

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

외교안보 분야 쟁점과 민주진영의 대안 모색



김은옥
강명구
김정섭
이왕희

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

외교안보 분야 쟁점과 민주진영의 대안 모색



CONTENTS

발간사: 이한주 민주연구원장

요약

I. 현 상황 진단: 우리는 어디에 서 있는가	1
1. 국제 및 한반도 정세 평가	3
2. 시대사조와 국제정치경제 평가	6
II. 윤석열 정부 외교안보정책 평가	9
1. 대북정책	11
2. 외교정책	17
3. 국방정책	24
4. 경제안보	27
III. 국민인식 변화 및 민주당 외교안보정책 평가	33
1. 국민인식 변화	35
2. 민주당(문재인 정부) 외교안보정책 평가	59
3. 시사점	65
IV. 외교안보 분야 주요 쟁점과 대응 논리	69
1. 대북정책	71
2. 외교정책	84
3. 국방정책	94
4. 경제안보	105
V. 민주진영의 외교안보 구상과 비전	111
1. 대북정책과 한반도 구상	114
2. 외교철학과 정책구상	121
3. 국방정책: 한국형 억제 체제 구축	128
4. 경제안보: 개방형 통상국가 2.0	132

CONTENTS

표 목차

〈표 I-1〉 세계경제 전망	7
〈표 I-2〉 IMF 성장률 전망	8
〈표 II-1〉 안보상황 및 대북정책에 대한 국민의식조사 결과(조사기관: KBS)	12
〈표 II-2〉 무역적자의 원인	30
〈표 IV-1〉 북한의 미사일 시험 발사 횟수	75
〈표 IV-2〉 유엔사 관련 현안	103
〈표 IV-3〉 세계경제의 분화 시나리오	105
〈표 IV-4〉 주요국의 경제안보 전략	110
〈표 V-1〉 외교안보 5대 정책기조 및 9대 핵심정책	113

그림 목차

〈그림 II-1〉 글로벌 중추국가: 3중 구조	27
〈그림 II-2〉 22.1월 이후 월별 수지	29
〈그림 II-3〉 전체 무역수지 및 대중 무역수지: 1991년 - 2023년	30
〈그림 II-4〉 대중·대미 수출입: 2022년 8월 - 2024년 1월	32
〈그림 III-1〉 남한 주민들의 대북인식	35
〈그림 III-2〉 정치 성향별 대북인식 (2022)	35
〈그림 III-3〉 김정은 정권과의 대화 필요성(2016~2023)	36
〈그림 III-4〉 통일 필요성 인식 변화	37
〈그림 III-5〉 통일에 대한 견해 변화	37
〈그림 III-6〉 평화공존 & 영구분단 찬성 비율	38
〈그림 III-7〉 연령대별 통일이 필요한 이유	38
〈그림 III-8〉 통일 관련 이슈별 동의 정도	39
〈그림 III-9〉 북한 통일 관련 정보 의존도	40
〈그림 III-10〉 대북 사안별 시급성	41
〈그림 III-11〉 비핵화 시급성 인식 변화	41
〈그림 III-12〉 북한인권 시급성 인식 변화	42
〈그림 III-13〉 사회문화 교류 시급성	42
〈그림 III-14〉 인도지원 시급성	42
〈그림 III-15〉 경험 시급성	42
〈그림 III-16〉 정기적 남북회담 시급성	42
〈그림 III-17〉 한국 핵보유 찬성여론 변화	43

CONTENTS

〈그림 III-18〉 지지정당별 핵보유 찬성 비율	43
〈그림 III-19〉 확장억제가 작동하기 때문에 핵보유 필요 없다 찬반 비율	44
〈그림 III-20〉 주변국 친밀감	44
〈그림 III-21〉 주변국 위협감	45
〈그림 III-22〉 중국에 대한 국가 이미지	45
〈그림 III-23〉 주변국 감정온도	46
〈그림 III-24〉 주변국 사람에 대한 감정온도	46
〈그림 III-25〉 중국에 대한 비호감도(국가별 비교)	47
〈그림 III-26〉 주요 사건별 중국에 대한 부정적 인식	47
〈그림 III-27〉 연령별 대중 감정온도	48
〈그림 III-28〉 40세 전후 세대의 대중 비호감도 비율 격차(고소득 10개국 비교)	48
〈그림 III-29〉 중국 부상이 한국 경제/안보에 미치는 영향	49
〈그림 III-30〉 대일 인식	49
〈그림 III-31〉 한미일 군사안보협력에 대한 입장	49
〈그림 III-32〉 한미일 삼각 군사안보협력 필요성 찬성 이유(%)	50
〈그림 III-33〉 북한 위협 대처를 위한 한일 안보협력의 방향성 (2023)	51
〈그림 III-34〉 한일관계 중요성에 대한 입장	51
〈그림 III-35〉 일본에 대한 국가 이미지	52
〈그림 III-36〉 현재 한국 정부의 한일관계 개선 태도에 대한 평가	52
〈그림 III-37〉 양국 관계 악화가 상대국 대중문화 소비에 영향을 미치는지 여부	53
〈그림 III-38〉 후쿠시마 오염수 방류에 대한 입장(2023)	53
〈그림 III-39〉 미중 갈등시 한국의 입장	54
〈그림 III-40〉 대미/대중 외교정책에 대한 국민 인식	54
〈그림 III-41〉 남북/한미/한중 협력 중요성	55
〈그림 III-42〉 미중의 중요성 (안보)	55
〈그림 III-43〉 미중의 중요성 (경제)	56
〈그림 III-44〉 지지 정당별 한미동맹 필요성	56
〈그림 III-45〉 정부 대북정책 만족도	57
〈그림 III-46〉 정치 성향별 대북정책 만족도	57
〈그림 III-47〉 종전선언 평화협정 시급성 인식	58
〈그림 III-48〉 문재인 정부 외교정책 평가	60
〈그림 IV-1〉 중국의 경제성장과 디커플링의 경제적 영향	106
〈그림 V-1〉 메가 아시아 지역 범위	126
〈그림 V-2〉 비전과 목표	133
〈그림 V-3〉 경제안보 추진 체계	134

발간사

오늘날 한국 외교가 직면한 도전의 성격은 다차원적이고 복합적입니다. 러-우 전쟁의 장기화, 자국 우선주의 확산, 글로벌 사우스의 부상 등은 자유주의 국제질서를 퇴조시키고 있고, 미중이라는 초강대국을 필두로 전통적 열강 및 지역강국들의 경쟁과 협력이 공존하는 다극질서가 형성되고 있습니다. 미중 전략경쟁이 안보·경제·첨단기술 등 다방면에서 심화되는 가운데 한반도를 둘러싼 외교안보 환경의 불확실성이 증대되는 상황입니다.

무엇보다 윤석열정부의 외교안보정책이 대북 대결 및 미일 편향 기조로 전개됨에 따라 한국의 안보·경제 리스크가 심화되고 있습니다. 한미일 대 북중러의 진영대결 양상이 뚜렷한 가운데 정부가 북한의 도발에 맞대응하는 강대강 전략을 추진함에 따라 우발적 군사충돌 가능성마저 증가하고 있습니다.

따라서 국제정세 및 한반도 외교안보 환경의 변화, 윤석열정부 정책 평가, 국민의식 변화를 종합적으로 고려하여 국익을 실현할 외교안보 비전 제시가 필요한 시점입니다. 한국의 국력 상승과 21세기 변화하는 국제정치 현실에 맞게 대한민국 외교안보 목표와 비전을 재설계하는 새로운 외교안보전략이 마련되어야 하겠습니다.

이번 연구 보고서는 윤석열정부의 외교안보정책을 평가하고 주요 쟁점에 대한 분석을 토대로 민주진영의 대안을 모색하기 위해 기획되었습니다. 1장에서 국제질서 및 한반도 정세 변화를 진단하고 시대사조와 국제정치경제의 변화 양상을 분석했습니다. 2장에서는 윤석열정부 외교안보정책을 구체적으로 평가하고, 3장에서 국내정치적 외교안보 지형 변화와 외교안보 이슈에 관한 국민인식 변화를 심층 분석했습니다. 4장에서는 대북·외교·국방·경제안보 분야별 핵심 쟁점에 대한 분석을 토대로 대응논리를 제시하였습니다. 마지막으로 민주진영의 외교안보 구상과 비전을 제시하였습니다.

‘외교안보 분야 쟁점과 민주진영의 대안 모색’ 연구보고서는 민주연구원 연구진과 외부전문가들의 심도 있는 토론과 연구를 거쳐 완성되었습니다. 외부 연구진으로 참여해주신 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

다가오는 수년간 한국의 선택이 향후 100년간 한국의 국운을 좌우할 것이라고 평가되고 있습니다. 국제질서의 대전환기, 한반도 내외 복합위기를 타개하고 국익을 실현할 능동적 외교 안보전략을 마련하는데 이 보고서가 유용한 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다.

민주연구원은 앞으로 후속 연구를 통해 민주진영의 외교안보 비전과 전략을 보다 구체적인 정책으로 발전시켜 나갈 계획입니다. 성원해주시고 좋은 정책 마련에 함께 해주시기를 바랍니다.

2024년 7월

민주연구원장 이 한 주

요 약

□ 문제의식

- 국제정세 및 한반도 외교안보 환경 변화, 윤석열 정부 평가, 국민인식 변화를 종합적으로 고려한 민주진영의 외교안보 대안 모색 필요
 - 미중 전략경쟁 심화, 러시아-우크라이나 전쟁, 북한 핵·미사일 고도화 등 외교안보 환경의 불확실성이 증대되는 상황에 직면
 - 윤석열 정부의 외교안보 정책이 대북 대결 및 미·일 편향 기조로 전개됨에 따라 한국의 안보·경제 리스크 심화
 - 중국 및 북한에 대한 여론 변화, 비핵화 비관론 확산 등 국민인식을 고려한 대안 모색
- 2027년 대선 대비, 민주당의 외교안보 비전과 핵심 정책 제시
 - 국제질서 전환기, 한반도 내외 복합위기를 타개하고 국익을 실현할 능동적 전략 마련
 - 김대중 정부, 노무현 정부, 문재인 정부의 정책을 업그레이드하여 민주당의 외교안보 비전과 구상을 새롭게 정립하고 완성도 있는 공약으로 제시
 - * 중도층 소구력을 강화하여 민주당 외교안보정책에 대한 국민적 지지와 공감대 확장
 - 대북·외교·국방·경제안보 분야에서 쟁점이 되는 주요 이슈에 대한 심층 분석을 토대로 당 차원의 대응 기조 및 논리 제시

□ 외교안보 5대 정책기조 및 9대 핵심정책

구분	5대 정책기조	9대 핵심정책
대북	① 한반도 평화의 위기, 국민불안을 해소하는 '국민안심 대북정책' 추진	① (단기) 한반도 위기관리 - 국지 충돌 및 확산 가능성 차단을 위해 남북 상호간 긴장고조 행위 자제, 소통채널 확보, 상황관리
		② (중장기) 국민안심 군비통제 - 윤석열 정부의 대북정책 실패로 인한 국민불안 군사대립·군비경쟁의 대안으로 한반도 비핵·평화체제를 향한 단계적·실용적 군비통제 추진
		③ (중장기) 상생협력의 메가·메타 한반도 미래 구상 - 남북협력 패러다임 전환과 공급망 등 新협력 모델, 대륙·해양 복합협력 단계적 추진

구분	5대 정책기조	9대 핵심정책
외교	② 새로운 질서를 주도하는 '글로벌 선도국가' 실현 ③ 국제질서 다극화에 부합하는 '전략적 자율성' 확보, '실용외교' 접근	④ 국익 중심 플러스 외교 - 윤석열 정부의 이념 집착 마이너스 외교 대안이며, 한국외교 지평 확장, 호혜·협력 상생외교 추진
		⑤ 성숙한 이웃국가론 - 대중·대일 양자협력 강화 및 다자외교플랫폼 통한 견제
		⑥ 메가-아시아 정책 구상 - 신북방 및 신남방정책을 폐기한 윤석열 정부 인도태평양전략의 대안이며, 대륙·해양을 품는 해륙국가 비전 설계
		⑦ 스마트 문화/공공외교 강화 - 한류문화 콘텐츠에 대한 국가의 중장기 종합지원과 더불어 외교 전략과 연계
국방	④ 한반도 평화 안정과 양립 가능한 '실효적 억제' 구상	⑧ 한국형 억제 체제 구축 - 한국형 미사일 방어를 추진하며, 응징적 억제를 근간으로 공포의 균형 안정적 관리 - 북핵 위협에 확장억제와 한국의 첨단비핵억제태세로 대응
경제 안보	⑤ '개방형 통상국가 2.0' 시대를 열고 경제안보 강화	⑨ 한국형 디리스킹 정책 - 한국형 경제안보전략을 준비·채택하고, 주요국과 경제안보 전략 대화 통해 디리스킹 추진 - 디리스킹 제도화를 위해 경제안보 관련 법제도 정비

□ 5대 정책기조

① [대북] 한반도 평화의 위기, 국민불안을 해소하는 '국민안심 대북정책' 추진

- 윤석열 정부 출범 후 북핵문제·남북관계 악화, 평화 위기 직면. 윤석열 정부의 '가짜 평화론'과 '힘을 통한 평화론'은 안보딜레마를 심화시켜 긴장고조 촉진하는 '허세평화론'이자 국민 기만
- 국민안심을 우선하면서, 위기관리 및 충돌위험 해소, 포괄적 군비통제 맥락에서 긴장 완화·평화구축 도모. 국민의 안전한 삶 보장, 경제 뒷받침
- 억제·대화·제재·관여 등 다양한 정책 포트폴리오 구성, 시기별·사안별 실효적 방안 추진

② [외교] 새로운 질서를 주도하는 ‘글로벌 선도국가’ 실현

- 추격형 산업화 모델을 넘어 선도형 성장 및 보편복지 모델로의 전환 절실
 - * 기존 한국형 산업화 모델은 내적으로 장기 저성장과 경제·사회·정치 양극화, 외적으로 신기술·환경·에너지 등 분야에서 새로운 문명 표준 선점을 위한 국가 간 경쟁 격화 직면
- 신기술·안보, 경제, 문화, 국제사회, 가치·제도 분야에서 글로벌 선도국가 실현 도모

③ [외교] 국제질서 다극화에 부합하는 ‘전략적 자율성’ 확보, ‘실용외교’ 접근

- 미중경쟁에 대한 유연한 대응과 국익 극대화를 위해 전략적 자율성을 확보하며, 균형·동조·완충·헤징을 실용적으로 구사하는 ‘3B1H 전략’
 - * △균형(Balancing): 한미동맹, 한중협력 증진 병행 △동조(Bandwagoning): 美인태전략 플랫폼 활용, 대만 등 민감 이슈 내정불간섭 △완충(Buffering): 미중갈등 이슈 중립, 갈등 중재 △헤징(Hedging): 안보·경제 불확실성 리스크 최소화

④ [국방] 한반도 평화 안정과 양립 가능한 ‘실효적 억제’ 구상

- 윤석열 정부 출범 이후 한미의 과잉억제로 위기 불안정성 및 군비경쟁 심화
- 진보진영도 국민을 안심시킬 수 있는 실효적 북핵 억제 전략 제시 필요
 - * 평화와 대화 담론만으로는 변화된 안보환경 및 국민의식 수준과 부조화 우려. 억제력 유지와 대화의 필요성은 충돌하는 것이 아닌 함께 가야 할 정책 수단
- 군비경쟁/위기 불안정을 최소화하는 안보담론과 억제전략 필요

⑤ [경제안보] ‘개방형 통상국가 2.0’ 시대를 열고 경제안보 강화

- 개방적 통상, 포용적 외교, 호환적 산업의 기본방향 견지: △보호주의 반대 △국제연대 확대 △다양한 플랫폼/생태계 적용 가능한 제도·정책·기술 개발
- 공급망의 회복력과 다변화 도모, 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 및 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 적극 대응하는 개방성

□ 9대 핵심정책

① [단기: 한반도 위기관리] 전쟁 방지를 위한 소통 복원

- 윤석열 정부 출범 이후 남북 간 강대강 대결국면이 지속되고 NLL, DMZ 인근에서 국지적 군사 충돌 가능성이 점증하고 있으며, 확전 가능성에 대한 우려마저 제기되는 가운데, 단기적으로 최우선 과제는 한반도 위기관리
- 윤석열 정부와 북한 당국에 대결주의 정책 기조 중단, 긴장 고조를 야기할 수 있는 발언 및 행위의 자제·제한, 남북 소통 채널 복원을 통한 상황관리 촉구
 - * 접경지역 긴장 고조 요인을 제한해야 하며, 과잉 역제가 오히려 안보를 해칠 가능성에 유의할 필요
 - * 우발적 위기 발생시 신속한 소통으로 충돌 및 확전 방지, 나아가서 9.19 군사합의 복원으로 충돌 방지 버팀목 재확보 도모

② [중장기: 북핵 해법] ‘국민안심 군비통제’ (부제: 한반도 비핵·평화체제를 향한 단계적·실용적 군비통제)

- 윤석열 정부의 대북정책 실패가 초래한 국민불안 군사대결·군비경쟁의 대안으로서, 북한이 주장하며 미국의 수용 가능성은 거의 없는 비현실적 핵군축과 차별화하고, 비핵화 원칙 견지하면서도 실현가능성을 높이는 방안으로 ‘국민안심 군비통제’ 추진
- 핵 및 재래식 무기체계 위협 ‘관리’→‘감축’→‘해소’ 단계적 합의, 단계적·동시적 이행
 - * 우선, 협상여건 조성 위한 긴장완화·신뢰조치(△한미억제력 유연한 운용 △北핵·ICBM 모라토리엄)
 - * △핵·미사일 동결, 영변 폐기, 궁극적 비핵화 △제재완화, 안전보장, 북미관계 정상화
 - * 동시에, 남북 군비통제·교류협력 추진, 한반도 평화협정 위한 4자회담 병행

③ [중장기: 남북관계 비전] ‘상생협력의 메가·메타 한반도 미래 구상’

- 新정경분리 원칙: 남북 교류·협력의 정치·군사문제 종속화 탈피
- 국제사회 대북 제재 틀 준수 전제
- 국민공감 대북정책의 제도화: 남북관계의 지속가능한 발전 도모를 위해 남북합의 국회 비준 동의, 사회적 대화 제도화·활성화 등 추진

- 남북협력 패러다임 전환: 상생(win-win)협력 원칙과 3대 新협력 모델 개발[①한반도 탄소중립협력 ②한반도 공급망협력 ③비대면·디지털협력]
- * △지원을 넘어 상생 △北노동력 초점 모델을 넘어 글로벌 수요 및 北자원·지식·입지·시장 고려
- 메가·메타 한반도 미래 구상: 대륙·해양 복합협력, 신성장 동력 창출

④ [외교전반] ‘국익 중심 플러스 외교’

- 미일 편향, 가치·이념외교에 집착하며 편가르기를 통해 내 편을 줄이는 윤석열 정부의 마이너스 외교와 선명하게 대비되는 국익중심 플러스 외교 지향
- * 높아진 국가 위상·능력 걸맞게 미국·유럽 진영 넘어 전 세계 상대 한국외교 지평 확장
- ‘상생’을 외교정책의 중심 목표로 설정, 주변국과 호혜 협력에 방점
- * 윤석열 정부의 이념중심 진영외교 대안으로 호혜협력과 공동번영의 ‘상생외교’ 추구, 기후 변화 등 공동문제 해결, 공동이익 위한 대화·타협으로 갈등 최소화, 장기적 신뢰구축

⑤ [대중·대일] ‘성숙한 이웃국가론’

- 대중·대일, 양자관계에서는 협력 강화, 다자적 외교플랫폼 통한 견제: 3B1H[균형, 동조, 완충, 헤징] 기조
- * 중국, 일본을 모두 포용하되 할 말은 하는 방식으로 친중·반일 프레임 극복
- 한중관계 안정적 관리를 위해 균형, 완충, 헤징전략 배합 긴요
- * 中 주요 광물 수출통제 및 경제보복에 대비한 헤징으로 공급망 다변화 추진

⑥ [지역구상] ‘메가-아시아 정책 구상’

- 신북방 및 신남방정책을 폐기한 윤석열 정부의 인도태평양 전략에 대한 대안
- 대륙과 해양을 동시에 품는 해륙국가로서의 비전 설계, 아시아권역전략 구상 구체화
- * 동북아, 동남아, 중앙아, 서남아, 태평양, 인도양을 아우르는 메가-아시아 개념 채택. 미국 및 중국 중심성에 대한 균형과 견제를 위해 독자적인 아시아 지역비전 설계, 추진
- * 5대 권역별(아세안, 중앙아, 유라시아, 남아, 중동) 핵심 거점국가 및 국가군 설정, 맞춤형 지역전략 구상

⑦ [문화외교] ‘스마트 문화/공공외교 강화’

- 군사력 및 경제력 등 하드파워에 집중하는 외교 편향 극복하고, K-팝, 영화, 드라마 등 한류문화 콘텐츠에 대한 국가의 중장기 종합 지원책과 더불어 외교 전략 연계 도모
 - * 정부 주도 일방 전달 방식을 넘어 민간부문, 시민사회, 해외 한인사회와 쌍방향 연계
- 기존 공공외교의 틀과 조직 재정비하고 정부기관과 민간 사이 유기적 협력과 조율
 - * 기존 미국·선진국 중심 공공/문화외교 조직·예산을 메가-아시아 5대 권역으로 다변화

⑧ [국방] ‘한국형 억제 체제 구축’

- 공개적 선제타격 옵션 및 참수작전 개념 폐기하고, 한국형 미사일 방어 추진
 - * 북핵 억제 능력과 의지를 갖추되 북한의 핵사용 압박 부작용 방지
 - * 군사적 실효성과 재정부담 감안 미사일 방어 설계, 응징적 억제 보완 기제로 활용
- 응징적 억제를 근간으로 한 공포의 균형 안정적 관리, 확장억제 발전 도모
 - * 과잉억제의 위기관리 실패 초래 가능성 유의, 대량보복 역점 응징적 억제전략 도모
 - * 전략자산 전개와 같은 무력 시위 방식 지양, 확장억제의 내용적 심화와 제도화 추진
- 북핵 위협에 대해 확장억제와 한국의 첨단 비핵 억제 태세로 대응

⑨ [경제안보] ‘한국형 디리스크িং’ 정책

- 거버넌스 강화 및 주요국과 경제안보 전략대화를 통해 한국형 디리스크িং 추진
 - * ‘한국형 경제안보전략’ 작성·채택하고, 대통령실 경제안보기획관 신설 추진하며, 한미 경제 안보대화 및 차세대 핵심기술 대화 실시, 中·日·EU와도 전략대화 추진
- 한국형 디리스크িং을 제도화하기 위한 대항입법 추진
 - * 경제안보 관련 법·제도 정비, 분쟁 발생 시 상대국과 협상할 때 지렛대로 활용
 - * 동맹국·동반국·유사입장국의 법제도와 조화시킴으로써 국제협력 증진



현 상황 진단: 우리는 어디에 서 있는가

I. 현 상황 진단: 우리는 어디에 서 있는가

1. 국제 및 한반도 정세 평가

- 냉전질서 해체 이후 미국 일극체제에 기반을 두고 초세계화를 동반하며 지속되었던 **자유주의 국제질서**는 초세계화의 반작용, 미중 전략경쟁 격화, 러-우 전쟁과 러시아의 귀환 등으로 **퇴조** 추세
 - 러-우 전쟁의 장기화, 자국 우선주의 확산과 블록화 심화, 글로벌 사우스의 부각 등은 자유주의 국제질서의 해체를 더욱 가속화시킬 전망
- **다가오는 세계**는 미중을 정점으로 하는 양극체제라기보다는 미중이라는 양대 초강대국을 필두로 전통적 열강들, 성장하는 지역강국들간의 경쟁과 협력이 공존하는 **다극체제**일 것으로 판단
 - 미중간에는 글로벌 이념 투쟁, 적나라하게 분리된 경제 블록, 미중이 이끄는 적대적 군사동맹의 부재로 과거 미소 냉전과는 근본적 차이
 - 국제정치적 권력 배분 구조도 냉전시대의 양극체제로 보기에는 미중이 차지하는 절대적 비중이 미흡
 - 지역강국들의 연대 강화도 다극화를 가속화시키고 있는 바, 대표적인 지역강국 연합체인 BRICS에 사우디, 이란, UAE, 아르헨티나, 이집트, 에티오피아 등 6개국이 추가 가입
- 오늘날 국제질서는 **이념과 가치보다는 국익을 최우선으로 하는 실리주의**, 전형적 국제정치 양상을 보여주고 있음
 - 기본적으로 탈세계화, 탈동조화의 진행과 함께 효율성보다 자율성을 중시하는 경제안보의 논리 하에 보호주의적 자국 우선주의가 확산
 - 미국조차 자유민주 연대를 외치면서도 트럼프 행정부 이후 자국 우선주의를 고수하고 있어 패권국이 아닌 보통 강대국의 모습으로 존재감 저하

- 중간지대 국가들의 실리주의 외교가 확산되고 있어 주목되는 바, 동남아, 중남미, 아프리카 등 대부분의 지역 국가들이 대미중 균형외교를 추구하고 있는 실정
 - 독일, 호주 등 미국의 서방 동맹국들도 미국의 동맹외교, 가치외교를 추종하기보다는 자율적 행보 강화¹⁾
 - 특히, 중동의 탈미화가 두드러지고 있는 바, 사우디 등 중동 국가들은 미국의 중동에 대한 관심이 저하되고 러-우 전쟁으로 국제 에너지 시장의 중요성이 증대하자 대러 제재에 불참하는 등 독자적 활로를 모색²⁾
 - 이스라엘-팔레스타인 전쟁은 중동의 이런 탈미화, 반미주의 재확산의 역사적 변곡점이 될 가능성 농후
- 러-우 전쟁의 장기화와 글로벌 경제침체 우려 속에 미중간 전략경쟁도 소강기 조정국면에 접어들었으며 미중 모두 장기전을 대비하여 힘을 비축하는 양상
- 유럽 국가들에 이어 미국에서도 디커플링의 비현실성을 강조하며 대신에 디리스킹을 내세우고 있는 형국
 - 미중 간 직접 대립전선보다는 중국 내부의 경제위기 가능성, 차기 미국의 대선 등으로 관심의 초점이 이동
- 지정학적 측면에서 세계질서는 유라시아판에서의 미(서방)-러 대결과 인도태평양판에서 미-중 대립이 병존하는 형국으로 미국의 전략적 초점이 다소 애매하게 흔들리는 상태
- 장차 미중러 전략적 삼각관계의 조정에 따라 세계전략 구도의 요동 예상되나 한국은 소위 자유연대, 가치외교 일변도로 전략적 운신폭이 극도로 제한된 상황
- 동아시아 정세는 한미일 대 북중러의 진영 대결 양상이 뚜렷한 가운데 한국이 지정학적 섬으로 고립되는 형국
- 윤석열 정부의 한미일 연대 다결기 정책으로 한중관계, 한러관계가 악화되어 온 반면 북러, 북중간 밀착이 심화

1) 독일의 솔츠 총리는 2022년 11월 대규모 경제사절단을 이끌고 방중했으며(유럽 에어버스 140대 및 독일산 백신 구매 계약 체결), 호주 앨버니지 총리는 2022년 1월 6년만에 시진핑 주석과 중호 정상회담 개최(호주산 밀 및 석탄 수입 재개)

2) 사우디 리야드에서 개최된 제1차 중국-아랍 정상회의(2022.12.9.)에는 걸프협력회의(GCC) 소속 6국(사우디·UAE·카타르·쿠웨이트·오만·바레인), 레반트 지역 국가(이라크·레바논·요르단), 아프리카의 이집트와 모로코, 튀니지 등을 포함하여 아랍연맹(AL) 소속 21개 국가가 참여

- 다만, 한미일 대 북중러 대립은 중국의 입장이나 북중러간 이해관계의 차이를 고려할 때 신냉전 구도로 해석은 다소 무리

○ 특히, **한미일 유사동맹화**는 기존 양자동맹 중심 안보체제로부터의 명백한 이탈이자 동아시아 안보지형을 근본적으로 변경시키는 **현상변경 시도**로서 심각한 파장 우려

- 윤석열 정부는 한미일 연대를 강화하면서 일본의 군사대국화를 사실상 용인하는 태도를 시현³⁾

○ 미국이 러시아, 중국에 집중하고 대북정책은 전략적 무관심을 견지하고 있어서 북한이 ICBM을 정각 발사하는 등 대형도발을 하지 않는 한 현저한 변화가 없을 전망이며 **북미 관계 소강-남북대립 격화 패턴 지속** 예상

- 윤석열 정부는 북한의 도발에 맞대응하는 소모전을 통해 북한 체제에 부담을 주겠다는 속내인 것으로 보여 북한의 각종 도발 계기나 한미연합훈련 시기마다 남북관계의 군사적 긴장이 고조될 것으로 우려

* 북한이 '대한민국'을 제1의 적대국으로 규정하고 대남 위협 발언 수위를 높이는 가운데, 우발적 군사 충돌 가능성 점증

- 남북관계의 실종에 따라 한반도 질서의 국제질서 종속변수화 우려

3) 일본은 2022년 12월 <국가안보전략>, <국가방위전략>, <방위력정비계획> 등 3대 안보문서의 개정을 통해 '적기지 공격 능력' 보유와 방위비를 GDP의 1%에서 2%로 증액하는 등 군사대국화를 공식화

2. 시대사조와 국제정치경제 평가

(1) 시대사조: 극우 포퓰리즘의 부침

- 최근 한국에서 극우 포퓰리즘 득세는 세계적 극우 포퓰리즘의 부침 현상과 일맥상통하는 측면이 있어 주목
 - 세계 각국에서 극우 포퓰리즘이 국가별로 시간차를 두고 부상과 몰락의 과정을 순차적으로 거치고 있음⁴⁾
- 극우 포퓰리스트들은 트럼프, 쿠르츠, 보우소나루 등 집권에 성공하기도 했으나 예외 없이 무능과 부패로 조기 몰락했다는 것이 특징
 - 국가별로 시차가 있지만 일단 권력을 잡았던 국가들에서는 퇴조 추세에 있어 정치적 효능 시한이 있음을 보여줌
- 한국의 경우, 윤석열 정부는 선거시기보다는 집권 후에 극우 포퓰리스트적 면모를 노골화했다는 점에서 차이가 있지만 국민들은 이미 이러한 방식의 국정운영에 피로감 체감
 - 극우 포퓰리즘은 자아도취적 허세로 인해 일단 폭주하기 시작하면 되돌릴 수 없는 방향으로 질주하여 제어가 되지 않는다는 특징
- 대안적 정치세력이 존재감을 보여주게 되면 극우 포퓰리즘은 한국에서도 조기 몰락의 과정을 겪을 것으로 예상

(2) 세계경제와 한국경제 진단

□ 글로벌 경제 전망

- 2023년 코로나 19, 우크라이나 전쟁, 인플레이션 등으로 성장률 둔화
 - 미국은 예상보다 상승하였으나 중국은 소비 부족으로 하락
 - 우리나라는 23년에는 22년보다 0.8% 하락하였으나 24년에는 2%대로 회복될 것으로 예상

4) 2020년 미 대선에서 트럼프가 연임에 실패하고 물러났으며, 2017년 “몸에 딱 붙는 정장을 입은 트럼프”로 불리며 세계 최연소 총리에 오른 쿠르츠 오스트리아 총리도 2021년 10월 부패 혐의로 사임했으며, 2022년 10월 브라질 대선에서는 “브라질의 트럼프” 보우소나루 전 대통령이 룰라 현 대통령에게 패배. 반면, 2022년 6월 프랑스 총선에서는 “프랑스의 트럼프” 르펜이 이끄는 국민전선이 약진하고, 2022년 9월 스웨덴 총선에서는 극우정당인 스웨덴 민주당이 20% 이상의 지지율로 제2당의 지위에 올랐으며, 같은달 이탈리아 총선에서는 무솔리니를 추종하는 이탈리아형제당의 대표 멜로니가 승리하여 총리에 취임

〈표 I-1〉 세계경제 전망

	22년	23년	24년
세계	3.5	3.0	2.9
미국	2.1	2.1	1.5
유로존	3.3	0.7	1.2
일본	1.0	2.0	1.0
한국	2.6	1.4	2.2
중국	3.0	5.0	4.2
인도	7.2	6.3	6.3
러시아	△2.1	2.2	1.1

자료: World Economic Outlook (October 2023)

○ 리스크

- 미국과 유럽에서 인플레이션이 심화될 경우 고금리가 장기화
- 중국의 수요 부족과 부동산 시장 붕괴로 인한 경기 침체
- 러시아와 중동을 둘러싼 지정학적 긴장 고조로 인한 유가 상승

○ 정책대응

- 미국 경기가 소프트랜딩하도록 통화 긴축의 유지
- 정부 부채 증가로 재정정책의 여지가 매우 제한적
- 전략경쟁으로 미중이 공동 대응할 가능성은 희박

□ 주요 교역국의 경제적 강압

○ 중국의 대한 제재

- 2016년 미국의 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한국 배치 결정 이후 중국이 한류 콘텐츠와 중국의 단체관광을 사실상 금지
- 중국이 단체관광 금지조치를 2023년 8월에 해제했으나 중국내 한국산 수출품의 점유율이 하락

○ 일본의 대한 제재

- 2019년 위안부 문제에 대한 대법원 판결을 구실로 화이트리스트 배제를 통해 일본이 반도체소재·부품·장비에 대한 수출 통제를 강화

- 한일 관계의 개선으로 2023년 3월 우리나라는 WTO 제소를 취하하고 2023년 7월 일본이 화이트리스트에 우리나라를 복귀

○ 미국의 이차제재

- 2018년 무역전쟁 발발 이후 미국은 중국에 수출통제, 수입제한, 투자금지, 기술이전 차단, 인적 교류 축소 등의 제재를 도입
- 중국에 투자한 우리나라 반도체 기업도 이 제재에 영향을 받아 대중 수출 및 투자에 제약

□ 국내 경기 침체

○ GDP 순위 하락

- 2020·2021년 국내총생산(GDP) 세계 10위서 2022년 13위로 하락
- 9위 러시아(2조 503억 달러), 10위 이탈리아(2조 105억 달러), 브라질(1조 8747억 달러), 호주(1조 7023억 달러)에 추월
- 원화 기준 명목 GDP는 2161조 8000억 원으로 전년보다 3.9% 상승, 미 달러화 기준으로는 전년 대비 7.9% 감소(원·달러 환율 연평균 12.9% 평가절하)

○ 성장률 둔화

- 성장률이 2023년 초 전망치보다 0.2% 하락할 것으로 예상

〈표 1-2〉 IMF 성장률 전망

(단위: 퍼센트(%))

	'22년	'23년			'24년		
		'23.1월 전망 (A)	'23.4월 전망 (B)	조정폭 (B-A)	'23.1월 전망 (C)	'23.4월 전망 (D)	조정폭 (D-C)
세계	3.4	2.9	2.8	△0.1	3.1	3.0	△0.1
미국	2.1	1.4	1.6	+0.2	1.0	1.1	+0.1
일본	1.1	1.8	1.3	△0.5	0.9	1.0	+0.1
중국	3.0	5.2	5.2	-	4.5	4.5	-
한국	2.6	1.7	1.5	△0.2	2.6	2.4	△0.2

자료: IMF

II



윤석열 정부 외교안보정책 평가

II. 윤석열 정부 외교안보정책 평가

1. 대북정책

(1) 총평

- 윤석열 정부는 대북정책 목표로 △북핵문제 해결 △원칙·실용적 남북관계 추진 △국민·국제사회와 함께하는 평화통일 토대 마련 제시
 - 방법론으로서 북한에 대한 ‘3D(억제[Deterrence], 단념[Dissuasion], 대화[Dialogue])’ 원칙을 기반으로 비핵화에 남북관계를 연동시키는 ‘담대한 구상’을 제시
- 그러나 윤석열 정부 대북정책의 원칙·구상은 그 자체로 담대함과 능동성이 부재하며, 정세 변화 인식 없이 북한에 대한 ‘희망적 사고’에 집착
 - 대화 재개와 문제 해결을 위한 적극적 유인책 없이 북한이 저자세로 나올 때까지 기다린다는 입장으로, 정책의 담대함과 능동성 부재
 - 최근 국제정세 및 북한의 변화에 대한 인식 없는 과거 정책의 반복으로서 실현 가능성 부재
 - * 북한이 제재·압박에 굴복하거나 체제 붕괴에 봉착할 것이라는 초현실적 ‘희망’에 집착
- 또한 정책 추진 과정에서 냉전 회귀적 이념 대결 지향 및 군사 수단 의존 특성을 뚜렷하게 드러냄
 - 대통령이 직접 “북한은 주적”, “전쟁 준비”, “공산전체주의와의 대결” 등의 입장과 사실상 흡수통일 의사를 밝히면서, 남북 합의 부정, 대결과 긴장 조장
 - 대화보다 군사적 수단(한미·한미일 연합훈련, 美전략자산 한반도 전개 등)에 의존하는 대결 정책 추진으로 한반도 안보딜레마 심화

- 결과적으로 성과는 全無한 채, 북한 관리 실패, 남북관계와 북핵문제 모두 악화, 한반도 평화 위기 직면, 국민불안 증폭
- 남북관계는 역대 최장 단절 상황이며 북핵 협상 중단 상태도 장기화되는 가운데, 북한의 대남위협 수위 고조, 북한의 핵·미사일 등 군사력 양·질적으로 더욱 고도화
 - 윤석열 정부의 북한 및 남북관계 관리 실패로 군사적 긴장 고조 상황이 반복적으로 발생하고 있으며, 9.19 남북 군사합의가 사실상 파기되었고 접경지역 군사충돌 가능성 증가
 - 윤석열 정부 출범 이후 안보상황에 대한 국민 불안이 뚜렷하게 증가했으며, 이는尹정부 대북정책에 대한 반대 여론 증가로 귀결(아래 표 참조)

〈표 II-1〉 안보상황 및 대북정책에 대한 국민의식조사 결과(조사기관: KBS)

조사 시기	안보상황 인식		정부 대북정책 평가	
	불안하다	불안하지 않다	찬성	반대
2023년 8월 (尹정부)	75.2%	24.8%	42.7%	57.3%
2022년 8월 (尹정부)	70.2%	29.8%	44.2%	55.8%
2021년 8월 (文정부)	56.1%	43.9%	46.9%	53.1%
2020년 8월 (文정부)	64.1%	35.9%	48.5%	51.5%
2019년 8월 (文정부)	61.6%	38.4%	58.7%	41.3%
2018년 8월 (文정부)	53.3%	46.7%	76.6%	23.4%
2017년 8월 (文정부)	70.7%	29.3%	69.5%	30.5%

출처: KBS 국민통일의식조사 (KBS 공영미디어연구소)

표본: 전국 만19세 이상 남녀, 1,000명(2017~2020) ~ 1,600여명 (2021~2023)

표본 오차: 95% 신뢰수준 $\pm 3.1\%$ (2017~2020), $\pm 2.4\%$ (2021~2023)

질문: · 귀하께서는 현재의 안보상황을 어떻게 느끼십니까?

