

## 2014 한·아세안 특별정상회의에 거는 기대와 제안

이재현 (아산정책연구원 연구위원)

2014년 12월 부산에서 열리는 제2차 한·아세안 특별정상회의는 그간 한·아세안 관계의 발전을 돌아보고 한·아세안 관계의 미래 방향을 정하는 중요한 계기이다. 우리 입장에서 정치·안보, 경제, 그리고 사회문화 모든 부문에서 아세안이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있고, 한국의 국가 이익에 직접적 영향을 미치고 있는 만큼 현재의 한·아세안 관계와 이 관계의 미래방향을 잘 설정하는 것이 중요하다. 특별히 이번 한·아세안 특별정상회의가 성공적이라는 평가를 듣기 위해서 현재 한국의 대 아세안정책을 요약하는 큰 주제가 필요하다. 특히 아세안 쪽의 관심과 참여를 극대화하기 위해서 이런 큰 주제는 필수적이다. 또한 이번 정상회의를 계기로 동아시아 지역의 강대국 경쟁 속에서 지역 중소국가들의 자율적, 전략적 공간을 확보하기 위한 한국과 아세안 간의 전략·안보 협력의 기틀을 다지는 것도 매우 중요할 것이다.

\* JPI정책포럼 세미나(2014.8.22.) 발표자료

## 목 차

1. 2014 한·아세안 정상회의의 배경
  - 가. 한·아세안 관계의 배경
  - 나. 왜 아세안인가?
2. 정상회의의 아젠다 (agenda)와 주안점
  - 가. 정상회의의 개요
  - 나. 정상회의의 아젠다
3. 전망과 제언
  - 가. 대 아세안 정책과 특별정상회의의 비전
  - 나. 아태 지역 질서 및 한·아세안의 역할

## 1. 2014 한·아세안 정상회의의 배경

### 가. 한·아세안 관계의 배경

- 국민국가 수립 이후 한·아세안 관계는 국민국가 수립~한국전쟁, 냉전기(60~70년대), 경제 관계 심화기(80~90년대), 그리고 동아시아 지역협력기(1997년 이후)로 크게 나누어 볼 수 있음
- 국민국가 수립부터 한국전쟁까지 한·아세안 관계는 식민지배 경험, 국민국가 수립 및 국가통합의 과제 등 유사한 도전 앞에 협력할 부분이 있었으나 국내적 정비, 정치·경제적 어려움 등으로 인해 의미 있는 관계를 맺지 못함. 이 시기 직접적 관계는 태국, 필리핀이 한국전쟁에 파병한 정도에 그침
- 냉전기 한·아세안 관계는 남북이 정통성 경쟁을 하면서 수교국가 수를 경쟁적으로 늘려가는 맥락에 의해 규정됨. 대부분 동남아 국가와 남북한의 수교가 이 시기에 집중되었으나 그 이상의 의미 있는 관계로 발전하지는 못함
- 한국이 빠른 경제성장의 결과로 대외 투자 등의 여건이 생김에 따라서 1980년대와 1990년대 한·아세안 관계는 한국의 대 아세안 무역 및 해외 직접 투자로 규정되며 경제적 관계의 심화로 설명될 수 있음. 또한 1990년대 냉전이 끝나고 베트남 등 구 공산권 국가가 경제적으로 개방되면서 투자, 무역관계는 더욱 급속히 발전함
- 1997년 경제위기는 동남아와 동북아 국가의 경제적 연계를 확인시켰고, 공동의 노력으로 경제위기를 극복하기 위한 동아시아 지역협력을 태동시켰음. 이를 계기로 한국과 아세안은 하나의 동아시아라는 지역 단위 속에서 서로를 인식하게 됨. 이때부터 한국과 아세안 관계도 질적 변화를 겪음
  - 1997년 경제위기를 계기로 아세안+3이 형성되고 이어 2005년에는 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 출범했음. 이를 계기로 동북아와 동남아를 묶는 동아시아라는 개념이 지역에 확산되기 시작했음
  - 한국과 아세안의 관계도 동아시아라는 지역 단위 속에서 인식되기 시작했으며 한·아세안 관계는 양자뿐 아니라 동아시아 지역협력이라는 다자 틀 속에서도 만나게 됨
  - 동아시아 지역협력의 초기에 한국이 중요한 역할(EASG, EAVG 등)을 하면서 한국과 아세안 사이 전략적 협력의 가능성도 생겼으며, 이런

