

확대 지향의 동아시아 지역주의와 아세안(ASEAN)의 인식과 대응*

황인원**

- I. 문제 제기
- II. 동아시아의 위기와 지역주의 발전의 동향
- III. 동남아 지역주의의 대외적 확산
- IV. 동남아 지역주의의 대내적 심화
- V. 맺는 말

1997년 동아시아 경제위기를 기점으로 동아시아 지역에서의 국제질서가 급변하고 있다. 명실상부하게 동남아 지역협력을 주도해 오던 아세안이 위기를 계기로 역내 협력의 심화는 물론 확산에도 매우 적극적이며, 동북아 3국(한국, 중국, 일본)도 동남아 국가들과의 협력체제 구축에 매우 적극적으로 나서고 있다. 아세안+3 협력체제의 구축이라는 명목으로 매년 40여 차례의 정부 간 회의가 개최되는 것이 그 반증이다. 그런데 이처럼 빠르게 채편되는 동아시아 지역협력에 있어서 동남아 국가들이 차지하는 위상과 역할이 매우 중요함에 주목할 필요가 있다. 기껏해야 APEC의 공동회원국 정도로 인식되던 동남아 국가들이 아세안이라는 동남아 역내 협력체를 매개로 아세안+3 혹은 동아시아 공동체로 대변되는 확대된 동아시아 지역협력체를 실질적으로 견인체가고 있는 것이다.

본 논문은 그동안 낮은 수준에 머물던 동아시아의 지역협력구도가 경제위기 이후 보다 높은 수준의 정치, 경제, 사회문화적 협력체제로 광범위하고도 빠르게 채편되는 과정에 대한 심층적 분석을 시도한다. 특

* 이 연구는 한국학술진흥재단의 기초학문육성사업의 지원으로 수행되었다(과제번호 KRF-2005-079-BS0031).

** 경상대학교 정치외교학과 교수

히 확대 지향의 동아시아 지역협력을 실질적으로 주도하고 추동하는 아세안의 기본인식과 전략이 어떠한지를 파악하는데 연구의 초점을 맞추고 있다.

주제어 : 동아시아 경제위기, 아세안, 아세안+3, 동아시아 공동체, 동아시아 지역주의

1. 문제 제기

위기가 곧 기회라는 말이 암시하듯, 20세기 중반에 동아시아가 직면했던 ‘위기’는 역내 개별국가들은 물론 지역 전반에 걸쳐 ‘전환’의 기회를 제공했다. 1997년 중반 태국에서 시작되어 동아시아 전역을 강타한 경제위기는 강력한 군부권위주의 국가인 인도네시아의 민주화를 촉진시켰고, 태국과 한국에서의 수평적 정권교체는 물론, 말레이시아에서도 광범위한 정치개혁 요구를 분출시켰다. 또한 경제위기는 위기의 경험을 공유했던 동남아와 동북아 국가들로 하여금 ‘동아시아’라는 지정학적·지경학적·지문화적 공감대에 관한 인식의 전환과 새로운 지역협력구조를 제도화할 필요성을 자각케 하는 결정적 계기를 제공했다. 1980년대 이래 동아시아 발전국가의 대표적인 모델로서 ‘성장’의 국면을 공유했던 이들 국가들이 ‘위기’ 상황을 맞이하여 비로소 동아시아라는 지역적 정체성을 인식하고 상호의존의 필요성을 확인하게 된 것이다.

1997년 경제위기 이후 진행되는 동아시아 국제질서의 재편은 이행의 속도는 물론 그 변화의 내용에 있어서도 실로 역동적이다. 기껏해야 아시아태평양경제협력회의(APEC)의 공동회원국 정도로 인식되던 동남아 국가들이 경제위기에 대응하는 과정에서 출범된

‘아세안+3(한·중·일)’ 협력체제를 실질적으로 전인해가는 핵심적 주체로 등장한 것이다. 동아시아 경제위기 이후 동아시아의 국제질서가 중국·일본 등이 주도하던 ‘동북아 중심적’인 전통적 국제관계에서 명실상부하게 동남아와 동북아를 아우르는 ‘동아시아 중심적’ 국제관계로 빠르고도 전면적으로 재편되고 있는 것이다.

이러한 전환의 국면은 새로운 동아시아 국제질서 속에서 한국의 위상과 역할에 있어서도 중대한 변화가 있을 수 있음을 예고한다. 이제까지 한국의 동아시아 국제관계에 대한 접근시각은 지나치게 ‘동북아 중심적’인 틀 속에 한정되는 경향을 보여 왔다. 김영삼 정부의 세계화 담론, 김대중 정부의 아시아태평양 중심적 접근에 이어 노무현 정부가 대외전략의 핵심으로 내세우는 동북아 중심국가론은 경제위기 이후 ‘확대 지향’의 동아시아 지역협력구도가 전개되는 대세를 거스르며 지나치게 ‘축소 지향적’이라는 비판을 면할 수 없다. 동남아와 동북아가 하나의 틀 속에서 상호의존경쟁하는 새로운 동아시아 국제질서 하에서 한국이 중일 간의 패권구도에서의 ‘동북아 균형자’가 아니라 동남아·동북아의 경쟁협조를 매개하는 ‘동아시아의 가교’로서 그 전략적 위상을 극대화시킬 수 있음에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 1990년대 후반의 동아시아 경제위기 이후 이 지역의 국제질서가 보다 높은 수준의 정치·안보, 경제, 사회·문화적 협력체제로 광범위하고도 빠르게 재편되는 과정과 내용에 대한 심층적 분석을 시도한다. 보다 구체적으로 이러한 확대 지향의 동아시아 지역협력체제에서 이를 실질적으로 주도하고 추동하는 아세안의 기본인식과 전략이 어떠한지를 파악하는데 연구의 초점을 맞출 것이다. 이를 통하여 본 연구는 신자유주의적 세계화의 위기에 대한 대응으로 전개되는 동남아 지역주의의 대외적 확산과 대내적 심화가 어떤 맥락에서 동시에 진행되며, 어떠한 특성을 지니는가, 그리

고 향후 동아시아 지역주의의 가능성과 한계는 어떠할지에 대하여 규명하고자 한다.

물론 동아시아 지역협력이 추진되는 과정에서 동남아 국가들의 각국별 이해관계는 서로 다르게 나타나고 있다. 그러나 10개국에 달하는 동남아 국가들의 상이한 이해관계를 분석해내는 것은 현실적으로 매우 힘들다. 또한 동아시아 지역협력의 큰 틀을 구상하고 추진하는데 있어서 동남아 국가들이 아세안이라는 하나의 틀 속에서 공동의 대응을 취해오고 있다는 점도 주목해야 한다. 이를 반영하여 본 연구의 초점은 동남아 개별국가들의 개별적 대응전략보다는 아세안이라는 보다 거시적인 단위에 분석의 초점을 맞추고 있다. 동아시아 지역협력 강화의 핵심적 주체로서 부상하는 아세안의 동아시아 지역주의에 대한 기본인식과 전략에 대한 이해는 새로운 동아시아 국제질서에 관한 기존 학계의 편중성이 야기하는 학술적 공백을 채우는 동시에, ‘아세안+3’ 협력체제 혹은 ‘동아시아 공동체’ 구상과 향후 발전에 대한 한국의 대응전략을 모색하는데 있어서도 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다.

