

강대국과

전략적 자율성의 시대,

이수형 지음

한반도 평화 안보 구상

저자 이수형

인적 사항(약력)

- 1964년 충남 서산
- 한국외국어대학교 정치학 박사
- 서울대, 연세대, 숙명여대 서강대, 성균관대 시간강사
- 인하대학교 국제관계연구소 연구교수
- 노무현 정부 대통령비서실 통일외교안보정책실 행정관
- 북한대학원대학교 겸임교수
- 국가안보전략연구원 수석연구위원
- 제21대 대통령 선거 더불어민주당 후보 직속 글로벌 책임 강국위원회 산하 국가안보전략개발위원회 수석부위원장
- 제22기 민주평화통일자문회의 상임위원(현재)
- 통일부 정책 자문위원(현재)
- 국가안보전략연구원 고문(현재)
- 2026년 한국국제정치학회 부회장(현재)

주요 저서(단독)

- 『엄함과 연루의 한반도 국제정치』(선인 출판사, 2025년)
- 『중추적 중견 국가, 한국의 외교 안보 전략 3.0』
(국가안보전략연구원, 2019)
- 『맷돌의 굴대 전략: 한반도 평화통일 전략 구상』
(국가안보전략연구원, 2014)
- 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』
(서강대학교 출판부, 2012)

※ 그 외 공저(저서)와 수십 편의 연구 논문 및 정책 보고서 생산

강대국과

전략적 자율성의 시대,

이수형 지음

한반도 평화 안보 구상

강대국과

전략적 자율성의 시대,

이수형 지음

한반도 평화 안보 구상

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

목차

발간사 008

서문 011

I

왜 한반도 평화 안보 구상인가?

- 1. 한반도 평화 안보 구상의 인식론적 배경과 의미 016
- 2. 이 책의 목적과 구성 021

II

국제정세 분석과 한반도 평화 안보 구상

- 1. 강대국의 시대와 한반도 국제정세 분석 033
 - 1-1. 트럼프 행정부의 미국 우선주의
 - 1-2. 미-중 경쟁의 3가지 구도: 영향권, 거래적 접근, 세력 경쟁
 - 1-3. 한반도 얽힘 정세의 3가지 변화: 국제화, 다층화, 실용화
- 2. 전략적 자율성의 시대와 한국의 접근 046
 - 2-1. 미국 동맹체제의 변화
 - 2-2. 유럽의 전략적 자율성, 선택이 아닌 필수적 현실 문제
 - 2-3. 전략적 자율성의 3가지 이미지: 책임·해장·독립
 - 2-4. 한국의 구조적 조건과 전략적 자율성 접근방법

3. 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표	061
3-1. 글로벌 책임 강국 구축	
3-2. 자존과 포용의 정신 함양	
3-3. 자강의 안보 정체성 확립	



국익 중심 실용 외교의 철학과 구성 요소

1. 역대 정부의 외교 안보 전략 검토	071
1-1. 자율적 외교 안보 전략의 출발과 한반도 평화의 퇴보	
1-2. 한반도 평화공존의 출발과 동북아 정세 변화의 도전	
1-3. 미국 중심의 국제적 보편성 강조와 전략적 자율성 상실	
1-4. 한반도 평화의 재부상과 좌초, 그리고 가짜 글로벌 중추 국가	
2. 국익 중심 실용 외교의 철학과 전략 기초	081
2-1. 국익 중심 실용 외교의 시대적 요청	
2-2. 실용주의 외교의 기본 원칙과 주요 특징	
2-3. 국익 중심 실용 외교와 전략적 자율성의 결합	
3. 자강의 안보 정체성, 헤징, 균형 안보	088
3-1. 국익 중심 실용 외교의 근간, 자강의 안보 정체성	
3-2. 헤징과 균형 안보의 개념과 쓰임새	
3-3. 한반도 평화공존을 위한 균형 안보의 기능	

IV

한반도 평화공존을 위한 전략과제

1. 평화공존과 공동 성장의 한반도 건설 097
 - 1-1. 한반도 평화공존의 필요성과 역사적 의미
 - 1-2. 한반도 평화공존 정책의 목표와 추진 원칙
 - 1-3. 한반도 평화공존 정책의 중점 추진 과제

2. 평화 지향의 안보 체제 구축과 안보 자율성 강화 103
 - 2-1. 평화와 안보의 선순환 구도 확립
 - 2-2. 전시작전통제권 환수
 - 2-3. 한미동맹에서 한국의 안보 자율성 강화

3. 한반도와 동북아 평화 체제 모색 122
 - 3-1. 체제론적 관점의 한반도 평화 체제
 - 3-2. 한반도 평화 체제의 이중 공간
 - 3-3. 한반도 및 동북아 안보 체제와의 연관성

V

한반도 평화공존과 글로벌 책임 강국

1. 한반도 평화공존의 전략 설계도 마련 133
2. 한반도판 공동안보 지향 138

발간사

다가오는 6월 4일은 국민주권 정부가 출범한 지 1년이 되는 날입니다. 국가안보전략연구원은 국민주권 정부 출범 1주년을 기념해 『한반도 평화 안보 구상』이라는 책자를 발간하게 되었습니다. 이 책은 한반도 평화공존과 남북한 공동성장의 발판을 마련해 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 구축하겠다는 국민주권 정부의 외교 안보 비전과 목표를 담고 있습니다.

국민주권 정부 1주년 출범에 앞서 국가안보전략연구원은 다음과 같은 목적을 가지고 이 책을 발간하게 되었습니다. 먼저, 이 책의 저자이자 연구원 고문인 이수형 박사는 국민주권 정부의 대외정책 기조인 국익 중심 실용 외교를 나름 체계화하였습니다. 이러한 작업을 통해 이 책은 정부의 외교 안보 정책에 대한 국민의 이해와 지지, 그리고 폭넓은 공감대를 형성해 정책 성공의 튼튼한 기반을 조성하는 데 작은 보탬을 주고자 했습니다. 이 책이 거시적 측면에서 정부의 외교 안보 정책의 방향을 이해하는데 일말의 도움이 될 것이라고 믿어 의심치 않습니다.

이 책을 발간하게 된 또 다른 배경이나 목적은 현재 상황에서 왜 남북한의 한반도 평화공존이 필요하고 또한 중요한가에 대한 설명을 통해 한반도 평화공존에 대한 국민적 이해와 지지를 구하는 데 작은 보탬을 주고자 함입니다. 이 책이 국민주권 정부의 한반도 평화공존 정책을 제고하고 가능하다면 관련 정책 실무자들이 참고할 만한 정책 참고 자료로 활용되기를 바라는 것입니다. 물론 이 책에서 제시한 내용들은 전반적으로 정부의 공식적 입장과 무관하고 또한 정책 추진 내용과는 다를 것입니다. 그러나 이 책은 국민주권 정부의 성공을 바라는 저자의 신념과 의지를 반영하고 있을 뿐만 아니라 국민주권 정부를 넘어 한반도 평화공존을 염원하는 민주 정부의 대한민국이 채택하고 지향해야 하며 또한 풀어나가야만 하는 정책 방향과 핵심적 전략과제를 제시하고 있습니다. 이런 점에서 『한반도 평화 안보 구상』은 좁은 의미로는 한민족 삶의 터전인 한반도에서 남북한 평화공존의 튼튼한 기틀을 마련하는 것부터 더 넓고 미래지향적으로는 국제사회에서 대한민국의 국제적 위상과 시대적 책무를 그려내는 것입니다. 따라서 이 책은 국민주권 정부에 그치지 않고 다음 정부에서도 추구해야만 하는 대한민국의 국가 비전과 목표를 품고 있습니다.

세계 수준의 연구기관이자 대한민국 최고의 외교 안보 연구기관으로 성장한 국가안보전략연구원은 국책기관으로서 본연의 임무를 다하고자 오늘도 최선의 노력을 다하고 있습니다. 오늘날 글로벌 정세는 그 어느 때보다도 불확실하고 혼란스러운 모습입니다. 한편으로는 영향권, 거래적 관계, 그리고 세력 경쟁이라는 강대국 시대가 위력을 발휘하는 가운데 다른 한편으로는 헤징, 연대, 그리

고 각자도생이라는 전략적 자율성의 시대가 도래했습니다. 남북한의 한반도 국제정치도 더 국제화, 다층화, 그리고 실용화되어 이념과 가치보다는 국익에 따른 실용적 국가 관계가 중시되고 있습니다.

이처럼 불확실하고 변화무쌍한 얽힘의 한반도 국제정세에서 국가안보전략연구원은 과거와 마찬가지로 냉철한 정세 분석과 미래 전망을 통해 국민주권 정부의 국가안보 전략과 외교 안보 정책에 일말의 도움을 주고자 하며, 정책에 대한 국민의 이해와 지지를 위해 정책 홍보 활동 등을 적극적으로 추진해 나가겠습니다. 그동안 연구원 발전에 많은 도움을 주신 분들께 깊은 감사를 드리며 앞으로도 국가안보전략연구원이 개척해 나갈 새로운 발걸음에 변함없는 성원과 격려를 부탁드립니다.

2026년 5월

국가안보전략연구원 김성배 원장

서문

오늘날의 국제정세는 무력적 힘과 강압을 앞세우는 강대국 정치와 그 어느 때보다도 자강력이 중시되는 전략적 자율성이 중첩적이면서도 복합적으로 작용하는 상황이다. 강대국과 전략적 자율성의 시대라는 국제정세에서 이 책은 글로벌 강국으로 성장한 대한민국의 국력과 국제적 위상에 대한 자기 성찰을 바탕으로 대한민국이 지향해야 할 미래 비전을 담고 있다.

『강대국과 전략적 자율성의 시대, 한반도 평화 안보 구상』이라는 이 책은 단순히 남북한 관계와 지정학적으로 한반도에 국한된 평화와 안보를 이야기하는 것이 아니다. 이 책은 좁은 의미로는 한민족 삶의 터전인 한반도에 남북한 평화 공존의 튼튼한 기틀을 마련하는 것에서부터 넓고 미래지향적으로는 국제사회에서 대한민국의 국제적 위상과 시대적 책무를 그려내는 것이다. 이런 점에서 이 책은 이재명 정부에 그치지 않고 다음의 민주 정부가 추구해야만 하는 국가 비전과 발전 방향을 제시하고 있다.

이 책은 한반도 평화 안보 구상의 필요성을 강조하는 가운데 영향권, 거래적

관계, 그리고 세력 경쟁이 복합적으로 작동하는 강대국의 시대와 한반도 국제정세의 주요 특성을 분석한다. 또한 한반도 얽힘 정세와 관련해서는 3가지 중요한 변화적 특성으로 국제화, 다층화, 그리고 실용화 현상에 주목한다. 이 책은 전략적 자율성의 시대와 한국의 접근과 관련해서 전략적 자율성의 논의와 현실적 정책 추진을 가져온 트럼프 행정부의 동맹 정책의 주요 변화, 역사적으로 전략적 자율성에 대한 풍부한 담론과 현실적 정책 대안을 제시하고 있는 유럽의 사례와 교훈, 그리고 얽힘의 한반도 국제정세에서 한국이 추구해야 할 전략적 자율성의 방향과 성격 등을 제시하고 있다. 아울러 이 책은 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표로 글로벌 책임 강국의 구축을 제시하면서 글로벌 책임 강국이 반드시 지향해야 할 가치나 정신으로 자존과 포용의 중요성을 강조하고 핵심적 구성 요소로 자강의 안보 정체성을 강조한다.

이 책은 이재명 정부의 대외정책 기조인 국익 중심 실용 외교를 나름 체계화하고자 했다. 따라서 이 책에서는 국익 중심 실용 외교의 시대적 적합성, 국익 중심 실용 외교의 철학적 기반과 주요 원칙과 특징 등을 제시하고 있다. 특히, 이 책에서는 국익 중심 실용 외교의 핵심적 구성 요소로 자강의 안보 정체성, 헤징의 외교 행태, 그리고 균형 잡힌 안보의 중요성을 강조한다.

이 책은 또한 한반도 평화공존은 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 구축하기 위한 첫걸음이자 튼튼한 발판이라는 점을 강조한다. 따라서 이 책에서는 한반도

평화공존을 구축하기 위한 주요 전략적 과제를 제시하고 있다. 예를 들면 평화 지향의 안보 체제 구축, 전시작전통제권 환수와 호혜적 한미동맹 관계 구축, 한반도와 동북아 평화 체제 문제 등을 다룬다. 특히, 이 책에서는 한반도 평화공존을 구현하기 위한 전략 설계도 마련의 필요성과 한반도판 공동안보를 지향할 필요성을 제기하고 있다.

아무쪼록 이 책의 짧고 작은 내용이 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교의 일반적 윤곽을 이해하는 데 도움이 되고, 이재명 정부의 외교 안보 정책에 대한 국민적 이해와 지지, 그리고 공감대 확산에 도움이 되는 전략 참고서나 정책 참고 자료로 활용되기를 바라는 마음 간절하다.

글로벌 책임 강국의 첫걸음인
한반도 평화공존 구축을 갈망하며

도곡동 연구실에서 이수형

I

왜
한반도 평화안보
구상인가?



2025년 6월 4일, 국민주권 정부를 표방한 이재명 정부가 출범했다. 불법 계엄과 내란으로 생사를 넘나들면서 절망과 어둠의 장벽을 뚫고 이재명 정부가 출범했다. 그러나 출범 직후 이재명 정부가 직면한 대내외적 환경은 그 어느 시기보다도 도전과 도전이 연속적으로 전개되는 매우 힘든 상황이 펼쳐지고 있었다.

무엇보다도 이재명 정부 앞에는 불법 계엄 및 내란 준동 세력을 엄히 단죄해 무너진 대한민국의 민주주의를 회복하고 민생을 챙겨야 하는 시급하고 막중한 임무가 놓여 있었다. 대외적으로 이재명 정부는 강하게 몰아붙이는 미국의 관세협상 압박과 소용돌이 양상의 국제정세로부터 대한민국의 국익과 한반도 평화안보를 지켜나가야만 했다. 정말로, 출범과 더불어 이재명 정부는 일찍이 경험하지 못한 대내외적 도전에 직면해 이를 헤쳐 나가기 위해 정부의 모든 역량을 쏟아부어야만 했다.

2025년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 국제정세는 한 치 앞을 내다볼 수 없을 만큼 격변과 충격의 파노라마가 연속적으로 펼쳐졌다. 2022년 2월에 시작된 우크라이나 전쟁은 여전히 지속되었고, 전쟁의 충격과 파장은 계속 커져만 갔다. 더군다나 트럼프 행정부가 표방한 미국의 국익 우선주의라는 대외정책 기조는 제2차 세계대전 이후 형성되어 왔던 자유주의적 또는 규칙 기반의 국제질서를 일거에 무너뜨리면서 다극화 체제로의 정세 변화를 강하게 추동하였다.

2026년 2월 28일, 작전명 ‘장대한 분노’라는 미국과 이스라엘의 이란 공습으로 시작된 이란전쟁은 그나마 남아 있었던 타협과 외교에 의한 국제질서를 한순간에 무너뜨리는 결정적 사건이 되었다. 국제법과 상관없이 막강한 군사력을 동원한 강대국의 무력적 대외정책은 국제법이나 다자적 국제 규칙, 그리고 동맹관계 등 지난 80여 년 동안 우리가 알고 있었던 국제적 관례나 국제질서의 핵심 요소 등을 모두 무시한 강대국의 일방적 무력 사용을 극명하게 보여주었다. 이란전쟁을 계기로 국제정세는 국제 에너지 위기, 해양 안보, 동맹체제의 갈등과 균열, 강대국의 예측 불가능한 무력 사용 등이 동시다발로 분출되면서 지역적 차이를 불문하고 긴장과 갈등 그리고 전쟁의 먹구름이 드리워져 있다.

1. 한반도 평화 안보 구상의 인식론적 배경과 의미

오늘날의 국제정세는 무력적 힘과 강압을 앞세우는 강대국 정치와 그 어느 때보다도 자강력이 중시되는 전략적 자율성이 중첩적이면서도 복합적으로 작용하는 상황을 맞이하였다. 강대국과 전략적 자율성의 시대라는 국제정세에서 이재명 정부는 평화공존의 한반도 구축을 그 어느 때보다도 외교 안보 정책의 핵심적 가치이자 목표로 인식하고 있다. 강대국의 위력과 전략적 자율성이 혼재하고 복합적으로 작용하는 국제정세에서 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 글로벌 강국으로 성장한 대한민국의 국력과 국제적 위상에 대한 자기 성찰을 바

탕으로 대한민국이 지향해야 할 미래 비전을 담고 있다. 특히, 한반도 평화공존을 강한 디딤돌로 삼아 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 굳건히 하고자 하는 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 글로벌 차원, 동북아 차원, 남북한 차원, 그리고 국내적 차원에서 국민적 의지와 바람, 기대와 희망, 그리고 대한민국이 걸어가야만 하는 미래 발전 방향을 제시하고 있다.

먼저, 글로벌 차원에서 한반도 평화 안보 구상은 국제정세 변화에 대한 냉철한 사고를 반영하고 있다. 이재명 정부는 현재의 국제정세를 각자도생의 생존 법칙이 강조되는 글로벌 경제·안보 대전환의 위기 시대로 진단한다. 대전환의 위기 시대에 이재명 정부는 국익 중심 실용 외교라는 대외정책 기조를 발판으로 당면 위기를 타개하고 대한민국의 지속적 성장과 번영, 그리고 평화로운 한반도를 구축하기 위한 새로운 기회 창출을 모색하고 있다. 글로벌 차원에서 한반도 평화 안보 구상은 한국의 전략적 자율성을 강화하고 동맹 협력을 바탕으로 강대국과의 전략적 협력은 물론 주요 국가들과의 협력과 연대를 추구한다. 따라서 글로벌 차원에서 인식한 한반도 평화 안보 구상에는 강대국의 힘과 강압, 그리고 중견 강국의 전략적 자율성 추구가 중첩적으로 작용하는 소용돌이의 국제정세로부터 대한민국의 지속 가능한 성장 자원과 안전망을 강화하고 이를 넓혀 나가자 하는 이재명 정부의 적극적이고 능동적인 대외정책 의지를 내포하고 있다.

동북아 차원에서 바라본 한반도 평화 안보 구상의 인식론적 배경은 긴장과 갈

등의 기운이 스며들고 이의 확산과 격화 조짐에 대한 경계와 우려감을 반영하고 있다. 예나 지금이나 동북아는 강대국의 지정학적 경쟁의 핵심 공간이다. 2022년 우크라이나 전쟁을 계기로 한반도를 축으로 전개되는 강대국의 이해관계는 한층 복잡해졌다. 그에 따라 한반도 정세는 각자의 이해관계에 따라 얽힘의 국제정치가 그 어느 때보다도 강하게 작동하는 전략적 요충지로 변화했다. 동북아 차원의 한반도 평화 안보 구상은 한층 복잡해진 얽힘의 국제정치에서 파생되는 대립과 갈등의 부정적 영향을 최소화하고 협력과 연대를 바탕으로 역내 평화와 안정, 그리고 개방적이며 포용적인 협력 기제 창출을 위한 한국의 정책 의지를 담아내고 있다.

남북한 차원의 한반도 평화 안보 구상은 한반도 평화 안보 구상의 핵심적 내면이자 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 구축하기 위한 출발점이자 디딤돌이다. 남북한 차원의 평화 안보 구상은 북한이 주장하고 있는 적대적 두 국가론과 사실상의 핵보유국 지위와 불가분의 관계에 있다. 2023년 12월부터 북한은 남북한 관계를 적대적 두 국가로 새롭게 정의하고 한반도에 또 다른 긴장과 갈등, 그리고 대립이라는 냉전의 씨앗을 뿌리고 있다. 한국이 북한의 주장과 의도에 대해 엄격한 상호주의로 대응한다면, 이는 한반도 역사의 퇴행이자 비극이 될 것이라는 점은 뻔한 일이다.

이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 글로벌 경제·안보의 대전환 시기의

〈그림 1-1〉 한반도와 동북아 지도



위기를 극복하고 대한민국의 글로벌 책임 강국의 이미지를 구축하기 위해서는 무엇보다도 남북한 평화공존과 공동 성장의 한반도를 건설하는 것이 전제되어야 한다고 인식한다. 왜냐하면 대전환이라는 위기의 시대에 남북한의 평화공존은 대한민국의 생존과 번영의 근본 뿌리일 뿐만 아니라 한반도를 향해 내뿜는 열강들의 강한 외풍을 막아낼 수 있는 한반도 평화의 원초적 방파제이기 때문이다. 따라서 국민주권 정부의 한반도 평화 안보 구상의 인식론적 배경은 남북한 관계를 대하는 북한의 태도와 반응에 일희일비하지 않고 인내심을 갖고 남북한 평화공존과 공동 성장을 위한 정책을 일관되게 추진해 나가겠다는 정책적 의

지를 반영하고 있다.

마지막으로 한반도 평화 안보 구상의 국내적 차원은 무엇보다도 성숙한 민주주의의 튼튼한 뿌리를 확고하게 심어야 한다는 국민적 의지와 바람, 그리고 놀라울 정도로 성장한 한국의 국제적 위상 강화와 맞물려 있다. 오늘날 지구촌 곳곳에서 민주주의를 위협하는 극우 우경화 현상이 빠르게 퍼져 나가고 있다. 민주주의의 원조 국가라 할 수 있는 유럽에서는 극우세력의 빠른 확산으로 통합의 정신이 위태로워지고 있다. 한때 국제사회의 희망이자 이상이라 여겨졌던 미국에서조차도 민주주의가 퇴행하는 현상이 목격되고 있다. 한국은 불과 얼마 전에 불법 계엄과 내란이라는 민주주의를 무너뜨리려는 충격적인 역사적 퇴행 사건을 경험했었다. 국내적 차원에서 인식한 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 이러한 퇴행적 흐름으로부터 민주주의를 지켜 낸 국민의 정치적 역량과 자신감을 반영하고 있다.

특히, 민주주의를 수호해야 한다는 국민의 절대적 의지와 바람은 높아진 한국의 국제적 위상과도 관련이 있다. 한국은 변방의 역사, 식민지의 역사, 전쟁과 약소국의 역사를 거치면서 고통과 치욕 등 힘들고 어두운 역사의 질곡을 경험했었다. 그러나 오늘날 대한민국은 과거 우리에게 질곡의 굴레로 작용했던 부정적 역사를 뒤로하고 세계적 선도 국가이자 글로벌 책임 강국으로 거듭나고 있다. 오늘날 대한민국은 드라마, 화장품, 음식, 의료, 노래, 방산 등 K-한류 시리즈를

통해 국제사회가 부러워하는 국가로 성장하였다. 이러한 한국의 국제적 위상과 국력을 바탕으로 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 남북한 한반도 평화공존에 기초한 K-평화를 한반도와 동북아, 그리고 세계 곳곳의 분쟁지역으로 확산·전파하고자 하는 바람과 의지를 담고 있다.

이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 단순히 남북한 관계와 지정학적으로 한반도에 국한된 평화와 안보를 이야기하는 것이 아니다. 한반도 평화 안보 구상은 아주 좁은 의미로는 반만년 유구한 역사를 자랑하는 한민족 삶의 터전인 한반도에 남북한 평화공존의 튼튼한 기틀을 마련하는 것에서부터 거시적이고 미래지향적으로는 국제사회에서 대한민국의 국제적 위상과 시대적 책무를 그려내는 것이다. 이런 점에서 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 이재명 정부에 그치지 않고 다음의 민주 정부에서도, 그리고 대한민국 정부가 추구해야만 하는 국가 비전과 발전 방향을 제시하고 있다.

2. 이 책의 목적과 구성

한반도 평화공존과 남북한 공동 성장의 발판을 마련해 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 튼튼히 하겠다는 비전과 목표를 담고 있는 한반도 평화 안보 구상의 목적은 다음과 같다. 무엇보다도 먼저, 이 책은 이재명 정부의 대외정책 기초

인 국익 중심 실용 외교의 뼈대에 살을 붙여 국익 중심 실용 외교의 구성 요소와 내용을 나뉠 체계화해 보고자 했다. 모두가 알다시피, 국익 중심 실용 외교는 이재명 정부의 대외정책 기조로 대외정책을 추진하는 과정에서 시대적 흐름과 당면한 상황 및 여건 등에 따라 유연하고 탄력적인 외교를 펼쳐 한반도의 평화와 대한민국의 국가 이익을 지키고 증진해 나가겠다는 것이다. 따라서 국익 중심 실용 외교는 여백이 많고 열려있는 정책 기조를 제시하고 있지만 정책 기조의 철학이나 핵심적 구성 요소에 대해서는 공식적으로 표명된 것이 없다.

이러한 점을 고려하여 저자는 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교의 체계화 작업을 통해 이에 대한 국민의 이해와 지지를 구하고, 폭넓은 공감대를 통해 정책 성공의 튼튼한 기반을 조성하는 데 작은 보탬을 주고자 한다. 즉, 이 책의 첫 번째 목적은 국익 중심 실용 외교의 체계화 작업과 이를 통해 국민이 이재명 정부의 외교 안보 정책을 포괄적으로 이해하는 데 작은 도움을 주기 위함이다. 물론 이 책은 국민주권 정부의 외교 안보 정책을 고스란히 대변하거나 정책 방향과 성격 등을 온전히 반영하고 있지는 않다. 따라서 국익 중심 실용 외교의 체계화 작업도 정부의 공식 입장과는 무관하고 오로지 저자의 기대와 바람을 반영한 작업이다. 비록 이 책의 내용이 이재명 정부의 외교 안보 정책의 큰 틀과 흐름을 반영한 부분도 있지만 전체적으로 각론과 접근방법 등에 있어서는 정부 입장과 관계없이 이재명 정부의 외교 안보 정책에 대한 저자의 기대와 바람, 그리고 의지를 담아내고 있다.

이 책의 또 다른 목적은 현재 상황에서 왜 남북한의 한반도 평화공존이 필요하고 또한 중요한가에 대한 설명을 통해 국민적 이해와 지지를 구하는 데 작은 보탬을 주는 것이다. 따라서 이 책에서는 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표를 제시함과 아울러 한반도 평화공존을 위한 핵심적 전략과제를 제시한다. 다만, 한반도 평화공존의 전략과제와 관련해서 이 책에서는 지난 2026년 2월 통일부가 공개 발간한 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』의 주요 내용을 그대로 반영하고 있다. 이런 점에서 이 책은 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책을 간접적으로 지원하고 홍보하는 것이다. 넓게는 이 책이 한반도 평화공존 정책을 넘어 이재명 정부의 외교 안보 정책을 직접 담당하는 관련 부처 담당자들이 참고할 만한 전략적 참고서나 정책 참고 자료로 활용되는 것이다.

이런 마음에서 이 책은 거시적이고 포괄적인 맥락에서 이재명 정부의 외교 안보 정책의 비전과 목표, 정책 방향과 기초, 그리고 한반도 평화공존을 위한 주요 전략과제 등을 제시하고 있다. 물론 여기에서 제시하는 내용들은 전반적으로 정부의 공식적 입장과 무관하고 정부의 정책 추진 내용과도 다를 것이다. 이러한 다른 점에도 불구하고 이 책은 이재명 정부의 성공을 바라는 저자의 의지와 신념을 반영하고 있다. 따라서 오늘날의 국제정세를 냉철히 진단하고 분석한 이 책이 국민주권 정부의 외교 안보 정책 추진에 작은 정책 참고 자료가 되었으면 하는 바람이 크다. 나아가 저자는 이 책에서 이재명 정부를 넘어 민주 정부의 대한민국이 지향하고 또한 해결해야 하는 정책 방향과 핵심적 전략과제를 제시하

고자 했다.

저자의 이러한 마음과 이 책의 목적을 반영한 책의 전체 구성은 다음과 같다. 먼저, 이 책의 도입부라 할 수 있는 제1장-왜 한반도 평화 안보 구상인가?-은 이미 앞에서 설명했듯이, 책을 쓰게 된 저자의 문제의식과 동기를 밝히고 있다. 이 책의 제2장-국제정세 분석과 한반도 평화 안보 구상-은 크게 3단락으로 구성되어 있다. 이 장의 주요 내용인 글로벌 및 한반도 정세 진단은 이재명 정부의 외교 안보 정책 추진이 이루어지는 전략적 공간에 대한 해석으로 한반도 평화 안보 구상을 이해하는 과정에서 가장 먼저 해야 할 선행적 작업이다. 먼저, 첫 번째 단락은 강대국의 시대와 한반도 국제정세 분석이다. 여기에서는 오늘날 국제정세에 소용돌이를 몰고 온 트럼프 행정부의 미국 우선주의의 핵심 원칙과 주요 내용을 살펴본다. 다음으로 강대국 정치의 주축 세력인 미국과 중국 간에 펼쳐지는 강대국 경쟁 구도의 3가지 흐름을 살펴본다. 즉, 강대국 각자의 영향권 혹은 세력권, 트럼프 행정부의 거래적 접근, 그리고 미국과 중국의 세력 경쟁의 흐름과 이것이 국제정세와 지역 안보 환경에 미치는 파급 영향을 분석한다. 또한 한반도 얽힘 정세와 관련해서는 2022년 우크라이나 전쟁 이후 3가지 중요한 변화적 특성을 제시한다. 즉, 과거와 다른 오늘날 한반도 정세의 주요 변화로는 국제화, 다층화, 그리고 실용화 현상에 주목한다.

