

동아시아 지역협력과 한국의 과제: 한-아세안의 전략적 협력을 중심으로

이재현* (제주평화연구원 객원연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

97년 이래로 아세안 10개국과 한중일 간의 협력이 급속히 진행되다가 최근 들어 추진력이 약화되었다. 동아시아 지역협력의 근본적인 장애요인은 리더십을 갖춘 국가의 부재와 ASEAN Way라고 하는 역내협력 기본원칙의 한계이다.

강대국이 리더십을 행사할 경우 위협적으로 인식되어 반발을 낚는 한편 약소국들은 현실적으로 리더십을 행사할 여건을 갖추고 있지 못하다. 만약 한국이 아세안 국가들과 연대한다면 그 어느 나라보다도 역내협력을 위한 리더십을 잘 제공할 가능성이 있다.

한편 내정불간섭과 주권존중, 협의와 합의를 내용으로 하는 ASEAN Way는 역내협력의 심화, 특히 역내협력의 제도화를 낚는 데는 장애요소가 되고 있다. 어떤 사안을 내정문제라고 주장하면 그 사안에 대해서는 국제적 논의나 행동이 불가능하고, 협의와 합의가 이루어지지 못하면 아무런 결정이나 행동도 가능하지 않기 때문이다.

지역협력이 심화되고 제도화되기 위해서는 리더십이 존재하여야 하고, 국가들이 ASEAN Way를 초월할 수 있어야 한다. 리더십 제공이라는 면에서 한국은 유리한데 중견국가로서 강대국보다 반발을 적게 낚으며 역내 약소국들이 발전모델로 삼고 있기 때문이다. 따라서 한국이 아세안 국가들에게 ASEAN Way를 뛰어넘는 협력의 필요성에 대하여 설득한다면 수용될 가능성이 높다.

한국이 역내협력에 필요한 리더십을 제공하고 역내협력의 심화와 제도화를 위해 국가들을 설득하는 데 적합한 위치에 있다고 해서 자동적으로 한국과 아세안 간의 전략적 연대가 이루어지는 것이 아니다.

전략적 연대의 구축을 위해서는 우리의 대 아세안 외교에 있어서 단기적이고 유형적인 이익의 확보에만 집착하지 않는 발상의 전환이 필요하다.

* 외교안보연구원 객원교수

목 차

1. 정체와 심화의 '기로'에 선 동아시아 지역협력
2. 97년 이후 지역협력의 추진력과 그 한계
3. 지역협력심화의 저해요인
4. 한아세안 전략적 협력의 중요성
5. 대 아세안 외교 발상전환의 필요성

1. 정체와 심화의 '기로'에 선 동아시아 지역협력

- 동아시아 지역협력은 97년 이후 한동안 급속히 진전된 후 최근 추진력이 감소되고 있음. 이대로 간다면 동아시아 지역협력은 정체를 겪을 우려가 있으나 노력여하에 따라서 높은 차원으로 심화도 가능한 정체와 심화 사이의 '기로'에 서 있음. 이 글에서는 97년 이후 동아시아 지역협력이 급속하게 추진될 수 있었던 원인과 최근에 나타나고 있는 문제점, 그리고 지역협력심화를 저해하는 보다 근본적인 문제를 살펴본 후 한국과 아세안의 전략적 역할을 중심으로 역내협력을 심화하는 방안을 찾아보고자 함.
- 1997년 경제위기는 동북아와 동남아 국가들에게 큰 충격을 주고 많은 변화를 낳았음. 그 중에 하나가 동아시아 지역협력의 출범과 공식화임.
 - 1997년 ASEAN+3 비공식 정상회의로부터 2007년 싱가포르의 11차 ASEAN+3 정상회의까지 동아시아 지역의 정상회의가 지속되었음.
 - 동아시아 지역협력의 시작은 단순히 경제교류의 심화라는 차원을 넘어서 지금까지 따로 인식되던 동남아와 동북아가 하나의 지역단위로 인식되게 되는 의식의 전환을 낳음.
- 그런데 최근 들어 동아시아 지역협력의 추진력과 열정이 예전보다 약화되고 있음. 지난 몇 년간 지역협력의 심화를 위한 새로운 움직임이 없다는 사실이 추진력의 상실을 잘 보여주고 있음.
 - 특히 최근의 경제위기는 동아시아 국가들로 하여금 지역협력을 심화하기 보다는 개별적인 생존에 더 몰두하게 하는 악재가 될 가능성이 존재함. 이는 97년의 경제위기가 지역협력을 촉발했던 사실과 대조적인데 이러한 차이의 발생은 그때의 경제위기가 지금의 경제위기와 성격이 다르다는 점에서 비롯됨.
- 동아시아 지역협력이 정체와 심화의 '기로'에 놓인 현 상황에서 지난 10년의 성과와 미래의 과제를 검토하고 지역협력의 재확

성화하는 방안을 논의하는 것이 그 어느 때보다도 시의적절함.

