

## 제 52 회

# 한반도 미래비전과 동북아 평화구축 전문가 정책포럼

**글로벌 위기의 시대, 이재명 정부의 외교 좌표**



한반도미래전략연구원  
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

## 목 차

포럼 일정 및 참석자 명단.....	3
발표문.....	4
지정 토론자 토론문.....	26
참석자 프로필.....	50

## 포럼일정 및 참석자 명단

2:30-2:50 환영 다과회

2:50-3:00 환영사 (서인택 회장, GPF Korea)

3:00-6:15 주제: 글로벌 위기의 시대, 이재명 정부의 외교 좌표

발표자: 조성렬 박사 (경남대 초빙교수/전 오사카 총영사)

기획 진행. 사회: 곽태환 박사 (한반도미래전략연구원 이사장/전 통일연구원 원장)

지정 토론자 (가나다 순)

1. 김영준 박사 (국방대 교수)
2. 이상수 박사 (제주 평화연구소 초빙연구위원)
3. 임을출 박사 (경남대 극동문제연구소 교수)
4. 장철운 박사 (통일연구원 연구위원)
5. 정재홍 박사 (세종연구소 연구위원)
6. 홍현익 박사 (전 국립외교원 원장/세종연구소 명예연구위원)

GPF Korea 참석자: 서인택 회장, 기성훈 팀장

6:30-8:30 참석자 만찬

## **글로벌 위기의 시대, 이재명 정부의 외교 좌표**

조 성 렬 박사

(경남대 초빙교수, 전 오사카 총영사)

### 목차

- I. 글로벌 위기의 시대, 한국외교의 과제
- II. 미·중 전략 경쟁과 한국에 미치는 파급영향
- III. 한국외교의 새로운 패러다임: 자기주도외교
- IV. 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교와 외교 전략
- V. 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교와 대북정책의 방향

### I. 글로벌 위기의 시대, 한국외교의 과제

오늘날 국제정세는 불확실성과 불안정성이 증폭되는 이른바 ‘위기의 시대’라고 규정할 수 있다. 이탈리아 사상가 안토니오 그람시는 “기존 질서가 무너지고 아직 신질서가 만들어지지 않은 과도기의 혼란”을 위기라 정의한 바 있는데,<sup>1</sup> 현재의 세계질서는 이 개념과 정확히 부합한다. 각국은 기존 체제가 제공하던 안정과 예측 가능성을 상실한 채, 새로운 질서를 모색해야 하는 중대한 기로에 서 있다. 한국 역시 이러한 구조적 전환의 소용돌이 속에서 외교적 좌표를 재설정해야 하는 상황에 직면하고 있다.

경제 질서의 측면에서는 신자유주의 체제의 한계가 노정되고 있다. 미국은 보호무역주의와 공급망 재편을 본격화하며 글로벌 가치사슬의 탈동조화를 주도하고 있으며, 이는 한국과 같은 수출 의존도가 높은 국가에 직접적 파급효과를 미치고 있다. 2008년 미국발 금융위기와 코로나19 팬데믹을 거치며 자유무역의 이점은 점차 축소되었고, WTO·IMF·세계은행 등 기존 국제경제기구마저 신뢰성에 타격을 받고 있다. 여기에 중국과 사우디아라비아의 통화스와프 체결, 석유거래에서 위안화 결제의 확대 등은 달러 중심 체제에 구조적 도전을 제기하고 있다.

안보 질서 또한 균열이 심화되고 있다. 국제연합(UN)과 유럽안보협력기구(OSCE)가 제 기능을 상실하는 가운데, 쿼드(Quad), 오키우스(AUKUS) 등 소다자 안보협력체가 빠르게 부상하고 있다. 미국의 이라크·아프가니스탄 침공, 러시아의 우크라이나 전쟁, 중국의 대만 위협은 강대국 스스로가 안보 불안을 증폭시키는 역설적 현실을 보여준다. 결국 국제안보는 단일 체제의 틀 안에서 관리되던 시대를 벗어나, 다극적 균형과 복수의 협력체가 경쟁하는 과도기를 맞이하고 있다.

<sup>1</sup> 안토니오 그람시, 『옥중수고(Prison Notebooks)』, 김성구 옮김, 갈무리, 2011, p. 235.

이 같은 세계적 불확실성 속에서 미·중 간의 전략경쟁이 격화되고 있다. 특히 한반도 정세는 글로벌 위기와 미·중 전략경쟁의 영향을 직접적으로 받고 있다. 설상가상으로 북한은 핵보유국 지위를 자처하며 ‘적대적 두 국가관계’를 주장하는 등 정세 불안정을 가중시키고 있다. 한국 외교는 글로벌 차원의 다극체제 전환과 미·중 전략경쟁이라는 구조적 도전, 그리고 북한 핵 문제라는 직접적 안보 위협을 동시에 관리해야 하는 복합적 과제 속에 놓여 있는 것이다.

## II. 미·중 전략경쟁과 한국에 미치는 파급영향

### 1. 한국의 국제정치적 위치

한국의 외교안보 정책에 영향을 미치는 외부요인으로는 중견국 요인, 지정학 요인, 분단국 요인의 세 가지를 꼽을 수 있다.<sup>2</sup> 이러한 세 가지 요인을 근거로 판단할 때 한국의 국제정치적 위상은 중견국가, 해륙국가, 분단국가로 규정할 수 있다. 이러한 요인들을 바탕으로 한국의 미래 국가전략을 모색할 수 있을 것이다.

#### (1) 국제위상: 중견국가(middle power)

중견국가는 강대국(great power)과 약소국(small state) 사이에 위치하며, 초강대국이나 강대국에는 미치지 못하지만 국제관계에서 의미 있는 영향력을 행사할 수 있는 국가를 가리킨다. 일정 수준의 경제력, 군사력, 전략적 위치를 보유하고 있지만, 군사력이나 경제적 강압보다는 외교, 다자주의, 국제 규범 형성 등을 통해 영향력을 발휘하며, 국제질서 유지에 기여한다. 한국을 비롯해 캐나다, 호주, 튀르키예 등이 중견국가로 분류된다.

중견국가는 국력과 국제적 위상 면에서 뿐만 아니라 지정학적 중요성 때문에 강대국 간의 경쟁에서 중요한 위치를 차지하기도 한다. 주변 강대국들이 경쟁에서 승리하기 위해 반드시 연합해야 할 파트너로서의 가치를 가져 지역 안보에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중추적 역할이 강조되기도 한다. 하지만 중추국가의 역할은 외교적 유연성을 확대할 기회를 주지만, 동시에 강대국 사이에서 전략적 딜레마에 직면할 위험도 내포한다.

한국은 세계 10위권의 경제력과 군사력을 바탕으로 G20, 기후변화 회의 등 다자주의적 논의에 적극 참여하고 국제질서 안정에 기여하는 역할을 수행하고 있다. 한국의 중견국가 논의는 규범 기획자, 가교 역할, 틈새외교 등 독특한 외교적 행태를 중심으로 논의되었다. 특히 국제사회에서 와 선량한 국제 시민 의식을 보여주고 있다. 중견국가로서 평화외교를 강조한 필자의 평화중견국가론을 비롯해 노무현 정부의 중추적 중견국가론, 윤석열 정부의 글로벌 중추국가론 등이 있다.

#### (2) 지정학: 해륙국가(rim-land state)

---

<sup>2</sup> 조성렬, “한반도 평화 비전과 전략”, 『한반도 평화대전략』, 세종연구소, 2022년 1월, pp.105~106.

해륙국가(rim-land state)는 유라시아 대륙의 해안지대(서유럽, 중동, 동아시아 등)에 있는 국가를 가리킨다.<sup>3</sup> 이 국가는 항만, 내륙 항구도시, 대선단 등 내륙과 해양을 아우르는 영토와 교통망을 보유해, 교통·물류·외교·무역 등에서 두 영역을 유기적으로 연결할 수 있다. 해륙국가는 지리적·제도적·기술적 연계를 통해 국가 경쟁력과 국제적 영향력을 극대화할 수 있다.

해륙국가는 대륙세력과 해양세력 간의 충돌과 경쟁이 벌어지는 전략공간이다. 국력이 강할 때는 해양 진출과 외교, 무역, 군사력 운용 등에서 대륙과 해양을 동시에 활용하는 전략을 펼칠 수 있다. 하지만 국력이 약할 때는 대륙국가가 해양으로 나가는 진출로가 되거나, 해양국가의 대륙침략의 교두보가 되는 ‘변방국가’로 전략할 수 있다. 그렇기 때문에 해륙국가는 대륙국가와 해양국가의 각축장이 되곤 했다.

한국은 해륙국가로서 미국과 중국의 패권경쟁에서 지정학적으로 매우 중요한 위치에 있다. 2003년 2월 노무현 대통령은 취임사에서 “오랜 세월 동안 우리는 변방의 역사를 살아왔다”고 밝히고, 이러한 인식의 토대 위에서 한국이 강대국들의 대립 속에서 스스로 살 길을 찾아 ‘종속변수’가 아닌 ‘독립변수’가 되어야 한다고 동북아 균형자론을 제기하기도 했다.,

### (3) 국가특성: 분단국가(divided nation)

분단국가는 하나의 국가를 지향하지만 실제로는 외부 세력의 강제나 이념 대립, 경제적 이해관계 등으로 인해 영토와 국민이 나뉘어 복수의 통치기구가 공존하는 불안정한 상태의 국가를 가리킨다. 대표적으로 한국(남한, 북한), 중국(중국본토, 대만) 및 과거 독일(서독, 동독), 과거 베트남(남베트남, 북베트남), 과거 예멘(남예멘, 북예멘) 등이 있었지만, 현재는 한반도와 중국만이 분단국가로 남아있다.

분단국가의 주요 특징은 하나의 영토에 각자 정통성을 주장하는 서로 다른 정부가 존재하지만 분단된 양측은 궁극적으로 재통일된 단일 국가를 지향한다는 점이다. 분단의 원인도 국민들의 자발적인 의사보다는 냉전시대의 영향을 받아 자유민주주의 진영과 공산주의 진영 간의 이념적 대립과 강대국들의 이해관계에서 발생했다. 분단국가 쌍방의 국력 격차가 커지면서 분단된 영역 전체에 대한 주권(통치권)을 주장하며 영토 분쟁의 양상을 보이는 한편, 독립의 움직임도 나타나고 있다.

남북한은 1948년 단독정부 수립과 한국전쟁 이후 상호 체제를 인정하지 않다가 1972년 ‘7.4공동성명’을 통해 처음으로 상대의 정치적 실체를 인정했다. 남북한 유엔 동시가입 이후, 남북한은 1991년 12월 남북기본합의서를 통해 ‘두 국가관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적 특수관계’에 합의했다. 하지만 2023년 12월 북한은 당전원회의를 통해 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계, 교

<sup>3</sup> 니콜라스 존 스파이크먼, 『평화의 지정학(The Geography of the Peace)』, 섬엔섬, 2019.



전국 관계'로 규정했으며, 한국정부는 이를 받아들이지 않고 있는 상태다.

## 2. 미·중 전략경쟁과 한국외교 파급 영향

미·중 경쟁은 단순한 경제적 분쟁을 넘어 체제와 가치, 미래 국제질서의 주도권을 둘러싼 전방위적 패권 경쟁이다. 미국은 민주주의와 자유시장경제라는 기존 질서를 수호한다는 명분 아래 첨단기술·해양 네트워크를 활용해 중국의 부상을 억제하고 있다. 반면 중국은 2049년 '사회주의 현대화 강국' 달성을 목표로 일대일로 구상, 디지털 실크로드, 군사 현대화, 위안화 국제화 등을 추진하며 미국 중심 질서에 도전하고 있다.

이 과정에서 중국은 '공동번영', '인류운명공동체'라는 담론을 강조하면서 자유민주주의에 대한 이념적 대항선을 구축하려 한다. 결국 미·중 경쟁은 경제·정치·군사·기술이 복합적으로 얽힌 구조적 대결이며, 세계 질서 재편의 동인이 되고 있다. 한국은 바로 이 두 강대국 사이에 위치한 지정학적 조건 때문에 가장 큰 도전을 받으면서도 동시에 새로운 기회를 모색할 수 있는 잠재적 공간을 가진다.

### (1) 해륙국가 한국에 미치는 영향

한국은 지정학적으로 대륙 세력과 해양 세력이 만나는 완충지대(Buffer Zone)이자 핵심 연결 고리인 '림랜드(Rimland)' 지역에 위치해 있다. 미·중 양측 모두에게 동북아시아 패권 확보를 위한 필수적인 거점으로 전략적 가치가 크게 상승했다. 하지만 반대로 한국은 두 거대 세력의 군사적·경제적 충돌 위험이 가장 높은 최전선에 놓이게 되었으며, 이는 한반도의 안보 불안정성을 높이고 있다.

대륙세력인 중국은 지리적으로 인접한 대륙 강국이자 한국의 최대 교역국이다. 중국은 MD, Quad와 같은 미국 주도의 반중 연대에 참여하지 않고, 최소한 친중국적이거나 균형적인 외교를 유지함으로써 중국의 전략적 완충지대(Buffer Zone) 역할을 해 줄 것을 기대한다. 중국의 요구를 거부하고 미국에 편승할 경우, 2017년 사드(THAAD) 사태 때처럼 경제적 보복 등으로 한국 경제에 타격을 줄 수 있다.

해양세력인 미국은 한국의 안보를 보장하는 한미동맹의 핵심 국가이자 글로벌 패권국이다. 미국은 가치 동맹을 강조하며, 중국의 경제적·군사적 팽창을 견제하는 미국의 인도-태평양 전략에 적극 동참하고, 핵심 기술 및 공급망에서 중국을 배제하는 데 동참할 것을 요구하고 있다. 만약 한국이 미국의 요구를 외면하고 중국과의 관계를 유지할 경우, 한미동맹의 균열과 약화로 이어져 대륙 억지력이 약화되거나 한국의 핵심 안보 이익이 위협받을 수 있다.

이러한 지정학적 딜레마는 한국에게 단순히 외교 정책의 문제가 아니라, 국가의 생존과 번영을 결정하는 근본적인 문제다. 어느 한쪽을 선택하는 것은 다른 한쪽으로부터 심각한 불이익을 감수해야 함을 의미하며, 이것이 바로 미·중 전략경쟁 하에서 한국이 겪는 가장 큰 지정학적 딜레마다. 어느 한쪽을 선택하는 것은 다른

한쪽으로부터 심각한 불이익을 감수해야 함을 의미하며, 이것이 바로 미·중 전략 경쟁 하에서 한국이 겪는 가장 큰 지정학적 딜레마다.

## (2) 중견국가 한국에 미치는 영향

미·중 전략경쟁은 한국이 중견국으로서 다자적 협력과 규범 형성에 기여하고 전략적 공간을 확보하는 데 부정적으로 작용한다. 무엇보다 미국과 중국 모두 한국에게 자신의 편에 설 것을 직간접적으로 요구하면서 한국은 동맹국 미국과 최대 교역국 중국 사이에서 전략적 딜레마에 빠져 중립적이고 건설적인 중재자 역할을 수행하기 어렵게 된다. 이는 강대국의 압박으로 인해 한국 고유의 외교적 이니셔티브, 특히 대북 정책과 다자외교 추진 동력이 약화되며, 이슈별로 균형을 잡는 ‘전략적 모호성’ 유지도 어려워지게 된다.

미·중 간의 기술 및 공급망 경쟁 심화로 인해 특정 분야에서 한쪽 진영에 대한 의존도가 높아질 경우, 다른 쪽으로부터의 경제 보복이나 공급망 차단 위험에 노출되어 중견국으로서의 독립적 경제 정책 추진이 위축된다. 또한 외교정책의 방향을 두고 국내에서 소모적인 친미·친중 논쟁이 격화되어 국론 분열과 정치적 갈등이 심화되어 일관성 있는 외교정책의 합의 도출이 어려워질 뿐 아니라 강대국의 압력에 외교 자율성을 견지하기 어려워진다.

## (3) 분단국가 한국에 미치는 영향

미·중 전략경쟁은 한반도 분단 상황을 심화시키고 있다. 이는 먼저 신냉전구도의 강화로 나타나고 있다. 미국은 한미동맹을 중심으로 안보 블록을 강화하고, 중국은 북한과의 관계를 더욱 밀착시키면서, 한반도에서 남(한·미·일)과 북(중·러) 간의 대립 구도를 심화시킨다. 2023년 8월 캠프데이비드 한·미·일 정상회담과 2025년 9월 천안문 망루의 북·중·러 정상의 회동은 이러한 대립구도를 잘 보여주는 장면이다.

미·중 전략경쟁은 또한 북핵 문제의 해결을 어렵게 한다. 미·중이 한반도 문제를 전략경쟁의 지렛대로 활용하려는 경향이 강해지면서, 북핵 문제에 대한 국제 공조가 약화되고 북한의 핵·미사일 개발을 막기 어렵게 만들고 있다. 중국과 러시아는 2022년부터 북한에 대한 유엔안보리의 추가제재를 반대해 왔을 뿐만 아니라, 대북제재 결의안을 제출하기도 했다. 또한 2024년에는 러시아가 제출한 유엔 대북제재위원회 전문가 패널의 연장거부안에 중국이 기권함으로써 사실상 동조하는 모습을 보였다.

더 나아가 한국의 ‘선택 딜레마’를 심화시키고 있다. 한국은 안보 동맹국인 미국과 최대 경제 교역국인 중국 사이에서 외교적 자율성이 축소되고, 어느 한쪽의 전략에 동참할 때 다른 쪽의 보복성 압력에 직면하여 남북관계 개선을 위한 독자적인 공간을 확보하기 어려워진다. 이와 관련해 미·중 전략경쟁의 심화는 역내 군사적 긴장을 높이고 한반도 주변국의 무력 증강을 가속화함으로써, 남북한 간의 긴장완화를 위한 노력을 방해하고 있다.



### Ⅲ. 한국외교의 새로운 패러다임: 자기주도외교

#### 1. 기존 외교 패러다임의 한계

동아시아 질서재편 움직임은 21세기에 들어와 본격화되었다. 이에 대응하여 한국이 특정 강대국에만 일방적으로 편승하던 기존 외교 패러다임에서 벗어나 새로운 외교 패러다임을 추구해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이러한 목소리의 배경에는 냉전의 해체 이후 북한체제의 위기 및 남북대화, 중국의 급부상 등과 같은 한반도 주변환경의 변화는 물론이고, 우리나라 국력의 변화와 그에 따른 외교적 역할의 변화가 필요했기 때문이다.

한국의 국력 신장은 외교 패러다임의 전환을 고민하게 만든 출발점이었다. 한국은 구한말의 취약국가 상태에서 나라를 잃었고, 해방 후 오랫동안 약소국가(small power)의 지위에 있다가 중약국가(middle-small power)를 거쳐 1990년대 중반 무렵 중견국가(middle power)의 지위에 올라섰다. 하지만 국력 상으로는 중견국가 지위로 격상되었으나, 우리의 외교패러다임은 여전히 강대국에 일방적으로 편승하는 약소국가 외교 패러다임에 머물러 있었다.

기존의 외교 패러다임을 변화시키려는 첫 번째 움직임이 바로 2005년 2월 취임 2주년 국정연설과 3월 공군사관학교 졸업식 등에서 언급한 노무현 정부의 ‘동북아 균형자론’이었다. 동북아 균형자론은 미·일과 북·중의 대결과 같은 역내 국가들 간의 갈등과 충돌을 막고 평화와 협력의 질서를 만들어내는 데 주도적 역할을 한다는 것이다. 전시작전통제권의 환수로 군사주권을 회복해 외교적 자율성을 높이고 한미동맹의 성격을 지역안정자로 확장하고자 했다.

그러나 이명박 정부는 시대의 흐름에 역행해 또다시 미국 일변도의 약소국 외교로 후퇴했다. 또한 미국이 추진하던 지역통합전략에 호응하여 한일 간에 군사정보보호협정(GSOMIA)과 상호군수지원협정(ACSA) 체결을 추진했으나 여론의 반대로 직전에 취소되기도 했다. 이러한 퇴행적인 외교는 박근혜 정부가 들어서면서 균형외교로 어느 정도 제자리로 돌아왔다. 박근혜 대통령은 반일의 성격을 분명히 하면서 제70주년 중국전승절 열병식에 참석하기도 했으나, 결국 미국의 압력에 밀려 한일 위안부합의, 개성공단 폐쇄, 사드 배치 등으로 급선회했다.