II. 동아시아의 위기와 지역주의 발전의 동학

동아시아는 지난 1970년대부터 1990년대 후반까지 다른 어떤 지역보다도 경제성장의 속도나 정치사회적 변화의 정도에 있어서 역동성을 강하게 보여주는 지역이다. 세계 최대 무역흑자국으로 일본의 부상은 물론, 1980년대 이후에는 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르를 ‘선발주자’로 말레이시아, 태국, 인도네시아 등은 ‘후발주자’로서 제3세계 국가 중 경제발전의 대표적인 성공 사례라는 점에서 학

자들로 하여금 동아시아 성장 방식에 대한 관심을 증폭시켰다.¹⁾

그러나 1997년 중반 태국을 필두로 말레이시아, 인도네시아, 한국 등 일부 동아시아 국가들이 갑작스러운 경제위기를 겪게 되면서 고도의 경제성장을 이끌어온 동아시아 발전·성장모델은 심각한 위기에 직면하였다. 경제위기로 인해 동아시아 ‘발전국가론’이 그 수명을 다했다고 단정하기는 무리지만(김대환 2002), 예기치 못한 경제위기 상황은 동아시아 개별국가들로 하여금 세계화의 위협에 대한 새로운 생존전략을 모색해야만 한다는 절실함을 자각하게 하는 결정적 계기를 제공했다. 특히 이들 국가들은 탈냉전 이후 급속하게 진행되어온 신자유주의적 세계화의 소용돌이에 적극적으로 대응할 발전전략이 부재했다는 점을 경제위기의 거시적 원인으로 진단하는데 문제의식을 공유하였다. 이러한 자각과 문제의식은 동아시아 국가들로 하여금 위기의 대응과정에서 개별 국가들이 지나치게 내부 개혁에만 치중할 것이 아니라 기술·자본·정보의 세계화라는 신자유주의적 국제질서를 맞이하여 역내 상호의존과 협력의 증진이 필요함을 절실케 하였다. 역설적이게도 ‘성장의 국면’이 아닌 ‘위기의 국면’이 동아시아라는 지역적 정체성과 역내 협력의 제도적 필요성을 인식케 하는 계기를 마련한 것이다.

위기상황이 제공한 ‘전환의 기회’를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의와 노력은 정계, 재계, 관계는 물론 흔히 Track I, II, III 등으로 분류되는 정부차원, 학계, 시민사회의 영역에서도 활발하게 전개되었다. 이러한 움직임은 개별국가별 또는 동남아와 동북아로 구분되어 진행되기 보다는 동아시아라는 명실상부하게 양 지역을

1) 1970년대의 일본을 필두로 1980년대에서 1990년대 후반에 이르기까지 동북아와 동남아의 신흥공업국들은 급속하고도 지속적인 발전을 구가하였다. 동아시아 발전국가에 관한 구체적인 논의는 Johnson(1999); White(1998); Chan(1998); Koh(1997); Chibber(1999) 등을 참조.

아우르는 하나의 틀 내에서 진행되고 있다는데 의미가 있다. 특히 위기에 대응하는 과정에서 제기되는 다양한 협력 사안들을 접근하는데 있어서 이제까지 영역 간의 소통이 원활하지 않았던 Track I, II, III 간의 중층적 소통구조가 활성화되는 경향을 보이고 있다는 점에 주목할 만하다.

위기상황 하에서 동아시아 지역협력 태동의 중요한 전환점은 1997년 12월 말레이시아에서 열린 아세안 비공식 정상회의에 동북아 3국(한국, 중국, 일본)의 정상이 최초로 동시에 초청되면서이다. 이로써 ‘아세안+3’ 협력체제를 추동할 실질적 매개체가 출범한 것이다. 이는 범세계적인 세계화의 진전과 지역화가 동시에 강화되고 있는 추세에서 동아시아 국가들이 동남아와 동북아 구분 없이 하나의 큰 틀에서 공생해야 한다는 위기의식이 반영된 단적인 사례이다. 또한 ‘아세안+3’의 보다 구체적이고 실질적인 협력방안을 모색하기 위해 한국의 제안으로 동아시아 유력학자들로 구성된 동아시아 비전그룹(EAVG: East Asia Vision Group)이 구성되고, 이어 정부대표가 공동 참여한 동아시아 연구그룹(EASG: East Asia Study Group)이 만들어진 점은 위기에 대응하는 과정에서 정부와 민간영역의 유기적 소통을 단적으로 보여주는 것이다. 이러한 노력의 결과로써 2002년 캄보디아에서 개최된 제6차 아세안+3 정상회의에서 “동아시아 공동체”(East Asian community)를 실현하기 위한 26개의 단기·중장기 협력사업들이 채택되었고, 현재 동아시아 지역협력의 제도화를 위한 실질적 과정이 이를 기초로 수행되고 있다.²⁾

2) EASG 최종보고서에서는 아세안+3 협력의 궁극적 지향점이 “동아시아 공동체”(East Asian community)의 실현임을 분명히 하고 있다. 그러나 여기서 공동체의 영문표기가 대문자 ‘C’가 아닌 소문자 ‘c’로 표기됨에 주목할 필요가 있다. 이는 동아시아 국가들이 추구하는 동아시아 공동체가 유럽의 EU보다 상당히 낮은 수준의 지역주의를 지향하고 있음을 의미하는 것이다. 26개의 단기·중장기 협력사업의 구체적인 내용은 ASEAN, Final Report of the East Asia Study Group, 4 November

사실 동아시아 지역협력의 필요성은 마하티르(Mahathir Mohamed) 말레이시아 전총리가 1990년 12월에 동아시아 경제그룹(EAEG: East Asia Economic Group)의 창설을 제안한데서 그 뿌리를 찾을 수 있다. EAEG는 1991년 10월 아세안 경제장관회의에서 동아시아 경제협의회(EAEC: East Asia Economic Caucus)로 수정 제안되었고 이후 이의 실현을 위한 일련의 노력이 있었으나 당시 미국과 일본의 반대, 한국과 중국 등의 미온적 태도에 의해서 제대로 주목받지 못했다.³⁾ EAEC의 핵심은 동아시아에서 미국, 캐나다 등 역외 지역을 제외한 동남아 및 동북아의 한중일을 중심으로 다자간 경제협력체를 추진하자는 것이었다. 마하티르가 EAEC를 제안한데는 당시 국제경제질서의 불확실성 속에서 유럽과 북미에서 EU와 NAFTA로 대변되는 지역주의 현상이 점증하는 상황에서 동아시아 차원의 대비책이 필요하다는 문제의식이 내포되어 있는 것이었다. 마하티르가 이런 구상을 일찍이 제안할 수 있었던 것은 동남아 국가들이 아세안이라는 국제기구를 통하여 역내협력의 경험을 오랫동안 축적하고 있었기 때문이다. 결국 마하티르의 구상은 몇 년 후 경제위기라는 혹독하고도 값비싼 경험을 치른 이후에 서야 구체화된 것이다. 그리고 이 과정에서 한국이 EAVG와 EASG의 구성에 있어서 주도적 역할을 담당하며 아세안+3 협력체제의 실질적 방안을 마련하고 추동하는데 중심적 위치에 있었다는 점에 주목할 필요가 있다.

그렇다면 새로운 지역협력체제의 출현과 추동에 있어서 역내의 상대적 약소국으로 평가되는 동남아 및 한국의 위상과 역할을 어떻게 이해해야 하는가? 이 문제에 대해서는 아세안이 1967년 출범

2002, Phnom Penh, Cambodia를 참조

3) 자세한 내용은 배금천(1995)을 참조

이후 역내의 위기를 관리하고 조율하는 과정에서 지속적으로 협력 체제를 심화, 확산시켜왔음에 주목할 필요가 있다. 이런 맥락에서 1997년 경제위기에 대응하는 과정에서 동남아가 그 협력의 틀을 아세안+3이라는 역외협력체로 확대시킨 것은 이런 전통의 연속으로 이해될 수 있다. 다만 1960년대 이래 아세안의 결성과 확대가 전통적 안보위협에 대한 대응의 측면이 강했다면(Crone 1983), ‘아세안+3’ 협력체제의 등장에는 경제위기와 같은 비전통적 안보위협이 중요한 계기를 제공했다(Thomas 2001; Tran 2003; Kim 2004). 그리고 이러한 확대 지향성은 테러리즘, 싸스(SARS), 조류독감, 지진해일과 같은 인간안보의 위협을 경험하면서 더욱 강화될 것으로 보인다(Acharya 2003; Caballero-Anthony 2004). 김택(1992, 226)의 지적처럼, 약소국들은 외교 전략을 구사함에 있어서 국제적 상호의존과 경제협력에 보다 능동적으로 참여함으로써 외교적 이득을 극대화하며 주변 강대국들과 장기적이고 다자적 협력관계의 틀을 정착시켜 나갈 필요가 있는 것이다.