- 특히 6월초 한아세안 특별정상회의의 개최로 국내외적으로 그리고 민간과 정부차원에서 모두 동아시아 지역협력에 관한 관심이 고조되어 있음.

2. 97년 이후 지역협력의 추진력과 그 한계

- 일부의 비판적 평가에도 불구하고 지난 10년간 동아시아 지역 협력이 양적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 했음.
 - 1997년 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 첫 비공식 정상회의가 개최된 이후 10년 이상 매년 빠지지 않고 정상회의가 개최되었고, 1998년에는 ASEAN+3 정상회의가 공식화되고 EAVG(East Asia Vision Group) 제안도 이루어졌음. 1999년 필리핀에서 열린 ASEAN+3 회의에서는 동아시아 지역협력을 공식화하는 “동아시아 지역협력에 관한 공동선언”이 채택되었음. 2000년 정상회의에서는 EASG(East Asia Studies Group)가 제안되었고, 2001년 브루나이 회의에서는 ASEAN+3를 EAS(East Asia Summit)로 전환시키는 제안이 처음 논의되고 EAVG 보고서가 채택되었음. 2002년 캄보디아 회의에서는 동아시아 지역협력을 위한 26개 사업이 EASG 보고서에 의해 제안, 채택되었고, 2003년 인도네시아 회의에서는 EAFTA(East Asia Free Trade Area) 설립을 위한 본격적인 논의가 시작되었음. 2005년 말레이시아 정상회의에서는 EAS의 조기개최가 합의되었음.
 - 싱가포르에서 개최된 제11차 ASEAN+3 정상회의에서는 ASEAN+3 출범 10주년을 맞이하여 향후 동아시아 지역협력을 위한 “제2차 동아시아 협력에 관한 공동성명(Second Joint Statement on East Asia Cooperation: Building on the Foundations of ASEAN plus Three Cooperation)”과 “ASEAN+3 사업계획 2007-2017”을 채택하였으며, ASEAN+3 협력기금 설립에 합의하였음. 또 이 회의에서는 ASEAN+3 협력체제는 동아시아 공동체 형성의 주된 기체이며, 이 과정에서 ASEAN은 주도적 역할을 수행한다는 아세안의 중심적 역할이 재차 확인되었음. ASEAN+3

*역내협력은 정상회의
마다 중요한 결정과
계획이 나오며 급속히
진전*

경제위기, 리더십,
관주도 등의 요인으로
지난 10여년간 급속한
협력의 진전이 가능

정상회의와 같이 열린 제3차 EAS에서는 기후변화, 에너지, 환경 문제 등이 주로 거론되었고, 이와 관련하여 “싱가포르 선언 (Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment)”이 채택되었으며, 향후 EAS 발전 방향과 관련하여 정상회의 중심의 전략대화체(leaders-led strategic forum)로서의 성격과 ASEAN 주도 원칙 등 기존의 입장을 재확인하였음.

- 종합컨대 지난 10년간 정상회의마다 주목할 만한 결정과 선언, 계획들을 내놓으며 동아시아 지역협력이 놀랄 만큼 빠르고 숨가쁘게 움직여왔다고 하여도 과언이 아님.

○ 이런 급속한 협력의 진전이 가능했던 요인으로 경제위기, 지역 리더십, 관주도의 성격 등이 지적되고 있음.

- 1997-98년 경제위기 중 동아시아 국가들은 IMF(International Monetary Fund), APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation)과 같은 국제기구나 지역경제협력체로부터 만족할 만한 지원을 받지 못했음. 또한 미국도 동아시아 경제위기 극복이나 해소에 큰 도움이 되지 않았음. 이런 상황에서 동아시아 국가들은 자신들이 당한 위기는 스스로 해결해야만 한다는 현실을 깨닫게 되었고, 1997년 비공식 정상회의를 이듬해에는 공식 정상회의로 격상시키는 결정을 내렸음.
- 두 번째로 중요한 것은 역내 리더십이라는 변수임. 2000년대 중반까지 신뢰를 받고 지역협력의 비전을 공급할 만한 역내 리더가 있었음. 예컨대 말레이시아 전 총리인 마하티르는 1990년 EAEG(East Asia Economic Group)를 주창하면서 동아시아 지역협력에 관한 선구적인 역내 지도자로 부상하였음. 비록 EAEG는 큰 성과를 거두지 못하고 끝나버렸지만 이때 마하티르가 주장한 동아시아라는 지역범주는 이후 ASEAN+3가 출현하면서 자연스럽게 동남아+한, 중, 일이라는 동아시아의 범주를 형성하는 준거점이 되었음. 이런 준거점의 존재는 ASEAN+3가 등장하는 데 중요한 촉진제 역할을 했고, 동남아+한, 중, 일이라는 범주에 대한 문제제기를 최소화시키는 중요한 역할을 했음.
- 마하티르의 바통을 이어받은 것은 김대중 전 대통령으로서 김대중 정부는 지역협력을 위기극복을 위한 중요한 기제로 보았

