

# 한국의 전략적 자율성: 중국과 미국의 경쟁 속에서 지역 안정 유지

김준형

2024년 6월



APLN

ASIA PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT

## 저자 소개



김준형 박사는 전 한동대 교수이자 전 국립외교원장이다. 현재 사단법인 외교광장의 이사장이자 제22대 국회의원으로 재임 중이다. 전문 분야는 국제관계, 구체적으로는 미-중, 한-미 등 동북아시아 국가간 관계이다. 미국 풀브라이트 교환교수로 미국 George Mason 대학에서 강의했다. <대통령 직속 정책기획위원회> 외교·안보 분과 위원과 청와대 국가안보실, 외교부, 통일부 자문위원 등을 지낸 바 있다. 그는 연세대학교에서 정치학 학사학위를 (1986), 미국 George Washington 대학교에서 정치학 석사와 박사학위를 받았다.



@APLNofficial



apln.network



@APLNofficial



@APLNofficial

핵 비확산 및 군축을 위한 아시아 태평양 리더십 네트워크(APLN)는 핵무기 위험을 해결하고 제거하는 데에 중점을 두고, 안보 및 국방 문제를 해결하는 아시아 태평양 지역 국가의 정치, 군사, 외교 지도자들로 구성된 네트워크입니다.

© 2024 김준형

이 보고서는 4.0 국제 크리에이티브 커먼즈 라이선스에 따라 게시되었습니다.

이 발행물은 뉴욕 카네기 코퍼레이션 (Carnegie Corporation of New York)에서 기금을 지원받아 출간되었습니다.

여기에 표명된 내용은 저자 자신의 견해일 뿐 제휴 기관, APLN 또는 그 소속 직원, 이사회 또는 기금 지원자의 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

#### **다음 연락처로 문의 가능합니다**

Asia-Pacific Leadership Network

APLN Secretariat

4th floor, 116, Pirundae-ro

Jongno-gu, Seoul, ROK, 03035

Tel. +82-2-2135-2170

Fax. +82-70-4015-0708

Email. [apln@apln.network](mailto:apln@apln.network)

이 발행물은 무료로 다운로드할 수 있습니다.

[www.apln.network](http://www.apln.network).



**커버 사진:** 청와대. 2022년까지 대한민국 대통령 관저  
Jirka Matousek, Flickr.

## 요약

미중 전략 경쟁의 스트레스는 동아시아에서 가장 극명하게 느껴진다. 미국과 중국의 영향력이 부딪치는 경계는 동아시아의 남북을 가로지르는 한반도, 동중국해, 중국-대만 해협, 남중국해 등 네 개의 발화점을 따라 형성된다. 이들 발화점들을 연결하면 동아시아를 위에서 아래로 가로지르는 선이 만들어지는데, 미국은 이를 대중 봉쇄망으로 유지하려고 하고 중국은 봉쇄선을 끊으려고 한다. 이것이 바로 동아시아를 관통하는 미중 대결의 지정학적이고 물리적인 단층선이다.

아태 지역에서 중국의 군사적 영향력이 커지면서 워싱턴과 서울은 중국이 과연 의미 있는 협력외교를 펼칠 의지가 있는지 의문을 제기한다. 이러한 인식하에 미국은 한국을 중요한 전략적 파트너로 삼고자 한다. 한미의 파트너십은 1차적으로는 북한의 도발에 대한 억지력을 제공하지만, 나아가 한국이 미국의 글로벌 전략에서 더 큰 역할을 수행하고 대중봉쇄의 네트워크에 확실하게 편입될 것을 요구하는 것이다. 윤석열 정부는 북한의 위협에 대응하기 위해 미국과의 동맹을 강화한다고 주장하지만, 문제는 그 과정에서 미국과 중국 사이에서 어느 한쪽 편을 선택해버렸다는 것이다. 윤 정부는 한반도가 강대국 경쟁과 대리 갈등의 장이 될 위험이 있는 상황에서 중국과의 관계 개선을 어렵게 만드는 외교를 추구하고 있다.

윤대통령은 또한 바이든 행정부가 세계를 ‘민주’ 국가 진영과 ‘권위주의’ 국가 진영으로 구분하고 타협을 허용하지 않는 전략에 대한 지지를 확고하게 표명했다. 수십년 이상 개방형 통상국가로서 발전해온 한국이 실리보다 이념이 주도하는 ‘블록화’를 추구하는 것은 한국 외교 정책의 유연성을 제약할 수 있다.

신냉전의 도래를 막기 위해 한국은 동북아에서 미중 갈등을 완화하는 데 적극적인 역할을 해야 한다. 미중 전략 경쟁으로 흔들리고 있는 역내 안정을 유지할 수 있는 대안적 협력안보 구조를 구축하는 것이 중요하다. 지금이야말로 어떤 종류의 안정을 달성할 수 있고 역내에 이익이 되는지 근본적인 질문을 던져야 할 시점이다.

동아시아 역내 국가들에게 미국과 중국의 분쟁에 원치 않는 개입을 피하고, 갈등으로 인한 부수적 피해를 최소화하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 동아시아 역사를 통틀어 신흥 강대국이 부상할 때 무력 충돌이 발생했고, 지정학적 경쟁의 한가운데에 놓인 국가들은 고통을 겪었다. 미중 갈등은 향후 위험성이 고조될 가능성이 크며, 북한의 핵 개발과 북미 관계 악화는 역내 평화와 번영에 근본적인 위협이 되고 있다.

한국은 역대 정부에서 지역 협력과 다자안보대화를 가장 적극적으로 지지하는 국가 중 하나였다. 한국의 역대 정부는 진보와 보수를 막론하고 지역 협력을 위한 이니셔티브를 세우고 어느 정도 성공까지 거두었다. 한국은 특히 갈등하는 블록을 초월하는 소다자 기구 설립에 적극적이었다.. 대표적 예로서 2017년 취임 후 문재인 정부는 동남아시아와 동북아시아와의 경제 협력을 각각

목표로 하는 신남방정책과 신북방정책을 통해 지역 협력을 모색했다. 이러한 정책은 미국과 중국 간의 치열한 전략적 경쟁에 대응하여 둘 중 하나를 선택해야 하는 부담을 덜어주기 위한 수단이기도 했다.

협력안보 메커니즘을 통해 중국의 군사력 증강에 대처하기보다는 미국 주도의 봉쇄 네트워크 구축이 역내 안보 딜레마를 악화시켜 심각한 군비 경쟁을 초래하고 있다. 북한의 핵 개발로 촉발된 한국과 일본의 안보 우려는 군사력 투자로 이어졌고, 미중의 경쟁이 군사 영역으로 확산되면서 군비 통제 체제에 대한 회의론으로 이어졌다. 대부분의 동북 및 동아시아 국가들 역시 군비 경쟁에 가담했다. 이로 인해 안보, 번영, 교류, 협력에 대한 대안적 접근법을 모색하는 국가들은 높은 기회비용을 치르게 되었다.

한국은 미중 경쟁에서 어느 한 쪽을 배타적으로 선택해야 한다는 인식을 버려야 한다. 한국의 국내 한편에서는 어느 한 쪽을 배타적으로 선택하는 것은 현명하지 않으며, 한국이 두 강대국에 대해 균형 잡힌 접근 방식을 취해야 한다고 주장하는데, 진보 진영이 추구하는 접근 방식이다. 다른 한편에서는 전략적 모호성은 현명하지 못하며, 미국과의 관계를 우선시하는 것이 올바른 선택이라고 주장하는데, 보수 진영이 추구하는 방식이다.

그러나 과거 미-소 양극 체제에서의 소련과는 달리 중국은 미국을 포함한 세계와의 상호 의존성이 깊으며, 많은 국가들이 어느 한 쪽만을 선택하지 않는다. 한국이 미중 전략 경쟁의 최전선에 위치하고 있다는 점과 미국과 동맹국이라는 점에서 이 과제를 더욱 어렵게 만들지만, 그렇다고 한국에 선택의 여지가 완전히 없는 것은 아니다.

답은 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’에 있다. 미국과의 동맹을 중심에 놓되, 한국의 실리적 이익을 위해 이슈별로 전략적 자율성을 제고해야 한다. 이러한 전략적 자율성의 효과를 증진하기 위해서는 비슷한 입장에 있는 국가들과의 연대를 증진해야 한다. 한국 한국이 미국을 배타적으로 선택하거나 대외환경에 수동적으로 대응하기보다는 적극적으로 전략적 자율성을 추구하는 국가들과 연대하여 이른바 ‘제3지대’를 구축해야 한다. 또한 한국은 포괄적으로, 능동적으로, 그리고 반복적으로 외교 원칙을 선언해야 한다. 그래야만 미중 전략적 경쟁의 시대에 상황에 따라 수동적으로 반응하거나 또는 미중 양국 중에 하나를 선택하는 프레임에 빠지지 않는다.

이 보고서는 전략적 자율성에 기반하여 한국 외교를 이끌어갈 7가지 기본 원칙을 제안한다.

