

# 지역간협의체 아셈(ASEM)의 유용성에 대하여

박선희

서울대학교 국제대학원 EU센터 연구위원

저자 現 서울대학교 국제대학원 EU센터 연구위원. 프랑스 스트라스부르대학 유럽학고등연구소(IHEE)의 유럽현대사 박사준비과정(D.E.A)을 마치고 Paris 8대학 유럽학 연구소(IEE)에서 정치학 박사학위 취득. 서울대학교 국제대학원 HK연구교수 및 동대학원 국제학연구소 선임연구원 역임. 박사학위 연구주제는 아세안(ASEAN)을 중심으로 본 아셈(ASEM)으로 유럽연합의 지역간 협력, 이민 정책, 문화정책 등 유럽연합의 제반 정책에 대한 논문을 집필하였음.

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## <목차>

1. 아셈의 새 틀? 새로운 운영방식?
2. 아셈의 연계성(connectivity) 강화 계획: ASEAN과 중국의 영향력 강화
3. 세 번째 기둥의 중요성

2017년 9월과 11월에 ASEM 교육장관회의와 경제장관회의가 우리나라에서 개최되었다. 2016년에는 제7차 아셈문화장관회의를 우리가 주최한 바도 있다. 일련의 아셈 장관급회담 개최를 계기로 2016년 출범 20주년을 기념한 지역간협의체인 아셈의 현주소를 점검하고자 한다.

## 1. 아셈의 새 틀? 새로운 운영방식?

지난 2016년 울란바토르(Ulaanbaatar) 아셈 정상회담은 출범 20주년을 기념했다. 아셈 정상회담은 1996년 출범 이래 매 2년마다 개최되어왔으며 20주년 회담은 「ASEM 20주년 : 연계성을 통한 미래 파트너십(20 years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity)」이란 주제로 열렸다. 지난 20여 년간 아셈은 아시아-유럽 간 대화와 협력을 위한 지역간협의체(inter-regional forum)로 성

장해 왔다. 이는 1996년부터 2017년까지 총 11번의 아셈정상회담, 73번의 장관급회담, 107번의 고위급 회의(Senior Official's Meeting), 135번의 국장급(DG Officials)회의, 301회의 아셈 관련회의 그리고 36회의 아셈포럼을 개최하였음을 의미한다.<sup>1)</sup> 연계가 취약했던 아시아와 유럽 간 협력을 도모 하자는 취지에서 개최되기 시작한 본 지역협의체는 정치, 경제, 교육·문화 분야 등 이른바 3대 기둥(three pillars)이라 부르는 다양한 분야를 놓고 협력하는 아시아와 유럽 간 지역협의체로서 자리매김해왔다. 그뿐만 아니라 아셈 지역간협의체의 운영상 특성으로 아시아와 유럽 간의 상호협력 뿐만 아니라 아시아 국가 간 상호협력 강화를 기대할 수도 있다. 아셈은 지역 대 지역(region to region)의 접근 방법으로 운영되며 EU라는 강력한 지역단위체가 유럽 파트너의 역할을 수행함으로써 아셈 속의 아시아 파트너는 하나의 지역처럼 기능하도록 요청받고 있기 때문이다.

아셈의 운영방식이 이를 단적으로 보여주고 있다. 사무국을 갖고 있지 않은 아셈은 정례화 된 정상회담, 외무장관회의 및 고위관리회의 준비를 위해 조정국(coordinator)체제로 운영되고 있다. 조정국은 2년 임기로 지역별로 의견을 수렴하는 연락관 역할을 수행하며, 아시아 지역에서는 동북아 및 아세안에서 각각 한 나라씩 그리고 유럽에서는 EU 의장국과 EU 대외관계청(EEAS)이 조정국 역할을 담당하고 있다. 조정국을 통해서 먼저 지역별 사전의견 수렴 작업을 거치는 이 운영방식은 아셈의 주요 회의에 앞서 지역별 협력 및 합의를 이끌어낼 수 있게 하여 아셈 속에서 아시아 지역 주의의 활성화를 기대할 수 있게 한다.

