

2025 국회입법조사처 · 한국유라시아학회 ·
인천대 중국학술원 · 한신대 유라시아연구소 공동 국제학술회의

한국 새정부와 유라시아

2025. 09. 11(목) 14:00-17:50
국회입법조사처 대회의실(국회도서관 421호)

주 최 |



후 원 |



-프로그램 일정-

2025년 9월 11일(목요일)			
14:00 ~ 14:20	개회식		
	사 회: 임진희(한신대학교 유라시아연구소)		
	개회사: 주장환(한신대학교 유라시아연구소장)		
	환영사: 이관후(국회입법조사처장)		
	환영사: 장정아(인천대학교 중국학술원장)		
	환영사: 김선래(한국유라시아학회장)		
	축 사: 김영배(국회의원)		
14:20 ~ 15:30	제1세션	이재명 정부의 대외정책	
		사회: 주장환(한신대학교 유라시아연구소장)	
		[발표1] 이재명 정부의 외교 안보 전략과 정책: 평가와 전망	발표: 공민석(제주대학교) 토론: 안치영(인천대학교)
		[발표2] 국익중심 실용외교와 대외지역전략	발표: 임정관 (동북아평화경제협회) 토론: 박정후 (서울대학교 아시아연구소)
15:30 ~ 15:40	휴식		
15:40 ~ 17:50	제2세션	이재명 정부와 유라시아 협력	
		사회: 조형진(인천대학교 중국학술원)	
		[발표1] 이재명 정부 시기 한중 협력에 대한 구조적 제약과 전략적 기회의 분석	발표: 리신 (중국 상하이사범대학교) 토론: 김예경 (국회입법조사처)
		[발표2] 이재명 민주정부 하에서 러시아와 대한민국의 협력 전망	발표: 보론초프 (러시아 동방학연구소) 토론: 연담린 (한신대학교 유라시아연구소)
		[발표3] 지정학적 변화에 따른 한국과 중앙아시아 관계: 이재명 정부를 중심으로	발표: 발레리 한 (우즈베키스탄 세계경제외교대학교) 토론: 이지은 (한국외국어대학교)
		[발표4] 한일관계의 구조변동과 이재명 정부의 대일정책: 현황과 과제	발표: 박정진 (일본 쓰다주쿠대학교) 토론: 박명희 (국회입법조사처)

- 목 차 -

제1세션 [이재명 정부의 대외정책]

- 발표 1. 이재명 정부의 외교안보 전략과 정책: 평가와 전망 6
발표: 공민석(제주대학교)
- 발표 2. 국익중심 실용외교와 대외지역전략 16
발표: 임정관(동북아평화경제협회)

제2세션 [이재명 정부와 유라시아 협력]

- 발표 1. 이재명 정부 시기 한중 협력에 대한 구조적 제약과
전략적 기회의 분석 72
발표: 리신(중국 상하이사범대학교)
- 발표 2. 이재명 민주정부 하에서 러시아와 대한민국의 협력 전망 110
발표: 보론초프(러시아 동방학연구소)
- 발표 3. 지정학적 변화에 따른 한국과 중앙아시아 관계:
이재명 정부를 중심으로 117
발표: 발레리 한(우즈베키스탄 세계경제외교대학교)
- 발표 4. 구조변동기의 한일관계와 이재명 정부의 대일정책 122
발표: 박정진(일본 쓰다주쿠대학교)

환영사



국회입법조사처장 이관후

안녕하십니까? 국회입법조사처장 이관후입니다.

오늘 국회입법조사처가 한국유라시아학회, 인천대 중국학술원, 한신대 유라시아연구소와 함께 “한국 새정부와 유라시아”라는 주제로 국제학술회의를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

유라시아 지역은 유럽과 아시아를 아우르며 러시아, 중앙아시아 국가들이 포함된 광대한 지역으로, 면적과 자원이 풍부해 지정학적 및 지경학적으로 매우 중요한 지역입니다. 총면적은 약 5,500만 제곱킬로미터에 달해 전 세계 육지 면적의 약 36.2%를 차지하며, 이 지역에는 전 세계 인구의 약 65%가 거주하고 있기도 합니다.

극동과 시베리아 지역의 경우, 풍부한 석유, 가스 등 에너지 및 광물자원의 개발 가능성이 높을 뿐만 아니라, 아시아와 유럽을 잇는 시베리아 횡단 철도 등의 인프라 확충도 기대되는 곳입니다. 또한 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아에 위치한 국가들은 최대 단일 대륙이자 거대 신흥시장으로 부상하고 있기도 합니다.

한국이 미래 시장 확보와 안정적인 자원 공급을 위해 유라시아 국가들과 긴밀한 협력 관계를 구축하는 것은 필수적입니다. 특히 한반도 비핵화와 남북관계 개선을 위해서도 유라시아 국가들과의 협력은 매우 중요하며, 이를 통해 한반도의 평화와 번영, 경제적 지속 가능성을 높이는 데 기여할 수 있습니다. 이러한 측면에서 유라시아 지역 전략의 체계적인 수립과 실행이 요구됩니다.

오늘 학술회의에서는 이재명 정부의 외교안보 전략과 정책을 평가하고, 중국, 러시아, 우즈베키스탄, 일본 등 각국 전문가들의 다양한 견해를 듣는 시간을 가질 예정입니다. 이를 통해 이들 국가와의 협력에서 나타나는 기회와 도전 요인들을 심층적으로 분석하고, 새 정부의 유라시아 전략의 방향성을 모색하고자 합니다. 아울러 실질적인 외교 및 경제협력 강화를 위한 구체적인 방안들을 논의함으로써, 보다 효과적이고 실용적인 대외전략과 정책을 수립하는 소중한 계기가 되기를 기대합니다.

바쁘신 국회 일정에도 불구하고 시간을 내어 축사를 해주실 김영배 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한 이번 학술회의를 추진해 주신 한신대학교 유라시아연구소 주장환 교수님과 김선래 한국유라시아학회장님, 장정아 인천대 중국학술원장님께도 진심으로 감사드립니다. 아울러 학술회의에 함께해 주신 관계자 및 전문가 여러분께도 감사의 뜻을 전합니다.

무엇보다도 멀리 해외에서 오신 리신 중국 상하이사범대 교수님, 보론초프 러시아 동방학연구소 한국몽골학과장님, 발레리 한 우즈베키스탄 세계경제외교대 교수님과 화상회의로 참석해 주신 일본 쓰다주쿠대 박정진 교수님께도 감사의 말씀을 드립니다. 이번 행사가 유라시아 지역에 대한 이해를 높이고, 실질적 협력 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

<제1세션: 이재명 정부와 대외정책>

사회: 주장환(한신대학교 유라시아연구소)

발표 1. 이재명 정부의 외교안보 전략과 정책: 평가와 전망

발표: 공민석(제주대학교) / 토론: 안치영(인천대학교)

발표 2. 국익 중심 실용 외교와 대외 지역 전략

발표: 임정관(동북아평화경제협회) / 토론: 박정후(서울대학교 아시아연구소)

이재명 정부의 외교안보 전략과 정책: 평가와 전망

발표자: 공민석(제주대학교 정치외교학과)

1. 윤석열이라는 반면교사

이재명 정부의 외교·안보 전략에 대한 비판적 평가와 전망, 그리고 실효성 있는 제언을 위한 가장 중요한 출발점은 전임 윤석열 정부의 외교·안보 전략과 정책을 평가하는 작업이다. “날리면” 논란을 필두로 한 각종 실수와 해프닝, 경악스러운 친위 쿠데타 시도와 시대착오적 북풍공작, 윤석열 자신과 주요 관료들, 여당 정치인들의 비상식적인 기행(奇行)에도 불구하고, 윤석열 정부의 외교·안보 전략과 정책에 대한 비판은 내재적 비판이어야 한다. 그것이 윤석열의 퇴행적 쿠데타 시도와 그에 맞선 시민들의 저항을 소극(笑劇)으로 끝내지 않고, 역사적 교훈으로 승화시킬 수 있는 방법이다.

윤석열 정부는 어떤 외교·안보 노선을 추구했으며, 이를 추동한 배경은 무엇이었는가? 윤석열 정부는 취임 직후부터 한국이 직면한 외교적 도전에 적극적으로 대응하겠다고 강조하면서 외교노선의 근본적인 재정향을 모색했다. 가장 눈에 띄는 것은 명확한 국가정체성에 기반한 가치외교, 그리고 이를 매개로 한 한미일 공조 강화다. 윤석열 정부는 미중 전략경쟁 속에서 더 이상 전략적 모호성을 유지하기 어렵다는 판단 속에서 미국(과 일본)의 세계·지역전략에 적극적으로 보조를 맞추는 전략적 명확성을 선택했다. 자유, 법치, 인권 같은 가치는 이를 정당화하는 수단이었다. 2022년 11월 발표된 『자유·평화·번영의 인도-태평양 전략』(이하 『인도-태평양 전략』)과 2023년 6월 발표된 『자유·평화·번영의 글로벌 중추국가』(이하 『글로벌 중추국가』) 비전은 그 산물이었다.

『인도-태평양 전략』에서 윤석열 정부는 미중 전략경쟁 심화로 인해 한반도와 동북아를 넘어 인도-태평양 지역을 포괄할 수 있는 외교·안보 전략의 필요성을 강조했다. 또 가치를 공유하는 국가들과의 연대와 협력을 강조하는 한편, 비확산 및 대테러 협력, 경제안보와 기술협력, 에너지 안보 및 기후변화 협력 강화 같은 구체적 방향도 언급했다. 『글로벌 중추국가』에서는 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략 동맹으로 격상시키겠다는 구상을 제시했고, 동시에 일본을 보편적 가치를 공유하는 협력 파트너로 규정했다. 이런 기조에 따라 한미동맹이 재편됐고, 한미일 안보협력이 강화됐다. “워싱턴 선언”과 캠프데이비드 정상회담은 그 결과였다. 이런 변화의 핵심은 첫째, 미국의 확장억제 강화, 둘째, 한국 재래전력과 미국 핵전력의 결합, 셋째, 중국과의 잠재적 갈등에 대비한 한미일 협력 강화였다.

이처럼 윤석열 정부는 미중 전략경쟁 격화, 유라시아 대륙의 동과 서에서 분출된 지정학적 갈등, 북핵 위협의 고도화 등 급변하는 대외 정세의 엄중함을 강조하면서 한국 외교·안보 전략의 근본적이 전환이 필요함을 강조했다. 그 핵심은 한반도와 동북아를 넘어 인도-태평양, 나아가 글로벌 차원으로 한국 외교의 지평을 확대한다는 구상이었다. 윤석열 정부의 인도-태평양 전략은 한국 외교 역사상 최초의 포괄적이고 체계적인 지역전략을 자임했고, 글로벌 중추국가 비전 또한 증대된 한국의 위상에 부합하는 능동적인 역할과 기여를 확대하겠다는 계획을 포함했다. 이런 진단과 문제의식은 여전히 중요하고 유효하다. 문제는 처방과 결과다. 윤석

열 정부는 미중 갈등 심화로 인해 전략적 모호성의 공간이 좁아지고 있다는 점, 가치를 기준으로 한 유사입장국(like minded countries)과의 연대가 중요하다는 점을 이유로 미국과 일본의 세계·지역전략에 적극 동조화하는 전략을 선택했다. 윤석열 정부의 인도-태평양 전략은 미국의 인도-태평양 전략을 뒷받침하는 하위전략의 성격을 띠고 있었고, 각종 현안과 관련해서도 철저히 미국과 일본의 입장을 따랐다. 그 결과 한미동맹의 강화, 한미일 협력 및 한일관계 개선의 실마리 확보라는 성과도 뒤따랐다.

그러나 윤석열 정부는 장기적인 전략적 비전과 정교한 정책적 조정 능력을 결여한 채, 가치와 이념만을 앞세우면서 성급한 정책 전환을 시도했다. 외견상 한미동맹이 강화됐지만, 이와 동시에 급격히 커진 연루의 위험을 완화하고 분산시킬 수 있는 기제는 부재했다. 확장억제 강화는 한국의 기여 강화, 주한미군의 전략적 유연성, 나아가 미국의 지역전략에 한국군을 통합하는 통합억제(integrated deterrence)를 전제하는 것이었다. 한미 공급망 협력 강화는 한국 기업의 대미 투자 증가는 물론, 중국을 배제하는 공급망 재편 전략과 미중 탈동조화(decoupling)의 위험에 그대로 노출될 수 있음을 의미했다. 또 한일 무역분쟁 종료, 12년 만의 셔틀외교 재개 등 일시적인 한일관계 개선에도 불구하고, 한국의 일방적인 양보에 상응하는 일본의 반응은 나타나지 않았다. 오히려 한국이 일본의 선의에 의존하는 구도 속에서 역사문제, 독도 등 민감 사안에 있어서 일본은 한국을 지속적으로 도발했다. 일본이 물컵의 절반을 채울 것이라는 박진 외교부 장관의 기대와 달리 물컵은 결국 채워지지 않았고, 윤석열의 쿠데타 실패로 한일관계도 원점으로 회귀했다.

이처럼 윤석열 정부의 외교는 한국이 처한 상황을 본질적으로 변화시키지 못했고, 중·장기적으로 지속 가능한 전략보다는 투박하고 즉흥적인 변화에만 급급한 한계를 드러냈다. 이런 문제는 중국, 러시아 등 핵심 강대국과의 관계 악화, 글로벌 외교의 지평 축소에서도 극명하게 드러났다. 윤석열 정부는 남중국해, 우크라이나 전쟁 등 민감 사안에 대해서 중국과 러시아를 직접적으로 비판했고, 한미일 vs. 북중러의 진영구도를 회피하거나 타파하기보다는 가치외교를 내세우면서 진영구도에 선제적으로 편승하는 노선을 선택했다. 그 결과 한국의 능력으로 관리할 수 없고, 한국의 국익에도 부합하지 않는 갈등에 연루될 위험도 커졌다. 또 미국과 일본만을 배타적으로 강조하면서 동남아, 중앙아시아 등 정치·경제적으로 매우 큰 잠재력을 갖는 협력 대상들과의 관계는 적절히 관리되지 못했고, 핵심 중견국으로서 한국의 국력과 국격에 걸맞은 세계·지역 전략의 비전도 제시되지 못했다.

한편, 윤석열 정부는 대북 정책에 있어서도 새로운 해법을 모색했지만 결과는 성공적이지 못했고, 남북관계는 사실상 파탄에 이르렀다. 집권 초기 윤석열 정부는 북한의 비핵화에 유의미한 진전이 있을 경우 대북 지원을 재개하고 남북관계 개선을 도모하겠다는 ‘담대한 구상’을 제시했다. 그러나 북한이 대화에 응하지 않고, 핵·미사일 전력 고도화를 지속하면서 핵과 제재의 악순환이 심화됐고, 윤석열 정부는 이런 상황을 반전시킬 수 있는 돌파구를 만들지 못했다. 가치외교에 집착하고 한미일 협력 강화에 올인하면서 중국, 러시아와의 관계는 소원해졌고, 이에 따라 한국의 대북 레버리지도 약화됐다. 남북 교류 및 협력이 완전히 단절되면서 북한은 남북관계를 적대적 두 국가관계로 규정하기에 이르렀고, 윤석열 정부 2023년 ‘신통일미래구상’과 2024년 ‘8·15 통일 독트린’을 발표해 사실상 북한 붕괴론과 흡수통일론으로 회귀했다. 9·19 군사합의는 파기됐고, 한반도 평화 프로세스의 제한적 성과 속에서 어렵게 달성된 ‘차가운 평화’는 ‘뜨거운 갈등’으로 전환됐다.

2. 이재명 대통령의 외교·안보 공약과 정책

이재명 대통령과 민주당은 제21대 대통령 선거에서 어떤 외교·안보 공약을 제시했는가? 어떤 지점에서 윤석열 정부를 비판하고, 대안을 제시했는가? 21대 대선에서 국민의힘 김문수 후보, 그리고 20대 대선에서 민주당 문재인 후보와 비교했을 때 이재명 대통령의 외교·안보 공약은 어떤 특징을 갖는가?

이재명 후보는 대선 과정에서 세계질서 변화에 대한 실용적인 대응을 강조했고, 경제안보와 한반도 평화의 두 축으로 외교·안보 정책을 배치했다. 더 구체적으로 들어가보면 한미동맹을 토대로 하는 국익중심 실용외교라는 기조 하에, 경제·통상 위기 극복을 위한 경제외교 강화, AI 및 첨단기술 기반의 스마트 강군 육성, 방위산업 4대 강국 달성, 북한의 핵과 미사일 위협 등 지정학적 안보리스크 해소 등의 정책이 제시됐다.

우선, 수출 다변화 등을 통해 국제적 통상환경 변화에 적극 대응할 필요가 있다는 점이 강조됐고, 이를 위해 G20, G7, IPEF를 비롯해 다양한 양자 및 소다자 경제협력 틀에 적극 참여해 경제외교 역량을 강화하겠다는 비전이 제시됐다. 경제협력의 핵심 내용은 AI, 우주, 양자 등 첨단기술 관련 협력, 핵심소재 및 원료의 안정적 공급망 구축이었다. 외교 다변화 또한 경제안보 차원의 과제로 제시됐다. 그 일환으로 문재인 정부의 신남방, 신북방 정책을 계승하고, EU 및 유럽과도 실질적인 협력을 강화하겠다는 공약이 제시됐다. 글로벌 사우스와의 협력을 심화하겠다는 공약도 포함됐는데, 이것이 한국의 전략적 자율성을 증대할 수 있는 방안으로 언급됐다는 점이 특징적이다.

산업정책이 경제안보의 차원에서 주요 외교·안보 정책에 포함됐다는 점에도 주목해야 한다. 전략산업의 국내 생산을 장려하기 위한 인센티브 제공, 핵심 기술 유출에 대한 대응 강화, 전략 물자에 대한 국적선박 이용 장려, AI·반도체·제약·바이오 등에 대한 R&D 강화, AI 인프라 구축을 통한 AI 3강으로의 도약 등의 공약이 대표적이다.

한편, 북한에 대해서는 힘을 통한 억제보다는 대화 여건 조성을 강조했고, 남북관계와 북미관계의 선순환, 그리고 북미협상 촉진자로서의 역할을 강조했다. 우선, 남북관계 복원과 신뢰구축, 인도주의 협력 등을 추진하고, 군사적 긴장 완화를 위해 연락채널을 재구축하고 9·19 군사합의를 복원하겠다는 계획이 제시됐다. 북한 비핵화와 관련해서는 동결, 감축, 비핵화로 이어지는 단계적이고 실용적인 접근법을 통한 중장기적 비핵화가 기본 구상이었다. 북한 비핵화 목표를 견지하되, 한반도 평화구조 구축 프로세스를 병행 추진해야 한다는 점, 이 과정에서 남북대화와 북미협상이 병행돼야 한다는 점 또한 강조됐다. 이를 토대로 남북미중의 협의 하에 한반도 평화협정을 논의하고, 나아가 러시아와 일본까지 포괄하는 6자 협력을 토대로 동북아 평화협력을 추구한다는 비전을 제시했다. 한미동맹을 기반으로 대북 억제력을 유지하되, 한국의 자체적 억제능력을 강화하고, 전작권 환수를 추진하겠다는 계획도 공약에 포함됐다.

21대 대선에서 이재명 후보에게 패배, 2위로 낙선한 국민의힘 김문수 후보 또한 국제 통상환경의 변화에 대한 대응과 경제안보, 첨단 산업 및 기술 육성과 공급망 안정화를 가장 중요한 목표로 제시했다. 그러나 김문수 후보는 주변 4강으로 대표되는 주요국과의 원만한 관계형성을 강조하면서도, 전략적 자율성이나 외교 및 무역 다변화를 강조한 이재명 후보와 달리 미국의 억제력 제공이나 한일의 전략적 협력을 상대적으로 더 강조했다. 여기에는 미국 전략자산의 상시주둔 수준 전개, 한미 핵·재래전력통합(CNI) 내실화, 나아가 전술핵 재배치 및 NATO 식 핵공유에 대한 합의 등의 민감한 사안들도 포함됐다. 또 국민의힘 또한 경제관계의 다변화를 언급하고 있으나, 이는 대 중국 의존도 감소와 중국에 대한 기술적 우위 확보를 의

미했다. 또 이재명 후보가 한미관계의 호혜성을 강조한 것과 달리, 김문수 후보는 한중관계의 호혜성을 강조했다. 김문수 후보 또한 아세안, 호주, 인도, 글로벌 사우스로의 한국 외교 지평 확대를 강조했지만, 전략적 자율성 같은 목표를 언급하지는 않았다.

한편, 20대 대선 당시 이재명 후보의 공약과 이번 21대 대선에서의 이재명 후보의 공약에서도 중요한 차이가 드러난다. 20대 대선 당시 이재명 후보의 공약에서 공급망과 산업정책 관련 공약이 차지하는 위상은 21대 대선에 비해서 현저히 낮았다. 외교·안보 정책과 관련해서 특징적인 점은 북핵 및 남북관계 개선, 한반도 평화체제 관련 내용이 전면에 배치됐다는 점이다. 국익 중심의 실용외교, 주변 4강 관계의 원만한 관리, 동아시아 및 글로벌 차원으로의 외교지평 확대 등의 기조는 유사했지만, 가장 중요한 과제는 북핵문제 해결에 있어서의 주도권 확보, 남북 군사적 긴장 완화, 종전선언 및 평화협정 등의 과제가 더 강조됐고, 4차 산업혁명 대응, 공급망 안정성 제고 등 대외 경제적 과제 또한 남북관계와 결합되는 경향이 강하게 나타났다.

이처럼 21대 대선에서 이재명 후보는 상대 후보였던 국민의힘 김문수 후보, 그리고 20대 대선에서 제시했던 자신의 공약과도 상당한 차이를 보이는 공약을 제시했다. 국익 우선의 실용외교를 표방한 이재명 후보의 외교안보 공약의 핵심은 급변하는 국제통상환경에 대한 대응, 첨단 산업 및 기술에 대한 국가적 지원 같은 경제안보 정책이었다. 대북정책이 갖는 위상이 낮아지고, 그 핵심 또한 단기적인 상황관리로 전환된 점 또한 중요한 변화다. 윤석열 정부를 거치면서 남북관계가 완전히 단절되고, 세계적·지역적 차원에서 신냉전 구도가 심화되면서 남북관계 개선의 실마리를 찾기 어려운 상황을 반영한 것으로 보인다.

최근 마무리된 한일, 한미정상회담 또한 이재명 정부의 향후 외교정책을 전망할 수 있는 중요한 가늠자다. 취임 직후 이뤄진 일본과의 정상회담은 이재명 정부의 실용외교 기조를 확인할 수 있는 계기였다는 것이 대체적인 평가다. 북한 비핵화를 위한 한미일 공조의 필요성 또한 강조됐는데, 북한 문제 뿐만 아니라 동아시아 지역협력, 미국의 일방주의나 미중 전략경쟁에 대한 공동대응 등으로 양국관계가 확대·발전될 수 있을 것인지 지켜볼 필요가 있다.¹⁾

한미 정상회담은 방위비 분담금 증액, 전략적 유연성, 주한미군 감축 등 군사·안보 관련 주요 사안들이 논의될 것이라는 전망 속에서 큰 주목을 받았다. 특히 미국이 한국에 어떤 비용과 역할을 분담하라고 요구할 것인지, 한국이 과연 그것을 수용할 수 있을 것인지가 가장 중요한 관심사였다. 브린슨 주한미군 장관은 지난 8월 초 주한미군의 감축 옵션을 포함하는 능력 중심의 재배치 계획, 그리고 주한미군의 대 중국 역할 확대, 즉 전략적 유연성의 확대를 언급하면서 이를 “동맹 현대화”로 칭했다. 또 전작권 반환에 있어서도 한국의 안보능력을 고려한 신중한 접근이 필요하다는 입장을 밝혔다.²⁾ 동맹 현대화와 관련된 그의 언급에서 또 하나 주목해야 할 것은 주한미군의 역할 변화를 언급하면서 다영역작전 능력의 강화를 강조하고 있다는 점이다. 이는 평택과 오산의 주한미군이 북한의 위협에 대한 대응이 아니라 대만해협, 남중국해 일대로의 전력 투사에 초점을 맞추겠다는 것을 의미한다. 동맹의 현대화는 중국을 고려한 전략적 유연성 확대에 다름 아닌 것이다.

1) 한일관계의 가장 중요한 변수는 역사갈등이다. 역사갈등이 일정하게 봉합되거나 합의에 이르면, 미국과의 동맹관계가 주는 편익, 혹은 그 비용에 따라 한미일 삼각관계, 그리고 한일 양자관계가 변화할 수 있다. 이 경우 한일관계의 진화는 미국과 중국 양자 모두에게 유의미한 변수가 될 수도 있다. 더 상세한 내용은 공민석(2025)을 참고하시오.

2) 콜비의 경우 신속한 전작권 반환의 필요성을 강조해 온 것으로 알려졌으나, 국방부차관 취임 이후 한국의 역할 확대를 지지한다는 원칙적인 입장만을 밝힌 바 있다. 한국군 역할 확대에 대해서는 미국 내에 합의가 존재하나, 전작권 반환의 조건이나 시기에 대해서는 아직 명확한 합의가 없는 것으로 보인다.

한편, 콜비 국방차관 또한 개인 소셜미디어를 통해 한국이 북한 방어에 주도적 역할을 해야 한다고 언급하면서 주한미군의 전략적 유연성을 간접적으로 강조했다. 나아가 그는 개인 소셜 미디어를 통해 아시아·태평양의 동맹국들이 집단방위(collective defense)의 부담을 공유해야 한다고 강조했다. 이는 동맹국들에게 양자택일을 강요하고, 전략경쟁의 비용을 전가하는 것이며, 전략적 유연성의 문제를 훌쩍 넘어서는 수준으로 미국 편승의 비용을 증폭시키는 매우 민감한 사안이다. 한미 정상회담을 앞두고 열린 조현 외교부장과 루비오 국무장관의 회담에서도 유사한 내용이 등장했다. 여기에서 미국은 한미일 협력 강화, 인태지역의 역지력 강화, 그리고 집단 부담분담(collective burden sharing)을 강조했다. 대만해협의 평화와 안정 유지가 해당 회담에서 같이 논의된 것을 고려할 때, 사실상 중국 견제에 동참하라는 요구이자 압력인 것이다.

중요한 것은 이런 인식이 트럼프 행정부의 각료들이나 공화당에 국한된 것이 아니라는 점이다. 바이든 행정부 각료 출신인 래트너(Ratner, 2025)는 미국이 제공하는 안보에 비해 동맹국의 기여가 극히 적은 불균형을 조정할 필요가 있다고 강조하면서 ‘태평양 방위 동맹’(Pacific Defense Pact) 같은 집단방위 체제를 통해 동맹의 역할을 강화할 필요가 있다고 주장했다. 캠벨과 도쉬(Campbell and Doshi, 2025) 또한 안보 뿐만 아니라 방산, 경제 등 전 영역에서 동맹의 역할 확대를 강조했다. 트럼프 행정부가 동맹의 군사·안보적 기여를 강조하고, 민주당이 상대적으로 더 확대된 사안들에서 동맹의 역할을 강조한다는 차이는 있지만, 양자동맹을 넘어서는 틀로 동맹을 확대하고, 이를 통해서 동맹의 기여를 제도화해야 한다는 인식에는 합의가 형성되고 있는 것으로 보인다.

동맹 현대화라는 기조 하에 전략적 유연성과 주한미군 역할 조정의 필요성, 그리고 동맹국의 비용 및 역할 부담 확대가 강조되는 이런 분위기 속에서 진행된 한미 정상회담은 한국 정부에게는 엄청난 압박일 수밖에 없었다. 이재명 대통령은 한미 정상회담 직전 열린 기자간담회에서 주한미군의 전력 증강(“미래형 전략화”) 필요성을 인정하면서도 전략적 유연화에 대해서는 쉽게 동의하기 어렵다는 입장을 밝혔다.

이재명 대통령과 트럼프 대통령의 정상회담에서는 동맹의 현대화는 주한미군의 역할 조정보다는 한국의 국방비 증액에 초점이 맞춰졌고, 주한미군의 전략적 유연성, 방위비 부담금 증액 등 민감한 의제들은 직접적으로 논의되지는 않았다. 이재명 대통령은 동맹의 현대화에 있어 주한미군의 역할 조정보다는 한국의 국방비 인상을 강조했고, 미중 사이의 양자택일 압박을 최대한 회피하는 동시에 미국산 무기 구매 등을 통해 미국을 달래는 협상전략을 선택한 것으로 보인다. 이재명 대통령은 CSIS와의 대담에서도 동맹의 현대화를 한국의 역할 강화를 위한 국방비 증액과 방산협력으로 한정했다.

한편, 정상회담과 연계해 열린 비즈니스 라운드 테이블에서는 관세협상에서 합의된 3,500억 달러 투자 펀드의 구성과 관련된 논의가 진행됐고, MASGA 프로젝트로 지칭된 조선 분야 협력 1,500억 달러를 포함해 에너지·핵심광물·배터리·반도체·의약품·인공지능(AI)·퀀텀컴퓨터 등 전략 산업 강화를 위해 펀드를 활용한다는 합의가 도출됐다. 이와 별개로 1,500억 달러 규모의 추가적인 직접투자 계획도 발표됐다.

트럼프 2기 행정부 출범 이후 무분별한 일방주의 공세가 강화되는 가운데 개최된 한미 정상회담이었기에 이번 한미 정상회담은 출발부터 한국이 수세적인 입장에 있을 수밖에 없었다. 한국 국내에서도 민감한 사안과 관련된 논의를 최대한 회피하고, 국방비 증액, MASGA 프로젝트 등 한국이 기여할 수 있는 부분은 명확히 어필했다는 점에 대해서는 대체적으로 후한 평가를 주고 있는 것으로 보인다. 원자력 협정 개정의 여지를 확보한 점, 북핵 관련 공조, 남북

관계 개선에서 미국의 역할에 관한 논의가 진행된 점 또한 나름의 성과로 평가할 수 있다.

그럼에도 회담의 성과나 결과물이 명확하지 않다는 점, 민감한 사안에 대해서 한국의 비전과 전략을 분명하게 드러내지 못했다는 점에 대해서는 비판의 여지가 있다. 전략적 유연성이나 주한미군의 역할 변화와 관련된 압박을 일단은 피해갔지만, 앞으로도 미국은 중국 견제를 위한 동맹의 현대화를 지속적으로 요구할 것이 자명하다. 현재 미국 국방부가 작성 중인 <국방전략>(National Defense Strategy) 보고서의 내용에 어떤 내용이 담기게 될지, 추후 한미안보협의회의(SCM)에서 어떤 방향으로 논의를 이끌어 나갈지에 대한 고민이 필요하다. 알래스카 가스전에 대한 투자, 농축산물 시장 개방에 대한 미국의 요구 또한 지속될 가능성이 크다.

이와 관련해서 이재명 대통령은 CSIS 소장과의 대담에서 ‘안미경중’은 이제 더 이상 가능한 선택지가 아니라는 입장을 명확히 밝혔다. 워싱턴 D.C에서 안미경중의 불가능성을 언급한 것은 ‘안미경미’의 현실을 한국이 수용한다는 입장을 표명한 것으로 보아도 무방하다. 물론 이재명 대통령이 윤석열 정부와 같이 이념이나 가치를 근거로 미국 일변도의 외교를 언급한 것은 아니다. 또 거세지는 미국의 압력을 어느 정도 고려할 수밖에 없다는 현실론도 근거가 없는 것은 아니다.

대통령실과 외교부는 이재명 정부의 이런 노선을 주체적이고 실용적인 외교로 규정하고 있다. 미국과 중국 사이의 줄타기나 전략적 모호성이 아니라 변화하는 국제질서 속에서 한국의 역할을 주도적으로 확대하고, 이를 통해서 국익을 최대화할 수 있는 외교라는 것이다. 그러나 ‘실용성’이라는 개념이 그 특성상 명확한 내용과 지향을 통해서 규정될 수 없다는 점은 인정하더라도, 한국이 주체적 외교를 할 수 있는 수단과 주체적 외교의 내용, 그리고 주체적 외교의 궁극적 지향 같은 본질적인 고민이 드러나지 않는다는 것은 중요한 문제다. 한국의 주체적 역량, 한국이 직면한 도전에 대한 분석 속에서 한국의 국가정체성과 대전략 수준의 비전이 제시되지 못하면서, 국익과 실용의 실제적인 내용은 채워지지 못했고, 하위전략들 또한 유기적으로 결합되지 못했다. 미중 전략경쟁 격화 속에서 양자택일 압력이 강화되고, 북한의 적대적 두 국가론으로 인해 대북정책의 전면적인 재조정이 필요한 중대한 상황에서 이는 치명적인 약점이 될 수도 있다. 추후 구체적인 정책들이 입안되고 실행되는 과정에서 더 종합적인 평가가 이뤄져야 할 문제이기는 하나, 세부적인 정책 아이টে이나 주요국과의 관계를 논하기 이전에 구조적이고 거시적인 차원에서 한국이 직면한 상황을 분석하고, 한국 외교의 정체성과 비전, 대전략을 정립할 필요가 있다.

