



여의도연구소

「ISSUE BRIEF」는 한나라당의 싱크탱크인 여의도 연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

여기에 실린 내용은 HOT 이슈에 대한 이해를 돕기 위한 것입니다.
이 글의 내용은 한나라당의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

【목 차】

【요 지】	1
1. 문제제기	5
2. 동북아 균형자론의 논리구조	7
가. 개념	7
나. 동북아 국제정세 인식	8
다. 한국의 균형자 역할 자격론	9
라. 균형자론과 한미동맹의 양립	10
마. 북핵문제 해결과정과 균형자 역할과의 관계	10
3. 국내외 반응	12
가. 국내 반응	12
나. 해외 반응	13
다. 북한 반응	14
4. 동북아 균형론의 문제점	16
가. 개념의 혼란	16
나. 정세인식의 오류	18
다. 한국의 균형자 역량 평가의 오류	19
라. 한미동맹관계의 훼손 가능성 상존	22
마. 균형자 역할과 북핵문제 해결과정의 무관성 오류	23
바. 포퓰리즘의 전형	23

5. 정책적 고려사항	25
가. 3개 國家群 구분에 기초한 가치·실리 병행외교 모색 ..	25
나. 한미동맹관계의 강화	26
다. 북핵문제의 철저 대비 및 새로운 안보메커니즘 구축...	27
라. 브랜드 외교전략 필요	27

【표목차】

【표 1】 노대통령의 ‘동북아 균형자론’ 관련 발언(2005년)	6
【표 2】 미·중 고위관리의 발언	14
【표 3】 노대통령의 ‘동북아 균형자론’ 관련 발언(2005년 이전)·	16
【표 4】 동북아 국가들의 국방비 비교(2003년 기준)	20
【표 5】 3개 國家群의 특징 비교	25

여의도연구소

【요 지】

□ 참여정부가 외교안보분야의 전략적 비전으로 제시한 ‘동북아 균형자론’은 개념의 불명확성과 부적절성으로 논란이 되고 있음

□ 동북아 균형자론에 대한 반응

○ 찬성론자들은 동북아 균형자론이 동북아의 평화와 번영을 위해 주권국가로서 당연한 입장을 표명한 것이라고 옹호한 반면, 반대론자들은 우리의 역량 부족과 脫美·親中의 의도를 가진 시대착오적이고 허장성세의 포퓰리스트 외교라고 비판

○ 해외 및 북한의 반응

- 해외 전문가들은 한국의 국력이 균형자 역할을 하기엔 역부족임을 공통적으로 지적하면서, 미·일측 전문가들은 균형자론을 ‘한미동맹 이탈론’으로 그리고 중국측 전문가들은 한미동맹의 강화와 균형자 역할의 모순성에 초점을 맞춰 비판

- 북한은 남한이 균형자 역할을 주장하면서 미국과 ‘불협화음’을 일으켜 미·일·남한 동맹관계가 깨질 것이라고 전망, 미·일을 배제한 남·북·중 3개국 지역안보회의 개최를 제안

□ 동북아 균형자론의 문제점

○ 개념의 혼란

- 동북아 균형자 역할에 대한 노대통령의 입장이 갑자기 미국에서 한국으로 바뀌었고, 또 균형자가 처음에는 군사적 역할을 포함한 안보관념에 바탕을 두었으나 4월 이후 외교관념에 바탕을 둔 ‘균형외교(balancing diplomacy)’로 변경
- 균형은 기본적으로 힘의 담론에 속하는 용어로서 평화의 담론에서는 통용될 수 없는 개념으로 ‘평화의 균형자’· ‘화해협력의 균형자’는 부적절한 표현임

○ 정세인식의 오류

- 균형자론이 한미동맹과 모순이 아니라고 하면서도, 향후 동북아의 평화를 해치는 원인 제공을 미국과 일본이 할 수 있음을 가정하여 균형자론을 제기하고 있음
- 균형을 ‘힘의 균형’이 아닌 ‘인식과 가치의 균형과 조정’으로 해명하고 있으나, 어떤 인식과 가치인지, 특히 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 가치의 균형과 조정을 포기할 수도 있다는 의미인지 등이 분명치 않음

○ 한국의 균형자 역량 평가의 오류

- 동북아 균형자론은 비교적 관점이 배제된 국력 평가에 기초하여 만들어진 비현실적 국가전략
- 한국의 연성국력(soft power)은 크게 신장되었으나, 한반도 주변 열강이 우리의 연성국력 수준을 동북아 균형자 역할에 적합한 수준이라고 인정할 지는 불투명

○ 한미동맹관계의 훼손 가능성 상존

- 동북아 균형자론은 정책적 선택의 폭을 넓히기 위해 때로는 동맹의 틀을 무시할 수 있어야 하므로 결국 한미동맹의 이완으로 이어질 수밖에 없음
- 미국이 미일동맹을 강화하고 중국에 대한 잠재적인 견제를 시도하고 있는 현실을 감안, 한국의 중·일간 균형자 전략은 탈미·친중으로 해석될 소지를 안고 있음