하지만 설립 당시 25개국(+EU 집행위원회)이었던 아셈은 현재 EU 대외관계청과 ASEAN 사무국을 포함하여 총 53 회원(회원국과 사무국 포함)으로 확장되었다. 아펙(APEC)과 달리 아셈은 EU와 ASEAN지역기구의 확장된 회원국을 단계적으로 모두 받아들였다. 2008년 제7차 정상회의부터 ASEAN+3의 틀과 EU 회원국 이외의 국가까지도 가입을 승인하여서 인도, 몽고 파키스탄, 방글라데시, 스위스, 노르웨이 그리고 아시아와 유럽 두 지역 어디로도 분류가 모호한 러시아, 호주, 뉴질랜드로 외연이 대폭 확대되었다(아래 표 1 참조).

〈표 1〉 아셈 회원국의 확장 과정

	창립회원국	1차 확장 (2004)	2차 확장 (2008)	3차 확장 (2010)	4차 확장 (2012)	5차 확장 (2014)
아시아 회원국 (아시아 참여국 수)	ASEAN +3 (ASEAN 7개국 + 한중일) (10)	캄보디아, 라오스, 미얀마 (13)	ASEAN 사무국 인도, 몽골, 파키스탄 (17)	호주, 뉴질랜드, 러시아 (20)	방글라데시 (21)	카자흐스탄 (22)
유럽 회원국 (유럽 참여국 수)	유럽연합, 유럽집행위 원회* (16)	EU의 신규회원국 10개국 (26)	불가리아, 루마니아 (28)	없음 (28)	노르웨이, 스위스 (30)	크로아티아 (31)

\*2012년부터 유럽집행위원회 대신 EU대외관계청(EEAS)이 참여한다.

1) ASEMinfoBoard [http://www.aseminfoboard.org/events/0/1?field\\_upcoming=All](http://www.aseminfoboard.org/events/0/1?field_upcoming=All)

1·2·5차의 확장이 EU나 ASEAN의 자체 회원국 확대에 의한 아셈 회원국 확대 성격이 있다면<sup>2)</sup> 3·4차 확장은 이와는 성격이 다르다. 특히 3차 확장은 아시아나 유럽으로의 분류가 사실상 어려운 국가들을 포함하고 있다(호주, 뉴질랜드, 러시아). 이 세 국가는 가입 당시 임시 제3 부류(Temporary Third Category)로 분류되었는데 이는 지금까지 지역 대 지역 접근방식으로 운영되어온 아셈의 운영방식(modus operandi)에 의문을 제기하게 한다. 하지만 2012년 EU 측 자체 분류법에 의해 EU가 대양주 및 유라시아 국가를 아시아로 묶는 북동남 아시아(North East and South Asia: NESAs)<sup>3)</sup> 를 고안하였으며 여기에 임시 제3 부류에 속하는 국가들을 아시아 지역으로 분류하여 아시아 대 유럽의 지역 대 지역 접근법을 고수할 수 있게 되었다. 이로서 아셈의 조정국체제는 여전히 유효하여 2017년 12월 아시아 국가로 조정국을 담당하는 나라는 필리핀(ASEAN 국가)과 파키스탄(비ASEAN 국가)이며 EU 측은 대외관계청과 2017년 하반기 의장국인 에스토니아이다. 회원국이 53개국으로 확대된 이후 조정국의 역할은 회원국 간 사전 의사조율 필요성이 증대되어 그 중요성이 갈수록 더해지고 있다. 이를 위해 조정국 회의를 수시로 개최하여 협력사업 추진 상황에 대한 검토와 보고의 역할이 한층 더 요구되어지고 있다. 하지만 ASEM 초창기보다 회원국이 크게 늘어나면서 정체성과 결속감 저하가 훨씬 심해지고 있어 조정국체제로는 한계가 있을 수밖에 없다. ASEM의 존재 의의와 다양한 회원국 간의 협력 의지를 확인하려면 최소한의 제도화가 필요하지만 현재 유럽 측은 EU가 조정국 역할을 수행하고 있기 때문에 사무국 설치 필요성을 공감하지 않으며 관련 사안에 대해서는 아시아 측에서만 제기하고 있는 실정이다.

