
현안 보고
대외비

통일외교사회정책실
연구위원 이윤식

이재명 정부 1년, 외교 분야 평가

: 전략 없는 '실용·균형외교'가 만든 동맹 불신 및 외교 고립

2026년 7월 27일

이재명 정부 1년, 외교 분야 평가 : 5대 실정 중심

- 전략 없는 '실용·균형외교'가 만든 동맹 불신과 외교 고립 -

2026. 7. 27. (월) 통일외교사회정책실장 이 윤 식

- 지난 1년간 이재명 정부는 '국익 중심의 실용·균형외교'를 표방하며, 한미·한중·한일 정상 외교를 이어옴
 - 그러나 문제는 미중 전략경쟁과 북중러 연대 심화 등 급변하는 국제질서 속에서 대한민국 외교가 지켜야 할 전략적 우선순위와 원칙을 명확히 제시하지 못함
 - 그 결과 동맹국에게는 불확실성과 신뢰 저하를, 경쟁국에게는 오판의 여지를 제공하며 국가 협상력과 외교 신뢰를 스스로 약화시킴
- 이에李정부 외교정책 5대 실정으로 ①한미동맹의 전략적 신뢰 약화, ②실용·균형외교로 포장된 대중국 저자세, ③한일관계의 국내정치화와 한미일 협력의 전략성 약화, ④북중러 연대 대응 실패와 가치외교 상실, ⑤글로벌 중추국가 전략의 후퇴 등을 제시
 - 이러한 접근은 △미국의 동맹 신뢰 약화와 '코리아 패싱' 위험, △중국의 전략적 영향력 확대, △한미일 안보협력 약화, △국가 협상력 및 경제안보 저하, △외교적 표류의 고착화로 이어질 우려가 있음
- 향후 대한민국 외교는 한미동맹을 중심축으로 한 '원칙 있는 실용외교'로 전환해야 함
 - 중국과는 상호주의와 국제규범에 기반한 관계를 구축하고, 한미일 협력 강화와 북중러 결속에 대한 대응, 경제안보 및 글로벌 책임외교 등을 강화함으로써 전략적 신뢰와 국가 협상력을 회복해야 함

I. 문제 제기: 실용외교의 외피, 전략적 표류에 빠진 한국 외교

- 최근 국제질서는 미중 전략경쟁과 북중러 밀착 심화, 러-우 전쟁 장기화, 중동궤 위기, 첨단기술·공급망 재편 등이 중첩되며 새로운 진영 질서로 빠르게 재편 중
 - 특히, 트럼프 행정부는 관세·투자·방위비·공급망·대중국 전략을 하나의 협상 패키지로 연계하는 '거래형 동맹(transactional alliance)' 기조를 본격화하고, 동맹국에 보다 명확한 전략적 정렬과 안보 역할 확대를 요구
 - 북한도 핵무력 고도화와 북중러 연대 강화를 통해 한반도 문제를 진영 대결화하고 있고, 중국은 경제·외교적 영향력을 활용해 한국의 한미일 협력 확대를 견제