3. 한국이 직면한 도전과 과제

그렇다면 이재명 정부의 외교·안보 전략과 정책은 어떤 방향을 지향해야 하는가? 한국이 직면한 가장 중요한 위기와 도전은 무엇이며, 이에 대응하는 데 있어 가장 핵심이 되는 과제는 무엇인가? 세부적인 정책 이슈나 주요국과의 관계를 논하기 이전에 구조적이고 거시적인 차원에서 한국이 직면한 상황을 분석하고, 한국 외교의 대전략과 비전을 정립할 필요가 있다.

2024년 선거에서 나타난 트럼프의 압승, 공화당의 상하 양원 장악은 미국에서 트럼프즘이 이미 일반화됐으며, 오히려 2020년 바이든의 당선이 COVID-19 팬데믹, Black Lives Matter 운동으로 인해 나타난 예외적인 현상일 수 있음을 보여주었다. 트럼프 대통령은 미국이 대규모 무역적자를 기록하고 있는 15개 국가를 ‘더러운 15개국’(dirty fifteen)으로 멸칭했는데, 여기에는 한국, 일본, 캐나다, 멕시코, 유럽연합(EU), 인도 등 미국의 주요 동맹국들과 친미 국가들이 포함됐다. 또 트럼프 행정부는 동맹국의 무임승차와 비협조적 태도를 강하게 비판하면

서 동맹국이 더 큰 비용과 역할을 부담해야 한다고 압박했다. 미국의 이익 앞에서는 동맹도, 다른 국가에 대한 존중도 중요하지 않다는 지극히 자국 중심적인 태도다.

물론 미국의 자국 중심주의나 일방주의는 트럼프의 특이성이나 이단성으로만 설명될 수 없는 현상이다. 그러나 트럼프의 등장이라는 정세적 계기는 미국 패권의 쇠퇴, 중국의 부상이라는 구조적 추세와 결합해 미국 대외전략의 변화를 가속화했다. 트럼프 1기 행정부가 출범했을 때, 블롭(the Blob)으로 멸칭되기도 하는 미국의 주류 외교써클은 그를 미국의 주류 자유 국제주의(liberal internationalism) 전통을 훼손하는 이단, 교정돼야 할 비정상으로 취급했다(공민석, 2022).³⁾ 그러나 이들의 주장과 달리 트럼프는 역사의 경로를 선취하고 가속화한 특수한 행위자였다. 트럼프 1기와 바이든 행정부를 경유하면서 형성된 대 중국 강경정책에 대한 초당적 합의가 그 방증이다. 이런 측면에서 2024년 대선 결과와 트럼프의 재등장은 자유주의 질서 위기의 원인이 아니라 결과였다. 특히 트럼프의 강력한 국내정치적 기반이 확인되면서 트럼프 2기 행정부는 집권 초기부터 더 강력하고 신속한 대외정책 전환을 도모할 수 있는 기회를 확보했다.

필요에 따라 동맹관계를 활용하려 했던 트럼프 1기와 달리, 2기 행정부는 적어도 현재까지는 동맹을 불문한 비난과 공격에 더 주력하는 모습이다. 방위비 분담금 인상 요구와 국방비 증액 요구에서 알 수 있듯, 기존의 비용분담(cost sharing), 부담분담(burden sharing) 요구가 더 노골적인 부담이전(burden shifting) 요구로 변화했다. 또 무차별적인 관세 폭탄에서 드러나듯, 이제 미국의 일방주의는 특정 국가를 대상으로 하는 것이 아니라 질서와 제도 자체에 대한 공격이라는 점에서 더 중요한 함의를 갖는다(공민석, 2025).

트럼프 2기 행정부의 대외전략은 아직 구체적으로 발표된 바 없다. 따라서 이를 세밀하게 평가하거나, 이런 평가를 바탕으로 미래를 전망하기는 어렵다. 다만 선거 과정, 그리고 행정부 출범 이후 주요 인사들의 발언 등을 통해서 향후 정책 기조를 유추해 볼 수 있다. 또 전문이 공개되지는 않았으나 <잠정 국방지침 보고서>(Interim National Defense Strategic Guidance) 관련 보도,⁴⁾ 그리고 이 보고서의 토대가 된 것으로 알려진 보수 싱크탱크 헤리티지 재단의 보고서⁵⁾ 내용을 통해서 트럼프 2기 행정부의 대외전략을 전망해 볼 수 있다. 잠정 국방지침과 헤리티지 재단의 보고서가 제시하고 있는 가장 중요한 목표는 중국의 위협에 대한 대응이다. 특히 헤리티지 보고서는 중국의 대만 침공을 기정사실로 확정하고 있을 정도로 중국의 위협을 과거보다 훨씬 더 강하게 평가하고 있다. 2025년 3월 발표된 국가정보국 <연례 위협 평가>(Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community)보고서는 중국이 미국의 안보에 가장 포괄적이고 강한 군사적 위협(the most comprehensive and robust military threats to U.S. national security)으로 규정했다. 헤그세스 국방장관은 지난 6월 상그릴라 대화에서 중국이 실존하는 임박한 위협이라고 경고하기도 했다.

3) 오바마 대통령은 2017년 12월 시카고경제클럽 연설에서 트럼프 취임 이후 미국의 상황을 나치 등장 직전 독일에 비유하며 간접적으로 비판했고, 나이 또한 *Foreign Affairs*에 실린 전문가 설문에서 중국의 부상보다 트럼프의 등장이 자유주의적 국제질서에 대한 더 큰 위협이라고 비판한 바 있다.

<https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/liberal-order-peril> .

4) 통상 미 행정부는 대통령 취임 1년 전후로 국가안보전략(National Security Strategy), 국방전략(National Defense Security) 등의 전략 문서들을 발표하며, 필요에 따라 '잠정(interim)' 문서를 먼저 작성하고 추후 공식 전략 문서를 발표하기도 한다. 이번 보고서는 잠정 보고서인 만큼 9페이지 분량의 길지 않은 문서로 알려졌으며, 미 의회 의원들에게는 이미 공개된 상태다. 전문은 공개되지 않았으나, 워싱턴 포스트를 통해 핵심 요지가 보도됐다.

5) *The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America's Interests in a More Dangerous World.*

한 가지 흥미로운 것은 일방주의 기조와 동시에 동맹의 역할을 강조하고 있다는 점이다. 이는 동맹의 응집력, 결집도 제고나 동맹국에 대한 상호존중의 의미가 아니라 사실상 동맹에 대한 노골적인 비용·역할 분담 요구에 불과하다. 헤리티지 재단의 보고서 제목에서 알 수 있듯, 미국의 능력과 자원이 부족한 상황에서 중요한 것은 전략적 목표들 사이의 우선순위를 설정하는 작업("prioritization")이다. 여기에서 가장 중요한 것은 중국을 견제하는 것이며, 이를 위해 동맹국들의 자원을 추출하는 것이다. 이 때문에 미국은 다른 지역보다 인도-태평양 지역 동맹의 역할을 특별히 강조했고, 무임승차 동맹, 비협조적 동맹을 강하게 비판했다. 미국은 한국, 일본, NATO 등 동맹국들의 안보 무임승차를 비판하면서 국방비 인상을 지속적으로 요구했고, 방위비 분담금 증액을 압박했다. 그러나 관세와 마찬가지로 방위비 분담금 증액 요구 또한 합리적인 근거를 결여하고 있었다. 이런 행태가 지속된다면 공공재 공급자로서 미국의 역할이 약화되는 동시에, 미국에 대한 동맹국의 불만을 증폭시키고, 결국 능력과 목표의 괴리라는 미국의 딜레마를 심화할 가능성도 있다(공민석 2025; Schake, 2025).

이처럼 미국 스스로가 자유주의적 국제질서의 안정을 해치는 예측 불가의 행위자로 변화하면서 미국의 동맹국들은 각자도생해야 하는 상황에 직면했다. 한국에게 특히 중요한 문제는 트럼프 행정부의 이런 행태가 한미동맹에 수반되는 비용과 위험을 급증시키고, 한미동맹의 비용-편익 구조를 근본적으로 변화시킬 가능성이 크다는 점이다. 첫째, 한국이 지불해야 하는 동맹의 비용, 둘째, 미국 편승이 야기하는 연루의 위험 두 가지로 나눠서 살펴볼 수 있다.

동맹의 비용과 관련해서 미국이 가장 직접적으로 요구하고 있는 비용은 방위비 분담금 인상이다. 트럼프는 당선 직후 한국을 '머니 머신'(money machine)으로 칭하며 현재 분담금의 10배에 달하는 100억 달러의 분담금을 언급한 바 있다. 트럼프는 1기 행정부 시절에도 당시 방위비 분담금의 5-6배 증액을 요구한 바 있다. 그러나 방위비 증액의 합리적인 근거는 제시되지 못했다. 2021년 바이든 행정부가 출범하면서 11차 한미 방위비특별협정(SMA)을 통해 10.3억 달러의 분담금 규모가 합의됐고, 2024년 초 12차 SMA 조기 협상 결과 2026-30년에 연간 11.3억 달러의 분담금이 이미 책정된 상태지만, 트럼프가 다시 방위비 분담금 증액을 이슈화하고 있는 것이 현재 상황이다.

한편, 트럼프는 관세협상을 매개로 대미투자 증액을 지속적으로 요구했으며, 각종 비관세 장벽 철폐, 미국산 농축산물 수입 확대, 미국산 천연가스 구매, 조선업을 중심으로 한 방산협력의 중요성도 강조했다. 한국은 2023년 대미 투자액에서 세계 1위를 기록할 정도로 막대한 금액을 미국에 투자했지만 추가적인 기여를 요구받고 있는 상황에 처하게 됐다. 결국 미국과의 관세 협상에서 25%의 상호관세를 15%로 낮췄지만 3,500억 달러의 대미 투자를 약속했다. 조선업을 중심으로 한 투자가 이뤄질 것이라는 전망이 나오는 가운데, 미국은 투자 수익의 90%를 미국이 가져간다고 언급하고 있다. 정확한 투자항목, 투자 수익의 재투자나 펀드운용 등에 대해서는 추가적인 협의가 이뤄질 전망이다.

직접적인 비용·부담 전가 시도보다 더 중요한 것은 미국이 중국 견제를 중심으로 동맹관계를 재편하고 동맹에게 더 큰 역할을 요구하면서 미중 전략경쟁에 대한 연루의 위험이 급증하고 있다는 점이다. 한국이 중국 견제를 위한 전진기지가 돼야하며, 주한미군의 역할을 한반도로 국한하지 않겠다는 것이 미국의 기본적인 입장이다. 소위 전략적 유연성으로 불리는 이 문제의 핵심은 대만해협과 남중국해에서 중국과의 잠재적 무력 충돌에 주한미군이 적극 대비하고 개입하겠다는 것이다. 기동성과 신속성을 강조하는 현재 미국의 국방전략도 전략적 유연성을 전제하고 수립된 것이다.

한편, 엘브리지 콜비 국방차관은 주한미군은 중국에 집중하고, 한국의 재래전력이 북한의

위협을 방어하는 역할 분담을 언급했다. 이는 2025년 4월 발표된 <잡정 국방지침 보고서>에 그대로 반영된 것으로 알려졌다. 나아가 미국은 한국군의 역할을 확장하고, 한미동맹을 조정하겠다는 구상도 지속적으로 언급하고 있다. 이는 주한미군의 전략적 유연성을 확대하는 동시에, 궁극적으로 미국 주도 동맹 네트워크로 한국군 전력까지 통합 운용하겠다는 바이든 행정부의 통합억제(Integrated Deterrence) 개념에서 이미 제시됐던 구상이기도 하다.⁶⁾ 그러나 한국의 입장에서 이는 한국을 미중 전략경쟁에 직접 연루시킬 수 있는 극히 위험한 사안이다. 북핵 위협에 대비하기 위한 미국의 확장억제와 한국의 재래전력을 통합하는 재래전력-핵전력 통합구상(CNI) 또한 강대국 핵경쟁에 한국을 직접 연루시킬 위험이 크다. 확장억제 강화 일환으로 언급되는 한미 핵협의그룹(NCG)에서도 핵보유국 미국과 한국이 동등한 지위를 갖기는 어렵기 때문에 미국의 이익과 선호가 그대로 반영될 가능성이 크다.

한국은 미중 양국과 외교·안보, 국방, 경제 등 전 영역에서 매우 밀접한 관계를 맺고 있으며, 바로 이 때문에 미중 사이에서 양자택일의 압력을 매우 강하게 받고 있다. 한미관계는 한국 외교를 규정하는 가장 중요한 축이며, 한미동맹은 국가안보의 근간이다. 중국은 한국의 안보에 매우 큰 영향을 미치는 인접 강대국이며, 경제적 측면에서는 미국 이상의 중요성을 갖는 핵심 교역국이다. 미국과 중국은 한반도 평화 확립에서 가장 중요한 쟁점인 북한 문제에 있어서도 핵심 당사국이다. 미중 갈등 격화로 인한 국제질서의 불안정성 증대나 양자택일 압력 강화가 한국의 안보와 번영에 대한 중대한 도전일 수밖에 없는 이유다.

그간 한국은 흔히 안미경중(安美經中)으로 지칭되는 전략적 모호성을 추구해 왔으나, 미중 전략경쟁 격화 속에서 그 공간은 점점 더 협소해지고 있다. 미중갈등이 격화될수록 안보와 경제, 미국과 중국을 분리해서 사고할 수 없는 안미경미(安美經美), 안중경중(安中經中)의 상황에 직면하고 있으며, 북한 문제나 동북아의 지역안보까지 고려한다면 미중 사이의 배타적 선택은 사실상 불가능하다. 두 강대국의 갈등을 최대한 순치시키고, 외교 공간을 확보해 신냉전적 진영구도를 거부할 수 있는 외교적 유연성과 실용성을 모색해야 하는 이유다.

4. 한국의 대전략, 그리고 이재명 정부에 대한 제언⁷⁾

이재명 정부는 미국 패권의 쇠퇴와 자유주의 질서의 위기라는 구조적 위기, 그리고 트럼프의 집권이라는 정세적 위기가 결합된 한국 외교의 ‘이중의 위기’ 상황에서 출범했다(공민석, 2025). 국내적으로는 윤석열의 친위쿠데타 시도 속에서 망가진 한국 외교 재건이라는 만만치 않은 과제 또한 부여받았다.

한미동맹을 통한 안보 불안 해소, 미국의 동맹 네트워크로의 통합은 한국의 생존과 번영을 위한 가장 중요한 전제조건이었다. 한국은 한미동맹 속에서 안보를 약속받았지만, 방기의 공포 속에서 미국에 편승하는 경직된 전략에 집착했고 외교의 자율성과 독자성은 극히 제한될 수밖에 없었다. 전형적인 안보-자율성 교환의 비대칭동맹이었던 것이다. 탈냉전 이후에도 한미동맹의 틀에서 이탈하려는 정권은 존재하지 않았다. 이는 한미동맹이 한국 외교를 지배하는 상수이며, 한국외교가 어떤 방향으로 나아가든 한미동맹의 비용과 편익 속에서 사고될 수밖에 없음을 의미한다.

6) 통합억제 개념은 육·해·공, 사이버, 우주 등 전 영역을 통합하는 전영역작전을 활용하고, 나아가 미국 주도 동맹 네트워크로 동맹국의 전력까지 통합운용하겠다는 구상이다.

7) 여기에서 제시하는 제언은 상당 부분 다음의 책을 참고한 것임을 밝힌다. 세계정치경제연구회 편, 2025, 『큰 외교』로 여는 ‘더 큰 대한민국’: 평화·공영·포용의 외교 대전환, 다해.

방기의 공포로 인해 동맹 내부에서 자율성이 극도로 제한됐던 것이 과거의 한국의 상황이었다면, 오히려 현 시점에서 중요한 것은 미중 전략경쟁 격화 속에서 커지고 있는 연루의 위험, 양자택일의 압력이다. 그간 한국은 안미경중이라는 전략적 모호성, 미중 사이의 줄타기 전략을 취해 왔다. 그러나 이런 전략은 미중갈등이 임계점을 넘을 경우 활용할 수 없다는 문제가 있다. 양자택일을 최대한 유예하는 전략적 모호성이 지속 불가능한 전략이라면, 더 능동적인 전략을 통해 자율성을 제고하고 불필요한 양자택일을 요구받는 상황 자체를 바꿔야 한다. 한국의 국력과 국제적 위상을 고려해 한국 외교를 강대국 경쟁의 하위변수로 두기보다는 전략적 자율성을 제고하고, 능동적인 외교를 추구해야 한다. 또 첨단 산업의 기술력, 남북관계에서의 주도권 등 여러 가지 전략적 레버리지들을 적극적으로 발전시켜 나가야 한다.

한미동맹에 무비판적으로 집착하는 전략은 오히려 외교적 유연성과 대미 협상력을 상실하게 할 위험이 있다. 한미동맹인가 아닌가, 미국인가 중국인가라는 비생산적인 이분법적 질문에서 벗어나서, 한미동맹의 틀을 전제로 하되 유연성과 자율성을 강화하면서 국익을 극대화할 수 있는 방안을 고민해야 한다. 특히 동맹에 대한 전방위적 압박 속에서 미국 편승의 비용이 급증하고 있다는 점이 중요하다. 이 때문에 동맹국들의 불만이 누적되고, 미국 주도 동맹체계에 균열이 생길 가능성도 있다. 이런 도전과 위기에 효과적으로 대응해 중장기적 차원에서 한국 외교가 처한 구조적 제약을 완화하고, 전략적 자율성을 바탕으로 국익을 극대화할 수 있는 새로운 구조적 조건을 창출해야 한다.

아무리 강한 동맹관계라고 하더라도, 모든 동맹관계에는 이익의 부조화와 불협화음이 존재한다. 특히 비대칭동맹 내부에서 강대국과 약소국의 이익이 일치하지 않거나, 위협인식이 다를 때 중대한 문제가 나타난다. 한미동맹도 예외일 수 없다. 일방적인 안보의존성으로 인해 그간 한국은 대체로 미국의 입장을 수용하고 순응할 수밖에 없었고, 많은 경우 한국의 목소리는 반영되지 않았다. 또 한미동맹에 대한 비판적 인식이나 동맹을 조정하고자 하는 시도는 불필요한 이념적 논란과 정치적 역풍을 불러일으키는 경우가 많았다. 그러나 한미동맹은 비판이나 조정이 불가능한 영역이 아니다. 한미동맹은 한국의 외교안보에서 가장 중요한 자산이지만, 그것 자체가 목표가 아니라 수단임을 명확히 인지해야 한다.

한미관계의 재구조화를 위해 선행돼야 할 작업은 한미관계 속에서 한국의 위치와 기여를 확인하고 점검하는 작업이다. 한국의 주한미군 기지는 인태지역의 지정학적 요충지이며, 28,500명의 미군이 주둔하고 있는 주요 군사기지다. 또 한국은 투자, 기술, 군사안보 등에서 다른 어떤 동맹국보다 미국의 요구를 충실하게 수용하면서 미국 대외전략에 기여해 왔으며, 미국과 첨단기술 및 방위산업 협력이 가능한 극소수 국가 중 하나다. 또 한국은 유럽과 일본에 비해 월등히 높은 GDP 대비 국방비 지출 수준을 유지하고 있으며, 매년 1.5조 원의 방위비 분담금을 지출하고 있다. 유능한 동맹으로서 한국의 가치와 기여에 대한 자신감을 바탕으로 한미관계를 재구조화하기에 부족하지 않은 수준이다.

우선, 미국 스스로 자국 중심주의를 강화하고 자유주의 질서를 허물고 있는 상황에서 미중갈등에 불필요하게 연루되기보다는 양자택일의 상황을 회피, 거부하고 한미동맹이 배타적 동맹이 되지 않도록 주도적으로 견인해야 한다. 한국을 고립시킬 수 있는 선별적이고 배타적인 동맹체에 대해서는 신중한 태도를 유지하고, 적이 아니라 동반자를 공유하는 동맹을 지향해야 한다. 한미동맹을 경제, 사회, 과학기술, 에너지 등 전 분야로 강화하고 공동의 이익을 확대하되, 필요에 따라 거래적 접근을 통해 철저한 국익 중심의 동맹 관리 전략을 취해야 한다.

다음으로, 미국과 중국 사이에서 독자적인 외교 공간을 확보하고, 능동적인 역할을 모색해야 한다. 양국의 갈등을 순치시킬 수 있는 중재자 역할을 적극적으로 모색하는 동시에, 미중

사이에서 끼인 국가들이나 이익을 공유하는 국가들과의 관계를 실용적으로 관리해 외교적 자율성과 유연성을 확보해야 한다.

마지막으로 미국의 쇠퇴와 세계질서 재편에 대비한 한미동맹의 장기적 전환도 준비해야 한다. 무엇보다 동맹의 성격과 목표를 명확히 규정할 필요가 있다. 한미동맹의 목표가 한반도에서 북한의 위협을 방어하는 것인지, 동아시아에서 중국의 팽창을 저지하는 것인지, 아니면 궁극적으로 인도-태평양에서 미국의 집단안보체제로 통합을 목표로 하는 것인지 여전히 모호하고 불명확한 부분이 많기 때문이다. 또 세계질서의 불확실성 증대에 대비해 국방능력 강화를 전제로 전시 작전통제권 전환을 추진하고, 미국과 중국에 집중된 한국 경제의 혁신과 성장의 원천을 적극적으로 다변화할 필요가 있다.

미국은 동맹의 현대화를 적극적으로 언급하면서 동맹국의 역할 강화를 요구하고 있고, 나아가 이를 바탕으로 인도-태평양 지역에서 중국을 견제하고 봉쇄하기 위한 집단안보체제 구상까지 제시하고 있다. 따라서 트럼프 2기 행정부 출범 이후 한국에 가해진 압력들은 앞으로 더 강화될 가능성이 크다. 따라서 위에서 언급한 한미동맹 재구조화의 방향을 바탕으로 개별 사안에 대한 입장을 명확히 할 필요가 있다.

예컨대 관세 및 공급망 재편 전략과 관련해서는 한국의 기여를 적극적으로 강조해야 한다. 한국의 대미 투자액은 2021년 이후 급증해 2023년에는 세계 1위를 기록했다. 이는 미국의 공급망 재편과 미국 내 생산 확대 전략에 적극적으로 협조한 결과다. 트럼프가 한국을 주요 흑자국으로 지목하면서 비난했지만, 이 또한 한국의 대미 투자 증가에 수반된 중간재 수출로 인해 발생한 것이다. 또 트럼프 1기 행정부의 무역전쟁과 달리 현재 미국은 개방적 통상질서 자체를 공격하고 있는 상황이다. 따라서 유사한 상황에 처한 다른 국가들과 '바닥을 향해서 경쟁'(race to the bottom)하는 죄수의 딜레마 상황을 만들지 말고, 미국에 대해서 공동대응할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 나아가 개방적 통상을 지향하는 국가들과의 연대가 미국 주도 소다자주의같은 배타적 연합 형성으로 귀결되지 않도록 이를 확장하려는 노력도 필요하다. 한국이 EU, ASEAN, 중국 등과 체결한 자유무역협정(FTA) 네트워크는 이를 위한 중요한 자산이 될 수 있다.

방위비 문제는 이번 한미 정상회담에서는 논의되지 않았으나, 미국의 압력이 지속될 경우 일부 증액이 불가피할 수 있다. 그러나 관세 문제와 마찬가지로 미국과의 협상이 이뤄지더라도 미국에 끌려다니거나 이를 그대로 수용하기보다는 한국의 기여와 중요성을 강조하면서 협상을 주도할 필요가 있다. 한국이 기지 건설비용 100억 달러 중 90% 이상을 부담한 평택 캠프 험프리스 기지는 미국에게 포기하기 어려운 전략적 메리트를 제공하고 있다. 또 한국 국방비는 GDP의 2.5% 수준이고, 미국에게 증액을 약속한 상황이다. 이는 1% 수준에 머무르고 있는 유럽과 일본에 비해서 훨씬 더 큰 규모다. 이는 동맹국들의 국방비 인상을 지속적으로 요구해 온 미국에게 적극적으로 내세울 수 있는 한국의 기여다.⁸⁾ 또 미국의 압박으로 불가피하게 방위비 분담금을 증액해야 할 경우, 일본과 같은 소요형 편성 방식으로의 변경을 통한 합리적이고 투명한 분담금 운용을 요구해야 한다. 또 전시 작전통제권 전환이나 한미 원자력 협

8) 한일 간 분담금 비교 또한 한국의 SMA 협상 전략, 향후 분담금 구조 개선 방안 모색에 있어 중요한 참고점이 될 수 있다. 우선 총액의 규모에서 한국의 분담금 규모 1.5조 원은 일본의 2.2조 원에 비해 결코 작은 규모가 아니다. 주한미군의 1.4배에 달하는 주일미군 병력, 한국의 2.4배에 달하는 일본의 GDP를 고려했을 때 사실상 한국이 더 큰 비용을 부담하고 있다고 봐야 한다. 또 일본의 분담금에는 토지이용료, 함정 유지보수 비용, 자위대와 미군의 공동훈련 비용 일부가 포함돼 있다. 또 분담금의 운용에 있어서도 항목별·상향식 편성을 원칙으로 하는 일본과 달리 한미 SMA는 총액 기준으로 예산을 편성, 주한미군은 훨씬 더 자유롭게 예산을 전용하거나 미집행금을 누적할 수 있었다.

정 개정, 한국의 전략적 자율성 강화 등 한미동맹을 구조적으로 전환할 수 있는 사안들을 다루는 고위급 대화 등의 채널을 적극 활용해야 한다.⁹⁾ 더 중요한 것은 주둔 비용 분담이라는 분담금의 본래 취지를 협상의 기준으로 설정하고, 전략자산 전개 비용 등 역내 분쟁에 연루될 수 있는 사안에 대해서는 명확한 거부 입장을 밝힐 필요가 있다는 점이다.

전략적 유연성의 경우, 미군의 운용은 미국의 주권사항이라고 하더라도, 주한미군의 주둔과 운용은 한미동맹의 문제라는 점을 명확히해야 한다. 한국이 명확한 당사자가 되어야 하는 것이다. 주한미군 주둔의 근거가 되는 한미상호방위조약에 따르면 주한미군의 목적은 한국 방위임을 상기하고 강조할 필요가 있다. 한미동맹의 기본목적을 강조하는 동시에 양자택일과 연루의 위험을 최대한 회피할 수 있는 대안을 모색해야 한다. 불가피하게 전략적 유연성이 본격적인 협상 의제가 될 경우 명확한 비용-편익 계산에 입각한 협상 전략을 수립할 필요가 있다. 특히 현재 미국이 가지고 있는 구상, 즉 미국의 확장억제 강화를 전제로 한국의 재래전력을 미국의 핵전략으로 통합하겠다는 계획 하에서 한국은 미중 전략경쟁의 최전선에 그대로 노출될 수밖에 없다는 점을 명확히 인식해야 한다.

여기에서 벗어나기 위해서는 한미동맹의 비대칭성을 완화하고, 한국의 전략적 자율성을 강화할 수 있는 협상의 방향을 설정해야 한다. 전시작전권 반환이 대표적 의제다. 미국의 확장억제 강화로 인한 연루의 위험 증폭이 결국 북핵 문제로 인해 제기되고 있는 것이므로, 북핵 문제 해결과 한반도 비핵화 논의에서 주도권을 확보하거나, 최소한 배제되지 않을 수 있는 장치가 필요하다. 또 한미동맹의 역할이 지역적 차원으로 일부 확대되더라도 쿼드, 오키스 등 배타적 안보동맹체나 대 중국 압박에 한국군이 연루되는 것은 한국의 국익과 배치되고, 나아가 중국의 반발이 한국에 실존적 위협이 될 수 있으므로 명확히 거부해야 한다.

한국이 구조적 차원에서 미중관계의 속성 자체를 바꿀 수 있는 역량을 가지고 있는 것은 아니다. 그러나 이를 이유로 한국 외교·안보 전략에 대한 논의를 대외환경 분석으로 대체하거나, 대외적 제약에 대한 한국의 대응이 갖는 함의를 과소평가하지 않도록 주의해야 한다. 한국은 그간 국력의 신장을 바탕으로 주요 중견국으로서 외교 역량을 지속적으로 확대해 왔고, 지역적·세계적 차원에서 주요 행위자로 성장해 왔다. 한국 외교를 강대국에 대한 반응적 차원의 변수가 아니라 능동적 변수로 고려하고, 강대국에 포위돼 있다는 포박의식이나 약소국 콤플렉스에서 벗어나 위기를 기회로 삼을 수 있는 창발적인 대안을 고민할 필요가 있다. 가장 중요한 것은 미국과 중국 가운데 일방과의 관계에 본질적 가치를 부여하거나, 일방만을 선택하는 상수가 되기보다는 유연한 변수로 자리매김해 전략적 가치를 높일 수 있어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 우선 강대국 경쟁의 시대, 지정학적 혼란의 시대에 자조를 도모할 수 있는 자주국방 능력을 확보해야 한다. 또 반도체 등 첨단 산업에서의 기술력을 유지해 외교레버리지로 적극 활용할 필요가 있다. 이를 바탕으로 남북관계와 한반도 평화, 개방적 국제통상질서 옹호, 미중 사이에 끼인 국가들과의 선제적 협력, 복합위기 대응 등 한국이 주도권을 확보할 수 있는 이슈를 발굴, 선점해야 한다.

9) 미국의 증액 압력이 지속될 경우 궁극적으로는 지상군 병력 감축, 해·공군 및 경찰 자산 지원 중심으로의 전환 같은 주한미군의 장기적 재편도 의제로 설정하고 대안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 공민석. 2022. “트럼프의 이단성과 바이든의 정상성?: 대중(對中) 전략의 연속성과 단절에 대한 평가.” 『국가안보와 전략』 제 22권 1호, 1-53.
- 공민석. 2025. “한국 외교의 ‘이중의 위기’와 한미일 삼각관계의 동학” 『일본연구논총』 제61권 1호.
- 국민의힘. 2025. <제21대 대선 국민의힘 정책공약집>.
- 국정기획위원회. 2025. <이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)>
- 더불어민주당. 2022. <제20대 대선 더불어민주당 정책공약집>.
- 더불어민주당. 2025. <제21대 대선 더불어민주당 정책공약집>.
- 대한민국 정부. 2023. <자유·평화·번영의 인도-태평양 전략>.
- 대한민국 국가안보실. 2023. <윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가>.
- 세계정치연구회 편. 2025. <‘큰 외교’로 여는 ‘더 큰 대한민국’: 평화·공영·포용의 외교 대전환>, 다해.
- Campbell, Kurt M. and Rush Doshi. 2025. “Underestimating China: Why America Needs a New Strategy of Allied Scale to Offset Beijing’s Enduring Advantages.” *Foreign Affairs* 104: 3.
- Ratner, Ely. 2025. “The Case for a Pacific Defense Pact” *Foreign Affairs* 104: 4.
- Schake, Kori. 2025. “Dispensable Nation: America in a Post-American World” *Foreign Affairs* 104: 4.