· 윤석열 정부(또는 문재인 정부)의 대북정책에 대해 어떻게 생각하십니까?

(2) 북핵문제

- 윤석열 정부는 ‘3D’ 원칙 기반의 ‘담대한 구상’을 통한 북핵문제 해결을 대북정책의 첫 목표로 제시했으나, ‘수동성’ 및 ‘현실 인식 부재’ 문제 내포
- 3D(억제, 단념, 대화) 원칙은 사실상 先 군사적 억제와 제재·압박, 북한의 단념에 이은 後 대화를 의미

* 김태호 국가안보실 1차장 발언: “대화가 성사될 때까지 억제와 단념정책을 지속할 것”
(2022.11.21. 통일부 주최 공개 세미나)

- 담대한 구상 추진의 전제 조건은 북한의 비핵화 협상 참여이지만, 북한은 미국의 대북 적대정책 폐기 이전 대화·협상 불가 입장이며 핵·미사일 능력의 양·질적 고도화 적극 추진 중
- 대화·협상 여건 조성을 위한 의지·방안을 포함하지 않은 담대한 구상은 사실상 북한의 굴복을 기다리는 수동적이며 정세변화 인식이 부재한 ‘초현실적’ 정책
- * 북중, 북러 전략적 연대·협력이 강화되고, 북한의 핵·미사일 능력이 더욱 신장된 상황에서 북한이 미국 주도 제재·압박에 굴복할 가능성은 극히 희박

○ 윤석열 정부는 대북 대화·협상 노력 없이 제재와 군사적 압박에 의존하는 심각한 균형 상실 문제를 보이고 있으며, 북미 대화 중재 노력도 부재

- 명확한 대북 적대·대결주의 입장 공표로 북한과 타협·협상 여지를 스스로 차단하는 한편, 제재 및 군사적 수단에 의존하면서 한미연합훈련 확대, 美전략자산(전략폭격기, 항공모함, 핵전략잠수함 등) 전개 등 추진
- 바이든 정부의 대북접근이 부재한 상황에서, 윤석열 정부는 미국이 북핵협상에 나서도록 설득하기보다 확장억제 등 군사적 대응 필요성을 강조하고, 미국의 대중국 견제 정책 일환인 한미일 삼각협력 강화 적극 동참
- 윤석열 정부의 압박 일변도 대북정책은 현실과는 매우 동떨어진 희망적 사고, 즉 북한 체제 붕괴에 대한 기대 포함
- * 2023년 9월 24일 조태용 국가안보실장은 “우리(윤석열) 정부가 끝나기 전 북한이 더 버티기 어려운 시점이 올 수도 있다”는 견해를 표명하면서 대북압박 지속 입장을 밝혔으나, 북한체제 붕괴 기대는 최근 북중, 북러 협력 강화 등 북한정세 변화에 대한 이해가 없는 ‘초현실적 희망’에 불과

○ 윤석열 정부의 이념 위주 한미일 삼각협력 강화 정책은 미중 경쟁, 미러 대립 상황에서 북한의 대중, 대러 전략협력 강화 추진에 유리한 환경 제공

- 북한은 ‘반미연대’ 도모하면서 중·러와 협력 강화를 통한 군사력 증강 및 경제 회복을 추구하며, 따라서 이념 기반의 한미일 삼각협력 강화는 ‘신냉전적’ 질서 형성을 촉진할 수 있다는 점에서 북한의 전략적 이해에 부합

- 최근 중·러는 추가 대북제재에 반대할 뿐 아니라, 제재완화 필요 입장이며, 북러 정상 회담을 계기로 양자 군사협력 추진 징후 뚜렷
- * 2023년 북중 교역량은 코로나19 이전(2019년)의 약 82%까지 회복되었고, 향후 북한 관광 재개 등 북중, 북러 인적·물적 교류 대폭 확대 전망

○ 결과적으로, 윤석열 정부 출범 후 북핵문제 더욱 악화: △핵협상 중단 장기화 △北핵·미사일 고도화, 대남·대미 위협 고조 △한반도 안보 불안정성 심화

- 북핵협상은 2019년 10월 스톡홀름 북미협상 결렬 이후 4년 넘게 중단
- 윤석열 정부는 북핵협상 재개 유도에 실패했을 뿐 아니라 북한의 핵·미사일 등 군사력 증강을 통제·관리하는 데에도 완전히 실패했고, 북한은 각종 전략·전술 무기체계 개발 가속화하면서 대남·대미 위협
- * 2022~2023년, 북한은 ICBM 시험 발사 재개('22.3.24.)했으며, 고체연료엔진 사용 '화성-18형' 등 수차례 ICBM 시험 발사, 전략순항미사일 수중발사훈련, 핵무인수중공격정 폭발시험, 정찰위성 발사 등 단행
- * 2022년 9월, 북한은 핵무력정책을 법제화하면서 선제공격 조건을 포함시켰고, 전술핵무기 다량생산 추진하면서 남한 타깃 전술핵운용부대 훈련 실행
- * 2024년 1월, 김정은 위원장은 (전쟁을 바라지 않지만) 전쟁 발생시 핵무기 포함 모든 군사력을 동원하여 남한을 파괴, 점령할 것이라는 입장 표명
- 윤석열 정부의 대북 대화·협상 의지 부재, 대북 대결 노선, 군사 수단 의존, 균형 상실의 미일 추종 정책과 이념 외교는 북핵문제 악화를 초래했고, 한반도의 군사적 긴장 고조 및 안보 위기의 중요한 원인으로 작용

(3) 남북관계

○ 윤석열 정부의 대북정책은 원칙있고 실용적인 남북관계 추진을 표방하지만, 사실상 남북관계 개선 의지 부재

- 윤대통령은 先북핵문제, 後남북관계 입장을 뚜렷하게 표방하면서 남북 간 대화 재개 및 관계 개선의 가치를 경시하는 입장
- * 통일부는 인도적 지원은 정치·군사 문제와 무관하다는 입장을 밝힌 바 있지만, 윤대통령은 “북한의 핵개발 상황에서는 단돈 1원도 줄 수 없다는 입장”을 표명하고 “북한에 퍼주기”를 중단하라” 지시(2023년 3월 28일 국무회의)

- 윤석열 정부의 담대한 구상에서 개성공단 재개 등 기존 남북합의의 핵심적 내용은 불포함
 - * 윤석열 정부는 과거 남북정상회담을 ‘쇼’로 폄하, 개성공단 재개, 금강산 관광 재개, 동·서해선 철도·도로 연결과 현대화 추진 등 기존 남북합의 언급 부재
- 대통령이 직접 극단적인 대북 적대인식과 시대착오적 반공주의, 체제 우월의식을 표출하면서, 남북대화 여건을 악화시키고, 긴장 고조 야기
- 윤대통령은 당선 후 북한을 주적으로 규정하고(’22.4.14.), 공산전체주의 세력과의 대결을 주장해왔으며, 사실상 흡수통일 의사 천명
 - * 윤대통령은 통일부 업무보고시 “남쪽의 체제와 시스템 중심으로 통일이 되는 게 상식”이라는 입장을 밝히고(’23.1.27.), 8.15 경축사(’23.8.15.), 인천상륙작전 기념식(’23.9.15.) 등에서 공산전체주의 세력의 위협 지속 강조
 - * 북한은 윤석열 정부 출범 이후 대남관계를 ‘대적투쟁’으로 전환(당중앙위 제8기 5차 전원회의, ’22.6.10.)
 - 통일부 남북 회담·교류·협력 조직의 사실상 해체는 그 자체로 남북 대화 및 관계개선 의지 부재를 의미, 법률로 규정된 통일부 본연의 임무 방기
- 결과적으로, 윤석열 정부 출범 후 남북관계는 역대 최악 상태 진입: △남북대화 단절 장기화 △강대강 대결국면 형성·지속 △우발적 충돌 가능성 증대
- 남북회담은 2018년 12월 이후 5년 넘게 중단 상태로, 이는 1971년 남북대화 시작 이래 역대 최장 중단 기간이며, 2023년 4월 7일 이후 남북통신연락선도 단절된 상태
 - * 과거 남북회담 최장 단절 기간은 1980년 8월부터 1984년 4월까지 약 3년 8개월 (1983년 10월 아웅산 테러사건에도 불구하고, 6개월후 남북회담 개최)
 - * 문재인 정부 시기, 2018년 12월 이후 공식 남북회담은 중단되었지만, 임기말까지 남북 정상 간 친서 교환이 있었고, 남북통신연락선 가동
 - 남북이 서로 ‘적’으로 규정하는 가운데 강대강 군사적 대결 국면이 형성되었고, 긴장 고조 상황 반복적 발생. 특히 북한의 각종 무기체제 시험·과시 시기 그리고 한미·한미일 연합훈련과 美전략자산 한반도 전개 시기, 반복적인 긴장 고조
 - 남북 간 최소한의 소통도 없는 상황의 지속은 위기관리 능력 부족을 의미하며, DMZ

또는 NLL 인근에서 우발적 군사 충돌 가능성 증대

- * 특히 2023년 11월 21일 북한 정찰위성 발사에 대한 윤석열 정부의 9.19 군사합의 일부 조항 효력정지 조치에 북한이 9.19 군사합의 사실상 전면 철회로 맞대응하면서, 접경지역 긴장고조 및 충돌 가능성 증가
- * 김정은 위원장이 2024년 1월 16일 시정연설에서 NLL을 부정하고 북한이 정한 경계 침범을 전쟁도발로 간주한다는 입장을 밝힘에 따라, NLL 인근 긴장이 더욱 고조될 전망

(4) 평화통일 기반 조성

- 윤석열 정부는 평화통일 토대 마련이라는 목표와 달리, 남북 간 대립·대결 및 남한 내 분열 조장
 - 윤대통령은 남북관계를 안정적으로 관리하면서 ‘평화적 통일’을 위한 기반을 조성해야 할 ‘헌법적 의무’에도 불구하고, “전쟁 준비”, “일전 불사 결기” 발언 등 호전적 입장(2022.12.29., 2023.1.1.)과 대결주의 대북정책을 견지하면서, 남북 대립·대결 조장
 - 윤석열 정부는 집권 초부터 ‘탈북 살인자 복송사건’ 등 대북이슈를 정치화하고, 또한 윤대통령이 공산주의를 맹종하는 반국가세력이 민주주의 운동가로 위장하여 활개친다는 과거 유신시대 ‘멸공’과 같은 시대착오적 주장을 피력하면서(2023.8.15.), 대북 정책 관련 남한 내 분열·갈등 조장
 - * 윤석열 정부는 이념 위주 정책과 구태의연한 색깔론을 펼치면서, 사회통합 과제는 외면하고 북한 문제를 국내정치에 활용하는 양상을 뚜렷하게 보임
- 결과적으로, 윤석열 정부 출범 이후 평화통일 기반은 더욱 약화: △남북 대립 격화 △남남 갈등 심화
 - 남북 간 적대인식이 심화되고 상호 간 위협적 언사와 행동이 두드러지면서, 평화적 통일의 기반은 더욱 약화
 - 대통령이 직접 시대착오적인 색깔론과 반공주의 기치를 들면서, 진보층과 보수층, 청년·미래세대와 노년층 사이에 북한 및 남북관계 관련 인식의 격차, 갈등 심화 초래
 - * 남남갈등의 완화가 평화·통일 공감대 구성을 위한 중요 과제임에도 불구하고, 오히려 갈등과 분열 조장

2. 외교정책

(1) 총평

○ 외교전략 좌표 설정의 문제

- 우리의 전략 가치와 역량에 대한 과소평가로 인해 미일 일변도 편향외교 심화
- 미일동맹의 하부단위화 및 대중 견제의 전방기지화 자임
- 역대급 경제위기에 이념 및 진영 외교로 장단기 경제적 손실

○ 추진방식: 국민 및 국회 무시, 졸속, 일방적 퍼주기 마이너스 외교

- 급격한 외교안보 전략 수정으로 외교정책의 연속성 및 지속가능성, 한국외교에 대한 대외적 신인도 하락에 악영향

○ 잠정 결과: 장단기 국익 및 전략적 자율성 훼손

- 신냉전을 전제로 한 배제와 봉쇄의 퇴행적 갈라치기 외교로 불확실성 및 불안정성이 증가하는 세계질서에 능동적이며 민첩하게 대응할 수 있는 외교 역량 및 운신의 폭을 스스로 제한

(2) 한미관계: 일방적 편승외교

○ 통상적 한미동맹 강화를 넘어 미국의 전략적 이익과 한국의 중장기 국익을 일체화하려는 종미/사대적 흐름으로 진행 중

- 미국의 주요 동맹국 및 파트너국가들은 미중 전략경쟁에서 최대한 전략적 자율성 확보에 방점을 찍는 것과 대조적

○ 미국의 선의에 기대, 원하는 바를 선제적으로 들어주는 외교

- 바이든 정부의 가치외교는 국제체제 유지 경제비용과 군사적 부담을 동맹국에 분산시켜 미국 국내 경제재건에 집중하기 위한 전략으로, 향후 국제질서 유지에 대한 비용 및 역할 분담 요구 폭증할 것으로 예상

- 미국 경제의 상대적 쇠퇴와 중국 포함 신흥국경제 성장의 지경학적 변화에 대한 몰이해

* 2차대전 후 미국 경제 비중 50%이상 → 1960년대 40% → 2000년대 30% → 2022년 25%로 감소. 반면 중국은 성장해 18% 차지. 구매력 기준 브릭스(BRICS)는 G7 초과

- 2001년 이후 '테러와의 전쟁'으로 인한 미국 재정악화는 국제체제 유지를 위해 동맹국의 군사 부담 및 비용 확대를 압박해야 하는 상황 초래

* 2001년 이후 미국의 아프간, 이라크, 시리아 전쟁 등 '테러와의 전쟁'으로 인한 누적 재정 손실액은 8조 달러 이상으로 추산됨⁵⁾

○ 윤석열 정부는 '워싱턴 선언'(2023년 4월)을 외교적 승리로 떠벌리지만 미국은 비확산 체제 공고화 전략의 승리로 평가

- 미국은 한국의 핵무장론을 잠재우고 비확산체제에 가둬두며, 자주국방력 강화를 제어하는 전략 목표에 성공한 것으로 평가⁶⁾
- '워싱턴 선언'은 한국의 핵무장 공식 포기 선언에 가깝고 핵관련 증장기 대미 외교 협상 카드를 쉽게 포기한 꼴
- 나토회원국 수준의 권리를 요구해야 했으나 북핵위기의 긴박성을 핑계로 미국에 요구조차 못한 것으로 판단

* 윤석열 정부는 한미 '핵협의체'(NCG)가 나토 '핵기획그룹'(NPG) 보다 실효적인 것으로 주장하나 NCG는 "협약"에 초점, 실질적 핵기획과 운용은 NPG 보다 약한 것으로 평가

○ 대미 적극 경제외교 실종: 경제문제와 안보문제의 복합적 연계전략 부재

- 안보 부문에서 미국의 요구를 적극 들어주면서도 미국의 대중 반도체 수출 규제 등에 따른 대중 무역적자와 우리 기업 피해에 대한 적극적 보상 요구 전무
- 성급한 중국시장 배제로 장단기 통상 이익 훼손
- 증장기적으로 반도체, 배터리 등 한국의 첨단 기간산업의 미국 현지법인화 국내산업 공동화 위험 증가
- * 미국 인플레이션 감축법(IRA) 전후 삼성, 현대차, SK 등 4대 그룹의 대미투자 발표액 200조원 상회

5) 브라운대학의 'The War Project' 추산으로 참전군인에 대한 향후 30년 동안의 의료지원 비용. 2.2조 달러를 합친 금액 (<https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/BudgetaryCosts>)

6) 2023년 4월 26일, 워싱턴선언 발표 후 미국 국제정치 전문가들의 일반적 반응은 한국의 핵무장 포기를 명시적 선언으로 받아 낸 미국외교팀의 확실한 승리라며 자축하는 분위기. 대표적인 예는 하버드 그래햄 엘리스 교수의 Foreign Policy 기고문. 이 기고문에서 엘리스 교수는 비확산체제를 공고화하기 위한 "팀 USA"의 완벽한 승리라고 주장. Graham Allison, "Why Biden and Yoon's Agreement is a Big Deal" in Foreign Policy, April 27, 2023(<https://foreignpolicy.com/2023/04/27/biden-yoon-summit-nuclear-nonproliferation-us-south-korea/>)

(3) 한미일 삼각 군사협력: 한반도 안보 불안 촉발

- 한일관계 개선은 한국의 대미/대일 최대 외교 협상카드였으나 아무런 반대급부 없이 선제 포기하여 향후 협상 레버리지 상실
 - 중장기적으로 호주에게 핵잠수함 8척을 인계하는 미국-호주-영국의 오키퍼 동맹과 미일 원자력협정에 준하는 동등한 원자력 사용권 지속 주장 필요
- 한반도와 역내 군사긴장 촉발
 - 한미일 대 북중러의 대립을 격화시키는 진영외교는 우리의 외교적 선택지를 좁히는 근시안적 접근
 - 중러는 북한에 대한 경제지원을 확대해 북중러 밀착을 가속화할 것으로 전망
 - 북러 군사협력 강화, 중러 연합 한반도 인근 해상/공중에서의 군사활동 증가 및 정보/사이버작전 활동 또한 증가할 것으로 전망
 - * 북-러의 위성 및 탄도미사일, 군사기술협력 가시화. 한반도 부근 중-러의 연합 군사훈련 증가. 향후 북한 참여 연합훈련 가능성까지 대두
- 원치 않는 지역 무력 분쟁에 휘말릴 위험성 증가
 - 캠프데이비드 정상간 합의(2023년 8월)를 통해 미국은 주한미군을 한반도 이외의 대만 및 남중국해 분쟁에 투입할 수 있는 명분 확보
 - 제55차 한미 안보협의회의(SCM, 2023년 11월)을 통해 주한미군 및 한국군의 인도태평양 방어에 대한 역할 확대 점점 더 구체화
 - 향후 대만 사태나 남중국해에서의 미군작전에 한국군 전력 기여 압력 증가 예상
 - 한미일 삼각군사협력은 주한미군의 '전략적 유연성'을 기정사실화하고 주한미군의 역할을 인도태평양 전체로 확대하는 방향이 될 것으로 예상
- 한국의 방위비 분담 증가 및 미일 방어체계에의 참여 압력 증가 예상
 - 차기 미 대선의 결과와 상관없이 한국에 대한 역내 지역방위 역할 분담 및 주한미군 역할 변경에 대한 압박 강화할 것으로 예상
 - 중장기적으로 싸드배치를 넘어서는 수준의 중러 초음속미사일 대비 미일 주도 미사일 방어체계에의 참여 요구도 증가할 것으로 예상

- * 캠프데이비드 한미일 정상회의 ('23, 8월)에서 바이든-기시다는 초음속미사일 관련 미사일방어체제 강화 재강조

(4) 한일관계: 마이너스 굴욕외교의 전형

○ 일본의 호의에 기댄 일방적 퍼주기

- 일본 기시다 정권이 역사문제 해결의 반대급부로 제공한 것은 반도체 관련 3개 화학물자에 대한 수출규제 해제가 유일
- 윤석열 정부의 대일 외교는 기본적으로 미중 신냉전을 전제하나 미중의 전략적 협력 및 상호견제가 구냉전체제와 달리 복합적 양상으로 전개될 가능성을 간과, 다양한 전개 시나리오에 대비한 **위험회피 전략과 대책** 마련 소홀

○ 일본의 우경화 및 역사 수정주의 용인으로 국가정체성 훼손

- 일본의 우경화 위험성에 대해 안이한 인식과 대응
- * '일본회의'(日本會議, 닛폰카이기)는 1997년 결성된 우익단체로서 자민당 정권과 밀접하게 제휴하며 일본의 제국주의 복원과 과거사 부정, 군사력 강화를 일관되게 주장

○ 일본의 식민지 지배 및 전쟁범죄 용인

- 강제징용 문제에 대한 대법원 판결을 무시한 제3자 변제 방식은 대법원 판결 취지에 반하는 반헌법적 조치
- 일본 가해 기업에 대한 구상권 이행 사실상 포기

○ 평화헌법 개정 및 일본의 군사대국화 용인

- 일본 우익세력의 전략 목표는 전쟁가능한 군사대국화 추진이나 이에 대한 견제는커녕 오히려 적극 동조, 협력하는 굴욕외교 추진
- 아베 총리 이후 일본 정부는 미국 첨단무기 도입 및 대폭적 국방예산 증가를 통해 군비확장 가속화로 전후 평화노선 변화 추구
- * 방위비 증액: 2022년 GDP 1%인 5조 4천억 円에서 2027년 GDP 2%인 약 11조 円으로 2배 증가(2022년 기준)해 5년 누적액 총 43조 円 예상

- 일본은 2022년 12월 3대 안보문서를 개정해 ‘적기지 반격능력 보유’를 명시
- * 군비증강: ① 장사정 미사일의 단계적 보유, ② 미 IAMD체계와 연동해 통합방공미사일방어(IAMD) 체계 구축

○ 반영구적인 후쿠시마 핵오염수 투기에 대한 용인

- 30년 이상 반영구적으로 지속될 핵오염수 투기를 오히려 지지

○ 만성적 대일 무역구조 해소를 위한 실용적 대안 마련 부재

- 2000년대 초반 이후 대일 무역적자폭이 급격히 증가
- * 대일 누적 무역적자액: (1) 2000년부터 2022년: 5,415억 달러 (한화 약 700조원),
(2) 2000년 이후 연평균 235억 달러 적자 (한화 약 31조원)
- 한일 경제협력 확대는 만성적 무역적자 구조를 해소할 수 있는 중장기 대책과 전략 하에서 추진되어야 하나 이에 대한 문제의식 자체가 없음

(5) 한중관계: 헤징(위험회피) 전략 부재

○ 국내의 점증하는 반중 정서에 기댄 갈라치기 외교 견지

- 중국의 경제 및 군사적 팽창은 중장기적으로 견제되어야 하나 성급히 중국을 적으로 돌리는 것은 전략적 담대함이 아니라 전략적 무모함임

○ 성급한 중국 배제, 미국 일변도 외교좌표 설정으로, ‘개방형 통상국가’로서의 장단기 국가 이익 훼손

- 중국이 최대 무역흑자국에서 최대 무역적자국으로 전환
- * 윤석열 정부 출범 후 15개월 연속 대중 수출 감소, 11개월 연속 무역적자. 중국은 한국 반도체 수출의 약 60%를 차지. 1993년부터 2021년까지 전체 무역흑자에서 86.0% 차지
- 미국의 대중 반도체 수출규제로 중국 진출 우리 기업의 생산기반 위축
- * 삼성전자 시안 공장은 낸스플래시 제품의 약 40%, SK하이닉스 우시 공장은 D램 제품의 약 50%를 생산

- 중국은 한국을 한미일 삼각협력의 가장 약한 고리로 판단, 유화책보다는 강공책을 통해 길들이기 대상으로 삼을 가능성 농후
 - 특히 한국의 대중 무역/경제 의존도를 영향력 행사의 레버리지로 사용할 가능성 농후
 - 중국산 희토류 및 중요광물 자산에 대한 높은 의존도로 중단기 경제적 취약성 노정 가능성 높음
 - * 중 희토류 수입의 50% 이상, 배터리 핵심 소재의 80% 이상 중국 의존. 최근 자동차 배터리 핵심 소재의 대중국 의존도 오히려 증가. 개별소자 반도체 부품, 메모리 반도체, 금속 소재 및 다이오드의 대중 수입 의존도 40%
- 윤석열 대통령의 대만문제에 대한 경솔한 언급으로 실익 없는 분란 야기
 - 미국이 확대재생산 하는 중국의 대만 침공 시나리오에 편승해 “힘에 의한 현상변경 반대” 천명 (4월 19일 로이터 인터뷰)
 - 미국의 인태전략에 보조를 맞춘다는 의도로 읽히긴 하나 실익이 없는 발언. 미국도 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 지지 정책 견지
 - * 바이든 대통령도 대만 유사시 군사개입을 통한 방어를 천명하긴 했으나 관련 외교안보 참모들은 적극 진화에 나서는 해프닝 반복
 - 대만사태나 남중국해에서의 미군작전에 한국군 전력 기여 및 참여 압박 시 부담으로 작용할 발언으로 평가

(6) 한러관계: 30년 북방외교의 성과 물거품

- 지정학적 이해관계가 다른 유럽 및 미국의 대러 제재에 적극 동참함으로써 장단기 경제 이익 손실 및 북방외교 성과 물거품
 - 우크라이나 재건 참여를 명분으로 내세우나 재건 참여는 불확정적이나 1990년 한-러 수교 이후의 양국 협력 및 관계발전 훼손은 확정적
 - * 한러 교역은 1990년 수교시 10억불 미만에서 2019년 223억불로 25배 증가. 러시아는 한국의 10위 교역대상국
 - 미국 포함 G7 및 30여 개국 러시아 주요 기업 투자금지와 대형 은행 제재 등 역사상 가장 강력한 경제제재 부과
 - 하지만 중국, 인도, 아세안국가들(싱가포르 제외), 멕시코, 브라질, 이스라엘, 아랍에미레이트, 세르비아, 중앙아시아 국가 등 120여 개국 대러 경제제재에 미참여

- 특히 인도는 유엔에서 러시아 관련 결의에 계속 기권하며, 러시아 원유 수입 비중을 이전 1% 미만에서 20% 수준으로 늘리고 대러 제재로 인한 수출공백도 활용중
- 우크라이나 지원 중단 문제는 2024년 미 대선에서 주요 쟁점이 될 것이며 공화당으로 정권 교체시 미국 지원은 사실상 중단될 것으로 판단

○ 우크라이나에 대한 살상무기 제공으로 러시아를 적으로 만들고 북-러 군사협력 가속화 촉발

- 미군에 대한 판매 및 대여의 형식이긴 하나 살상무기 제공은 전략적 패착. 반대급부로 한국이 미국으로부터 얻은 군사적 이익이 거의 없음
 - * 한국의 155mm 포탄 60만 발 미군 판매 및 대여로 제공
- 러시아는 유엔의 대북제재에 참여할 의사가 없음을 노골화하며 김정은-푸틴 정상회담 (2023년 9월 13일) 이후 북러 군사협력 가속화
 - * 북-러의 연합훈련 및 위성, 탄도미사일 및 핵잠수함 관련 군사기술 협력 가능성 증가

(7) 한-아세안-인도관계: 경제지형 변화에 둔감

○ 미일 및 안보/이념 치중 진영외교로 아시아지역 경제외교에 소홀

- 아세안은 미국이나 유럽연합, 일본과의 무역 규모에 비해 현저히 중요해짐
 - * 2022년 수출에서 동남아 26% 비중이 중국 비중과 같으며, 대일 수출의 4배, 미국+EU 수출액과 맞먹는 규모로 증가
 - * 베트남으로의 수출 비중이 대일 수출 규모의 2배, 대미 수출 규모의 50% 이상, 27개국 유럽연합 전체로의 수출 비중과 비슷한 수준으로 증가

○ 인도의 중요성 증가에도 이렇다할 외교 및 경제전략 부재

- 인도는 2023년 기준 명목 GDP 기준, 프랑스와 영국을 제치고 5위권에 진입. 2027년까지는 일본과 독일을 제치고 세계 3위의 경제대국이 될 것으로 예상됨
- 특히 인도의 현재 GDP는 2031년까지 두 배 이상 증가할 것으로 전망되는 바, 2030년 8조 4천 억 달러 수준의 GDP 규모로 성장 예측

3. 국방정책

(1) 총평

- 윤석열 정부는 대화보다는 군사 일변도의 강경 대응을 고수하고 있어 한반도의 전략적 불안정성을 높이는 강경책을 고집
- 억제력 강화와 함께 대화를 통한 한반도 상황의 안정적 관리 노력이 미흡하며, 억제력 강화도 불필요하게 대북 자극과 군사적 긴장을 고조시킬 수 있는 무력시위 성 조치에 역점
- 북핵 대응 노력이 실질적 억제력 증진보다는 위기 고조와 군비 경쟁만 촉발하고 있는 이유는 3축 체계와 확장억제 조치에 내재되어 있는 문제점 때문
- 윤석열 정부는 3축 체계와 확장억제 강화 노력이 초래할 수 있는 부작용에 대한 인식이 없이 맹목적으로 억제력 강화에만 매진하는 모습

(2) 북한의 핵무력 고도화

- 북한의 핵무력 고도화 지속과 한미의 강경 대응이 맞물려 한반도 안보딜레마가 심화되고 군사적 긴장 고조
- 북한은 하노이 회담 결렬 이후 다종의 핵미사일 역량 발전에 매진, 실질적 핵보유국으로 지위를 굳혀가고 있고, 비핵화 전망은 매우 불투명
 - 미국 본토를 향한 ICBM 개발에 매진했던 과거와 달리 최근엔 한반도와 그 주변을 겨냥한 단거리 미사일 개발 등에도 역점
 - 핵 무력 법령에서 나타나듯이 북한은 핵무기를 ‘최후의 억제’(deterrence) 수단을 넘어 ‘핵전쟁 수행 능력’(nuclear war-fighting capability) 확보까지 추진
- 특히, 윤석열 정부 출범 이후 미사일 시험 발사, 기폭시험, 무인기 침투 등 다양한 형태의 도발과 무력시위 지속

- 윤석열 정부 출범 첫해인 2022년에만 43차례에 걸쳐 무력시위 전개(ICBM, 극초음속 미사일, 중단거리 탄도미사일, 신형 전술유도무기, 초대형 방사포인 KN-25, 소형 무인기 침투 등)
- 2023년에도 KN-25, 화성-15형 ICBM, 전략순항미사일, KN-23 개량형, 잠수함 발사 전략순항미사일(SLCM), 화성-17형 ICBM, 해일-1 핵 무인 수중공격정, 장거리 전략 순항미사일 화살-1, 화살-2, 해일-2 기폭시험, 화성-18형 ICBM 등 20여 차례 무력 시위 실시

(3) 한미의 과잉 억제

- 한미도 북한 핵미사일에 대한 대북 억제력 강화 차원에서 대규모 연합훈련을 실시하고, 특히 미 전략자산을 상시 배치에 준하는 수준으로 빈번하게 전개
 - 2022년엔 F-35A, 핵 항모 로널드 레이건함, 공격 핵잠수함 아나폴리스함(SSN-270), 공격 핵잠수함 키웨스트함(SSN), ‘죽음의 백조’로 불리는 전략폭격기 B-1B 랜서, B-1B, F-22 스텔스기 랩터 등 전개
 - 2023년에도 B-1B, F-22, F-35, 공격 핵잠 스프링필드함(SSN 761), 무인공격기 MQ-9, 전략폭격기 B-52H, 핵항모 니미츠함(CVN-68) 등 10차례 넘게 전개
 - 특히, 워싱턴 선언 이후 부산항에 입항한 전략핵잠수함(SSBN) 캔터키함은 트라이던트 II SLBM 24발 장착이 가능(히로시마 원폭의 1,600발 위력에 해당)
 - 미국의 한 군사 전문가는 핵추진 항공모함과 전략핵폭격기 등 미국 전략자산의 잇따른 한반도 전개가 ‘새로운 표준(New Normal)’이 되었다고 평가
- 또한 한국군은 자체 비핵 억제 역량 확충을 위해 킬체인(Kill-Chain), 한국형 미사일 방어(KAMD), 대량응징보복(KMPR) 등 한국형 3축 체계 구축에 박차
 - F-35A 스텔스기 20대 추가 확보, 전술지대지유도무기(KTSSM) 등의 전력화를 통해 갱도화된 북한 표적 파괴 능력 확충
 - 미사일방어 역량 강화를 위해 패트리엇(PAC-3)에 이어 중거리지대공미사일(M-SAM)을 양산할 계획이고, SLBM 위협에 대응하기 위해 해상기반 요격 미사일인 SM-3급도 도입할 예정

(4) 위기 불안정성 및 군비경쟁 심화

- 윤석열 정부의 강경 대응은 한반도의 위기 불안정성을 악화시키는 위험과 부작용이 내포되어 있다는 점이 문제
 - 북핵 위협이 제기하는 위협의 성격에는 ①억제의 실효성 문제(확장억제, 한국군 비핵억제)와 ②위기 불안정성 문제(의도하지 않은 핵전쟁)라는 두 가지 차원 존재
 - 북핵 위협 고도화로 인해 억제력 강화에만 관심이 집중되고 있으나, 한반도에서의 핵전쟁 위험성은 위기 불안정 문제를 제대로 관리하지 못해 발생할 가능성 농후
- 또한 북한의 핵 무력 고도화와 한국의 첨단 재래식 전력 증강이 맞물리면서 끊임없는 군비경쟁을 촉발하는 문제도 발생
- 윤석열 정부는 오로지 군사적 억제에만 집중, 전략적 불안정성 문제와 군비경쟁 부작용 문제는 방치. 북핵 위협에 대응하는 억제 노력을 경주하는 가운데 한반도의 평화와 안정을 유지해야 하는 이중의 과제에 직면하고 있다는 사실을 간과

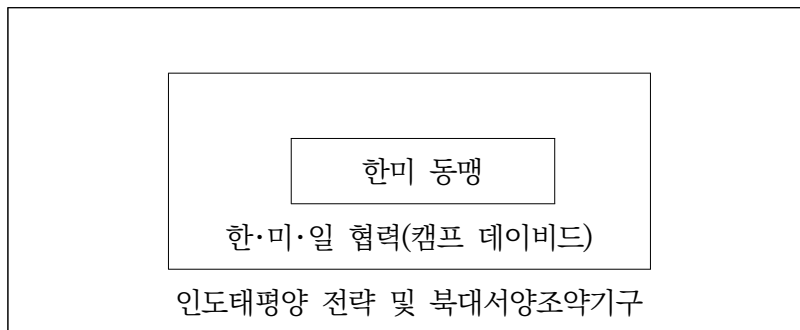
4. 경제안보

(1) 총평

□ 글로벌 중추국가 전략의 3대 불균형

- 윤석열 정부는 경제와 안보를 연계하는 글로벌 중추국가를 지향
 - 한미 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’: 양국 국가안보실이 참여하는 ‘차세대 핵심·신흥기술 대화’ 신설 (반도체, 배터리, AI, 양자기술, 바이오, 우주항공, 원자력, 재생에너지, 환경, 보건 등)
 - 한미일 파트너십(캠프데이비드 원칙): 3국간 공급망 조기경보시스템 시범사업 및 개도국과 회복력 있고 포용적인 공급망 강화 파트너십(RISE) 추진
 - 인도태평양전략: 인도태평양경제프레임워크(IPEF)- 무역·공급망·청정경제(청정에너지·탈탄소·인프라)·공정경제(조세·반부패)

〈그림 II-1〉 글로벌 중추국가: 3중 구조



자료: 저자 작성

□ 경제안보의 3대 불균형

- 경제안보를 주요 국정과제로 설정했으나 잘못된 전략으로 3대 불균형이 발생
 - 안보를 지나치게 강조, 경제를 소홀히 취급: 경제통상 문제의 과잉 안보화로 해외 진출 기업의 경영과 활동에 심각한 제약
 - 정치적 가치와 이념에 집착, 경제적 이익을 경시: 미국의 프렌드쇼어링/앨라이쇼어링에 대한 편승은 국내 투자 축소, 제조업 공동화, 양질의 일자리 유출 등의 부작용을 야기
 - 미국과 일본에 치중, 중국을 배제: 미국, EU, 영국은 디커플링에서 디리스킹으로 기조를 변화했지만, 우리나라만 디커플링을 여전히 유지

○ 3대 불균형으로 수출 부진, 무역적자, 투자 유출 등의 문제가 발생

- 중국과 대립함으로써 우리 기업의 활동이 위축되고 무역 적자가 증가
- 미국의 프렌드/앨라이쇼어링에 일방적 편승으로 투자 유출 심화 및 제조업 공동화 문제 대두
- 일본의 수출통제를 충분한 사과와 보상을 받지 못하고 양보

(2) 안미경미(安美經美)의 경제적 충격

○ 윤석열 정부의 경제안보 정책은 1992년 한중 수교 이후 역대 정부의 정책 기조와 배치

- 탈냉전 이후 역대 정부는 대중 정책에서 경제와 안보의 분리를 견지: △노태우 정부: 북방정책 (한중 수교) △김영삼 정부: 세계화 정책 △김대중 정부: 햇볕정책 △노무현 정부: 동북아균형자론 △이명박 정부: 글로벌 외교강화론 △박근혜 정부: 동북아평화 협력 구상 (한중 FTA) △문재인 정부: 동북아플러스책임공동체
- 안보는 미국, 경제는 중국에 의존하는 안미경중(安美經中)으로 중국의 경제발전에 편승하여 경제성장을 제고
- 1993-2022년까지 지속된 대중 무역흑자는 외환보유고를 증가시켜 1997년 IMF 금융위기 및 2008년 글로벌 금융위기를 빨리 극복하는 데 기여

○ 안보와 경제 모두 미국에 의존하는 안미경미(安美經美)는 경제적 피해를 야기

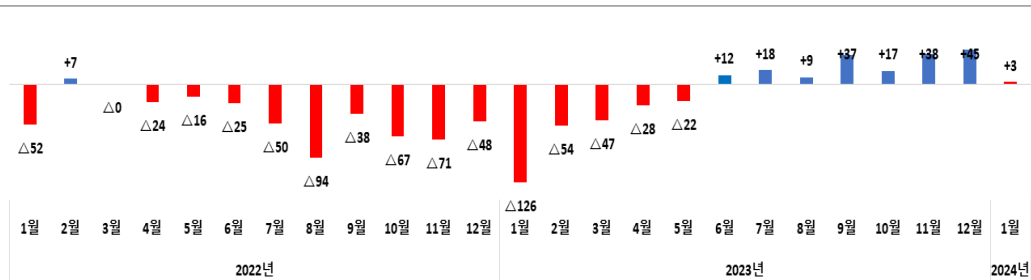
- 2022년 3월 - 2023년 5월까지 무역적자 발생, 그 이후 수출보다 수입이 줄어드는 불황형 흑자 지속
- 한국 반도체·배터리·전기자동차 기업이 미국에 생산시설 건설하는 미국 주도 프렌드 쇼어링/앨라이쇼어링에 적극 편승함으로써 투자 및 일자리 유출, 장기적으로는 제조업 공동화 우려

(3) 수출 부진 및 무역적자

- IMF 외환위기 직전(29개월, '95.1월~'97.5월) 이후 최장기 무역수지 적자(15개월, '22.3월~'23.5월)
 - 2023년 6월 이후 무역흑자로 전환했지만 2023년 12월까지 수출 감소율이 수입 감소율보다 높은 불황형 흑자
 - 1992년 수교 이후 가장 큰 무역흑자를 가져다주었던 대중 교역은 2022년 10월 이후 계속 적자(2024년 1월 수출이 증가세로 반전되었으나 적자는 지속)

〈그림 II-2〉 22.1월 이후 월별 수지

(단위: 억 달러)

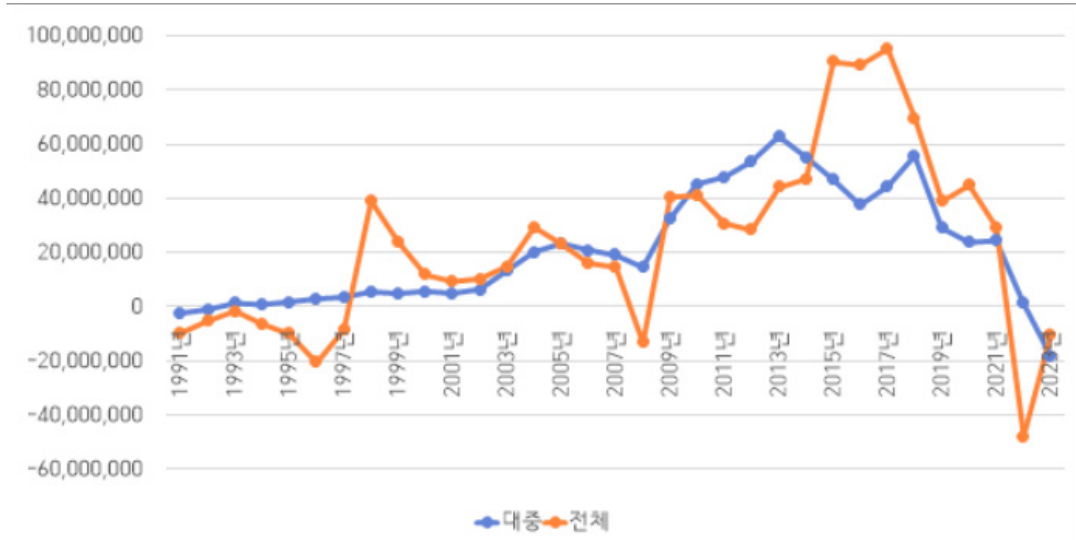


자료: 산업자원통상부, 2024년 1월 수출입 동향 (2024.2.1.)