## 2. 아셈의 연계성(connectivity) 강화 계획: ASEAN과 중국의 영향력 강화

2014년 밀라노에서 개최된 제10차 아셈정상회의는 아시아와 유럽 간의 연계성 강화를 강조하였으며 아셈 발족 20주년을 기념하는 제11차 정상회의(ASEM 20주년: 연계성을 통한 미래 파트너십)에서도 연계성을 강조한 바 있다. 여기서 연계성이란 인적교류를 포함하여, 무역 및 투자, 복합수송망과 같은 인프라 구축 등 다양한 차원에서의 연계성을 의미하는 것으로 ASEAN이 강조하는 연계성 추진 전략과 맞닿아 있다. 2010년 제17차 아세안 정상회의에서 '아세안 연계성 종합계획(MPAC: Master Plan on ASEAN Connectivity) 2010' 채택을 계기로 연계성이 ASEAN 역내 통합의 주요 의제로 본격적으로 등장했다. 3대 부문별 사업으로 구성되는 MPAC 2010 연계성 사업은 인적연계성을 포함하여 아세안 고속도로네트워크 등과 같은 물리적 연계성과 무역장벽 해소를 통한 상품서비스 이동 자유화 등을 포함하는 제도적 연계성을 포함한다. 아셈 설립에 있어 중추적 역할을 한 ASEAN은 ASEAN 특유의 방식인 '아세안 방식(ASEAN Way)' 을 아셈의 운영법칙으로 삼을 수 있게 할 만큼의 영향력이 있었다면 아세안적인 이니셔티브가 지금도 여전히 아셈회의에 영향을 주고 있음을 확

2) 인도, 몽골, 파키스탄의 참여는 EU회원국에 비해 회원국 수의 규모가 작은 아시아 회원국의 확장 필요성에 의해 추진된 부분도 있다.

3) NESAs는 EU 측 분류법으로 현재 한국, 중국, 일본, 인도, 몽골, 파키스탄, 호주, 뉴질랜드, 러시아 그리고 방글라데시가 포함되어 있다.

인할 수 있다. 더욱이 ASEAN의 MPAC 연계성 사업 이행은 아셈의 의제에만 영향을 미친 것이 아니라 APEC, ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS) 그리고 아시아협력대화(Asian Cooperation Dialogue: ACD)등과 같은 범아시아 차원의 회의로도 연계성 개념이 전파되어 활용되고 있어 이를 통해 아셈의 역량을 새삼 확인할 수 있게 한다.

이처럼 ASEM 속에서 여전히 ASEAN적 방식이 유효하지만 중국의 영향력 강화도 동시에 관찰된다. 중국의 신국가전략으로 2013년 시진핑 주석이 발표한 일대일로 구상은 중국과 인접한 국가들을 해로와 육로로 연결하여 유라시아 지역에 대한 연계를 강화하는 목적을 갖고 있다. 중국은 일대일로 구상 추진을 위해 아셈을 적극적으로 활용하고자 한다. 일대일로 구상이 중국이 유럽 및 중앙아시아 즉 유라시아의 연계 및 상호의존 강화를 통해 미국의 아시아 재균형전략에 의한 중국 압박과 포위망을 우회하려는 시도라면 중국은 미국이 참여하지 않고 있는 아셈협의체를 중국의 영향력 확대 전략을 펼칠 수 있는 장으로 유용하려 하고 있다. 아셈의 설립 이후 20년 사이에 초강대국으로 부상한 중국은 아셈 내에서 영향력이 증가하고 있으며 이로 인해 아셈 내의 중국의 역할에 대한 기대와 불안이 공존하고 있다.