- 한국 외교는 포용적 다자주의와 진영이나 블록에 반대하는 글로벌 거버넌스에 기반한 협력적 안보를 지지한다.
- 한국 외교는 한반도와 대만해협, 동북아 역내 및 세계 평화를 지지하고 전쟁을 반대한다.
- 한국 외교는 개방형 통상 국가로서 정체성을 유지하고 자유무역을 지지하며 보호무역주의에 반대한다.
- 한국은 분단 국가이자 여전히 전쟁 중인 국가로서 다른 지역의 분쟁에 개입하지 않으며, 살상무기도 제공하지 않는다.
- 한국 외교는 한반도의 비핵화와 동북아시아의 핵무기 없는 지역으로의 전환을 지지한다.
- 한국은 공해상에서의 항행의 자유를 지지하며 무력에 의한 현상 변경에 반대한다.
- 한국 외교는 인류의 최대 위기 중 하나인 기후변화 해결을 위해 최선을 다한다.

선제적(능동적) 외교는 불확실한 안보 환경에서 예측 가능성을 높이고 동북아 지역 안정에 기여할 수 있다.



# 한국의 전략적 자율성: 중국과 미국의 경쟁 속에서 지역 안정 유지

김준형

## 서문

세계는 자유주의 국제질서(LIO)에 기초한 세계화(globalization)와 강대국 정치의 부활로 인한 파편화(fragmentation)라는 두 가지 ‘메가 트렌드’가 혼재하는 시대에 직면해 있다. 일종의 뉴노멀 현상으로서 불안정, 불평등, 불가측의 시대이며, 팍스아메리카나를 구가해온 미국의 영향력이 쇠퇴한다. 트럼프 행정부가 자유주의 국제 질서의 리더 역할을 거부하면서 팍스 아메리카나가 (*Pax-Americana*)는 흔들리기 시작했으며, 그가 부르짖는 ‘미국 우선주의’는 중국과의 대규모 무역 전쟁으로 비화했다.

미중 전략 경쟁의 중요한 측면은 미국이 중국을 배제하기 위해 동맹국 및 우방국 네트워크를 통해 공급망 재편이다. 미국과 중국의 갈등이 심화하고 충돌의 위험이 커지고 있지만, 어느 한 쪽이 승리해 다른 쪽을 완전히 압도할 가능성은 크지 않다. 양국은 무력 충돌이 공멸로 가는 길이라는 것을 잘 알고 있으며, 대중 디커플링과 공급망 재편에도 불구하고 상호 의존성이 사라지지 않는다는 것도 잘 알고 있다. 또한 서로의 차이와 갈등을 관리할 수 있는 가능성도 남아 있습니다.

그러나 문제는 중간에 끼어 있는 국가들이 엄청난 스트레스를 받는다는 것이다. 미국의 동맹국 또는 우방으로 간주되는 국가는 60여 개국이지만, 그 두 배에 가까운 120개 국가가 중국을 최대 무역 파트너로 꼽고 있다. 그런데, 이 두 범주 사이에는 경제는 중국에 의존하고 안보는 미국에 의존하는 교집합에 속하는 국가가 많다는 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 관계는 냉전 시대 미-소 양극 체제의 특징이었던 분리된 진영과는 다른 상호 의존의 네트워크를 형성하고 있다. 한국은 미국과의 오랜 동맹 관계와 중국에 대한 경제적 의존으로 인해 이러한 국가의 가장 대표적인 예이다. 한반도의 미래는 미중 관계가 어떻게 전개되느냐에 따라 엄청난 영향을 받을 수밖에 없다.

### 중국과 미국의 전략적 경쟁과 한반도의 운명

미중 전략 경쟁이 끼치는 스트레스는 동아시아에서 가장 심각하게 작동한다. 중국 정부는 사실 글로벌 경쟁에서 아직은 미국의 상대가 되지 못한다고 인식하고 있으며, 패권 도전에 대한 중국의 타임라인은 매우 장기적이다. 따라서 현재 세계무대에서 미국과의 갈등을 적극적으로 추구하지 않는다. 그러나 동아시아는 다른 문제다. 중국의 지정학적 앞마당이며, 미국과 미국의 동맹국들에 의한 포위망에서 물러날 공간이 없다.

동아시아에서 두 나라의 영향권이 부딪치는 단층선은 한반도, 동중국해, 중국-대만 해협, 남중국해 등 네 개의 발화점을 따라 형성되고 있다. 그림 1과 같이 이 발화점들을 연결하면 동아시아를 북에서 남으로 가로지르는 선이 만들어지는데, 미국은 이를 연결하는 봉쇄망을 유지하려고 하고 중국은 이를 끊으려고 한다. 이것이 바로 동아시아를 관통하는 미중 대결의 지정학적 단층선이자, 신냉전의 물리적 최전선이다.



그림 1. 동아시아 지정학적 단층선

단층선에서의 충돌 압력을 점차 커지고 있다. 남중국해는 중국이 자국에 필요한 대부분의 에너지를 운반하는 항로로서 보다 확실한 여양력을 행사할 필요성을 느끼고 있는 반면, 미국과 일본은 중국이 여기를 봉쇄하거나 통제할 경우 자국의 항로가 차단될 것을 우려한다. 미중 사이에 어느 정도의 상호 신뢰가 존재했던 과거에는 남중국해는 큰 문제가 되지 않았지만 지금은 예민한 분쟁 지역이 되었다. 이를 반영하듯이 최근 남중국해에서 미국과 중국의 군사 활동이 증가하면서 무력 충돌 가능성이 높아지고 있다.

이러한 추세는 지난 수십 년의 한국 외교 정책 특징이었던 대미와 대중 정책을 복잡하게 만들어버렸다. 문재인 정부(2017~2022년)는 특히 남중국해와 같은 논쟁적인 이슈에서 미국이나

중국 중 어느 한 쪽에 노골적으로 치우치지 않고 관계의 균형을 맞추기 위한 정책 접근 방식인 ‘전략적 모호성’을 추구했다. 문 대통령의 주요 외교 정책 목표는 한반도의 지속 가능한 평화 상태, 즉 ‘평화 체제’를 달성하는 것이었고, 그 목표를 달성하는 데 중요한 파트너로 여겼던 중국을 소외시킬 수 없었다. 2019년 하노이 북미 협상이 결렬된 후 평화 체제에 대한 북한의 관심은 흔들렸다. 트라우마를 겪은 북한은 다양한 미사일 능력을 발전시키기 위한 광범위한 시험 발사를 해왔지만, 중국은 이를 적극적으로 막을 능력이나 의사가 없었다.

윤석열 정부(2022~현재)는 문재인 정부의 한반도 평화체제 구축 실패를 계기로 한국의 외교 정책에 정반대의 접근법을 채택해야 한다고 판단했다. 문 대통령의 ‘전략적 모호성’ 정책에서 ‘전략적 명확성’으로의 전환이 이루어졌고, 이는 미국과의 동맹 일변도로 특징지어졌다.<sup>1</sup> 그 결과 미국은 한국이 남중국해에서 보다 적극적인 역할을 하도록 압력을 가하고 있는 상황이다. 실제로 한국은 윤석열 정부 들어 상대적으로 강경한 발언을 했다. 특히 2023년 8월 한-미-일 캠프 데이비드 정상회의<sup>2</sup>에서 윤 장관은 남중국해에서 “무력에 의한 일방적인 현상 변경”에 반대한다는 입장을 공개적으로 표명하면서 한국의 입장 변화를 드러냈다.<sup>3</sup>

중국과 대만 사이의 양안 긴장은 또 다른 도화선이며, 대만 해협에서의 충돌은 한국의 안보에 중요한 결과를 초래할 수 있다. 양안 관계는 대만의 사실상의 독립을 추구하는 민진당과 본토와의 긴밀한 관계를 강조하는 국민당의 권력 획득에 따라 변동해 왔다. 시진핑의 권위주의 통치는 대만은 물론 한국에서도 깊은 불안감을 조성했다. 대만에서는 2014년 홍콩의 ‘우산 혁명’과 2019년 시위를 진압하기 위한 무력 사용으로 반중 감정이 커졌다. 이러한 정서는 2016년 민진당의 역전승과 재집권, 그리고 2020년의 연이은 승리를 가능하게 했다. 이후 민진당은 대만과 미국의 관계를 더욱 밀착했으며, 트럼프 행정부가 대만 정책을 전환한 이후 중국 불만의 핵심이 되었다. 2008년 금융 위기 이후 중미 관계를 더욱 악화시켰다.