음. 김대중 전 대통령은 1998년 베트남 하노이에서 EAVG, 2000년 열린 싱가포르 정상회의에서 EASG 설치를 제안하였음. EASG는 EAVG의 보고서를 바탕으로 동아시아 지역협력을 위한 26개 협력사업을 제안하였고, 이 사업들은 지금까지도 ASEAN+3 지역협력의 근간을 이루고 있음. 김대중 전 대통령은 또 2001년 브루나이에서 열린 정상회의에서 동아시아 포럼(EAF, East Asia Forum), 동아시아 정상회의, 그리고 “동아시아 자유무역지대(EAFTA)”의 창설을 제안하였음.

- 세 번째로 중요한 변수는 동아시아 지역협력의 관주도 특성임. 적어도 지금까지의 동아시아 지역협력은 학계, 재계를 포함하는 Track II의 일부 참여를 제외하고는 모두 정부 간 대화와 협의를 통해 진행되어 왔음. 지역협력에 관한 주요한 결정과 실천들은 모두 정부 수준에서만 이루어져왔기 때문에 상대적으로 협력사업의 빠른 결정과 실천이 가능했음. 그 결과 지역협력에 관련된 업무를 맡고 있는 개별 국가의 엘리트 수준에서는 이미 동아시아라는 정체성이 어느 정도 형성되었다고 볼 수 있고, 이런 정부 간 협력 또는 정부 차원에 국한된 협력은 보다 긴 타협과 설득, 홍보를 필요로 하는 시민사회를 우회해 갈 수 있는 장점이 있음.
 - 그러나 관주도의 지역협력은 지역협력의 장래를 위해 반드시 바람직한 것이라고 보기 어려움. 지역협력의 심화에 의해 직접적으로 영향을 받는 시민사회의 배제는 이후 보다 심화되고 제도화된 지역협력이 등장할 때 보다 큰 비용을 치를 수 있으며 이는 다음 단계로 도약하는 지역협력에 큰 장애물이 될 위험이 있음.
- 동아시아 지역협력이 본격적으로 시작된 지 10년이 넘어가는 지금, 역내협력이 다소 침체되고 추진력이 약화된 것으로 보임. 이런 증상들은 몇 가지 측면에서 관측됨.
- 우선 개별 국가나 정상들의 동아시아 지역협력에 관한 관심과 의지가 과거에 비해 감소하였음. 경제위기를 경험한 국가지도자들이 지난 10여 년간 대부분 교체되었고, 97년 당시 국가지도자들 사이에 공유되었던 것과 같은 위기감 역시 약화되었음.
 - 또 지금까지 동아시아 지역협력 사업의 근간이었던 26개 협력

최근 들어 역내협력에 대한 관심이 감소하고 추진력도 약화되는 추세

리더십의 부재와
역내협력 기본원칙의
제약이 협력심화를
근본적으로 저해

사업에서도 몇 가지 사업(NEAT, Network of East Asian Think-tanks 등)을 제외하고 상당수 사업들이 지지부진한 상황임. 주도세력의 의지부족, 자원부족 등의 복합적 문제가 겹쳐 이런 상황을 초래하였음. 지역협력의 심화와 새로운 도약을 위해 이 26개 사업을 재조정하는 문제가 몇 년간 논의가 되었지만, 뚜렷한 결론을 맺지 못하고 있는 실정임.

- 2008년 세계를 강타한 경제위기 역시 지역협력에 부정적 영향을 미치는 것으로 보임. 1997년 경제위기처럼 이번 경제위기가 동아시아 지역협력의 새로운 단계를 개척하는 데 긍정적으로 작용할 가능성을 배제할 수 없으나, 개별 국가들이 경제위기 극복을 위해 국내 경제문제에 매몰되면서 상대적으로 지역협력은 소홀히 될 가능성도 있음. 지난 1997년 경제위기의 경우 동아시아 지역에 국한되어 경제위기를 겪었다는 공통분모, 그리고 위기를 극복해야 한다는 공통의 목표가 있어 국가들의 결집을 이루어 냈지만, 이번 경제위기의 경우 전 세계적 경제위기이고 따라서 지역협력 보다는 개별국가 각자 생존 노력으로 귀결될 가능성이 커 보임.

3. 지역협력심화의 저해요인

- 앞에서 언급한 상황적인 요인보다 더 근본적인 지역협력의 저해요인은 (1) 리더십을 갖춘 역내 국가의 부재와 (2) ASEAN Way라고 하는 역내협력 기본원칙의 한계를 들 수 있음. 이 두 문제가 해결되지 않고서는 동아시아 지역협력이 심화되고 제도화되는 데 구조적 제약이 있음.