위기와 동아시아 지역주의의 태동과 관련하여 신윤환(2003)의 지적은 또 다른 측면에서 흥미롭다. 그는 동아시아 지역협력의 확대가 동남아와 동북아 모두에게 이득을 주는 “파레토적”(Pareto-optimal)임에도 불구하고, 동북아나 중국, 일본 등 강대국에 비해 역내의 상대적 약소국들이 더욱 적극성을 보이는 점에 주목하면서, 동아시아 지역협력의 제도화는 중국과 일본 등 강대국이 적극적으로 개입하지 않음으로써 오히려 그 실현 가능성을 높다고 주장한다. 이와 유사한 맥락에서 동아시아 지역협력의 발전에 대한 아세안의 중요성은 실무적인 차원에서도 엿볼 수 있다. 외교관인 김상우(2003)는 동아시아의 심장부(heartland)는 아세안이고, 10개국이 하나의 연합체를 구성하고 있다는 사실 하나만으로도 아세안이 다자간 협력체제의 중심이라는 것을 부인할 수 없다고 지

적한다. 이런 관점에서 최근 동아시아 지역주의의 발전이 중국과 일본의 경쟁으로 인해 가속되는 것처럼 보이지만 그 과정은 동남아 10개국을 아우르는 아세안의 실질적 동의를 바탕으로 하며, 중국과 일본 간의 경쟁이 치열할수록 동아시아 지역협력의 '전환축 역할'(pivotal role)은 동남아 국가들에게 부여되고 있음에 주목해야 한다. 아세안+3 협력체제에서 동북아의 상대적 약자인 한국의 전략적 위상과 역할이 강조되는 것도 이와 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 스캇(Scott 1985)이 말레이시아 농촌공동체를 분석한 「약자의 무기」(Weapons of the Weak)라는 저서에서 규명했듯이, 동의에 의한 균형은 강자가 약자에게 양보함으로써 형성되는 것이다. 더욱이 강자들이 경쟁적일 경우에 약자의 교섭력은 더욱 강화되는 것이다.

이처럼 동아시아 지역협력체의 추동에 있어서 동남아 국가들의 중요성에도 불구하고 국내의 기존 연구들은 지나치게 동북아 혹은 한중일 개별국가 중심적인 시각에서 동아시아 지역주의의 문제를 다루고 있다. 이런 문제는 한국의 지역연구 역량이나 경향과 무관하지 않다. 전통적으로 한국의 지역연구는 강대국 혹은 한국과 직접적·가시적 이해관계에 놓인 지역과 이슈에 지나치게 치중되면서 동아시아 지역연구에 있어서도 일본과 중국을 중심으로 한 동북아가 학자들의 주요 관심대상이었다(이성형 외 2004). 따라서 한국에서 동아시아 지역협력에 관한 논의 역시 동북아를 전문으로 하는 연구자들의 전유물이었고, 그 결과로 지나치게 동북아 중심적인 연구들이 양산될 수밖에 없었다.

이와 더불어 기존의 연구경향이 동아시아 역내 관계를 다루는데 있어서 동아시아 국가들 간의 정치적 역학관계를 증시하기보다는 역외 국가가이면서도 이 지역에 전통적으로 강한 영향력을 유지해온 미국과 동아시아 국가들 간의 역학관계를 지나치게 강조해온

것도 문제점으로 지적된다. 일부 연구들은 동아시아의 개념을 혼란스럽게 사용하여 동아시아를 동남아와 동북아를 아우르는 범주에 서가 아닌 아예 동북아의 또 다른 이름으로 사용하고 있다(김경일 2001; 이승환 2001; 최영종 2003; 임혁백 2004; 최장집 2004).⁴⁾ 동남아까지를 포괄하는 동아시아 지역주의에 관한 연구에서도 한중일의 인식과 전략을 중심으로 문제를 접근한 성과는 더러 있지만(한상희 2003; Tanaka 2004; Terada 2001; Beeson 2003), 동남아 개별국가 혹은 아세안을 연구의 중심에 두고 동아시아를 다른 사례는 거의 찾아보기 어렵다. 이는 지금까지 동남아에 비슷한 무게 중심에 두고 동아시아 지역협력을 총체적으로 연구할 만한 국내의 학계의 역량이 제한되어 있었다는 것을 반증하는 것이다.

한편 지금까지 동아시아 지역주의 연구는 경제적 이익이나 안보적 관점에서 접근하는 기능주의적, 실리위주적 연구가 주류를 차지해왔다(최영종 1999; 변창구 2001; Choi and Lee 2002; Soesastro 2003). 그 결과 지금까지의 연구들이 지나치게 정책 지향적으로 흐르는 경향이 있었다. 이런 한계는 지역협력의 의미와 범주가 지나치게 경제협력과 동일시되고 기존의 연구가 자유무역협정 혹은 경제적 지역협력에 치중되면서 상대적으로 좁은 범위의 경제부문 연구에 매몰되는 것에서도 잘 반영되어 나타난다. 동아시아 지역의 상호의존과 교류가 경제는 물론 정치, 안보, 사회, 문화 등 거의 모든 영역에서 급증하고 그 성패를 가름하는데 있어서 역

4) 일부 연구자들이 전통적으로 동북아의 다른 이름으로써 동아시아라는 개념을 사용함으로써 동아시아 지역주의 연구에 있어서 학문적, 실천적 혼란을 가중시키는 것도 문제점으로 지적되어야 한다. 동아시아 개념의 혼란은 한자문화권 또는 유교문화권 등의 피상적 용어로 포장된 동북아 지역의 개념이 우리 사회에 뿌리 깊게 내려 있다는 것을 보여준다. 따라서 이제까지 동아시아의 범주를 이야기할 때 자연스럽게 동아시아는 한자문화권, 유교문화권을 연상시키고 이는 결국 동북아로 논의의 초점을 좁히는 결과를 가져왔다. 신운환, "동아시아의 지역협력: 팔동북아중심주의적 관점," 한국동남아연구소 월례발표회, 2004년 5월 29일 참조.

내 약소국인 동남아 국가들의 이해관계가 중요하게 부각되는 현 시점에서 논의 범위의 다양화와 지역연구와 국제관계연구의 원활한 소통을 통한 접근방법이 절실하게 요구되고 있는 것이다.

III. 동남아 지역주의의 대외적 확산

1990년대 종반의 동아시아 경제위기는 동남아의 지역주의가 기존의 역내 통합의 기초에서 동남아와 동북아를 포괄하는 대외적 확산으로 본격적인 전환을 하는 계기를 제공하였다. 동남아 지역주의의 외연 확대는 1997년 12월 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국의 정상들 아세안 비공식 정상회의에 초대함으로써 본격화되었고, 이후 동남아와 동북아 3국의 협력체제는 비교적 짧은 기간에 상당히 빠른 발전양상을 보인다. 특히 EAVG와 EASG의 검토 과정을 거쳐 도출된 26개의 단기·중장기 협력사업을 중심으로 아세안+3 협력체제는 정치·안보, 경제, 사회·문화·교육 및 제도적 분야 등 거의 전방위적으로 동아시아의 상호의존과 교류를 확대시켜가고 있다. 1997년 아세안+3 협력체제가 출범한지 채 10년도 되지 않은 2005년에 이르러 아세안+3국 간 1년 동안의 회의가 정상회의 1회를 포함하여 14개의 각료급회의, 17개의 고위관리회의, 3개의 국장급회의, 13개의 실무급회의 등 무려 48개에 달하는 것에서 그 협력의 정도와 비중을 잘 엿볼 수 있다.⁵⁾

동남아 지역주의의 대외적 확산에 대한 구체적 내용은 아세안+3 협력체제의 운영과정을 통해서 살펴볼 수 있다. 특히 EASG에

5) 상세한 아세안+3 체제의 조직은 외교통상부, 『아세안 개황』, 2005년 11월, p. 78을 참조.

서 논의된 26개 단기 및 중장기 협력사업의 실질적 진행 내용에 대한 분석이 필요하다. 동남아 지역주의의 확산과 관련하여 제기될 수 있는 또 하나의 중요한 문제는 이의 발전방향과 관련된 논란이다. 이미 아세안+3국은 동아시아 역내의 협력체를 향후 동아시아 공동체로의 전환에 합의한 바 있고, 이 과정에서 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit) 개최를 둘러싼 논란은 중요한 의미를 지닌다. 즉 동아시아 공동체 형성의 방향성에 관한 논의는 동아시아 정상회의의 개최 및 발전방향에 대한 동아시아 개별국가들의 인식과 대응양식을 통하여 살펴보는 것이 적절할 것이다.