미국의 대만 정책은 바이든 대통령 아래서도 크게 변하지 않았다. 2023년 9월 당시 하원의장이었던 낸시 펠로시가 대만을 방문했을 때 중국은 대만 주변에서 실탄 사격 훈련을 하는 등 무력시위가 이어졌다. 이러한 사건은 언제든 재발할 수 있다. 몇몇 미국 의원과 전직 장성들은 중국이 2027년까지 대만을 무력 침공할 것이라고 예측하며 이를 막기 위해 미국, 한국, 일본 간의 안보 협력 강화와 아시아판 나토 창설의 필요성을 주장한다.<sup>4</sup> 윤석열 정부는 미국, 일본과의 3국 협력을 주요 외교안보 정책 목표로 삼았다.<sup>5</sup> 중국은 이러한 3자 안보협력을 매우 부정적으로 보는데, 한국이 대만 해협의 잠재적 위기에서 미국과 일본의 개입을 도울 가능성을 제기하기 때문이다. 2023년 4월 윤대통령은 “대만 문제는 단순히 중국과 대만 간의 문제가 아니라 북한 문제와 마찬가지로 글로벌 이슈”라고

---

1 Clint Work, “From Strategic Ambiguity to Strategic Clarity? The Dynamics of South Korea’s Navigation of China-US Competition,” *Asia Pacific Bulletin*, East-West Center, July 12, 2022, <https://www.eastwestcenter.org/publications/strategic-ambiguity-strategic-clarity-the-dynamics-south-korea-s-navigation-China-US>

2 Albert Lee, “How the Camp David Summit Underscores South Korea’s Stance on the South China Sea,” *Korea Pro*, August 24, 2023, <https://koreapro.org/2023/08/how-the-camp-david-summit-underscores-south-koreas-stance-on-south-china-sea/>

3 Shin, Hyonhee. “South Korea’s Yoon Says Forced Change in Indo-Pacific Is Unacceptable.” *Reuters*, November 11, 2022. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-koreas-yoon-says-forced-change-indo-pacific-status-quo-cannot-be-accepted-2022-11-11/>.

4 Ken Moriyasu, “Create a NATO for the Pacific, U.S. Senator Proposes,” *Nikkei Asia*, June 7, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Create-a-NATO-for-the-Pacific-U.S.-senator-proposes>

5 “China Lodges Complaint over South Korean President’s ‘Erroneous’ Taiwan Remarks,” *Reuters*, April 23, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-lodges-complaint-over-south-korean-presidents-erroneous-taiwan-remarks-2023-04-23/>



발언하자 중국은 즉각 공식적으로 항의했다.<sup>6</sup> 한국의 전문가들과 정책 입안자들은 북한이 대만 해협 위기를 이용해서 동시에 전쟁을 일으킬 수 있을 위험(비록 작지만)을 고려할 때 한국이 대만 해협의 위기에 어느 정도 개입할 수 있을지 불확실하다고 주장한다.<sup>7</sup>

마지막으로 한반도가 있다.<sup>8</sup> 냉전이 종식된 지 33년이 지났지만 그 흔적이 남아 있고, 북-중-소(러) 진영과 한-미-일 진영의 대결 구도가 재연되고 있다. 2017년 워싱턴과 평양 사이의 긴장이 고조되었지만, 2018년 문재인 대통령의 중재와 평창올림픽을 계기로 위기를 기회로 전환했다. 남북 정상회담과 북미 정상회담이 성공하면서 큰 기대를 낳았지만, 2019년 하노이 정상회담 결렬 이후 북미 간 불신으로 교착 상태가 장기화되고 있다. 최근 수년 간 동안 북미 관계는 양측 모두 의미 있는 해결 노력이 부족하고, 도리어 한반도의 안보 환경을 악화하는 여러 조치가 이어졌다. 북한은 핵 전략을 수정하고 미사일 발사 실험을 늘리며 한국을 “교전 대상국”으로 공식 선언했다.<sup>9</sup> 지금까지 윤석열 정부의 대응은 남북관계 개선에 전혀 도움이 되지 않는다. 미국과의 동맹 강화에 초점을 맞추면서, 문재인 정부가 2018년 체결했던 비무장지대에서의 군인과 무기 배치를 제한하는 포괄적 군사합의를 일방적으로 폐기하는 등 북한에 대해 강경한 접근 방식을 취했다. 윤정부는 북한의 군사합의 위반을 거론하며 강경대응을 경고했다. 본 협정은 일부 위반이 있었음에도 나름의 역할을 했으나, 폐기됨으로써 한반도에 남아있던 유일한 군비 통제 체제가 완전히 제거되었다.

윤석열 정부는 북한 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 강화한다고 주장하고 있다. 그러나 그 과정에서 미중 전략경쟁 구도에서 명확하게 한쪽 편을 들었다. 양국의 패권 갈등이 한반도로 이전될 수 있는 상황에서 윤정부는 한중관계를 악화하는 외교를 하고 있는 것이다. 미국과 러시아의 갈등이 우크라이나 전쟁으로 전이된 것처럼 한반도가 세력 다툼과 대리 분쟁의 장이 될 위험에 놓이게 되었다.

필자가 보기에 지정학적 단층선을 따라 있는 어떤 발화점에서 실제 충돌이 일어날 가능성은 크지는 않다. 그러나 한반도와 그 주변은 전략 자산 배치 또는 기타 도발 등을 통해 상대방의 의도를 시험한다는 측면에서 미중 전략 경쟁의 핵심 지역이다. 이 지역에서 중국의 군사적 입지가 커지면서 서울은 물론 워싱턴의 많은 사람들이 중국이 진정성 있는 평화외교를 펼칠 의지에 의문을 제기하고 있다. 이러한 이유로 미국은 서울을 중요 중요한 전략적 파트너로 간주한다. 이러한 인식은 북한 위협에는 도움을 줄 수 있을지 모르지만, 한국이 미국의 글로벌 전략에서 동원되며, 중국 포위망에 끌려들어갈 위험을 증가시킨다. 한국의 진보 진영은 하노이 정상회담 결렬, 코로나19, 그리고 결국 윤석열의 당선으로 남북관계 개선이 중단되기 전까지 문재인 정부의 한반도평화프로세스 전략을 지지한다. 반면 보수파는 미국이 주도하는 반중 연합에 한국이 참여하는 것은 당연한 일이며, 북한에

---

6 “China Lodges Complaint over South Korean President’s ‘Erroneous’ Taiwan Remarks,” Reuters, April 23, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-lodges-complaint-over-south-korean-presidents-erroneous-taiwan-remarks-2023-04-23/>

7 Jina Kim, “Strategic Stability on the Korean Peninsula: Dual Crisis and Risk Reduction Measures,” Policy Brief, *Asia-Pacific Leadership Network & European Leadership Network*, February 2024, <https://www.apln.network/projects/asia-pacific-strategic-risks/strategic-stability-on-the-korean-peninsula-dual-crisis-and-risk-reduction-measures>.

8 지면과 범위상의 이유로 이 보고서에서는 중국과 일본 간의 동중국해 분쟁에 대해서는 자세히 설명하지 않는다.

9 Kim, Soo-yeon. “N.K. Leader Calls for Defining S. Korea as ‘No. 1 Hostile Country’ in Constitution.” *Yonhap News*, January 16, 2024. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20240116000652315>.

대한 억지력 효과와 더불어 환영한다. 이러한 분열은 한국의 외교 정책 논쟁에 꾸준히 있어왔던 기본인데, 지역 안정을 달성하고자 한국과 협력을 모색하는 국가들에게는 이러한 분열을 이해하는 것이 매우 중요하다.

## 한국의 내부 정치와 외교 정책에 대한 시사점



대한민국 제20대 대통령 윤석열의 취임식이 국회 앞에서 열리고 있다. 2022년 5월 10일, 서울, 양동욱. DEMA (Defense Media Agency).

한반도는 38선을 경계로 남북이 분단되어 있을 뿐만 아니라 한국 내부 역시 두 개의 정치 진영으로 나뉘어 한국 사회의 거의 모든 측면에 큰 영향을 미친다. 보수와 진보 진영은 특히 북한 문제에 대해서 극단적으로 양분되어 있다. 보수주의자들은 북한에 대한 강경한 접근 방식을 선호한다. 이들은 미국과의 강력한 군사 동맹을 통해 ‘힘(핵 및 재래식 억지력)을 통한 평화’를 추구하는 것을 최우선 과제로 삼고 있다. 또한 그들은 대북 관여(engagement)가 북한의 행동을 변화시킬 가능성이 작다고 믿으며, 북한을 부패한 국가로, 북한 지도부를 기만적인 존재로 보고, 따라서 북한과의 협상은 쓸모없거나 심지어 위험하다고 생각한다. 북핵 문제 해결 역시 최대 압박 이외의 다른 옵션은 소용없다고 생각한다. 그들은 북한이 이른바 ‘통미봉남(워싱턴과 대화하지만 서울은 외면하는 것)’

을 통해 서울과 워싱턴 사이를 이간질 할 때, 또는 핵을 개발할 시간을 벌어야 할 때만 협상 테이블에 나온다고 믿는다.<sup>10</sup>

정치적 스펙트럼의 다른 쪽인 진보진영은 군비 경쟁보다 남북 화해와 협력을 선호한다. 이들은 70년간 이어온 상호 적대를 종식시키기 위해 대화를 통해 한반도 평화를 반드시 달성하는 것을 사명으로 여긴다. 진보진영은 북한이 한미 군사동맹에 의한 안보 불안 때문에 억지력 확보 차원에서 핵 프로그램을 개발했으며, 따라서 대북 적대정책을 완화하면 비핵화 협상 가능성은 커진다고 믿는다.