- 이러한 환경 하에서는 외교·안보·통상을 하나의 국가전략으로 통합하고, 한미동맹을 중심축으로 하되 중국과의 관계는 원칙과 상호주의에 따라 관리하며, 자유민주주의 국가들과의 협력을 확대하는 명확한 외교노선이 필요
 - 그러나 이재명 정부는 ‘국익 중심의 실용균형외교’를 표방하면서도, 국익을 판단할 전략적 우선순위와 양보 불가한 외교적 레드라인을 분명히 제시하지 못함
- 실제로 정부는 한미동맹에는 전략적 자율성을 강조하고, 중국에는 관계 복원과 경제협력을 앞세우며, 한일 협력에는 국내정치적 부담을 의식하고, 우크라·대만해협·중동 등 글로벌 현안에는 책임 있는 역할보다 ‘거리두기’와 ‘신중론’에 치중
 - 그 결과 미국에는 대중국·글로벌 정책의 불확실성을, 일본에는 한미일 협력의 지속 가능성에 대한 의구심을 주고 있는 반면,
 - 중국과 북한에는 동맹 결속 및 한미일 협력과 북중러 연대 강화에 대한 대응 의지 약화 가능성이란 잘못된 신호를 주고 있음
- 문제의 본질은 단순히 ‘세세 외교’가 아니라 국제질서가 ‘선택과 책임’을 요구하는 상황에서, 누구에게도 명확한 신뢰를 주지 못하는 ‘전략적 모호성’에 있음
 - 외교에서 모호성은 자율성이 아니라 불확실성으로 인식되며, 전략적 신뢰가 약화될수록 동맹·통상·안보 비용은 증가하고 국가 협상력은 축소될 수밖에 없음
- 본 보고서는 지난 1년간 이재명 정부에서 추진된 외교정책을 ‘5대 실정’ 중심으로 평가하고자 함. 이를 통해 외교적 표류가 대한민국의 국제적 위상과 국익에 미칠 위험성을 점검하고, 향후 외교정책 과제에 대해 제시하고자 함

II. 이재명 정부 1년 외교정책의 ‘5대 실정’

① 한미동맹의 전략적 신뢰 약화

- 이재명 정부는 한미동맹을 외교·안보의 근간으로 규정하고, 2025년 8월 한미 정상 회담을 통해 동맹과 경제안보 협력 강화를 확인
 - 그러나 회담 전후 한미관계는 관세·대미 투자, 방위비 분담, 주한미군 역할 조정 등이 동시에 제기되면서, 안보와 통상이 결합한 복합 협상구조로 전환
 - 2025년 7월, 한미 통상협상에서 미국은 한국 제품에 대한 관세(25%→15%)를 조정하는 대신, 3,500억 달러 규모의 대미 투자와 미국산 에너지 구매 확대를 요구
 - 국내 기업들도 반도체·자동차·조선·에너지 등 전략산업 분야에서 1,500억 달러 규모의 추가 대미 투자계획을 제시

- 문제는 정부가 이런 변화에 대한 장기 전략과 비용·책임의 범위를 국민들에게 설명하지 않은 채, 미국의 요구에 사안별·수세적으로 대응했다는 점
 - 트럼프 행정부는 국방비 확대와 방위비 분담뿐 아니라, 주한미군 전략적 유연성, 대중국 전제, 글로벌 안보 역할 확대까지 포괄적으로 요구하고 있음
 - 반면, 정부는 한미동맹을 강조하면서도 대중국 ‘세세외교’ 및 대북 저자세, 그리고 인도-태평양 전략 등 핵심 현안 등에서 전략적 자율성과 신중론을 병행하여 미국과의 간극을 노출하고 있음
- 동맹의 핵심은 정상 간 교류나 공동선언이 아니라, 위협 인식과 전략적 목표를 공유하고 예측 가능한 정책을 지속하는 데 있음
 - 전략적 모호성이 지속될 경우 미국은 한국을 핵심 전략동맹보다 사안별 협력 대상으로 인식할 가능성이 있으며, 통상·투자·국방비 등 다양한 분야에서 더 큰 비용과 역할을 요구할 수 있음
 - 결국 현재 한미동맹의 외형은 유지되고 있으나, 이를 국가 협상력으로 전환할 전략적 신뢰와 장기 비전은 오히려 약화되고 있음