두 번째 단락은 전략적 자율성의 시대와 한국의 접근이다. 이 부분은 강대국의

시대와 더불어 동시 복합적으로 작용하는 중견 강국들의 전략적 자율성의 내용을 다룬다. 먼저, 오늘날 전략적 자율성의 논의와 현실적 정책 추진을 가져온 트럼프 행정부의 동맹 정책의 주요 변화를 살펴본다. 왜냐하면 주요 중견 강국의 전략적 자율성 논의의 출발에 있어서 가장 중요한 것은 미국의 동맹 정책의 변화에 따른 안보 쟁점이기 때문이다. 특히, 여기에서는 역사적으로 전략적 자율성에 대한 풍부한 담론과 현실적 정책 대안을 제시하고 있는 유럽의 사례와 교훈을 들여다보았다. 유럽에서의 경험과 교훈을 참고삼아 얽힘의 한반도 국제정세에서 한국이 추구해야 할 전략적 자율성의 방향과 성격 등을 제시하고자 한다. 마지막 단락에서는 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표로 글로벌 책임 강국의 구축을 제시한다. 특히, 여기에서는 글로벌 책임 강국이 반드시 지향해야 할 가치나 정신으로 자존과 포용의 중요성을 강조하고 핵심적 구성 요소로 자강의 안보 정체성을 제시한다.

제3장-국익 중심 실용 외교의 철학과 구성 요소-은 이재명 정부의 대외정책 기조인 국익 중심 실용 외교를 체계화한 것이다. 즉, 국익 중심 실용 외교에 대한 보충 설명과 더불어 이와 직간접적으로 연결된 핵심적 구성 요소와 하위 추진 전략 등을 제시하고자 한다. 먼저, 첫 번째 단락에서는 냉전 종식 이후 역대 한국 정부의 외교 안보 전략의 주요 내용을 검토한다. 역대 한국 정부의 외교 안보 전략서를 검토하는 건 다음과 같은 이유이다. 첫째, 국제정세 변화에 따른 한국의 역대 정부의 외교 안보 전략의 흐름을 한눈에 파악하고 이를 이해하고자 한

다. 둘째, 역대 정부가 중요하게 다루었던 핵심 전략과제의 내용과 변화 추이 등을 파악하고 이를 통해 과거의 경험과 교훈을 얻고자 함이다. 셋째, 역대 정부의 외교 안보 정책의 변화 흐름으로부터 이재명 정부가 단절, 경계와 신중, 그리고 계승해야 할 정책 추진 방향과 접근방법 등에 대한 전략적 시사점을 얻기 위함이다.

두 번째와 세 번째 단락에서는 이재명 정부의 대외정책 기조인 국익 중심 실용 외교의 체계화 작업과 관련이 있다. 여기에서는 국익 중심 실용 외교의 시대적 요청과 적합성을 간략히 논의한다. 이를 바탕으로 국익 중심 실용 외교의 철학적 기반과 주요 원칙과 특징 등을 제시한다. 또한 강대국과 전략적 자율성의 시대에서 국익 중심 실용 외교에 전략적 자율성이 접목되어야 할 필요성을 제시한다. 마지막 부분에서는 국익 중심 실용 외교의 핵심적 구성 요소라 할 수 있는 자강의 안보 정체성, 혜정의 외교 행태, 그리고 균형 잡힌 안보의 개념과 주요 특성을 제시한다. 저자는 이러한 구성 요소가 국익 중심 실용 외교에 녹아 들어가야 한다는 점을 특히 강조한다.

이 책의 제4장-한반도 평화공존을 위한 전략과제-은 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 구축하기 위한 첫걸음이자 튼튼한 발판이 될 한반도 평화공존을 위한 핵심적 전략과제를 제시하고 있다. 3단락으로 구성된 이 장에서 첫 번째 단락의 가장 기본적이고 핵심적인 전략과제로 평화공존과 공동 성장의 한반도 건설

을 제시한다. 이 부분은 2026년 2월 통일부에서 출간한 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』이 제시한 정책목표와 추진 원칙, 추진 전략과 중점 추진 과제를 온전히 담아내고 있다.

두 번째 단락에서는 평화 지향의 안보 체제 구축의 필요성을 제시한다. 이 부분은 한국의 전략적 자율성 강화의 핵심 부분으로 전시작전통제권 환수와 호혜적 한미동맹 관계 구축의 중요성을 다룬다. 냉전 종식 이후 한국의 역대 정부에서 보여준 한반도 평화공존 노력은 크게 두 가지 특징을 보여주었다. 하나는 정부의 성격에 따라 남북한 한반도 평화공존 정책이 부침을 겪었다는 점이다. 다른 중요한 하나는 남북한 한반도 평화공존 정책을 강하게 추진하고자 한 정부에서도 정책적 부침과 좌절이 목격되었다는 점이다. 그 주요 원인이나 배경은 당시 얽힘의 한반도 정세의 특징이 기본적 배경이 되었지만, 정부가 전략적 자율성을 제대로 인식, 추구하지 못했기 때문이기도 했다. 이런 점에서 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책에서 한국의 전략적 자율성 강화는 그 어느 때보다도 필요하고 또한 중요하다. 마지막 세 번째 단락에서는 한반도와 동북아 평화 체제 구축 문제를 다룬다. 여기에서는 기존의 한반도 평화 체제에 대한 접근방법과는 달리 체제론적 관점에서 한반도 평화 체제를 살펴본다. 과거와는 달리 완전히 변화된 환경에서 우리가 추구해야 할 한반도 평화 체제는 중장기적으로 그리고 직간접적으로 동북아 안보 체제나 평화 체제와의 연결성에서 찾아야 한다는 점을 강조한다.

이 책의 결론 부분에 해당하는 제5장-한반도 평화공존과 글로벌 책임 강국-은 크게 두 단락으로 구성된다. 먼저, 첫 번째 부분에서는 한반도 평화공존을 구현하기 위한 전략 설계도를 마련할 필요성을 강조한다. 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책은 북한발 한반도의 소용돌이를 잠재우고 글로벌 책임 강국을 확고히 하는 첫 관문이다. 한반도의 소용돌이를 극복하지 않고서는 글로벌 책임 강국은 고사하고 안전하고 행복한 대한민국의 건설도 요원할 것이다. 따라서 이재명 정부는 한반도 평화공존이라는 국가적 전략과제를 지속적으로 추진하여 대한민국이 글로벌 책임 강국으로 강하게 나갈 수 있는 튼튼한 길을 마련해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 한반도 평화공존을 위한 종합적인 전략 설계도를 마련해야만 한다. 비록 통일부가 한반도 평화공존의 업무를 주도하더라도 이는 통일부리는 단일 부처의 임무로만 국한되는 걸 지양해야 한다. 한반도 평화공존은 평화를 갈망하는 대한민국 국민의 바람과 지지를 바탕으로 관련 부처 모두가 참여·협업하고 체계적인 정책과 전략을 구상해야 한다. 설사 이재명 정부에서 완전한 목적 달성이 힘들다 하더라도 한반도 평화공존은 대한민국 민주 정부가 계승하여 지속적으로 추진해야 하는 국가적 전략사업으로 접근해야 한다. 한반도 평화공존을 위한 종합적인 전략 설계도가 필요한 이유도 여기에 있는 것이다.

두 번째 단락에서는 한반도판 공동안보를 지향할 필요성을 제기한다. 한반도

평화공존을 위한 전략 설계도를 갖추었다 하더라도 우리에게 요구되는 또 다른 중요한 점은 평화와 안보, 안보와 평화에 대한 우리의 새로운 인식과 사고이다. 힘을 앞세운 강대국 경쟁 격화와 북한의 핵 능력이 고도화되고 북한과 러시아의 동맹관계가 새롭게 강화되는 현실에서 한반도 안보를 위한 우리의 자강 노력과 군사력 강화도 당연히 이루어져야 한다. 일견 한반도 평화공존을 논의하면서 강력한 자주국방에 따른 군사력 건설을 말하는 게 서로 상충적이며 모순처럼 보일 수 있다. 그러나 한국의 자강과 군사력 강화, 한미동맹의 협력 강화는 남북 대결을 상정하는 냉전적 안보 관점이 아니라 평화와 동행하는 안보력 강화 차원에서 진행되어야 한다. 과거처럼 안보에 의한 평화, 안보 먼저 평화는 나중이라는 사고에서 탈피해 안보가 평화를 증진하고 평화가 안보를 강화하는 평화와 안보의 선순환 구도가 이루어질 수 있도록 우리의 자강과 동맹 협력이 진행되어야 한다.

따라서 평화와 안보에 대한 우리의 인식과 사고의 전환이 요구되며, 한반도 평화공존을 위해 기존의 국가안보 관점이 아니라 한반도판 공동안보를 지향할 필요가 있다. 안보에 대한 정당한 권리를 가지면서 군사력을 국가 간 분쟁 해결의 정당한 수단으로 바라보지 않는 공동안보는 군사적 억지와 구조적 안보 딜레마, 그리고 군비경쟁을 촉발하는 기존의 국가안보 패러다임과는 분명 다른 안보적 사고관이다. 즉, 안보의 일방성보다는 상호성을 강조하면서 군사적 대립보다는 함께하는 안보를 강조하는 공동안보를 지향할 경우, 한반도 평화공존과 관련한

우리의 평화와 안보도 새로운 시각에서 바라볼 수 있게 된다. 더군다나 공동안보로의 인식과 사고 전환은 한반도 평화공존의 지속성과 제도화를 위한 한반도 평화 체제 구축, 동북아 평화 안보 체제를 논의·구축할 경우에도 평화와 안보의 선순환 구도에 긍정적으로 기능할 것이다.

아무쪼록 이 책의 짧고 작은 내용이 이재명 정부의 외교 안보 정책의 일반적 윤곽을 이해하는 데 도움이 되고, 이재명 정부의 외교 안보 정책에 대한 국민적 이해와 지지, 그리고 공감대 확산에 도움이 되는 전략 참고서나 정책 참고 자료로 활용되기를 바라는 마음 간절하다.

〈그림 1-2〉 한반도 평화 안보 구상의 전체 구도

한반도 평화 안보 구상의 전체 구도



II

국제정세 분석과 한반도 평화안보구상



1. 강대국의 시대와 한반도 국제정세 분석

20세기 후반 분단국 독일의 통일과 소련 연방의 와해로 상징되었던 냉전체제의 종식은 지정학적 지진으로 국제정세의 근본적 변화를 초래했다. 냉전 종식 이후 국제정세는 냉전의 승자인 미국 중심으로 전개되었다. 미국의 단극체제는 유럽과 아시아는 물론 중동 지역으로까지 미국의 영향력 확장을 가져왔다. 그러나 2001년 9·11테러와 2008년 미국발 국제 금융위기를 계기로 미국의 단극체제는 계속 침식되었고 미국 중심의 규칙 기반의 국제질서는 크게 흔들리기 시작하였다. 그 과정에서 중국의 부상과 영향력 확장은 생각 이상으로 빠르고 넓게 퍼져나갔고, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 국제정세는 혼돈과 혼란의 세계로 접어들었다.

우크라이나 전쟁을 계기로 국제사회는 극도의 분열 양상을 보이는 가운데 무질서의 국제질서 양상으로 변해갔다. 무질서의 국제질서에서 목격되는 국제정세의 가장 큰 특징은 미국 중심의 규칙 기반 국제질서를 옹호하는 자유민주주의 진영 대 다극화를 추동하고 새로운 국제질서를 모색하는 중러 연합의 권위주의 세력 간에 전개되는 글로벌 질서 재편의 경쟁이었다. 글로벌 질서 재편의 징조는 이미 오바마 행정부 시기부터 서서히 진행되었다. 중국의 부상으로 동아시아 지역이 21세기 국제정치의 전략적 영역으로 부상함에 따라 오바마 행정부는 외

교 안보 정책의 전략적 초점을 전통적인 유럽 대서양 지역에서 동아시아로 전환하는 재균형 정책을 추진했다.

오바마 행정부의 재균형 정책은 1기 트럼프 행정부의 인도 태평양 전략의 밑그림이 되었고, 바이든 행정부는 이를 계승·발전시켰다. 바이든 행정부에서 미국은 중국을 경제, 외교, 군사, 그리고 기술력 분야에서 안정적이고 개방된 국제체제에 지속적으로 도전할 수 있는 유일한 경쟁자로 평가했다. 한편, 2022년 10월 제20차 당대회를 통해 장기 집권의 토대를 쌓은 중국의 시진핑 주석과 러시아의 푸틴 대통령은 2023년 3월 모스크바에서 정상회담을 갖고 공동성명을 통해 미국이 주도하는 규칙 기반의 국제질서를 반대하고 새로운 대안적 국제질서를 모색하기 시작했다. 구체적으로 중국과 러시아는 자유주의적 국제규범과 관습, 보편적 가치인 인권 존중, 규칙 기반의 국제질서는 서방 세계에는 유리하나 자신들과 비서구권 국가는 이를 불공정한 질서로 인식한다는 점을 밝혔다.

1-1. 트럼프 행정부의 미국 우선주의

바야흐로 글로벌 질서 재편의 경쟁이 본격화되었다. 미국 중심의 서방 진영과 중러 연합 세력 간 글로벌 질서 경쟁은 진영 논리를 강화하여 상호 간의 경제적 거래를 제한함으로써 국제정세를 승자가 없는 경쟁의 악순환에 빠져들게 했다. 미국 중심의 자유민주주의 진영과 중러 연합의 권위주의 세력 간의 글로벌 질서

-
- “ 우리는 지금 대전환의 분기점에서 있습니다.
낡은 질서가 퇴조하고 새질서, 문명사적 대전환이 진행 중입니다. ”
- “ 보호주의 확대와 공급망 재편 등 급격한 국제질서 변화는
우리의 생존을 위협합니다. ”
- “ 변화에 뒤처져 끌려갈 것이 아니라 변화를 주도하며 앞서가면
무한한 기회를 누릴 수 있습니다.
그러나 안타깝게도, 이 중차대한 시기에 우리는
민생, 경제, 외교, 안보, 민주주의 모든 영역에서
엇킨 실타래처럼 겹겹이 쌓인 복합 위기에 직면했습니다. ”

- 대한민국 제21대 대통령 취임사(2025.06.04) -

경쟁이 보다 격화되는 상황에서 2025년 1월 미국 우선주의와 미국을 다시 한번 위대하게 만들겠다는 대외 기조와 목표를 내세운 트럼프 행정부가 등장했다. 흥미롭게도 트럼프 행정부의 전략적 초점은 글로벌 질서 경쟁이 아니라 흔들리고 무너져 내리는 미국을 다시 한번 강하게 만드는 것이었다. 따라서 트럼프 행정부의 대외정책 행보는 글로벌 질서 경쟁 구도를 일거에 홀트림과 동시에 기존의

규칙 기반 국제질서를 무너뜨려 나갔다. 정말로, 트럼프 행정부의 등장은 국제정세의 다극화를 촉진하는 가운데 기존의 자유주의 국제질서의 전면적 변화를 추동하는 국제질서의 대지진을 예고했다.

국제정세의 소용돌이를 몰고 온 트럼프 행정부의 대외정책 기조는 적어도 다음과 같은 두 가지 원칙에 바탕을 두고 있다. 그것은 다름 아닌 미국 우선주의(America First)와 경제와 안보 분야에서 미국에 불리하게 작용하는 불균형을 바로잡겠다는 트럼프 대통령의 강한 의지이다. 먼저, 트럼프 행정부는 미국의 국익 우선주의를 강조한다. 그동안 미국이 주도해 왔던 자유주의 국제질서도 미국의 국익에 반하면 미국의 이익에 부합되도록 변경되거나 해체되어야 하는 것이다. 트럼프 행정부의 대외정책 기조의 또 다른 원칙은 국제관계를 바라보는 트럼프 대통령의 인식과 직접적으로 관련되었다. 트럼프 대통령은 국제관계를 국제정치 행위자들 간의 끝없는 경쟁 무대로 인식한다. 국제관계라는 경쟁 무대에서 적대 세력은 말할 필요도 없고 우방국이나 동맹국도 미국의 경쟁 상대에 불과하다. 트럼프 대통령은 이러한 국제관계의 경쟁 구조가 최소한 안보 영역과 경제 분야에서 미국에 불리한 불균형 구도로 이루어졌다고 판단한다. 트럼프 대통령은 안보 분야에서 미국이 동맹국 안보를 위해 과도한 방위비 분담의 짐을 지고 있으며, 경제 분야에서 무역 수지도 미국에 불리한 구조라고 인식한다. 이러한 트럼프 대통령의 인식은 일방적인 동맹국 방위비 분담 증액 압박과 비용의 부담 전가, 그리고 무역 상대국과의 강압적인 관세율 조정 정책으로 나타났다.

트럼프 행정부가 미국의 전통적인 외교정책을 포기함에 따라 그동안 자유주의 국제질서 혹은 규칙 기반 국제질서를 구성해 왔던 주요 구성 요소들-동맹, 개방적 경제체제, 국제규범과 관습, 국제법, 그리고 다양한 분야에 걸친 국제기구나 제도 등-은 커다란 타격을 입었다. 이에 따라 오늘날 국제정세는 한편으로는 강대국의 강압과 무력적 힘이 중시되는 강대국 중심의 국제정세 흐름과 다른 한편으로는 미국에 안보를 의존해 왔던 주요 동맹국들이 자강력을 중시하는 전략적 자율성을 모색하고 이를 강화하고자 하는 흐름이 형성되었다. 이에 따라 트럼프 행정부 출범을 계기로 강대국 국제정치의 흐름과 전략적 자율성을 중시하는 흐름이 동시 복합적으로 작용하는 강대국과 전략적 자율성의 시대가 도래했다. 강대국과 전략적 자율성의 복합적 국제정세에서 미국과 중국 간 강대국 경쟁 양상이 가장 중요한 변수로 작용하는 건 사실이다. 그러나 이러한 흐름과 더불어 자강을 앞세우는 중견 강국들은 국가적 정체성이나 가치보다는 국가 이익에 따라 강대국과의 협력 도모뿐 아니라 중견 강국 간의 협력과 연대를 적극 모색하고 있다. 따라서 오늘날 국제정세는 강대국 중심의 정세 흐름과 더불어 복잡하고 상호 중첩적이며 가치나 국가 정체성과 같은 추상적이고 고정된 국익보다는 상황에 유연하게 대처하면서 정책 과제와 관련된 구체적인 국익을 중심으로 강대국과 중견 강국 간 합종연횡의 국제관계가 펼쳐지고 있다.

1-2. 미-중 경쟁의 3가지 구도: 영향권, 거래적 접근, 세력 경쟁

복잡하고 변화무쌍한 국제정세의 흐름에서 미국과 중국을 중심으로 전개되는 강대국 정치는 향후 국제정세의 전반적 흐름을 좌우하는 가장 중요한 변수이다. 미국과 중국을 축으로 작동하는 강대국 정치의 흐름은 서로 중첩적이고 복합적 작용을 하는 가운데 크게 3가지의 기류가 흐르고 있다.

먼저, 첫 번째 기류는 강대국의 전통적인 영향권 혹은 세력권을 묵시적으로 인정하는 정세 흐름이다. 이러한 흐름은 2025년 트럼프 행정부 출범 초기에 등장했다가 2026에 들어와 재등장하였다. 특히, 2026년 1월 3일 소위 “절대적 결의 작전”이라는 이름으로 단행된 마두로 베네수엘라 대통령 체포 사건과 그린란드를 차지하겠다는 트럼프 대통령의 노골적 태도는 강대국 세력권의 한 단면을 여지없이 보여주었다. 즉, 강대국은 작은 이웃을 지배할 권리가 있어야 하며, 강대국의 이익에 부합할 때는 새로운 영토를 획득할 권리도 있어야 한다는 오래된 강대국 원칙이 오늘의 국제정세에 재등장한 것이다. 이러한 강대국 원칙이 미국과 중국, 나아가 러시아에 적용된다면 서반구의 미국, 동아시아의 중국, 그리고 동유럽에 대한 러시아의 세력권이 강대국 간에 묵시적으로 인정되는 국제정세의 흐름도 배제할 수 없다. 미국과 중국, 그리고 러시아 간에 이루어지는 강대국 정치는 변화하는 영향권 설정 문제를 놓고 이들 간 상호 경쟁과 이익 조정 등이 이루어질 것이다. 강대국 간 경쟁과 대립, 그리고 타협 등은 지역적 평화와

긴장, 그리고 안정과 갈등 등 정세 변화의 주요 변수로 작용할 것이다.

강대국 정치의 두 번째 기류는 트럼프 행정부의 일방적이고 거래 중심의 양자적 국제관계가 국제정세의 흐름을 주도하는 경우이다. 과거와는 비교할 수 없을 정도로 무너진 미국의 국내 민주주의 양상과는 달리 대외적으로는 여전히 미국이 국제정치의 중심적 역할을 담당하는 경우이다. 다만, 미국은 전통적으로 책임 있는 국제적 지도자 역할을 하는 게 아니라 강압과 힘을 앞세우는 약탈적 강대국으로 변화한 가운데 철저히 자국 이익을 우선시하는 양자 간 거래에 집중하는 외교 행태를 펼치는 경우이다. 트럼프 행정부는 미국의 쇠퇴와 다극화 정세 흐름에도 불구하고 미국의 일방적 이익을 얻기 위해 경제적, 외교적, 군사적 힘을 예측하기 힘들 정도로 적극 사용하고 있다. 미국의 공격적인 무역 정책, 라틴 아메리카와 그린란드, 그리고 무계획적이고 전쟁 목적이 매우 불투명한 이란에 대한 무차별적 무력 공격 등이 좋은 사례이다. 미국의 예측할 수 없는 일방적 무력 사용에 대해 국제사회의 반응은 매우 신중하고 미약할 정도이다. 다극화의 국제정세에도 불구하고 중국과 러시아, 그리고 주요 중견 강국들은 미국의 일방적인 무력 사용에 효과적으로 대응할 수 없는 것도 냉혹한 현실이다. 오늘날 권력 분산은 국제사회 전반에 더 널리 분산되었지만, 그 분산은 미국에 대한 집단 행동을 유도하기 어렵게 만들었다. 하나의 예를 들자면, 트럼프가 2025년 4월 전면적인 관세를 부과하며 다자간 무역 체제를 해체하기 시작했을 때, 대부분의 주요 무역 강국들은 이에 반발하지 못했다. 이에 대응한 것은 오직 중국뿐으로

미국이 많은 첨단 제조 부품에 의존하는 희토류 원소 수출을 제한하기로 한 중국의 결정은 미국을 협상 테이블로 끌어들었다.

이러한 미국의 일방적이고 강압적인 외교 안보 정책 추진에 대해 현재로서는 다른 어떤 세력도 미국을 막을 수 없다. 역설적으로 다극화에 대한 열망은 미국이 거의 무제한으로 권력을 행사할 수 있는 새로운 질서를 만드는 데 이바지했다. 안보 제공자로서 미국의 신뢰성에 대한 의구심은 유럽과 아시아의 미국 동맹국들도 자체 방어를 강화하도록 부추기고 있다. 국제정세의 다극화 흐름이 대세라는 일반적인 논의와 수렴에도 불구하고, 현실의 국제정세는 여전히 미국의 일방적 정책 추진 양상을 보인다. 오히려 트럼프 행정부는 다극화의 도래를 도전이 아니라 미국이 더 이상 세계 질서에 책임질 필요가 없다는 메시지로 받아들였다. 다극화에 대한 트럼프 행정부의 이러한 인식으로 미국의 일방적 행태가 지속되는 가운데 미국과 중국, 그리고 러시아 등 강대국 관계와 미국과 주요 국가들 간 거래 결과에 따라 지역적·국제적 정세가 좌우되기 때문에 국제정세는 매우 불안정하고 예측하기 힘든 가변적인 흐름을 보일 것이다.

강대국 정치의 세 번째 기류는 서로 대등한 경쟁자인 미국과 중국의 구조적 갈등 관계가 국제정세 전반에 걸쳐 확대되는 경우이다. 이러한 강대국 정치는 국제관계에서 나타나는 전통적인 강대국 대결 정치의 양상이다. 즉, 중국 주도의 세력 전이와 세력 균형을 이루고자 하는 미국의 응전으로 강대국 간 장기적

대립과 갈등 양상이 국제정세의 전반적 흐름을 좌우하는 경우이다. 비록 미국과 중국이 세력 변화에 따른 투키디데스의 함정에 빠져 세계대전을 일으키지는 않더라도 미국과 중국의 강대국 경쟁 격화는 국제정세의 다자주의의 약화와 다극화의 촉진을 강하게 추동해 나갈 것이다. 일반적으로 다자주의는 국제기구와 공통 규칙에 따라 글로벌 협력을 조장하고 국제관계의 긴장과 대립을 조정하는 주요 기제로 작용한다. 그러나 다극화는 권력의 과점 구조로 다극 세계의 국제정세는 종종 경쟁하는 극에 기반하고 제한된 수의 행위자들 간의 거래와 합의에 영향을 받아 다자주의가 강조하는 공통 규칙과 제도의 약화를 초래한다. 따라서 미국과 중국을 축으로 하는 강대국 중심의 다극화는 국가의 실시간 이익에 기반한 임의적이고 기회주의적인 행동과 유동적인 동맹 구성을 초래할 수 있다. 이러한 정세 흐름의 다극 세계에서 강대국들은 강대국 협조나 공모 등을 통해 약소국의 이익은 물론 중견 강국의 이익도 배제하거나 희생물로 삼을 수도 있다.

오늘날 국제정세에서 가장 큰 영향을 미치는 미국과 중국의 경쟁 양상은 위에서 제시한 3가지 기류가 개별적으로 작동하는 게 아니라 시공간에 걸쳐 서로 중첩적으로 작용할 것이다. 2026년 현재의 시점에서 국제정세의 커다란 모습은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉, 전통적인 국제정치의 주류였던 미국과 유럽 간의 분열과 대립 양상을 보이는 글로벌 서방(the Global West), 새로운 대안적 질서 모색을 강하게 추진하고 있는 중국과 러시아로 대표되는 글로벌 동방(the Global East), 그리고 새로운 국제정세의 주요 변수로 등장한 글로벌 남방(the Global

South) 간의 교차적 상호작용의 흐름이다. 이러한 상호 교차적이고 중첩적 국제 정세의 흐름은 글로벌 서방과 동방이 글로벌 남방을 놓고 상호 경쟁이 격화되는 흐름을 보일 것이다. 왜냐하면 글로벌 서방과 동방은 글로벌 남방이 새로운 세계 질서의 방향을 결정할 것임을 이해하고 있기 때문이다. 향후의 국제정세와 관련해서 글로벌 서방과 동방이 서로 다른 방향으로 갈수록 글로벌 남방이 스윙 보트를 가질 기회의 창은 커질 것이다.

1-3. 한반도 얽힘 정세의 3가지 변화: 국제화, 다층화, 실용화

강대국과 전략적 자율성이 중첩적이면서도 복합적으로 작용하는 국제정세의 흐름에서 한반도 상황은 과거와는 비교할 수 없을 정도로 얽힘의 정세 흐름이 요동칠 것으로 예상된다. 한반도 정세에서 두드러지는 얽힘 현상으로 상하이협력기구(SCO)의 부상과 북방 세력 간의 연대 강화 흐름이다. 2025년 8월 31~9월 1일 중국 천진에서 제25차 상하이협력기구 정상회담이 개최되었다.

이번 정상회담을 통해 중국과 러시아는 평등하고 공정한 다극화 국제질서 추진을 강조하면서 회원국 간 안보 및 경제협력 가속화를 강조하였다. 또한 9월 3일 베이징에서 열린 중국의 전승절 80주년 행사를 통해 중국과 러시아는 다극화 국제질서를 적극 추진하는 가운데 미국 대 중러 연합의 강대국 구도를 강화했다. 특히 이번 행사에는 북한의 김정은 위원장도 합류하여 시진핑 주석과 푸틴

〈그림 II-1〉 2025년 상하이협력기구(SCO) 회원국



대통령, 그리고 북한의 김정은 위원장은 우크라이나 전쟁을 계기로 형성된 미국 중심의 서방 세력 대 중러 연합 주도의 반서방 세력권과의 대결 인식을 공유했다. 반면 트럼프 행정부의 미국은 자국 우선주의 기조하에 진영의 대결 구도 보다는 중국 및 러시아와의 거래적 강대국 정치로 이슈와 상황에 따라 이들과의 경쟁과 갈등, 이익을 조정하는 거래적 외교를 전개하였다.