전임 문재인 정부의 평화 구상은 이러한 진보적 아이디어를 바탕으로 한반도의 바람직한 안보와 평화 체제에 대한 논쟁을 부활시켰다. 정전협정 또는 정전체제는 한반도에서 전쟁 재발을 막고 한국 국민에게 최소한의 안전을 보장했지만, 남북 간의 만성적인 긴장과 반복되는 군사적 위기를 극복하는 데는 실패했다. 진보 정부가 이러한 구조에서 벗어나기 위해 관여 또는 평화 정책을 추구할 때마다 보수진영은 이러한 노력이 대북 억지력과 한미 동맹을 약화시켜 국가 안보를 위태롭게 한다고 비난했다.

윤정부도 같은 맥락으로 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스를 ‘가짜 평화’로 규정하고 대북 강경 입장을 취하며 선제타격까지 언급하고 있다.<sup>11</sup> 진보 진영은 이러한 언급이 남북관계 개선에 결코 도움이 되지 않고 오히려 갈등을 부추긴다고 비판한다. 윤석열정부가 내세운 대표적 대북정책인 ‘담대한 구상’<sup>12</sup>은 이명박 정부(2008~2013년)의 ‘비핵개방 3000 구상’을 그대로 답습한 것으로, 실체는 북한의 항복을 강제할 방법이 없다는 점에서 국내용의 공허한 구호가 됐다고 진보진영은 주장한다. 담대한 구상은 평화를 가져오기 위해 대담한 양보를 하겠다는 것이 아니라 북한이 완전하게 항복하면, 담대하게 돕겠다는 제안이므로, 북한이 항복하지 않을 경우, 어떤 실효적 효과는 없는 정책이라는 것이다.

윤석열 정부가 표면적으로는 국익 중심의 실용 외교를 추구한다고 말하지만, 미국과의 더 긴밀한 공조를 가속화하고, 북한, 중국, 러시아 등과는 관계를 악화해왔다. 이에 북한은 아예 민족의 통일 목표를 포기하고 한국을 적대 국가로 지정했다. 러시아는 한국을 “비우호 국가”로 지정했으며, 중국은 공개적으로 적대적이지는 않았지만 한국의 정책 방향에 대해 은근한 경고를 해왔다. 예를 들면 “중국 반대편에 베풀어서는 안 된다”는 주한 중국 대사 싱하이밍의 발언처럼 은근한 경고를 한다.(이 발언은 야당대표 이재명과의 만남에서 나왔다)<sup>13</sup>

---

10 과거 협상은 남북이 대화를 시작할 때 미국이 서울을 의심하고, 평양과 워싱턴이 대화에 나설 때마다 서울이 긴장하는 것으로 패턴화되어있었다. Shin Mo Lew, “Inter-Korean Relations Trying to Keep Pace with North Korea-United States Relations: The Inevitable Dilemma of South Korea,” *The Kyunghyang Daily*, September 6, 2018, <https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201809061958417>.

11 Jeongmin Kim, “Yoon Spars with Predecessor, Criticizing ‘Fake Peace’ with Nuclear North Korea,” *NK News*, October 4, 2023, <https://www.nknews.org/2023/10/yoons-spars-with-predecessor-criticizing-fake-peace-with-nuclear-north-korea/>; See also, Kim Mi-na and Kwon Hyuk-chul, “Yoon Says Preemptive Strike is Only Answer to N. Korea’s Hypersonic Missiles,” *Hankyoreh*, January 12, 2022.

12 See: Korea.net. “An Audacious Initiative.” <https://www.korea.net/AboutKorea/Inter-Korean-Relations/An-Audacious-Initiative>.

13 Kim Boram, “Chinese Ambassador Warns Against Betting Against China,” *Yonhap News Agency*, June 8, 2023, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230608009400320?section=search>

한편, 윤정부는 외교정책에서 통일 정책에 이르기까지 대외정책 분야에서 과거 이명박 정부의 정책, 언어, 인사를 복원하려는 것처럼 보인다.<sup>14</sup> 이명박의 대북 정책은 김대중 정부(1998~2003년)의 햇볕정책과는 정반대로 햇볕으로 북한을 끌어들이기보다는 거센 바람으로 겁을 주려 했다. 이명박은 외교부가 다른 나라들과 같은 방식으로 북한을 다룰 수 있다며, 더이상 북한을 특별하게 다루지 않겠다며 통일부를 폐지하려 했다. 여론의 반대로 실패하자 그는 통일부를 유지하되, 통일부의 핵심 업무를 반공 교육에 중점을 둔 기관으로 전환했다. 현 윤석열 정부도 유사하게 북한 정권의 붕괴를 주장해온 김영호를 통일부 장관으로 임명했다. 김영호 장관은 남북교류협력부를 대폭 축소하고 북한 인권 관련 부서를 확대하는 등 통일부를 무력화시켰다. 또한 김대중 대통령의 재임기간 추진되었던 대북 화해협력 시도를 이명박 정부가 폐기한 것처럼, 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스를 무력화시켰다. 신원식 국방부 장관은 전군 지휘관 회의에서 현 정부의 대북관을 요약한 성명에서 한반도 평화 프로세스를 “잘 짜여진 사기극”이라고 불렀다.<sup>15</sup> 신 장관은 2018년 9월 문재인 대통령과 김정은 위원장의 남북 정상회담에서 체결된 군사합의서를 폐기하는 데도 중요한 역할을 했다.



도널드 트럼프 전 미국 대통령이 DMZ 판문점(자유의집)에서 북한 김정은 위원장, 한국의 문재인 전 대통령과 대화를 나누고 있다. 2019년 6월 30일. Shealah Craighead, White House.

14 Bae Ji-hyun, “Back to MB? Yoon’s Appointments of Lee Administration Officials Spark Concerns of Backsliding,” *Hankyoreh*, July 31, 2023, [https://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_national/1102432](https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1102432).

15 “Shin Wonsik, ‘Korean Peninsula Peace Process,’ A Piece of Well-orchestrated Fraud,” [신원식 “한반도 평화 프로세스는 잘 짜인 한편의 사기극] *Dong-A Ilbo*, December 13, 2023. <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20231213/122610495/2>.



‘가치 중심 외교’와 ‘자유’는 윤석열 정부 외교 정책의 핵심 주제이다. 윤대통령은 2022년 9월 취임 후 첫 유엔 연설에서 ‘자유’라는 단어를 21번 언급했고, 2023년 4월 미국 국민 방문 시 하버드대학교에서 ‘자유를 향한 새로운 여정’이라는 제목의 연설에서 이 주제를 더욱 강조했다. 그는 자유와 민주주의가 위기에 처해 있다고 주장하며 한국이 미국과 함께 ‘가치의 선봉’이 되겠다고 다짐했다. 바이든 행정부가 세계를 ‘민주’ 국가와 ‘권위주의’ 국가로 나누는 것에 대한 지지를 표명했으며, 한국이 전 세계의 자유와 민주주의를 지원하는 중추적인 역할을 할 것이라고 거듭 선언했다.<sup>16</sup> 윤대통령은 국제 정치에서 국익보다 가치를, 실리보다 이념을 우선시한다는 것을 분명히 해왔다. 이러한 가치와 이념을 바탕으로 북한, 중국, 러시아, 이란을 적으로 규정하는 것은, 국내적으로 자신에 비판적인 언론인, 노동계, 시민사회단체를 표적으로 삼는 것과 같은 방식이다.<sup>17</sup> 타협을 허 허용하지 않는 이분법적 세계관과 다름 아니다.<sup>18</sup> 유엔은 193개 회원국이 있는데, 대체로 50개국 정도만 서방이 제시하는 자유민주주의 국가의 기준에 부합되는데, 이런 가치 기준으로 국가들을 배제한다면 유엔의 국제 협력은 불가능해질 수밖에 없다. 달리 말하면, 중국, 북한, 러시아, 이란 등이 가치를 이유로 국제협력에서 배제한다면 기후 위기나 핵 확산과 같은 공동의 안보 문제를 해결하는 것은 불가능하다.