② 실용·균형외교로 포장된 대중국 저자세

- 정부는 2025년 8월, <국정과제>를 통해 미·일·중·러 주변 4국과의 관계를 ‘국익 중심 실용외교’로 발전시키고, 「한중 전략적 협력동반자 관계」를 성숙하게 관리하겠다는 방침을 제시
 - 2026년 1월, 李 대통령은 訪中해 시진핑 주석과 정상회담을 갖고 경제협력과 문화교류 복원 등을 논의하였으며, 북핵 문제 관련 중국의 ‘중재자 역할’도 요청
- 그러나 중국은 미중 경쟁 하에 북한을 전략적 완충지대로 인식하고 있으며, 무엇보다 최근에는 북한 비핵화 관련 소극적 입장을 견지하고 있음
 - 이런 상황에서 중국에 북핵 관련 중재를 기대하는 것은 중국의 전략적 이해를 과소평가함은 물론, 북핵 문제의 주도권을 외부에 의존하는 접근이라는 비판
 - 더욱이 △사드 보복, △한한령, △서해 구조물 설치, △탈북민 강제북송 등 주요 현안에서도 ‘원칙과 상호주의’에 입각한 그 어떤 성과도 내지 못하고 있음
- ‘실용외교’란 갈등을 외면하거나 회피하는 외교가 아니라, 국익을 위해 상대국으로부터 실질적 반대급부를 확보하는 외교임
 - 그러나 정부는 한중관계 복원과 경제협력 확대를 강조하면서도, 중국의 경제적 강압과 안보상 위협에 대응할 ‘레드라인’을 분명히 하지 못하고 있음
 - 이는 중국에 관계 개선의 책임을 묻기보다 한국이 먼저 양보하는 ‘비대칭 실용외교’

교'에 가까우며, 결과적으로 협상력과 자율성만 약화시키는 결과를 초래

③ 한일관계의 국내정치화와 한미일 협력의 전략성 약화

- 이재명 정부는 출범 초기 우려와 달리, 한일관계를 비교적 안정적으로 관리함
 - 李 대통령은 2026년 1월 일본 나라현을 방문한 데 이어, 5월에는 다카이치 총리를 안동으로 초청해 정상회담을 개최하는 등 '서틀외교'의 모멘텀을 유지
- 한일 정상 간 교류와 관계 안정은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 문제는 이를 뒷받침할 전략적·제도적 성과가 제한적이라는 점
 - △강제동원 및 위안부 문제, △사도광산 등 역사인식 문제, △교과서 및 독도 문제 등 주요 현안에서 일본의 책임 있는 조치를 이끌어내지 못함
 - 국내적으로도 과거사 원칙과 대일 협력의 필요성을 일관되게 설명하지 못하면서, 한일관계가 정치 일정과 여론 변화에 따라 흔들릴 가능성만 키움
 - 특히 후쿠시마 오염수 사태 관련해, 야당 시절 보여준 강경한 대일 기조와 집권 이후의 관계 개선 사이에 대한 정책적 설명이 부족해, 외교정책의 일관성과 국민적 신뢰를 약화시킴
- 더욱이 현재 한일관계는 단순 양자관계를 넘어 북핵 대응과 미사일 정보공유, 첨단 기술 협력을 아우르는 한미일 협력의 전략축이라는 점에서 더욱 더 사활적임
 - 그러나 정부는 한일관계 개선을 강조하면서도, 한미일 협력이 자유로운 인·태 질서와 경제안보 환경 속에서 수행해야 할 전략적 역할과 장기 비전을 제시하지 못함
 - 결국 한일관계는 '정상외교 쇼'를 통한 분위기 관리에는 성공했으나, 과거사와 안보협력을 함께 제도화하는 지속 가능한 협력체계로는 발전하지 못함

④ 북·중·러 연대 대응 실패와 가치외교 후퇴

- 북한은 핵·미사일 능력을 지속적으로 고도화하는 동시에, 러시아에 병력과 무기를 지원하며 북·러 군사협력을 사실상 동맹 수준으로 확대하고 있음
 - 북·러는 2024년 체결한 「포괄적 전략적 동반자 관계 조약」을 토대로 군사·경제·외교 협력을 강화하고 있으며, 북한은 러시아의 첨단 군사기술 이전 가능성까지 제기되는 등 한반도 안보환경은 더욱 악화되고 있음
 - 여기에 2026년 6월, 시진핑 주석의 방북을 계기로 북·중관계까지 복원되면서, 북·중·러의 전략적 연대가 한층 강화되는 양상을 보임
- 그러나 이재명 정부는 북·중·러 연대를 자유 진영에 대한 구조적 안보위협으로 인식하기보다, 남북대화 재개에 더 무게를 두는 모습을 보이고 있음

