

솔라리움 프로젝트의 주요 내용과 함의

손한별(국방대학교 전략학부 교수)
이진기(국방부 미국정책과 대미정책기획 담당)

트럼프즘과 닉슨 독트린의 교차점: 미국 대외정책의 구조적 전환과 한국의 대응 전략

김종덕(대외경제정책연구원(KIEP) 무역통상안보실장)

솔라리움 프로젝트의 주요 내용과 함의



손한별(국방대학교 전략학부 교수)
이진기(국방부 미국정책과 대미정책기획 담당)

- 냉전 초기 미국의 전략방향을 설정한 솔라리움 프로젝트는 오늘날까지 전략기획의 이상적 모델로 평가됨.
- 솔라리움 프로젝트는 결과보다 과정에 중점이 있으며, 구조화된 토론과 다양한 전문가의 참여, 젊은 리더들의 학습 기회를 통해 집단지성과 전략적 합의를 도출하였음.
- 한국형 솔라리움 프로젝트는 민주주의적 설득력과 전략적 당위성을 확보하기 위해 필요하며, 국방대학교는 그 실행의 최적지로 기능할 수 있는 역량과 경험을 갖추고 있음.

‘솔라리움 프로젝트’의 재림(再臨)

트럼프(Donald Trump) 대통령의 두 번째 임기가 시작되고 얼마 지나지 않아 미국의 안보전문가 사이에서는 하나의 단어가 대두되었다. 특히, 미국의 안보전문가인 데이비드 맥스웰(David Maxwell)은 전략의 연속성, 적응성, 통합된 전문성 등의 장점을

설명하며, 아이젠하워 행정부 시기 “솔라리움 프로젝트 (Project Solarium)”의 부활을 주창하였다.¹⁾

솔라리움 프로젝트라는 단어가 강조된 것이 최근의 일은 아니다. 예를 들면, 지난 2019년에도

1) David Maxwell, "Project Solarium 2.0: Can Eisenhower's Cold War Strategy Work Today?" *19FortyFive*, <https://www.19fortyfive.com/2025/01/project-solarium-2-0-can-eisenhowers-cold-war-strategy-work-today/>. (검색일: 2025년 4월 1일)

국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)에 기반하여 만들어진 존 매케인(John McCain) 상원의원의 “사이버스페이스 솔라리움 위원회(Cyberspace Solarium Commission)”가 지금까지도 이어지고 있다.

미국에서 새로운 정부가 시작되는 무렵이면 어김없이 솔라리움 프로젝트라는 말이 반복적으로 나타난다. 솔라리움 프로젝트는 무엇이길래 미국의 새로운 정부가 들어서면 항상 등장하게 되는 것일까? 최근 한국의 저명한 교수 역시 방송 프로그램에서 솔라리움 프로젝트를 주장했지만 충분한 설명이 되지 않았다는 아쉬움이 남기도 하였다.

‘솔라리움 프로젝트라는 것이 정확하게 무엇이며, 어떠한 특징이 미국 사회에 솔라리움 프로젝트를 반복적으로 등장하게 만드는 것인가?’, ‘한국에 어떤 함의를 제공하는가?’에 대한 답이 필요하다.

‘솔라리움 프로젝트’란 무엇인가?

솔라리움 프로젝트는 미국의 제34대 대통령인 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)에 의해서 만들어진 국가안보전략 기획 방법이다. 전후 복구에 출범한 아이젠하워 정부는 이전의 트루먼(Harry S. Truman) 행정부가 소련의 행동을 변화시키기 위해 추진하였던 봉쇄전략(containment strategy)의 한계점을 인식하였고, 이를 대체할 수 있는 국가전략으로 자유화 정책(a policy of liberation) 혹은 억제(deterrence)로의 변화를 요구받았다. 트루먼 행정부의 봉쇄전략 수행을 위한 과도한 국방예산 지출이 하나의 이유였다. 예산의 문제는 아이젠하워 정부가 해결해야만 하는 문제였다.

이전의 봉쇄전략과 억제전략 사이에서 정책적 균형점을 고민하던 신임 대통령은 자신의 최측근인 덜레스(John F. Dulles) 국무장관을 백악관 옥상에 위치한 ‘일광욕실(Solarium)’로 초대했다. 봉쇄전략의 문제점과 자신의 새로운 국가전략 구상을 100분이 넘게 설명하였지만, 덜레스 국무장관은 대통령과의 긴 대화에도 봉쇄전략이 옳다는 자신의 생각을 굽히지 않았다. 이러한 상황을 경험한 아이젠하워 대통령은 새로운 국가전략의 창출에 대한 어려움을 느끼고, 덜레스 국무장관과 같이 의견이 다른 정부 내의

전략가들의 생각을 하나의 방향으로 응집시킬 필요를 인식하게 되었다.

