

ASAN REPORT

한-아세안 관계 35년의 회고와 전망

이재현

2024년 11월



Asan Report

한-아세안 관계 35년의 회고와 전망

이재현

2024년 11월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관 분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자의 견해입니다.

저자

이재현

이재현 박사는 아산정책연구원의 수석연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 2012년까지 국립외교원의 외교 안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이다. 현재 한국동남아학회 부회장, 해양경찰청의 자문위원이고, 외교부 정책자문위원, 신남방 정책특별위원회 자문위원을 역임했다.

주요 연구 결과물은 다음과 같다. 인도-퍼시픽, 새로운 전략적 공간의 등장(2015), 북한과 동남 아시아(2017), 신남방정책이 아세안에서 성공하려면(2018), 한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할(2018), 한국과 아세안의 전략적 공통분모와 신남방정책(2019), 비정형성과 비공식성의 아세안 의사결정(2019), 피벗: 미국 아시아전략의 미래(2020, 역서), G-Zero 시대 글로벌, 지역 질서와 중견국(2020), "Southeast Asian Perspectives of the United States and China: A SWOT Analysis"(2022).

목차

I. 서론	8
1. 연구의 층위와 각 장의 구성	11
II. 한-아세안 관계의 발전	13
1. 2000년대 이전 한-아세안 관계	13
2. 2000년대 이후 한-아세안 관계 발전	15
3. 한-아세안 관계 35년의 성과: 경제, 사회, 제도와 인식	18
III. 정치안보 분야의 한-아세안 관계	24
1. 한-아세안 정치안보 부문의 공식 관계	24
2. 국방안보 협력	26
3. 비전통안보 협력	34
IV. 경제와 사회문화 분야의 한-아세안 관계	37
1. 한-아세안 무역과 투자	38
2. 경제협정과 경제 협력 제도의 발달	42
3. 아세안 지역 공적 원조	45
4. 한-아세안 인적 교류의 확대	47
5. 보건과 교육 협력	51
6. 문화 협력: 한류의 확산과 쌍방향 문화 교류의 촉진	56
V. 한국 정부의 대아세안 정책	60
1. 김대중 정부의 대아세안 정책	60
2. 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 동남아 정책	62
3. 문재인 정부의 신남방정책	68

VI. 한-아세안 관계가 노정한 한계	77
1. 한국의 대아세안 정책의 일관성	77
2. 동남아 지역에서 한국의 존재감	79
3. 한-아세안 협력의 분야별 불균형	85
4. 아세안 개별 국가 관계에서 나타나는 불균형	89
5. 한국 내 지식 기반의 한계	92
VII. 한국의 대아세안 정책의 향후 방향	98
1. 한-아세안 연대구상의 추진	98
2. 한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계 수립	102
3. 한-아세안 관계에서 드러나는 불균형의 해소	105
4. 한국 내 인식의 변화와 제고	108
5. 정책 및 지식 기반의 강화	111
VIII. 결론	113

그림

[그림 1] 1990~2022년 한-아세안 무역	39
[그림 2] 한국의 대아세안 투자와 누적 투자액	40
[그림 3] 한국의 전 세계 ODA와 대아세안 ODA	46
[그림 4] 동북아플러스 책임공동체 개념도	68
[그림 5] 아세안에 대한 전략적 중요성 순위	83
[그림 6] 2022년 한국과 개별 아세안 국가의 무역액	91

표

[표 1] 한국과 북한의 동남아 국가 수교 연도	13
[표 2] 한-아세안 관계 발전의 중요 이정표	17
[표 3] 한국의 주요 무역 파트너가 한국 무역에서 차지하는 비중	18
[표 4] 주요 사회문화 지표에서 한-아세안 관계의 발전	20
[표 5] 한-아세안 간 장관협의체 및 한국, 아세안을 포함한 지역 장관협의체	26
[표 6] 코브라 골드 훈련 참여 국가와 참여 형태	29
[표 7] 한국의 대동남아 국가 노후 함정 인도 실적	31
[표 8] 한국의 대동남아 방산 수출 주요 사례	33
[표 9] 2024년 한국의 동남아에 대한 비전통안보 분야 ODA 사업	36
[표 10] 아세안 지역에 투자한 한국 법인 수	41
[표 11] 2020년 주요 투자국/지역에 대한 한국의 투자액 대비 법인 수	41
[표 12] 중점 협력국 중 아세안 수원국의 수원 규모 순위	47
[표 13] 한-아세안 연간 인적 이동	48
[표 14] 2022년 체류 목적별 아세안 인구 수	49
[표 15] 한국 내 아세안 인구 및 아세안 내 한국인 인구 수	50
[표 16] 한국과 아세안 국가 사이 항공 운항 편수	50
[표 17] 2023년 대아세안 ODA 보건의 협력 현황	53
[표 18] 한국의 대아세안 문화콘텐츠 수출	56
[표 19] 2020년 지역별 한국 문화콘텐츠 시장 규모	57