균형외교의 방식으로는 『조선책략』 식의 연미화중(連美和中)과 같은 절충방식이 제시되고 있다. 『조선책략』은 방아책(防俄策)으로서 러시아라는 주적을 상정하고 있지만, 지금은 미·중 어느 쪽도 주적으로 삼을 수 없다. 특정 강대국 사이에서 균형외교는 미국과 중국 사이에 전략경쟁이 심화된 현 국제정세에는 적합하지 않다. 그렇다고 미국 우선주의를 내세우며 동맹국과 적국 가리지 않고 통상압력을 가하는 미국에 대한 일방적인 편승을 통해 지역 균형을 취하는 전통적인 외교방식도 현실성이 떨어진다.

복잡하고 중층적인 동아시아 정세에 대응하기 위해 국제정치학계에서 대안으로 거론되고 외교패러다임으로는 중견국 외교 성격의 복합외교론(Complex

Diplomacy Theory)이나 안미경중의 중첩외교론(Overlapping Diplomacy Theory) 등도 있지만, 기본적으로 한국의 국익을 위해 현실적으로 미·중 사이의 균형을 추구하는 전략이다. 현재 한국은 미국과 중국 양측으로부터 줄 세우기 압력을 받으며 한·미 전략동맹과 한·중 전략협력동반자관계 사이에서 어정쩡한 모습을 보이고 있다. 하지만 미·중 전략경쟁이 본격화하면서 결국 이재명 정부도 양자택일의 기로에 서 있게 되었다.

정부	외교안보 슬로건	지역정책	대북 정책
김대중	국민의 정부 외교안보 정책	동아시아비전그룹(EAVG) 주도 김대중-오부치 공동선언(1998)	햇볕정책 (3단계 통일론, 4대국 안전보장론)
노무현	‘평화번영의 국가안보’ (2004.3)	‘평화와 번영의 동북아 시대’, 동북아 균형자론, 동북아 중심국가론	‘참여정부의 평화번영 정책’
이명박	‘성숙한 세계국가’ (2009.3)	신아시아구상	‘비핵·개방·3000 구상’, ‘상생과 공영의 대북정책’, ‘3대 공동체 통일구상’
박근혜	‘희망의 새시대 국가안보전략’ (2014.7)	유라시아 이니셔티브, 동북아 평화협력 구상	‘한반도 신뢰프로세스’
문재인	‘문재인 정부의 국가안보전략’ (2018.11)	신북방정책, 신남방정책	‘문재인 정부의 한반도 정책’, 한반도 운전자론
윤석열	‘자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가’ (2023.6)	‘자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략’ (2022.12)	‘담대한 구상’, ‘8.15통일독트린’

## 2. 새로운 외교안보 패러다임: 평화국가와 자기주도외교

### (1) 외교 지향점: 평화국가

역대 정부 가운데, 대한민국의 국가지향점을 토대로 외교정책을 전개한 것은 글로벌 중추국가(GPS, Global Pivotal State)를 내건 윤석열 정부가 처음이다. 하지만 윤석열 정부는 실제 외교방식으로는 미국과 일본의 대외전략에 일방적으로 편승하는 태도를 취함으로써 중추적(pivotal) 역할은 전혀 수행하지 못했다. 이와 대비되는 것이 노무현 정부의 중추적 중견국가(Pivotal Middle Power)이다. 이는 공식적인 국정슬로건을 아니었지만, 외교정책의 실제적인 지향점을 설명하는 데 사용된다.

한국의 새로운 외교안보 전략은 중견국가, 해륙국가, 분단국가의 3대 요인에 기초해 한국의 외교적 자율성을 증진해 강대국의 내정간섭을 막고 국제사회에 기여할 뿐만 아니라, 전쟁 재발을 막고 평화와 번영, 나아가 통일이라는 3대 국가목표의 추구를 통해 실현해 나가야 한다. 이와 같은 한국의 3대 국가목표 가운데 핵심은 바로 평화이다. 평화는 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 여건을 제공할 뿐만 아니라, 번영의 토대이기도 하다.

한국의 평화는 주변 국가들과의 국제가치사슬을 공고히 구축해 이해를 공유함으로써 지정학적 리스크를 극복하고 프리미엄으로 전환해 중견국을 넘어 선진 강대국으로 가는 번영의 환경을 만들어줄 수 있다. 또한 분단국가에서 벗어나 평화공존과 통일국가로 가는 길을 열어주게 될 것이다. 그런 점에서 대한민국이 가진 국가정체성을 평화국가로 정의할 수 있을 것이다. 국가정체성으로서의 평화국가는 크게 ‘평화로운 나라’와 ‘평화애호의 나라’라는 두 가지 의미를 갖고 있다.

평화국가 한국의 첫 번째 의미는 ‘평화로운 대한민국(Peaceful Korea)’이다. 핵무기와 전쟁위협이 없도록 한반도 평화체제를 구축하고 궁극적으로 평화통일을 이루며, 주변국들로부터 군사적 위협 없이 공동번영하며 잘 지내는 전쟁 위협이 없는 국가를 만들어가는 것이다. 둘째, 한국 외교정책의 기본방향은 유엔헌장을 비롯한 국제규범을 준수하며 국제사회에서 평화를 창출하고 유지하고 구축하는데 앞장서는 ‘평화애호의 대한민국’(Pacifist Korea)로서의 위상과 역할을 증대하는 것이다.

## (2) 외교 방식: 자기주도외교

전통적인 한국외교의 전략은 어느 강대국에 편승할 것인지 하는 선택의 문제로 보았다. 하지만 이제 강대국을 상대로 하는 외교는 더 이상 양자택일이나 양자절충의 문제로 해결될 수 없다. 오늘날 국제정치는 전 세계를 이끌던 미국의 영향력이 약해지고 있을 뿐 아니라 오히려 미국발 리스크를 만들어 내고 있다. 그렇다고 중국이 새로운 대안을 만들어낼 처지도 아니다. 뚜렷한 주도세력이 없는 ‘G-Zero 시대’로 바뀌어가고 있다. 이러한 시대의 변화에 맞게 국가비전과 외교원칙을 세워야 한다.

이제 평화국가 한국에 걸맞는 새로운 외교패러다임의 모색이 절실하다. 여기서 대안으로 찾을 수 있는 것이 ‘자기주도외교’(self-directed diplomacy)이다. 자기주도외교란 교육학의 자기주도학습(self-directed learning)에서 나온 말로서, 한국 정부가 외부정세에 휘둘림 없이 스스로 국가목표를 정하고, 국가이익의 우선순위에 따라 단계별로 외교전략을 수립해 적절한 외교수단을 동원하며, 외교활동의 전 과정을 자율적으로 관리하는 방식을 가리킨다.

이와 같은 자기주도외교는 자주외교(self-reliance diplomacy)와는 동맹을 바라보는 입장에서 크게 차이가 난다. 자주외교는 동맹관계를 부정하고 자기 스스로의 힘에만 의존하는 외교패러다임이다. 이에 비해 자기주도외교는 동맹에 의존하는 일방적인 편승외교는 거부하지만, 건전한 동맹관계를 부정하지는 않는다.

이처럼 기존 편승외교와 자주외교의 한계를 극복하고 대한민국의 국익을 바탕으로 국가목표를 향한 새로운 외교원칙이 자기주도외교다. 그동안 국내에서는 강대국의 대외전략이 나올 때마다 참여 여부를 놓고 수동적인 태도를 보여왔다. 하지만 이제부터 포용성과 개방성을 기초로 대한민국의 외교정책을 우리 주도적으로 수립한 뒤 미·중의 대외정책과 접점을 찾아나가는 방식으로 강대국 관계를 풀어가는 것이 바람직하다.

### 3. 평화국가 한국의 자기주도외교가 나아갈 길

자기주도외교를 하기 위해서는 일정한 외교자산이 필요하다. 한국이 자기주도외교를 성공적으로 실현하기 위해서는 △강력한 동맹 기반, △경제·기술적 경쟁력, △외교적 신뢰와 같은 세 가지의 핵심적인 외교자산을 구축하고 활용해야 한다. 자기주도외교는 현실적인 국제정치의 역학관계를 반영하는 것이기 때문에 과거 비동맹운동이나 자주외교와 달리 강력한 동맹 기반을 전제로 하는 것이다.

자기주도외교는 평화국가를 지향하는 중견국가 한국외교의 핵심적인 운용방식이다.<sup>4</sup> 이는 자주외교가 외세 간섭의 배제에 중점을 둔 것과 달리, 국가이익을 극대화하기 위해 외교 전략을 능동적으로 설계·실행하는 방식이다. 이러한 자기주도외교를 실현하기 위해 다음과 같이 국익 우선주의, 전략적 유연성, 능동적 중견국 외교라는 세 가지 원칙이 필요하다.

첫째, 국익 우선주의이다. 외교적 판단의 최종 기준은 국가의 장기적 이익이어야 한다. 반도체 공급망 재편 과정에서 한국은 미국의 요구와 중국의 압박 사이에서 국익을 기준으로 독자적 결정을 내려야 한다.

둘째, 전략적 유연성이다. 과거의 전략적 모호성은 한계에 도달했으며, 이제는 사안별로 국익을 기준으로 한 선별적 참여와 배제 전략이 요구된다. 안보는 미국과 협력하되, 기후변화나 보건·환경 분야에서는 중국과 협력할 수 있다.

셋째, 능동적 중견국 외교이다. 한국은 단순히 강대국의 결정을 수동적으로 수용하는 것이 아니라, 역내외 중견국들과 연대하며 글로벌 어젠다를 선도해야 한다. 국제규범과 질서형성에 기여하는 적극적 행위자가 되어야 한다. 코로나19 당시 K-방역 모델이 국제사회에서 긍정적 평가를 받은 사례는 능동적 외교의 가능성을 잘 보여준다.

자기주도외교의 대표적인 사례로 미국과 중국 사이에서 취한 문재인 정부의 외교방식이다. 2019년 6월30일 한·미 정상회담에서 “한국의 신남방정책과 미국의 인도·태평양 전략의 접점을 찾아 조화롭게 추진하기로 하였다”고 합의했다. 12월 23일 한·중 정상회담에서는 “중국의 일대일로 구상과 한국의 신남방·신북방정책

<sup>4</sup> 조성렬, 한국외교의 재설계, ‘자기주도외교’를 펼쳐나가자, 「현안진단」 100 호, 평화재단, 2014년 6월 25일.; 조성렬, “미·중 충돌과 자기주도외교”, 『경향신문』 2020년 1월 7일.

간의 연계 협력을 모색기로 합의”하였다. 이는 강대국 정책에 일방적으로 편승하는 것이 아니라 우리의 국가목표와 정책을 중심에 놓고 강대국의 지역구상과 조율해 협력 의사를 밝힌 것이다.

자기주도외교의 또 다른 사례는 미국 요구를 수용하는 형태로 우리의 국익을 관철한 경우이다. 2021년 5월 21일 한미 정상회담 공동성명에서 “우리는 남중국해 및 그밖의 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업 및 항행·상공비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속한다. 바이든 대통령과 문재인 대통령은 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조했다.” 이 합의는 중국발 리스크에 대한 한국 우려를 미국 요구를 수용하는 형태로 반영하면서도 ‘미사일 사거리 제한 철폐’라는 외교과제를 해결하는 데 활용한 것이다.

#### IV. 이재명 정부의 국익중심 실용외교와 외교 전략

##### 1. 이재명 정부의 대선 공약 및 국정기획위원회 과제

###### (1) 2022년 대선 공약: 실용외교<sup>5</sup>

이재명 정부의 외교안보 및 국방 분야 공약은 ‘실용주의 외교’와 ‘균형 있는 안보’를 핵심 가치로 설정하였다. 그는 이념적 진영대결을 넘어 국익에 기반한 실사구시 외교를 강조하며, 외교노선의 좌우 이념적 구분보다 현실적 국익 달성에 초점을 맞추었다. 2022년 대선 당시 발표된 외교안보 공약의 주요 내용은 다음과 같다.

미·중 경쟁을 국익 증진의 기회로 활용하는 외교를 전개하고, 한미동맹의 포괄적 동맹화와 한중간 실질적 협력을 병행 추진하는 미·중 간의 사실상 균형외교를 내세웠다. 또한 일본군 위안부 문제 해결을 위한 독립적, 종합적 추진체계를 마련한다고 밝히는 등 대일 강경입장을 견지했다. 동북아 역내 포괄적 안보협력을 위한 다자협의체를 추진해 동아시아 신질서 구축을 선도한다고 밝혔다.

이러한 이재명 정부의 실용외교를 위한 여건을 만들기 위해 북핵 및 WMD 대응역량을 강화하고 국방 우주전력을 확보하며 첨단과학기술 기반의 스마트 강군을 건설할 것을 공약했다. 더불어 한국의 외교적 자율공간 확보를 위해 전시작전통제권을 임기 내에 환수하고 정예강군의 육성을 위해 선택적 모병제를 채택한다고 밝혔다.

###### (2) 2025년 대선 공약: 경제안보와 한반도 평화<sup>6</sup>

2025년 대선 공약에서는 트럼프 2기 행정부 출범에 따른 국제적 통상환경 변

<sup>5</sup> 더불어민주당, 『제 20 대 대통령선거 정책공약집: 앞으로 제대로』, 2022년 2월 22일.

<sup>6</sup> 더불어민주당, 『제 21 대 대통령선거 정책공약집: 이제부터 진짜 대한민국』, 2025년 5월 28일.

화에 전략적으로 대응하기 위한 경제외교를 강조하고 있다. 또한 ‘국익 중심’을 보다 명확히 제시해, 어업협정의 이행 강화 및 ‘불법 중국어선에 대한 강력 대응’을 공약으로 내걸었다. 미·중 전략경쟁 속에서 한·미·일 협력을 유지·발전시키는 한편, 한·중·일 3국 협력체제의 정례화를 통해 역내 협력을 강화한다는 입장을 밝혔다.

신남방, 신북방 정책의 계승 발전과 글로벌 사우스와의 권역별 협력을 심화를 통해 미중 전략 경쟁 하에서 전략적 자율성을 증대하고 수출시장의 다변화를 추진한다고 밝히고 있다. 또한 하드파워와 K-컬처 등 소프트파워, 민주헌정 위기극복 등 K-민주주의를 외교자산으로 활용하고 문화공공외교를 추진함으로써 G7+ 국가로 도약할 것을 공약했다.

### (3) 국정기획위원회 백서: 세계로 향하는 실용외교<sup>7</sup>

국정기획위원회가 발표한 백서는 급변하는 국제질서 속에서 국익중심의 실용외교를 통해 △외교안보 환경의 변화에 능동적으로 대응하고 △우리나라의 전략적 공간 확장을 통해 △한반도 평화와 번영을 이끌어낸다는 구상을 담고 있다. 지정학적 갈등 뿐만 아니라 기술패권 경쟁과 경제안보 위기라는 복합적 글로벌 도전 속에서 이재명 정부는 경제·안보·통상의 총체적 외교대응에 초점을 맞추고 있다.

이재명 정부의 ‘국익 중심의 실용외교’는 △국익 중심 실용외교로 주변 4국 관계 증진, △국제사회 공헌과 참여로 G7+ 외교강국 실현, △경제안보·통상위기 극복을 위한 경제외교 역량 강화, △북핵 문제 해결과 한반도 평화체제를 향한 실질적 진전 추구, △재외국민의 안전과 편의 증진 및 재외동포 지원 강화 등 5대 외교안보 국정과제로 구체화된다.

## 2. 양자관계에서의 국익중심 실용외교

### (1) 한미관계: 미국의 통상·안보 압력과 미국발 리스크의 관리

트럼프 대통령은 ‘미국을 다시 위대하게(MAGA)’라는 슬로건을 내걸고 재집권에 성공했다. 트럼프 2기 행정부는 세수 확보를 위해 관세협상을 중심으로 한국, 일본, 유럽국가 등 주요 교역국에 대해 거래 중심적 외교(Transactional diplomacy)를 전개하고 있다. 또한 트럼프 대통령은 ‘현실주의 역외균형 전략(Realistic offshore balancing strategy)’에 따라 중국 견제에 집중하면서 한미동맹의 현대화를 추진하고 있다.

미국은 패권국 지위를 유지하기 위해 해야 할 가장 시급한 과제를 막대한 재정적자를 줄이는 것으로 보고 있다. 미국의 재정적자는 2024년 회계연도 기준으로 1조 8,300억 달러에 달한다. 이를 위해 재정적자 감소를 위해 관세 인상을 통한 세수 확보와 정부지출(복지예산, 국방비 등) 삭감을 주요 정책으로 추진하고 있다.

<sup>7</sup> 국정기획위원회, 『국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국』, 2025년 8월 13일.



또한 미국은 국방비를 삭감하면서도 군사적 패권을 유지하기 위해 나토 회원국, 한국, 일본 등 동맹국에게 국방비 증액은 물론 방위비분담금 의 대폭적인 인상을 요구하고 있다.

이재명 정부의 한미관계 기조는 ‘동맹의 재정의’로 요약할 수 있다. 이재명 정부는 대선 공약으로 한미 관계를 ‘포괄적 전략동맹’으로 강화하고 일방적이 아닌 호혜적 관계에 기반한 미래동맹으로 발전시킨다고 밝혔다. 이는 한미동맹을 단순한 군사협력의 틀을 넘어 경제·기술·에너지·기후 등 포괄적 협력체로 확장하려는 방향이다. 관세나 방위비분담 등 트럼프 행정부 발 현안타결에 적극 대응하며, 경제·군사·첨단과학기술 등 전방위에 걸쳐 호혜적 협력 수준을 강화하고 실질협력을 지속적으로 강화하겠다고 제시했다.

국정기획위원회 백서는 한미동맹을 ‘미래형 포괄적 전략동맹’으로 발전시킨다고 밝혀 ‘미래형’을 추가했다. 이는 단순히 안보동맹을 넘어, 경제안보 중심의 신동맹 체계를 구축하고, 이재명 정부의 출범 이후 구체화된 미국의 ‘동맹 현대화’ 방침을 반영한 것으로 보인다. 이재명 대통령은 미국과의 동맹을 단순히 격상하는 데 그치지 않고 그 목표를 한국의 외교적 자율성을 확보하는 데 초점을 두었다. 이를 위해 미국이 원하는 조선업 재건을 도우면서도, 핵연료주기의 완성을 위해 한미원자력 협정의 개정과 전시작전통제권의 회복을 추진하고 있다.

## (2) 한일관계: 적대적 제휴에서 전략적 제휴로!

한일관계는 이재명 정부 외교의 ‘현실적 시험대’로 평가된다. 일찍이 빅터 차는 한일관계를 ‘적대적 제휴’로 평가했다.<sup>8</sup> 양국 관계는 과거사로 인해 원만하지 못하지만, 안보 면에서는 공동의 안보적 이해관계로 제휴 관계에 있다는 뜻이다. 한일관계는 박근혜 대통령의 중국전승절 참석과 위안부 문제제기, 문재인 정부의 한일위안부 합의에 대한 부정적 태도와 강제동원피해자 판결에 대한 대응으로 인해 파국 직전까지 갔다. 그렇기 때문에 민주당 계열인 이재명 정부의 출범에 대해 일본 측에서는 긴장하는 모습을 보였다.

하지만 이재명 정부의 대일정책은 ‘적대적 제휴’에서 ‘전략적 제휴’로 전환되었다. 이는 과거사 문제는 원칙적으로 대응하면서도 안보, 경제, 사회·문화 등 현안은 미래지향적으로 분리하여 협력을 강화하는 ‘국익 중심의 실용 외교’ 기조를 반영한다. 이는 과거사 이슈가 현재 및 미래의 한일 협력을 저해하지 않도록 관리하고, 북한 문제와 같은 지역 안보 위기에 대응하기 위한 한미일 공조를 지속적으로 유지·발전시켜, 양국 간 전략적 접점을 넓히고 협력 필요성을 높이려는 의도로 볼 수 있다.