아이젠하워 대통령은 덜레스에게 우선 실무위원회를 통해 솔라리움 프로젝트를 운영할 “두리틀 위원회(Doolittle Panel)”를 구성할 것을 명령하였다. 두리틀 위원회는 솔라리움 프로젝트의 참여자를 구성하고, 프로젝트를 이끄는 심판과 같은 역할을 하는 조직이었다.

이후 아이젠하워 대통령은 두리틀 위원회에 영민하고 젊은(bright and young) 전략가들로 구성된 세 개의 프로젝트팀을 구성할 것을 지시했다. A팀은 장기적인 관점에서 미국의 경제 및 군사력을 구축하고 소련의 내부적인 취약성을 이용하는, 개선된 형태의 ‘봉쇄전략’을 발전시킬 것을 제기했다. B팀에게는 소련이 구축한 지정학적 구역에 레드라인을 긋고, 선을 넘는 경우 핵공격을 포함한 대규모 보복과 전쟁을 촉발할 것이라는 점을 알리는 ‘억제전략’을 개발하라고 지시했다. C팀에게는 일반적인 전쟁이 아니라 은밀한 행동, 심리전, 경제전과 같은 다양한 수단을 통해서 소련을 약화시키고 자유세계를 고무하는 ‘롤백 전략’ 혹은 ‘자유화 정책’을 구상하라는 지시를 내렸다. 소련이 핵무기로 미국을 위협하기 전에 소련의 핵능력을 파괴하는 ‘예방전쟁’을 구상했던 네 번째 팀도 있었지만, 이들은 곧 배제되었다.

프로젝트의 구성원들은 1953년 6월 8일부터 7월 16일까지 국가전쟁대학(National War College)에 모여서 본격적으로 국가안보전략을 만들기 시작하였다. 오전 8시부터 자정까지 식사시간을 제외하고 각자의 국가안보전략을 구상하는데 전력을 다하였다. 또한, 각자가 만든 목표, 방법, 수단을 팀 내부 혹은 다른 팀과 치열하게 의견을 교환하고 논의하였다. 비판을 위한 비판도 서슴지 않는 “악마의 변호사(devil’s advocate)” 제도도 운영하면서 자신들의 전략이 가진 장단점, 대안들을 반복적으로 충돌시켰다. 이 과정을 통해서 다른 팀들의 생각을 이해하고 분석하며 대안을 찾아가는 경험을 반복하고, 내부의 의견을 결집할 수 태도를 가질 수 있게 되었다. 결과적으로 억제와 봉쇄의 절충 안이 최종적인 국가안보전략으로 채택되고, 훗날 “뉴룩정책(New Look Policy)”이라고 불리는 NSC-162/2에 반영되었다.

솔라리움 프로젝트의 특징과 평가

솔라리움 프로젝트를 통해서 아이젠하워 대통령이 추구했던 목표는 완전한 새로운 국가안보전략의 창출이 아니었다. 오히려 기존 전략들의 다양한 관점을 다수의 전략가들이 공유하고, 비판하고, 설득하는 과정을 통해서 내부의 의견을 하나로 모으는 것을 추구하였다. 세 개의 팀이 각자의 의견을 발표한 뒤에 아이젠하워 대통령은 45분간의 즉석연설을 통해 솔라리움 프로젝트의 결과물을 칭찬했다. 대통령은 각 팀의 전략대안이 가지고 있는 차이점보다는 유사점이 더 중요하며, 각 팀의 전략대안이 큰 틀에서 하나의 정책 계획으로 융합되기 원한다고 강조했다.

솔라리움 프로젝트는 국가안보전략의 창출을 위한 가장 이상적인 방법으로 평가되지만, 모든 행정부가 솔라리움 프로젝트의 길을 따라간 것은 아니었다. 트루먼 행정부는 냉전 초기 국가안보전략 작성에 있어 조지 케난(George F. Kennan)이나 폴 니츠(Paul Nitze) 같은 개인의 통찰력에 바탕을 두었다. 케네디(John F. Kennedy) 행정부나 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부의 경우에는 엄격한 전략기획의 과정을 거치지 않고 대통령의 리더십에 기반으로 한 민첩한 의사결정을 선호했다. 닉슨(Richard Nixon) 행정부의 경우에는 키신저(Henry A. Kissinger) 국가안보보좌관과 백악관 중심의 국가안보전략 설계에 집중했다. 대부분의 미국의 역대 행정부는 탁월한 개인의 능력에 의존하여 국가전략을 만든 것이다.