관계는 더욱 심화되어 한·아세안 전략적 동반자관계 수립, 한·아세안 FTA 등으로 발전했음

- 동아시아 지역협력을 전후로 해서 한국과 아세안 정상 간에 다양한 정상회의의 장이 마련되었고 이는 한국과 아세안의 양자관계를 더욱 가속화시키는 기제로 작용해왔음
  - 동아시아 지역협력이 시작되기 전 1990년대 한국은 아세안의 대화상대국(dialogue partner)으로 아세안정상회의 직후에 열리는 확대외교장관회의에 참여해 왔으며, 아셈(Asia-Europe Meeting)과 아태경제협력위원회(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)에서도 정상급 교류를 해왔음
  - 1997년 비공식 아세안+3 정상회의가 시작된 이후 매년 아세안+3 차원에서 13개국 정상회의에 참여해온 것은 물론이고 아세안+3 회의 시 지속적으로 아세안+1 (한국) 정상회의를 개최해 왔으며, 2005년 EAS 출범 이후에는 여기에 EAS 정상이 만나는 회의까지 포함하여 매년 3~4차례 정상 간 회동의 기회를 가져왔음
  - 정상뿐만 아니라 앞서 언급한 아세안확대외교장관회의를 필두로 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum)에서는 외교장관이, 그리고 2009년부터 개최되는 아세안국방장관회의 플러스(ADMM+: ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)에서는 국방장관이, 그리고 아세안+3와 EAS의 다양한 기능협력 분야에서 아세안과 한국의 장관급 회의가 일 년에도 수십 차례 열려왔음
- 기존의 다자협력체 회의 시 열리는 정상회의 외에 2009년 열린 한·아세안 특별정상회의는 한국과 아세안 양자관계에서 특별한 위치를 차지함
  - 2009년 제주에서 열린 특별정상회의는 한·아세안이 부분대화관계를 수립한지 20년을 기념하는 정상회의로 기획되었으며, 아세안 10개국 정상이 모두 한국에 모인 것은 처음있는 일임
  - 한국이 한·아세안 정상회의를 한국에서 개최할 수 있었던 데는 그간 특히 동아시아 지역협력이 시작된 이후 지속적으로 한·아세안 관계의 발전을 위해서 한국이 많은 노력을 한 결과이고 아세안의 시각에서 한국의 중요성이 입증되었다는 의미가 됨
  - 정상회의를 통해서 한국은 특히 개별협력과 사회문화 협력에서 아세안과의 관계 증진을 위한 중요한 이니셔티브들을 발표했고, 아세안 국가들의 호응을 이끌어냈음. 또한 원전수출, 녹색성장 등의 분야에서 아세안의 지지를 얻어 내는 성과를 거두었음

*기존의 다자협력체 회의 시 열리는 정상회의는 한국과 아세안 양자관계에서 특별한 위치를 차지함*

**정치·안보 차원에서  
동남아/아세안은  
한국과 동아시아  
지역협력에서  
파트너이고,  
한반도 문제나  
우리의 외교적 구상에  
함께할 수 있는  
동반자인 동시에,  
동아시아 지역강대국 간  
전략적 경쟁을  
완화시키는 데 힘을  
합칠 수 있는 대상임**

## 나. 왜 아세안인가?

- 정치·안보 차원에서 동남아/아세안은 한국과 동아시아 지역협력에서 파트너이고, 한반도 문제나 우리의 외교적 구상에 함께할 수 있는 동반자인 동시에, 동아시아 지역강대국 간 전략적 경쟁을 완화시키는 데 힘을 합칠 수 있는 대상임
- 한국의 입장에서 동남아 국가들은 일차적으로 한반도 문제에 관해서 몇 가지 중요한 열쇠를 쥐고 있는 국가들이라는 점에서 우리의 이익과 직결됨
  - 일차적으로 동남아 국가들은 아세안을 이용하여 지역 유일의 안보협력 기구인 ARF를 주도하고 있음. ARF에서는 매년 되풀이되듯 한반도 문제가 주요 의제로 다루어지고 있으며, 더욱이 북한이 참여하고 있다는 점에서 한반도 문제에 관한 일정한 영향이 있음. 따라서 ARF에서 한국의 한반도 문제에 대한 입장을 실현하기 위해 동남아 국가들은 매우 중요함
  - 아세안에 속한 동남아 10개국은 모두 북한과 남한의 이중 수교 국가들임. 일부 국가는 북한과 의사소통 채널을 가지고 있고 베트남, 라오스 등은 여전히 당대당 관계를 유지하므로 한반도 문제에 활용할 여지가 있음
  - 현재 추진되고 있는 한반도 신뢰 프로세스, 동북아평화협력구상과 관련 동남아 국가들의 적극적인 지지, 나아가 긴밀한 관계를 맺고 있는 국가들 차원에서 북한에 대해 적극적인 행동을 주문하는 등의 대북압력을 행사할 여지도 있음
- 두 번째로 동남아 지역은 한국의 지역 및 글로벌 외교에 있어서 중요한 자산이 될 수 있음. 특히 한국이 추구하는 중견국 외교, 그리고 한국이 한 구성원으로 되어 있는 동아시아 지역협력에서 동남아는 매우 중요한 협력 파트너임
  - 1997년 경제위기 이후 시작된 아세안+3와 동아시아정상회의는 한국의 지역 외교에 있어서 중요한 장인 동시에 아세안 국가들에 의해서 주도되고 있는 장임. 또한 지역협력 차원에서 새로운 다자제도들이 지속적으로 확대되고 있어 여기서 동남아 국가와의 협력이 필요함
  - 현재 한국 정부가 중요한 외교적 목표로 삼고 있는 중견국 외교의 실현을 위해서도 동남아는 외교적으로 중시해야만 할 대상임. 동남아를 중시하고 한국이 중견국으로 동남아 지역 국가들이 바라는 바를 지속적으로 수행하는 것은 지역을 넘어 글로벌 전체 차원에서 한국의 중견국 지위를 공고히 하는 출발점이 될 수 있음
- 동남아 지역 국가들이 아세안을 통해서 대외적으로 한목소리를 내는