가. 역내 리더십 결여

- 동아시아에서 역내 리더십을 성공적으로 행사할 수 있는 국가는 많지 않음. 역내 약소국은 리더십 행사를 위한 자원이 없고, 역내 강대국의 경우 자원은 있지만 이런 리더십 역할에 대한 주변의 의심이라는 제약이 뒤따름. 따라서 역내 리더로 적합한 조건을 갖춘 국가는 제한됨.
- 동아시아 지역협력이라는 것은 역사적으로 매우 새로운 현상

이며 따라서 참가 국가들은 앞에 놓인 아직 가보지 않은 불확실한 경로에 대해서 필연적으로 불안감을 가질 수밖에 없음. 이런 미답의 길에 대한 지도를 보여주는 것, 다시 말하면 지역 협력이 나가고자 하는 명확한 비전 내지는 방향성과 그 비전을 달성하기 위한 구체적인 프로그램을 제시하는 것이 바로 역내 리더십의 역할임.

- 또한 필연적으로 국내 문제에 매몰되고, 국가이익에 보다 큰 무게를 두며, 좁은 시각을 가지기 마련인 개별 국가의 지도자들을 지역협력의 장으로 이끌어 내고 서로 협력할 수 있게 하는 것도 바로 역내 리더십의 역할임. 따라서 역내 리더십은 자신의 국내적 문제뿐만 아니라 지역 전체를 조망하고 개별 국가이익이 지역 전체의 이익과 조화가 될 수 있는 방향성과 프로그램을 제시할 수 있어야 함.
- 중국의 경우 지역 리더십을 행사할 만한 자원과 의지를 가지고 있음에도 불구하고 중국의 적극적 리더십 행사는 역내 국가뿐만 아니라 역외 강대국들의 의심을 살 수 있는 상황임. 특히 동남아 몇몇 국가들은 과거 동남아 공산주의 확산에서 중국이 했던 역할에 대해서 아직도 의심을 가지고 있는 실정임. 이런 의심이 이전에 비해 약화되었지만 여전히 중국의 역내 리더십에 대한 경계심이 존재함.
- 일본 역시 역내 강대국으로서 가지는 리더십의 한계가 있음. 태평양전쟁과 식민지배에 따른 역사적 짐을 완전히 털어버리지 못한 상태에서 역내 리더십을 행사하려 할 때 도덕적이고 윤리적인 문제에 봉착할 수 있으며 역내 국가들로부터 신뢰를 얻는데 문제가 있음.
- 아세안 내의 주요 국가들 역시 국내문제에 매몰되어 있어 단기적으로 역내 리더십을 행사하기 어려움.
 - 전통적으로 아세안의 리더십을 행사하던 인도네시아는 1997년 경제위기와 민주화 이행 이후 이제 겨우 정치적 안정을 찾아가고 있는 상황임. 1997년 경제위기 이후 잇따라 등장했던 국가 지도자들은 국내문제를 넘어선 지역문제에 눈을 돌릴 여유

*강대국은 강대국대로,
아세안 국가들은 아세안
국가들대로 리더십에
한계 존재*

주권존중-내정불간섭,
협의와 합의가
역내협력의 기본원칙

가 없었음.

- 말레이시아 역시 마하티르가 남긴 큰 유산을 후계자인 압둘라 바다위가 채우기에는 한계가 있어 보이고, 더욱이 2008년 선거에서 집권 국민전선(National Front)의 고전은 집권 엘리트로 하여금 국내문제에 완전히 침잠하게 만들.
- 탁신의 주도 아래 한때 역내 리더십을 행사하려 했던 태국 역시 반 탁신 쿠데타 이후 계속 이어지는 정정불안이 언제 해소될지 모르는 상황이며 이 불안이 해소된다고 하더라도 당분간 역내 리더십을 행사할 만한 내적 역량을 다시 끌어올리기에는 시간이 많이 걸릴 것으로 보임.
- 베트남은 인도차이나 지역에서는 맹주의 역할을 하고 있지만, 국제사회에 완전히 편입된 지 얼마 되지 않으며 경제 규모 역시 리더십을 행사하기에는 역부족임.
- 아세안 또한 아세안이라는 기구가 가지는 제도적 한계 때문에 역내협력의 제도화나 합의를 이끌어내는 지도력을 충분히 발휘하지 못하고 있는 상황임.