반면, 아이젠하워 행정부의 솔라리움 프로젝트는 구성원 의견에 대한 다양성을 존중하고, 국가안보전략의 창출과 대안 선택과정에서 내부 정치적 합의가 이루어졌다는 점에서, 현재까지 국가안보전략 수립의 이상적인 모델로 손꼽힌다. 최근의 솔라리움 프로젝트가 재조명되는 이유는 외부적으로는 미·중 경쟁이 과거 미소 냉전과 유사하게 강대국 간 패권경쟁의 형태를 띠는 것도 있겠지만, 내부적으로는 독단적인 의사결정 체제를 추구하는 트럼프 대통령의 행동에 대한 반작용이라는 분석도 존재한다. 민주국가에서는 전략적 수준의 대안 탐색을 위해 다양한 의견을 취합하는 과정이 결과보다 더 중요하기 때문이다.

한국에 주는 함의

솔라리움 프로젝트가 새로운 전략대안을 창출하는 기획의 대명사로 역사 속에 자리잡은 것은 프로젝트의 지향점 때문이었다. 이 프로젝트는 완전하게 새로운 국가전략을 만드는 것을 목표로 하지 않았다. 솔라리움 프로젝트가 존재하기 이전에도 국가를 운영하고자 하는 전략가들은 전략대안을 구상해왔을 것이지만, 솔라리움 프로젝트는 많은 전략대안 중에 어떤 전략대안을 국가안보전략으로 '선택'할 것인지를 판단하기 위해 방법론을 제시한다. 우선 구성원들에게 다양한 전략대안을 '설득'하는 과정을 통해서 구성원들의 서로 다른 의견을 수렴하고 하나의 대안으로 취합한다. 전략대안의 구상과 논의를 통해 솔라리움 프로젝트는 궁극적으로 전략환경에 부합하는 최적화된 국가안보전략을 창출할 수 있게 된다.

솔라리움 프로젝트가 역사 속에 지속적으로 등장하는 이유는 결과보다는 결과를 만들어가는 과정의 중요성을 인식하기 때문이다. 오늘날 우리는 역사상 그 어느 때보다 다양한 정보에 대한 접근이 가능한 시대를 살고 있다. 하지만 넘쳐나는 정보들은 역설적으로 소통의 강화가 아닌 소통의 부재를 야기한다. 적극적인 대화나 타협이 사라진 상황에서 개인과 집단은 객관적인 사실을 받아들이지 못하고, 내부의 간주관성이나 신념화된 개인의 판단만을 절대적인 진실이라고 받아들인다. 소통하는 과정 자체를 거부한다는 것이다. 이러한 환경은 소통의 과정을 중요시하는 솔라리움 프로젝트가 왜 필요한지를 설명해준다.

따라서 솔라리움 프로젝트의 함의는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 국가안보전략을 창출하기 위한 제도화된 혹은 규칙이 존재하는 대화의 장을 제공하였다. 둘째, 당시 미국의 뛰어난 전문가들을 동일한 공간에 위치시켜 논쟁의 기회를 제공했다. 이는 참여자들의 상호작용을 일으켜 한정된 시간을 극복할 수 있었다. 셋째, 두리틀 위원회라는 심판관을 통해 토론의 방향성을 제공하고 효과적인 토론의 진행을 유도했다. 두리틀 위원회가 없었다면, 최고의 전문성을 인정받은 이들의 의견은 평행선만을 달리다가 해당 시간 내에 최종상태를 구상해내지 못했을 것이다.

한 가지 덧붙이자면, 솔라리움 프로젝트에는 젊고 영민한 현역 대령들이 참석하여 전략을 만들어가는 과정을 학습하였다. 젊고 경험이 많지 않은 군인들이

조지 케난과 같은 완성형 전략가들의 철학을 뛰어넘는 의견을 제시하는 것은 어려웠을 것이다. 하지만 이들은 솔라리움 프로젝트의 모든 과정을 관찰하고 학습함으로써 미래의 국가안보전략을 재창출할 수 있는 교육의 기회를 제공받을 수 있었다.

