

**표지 면지**

여의도연구원

**여의도연구원 창립 31주년 토론회**



# P/r/o/g/r/a/m

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

- 주 제: [여의도연구원 창립 31주년 토론회]  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망
- 일 시: 2026년 3월 4일(수) 14:00~18:00
- 장 소: 국회 의원회관 제2소회의실

시 간		일 정
14:00 ~ 14:05	5'	• 개회 및 국민의례
14:05 ~ 14:20	15'	• 개회사 • 당 지도부 인사말 • 내빈 소개
[제1세션: 외교·안보·통일] 신냉전 블록 가속화; 대한민국의 미래와 이재명 정부 외교안보 평가		
14:20 ~ 15:30	70'	• 발표 및 토론 • Q&A
[제2세션: 민생·경제] 서민층 잡는 고환율·고물가·부동산; 이재명 정부 경제정책 진단과 평가		
15:30 ~ 16:40	70'	• 발표 및 토론 • Q&A
16:40 ~ 16:50	10'	Break Time
[제3세션: 국제질서 대전환] 글로벌 통상·경제·안보 질서 재편; 대한민국 대전략(Grand Strategy)		
16:50 ~ 18:00	70'	• 발표 및 토론 • Q&A



# C/O/N/T/E/N/T/S

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 개회사

조승환 여의도연구원장 ..... i

## 축사

장동혁 당대표 ..... iii

송언석 원내대표 ..... v

정점식 정책위의장 ..... vii

정희용 사무총장 ..... ix

제1세션 | 외교·안보·통일 신냉전 블록 가속화; 대한민국의 미래와 이재명 정부 외교안보 평가

### 발 제

1. 새로운 국제질서와 한국의 외교안보정책 ..... 1

김현욱 (세종연구소장)

2. 81년 통일노력 평가 및 향후 추진방향 ..... 11

김형석 (前 통일부 차관)

### 토 론

1. 새로운 국제질서와 한국의 외교안보정책 ..... 19

이영종 (한국국가전략연구원 센터장)

2. 글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책 : 평가와 전망 ..... 29

이인배 (前 국립통일교육원장)

# C/O/N/T/E/N/T/S

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제2세션 | 민생·경제

서민층 잡는 고환율·고물가·부동산; 이재명 정부 경제정책 진단과 평가

### 발 제

1. 2026년 고환율·고물가 상황 및 함의 ..... 37  
허준영 (서강대 교수)
2. 이재명 정부, 부동산대책 진단과 평가 ..... 51  
심교언 (건국대 교수)

### 토 론

1. 최근의 물가 안정과 원화 약세의 구조적 진단 ..... 67  
김창배 (씨지엘경제연구원 센터장)
2. 다주택자 매각 유도과 전월세시장 ..... 75  
이창무 (한양대 교수)

## 제3세션 | 국제질서 대전환

글로벌 통상·경제·안보 질서 재편; 대한민국 대전략(Grand Strategy)

### 토 론

1. 글로벌 통상 질서의 재편과 시사점 ..... 81  
주 원 (현대경제연구원 본부장)
2. 국제질서 혼란기의 한국 안보와 접근 전략 ..... 95  
차두현 (아산정책연구원 부원장)
3. Global 통상·경제·안보 질서 재편(대한민국 대전략) ..... 109  
김수권 (前 핀란드 대사)

# 개회사

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망



조 승 환  
여의도연구원장

반갑습니다. 여의도연구원장 조승환 의원입니다.

여의도연구원 창립 31주년 <글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 평가와 전망> 연속 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 좌장을 맡아주신 이수석 고려대 아세아문제연구원 센터장님과 강석훈 성신여대 교수님, 그리고 발제와 토론에 참여해주신 전문가 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

바쁘신 가운데 행사에 함께해 주신 장동혁 대표님을 비롯한 黨 지도부 및 내외빈 여러분께도 감사드립니다.

여의도연구원은 지난 30여년간 대한민국 보수정치의 정책 기반을 다듬어 온 싱크탱크로서 오늘 토론회를 통해 변화하는 시대에 필요한 국가 전략을 함께 모색하고자 합니다.

글로벌 경제·안보 질서가 빠르게 재편되고 있습니다. 2008년 글로벌 금융위기와 미·중 패권경쟁, 코로나19 팬데믹을 거치며 공급망은 경제 영역을 넘어 국가안보의 핵심 요소로 자리 잡았습니다. 국제 교역의 성격도 달라졌습니다. AI, 반도체, 배터리와 같은 핵심 기술과 자원을 장악한 국가가 이를 전략적 지렛대로 활용하는 구조가 현실이 되었습니다.

이제 경제정책은 국가 생존 전략과 직결됩니다. 글로벌 공급망에서 대체 불가능한 위치를 확보하지 못하면 외교·안보와 통상의 기반도 함께 흔들릴 수 있습니다. 특히 산업이 곧 안보인 시대에 성장 전략과 국가 전략은 하나의 체계 속에서 설계되어야 합니다. 이것이 글로벌 대전환의 핵심적 의미라고 생각합니다.

이러한 대전환의 시기에는 정책의 방향성이 더욱 중요합니다. 그러나 과연 이재명 정부가 이러한 구조적 변화에 부합하는 국가 대전략을 갖추고 있는지에 대해서는 여러 우려가 제기되고 있습니다. 외교·안보 분야에서는 동맹과 전략적 명확성이 충분히 보이지 않습니다. 급변하는 신냉전 구조 속에서 가치와 이익의 균형을 어떻게 설정할 것인지에 대한 일관된 청사진도 분명하게 제시되지 못하고 있다는 지적이 있습니다.

민생·경제 분야에서도 고환율, 고물가, 부동산 불안이 서민과 중산층의 삶을 압박하고 있습니다. 산업정책의 방향성은 불투명하고 재정 운용에 대한 부담은 미래세대로 이어지고 있습니다. 대전환의 시대일수록 단기 대응을 넘어 중장기 전략이 필요합니다.

모쪼록 이번 연속 토론회가 現 정부의 글로벌 대전환 대응체계를 점검하고, 나아가 대격변의 시대를 슬기롭게 헤쳐 나가기 위한 외교·안보·경제·통상 전략을 구체화하는 출발점이 되기를 기대합니다.

각 분야 석학과 전문가 여러분께서 제시해 주실 통찰은 국민의힘의 정책 역량을 더욱 강화하는 밑거름이 될 것입니다. 여의도연구원 또한 국민의 삶을 안정시키고 국가 미래 경쟁력을 높일 수 있는 정책 대안을 지속적으로 마련해 나가겠습니다.

오늘 논의가 대한민국의 방향을 고민하는 의미 있는 계기가 되기를 바랍니다.

참석하신 여러분 모두 건승하시길 기원합니다.

감사합니다.

2026년 3월 4일  
여의도연구원장 조 승 환

# 축사

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

장 동 혁  
당대표



안녕하십니까. 국민의힘 당 대표 장동혁입니다.

여의도연구원 창립 31주년을 맞아 이재명 정부의 정책을 평가하고 전망하는 토론회가 개최된 것을 뜻깊게 생각합니다. 소중한 자리를 마련해주신 여의도연구원 조승환 원장님과 관계자 여러분, 그리고 오늘 토론회에서 깊이 있는 통찰과 혜안을 나눠주실 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

지금 대한민국은 글로벌 대전환의 한가운데 서 있습니다. 급변하는 국제질서, 미·중 간 전략 경쟁 심화, 첨단기술 패권을 둘러싼 치열한 경쟁 속에서 국가 전략은 그 어느 때보다 중요해졌습니다. 우리가 현실을 얼마나 냉정하게 진단하고 치밀하게 대비하느냐에 따라 향후 100년의 국가 경쟁력이 좌우될 것입니다.

이재명 정권이 출범한 지 9개월이 지났습니다. 이미 대한민국 곳곳에서 위기의 경고음이 크게 울리고 있습니다. 정부 여당은 증시 상승을 주요 성과로 내세우고 있지만, 이것이 곧 경제 체질 개선을 의미하지는 않습니다. 국민의 자산 흐름을 단기적으로 자극하는 정책이 아니라, 우리 경제와 산업의 구조 개혁과 성장 기반을 강화하는 정책이 필요합니다.

기업 환경 역시 크게 위축되고 있습니다. 노란봉투법, 상법 개정 등 기업 활동에 직접적인 영향을 미치는 정책들이 일방적으로 강행되면서 경영 불확실성이 커지고 있습니다. 글로벌 기술 패권 경쟁이 격화된 상황에서 기업의 역량을 제약하는 정책적 신호는 결국 투자와 일자리 축소로 이어질 수 있음을 직시해야 할 것입니다.

이재명 정권의 외교·통상 전략 역시 면밀한 점검이 필요합니다. 미·중의 경쟁 구도 속에서 ‘실용’이라는 구호만 있을 뿐, 구체적인 전략은 보이지 않습니다. 특히, 우리 경제를 뒤흔든 관세 협상은 막대한 투자에 상응하는 국익이 확보되었는지 의문입니다. 지금 우리는 동맹의 신뢰를 굳건히 지키면서도 우리 산업과 국익을 극대화할 정교한 외교·통상 전략이 절실합니다.

국민의힘은 비판에만 머물지 않고 책임 있는 대안을 제시하겠습니다. 앞서 저는 여의도 연구원을 대한민국 미래 전략을 설계하는 싱크탱크 허브로 개편하겠다고 약속드렸습니다. 외교·안보·경제·산업을 통합적으로 분석하는 체계를 구축하고, 각 분야 최고의 전문가들이 참여하는 개방형 정책 플랫폼으로 발전시키겠습니다. 실력과 전문성을 바탕으로 국민의 삶을 변화시키는 유능한 전략 정당으로 거듭나겠습니다.

오늘 토론회가 이재명 정부에 대한 비판을 넘어 대한민국의 지속가능한 미래를 설계하는 중요한 자리가 되기를 기대합니다. 함께 해주신 모든 분들께 다시 한번 감사드립니다.

2026년 3월 4일  
당대표 장 동 혁

# 축사

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

송 언 석  
원내대표



안녕하십니까. 국민의힘 원내대표 송언석입니다.

여의도연구원이 주최하는 「글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망」 정책토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 창립 31주년을 맞아 시의성 있는 정책 논의를 마련해주신 조승환 여의도연구원장님을 비롯한 여연 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

정부 정책의 방향과 실행력은 민생 안정과 국가 경쟁력 제고와 직결된 사안입니다. 특히 기술 혁신과 산업 구조의 재편, 공급망 변화와 지정학적 긴장이 복합적으로 작용하는 오늘날의 세계 질서는 근본적인 대전환 국면에 놓여 있습니다. 이러한 국면 속에서 이재명 정부의 경제·재정·산업·외교 정책이 전세계적 변화의 방향과 속도에 얼마나 부합하는지, 그리고 그 정책의 효과가 민생과 국민경제에 미치는 영향을 균형 있게 평가하는 일은 매우 중요한 과제입니다.

정부 정책에 대한 엄정한 평가를 근거로, 책임 있는 비판과 대안을 제시하는 것은 정치권의 중요한 책무입니다. 그런 점에서 오늘 여의도연구원이 준비한 세미나는 매우 시의적절하다고 평가할 수 있습니다.

여의도연구원이 정책토론회를 정례화하고, 주요 정책현안을 선도적으로 다루는 시도는 국민의힘의 정당 역량 강화 차원에서 각별한 의미를 지닙니다. 역사와 전통의 여의도연구원을 중심으로 수권정당으로서 정책 역량을 구체화하고, 정책정당으로서 탄탄한 기반을 다지는 과정이라 할 것입니다.

다가오는 6.3 지방선거는 국민의힘의 정책 역량에 대한 엄정한 국민적 평가의 장이 될 것입니다. 여의도연구원을 중심으로 지역 발전 전략과 민생 현안에 관한 실행 가능한 해법을 제시한다면, 국민의 신뢰와 지지를 확보할 수 있을 것으로 확신합니다.

국민의힘은 여의도연구원과 함께 국가의 미래를 설계하는 책임 있는 정책 정당으로서 시대의 변화를 주도하기 위한 비전과 전략을 더욱 정교하게 마련해 나가겠습니다.

다시 한 번 여의도연구원 창립 31주년과 정책토론회 개최를 축하드리며, 오늘의 논의가 우리 당의 정책 경쟁력을 한층 강화하는 뜻깊은 계기가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2026년 3월 4일  
국민의힘 원내대표 송 언 석



정 점 식  
정책위의장

안녕하십니까, 국민의힘 정책위의장 정점식 국회의원입니다.

먼저, ‘글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 실정 : 평가와 전망’ 토론회를 준비해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다. 아울러 여의도연구원 창립 31주년을 진심으로 축하드립니다.

대한민국은 지금 글로벌 대전환의 한복판에 서 있습니다. 첨단 산업 패권 경쟁은 한층 치열해지고 있고, 중국은 전략 산업 전반에서 추격을 넘어 우리의 위협적 경쟁자로 부상하고 있습니다. 글로벌 공급망 재편과 관세 압박 등 통상 환경의 불확실성은 확대되고 있으며, 신냉전 구도 속 진영별 블록화 역시 가속화되고 있습니다. 대외 환경의 격변 속에서 우리 내부의 상황 또한 녹록치 않습니다. 고환율·고물가의 장기화, 투자와 일자리 위축, 부동산 시장의 불안, 대외 통상 리스크 확대 등 우리 경제와 민생은 복합 위기에 직면해 있습니다. ‘쉬었음’ 청년 70만 명 돌파, 심화되는 K자 성장 구조는 우리 경제의 성장잠재력이 약화되고 있음을 보여주는 분명한 경고 신호입니다.

이처럼 민생과 경제가 흔들리는 상황에서 정부가 집중해야 할 과제는 분명합니다. 경제 회복, 투자 활성화, 일자리 창출, 그리고 통상 리스크에 대한 전략적 대응입니다.

그러나 이재명 정부는 정반대 방향으로 가고 있습니다. 사법부의 법률과 양심에 따른 판단을 위축시킬 수 있다는 우려가 제기되는 ‘법왜곡죄’ 신설, 민생재판 지연 가능성을 낳는 대법관 증원, 돈 있는 자를 위한 재판소원이라는 이른바 ‘사법 파괴 3법’ 강행 처리에만 집중했습니다. 외교·안보 분야에서도 국민적 우려가 큼니다. 3,500억 달러 규모의 대미 통상 협상은 우리 산업과 고용에 중대한 영향을 미치는 사안임에도 불구하고, 충분한 설명과 사회적 합의 과정은 미흡하다는 지적이 이어지고 있습니다. 또한, 북·중·러 협력 강화와

북한의 도발 메시지가 노골화되는 환경 속에서, 동맹 관리와 전략적 명확성은 그 어느 때보다 중요합니다.

이처럼 대한민국의 경제·법치·안보 전반에 걸친 도전이 중첩된 상황에서, 제1야당인 국민의힘의 책임은 매우 막중합니다. 우리는 단순한 비판을 넘어 성장과 공정, 법치와 자유, 동맹과 국익을 중심으로 한 책임 있는 국가 비전과 전략을 분명히 제시해야 합니다.

그 중심에 여의도연구원이 있습니다. 여의도연구원은 단순한 정책 생산 기관을 넘어, 정책을 냉철하게 분석하고, 대안을 설계하며, 대한민국의 국가 비전과 전략을 제시하는 정통보수의 핵심 싱크탱크로 도약해야 합니다. 창립 31주년은 변화와 혁신을 통해 새로운 도약을 준비하는 출발점이 될 것이라고 생각합니다.

오늘 토론회가 이재명 정부의 국정 운영을 냉정하게 평가하는 데 그치지 않고, 대한민국의 미래를 위한 실질적 대안과 전략을 모색하는 뜻깊은 계기가 되기를 기대합니다.

여의도연구원이 보수의 미래, 더 나아가 대한민국의 미래를 설계하는 중심축으로 더욱 굳건히 자리매김하기를 희망합니다.

감사합니다.

2026년 3월 4일  
정책위의장 정 점 식

# 축사

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

정 희 용  
사무총장



안녕하십니까. 국민의힘 사무총장 정희용입니다.

여의도연구원 창립 31주년을 맞이하여 이재명 정부의 정책을 평가하는 연속 토론회의 개최를 뜻깊게 생각합니다. 귀한 자리를 마련해주신 조승환 여의도연구원장님과 관계자 여러분, 그리고 귀한 시간 내어 발제와 토론에 참여해 주시는 전문가 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

오늘 토론회는 이재명 정부의 외교안보통일 분야, 민생경제 분야, 국제질서 대전환이라는 세 가지 주제를 중심으로 진행되는 것으로 알고 있습니다. 매우 시의적절하고 의미 있는 논의의 장이라고 생각합니다.

이재명 정권 출범이 어느덧 9개월여가 지났지만, 국가 경쟁력을 자신 있게 말하기 어려운 상황에 놓여 있습니다. 세계 경제 질서가 재편되고, 첨단기술의 패권 경쟁이라는 거대한 변화의 한가운데에 우리 대한민국이 서 있습니다. 이런 때일수록 냉철한 현실 진단과 정교한 국가 전략이 필요하지만, 그에 맞는 국가 전략은 부재한 수준입니다.

우리 경제의 현장에는 온기가 사라졌고, 민생경제는 얼어붙어 있습니다. 고물가·고환율 속에서 증시의 상승 수치가 무색하게 국민이 체감하는 경기는 여전히 차갑기만 합니다. 숫자로 보이는 가시적 성과는 일부 대기업에 집중 되어있고 중소기업과 자영업자들은 여전히 어려움을 호소하고 있습니다. 무엇보다 글로벌 경쟁 속에서 기업들이 역량을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 조성하는 것이 시급합니다.

글로벌 통상·경제·안보에 있어서는 새로운 전략 마련이 필요합니다. 한미 통상 협상은 여전히 안갯속입니다. 다른 나라보다 더 정교하고 신중한 접근이 필요함에도 처음부터 우리 국익이 제대로 확보되었는지 의문이 남는 협상이었습니다. 지금까지도 우리 기업에 불확실성을 키우며 실질적 위협이 되고 있습니다.

국민의힘은 대안 정당으로서 국민의 삶을 더 나아지게 하기 위한 실질적이고 책임 있는 해법을 제시하겠습니다. 여의도연구원을 중심으로 미래 전략을 체계적으로 연구하고, 전문성과 실력을 갖춘 정책 정당으로 거듭나겠습니다.

오늘 토론회가 단순히 정부의 실정을 비판하는 것에 그치지 않고, 대한민국의 지속 가능한 발전을 위한 해법을 모색하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

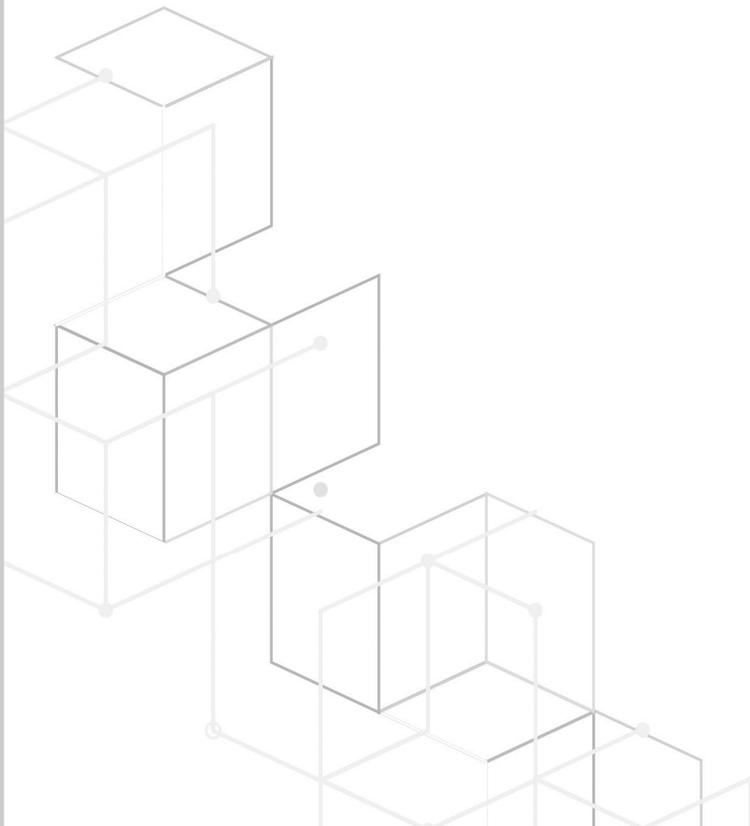
2026년 3월 4일  
사무총장 정 희 용

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제1세션 - 발제1

# 새로운 국제질서와 한국의 외교안보정책

김현욱 세종연구소장





# 새로운 국제질서와 한국의 외교안보정책

세종연구소장 김현욱

## 국가안보전략서

- 돈로주의 (Trump Corollary to the Monroe Doctrine):
  - 서반구에 대한 미국의 우세
- 미국우선주의에 기반한 '고립적 팽창주의'
  - 미국이익이 걸린 부분 예를 들어, 그린란드, 파나마운하, 남중국해 등에는 강한 팽창의욕을 보였으나 미국의 불필요한 지출이 과다한 영역 예를 들어 중국때리기에서는 발을 빼는 모양새
- 미국국익은 글로벌패권에 있지 않다: 미국의 제조업기반 강화 및 중산층의 이익에 초점
- 힘을 통한 평화: 2027까지 국방비 \$1.5 trillion

## 국가안보전략서

- 유연한 현실주의: “미국과 다른 전통과 역사를 지닌 국가들에게 미국의 민주주의와 사회적 변화를 강요하지 않겠다” (국익에 기반한 거래외교)
- 아시아: Win the Economic Future, Prevent Military Confrontation
  - 동맹국들에게 안보부담 전가, 제1도련선 안에서 집단적 방위 필요
- 장기적인 중국과의 경제적 경쟁을 위한 토대를 마련: 미국의 첨단 제조업에 투자해서 장기적인 중국과의 경제적 경쟁에 대비
  - 과거 중국을 규범에 기반한 국제질서 편입은 실패
  - 중국의 대리국가를 통한 대미수출을 막겠다

## 국방전략서

- 미국본토와 서반구 방어
- 유연한 현실주의: 미국에 대한 위협에 우선적으로 집중하여 관리하겠다.
- 충돌이 아닌 힘을 통한 중국억제
  - 유리한 세력균형 (favorable military balance of power)
  - 제1도련선에서의 방어적 억제
  - Decent Peace in Indo-Pacific
  - 일본, 한국, 필리핀 등의 회복력있고 분산된 전력태세 현대화 (collective defense)
  - 주한미군 태세 업데이트하겠다.
  - 북한 미사일은 한국, 일본을 타격할 수 있고, 북한핵무기는 미국본토를 위협하고 있다.

## 국제체제의 변화

1. 미국 공공재 약화 (미국우선주의)
  - NSS, NDS: 책임과 비용 공유
  - Private Goods Provided to US: 대미투자 증가, 관세 증가
  - No Free US Nuclear Umbrella?
2. 미국 단일체제 약화
  - 러시아, 중국 등 강대국 간 경쟁 강화
  - 미국 동맹국들의 자강 움직임
  - 미국 중심 동맹체제 약화 (NATO)

## 국제체제의 변화

3. LIO의 약화
  - 미국패권 약화로 인한 LIO약화
  - 국제법 및 규범의 약화
  - 신기술산업 Rule Making 경쟁

## 중국의 대미 대응

- 기술굴기, 내수확대 및 글로벌사우스 지역의 시장개척
- 2000조원 투입, 2025년 1분기 5.4% 성장률
- 대미 수출 비중을 2018년 19.2%에서 2024년 14.7%(간접수출, 대미투자 제외)
- 2020년도 쌍순환(2020년) 전략
  - 국내 민간 소비를 확대, 수입 의존도 낮춰 독자적인 공급망을 구축
  - 대외적으로는 기술력을 기반으로 첨단·고부가가치 상품의 과잉생산수출 확대
- 미중간 GDP격차는 지속적 확대, 중국 부채문제 지속
- 수요부족으로 디플레 현상 확산
- 트럼프 관세: 중국의 대미간접수출에 타격
- 수출 X, 수요 X, 투자 O
- 최근 유럽시장 확대추세: 독일, 스페인, 프랑스 등

## 중국의 대미전략

- 1) 반미국가들과의 연계강화
  - 2) 글로벌 사우스국가들과 국제기구 통한 협력 강화
  - 3) 독, 프, 사우디 등 미 동맹국들의 지지확보 노력
- But,
- 1) 글로벌사우스 국가들, 미 동맹국들은 미중 양국으로부터 수혜를 원함
  - 2) 글로벌사우스 국가들에 대한 중국의 경제지원 제한
    - 2025년 SCO 20 billion yuan

## 트럼프의 대중정책

- 미 국방부는 무기체계에 희토류 필요 (안보취약성)
  - 희토류의 mining(채굴)과 refining(정제)을 다른 국가 (예를 들어 말레이시아)에서 하려는 시도는 중국의 압박으로 쉽지 않은 상태
- 트럼프의 베네주엘라, 그린란드에 대한 정책과 액션은 대중국정책과 연계되어 있지 않음.
  - 현 트럼프는 오일을 통해 중국을 압박하고 contain하려는 의도가 없음
- 미국은 중국과 충돌하려 하지 않음
  - 또한 트럼프는 세력권 분할(Sphere of Influence) 추구하지 않음
- 획기적인 제조업 부흥정책이 필요

## 2026 미중관계 전망

- 미중정상회담 이후 대중국정책이 나올 가능성
  - 정상회담은 미국에 대한 중국의 막대한 투자, 대중수출 확대를 이끌어내는데 중점을 둘 것임
- 중국때리기에 실패한 이후 단기적으로 트럼프는 중국과의 stability를 원함.
  - 2026년은 미국 독립 250주년, 마이애미 G-20회의, 월드컵, 중간선거 등이 계획되어 있으며, 트럼프는 국내경제안정을 위해 미중관계를 완화할 것
- 올해 하반기 선거철에 중국이 과도한 대미정책을 추진하거나, 선거 패배 이후 트럼프가 국내적 압박을 받게 될 경우, 트럼프는 공화 민주당의 중국강경정책에 편입되고 대중강경정책으로 선회할 가능성이 있음.

## 현 한미동맹

- 한미동맹 강화
  - 대미투자 (2000억불+마스가1500억불+기업투자1500억불), 무기구매 250억불, 주한미군지원 330억불
  - 한미 간 상호의존성 강화
- 2025년12월 미국주도 하에 팍스실리카 서밋
  - 인공지능, 반도체, 에너지, 핵심광물의 공급망을 강화하기 위한 전략협력체인 팍스 실리카 서밋 회의 (미국+8개국)

## 한미동맹 현대화

- 1) 주한미군 병력 재구성
  - 2025 WSJ- 4,500 Stryker brigade(전차여단) 철수 (괌 등으로 이동)
  - 현 주한미군: 육군 20000명, 공군 8000명, 해군 300명
  - 주한미군 중국견제 공군병력 중심으로 전환, 북한 재래식위협은 한국군이 위임
  - 아파치헬기부대인 육군소속 공중기병대대가 2025년 12월 15일자로 deactivate되었다 (CRS보고서)

## 한미동맹 현대화

### 2) 전략적 유연성

- 전략적 유연성에 기반하여 주한미군을 지역차원의 임무를 위해 자유롭게 이동시키겠다
- 2025 한미팩트시트: "양측은 2006년 이래의 관련 양해를 확인한다."
- 2006년도 외교장관회담: "한국은...주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다. 전략적 유연성의 이행에 있어서 미국은 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역 분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다."