- 대중 무역적자는 외환보유고 확충에 심각한 장애요인
 - * 중국은 수교 이후 2021년까지 최대 흑자 기여국의 지위를 유지: △1993~2021년 중국은 전체 수출의 22.5%, 수입의 16.9%였으나, 전체 무역흑자의 86.0%를 차지 △1993~97년, 2005~8년, 2010~14년에는 대중 무역흑자가 전체 무역흑자를 상회 △2013년 600억 달러 이상 흑자를 기록한 이후 2년 정도 주기로 150억~200억 달러씩 감소
 - * 1995~7년 이후 처음으로 1년 이상 무역적자(2022년 3월-2023년 5월), 2022년 10월 이후 대중 무역적자가 1년째 지속

〈그림 II-3〉 전체 무역수지 및 대중 무역수지: 1991년 - 2023년

(단위: 천 달러)

자료: 무역협회 (<https://stat.kita.net/>)

○ 무역적자의 원인은 경기적 요인, 구조적 요인, 지정학적 요인의 복합

〈표 II-2〉 무역적자의 원인

	경기적 요인	구조적 요인	지정학적 요인
수출	중국 경제성장 둔화 국제원자재 가격 하락	중국 자금률 상승 중국 생산거점 역할 약화	미국의 대중 제재(반도체) 탈중국 투자
수입	중국산 수입품 단가 상승 (배터리 소재)	중국산 중간재의 고도화 (우회수출용보다 내수용 비중)	중국의 수입 다변화 (미국 동맹국 배제)

자료: 저자 작성

○ 경기적 요인: 중국의 경제성장 둔화

- 2020년 1월 코로나 19 팬데믹이 본격적으로 확산된 이후 2023년 1월 초까지 중국 정부는 전염이 심각한 지역을 한 달 이상 봉쇄
- 이 조치의 여파로 경제활동이 위축되어 2022년 국내총생산(GDP)이 문화대혁명 이후 두 번째로 낮은 3.0%까지 하락

- 중국의 수입이 감소하여 2022년 말부터 우리나라뿐만 아니라 일본, 대만, 베트남에서도 대중 수출이 약 20% 내외 감소
- * 반도체: 모바일·PC 업황 악화로 수요 부진, 메모리반도체 가격 하락
- * 철강: 중국 내 제조업 위축, 기초 인프라 프로젝트 지연 등으로 소비 감소
- * 이차전지: 중국 내 자국산 배터리 시장 점유율 상승으로 수입 축소

○ 산업적 요인: 중국의 산업구조 고도화

- 시진핑 정부는 2013년 취임 이후 중국제조 2025 및 쌍순환 전략을 포함한 다양한 산업정책을 통해 산업구조를 빠르게 고도화
- 제조업 생산에서 중국은 2010년 독일을 제치고 세계 1위에 등극
- 산업 경쟁력에서 중국은 2016년 미국을 추월하여 2위로 부상
- * 중국은 우리나라의 10대 수출품목에 속하는 전자기기, 자동차, 유기화학품 등에서 수입대체에 성공
- * 중국에서 조립·가공되어 해외로 재수출되는 우회수출용보다 중국 내에서 소비되는 내수용이 많아지면서 중국의 수출 증가가 우리의 대중 수출 증가로 이어지는 선순환 구조가 약화
- * 한중 사이에 경쟁하는 산업이 늘어나게 되어, 대중 수출을 증대하기 점점 어려워지고 있는 상황

○ 지정학적 요인: 미국의 대중 제재

- 2018년 미중 무역전쟁 발발 이후 미국은 중국산 수입품에 보복관세를 부과하는 것은 물론 중국의 산업구조 고도화를 제한하기 위한 다양한 제재를 부과
- 미국은 우리나라 수출의 20% 이상을 차지하는 반도체에 대해 첨단 반도체(10나노 미터 이하) 완제품의 대중 수출은 물론 중국 소재 삼성 및 SK 하이닉스 공장에 첨단 생산장비의 반입도 엄격하게 통제
- 2022년 10월부터 미국 상무부 산업보안국은 우리 기업에 1년간 허가 없이 장비를 수입하도록 허용
- 중국이 2023년 5월 21일 국가안보 위협을 명분으로 자국 기업의 미국 반도체 기업 마이크론의 제품 구매를 금지
- 마이클 매콜 하원 외교위원장과 마이크 갤러거 하원 미중전략경쟁특위 위원장은

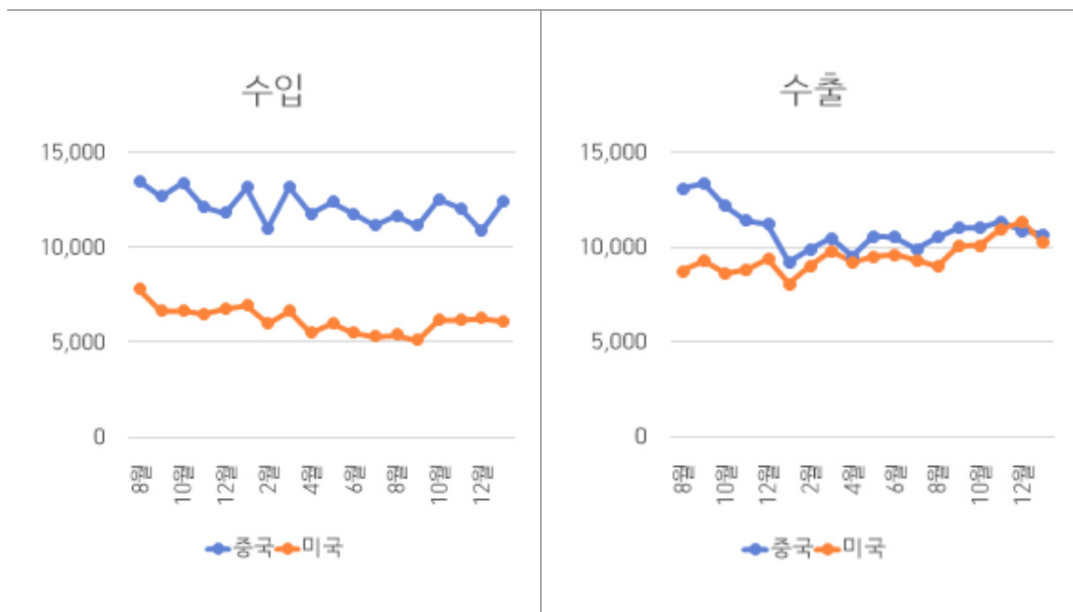
2023년 6월 2일 일본과 한국의 기업들이 마이크론이 잃은 시장 점유율을 가져가지 않도록 일본과 한국과 협력해야 한다고 촉구

○ 대중 및 대미 교역의 변화 추세는 경제안보에 심대한 함의를 보유

- 대미 교역이 대중 교역을 능가하게 되면 안미경중에서 안미경미의 전환이 촉진될 가능성이 다분
- 수출에서는 역전 가능성이 있지만 수입에서는 격차가 유지되어, 당분간 안미경중이 유지될 수밖에 없는 상황

〈그림 II-4〉 대중·대미 수출입: 2022년 8월 - 2024년 1월

(단위: 억 달러)



자료: 산업자원통상부, 2024년 1월 수출입 동향 (2024.2.1.)

- 안미경중에서 안미경미로 전환될 가능성이 아직 불분명

* 수입에서 중국은 미국의 2배 이상의 수준을 계속 유지



국민인식 변화 및 민주당 외교안보정책 평가

Ⅲ. 국민인식 변화 및 민주당 외교안보정책 평가7)

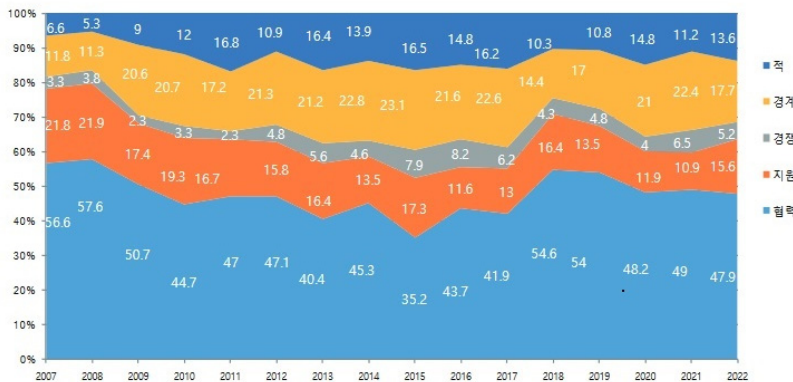
1. 국민인식 변화

(1) 대북인식

- 우리 국민들의 다수는 북한을 협력 대상으로 인식하지만, 남북관계가 악화되는 국면에서는 적 혹은 경계 대상 인식이 증가

〈그림 Ⅲ-1〉 남한 주민들의 대북인식

(단위: %)



〈그림 Ⅲ-2〉 정치 성향별 대북인식 (2022)

(단위: %)

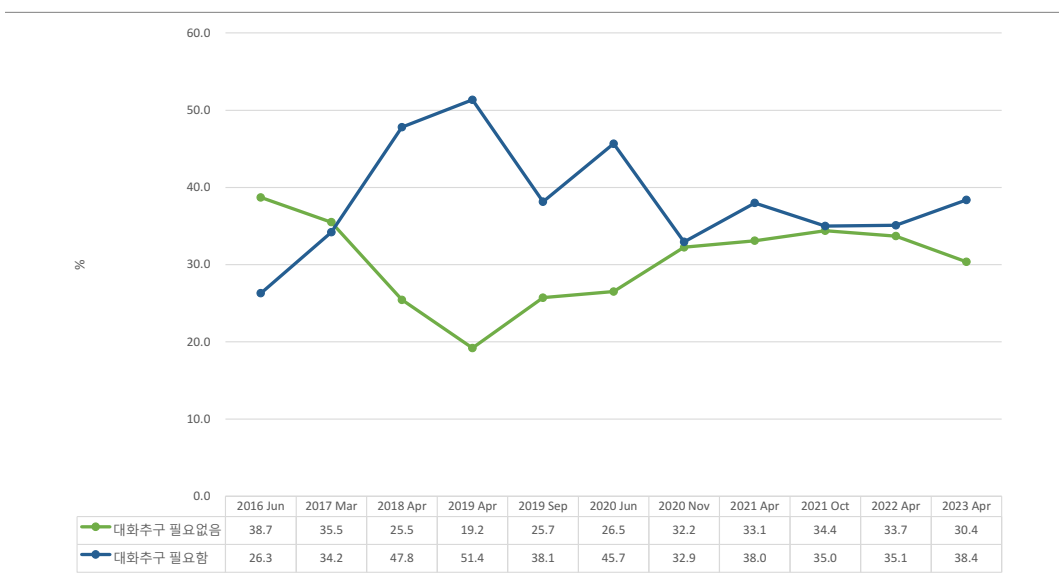
구분	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대상
매우진보	24.1	60.3	3.4	6.9	5.2
약간진보	19.2	51.1	3.9	14.3	11.4
중도	12.3	50.3	7.6	17.4	12.3
약간보수	16.5	39.2	1.7	24.5	18.1
매우보수	15.2	17.4	6.5	37.0	23.9

자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.77, p.80.

7) 이 장의 분석은 서울대학교 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2022)과 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』 (서울: 통일연구원, 2022) 및 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2023』 (서울: 통일연구원, 2023)을 기초로 하되, 사안에 따라 동아시아연구원 및 주요 언론 여론조사 내용 등을 보조적으로 사용함. 특정 시점의 여론 조사보다는 다년간 지속적으로 시행한 여론조사를 중심으로 분석하여 여론의 변화 분석에 초점을 두었음

- 정치 성향에 따른 대북인식 격차가 발견되는데, 보수적일수록 북한을 적대·경계 대상으로 인식하는 비율이 높음
- 2018-19년 기간 중 북한 정권과 대화-타협이 가능하다는 인식이 과반이었으나, 2020년 이후 북한 정권과 대화-타협 가능성에 대한 동의 비율이 크게 감소
- 2009년부터 2022년까지 조사기간 전체를 보면, 남북관계가 극적으로 개선되었던 2018-19년 상황에서 예외적으로 긍정적 기대가 높았던 것으로 볼 수 있음

〈그림 III-3〉 김정은 정권과의 대화 필요성(2016~2023)



자료: 통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2023』

- 통일연구원 조사에 따르면 2018년 이후 대화가 필요하다는 인식이 다수이며, 남북관계가 악화된 2020년 이후에도 근소하게 ‘대화 필요’ 인식이 다수

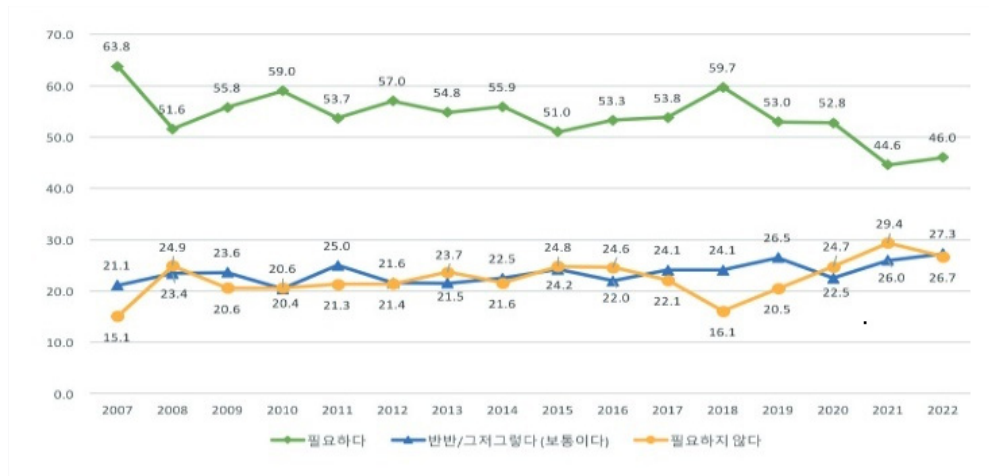
(2) 통일인식

○ 통일이 필요하다는 인식은 지속적으로 감소

- 통일 필요성 공감 의견이 감소하는 추세인 반면, ‘현재대로’ 혹은 ‘평화공존’에 동의하는 의견이 증가추세
- 통일연구원 조사에 따르면, 2020년 이후 영구분단에 찬성하는 비율도 30% 이상의 비율을 지속적으로 유지

〈그림 Ⅲ-4〉 통일 필요성 인식 변화

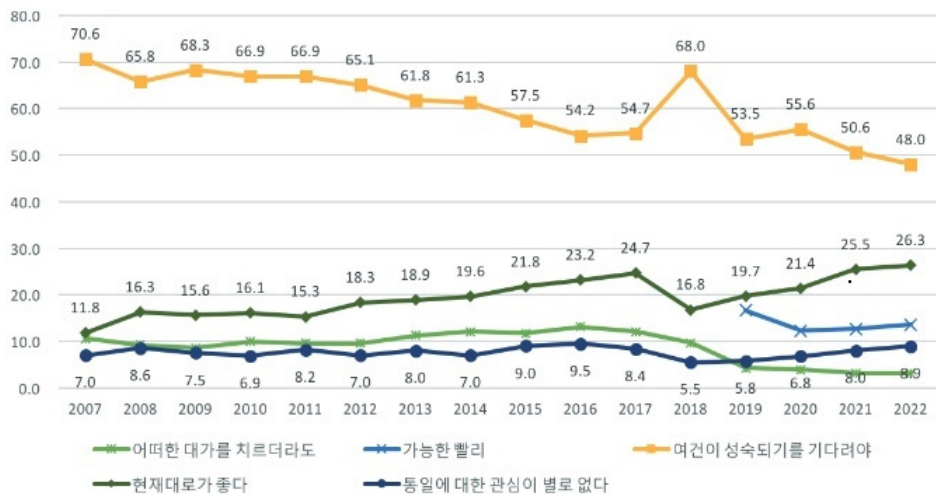
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.31.

〈그림 Ⅲ-5〉 통일에 대한 견해 변화

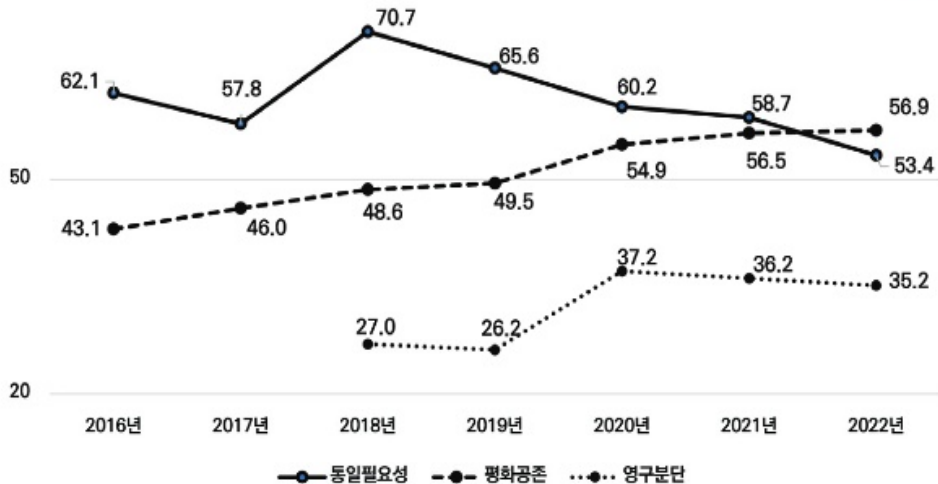
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.43.

〈그림 III-6〉 평화공존 & 영구분단 찬성 비율

(단위: %)



자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 51.

○ 연령대별로 통일이 필요한 이유에 대한 인식은 상이함

- 같은 민족이기 때문에 통일을 해야 한다는 비율은 연령대가 높아질수록 그 비율이 높으나, 2-30대의 경우에도 30% 이상이 같은 민족이기 때문에 통일이 필요하다고 인식

〈그림 III-7〉 연령대별 통일이 필요한 이유

(단위: %)

연령대	같은 민족이니까	이산가족의 고통을 해결해 주기 위해	남북 간 전쟁위험을 없애기 위해	북한 주민도 잘 살 수 있도록	한국이 보다 선진국이 되기 위해서	기타/없다/모름/무응답
19~29세	33.5	13.0	36.4	6.5	10.5	-
30대	32.8	7.8	40.5	4.4	13.2	0.3
40대	44.0	8.4	29.4	5.2	12.7	0.3
50대	46.8	11.3	27.9	5.1	8.9	-
60대 이상	50.3	12.0	26.5	2.8	8.4	-
전체	42.3	10.6	31.6	4.7	10.6	0.6

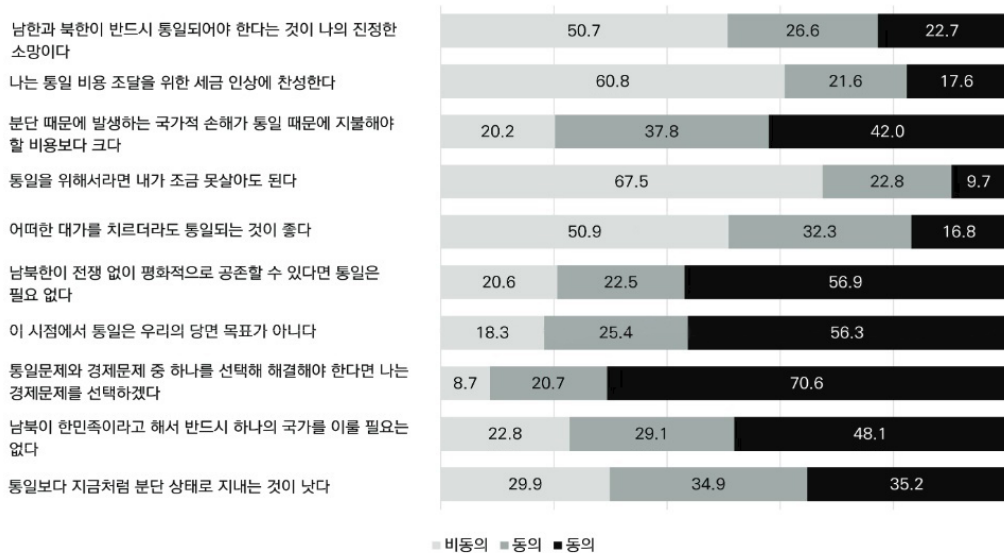
자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.39

- 단 전쟁 발발시 동원 대상이 될 수 있는 2-30대의 경우 전쟁위험 감소를 통일이 필요한 이유로 가장 많이 지적하는데 반해, 40대 이상은 같은 민족이기 때문에 통일이 필요하다는 사람이 다수

- 2-30대가 전쟁위험을 상대적으로 더 크게 느끼고 있으며, 40대 이상의 경우 같은 민족이라는 감성적 통일 관념을 보유
- 또한 20-40대의 경우 한국이 보다 선진국이 되기 위해서 통일이 필요하다는 인식이 10% 이상 존재
- 반면 북한 주민도 잘 살 수 있도록 하기 위해 통일이 필요하다는 것에 동의하는 비율은 전 연령대에서 낮은 수준

〈그림 Ⅲ-8〉 통일 관련 이슈별 동의 정도

(단위: %)



자료: 통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2022』, p. 112.

- 통일 관련 이슈에 대한 동의 정도를 묻는 질문에 대한 동의 비율은 위 그림과 같음
 - 대체로 세금을 더 부담하는 등 통일로 인해 자신의 부담이 증가하는 것에 동의하지 않는 경향이 두드러짐
 - * 통일로 인한 경제적 부담을 꺼리는 인식은 통일이 개인(자신)보다 국가에 더 이익이라는 인식과 수렴
 - * 2022년 조사에서 '통일이 국가(남한)에 이익이다(58.5%)' 비율이, '자신에 이익이다(25.4%)' 보다 2배 이상⁸⁾

8) 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p. 49.

- 통일문제보다 경제문제를 더 우선시 하는 비율이 압도적이며, 통일이 우리의 당면 목표가 아니라는 비율이 과반

○ 북한/통일 관련 정보를 얻는 곳으로는 지상파TV의 비율(37.8%)이 가장 높았으며, 다음으로 종편TV, 인터넷, 케이블TV 순으로 나타남

- 주로 TV를 통해 북한/통일관련 정보를 얻는 반면 신문이나 라디오를 통한 관련 정보 습득 비율은 각각 1% 미만으로 SNS나 메신저를 통한 정보 획득 비율보다도 낮은 수준
- 종편TV 가운데는 JTBC와 TV조선 양강 구도
- 인터넷 포털 가운데는 네이버를 통한 북한/통일 관련 정보 획득 비율이 압도적이며, 유튜브를 통한 정보 습득도 4.9%로 상당한 비율을 차지하고 있음

〈그림 Ⅲ-9〉 북한 통일 관련 정보 의존도

(단위: %, 명)

매체	비율	사례 수	매체	비율	사례 수
지상파 TV	37.8	752	인터넷 (포털, 블로그)	17.0	339
종편 TV	22.9	455	네이버	13.6	271
JTBC	7.8	155	다음	2.2	44
TV조선	9.1	181	구글	1.1	22
채널A	3.9	77	네이트	0.1	2
MBN	2.1	42	라디오	0.6	12
케이블 TV	11.3	225	SNS	3.2	64
신문	0.7	14	트위터	0.3	5
동아일보	0.1	2	페이스북	1.2	23
조선일보	0.2	4	인스타그램	1.7	34
중앙일보	0.3	5	기타	0.1	2
한겨레	0.1	2	메신저	1.4	27
기타	0.1	1	유튜브	4.9	98
지역신문	0.1	2	기타	0.1	1

자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 117.

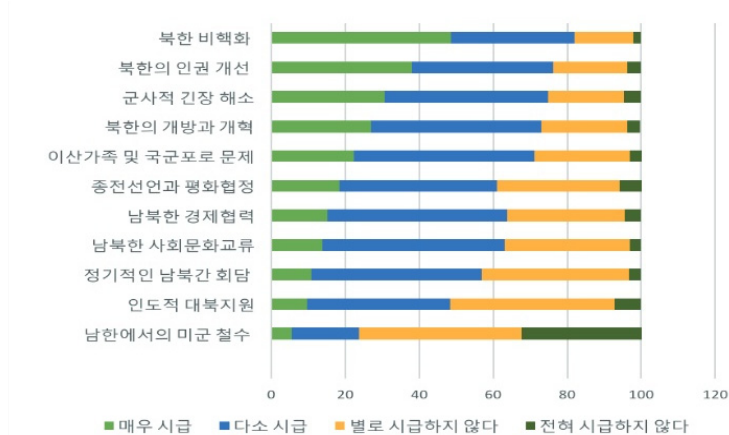
(3) 대북/통일정책 우선순위

○ 2022년 조사에서 북한 문제와 관련된 우선 순위는 북한 비핵화, 북한 인권, 군사적 긴장 해소 등 순서

- 대북 인도지원, 남북회담, 사회문화교류 시급성은 상대적으로 낮음

〈그림 Ⅲ-10〉 대북 사안별 시급성

(단위: %)

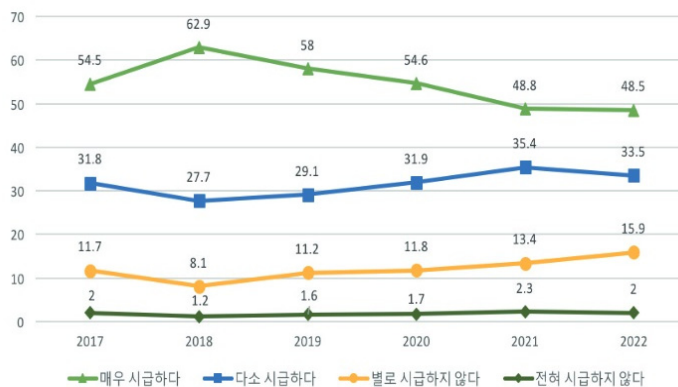


자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p.61

- 2022년 비핵화가 가장 시급한 과제로 지적되었지만, 2018년 이후 비핵화가 ‘매우 시급’하다는 인식은 감소 추세

〈그림 Ⅲ-11〉 비핵화 시급성 인식 변화

(단위: %)

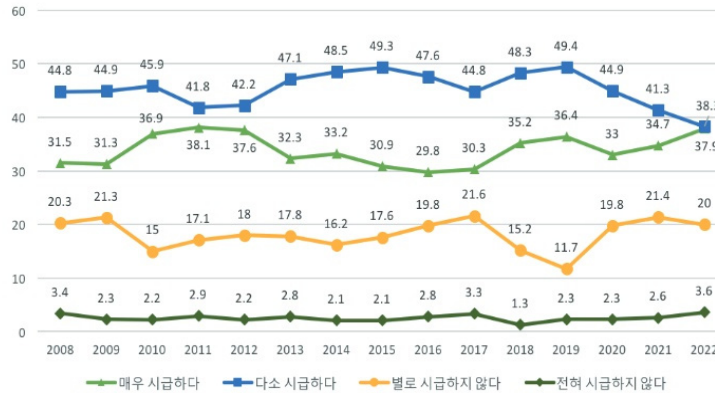


자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p.66

- 북한 인권문제에 대한 ‘매우 시급’, ‘다소 시급’ 인식이 과반

〈그림 III-12〉 북한인권 시급성 인식 변화

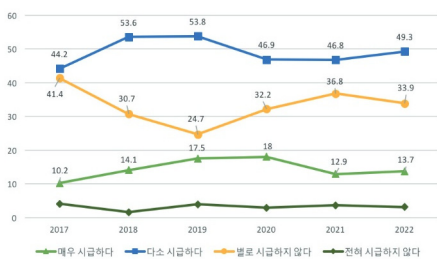
(단위: %)



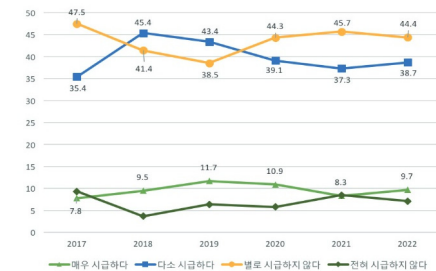
자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p.65

- 남북관계 상황에 따라 시급성 인식이 변화되지만 경험, 정기적 남북회담, 사회문화 교류가 필요하다는 인식이 다수
- 인도지원에 대해서는 2020년 이후 별로 필요하지 않다는 인식 증가

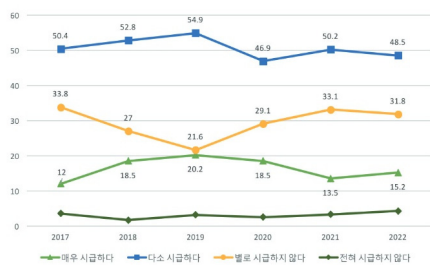
〈그림 III-13〉 사회문화 교류 시급성



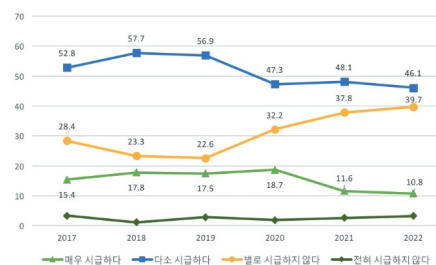
〈그림 III-14〉 인도지원 시급성



〈그림 III-15〉 경험 시급성



〈그림 III-16〉 정기적 남북회담 시급성



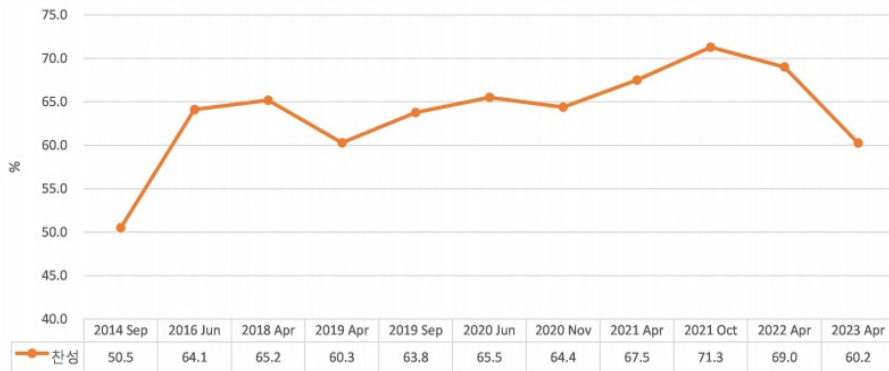
단위: %

자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p.67, 68, 69.

○ 한국의 핵무장에 대한 찬성 여론은 2014년 이후 지속적으로 과반이지만, 2021년 하반기 이후 다소 감소 추세

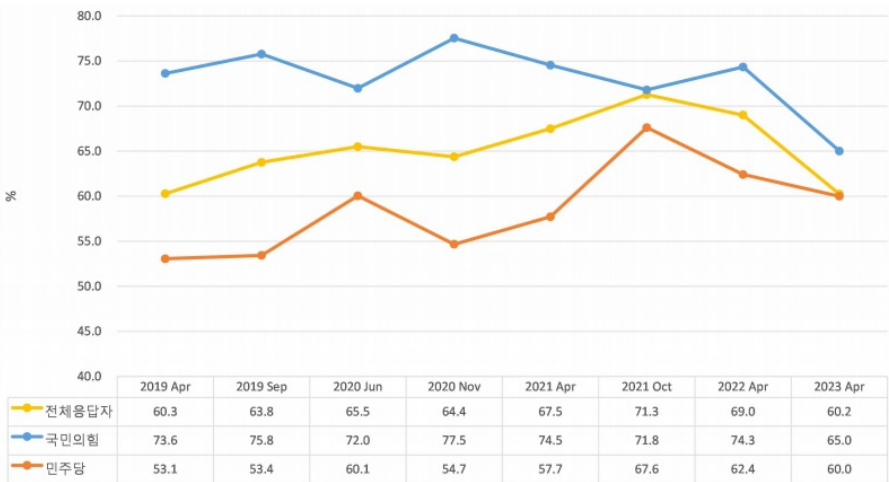
- 정당 지지자 별로 차이가 있지만 자체 핵무장 찬성 비율이 다수
- 하지만 ‘미국의 핵우산이 한국을 보호하고 있기 때문에 자체 핵무장 필요가 없다’는 식으로 조건을 변화시키면 핵무장 비동의 비율이 근소하게 다수로 변화

〈그림 Ⅲ-17〉 한국 핵보유 찬성여론 변화



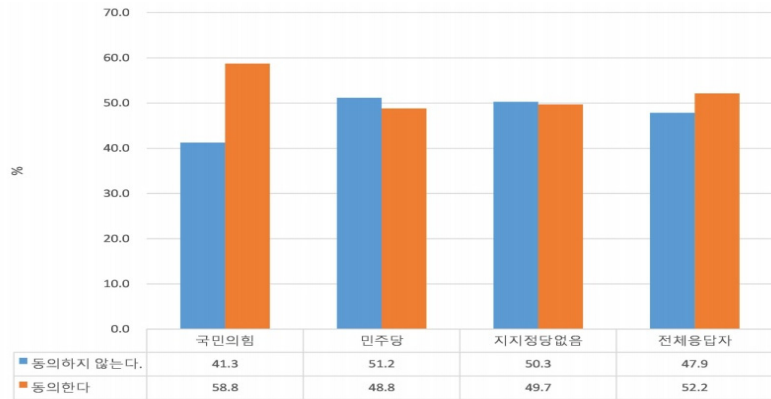
자료: 통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2023』, p. 18,

〈그림 Ⅲ-18〉 지지정당별 핵보유 찬성 비율



자료: 통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2023』, p. 18,

〈그림 III-19〉 확장억제가 작동하기 때문에 핵보유 필요 없다 찬반 비율



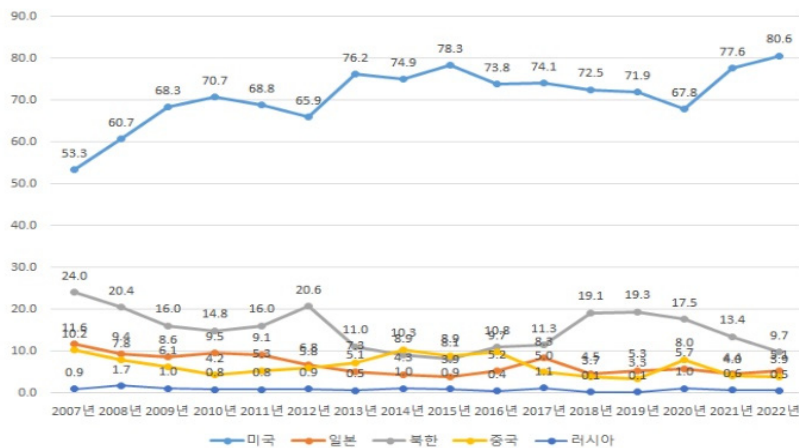
자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2023』, p. 18.

(4) 주변국 관계

- 주변국 가운데 미국에 대한 친밀감 수준은 압도적이며 지속적으로 증가한 반면, 일본·북한·중국·러시아에 대한 친밀감은 미미한 수준
 - 미국 다음으로 친밀감을 느끼는 국가는 북한
 - 가장 위협감을 느끼는 국가는 지속적으로 북한이었지만, 2018년 이후 중국에 대한 위협감과 대북 위협감이 교차

〈그림 III-20〉 주변국 친밀감

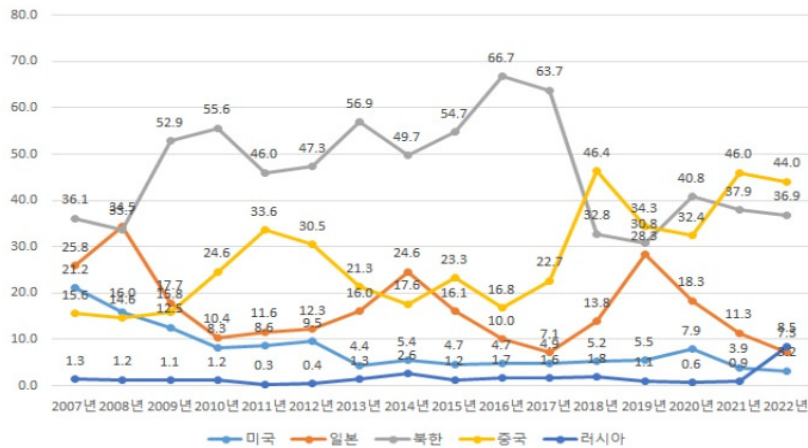
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p. 160, p. 162.

〈그림 Ⅲ-21〉 주변국 위협감

(단위: %)

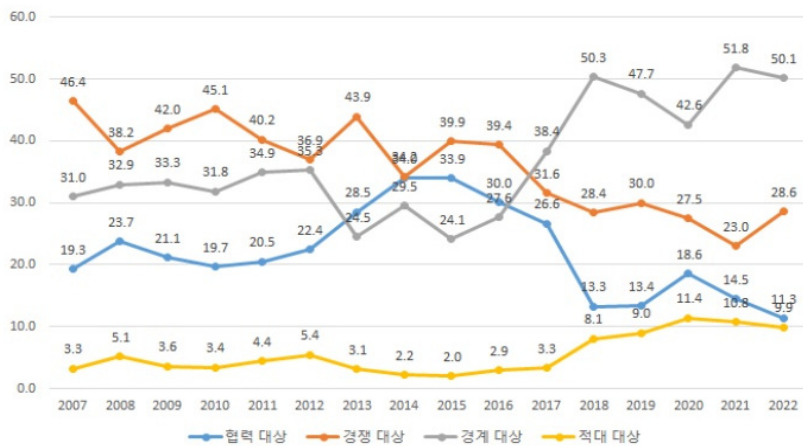


자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p. 160, p. 162.