힘을 가지고 있고, 미·중 경쟁의 불확실성이 높아지는 시점에서 한국의 활용 여부에 따라 좋은 전략적 자산이 될 수 있음

- 동남아 지역 국가들은 아세안을 통해서 지역협력을 주도해왔을 뿐만 아니라 냉전 시기부터 지역에서 충돌하는 강대국 사이에서 집합적 힘을 이용하여 자신의 자율성과 이익을 지켜왔음
  - 현재 동아시아 지역에서 벌어지고 있는 중국과 미국 사이의 전략 경쟁은 경제와 안보 문제에 있어서 한국에게 하나의 딜레마를 가져오고 있음. 이런 상황은 지역의 많은 국가들에게 공통적으로 나타나고 있음
  - 이런 상황에서 지역의 중소 국가, 중견국가들의 전략적 연대는 미·중 경쟁이 가져오는 전략적 불확실성에 대한 하나의 대안이 되거나 제3의 힘으로 미·중 경쟁의 부정적 결과를 차단할 수 있는 하나의 레버리지가 될 수 있음
- 이미 동남아 지역은 한국 경제와 매우 밀접히 연결되어 있는 상태이며 우리 경제 이익의 상당 부분이 동남아 지역에서 실현되고 있음을 감안할 때 현 경제관계를 더욱 심화 발전시켜야 할 필요가 있음
- 아세안은 중국에 이어 한국의 두 번째로 큰 무역 파트너로서 무역액이 2011년에는 1,250억 달러, 2012년에는 1,310억 달러, 2013년에는 1,353억 달러에 달함
  - 한국은 이 지역에서 꾸준히 무역 흑자를 기록하고 있음. 2012년에는 약 270억 달러, 2013년에는 290억 달러의 무역 흑자를 기록했음
  - 해외 직접 투자에서도 동남아는 한국의 가장 큰 해외 직접 투자처로 2011년에는 46억 달러, 2012년에는 43억 달러, 2013년에는 38억 달러의 해외투자를 기록했음. 2010년 이후 동남아 누적 투자액은 중국에 대한 누적 투자액 보다 큼

**동남아 지역은 한국 경제와 매우 밀접히 연결되어 있는 상태이며 우리 경제 이익의 상당 부분이 동남아 지역에서 실현되고 있음을 감안할 때 현 경제관계를 더욱 심화 발전시켜야 할 필요가 있음**

〈표 1〉 정부개발원조(ODA) 총 지급금(원조국: 한국)

(단위: 미 백만 달러)

	2009	2010	2011	2012
콜롬비아	17.05	37.33	62.23	58.1
인도네시아	31.75	28.16	31.68	44.5
라오스	25.14	27.75	33.48	23.5
말레이시아	1.07	1.73	1.85	0.4
필리핀	23.02	30.59	37.58	33.1
태국	2.32	2.49	6.47	2.9
베트남	62.22	101.2	146.45	207.6
합계	162.57	229.25	319.74	379.2