한반도를 중심으로 펼쳐지는 복잡하고 모순적인 얽힘의 한반도 국제정세의 흐름에서 나타나는 3가지 주요 변화를 짚어보면 다음과 같다. 먼저, 과거와 비교해 보았을 때 오늘날 전개되는 한반도 국제정세의 가장 큰 변화 흐름의 하나는

남북한의 한반도 정치가 이제는 명실공히 국제정치의 정중앙 흐름에 합류하게 되었다는 점이다. 물론, 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언과 북한의 지속적인 핵 개발로 인해 남북한의 한반도 정치는 국제화의 길로 접어들었다. 그러나 오늘날 남북한의 한반도 정치는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 국제화되었다는 점이다. 한반도 정치의 국제화에 가장 큰 영향을 미친 사건으로는 당연히 2022년 우크라이나 전쟁과 북한의 전쟁 파병이었고 추가적으로는 트럼프 행정부 등장 이후 강대국 정치의 부활을 들 수 있다. 한반도 정치의 국제화가 남북한 관계에 던져주는 함의는 매우 중요하다. 즉, 현재 및 향후 남북한의 한반도 관계는 더 이상 남북한 양자의 관계가 아닌 국제정세의 흐름과 연동되어 움직일 것이다. 따라서 앞으로는 국제관계의 맥락에서 한반도의 문제를 바라보고 해결책을 찾아야 하는 인식론적, 정책적, 전략적 자세를 견지해 나가는 것이 중요하다. 향후 우리가 북한과 직간접적으로 연관된 제반 문제들을 다룰 때 과거보다는 더 거시적이고 글로벌 차원에서 북한과 한반도 문제에 접근할 필요성이 커졌다는 점에 주목할 필요가 있다.

두 번째 변화는 한반도 국제정세에서 얽힘의 방정식이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 다층화되었다는 점이다. 일반적으로 우리는 얽힘과 연루의 한반도 국제정세를 논의할 때 전통적으로 북한-중국-러시아의 북방 혹은 대륙 세력과 한국-미국-일본의 남방 혹은 해양 세력 간의 지정학적 대립 구도로 이해해왔다. 그러나 강대국 정치와 전략적 자율성 시대가 중첩적으로 작동하는 국제정

세에서 한반도 국제정세의 얽힘과 연루는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 한층 복잡해졌다. 특히, 우크라이나 전쟁을 계기로 안보적 얽힘이 확장됨에 따라 한반도 국제정세는 유럽 대서양 안보의 영향을 받게 되어 간접적으로 유럽 대서양 안보와도 얽힘의 상호작용을 하게 되었다.

얽힘의 한반도 국제정세에서 우리가 주목해야 할 세 번째 변화는 과거 국가들이 연대나 협력을 추동하는 핵심 동인이었던 국가 정체성이나 가치의 중요성이 상대적으로 크게 떨어졌다는 점이다. 즉, 얽힘의 한반도 정세에서 상대적으로 가치의 중요성은 떨어지고 국익의 실용성이 더 중요해지고 있다는 점이다. 이러한 측면은 트럼프 행정부에 들어와 보다 명확해졌다. 동맹에 대한 안보 공약과 부담을 방기하거나 혹은 동맹국의 방위비 증액 압박과 동맹국의 역할 조정 등을 강압하는 트럼프 행정부의 동맹 정책은 역설적으로 동맹국이 전략적 자율성을 모색하게 되는 결정적 계기로 작용하고 있다.

이러한 트럼프 행정부의 동맹 정책은 적대국이나 동맹국에 상관없이 미국의 국익에 기초한 양자적 거래관계를 중시함에 따라 국가 간 연대나 협력의 전통적 기준이었던 국가 정체성과 가치 공유의 중요성은 상대적으로 떨어지게 되었다. 이러한 상황 변화로 얽힘의 한반도 국제정세에서 국가 간 협력과 연대의 기준과 동인은 자국의 상황에 맞는 국가 이익이라는 기준이 그 어느 때보다도 중요하게 되었다. 이에 따라 국가 정체성이나 가치 외교에 얽매이지 않는다면 역내 중견

강국들이 자율적으로 움직일 수 있는 전략 공간은 강대국 경쟁 구도의 형성에도 불구하고 축소보다는 오히려 넓어졌다는 점을 인식하는 게 중요하다. 이와 관련된 가장 좋은 예가 2026년 사업총화보고에서 북한이 국익 우선 원칙을 강조하고 나섰다는 점이다. 북한은 국익 우선 원칙을 강조하면서 기존의 이념 중심 외교에서의 탈피를 암시하고 있다. 이러한 북한의 전략적 변화는 북한판 실용 외교가 외교의 주된 흐름이 될 것임을 예고하는 것이기도 하다. 얽힘의 한반도 국제정세의 국제화와 다층화, 그리고 실용화는 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교의 시대적 필요성을 방증하는 동시에 우리에게 전략적 자율성을 중시하고 또한 이를 강화해 나갈 필요성을 던져주고 있다.

2. 전략적 자율성의 시대와 한국의 접근

제2차 세계대전 이후 세계의 초강대국으로 등장한 미국의 세계 경영 구상에 있어서 안보 영역의 핵심 기둥은 다름 아닌 군사동맹이었다. 1950년 한국전쟁을 계기로 보다 또렷해지고 정교해진 미국의 동맹체제는 미국이 글로벌 패권을 유지하고 강화하는 데 있어서 가장 핵심적 안보 기둥이자 외교 및 안보 정책의 초석이었다 따라서 미국의 동맹체제는 내부적으로 일관성을 갖고 있었고 동맹의 확장이나 축소는 미국의 전략적 확장이나 외교적 축소와 동기화되었다. 지난 냉전 시대에 형성되고 발전해 온 미국의 가장 대표적인 동맹체제는 유럽 대서양

“ 우리 모두는 지금 거대한 변화의 소용돌이 속에 있습니다.
공급망 재편과 통상 질서의 급격한 변화, 첨단기술 경쟁에 따른
산업 대전환, 기후 위기로 인한 에너지 전환의 이 복합 위기를
슬기롭게 헤쳐 나가야 합니다. ”

“ 급변하는 질서에 제대로 대응하지 못한다면
국가의 미래가 흔들리고 국민의 삶이 위협받게 됩니다. ”

“ 높은 파도에 휩쓸려 난파될 것인가, 위기를 기회로 바꿔 다시
도약할 것이냐는 전적으로 현재 우리 자신들에게 달려 있습니다. ”

- 제80주년 광복절 경축사(2025.08.15) -

지역에서 나토(NATO)라는 다자 동맹과 아시아 태평양 지역의 한미동맹과 미일 동맹으로 상징되는 양자 동맹이라는 두 유형의 안보 동맹 구조이다.

2-1. 미국 동맹체제의 변화

1989년 냉전체제의 와해로 미국이 세계 유일의 패권국으로 등장했음에도 불

구하고 미국은 냉전의 동맹체제를 해체하기보다는 이의 확장을 도모했다. 특히, 2022년 우크라이나 전쟁을 계기로 국제정세를 자유민주주의 대 권위주의 세력 간 글로벌 질서 경쟁으로 인식한 바이든 행정부는 미국의 국제적 역할 강화와 동맹체제 강화를 내세우면서 기존 동맹체제의 재편을 도모했다. 하나는 유럽 대서양 인보를 책임졌던 지역동맹인 나토를 인도 태평양 안보에도 관여하는 글로벌 동맹으로의 변화를 추동한 것이었다. 이러한 구상은 유럽 대서양 지역과 인도 태평양 지역의 지리적 연결과 지정학 안보의 상호 의존성을 중시하는 가운데 나토가 인도 태평양 지역에 있는 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드(IP4)와 안보협력을 강화하는 것으로 표출되었다. 또 다른 변화는 아시아의 양자적 동맹체제를 격자형 동맹 네트워크로 재편하는 것이었다. 특히, 아시아 지역에서 바이든 행정부가 추구했던 격자형 동맹체제는 이 지역에서 중국을 봉쇄하기 위해 미국-필리핀-일본, 미국-일본-한국, 미국-일본-호주 등 소다자주의 안보협력을 강화하고 이를 연속적인 동맹 네트워크로 만드는 것이었다.

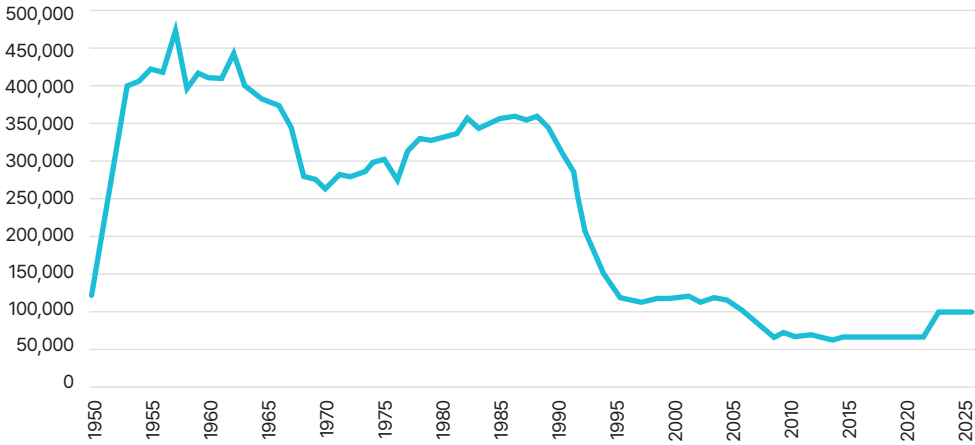
그러나 트럼프 행정부의 등장으로 기존 미국의 동맹체제는 근본적 변화를 겪을 운명에 처하면서 국제정세에서 미국의 동맹국들이 자의 반 타의 반으로 전략적 자율성을 모색하고 또한 이를 강조하는 결정적 계기가 되었다. 트럼프 대통령의 관점에서 보면 미국의 동맹체제는 미국의 국익 창출에 도움이 되기보다는 부담이 되는 안보 기제였다. 따라서 트럼프 행정부에서 미국의 동맹체제는 이전의 동맹 문법과는 완전히 다른 차원으로 변화를 겪게 되었다. 트럼프 대통령은

동맹국들에 대한 안보 공약이나 책임을 회피, 방기하였다. 동맹관계도 전략적 관점에서 특화된 영역이 아니라 거래적 양자 외교의 한 분야로 대외정책의 주요 목표를 달성하기 위한 수단으로 변질시켰다.

동맹의 도구화 혹은 수단화는 전통적으로 미국 동맹체제의 핵심인 북대서양 조약기구라는 나토의 변화에서 현저하다. 트럼프 행정부의 유럽 안보 정책은 유럽 동맹국의 방위비 증액과 나토 개혁 등을 통해 유럽 동맹국들이 유럽 안보에서 더 큰 책임과 역할을 맡는 그림을 그리고 있다. 즉, 트럼프 행정부는 유럽 동맹국과의 전략적 분업을 통해 유럽 안보의 유럽화를 추동, 나토의 유럽 동맹국들이 유럽 안보를 책임지고 미국은 중국봉쇄를 위해 인도 태평양 안보에 집중하는 것이다. 이러한 계획에 따라 2025년 6월 헤이그 정상회담에서 나토는 2035년까지 방위비 GDP 5% 증액에 합의했다.

또한 트럼프 행정부의 유럽 안보의 유럽화 구상은 2025년 12월 국가안보전략(NSS), 2026년 1월 신국방전략(NDS), 그리고 2월 뮌헨 안보 회의에서 엘브리지 콜비 미 국방 차관이 언급한 NATO 3.0(나토의 유럽화)으로 구체적으로 나타나고 있다. 트럼프 행정부가 적극적으로 추진하는 NATO 3.0(나토의 유럽화)의 핵심은 다음과 같다. 첫째, 트럼프 행정부의 관점에서 유럽 지역은 더 이상 미국의 재래식 전쟁의 우선 전선이 아니다. 이는 유럽 주둔 미군 병력의 점진적 감축이 진행될 것임을 암시한다. 둘째, 나토의 유럽화와 유럽 안보의 유럽화를 위해 미

〈그림 II-2〉 유럽 주둔 미군 병력의 변화, 1950-2025년



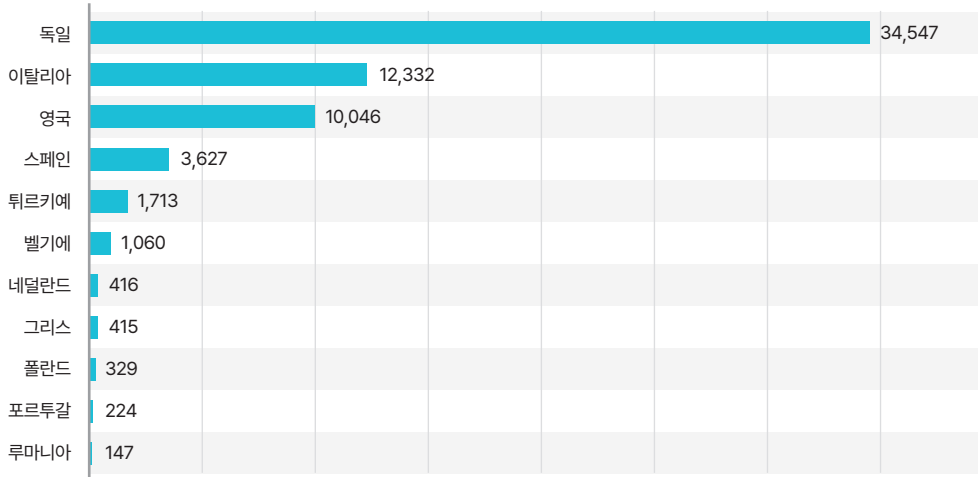
출처: Compiled by authors from various sources.

CSIS | DEFENSE AND SECURITY DEPARTMENT

국은 나토의 주요 군사적 지휘 체계를 유럽에 넘겨줄 의향이 있으며 또한 이를 추진해 나갈 것이다. 다만, 나토에 대한 미국의 핵전력과 유럽연합군 최고사령관 지위는 미국이 계속 유지하는 것이다. 셋째는 나토 활동 공간을 축소하는 것이다. 즉, 지난 바이든 행정부 당시 인도 태평양으로까지 진출한 나토는 나토 탄생의 취지대로 원래의 활동 공간인 유럽 대서양 지역으로 돌아가야 하고 또한 회원국 확대를 가져온 나토의 문호개방정책은 더 이상 추진되지 말아야 한다.

이처럼 트럼프 행정부에 들어와 미국의 동맹체제는 크고 작은 변화를 겪을 수 밖에 없게 되었다. 트럼프 행정부가 추진하는 동맹 현대화라는 동맹 변화 과정

〈표 II-1〉 2025년 유럽 주둔 현역 미군 인원수(100명 이상 국가)



출처: Statista Research Department, Nov 28, 2025

에서 동맹 갈등과 동맹국의 자율성 추구 필요성 증가, 그리고 동맹 결속력 약화 등이 노출되고 있다. 트럼프 행정부에 들어와 나타나는 동맹체제의 변화와 그에 따른 동맹국의 전략적 자율성 증대 바람은 특히 유럽의 나토 동맹국에서 현저하다. 이런 점에서 유럽의 전략적 자율성 추구 정책과 그 과정을 살펴보는 것은 미국의 동맹 현대화 정책에 따른 한미동맹 변화와 그 과정에서 우리가 추구할 전략적 자율성과 관련된 제반 논의에 좋은 사례와 유의미한 시사점을 제공해 준다.

2-2. 유럽의 전략적 자율성, 선택이 아닌 필수적 현실 문제

전략적 자율성이라는 개념은 유럽에서 태동했고 미국의 이익은 유럽의 이해관계와 다르다는 인식에서 출발하였다. 냉전 종식 이후 유럽의 전략적 자율성은 유럽연합의 안보 정책 변화와 발전으로 표출되었다. 유럽연합은 1991년 마스트리히트 조약을 통해 공동외교안보정책을 만들었다. 이를 발판으로 유럽연합은 1998년 12월 영국과 프랑스의 정상회담을 통해 유럽안보방위정책을 발전시켰고 2009년 리스본 조약을 통해 이를 공동안보방위정책으로 변경했다.

이러한 흐름에서 2003년 12월 브뤼셀 정상회담에서 유럽연합은 유럽안보전략을 승인하여 역사상 처음으로 공동의 안보 전략을 마련했다. 2003년에 공포된 유럽안보전략으로 유럽은 전략적 자율성을 구현해 나가기 위한 한층 진전된 발판을 마련했다.

2016년 6월 유럽연합은 새롭게 지구적 전략을 채택하여 전략적 자율성을 추구해 나갈 수 있는 발판을 더욱 강화했다. 특히, 지구적 전략에서는 전략적 자율성과 관련하여 세 가지 기능을 제시하였다. 첫째는 지구적 전략은 유럽연합이 공동외교안보정책을 이행하는 과정에서 전략적 자율성을 하나의 담대한 목표로 설정했다. 둘째는 전략적 자율성은 평화와 안보를 증진한다는 목표를 달성하기 위한 전제조건으로 인식되었다. 셋째는 전략적 자율성 자체가 신뢰할 수 있는

〈그림 II-3〉 유럽 지도



공동 방위 안보정책과 마찬가지로 지속 가능하고 혁신적이며 경쟁력을 갖춘 유럽 방위산업의 출현으로 조건화된다는 사실을 강조했다. 이러한 지구적 전략의 비전을 실현하기 위한 수단으로 2017년 12월 유럽연합은 전략적 자율성에 바탕을 두고 항구적 안보 국방 협력체제(PESCO)를 출범시켰다. 이 조직은 유럽 대외 관계청, 유럽연합 군사 참모, 유럽방위청이라는 3개 조직을 핵심 구조로 하면서 유럽의 방위산업 및 관련 분야의 조달사업에서 유럽의 역량을 강화하는 데 초점을 두었다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 촉발된 지정학적 격변으로 유럽의 전략적 자율성은 안보와 국방, 그리고 러시아에 의존했던 에너지 분야에서 한층 강화되었다. 2022년 3월 유럽연합은 향후 10년 동안 안보와 국방 차원의 발전을 안내하는 전략 개념으로 전략적 나침반을 발표했고, 2024년 3월에는 집행위원회와 외교 안보 정책 고위 대표가 최초의 유럽 방위산업 전략(EDIS)을 발표하였다. 이는 유럽연합의 방위산업을 강화하고 전략적 자율성을 높이기 위한 중요한 발전으로 유럽 방위산업 전략은 회원국들이 유럽에서 생산되는 국방 역량 개발에 협력적 투자를 견인하면서 유럽연합이 전략적 자율성을 달성할 수 있도록 촉진하는 것이었다.

2025년에 들어와 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 유럽에 강압으로 다가오는 상황에서 유럽연합의 전략적 자율성은 원대한 야망이자 목표일 뿐만 아니라 유럽연합의 단결을 강화하는 정치적 동력이 되었다. 트럼프 행정부 출범을 계기로 유럽연합의 전략적 자율성은 더 이상 선택 사항이 아니라 필수적인 현실 문제로 다가왔다. 따라서 이제 전략적 자율성은 유럽연합의 새로운 국제적 정체성의 일부가 되어 국제관계에서 독자적이고 독립적인 글로벌 행위자로서 유럽연합의 지위를 장기적으로 확인하는 강력한 수단이 되었다.

트럼프 행정부 출범 이후 나토의 유럽 동맹국들은 미국으로부터 방위비 분담 증액과 유럽의 안보와 방위 역할을 확대하라는 지속적 압박과 요구를 받아 왔

다. 이러한 상황에서 유럽 동맹국들은 전략적 자율성을 높이기 위한 효율적이고 실질적 수단으로서 적극적인 국방력 강화를 강조하였다. 이러한 분위기를 반영하여 폰 데어 라이언(Von der Leyen) 유럽연합 집행위원장은 국방이 유럽연합의 최우선 과제라는 점을 강조했다. 2025년 3월 6일 브뤼셀 회의에서 그녀는 유럽의 분수령이라고 부른 유럽연합 집행위원회의 유럽 재무장 계획을 지지하였다. 주목할 만한 건 유럽의 분수령은 러시아로부터의 위협보다는 동맹국 트럼프의 미국이 더 이상 신뢰할 수 있는 동맹국이 아니라는 유럽의 인식에서 출발하고 있다는 점이다.

2-3. 전략적 자율성의 3가지 이미지: 책임·혜징·독립

트럼프 행정부 출범을 계기로 현실적인 정책 문제로 다가온 유럽연합의 전략적 자율성은 미국이나 중국 등 강대국의 강압이나 유인 등과 관련해서 작동 범위가 달라진다. 유럽의 전략적 자율성의 작동 범위는 크게 책임 이미지, 혜징 행태, 그리고 독립적 자율성이라는 세 가지 범주로 표출될 수 있다.

먼저, 전략적 자율성의 책임 이미지는 유럽의 정치·안보 문제에 대한 미국의 압도적 우위를 인정하는 가운데 유럽이 자신의 안보와 국방, 기술 혁신과 산업 생산력 강화를 도모하는 것이다. 안보와 국방의 맥락에서 책임의 이미지는 유럽 동맹국들이 나토나 유럽연합 차원에서 유럽의 국방 투자를 증진하고 능력 획득

을 개선하고 기술 혁신과 제조업 능력 강화를 도모하는 것이다. 책임 이미지의 전략적 자율성은 유럽 안보에서 유럽이 더 큰 책임을 맡고 강한 대서양 관계를 공유하고 이를 증진하는 것이다. 유럽의 책임 이미지의 전략적 자율성은 미국이 주도권을 유지하고 있는 대서양 질서 내에서 유럽의 국방 및 기술 역량을 강화하기 위해 더 많은 자원을 투입하는 걸 의미한다. 책임 있는 미국의 파트너로서 유럽은 유럽과 다른 곳에서 미국의 지도력을 지원하기 위해 공정한 부담을 져야 한다는 걸로 미국을 위한 최선의 공식이다. 이러한 책임 이미지의 전략적 자율성의 근본적 기저에는 유럽과 미국이라는 대서양 관계를 지탱해 주는 역사적·문화적·가치적 동질성이 강하게 작용하고 있다.

다음으로 전략적 자율성의 헤징 행태이다. 헤징 행태는 강대국에 대한 균형이나 편승에 대항해서 나온 개념으로 전략적 자율성을 지키기 위해 경쟁국에 모호한 정책 신호를 보내는 일련의 대응적 정책을 구상하는 것이다. 유럽의 전략적 자율성 차원에서 헤징 행태는 대서양 관계의 강한 유대보다는 유럽의 독자적인 전략적 자율성을 강조한다. 전략적 자율성의 헤징 행태는 크게 ① 강대국의 방기에 따른 위협에 대한 헤징 ② 2개 이상의 강대국과 권력관계를 중재할 수 있는 능력 ③ 외부 세력의 분열 전략에 대항하는 방법이 있다. 트럼프 행정부 출범 이후 미국과 강한 결합을 지속할 동기가 떨어진 유럽은 유럽 자체의 이익에 초점을 두면서 유럽 안보에 대한 미국의 안보 공약을 의심하고 이제는 거의 신뢰하지 않게 되었다. 물론, 유럽의 헤징이라는 전략적 자율성은 미국과의 단절이

나 중국으로의 편승을 의미하지는 않으나 자신에 대한 방위 능력과 투자 강화라는 신중한 정책 접근을 의미한다. 따라서 헤징 행태는 미국의 국력 쇠퇴에 따른 보험 정책의 성격이지만 현실적으로 미국의 전략 자산을 통한 유럽 안보에 대한 책임 공유는 유지하는 것이다. 중장기적으로 헤징에 따른 유럽의 전략적 자율성은 나토에서 미국의 철수를 고려하고 유럽통합의 강화를 도모하는 가운데 유럽이 중국과의 정치적 관계를 어떤 방법으로 어디까지 가져갈 것인가라는 문제가 남아 있다.

마지막으로 전략적 자율성의 독립 이미지는 유럽이 추구할 수 있는 가장 이상적 이미지로 정치, 경제, 안보 영역에서 미국과 중국으로부터 가능한 한 최대의 자율성을 추구할 수 있는 상태를 만드는 것이다. 필요할 경우 유럽은 자신의 전략적 파트너나 동맹을 선택할 수 있을 정도로 외부의 강압 세력이나 제국적 세력으로부터 자유로운 상태를 가정한다. 독립이라는 전략적 자율성은 유럽이 미국의 패권적 통제로부터 자유롭고 또한 유럽이 미래 중국이 지배하는 세계 질서에 편입되는 걸 방지하는 것이다. 그러나 현실의 국제관계에서 유럽의 독립이라는 전략적 자율성은 유럽연합의 하이브리드 구조, 유럽의 경제 능력과 인구, 글로벌 공급망에 대한 유럽의 의존도 등을 고려하면 현실 세계에서 실현되기 어려운 전략적 자율성의 이미지이다.

이러한 세 가지 이미지에서 유럽이 추구할 수 있는 전략적 자율성의 작동 공간

은 책임 이미지와 독립 이미지를 양극단으로 하는 가운데 이 사이에서 움직이는 헤징 행태가 현실적인 모습이 될 것이다. 전략적 자율성의 핵심 근간이 안보에 있다는 점을 고려하면 미국과 유럽 간 문제의 핵심은 모든 거래가 유럽에 대한 미국의 군사력 주둔과 안보적 영향력에 뿌리를 두고 있다는 것이다. 유럽의 나토 동맹국들이 보여주는 전략적 자율성의 작동 범위와 그 한계를 미국과 굳건한 동맹관계에 있는 우리의 경우에 적용한다면, 한국의 전략적 자율성의 작동 범위와 성격을 그려볼 수 있다. 다만, 한국이 추구하는 전략적 자율성을 논의하기 전에 한국 자신에 대한 냉정한 평가가 이루어져야 한다.

2-4. 한국의 구조적 조건과 전략적 자율성 접근방법

유럽의 경험과 사례에서 살펴보았듯이, 한국의 전략적 자율성은 글로벌 책임 강국의 구축이라는 한국의 국가적 목표와 한반도 평화공존을 이루어야 하는 정책목표를 달성하는 것과 불가분의 관계에 있다. 따라서 한국의 전략적 자율성은 여건과 상황이 어떠하든 궁극적으로 국가적 목표와 정책목표를 달성하기 위한 제반 전략과제는 한국 스스로가 결정해야 한다는 인식을 회복하고 이를 실천하는 문제이다. 물론 한국의 전략적 자율성은 미국과의 대립이나 한미동맹 포기를 의미하지 않는다. 한국의 전략적 자율성은 얽힘의 한반도 국제정세에서 대외정책을 추진하는 과정에서 여건과 상황에 따라 필요할 때는 거부할 수 있는 능력, 이해관계가 충돌할 때 가치보다는 구체적인 국익을 우선시할 수 있는 능

력, 그리고 일관성 있는 정책 기조와 방향을 유지할 수 있는 능력을 의미한다.

이런 점에서 한국의 전략적 자율성 문제는 냉정하게 한국인 모두가 수용하고 받아들일 수 있는 한국의 구조적 조건에 대한 자기 진단으로부터 출발해야 한다. 한국의 구조적 조건은 분단국, 미국과의 동맹국, 지정학적 반도국, 그리고 세계적 통상국이라는 점이다. 이러한 한국의 구조적 조건은 상수이자 거의 불변이다. 이러한 구조적 조건은 한국의 전략적 자율성의 추구 방향과 성격, 그리고 작동 범위를 결정하는 주요 준거점이 된다.

한국의 전략적 자율성 문제는 자연스럽게 한국의 구조적 조건의 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 효과를 낼 수 있는 방향으로 접근되고 또한 추구되어야 한다. 구체적으로 살펴보면, 분단국가에 따른 이념적 국가 정체성을 지양하고 다양한 이념의 스펙트럼을 탄력적으로 활용할 수 있는 실용적 사고를 배양해야 한다. 동맹국 조건과 관련해서는 안보적 두려움으로 점철된 동맹에 대한 의존적 사고를 극복하고 호혜적 동맹관계를 구축해 내는 게 핵심적 관건이다. 이와 관련해서는 평화 지향의 안보 체제 구축 부분에서 자세하게 다룰 것이다. 지정학적 반도국의 조건을 긍정적으로 전환하기 위해서는 북한과의 평화공존과 공동성장의 여건과 발판을 만들기 위해 끊임없이 노력해야 한다. 남북한의 한반도 평화공존의 터전이 마련되지 않는다면, 우리가 추구하고자 하는 전략적 자율성의 방향이나 성격, 그리고 작동 범위도 지극히 제한적이고 어찌면 전략적 자

율성 추구 자체가 매우 힘들 수도 있다. 마지막으로 세계적 통상국의 조건과 관련해서는 개방적 국제 경제체제를 지지하고 주요 지역과 글로벌 차원에서 갈등과 대립을 조절 혹은 완화할 수 있는 다자주의를 적극 지지하는 정책 노선을 견지하는 것이다. 필요하고 또한 가능하다면 중견 강국들과의 협력과 연대를 통해 다자주의의 유지 및 새로운 제도 창출을 도모하는 게 중요하다. 나아가 안정적이고 예측이 가능한 국제 무역 환경을 조성하기 위해서라도 지역 분쟁을 중재하거나 평화를 확산할 수 있는 평화 확산의 외교를 적극적으로 전개하는 게 필요하다.