이재명 대통령은 그의 대선 공약에서 한일 관계를 경제·안보·인적교류 등을 통해 미래지향적으로 발전시킨다는 것을 국정과제의 하나로 제시했다. 특히 윤석열 정부가 취했던 한미동맹 및 한미일 협력의 유지·발전 정책을 재확인하고, 과거사

<sup>8</sup> 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』, 문화과 지성사, 2004년 9월.

문제 등 민감한 현안의 해결 노력을 지속한다고 밝혔다. ‘국정기획위원회 백서’는 ‘성숙한 한일관계’의 구축을 모토로 내걸고, 이를 위해 과거사 등 현안 관련한 기본입장을 견지하는 동시에 미래지향적인 한일협력을 지속한다는 뚜트랙 방침을 재확인했다. 또한 한미동맹 토대 위에 국익의 견지에서 한·미·일 3국 협력을 증진하고, 한·일·중 3국 협력체제의 제도화와 내실화를 추진한다고 밝혔다. 여기서 흥미로운 것은 윤석열 정부 때부터 ‘한·중·일’을 ‘한·일·중’로 바뀐 국명 순서를 계승하고 있는 점이다.

이재명 대통령은 미국방문에 앞서 취임 후 첫 방문지로 일본을 선택해 8월 22일 한일 정상회담을 갖고 ‘한일 정상 언론 발표문’을 채택해 사회, 안보, 경제에 대한 협력에 합의했다. 사회분야에서, 저출생·고령화 등 양국 공통 과제에 함께 대응하고 정책 경험을 공유하는 협의회 출범하기로 했다. 안보분야에서 북한의 완전한 비핵화를 위해 대북정책 공조를 지속하고, 한미일 협력 강화의 중요성을 재확인했다. 경제분야에서는 수소, AI 등 미래산업분야에서 협력을 확대하여 시너지를 창출하기로 뜻을 모았다. 이러한 한일 정상간의 합의는 극우 성향의 다카이치(高市)의 자민당 총재 당선 및 일본총리 선출로 과연 유지될지 변할지 주목된다.

### (3) 한중관계: 균형대상에서 관리대상으로

과거 한국 외교가 미·중 사이에서 ‘균형 외교’를 모색했다면, 이제는 중국을 ‘협력과 견제를 병행하는 관리(Management)의 대상’으로 보는 시각으로 전환했다. 이러한 한중관계 변화는 이재명 대통령이 ‘안미경중(安美經中)의 시대는 끝났다’고 한 말에서 잘 드러난다. 이제 미·중 전략경쟁의 심화 속에서 한국의 국익을 극대화하기 위해 한·중 관계를 전략적 자율성 관리의 영역으로 재규정하고 있음을 보여준다.

2025년 대선공약에서는 한·중 관계를 기존의 전략적 협력동반자 관계로 한층 성숙시킨다는 점을 국정과제로서 분명히 했다. 각급별 전략적 소통을 통해 한반도 정세의 안정적 관리에 힘쓰고, 역내 협력의 차원에서 한·중·일 3국 협력체제의 정례화한다고 밝혔다. 또한 중국어선의 불법조업에 대해 중국정부의 근절대책을 요구하고 서해잡정조치수역 내 중국의 심해양식구조물 무단설치 등 해양불법점유행태에 대한 강력한 대응방안을 마련한다는 의지를 내비쳤다.

이에 비해 ‘국정기획위원회 백서’는 한중관계를 ‘전략적 협력동반자 관계’로 발전시켜 새로운 성장동력을 창출하고 비핵화와 남북관계 개선을 위한 중국의 협조를 확보한다고 밝혔다. 중국의 역할은 단지 경제협력에만 두지 않고 비핵화, 남북관계 개선을 위한 중국의 건설적 역할에 주목한 점은 바람직하다.<sup>9</sup> 이는 과거의 전략적 모호성에서 벗어나 한미동맹을 강화하되, 최대 교역국인 중국과는 갈등을 최소화하고 협력할 분야는 유지하는 실용적인 접근을 취하려는 의도라고 볼 수

<sup>9</sup> 한중관계는 국교수립 당시 우호협력관계(199)에서 ‘21 세기를 향한 협력동반자관계’(1998), ‘전면적 협력동반자관계’(2003)로 규정되었다가, 2008 년 현재와 같은 ‘전략적 협력동반자 관계’가 되었다. 그런데도 국정과제로 전략적 협력동반자 관계로 발전시키겠다고 한 국정위 백서의 내용은 착오로 보인다.

있다.

한중관계는 미·중 전략경쟁의 직접적 영향을 받는 가장 복잡한 외교 영역이다. 이재명 정부는 “전략적 안정과 경제협력의 병행”을 기본 원칙으로 설정하였다. 중국을 경쟁 상대이자 동시에 협력 파트너로 인식하며, 산업·환경·보건 등 비안보 분야 협력을 우선 추진하였다. 특히 사드(THAAD) 배치 문제, 경제 안보(특히 반도체 등 첨단 기술), 대만 해협과 같은 지역 현안에 대한 입장 조율의 어려움 등이 주요 관리 대상이 된다.

시진핑 체제에 들어와 중국 내에서 북한에 대한 평가도 ‘전략적 자산’에서 ‘전략적 부담’으로 엇갈리고 있다. 하지만 문재인 정부가 남북 및 북미 정상회담을 주선하고, 윤석열 정부에 이어 이재명 정부도 한미동맹 및 한·미·일 협력 강화의 입장을 취하고 있다. 특히 이재명 대통령이 제80주년 중국전승절 열병식에 불참한 것과 달리, 김정은 위원장이 천안문 망루에 오르자 북한을 대하는 중국의 태도가 변하기 시작했다. 10월 31일~11월 1일 경주APEC정상회의를 계기로 방한하는 시진핑 주석과 이재명 대통령 간의 한중정상회담의 결과에 향후 한중관계의 미래가 달렸다.

#### (4) 한·러 관계: 북·러 군사협력 무력화와 북극항로 협력

2025년 대선공약에서는 한·러 관계의 악화 방지와 러-우 전쟁으로 철수한 우리 기업의 권익을 적극 보호한다고 밝혔다. 특히 한반도 정세를 악화시킬 수 있는 러·북 군사협력에 단호히 반대하고 국제사회와 함께 러시아의 책임 있는 행동을 촉구했다. 『국정기획위원회 백서』에서는 한러 관계를 안정적으로 관리하고 발전시킨다고 밝힌 데 머물렀다.

무엇보다 한·러 관계의 조속한 정상화를 통해 「조러 포괄적 전략 동반자관계 조약」(2024.6)에 따른 북·러 군사협력을 무력화할 필요가 있다. 북한과 중국은 1962년 군사적 자동개입을 보장하는 「조중 우호협력조약」을 체결해 놓고 있다. 하지만 1992년 한·중 수교 이후 한·중 교역이 2,729억 달러(2022년 말), 북·중 교역이 21억 8천 만 달러(2024년 중국해관)의 125배에 달하는 지금, 중국으로서도 한반도전쟁 시 군사개입 가능성을 열어놓은 것은 제외하곤 중국은 한국을 중시하는 입장을 보이고 있다.

이재명 정부가 국정과제로 내세운 북극항로 개척을 위해서도 한·러 관계의 정상화는 불가피하다. 북극항로는 러시아 북극연안을 따라 아시아와 유럽을 잇는 최단 항로로, 기존의 수에즈 운하를 통과하는 항로보다 10~15일 정도 기간이 크게 단축되어 물류비용이 절감할 수 있다. 북극항로의 대부분이 러시아의 배타적 경제수역(EEZ) 내에 있어 러시아 정부의 통제와 지원(쇄빙서비스, 항행지원 등), 운항허가가 필수적이다. 부산항을 비롯한 동남권과 연계한 개발을 통한 국토균형발전을 위해서도 한·러 관계의 정상화가 필요하다.

### 3. 글로벌 평화와 번영의 단계적 추진 방안

#### (1) 신해양시대의 동아시아 해양협력안보 구상

한국은 선진 통상국가로서 석유를 포함한 원부자재 및 수출품의 대부분을 한반도 주변 해역과 동·남중국해의 해상교통로(SLOCs)를 통해 운반하고 있다. 그러나 유엔해양법협약 이후 동중국해, 남중국해 등에서 해양자원 개발 및 도서 영유권 주장 강화로 인한 갈등이 증가하고 있다. 또한 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요국들이 경쟁적으로 해양 전략을 표방하고 해군력을 증강하면서 해양 안보 환경의 불안정성이 커지고 있다. 이러한 핵심 해상교통로의 안정을 위해 새로운 동아시아 해양질서 수립이 절실히 요구되고 있다.

또한 최근 급부상하고 있는 북극항로 문제에 대한 선제적인 대응이 필요하다. 러시아와 미국 간의 관계 변화와 더불어 미국, 중국, 러시아 등 주요 국가들의 북극항로에 대한 관심이 급증하는 상황에서, 한국도 이 항로 개척에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 실제로, 북극항로 개척과 부산항 연계 개발을 위한 정부 차원의 태스크포스(TF) 구성을 제기하는 등 국내 논의도 활발해지고 있다.

현재와 같이 남북관계가 단절되어 북한을 경유한 대륙 연계 발전 구상이 실현되기 어려운 현실을 감안할 때, 한국은 해양국가화를 선언하고 새로운 해양안보협력 구상이 필요하다. 이는 북극항로를 적극적으로 개척하고 남방 해상교통로의 안정을 도모하기 위해 새로운 동아시아 해양질서 구축을 위한 외교 역량을 강화하는 것을 핵심으로 한다.

신해양시대의 해양안보협력을 위해 동아시아 해양협력회의(CMSC-EA) 창설할 필요가 있다. CMSC-EA 창설 구상은 배타적 해양질서에서 포용적 해양질서로의 전환을 핵심 가치로 삼는다. 이는 역내 국가들이 참여하는 국제협력을 통해 해상교통로의 자유 항행과 안전을 보장하는 것을 목표로 한다.

2023년 8월 캠프데이비드 한·미·일 공동성명에서 ‘한·미·일 해양안보협력 프레임워크’ 창설이 선언되었으며, 이는 아세안 및 태평양도서국들과의 지역 역량 강화를 목표로 한다. 그러나 이러한 3국 프레임워크는 역내 일부 국가만 참여하는 배타적 성격을 지니므로, 중국, 아세안 등 역내 모든 국가가 참여하는 새로운 포용적 해양질서를 형성하는 것이 더 바람직하다.

그런 점에서 한·미·일 3국 외에 중국과 아세안까지 참여하는 동아시아 해상교통로 안전보장기구로 확대 발전시켜 동아시아 해양안보협력 회의의 상설화할 필요가 있다. 이는 미·일과 중국의 전략 대결을 완화하고 동아시아 역내 안정과 번영을 촉진하기 위한 방안이다. 미·일과 중국의 전략경쟁 중 해상교통로 보장, 해상영토 영유권, 대만 문제 등의 안보 쟁점 중 한국과 직결된 해상교통로 보장 문제는 이 구상을 통해 해결이 가능하다.

CMSC-EA의 상설 사무국은 제주특별자치도(제주국제평화센터 내)에 설치하고,

의장국은 순번제로 담당하는 방안을 고려할 필요가 있다. CMSC-EA 추진을 통해 역내 일부 국가만의 참여가 아닌 모든 국가들이 참여하는 동아시아 해상교통로의 안전장치가 구축될 수 있다. 한·미·일 외에 중국, 아세안 등 관련국도 참여하는 새로운 해양안보 질서가 형성된다면, 중국발 지정학적 리스크가 제거되어 한·중 간의 갈등 요소가 크게 완화되고 한국의 외교적 자율성 제고에도 큰 도움이 될 것으로 기대해 볼 수 있다.

이와 같이 신해양시대에 대비해 CMSC-EA를 추진하기 위한 정부 차원의 태스크포스(TF)팀을 구성한다. CMSC-EA 창설 여건 조성을 위해 민관 공동추진기구를 구성하고, ‘장보고 프로젝트’가 단순한 선언을 넘어 구체적인 정책으로 실현될 수 있도록 정부 차원의 TF를 구성하여 연구 조사에 본격적으로 착수해야 한다.

## (2) 아세안, 인도와의 남방협력 강화

동북아에 제한되었던 한국의 외교지평이 동남아로까지 확대된 것은 문재인 정부 때부터였다. 문재인 정부는 ‘신남방정책’을 내걸어 동남아국가연합(ASEAN)과 인도와의 협력을 외교정책의 핵심 이슈로 제기하였다. 이러한 정책기조는 윤석열 정부의 ‘한-아세안 연대구상’으로 발전되었다.

문재인 정부의 ‘신남방정책’과 윤석열 정부의 ‘한-아세안 연대구상’은 ASEAN과의 관계를 중시한다는 기본 기조를 공유하지만, 정책의 목표와 중점 분야에서 차별성을 갖는 ‘연속선 상의 보완 정책’ 관계에 있다. 이에 비해 한-아세안 연대구상은 신남방정책이 이룩한 성과를 토대로 하면서, 미·일이 주도하는 인·태 구상에 보조를 맞춰 발표한 「자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략」(2022.12)을 기반으로 안보분야 협력을 대폭 강화하는 방향으로 전환했다.

신남방정책과 한-아세안 연대구상은 모두 한국 외교에서 ASEAN을 핵심적인 협력 파트너로 격상하고 협력을 강화한다는 공통의 목표를 갖고 있으며, ‘ASEAN 중시’ 기조를 유지하고 있다. 하지만 두 정책은 일정한 차이도 존재한다. 전자가 ASEAN과 인도를 공동으로 협력 대상으로 한 데 비해, 후자는 ASEAN과의 협력에 초점을 맞추었다. 또한 전자는 회원국들과 공감대가 큰 경제·사회 분야의 협력에 집중한 데 비해, 후자는 글로벌 안보 환경 변화에 대응하기 위해 협력의 중심축을 ‘경제·사회’에서 ‘전략·안보’로 확장했다.

한-아세안 관계는 2023년 4월 ‘한-아세안 연대구상’ 이행계획이 발표된 이후, 포괄적 전략 동반자 관계로 격상(2024.10)되었다. 핵심광물 공급망 협력 강화, 전기차 인프라 구축, 디지털정부 협력센터 운영 등을 통해 경제 및 미래 산업 분야에서 실질 협력을 강화하고 있다. 아세안 국가들의 유엔해양법 집행력을 강화하도록 퇴역함 양도 및 관련 군수 지원, 해양훈련 공조 확대 등에서 협력하고 있다. 이와 함께 해양 안보협력을 논의하기 위해 한-필리핀 해양대화를 시작으로 다른 회원국들과도 해양협력 채널의 신설을 추진하고 있다.

인도와의 협력은 신남방정책의 또 다른 축으로 경제, 과학기술, 국방·안보, 인프라

라, 문화 등 다양한 분야에서 심화되고 있다. 인도는 인도양의 주요 행위자로서 한국-인도의 전략적 및 지정학적 협력은 인도-태평양 지역의 안정과 번영에 기여하고, 특히 중국 중심의 국제 질서 재편에 대응하며 양국의 국익을 확보하는 데 중요한 의미를 갖는다. 양국은 규범 기반의 국제 질서를 중시하고, 경제안보, 해양안보 등 신흥안보 이슈에 대한 협력을 강화하여 역내 영향력을 확대하는데 공동의 이해를 갖고 있다.

구분	문재인 정부: 신남방정책	윤석열 정부: 한-아세안 연대구상
정책 배경	한반도 중심외교 탈피, 경제 다변화	인도-태평양 전략의 하위 지역 전략
중점 분야	경제, 사회·문화 협력 중심 (교역, 투자, 인적 교류)	정치·안보 협력 대폭 강화 (해양 안보, 방위산업 등)
전략 목표	경제적 ‘상생번영’ 및 사회적 ‘사람 중심’ 공동체 구축	규칙 기반의 역내 질서 및 전략적 파트너십 강화
대외 위상	아세안, 인도와의 관계 격상	한-아세안 관계 ‘포괄적 전략 동반자 관계’ 수립 (2024)

한·인 경제협력은 미·중 경쟁 하에서 새로운 협력대상으로 주목받고 있다. 2022년 현재 양국 무역규모는 278억 달러로 서비스무역도 확대되는 추세다. 인도의 ‘자립 인도(Self-Reliant India)’ 및 ‘Make in India’ 정책에 발맞춰 전기차, 모바일, 의료기기, 이차전지, 반도체 등 14대 핵심 산업에 대한 한국 기업의 투자와 현지 생산을 장려하기 위해 「한-인도 포괄적 경제동반자 협정(CEPA)」(2009.8)개정을 추진할 필요가 있다. 이처럼 인도는 ‘안미경중(安美經中)’을 벗어나기 위한 대안으로 부상하고 있다.

### (3) 글로벌사우스 외교의 강화와 ‘G7+ 외교강국’의 실현

이재명 정부는 외교분야 국정목표로 ‘국익 중심의 외교안보’를 내걸고, 이를 위한 5대 국정과제의 하나로 ‘국제사회 공헌과 참여로 G7+ 외교 강국 실현’을 주요 과제로 제시했다. 이는 대한민국의 높아진 위상에 걸맞게 외교적 지평을 확장하고, 평화중견국가로서 국제사회에 기여하는 실용외교를 펼치겠다는 구상을 담고 있다.

이재명 정부는 주요 선진 7개국 협의체(G7)와 같은 핵심적인 다자협력체에서 한국의 위상을 공고히 하고, 민주주의·인권 등 핵심 가치를 공유하는 유사 입장국들과의 협력을 강화하여 ‘G7 플러스’ 국가로 자리매김하는 것을 외교 목표로 제시했다. ‘G7+’는 단순히 G7에 가입하는 것을 넘어, 국제사회의 주요 의제 설정과 논의 과정에 주도적으로 참여하는 한국의 자기주도외교를 상징한다.



한국은 자기주도외교 차원에서 글로벌사우스(Global South) 외교를 확대한다는 방침을 분명히 했다. 기존의 신남방·신북방 정책을 계승 및 발전시킬 뿐만 아니라, 아프리카·중남미 등의 글로벌사우스 지역과도 협력을 강화하여 우리의 외평을 확대하고 새로운 경제·안보 협력의 기회를 모색하고자 한다. 특히 한국은 평화중건 국가로서 기후변화, 보건안보, 공급망 교란, 신흥 및 첨단기술 등 글로벌 도전과제에 대해 국제논의를 주도하고 해결에 기여하고자 한다.

이재명 정부는 자기주도외교의 구체적인 방안으로 체계적이고 효과적인 공적개발원조(ODA) 및 공공외교 강화를 내걸고 있다. 먼저 분산되어 있던 ODA 체계를 통합적이고 효과적으로 개편하여, 한국의 개발 경험과 역량을 활용한 맞춤형 지원을 통해 국제사회에 대한 공헌을 확대한다는 방침이다. 이는 개발도상국의 지속가능한 성장을 돕고 한국의 소프트파워를 높이는 핵심 수단이기 때문이다.

또한 문화, 예술, 스포츠, 지식 등 다양한 분야에서 국민들이 직접 참여하는 공공외교를 강화하여 한국에 대한 평화국가 이미지를 형성하고, 국제사회에서의 이해와 공감대를 넓히하고자 하고 있다. 특히 K-이니셔티브의 해외 진출을 위한 재외공관의 교두보 역할을 강화한다는 계획임을 밝히고 있다. 이와 같이 이재명 정부는 경제력에 걸맞은 평화국가로서의 위상을 확보하고, 국제사회의 신뢰를 바탕으로 한국의 국익을 극대화하는 실용외교, 자기주도외교를 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

이처럼 이재명 정부의 외교정책 구상은 ‘국익을 위한 외교’에서 출발해 ‘평화를 통한 번영’으로 귀결되는 평화국가라는 현실주의적 이상주의(Pragmatic Idealism)로 평가할 수 있다. 이러한 자기주도외교가 지속성을 확보하고 제도화된다면, 대한민국은 평화중건국가로서 국제사회에서 일정한 전략적 자율성을 확보해 책임 있는 외교리더십을 발휘할 수 있게 될 것이다.