국익중심 실용외교와 대외지역전략

발표자 : 임정관(동북아평화경제협회)

I. 서론

‘국익중심 실용외교’는 새롭게 출발한 이재명 정부 외교안보정책의 핵심 키워드로 이해되고 있다. 대통령 선거기간 동안 지난 윤석열 정부의 ‘이념중심 가치외교’¹⁰⁾와 대비되는 정치적 용어로서 차별성을 가지고 있었지만, 선거가 끝난 후에도 국익중심 실용외교가 이재명 정부 외교정책의 실질적 내용을 보여주는 용어로 적합한지 의문이다. 왜냐하면 각 정권별 입장에서 보았을 때 국익중심이 아닌 외교안보통일 정책이 있을 수 없으며, 어떤 정부도 반실용주의적인 정책을 추구한다고 내세우지 않기 때문이다. 실제로 윤석열 정부도 ‘국익’이 외교안보통일 정책의 중심임을 지속적으로 반복 강조해 왔으며, 윤석열 대통령 본인이 “국정 과제 우선순위 선정의 가장 중요사항은 실용주의와 국민 이익이다”라고 언급한 바 있다.¹¹⁾ 이런 점들을 고려했을 때 국익중심 실용외교를 이재명 정부 외교안보통일의 정책을 구성하는 기준으로 앞으로 계속 사용하기 위해서는 정치적 대비가 아닌 실제적 내용이 차별성을 가져야 한다. ‘국익’, 과 ‘실용’이라는 용어가 결과적으로 ‘국익적’이었고 ‘실용적’이었는지, 용어와 실제의 구분이 필요하다. 본 논문에서는 ‘국익중심 실용외교’의 논리적, 이론적, 사례 분석을 통해 이재명 정부가 추구해야 할 국익중심 실용외교의 실제적인 내용이 무엇이어야 하는지를 제시하려 한다. 한편 ‘국익중심 실용외교’가 내용적으로 채워진 후에 다음으로는 한반도 지정학적 고난을 어떻게 해결해야 하는지 대한 질문의 답이 요구된다. 한반도의 지정학적 압박을 헤쳐나가는 전략이 곧 이재명 정부의 대외지역전략이기 때문이다.

II. 국익중심 실용외교

1. 국익

1-1. 국익의 전제 : 국민주권 국가

우리가 사용하는 국익이라는 개념이 국제정치학의 보편적인 핵심용어라서 인류의 역사에서 오랫동안 사용된 개념처럼 보이지만, 이 국익이라는 용어가 개념적으로 확립되기 시작한 것은 17세기 중반 근대 주권국가 체제가 유럽 국제사회에 등장하고 같은 시기에 주권이 신이나 군주가 아닌 “국민으로부터 나온다”라는 국민주권의 사상이 보편화 되면서이다.¹²⁾ 이전까지는

10) 윤석열 정부에서 ‘가치외교’는 외교안보 정책의 중심 기준으로 제시되었으나, “이념중심 가치외교”라는 용어를 명시적으로 사용한 적은 없다. 하지만 윤석열 정부가 보인 소위 ‘자유민주주의 진영외교’가 탈냉전 이후 이념기반의 탈탈냉전을 전제했다는 것에 언론이나 학자들의 이견이 없어 보이며, ‘이념중심 가치외교’로 윤석열 정부의 외교안보 정책을 표현하는 것에 무리가 없다는 개인적인 판단이다.

11) “독심 있는 원칙주의자.. 실용주의 기반한 ‘민생정치’ 예고” 『문화일보』 (2022. 05. 10)

12) 당시 국민주권 사상의 싹을 틔운 철학자들은 흄(사회계약론), 로크(저항권), 로소(일반의지)가 있다.

국제사회가 특정 제국과 제국에 종속되어있는 왕국들의 위계적 체계이었다면, 근대 주권국가의 등장으로 당구대 위에 동일한 크기의 여러 공들이 굴러다니며 서로 부딪히는 것과 같은 (적어도 논리적으로는) 수평적인 체계가 만들어졌다.¹³⁾ 1648년 베스트팔렌 조약 이후 각 세속적인 국민 주권국가들은 하늘(성경과 교황)의 뜻이 아닌 국민들이 부여한 권력을 사용하여 국민들의 이익을 위해 국가를 운영하고 다른 국가들과의 관계를 구성해갔다. 국익은 국가 밖의 초월적인 특정 존재에 의해 주어지는 것이 아니라 주권 국가들의 내부적인 요인들로부터 발생하는 것이며, 내부적인 요인은 지리적인 요인, 환경적인 요인, 경제적인 요인, 기술적인 요인, 사회 구성원적인 요인, 역사적 요인 등을 포함한다. 이런 내부적인 요인들이 외부적인 요인이라 할 수 있는 타국가들의 관계에 얽이면서 국익의 구체적인 내용들이 만들어진다.

현실주의 국제정치 이론에서 국익을 안보와 생존, 영토보전, 권력확대로 해석하는 것은 주권국가로서의 존재성 유지가 국익과 관련된 논의에 있어서 기본적인 전제이기 때문이다. 주권 국가는 국가단위의 분야별 결정에 있어 자율성과 독립성을 지닌다. 군사, 경제, 외교 등의 분야에서 자주성이 존재하지 않는다면 개념적 관점에 있어 국익은 이미 훼손된 상태이다. 그래서 일차적인 국익은 군사, 경제, 외교에 있어 주권국가로서의 완결성을 유지하는 것이다. 하지만 주권국가의 완결성이 결핍된 상황이 오히려 국익에 도움이 되고, 수단으로써 이와 같은 방법밖에 없을 때 국가는 자발적 의지에 따라 주권의 일부를 양도할 수 있다. 예를 들어 EU의 경우 유럽국가들이 지역통합이 각 국가의 국익에 도움이 된다고 판단해 각 국가의 통화 발행권은 유럽중앙은행에, 통상 협상권은 EU에, 사법의 경우 최종적 효력을 유럽사법재판소에 양도하였다. 하지만 이 같은 경우에도 국익의 기본전제인 주권의 완결성에 따라 EU가 국익에 도움이 안 된다고 판단되면 EU에 양도했던 권한을 사전에 약속했던 절차에 따라 취소할 수 있다.¹⁴⁾ 영국의 EU 탈퇴, Brexit는 대표적 사례이다. 문제는 주권의 완결성을 회복하려는 노력과 결정이 외부적 요인에 따라서 방해받는 경우이다. 대표적인 사례는 남한에서 1945년 독립 이후 1948년까지 있었던 미군정(United States Army Military Government in Korea)이다. 당시 일제의 퇴각과 더불어 단일 독립 민족국가로 다시 일어서려던 민족적 열망은 무력하게도 미국과 소련의 합의에 따라 좌절되었다. 미군정의 역사는 이후 남한 정치 권력의 주도권 갈등에 있어 친일세력이 승리하게 되는 결정적인 역할을 하게 된다. 1948년 대한민국 정부 출범과 더불어 반환된 주권은 한국전쟁을 겪으면서 일부가 한미군사동맹의 형식으로 미군에 다시 양도되게 된다. 주권을 양도했다 하더라도 즉각적 환수권이 없는 주권의 양도는 국익의 개념에 반하는 선택이다.

주권 국가들 관계에서 국가들이 맺는 다양한 형태 중에서 가장 강력한 관계는 군사동맹이다. 군사동맹 만큼 상당한 국익적 판단이 있어야 하는 선택은 없다. 왜냐하면 군사동맹은 항상 파국적인 전쟁에 대한 위험을 전제로 하기 때문이다. 근대의 세속적 유럽국가들은 공동의 위협에 대응하기 위해서 혹은 세력균형을 위해 주변국가들과 군사동맹을 체결했다. 이때 대부분의 동맹은 비슷한 국력을 가진 국가들간에 이루어지는 대칭 동맹(symmetrical alliance)의 형태를 보였다. 그런데 정세의 변화에 따라 대칭 동맹의 대상도 변했다. 위협국에 대한 인식

베스트팔렌 조약 이후 주권국가의 개념은 확대되었으나, 초기 이 주권은 군주의 소유이었으며, 당시 분위기는 프랑스의 루이 14세(1643~1715)가 언급했다고 알려진 “집이 곧 국가이다”로 표현할 수 있다. 이는 ‘국민이 곧 국가다’라는 주장과 공존할 수 없었다.

13) 여기서 동일한 크기는 ‘동일한 국력’을 의미하는 것이 아닌 ‘동일한 권리’를 가진 국가를 의미한다.

14) 영국의 브렉시트는 2013년 당시 총리였던 데이비드 캐머런의 정치선언(“집권 시 EU 잔류 여부 국민 투표” 공약) -> 2016년 국민투표와 탈퇴 결정 -> 2017년~2019년 탈퇴 협상 -> 2020년 법적 탈퇴 -> 2021년 완전한 발효라는 긴 과정을 통해 이행되었다.

이 변하거나, 국력의 격차가 확대되거나, 국내정치 변화로 대외정책 방향이 급변하는 요인들에 의해 동맹의 재편이 지속적으로 이루어졌다. 영국의 최전성기였던 19세기 후반, 당시 총리를 두 번이나 역임한 팔머스톤 경(The Viscount Palmerston)이 “국제관계엔 영원한 적도 친구도 없다. 오로지 이익만 있을 뿐이다”라고 언급한 배경에는 당시의 현실이 있었다. 그만큼 동맹이 지닌 구속의 기간은 길지 않았다.

그런데 2차대전 이후 냉전의 시대, 미소 양극 체제에서의 동맹은 대칭 동맹이 아닌 강한 국가와 약한 국가 간에 맺는 비대칭 동맹(asymmetrical alliance)이 일반화되었다. 한미동맹은 대표적인 비대칭 동맹이다. 전 세계적인 비대칭 동맹을 통해 미국은 자신들이 원하는 국제질서를 구축, 유지할 수 있었고 한국과 같은 약소국들은 미국의 편에서 안보를 의존하고 이의 경제적 부담을 줄일 수 있었다. 한국의 입장에서 한미간 비대칭 동맹은 확실한 공동 위협 인식, 장기적인 신뢰 구축, 안보 보장의 제도화를 통해 성공적이라고 평가할 수도 있지만, 전반적인 주권의 관점에 있어서는 상당한 범위의 포기를 의미하는 것이었다. 전시작전권의 양도와 각종 무기개발에 있어서의 제한, 주한미군의 자율성 인정, 주한미군을 레버리지로 한 정치적 압박 등 즉 반국익적인 성격이 항시적으로 존재하는 대상이었다. 하지만 주권포기라는 반국익적 영역과 동맹으로부터 발생하는 국익의 영역을 저울에 놓았을 때 어디가 무거운지(무엇을 더 중요하게 생각해야 하는지)의 판단에 있어서 지금까지도 동맹에 무게가 있는 듯하다.

그러나 동맹이 어떤 형식으로 운영되어야 하는가에서는 다양한 의견들이 표출되고 있다. 냉전시대의 비대칭 동맹의 특징은 동맹이 대응하는 위협세력이 이념에 의해 고정화 되었고, 이 고정성은 옳고 그름, 선과 악과 같은 본질적인 문제로 전환되었다. 자유주의 국가 그룹에게 있어 공산주의 국가들은 지구상에서 제거되어야 할 악이었으며, 공산주의 국가들에게 있어 자유주의 국가들 또한 마찬가지로 악이었다. 앞에서 언급한 팔머스톤의 명언을 활용하자면 “국제관계는 영원한 적과 영원한 친구가 있을 뿐이고, 악의 표상인 적의 제거가 국가의 이익이다” 정도로 표현할 수 있을 것이다. 여기서 국가 간의 관계를 적과 친구를 넘어 선과 악으로 표현하는 것이 논리적으로 맞는 것인지에 대한 논쟁은 하지 않겠다.¹⁵⁾ 하지만 특정국가 혹은 그룹을 이념적으로 악으로 지정하고 완벽하게 제거하려는 노력이 역사적으로 성공한 적이 없다. 예를 들어 북한, 이란, 아프카니스탄 등은 서방이 그토록 세계지도에서 없애려고 했지만 온갖 제재 속에서도 살아남은 국가들이다. 그 이유는 국제사회가 작동하는 여러 동인들 중에 냉전이념은 한 요인이었으며, 이 또한 시간이 흐르면서 그 강도가 약해졌기 때문이다. 내부적, 외부적 환경이 변하면 동맹을 만들었던 이유도 변할 수밖에 없다. 주권의 측면에서 새로운 계산법에 따라 국익을 위해 최소한 동맹의 형태를 재편하는 상황이 만들어지고 있다. 국민주권 국가를 유지하거나, 국민주권 국가로 회복하는 것은 국익이란 개념이 가지고 있는 가장 기본적인 일차적인 동력이다. 이와 같은 동력을 부정하거나 간과하면서 국익이란 개념을 사용하는 순간 모순에 빠지는 결과가 발생할 수밖에 없다.

그런데, 국가가 처한 상황에 따라 당장 국가들이 추구하는 국익이 다를 수밖에 없다는 점도 고려되어야 한다. 강대국과 약소국의 국익은 같을 수가 없다. 소위 공격적 현실주의자로 대표되는 미어샤이머(John Mearsheimer)는 모든 국가들이 가지고는 있는 궁극적인 목표가 국제체제에서 패권국의 위치에 오르는 것이라고 주장한다. 이에 따라 국익을 ‘생존 + 권력의 확장’으로 묶어 생각한다. 어떤 국가들은 더 많은 권력을 확보할 수 있는 기회가 오면, 그것이 자

15) 역사적으로 실증적으로 국가간의 관계는 관계 속에 있는 국가의 성격, 국제 환경 그리고 자연 환경 등에 의해 지속적으로 변해왔다. 변화하지 않은 본질을 국가가 가지고 있으며 이 본질이 악 혹은 선이라는 사고는 증명되지 않는 너무 많은 전제들을 함축하고 있다.

신의 안보에 위협이 될지라도 기존의 권력의 분포를 변경하려고 한다.¹⁶⁾ 국익적 행동을 안보와 생존만으로 좁혀 생각하면(방어적 현실주의) 국가들은 자신들의 영토 안에서 방어적 측면에 초점을 두지만, 권력의 확장을 국익의 범주에 넣으면 공격적 측면, 국경을 넘는 영향력이 작동하면서 국가간 충돌이 발생한다. 주권과 관련된 제로섬적 상황이 발생하는 것이다. 약소국의 입장에서는 주권국가의 완결성 유지가 더욱더 핵심적인 국익이 되는 것이다.

1-2. 국익 판단의 주체

국익은 관계에서 발생한다. 관계는 당연히 상대가 있어야 하고 상대를 어떻게 인식하는가에 따라 관계의 성격이 정해진다. 핵을 가진 미국을 위협으로 생각하지 않고, 핵을 가진 북한을 위협이라고 생각하며, 핵을 가진 중국에 대해 북한과 비교해 무관심한 것은 핵을 가진 미국, 북한, 중국 각 상대에 대한 서로 다른 인식에 의한 것이라 할 수 있다. 그런데 논의의 구체성을 높여본다면, 그런 상대에 대한 인식을 누가 결정하는가란 문제가 있다. 한국 국민 중에 중국의 핵이 북한의 핵 만큼 위험하다고 생각하고, 중국의 핵이 한국을 공격하지 않을 것이라는 확신이 어디 있는지 의심하는 사람도 있을 수 있다. ‘국가’ 자체는 사고와 판단을 하는 유기적 존재가 아니다. 결국 권력을 가진 특정인 혹은 그룹의 사고와 결정이 ‘국가와 국민을 위한 결정’이라는 정당성을 부여받는 것이다. 그런데 한 권력자의 선택이 국가의 운명을 좌지우지할 수 있다는 것은 인간이 만들어낸 조직의 한계와 단점을 보여주는 것이기도 하다. 권력자의 잘못된 생각, 인식, 판단에 수많은 사람들의 생명이 사라질 수 있다는 가능성만으로도 우리는 권력자에 대한 감시의 필요성을 본능적으로 생각하게 된다.

이에 시스템의 중요성을 강조한 주장이 있다. 바로 민주평화론(Democratic Peace Theory)이다. 칸트의 영구평화론(Perpetual Peace)에서 기원을 찾는 민주평화론은 민주주의 국가들끼리는 전쟁하지 않는다는 주장이다.¹⁷⁾ 제도적으로 민주주의 국가에서는 의회, 언론, 여론 등 권력분립과 각종 법적 제도적 견제장치가 있어서 권력자가 자신의 의지대로 전쟁을 할 수 없으며, 더불어 민주주의 국가는 분쟁을 무력이 아닌 평화적 수단을 통해 해결하려는 문화와 규범을 가지고 있어서 전쟁이라는 수단에 호의적이지 않다는 것이다. 민주평화론은 민주주의 국가들간에 전쟁이 발생하지 않는다는 경향을 실증적으로 보여줬지만, 오히려 전쟁의 원인을 제공하는 논리로 이용되기도 하였다. 전쟁의 위협을 막기 위해 독재국가들을 민주화한다는 미국의 민주주의 확산 주장의 근거로 사용되었다. 하지만 미국이 무력적으로 민주주의 확산을 추진한 국가들 중에서 민주주의에 성공한 나라는 없으며, 지속적인 내부 분열과 무력 충돌로 이들 국가 국민들의 삶에 미국이 약속한 평화는 아직 먼 미래의 일로 남아 있다.¹⁸⁾

한편, 전통적인 현실주의 국제정치 이론 또한 국익의 판단에 있어 권력자의 영향력에 제한이 있음을 보여주고 있다. 한스 모겐소(Hans Morgenthau)로 대표되는 행위자에 초점을 맞춘 전통적인 현실주의 국제정치에 따르면 국익은 생존의 확보 및 유지로 정의되는데, 이 과정에

16) Mearsheimer, Jonn. “The Fables Promise of International Institutions”, International Security, 19(3) (1994/5) 5~49

17) 칸트는 국제사회의 전쟁을 방지하기 위해서 각 국가들의 의회중심의 공화정의 체제로 변환, 각국의 영토 주권 존중과 상호 환대, 국제법 합의가 필요하다고 주장했다.

18) 대표적으로 이라크와 아프가니스탄을 이야기할 수 있다. 민주평화론은 이론이 현실을 설명하는 역할과 현실을 변화하려는 정치적 도구로 사용될 수 있는 양면성을 보여주는 사례이다. 미국의 외교 전략으로 민주평화론의 실패는 민주평화론 자체의 오류라고 할 수 없지만, 서구중심주의적 담론이 전지구적 보편성을 가질 수 없음을 보여주는 것이기도 하다. 즉, ‘민주주의가 평화를 보장하기 때문에 민주주의의 확산이 지구적 평화를 확대할 수 있다’라는 식의 논리가 현실적으로 작동이 불가능함을 증명했다.

있어 상황 해석 및 우선순위 설정은 권력자의 판단력과 능력에 좌우된다. 이는 국익과 통치자의 성향이 충돌할 수 있다는 가능성을 인정하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 국익은 객관적으로 존재하며 합리적으로 정의될 수 있기 때문에 권력자의 덕목으로 개인적 신념이나 이념보다 국익을 우선해야 한다는 점이 강조된다. 객관적이고 합리적인 국익이 가능한 이유는 앞에서 언급했다시피 주권국가의 생존, 보전이 국익이 일차적 목표이기 때문이다.

구조에 초점을 맞춘 케네츠 월츠(Kenneth Waltz)의 신현실주의 시각에서 보면 국익 추구에 있어 권력자의 영향력은 전통적인 현실주의의 관점보다 더 제한적이다. 경쟁, 배신, 불신이 기본 환경인 무정부 상태의 국제체제에서 힘을 추구하는 국제관계 때문에 국익적 판단에 대한 권력자의 선택의 폭은 축소된다. 따라서 권력자가 어떤 사람이든 무정부 상태의 국제체제 속에서는 비슷한 행동으로 수렴된다. 현실주의적 시각에서 ‘객관적이고 합리적인 국익’(전통적 현실주의), ‘구조에 갇혀 있는 국익’(신현실주의) 모두 정도의 차이일 뿐 국가의 생존 방식에 대한 공동체적 합의가 가능하고 권력자는 -권력자가 합리적이라는 전제하에- 이에 따르는 선택을 해야하고, 한다고 보고 있다.

지난 윤석열 정부에서 한국 사회가 겪은 일련의 과정을 보면 민주주의와 객관적인 국익, 국제체제의 구조가 권력자의 인식과 선택을 제어하는 역할을 한다는 이론적 설명에도 불구하고, 국익과 관련된 수많은 선택에 있어 권력자의 영향력은 절대적임을 보여주고 있다. 국제문제에 대한 인식과 이에 대한 해결에 있어서 권력자와 국민의 생각이 다를 경우에도 국민의 지지를 받지 않는 권력자의 선택이 국익을 위한 선택으로 남게 된다. 국가 간의 관계와 사적인 개인 간의 관계는 다른 듯하지만 국가 권력자가 다른 국가의 권력자(혹은 국가)에게 느끼는 편견, 익숙함/낯설과 편함/불편함이라는 인간적 성향이 최종적 결정 단계에서 가장 중요하게 작동한다는 점에서 비슷하다.

무엇이 국익인가에 대한 질문에 있어, 정체성을 강조하는 구성주의의 시각은 통치자의 개인적 성향이 정체성이라는 공동체적 인식으로 치환되면서 정체성에 따라 통치자들 간의 국익적 판단이 하나로 수렴되지 않을 수 있음을 보여준다. 구성주의 이론은 국익이 객관적으로 고정된 것이 아니라 국가의 정체성에 의해 사회적으로 구성된다고 설명한다.¹⁹⁾ 물론 알렉산더 웬트(Alexander Wendt)도 국익이 국제체제의 생성물임을 인정하며, 최소한 자율, 경제적 복지, 집단적 자긍심이라는 세 종류의 객관적 이익을 보유했다고 이야기한다. 하지만 국가가 가지고 있는 다양한 정체성에 있어 이 정체성 유지에 필요한 것들을 어떻게 충족시키는가에 대해 구체적으로 가지는 신념, 즉 주관적 이익이 있으며 이는 특정 행동을 유발하는 동기로 작동한다.²⁰⁾ 권력자가 국가의 정체성을 구성하고, 정체성의 담론을 조성하고 해석하는 힘이 있는 이상, 권력자는 국가의 이익을 재설정할 수 있는 능력을 가지고 있는 것이다. 예를 들어 냉전붕괴에 주역인 고르바초프는 소련의 정체성을 재정의하여 자신의 선임자들과 달리 냉전의 종식과 군비감축이 국익임을 주장했고, 결국 개혁 개방의 길로 국가를 이끌었다.²¹⁾

19) 알렉산더 웬트(박건영 외 역), 『국제정치의 사회적 이론: 구성주의』(사회평론, 2015)

20) 웬트는 정체성을 유기적 정체성, 유형 정체성, 역할 정체성, 집단 정체성을 구분한다. 유기적 정체성은 자신을 사고와 행동이 가능한 독립된 주체(자기 신체)로 인지하고 기억하는 것이다. 유형 정체성은 자본주의 국가, 파시스트 국가, 공산국가 등의 국가형태에 해당한다. 역할 정체성은 타인과의 관계에서만 존재하는 정체성으로 속해 있는 사회구조 내에서 기대되는 어떤 역할을 하는가에 해당한다. 집단 정체성은 자신과 타인 간 구별이 모호해 지고 이런 구분을 뛰어넘게 되는 인지적 과정을 의미한다. 역할 정체성은 자신과 타인이 각기 다른 역할을 수행하게 만들게 하지만 집단 정체성은 자신과 타인을 단일한 정체성으로 융합시키려 한다. 국가는 이 같은 다양한 정체성들을 동시에 가지고 있으며 국가가 처한 상황에 따라 특정 정체성이 선별적으로 작동한다.

21) 고르바초프는 소련을 세계의 혁명을 이끄는 특수한 초강대국 사회주의 국가가 아닌, 민주적이고 협

결국, 권력자가 어떤 사회화 과정을 거쳐 어떤 인식과 성향을 지니게 되는가는 국익의 내용이 무엇이고 이의 배경 원인이 무엇인지를 설명하는 데 있어 중요한 요인이다. 부르디외는 ‘아비투스(Habitus)’ 개념을 사용해 개인이 하나의 영구적인 성향체계를 갖는 과정을 설명한다. 아비투스 개념이 전통적인 사회화 이론과 다른 점은 전통적인 사회학이 한 개인이 사회의 규범과 가치에 동화되는 사회화 과정을 1) 개인이 사회 일반에 일방적으로 복속되어가는 과정으로 보고 수동적인 개인과 개인의 행동을 결정하는 문화와 사회의 논리를 강조하거나(구조주의), 2) 반대로 규범과 가치를 개인들이 자신들이 가진 자유의 의지에 따라 자신들이 원하는 결과를 극대화하기 위한 합리적인 전략으로 보는 반면(방법론적 개인주의), 아비투스는 사회 내 다양한 집단속 개인들이 규칙과 가치에 복종하지 않더라도 내면화된 사고 행동의 도식과 무의식적으로 반복되는 태도를 통해 복속됨을 보여주고, 집단의 아비투스에 개인의 독특한 아비투스가 어떻게 존재하는지 그리고 아비투스 자체가 어떻게 사회적 차이를 만들어내고 사회 변화의 메커니즘이 될 수 있는지를 보여준다.²²⁾

아비투스는 어떤 특정 계열에 속해 있는 권력자들이 비슷한 성향을 갖게 되는 이유를 설명하는 데 유용하다. 아비투스는 사회에서 인간의 삶이 개인이 사회화되는 것을 의미한다는 전체하에 이 사회화 과정에서 개인이 내면화하게 되는 몸의 무의식적인 성향, 사고방식, 행동체계를 의미한다. 학교 교육, 소속집단에서 문화적 자본, 사회적 계급의 경제적 자본 등이 개인을 특정 방향으로 행동하고, 생각하고, 느끼게 만들며 이후 개인들은 이것들을 자연스럽게, 자명하고 거의 본능적인 것으로 내면화한다. 내가 서양의 식습관 보다 동양의 식습관에서 건강함을 느끼고, 보수적인 당이 아닌 진보적인 당에 투표를 하는 것은 모두 이 아비투스의 산물이다. 개인들은 자신이 속해 있는 사회적 위치를 지속적으로 경험(축적)함으로써 습득하는 의식과 평가구조에 가지게 된다. 행위자가 속한 집단의 아비투스에 따라서 행위자들의 말과 생각, 행동, 문화가 달라진다. 집단의 아비투스는 개인의 아비투스 형성에 상당한 영향을 미친다.

한편, 개인들은 자신의 아비투스를 다양한 형태의 경제, 문화, 사회, 상징 자본들을 통해 표현하게 되는데, 이와 같은 표현(실천)은 교육장, 경제장, 외교장과 같은 장(field)라는 사회적 공간에서 이루어진다. 사회는 하나의 단일한 구조가 아니라 앞에서 언급한 서로 다른 운영 규칙과 권력관계가 작동하는 여러 장들로 이루어지는데, 장은 서로 다른 아비투스의 경쟁과 투쟁이 이루어지는 장소로서 재생산이 이루어지는 구체적인 공간이다. 정리하자면, 권력자의 외교적 성향은 권력자가 가지고 있는 아비투스에 영향을 받으며, 외교장에서 어느 누구보다 상당한 자본을 가진 권력자는 경쟁에서의 승리함으로써, 이를 통해 기존의 성향을 더 강화시킨다. 이 과정에서 권력자가 속해 있는 집단의 아비투스는 재생산이 되고, 집단 내 다른 구성원들은 권력자와 비슷한 아비투스를 가지게 된다.

지금까지 논의한 바를 정리하면 누가 국익을 결정하는가의 질문에 대해 다음과 같이 요약할 수 있다. 국민을 대표하는 정부가 국익을 구체화하는 역할을 하며, 최종적으로 권력자가 국익 관련 정책을 결정한다. 그런데 객관적으로 정의될 수 있는 국익(생존, 안보)이 존재하며, 국제 정치의 구조는 권력자 마음대로 국익을 결정할 수 없게 제한한다. 이와 더불어 민주주의와 같

력 지향적인 보통국가로 재정의 했다.

22) 파트리스 보네위츠 (문경자 역), 『부르디외의 사회학 입문』 (동문선, 2000)

아비투스는 제한된 공간 안에서 과거와 현재 경험의 축적이며, 이 경험의 축적은 항상 아비투스를 재구성한다. 그런데 예기치 못한 새로운 상황에서의 경험은 아비투스의 재구성에 있어 영향을 미친다. 개인의 아비투스는 소속 집단의 아비투스의 변이형으로 자리 잡을 수 있다. 하지만 이것이 우리의 성향체계가 우리의 경험에 따라 지속적으로 변화하는 것을 의미하지는 않는다. 아비투스는 강한 관성을 지닌다.

은 제도는 권력자의 결정 과정이 민주적 제도와 일치하도록 함으로써 전쟁과 같은 파괴적인 결정을 시스템적으로 예방한다. 하지만 객관적이고 합리적으로 정의할 수 있는 국익이 있다고 하더라도, 권력자의 신념이나 주관적 이익은 특정한 행동을 유발하는 동기로 작동한다. 국익을 어떻게 실천적으로 획득하는가에 있어 권력자의 신념이나 이익이 작동하며, 이는 권력자가 국가 정체성을 어떻게 인식하고 있는가에 따라 달라진다. 극단적으로는 권력자는 국가 정체성을 조작해 국가이익을 재설정할 수 있다. 이와 같은 경향은 민주적 제도나 문화가 결핍될수록 나타날 가능성이 크다. 한편, 권력자가 국가 정체성을 어떻게 인식하는가는 권력자의 아비투스에 따라 결정된다. 권력자가 받은 교육, 가족, 소속 집단, 계급 그리고 가지고 있는 자본에 따라 국가 정체성이 결정되는 것이다. 결론적으로 누가 국익 결정하는가에 있어 권력자의 아비투스와 국가 정체성에 대한 인식, 국가 시스템, 국제정치구조, 국민 주권국가의 생존적 요소가 서로 간에 영향을 미치지만, 상황에 따라서 특정 요인이 주된 힘으로 작동하며 국익 결정의 최종심급으로 작동한다고 볼 수 있다. 그러나 중요한 것은 국민주권 국가의 체제에 있어서 권력의 정당성을 가진 통치자라 하더라도, 권력자의 외교적 판단은 체계적 과정을 거쳐야 하며, 국민주권적 측면에서 용인될 수 없는 통치자의 아비투스가 모든 것의 최종심급으로 작동해서는 안 된다는 것이다.

1-3. 윤석열 정부

윤석열 정부의 외교는 글로벌 중추국가라는 지향점과 이념외교, 동북아 진영외교, 한미일 군사동맹화, 반민족적 친일외교, 대중봉쇄 참여, 나토와의 안보연계, 대북 압박과 북한 흡수통일 추구 등으로 정리할 수 있다. 이런 정책적인 선택의 원인들을 살펴보면 우선 윤석열이라는 권력자의 아비투스가 외교에 있어 상당한 영향력을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 친일적인 가족의 경험과 흥미적인 정당 경험, 내면화된 수직적인 검찰문화, 미신에 대한 집착, 외교에 대한 경험 결핍, 뉴라이트 중심의 지식 축적과 더불어 ‘대노(大怒)’로 회자되는 일방적이고 격정적인 아랫사람과의 소통습관 등과 같은 개인적 특징이 외교의 판에서 윤석열 대통령이 했던 행위들과 일치한다. 민주적인 시스템보다는 개인적 요인이 더 크게 작동했다. 미중 전략경쟁이라는 국제환경은 윤석열 정부의 정책의 범위에 제약을 가하는 역할을 했겠지만, 정책적 범위에 대한 사전 고려나 인식이 있을까 싶을 정도로 선과 악의 구분이 뚜렷한 이념 편나누기 외교를 하면서 구조적 제약 자체가 의미가 없었다. 국가의 역사적 자존심과 주권의 확보는 이념적 가치보다 후순위로 밀렸다.

윤석열 대통령이 국익을 내세웠다고 하지만 간과하고 있었던 면이 국익의 가장 기본적인 전제인 국민주권 국가의 시각에서 외교를 고려하지 않았다는 점이다. 비현실적인 자유주의 운명 공동체, 그리고 이를 위협하는 공산주의 반국가세력을 설정하며 이와 같은 가상적 대결에 국익을 접목시켜 버렸다. 주권의 회복과 강화보다는 자신이 생각하는 악의 퇴치에 힘을 쏟았다. 그래서 미국의 이익과 일본의 이익이 한국의 이익과 일치한다는 잘못된 생각을 하고 평화와 번영을 위해 관리가 필요한 북한, 중국, 러시아는 제거해 할 대상으로 보았다. 이런 선택이 주권의 강화와 어떻게 연계되었는지는 고려하지 않은 채 미국과 일본의 지역정책인 인도-태평양 정책에 자발적으로 편승해 버렸다. 군사적으로 미국과 일본에 더욱 의지하려 했으며, 한반도의 전쟁위기를 스스로 키웠다. 국제적인 자유민주주의 옹호를 내세웠지만, 국민주권의 근간인 국내 민주주의는 후퇴시켰다. 윤석열 정부의 외교는 대통령의 아비투스가 그대로 투영되어 국민주권국가의 개념이 빠진 국익을 내세웠으며, 비현실적이었고 근시안적이었으며 반주권적이었다.