○ 균형자 역할과 북핵문제 해결과정의 무관성의 오류

- 균형자 역할이 북핵문제와 관련이 없다는 인식 자체가 가장 큰 문제이며, 북핵문제의 악화는 미국의 對북한 제재와 이에 대한 북한의 반발을 불러 일으켜 한국의 전략 선택이 어려워질 것임
- 균형자 역할과 북핵문제 해결이 평화를 지향하기 때문에 순응관계에 있다는 인식은 이상과 현실을 혼동한 ‘소망적 사고(wishful thinking)’의 전형

○ 포퓰리즘의 전형

- 균형자론 논란에서도 보듯이 참여정부의 외교안보정책의 가장 큰 문제점은 대통령의 발언이 최종적이지 않을 뿐 아니라 정략적으로 이용한다는 것임

- 동북아 균형자론을 중·장기적 지향점으로 내세웠다면 전략적 모호성을 띠며 추구할 일이지, 공개적으로 떠드는 것은 정책 효과보다는 전략적 의도에 따른 것으로 볼 수 있음

□ 정책적 고려사항

- 동북아 균형자론은 합리화하려 할수록 오해를 증폭시키고 국제사회로부터 배척당할 수 있으므로 더 이상 주장하지 않는 것이 국익을 위해 바람직함
- ‘북방3각 對 남방3각’의 냉전적 구분에 따른 균형자론이 아니라 ‘3개 국가群’(제1국가군: 자유민주주의·시장경제 체제 국가, 제2국가군: 이의 정착을 위해 노력하는 국가, 제3국가군: 파탄국가·불량국가) 구분에 기초한 가치·실리 병행외교의 추진
- 한국전쟁 이후 ‘동북아 50년간 장기 평화’를 가능케 한 요인들을 확대 강화시키기 위하여 ‘한·미 안보공동선언’ 채택
- 북한의 핵 보유와 이로 인한 지역적 핵 도미노 현상은 동북아 지역의 세력균형을 근본적으로 뒤흔들 것이므로 이에 대한 철저한 대책 마련
- 세계화, 지식정보화, 동북아 시대에 걸맞는 독자적인 세계전략을 가져야 하는 시대를 맞이하여 우리는 미·일·중·러 속에서 새로운 위상 정립을 위한 브랜드 국가전략 필요

1. 문제제기

- 금년들어 참여정부의 평화번영정책의 정책기조가 ‘동북아 균형자’ 개념으로 정리되고 있음
- 참여정부는 동북아 균형자론이 평화번영정책의 국가안보전략 기조인 ‘균형적 실용외교’와 ‘협력적 자주국방’에 바탕을 둔 것으로 설명하고 있으나, 개념이 불명확하여 논쟁을 통해 개념의 수정·보완 작업을 진행하고 있음
- 4.27 국가안전보장회의(NSC)는 ‘동북아 균형자론, 존경받는 국제협력국가로 가기 위한 전략’ 題下 설명자료를 정부기관과 언론에 배포, 동북아 균형자론을 적극 홍보하기로 한 바 있음
 - ※ 그러나 4.27 배포한 참고자료를 통해 균형자론을 적극적인 홍보 하겠다고 했음에도 불구하고, 5.16 현재 ‘청와대 브리핑’에서 삭제 되어 ‘해프닝’으로 돌리는 듯함
- 동북아 균형자론이 정책기조 차원의 논란을 넘어 ‘親美 vs. 反美’, ‘自主 vs. 事大’의 정쟁구도로 심화되면서, 균형자론 비판이 친미·사대로 오인되어 정치적 공격을 받고 있는 상황임
- 따라서, 참여정부의 포퓰리스트적 행태를 비판하는 동시에 21세기 세계화, 지식정보화, 동북아시아대에 걸맞는 우리의 독자적인 동북아 전략 구상에 활용하기 위하여 동북아 균형자론의 허구성에 대한 철저한 검토가 요망됨

【표 1】 노대통령의 ‘동북아 균형자’ 관련 발언(2005년)

일자	연설명	발언내용
2005. 2. 25	취임 2주년 국회 국정연설	“우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 동북아시아의 균형자 로서 동북아 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것”
3. 1	3.1절 기념사	“세계에 손색이 없는 민주주의와 경제발전을 이루고 스스로를 지킬만한 넉넉한 힘을 가지고 있습니다. 동북아의 균형자 역할 을 할 수 있는 국방력을 키워가고 있습니다.”
3. 8	공군사관학교 제53기 졸업식	“이제 우리 군은 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 지키는 것을 목표로 하고 있습니다. 동북아시아의 세력균형자 로서 이 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것입니다...(중략)... 주한미군은 한반도의 평화와 안정을 위해서 매우 중요하고, 앞으로도 지속적인 역할을 해나갈 것입니다. 그러나 분명한 것은 우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없다는 것입니다. 이것은 어떤 경우에도 양보할 수 없는 확고한 원칙으로 지켜나갈 것 입니다.”
3. 22	육군 제3사관학교 제40기 졸업식	“이제 우리는 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 위한 균형자 역할 을 해 나갈 것입니다. 따질 것은 따지고 협력할 것은 협력하면서 주권국가로서의 당연한 권한과 책임을 다해 나가하고자 합니다. 앞으로 우리가 어떤 선택을 하느냐에 따라 동북아의 세력 판도는 달라질 것입니다.”
3. 30	외교부 업무보고 대통령 발언요지	“우리 외교는 동북아 질서를 평화와 번영의 질서로 만들기 위해 역내 갈등과 충돌이 재연되지 않도록 균형자 역할 을 수행해야 할 것... (중략)... 이를 위해서도 한미동맹을 확고히 견지해 나가는 것이 필요”
4. 28	국방부 업무보고 대통령 발언요지	“한미동맹은 장기적으로 반드시 유지되어야 하며 공동의 노력이 필요하다...(중략)... 궁극적으로는 동북아의 평화번영을 위해 협력과 통합의 질서를 만들어 가야 하며, 우리 군도 이를 뒷받침할 것을 당부”