○ 중국에 대한 국가 이미지는 2017년 이후 경계/적대 대상 비율 증가

〈그림 Ⅲ-22〉 중국에 대한 국가 이미지

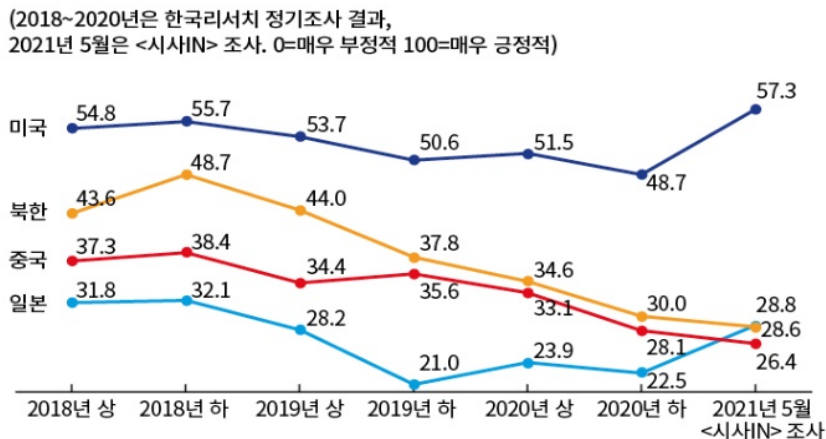
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p. 164.

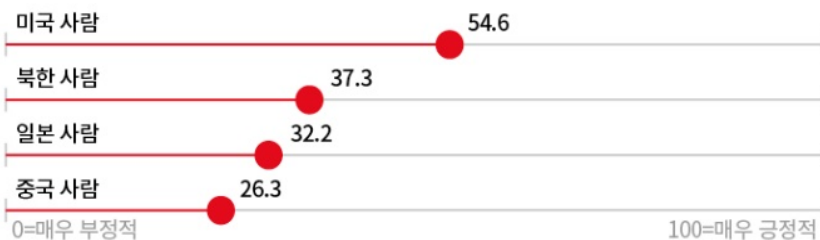
- 다른 여론조사 결과를 보면 중국에 대한 감정은 지속적으로 낮아지고 있으며, 북한보다 중국에 대한 감정이 더 낮음
- 중국 사람에 대한 감정도 역시 미북일중 가운데 최저 수준으로 한국 사람들은 중국이라는 국가는 물론 중국인도 싫어함

〈그림 III-23〉 주변국 감정도



자료: 이오성, “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누굴까?” 『시사 IN』 (2021. 6. 17)

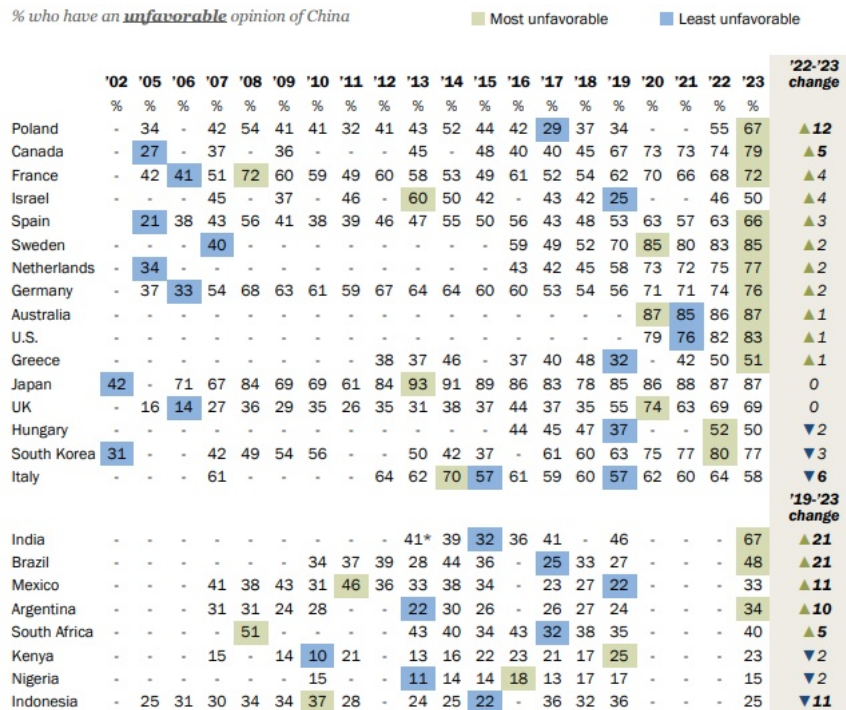
〈그림 III-24〉 주변국 사람에 대한 감정도



자료: 이오성, “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누굴까?” 『시사 IN』 (2021. 6. 17)

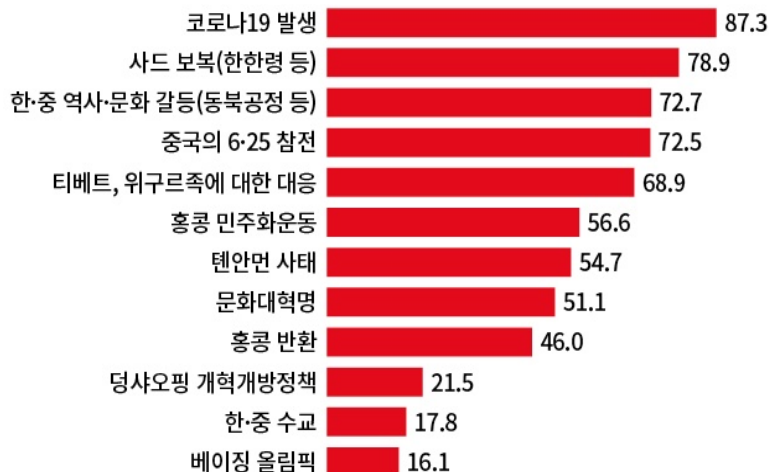
- 2023년 PEW 리서치 조사에 따르면 한국인들의 중국에 대한 비호감도는 77%로 매우 높은 수준
- 2016년 이전 대중 비호감도는 50%를 넘지 않았으나 2017년 이후 빠르게 비호감도가 증가하고 있으며, 이는 사드 보복 및 코로나19 등의 영향으로 추정

〈그림 III-25〉 중국에 대한 비호감도(국가별 비교)



자료: Pew Research Center, "China's Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey" (July 27, 2023), p. 7.

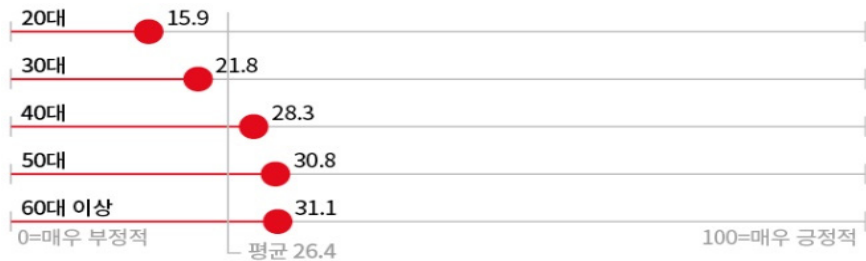
〈그림 III-26〉 주요 사건별 중국에 대한 부정적 인식



자료: 이오성, "중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누구일까?" 『시사 IN』 (2021. 6. 17)

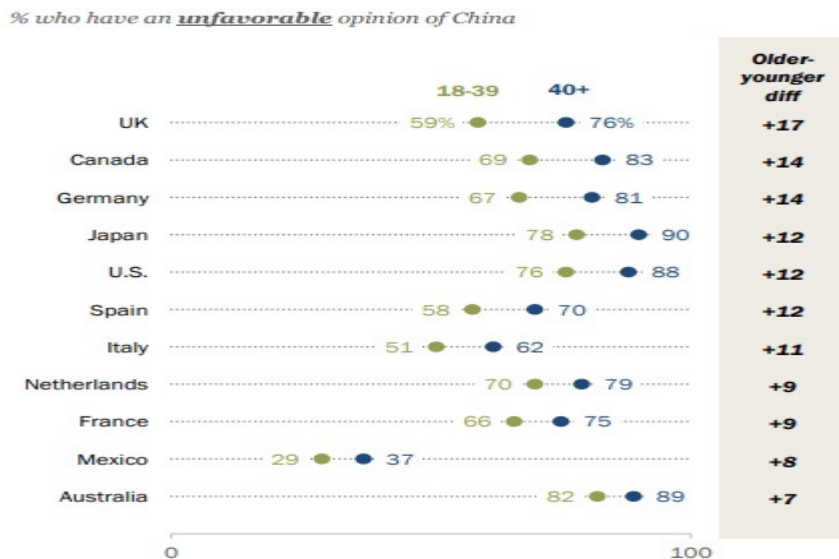
- 연령대별 대중 인식은 젊은 세대일수록 대중 비호감도가 높은 것으로 나타나고 있는데, 이는 나이든 세대의 대중 비호감도가 높은 선진국 추세와 다른 경향

〈그림 III-27〉 연령별 대중 감정도



자료: 이오성, “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누구일까?” 『시사 IN』 (2021. 6. 17); Pew Research Center, “China’s Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey” (July 27, 2023), p. 16.

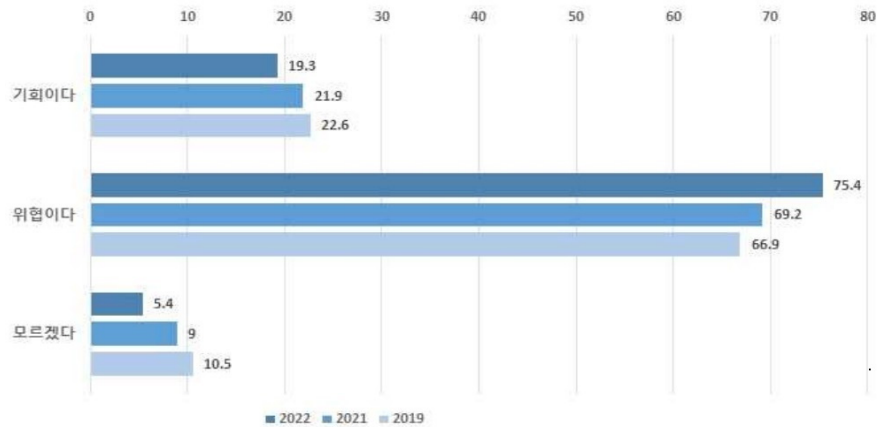
〈그림 III-28〉 40세 전후 세대의 대중 비호감도 비율 격차(고소득 10개국 비교)



자료: 이오성, “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누구일까?” 『시사 IN』 (2021. 6. 17); Pew Research Center, “China’s Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey” (July 27, 2023), p. 16.

- 이러한 인식은 중국의 부상이 기회라기보다는 위협이라는 인식이 증가하고 있는 것과도 연관

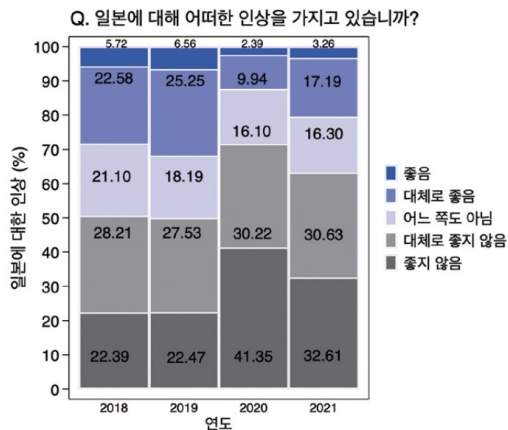
〈그림 Ⅲ-29〉 중국 부상이 한국 경제/안보에 미치는 영향



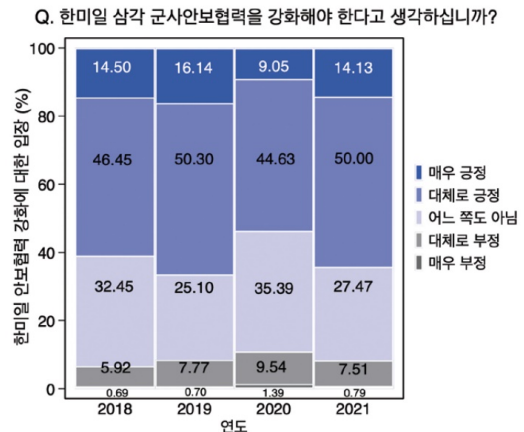
자료: 손열, “한일관계 개선을 촉구하는 국민여론, 정책으로 이어질까?” 『EAI 이슈브리핑』 (2022. 9. 14), p. 9.

- 일본에 대해서는 부정적 인식이 과반이지만, 한미일 군사안보협력에 대해서는 찬성하는 비율이 과반

〈그림 Ⅲ-30〉 대일 인식



〈그림 Ⅲ-31〉 한미일 군사안보협력에 대한 입장



자료: 정상미, “한일관계 개선 및 한미일 군사안보협력에 관한 국민여론분석(2018-2021),” 『IFANS 주요국제문제분석』 2022-46 (2022), p. 8.

- 한미일 군사안보협력 찬성 이유는 ‘한반도의 평화 안정’이 지속적으로 과반이며, 중국 부상 견제라는 응답도 4년 평균 29.63%로 결코 낮지 않은 수준

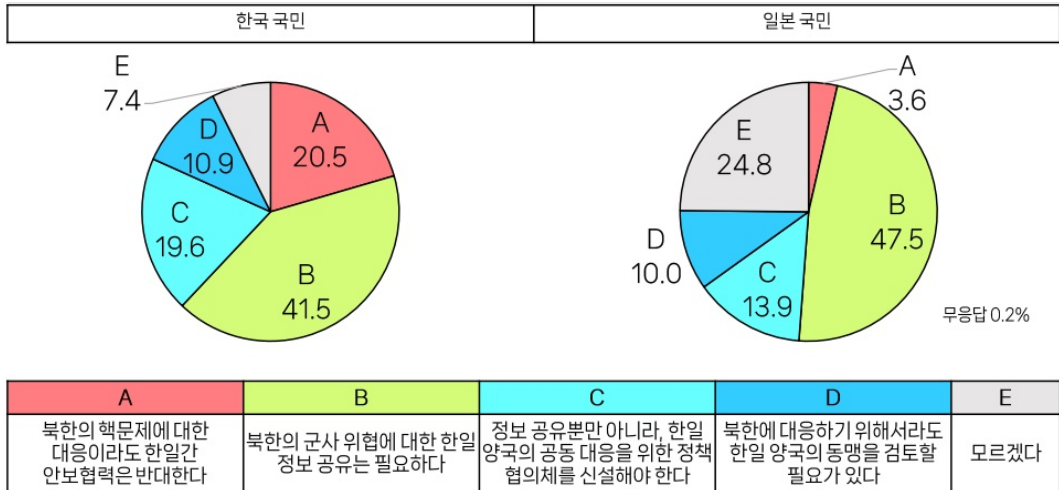
〈그림 III-32〉 한미일 삼각 군사안보협력 필요성 찬성 이유(%)

Q. (한미일 삼각 군사안보협력 강화 필요성을) 긍정적으로 생각하시는 이유는 무엇 때문입니까?					
	2018	2019	2020	2021	평균
한반도 평화 안정을 위해	55.86%	51.78%	55.01%	52.25%	53.73%
중국의 부상을 견제하기 위해	27.65%	30.59%	30.98%	29.28%	29.63%
미국 중심의 지역 안보협력체제를 강화하기 위해	9.78%	11.24%	7.66%	13.29%	10.49%
한일 관계를 강화하는 일환으로 필요하기 때문에	6.60%	6.27%	7.24%	5.18%	6.32%
기타 또는 모름/무응답	0.11%	0.11%	-	-	0.06%
계	100%	100%	100%	100%	

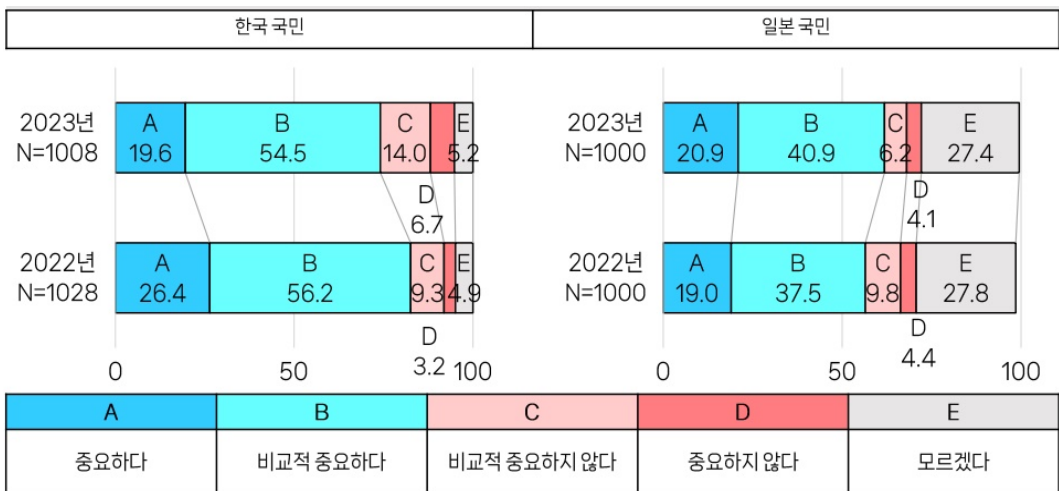
자료: 정삼미, “한일관계 개선 및 한미일 군사안보협력에 관한 국민여론분석(2018-2021)”, p. 10

- 북한의 위협 대처를 위한 한일 안보협력 방향에 대해 한국 국민들의 경우 상당한 비율(20.5%)로 안보협력 반대 입장을 보임
- 한일관계의 중요성에 대해서는 한일 양국 모두 과반수가 중요하다고 인식하고 있으며, 한국 국민들의 중요성 인식 비율이 더 높음

〈그림 Ⅲ-33〉 북한 위협 대처를 위한 한일 안보협력의 방향성 (2023)



〈그림 Ⅲ-34〉 한일관계 중요성에 대한 입장

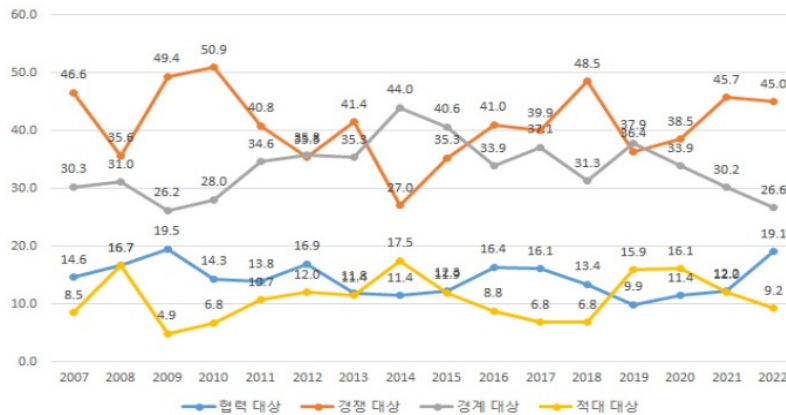


자료: EAI & 言論 NPO, “2023년 EAI-겐론 NPO 한일 국민 상호인식조사: 일본과 한일관계” 『EAI 여론브리핑』 (2023)

- 일본에 대한 국가이미지는 경계 대상이라는 비율이 2014년 이후 지속적으로 감소하는 반면, 경쟁 대상이라는 비율이 증가하는 추세
- 2019년 적대 대상이라는 비율이 높아졌으나, 2020년 이후 적대 대상이라는 인식이 감소하고, 협력대상이라는 인식이 증가

〈그림 III-35〉 일본에 대한 국가 이미지

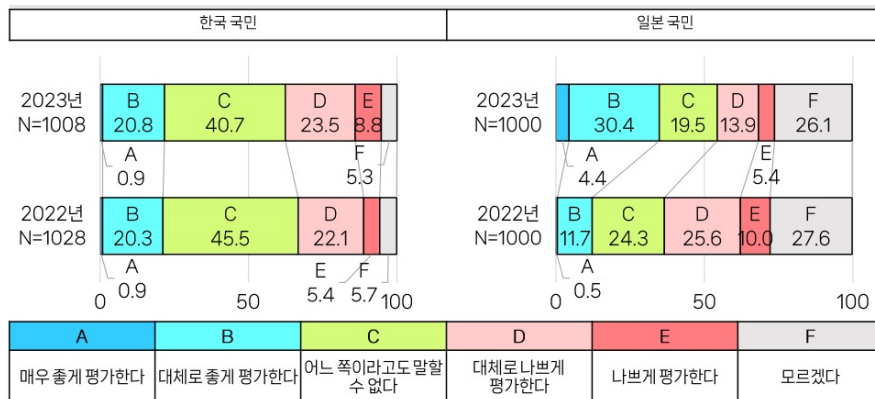
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.166.

- 윤석열 정부의 한일관계 개선 시도에 대해 한일 양국 국민들의 평가는 다소 엇갈림
- 2022년 대비 2023년 조사에서 한국의 대일정책에 대한 우리 국민들의 부정 평가는 증가한 반면, 일본 국민들의 경우 긍정평가가 증가

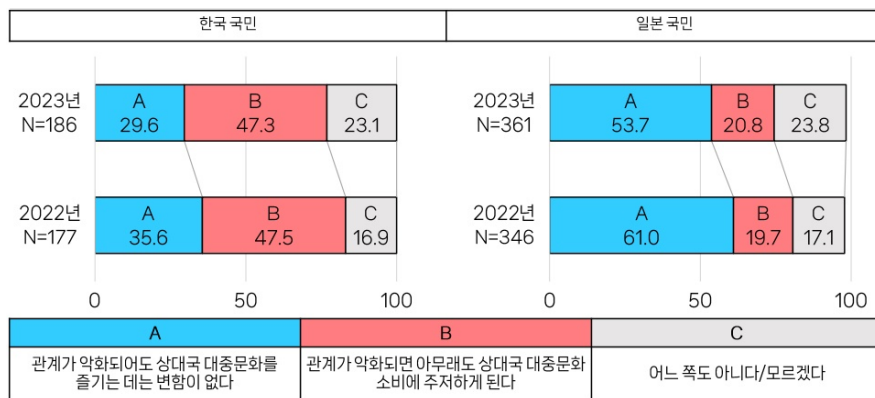
〈그림 III-36〉 현재 한국 정부의 한일관계 개선 태도에 대한 평가



자료: EAI & 言論 NPO, “2023년 EAI-겐론 NPO 한일 국민 상호인식조사: 일본과 한일관계” 『EAI 여론브리핑』 (2023)

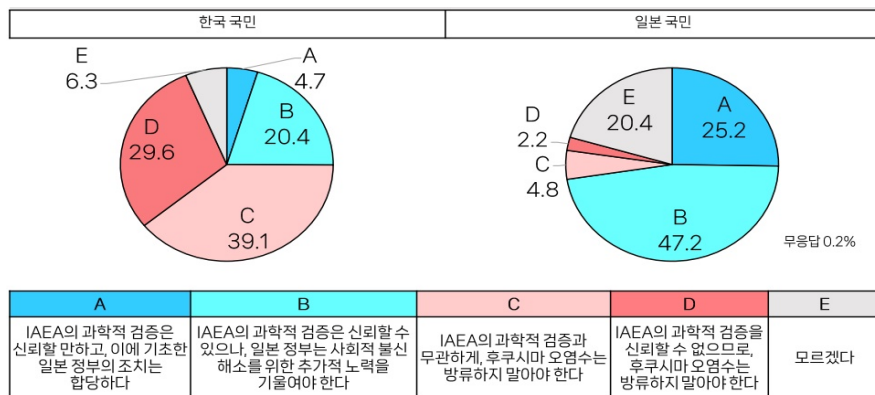
- 한일 양국 관계가 악화되는 경우 상대국 대중문화 소비에 영향을 미치는 비율을 비교하면, 우리 국민들이 일본 국민들에 비해 한일 관계 악화의 영향을 더 크게 받는 것으로 나타남
- 후쿠시마 오염수 방류에 대해서 우리 국민들의 과반수는 반대 입장을 보이고 있으며, 일본 국민들의 경우 과반이 찬성하지만 불신해소를 위한 추가적 일본 정부의 추가적 노력이 필요하다고 인식

〈그림 III-37〉 양국 관계 악화가 상대국 대중문화 소비에 영향을 미치는지 여부



자료: EAI & 言論 NPO, “2023년 EAI-겐론 NPO 한일 국민 상호인식조사: 일본과 한일관계” 『EAI 여론브리핑』 (2023)

〈그림 III-38〉 후쿠시마 오염수 방류에 대한 입장(2023)

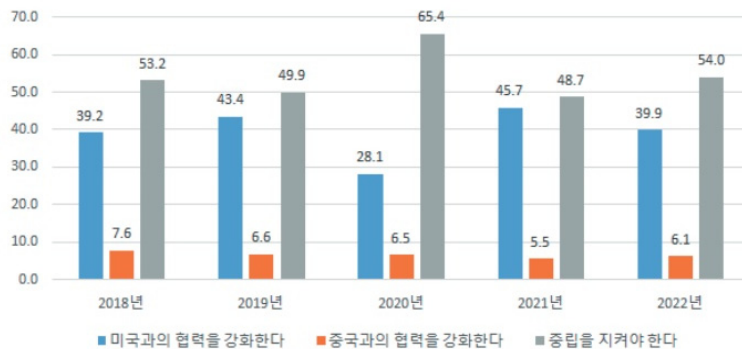


자료: EAI & 言論 NPO, “2023년 EAI-겐론 NPO 한일 국민 상호인식조사: 일본과 한일관계” 『EAI 여론브리핑』 (2023)

- 미중 경쟁 상황에서 한국 외교정책 방향에 대해서는 중립/균형을 지켜야 한다는 비율이 가장 높으며, 미중 가운데 미국과 협력을 선호

〈그림 III-39〉 미중 갈등시 한국의 입장

(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p.175.

〈그림 III-40〉 대미/대중 외교정책에 대한 국민 인식

(단위: %)

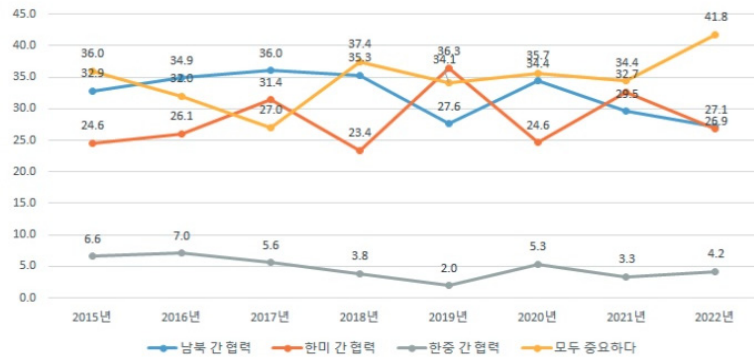


자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 198.

- 남북/한미/한중 협력의 중요성에 대한 인식은 2018년 이후 모두 중요하다는 비율이 가장 높음

〈그림 Ⅲ-41〉 남북/한미/한중 협력 중요성

(단위: %)



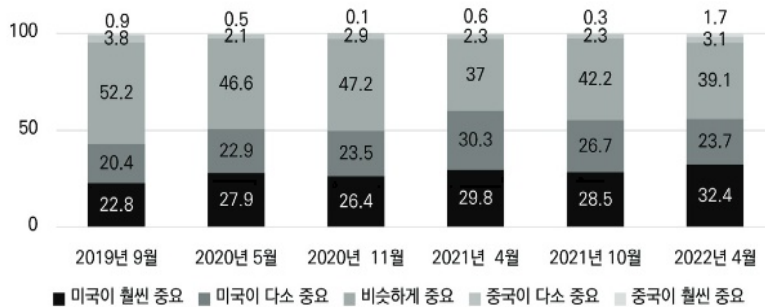
자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p.173.

- 남북협력과 한미협력의 우선 순위에 대한 의견은 2019년을 거치면서 서로 교차하는 반면, 한중협력 필요성에 대한 인식은 낮은 수준

- 우리 국민들은 안보/경제 두 영역에서 미중이 비슷하게 중요하다는 비율이 다수이지만, 상대적으로 중국보다 미국이 더 중요하다고 인식

〈그림 Ⅲ-42〉 미중의 중요성 (안보)

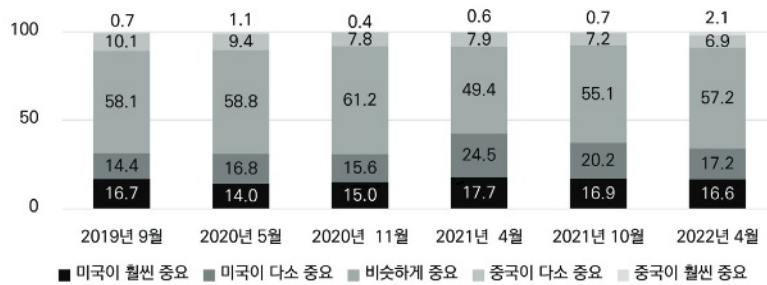
(단위: %)



자료: 통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2022』, p. 195, p. 196.

〈그림 III-43〉 미중의 중요성 (경제)

(단위: %)



자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 195, p. 196.

- 한국 국민들의 한미동맹에 대한 지지는 압도적이며, 지지 정당과 무관하게 90% 이상이 한미동맹 필요성에 동의

〈그림 III-44〉 지지 정당별 한미동맹 필요성

(단위: %)

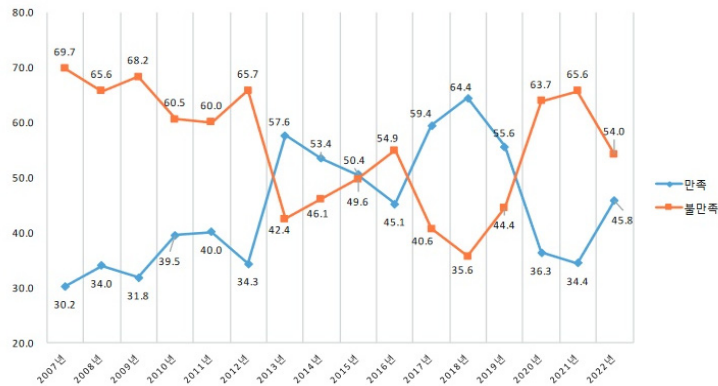
	2019년 9월	2020년 5월	2020년 11월	2021년 4월	2021년 10월	2022년 4월
더불어민주당	93.5	88.9	93.6	90.0	93.9	94.5
국민의힘	92.3	92.3	95.2	96.4	96.4	95.7
무당파	92.7	91.1	93.0	95.2	91.9	93.8

자료: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 175

(5) 정부 대북 정책 만족도

〈그림 Ⅲ-45〉 정부 대북정책 만족도

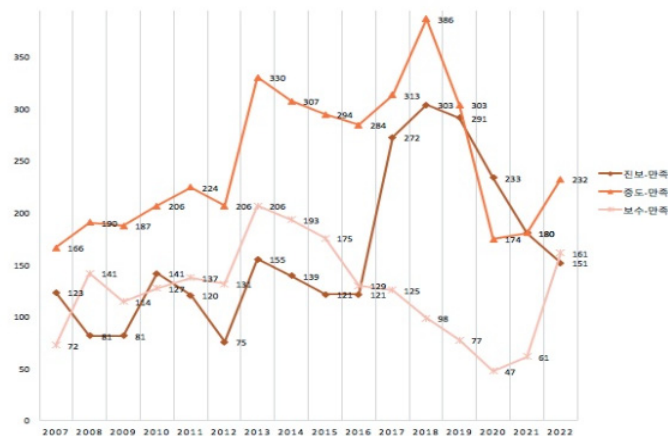
(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p. 100, 101,

〈그림 Ⅲ-46〉 정치 성향별 대북정책 만족도

(단위: 빈도 수)



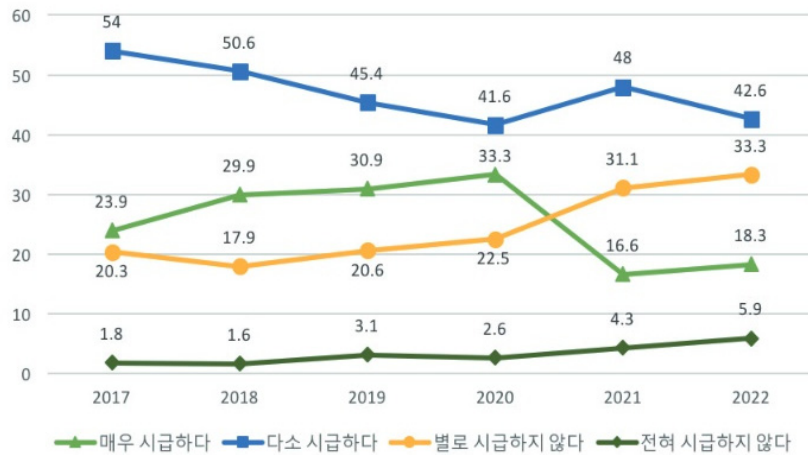
자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, p. 100, 101,

- 정부 정책 만족도는 정권 출범 초기, 남북관계 개선/악화 등 상황 변화에 따라 달라지는데, 이는 중도층의 정책 만족도 변화가 주도
 - 중도층의 정부 대북정책 만족도는 남북관계 개선 시기에 진보층보다 더 높았지만, 남북관계가 악화되자 진보층보다 크게 만족 비율 감소

- 종전선언이나 평화협정이 얼마나 시급한가에 대해서는 시급하다(매우시급 + 다소시급)는 비율이 높았지만, 2020년 이후 시급하지 않다는 비율도 지속 증가

〈그림 III-47〉 종전선언 평화협정 시급성 인식

(단위: %)



자료: 서울대 통일평화연구원, 『2022 통일인식조사』, p. 66.