## V. 이재명 정부의 국익중심 실용외교와 대북정책의 방향

이재명 정부의 대북·통일정책은 2022년 대선 당시의 공약과 2025년 대선 공약, 그리고 국정기획위원회 백서의 정책 방향을 중심으로 단계적으로 발전해 왔다. 2022년 공약은 종전선언과 평화체제 구축을 핵심으로 삼았으나, 2025년 공약은 한반도 평화구조(Peace Architecture)라는 개념을 국정과제로서는 처음으로 도입하였다. 국정기획위원회는 이를 제도화하기 위한 방안으로 남북기본협정(Inter-Korean Basic Agreement) 체결을 제시하면서, 대북정책의 법적·정책적 틀을 구체화하였다.

### 1. 이재명 정부의 대선 공약 및 국정기획위원회 과제

#### (1) 2022년 대선 공약: ‘평화번영’과 종전선언·평화체제

2022년 대선에서 이재명 후보는 한반도 평화체제 구축과 종전선언, 그리고 한

반도 평화경제체제의 추진을 대선 공약으로 내걸었다. 그는 문재인 정부의 대북정책을 계승하는 입장을 분명히 하였으며, 종전선언을 포함한 평화프로세스의 지속적 추진 가능성을 염두에 둔 접근법을 제시하였다. 남북 간 대화 채널의 복원과 인도적 협력 증진, 남북 농업교류와 산림협력 등 실질적인 협력 방안을 공약에 포함시켰다.

이재명 후보는 북핵문제의 해결에 대해 한국의 주도성을 강화한다는 입장을 밝혔다. 남북 및 북미 정상간의 기존합의를 토대로 신뢰조성 및 적대해소를 통해 비핵화협상의 여건을 조성한다는 입장을 밝혔다. 특히 ‘조건부 동시행동+스냅백’ 원칙을 제시하며, 북한이 비핵화 약속을 이행할 경우 대북 제재 완화를 검토하고, 약속 불이행 시에는 제재를 즉시 복원한다는 실질적 비핵화 접근을 강조하였다.

## (2) 2025년 대선 공약: ‘경제안보와 한반도 평화’와 한반도 평화구조

2025년 공약에서는 ‘종전선언’ 대신 ‘한반도 평화구조’라는 신개념을 제시하며 대북정책의 방향을 현실에 맞게 조정하였다. 북한의 비핵화가 중단되거나 후퇴하더라도 대화를 배제하지 않고, 북한 인권 문제와 인도적 협력 가능성을 함께 제시함으로써 포용적 접근을 강조하였다. 다만 정상회담이나 종전선언과 같은 상징적 조치는 현재의 여건상 추진이 어렵다는 현실적 판단도 함께 제시하였다.

2022년과 2025년 공약의 비교를 통해 공약 체계의 변화가 뚜렷하게 나타난다. 2022년에는 대북(평화변영) → 외교(실용외교) → 국방(스마트강국) 순의 우선순위를 제시했으나, 2025년에는 국방개혁(내란극복과 민주회복) → 외교·대북(경제안보와 한반도평화) → 방위산업(신산업 집중육성)으로 전환되었다. 이는 국방 중심의 현실적 접근과 경제안보를 핵심 축으로 한 외교안보 전략의 통합을 반영한 결과로 평가된다.

대북정책의 구체적 내용에서도 변동이 있었다. 실용외교의 기조가 ‘미·중 균형’에서 ‘한·미·일 협력 강화와 중·러 관리’로 이동하였으며, 북핵 문제의 해결을 위한 한국의 주도적 역할(Peace Maker)보다 조정자 역할(Pace Maker)을 강조하였다. 대북공약의 범위는 5항목에서 3항목으로 축소되었고, 종전선언·평화협정보다는 군사합의 복원, 통일방안 발전, 중장기 평화경제 추진 등 실행 가능한 과제를 중심으로 조정되었다. 또한 국방개혁 방안은 선택적 모병제와 전작권 환수에서 나아가 내란방지 군개혁과 병력모집 다양화를 강조하는 등 안보 역량 강화를 위한 실질적 방향으로 발전하였다.

## (3) 국정기획위원회 백서: ‘평화공존과 번영의 한반도’와 남북기본협정

국정기획위원회 백서는 대북·통일 분야에서 여섯 가지 핵심 공약을 제시하였다. 그 내용은 (1)화해와 협력의 남북관계 재정립 및 평화공존의 제도화, (2)호혜적 남북교류협력 추진, (3)분단고통 해소와 인도적 문제 해결, (4)국민참여형 평화·통일정책 추진, (5)한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비, (6)북핵 문제 해결과 평화체제를 향한 실질적 진전 추구로 구성되었다. (1)~(5)는 통일부 과제이고, (6)은 외교

부 과제이다.

특히 국정기획위원회 백서는 ‘동서독 기본조약’을 모델로 한 「남북기본협정」을 통해 평화공존을 제도화하고, 화해·협력의 남북관계를 재정립함으로써 ‘한반도 리스크’를 ‘한반도 프리미엄’으로 전환한다는 전략적 목표를 명시했다. 또한 한미동맹의 고도화, 주변국과의 관계 발전, 외교 다변화를 추진하면서 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축 프로세스를 유기적이고 병렬적으로 추진한다는 방침을 분명하게 밝혔다.

## 2. 한반도 평화구조와 한반도 평화체제

### (1) 한반도 평화구조와 남북기본협정

한반도 평화구조(Peace Architecture)는 남북관계의 기본원리와 틀을 규정하는 개념으로, 정치·군사·경제·사회 전반에 걸친 상호 신뢰 구축과 긴장 완화를 지향한다.<sup>10</sup> 1991년의 「남북기본합의서」가 그 선례로, 상호 불가침과 교류·협력 증진의 원칙을 담았으나 법적 구속력은 미약하였다. 반면 국정기획위원회가 제안한 「남북기본협정」은 이를 보완해 남북관계를 법제화된 신평화구조로 발전시키려는 시도이다.

새로 제안된 「남북기본협정」 공약은 현상변경을 초래할 수 있는 유엔사·주한미군과 같은 한미동맹 문제를 우회하면서도 안보·정치·경제·환경 등 폭넓은 영역의 협력을 포괄하며, 선언적 합의에서 나아가 법적 구속력을 확보하는 실질적인 협정을 지향한다. 이는 1975년 ‘헬싱키 협정’이 동서유럽 간의 구조적 군비통제보다는 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제에 초점을 맞추고 법적 구속력보다 정치적 선언이었음에도 냉전 완화의 국제질서 변화를 이끌어낸 사례와 유사한 구조를 가진다.

### (2) 한반도 평화체제와 한반도 평화협정

이에 비해 ‘한반도 평화체제(Peace Regime)’는 1953년 정전협정을 대체하는 국제법적 장치로, 전쟁의 법적 종식을 선언하고 영속적 평화를 보장하는 체제를 말한다. 이를 법제화한 평화협정/조약은 남·북·미·중 등 관련국이 서명하는 다자조약 형태로, 군사적 신뢰 구축과 군축, 비핵화, 상호 불가침을 법적으로 명문화하며, 분쟁해결 기구를 포함한다. 즉, 평화협정/조약은 법적 구속력을 가진 국제조약(regime)으로서 정전체제를 완전히 대체하는 최종적인 법제도 장치이다.

그런데 「정전협정」 제4조 10항은 “휴전협정이 서명되고 발효된 이후 3개월 이내에 한반도 문제의 평화적 해결과 외국군 철수를 협의하기 위해 고위급 정치 회담을 개최한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 북한은 한반도 평화협정을 체결할 때 주한미군을 포함한 모든 외국군대가 철수해야 하며, 평화협정의 이전단계로서

<sup>10</sup> 조성렬, “한반도 평화 비전과 전략”, 『한반도 평화대전략』, 세종연구소, 2022년 1월, pp.120~121.

정치선언에 불과한 ‘중전선언’에 대해서도 유엔사 해체나 주한미군 철수와 연계시키고 있다. 반면에 한·미는 북한의 완전한 비핵화와 한반도 평화체제를 연계시키고 있다.

### (3) 평화구조와 평화체제의 관계

평화구조는 남북 내부의 신뢰 구축과 협력 기반을 다지는 정치적·제도적 전단계, 평화체제는 정전체제를 종식하고 국제법적으로 전쟁을 종료시키는 법적·제도적 최종단계이다. 전자는 현상 유지 속에서 평화공존을 제도화하는 과정이고, 후자는 현상 변경을 통해 법적으로 평화를 완성하는 단계라 할 수 있다. 따라서 평화구조는 평화체제로의 이행을 위한 단계적 중간 과정으로 이해된다.

1991년의 「남북기본합의서」는 국회의 비준을 받지 못해 정치선언에 그쳤으나, 새로 제시된 「남북기본협정」은 국회 비준을 통한 법적 구속력을 확보함으로써 안정적인 남북관계 관리체계를 마련할 수 있다는 점에서 차별화된다. 다만 국정기획위원회 백서에서 공약이었던 ‘평화구조’ 대신 ‘남북기본협정 체결’이 강조된 점은 정책목표의 축소 내지 조정으로 볼 여지도 있다.

## 3. 신정부의 평화체제 수립을 위한 단계적 추진 방안

### (1) 한반도 평화체제 수립을 위한 전략 구상

최근 북한은 ‘두 국가관계론’을 주장하며 대남 적대정책을 강화하고, 러시아·중국과의 관계를 밀착시키고 있다. 그러나 동시에 조건부 대미 대화 가능성도 시사하였다. 이재명 정부는 이에 대응하여 3단계 비핵화 로드맵(중단→축소→폐기)을 제시하고, 한미정상회담(2025.8.25.)에서는 ‘피스메이커-페이스메이커’론을 제안하였다. 또한 ‘E.N.D. 이니셔티브(Exchange -Normalization -Denuclearization)’를 통해 교류 확대, 관계 정상화, 비핵화를 순차적으로 추진하는 전략을 밝혔다.

문재인 정부의 ‘한반도 운전자론’이 남북대화를 매개로 북·미 대화를 성사시켰다면, 이재명 정부의 ‘페이스메이커론’은 북·미 대화를 촉진하여 남북관계 복원을 견인하는 전략으로 전환되었다. 러시아-우크라이나 전쟁의 종식과 미·러 관계 회복이 북한 전투병의 러시아 철수로 이어질 경우, 북·미 대화가 재개되고 남북관계 복원의 기회를 창출할 가능성이 높다.

### (2) 남북관계 복원을 위한 여건 조성

우선 추진 과제로는 북한에 억류된 선교사 및 탈북민 출신 인사 6명과 국내 비전향장기수 및 탈북자 김련희 등의 인도적 맞교환을 제안할 필요가 있다. 이를 위해 남북적십자사 채널을 복원해 추진한다.

병행과제로는 대북 측면에서 한국인의 개별관광을 재개하도록 협의할 필요가 있다. 한국관광객의 신변안전 문제를 협의하기 위해 남북채널의 구축이 필요하다.

또한 대내적으로는 북한이탈주민 지원체계 혁신과 국민적 공감대 형성을 위한 평화·통일 교육 강화, 시민사회와 전문가의 참여 확대가 이루어져야 한다.

### (3) 신평화구조 및 「남북기본협정」 추진

남북대화가 재개될 경우, 사회문화 교류 확대와 예술단 공연, 문화재 공동 발굴 등을 통해 민족 동질성을 회복하고, ‘업그레이드된 9.19 군사합의서’를 기반으로 신평화구조 수립을 추진한다. 일정 수준의 신뢰가 구축되면 삼림 복원, 스마트농업, 희토류 개발 등 국제기준에 부합한 개발협력 사업을 단계적으로 확대한다.

남북기본협정 추진 시에는 북한이 주장하는 ‘두 국가관계론’에 대한 국내 의견을 수렴한 후, ‘2국가성(statehood)’ 혹은 ‘미해결의 해결’ 원칙에 따른 새로운 관계 설정을 모색한다. 이후 남북이 협상을 통해 합의를 도출하고, 각자의 법 절차에 따라 비준을 완료함으로써 법적 구속력을 가진 신평화구조의 제도화를 완성한다.

### (4) 중장기 과제와 추진 전략

이재명 정부의 대북·통일정책은 신뢰 회복과 평화 정착을 최우선 가치로 두고, 흡수통일을 배제하며 단계적 접근과 국제협력을 중시하는 온건하고 균형 잡힌 노선을 유지하고 있다. 그러나 북한의 무응답, 국제정세의 불확실성, 국내 여론의 분열은 정책 추진의 현실적 제약으로 작용한다. 북한은 적어도 2026년 봄에 개최 예정인 제9차 당대회에서 체제정비를 마칠 때까지는 남북대화에 소극적인 태도를 보일 가능성이 매우 높다.

한반도 평화체제 수립을 위한 바람직한 전략으로는 우선은 한반도 평화구조와 남북기본협정을 체결해 평화공존의 구조를 만들어 나간다. 이와 동시에 안보 역량 강화와 평화공존의 병행, 그리고 국민적 공감대 형성과 정책 지속성 확보, 국제사회의 지지와 다자협력의 강화를 병행 추진한다. 단기적 성과보다 장기적 일관성과 실행 가능성이 관건이며, 이러한 균형적 접근이 실현될 때 비로소 한반도의 항구적 평화와 통일 기반이 마련될 것이다. //끝//



I. 이상수 박사 (제주평화연구원/한국외대 글로벌 정치 연구소 초빙연구위원)

1. 총평

글로벌 위기와 미중 패권 다툼 같은 거대한 물결 속에서 한국 외교가 어떻게 방향을 잡아야 할지, 딱 핵심만 제시한 창의적 논문이다. 특히 한국의 입지를 '중견국가', '해륙국가', '분단국가'라는 세 가지 키워드로 압축해서 분석한 부분이 인상적이다.

**명확하고 일관된 전개:** "위기의 시대"를 먼저 진단하고, 기존 외교 패러다임의 문제점을 꼬집은 다음, '평화국가'라는 큰 그림과 '자기주도외교'라는 실천 방식을 제안하니 퍼즐 조각이 맞춰지는 명쾌한 논리 전개임

**용어의 세련됨:** '편승외교'나 '자주외교'의 단점을 넘어, '건전한 동맹'을 기반으로 한 '자기주도외교'를 구분 지은 점이 날카로운 지적이며 실용 외교의 철학적 뼈대를 제대로 세워 줌

**정책과의 연결:** 이재명 정부의 '국익 중심 실용외교' 공약을 이 패러다임과 어떻게 엮을지 구체적으로 그려주니, 그냥 이론이 아니라 현실 정책에 직결되는 느낌이 들며 학술 토론이 정책 제안으로 이어지는 느낌이 듭.

전체 구조는 서론(위기 진단) → 본론(한국 위치, 패러다임 변화, 이재명 정부 전략) → 결론(대북·통일 방향)으로 깔끔하고, 표나 각주가 학술적 무게와 엄밀성을 더해준다. 주장 자체가 현실주의적 이상주의(Pragmatic Idealism)를 반영해서 설득력이 있고, 2025 년 트럼프 2 기나 북러 협력 같은 최신 사례를 끌어들이어 깊이가 느껴진다. 다만, 미래 가정(이재명 정부 공약이나 백서)이 좀 과감하게 느껴질 수 있고, 반대 시나리오(예: 국내 정치 혼란)에 대한 대비가 약한 건 아쉽다.

스펠이나 문장 쪽으로는 큰 오타는 없지만, '해륙국가(rim-land state)'를 '림랜드'로 섞어 쓰거나 '자기주도외교'가 반복되다 보니 약간 지루함이 느껴진다. 게다가 II-2-(1) 부분에 반복 구절이 살짝 보이고, 복잡한 문장(II-1-(2)의 긴 지정학 설명)이 가독성을 떨어뜨리는 감이 든다. 정책 포럼 자료로는 최고지만, 실행 로드맵(예산 배분이나 타임라인)을 더 넣으면 완벽할 것으로 보인다.. 글로벌 위기 속 한국 외교의 나침반으로서, 이 논문은 창의적이며 정책적 적실성이 있어 보인다.

수정요청사항 문장재구성 P. 7. 중국과 러시아는 2022 년부터 북한에 대한 유엔안보리의 추가제재를 반대해 왔을 뿐만 아니라, 대북제재 결의안을 제출하기도 했다. 문장재구성 후 →



- "중국과 러시아는 2022년부터 북한에 대한 유엔 안보리의 추가 제재 결의에 거부권을 행사하며 반대해 왔을 뿐만 아니라, 그 이전인 2019년과 2021년에는 오히려 대북 제재를 완화하는 내용의 결의안 초안을 제출하기도 했다."

## 2. 세부 논평

### 팩트체크 1: 한국의 지정학적 위치(해륙국가) 분석의 설득력

- 한국을 미중 충돌의 '림랜드(Rimland)'로 보는 건 지정학적으로 딱 맞아 떨어진다. 강대국 싸움에서 '독립변수'가 안 되면 '변방'으로 밀려난다는 노무현 대통령의 통찰과도 딱 들어맞고, 이 '지정학적 딜레마'를 최우선 과제로 꼽은 건 현실 그대로 잘 반영하고 있다.
- 요즘 해륙 위협은 단순 영토 침략이 아니라 '기술적 림랜드'로 확장됐다. 반도체·AI 공급망 재편에서 미국의 압박(투자 제한)이나 중국의 보복이 경제안보 딜레마를 키우는 것이다. 이 부분을 더 강조하면 적실성이 있어 보일 것이다.

### 팩트체크 2: 기존 외교 패러다임 평가

- GPS 비판: 윤석열 정부의 '글로벌 중추국가(GPS)'가 미국 편승으로 끝났다는 지적은 결과적으로 봤을 때 정당한 비판이다. 하지만 "역대 정부 중 처음으로 국가지향점을 기반으로 외교를 펼쳤다"는 말은 조금 재고할 만하다. 김대중의 '햇볕정책(4 대국 안전보장론)'이나 노무현의 '평화번영 동북아시아'도 평화·번영이라는 국가 목표를 앞세웠다

### 팩트체크 3: '자기주도외교'의 3대 원칙과 실제 사례

- '국익 우선주의', '전략적 유연성', '능동적 중견국 외교'라는 세 원칙은 한국의 '선택 딜레마'를 풀기 딱 좋은 현실적 해법이다. 특히 안보·경제·기후 이슈 별로 파트너를 골라 협력하는 '전략적 유연성'은 미중 경쟁을 기회로 바꿀 수 있는 열쇠이다.
- 문재인 정부를 예로 들며 신남방·신북방 정책으로 미중 지역 구상(인도태평양·일대일로)을 조율해 국익을 챙긴 점, 한미 공동성명으로 미사일 사거리 제한을 풀어낸 건 '전략적 유연성'의 성공 사례로 설득력 있게 와 닿는다.

### <추가 검토 포인트>

- I. 글로벌 위기 시대: 그람시 인용(Prison Notebooks 의 "기존 질서 무너짐과 신질서 미형성 과도기")은 정확하고, 경제 쪽 신자유주의 한계(미국 보호무역, 달러 도전)도 타당하다. 2024 WTO 실패 하락은 IMF 보고서에서 자유무역 이점 축소로 확인됐고, 안보 균열(쿼드·오키스 부상)과 미중 경쟁의 한반도 파장은 2024-2025 Brookings 분석에서 북핵

포함 복합 과제로 나온다. 북한의 '적대적 두 국가관계' 선언(2023.12)도 팩트지만, UN·OSCE 기능 상실은 좀 과장된 측면이 노정된다 - 2025 년에도 일부 기능은 유지 중이니까.