EASG 최종보고서에서 제시한 동아시아 공동체 구현을 위한 ‘아세안+3’의 구체적 협력사업은 17개의 단기적 실천과제와 9개의 중장기적 실천과제로 구분된다. 이를 분야별로 다시 구분해보면 정치·안보, 경제, 사회문화, 제도적 협력 등으로 분류될 수 있다.⁶⁾ 첫째, 정치·안보 분야의 대표적인 사업으로는 해적·마약 거래 등 비 전통적 안보문제에 있어서의 협력체제의 강화, 동아시아 싱크탱크 네트워크(NET: Network of East Asian Think-tanks)의 구축을 들 수 있다. 둘째, 경제 분야의 대표적인 사업으로는 동아시아 자유 무역지대(EAFTA: East Asia Free Trade Area) 설립, 역내 금융협력기구 설립, 역내 긴밀한 환율공조체제 추진, 에너지 정책 및 전략 실행계획을 위한 체제 구축, 아세안 투자지대 확대를 통한 동아시아 투자지대 설립, 동아시아 전역에서의 해양환경협력 증진 등을 들 수 있다. 셋째, 사회문화 분야는 동아시아의 포괄적 인적자원 개발 프로그램 시행, 동아시아 지역연구 강화, 문화·교육 기관과의 협력을 통한 동아시아 정체성 및 공동체 의식 함양, NGO와의 정

6) 26개 협력사업의 전체 내용은 ASEAN, Final Report of the East Asia Study Group (2002/11/4)을 참조하고, 요약된 내용은 외교통상부, 『아세안 개황』, 2004년 11월, p. 90의 표를 참조할 것.

책협약협조를 통한 시민참여 및 민관 파트너십 증진 등이 대표적인 과제이다. 넷째, 제도적 분야의 대표적인 과제는 관계-체계-학계를 대표하는 동아시아포럼(EAF: East Asia Forum) 설립, 아세안+3 정상회의체제의 동아시아 정상회의체제로의 전환 등이다.

이들 협력사업들은 단기적으로는 2007년까지, 중장기적으로는 2010년 이후에도 동아시아 역내 협력 및 상호신뢰의 심화를 목적으로 지속될 예정이다. 이들 사업 중에서 동아시아 지역협력의 발전방향과 관련하여 관련 국가들의 정치적 이해관계를 비교적 분명하게 드러내며 가장 활발하게 진행되고 있는 사업은 정치·안보 분야의 NEAT를 들 수 있다. NEAT는 경제적 협력 분야의 동아시아 경제협의회(East Asia Business Council) 및 제도적 협력 분야의 동아시아포럼(EAF)과 그 사업의 내용과 형식에 있어서 긴밀한 유기적 연관성을 맺으며 향후 동아시아 지역협력체제를 견인할 제도적 틀을 구축하는데 핵심적 역할을 담당할 것으로 여겨진다.

NEAT 사업은 동아시아 13개국의 대표적 연구기관 및 학자간의 유기적인 네트워크를 구성하여 Track II 차원에서 동아시아 협력을 위한 연구기반을 제공하는 것이 목적이다. EASG의 26개 사업들이 대부분이 동아시아 지역주의의 강화를 위한 기능적 협력을 증진하는 방향에서 진행되는 것과는 달리, NEAT는 사업 초기부터 ‘동아시아 공동의 집’을 건설하는데 필요한 정치, 경제, 사회문화 및 제도적 분야의 ‘운영방안’ 혹은 ‘road map’을 제공하려는 내용의 활동을 전개하였다는데 그 특징이 있다.⁷⁾ 또한 NEAT가 표면상으로는 Track II 주도로 운영되고 있지만 사실상 동아시아 정상회의

7) NEAT는 2003년 9월 중국에서의 장법총회 이후 태국, 일본, 말레이시아, 싱가포르에 이어 2008년 8월 인도네시아에서 제6차 총회가 개최될 예정이다. 기본적인 운영체제는 동아시아 13개국을 대표하는 13개의 연구기관에서 각 1명의 대화조정자(Country Coordinator)가 참여하여 각종 실무그룹(Working Group)을 조율하는 방식이다.

의의 실무를 담당하는 각국의 정부관료들과 밀접한 의사소통을 통해 움직이는데 주목해야 한다. 이를 반영하듯 NEAT는 태국에서 열린 제2차 연례회의에서 향후 회의의 결과물을 아세안+3 정상회의에 보고할 ‘정책제안’(policy recommendation)으로 활용할 것을 분명히 했다. 이의 현실적 방안으로 일본에서 열린 제3차 연례회의에서는 ‘동아시아 공동체 형성의 기본원칙과 형태’, ‘동아시아 투자 협력’, ‘안보분야 협력’, ‘기능적 협력방안’, ‘동아시아 지역경제성 함양’ 등 6개의 실무그룹(Working Group) 결과물을 정책제안서로 만들어서 아세안 사무국에 제출하였다.

NEAT 회의에서 특히 주목할 만한 사실은 그 논의 과정에 동아시아 공동체 형성에 대한 기본 원칙과 운영방안과 관련하여 정부부문에서 논란이 되는 동아시아 각국의 기본입장과 전략이 그대로 반영되고 있다는 점이다. 이를 반영하여 NEAT는 초기단계에서부터 회의 의제와 운영방안에 있어서 중국의 공격적 태도와 이에 대한 일본의 적극적 견제, 동남아 국가들의 사안에 따른 이해집산 그리고 조정자로서 한국의 역할이 첨예하게 부딪치는 양상을 띠고 전개되었다. 특히 동남아 국가들은 역내 기능적 협력체제의 강화에는 적극적 지지를 보내면서도, 아세안+3체제의 동아시아 공동체로의 조기 전환에 대해서는 공통적으로 유보적 태도를 견지하였다. 이는 아세안+3 체제가 예상외로 빠른 속도로 진화하는 과정에서 동북아 3국의 영향력이 강화되면서 아세안의 주도권이 상실되고 동남아 국가들의 지역적 정체성에 혼선을 줄 가능성을 우려한데서 기인하는 것이었다. 논의의 초기단계에서 인도네시아, 싱가포르, 베트남 등은 각국의 개별적 이해관계에 의해 동아시아 공동체의 조기 추진에 강한 유보적 태도를 취한 것으로 알려져 있다. 한편 당초 2007년으로 예정되었던 단기사업의 마무리 시간이 다가오면서 NEAT 회의의 주요 의제가 아세안+3 협력체제의 운영방식을

둘러싼 논의에서 향후 동아시아 지역협력을 강화할 구체적인 실천 방안과 NEAT 자체의 자생적 발전을 위한 논의로 점차 옮겨가는 경향을 보이고 있다.⁸⁾

동아시아 정상회의의 성격과 참여범위에 대하여 한국, 중국과 다수의 동남아 국가들은 동아시아 정상회의의 위상을 아세안+3국과 기타 역외 국가(호주, 뉴질랜드, 인도) 간의 대화의 장으로 제한하고, 동아시아 공동체의 건설은 아세안+3 체제의 발전된 형태로써 진행되어야 한다는 입장을 견지하였다. 그러나 일본과 일부 아세안 국가들(싱가포르와 인도네시아)은 동아시아 지역협력의 기능적 협력의 강화를 위해 동아시아 정상회의의 범주에 호주, 뉴질랜드, 인도는 물론 미국까지 포함시킬 것을 주장함으로써 동아시아 지역주의의 경제와 발전방향에 대한 논쟁을 가열시켰다. 일본의 입장은 향후 아세안+3 협력체제가 동아시아에서 중국의 패권적 지위를 강화시킬 것을 우려하여 동아시아 정상회의의 범주를 보다 확대하여 중국을 견제하려는 의도를 분명히 한 것이다. 그리고 이는 아시아 태평양 지역에 대한 미국의 대외전략과도 밀접한 연관이 있는 것이다. 이처럼 동아시아의 새로운 지역협력체 구상은 그 출발부터 해당 국가들의 이해관계가 복잡하게 반영된 것이었다. 그러나 여기서 주목할 만한 사실은 동북아 3국이 공통적으로 동아시아 지역협력체의 발전과정에서 상대적 약소국인 동남아 국가들의 기득권을 충분히 배려하는 차원에서 아세안의 주도적 역할에 공통적으로 동의하고 있다는 점이다.