### 3. 세 번째 기둥의 중요성

아셈은 3대 협력분야인 정치·경제·문화/교육에 걸친 포괄적인 영역을 다루는 지역협의체다. 아셈이 말잔치(talk shop)에 불과하다고 폄하되는 이유 중에는 아셈 설립의 직접적 이유가 되는 경제협력분야에 있어서 기대에 미치지 못하는 결과 때문이라고 볼 수 있다. 아시아와 유럽 간 경제협력 강화 필요성에 의해 출범한 아셈이 지난 12년 동안 경제장관회의를 개최하지 않았다는 것은 이를 보여주는 단적인 예다. 2005년 로테르담 경제장관회의가 고위급회의로 축소되어 개최된 이후 12년 만인 2017년에 서울에서 재개될 수 있었다. 하지만 아셈에 대한 평가가 균형 있게 이뤄지기 위해서는 아셈이 세 가지 기둥으로 구성된 점을 상기할 필요가 있다. 지역간협의체로서 아셈의 틀이 공고해지기 위해서는 양 지역 간의 상호이해와 문화 차이에 대한 이해를 증진할 수 있는 세 번째 기둥(문화, 교육)의 중요성을 간과할 수 없다. 세 번째 기둥이 아셈 형성 초기에는 정치·경제 영역의 협력을 용이하게 하기 위한 부차적 영역으로 인식되었다면, 세 번째 기둥은 아셈 사업의 가시성 제고와 아셈 틀의 유용성을 드러내는 중심 영역으로 자리매김할 수 있기 때문이다.

세 번째 기둥의 구심적인 역할을 담당하는 기관으로는 아시아 유럽재단(ASEF)<sup>4)</sup>을 꼽을 수 있다. 이 재단은 양 지역 간의 학술교류, 문화교류 및 인적교류 촉진을 통해 상호이해를 증진하는 것을 목적으로 프랑스와 싱가포르의 제안으로 1997년도에 만들어졌다. 사무국이 없는 아셈이 ASEF를 제도화한 것은 세 번째 기둥에서 다루는 영역이야말로 아시아와 유럽 간 협력 강화를 위해 필수적임을 의미한다. ASEF는 청년 기업가(Young Entrepreneur)지원사업, 아시아-유럽 젊은 지도자회의, 모

4) ASEF는 아셈 공식 페이지인 ASEM Infoboard의 운영을 담당하고 있기도 하다(<http://www.aseminforboard.org>). 상설사무국이 없는 상황에서 ASEM 정보게시판은 가상의 사무국 기능을 담당한다.

의 ASEM정상회의 등을 통해 양 지역 청년의 인적 교류확대사업에 많은 영향을 미치고 있다. 아셈의 유일한 지침서인 ‘아시아 유럽협력 기본 지침서(AECF)’는 ASEM의 중요성을 재확인 시켜주고 있는데 이는 우리가 앞으로도 ASEM의 활동을 주목해야 할 이유다.

아셈의 세 번째 기둥의 중요성이 한층 부각되기 시작한 데에는 2001년 9·11사태와도 관련이 있다. 종교적 가치를 표방한 테러리즘과 극단주의라는 현대 사회의 복합적인 위협에 맞서 아셈은 세 번째 기둥을 중심으로 상이한 문화 간의 이해를 증진하는데 필요한 역할을 담당할 수 있다. 2003년에 첫 문화장관회의가 개최된 것은 9·11사태가 가장 직접적인 동인이었다. 하지만 ‘다양성 속의 통일’이라는 제목으로 베이징에서 2003년도 12월에 개최된 첫 번째 문화장관회의는 아시아와 유럽의 상이한 문화에 대한 이해를 높이고자 하는 의도뿐만 아니라 더 구체적으로는 당시 유네스코를 중심으로 추진중이었던 문화다양성 협약 채택에 직접적인 힘을 실어주는 역할을 담당하였다. ASEM회담은 아시아와 유럽 파트너가 자신들의 문화가 미국의 거대자본이 생산하는 문화로 인해 획일화되어가는 압력에 저항하려는 공동의 관심사를 위해 해결방안을 모색하는 장으로 유용될 수 있었다. 이로 인해 세 번째 기둥은 점차적으로 지역협력체로서의 아셈의 무게에 더 한층 힘을 실어 줄 수 있게 되었다.