전략적 자율성과 관련해서 유럽으로부터의 교훈과 우리의 구조적 조건을 고려했을 경우, 우리가 추구하는 전략적 자율성의 방향은 미국과 안보협력을 유지하는 가운데 한미동맹에서 우리의 자율성을 강화해 나갈 수 있는 핵심적 전략과제-자강의 안보 정체성 강화, 전시작전통제권 환수, 호혜적 한미동맹 구축 등을 적극 추진하고 얽힘의 한반도 국제정세에서 제한적 헤징 전략을 통해 국익 중심 실용 외교가 작동할 수 있는 외교적 공간을 확보하고 이의 확장을 도모해 나가는 것이다. 특히, 트럼프 행정부가 대중 봉쇄의 수단으로 한미동맹의 현대화를 추진하는 상황과 굳건한 한미동맹이 이재명 정부 외교의 기본 축이라는 점에서 한국의 전략적 자율성 추구하고 이의 강화는 매우 중요하다.

한국의 전략적 자율성의 범위는 현실적으로 책임 이미지의 자율성과 헤징 행

태가 중첩되는 제한적 헤징 정도가 최대의 운신 폭이 될 가능성이 높다. 왜냐하면 한국의 구조적 조건과 광복 80년 동안 한국이 걸어 온 역사적 발자취에서 미국의 변수는 단지 안보 문제에만 국한되어 있는 게 아니다. 한국의 현대사의 발자취에서 미국 변수는 한국의 정치, 경제, 사회, 그리고 심지어 국민적 정서와 심리 영역에까지 거의 절대적 영향을 미쳐 왔기 때문이다. 비록 전략적 자율성이 작동할 수 있는 공간이 제한적이라 할지라도 한국은 적어도 안보와 동맹 영역에서 전략적 자율성을 추구하고자 하는 의지와 정책을 생산해 내야 한다. 즉, 한국은 제한적이거나 헤징 전략을 추구하여 국익 중심 실용 외교의 전략 공간을 넓히면서 자존과 포용의 글로벌 책임 강국의 첫걸음인 한반도 평화공존을 향한 담대한 여정을 시작해야 한다. 이런 점에서도 한반도 평화 안보 구상의 핵심적 내면인 남북한의 한반도 평화공존은 한국이 더 강하고 넓게 전략적 자율성을 추구할 수 있는 원동력이자 또한 자존과 포용의 글로벌 책임 강국으로 나아갈 수 있는 전략적 자율성 추구의 일차적 목표이다.

3. 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표

다시 한번 강조하지만, 한반도 평화 안보 구상은 단순히 지정학적으로 한반도에 국한된 평화와 안보를 이야기하는 것이 아니다. 한반도 평화 안보 구상은 좁은 의미로는 반만년의 유구한 역사를 자랑하는 한민족 삶의 터전인 한반도에서

남북한 평화공존의 튼튼한 기틀을 마련하는 것에서부터 거시적이고 미래지향적으로 국제사회에서 대한민국의 국제적 위상과 시대적 책무를 그려내는 것이다. 따라서 한반도 평화 안보 구상은 국민주권 정부에 그치지 않고 다음 정부에서도 추구해야만 하는 대한민국의 국가 비전과 목표를 품고 있다.

3-1. 글로벌 책임 강국 구축

국민주권 정부에서 추구하거나 추구해야만 하는 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표는 크게 3가지로 정리할 수 있다. 즉, 대한민국의 국제적 위상을 규정하는 글로벌 책임 강국 구축과 글로벌 책임 강국의 핵심적 가치이자 정신이라 할 수 있는 자존과 포용의 정신 함양, 그리고 마지막으로 대한민국 국격과 외교 안보 정책 방향을 제시하고 전략적 자율성의 의지적 근간인 자강의 안보 정체성을 형성하고 이를 견지하는 것이다.

먼저, 글로벌 책임 강국을 확고히 하는 것이다. 과거 대한민국은 문명과 강대국들의 이익이 교차하는 지정학적 위치로 오랫동안 변방의 역사와 식민지의 역사라는 아픈 상처와 고통의 역사를 경험해 왔다. 그러나 오늘날 대한민국은 과거의 대한민국이 아니라 세계가 주목하는 명실상부한 글로벌 책임 국가로 발전하였다. 비록 국가적 규모가 작고 세계 유일의 분단국이라는 구조적 제약이 있음에도 불구하고 대한민국은 크고 작은 많은 국제적 주요 쟁점과 분야에서 책임

“ 글로벌 책임 강국으로서 대한민국의 리더십을 더욱 확고히 하고, 협력을 통한 공동 번영의 모델을 세계의 모범으로 만들겠습니다. ”

- 이재명 대통령 2026 신년사(2026.01.01) -

“ 대한민국을 향한 국제사회의 관심과 기대는 우리가 무엇을 상상하든 그 이상입니다.
대한민국은 더 이상 열강에 둘러싸인 동방의 작은 나라도,
앞선 나라의 정답을 뒤따라가는 후발 주자도 아닙니다.

산업화와 민주화를 동시에 달성하며 원조받던 나라에서
원조하는 나라로 성장한 유일한 나라이자 불굴의 저력으로
민주주의의 빛나는 모범을 다시 세운 나라로서,
발걸음 하나하나가 세계의 주목을 받는 나라가 되어가고 있습니다. ”

- 2026 신년 기자회견 모두 발언(2026.01.21) -

감 있는 튼튼한 글로벌 강국으로 재탄생했다. 세계의 우수 언론과 기관의 평가에 따르면 2025년 현재 대한민국의 글로벌 국가 수준은 세계 5~10위 정도를 차지하고 있다. 전통적 군사 대국인 미국과 중국, 그리고 러시아를 제외한다면 이

제 대한민국은 근대 세계사를 주름잡았던 유럽의 주요 국가들인 프랑스와 독일, 그리고 영국 등과 어깨를 나란히 할 정도이다. 정말로 대한민국은 세계사의 변방 국가이자 식민 지배를 받았던 과거의 아픈 상처와 고통을 극복하고 당당한 글로벌 책임 강국으로 거듭 태어났다. 이제 대한민국은 글로벌 책임 강국에 부합하는 대내외적 국가 이미지와 국제적 역할을 강화해 나갈 인식론적, 제도적, 그리고 국민적 합의를 형성하고 이를 바탕으로 대한민국의 새로운 국가상을 형성하고 이를 튼튼하고 확고하게 정립해야 한다.

3-2. 자존과 포용의 정신 함양

대한민국의 글로벌 책임 강국 이미지를 대외적으로 표출하고 국제사회에 이를 각인시키기 위해서는 무엇보다도 글로벌 책임 강국의 핵심적 가치를 우리 스스로 마련해야 한다. 이런 점에서 글로벌 책임 강국으로 다시 태어난 대한민국은 전통적인 자유민주주의 가치와는 별도로 오늘날의 국제정세와 한국적 상황을 반영한 자존과 포용의 정신을 담아내야 한다. 글로벌 책임 강국으로 우뚝 선 대한민국은 극적인 역발상을 통해 지난날 우리에게 고통을 주었던 질곡의 조건을 긍정적이고 적극적인 기회 구조로 활용해 한반도와 동북아 역내 모두에게 불행했던 과거의 역사가 반복되지 않도록 할 역사적·시대적 책무가 있다.

이러한 책무를 조화롭게 추진해 나가기 위해 국민주권 정부의 한반도 평화 안

보 구상의 비전과 목표는 자존과 포용의 의지와 정신을 담아낸 글로벌 책임 강국을 확고하게 구축해야 한다. 오늘날 무력적 힘을 과시하는 강대국의 억압과 압박에 너무 굴종적이고 순응적으로 대할 정도로 비굴하지 않은 자존을 지켜나가야 한다. 또한 약소국에 대외 공조를 하면서 이들에게 오만한 이미지를 주지 말아야 하며, 한반도와 동북아, 그리고 세계에서 우리와 다른 국가들과의 협력과 필요할 경우 연대도 적극 고려하는 포용의 정신을 품어야 한다. 자존의 의지와 개방적이고 열린 포용의 정신을 갖지 못한다면 국민주권 정부의 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표인 글로벌 책임 강국의 구축과 이를 확고하게 견지하는 건 사실상 힘들 것이다.

자존과 포용의 의지와 정신을 담은 글로벌 책임 강국으로서의 대한민국은 단순히 이상적 목표나 구호가 아니라 오늘날 대한민국의 현재 좌표와 국제적 위상을 반영한 것이다. 즉, 대한민국의 객관적 조건과 주도적 역량에 대한 면밀한 검토와 전략적 성찰의 산물이다. 다극화와 힘을 과시하는 강대국의 강한 압박이 일상적으로 연출되는 강대국의 국제정세에서 자존을 중시해야 하는 객관적 조건은 미국과 중국 등 주변 강대국의 이익이 교차하는 한반도의 지정학적 위치와 글로벌 책임 강국으로 발전한 한국의 국제적 위상과 직결되어 있다. 포용의 근거는 과거 공조를 받던 국가에서 공조를 주는 글로벌 국가로의 성장과 변방의 역사, 식민지의 역사, 그리고 분단의 고통에서 평화공존과 공영의 가치를 몸소 체득한 대한민국의 역사적 궤적을 온전히 반영하고 있다. 또한 트럼프 행정부

출범 이후 격동의 국제질서에서 다자주의를 지키고 개방적이고 포괄적인 지역적·국제적 제도 창출을 모색하는 국민주권 정부의 대외정책 방향과 접근방법 등에서 연유하는 것이다.

이러한 대한민국의 국제적 위상과 국민주권 정부의 역사적 책무와 시대정신의 발로가 바로 자존과 포용의 정신을 담은 글로벌 책임 강국이다. 분단국가인 대한민국이 포용적 평화 국가를 구축해야 하는 것은 단순히 국민주권 정부에 국한된 전략적 목표나 과제가 아니다. 이는 정부의 성격과 무관하게 대한민국이 지향해야 할 절대적 목표이다. 남북한의 한반도 평화공존의 터전을 마련하는 건 포용적 평화 국가로의 첫출발이자 글로벌 책임 강국을 구축할 수 있는 튼튼한 디딤돌이다.

3-3. 자강의 안보 정체성 확립

한반도 평화 안보 구상의 세 번째 비전과 목표는 글로벌 책임 강국에 부합하는 새로운 국가 정체성으로 자강의 안보 정체성을 형성하고 이를 확고하게 견지해 나가는 것이다. 광복 80년과 분단 80년의 역사적 궤적에서 대한민국의 국가 정체성은 슬프게도 글로벌 책임 강국과는 맞지 않는 국가적 이미지를 갖고 있었다. 지난 냉전 시대에는 반공 국가이자 동맹에 의존하는 허약한 국가 이미지가 대한민국의 국가 정체성의 주류를 차지하였다. 21세기에 들어와 이러한 부정적

이미지는 많이 탈색되었지만, 아직도 수동적이고 의존적이며 강대국 경쟁 구도에 낀 체념적이면서도 자기 비하적 이미지가 국가 정체성의 상당 부분을 차지하고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 이를 극복하고 미래 지향으로 새로운 국가 정체성을 형성해야만 대한민국은 복합 위기의 국제정세에서 우리가 마주한 도전을 기회로 전환하고 글로벌 책임 강국으로 나갈 수 있는 강한 토양을 만들어낼 수 있다.

앞에서도 언급했듯이, 오늘날 국제사회는 새로운 질서를 모색하는 매우 불안정한 과도기적 혼란과 혼돈의 상황에 직면해 있다. 특히, 미국과 중국, 그리고 러시아를 주축으로 하는 강대국 경쟁의 안보적·경제적 긴장과 파동은 지역을 넘어 글로벌 지형에 커다란 영향을 미치고 있다. 이러한 현실 상황에서 자존과 포용의 가치를 담아낸 글로벌 책임 강국을 공고히 하기 위해서는 이에 부합하는 새로운 국가 정체성이 필요하다. 따라서 주권자인 국민의 바람과 의지를 고스란히 반영하고 이를 국가 의지로 표출시켜야 한다. 글로벌 책임 강국의 튼튼한 발판이 될 새로운 국가 정체성은 과거 어두웠던 대한민국의 국가 정체성은 물론 현재의 정세를 수동적이고 패배적으로 바라보는 정체성과도 완전히 달라야 한다. 분단국가에 따른 이념적 국가 정체성이 아닌 탈이념적이면서 다양한 이념의 스펙트럼을 탄력적으로 활용할 수 있는 실용적 사고, 안보적 두려움으로 점철된 동맹에 대한 의존적 사고를 벗어나 자주적이고 호혜성에 기반한 동맹 사고, 강자에게 비굴하지 않으면서도 약자에게 오만하지 않은 자존과 포용의 태도, 대립

과 갈등의 지정학적 긴장 구도에서 개방적이고 다자적 협력을 통해 대화와 평화 국면을 만들고자 하는 외교의 중요성, 복합 위기와 다양한 도전 상황에 굴하지 않고 이를 돌파하고자 하는 진취적 호연지기의 자세 등이 글로벌 책임 강국을 지탱하는 국가 정체성의 주요 구성 요소가 되어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 자강의 안보 정체성을 형성하고 이를 확고히 해 나가는 게 전제되어야 한다. 자강의 안보 정체성은 한반도 운명을 우리 스스로 결정하겠다는 자의식의 발로이자 평화공존의 남북 관계를 형성하겠다는 대한민국의 의지를 반영한 것이다. 또한 자강의 안보 정체성은 그동안 한반도 문제를 둘러싸고 국내외 일각에서 제기되어 왔던 소위 코리아 패싱(Korea Passing)이 일어날 수 있는 상황을 원천적으로 차단하겠다는 정치적 의지를 담고 있다.

앞으로 우리는 자강의 안보 정체성을 기반으로 미국과 중국의 강대국 협조 체제로 한반도의 운명이 좌우될 수도 있는 코리아 패싱, 북핵 문제에서 강대국의 입장만을 추종하여 결과적으로 한국의 역할이 거의 없는 코리아 패싱, 그리고 한반도 위기의 고조로 한국의 대북 정책이 대화와 협상의 정책 공간보다는 동맹 강화와 군사정책으로 변화되어 강대국 전략의 한 부분으로 치환되는 코리아 패싱 등을 경계해야 한다. 특히, 지역적·국제적 환경이 불안정하고 유동적일수록 한국은 자강의 안보 정체성을 확립하여 남북 평화공존의 지속성을 확보하는 것이 어떠한 형태의 코리아 패싱도 사전에 방지할 수 있는 첫걸음이라는 점을

명심해야만 한다. 국익 중심 실용 외교는 자강의 안보 정체성을 바탕으로 한반도 평화라는 대원칙을 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 통해 남북 평화 공존의 문을 열어 고통과 아픔의 지정학이었던 한반도를 평화와 번영의 터전으로 변화시켜 나갈 수 있는 토대를 구축해야 한다.

III

국익 중심 실용 외교의 철학과 구성 요소



1. 역대 정부의 외교 안보 전략 검토

국제사회에서 국가들은 생존, 성장과 번영, 그리고 국제사회의 보편적 흐름과 조화를 이루기 위해 나름의 국가 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 다양한 영역에 걸쳐 국가정책을 추진해 나간다. 국가가 대내외 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 가용할 수 있는 유·무형의 모든 자원을 효율적으로 배분, 이를 필요 상황에 맞게 적절히 동원하고 이에 대한 총체적이고 합리적인 설계와 계획이 필수적으로 요구된다. 특히, 변화무쌍한 국제정세에서 국가의 생존 자체를 책임지고 성장과 번영의 디딤돌 역할을 담당하는 대외정책은 정책의 최적화를 위한 총체적이고 합리적인 전략이 전제되어야 한다. 따라서 외교 안보 정책의 종합적 설계와 계획이라 할 수 있는 외교 안보 전략은 모든 국가전략의 기본이자 핵심이다.

대한민국 정부 수립 이후부터 오늘날까지 한국의 외교 안보 정책에 있어서 가장 중요하고 사활적인 쟁점은 국제체제의 변화와 더불어 남북한 관계, 한미동맹, 그리고 한반도를 중심으로 전개되는 동북아 국제정치의 성격과 특징이라 할 수 있다. 따라서 한국의 역대 정부들의 외교 안보 전략도 기본적으로 이와 맞물리면서 변화와 지속의 순환구조를 보여 왔다. 그러나 엄밀히 말해 정부 수립 이후 냉전체제가 무너지기 이전까지 한국은 다음과 같은 이유로 독자적이고 자율적

인 외교 안보 전략을 구상하지 못했다. 이 시기 국제정세는 글로벌, 동북아 그리고 한반도를 일직선으로 관통하는 이념을 기반으로 하는 냉전체제였다. 한국의 안보 정체성은 분단국가, 반공 국가, 친미 국가의 이미지였고 또한 국가 역량은 전반적으로 약소국 수준을 넘지 못했다. 이에 따라 이 시기 한국은 냉전체제라는 국제환경의 구조적 제약, 남북한 체제경쟁 및 대립구조의 지속, 동맹 의존 지향과 안보 정체성에 대한 뚜렷한 자의식의 부재, 그리고 국가적 역량 부족 등으로 자율적이고 독자적인 외교 안보 전략을 구상하기가 힘들었다.

이런 맥락에서 이승만 정부에서 전두환 정부에 이르기까지 한국의 외교 안보 정책은 ‘동맹 편승’과 ‘진영 외교’라는 세계적 차원의 냉전 패러다임에 안주했다. 우리 나름의 유의미하고 상대적 자율성을 가진 한국의 외교 안보 전략은 세계적 냉전 종식과 맞물려 출범한 노태우 정부에 들어와 첫발을 내딛게 되었다. 냉전 패러다임을 뒤로하고 노태우 정부에 들어와 한국의 외교 안보 전략은 나름대로 의미 있고 상대적으로 초보적 자율성을 갖추게 되었다.

냉전 종식 이후 노태우 정부의 소위 북방정책을 계기로 역대 한국 정부의 외교 안보 전략은 맹아적 모습을 보이면서 시간이 지남에 따라 발전적 과정을 겪어 왔다. 물론, 역대 한국 정부의 외교 안보 전략이 전략 기조와 한반도 평화라는 가치와 목표 달성을 위한 접근방법 등에 있어서 진화적 발전이라는 단선적 과정만을 밟아온 건 아니다. 정부의 정체성과 성격, 그리고 남북한 한반도 정치와 한

미동맹이라는 한국 외교의 기본적 양대 축에서 어느 축을 상대적으로 우선시하느냐에 따라 특정 정부의 외교 안보 전략은 계승·발전되거나 아니면 정체되기도 하였고 상황에 따라서는 이전 정부의 외교 안보 전략과의 단절뿐만 아니라 전략 그 자체가 퇴보하는 양상마저 보여주기도 하였다.

여기에서는 노태우 정부 출범부터 지난 윤석열 정부에 이르기까지 역대 한국 정부의 외교 안보 전략의 핵심 내용을 검토해 보고자 한다. 이를 통해 역대 정부가 우선시하거나 중요시했던 한국 정부의 외교 안보적 가치와 목표, 핵심 내용과 접근방법 등에 있어서 어떠한 변화의 흐름을 보여 왔는지를 살펴보고자 한다. 참고로 역대 한국 정부의 외교 안보 전략에 대한 진단과 평가와 관련해서 여기에서는 한반도 평화 증진과 공고화에 초점을 두고자 한다.

1-1. 자율적 외교 안보 전략의 출발과 한반도 평화의 퇴보

먼저, 한국의 상대적인 자율적 외교 안보 전략의 출발점이라 할 수 있는 노태우 정부의 전략이다. 20세기 후반 세계적 차원에서 발생한 국제체제의 근본적 변화를 배경으로 한국의 외교 안보 정책은 냉전 패러다임의 구조적 제약에서 어느 정도 벗어나 상대적 자율성을 갖게 되었고, 그 과정을 통해 상대적으로 맹아적 자율성을 갖춘 대한민국 최초의 외교 안보 전략이 탄생하게 되었다. 노태우 정부의 북방정책은 기존의 진영 외교를 탈피, 대륙 지향성을 회복하여 외교적

지평을 넓히고자 하였다. 노태우 정부는 냉전체제의 붕괴로 파생된 한국 외교정책의 자율적 공간 확대를 위한 선결과제로 남북한 체제경쟁의 종식, 한반도 비핵화 선언, 남북기본합의서 비준, 남북한 유엔 동시 가입 등 분단을 극복하고 한반도의 평화적 통일을 위한 법적·제도적 틀을 마련하였다. 그러나 노태우 정부의 외교 안보 전략의 한계는 국제체제의 변화에 대한 반응적 측면이 강했다. 특히, 노태우 정부는 대선 공약으로 제시했던 작전통제권 환수 문제를 역사상 유례가 없는 평시와 전시 작전통제권으로 나누는 정치적 계산으로 우리의 전략적 자율성을 한미동맹에 복속시켜 동맹에 대한 한국민의 안보 의존 심리를 배양하는 토대를 만들었다.

세계화를 내세웠던 김영삼 정부의 외교 안보 전략은 기본적으로 노태우 정부의 한미동맹 중심의 외교 안보 전략을 계승하면서 한반도 평화를 위해 남북한 관계 개선을 구상했었다. 그러나 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 공식화된 북핵 문제와 북한 체제 불변과 북한의 조기 붕괴론에 입각한 김영삼 정부의 대북 정책 추진은 남북한 한반도 평화에 어떠한 진전도 이루지 못했다. 오히려 남북한 관계를 악화시켜 한반도의 평화가 아니라 냉전적 한반도 정치라는 퇴행적 모습을 보여주었다. 김영삼 정부에서는 무엇보다도 북한에 대한 경직된 사고와 잘못된 판단으로 노태우 정부에서 나름 안정화된 남북한 한반도 정치를 전반적으로 퇴행시키는 역효과를 낳았다. 더군다나 김영삼 정부 말기 국제통화기금(IMF)으로부터 한국이 겪은 경제주권의 상실은 이제 막

탄생한 한국의 외교 안보 전략의 존재 자체를 위태롭게 만들었다.

1-2. 한반도 평화공존의 출발과 동북아 정세 변화의 도전

IMF 사태 초기 극복을 최대의 국정과제로 내세운 김대중 정부는 노태우 정부에서 탄생한 평화 지향의 남북한 한반도 정치를 계승·발전시켜 나가는 동시에 한국의 안보 정체성을 새롭게 가다듬고 전략적 자율성의 작동 공간을 넓히고자 하였다. 김대중 정부는 대북 포용 정책을 통해 최초의 남북 정상회담이라는 역사적 성과를 이루어냈다. 이를 바탕으로 김대중 정부에서는 한반도 화해 협력을 지속적으로 추진하여 한반도 평화를 위한 새로운 남북한 관계의 장을 열어나갔다. 그러나 김대중 정부의 외교 안보 전략은 역설적으로 남북 관계와 동북아 국제정치로 구성된 전략 구상의 불균형이라는 의도하지 않은 결과를 초래했다. 즉, 2001년 9·11 테러로 인한 국제 안보 환경의 근본적 변화 국면에 직면하여 김대중 정부는 미국의 변화된 안보 정책이 대북 정책과 북한 및 동북아 안보 환경에 미치는 영향을 제대로 분석하고 이에 대한 적절한 대응책을 갖추는 데 부족하였다. 결과적으로 아쉽게도 김대중 정부의 외교 안보 전략은 IMF 사태 초기 극복이라는 한국의 가장 중요한 당면 문제로 인해 다른 안보 쟁점으로까지 확대되지 못했을 뿐만 아니라 당시 부시 행정부의 안보 정책의 급변으로 이들과의 선순환 구조도 형성하지 못했다.

노무현 정부의 출범은 대한민국 외교정책에 있어서 하나의 큰 역사적 전환점이 되었다. 노무현 정부는 김대중 정부의 전략을 계승하였을 뿐만 아니라 이를 한 단계 격상시켜 나갔다. 우선, 노무현 정부는 『평화 번영과 국가안보』라는 외교 안보 전략 문서를 대한민국 역사상 처음으로 공개 출판하였다. 노무현 정부에서는 평화 번영 정책을 통해 남북 관계의 계승·발전, 한미동맹 재조정, 그리고 균형적 실용 외교를 통해 주변 국가들과의 긴밀한 협력관계를 도모하고자 하였다. 노무현 정부에서는 이전 정부에서 맹아적 모습을 보여주었던 자율적 안보 정체성을 보다 명확히 하여 우리 중심의 사고와 중견 국가(middle power)로서의 대한민국이라는 국제적 좌표와 위상을 정립시켜 나갔다. 특히, 이전 정부들의 안보 패러다임이 기본적으로 국제체제의 변화에 따른 한국의 적응적 측면이 강했다면, 노무현 정부의 전략 구상은 한국의 능동적 대응으로 당면 외교 안보의 핵심과제였던 북핵 문제 및 남북 관계, 한미동맹 재조정, 그리고 부상하는 중국과의 협력관계 구축 등을 통해 한반도의 평화 번영을 동북아 차원으로 발산하고 이를 확장코자 하였다. 그러나 노무현 정부의 전략 구상은 아쉽게도 북핵 문제의 악화와 부상하는 중국에 대한 미국의 응전 양상 등 동북아 정세 변화라는 가장 큰 도전에 직면하였다. 새로운 강자로 부상하는 중국에 대한 미국의 강한 압박은 노무현 정부의 평화 번영 정책이 작동할 수 있는 전략적 공간을 제한했다.

1-3. 미국 중심의 국제적 보편성 강조와 전략적 자율성 상실

『성숙한 세계국가(Global Korea)』로 명명된 이명박 정부의 외교 안보 전략은 노무현 정부의 외교 안보 전략과의 단절로 상징되었다. 즉, 노무현 정부에서 외교 안보 전략의 핵심은 우리 중심의 사고를 강조하는 전략적 자율성에 토대를 두고 있었고 한반도와 동북아의 특수성 강조에 무게중심이 있었다. 그러나 이명박 정부의 『성숙한 세계국가』는 우리의 외교 안보 전략을 한미동맹에 근간을 두면서도 지나치게 미국 중심의 국제적 보편성에 무게중심을 두었다. 또한 당면한 주요 외교 안보 쟁점들을 해결하기 위한 노무현 정부의 전략적 접근이 주로 한반도에서 동북아로 그리고 동북아에서 세계로 향하는 상향식 접근방법을 취했다면, 『성숙한 세계국가』를 내세운 이명박 정부의 전략적 접근법은 미국 중심의 자유민주주의적 글로벌에서 동북아로 동북아에서 한반도로 접근하는 하향식 접근방법을 취했다. 이명박 정부의 외교 안보 전략에서의 가장 큰 문제점은 한반도 특수성이나 국제적 보편성이나의 전략적 접근법의 차이가 아니라 아직 성숙하지 못한 한국의 국제적 좌표와 위상을 과대평가하면서도 우리의 전략적 자율성을 제대로 인식하지 못했다는 점이다.

이명박 정부의 치명적인 전략적 오류는 외교 안보 전략의 기본 조건인 대외 정세 분석에 있어서 중국의 부상으로 힘의 대전환이 일어나고 있는 국제체제의 변화 성격을 제대로 파악하지 못한 전략적 우를 범했다는 점이다. 이러한 전략적

약점과 오류는 이명박 정부의 『성숙한 세계국가』에 그대로 투영되었다. 즉, 이명박 정부의 전략은 미국 중심의 국제적 보편성을 너무 강조한 나머지 한반도의 남북한 정치와 중국의 빠른 부상이라는 동북아 국제정치가 갖고 있는 내재적 특수성을 전혀 고려하지 못했다는 점이다. 미국 중심의 국제적 보편성의 잣대로 남북 관계, 북핵 문제, 한중 관계 등 한반도나 동북아의 특수성 문제를 재단코자 한 시도는 처음부터 구조적 한계에 봉착할 수밖에 없었다. 그 결과, 이명박 정부의 『성숙한 세계국가』에서는 한국의 외교 안보 정책에 있어서 가장 중요하고 사활적인 쟁점이라 할 수 있는 남북한 한반도 정치의 퇴행을 가져왔다. 또한 동맹 재조정을 수반하는 동맹 현대화와 관련하여 이명박 정부는 한미동맹을 전략동맹으로 변화시켜 결과적으로 한국의 자율적 안보 정체성을 모호하게 만들었다. 지역동맹을 지향하는 전략동맹으로의 변화는 중국이 부상하는 시점에서 한반도를 중심으로 전개되는 동북아 국제정치에서 한국의 자율적 운신의 폭을 스스로 결박시키는 결과를 초래하였다.