한국형 솔라리움 프로젝트

이제 대한민국은 다시 새로운 출발점에 서게 될 것이다. 국민의 선택을 받은 정치지도자들은 새로운 국가안보전략을 국민에게 설명하고 청사진을 제시할 것이다. 민주주의의 특성상 더 많은 표를 얻은 정치지도자의 의견이 새로운 국가안보전략에 지배적으로 반영될 것이다. 하지만 앞서 말한 것처럼 민주주의는 결과보다는 과정을 통해 당위성을 확보할 수 있다. 한국의 새로운 정부는 새로운 국가안보전략을 창출하는 과정에서부터 설득력이 있어야 한다. 그래야 민주주의적 당위성도 강력하게 보장받을 수 있게 될 것이다.

따라서 지금이야말로 대한민국에 솔라리움 프로젝트가 절대적으로 필요한 시기이다. 한국형 솔라리움 프로젝트를 구성하기 위해서 민의의 전당인 국회를 활용하거나 수많은 지적 자산이 축적된 우수한 대학교를 활용하는 방법도 있다. 하지만 국가안보전략이라는 최종 산물의 특수성과 이를 만들어가는 과정에 필요한 인력의 전문성을 고려한다면 국방대학교가 최적의 기관이 될 수 있다. 국방대학교는 오랫동안 수행해온 정치-군사 게임(Pol-Mil Game)을 통해 전략대안을 창출하는 노하우를 축적하고 있으며, 전문지식과 경험을 보유하여 두리틀 위원회 역할이 가능한 교수진도 갖추고 있다. 솔라리움 프로젝트의 원형도 미국 국방대학교의 전신인 국가전쟁대학에서 시작되었다는 점에서, 국방대학교가 한국형 솔라리움 프로젝트를 시작할 수 있는 최적의 장소라고 할 수 있다.

하지만 무엇보다 국가안보를 이끌어 나갈 지도자들은 솔라리움 프로젝트가 정확하게 무엇이고, 지금 우리에게 왜 필요한 것이며, 어떻게 운영하는 것인지를 이해하는 것이 필수적이다. 한국형 솔라리움 프로젝트를 통해서 그 모든 과정과 결과가 이전의 어떤 정부의 국가안보전략보다 합리적이고 설득력 있는 새로운 대한민국의 국가안보전략이 완성되길 기대한다.

손한별 교수는 국방대학교 전략학부 교수로 재직 중이며, 안보문제연구소 연구기획실장과 핵WMD대응연구센터장을 겸직하고 있다. 전략기획론, 전쟁론, 핵전략 과목을 강의하고 있으며, 제3차 핵시대, 한국의 국방전략, 한미 CNI, 전략적 동시성 등을 주제로 연구하고 있다.(hanbsohn@korea.kr)

이진기 중령은 대한민국 공군 전투 조종사이며, 국방부 국제정책관실 미국정책과에서 대미정책기획 담당으로 재직 중이다. 국방대학교 군사전략학과에서 박사학위를 취득하였다. 전략기획, 전쟁계획, 억제전략, 냉전 등을 주제로 연구하고 있다.(cadet4sky@gmail.com)

솔라리움 프로젝트의 주요 내용과 함의

손한별(국방대학교 전략학부 교수)

이진기(국방부 미국정책과 대미정책기획 담당)

트럼프즘과 닉슨 독트린의 교차점: 미국 대외정책의 구조적 전환과 한국의 대응 전략

김종덕(대외경제정책연구원(KIEP) 무역통상안보실장)

트럼프즘과 닉슨 독트린의 교차점: 미국 대외정책의 구조적 전환과 한국의 대응 전략



김종덕(대외경제정책연구원(KIEP) 무역통상안보실장)

- 1960년대 닉슨 독트린의 '역할축소 (retrenchment)' 정책에 대한 한국정부의 대응은 현 트럼프 행정부의 미국우선주의·고립주의 대응에 시사점 제공
- 연이은 글로벌 위기 상황 하에서 트럼프 대통령은 '안보'라는 개념을 중심으로 미국 대외정책 기조 변화를 추구
- 1960년대 한국은 '안보'의 관점에서 경제 정책 전환은 위기 극복과 장기 한국 경제 발전방향에 영향

트럼프 대통령의 정책적 성향은 '트럼프즘'이라는 용어로 통칭되는데, '미국우선주의', '고립주의', '대중주의', '산업 중심의 보호무역주의' 등을 내포한다. 트럼프즘에 나타난 미국 중심주의와 고립주의적 경향은 트럼프 대통령에서 처음 나타난 것은 아니다. 이에, 본고는 2016년 이후 미국의 대외정책 변화와 고립주의적 경향이 한국에 미친 영향을, 1960년대 후반 '닉슨 독트린'에서 드러난 미국의 '역할축소(retrenchment)' 당시 한국 경제와 무역정책의 전환에 미쳤던 영향을 비교하여 논의하고자 한다. 검토의 배경은 다음과 같다.