※ 국방부 업무보고 발언(4.28)과 그 이전 발언과의 차이 주목

2. 동북아 균형자론의 논리구조¹⁾

가. 개념

- 동북아 균형자론은 참여정부의 국정목표인 ‘평화와 번영의 동북아 시대’ 실현을 위해 외교안보분야에서 추구해야 할 역할에 대한 전략적 비전
 - 한반도와 중·일이 동북아 지역에서 미래의 잠재적 갈등 당사자가 될 수 있다는 현실을 직시, 현존하는 불안요인들을 해소하고 안정과 평화의 질서로 만들어가는 중장기적 과정에서 한국이 적극적이고 주도적인 역할을 수행하겠다는 의미
 - 힘에 의한 현상유지를 중시하는 전통적 세력균형론과 달리 ‘인식과 가치의 균형자와 조정자’ 역할을 통해 동북아의 평화 질서와 다자간 안보공동체를 만들어나간다는 ‘평화를 위한 균형자론’을 의미
- ※ 균형자 모델은 19세기 유럽협조체제를 유지했던 영국의 세력균형 지향적 균형자(balancer)와 19세기 후반 독일 비스마르크의 중재자(honest broker), 탈냉전기 미국의 안정도모자(stabilizer) 등이 있음
- 역내 국가간 대립과 갈등을 화해와 협력으로 전환시키는 ‘평화의 균형자’ 역할

1) NSC 사무처, 『동북아 균형자 설명자료』 (05.04.27)

- 주변국과 동반자적 협력관계를 강화하고 지역안보협력을 증진함으로써 동북아 인접국간 공동번영의 협력적 질서 창출 주도
- ※ ‘평화의 균형자’: 갈등의 조정·완화자(mediator, harmonizer), 평화·협력의 촉진자(facilitator), 지역의 공동이익 증대를 위한 주도적 역할자(initiator) 의미로 규정
- 이를 위해 자위적 국방력 확보 노력도 병행
- 그러나, 무력이나 힘의 사용에 의존하지 않고 동북아 역내 중견국가의 위상에 걸맞는 역할, 곧 연성국력(soft power)을 통하여 균형자 역할 수행
- 동북아 균형자론은 참여정부의 국가안보전략 기조인 ‘균형적 실용외교’ 및 ‘협력적 자주국방’의 맥락

나. 동북아 국제정세 인식

- 근대 한국사에 대한 통절한 반성과 이러한 불행은 되풀이해서는 안된다는 역사적 교훈에서 출발
- 21세기 동북아 안보정세의 불안정이 지속되고 있으나, 과거와 달리 평화정착이 가능한 새로운 기회의 場이 형성되고 있음
- 현행 동북아 지역 안보질서가 여전히 불안정한 가운데 역내 안보협력의 공감대 확산 추세
- 역내 경제분야의 상호의존도 증대와 통합지향 추세 강화

- 인적·문화적 교류 급증 등 역내 상호의존이 증진되면서 연성 국력이 작용할 수 있는 공간 확대
- 이러한 새로운 국제환경은 역내에서 불안한 안보정세를 극복하고 평화를 추구하는 균형자 역할을 수행하기 위한 기회를 제공

다. 한국의 균형자 역할 자격론

- 최단기간에 정치적 민주화와 경제발전을 이룩한 뛰어난 역량 구비
- 협력적 자주국방의 추진을 통해 자위적 국방역량과 평화의 균형자 역할을 주창할 수 있는 현실적 기반 확보 중
- 국제사회에서 평화를 위한 협력을 주창할 수 있는 세계 10위권의 경제역량
- 현대 국제사회에서 평화의 촉진과 조정에 핵심요소로 부각되고 있는 민주주의 역량, 외교력, 의제설정 능력, 문화역량 등 연성 국력의 신장
- 역내 균형 역할을 추구할 수 있는 도덕적 정당성을 갖춘 전통적 평화세력
- 한·중·일 삼국관계에서 갈등과 이해 충돌을 조정할 수 있는 지정학적 위치