출처: OECD Statistics

**한국과 동남아는  
사회문화적 교류  
차원에서 상당한  
관계를 가지고 있으며  
특히 인적교류 차원의  
관계는 한·동남아  
관계뿐만 아니라  
한국사회 자체에 많은  
함의를 가지고 있음**

- 한국의 ODA에서도 동남아 지역은 매우 중요한데, 한국은 동남아 지역에 2013년 3.8억 달러가 넘는 ODA를 제공했음. 그리고 이 ODA는 주로 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀 등에 집중되었음. 한국이 동남아에 제공한 ODA는 한국이 아시아에 제공한 ODA의 절반 이상, 전 세계에 제공한 ODA 총액에서도 20~24% 정도를 차지함
- 동남아와 한국의 경제 관계에서 현재의 경제 관계도 중요하지만, 동남아를 중시해야 하는 더 큰 이유는 향후 동남아 경제의 변화와 그에 따라 생기는 기회의 가능성 때문임
  - 아세안은 현재 2015년 말을 목표로 역내 경제통합을 추진하고 있음. 무엇보다도 아세안 10개국 이 하나의 시장으로 통합된다는 의미가 있음. 이럴 경우 인구 약 6억, GDP 2조 달러가 넘는 단일 시장이 형성되는 것임
  - 아세안은 현재 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)이라는 명제 아래 아세안 국가들 간의 교통, 통신, 물류 연계성을 높이기 위한 프로젝트를 추진 중임. 이에 따라서 아세안 시장 통합과 함께 높아진 통신, 물류, 교통 연계성으로 인해 아세안은 더욱 활기를 띤 시장이 될 것임
  - 아세안은 주변에 있는 훨씬 큰 경제권과 양자 FTA를 활발히 추진하여, 중국, 일본, 인도, 한국, 호주, 뉴질랜드와 모두 FTA를 맺고 있으며, 추가적으로 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 베트남 등은 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 참여하고 있음. 아울러 아세안 주도의 동아시아 경제통합인 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 역시 추진하고 있어 아세안의 시장 통합이 가져오는 효과는 더욱 커질 것임
- 한국과 동남아는 사회문화적 교류 차원에서 상당한 관계를 가지고 있으며, 특히 인적교류 차원의 관계는 한·동남아 관계뿐만 아니라 한국사회 자체에 많은 함의를 가지고 있음
  - 한국 내 외국인 노동자 중에서 동남아 출신 외국인 노동자는 약 15만 명(2013년 현재)으로 재중 동포 출신의 외국인 노동자를 제외하면 전체 외국인 노동자의 절반이 넘는 수준임
  - 보다 중요하게 동남아 출신의 결혼 이주자는 2013년 현재 약 6만여 명에 달해 총 15만 명의 결혼 이주자 중에서 1/3을 넘는 수준임. 더욱이 결혼 이주자의 경우 그 2세가 한국 사회의 일부로 포함된다는 점에서 더욱 의미가 있음
  - 한국 내 동남아 출신 외국인 노동자와 결혼 이주자는 한국과 동남아를 잇는 가교 역할을 하며 한국의 문화를 동남아로, 동남아의 문화를 한국으로 교환하는 중요한 매개체 역할을 하고 있음. 더욱이 결혼 이주자의

경우 그 2세가 한국 사회에 포함된다는 점에서 한국의 다문화 사회화의 매우 중요한 요인임

- 인적교류를 넘어서 한국과 동남아 간의 사회문화적 교류는 향후 한국이 동아시아 지역, 글로벌 차원에서 나아가야 할 방향성과 밀접한 연관을 가지고 있음
  - 2000년대 이후 본격화된 한류로 인해서 동남아에서 한국에 대한 이미지가 상당히 높아져 있는 상황이며, 경제적 이익은 차치하고라도 한류에 의해 높아진 한국에 대한 좋은 이미지는 한국의 연성권력(soft power)을 높이는데 크게 공헌하고 있음
  - 동남아의 개발도상국에서 바라보는 한국의 이미지는 경제적 성장과 민주화를 동시에 성취한 매우 성공적인 모델이며 이런 발전 경험에 대한 전수 수요가 매우 높음. 이런 역할을 한국이 잘 수행할 때 이 역시 한국의 연성 권력을 높이는 데 크게 도움을 줄 것임
  - 이런 연성권력들의 기반이 공고화되고 동남아 국가들의 한국에 대한 좋은 이미지가 지속되는 바탕에서 한국이 추구하고 있는 지역에서 중견국이라는 지위는 매우 공고화될 수 있음

## 2. 정상회의의 아젠다(agenda)와 주안점

### 가. 정상회의의 개요

- 올해 한·아세안 대화관계 수립 25주년을 맞아 열리는 한·아세안 특별정상회의는 12월 11~12일 부산에서 개최될 예정임
  - 아세안 10개국 정상 및 아세안 사무총장이 한국을 방문하여 열리는 이번 정상회의를 계기로 한국은 동남아 국가들과의 양자회담 및 몇몇 동남아 국가 정상의 공식 방문을 추진할 계획임
  - 아직까지는 특별정상회의를 아우르는 슬로건이나 전체적인 주제는 확정되지 않은 상태이나 큰 방향에 있어서는 2009년 정상회의와 크게 다르지 않을 것으로 예상됨
  - 올해 하반기 즉 10월부터 한·아세안 특별정상회의가 열리는 12월 초까지 동아시아 국가들은 일련의 정상회의 시리즈를 치르도록 예정이 되어 있어 지역협력 및 지역 국가들 간의 전략 경쟁 관련하여 주목을 끌고 있으며, 한·아세안 특별정상회의가 일련의 다자 정상회의의 마지막에 위치하고 있음
  - 이 시기 열리는 정상들 간의 만남은 우선 10월 초 ASEM회의가 있고, 11월 두 번째 주를 기해 APEC 정상회의가 중국 북경에서, 그리고 이어

*연성권력들의  
기반이 공고화되고  
동남아 국가들의  
한국에 대한  
좋은 이미지가  
지속되는 바탕에서  
한국이 추구하고  
있는 지역에서  
중견국이라는 지위는  
매우 공고화될 수 있음*