노무현 정부에서의 한반도 특수성에 대한 강조와 이명박 정부에서의 미국 중심 국제사회의 보편성에 대한 강조에서 알 수 있듯이, 지난 양 정부의 전략적 한계성을 인식한 박근혜 정부는 『희망의 시대 국가안보전략』을 통해 지난 정부에서 나타났던 전략적 미비점을 보완함과 동시에 전략의 단절을 극복하고자 하는 차원에서 한반도의 특수성과 국제사회의 보편성 간의 적절한 균형과 조화를 이루어내고자 하는 전략 기초를 강조하였다. 박근혜 정부의 외교 안보 전략은 한

반도 평화통일을 위해서는 남북 관계의 한반도 정치와 동북아 국제정치가 선순환 구조를 형성하는 게 무엇보다 중요하다는 점을 인식하였다. 이러한 맥락에서 박근혜 정부에서는 한반도 프로세스를 통한 남북 관계 발전과 동북아 평화협력 구상을 통한 아시아 패러독스의 치유와 평화 협력의 동북아 안보 환경을 조성코자 하였다. 그러나 박근혜 정부에서 현실 정책의 전략적 가동은 전략 문서에서 제시한 방향 및 내용과 동떨어져서 작동했다. 더군다나 오바마 행정부의 중국봉쇄를 겨냥한 재균형 정책이 강하게 작동하는 동북아 안보 환경에서 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 전략으로서의 가치가 무의미해졌다. 또한 동북아 평화협력구상도 미국의 재균형 정책의 부분집합으로 흡수되는 경향을 보였다. 결과적으로 박근혜 정부의 외교 안보 전략의 실행은 문서에서 제시했던 한반도의 특수성은 없어지고 이명박 정부에서 강조했던 미국 중심의 국제적 보편성과 미국의 동북아 정책에 동조하는 결과로 끝났다.

1-4. 한반도 평화의 재부상과 좌초, 그리고 가짜 글로벌 중추 국가

국민의 나라 정의로운 대한민국을 국가 비전으로 설정한 문재인 정부는 외교·통일·국방을 아우르는 안보 관련 국정 목표로 평화와 번영의 한반도를 제시하였다. 문재인 정부의 외교 안보 전략은 평화없이 안보와 번영을 보장할 수 없는 만큼 한반도의 평화를 최우선적 과제로 인식하여 이의 해결을 위해 상당한 노력을 기울였다. 즉, 문재인 정부는 한반도 평화의 핵심적 쟁점인 북핵 문제의 평화

적 해결과 항구적 평화 정착을 핵심 국익으로 인식하고 이의 해결을 위해 남북 정상회담과 한미 정상회담, 그리고 북미 정상회담 등 남-북-미 정상회담으로 이어지는 정상회담의 주연과 적극적 중재자 역할을 추진하였다. 이러한 과정에서 문재인 정부는 2018년 4·27 판문점 선언과 9·19 평양공동선언을 통해 한반도의 완전한 비핵화와 평화 체제 구축과 관련된 나름의 성과 등을 이루어 새로운 한반도 평화 시대를 열어가고자 했다. 그러나 결과적으로 남북 관계와 북미 관계, 그리고 한반도 평화와 평화 체제 모두를 관통하는 북미 비핵화 프로세스가 2019년 2월 하노이 북미 회담에서 아무런 성과를 도출하지 못하고 최종적으로 좌초됨에 따라 문재인 정부의 평화와 번영의 한반도라는 국정 목표도 흔들렸고 결과적으로 이전에 이루었던 소기의 정책적 성과도 이후 남북 관계의 악화 등으로 모두 물거품이 되었다.

자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가를 국가 비전으로 제시한 윤석열 정부는 국민 안전 증진, 한반도 평화 정착, 그리고 동아시아 번영 기틀 마련과 글로벌 역할 확대를 국가안보 목표로 제시하였다. 이러한 목표 달성을 위해 윤석열 정부의 전략 기조는 국익 우선의 실용 외교와 가치 외교 구현과 원칙과 상호주의에 입각한 남북 관계 정립 등을 내세웠다. 아울러 주요 전략과제로 자유와 연대의 협력 외교 전개와 한반도 평화 구축과 남북 관계 정상화 등을 제시하였다. 그러나 윤석열 정부의 현실적인 정책 추진은 『국가안보전략서』의 내용과는 완전히 동떨어지게 추진된 현상을 보여주었다. 무엇보다도 윤석열 정부는 글

로벌 중추 국가를 표방하면서도 미국의 세계 전략과 인도 태평양 전략에 적극적으로 동조·참여함으로써 대한민국의 전략적 자율성과 외교 안보 정책의 자율적 공간을 스스로 속박하고 제한하는 커다란 전략적 우를 범하였다. 윤석열 정부가 내세운 글로벌 중추 국가의 실상은 가치 외교에 따른 무조건적 동맹강화와 미국에 대한 정책 편승에 불과하였다. 국익 우선의 실용 외교와 가치 외교 구현을 전략 기조로 삼았음에도 불구하고 일방적인 가치 외교에 바탕을 둔 정책 추구로 국익 우선의 실용 외교의 자취는 찾아볼 수 없었다. 특히, 윤석열 정부는 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다는 헌법 3조를 강조하며 자유의 북진통일을 공식화해 한반도 평화 구축과 남북 관계 정상화가 아닌 냉전의 한반도와 한반도 전쟁에 대한 위기를 고조시키는 일방적이고 군사적 대결의 한반도 정책을 추진하였다.

2. 국익 중심 실용 외교의 철학과 전략 기조

2-1. 국익 중심 실용 외교의 시대적 요청

트럼프 행정부 출범 이후 국제정세는 커다란 지각변동을 일으키고 있다. 트럼프 행정부가 전통적인 미국 외교정책을 포기함에 따라 그동안 자유주의 국제질서 혹은 규칙 기반 국제질서를 구성해 왔던 주요 구성 요소들은 커다란 타격을

“ 국익 중심의 실용 외교를 통해 글로벌 경제·안보 환경 대전환의 위기를 국익 극대화의 기회로 만들겠습니다.
굳건한 한미동맹을 토대로 한미일 협력을 다지고,
주변국 관계도 국익과 실용의 관점에서 접근하겠습니다.
외교의 지평을 넓히고, 국제적 위상을 높여
대한민국 경제영토를 확장해 나가겠습니다. ”

- 대한민국 제21대 대통령 취임사(2025.06.04) -

“ 저는 유연한 사고와 전략적 눈높이로 세계 정세에 대응하며 시대 흐름에 기민하게 대처하는
국익 중심의 실용 외교가 최적의 해답이라고 생각합니다. ”

- 미 전략국제문제연구소(CSIS) 연설(2025.08.26) -

입었다. 이에 따라 오늘날 국제정세는 미국과 중국을 주축으로 하는 강대국 국제정치의 흐름과 전략적 자율성을 중시하는 흐름이 동시 복합적으로 작용하는 강대국과 전략적 자율성의 시대가 도래했다. 또한 주요 국가들은 정체성이나 가치보다는 상황과 쟁점에 따라 강대국과의 협력을 도모하고자 하는 경향을 높이고 있다. 이러한 국제정세의 특성과 국가들의 외교 경향은 가치 지향의 경직

된 외교나 전통적 동맹 중시의 외교보다는 상황 변화에 적절히 유연하게 적응하면서 국익을 도모할 수 있는 신중하고 탄력적인 외교의 필요성과 중요성을 강조한다.

이러한 시대적 상황에서 국민주권 정부의 국익 중심 실용 외교는 오늘날 국제정세의 흐름에 부합한다. 이재명 정부의 대외정책 기조라 할 수 있는 국익 중심 실용 외교는 강대국 시대의 거센 외풍을 헤쳐 나가는 튼튼한 바람막이 외투이자 한반도 평화공존과 평화로운 대한민국 건설을 위한 대외정책의 단단한 디딤돌이 되어야 한다. 참고로, 지난 이명박 정부의 성숙한 세계국가에서 제시한 창조적 실용주의는 대미 의존 지향의 편승 외교로 일괄하여 상황 변화에 유연하고 탄력적으로 대응할 수 없었다. 결과적으로 지난 이명박 정부에서 강조한 창조적 실용주의는 위선적이고 개념을 오용한 가짜 실용주의 외교에 지나지 않았다.

이재명 정부의 국익 중심 실용 외교는 한국 외교 안보의 흐름을 바꾸는 전환점이 되고 있다. 전통적으로 한국의 외교 안보의 흐름은 한미동맹을 기반으로 한 미국 중심의 외교 궤도를 보여주었다. 이러한 흐름은 지난 냉전 시대뿐만 아니라 21세기에 들어와서도 유의미한 변화를 보여주지 못했다. 그만큼 미국이라는 변수가 한국의 외교 안보에 미치는 영향은 거의 절대적이었기 때문이다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 지각변동을 일으키고 있는 국제정세에서 이재명 정부의 실용 외교는 한미동맹을 토대로 하더라도 강대국 중심의 외교 지향을 벗

어나 중견 강국과의 외교 관계를 확장해 나가고 있다. 즉, 이재명 정부는 전통적인 동맹국 미국과의 관계를 유지하고 또한 강화해 나가는 가운데 그동안 소원했던 한중 관계와 한일 관계를 우호·협력적으로 전환하는 유연한 실용 외교를 전개하면서 나름 유의미한 외교적 성과를 거두고 있다. 특히, 이재명 정부는 강대국과 전략적 자율성 시대라는 국제정세의 흐름에서 세계의 주요 중견 강국들과 실질적인 외교적 연대와 다자적 협력을 모색하고 있다. 중동의 산유국들, 프랑스와 인도, 그리고 브릭스의 대표적 국가인 남아프리카 공화국과 브라질과의 실질적인 협력관계 강화 등이 대표적인 사례이다. 이러한 외교 안보 궤도의 확장은 기존의 미국 중심의 동맹체제가 흔들리는 가운데 강대국의 강압 정치에 따른 반응적 측면도 있지만, 더 중요한 건 국제정세의 흐름을 냉정히 파악하고 이에 부합하는 국익 중심 실용 외교를 전개하겠다는 이재명 정부의 강한 외교적 의지가 반영되었기 때문이다.

2-2. 실용주의 외교의 기본 원칙과 주요 특징

국익 중심 실용 외교의 철학적 기반은 미국에서 탄생하여 발전해 온 실용주의 (Pragmatism)에 바탕을 두고 있다. 실용주의 사고의 기본 원칙은 이상적이고 담대한 이론보다는 사회가 직면한 구체적인 문제들에 집중하면서 이를 분석하고 문제 해결을 지향하는 것이다. 또한 실용주의 관점에서 현실에 대한 인간의 인식은 본질적으로 불완전하고 불확실해서 새로운 증거에 따라 언제든지 변화할

수 있다. 물론, 신념이 종종 필수적 역할을 한다고 믿지만 실용주의 철학은 가장 유용하고 신뢰할 수 있는 준거로 경험을 중시한다. 실용주의 관점에서 변화는 원래 본성적인 것이지만 그러한 변화는 인간 사회의 퇴보가 아니라 진보를 위해서 이루어져야 한다. 따라서 인간 행동의 모든 영역에서 바람직한 방향으로의 변화 가능성을 믿는 실용주의는 능동적인 실천을 통해 미래를 향해 나아가는 원동력이다.

이러한 실용주의 철학에 바탕을 둔 실용주의 외교는 다윈주의 세계를 강조한다. 어떤 특정의 이론 체계만으로는 세상을 완전히 설명할 수 없어 탈이념을 지향한다. 따라서 실용주의 외교는 다양한 이데올로기를 혼합하여 이념적 유연성과 탄력성을 중시하면서 목표 달성을 지향한다. 또한 현재 및 미래 외교 문제 해결 지침으로 경험을 중시한다. 경험은 믿음의 효용성을 결정하는 최선이자 유일한 준거 기준이다. 그러므로 국제관계를 바라보는 관점이나 시각에 있어서 우리에게 익숙한 현실주의가 힘과 안보, 자유주의는 상호 의존과 국가 간의 관계, 그리고 구성주의가 사회적 관계와 정체성을 강조한다면, 실용주의는 경험에 기초한 문제 해결과 진보적 변화를 강조한다. 또한 실용주의 외교는 현실주의의 기본 원칙인 국가안보에도 지대한 관심을 둔다.

실용주의 외교는 진화적 변화와 점증주의를 선호하고 혁명적이고 급격한 변화나 현상 유지를 지양한다. 실용주의 외교는 변화하는 환경에 끊임없는 적응

과정을 중시한다. 이런 점에서 때때로 실용주의 외교는 기회주의나 편의주의라는 비판을 받으나 이는 일관되고 고정된 이론 체계를 거부하는 실용주의 철학에 바탕을 둔 실용주의 외교를 제대로 이해하지 못한 데에서 비롯된 것이다. 실용주의 외교는 외교정책의 목표와 수단의 상호적 연결성과 조화를 강조한다. 따라서 실용주의 외교는 외교정책 목표와 수단을 엄격하게 구분하는 것에 회의적이며 정책목표와 수단 간의 조화를 중시하고 외교정책의 목표를 무한정으로 확장하는 것을 경계한다. 특히, 실용주의 외교는 국가의 외교 목표는 매우 다양한 원천에서 파생되며, 이는 항상 논리적으로 일관되거나 양립할 수 있는 게 아니라고 본다.

2025년 6월 4일 국민주권 정부를 표방한 이재명 정부는 국익 중심 실용 외교를 통해 글로벌 경제·안보 환경 대전환의 위기를 국익 극대화의 기회로 만들겠다는 점을 피력했다. 현실의 국제정치에서 이재명 대통령이 제시한 국익 중심 실용 외교가 제대로 자리를 잡고 효용성을 최적화하기 위해서는 시시각각으로 변화하는 정세에 대해 능동적으로 대처할 수 있는 전략적 나침반을 마련해야 한다.

2-3. 국익 중심 실용 외교와 전략적 자율성의 결합

한반도와 동북아 주변 지역, 그리고 국제 경제와 안보 분야에서 미국과 중국의

용쟁호투 양상의 치열한 경쟁이 전개되고 있다. 이러한 강대국 경쟁 구도는 국익 중심 실용 외교를 전개하는데 커다란 도전 요인이 되고 있다. 따라서 국익 중심 실용 외교가 제대로 작동하여 최적의 효과를 얻기 위해서는 우리 외교의 내적 원칙이 설정되어야 한다. 즉, 우리의 외교 안보의 초점과 무게중심은 미국이나 중국이나, 전략적 모호성이나 전략적 명확성이나와 같은 단순하고 이분법적 진단을 삼가야 한다. 핵심 관건은 미국이나 중국 등 강대국 외교정책과 강대국 경쟁 구도에 대해 우리의 전략적 자율성이라는 자강 부분을 어떻게 가져갈 것인가이다.

이러한 전략적 고민과 판단은 이재명 정부의 안보 동맹 정책에서 가장 중요하다. 트럼프 행정부가 대중 봉쇄의 수단으로 한미동맹의 현대화와 책임 전가를 요구하는 상황과 균전한 한미동맹이 이재명 정부 외교의 기본 축이라는 점에서 더더욱 그렇다. 따라서 이재명 정부에서는 트럼프 행정부의 동맹정책과 변화된 안보 환경을 반영하여 안보 자율성을 강화하는 가운데 동맹 협력을 도모해야 한다. 역대 정부가 습관처럼 해온 것처럼, 단순히 군사력 위주의 동맹강화가 아니라 동맹의 정책 협의 기능을 활성화해야 한다. 동맹의 목표 및 역할과 관련하여 서로의 이해관계를 조정하고 일방이 아닌 동맹의 호혜성을 키워 우리의 안보 자율성을 확대해 나가면서 동맹 협력을 강화할 수 있는 기반을 다져야 한다.

3. 자강의 안보 정체성, 헤징, 균형 안보

예나 지금이나 한반도는 주변 강대국의 국가 이익이 교차하는 전략적 요충지이다. 근대 한국의 역사는 강대국 권력정치의 틈바구니에서 안보 정체성 부재의 대외전략을 내세우다가 국권 상실이라는 치욕을 당했던 쓰라린 역사를 경험한 바 있다. 미래에도 한반도의 지정학 정치에서는 동북아 갈등 구조가 상층 작용하여 한국의 자율적 정책 공간을 구조적으로 제약시켜 동북아 강대국 정치에 한국의 운명이 좌우되는 상황을 결코 배제할 수 없다. 그러나 현재 및 다가오는 미래 국제정세의 특징을 정확하게 판단하고 글로벌 책임 강국을 확고히 하고자 하는 한국의 국가 의지를 충분히 발휘한다면, 우리는 지정학에 대한 새로운 인식을 통해 지난날 고통과 아픔의 지정학이었던 한반도를 평화공존과 공동 성장의 터전으로 만들어 나갈 수 있을 것이다.

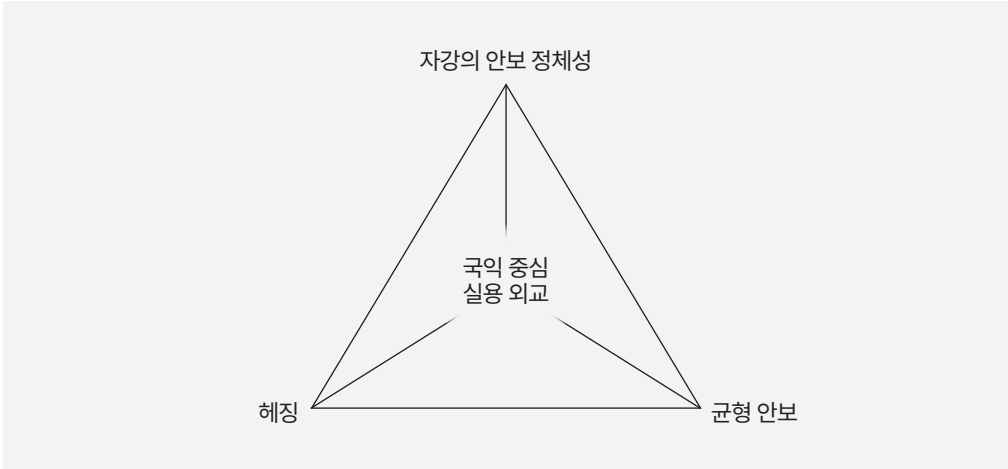
강대국 경쟁 구도가 확대되고 자국 우선주의가 득세하는 상황에서 국익 중심 실용 외교가 제대로 작동하기 위해서는 우리가 미국과 중국을 상대로 외교를 전개할 때 우리의 전략적 자율성 부분을 어떤 비율로 배합하고 어떤 분야와 영역에서 자강을 중시할 건가의 문제가 중요하다. 즉, 미국과 중국 주축의 강대국 경쟁 시대와 자강이 중시되는 전략적 자율성 시대 상황에서 이재명 정부의 실용 외교가 제대로 기능하기 위해서는 그 어떤 것보다도 주권자인 국민의 바람과 의지를 고스란히 반영하고 이를 국가 의지로 표출시킬 수 있는 새로운 외교 안보 정체성 구성이 필요하다.

3-1. 국익 중심 실용 외교의 근간, 자강의 안보 정체성

외교 안보 정체성은 국제무대에서 안보 행위자로서 국가가 어떤 방식으로 자신을 조직하고 정의하며, 대외정책 관련 목표와 역할을 어떻게 설정할 건가의 문제이다. 요컨대, 한 나라의 외교 안보 정체성은 국제관계에서 국가의 존재 이유, 국가 위상과 국격, 그리고 국가의 대외정책 방향과 불가분의 관계에 있어 외교 안보 패러다임의 정수이자 전략의 핵심적 요소이다. 일반적으로 안보 패러다임이라 하면, 안보 영역에 종사하는 동시대 사람들의 견해나 사고를 지배하는 이론적 틀이나 개념의 집합체로서 동시대의 공동체 구성원들은 특정 패러다임을 통해 안보 현실을 바라보는 시각을 정립한다. 한 국가의 외교 안보 패러다임에 있어서 가장 중요한 건 안보 영역에 종사하는 정책 결정자들의 믿음 체계라 볼 수 있고, 이를 투영한 안보 전략을 구상하는 데 있어서 핵심적 키워드가 바로 안보 정체성이다.

이런 점을 반영하여 국익 중심 실용 외교는 자강의 외교 안보 정체성을 근간으로 구성되어야 하며, 진짜 대한민국의 국가 의지를 반영해야 한다. 자강의 핵심은 우리의 능력과 힘을 키워 우리의 운명은 우리 스스로가 개척해 나가겠다는 자기결정의 원칙이다. 따라서 자강은 스스로가 중심을 잡고 전략적 자율성을 중시한다. 자강의 대한민국은 시시각각 변화하는 대외환경에 능동적으로 대처하여 국익을 증진하고 동맹 협력을 강화하더라도 지나치게 강대국에 의존하는 것

〈그림 III-1〉 국익 중심 실용 외교의 구성



은 지양한다. 참고로 지난 윤석열 정부가 글로벌 중추 국가를 대외정책 기조로 내세웠지만 윤석열 정부는 미국이라는 강대국 진영에 자발적으로 편승하여 전략적 자율성은 고사하고 그나마 갖고 있던 자율적인 세계적 중견국이라는 한국의 위상과 이미지를 추락시켰을 뿐이다. 윤석열 정부가 내세운 글로벌 중추 국가는 중추 국가 개념의 오용이자 가짜의 위선적 중추 국가였다. 국익을 가장 우선시하고 자율성을 중시하는 국제관계에서 중추 국가가 기꺼이 자율성을 저버리고 강대국에 편입한 역사적 사례는 찾아보기 힘들다.

그 어느 때보다도 얽힘의 한반도 국제정세가 강하게 작동하는 현실의 정세에서 한반도 평화공존을 발판으로 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 확립하기 위

한 국의 중심 실용 외교는 자강의 안보 정체성을 근간으로 헤징(hedging)과 균형 안보(balanced security)를 구성 요소로 삼는 실용 외교를 전개해야 한다.

3-2. 헤징과 균형 안보의 개념과 쓰임새

먼저, 헤징이다. 위협을 분산한다는 의미를 내포하고 있는 헤징은 행위자가 원치 않는 상황이나 불쾌한 것으로부터 자신을 보호하기 위해 대안을 마련하거나, 특정 행동이나 결정을 미루거나, 아니면 서로 대립적인 상황에서 어느 일방으로 경도되는 행동을 지양함으로써 자신의 위험부담을 낮추고자 하는 행위이다. 따라서 헤징 행태는 상황이 유리할 때는 이득을 극대화하고 상황이 불리할 때는 위협을 완화하고자 하는 두 갈래의 접근방법으로 이득과 손실의 중화작용이라 볼 수 있다. 즉, 헤징은 자신이 속한 지역적 안보 상황의 불안정성, 상대국의 의도의 불확실성 등으로 자신의 이해관계가 높은 특정 쟁점에 대해 국가의 최종적 목표 설정 및 그에 부합하는 정책 방향을 확정할 수 없는 안보 환경에서 균형과 편승의 어느 중간적 입장으로 이득과 손실의 중화작용을 동시에 추구하는 신중한 외교 행태라 할 수 있다.

강대국의 시대이자 전략적 자율성의 시대인 동북아 정세에서 한국은 다른 동아시아 국가들과 유사하게 상황과 쟁점의 성격에 따라 헤징의 외교 행태를 취하는 것이 중요하다. 미국과 중국의 동북아 국제정치로 한반도는 강대국 경쟁 구

도에 편입되었다. 한국의 전략적 자율성에 부정적으로 작용하는 동북아의 강대국 경쟁 구도는 분명 국익 중심 실용 외교의 자율적 공간을 제약하는 건 사실이다. 그러나 현재 미국과 중국 모두가 한국에 대해 우호적 견인 정책을 추진한다는 것은 한국의 자율성 증대에 긍정적으로 작용할 정책 공간이 여전히 남아 있다는 걸 의미한다. 이러한 측면은 미국과 중국 모두에게 한반도의 전략적 가치 상승을 뜻하는 것이자 한국이 독자적인 대미(對美) 정책과 대중(對中) 정책을 추진할 수 있는 정책 공간을 갖고 있다는 것이다. 따라서 중요한 것은 한국의 정책적 의지의 문제이다.

이런 측면에서 동북아 강대국 경쟁 구도에도 불구하고 한국은 동아시아 국가들과 마찬가지로 헤징 행태의 실용 외교를 전개해야 한다. 다만, 우리의 헤징 외교는 동아시아 국가들의 그것과는 다른 면을 가져야 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 앞에서 언급했듯이 한국은 분단국가라는 점이다. 둘째, 한국은 미국과 공고한 동맹국이기 때문에 다른 국가들보다도 미국과 중국의 강대국 정치의 파급 영향에 더 민감할 수밖에 없다. 즉, 한국의 헤징 외교는 기본적으로 미국의 대중(對中) 안보 정책의 방향과 성격에 따라 민감성과 취약성의 문제에 직면할 수밖에 없다. 이는 한미동맹 차원에서 정책적 부조화를 일으킬 잠재성과 미국이 한국에 대해 외교적 압박을 가하는 정치적 배경으로 작용할 수 있다. 또한 한미동맹의 정책적 부조화는 한국이 헤징 행태를 취할 수 없도록 만드는 구조적 제약으로 작용하는 동시에 이미 채택한 헤징 행태의 변경을 요구하는 미국의 강한

정책적 압박으로도 나타날 수도 있다.

이처럼 한국의 헤징 외교는 상대적으로 제한적일 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 한국의 헤징 외교는 국내에서 동맹 갈등을 낳고 나아가서는 동맹 약화를 초래한다는 국내 일각의 우려와 비판에 직면할 수 있다. 그러나 강대국과 전략적 자율성의 시대에 한국의 헤징 외교는 선택의 문제가 아니다. 다양한 제약과 비판에 직면하더라도 한반도 평화공존과 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 구축하기 위해서는 헤징 외교가 요구되고 또한 필요하다. 헤징의 외교 행태는 실용 외교의 핵심적 구성 요건 중의 하나인 것이다.

한편, 균형 안보는 강대국의 무력적 힘과 주요 국가들의 자율성이 강조되는 오늘날의 국제정세에서 한국의 국가 생존을 담보하고 한국의 성장과 번영의 디딤돌로 실질적인 경성권력과 불가분의 관계에 있는 개념이다. 즉, 균형 안보는 전통적 안보와 비전통적 안보 간의 균형, 한반도와 동북아의 특수성에서 기인하는 지정학적 안보와 지구적 보편성에서 연유하는 기능적 안보 간의 균형, 동맹과 다자안보협력 간의 균형, 재래식 전력과 첨단전력 간의 상대적 균형 등을 포함하는 매우 포괄적인 쓰임새를 갖고 있는 개념이다. 특히, 국익 중심 실용 외교가 최적의 효과를 내기 위해서는 적어도 다음과 같은 두 가지 영역에서 균형 안보의 개념이 적극 발휘되어야 한다.

3-3. 한반도 평화공존을 위한 균형 안보의 기능

첫째는 한반도 평화 안보 구상의 핵심이자 글로벌 책임 강국의 튼튼한 디딤돌이라 할 수 있는 한반도 평화공존의 영역이다. 분단국가라는 엄연한 현실과 북한의 핵 능력 고도화를 고려했을 경우, 안보에 대한 강조는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 분단국가이기 때문에 안보 이상으로 요구되는 것이 바로 평화이자 남북한 공존의 관계이다. 이제껏 우리가 해왔던 안보 먼저, 평화는 나중에라는 냉전적 사고와 우리의 안보력을 강조하는 국가안보의 절대성으로 한반도 평화공존은 물론 우리의 안보와 평화도 지탱하기 힘들 것이다. 남북한의 한반도 평화공존은 강대국의 구호처럼 “힘을 통한 평화”로는 절대로 구축할 수 없다. 따라서 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상에서는 안보와 평화 간의 전략적 관리와 가능하다면 이들 간의 조화가 무엇보다 중요하다. 그러므로 한반도 평화 안보 구상을 통해 남북한의 평화공존을 구축하기 위해서는 균형 안보가 제대로 작동할 수 있는 여건과 이의 전략적 관리가 중요하다.