나. ASEAN Way의 한계

- 동아시아협력의 심화를 저해하는 다른 요인은 아세안 방식(ASEAN Way)이라는 역내협력 기본원칙에 있음. 원래 아세안내의 협력을 규율하던 이 원칙은 동아시아협력에 있어서도 중요한 위치를 차지함. 아세안 방식은 서로 연관되어 있는 두 가지 요소로 구성되어 있는데 첫 번째는 주권존중-내정불간섭이고 다른 하나는 협의와 합의임.
- 개별 국가들이 독립국가로서 그 주권을 존중받아야 한다는 데 대해서는 의문의 여지가 없고, 원칙으로서 개별 국가의 내정불간섭은 큰 문제가 없어 보일 수도 있음. 하지만 지역협력이라는 것은, 더 나아가 공동체 건설이라는 과제는 일정한 주권의 양도라는 것을 필요로 함. 전체의 장기적인 이익을 위해서 개별 국가의 주권이 일정 정도 제한되는 것이 필수적임에도 불구하고 아세안의 주권존중-내정불간섭 원칙은 이런 일부 주권의 양도를 불가능하게 만들고, 개별 국가들이 자신들의 단기적 국가 이익을 위해서 공동의 노력으로부터 이탈하게 하고 혹은 무임승차자로 행동하게 만드는 합리화의 수단으로 작용함.

- 합의와 협의 역시 표면적으로는 큰 문제가 없어 보일 수도 있음. 그렇지만 지역협력은 장기적으로 지역 국가들 모두에게 이익이 된다고 해도 단기적으로 반드시 그런 결과를 가져올 수 있는 것이 아니며 따라서 국가들 사이에 완전한 합의는 거의 불가능할 수도 있음. 물론 아세안에서도 합의라는 문제가 회원국 전체의 명시적 만장일치를 의미하는 것은 아님. 실제로 아세안에서는 어떤 사안에 대해 회원국이 강력한 반대의 의사를 표명하지 않으면 동의된 것으로 간주함. 그럼에도 불구하고 특정한 사안에 있어서 일부 국가는 자신들의 이익에 위배된다고 생각하고 강력한 반대의사를 보이는 일이 있고 이런 경우 아세안 전체의 정책이나 공동의 입장이라는 것은 불가능함.
- 이런 아세안의 방식이 가지는 장점도 물론 있음. 아세안 국가들은 지금까지 아세안의 방식이 자신들에게 필요한 자원은 제공하고 원하지 않는 제약은 부과하지 않는 역할을 해왔다고 생각하고, 바로 이런 이유로 해서 아세안이라는 약소국들의 지역협력이 지금까지 40년 넘게 지속되어 왔음. 그리고 국가 간의 신뢰관계가 크게 존재하지 않을 수도 있는 지역협력의 초기 단계에서 개별 국가들을 처음부터 강력한 제도 속에 묶어매지 않는 아세안의 방식은 개별 국가들에게 크게 부담을 주지 않으면서 지역협력의 장에 참여할 수 있게 하는, 다시 말하면 지역협력이 일단 시작될 수 있고 초기에 진전될 수 있게 하는 장점을 가지고 있음.
- 장기적으로 지역협력을 심화하고 중국에 공동체를 건설하려는 것이 목적이라면 아세안의 방식은 점차 변화되어야 할 것임.
 - 지금까지 동남아의 경우 개별 국가의 정책결정이나 외교정책은 장기 집권하는 최고 지도자 몇 명의 개인적 의지에 따라 좌우되는 경우가 많았음. 이렇게 개별 국가가 지도자 개인의 의지에 의해서 움직이는 경우 명시적인 제도화 없이도 지도자들 간의 개인적 친분으로 국가 간 신뢰 관계를 만들어 내는 것이 가능했는지 모름. 그러나 이런 지도자들 간의 개인적 친분에 의한 신뢰관계는 장기적 기반을 만들어 내기 어려움. 특히 동아시아의 민주주의가 진전되면서 점점 이전과 같은 장기집권

지역협력의 심화를 위해서는 아세안 방식이 점차적으로 변화할 필요

한국이 명확한 협력의
비전을 제시하면
역내협력 리더 국가로
부상가능

지도자가 나오기 어려운 시점에서 개인적 친분에 의한 신뢰관계는 지도자의 교체 때마다 새로 건설되어야 하며 최악의 경우에는 지도자의 교체에 따라서 매번 지도자 간 신뢰 형성의 노력만 하다가 지도자가 바뀌는 상황을 생각해 볼 수 있음.

- 지금과 같은 아세안의 연성적 제도라는 것이 동아시아 지역협력에서도 변하지 않고 그대로 적용된다면 아세안은 지금처럼 동아시아 지역협력의 장에서 약자의 외교를 통한 이익 확보에만 골몰할 것임. 제도화 되어 있지 않은 동아시아 지역협력의 장에서 아세안은 자신들에게 구애하는 동북아 국가들을 경쟁시켜 그들이 필요로 하는 이익을 취할 뿐 자신들이 해야 하는 의무를 다하지 않는 행태를 앞으로도 계속 견지할 수 있음. 따라서 동아시아 지역협력의 제도화는 이런 동남아 국가들의 약자의 외교를 제어할 수 있는 방법이 되고, 동남아 국가들이 자신들의 의무를 성실히 이행하여 상호 이익이 되는 방향으로 행동하게 만드는 기반이 될 것임.