한국전쟁 이후 대한민국 경제발전의 초창기라 할 수 있는 1960~70년대는 경제정책의 특징은 수출 주도의 성장정책과 중화학 공업의 육성이었다. 두 정책 모두 당시 기준의 보편적인 경제학적 합의에 위배되는 정책이었다. 특히 중화학 공업 육성 정책은 안보와 연계된 시대적 환경에 따른 불가피한 선택이었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 당시의 의사결정이 향후 약 50년 간 한국의 경제발전에 근간이 되었다는 점, 더 나아가 현재 국제 질서 속에서 한국 경제가 처한 현실이 당시와 유사한 점이 있다는 점에서 현재 우리가

취해야 할 정책 방향에 대한 시사점을 찾아볼 수 있으리라 기대되기 때문이다.

본 고의 구성은 다음과 같다. 1절에서는 현재 트럼프 2기 트럼프 행정부의 대외정책 동향의 특징을 설명한다. 이어 2절에서는 니스 독트린의 배경과 당시 한국 정부의 대응에 대해 논의한다. 마지막 3절은 앞의 논의를 바탕으로 시사점을 도출한다.

1. 트럼프와 트럼프즘: 미국 대외정책 기조 변화

먼저 최근의 국제정세를 살펴보자. 트럼프 미국 대통령의 등장은 전통적인 동맹 관계와 다자주의 질서에 기반했던 미국 대외정책의 큰 전환을 예고했다. ‘미국 우선주의(America First)’를 표방하며 미국 중심의 보호무역주의 강화, 동맹국에 대한 방위비 분담 증액 요구, 파리기후협 탈퇴 등의 일방주의적 행보는 세계적인 주목을 받아왔다. 트럼프 1기 행정부 당시 대부분의 중국산 수입상품(약 5,000억 달러 규모)에 대해 전면적으로 고율의 관세 부과하면서 전세계적인 ‘탈동조화(decoupling)’ 또는 ‘탈중국’ 논란을 일으켰다. 현 트럼프 2기 행정부는 한걸음 더 나아가 전세계 모든 무역 상대국에 전면적인 관세 부과를 추진하면서 세계 경제 위축 전망을 부추기고 있다.

미국의 대외경제정책 방향이 자국 중심주의와 고립주의 성향으로 선회한 것은 2008년 금융위기 전후로 본다. 수면아래 감추어져 있던 미국 경제의 내재적인 문제가 금융위기를 계기로 표면화된 것이다. 글로벌 금융위기로 미국 경제는 상당한 충격을 받았는데, 이후 경기 회복이 더뎠을 뿐만 아니라 경제적 고통이 소득 계층에 따라 불균등하게 진행되면서 대외개방정책에 노출도가 높은 산업의 취약계층을 중심으로 불만이 커지게 된다. 2012년 유럽 재정위기가 발발하고, 세계 경제가 완전히 회복되기도 전에 코로나 위기가 시작되면서, 소득불평등, 정부부채, 인플레이션 등의 문제가 눈에 띄게 부각되었고, 궁극적으로 대외정책방향에도 변화가 나타났다. 이어지는 경제적 위기를 극복하기 위해 대규모 경기 부양책을 시행하였는데, 이로써 미국의 재정이 크게 악화되기 시작하였다. IMF에 자료에 따르면 GDP 대비 미국의 정부부채 규모가 2010년을 전후로 100%를 넘게 되었으며, 2025년도 1분기를 기준으로 약 120%에 달하고 있다. 설상가상으로, 코로나 상황 하에서 정부

재정지출의 증가는 공급측 충격과 맞물려 인플레이션을 발생시켰다. 2022년 급격한 물가 상승은 연준의 이자율 상승으로 이어졌고, 이는 달러화 상승에 힘을 더하게 되었다.