## 한미동맹 현대화

### 3) 전시작전통제권 전환

- 조건에 기반한 전작권 전환
  - 연합방위 주도 위한 한국군 군사능력
  - 동맹의 북한 핵미사일 대응능력
  - 한반도 및 역내 안보환경
- CFC 유지? 병렬형 지휘체계? 4성 -> 3성?
- 현 US 5th AirForce Commander=USFJ Commander under IndoPacom: 독립적인 전쟁수행 USFJ Commander 원해
- UNC가 USFJ Commander로?

## 한중관계

- 한국에게 중국의 전략적 가치는?
  - 북한 비핵화?
  - 안미경중? Market Sharing? Cheap Labor?
  - 2023년 이후 한국의 대중 무역적자
- 반도체, 배터리, 의약품 등 생산의 중간재 및 원재료 대중국 의존도
  - 22년 기준 반도체 34%, 배터리 72%, 의약품 34%
  - 중국 중간재 생산공장 한국내 건설
- 중국기술굴기로 인해 한국기업체들의 중간재수출
  - 중국 전기차 전장분야 수출 (예, 적층세라믹콘덴서(MLCC) 수출), 메모리반도체 수출, 디스플레이 수출
  - 엔비디아-TSMC-일본소부장기업 간 협력같은 상호보완적 협력이 어려운 상태

## 한국외교의 과제

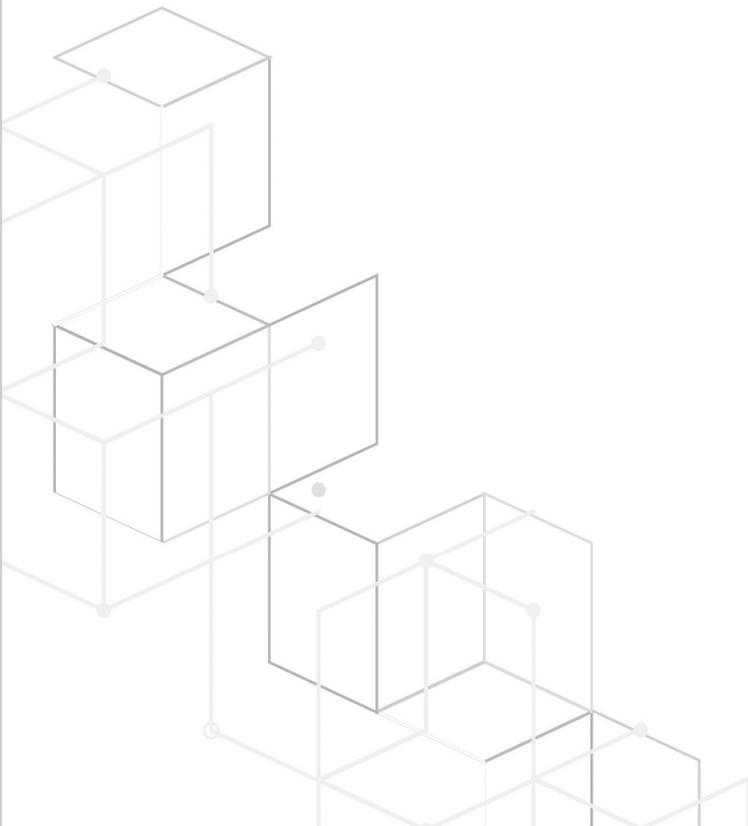
1. 한미동맹 강화 + 자강
  - 미국은 한국외교의 상수
  - 전작권 전환 이후 동맹약화 지양할 필요
  - 전환 이후 성급한 병렬형 지휘체계로의 전환은 위험
  - 핵우산 강화, F-35, MD, 드론체계 강화 필요
2. 관리 중심의 대중국정책 추진
3. 중견국들 간 협력 강화 (다보스 캐나다 총리 연설)
  - 일본, 호주, 한국 3국 협력강화 필요
  - 중견국협력에서 한국강세분야 선도에 나서야: 예, AI Summit

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제1세션 - 발제2

# 81년 통일노력 평가 및 향후 추진방향

김형석 前 통일부 차관





『여의도연구원 창립31주년 토론회』



## 81년 통일노력 평가 및 향후 추진방향

- 영리한 통일외교, 든직한 국방,  
효과적인 통일노력으로 전환

2026.03.04.

김형석

現 한국통일외교협회 회장

前 통일부 차관

### 1 서론

- 한반도 분단은 1945년 해방과 함께 시작됨.
- 민족의 의사와 상관없이 강대국 합의로 38선 설정
- 분단기간 '한강의 기적' 을 이루었으나, 북한문제 해결 없이는 더 이상의 국가 발전이 어려운 상황
- 단일 민족·국가에 대한 염원은 희미해지고 분단이 '자연스러운' 세대가 주류가 된 현실



북한 단절, 개발지 알박기  
출처 : 동아일보

## 2 분단 81년 통일 노력 평가 및 한계

- 시기별 통일노력 :
  - ✓ 북진통일론, 先건설 後통일, 체제경쟁
  - ✓ 남북 정상회담, 이산가족 상봉 등 인도주의 교류, 개성공단 등 경제협력 사업 추진, 통일이 가까워졌다고 느껴졌던 순간도 존재
- 한계 :
  - ✓ 핵무기로 무장한 북한은 안보 절대 위협
  - ✓ 전쟁중 '적대적 두개 국가론' 북한 주장에 한반도 평화공존과 통일포기 움직임



남북공동연락사무소 공개 폭파  
출처: 연합뉴스

## 3 한반도 통일의 중심 세력 : 대한민국 보수

- 보수정부가 한반도 통일 기반과 제도 마련
  - ✓ 힘의 균형과 체제 우위 단계적 통일론, '7.7 선언' 등 전쟁이 아닌 기능적 통일제도 마련, '북방정책'을 통해 통일외교 기반 마련
- 하지만 보수는 북한 붕괴와 전쟁을 선호하는 '반통일 세력'이라는 악의적 이미지 프레임에 갇혀 있음.
  - ✓ 진보정부 기간중 5차례의 정상회담과 보수 정부 기간중 천안함 폭침 등 북한의 심대한 군사적 도발이 '착시현상'을 초래

남한 민족공동체통일방안	중립비서지	고려연방제 북한
민족 국가 체제 정부	국가 형태	민족 국가 체제 (영유권국가)
자유민주주의	철학	주체사상
자유, 평화, 민주	원칙	자유, 평화, 민족대단결
남북 구성원 모두	주체	프롤레타리아 계급
없음	전제 조건	국보법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주민이군 철수
형제 협력-남북연합-통일국가 완성(단계)	과정	연방 국가 완성 (제도 통일은 후단계)
통일정부 통일국회	국가의 기구	최고권력행위의 연방상설위원회

남북한 통일방안 비교  
출처 : 충청메세지

## 4 이재명 정부 통일 정책과 북한의 반응

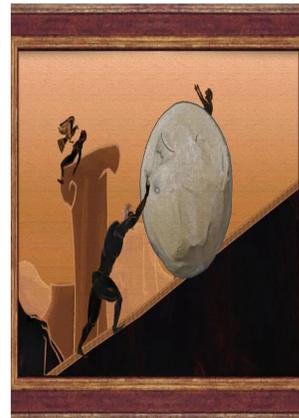
- 북한의 적대적 두개 국가론을 의식, '한반도 평화 공존' 을 표방하면서 북한에 유화적인 조치
  - ✓ 대북방송 전면 중단, 대북전단 살포 금지, 9.19 군사합의 선제 이행, 노동신문 열람 자유화 등
  - ✓ 개성공단 중단, 무인기 사건 등 북한 반발사안에 대한 유감 표명과 재발방지 약속
- 북한은 한국은 보수 진보정부 구분없이 적대적이라고 하면서, 강경한 입장을 고수하고 있음.
  - ✓ 사막에서 꽃이 피기를 바라는 '개꿈' 꾸지 마라, '한국과 마주 앉을 일이 없음'
  - ✓ '동족이라는 범주에서 영원히 배제, 철저한 적대국, 영원한 적'<sup>(9차 당대회)</sup>



김주애를 내세운 통치 출처 : 연합뉴스

## 5 한반도 통일노력의 전환 필요성( 한반도 통일 2.0)

- 그동안의 통일 노력은 '시지프스 형벌'과 같은 고통스러운 반복의 연속과 같음.
- 북한 선의에 기대어 변화가 오길 바라는 '희망' 만으로는 한반도 통일을 실현하기 어려움.
- 약화된 통일 의지를 강화하면서 '한반도 통일'이라는 목표를 뚜렷이 하면서 효과성이 강화된 방향의 정교한 통일 노력으로 전환할 필요
- '영리한 통일외교', '듬직한 국방', '효과적인 통일 노력 추진'으로 자유 민주 번영의 한반도 통일 실현



한반도 통일 노력은 형벌인가? 출처 : 나무위키

## 6 영리한 통일외교 ('페이스 메이커'가 아닌 '피스 메이커')

- 트럼프 2기, 미중 갈등 등 국제질서 급변, 가치 중심에서 국익 중심 다차원적 외교로 전환
- 한반도 통일이라는 절대적 핵심 가치를 내세워 국제적 연대하에 남과 북이 한반도 평화와 통일의 중심이 되는 영리한 통일 외교 추진
- 한반도가 갈등과 대립의 전초기지가 아닌 국제적 평화와 번영의 허브로 자리매김.



## 7 든직한 국방 (유약한 군인이 아닌 강직한 군인)

- 북한 핵무기 위협속에서 국가 안보 확보
- 한미동맹을 기반으로 튼튼한 국방 태세 유지
- 북한의 완전한 비핵화, 핵무장 선택지는 보유
- 평화는 강력한 방어력 위에서 유지됨.
- 국방력 강화는 역설적으로 전쟁이 아닌 방법으로 북한을 변화시키고 한반도 통일을 실현



출처 : 서울평양뉴스

## 8 효과적인 통일노력 : 자유 민주의 당당한 통일 정책 추진

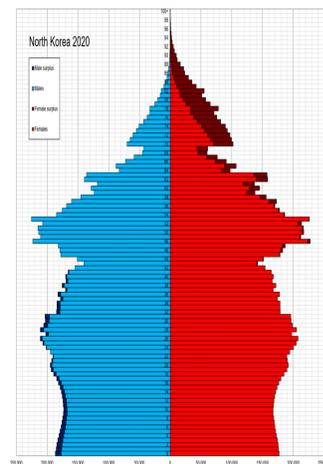
- 남북한 체제경쟁은 이미 결론이 남.
- 이념과 선전전이 아닌 북한 개방과 궁극적 통일을 위한 현실적인 노력에 집중
- 인권 등 보편적 가치에 기반한 원칙적이고 유연한 접근으로 통일노력의 안정성 확보
  - ✓ 채찍과 당근을 상황에 맞게 적절하게 사용, 북한의 선의에 기대지 않고 북한이 움직일 수밖에 없는 환경 조성



암흑의 북한을 밝힘.  
출처 : 통일과나눔

## 9 효과적인 통일노력 : 당국과 민간 협력, 젊은 세대 중심 통일노력

- 당국과 민간의 북한 주민의 변화역량 유도를 위한 협력적 활동 강화
  - ✓ 북한 당국에 대한 원칙 기반 정제된 접근과 다차원적인 민간 대북 접근 활동 강화
  - ✓ 북한주민 정보 접근권 확대 등 북한사회 개방 적극 유도
- 젊은 세대 중심의 통일준비 활동 내실화
  - ✓ 노장년 보다는 청년에 중점, 당위성과 함께 미래 성장과 실용의 통일의식 제고
  - ✓ 당국과 민간협력하 실제적이고 구체적인 분야별 통일준비 플랜 마련



북한 인구 구성, 개방성향의 장마당세대가 다수  
출처 : 위키트리

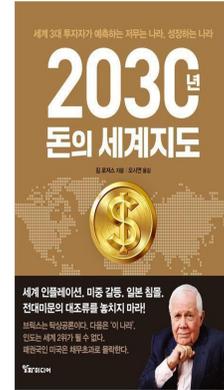
10

## 결론 : 대한민국의 미래, 자유 번영의 통일된 한반도

- 북한은 '좋은 이웃' 이 될 것이라는 비현실적인 희망적 기대하의 한반도 평화공존 접근은 위험
- 저출산과 고령화로 소멸국가가 되지 않고, 번영의 국가가 되기 위해서는
- 자유 민주가치를 지향하는 보수가 국익과 힘 중심의 세계질서 재편기인 복합위기 시대에

통일은 더 이상 선택의 문제가 아님.

한반도 통일과 대한민국의 미래를 책임질 수 있음.



미래학자 및 투자전문가, '통일이 한국의 미래'

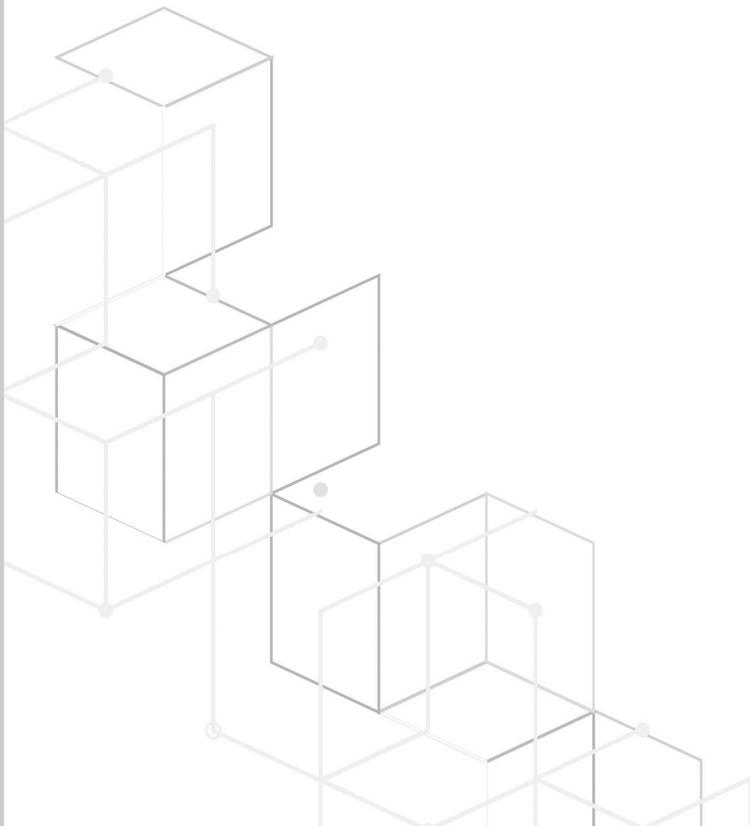
감사합니다

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제1세션 - 토론1

# 새로운 국제질서와 한국의 외교안보정책

이영종 한국국가전략연구원 센터장





## 대한민국의 미래와 이재명 정부의 외교안보 정책 평가

이영종 한국국가전략연구원 센터장

2월 하순 치러진 북한의 제9차 노동당 대회는 노동당 총비서 겸 국무위원장인 김정은이 향후 5년간의 통치 노선을 밝히는 자리였다. 지난 15년간의 집권 경험과 시행착오, 일부 주장되는 성과를 바탕으로 이전과 다른 보다 자신감 있는 대남·대미 정책과 체제 내부의 군사·정치·경제 등 각 분야의 사업 계획을 제시한 것이다.

이재명 정부와 우리 사회 일각의 기대와는 달리 김정은은 극단적인 언사를 동원해 대남 적대노선의 ‘당위성’을 주장하는 한편 현 한국 정부에 대한 실망감을 드러냈다. 김정은이 “한국의 현 집권 정권이 겉으로 표방하는 유화적인 태도는 서투른 기만극이고 졸작”이라고 비난한 건 북한의 대남인식을 그대로 보여준다. 그러면서도 김정은은 미국에 대해 “우리 국가의 현 지위를 존중하며 대(對)조선 적대시 정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”며 대화 가능성을 열어 놓았다.

이 글은 최근의 남북관계와 한반도 주변 정세들을 토대로 ‘신냉전 블록 구도(한미일 vs 북중러)’의 심화 속에서 이재명 정부의 대북·외교안보 정책을 ‘평화공존·실용외교’라는 명분 대비 실제 효과와 한계를 비판적으로 짚고, 향후 바람직한 대북정책과 안보 정책의 방향을 제시하는 데 목적을 둔다.

### 1. 노동당 9차 대회를 통해 드러난 김정은의 대남·대미 인식

김정은의 노동당 대회 ‘사업총화 보고’(2.20~21)에서 드러난 대남 인식은 한마디로 적대노선의 지속·강화라 할 수 있다. 기존 ‘2개 국가론’ 등에 대한 변화 가능성을 차단하면서 그는 “국가의 노선과 정책을 확정하는 집권당의 최고 지도기관인 당 대회를 통하여 다시금 천명한다”며 적대노선을 불변의 정책으로 강조했다.

특히 정동영 통일부 장관 등이 주도해 추진 중인 9.19군사합의 복원 움직임에 대해 휴전선 일대를 포함한 전 지역에서 전력강화나 무기 현대화 등을 강조함으로써 사실상 거부 입장을 드러냈다.

다음은 당 대회에서 드러난 김정은의 주요 대남 언급.

- 최근 몇 년 어간 가깝게는 올해 초에도 한국은 공화국에 대한 영공침범 도발과 같은 엄중한 행위로 신뢰할 수 있고 공생할 수 있는 이웃이 아님을 명백히 보여주었다. 애초에 역대 한국 집권세력들은 우리와의 진정한 화해와 단합을 바라지 않았으며 음흉하게도 화해와 협력의 기회를 통해 우리 내부에 저들의 문화를 유포시키면서 그를 통한 그 누구의 변화를 꾀하고 나아가 우리 체제의 붕괴를 기도해왔다.
- 한국의 현 집권정권이 겉으로 표방하는 유화적인 태도는 서투른 기만극이고 졸작이다.
- 조선민주주의인민공화국은 가장 적대적인 실체인 대한민국과 상론할 일이 전혀 없으며 한국을 동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것이다.
- 한국이 우리와 국경을 접한 지정학적조건을 탈피할 수 없는 한 안전하게 살아갈 수 있는 유일한 길은 우리와의 모든 것을 단념하고 우리를 건드리지 않는 것이다.

한편, 미국에 대해서는 대미 적대노선을 원칙적으로 언급하는 수준에 그치면서 대화 가능성을 열어 놓아 여건조성에 따라 4월 북미 정상회담의 성사에 대한 기대감을 완전히 배제하지 않고 있음을 나타냈다.

다음은 김정은의 당 대회 대미 관련 발언 주요 내용.

- 우리는 현재처럼 앞으로도 계속 미국과의 대결에 만반으로 준비하며 최강경 자세를 변함없는 대미정책기조로 확고히 견지할 것이다. 하지만 이미 천명했듯이 만일 미국이 조선민주주의인민공화국 헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선적대시 정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다.
- 그러나 미국이 관습적으로 우리에게 해오던 관행에서 벗어나지 않고 끝까지 대결적으로 나온다면 우리도 비례성 대응에 일관할 것이며 그 수단과 방법은 얼마든지 충분하다. 조미관계의 전망성은 미국 측의 태도에 전적으로 달려있다.
- 평화적 공존이든 영원한 대결이든 우리는 모든 것에 준비되어 있으며 그 선택은 우리가 하는 것이 아니다.

## 2. 이재명 정부의 실용외교와 대북 외교·안보 정책 전개

이재명 정부는 출범 이후 대북정책 기조를 “핵 없는 한반도에서의 평화공존과 공동성장”으로 재정의하고, 기존 ‘비핵화’ 대신 ‘핵 없는 한반도’라는 표현을 사용해 남북·북미 대화 재개의 여지를 넓히겠다는 입장을 표방해 왔다. 이 과정에서 “흡수통일 배격, 사실상의 평화공존 우선”을 내세우며, 남북관계를 통일 지향 프레임보다는 ‘현상유지적 공존’ 차원으로 보는 실용주의적 접근이 강조되었다.

정부는 국정과제 차원에서 통일부에 ‘평화공존과 번영의 한반도’ 구현을 맡기고, 외교부에는 ‘세계로 향하는 실용외교’와 함께 “북핵 문제 해결과 한반도 평화체제의 실질적 진전”을 과제로 부여하는 이원 구조를 설계했다. 대내적으로는 ‘국민주권의 대북정책’을 내세워 남북문제에 대한 국민 참여와 사회적 대화를 확대하겠다고 하였고, 대외적으로는 다자협력, 중견국 외교를 통해 급변하는 신냉전 질서 속에서 한국의 외교 공간을 넓히겠다고 천명했다.

또한 이재명 대통령과 외교·통일 라인은 “국익 중심 실용외교” “진취적 실용외교와 첨단국방” 등 슬로건을 적극 활용하며, 한미동맹을 축으로 하되 미·중 전략경쟁 속에서 선택과 균형의 여지를 남기는 다층외교를 표방해 왔다. 특히 2025년 10월 경주 아태경제협력체(APEC) 정상회의, 관세 협상, 다자 외교 무대 데뷔 등을 통해 정부 스스로는 ‘한반도 평화공존’을 위해 노력해 왔다고 자평하고 있다.

문제는 이러한 ‘실용외교·평화공존’ 기조가 급속히 강화되는 신냉전 블록 구도, 그리고 북한의 노선 급변과 ‘적대적 두 국가론’ 천명, 앞으로 본격적으로 선보일 핵·재래식 병진 전략과 제대로 접합되지 못한 채, 선언과 이미지 차원에 머물렀다는 점이다.

## 3. 정책 추진 과정의 문제점과 구체 사례

첫째, ‘국민주권 대북정책’과 ‘실용외교’ 간의 전략적 일관성 부족이다. 이재명 정부는 초기에는 국민과 함께하는 대북·통일정책, 사회적 대화 체계 구축 등을 강조했으나, 실제 한미 간 정책 공조를 강화하는 과정에서 대북 관여와 자율성 확대라는 원래의 메시지와 상충되는 장면을 여러 차례 노출시켰다. 미국과의 정례적 대북정책 공조회의(TF)

추진은 필요할 수 있으나, 이를 둘러싼 ‘한미 공조 우선’ 인식은 국내 진보·보수 간 합의를 도출하는 대신 이념 갈등을 자극하는 효과를 낳았다.

둘째, 신냉전 구조 속 한미일 대 북중러의 블록화 현실을 충분히 반영하지 못한 채, ‘평화공존’ 담론에 과도하게 기대 접이다. 정부는 2026년을 “한반도 평화공존의 해”로 만들겠다는 비전을 제시하며, 남북관계 회복과 다자적 평화체제 논의를 강조했지만, 북한이 이미 ‘비핵화 거부-두 국가론’을 결합한 전략 노선을 굳혀 가는 가운데 한국의 메시지는 상대적 현실감과 설득력이 떨어졌다. 특히 2월 25일 끝난 제9차 노동당 대회에서 김정은이 적대노선의 강화를 공식화 하는 국면에서도 과거의 틀에 얽매이는 한계를 드러냈다.

셋째, 군사적 억지력과 평화공존 구상의 ‘투트랙 관리’ 실패 가능성이다. 이재명 정부는 “실용외교+첨단국방”을 강조하며 동맹 기반의 억지력 강화를 표방했으나, 실제 대북 군사·억지 메시지는 ‘긴장완화·평화공존’ 프레임에 가려져 국내적으로 모호한 신호를 줬다. 예컨대 북한이 핵전력 고도화와 재래식 상용무력 증강 의지를 9차 당 대회 전후로 노골화하고 있음에도, 정부는 선(先) 긴장완화 조치, 군사합의 복원 등의 제스를 반복해 “상대의 군사적 위협 증강-우리의 정치적 유화”라는 비대칭 구도를 심화시키는 인상을 남겼다.

넷째, 남북·북미·북중러 삼각 구도 속에서 한국의 주도성 확보 전략이 미흡했다. 4월 트럼프 대통령의 방중과 연내 다수 미·중 정상회담 가능성이 제기되는 가운데, 이재명 정부는 미국·중국 사이에서 한반도 의제를 선도적으로 제기하기보다 ‘관망-동맹 따라가기’에 머무를 위험을 노출했다. “북미대화의 페이스메이커”를 자처하면서도, 북·중, 북·러 밀착과 북중러 협력 강화에 대한 능동적 대응 전략은 뚜렷이 보이지 않는다.

구체 사례로는, ① 9·19 군사합의 부분 복원 구상을 둘러싼 국내 정치 갈등과 대북 신호 혼선, ② ‘국민주권 대북정책’ 구호와 달리 한미 공조에 급히 기울었다는 진보진영 비판, ③ 북한의 ‘적대적 두 국가’ 노선 선언에도 불구하고 남북관계를 여전히 ‘회복 가능성’ 프레임으로 과도하게 포장한 대내 메시지 등을 들 수 있다.

여기에 최근에는 군사훈련이나 대북 대비태세 등을 둘러싸고 한미가 갈등을 증폭시키는 상황이 발생해 우려를 낳고 있다.

#### 4. 남북관계 경색과 한반도 안보정세

현재 남북관계는 구조적 경색과 군사적 긴장 고조가 병존하는 국면이다. 북한은 노동당 8기 9차 전원회의 이후 남북관계를 ‘동족’이 아니라 ‘적대적 두 국가, 전쟁 중인 교전국’으로 규정하고, 노동당 9차 대회를 계기로 이 노선을 당 차원의 공식 기조로 굳히는 모습을 보였다. 이는 과거 ‘민족공조-통일’ 담론을 사실상 폐기하고, 남북을 별개 주권국가로 인정받되 군사적 긴장은 높게 유지하려는 전략으로 해석된다.

안보 정세 측면에서 보면, ① 북한의 핵 전력 고도화 ② 상용(재래식) 무력 병진 ③ DMZ·NLL 인근 군사활동 확대가 동시에 진행되면서 국지적 충돌 위험이 크게 높아진 상태다. 김정은은 이미 “당 9차 대회는 국방건설 분야에서 핵무력과 상용무력 병진정책을 제시하게 될 것”이라고 예고했고, 실제 당 대회에서 핵억제력 ‘비약적 제고’와 재래식 전력 강화 의지를 노골화 했다. 이는 한미일 동맹과 미 확장억제 조치에 맞서 ‘핵·재래식 복합 위협’으로 대응하겠다는 전략 구도를 분명히 한 것이다.

한편 신냉전 블록 구도 속에서 북중러 협력 심화, 미·일·나토의 인도·태평양 전략 확대는 한반도에서 군사·경제·기술 영역이 결합된 복합안보 위협을 만들어 내고 있다. 미국의 전작권 전환, 주한미군 전략적 유연성, 한국의 핵추진 잠수함·우라늄 농축 등 의제도 향후 한미 간 긴밀한 협력이 필요한데, 이 과정에서 한국이 “동맹의 하위 파트너”로만 인식될 경우, 북·중·러의 대남 전략에서 한국은 ‘미국의 전초기지’로 더욱 고착될 위험이 있다.