4. 한아세안 전략적 협력의 중요성

가. 역내 리더십 제공

- 한국은 2009년 동아시아 지역협력에 있어 매우 중요한 두 가지 상황을 직면하고 있음. 첫 번째는 정부가 바뀐 후 처음으로 있는 ASEAN+3 정상회의와 EAS이고, 두 번째는 6월에 개최된 한-아세안 특별 정상회의임. 이 자리를 통해 추진력의 약화와 경제위기로 위협받고 있는 지역협력을 재활성화, 심화하고 한-아세안 관계를 발전적으로 정립하려는 비전을 명확하게 제시할 필요가 있음. 한국의 성공적인 비전과 방향성의 제시, 여기에 대한 동남아 국가들의 적극적 반응은 이후 동아시아 지역협력에서 한국이 역내 리더 국가로 부상하는 데 중요한 열쇠가 될 것임.
- 한국만 따로 떼어 놓고 본다면 한국은 동북아의 한, 중, 일 3국과 아세안 10개국이 모인 동아시아 지역협력의 구도에서 애매한 위치, 혹은 취약한 위치를 차지하고 있음.

- 중국과 일본은 그 자체로 객관적으로 정치, 경제, 군사적 대국인 것을 부인할 수 없음. 또 아세안 10개국의 경우 10개 국가가 하나의 아세안이라는 단위로 지역협력에 참여하고 있고 나라 수가 가지는 이점을 충분히 누리고 있음. 이 10개국의 지지를 확보하기 위해서 중국과 일본이 아세안에 다양한 이익과 양보를 제공하고 있고, 아세안은 이를 이용한 약자의 외교를 통해 자신의 이익을 확보하고 있음.
 - 한국은 아세안과 같은 수적 우위를 누릴 수도 없고, 중국, 일본과 같이 그 자체로 대국으로서 지역협력에서 상당한 무게를 차지하기도 힘든 상황임.
- 이런 상황은 한국에게 위협적인 동시에 기회로 작용할 수 있음. 한국이 이런 상황 속에서 역설적으로 가질 수 있는 기회는 한 가지 조건을 필요로 하는데, 그 조건은 한국과 아세안 간의 효과적인 연대임. 한국과 아세안은 서로를 필요로 할 만한 상황에 놓여 있음.
- 우선 아세안의 경우 개별 국가 차원이거나, 아세안 10개국 차원에서 동아시아 지역협력의 장에 들어와 한, 중, 일이라는 큰 국가를 상대하기에 역부족인 위치에 있음. 이런 이유로 끊임없이 지역협력의 장에서 아세안이 동아시아 지역협력의 추동자라든가 아세안이 운전석에 앉아 있다는 것을 강조하고 있으며, 아세안의 방식인 building bloc process, comfort level과 같은 명제들을 고집하며 제도화 대신 신뢰 형성에 보다 강조점을 두고 있음. 이런 아세안의 입장에서 자신들의 위치를 공고화 시키고 발언권을 높이기 위해서는 중국이나 일본과 제휴하는 것보다 한국이 보다 나은 선택임. 중국이나 일본과 아세안의 제휴는 중국과 일본의 크기로 인해 큰 의미가 없음. 대안으로 한국과의 제휴는 중국, 일본처럼 위협적이지 않으면서 또 다른 한편으로 경제규모나 지역에서의 국가의 존재감이 자신들처럼 작지도 않은 이상적인 제휴상대라고 할 수 있음.
 - 한국의 입장에서 아세안은 바람직한 제휴상대임. 동북아 지역에서 일본과 중국이라는 큰 국가 사이에서 한국이 중재자나 조정자의 역할을 하지 못할 때 한국은 동아시아에서 자신의 위치를 정립하는 데 문제를 가질 수 있음. 그런데 일본이나 중

*아세안에게는 한국이
이상적인 제휴상대,
한국에게도 아세안이
바람직한 제휴상대*

**한국과 아세안이
연대하여 지역협력을
주도할 경우 중일의
반발도 크지 않을 전망**

국 어느 한쪽과 연대를 통해서도 한국 스스로의 존재감이나 무게를 동아시아 지역에서 찾을 수 없음. 중국과 일본이 경쟁적으로 아세안의 지지를 구하는 상황에서 중국, 일본, 아세안의 삼각 구도를 그대로 방치할 경우 한국의 위치는 어디에서도 찾아 볼 수 없는 애매한 상황이 됨. 따라서 한국은 보다 덜 위협적이고 한국과의 연대를 원하는 아세안과 제휴를 통해서 아세안의 10개국이라는 숫자가 주는 힘과 한국의 중견국가로서의 힘을 더해 중국, 일본과 대등하게 설 수 있는 하나의 세력으로 자리매김하는 것이 바람직함.