- **II. 미중 전략경쟁:** 한국 위치(중견국·해륙국·분단국)는 국제정치학적으로 적실성이 있다. 중견국은 CFR 보고서에서 G20·기후 기여자로 분류하고, '평화중견국가론'은 노무현 유산이다. 해륙국(스파이크먼 이론) 인용 적절하고, 노무현 취임사(2003 '변방 역사') 정확. 분단국(1991 남북 기본합의서)은 NCNK 자료로 확인, 북한 2023 선언도 여전. 파급 영향: 사드 보복 같은 지정학 딜레마는 2017 사례 기반 팩트,
- **III. 새로운 패러다임:** 편승외교 한계는 이명박·박근혜 후퇴 역사로 맞고, 정부 별 슬로건 표 정확(문재인 신남방 등). 평화국가·자기주도외교는 신선하지만, 자주외교 구분 설득력 있다. 원칙(국익 우선 등)은 2019 한미·한중 합의로 뒷받침. G-Zero 시대는 좀 과하지만, 2025 미 영향력 약화는 FPRI 분석에서 부분 인정.
- **IV. 이재명 정부 전략:** 2022 공약(실용외교, 미중 균형)은 Reuters·Brookings 확인, 전작권 환수·모병제 강조. 2025 공약(경제안보, G7+)은 가상지만 Carnegie 에서 진보 외교 재편 유사. 백서 5 대 과제 논리적. 한미(트럼프 압력, 재정적자 1.8 조 달러)은 2024 팩트, CSIS 에서 동맹 현대화 요구. 한일(전략적 제휴)은 2025 정상회담(8 월) East Asia Forum 확인, 과거사 분리. 한중(관리 대상)은 '안미경중 끝' 발언 타당, APEC 기대. 한러(북러 무력화, 북극항로)은 2024 조약 기반, Al Jazeera 군사 협력 심화. 해양협력(CMSC-EA)은 캠프데이비드(2023) 확대로 현실적. 남방(신남방 계승) 표 정확, CEPA 개정 제안 좋음.
- **V. 대북정책:** 국내 분열 위험 논의가 좀 더 균형 있게 필요함

### 3. 정책 제언

발표문의 '자기주도외교' 3 대 원칙(국익 우선주의, 전략적 유연성, 능동적 중견국 외교)을 실현하려면, 필자 제안(E.N.D. 이니셔티브, 페이스메이커론) 외에 3 가 창의적 대안을 참고로 제시하고자 한다.

**제언 1: 경제안보를 위한 '기술 주권 기금(TSF)' 만들기** 발표문에서 경제·기술 경쟁력이 핵심 자산이라고 강조했듯이, 미중 기술 패권 싸움 속에서 공급망 다변화만으로는 부족측면이 노정된다. 핵심 기술 주권을 쥐는 게 국익 우선주의의 본질이다.

- 정부가 '기술 주권 기금(Technological Sovereignty Fund, TSF)'을 세우고, AI·양자컴퓨팅·첨단 바이오 같은 미래 안보·산업 분야에 초당파적 장기 투자를 의무화.
- 이 기금으로 강대국 압력(미국 투자 제한, 중국 기술 탈취)에서 벗어난 자율 R&D 생태계를 키우고, 기술 동맹(Tech Alliance)을 일방적 요구가 아닌 상호 호혜 협력으로 바꿀 협상력을 더해줄 수 있기 때문이다. 단순 돈

퍼주기가 아니라, 한국이 기술 패권의 '스마트 플레이어'가 되는 길일 수 있다.

**제언 2: 비전통 안보 선도를 위한 '동북아 기후/보건 안보 협의체(NEACPSC)' 띄우기** 기후·보건 분야에서 중국 협력 가능성을 언급한 대로, 이 영역에서 한국의 외교 공간을 키워야 한다.

한국이 주도해 '동북아 기후/보건 안보 협의체(NEACPSC)'를 만들고, 북한 포함 동북아 국가들이 미세먼지 관측망이나 신종 전염병 방역 프로토콜 같은 비전통 위협에 공동 대응하게 한다.

한미일 vs. 북중러 대립을 건드리지 않으면서 한국이 '지역 규범 기획자(Norm Entrepreneur)'이자 '가교 역할(Bridge Builder)'로 나설 수 있다. 중국·러시아가 거부할 수 없는 인류 보편 의제를 앞세워 레버리지를 높이는 것이다. 전략적 유연성의 '숨겨진 카드'로 활용할 수 있다.

**제언 3: 북한 비핵화를 위한 '조건부 두 국가 공존 전략(Two Koreas-to-One Korea)'** 북한이 '적대적 두 국가 관계'로 규정하면서 통일 지향 접근만으로는 한계가 노정된다.

장기 '평화 통일' 목표는 두되, 단기적으로 북한의 '사실상 두 국가' 현실을 전략적으로 인정(정식 수교는 아니고)하고 '남북 평화 공존 협정'을 추진하는 것이다. 여기에 상호 불가침, 교류 재개, 비핵화 전제 없이 단계적 정상화 로드맵을 실행하는 것이다.

북한의 요구를 역으로 이용해 남북 관계 복원 공간을 만들고, 이재명 정부 '실용외교'를 북한에 적용하는 것이다. 북미 대화가 막힌 상황에서 남북 '평화 관리'를 먼저 해서 외부 변수에서 한반도를 떼어내고, 관계 정상화(Normalization)가 쌓이면 비핵화(Denuclearization)를 끌어내는 'Normalization-First' 접근. 실질 변화 유도에 유리한 환경이 조성된다. 다시 말해 대화분위기 조성이 급선무이다. 대화분위기 조성을 위해서는 그 동안 한국과 북한 간에 지속되어 온 관계가 주로 '적대적 TIT FOR TAT'의 양상을 띠어왔다.

- 북한의 도발 → 한국의 강력한 제재/대응 (적대적 맞대응)
- 한국의 군사훈련 → 북한의 핵/미사일 위협 (적대적 맞대응)

곽태환 교수는 통일뉴스 기고를 통해 이러한 적대적 순환은 긴장 완화에 실패하고 상호 불신을 심화시켜 남북관계를 악화시키는 주요 원인이 되어왔다고 진단한다. 이는 죄수의 딜레마와 유사하게, 서로에게 최악의 결과를 초래하는 나쁜 균형을 고착화시킨다. 따라서 적대적 TIT FOR TAT 을 우호적 TIT FOR TAT 으로 방향전환이 필요하다. 우호적 TIT FOR TAT 전략의 핵심은 먼저 선의를 보이고, 상대방이 긍정적으로 반응할 경우 상응하는 협력으로 보답하는 것이다.

1. 선제적 협력: 한국이 먼저 북한에 대화, 인도적 지원, 경제 협력 등 우호적인 신호를 보낸다. 먼저 손을 내밀고 다가가는 것은 신뢰 구축의 첫걸음이다.
2. 긍정적 상응: 북한이 한국의 선의에 도발 중단, 대화 응답 등 긍정적인 조치로 반응할 경우, 한국은 그에 상응하는 더 큰 협력 조치로 화답한다.
3. 선의의 순환: 이러한 '협력 → 협력'의 과정을 통해 상호 불신을 점차 해소하고 협력적인 관계의 선순환 구조를 만들어내는 것이다.

이 전략은 강력한 보복 대신 조건부 협력을 통해 상대방의 협력적 행동을 유도하며, 점진적으로 남북관계를 평화적이고 안정적인 궤도로 올려놓는 것을 목표로 한다. 이는 상호 이익과 평화라는 공동의 목표인 평화공존을 향해 나아가기 위한 실용적인 접근 방식이라고 할 수 있다.

정부의 대북정책 핵심 내용을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

**1 단계 교류(E, Exchange):** 평화의 지름길이라는 역사적 교훈을 바탕으로, 남북 간 상호 존중의 자세로 신뢰를 회복하고 교류·협력을 단계적으로 확대하여 지속 가능한 평화의 길을 마련한다.

**2 단계 정상화(N, Normalization):** 남북 관계 발전과 더불어 북미 관계를 포함한 국제사회와의 관계 정상화 노력을 적극적으로 지지하고 협력하여 한반도 정세 안정에 기여한다. 대한민국 정부는 상대방의 체제를 존중하며 흡수통일을 추구하지 않고 일체의 적대 행위를 할 뜻이 없음을 분명히 했다.

**3 단계 비핵화(D, Denuclearization):** 비핵화가 단기간에 해결되기 어려운 복잡한 과제임을 인정하고, 핵 및 미사일 능력 고도화 '중단'에서 시작해 '축소'를 거쳐 '폐기'에 도달하는 실용적이고 단계적인 해법에 국제사회가 지혜를 모을 것을 촉구한다.

참고로 곽태환교수가 제안한 5 단계 평화 로드맵의 주요 내용은 정부의 3 단계 비핵화 로드맵과 상통한다. .

#### \*곽태환 교수의 5 단계 평화 로드맵

단계	북한조치	국제사회 상응조치
1 단계	북 핵 동결 및 ICBM 생산 중단	일부 대북 제재 완화, 대북 인도적 지원
2 단계	영변 핵 시설 폐기	개성공단 재개, 금강산 관광 재개
3 단계	WMD(생화학무기 등) 폐기	미북·일북 외교 정상화, 연락사무소 설치

4 단계	4 자간 한반도 평화조약 체결동시	동북아 안보 균형, 교차 승인완료
5 단계	조선(한)반도 비핵화 (핵·탄도미사일 완전 폐기)	남북미중 4 자간 한반도평화 조약 발효 (북한체제의 국제적 보장), 유엔 등록, 유엔안보리 재가, 남북+4 강 6 자 승인 등

출처: 곽태환, 통일뉴스(<http://www.tongilnews.com>). 2025. 7.11. 이재명 시대,  
핵 없는 한반도 평화 어떻게 이룰 것인가?

남북한의 평화 공존을 위해서는 상호 간 적대 행위를 중단하는 것이 필수적이다. 현재 고조된 남북 간 긴장을 완화하기 위한 구체적인 방안은 다음과 같다.

#### 1. 한미 연합 군사 훈련의 조정

- 대규모 한미 군사 훈련은 긴장 완화를 위해 신중하게 절제할 필요가 있다.
- 특히, 휴전선 인근에서의 군사 훈련은 북한에 대한 위협으로 인식되어 북한을 자극할 수 있다. 따라서 훈련 장소를 가급적 휴전선에서 멀리 떨어진 곳으로 조정하는 것이 바람직하다.

#### 2. 대북 정책의 신중한 접근

- 현재 북한은 체제 보존을 위해 대미·대남 강경 대결 기조를 유지하고 있다.
- 이러한 상황에서 남한이 너무 조급하게 대북 유화 정책을 실행할 경우, 북한 정권에 오히려 정치적 부담이 될 수 있다.

#### 3. 장기적 관점에서의 인내와 유연성

- 당분간은 남북 평화 공존 기조를 유지하면서 상호 주의(Tit for Tat) 원칙을 적용하되, 적대적 상호주의보다는 우호적 상호주의로 전환하는 것이 중요하다.
- 나아가, 러시아-우크라이나 전쟁 종결 이후 미국-북한 관계가 대화 국면으로 전환될 때까지 기다리는 인내심과 상황 변화에 대응할 수 있는 유연함이 필요하다. /끝/

## II. 김영준 박사 (국방대학교 안전보장대학원 교수)

### 1. 총 론

- 본 글은 글로벌 위기의 시대, 이재명 정부의 외교 좌표에 대한 글로 오랜 전문성과 정책 경험을 바탕으로 한국의 신행정부가 국제상황에 어떠한 외교적 방향을 설정해야 하는지 매우 의미 있고 유용한 정책 제언을 포함하고 있음.
- 미중 패권 경쟁, 트럼프 행정부의 외교안보 전략, 한반도 위기 상황, 러시아 우크라이나 전쟁 지속과 중동 위기 등 다양한 국제 안보의 도전 상황 속에 출범한 한국의 신 행정부가 주도권을 갖고 외교 방향을 설정할 수 있도록 지침서와 설계도에 맞는 탁월한 가이드 역할을 제공하고 있으며, 현재 한반도와 국제 상황의 위기 속에서 구현해야 할 외교 안보적 지혜에 대한 매우 시의적절한 제언들이 제시되고 있음.

### 2. 세부 논평

- 본 글에서 한국의 국제정치적 위치는 국제 위상 측면에서 중견국가, 지정학적으로 해륙국가, 국가특성으로 분단국가로 정의하고 있으며, 각각의 특성의 한반도에 대한 영향을 설명하였음.
- 본 글에서는 한국외교의 새로운 패러다임으로 자기주도 외교를 제시하고 있으며, 이전 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인, 윤석열 정부의 주요 외교안보 구상을 설명하면서, 새로운 외교안보 패러다임으로 외교지향적인 평화국가와 외교 방식으로 자기주도 외교를 제안하였음.
- 이재명 정부의 대선 공약인 실용외교와 경제안보, 한반도 평화 개념을 설명하였고, 주요 이슈들인 한미 관계와 한일 관계, 한중 관계, 한러 관계의 방향을 설명하고, 글로벌 평화와 번영의 단계적 추진 방안으로 신해양시대의 동아시아 해양협력안보 구상, 아세안, 인도와의 남방 협력 강화, 글로벌 사우스 외교의 강화와 G7 외교강국의 실현을 구체적으로 설명하였음.
- 신행정부의 평화체제 수립을 위한 단계적 추진 방안으로 한반도 평화체제 수립을 위한 전략 구상인 3 단계 비핵화 로드맵, 피스 메이커-페이스 메이커, E.N.D 이니셔티브 등과 남북 관계 복원을 위한 여건 조성, 신평화구조 및 남북기본협정 추진 등의 의제들을 제시하였음.
- 본 글에서는 매우 충실하게 신 행정부가 2022 년 대선 준비시기부터 2025년 집권 초기 밝힌 여러 구상 들에 대하여 상세하게 설명하였고, 앞서 제시한 한반도 특성에 따른 외교안보 구상의 다양한 방향성에 대한 구체적인 설명과 로드맵을 제시하였음
- 본 글에서는 실현 가능성과 구체적인 실행 방안에 대한 분석보다, 한국 신행정부가 현재 위기에서 지향해야 할 큰 외교안보적 목표와 방향성,



의제들을 제시하는 것에 집중되었으며, 국가안보전략과 외교정책 목표에 대한 개념과 방향성 설정을 매우 잘 제시하고 있음.

- 미국과 북한, 중국이나 러시아 등이 지향하고 있는 국익 중심의 외교안보 전략 노선과 별개로 한국이 지향해야 하는 목표와 이를 위한 개념 설명을 잘 제시하고 있으며, 이에 대한 도전 요소들에 대한 극복 방안이나 구체적인 실행 방안 등은 추가로 연구되어야 할 것으로 보임.

### 3. 정책 제언

- 현재 트럼프 주도의 국제질서는 기존 질서를 해체 혹은 변경하여, 각 국이 국익 중심의 국가주의, 민족주의 중심으로 재편되는 즉 2 차 세계대전 이후 미국이 초당적으로 추구해 온 자유주의적 국제질서에 대한 근본적인 도전이 지속되고 있으며, 미중 패권 경쟁, 러시아 우크라이나 전쟁 지속, 북중러 연대 강화, 중동 및 한반도 긴장 고조, 핵 비확산 체제 및 유엔 체제의 붕괴 등의 위기가 고조화 되는 상황에서, 스트롱맨 리더십이 강화된 미일중러 사이에 상대적으로 평화, 국제주의를 추구하는 한국의 신정부부 출범은 국제적인 위기에 대응하는 정부의 정체성과 외교안보 목표 설정이 맞는지에 대한 근본적인 의문 제기가 지속되고 있음.
- 한국 외교안보에서 가장 핵심적인 한미 동맹 자체의 균열 혹은 약화, 주한미군 감축이나 중국 대만 리스크 대응에 대한 한미 간의 인식, 목표, 전략의 차이로 인한 한미 동맹 현대화에 따른 안보 구조 개편 등이 예상되는 상황에서 한국 내부에서는 모든 주요 강대국들과 잘 지내는 싱가포르, 스위스 모델을 지향하는 학파, 세력과 미국 주도 세계질서 강화에 집중하면서 다른 안보 비용은 감내하자는 일본, 이스라엘 모델 지향하는 학파, 세력 간의 충돌이 강화되면서, 이전의 대북 정책으로 인한 외교안보 국내 분열 양상을 넘어서 중국과 국가 외교안보 전략의 큰 틀의 차이에서 기인하는 분열 양상이 매우 심각해지고 있음
- 한미 동맹 중심, 한미일 안보협력, 나토와의 연대 강화 등을 통한 대북 및 특히 대중 강경 모드를 지향하는 전통주의 노선은 대중 혐오감과 거부감을 바탕으로 트럼프 주도의 미국 질서 복원의 일원이 되어야 하는 정당성 등을 정치 세력화, 담론의 재무장, 대중 혐오감 확대, 미국 마가세력과의 연대, 언론 방송 유튜브 등을 통한 인식 확산, 리박 스쿨 등의 차세대 이념 강화 등을 추진하고 있으며, 반대로 집권 행정부를 비롯한 여당, 진보 진영 등은 김대중-노무현-문재인 정부 시기의 대북 정책과 한미 동맹을 넘어서 다극 질서에 유연하게 대응하는 다자 외교 등을 추구하고 있음.
- 즉 전통적인 외교안보 학파와 세력은 미국 주도의 대중 강경책에 합류하자는 새로운 의제를 제안하고, 핵무장 등의 안보 군사 옵션 위주의 다양한 담론을 업그레이드된 형태로 제안하는 반면, 평화 다자외교를 중시하는 진보 개혁 진영은 이전의 담론에서 국제 안보의 다양한 위기가

반영된 업그레이드된 외교안보 대안이 명확하게 제시되지 않은 채, 이전 바이든-윤석열 정부의 가치외교에 대응하는 실용 외교라는 방법론 제시 정도에 머물러 있음.

- 특히 현재 10-20-30 대는 다양한 글로벌 안보 위기에 대응 하는 부국 강병, 군사 안보의 강화와 전통적인 북한 문제를 넘어서 중국, 러시아 등 글로벌 문제에 서방 주요국과 함께 인권, 민주주의, 환경 등에 대한 문제 제기와 국제 연대를 지향하는 가치관이 매우 강화된 세대인데, 평화 진보 개혁 진영은 추구하는 목표는 이를 반영한 반면 방법론에서는 이를 포용하지 못하는 기존 담론에 갇혀 있는 담론의 한계를 보여주고 있어, 새로운 세대의 외교안보 노선의 지지가 매우 약화된 문제점을 보여주고 있으며, 선택지가 없는 상황에서는 10-20-30 대의 이러한 글로벌 시티즌 정체성 욕망을 새로운 보수 외교안보 어젠다가 흡수하고 있는 상황임.
- 한국의 신행정부는 이전에 성공과 실패를 경험한 김대중-노무현-문재인 정부의 대북 정책, 외교안보 구상에 머무르지 않고, 새로운 세대가 추구하는 외교안보에 대한 열망과 인식을 담아내는 담론의 혁신, 방법론과 어젠다, 목표의 혁신 등이 이루어지지 않으면, 새로운 국제 상황에 반영되지 않은 오래된 담론의 반복에 머무르는 특정 세대의 향수에만 의존하는 구세대의 유물이 될 것임.
- 한국의 신행정부는 트럼프-시진핑-푸틴-김정은 등에 대응하고 필요한 사항은 협력하는 창의적이고 새로운 세대를 이전 외교안보 전략의 향수에 기반하여 그들을 의식화하고 가르치고 교육하는 것이 아닌, 이전 향수를 넘어서서 국제사회이 새로운 현실을 반영하여 그들의 열망과 비전을 반영하는 새로운 외교안보 목표 설정과 방법론의 제시가 근본적으로 필요한 상황이며, 이러한 혁신이 없이는 국제사회에서 외로운 섬이 되어 메아리 없는 옛날 구호만 반복해서 외치는 외톨이가 될 것임.
- 주요 외교안보 인사는 기성 관념을 반복하는 변화를 반영하지 못하는 인사도 배제하는 동시에 여성, 비주류, 기득권 교체 등 이미지 정치, 경험과 전문성이 검증되지 않은 아마추어 인선은 중단 및 교체하고, 정책이 필요한 인사에 보여주기 정치 인사가 반복되지 않게 해야 하며, 오랫동안 현장에서 고생한 늘공 젊은 엘리트들을 품지 않고, 장차관, 기관장 등 고위직 인사에 경험과 전문성이 없는 이미지 인사는 집단 심리적 반발과 정권 교체만 기다리는 심리적 저항을 불러일으키기 때문에 이들에게 집단 모욕감과 허탈감을 부르는 인사는 중단해야 함. /끝/

### III. 임을출 박사 (경남대 극동문제연구소 교수/연구실장)

#### 1. 총평

정부의 ‘국익중심 실용외교’는 한반도 중심주의를 내세워 전략적 자율성을 강화하고, 미중 전략경쟁 속에서 경제·안보 분야에서의 실리를 추구하며, 대중국 관계 복원과 대북 관계 개선을 통해 외교적 옵션을 다변화함으로써 한국의 국제적 입지를 넓히려는 것으로 성공적으로 추진될 경우 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 한미동맹 강화 → 한미일 협력 → 중·러 관계 개선 → 남북 대화라는 이상적 선순환은 미·중·일·러의 이해관계가 충돌하는 현실 속에서 제대로 작동하기 쉽지 않은 한계를 안고 있다. “국익 극대화”라는 목표를 달성하기 위해서는 한미동맹 의존에 따른 전략적 자율성 축소, 분열적 국내 정치 구조, 미중 패권경쟁에 따른 지정학 딜레마라는 세 축이 맞물려 발생하는 구조적 문제를 해결하는 것이 관건으로 보인다.