이재명 정부가 “평화공존의 해”를 선언하며 남북관계 회복을 전제 조건으로 삼은 것 역시, 북한의 노선 전환과 군사력 증강을 감안할 때 상당한 현실 괴리를 보여준다. 남북 간 신뢰·대화의 최소 기반이 붕괴된 상태에서, 평화공존 구상은 구호 수준을 넘기 어려운 것이 냉정한 평가다.

## 5. 노동당 9차 대회 이후 북한 노선변화 가능성과 4월 북미 정상회담 전망

노동당 9차 대회는 김정은 통치 2막의 전략·노선 재정렬이라는 성격을 갖는다. 8차 당 대회가 ‘국방발전 5개년 계획’을 제시했다면, 9차 대회는 ‘비핵화 거부-두 국가론-핵·상용무력 병진’이라는 세 축을 결합한 대남·대미 전략을 공식화하는 장이 될 것이라는 분석이 우세하다. 이미 김정은은 “핵무력과 상용무력 병진정책”을 언급하며, 핵 중심에서 핵·재래식 동시 발전으로의 전환을 예고한 바 있다.

노선 변화의 핵심은 다음 세 가지 방향에서 예상된다.

- 남북관계: ‘적대적 두 국가·교전국’ 노선의 당 규약 반영(아직 당 규약 내용은 미공개), 통일 서술 축소 또는 재정의, 대남기구(통전부 등)의 구조 개편을 통한 장기 대치·관리체제 구축.
- 군사·안보: 핵억제력 ‘비약적 제고’ 선언, 전술핵·핵잠·극초음속 미사일·무인기 등 다종 전력의 통합 운용, 한국 목표 상정 재래식 전력(CNI 체계) 강화.
- 대외·대미: 대남 적대 노선과 달리, 대미에 대해서는 ‘상황 관망-협상 여지 유지’ 전략을 택할 가능성. 제재 완화·체제 안전 보장을 둘러싼 ‘핵보유국-거래’ 프레임은 유지하면서, 북중·북러 관계를 지렛대로 활용하려는 노선이다.

북미 정상회담 일정이 가시화 한 가운데, 일부 한반도 전문가들은 “4월 이전 북·중 정상회담이 성사될 경우, 북·미 대화의 징검다리가 될 수 있다”고 본다. 김정은도 지난해 APEC 당시 트럼프와의 만남이 불발된 점을 고려해 4월 북·미 정상회담 가능성을 열어둘 수 있다는 관측이다.

다만 이러한 회담은 비핵화가 아니라 ‘핵보유 전제의 제재완화·관계정상화’ 협상이 될 가능성이 크며, 신냉전 블록 구도 속에서 미국의 전략적 관심과 중국·러시아의 계산이 복잡하게 얽혀 있어, 회담 개시 자체보다 ‘내용과 구조’가 핵심 변수가 된다. 이재명 정부가 여기서 주목해야 할 것은, 북·미가 한국을 우회하거나 한국의 이해를 충분히 반영하지 않은 채 ‘거래’를 시도할 가능성에 대비하는 것이다.

## 6. 문제점 극복을 위한 방안과 전략 제언

첫째, 대북·외교안보 전략의 현실 인식과 목표 재정립이 필요하다. 이재명 정부의 평화공존·실용외교 기조 자체를 부정할 것이 아니라, 이를 신냉전 블록 구조와 북한의 ‘비핵화 거부-두 국가론-병진 노선’이라는 현실에 맞게 재설계해야 한다. ‘사실상의 평화공존’은 더 이상 선의의 상호 인식 변화에 기대어 달성될 수 있는 목표가 아니며, 억지력과 제재, 동맹, 다자협력을 통한 ‘강한 평화관리’ 전략과 결합되어야 한다.

둘째, 한미동맹과 억지력 강화를 대북 유화 제스처와 분리된 독립 축으로 재정립해야 한다. “국익 중심 실용외교”를 말하면서도, 실제로는 동맹 강화 메시지를 평화공존 담론에 가려 모호하게 만든다면, 국내 정치·사회적 합의도, 대외 신뢰도 모두 약화된다. 전작권 전환, 확장억제, 핵추진 잠수함·우라늄 농축 등 주요 의제에서 한국의 이익과 역할을 명확히 하고, 북한의 핵·재래식 병진 전략에 대응하는 통합억지 개념을 분명히 제시할 필요가 있다.

셋째, 대북 정책에서 ‘국민주권’과 ‘한미 공조’의 위계를 분명히 해야 한다. 이재명 정부가 내세운 국민참여·사회적 대화 프레임은 긍정적 요소이지만, 실제 정책 운용에서 한미TF·공조 회의가 사실상의 결정 플랫폼이 되는 듯한 인상을 주면, 정책 정당성과 지속 가능성이 흔들린다. 보수·진보를 포괄한 ‘대북·안보 국가전략 컨센서스’를 형성하는 노력이 선행되어야 하며, 이는 여의도연구원과 같은 정책 싱크탱크, 국회, 시민사회가 함께 설계해야 할 과제다.

넷째, 북·미·북·중·북·러 다중 트랙 속에서 한국의 ‘전략적 레버리지’를 강화해야 한다. 4월 트럼프 방중과 연내 다수 미·중 정상회담 가능성, 그리고 잠재적 북·중·북·미 회담 구도 속에서, 한국이 의제 설정과 조율에 적극 나서지 못한다면 한반도 문제에서 다시 주변화될 수 있다. 이를 막기 위해서는 ① 미·중 모두와의 고위급 전략대화를 상시화하고, ② 북·중·러 라인에 대한 정보·외교 역량을 강화하며, ③ 일본·호주·유럽 등과 한반도 평화·억지 프레임을 공유하는 ‘다자 안전망’을 구축해야 한다.

다섯째, 남북관계에서 ‘무조건적 관여’와 ‘무조건적 단절’을 넘어서는 조건·단계 기반 접근이 필요하다. 9·19 군사합의 복원, 군사회담 재개 등은 북한의 도발 억제와 우발충돌 방지에 실질적 기여를 할 수 있으나, 이를 북한의 핵·재래식 병진, 두 국가론과 분리해서 추진할 경우 “상대의 군사적 압박에 대한 일방적 양보”로 비칠 위험이 있다. 따라

서 ① 북한의 특정 도발 중지, ② DMZ·NLL 인근 군사활동 제한 등 일정한 조건과 연계해 단계적 복원을 추진하고, ③ 군사회담 의제를 ‘비핵화’가 아니라 ‘충돌 방지-위험 관리’에 초점을 맞추는 실용적 접근이 요구된다.

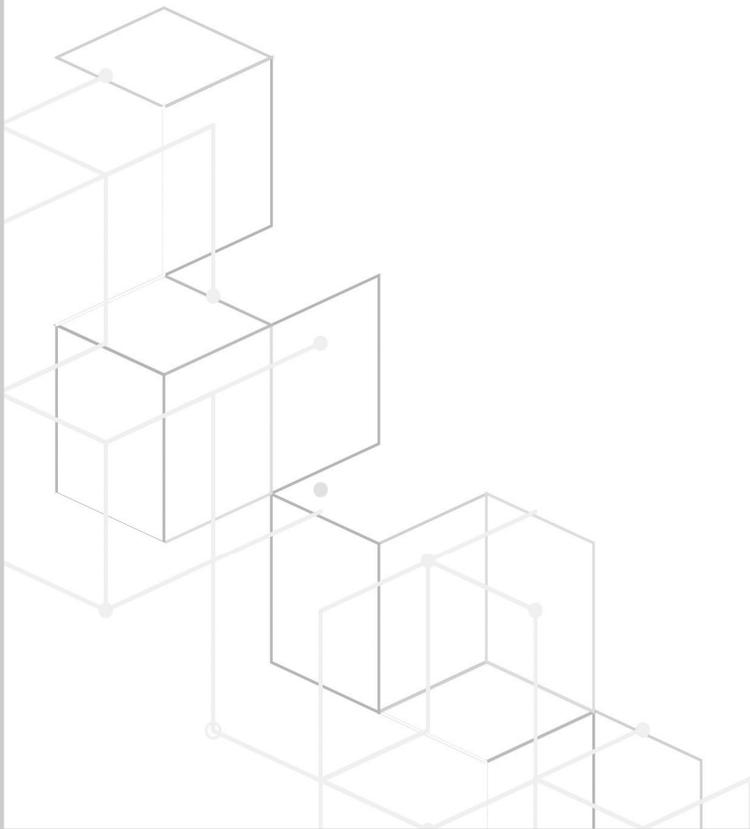
마지막으로, 보수 진영의 관점에서 이재명 정부 대북·외교안보 정책에 대한 평가와 대안 제시는 “반대를 위한 반대”를 넘어, 신냉전 구조와 북한 노선 변화를 전제로 한 장기 전략 제시가 되어야 한다.\*

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제1세션 - 토론2

# 글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책 : 평가와 전망

이인배 前 국립통일교육원장





## 글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책 : 평가와 전망

이인배 前 국립통일교육원장

### 1. 제9차 노동당 대회 평가

#### □ 김정은 보고에서 보여진 대남 입장

- 지난 근 80년간 지속되어 온 비정상적인 남북 관계에 종지부를 찍고, 대한민국을 ‘가장 적대적인 국가 대 국가 간의 관계’로 최종 정립
- “한국의 부잡스러운 행동이 안전을 위협한다고 판단될 경우 선제공격을 포함한 모든 물리력을 사용할 것이며, 한국의 **완전 붕괴** 가능성도 배제하지 않겠다”고 경고
  - ‘부잡스럽다’ : 압전하지 못하고 까불거나 짓궂은 데가 있다(조선말대사전)
- 한국 문화 침투에 대한 경계
  - 역대 한국 정권들이 내세운 화해와 협력은 북한 내부에 **자본주의 문화를 유포하여 체제 붕괴를 피하기 위한 수단**이었을 뿐

#### □ 김정은 보고에서 보여진 대미 입장

- 미국의 태생적인 적대적 시각과 “불량배적 성질”은 전혀 달라지지 않았다고 비난하며, 앞으로도 미국과의 대결에 철저히 준비하고 ‘**최강경 자세**’를 **변함없는 대미 정책** 기조로 확고히 견지할 것
- 만약 미국이 북한 헌법에 명기된 국가의 현 지위(핵보유국 지위)를 존중하고 대조선 적대시 정책을 철회한다면, “우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”며 **조건부 관계 개선의 여지**
  - 미국의 태도에 책임 전가: 조미(북미) 관계의 전망은 전적으로 미국 측의 태도에 달려 있다고 선언

□ 새로운 인적 개편에 있어서 보이는 기강 잡기

- 제8기 1차 전원회의(2021년) 정치국 위원 19명 중 이번 제9기 1차 전원회의(2026년)에서 유입된 인물은 8명
  - 57.9%에 달하는 정치국 위원이 신규 진입함
  - 당중앙위원회 전체 위원 138명 중에서도 69명만 살아남아 50% 교체율
- 정치국 상무위원에 **김덕훈(전 내각총리, 경제통)** 탈락시키고, 김재룡 전규율조사 부장을 임명, 리일환 선전선동부장을 상무위원으로 발탁

직책	인물	주요 변동 사항 및 특징	예상 담당 업무 및 역할
총비서	김정은	정치국 상무위원회 수위(首位), 당중앙군사위 위원장 재선임	국가 무력 및 당 국가 체제 전반의 절대적 최고 영도자
	박태성	상무위원 유지, 신임 내각 총리 임명 추정	국가 경제 발전 5개년 계획 및 경제 전반의 총괄 책임
	조용원	상무위원 유지, 조직담당 비서 및 부장 직책 하차	최룡해를 대체하여 최고인민회의 상임위원장으로 이동 유력
당 비서	김재룡	신규 진입, 기존 규율조사부장에서 당 비서 및 부장 보선	당 조직담당 비서 겸 조직지도부장으로 당적 통제 및 기강 확립 총괄
당 비서	리일환	신규 진입, 상무위원 보선	당 선전선동 분야 총괄, 대중 동원 및 사상 이데올로기 결속

- 새로 정치국 정위원 및 지도부에 진입한 인물들은 내부 기강 및 통제력 강화 (Strengthening Internal Discipline and Control)라는 특징을 보임
  - **조춘룡** : 당중앙군사위 위원 군수공업부장으로 방위산업을 총괄. 러시아와의 무기 거래 및 포탄 수출을 통해 외화를 수혈한 핵심 공신
  - **리히용** : 당중앙검사위원회 당 조직지도부 제1부부장 출신. 당원에 대한 강도 높은 사상 검열과 반부패 투쟁 진두지휘 목적. 사정 정국의 핵심 타워
  - **신영일 / 김승두** - 기술, 교육 및 산업 부문에 정통한 실무형 테크노크라트 (Technocrats). ‘전문가적 자질’을 우대하겠다는 당대회 방침의 실천적 인사

2. 김주애 후계 내정 단계

□ 과거 정보 당국의 후계 관련 오판 사례

- 김정일 시기, 2009년 김정은이 후계자로 내정되었을 때, 김정은의 이름을 한국에서는 김정운으로 불러

- 2020년 8월 국정원은 김여정이 북한에서 ‘위임통치’를 하고 있으며, 후계자는 아니나 확실한 2인자로 평가. 김여정이 대외, 대남 정책에 있어서 약간의 재량권을 부여한 것을 위임통치로 규정
- 최근에는 김주애의 본명이 ‘김주해’라는 첩보를 입수하고 신빙성을 검토 중라고 정보 당국 밝혀
  - 김주애라는 이름도 미국인 데니스 로드맨의 전언에 의한 것. 태어난 시기도 아직 특정되지 않은 상태

#### □ 지금 왜 후계자 내정이라는 믿이 확산되어야 하나

- 김주애 후계자 내정 단계라는 모호한 정보 평가가 언론과 전문가들 사이에 김주애라는 인물에 대한 호기심으로 증폭되고 있는 상황.
- 자연스럽게 4대 세습이라는 기이한 권력 세습이 당연시되는 현상 우려
- 우리의 관심은 북한의 최고 권력자가 누구인가에 있는 것이 아니라, 그 권력이 민주적 절차에 따른 것인가? 북한 주민의 삶의 문제를 해결할 수 있는가?
- **트럼프 대통령과 공동제안하라**, “김주애를 미국 자유민주주의 체제에서 학습할 기회를 갖도록 지원하겠다”

### 3. 이재명 정부의 대북정책 실체

- 김여정 담화로 본 한국에 대한 태도(AI(NotebookLM 분석결과)
- 태도의 변화: “바보 취급”에서 “위선자 경멸”로
  - 2025년 이전 (윤석열 정부 대상):
    - 직설적인 욕설과 인신공격: 윤석열 대통령을 실명으로 거론하며 “천치바보”, “그 인간 자체가 싫다”라고 맹비난하거나, ‘담대한 구상’을 “어리석음의 극치”라고 조롱하는 등 감정적이고 원색적인 혐오감
    - 가학적 조롱: 남한 군부의 대응을 “겁쟁이”, “개 짖는 소리” 등에 비유하며 상대의 무능을 비웃는 데 집중

• 2025년 이후 (이재명 정부 대상):

- 냉소와 불신: 이재명 정부의 유화 제스처(신뢰 회복, 조약돌론 등)를 “기만적인 유화공세”, ‘이중적 성격’이라며 차갑게 일축. “보수의 간판을 달든 민주의 감투를 쓰든 대결 야망은 변함없다”며 남한의 정권 교체 자체를 무의미
- 위선에 대한 혐오: 이재명 대통령을 향해 “평화의 꽃보자기로 감싼 흥심”, “너절한 기만극”이라고 비난하며, 겉으로는 대화를 말하면서 뒤로는 한미 연합훈련을 지속하는 ‘이중성’을 집중 공격

○ 다루는 분야의 변화: “정책 비난”에서 “국가성 부정 및 헌법적 적대”로

• 2025년 이전:

- 개별 정책 및 사건 대응: 주로 ‘담대한 구상’, 대북 전단 살포, 한미 연합훈련 등 구체적인 사건이나 정책에 대해 즉각적이고 **신경질적인** 반응
- 군사적 능력 과시: 정찰위성 개발이나 미사일 성능에 대한 남한의 평가절하를 반박하며 기술적 우위를 주장하는 데 주력

• 2025년 이후:

- 적대 국가 관계의 헌법적 고착화: 남한을 동족이 아닌 “철저한 적대 국가”, “교전국”으로 규정하고 이를 헌법에 명기했음을 강조. 남한과의 관계 개선 가능성을 원천 봉쇄하고 외교 상대가 될 수 없음을 선언.
- 핵 대결 구도의 기정사실화: ‘비핵화’를 “실현 불가능한 망상”이자 “개꿈”으로 치부하며, 미국 및 남한과의 관계를 ‘핵 대 핵’의 대결 구도로 확정.. 특히 한미의 핵 작전 연습에 대해 **구체적인 핵 보복 위협**
- 주권 침해에 대한 물리적 응징 경고: 무인기 침범 등에 대해 “끔찍한 참변”, “공격 개시 시간은 우리가 정하지 않는다” 등 전면전을 불사하는 극단적인 물리적 충돌을 예고

□ 통일부 장관의 유감 표명

- 2. 10 (명동성당, ‘민족의 화해와 일치를 위한 미사’ 축사) “이 자리를 빌어, **이번에 일어난 무모한 무인기 침투와 관련하여 북측에 대해 깊은 유감을 표하는 바**”, “이러한 불행한 사태를 방지하기 위해서라도, 지상·해상·공중에서의 적대 행위를 전면 중지하기로 약속한 9·19 군사합의가 하루빨리 복원돼야 한다”

- 김여정(2.12 답화), “공식적으로 유감을 표시한 것을 **다행으로 생각**”, “비교적 상식적인 행동으로 평가”, “굵때고 넘어가려 할것이 아니라 우리 공화국령공침범과 같은 엄중한 주권침해사건의 **재발을 확실히 방지할수 있는 담보조치를 강구해야 한다**”, “한국당국이 내부에서 어리석은짓들을 행하지 못하도록 재발방지에 주의를 돌려야 할 것”
- 2.18 (정부서울청사 브리핑실) “윤석열정부 때의 무인기 침투와 별도로 이런 일이 발생한 것에 대해 정부는 매우 엄중하게 인식하고 있으며, 북측에 대해 공식적인 유감을 표하는 바”
  - “이번에 일어난 민간의 대북 무인기 침투는 정전협정과 남북기본합의서를 위반했을 뿐만 아니라 항공안전법 이외에 형법상 일반이적죄 위반 혐의로 조사받고 있는 위험천만한 행위”라며, “민간인이더라도 일반이적죄가 적용되어 무기 또는 3년 이상 징역형의 무거운 처벌을 받게 될 경우에 강력한 재발방지조치가 될 것”이라고 강조
  - “정부는 이번 사안을 단순히 법률 위반 사건이 아닌 남북 간 인위적인 긴장 고조 행위를 차단하고 한반도 평화 공존을 이뤄간다는 차원에서 책임 있게 다뤄갈 것”
- 김여정(2. 19 답화) “정동영 한국 통일부 장관이 ... 한국측의 무인기 도발 행위에 대해 공식 인정하고 다시한번 유감과 함께 재발방지 의지를 표명한데 대해 **높이 평가한다**”, “주권에 대한 침해행위가 재발할 때에는 끔찍한 사태에 직면하게 될 것”, “이것은 **위협이 아니라 분명한 경고**”

#### □ 4. 정책제안

##### □ 제안 1 : 통일헌법을 기반한 대북정책

- 우리의 헌법의 닉네임 : 통일헌법
  - 일본의 헌법을 평화헌법으로 지칭(제2장 제9조, 전쟁의 포기, 전력 보유 금지, 교전권 부인을 명시)
  - 대한민국 헌법 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다. / 제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.

□ 제안 2 : 북한 민생 지원

○ 북한 여성들에게 생리대 지원 추진

- 북한 여성의 절반 이상이 여전히 광목천이나 낡은 옷감을 재활용한 수제 천 생리대를 사용

구분	중국산	북한산 일회용 생리대	수제 생리대
시장 가격 (10개입)	약 7,500 KPW	약 3,500 KPW	사실상 무료 (자체 제작)
사용 비율 (추정)	약 20% (부유층/당원)	약 30% (중산층/젊은 층)	약50% 이상 (서민층)
품질 및 흡수력(ABL)	상대적으로 우수함	낮음 (누수 및 이탈 발생)	극히 불량 (비위생적)
접근성 및 평가	비싸서 구매 부담 극심함	가격 접근성은 높으나 기피	유일한 생존 대안

○ 북한 주민 구충제와 액체 위장약 지원

- 봄이 되어 얼었던 땅이 녹고 비가 내리면, 겨우내 방치되어 있던 오물이나 밭에 뿌려둔 인분(비료 대응)으로 오염
- 식량이 부족한 주민들은 산과 들에서 야생 나물, 풀뿌리, 나무껍질 섭취. 심각한 위장 장애와 급성 장염

□ 제안 3 : 한미 대북 정책 동기화(Synchronization)

○ 북한이 한국을 ‘가장 적대적인 국가 대 국가 간의 관계’로 규정하면서, 미국에 대해서는 조건부 관계 개선 입장 천명

○ 향후 미북 관계 변화 움직임이 현실화 될 경우, 한국 소외는 불가피한 상황

○ 한미 대북 정책 동기화 통해, 북한에 대한 압박과 협상 레버리지를 확보 필요

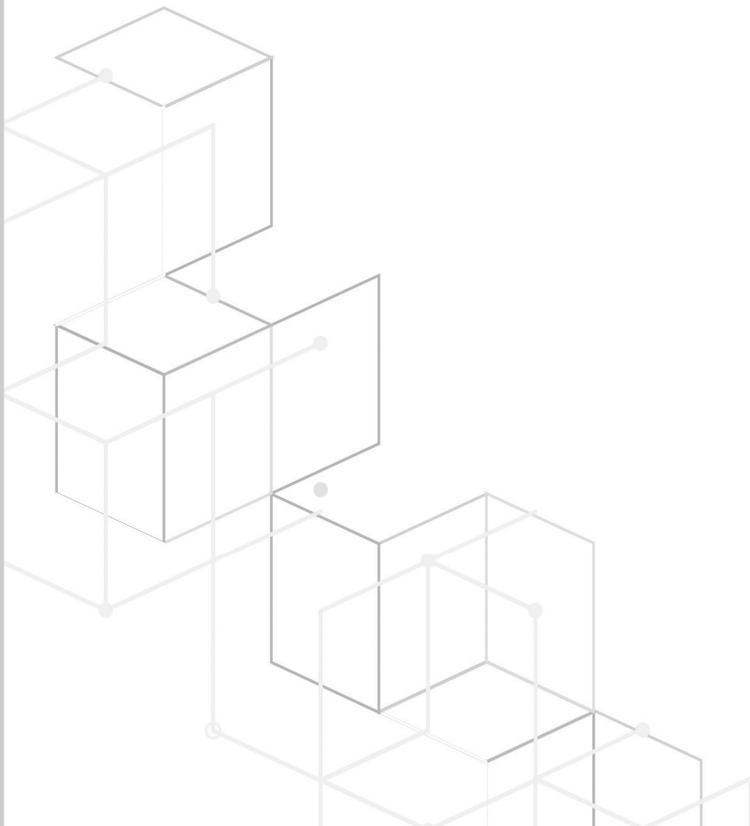
- 한미군사 훈련 규모, 시기, 횟수 불변
- 한-미-일 3국 정상은 23. 8. 18 캠프데이비드 정상회의후 발표한 ‘캠프 데이비드 원칙’ 문건에서 3국 정상이 공표한 문서에서는 처음으로 “우리는 자유롭고 평화로운 통일 한반도를 지지한다”는 지속 발신
- 인도적 지원 반복 제안

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제2세션 - 발제1

# 2026년 고환율·고물가 상황 및 함의

허준영 서강대 교수







## 원/달러 환율

원/달러 환율: 1995년 이후 역사적 고점 형성



자료: Federal Reserve Economic Data (FRED), St. Louis Fed / BOK-ECOS

3 / 45

## 최근 고환율의 몇 가지 원인들

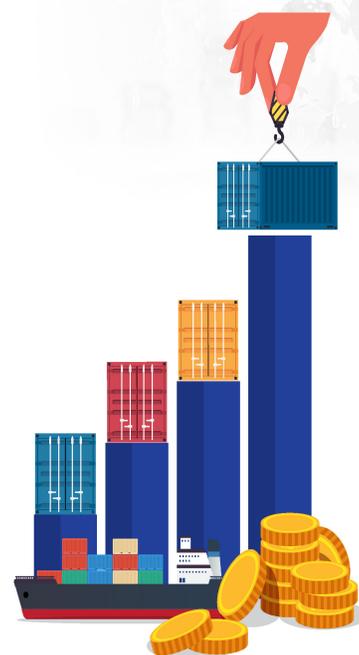
한미간 성장률 격차

한미 금리차

엔화 약세

구조적 달러 수요 1: 국내 거주자 해외 증권투자 증가

구조적 달러 수요 2: 한미 통상협상에 따른 국내 실물-금융시장 부담

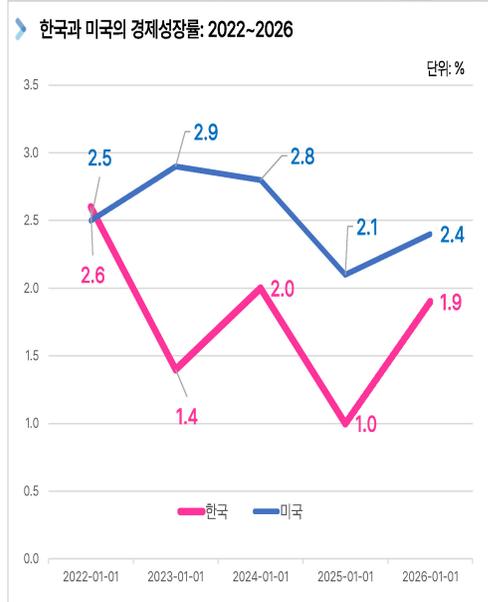


4 / 45

## 한국과 미국의 경제성장률 추이



자료: OECD Economic Outlook(25.6월)



자료: IMF, World Bank  
주: 2026년은 IMF 전망치 기준

## 구조적 달러 수요 증가



자료: 한국은행, 하나은행, investing.com



자료: 한국수출입은행, FRED

- 지난해 1~11월 중 경상수지는 1,018억 달러 흑자를 기록하며 달러가 유입  
- 하지만 개인 투자자의 미국 증권투자, 국민연금 등 거주자의 해외 증권투자가 1,294억 달러로 경상흑자를 웃돌면서 수급상의 불균형이 발생
- 바이든 행정부때부터 본격화된 대미 직접투자 증가 또한 구조적인 달러 수요를 만들어 냈을 가능성

## 한·미 통상관계의 현재 쟁점 : 연간 200억달러 상한 대미투자

### 정부의 입장

☑ **대통령실 정책실장** : "우리가 부담없이 조달할 수 있는, 외환시장에 충격이 없는 금액"(25.11.6일)