- 李 대통령은 북한 체제를 존중하고 흡수통일을 하지 않겠다고 거듭 밝히는 한편, 트럼프 대통령에게 북미대화와 한반도 평화외교를 주도해 달라고 요청
 - 대화 노력도 필요하지만, 동시에 북핵 고도화와 북중러 연대에 대한 대응 전략과 국제공조가 병행되지 않는다면, 이는 일방적 ‘대북 유화’로 오인될 수 있음
- 북한군 러-우 전쟁 파병은 국제법 질서에 대한 중대한 도전인 동시에, 북한이 파병의 대가로 군사기술과 실전 경험을 축적할 수 있다는 점에서 우리에게도 직접적 안보 현안이기도 함
- 그럼에도 정부는 우크라 지원과 대러 제재, 북한군 파병 책임 규명 등에서 국제사회가 기대하는 역할보다는 남북관계 관리에 무게를 두는 모습만 보임
 - 결국 가치외교와 실용외교는 상충하는 개념이 아니라 상호 보완적 관계이며, 자유민주주의와 국제규범을 지키는 것이 대한민국의 안보와 국익을 지키는 실용외교의 출발점이 되어야 함에도, 정부는 이에 역행하고 있음

⑤ 글로벌 중추국가 전략의 후퇴와 국제적 영향력 약화

- 윤석열 정부의 ‘글로벌 중추국가’ 전략은 국제규범과 가치에 기반하여 대한민국의 외교적 역할과 국제적 책임을 확대하려는 국가전략
- 이재명 정부는 이를 ‘국익 중심 실용외교’로 전환하면서 실질적 국익과 경제협력을 우선하겠다는 방향을 제시함
- ‘국익 우선 외교’는 당연한 국가적 책무이지만, 국제사회에서의 책임과 기여는 국익과 대립되는 개념이 아닌 우리의 외교적 신뢰와 협상력을 높이는 전략 자산임
- 중견국의 영향력은 군사력이나 경제력만으로 결정되지 않으며, △국제규범 준수와 개발협력, △평화유지활동, △인도적 지원, △글로벌 공공재 제공 등을 통해 축적되는 신뢰와 리더십에서 비롯
 - 그러나 이재명 정부는 국제사회에서 대한민국이 수행해야 할 역할을 확대하기보다 단기적 부담과 외교적 위험을 최소화하는 데 무게를 둬
- 오늘날 국제질서는 민주주의와 권위주의 진영 간 경쟁, 경제안보와 공급망 재편, 첨단기술 경쟁이 동시에 전개되는 복합안보 시대로 변화하고 있음
- 이러한 환경에서 글로벌 중추국가 전략을 단순히 이전 정부의 외교노선으로 접근하기보다, 대한민국의 지속 가능한 국가전략으로 계승·발전시킬 필요가 있음
 - 결국 국제사회에서의 기여와 책임은 국익을 확대하는 투자이며, 글로벌 리더십은 선언이 아니라 지속적인 역할과 책임의 축적을 통해 확보되는 것임