한편 아세안+3 협력체제는 지난 2004년 11월에 아세안과 한·중·일 정상들이 제1차 동아시아 정상회의를 2005년 12월 말레이

8) 2005년 8월 말레이시아에서 열린 NEAT의 대화조정자회의(Country Coordinators Meeting)에서 각국 정부의 재정적 의존도를 줄이는 차원에서 NEAT Fund를 확충하는 방안에 대한 논의가 이루어지기 시작했던 것이 그 단적인 예이다.

시아에서 개최하기로 전격적으로 합의함으로써 중요한 전기를 맞이하였다. 이는 2004년 초반부터 중국과 말레이시아가 동아시아 정상회의의 초기출범을 위한 적극적 움직임을 보였고, 그동안 이에 대해 유보적 입장을 취해 온 인도네시아가 전격 동의함으로써 성사된 것이었다.⁹⁾ 동아시아 정상회의의 전격적인 개최 합의는 그동안 잠재되었던 동아시아 정상회의 참가국의 범위, 아세안+3 정상회의와의 관계, 논의 의제, 동북아 3국의 위상 등에 대한 논의가 전격적으로 표면화시키는 계기를 제공했다. 결국 복잡한 논의과정 끝에 일본과 일부 동남아 국가들의 의견이 반영되어 제1차 동아시아 정상회의에는 아세안+3국과 호주, 뉴질랜드, 인도 등 총 16개국이 참여하는 형식으로 개최되었다. 참가국의 문제에서 중국을 견제하려는 일본의 뜻이 상당부분 관철된 것이었다. 그러나 동아시아 정상회의의 위상과 아세안+3 정상회의와의 관계에 있어서는 동아시아 정상회의를 단순한 동아시아 지역의 ‘대화의 장’(a dialogue forum)으로, 아세안+3 협력체제를 동아시아 공동체 건설의 ‘실질적 매개체’(the main vehicle)로 규정함으로써 한국, 중국 그리고 대다수의 동남아 국가들의 의지가 반영되었다고 할 수 있다.¹⁰⁾

결국 제1차 동아시아 정상회의는 이를 둘러싸고 전개된 그간의 정치적 역학관계를 재확인하는 차원에서 정리가 된 것이다. 경제위기 이후 새롭게 재편되는 동아시아 지역협력구도에서 중국은 미국의 입김을 제외한 역내의 패권적 지위를 확보하기 위해 노력을 기울이고, 일본은 개방적 지역주의와 기능적 협력강화라는 명분으로

9) 인도네시아의 입장 선회에 대하여 그간 NEAT 등 아세안+3 협력사업에 깊숙이 관여하고 있던 인도네시아의 한 인사는 당시 수실로 팜방 유도요노 인도네시아 신임 대통령이 동아시아 정상회의를 둘러싼 정치적 역학관계를 제대로 인수인계 받지 못한 상황에서 우발적으로 일어난 결과였다고 진단한다.

10) 보다 구체적인 내용은 ASEAN, Chairman's Statement of the Ninth ASEAN Plus Three Summit, Kuala Lumpur, 12 December 2005를 참조.

역외국가의 참여를 통한 중국의 견제를 노골화하였다. 이 과정에서 아세안은 동북아 국가와의 상호의존을 통하여 역내 약소국의 이득을 극대화하기 위해 노력하면서도 동아시아 공동체 구상의 조기 추진이 야기할 아세안 자체의 정체성이 희석될 것을 우려하는 양면적 행태를 보이고 있다. 갑작스런 참여국의 확대에 대하여 동아시아 정상회의를 단순히 역내 대화의 장이라는 낮은 단계의 협력체제로 유지하는 것에는 대체로 동의하면서도 아세안+3 협력체제가 보다 심화된 단계의 지역협력체제로 전환하는 것에는 유보적 혹은 노골적인 반대를 보이는 것에서 동남아 국가들의 지역주의의 확산에 대한 기본인식과 전략을 엿볼 수 있는 것이다.

예상보다 빠르게 확산되고 있는 동아시아 지역주의의 발전은 이를 실질적으로 주도하는 아세안 내부에서조차 그들의 전통적 유대관계나 지역적 정체성이 약화될 수도 있다는 우려를 자아내고 있다. 그러나 1990년대 이후 신자유주의적 세계화의 흐름과 함께 지역화가 동시에 진행되고 있는 작금의 국제정치적 현실에서 동아시아지역에서의 지역협력 강화는 이미 지스를 수 없는 대세이다. 경제위기의 직접적 피해 당사자인 동남아는 물론, 그동안 낮은 수준의 지역협력체의 운영도 경험하지 못했던 동북아 3국의 입장에서 새로운 동아시아에서 새로운 지역협력체제의 발전은 매우 의미 있는 일이다. 한·중·일 3국 정상이나 아세안+3 협력체제하에서 매년 정치, 경제, 사회문화적 협력방안에 대한 논의를 갖게 된 것 자체가 과거 이들 국가들의 관계에 비추어 볼 때 놀랄만한 변화이다. 그리고 동남아 국가들의 오랜 지역협력의 전통과 성공의 경험이 동북아는 물론 새로운 동아시아 지역주의의 발전에 있어서 지렛대 역할을 담당할 수 있다는 것도 매우 흥미롭다. 문제는 이 과정에서 동남아 국가들의 이해관계가 어떻게 반영되는가에 향후 동아시아 지역주의 발전의 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이를 반영하듯 동남아 지역주의의 대외적 확산은 기존 주택을 '재건축하기'보다는 '개조하기' 혹은 '증축하기'의 양상으로 진행되고 있다. 결국 이 과정에서 새로운 모습으로 등장하는 '동아시아 공동의 집'에서 누가 '안방'과 '전닛방'을 사용하고 누구를 '사랑방'에 들일 것인가에 대한 논쟁이 벌어지고 있는 것이지, 공사 자체를 중단하는 쪽으로 다툼이 진행되지는 않을 것이다. 왜냐하면 공사의 중단이 모두에게 불편하고 손해가 되는 결과를 야기하기 때문이다. 이는 '아세안'의 '아세안+3'로의 진화과정, '아세안+3'의 '동아시아 공동체'로의 이행과정에서 '누가 운전석에 앉을 것인가'라는 문제가 핵심적인 것이지, '운행을 할 것인지 말 것인지'는 논의의 문제라는 것이다.

IV. 동남아 지역주의의 대내적 심화

경제위기 이후 '아세안+3' 협력체제의 구축이 동남아 지역주의의 대외적 확산과정이라면, 동남아 지역주의의 대내적 심화는 베트남을 비롯하여 캄보디아, 라오스, 미얀마 등 동남아의 舊사회주의권을 아세안내에 포함하면서 동남아를 명실상부한 하나의 '아세안 공동체'(ASEAN Community)로 견인해가는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 동남아 지역주의의 역내역외로의 심화와 확대라는 '이중적 전환'은 선후에 관계없이 동시에 전개되고 있으며 이러한 양면적 진행 과정에 대한 분석을 통하여 동남아 국가들의 동아시아 지역주의 발전에 대한 기본인식을 보다 분명히 이해할 수 있을 것이다.

1997년 경제위기 이후 아세안의 대응양식은 역외 협력을 확대하는 동시에 아세안의 통합에 박차를 가함으로써 역내 협력체제와

지역 정체성을 공고화하는 이중적 과정으로 전개되고 있다. 앞에서도 언급했듯이 동남아 국가들이 지역주의의 역외로의 확산에는 다소 소극적·유보적 태도 혹은 냉소적인 반응 등 개별국가의 정치적 역학관계에 따라 다양한 행태를 보이는 반면에, ‘아세안 공동체’(ASEAN Community)의 건설로 대변되는 동남아 지역주의의 심화에는 특별한 이견을 보이지 않는다. 아세안 공동체의 형성이 큰 틀에서 볼 때 동아시아 지역협력 혹은 더 나아가 동아시아 공동체 추진에 긍정적인 기여를 할 것이라는 동북아 3국의 기본인식에도 불구하고, 동남아 지역주의의 강화에 대한 아세안의 행태의 이해는 동아시아 지역주의를 둘러싼 역내의 정치적 역학관계를 분석하는데 있어서 중요하다.