장기화 되는 회복의 지연은 각국을 자국 중심주의와 보호무역주의로 이끌었고, 미국도 예외는 아니었다. 특히, 2016년 당선된 트럼프 대통령은 규범 중심의 통상질서에서 벗어나 적극적인 관세 인상정책을 추진하기 시작했다. 그리고, 관세 정책의 주요한 근거로 ‘안보’ 예외를 내세웠다. 2024년 다시 한번 대통령에 당선된 트럼프는 2기 시작과 함께 미국 제조업의 부흥과 대외불균형 축소 등을 이유로 미국의 주요 무역 상대국에 대해 관세 부과 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 역시 안보를 주요 근거로 한다. 2025년 4월 2일 미국의 트럼프 대통령은 미국의 대외부문 무역수지 적자가 미국의 안보에 위협이 된다고 위기상황을 선언하고, 국제긴급경제권한법(IEEPA)을 근거로 대부분의 무역상대국에 10%~50%에 달하는 관세를 부과하는 ‘상호관세(reciprocal tariff)’ 조치를 시행한다.¹⁾ 여기에는 EU, 일본, 호주, 영국, 한국 등 전통적인 우방국으로 인식되는 국가를 포함하고 있다. 무역이라는 것은 시장질서에 대한 신뢰를 기반으로 하고 있는 것이라는 점에서 대외부문 적자를 근거로 우방국을 포함하여 국가 안보 위기를 선포하고 것은 다소 놀라운 일이 아닐 수 없다. 통상정책을 넘어 트럼프 대통령은 EU, 일본, 한국 등에 대해 방위 분담에 대한 압박을 강화하고, 미국의 군사적 지원에 대한 경제적 보상에 대해 숨김없이 의견을 표출해 왔다.

미국이 경제적으로 크게 노출되어 있는 우방국에까지 불확실성 높은 대외정책을 수행하면서 상호관세 발표 이후 결국 미국 경제에 대한 시장의 불안감이 커졌고, 미국의 국채금리가 상승하면서 금융시장 변동성 확대가 리스크 요인으로 작용하고 있다. 우려스러운 것은 단기적인 금융시장의 변동성의 확대라기 보다는 미국에 대한 우방국의 신뢰가 훼손되면서 각국은 자국 중심의 정책을 강화하는 동시에 미국 이외의 국가 간의 연대에 대한 장기 전략을 구체화하고 있다는 점이다.

한국의 고민도 깊어지고 있다. 트럼프 1기에 이어 2기 행정부에서도 철강·알루미늄에 대해 안보를 근거로 한 232조 조치 관세 부과 등을 이어가고 있다. 양국에 상호

1) 김종덕, 2025. “트럼프 상호관세 도출식(formula)의 평가와 시사점.” KIEP 오늘의 세계경제, 25-15.

이익인 것으로 평가 받는 양자간 협정인 한미 FTA 역시 위협의 대상으로 언급되어 왔다. 방위비 분담금 증액을 지속적으로 언급하면서, 동맹의 경제적 가치 인식에 대한 우려도 지속되어왔다. 바이든 행정부의 정책인 인플레이션 감축법(IRA), 반도체 과학법(CHIPS Act) 혜택의 취소를 언급하면서 기업의 투자 불확실성을 높이고 있다.

2. 닉슨 독트린과 한국 경제의 구조적 변혁

이제 1960년대 후반 ‘닉슨 독트린’에서 드러난 미국의 ‘역할 축소(retrenchment)’ 당시로 돌아가 현재의 상황과 비교해 보자. 당시 최빈개도국이었던 한국은 경제개발 5개년 계획을 시작한다. 1962년 추진된 수출주도 정책은 성장을 위해 의도된 정책이라기보다는 투자 여력이 부족한 국내 경제를 고려하여 일종의 부족한 외화를 보충하려는 다각적 노력의 일환이었다. 하지만, 추진 2년차인 1963년 수출이 큰 폭으로 증가하면서 큰 방향의 정책줄기로 자리매김하게 된다.²⁾ 당시 한국은 미국의 군사적 보호와 경제적 원조에 의존하면서 경공업 위주의 발전을 시도하였으며, 수출 주력 품목도 석탄, 철광석 등 원자재 위주에서 의류, 가발 등으로 변화가 나타났다. 당시 한국은 미국으로부터의 경제적 원조와 군사적 지원에 크게 의존하는 상황이었으며, 60년대 수출도 전체 수출에서 미국이 차지하는 비중도 약 50%에 육박하였다.³⁾

다만, 한국은 60년대 중후반 미국을 중심으로 세계적인 정치·경제적 변화의 흐름에 영향을 받게되면서 중요한 선택의 기로에 놓이게 된다. 세계 제2차 대전 이후 미국은 압도적인 경제적 지위를 유지하였는데, 60년대 초 존슨 대통령은 미국의 경제적 자신감을 바탕으로 사회보장 프로그램에 대한 지출을 늘린다. 대표적으로 미국 내 빈곤해소를 위한 ‘위대한 사회(Great Society)’ 프로그램에 대한 재정지출이 그것이다. 하지만, 50년대 중후반 이후 참전 중이던 베트남전이 진전없이 장기화되어 미국의 재정상황이 악화되면서 소위 ‘총과 버터(guns and butter)’의 딜레마에 빠지게 된다. 더 나아가, 전쟁 비용과 확장적 재정 정책은 국내 수요를 과도하게 자극하면서 국제수지가 악화되는 동시에