[표 20] 신남방정책의 3대 분야와 전략 과제	71
[표 21] 신남방정책플러스의 7대 이니셔티브	73
[표 22] 아세안 관련 세일즈 외교 보도	79
[표 23] 동남아 지역에서 경제적으로 영향력이 큰 국가	80
[표 24] 동남아 지역에서 정치적으로 영향력이 큰 국가	80
[표 25] 자유무역 수호 리더십	81
[표 26] 규칙기반질서 및 국제법 수호 리더십	81
[표 27] 제3의 연대 대상	82
[표 28] 2019년 국내 대학의 지역학 전공 개설 현황	94
[표 29] 2006년과 2020년 동남아 교육 비교	95
[표 30] KASI의 8대 중점 추진 과제	100
[표 31] 주요 대화상대와 아세안 사이 AOIP 협력 문서	104

I. 서론

2024년 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)과 한국은 공식 관계를 맺은 지 35주년을 맞는다. 1989년 한국이 아세안으로부터 부분대화상대국(Sectoral Dialogue Partner) 지위를 획득하고 35년이 경과했다는 말이다. 부분대화상대국 지위를 얻은 지 2년 만인 1991년에 한국은 전면대화상대국(Full Dialogue Partner)이 되었다. 1990년대를 걸쳐 완만하게 진행되었던 한-아세안 관계의 발전은 1997~98년 아시아 경제위기를 계기로 급속히 진행되었다. 지역의 다자 무대에서 긴밀한 협력과 양자 경제 협력을 필두로, 사회문화 협력, 그리고 정치안보 분야의 협력까지 대부분의 기념비적인 한-아세안 관계의 발전은 2000년대 이후 나타났다. 2017년 한국은 신남방정책(New Southern Policy, NSP)이라는 아세안과 인도에 대한 맞춤형 외교전략을 내놓는 데까지 나아갔다.

한-아세안 관계가 35주년을 맞이하는 2024년 한국은 아세안과의 공식적 관계를 포괄적 전략 동반자(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)로 격상하려는 노력을 하고 있다. 한-아세안 관계 35주년, 그리고 CSP 격상 노력에 즈음해 지금까지 한국과 아세안 사이 관계는 어떻게 발전해왔고, 현 주소는 어디인지, 그리고 이런 관계 발전을 위한 한국 정부의 정책은 어떠했는지, 한계는 무엇인지 종합적으로 되돌아볼 필요가 있다. 이런 회고와 반성을 통해서 가깝게는 한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계의 추진 방향, 전반적인 한-아세안 관계 발전의 방향, 나아가 한-아세안 협력이 궁극적으로 지향하는 지점 등에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 본 연구는 이런 목적에서 시작했다.

물론 이런 형태의 연구가 처음은 아니다. 한-아세안 관계의 발전, 한국과 아세안 상호 인식에 대한 조사, 그리고 한국의 동남아 연구에 대해 조망한 연구는 이미 존재한다.¹ 2010년 한-아세안센터(ASEAN-Korea Centre)가 출범한 직후 싱가포르의 동남아연구소(Institute of Southeast Asian Studies, ISEAS)와 공동으로 스타인버그(David I. Steinberg) 교수가 주도해 *Korea's Changing Roles in Southeast Asia: Expanding Influence and Relations*라는 한-아세안 관계에 대한 종합적 연구가 이루어진 바 있다.² 이후 한국동남아학회는 한국과 동남아 전문가들을 망라해 한-아세안 관계 수립 25주년

1. 여기 언급되는 연구는 단행본의 형태로 출간된 것 중 대표적인 것만을 언급하고 있다. 이 외에도 한-아세안 관계, 한국과 개별 동남아 국가 사이 관계를 연구한 연구 논문 등은 다수 존재한다.

을 기념하던 2014년에 *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*이라는 책을 출간했다.³ 이 책은 한국과 아세안 사이의 집합적 관계뿐만 아니라 개별 국가와의 관계에 대해서도 구체적으로 언급하고 있다.