개방형 통상국가로 눈부신 발전을 이룬 한국이 과거 냉전시대와 같은 방식으로 이념에 기반한 ‘블록화’를 추구하는 것은 유연한 외교에 제약을 초래할 수 있다. 민주주의-권위주의의 이분법에 초점을 맞춘 윤석열 정부의 외교는 대륙을 버리고 해양 국가로의 전략 패러다임을 바꾸는 것을 의미한다.<sup>19</sup> 윤 정부는 한마디로 해양 세력(일본, 미국)에 편승해 대륙 세력(중국, 북한, 러시아)에 대해서는 적대적인 정책을 하겠다는 것이다. 이를 위해 윤정부는 국민 반대에도 불구하고 ‘위안부’<sup>20</sup>

16 Sook Jong Lee, “Strengthening South Korean Value Diplomacy for U.S. - South Korean Normative Alignment,” *Council on Foreign Relations*, August 1, 2023, <https://www.cfr.org/blog/strengthening-south-korean-value-diplomacy-us-south-korean-normative-alignment>

17 “Yoon Orders Stern Crackdown on Civil Organizations Misusing Government Subsidies,” *The Korea Herald*, June 5, 2023, sec. Politics, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20230605000114>; Ji-hyoung Son, “Crackdown on ‘unlawful’ Protests Materializes,” *The Korea Herald*, May 26, 2023, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20230526000560>; Scilla Alecci, “In ‘Unprecedented’ Move, South Korean Prosecutors Raid Home of Newstapa CEO and ICIJ Member Yongjin Kim,” *International Consortium of Investigative Journalists* (blog), December 7, 2023, <https://www.icij.org/inside-icij/2023/12/in-yoon-orders-stern-crackdown-on-civil-organizations-misusing-government-subsidies>; “Yoon Orders Stern Crackdown on Civil Organizations Misusing Government Subsidies,” *The Korea Herald*, June 5, 2023, sec. Politics, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20230605000114>; Ji-hyoung Son, “Crackdown on ‘unlawful’ Protests Materializes,” *The Korea Herald*, May 26, 2023, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20230526000560>; Scilla Alecci, “In ‘Unprecedented’ Move, South Korean Prosecutors Raid Home of Newstapa CEO and ICIJ Member Yongjin Kim,” *International Consortium of Investigative Journalists* (blog), December 7, 2023, <https://www.icij.org/inside-icij/2023/12/in-unprecedented-move-south-korean-prosecutors-raid-home-of-newstapa-editor-in-chief-and-icij-member-yongjin-kim/>.

18 Jang Ye-ji, “One Year into his Term, S. Korea’s Yoon Suk-yeol Only Has Eyes for US, Japan,” *Hankyoreh*, May 10, 2023, [https://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_national/1091251](https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1091251).

19 Chung-in Moon, “Asia-Pacific vs. Indo-Pacific: Paradigm Shift or False Choice?” *Global Asia* 18, no. 3 (September 2023), [https://www.globalasia.org/v18no3/cover/asia-pacific-vs-indo-pacific-paradigm-shift-or-false-choice\\_chung-in-moon](https://www.globalasia.org/v18no3/cover/asia-pacific-vs-indo-pacific-paradigm-shift-or-false-choice_chung-in-moon).

20 이 용어는 일제 강점기에 성매매를 당한 한국 여성을 지칭하는 용어이다 Dudden, Alexis. “A Guide to Understanding the History of the ‘Comfort Women’ Issue.” 김태호 한국 국가안보 제1차장은 미국 정보 당국이 한국을 포함한 동맹국을 감시했다는 내용의 국방부 기밀 문서가 유출된 것을 언급하며 미국이 “악의적 의도”가 없었다고 말했다. Sarah Kim, “No ‘Malicious Intent’ in U.S. Wiretapping: Deputy Security Adviser,” *Korea JoongAng Daily*, April 12, 2023, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/04/12/national/diplomacy/Korea-Kim-Taehyo-Pentagon/20230412173308707.html> (blog), September 16, 2022. <https://www.usip.org/publications/2022/09/guide-understanding-history-comfort-women-issue>.



및 강제동원과 같은 역사적으로 논쟁적인 문제에 대해 일본에 일방적으로 양보했다. 미국에 대해서도 윤정부는 국가안보실에 대한 미국의 도청에 대해서도 아무런 항의도 하지 않았다.<sup>21</sup> 또한 한국 기업들은 바이든 정부 출범 이후 1천억 달러의 대미투자를 하고 있음에도 미국 정부는 반도체와 배터리 정책에 있어 반대급부의 혜택을 제공하지 않았다.<sup>22</sup> 일본의 아베가 처음 제안하고 트럼프가 채택하고 바이든이 계승한 정책인 인도-태평양 전략을 윤정부는 그대로 받아들였다. 이제 한국은 중-러 대륙 세력에 대항하는 미-일 해양 세력의 전위대가 된 것이다. 윤석열 정부의 인도-태평양 정책은 구체적으로 대만이라는 민감한 이슈를 두고 중국과의 관계를 악화시켰다. 이외에도 최근 몇 년 동안 국제 질서에서 글로벌 사우스 이슈가 더욱 중요해졌지만, 한국의 외교는 중요시하지 않고 있으며, 따라서 이들 국가에서의 한국의 영향력은 감소일로다.

한국의 외교적 실패는 북한과의 관계에서 가장 극명하게 드러난다. 한국이 북한에 대한 강경정책을 표명할 때마다 북한은 이를 빌미로 한국을 신뢰할 수 없다고 주장하며 핵무장을 더욱 정당화한다. 북한의 대미 및 대남 행동에 대한 궁극적인 책임은 북한에 있지만, 긴장이 고조되는 것은 한국의 국익에 도움이 되지 않는다. 휴전 후 70년이상 지난 지금에도 한국전쟁은 끝나지 않았다. 남북한이 전쟁을 끝내고 평화를 추구하는 대신 군비 경쟁의 길로 가고 있는 것은 매우 실망스러운 일이다. 한국의 목표는 모든 희생을 무릅쓰는 승리가 아니라 절제와 타협을 통한 평화여야 한다.

## 역내의 대안 안보 아키텍처 구축

한국은 북한과의 긴장이 고조되고 지정학적 역학관계가 악화하는 상황에 직면해 있다. 미중 전략경쟁이 심화될수록 운신의 폭은 더욱 좁아질 수밖에 없다. 통일은 복잡한 문제에 대한 최선의 해결책이 될 수 있지만, 현재로서는 그 실현이 불가능하다. 그러므로 남북한이 적대감을 해소하고 안정을 유지할 수 있다면 한국은 미국과의 군사 동맹에 대한 의존도를 줄일 수 있고 북한은 핵무기에 생존을 걸 절박함이 줄어들 것이다. 또한 대륙의 3각 동맹(중국-러시아-북한)과 해양의 3각 동맹(미국-일본-한국)으로 구성된 과거 냉전 블록의 구조가 반복되는 것을 막을 수 있다.

신냉전의 도래를 막기 위해 한국은 동북아에서 미중 갈등을 완화하는 데 적극적인 역할을 해야 한다. 미중 전략 경쟁으로 흔들리고 있는 역내 안정을 유지할 수 있는 대안적 ‘협력 안보(cooperative security)’ 구조를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 역동적으로 변화하는 안보 환경과 복잡성을 고려할 때 어떤 안보 아키텍처가 안정을 달성할 수 있고 역내의 공통 이익이 되는지에 대한 근본적인 질문을 던져야 할 시점이다. 역내 국가들이 미중 갈등에 원치 않는 개입을 피하고, 그로 말미암은 피해를 최소화하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 동북아 역사를 통틀어 신흥 강대국이 부상하면 무력 충돌이 발생했고, 지정학적 경쟁의 한가운데에 놓인 국가들은 고통을 겪어왔다. 향후 갈등은 고조될 위험이 높으며, 북한의 핵 개발과 북미 관계 악화는 동북아시아의 평화와 번영에 근본적인 위협이 되고 있다.

---

21 김태호 한국 국가안보 제1차장은 미국 정보 당국이 한국을 포함한 동맹국을 감시했다는 내용의 국방부 기밀 문서가 유출된 것을 언급하며 미국이 “악의적 의도”가 없었다고 말했다. Sarah Kim, “No ‘Malicious Intent’ in U.S. Wiretapping: Deputy Security Adviser,” *Korea JoongAng Daily*, April 12, 2023, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/04/12/national/diplomacy/Korea-Kim-Taehyo-Pentagon/20230412173308707.html>

22 Chad P. Bown, “How the United States Solved South Korea’s Problems with Electric Vehicle Subsidies under the Inflation Reduction Act,” *Peterson Institute for International Economics* WP-23 (July 2023), <https://www.piie.com/publications/working-papers/how-united-states-solved-south-koreas-problems-electric-vehicle>.

한국은 역대 정부에서 역내 협력과 다자 안보 대화를 가장 적극적으로 지지하는 국가 중 하나였다. 진보와 보수를 막론하고 역대 한국 정부는 지역 협력을 위한 이니셔티브를 채택하고 어느 정도 성공을 거두었다. 한국은 특히 경쟁 블록 간 미니 다자 기구 설립에 적극적이었다. 예를 들어, 한국은 2008년에 중국, 일본과 3국 정상회의를 개최했으며 2011년부터 서울에 3국 협력 사무국(TCS)을 유치했다. 2014년부터는 매년 동북아 평화협력 포럼을 개최하고 있다.<sup>23</sup> 문재인 정부는 2017년 취임 후 동남아시아와 동북아(러시아 포함)와의 경제 협력을 각각 목표로 하는 신남방-신북방 정책을 통해 지역 협력을 모색했다. 이러한 정책은 미국과 중국 간의 치열한 전략적 경쟁에 대응하여 양자 중 하나를 선택해야 하는 부담을 덜어주기 위한 수단이었다.<sup>24</sup>



강경화 전 외교부 장관이 2019년 11월 24일 개최된 2019 한-아세안 특별정상회의의 개막 브리핑을 하고 있다. 전한, 문화체육관광부.