#### 2. 세부 논평

**한미관계:** 이재명 정부의 대미국 정책은 한미동맹을 수용하고 강화하며, 미국의 세계 패권 전략에 협력하는 방향으로 전개되고 있다. 한미정상회담에서 이재명 대통령은 한미동맹을 군사, 경제, 과학기술 분야로 확장해 현대화하고, 한·미·일 협력을 통해 북한 비핵화와 지역 안보를 강화하겠다는 입장을 명확히 밝혔다. 이는 미국의 요구에 대체로 부합하는 정책으로, 특히 대만 문제와 관련한 한미동맹의 글로벌 역할 확대에 대한 수용 여부가 최대 고민거리로 부상해 있는 것으로 보인다. 미국의 요구를 수용할 경우 ‘국익 중심 실용 외교’와 중립적 균형 외교는 적지 않은 도전에 직면할 것으로 예상된다. 북한 문제를 한미정상회담의 핵심 의제로 삼아 트럼프 대통령의 북미정상회담 열망을 활용하려는 전략은 충분히 이해할 수 있는 대목이다. 하지만 미국에 대한 과도한 의존과 북한에 대한 불필요한 자극적 발언은 외교적 균형을 잃고 국익을 미국의 전략에 종속시킬 위험성을 안고 있다.

**한일관계:** 한일관계는 이재명 대통령의 취임 후 첫 해외 방문으로 일본을 선택하며 실용적 접근을 해왔다. 8월 23일 도쿄 한일정상회담에서 이재명 대통령과 이시바 시게루 총리는 한반도 비핵화와 항구적 평화 구축을 위한 대북 공조를 재확인하고, 한일관계 발전이 한·미·일 협력 강화로 이어지는 선순환을 만들기로 합의했다. 이는 윤석열 정권의 대일 정책을 계승하는 것으로 보이며, 군사·안보 분야에서 차관 전략대화과 방위 당국 간 프레임워크를 활용한 협력을 모색하며, '힘에 의한 일방적 현상 변경' 반대를 통해 대중국 견제를 공동으로 추진하려는 의지를 드러냈다. 정상회담 후 서틀외교 재개와 공동 사회문제 협의체 출범 등 구체적 성과가 있었으나, 한·미·일 군사동맹 강화가 북·중·러와의 대결 구도를 심화시켜 한반도 긴장을 높일 가능성이 제기된다. 역사적 상처 치유와 미래지향적 화해가 여전히 과제로 남아 있다. 트럼프의 일방주의와 미국 우선주의 정책은 한일 협력의 가능성을 크게 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 한일 양국이

트럼프의 요구를 공동으로 대응하며 안보·경제 공조를 강화한다면 긍정적 효과를 볼 수 있으나, 일본 내 우익 총리의 취임으로 인한 불확실성이 상존하고 있다.

**한중관계:** 이재명 정부의 대중국 정책은 수교 초심을 지키며 상호 이익과 상생을 기반으로 한 안정적 협력 관계를 유지하려는 실용적 접근을 보이지만, 미국의 대중 견제 강화 기조 속에서 균형 외교의 한계를 드러내고 있다. 중국은 한중 간 전략적 협력 동반자 관계의 지속 발전을 강조하며 이념·사회 제도 차이를 넘어선 선린우호와 호리공영(互利共赢)을 제안함으로써 이재명 정부의 '국익 중심 실용 외교'에 긍정적으로 호응하고 있다. 이는 양국 국민 복지 증진과 지역 평화·안정 기여를 위한 공동 이익 중심의 관계를 재확인하는 신호로 해석된다. 그러나 정부가 미국 중심의 한미동맹 강화와 한·미·일 협력을 추진하는 가운데 중국이 미국의 영향을 받지 않도록 한국의 독자성을 강조하는 압박 속에서 미중 사이에서 균형을 잡는 것이 쉽지 않음을 보여주고 있다. 향후 미·중 갈등 속에서 한국의 입지를 넓혀나가는 것이 최대 과제로 보인다.

**한·러 관계:** 한러관계는 우크라이나 전쟁 발발 이후 한국의 대러 제재(1,341 개 품목 수출 통제 포함)와 러시아의 비우호국 명단 지정으로 인해 경색 상태가 지속되고 있지만, 이재명 정부의 실용외교 노선에 따라 추가적으로 악화되지는 않고 있는 것으로 보인다. 러시아가 한국 기업의 러시아 복귀와 우크라이나 전쟁 재건 참여(특히 인프라 분야)를 기대하며 경제 협력을 강조한 점이 주목되는데, 이는 철수한 한국 기업들의 복귀 희망을 자극하며, 한러관계 복원을 희망하고 있어 안보 긴장 속에서도 실질적 관계 개선의 가능성을 보여준다. 그러나 북러 간 동맹 관계 강화와 우크라 전쟁 종전 협상 불확실성이 한러관계의 안보적 리스크를 증폭시켜 한국의 대북 억지력과 연계된 지정학적 딜레마를 키우고 있다. 한러관계는 경제·문화 교류를 통한 점진적 복원 가능성을 보이지만, 제재 해제와 우크라이나 문제 해결이라는 러시아의 전제 조건이 충족되지 않는 한 정치적 긴장이 지속될 전망이다. 이재명 정부의 실용외교가 북러 밀착과 미·러 관계 변화에 대응해 균형을 잡아야 한다는 과제가 남아 있어, 관계 개선이 '기대 속 불확실성'으로 요약된다. 북러 협력을 무력화하고 북극항로 협력을 추구하는 방향은 지정학적 다변화를 시도하지만, 러시아-우크라이나 전쟁의 불확실성 속에서 실효적 성과가 미미하며, 이는 국제 제재를 약화시키는 '무책임한 태도'로 이어져 이재명 정부의 입지를 더욱 좁힐 수 있다.

**대북정책:** 이재명 정부의 대북정책은 북한 비핵화를 핵심으로 삼아 단계적 접근(중단-축소-폐기)을 강조하며 남북기본협정 체결을 통해 평화공존을 제도화하려는 노력을 보이지만, **북한의 적대적 두 국가론 고수가 보다 전향적인 대북 정책의 실효성과 현실성을 떨어뜨리고 있다.** 이재명 대통령이 8 월 15 일 광복절 경축사와 유엔총회 기조연설에서 북한의 체제를 존중하며 흡수통일 배제와 적대 행위 금지를 선언하고, E.N.D. 구상(Exchange-Normalization-Denuclearization)을 통해 교류 확대, 관계 정상화, 비핵화를 순차적으로 추진하려는 점이 주목되는데, 이는 문재인 정부의 '한반도 운전자론'을 계승하면서 트럼프 행정부의 현실주의적 접근과 연계해 북미 대화를 촉진하려는 실용적

전략으로 평가된다. 다만, 북한이 핵보유를 헌법에 명시하고 미국 핵위협에 대한 방어용으로 인식하는 상황에서 정부의 지속적인 비핵화 요구는 체제 부정으로 해석되어 대화 자체를 차단하는 결과를 낳는 점은 주목할 대목으로 보인다. 북한의 적대적 반응과 북중러 밀착 심화로 인해 남북관계 전환의 모멘텀 확보가 갈수록 어려워지고 있고 있다. 이재명 정부의 대북정책은 평화공존 비전을 제시하며 남북관계 개선을 추구하지만, 비핵화 중심 접근의 비현실성으로 인해 정책 효과가 제한되어 '기대 속 불확실성'으로 요약된다.

### 3. 정책제언

격변하는 국제 정세 속에서 이재명 정부는 한미동맹의 의존성을 극복하고 전략적 자율성을 강화하는 실용적 외교를 중심으로 정책 방향을 설정해야 한다. 미국, 중국, 러시아의 강대국 경쟁과 스윙 스테이트의 부상, 한국이 국익 중심의 유연한 외교를 통해 기회를 확대할 수 있음을 시사하며, 트럼프 행정부의 거래적 접근이 동맹국의 자강을 촉진하는 상황에서 이는 필수적이다. 스윙 스테이트(Swing States)는 국제정치에서 강대국 간 경쟁 구도에서 어느 한쪽에 고정적으로 편향되지 않고, 국익에 따라 유연하게 외교적 입장을 조정하며 양쪽 강대국과 협력하거나 균형을 유지하는 국가들을 의미한다. 스윙 스테이트는 미국과 중국·러시아 연합 간의 다극화된 글로벌 질서 경쟁에서 특정 진영에 완전히 속하지 않고, 상황에 따라 실용적 외교를 통해 기회를 확대하는 국가들로, 대표적으로 인도, 인도네시아, 사우디아라비아, 튀르키예 등이 포함된다. 예를 들어, 인도는 미국 주도의 쿼드(Quad)와 중국 주도의 상하이협력기구(SCO)에 모두 참여하며, 튀르키예는 나토 회원국이면서도 상하이협력기구의 파트너 국가로 활동한다. 이러한 국가들은 강대국 간 영향력 경쟁에서 우호적 관계를 형성하며, 전략적 자율성을 강화해 외교적 기회의 창을 넓히는 특징을 보여주고 있다.

이를 위해 먼저 한미동맹을 국익과 동맹 이익의 착시를 넘어 호혜적 관계로 재정립해야 하며, 동맹을 안보의 핵심 자산으로 유지하면서도 의존 심리를 줄이고 지역적 안보 자율성을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 이 과정에서 공공외교 캠페인을 통해 '국익 중심 한미동맹' 담론을 강조하고, 국민 피드백을 정책에 반영하여 지지 기반을 넓히는 것이 효과적일 수 있으며, 이는 이재명 대통령의 취임 초기 발언처럼 동맹 강화와 자율성 추구를 병행하는 실용주의와 맞물린다. 동시에 다자외교를 적극 활용해 대안적 협력 네트워크를 구축해야 하며, ASEAN+3, APEC, G20 같은 플랫폼에서 중국, 러시아, 인도, 동남아 국가들과의 경제·기술 협력을 강화함으로써 미국 의존도를 분산시키고, 중간 강국으로서의 역할을 강조하는 것이 바람직하다. 이는 중국과의 관계를 경제적 상호의존성을 바탕으로 개선하면서도 미국과의 균형을 유지하는 실용적 접근으로 이어지며, 갈등을 피하고 지역 안정을 도모할 수 있다. 또한, 일본과의 협력을 트라이랩 형식으로 유지하되 역사 문제를 분리하여 경제·안보 분야에서 실질적 이익을 추구하고, EU와의 협력을 확대하여 다각화된 네트워크를 형성하는 전략이 필요하다.

대북정책에서는 한미 프레임에서 벗어나 남북 직통 채널을 복구하고 조건 기반 협상을 추진하며, '대북정책 로드맵'을 법제화하여 자주적 대응 기반을 마련해야 하며, 이는 평화 공존과 대화 재개를 지속적으로 추구할 필요가 있다. 이를 뒷받침하기 위해 외교 의사결정 시스템을 혁신하여 여야, 민간 전문가, 시민사회 의견을 최대한 반영한 '국익 영향 평가'를 도입하고, 국민이 체감하는 국익 중심 외교를 실현함으로써 구조적 자율성을 보장해야 한다. 결국 이러한 방향은 강대국 시대와 자강의 복합 흐름에서 한국의 새로운 안보 정체성을 구축하는 데 기여하며, 트럼프의 거래주의와 북중러 협력 강화라는 도전 속에서 한국의 입지를 강화할 것이다. /끝/

#### IV. 장철운 박사 (통일연구원 연구위원)

##### 1. 총론

○ 발표문은 전반적으로 제목에 적합한 짜임새를 갖추고 있으며, 각 부분의 세부 내용도 각 장의 제목 등에 걸맞게 작성된 것으로 보임.

- 특히, 이재명 정부가 지향해야 하는 외교적 지향점으로 ‘평화국가’를, 이를 실현하기 위한 새로운 외교 패러다임으로 ‘자기주도외교’를 각각 제시한 점은 발표문에서 가장 주목되는 사항이라고 할 수 있음.

\* 또한 한. 미. 일과 중국, 아세안 등이 참여하는 동아시아 해양협력회의(CMSC-EA)를 창설해야 한다고 제안한 대목은 발표문의 백미라고 평가

○ 다만, 발표문의 V장에 포함된 대북정책 관련 내용은 발표문의 전반적인 맥락에 그다지 어울리지 않는 것처럼 보인다는 점에서 아쉬움.

- 발표자는 I장과 II장에서 글로벌 위기, 특히 미. 중 간 전략 경쟁이 북핵 문제를 포함하는 한반도 문제 해결을 어렵게 한다고 지적하고 있는데, 아마도 이를 통해 발표문에서 대북정책 관련 내용을 다룰 것이라고 일정하게 예고한 것으로 이해함.

- 그렇지만 V장에서는 미. 중 간 전략 경쟁에 관한 언급 없이 대북정책과 관련된 논의로 바로 진입하고 있어 V장이 발표문의 전반적인 맥락에 그다지 어울리지 않는 것처럼 보인다고 사료됨.

※ 발표자의 문제의식이나 발표자가 서술한 내용에 문제가 있다고 토론자가 지적하는 것은 결코 아님.

##### 2. 세부 논평

○ 발표자는 II장 1절에서 한국의 국제정치적 위치를 ▲중견국가 ▲해륙국가 ▲분단국

가로 특징지으며 미. 중 간 전략 경쟁이 한국에 미치는 영향을 분석함으로써 다소 구조적인 측면에서의 분석에 집중하는 것으로 보임,

- 발표자가 제시한 구조적인 분석에 더해 행위자(미-한-중)를 중심으로 하는 역사적 관점에서의 접근이 추가된다면 더 좋은 논의를 전개할 수 있지 않을까 싶음.

\* 예를 들어, 탈냉전 이후 한미관계와 한중관계, 미중관계가 어떻게 전개됐는지 등을 간략하게라도 추가로 언급해주면 미. 중 간 전략 경쟁이 한국에 미치는 영향을 더 잘 이해할 수 있지 않을까 싶음.

**※ 외교전략을 다루는 IV장에 대해서는 다른 토론자들이 많이 토론할 것으로 사료돼, 본 토론자는 의견을 제시하지 않으려 함.**

o 대북정책 관련 사항을 다루는 V과 관련한 토론은 아래와 같은 일곱 가지 질문으로 대신하고자 함.

- 첫째, 이재명 정부가 제시한 한반도 평화구조에서 평화구조를 Peace Architecture 라고 옮겼는데, 구조를 Structure가 아닌 Architecture로 옮긴 이유가 있는지?

\* Structure는 이미 만들어져 변화시키기 어려운 것으로 받아들여지는 느낌이 강한 반면 Architecture는 만들어가며 변화시킬 수 있다는 느낌이 강한 것으로 보인다는 점에서 좋은 영역(英譯)으로 보여 질문함.

- 둘째, 「남북 기본협정」 체결은 문재인 정부도 국정과제(91)로 제시한 바 있는데, 이재명 정부에서 새로 제안됐다고 할 수 있는지? 새로 제안됐다고 할 수 있다면 문재인 정부에서 제시했던 「남북 기본협정」과 이재명 정부가 제시하는 「남북 기본협정」이 어떻게 다른지?

- 셋째, 발표자는 평화구조를 거쳐 평화체제로 이행해야 한다고 주장하는데, 이에 대해서는 반론(평화체제→평화구조)이나 다른 의견(평화구조-평화체제 병행 추진 등)도 제기될 수 있을 것 같음. 어떻게 생각하시는지?

\* 발표문에서는 평화구조를 남북 내부의 신뢰 구축과 협력 기반을 다지는 정치적·제도적 전 단계, 단계적 중간 과정으로, 평화체제를 정전체제를 종식하고 국제법적으로 전쟁을 종료시키는 법적·제도적 최종단계로 설명

- 넷째, 북-미 대화를 통해 남북관계 복원을 견인한다는 접근에 이의를 제기하기는 어려운 현실이지만 북한과 미국의 예측 불가능성 등을 고려했을 때 이른바 ‘Plan B’도 고민해야 할 것으로 보이는데, 발표자가 갖고 있는 묘안이 있는지?

- 다섯째, 남북관계 복원 여건 조성을 위한 우선 추진 과제로 북한이 억류하는 우리 국민과 비전향 장기수 등의 맞교환을 제안하고 있는데, 북한이 수용할 가능성이 그다

지 크지 않아 보이는 동시에 국내적으로도 적지 않은 논란을 불러일으킬 것으로 보이는데, 어떻게 생각하시는지?

- 여섯째, 남북대화 재개 이후 이른바 ‘신평화구조’를 구축하고 공고화하는 과정이 과거 민주 정부가 표방했던 이른바 ‘(신)기능주의’에 따른 접근과 크게 다르지 않아 보이는데, 보다 구체적인 설명이 필요할 것 같음.

- 일곱째, 토론자가 과거부터 가장 많이 고민하는 문제이며 뚜렷한 해결책을 제시하기가 어려운 딜레마인데, 한반도 평화(남북관계 개선, 발전 포함)와 한국의 안보 역량 강화를 병행 추진할 수 있다고 보는지 궁금함.

\* ‘말’로는 그렇게 할 수 있을 것처럼 보이지만, 실제 현실에 있어서는 상충하는 것일 수밖에 없음. 북한의 오래된 기본입장 중 하나가 ‘대화와 대결은 병립할 수 없다’는 것이도 함.

\* 북한도 동일한 딜레마를 갖고 있으며, 여기에서 벗어나기 위해 이른바 ‘적대적 두 교전국 관계’를 주장한 것으로 토론자는 이해하고 있음.

### 3. 정책 제언

○ 북-미 대화 재개가 결국 좌절되거나 재개되더라도 가시적, 실질적 성과를 도출하지 못할 경우 남북관계를 어떻게 복원할 것인지와 관련한 Plan B를 논의, 준비할 필요  
→ 토론자가 대안을 갖고 있는 것은 아님. /끝/

## V. 홍현익 박사 (세종연구소 명예연구위원/전 국립외교원 원장)

### 1. 총평

○ 현 시대 미·중 전략경쟁 하의 급변하는 국제질서를 체계적으로 분석하고 이재명 정부의 외교전략과 방향을 제시한 수준 높은 정책 보고서로 평가함.

○ 이재명 정부의 외교 지향점으로 제시한 '평화국가'와 새로운 패러다임의 외교 전략으로 제시한 '자기주도외교'에 대해 합리적이고 창의적인 것으로 평가함.

○ 이재명 정부의 실용외교와 외교전략에 대한 분석도 많은 원문 자료들을 비교 분석하고 잘 정리하였으며 객관적으로 평가한 것으로 여겨짐.

### 2. 구체적 논평



○ 7쪽 12째 줄 '대북제재 결의안'은 '대북제재 해제 결의안'으로 고쳐야 할 듯.

○ 이재명 대통령의 8월 미 CSIS 연설에서 나온 '안미경중의 시대는 끝났다'는 언론이 발언 취지를 정확히 파악하지 못하고 보도한 것으로 보여짐. 이제 한·중관계보다 한·미관계가 더 중요하게 되었으므로 향후 안보 뿐 아니라 경제에서도 한·미관계를 한·중관계보다 더 중시하겠다는 것이라고 언론이 보도한 한 것은 대통령의 발언 취지를 정확히 전달하지 못한 것이라고 여겨짐.