- 연납액 200억달러는 한국은행과 기획재정부가 밝힌 '외환시장에 충격을 주지 않고 조달할 수 있는 최대 규모(연간 150억~200억달러)'의 최상단에 해당
- 외화 자산의 이자·배당 등 운용 수익으로 마련하되 모자란 부분은 정부보증 해외채권을 발행해 충당

### 시장의 우려

☑ **금융부문** : 연간 200억 달러 규모의 유출이라도 장기간 지속적으로 이뤄지면 우리 외환시장에 부담이 될 가능성이 있고, 위기 상황이 발생했을 때 취약성이 커질 수 있다는 우려

우리나라가 외환보유액을 운용해 거둬들이는 이자·배당 수익은 결국 외환시장 변동성 대응에 활용 가능한 재원이 되는데 이런 대응 여력이 점차 줄어들기 때문

☑ **실물부문** : 연간 200억달러(약 28조원) 규모의 대미 투자 규모는 '25년 제조업 설비투자 규모의 전년대비 증가분(10조3510억원)의 약 3배에 달하는 규모(산업연구원) → 제조업 공동화 현상 가능성

예) 제조업·수출 중심의 충남지역 제조업 성장률은 미국 트럼프 정부의 관세정책으로 0.5~1.5%포인트 하락할 것으로 분석(한국은행 지역경제보고서)

7 / 45

## 2026년 환율 하방 요인들

### WGBI 편입으로 해외자금 유입

☑ '26년 4~11월 WGBI 편입에 따라 WGBI를 추종하는 글로벌 패시브 자금 가운데 **약 600억달러(88조 6,620억원)**가 **한국 국채로 유입**될 것으로 추산

- WGBI 편입 자금은 하루 평균 3억 7,000만달러 안팎의 달러 공급 효과
- 이러한 흐름이 환율에 게임 체인저는 아닐 듯 하지만, 새해 들어 개인투자자들이 미국 주식을 하루 평균 2억 7,000만달러 가량 순매수해온 점을 감안하면 WGBI 자금만으로도 산술적으로 상당 부분 상쇄 가능

**한미 정책금리차 축소 및 일본 금리인상에 의한 엔화 강세 전환 등 대외 환경이 원화 강세 압력 우위**

**국민연금의 전략적 환헤지 및 당국의 강력한 안정화 의지도 환율 상단 제한 가능성**

### ▶ 정부의 환율 안정화 대책

구분	내용 및 목적
강력 구두개입	- 기재부와 한은의 높은 수위의 구두개입 - 직접적 표현을 통한 당국 의지 표명
외환 유동성 지원	- 외환건전성 부담금 한시적 면제('6월까지) - 외화 조달 비용 감소를 통한 외화 공급 확대
개인 세제 혜택	- 해외주식 → 국내주식 이동시 양도세 감면 - 1년 동안 차등적 감면을 통한 외화 공급 확대
기업 세제 혜택	- 해외 자회사 배당금 익금불산입률 상향조정 - 이중과세 부담 완전 해소로 외화 공급 확대
국민연금 환헤지	- 국민연금 6전략적 환헤지 기간 연장 - 대규모 연기금의 직접적인 외화 공급 확대
선물환 포지션 제도 조정	- 외국계 은행 선물환 포지션 비율 상향 조정 - 외화유입 및 유동성 확대를 통한 변동성 완화

자료: 언론보도 종합

8 / 45

## 미국이 원하는 것은 강달러인가 약달러인가?

트럼프 대통령: "최근 달러 가치 하락은 멋진(great) 현상" (1.28일)

- 달러가 주요 통화 바스켓 대비 4년 만에 최저 수준으로 떨어진 직후 나온 발언

베센트 재무장관: "미국 정부가 여전히 '강한 달러 정책'을 추구하고 있으며, 일본 엔화 부양을 위한 개입을 계획하고 있지 않다" (1.29일)

- 이 발언은 "달러 약세를 유도하기 위한 거대한 음모(massive plot)가 존재한다"는 추측을 불식시켰으며, "강세든 약세든 결국은 기존의 시장 요인들에 의해 움직일 것"이라는 점을 다시 확인시킨 발언

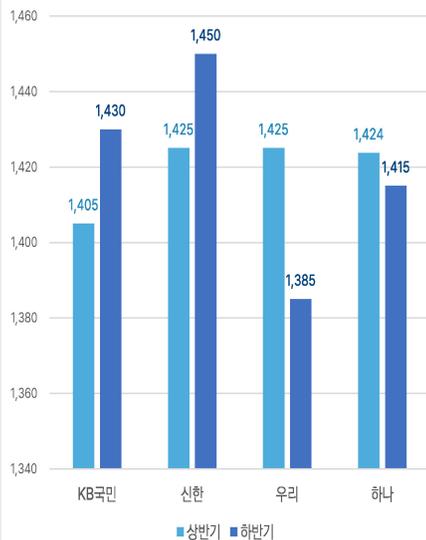
달러의 가치는 미국이 투자처로서 갖는 매력과 긴밀하게 연관되어 있음

- **달러 가치 저하의 요인**: 미국 정책의 예측 가능성 약화, 대규모 재정적자, 증가하는 국가부채
- 그러나 **반대되는 흐름** 또한 존재
  - 미국은 거대하고 효율적인 자본시장을 갖고 있으며, 거의 모든 다른 선진국들과 달리 지난 20년 동안 견조한 생산성 성장을 유지해 왔음
  - 시가총액 1조 달러를 넘는 상장기업 12곳 중 10곳이 미국 기업이며, 인공지능 패권 경쟁을 이끄는 거의 모든 비상장 기업들 또한 미국 기업
  - 미국 상장기업의 주당순이익(EPS)은 2025년에 약 12% 증가했으며, 다른 선진국 기업들의 EPS 증가율은 1%에 불과

9 / 45

## 주요 기관 2026년 원/달러 환율 전망

### ▶ 국내 4대 은행



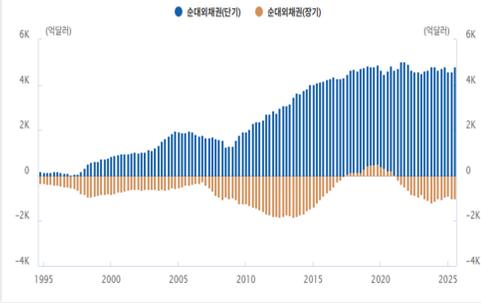
### ▶ 해외 주요 기관

기관	1분기	2분기	3분기	4분기
미쓰비시(UFJ)파이낸셜그룹 (MUFG)	1415	1405	1395	1385
ING	1425	1400	1375	1400
미즈호 은행	1450 (1380~1480)	1420 (1360~1460)	1410 (1320~1450)	1400 (1320~1430)
RBC 캐피탈(캐나다 왕립은행)	1500	1475	1450	1430
노무라	1460	1410	1395	1380
유나이티드 오버시즈 뱅크	1440	1420	1400	1390
기관	1분기	2분기	3분기	4분기
시장 컨센서스(MUFG 집계)	1440	1420	1417.5	1412.5
기관	2026년 말 기준			
뱅크오브아메리카(BoA)	1395			
S&P Global	1418			
스탠다드차타드	1430			

10 / 45

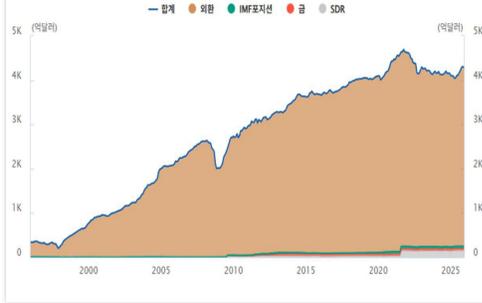
## 외환위기 가능성?

### ▶ 우리나라 장·단기 순대외채권



자료: 한국은행 금융경제 스냅샷

### ▶ 한국의 외환보유액 현황



자료: 한국은행 금융경제 스냅샷

- 현재의 고환율이 **금융위기로 이어질 가능성은 거의 없다**고 판단
  - 우리가 갚아야 할 대외채무보다 우리가 받을 수 있는 대외채권이 더 많은 상황: 1997년 말 순대외채권은 -638억달러였는데 반해, 지난 3분기 말 기준 대외채권은 1조1,199억달러, 대외채무는 7,381억달러, **순대외채권(대외채권-대외채무)은 3,818억달러**로 당시보다 크게 증가한 상황
- 1997년 12월18일 39억달러까지 감소했던 **외환보유액은 지난달 4,306억달러**까지 상승

## 고환율로 인한 수출 및 산업별 영향

### ▶ 원/달러 환율과 수출증가율



자료: FRED, BOK-ECOS

- 전반적으로 **환율과 수출간의 관계가 약화**
  - 고환율이 수출품목 가격경쟁력 강화로 이어지는 구조가 약화된 것으로 판단
  - **수출구조의 변화**: 중간재 수입 후 가공하여 수출하는 구조, 가격경쟁력 보다는 품질경쟁 구조로 변화 등
- 고환율로 인해 **일부 주력 수출품목의 가격경쟁력 저하**

### ▶ 고환율의 산업별 영향

- 😊 자동차**  
달러 매출 비중 높아  
수익성 개선, 관세 부담 상쇄  
장기화시 수요 위축
- 조선-해운**  
달러 매출 비중 높아 수익성 개선
- ☹ 반도체-가전**  
부품 수입 부담 가중
- 철강-석유화학-2차전자-바이오**  
수입 원재료비 증가 부담
- 항공**  
항공유 등 운영비 증가 부담

자료: 대한상공회의소

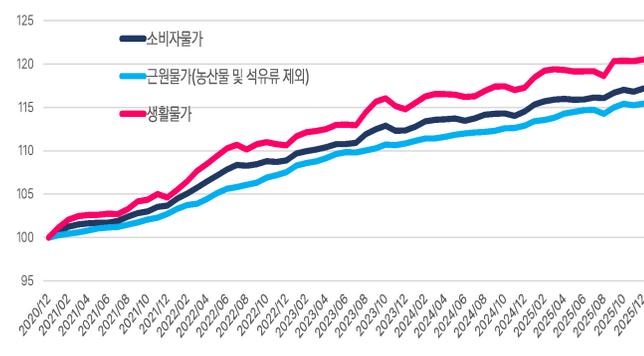


## 고물가: 우리나라 물가 수준의 특징

전체 물가수준은 소득수준 감안시 주요국 평균 정도이나...

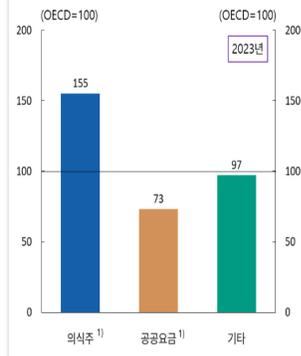
- 식품/의류/주거 등 **의식주 비용은 OECD평균보다 크게 높은 반면, 전기/도시가스/대중교통 등 공공요금은 크게 낮음**
- 이러한 품목들의 **주요국과 가격 격차는 과거보다 확대**

▶ 팬데믹 이후 누적 물가상승률



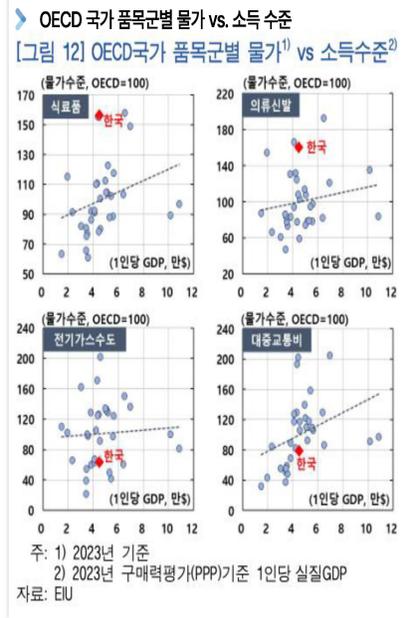
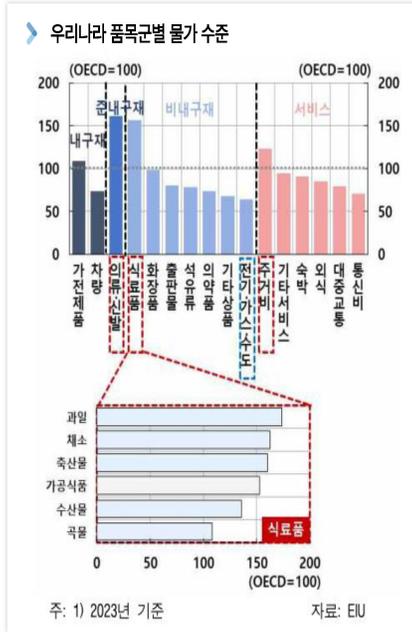
자료: 국가데이터처  
주: '20.12월=100

▶ OECD 평균 대비 품목군별 가격 수준



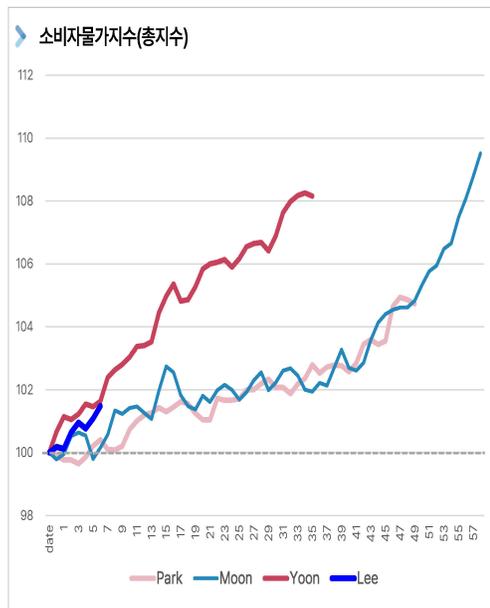
자료: EIU  
주: 1) 의류·신발, 식품, 월세, 2) 전기·가스·수도, 대중교통, 우편 14 / 45

## 고물가: 우리나라 물가 수준의 특징

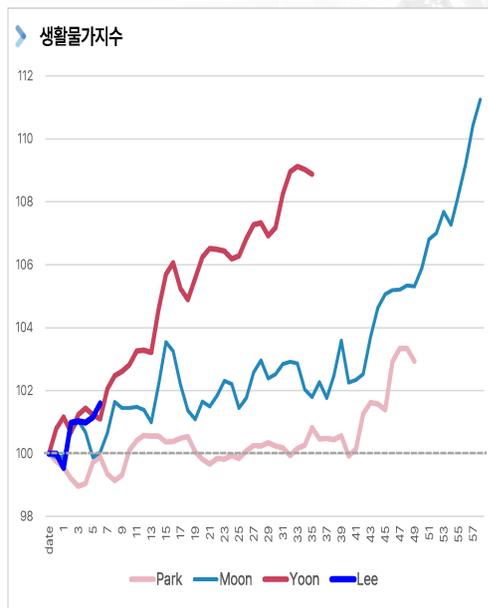


15 / 45

## 정권별 물가상승률



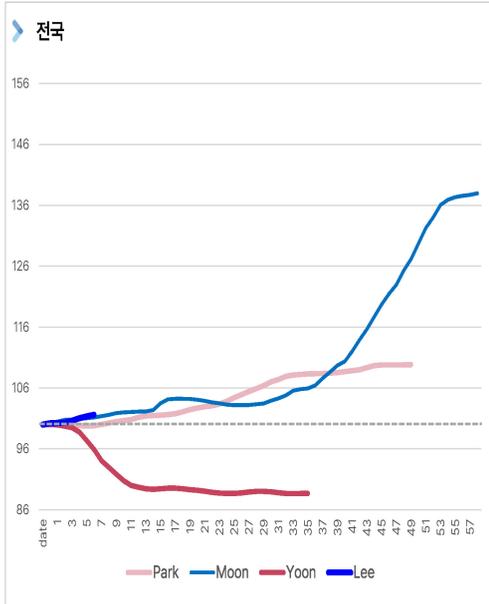
자료: BOK-ECOS  
주: 정권 출범시=100



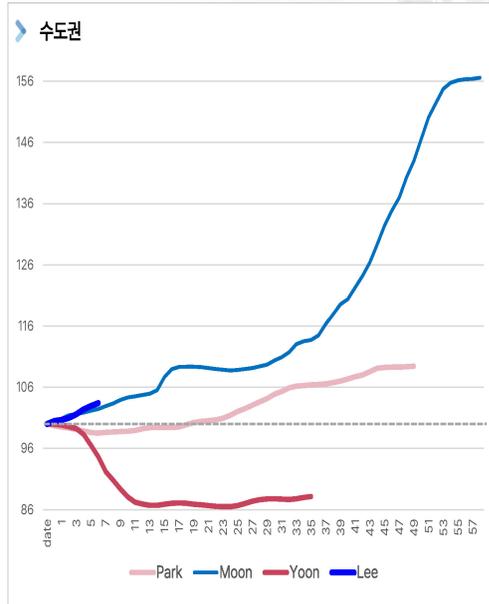
자료: BOK-ECOS  
주: 정권 출범시=100

16 / 45

### 정권별 아파트 가격 상승률



자료: KB부동산  
주: 정권 출범시=100

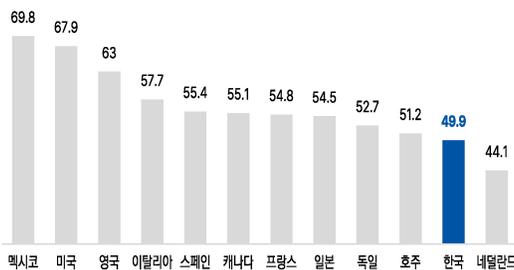


자료: KB부동산  
주: 정권 출범시=100

### 우리경제 내수소비 비중 및 추이

- ☑ 우리나라의 내수소비는 1996년까지 꾸준한 성장세를 유지했으나 이후 계속 하락
- ☑ 우리나라의 내수소비 비중은 2023년 기준 OECD 38개국 중 28위

#### 2023년 OECD 주요 12개국 내수소비 비중



자료: OECD Stat

#### 한국 내수소비 추세



자료: 대한상공회의소

## 구조적 내수부진의 주요 원인들

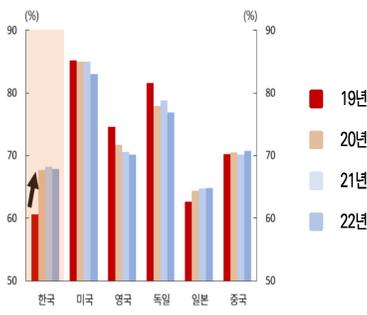
### 자산불평등의 심화

- 경제주체가 느끼는 체감경기에는 심리적 요인도 중요
- 우리나라의 불평등에 대한 사회적 민감도는 여타 국가에 비해 높은 편이며, **자산 불평등 정도는 부동산을 중심으로 단기간에 급격히 심화**

### 최근의 고물가·금리인하 지연 기조로 인해 가계의 실질소득 증가가 제약

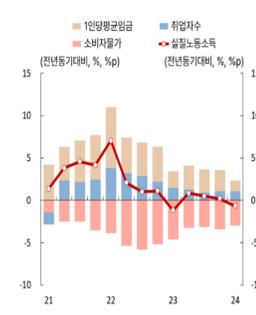
- **높은 가계부채 수준 및 변동금리 비중**으로 인해 금리 상승기(하락 제한기) **가계 소비여력 저하**
- 소득분위별로 해당 계층이 실제로 직면하는 물가상승률을 계산해보면, **최근 물가상승기에 저소득가구가 고소득 가구보다 물가 부담이 더 컸던 것으로 분석**

#### ▶ 팬데믹 전후 국가별 자산불평등 비교



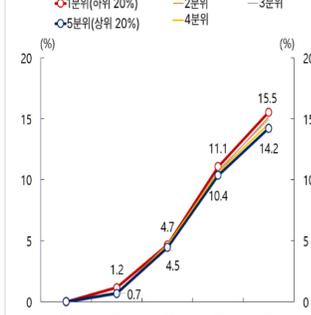
자료: Credit Suisse(2019), UBS(2023)

#### ▶ 가계소비 여력



자료: 고용노동부, 통계청, 한국은행

#### ▶ 소득분위별 물가상승률



자료: 한국은행

19 / 45

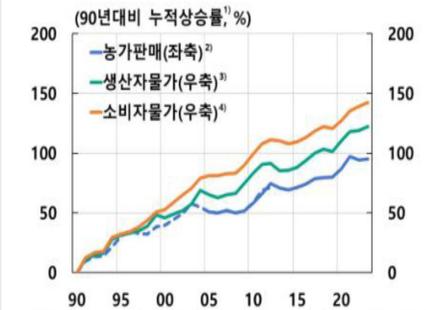
## 고물가·고비용·고부채

고물가·고비용·고부채 → 거시적으로 **소비 위축, 경제성장 둔화** 가능성

식료품·의류 등 필수 소비재의 가격을 낮추기 위한 **구조개혁**이 필요

- 지금까지 누적된 물가 상승으로 인해 물가수준이 크게 증가하였으나, 공공기관의 부채 문제를 고려할 때 공공서비스 공급을 계속 낮게 유지하기는 어려움
- **유통구조 효율화 및 유통채널 다양화** 필요
- 공공서비스 지속 가능성 확보
- 농산물의 공급채널 다양화, 농업의 생산성 향상을 위한 규모화

#### ▶ 유통비용(농축수산물 판매, 생산자, 소비자 가격)



주: 1) 로그차분(×100)의 누적합 2) 2005년에 기준년도 변경  
3) 농림수산물 4) 농축수산물

자료: 국가데이터저, 한국은행

20 / 45



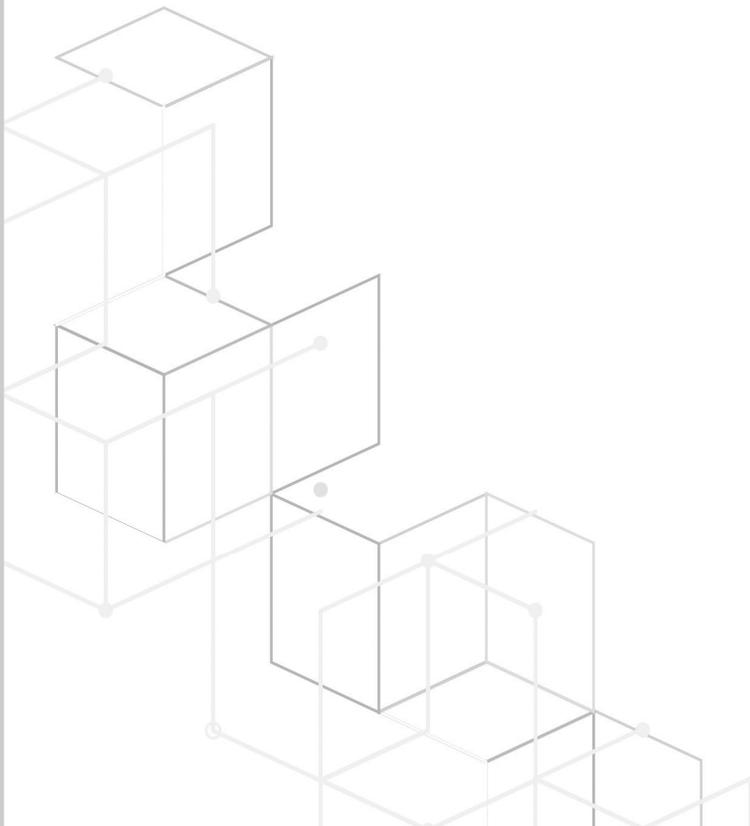


여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제2세션 - 발제2

# 이재명 정부, 부동산대책 진단과 평가

심교언 건국대 교수





# 이재명 정부, 부동산대책 진단과 평가

2026.03.

심 교 언

건국대학교 부동산학과

## 현 정부의 부동산 대책 어떻게 봐야 하나?

인류에게 있어 가장 큰 비극은

지나간 역사에서 아무런 교훈도 얻지 못한다는 데 있다.

- 아놀드 J. 토인비

## 부동산 정책의 목적과 목표

- 국민 주거 삶의 질 개선
- 투기억제, 실수요자 보호, 균형발전
- 빈부 격차 해소: 서민 주거 안정, 공공주택 확대
- 임차인 보호, 임대시장 안정화

2

## 부동산 대책의 목적과 목표

- 헌법적 가치? 주택거래 허가제? 공공주도개발?
- 토지공개념과 Henry George
- 부동산 가격 하락 vs. 안정

3

## 부동산 정책 특성

- 모든 상품은 연결되어 있다
- 수요 vs. 공급
- 장기 효과 vs. 단기 효과
- 수혜 계층 vs. 피해 계층
- 서울 vs. 수도권 vs. 지방

4

정부 정책이나 프로그램을 평가함에 있어 가장 큰 오류가 있다면,  
그 결과가 아니라 그 의도로 평가하는 것이다.