2004년 11월 29일 라오스에서 열린 제8차 아세안+3 정상회의는 동아시아 정상회의의 2005년 개최에 전격 합의했다는 점에서 동아시아 지역주의의 발전에 중요한 전기를 제공하였다. 하지만 더욱 주목해야 할 점은 같은 기간에 아세안 10개국의 정상들이 아세안 정상회의를 통해 아세안의 정치, 경제, 사회, 문화적 정체성을 공고화시키는 구체적인 실천방안을 마련했다는 것이다. ‘비엔티엔 행동계획’(Vientiane Action Programme)의 발표가 그것이다. 이는 경제위기 직후 열린 제2차 아세안 비공식 정상회의에서 아세안 공동체 건설을 위한 정치적 의지를 천명한 ‘아세안 비전 2020’(ASEAN Vision 2020)이 채택되고, 2003년 제9차 아세안 정상회의에서 안보, 경제, 사회문화 분야를 중심으로 ‘3개의 아세안 공동체’를 2020년까지 완성한다는 협력선언을 거쳐, 2004년에 이르러 구체적인 중장기 통합계획이 전격적으로 수립되었다는 측면에서 동남아 국가들 간의 역내 통합이 가속화되는 실질적 계기를 제공하는 것이었다.

사실 동남아에서 하나의 공동체 형성이 처음 공개적으로 검토된 것은 경제위기 이전으로 거슬러 올라간다. 1994년 5월 마닐라

에서 냉전종식 이후 동남아의 정치, 안보 및 경제부문의 협력을 논의하기 위해 제1차 아세안 비공식 회의가 열린 것이다. 이 회의는 동남아 10개국의 정부 고위인사 및 저명한 학자들을 망라하는 동남아 국가들이 전부 한자리에 모인 최초의 회합이었다. 그리고 여기서 채택된 “Southeast Asia beyond the Year 2000: A Statement of Vision”이라는 건의문은 “동남아 10개국 정부에 대해 동남아공동체 구상과 관련한 제안의 검토, 채택 및 추진을 권고하는 형식”을 띠고 있었다는데 의미가 있다(배공찬 1998, 13). 건의문의 채택 이후, 1995년 베트남의 아세안 가입을 시작으로 1997년 미얀마와 라오스, 1999년 캄보디아가 아세안에 가입으로서 1967년 아세안 창설 당시 염원했던 동남아 10개국을 총망라한 ‘아세안 10’이 완성된 것이다.¹¹⁾ 이는 1976년 제1차 아세안 정상회의에서 정치·경제 각 분야에 있어서 회원국 간의 역내 협력과 단결을 강조하는 ‘아세안 협력선언’(Declaration of ASEAN Concord)이 채택된 이후 23년 만의 일이다.¹²⁾

그러나 여기서 주목할 점은 동남아 국가들이 본격적으로 지역 통합을 가속화한 직접적인 계기가 역내의 자발적 통합의지에 기인하기 보다는 냉전종식 이후 가속화되는 범세계적 지역블럭화와 신자유주의적 세계화가 초래한 경제위기라는 외부적 환경에 기인한다는 것이다. 전통적으로 약소국들은 환경변화에 수동적으로 적응하며 장기보다는 단기적 이익을 추구하는 경향이 있으나, 신자유주의적 세계화가 야기하는 국제환경의 변화는 이들로 하여금 초국가적 통합과 장기적 상호의존의 모색이라는 보다 능동적인 대외전략을 선택케 한 것이다. 1997년 12월 경제위기의 지독한 소용돌이

11) 아세안의 발전과정에 대한 자세한 내용은 박광섭·이요한(2002)을 참조할 것.

12) 아세안 협력선언의 자세한 내용은 ASEAN, Declaration of ASEAN Concord, Bali, 24 February 1976을 참조.

속에서 아세안 회원국들이 '아세안 비전 2020'이라는 선언문을 통해 아세안 공동체를 향한 강력한 정치적 의지를 공식적으로 천명한 것은 이들이 '위기의 국면'을 '전환의 기회'로 적극 활용하려는 의증을 단적으로 보여주는 것이다.

'아세안 비전 2020'은 정치안보 협력체제 강화, 경제통합의 파트너십 구축, 지역정체성 및 공동의 역사문화에 기초한 아세안 공동체 구현, 대외지향적 아세안 구축이라는 아세안의 4대 장기발전 목표를 제시하였다. 그리고 이의 구체적 실현을 위해 1998년 아세안 정상회의에서 '하노이 행동계획'(Ha Noi Plan of Action)을 마련하였다. '하노이 행동계획'은 지역안보, 경제협력, 무역투자 자유화 및 아세안 조직운영 등에 관한 5개년(1999-2004) 계획을 주요 내용으로 담고 있다.¹³⁾ 이후 2003년 제9차 아세안 정상회의에서 '아세안 협력선언 II'(Declaration of ASEAN Concord II: Bali Concord II)가 채택되었는데 이는 2020년까지 동남아 지역을 '안보공동체'(Security Community), '경제공동체'(Economic Community), '사회문화공동체'(Socio-Cultural Community)라는 3개의 영역에서 '아세안 공동체'로 완결시킬 것을 최초로 명시적으로 선언한 것이었다.¹⁴⁾ 그리고 이런 맥락에서 아세안 공동체 건설을 추진하기 위한 실질적 '동력'으로써 '비엔티엔 행동계획' (Vientiane Action Programme)이 2004년 제10차 아세안 정상회의를 통해 마련된 것이다.¹⁵⁾ 동남아 사람들이 전통적으로 느슨하고 완만하게 행동한다고 평가를 받아왔던 점에 비추어 볼 때 이는 실로 놀라운 이행과정이다.

13) 자세한 내용은 ASEAN, Ha Noi Plan of Action, Ha Noi, 15 December 1998을 참조.

14) 아세안 협력선언II의 자세한 내용은 ASEAN, Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), Bali, 7 October 2003을 참조.

15) ASEAN, Chairman's Statement of the 10th ASEAN Summit, Vientiane, 29 November 2004을 참조.

2007년 11월 싱가포르에서 열린 제13차 아세안 정상회의에서는 동남아의 지역협력을 심화시키려는 노력이 당초 예정보다 보다 빠르게 구체화되었다. 이 회의에서 아세안 회원국들은 당초 계획을 앞당겨 오는 2015년까지 ‘아세안 경제 공동체’(ASEAN Economic Community)를 완성하겠다는 계획을 공포한 것이다.¹⁶⁾ 아세안이 이처럼 당초 계획보다 지역공동체의 건설을 가속화시키는 이유는 2005년 이후 아세안+3 정상회의와 동아시아 정상회의를 둘러싸고 동아시아 지역주의의 발전과 방향성에 관한 논의가 가열되고 또한 아세안과 한중일 개별국가 간의 FTA 협상이 급진전되는 상황과 밀접하게 연관이 있다. 결국 동아시아 경제위기 이후 아세안이 생존 전략으로 선택한 지역협력체제의 대외적 확산과 개방에도 불구하고 동남아 국가들의 내부적 결속은 더욱 빠르게 진행되고 있는 것이다. 오히려 동남아 지역주의의 대외적 확산이 동남아 국가들의 정치적, 경제적, 사회문화적 정체성을 더욱 심화시키고 공고화시키는 효과를 내고 있다.

한편, 2005년 제1차 동아시아 정상회의와 함께 열린 제11차 아세안 정상회의는 아세안 공동체가 또 다른 차원에서 질적 변모를 할 수 있는 계기를 마련했다. 이 회의에서 2007년 중반까지 아세안 공동체의 조직구조, 기능과 운영의 기본원칙 등을 명시한 “법적 구속력을 지닌 문건”(a constitutional document)으로써 “아세안 헌장”(ASEAN Charter)을 제정하기로 합의한 것이다.¹⁷⁾ 이를 위해 각국에서 한 명씩 총10명으로 구성된 ‘저명한 인사들의 모임’(EPG: Eminent Persons Group)을 결성하여 아세안 헌장의 초안을

16) 제13차 아세안 정상회의의 결과에 대한 구체적인 내용은 ASEAN, Chairman's Statement of the 13th ASEAN Summit, Singapore, 20 November 2007을 참조.