2. 민주당(문재인 정부) 외교안보정책 평가⁹⁾

(1) 전반적 평가

□ 2018-19년 한반도 평화전환: 문재인 정부 외교정책 평가의 블랙홀

○ 2018-19년 한반도 평화 전환은 문재인 정부 외교안보 정책에 있어 기회이자 부담으로 작용

- 2017년 핵실험과 ICBM 발사 등으로 군사적 긴장이 높은 시기에 정부가 출범하였으나, 2018년 평화전환으로 극적인 반전 계기를 마련
- 하노이 북미정상회담 결렬 이후 경색된 상황을 돌파하지도 못하고, 기존 정책을 전환하지도 못하는 어정쩡한 상태 지속

○ 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북핵협상이 진전 돌파구를 마련하지 못하면서, 외교안보 관련 성과 소실

- 진보진영은 민주당 정부가 남북관계에서 수많은 진전을 이룰 수 있었던 2018-19년 기간 동안 미국의 눈치를 너무 보면서 과감한 정책을 추진하지 못해 성과를 거두지 못했다고 비판
- 보수진영은 처음부터 실패가 예정되어 있던 사안에 대해 북한의 선의를 너무 믿었다는 이른바 ‘가짜평화’라고 비난
- 하노이 이후 북한은 남한 정부의 대미 종속성을 비난하면서, 진보정권에 대한 실망감을 표출
- 하노이 이후 북한의 욕설에 가까운 담화는 우리 국민들에게 모욕적으로 다가왔으며, 이는 보수진영의 대북굴종 프레임으로 이어짐

○ 2018년 평화전환이 너무나 극적이었기 때문에 모든 관심이 여기에 모아졌고, 하노이 노딜 이후 이것은 엄청난 부담으로 작용

- 남북관계라는 좁은 시각을 중심으로 외교안보정책을 추진하다보니, 거시적이고 종합적인 시각이 부족하다는 비난에 취약
- 최초 ‘신북방정책’은 대륙에서 성과를 도출하여 남북관계 개선과 선순환을 이루자는

9) 민주당의 외교안보정책에 대한 평가는 문재인 정부 시기 외교안보정책을 대상으로 함

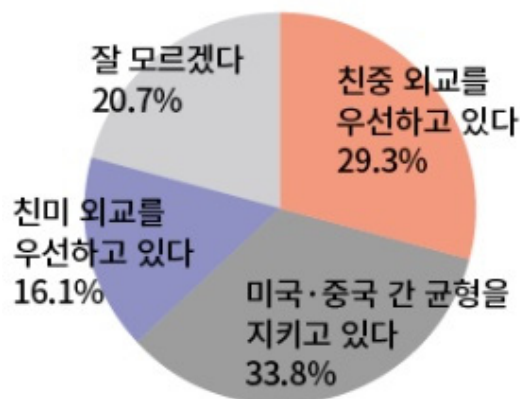
것이었으나, 2018년 성과에 도취하여 남북관계 개선을 우선시한 결과 별다른 성과를 거두지 못함

- ‘신남방정책’은 남북관계 변화와 무관하게 성과 도출이 가능한 전략이었으나, 모든 관심의 초점이 남북관계에 모아지면서 어떤 성과를 거두었는지 국민들이 인지하지 못하는 결과로 이어짐

□ 참여정부 정책과의 차별성 부족

- 문재인 정부 외교안보 정책의 키워드는 ‘평화’와 ‘번영’이었는데, 이는 참여정부 국가안보정책의 키워드와 정확히 일치
 - 문재인 정부 국정운영 5대 목표 가운데 외교안보와 관련된 목표는 ‘평화와 번영의 한반도’
 - 4.27 판문점 선언의 정식 명칭은 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’
- ‘평화’와 ‘번영’이라는 키워드는 그 자체는 물론 민주당 정권의 정책 연속성을 확보한다는 의미에서도 중요하지만, 반대 진영 입장에서는 과거의 정책 비판 프레임을 그대로 사용하는 유인으로 작용
 - 예컨대, 2022년 시사IN 조사에서 문재인 정부의 외교정책이 미중 간 균형을 지키고 있다는 인식이 33.8%로 다수
 - 다만 친중 외교를 우선한다는 인식이 친미적이라는 인식보다 다수여서 이른바 ‘친중 프레임’이 작동하고 있음을 시사

〈그림 III-48〉 문재인 정부 외교정책 평가



- 과거 민주당 정부와 정책 연속성을 유지하는 것은 중요하지만, 과거 정책의 성과와 한계에 대한 정확한 평가에 기초한 차별성 있는 정책을 보완/병행할 필요
 - 이미 진보-보수로 진영화된 국내정치 지형과 남북관계가 진보-보수를 가르는 가장 대표적 기준이라는 현실을 고려할 때, 평화와 번영 등 과거 정부의 키워드를 그대로 사용할 경우 대북정책에 대해 국민들이 가지고 있는 기존의 선입견이 작동할 여지가 큼
 - 외교안보정책과 관련하여 중도층의 동의를 확보하기 위해서는 기존의 프레임에서 벗어난 보다 실용적 키워드를 중심으로 정책 우선순위 및 접근법을 조정할 필요
- 하노이 이후 북한의 달라진 태도, 증가한 핵능력, 그리고 우리 국민들의 인식을 반영한 정책이 필요
 - 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한의 태도를 고려할 때, 향후 진보정권으로의 정권교체가 이루어지더라도 남북관계 진전에는 상당한 시간이 필요할 가능성
 - 외교안보정책의 경우 국민여론을 따라야 하지만, 필요하다면 대국민 설득이 요구되는 영역도 존재한다는 점에서 보다 탄탄한 논리와 성과가 필요
 - 특히 국민들의 의견이 팽팽하게 나뉘는 이슈의 경우, 답론을 어떻게 생성하고 국민들의 동의를 확보할 것인지에 대한 전략 병행 필요

(2) 주변국 관계

□ 남북관계

- 북한의 군사적 위협 대처는 물론이고 북한과 무관한 자체 국방력 강화를 위해서도 일정 정도의 군사력 현대화는 불가피한 것이 현실이나, 우리의 국방력 강화는 북한의 대남불신과 대미 종속성 비난의 원인
 - 예컨대 전시작전권 전환을 위해서는 한미연합훈련이 필요하지만, 북핵협상 진전을 위해서는 연합훈련을 중단해야 하는 딜레마 지속
 - 연합훈련을 중단하고 남북관계 개선 혹은 북핵협상에 주력하면 일방적 대북 유화정책이라는 비난에 취약해지는 상황의 반복
- 하노이 노딜 이후 북한의 거친 담화와 냉랭한 태도에 대한 대응과정에서, 기존 성과에 대한 회의론이 증가
 - 2018년 상황과 달리 하노이 노딜 이후에는 미국과 북한 모두 별다른 관심을 보이지 않는 것처럼 보이는 종전선언 이슈 강조

- 한국 정부의 대북정책은 기본적으로 ‘기능주의’ 접근법에 기초하고 있으나, 그것이 여전히 유효한 전략인지에 대한 자성이 부족
 - 동구 사회주의권이 붕괴한 탈냉전 초기 미국 중심 유일패권체제 하에서 북한의 점진적 변화를 견인하려는 목적의 기능주의적 접근법이 현 시점에서도 유효한지 검토 필요
 - 탈냉전 시기와 달리 미중 전략경쟁 심화에 따른 냉전적 갈등구조가 다시 나타나고 있고, 북한의 핵능력이 크게 증가한 상황에서 기존 접근법과 완전히 다른 새로운 패러다임을 검토할 필요
 - 대북 인도지원 필요성에 대한 국민들의 동의 비율이 감소하는 상황을 반영한, 남북 상생의 접근법 등을 적극 검토할 필요

□ 한미관계

- 실질적으로는 한미동맹을 가장 중요시하였으며 성과도 있었으나, 한미관계의 성과가 남북관계 개선에 부정적으로 작용하는 딜레마 발생
 - 예컨대 한미 미사일지침 개정은 군사주권과 관련하여 분명한 성과이지만, 남북관계에는 부정적으로 작용
 - 우리 입장에서는 한미 협력이 필수적이지만, 한미 협력 확대는 북한의 의구심을 자극하는 구조
- 자체 핵무장이 불가능한 상황에서 북핵 위협 대처를 위해서는 한미동맹과 미국 확장억제 의존이 불가피한 것이 현실
 - 반면 남북관계 발전을 위해서는 일정 정도의 정책자율성이 필요한 상황에서, 문재인 정부의 대북-대미 정책은 정책자율성과 대미종속성 사이에서 어려움 겪음
- ‘전략적 모호성’이라는 비난 프레임에 적절히 대응하지 못함
 - 보수정당은 미중 전략경쟁 상황에서 문재인 정부의 대미정책을 이른바 ‘전략적 모호성’이라고 규정하고 비난
 - ‘모호성’이라는 단어 자체가 가지고 있는 부정적 이미지를 극복할 수 있는 대체 개념을 제시하지 못함

□ 한일관계

- 문재인 정부 시기 한일관계 경색국면이 지속되는 가운데 별다른 관계 개선의 모멘텀을 마련하지 못함
 - 위안부 문제, 강제 징용공 문제 등에 대해 우리 대법원의 판결이기 때문에 행정부가 간섭할 수 없다고 규정한 순간, 대법원 판결과 일본의 입장 사이에서 한국 정부의 역할이 축소
 - 2018년 평화전환 국면에서 일본이 완벽하게 소외된 결과 일본이 한일 초계기 갈등을 일으켰을 가능성
- 한일관계 개선을 위해 우리의 원칙을 훼손할 수는 없지만, 가장 가까운 국가 가운데 하나라는 점에서 한일관계 관리는 중요
 - 일본이 한국을 화이트 리스트에서 제외한 것에 대응하여 지소미아 중단으로 대응했으나, 미국의 압력으로 한국 정부가 지소미아 중단 조치를 유보하면서 정치적으로 패배한 인상을 줌

□ 한중관계

- 한중관계가 중요한 것은 사실이지만, 한중관계의 중요성을 지나치게 경제적 측면을 중심으로 설득하려 한 것은 아닌지 검토 필요
 - 특히 우리 국민들의 대중 정서가 크게 악화된 상황에서 경제적 논리만으로 한중관계의 중요성을 설명하는 데는 설득력이 부족할 우려
 - 즉, 중국이 경제적 측면뿐만 아니라 안보, 문화 등 여러 측면에서 얼마나 중요한 국가인지 설명/설득했어야 함
- 한중관계에서 발생하는 문제에 대해 단호한 모습을 보이지 못하면서 친중적이라는 프레임이 작동
 - 이른바 사드 관련 3불정책이나 코로나19 발생 초기 대응 등은 정책적으로는 타당했을지 몰라도, 국민정서에는 미흡했을 가능성
 - 대외정책이 국민여론을 항상 따를 수는 없지만, 국민정서에서 벗어난 정책을 추진할 경우 국민들의 이해와 동의를 이끌어낼 수 있는 방안을 보다 적극적으로 마련할 필요

□ 한러관계

- 문재인 정부 기간 동안 한러관계는 신북방정책의 부침과 궤를 같이함
 - 신북방정책이 정책적 주목을 받는 동안 한러관계에 노력을 기울이다가, 2018년 평화 전환이 이루어지면서 한러관계는 방치
 - 하노이 노딜 이후 남북관계 경색 국면에서도 러시아를 활용한 대북접근 등은 거의 이루어지지 않음
- 신북방정책 자체가 남북관계 개선이 이루어져야 작동되는 구조로 변질된 것이 패착
 - 부침이 심한 남북관계의 현실을 고려할 때, 대륙에서 만들어낸 성과를 기초로 남북관계를 개선하려는 접근법으로의 변화를 검토할 필요

3. 시사점

□ 균형감 있는 정책 어젠다 선택 및 정책 제시 필요

○ 국민들이 중요하게 생각하는 구체적 이슈는 이른바 진보·보수의 어젠다가 혼재되어 있는 상황

- 예컨대 남북교류와 북한인권문제 등 이슈에서 ‘필요하다’는 인식이 다수인 바, 정책 초점이 되는 이슈 이외에 대안 혹은 방어가 필요한 이슈에 대한 입장과 설득 논리가 긴요

* 북한의 핵위협이 심화되면서 자신의 이념적 성향과 무관하게 찬성 여론이 다수인 ‘자체 핵무장’ 등 이슈에 대한 입장 정리도 필요

○ 남북관계 특성상 부침이 심하게 발생할 수 있다는 점을 기억할 필요

- 2018년 평화전환과 같은 극적 계기를 만들어내는 것도 중요하지만, 국민들이 체감할 수 있는 가시적 성과를 창출하지 못하면 남북관계 악화시 부담 증가 불가피
- 북핵문제 해결이라는 장기목표(혹은 근본목표)를 추구하는 것도 중요하지만, 성과 창출이 가능한 시기에 달성해야 할 중간목표 설정도 긴요

□ 국민 인식과 정책 사이의 격차 해소 방안 마련

○ 대북·외교 정책 특성상 국익확보를 위하여 선택이 불가피한 정책과 국민 다수의 인식 사이에 격차 발생 가능성

- 국민 설득이 필요한 정책을 무리하게 추진하기보다는 국민들의 동의와 지지를 얻을 수 있는 설득 논리, 소통 방법 등에 대한 관심 병행 필요
- 예컨대 문재인 정부 기간 동안 한미일 안보협력 필요성, 한일관계 개선 요구, 부정적 대중정서 등이 다수인 상황에서 대외정책과 국민인식의 괴리가 존재하였으나 국민 설득에 소홀했던 측면이 존재
- 대북·외교 정책 등과 관련하여 국민들의 가장 많이 정보를 얻는 매체를 사용하여 세대별, 성별, 지역별 특성에 맞는 설득 논리와 접근법을 가지고 있었는지 되돌아 볼 필요

- 외교안보 이슈의 경우 특정 사안에 대해선 국민 여론이 일정하지 않거나, 정치적 상황에 따라 크게 변화하는 경우도 존재
 - 예컨대 대북 인식에 있어서는 이념 성향에 따른 입장이 분명한 편이나, 한일관계 등 주변국 관계에 있어서는 아직 다수 여론이 견고하게 자리잡지 않은 경우도 있는 바, 이에 대해서는 중도층 설득이 긴급

□ 정책 추진 여건 변화를 고려한 적실성 있는 정책 추진

- 하노이 북미정상회담 결렬 이후 한반도는 물론 국제정세의 급격한 변화 발생
 - 북한은 핵폐기를 전제로 하는 협상에 나설 의사가 없음을 분명히 하고 있으며, 미국 대상의 전략핵무기 이외에 한반도와 그 주변지역을 대상으로 하는 전술핵무기 개발을 가속화
 - 북한은 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁 등으로 미중·미러 관계가 악화되는 것에 주목하여, 북중·북러 관계 강화를 통한 미국과 국제사회 대북 압박 극복을 시도하고 있는 상황
 - * 실제 중국과 러시아는 북한의 명백한 안보리 결의 위반에 대해서도 추가 대북제재에 반대하는 입장을 고수
- 모든 정책은 주어진 조건을 고려하여 추진할 수밖에 없다는 점에서 변화된 국제정세와 북한의 대외전략 등을 반영한 우리의 전략이 긴급
 - 우리 국민들의 인식 변화와 함께 북한의 수요, 주변국의 대한반도 정책 변화를 반영한 적절한 정책이 제시되어야, 대국민 설득은 물론 정책의 성과를 기대할 수 있을 것임

□ 정책 간 섬세한 조율과 우선순위 조정이 긴급

- 한 부문에서의 성과가 다른 부문의 정책 진전에 난관을 조성하는 정책적 딜레마 대응 필요
 - 예컨대 북한의 군사적 위협이 현실적으로 존재하는 상황에서 우리의 군사력 증강이나 한미동맹 강화가 불가피한 측면이 존재하나, 한미 협력의 강화는 때로 남북관계 발전에 장애로 작용

- 또한 전작권 전환을 위해서 연합훈련이 반드시 필요한 상황과 남북 협상 재개를 위해 연합훈련을 중단해야 하는 상황은 병립 불가
 - 이와 같은 정책적 딜레마에 봉착하지 않도록 정책 우선순위를 결정하여 이행 불가능한 약속을 하지 않거나 일방을 설득하는 전략이 필요
- 과거 정부와의 정책 연속성은 매우 중요하나, 시대 변화에 맞는 새로운 정책 개발 및 정책 키워드 제시도 적극 검토할 필요
- 남북관계 혹은 한반도 중심의 대외전략보다는 국제적 변화에 적극적으로 대처하는 종합 전략(Grand Strategy) 중심으로 접근하는 방안 검토 필요

**외교안보 분야 쟁점과
민주진영의 대안 모색**

IV



외교안보 분야 주요 쟁점과 대응 논리

IV. 외교안보 분야 주요 쟁점과 대응 논리

1. 대북정책

(1) 9.19 남북 군사합의

- 윤석열 정부는 9.19 군사합의가 남한의 안보를 위태롭게 한다는 입장이며, 현재 9.19 군사합의는 사실상 전면 철회 상황
 - 윤석열 정부 주장의 핵심 내용은 9.19 군사합의가 접경지역 인근 남한의 정찰·감시 능력을 훼손하면서 군사적 취약성을 확대시키므로 파기해야 한다는 입장
 - * 윤석열 대통령은 대선 후보 시기부터 9.19 군사합의 파기를 주장해왔고, 신원식 국방부장관도 군사합의 파기 필요 주장 반복
 - 2023년 11월 21일 북한 정찰위성 발사에 대응하면서 윤석열 정부는 9.19 군사합의 일부 조항 효력정지를 선언했고, 이에 대한 맞대응으로 북한은 9.19 군사합의에 구속되지 않을 것임을 공표. 현재 9.19 군사합의는 사실상 전면 철회 상황
 - * 2018년 9.19 합의에 따라 철�거되었던 북한의 GP가 복원되고 있으며 남한도 GP 복원 입장. 향후 북측 군대 및 무기체계의 군사분계선 부근 전진 배치와 남측의 맞대응이 예상되는 등 접경지역 긴장 고조 전망
- 그러나, 윤석열 정부 주장과 달리 9.19 남북 군사합의는 남측의 군사적 취약성을 확대하지 않으며, 남한의 안보와 한반도 평화에 긍정적인 기여
 - 우리 군 및 한미연합전력의 정찰·감시 능력은 북한에 비해 월등하며, 따라서 9.19 군사합의에 따른 비행금지구역 설정 등이 우리의 정찰 능력을 훼손한다는 주장은 어불성설
 - 9.19 군사합의는 남북 간 충돌 방지 및 긴장 완화에 뚜렷한 기여를 해왔으며, 이는 군사합의 이후 북한의 대남 침투, 국지도발이 과거와 비교할 수 없을 정도로 감소했다는 점에서 이미 확인(『2022 국방백서』 참고)

- * 1990년 이후 2018년까지 북한의 대남 침투 또는 국지도발이 연평균 26건이었던 반면, 군사합의 이후인 2019년부터 2022년까지는 총 2건에 불과
- * 군사합의 위반 여부를 기준으로 보더라도, 북한의 위반 사례는 대부분 윤석열 정부 출범 후 남북 간 강대강 국면 전환 이후 시기에 발생(예, 2022년 10, 11, 12월)

○ 9.19 남북 군사합의를 복원, 유지, 준수해야 하며, 이를 위해 북한과 접촉 및 대화 추진 필요하며, 중장기적으로 남북 간 군사적 협력의 폭 확대 추진

- 9.19 군사합의 파기는 한반도 평화를 더욱 위태롭게 하면서, 한국의 안보·경제에 더 큰 손실과 위기를 불러올 수 있다는 경고 필요
- 특히, 접경지역 주민의 생명과 재산 보호, 남북 간 충돌 방지 및 긴장 완화를 위한 최소한의 안전장치로서 반드시 복원, 유지 필요
- * 북한의 유엔안보리 결의 위반 등 긴장조성 행위에 대한 비판과 함께 북한 및 남북관계를 관리하는데 실패한 윤석열 정부의 책임을 지적하고 시대착오·냉전회귀·대결주의 대북정책 기조 전환 요구 필요
- * 윤석열 정부 및 북한 당국에 공히 9.19 군사합의를 무력화하고 긴장을 고조시키는 행위를 중단하고, 9.19 군사합의를 복원, 준수할 것을 촉구
- 9.19 군사합의 복원과 유지, 준수를 위해 남북 군사대화 추진 필요하며, (2018년에 남북이 이미 합의한 바 있는)남북 군사공동위원회 구성을 통해 군비통제 확대를 위한 협의 필요

(2) 평화체제

○ 윤석열 정부는 ‘압도적 힘에 의한 평화구축’을 강조하면서, 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환 필요성을 부정 혹은 무시

- 윤석열 정부는 한반도 평화체제의 핵심 요소인 평화협정 체결 과제를 국가안보전략에서 삭제하고, 평화협정을 위한 협상의 촉매가 될 수 있는 종전선언에 대해서는 반국가세력의 선동이자 가짜평화 주장으로 매도
- * 윤석열 정부 국정과제(2022.5.) 및 통일부 대북정책(2022.11.)에는 평화협정 과제가 포함되었으나, 대통령실이 발표한 국가안보전략(2023.6.)은 평화협정 과제 삭제. 윤석열 정부는 최근 평화협정 관련 직접 언급 없으나, 종전선언과 마찬가지로 북한의 선의에 기반한 가짜평화 주장으로 인식 관측(대선공약 파기)

- 윤석열 정부의 정책과 주장은 사실상 한반도의 군사적 대결·긴장 상태를 유지하자는 것이며, 국민 기만에 해당
 - 화해·협력 위한 노력 없이 ‘압도적 힘’에 기대는 정책은 방어를 목적으로 할지라도 안보딜레마에 따른 군사적 긴장 고조를 유발하면서 평화구축을 저해하는 방안. 따라서 윤석열 정부의 ‘힘을 통한 평화론’은 ‘허세 평화론’이자 ‘국민 기만’
 - * 윤석열 정부의 정책은 ‘안보딜레마’에 대한 이해가 전혀 없거나, 또는 북한의 굴복을 기대하는 방안으로서 현실 감각 부재
 - 윤석열 정부의 종전선언 비난 내용은 완전한 가짜뉴스이고, 평화협정 필요성의 부정은 현재와 같은 정전체제가 더 낫다는 주장이며, 이는 곧 한반도의 대결 구조, 국제법적 전쟁상태를 유지해야 한다는 反평화적 주장
 - * 과거 한국 정부가 추진한 종전선언은 정전협정을 대체하지 않는 정치적 선언이며, 따라서 종전선언이 유엔사 해체를 의미한다는 윤석열 정부의 주장은 가짜뉴스이자 국민 기만
- 정전체제의 평화체제로의 전환은 한반도의 지속가능한 평화를 위해 필수적인 과제라는 입장 견지 필요
 - 윤석열 정부의 한반도 평화체제 구축 의지 부재 및 反평화적 주장·정책을 비판함과 더불어, 한반도 평화체제 구축 필요성 강조 필요
 - * 1953년 정전협정은 별도의 평화협상 개최 필요성을 규정했으나, 현재까지 평화협정 미체결. 한반도는 여전히 정전, 즉 ‘휴전상태’이며, 정전체제의 근원적 불안정성은 지난 70년 수많은 국지적 충돌·희생, 군사적 긴장의 배경
 - 평화협정은 정전협정을 법적으로 대체하며, 따라서 한국전쟁의 국제법적 종식과 평화체제 구축을 위해서 필수적인 과제
 - 별도의 종전선언은 평화체제 구축을 위해 필수적 요소가 아니지만, 협상을 촉진하기 위한 방안으로 활용 가능
 - * 종전선언은 국제법적 효력이 없는 정치적 선언으로서, 비핵화 및 평화협정 체결을 위한 협상을 촉진하기 위한 초기 단계 조치로 역할 가능
 - * 다만, 향후 종전선언 추진 여부는 종전선언 이후 가능한 후속 조치의 실현 가능성과 일정 등을 고려하여 판단 필요. 또한 별도의 종전선언 여부와 관계없이, 평화협정의 하나의 조항으로 종전선언 포함 필요(법적 효력 목적)

(3) 비핵화

- 윤석열 정부는 집권 초 ‘담대한 구상’에 대한 북한의 거부 이후 북핵협상 재개를 위한 실질적 노력을 아무것도 하지 않는 상황
 - 북한은 미국의 대북적대정책 폐기를 선결조건으로 내걸고 대화·협상을 거부하고 있으며, 핵보유가 불가역적이라는 입장
 - * 2023년 9월 28일 북한은 최고인민회의를 통해 핵무력강화 정책을 헌법에 명시하고, 김정은 위원장은 “자주와 사회주의를 말살하려는 제국주의자들의 폭제의 핵이 지구상에 존재하는 한 핵보유국의 현 지위를 절대로 변경시켜서도 양보하여서도 안된다”는 입장 피력
 - 최근 북핵문제 관련 윤석열 정부의 정책은 제재 강화와 군사적 억제·압박에 초점이 맞추어져 있고, 대화·협상 재개를 위한 노력은 부재
 - 현재와 같은 대치 국면이 지속될 시 북한의 핵·미사일 능력은 질·양적으로 더욱 고도화될 것이며, 한반도 비핵화는 불가능 전망
- 제재와 군사적 압박에 ‘올인’하는 윤석열 정부의 대북정책은 북핵문제를 더욱 악화시키며(북한의 핵·미사일 능력 더욱 강화), 한반도 긴장 격화 및 국민 불안 가중 초래
 - 제재는 과거에도 실효성이 입증되지 않았지만, 앞으로 북중, 북러 전략적 협력의 증대로 국제사회의 제재 레짐(regime)은 더욱 약화될 전망
 - 군사적 수단을 통한 억제의 강화는 한편으로 북핵위협 대응을 위해 필요하지만, 다른 한편으로는 안보딜레마 심화를 야기하면서 북한의 핵·미사일 능력 강화 필요 인식을 더욱 키우고 한반도 긴장 격화 초래
 - * 윤석열 정부 출범 이후 북한은 핵무력정책을 법제화하고, 각종 미사일 등 다양한 무기체계 강화 가속화. 미사일 시험 발사 횟수는 윤석열 정부 출범 이후 1년간 이미 문재인 정부 5년 동안의 횟수를 초과(아래 표 참조)
 - * 특히 남북회담과 북미협상이 진행중이던 2018년 북한은 단 한 차례도 미사일 시험발사를 하지 않았고, ‘하노이 노딜’ 이후 2019년 5월 미사일 시험발사를 재개했다는 점에 유의 필요
 - 대화·협상 재개를 위한 능동적 노력 없이 제재와 군사적 압박에 의존할 때, 북핵문제는 해결은 고사하고 더욱 악화될 것이며, 한반도는 대결과 긴장에서 벗어나지 못하고 국민 불안도 지속, 가중될 전망

〈표 IV-1〉 북한의 미사일 시험 발사 횟수

시기	SRBM	MRBM	IRBM	ICBM	SLBM	Cruise	합계
윤석열 정부 출범 후 1년 (2022.5.10.~2023.5.9.)	60	2	1	6	1	14	84
문재인 정부 5년 (2017.5.10.~2022.5.9.)	39	3	5	6	3	13	69

출처: 미국 CSIS(Center for Strategic and International Studies) 자료를 재정리. 2022년 2월 26일과 3월 4일 북한의 정찰위성 개발 관련 2회 시험 및 2022년 11월 2일 지대공 미사일 23회 시험 발사는 불포함.

<https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>

이 표에서 SRBM(Short-range Ballistic Missile)은 사거리 1,000km 이하, MRBM(Medium-range Ballistic Missile)은 3,000km 이하, IRBM(Intermediate-range Ballistic Missile)은 5,500km 이하, ICBM(Inter-continental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일)은 5,500km 이상. SLBM(Submarine-launched Ballistic Missile)은 잠수함발사탄도미사일을 의미. Cruise 미사일은 각종 순항미사일 포함.

○ 북핵문제의 평화적 해결 방안 마련을 위해 3가지 원칙 고려 필요: △한반도 비핵화 및 평화체제 구축 지향 △국민불안 해소 및 안전 확보 △국제정세 변화와 북한의 핵·미사일 능력을 고려한 유연성과 실현 가능성 확보

- 비핵화 비관론과 독자 핵무장론에도 불구하고 한반도 비핵화와 평화체제 지향 원칙 견지 필요

* 한반도 평화체제의 구축과 비핵화는 서로를 필요로 하는 관계이며, 병행 추진으로 한반도의 지속가능한 평화·번영 추구

* 핵무장 추진시 비핵화 추진 명분 상실뿐 아니라 한반도·동북아의 핵군비경쟁을 촉진하고 제재 대상이 될 수 있으며, 한국은 안보·경제 양면 위험 직면

- 국민 불안 해소와 안전 확보를 위해 적정 수준의 군사적 억제력을 유지해야 하지만, 동시에 군사적 수단이 안보딜레마의 심화를 야기하여 오히려 국민 불안을 증가시키고 협상 여건도 악화시킬 가능성에 유의하여, 과잉 억제가 되지 않도록 하고 억제력의 운용에 유연성 발휘 필요

* 윤석열 정부가 한미연합훈련 확대, 미전략자산 전개 등을 적극 추진하면서 북한의 반발은 더욱 커지고, 국민 불안이 더욱 증가되는 상황 참고 필요

- 북중, 북러 협력 증대와 북한의 핵·미사일 능력 신장 현실을 고려하여, 초기부터 과도한 목표를 지양하고, 실현 가능성을 염두에 둔 점진적이며 단계적인 해결 방법 모색 필요

* 과거의 실패를 교훈 삼아 ‘빅딜’ 혹은 ‘그랜드 바겐’과 같은 목표 설정을 지양해야 하며, 군사적 긴장 완화와 핵위협 관리, 감축을 우선적인 목표로 설정 필요

- 한반도 비핵·평화체제 구축을 지향하는 포괄적, 단계적, 동시적 군비통제 접근법 추진 필요 (☞ 구체적 내용은 제5장의 1절 대북정책과 한반도 구상 참조)
 - △포괄성: 재래식 및 핵 무기체계를 포함하며, 운용적·구조적 군비통제를 아우르는 넓은 범위 포괄 △단계성: 긴장완화 및 신뢰구축 조치부터 시작하여 높은 수준의 무기체계 축소·폐기까지(즉, 위협의 관리 → 감축 → 해소) 단계적 합의, 단계적 행동 △동시성: 당사자들이 상응 조치를 동시적으로 취하는 원칙
 - 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 지향한다는 원칙을 견지하면서, 군비통제와 더불어 평화협정을 위한 협상과 남북 교류·협력, 북미관계 개선 조치(연락사무소 개설 등)를 동시병행적으로 추진
 - * 양자(남북, 북미) 및 다자(남·북·미·중)의 중층적 대화·협상들을 병행적으로 가동하면서, 한 협상의 진전이 없더라도 다른 협상 진전으로 협력 동력 유지, 선순환 도모
 - 북핵협상의 핵심 당사자인 미국 정부와 충분한 사전 협의 및 준비 필요

(4) 대북제재와 남북 교류·협력

- 윤석열 정부는 제재의 유지와 강화를 대북정책의 핵심 수단으로 간주하며, 남북 교류·협력 의지는 사실상 부재
 - 윤석열 정부는 북한의 핵·미사일 개발 및 대러 군사협력 추진에 대해 유엔안보리를 비롯한 국제사회가 제재의 강화로 대응해야 한다는 입장이며, 독자적 제재도 추진
 - * 유엔 대북제재는 특히 2016년부터 2017년까지 대폭 강화되었으며, 북한과 타 국가 간 군사, 경제, 금융 교류 차단에 초점이 맞추어지며, 이와 별개로 미국, 일본, 한국 등은 독자 제재도 시행
 - 윤석열 정부는 통일부 교류·협력 조직 해체가 보여주듯이 남북 교류·협력에 관심이 없을 뿐 아니라, 교류·협력이 ‘주적’인 북한을 이롭게 한다는 인식
 - * 윤석열 대통령은 핵개발 상황에서 북한에 1원도 주지말라는 지시를 한데 이어, 또한 “통일부는 대북지원부가 아니다”라면서, 통일부 역할 변화 지시(2023.7.2.). 이후 통일부 조직은 축소되면서, 북한 인권, 정보 분석, 자유민주 통일기반 조성 중심으로 개편
- 그러나 대북제재는 목적에 부합하는 성과를 내지 못해왔고, 오히려 최근 국제정세 및 북한의 대외관계 변화로 대북제재 레짐(regime) 약화 추세

- 윤석열 정부는 제재를 통해 북한의 핵·미사일 개발을 억제, 포기 유도하고자 하지만, 이는 경험적 사실과 배치. 북한은 2016~2017년 제재 강화 시기 핵·미사일 개발 가속화, 2022년부터 다시 ICBM 등 다양한 무기체계 개발 시험 가속화
 - 제재·압박 강화보다 대화·협상에 더욱 주력했던 2018~2021년 시기, 북한은 단거리 미사일 시험을 제외하고는 핵·ICBM 모라토리엄 이행은 물론 다른 무기체계 개발도 소강상태 뚜렷
 - 미중 경쟁과 미래 대립의 심화가 북중, 북러 연대·협력 강화의 기회가 되고 있으며, 중·러는 추가 대북제재 반대는 물론 제재완화 필요 입장 견지
 - * 최근 북한의 연이은 탄도미사일 시험과 위성 발사 등에도 불구하고, 유엔안보리는 중·러의 반대로 추가 대북제재는 물론이고 규탄성명 채택에도 실패
 - 특히 2023년 9월 13일 북러정상회담 이후 러시아는 사실상 유엔 대북제재를 무시하고 북한과 군사·경제협력을 추진하는 징후가 뚜렷하며, ICBM 및 정찰위성 기술 등을 북한에 전수할 가능성 증대
 - * 2023년 9월 17일 러시아 외무장관은 “대북제재는 우리가 아닌 유엔안보리가 선언”한 것이며 북한과 협력관계를 발전시키겠다는 입장 표명
- 제재·압박 일변도 정책이 아니라 우선 긴장완화 및 대화재개 노력부터 시작하고 중장기적으로 교류·협력을 적극 추진하여 한반도 평화·번영을 도모한다는 입장 견지 필요
- 제재·압박 의존 정책이 북한의 핵·미사일 개발을 억제하는데 실패했다는 사실과 앞으로 제재의 실효성 확보가 더욱 어려워질 전망 유의
 - 2018년 한반도 평화프로세스 시기 북한의 미사일 시험발사가 단 한 차례도 없었다는 사실을 직시하고, 북한과 대화·교류·협력을 재개하기 위한 방안 모색 필요
 - 다만, 제재로 인한 남북 교류·협력의 현실적 한계와 최근 남북 강대강 국면의 지속 및 북한의 대남정책 전환(‘대한민국’을 제1의 적대국으로 규정)이라는 상황적 제약을 감안하여, 서두르기보다는 중장기적인 남북 교류·협력 추진 모색 입장 바람직
 - * 단기적으로는 남북 간 소통·대화의 재개로 군사적 긴장을 완화하고 충돌 가능성을 방지하는 것이 우선적인 과제

(5) 북한 인권

○ 윤석열 정부는 북한인권 문제를 대북정책의 핵심 사안으로 간주하고 관련 정책을 적극 추진한다는 입장

- 윤대통령은 북한인권 실상을 국내외에 적극 알리고 북한주민도 공유하도록 하는 것이 중요하다고 강조. 또한 북한주민 인권 증진뿐 아니라 국가안보와 직결된 사안으로 인식하면서 북한의 불순한 기도에 넘어가지 않도록 ‘올바른 대북관, 통일관’을 확보하는 ‘심리전’ 차원 접근 지시 (2023.1.27. 통일부 업무보고, 2023.8.27. 국정과제점검회의)

- 윤석열 정부는 문재인 정부가 소극적이었던 북한인권재단 출범, 정부 차원의 북한인권보고서 발간, 유엔 북한인권결의안 공동제안국 참여를 적극적으로 추진한다는 입장이며, 이외에 이산가족, 납북자, 국군포로의 상봉, 송환, 생사확인 등 추진 방침

* 2016년 제정된 북한인권법은 북한인권재단 설립, 북한인권국제협력대사 임명, 남북인권 대화 추진 등에 관한 조항 포함

* 북한인권법은 제1조(목적)에서 “북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권조약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구”한다고 밝히며, 제2조 2항은 “북한인권 증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다”고 밝힘

○ 북한주민의 인권은 보편적 권리로서 그 자체로 보장되어야 하지만, 윤석열 정부의 인식·정책은 북한인권 문제를 정치화하며, 북한주민 인권 증진에 전혀 도움이 되지 않고 남북관계 악화 및 긴장 고조 결과 초래

- 윤대통령은 북한인권 문제를 남한의 국가안보, 남한 주민의 대북관, 남북 주민의 통일관으로 연계시킴. 이는 인권문제를 지극히 정치적 사안인 체제 대결 승리 수단으로 간주함을 의미하며, 또한 북한인권 문제에 대한 시대착오적 반공주의 접근을 의미

* ‘북한의 핵개발 상황에서 1원도 주지 말라’는 대통령의 지시는 북한 취약계층의 인도적 상황도 개의치 않는다는 것이며, 인도주의 정신에 대한 무감각과 정치적 접근을 의미

- 윤석열 정부는 북한 주민의 자유권에 초점을 맞추지만, 외부에서 북한 주민 자유권을 증진하기에는 현실적 한계가 뚜렷하며, 북한의 내정간섭 인식으로 관계 악화 및 긴장 고조 결과만 초래 가능

- * 북한인권 문제의 두 가지 영역: 사회권(경제적·사회적·문화적 권리)과 자유권(시민적·정치적 권리). 사회권은 취약계층의 생존권 포괄

○ 인권은 인류 보편의 가치로 존중되어야 하며, 북한주민의 인권을 실질적으로 어떻게 증진할 것인가가 중요

- 사회권과 자유권의 포괄적 증진 방향으로 북한인권 증진을 도모하되, 실현 가능성을 고려하여 우선 북한 주민들의 삶의 질 개선과 관련된 사회권 중심의 북한인권 개선 노력 필요

- * 일방적 대북압박 관점이 아닌 대화와 협력을 통해 북한 주민의 실질적인 인권 보호 증진에 역점을 두는 방향으로 이행

- 북한인권 문제가 과도하게 정치화되는 경향에 유의하면서, 인도주의와 정치를 분리하고, 정치·군사적 문제와 관계없이 북한주민의 경제·사회적 여건 개선, 특히 취약계층의 생존권을 위한 인도적 협력을 추진한다는 원칙 견지 필요

- 인권 신장과 밀접히 관련되며 북한도 관심을 가지는 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 공동 실현을 위한 남북 대화·협력을 추진하며, 남북관계 발전에 따라 남북 인권대화 추진 모색

- * 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)는 유엔이 2030년까지 빈곤의 종식과 지속가능한 발전을 위해 세계가 함께 추구해야 할 목표로 채택한 것으로서, 기아 종식, 건강한 삶 보장, 양질의 교육 보장, 성평등 추진 등 인권의 보호·증진과 긴밀하게 연계

- 북한인권 개선 노력이 남북관계 발전 및 한반도 평화증진 정책과 조화를 이룰 필요에 유의

- * 북한인권 개선 노력이 남북관계를 악화시키고 한반도 평화를 저해할 때 북한인권 개선 성과 거두기 어려울 뿐 아니라 오히려 인권 악화 초래 가능

- * 군사적 긴장과 전쟁 위험에서 벗어나도록 하는 평화의 증진이 곧 인권 증진

(6) 남북관계 및 통일에 관한 인식

- 윤석열 정부는 화해·협력이 아닌 이념 위주 체제대결 관점에서 남북관계를 바라보면서 사실상 남한 체제 중심의 흡수통일 추구
 - 윤석열 정부의 반공주의와 대결주의적 대북정책은 그 자체로 이념·체제 대결 시각으로 남북관계를 인식한다는 의미
 - 윤석열 대통령은 ‘남한 체제 중심 통일이 상식’이라는 사실상 흡수통일 추구 입장을 표명하고(‘23.1.27.), 반복적으로 공산전체주의와 대결 강조
 - * 권영세 통일부장관은 (윤석열 정부가) 흡수통일 추구 입장은 아니라면서도, “북한주민들이 먹을 것, 입을 것, 살 곳이 부족하게 되면 동요할 수밖에 없을 것”이라는 견해와 함께 북한 내부로 정보를 주입하는 정책 추진 의사를 밝히면서(‘23.1.30.), 사실상 북한 체제 와해 의도를 내비침
 - 윤석열 정부는 자유민주주의 통일교육 강화를 통한 ‘올바른 통일관·대북관 정립’ 필요성을 강조하고 있으며, 민족공동체통일방안 ‘업그레이드’ 추진
- 윤석열 정부의 체제대결 관점 남북관계 인식은 ‘반평화적’ 성격을 가지며, 헌법 정신에 위배되고, 남북합의뿐 아니라 민족공동체통일방안도 사실상 부정. 이에 대한 명확한 비판 필요
 - 헌법 4조는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책” 수립·추진을 명시하지만, 윤석열 정부는 상대에 대한 존중과 ‘평화’의 가치 도외시
 - * 우리 헌법은 통일정책 추진 과정에서도 자유민주적 기본질서에 입각할 것을 명시하며, 이는 상대방의 의사를 무시한 강요 또는 주입 방법을 배제해야 함을 의미
 - 북한에 대한 체제대결 정책과 일방주의적 체제변화 추진은 그 자체로 반평화적·반자유민주적 정책으로서 헌법정신에 위배되며, 실제로 무력 충돌로 비화될 가능성 존재
 - * 외부로부터의 체제변화 시도는 성공하기 어려울 뿐 아니라 폭력, 전쟁에 따른 거대한 희생 초래 가능 (아프가니스탄 등 여러 사례)
 - 윤석열 정부의 남북관계 인식과 통일정책은 1991년 남북기본합의서를 비롯한 기존 남북합의를 부정할 뿐 아니라 초당적 합의를 거친 기존 통일방안인 민족공동체통일방안도 사실상 부정하며, 국민 여론과도 배치
 - * 기존 남북합의는 상호 체제 인정 및 존중 정신을 강조해왔고, 민족공동체통일방안은 화해협력, 남북연합, 통일국가 구성이라는 3단계 과정을 전제하지만, 윤석열 정부는 상호 존중 및 화해협력이 아닌 체제대결 정책 추진

* 2023년 1분기 민주평통 통일여론동향 조사 결과에 따르면, 우리 국민들은 (남북관계가 악화된 현실에서도) 북한을 협력·지원 대상으로 보는 시각(47.8%, 이념성향 중도층의 경우 49.4%)이 적대·경계 대상으로 보는 시각(37.1%, 중도층의 경우 37.2%)보다 우세. 이러한 여론 추이는 수년째 지속되어 왔으며, 2023년 2분기까지 지속. 다만, 2023년 3분기 및 4분기 민주평통 조사에서는 북한을 적대·경계 대상으로 보는 시각이 협력·지원 대상 시각보다 다소 우세(중도층의 경우 오차범위 이내에서 근접한 결과)

○ 우리 헌법과 기존 남북합의를 함께 고려하여 남북관계를 바라보고 대북정책을 추진해야 하며, 민족공동체통일방안의 취지와 정신에 유의

- 남북합의뿐 아니라 우리 헌법 조항도 통일정책의 추진 과정에서 상대방, 즉 북한에 대한 존중 필요성을 인식한다는데 유의 필요
- 현재의 남북관계가 민족공동체통일방안에서 1단계로 제시하는 화해협력에도 이르지 못하고 반목·갈등하는 현실을 고려하여, 통일보다 평화적 공존을 우선시하고 화해·협력 단계를 먼저 구축하기 위한 정책 추진

* 인위적, 급진적 통일 추구가 갈등을 심화시키고 평화적 통일 추구 원칙에 위배될 가능성 유의

* 평화정책을 먼저 이루고 점진적·장기적 관점에서 합의에 의한 통일을 지향하는 민족공동체 통일방안의 취지 고려

- 만약 윤석열 정부가 추진하는 민족공동체통일방안 업그레이드의 과정과 내용이 △초당적 합의 정신 △헌법 정신 △기존 남북합의 내용 등을 외면하는 방향으로 제시될 경우, 명확한 비판 필요

(7) 북한의 대남정책 전환

○ 최근 북한은 ‘대한민국’이 화해·통일 대상이 아니라 ‘제1의 적대국’이며 전쟁 발생시 모든 군사력 동원하여 남한을 점령한다는 입장 표명(‘23.12.31, ’24.1.16.)