※ 한국의 균형자 역할은 주로 한·중·일 삼국관계에서 실현

라. 균형자론과 한미동맹의 양립

- 균형자 역할의 기본토대는 한미동맹으로서 양국간 공유하는 가치가 있기 때문에 가능
 - 한미동맹은 지난 50년간 동반자적 협력 경험을 성공적으로 축적
 - 한국은 민주주의와 시장경제 등 핵심가치를 미국과 공유하고 있고, 또 아시아에서 가장 발전된 민주주의 단계 실현
 - 미국이 추구하는 동북아의 협력과 연대의 질서 구축은 한·미 양국이 공유할 수 있는 가치
 - ※ 특히 미·중 협력적 질서를 구축하려는 미국의 정책기조를 지지하며 이를 촉진하기 위해 우리 나름의 역할을 수행할 의지가 있음
- 미국은 동북아 지역과 긴밀한 연대를 맺고 있으며 영토적 야심이 없는 강대국으로서 우리의 중요한 전략적 파트너
- 한미동맹은 한국이 역내 국가들과 관계를 맺는 데 중요한 지렛대일 뿐 아니라 균형자 역할에서도 필수 자산이며 미국의 이익과도 부합

마. 북핵문제 해결과정과 균형자 역할과의 관계

- 6자회담을 통한 북핵문제 해결이라는 기본적인 틀과 해법이 나와 있는 상황에서 북핵문제는 균형자 역할로 설명할 사안이 아님

- 균형자 역할이 '평화'라는 가치지향적 대외전략이므로 북핵문제 해결과는 순응적 관계
- 동북아 균형자 역할은 6자회담이 지역안보협력의 틀로 발전하는 과정에서 긍정적인 기여를 할 것임



3. 국내외 반응

가. 국내 반응

○ 찬성론

- 동북아 균형자론은 동북아의 평화·번영 구상 실현을 위한 주권국가로서의 당당한 입장 표명
- 냉전시대의 폐쇄적 동맹체제에서 벗어난 현실적·실리적 외교 전략이며 외교적 다변화 모색의 기회
- 동북아 불안정을 촉발했던 요소에 대한 관련 국가들의 주의 환기의 기회
- 동북아 다자안보체제로 전환시켜 나갈 수 있는 기회
- 안보 영역뿐 아니라 韓流를 활용한 문화외교의 확대 기회
- 요컨대, 균형자론에 대한 반대는 자기비하적이고 패배주의적이며 친미 사대주의적 발상이라고 비판

○ 반대론

- 균형자로서 갖추어야 할 능력(국력과 주변국의 신뢰) 부족
- 균형자론을 탈미·친중으로 이해하여 한미동맹과의 모순 및 동맹 관계의 훼손 우려

- 외국자본과 수출 의존도가 높은 우리 경제구조에 미칠 악영향
- 한미동맹체제의 이완으로 인한 국제적 고립이 우려되는 ‘위험한 탁상공론’
- 따라서, 균형자론은 시대착오적이고 허장성세의 포퓰리즘 외교의 전형

나. 해외 반응

- 미·일측 전문가들은 대체로 동북아 균형자론을 ‘한미동맹 이탈론’으로 해석하고 한국의 국력에 비추어 균형자 역할이 불가능하다는 견해가 주류
 - ※ 무디스사는 동북아 균형자론이 한미동맹에 미칠 영향을 예의 주시하고 있음을 분명히 하면서 우려의 입장 표명
- 에번스 리비어(국무부 동아태수석부차관보)는 동북아 균형자론 제기의 역사적 배경에 이해를 표시하면서도 한미동맹에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려를 우회적으로 표시²⁾
- 중국측 전문가들은 한미동맹 강화를 토대로 한 균형자 역할의 모순성과 균형자 역할 수행을 위한 한국의 역량 부족을 지적하며 대체로 비판적인 입장인 가운데, 리빈 주한 중국대사는 적극적인 찬성 입장을 표명³⁾

2) Evans J. R. Revere, "Evolution of the U.S.-Korea Alliance and the Future of Northeast Asia," *Remarks at the Korean Economic Institute*(Washington D.C., 05.05.02)

※ 리빈 대사가 찬성한 까닭은 중국이 경제력을 배경으로 중앙아·서남아·동아시아에서 벌이는 양자외교·다자외교 방식을 혼합한 팽창전략과 연관이 있는 것으로 판단됨

【표 2】 미·중 고위관리의 발언

에번스 리비어 (미국)	리 빈 (중국)
<ul style="list-style-type: none"> • “균형자론은 한국이 100년의 운명을 되풀이하지 않겠다는 목표이자, 어떤 의미에선 아시아에서 더 큰 역할을 하고 世界事에도 역할을 하고자 하는 한국민의 열망을 부응하는 것” • “때론 비극적인 역사와 쓰라린 과거 경험으로 대부분의 한국민들이 가위눌려 있는 것은 이해할 만하다.” • “오늘날 한국은 미국과 강력한 동맹 동반자관계를 맺고 있으며, 이것이 한국의 독립과 자유에 대한 보증” 	<ul style="list-style-type: none"> • “중국은 한국이 동북아에서 평화와 번영을 위해 균형자 역할을 한다면 이를 적극적으로 지지할 것” • “지난 세기의 냉전적 사고방식에 불들려 있는 한 동북아 지역의 공동 번영은 불가능하다” • “현재까진 ‘균형자(balancer)’라는 말이 미래에 한국이 어떤 역할을 한다는 것인지 불분명하다”