**한·아세안**

**정상회의는 지금까지 알려진 바에 의하면 두 개의 세션에 걸쳐서 한·아세안 협력과 관계 전반, 그리고 한·아세안 협력을 통한 글로벌 사회에 대한 공헌이라는 부분을 논의할 예정임**

아세안 정상회의, 아세안+3 정상회의, EAS 회의가 잇달아 미얀마 네피도에서 열릴 예정임. 또한 비슷한 시기에 US-ASEAN Leaders' Meeting 도 예정되어 있음

- 이번 한·아세안 정상회의는 지금까지 알려진 바에 의하면 두 개의 세션에 걸쳐서 한·아세안 협력과 관계 전반, 그리고 한·아세안 협력을 통한 글로벌 사회에 대한 공헌이라는 부분을 논의할 예정임
  - 첫 번째 세션에서는 지금까지 한·아세안 관계 발전 및 협력 사업에 대한 평가를 하고 2015년 아세안공동체 출범을 목전에 두고 정치·안보, 경제, 사회문화 등 제반 분야에서 한·아세안 협력을 논할 것으로 보임
  - 두 번째 세션에서는 다양한 비전통 인간안보 분야에서 한국과 아세안의 협력을 통해서 어떻게 구체적인 글로벌 차원의 도전으로부터 이 지역의 이익과 안전을 도모할 것인가를 논할 것임
- 정상회의를 전후로 하여 한국과 아세안 간의 보다 실질적이고 구체적인 협력을 논의하는 다양한 부대행사도 열리는 바, 아세안 주간 선포, 장관급회의, 경제 및 학계 교류, 사회·문화·인적 교류 부대행사들이 개최될 예정임
  - 2009년 특별정상회의 당시와 마찬가지로 정상회의 전 1주일간을 아세안 주간으로 정해 다양한 아세안 관련 이벤트들이 계획되어 있으며, 한국이 한·아세안 간 협력의 구체적 기능 분야에서 강점을 가지고 이번 에 앞에 내세울 전자정부, 산림협력 등 관련 장관회의가 예정되어 있음
  - CEO Summit, 한·아세안 관계 관련 학술대회, 경제포럼·투자 포럼 등 다양한 재계, 학계 행사가 동시에 개최되며, 한·아세안 협력 기금을 활용한 인적·문화 교류 관련 이벤트들이 이 시기 집중이 될 것으로 보임

**나. 정상회의 아젠다**

- 올해 한·아세안 정상회의에서 예상되는 논의 아젠다와 한국의 이니셔티브는 크게 다섯 가지 정도로 요약될 수 있는데 ① 한반도 문제를 포함한 정치·안보 문제, ② 경제협력, ③ 사회문화 협력, ④ 개발협력, ⑤ 글로벌 도전에 대한 공동대체 등임
- 정치안보 분야의 아젠다 중에서 한국이 특히 주안점을 두는 부분은 한반도 문제에 대한 아세안의 지지 확보 및 보다 넓은 동북아 전략 경쟁 문제가 될 것임

- 한반도에 인접하고 남북에 모두 관계를 가지고 있는 아세안 국가들에  
게 한국의 입장을 설명하고 지지를 확보하는 것은 매우 중요한 사안이며,  
이번 정상회의에서도 한반도 문제, 한반도 신뢰 프로세스 등에 대해  
아세안의 지지를 확보하기 위한 노력이 있을 것으로 보임
- 더 나아가 동북아 지역을 대상으로 한 동북아평화협력프로세스 역시  
아세안이 지역 안보 문제 사안에서 오랫동안 주장해오던 신뢰구축이  
란 부분과 호응하는 면이 있고, 또한 아세안이 이런 차원에서는 많은  
경험을 가지고 있기 때문에 이에 대한 지지 및 참여 문제도 논의될 것  
으로 보임
- 경제협력 아젠다와 관련해서는 역시 한·아세안 간 무역과 투자문제가  
가장 논의의 중심이 될 것으로 보임
  - 이전의 한·아세안 정상회의 때와 마찬가지로 한국과 아세안의 상호  
이익을 위해서 무역을 더욱 촉진하는 방안, 그리고 구체적으로 무역  
확대의 폭을 정해 선언하는 조치가 예상됨
  - 한·아세안 무역에서 가장 중심에 있는 한·아세안 FTA가 예상과는  
달리 그 활용률이 높지 않은 점을 감안하여 한·아세안 FTA 활용률  
제고 방안이 논의 될 수 있음
  - 베트남, 인도네시아와 한국이 개별 FTA를 추진하고 있는 상황에서 양자  
정상 간에 이 개별 FTA를 조속히 마무리 하는 내용도 논의 될 수 있음
- 사회문화 협력은 한국이 아세안과 협력 분야에서 강점을 자랑하는 부  
분으로 전반적 문화교류 확대뿐만 아니라 구체적 인적교류 확대도 논  
의될 것임
  - 인적교류 확대와 관련해서는 이전의 예처럼 산업연수 기회의 확대, 그  
리고 관광교류 확대를 위한 비자면제, 차세대 리더들의 교류를 통한  
상호 이해확대 등이 주요 아젠다가 될 것임
  - 인적교류와 개발협력이 상호 교차하는 부분에서 동남아 국가 내 한국  
학 진흥을 위한 자금 및 지원 확대, 그리고 동남아 학생들이 한국에서  
공부할 수 있는 기회를 확대하는 장학금 확대 등도 제안될 것으로 보임
- 무엇보다도 관심을 모으는 분야는 한국과 아세안 간의 개발협력임. 한  
국 정부는 개도국이 대부분인 아세안의 현실을 감안하여 최근 개발협  
력을 주요한 협력 아젠다로 상정해 왔음
  - 지난 정상회의에서 지속적으로 추진되어 온 바와 같이 ODA의 확대  
부분이 이번에도 우리의 대 동남아 지원 사업으로 제시될 것이며, 특  
히 동남아 쪽에서 한국의 개발경험 공유 수요가 많음을 고려하여 경제  
발전경험 공유사업(KSP: Knowledge Sharing Program), 개발건설링사업