- 김정은 위원장은 (정권붕괴와 흡수통일을 꿈꾸는) “‘대한민국’과는 민족중흥의 길, 통일의 길을 함께 갈 수 없다”는 입장을 밝히고, 경의선 북측구간 철거, 조국통일3대헌장 기념탑 철거, ‘화해’·‘통일’·‘동족’ 등의 개념 폐기를 지시했으며, ‘대한민국’을 제1의 적대국으로 규정하고 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’ 표현을 삭제하는 등의 헌법 개정 지시(2024년 1월 16일 최고인민회의 시정연설)

- * 북한은 2023년 12월 말 남북관계를 적대적 두 국가관계로 규정하는 대남정책 전환 입장을 밝힌 후 다수의 대남 대화·연대·협력 기구를 폐지(조국평화통일위원회, 민족경제협력국, 금강산국제관광국, 6.15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회 등 폐지)
 - 또한 북한은 전쟁 발생시 핵무기 포함 군사력을 총동원하여 ‘대한민국’을 완전히 괴멸, 점령, 수복하여 북한 영토에 편입시키겠다는 입장 표명
 - * 김정은 위원장은 북방한계선(NLL)을 인정하지 않을 것이며 북한이 정한 경계를 ‘대한민국’이 침범할 경우 전쟁도발로 간주할 것이라는 입장을 밝히고, 북한의 영토, 영해, 영공에 대한 정의를 헌법에 규정할 것을 지시(2024년 1월 16일 시정연설)
- 이러한 북한의 대남정책 전환은 평화정착과 통일 지향의 민족적 염원을 담은 그동안의 남북 합의에 대한 전면적 부정이자, 군사적 대결 상태를 지속하자는 反평화적 입장으로서, 이에 대한 분명한 비판과 남북 합의 존중 촉구 필요
- 북한의 대남정책 전환의 배경으로 △(오래전부터 북한 당국이 우려해 온) ‘흡수통일’ 가능성에 대한 차단 △윤석열 정부의 대북 대결주의 정책에 대한 대응 △신냉전 인식과 북중, 북러 협력 자신감 등이 복합적으로 작용 추정
 - 그러나, 이유를 막론하고 북한의 이러한 입장과 방침은 기존 남북 합의에 대한 부정이며 한반도 평화 정착을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용
 - 특히, 7.4남북공동성명(1972년), 남북기본합의서(1991년), 6.15남북공동선언(2000년), 10.4선언(2007년), 판문점선언(2018년), 평양공동선언(2018년) 등, 남북이 화해와 협력을 이루고 공동 번영 및 평화적 통일을 지향한다는 그동안의 남북간 합의를 모두 부정한다는 의미.
 - * 남북 상생의 잠재적 기회를 차단하고 한반도의 평화와 번영을 저해하는 요인이 될 우려
 - 또한 관계 개선과 평화 구축에 대한 의지는 전혀 없이, 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계’의 고착으로 전제하고 전쟁발생시 남한 전역을 파괴·점령할 것이라는 ‘反평화적’ 입장으로서, 긴장고조 및 군사적 충돌 위험 증대 야기
- 기존 남북 합의를 존중하면서 화해·협력을 먼저 이루고 장기적으로 평화적 통일을 모색하는 대북정책 원칙을 견지하되, 단기적 최우선 과제로 군사적 충돌 방지 도모

- 이번 북한의 대남정책 전환이 일시적 변화는 아닐 것이지만, 영속적인 것으로 규정할 이유도 충분치 않으며, 우리의 대북정책 원칙과 일관성 유지 필요
- * 남한의 윤석열 정부와 북한의 김정은 정권은 정권이 각각 남북 합의를 사실상 부정하고 서로를 주적으로 규정하면서 (유사시) 흡수 혹은 점령 의사를 숨기지 않고 대결하는 상황에서, 민주·진보 진영의 대북정책 중심 잡기는 더욱 중요
- 또한 역사적으로 남북 정상회담, 교류·협력 등 남북관계의 개선은 대체로 남한의 능동적 정책 추진과 제안에 북한이 호응하는 과정을 통해 이루어졌다는 사실 유의
- 북한의 대남정책 전환에도 불구하고, 통일 지향의 우리 헌법은 물론이고 기존 여러 남북 합의, 타국가 관계와 대비되는 남북 교류·협력의 특수성(예, 남북 교역의 민족 내부거래 인정) 등을 고려하여, 남북기본합의서가 적시한 대로 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 인식을 유지하는 것이 바람직
- * 즉, 남한과 북한은 각각 유엔에 가입된 국제법적 주권국가이면서, 동시에 민족내부관계의 당사자라는 성격을 가짐
- 다만, △유연성을 발휘하여, 정세·환경 변화를 고려한 대북정책 우선순위 설정, 실효적 정책 방안 마련, 정책 추진 속도 조절, 북한의 흡수통일 우려 해소 방안 모색 등이 필요하며, △사회적 대화를 통한 남북관계 및 대북정책에 관한 국민공감대 형성 중요
- * 2017년 7월 문재인 대통령 베를린 연설 참고: “우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다. 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정입니다. 통일은 평화가 정착되면 언젠가 남북간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 것입니다. 나와 우리 정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.”
- 우선 현재 직면한 남북간 강대강 대결 및 긴장고조 국면의 위험성에 유의하면서, 단기적으로는 군사적 충돌 방지와 긴장 완화에 주력하고, 중장기적으로 남북관계 개선 국면을 조성하고 군비통제 및 교류·협력을 재개·확대하는 방향으로 정책 추진(☞ 구체적 내용은 제5장의 1절 대북정책과 한반도 구상 참조)

2. 외교정책

(1) 미중 전략경쟁에 대한 주요국 대응 분석

○ 독일, 프랑스, 인도 등 주요국들은 미중 전략경쟁이 단기간에 어느 일방의 압도적 승리로 귀결되지 않을 것임을 인정하며, 양자 및 다자적 외교관계에서 전략적 자율성 확보에 총력

- 미중 간 갈등과 대립의 시기를 넘어 서로의 존재를 인정할 수밖에 없는 ‘경쟁적 상호 공존(Competitive Coexistence)’ 시기에 대한 대비한 헤징전략 구축에도 주력

○ 일본은 중국 견제 및 유사시 대만사태 대비 능력 강화 중이나 실용적 경제관계와 직접적 대립 회피의 복잡한 균형외교 견지

- 군사: 일본은 미국 첨단무기 도입 및 국산무기 개발, 대폭적 예산 확대를 통해 중국 군사도발과 북한 위협에 대응하는 군비확장 가속화

- 경제: 중국이 여전히 최대 무역상대국이며 중국에 대한 전략물자 수출 규제에 동참하면서도 실용적 경제관계와 대립 회피

- 외교: 중국을 정면 견제하는 공식동맹 관계는 피함. 기시다 총리, 중국을 ‘적대국’으로 보지 않는다 천명

○ 인도는 복합적 균형전략을 통해 미중 양자관계에서 이익 극대화 및 일방에 종속되지 않기를 추구. 특히 러시아에 대한 명시적 비난은 자제하면서 동시에 미국 안보협력 강화

- 경제: 대중 무역은 확대되나 국경분쟁 이후 중국기업 투자규제

- 군사: 러시아 무기 의존에서 미국 전략제휴로 선회

- 외교: 미중 사이 줄타기하며 쿼드 참여로 중국 견제 강화

○ 호주는 오커스(AUKUS)를 통해 미국 방위협력 심화하는 가운데 새 정부 하에서 주요 교역 대상인 중국과의 관계정상화 노력도 지속되고 있음. 헤징전략의 지속 시사

- 군사: AUKUS 조약을 통한 핵추진잠수함 도입으로 대중 견제 강화

- 경제: 대중 무역의존도가 높아 헤징 전략 취해 관계 일정 수준 유지

- 외교: 중국과의 갈등 지속되나 최근 균형외교 모색 중

- 아세안 국가들은 대체로 안보면에서는 미국과 공조, 경제면에서는 대중 외교적 헤징전략을 구사. 규범질서는 지지하나 양 강대국 선택강요는 거부. 전략적 자율성 확보 우선시
 - 필리핀: 미국과의 안보동맹 강화 및 공동군사훈련 실시하나 명시적 반중정책은 지양. 중국과의 경제외교 균형 모색
 - 태국: 오랜 미국의 방위협력국이나 정식동맹은 회피하며 미중간 중립적 입장 견지. 대중 경제관계 우선시
 - 싱가포르: 미군 주둔 허용하나 영구기지는 불허. 일방선택 지양
 - 인도네시아: 미국과의 안보협력 틀 진전했으나 자국군 능력강화 추구. 지역안정에 방점
- 프랑스는 전략적 자율성 구축을 지향하며 중국과의 관계는 선별적 협력과 제한적 견제 병행
 - 경제: 중국은 프랑스의 주요 아시아 교역상대이나, EU가 가장 큰 상대. 대중투자는 극히 작은 비중
 - 군사: 남중국해에서의 항행자유 확보 움직임이나 대중 견제 목적의 인도태평양 안보 협력 강화
 - 외교: EU의 대중 경제의존도 축소 촉구, 인권문제 제기로 대중제재 주도
- 독일은 경제협력 중시와 군사적 견제 자제 병행, 미중간 전략적 자율성 추구
 - 경제: 최대교역대상이나 공급망 다변화, 투자심사 강화로 전략적 취약성 감축 노력 병행
 - 군사: 대중 무기수출 금지, 해양작전 회피 등 직접 군사견제 자제하나 인권문제에 단호히 대응
 - 외교: 중국을 체제경쟁자로 인정하나 기후변화 등 글로벌 협력 가능성도 병행 추구
- 튀르키예는 미중러 사이에서 균형을 유지하며 자국 이익 극대화를 도모
 - 군사: 나토 회원국이나 러시아와의 관계도 유지. 미국으로부터의 F-35 도입 실패후 러시아로부터 S-400 미사일 도입
 - 경제: 러시아와 터키스트림 가스관 사업 유지. 러-우 전쟁 이후 대러제재로 피해 우려
 - 외교: 러시아와 전략적 협력관계 주장하나 러-우 전쟁 이후 긴장 국면

○ 한국도 균형, 동조, 완충 및 해징의 플러스외교 전략 필요

- 경제, 군사 및 기술 분야에 걸친 각 쟁점 사안에 따라 이 4가지 전략을 복합적으로 연계해 국익을 증진시키는 실용적 외교가 필요하며 그 기본 전제조건은 전략적 자율성 확보임
- 한미 및 한중관계에서 양자협력 강화에 노력하되, 선택을 강요하는 일방적 압박에는 다자간 외교플랫폼을 적극 활용해 견제하는 복합전략 긴요

○ 균형전략(Balancing Strategy)은 중국의 점증하는 경제 및 군사, 기술적 영향력에 대한 적절한 대응을 목표로 함

- 이를 위해 미일 주도 인태전략 및 한미일 삼각협력 + 쿼드협력 (미국, 일본, 인도, 호주) 등 역내 소/다자연합이나 동맹을 활용하되, 한중 양자 간 우호협력 관계 증진에도 병행 노력
- 중국의 군사위협에 대해서는 한미동맹을 기본축으로 대응하되, 북핵 및 북중러 군사협력 등에 대한 중국의 전향적 자세 여부 등을 고려해 다양한 시나리오별로 대응
- 중국발 경제보복이나 핵심광물 수출통제에 대비하기 위해서는 다자적 경제외교 플랫폼을 적극 활용

* 2022년 발효된 중국 주도 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 및 미국 주도 인태경제협력 프레임워크(IPEF), 일본 주도의 포괄적·점진적한태평양경제동반자협정(CPTPP) 등의 다자적 경제협력 틀 동시에 활용

○ 동조전략(Bandwagoning Strategy)은 기존 강대국과의 제휴와 동맹, 연합을 통해 새롭게 부상하는 위협이나 공격에 대응하는 전략으로써, 핵심 과제는 미국과의 관계 재설정 문제임

- 미국의 인태전략에 협력하고 이를 대중 견제에 활용하되, 미국측이 강요하는 대만 및 남중국해, 중국내 인권문제 등에 대해서는 '내정불간섭원칙'을 확고히 견지해 중국과의 마찰과 갈등 최소화 역점
- 다만, 유엔 등 다자기구 및 외교협의체를 통한 인권 개선 결의안 등에 대해서는 원칙적으로 찬성 입장 유지

- **완충전략(Buffering Strategy)**은 미중 간 주요 갈등 사항에 대해 최대한 중립성을 유지하는 전략으로써 다자외교 플랫폼을 통한 적극적 중재 노력이 핵심
- 특히, 대만 문제에 대해서는 ‘하나의 중국’ 원칙 견지하고 남중국해 문제에 대해서는 국제법과 해양 자유를 옹호하되, 동아시아정상회의(EAS), 아세안지역포럼(ARF) 등 역내 다자적 외교 플랫폼을 활용한 갈등 중재에 노력
 - * 아세안지역포럼(ARF)은 10개 아세안국가들 및 미국, 유럽연합, 중국, 북한, 러시아까지 포함하는 27개국 다자안보포럼인 점에 주목, 기존 역내 다자안보를 강화에 주도권을 발휘하고 적극 활용해 역내 군사 갈등 중재역할에 집중
- **헤징전략(Hedging Strategy)**은 불확실한 미래 위협에 대비하면서 리스크와 비용을 최소화하기 위한 신중한 외교정책 접근법으로써, 미중 모두에 대한 위험회피 전략이 필요
- 미국에 대해서는 우리 주요 첨단산업인 반도체 및 배터리기업들의 미국 현지기업화 및 한미동맹의 미일동맹 하부단위화 위험성에 대해 적극 문제제기하고 이에 대응하는 전략이 필요
 - 중국에 대해서는 주요광물 수출통제 및 경제보복, 그리고 대중 경제적 의존성 심화에 대한 위험회피 전략이 핵심
 - 한미 및 한중 간 양자외교를 통한 노력과 동시에 아세안 및 인도, 중앙아시아, 중동, 남미, 유럽연합 등 전 세계지역을 아우르는 경제 및 기술협력, 특히 유럽국가와는 재생 에너지, 5G 기술, 스마트 도시 등의 분야 협력 강화에 초점

(2) 미국 일변도 편승외교에 대한 대응

- 한미동맹의 중요성을 분명히 하되, ‘자강’과 ‘전략적 자율성’ 확보에 주안점
- 국민들의 한미동맹의 중요성에 대한 인식을 고려, 유일 동맹국으로서의 미국의 지위를 인정하되, 미중 전략경쟁의 장기전화에 대비 실용적 균형외교 스탠스 견지
 - 한미동맹 문제를 보수진영과의 대립축으로 설정하는 것은 반미 = 친중세력이라는 프레임에 스스로를 가두는 결과를 야기함에 주의. 다만, 자강과 자율성 확보는 중도층 및 합리적 보수세력에게도 널리 공감을 얻어낼 수 있는 외교적 스탠스
 - * 국민 10명 중 7-8명은 미국에 대한 호의적인 정서를 갖고 있고 한국 외교에서 가장 중요한 상대국으로 인식하고 있음에 유의

- 특히, 대중 군사적 봉쇄에 동원하기 위한 주한미군의 역할 및 지위 변경, 대만 및 남중국해 문제에 대한 한국군 역할 증대, 비용분담 증가 요구에 선제적으로 대응하기 위해서도 '자강'의 관점과 우리 군 자체의 군사능력 강화에 초점을 맞추는 대미외교 긴요
- 차기 미국 대선에서 공화당이 집권할 경우 미국의 이런 요구는 더욱 거세질 것으로 전망되며, 한미일 삼각 군사협력이 더욱 공고화될수록 대만 및 남중국해 등 대중 군사 견제를 위한 우리의 역할 및 비용분담에 대한 미국의 압력 급증할 것으로 판단

○ 한미동맹의 미일동맹 하부단위화 문제 적극 제기

- 1950년대 샌프란시스코체제 성립 이후 미국의 동북아 전략은 일본을 중심에 놓고 주변국들을 하부단위화하는 위계구조를 띠어온 바, 한미일 삼각 군사협력 강화도 미일동맹의 확대 재편 과정에 한미동맹을 하부단위화하는 위계화 재구축 전략의 일환
- 따라서, 미국에 의한 한일 불평등 대우 문제를 적극적으로 지속 제기해서 미국이 제한하고 있는 군사기술의 점진적 해제와 한미 간 군사기술 협력 수준을 미일 간 수준으로 끌어올리는 노력 필요
- 또한, 한미 원자력협정이 미일 원자력협정 수준(핵연료 및 재처리관련)으로 재개정되어야 함을 지속적으로 요구해서 미일동맹 확대 재편 방향으로 전개되는 미일 주도 확장억제체제 구축에 대한 협상카드로 활용
- 특히, 미국 내 정치상황에 따라 주한미군 철수 등과 같은 한국군 역할 증대 및 비용분담 압박이 거세질 것에 대비해 핵주권 문제를 대미 협상카드로 활용

○ 일본의 우경화 및 역사수정주의에 대한 미국의 적극적 중재 지속 촉구

- 미국은 대중 견제라는 전략적 우선 목표에 기반해 일본의 우경화를 의도적으로 무시해 왔으나 대미외교에서 일본의 우경화에 대한 미국의 제어 필요성 지속적으로 문제제기
- 대미 압박의 한 방편으로 한미일 안보협력 증진은 미국이 일본 우경화 및 역사문제, 독도 등 영토문제에 대해 적극적 중재 역할을 하는 속도에 보조를 맞춰 진행할 것이라는 메시지 지속 발산

○ 다자적 외교플랫폼 활용을 통한 전략적 자율성 확대 노력 병행

- 한미 간 주요 쟁점 현안을 양자 간 외교협상으로 해결하는 것은 힘의 비대칭성으로 인해 어려운 것이 사실이나 힘의 비대칭성에만 초점을 맞추면 숙명론적 패배론으로 귀결될 가능성 농후
- 따라서 보편적 원리와 원칙에 기반한 대미외교를 펼치되, 현실적으로는 최대한 다자적 외교플랫폼을 활용하고 같은 이해당사국들과의 제휴와 연합을 통해 대미협상력 제고에 노력
- 미국의 대중 경제 제재 일환으로 추진 중인 인플레이션 감축법(IRA) 및 미 상무부 주도의 반도체 및 배터리 등 우리 전략 산업 부문에 대한 제재 완화를 위해 유럽연합 등 관련국들과의 공조 대응 외교 강화
- 특히, 미국이 주도하는 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 등 다자적 경제협력 틀에서의 적극 문제제기

(3) 한미일 삼자협력 강화에 대한 대응

○ 방향성 자체에 대한 비판 보다는 급격한 한일관계 개선을 위해 일방적으로 퍼주고 되돌려 받지 못한 마이너스 외교의 측면 부각이 주요 판단

- 한미일 삼자협력은 한미일 각 정권의 취약성에 따라 향후 공고화에 많은 시련 예상됨. 일본 기시다 정권의 지지율이 30% 이하이고, 윤 정권의 지지율은 30% 초중반대, 차기 미국 대선 결과는 상대적으로 공화당에 유리한 상황
- 특히, 미국 차기 대선에서 트럼프가 재집권하거나 공화당 후보자가 당선될 경우엔 바이든정부의 외교정책 지우기에 나설 가능성마저 있는 상황이므로 굳이 삼각협력의 방향성에 대해 강하게 문제제기 하지 않아도 여러 우여곡절을 겪을 것으로 예상
- 따라서 방향성 자체에 대한 강한 비판 보다는 윤석열 정부가 한미일 삼국협력의 전제 조건으로 너무 성급하게 한일관계 개선에 나섬으로써 일본의 핵오염수 투기 및 독도 도발, 우경화 등에 대해 문제 제기조차 못한 국익 훼손 부분 강조가 더욱 중요
- 특히 중도층의 애국주의, 국가적 자존심, 국격 등 국가정체성 관련 문제에 초점을 맞춰 일본에 비해 오히려 더 잃는 일방적 퍼주기 마이너스외교 문제점을 제기하는 것이 더욱 주요 판단

- 한미일 협력 강화를 북중러 군사협력 강화와 한반도 안보불안정 촉발의 원인으로 지적하는 이분법적 갈라치기 비판 가급적 지양
 - 한미일 삼각협력이 북중러 협력, 신냉전 구도의 원인이 되는 것처럼 비판하는 것은 그 적실성 여부를 떠나 국민의 힘 및 국내 보수세력의 친중, 친북 프레임에 빠져들게 유의
 - 따라서 삼자협력 강화 방향성 자체에 대한 비판 보다는 삼자협력 추진 과정에서 발생하는 국익 훼손의 문제를 집중 부각하는 전략이 더욱 유효 판단
 - 특히 한반도 안보 불안 증가로 당면 경제위기가 더욱 악화되고 원치 않는 전쟁에 휘말려 들어갈 수 있음을 경고하는 대국민 설득논리가 적절 판단
- 중국의 경제 보복 가능성은 톤다운, 친중 프레임 회피
 - 중국은 한미일 삼각협력 강화의 가장 약한 고리로 한국을 인식, 향후 주요광물 수출통제 등의 경제레버리지를 활용할 것으로 예상되나, 중국 또한 경제보복 카드를 선불리 쓰기는 쉽지 않은 상황
 - 특히 중국과의 관계를 무역 등 경제이익으로만 환원해서 접근하는 것 지양. 굳이 적극 부각하지 않아도 대중무역 수지 악화로 중도층이 윤석열 정부의 성급한 중국배제, 한미일 협력 강화의 부정적 결과를 이미 체감 중으로 판단
- 삼자협력의 지속가능성 여부는 일본의 역사 및 영토, 핵오염수 투기 문제에 대한 전향적 자세 수준에 맞춰 지속 가능하다는 전략적 포지션 견지
 - 대미외교에서는 일본의 우경화, 역사 및 영토, 핵오염수 투기 등의 문제에 대해 보다 적극적인 중재자 역할과 한일에 대한 동등한 대우와 권리를 지속적으로 제기해 관철하려 노력
 - 대일외교에서는 특히 우리 국민의 80% 이상이 적극 반대하는 핵오염수 투기에 대한 일본정부의 전향적 태도 변화를 핵심선결 조건으로 제시하고 관철시켜 낼 필요 있음
 - 핵오염수 문제는 반영구적으로 지속될 사안이며 국민의 절대다수가 반대하는 사항으로 이 문제에 대한 중장기적 해법 도출 없이는 향후 민주정부에서도 국민적 무력감 해소와 대미, 대일 외교의 효능감을 어필하기도 힘들 것으로 판단

(4) 대일 굴욕외교에 대한 대응

○ 압도적 다수의 국민이 일본의 핵오염수 투기와 윤석열 정부의 암묵적 지지, 대국민 여론 전에 분노하는 상황이므로 지속적인 문제제기 필요

- 향후에도 문제제기 하되 민주당 집권 이후의 실질적인 핵오염수 투기 중단 해법찾기 노력과 병행 필요
- 핵오염수 투기 문제는 한국과 일본, 나아가 중국에도 강력한 반대세력이 존재하는 핵심 공통 관심사로서, 이 문제에 대한 일본정부의 전향적 자세 변화를 이끌어내는 것만으로 대단히 중요한 외교적 효능감과 국민적 자긍심을 고취시킬 수 있을 것으로 판단
- 또한 상황 전개에 따라 일본산 수산물 수입규제 확대에 대한 민주당 내부 및 국회입법 대응 검토 필요

* 중국정부의 일본산 수산물 수입 전면금지에 대한 일반국민의 호응도가 높은 점 참고

○ 윤석열 정부의 미래지향 국익론의 허구성 지속적으로 비판하고 정치쟁점화

- 일본 우익세력에 의한 군사대국화, 영구적 핵오염수 투기, 가파른 대일 무역적자 등을 강조하여 마이너스 외교 강조
- 일본의 독도/다케시마 문제 교육과정 삽입 및 지속적인 분쟁화 노력에 대한 지속적 문제제기 필요. 독도에 대한 현재 일본의 도발적 움직임에 대한 문제제기는 중도층에 소구력 높을 것으로 판단
- 최근 일본측의 EEZ 확대에 따라 향후 동해에서의 해양경계 및 자원개발 문제에 대한 분쟁 가능성 대두. 향후 대일외교 협상을 위해 이에 대한 선제적 대비 필요

(5) 친중 프레임 및 중국 대응 전략

○ 한중관계는 양자 간 협력관계 강화에 집중하되, 쟁점 사안에 따라 균형, 동조, 완충 및 해징 전략을 복합적으로 연계해 다자적 외교플랫폼을 통해 견제

- 점증하는 중국의 군사적 영향력에 대해서는 미국 주도 인태전략 및 한미일 삼각협력, 쿼드 등 소/다자 대중견제 플랫폼 활용하되, 미국 측의 대중 압박 요구에 대해서는 상호 간 '내정불간섭원칙'으로 대응

- 대만 문제에 대해서는 ‘하나의 중국’ 원칙을 견지하고 남중국해 문제에 대해서는 국제법과 해양 자유를 옹호하되, 동아시아정상회의(EAS), 아세안지역포럼(ARF) 등 역내 다자적 외교플랫폼을 활용한 갈등 중재 입장 견지
 - 중국의 주요광물 수출통제 및 경제보복 등에 대비한 해징전략으로는 공급망 다변화를 지속 추진하되, 2022년 발효된 역내포괄적경제동반자협정 및 미국 주도 인태경제협력프레임워크(IPEF) 등 다자적 경제협력 틀도 적극 활용
 - 특히, ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’에서 회원국가간의 차별적 조치를 금지하기 위해 쓰였던 ‘최혜국대우원칙(Most-Favored Nation Principle)’을 원용해 중국정부에 의한 일방적 경제제재나 보복, 수출통제 발생 시 관련 당사국 모두의 공동 대응을 실질화하는 다자외교 노력 적극 병행
- 민주 진영은 친중적이라는 편견에 적극 대응해 전략적 자율성은 중국과의 외교관계에서도 일관되게 유지
- 일본에 대해서 역사 수정주의를 용인할 수 없듯이 중국의 동북 역사공정 및 문화공정에 대해서도 동일한 잣대와 기준으로 대응
 - 일반 대중의 반중 정서는 단기간에 해소될 수 없음에 유의, 한중관계의 획기적 개선이 가능할 듯한 정치적 발언이나 단기적 정치 효과를 위한 외교 행위 자제
- 한중관계를 경제적 이익의 문제로만 국한시켜 그 중요성을 강조하는 것은 중도층에 소구력이 약한 접근임에 유의
- 중국은 최대 무역상대국이나 한중관계를 경제문제에만 국한해 군사 및 역사, 해양 (중국 어선 조업) 등의 문제에 대해 소극적으로 대응하는 것은 진보/민주진영 = 친중이라는 프레임 극복에 한계
 - 중국의 지정학적 및 지경학적 중요성 관리를 외교정책 목표의 주요 사안으로 다루되 중국의 경제적 중요성 못지않게 중국 경제에의 지나친 의존 위험성도 병행해서 강조
 - 특히, 중국시장에서의 한국 기업에 대한 차별적 제재나 대우 등에 적극 대응하기 위해 정부차원의 대중 투자 및 수출입 심사 강화, 기업 진출에 대한 민관 유기적 협력관계 활성화

○ 중국측의 의도적 외교 홀대에 유의

- 중국 정부가 의도적으로 한국 정부를 홀대하는 외교 형식을 취해왔음에 주목, 중국이 미국과 일본을 대하는 외교에 준하는 동등한 외교 격식과 방식 요구
- 보수언론이 제기하고 확산된 중국 공안에 의한 기자 폭행 건 등이 상징하듯, 똑같은 일이 한미 및 한일 외교에서 발생했을 때와 같은 방식으로 적극 대응해 시정해 나아가는 노력 병행

3. 국방정책

(1) 북핵 독트린에 대한 해석

- 북한이 발표한 핵 무력 법령에 대해 “공세적, 자의적 핵 사용”, “가장 공세적이고 급진적인 핵 독트린”이라는 일각의 평가 존재
 - 최근 북한은 전술핵을 실제 전장에 사용하는 ‘핵전쟁 수행 능력(nuclear war-fighting capability)’에 역점(핵탄두 소형화, 신형 단거리 미사일 KN-23, 24 등)
 - 핵 무력 법령 제1조에서도 핵 무력이 ‘전쟁 억제’를 기본으로 하되, 억제 실패 시 결정적 승리를 위한 ‘작전적 사명’을 수행한다고 명시
 - 법령 제6조는 비핵공격에 대해서도 핵을 선제적으로 사용할 수 있다고 규정, ‘선제 핵 공격’ 교리가 명문화되었음이 언론에서 부각
- 일각에서는 북한 핵무기의 목표와 역할이 억제(deterrence)를 넘어 핵전쟁 수행(nuclear war-fighting)으로 변화되었다고 평가
- 그러나 북한의 핵 독트린이 전술핵의 작전적 사명을 공식화하고 있음에도 불구하고, 이는 큰 틀에서 억제 전략의 일환
 - 전술핵의 실전 사용 능력 과시를 통해 유사시 미 증원군의 전개 거부 등 한미의 군사적 선택을 제약. 무엇보다 재래식 전력 열세를 전술핵 위협을 통해 상쇄함으로써 재래식 공격 자체를 억제하려는 의도 → 거부적 억제(deterrence by denial)
 - 재래식 전력에 열세에 있는 핵보유국은 예외 없이 전술핵의 선제 사용 옵션 채택(파키스탄, 냉전 당시 나토, 탈냉전 시기 러시아 핵 독트린)
 - 북한의 핵 교리가 억제(deterrence)를 넘어 전쟁 수행(war-fighting)으로 변화했다는 주장은 억제 이론과 역사적 경험에 비추어 볼 때 맞지 않는 해석
- 작전적 사명, 자동 핵 타격, 공격 임박 시 핵 사용 등 위협적 표현이 눈에 띄지만, 이는 재래식 전력의 열세, 선제타격, 참수 공격에 대한 두려움이 반영된 억제의 일환
- 북한 핵전략을 억제가 아닌 공세적 목적으로 오독할 경우 선제타격, 전략자산 과잉 의존, 미사일 방어 집착 등 온갖 종류의 잘못된 처방으로 이어진다는 것을 유념

(2) 한반도 위기 안정성

- 북한의 핵 교리의 억제적 성격에도 불구하고, 분명한 것은 전술핵 실전 사용 위협을 통해 의도적으로 핵 사용 문턱을 낮췄다는 점. 이 자체로 한반도의 위기 안정성 취약
- 핵 무력의 작전적 사명이 강조된다는 것은 위기 단계별 북한의 핵 사용 옵션이 다양화되고 핵 사용 임계점이 낮아졌다는 의미
- 자동 타격에서 나타나듯이 핵 지휘통제도 철저한 독단형을 고집하지 못하고 위임의 압력이 작용 → 오판과 사고로 인한 우발적 핵전쟁의 가능성 증대
 - ‘경고 즉시 발사(LOW: Launch On Warning)’ 태세와 허위 경보(false alarm)의 위험성: 1983년 9월 26 소련의 Stanislav Petrov 중령의 판단, 1980년 6월 3일 새벽 2시 30분 브레진스키를 깨운 긴급 전화
 - ‘use them or lose them’ 딜레마: 우발적 핵전쟁의 위험성이냐, 선제 핵 피격의 두려움이냐를 놓고 선택해야 하는 압박
- 핵 위기 상황은 1) 선제 핵 사용 유인(압박), 2) 위기 통제 가능성이라는 기준에 의해 4가지 유형으로 분류가 가능한데, 한반도는 그중 가장 위험성이 높은 유형(Firestorm Model)에 해당
 - * Staircase model(카길 전쟁, 1999), Stability-Instability model(도클람 위기, 2017), Brinkmanship model(쿠바 미사일 위기, 1962)
- 재래식 위기 상황에서 핵 사용 유인이 크고, 위기 통제가 어려운 이중적 악성 조건
- 핵 조기 사용: 북미 간 핵전력의 비대칭성이 너무 커서 위기가 일정 수준 이상으로 고조되면 북한은 조기 핵 사용 압박(use them or lose them dilemma)을, 미국은 제1격을 통한 무력화(disarming first strike) 유인이 크게 작용
 - 북한은 한미의 압도적 핵 및 비핵 공격 위협에 직면, 늦기 전에 핵을 사용해야 한다는 압박감에 취약
 - 미국은 군사표적에 대한 선제 타격을 하면 한국이나 일본에 대한 북한의 핵 공격 위협을 낮출 수 있기 때문에 선제 핵 사용 유혹 강력(damage limitation logic)
 - 저위력 핵무기의 등장으로 인명 피해와 방사능 낙진 위험 최소화 논리 대두

- 위기의 통제 가능성: 확고한 지휘통제 시스템, 조기 경보 능력, 위기 시 소통 채널, 넘지 말아야 할 'red-line'에 대한 상호 이해가 모두 부족한 상황
 - 즉, 인도-파키스탄 상황에 비해 crisis controllability가 매우 약한 조건
 - 허먼 칸이 제시한 바와 같이 확전 사다리 상에서 위기를 의도적으로 상향, 하향 조절할 수 있는 상황이 아니며, 마치 마음대로 내려 올 수 없는 에스컬레이터와 유사
- 일단 재래식 전쟁이 발발하면 핵전쟁으로 비화될 가능성이 크고, 핵이 일단 사용된 이후에는 조절과 통제가 어려워 극단까지 치달을 가능성이 높은 조건
- 재래식 전쟁 자체에 돌입하지 않는 것이 중요하며, 만약 재래식 전쟁 발발 시 핵전쟁으로 확전을 막기 위해서는 전·평시 특별한 노력이 필요
- 북핵 위협 고도화에 따라 한미는 ①억제의 실효성 제고와 함께 ②위기 불안정성 문제에 유의해야 하는 이중의 과제에 직면해 있는데, 현재 우리 사회는 첫 번째 문제에만 매몰

(3) 킬체인(Kill-Chain)

- 3축 체계 중 하나인 킬체인은 북핵 사용 징후가 확인될 경우 이를 선제 무력화하겠다는 개념
- 선제타격은 징후 판단의 문제, 제2격 능력 무력화 가능성 문제, 상호 공포의 연쇄 효과 문제라는 한계와 부작용이 뚜렷
- 첫째, 징후 판단의 문제가 있음. 즉, 북한의 핵 공격 임박 징후에 대한 오판 가능성 문제임.
 - 이동형 발사대(TEL) 이동, 북한군 지휘부와 부대 간 교신 증가, 또는 SLBM을 탑재한 잠수함이 신포항을 떠나 잠항에 들어가려 하는 상황이 도래한다면, 이를 어떻게 해석할 것인가?
 - 평시 이런 행동과 징후는 단지 예의주시해야 할 사안이지만, 국지 충돌 등 위기가 극도로 고조되어 진행되는 상황에서 이런 일이 발생한다면 냉정한 판단을 하기는 쉽지 않음.
 - 위기 상황에서는 북한도 당연히 군사대비태세를 높이려 할 것이고, 억제력 과시 차원

에서도 즉응 태세 구축이 필요. 아니면 실제 핵사용을 결심하고 움직일 가능성도 배제할 수 없음.

- 징후는 징후일 뿐 결국 주관적 해석이 개입 불가피. 만약 북한이 핵 공격을 결심하지 않았는데도 우리가 이를 잘못 판단하여 선제타격을 감행한다면 예방하러 했던 핵전쟁을 우리가 촉발하는 역설적인 상황 가능

○ 둘째, 북한의 핵 보복 문제가 있음. 북한의 핵무기를 완전히 파괴하지 못한다면 선제타격은 핵전쟁을 초래하는 것에 불과함.

- 1,000여 기에 달하는 탄도미사일과 200대 이상의 이동형 발사대(TEL)를 보유하고 있는 북한의 핵미사일 전력을 백 퍼센트 무력화하는 것은 불가능함.
- 또한 최근 저수지 발사 사례 등에서 보듯이 많은 경우 북한의 핵 자산이 어디 은닉되어 있고, 언제, 어떻게 발사될지 완벽히 알 수 없는 것이 현실임.
- 다시 말해 북한은 소위 제2격 능력을 보유하고 있다고 간주해야 함. 한미가 선제공격을 하더라도 생존한 핵전력으로 의미있는 핵보복을 할 수 있는 능력을 이미 갖춘 것으로 평가
- 따라서 북한이 제2격 능력을 갖춘 상태에서 우리가 선제타격을 한다는 것은 북한의 핵 보복을 감수하겠다는 것과 같은 의미임.

○ 셋째, 상호공포의 연쇄 효과를 고려해야 함. 즉, 선제타격은 북한 핵 사용을 압박하는 의도하지 않은 부정적 효과가 있다는 점을 유념할 필요가 있음.

- 한미가 선제타격을 공공연히 강조하고 킬체인을 핵 독트린으로 천명하게 되면 북한으로서는 핵무기가 사용되지도 못하고 무력화될 가능성을 걱정하게 됨. 따라서 그 취약성 때문에 핵사용 결정이 빨라지고 극단적 행동의 가능성을 높일 우려가 있음(use it or lose it dilemma).
- 전략폭격기, 항모와 같은 전략자산이 한반도에 대거 배치되고 참수 작전이 공공연히 거론되기 시작하면 북한은 이를 어떻게 볼 것인가? 중앙집권적 핵무기 지휘통제를 취하고 있을 북한의 경우 선제타격 및 참수 작전에 특히 취약
- 반대로 북한이 핵무기 분산 배치, 미사일에 핵탄두 장착, 지역 사령관에게 발사 권한 사전 위임 등의 징후가 포착된다면 한미는 이를 어떻게 해석할 것인가? 북한의 핵 사용이 임박했다고 보는 한국으로서는 킬체인을 더욱 빠르게 작동시켜야 하는 악순환 반복

- 어느 일방 또는 쌍방의 선제타격 교리는 상호 공포의 연쇄 효과를 낳기 때문에 위기 관리가 극도로 어려워지는 문제 초래
- 억제제는 어떤 행동에 대한 ‘사후’ 보복을 위협하는 메커니즘으로 작동하는 것. 즉, 상대로 하여금 도발의 잠재적 이득과 비용을 계산하게끔 강요
 - 그런데 행동(도발)하기 전에 징후만으로 공격당할 수 있다는 메시지는 북한의 합리적 계산을 방해하고 위기를 예측할 수 없는 방식으로 고조시킬 가능성 농후
- 핵 국가에 대한 선제타격은 제1격을 통해 상대의 핵무기를 완전히 무력화시키지 못하는 한 핵 보복을 당할 수밖에 없다는 점에서 비합리적인 선택

(4) 미사일 방어

- 미사일 방어는 상대의 미사일을 요격을 통해 무력화한다는 점에서 ‘거부적 억제(deterrence by denial)’의 성격. 즉, 상대에게 미사일 공격의 성공 가능성에 회의를 품게 만듦으로써 도발을 억제한다는 개념
- 또한 억제가 실패할 경우에 대비하여 아축의 피해를 최소화하고 반격 작전을 할 수 있는 시간적 여유를 제공한다는 점에서 필요성 인정
- 이 때문에 한미의 맞춤형 확장억제와 한국군의 3축 체계에서 미사일 방어의 중요성은 계속 강조되고 있음. 현재 배치되어 있는 패트리엇와 사드의 지속적인 성능 개량과 아울러 M-SAM, L-SAM을 자체 개발하고 SM-3급 해상 기반 요격체계까지 갖춘다는 구상임.
- 그러나 일정 수준의 방어 능력 확보는 필요하나, 북한의 핵미사일 능력이 고도화될수록 미사일 방어의 부작용과 한계에 대한 인식 필요
- 첫째, 기술적·작전적 측면의 어려움으로 북한의 핵능력이 고도화될수록 미사일 방어의 군사적 실효성이 떨어지는 문제가 있음.
 - 하노이 회담 결렬 이후 2019년부터 북한이 집중적으로 과시하고 있는 단거리 전술 유도무기의 위험이 그 단적인 예임.