- 밀턴 프리드먼

5

### 문재인 정부의 부동산관련 주요 대책

대책(정책)명	주제	주요 내용
6.19 부동산안정화대책	투기억제, 서민주택마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>조정대상지역 37개 → 40개 확대</li> <li>투기과열지구, 투기지역 지정</li> <li>조정대상지역 내 전매금지 LTV 및 DTI 조정지역 10%씩 강화</li> <li>재건축 조합원 주택 공급수 제한(3채 → 1채로)</li> </ul>
8.2 부동산대책	실수요보호, 단기투자억제	<ul style="list-style-type: none"> <li>재개발 조합원 분양권 전매제한</li> <li>투기과열지구 5년 재당첨 금지</li> <li>2주택이상 종과세, 장기보유특별공제 제외</li> <li>1주택자 양도세 거주요건 2년거주 부활</li> <li>분양권 보유기간 상관없이 양도세율 50%</li> <li>주담대 세대당 1건 강화</li> <li>중도금대출보증 제한(세대당 2건 이하, 조정대상지역은 1건)</li> <li>분양가상한제 적용 요건 강화</li> </ul>
9.5, 8.2대책후속조치		<ul style="list-style-type: none"> <li>투기과열지구 추가(분당, 대구수성)</li> <li>분양가상한제 적용요건 개선</li> </ul>
10.24 가계부채종합대책	가계대출, 사업자대출 등 규제강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>신DTI(총부채상환비율): 기존주담대 + 신규대출 원리금 상환액, 신용대출 등 이자 포함해 대출한도 제한</li> <li>DSR(총체적상환능력심사제): 모든 금융권 대출 원리금 상환액 기준으로 대출한도 제한</li> <li>자영업자 대출규제 등</li> </ul>
금융회사 여신심사 선진화방안 (11.27)		<ul style="list-style-type: none"> <li>차주의 상환능력 정확히 반영</li> </ul>

6

### 문재인 정부의 부동산관련 주요 대책

대책(정책)명	주제	주요 내용
주거복지로드맵(11.29)	공급, 지원확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>생애단계별, 소득수준별 맞춤 지원, 공급확대 등</li> </ul>
12.13 임대주택등록 활성화 방안	임대인, 임차인 상생	<ul style="list-style-type: none"> <li>8년 이상 장기임대 혜택 강화</li> <li>등록임대사업자 건보료 감면</li> <li>계약갱신청구권, 전월세상한제 적용 비중 확대 토대 마련</li> </ul>
재건축안전진단기준 정상화(2.21)	사회적 낭비 방지, 재산권침해 최소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전진단 실시 전문성 확보</li> <li>조건부재건축 검증강화</li> <li>평가항목별 가중치 조정</li> </ul>
신혼부부, 청년 주거지원 방안 (7.5)	행복한 결혼과 육아를 위한 신혼부부, 청년 주거지원 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>신혼희망타운 10만호 공급</li> <li>청년 우대형 청약통장 등 신혼, 청년 지원 프로그램 확대 및 구체화</li> </ul>
주택공급 확대 및 투기지역 지정(8.27)	수도권 주택공급 확대 추진 및 투기지역 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 내 30만호 이상 주택공급 가능한 공공택지 30여곳 추가 개발</li> <li>서울 및 경기 일부 지역 투기지역, 투기과열지구 등 추가 지정</li> </ul>

7

### 문재인 정부의 부동산관련 주요 대책

대책(정책)명	주제	주요 내용
9.13 주택시장 안정대책	중부세, 전매제한 확대 등 주택시장 안정방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>고가주택 중부세 인상, 다주택자 중부세 인상</li> <li>주택 임대사업자 LTV 40%적용, 부부 소득 1억원이상 1주택자 전세자금 대출 제한</li> <li>분양권 소유자도 주택 소유자로 간주</li> </ul>
수도권 주택 공급 확대 방안 (9.21)	3기 신도시 계획 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 공공 택지 30만 호 공급, 신혼희망타운 조기 공급</li> <li>도심 내 주택 공급 확대</li> </ul>
수도권 주택공급 확대 방안 (12.19)	3기 신도시 지정 (과천, 인천계양, 하남교산 남양주왕숙)	
수도권 주택공급 확대 방안 (5.7)	3기 신도시 추가 지정 (고양 창릉, 부천 대장)	
분양가 상한제 (8.12)	분양가 규제를 통한 실소유자의 부담 최소화 및 집값 안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간택지에도 분양가상한제 적용 (투기과열지구)</li> <li>택지비 + 건축비로 분양가 상한가 적용</li> </ul>
주택시장 안정화방안 (12.16)	투기수요 억제 및 공급확대를 통한 주택시장 안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>투기적 대출수요 규제 강화(고가주택 LTV 강화 등)</li> <li>주택보유부담 강화 및 양도세 강화</li> </ul>

8

### 문재인 정부의 부동산관련 주요 대책

대책(정책)명	주제	주요 내용
투기수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리 기초 강화 (2.20)	규제지역 추가지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>조정대상지역 추가 지정(경기 수원 영통·권선·장안, 안양 만안, 의왕)</li> <li>조정대상지역 내 대출 규제 강화와 합동조사 집중 실시</li> </ul>
수도권 주택공급 기반 강화 방안 (5.6)	공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울 용산역 철도 정비장 부지에 8,000가구 공급</li> </ul>
주택시장 안정을 위한 관리방안 (6.17)	규제지역 추가지정, 대출규제강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제지역 추가지정</li> <li>주택담보대출 규제 강화 → 갭투자규제</li> <li>전세자금대출 규제 강화</li> <li>법인 주택투기 원천차단</li> </ul>
주택시장 안정 보완대책 (7.10)	증세	<ul style="list-style-type: none"> <li>부동산관련 세율 인상(다주택자 중부세 증과세율, 양도세, 취득세)</li> <li>등록임대사업자 폐지</li> </ul>
서울 수도권 주택공급대책 (8.4)	공급 및 재건축 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규택지 발굴 3만호 이상 주택 신규공급</li> <li>재건축, 재개발 등 정비사업의 공공성을 강화 7만호 주택공급</li> <li>도시규제 완화 등과 같은 제도개선을 통한 공급능력 추가 확충</li> </ul>

9

### 문재인 정부의 부동산관련 주요 대책

대책(정책)명	주제	주요 내용
서민·중산층 주거안정 지원방안 (11.19)	조정대상지역 지정, 전세대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조정대상지역 추가 지정(경기도 김포, 부산 일부지역, 대구 수성구)</li> <li>· 호텔·오피스텔·공실상가 등을 개조하여 전세형 주택 공급</li> </ul>
대도시권 주택공급 획기적 확대방안 (2.4)	공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 압도적 물량 공급으로 수급 불안심리 해소</li> <li>· 과감한 규제혁신과 개발이익 공유</li> <li>· 인센티브와 새로운 비즈니스 기회 창출</li> </ul>
부동산 투기근절 및 재발방지대책	부동산 투기, 부패의 청산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산등록을 4급이상에서 모든 공무원에게 적용</li> <li>· 부동산 관련 업무 공직자 부동산 신규 취득 원칙적으로 제한</li> <li>· 단기보유 토지 와 비 사업용 토지 양도세 인상 및 규제 강화</li> <li>· 토지 등 취득 시 자금조달 투명성 강화</li> <li>· 부동산 거래분식 전담조직 출범</li> </ul>

### 노무현 정부 부동산 대책 요약

구분	주요 내용	목적
세제정책	종부세 신설, 양도세 강화	투기 억제, 부의 재분배
금융규제	LTV·DTI 도입	대출 억제, 실수요자 보호
공급정책	판교 등 신도시 개발	수요 분산, 주택 공급 확대
실수요 보호	청약가점제, 분양권 전매 제한	투기 수요 차단
제도개선	실거래가 신고제	거래 투명화

## 문재인 정부 부동산 대책 요약

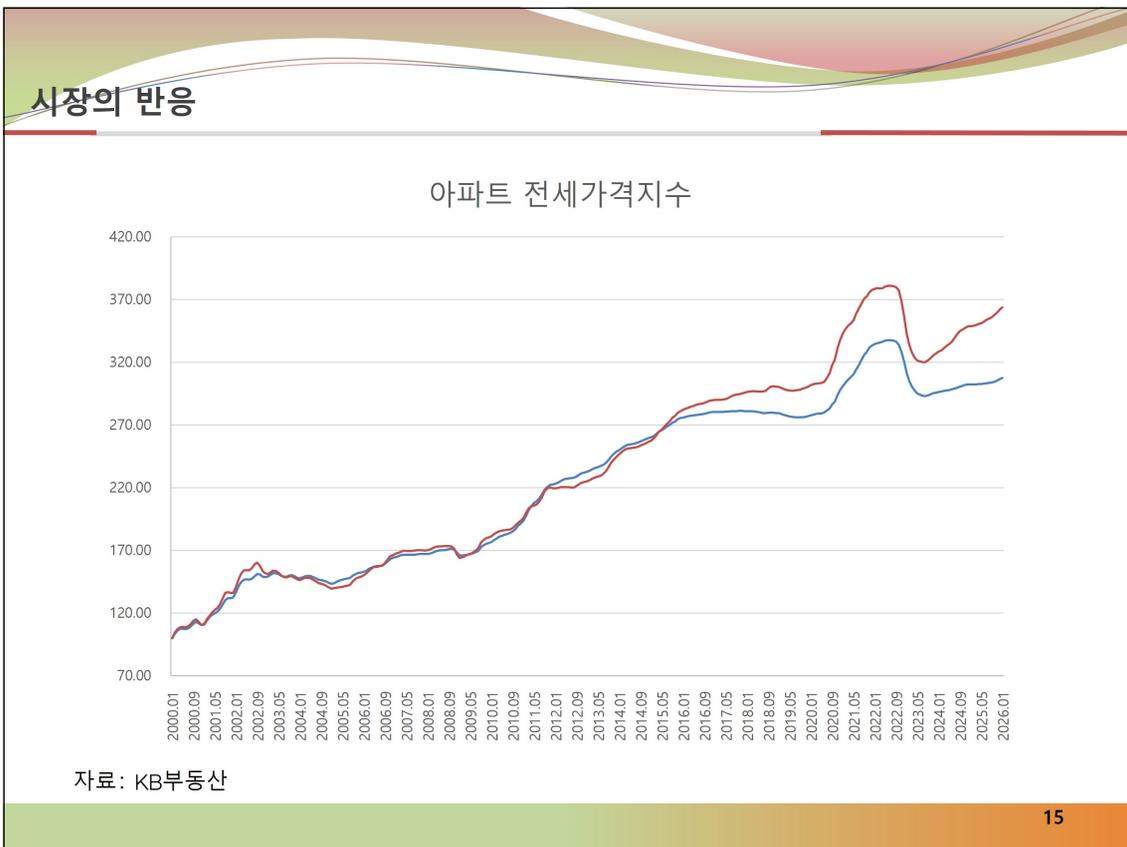
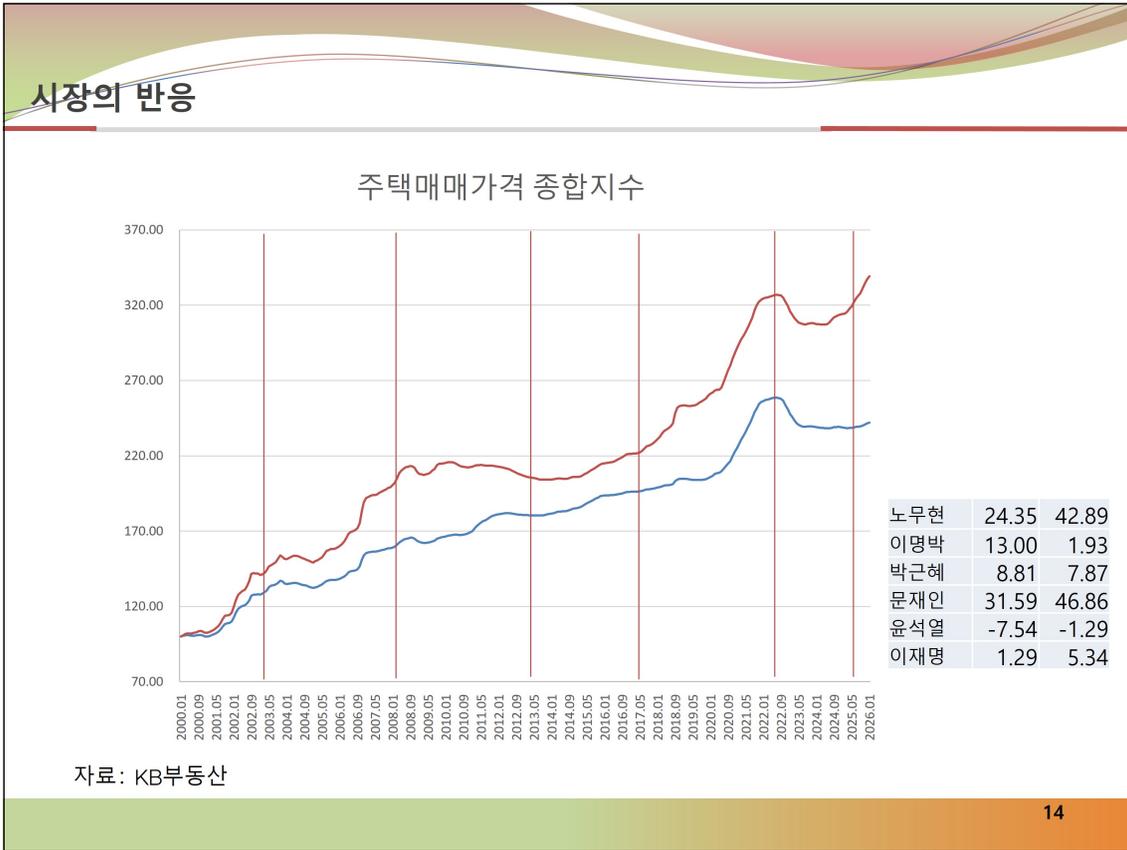
구분	정책 방향	대표 정책
세제	다주택자 증가	종부세 인상, 양도세 강화
금융	대출 제한	LTV·DTI·DSR 강화
공급	공공주택 확대	3기 신도시, 공공재개발
임대차	세입자 보호	임대차 3법
복지	청년·신혼부부 지원	신혼희망타운, 주거급여
규제지역	투기지역 지정	맞춤형 규제 적용

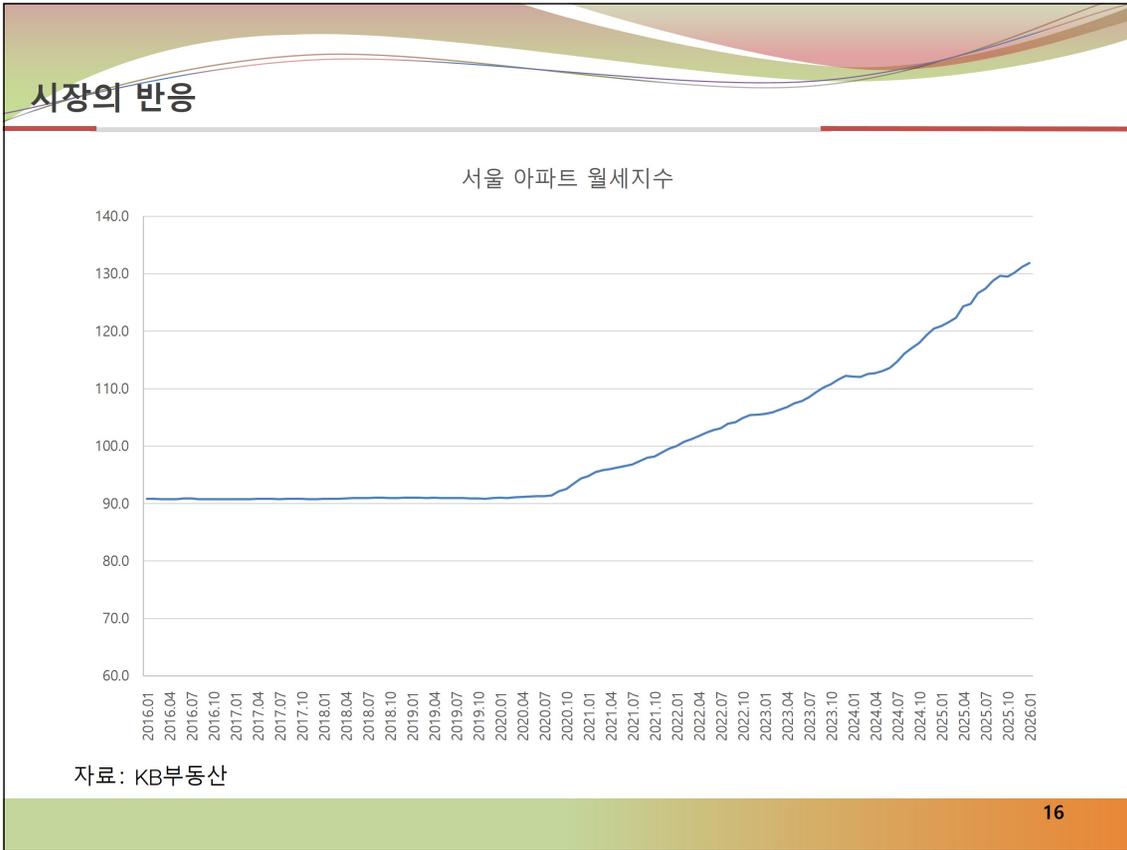
12

## 이재명 정부 부동산 대책 요약

구분	내용	
대출·금융 규제	주담대 한도 6 억 원, 전입 의무화, 다주택자 대출 금지, 전세대출 보증비율 축소	
지역 규제 확대	서울 전역 및 경기 일부 지역을 규제지역·토지거래허가구역으로 지정	
공급 확대	수도권 연평균 27만 가구 착공(2030년까지), LH 직접 시행 확대, 도심 유휴부지 활용	
세금 및 보유세 기초	세금 강화보다는 공급 확대 및 시장 안정 중심 → 세금 규제 완화 가능성 제시	
정책 기초	"세금으로 집값 잡지 않겠다" + 공급 확대 + 수요 억제 병행	

13





- ### 이재명 정부 부동산 대책 요약 (~2025.12)
- 공공주도 공급정책
  - 초강도 수요 억제책
  - 이제는 세금?
- 17

## 청년 세대와 부동산

- Rent Generation vs. HENRY
- Rising New Conflict(The Old vs. The Young)
- Kicking away the ladder
- Hyper-polarization

18

## 다주택자와 부동산

- 주요 대도시 자가 점유율
  - 서울시 자가점유율: 44.1%(전세 25.4%, 월세 28.0%)
  - 뉴욕: 32.8%, 파리: 33% 내외
  - 런던: 47%, 도쿄: 45% 내외
  - 대도시 거주자의 본질적 특성은 역동성
- 루마니아 자가 점유율: 95% 내외

19

## 주택공급과 수요 억제

### ○ 토지거래 허가제와 공급

- 1.29 공급대책의 공급계획: 서울 3,2만호(관악세무서 25호 등), 경기 2.8만호
- 10.15 대책으로 서울시 공급 차질 물량: 재건축 71개 사업장(8.4만호), 재개발 215개 사업장(19.8만호)
- 총 286개 사업장에서 28.2만호 공급 차질 우려

### ○ 베네수엘라: 공정가격감독원

- 우고 차베스: “다섯 채의 아파트를 보유한 사람이 처분을 거부할 경우 정부는 공공의 이익을 위해 이를 수용하고 소유주에게는 공정가격으로 보상해 줄 수 있다.”
- 9년간 임대료 동결 조치, 부동산 사기방지법 시행.
- 반시장적 규제는 가격 폭등으로, 2013년 기준 매달 부동산 가격이 16%씩 급등
- 2배 이상 웃돈이 붙는 '임대료 암시장' 형성

20

## 대책에서 정책으로

### ○ 목표가 무엇인가?

- 강남집값 혹은 서울집값?
- 서민보호는 이룰 수 있나?
- 주거복지 기능 강화와 수요
- 공급의 기능이 원활히 작동하는 시스템 복원

### ○ 서민을 위한다?

- 정책 생태계 복원
- 건설과 부동산업 충격 → 국민경제 위축 → 서민경제 충격
- 다주택자 등 규제 강화 → 임대공급 위축 → 임대료 폭등 → 서민생활고 가중

### ○ 단기, 장기효과는?

- 국민경제와 서민생활에 미치는 예상효과에 대한 검토가 부족
- 지역별 상황과 그 영향은?
- 경제 불황 시 견딜 수 있겠는가?
- 실수요자라도 살리자

21

제1차 세계대전 후에 널리 퍼졌던 농담이다.  
어떤 반유대주의자가 전쟁을 유대인이 일으켰다고 주장했다.  
그러자 “맞습니다. 유대인과 자전거 타는 사람이 일으켰지요.”라는  
대답이 돌아왔다. “자전거 타는 사람은 왜요?”라고 이 사람이 물었다.  
“그러면 유대인은 왜요?”라는 물음이 되돌아 왔다.  
- 한나 아렌트

22

“규제와 제한이란 그 자체로 바람직하지 못한 것이며,  
다른 방법으로도 목적을 달성할 수 있는 일에 대해서는  
적용하지 말아야 할 방법이다.”

“세금은 과세대상의 품목을 제거할 목적 또는 줄이기 위한 목적으로  
부과하는 것입니다. 미국의 대부분의 주나 군에서는 개의 숫자가  
 많아지면 이를 줄이기 위하여 개에게 세금을 부과합니다. 그렇다면  
주택을 없애기를 바라지 않는데 왜 세금을 부과합니까?”

23

난 공공선이 개인의 이해관계보다  
더 우선한다는 원칙에 따라 모든 사람이  
자신의 힘으로 취득한 자산을 계속 보유하기를 원한다.  
하지만 국가는 통제권을 보유해야 하며  
모든 소유주는 자신을 국가의 대리인으로 생각해야 한다.

반드시 필요한 것 이상의 세금을 징수하는 것은  
합법적 강도행위이다.

- 캘빈 쿨리지

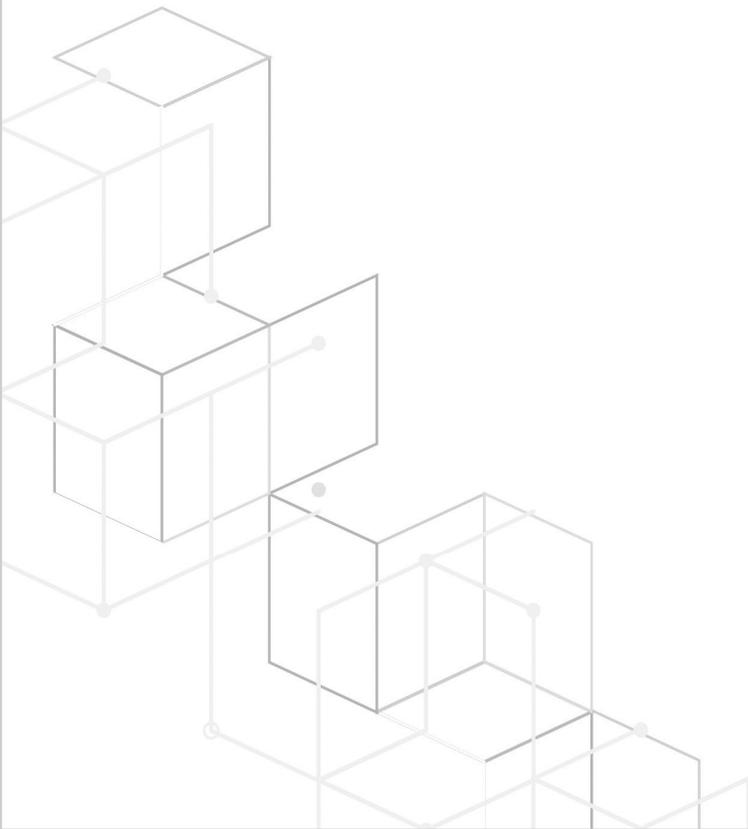


여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제2세션 - 토론1

# 최근의 물가 안정과 원화 약세의 구조적 진단

김창배 씨지엘경제연구원 센터장





## 최근의 물가 안정과 원화 약세의 구조적 진단

김창배 씨지엘경제연구원 센터장

### I. 2% 물가의 의미 : 관리된 안정인가, 구조적 안정인가

#### 1. 최근 소비자물가 동향

##### ○ 수치상 안정 국면 진입

- 2026년 1월 소비자물가 상승률: 전년 동월 대비 2.0%
- 한국은행 중기 목표(2%)에 근접
- OECD 평균(3%대 후반)보다 낮은 수준
- 표면적으로는 물가 안정 국면에 진입한 것으로 평가 가능.

##### ○ 그러나 원인 분석은 신중해야 함

- 최근 물가 둔화는 다음 요인이 복합적으로 작용한 결과로 보는 것이 타당함.

##### ① 글로벌 인플레이션 둔화

- 주요국(미·독·영 등) 2024~2025년 빠른 둔화
- OECD 평균 6%대 → 3%대
- 통화 긴축, 공급망 정상화, 에너지 안정 반영
- 한국 역시 글로벌 흐름의 일부

##### ② 에너지·원자재 가격 안정

- 한국은 에너지 순수입국
- 국제 가격 안정 → 수입물가 완화
- 물가 상승률 둔화에 직접적 기여

##### ③ 국내 경기부진

- 금리 상승 + 가계부채 부담
- 소비 회복 지연
- 내수 둔화 → 가격 인상 압력 약화

##### ○ 종합 평가

- 정부 정책이 일부 영향을 미쳤을 가능성을 부정할 수는 없음.

- 그러나 현재의 2%는 글로벌 물가 둔화 + 경기 조정 효과가 주요 요인
- 현 단계에서 이를 구조적 전환의 성과로 단정하기에는 한계.

## 2. 문제는 '물가 철학'과 정책 접근 방식

- 현재 정부 기조는 '체감 물가' 중심 관리에 초점을 두고 있음.
- 생활필수품 가격 관리
  - 유통 구조 점검
  - 기업 가격 인상 자제 요청
  - 공공요금 인상 조정
  - 재정 보조 확대

→ 단기 안정 효과는 존재할 수 있음. 그러나 구조적 한계 존재.
- 쟁점 3가지
  - ① 물가를 '관리 대상'으로 보는 접근
    - 물가는 비용 구조, 수요·공급 조건, 기대 인플레이션 의 결과 변수.
    - 결과를 억제하는 방식은 원인 개선과 구별되어야 함.
  - ② 가격 억제의 비용 이전
    - 공공요금 억제 → 공기업 부채 또는 미래 인상으로 이월
    - 기업 가격 자제 → 수익성 악화, 투자 위축 가능+ 품질저하
    - 단기 지표 안정 → 중장기 왜곡 가능성
  - ③ 재정 의존 가격보조의 지속 가능성
    - 할인·보조는 일시적 부담 완화 수단
    - 구조 개선 없이 재정 보조만 유지될 경우
    - 정책 종료 시 가격 재상승 가능성 존재.

### 3. 정책 판단의 기준

#### ○ 핵심 질문

- 현재의 2%는 구조적 비용 개선의 결과인가? 아니면 행정적 관리와 재정 완충의 결과인가?

#### ○ 검증 기준

- 물가 정책의 목표는 단기 지표 안정이 아니라 중장기 변동성 완화임.
  - 정부 개입 축소 이후에도 안정 유지 여부
  - 재정 보조 축소 후 가격 재상승 여부
  - 기대 인플레이션 안정 여부

### 4. 결론

#### ○ 현재 2%는 단기적 안정 국면으로 평가 가능.

- 그러나 구조적 안정 여부는 아직 검증되지 않음.