**관심을 모으는 분야는  
한국과 아세안 간의  
개발협력임.  
한국 정부는 개도국이  
대부분인 아세안의  
현실을 감안하여  
최근 개발협력을  
주요한 협력 아젠다로  
상정해 왔음**

**이번 정상회의와  
관련해서 정책적  
차원에서 제안할 것은  
현 정부하에서 한국의  
대 아세안 정책에 관한  
구체적 비전을  
선언하는 것, 그리고  
현재 아태 지역 혹은  
동아시아 지역에서  
일어나고 있는  
강대국의 전략적  
경쟁과 관련하여  
한·아세안 간의  
협력할 부분을 찾아  
한·아세안 협력을  
업그레이드 하고  
심화하는 것의  
두 가지 사항임**

- (DEEP: Development Experience Exchange Partnership) 프로그램 등은 물론이고 새마을 운동의 경험 공유와 같은 사안이 제시될 것임
- 아세안이 야심차게 추진하는 아세안 연계성(connectivity) 확대와 관련하여 한국 정부는 EDCF와 연계 아세안의 인프라 건설 관련된 개발협력 사안을 추진할 것으로 보임
  - 동남아 국가들의 경제성장을 위해 과학기술에 관한 수요가 많은 바, 이들 국가의 경제 수준에 맞는 적정 기술 이전에 관한 논의 및 한국의 지원 사업으로 과학기술 교육, 훈련을 위한 제도 수립 등도 한국의 사업제안에 포함될 수 있음
  - 동남아 국가들의 행정 역량, 전자 정부 역량 제고를 위한 행정, 전자정부 기술 관련된 협력 사업도 주요한 개발협력 아젠다임
- 지난 2009년 특별정상회의에서는 핵 협력, 녹색성장 협력 등이 주요 글로벌 도전 아젠다로 포함되었는데, 이번 정상회의에서는 재난관리, 산림협력, 식량안보 문제가 많이 논의될 것임
- 동남아 국가나 아태 지역이 많은 자연재해, 재난문제로 고통 받고 있으며, 이 분야에서 한국의 경험과 기술이 아세안에 도움을 줄 수 있는 부분이 많음. 또한 산림협력이나 식량안보 문제 관련협력은 한·아세안 차원뿐만 아니라 아세안+3, EAS차원에서도 한국이 주도적으로 협력을 이끌어가는 분야로 이번 정상회의에서도 논의될 것으로 보임
  - 인간안보, 비전통 안보 관련 아젠다들은 글로벌 차원에서 한 국가의 힘만으로 해결하기 힘든 과제를 한·아세안 협력, 지역협력을 통해서 공동 대처하는 모범을 만든다는데 의미가 있음

### 3. 전망과 제언

- 한·아세안 정상회의의 날짜와 장소가 결정되고 구체적인 아젠다들이 하나둘씩 채워지고 있으며 실무적인 준비가 이루어지고 있는 시점에서 큰 그림에서 한·아세안 정상회의를 준비하는 정부가 미처 인식하지 못하고 지나가는 문제나 이슈들이 있을 수 있음
- 다른 무엇보다 이번 정상회의와 관련해서 정책적 차원에서 제안할 것은 특별정상회의 이전에 정상회의 자체뿐만 아니라 현 정부하에서 한국의 대 아세안 정책에 관한 구체적 비전을 선언하는 것, 그리고 현재 아태 지역 혹은 동아시아 지역에서 일어나고 있는 강대국의 전략적 경쟁과 관련하여 한·아세안 간의 협력할 부분을 찾아 한·아세안 협력을 업그레이드 하고 심화하는 것의 두 가지 사항임