- 이 대통령의 발언 취지는 먼저 최근 한·미 교역이 급속히 커진데다 내용도 우리가 500억달러 흑자를 보인 반면 한·중 교역은 홍콩을 제외하면 오히려 우리가 적자를 보인 것에서 드러나듯이 한국 경제에 대한 미국과 중국의 의미가 바뀌었으므로 일단 안미경중은 맞지 않는 전략이 되었다는 것임.

- 더 중요하다고 여겨지는 대통령 발언의 두번째 취지는 미국도 중국과 경쟁하고 견제하고 있지만 협력할 것은 다 협력하고 있다는 것임. 한국은 미국보다 중국과의 협력이 자연스럽게 더 필요한 이웃나라이므로 한국도 중국과 경쟁할 것은 하고 위험관리도 해야 하지만 협력할 것은 적극적으로 해야 한다는 것을 강조한 것임.

○ 현재 한국 내에 북·러 동맹관계에 대해 우려가 큰 데, 조 박사께서 19쪽에 한·중교역액이 북중 교역의 125배라고 기술한 것처럼 러-우 전쟁 이전 한·러 교역액이 북·러 교역의 200배 정도였으므로 한·러 관계가 정상화되고 한·러 경제 교류가 활발해지면 북·러동맹의 효능은 거의 무력화될 수 있을 것이므로 지나치게 우려할 필요가 없다고 여겨짐.

### 3. 정책 대안

○ 이재명 정부 대외정책에서 중요한 사항 두 가지가 지적되지 않은 것으로 보여 이를 제시함.

- 임기 내 전작권 전환 완료를 목표로 추진: 굳건한 한미동맹을 유지하면서 한국군의 정찰, 감시, 정보 및 작전 기획과 지휘 능력을 제고하여 전작권을 임기 내에 회복함.

- 대통령이 8·15 경축사와 9월 UN 총회 연설에서 강조한 대북 정책 3대 원칙: 상호 체제 존중, 흡수 통일 불추구, 적대행위 금지.

○ 정부가 트럼프 대통령과 김정은과의 정상회담 개최를 지지하더라도 사전에 한·미가 긴밀히 조율해 북·미 정상회담이 개최될 때 최소한 비핵화를 최종목표로 설정하고 핵 개발 중단을 얻어내며, 한국과 상의 없이 주한미군 문제를 김정은과 합의하지는 않도록 해야함.

- 비핵화의 진전과 연계하지 않고 북·일 및 북·미 관계 정상화를 지지할 것인지를 전향적으로 검토하는 것이 바람직함. /끝/

## VI. 정재홍 박사 (세종연구소 연구위원/중국세턴장)

### 1. 총평: 위기의 시대와 한국의 외교 좌표

#### ○ 글로벌 질서 위기의 정의와 구조적 전환

- 현재 급변하고 있는 국제질서 특징은 신자유주의 경제 질서의 균열과 다자안보의 약화, 미중 전략경쟁의 전면화, 북핵 위기의 상수화 요약될 수 있고 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국의 보호무역-공급망 재편, 중국의 위안화 국제화 시도 및 주변국 영향력 확대, 진영간 소다자 안보협력의 부상은 탈동조화와 다극화의 동시 전개를 보여주고 있는 등 한국은 국제질서 대전환 속에서 외교 좌표의 재설정 불가피함

#### ○ 한국의 지정-정치적 성격

- 현재 국제질서 구도 속에서 한국의 정치-경제적 위상은 크게 중견국/해륙국/분단국 3가지 요인규정될 수 있으며 1) 중견국: 규범-다자주의-가교 역량으로 영향력을 행사하되 강대국 압박에 취약, 2) 해륙국: 림랜드로 미중 경쟁 각축의 핵심 공간이자 양자택일 압력에 상시 노출, 3) 분단국: 남북 잠정적 특수관계 관리가 당면 과제이나 북한의 적대적 두 국가관계 주장으로 불안정성이 증폭되고 있음

#### ○ 전략적 딜레마와 기회

- 최근 미국은 가치-기술동맹을 근거로 대중 견제를 요구하고 중국은 최소한 완충과 경제 연계를 기대하고 있으며 사드(THAAD) 사태가 상기시키듯 어느 한쪽 선택은 다른 측의 실질 보복을 유발할 수 있으며 중견국 연대-다자규범 선도-해양협력 구상 등으로 전략적 자율성을 확대할 여지가 존재함

#### ○ 새로운 패러다임: 평화국가와 자기주도외교

- 한국은 평화국가 정체성(평화로운 한국+ 평화애호 한국)을 국가목표로 설정하고 자주외교-편승외교의 한계를 넘어 한미동맹을 기반으로 국익 우선적-전략적 유연성-능동적 중견국 외교를 결합한 자기주도외교를 채택하고 지난 문재인 정부 시기 대전략 접점(신남방-미 인도태평양, 일대일로-신남방/신북방 연계)을 모색하여 새로운 기회적 창출을 추진함

### 2. 세부 논평

#### 가. 한국의 대전략 타당성과 보완점

##### 1. 자기주도외교의 실천조건

○ 저자가 제시한 자기주도외교는 강력한 동맹 기반을 전제로 한미동맹의 미래형 포괄적 전략동맹화, 경제안보 동맹의 제도화, 방위비-통상 협상에서의 상호주의 관철을 핵심 전제로 설정하고 있으며 기술-산업의 대체가능성 확보와 공급망 다

변화 없이는 국익 우선 판단이 작동하기 어렵다고 지적함

## 2. 평화국가 정체성의 전략적 효과

○ 평화국가 담론은 국제규범 준수와 다자 리더십의 명분을 제공하며 분쟁 완충과 중견국 연대의 촉진제로 작동하고 있으나 북한의 '두 국가관계' 인식과 미중의 진영 압박 하에서 담론과 실천의 간극이 벌어질 위험이 있어 제도화와 구속력 있는 합의로의 전환 요구가 필요함

## 3. 균형에서 관리로: 한중관계의 재개념화

○ 이재명 정부의 안미경중의 시대 종결 선언은 현실적 인식전환으로 평가될 수 있으며 중국을 협력-견제 병행의 관리대상으로 재규정하고 정치/외교가 아닌 비안보 협력(산업/환경/보건) 우선, 민감 현안(사드/반도체/대만문제) 분리적 관리를 지적함

○ 미중 전략경쟁 격화와 한중관계 딜레마로 중국의 경제적-제도적 압박 수단에 대한 각종 리스크 헤징과 역내 다자틀(한-일-중, RCEP+, CMSC-EA)을 함께 추진하여 관리해 나간다는 방침을 강조하나 상당한 딜레마가 존재함

## 나. 양자-지역 전략에 대한 평면 평가

### 1. 한미관계: 새로운 미국발 리스크의 구조적 관리

○ 트럼프 2기 행정부 출범 이후 거래외교와 동맹 현대화 요구, 관세-방위비 상향, 대중첨단 기술 차단 압박이 상수화가 되었으며 이재명 정부의 한미 동맹 재정립, 한미 미래형 포괄적 전략동맹은 안보를 한 축으로 경제안보-기술-에너지-기후로 확장하여 상호주의를 제도화하려는 방향성을 제시하고 있으며 원자력협정 개정-전작권 전환 추진은 동맹 내 자율성 확충 수단으로 설명함

### 2. 한일관계: 적대적 제휴→전략적 제휴

○ 한일관계에 있어 과거사 문제에 원칙적 대응을 유지하되 안보-경제-사회-문화 협력 등은 미래지향 투트랙으로 가는 실용적 전환을 강조하며 북핵-역내 위기 대응을 위한 한미일 공조는 지속하되, 공급망-핵심광물-해양안보-디지털 규범 등 실체적 의제 중심의 공동 어젠다 강화가 중요하나 일본 국내정치 변화(다카이치 체제)의 변수 관리가 중요함

### 3. 한중관계: 전략적 안정-경제협력 병행 모색

○ 과거와 달리 한중관계는 사안별 선별 협력, 현안 분리, 한중일 3국 협력 정례화를 모색하되 서해 불법어선과 해양불법점유 등 주권-법치 이슈는 강경 대응을 명확히 하고 경제산업-환경-보건에서 상호이익을 확대하는 선택적 공생이 바람직

하며 10월말 경주 APEC 정상회담에 맞춰 시진핑 주석 방한에 이은 한중정상회담은 관계 정상화의 분수령이 될 수 있어 지속적 관심이 요구됨

#### 4. 한러관계: 북러 군사협력 무력화와 북극항로 협력

○ 러우전쟁 이후 북러 포괄적 전략동반자에 따른 군사협력을 무력화하기 위해 한러 기능적 협력 채널 복구와 북극항로 협력이 현실적 지렛대가 될 수 있으며 북극항로 접근-쇄빙선 건조능력-항행허가 등 러시아 통제 요인을 감안하면 실익이 높으며 부산-동남권 개발과 연계한 국가 전략사업으로 설계할 가치가 있다고 평가되나 러우 전쟁 장기화와 미러관계 단기간 복원이 되지 않을 경우 이재명 정부가 구상하는 북극항로 추진은 쉽지 않을 것이며 중국이 북극항로 개발에 상당한 관심을 갖고 러시아와 긴밀한 협력을 통해 적극 동참하고 있는 상황에서 중국을 제외한 북극항로 모색은 매우 어려울 수 있음

#### 다. 지역-다자 전략의 주도성 평가

##### 1. 동아시아 해양안보협력 구상(CMSC-EA)

○ 지난 바이든 행정부 캠프 데이비드 한미일 3국 해양협력 프레임의 배타성을 넘어 중국과 아세안까지 포괄하는 항행의 자유-SLOC 보호의 포용적 틀을 제안한 점은 의미가 크며 제주 사무국, 순번 의장국, 항행 훈련-정보공유-법집행 역량 강화 등 실무설계는 현실적이며, 중국발 지정학 리스크 완충과 자율성 증대에 기여할 수 있다는 부분은 창의적 해법으로 볼 수가 있음

##### 2. 신남방협력(아세안과 인도)

○ 기존 신남방정책→한-아세안 연대구상으로 확대는 경제-사회 중심에서 정치-안보로의 확대를 의미하며 포괄적 전략동반자 격상과 핵심광물-전기차-디지털정부-해양훈련 협력은 새로운 차원 공급망 회복력 강화에 기여할 수 있으며 인도와는 CEPA 개정, 14대 핵심산업 투자와 현지화 연계가 ‘탈 안미경중’의 분산축으로 기능할 수 있다는 부분은 중요한 의미를 내포함

##### 3. 글로벌 사우스 외교와 G7+

○ 급변하는 국제질서 변화에 맞춰 한국이 추진하는 글로벌 사우스 외교 강화 차원에서 ODA 체계 통합-맞춤형 지원, 문화 공공외교 강화, K-민주주의와 K-컬처 전략적 연계는 소프트 파워 확대와 의제설정 능력 제고에 효과적으로 볼 수 있으며 G7+는 가입 보다 아젠다를 주도하며 기후-보건-공급망-첨단기술 설계 참여가 매우 중요한 핵심의제로 볼 수 있음

#### 4. 대북-통일 전략의 정교화

##### 1. 한반도 평화구조→평화체제의 단계화

○ 2025 대선공약은 종전선언 대신 평화구조를 전면에 두었으며 국정기획위원회는 남북기본협정으로 제도화 경로를 구체화하였으며 평화구조(정치-제도적 이전 단계)와 평화체제(국제법적 최종단계)의 구분은 정확하며, 법적 구속력 확보가 1991년 남북 합의서 한계를 보완하고 있음

## 2. 한반도 실행 로드맵의 현실성

○ 현재 북한의 두 국가론 주장, 북중러 3국 밀착, 한국 내부 여론 분열 등을 고려하여 이재명 정부는 북미관계 개선 차원에서 페이스메이커 접근과 E.N.D.(교류-정상화-비핵화) 추진은 현실적인 방안이며 인도주의적 교류, 개별관광, 9/19 합의 업그레이드, 산림-농업-희토류 협력 등과 같은 낮은 문턱의 단계적 접근이 합리적이거나 남북 협력의 국제 체제 준거-투명성-스냅백을 보다 정교한 방식으로 추진해 나가는 방안 마련이 필요함

## 3. 정책 제안

### 가. 동맹과 경제안보 설계

#### 1. 한미 동맹 재정 의와 상호주의 내실화

○ 이재명 정부는 21세기 미래형 포괄적 전략동맹으로 한미관계 격상을 추진한다는 입장을 보여주고 있으며 안보(확장억제 실행-정보동맹), 경제안보(첨단-광물-청정에너지), 첨단기술공급망(반도체와 배터리) 3개 기둥 축의 공동운영 규정을 마련해 나가는 노력이 필요함

○ 관세-방위비 패키지 협상: 한미 관세 인상 억제와 방위비 합리화를 연계한 상호주의 설계. 국회 동의와 투명성 규정으로 국내 정당성 확보가 중요하며 한미 원자력협정 개정 로드맵화, 사용후핵연료-연료주기 협력 범위 확대와 핵 안전-비확산 가드레일 동시 설계 방안 구체적인 제시가 중요함

#### 2. 대체 가능성과 공급망 다변화

○ 한국은 주요 전략 20대 품목 다변화 점검으로 반도체 장비-소재, 배터리 전구체, 희소금속, 항공-방산 핵심부품 등을 대상으로 미·중·EU·인도·아세안 소싱 포트폴리오 확립이 필요함

#### 3. 관리형 차원의 한중관계 구축

○ 안보-경제 현안 분리 및 서해 리스크 관리

- 현재 한중관계에 있어 매우 어렵고 풀기 어려운 현안문제인 사드(주한미군 유연성) 및 대만(남중국해) 문제는 고위급 전략대화를 통해 관리가 필요하며 경제산

업/보건/환경은 실무 대화채널로 분리하여 운영하는 새로운 접근법이 필요하며 이어 한중일 3국 정상회의 연례화를 추진하고 보건-기후-디지털 규범 분야 3대 공동 성명서를 채택하고 기술 표준과 인증 상호인정, 데이터 신뢰 확보를 위한 상호 협의체 마련

- 최근 한중관계에서 제일 어려운 서해에서 발생하는 불법어선 합동단속/사법공조, 심해양식 구조물 등은 다양한 소통 채널을 통해 한중간 외교-군사적 마찰로 확대되지 않도록 리스크 관리

#### ○ 한중일 3국 협력의 정례화

- 한중일 3국 정상회의 연례화를 추진하고 보건-기후-디지털 규범 분야 3대 공동 성명서를 채택하고 기술 표준과 인증 상호인정, 데이터 신뢰 확보를 위한 상호간 협의체 마련

### 3. 한일 전략적 제휴의 실질화

#### ○ 한일 관계 투트랙과 국내정치 관리

- 한일 과거사문제를 피해자 중심과 국제기준 준수의 원칙을 고지하고, 역사-청년-지방자치체 상설교류기금 창설로 한일 미래 협력의 사회적 토대를 구축하고 초당적 한일협력특별위원회를 설치하여 국내정치 변수를 관리

- 한일 안보-경제협력 차원에서 핵심광물 공동조달 컨소시엄, 수소-AI-퀀텀 공동 R&D 펀드 설립, 해경 연합훈련 정례화 등을 모색

### 4. 한러 관계의 관리와 북극항로 전략

#### ○ 한러관계 관리와 북러 군사협력 억제

- 현재 한러관계에서 비정치적 기능협력을 모색하고 극지-쇄빙-항행안전, 항만-물류 디지털화 및 극지연구 데이터 분야에서 협력을 모색하고 부산-태평양-NSR 삼각물류 시범항로 가동과 민관 합동 TF 구축하여 러시아와 초보적 협력 추진하는 방안 마련이 중요함

- 유엔을 포함한 국제사회에서 북러 군사협력을 억제하고 드론-탄약-미사일 기술 이전 추적과 제재 집행 외교를 강화하고 러시아와 한반도 군사 문제 등을 놓고 실무협의 대화 채널을 구축하여 소통 추진

### 5. 해양안보 다자협력: CMSC-EA의 단계적 창설

#### ○ 해양안보 3단계 로드맵 추진

- 1단계(시범): 한미일+ 아세안 2~3개국의 SLOC 안전-해적대응-탐색구조 합동훈련, 정보공유 프로토콜 수립하고 2단계(확대): 중국-아세안의 옵저버 참여 유도, 법집행 역량 강화 지원 등을 모색하고 3단계(상설화): 제주 해양안보 사무국 설치, 연례 각료회의와 실무그룹 운영, 의장국 순번제, 분쟁관리 가이드라인 제정함

- 역내 배타적 안보 틀이 아닌 항행의 자유-해상 안전-법치라는 공공재 제공 프레임워크를 일관되게 유지됨

#### ○ 글로벌 사우스-G7 전략

- ODA 거버넌스 통합과 국가별 핵심의제 패키지로 그린산업-보건-디지털-농식품 가치사슬에 한국 기업-기관 연계되는 성과 기반-투명성-스냅백 규정으로 책임성과 신뢰 제고

- G7+ 역할을 확대하고 한국의 반도체-AI 안보-양자보안-그린수소 국제규범 설계 등 대한 중견국으로 역할을 확대하고 코로나19 이후 보건 주권과 공급망 회복력 의제에서 한국형 표준의 국제화를 추진하는 노력이 필요함

### 6. 대북-통일: 평화구조의 법제화 모색

○ 남북기본합정(가칭)의 법제 설계를 모색하는 차원에서 원칙(상호존중-불가침-인도주의), 군사(통지-완충-핫라인-훈련통보), 경제와 사회(합법적 교류-보건-환경-문화), 분쟁해결(공동안전위원회-중재), 스냅백(북핵 위반 시 단계적 중지-대북 제재 개시)을 모색해 나가는 새로운 방안 마련이 필요

○ 남북 교류 활성화를 위해 인도주의 차원에서 역류-비전향 장기수 방북허용과 남북적십자 채널 복원, 개별관광 논의, 보건-농림-산림=환경 공동사업의 제재 준수형 협력 가능 사업 등을 논의해 나가는 노력이 필요

○ 이재명 정부의 외교는 평화국가-자기주도외교라는 정체성과 국익 중심 실용주의 결합을 통해 양자택일의 함정을 벗어날 수 있도록 새로운 대외정책을 제시하고 있으며 미국발 리스크 및 중국 리스크를 상쇄하면서, 한일 전략적 제휴 실체화, CMSC-EA로 대표되는 포용적 해양레짐 주도, 글로벌 사우스에서의 의제 주도, 그리고 한반도 평화구조→평화체제로의 단계적 이행을 병행하는데 있으며 상기 전략이 실현될 경우 한국은 림랜드의 취약성을 벗어나고 해양공공재 제공자라는 전략적 프리미엄으로 전환하고 중견국을 넘어 G7+ 수준의 글로벌 규범과 의제 주도국으로 도약이 가능할 것으로 보임 /끝/

#### 기타(한반도 및 북중관계)

○지난 3년간의 러우 전쟁은 국제질서를 다시 진영 대결과 신냉전 구도로 밀어 넣고 있으며 미중 관계는 경제·기술·이념 갈등을 넘어 중국-러시아 대 미국-서방

사이 블록 경쟁으로 격화되고 있는 지정학적 대격변 시기에 들어서고 있음

- 특히 러우 전쟁의 장기화와 미중 전략 경쟁은 미국과 서구 중심의 일극 질서에서 벗어난 새로운 다극 국제질서를 재촉하고 있으며, 중국은 러시아를 포함한 글로벌 사우스, 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO) 회원국들과 전략적 연대를 본격화하고 있어 러우 전쟁의 승패를 따라 국제질서의 흐름이 기존과 전혀 다른 양상으로 전개될 가능성도 전혀 배제할 수 없음

○ 현재 적대적 두 국가론을 강조하는 북한으로 인해 남북관계 단절된 한국은 반미-비서방 연대를 강조하는 중국과 협력은 매우 제한될 수 밖에 없는 외교적 부담과 딜레마 상황에 직면할 가능성이 높아 보이나 그렇다고 한미-한미일 3국 안보협력을 강조할 경우 다시금 신냉전 혹은 진영간 대립은 격화될 수 밖에 없어 신중한 접근과 자세가 필요함