#### ○ 필요한 것은

- 가격을 '누르는' 정책이 아니라 비용 구조와 기대 형성을 개선하는 정책
- 물가를 관리하는 정부가 아니라 물가가 다시 급등하지 않는 구조를 만드는 정부가 필요

## II. 고환율의 성격: 대외 충격인가, 정책 신뢰의 문제인가

### 1. 최근 환율 상황

#### ○ 최근 1년간 환율 추이

- 2025년 6월: 약 1,360원
- 2025년 11월: 1,450원 상회
- 2026년 초: 1,470~1,480원 수준
- 약 반년 사이 100원 이상 상승

#### ○ 글로벌 흐름과의 괴리

- 같은 기간 달러 인덱스는 고점 대비 하락 또는 안정
- 통상적으로 달러 약세 → 원화 강세
- 그러나 원화는 상대적으로 더 약세
- 대외 요인보다 국내 정책 요인이 환율에 반영되었을 가능성

### 2. 환율을 설명하는 거시경제 이론

#### ○ Mundell-Fleming 모형 관점

- 개방경제에서 확장 재정은
  - 성장 기대를 높이면 통화 강세 가능
  - 그러나 재정 지속 가능성에 대한 우려가 크면
  - 위험 프리미엄 상승 → 통화 약세
- 현재 상황은 후자에 가까운 양상

#### ○ 포트폴리오 균형 모형 관점

- 환율은 자산 선택의 결과
  - 국채 발행 확대 → 국내 채권 공급 증가
  - 재정 적자 확대 → 위험 프리미엄 상승
  - 기대 인플레이션 상승 가능성
  - 원화 자산 선호 감소 → 환율 상승 압력
- 현재 환율 추이는 달러 부족이 아니라 원화 신뢰 문제

### 3. 환율 정책 진단

#### ○ 정책 조합의 문제

- 환율 안정 목표 + 확장 재정 동시 추진
- 금리 인상 필요성 증가
- 가계부채 부담 확대
- 통화 정책 제약
- 재정·통화 정책 간 정합성 약화

#### ❖ 재정 확대의 규모

- 관리재정수지 적자 100조 원 상회
- 소비 진작 중심 추경 편성
- 국채 발행 확대

#### ○ 외환 수급과 정책 지속 가능성

- 외환보유액 감소
  - 최근 2개월 연속 감소
  - 4,200억 달러 수준(2026년 1월)
- 절대 규모는 안정권이나 감소 추세는 시장 심리에 영향 가능

#### ❖ 외환보유액 및 GDP 대비 비중 (방어력 비교)

- 한국: 4,259억 달러 GDP 대비 비중 약 22~25%
- 대만: 6,045억달러 (26년 1월), GDP 대비 비중 약 73%, 한국의 약 3배
- 일본: 약 1조 2,000억 달러 수준 유지, 절대 규모 한국의 약 3배
- 대외 투자 확대
  - 연간 대규모 해외 투자 약속
- 구조적 달러 유출 요인 → 외환시장 수급 및 환율 안정 정책부담

#### ○ 환율·물가·가격 통제의 연결 구조

- 환율 상승 → 수입물가 상승 → 국내 물가 압력 과정에서 가격 통제적 접근 병행 시
  - 기업 수익성 악화, 투자 위축, 공급 축소, 자본 유출 가능성
- 단기 억제 효과는 있으나 중장기 왜곡 가능성 존재

#### 4. 정책 제언

- 환율은 단기 개입으로 통제 가능한 변수가 아니라 정책 신뢰의 종합 결과
  - 중기 재정 건전화 계획의 명확화
  - 확장 재정의 성장잠재력 연계 강화
  - 통화·재정 정책 간 역할 분담 명확화
  - 가격 메커니즘 왜곡 최소화

#### 5. 결론

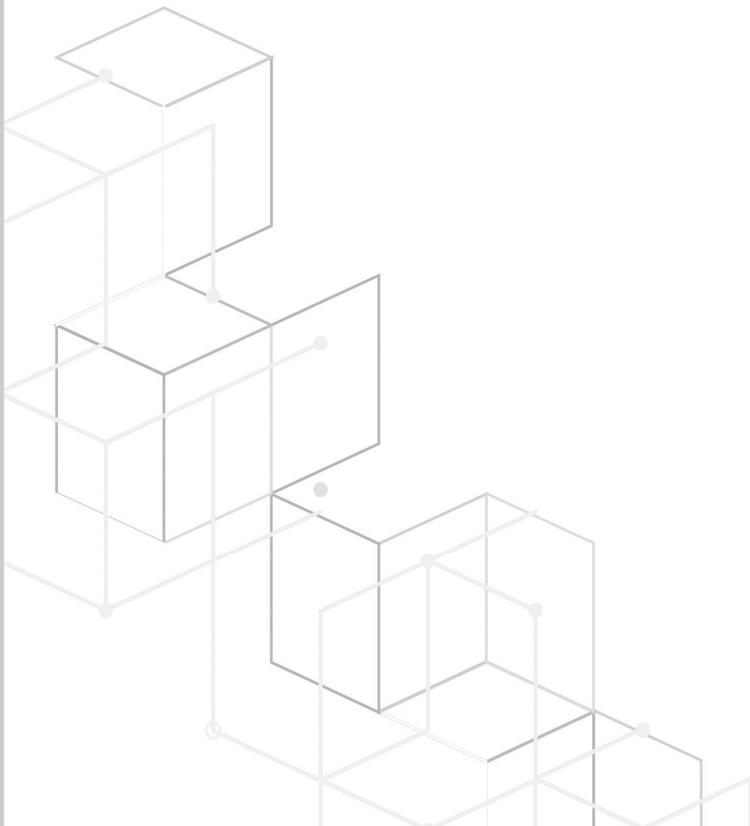
- 환율은 단순 숫자가 아니라 신뢰의 지표
  - 재정책대와 시장개입 접근이 증장기 신뢰를 약화시킬 경우 환율불안 반복
  - 환율안정을 위해서는 단기 개입이 아니라 정책 일관성과 재정 건전성의 회복이 필요

여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제2세션 - 토론2

# 다주택자 매각 유도 전월세시장

이창무 한양대 교수





## 다주택자 매각 유도과 전월세시장

이창무 한양대 교수

주택시장을 해석할 때 접근할 수 있는 두 가지 시각이 있다. 하나는 주택시장을 특정 시점 주택재고량과 주택을 소비하는 단위인 가구수와 같은 저장(stock)의 숫자로 이해하는 시각이 하나다. 그러나 이런 시각은 주택시장이 작동하는 동적인 기제를 설명하지 못한다. 비공간적인 재화와 다른 공간 재화인 주택시장에서는, 매매가든 전월세든 시장 가격의 변동을 설명하려면, 수요와 공급의 유량(flow)의 관점에서, 그리고 주거소비의 조정이 동반하는 주거이동의 연쇄고리에 대한 이해가 필요하다.

대표적으로 저장의 관점에서 시장을 바라보면 어느 한 시장의 가구수가 일만 가구이면, 주택수가 일만 채면 충분하다. 그러나 주택의 소비 주체가 되는 가구는 생애주기 동안 지속적으로 주거이동을 통해 주거소비를 조정한다. 가구수는 나이가 들어 직장을 얻으면 1인 가구로 분가에서 분가하여 원룸으로 이사가는 청년 1인 가구 하나 늘어나지만, 그 주거이동과 주거소비 조정의 연쇄고리는 그 집에 살다 혼인하여 20평짜리 다세대주택에 전세로 들어가는 신혼가구, 직장 이동으로 도심으로 이사가는 가구, 아이를 얻어 조금은 외곽으로 넓은 집 얻어 이사가는 가구, 큰 집을 줄여 작은 집으로 얻어 가는 자녀들이 모두 출가한 노년가구의 주거이동이 다 연결된다.

만약 일만 가구에 일만채의 주택만 존재한다면 그런 주거이동을 하는 가구들이 모두 이사가는 시점 스타트랙이라는 에스에프 고전 영화에서 나오는 것처럼 순간이동을 해야 한다. 그런 주거이동이 원활하게 이루어지기 위해서는 5% 이상의 공가가 필요하다. 이사를 나가고 나면 인테리어를 다시 하던 벽지만 바꾸던 준비할 시간 등 개인 사정에 따른 시차가 필요하다. 안정적인 시장에서는 그렇게 발생하는 시차로 인해 어느 한 시점 비어 있는 주택을 세어보면 5% 이상의 공가가 관측된다.

이런 연쇄적인 주거이동을 통해 동태적인 주거소비의 조정과정을 담아내야 하는 것이 주택을 매매든 전월세든 거래가 이루어지는 시장이다. 사실 저장의 관점에서 보면 주택 수요의 증가인 가구수의 증가는 전체 가구수의 1% 남짓에 불과하다. 재고주택수의 증가도 전체 주택수의 1% 남짓이다. 이런 저장의 변화로 변화무쌍한 주택시장의 매매가와 전월세의 변동을 설명할 수 없다.

주택수요를 분석 시 주택 한 채의 동태적인 공급효과를 판단할 때 그 주택이 신규입주물량이나 재고주택이나를 차별화한다. 왜냐하면 신규 아파트는 해당 연도 100% 이주거구를 수용할 수 있는 데 반해, 기존 재고 주택은 그중 30% 정도만이 그해에 이주수요를 감당할 수 있다. 기존 재고주택에서는 평균적으로 삼 년에 한 번 정도 이주가 발생하여 새 거주거구를 수용할 기회가 생기기 때문이다. 이 30%의 가중치 중 전월세 주택은 빨리 이사 나가는 거구도 있는 관계로 2년에 한 번 이사 나간다면 50%의 연간 수용 가능 비율을 배정할 수 있을 것이다. 그러나 자가주택의 경우는 한 번 이주하면 10년 이상 보유하고 거주한다. 따라서 수용 가능 비율이 10%도 안 된다. 즉 전월세 주택이 다주택자 보유 주택의 매각 강요로 1채의 자가로 전환된다면 동태적인 유량의 관점에서는 전월세시장의 주거이동 수요를 감당해내는 5채의 전월세 매물을 줄이는 영향을 미치게 된다.

이는 공공임대주택의 공급 확대가 왜 민간 전월세시장의 전월세를 안정시키는데 한계가 있는지를 설명하는 기제이기도 하다. 공공임대주택의 물량이 문제라고들 얘기하지만, 가장 중요한 문제는 공공임대주택에 입주하면 거의 퇴거하지 않는다는 점이다. 공공임대주택 1채가 주택재고(저량)로는 민간전월세주택과 같은 1채이지만 동태적인 주택시장에서 유량의 관점에서는 주거소비의 지속적인 조정을 위해 발생하는 주거이동을 담아내는 역할을 거의 못하고 있기 때문이다. 가장 대표적으로 80%가 공공(임대)주택인 싱가포르의 민간주택시장은 임대료가 높기로 악명이 높다.

어느 도시든 도심의 임차가구 비율이 높다. 소유의 조정이 아닌 임차로 주거소비를 조정해야 하는 바쁜 청장년 가구들을 많이 수용해야 하기 때문이다. 대표적인 예로 미국 뉴욕대도시권의 중심도시인 뉴욕시 자가율은 33%이고 그중 도심인 맨해튼은 24%에 불과하다. 서울도 43%로 대도시권의 중심도시는 임차가구의 비율이 높은 것이 정상이다. 도심에서 제공되는 고용접근성을 추구하며 거주해야 하는 가구들은 가장 빈번한 주거이동을 해야 하는 생애주기 초중반 가구들이다. 직장을 이유로, 결혼을 이유로, 자녀출생을 이유로 주거이동이 잦은 이런 가구들에게는 거래비용이 큰 자가보다는 임대주택의 원활한 소비를 지원하는 것이 바람직한 방향이다. 결국 임대주택은 누군가 여러분의 주택을 보유하고 임대를 해야 한다. 국내나 해외나 그런 민간임대주택공급자가 우리가 비난하는 다주택자들이다.

이번 다주택자 보유 주택의 매각을 강요하는 정부 정책이 시행되면 도심의 전월세주택이 우선적으로 자가주택으로 전환될 것이다. 그 전월세주택을 매입하는 주체가 그 도심의 주거입지가 필수적인 자산이 충분하지 않은 서민 청년가구가 아닐 가능성이 높다. 이 주택을 매입하는 무주택자가 투자적인 관점에서 매입을 고려한다면 현재 입지의 적정성에도 문제지만 향후 발생할 주거 소비의 조정에 대응하기 힘들어질 것이다. 결국 생애주기 동안 단기적으로 도심 거주가 필요한 청장년 가구들의 거주입지가 더 외곽으로 밀려나 다 많은 시간을 길 위에서 허비할 가능성이 높아지고, 그 댓가로 육아를 포기할 가능성이 높아질 것이다.

이번 이재명 대통령의 전월세 주택이 하나 줄지만 전월세가구가 하나 줄어 제로섬이라는 저량의 시각에서의 해석은 많은 사람들이 얘기하는 주택시장에서 발생하는 동맥경화의 문제를 이해 못 하는 시각이다. 동맥경화로 혈압이 높아지는 현상은 저량인 인체내 피가 많아지거나 몸집이 작아져 생기는 문제가 아니다. 혈액의 흐름을 막는 병목현상 현상이 동맥에 생기기 때문이다. 여러 가지로 이미 동맥경화인 주택시장에 유량을 틀어막는 전월세주택의 감소는 전월세 가구 감소로 인한 동적인 수요 감소에 비해 일정 기간 나오는 매물(유량)을 줄여 전월세 급등 요인을 작용할 것이다.

동적인 주택시장에서 가격과 임대료가 변하는 기제는 공급자의 매각대기기간과 수요자의 탐색비용간의 경쟁에서 이루어진다. 공급자가 전월세 세입자를 구하기가 쉬우면 버티며 가격이나 임대료를 쉽게 올리게 된다. 수요자는 일정 기간 원하는 곳의 주택을 찾기 힘들어지면 차선의 입지로 옮겨 찾아가면서 들어가는 탐색(시간)비용이 증가하게 되어 높은 가격을 수용하게 된다. 이런 기제가 주택시장에서 가격이 변동하는 기제이다. 재고량과 가구수라는 저량의 시각은 그런 동태적 가격 변동 기제를 설명하지 못한다.

결국 다주택자 보유주택의 매각을 강요하는 이번 다주택자 양도세 증과 유예 중지(종부세 인상)에 대한 암묵적인 협박을 기반으로)와 등록임대사업자 세제 혜택 중지 및 대출 연장 제한 등의 정책은 전월세시장의 일정 기간 발생하는 유량인 매물 감소를 초래하여 전월세 급등을 초래하여 서민과 청장년의 주거 불안을 악화시킬 것이다. 궁극적으로 바람직한 주택시장의 모습은 한정된 주택을 무주택자와 1주택자, 다주택자가 나눠먹는 제로섬 게임이 아니라 늘어나는 가구수(수요증가)를 감당할 수 있도록 주택 공급을 늘려나가는 힘이 작동하는 플러스섬 게임이어야 한다.

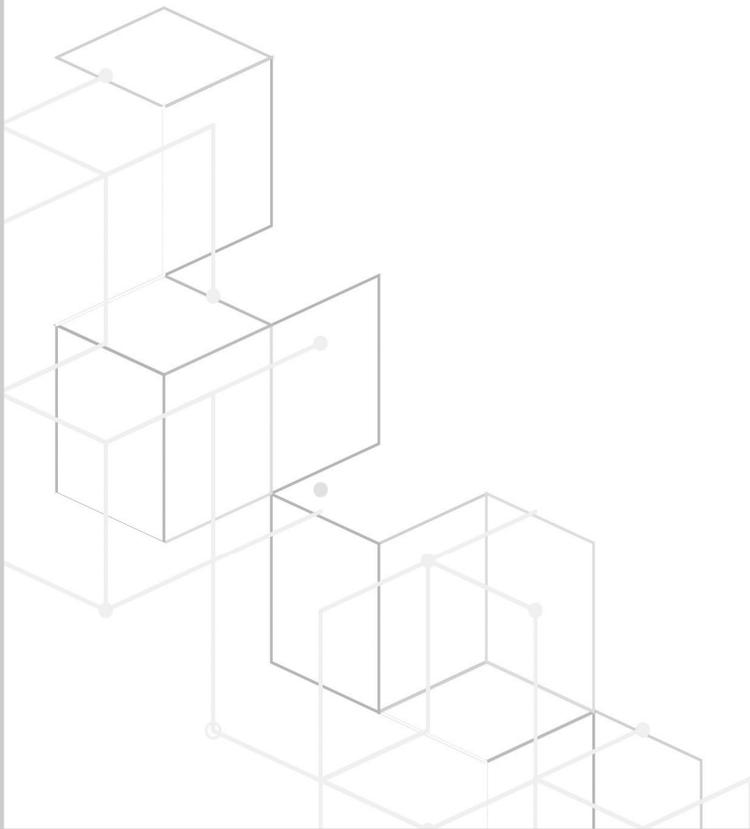


여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제3세션 - 토론1

# 글로벌 통상 질서의 재편과 시사점

주 원 현대경제연구원 본부장



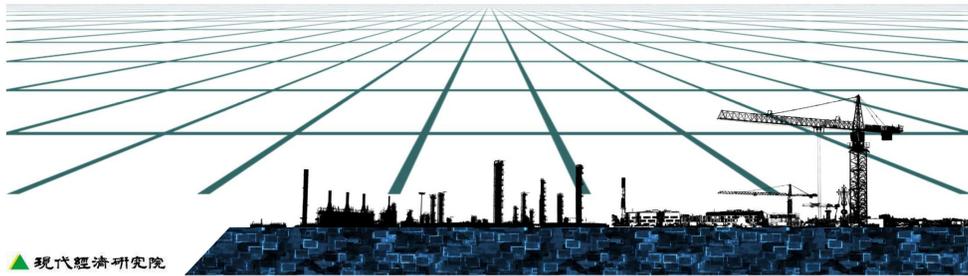


# 글로벌 통상 질서의 재편과 시사점

- 여의도연구원 창립 31주년 토론회

2026. 3. 4

현대경제연구원  
주 원 연구본부장



▲ 現代經濟研究院

## 목 차

**1** 트럼프 라운드의 배경과 방향

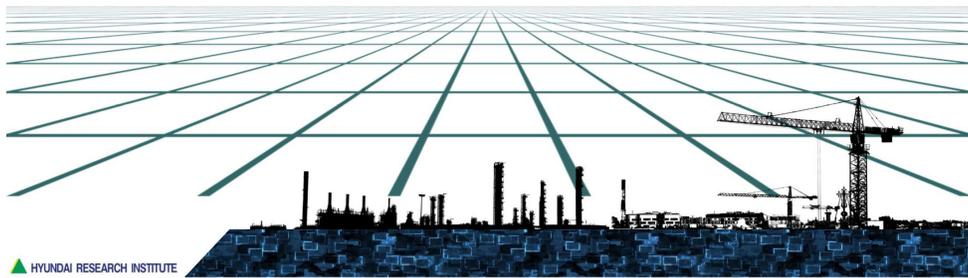
**2** 트럼프 라운드의 영향

**3** 시사점



▲ HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE

# 1 트럼프 라운드의 배경과 방향



HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE

## ① 트럼프 라운드의 배경

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### ■ 세계 시장의 중장기 저성장 국면 진입으로 경제적 빈곤

- 세계 경제의 구조적 저성장 국면 진입, 단기적으로는 미국 경제의 성장 둔화, 중국 경제의 저성장 진입
- 중장기적으로 구축 산업혁명 시대와 신축 산업혁명 시대 간 기술체화(Technological Embodiment)기에 위치할 경우, 기존 주력 산업의 구조조정과 신기술·신산업·비즈니스 모델 정착까지 상당한 시간이 필요



시기별 주요 기술과 주력 산업의 변천

구분	동력	리딩 산업	핵심 투입재	주요 인프라	기간
1차 산업혁명	1차 파동	수력, 방직, 제련, 수차	철광, 면화, 석탄	운하, 도로, 범선	1770 ~1840
	2차 파동	증기	철도, 증기, 화학	철광, 석탄	1840 ~1890
2차 산업혁명	3차 파동	전기	전기장비, 화학, 제강	철강, 구리, 합금	1890 ~1940
	4차 파동	모터	자동차, 디젤엔진, 항공기	석유, 가스, 합성물질	1940 ~1980
3차 산업혁명	5차 파동	컴퓨터	컴퓨터, SW, 통신	IC 칩	1980 ~2000

자료: Christopher Freeman and Francisco Louçã(2001)

HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE

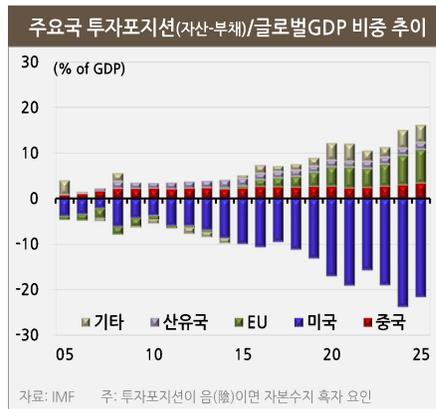
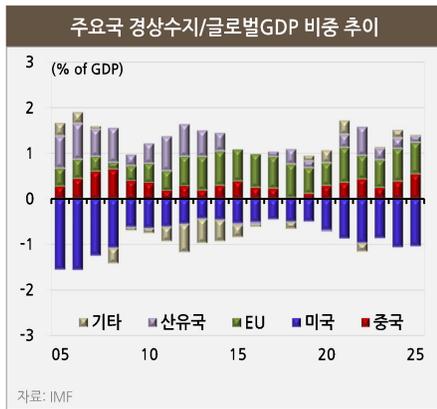
4

### ① 트럼프 라운드의 배경

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

#### ■ 미국, 달러본위제 핵심규칙(경상수지적자 + 자본수지흑자) 포기

- 글로벌 저성장에 따른 제한된 부가가치를 더 가지고 가겠다는 미국의 이기주의 발로
- Uruguay Round로 대변되는 다자간 무역협상 기반 자유무역주의 시스템인 WTO체제를 붕괴시키고 외형상 상호주의를 표방하나 실질적으로 보호무역주의에 기반한 Trump Round 가 시작



### ① 트럼프 라운드의 배경

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

#### ■ 미국 내 MAGA - Make America Great Again

- (보호무역주의) 미국민의 경제적 이익을 확보하는 것이 가장 중요한 목표라고 해석되는 '미국우선주의'
- (신자유주의) 규제 완화, 감세 등 신자유주의적 경제정책 수단을 선호, 제2의 레이거노믹스
- (반환경주의) 유럽 주도의 환경 패러다임 변화에 대해 적대시

#### 트럼프의 통상 정책의 목적

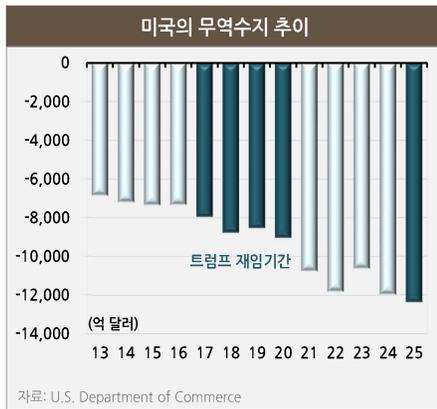
무역적자 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호호혜를 강조하나, 실질적으로 무역적자가 불공정거래 결과라는 인식을 주입</li> <li>교역상대국을 적대시하면서 무역수지 균형이 정의(正義)임을 강조</li> </ul>
투자 확대 및 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>관세 인상으로 미국 내 현지 생산이 유리하다는 것은 명백</li> <li>미국에 투자하는 외국 기업을 치켜세우고 미국이 세계 시장의 핵심임을 강조</li> </ul>
중국의 추격 견제	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국 GDP 대비 중국 GDP의 비중 '00년 11.8%에서 '21년 76.8%까지 급증</li> <li>중국의 빠른 추격에 대해 우려하는 미국 사회의 공포 심리를 역이용</li> </ul>
대중과 언론의 주목 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>세계 최강 국가에 걸맞은 강인한 대통령 희망</li> <li>관세 정책을 통해 상대국의 허약한 모습을 투영하면서 여론의 주목을 유도</li> </ul>

## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 관세 인상

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 관세 부과는 재정수입확보, 투자유인, 존재감 부각을 위한 수단

- 미국 무역수지, '24년 1조 1,989억 달러, '25년 1조 2,373억 달러(사상 최대치)
- 상호관세(IEEPA)가 무효화된 이후, 무역법 122조를 근거로 임시적으로 10%(15%)의 글로벌 관세 부과
- 과도기 중 품목관세(무역확장법 232조), 국가별관세(슈퍼301조)가 총 동원 될 듯



### 트럼프 통상정책

**국가별 관세 (Section 301)**

- 트럼프 1기 이후 대중국 관세의 근거
- 주요국을 대상으로 전방위적 조사 개시, 단 행정 절차 상 적용에는 상당한 시일이 걸릴 듯

**품목관세 (section 232)**

- 철강, 알루미늄, 자동차, 목재, 스마트폰, 의약품, 반도체 등 상징적 품목
- 향후 미국내 이익 단체들의 로비에 따라 품목이 확장될 듯

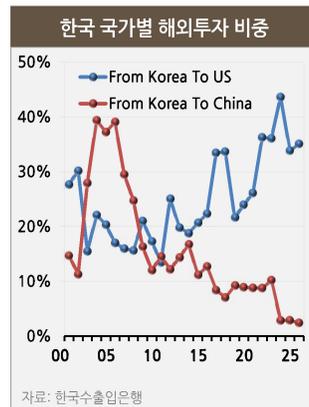
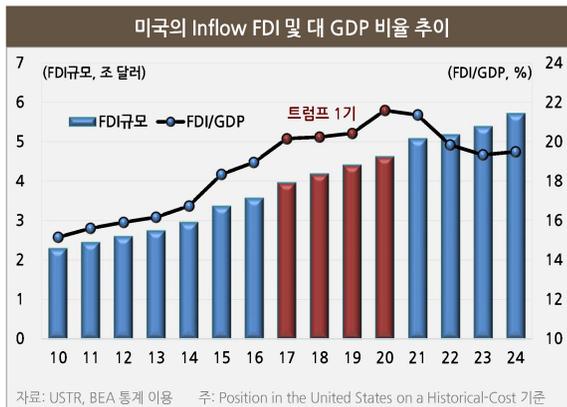
자료: 현대경제연구원

## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 투자 유입 유도

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 패널티(수입관세 부과)를 통한 투자 유치

- 트럼프 1기, 조세 감면, 주 정부 단위의 부지나 용수 지원 등을 통한 주요 외국 기업들의 미국 내 투자를 유인
- 이번에는 수입 관세 인상을 통해 미국 내 생산을 유도하는 간접적 투자 유치 전략에 주력할 것으로 판단

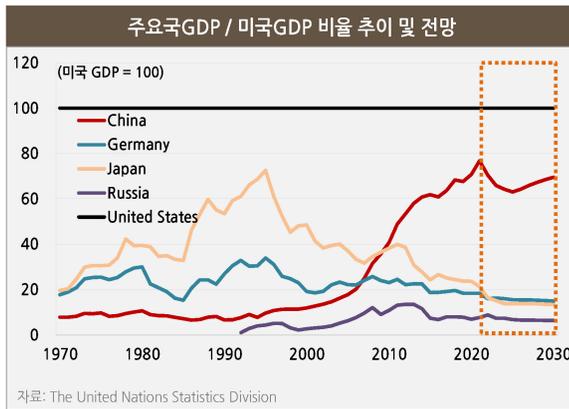


## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 중국 견제

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 중국을 굴복시키는 것이 트럼프 통상정책의 핵심

- 미국의 중국에 대한 견제 또는 봉쇄 전략의 배경은 중국 경제의 빠른 추격을 막고자 하는 것으로 풀이
- 2025년 기준 미국의 총 무역적자 규모는 1조 2,373억 달러, 이중 중국(비중 16%)이 최대 적자국



## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 중국 견제

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 미·중 관세 전쟁의 결과는 예단 불가능

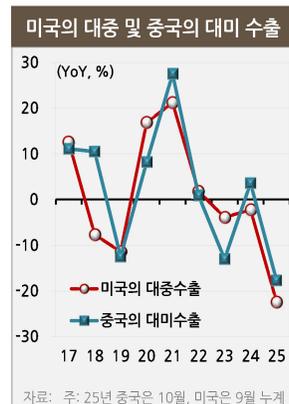
- 지난 트럼프 1기 2018~19년 대 중국 무역적자 개선을 위한 중국산 제품에 대한 단계적 품목별 관세인상
- 이번 중국에 대한 관세 인상은 품목과 무관한 일괄 관세 인상
- 중국의 대응은 품목별 관세 인상과 수출 통제에 집중되는 경향

일자	미국의 조치	중국의 조치
18. 07	① 340억불 25%	① 340억불 25%
18. 08	② 160억불 25%	② 160억불 25%
18. 09	③ 2,000억불 10%	③ 600억불 5~10%
19. 05	③ 2,000억불 25%	-
19. 06	-	③ 600억불 5~25%
19. 09	④ 1,120억불 15%	④ 750억불 일부 5~10%
20. 01	④ 15%에서 7.5% 환율조작국 지정해제	4개 부문서 2년간 2,000억 달러 구매