17) 자세한 내용은 ASEAN, Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit: One Vision, One Identity, One Community, Kuala Lumpur, 12 December 2005를 참조.

2006년 말까지 작성하여 아세안 정상회의에 제출하도록 하였다.¹⁸⁾ 1967년 ‘방콕 선언’(The Bangkok Declaration)으로 출범하였고, 1976년 ‘동남아 우호협력조약’(Treaty of Amity and Cooperation in SEA)으로 한차례 변모를 한 아세안이 지역공동체로의 이행을 준비하며 보다 “견고한 제도주의”(hard institutionalism)에 기초한 “국제 법인체”(international legal personality)로의 또 다른 질적 변모를 꾀하고 있는 것이다(Acharya 2005).

특히 EPG가 아세안 현장의 초안을 만드는 과정에서 아세안 공동체가 “여건과 상황이 허락한다면 정치연합(a political union)의 형태로 진행될 수도 있다”는 의견을 피력한 것은 주목할 만한 일이다(Ramos 2006). 이는 앞으로 상황에 따라서 아세안 공동체가 유럽공동체와 같은 수준으로까지도 발전할 수도 있다는 점을 암시하는 것이다. 물론 동남아 지역주의의 심화가 유럽연합과 같은 형태로 발전하기 힘들 것이라는 주장이 다수의 연구자들과 실무자들을 중심으로 제기된다. 유럽과 달리 동남아 국가들은 그 역사, 문화적 경험이 다양하고 경제발전의 속도에 있어서도 싱가포르와 같은 선진국부터 제3세계 최빈국의 하나인 미얀마에 이르기까지 다양하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 아세안이 지난 40년의 지역협력의 전통과 경험을 바탕으로 역내의 정치, 경제, 사회문화적 통합의 노력을 가속화시키는 것은 결코 무시하거나 간과할 수 없다. 결국 EPG가 마련한 아세안 현장의 초안은 2007년 11월 아세안 정상회의에서 공식적으로 채택됨으로써 아세안이 보다 높은 차원의 지역통합 기구로 변모할 수 있는 국제법적 근거를 마련해 주었다.

비록 2007년에 채택된 아세안 현장이 아세안의 제도화 수준을

18) 아세안 현장이 만들어지는 과정에서 도출된 각종 선언과 문건들은 아세안 사무국의 홈페이지를 참조할 것.

유럽연합에 비견할 정도로 끌어올리는 계기를 마련했다거나 그동안 아세안 내부의 민주주의와 인권 등 미묘한 문제에 대한 근본적인 해결책을 마련해주었다고 주장하는 것은 무리가 있다. 그러나 EPG가 아세안 현장의 초안을 만드는데 있어서 동남아 각국의 시민사회와 “충분한 협의”(comprehensive consultations)를 거치려는 노력을 기울였고, 시민사회단체들이 역시 아세안 현장이 회원국들의 인권문제 등에 있어서 국제적 규범에 맞게 제정되어야 한다는 점을 강력하게 요청하는 등의 상호소통구조를 가동하였다는 점은 주목할 만하다.¹⁹⁾ 이를 바탕으로 아세안 내의 민주주의 강화, 법치, 인권과 기본적 자유 보호 등을 내용으로 하는 55개항의 아세안 현장이 채택된 것이다. 아세안 현장에 인권기구의 창설을 명문화한 것도 의미 있는 부분이다.

물론 아세안 현장에서 인권기구의 구성과 운영 및 그 역할에 대해 구체적으로 언급되지 않은 점 등은 아세안 현장의 실효성에 의문이 제기된다. 그럼에도 불구하고 아세안 현장에 인권기구의 창설을 명문화된 점은 이제까지 아세안 회원국들이 국내 정치에 관한 민감한 사안에 대해서는 아예 의제로 삼지 않았던 전통에 비추어 볼 때 상당한 질적 변화를 보인 것이다. 1967년 안보위협에 대응하는 배타적·전략적 협의체로서 출범한 아세안은 그동안 높은 수준의 역내 지역통합을 지향하기 보다는 회원국들의 다양한 정치적·전략적 이해관계를 고려한 비공식적 사적 유대를 통한 문제해결이라는 ‘아세안 방식’(ASEAN way)이라는 독특한 운영방식을 고수해왔다(Amer 1998; Acharya 2001, Jones and Smith 2002). 그리고 이러한 아세안의 기본성격과 운영원칙이 동남아 지역주의의 대외적 확산과 대내적 심화라는 이중적 전환의 시기를 맞이하여 변

19) Ramos(2006)과 Chandra(2006)을 참조.

화할 조짐이 보이고 있는 것이다.

V. 맺는 말

1997년 동아시아 경제위기를 기점으로 동남아 지역주의는 기존의 아세안 역내 협력구도가 동북아를 포함하는 ‘아세안+3’체제와 ‘동아시아 공동체’로 전환되는 동시에 아세안 회원국이 동남아 10개국 전체로 확대되면서 동남아를 하나의 ‘아세안 공동체’로 만들어 나가려는 ‘확대 지향’의 ‘이중적’ 전환을 맞고 있다. 동남아 지역주의의 확산이 동아시아 지역공동체의 형성이라는 단계까지는 발전하기는 힘들다는 것이 학계는 물론 실무자들도 인정하는 현실이다.

그럼에도 불구하고 동북아와 동남아 간에 존재하는 역사적 소원함이나 문화적 이질성이 동아시아 지역주의의 성장에 결정적인 장애요인이라고 보기는 힘들다(신윤희 2003). 민족을 근대 자본주의의 발달과정에서 생겨난 역사적 구성물 즉 “상상의 공동체”로 규정하는 앤더슨(Anderson 1991)의 주장과 비슷한 맥락에서, 지역공동체 형성에서도 구성원들이 단일한 공동체에 속한다는 일체감과 그것을 건설하려는 정치적 의지와 노력이 동아시아 지역에 존재하는 역사적·문화적 거리를 메우는 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다(Acharya 2000). 결국 동남아 지역주의 심화와 확산이라는 이중적 진행은 동북아 지역협력의 강화나 동아시아 공동체로의 이행에 있어서도 이율배반적이기보다는 오히려 상호의존적인 측면이 강하다고 볼 수 있다.

동남아의 지역주의는 국내적 위기를 일국적 수준을 넘어 지역

적 수준의 협력을 통하여 해결하려는 공조적 경향과 더불어 확대 지향성을 지니고 있다. 아세안의 결성과 발전이 냉전체제하에서의 전통적 정치안보적 위기상황에 대한 대응이었다면, 작금의 동아시아 지역협력체제는 탈냉전 이후 경제위기와 같은 비전통적 안보위협이 산물이었다. 이러한 동남아 지역주의의 대외적 확산은 향후 테러리즘, 조류독감, 지진해일 등과 같이 국가 간의 경계를 넘나드는 인간안보적 문제의 확산과 더불어 더욱 심화될 것이다. 동남아 지역주의의 ‘대외적 확대’와 ‘대내적 심화’라는 양면적 이행과정은 현대정체의 수립 이후 낮은 수준의 지역협력체 운영도 경험한 적이 없던 동북아 지역에서의 정치, 경제, 사회, 문화적 협력체제 구축에도 긍정적 기여를 할 것이다. 최근 아세안+3 협력체제 내에서의 한중일 정상회의를 정례화하려는 움직임이 구체화되고 있는 것이 그 대표적 사례다.

20세기 중반의 경제위기 이후 동아시아의 국제질서와 지역주의가 새롭게 재편되고 있다. 그 변화의 속도와 질적 변화 역시 매우 역동적이다. 그러나 우리는 아직도 이런 변화를 직면함에 있어서 동북아 중심적인 전통적 접근양식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 역동적으로 전개되는 동아시아의 새로운 정치, 경제, 사회, 문화적 소통에 대한 균형 잡힌 학문적 담론 역시 제대로 형성되지 못하고, 외교정책에 있어서도 현실적·실천적 대안을 마련하는데 중점을 잡지 못하고 있는 것이 작금의 현실이다. 그러나 경제위기 이후 동아시아에 새로운 지역협력체제가 출범함에 있어서 한국이 핵심적 역할을 담당했고, 10년의 시간이 흐른 지금도 한국이 역내의 그 어느 국가보다도 동아시아 지역주의의 발전을 주도적으로 추동할 수 있는 유리한 위치에 있다는 대부분의 동남아 국가들이 인식을 공유하고 있다. 문제는 그 당사자인 한국이 얼마나 동북아라는 인식론적 한계를 넘어 동남아와 동북아가 유기적으로 연계된 새로운 동

아시아를 얼마나 진취적으로 받아들이는가에 달려있는 것이다.