- 특히 이스칸데르와 유사한 KN-23이나 북한판 에이태킴스로 불리는 KN-24 등은 비행고도가 20-50km의 저고도로 레이더 탐지와 요격이 어렵고, 특히 KN-23은 하강 궤도에서 상승 회피 기동(pull-up) 능력까지 보유하고 있어 자연 낙하 궤적의 기존 미사일보다 요격의 어려움 발생
- 신형 미사일의 등장이 아니라도 북한이 보유하고 있는 다양한 미사일의 종류와 수량(800기 이상), 그리고 한반도의 짧은 작전 중심은 미사일 방어에 절대적으로 불리한 조건임.
- 북한이 미사일과 대구경 방사포를 섞어쓰기(배합공격) 방식으로 운용하면서 우리측 요격미사일 소모를 유도하거나 효과적인 동시 교전을 방해하는 것도 가능
- 북한과 같은 비합리적인 행위자의 경우 응징적 억제에 성공을 기대할 수 없다는 논리로 미사일 방어의 필요성이 옹호되었으나, 갈수록 북한의 핵미사일 능력이 질적, 양적으로 확대되면서 이 같은 거부적 억제에 실효성이 저하

○ 두 번째 문제는 재정적 측면임. 미사일 방어는 비용 대비 효과가 떨어지는 대표적인 무기체계임.

- 미사일 방어는 내재적 기술적 특징으로 인해 방어능력을 갖추는 것이 공격 능력을 확보하는 것에 비해 훨씬 비용이 많이 소요
- 일단 천문학적 비용을 들여 방어 시스템을 구축했다 하더라도 공격하는 측은 공격 미사일 수량 증가, 모의 탄두(decoy)와 같은 교란 기술 등 상대적으로 손쉽고 저렴한 방식으로 대응이 가능함.
- 북한의 핵미사일 위협에 따라가기식으로 미사일 방어 능력을 강화해 나갈 경우 끝이 보이지 않는 군비경쟁으로 이어질 우려가 있음. 특히, 이러한 상호작용은 방어자에게 절대적으로 불리한 경주가 된다는 문제가 있음.

○ 마지막으로 전략적 상호작용의 문제가 있음. 미사일 방어가 효과적이라면 이는 상대방의 제2 타격 능력을 훼손함으로써 공포의 균형이 약해지는 결과를 초래함.

- 어렵게 억제력 균형이 이루어졌다 하더라도 어느 일방이 미사일 방어를 추진하면 상대의 보복 능력 훼손을 불러오기 때문에 다시 공격 능력 구축 노력을 자극하는 문제가 있음. 결국, 공격-방어 간에 끝이 보이지 않는 군비 경쟁을 초래

〈북한 장사정포 위협에 대응한 한국형 아이언돔 구축 문제〉

- 국방부는 2020년 8월, '21~'25 국방중기계획에 한국형 아이언돔 구축 개발에 착수하는 계획을 포함
 - 이스라엘 아이언돔 구매를 여러 차례 검토했으나, 하마스 무장단체와 북한이 제기하는 위협의 수준이 너무 달라 한반도 작전환경에는 부적합한 것으로 판단
- 그간 한국군은 장사정포 위협에 대해서는 '대화력 체계'라는 발사 플랫폼 파괴로 대응하고, 탄도미사일 위협에 대해서는 '한국형 미사일방어(KAMD)'를 통한 공중 요격으로 대응
- 한국형 아이언돔 구축은 북한의 장사정포 위협이 계속 진화, 발전하고 있는 데 대한 군사적 대응 성격(과거 170mm 자주포, 240mm 방사포 외에 최근 대구경 초대형 방사포 위협이 새롭게 대두)
- 다만, 장사정포 위협은 지상에 있는 발사 플랫폼(자주포, 방사포, TEL)과 동굴 진지를 파괴하는 방식으로 대응하는 것이 '군사적 합리성'에 부합
 - 포탄 500발을 보유한 240mm 방사포 1문을 파괴하는 것이 포탄 500발을 공중에서 요격하는 것보다 기술적, 재정적, 군사적 측면에서 훨씬 유리
- 따라서 한국형 아이언돔 구축에 과도한 투자를 하는 것 보다는 대화력전 전력(표적 감시 및 탐지체계, K-9 자주포 등의 타격체계)을 증강시키는 것이 수도권에 대한 장사정포 위협에 대응하는 현실적인 대책

(5) 전략자산 과잉 의존

- 북한의 핵 능력이 확장억제의 신뢰성을 심각하게 훼손하고 중국에는 한미동맹의 디커플링(decoupling)을 가져올 것이라는 우려에 대해서 점점 필요
- 위와 같은 주장은 냉전의 경험과 억제의 본질에 비추어 볼 때 과도한 비관주의
 - 냉전 시대 미국 본토는 수천 기의 소련 핵미사일에 노출되어 있었으나, 서유럽에 대한 미국의 확장억제는 심각한 도전 없이 작동
 - 미국은 북한의 행동을 억제할 수 없는데, 북한은 초강대국인 미국의 행동을 강요할 수 있다는 불균형한 가정을 깔고 있는 주장

- 억제제는 ‘확실성’이 아니라 ‘개연성’이 있으면 작동. 즉, 무슨 일이 벌어질지 모른다는 불확실성과 두려움 때문에 성립
- 미국의 대한반도 확장억제는 한미동맹 양자 차원의 문제만이 아니라 미국의 글로벌 동맹 시스템의 신뢰성, 비확산 체제의 운명과도 연계된 문제
- 확장억제의 신뢰성에 대한 과도한 불신은 오히려 억제 효과를 우리 스스로 훼손하는 부작용 가능. 억제는 심리작용이며 인식(perception)의 문제
- 확장억제 실효성 제고를 위해 노력해야 할 부분이 있으나 신뢰성에 대한 강박으로 전략자산 전개, 연합훈련과 같이 지나치게 무력시위에만 집중하는 것은 잘못된 처방
 - 워싱턴 선언은 “미국 전략자산의 정례적 가시성을 한층 증진”할 것임을 명시한 바 있고, 특히 2023년 7월 부산항에 입항한 미 전략핵잠수함(SSBN) 캔터키함은 전략자산의 가시성 효과에 매달리고 있는 현 정부의 태도를 잘 보여줌.
 - 한반도의 짧은 중심과 좁은 면적을 고려할 때 히로시마 원폭의 1,600발 위력에 상당하는 캔터키함의 핵 능력(트라이던트II SLBM 24발)은 군사적으로 과잉 억제에 해당
- 전략자산 전개는 가장 손쉽게 활용할 수 있는 억제 카드라는 점 때문에 지나치게 자주, 대규모로 이루어지고 있음. 그리고 그 목적은 북한에 대한 억제(deterrence)보다는 한국 국민에 대한 보장(assurance) 차원에서 이루어지는 경향이 강함. 이런 사정 때문에 SSBN 입항처럼 때때로 군사적 합리성을 상실한 조치가 반복
- 전략자산 전개에 과잉 의존할 경우 발생하는 부작용을 경계할 필요가 있음.
 - 첫째, 과잉 억제의 문제임. 상황과 억제 의도를 벗어나 불필요한 위기 고조를 초래할 수 있으며 전략적 안정성을 저해할 수 있음.
 - 둘째, 억제 효과의 반감과 내성 가능성을 고려해야 함. 만약 너무 자주, 빈번하게 사용한다면 북한에 대한 억제 효과는 물론 한국 국민에 대한 보장 효과도 반감될 것임. 그렇게 되면 갈수록 더 자극적, 공세적인 방식으로 전략자산을 전개해야 하는 악순환 초래 가능

- 전략자산 전개는 필요할 경우 정교하게 사용해야 하는 전략적 카드임에도 불구하고, 현재는 ‘뉴노멀’로 불릴 정도로 일상화되고 있다는 문제가 있음.

- 확장억제의 신뢰성, 실효성 강화를 위해 노력해야 하는 것은 맞지만, 지나친 비관주의에 빠져서는 안 되고 당장 손쉬운 방식인 억제외의 가시성 제고에 매달려서는 곤란함.
- 윤석열 정부는 확장억제를 지나치게 강조하고 무력시위 조치에 집착함으로써 역설적으로 확장억제의 안정성과 신뢰성을 훼손하는 역설적 결과를 초래하고 있음.

(6) 유엔사와 전작권 전환

- 윤석열 대통령은 2023년 8월 10일 유엔사 직위자 초청 간담회를 갖고 “북한과 그들을 추종하는 반국가세력들이 종전선언과 연계해 유엔군사령부 해체를 끊임없이 주장한다”고 발언
 - 유엔사 역할과 관련, 전쟁 발발시 “즉각 우방군의 전력을 통합해 한미 연합사령부에 제공하는 등 대한민국을 방위하는 강력한 힘”이라고 강조
- 신원식 국방장관은 2019년 극우 매체에 나와 “북핵 폐기 후에 전작권 전환을 검토해야 한다”고 주장을 하며 한국군의 전작권 조기 환수에 부정적인 입장 표명
 - 신 장관은 인사청문회(2023.9.25)에서 전시작전통제권은 한미가 합의한 조건에 따라 안정적으로 전환돼야 한다면서, 전작권 전환 시기와 관련해 “예단하기에는 제한”된다고 발언
- 현 정부의 유엔사에 대한 인식은 유엔사 관련 현안이 내포하고 있는 문제점에 대한 비판적 인식이 결여
- 유엔사 관련 현안은 크게 △정전관리 관련 유엔사의 역할, △유사시를 대비한 전력제공 의무, △평화체제 전환 이후 유엔사의 존속 여부 및 역할로 구분

〈표 IV-2〉 유엔사 관련 현안

구분	현안
정전관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국 합참-미래연합사령부-유엔사령부간 관계 정립 ○ 정전시 유엔사령관의 책임과 권한의 불일치 ○ 9.19 군사합의 이행과 유엔사의 역할
전력제공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔사 참모 편성 확대 ○ 유엔사 전력제공국 확대(독일군 장교 파견) ○ 전력제공국의 참여 확대(정보제공, 훈련참여 등) ○ 전시/유사시 유엔사의 독립적 작전 수행
유엔사의 미래	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평화체제와 유엔사의 역할

- 미국은 2005년 전작권 전환 논의가 본격화되자 ‘유엔사의 책임과 능력의 불균형 문제’를 인지하고, 이를 해소하기 위해 정전협정 유지와 관련하여 미래연합사령부 및 한국 합참과의 관계 설정을 시도
- 또한 안보환경 변화에 대비, 한반도 평화체제 구축 이후 유엔사의 역할을 모색
- 특히, 남북 주도로 9.19 군사합의가 체결되고 이행되는 과정에서 유엔사의 위상이 흔들리는 것을 막기 위해 정전협정 관련 사안에 대한 권한을 강조하며 관여 의지 피력
- 유엔사는 안보리 결의에 의해 창설되었으나, 실질적으로는 미국 합참의 단독 통제를 받는 사령부임을 감안할 때, 유엔사 관련 정책은 한미동맹의 관리와 발전이라는 측면에서 긴밀히 연계되어 있는 사안
- 특히 미국이 추진하는 유엔사 재활성화는 미래 안보 상황의 불확실성에 대비하여 한반도에서의 미국의 군사적 관여를 담보하는 수단이라는 점에서, 한국 안보에서 우리의 독자성과 자율성을 제한할 소지 존재
- 따라서 유엔사 재활성화가 정전체제 유지, 유사시 전력제공이라는 기존 임무 범위 내에서 긍정적으로 기여하는 방향으로 유도하는 노력 필요
 - 유엔사 참모 편성 확대에는 한측이 적정수준으로 참여하면서 미측의 정책동향을 파악하고 관리

- 전력제공국의 정보제공, 연합연습 참가 확대에 대해서는 유엔사 기본 임무와 직접적으로 연관된 수준에서 허용
- 전작권 전환 이후 유엔사-한국 합참-미래연합사간의 관계를 협조와 지원 관계로 정립 필요
 - 유엔사의 정전체제 유지 권한을 존중하되, 한국 합참과 미래연합사령관의 역할이 제한되지 않도록 유의
- 전작권 전환은 미래 연합사령부의 임무 수행 검증이 2단계까지 이루어져 있으나, 윤석열 정부 출범 이후 3단계 전작권 전환 검증을 실시하지 않고 있어 전환 여부나 시기가 지극히 불확실한 상황 도래
 - 1단계 기본운용능력(IOC) 검증 실시(2019년), 2단계 완전운용능력(FOC) 실시(2022년), 3단계인 완전임무수행능력(FMC) 검증 계획 미정
- 3단계 검증 외에 3가지 전환 조건에 대한 평가도 어떻게 진행되고 있는지 알 수 없을 정도로 현 정부는 전작권 환수에 대해 별다른 의지를 보이지 않고 있음.
 - 3가지 조건은 ①한국군의 핵심 군사 능력, ②동맹의 북핵 미사일 대응능력, ③한반도 및 지역 안보 환경으로 구성되어 있는 바, 대부분의 과제는 이미 문재인 정부 시절에 90% 이상 충족

4. 경제안보

(1) 세계경제의 변화 방향

○ 미중 사이의 양극화가 심화되어 신냉전이 심화된다는 주장과 EU와 글로벌 사우스가 비동맹을 선택함으로써 다극화로 발전하고 있다는 주장이 대립

- 미국은 중국을 봉쇄하기 위해 양극체제(신냉전)를 선호
- 중국은 미국의 압박을 분산하기 위해 다극체제를 추진
- EU 및 글로벌 사우스(global south)는 미중 전략경쟁을 회피하기 위해 다극체제를 모색
- 향후 구도는 EU, 인도·인도네시아, 라틴아메리카가 어떤 선택을 하는가에 좌우

* 우리나라와 일본이 속해 있는 기타 선진경제권은 어느 경우든 미국 블록에 소속

〈표 IV-3〉 세계경제의 분화 시나리오

(단위: 퍼센트(%))

국가/지역	GDP (비중)	양극+ 비동맹 신흥	EU+ 비동맹	비동맹 신흥+ 중국	비동맹 신흥+ 미국
미국	16.0				
중국	17.5				
EU+	15.6				
기타 선진국	13.8				
인도/인도네시아	9.6				
동남아시아	4.0				
라틴아메리카	6.5				
기타	17.0				

미국

중국

비동맹

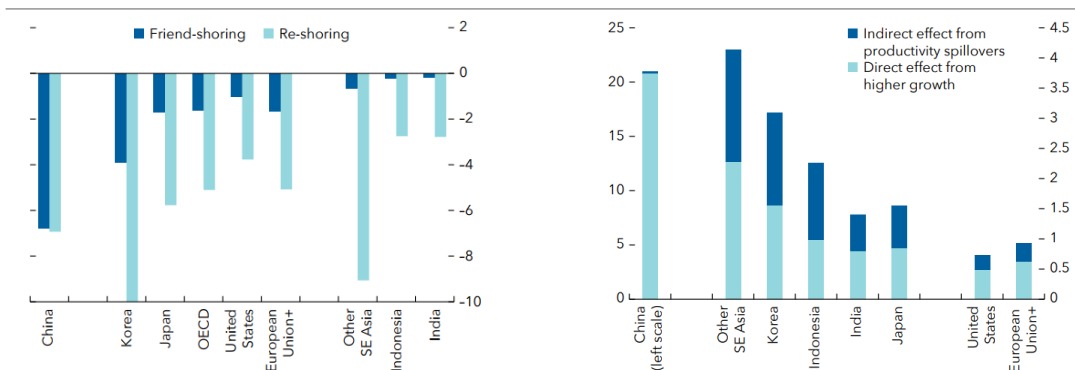
자료: IMF, World Economic Outlook, Chapter 4 Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment (2023), p.103.

(2) 디커플링과 디리스크িং

○ 안보적 목표를 달성하기 위해 경제적 손실을 감수하는 안보 우선 전략인 디커플링과 경제적 이익을 위해 전략적 모호성을 유지하는 경제 우선 전략인 디리스크잉이 대립

- 디커플링은 대외위협을 선제적으로 차단하기 위해 수출통제, 수입제한, 투자심사, 인적 교류 중단 등의 다양한 제재를 사용
 - 경쟁국/적대국에서 생산하고 있는 자국 기업의 리쇼어링을 유도
 - 동맹 및 유사입장국으로부터 프렌드쇼어링/엘라이쇼어링을 촉진하기 위해 해외기업에도 정부 보조금을 지급
- 디리스킹은 경제적 실리를 확보하기 위해 전략적 대립구도에서 어느 한쪽으로 편승을 거부
 - 국가안보에 위협을 줄 수 있는 전략 및 첨단 제품을 제외한 나머지 상품과 서비스 교역은 제한 없이 허용
 - 동맹 및 유사입장국과 연대가 특정국의 봉쇄로 이어지지 않는다는 점을 강조
- 디커플링(프렌드쇼어링 및 리쇼어링)의 경제적 효과는 국가별로 차이
 - 모든 국가가 프렌드쇼어링 및 리쇼어링에 피해를 보는데, 프렌드쇼어링보다 리쇼어링의 피해가 훨씬 더 심각
 - 우리나라는 프렌드쇼어링에는 중국 다음, 리쇼어링에서 가장 큰 피해를 입는 국가
 - 반대로 중국의 경제성장은 글로벌 경제성장에 직간접으로 기여
 - 우리나라는 동남아시아 다음으로 큰 혜택을 보는 국가

〈그림 IV-1〉 중국의 경제성장과 디커플링의 경제적 영향



자료: IMF, Regional Economic Outlook (Fall 2023), p.29 & 31.

□ 디커플링 및 디리스킹 관련 주요국 입장

- EU: 탈동조화는 지속가능하지 않은 대안
 - 중국과 경제적인 관계의 완전한 단절은 불가능하기 때문에 위험하지 않은(un-risky) 경제교류에는 무제한
 - 올라프 숄츠 독일 총리는 독일의 주요 기업 CEO와 함께 2022년 10월 중국 공산당 20차 당대회 이후 서방 지도자로서 최초로 중국을 방문
 - 2023년 4월 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령과 폰테어라이엔 집행위원장이 방중하여 중국으로부터 대규모 투자를 유치
- 미국: 탈동조화는 중국뿐만 아니라 미국에도 손해
 - 재닛 옐런 재무장관은 2023년 4월 25일 탈동조화가 미국과 중국은 물론 세계 경제 전반에 재앙적인 결과를 초래할 수 있다고 경고
 - 제이크 설리번 백악관 국가안보보좌관은 2023년 4월 27일 중국과 대결이 불가피하다는 '새로운 워싱턴 합의'를 비판
 - 규제의 범위는 제한하되 그 강도는 높이는 '작은 마당, 높은 담장'(small yard, high fence) 정책을 추진
 - 2022년도에 상무부 산업보안국은 대중 제재 품목에 대한 수출 허가 요청 중 약 69.9%를 승인
- 영국: 신냉전은 국가이익에 저해
 - 제임스 클레버리 외무장관은 지난 4월 25일 인류가 당면한 문제를 해결하는데 중국과 협력이 불가피하다고 주장
 - 안보 위협과 무관한 분야에서 영국 기업은 미국, 아세안, 호주 및 EU 기업이 하는 것처럼 중국 기업과 자유롭게 거래 가능
 - 대중 전략의 목표는 중국과 경제교류의 전면적 차단이 아니라 중요 공급망에서 대중 의존도 축소로 재설정
- 중국: 디리스킹은 디커플링의 다른 표현에 불과하다고 폄하
 - 중국이 주력하고 있는 첨단산업 공급망을 제재한다는 점에서 디리스킹을 디커플링과 실질적으로 유사하다고 평가

- 미국, 네덜란드, 일본의 반도체 장비 수출통제 강화를 디리스킹의 가장 큰 문제라고 주장

(3) 경제적 강압에 대한 대응

○ 미국: 성과없는 프렌드/앨라이쇼어링에 편승

- 미국의 프렌드/앨라이쇼어링에 따라 삼성전자와 SK하이닉스가 미국에 대규모 투자에도 불구하고 미국의 대중 제재를 우회하는 데는 실패
- 삼성전자의 중국 시안 낸드 공장과 SK하이닉스의 중국 우시 D램 공장은 2022년 10월 7일 첨단 반도체 장비 수출통제 규정의 예외로 인정받는 데는 성공
- 그러나 두 기업 모두 미국에서 반도체 생산 보조금을 받는 기업은 중국에서 확대할 수 있는 반도체 생산 능력을 5% 미만으로 제한하는 반도체법 가드레일 규정을 준수해야 하는 상황
- 심지어 미국 하원의원은 중국의 제재로 미국의 마이크론이 상실한 시장 점유율을 한국 기업이 채우는 이른바 백필링(backfilling)을 하지 말라고 요구
- 미국의 요구를 그대로 수용할 경우 우리 반도체 산업은 제조업 공동화와 중국 시장 상실이라는 이중고에 직면할 가능성이 증가

○ 일본: 원칙 없는 봉합

- 2019년 7월 일본의 일방적인 반도체 소재·부품·장비 수출통제 위협에 대한 WTO 제소를 2023년 3월 취하
- 일본 수출통제의 재발을 막기 위해서는 일본으로부터 명확한 사과와 충분한 보상 조치가 필요
- 수출통제에 대한 회복력 강화를 위해 추진하고 있는 소재·부품·장비 국산화 산업정책에 대한 고려도 사실상 부재

○ 중국: 수입 의존도 축소에 실패

- 중국은 2023년 8월부터 갈륨, 게르마늄, 12월부터 흑연을 수출통제
- 2021년 11월 요소수 사태 이후 다변화 및 국산화 전략에도 불구하고 중국 의존 핵심 소재 *20개 품목의 중국 의존도(전체 수입에서 중국산 수입 비중) 평균은 94.0%로

전년 동기에 비해 2.3%포인트 상승

- * △2023년 1~9월 누적 기준으로 수입에 의존(무역적자)하면서 △중국 수입 의존도(금액 기준)가 80%를 넘고 △수입액이 1000만 달러(약 135억 원)를 초과하는 품목
- 배터리 양극재용 니켈·코발트·알루미늄(NCA) 전구체(98.9%), 용접용 강관(98.1%), 니켈·코발트·망간(NCM) 전구체(96.9%), 반도체용 슈퍼캡(96.8%), 2차전지용 전해질(96.4%)¹⁰⁾
- 중국의 수출통제를 관리할 수 있는 채널(전략대화 등)이 사실상 부재함에도 불구하고 대중 강경론을 고수

10) 김익환, 中 의존 100% 육박 부지기수…"한국 기업, 이러다 큰일 난다", 한국경제 (2023.10.30.)

※ 참고자료: 주요국의 경제안보전략

□ 미국: 국가안보의 핵심으로서 경제안보

- 트럼프 및 바이든 행정부의 ‘국가안보전략보고서’에서 경제안보를 강조
- 2022년 5월 중국을 배제한 글로벌 공급망 재편을 위해 동맹국과 함께 인도태평양경제 프레임워크(IPEF) 건설

□ 중국: 경제안전

- 일대일로(一帶一路) 구상과 쌍순환(雙循環) 전략을 통해 미국의 봉쇄를 돌파하려고 시도
- 2022년 20차 당대회 보고에 최초로 경제안전(經濟安全)이 포함

□ EU: 전략적 자율성

- 미국 및 중국과 경쟁할 수 있는 전략적 자율성을 강화하기 위해 글로벌 게이트웨이 및 반도체법을 추진
- 2023년 6월 ‘유럽 경제안보 전략’문건을 발표

□ 일본: 전략적 필수불가결성

- 「경제안전보장추진법」 제정 및 경제안전보장담당대신 신설을 통해 정부 차원의 총력 대응 체계 확립
- 2022년 12월 개정된 ‘국가안전보장전략’에서 경제안보를 강조

〈표 IV-4〉 주요국의 경제안보 전략

	미국	중국	EU	일본
목표	대중 견제	대미 견제	열린 전략적 자율성	경제력 재건
전략	인도태평양전략	일대일로/ 쌍순환	글로벌 게이트웨이	인도태평양전략
수단	미국우선주의	홍색공급망	기술주권 강화	필수불가결한 기술
	원조·제재·투자유치	원조·제재·투자유치	원조·제재·투자유치	원조·투자유치

자료: 저자 작성

V



민주 진영의 외교안보 구상과 비전

V. 민주 진영의 외교안보 구상과 비전

〈표 V-1〉 외교안보 5대 정책기조 및 9대 핵심정책

구분	5대 정책기조	9대 핵심정책
대북	① 한반도 평화의 위기, 국민불안을 해소하는 '국민안심 대북정책' 추진	① (단기) 한반도 위기관리 - 국지 충돌 및 확산 가능성 차단을 위해 남북 상호간 긴장고조 행위 자제, 소통채널 확보, 상황관리 ② (중장기) 국민안심 군비통제 - 윤석열 정부의 대북정책 실패로 인한 국민불안 군사대립·군비경쟁의 대안으로 한반도 비핵·평화체제를 향한 단계적·실용적 군비통제 추진 ③ (중장기) 상생협력의 메가·메타 한반도 미래 구상 - 남북협력 패러다임 전환과 공급망 등 新협력 모델, 대륙·해양 복합협력 단계적 추진
외교	② 새로운 질서를 주도하는 '글로벌 선도국가' 실현 ③ 국제질서 다극화에 부합하는 '전략적 자율성' 확보, '실용외교' 접근	④ 국익 중심 플러스 외교 - 윤석열 정부의 이념 집착 마이너스 외교 대안이며, 한국외교 지평 확장, 호혜·협력 상생외교 추진 ⑤ 성숙한 이웃국가론 - 대중·대일, 양자협력 강화 및 다자외교플랫폼 통한 견제 ⑥ 메가-아시아 정책 구상 - 신북방 및 신남방정책을 폐기한 윤석열 정부 인도태평양전략의 대안이며, 대륙·해양을 품는 해륙국가 비전 설계 ⑦ 스마트 문화/공공외교 강화 - 한류문화 콘텐츠에 대한 국가의 중장기 종합지원과 더불어 외교 전략과 연계
국방	④ 한반도 평화 안정과 양립 가능한 '실효적 억제' 구상	⑧ 한국형 억제 체제 구축 - 한국형 미사일 방어를 추진하며, 응징적 억제를 근간으로 공포의 균형 안정적 관리 - 북핵 위협에 확장억제와 한국의 첨단비핵억제태세로 대응
경제안보	⑤ '개방형 통상국가 2.0' 시대를 열고 경제안보 강화	⑨ 한국형 디리스킹 정책 - 한국형 경제안보전략을 준비·채택하고, 주요국과 경제안보 전략 대화 통해 디리스킹 추진 - 디리스킹 제도화를 위해 경제안보 관련 법제도 정비

1. 대북정책과 한반도 구상

(1) 기본 방향: 한반도 평화의 위기, 국민불안 해소하는 ‘국민안심’ 대북정책 추진

○ 북핵문제 및 남북관계 악화로 안보 불안정성과 경제 불확실성이 높아지는 상황에서 ‘국민안심’을 최우선시하는 정책

- 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화되고 한반도 전쟁 위험성이 제기되는 등 안보 불안정성 고조
- 북한 및 남북관계 관리 실패로 ‘코리아 리스크’ 고조, 한국경제 불확실성 심화
- 최우선 과제는 한반도 안보·경제 리스크 저감 및 국민 불안 해소

○ 우선, 단기적으로는 위기관리에 적극 나서고 군사적 충돌 및 전쟁 위험을 해소하는 것이 가장 중요

- 최소한의 소통 채널마저 단절된 채 강대강 대립이 지속되는 현재의 남북관계 상황에서 군사적 충돌 위험성은 더욱 증대
 - * 윤석열 정부가 주장하는 소위 ‘가짜 평화론’과 ‘힘을 통한 평화론’은 한반도 안보딜레마를 더욱 심화시켜 긴장 고조를 촉진하는 ‘허세 안보론’이자 국민 기만
 - * 러시아-우크라이나 전쟁과 이스라엘-팔레스타인 전쟁은 평화와 일상의 소중함을 상기
- 남북한이 공히 긴장 고조를 유발할 수 있는 발언과 행위를 자제해야 하며, 조속한 남북 소통·대화 채널 복원으로 위기관리, 충돌 가능성 차단

○ 포괄적인 군비통제의 맥락에서 남북 군사적 긴장완화 및 한반도 평화구축 도모하여 국민의 안전한 삶 보장, 경제 뒷받침

- 남북 군사대화를 재개하여 한반도 긴장 완화, 군비통제 국면 조성
 - * 대북 군사 억제력(한미연합훈련 및 미전략자산 전개 등)의 유연하며 탄력적인 운용으로 남북 대화 가능 및 지속 여건 조성
 - * 2018년 남북이 합의한 남북군사공동위원회 구성, 가동
- 9.19 군사합의 복원 및 북한의 핵실험·ICBM 모라토리움 복원 추진하며, 상호비방 중단, 군사훈련 문제 등 협의를 통해 신뢰 회복

- 운용적 통제에서 구조적 통제(군축)로 협력의 범위를 확장하여 무제한적 군비경쟁 통제 장치 마련, 한반도 평화체제 구축 기반 강화

○ 군사적 긴장 완화로부터 남북 교류·협력 재개를 도모하고 핵 협상 재추진

- 군사적 긴장 완화는 남북 교류·협력 재개의 여건이 되며, 교류·협력을 통해 남북 적대 인식은 더욱 완화되고 한반도 평화·번영 촉진
- 포괄적 군비통제 협의 선상에서 재래식 및 핵 위협의 관리와 감축, 해소를 위한 협상 추진, 궁극적으로 한반도 비핵·평화체제 실현 도모

○ 압박 일변도나 대화 일변도 정책이 아니라 억제, 대화, 제재, 관여 등 포괄적이고 다양한 정책 포트폴리오 구성

- 북한의 행태 및 한반도 정세 변화를 고려하고 또한 능동적으로 변화를 촉진하기 위한 정책의 유연성·탄력성 확보
- ‘국민안심’ 대북정책 기조를 유지하면서 시기별 역점 과제의 설정과 그에 따른 실효적 방안 추진

○ 북한의 잘못된 행동에 대해 명확히 비판하고 교정과 재발 방지를 도모하는 원칙있는 대북 정책 추진

- 북한의 일방적 남북합의 위반, 긴장 조성 행위, 무례한 대남 비난 등 불용, 사안에 따라 책임 및 사과 요구

(2) [단기 정책] 한반도 위기 관리: 전쟁 방지를 위한 자제 및 소통 복원

○ 남북 합의가 부정되고 反평화적 입장·정책이 남북 서로를 향하는 상황이 초래할 위험에 유의하고, 남북 당국에 대결주의 정책 중단 촉구

- 현재와 같은 강대강 대결국면이 지속될 때, NLL, DMZ 등에서의 국지적 충돌 가능성이 높아지며, 확전에 따른 쌍방의 대규모 피해 가능성도 배제 어려움
- 윤석열 정부와 북한 당국에 정책 기조 전환을 촉구하고 대결주의 정책의 중단과 남북 합의 존중 도모

* 윤석열 정부와 북한 당국의 수용 가능성이 낮더라도 전쟁 방지 및 평화 유지를 위한 국내외 여론 형성·환기 필요

- 적정 수준 억제력과 안보 유지를 전제로, 긴장고조 혹은 충돌을 야기할 수 있는 발언과 행동을 자제하면서 상황관리 도모

- (우발적인) 국지적 충돌 및 확산 가능성 경계하면서, 예방을 위한 자제 필요

- ✓ 윤석열 정부의 대북정책이 초래한 '국민불안' 군사대립·군비경쟁의 대안

- ✓ 북한이 주장하는 비현실적 핵군축 방안과 차별화

- ✓ 한반도 비핵화 지향 원칙을 견지하면서도, 실현가능성을 높이는 방안

- 남과 북이 서로에 대해 불필요한 자극적 발언, 접경 인근 전단 살포 또는 사격 훈련, 억제력(군사훈련과 전략자산 전개, 미사일 시험발사 등)의 과도한 과시 등을 자제 또는 제한

- * 과잉 억제가 오히려 안보를 해칠 가능성에 유의하고, 윤석열 정부 및 북한 당국에 남북관계 상황관리를 위한 '자제'를 촉구

- 남북 소통 채널을 재가동하여 군사적 충돌 및 확산 방지 등 위기 관리에 만전을 기하고, 9.19 군사합의 복원 도모

- 2023년 4월 이후 중단 상태인 남북 통신연락선을 복구하여 위기 관리 채널 확보하고, 우발적 위기가 발생할 경우 신속한 소통으로 충돌 및 확산 방지

- 소통 채널 복구를 넘어 9.19 군사합의를 복원하여, 충돌 방지 버팀목 재확보

(3) [중장기 정책] 북핵문제 해법: '국민안심 군비통제' (부제: 한반도 비핵·평화체제 구축을 향한 단계적·실용적 접근)

- 북한의 핵·미사일 능력 고도화 및 북중, 북러 전략협력 강화라는 객관적 상황에서 단기적으로 북핵문제 해결이 어렵다는 현실 인식 필요

- 북한은 이미 수십 개의 핵탄두를 보유한 것으로 추정되며, 각종 핵 전략·전술 무기 개발 가속화(고체연료 ICBM, 수중발사 핵전략무기, 전술핵무기 다량 생산 등)

- 북중, 북러 연대·협력 강화는 대북제재 레짐(regime)의 약화, 북한의 군사력 증강 및 경제 회복 기회를 의미

- 북한은 핵무력 강화 정책을 헌법에 명시하고 비핵화는 불가하다는 입장을 밝히고 있으며, 미국의 대북적대정책이 먼저 폐기된 조건에서 대화 가능 입장 견지

○ 중장기적으로 한반도 비핵·평화체제 구축 원칙 견지하면서, 단계적·실용적 군비통제 접근법 추진

- 북한의 선제적 입장 변화 및 ‘빅딜’과 같은 과도한 목표 설정과 비현실적 방법론은 북핵문제의 방치, 악화라는 결과를 초래할 뿐이며 어떤 성과도 없을 것으로 전망

* 윤석열 정부의 소위 ‘담대한 구상’은 초기조치 외에는 전반적 비핵화 로드맵 합의가 이루어져야 가동될 수 있는 비현실적 구상으로서 사실상 하노이 결렬의 배경이 되었던 빅딜 구상의 재판

- 북한이 주장해온 ‘핵군축론’도 미국의 수용 가능성이 거의 없는 비현실적 방안

* 핵군축은 핵보유국 간 핵무기 감축을 추진하는 방안. 이 방안의 실현 가능성이 거의 없는 이유는 미국이 북한의 핵 보유 및 미국 본토 1차, 2차 타격 능력을 인정하지 않을 것이며, 더욱이 북미 간 핵 불균형이 거대한 상황이기 때문

- 북핵문제에 대한 극단적 비판론과 낙관론을 지양하고, 단계적·실용적 접근으로 재래식 및 핵 무기체계의 위협을 관리하고 점진적으로 축소, 해소하는 방향의 군비통제 추진

* 미국무부 군비통제·국제안보 차관 보니 젠킨스(Bonnie Jenkins)는 국제군퍼런스에서 북한과의 군비통제 협상 필요성 인정(2022.10.27.)