자료: USTR, 중상무부 등의 자료를 통해 추정

일자	미국의 조치	중국의 조치
25. 02	① 팬타닐 관세 10%	① LNG 15% 원유 픽업트럭 10%
25. 03	② 10%+추가10%	② 농축수산 10~15% 전략물품 수출통제
25. 04	③ 상호관세 34%	③ 보복관세 34%
	④ 추가관세 50%	④ 회토류 7종 수출통제
25. 05		⑤ 90일 휴전
		145%→ 30% 125%→ 10%
25. 10	⑥ APEC 정상회담 상호관세 24% 유예 / 팬타닐관세 10%p.	
26. 04	중국서 미중 정상회담 예정	

자료: 언론보도 종합

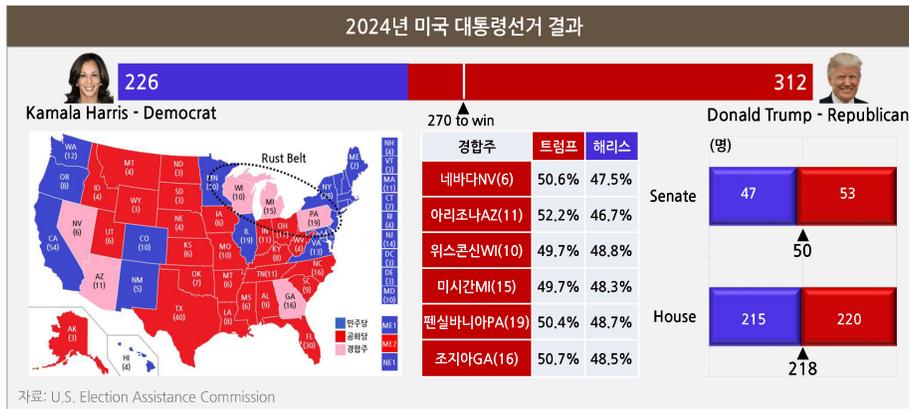


## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 2차 통상전쟁 우려

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 트럼프 미국 제47대 대통령으로 당선, 의회가 트럼프노믹스를 뒷받침

- 트럼프는 경합주에서 모두 승리하면서 선거인단 과반수 이상을 얻어 당선
- 전국 투표율도 약 49.9%(해리스 48.4%)를 차지
- 동시에 치러진 의회 선거에서도 공화당이 상원과 하원을 모두 장악

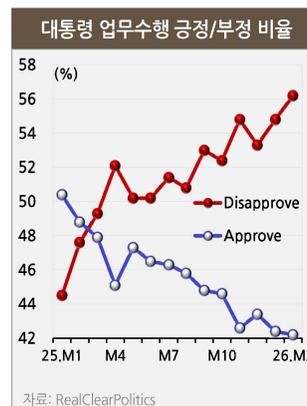


## ② 트럼프 통상 정책의 방향 - 2차 통상전쟁 우려

1. 트럼프 라운드의 배경과 방향

### 중간선거를 위한 전환적 외교정책 Diversionary Foreign Policy - 2차 통상전쟁 우려

- 하원(임기 2년) 선거 2회 중 1회는 대통령 선거 일치, 나머지 1회 중간선거(하원 전원 435명, 상원 1/3)
- 최근 중간선거 결과, 항상 야당이 승리(14년 공화당, 18년 민주당, 22년 공화당)
- 국민들의 정치적·경제적 불만을 외부로 돌리기 위해 국제적 갈등(2차 통상전쟁)이나 분쟁(이란 압박)을 유도



## 2 트럼프 라운드의 영향

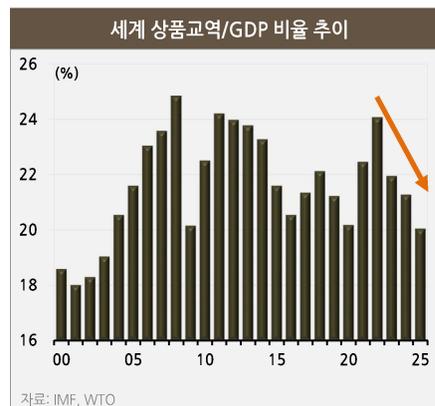


### ① 글로벌 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

#### ■ 보호무역주의 확산에 따른 2026년 저성장 지속 (IMF 3.3%<sup>25</sup> → 3.3%<sup>26</sup>)

- 새로운 무역질서인 **트럼프 라운드(Trump Round)**에 따른 글로벌 교역 위축의 **경기 하방 요인**과
- AI 투자 급증, 완화적 재정·통화 정책 등의 **상방 요인이 균형**
- GVC에서 DVC(NVC)로 교역 구조가 전환되면서 비교우위에 따른 자유무역의 부가가치 창출력 약화

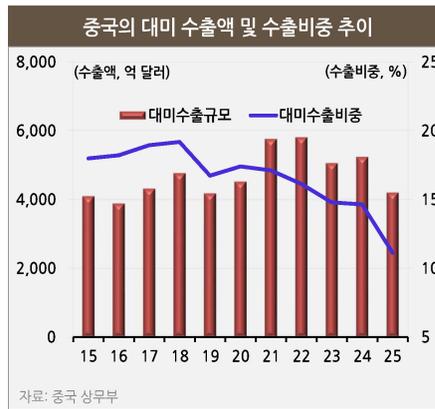
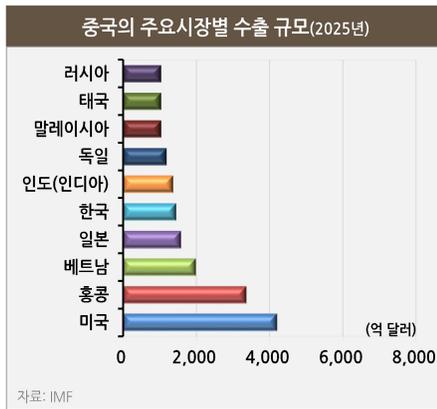


### ① 글로벌 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

#### ■ 중국 밀어내기 수출 - 대미 수출이 막힌 중국 제품의 덤핑 수출 우려

- 단일 국가 기준으로 중국의 최대 수출 시장은 미국(2025년 기준 11.1% 비중)
- 미국의 대 중국 관세 인상으로 인한 중국의 대미 수출 타격 강도는 중국 경제가 감내할 수준
- 2025년 중국 전체 수출 5.5% 증가, **대미 수출  $\Delta$ 19.8%, 미국외 시장 수출 +9.8%**

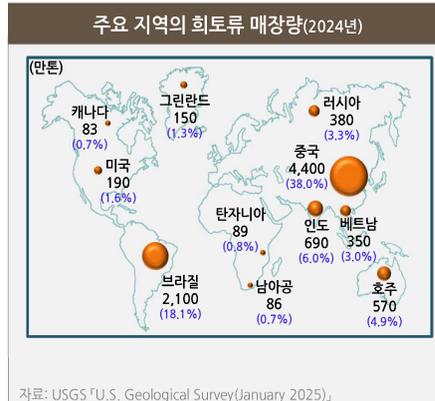
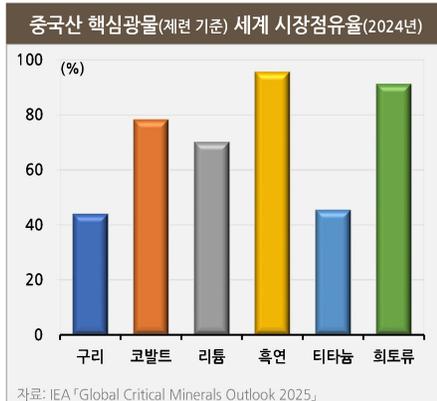


### ① 글로벌 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

#### ■ 중국, 미국 통상 압박에 대한 대응 수단으로 공급망 교란 선택 동기 상존

- 최근 중국은 갈륨·게르마늄('23년 8월), 흑연('23년 12월), 안티모니('24년 9월), 텅스텐·인동·비스무스·몰리브덴·텔루륨 및 7종 희토류('25년 2월) 등을 수출 통제 리스트에 포함
- 첨단 산업에 필수 광물인 희토류 보유국인 **중국 및 신흥국, 미국과 외교적 갈등 심화 시 공급망 불안 우려**

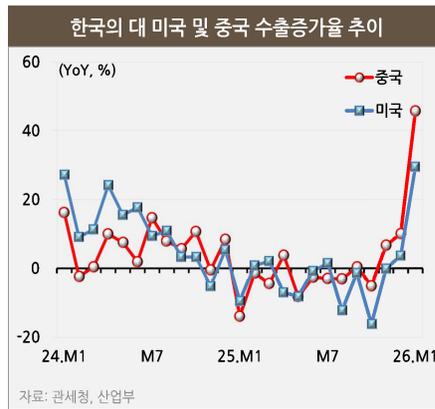


## ② 한국 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

### ■ 현재까지 한국 수출 경기 호조 지속

- 수출 물량과 수출 단가가 모두 증가하는 수출 경기 호황 국면 진입
- 특히 미국, 중국 등 주력 시장에 대한 수출이 호조를 이어나가면서 수출 경기에 대한 낙관적 시각 확산



## ② 한국 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

### ■ 무역확장법 232조 적용 품목 수출 부진 우려

- 자동차 수출은 미국 시장의 수요 위축을 미국 외 시장으로 상쇄할 수 있는지가 관건
- 현, 우리 자동차 기업의 **미국 현지 생산 비중이 경쟁사들보다 낮은 편**으로 가격 경쟁력에서 일정 부분 불리
- 반도체, 의약품 등 품목 관세 인상을 예고한 수출 산업이 상대적으로 타격을 더 받을 가능성

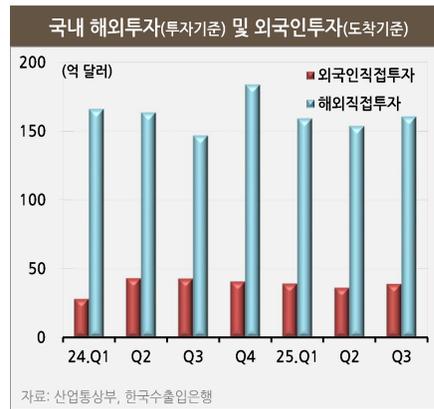
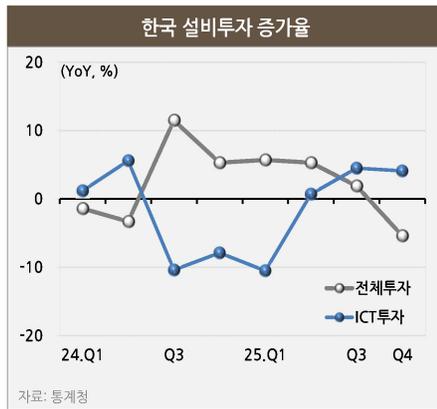


## ② 한국 경제에 미치는 영향

2. 트럼프 라운드의 영향

### ■ 투자 여력의 해외 유출 지속

- 주력 설비투자 부문인 ICT 부문 투자가 최근 1년 전 대비 기저효과로 소폭 반등
- 자본 이동 측면에서 최근 국제 교역 환경 변화로 유입(Inflow FDI)보다 유출(Outflow FDI)이 4배 많은 수준
- 올해부터 본격화될 것으로 보이는 대미 투자 급증으로 국내 투자여력 고갈 우려



## 3 시사점



## 대응 방안

3. 시사점

첫 째, 국가자본주의 부상이 시장경쟁원리와 자유무역주의의 훼손으로 이어질 가능성의 연장선상에서 해외·국내 시장의 새로이 출현하는 현상에 대한 지속가능성 확인과 유연한 대응 요구

둘 째, 301조 발동 대상 국가가 되지 않도록 유의(미국 기업에 대한 차별 이슈 발생 가능성 제거, 대미투자법 신속한 제정, 조선·방산 분야의 한미 협력 강화 시스템 구축을 통한 한미간 우호적 분위기 조성)

셋 째, 상호관세의 무효화 이후 트럼프 행정부의 주된 통상 압박 수단으로 품목 관세가 될 것으로 판단 외부 충격에 대응이 어려운 국내 중견·중소기업에 대한 금융·세제 지원, 반도체/바이오 관세 인상 대비

넷 째, 중국의 대미 수출 부진에 따른 한국 시장과 글로벌 시장에 대한 중국산 제품의 덤핑 판매 전략에 대응 중국 중심 글로벌 공급망 구축 여부에 대한 확인과 이를 국내 투자 유치에 이용 가능한지 확인

# 감사합니다



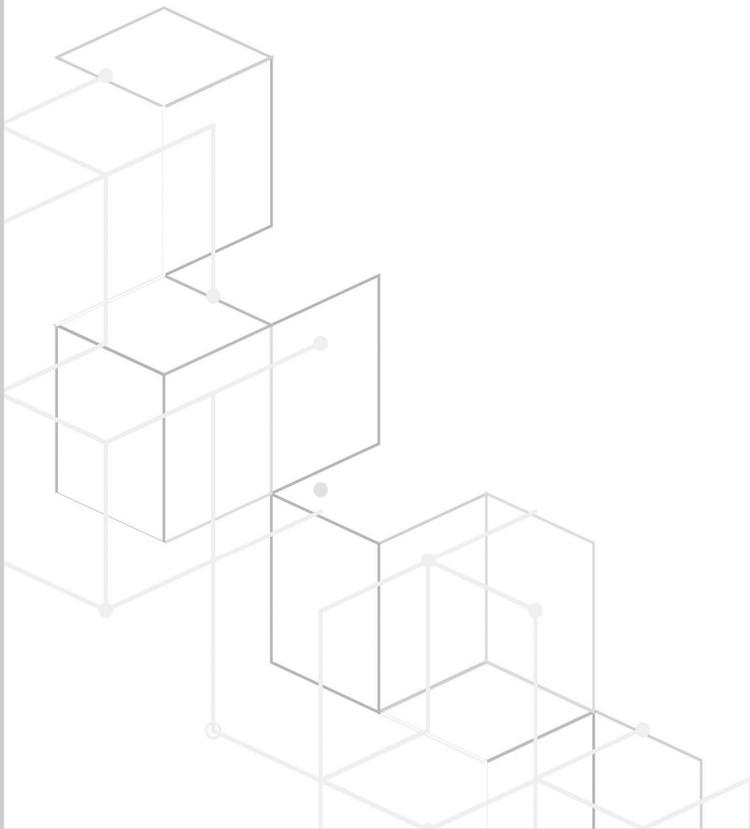


여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제3세션 - 토론2

# 국제질서 혼란기의 한국 안보와 접근 전략

차두현 아산정책연구원 부원장





여의도 연구원 창립 31주년 토론회 발제 자료

## 국제질서 혼란기의 한국 안보와 접근 전략

2026. 03. 04.

차 두 현

- 
- ❖ 문제인식
  - ❖ 최근의 국제관계 구도와 그 특징
  - ❖ 다극화인가, 아니면 무질서의 장기화인가?
  - ❖ 한국이 당면한 과제들
  - ❖ 어떠한 길을 선택할 것인가?

## 문제인식

- 미국 우선주의(America First)의 추구로 인해 미국의 지도력 약화 ⇒ 무역전쟁과 강대국 압력의 일상화?
- 거래 위주의 동맹관 추구 ⇒ 한미동맹은 유지될 수 있는가? 최근의 상황 전개는 어떻게 보아야 하는가?
- 미중 전략경쟁 몰입 ⇒ 이 경쟁구도 내에서 동맹국은 어떤 포지셔닝을 취해야 하는가?
- 미국 패권 유지, 미중 세력 분점, 다극화 어느 것 하나 확실하지 않은 상황 ⇒ 혼란의 시대 우리의 선택은?
- 중견국 한국의 생존 및 번영을 위한 선택 ⇒ 결국 국제질서에 관해 어떤 Accountability를 발휘하느냐가 관건

1

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (1)

### ‘미국 패권’ 을 포기하지 않은 공화당과 트럼프

- 세계경찰역할을 포기하되, 패권적 지위 유지 의지
  - ✓ 트럼프 대통령은 미국의 패권적 지위, 국제질서 주도국으로서의 위상을 포기한다고 한 적이 없음
  - ✓ 트럼프가 중국 등의 경쟁국을 ‘수정주의(Revisionist)’라고 부르는 이유도 이를 반영
  - ✓ 기존 체제의 최대 수혜자인 동맹/우방국들의 책임부담을 강조
- 패권적 지위를 유지하기 위해 군사력 증강에도 관심
  - ✓ 트럼프는 로널드 레이건이 추구했던 ‘미국을 위대하게(Making America Great)’의 부활을 희망
  - ✓ 군사적으로도 직접 사용하지는 않는다고 하더라도 다른 경쟁국을 압도할 능력의 건설을 지향
  - ✓ 특히, 핵전력에 있어서 핵군비경쟁도 불사

2

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (2)

### ➤ 동맹국들에 대한 부담분담 정책을 적극 추진

- ✓ 단순한 cost-sharing을 넘어선 burden-sharing의 접근
- ✓ 유럽에서 GDP 대비 국방비 5%의 증대를 요구한 것도 이러한 맥락에 가까움
- ✓ 이러한 접근이 관세협상에서도 그대로 반영
- ✓ 기본적으로 다자적 접근보다는 양자적 접근을 선호

### ➤ 세계적 미군의 재배치 역시 추구할 것

- ✓ 다양한 역할을 추구해야 할 미군의 역할을 고려할 때, 특정 지역 특정 임무에 국한된 불박이형 주둔 지향
- ✓ 콜비나 그리넬이 강조하고 있는 것도 이러한 맥락이고, 이는 주둔 규모 못지않게 기지의 활용성에 중점을 둔 접근
- ✓ 주한미군에 국한된 것이 아닌, 전반적 전략적 유연성 추구

3

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (3)

### 계속되는 미중 전략경쟁

### ➤ 미중 전략경쟁은 트럼프 2기 행정부에서도 유지될 것

- ✓ “더 늦기 전에 중국을 다뤄야 한다”는 인식은 이미 미국 내에서 공화-민주 구별이 없이 공감대 형성
- ✓ 미-중 간의 가치경쟁은 사실, 트럼프 행정부 1기 행정부 시절 부터 시작됨
- ✓ 중국 역시 경쟁을 시진핑과 공산당의 장기적 집권 기반과 연결

### ➤ 다만, 미국과 중국 모두 더 세련된 방식을 선택

- ✓ 트럼프 행정부는 경제, 첨단 과학기술 등의 측면에서 먼저 중국을 다루고, 직접적 군사충돌 가능성에는 신중
- ✓ 중국은 장기적 추세가 자신들에게 유리하다는 판단 하에 상황을 관리
- ✓ 양자 모두 자신들에게 유리한 지역/세계 연대 형성을 지향

4

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (4)

### 미-러간 전략적 거래, 그러나 잠재하는 긴장

#### ▶ 트럼프-푸틴간 일종의 타협 시작

- ✓ 미국: 우크라이나 전쟁의 정전/종전협상을 기점으로 NATO 동진의 조정과 러시아의 유럽 영향력 차단 동시 추구
- ✓ 러시아: 트럼프와 푸틴 간의 거래를 통해 일종의 다극화 국제질서의 한 축을 차지하겠다는 계산

#### ▶ 다만, 미-러간의 잠재적 경쟁 분위기 역시 지속될 것

- ✓ 트럼프 1기 행정부 하에서도 INF 폐기 등 핵전력에 관한 한 러시아와의 경쟁심 표출, New START의 부재
- ✓ '스트롱맨'에 호의적인 입장임은 분명하지만, 어디까지나 미국이 우월한 입장에서 타협을 추구함
- ✓ 중-러간 협력의 수준에 따라 러시아와도 긴장관계가 재현될 가능성이 상존

5

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (5)

### 부상하는 권위주의 연대

#### ▶ 2025년 중국의 '전승절' 80주년 열병식은 본격적인 반미/반서방 연대의 출범의지를 과시한 것

- ✓ "평화 대 전쟁"의 이분법 구조를 통해 평화 애호 세력을 이끄는 중심으로서 중국의 위치를 부각
- ✓ 열병식에서 A2/AD 능력과 미 본토 위협 능력을 동시 과시
- ✓ 그러나, 일정 선을 넘지 않는 미국과의 상호 메시지 교환

#### ▶ 푸틴과 김정은의 열병식 참여는 3자간 이익이 합치된 결과

- ✓ 중국: 반미 및 반서방 연대의 주도국으로서의 입지 확립
- ✓ 러시아: 다극화 국제질서를 향한 발판으로서의 3자 연대를 지향하고, 우크라이나에서 미국에 대한 협상력 강화
- ✓ 북한: 대내외적으로 북한의 전략적 가치가 높아졌음을 과시

6

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (6)

### 국제적 리더십의 공백

- 미국은 기존 전략 및 정책의 과감한 변화를 형식상 표명할 것이지만, 완전한 변화는 어려울 것
  - ✓ 트럼프 행정부는 국내문제 우선 해결의 기조 하에 엄격한 이민정책, 관세 위주 무역정책 등을 추구
  - ✓ 다만, 의회의 조정, 미 국내 여론 등을 감안할 때 혁신적 변화는 기대하기 힘들 것
- 중국과 러시아 역시 이에 대응하는 나름의 전략 구사하고 있지만, 지도력 한계 노출
  - ✓ 중국의 한국 등에 대한 '약한 고리' 공략 시도도 가속화될 것
  - ✓ 중국과 러시아의 전략적 연대 유지, Global South 공략 등에도 불구하고, '권위주의 연대'의 한계

7

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (7)

### 강대국 일방주의

- 트럼프 2기 행정부는 일방주의를 추구하면서도 강대국간 거래의 여지를 남김
  - ✓ 러시아-우크라이나 종전 협상, 관세전쟁에 있어 중국에 대해 상대적으로 유화적인 자세
  - ✓ 경쟁과 긴장, 그리고 완화의 추세를 결정하는 것은 다자적 접근보다는 강대국의 양자적 거래
- 중국과 러시아 역시 일방주의의 추구
  - ✓ 미국의 급격한 정책 변화로 부각되지 않고 있지만, 러시아와 중국은 이미 오랜 일방주의의 선례가 있음
  - ✓ 2025년 중에도 동중국해 남중국해에서의 군사적 기동, 러시아-우크라이나 전쟁에서의 전과 확대 추구가 이를 반영

8

## 최근의 국제관계 구도와 그 특징 (8)

### 조정자의 부재와 신흥안보의 결집력 약화

#### ➤ 이러한 세계 속에서 중견국들의 조정 역할은 미흡

- ✓ 트럼프발 충격에 대해 EU/NATO의 분열된 반응
- ✓ UN은 강대국 각축의 경연장으로 전략
- ✓ 어느 진영에도 속하지 않은 채, 일종의 Cherry-picking 외교를 지속하는 국가들도 출현

#### ➤ 신흥안보가 가져다 주던 결집효과 역시 약화

- ✓ 기후변화, 감염병 위험, 사이버 위협 등에도 이에 대한 공통의 해법을 찾기는 더욱 어려워질 전망
- ✓ 혼돈을 이용하는 위험한 행위자와 실패한 체제들 역시 부각될 것이고, 북한은 그 전형적인 사례

9

## 다극화인가, 무질서의 장기화인가?(1)

### 미국 패권의 약화에도 불구하고, 대체질서 모호

#### ➤ 전반적으로 미국의 패권 유지 능력이 점차 줄어들고 는 있지만, 여전히 경쟁력 유지

- ✓ 현재 트럼프 행정부 등장 자체가 하나의 조정과정
- ✓ 미국 뿐만 아니라 모든 dominant power들의 신망을 잃은 상황에서 새로운 국제질서의 지도자가 떠오르지 않음
- ✓ 15세기 이후 국제질서는 패권국 부재의 시기가 더 많음

#### ➤ 패권, 미중 양자 구도, 다극화 모두 설명력 한계

- ✓ 트럼프 이후에도 미국 지도력의 상처는 그대로 남을 것
- ✓ 그러나, 중국과 러시아 역시 권위주의 체제와 일방주의적 행태로 인해 국제질서 주도에 한계
- ✓ 다극화 질서의 안정성 여부도 의문이고 일부에서는 국가별 각자도생 전략도 나타남

10

## 다극화인가, 무질서의 장기화인가?(2)

### 여전히 계속될 각종 지역분쟁의 불씨

➤ 우크라이나 전쟁은 정전/종전 계기를 마련할 것이지만, 여전히 불씨는 상존

- ✓ 러시아가 우크라이나 동남부를 강제병합한 상황에서 정전/종전이 이루어진다고 하더라도 분쟁 소지 여전히 잔존
- ✓ EU 국가들의 '루소포비아' 증대
- ✓ 향후 우크라이나 내부 정치도 변수

➤ 중동 및 여타 지역에서도 분쟁 소지 지속

- ✓ 이스라엘-하마스 전쟁의 종결 이후에도 여전히 중동 지역의 근본적 분쟁 소지는 미해소
- ✓ 중국의 대만에 대한 직접 침공 가능성은 낮지만, 대만 해협의 긴장은 지속될 것
- ✓ 북한의 도발은 오히려 더 증가/격화될 가능성 배제 불가

11

## 다극화인가, 무질서의 장기화인가?(3)

### 지역/세계적 군비경쟁 가속화

➤ 각종 군비경쟁은 더욱 가속화될 전망

- ✓ 우크라이나 전쟁을 기점으로 한 EU의 군비증강, 러시아 군비재증강, 미중 전략경쟁으로 인한 인-태 지역 군비경쟁 등
- ✓ 질적 군비경쟁 위주의 기존의 추세에서 양적 군비경쟁이 병행되는 시대가 전개될 것
- ✓ 각 국가들이 자신들 위주의 국방공급망을 형성

➤ 핵 군비경쟁 역시 역대 최대 수준이 될 것

- ✓ "핵무기는 보유하지만 사용하지는 않을 무기"라는 인식이 붕괴됨에 따라
- ✓ 기존의 핵 군축/군비통제 합의가 무실화될 위험이 있으며,
- ✓ 북한 역시 핵 군비경쟁에 뛰어들 것으로 우려됨
- ✓ 핵 군비경쟁과 첨단 무기 경쟁이 병존하는 현상

12

## 한국이 당면한 과제들 (1)

### 기회보다는 도전이 거센 현실

#### ▶ 단기적으로 다양한 도전요인을 관리해야 할 부담

- ✓ 강대국의 경쟁적 압력행사와 강대국간 거래의 희생물이 될 위험
- ✓ 한미동맹 차원에서도 무역 문제나 부담분담(burden sharing) 등에 있어 일방적 양보를 해야 할 상황에 몰릴 수도 있음
- ✓ 북한의 '적대적 두 국가관계' 구도 속에서 남북관계의 주도권을 내어줄 가능성도 배제 불가

#### ▶ 반면, 기회요인 역시 존재

- ✓ 강대국간 각축 극복 과정에서 전략적 자율성 증대
- ✓ 혼돈의 시대에서 국제적 의제에 대한 관심도의 제고를 통해 외교적 위상 강화
- ✓ 유사입장국(like-minded countries)과의 연대 및 협력 네트워크를 구축할 수 있다면, 강대국 압력 분산