23 Shin Bong-kil, "Trilateral Cooperation Secretariat (TCS) of China, Japan and the ROK," The Asan Forum, October 15, 2014, <https://theasanforum.org/trilateral-cooperation-secretariat-tcs-of-china-japan-and-the-rok>

24 Kathryn Botto, "South Korea Beyond Northeast Asia: How Seoul Is Deepening Ties with India and ASEAN," Carnegie Endowment for International Peace (October 2021), <https://carnegieendowment.org/2021/10/19/south-korea-beyond-northeast-asia-how-seoul-is-deepening-ties-with-india-and-asean-pub-85572>

동아시아는 무역과 글로벌 가치 사슬은 물론 자연재해와 전염병까지도 얽힌 고도의 상호의존 지역이다. 따라서 공동 관심사에 대한 협력을 강화하고 정책을 조율해야 할 필요성이 크다. 그러나 초강대국 경쟁의 부활, 북한 핵 문제, 적대적 민족주의의 부상으로 인해 역내 다자주의가 불안정해지고 있다. 전통적 안보 문제에 대한 논의와 공감대 형성은 물론 ‘보다 부드러운’ 비전통적 안보문제에 대한 협력도 점점 더 어려워지고 있다. 앞서 언급한 역대 한국 정부의 이니셔티브와는 달리, 바이든 행정부의 다자 협력의 초점은 쿼드(QUAD)나 인도 태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 같은 동맹국과 우방국만 포함하는 다수의 소다자 그룹을 중복적으로 구축함으로써 대중 견제에 나서는 맞춤형 전략의 일환이다.<sup>25</sup>

협력적 안보 메커니즘을 통해 중국의 군사력 증강에 대처하는 것이 아니라, 미국 주도의 봉쇄 네트워크를 구축함으로써 역내 안보 딜레마를 초래하고, 군비 경쟁을 지속시키고 있다. 북한의 핵 개발로 촉발된 한국과 일본의 안보 우려는 이미 상당한 군비 투자로 이어졌고, 미중의 전략경쟁이 군사 영역으로 확산되면서 군비 통제 체제에 대한 회의론으로 이어졌다.<sup>26</sup> 역내 국가들은 군비 경쟁을 통해 대립으로 가고 있다. 이로 인해 안보, 번영, 교류 및 협력에 대한 대안적 접근 방식을 모색하는 사람들에게 막대한 기회 비용이 발생했다. 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)의 2022년 통계에 따르면, 세계 10대 군사비 지출국가 중 5개국이 동북아에 속해있다: 미국(8,770억 달러), 중국(2,920억 달러), 러시아(864억 달러), 한국(464억 달러), 일본(460억 달러)입니다.<sup>27</sup> 이러한 군비 경쟁에서 특히 한국이 문제가 되는 것은 한국의 불안정한 지정학적 위치 때문이다. 문재인 정부는 전시작전통제권을 미국으로부터 한국으로 이양하는 데 필요한 능력 목표를 달성하기 위해 군사비를 늘려 한국의 안보 정책에 대한 자율성과 독립적 의사 결정을 강화하려 했다.<sup>28</sup> 윤석열 정부 역시 한국의 군사비 지출은 계속 증가하고 있다.<sup>29</sup>

최근 몇 년 동안 경제는 정치화되고 안보화 되었다. 2019년 11월, 역내 국가들은 세계 최대 규모의 자유무역협정인 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 체결하기로 원칙적으로 합의함으로써 중요한 진전을 이루었는데, 특히 이러한 노력은 중국이나 미국이 주도한 것이 아니다. 그러나 이후 미국은 RCEP를 지지하지 않고 대신 중국을 배제한 배타적 경제 및 안보 체제인 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)에 집중해버렸다.<sup>30</sup> 한편, 중국의 일대일로 이니셔티브(BRI)는 역내 공공재를

---

25 Kurt M. Campbell 및 Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>

26 Tong Zhao, “Underlying Challenges and Near-Term Opportunities for Engaging China,” *Arms Control Today*, January/February 2024, <https://www.armscontrol.org/act/2024-01/features/underlying-challenges-near-term-opportunities-engaging-china>

27 “The Top 15 Military Spenders, 2022,” *SIPRI Military Expenditure Database*, April 2023, <https://www.sipri.org/visualizations/2023/top-15-military-spenders-2022>

28 Lami Kim, “A Hawkish Dove? President Moon Jae-in and South Korea’s Military Buildup,” *War on the Rocks*, September 15, 2021, <https://warontherocks.com/2021/09/a-hawkish-dove-president-moon-jae-in-and-south-koreas-military-buildup/>

29 Clint Work, “No More Delays: Why It Is Time to Move Forward with Wartime OPCON Transition,” 38 North Special Report, June 2022, [https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2022/06/22-06-Clint-Work-OPCON\\_FINAL.pdf](https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2022/06/22-06-Clint-Work-OPCON_FINAL.pdf); for 2024 report on Asia military spending, See, Karl Dewey, “Asian Defence Spending Ambitions Outstrip Growth,” IISS, February 5, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/02/asian-defence-spending-ambitions-outstrip-growth/>

30 Inu Manak, “Unpacking the IPEF: Biden’s Indo-Pacific Trade Play,” *Council on Foreign Relations*, November 8, 2023, <https://www.cfr.org/article/unpacking-ipef-bidens-indo-pacific-trade-play>

인프라 형태로 제공하는 대규모 프로젝트라는 평가도 있지만, 이러한 투자를 노골적인 강압의 수단으로 활용하려 한다는 우려가 역내에서 제기되고 있으며, 이는 친미적이지 않은 국가들 사이에서도 상당한 우려를 불러일으키고 있다. 결국 동북아시아의 평화와 안보에 대한 미래 비전에 대한 논의는 여전히 미미한 수준에 머물러 있다는 말이다.

제2차 세계대전 이후 동북아시아는 한국전쟁을 제외하고는 적극적인 분쟁도, 적극적인 평화도 없었다. 핵 억지력과 세력 균형에 의해 유지되는 ‘낮은 수준의’ 평화, 이른바 ‘안보를 통한 평화’ 또는 ‘억지력을 통한 평화’가 유지되고 있다. 이러한 구조에는 지역 분쟁이나 미국과 중국 간의 대리 전쟁의 위험이 내재되어 있으며, 이는 언제든지 발발할 수 있다. 따라서 불안정한 세력 균형과 개별 강대국의 선의와 견제에 의존하지 않는 지속 가능한 지역 위기 관리와 협력적 안보가 절실히 필요하다. 물론 역내에는 각국의 정치적 의지를 담은 양자 동맹 네트워크를 비롯한 기존의 안보 구조가 있기는 하다. 그러나 역내 분쟁 위험을 최소화하고 북핵 문제의 해법을 찾기 위해 평화와 안보에 관한 다자간 협의체를 구축하는 것이 필수적이다. 중장기적으로는 평화와 안보의 비전에 대한 공감대를 형성해야 한다.

한반도는 이러한 노력의 유용한 출발점이 될 수 있다. 현실적으로 이 지역 내 국가들의 첨예한 차이를 고려할 때 포괄적인 해결책이 조만간 실현되기는 어려울 것이다. 따라서 최소한 몇 가지 공통의 이해관계를 지닌 국가들이 주도해야 한다. 한중일이 바로 그런 국가들이다. 2019년 청두에서 열린 한-중-일 3국 정상회담에서 3국 정상들이 “한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 위한 대화와 협상을 지지하며, 이것이 3국의 공동 이익임을 재확인” 했다.<sup>31</sup> 3국 연구기관 간 논의를 시작한다는 측면에서 여전히 갈 길이 멀지만, 본 합의는 역내 평화 및 안보 협의의 운영 방식(modus operandi)이 될 수 있었으며, 향후 보다 영구적인 플랫폼의 구축을 촉진할 수 있었다. 그러나 코로나 팬데믹으로 인해 협정의 추진력이 약화되었고, 최근 서울과 도쿄 간의 군사 협력이 중국과의 3국 협력에 장애물이 되고 있다.

문재인 정부는 미국의 인도-태평양 전략, 중국의 일대일로 구상, 러시아의 신동방정책 등 한국을 자국의 영향력 아래 두려는 강대국들의 시도에 대응하기 위한 중장기 지역 전략으로 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 주요 정책으로 추진했었다. 문재인 정부는 이 정책을 통해 긴장이 고조되고 경쟁이 치열한 지정학적 상황 속에서 동북아를 비롯한 지역 평화와 협력을 위한 환경을 조성하는 데 주도적인 역할을 하는 동시에 한국의 국익을 증진하고자 했다.