강력한 자주국방과 남북한 평화공존을 동시에 추구하는 이재명 정부는 안보의 일방성을 강조하는 전통적인 국가안보 패러다임으로부터 안보의 상호성을 강조하는 국제 안보 패러다임으로의 진전된 전환을 이루어야 할 것이다. 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상의 안보 시각은 기본적으로 공동안보에 바탕을 둔 필요가 있다. 그러므로 국제 안보 패러다임의 관점에서 “한반도판 공동안보 구상”을 천명할 필요가 있고 균형 안보는 자주적 국방력 강화와 남북한 평화공존

이 가능한 환경을 조성할 수 있도록 기능해야 한다.

둘째, 균형 안보는 북한의 핵 문제와 동북아 역내 군비경쟁을 동반할 수밖에 없는 소용돌이의 동북아 정세를 헤쳐 나가기 위한 국익 중심 실용 외교의 또 다른 접근법이다. 한국의 역량만으로는 북핵 문제와 동북아 군비경쟁을 제어할 수 없는 게 현실이고 나아가 이러한 추세가 지속된다면 한국의 안보 자율성과 실용 외교의 전략적 활동 공간은 극히 제한될 수밖에 없다. 이러한 상황을 사전에 방지하고 한반도 평화공존의 환경과 여건을 조성해 나가기 위해 균형 안보는 공동 안보에 기초한 북한과의 안보적 상호 의존성 문제를 논의해야 한다. 균형 안보의 평화 지향적 기능을 통해 북핵의 추가적 증강을 방지하고 역내 개방적이고 포괄적인 다자 안보협력을 추진하면서 국익 중심 실용 외교의 전략적 활동 공간을 확보, 이의 확장을 도모해야 한다.

한반도 평화공존의 디딤돌을 마련해 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 확립하고자 하는 이재명 정부의 국익 중심 실용 외교는 중추의 안보 정체성, 외교적 헤징 행태, 그리고 균형 안보라는 3가지 구성 요소를 내포한 실용적 균형 전략으로 표출되어야 한다. 국익 중심 실용 외교의 추진 전략으로 작동하는 실용적 균형 전략을 통해 이재명 정부는 과거 고통과 아픔의 한반도와 동북아의 지정학을 평화공존과 역내 국가들이 공동 성장할 수 있는 협력적 공간으로 만들어 나가야 한다.

IV

한반도 평화공존을 위한 전략과제



1. 평화공존과 공동 성장의 한반도 건설

이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상에 있어서 가장 기본적이고 핵심적 전략 과제라 할 수 있는 평화공존과 공동 성장의 한반도 건설은 2026년 2월 통일부가 발간한 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』을 온전히 반영하고 있다. 따라서 여기에서는 한반도 평화공존 정책의 목표와 추진 원칙, 추진 전략, 그리고 중점 추진 과제를 제시하는 것으로 대신하고자 한다.

1-1. 한반도 평화공존의 필요성과 역사적 의미

오늘날 우리가 직면한 국제정세는 상식적으로 생각할 수 없을 정도로 파괴되고 무너진 국제질서의 혼란과 혼돈이다. 지난 80년간 미국이 주도해서 쌓아 올린 규칙 기반 국제질서가 미국의 국익 우선주의를 내세운 트럼프 행정부에 의해 무참히 흔들리고 무너지고 있다. 이처럼 혼란과 혼돈이 난무하는 무질서의 국제정세에서 미국과 중국, 그리고 러시아로 압축되는 무력적 힘과 강압적 행태를 내세우는 강대국 정치가 상당한 위력을 발휘하고 있다. 미국과 중국, 그리고 러시아는 서로 간에 강대국 경쟁을 전개하면서도 끊임없이 강대국의 영향권을 확장하고자 하는 의도를 숨기지 않고 있다.

“ 분단으로 인해 지속되어 온 남북 대결은 우리 삶을 위협하고, 경제발전을 제약하고, 나라의 미래에 심각한 장애가 되고 있습니다. 낡은 냉전적 사고와 대결에서 벗어나 평화로운 한반도의 새 시대를 열어가야 할 때입니다. ”

“ 남과 북은 원수가 아닙니다. 남과 북은 서로의 체제를 존중하고 인정하되 평화적 통일을 지향하는 그 과정의 특수관계라고 우리는 정의했습니다. ”

“ 광복 80주년인 올해가 대립과 적대의 시대를 끝내고, 평화공존과 공동 성장의 한반도 새 시대를 함께 열어갈 적기라고 생각합니다. ”

- 제80주년 광복절 경축사(2025.08.15) -

그 어느 때보다도 얽힘의 국제정치가 강하게 작동하는 한반도 국제정세로 눈을 돌리면 강대국 정치의 영향력과 파장을 직접 체험할 수 있다. 먼저, 트럼프 행정부는 미국의 전통적인 동맹 정책에서 벗어나 거래적 양자 관계에 치중하면서 동아시아 동맹국들을 다루고 있다. 비록 미국의 안보 보장에 대한 동맹국들의

의구심과 신뢰성 약화, 그리고 주기적이면서도 지속적으로 동맹 갈등과 불만이 표출되더라도 미국은 동아시아 동맹국들을 자신의 안보 궤도에 가두어 놓고 있으며, 실질적으로 미국의 동아시아 동맹국들도 미국의 안보 궤도를 이탈할 의지나 역량을 갖추지 못하고 있다. 반면, 새로운 대안적인 글로벌 질서를 모색하는 중국과 러시아의 전략적 제휴는 한층 강화되면서 그 세력과 영향권을 넓히고 있다. 그 과정에서 북한은 중러 연합 세력에 합류하면서 자신의 국제적 위상과 한반도에 대한 영향력 강화를 도모하고 있다. 한반도 국제정치에서 남북한의 ‘적대적 상호 경쟁’이라는 역사적 악순환의 궤도가 재등장할 조짐마저 보인다.

이러한 양상이 더욱 강화될 가능성이 큰 한반도 국제정세는 글로벌 책임 강국을 확고히 구축하고자 하는 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상에서 가장 힘든 도전으로 다가오고 있다. 특히, 2023년 12월을 계기로 적대적 두 국가를 내세우면서 전개되는 북한의 한반도 정책은 한반도에 사라진 냉전의 먹구름을 재소환하여 새로운 갈등과 대립, 그리고 전쟁의 공포를 확산시킬 우려를 자아내고 있다. 그러나 글로벌 선진국으로 재탄생한 한국은 이제 과거로의 퇴행을 막고 미래의 창을 열어야 하는 시대적 책무가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 지난 80년간 지속되어 왔던 남북한의 적대적 체제경쟁의 악순환을 끊고 한반도에 안심할 수 있는 평화를 정착시켜야 한다.

이제는 한반도에 남북한이 평화롭게 공존할 수 있는 여건을 조성하고 이를 튼

튼하게 가꾸어야 한다. 강대국의 외풍이 강하게 몰아치는 한반도 국제정치에서 적어도 남북 관계의 적대적 상호 경쟁이라는 역사적 악순환 궤도에서 벗어나야 하고 이 궤도 자체를 무너뜨려야 한다. 이러한 궤도가 유지되는 한, 한반도의 평화는 요원하며 글로벌 책임 강국을 구현하고자 하는 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상의 실천도 힘들어지고 미래 대한민국의 운명도 밝지 않을 것이다.

1-2. 한반도 평화공존 정책의 목표와 추진 원칙

엄힘과 연루의 한반도 국제정세에서 대한민국이 직면한 위기를 극복하고 기회의 창을 넓혀 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 확립하기 위해서는 무엇보다도 한민족의 삶의 터전인 한반도에 견고하고 지속 가능한 한반도 평화 구조를 만들어야 한다. 한반도에 남북한 간 평화공존이 이루어지지 않는다면, 대한민국의 미래 발전은 고사하고 또다시 체제대결과 이념 대립이라는 퇴행적인 냉전의 한반도로 되돌아갈 것이다. 이러한 역사적 퇴행을 막고 미래의 한반도로 나아갈 열쇠가 바로 한반도 평화공존이다. 따라서 이재명 정부의 평화공존 정책의 목표는 크게 남북 간 평화공존 제도화, 한반도 공동 성장 기반 구축, 그리고 전쟁과 핵 없는 한반도를 실현하여 정전 체제를 평화 체제로 전환해 나갈 여건을 조성하는 것이다.

이러한 한반도 평화공존의 3대 목표를 달성하기 위한 3대 추진 원칙은 다음과

같다. 첫째는 북한 체제 존중으로 남북 관계 발전과 평화통일을 위한 상대방으로서 북한의 체제를 인정하고 존중하는 것이다. 이러한 원칙은 1991년 남북기본합의서 등 역대 정부의 남북 합의에 담긴 화해와 상호 존중의 정신을 계승해 나가는 것이다. 두 번째 원칙은 흡수통일을 추구하지 않는 것이다. 이 원칙은 한반도의 통일은 단계적이고 점진적이며, 무엇보다 남북 간 합의와 국민적 공감대에 바탕을 두고 평화적으로 이루어나가야 한다는 점을 강조한 것이다. 세 번째 추진 원칙은 적대 행위를 하지 않는 것으로 남북 간 긴장 완화를 위한 적대 행위 중단 조치와 더불어 남북 간 신뢰 회복을 위한 구체적인 조치를 선제적으로 시행해 나가는 것이다. 아울러 한반도 평화공존의 추진 전략으로는 교류-관계 정상화-비핵화로 이어지는 포괄적 접근과 국민과 국제사회와 함께하는 열린 정책을 추구해 나가겠다는 것이다.

1-3. 한반도 평화공존의 중점 추진 과제

한반도 평화공존의 문을 열어나가기 위해 이재명 정부가 제시한 6대 중점 추진 과제는 다음과 같다. 첫째, 화해·협력의 남북 관계를 재정립하고 평화공존을 제도화하는 것이다. 이를 위해 구체적으로 남북 간 우발적 충돌을 방지하고 재난 및 인도적 사안 등을 해결하기 위한 남북 간 연락 채널을 복원하고 남북 대화를 재개하는 것이다. 두 번째로는 남북 간 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓아 나가는 작업으로 9·19 군사합의의 선제적이고 단계적 복원 등 군사적 긴장 완

화 조치를 추진하는 것이다. 아울러 남북 대화를 통해 평화공존의 원칙과 규범을 규정한 「남북기본협정」을 체결하여 지속 가능한 한반도 평화공존을 위한 기반을 구축하는 것이다. 두 번째 중점과제로는 북핵 문제 해결과 한반도 평화 체제 진전을 추구하는 것이다. 이를 위해 정전 체제 해소와 핵 없는 한반도를 위한 대화 여건을 조성하고 단계적이며 실용적 접근을 통해 핵 문제의 실질적 진전을 이루는 것이다. 이와 더불어 남북 대화와 북미 협상의 선순환적 발전을 통해 한반도 평화 체제 구축을 병행 추진하는 것으로 한반도와 동북아 평화·협력을 위한 4자·6자 협력 틀의 가동을 추진하는 것이다.

한반도 평화공존을 위한 세 번째 중점과제는 호혜적이고 안정적인 남북 교류 협력을 뒷받침하기 위해 관련 제도를 개선하고 다양한 분야에 걸쳐 민간교류의 활성화를 지원하며, 기후변화에 공동으로 대응하고 인도적 상황 개선을 위해 협력해 나가는 것이다. 네 번째 과제로는 남북 간 대화와 협력을 통해 이산가족·납북자·억류자·국군포로 등 인도적 문제의 근본적 해결을 추진하고 남북 인권 협력 정책을 한반도 평화공존과 조화를 이루는 방향으로 추진하면서 북향민 정착 지원 및 사회통합을 강화해 나가는 것이다. 다섯 번째 중점과제로는 한반도 평화 경제 및 공동 성장의 미래를 준비하는 것이다. 이를 위해 평화 경제를 구현하기 위한 남북 경협 사업의 발전적 정상화를 추진하고 한반도 평화 경제 및 공동 성장의 청사진을 마련하며, 접경 지역 내 평화경제특구에 대한 다양한 지원 방안을 마련하고 비무장지대(DMZ)는 국제 생태·평화관광 협력 지구로 개발해 나

가는 것이다. 마지막으로 평화와 통일 공감대를 위한 국민 참여 및 국제협력을 활성화해 나가는 것이다. 즉, 국민과 함께 한반도 평화공존 정책을 추진하는 가운데 한반도 평화·통일에 대한 국제사회의 공감대를 넓혀 나가고 통일교육을 평화·통일·민주시민교육으로 발전시켜 시민과 국민의 참여 공간을 넓혀 나가는 것이다. 또한 과거 국가안보 등으로 국민의 열람이 제한되었던 노동신문 등 북한 자료의 대국민 공개를 확대해 나가는 것이다.

2. 평화 지향의 안보 체제 구축과 안보 자율성 강화

2-1. 평화와 안보의 선순환 구도 확립

대한민국이 자존과 포용의 정신을 담은 글로벌 책임 강국을 확립하는 데 가장 먼저 해결해야 할 일차적인 문제는 남북한이 평화롭게 공존할 수 있는 한반도 여건을 조성하고 이를 탄탄하게 구축하는 것이다. 한반도 분단 이후 현재까지 이어지고 있는 남북 관계의 적대적 상호 경쟁이라는 역사의 악순환 고리를 끊어내어 남북한 평화공존의 제도적 지속성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 평화 지향의 안보 체제를 구축할 필요가 있다. 즉, 남북한 평화공존의 한반도 평화 질서를 만들기 위해서는 현재의 정전 체제를 평화 지향의 안보 체제로 바꾸어 이를 바탕으로 한반도 평화 체제로의 완전한 이행을 담보해 내야

한다. 따라서 평화 지향의 안보 체제는 한반도가 평화 체제로 가기 위한 첫 번째 관문이자 한반도 평화 체제로 발전해 나갈 수 있는 평화 확산과 심화의 첫 번째 신호라 할 수 있다.

1953년 7월 한국전쟁이 멈춘 이후 한반도 안보 체제는 다름 아닌 한반도 정전 체제이다. 한반도 정전 체제의 기본 속성은 생존이라는 국가의 절대적 가치를 중시하는 국가안보 패러다임에 입각해 있다. 따라서 남북한의 안보적 상호작용은 이득의 상호 반비례라는 작용과 반작용의 구조적 악순환의 굴레를 벗어나지 못했다. 또한 남북한 각자는 한미동맹과 북중 동맹, 그리고 2024년 6월 이후에는 추가적인 북러 동맹을 발판으로 서로에 대한 억지력 강화 차원에서 다양한 군사 안보적 장치들을 누적시켜 왔다. 한국전쟁 이후 한반도 평화 안보는 안보 먼저, 평화는 나중이라는 인식과 접근이 대세를 이루었다. 안보와 평화를 이분법으로 접근하고 평화를 유지하고 확보하기 위해서는 우선 안보를 튼튼히 해야 한다는 인식과 현실 논리를 강화해 왔다. 한반도의 분단과 전쟁의 후유증은 한반도에서 안보는 절대 선이자 최고의 가치여서 이에 대해 그 누구도 이의를 제기하거나 거부할 수 없는 단단한 사회적 토양을 구축해 왔다. 이에 따라 평화와 안보의 관계에서 평화는 안보에 의한 평화이자 안보에 의해서만 그 가치를 확인할 수 있는 부차적 성격이 강조되었다.

세계적 차원에서 발생한 냉전체제의 붕괴 등 시대와 환경의 변화에도 불구하고

고 한반도에서는 여전히 안보에 의한 평화가 지속되어 왔다. 1991년 12월 남북 기본합의서 체결에도 불구하고 한반도에 지속 가능한 평화가 구축되지 못했다. 그 주된 배경의 하나는 북한의 핵 정치 때문이었다. 물론 여전히 안보에 의한 평화만이 온전히 한반도 평화를 보장해 줄 수 있을 것이라는 우리의 뿌리 깊은 사고와 인식도 한몫했다는 점도 부정할 수 없는 사실이다. 냉전 종식 이후에도 안보에 의한 한반도 평화의 폐단은 북한의 핵 정치와 맞물리면서 주기적인 남북 갈등과 대립, 대북 정책을 둘러싼 남남갈등의 확산과 심화를 초래했다. 남북한 체제경쟁과 한때 체제 보장 차원에서 추진되었던 북한의 핵 개발은 한반도에 안보의 중요성을 확대·재생산해 온 결정적 촉매제로 작용하였다. 안보의 중요성 강조는 역으로 평화는 안보에 의해서만 가능하다는 국가안보 인식과 안보 담론 체계의 정당성을 공고하게 만들고 이의 확산을 추동했다. 다른 한편으로 북핵 억지력과 한미동맹 강화 등 안보에 의한 평화 강조는 한반도 평화 그 자체로서의 존재와 가치에 대한 왜곡된 여론을 확산시켰다.

이러한 상황이 지속된다면 한반도 평화공존을 통한 새로운 한반도 평화 질서의 문을 열어나가는 우리의 담대한 작업은 요원할 것이다. 강대국의 강압과 전략적 자율성이 복합적으로 작동하는 국제정세와 얽힘과 연루의 한반도 국제정치에서 한반도 평화와 안보의 선순환 구도를 만들어 나가기 위해서는 이제부터라도 우리는 평화와 안보의 불가분적 가치를 인식하고 안보에 의한 평화가 아니라 평화 지향의 안보를 논의해야만 한다. 한반도에 지속 가능하고 남북한 평

화공존의 기틀 마련과 이의 공고화는 평화와 안보, 안보와 평화를 바라보는 우리의 사고 전환과 평화 지향의 안보 체제가 구축되어야 가능한 것이다. 그렇다면 평화 지향의 안보 체제는 구체적으로 무엇을 의미하는가? 평화 지향의 안보 체제가 어떻게 한반도 평화 체제의 첫 관문이며, 또한 이것이 한반도 평화 확산과 심화 과정으로 연결되어 궁극적으로 한반도 평화 체제로 귀결될 수 있는가? 평화 지향의 안보 체제는 분단 관리와 전쟁 방지에 초점을 두고 있는 현재의 정전 체제의 구성 요소들을 남북한 평화공존에 맞게 재구성하여 ‘선 안보, 후 평화’가 아니라 우리의 안보 체제를 ‘안보와 평화, 평화와 안보의 선순환 구도’로 새롭게 재편하는 것이다.

대결적이고 냉전적 사고에 기초한 현재의 안보 체제를 평화 지향의 안보 체제로 전환해 나가기 위해서는 자주국방에 대한 우리의 의지뿐만 아니라 적어도 인식론적 측면에서 다음과 같은 변화가 이루어져야 한다. 첫째, 안보 패러다임에 대한 변화가 나타나야 한다. 앞서서도 간략히 언급했지만, 현재 한국의 안보 체제는 국가 생존의 절대성을 강조하는 국가안보 패러다임에 기초해 한반도의 안보와 평화를 관리하고 있다. 그러나 새로운 한반도 평화공존과 평화 질서를 구축해 나가기 위해서는 새로운 안보 패러다임으로의 변화가 요구된다. 왜냐하면 기존의 국가안보 패러다임은 지난 냉전 시대 우리가 목격해 왔듯이 자신의 안보에 대한 절대적 강조로 인해 지속적으로 반복되는 안보 딜레마의 구조적 악순환에서 벗어날 수 없다. 이러한 구조적 안보 딜레마를 극복하고 새로운 한반도

평화 질서를 구축하기 위해서는 국가안보 패러다임을 벗어난 새로운 국제 안보 (international security) 패러다임으로 전환할 필요가 있다.

남북한 평화공존과 새로운 한반도 평화 질서를 구축하기 위한 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상에서 평화와 안보, 안보와 평화의 관계는 기존의 국가안보 패러다임이 아닌 새로운 국제 안보 패러다임에 기초해야 한다. 국제 안보 패러다임은 국가안보 패러다임과는 대조적으로 한 국가의 안보는 적어도 한 국가 이상의 다른 국가들의 안보와 밀접히 연계되어 있다는 걸 가정한다. 국가들의 안보는 상호 의존적이며, 따라서 한 국가의 안보는 다른 국가들의 행동으로부터 강하게 영향을 받으며 그 역도 성립한다. 이처럼 국제 안보 패러다임은 안보 가치의 상대성 및 국가들 간의 상호 의존성에 따른 취약성과 민감성의 문제를 강조하면서 이의 해결 방안으로 제도를 통한 협력을 강조한다. 따라서 평화 지향의 안보 체제를 구축해 나가기 위해서는 무엇보다도 먼저 안보 패러다임에 대한 우리의 인식과 발상의 전환이 전제되어야 할 것이다.

2-2. 전시작전통제권 환수

작전통제권은 효율적인 전쟁 수행과 궁극적으로 전쟁을 승리로 이끄는 데 필요한 모든 군사작전을 통제하는 권한이다. 따라서 작전통제권은 전시에는 말할 것도 없고 평시에도 군사력 운용과 배치, 그리고 군사력 사용 방법 등에 지대한

“ 경제력 문화력을 포함한 통합 국력을 키우고, 국방비를 늘리고, 사기 높은 스마트 강군으로 재편하며, 방위 산업을 강력히 육성하고, 안보 외교 강화로 다자안보협력 체계를 확보하는 등으로 다시는 침략받지 않는 나라, 의존하지 않는 나라를 만들어 가겠습니다. ”

“ 그런데 중요한 건 이런 군사력, 국방력, 국력을 가지고도 외국 군대 없으면 자주국방이 불가능한 것처럼 생각하는 일각의 굴종적 사고입니다. ”

- '국민의 군대'와 함께, 강력한 자주국방의 길을 향해 나아가겠습니다(2025.10.01) -

영향을 미친다. 따라서 작전통제권은 애초에 그랬듯이 평시·전시로 구분될 수 있는 권한이 아니라 그냥 작전통제권인 것이다.

이러한 작전통제권의 전략적 함의는 한 나라의 군사주권의 요체이자 자주국방의 전제조건이고 국방정책의 목표를 효율적으로 달성하기 위한 총체적 설계도라 할 수 있는 군사전략과 불가분의 관계에 있다는 점이다. 먼저, 주권 국가의 작전통제권은 군사주권의 요체라는 점이다. 일부에서는 작전통제권이 군사주

권과 무관하다고 주장하나 실상은 그렇지 않다. 예를 들면, 주한미군 사령관을 역임했던 스틸웰(Richard Stilwell)은 한국전쟁 당시 이승만 정부가 서한을 통해 유엔군 사령관에게 한국의 작전 지휘권을 이양한 것에 대해 “지구상에서 가장 놀라운 형태로 주권을 양보한 사례”라고 언급했다. 또한 빅터 차(Victor Cha)는 “작전통제권이란 엄청난 국가 주권을 침해한 이유는 한미 연합전투력의 용이성을 위해서였을 뿐만 아니라 북한에 대항해 한국이 호전적 성격의 일방 행위를 하지 못하도록 하기 위함”이라고 주장하면서 미국이 한국의 작전통제권을 보유한 것을 한국의 국가 주권에 대한 심각한 침해 사항으로 인식하였다. 작전통제권 환수를 공약으로 내걸었던 노태우 대통령조차도 회고록을 통해 “우리가 독자적으로 지휘권을 갖지 못한 것은 주권 국가로서는 창피한 일 이었다”라고 기술한 바 있다. 작전통제권이 군사주권의 핵심 요소라는 것은 1997년 12월 한국이 IMF 위기에 처했을 때 국내 언론 대다수가 “경제주권의 상실”이라고 표현한 것과 맥을 같이하는 것이다.

오늘날 지구상의 주권 국가 중에서 한국이 유일한 분단국가인 것처럼 작전통제권을 갖고 있지 않은 유일한 나라가 바로 대한민국이다. 국내 일각에서는 북대서양조약기구(NATO)인 나토의 사례를 거론하면서 전시에는 나토의 회원국들도 작전통제권을 행사하지 못한다고 주장한다. 이는 명백한 오류로 나토와 회원국 간의 군사력 구조를 잘못 이해한 것에 따른 것이다. 나토의 군사력은 회원국의 병력으로 구성되지만, 나토 회원국은 평시와 전시를 불문하고 자신의 독자

적인 작전통제권을 행사한다. 이것이 가능한 것은 나토의 군사력 구조가 한미동맹의 군사력 구조와 근본적으로 다르기 때문이다. 나토 회원국의 군사력은 할당 병력(forces assigned), 지정 병력(forces earmarked), 국가 병력(forces national)이라는 세 가지 범주로 구분되어 있다. 나토에 할당된 회원국의 할당 병력에 대해서만 미군 4성 장군인 나토 사령관이 작전통제권을 행사할 수 있다. 나토 회원국의 국가 병력은 전시·평시와 관계없이 회원국의 군 최고 통수권자가 작전통제권을 행사하고 있다. 이런 구조 때문에 나토와 회원국 사이에서는 작전통제권 환수 문제가 발생하지 않는다.

작전통제권의 또 다른 전략적 함의는 작전통제권이 자주국방의 전제조건이라는 점이다. 자주국방은 자신의 의지와 힘으로 국가방위를 달성하는 것이다.

오늘날의 안보 상황을 고려했을 경우, 한국의 자주국방은 국가방위를 자주적으로 결정하고 군사력을 자율적으로 운용하는 가운데 동맹과의 안보협력을 유지해 나가는 것이다. 이러한 자주국방을 건설하기 위해서는 작전통제권이 전제되어야 한다. 왜냐하면 독자적인 작전통제권이 있어야 한국이 설정한 국방목표를 달성하기 위한 독자적인 군사전략을 설계할 수 있기 때문이다. 1953년 10월 한미동맹 탄생 이후 한국은 작전통제권을 갖지 못했기 때문에 역대 한국 정부의 군사전략은 모두 한미 연합전략에 바탕을 두어 우리만의 독자적인 군사전략을 설계할 수 없었다. 따라서 한국이 작전통제권을 회복하는 건 우리 스스로 우리의 국방과 안보를 책임지기 위한 첫걸음을 내딛는 것이다.

이러한 중차대한 전략적 함의를 내포하고 있는 작전통제권과 관련하여 역대 한국 정부가 이를 환수하고자 한 노력을 살펴보면 다음과 같다. 한국전쟁 당시 이승만 정부가 유엔군 사령관에게 한국의 작전 지휘권을 이양한 이후 1954년 한미 합의의사록에 따라 한국의 작전 지휘권은 작전통제권으로 변경됨과 동시에 그 권한은 유엔군 사령관이 갖게 되었다. 1978년 한미 연합방위체제의 핵심인 한미 연합군사령부가 창설됨에 따라 한국의 작전통제권은 미군 4성 장군인 한미 연합군사령관에게 귀속되었다.

군사주권의 요체이자 자주국방의 전제조건이라 할 수 있는 작전통제권을 환수하기 위한 한국 정부의 노력이 처음으로 국민적 관심을 끌게 된 건 제13대 대통령 선거와 관련이 있었다. 당시 민주정의당의 노태우 후보는 1987년 인천공설운동장 유세에서 임기 내 작전통제권 환수를 공약했다. 그러나 대통령에 당선된 이후 노태우 정부는 당시 한반도 상황의 엄중성을 고려하여 작전통제권을 평시와 전시로 나누었다. 이는 자신의 대선공약을 지키면서도 다른 한편으로는 한미 연합방위체제의 대북 억지력을 유지하기 위한 정치적 판단이 작용한 결과라 볼 수 있다. 결과적으로 노태우 정부는 미국과 평시작전통제권 환수에 합의하여 1994년 12월 한국은 평시작전통제권만을 환수하게 되었다. 이때부터 한국 사회에서는 그 어느 나라에도 존재하지 않는 작전통제권의 평시와 전시 구분이 보편화되어 마치 작전통제권이 평시와 전시로 분리·구분되는 것이 당연한 것처럼 받아들이는 상황이 조성되었다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 협력적 자주국방이라는 국방 기조에 따라 완전한 군사주권의 확보라는 측면에서 전시작전통제권 환수를 강력하게 추진하였다. 노무현 정부에서는 시대 상황에 맞게 한미동맹 재조정을 추진하면서 2005년 제4차 한미 안보 정책 구상 회의에서 전시작전통제권 환수 문제를 공식 제기하였다. 미국도 이에 공감을 표시하여 전시작전통제권 환수에 대한 한미 양국의 공통적 인식과 입장은 2007년 2월 24일 한미 국방장관 회담을 통해 환수 시점이 2012년 4월 17일로 확정되는 결과로 나타났다. 그러나 노무현 정부에서 확정된 전시작전통제권 환수는 이명박 정부에 들어와 2015년으로 연기되었다. 나아가 박근혜 정부에서는 이명박 정부에서 연기된 전시작전통제권 환수 문제를 ‘조건에 기초한 전시작전통제권 전환’이라는 명분으로 전시작전통제권 환수를 재차 연기하였다. 참고로 2014년 10월 제46차 한미안보협의회의에서 한미 양국이 합의한 전시작전통제권 전환 조건은 ① 연합방위 주도를 위해 필요한 군사적 능력 ② 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력 ③ 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보 환경 등이다.