인플레이션 압력이 발생하였다. 전후 복구 이후 유럽과 일본 경제가 성장하면서 세계 경제는 구조적인 변화도 경험하게 된다. 대표적으로 안정적인 달러화 가치 유지가 어려워졌다. 1944년 확립된 브레튼우즈 체제 하에서 미국 달러는 금에 고정된 유일한 기축통화였는데, 미국의 지속적인 경상수지 적자로 해외에 달러가 과잉 공급되면서, 미국이 보유한 금 준비량에 비해 달러 발행량이 지나치게 많아졌고, 1960년대 후반에는 이러한 달러-금 태환 약속이 지켜지기 어려워 것이라 전망이 커지고 있었다. 가중되는 경제적 어려움 속에서 대통령에 당선된 닉슨은 상황 타개를 위한 정책을 도입한다. 그 중 하나가 닉슨 행정부의 1969년 ‘닉슨 독트린’이다.⁴⁾ 미국의 전쟁으로 인한 부담을 줄이기 위하여 아시아 지역에서의 군사적 개입 축소 및 동맹국의 자주국방 강화를 주요 내용으로 하는 새로운 대외정책 기조를 천명한 것이다. 닉슨 독트린은 한국에게 주한미군 일부 철수 가능성, 군사 및 경제 원조 감소라는 직접적인 안보 및 경제적 도전으로 다가왔다.

당시 한국 정부는 미국의 정책 변화로 인해 큰 고민에 빠지게 된다. 미국의 정책 변화로 인해 경제 뿐만 아니라 국방에서도 대응책을 마련해야 했다. 특히 국방 분야에서의 불안감은 산업정책에도 영향을 주게 된다. 당시 정부는 미국의 정책 기조 변화에 따라 크게 세 가지 정도의 변화를 유도하였다. 첫째, 안보 이슈가 강조되면서 방위산업 육성을 시작하였다.⁵⁾ 당시 주한미군 감축 가능성은 심각한 안보 불안을 야기했는데, 이에 박정희 정부는 ‘자주국방’을 국정 최우선 과제로 설정하고, 방위산업 육성에 박차를 가했다. 둘째, 기존의 경공업 위주의 정책에서 철강과 중화학 공업 등을 국가 기간산업으로 적극적으로 육성하게 된다.⁶⁾ 자주국방 역량 강화와 산업구조 고도화를 목표로 철강, 조선, 기계, 석유화학 등 중화학공업 육성 정책이 강력하게 추진되었다. 다만, 최빈개도국 수준의 경제에서 중화학 공업으로의 급격한 전환이 효율적이었는가는 상당기간 논란으로 남게 된다. 셋째, 수출 시장 다변화를 모색하였다. 대미

2) 한국경제 60년사, III: 대외경제, 2010.

3) 국가통계포털. (국가별 수출액 수입액. <https://kosis.kr/index/index.do>)

4) 다른 하나는 1971년 브레튼 우즈 체제를 포기하는 불태환 정책과 변동환율제의 도입이다.

5) Ford, L., and Z. Cooper. 2021. "America's Alliances After Trump: Lessons from the Summer of '69." *Texas National Security Review*, Vol 4, Iss 2.

6) Lane, N. 2024. "Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea". SocArXiv, College Park, MD, <https://doi.org/10.31235/osf.io/6tqax>

의존도를 줄이고 안정적인 경제 성장을 위해 유럽, 중동 등 새로운 수출 시장 개척 노력이 시작되었다. 60년대 말 50%에 육박하던 미국 수출 비중이 1975년 30% 수준으로 낮아지게 된다. 미국의 대한 경제 원조가 점차 축소되면서, 한국은 경제 자립의 필요성을 절감하게 되고, 수출주도형 경제 개발 전략을 더욱 가속화하고, 외자 유치 및 기술 도입 노력을 강화하는 계기가 되었다는 점도 지적할 필요가 있다.