13

## 한국이 당면한 과제들 (2)

		도전요인	기회요인	비고
지도 세력 부재	국제	불안정성 증대로 인한 입장 정립 부담	주요 의제창출자로서 역할	기회/도전 요인이 비슷
	동북아	중국 영향권 편입 위험, 강대국간 무질서한 각축	한미동맹내 자율성 증대, 한국의 조정자 역할 강화 증대	기회/도전 요인이 비슷
	한반도	북한 비핵화 무산, 북한 모험적 도발, 국내 분열	남북간 협력 복원시 주변국 간섭 가능성 최소화	기회/도전 요인이 비슷
강대국간 거래 증대	한미동맹	일방적 부담분담 압력, 연루/방기 위험	부담에 상응하는 보상 획득, 자율성 강화, 한국 위상 제고	기회요인이 큼
	한-중/한-러 관계	'균형'에 대한 압력, 자원 무기화, 북한 지원세력화	자율성 강화, 한국 위상 제고	도전요인이 큼
	한일관계	한미/미일 동맹 상호 경쟁, 역사 문제 등	미국의 동맹정책 관련 협력, 중/러에 대한 공동 대응태세	기회/도전 요인이 비슷
	남북관계	적대적 두 국가관계, 대남 인지전	협력 복원시 자율성 및 위상 제고	도전요인이 큼
조정자 부재	글로벌	주요 의제 창출자 역할 제한	coalition 형성시 영향력 강화	기회요인이 큼
	동북아	강대국 간 무질서한 각축	자주국방 기회	도전요인이 큼
	한반도	한반도 문제에 대한 국제/지역 지지기반 약화, 북한 변화 난망	남북간 협력 복원시 국제적 국제적 지지는 오히려 강화	기회/도전 요인이 비슷

14

### 한국이 당면한 과제들 (3)

#### 한미동맹의 유지 및 강화

##### ➤ '균형'속에서도 유지되어야 할 한미동맹 중심성

- ✓ 강대국 각축 속에서도 우리의 일정한 목소리를 보장하는 것은 동맹관계이고, 동맹관계가 있어야 중국과 러시아로부터의 협력 유인(誘因)도 확보
- ✓ NSS/NDS에 나타난 미국의 동맹국 기여 확대 구상에 상응하는 보상(확장억제 등)의 추구를 위해서 노력

##### ➤ 동맹을 거래 대상으로 하는 대북정책의 위험성 유의

- ✓ 미북협상의 조기 실현, 중국 역할론 등 우리 의제의 추진이 오히려 한미간의 결속 약화
- ✓ 트럼프 행정부는 오히려 이를 '한국의 희망'으로 포장해 한반도 방위 부담을 전가하고 대북 협상카드를 강화할 수 있음
- ✓ 오히려 우리가 시간과 조건에서 여유를 가질 필요

15

### 한국이 당면한 과제들 (4)

#### 북한의 '적대적 두 국가관계' 론의 파훼

##### ➤ '적대적 두 국가관계'론의 지향점에 대한 직시 필요

- ✓ 북한이 바라는 것은 (1) 핵무기 기정사실화, (2) 대남 전략적 우위, (3) 기존의 정권 및 체제 유지 등임
- ✓ 즉, 그 구조적 속성상 '평화적 두 국가관계'로의 전환이 어려운 것이 현실
- ✓ 대북 engagement policy의 속성 자체를 부인

##### ➤ 한반도 긴장 관리와 북한 변화 유도 노력을 병행해야 함

- ✓ 평화 지상주의나 대북 유화일변도의 접근은 오히려 북한식 '정상국가와 '비정상'의 일상화' 를 지원하는 결과
- ✓ 현재 필요한 것은 남북 대화 의지를 지속 표명하면서도 한반도에서의 전쟁 및 도발 억제 태세를 강화하는 것
- ✓ 이와 함께, 대북 정보유입을 위한 노력은 강화되어야 함

16

## 한국이 당면한 과제들 (5)

### 중견국/유사입장국과의 연대 강화

- 각자도생으로는 강대국 일방주의를 극복하기 어려움
  - ✓ 오히려 강대국들의 양자관계를 이용한 압력에 취약성을 노출할 뿐인 결과
  - ✓ 'Global South'적인 접근도 우리의 선택이 되기에는 한계
  - ✓ 오히려 기계적 균형이 우리의 정체성을 포기하는 결과가 될 수 있음에 유의
- 유럽 및 인-태 지역 유사입장국들과의 연대를 모색
  - ✓ 우리와 지향하는 가치 및 체제가 비슷한 국가들과의 적극적 연대가 필요
  - ✓ NATO 및 인-태 지역 내 미국의 동맹국들이 우선적인 협력 대상이 될 수 있음
  - ✓ 공동 대응을 통해 포스트-트럼프에 대한 시대에 대한 대비

17

## 한국이 당면한 과제들 (6)

### 신흥안보 이슈의 의제창출 노력

- 신흥안보의 위협은 오히려 더욱 증가할 것
  - ✓ 특히, 혼돈의 시대를 이용하려는 세력에 의해 테러, 사이버 공격 등은 더욱 증가할 수 있고,
  - ✓ 재해 및 감염병 문제 역시 앞으로도 지속될 것임
  - ✓ 신흥안보에 대한 최소한의 협력 공감대를 남겨놓아야 더 큰 혼란을 방지할 수 있음
- 국제적 의제에 대한 우리의 목소리 확대를 지속 추구
  - ✓ AI 등의 미래 성장동력 뿐만 아니라, 기후 및 환경, 감염병 등의 이슈에 대한 한국의 방향을 제시
  - ✓ 이에 대한 국제적 의제 제기 시에도 유사입장국과의 적극적 연대를 추구
  - ✓ 한국의 국제적 의제창출자 역할 강화를 위해서도 필요

18

## 한국이 당면한 과제들 (7)

### 국론 결집의 추구

#### ➤ 국내적 대립과 진영논리는 우리의 정책실행력을 약화

- ✓ 행정부 교체와 함께 기존 외교 및 안보 분야 정책들의 단절성이 반복되고, 이는 대외 신인도에 악영향
- ✓ 자신의 지지자세력에만 집착하는 정책으로 인해 오히려 대외 협상력은 더욱 약화되는 문제 발생

#### ➤ 범국가적 공감대 확산을 위한 노력의 진행

- ✓ 보수와 진보를 막론하고 행정부마다 반복된 Small-group decision과 groupthink의 폐해를 극복해야 함
- ✓ 외교안보분야 정책에 대한 monitoring 강화 장치 역시 모색 될 필요
- ✓ 범국가적 숙의 장치의 마련을 통해 극단의 목소리를 완화할 수 있어야 할 것

19

## 어떠한 길을 가야하는가?

- 우리의 전략적 가치 제고가 생존과 번영에 필수
- 기계적 균형보다는 동맹과 우방 위주의 접근을 유지하는 것이 최선
- '한반도를 벗어난 동맹'에 대한 본격적인 준비가 필요한 시기
- NATO 등 우리와 비슷한 고민을 하고 있는 유사입장국들과의 연대를 강화
- "정부의 정책과 다르지만, 합리성과 실현가능성, 사회적 지지를 받는 대안을 창출하는 세력이 있는가?"에 대한 숙고 필요

20

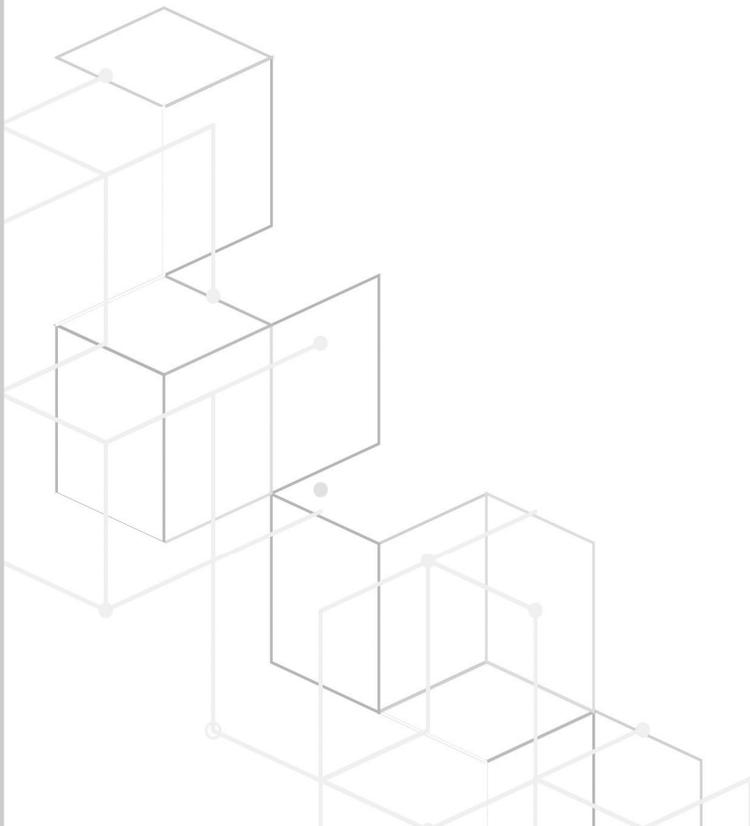


여의도연구원 창립 31주년 토론회  
글로벌 대전환 시대, 이재명 정부 정책: 평가와 전망

## 제3세션 - 토론3

# Global 통상·경제·안보 질서 재편 (대한민국 대전략)

김수권 前 핀란드 대사





## Global 통상·경제·안보 질서 재편(대한민국 대전략)

김수권 前 핀란드 대사

### I. 문제의 제기 : 국제질서의 대전환, 어떻게 볼 것인가?

- 트럼프 2기 행정부 출범 이후 일어나고 있는 “국제 질서의 대전환”이라고 일컬어지는 현상을 정확히 이해하는 것이 중요하다고 보며, 아래와 같은 견해를 제시해 봄.

#### □ 어떤 질서로 부터의 전환인가?

- 이전의 질서는 1990년대 초 냉전이 끝난 이후부터 2000년대 초반까지 존재했거나 그러기를 희망했던 다음과 같은 요소들에 기초한 질서라고 할 수 있음.
  - 냉전의 종식으로 강대국들이 이념적, 군사적으로 대립하는 현상 완화
  - 미국이 주도하는 동맹 구조에 기초한 일극적인 국제정치 구조
  - 경제 발전과 복지 증진의 방안으로 자유무역, globalization의 품미
  - 민주주의 확산, 이에 따른 rules-based international order에 대한 열망
  - 국가 간 협력을 통해 인류 공동의 문제를 해결할 수 있다는 다자주의에 대한 기대
  - 개혁 개방의 심화에 따른 중국에 대한 낙관적 가정, 러시아의 서구화에 대한 기대
- 이런 질서는 세계 평화와 번영에 기여한바가 크지만 국제정치의 긴 역사에서 보면 예외적인 현상이라고 볼 수도 있음.
  - 지나치게 낙관적인 기대나 희망적 사고에 따른 취약성도 지니고 있음.

#### □ ‘대전환’을 초래한 요인들은 무엇인가?

- 기본적으로 위에서 열거한 이전 질서의 기초가 되었던 요소들의 변질이라고 할 수 있음.
  - 중국 국력의 급성장으로 미국의 압도적 우위 동요, 중국정치의 스탈린식 통치방식으로서의 퇴보 및 공세적 대외 정책 추구
  - 러시아의 서구에 대한 적대적 인식 및 무력을 사용한 불법적 영토 확장 시도
  - 무역적자 누증 및 제조업 붕괴로 미국의 자유무역에 대한 불신 및 거부감 증가
- 여기에 트럼프의 비전통적 스타일, 일방주의적 대외 정책 추구라는 요소 추가

## □ 어떻게 볼 것인가?

- 표면적인 현상에만 집중하거나 과잉된 해석을 경계하면서 국제질서 변화의 원인과 전망에 대한 정확한 이해에 기초한 효율적인 대책 마련이 요망됨.
- 지금의 대전환적인 국제질서의 변화는 트럼프 대통령이 그 진앙인 것처럼 보이며, 일정 수준 사실이기도 하나, 국제 정치의 기저에서 일어난 변화에 대한 대응이나 대처인 측면도 있다는 점을 염두에 두어야함.
  - 트럼프 대통령의 언어와 행동에 있어서 자주 나타나는 선동성, 격렬성 등의 표피를 헤치고 국가로서 미국의 실제 움직임을 식별해 내는 것이 중요함.
  - 최근 미 연방 하원의 캐나다 관세 반대 결의에 공화당 소속 일부 의원들의 이탈 투표, 미 연방 대법원의 상호 관세 위법 판결 등 트럼프에 대한 견제나 조정의 징후로 볼 수 있는 움직임도 유념할 필요가 있음.

## II. 트럼프는 자유무역 질서의 파괴자인가?

### □ 자유무역의 실패(미국의 입장에서)

- 트럼프 대통령이 자유무역 질서를 파괴하는 듯한 양상을 보이고 있지만 미국의 입장에서는 심각한 무역 불균형과 제조업의 붕괴는 자유무역의 실패로 규정될 수 있음.
  - 특히 제조업의 붕괴는 경제 구조를 취약하게 함은 물론 국가 안보도 위협할 수 있음.

### □ 변화의 실제 추동력은 leverage : 세계 각국들의 미국에 대한 의존

- 미국의 시장, 과학기술, 안보 분야 등 협력 필요성은 미국에게 강력한 leverage를 제공함.
- 무역 적자, 제조업 공동화를 완화하기 위해 자신이 가지고 있는 leverage를 사용하는 것은 미국 대통령으로서 마땅히 해야 할 일 일수 있음.
  - 그런데 트럼프는 그런 leverage를 제도적 절차를 무시하고 충동적으로 보이는 방식으로 사용하고 동맹들에 대해서도 가차 없이 휘두른다는 특성을 보임.  
(이런 면에서 트럼프는 “거래의 달인”이라기보다는 leverage를 철저하게 발굴해서 무자비하게 사용하는 a thick skinned person에 더 가깝다고 봄)

- 트럼프가 추구하는 정책들은 많은 부분 기저에 싸여온 문제들에 의해 추동된 것들이어서 트럼프의 시대가 끝나면 그의 정책들도 없어질 것이라는 기대는 합리적이지 않음.

### III. 트럼프는 동맹 체제를 무너뜨리고 있는가, 동맹을 버리고 있는가?

- 국제질서 대변혁의 주요 theater 가운데 하나는 미국의 세계적 동맹 체제에 기초한 세칭 Pax-America의 동요임.
  - 이런 현상의 기저 요인들은 ① 미국의 상대적 국력과 우위 저하 및 미국 국민들의 미국의 역할에 대한 피로감, ② 동맹 출범 시기에 비해 파트너들의 대폭적인 국력 신장, ③ 중국과 러시아의 공세적 대외정책 같은 것이라고 할 수 있음.
  - 여기에 트럼프 대통령 특유의 거래적 관계 방식, 국제정치에 있어서 가치라는 요소에 대한 경시, 미국의 행동을 제약하는 다자적 약속이나 구조에 대한 거부감 등이 더해짐.
- 그런데 동맹 영역에서의 변화는 미국의 주요 동맹 파트너들이 위치해 있는 유럽과 아시아 지역에서 서로 다른 뉘앙스로 나타나므로 지역별로 나누어 살펴볼 필요가 있음.

#### 1. 유럽(나토)

##### □ 트럼프 이전의 상황

- 동맹의 법적 기반인 북대서양조약은 말은 쌍무적인 상호방위이지만 미국이 방어 능력이 없는 유럽의 동맹 파트너들을 일방적으로 지원하는 형태로 시작됨.
- 그런데 나토는 소련이 붕괴하면서 유럽에서 더 이상 냉전 시대와 같은 이념적, 군사적 대립이 일어나지 않을 것 같은 상황이 도래했는데도 계속 살아남음.
  - 아울러 서유럽 회원 국가들의 경제가 높은 수준으로 발전하였는데도 핵심 전력을 미국에 의존하는 구조가 바뀌지 않음.
  - 이런 구조는 미국의 지속적인 시정 노력, 푸틴이 집권하면서 러시아로부터의 위협이 점증하는 상황에서도 크게 변화하지 않음.

- 그러던 중 2022년 러시아의 우크라이나 침공은 서유럽으로 하여금 러시아를 국경 넘어 유럽 안에 있는 existential threat으로 인식하게 함.

#### □ 트럼프의 생각

- 트럼프는 스스로 할 일을 다 하지 않는 다른 나라를 위해 돈을 쓰는 것을 극도로 싫어함.
  - 특히 서유럽 국가들이 자기들은 두둑한 사회보장 제도를 유지하면서 운택하게 살면서 안보적으로는 미국에 무임승차하는 것을 용납할 수 없다는 생각이 강함.
- 트럼프는 유럽의 안보 구도와 푸틴의 의도에 대해서도 서유럽과 매우 다른 생각을 가지고 있는 것으로 보임.
  - 트럼프는 러시아가 구소련 영역을 넘어 서유럽까지 석권하려는 욕심이 없다고 생각하며 따라서 러시아는 서유럽에 대해 existential threat가 아니라고 인식하는 것으로 보임.
  - 또한 푸틴이 러시아의 영향권이라고 할 수 있는 우크라이나를 먹겠다고 하면 먹는 것 아닌가라고 생각하는 것으로 보임.

#### □ 관찰

- 그럼에도 불구하고 트럼프는 최소한 당분간은 나토를 버릴 생각은 없는 것으로 보임.
  - 트럼프에게는 돈이 중요한데 유럽 회원국들도 자신들의 안보는 스스로 감당 하여야 한다는 의식이 크게 높아지고 있고, 실제로 국방비 증액에 박차를 가하고 있음.
- 그런데 서유럽의 군사태세 강화에 시간이 걸린다는 점과 안보를 스스로 감당한다는 것이 어디까지 감당하는 것을 의미하느냐의 문제가 있음.
  - 정보정찰 능력은 서유럽의 경제 규모와 과학기술 능력에 비추어 자급할 가능성이 높음.
- 따라서 중국에는 러시아 핵무기에 대한 대응 문제가 가장 큰 이슈가 될 수 있음.
  - 지금까지는 미국의 핵우산에 의존한다는 입장이며, 미국도 러시아의 핵무기에 대한 대응은 협력을 한다는 정책을 유지하고 있는 것으로 보임.

- 그러나 서유럽의 미국의 핵우산에 대한 신뢰가 크게 훼손되어 서유럽 스스로의 핵 능력에 대한 관심이 크게 높아지고 있으며, 이는 어쩌면 자연스러운 흐름이라고 할 수도 있음.
- 요컨대 트럼프의 나토 정책은 현재까지는 비록 매끄럽지는 않지만 동맹의 파괴라고 하기보다는 진화라고 보는 것이 현실에 더 가까운 것으로 보임.

## 2. 아시아

- 미국은 중국을 가장 중대한 안보 위협으로 인식하고 있으며, 따라서 아시아 지역의 동맹에 대한 인식과 정책도 유럽과는 많이 다름.
- 유럽에서는 러시아의 위협에 대해 유럽이 스스로 알아서 하라는 기조이지만 아시아에서는 중국의 위협에 대처하는데 있어서 미국의 강력한 역할과 동맹의 협력을 강조함.
  - 중국에 대한 deterrence by denial 전략, 제1도련선 방어 전략 등에서도 잘 나타남.
- 물론 아시아 지역 동맹에 대해서도 국방비 지출 증액 요구를 하고 있으나, 이 문제에 있어서도 유럽과는 뉘앙스가 다름.
- 요컨대 미국의 아시아 지역 동맹 정책은 큰 그림에서는 미국의 역할과 동맹 협력의 강화인 한편, 개별 동맹국의 안보적인 상황과 수요에 대해서는 트럼프식의 America First, 일방주의가 나타나기도 함.

## 3. 한미 동맹 관련

### □ 대중국 군사전략에 대한 기여 및 한미일 안보협력 문제

- 미국은 우리가 대 중국 군사적 전략에 보다 적극적으로 기여하고 동참하기를 원함.
  - 미국의 이런 요구는 한일, 한미일 3자간 안보협력 강화 문제와도 강하게 연계됨.
- 그러나 미국의 대 중국 군사전략에 대한 기여나 동참 문제에 대해서는 한미 간에 좁히기가 쉽지 않은 간격이 있으며, 일본의 경우와도 뉘앙스가 많이 다름.
  - 이는 역대 한국 정부의 정치적 정향 때문만은 아니며, 유형무형의 현실적 상황이 있음.

- 이러한 점은 미국도 알고 있다고 보나 그럼에도 불구하고 미국은 한국이 대 중국 군사 전략에 적극적으로 동참하기를 끈질기게 요구하고 있음.
  - 그런 요구는 미중 경쟁이 지속되는 한 트럼프 이후에도 계속될 것이라고 보는 것이 합리적일 것임.

#### □ 주한미군의 전략적 유연성 문제

- 미국이 주한미군의 임무나 역할 범위를 넓히려 하는 움직임은 꽤 오래전부터 있어 왔으나 트럼프 시대 들어 대만 문제를 포함한 미중 갈등과 경쟁이 고조되면서 이 문제가 더욱 부각되고 있음.
- 그러나 이 역시 중국의 위협에 대한 한미 간 인식 차이로 인해 의견이 좁혀지기 어려움.

#### □ 재래식 방어 한국군 주도 문제

- 미국은 북한의 재래식 위협에 대한 방어는 한국군이 1차적인 책임을 지라고 하고 있음.
- 그런데 재래식과 핵 대응의 구분은 모호한 점이 있음.
  - 북한의 위협에 대한 대응의 기본 개념이 한국의 재래식 능력과 미국의 핵무기 방어 능력의 통합인데(CNI) 두 가지 가운데 하나는 한국이 다른 하나는 미국이 주도한다는 것은 현실적으로 어려울 가능성이 있음을 유념할 필요가 있음.

### 4. 평가

- 트럼프의 동맹정책은 동맹의 파괴보다는 위협, 능력의 추이를 포함한 안보 환경의 변화에 따른 적응, 진화의 의미가 있음.
  - 트럼프의 언어가 때로는 지나치게 거친 면이 있지만 능력이 있음에도 불구하고 자신의 생존을 남에게 의존하는 것은 이치에 맞지 않고 지속 가능하지도 않은 일임.
  - 중국이 최대 안보 위협으로 대두되는 상황에서 동맹들에게 대 중국 군사전략에 보다 적극적으로 기여하라고 하는 것도 꼭 America First나 일방주의가 아니더라도 미국으로서는 타당하고 합리적인 요구일 수 있다고 봄.

- 이런 점에서 중국의 위협에 대한 대처와 관련된 문제가 한미동맹에 가할 수 있는 위협 문제도 각별히 유념할 필요가 있음.
  - 동맹의 목적이 위기 때 서로 돕는 것이라는 점에서 동맹인 미국이 중국과 싸우는 것에 대해 우리가 상관할 바가 아니라고 말한다면 미국은 동맹의 존재 이유를 의심할 수 있음.
  - 한미 간 입장 차이에 더하여 트럼프의 빈발하는 즉흥적인 행동과 낮은 예측 가능성으로 인하여 이 문제의 휘발성과 위험이 더 커졌다고 봐야 할 것임.
- 재래식, 핵무기 대응을 한미가 분담하는 교리가 현실적으로 어려움이 있다는 점도 한미 동맹 조정 과정에서 잘 유념해야 한다고 봄.
  - 우리 경우에도 유럽과 유사하게 한미동맹 진화의 마지막 퍼즐은 우리의 자체 핵능력이 될 수 있음.

#### IV. 우리의 대응 전략

##### □ cool headedness

- 지금 일어나고 있는 변화의 원인, 성격, 방향 등을 정치적, 이념적인 치우침이 없이 정확히 간파하고 우리의 선택지를 냉철하게 식별하고 선택해야 함.
  - 지금은 margin of error가 지극히 좁은 상황
- 동맹과 가치 연대가 약화된 소위 각자 도생 시대의 전략적 대안으로 자강(자주국방), 헤징, like-minded 국가들의 연대를 통한 자율적 공간 확보 같은 방안들이 자주 거론됨.
- 그러나 그런 대안들이 정말로 가능한 것인지, 그에 따르는 비용은 어떤 것인지, like-minded 국가들 사이의 연대라는 것이 실체가 있는 것인지, 실익이 있는 것인지도 냉철하게 따져 보아야 함.
  - 예를 들어 자주국방은 우리가 아무리 노력을 한다 해도 북한의 핵무기 위협에 대해 스스로 대응할 능력을 갖추지 못하면 계속 헛바퀴를 도는 일이 될 수 있음.

## □ balance : 중국 요소

- 대전환이라고 불리는 국제 질서 변화의 원인을 규명하고 대처 방안을 생각하는데 있어서 트럼프나 미국만을 질서의 교란 또는 변화 요인으로 규정하는 것은 적절치 않다고 봄.
  - 미국 못지않게 2차, 3차 연임을 거치면서 점점 스탈린식 정치 스타일로 나아가고 공세적인 외교를 펼치는 중국이 초래하는 국제 정치에 대한 부정적인 영향도 염두에 두는 균형 잡힌 접근이 요망됨(러시아의 중국에 대한 의존, 북·중·러 관계도 중대한 도전 요소).
  - 이 문제는 우리의 전략적 대안 가운데 하나로 거론되는 헤징 문제와도 깊이 연관됨.
  - 이와 관련하여 중국이 자신은 자유무역, rules-based international order 같은 질서의 수호자인 것처럼 보이게 하려는 움직임에 대해 주의하여야 함.

## □ leverage

- 대전환의 시대에 우리의 외교가 역점을 두어야 할 점과 관련하여 트럼프 2.0시대가 국제 사회에 각인시킨 것 가운데 하나가 외교에 있어서 leverage의 중요성이라고 생각함.
  - transactional한 접근은 트럼프의 trade mark처럼 여겨지지만 현실 국제 정치의 한 축인 것도 사실임.
- 그동안 우리는 한미동맹, 같은 가치를 추구하는 세력들과의 연대 같은 것을 기본 축으로 하는 협력, 협의 외교가 주를 이루었으나 이제는 동맹인 미국을 포함한 외교에 있어서 종합적 전략과 함께 효과적인 leverage를 가지고 임하는 역량을 기르는 것이 필요함.
  - 미국의 대중국 군사전략 기여 및 동참 요구, 주한미군의 전략적 유연성 문제에 대해 소극적 대응만으로 대처하는 것은 위험할 수 있으며, 우리의 전략적 목적을 달성하는데 필요한 유형무형의 leverage를 찾아내고 만들어 내야함.
  - 핵우산에 대해서도 미국의 선의에만 기대서는 안 되며, 미국이 그런 약속을 반드시 지키게 만들 수 있는 leverage가 필요함.
  - 우리 안보의 마지막 퍼즐이라고도 할 수 있는 자체 핵능력 보유 문제도 미국이 우리의 핵 능력 보유에 협조하는 방향으로 유도할 수 있는 유효한 leverage를 가지고 대미 외교에 임해야 할 것임.
  - 대 중국 관계와 관련해서도 치밀하고 종합적인 전략 없이 미국이 마땅치 않으니 중국을 바라보자는 생각은 더 큰 위험을 자초할 수 있음.

 M·E·M·O

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