이러한 방식으로 동맹 질서와 다자 질서의 혼합 형태를 수용하는 것이 포용적이고 협력적인 지역 질서를 향한 가장 현실적인 출발점이다. 아미타브 아차리아가 제안한 것처럼, 현재 역내 안보환경은 미국이 주도하는 양자 동맹 네트워크와 동남아시아국가연합(ASEAN)과 같은 다자 그룹이 혼합된 이른바 멀티플렉스 형태가 실행 가능한 옵션이 될 수 있는 상황이다. 아차리아는 과거의 단일 스크린 시스템과 달리 여러 편의 영화를 동시에 상영하는 극장의 형태처럼, 국제 정치의 미래는 패권주의나 양극체제가 아니라 여러 체제가 공존하는 혼합 체제가 될 것이라고 예측한다.<sup>32</sup> 초강대국만의 세상이 아니라 지역 강대국, 중견국, 초국가적 등이 이전보다 더 큰 역할을 하게 될 것이며, 특히 지역주의가 발전하면서 미국 패권 체제의 영향력에서 점진적으로 벗어날 수 있다는 것이다. 단일 패권국이 없는

31 “8th Trilateral Summit in Chengdu, China,” Trilateral Cooperation Secretariat, December 24, 2019, [https://tcs-asia.org/en/board/news\\_view.php?idx=3327](https://tcs-asia.org/en/board/news_view.php?idx=3327)

32 Amitav Acharya, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order,” *Ethics and International Affairs* 31, no. 3: 271-285 (September 2017), DOI:[10.1017/S089267941700020X](https://doi.org/10.1017/S089267941700020X)

상황에서 다자주의에 기반한 집단적 리더십, 특히 중견국들의 공동 노력을 통해 새로운 활력을 되찾을 수 있다. 아차리아가 강조한 것처럼 세계 질서는 더욱 다원화되고 패권체제는 약화하고 있다. 이른바 “나머지의 부상(Rise of the Rest)”에 의해 점점 더 구체화될 지 지켜볼 일이다.<sup>33</sup>

미국의 지배, 미중 전략적 경쟁의 심화, 중국의 부상 등의 시나리오가 지속된다고 하더라도 동맹 질서와 다자 질서의 공존을 모색하는 것은 여전히 유효하다. 물론 하이브리드 안보 아키텍처의 성공 여부는 경제적 상호의존 심화 및 긴장을 완화하고 위기를 예방하기 위한 제도 구축에 대한 공동의 이해관계가 존재하느냐에 달려 있다. 다자주의는 강대국 안보 딜레마의 맥락에서 어려운 선택이지만 그럼에도 불구하고 보완적인 대안으로 작용할 수 있다.

---

33 Fareed Zakaria, *Post-American World, and the Rise of the Rest* (New York: Penguin Books, 2009); Amitav Acharya, *The World after 1989: 'Unipolarity', Globalisation and the Rise of the Rest* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), pp.179-217.



## 역내 한국의 역할 강화를 위한 권고 사항

중미 관계가 지정학적, 지경학적, 기술적, 이념적 영역에서 여전히 갈등을 빚고 있지만 아직 신냉전이 확정된 것으로 볼 수는 없다. 중국은 여전히 세계와 상호 의존하고 있으며 수많은 국제기구에 참여하고 있다. 중국에 대한 바이든 행정부의 수사는 점점 더 강경해지고 있지만 본격적인 대결 또는 충돌을 준비하고 있지는 않다. 현재 21세기 미국과 중국의 경쟁을 관리하기 위한 대한민국의 전략을 과거 조선이 중국 명나라와 청나라 사이의 역사적 전환기에 대응한 방식과 비교할 수 있다. 조선 왕조는 쇠퇴하는 명나라의 편에 섰고, 결국 청나라가 중국 대륙의 주인이 되어 조선을 침략했을 때 엄청난 대가를 치렀다. 물론 미국이 명나라와 같을 수 없고, 중국이 한국을 침공했던 청나라와 같지 않다는 점에서 이런 비교는 결함이 있다. 또한 현대 한국은 과거에는 하지 못했던 다양한 국가와의 협력을 추구하고 있다. 그러나 조선의 경험에서 얻을 수 있는 한 가지 분명한 교훈은 하나의 패권국과 지나치게 밀착하면 상당한 대가를 치를 수 있다는 것이다. 한국의 여러 여론 조사에서도 확인되듯이 중국의 부상이 언젠가 실질적인 위협이 될 수 있다는 우려가 있기 때문에 미국과의 동맹은 한국의 미래를 보장하는 데 필요하다. 그러나 한미동맹은 한국이 원치 않는 분쟁에 휘말리게 할 수도 있다. 이러한 운명을 피하기 위해 한국은 전략적 자율성(*strategic autonomy*)을 적극적으로 모색해야 한다

### 선택이나 균형 대신: 전략적 자율성

한국은 미중 전략 경쟁에서 어느 한 쪽을 선택해야 한다는 압박에서 벗어나야 한다. 물론 한국 내에서는 논쟁이 빈번하다. 일부에서는 한 쪽을 배타적으로 선택하는 것은 현명하지 않으며, 한국이 두 강대국에 대해 균형 잡힌 접근 방식을 취해야 한다고 주장하며, 일반적으로 역대 진보 정부가 추구해온 접근 방식이다. 또 다른 이들은 전략적 모호성은 현명하지 않으며, 과거 보수 정부와 현재의 윤 정부처럼 미국을 확실하게 선택해야 한다고 주장한다. 윤정부는 과거 보수 정부들보다도 훨씬 더 균형전략에서는 벗어나 있는 것은 분명하다. 과거 미-소 양극 체제와는 달리 미국과 중국은 상호 의존성이 깊고, 많은 국가들이 어느 한 쪽을 배타적으로 선택하지 않고 있다. 미국과의 동맹국으로서, 그리고 미중 전략 경쟁의 최전선에 있는 한국의 위치로 인해 어려운 과제이지만, 그렇다고 한국이 선택의 여지가 없는 것은 아니다.

진보적인 노무현 정부의 ‘균형 전략’은 국내 보수 야당으로부터 강력한 한미 동맹 유지라는 목표와 모순된다는 공격을 받았었다.<sup>34</sup> 문재인 정부는 “한미동맹을 근간으로 하되, 한-중 관계를 해치지 않는다”라는 점을 강조함으로써 이러한 프레임을 피하려고 노력했다. 한미 관계와 한중 관계의 중요성은 결코 같을 수는 없다. 그러므로 좋은 의도에도 불구하고 많은 오해와 프레임 공세에 시달렸던 ‘균형’이라는 용어 대신 다른 용어를 사용할 것을 제안한다. 좋은 대안으로 전략적 자율성(*strategic autonomy*)이 있는데, 이는 인도와 유럽연합 국가들(특히 프랑스)이 미국과 중국 모두와 좋은 관계를 유지하면서도 자기 국익을 위한 자율적인 의지를 강조하기 위해 이미 사용하고 있는 용어다. 한국과 긴밀한 관계를 맺고 있는 국가들이 널리 사용하고 있으므로 국내에서 정치 쟁점화될 위험을 줄일 수 있을 것이다.

34 Choe Sang-Hun, “South Korea’s ‘Balancer’ Policy Attacked,” *New York Times*, April 9, 2005, <https://www.nytimes.com/2005/04/09/world/asia/south-koreas-balancer-policy-attacked.html>

현 한국 정부가 외교 정책의 근간으로 삼고 있는 정치화되고 이념화된 가치와는 달리, 한국이 전략적 자율성을 발전시켜야 할 두 가지 진짜 가치가 있다. 첫 번째는 글로벌 공급망에서 말하는 ‘가치’다. 전문가들은 4차 산업혁명의 ‘가치 사슬(value chain)’에서 바이오, 배터리, 칩, (희소)물질 등 4대 분야에서 경쟁력을 갖춘 국가는 약 25개국으로 추산하고 있다.<sup>35</sup> 한국은 이중에 마지막 물질 분야를 제외한 모든 분야에서 핵심 경쟁력을 보유하고 있다. 한국이 일반 제조업 경쟁력도 독일과 중국에 이어 세계 3위지만 바이오, 배터리, 칩 분야에서는 독일과 중국은 물론 일본, 대만, 네덜란드보다 앞선다. 한국이 여전히 원천 기술을 미국에, 시장 지배력과 원자재를 중국에 크게 의존하고 있지만, 이러한 제조업의 경쟁력은 미국을 비롯한 서구 선진국들이 한국을 강력한 경제 파트너로 여기는 이유다.

문화적 가치 또한 한국의 전략적 자율성에서 중요한 부분을 차지한다. 한류의 영향으로 한국의 소프트 파워는 드라마, 영화, 케이팝 아이돌 그룹이 이끄는 엔터테인먼트 분야를 넘어 K-푸드, K-패션, K-방역에 이르기까지 영향력이 커지고 있다. 한국 문화는 엄청난 인기를 끌며 매년 수많은 관광객이 한국을 방문하고 있다. 한국이 문화 상품을 통해 창출하는 영향력은 국제 무대에서 리더십을 발휘하는 데 큰 도움이 된다. 한국의 소프트파워는 한국의 대외 개발 원조를 통해서도 만들어진다.