다. 북한 반응

- 4.13 조선노동당 기관지인 『로동신문』은 “지역안보문제에서 미·일을 배제해야 한다” 題下 논평 발표
 - 미·일 양국은 동북아 다른 나라들과는 다른 속심을 추구하고 있어 지역안보문제에서 배제해야 하고, 이해관계가 있는 인접국 들끼리 안보문제를 토의하는 것이 무엇보다 중요하므로 남·북·중 3개국 지역안보회의 개최 제안

3) 리빈 대사 『Korea Times』 인터뷰(05.04.07)

- 남한이 동북아 균형자 역할을 주장하면서 안보문제에서 미국과 ‘불협화음’을 일으켜, 조만간 미국·일본·남한 동맹관계가 깨질 것이라고 평가
 - 미국은 동북아 안보전략을 대폭 수정해야 하는 어려운 처지에 빠져됨에 따라 그 출로의 하나로 찾은 것이 동북아 지역 국가간 불화 조성이라며 비난
 - 부시 행정부는 동북아 안보전략 실현을 위해 미국·일본·남한 對 북한·중국의 대결 구도를 유지하려 한다고 비난
- 북한의 제안은 그동안 북·미 평화협정을 주장해 왔던 점에 비취 기존과는 다른 뉘앙스임에도 불구하고, 그 실현가능성을 염두에 두었다기 보다는 선전·선동적 성격이 더 강한 것으로 분석됨

여의도연구소

4. 동북아 균형자론의 문제점

가. 개념의 혼란

- 노대통령은 대통령 후보시절부터 지난해까지는 미국이 동북아 균형자 역할을 하고 있다고 한데 반해, 금년부터는 한국이 해보겠다는 의지를 내비침으로써 입장의 일관성이 결여

【표 3】 노대통령의 균형자 관련 발언(2005년 이전)

일자	발언 장소	발 언 내 용
2003. 1.17	미국과 EU 상공회의소 초청연설	“미국이 지금까지 한반도 안보를 보장했다면 앞으로는 동북아의 ‘힘의 균형자’로서 역할을 해야 될 것이고, 그것은 필요하다.”
1.25	미 CNN 회견	“주한미군에 관해서도 한국의 안보를 위해 대단히 중요한 역할을 해왔고...(중략)... 앞으로도 동북아의 분쟁을 예방하는 균형자로서 대단히 중요한 역할을 하게 될 것입니다.”
2004. 9.5	MBC 「시사매거진」 특별대담	“미국은 매우 중요합니다. 그래서 국제적인 관계에서 우방국가이고 또 동북아시아에 있어서의 세력 균형자로서 중요한 역할을 하는 관계로 가야 합니다.”

- 동북아 균형자론은 외교적 개념으로서 균형외교에 한정된 것인지, 아니면 군사적 역할까지 포함한 것인지 불분명
 - 금년 4월 이전에는 군사적 역할을 포함한 안보관념에 기반하여 사용되었으나, 논란과정에서 균형외교(balancing diplomacy)의 외교관념으로 슬며시 변경

※ 문정인 위원장은 한미동맹을 기본축으로 한쪽으로 쏠리지 않고 동북아의 안정성이 보장될 수 있도록 균형적 실용외교를 하겠다는 의지를 균형자로 표현한 것이라 해명⁴⁾

- 참여정부의 균형자 모델은 주변국들과의 상호 신뢰구축관계 설정을 통해 중재자 역할(honest broker)을 했던 19세기 후반 독일 비스마르크 외교⁵⁾에서 찾고 있으나, 이 또한 ‘힘의 균형’을 추구한 것일 뿐 참여정부의 ‘인식과 가치의 균형과 조정’이 아님
- ‘인식과 가치의 균형과 조정’⁶⁾이 국제정치의 현실상 가능하다고 보는지, 균형과 조정을 위한 인식과 가치의 기준이 무엇인지, 최악의 경우 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 가치의 조정을 포기할 수 있다는 의미인지 분명히 밝혀야 함
- 한국의 균형자 역할은 민주주의와 시장경제라는 가치를 중심으로 한 한미동맹을 기초로 한다고 주장하고 있으나, 중·러·북한은 이러한 가치들의 실천이 부족한 국가라는 현실을 감안할 때 이들 국가로부터 한국이 따돌림 당할 수 있음
- ‘균형자’는 기본적으로 힘의 담론에 속하는 용어로서 평화의 담론에서는 통용될 수 없는 개념으로 ‘평화의 균형자’ 또는 ‘화해협력의 균형자’는 부적절한 표현임

4) 문정인, 『연합뉴스』 연합인터뷰 (05.04.20)

5) 김기정, “동북아 균형자론의 국제정치학적 의미,” 『민화협 통일포럼』 (2005.4.22); 이장희, “동북아 평화와 한국의 균형자론,” 『아시아사회과학연구원 학술시민포럼』 (2005.4.29) 발표문 참조

6) 문정인, 『조선일보』 특별기고문 (05.04.13)

- 균형자(balancer)를 갈등의 조정자(mediator, harmonizer), 평화·협력의 촉진자(facilitator), 공동이익의 창안자(initiator)로 의미를 확대함으로써 균형자의 본래 의미를 변질시키고 있음