- 일본과 중국 역시 중국, 일본 중 어느 한 국가가 동아시아 지역협력의 주도권을 쥐는 것 보다는 아세안이나 한국이 지역협력을 이끌고 갈 때 큰 반발을 하지 않을 것으로 보임. 중국이나 일본은 자체로 강대국인 관계로 서로를 견제하는 위치에 있고 따라서 어느 한 국가가 지역협력을 주도하지 못하게 막는 태생적 한계를 가짐. 중국과 일본 중 누군가 지역협력을 이끌어 가는 주도권을 갖는다면 이는 모두로부터 반발을 살 것임. 여기서 아주 강대국도 아니고 아세안 개별 국가처럼 소국도 아닌 한국이 가진 이런 위치는 한국에게 강점으로 작용할 수 있음. 따라서 한국으로서는 아세안 국가와의 전략적 연대를 통해 누구에게도 위협적이지 않은, 누구의 반대에도 직면하지 않는 중립적 지역협력의 리더십을 발휘할 수 있는 위치에 있음.

나. ASEAN Way의 한계극복

- 동아시아 지역협력에서 제도화는 필수적임. 아세안 역시 동아시아 지역협력의 제도화를 계속 외면할 수만은 없음. 그러나 지금 당장 빠른 제도화를 추진하기에는 동아시아의 상황이 여의치 않은 것이 사실임. 성급한 제도화의 추진과 제도와 규율을 통해서 회원 국가들을 통제하고 몰아가는 것은 현재의 지역협력의 분위기를 저해하고 자칫하면 그나마 만들어졌던 협력의 분위기와 협상의 테이블마저 망치는 결과를 가져올 것은 자명함. 다만, 천천히 가더라도 지난 40년 간 거의 제도화를 하지 못한 아세안의 실패를 거울삼아 착실하게 꾸준히 제도화를 이루어가는 방향으로 움직여야 함.

- 이와 관련하여 한국과 아세안이 전략적 연대를 통해 중국, 일본을 중재하며, 동아시아 지역협력을 선도하는 역할을 한다고 가정할 때 한국의 입장에서 아세안의 변화를 추진할 만한 충분한 이유가 있으며, 중국, 일본 등 다른 국가에 비해서 보다 아세안의 변화를 이끌어 내기에 유리한 입장에서 있음.
- 앞서 한국과 아세안이 동아시아 지역협력을 반패권주의적이고 상호호혜적인 방향으로 이끄는 데 이상적인 파트너라는 주장을 언급한 데서 밝힌 바 있듯이 아세안에게 한국은 중국이나 일본보다는 덜 위협적인 상대임. 뿐만 아니라 아세안이 늘 안팎의 안보 문제로 주권에 관한 이슈나 외부의 간섭문제에 민감한 것처럼 한국도 한반도 문제를 가지고 있고, 강대국에 둘러싸여 있는 만큼 아세안과 유사한 처지라고 볼 수 있음. 결국 아세안은 한국에게 중국이나 일본에서 느낄 수 없는 유대감을 가질 만한 충분한 이유가 있음.
- 중국이나 일본처럼 아세안을 압도할 수 있는 강대국에 의한 제도화 압력은 아세안 국가들에게 지나친 간섭으로 인식될 수 있으며, 이에 대해서 동남아 국가들은 강력하게 반발할 가능성이 큼. 중국, 일본에 의한 제도화 압력 내지는 제안은 아세안 국가들에게 자존심을 상하게 하는 일일 수 있고, 대외적으로는 강대국의 압력에 굴복하여 제도화를 추진한다는 인상을 줄 수 있음. 이런 부분들은 아세안이 가장 경계하는 것임.
- 중국이나 일본에 비해서 한국에 의한 제도화 압력 혹은 제안은 아세안 국가들에게 보다 덜 거부감을 가지고 받아들여질 수 있음. 제도화의 미비로 인해 오랫동안 비판받은 아세안으로서는 제도화의 필요성을 느끼고 있고, 어떤 부분에서는 이미 자체적으로 변화를 시작한 만큼 한국의 적극적인 제안은 오히려 이들에게는 제도화 방향으로 가속할 수 있는 명분으로 작용할 수도 있음.
- 더 나아가 많은 동남아 국가들이 경제발전의 모델을 한국에서 찾고 있음. 일찍이 말레이시아가 Look East Policy를 천명하면서 한국의 발전 경험에서 경제성장의 답안을 찾았고, 최근에는 주로 CLMV(Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam) 국가들을 중심

한국이 협력의 제도화를 제안한다면 아세안은 상대적으로 거부감이 적을 전망

한국과 아세안은 연대를
통해 지역협력의
리더십을 공급할 잠재력
보유

으로 한국의 발전경험에서 자신들의 미래를 찾으려는 노력이 활발함. 특히 아세안 국가들이 동아시아의 다른 국가나 서구의 경험이 아닌 한국의 경험에서 자신들의 미래를 찾으려는 이유는 다른 발전의 경험들과 자신의 상황이 너무 동떨어져 있기 때문임. 엄청난 국토와 자원, 인구를 가진 중국의 성장경험이나 일찍 경제성장을 해서 이미 세계 1~2위권의 경제력을 가진 일본의 경험은 자신들에게 직접적으로 암시하는 바가 별로 없음. 또 서구의 경험 역시 시간적으로 거리가 멀며, 문화적 차이로 인해 동남아 국가들에게 큰 도움을 주지 못함.