2. 실용외교

2-1. 실용과 탈이념

한동안 언론에서 윤석열 정부의 ‘이념외교’를 이재명 정부의 ‘실용외교’와 대비하면서, ‘탈이념’이 ‘실용’으로 이해되고 있는 측면이 있다. 이념은 한 국가의 외교안보 정책이나 국제정치에서 행위자들의 행동에 영향을 미치는 핵심요인이다. 이념은 개인의 자유와 평등, 해방 그리고 집단의 자주와 번영을 확보해 줄 수 있는 바람직한 정치-경제 시스템의 정당성을 부여해주는 이론, 믿음, 신념이다. 물론 이념이 현실속에서 작동된 결과가 항상 긍정적이고 구성원들의 행복과 나은 삶의 질을 보장했던 것은 아니다. 전쟁으로 이끄는 도구였으며, 전국민에 대한 탄압을 정당화하는 도구이기도 했다. 한때 국제사회에서 상당한 영향력을 가졌던 사회주의와 공산주의는 이제 한철 지난 이념으로 국가간 연대가 아닌 몇몇 국가 내 통치이념만 사용되고 있으며, 현재는 시장-자유주의, 민주주의, 민족주의가 국경을 넘는 좀 더 보편적인 통치 이념으로 작동하고 있다.

현실주의 국제정치 이론에서 이념은 국가이익을 정당화하거나 극대화하는 수단으로 이해된다. 국가들이 자국의 안보와 권력의 극대화를 추구하는 상황에서 이념은 대결의 정당성을 부여해주는 도구가 된다. 그리고 세력균형을 만들어가는 동맹의 근거로 사용된다. 이념은 패권국 간의 전략적 경쟁에 있어, 자신의 편을 아우르는 하나의 비물질적 접착체 같은 역할을 한다. 그러나 이념은 수단일 뿐 외교안보 정책의 목적으로 이해되지 않는다. 한편 자유주의 국제정치 이론의 경우 몇몇 이념의 경우 국제협력의 기초로 작동한다. 자유주의와 민주주의 이념이 그렇다. 이 경우 이념은 피아를 나누는 기준이 아니다. 국가간 관계에 있어 물리적인 힘과 더불어 상호 인식의 과정을 중요하게 생각하는 구성주의 국제정치 이론의 시각에서 이념은 인식의 과정과 국가 정체성에 있어 중요한 역할을 한다. 냉전의 종식은 공산주의 국가들의 정체성의 변화로 설명이 가능하며, 정체성의 변화의 중심에는 이념의 해체가 있었다.

그런데 ‘탈이념’을 외교안보 정책 결정 과정에서 이념이 아예 작동하지 않는 것으로 이해한다면 오해가 생길 수 있다. 왜냐하면 이념이 없는 통치체계와 국가 관계는 존재하지 않기 때문이다. 이념은 정치구성체의 정당성을 부여해주는 사고의 체계로, 이념이 작동하지 않는 국가체제는 없다. 민주주의 국가, 공산주의 국가, 사회주의 국가, 민족주의 국가와 같이 모든 정체는 이념을 전제로 한다. 따라서 탈이념은 자신의 국가 이념은 유지, 고려하면서 상대방 국가를 그 국가의 이념으로 문제 삼지 않는 것, 차이점을 배제가 아닌 공존의 대상으로 인지하는 것을 의미한다. 하지만 보통 이념은 미어샤이머가 모든 국가가 권력의 팽창을 추구한다고 주장한 그 지점에서 국경을 넘는 일차적 도구로 사용된다. 이념은 다른 이념을 만났을 때 보통 ‘이념충돌’로 묘사된다. ‘탈이념’은 ‘이념충돌’의 반대어라고 할 수 있다.

역사적으로 이념은 경험을 무시하고, 선형적인 이분법적 판단 기준으로 타인, 특히 적을 규정하는 도구로 사용되었다. 경직된 사고로 옳고 그름의 기준, 정의와 부정의 기준, 선과 악의 기준의 근간으로 작동하였다. 집단 내 구성원이 이에 따르지 않을 경우 같은 사회 구성원이라도 배척의 대상이 되었다. 배척의 근거는 외부의 적에 오염되었기 때문이며, 적과 오염된 대상은 당연히 제거의 대상이 되었다. 윤석열 정부에서 야당을 정의하며 많이 사용한 용어로 ‘반국가 세력’이 있다. 그리고 이 반국가 세력을 친중, 친북세력으로 연결했다. 바로 이 ‘반국가 세력’이란 용어가 이념에 근거한 나와 다른 타인에 관한 규정이었으며, 바로 경직된 이념에 기반한 사고의 전형적인 예라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 탈이념은 타인에 대

한 정의에 있어 이념적 기준을 사용하지 않는다는 의미가 아니다. 자아와 타인 대한 정의에 있어 이념적 기준을 따를 수 있지만, 관계에 있어 이념의 차이가 선과 악을 가르는 기준으로 작동되지 않는다. 탈이념은 이념을 없애려는 것이 아니라, 이념을 선과 악의 판단의 기준으로 사용하지 않음을 의미한다. 이념의 성숙한 운영방식이다.

실용은 도구적 의미를 가진 용어로서 흔히 목적을 이루는데 있어 효용적이고 효율적임을 의미한다. 도구가 잘못되었을 때 이에 집착하지 않고 목적에 집중하는 것이 실용적 사고이다. 도구적 의미를 가지지만 탈도구적인 용어라 할 수 있다. 실용은 유연한 사고, 공존의 사고인 탈이념적 성격을 가지고 있지만 목표했던 성과가 요구된다는 점에서 탈이념과 다르다. 실용은 외교 안보 경제의 다양한 분야에서 사용할 수 있지만 경제적 맥락에서 많이 사용되며 질적차이보다는 양적차이를 나타내고 비교 상대성을 가진다. 도구적 성격 때문에 투입대비 생산이 양으로 계산되어, A보다 B를 사용할 때 더 생산성이 좋으면 B는 더 실용적인 것이 된다. 점점 더 실용적인 것을 추구할수록 발생하는 실용적 사고의 문제점은 질적인 차이를 간과한다는 점이다. 가치의 문제, 감정의 문제, 명예의 문제에 취약하다. 그리고 생산중심적인 실용은 생산확대 중에 발생하는 여러 가지 문제점들에 둔감하게 된다.

2-2. 실용외교 사례와 성공 조건

실용외교로 널리 알려져 있는 사례는 등소평의 흑묘백묘(黑貓白貓)이다. “가난은 사회주의가 아니다”라고 이야기하면서, 등소평은 “검은 고양이든 흰 고양이든 쥐만 잘 잡으면 좋은 고양이”라는 사고에 따라 사회주의, 자본주의의 이념 구분보다 경제성장에 실질적으로 도움이 되는 정책이 중요함을 강조했다. 이후 중국의 지도자들은 혁명이라는 이념보다 발전성장에 도움이 되는 국제관계를 구축해 나갔다. 개혁-개방 정책을 추진하며 외국의 자본, 기술, 시장을 끌어들이기 위해 과거 적대적 관계이었던 미국, 일본, 유럽과 협력관계를 만들어나갔다. 국가 관계 개선의 기준이 바뀐 것이다. 기존의 교조적 사회주의는 중국 특색 사회주의로 바뀌었다.²³⁾ 더불어 중국은 도광양회(韜光養晦)를 실용외교의 실천적 전략으로 삼았다. “빛을 감추고 때를 기다리며 실력을 기른다”라는 생각으로 강대국과의 충돌을 저자세로 회피하고 내실을 다져 힘을 축적하고 때를 기다리고자 했다. 때라는 것은 과거 중화제국으로의 복귀, 현재의 강대국들을 넘어서는 순간일 것이다. 그런데 현재 등소평의 흑묘백묘 실용외교는 경제성장의 상당한 성과를 이룬 상태에서 시진핑의 중국몽 등장과 도광양회 전략의 폐기로 일단락된 상황이라고 할 수 있다. 어쩌면 이는 중국의 발전을 고려했을 때 자연스러운 것일 수 있다. 왜냐하면 등소평 식의 탈이념 실용외교는 최빈국이나 중견국의 발전전략이 될 수 있지만, 자신만의 전 세계적 보편 이념을 확대해야 하는 패권국의 입장에서 탈이념의 실용외교는 모순적인 전략일 수 있기 때문이다.

중국 및 과거 많은 공산 사회주의 국가 체제 개혁 과정에서 주장된 실용외교의 추진 동력은 국가 내부에 축적되어온 심각한 경제적 문제를 해결해야 한다는 사회적 의지이다. 가난은 사회주의가 원하는 것이 아니었다. 하지만 실용외교로 전환은 국가적 문제 해결을 위해 과거의 관성과 국제관계의 질적인 변화를 수반하는 것이기 때문에 상당한 저항과 부작용이 발생한다. 중국의 사례를 보면, 마오쩌둥 시기의 대약진 운동과 문화대혁명 등의 이념 중심 정책의 결과

23) 등소평이 1978년 개혁개방을 추진하고 시장 요소가 도입되면서 기존 사회주의 모델을 변경해야 할 상황이 발생했다. 기존 마르크스-레닌, 마오쩌둥 사상을 근간(중국 공산당 일당 체제 등)으로 하지만 경제는 중국 상황에 맞게 계획경제와 시장경제를 결합해 나갔다.

로 발생한 심각한 경제 저발전과 빈곤에 대한 국민들의 불만이 고조되어 있었음에도, 경제 발전을 통해 중국 공산당의 전통성을 재구축하려는 덩소핑의 정책은 사회주의를 배신한 수정주의로 비판을 받았으며, 서방 자본과 기술의 도입은 서방 제국주의에 경제종속이라는 비판을 받았다. 이와 같은 비판을 ‘중국식 특색 사회주의’와 ‘도광양회’로 극복하려 한 것이다.

이 같은 사례들을 보면 1) 물질 중심주의적 국익 추구, 2) 적을 친구로 인식하는 사고의 전환, 3) 실용외교의 부작용을 극복하는 전략 제시는 실용외교를 판단하는 근거이자 성공여부를 가리는 기준이라고 할 수 있다. 물론 실용외교를 실천하는 과정에서 능력 있는 정치력과 국가의 행정력은 전제적 조건이라고 할 수 있다.

한편, 실용외교는 상대 국가에 대한 잘못된 이미지 그리고 상대방에게 잘못 읽히고 있는 우리에 대한 이미지에 대해 문제를 제기하고 고치려는 노력을 병행하여야 한다. 지속적으로 반복되는 잘못된 이미지에 대해서는 그 근원에 대해 용감하게 마주 보아야 한다. 왜냐하면 잘못된 이미지들로 상대방 위협에 대해 집착하게 되고, 상대방 또한 그렇게 함으로써 필연적으로 충돌을 피할 수 없게 되기 때문이다. 잘못된 이미지의 근원적 배경은 상대에 대한 두려움이라고 할 수 있다. 그리고 정치인들은 이와 같은 대중의 상대에 대한 두려움의 씨앗을 뿌리고 키우며 자신의 정치적 몸집을 키운다. 사실 현재 국제질서 변화의 가장 큰 원인인 미국과 중국의 패권 경쟁의 이면을 보면 각국의 정치인들이 상대국에 대한 두려움을 이용해 잘못된 이미지를 만들고 이용하고 있음을 볼 수 있다.²⁴⁾ 불필요한 갈등을 줄이고, 실용외교의 기반을 만들기 위해서는 우리와 관계하고 있는 모든 국가들에 대해 우리가 가지고 있는 그들에 대한 이미지, 그리고 그들이 가지고 있는 우리의 이미지가 무엇인지 총체적인 사실과 비교해 재검토해 할 필요가 있다. 잘못된 이미지, 사실들을 바탕에 두고 실행되는 실용주의 외교는 헛돌 수밖에 없다.

2-3. 이재명 정부

이재명 대통령이 취임 이후 첫 해외방문 국가로 일본을 선택한 것에 대해 이재명 정부의 실용외교를 보여준 사례라고 언론들은 평가했다. 미국이 아닌 일본을 첫 국가로 선택했다는 점, 진보정권이 기존 위안부 합의, 강제동원 배상방안을 계승하겠다고 밝힌 점, 트럼프 대통령의 일방주의로 인한 불안한 국제정세에서 한일간의 안정적이고 미래지향적 관계를 강조한 점 등이 이유로 제시되었다.²⁵⁾ 그러나 이재명 대통령의 과거사에 대한 태도는 국내에서 상당한 비판을 받았다. 촛불행동, (사)일제강제동원시민모임, 일본군성노예제 문제해결을 위한 정의기억연대 등 시민단체들은 일제히 성명을 내고 이재명 정부의 대일외교가 윤석열 정부의 매국외교와 같다고 목소리를 높였다. 이재명 정부의 실용외교와 (시민사회에서 비판했던) 윤석열 정부의 매국외교가 일본과의 관계설정에 대한 논리에서 차이가 있다하더라도 일본과의 협력을 안보의 차원까지 끌어올리고, 과거사에 대해 눈을 감겠다는 점에서 윤석열 정부와 차이가 없어 보이는 것은 사실이다. 이재명 정부의 실용외교가 매국외교가 아니라는 점을 보여주기 위해서는 일본과의 협력으로 한국에 이로운 동북아의 새로운 질서를 만들겠다는 구상(실용외교의 부작용을 극복하는 전략)이 있어야 하는데 이와 같은 구상의 부재가 윤석열 정부의 매국외교와 차이점이 없다는 비판에 타당성을 부여한다. 한일이 “앞마당을 같이 쓰는 이웃”²⁶⁾이기 때문에

24) 스티븐 로치 (이경식 역), 『우발적 충돌』 (한국경제신문, 2023)

25) “한일정상회담 日 언론도 주목...” 실용외교 보여줘” 『연합뉴스』 (2025.8.23.)

“방미 앞두고 일본과 관계 강화... 실용외교 속 과거사는 후순위로” 『경향신문』 (2025.8.24.)

긴밀한 관계가 필요하다는 것은 실용외교의 출발점이 될 수 있지만, 그 자체로 실용주의 외교의 완성이라고는 할 수 없다.

이재명 정부 국정운영 5개년 계획안에는 “세계로 향하는 실용외교”라는 전략이 제시되었다.²⁷⁾ 세부적 내용 중 핵심으로 국익과 실용의 관점에서 주변 4개국과의 관계를 능동적으로 발전시켜 나가야 한다는 것과, 국익중심의 실용외교 기조 아래 한미 동맹을 상호 이익의 확대 균형이 가능하도록 미래형 포괄적 전략 동맹으로 고도화를 추진하겠다는 것을 명시했다. 이에 대한 비판은 실용외교의 포장을 했더라도 과거 윤석열 정부의 그것과 비교해 차이점이 없다는 것이다. 윤석열 정부의 국정과제도 미중일러 4개국과 협력을 강화하고, 한미관계는 글로벌 포괄적 전략동맹으로 진화하겠다는 것을 과제로 삼았다.²⁸⁾ 실용외교가 대한민국 외교사에 있어 질적인 변화를 제시하는 것처럼 보이지만, 내용적으로 전 정권과 차이가 없는 것은 문제가 있다. 무엇이 다른지 예를 들어 결과가 같더라도 그 결과가 나온 논리의 구조와 결과 이후의 그림이 다르다는 것을 제시해야 하는데 이 모든 것이 빠져버렸다.

실용외교는 적을 친구로 생각하는 사고의 전환도 필요하지만, 같은 사고의 전환의 측면에서 기존의 친구가 친구인지를 의심하는 변화도 필요하다. 실용주의적 국가관계란 국제관계에서 영원한 적도 친구도 없으며, 오로지 이익만 있다는 것을 전제한다. 자기중심적 계산을 바탕으로 외부의 변화에 민감하며 사유를 외부와의 관계속에서 놓아야 한다. 물론 불편한 관계의 국가를 대하는 데 있어 이익을 위해 진심을 숨기는 전략, 진심과 행동의 불일치가 실용외교의 정수를 보여준다고도 할 수 있다. 그래서 겉으로 보이는 행태는 변화를 주장했음에도 과거와 같을 수 있다. 변화의 중추인 속마음은 다르기 때문에 그 차이가 조금씩 쌓여 결국 과거의 관성적인 사고가 극복되고 새로운 외교의 틀이 만들어질 것으로 기대할 수 있다. 이재명 정부의 실용외교는 과거 대한민국 외교적 사고의 전반적인 재편성과 새로운 것을 생각하고 선택할 수 있는 용기가 필수적이다. 미국인보다 더 미국적인 사고, 중국인보다 더 중국인 같은 사고가 우리 내부에 없었는지 돌아봐야 한다. 이와 같은 과정이 없이 국익을 중심에 둔 실용주의 외교를 추진하겠다는 약속은 공허한 외침에 불과할 것이다.

III. 대외지역전략: 지정학 극복, 해양세력과 대륙세력의 압박에서 벗어나기

지금과 같은 강대국 대결의 시대에 경제, 안보에 있어 특정국가에 대한 일방적인 의존성은 국가의 생존에 커다란 약점으로 작동한다. 강대국 갈등이 아닌 협력이 국제사회의 좀 더 중요한 동력으로 작동할 때는 국제관계가 국제법과 같은 규칙에 따라 관리되고, 국가들이 국제협력에서 다른 나라가 얼마나 이익을 얻었는지보다는 자국이 과거보다 얼마나 더 많은 이익을 보는지에 기준을 잡는 절대이익(absolute gains)에 만족하는 성향을 보이고, 상호 의존성은 국가의 부를 확장하는데 있어 중요한 수단으로 인식된다. 파이를 키우는 협력이 중요하기 때문에 특정국가에 대한 일방적인 의존도를 가지고 한 국가가 다른 국가에 대해 이를 협박의 수단으로 사용할 가능성도 낮아진다. 반면 강대국 대결의 시대는 이성보다는 힘이 작동하는 시대이다. 자국의 이익이 늘어나도 경쟁 상대국의 이익이 더 늘어나면 이는 국가에 대한 위협으

26) 2025년 8월 23일 일본 방문 중에 이재명 대통령이 언급.

27) 국정기획위원회, 『이재명 정부 국정운영 5개년 계획』 (2025.8)

28) 대한민국정부, 『윤석열 정부 120대 국정과제』 (2022. 7)

로 간주된다(상대적 이익, relative gains). 서로 상처를 입어도 상대방이 물러나기 전까지 상호를 향해 마주 보고 달리는 치킨게임이 작동한다. 강대국들은 주변의 약소국들에게 자신들을 선택할 것을 강요하며, 약소국들의 자신들에 대한 의존성을 강제의 무기로 사용한다.

현재, 한국은 미국과 중국으로부터 선택을 강요 당하고 있다. 미국의 압박이 더 커 보이는 가운데, 중국은 한중관계에 있어 미국의 관여를 거부하도록 한국에 강요하고 있다. 미국은 자신들의 시장에 대한 한국의 의존성, 대북억제에 대한 한국의 안보 의존성을 무기로 삼고 있으며, 중국 또한 한국의 중국 경제에 대한 의존성, 자원에 대한 의존성을 무기로 삼고 있다. 이와 같은 상황에서 미국과 중국에 대한 의존성을 낮추는 방안을 찾는 것은 국익 확보하는 데 있어 중요하다.

국제관계 무대의 성격은 강대국들의 관계가 어떻게 균형을 잡는지에 따라 달라지기 때문에 현실적으로 중견국인 한국이 원하는 국제적 환경을 주도적으로 만든다는 것은 어렵다. 그렇다고 해서 혼란의 시대에 가만히 앉아 강대국들의 국익 추구 행동으로 우리의 국익이 훼손당할 수는 없기 때문에, 강대국들에 대한 의존성을 낮추기 위해, 경제성장을 위해, 전쟁의 위기에서 벗어나기 위해, 자주국방을 위해 우리에게 필요한 국가 관계들을 적극적으로 형성해 나가야 한다. 한국의 대외지역전략은 강대국들에 대한 의존도를 낮추고 국익을 확보하는데 목적이 있다. 그리고 방법은 실용적이어야 한다.

지리적으로 중화 세계의 옆에 붙어있는 한반도는 항상 중화의 대륙 거대세력에 간섭을 받아왔고, 자연적 장벽이 존재하지 않아 대륙으로 가는 편한 길이 되어 주는 한반도를 통해 태평양의 해양세력은 만주로 올라가려 했다. 대륙세력과 해양세력이 충돌하는 지정학적 고난은 한국에게 운명과 같은 것이었다. 반도국가가 대륙세력과 해양세력이 충돌하는 전선(戰線)지역이 아닌, 외부 압력으로부터 흔들리지 않는 강대국이 되기 위해서는 몇가지 조건이 필요하다. 그리스, 로마와 같이 역사적 사례로 볼 때 바다의 접근성을 극대화할 수 있도록 강력한 해군력과 상업적 네트워크의 구축이 중요하다. 교역의 중심이 될 수 있도록 기술, 금융, 문화의 중심지가 되어야 한다. 지리적으로는 인근 지역에 패권국(예를 들어 중국)이 들어설 수 있는 지리적 환경이 부재하여야 하며, 주변의 여러 국가들이 존재하고 있는 지역에 위치해 이들 국가간의 협력적 관계가 패권국의 일방적 영향보다 지역 질서에 중요한 변수로 작동하여야 한다.(예를 들어 유럽) 그리고 내부적 분열이 없어야 한다. 내부적 분열은 그대로 외부 대륙세력과 해양세력이 반도국가에 관여할 수 있는 연결고리를 만들어주는 기회를 제공한다.

그런데 우선 한국의 경우 강력한 반도국가가 될 수 있는 지리적 환경이 부재한다고 표현하는 것이 정확하다. 현재 중국이 자리하고 있는 동아시아의 중심부는 항시 패권국의 동지와 같은 지역이다. 주변 자원을 빨아들여 가장 부유하고, 자신들의 문화와 사상으로 주변국의 엘리트들의 사고를 지배하는 강대국의 바로 옆에 붙어있을 수밖에 없던 지리적 환경이었다. 더불어 지속해서 존재했던 주변국이라고는 (조선보다 미개한) 일본밖에 없어서 중국에 대응해 협력적 관계를 만들 수 있는 국가들도 없었다.²⁹⁾ 한반도가 동아시아에서 상업적 네트워크의 중심이 될 수 있는 지역에 위치하고 있는 것도 아니다.

한국이 지금과 같이 경제, 사회, 문화, 국방에서 국제적 위상을 획득하게 된 이유 중 한 가지로 과거 중화세계 속에서 작동했던 지리의 영향력이 멈췄기 때문일 수도 있다. 중화세계의 한반도의 영향력을 대신한 일본 제국주의가 몰락한 후, 한국은 비로소 패권국이 이웃하지 않는 상황을 맞이하게 되었다. 비록 미국의 세력권 하에 있었지만 이웃 패권국의 부재로 한국은 과거에는 없었던 경제, 사회, 정치, 문화의 자율성을 확보할 수 있었다. 내부 분열로 국가는

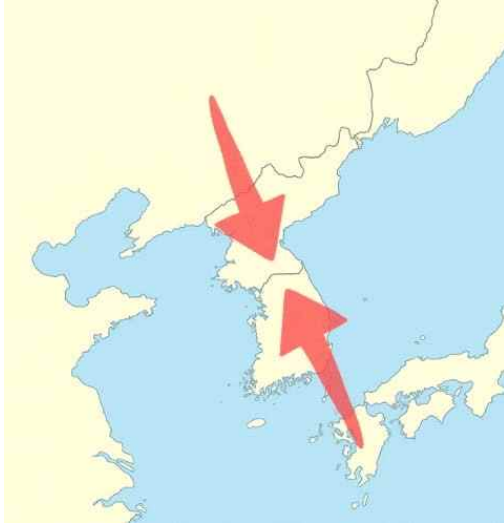
29) 유교적 사상에 입각해 중국에 대응하는 국제관계 자체를 생각할 가능성은 아예 없었을 것이다.

남북으로 분단되었지만, 미국의 안보보장으로 대륙으로 오는 압력을 막고, 국가, 기업, 국민의 노력으로 해양력과 무역역량 그리고 산업기술을 키우는데 국력을 모을 수 있었다. 경제력이 강해지면서 이는 문화강국으로의 기반도 튼튼해졌다. 지리적 불리함이 냉전이라는 국제체제하에서 완화되고 강력한 반도국가 될 수 있는 특성들을 키울 수 있었던 것이다.

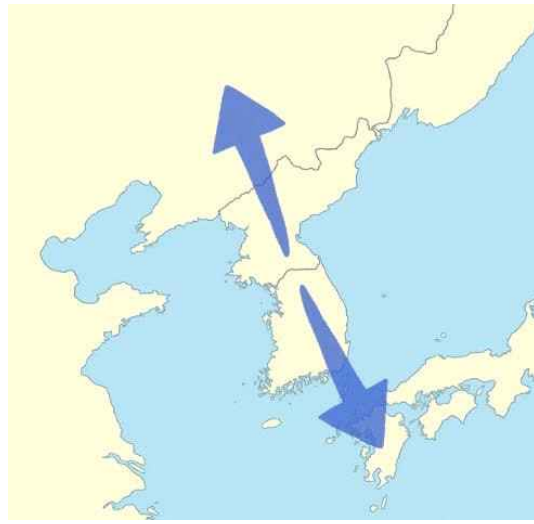
그러나 이제 국제환경이 변하면서 강력한 반도국가로 발전하기 위한 모멘텀을 잃지 않기 위해서는 과거와 다른 외교전략 수립이 필요하게 되었다. 냉전이 끝나고 협력의 시대에서 다시 소위 신냉전이라는 미중 전략경쟁의 시대가 왔다. 국제관계의 변화는 강대국 동반의존성의 성격이 변하면서 발생한다. 냉전에 균열을 내는 사건을 만들었던 미중간 평평외교가 신냉전의 미중 전략경쟁으로 변한 사건과 국면은 중국의 ‘고도성장’이다. 중국의 성장이 미국에 도움이 되는 정도를 넘으면서 양국의 동반의존성에 변화가 왔다. 1980년대와 1990년대 2000년대 초반에는 미국경제와 중국경제가 서로 요구하는 것이 딱 들어맞았다. 경제는 침체상태인데 물가가 올라가는 스테그플레이션을 겪고 있던 미국에 있어 중국에서 만든 저렴한 물건은 물가를 안정시킬 수 있는 안정적 수단이었다. 미국의 소비자는 중국의 저가 상품으로 구매력 향상을 즐길 수 있었고 미국은 중국 투자를 통해서 많은 수익을 낼 수 있었다. 한편, 중국으로서는 미국 시장이라는 경제성장의 원천을 확보할 수 있었다. 중국의 노동자는 더 많은 월급을 받을 수 있었고, 선진 기술로 제조업의 발전을 이룰 수 있었다. 하지만 중국이 부가가치가 높은 물건과 첨단제품을 만들고, 미국만이 가지고 있다고 생각되는 기술들을 획득하게 되자 미중간 동반의존성을 붕괴되기 시작했다. 서로의 요구가 어긋나기 시작한 것이다. 아직 중국의 값싼 제품들은 미국 소비자들에게 이익을 안겨줄 수 있지만, 미국의 미래를 뺏어갈 수 있는 위협으로 인식되면서 양국의 공동이익 발생의 관계는 제로섬적 관계로 전환되었다.

중국의 발전과 미중 갈등, 한국의 미국과 중국에 대한 경제적 의존, 핵을 가진 북한으로 인해 더 풀기 어려워진 복잡한 한반도 갈등 구조로 한국의 ‘지정학의 고난’이 다시 작동하고 있다. 하지만 과거와 다른 점이 있다면, 동아시아에 자리잡고 있는 패권국과의 관계가 과거와 같은 조공관계가 아니라는 점이다. 이웃 패권국으로부터 경제, 문화, 정치, 군사적 자율성을 가지고 있으며, 상당한 경제력과 발전된 산업기술, 군사력을 보유한 국가가 되었다. 이것의 의미는 이제는 지정학이 고난적 요인이 아닌 발전적 요인으로 작동할 수 있게 우리가 만들어갈 수 있는 힘이 있다는 것이다. 지정학적 압박이 작동하는 그림은 대륙과 해양으로부터 오는 각각의 화살표가 휴전선 쪽에서 충돌하는 그림이다(그림 1). 반면 지정학적 압박을 극복하는 그림은 한반도에서 발생한 두 개의 화살표가 하나는 북쪽 대륙을 향해 하나는 남쪽 바다를 향해 나가는 그림이다(그림 2). 이는 새로운 그림이 아니다. 문재인 정부에서도 신남방 신북방 정책을 구상하고 한반도에서 밖으로 나가는 화살표 그림을 제시한 바 있다. 하지만 문재인 정부의 신남방 신북방 정책의 개념도와 다른 점은, 이 두 개의 그림은 현재 한반도에 작동하고 있는 지정학적 힘의 방향으로 (그림 1)과 (그림 2)는 충돌하며 동시에 작동하는 있는 서로 다른 힘을 나타내고 있다. (그림 1)에 작동하고 있는 힘은 한미일-북중러 갈등구조, 대북 적대정책, 대중봉쇄, 자유주의 이념외교 등이 있다. (그림 2)에 작동하고 있는 힘은 동북아 협력체 구축, 평화경제, 남북교류, 신남방, 신북방 정책 등이 있다.

(그림 1) 압박의 지정학



(그림 2) 발산의 지정학



반도국가로서 강대국을 지향하는 한국이 추진해야 하는 지정학의 힘의 방향성은 당연히 (그림 2)라고 할 수 있다. 이것은 그동안 바뀐 국제질서, 국제 규범, 한국의 발전된 국가 위상으로 한국이 직접적이고 즉각적인 패권국의 영향력으로부터 국익을 지켜낼 수 있는 힘이 생겼기 때문이다. 지정학적 압박을 벗어나기 위한 가장 효과적인 정책은 1) 한반도를 유라시아 대륙철도와 연결하고 2) 북극항로를 개척하는 것이다. 유라시아 대륙철도는 중국으로부터 오는 지정학적 압박을 지정학적 발산으로 되돌리는 방안이다. 일본과 한국의 엄청난 물류와 관광의 수요를 철도로 유럽뿐만 아니라 러시아, 동남아, 중앙아시아, 중동과 연결할 수 있다면 아시아 국가들의 산업협력 네트워크가 상당한 영향력을 발휘할 수 있을 것이다. 중국과 원원할 수 있는 방안을 서로 찾고, 중국을 둘러싼 국가들과 협력체계를 구축하는 것은 대륙의 지정학적 압박을 바뀌는 첫 단추가 될 것이다. 한편 북극항로는 해양세력으로부터 오는 지정학적 압박을 지정학적 발산으로 바꾸는 방안이다. 한국을 출발해 동남아와 인도양, 수에즈 운하를 지나 유럽으로 가는 항로는 해양세력을 묶는 힘의 근원이었다. 미국과 일본의 인도 태평양 전략이 이 항로를 기반으로 만들어진 것은 우연이 아니다. 해양세력이 대륙세력을 봉쇄하는 전략이다. 한국이 한반도 갈등구조의 상당한 악화를 예상하면서도 인도 태평양 전략에 찬성했던 이유는 이 항로가 동쪽으로 가는 한국의 유일한 에너지 길이었고, 물류의 길이였기 때문이다. 하지만 북극항로는 이와 같은 의존성을 깨고, 한국이 해양세력의 지정학적 압박으로부터 벗어날 수 있는 공간을 터줄 수 있다.

대륙철도와 북극항로를 중심으로 새로운 대외지역전략을 마련해야 한다. 이것이 신남방 정책이나, 아태전략, 인태전략 등의 폐기를 의미하는 것은 아니다. 이들 정책은 꾸준히 재검토하고 발전해 나가야 한다. “해양을 지배하는 자, 세계를 지배한다”라는 명제가 보여주고 있는 강력함은 유효하다. 미국과의 조선협력, 일본과의 경제협력, 동남아, 북미, 남미, 오세아니아 국가들과의 협력관계에도 변영의 길이 존재한다. 그러나 윤석열 정부에서 보여왔던 중국과 러시아의 정책은 수정되어야 하며, 우리 안에 있는 유라시아에 대한 인식을 바꾸어야 한다. 중국과 러시아의 협력이 없으면 대륙철도와 북극항로는 추진이 불가능하다. 한국은 태평양 국가이자 유라시아 국가이다. 유라시아 국가가 반유라시아 정책을 고민하는 것은 국익에 맞는 사고가 아니다. 그동안 이념으로 종교로 분할되었던 유라시아는 통합의 길에 있다. 중국과 러시

아 동남아 인도 이란 등을 잇는 철도가 만들어지고, 경제회랑이 형성되고, 유라시아 국가들을 잇는 하늘길도 팽창하고 있다. 유라시아 통합은 경제, 인구, 문화, 자원의 측면에서 아시아가 세계무대의 중심이 되는 것을 의미한다. 서구중심의 세계질서에 변화가 오고있음을 인지해야 한다. 이와 같은 변화에 민감하게 반응하고 용감한 대책을 세우는 것이 실용외교이다.