〈표 1〉 이재명 정부 1년 외교정책의 5대 실정

분 야	정부 접근	핵심 문제점	예상 파급 효과
한미동맹	정상외교 및 동맹 유지 강조	전략적 방향성 부재 - 대미 현안별 수세적 대응 - 대중국 전략 불명확	• 동맹 신뢰 저하 • 협상력 약화 • 안보·통상 부담 증가
대중국 외교	실용외교·균형외교 관계 복원 추진	원칙 없는 ‘세세 외교’ - 중국 의존적 접근 - 상호주의 성과 부족	• 대중 협상력 약화 • 경제·외교적 압박 지속
한일관계	서툰외교 및 협력 분위기 조성	전략적·제도적 성과 없음 - 과거사와 안보 병행관리 미흡 - 국내정치적 영향 지속	• 한미일 전략 기반 약화 • 정책 지속성 저하
북중러 대응	대화와 긴장 완화 우선	대응 억제전략 실패 - 북·러 군사협력 대응 부족 - 가치외교 후퇴	• 대북 억제력 약화 • 국제공조 신뢰 저하
글로벌 외교	G7+ 외교, 국제기여 표방	책임외교 부족 - 글로벌 현안 소극 대응 - 전략적 기여 부족	• 글로벌 리더십 약화 • 외교적 영향력 축소

III. 5대 실정이 초래할 전략적 위험성

① 미국의 동맹 신뢰 저하와 ‘한국 패싱(Korea Passing)’ 위험

- 한미동맹은 대한민국 외교·안보의 핵심축이며, 미국의 신뢰는 확장억제와 첨단기술 및 경제안보 협력의 출발점
- 그러나 대중 전략과 글로벌 안보 현안에서 한국이 계속 모호성을 유지할 경우, 미국은 한국을 핵심 전략동맹보다 사안별 협력 대상으로 인식할 것임
 - 이는 핵심 정보 공유와 첨단기술, 공급망, 방산 협력에서 한국의 역할을 축소시키고, 일본·호주·필리핀 등과 협력을 우선하면서 한국을 ‘주변화’시킬 가능성이 큼
- 현재 ‘코리아 패싱’이 현실화되었다고 볼 수는 없으나, 전략적 신뢰가 약화될수록 그 위험이 점진적으로 커질 가능성에는 경계가 필요

② 중국의 압박 심화와 전략적 영향력 확대

- 실용외교는 상대국의 협력을 이끌어 내는 외교여야 하나, 원칙과 상호주의가 결여 되면 오히려 상대국의 압박을 유인할 수 있음
- 중국이 한국의 관계 개선 의지를 일방적 양보로 인식할 경우, 경제·통상·문화·해양 등 다양한 분야에서 영향력 확대를 시도할 가능성이 큼

- 특히 서해 해양질서, 경제적 강압, 공급망, 대만해협 등 민감한 현안에서 중국의 압박 비용은 낮아지고, 한국의 정책 자율성은 계속 위축될 우려가 커짐
- 결국 ‘저자세 외교’는 갈등을 줄이기보다 상대방의 전략적 요구를 확대시키는 역설적 결과를 초래한다는 점

③ 한미일 안보협력 및 확장억제 체계 약화

- 북핵·미사일 위협이 고도화되는 상황에서 한미일 협력은 선택이 아닌 현실 기반
- 한미일 전략적 신뢰가 약화될 경우 미사일 정보정보 공유와 연합훈련, 공급망 및 경제안보 협력 등에서 효율성이 크게 저하될 수 있음
- 이는 한국의 독자적 안보 부담을 증가시키고, 북·중·러 연대와 자유민주주의 진영 간 전략적 불균형을 심화시킬 우려가 큼
 - 특히 확장억제는 군사력뿐 아니라 동맹국 간 정치적 신뢰에 의해 유지된다는 점에서 외교적 불확실성은 곧 안보 리스크로 연결될 가능성이 높음