3. 평가와 시사점

60년대 한국의 경제정책과 무역정책은 시장경제 중심의 교과서적인 가르침에서 벗어나 세계 경제 상황의 변화에 대응하기 위해 안보의 관점에서 정책적 전환을 이룬다. 시장 중심의 정책이 아니다 보니 1970년대 중화학 공업 중심의 육성 정책은 경제적 성과에 대한 논란이 지속되었다. 단기적으로 과잉 투자 및 비효율성 문제 지적이 많았다. 다만, 세계적으로 산업정책에 대한 관심이 커지면서 경제적 효과에 대한 연구가 증가하고 있고, 그 중 70년대 한국의 산업정책에 대한 연구는 당시의 정책이 장기적으로 한국 경제의 생산성을 향상시키고 산업 기반을 확충하는 데 기여한 것으로 평가 하고 있다.⁷⁾

60년대와 현재의 경험을 통해 경제통상 이슈와 국방의 이슈가 깊이 연계되어 있다는 것은 반드시 짚고 넘어가야 할 부분이며, 국제 정세 변화에 따라 분야 상호 간의 이해를 높이는 것은 중요하다. 과거와 현재의 중첩되는 경험을 바탕으로 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제와 안보 간의 상호작용에 대한 이해를 바탕으로 포괄적인 전략 수립이 필요하다. 60년대와 현재에 이르기까지 변함없이 안보와 경제 그리고 기술은 상호 간 서로의 핵심 요소라는 점에 대한 인식은 중요하다. 핵심 소재·부품·장비의 안정적 확보, 글로벌 공급망 리스크 관리, 에너지·자원 안보, 공급망 생태계 속에서 핵심 물품과 기술에 대한 자체 생산 역량 강화는 중요한 정책적 목표로 다가온다. 둘째, 다중 용도 핵심·원천 기술 경쟁력 확보 및 산업 고도화가 필요하다. 60년대 중화학 공업의 육성이 가져다 준 경제적 결과에 대한 시사점을 잘 생각해 볼

필요가 있다. 미래 핵심 산업 분야로의 전환을 빠르게 이루고, 이를 바탕으로 글로벌 시장을 선도할 수 있는 경쟁력을 갖추는 것이 중요하다. 또한, 조선 분야에서 트럼프 행정부가 한국과의 협력을 언급한 것과 같이 동맹과 우방의 안보적 가치는 경제적인 이해와 연계되어 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 셋째, 공급 다변화 뿐만 아니라 수요 다변화도 추구해야 한다. 상호 의존성의 무기화가 심화되는 상황에서 특정 국가에 대한 과도한 의존도는 외부 충격에 취약성을 드러낸다. 경제적인 면에서 뿐만 아니라 심리적, 정치적 측면에서도 그러하다. 넷째, 능동적 통상 외교 및 다자협력 체제 활용 강화가 필요하다. 한국과 같은 미들파워 국가는 미국의 정책 변화에 수동적으로 대응하기보다는, 우리의 국익을 관철하기 위한 능동적이고 다층적인 통상 외교를 전개해야 한다. 한국의 60년대와 달라진 점이 있다는 세계 질서 내에서의 상대적 위상이다. CPTPP(포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정) 등 기존에 참여하지 않고 있던 경제협력체에 적극 참여하고, 국제 규범 형성 과정에서 우리의 목소리를 높여야 한다. 다자무역체제의 기능 회복 노력에도 동참해야 한다. 마지막으로, 한미동맹의 전략적 발전 및 관리가 필요하다. 한미동맹은 여전히 한국의 안보와 경제에 중요한 축이다. 군사동맹을 넘어 경제, 기술, 가치 동맹으로 발전시켜 나가야 한다. 동맹 관계에서도 상호주의 원칙에 입각하여 국익을 균형 있게 추구하고, 미국의 정책 변화에 대한 면밀한 분석과 예측을 통해 선제적으로 대응 전략을 마련해야 한다.

김종덕은 미시건 주립대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였으며, 현재 대외경제정책연구원(KIEP) 무역통상안보실장으로 재직 중이다. 연구 및 관심 분야는 무역정책, 서비스 무역, 혁신과 무역 등이다. 대표 저술로 “해외직접투자가 기업의 지식재산권 확보와 성과에 미치는 영향” (공저, 대외경제정책연구원, 2024), “2024 미국대선: 미국 통상정책의 경제적 영향 분석” (공저, 대외경제정책연구원, 2024) 등이 있다. (jongduk.kim@kiep.go.kr)

 **국방대학교
국가안전보장문제연구소**

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.

7) Choi, J and A. A. Levchenko, 2025, "The long-term effects of industrial policy," *Journal of Monetary Policy*, Vol. 152.