IV. 맺으며

국익은 명료한 용어처럼 보이지만, 그렇지 않다. 서로 적대시하는 정치인들이 서로 다른 자신들의 주장이 국익이라 싸우고, 국민들이 이에 동조하는 모습을 보면 국익의 실체는 미궁을 빠진다. 실용도 그렇다. 도구적 용어라 결과가 나와봐야지만 그것이 실용적이었는지 알 수 있다. 그럼에도 글에서 몇 가지 판단의 기준점을 제시했다. 국익은 국민주권 국가의 기본적인 전제에서 벗어나면 안된다. 국가의 주권을 훼손하는 결정은 국익을 훼손하는 행동이다. 만약에 주권을 양도해야하는 상황이 온다면 이를 양도함으로써 오는 이익이 국가 단독으로는 성취가 불가능한 것이거나 상당해야 한다. 그리고 언제든지 전환이 가능해야 한다. 그리고 국익의 결정 과정에 있어 통치자 단독적인 결정을 감시할 수 있는 시스템이 필요하다. 통치자 아비투스 “무엇이 국익인가”라는 판단에 직접적인 영향을 미친다. 하지만 국익은 국민의 결정이다. 권력의 정당성 있는 통치자라 하더라도 국익 판단에 있어 정치 체제적 시스템이 관여되어야 한다. 통치자의 역정이 외교정책 선택의 기준이 되어서는 안 된다.

실용외교에는 탈이념의 성숙한 이념 활용과 흑묘백묘의 유연성, “영원한 친구와 적이 아닌 영원한 국익만 있다”라는 판단원칙이 작동해야 한다. 불변의 그 무엇이 집착하는 기존의 관성을 극복하지 않는다면 실용외교라고 할 수 없다. 특정 상황에서 실용외교적 판단과 그렇지 않은 외교적 판단이 결과적으로 같은 선택을 할 수 있다. 하지만 적어도 그 논리적 구성 과정에서 차이점이 존재해야 하며, 실용외교의 결과로 지향하는 정책변화 및 국제관계의 변화가 국민들에게 제시되어야 한다.

이재명 정부는 점점 강해지고 있는 지정학적 위기, 고난에 재빠르게 대처해야 한다. 왜냐하면 격화되는 미중 전략경쟁체제에서 지정학적 위기를 더욱 초래하거나 지정학적 뒤통수에 빠져들게 하려는 힘이 더욱 강력하게 작동하기 때문이며, 이 힘에 굴복할 경우 한반도의 평화와 번영, 국익중심의 실용외교는 더욱 힘들어지기 때문이다. 지정학적 압박을 극복하고 지정학적 잇점을 살리기 위해서는 대륙세력과 해양세력의 압박에서 벗어나 지정학적 힘을 발산할 수 있는 대외지역정책을 추진해야 한다. 이와 관련해 대륙철도와 북방항로는 대륙세력과 해양세력의 압박을 극복하는 정책적 답이 될 수 있다. 대륙철도와 북방항로의 구축이 성공할 수 있도록 관련 국가들과 관계개선 및 공공이익 발굴에 힘을 쏟아야 한다.

참고문헌

- 국정기획위원회, 『이재명 정부 국정운영 5개년 계획』 (2025.8)
- 대한민국정부, 『윤석열 정부 120대 국정과제』 (2022, 7)
- 스티븐 로치 (이경식 역), 『우발적 충돌』 (한국경제신문, 2023)
- 알렉산더 웬트(박건영 외 역), 『국제정치의 사회적 이론: 구성주의』 (사회평론, 2015)
- 팀 마샬 (김미선 역), 『지리의 힘』 (사이, 2020)
- 파트리스 보네위츠 (문경자 역), 『부르디외 사회학 입문』 (동문선, 2000)
- 해퍼드 존 매킨더 (임정관 역), 『심장지대』 (글항아리, 2022)
- “뚝심 있는 원칙주의자.. 실용주의 기반한 ‘민생정치’ 예고” 『문화일보』 (2022. 05. 10)
- “한일정상회담 日 언론도 주목...”실용외교 보여줘“ 『연합뉴스』 (2025.8.23.)
- “방미 앞두고 일본과 관계 강화...실용외교 속 과거사는 후순위로” 『경향신문』 (2025.8.24.)

<제2세션: 이재명 정부와 유라시아 협력>

사회: 조형진(인천대학교 중국학술원)

발표 1. 이재명 정부 시기 한중 협력에 대한 구조적 제약과 전략적 기회의 분석

발표: 리신(중국 상하이사범대학교) / 토론: 김예경(국회입법조사처)

발표 2. 이재명 민주정부 하에서 러시아와 대한민국의 협력 전망

발표: 보론초프(러시아 동방학연구소) / 토론: 연담린(한신대학교 유라시아연구소)

발표 3. 지정학적 변화에 따른 한국과 중앙아시아 관계: 이재명 정부를 중심으로

발표: 발레리 한(우즈베키스탄 세계경제외교대학교) / 토론: 이지은(한국외국어대학교)

발표 4. 구조변동기의 한일관계와 이재명 정부의 대일정책

발표: 박정진(일본 쓰다주쿠대학교) / 토론: 박명희(국회입법조사처)

李在明政府时期中韩合作的结构性约束与战略机会研究

李辛 上海师范大学

一、引言

中韩建交三十余年来，两国关系从经贸互补走向多层次合作，但近年来因国际体系压力和地区安全格局的动荡而遭遇瓶颈。尤其是在中美战略竞争全面加剧、美韩同盟不断深化、全球产业链加速重构的背景下，中韩合作的环境日益复杂。自2016年萨德问题直接导致两国关系从蜜月期急转直下，文在寅政府时期的新北方政策未能使中韩僵局破冰，尹锡悦政府的价值外交与战略清晰策略又令两国关系触底。直至今年6月李在明政府“务实外交”出台，给中韩关系的恢复回暖带来曙光，但两国关系未来走向仍在不确定之中。8月25日，李在明总统在CSIS演讲中明确提出安美经中（安全靠美国，经济靠中国）模式难以为继。³⁰⁾伴随国际社会出现供应链重组，美国明确对华遏制方针，韩国只能在美国的基本政策框架内行动和做出判断。这既表明本届政府继续采用上届政府的战略清晰策略，将韩美同盟置于首要地位，同时也折射出曾作为中韩关系压舱的经贸因素作用正在减弱。

正是在这样的国际与地区背景下，李在明政府的“务实外交”能否为中韩关系重塑稳定性，成为值得深入探讨的问题。本研究拟聚焦于三个核心议题：其一，回顾中韩关系“蜜月期”中已经埋下的不安因素；其二，分析这些不安因素在中美战略竞争全面升级与俄乌战争爆发之后，如何演变为结构性矛盾；其三，探讨在新的国际格局和地区秩序下，中韩合作是否仍然存在现实空间及可能路径。

二、脆弱的繁荣：中韩关系的蜜月期

自2008年中韩建立战略合作伙伴关系以来，双边关系迅速升温，尤其是在朴槿惠执政的2013年至2016年，被普遍称为中韩关系的“蜜月期”。在这一阶段，双方高层互访频繁，经济合作持续拓展，文化交流方兴未艾。朴槿惠2013年访华、2014年习近平访韩，以及朴槿惠2015年出席北京抗战胜利70周年纪念阅兵式，均被视为中韩关系达到历史高点的重要象征。与同期中日、中美关系、中朝关系的紧张局面形成鲜明对比，中韩之间的密切交流与互动一度给人留下“蜜月期”的印象。

30) 이대통령 “한국, 과거처럼 ‘안미경중’ 휘할 수 없는 상태”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250826036400001?section=search> (검색일: 2025년 8월 27일)

然而，这种繁荣并非稳固持久。事实上，在“蜜月期”的光鲜表象之下，潜藏诸多危机。这些危机并非突发事件的偶然结果，而是源自双方在安全、经济、历史与文化认同等领域的深层矛盾。

1. 安全领域的深层分歧

中韩关系蜜月期最显著的特征是高层之间的密切互动，但在战略安全层面，双方始终存在分歧，分歧并非来自于双边内部的问题，而是被韩美同盟、中朝关系所制约。一方面，韩国的安全战略长期建立在美韩同盟之上。无论是卢武铉政府的“东北亚均衡论”，还是朴槿惠时期的“信任外交”，都未脱离对美国的军事依赖的逻辑。美国在驻韩美军部署、延伸威慑以及朝鲜核问题等领域的主导地位，使得韩国在国家安全问题上难以跳出美国的框架。³¹⁾韩国虽希望通过深化中韩关系拓展战略空间，但在关键安全议题上始终与美国保持一致。另一方面，中国在朝鲜半岛问题上强调“维持现状”。对于中国而言，防止战争爆发，避免朝鲜政权崩溃和防止难民危机，是优先战略目标。虽然中韩在朝鲜无核化和防止冲突升级上有共识，但在如何实现半岛稳定的问题上，双方认知明显分歧。韩国希望通过制裁与对话相结合迫使朝鲜弃核，而中国则更担心过度施压导致朝鲜政权崩溃，从而引发地区动荡。

在同盟结构和战略认知分歧之下，中韩关系的安全合作始终缺乏坚实的基础。蜜月期，朴槿惠与习近平之间的个人互信，以及双方对推动朝鲜半岛和平进程的政治承诺，一度缓和了矛盾。但随着2016年朝鲜核试验，韩国决定部署“萨德”反导系统，中韩之间的战略分歧迅速显现。可以说，萨德危机并非偶然，而是韩美同盟与中朝关系长期制约下，中韩安全关系结构性矛盾的集中爆发。

因此，蜜月期的合作主要是依靠首脑个人互信，而制度化不足、缺乏长期性的安全安排。中韩在安全领域缺乏制度化机制，也未能建立危机管控机制。虽然建立了战略对话，但与韩美同盟、中朝关系有明确的条约、安全承诺和军事合作机制相比，中韩伙伴关系则是政治与经济为主的战略合作性质，在安全领域的效力十分有限，这也决定了蜜月期在面对现实安全威胁时显得格外脆弱。

2. 经济合作：相互依赖与竞争并存

中韩蜜月期的另一大亮点是经贸合作的迅速扩展。2015年，中韩自由贸易协定（FTA）正式

31) Ren Xiao, Managing Volatile asymmetry: China's emergence from the Korean dilemma, The British Journal of Politics and International Relation, Special Issue, 2021.

签署被视为双边关系的里程碑。中国长期是韩国最大的贸易伙伴和出口市场，韩国企业在中国的投资规模持续上升，尤其在电子、汽车、化工等行业形成高度互补。中国不仅是韩国最大的出口市场、最大进口来源国，是韩国第二大外商直接投资目的地，韩国也是中国第二大贸易伙伴。

然而，这种繁荣背后潜藏双重风险。一方面，韩国对华依赖度不断加深。2010年代中期，韩国对华出口占其总出口的比例接近四分之一，部分年份甚至超过26%。其中半导体、显示面板、石化产品等高度集中于中国市场。这种贸易结构使得韩国经济在很大程度上受制于中国需求的波动。另一方面，中韩产业关系也正在发生根本性变化。蜜月期内，中国提出“制造业升级战略”和“中国制造2025”，积极推动半导体、机器人、新能源等高端产业发展。这对韩国的传统优势领域造成直接冲击。原本的“互补性”在部分领域逐渐转化为“竞争性”，如智能手机、造船、钢铁等行业，中国企业的快速追赶让韩国感受到被替代的威胁。

在依赖与竞争并存的格局下，中韩经济合作虽然表面上呈现互利共赢，但其内在稳定性不足。韩国对华经济依赖意味着，一旦中国调整产业政策或外部环境变化，直接波及韩中贸易，这也为后续萨德争端中的经贸摩擦的爆发埋下了伏笔。

3. 历史叙述分歧与民族主义情绪

蜜月期的中韩文化交流十分活跃：韩流在中国大受欢迎，中韩两国留学生数量持续增加，影视、音乐、综艺等娱乐产业成为合作亮点。然而，这种文化繁荣并未真正消除双方在历史与认同层面的矛盾。2000年代初的“东北工程”和“高句丽历史争议”、端午祭等引发的中韩历史问题给韩国社会留下深刻的印象。虽然在蜜月期，这些议题未被政治层面大力炒作，但在韩国社会记忆中仍然潜伏。一旦双边关系恶化，历史纠纷极易重新浮出水面。况且，两国关系中，民众的相互认知与民族主义情绪始终扮演者关键而复杂的角色。部分中国人在看待韩国时，仍难以摆脱历史上“天朝上国”的心态；而面对中国时，一些韩国人则不自觉地流露出一种基于经济发达程度和民主制度的优越意识。这种基于历史光环与现实成就的相互审视，不仅暴露了植根于民族心理中的认知偏差，也在无形中阻碍着两国社会之间的理性对话与情感接近。韩国舆论普遍对中国的制度与社会模式持怀疑态度，而中国社会中也存在对韩国抵触心理。这种认知差异在蜜月期被经济和政治合作掩盖，但并未根本消失。

综上所述，蜜月期的中韩关系虽然在政治、经济与文化层面呈现出前所未有的热络，但其背后始终存在结构性矛盾：安全上受制于韩美同盟与中朝关系，经济合作中隐藏依赖与竞争的双重风险，历史叙述分歧和民族主义情绪潜流暗涌，这些矛盾在蜜月期被高层政治互动与经贸繁荣所掩盖，却并未真正消解。那么，这些问题又是如何集中爆发并影响如今的中韩关系呢？

三、国际冲击下中韩结构性矛盾

进入2016年以后，随着朝核危机恶化、“萨德”争端爆发，以及中美战略竞争全面升级，这些潜伏的危机逐步显性化并相互叠加，最终将中韩关系推入困局。尤其在俄乌战争和全球供应链重组的背景下，中韩之间的结构性矛盾进一步放大，双边关系由短暂繁荣转向全面紧张，形成“负反馈循环”模型，并不断自我放大。**首先，安全困境的加剧**——例如“萨德”部署之后，韩国出于对朝核威胁的安全焦虑强化对美同盟，而中国则将其解读为针对自身的战略遏制，这使得双方在安全领域的互信迅速坍塌。**其次，经济脱钩趋势随之而生**——中国以经济报复、非关税壁垒作为回应，韩国则开始主动寻求分散市场风险、降低对华依赖，从而削弱了此前的互补型经济纽带。**最后，这种经济摩擦进一步引发认知恶化**——韩国社会普遍将中国的经济措施视为“政治报复”，强化了对华负面印象；而中国舆论则将韩国的市场多元化视为“不可靠伙伴”的背叛。如此，安全矛盾不仅未被缓解，反而通过经济和社会层面的连锁反应放大，形成“安全困境—经济脱钩—认知恶化”的负反馈循环。该循环一旦启动，就会在多个议题间相互传导，限制双方政策调和空间，使危机管理成本持续升高。

1. 战略选择困境

2016年韩国以应对朝鲜核导威胁为由，决定部署“萨德”反导系统，中韩关系在韩美同盟、中朝关系结构影响下危机顿显。³²⁾从中国视角看，“萨德”不仅仅是韩美同盟的防御措施，而是美国全球导弹防御体系在东北亚的关键环节，目标是削弱中国的战略威慑力。³³⁾韩国在“安全靠美、经济靠中”的两难之中，逐渐被拉向美国阵营。中国则在中美对抗的格局下，将韩国视为美国“印太战略”的潜在支点。尽管文在寅时期通过“三不原则”（不追加部署、不加入美导弹防御系统、不发展韩美日军事同盟）来缓和局势，但中国将此描述成为韩国向中国做出的承诺，韩国则强调，这只是立场，使得文在寅访华并未如预期缓和两国的关系，反而因文在寅总统访华期间外交礼仪争议，引起保守派的批评和民众的不满。外交失礼也使中国丧失了弥合分歧、改善关系的机会。³⁴⁾尹锡悦就任总统后，韩国在安全、经济以及一是形态等领域展现出强烈的对美、对日合作意愿，加强韩美同盟以及韩美日三国安全合作。³⁵⁾美国持续推动“印太战略”，强调与韩

32) Yul Sohn, South Korea under the United States-China rivalry, *The Pacific Review*, No.2, 2019.

33) “韩国部署萨德：不仅不能与中国合作解决朝核问题，反而或将面临更强的经济报复”，<http://china.hani.co.kr/arti/politics/3820.html>（검색일: 2025년 8월 20일）.

34) 문재인 대통령 혼밥 사진은 왜 비난을 받아야 했는가?
<https://www.joongang.co.kr/article/22213466>（검색일: 2025년 8월 21일）

35) 한미정상회담 공동기자회견...<https://www.joongang.co.kr/article/25073039>, 박진, 대중외교, 아쉬운 부분 있었다...주권 정체성엔

国的安全协作，迫使韩国在对华关系上改变以往的战略模糊策略，疏远对华关系，减少实质性合作。“萨德”争端不仅是双边矛盾，更标志着中韩关系被深度嵌入中美战略竞争。中韩安全矛盾已不再是“朝核问题”合作不顺，而是被卷入中美竞争和全球战略博弈之中。

2022年爆发的俄乌战争进一步加剧了大国对立格局。美国以“民主对抗威权”的叙事动员盟友，要求韩国在地缘政治上表态。韩国在对俄制裁、对乌援助等问题上基本与美欧保持一致，强调价值同盟与规范秩序。中国国内对这场战争的看法虽有分歧，但整体上不愿向莫斯科施压，强调安全不可分割和地缘政治的合理关切。中国领导人反复使用“合作无上限伙伴关系”的外交辞令，加剧了中国与欧美韩之间的分歧。³⁶⁾这种分歧使得中韩在国际安全秩序认知上进一步拉开距离，加深了中国对韩国“站队美国”的不信任感，也让韩国将中国与俄罗斯归为同一阵营，标记为专制轴心。³⁷⁾韩中在国际秩序与安全认知上的差距扩大，双边缓和与对话的政策空间被压缩，韩中双边关系逐渐被全球问题和阵营对立绑定。³⁸⁾

2. 经贸摩擦、产业竞争与产业链重构

作为中韩关系支柱的经贸领域近年来也出现下降趋势。首先，双边经贸关系不确定性增加。“萨德”争端后，中国对韩国采取了一系列非正式的经济反制措施：限制中国团体游客赴韩、收紧韩流文化产品进入、加强对乐天集团在华业务审查、延缓韩国化妆品与食品审批。这些措施直接冲击了韩国旅游业、文化产业与部分制造业。“萨德”引发的经济反制，成为中韩经贸关系的一个分水岭，打破了此前二十多年基于互补性的高速发展态势。此前，韩国企业普遍认为中国市场虽然庞大，但商业环境与政治风险相对可控。“萨德”事件让韩方深刻意识到，其在中国市场的巨大投资和利益可能因其无法控制的地缘政治和安保决策而瞬间暴露在风险之下。这种信任感的流失是结构性的，导致韩国企业和政府在未来制定对华经济战略时，会将“政治风险”作为一个首要的评估因素。³⁹⁾更加积极地开拓东南亚、印度、美国等其他市场，降低对中国市场收入的依赖度。

其次，产业互补关系正快速转向竞争关系。过去韩国凭借高端制造和技术优势占据产业链上

단호해야 <https://www.yna.co.kr/view/MYH20220430008600038>(검색일: 2025년 8월 21일)

36) Da Wei, What Does China Want in Ukraine? *Foreign Affairs*, Jul. 29, 2025..

37) “밀착하는 새로운 ‘악의 축’ CRINK...우크라 종전 여부에 갈림길”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250329051300009> (검색일: 2025년 8월 20일)

38) 김정섭, 캠프 데이비드 정상회담과 한국 외교의 과제, 세종연구소 2023.8.22.

39) 사드 상하이 봉쇄...중 진출기업 정치리스크가 최대변수[한중수교 30년] <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01154566632430600> (검색일: 2025년 8월 21일)

游，而中国主要依赖进口。然而随着中国推动“制造业升级”和“国产替代”，在半导体、新能源、造船、钢铁、汽车等领域，中国企业已能与韩国企业正面竞争。半导体领域，韩国在高端芯片保持优势，但中国产能迅速扩张，对中低端市场形成替代。汽车与造船，韩国传统优势受到中国电动汽车、造船企业追赶压力。⁴⁰⁾经济合作的“互利共赢”逐渐让位于“结构性竞争”，蜜月期的互补性基础难以为继。

再次，中美科技脱钩和供应链重构，使韩国必须在经济上“选边”。美国要求其盟友配合半导体出口管制、供应链多元化和“去中国化”，这迫使韩国企业在维持中国市场份额与遵循美国规则之间艰难平衡。中美科技与产业链脱钩政策对韩国构成直接压力。美国推动“芯片四方联盟”

4)、强化半导体出口管制，要求韩国在关键技术上与中国保持距离。韩国在对华依赖与对美承诺之间进退两难。⁴¹⁾

3. 民众不信日益增加

安全与经贸领域的问题令两国民众相互不信加深。韩国民众对中国政治制度、环境问题、社会行为等方面的刻板印象的基础上，叠加中国经济报复行为，使得韩国舆论场中“对华警惕”成为主流。韩国社会普遍认为中国将文化交流政治化，导致中韩文化互动倒退。近年民调显示，韩国民众对中国的好感度长期低迷，甚至低于对日本的观感。⁴²⁾甚至韩国社会保守团体公开炒作中国干预韩国选举、99名中国间谍等不实指控，这不仅反映出民众的安全担忧和对华负面情绪，也表明中韩民众之间的互信基础仍较为脆弱，极易受到不实信息与政治操作的冲击。信任危机背景下，双方民族主义情绪被迅速激活：中国舆论批评韩国“背叛”蜜月期互信；韩国舆论则指责中国经济报复。这种情绪对立不仅限于精英层，更扩展到普通民众，形成社会层面的恶性循环。

总体而言，在中美战略竞争升级、俄乌战争长期化、全球供应链重组的背景下，中韩关系面临跨领域的连续冲击，每一波冲击不仅在政治安全、经贸关系、相互认知等传统领域扩散造成直接负面影响，更在不同领域之间形成共振效应，进一步放大两国在战略立场、产业结构和历史认

40) 조선 굴기 강화하는 중국...K-조선 선제적 대응 필요, https://www.newsis.com/view/NISX20240910_0002882958 (검색일: 2025년 8월 21일).

41) 윤정현, “미국의 Fab 4(칩4) 제안 의미와 한국의 전략적 고려사항”, <http://www.inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202211/F20221101165636567.pdf>

42) 신정부에 바라는 비호감 중국과의 관계 개선 기대와 과제, https://www.eai.or.kr/press/press_01_view.php?no=9828(검색일: 2025년 8월 23일).

知中的固有分歧。

这些冲击也充分反映了中韩关系在制度建设上一直存在薄弱环节。首先，双边关系过度依赖高层外交。领导人之间的个人互信推动双边关系的发展。但这种模式并未建立起制度化的战略对话机制，导致双方在处理矛盾时缺乏有效缓冲。其次，危机管控机制严重不足。与中美之间存在战略与安全对话机制不同，中韩缺乏成熟的危机沟通平台。无论是半岛局势突变，还是经贸摩擦与文化争议，双方往往通过媒体和公众舆论间接交锋，而非制度化渠道化解矛盾。媒体炒作常常使得危机往往被放大而非缓解。最后，中韩在战略目标上缺乏长远共识。韩国希望通过对华合作提升半岛事务影响力，而中国更多从大国竞争与地区格局角度看待中韩关系。双方战略定位的错位，使得制度化合作缺乏共同基础。

这些约束与蜜月期的潜在隐忧一脉相承，但在新的国际格局下表现得更加突出和复杂。它们不仅限制了中韩关系的改善，也缩小了政策空间，也使中韩关系更易受到外部环境冲击和突发事件的干扰。那么，中韩关系在高度受限的格局中，双方如何寻找突破口，以避免陷入长期对立？

四、战略合作机会

李在明政府明确提出韩国不能再走“安全靠美国，经济靠中国”的老路，意图在保持美韩同盟基础上，寻求与中国的平衡和务实合作。李在明的外交理念虽继承韩国一贯的同盟优先立场，但其政治风格中的务实主义与国家利益倾向，使其区别于前两任政府，这为中韩合作保留了局部突破的可能性。

1. 安全领域

半岛局势的持续不稳定，客观上为中韩两国提供了一种“消极合作”的空间：即双方均强烈希望避免军事冲突升级和地区局势失控。在这一背景下，李在明政府上台之际，正值特朗普重返白宫，韩美同盟进入新一轮调整期。面对美方提出的“同盟现代化”要求，韩国承诺增加防务开支，并努力淡化特朗普政府关税政策带来的风险。与此同时，李在明政府也致力于修复与朝鲜的关系，主张通过对话与合作缓和南北对立，虽然在韩美首脑会谈时，李在明称韩国是pacemaker，但从以往案例来看，韩国在促进朝美首脑会谈方面扮演了至关重要的中间人角色，通过积极的外交斡旋与战略沟通，努力为双方创造对话条件、缩小立场分歧，并推动建立互信基础。

在中韩安全合作层面，尽管受到美韩同盟、中朝关系的显著影响，但李在明政府表现出避免直接对抗中国的倾向，更强调国家利益、多边平衡，体现出务实外交的基本思路。中方亦多次表示，中韩关系不应受第三方干扰，⁴³⁾而应基于共同利益开展合作，这为两国在安全领域保持对话与协调提供了可能。对于可能存在的中俄朝联盟，深谙半岛历史的中国专家也积极呼吁，普京与

金正恩合作趋紧的目的是发动战争、制造混乱，中国绝不能参与北韩与俄罗斯联盟。⁴⁴⁾中国与韩国、甚至日本作为在东北亚共享安全与经济利益的国家，必须理解彼此间曾有的不愉快历史，并加强沟通”。中韩双方在危机管控上的利益趋同，两国可以从非传统安全议题切入，逐步建立互信，维持低层级安全对话。如果美国对朝政策趋于强硬、朝鲜不断试射核导，那么中韩两国双方更需要通过有限合作防止误判，维护东北亚地区的经济安全与区域稳定。对未来五年的中韩关系而言，在美韩同盟不可撼动的前提下，通过中韩沟通降低冲突风险，或许是其在安全领域最现实的战略机会。

2. 经济领域

全球产业链分化并未彻底割裂中韩之间的市场联结。如由韩国工业联合会(FKI)发布的报告指出，韩国228个主要进口产品中，有24种从美国进口，32种从日本进口，来自中国的则高达172种，包括电气产品、机械、计算机、钢铁、化合物、医疗用品以及有色金属等工业原材料。⁴⁵⁾中国则需要通过进口高端设备与零部件来维持产业升级。双方的结构性互依关系意味着，在产业链重构中，中韩必须在“竞争与合作”之间寻找新的平衡点。韩国虽在芯片等关键产业受制于美国出口管制，但其企业仍离不开中国庞大的消费市场与下游产业需求。全球产业链的重塑并非单纯的风险，更可能成为中韩关系在李在明时期的战略机会。即便美国压力重重，中韩双方的产业脱钩也将是一个长期的过程，且程度有限，可能进一步表现出对冲精细化的特征，韩国市场靠中国、技术优势和标准靠西方，在敏感和具体领域采取长期主义的态度。若双方能在具体合作领域推动建设中韩经贸的新型互补，中韩合作将有可能在逆全球化的浪潮中找到新的立足点。

3. 中韩人员交流

社会舆论层面的负面互动是中韩关系的重要制约，但同样也是潜在机会所在。韩流文化在中国依然拥有广泛市场，中国对韩免签后，周末到中国旅游也受到韩国人欢迎。这种文化交融不仅塑造了双向的消费依赖，也为跨国民间理解提供了土壤。历经尹锡悦政府期间的紧张，中韩民众互信出现一定裂痕。李在明政府上台后，强调通过增进民间交流和对话，修复双方民众情感认同

43)外交部：中韩关系发展不应受第三方因素影响，<http://www.xinhuanet.com/20250827/e29510979f664b8c92b72d9d2f47041c/c.html>（检索日：2025年8月30日）

44) 스탈린, 루순 해군기지 쓰려고 김일성 남침 계획 허용했다, <https://www.joongang.co.kr/article/25356993>(검색일: 2025년 8월 30일).

45) 韩 핵심 수입품 75%는 중국산 <https://www.mk.co.kr/news/economy/10335397>(검색일: 2025년 8월 30일)

，反映出推动和平氛围和民间理解的意愿。双方应通过务实外交和文化互鉴消解误解和对抗，巩固双边关系的社会基础，避免极端民族主义情绪强化让双边关系重回稳定轨道。

此外，中韩双方应推动多层次的人员交流，尤其在青年、文化、学术与地方层面构建常态化互动机制。例如，扩大留学生互派规模、鼓励高校合作研究、支持城市间结好与民间团体交往，从而深化彼此认知，减少误解，筑牢两国关系的社会根基。值得瞩目的是中国青年学生对K-文化的喜爱与关注并未如预想一般受到限韩令的影响。通过2024年上海师范大学社会调查课题组对1995-2009年出生的年轻人进行网络调查，收集到的326份数据⁴⁶⁾表明，即便在限韩令之下没有官方平台，中国年轻人通过个人微店、咸鱼等渠道购买K-Pop文化产品（见图1）。从年消费频次来看，每年4次以上消费K-Pop的比例超过75%，其中超过10次购买者占24.34%。虽然该数据并不能直接说明青年一代对韩国认知改善与否，但可以表明韩国文化对中国青年人的具有极大的吸引力。或许，以K-Pop为代表的韩流文化，可以成为重构中韩年轻一代彼此认知，消除“嫌韩情绪”的重要桥梁。社会层面的互动虽不能立刻化解结构性矛盾，但在危机时刻却能发挥“减震器”作用。李在明政府若善加利用，将为中韩关系长期稳定积累新的跨国社会资本。

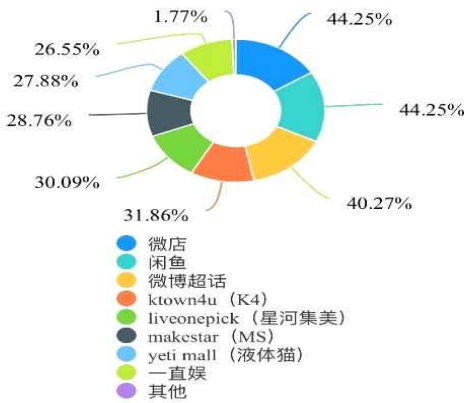


图1: K-Pop文化产品购买渠道

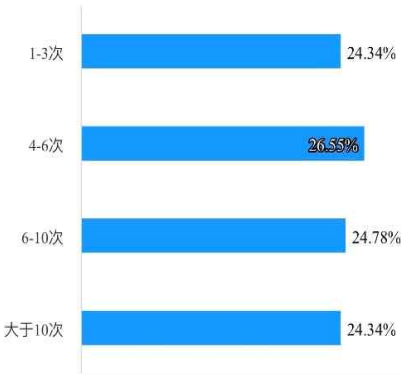


图2: K-Pop文化产品购买频率

4. 建立多边合作机制

在中美竞争主导的双边格局之外，区域多边合作机制为中韩提供了战略回旋空间。尤其是中日韩合作、RCEP以及东亚峰会等多边框架，尽管面临波折，但仍是双方在国际秩序重组中的重要

46) 此次调查时间是2024年5月1-3日，在微信、调查星平台进行。

平台。中日韩合作机制虽然因历史与政治争议屡遭中断，但其制度框架仍然存在，为中韩提供了以中间地带推进合作的机会。在此背景下，中韩日三国去年夏天在首尔举行时隔5年来的中日韩领导人会议（尹锡悦总统、岸田文雄首相、李强总理出席），同意为三边合作注入新动力。RCEP的生效为中韩关系注入了新的制度性动力。作为世界最大自由贸易协定，RCEP不仅降低了区域关税壁垒，也为中韩企业在区域市场中创造了合作机会。通过这一平台，韩国既可维持与中国的经贸往来，又能通过“多边合法性”减少美方对双边合作的政治解读。通过多边对话，中韩可以将双边矛盾置于更广阔的区域合作议程中，从而在一定程度上稀释安全困境的紧张性。例如，环境治理、公共卫生、灾害救援等议题，均可通过三边合作实现低敏感度的协作，中韩合作可以被包装为“去政治化”的民生议题，从而降低外部压力。

因此，多边机制的意义不在于解决所有结构性矛盾，而在于为中韩关系提供战略缓冲和开放空间。李在明政府若能积极利用区域制度平台，将为中韩关系提供新的合作支点。

五、结论

综观全局，李在明政府时期的中韩关系既非“蜜月再现”，亦非“不可调和的对立”。它更接近于一种“受限的合作”——在大国竞争与同盟约束的框架下，合作的空间被压缩，但并未消失。目前，中国和美国各自在稀土和半导体供应上握有优势，相互制衡，只要摩擦不演变成直接的军事冲突，中美竞争其实是一股稳定力量。⁴⁷⁾ 对中韩而言，未来的关键在于能否将合作议题“去政治化”，在低敏感领域率先积累合作成果，进而为高敏感议题的风险管控提供缓冲。

中韩关系的前景并不取决于单一领导人的外交理念，而是深受结构性力量的塑造。李在明政府的任务，不在于重塑“蜜月”，而在于在有限的空间中寻找新的合作平衡点。若能在“约束”与“机会”之间实现战略性调整，中韩关系或许能够避免陷入零和陷阱，而转向一种“有限合作、竞争共存”的新常态。这不仅关乎中韩两国的双边关系，也将深刻影响东北亚秩序乃至全球产业链的未来走向。

47) 陈光炎：中美当前竞争为亚细安带来战略平衡，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20250805-7277661>（检索日：2025年9月2日）。

이재명 정부 시기 한중 협력에 대한 구조적 제약과 전략적 기회의 분석

리신(중국 상하이사범대학교)

1. 중한 관계의 발전과 위기

1992년 중한 수교 이후 두 나라의 관계는 경제적 상호 보완과 문화 교류를 중심으로 발전하였으나, 최근 몇 년 간 국제적 갈등과 지역 안전 문제로 관계가 경색되었다. 특히, 2016년 사드(THAAD) 배치 문제와 중미 간의 전략 경쟁이 중한 관계에 큰 영향을 미쳤다. 이로 인해 두 나라는 경제적 의존도가 높지만, 안보 문제에서 불편한 균형을 맞추는 상황에 처하게 되었다.