나. 정세인식의 오류

- 균형자론이 한미동맹과 모순이 아니라고 하면서도, 향후 동북아의 평화를 해치는 원인 제공을 미국과 일본이 할 수 있음을 가정하여 균형자론을 제기하고 있음
 - “미국이 중국 위협론에 기초한 對중국 포위정책을 전개하거나 對북한 봉쇄와 체제 전환을 강행하게 된다면 그리고 그러한 정책의 일환으로 일본의 군사대국화를 고무하게 된다면 동북아 질서는 심각한 균열을 피할 수 없을 것이다.”⁷⁾
 - “동북아 지역이 신냉전구도로 가는 중심에는 일본이 있고, 일본이 미국과의 동맹을 강화하면서 중국과의 패권경쟁을 하고 북한과 직접 대결하고 있으며, 우리는 미·일과 중·북의 대결구도에서 어느 한편이 될 생각이 없고 이를 막아야 한다”⁸⁾
- 균형자론은 중·일 또는 미·중 대립구도가 동북아에 고착되었거나 또는 그렇게 될 것이라는 정세 판단에서 나온 것으로, 이처럼 대립구도로 보는 것 자체가 냉전적 발상임

7) 문정인, 『조선일보』 특별기고문(05.04.13)

8) 3.22 오전 청와대에서 열린 국정과제조정회의에서의 노대통령의 발언 일부

- 동북아 균형자 구상이 작동하려면 한미동맹에서 미국이 한국이 원하는 대로 중국과 일본 사이에서 균형자 역할을 해주느냐가 관건인데, 미일관계의 친화성이 미중관계의 친화성보다는 훨씬 강한 현실을 감안할 때 기대 난망
- 미국이 중국을 잠재적 위협으로 볼 경우 우리는 한·미·일 3국 공조에만 의존할 수 없고 북·중과 적대관계에도 설 수 없다는 가정⁹⁾을 내세우고 있는데, 이는 냉전기 진영외교의 관점에서 동북아 정세를 보고 탈미·친중을 시사한 것으로 해석됨
- 균형자 역할을 하려면 진영이 형성되어야 하는데, 특히 중국의 경제력이 미국과 대등해질 것으로 예측되는 2040년 이후 한국이 균형자 역할을 담당할 틈을 확보하지 못하거나 한국이 진영에 편입하는 것이 오히려 국익에 유리할 수 있음

다. 한국의 균형자 역량 평가의 오류

- 한국이 균형자 역할을 할 수 있는 조건을 현실적으로 충족 시키기에는 상당한 난관이 있음
 - ※ 균형자 조건은 ▲외교안보 사안이 우리가 직접 당사자가 되지 않아야 하고 ▲역내 역할이 강대국간 진영으로 편성되지 않아야 하며 ▲역내 세력이 불균형적이어야 하고 ▲한국이 균형자로서 위상을 가져야 하는 것 등

9) 문정인, 『연합뉴스』 연합인터뷰(05.04.20)

- 일단 북핵문제가 해결되지 않는 이상 한반도 분쟁의 중심에 놓여 있는 한국이 균형자 역할을 하기에는 한계가 있음
- 중·일간 갈등이 심화되어 한국이 균형자 역할을 수행해야 할 때 가용할 수단과 방법이 마땅치 않음
- 동북아 균형자론은 비교적 관점이 배제된 국력 평가에 기초하여 만들어진 비현실적 국가전략임
 - 우리의 국력이 신장된 것은 사실이지만, 동북아 주변국가들의 국력은 우리보다 월등한 국력을 가지고 있어 한국이 이들 국가간 역학구도에 변화를 주기에는 한계가 있음

【표 4】 동북아 국가들의 국방비 비교(2003년 기준)

국가명	국방비 (100만US\$)	GDP(*) (10억\$)	국민1인당 국방비(\$)	GDP 대비 국방비(%)
미 국	404,920	10,948	1,391	3.7
일 본	42,835	4,301	337	1.0
중 국	55,948	1,417	43	3.9
러시아	65,200	1,330	455	4.9
한 국	14,632	600	305	(***)2.8
북 한	5,500	(**)22	243	25.0

출처: IISS, 『The Military Balance, 2004-2005』

(*) GDP는 IBRD 자료(2003)

(**) IBRD 자료에는 없으나 역추산

(***) 계산상 2.4%이나 IISS는 한국정부의 발표 인용

- 한국의 국방비를 1로 가정할 경우 미국 27.67, 일본 2.93, 중국 3.82, 러시아 4.46으로 어느 국가와도 균형을 이룰 수 없는 상황임

※ 그동안 누적된 국방비와 GDP 총액을 고려한다면 한국과의 격차는 더욱 벌어짐

- 한국의 연성국력이 신장된 것은 인정할 수 있으나, 한반도 주변국가들이 우리의 연성국력을 동북아 균형자 역할을 할 수 있는 수준으로 인정하는 지와는 별개의 문제

- 연성국력은 경제력과 군사력 등 경성국력(hard power)를 대체할 수 있는 것이라기보다는 경성국력의 토대 위에서 자생하며, 이 점에서 오히려 한국의 연성국력은 경성국력보다 더욱 열세로 평가