2019년에는 국립외교원의 아세안-인도센터가 중심이 되어 국내 학자와 대아세안 외교 현장에 있었던 외교관들의 회고와 전망을 담은 「한-아세안 외교 30년을 말하다」라는 책을 출간했다.⁴ 이 책은 한-아세안 관계 30주년을 기념하는 2019 한-아세안 특별정상회의 기념 도서라는 타이틀을 달고 있다. 또한 학술적인 연구뿐만 아니라 현장에서 직접 경험했던 외교관들의 생생한 목소리도 함께 담고 있는 특징이 있다. 이렇게 보면 한-아세안 관계 수립 21주년인 2010년, 25주년인 2014년, 그리고 30주년인 2019년 등 매 5년마다 한-아세안 관계를 돌아보고 평가하는 연구물이 출판된 셈이다.

이와 연관된 몇 개의 흥미로운 연구들도 있다. 2011년에는 한국동남아연구소가 아세안 국가에서 바라보는 한국에 대한 인식을 설문조사를 통해 살펴본 연구물이 출간되었다. *Southeast Asian Perceptions of Korea*라는 제목의 이 책은 아세안의 한국에 대한 인식을 탐구한 첫 번째 연구라고 할 수 있다.⁵ 이후 2017년에는 역시 한국동남아연구소와 한-아세안센터가 공동으로 「한국과 아세안 청년의 상호인식」이란 제목의 연구물을 내놓았다.⁶ 이 연구 역시 실제 설문조사, 심층면접을 바탕으로 특히 청년들이 서로에 대해 가지고 있는 인식을 살펴보고 있다. 한편 안청시와 전제성은 2019년 「한국의 동남아시아 연구: 역사, 현황 및 분석」이라는 책을 발간한다.⁷ 지금까지 아세안을 포함 동남아 개별국가에 대한

2. David I. Steinberg ed. 2010. *Korea's Changing Roles in Southeast Asia: Expanding Influence and Relations*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

3. Lee Choong Lyon, Hong Seok-Joon, and Youn Dae-yeong eds. 2014. *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*. Seoul: Nulmin Books.

4. 최원기, 서정인, 김영채, 박재경 역음. 2019. 「한-아세안 외교 30년을 말하다.」 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터.

5. Korean Institute of Southeast Asian Studies, 2011. *Southeast Asian Perceptions of Korea*. Seoul: Myung In Publishers. 한국동남아연구소(Korean Institute of Southeast Asian Studies, KISEAS)는 이후 한국동남아학회(Korean Association of Southeast Asian Studies, KASEAS)와 통합했고 현재는 한국동남아학회 산하 연구소로 존재한다.

6. 윤진표 외. 2017. 「한국과 아세안 청년의 상호인식.」 서울: 한-아세안센터.

7. 안청시, 전제성 역음. 2019. 「한국의 동남아시아 연구: 역사, 현황 및 분석.」 서울: 서울대학교출판문화원.

한국 학자들의 연구를 총망라해 연구의 성과와 경향을 분석한 책이다.

본 연구는 이런 연구들의 연장선상에 있다. 20, 25, 30주년을 기념하고 돌아보는 연구에 이어 한-아세안 관계 수립 35주년을 기념하고 그간의 발전을 되돌아본다는 의미를 가진다. 그러나 본 연구는 단순히 매 5년마다 관계의 업데이트를 넘어서는 의미도 있다. 먼저 지난 30주년에 발간된 연구는 코로나19 이전의 한-아세안 관계까지를 담고 있다. 2020년부터 시작된 코로나19는 한-아세안 관계의 질적, 양적 측면에 많은 영향을 미쳤다. 따라서 2020년부터 시작된 코로나19가 한-아세안 관계에 어떤 양적인 변화를 가져왔고, 이제 코로나19로부터 상당히 회복된 시점에서 한-아세안 관계, 협력, 교류는 어느 정도까지 회복되었는가를 볼 필요가 있다.