규범적 가치 측면에서 한국은 제국주의의 침략과 전쟁을 극복하고 수십 년에 걸친 반독재 투쟁을 통해 민주화를 달성한 나라이다. 전쟁과 분단의 역사를 겪은 한국인들의 평화에 대한 진정성은 누구도 의심할 수 없다. 한국이 평화를 이야기할 때 강한 설득력을 가지며, 이는 미중 경쟁 구도 속에서 한반도와 동북아의 안정을 위해 유용한 수단이 될 수 있다.



DMZ에 있는 임진각 평화의 종. Lance Vanlewen, Wikimedia Commons.

<sup>35</sup> “Readiness for the Future of Production Report 2018.” World Economic Forum, 2018. [https://www3.weforum.org/docs/FOP\\_Readiness\\_Report\\_2018.pdf](https://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf).

## 연대 증진

한국은 전략적 자율성이라는 개념을 바탕으로 유사한 입장에 있는 국가들과 연대를 모색해야 한다. 한국은 어쩔 수 없이 중국보다 미국을 선택해야 한다는 식의 수동적 대응보다 적극적으로 다른 국가들과 연대하여 ‘제3지대’를 구축해야 한다. 2023년 6월 <포린 폴리시(Foreign Policy)>는 인도, 사우디아라비아, 인도네시아, 터키를 향후 국제 정치 질서에 중요한 영향력을 행사할 국가로 꼽았다. 이들 국가는 어느 한 쪽을 배타적으로 선택하지 않음으로써 중국과 미국의 전략적 경쟁에서 새로운 역학 관계를 형성하고 있다. 인도의 경우에도 미국의 한 관찰자가 지적했듯이 인도가 미국을 위해 할 수 있는 일과 하지 않을 일이 분명히 존재한다.<sup>36</sup> 이들 국가는 미국과 중국 사이에서 수동적으로 배타적인 선택을 강요받기보다는 자국의 이익을 위해 미국과 중국 모두에게 능동적으로 다가가는 국가들이다.<sup>37</sup> 이 중견국 그룹은 냉전 시대의 G77이나 비동맹 운동의 단순한 부활이 아니다. 이 국가들은 미국과 좋은 관계를 유지하면서도 동시에 자율성을 확보하고 국력을 증진하는 것이 어떻게 가능한지 보여주는 예가 된다. 반대로 한국과 일본처럼 미국에 지나치게 밀착함으로써 자율성을 잃은 국가는 원하지 않는 분쟁에 얽혀 국익에 부정적인 영향을 미친다.

아세안은 전략적 자율성을 중심으로 이러한 연대를 구축함에 있어 매력적인 파트너다. 미중 전략경쟁이 격화되는 가운데 아세안은 한국과 매우 유사한 전략적, 지정학적 입장에 처해 있다. 아세안 국가들은 미국의 대중국 봉쇄망에 합류함으로써 치를 수 있는 대가를 잘 알고 있다. 필자는 문재인 정부에서 중국의 일대일로 이니셔티브와 미국의 인도-태평양 전략 사이에 ‘중첩되는 고리(overlapping link)’를 만들고자 했던 신남방정책을 수립하는 데 참여했었다. 한국은 이 정책을 통해 아세안(및 인도)과 좋은 파트너십을 형성했었다. 그러나 신남방정책은 윤석열 정부가 출범하면서 폐기되었고, 대신 미국과 일본에 편향된 안보 중심의 인도-태평양 정책이 채택되었다. 신남방정책의 폐기는 한국과 아세안이 공통의 전략적 자율성을 통해 미중 전략경쟁 속에서 역내 안정을 유지하기위해 상호 지원할 수 있는 수단을 놓친 것이다.

## 적극적 외교의 원칙들

한국의 외교는 오랫동안 안타깝게도 대외 안보 환경에 지나치게 수동적으로 반응해왔다. 이제는 능동적으로, 반복적으로, 그리고 다른 국가들과 연대하여 외교 정책을 이끌 수 있는 외교 원칙을 천명해야 한다. 미중 전략적 경쟁의 시대에 외교가 외부 환경에 따라 수동적으로 반응하는 한 미중 양국 중 하나를 선택해야 하는 함정에서 벗어나기 어렵다.

원칙을 천명함에 있어 중요한 것은 일관성의 유지다. 예를 들어, 한국이 자유무역 원칙을 수호하겠다고 선언한다면, 최근 미국의 IRA 법안 같은 보호무역주의 조치나 중국이 사드배치 이후 한국에 대한 경제 제재 조치에 대해서 어느 한편을 드는 것이 아니라 원칙에 따라 행동한다는 점을 분명하게 해야 한다. ‘항행의 자유’ 원칙 역시 적극적이고 반복적으로 옹호함으로써 한국이 미국과 중국 중 하나를 선택하는 것이 아니라 이미 선언한 원칙에 따라 행동하고 있음을 보여줌으로써 남중국해에서 중미 갈등을 완화할 수 있다. 이외에도 한국이 대만 유사시 개입하지 않겠다는 입장을

36 Ashley J. Tellis, “America’s Bad Bet on India,” *Foreign Affairs*, May 1, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/india/americas-bad-bet-india-modi>.

37 Cliff Kupchan, “6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics,” *Foreign Policy*, June 6, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>

사전에 명확히 밝힘으로써 향후 대만을 놓고 초래될 수 있는 미중의 충돌에 한국이 벗어날 수 있다. 윤석열 정부의 국방부 장관조차도 한국이 대만 해협 위기에서 벗어나야 한다고 밝힌 만큼 이 점에 대해 초당적으로 합의할 여지도 있는 것으로 보인다.<sup>38</sup>

이 보고서는 전략적 자율성에 기반하여 한국 외교를 이끌어갈 7가지 기본 원칙을 제안한다.

- 한국 외교는 포용적 다자주의와 진영이나 블록에 반대하는 글로벌 거버넌스에 기반한 협력적 안보를 지지한다.
- 한국 외교는 한반도와 대만해협, 동북아 역내 및 세계 평화를 지지하고 전쟁을 반대한다.
- 한국 외교는 개방형 통상 국가로서 정체성을 유지하고 자유무역을 지지하며 보호무역주의에 반대한다.
- 한국은 분단 국가이자 여전히 전쟁 중인 국가로서 다른 지역의 분쟁에 개입하지 않으며, 살상무기도 제공하지 않는다.
- 한국 외교는 한반도의 비핵화와 동북아시아의 핵무기 없는 지역으로의 전환을 지지한다.
- 한국은 공해상에서의 항행의 자유를 지지하며 무력에 의한 현상 변경에 반대한다.
- 한국 외교는 인류의 최대 위기 중 하나인 기후변화 해결을 위해 최선을 다한다.

선제적 외교는 불확실한 안보 환경에서 예측 가능성을 높이고 동북아 지역 안정에 기여할 수 있다.

이 7가지 원칙의 근간이 되는 철학은 한국 외교는 국익을 우선시하되 다른 나라의 이익을 침해하거나 국제 질서를 해치는 배타적 민족주의에 반대해야 한다는 것이다. 이런 원칙을 앞세운 능동적인 외교는 불확실한 안보 환경에서 예측 가능성을 높일 수 있다. 한국은 역내 다른 국가들도 이와 유사한 원칙을 표명하도록 독려할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 안보 환경의 예측 가능성을 높이고 동북아 지역 안정에 기여할 수 있을 것이다.

---

38 Kevin Chen, "South Korea Reluctant to Help Taiwan in Cross-Strait Conflict," Taiwan News, April 26, 2024, sec. Politics, <https://taiwannews.com.tw/en/news/5674257>.

## APLN 소개

핵 비확산 및 군축을 위한 아시아태평양 리더십 네트워크(APLN)는 서울에 본부를 둔 조직이자 아시아태평양 지역의 정치, 군사, 외교 지도자 및 전문가 네트워크로, 핵무기 위험 감소 및 제거에 중점을 두고 세계적인 안보 문제를 해결하기 위해 노력하고 있습니다.

APLN의 사명은 핵무기 및 기타 대량살상무기 위협에 중점을 두고 지역 안보 위협을 해결하기 위한 토론을 장려하고 공론화하며, 실천적 영향을 미치고 정책을 제안하며, 핵무기 및 기타 대량살상무기가 억제되고, 감소되며, 궁극적으로 제거되는 세상을 달성하기 위해 가능한 모든 노력을 기울이는 것을 목표로 하고 있습니다.

---

## 미중 관계에 관한 APLN 아시아 대화

미중관계에 관한 아시아 대화는 중국, 미국, 더 넓은 아시아 태평양 지역의 고위 전문가와 학자들이 모여 지역적 맥락에서 중국과 미국의 관계를 논의하는 자리입니다. 이 프로젝트는 뉴욕 카네기재단의 아낌없는 지원으로 가능하게 되었습니다.



ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT



[apln.network](http://apln.network)



[@APLNofficial](https://www.facebook.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://twitter.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://www.linkedin.com/company/APLNofficial)