2. “밀월기”와 그 이면의 위기

“蜜月期”(밀월기), 즉 2013-2016년은 중한 관계에서 가장 협력적인 시기로 여겨지지만, 안보적 분쟁과 경제적 의존이 내포된 불안 요소들이 존재했다. 한국은 미국-한미 동맹을 중심으로 한 안보 전략을 지지하며, 중국은 북한 문제에서 현상 유지를 선호했다. 이로 인해 중한 협력의 안정성이 위협받았다. 경제적으로는 FTA 체결 등 많은 협력이 있었지만, 한국의 중국 경제 의존이 심화되고, 중국의 산업 경쟁이 한국의 기존 시장을 위협하기 시작했다.

3. 중미 전략 경쟁과 구조적 모순

2016년 이후, 미중 전략 경쟁, 사드 배치, 북핵 문제, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 중한 관계는 심각한 위기에 직면했다. 사드 배치는 중국의 경제 보복을 초래했고, 한미 동맹과 중한 관계 간의 갈등이 심화되었다. 경제적 탈동조화(탈중국, 공급망 재편)와 안보적 대립은 서로 연결되어 부정적인 피드백 루프를 형성하며 양국 관계를 더욱 복잡하게 만들었다.

4. 이재명 정부의 외교 전략

이재명 정부는 “안미경중”(안보는 미국, 경제는 중국)에 의존하는 방식을 지속할 수 없다고 판단하며, 미국-한미 동맹을 유지하면서도 중국과의 실용적 협력을 추구하려고 한다. 이 정부는 지역 안보 협력에서 다자적 균형을 강조하며, 중한 관계에서의 협력 기회를 안전 문제와 경제적 기회 모두에서 모색하고 있다. 특히, 북한 문제와 동북아 평화를 중심으로 중한 협력의 공동 이익을 강조하며 대화와 협력의 가능성을 열어두고 있다.

5. 향후 전망

중한 관계는 여전히 불확실성이 크지만, 실용적 외교 접근법을 통해 경제적 협력과 안보적 협력을 어느 정도 안정적으로 재정립할 가능성이 있다. 중한 협력의 핵심은 상호 이익과 안전 보장에 기초한 협력 모델로, 이는 한중 간의 실질적 해결책을 모색할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

결론

중한 관계의 미래는 구조적 모순과 안보적 갈등을 어떻게 관리하느냐에 달려 있다. 그러나 이재명 정부의 실용적 외교는 두 나라가 갈등을 해결하고 협력을 재구축할 수 있는 잠재력을 가지고 있음을 시사한다.

Перспективы сотрудничества между РФ и РК при демократическом правительстве президента Ли Чже Мёна.

1. Влияние международных факторов

В современной стремительно меняющейся обстановке стратегических разломов в мире отношения между государствами Северо-Восточной Азии динамично эволюционируют и наполняются новым содержанием.

Сейчас политологи востоковеды многих стран активно обсуждают тему противодействия между ними «двумя треугольниками: северным и южным» в СВА. с момента создания КНДР и КНР хотя и бывали временами не безоблачными, в целом оставались близкими, определялись добрососедским партнёрством, на определённых этапах, даже союзническими обязательствами.

Говоря о так называемом «северном треугольнике» в составе РФ-КНР-КНДР, следует согласиться с тем, что в условиях появления новых вызовов их безопасности со стороны США и их союзников у трёх рассматриваемых государств в последние годы объективно возникли дополнительные основания для укрепления сотрудничества друг с другом на двусторонней основе.

Достаточно вспомнить, что ещё в 2017 г. Вашингтон в доктрине национальной безопасности определил Китай и Россию, как противников в глобальном формате, а КНДР – в региональном¹⁾. В ещё большей степени эти проблемы обострились после начала специальной военной операции России на Украине.

Не случайно в настоящее время в столицах трёх этих континентальных стран звучат самые высокие оценки состоянию взаимоотношений между ними. В ходе встречи на высшем уровне в Москве 8-го мая 2025 г. лидеры РФ и КНР в Совместном заявлении выделили «Стороны единодушно отмечают, что боевое братство и традиции взаимопомощи народов двух стран, закаленные в годы Второй мировой войны, заложили прочную основу российско-китайских отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, которые благодаря совместным усилиям Сторон вступили в новую эпоху, достигнув наивысшего уровня за свою историю, и продолжают уверенно и всесторонне развиваться, предлагая образцовую модель международных отношений нового типа и

1) National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 2. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 26.05.2025).

сотрудничества между великими державами и крупнейшими государствами-соседями в современном мире»²⁾.

Аналогичные оценки звучат и применительно к оси Москва-Пхеньян. Динамика развития двусторонних отношений между РФ и КНДР после подписания Договора о всеобъемлющем стратегическом партнёрстве в июне 2024 г. приводит аналитиков к выводу, что в настоящее время сотрудничество между Москвой и Пхеньяном достигло беспрецедентно высокого уровня, возможно, даже превосходящего соответствующие параметры периода Советского Союза. В основе данного феномена лежат, прежде всего, два фактора: бескомпромиссная поддержка Пхеньяном специальной военной операции России на Украине и уникальные доверительные личные отношения, сложившиеся между лидерами наших двух стран. Об этом говорят и они сами.

В выступлении в посольстве России 9-го мая 2025 г. лидер КНДР Ким Чен Ын подчеркивал «я испытываю у себя чувство достоинства и гордости за то, что великую корейско-российскую дружбу поднял на основу прекрасного союза. ... Благодаря необыкновенной дальновидности и решимости товарища Президента Путина корейско-российские отношения смогли вернуть себе прежнюю черту своего союзнического характера и выбрали свою судьбу, которая не может быть другой»³⁾. В этом же выступлении лидер КНДР выделил важную причину, по которой он решил оказать помощь России в 2025 г. – он вспомнил жертвы, понесенные СССР в войне и против нацистской Германии и при освобождении Кореи в 1945 г. «Если бы великая Россия, невзирая на жертвы в десятки миллионов человек, не разгромила фашистскую Германию – жесточайшую империю зла, то не было бы ни сегодняшней современной цивилизации, ни нашей красивой жизни. Тем более, если бы не было 9 мая – Дня Победы России в войне, то не было бы и 15 августа – дня освобождения Кореи и Востока, а корейский народ проходил бы более суровым и трудным историческим путем.»⁴⁾

Кульминацией материализации союзнических отношений стало участие северокорейских воинских подразделений в боевых действиях по освобождению Курской области в 2024–2025 гг., факт чего впервые был озвучен в докладе начальника генштаба ВС РФ В. Герасимова 26-го апреля 2025 г., после чего прозвучали соответствующие официальные оценки из уст первых лиц обоих государств. Президент России В. В. Путин 28-го апреля с.г. заявил: «В разгроме вторгшихся на нашу территорию неонацистских формирований киевского режима активное участие принимали подразделения Корейской Народной Армии – в полном соответствии с международным правом, согласно букве и духу Договора о всеобъемлющем стратегическом партнёрстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой от 19 июня 2024 г. ... Российский народ никогда не забудет подвига корейских бойцов спецназа. Мы

2) Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о дальнейшем углублении отношений всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия в новую эпоху. 8 мая 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/supplement/6309> (дата обращения: 26.05.2025).

3) Речь уважаемого товарища Ким Чен Ына, произнесённая во время поздравительного визита в посольство РФ в КНДР, Пхеньян, 10 мая 2025 года. /ЦТАК/. URL: <http://www.kcna.kp/ru/article/q/abc11f8037a7138e04e12c49c38663d1.kcmsf> (дата обращения: 26.05.2025).

4) Там же.

всегда будем чтить корейских героев, отдавших жизни за Россию, за нашу общую свободу, наравне с российскими братьями по оружию»⁵⁾.

В тот же день аналогичное объявление было опубликовано Центральной военной комиссией ЦК Трудовой партии Кореи. В нём подчёркивалось: «товарищ Ким Чен Ын определил, что участие наших вооружённых сил в войне является священной миссией для монолитного укрепления традиционной дружбы и солидарности между двумя странами – КНДР и РФ, гарантирования развития и процветания обеих стран и защиты чести КНДР. ... По приказу главы государства подразделения вооружённых сил Республики, считая территорию России территорией своей Родины, твердой волей к ее защите, самоотверженным духом и практическим боевым действием, сопряженным с жертвой, доказали прочные союзнические отношения между двумя странами – КНДР и РФ, сотворили легенды о воинском подвиге»⁶⁾.

Такое очевидное фактическое сближение трёх материковых государств и наличие фундаментальной предпосылки к его дальнейшему углублению в лице в различной степени, но враждебной политики со стороны США ко всем трём упомянутым государствам, серьёзно обеспокоило американских стратегов и стимулировало фокусирование пристального внимания к изучению данного феномена.

При этом утвердилась тенденция к серьёзному завышению реально существующих параметров сотрудничества между ними, которое, повторимся развивается исключительно по двусторонним трекам.

В столицах западных стран в последние годы забили тревогу о формировании грозного «северного треугольника». По нашей оценке, делается это в превентивном порядке, поскольку в реальности он не существует, но объективные предпосылке к его формированию сам Запад активно создает.

Стали широко распространяться соответствующие оценки «Здесь мы должны помнить, что Путин назвал Китай союзником России, а Ким Чен Ын назвал Россию, основываясь на российско-кндрском договоре, союзником. Россия называет свои отношения с Китаем альянсом, ... Для Пхеньяна наличие договоров как с Россией, так и с Китаем, включающих положения о взаимной обороне, может представлять собой возрождение «Северного альянса» или «Большого стратегического треугольника» 1950-х гг. с Москвой и Пекином. Этот процесс начался около 2017 г., когда Россия и Китай объявили о совместном подходе к вопросам безопасности Кореи, который по сути сохранился и по сей день.... Россия и Китай давно сотрудничают, чтобы подорвать режим санкций ООН в отношении Северной Кореи, и являются ее основными партнерами»⁷⁾.

5) Заявление Президента Российской Федерации. 28 апреля 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/76805> (дата обращения: 26.05.2025).

6) ЦВК ТПК высоко оценил боевые подразделения вооружённых сил КНДР, совершившие героические подвиги в операции по освобождению районов Курской области РФ. Пхеньян, 28 апреля 2025. URL: <http://www.kcna.kp/ru/article/q/31dad32db7521d14c899e32fd4be46b9.kcmsf> (дата обращения: 26.05.2025).

7) *Stephen J. Blank, New Alliance Dynamics in and Around Korea. 38 North, Stimson Center, 2025.* URL: https://www.38north.org/2025/02/new-alliance-dynamics-in-and-around-korea/?utm_source=Stimson+Center&utm_campaign=0620e89e47-RA%2FComms%2FAsiaIndo+US+Japan+Trump+Ishiba&utm_medium=email&utm_term=0_-8e3a597c7c-46334109 (дата обращения: 26.05.2025).

На риторическом, прикладном уровне стал интенсивно продвигаться тезис о появлении трёхстороннего военного альянса континентальных авторитарных держав, направленного против США и их союзников в Восточной Азии. Этот предлог стали активно использовать для оправдания и прикрытия собственных стратегических планов модернизации и укрепления военного присутствия в Восточной Азии по окружению, прежде всего Китая, в том числе, путём форсированного строительства малоформатных военных структур: треугольники США – Япония – Южная Корея, США – Япония – Австралия, США – Япония – Филиппины, а также более широких группировок «КВАД» и «АУКУС».

Как известно, в период администрации Дж. Байдена треугольник США – Япония – Южная Корея был кардинально переформатирован и динамично движется в направлении создания полноценного трёхстороннего военного альянса. После саммита глав трёх государств в Кэмп-Девиде в августе 2023 г. стали регулярными трёхсторонние военные манёвры не только в «камерных» форматах штабных учений, борьбы с киберугрозами, но и крупномасштабных манёвров ВВС, ВМС и т. д. Процесс институционализации данной военно-силовой структуры в форме регулярных встреч на уровне министров и других высокопоставленных представителей силовых ведомств, оформления сети обязывающих соглашений трёх стран получил форсированное развитие.

Одновременно с этим все объективные эксперты в мире прекрасно знают, что ничего подобного и близко нет применительно к отношениям между Москвой, Пекином и Пхеньяном. Максимум что имело место в контексте трёхстороннего взаимодействия – единственная неофициальная встреча на уровне заместителей министров иностранных дел в Москве в 2018 г., не получившая никакого продолжения. В рамках так называемого «северного треугольника» не только не наблюдается никакого практического трёхстороннего военно-политического сотрудничества, но более того, не секрет, что как в Пекине, так и в Пхеньяне существует устойчивая сдержанность относительно перспектив трёхсторонних контактов союзнического характера.

Тем не менее, тезис о нарастающей угрозе со стороны «северного треугольника» широко используется в западных СМИ для оправдания как ускорения военного строительства в рамках «южного треугольника» Вашингтон – Токио – Сеул, так и для вовлечения НАТО в регион Северо-Восточной Азии, планов формирования «Восточно-Азиатского НАТО» и т. д.

2. Российско-южнокорейские отношения: современное состояние и задачи.

Вышеотмеченные процессы в значительной мере оказывают влияние на развитие отношений между Москвой и Сеулом. В последние три года отношения между Российской Федерацией и Республикой Корея вступили в турбулентный период и проходят испытание на прочность.

Прошедшие месяцы показали, что причины, заставившие Россию начать Специальную военную операцию (СВО) на Украине 24-го февраля 2022, оцениваются в столицах наших стран с прямо противоположенных позиций. РК, как союзник США, сразу и безоговорочно поддержала позицию Вашингтона.

Реальные мотивы действий Москвы, заставившие её начать СВО, на самом

деле совершенно иные.

Очень кратко суть их сводится к следующему. Руководство РФ, учитывая, что ещё в 2017 г. Вашингтон в новой доктрине национальной безопасности определил Китай и Россию как главные угрозы-вызовы для США⁸⁾, к концу 2021 г. пришло к выводу, что длительное и неуклонное приближение НАТО к границам РФ достигло степени неприемлемой угрозы для национальной безопасности. Многочисленные российские предложения по поиску формулы равной безопасности, предупреждения о неизбежности вынужденных ответных действий с целью нейтрализации вышеотмеченной угрозы Вашингтоном полностью игнорировались. Эти и ряд других факторов привели Москву к убеждению, что реальная цель политики Запада состоит в том, чтобы тем или иным способом нанести России стратегическое поражение (сначала России, а потом и Китаю), для чего Западом в качестве наиболее эффективного инструмента был избран сценарий действий на Украине.

Итак, с начала 2022 г. начался новый этап отношений между Москвой и Сеулом.

Как мы можем оценить их промежуточные итоги сегодня?

Для ответа на этот вопрос, на наш взгляд, уместно привести компетентные мнения двух действующих послов РФ в РК, один из которых в декабре 2023 г. завершил свою службу в Сеуле, а второй был назначен на этот ответственный пост и активно работает с целью стабилизации и поиска путей улучшения двусторонних отношений.

Первый из них, Андрей Кулик в феврале 2023 г. сделал главный вывод, о том, что «Южная Корея не стала "откровенно недружественной" России страной». В интервью информационному агентству РИА Новости он выделил главные реперные точки (узловые моменты), характеризующие состояние двусторонних отношений на тот момент: хотя «Сеул принял в отношении России ряд ограничительных мер в сферах финансов и экспортного контроля, ... Сеул ограничился присоединением к первичному пакету санкций, воздержался от введения персональных рестрикций. Поэтому мы не склонны придерживаться "черно-белого" подхода, не ставим Республику Корея в один ряд с теми откровенно недружественными государствами, которые объявили нам настоящую санкционную войну", - пояснил посол.

Андрей Кулик в этой связи выделил, что «Несмотря на однобокость и предвзятость местных СМИ в освещении российской тематики, в том числе в контексте событий на Украине, с опорой исключительно на западные и украинские источники, в РК не наблюдается рост антироссийских настроений, как это происходит в ряде европейских стран, которые захлестнула волна оголтелой русофобии»⁹⁾.

Такой же тональности в оценках и такой же настрой на развитие двусторонних

8) A) National Security Strategy of the United States of America. DECEMBER 2017.
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

B) Andrew E. Kramer. Russia and China Object to New 'America First' Security Doctrine. The New York Times, Dec. 19, 2017
<https://www.nytimes.com/2017/12/19/world/europe/russia-china-america-first-doctrine.html>

9) Мария Плотникова. Южная Корея не стала откровенно недружественной России, заявил посол. РИА Новости. 10.02.2023
<https://ria.ru/20230210/diplomatiya-1851068893.html>

отношений придерживается и назначенный на этот пост 7-го декабря 2023 г. Георгий Зиновьев. В интервью газете «Коммерсантъ» он четко обрисовал свое видение ситуации и актуальные задачи, суть которых сводится к тому, что при выстраивании отношений с Сеулом Москва придерживается не черно-белого, а нюансированного подхода. В России видят, что Республика Корея, невзирая на присоединение к ряду антироссийских санкций, все же старается не допустить резкого сворачивания всех связей и продолжает искать пути минимизации негативного влияния западных ограничений на двустороннее сотрудничество. Принципиально важно и то, что Сеул воздерживается от поставок летальных вооружений на Украину. Он отметил, что у него есть ощущение того, что «Республика Корея попала в плохую компанию недружественных России государств вопреки логике развития добрососедских двусторонних связей и, как мне видится, не по собственной воле. В феврале-марте 2022 года Республика Корея ограничилась минимальной — насколько это возможно для одного из ближайших союзников США — программой антироссийских санкций в области финансов и экспортного контроля, что повлекло за собой пропорциональные ответные меры. К сожалению, в дальнейшем негативные процессы расцепки наших стран в экономической сфере приобрели динамику. ... Кооперация в культурно-гуманитарной сфере наряду с взаимодействием по линии академических кругов, студенческими и молодежными обмены пока остается наименее затронутым санкциями сектором. С южнокорейской стороны достигнуто общее понимание необходимости уделять особое внимание развитию сотрудничества в данной области, включая науку, искусство и образование. ... В России работают южнокорейские культурные центры, в Республике Корея продолжают активную деятельность дружественные России НКО. Подытоживая, хотел бы отметить, что культурно-гуманитарная сфера является важной составляющей всего комплекса российско-южнокорейских отношений, которая помогает сблизить народы двух стран и способствует развитию взаимодействия в различных областях.»¹⁰⁾

Подводя итог своему анализу, Георгий Зиновьев выделил следующие принципиальные оценки и задачи: «Рассматриваем Южную Корею как одну из самых «дружественных среди недружественных» стран. Отмечаем, что в Сеуле стараются не допустить резкого сворачивания связей с Россией, продолжают искать гибкие способы минимизации убытков от западных рестрикций для двустороннего сотрудничества.»¹¹⁾

Уже в этом году глава российской дипломатической миссии в Сеуле дал следующую оценку состоянию связей между нашими двумя странами «Двусторонние отношения последовательно ухудшались после начала Специальной военной операции в феврале 2022 года. Эта тенденция набрала обороты и за тот год, как я здесь работаю. Однако хотел бы подчеркнуть, что основа наших отношений сохраняется. Южнокорейская сторона, политически поддерживая Запад в вопросах, связанных с СВО, тем не менее, не осуществляет поставок летального вооружения на Украину, что привело бы к необратимым последствиям для российско-южнокорейских связей. Надеюсь, что отношения не будут

10) Южная Корея — одна из самых дружественных среди недружественных стран», Коммерсантъ. 18.12.2023.
<https://www.kommersant.ru/doc/6410748>

11) Там же.

ухудшаться дальше и в будущем вернуться на траекторию позитивного развития. Как говорится, самое темное время - перед рассветом.»¹²⁾

Вышеприведенный оценки и суждения двух главных российских дипломатов в Корее в полной мере отражают официальную политику руководства России в отношении Корейского полуострова по сохранению здесь мира.

В настоящий момент геополитического излома крайне важно сохранить максимум возможного в сфере нашего взаимовыгодного сотрудничества.

Поэтому, на наш взгляд, будет обоснованным в ходе нашего анализа современного состояния двусторонних отношений подчеркнуть оценку, высказанную президентом РФ В.В. Путиным теперь уже бывшему послу РК Ли До-хун (Lee Do-hoon) во время выступления на церемонии вручения верительных грамот 4-го декабря 2023 г. «От официального Сеула зависит удастся ли вернуть российско-корейское сотрудничество на траекторию столь выгодного для наших стран и народов партнерства. Хочу подчеркнуть, уважаемый посол, мы к этому готовы»¹³⁾.

Со своей стороны хотим подчеркнуть, что посол Ли До-хун в период работы в Москве также старался и многое сделал для сохранения каналов связи и остававшихся секторов сотрудничества между нашими странами, что встречало соответствующую позитивную оценку в российских официальных структурах и корееведческом сообществе.

С приходом к власти в РК июне 2025 г. нового президента Ли Чже Мёна, опирающегося на «прогрессистские», демократические силы, появились дополнительные надежды на постепенное улучшение состояния в наших двусторонних отношениях.

Однако его первые шаги на президентском посту такие надежды не укрепили. России не оказалось в списке наиболее важных для РК стран, которым он сделал телефонные звонки сразу после инаугурации, куда он после этого направил своих специальных представителей.

Мы понимаем, что официальный Сеул с озабоченностью воспринимает факт беспрецедентного сближения России и Северной Кореи в настоящее время. Вместе с этим очевидна и другая сторона данного феномена – Россия значительно расширила потенциал для доверительного диалога с Пхеньяном, который может оказаться весьма полезным для поиска путей возобновления как многостороннего регионального диалога в СВА по вопросам безопасности и сотрудничества, так и восстановления контактов по двусторонним трекам, в том числе и по межкорейскому. В условиях демонстративного нежелания Пхеньяна в настоящий момент разговаривать с Сеулом данный фактор приобретает существенную дополнительную ценность.

На этом фоне отрадной новостью является факт, что Сеул направил России приглашение для участия в саммите АТЭС в октябре 2025 г. в г. Кёнчжу, и ряд российских официальных лиц уже приняли участие в ряде рабочих встреч в рамках подготовки саммита в августе с.г..¹⁴⁾ Думается, что на этой важной площадке найдутся

12) Олег Кириянов. Несмотря на санкции, русофобии в Южной Корее нет. Посол РФ в Сеуле оценил отношения между двумя странами. 09.02.2025.
<https://rg.ru/2025/02/09/nesmotria-na-sankcii-rusofobii-v-iuzhnoj-koree-net-posol-rf-v-seule-ocenil-otnosheniia-mezhdu-dvumia-stranami.html>

13) Путин оценил двусторонние отношения России и Южной Кореи. Путин: Россия готова к конструктивным отношениям с Южной Кореей. РИА Новости, 04.12.2023.
<https://ria.ru/20231204/otnosheniya-1913721794.html>

решения для вывода нашего двустороннего сотрудничества на позитивный тренд развития.

Уверен, что и наша конференция внесёт свой вклад в реализацию этой задачи.

14) Южная Корея пригласила Путина на саммит АТЭС в Кёнджу. ИА ТАСС, 15 августа 2025 г. <https://tass.ru/politika/24790209?ysclid=mer23xu7k7214746880>

이재명 민주정부 하에서 러시아와 대한민국의 협력 전망

보론초프
러시아 동방학연구소

초록

본 연구는 2020년대 중반 이후 동북아시아의 급변하는 지정학적 환경 속에서 러시아의 대외 정책 변화를 분석하고자 한다. 특히 서방의 압력 증대와 우크라이나 사태를 기점으로 강화된 러시아-북한 관계, 이른바 '북방 삼각관계'(러시아-중국-북한)의 실체에 대한 러시아의 인식, 그리고 한국과의 관계 특수성을 심층적으로 다룬다. 문헌 분석을 통해 러시아가 중국 및 북한과의 양자적 협력을 강화하고 있으나, 서방에서 주장하는 견고한 '삼각동맹'과는 다소 거리가 있음을 논증한다. 또한, 러시아가 대한민국을 '비우호적 국가 중 가장 우호적인 국가'로 평가하며 제한적이거나 관계의 연속성을 유지하려 하는 실용주의적 접근 방식을 조명한다. 본 연구는 동북아시아 안보 질서의 복잡성을 이해하고 러시아의 다층적 외교 전략을 해석하는 데 기여할 것이다.

1. 서론

21세기 들어 국제정치 질서는 급변하고 있으며, 특히 동북아시아는 강대국들의 이해관계가 첨예하게 교차하는 전략적 요충지로서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 최근 러시아의 대외 정책은 우크라이나 사태 이후 서방과의 대립이 심화되면서, 비서방권 국가들과의 관계 강화를 통해 새로운 외교적 돌파구를 모색하는 방향으로 전환되었다. 이러한 변화는 동북아시아 내 전통적 협력 관계는 물론, 새로운 지정학적 연대 가능성에 대한 논의를 촉발시키고 있다.

이러한 비대칭·비동시적 정렬은 한국-중앙아시아 협력의 정책 공간을 의제·시점·사건에 따라 유동적으로 재구성하는 핵심 외생 변수로 작동한다.

3. 실증적 현황: 제도·경제·인적 기반

한국의 대중앙아 정책은 'K-Silk Road'를 축으로 능동적 협력을 전개하되, 중앙아시아 국가들의 제3국 관계를 장벽으로 간주하지 않는 실용주의를 특징으로 한다. 최근의 정책 방향은 이전 대비 이념적 색채를 완화하고 다변화 지향성과 포맷 활용의 유연성을 강화하는 경향을 보인다. 이러한 접근은 우즈베키스탄의 균형외교와 상호 보완적으로 볼 수 있다.

양자 협력의 제도적 위상과 실적은 뚜렷하다. 한국과 우즈베키스탄은 '특별 전략적 동반자' 관계를 기반으로, 보건·ICT·사회정책 등 정부 자문을 포함한 제도·정책 협력을 심화해 왔다. 무역은 약 23억 4천만 달러 수준이며, 우즈베키스탄 내 한국자본 참여 기업은 670개, 한국의 누적 투자액은 73억 달러를 상회한다. 2024년에는 서울에 우즈베키스탄의 첫 상주 대표부가 개설되었고, 총 60건(약 88억 달러) 규모의 공동 투자 프로젝트가 금속·전자·화학·식품·섬유 등 다양한 산업에서 추진 중이다. 약 6만 명의 노동 이주, 1만 1천 명 이상의 유학생, 현지 한국 대학 분교 4곳 등 인적·교육 네트워크는 충격 내성을 높이는 협력 기반을 구성하고 있다.

대한민국-러시아 관계의 제재 환경 또한 협력 설계의 전제 조건이다. 2022년 이후 한국은 대러 제재에 동참하였고, 러시아는 한국을 '비우호국' 목록에 포함하였다. 2023~2024년에는 수출통제 확대와 추가 제재가 이어졌으며, 2025년 2월에는 의료기기 일부에 대한 제재가 부분 완화되었다. 지역 차원에서 제3국의 역외제재 적용 사례가 발생하였으나, 해당 국가 정부들은 대러 협력의 급격한 축소보다는 자국의 국제법적 입장과 기존 서약 간 정합성을 고려하는 방식을 택하였다.

4. 지정학 변수 1: 러-북 포괄적 전략동반자 조약과 제재 환경

러시아와 북한은 2024년 6월 19일 포괄적 전략동반자 조약을 체결하였고, 동 조약은 2024년 12월 5일 발효되었다. 조약은 일방이 무력 공격을 받아 전쟁 상태에 놓일 경우 타방이 가용한 모든 수단으로 군사적·기타 지원을 제공한다는 상호방위 성격(제4조), 상대의 핵심 이익을 해치는 제3국과의 합의 체결 및 해당 행위 참여 금지(제5조), 초국경적 일방 제재에 대한 비가담과 영향 최소화를 위한 실질적 노력(제16조)을 포함하고 있다.

발효 이후 동북아에서 사실상 새로운 성격의 동맹 축이 등장했다는 평가가 제기되며, 이는 중앙아시아-한반도-러시아를 잇는 안보·경제 연쇄에 구조적 변동성을 부가하고 있다. 아울러 2016년 북한의 핵·미사일 시험 이후 타슈켄트 주재 북한 대사관이 폐쇄되면서 사실상 중단된 우즈베키스탄-북한 관계는, 러-북 결속 심화와 함께 향후 경제 분야를 중심으로 제한적 재조정 가능성이 열릴 수 있다. 더불어 2025년 2월 도널드 트럼프 전 미국 대통령의 대북 관계 복원 시사, -미 관계 정상화 논의(미 제재 완화 논의 포함) 등은 제재 환경과 협력 경로의 불확실성을 증폭·완화할 수 있는 추가 변수로 작동하고 있다.

또한, 우즈베키스탄은 CIS와 SCO의 일원이며, 2025년 1월 1일 BRICS 파트너 지위를 획득하였고, 2025년 4월 유라시아개발은행 가입을 완료하였으며, EAEU 정회원 가입 문제를 논의 중이다. 이러한 다층 제도 지형은 한국-중앙아시아 협력의 통로를 확장하는 동시에 규범 정합성 관리의 필요성을 증대시키고 있다. 이러한 맥락을 고려한 정책적 함의는 다음과 같다.

5. 정책적 함의: 법규 준수 선행 원칙의 문맥별 적용

첫째, 프로젝트 전 주기에서 법규 준수 선행 원칙을 확립해야 한다. 제재·재수출·이중용도·운송·보험·통관 등의 규정 준수를 프로젝트 초기 단계에서 구조화해, 러-북 축의 결속과 권역 간 긴장에 따른 규제 리스크를 선제의 필요성이 제기된다. 둘째, 파트너·금융·공급망의 다변화와 권역 협력의 병행이 요구된다. 5+1 형식 등 다자·초권역 플랫폼을 적극 활용해 특정 대국 리스크 편중을 회피하고, 변동성에 대한 적응성을 확보할 필요가 있다. 셋째, 지정학 충격에 상대적으로 내성이 큰 분야(제조 전환, 에너지 효율·탈탄소, 디지털 전환, 보건·교육 등)로 협력의 중심을 이동시키는 것을 권고한다. 넷째, 제도적 신뢰 인프라(공급망 투명성, 데이터·기술 보호, 분쟁 해결 절차, 공동 표준)를 병행 구축해, 상충적 연결망 속에서도 예측가능성과 내구성을 높여야 한다. 이러한 방향은 우즈베키스탄의 '균형' 전략과 한국의 실용주의적 접근을 제도적으로 정합화하는 작업이다.

6. 결론

한국-우즈베키스탄 협력은 제도화된 고위상 파트너십과 두터운 경제·인적 기반을 갖추었으나, 육각형 구도의 상충성과 러-북 조약의 발효가 안보·제재·공급망 전반에 구조적 변동성을 부가하고 있다. 그럼에도 권역 단위의 협력 문법, 실용주의적 대외접근, 컴플라이언스·다변화·제도화 중심의 설계를 통해, 전환기에도 안정성과 성장성을 함께 확보하는 전략적 경로가 가능하다. 요컨대 본 글은 한국-중앙아 협력이 '상충적 연결망의 관리'와 '내구적 협력 기반의 강화'를 축으로 재설계되어야 함을 제안하며, 이는 전환기 국제질서에서의 실천적 해법으로 평가하고자 한다.

ОТНОШЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

(на материале Узбекистана)

В. С. ХАН, Dr. Sc., Ph. D.

University of World Economy and Diplomacy (Republic of Uzbekistan)

E-mail: khanval@yahoo.com, Tel.: +99894 642 02 12, Telegram:
https://t.me/Khan_V_S

ORCID: 0000-0003-3755-0324, <https://uwed.academia.edu/ValeriyKhan>

Аннотация. Статья посвящена непростым отношениям между и Центральной Азией (прежде всего, на примере Узбекистана) и Республикой Корея в условиях слома прежнего и складывающегося нового мирового порядка и поляризации мира, и прежде всего, с точки зрения выработки новых стратегий во внешней политике Республики Узбекистан и Республики Корея.

С одной стороны, в основе отношений Республики Узбекистан и Республики Корея лежит «особое стратегическое партнёрство». С другой стороны, эти отношения не изолированы. Они развиваются и должны быть подвергнуты анализу в контексте происходящих геополитических изменений и отношений Узбекистана и Южной Кореи с ключевыми внешнеполитическими партнерами, такими как Россия, США, Китай, и конечно же, Северная Корея.

Складывается сложная динамичная структура отношений, требующая пластичных и нетривиальных решений.

Мир вступает в переломную эпоху, а точнее – в переходный период от одной исторической эпохи к другой, новой, которая определит на десятилетия вперед характер международных отношений. Президент Узбекистана Ш. Мирзиёев в своей статье от 12 сентября 2022 г. назвал наше время периодом “исторического разлома”, когда заканчивается одна эпоха и начинается другая – пока еще непредсказуемая и неизвестная. И всё же, за три прошедших года непредсказуемость, неопределенность и турбулентность, ставшие уже нормой, стали обретать некоторые контуры и новый глобальный контекст, которые необходимо учитывать при анализе межгосударственных отношений.

Данный контекст является важнейшим методологическим ключом в понимании сложившейся к настоящему времени вышеупомянутой конфигурации и перспектив ее изменений. Более 20 лет назад И. Валлерстайн писал о том, что одной из ошибок при выработке политических и экономических стратегий различных стран является недостаточный учет того факта, что **мир есть система**. Он напоминал, что государства — это не автономные образования, а часть мир-системы, и их

политика должна учитывать их положение в рамках этой системы. Действовать так, будто государства автономны, планировать стратегии, основываясь исключительно на локальных или национальных интересах, — значит игнорировать реалии мир-системы и рисковать серьезными просчетами.

Каковы же особенности и контекст реалий современного мира?

Мы живем в эпоху распада прежнего миропорядка – однополярного мира. Человечество движется к многополярному миру. Но это не просто эклектичный плюрализм множества стран. Он имеет *свою структуру*: формирование региональных центров силы. В свою очередь, эти центры подчинены логике *поляризации*: Глобальный Север и Глобальный Юг, или Глобальный Запад и Глобальный Восток. И продуктивный анализ внешнеполитических отношений должен исходить из этой, нарастающей на глазах, геополитической конфигурации. В этом ключе должны рассматриваться и отношения Центральной Азии и Республики Корея.

Если не затрагивать **всю** мировую систему, можно обозначить страновую конфигурацию, отношения членов которой могут сильно влиять на отношения Центральной Азии и Республики Корея. Это **Россия – Центральная Азия – США – Китай и две Кореи (шестиугольник)**. И суть данной конфигурации – в противоречивом характере отношений между ее членами.

Анализ отношений Центральной Азии и Южной Кореи в контексте данной конфигурации мы берем на примере Узбекистана. *Во-первых*, это крупнейшая страна региона, наряду с Казахстаном. *Во-вторых*, все страны – соседи, имеют общие границы и историю. Все они входят в СНГ – постсоветское пространство. Они образуют некоторое ареальное единство и в качестве такового выступают как единое целое в форматах 5+1 с Россией, Китаем, США, ЕС, Индия и Южной Кореей.

Узбекистан и Южную Корею связывает *особое стратегическое партнерство*, Узбекистан и Россию – всеобъемлющее стратегическое партнерство и союзничество, а Россия и Южная Корея – недружественные страны. У России и КНДР – договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве, у Узбекистана и КНДР – почти нулевые отношения, а КНДР и Южная Корея – формально в состоянии войны и их нынешние отношения находятся на пике напряженности. Южную Корею связывают союзнические отношения с США, такие же отношения связывают Россию и КНДР, а

отношения России и США снизились до самой низкой точки со времен холодной войны, как и отношения США и Северной Кореи.

Рассмотрим эти отношения, их статус и динамику развития.

Узбекистан – Республика Корея. Начиная с момента установления дипломатических отношений (1992 г.), сотрудничество между странами носит всесторонний характер, и в режиме наибольшего благоприятствования. 19 апреля 2019 г. между Узбекистаном и Южной Кореей подписана Декларация об особом стратегическом партнерстве¹⁾.

Ряд южнокорейских специалистов приглашались на работу в правительство Узбекистана, на должности заместителей министра здравоохранения и министра по развитию ИКТ, советников премьер-министра по вопросам социального развития, Министерства труда, советника министра здравоохранения, в руководство ряда университетов.

На сегодняшний день товарооборот между странами достиг \$2,34 млрд., а количество предприятий с корейским капиталом в Узбекистане выросло до 670. Корейские инвестиции составили более \$7,3 млрд. В 2024 г. было открыто первое представительство Узбекистана в Сеуле. В сотрудничестве с корейскими компаниями реализуются 60 инвестиционных проектов на общую сумму \$8,8 млрд. Южная Корея оказывает финансово-техническую поддержку Узбекистану в различных отраслях – металлургии, электронике, химической, пищевой, текстильной промышленности и др.

Количество узбекских трудовых мигрантов по состоянию на 2024 г. составляет 60 000.

В Узбекистане функционируют 4 филиала корейских университетов, а в Южной Корее обучаются свыше 11 тысяч узбекских студентов.

Высокий уровень взаимодействия можно наблюдать и в отношениях Южной Кореи с другими странами Центральной Азии, особенно с Казахстаном.

Внешнеполитические ориентиры Республики Корея в отношении стран Центральной Азии принципиально не меняются, они по-прежнему нацелены на активное сотрудничество (K-Silk Road) и не рассматривают отношения стран региона с другими государствами как барьеры. Если брать векторы внешней политики новой администрации Южной Кореи, то они

1) Кроме Узбекистана, Южная Корея подписала аналогичные соглашения лишь с Индией, Индонезией и Объединенными Арабскими Эмиратами.

выглядят более прагматичными и в меньшей степени идеологизированными, как в прежней администрации.

Узбекистан во внешней политике придерживается стратегии «балансирующего актора» между различными ведущими державами. Новая внешняя политика Южной Кореи обещает быть также прагматичной, стабильной и гибкой, по крайней мере, в отношении Центральной Азии. Это подтверждается ориентацией на многовекторность, сотрудничества со странами глобального Юга и инициативой «Новая Азия».

Однако, как я отмечал выше, отношения Кореи с Центральной Азией не протекают в изолированном замкнутом пространстве. На них влияют и могут влиять в дальнейшем отношения Узбекистана и Южной Кореи с другими странами.

Если говорить о стране, с которой Узбекистан связывает наибольший масштаб сотрудничества, то это **Россия**. Страны объединяет историческое прошлое – проживание в едином государстве, насыщенные двухсторонние отношения после образования СНГ, охватывающее все сферы.

СП Узбекистане	в	СП России	в	Портфель совместных проектов	Товарооборо т
3 000		600		\$45 млрд	\$11,6 млрд

Поставлена амбициозная задача довести объем взаимной торговли до \$30 млрд к 2030 году. Недавно подписаны соглашения на сумму более \$20 млрд, по проектам в области атомной энергетики, машиностроения, авиации, логистики, сельского хозяйства и цифровизации.

Узбекистан и Россию объединяет их совместное членство в СНГ и ШОС. С 1 января 2025 г. Узбекистан получил статус страны партнера БРИКС. Активно развиваются отношения с ЕАЭС. В апреле 2025 г. Узбекистан присоединился к Евразийскому банку развития (ЕАБР), обсуждается вопрос о возможном членстве в Евразийском экономическом союзе (Узбекистан является наблюдателем ЕАЭС с 2020 г.).

Таким образом, экономические связи между Узбекистаном и Россией остаются приоритетными, стратегически важными и продолжают укрепляться, несмотря антироссийские санкции и изменения в глобальных экономических процессах.

Беспрецедентным является сотрудничество в области образования. В Узбекистане действуют филиалы 14 российских вузов – от нефти и газа до педагогики и психологии. Подписаны соглашения об открытии еще трёх

вузов. Узбекистан занимает лидирующее место по количеству обучающихся студентов в России – свыше 63 000.

Важным показателем является трудовая миграция. В разные годы количество узбекистанцев, работающих в России, варьирует от 1 до 3-4 млн. Объем переводов из России в Узбекистан является максимальным по сравнению с другими странами – 85% от общего объема переводов.

В 2004 г. между странами подписан Договор о стратегическом партнерстве, в 2005 г. – Договор о союзнических отношениях, в 2022 г. – Декларацию о всеобъемлющем стратегическом партнерстве. Это высочайший уровень партнерских отношений.

Узбекистан и Россию связывают тесное сотрудничество в военной сфере, включая совместные учения, и в вопросах региональной безопасности.

В связи с западными санкциями против России, против ряда узбекских предприятий США были введены санкции за поставки товаров в Россию в обход санкций. Аналогичные санкции были введены США и Великобританией против двух банков Кыргызстана. Каковы были действия узбекского и кыргызского правительств? Пойти на сокращение отношений с Россией? Но это противоречило бы подписанным соглашениям. Это вопросы и международного права (принципиального признания или непризнания экстерриториальных санкций), и приверженности подписанным международным обязательствам (или возможного отхода от них, но тогда возникает вопрос о надежности страны как партнёра), и суверенности принятия решения и ведения независимой внешней политики, и реализации национальных интересов как приоритета внешней политики. Узбекистан и Кыргызстан не пошли на поводу США.

В силу того, что Узбекистан тесно связан и с Россией, и с Южной Кореей, вопрос российско-южнокорейских отношений становится важным в узбекско-корейских отношениях.

Россия – Республика Корея. В 2022 г. после начала спецоперации в Донбассе Южная Корея присоединилась к западным антироссийским санкциям, отключив ведущие российские банки от финансовых операций, а затем введя ограничения на экспорт ряда товаров. В марте 2022 года Россия включила Южную Корею в список «недружественных стран». В 2023 г. Южная Корея расширила список запрещенных на экспорт в Россию товаров (под санкциями оказалось более 1000 наименований товаров), а в 2024 г., в связи с «незаконным военным сотрудничеством» РФ и КНДР ввела

дополнительные санкции – против ряда физических и юридических лиц.

В феврале 2025 г., под давлением компаний-экспортеров Южная Корея частично сняла санкции на медицинское оборудование. Согласно экспертному анализу Asia Risk Research Center, «южнокорейский бизнес внимательно следит за развитием ситуации вокруг России и санкционной политики. ...Южнокорейские компании ... действуют осторожно, избегая публичных заявлений, но уже предпринимают предварительные шаги, чтобы не упустить возможные перспективы на российском рынке». Конечно, многое будет зависеть от американо-российских отношений, и обсуждаемом снятии американских санкций.

Конечно, отношения Южной Кореи с различными внешнеполитическими игроками зависят от их отношения с Северной Кореей.

Узбекистан – КНДР. В 2016 г., после проведения Пхеньяном ядерных и ракетных испытаний в январе-феврале 2016 года, Сеул свернул всё свое сотрудничество с КНДР, и стал активно давить и на другие страны, добиваясь от них прекращения сотрудничества с Северной Кореей. В итоге, посольство КНДР в Узбекистане было закрыто.

Сегодня сотрудничества между Узбекистаном и Северной Кореей практически не существует. Однако появился новый фактор, могущий повлиять на эти отношения – Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Россией и КНДР. Если Россия будет активно сближаться с КНДР, то это может повлиять на узбекско-северокорейские отношения, прежде всего, в экономической области.

Кроме того, встречавшийся во время первого президентского срока три раза с Ким Чен Ыном (в Сингапуре в 2018 г., в Ханое в 2019 г. и в Пханмуджоне в 2019 г.), и заявивший после первой встречи, что они влюбились в друг друга, в феврале 2025 г. заявил: ««У нас будут отношения с КНДР, с Ким Чен Ыном. Мы с ним хорошо ладили»²⁾.

В результате этих факторов санкционное давление на КНДР может ослабнуть, и ее положение на международной арене может стать иным, что повлечет изменения и в отношениях других государств с Северной Кореей.

Россия – КНДР. 19 июня 2024 г. Россия и КНДР подписали договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве. После того как договор вступил в силу (5 декабря 2024 г.), можно говорить о

2) Трамп заявил о намерении наладить отношения с КНДР и Ким Чен Ыном // <https://dzen.ru/a/Z6ZtHWvPGA64y9J-> (дата обращения: 16.03.2025)

возникновении нового альянса в Северо-Восточной Азии и изменении расстановки сил в регионе.

Договор предусматривает широкое сотрудничество в различных областях. Но всех привлекает сотрудничество в военной области. Статья 4 гласит: «В случае если одна из Сторон подвергнется вооруженному нападению со стороны какого-либо государства или нескольких государств и окажется таким образом в состоянии войны, то другая Сторона незамедлительно окажет военную и иную помощь всеми имеющимися в ее распоряжении средствами».

В Статье 5 говорится: «Каждая из Сторон обязуется не заключать с третьими государствами соглашения, направленные против суверенитета, безопасности, территориальной неприкосновенности, права на свободный выбор и развитие политической, социальной, экономической и культурной систем и других ключевых интересов другой Стороны, а также не принимать участие в таких действиях».

Важной является Статья 16, в которой говорится, что Стороны противодействуют применению односторонних принудительных мер, в том числе экстерриториального характера, и гарантируют неприменение односторонних принудительных мер, направленных прямо или косвенно на одну из Сторон. Стороны воздерживаются от присоединения к односторонним принудительным мерам или поддержки таких мер любой третьей стороны, если такие меры затрагивают или направлены прямо или косвенно на одну из Сторон. В случае если в отношении одной из Сторон вводятся односторонние принудительные меры любой третьей стороной, Стороны предпринимают практические усилия для снижения рисков, устранения или минимизации прямого и косвенного воздействия таких мер³⁾.

Как скажется подобный договор на российско-южнокорейские отношения, а в более широком формате на отношения России, Центральной Азии, двух Корей и США?

Новые стратегические отношения между Россией и КНДР могут напрямую повлиять на российско-южнокорейские отношения и отношения

3) Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/62546/ (дата обращения: 20.03.2025)

между двумя Кореями, а также косвенно повлиять на взаимоотношения Узбекистана и КНДР через призму узбекско-российского сотрудничества.

Каковы возможные сценарии развития отношений между Узбекистаном, Россией и двумя Кореями. Ключевой фактор в страновом отношении находится за пределами этой четверки. Это внешняя политика США. Прежде всего, это российско-американские отношения. Если они начнут развиваться по пути оздоровления (поднятие уровня дипотношений, продвижение договоренностей по Украине, снятие санкций, заключение экономических сделок и т. д.), это повлияет на российско-южнокорейские отношения, что в свою очередь снимет дилемму «Россия – Южная Корея» перед Узбекистаном.

Кроме того, это намерение американского президента восстановить дипломатические контакты с КНДР. С учетом российско-северокорейского договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве открываются новые перспективы для КНДР, которые могут повлечь за собой и изменения в межкорейском диалоге и сдвинуть узбекско-северокорейские отношения.

При анализе центральноазиатских-южнокорейских отношений нужно иметь в виду не только двусторонние отношения, например, с Россией или США, но и международные образования, куда входит Узбекистан. Так, Узбекистан входит в СНГ и ШОС, где Россия играет значительную роль. С 1 января 2025 года Узбекистан получил статус государства-партнёра БРИКС – организации, которая становится одной из ведущих международных организаций. В апреле 2025 г. Узбекистан присоединился к Евразийскому банку развития, обсуждается вопрос о возможном членстве страны в ЕАЭС, где Узбекистан является наблюдателем с 2020 г.

И конечно, при сценарном анализе нужно учитывать роль Китая и США, отношения между которыми во многом определяют международный климат. Торговая война между ними, а также повышение таможенных пошлин США против России и стран, с ней сотрудничающих, могут серьезно повлиять на взаимоотношения между странами шестиугольника. США объявили, странам БРИКС 100-процентными тарифами, в случае долларизации БРИКС. Как это скажется на России и Узбекистане? В странах БРИКС уровень взаиморасчетов в национальных валютах достиг 65%, а в ШОС и СНГ – 90%. Что, если угрозы США БРИКС распространятся на ШОС и СНГ?

И конечно же, на Узбекистан и ситуацию на Корейском полуострове будет влиять укрепляющее партнерство между Россией и Китаем. По итогам

2024 года объём товарооборота между Россией и Китаем составил 244,8 млрд долларов. Обе страны – члены Совета Безопасности ООН, ШОС, БРИКС и других организаций. В марте 2023 г. Россия и Китай подписали заявление об углублении стратегического партнерства.

И что важно отметить, в наступающей новой эпохе Узбекистан сталкивается не только с новыми рисками и вызовами. У него появляется возможность медиатора между странами, находящимися в «недружественных отношениях», но у которых с Узбекистаном сложились отношения стратегического партнерства.

지정학적 변화에 따른 한국과 중앙아시아 관계: 이재명 정부를 중심으로

발레리 한
우즈베키스탄 세계경제외교대학교

1. 서론

본 연구는 중앙아시아(우즈베키스탄 사례)와 대한민국의 관계를 전환기 국제질서의 맥락에서 재해석하고, 러시아-중앙아시아-미국-중국-남·북한으로 구성된 ‘육각형’ 구도의 구조적 함의에 주목한다. 해당 구도는 국가 간 상호작용의 상충성으로 특징지어지며, 동일 사안이 협력 촉진과 제약을 동시에 산출하는 이중적 구조적 특징을 지닌다.

우즈베키스탄과 대한민국은 2019년 4월 19일 ‘특별 전략적 동반자’ 선언을 통해 협력의 위상을 격상하였으나, 양자관계의 전개는 러시아-미국-중국-북한 등 핵심 행위자와의 연쇄적 상호작용에 의해 규정되며, 그 속도와 방향 역시 다자·초권역적 상호연동성 속에서 설명된다. 중앙아시아 국가들은 지리적 인접성과 역사·제도적 연속성을 토대로 형성된 권역으로서, 러시아·중국·미국·유럽연합·인도·대한민국과의 5+1 협의체 등에서 단일 권역 행위자로 작동하고, 이러한 권역적 행동양식은 쌍무 협력의 성과와 리스크를 동시에 매개하는 구조적 환경을 제공하고 있다.

2. 분석 틀: 육각형 구도

육각형 구도는 러시아-중앙아시아-미국-중국-남·북한 간 관계가 상호 모순적으로 얽혀 있어, 사안별로 협력과 제약을 동시에 산출하는 구조를 의미한다. 현황을 보면, 우즈베키스탄-대한민국은 ‘특별 전략적 동반자’로 제도화된 고위상 협력을 유지하고, 우즈베키스탄-러시아는 ‘포괄적 전략동반자이자 동맹’에 해당하는 심층 협력 축을 형성한다. 반면 러시아-대한민국은 상호 ‘비우호국’으로 규정되어 있으며, 러시아-북한은 포괄적 전략동반자 조약을 통해 결속을 강화하였다. 우즈베키스탄-북한 협력은 사실상 미미한 수준이며, 남북은 형식상 전쟁 상태로 긴장이 고조되어 있다. 이러한 비대칭·비동시적 정렬은 한국-중앙아 협력의 정책 공간을 의제·시점·사건에 따라 유동적으로 재구성하는 핵심 외생 변수로 작동한다.

3. 실증적 현황: 제도·경제·인적 기반

한국의 대중앙아 정책은 ‘K-Silk Road’를 축으로 능동적 협력을 전개하되, 중앙아시아 국가들의 제3국 관계를 장벽으로 간주하지 않는 실용주의를 특징으로 한다. 최근의 정책 방향은 이전 대비 이념적 색채를 완화하고 다변화 지향성과 포맷 활용의 유연성을 강화하는 경향을 보인다. 이러한 접근은 우즈베키스탄의 균형외교와 상호 보완적으로 볼 수 있다.

양자 협력의 제도적 위상과 실적은 뚜렷하다. 한국과 우즈베키스탄은 ‘특별 전략적 동반자’ 관계를 기반으로, 보건·ICT·사회정책 등 정부 자문을 포함한 제도·정책 협력을 심화해 왔다.

무역은 약 23억 4천만 달러 수준이며, 우즈베키스탄 내 한국자본 참여 기업은 670개, 한국의 누적 투자액은 73억 달러를 상회한다. 2024년에는 서울에 우즈베키스탄의 첫 상주 대표부가 개설되었고, 총 60건(약 88억 달러) 규모의 공동 투자 프로젝트가 금속·전자·화학·식품·섬유 등 다양한 산업에서 추진 중이다. 약 6만 명의 노동 이주, 1만 1천 명 이상의 유학생, 현지 한국 대학 분교 4곳 등 인적·교육 네트워크는 충격 내성을 높이는 협력 기반을 구성하고 있다.

대한민국-러시아 관계의 제재 환경 또한 협력 설계의 전제 조건이다. 2022년 이후 한국은 대러 제재에 동참하였고, 러시아는 한국을 ‘비우호국’ 목록에 포함하였다. 2023~2024년에는 수출통제 확대와 추가 제재가 이어졌으며, 2025년 2월에는 의료기기 일부에 대한 제재가 부분 완화되었다. 지역 차원에서 제3국의 역외제재 적용 사례가 발생하였으나, 해당 국가 정부들은 대러 협력의 급격한 축소보다는 자국의 국제법적 입장과 기존 서약 간 정합성을 고려하는 방식을 택하였다.

4. 지정학 변수 1: 러-북 포괄적 전략동반자 조약과 제재 환경

러시아와 북한은 2024년 6월 19일 포괄적 전략동반자 조약을 체결하였고, 동 조약은 2024년 12월 5일 발효되었다. 조약은 일방이 무력 공격을 받아 전쟁 상태에 놓일 경우 타방이 가용한 모든 수단으로 군사적·기타 지원을 제공한다는 상호방위 성격(제4조), 상대의 핵심 이익을 해치는 제3국과의 합의 체결 및 해당 행위 참여 금지(제5조), 초국경적 일방 제재에 대한 비가담과 영향 최소화를 위한 실질적 노력(제16조)을 포함하고 있다.

발효 이후 동북아에서 사실상 새로운 성격의 동맹 축이 등장했다는 평가가 제기되며, 이는 중앙아시아-한반도-러시아를 잇는 안보·경제 연쇄에 구조적 변동성을 부가하고 있다. 아울러 2016년 북한의 핵·미사일 시험 이후 타슈켄트 주재 북한 대사관이 폐쇄되면서 사실상 중단된 우즈베키스탄-북한 관계는, 러-북 결속 심화와 함께 향후 경제 분야를 중심으로 제한적 재조정 가능성이 열릴 수 있다. 더불어 2025년 2월 도널드 트럼프 전 미국 대통령의 대북 관계 복원 시사, -미 관계 정상화 논의(미 제재 완화 논의 포함) 등은 제재 환경과 협력 경로의 불확실성을 증폭·완화할 수 있는 추가 변수로 작동하고 있다.

또한, 우즈베키스탄은 CIS와 SCO의 일원이며, 2025년 1월 1일 BRICS 파트너 지위를 획득하였고, 2025년 4월 유라시아개발은행 가입을 완료하였으며, EAEU 정회원 가입 문제를 논의 중이다. 이러한 다층 제도 지형은 한국-중앙아 협력의 통로를 확장하는 동시에 규범 정합성 관리의 필요성을 증대시키고 있다. 이러한 맥락을 고려한 정책적 함의는 다음과 같다.

5. 정책적 함의: 법규 준수 선행 원칙의 문맥별 적용

첫째, 프로젝트 전 주기에서 법규 준수 선행 원칙을 확립해야 한다. 제재·재수출·이중용도·운송·보험·통관 등의 규정 준수를 프로젝트 초기 단계에서 구조화해, 러-북 축의 결속과 권역 간 긴장에 따른 규제 리스크를 선행의 필요성이 제기된다. 둘째, 파트너·금융·공급망의 다변화와 권역 협력의 병행이 요구된다. 5+1 형식 등 다자·초권역 플랫폼을 적극 활용해 특정 대국 리스크 편중을 회피하고, 변동성에 대한 적응성을 확보할 필요가 있다. 셋째, 지정학 충격에 상대적으로 내성이 큰 분야(제조 전환, 에너지 효율·탈탄소, 디지털 전환, 보건·교육 등)로 협력의 중심을 이동시키는 것을 권고한다. 넷째, 제도적 신뢰 인프라(공급망 투명성, 데이터·기술 보호, 분쟁 해결 절차, 공동 표준)를 병행 구축해, 상충적 연결망 속에서도 예측가능성과

내구성을 높여야 한다. 이러한 방향은 우즈베키스탄의 ‘밸런싱’ 전략과 한국의 실용주의적 접근을 제도적으로 정합화하는 작업이다.

6. 결론

한국-우즈베키스탄 협력은 제도화된 고위상 파트너십과 두터운 경제·인적 기반을 갖추었으나, 육각형 구도의 상충성과 러-북 조약의 발효가 안보·제재·공급망 전반에 구조적 변동성을 부가하고 있다. 그럼에도 권역 단위의 협력 문법, 실용주의적 대외접근, 컴플라이언스·다변화·제도화 중심의 설계를 통해, 전환기에도 안정성과 성장성을 함께 확보하는 전략적 경로가 가능하다. 요컨대 본 글은 한국-중앙아 협력이 ‘상충적 연결망의 관리’와 ‘내구적 협력 기반의 강화’를 축으로 재설계되어야 함을 제안하며, 이는 전환기 국제질서에서의 실천적 해법으로 평가하고자 한다.

구조변동기의 한일관계와 이재명 정부의 대일정책

박정진(쓰다주쿠대학 국제관계학과)

1. 탈냉전, 한일 협력(갈등)의 구조

2025년 8월 23일의 한일 정상회담과 뒤이은 공동언론발표가 이루어지면서, 이재명 대통령의 실용외교와 대일정책의 윤곽이 드러났다. 이재명 대통령의 방일은 대일 외교의 시작을 알리는 ‘실무방문’이었지만, 대미 협상을 위한 사전조치라는 점에서, 한미일 관계라는 맥락에서 일본에 대한 한국의 인식을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 일본의 평가는 일단 긍정적이었다. 한국 대통령으로서 취임 후 첫 방문국가였고, 방문시기도 역사문제가 민감하게 대두되는 8월에 이루어 졌다는 점에서, 일본정부와 여론은 ‘이례적’으로 받아들였다. ‘반일 포퓰리스트’라는 이재명 대통령의 이미지에 반전이 이루어진 것이다. 한편, 한국에서는 역사문제와 관련해, 1998년 김대중-오부치 공동선언(이하, 한일 파트너십 선언)에 미치지 못했다는 아쉬움이 표출되었다. ‘친한파’로 알려지 이시바 시게루 수상의 역사인식에 대한 기대가 있었고, 향후 한일관계의 전망 또한 주로 이시바 내각의 존속여부가 변수로 거론되고 있다.

실효성 있는 대일정책의 과제를 도출하고, 한일관계를 전망하기 위해서는, 중장기 안목에서 현재의 한일관계를 움직이는 구조적 조건을 확인할 필요가 있다. 한일관계의 구조와 관련해, 흔히 “65년 체제를 극복해야 한다”는 명제가 자주 거론된다. 65년 체제는 넓은 의미에서 1965년 한일기본조약 그 자체, 또는 이에 기인한 한일 간의 관계질서를 지칭하는 표현으로 사용되어 진다. 여기서 갈등과 대립의 지점은 역사문제와 북한문제로 집약된다. 역사문제는 식민지 지배의 합법성과 관련한 한일 기본조약 제2조에, 북한문제는 한국정부의 유일 정통성과 관련한 제3조에 기원한다. 역사문제를 둘러싼 갈등과 대립은 안전보장을 둘러싼 한미일 협력 속에 타협 또는 봉합되어왔고, 북한과 일본의 관계는 한국의 북한 체제에 대한 용인정도, 즉 남북관계의 진퇴에 연동되어 진전 또는 후퇴를 반복했다. 한일 역사문제에 미국이 존재감을 보이고, 일본의 대북정책이 한국을 경유하게 되는 구조적 이유이다.

냉전기 한일 간의 협력(갈등)의 구조를 상징하는 것은 ‘한국조항’, 즉 닉슨-사토 공동성명(1969)에 명시된 한국이 일본의 안전보장에 결정적인 중요성을 가진다는 내용의 조문이다. ‘한국조항’은 그 성격 상 한미일 관계 속에 위치한 한일관계를 보여준다. ‘한국조항’의 논리에 입각해 일본은 한국에 대한 경제협력 및 지원을 해 왔다. 냉전기 반공불력의 일원이었지만, 동시에 평화국가로서 국가정체성을 유지했기 때문이다. 한일 간에 이러한 ‘안보경협’이 이루어 지는 동안, 역사문제를 둘러싼 대립은 냉전의 논리로 봉인되어왔다. 냉전이 종식되고 나서야 위안부 문제가 수면위로 분출했고, 북일 국교정상화 본회담도 시작했다. 하지만 한일관계의 구조는 근본적으로 해체되지 않았다. 북한 핵위기가 도래했기 때문이다. 이에 맞서 한미일이 공동의 전선을 형성하면서, 일본의 한반도 정책에서 한국과의 협력이 필수가 되었고, 한국의 대북정책에 대한 지지는 하나의 원칙으로 간주되었다. 이를 반영해 1997년 미일동맹은 가이드라인을 개정했고, 일본은 한반도 유사를 일본의 안보에 직결되는 ‘주변사태’로 규정했다.

그 다음해에 발표된 한일 파트너십 선언은 한일협력의 정점이었다. 이 선언은 일본의 수상이 최초로 ‘식민지 지배에 대한 통절한 반성과 마음으로 부터의 사죄’하고 이를 공식 문서화

한 역사적인 문건으로 평가된다. 이 때 이루어진 일본문화의 개방은 치열한 반대여론을 동반했지만, 결과적으로 한국의 문화산업의 잠재력을 자극했고 현재도 일본문화 시장을 압도하고 있다. 이와 더불어 주목할 것은 북한이 대화와 협상의 대상이라는 점에 합의한 점이다. 대북 포용정책의 추진을 위한 국제공조의 성공적인 사례로서, 김대중 대통령의 이니셔티브가 크게 작용했다. 안전보장을 둘러싼 이해관계의 일치하는 한일 간 역내 전략과 비전을 공유하는 것으로 이어졌다. 'IMF 위기' 속에 등장했던 한국정부는 유럽 연합을 모델로 한 동아시아 정상회의(EAS)의 추진을 주도했고, 이 과정에서 일본은 가장 중요한 파트너였다⁴⁾.

하지만 한일파트너십 선언 이후, 한일 간 역사문제를 둘러싼 갈등이 재현되었고, 통상과 안보를 둘러싼 대립으로 확대되었다. 한일관계의 회복에 나선 윤석열 정부는 강제징용 피해배상금 제3자 변제 안으로 “물컵의 반을 채우는” 결단을 내렸다. 하지만 기시다 내각의 입장과 대응에는 변함이 없었다. 그렇다면 이시바 내각이 나머지를 채워줄 것이라 기대할 수 있나? 본고는 이시바 수상의 개인의 역사인식 보다, 그의 선택을 가능하게 하는 한일관계의 구조와 그 변화에 주목한다. 제2차 아베내각에서 이시바 내각에 이르기까지, 약 10여 년간의 역사문제를 둘러싼 갈등과 대립의 이면에는 한미일관계와 북일관계에 중요한 변화가 있었기 때문이다. 본고는 특히 일본의 선택을 중심으로 한일관계를 회고해 보고, 일본의 대한반도 정책의 변화를 추적한다. 이에 근거 해 윤석열 정부의 대일정책과 한일관계를 재평가하고, 이재명 정부의 대일정책의 중심 과제를 생각하고자 한다.