## 가. 대 아세안 정책과 특별정상회의의 비전

- 박근혜 정부 들어 한국의 대 아세안 정책이나 대 동남아 정책의 큰 비전이 아직 제시되지 않았음. 한국의 입장에서 볼 때 아세안이 가지는 중요성에 비추어 대 아세안 정책의 큰 방향이 제시되는 것이 맞고 그 하위 단위로 이번 정상회의의 비전과 슬로건이 제시되어야 할 것임
- 그 내용과 성공 여부와 상관없이 지난 정부에서는 신아시아외교라는 외교적 비전이 아세안, 오세아니아, 서남아, 중앙아를 포괄하여 제시되었고, 이 슬로건이 많은 관심을 끌었음. 그리고 2009년 정상회의 역시 이런 슬로건하에서 진행되어 동남아 국가들의 관심을 많이 모은 것이 사실임
- 현 정부 들어서 몇 번의 정상 방문과 동북아평화협력구상에 이따금 아세안의 경험에 언급되는 것을 제외하고는 한국의 대 아세안 정책의 비전과 방향성이 일목요연하게 제시된 바가 없음
  - 이런 것을 방증하는 하나의 증거는 이번에 준비하는 정상회의의 주요 아젠다들이 지난 2009년 정상회의의 주요 아젠다와 크게 다르지 않다는 것임. 한편으로는 이는 한·아세안 협력의 연속성을 반영하는 것일 수도 있지만, 다른 한편으로 보면 아세안 국가들의 관심을 끌만한 요소가 별로 많지 않다는 것을 의미할 수도 있음
  - 우선 지금 한국 정부가 아세안 방면에 대해서 가진 정책 방향을 함축적으로 정리한 대 동남아 외교 비전이나 이니셔티브를 선포하고 이번 특별정상회의 역시 이런 비전하에 치르는 것이 바람직함
- 이와 관련해서 생각해볼 수 있는 비전이나 방향성은 두 가지 요소, 즉 글로벌 차원의 지역에 대한 도전을 함께 극복하는 것과 한·아세안 간 지금까지 정례적인(routine) 협력을 보다 심화하는 방향이어야 한다는 것을 담아야 할 것임
  - 글로벌 차원의 도전과 관련해서 이미 이번 정상회의의 아젠다로 일부 포함된 바가 있는데, 이를 좀 더 포괄적이고 정리된 아젠다로 만들 필요가 있음. 또한 개별 사안에 대한 협력을 넘어서 인간안보, 비전통 안보와 관련해 지역 주민들의 일상의 안전과 복지를 공동의 노력을 통해서 확보하는 모범적인 협력 사례를 만들어보자는 컨센서스와 이를 담아내는 비전이 필요할 것으로 보임
  - 기존 한·아세안 협력에서 단골메뉴로 등장하는 개발협력, 경제협력, 사회문화 협력을 넘어서, 그리고 한반도 문제만을 대상으로 하는 정치·안보 협력을 넘어서 한국과 아세안이 전략적 논의를 심화하고 합의를

**박근혜 정부 들어 한국의 대 아세안 정책이나 대 동남아 정책의 큰 비전이 아직 제시되지 않았음. 한국의 입장에서 볼 때 아세안이 가지는 중요성에 비추어 대 아세안 정책의 큰 방향이 제시되는 것이 맞고 그 하위 단위로 이번 정상회의의 비전과 슬로건이 제시되어야 할 것임**

**지역 강대국들은 전략적으로 자신들의 이익을 명확히 하고 있으며, 이에 따른 대전략하에 움직이고 있음. 그 결과 지역의 전략적 불확실성 정도로 묘사되던 상황이 최근 들어서 전략적 불안정성으로 보다 심각해지고 있는 상황임**

도출해서 지역 안보와 질서 문제에서 일정한 영향력을 행사하는 세력으로 거듭나는 협력의 심화도 좋은 방향일 수 있음. 그리고 이를 바탕으로 해서 전략적 동반자 관계를 보다 깊이 있는 것으로 발전시킬 수도 있을 것임

- 두 번째 사안은 전략적 협력의 심화라는 차원에서 다음에 언급할 아태 지역 질서 내에서 한국과 아세안의 협력이 해야 하는 역할이란 주제로 이어짐