- 한국의 경험은 그리 시간적으로 멀지 않은 것이고, 또 현재 한국의 경제가 서 있는 위치 역시 최상이라기 보다는 자신들이 목표로 세우고 따라 하기 알맞은 정도이기 때문임. 이렇게 한국이 그들의 모델이 되는 것 또한 다른 국가가 아닌 한국의 조언과 제안이 보다 아세안에게 효과적으로 작용할 수 있는 한 가지 이유가 될 수 있음. 한국은 이런 유리한 위치를 이용하여 아세안의 변화를 적극적으로 이끌어 내고 동아시아 지역 협력을 선도할 수 있는 전략적인 위치에 놓여 있음.

5. 대 아세안 외교 발상전환의 필요성

- 한국은 아세안과 협력하여 동아시아 지역협력에서 강대국 간의 조정자, 중재자의 역할을 할 수 있고, 또 지역협력에 리더십을 공급할 잠재력이 있음. 또 한국은 동아시아 지역협력의 장애물이 되는 아세안의 방식을 바꾸고 이들이 보다 적극적으로 동아시아 지역협력의 공고화, 동아시아 공동체 형성에 나설 수 있게 만드는 유리한 위치에 있음. 그러나 한국의 그러한 객관적 위치가 자동적으로 한-아세안 간의 전략적 파트너십을 만들고 긴밀한 협력을 가져오는 것은 아님. 그러기 위해서는 한국은 아세안에 대하여 전향적인 발상전환이 필요함.
- 한국과 아세안의 관계 심화를 주장할 때 등장하는 의문 중 중요한 것들은 (1) 아세안의 약자외교 행태에 대한 우려와 (2) 우리가 아세안을 중시하여 적극적으로 나설 때 한국의 국가이익

은 무엇인가, 다시 말하면 우리가 아세안을 지원할 때 얻을 수 있는 직접적인 실익은 무엇인가에 대한 의문임. 이런 의문의 근본적인 오류에 대해서 지적하는 것이 한국의 아세안에 대한 관계 심화의 첫 시작이라 할 수 있음.

- 아세안에 대해서 한국이 직접적으로 얻을 수 있는 이익이나 약자외교에 대한 우려를 지금으로서는 좀 접어놓을 필요가 있음. 경제적으로, 정치적으로, 군사적으로 약소국인 아세안의 입장에서 자신들 보다 강한 국가를 상대로 한 약자 외교는 어떻게 보면 당연한 생존전략이라 할 수 있음. 한국의 경우에도 지금도 그렇고 과거에도 강대국을 상대로 한 약자외교를 추구했었음. 아세안 역시 자신들의 위치에서 최대한의 성과를 내고 이익을 얻어내기 위한 약자의 외교는 당연한 생존전략임. 이들에게 자신들의 생존전략을 포기하거나 수정하라고 이야기하는 것은 아세안과의 관계를 악화시키는 지름길임.
 - 한국이 아세안에 대한 지원을 강화하여 얻을 수 있는 직접적이고 단기적인 이익에 대한 고려 역시 지금 당장은 그리 적절한 질문이 아님. 한국이 아세안으로부터 얻을 수 있는 직접적인 이익은 아세안이 우리의 입장을 지지하는 무형적이고 추상적인 이익 외에는 그리 많지 않아 보임. 그럼에도 불구하고 한국은 이제 다른 국가들에게 먼저 일방적으로 베풀 수 있는 위치에 있음. 한국의 급속한 경제성장 속에서 우리는 여전히 과거의 정치, 경제적 약소국이라는 스스로에 대한 이미지를 버리지 못하고 있고, 따라서 단기적인 이익, 1:1의 이익 교환이라는 프레임을 아직 벗어 버리지 못한 듯 보임.
- 한국을 바라보는 아세안의 시각은 우리가 스스로에 대해서 평가하는 것 보다 한국의 위치와 위상을 더욱 크게 보고 있음. 한-아세안 관계의 발전은 아세안의 이러한 시각을 깨닫는 것으로부터 시작된다고 할 수 있음.

*대 아세안 외교에
있어서 근시안적
이익추구만 하지 않는
발상의 전환이 필요*

발표: 이재현(제주평화연구원 객원연구위원 / 외교안보연구원 객원교수)

편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)