제7차 문화장관회의는 우리나라 광주에서 ‘문화와 창조경제’라는 주제로 2016년 6월에 개최되었다. 아시아와 유럽 국가들이 창조산업을 육성해 부가가치 창출과 지속 가능한 경제성장을 위해 상호협력 할 수 있는 방안을 모색하는 자리를 마련했다. 아셈문화장관회의는 양 지역 간 협력을 모색하는 자리로만 기능한 것이 아니라 한·중(2017년 한중수교 25주년 기념하여 문화교류주간 운영 방안 의견 교환)과 한·일간의 문화협력방안에 대해서도 논의하는 자리로서 기능할 수 있었다.

한편 지난 2017년 11월에는 제6차 ASEM 교육장관회의가 서울에서 개최되었다. 2008년 독일에서 처음 개최되어 올해 10주년을 맞이하는 본 장관회의에서는 10년 후의 양 지역 간 교육협력 비전을 제시하였다. 서울회의는 청년고용증진, 아시아-유럽 간 인적교류 확대, 온라인 교육(MOOC) 적극적 활용 등을 내용으로 하는 ‘서울 선언’을 채택하기도 했다. 서울선언 제6조에서 아셈 듀오(ASEM DUO) 프로그램뿐만 아니라 에라스무스 플러스(Erasmus Plus)와 같은 학술 교류 프로그램의 중요성을 강조한 것은 아시아와 유럽 간 인적교류를 활성화하기 위해 고등교육 자격 및 학점 인정문제를 해결하겠다는 의지를 보여준 것으로 해석할 수 있다. 그뿐만 아니라 이미 유럽연합 회원국 간 학술 교류 프로그램인 에라스무스 프로그램이 한·중·일 학술교류 프로그램인 캠퍼스 아시아 발족에 지대한 영향을 미쳤듯이 한·중·일을 넘어선 아시아 국가 간 교류 활성화 방안도 아셈을 통해 추진력을 얻을 수 있으리라 본다. 2012년 동아시아정상회담(EAS)에서 한-아세안 대학생 교류프로그램, 한-아세안 사이버 대학, 아세안 과학기술영재센터 운영 등 교육투자촉진 분야 등에 대한 논의가 진행된 바 있는데, 동아시아정상회담뿐만 아니라 아셈을 통해서 이와 같은 학술 교류 사업이 추진력을 얻을 수 있을 것이라고 기대한다.

이처럼 우리는 지역간협의체인 아셈 속에서 동시에 진행되는 두 가지 지역주의를 기대할 수 있다.

아셈을 통해서 한편으로 아시아와 유럽 간의 연계성 및 협력 강화를 기대하게 된다면 다른 한편으로는 아세안 국가를 포함하는 아시아 파트너 국가 간의 협력 방안을 모색할 수 있다. 이는 아셈이 회원국의 확장으로 훨씬 더 다양한 국가들을 포함하고 있음에도 여전히 아셈 내 아시아 국가 간 교류 강화를 기대할 수 있기 때문이다. 이로서 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 번영의 축으로 삼는 현 정부의 신남방정책 및 신북방정책 추진의 발판으로 아셈 가용방안을 모색할 수 있을 것이다.

2018.02.26 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