#### 나. 아태 지역 질서 및 한·아세안의 역할

- 중국의 강력한 부상과 이를 억제하려는 미국의 피봇정책 이후 아태 지역의 전략적 지형은 전략적 불확실성을 더해왔고, 최근의 지역 강대국들의 일련의 움직임은 볼 때 이런 불확실성이 점차 전략적 불안정성으로 심화되고 있다는 판단이 가능함
  - 중국은 경제력을 바탕으로 주변부에 영향력을 확대하며 군사적으로도 부상하고 있고, 최근 남중국해에서 중국이 보여준 일련의 행동을 놓고 볼 때 지역 국가들에게 안보적 위협으로 해석될 수 있는 부분이 있음. 그리고 이런 중국의 모습은 미국의 피봇 정책에 대한 반발로 자신의 자율적 영역을 확대하기 위한 노력도 포함하고 있음
  - 이와 대립하는 미국은 2009년 피봇 정책의 선언 이후 지속적으로 중국을 봉쇄하기 위한 노력을 하고 있으며, 애초 새로운 다자주의와 경제적 협력(engagement)으로 요약될 수 있었던 피봇 정책은 시간을 더하면서 보다 군사적인 모습을 띠고 있음
  - 최근에는 집단자위권 확보로 힘을 얻은 일본이 강해지는 중국을 견제하기 위해서 미국의 피봇 정책에 적극적으로 호응하고 있음. 여기에 미국의 동맹국인 호주 역시 미국뿐만 아니라 일본과 군사협력을 심화하면서 대 중국 견제 구도를 강화하고 있는 실정임
  - 미국, 중국, 러시아 등 지역 강대국은 자신의 전략적 이익에 따라서 기존의 양자적 동맹과 군사적 협력을 통한 중국 견제 강화(미국), 지역의 새로운 안보 질서 수립을 위한 제안(중국과 러시아) 등을 통해 자신의 이익이 반영된 전략 질서를 만들기 위해 노력하고 있음
- 이렇게 볼 때 지역 강대국들은 전략적으로 자신들의 이익을 명확히 하고 있으며, 이에 따른 대전략하에 움직이고 있음. 그 결과 지역의 전략적 불확실성 정도로 묘사되던 상황이 최근 들어서 전략적 불안정성으로 보다 심각해지고 있는 상황임
- 이런 전략적 흐름 속에서 강대국들은 상관없지만, 불안정성의 증가로

인한 피해와 부담은 지역의 중소국가들에게 그대로 전가되고 있음. 한국이나 동남아 국가들의 경우 경제적으로는 중국, 안보적으로는 미국에 치우치고 있다고 일반적으로 해석되지만, 미국과 중국이 경쟁할 때 어느 한쪽을 선택받기를 강요당할 수 있고 따라서 전략적 선택의 고민이 깊어질 수밖에 없음

- 이런 맥락 속에서 한국과 아세안의 정치, 안보 협력은 강대국들의 전략 경쟁이 가져오는 전략적 불안정성 문제를 해결하는 장으로 작용해야 할 것임. 다시 말해 한·아세안 간 일정한 전략적 합의를 통해 강대국 경쟁을 완화시키는 과제가 주어짐
  - 한국과 아세안은 2013년 정상 간의 합의를 통해서 한·아세안 안보대화를 설치하기로 합의한 바 있음. 한국과 아세안이 중·미 경쟁, 지역 강대국 경쟁으로부터 유사한 전략적 부담과 압박을 가지고 있을 때 이 안보대화를 통해서 이를 공유하고 공동의 해결책을 모색할 수 있음
  - 한·아세안 안보 대화에서 한국과 아세안 국가들이 현 지역 전략적 상황에 대한 인식을 공유하고 공동의 노력으로 무엇을 할 수 있는지 논의해야 하며, 이런 논의를 위해서 전통적으로 안보·군사문제를 논의하는데 소극적인 아세안 국가들보다 한국이 주도적으로 논의를 이끌어 가야함
  - 더 나아가 한국과 아세안이 수적 힘을 앞세워 ARF와 같은 동아시아 지역의 다자안보 기구 혹은 정상 간의 전략대화인 EAS 등의 비전을 새로 작성하여 강대국 간의 전략 경쟁을 제어할 수 있는 방안을 찾아야 할 것임
  - 보다 구체적으로는 2014년 말 한·아세안 특별정상회의 시 한·아세안 간의 강대국 경쟁에 대한 입장을 간접적으로 정리하는 전략적 합의를 발표하면서 한·아세안 협력을 기존의 정례적인(routine) 협력에서 한 단계 심화시키는 방향으로 나갈 것임. 물론 한·아세안 간 지역 질서와 전략 경쟁 문제에 관한 논의 및 협력은 한·아세안 특별정상회의를 넘어 지속되어야 할 것임

**한국과 아세안의  
정치, 안보 협력은  
강대국들의  
전략 경쟁이 가져오는  
전략적 불안정성  
문제를 해결하는  
장으로 작용해야  
할 것임. 다시 말해  
한·아세안 간  
일정한 전략적 합의를  
통해 강대국 경쟁을  
완화시키는 과제가  
주어짐**

❖ 저자 약력

■ 이재현

現 아산정책연구원 연구위원. 연세대 정외과 및 同 대학원을 졸업, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사 학위 취득. 한국동남아연구소 연구위원, 국립외교원 객원교수, 한국동남아학회 국제이사 역임.

주요 연구분야는 아세안 국제관계, 동아시아 지역협력, 동남아 지역연구 등이며 최근 연구로 “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계”, “남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황: 불확실성에서 불안정성으로” 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 한낙훈 (제주평화연구원 연구위원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760