※ 90년 ‘소프트파워’를 처음 사용한 나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 최신작 『Soft Power』(2004)에서 개념을 더욱 세련하여 아시아에서 일본·중국·인도順으로 소프트파워를 주목하고, 빈틈없는 파워는 하드파워와 소프트파워를 겸비한 것이라고 주장

- 특히, 연성국력은 하나의 국가공동체의 외형과 그것이 대표하는 가치·문화·제도가 다른 나라 행동주체의 뇌리나 마음을 이끄는 힘으로, 균형자 역할을 도모할 수 있을 정도의 한국의 연성국력 수준을 제시하기 어려움

라. 한미동맹관계의 훼손 가능성 상존

- 동북아 균형자론과 한미동맹의 양립을 주장하고 있으나, 미국이 직접 연관된 군사외교적 분쟁에 대해 한국이 균형자 역할을 하려면 우선 동맹 당사국의 입장을 접어야 하므로 한미동맹 관계의 훼손은 불가피
- 동북아 균형자론은 정책적 선택의 폭을 넓히기 위해 동맹의 틀을 때로는 무시할 수 있어야 하므로 결국 한미동맹의 이완으로 이어질 수밖에 없음
- 현재 미국이 미일동맹을 강화하고 중국에 대한 잠재적인 견제를 시도하고 있는 상황에서 한국이 중·일간 균형자 역할을 하겠다는 것은 당연히 미·일 견제를 위해 중국편을 든다고 해석될 수밖에 없음
- 최근 한미동맹관계의 해체 조짐이 우려할 만한 수준에서 나타나고 있는 가운데 한·중 군사교류의 한·일 수준 격상 합의는 균형자론의 의도를 의심케 함
- 중국의 급부상으로 인하여 미국이 동북아 지역의 영향력을 존속시킬 목적으로 중국과 일본에 등거리 외교로 전환할 경우 한국의 균형자론 선택은 부적절함

마. 균형자 역할과 북핵문제 해결과정의 무관성의 오류

- 정부는 6자회담의 틀과 북핵문제의 향후 진전 상황을 매우 낙관적으로 보고 있으며, 이는 언제든지 최악의 상황을 대비하면서 국가안보를 책임져야 하는 정부의 기본자세가 아님
- 북핵문제의 악화는 북한에 대한 미국의 제재와 이에 대한 북한의 반발을 불러 일으켜 동북아 정세를 심각한 위기국면에 빠져들게 할 것이며, 그럴 경우 한국이 전략 선택을 하기가 매우 어려울 것임
- 균형자 역할과 북핵문제 해결이 평화를 지향한다는 점에서 순응관계에 있다는 인식은 이상과 현실을 혼동한 ‘소망적 사고 (wishful thinking)’의 전형

바. 포퓰리즘의 전형

- 참여정부의 외교안보정책의 가장 큰 문제점은 대통령의 발언이 최종적이지 않을 뿐 아니라 정략적으로 이용한다는 것이며, 이 때문에 외교안보 정책결정자들이 일관성을 가지고 국가전략을 수행할 수 없다는 것임
- 한국의 균형자 역할은 전통적 의미의 19세기 영국형 균형자가 아니라고 강조함으로써 노대통령의 ‘균형자’가 정제된 개념이 아니라 ‘균형’이란 단어의 인기영합적 속성을 이용한 정략적 목적을 가진 것임을 자인하고 있음

- “앞으로 우리가 어떤 선택을 하느냐에 따라 동북아의 세력판도가 달라질 것”이라는 의미를 동북아 다자간 안보협력체제를 만들어 새로운 질서를 창출하자는 의미¹⁰⁾라고 해명할 것이라면 굳이 ‘균형자’란 단어를 사용할 필요가 없음
- 한·미·일 3각관계의 틀을 벗어나겠다는 입장을 피력, 젊은 세대의 단힌 민족주의 성향에 교묘하게 투사시켜 이들 사이에 반미·반일 정서를 자극, 이들의 표심을 끌어들이겠다는 의도를 갖고 있음
- 외교안보 문제는 국익을 위하여 치밀한 전략과 전술의 뒷받침이 있어야 하는 사안이나, 정부는 국민 여론(조사)을 동북아 균형자론의 정당성 근거로 제시함으로써 포퓰리즘의 덫에 빠져 있음을 자인
- 동북아 균형자론을 중·장기적 지향점으로 내세웠다면 전략적 모호성을 띠며 추구해야 할 일이지, 공개적으로 떠들어대는 것은 정책의 추진과 효과를 저해하는 결과만을 초래할 뿐임
- 따라서, 동북아 균형자론은 설명하면 할수록 오해가 증폭되어 오히려 한국이 국제사회로부터 배척당하는 빌미를 제공할 수 있으므로 더 이상 이슈화 하지 않는 것이 국익을 위해 바람직함

10) 문정인(05.04.20)