참고문헌

- 김경일. 2001. “동아시아 지역안보를 위한 하나의 선택: 다자안보협력체제 구축을 중심으로” 『국제정치연구』 4(1).
- 김대환. 2002. “경제변화와 국가의 역할 전환.” 김대환초회연 엮음. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 한울 아카데미.
- 김덕. 1992. 『약소국 외교론: 국제체제 속의 약소국』. 탐구당.
- 김상우. “동북아의 외톨이 한국.” 조선일보 2003년 10월 9일.
- 박광삼·이요한. 2002. 『아세안과 동남아 국가연구』. 도서출판 대경.
- 배공찬. 1995. “EAEC 추진전망: 6+3 회동무산을 계기로” 외교안보연구원 편. 『주요국제문제분석』.
- _____. 1998. “동남아 지역통합 추세와 전망.” 미발표 논문.
- 변창구. 2001. “동아시아 지역협력의 가능성과 한계: ASEAN+3 협력구도를 중심으로” 『대한정치학회보』 9집 1호.
- 신윤환. 2003. “확대 지향의 동남아 지역주의: 동아시아 공동체의 건설은 가능한가?” 한국국제정치학회 발표문.
- _____. 2004. “동아시아의 지역협력: 탈동북아중심주의적 관점.” 한국동남아연구소 월례발표회 발표문.
- 외교통상부. 2004. 『아세안 개황』.
- _____. 2005. 『아세안 개황』.
- 이성형 외. 2004. 『한국의 해외지역연구의 실태와 과제』. 2004년 정책기획과제. 대통령자문 정책기획위원회.
- 이승환. 2001. “동아시아의 공동체: 유사공동체의 해체와 진정한 공동체 재건을 위하여.” 『아세아연구』 33(2).
- 임혁백. 2004. “동아시아 지역통합의 조건과 제약.” 『아세아연구』 11.
- 최영중. 1999. “경제적 상호의존의 증대에 대한 국가들의 대응전략에 대한 연구: 지역주의를 중심으로” 한국정치학회 연례학술대회 발표문.
- _____. 2003. 『동아시아 지역통합과 한국의 선택』. 아연출판부.
- 최장집. 2004. “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 공동

의 의미지평.” 『아세아연구』 11.

한상희. 2003. “동아시아 공동체에 대한 한중일의 인식과 전략.” 『安岩法學』 제15호.

Acharya, Amitav. 2000. *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*. Oxford and New York: Oxford University Press.

_____. 2003. “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia.” *Third World Quarterly* Vol. 24, No. 2.

_____. 2005. “Challenges for an ASEAN Charter.” *The Straits Times*. 24 October.

Anderson, Benedict R. O’G. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

ASEAN. *Chairman’s Statement of the 10th ASEAN Summit*. Vientiane, 29 November 2004. <http://www.aseansec.org/16631.htm>.

_____. *Chairman’s Statement of the 11th ASEAN Summit: One Vision, One Identity, One Community*. Kuala Lumpur. 12 December 2005. <http://www.aseansec.org/18040.htm>.

_____. *Chairman’s Statement of the 13th ASEAN Summit: One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia*. Singapore. 20 November 2007. <http://www.asean.org/21093.htm>.

_____. *Chairman’s Statement of the Ninth ASEAN Plus Three Summit*. Kuala Lumpur. 12 December 2005. <http://www.asean.org/18042.htm>.

_____. *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*. Bali. 7 October 2003. <http://www.aseansec.org/15159.htm>.

_____. *Declaration of ASEAN Concord*. Bali. 24 February 1976. <http://www.aseansec.org/1216.htm>.

_____. *Final Report of the East Asia Study Group*. Phnom Penh. 4 November 2002.

_____. *Ha Noi Plan of Action*. Ha Noi. 15 December 1998. <http://www.aseansec.org/687.htm>.

Beeson, Mark. 2003. “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary

- Regionalism." *Contemporary Southeast Asia* Vol. 25, No. 2.
- Caballero-Anthony, Mely. 2004. "Non-State Regional Governance Mechanism for Economic Security: The Case of the ASEAN Peoples' Assembly." *The Pacific Review* Vol. 17, No. 4.
- Chan, S. et al. 1998. "Looking Beyond the Developmental State." in Chan et al. (eds.). *Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economics Reconsidered*. London: MacMillan.
- Chandra, Alexander C. "Civil Society and ASEAN Charter." *The Jakarta Post*. 10 May 2006.
- Chibber, V. 1999. "Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered." *Politics and Society* Vol. 27, No. 3.
- Choi, Young Jong and Lee Nae Young. 2002. "A Comparative Study of Regionalism in East Asia and the America." *Asian Perspective* Vol. 26, No. 3.
- Crone, D. K. 1983. *The ASEAN State: Coping with Dependence*. New York: Praeger.
- Johnson, C. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." in Woo-Cumings (ed.). *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kim, Samuel S. 2004. "Regionalization and Regionalism in East Asia." *Journal of Asian Studies* Vol. 4.
- Koh, G. 1997. "Bureaucratic Rationality in an Evolving Developmental State: Challenges to Governance in Singapore." *Asian Journal of Political Science* Vol. 5, No. 2.
- Ramos, Fidel Valdez. "Civil Society and ASEAN." *The Manila Bulletin Online* 2 April 2006.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Soesastro, Hadi. 2003. "Building an East Asian Community through Trade and Investment Integration." Centre for Strategic and International Studies(ISIS). *Jakarta Working Paper Series No. 067*.
- Tanaka, Akihito. 2004. "Development of ASEAN+3." unpublished article.

- Terada, Takashi. 2001. "Directional Leadership in Institution-building: Japan's Approaches to ASEAN in the Establishment of PECC and APEC." *The Pacific Review* Vol. 14. No. 2.
- Thomas, Nick. 2001. "ASEAN+3: C/community building in East Asia." *Journal of International and Area Studies* Vol. 8. No.2.
- Tran, Van H. 2003. "Globalisation, Crises and the Emergence of New Asian Regionalism: Genesis and Current Development." in Tran Van Hoa and Charles Harvie (eds.), *New Asian Regionalism: Responses to Globalisation and Crises*, Houndmills: Palgrave.
- White, G. 1998. "Constructing a Democratic Developmental State." in Robison and White (eds.), *The Democratic Developmental State*, Oxford: Oxford University Press.

ASEAN's Response towards the Widening and Deepening of East Asian Regionalism

Hwang InWon

Assistant Professor,
Gyeongsang National University

The year 1997 marks a significant change in East Asian regionalism. Since the economic crisis of 1997, both Southeast and Northeast Asian countries have worked hard to reshape the regional political configuration in the process of encountering the economic crisis in East Asia. Southeast Asian countries, in particular, played a pivotal role, as the main vehicle, in initiating the widening of East Asian regional cooperation. The very first move of Southeast Asian countries to encounter the ever-present economic turmoil was to invite three major Northeast Asian countries, South Korea, China and Japan, into the annual ASEAN submit at the end of 1997. Since that, the ASEAN+3 regional cooperation mechanisms have been rapidly institutionalized within a relatively short period. Along with the regularly-held annual ASEAN+3 submit, various levels of governmental meeting were held more than 40 times per annum.

Considering the weak traditions of regional cooperation in this region, what happened during the last decade since the economic crisis of 1997 was the remarkable achievement. What is more important is that ASEAN, though its weak diplomatic position, has played a substantial role as a driving force in the whole process of

East Asian regional cooperation. This study analyses the motives, backgrounds and details of how ASEAN as a single unit has been able to initiate and develop the regional cooperation mechanism in East Asia since the economic crisis.

Key Words: East Asian economic crisis, ASEAN, ASEAN+3, East Asian Community, East Asian regionalism.