그러나 전시작전통제권 환수에서 가장 중요한 것은 상황과 조건의 문제가 아니라 우리 스스로 우리의 안보를 책임지겠다는 주인의식과 이를 확고하게 추진해 나가겠다는 의지의 문제이다. 역설적으로 북한의 핵 능력이 고도화되어 한반도 안보 상황이 엄중할수록 우리는 우리의 안보를 스스로 책임지겠다는 주인의식을 가져야만 하고 그런 점에서 전시작전통제권 환수는 빠르면 빠를수록

좋은 것이다. 문재인 정부에서도 대국민 공약으로 임기 내 전시작전통제권 환수를 약속했으나 이를 지키지 못했다. 국민주권을 표방한 이재명 정부에서도 임기 내 전시작전통제권 환수를 약속해 현재 빠르게 추진해 나가고 있다.

2-3. 한미동맹에서 한국의 안보 자율성 강화

아시아를 중시하는 오바마 행정부의 재균형 정책 이후로 동아시아 혹은 인도 태평양 지역은 역대 미국 행정부의 가장 중요한 전략적 초점이 되었다. 이는 다름 아닌 중국의 급부상과 이 지역에 대한 중국의 영향력 확장과 직접적인 관련이 있다. 따라서 오바마 행정부의 재균형 정책을 시작으로 트럼프 1기 행정부와 바이든 행정부, 그리고 트럼프 2기 행정부의 인도 태평양 전략은 이 지역에 대한 중국의 영향력 확장을 막고 가능하다면 중국의 부상을 억제하는 것이다.

트럼프 행정부의 동맹정책과 동맹전략도 이와 연결되어 있다. 지난 2025년 11월 공포된 트럼프 행정부의 국가안보전략과 2026년 1월에 발표된 새로운 국방 전략은 중국을 봉쇄하기 위해 동맹국이 더 큰 부담과 책임을 맡는 것을 요구하고 있다 즉, 트럼프 행정부는 이 지역 동맹국에 방위비 증액 압박과 책임 전가와 책임 분산을 추진하고 있다. 트럼프 행정부는 동맹 현대화 정책을 추진하면서 주한미군의 전략적 유연성과 더불어 한미동맹이 대중 봉쇄의 한 수단이 되기를 직간접적으로 기대하고 있다. 이에 따라 한국은 한국 주도의 한반도 안보력

“ 인류 역사상 가장 긴 평화와 공존의 시기가 저물고 있습니다.
세계 각지에서 협력과 공동 번영의 동력은 약해지고,
갈등과 대립이 격화되는 각자도생의 시대로 진입하고 있습니다. ”

“ 대한민국의 평화와 번영을 위해서는 누구에게도 의존할 것이 아니라,
우리 스스로의 힘을 더욱 키워야 합니다. ”

- '국민의 군대'와 함께, 강력한 자주국방의 길을 향해 나아가겠습니다(2025.10.01) -

을 강화할 수 있는 계기 마련과 더불어 한미동맹이 미국의 대중 봉쇄에 연루될
개연성에도 마주하게 되었다. 그러나 한국의 관점에서 미국의 요구와 기대를 그
대로 수용하기는 어렵다. 한국이 비록 미국과 굳건한 동맹관계라 할지라도 중국
을 적이나 위협 세력으로 인식하거나 규정할 수는 없다. 중국 자체의 국제적 위
상과 영향력, 한국과 중국의 지정학적 위치, 한반도에 대한 중국의 영향력, 그리
고 한국과 중국의 경제 관계와 규모 등을 고려해 보더라도 한미동맹을 위해 한
중 관계를 적대적 관계로 가져갈 수 없다. 남북한 평화공존을 구축하기 위해서
는 한미동맹과 한중 관계를 동시적이고 병행적으로 발전시켜야 하고, 만약 이것
이 힘들다면 한미동맹과 한중 관계의 차등적 발전이라도 모색해야 한다.

트럼프 행정부의 동맹 현대화 정책은 한미동맹에 크고 작은 영향을 미칠 것이다. 한미동맹의 재조정은 이미 정해진 일정이고 시간의 문제가 남아 있다. 따라서 우리는 다가올 동맹 재조정에 대비해 우리의 독자적인 동맹 재조정 전략을 수립하여 미국의 동맹전략에 연루될 가능성을 최소화하고 새로운 한반도 평화공존에 도움이 될 수 있는 방향으로 한미동맹의 방향과 성격을 가다듬어야 한다. 이를 위해서는 지난 이명박 정부에서 이루어졌던 동맹 재조정의 부정적 여파를 분명히 인식하고 이를 재현하는 전략적 실수를 하지 말아야 한다. 이런 점에서 여기에서는 지난 이명박 정부에서 이루어졌던 한미전략동맹의 문제점과 부정적 영향을 짚어보고자 한다.

한미동맹이 대한민국의 생존과 한반도 평화 번영에 미친 긍정적 영향은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 한미동맹이 한국의 안보 자율성에 부정적 영향을 미친 것도 부정할 수 없다. 특히, 역대 정부에 있어서 지난 이명박 정부 출범과 더불어 나타난 한미전략동맹은 한국의 안보 자율성에 적지 않은 부담과 부정적 영향을 미쳤다고 판단된다. 왜냐하면 한미전략동맹은 9·11 테러 이후 소위 군사변환에 따른 미국의 동맹전략과 『성숙한 세계국가』라는 이명박 정부의 전략 기조에서 동맹의 역할 확대를 통해 국가의 위상을 높이고자 한 한국의 동맹전략 사이에 존재하는 차별성보다는 두 전략 간의 공통 분모 강조에 따른 합의의 결과이기 때문이다. 즉, 이명박 정부에서 추진하고자 했던 한미전략동맹은 한미동맹의 역할을 지역·지구적 동맹으로 변환시켜 나가는 것이었다.

한미동맹의 새로운 정체성과 역할 확대는 다음과 같은 측면에서 한국의 안보 자율성에 의도하지 않았던 몇 가지 부정적 영향을 미쳤다. 무엇보다도 먼저, 한미전략동맹이 한국의 안보 자율성에 미친 가장 큰 부정적 영향은 우리 중심의 동맹전략 부재와 동맹에 대한 의존 심리를 더 높였다는 점이다. 이명박 정부에서 추진한 21세기 한미전략동맹은 1) 자유와 인권이라는 인류 보편 가치의 구현을 위한 가치 동맹 2) 외교 안보, 경제, 사회문화를 아우르는 상호 의존의 신뢰동맹 3) 한반도는 물론 동아시아와 세계의 평화와 번영에 이바지하는 평화 구축동맹을 지향하는 것이다. 전통적인 한미동맹과는 달리 동맹의 새로운 정체성과 역할 확대를 담고 있는 이명박 정부의 한미전략동맹은 한미 공조 체제 강화 차원에서 이해할지라도 북핵 문제, 중국의 부상 등 한반도 및 동북아 안보 환경이 여전히 유동적인 상황에서 한미동맹의 역할 확대는 한국의 안보 정체성을 모호하게 만들었을 뿐만 아니라 한반도를 중심으로 전개되는 동북아 국제정치에서 한국의 자율적 운신의 폭을 스스로 결박시키는 의도하지 않은 결과를 초래하였다. 즉, 한미전략동맹에 내재 되어 있는 가장 핵심적인 문제점의 하나는 우리 중심의 동맹전략 부재와 한국이 처한 객관적 현실과 한국의 국력 간의 괴리로 한국의 안보 자율성을 역으로 제한시켜 놓았다는 점이다.

한미전략동맹이 한국의 안보 자율성에 미친 두 번째 부정적 영향은 한국의 안보 이익과 동맹이익을 동일시하는 착시현상을 초래한다는 점이다. 한미전략동맹에서 한국과 미국은 각자의 고유한 국가 이익과 동맹이익을 갖고 있다. 한국

의 관점에서 한국의 안보 이익과 동맹이익의 동일시는 적어도 한반도 및 동북아 영역에 한정되는 경우이고, 그 밖의 영역에서는 한국의 안보 이익보다는 동맹이익의 범주에 속한다고 볼 수 있다. 반면, 미국의 안보 이익은 세계적 차원에 걸쳐 있기 때문에 미국의 안보 이익과 동맹이익이 동일시되는 영역은 기본적으로 넓고 포괄적일 수밖에 없다. 이런 점에서 한미전략동맹에서 동맹강화는 언제나 한국의 안보 이익에 도움이 된다는 무조건적 동맹 승배의식을 일반화시켜 동맹을 하나의 수단이 아니라 목적으로 착각하는 인식을 일반화시켜 왔다는 점이다.

셋째, 지역적·국제적으로 미국의 안보 전략에 연루될 위험성이 높다. 한미전략동맹은 한국의 안보 이익과 동맹이익을 동일시하여 미국의 안보 전략에 따라 한국의 안보 이익이 모호하고 매우 추상적인 지역적·국제적 분쟁지역에 연루될 개연성이나 위험성을 높여 놨다는 점이다. 특히, 미국과 중국의 전략적 경쟁 구도에서 한미전략동맹은 유사시 미국의 대중 균형 수단으로 활용될 수 있는 여지가 높다. 또한 동맹 차원에서 전개될 수 있는 아시아나 중동 지역에 대한 한국의 파병은 객관적이고 구체적이며 가시적인 한국의 안보 이익이 거의 부재할 뿐만 아니라 국제사회에서 한국의 안보 정체성에 대한 부정적 여론을 확산시켜 궁극적으로 평화 지향이라는 한국의 이미지를 손상하는 결과를 가져올 수 있다.

넷째, 우리의 직접적인 안보 이익과 거리가 있는 동맹 역할의 확대를 초래했다

는 점이다. 한미전략동맹의 군사적 임무와 역할은 논리적으로 전 세계를 대상으로 하고 있어 이는 당연히 안보 활동 영역의 확대와 맞물리면서 이에 필요한 국방비의 증가를 수반할 수밖에 없다. 이에 따라 적어도 논리적으로는 한국은 국가 생존이라는 전통적 안보 위협에 대처할 수 있는 국방비용뿐만 아니라 동맹 차원에서 전개되는 지역적·국제적 분쟁에 대처할 수 있는 기능적 안보 위협에 대한 비용도 고려해야 한다. 과거 전통적인 한미동맹에서는 동맹의 목적(비전)이 구체적으로 규정되어 이를 수행하기 위한 비용은 정도(degree)의 문제였다. 그러나 한미전략동맹은 기본적으로 동맹 목적(비전)의 변화를 동반하고 있기 때문에 기존의 동맹 목적과 새롭게 추가되는 동맹 목적을 위한 비용 문제는 정도의 문제뿐만 아니라 종류(kind)의 문제로까지 확대될 수 있다. 이러한 동맹의 이중적 목적에서 파생될 수 있는 한미 양국 간의 부조화는 역설적으로 의도하지 않은 동맹 갈등을 주기적으로 표출시키는 주요 요인으로 작용할 것이다. 이는 한미 양국에 포기와 연루, 그리고 이용이라는 기회주의적 행태에 따른 동맹의 안보 딜레마를 초래하고 또한 대북 억지 정책의 수준과 그에 따른 정책적 수단을 중심으로 펼쳐지는 문제를 정도의 차원이 아닌 새로운 종류의 문제 영역으로 변화시킬 개연성도 갖고 있다.

결과적으로 한미전략동맹은 한국의 현실과 객관적 능력을 과대 포장하여 대한민국의 국가 이익을 세계 차원의 공간에서 설정함에 따라 군사동맹의 성격을 매우 포괄적인 성격으로 변화시켰다. 군사동맹의 성격이 포괄적 성격을 갖는다

는 건 논리적으로 모순이고 또한 그로 인해 동맹의 전략적 논거가 모호해질 수 있고, 합의구축과 효율적 정책 결정이 보다 어려워질 수 있다. 특히, 비대칭적 한미동맹이 전략동맹으로 변화해 나간다는 건 그에 따라 안보 활동 영역이 확장되면서 동맹의 강대국 미국은 더 큰 행동 범위에 대한 통제력을 행사하고 동맹의 약소국 한국은 동맹이익과 국가 이익 간의 괴리가 더 커질 수 있는 문제점에 직면하게 된다는 것이다. 한미전략동맹에서 한국이 세계 차원의 공간에서 국가 이익을 설정하더라도 한국의 사활적인 국가 이익은 대북 억지 및 동북아 역내 안정과 불가분의 관계에 있는 국가안보 문제가 핵심이다. 영토적 방위라는 지정학의 안보는 분단 현실이 극복되고 동북아 질서 자체가 완전한 탈냉전적 성격으로 진전되기 전까지는 불변인 것이다.

이러한 사례와 교훈으로부터 우리는 다가올 동맹 재조정을 연루의 개연성을 최소화하고 한반도 평화공존을 강화할 수 있는 방향과 성격으로 가야 하며 한미동맹에 대한 전략적 관리의 필요성과 중요성을 새롭게 인식해야 한다. 왜냐하면 한미동맹에 대한 전략적 관리가 가능해야 국익 중심 실용 외교의 자율적 공간 창출이 가능하고 특히 한반도 평화공존의 튼튼한 터전을 마련할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 한반도 평화 안보 구상의 동맹 정책에서 가장 중시해야 할 요소나 부분은 동맹에 대한 한국의 안보 자율성 강화에서부터 출발해야 한다.

한미동맹에 대한 한국의 안보 자율성 강화 방안에서 무엇보다 중요한 건 단순히 군사력 위주의 동맹강화가 아니라 동맹의 호혜성 강화가 이루어져야 한다. 한미동맹의 강화는 한국의 안보 전략을 군사력 위주의 균형 정책에 초점을 두고 동맹이익을 강조하기 때문에 동맹 갈등 잠재력, 방위비 증가와 비용 분담 증대, 그리고 미국의 안보 전략으로의 편입 가능성이 높아져 궁극적으로 한국의 안보 자율성을 제약할 수 있다. 또한 군사력 위주의 동맹강화는 한반도 평화공존에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높고 한국의 실질적 역량과 의지, 그리고 대외적 안보 역할 간의 간격을 넓혀 한국의 안보 정체성을 모호하게 만들 뿐만 아니라 국가의 대외적 이미지나 위상에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 높다.

이와는 달리 동맹의 호혜성 강화는 유동적이고 불안정한 안보 환경에 대처하기 위한 동맹의 유연성과 탄력성을 의미하는 동시에 기본적으로 경직된 동맹의 군사적 성격보다는 동맹의 정치적·정책적 차원을 강조하는 것이다. 즉, 한미동맹의 호혜성 강화는 한국과 미국 각자가 고유한 안보 이익을 존중하는 가운데 상황에 따른 동맹이익의 영역과 종류에 대한 활발한 협의와 긴밀한 정책 공조를 통해 보다 대등하고 건강한 동맹관계를 지향하는 것이다. 이러한 동맹의 역동성 강화는 평화 지향의 안보 체제 구축을 위해 무엇보다 중요한 요소이며, 이는 동맹 관리전략을 위한 종합적 대책 마련을 요구한다. 특히, 종합적인 동맹 관리전략을 마련하기 위해서는 동맹 공조도 중요하지만, 한미동맹에 대한 과도한 의존성에서 벗어나 우리 중심의 사고를 지향하면서 한국의 자율적인 외교 안보 능력

을 키워야 한다.

한국의 안보 자율성 강화를 위한 두 번째 방안은 자강의 안보 정체성에 부합하는 동맹전략을 수립해야 한다. 한미동맹에 대한 인식 전환을 전제로 우리는 체계적인 동맹전략을 수립할 필요가 있다. 동맹전략 수립에서 방점을 둘 전략적 초점은 한미동맹을 한반도 평화와 한반도 평화 체제에 부합하고 공동안보에 기초한 동북아 다자 안보협력에 저해가 되지 않는 방향으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이와 더불어 동아시아 차원에서 전개되고 있는 미국과 중국의 전략적 경쟁에서 상황에 따라 미국의 대중 봉쇄 전략과 직결된 주한미군의 전략적 유연성 문제에 어떻게 대응할 것인지에 대한 전략적 방책도 마련해야 한다.

셋째, 한국의 안보 이익과 동맹이익을 구별하고 이를 관리할 수 있는 전략적 계획을 마련해야 한다. 한미동맹에 대해 한국의 대다수 국민은 한미동맹의 강화가 곧장 한국의 안보 이익의 증진이자 미국과의 신뢰 강화로 직결된다고 생각하는 경향을 보여 왔다. 그러나 이는 한국의 역량 부족과 자의식의 부재에 따른 동맹에 대한 과도한 의존 심리에서 비롯된 것으로 군사력 중심의 동맹강화가 필연적으로 한국의 안보 이익 증진으로 연결되지는 않는다. 특히, 트럼프 행정부의 동맹 정책을 고려한다면 우리는 동맹 협력을 유지하더라도 동맹에서 우리의 전략적 자율성 확대 방안을 추구해야 한다. 만약 한국이 단순히 동맹강화를 위해 미국이 주도하는 군사적 분쟁에 참여한다면 이는 국가안보 이익의 확장일 뿐

만 아니라 상황에 따라서는 동맹강화가 한국의 안보 이익을 위태롭게 만들 수도 있다. 이러한 상황은 동맹의 상대적 약소국의 외교정책에서는 능력과 관여 간의 불일치라는 소위 리프만 격차(Lippmann Gap)의 문제가 발생한다. 따라서 한국은 한국의 안보 이익과 한미동맹의 동맹이익 간의 공통 분모와 이들 간의 차별성을 구별해 낼 수 있는 해안을 가져야 한다. 특히, 동맹 재조정 과정을 통해 새로운 한미동맹에서 한국은 한국만의 고유한 안보 이익과 미국과의 협력 차원에서 이루어지는 동맹이익 간의 차별성을 분류할 수 있는 동맹 관리전략을 마련해야 한다. 이를 통해 한국은 평화 지향의 안보 체제를 만들어 한반도 평화 질서를 구축할 수 있는 환경을 조성할 수 있을 것이다. 더욱 중요한 것은 얽힘과 연루의 한반도 국제정치에서 파생될 수 있는 미국과 중국의 강대국 경쟁 구도로부터 생길 수 있는 리프만 격차의 문제를 예방해 나갈 수 있는 전략적 대비책을 마련해야 한다.

3. 한반도와 동북아 평화 체제 모색

3-1. 체제론적 관점의 한반도 평화 체제

한반도 평화 체제란 한반도에 평화가 실질적이고 제도적으로 보장된 상태를 의미하며, 남북한 평화공존과 공동 성장, 그리고 장기적으로 한반도 평화통일을

지향하는 과정이자 상태를 의미한다. 한반도 평화 체제 문제는 1954년 제네바 정치회담(4월 26일~6월 5일)에서 처음 논의되었다. 이후 한반도 평화 체제 문제는 남북 관계 및 동북아 안보 환경의 변화와 맞물리면서 이해 당사국 간에 간헐적으로 나타났었다. 냉전 종식 이후 한반도 평화 체제 문제는 주로 북핵 문제와 맞물려 굴곡 현상을 보여 왔다. 1994년 10월 북미 제네바 합의와 1997년 12월부터 1999년 8월까지 진행된 남-북-미-중 4자회담에서의 주요 의제로 한반도 평화 체제 문제가 등장했었다. 이후 노무현 정부 당시 2005년 7월 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장 주재 한반도 평화 체제 관련 고위급 전략회의를 계기로 북핵 문제의 해결 진전과 맞물리면서 재부상했었다.

냉전 종식 이후 북핵 문제와 결부되어 부침을 겪었던 한반도 평화 체제 문제는 남북한 변화 관계, 북핵 문제가 가지는 사안의 특수성 및 지역적·국제적 함의, 그리고 미국 및 역내 국가들의 입장과 역할 등과 직간접적으로 연결되어 있어 한반도 차원에만 국한되어 있는 문제가 아니다. 또한 평화 체제에 대한 논의는 단순히 학술적 차원에만 국한되지 않고 관련 국가들의 정책과 전략 차원에서 이해되고 상황 변화에 따라 구체적인 정책으로 추진될 수 있는 성격을 내포하고 있다. 따라서 한반도 평화 체제는 얽힘과 연루의 한반도 국제정치에서 남북한 평화공존을 위한 가장 중요하고 전략적인 핵심 쟁점이다.

한반도 평화 체제가 구축되고 안정적으로 유지되고 또한 지속되기 위해서는

어떤 관점에서 평화 체제를 바라보고 접근해 나가느냐가 중요하다고 판단된다. 이와 관련하여 기존 연구 경향은 당사자 문제, 이슈 범위, 권한 집중도, 통제력 이슈, 그리고 제도의 유연성 등의 문제를 다루고 있는 제도론적 입장과 평화 구조, 평화 기능, 그리고 활동 규범 등을 강조하는 체제론적 입장 등이 제시되었다. 여기에서는 한반도 평화 체제를 국제정치의 국제체제 관점에서 접근하고자 한다. 일반적으로 국제체제란 특정 시기의 국제질서를 안정적으로 유지하고 이를 지속시켜 나가기 위한 질서유지 메커니즘이라 할 수 있다. 단순하게 이야기하면 국제체제는 국제관계에서 전쟁을 방지하고 평화를 유지하기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 유무형의 질서유지 메커니즘인 것이다. 질서유지 메커니즘으로서 근대 국제정치에서 작동했던 대표적인 국제체제로는 유럽 협조 체제, 비스마르크 동맹체제, 그리고 냉전체제 등을 들 수 있다. 이러한 질서유지 메커니즘은 특정 시기 지역적·국제적 차원에서 안정적 질서를 유지하기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 것이다. 또한 질서유지 메커니즘인 국제체제는 1) 행위자 2) 행위자 간의 상호작용의 유형, 3) 행위자들 간 힘의 배분 상태, 4) 행위자에 영향을 미치는 다양한 요소들(영토, 자원, 무기 등)이라는 측면에서 이들 간의 복합 작용으로 만들어내는 특정 시기의 국제환경이라고도 할 수 있다.

한반도 평화 체제를 국제체제의 관점에서 접근했을 경우 갖는 장점은 평화 체제와 안보 체제를 동시에 연관시켜 보다 현실적인 평화 체제를 논의할 수 있다. 바로 이런 점에서 새롭게 제시되는 한반도 평화 체제는 동북아 안보 체제

의 성격과 특징을 고려할 수밖에 없는 것이다. 현실적으로 동북아시아 차원에서 전개되고 있는 미국과 중국의 전략적 경쟁과 북한 핵 문제가 한반도와 동북아 국제정치 지형에 가장 큰 영향을 미치고 있기 때문에 한반도 평화 체제는 한반도 비핵화와 동북아 안보 체제의 성격이나 안보 환경으로부터 영향을 받을 수밖에 없다. 요컨대, 한반도 평화 체제는 한반도 차원에만 국한된 게 아니라 동북아 안보 체제와도 긴밀히 연계되어 있다.

3-2. 한반도 평화 체제의 이중 공간

공간적 차원에서 한반도 평화 체제는 남북한의 한반도에만 국한된 평화 체제와 이의 역내 확장으로 연결된 동북아 차원의 평화 체제로 구분할 수 있다. 즉, 한반도 평화 체제는 공간적으로 동북아 지역의 평화와 안보 상황과도 직간접적으로 연결되어 있어 한반도 정세뿐만 아니라 동북아 역내 정세도 같이 고려해야만 한다. 왜냐하면 역내 한반도 차원의 평화 체제는 남북한의 평화공존이 법적·제도적 차원에서 순기능으로 작동하더라도 동북아 안보 체제로부터 완전한 자율성을 확보하지 못한 상태이기 때문이다. 따라서 한반도 차원의 평화 체제는 동북아 안보 체제의 작동 방식과 성격에 따라 갈등이 잠재되어 있고 평화 체제 자체가 가변성을 갖고 있는 평화 체제이다. 한반도 차원의 평화 체제는 기존의 정전 체제가 법리적 측면에서 과도기적 잠정 협정으로 전환되었어도 동북아 정세로 인해 국가안보 논리와 같은 안보 가치의 절대성이 강조되면서 한반도의 평

화가 장기적·구조적으로 확보되지 못한 상황을 의미한다. 그럼에도 한반도 차원의 평화 체제는 관련 행위자들의 화해·협력적 습관과 일반화된 행위 원칙의 확대 및 심화를 통해 한반도 평화의 유동성을 점진적으로 제도화된 평화로 발전시켜 나갈 수 있는 환경을 마련하는 것이다. 즉, 남북한의 한반도 평화공존의 안정적 유지는 다름 아닌 한반도 평화 체제로 보장되고 또한 강화될 수 있는 것이다.

한편, 동북아 차원의 평화 체제는 관련 행위자들의 안보적 상호작용이 공동안보와 같은 안보의 상호 의존성과 안보 가치의 상대성을 중시하고 한반도 평화 체제의 공간적 영역이 동북아 차원으로 확장된 상황이다. 따라서 동북아 차원으로 확장된 한반도 평화 체제에서는 남북 상호 신뢰와 이해가 보다 확대되고 상호 적대적 긴장 관계를 초래했던 다양한 요인들이 근본적으로 완화·해결되고, 제도화된 평화의 확대와 심화가 촉진되는 가운데 한반도 평화 정착을 위한 제반 관련 조치 및 실행이 이루어져 가는 상황을 의미하는 것이다. 특히, 동북아 차원의 한반도 평화 체제는 기능적으로 한반도 차원에 머물렀던 평화 체제가 외연 확장으로 나타나기 때문에 동북아 안보 체제의 성격 및 작동 방식과 기능적인 선순환 관계가 이루어져야 한다. 따라서 한반도 평화 체제는 한반도 및 동북아 차원에서 동북아 안보 체제와 선순환 관계를 구축했을 경우 항구적인 한반도 평화 체제를 구축할 수 있다. 따라서 한반도에 항구적 평화공존은 남북한의 화해, 협력, 그리고 상호 이해와 신뢰 증대와 더불어 한반도 평화 체제의 동북아 지역으로 확장과 구조적으로 연결되어 있다.

3-3. 한반도 및 동북아 안보 체제와의 연관성

국제체제의 관점에서 한반도 평화 체제에 접근했을 경우, 한반도 평화 체제는 공간적으로 한반도와 동북아라는 이중적 공간을 갖고 있다. 따라서 한반도 평화 체제 구축 문제는 단순히 남북 평화공존에만 한정된 게 아니라 동북아 안보 체제의 성격과도 구조적으로 연계되어 있다. 남북한의 평화공존으로 압축되는 한반도 평화가 장기적이면서도 구조적으로 유지되기 위해서는 한반도에서만 아니라 동북아 차원에서도 어떠한 평화유지 메커니즘이 작동해야만 하고 그것이 역내 안보 체제와 어떤 연관성을 갖고 있느냐의 문제도 중요하다. 아울러, 한반도 평화유지에 동북아 안보 체제가 미치는 영향에 대한 검토도 이루어져야 한다.

주지하다시피, 현재 한반도 안보 체제는 1953년 7월 27일 체결된 한반도 정전 협정을 유지하기 위한 한반도 정전 체제를 의미한다. 전쟁 재발을 방지하면서 한반도 질서를 유지·관리하기 위한 한반도 안보 체제로서의 정전 체제는 미국과 소련의 타협과 동아시아 알타 체제로 출발하여 동아시아 세력 균형과 지역적 냉전체제로 기능하면서도 상대적으로 안정적인 모습을 보여주었다. 또한 지난 냉전 시대 한반도 정전 체제의 성격과 특징으로는 남북한 적대적 상호 경쟁과 지역성과 국제성, 세계 최고 수준의 폭력성과 무력성, 그리고 다자주의의 부재와 일방적 양자주의의 지속 등을 들 수 있었다. 냉전 종식 이후 근본적으로 변화된

국제정세에서 한반도 정전 체제도 많은 변화의 굴곡을 보여주었지만, 현재까지 한반도 안보 체제는 1953년에 구축·작동되고 있는 정전 체제의 큰 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

한반도 안보 체제의 주요 구성 요소들은 정전협정과 이에 근거한 군사정전위, 남북기본합의서상의 군사 공동위, 한미상호방위조약에 바탕을 둔 한미동맹, 북중 동맹, 그리고 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의(S/1588)로 설치된 유엔사 등이다. 따라서 향후 일차적으로 한반도 차원에서 평화 체제가 지속적으로 유지·작동한다면, 한반도 안보 체제의 다양한 구성 요소들의 변화도 불가피하다고 볼 수 있다. 이에 따라 우선 한반도 차원의 평화 체제가 구축된다면 한반도 안보 체제는 기본적으로 동맹체제는 유지되더라도 기존의 정전 체제가 사실상의 종전 체제로 전환되어야 한다. 왜냐하면 한반도 차원의 평화 체제 구축은 한반도 안보 체제와 선순환 구조를 형성해야 하기 때문이다.