5. 정책적 고려사항

가. 3개국가群 구분에 기초한 가치·실리 병행외교의 모색

- ‘북방3각 對 남방3각’의 냉전적 구분에 따른 균형자론이 아니라 3개국가群 구분에 기초한 차별화된 실용주의 외교전략 모색

【표 5】 3개 國家群의 특징 비교

국 가 군	특 징	해 당 국 가
제1국가군	<ul style="list-style-type: none"> • 자유민주주의와 시장경제를 실현한 국가들로 구성 • 미국과 동맹을 맺고 있거나 긴밀한 관계 유지 • 세계인구의 17%, 세계경제의 약 70% 차지 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 • 유럽의 NATO 회원국 • 아시아·태평양지역의 미국 동맹국가들
제2국가군	<ul style="list-style-type: none"> • 자유민주주의와 시장경제 정착을 위해 진력하고 있는 국가 • 미국 및 미국의 동맹국들과 경쟁관계에 있으며, 미국이 창출한 국제경제질서에 편승해서 국익을 추구하고 있지만 미국과는 직접적인 군사동맹관계를 맺고 있지 않음 • 국민소득 5,000\$ 수준 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 • 러시아 • 동유럽 국가들
제3국가군	<ul style="list-style-type: none"> • 테러와 대량살상무기 판매의 온상이 되고 있는 파탄국가(Failed State)와 불량국가(Rogue State)로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 파탄국가: 아프가니스탄, 소말리아, 르완다 • 불량국가: 북한

- 특히 제1국가군과는 긴밀한 유대관계를 구축 강화하여 우리의 국가안보와 경제적 번영을 추구해야 하며, 한국과 같은 상대적 약소국의 경우 가치·실리 병행외교 추진이 바람직함

- 국제관계에서 약소국의 대외정책이 보편성과 윤리성이 인정되는 경우 상당한 외교역량을 발휘할 수 있음을 감안, 반테러, 자유민주주의, 시장경제, 인권, 환경, 인간복지 등을 기조로 한 가치외교가 필요함

나. 한미동맹관계의 강화

- 한국이 스스로의 힘으로 주변국(러시아·중국·일본)과 전략 균형을 유지하려 한다면 주변 1개국 군사력의 70% 수준(299억\$~456억\$, 2003년 기준)이 되어야 가능하지만, 이는 동맹의 정치로서 해결 가능하므로 한미동맹이 더욱 긴요
 - ※ 한국은 146억\$로 턱없이 부족할 뿐 아니라 한국의 GDP 대비 국방비 비율(2.8%)은 세계 평균 3.5%에도 훨씬 못미치는 수준인 반면, 미국의 국방비는 여타 동북아 국가들의 국방비 총합의 3배, 전세계 국방비의 50%에 육박하며, 경제력은 전세계 GDP의 30% 상회
- 한국은 한국전쟁 이후 ‘동북아 50년간 장기간 평화’를 가능케 한 요인들을 확대 강화시키면서 현실에 적응해 나가는 지혜가 필요하며, 지금 시급한 것은 동북아 균형자론이 아니라 ‘한·미 안보공동선언’의 채택임
- 21세기 미래지향적 국가전략의 모색을 위해 한·미간 초당파적인 ‘한·미 공동민간위원회’를 상설화하여 정권교체에 관계없이 안정적인 한미관계 유지에 기여하도록 함

다. 북핵문제의 철저 대비 및 새로운 안보 메커니즘 구축

- 북한의 핵 보유와 이로 인한 지역적 핵 도미노 현상은 동북아 지역의 세력균형을 근본적으로 뒤흔들 것이므로 이에 대한 철저한 대비책 마련이 우선
- 한국의 안보정책 목표는 군사적 ‘균형’보다는 상호 인정과 공존의 정책을 신뢰하는 ‘신뢰구축(confidence-building)’이 바람직
- 논란이 많은 동북아 균형자론을 폐기하는 대신, 한미동맹에 기반을 둔 ‘동북아 다자안보체제’의 구상을 적극 검토
- 한미동맹을 중심축으로 한 가운데 힘의 균형외교가 아니라 위기 예방과 신뢰구축의 차원에서 일·중·러와의 다자군사외교 필요

라. 브랜드 외교전략 필요

- 세계화, 지식정보화, 동북아 시대에 걸맞는 우리 나름의 동북아 구상, 곧 독자적인 세계전략을 가져야 하는 시대 도래
- 한국은 미·일·중·러 속에서 새로운 자기 포지셔닝을 해야 하며, 특히 경제적으로 자기 위상 확립을 위한 브랜드 전략 필요
 - 이는 비약적으로 성장하는 중국체제의 변방으로 편입될 것이냐, 아니면 대등한 협력관계를 유지할 것이냐의 문제와 관련

- 한국은 산업화, 도시화, 민주화로 나갈 수밖에 없는 중국이 향후 직면할 사안들에 대한 일종의 솔루션을 제공할 수 있을 때 한국의 독자적 가치 확보와 한·중 동반 성장이 가능함
- 이를 위해 한미동맹이라는 미국과의 긴밀한 관계가 뒷받침되고 대일관계도 원만해야 하는데, 그 까닭은 미국과 일본의 첨단기술 및 경제협력관계가 유지될 때 중국에게 끊임없이 솔루션을 제공할 수 있기 때문임





여의도연구소

이슈브리프 2005-03

동북아 균형자론, 무엇이 문제인가?

2005년 5월 17일 인쇄

2005년 5월 17일 발행

발행인 윤건영

발행처 재단법인 여의도연구소

서울시 영등포구 여의도동 13번지 기계회관 신관 3층