④ 국제적 위상·경제안보·국가협상력의 동반 약화

- 오늘날 외교·안보·경제는 분리된 영역이 아닌 하나의 국가전략으로 통합되는 추세
- 국제사회에 대한 책임 있는 기여가 부족하면 통상과 투자, 첨단기술, 공급망협력 등 경제안보 분야에서도 협상력이 약화될 수 있음
 - 즉, 국가 신뢰의 저하는 우리 기업들의 글로벌 시장 접근과 첨단기술 협력, 전략산업 연대 등에도 장기적인 비용으로 작용할 가능성이 큼
- 외교적 모호성은 단기적으로 선택의 부담을 줄이는 것처럼 보이나, 장기적으로는 어느 진영에서도 전략적 우위를 확보하지 못하는 결과를 초래할 위험이 큼

⑤ 국가전략의 중심축 상실과 외교적 표류의 고착화

- 가장 큰 우려는 개별 외교 현안의 실패보다 대한민국 외교의 전략적 중심축이 약화될 가능성임. 외교는 모든 국가와 갈등을 피하는 기술이 아니라 국가이익을 위해 우선순위를 선택하고 전략적 신뢰를 축적하는 과정
- 국가전략의 기준이 모호해질수록 외교는 ‘상황 대응’에만 머물게 되고, 동맹국에는 불확실성을, 경쟁국에는 오판의 여지를 제공하게 됨
- 결국 ‘실용외교’라는 이름 아래 전략적 선택을 유보하는 접근이 지속된다면, 대한민국 외교는 국제질서를 주도하기보다 변화에 끌려다니는 ‘전략적 표류(Strategic Drift)’ 상태가 고착될 우려가 큼

IV. 결론: 외교적 표류 끝내고, '원칙있는 실용외교'로 전환해야

- 지난 1년여간 이재명 정부는 '국익 중심 실용외교'를 내세워 한미·한중·한일 정상외교를 이어가는 등 외형적 외교활동을 지속해 왔음
 - 그러나 급변하는 국제질서 속에서 대한민국 외교가 지켜야 할 전략적 우선순위와 원칙, 그리고 국가이익을 위한 레드라인을 분명히 제시하지 못함으로써 '실용외교'라기보다 '전략적 표류'에 가까운 모습을 보였음
 - 미중 전략경쟁과 북중러 연대가 심화되는 상황에서 전략적 모호성은 외교적 자율성을 넓히기보다 동맹의 신뢰를 약화시키고, 경쟁국의 오판과 압박을 유인하며 국가 협상력만 떨어뜨림
- 이제 외교정책의 중심축을 '원칙 있는 실용외교'로 빠르게 전환해야 할 것임
 - 한미동맹을 외교·안보의 핵심축으로 확고히 하면서 확장억제와 첨단기술, 공급망 및 경제안보 협력을 심화시켜야 함
 - 중국과는 관계 복원 자체보다 상호주의와 국제규범에 기반한 협력관계를 구축하고, 경제적 강압과 서해·대만해협 등 민감한 현안에 명확한 원칙으로 대응해야 함
 - 한미일 공조는 북핵·미사일 위협을 넘어 경제안보와 첨단기술을 포괄하는 장기 협력체계로 발전시키고, 북중러 연대에는 억제와 공조를 구축해야 함
 - 아울러 글로벌 안보와 국제규범 수호, 개발협력과 인도적 지원 등에서 책임 있는 기여를 확대하여 자유민주주의 국가들과의 전략적 연대를 강화해야 함
- 대한민국은 세계 10위권 경제력과 첨단산업 경쟁력, 민주주의와 군사력을 갖춘 국가로서 국제질서의 변화를 수동적으로 따라가는 국가가 아니라 질서 형성을 주도하는 전략국가로 한발 더 도약해야 함
 - 이를 위해선 자유민주주의와 시장경제, 국제규범이라는 국가 정체성 위에서 국익의 우선순위를 명확히 설정하고, 일관된 원칙과 책임 있는 행동으로 국제적 신뢰를 축적해야 함
 - 결국 실용외교 경쟁력은 '동맹 신뢰를 훼손하면서, 모든 국가와 잘 지내는데 있는 것'이 아니라, 국익과 가치, 책임과 원칙을 조화시키는 전략적 선택에 달려 있음