2. 일본의 국가안보전략과 한일관계의 구조변동

2-1. 일본 NSS의 수립과 한반도 정책의 모색

2-1-1. 북일 스톡홀름합의가 가지는 함의

2013년 12월, 일본에서는 최초로 국가안전보장전략(National Security Strategy of Japan, 이하 NSS)이 내각결정되었다⁵⁾. 제2기 아베내각 출범 후, 일본판 NSS를 제정한 것은 미일동맹이 아니라 일본 단독으로 외부의 위협을 정의하기 시작했음을 의미한다. NSS에서는 중국의 대두를 글로벌 세력균형의 변화 요인으로 거론하고 그 동향을 '신중히 주시'하고 있었던 반면, 북한의 군사적 도발을 가장 명시적인 위협으로 적시하고 있었다. 하지만 북한에서 김정은 권력승계가 마무리 되고 제3차 핵실험 및 핵 경제 병진노선 및 핵보유국 법령의 채택이 있는 직후 인 2013년 5월, 이지마 이사오 내각관방참여가 수상 특사자격으로 전격 방북했고, 이 후 북일 간에 수 차례 비공식 또는 비밀접촉이 이루어 졌다. 특히 NSS의 책정 및 방위계획 대강의 수정 직후 인, 2014년 3월 울란바토르에서 납치 희생자인 요코타 메구미의 부모와 요코타 메구미의 친딸 김은경과의 면담이 성사되었고, 5월 29일 스톡홀름에서 송일호 북일국교정상화 교섭 담당대사와 이하라 준이치 외무성 아시아대양주국장에 의한 공동성명 발표(북일 스톡홀름 합의)로 이어졌다⁶⁾.

북일 스톡홀름 합의는 "불행한 과거를 청산하고 현안문제들을 해결하며 국교정상화를 실현"

4) 大賀哲「開かれた地域主義と東アジア共同体構想」『国際政治』158号、2009年12月、pp.135-149.

5) 「国家安全保障戦略」(平成25年12月17日 国家安全保障會議・内閣決定)(<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>).

6) 이하 북일 스톡홀름 관련 논의는 박정진, “북일스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의”, 『일본공간』vol.19, pp.102-135.

을 목표로 함으로써 2002년 북일 평양선언을 계승하고 있었고, 납치 문제 해결 이외에 재일 한인 북송자 가족(일본인 처) 고향방문 및 귀국, 북한 잔류 일본인 유골반환 문제해결의 '포괄 병행'적 이행을 약속함으로써, 납치문제로 의제가 일원화되어 있던 북일관계가 새로운 국면에 접어들었다. 합의의 실행을 위한 첫 번째 북일 국장급 회담이 이루어진 2014년 7월 1일에는 NSS의 가장 상징적인 후속조치인 집단적 자위권 행사에 대한 내각결정이 이루어 졌고, 회담의 장소는 베이징으로 삼은 것은 같은 시기 이루어진 박근혜 대통령의 방중을 의식한 것이었다. 박근혜 대통령이 중국의 일본에 대한 전승 기념식 열병식에 참가한 7월 3일, 아베 수상은 북한에 대한 일본 독자적 경제제재의 일부를 해제했다. 이 과정에서 한국과의 사전양해 또는 협의는 배제되고 있었다. 아베 수상의 대북 경제제재 해제는 한일 안보협력의 의제인 북한 핵과 미사일 문제와 분리시켜 북일관계를 추진하겠다는 것이었다.

아베 내각의 NSS에서 북한은 명시적인 위협이었지만, 북일 스톡홀름 합의 및 시행은 북한이 일본과 쌍무적 의제를 가지는 교섭의 대상이기도 했다는 점을 보여주는 사례였다. 여기서 납치문제는 북일 간 고유의 의제로서 독자적인 대북접근의 계기로서 작동하고 있었다. 북일 교섭과정에 한국은 소외되고 있었던 반면, 미일 간에는 대북접근의 속도와 방법과 관련해 조정이 이루어 졌다. 북일 스톡홀름 합의 이후 계획되고 있었던 아베 수상의 방북과 정상회담은 2014년 7월 16일 존 케리(John Forbes Kerry) 국무장관이 "사전에 충분히 논의"할 것을 주문하면서 사실상 무산되었다. 그리고 10월 28일 이하라 아시야 대양주국장 일행이 방북을 마지막으로 북일 스톡홀름 합의의 이행은 정체되기 시작했다. 북일 스톡홀름 합의와 실행이 진행되는 중에 북한은 핵실험 및 미사일 발사를 중단했다는 점에서 일본의 대북접근이 가지는 잠재적 영향력을 보여준다. 합의의 이행이 사실상 무산되자, 북한은 제4차 핵실험을 재개했다.

2-1-2. 한일 위안부 문제 합의의 이면

제2차 아베 내각의 등장은 민주당 정권의 중국의 부상(센카쿠 열도의 영유권 분쟁)과 미일 동맹(오키나와 미군기지 현 외 이전 문제)을 둘러싼 대응에 대한 반작용이기도 했다. 국가안전보장회의의 설치 및 NSS의 제정은 중국의 부상이 일본에 사실상 위협이 되고 있는 반면, 미일동맹은 오히려 균열의 조짐이 있다는 위기의식의 반영이었다. NSS의 총론은 '적극적 평화주의'로 표현되었고, 각론은 ①일본의 안전보장 능력과 역할의 확대 강화, ②미일동맹의 강화, ③파트너 국가들과의 협력강화라는 세가지 방향으로 제시되었다. '적극적 평화주의'는 기본적으로 중국의 부상에 대한 대응 논리였고, 당면한 목표는 미국이 적극적인 개입을 이끌어내는 것에 두어져 있었다. 미국 외에 NSS에서 협력의 대상이자 파트너 국가 들은 중, 가장 먼저 거론된 것은 한국이었다. 한국은 보편적 가치를 공유하는 국가이자 일본의 안전보장에 있어 '대단히(極めて)' 중요한 대상이었다. 따라서 한국과의 '중층적인' 관계의 구축은 북한의 핵 미사일 문제 만이 아니라 '지역의 평화와 안정'을 위한 안전보장협력의 기반으로 간주되었다.

아베 내각은 박근혜 정부가 보수정권이라는 점을 평가하고 있었다. 과거 한국의 노무현 정부의 '동북아 균형자론'은 대중 유화정책에 기초한 것으로 이해되었고, 이 때문에 대일 견제를 시도하고 한미일 안보협력의 상대화 시켰다고 평가된 바 있었다. 즉, 아베 내각은 한국이 중국의 부상에 대한 위협인식을 공유하고 있다는 전제에 서 있었다. 하지만 박근혜 정부가 구상한 '한반도 신뢰프로세스'는 미국은 물론 중국과도 '공동의 전략' 수립을 지향했고, 실제로

친중 외교행보를 구체적으로 전개하고 있었다. 아베 내각은 2013년 7월 한중정상회담에 대해 민감하게 반응했다. 박근혜 대통령이 항일 전승기념 행사 열병식에 참여하고, 시진핑 주석과 한중일이 아닌 한중FTA의 추진을 합의했다 점이 큰 반향을 불러일으켰다. 이 즈음부터 일본의 외교안보 전문가 그룹에서는 박근혜 정부가 'G2 전략'을 취하고 있다는 평가가 확산되었다. G2 즉 한국이 미국과 중국과의 관계를 잘 관리하면 효과적인 대북억지와 경제운용이 가능하다고 판단하고 있고, 이 전략적 판단에 국민적 합의도 이루어지고 있다고 본 것이다⁷⁾.

2015년 2월 미국도 오바마 대통령 하에 두 번째 국가안전보장전략이 발표했다. 여기서 아시아태평양지역을 중시하는 리벨런스 정책이 명확하게 제시되었으며, "빈틈없고, 강하며, 유연하고 실용적인" 미일공동의 대응이 강조되었다. 일본 외무성이 홈페이지의 한국에 대해 '양국이 기본 가치를 공유한다'는 표현을 삭제한 것은 이 즈음이었다. 한국의 전략적 위상에 대한 재평가가 있었음을 암시한다. 뒤이어 4월에는 미일안보협력위원회(2+2 회의)에서 18년 만에 미일 방위협력을 위한 지침(가이드라인)이 개정되어 이루어졌다. 첫 번째 가이드라인 개정이 북한 핵문제를 의식한 것이었다면, 이번 두 번째 가이드라인의 개정은 중국의 부상에 대한 반응이었다. 종래의 '주변사태'라는 개념은 사라졌고, 일본의 집단적 자위권 행사를 상정한 '존립위기사태'를 새롭게 설정했다⁸⁾. 한국도 2015년 10월 한국의 사드 배치를 결정했다. 12월의 위안부 합의는 그 연장선에 있다고도 할 수 있다. 한미일 안전보장 협력의 필요성에 의해 한일 간 역사문제의 타협이 이루어진 것으로 종래의 역학이 작동한 것이었다. 하지만 일본에서는 한국의 사드 배치에 대한 중국의 보복성 조치가 제재가 시작되자, 박근혜 정부의 'G2 전략은 파탄되었다'는 평가가 이루어지고 있었다.

2-2. 일본의 선택, 재편되는 한일관계

2-2-1. 한국 화이트 리스트 배제의 진의

북일 스톡홀름 합의가 무산 된 후, 북한은 2016년 5월 북한 제7차 당대회를 개최하고, 9월에 제5차 핵실험, 2017년 화성 15호 발사 실험을 성공시킨 후, 핵무력 완성을 선언했다. 박근혜 정부는 중국과 사드 배치를 둘러싼 긴장상태에 있었고, 북한의 도발에 대응할 여지를 갖지 못한 채, 탄핵정국으로 진입했다. 이러한 정세 속에 2016년 8월에 아베 수상이 아프리카 개발회의에서의 연설에서 '자유롭고 개방된 인도-태평양전략'을 공식화했고, 뒤이어 2017년 11월에는 트럼프 대통령도 베트남 다낭에서 '자유롭고 개방된 인도-태평양 전략'을 미국의 새로운 아시아 전략으로 제시했다. 한편, 2017년 5월에 등장한 문재인 정부는 사드의 추가 배치는 없고, 중국을 겨냥하는 MD에 가입하지 않으며, 한미일 군사동맹에 참여하지 않는다는 이른바, '3불' 원칙적 입장을 표명했다. 일본과는 대중 인식의 괴리와 전략에 근본적인 차이가 노정되기 시작한 것이다. 그리고 2017년 11월 문재인 정부는 '균형외교'를 표방하며 '인도-태평양 전략'에 참여 거부 의사를 공식적으로 밝혔다.

아베 내각은 문재인 정부의 '균형외교'와 '한반도 평화 프로세스'를 남북관계 개선을 레버리지로 대미, 대중 관계를 모색하는 '새로운 G2 전략'으로 평가했다. 2018년 평창 올림픽을 계

7) 이하 한국의 'G2 전략'에 대한 아베내각과 자문그룹의 평가에 대해서는 田中明彦・日本経済研究センター編『提言 日米同盟を組み直す 東アジアリスクと安全保障改革』日本経済新聞出版社、2017年.

8) 防衛省「新日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」(<https://www.mod.go.jp/j/press/book/pamphlet/pdf/guideline.pdf>).

기로, 문재인 정부가 북한 핵 미사일 문제에 대해 주도성을 발휘하기 시작했다. 4월의 남북한 판문점선언을 앞두고 문재인 대통령은 아베 수상에게 김정은 위원장과의 정상회담을 제안하기도 했다. 하지만 문재인 정부의 새로운 G2 전략의 성공은 북한의 대응여부에 달려있기 때문에, 결국 북한의 전략적 위치(Bargaining position) 만을 강화 시킨다는 것이 일본 국내 정책 자문 그룹(富士山会合デスクフォース)의 평가였다. 아베 내각은 북한의 대응에 따라 미국 및 중국과 관계가 좌우되는 것을 경계하고 있었다. 따라서 한국정부가 지나치게 빠르고 일방적으로 남북관계 개선을 추진할 경우, 미국과의 협력을 통해 견제해야 한다는 입장이었다. 하지만 2018년 6월 북미 간에 싱가포르 선언이 이루어졌다. 이 즈음부터 위안부 문제를 둘러싼 한일 갈등이 재연되기 시작했고, 10월 한국 대법원 강제징용 피해자 배상판결을 계기로 한일 갈등은 대립으로 확대되었다.

2018년 12월 일본해상자위대 위협비행 사건은 대중 전략 및 대북정책을 둘러싸고 미일 간 일체화가 진행되는 한편, 한일 대립이 이미 안보의 영역으로 까지 확대되고 있음을 보여준다. 문재인 정부가 주도하던 한반도 평화프로세스는 2019년 6월 북미 판문점 회담을 마지막으로 추진력을 상실했고, 그 직후 일본 경제 산업성은 반도체 관련 소재 수출규제와 더불어 한국을 화이트 리스트에서 배제할 예정임을 공지했다. 한국의 화이트 리스트 배제 조치는 문재인 정부의 대북정책에 대한 아베 내각의 불신을 공식 표명한 것이라고 할 수 있다. 이는 아베 내각의 NSS에서 한국의 위상이 사실상 조정 되었음을 의미하며, 향후 안전보장상의 이유로 역사 문제 등에서 한국에 양보하지 않을 것임을 예고하는 것이었다. 아베 내각이 이러한 조치를 강행할 수 있었던 것은 미국의 지지를 확신했기 때문이었다. 문재인 정부는 당초에 '무역전쟁'의 선전포고로 간주했다가, 2019년 8월에 이르러서 GISOMIA 파기로 대응했지만, 미국의 개입으로 사실상 다시 복귀했다.

2-2-2. '재팬 패싱': 독자적 대북접근과 '대국외교'

일본 외무성에서 한국을 담당해왔던 부처는 아시아 대양주국 북동아시아과였다. 북한문제는 한국문제의 일부였고, 대 한반도 정책은 한일관계를 창구로 해왔던 일본 외교의 관행을 반영한 것이었다. 하지만 북미 싱가포르 선언 있자, 2018년 7월 북동아시아과가 두 개의 부서(1과와 2과)로 확대 재편되어, 외무성 내에서는 최초로 북한문제를 전담하는 부서(제2과)가 별도로 신설되었다. 그리고 남북한의 판문점 선언과 평양선언을 전후해서, 아베 수상은 납치문제 해결을 위해 김정은 위원장과의 정상회담 의사가 있음을 언급하기 시작했다. 이 즈음 비 공식적으로 울란바토르에서는 외무성 대양주국 시미즈 후미오 참사관이 북한 외무성 산하 군축 및 평화연구소 김영국 소장과 접촉했고, 하노이에서는 기타무라 시게루 내각 정보관이 당 통일전선부 김성혜 실장과 회담을 가진 것으로 알려져 있다. 2019년 8월에는 기타무라 시게루 내각 정보관이 국가안전보장회의(NSC) 신임 국장으로 인선되었다. 전임자인 야치 쇼타로가 한일 위안부 합의를 주도했던 인물이었던 반면, 기타무라는 대북정책의 입안과 추진을 담당해왔었다.

한편, 아베 내각은 문재인 정부 주도의 한반도 평화 프로세스에 합류하기 보다는 미국과의 일체화된 대응을 어필하고자 했다. 북미 싱가포르 회담을 앞두고 2018년 4월에 개최된 미일 정상회담에서 아베 수상은 트럼프 대통령에서 북한과의 교섭에서 핵무기 폐기는 물론 중 장거리 미사일의 해체도 요구해야 한다고 설득했다. 한국에서는 '재팬 패싱' 즉, 한반도 평화 프로세스에서 일본이 소외되고 있다는 비판이 있었지만, 그 간 아베 수상은 2018년 9월과 11월 블라디보스톡과 싱가포르에서 푸틴 대통령과 회담을 갖고, 10월에는 중일 평화조약 발효 40주년

기념 차 베이징을 방문해 시진핑 주석과 정상회담을 성사시켰다. 아베 내각은 미일동맹을 중시하면서 대중, 대러 외교를 전개하는 이른바 '대국외교'를 펼치고 있다는 인식이었다. 아베 내각의 독자적 대북접근은 실효를 거두고 있지 못했지만, 2020년 1월 아베 수상은 국회 시정 방침 연설에서 북한과의 "불행한 과거를 청산해 국교 정상화를 목표로 한다"고 밝히고, 조건 없이 "김정은 위원장과 마주할 결의"를 표명했다⁹⁾.

아베 내각은 한국을 화이트리스트에서 제외시키는 한편에서, 인도 태평양 지역으로 대중전선을 확대해갔다. 2020년 6월 고노타로 방위상이 기술적 결함과 비용의 문제를 들어 이지스 어쇼어 배치계획을 폐기한다고 발표했고, 그 직후 아베 수상은 새로운 대안을 찾기 위한 논의를 당과 내각에서 집중적으로 전개하는 한편, 예정보다 3년 앞당겨 NSS의 개정을 지시했다. 이에 따라 자민당 내 국방부회와 안전보장조사회가 7월에 '국민을 지키기 위한 역지력 향상에 관한 제언'을 정리했다. 제언에서는 중국을 명백한 위협으로 정의하고, 향후 일본의 안전보장을 위해서는 '창(矛)'의 능력을 가져야한 한다고 주장했다. 미일동맹에서 일본의 새로운 역할에 대해서는 역지력이라는 표현 대신 무력을 통한 반격능력을 포함하는 개념으로 "중층적인 '대처력(対処力)'이라는 용어가 사용되었다. '대처'의 범위는 인도 태평양 지역으로 확대되고 있었다. 일본 방위성은 규슈-오키나와-대만을 잇는 제1열도선에서 중국 해군과 공군의 움직임을 억제하기 위해 지대공, 지대함 미사일 부대를 배치했다¹⁰⁾.

2-3. 일본 NSS 개정과 한반도 정책의 수정

2-3-1. 바이든-스가 공동선언과 대만조항

2020년 9월에 스가 내각이 2021년 1월에는 바이든 행정부가 등장함에 따라 4월 16일 정상회담에서 미일관계의 총괄이 이루어 졌다. 바이든-스가 공동선언에서는 미일이 인도-태평양에 대한 공동의 비전을 가지고 있고, 미일 안보조약이 제5조가 센카쿠 제도에도 적용됨을 확인하는 한편, 중국의 일방적인 현상변경과 불법적인 주장과 활동에 반대의 입장과 더불어 대만의 평화와 안정의 중요성이 강조되었다. 이는 대중전선에서 일본 스스로 최전방에 위치해 있다는 인식을 보여준다. 대만 유사가 발생할 경우, 센카쿠는 물론 오키나와를 포함하는 난세이 제도(琉球列島)가 전장의 일부가 될 수밖에 없다는 정세판단이었던¹¹⁾. 이는 대만의 평화와 안전 유지를 일본의 안전보장문제에 직접 연계시킨 것으로 닉슨-사토 공동성명에 있던 대만조항이 사실상 부활한 것이라고 평가할 수 있다. 반면, 한국조항과 관련한 문항은 사라졌고, 북한의 핵문제를 둘러싼 한미일 협력만이 강조되었다. 한미일 협력의 강조는 5월 21일의 한미 정상회담에서 재확인되었다. 문재인-바이든 공동선언에서 한미 동맹의 "핵심적 징표"는 비확산체제를 유지하기 위한 협력으로 규정되었다.

2021년 10월에 등장한 기사다 내각은 ①자유, 민주주의 인권, 법의 지배 등 보편적 가치

9) 이와 관련한 논의는 朴正鎮「金正恩政權の外交戦略と日本」西野純也『激動の朝鮮半島を読みとく』慶應義塾大学出版会、2023年、pp.187-222.

10) 自由民主党政務調査会「国民を守るための抑止力向上に関する提言」(https://jimin.jp-east-2.storage.googleapis.com/pdf/news/policy/200442_1.pdf).

11) 뒤이어 2021년 5월 자민당 정무조사회가 '격변하는 안전보장 환경에 대응하는 방위력의 근본적 강화를 위한 제언'을 했고, 6월에는 대만정책 검토 프로젝트팀 제1차 제언이 이루어졌다. 핵심 내용은 일본 스스로의 방위력을 큰 폭으로 강화하는 것이었다.

의 수호, ②일본의 평화와 안전보장 수호, ③글로벌 규모의 과제 해결 주도라는 '3개의 각오'를 슬로건으로 제시했다. 미일 동맹강화에 기반 한 '자유롭고 열린 인도 태평양'의 추진이라는 아베 내각 이래의 외교안보 전략의 기초를 견지했고, 아베 내각 당시 시작했던 NSS 개정의 완료를 공약했다. 이와 관련한 문서와 공식 언급을 보면, 한국의 위상이 격하되어 있었음을 확인된다. 소신표명연설에서 기시다 수상은 ASEAN 호주 인도 유럽 등을 기본적 가치를 공유하는 국가들을 거론하는 한편, '중요한 이웃'으로서 중국, 러시아 다음으로 한국을 언급했다. 취임 후 정상들과의 공식 소통도 미국, 오스트레일리아, 러시아, 중국, 인도 다음으로 이루어졌다. 기시다 수상의 이러한 행보는 한미일 안보협력의 틀 안에서 한일관계가 지녔던 '특별함'을 더 이상 고려하지 않고 있음을 의미한다. 일본이 NSS를 구체화하는 과정에서, 한국조항의 의미는 퇴색하고, 안보경협은 과거의 유산이 되어 있었다.

한편, 기시다 수상은 납치문제의 해결을 가장 중요한 외교과제로서 "총력으로 임한다"는 결의와 더불어 김정일 위원장과의 "조건 없는 대화"를 제안했다. 과거 아베 수상은 물론 스가 수상 또한 자민당 총재선거 때 부터 김정은 국무위원장과 "조건 없이 마주할 각오"를 표명했고, 도쿄올림픽에 대한 "북한 참가여부를 주시하며, 기회를 놓치는 일이 없도록 하겠다"는 의지를 표명했었다. 한국정부의 양해 없이 북한과 외교적 접촉을 하는 것은, 기본적으로 한반도에 있어 한국의 유일 합법성을 명시한 한일기본조약 제3조 위반이 된다. 이 제약은 남북관계의 진전이 있을 경우에 완화되어왔다. 그리고 북일 국교정상화를 한국정부가 지지하면서 "남북관계의 진전을 전제로 한 일본의 대북접근"이라는 도식은 붕괴되어 왔다. 이후 북일관계의 진전은 북한 핵문제의 제약을 받아왔지만, 2002년 북일 평양선언은 핵문제를 둘러싼 북미대결 국면에서도 북일관계가 급진전할 수 있음을 보여 준다. 그리고 2014년 북일 스톡홀름합의에서는 남북관계 및 북한 핵문제와 무관한 북일관계의 전개를 보였다. 결국, 일본의 독자적인 대북접근을 제약하던 요인들은 현재 완화되거나 사실상 해소된 상태라고 할 수 있다.

2-3-2. 일본 NSS의 개정과 한일관계

한국의 윤석열 정부는 러시아가 우크라이나를 침공하고, 북한이 핵 선제공격을 법제화하는 정세 속에 등장했다. 취임 직후인 2022년 5월 윤석열 대통령은 바이든 대통령과 정상회담을 통해 한미일 안전보장 협력의 강화와 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 참여의사를 밝혔다. 그리고 미일의 인도-태평양 전략에 대부분 동조하는 내용으로, 12월에 한국의 '자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략'을 발표했다. 같은 시기, 기시다 수상은 국가방위전략, 방위력증비계획과 더불어 개정 NSS가 내각결정했다. 새로운 NSS에는 현상변경 세력으로서 러시아와 중국에 대한 위협인식이 명시되었다. 특히 중국을 '최대의 전략적 도전'세력으로 명시하고, 대만 유사사태를 사실상 일본의 유사로 간주하고 있다는 점을 특징으로 한다. 이에 대한 대응으로 미일 간 방위협력의 현대화와 더불어, 일본의 방위비 GDP 대비 2% 증액을 예시하는 방위력의 '기본적' 강화와 중거리 미사일 전략 증강을 포함한 '반격 능력'의 도입이 명시되었다¹²⁾.

기시다 내각의 개정 NSS에서 한국의 안전보장 상의 중요성은 유지되었지만 협력국 네트워크에서는 호주, 인도 다음으로 거론되었고, 한일관계의 발전이 언급되었지만 65년체제의 유지가 전제되었다. 그 동안 한미일 안보협력의 틀 안에서 한일관계의 의미를 재설정해 온 것의 연장이라고 할 수 있다. 2023년 3월과 5월, 윤석열 대통령의 방일 및 기시다 수상의 방한으

12) 「国家安全保障戦略」(令和4年12月16日 国家安全保障会議・内閣決定)(<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>).

로 양국간 셔틀외교가 복원되었다. 여기에는 강제 징용공 피해 배상금 제3자 변제안이 돌파구가 되었다. 하지만 기시다 내각의 상응하는 조치는 사실상 이루어지지 않았다. 일본은 미일동맹에서 쌍무성을 강화하고, '억지'에서 '대처'로 행동반경을 확대시켜왔으며, 이와 관련한 법제의 정비와 물적 토대의 확보가 안전보장 상에서 한국에 대한 특별한 의존구도를 완화시켜 왔다. 역사문제를 둘러싼 한일대립에서 일본이 강경할 수 있었던 것은 한미일 안보협력이라는 틀에서 한일관계의 특수성이 상대화된 결과였다.

윤석열 정부의 인도-태평양 전략에 대해서도 기시다 내각은 지지했지만 특별한 기대를 표명하지 않았다. 일본의 NSS와 인도-태평양 지역이라는 지정학적 연계는 해양세력의 중심 축(maritime axis)으로서 일본의 구상을 실현해 가는 과정이라고도 할 수 있다. 미국의 대중 리벨런싱과 의 연계 또는 일체화를 통해 중장기적으로 중국의 해양전략의 변경을 촉구하는 것으로서 일종의 세력균형 전략이기도 하다. 이 전략에 한국의 전통적인 외교노선도 함께 할 것이라는 일본의 기대는 크게 약화되어 왔다. 그리고 인도 태평양 전략에서의 대중 전선과 북한 핵 문제를 둘러싼 비확산 체제 유지의 전선으로 분리가 이루어졌다. 한국은 대만유사에 대해 전략적 모호성을 보여왔지만, 일본은 새로운 대한반도 정책의 일환으로 독자적인 대북접근을 시도하고 있다. 한국의 대북정책은 북일관계에 대한 적극적인 개입을 고려해야하는 상황이 되었다. 결국 윤석열 정부 이후 전개된 한일관계는 과거질서로의 회복이 아니라 새로운 질서로의 재편과정이었다.

3. 새로운 한일 파트너십을 주도하기 위해

이시바 내각의 외교안보 구상은 일본 NSS의 각론이며, 따라서 대한반도 정책에 근본적인 변화가 없었다. 그의 공약에서 한일화해의 해법은 제시되지 않은 반면, 북일 연락사무소 설치 등 대북접근 구상은 한 단계 구체화되어 있다. 이시바 수상의 역사인식이 기시다 수상의 그것과 온도차가 있다고 해도, 이재명 대통령의 첫 번째 방일에서 한일 파트너십 선언과 같은 극적인 합의를 기대하는 것인 현실성이 없다. 이재명 대통령의 방일의 가장 큰 성과는 한국의 신정부가 일본과의 협력을 중시한다는 메시지를 효과적으로 어필했다는 점이다. 최근에 일본이 한국의 전략적 가치를 다시 재고해야만 하는 정세가 도래하고 있기 때문이다. 국제질서에 불확실성이 증가하고 있고, 트럼프 행정부의 미국이 그 진원지 중 하나가 되어있다. 앞으로 한일관계의 구조 또한 유동할 것을 예견하게 한다.

일본 NSS의 근거에는 이미 미일동맹에 대한 불신이 자리하고 있다. 특히 이시바의 동아시아판 나토 구상에는 미국 패권 약화가 현실화되고 있다는 정세인식이 반영되어 있다¹³⁾. 여기서 한국과의 협력과제는 공백상태로 남아있다. 물론, 한일관계의 구심력으로써 미국과의 협력은 여전히 중요하다. 이와 더불어 미국에 대한 원심력으로 작용하는 한일협력도 필수가 되고 있다. 이재명 정부의 대일정책은 당면해서 한일관계의 주도성을 회복하고, 중장기적으로 불가역적 협력의 기반을 만드는 것을 목표로 해야한다. 이를 위해 일본과 국제 규범의 수호 또는 창출에 함께하는 전략이 필요하다. 규범은 질서를 수반하기 때문이다. 실용외교의 관점에서 보면, 한국의 국익에 유리한 국제질서 또는 레짐은 다른 아닌 비확산과 자유무역 체제가 된다. 이와 관련한 두 가지 핵심적인 정책과 관련한 과제들은 다음과 같다.

13) Shigeru Ishiba, "The Future of Japan's Foreign Policy ~Establishing the Asian NATO", Hudson Institute 2024 Sep.25 (<https://www.hudson.org/politics-government/shigeru-ishiba-japans-new-security-era-future-japans-foreign-policy>).

첫째. 한일 전략대화의 정례화이다. 여기서 최우선 의제는 물론 북한 비핵화 문제이다. 북한의 핵 미사일 위협에 대한 대응은 한일 양자 협력 이니라 한미일 군사 방위협력의 틀에서 이루어지고 있는 반면, 북한의 비핵화를 상정한 대화 및 협상 국면을 상정한 정례적인 논의 테이블은 현재 존재하지 않고 있다. 남북관계, 북일관계, 북미관계의 선순환을 위해, 현시점에서는 특히 북일관계에 대한 한국의 적극적인 개입을 위해, 한일전략대화는 특별한 의미를 가진다. 다음으로 인도 태평양지역의 안보협력이 중요한 의제가 된다. 특히 북한문제와 대만 유사에 대한 한일 양국의 전략적 이해관계의 조정, 이에 수반되는 주한미군과 주일미군의 재배치 문제와 관련한 한일 당국의 직접소통이 필요하다. 이번 한일정상회담에서 합의된 한일 차관급 회의에 더해, 윤석열 정부에서 추진 중이었던 2+2회의도 실현시키는 것이 바람직하며, 양국의 NSC 사무국 간의 교류도 시야에 넣어야 한다

둘째. 한일 FTA의 추진이다. 역내포괄적경제동반자 협정(RCEP)에 뒤이어, 한국이 CPTPP에 가입하면, 한일 경제통합정도는 크게 진전될 전망이다. 한일 FTA의 체결은 이 과정을 완성 또는 확고히하는 것이자, 한일 양국이 자유무역이라는 규범을 수호한다는 상징적 의미를 가진다. 물론 한일 교역은 보완적이기 보다 경쟁적이다. 동시에 양국 모두 글로벌 공급망 균열에 가장 취약한 나라이기도 하다. 한일 FTA의 체결은 그 자체에 머물지 않고 경쟁적인 첨단 과학기술에서의 협력, 그리고 경제안보의 관점에서 공급망을 함께 관리하는 계기가 되도록 해야한다. 나아가 생산요소 시장의 통합, 그 중에서도 노동시장의 통합을 추진할 필요가 있다. 노동시장의 통합은 한일 간의 젊은 세대의 고용을 촉진한다는 점에서 미래지향적이다. 또한 상대국에 장기 정주를 유발한다는 점에서, 지속가능한 한일협력과 교류의 토대가 될 수 있다. 이와 관련해 한일 워킹홀리데이 2년은 연장을 합의 한 점은 의미 있는 출발이라고 평가할 수 있다.

한국의 대일 외교의 주도하에, 국가전략의 소통과 새로운 지역질서 창출하고 나아가 공동의 이익이 되는 규범과 질서를 만들어 가는 과정은 가치를 공유하는 국가 관계로의 발전을 기대할 수 있다. 역사문제를 둘러싼 화해의 실마리는 여기에 있다. 국가 정체성과 관련한 문제이기 때문이다. 이미 이시바 내각이 한일 파트너십 선언을 포함한 역대 내각의 입장을 계승한다는 점을 선언했다. 이와 상응해 이재명 정부가 위안부 문제와 징용공 문제에 대한 일본과의 합의를 존중하는 자세는 역사문제의 후퇴가 아니다. 한일 파트너십 선언 30주년이 되는 2028년을 앞두고, 상호신뢰의 축적을 통해 제2기 한일파트너십 선언을 만들어 내는 모멘텀을 만들어야 한다. 이를 위해 테스크 포스를 구성하고 구체적인 액션플랜을 차분히 준비해 가야한다. 식민지 문제에 대한 일본정부의 공식적이고 공개적인 사죄와 반성은 이러한 과정이 전제되어야 가능할 수 있다.