한반도 차원의 평화 체제가 구축되었을 경우, 한반도 안보 체제의 주요 구성 요소의 하나인 유엔사는 해체되어야 할 것이다. 따라서 정전 체제에서 유엔사가 담당해 왔던 비무장지대(DMZ) 및 분쟁의 평화적 관리 등은 남북이 주도적인 역할을 담당해야 한다. 나아가 한반도 안보 체제에서 상호 위협감소 조치도 남북이 주도적인 역할을 담당하는 것이다. 이에 따라 한반도 차원의 평화 체제가 구축된 상황에서 한반도 안보 체제는 사실상 평화 체제와 기능적·구조적으로 연동

되어 작동해야 한다. 다만, 동북아 안보 상황을 고려하여 한반도 안보 체제의 핵심적 구성 요소인 한미동맹은 유지하되 한반도 및 동북아 차원의 평화 체제를 촉진할 수 있는 방향으로 동맹의 비전과 성격, 그리고 역할 등을 포함한 동맹 재조정이 이루어져야 할 것이다.

한편, 한반도 차원의 평화 체제가 지속적으로 유지되기 위해서는 남북한 관계 이상으로 동북아 안보 체제의 영향으로부터 한반도 평화가 어느 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있느냐가 관건이 될 것이다. 한반도 차원의 평화 체제가 동북아 차원의 평화 체제로 확장되기 위한 가장 중요한 변수는 아마도 동북아 안보 체제의 성격일 것이다. 왜냐하면 한반도 차원의 평화 체제가 한반도 안보 체제와 선순환 구조를 형성하더라도 동북아 안보 체제는 한반도 차원의 평화 안보 체제의 성격과 내용, 그리고 작동 방식과는 별개로 움직일 가능성이 높기 때문이다. 요컨대, 한반도에 평화 체제와 종전 체제로서의 안보 체제가 선순환 관계를 형성하더라도 이것이 바로 동북아 안보 체제와 선순환 구조를 형성하는 것은 아니다. 더 중요한 것은 동북아 안보 체제의 성격에 따라 이미 구축된 한반도 안보 체제와 평화 체제의 유동성과 가변성이 높아질 가능성이 존재한다는 것이다.

트럼프 행정부에 들어와 보다 격화되고 있는 미국과 중국의 강대국 경쟁은 한반도 평화 체제 구축논의에 적어도 다음과 같은 두 가지 전략적 고민을 던져주고 있다. 첫 번째는 한반도 평화 체제 프로세스에서 한반도 차원과 동북아 차원

을 동시에 연계시켜 추진할 것인가에 대한 전략적 고민이다. 왜냐하면 한반도 평화 체제는 국제체제를 구성하는 하나의 하위 단위이기 때문에 상위 단위인 동북아 지역 체제나 국제체제의 영향을 받을 수밖에 없다. 그러므로 한반도 평화 체제는 동북아 안보 체제와의 구조적 연계성을 고려해야만 한다. 현재 및 미래의 동북아 안보 상황을 고려했을 경우, 한반도 평화 체제와 동북아 안보 체제를 구조적으로 연계시키는 건 실현 가능성이 떨어진다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 현재 진행되고 있는 미국과 중국의 강대국 경쟁은 단기간에 걸쳐 끝날 상황이 아닐뿐더러 세력 균형과 세력 전이의 결과에 따라 동북아 안보 상황이 과거와는 전혀 다른 국면으로 접어들어 새로운 안보 체제 구축이 요구될 수 있기 때문이다. 또한 현재 북한의 핵 능력이 과거와는 비교할 수 없을 정도여서 향후 한반도 평화 체제 프로세스는 적어도 중단기적으로는 동북아 안보 체제와 별도로 추진하는 것이 더 현실적이라 할 수 있다.

두 번째는 동북아 차원에서의 평화 체제 구축 과정은 소용돌이 조짐의 동북아 정세로부터 어떻게 그리고 어느 정도의 자율성을 가질 수 있느냐에 대한 전략적 고민이다. 즉, 적어도 동북아 차원에서의 평화 체제는 동북아 안보 체제와 선순환 구조를 형성하지 못하더라도 한반도 차원의 평화 체제가 외연으로 확장될 수 있는 최소한의 동력은 유지되어야 한다는 점이다. 이런 측면에서 동북아 차원에서의 평화 체제를 구축하는 과정에서 중요한 것은 동북아 안보 체제와의 선순환 기능보다는 평화 체제가 동북아 안보 체제로부터 어느 정도의 자율성을 확보해

나갈 수 있느냐에 전략적 고민의 방점을 두어야 한다. 바로 이 부분에서 동북아 차원으로의 평화 체제 구축 과정에서도 남북한의 평화공존 프로세스가 중요한 것이다. 남북한의 평화공존 프로세스는 한반도 차원의 평화 체제를 만들어 가는 가장 중요한 동력일 뿐만 아니라 상황에 따라서는 한반도 차원의 평화 체제를 동북아 차원으로 확장해 나갈 수 있는 최소한의 동력이기 때문이다.

V

한반도 평화공존과
글로벌 책임강국



1. 한반도 평화공존의 전략 설계도 마련

우리의 삶의 터전인 한반도와 동북아 지역의 정세가 예사롭지 않다. 냉전 종식 이후 지난 35년 이상 한반도 평화와 안보를 위협한 북한의 핵 문제를 넘어 이제는 글로벌 정세 자체가 무질서의 혼란과 혼동의 소용돌이 양상으로 빠져들고 있다. 이에 따라 그 어느 때보다도 각자도생의 생존 원칙이 강조되고 있다. 트럼프 행정부의 미국 우선주의와 거래적 접근, 그리고 대안적인 새로운 질서를 모색하는 중러의 전략적 제휴 강화는 국제질서의 다극화 추세를 더욱 빠르게 추동하고 있다. 오늘날 국제정세의 주류 흐름인 강대국 정치는 이들 간의 경쟁과 얽힘, 그리고 소용돌이의 국제정세를 만들어내고 있다. 중견 강국들은 강대국들이 뺏어내는 국제정세의 소용돌이에 휩쓸려 들어갈 수도 있는 어려운 도전에 직면하거나 전략적 자율성 강화와 연대와 협력 모색 등으로 저항선을 구축하고 있다. 이제 오늘날 주요 중견 강국들이 맞이한 최대의 정세 도전과 국가의 전략적 과제는 소용돌이를 일으키는 강대국 정치의 파장에 어떻게 대처하고 이를 극복해 낼 것인가에 모든 전략적 초점이 맞추어져 있다.

이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상의 비전과 목표는 자존과 포용의 글로벌 책임 강국을 확고하게 구축하여 안전하고 평화로운 진짜 대한민국을 만드는 것이다. 그러나 출범 이전부터 이재명 정부 앞에 다가온 소용돌이의 국제정

세는 글로벌 책임 강국을 공고히 하고자 하는 이재명 정부의 대외정책에 가장 큰 도전 요인으로 작용하고 있다. 설상가상으로 한반도 정치의 한 축을 구성하고 있는 북한마저도 적대적 두 국가를 내세우면서 남북한 한반도 정치에 우리가 일찍이 경험하지 못한 새로운 소용돌이의 풍파를 일으키고자 한다. 강대국 정치가 뿔어내는 국제정세의 소용돌이는 말할 것도 없고 남북한의 한반도 정치에서 파생되는 작은 소용돌이의 파장은 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상과 글로벌 책임 강국 구축에 가장 큰 도전 요인으로 이를 극복해야 하는 것은 이재명 정부와 대한민국이 반드시 해결해야만 하는 지상최대의 전략과제이다.

이런 중차대한 상황에서 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책은 북한발 한반도의 소용돌이를 잠재우고 글로벌 책임 강국을 확고히 하는 첫 관문이다. 한반도의 소용돌이를 극복하지 않고서는 글로벌 책임 강국은 고사하고 안전하고 행복한 대한민국의 건설은 요원한 것이다. 따라서 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 그 무엇보다도 한반도 평화공존이라는 국가적 전략과제를 지속적으로 추진하여 대한민국이 글로벌 책임 강국으로 강하게 나갈 수 있는 튼튼한 길을 마련해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 한반도 평화공존을 위한 종합적인 전략 설계도를 마련해야만 한다. 비록 통일부가 한반도 평화공존의 업무를 주도하더라도 이는 통일부라는 하나의 정부 부처의 임무로만 국한되는 걸 지양해야 한다. 한반도 평화공존은 평화를 갈망하는 온 국민의 바람과 지지를 바탕으로 관련 부처 모두가 참여·협의하고 체계적인 정책과 전략을 구상해야 한다. 설

사 이재명 정부에서 완전한 목적 달성이 힘들다 하더라도 한반도 평화공존은 대한민국 민주 정부가 계승하여 지속적으로 추진해야 하는 국가적 전략사업으로 접근해야 한다. 한반도 평화공존을 위한 종합적인 전략 설계도가 필요한 이유도 여기에 있는 것이다.

한반도 평화공존을 위한 종합적인 전략 설계도를 구상할 때, 일차적인 초점은 남북한의 적대적 경쟁의 악순환 궤도를 끊어낼 방안에 전략적 방점을 두어야 한다. 이를 위해서는 적어도 공존의 남북 관계와 호혜적 동맹관계 구축이라는 전략과제의 목적을 달성해야만 한다. 왜냐하면 남북 관계와 한미동맹이라는 두 축은 한국전쟁 이후 한반도 국제정치에서 가장 중요한 쟁점일 뿐만 아니라 한반도 평화와 안보, 안보와 평화의 선순환 구도를 형성하는 핵심 요소이기 때문이다.

1950년 6월 한국전쟁과 1953년 10월 한미동맹 탄생 이후 한반도 국제정치의 핵심과제는 한반도 평화와 안보, 안보와 평화의 문제였다. 역대 한국 정부의 가장 핵심적이고 전략적인 외교 안보 과제는 남북 관계와 한미동맹이라는 불가분적 구조의 작용과 반작용에서 이루어지는 선순환, 부조화, 그리고 파열음에 따른 평화와 안보의 문제를 다루는 것이었다. 역대 한국 정부의 한반도 국제정치의 정책목표는 남북 관계와 한미동맹이라는 양축의 외교 안보 쟁점을 놓고 어느 축의 쟁점을 더 중시하느냐에 따라 정책의 방향과 성격이 규정되어 왔다. 냉정하게 평가했을 경우, 역대 한국 정부가 이러한 정책 궤적을 보일 수밖에 없었던 가

장 근본적인 이유는 분단이라는 태생적 한계에서 분출되는 남북 관계의 적대적 경쟁성을 완전히 제거하지 못했기 때문이다. 이러한 역사적 기억과 경험, 그리고 전략적 함의 등을 고려한다면 이재명 정부의 한반도 평화 안보 구상은 글로벌 책임 강국이라는 비전과 목표를 달성하기 위한 첫걸음으로 공존의 남북 관계와 호혜적 동맹관계, 그리고 이들 간 선순환 구도를 형성해야만 한다. 서로 공존할 수 있는 남북 관계와 호혜적 한미동맹 구축은 한반도 평화와 안보, 안보와 평화의 선순환 구도를 형성하는 핵심 축인 것이다.

무엇보다도 먼저, 남북한의 적대 관계라는 역사의 악순환을 완전히 끊어내는 게 가장 중요하고 또한 우리가 반드시 해야 할 전략적 숙원과제이다. 비록 북한이 과거와는 달리 적대적 두 국가라는 관점에서 새로운 한반도 국제정치를 전개하고 있지만, 우리는 장기적 측면에서 한반도 비핵화를 견지하면서 남북 대화의 문을 열기 위한 노력을 계속해야만 한다. 이는 선택의 문제가 아니다. 한반도가 지정학적으로 강대국의 전략 공간인 것처럼, 남과 북의 관계는 한반도 정치의 숙명이다. 남북 관계를 단절할 수 없다면, 한반도 평화 정착과 확산이 우리의 소원이라면, 어떤 형태로든 대화와 교류, 만남과 협력의 남북 관계는 복원되고 일상적으로 이어져야 한다.

공존의 남북 관계 못지않게 호혜적 한미동맹 관계를 구축하는 게 무엇보다 중요하다. 모두가 알다시피, 한미동맹은 대한민국의 생존과 한반도 평화 안보를 위

한 가장 중요한 우리의 안보 자산이다. 동맹 탄생 이후 한미동맹은 북으로부터의 안보 위협을 억제하고 한반도 평화와 안보를 증진하고 확산하는 핵심 기제였다. 그러나 한미동맹이 한국의 전략적 자율성에 부정적 영향을 미친 부분도 있고 특히 지난 이명박 정부에서 추진되었던 한미전략동맹은 한국의 전략적 자율성을 크게 제약했고 더군다나 남북 관계의 한반도 국제정치에도 부정적 영향을 미쳤다.

한미동맹이 남북 관계와 얽힘의 한반도 국제정치에 미치는 파장의 중요성을 고려한다면 이제부터라도 우리는 한미동맹에 대한 전략적 관리의 필요성과 중요성을 새롭게 인식해야 한다. 왜냐하면 한미동맹 변화가 미치는 영향은 단순히 동맹관계 자체에만 국한되지 않기 때문이다. 한미동맹 변화에 따른 파장은 한국의 전략적 자율성과 남북 관계, 그리고 강대국 경쟁 구도에 적잖은 영향을 미칠 것임이 명확하기 때문이다. 트럼프 행정부의 동맹 현대화 작업에 대비하여 우리는 한미동맹 재조정 전략과 안보 자율성 강화 방안을 마련해야 한다. 출발점은 호혜적 한미동맹 관계를 구축해 공존의 남북 관계와 충돌하지 않으면서 병행 발전할 수 있도록 우리의 동맹전략을 설계해야 한다.

한반도 평화와 안보, 안보와 평화라는 우리의 이상과 염원은 정책 현실에서는 결국 평화공존의 남북 관계와 호혜적 한미동맹 관계 구축, 그리고 이 둘 간 상호 충돌과 대립을 피하면서 병행 발전할 수 있어야만 가능해 보인다. 평화와 안

보가 동행해야 하듯이, 남북 관계와 호혜적 한미동맹도 병행 발전해야만 한반도 평화 안보의 선순환 구도가 구축될 수 있다. 이것이야말로 얽힘의 한반도 국제 정치에서 연루라는 동맹 딜레마를 최소화하고 강대국 경쟁으로부터 국익 중심 실용 외교의 정책 공간을 확장할 수 있는 기본 조건이다. 정말로, 평화공존의 남북 관계와 호혜적 한미동맹 간 선순환 구도 창출은 안전하고 평화로운 새로운 한반도 평화 시대를 여는 강력하고 튼튼한 기초 작업이 될 것이다.

2. 한반도판 공동안보 지향

한반도 평화공존을 위한 전략 설계도를 갖추었다 하더라도 우리에게 요구되는 또 다른 중요한 점은 평화와 안보, 안보와 평화에 대한 우리의 새로운 인식과 사고이다. 힘을 앞세운 강대국 경쟁 격화와 북한의 핵 능력이 고도화되고 북한과 러시아의 동맹관계가 새롭게 강화되는 현실에서 한반도 안보를 위한 우리의 자강 노력과 군사력 강화도 당연히 이루어져야 한다. 일견 한반도 평화공존을 논의하면서 강력한 자주국방에 따른 군사력 건설을 말하는 게 서로 상충적이며 모순처럼 보일 수 있다. 그러나 한국의 자강과 군사력 강화, 한미동맹의 협력 강화는 남북 대결을 상징하는 냉전적 안보 관점이 아니라 평화와 동행하는 안보력 강화 차원에서 진행되어야 한다. 과거처럼 안보에 의한 평화, 안보 먼저 평화는 나중이라는 사고에서 탈피해 안보가 평화를 증진하고 평화가 안보를 강화하

는 평화와 안보의 선순환 구도가 이루어질 수 있도록 우리의 자강과 동맹 협력이 진행되어야 한다.

이런 측면에서 평화와 안보에 대한 우리의 인식과 사고의 전환이 요구되며, 한반도 평화공존을 위해 기존의 국가안보 관점이 아니라 한반도판 공동안보를 지향할 필요가 있다. 다 알다시피, 지난 1980년대 초반 유럽 국가들은 미국과 소련의 중거리 핵무기 경쟁으로 유럽 지역으로 국한된 제한적 핵전쟁이 일어날지도 모른다는 전쟁에 대한 두려움과 공포에 빠진 적이 있었다. 이러한 상황을 타개하고 유럽의 안정과 평화를 위해 탄생한 대안적 안보 인식과 사고가 공동안보(common security) 개념이다. 공동안보의 기본 아이디어는 간단하다. 즉, 어떠한 국가도 자신의 군사력에 대해 자신만의 일방적인 결정을 취해서는 결코 안보를 달성할 수 없다는 것이다. 왜냐하면 안보란 이에 대한 잠재적 적성 국가들의 작용 및 반작용과 구조적으로 연계되어 있기 때문이다. 이처럼 안보의 상호 의존성을 강조하는 공동안보는 당시 미국과 소련의 갈등 격화와 군비경쟁으로 핵전쟁이 일어날 가능성이 높아지는 상황에서 이를 해결하기 위해 전통적인 억지 개념이나 냉전적 사고에 의존하지 않고 국가 간 새로운 대화의 장이나 제도의 창출을 통해 전쟁의 위험을 줄이고 평화를 얻고자 했다.

안보에 대한 정당한 권리를 가지면서 군사력을 국가 간 분쟁 해결의 정당한 수단으로 바라보지 않는 공동안보는 군사적 억지와 구조적 안보 딜레마와 군비경

쟁을 촉발하는 기존의 국가안보 패러다임과는 분명 다른 안보적 사고관이다. 즉, 안보의 일방성보다는 상호성을 강조하면서 군사적 대립보다는 함께하는 안보를 강조하는 공동안보를 지향할 경우, 한반도 평화공존과 관련한 우리의 평화와 안보도 새로운 시각에서 바라볼 수 있게 된다. 더군다나 공동안보로의 인식과 사고 전환은 한반도 평화공존의 지속성과 제도화를 위한 한반도 평화 체제 구축, 나아가 동북아 평화 안보 체제를 논의·구성할 때에도 평화와 안보의 선순환 구도에 긍정적으로 기능할 것이다.

강대국 정치의 세찬 소용돌이의 국제정세로부터 한반도 평화공존의 첫걸음을 내딛고 튼튼한 평화의 터전을 만들어 나가기 위해서는 대결적이고 갈등 위주의 사고를 지양할 필요가 있다. 더욱 복잡해진 얽힘의 한반도 국제정치에서 강대국 경쟁과 대립이 격화되고 군사력 중심의 안보력이 강조되는 상황이라도 우리는 이러한 갈등과 대결의 분위기에 동조 또는 휩쓸리거나 편승하는 것을 극도로 경계해야 한다. 상황이 유동적이고 불안정할수록 우리는 평화 지향의 안보 체제를 구축해 대결을 지양하고 평화를 창출하는 새로운 공존의 남북 관계를 만들어야 한다. 적어도 한반도에서 일어날 수 있는 소용돌이의 파장만은 대화와 만남의 남북 관계로 극복해야 한다. 남북한의 안보와 군사적 긴장과 갈등을 새로운 안보적 시각으로 해결할 필요가 있고 그 대안으로 한반도판 공동안보를 지향해 나갈 필요가 있다. 한반도판 공동안보는 한반도의 갈등과 대결의 정세를 완화할 수 있는 최소 조건일 뿐만 아니라 주변 강대국의 격한 경쟁의 파고를 관리하

고 막아낼 수 있는 남북한 모두의 전략적 안보 방파제이다. 설사 강대국 정치에서 파생되는 소용돌이의 국제정세가 큰 위력을 발휘하더라도 한반도판 공동안보로 남북한 간 새로운 한반도 평화공존의 터전을 구축한다면, 이는 새로운 한반도 평화 시대를 열어가는 핵심적 관문이 될 것이다.

참고문헌

- 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추 국가』(서울: 국가안보실, 2023)
- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2018)
- 국가안보실, 『희망의 시대 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2014)
- 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』(서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004)
- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』(서울: 국정홍보처, 2008)
- 박명림, “한반도 정전 체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제 정치』제22권 제1호, 2006년
- 백종천, 『한반도 평화 안보론』(성남: 세종연구소, 2006)
- 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화 체제 구축,” 『국가전략』, 제5권 2호, 1999년
- 이수형, 『엄함과 연루의 한반도 국제정치』(서울: 선인, 2025)
- , “인도·태평양 전략의 내용·배경·성격과 전략적 함의,” 『성균 차이나 브리프』, 제7권 제3호, 2019년 7월
- , “전쟁을 넘어 평화를 열다,” 『통일시대』, Vol. 151, 2019년 5월호

- , “북핵 문제와 남북미 전략적 삼각관계: 정책적 함의 분석,” 『안보학술논집』, (국방대학교 국가안전보장문제연구소) 제29집 2018년
- , “한반도 평화 체제의 비판적 재구성,” 정성운 외, 『한반도 평화 체제 구상과 대북 정책』(서울: 통일연구원, 2017a)
- , “유럽 정세의 불확실성 고조: 극우세력, 지정학 경쟁, 안보 자율성,” 국가안보전략연구원, 『2017년도 정세 평가와 2018년도 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2017)
- , “얽힘 이론과 동맹의 안보 딜레마: 한미동맹 사례,” 『국가안보와 전략』, 제17권 3호, 2017년
- , 『맷돌의 굴대 전략: 한반도 평화통일 전략 구상』(서울: 국가안보전략연구원, 2014)
- , “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사 연구』, 제135집, 2013년
- , 『북대서양조약기구: 이론·역사·쟁점』(서울: 서강대학교 출판부, 2012)
- , “남북한 한반도 정치와 강대국 동맹 정치 간의 연계성 분석,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『남북한 관계와 국제정치 이론』(서울: 논형, 2012)
- , “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 헤징 전략,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제3호, 2012년
- , “관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여 통제권 문제,” 『한국과 국제정치』, 제27권 제3호, 2011년
- , “한반도 평화 체제와 한미동맹: 동북아 평화 체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호, 2009년
- , “중견 국가와 한국의 외교 안보 정책: 노무현 정부의 동맹 재조정 정책을 중심으로,” 『국방연구』, 제52권 제1호, 2009년

——, “중추적 중견 국가론과 참여정부의 균형적 실용 외교,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 2008년(봄)

이종석, “한반도 평화 체제 구축논의, 쟁점과 대안 모색,” 『세종정책연구』, 제4권 1호, 2008년

조갑제, 『노태우 육성회고록: 전환기의 대전략』(서울: 조갑제 닷컴, 2007)

전재성, “한반도 평화 체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호, 2006년

청와대, 『성숙한 세계국가』(서울: 청와대, 2009)

Alden, Edward(et als), “Trump’s First 100 Days on the Global Stage,” *Foreign Policy*, April 25, 2025

Allison, Graham, “Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?,” *The Atlantic*, September 25, 2015

Allison, Graham(장혜윤 역), 『예정된 전쟁』(서울: 세종서적, 2018)

Beckley, Michael, “The Stagnant Order And the End of Rising Powers,” *Foreign Affairs*, November/December 2025

Behringer, Ronald M., “Middle Power Leadership on the Human Security Agenda,” *Cooperation and Conflict*, 40-3(2005)

Belanger, Louis and Gordon Mace, “Middle Powers and Regionalism in the Americas: the Case of Argentina and Mexico,” in Andrew F. Cooper(ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War* (New York: St. Martins’s Press, 1997)

Bremmer, Ian(박세연 역), 『리더가 사라진 세계』(서울: 다산 북스, 2014)

Cha, Victor, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, 34-3(Winter 2009/10)

- Chase, Robert, Emily Hill and Paul Kennedy, “Pivotal States and US Strategy,” *Foreign Affairs*, 75-1, 1996
- Cooper, Zack, “Asia After America: How U.S. Strategy Failed—and Ceded the Advantage to China,” *Foreign Affairs*, March/April 2026
- De Maio, Giovanna and Celia Belin, “Europe’s America Problem: Whether Trump Wins or Loses, the Continent Needs a New Strategy Toward the United States,” *Foreign Affairs*, August 23, 2024
- Department of War, 2026 NDS: National Defense Strategy, January 2026
- Dorman, Andrew M. and Adrian Treacher, *European Security: An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe* (Aldershot: Dartmouth, 1995)
- Droin, Mathieu, Sean Monaghan, and Jim Townsend, “NATO’s Missing Pillar: The Alliance Needs a More Powerful Europe,” *Foreign Affairs*, June 14, 2024
- Fiott, Daniel, “The three images of EU strategic autonomy: perspectives on wedging, binding and hedging,” *Journal of European Integration*, Vol. 47 2025
- Fix, Liana, “Europe’s Next Hegemon: The Perils of German Power,” *Foreign Affairs*, March/April 2026
- Fried, Daniel, “The US and NATO Can Avoid Catastrophe Over Greenland and Emerge Stronger. Here’s How,” *Atlantic Council*, January 17, 2026
- Galston, William A., “What Maduro’s Capture Says About Trump,” *Wall Street Journal*, January 6, 2026
- Goddard, Stacie E., “The Rise and Fall of Great-Power Competition Trump’s New Spheres of Influence,” *Foreign Affairs*, May/June 2025
- Goh, Evelyn, “Understanding Hedging in Asia-Pacific Security,” *Pacnet*, No. 43, p. 2.; Kuik(2008)

- , *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Policy Studies 16(Washington, D.C.: East-West Center, 2005)
- Gordon, Philip H. and Mara Karlin, “The Allies After America In Search of Plan B,” January/February 2026, *Foreign Affairs*
- Haftendorn, Helga, “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security,” *International Studies Quarterly*, Vol. 35, 1991
- Huntington, Samuel P., “Coping with the Lippmann Gap,” *Foreign Affairs*, 66-3(1988)
- Jack, Victor, “US presses NATO for major reset, ending mission in Iraq,” *POLITICO*, February 19, 2026
- Jackon, Van, “Power, Trust, and Network Complexity: Three Logics of Hedging in Asian Security,” *International Relations of the Asia-Pacific*, 14-3(2014)
- Jones, Erik and Matthias Matthijs, “The Biggest Threat to Europe: It’s Not Trump—It’s the EU’s Weak Defense Policy and Stagnant Single Market,” *Foreign Affairs*, January 13, 2025
- Kavanagh, Jennifer and Peter Slezkine, “The Fatal Flaw in the Transatlantic Alliance: Trump Must Do Much More to Rebalance America’s Relationship With Europe,” *Foreign Affairs*, September 30, 2025
- Kochis, Daniel, “The Trump Administration’s Belief in Multipolarity Informs Its Transatlantic Security Policy,” *Hudson Institute*, 2025.4.17.
- Kundnani, Hans, “Europe Takes a Trumpian Turn: But the EU Can Survive the Rise of the Far Right,” *Foreign Affairs*, September 10, 2024
- Lampton, David M. and Wang Jisi, “America and China at the Edge of Ruin: A Last Chance to Step Back From the Brink,” *Foreign Affairs*, March/April 2026

- Levitsky, Steven & Lucan A. Way, “The Path to American Authoritarianism: What Comes After Democratic Breakdown,” *Foreign Affairs*, March/April, 2025
- Lind, Jennifer, “The Multipolar Mirage: Why America and China Are the World’s Only Great Powers,” *Foreign Affairs*, December 12, 2025
- Maitra, Sumantra, “The Best NATO Is a Dormant NATO: Less Reliance on America Would Yield a Stronger Alliance and a Safer Europe,” *Foreign Affairs*, November 4, 2024
- Matthijs, Matthias and Nathalie Tocci, “How Europe Lost Can the Continent Escape Its Trump Trap?” *Foreign Affairs*, January/February 2026
- Mohan, C. Raja, “The Multipolar Delusion And the Unilateral Temptation,” *Foreign Affairs*, March/April 2026
- Rose, Gideon and Erik Jones, “Europe’s Two-Front War: Putin, Trump, and the Future of NATO,” *Foreign Affairs*, June 23, 2025
- Shapiro, Jeremy, “How to Make NATO More European: The Supreme Allied Commander for Europe Should Also Be From Europe,” *Foreign Affairs*, June 18, 2025
- Smith, Julianne and Lindsey Ford, “The New Eurasian Order: America Must Link Its Atlantic and Pacific Strategies,” *Foreign Affairs*, November/December 2025
- Stubb, Alexander, “The West’s Last Chance: How to Build a New Global Order Before It’s Too Late,” *Foreign Affairs*, January/February 2026
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025

Ward, Ian, "Is This Where Trump's NATO Ideas Are Coming From?," *POLITICO*(Magazine), 02/14/2026

Wiseman, Geoffrey, *Common Security and Non-Provocative Defense: Alternative approaches to the security dilemma* (Canberra: Peace Research Center, 1989)

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원