* 핵 위협의 ①관리, ②감축, ③해소의 방향으로 문제 해결하고, 궁극적으로 완전한 비핵화 도달

* 핵협상만으로는 안보딜레마 문제가 해결되지 않고 핵협상 진전도 어렵다는 것이 과거 협상의 교훈이며, 재래식 무기체계의 운용과 증강 문제에 대한 병행적 논의가 필수적. 재래식 및 핵 군비통제 협의를 위해 북미협상과 남북대화 병행 필요

- 합의도 단계적으로, 행동도 단계적·동시적으로 취하는 원칙을 견지하면서, 상호 신뢰 축적 및 북한의 협상 수용성 확보

* 비핵화 지향 원칙 견지하지만, 초기 및 중간 단계 협상에서는 핵 위협 관리, 감축에 대해 협의. 중반 이후 단계에서 ‘완전한 비핵화’ 논의

○ 우선 북한을 대화·협상으로 유인하고 협상을 지속하기 위한 여건 조성을 위해 긴장 완화 및 신뢰 구축 조치 필요

- 한·미의 군사적 억제력(특히, 한미연합훈련 및 미전략자산 한반도 전개 등)의 유연한 운용과 북한의 상응조치(특히, 핵실험 및 ICBM 모라토리엄 복원) 필요

- 상호 비방 등 적대적 언사와 행동 중단으로 신뢰의 기반 조성

- 북핵 위협의 관리와 감축, 해소를 위해 필요한 조치 및 그에 대한 상응 조치 단계적 합의, 단계적 이행. 남북 군비통제 협의·이행 병행
 - △북한의 핵·미사일 고도화 동결 조치, 영변 핵시설 폐기 및 전략미사일 감축, 궁극적으로 완전한 비핵화 조치
 - △북한의 조치에 상응하는 대북제재 완화·해제, 안전보장, 관계의 개선(북미연락사무소 개설 등)과 정상화 등 단계적·동시적 이행
 - * 단계별 이행에 따른 동시적 대북 인센티브(제재 완화 등) 제공으로 상호 신뢰 조성, 다음 단계 이행 의지 확보
 - * 북한의 합의 위반시 제재 재개(스냅백) 조치로 안전장치 확보
 - 남북군사공동위원회 협의를 병행하면서, 9.19 군사합의 이행 및 합의 확장, 군사훈련 및 군비증강 문제 등 재래식 무기체계 통제 추진
- 남북 교류·협력을 위한 회담 및 한반도 평화협정을 위한 협상을 병행하여 한반도 비핵화와 평화체제 구축 동시 추진
 - 남북대화, 북미협상, 남북미중 4자 협상을 병행 가동

(3) [중장기 정책] 남북관계 비전: '상생 협력의 메가·메타 한반도 미래 구상'

- 한반도 내외의 여러 악조건에도 불구하고 중장기적으로 남북협력의 비전과 한반도 미래 구상을 현실화하는 것은 필수 불가결한 과제
 - 미중경쟁과 미러대립, 북핵문제 악화, 대북제재 지속, 현재 남북한 정부의 상호 적대 관계 규정 및 관계개선 의지 부재 등 여러 조건은 남북관계 발전에 중요한 장애물로 작용, 단기적 관계개선 난망
 - 그러나, 악화된 남북관계를 방치할 경우, 긴장 고조의 반복과 충돌 가능성 지속, 경쟁적 군비증강에 따른 비용, 협력을 통한 이득 창출 기회 상실 등 우리 국민의 불편과 불안, 비용 증가
 - 북핵문제 해결 추진과 더불어 남북 교류·협력 재개를 위한 능동적 노력 필요, 중장기적으로 남북관계 발전 및 한반도 미래 구상 실현 도모

○ 新정경분리 원칙: 남북 교류·협력의 정치·군사 문제 종속화 탈피

- 대북제재의 틀을 준수하는 가운데, 북핵문제를 비롯한 남북간 정치·군사 문제와 경제·사회·문화·인도 협력을 분리하는 원칙 천명
- 우선 제재에 저촉되지 않는 분야·대상 관련 교류·협력을 추진하고, 제재 완화 또는 해제에 따라 단계적으로 협력의 범위 확대
- * 제재 미저촉 경제협력 사업의 예: 개별 관광(금강산, 원산-갈마지구, 개성, 평양, 삼지연-백두산 지구 등), 물물 교환(제재 대상 품목 제외), 나진-하산 프로젝트, 남북 공동어로구역 협력 등

○ 국민공감 대북정책의 제도화: 남북관계의 지속적·안정적 발전 도모

- 대북정책의 과도한 정치쟁점화 경향을 완화하고 정책의 지속성 및 남북관계의 안정성을 확보하기 위해, 행정부와 의회 간 소통·협의 과정을 제도화하고 남북합의서 국회 비준 동의 추진
- * 남북관계 관련 여야 협치 및 국회 역할 증대 도모하면서, 향후 남북대화 재개시 남북 국회 회담을 추진하고 합의사항 정책화
- 사회적 대화의 제도화·활성화를 통해 대북정책 및 남북관계에 대한 국민공감대를 확대하고, 지방정부·시민사회의 남북 교류·협력 권한/자율성을 확대하는 방향으로 제도를 개선하며, 청년·미래 세대의 남북 교류 참여 확대 추진
- * 진보·보수 성향 시민들이 함께 참여하는 숙의 토론 방식 사회적 대화 확대

○ 남북협력 패러다임 전환: 상생 협력 원칙과 3대 新협력 모델 개발

- 북한에 대한 지원 차원을 넘어서 남북이 상생(win-win)하는 협력 추진으로 패러다임 전환
- * 취약계층 지원 등 인도주의 차원의 대북 지원은 지속
- 북한의 노동력에 초점을 맞춘 기존 경제협력 모델을 넘어서 글로벌 차원의 수요 및 북한의 자원·지식·입지·시장까지 고려하는 새로운 협력 패러다임의 모델 개발
- 3대 新협력 모델: △한반도 탄소중립 협력 △한반도 공급망 협력 △비대면·디지털 협력
- * 한반도 탄소중립 협력: 재생에너지 개발 협력(태양광 및 풍력발전 등), 탄소배출권, 산림복원 상생 협력

- * 한반도 공급망 협력: 한국 산업의 핵심 분야인 2차전지 및 반도체 원료(흑연, 니켈, 희토류 등) 등 광물자원 공동 개발, ICT산업 및 자동차 등 제조업 부품 공급 협력
- * 비대면·디지털 협력: 남북협력 심화 및 신뢰 증진에 따라, 메타버스 협력기반 구축, 소프트웨어 인력 협력, 첨단기술 연구단지 교류·협력

○ 메가·메타 한반도 미래 구상: 대륙-해양 복합 협력 공간을 창출하고 신성장 동력 확보

- 우선, 1단계로 기존 남북 합의에 기초한 육상·해상 공간 협력 계획을 현실화
 - * 육상: 남북이 이미 합의한 철도 및 도로의 연결과 현대화 추진으로 만주, 연해주, 유라시아 대륙으로 확장되는 신경제권 진출. DMZ 평화지대화 사업을 확장하여, 평화·생태·문화 협력 지대 구축
 - * 해상: 남북이 이미 합의한 서해경제공동특구, 동해관광공동특구 개발로 경제 성장 신동력 창출
- 중장기적으로 남북 협력 및 상호 신뢰 고도화에 따라, 사이버, 우주 공간까지 포함하여 협력 공간을 입체적·복합적으로 확장
 - * 사이버: 디지털 교류 플랫폼 구축으로 남북 당국 또는 기업인 화상회의, 이산가족 화상상봉, 메타버스 협력 기반 진화로 다양한 방식의 교류·협력 추진(예, 디지털 평양 수학여행, DMZ 탐방). 통신, 방송 등 디지털 공간의 개방 확대 우선 추진
 - * 우주: 우주 산업 공동개발 협력 추진. 차세대 통신, 기후·환경 등 다양한 분야에서 시너지 효과 창출하고, 우주 산업 협력 분야 확대 도모

2. 외교철학과 정책구상

(1) 국가비전: 새로운 질서를 주도하는 ‘글로벌 선도국가’ 실현

- 추격형 산업화 모델을 넘어 선도형 성장 및 보편복지 모델로의 전환 절실
 - 1960년대 이후의 한국형 산업화 모델은 선진국의 제도와 문물을 빨리 흡수 모방해 추격한다는 정부 및 대기업 중심의 불균형 성장 전략에 근거
 - 이 추격형 산업화 모델에 근거, 1997-8년 외환위기 이후 신자유주의식 급격한 시장자유화를 추진해 오면서 장기적인 저성장의 고착화, 경제 및 사회, 나아가 정치적 양극화 심화됨
 - 동시에 세계적 수준에서는 4차산업혁명을 맞아 신기술 및 산업, 환경 및 에너지 분야에서 새로운 문명의 표준과 기준을 선점하기 위한 각국의 경쟁이 격화되고 있는 상황
- 차기 민주정부는 이런 내외부적 도전에 수동적으로 끌려가는 것이 아니라 선제적으로 맞대응해 그 새로운 질서를 주도해 나아간다는 의미에서 ‘글로벌 선도국가(Global Leading State)’를 바람직한 국가상으로 제시하고 이를 실현하기 위한 외교 비전으로 ‘국익 중심 플러스 외교’를 제시

(2) 외교비전: 국익 중심 플러스 외교

- 차기 민주정부의 외교 비전은 ‘글로벌 선도국가’ 실현을 위한 우호적인 국내외 환경/질서 조성을 목표로 하며, 그 선도성의 분야는 다음의 5대 분야로 상정함
 - ① 신기술 및 신기술 분야에서의 선도성: 4차 산업혁명 등 미래 유망산업에서 앞서가는 나라 건설을 위해 인공지능, 바이오, 반도체, 배터리, 나노, 우주, 5G, 수소/전기차, 신재생에너지 등 신기술 및 사이버 안보, 기후 및 보건 재난 안보 등 신기술 분야에서의 주요 선진국들과의 기술 및 정보협력 외교 강화
 - ② 경제적 측면의 선도성: 세계 7대 무역대국 및 10위권 이내 경제규모의 위상 유지를 위한 산업 및 통상외교의 강화
- * 이를 위해 미일, 중국, 유럽을 넘어 신기술 경제 핵심권으로 부상하는 브릭스(BRICS) 11개국 및 아세안, 남미, 중앙아시아, 중동권 국가들과의 경제협력 통상외교 강화(#개방형 통상국가 2.0 비전 참조)

- ③ 문화적 측면의 선도성: K-팝, 영화, 드라마 등 우리 대중문화 콘텐츠를 한국의 국제적 위상 및 국가 브랜드 제고, 국가 간 인적교류, 관광산업과 연계해 개방형 통상국가를 지원하는 주요 지원 축으로 확대 발전시켜 나아가는 스마트 문화외교 강화.

* 특히 기존 공공외교의 주요 대상국이었던 미일 및 유럽 중심성을 벗어나 메가-아시아 비전 실현을 위해 아시아 중핵 거점국가들로의 공공외교 다변화 주도

- ④ 국제사회에서의 선도성: 각종 다자협력 외교플랫폼을 주도하며 글로벌 이슈에서 리더십을 발휘하는 나라를 지향하며 이를 위해 기존 양자외교 중심의 외교부 조직 및 틀을 아시아, 글로벌 차원의 다자외교 중심주의로 혁신

- ⑤ 가치와 제도에서의 선도성: 민주주의와 시장경제 가치를 옹호하고, 이를 뒷받침하는 제도와 거버넌스에서 국제적 모범을 보이는 국가로서 아시아 및 아프리카 등의 개발도상국 및 중진국들에게 한국의 성공사례를 전파하고 지원하는 저개발 및 중진국 개발협력외교 강화

○ 이 다섯 분야에서의 선도성 실현을 위한 민주정부의 외교비전은 미일 편향, 가치 및 이념외교에 집착하며 편가르기를 통해 내 편을 줄이는 윤석열 정부의 마이너스 외교와 선명하게 대비되는 국익중심 플러스 외교를 지향

- 외교 전략은 국민 안전보장, 국민생활 향상, 자유로운 주권국가 실현을 지향하는 핵심 국가 이익 실현의 방편으로써, 높아진 국가적 위상과 능력에 걸맞게 미국/유럽 중심의 진영을 넘어 전 세계를 상대로 한국 외교의 지평을 확장해 내야 할 단계
- 다만 과도하게 세세한 국가 이익 범주 설정을 지양하고 한반도와 동북아, 글로벌 차원으로 퍼져나가는 동심원적 외교 목표를 범주화하고 우리의 외교 능력과 정책 우선순위, 수단에 대한 면밀한 분석에 기반한 외교 전략 수립 및 추진

○ ‘상생’을 외교정책의 중심 목표로 설정하고 주변국과의 호혜와 협력에 방점

- 윤석열 정부의 이념 중심 진영외교에 대한 대안으로 호혜와 협력, 공동번영의 ‘상생외교’ 추구 부각
- ‘상생외교’는 일방 배제와 강압보다 기후변화 등 공동문제 해결, 공동이익 제고를 위한 대화와 타협으로 갈등 최소화 및 장기적 신뢰구축을 지향한다는 점 대내외적으로 부각

(3) 전략기조: 국제질서 다극화에 부합하는 ‘전략적 자율성’ 확보, ‘실용외교’ 접근

○ 미중 전략경쟁에 유연하게 대응하고 국익 극대화를 위해 전략적 자율성 확보가 그 전제 조건이며, 균형, 동조, 완충, 헤징전략을 사안과 대상에 따라 유연하게 혼합하여 실용적으로 접근하는 ‘3B1H 전략’ 구사

- 기본적인 외교 전략 기조는 경제, 군사, 기술 및 문화 분야에서의 양자 외교관계에서는 협력에 주력하고, 다자적 외교플랫폼을 통해 견제하는 전략 견지
- **균형전략(Balancing Strategy)**의 핵심은 중국의 경제 및 군사, 기술적 영향력 증가에 대응해 미국 주도 인태전략 및 한미일 삼각협력, 쿼드(QUAD) 등 역내 소/다자연합이나 다자적 외교플랫폼을 활용하되, 한중 양자 간 우호협력 증진도 병행 추진
- **동조전략(Bandwagoning Strategy)**은 미국의 인태전략 및 대중 견제 다자적 외교플랫폼을 활용하되, 미국측이 압박하는 대만 및 남중국해, 중국내 인권문제 등에 대해서는 상호간 ‘내정불간섭원칙’을 견지해 중국과의 마찰과 갈등 최소화해 역점
- **완충전략(Buffering Strategy)**은 미중 간 주요 갈등 사항에 대해 최대한 중립성을 유지하며 역내 다자적 외교플랫폼을 활용해 갈등 중재에 노력하는 전략으로써 대만 문제에 대해서는 ‘하나의 중국’ 원칙 견지하고 남중국해 문제에 대해서는 국제법과 해양 자유를 옹호하되 다자적 문제해결 지지
- **헤징전략(Hedging Strategy)**은 미래 불확실성에 대비해 리스크 최소화를 위한 전략으로써, 미국의 첨단산업 장악과 한미동맹의 미일동맹 하부화에 대해, 중국의 경제보복과 경제의존도 심화에 대한 위험회피를 위해 한미중 양자외교와 아세안 등 지역 및 글로벌 협력 다변화에 주력

○ 이 ‘3B1H 전략’은 미중 포함 일본, 러시아 등 주변 4대강국과 주요 쟁점 사안 및 이슈에 따라 복합적으로 유연하게 연계해 국익 극대화의 실용외교 전략으로 활용

(4) 성숙한 이웃국가론: 대중, 대일 정책 구상

○ 중국과 일본은 우리의 인접국가, 이웃국가로서 지정학적으로 동일한 카테고리로 묶어서 전술한 ‘4B1H 전략’ 기조로 대응하는 것이 바람직. 즉 양자 관계에서는 협력을 강화하되, 다자적 외교플랫폼을 통해 견제 기조 유지

- 중국, 일본 모두를 포용하면서도 할 말은 분명히 하는 방식으로 친중 및 반일 프레임 불식

- 경제, 문화, 인적교류 등 비정치 및 비군사적 분야 협력 증진을 통해 장기적 신뢰 구축에 방점

○ 한일관계는 역사 문제에 있어 당당하고 원칙있는 대응, 특히 핵오염수 투기에 대한 일본 정부의 전향적 자세 변화를 이끌어 내는 것 필요

- 일본 정부의 핵오염수 투기에 대한 전향적 자세 전환 부재 시, 신뢰에 기반한 미래지향적 한미일 삼자협력의 지속가능성에도 심각한 도전이 될 수 있음을 외교 협상에 반영

○ 한중관계의 안정적 관리를 위해서는 균형 및 완충, 해징전략의 배합이 긴요

- 점증하는 중국의 경제 및 군사적 영향력에 대해서는 미국 주도 인태전략 및 역내 소/다자 대중경제 플랫폼을 활용하되, 상호간 '내정불간섭원칙'을 견지해 양자간 갈등 최소화 노력
- 중국의 주요광물 수출통제 및 경제보복 등에 대비한 해징전략으로는 공급망 다변화를 지속 추진하되, 2022년 발효된 역내포괄적경제동반협정(RCEP) 및 미국 주도 인태 경제협력프레임워크(IPEF) 등 다자적 경제협력 틀을 적극 활용
- 정부차원의 중국 진출 기업들과의 민관 유기적 협력관계 활성화 필요
- 특히, 한중관계를 경제적 통상 이익의 문제로만 국한시켜 그 중요성을 호소하거나 단기적으로 한중관계의 획기적 개선이 가능할 듯한 정치적 발언이나 외교행위에 유의

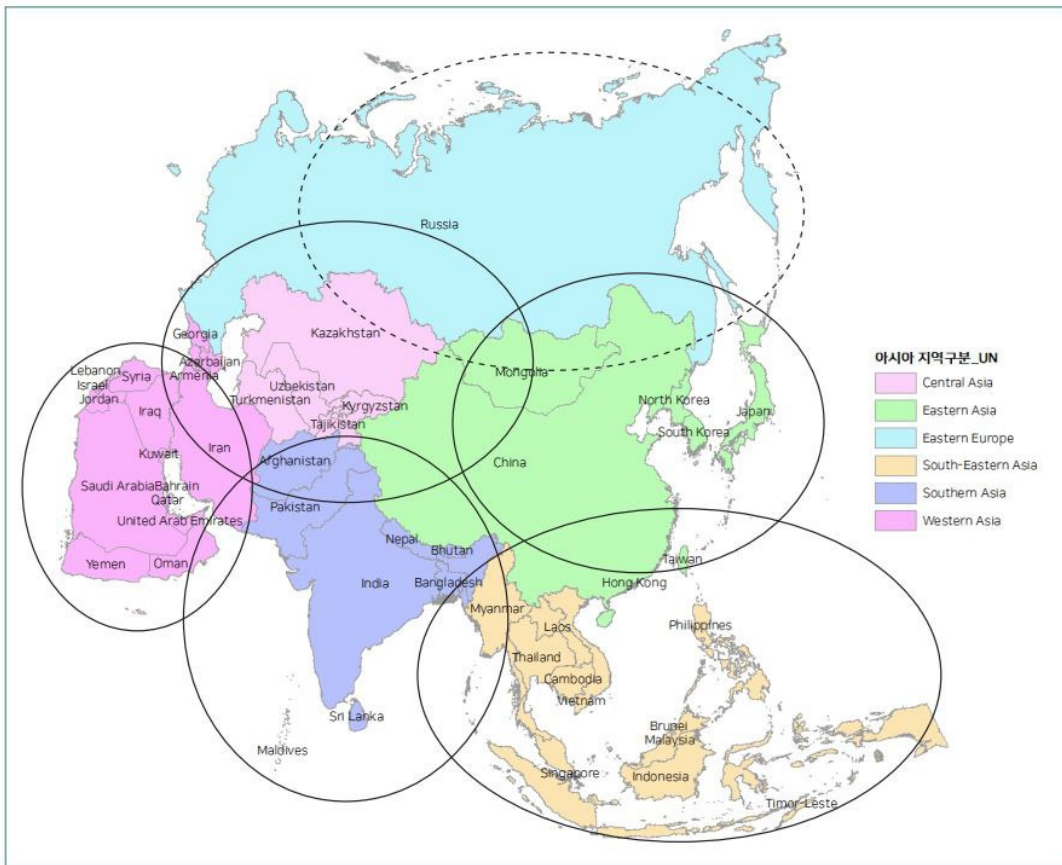
(5) 지역구상: 메가-아시아 정책 구상

○ 아시아가 실종되고 신북방정책을 폐기한 윤석열 정부의 인도태평양 전략에 대한 대안

- 윤석열 정부는 미국과 일본의 인도태평양 전략을 그대로 따라감으로써 한국을 지정학적 섬으로 만드는 해양 일변도 정책 추진
- 윤석열 정부의 인도태평양 전략에서는 러시아, 중앙아시아 등 유라시아 외교가 사실상 누락되어 있는 바, 역대 정부의 대륙지향 외교전통의 복원 시급
- 특히 최근 노골화되고 있는 북중러 밀착을 견제하고 중러의 전략적 경쟁을 활용하며 러-우 전쟁의 파장에 적절하게 대응하기 위해서도 정교한 대륙전략 전략 필요

- 이런 맥락에서 아시아의 대륙과 해양을 동시에 품는 해륙국가(반도국가)로서의 비전 설계를 위해 ‘아시아권역전략(Asia Nexus Strategy, ANS)’ 구상 구체화 필요
 - 동북아시아, 서남아시아, 동남아시아, 중앙아시아, 태평양, 인도양을 모두 아우르는 메가-아시아 개념 채택. 기존 민주당 정부의 신북방과 신남방정책의 확대 계승 발전의 일환
 - 이 메가-아시아 지역구상의 전략 목표는 미일 주도의 인태전략과 중국의 일대일로 전략에 대한 추종이 아니라 미국 및 중국 중심성에 대한 균형과 견제를 위해 우리의 독자적인 아시아 지역비전을 설계하고 추진한다는 의미
 - 한-아세안 및 한-인도, 나아가 한-몽골, 한-중앙아시아의 관계 증진은 에너지 및 희귀 광물 자원 확보를 넘어 더 넓은 미래 시장 개척 통해 개방형 통상국가로서의 입지를 강화하는 전략적 포석
- 5대 권역별 핵심 거점국가 및 국가군을 설정해 맞춤형 지역전략 구사
 - 아세안의 주요 중핵 거점국가로는 인도네시아, 베트남, 태국 및 미얀마를 상정해 양자간 경제 및 개발협력 강화에 주력
 - 중앙아시아권에서는 카자흐스탄을 중핵 거점국가로 상정, 이미 진출해 있는 한국 기업들과의 민관 협력 강화로 광물 및 에너지 자원 개발, 경제협력 강화 외교 구축
 - 유라시아권에서는 현재 한류 및 한국기업 진출이 활발한 몽골을 거점으로 만주 및 북한, 연해주 방면으로의 점진적인 경제 및 문화협력 확대를 모색하는 방식이 주요 판단
 - 서남아시아권에서는 급격히 부상하고 있는 인도를 거점으로 기술 및 방산, 경제협력과 인적 및 문화교류 확대를 추진
 - 중동권에서는 사우디아라비아와 아랍에미리트연합(UAE)을 핵심 거점국가로 지정, 이전 문제인 정부 시절부터 이어 온 에너지, 방산, 건설 협력 등을 지속 강화

〈그림 V-1〉 메가 아시아 지역 범위



(5) 스마트 문화/공공외교 강화

○ 군사력 및 경제력 등 하드파워에만 집중하는 외교 편향 극복

- K-팝, 영화, 드라마 등 대중문화 콘텐츠는 한국의 국제적 위상 및 국가 브랜드 제고에 혁혁한 기여를 해오고 있으나 국가의 중장기 종합 지원책과 외교 전략은 미비
- 한류 문화콘텐츠를 국가 간 인적교류, 콘텐츠시장, 관광산업과 연계해 개방형 통상국가를 지원하는 주요 지원 축으로 확대 발전
- 정부 주도의 일방적 전달 방식을 넘어 민간 부문과 시민사회, 해외 한인공동체와의 유기적인 연계를 통한 쌍방향 네트워크 강화에 중점
- 대상 국가 및 지역에 대한 전문가 육성 프로그램 확대 및 현지인들과의 유기적인 쌍방향 네트워크 지원으로 맞춤형 문화외교 강화

○ 기존 공공외교의 틀과 조직 재정비

- 외교부 및 문화체육부, 신설된 재외동포청 등 관련 정부기관들 및 민간기업 및 민간단체들의 유기적인 협력과 정책조율을 위한 조직 및 제도적 틀 강화
- 국제교류재단, 한국문화재단, 국제협력단 등의 공공외교 관련 단체들의 중장기 문화/공공외교 전략 및 정책 조율 시행
- 이를 위해 외교부 및 관련 부서의 문화/공공외교를 총괄하는 청와대 비서관 직책을 신설하거나 기존 외교비서관 등의 업무에 문화/공공외교 총괄 업무 명시화로 권한 및 책임 부여
- 기존의 미국과 선진국 중심 공공/문화외교 조직과 예산을 메가-아시아 5대 권역 핵심 거점국가들에 대한 공공/문화외교 강화로 다변화

3. 국방정책: 한국형 억제 체제 구축

(1) 기본 방향: 한반도 평화·안정과 양립 가능한 실효적 억제 구상

- 진보 진영도 북핵 보유 시대 국민을 안심시킬 수 있는 실효성 있는 북핵 억제 전략을 제시해야 할 필요가 있음.
 - 북한의 핵 위협은 김정은 시대 핵 무력 고도화를 거치면서 새로운 차원으로 변화되었으며, 2019년 하노이 회담 결렬 이후 북한은 사실상의 핵보유국으로 고착화
 - 진보 진영도 평화와 대화 담론만 펼쳐서는 변화된 안보환경과 국민 의식 수준과 부조화 초래할 우려. 따라서 비핵화와 남북대화에만 집착한다는 일부 국민의 부정적 시선을 불식시킬 필요
- 북핵 위협이 심화된 상태에서 실효적인 대북 억제력 유지는 이제 선택이 아닌 필수 과제임. 억제력 유지와 대화의 필요성은 충돌하는 것이 아니라 함께 가야 할 정책 수단이라는 확고한 인식 정립 필요
- 문제는 어떤 종류의 억제인가? 군비경쟁과 위기 불안정을 최소화할 수 있는 억제의 수준과 방식 고민 필요(진보 진영의 안보담론과 억제 전략)
- 과거 민주 정부는 북핵 대비 군사전략에 관해서는 보수 정부와 차별성 미미(문재인 정부는 <3축 체계>를 <핵·WMD 대응체계>로 이름만 변경했을 뿐 선제타격 개념이 포함된 킬체인 등 그대로 유지)
- 다시 말해 한반도의 평화와 안정이라는 목표와 조화될 수 있는 억제 전략을 내놓는 것이 진보 진영의 과제임. 보수 정부와 차별화되는 진보 진영의 정체성을 반영한 억제 전략을 모색해야 함.
- 앞으로는 3축 체계와 확장억제 등 구체적 억제 기제별로 민주 진영이 대안적 방향을 제시할 필요가 있음.

(2) 선제 타격(pre-emptive strike), 참수(decapitation) 메시지 폐기

- 한미가 북한의 핵 위협을 억제하는 능력과 의지를 갖추되 북한의 핵 사용을 압박하는 상황을 만들지 않는 것도 중요
- 이를 위해서는 북한에게 최소한의 안전감은 허용해야 함을 의미. 위기가 위험한 수준으로 악화되었을 때 한미가 단호한 가운데서도 위기 불안정을 차단하며 상황을 관리할 수 있는가는 어려운 숙제
- 공개적인 대북 군사 옵션이나 참수 작전 개념은 폐기. 이러한 방안들은 기술적으로 성공 가능성이 희박할 뿐 아니라 위기시에 특히 위험
- 전면전 상황이 도래하고 전략적 판단이 섰을 경우 신속하게 북한 핵 능력을 파괴할 수 있는 능력 자체는 발전시킬 필요가 있으나, 선제타격 개념을 공개적인 북핵 전략의 한 축으로 삼는 것은 부적절

(3) 한국형 미사일 방어의 추진 개념

- 미사일 방어는 군사적 실효성, 재정적 부담 등의 한계를 감안해 전략적으로 설계. 북한이 신형 미사일을 개발할 때마다 따라가기식 전력건설을 하는 것은 지양
- 미사일 방어가 지켜야 할 자산에 비해 가용전력이 항상 부족한 고가치 자산이기 때문에 요격 체계의 구축과 배치에는 선택과 집중 불가피
- 가장 중요한 기준은 우리 군의 응징보복 능력을 보호하는데 미사일 방어가 기여하도록 설계. 방호대상과 우선순위를 식별함에 있어서 북한의 공격을 충분히 흡수하고 보복할 수 있는 제2격 능력을 확실히 하는 쪽으로 개념을 정립 필요.
 - 정치·군사 지휘부(C2능력), 육군 미사일 사령부, 공군 전투비행단, 해군 잠수함 사령부 등이 반드시 방호해야 할 고가치 자산들
 - 수도권 등 인구 밀집 지역, 원자력 발전소 등 국가 주요시설도 전쟁수행 능력 유지를 위해 보호가 필요

- 미사일 방어는 방어자의 피해를 최소화하고 반격 작전의 여유를 보장한다는 의미가 있으므로 절대 방호해야 할 고가치 핵심 자산을 명확히 하되, 응징적 억제제의 보완적 기제로 활용한다는 우선순위를 명확화

(4) 응징적 억제를 근간으로 한 공포의 균형 안정적 관리

- 한반도는 쌍방 억제가 강력하게 작동. 감당할 수 없는 보복능력을 쌍방 모두 보유하고 있어 군사적 옵션이 사실상 존재하지 않는다는 것이 엄연한 군사적 현실
- 오히려 문제는 과잉 억제가 우발적 충돌, 위기관리의 실패로 이어져 의도하지 않은 군사적 비극으로 비화될 위험성 존재
- 한반도의 군사적 현실을 냉정하게 인식하고 추가적인 억제력 추구가 군사적 실효성은 없이 오히려 안보딜레마만 가중시킨다는 점에 대해 각성할 필요
- 따라서 위험하고 비현실적인 방안을 좇기보다는 사후적인 보복 위협에 중점을 두는 응징 억제 전략이 최선
- 3축 체계 중 KMPR(대량응징보복)이 응징 억제에 해당. 북한이 도발할 경우 고위력의 재래식 미사일과 정밀 유도탄을 탑재한 항공기를 활용하여 보복한다는 개념
- 북한 핵 위협을 재래식 능력으로 대처하는 것은 근본적으로 한계가 있다는 회의론이 있으나, 억제는 상대가 두려워하는 것(예를 들어 북한 정권 붕괴)을 실현시키는 능력에 있지 그 수단이 핵 또는 비핵인지와는 무관
 - ‘핵은 핵으로만 억제할 수 있다’는 것도 일종의 도그마일 수 있으며, 대량의 첨단 재래식 무기를 집중적으로 운용할 경우 북한의 계산식에 영향 가능(예를 들어 고폭 재래식 탄두를 탑재한 미사일 100~200기를 특정 지역에 집중 타격)
 - KMPR은 확장억제를 대체하는 것이 아니라 확장억제와 함께 작동하는 것이므로 한국과 미국이 각각 평양에 대해 증첩적 억제 효과를 거두는 효과 발생

- 보복 위협과 대량응징 개념이 갖는 비인도적 측면 때문에 대중의 거부감이 있을 수 있으나, 전략적 안정성과 군비경쟁 지양이라는 관점에서 가장 현실적인 대안
 - 미국 핵전략 논쟁에서도 진보 진영은 최소 억제에 기반한 상호확증파괴(MAD)를 수용하는 반면, 보수진영은 미사일 방어, 확전우위를 추구

(5) 확장억제 발전 방향

- 확장억제는 전략자산 전개와 같은 무력 시위 방식에 매몰되기보다는 확장억제 내용적 심화와 제도화를 위해 노력할 필요
 - 전략자산 전개 등 무력시위 방식은 다분히 일회성 대중 요법. 과도하게 사용할 경우 효과가 반감되거나, 반대로 사고와 오판으로 인한 위험성 존재
 - 확장억제에 대한 의구심은 실제 정확히 어떻게 이행될 것인지 동맹국이 확신을 갖지 못하기 때문. 따라서 한미 간 언제, 어떤 조건, 어떤 방식으로 작동할 것인지에 대해 깊이 있는 조율과 합의 필요(정보 공유, 공동 기획, 위기 협의)
 - 확장억제 전반에 대한 실질적 태세를 점검하고 이를 바탕으로 한미 공동의 문서화
- 미국의 핵 사용을 담보하려는 노력(억제의 신뢰성)뿐 아니라 한국의 입장이 반영된 형태로 확장억제가 작동되는 것 중요(확장억제에 대한 한국의 발언권과 거부권)

4. 경제안보: 개방형 통상국가 2.0

(1) 비전: '개방형 통상국가 2.0' 시대를 열고 경제안보 강화

□ 원칙

○ 개방성: 통상정책

- 교역에 필요한 대외여건을 확보하기 위해 보호주의에 반대

○ 포용성: 외교정책

- 다변화를 추진할 수 있는 유사입장국 연대를 확대

○ 호환성: 산업정책

- 다양한 플랫폼/생태계에 적용될 수 있는 제도, 정책, 기술을 개발

□ 목표

○ 회복력 강화

- 지정학적 리스크와 천재지변(기상이변, 전염병 등)에 대응할 수 있는 능력을 함양
- 공급망의 교란을 야기하는 중요 상품과 서비스를 관리할 수 있는 조기경보시스템을 업그레이드

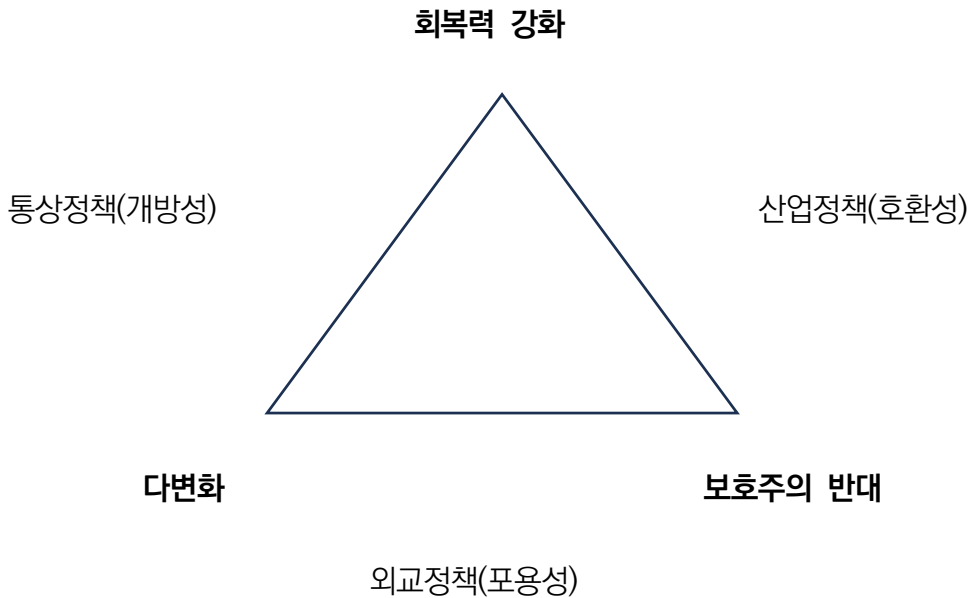
○ 다변화

- 전쟁과 천재지변 등으로 인한 공급망 교란에 대비 전략적으로 중요한 상품과 서비스에서 특정국에 대한 과도한 의존도 축소
- 우리나라와 가치·이념을 공유하는 동맹국, 동반국, 유사입장국을 우선적으로 선택
- 성장잠재력이 높은 글로벌 사우스(Global South)를 개척

○ 보호주의 반대

- 대외의존도가 70%가 넘기 때문에 개방된 자유무역질서의 유지를 적극적으로 지지
- 주력산업이 가공무역에 특화되어 있어 국산화(수입대체)에는 한계
- 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 협상에 적극적 대응 및 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(CPTPP) 참여 신청

〈그림 V-2〉 비전과 목표



자료: 저자 작성

(2) 대안: 한국형 디리스킹 정책

- 경제적 강압과 공급망 교란에 대비한 개방형 통상국가의 업그레이드
 - 높은 무역의존도를 적극적으로 활용하는 통상정책
 - 보호주의 속에서 경쟁력 확보를 위한 산업정책
 - 지정학적 리스크 감소를 위한 외교정책
- 개방형 통상국가 2.0을 위한 경제안보 거버넌스 개선
 - 체계적인 추진을 위한 ‘한국형 경제안보전략 보고서’ 작성 및 채택
 - 범정부적 정책조율을 위한 대통령실 비서실장 직속 ‘경제안보수석’ 신설
 - 미국뿐만 아니라 중국, EU, 일본과 경제안보전략 대화 채널을 구축하여 협상력 제고
 - 주요국의 수출통제, 수입제한, 투자심사, 인적 교류 차단 조치에 효과적인 대응을 위한 대항입법

□ 거버넌스 정비

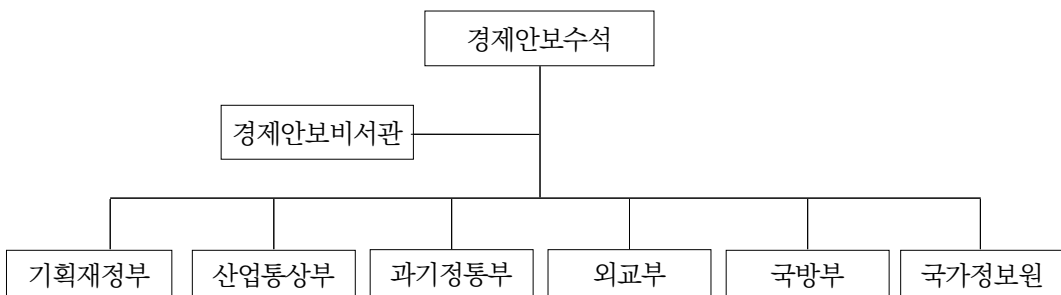
○ 전략 수립

- 경제안보의 목표, 원칙, 수단, 조직을 체계적이고 일관되게 정리한 ‘한국형 경제안보 전략 보고서’ 작성 및 채택
- 높은 대외의존도를 관리하기 위해서는 공급망에 연계된 모든 국가와 안정적인 관계를 유지해야 하며, 이를 위해 디커플링을 포기하고 디리스킹을 채택

○ 범정부적 접근

- 기획재정부, 산업통상자원부, 과학기술부, 외교부, 국방부, 국가정보원 등이 유기적으로 협조할 수 있는 체계 확립을 위해 대통령실 비서실장 직속 경제안보수석 신설(현재는 국가안보실 내 3차장): 안보실 소속일 경우 안보를 중심으로 하여 경제를 경시하는 문제 발생
- 각 부처의 산하 연구기관인 국립외교원, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 정보통신연구원, 국방연구원, 국가안보전략연구원, 에너지경제연구원 등도 공조를 강화

〈그림 V-3〉 경제안보 추진 체계



자료: 저자 작성

□ 전략대화 확대·심화

○ 주요국의 경제안보 전략대화

- 미국과 중국은 2023년 8월 재무부와 상무부의 차관급 및 청국급(司局级) 관료로 구성된 금융 및 통상 실무그룹 및 수출통제집행정정보교환(export control enforcement information exchange)을 신설하기로 합의
- EU와 중국은 9월 수출통제집행정정보교환을 논의하기로 합의

○ 한미 경제안보전략 대화

- 한미 경제안보대화
 - 주관: 한국 국가안보실 경제안보비서관과 미국 NSC 기술·국가안보 선임 보좌관
 - 의제: 첨단기술 공조, 공급망 구축(반도체, 배터리, AI, 핵심 광물 등)
- 한미 차세대 핵심·신흥기술 대화
 - 주관: 국가안보실 및 NSC
 - 의제: 바이오, 배터리와 에너지 기술, 반도체, 디지털, 양자(quantum)

○ 한중·한일·한-EU

- 2022년 7월 출범한 한미 경제안보대화 및 2023년 한미 차세대 핵심·신흥기술 대화를 모범으로 중국, 일본, EU와 전략대화를 확대
- 국가안보실이 주관하는 것보다 외교부, 기획재정부, 산업통상자원부 등 유관 부서가 참여하는 2+2 / 3+3 회의 형식이 더 효율적

□ 대항입법

○ 경제안보 거버넌스

- 지정학적 리스크를 관리하기 위해 수출통제, 수입제한, 투자심사, 기술이전 규제 등과 같은 경제안보 정책이 증가
- 상이한 목표와 수단을 가지고 있는 유관 부처 사이에 정책 협조가 원활하지 않을 경우 상호충돌의 가능성도 존재
- 국가안보전략 차원에서 경제안보 정책의 체계적이고 일관된 집행을 위해서는 경제안보 관련 법제도의 정비가 시급

○ 협상 수단

- 세계무역기구(WTO) 및 자유무역협정(FTA) 분쟁해결제도를 통한 비위반 제소(non-violation complaints)는 실효성이 사실상 상실
- 주요 교역국이 보호주의적 수단을 통해 압박할 때 보복할 수 있는 정책수단이 사실상 부재

- 분쟁 발생 시 상대국과 협상할 때 지렛대로 활용하기 위해서는 대항입법(blocking statute)이 불가피

○ 국제협력 촉진

- 미국을 중심으로 집단적 회복력(collective resilience)을 강화하기 위한 인도태평양 경제프레임워크(IPEF) 등 다양한 협상이 진행 중
- 국제공조를 용이하게 하기 위해서는 우리나라의 법제도를 동맹국·동반국·유사입장국의 법제도와 조화(harmonization)가 필수
- 2019년 일본이 우리나라를 화이트 리스트에서 배제했을 때 우리나라 수출통제 제도에 문제가 있다고 지적한 이후, 우리나라의 수출통제 제도를 개선한 바 있음.

- 향후 세계적 변화 추세를 선제적으로 파악하여, 우리나라에게 유리한 기준과 표준을 국제협상에서 적극적으로 제안.

/끝/

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

**외교안보 분야 쟁점과
민주진영의 대안 모색**

연구 기획 : 김은옥

연구진 : 강명구, 김정섭, 이왕휘

발행인 : 이한주(민주연구원장)

발행처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행일 : 2024년 7월

ISBN 979-11-5698-449-8(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가
아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

외교안보 분야 쟁점과 민주진영의 대안 모색

 **민주연구원**
The Institute for Democracy