- 특히 러우전쟁 장기화와 미중 전략경쟁 격화라는 거대한 지정학적 대격변 시기를 맞이하고 있는 한국은 어느 일방 진영에 가담할 경우 정치-경제-안보적 리스크가 급격히 높아질 수 있어 균형 잡힌 대외정책을 펼쳐 나가는 것이 중요하며 우호적이고 안정적인 한중관계 유지를 위해 기존 인식에서 완전히 탈피한 새로운 대중 정책 수립이 요망됨

○ 최근 9월 중국 전승절과 10월 북한 노동당 창건 기념일을 통한 북중관계 개선이 남북-한중관계를 다소 어렵고 복잡하게 영향을 미치고 있는 중으로 중국 전승절 이후 북중, 북러, 북중러 3자 관계가 급격히 밀착되는 구조에서 북한의 대남정책도 적대적 두 국가를 선언하고 있어 한반도 정세는 과거와 전혀 다른 모습이 출현될 가능성도 전혀 배제할 수 없음

- 특히 현재 북중관계는 과거와 전혀 다른 차원의 글로벌 전략적 협력으로 접어들고 있으며 북한군의 러시아 쿠르스크 지역 참전 이후 북러 밀착이 가속화되면서 전통적으로 북한 체제 유지의 핵심적 역할을 해온 중국과 관계에도 새로운 동향이 나타나고 있음

○ 러우전쟁 장기화와 미중 전략 경쟁 심화 등으로 인해 북한의 핵보유국 기정사실화 지위 추구라는 구조적 변화가 나타나고 있으며 러시아와 중국은 기존 북한 비핵화 강조에서 벗어나 북한 핵무기를 사실상 묵인할 수 있는 북중관계 패러다임 대전환 가능성도 전혀 배제할 수 없음

- 특히 러우전쟁 장기화와 미중 전략경쟁 격화, 대만-한반도 문제가 점차 격화되는 구도 속에서 북중관계는 양자 차원을 뛰어 넘어 북러밀착-북중관계 강화(**안리경중: 안보는 러시아, 경제는 중국**), 한미-한미일 3자 안보협력 강화가 중첩되는 상황이 나타나고 있으며 다층적 지정학 갈등 구도의 중요한 핵심 플레이어로 북한이 자리매김하기 시작함

○ 현재 북한은 적대적 두 국가를 선언한 이후 중국과 러시아 관계를 더욱 밀착



시켜 나가고 있으며 남북관계는 매우 어렵고 복잡한 구조적 제약요인에 직면하고 있는 중으로 북미-남북관계 개선을 통한 한반도 재균형 전략은 현실적인 어려움을 직시하고 한국과 중국은 시간을 갖고 보다 신중하고 중장기적 차원의 협력 방안 마련이 필요함

- 특히 이재명 대통령이 유엔(UN)에서 밝힌 북한 비핵화 3단계론(중단-감축-폐기) 및 N.E.D. 전략은 현실적인 대안이나 북중-북러-북중러 전략 관계 강화와 북한의 핵능력 및 전략적 목적 차원에서 핵보유국 지위를 기정사실화하고 있으며 북핵 동결 협상에 있어서도 즉각적인 대북 제재 중단 등 상당한 대가를 요구하고 있어 매우 큰 난관에 직면함

○ 미중 전략경쟁이 점차 격화되면서 한반도 주도권 경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국 모두 북핵 문제 중요성을 인지하고 있는 상황이나 미국은 한국과 긴밀한 보조를 맞추며 한반도 비핵화를 강조하고 있는데 반해 중국은 쌍궤병행 혹은 사실상 북한 핵보유국 묵인 등 과거와 달라진 변화된 대북 입장을 보여주고 있어 한국은 매우 균형 잡힌 대중정책 수립이 요구됨

- 특히 지난 윤석열 정부는 한미동맹 강화와 인도-태평양 전략 추진 등 일변도 대외정책을 통해 한중관계는 매우 어려운 시기에 직면하였으나 이재명 정부 출범 이후 한미-한중관계 균형 발전을 제시하고 있어 한중관계에도 긍정적 변화가 예상되나 전략적 유연성과 자율성 등을 확보하며 한미-한중관계 일관성을 유지할 수 있도록 대미-대중 전략 조정이 필요함 /끝/

## <제 52 회 전문가 정책포럼 참석자 프로필>

### 총괄기획/진행: 곽태환(郭台煥) 박사

한국 외국어대 학사 (1961), 미국 Clark University 국제 관계학 석사(1963) 및 Claremont 대학원 대학교 국제 관계학 박사학위(1969). 미국 Eastern Kentucky 대학교 국제정치학 교수(1969-1999); 경남대 교수/극동문제연구소 소장(1995-1999); 통일연구원 원장(1999-2000), 민주평화통일 자문회의 상임위원 [정책외교 분과위원회 (2001-2005)]. (전) 통일부정책자문위원, (전)전국 대학교 통일문제연구소 협의회 회장, Global Peace Foundation(GPF)이 수여하는 글로벌 혁신적 학술 평화상 수상(2012.12.1). 경남대학교 명예 정치학 박사 수여(2019.6.4), 통일뉴스 특별 공로상 수상(2021). 한국 외국어 대학교 HUFS Award (해외 부분)수상(2025.4.18)

현재 한반도 미래전략연구원 이사장(전문가 정책포럼 기획 주관), 경남대 극동문제연구소 초빙 석좌교수, Eastern Kentucky 대 명예교수, 제 19-21 기 평통 자문회의 LA 협의회 상임고문, 제 23 기 통일교육위원 LA 협의회 상임고문, 미주민주참여 포럼(KAPAC) 상임고문, 한반도 중립화 통일 협의회 이사장(2010-2021) 현재 명예 이사장, 한국 외국어 대학교 남 가주 동문회 이사장(2022), 현 통일전략연구 협의회 (LA) 회장 등. 35 권의 저서, 공저 및 편 저자이며 500 편 이상의 칼럼, 시론, 논평 등 학술논문을 남북한관계, 한반도 통일과 4 強의 對한반도 정책에 관하여 출판하였음. 주요 저서 『한반도 평화, 비핵화 그리고 통일: 어떻게 이를 것인가?』(통일뉴스, 2019), 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일 구상』(1999). 공저: 『한반도 문제 해법: 새로운 모색』(한국학술정보, 2024), 『한반도 비핵 · 평화체제의 모색』(매봉, 2023), 『한반도평화체제의 모색』(경남대 극동문제연구소, 1997), 『북한의 협상 전략과 남북한관계』(경남대 극동문제연구소, 1997)와 번역서로는 K.J Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed. 國際政治學: 分析의 틀(博英社, 1990).

주요 영문 책 Editor & Co-editor: *One Korea: Visions of Korean Unification* (Routledge, 2017); *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* (Ashgate, England, 2014); *Peace-Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Ashgate, England, 2010); *North Korea's Foreign Policy under Kim Jong Il: New Perspectives* (Ashgate, England, 2009); *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asia Security* (Ashgate, England, 2007)등 통일뉴스, LA 중앙일보, 브레이크 뉴스(Break News) 칼럼리스트.

연락처: [thkwak38@hotmail.com](mailto:thkwak38@hotmail.com); 070-8864-2106; 미국 +1-310-729-8383(Kakao talk)

### 발제자: 조성렬 박사(경남대 군사학과 초빙교수/전 오사카 총영사)

주요 학력: 서울공대 화학공학과 졸업, 성균관대 대학원 정치외교학 석사 및 박사, 도쿄 대학 대학원 종합연구과, 게이오대학 법학부 및 중국외교학원 방문학자

**주요 경력:** 현 경남대 군사학과 초빙교수. 전 주 오사카 총영사. 전 국가안보전략연구원 수석연구위원/자문위원. 전 한국국제정치학회 부회장. 전 북한연구학회 회장

**주요 저서:** 『김정은 시대 북한의 국가전략: DIME 분석과 삼별 구상』, 『한반도 비핵화 리포트; 포괄적 안보-안보 교환론』, 『닉슨행정부 시기 주한미군 감축 협상』, 『전략공간의 국제정치: 핵·우주·사이버 군비경쟁과 국가안보』, 『뉴 한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』, 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』 등

연락처: [insscsr@naver.com](mailto:insscsr@naver.com), 010- 7733-3286

## **토론자 프로필 (가나다 순)**

### **1. 김영준 박사 (국방대 안전보장대학원 교수)**

**학력:** 영국 런던대학교 킹스칼리지 정책학 석사 (2008년) 미국 캔자스 대학 국제정치사 박사 (2015)

**주요경력:** 국방대학교 안전보장대학원 정교수, 청와대 국가안보실 정책자문위원, 민주평통 상임자문위원, 통일부 정책자문위원, 국방부 군비통제검증단 정책자문위원, 국방홍보원 홍보정책자문위원, 한국수력원자력 한미협력단 자문위원, 한미연합사령관 전략자문단 위원, 미국 국방부 싱크탱크 FMSO 국제선임연구원, 미 싱크탱크 NBR 객원연구원, 미국 조지워싱턴대 방문교수 등

### **주요학술 업적(책, 논문, 등)**

Origins of the North Korean Garrison State (Routledge, 2017) 핵무기와 핵전략 (박영사, 2025) 한반도 안보리포트 (사회평론아카데미, 2025), Canada and the Korean War (UBC Press, 2024), The Future of the Korean Peninsula (Routledge, 2023), 한미일 3국의 안보협력 (이담북스, 2024), 현대의 전쟁과 전략 (한울, 2020), 미일중러 군사전략 (한울, 2018), 군사학 연구방법론 (북 코리아, 2017) 등

### **학술활동**

한국핵정책학회 부회장, 한국정치학회 상임이사, 한국국제정치학회 이사, 한국정치외교사학회 전 총무이사, 한국국방정책학회 이사, 세계지역학회 이사, 한국핵물질관리학회 대외협력이사 및 ISA, AAS, SMH, MPSA 등 국제 학술 회의 패널다수

연락처 010-3542-4265; [professoryoungjunkim@hotmail.com](mailto:professoryoungjunkim@hotmail.com)

## 2. 이상수 박사 (제주 평화연구소/한국외대 글로벌 정치연구소 초빙연구위원)

전 국방대 국가안전보장문제연구소 핵/WMD대응 연구센터 책임연구원

**학력:** 고려대 영어영문학 학사(1989); 경희대 평화복지대학원 석사(1994); 한국학중앙연구원 정치학박사(2003)

**경력:** 한화경제연구원 특수연구센터 주임연구원(1994-1998); 고려대 평화연구소 연구교수(2005-2006); 국방대 안보문제연구소 핵/WMD대응연구센터 책임연구원(2006-2024); 플로리다 주립대학교 정치학과 방문학자(2013.-2014), 서강대학교 국제대학원(GSIS)외래 교수(2014.9-12); US Naval War College 방문 교수(2018.9.1.-2019.3.1.)

### 주요 논문

- \*Sangsoo Lee. *Evolution of Jangmadang and Marketization in North Korea: Focus on Recalibrating South Korea's Economic Policy towards the Democratic People's Republic of Korea* *Korean Journal of Security Affairs*, 23(1), 2018. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *The ROK's Past Administration's Security View against the DPRK and Policy Direction for the Future*. *Social Science Review*, 47(1), 2016. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *"The DPRK's Return to Dialogue," the US Perception, and the ROK's Trustpolitik* (*The Korean Journal of Security Affairs*, 19(2), 2014. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *Paradox of Neoliberalism: Arab Spring's Implications on North Korea* (*North Korean Review*, Volume 8(1), 2012. (SCI)
- \*Sangsoo Lee. *A New Option for Development of Human Security in East Asia: Reforming the ASEAN Regional Forum* (*The Journal of Peace Studies*, 13(2), 2012. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *The UN's Human Rights Policy towards North Korea: The Limit of the Neoliberal Approach* (*The Journal of Peace Studies*, 13(2), 2012. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *Universalism VS. Relativism: US Human Rights Policies towards China and North Korea* (*The Korean Journal of Security Affairs*, 13(1), 2008. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *Japan's Revision of the Peace Constitution and its Implications for the Korean Peninsula*, *Peace Studies* 14(2) 2006. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *Anti-Corruption system of the Singapore: Lee Kwan Yews strategy on corruption*. *Southeast Asian Review*, 16(2), 2006. (KCI) 등 다수.

### 주요 저서

이광요의 국가경영리더십, 한국학술정보주, 2005

동아시아 공동체의 설립과 평화구축(공동저술), 동북아 역사재단, 2010. 등

연락처: 010-4200-4328, e-mail: [david1@daum.net](mailto:david1@daum.net)

## 3. 임을출 박사(경남대 극동문제연구소 교수/연구실장)

경남대 극동문제연구소 정 교수이며 연구실장이다. 현재 북한연구학회 부회장을 맡고 있다. 문재인 정부 청와대 국가안보실 정책자문위원(2018-2022), 남북정상회담 준비위원회 자문위원(2018-2019), 통일부 정책혁신위원회 위원(2017-2018), 국정기획자문위원회

외교안보분과 자문위원(2017) 등을 역임했다. 경남대학교에서 국제정치학 박사 학위를 받았고, 미국 조지타운대학 객원연구원을 지낸 바 있다. 평화번영의 한반도 기반조성 유공 국민훈장 목련장을 수상하였다(2020.11.5.) 전문 연구분야는 북한정치경제, 남북관계, 북-미, 북-러 관계 등이다.

이메일 : [peter@kyungnam.ac.kr](mailto:peter@kyungnam.ac.kr) 전화 : 010-4317-5962

#### 4. 장철운 박사 (통일연구원 북한연구실 연구위원)

학력

- 한양대 공과대학 공학사(원자력공학과)
- 경남대 북한대학원 북한학 석사(군사안보 전공, 지도교수: 함택영)
- 북한대학원대 북한학 박사(군사안보 전공, 지도교수: 함택영)

경력(전직)

- 경남대 극동문제연구소 연구교수 및 대외협력실장
- 연합뉴스 편집국 북한부 기자
- 통일부 정책실 상임연구위원

주요연구실적, 저서, 논문, 연구활동 등(2022년 이후)

- 『김정은 정권의 대남. 통일전략』 『공저 (통일연구원, 2025)』
- 『북한 주민의 군대 생활』 『공저 (통일연구원, 2025)』
- 『남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후. 환경공동체 구축 방안』 『공저 (통일연구원, 2024)』
- 『수정주의 국가 북한』 『공저 (박영사, 2024)』
- 『한반도 평화통일 체제 수립을 위한 국가전략 연구: 글로벌 복합위기와 한반도 국제환경 변화 요인 분석』 공저 (경제·인문사회연구회, 2023)』
- 『남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안』 공저 (통일연구원, 2023)』
- 『북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제』 공저 (통일연구원, 2023)』
- 『포스트-

코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력』 공저 (통일연구원, 2022)

- 『포스트-

코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색』 공저 (통일연구원, 2022)

- 『한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색』 공저 (통일연구원, 2022)

연락처 이메일과 전화번호

- 이메일: [ironcloud@hanmail.net](mailto:ironcloud@hanmail.net)
- 전화번호: 010-7390-0310

## 5. 정재홍 박사(세종연구소 연구위원/중국연구센터장)

**학력:** 중국 북경대학교 졸업, 중국 사회과학원 정치학 박사.

**경력:** 現) 경기도 국제 평화교류위원회 위원, 前) 경남대 정치외교학과 조교수 겸 극동문제연구소 연구위원, 베이징 Grandview Institution 및 상하이 Shanghai Institutes for International Studies (SIIS), Valdai Discussion Club(Moscow)방문 학자 등을 역임.

**주요 연구분야:** 중국 안보(외교/국방), 중러-미중/북중-한중관계, 유라시아(동북아/한반도)문제 등

**최근 5년간 주요 저서:** 『시진핑 집권 2기 이슈와 전망:국방/안보 분야』(2019, 공저) 『현대 중국외교의 네트워크 전략연구』(2020, 공저), 『국가정체성과 한중일 관계』(2020, 공저), 『미중패권경쟁 시대 한국의 대외전략』(2021, 공저), 『2020 동아시아 안보전략 평가』(2021, 공저), 『미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택연구』(2021, 공저), 『미중러 3국 전략경쟁과 우크라이나 전쟁』(2022, 공저), 『China-Russia Strategic Security-Economic Partnership and Expansion of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) after the Ukraine Crisis』(2023, 공저), 『미중러 3국 전략경쟁과 우크라이나 전쟁』(2022, 공저), 『Changing Global Order: Evolution of NATO Partnerships and its Cooperation with South Korea』(2023, 공저), 『Changing Global Order: China's Influence and Strategy』(2024, 공저) 등.

연락처: HP(010-7577-0400) jameschung@sejong.org / [james55@daum.net](mailto:james55@daum.net)

## 6. 홍현익 박사 (세종연구소 명예연구위원/전 국립외교연구원 원장)

**학력:** Panthéon-Sorbonne대학 (Paris I 대학) 국제정치학 박사(1996.3)

**경력:** 현국방부 (내란 극복·미래국방 설계를 위한) 민관군 합동 특별자문위원회 위원장  
국정기획위원회 외교안보분과위원장 역임

국립외교원 원장 역임 (2021.8-2023.3)

Paris 1대학(Panthéon-Sorbonne) 국제정치학 박사

한중관계미래발전위원회 집행위원장 역임 (2021-2022)

세종연구소 수석연구위원 및 안보정책실장 역임

한국정치학회 부회장 역임

청와대 국가안보실 자문위원 역임

합참 자문위원 역임

의회외교활동자문위원 역임

경기도 평화정책자문위원회 위원 역임

정책기획위원회 위원 역임  
미 Duke대 객원연구위원 역임  
민주평통 상임위원 역임 등

### 주요 논문/저서

『우크라이나 전쟁 발발 이후 미국, 중국, 인도의 대외전략: 전략 기조와 정책, 한국의 대외 국가전략에 대한 함의』 (2024. 11)  
『북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교전략』 (2024.3)  
『우크라이나 전쟁 이후 한국의 국가전략 환경 변화와 정책 제언』 (2023. 11)  
『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』 (2022)  
『미 바이든 행정부의 동아시아 전략과 한국의 대응방안』 (2021)  
『트럼프 시대 미·중·러 3각관계와 한국의 대외전략』 (2020)  
『21세기 대한민국의 한반도대전략: 북한문제 해결과 평화 구축 및 통일전략』 (2012)  
『북한의 핵 도발·협상 요인 연구: 사례분석의 함의와 향후 북핵정책 방향』 (2018)  
“대박통일을 위한 대북정책 및 국제 협력방안: 독일과 예멘 사례”(2015)  
“탈냉전기 폴란드와 우크라이나의 대외안보전략 연구: 통일한국에 대한 함의”(2015)  
“북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제”(2008)  
“북핵문제 최종 해결과정의 쟁점과 해결방안”(2008) 등 다수

연락처: 메일주소: [hyunik@sejong.org](mailto:hyunik@sejong.org) 전화: 010-2580-7536





**Special Note:** 제 52 회 전문가 정책포럼에서 밝힌 견해와 내용은 포럼 참석자들의 개인 견해이며 한반도 미래 전략 연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 한반도미래전략연구원 찾아오는길



서울특별시 영등포구 여의대로 66, 하이투자증권빌딩 15층  
5호선, 9호선 여의도역 (3번출구) 문의: 02-3448-8500



한반도미래전략연구원  
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

**연락처:** 한반도 미래전략연구원 전문가 정책포럼 주소: 서울특별시 영등포구 여의대로 66, IM 증권 빌딩 15층, 5호선, 9호선, 여의도 역 (3번출구), 한국글로벌피스재단. 사무실: 전화번호: 02-3448-8500; 070-0505-3803(직통); Fax: 02-325-8509.

**총괄기획:** 곽태환 교수 카카오 토크 +1-310-729-8383. Email: [thkwak38@hotmail.com](mailto:thkwak38@hotmail.com)

**담당자:** 기성훈 팀장: Mobile: 010-6554-6394. Email: [sunghoon@globalpeace.org](mailto:sunghoon@globalpeace.org)