두 번째로 본 연구는 단순하게 한-아세안 사이 협력을 넘어서 구체적으로 한국 정부의 정책에 대해 검토하고 평가하는 데 무게를 둔다. 이전 연구에서는 한국 정부가 아세안에 대해서 취했던 정책적 방향에 대해서 본격적으로 검토하지 못했다. 특히 한국 정부가 아세안에 대한 정책을 별도로 이름을 달아 추진하지 않았던 상황에서 한국의 대아세안 정책은 특별히 정형화된 형태가 없었다. 그러나 2017~2022년 사이 문재인 정부는 한국의 대아세안 정책을 신남방정책이라는 별도의 이름을 붙이고 중요한 대외정책 이니셔티브로 추진했다. 이는 현 정부에서 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI)이라는 정책이 나오게 된 배경이 된다. 한국과 아세안이 지역 다자협력을 매개로 본격 협력을 시작했던 김대중 정부 이후 각 한국 정부의 대아세안 정책은 어떠했는지, 그 공과 과는 무엇인지에 대한 평가가 필요하다. 이런 생각에서 본 연구는 한국 정부의 대아세안 정책을 정부별로 검토하고 평가하는 섹션을 담고 있다.

세 번째로 본 연구는 이전 연구와 달리 정책적 제안에 많은 무게를 두고 있다. 이전 연구에서 한-아세안 관계의 발전에 관한 정책적인 제안이 없었던 것은 아니다. 한-아세안 관계는 학술적 연구뿐만 아니라 실질적이고 정책적인 측면에서 의미가 큰 연구다. 향후 한-아세안 관계의 심화, 협력의 강화를 위해서 무엇을 할 것인가는 이런 연구에서 빠질 수 없는 부분이다. 그럼에도 불구하고 이전 연구에서는 이런 정책적 함의가 다소 부차적으로 취급되거나 형식적으로 다루어졌다. 그에 비해서 본 연구는 한-아세안 관계 발전의 검토뿐만 아니라 이를 바탕으로 한 정책 제안에 큰 무게를 둔다. 단기적으로는 2024년 말로 예상되는 한-아세안 CSP 추진, 각 부문별 관계 강화의 과제, 그리고 장기적 관점에서 한-아세안 협력이 지향해야 하는 비전 혹은 궁극적 지향점(end-state)에 관한 제안을 담을 것이다.

1. 연구의 층위와 각 장의 구성

한-아세안 관계 혹은 한-동남아 관계 및 협력에 관한 논의에서 자주 이슈가 되는 부분 중 하나는 한국과 아세안이라는 집합적 지역기구 혹은 한국과 개별 동남아 국가 협력 및 관계 사이의 혼동이다. 따라서 본 연구가 의미하는 한-아세안 관계 및 협력이 다루는 범위에 대해서 연구 시작 전에 명확히 할 필요가 있다. 기본적으로 본 연구에서 의미하는 한-아세안 관계는 한국과 아세안이라는 집합적 지역 기구 사이의 관계 및 협력이다. 정책적 측면에서도 개별 국가에 대한 별도의 정책은 이 연구에서 다루지 않는다. 한국과 집합적 아세안에 대한 정책만을 소재로 한다.

그럼에도 불구하고 아세안이 개별 동남아 국가의 집합이고, 경제 관계 등 일부 분야에서는 아세안이라는 집합적 단위가 아니라 개별 국가와 협력이 주를 이루는 경우도 있다. 따라서 기본적으로는 한-아세안 관계를 다루되, 필요에 따라서 한국과 동남아 개별 국가의 관계를 살펴보는 경우도 있을 수 있다. 이 경우에는 한-아세안 관계라는 이름이 아닌 한-동남아 관계, 혹은 한-개별 국가 관계라는 별도의 표기를 할 예정이다. 따라서 한-동남아 관계라고 할 때는 특별히 아세안이라는 집합에 대한 정책 혹은 관계가 아닌 한국과 동남아 몇몇 국가 혹은 개별 국가와 관계라고 이해를 해야 한다.

또한 본 연구에서는 지역 다자 혹은 소다자 맥락 속 한-아세안, 한-동남아 관계를 일부 포함한다. 특히 한국은 아세안+3, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)의 초기 발전 과정에서 매우 중요한 공헌을 했다. 한-아세안 관계의 본격적인 발전은 이런 다자협력의 맥락 속에서 시작했고 현재도 한국과 아세안 사이 연례 정상회의는 아세안+3 정상회의 계기에 열린다. 그런 만큼 한-아세안 관계 및 협력에서 지역 다자협력의 맥락도 무시할 수 없다. 따라서 시기 혹은 주제에 따라 본 연구에서는 한국과 아세안 사이 관계 및 협력을 다자협력의 맥락에서 파악하는 경우도 있다.

본 연구는 크게 네 가지 서로 다른 부분으로 구성된다. 서론 다음에 이어지는 네 개의 챕터에서는 지난 35년간 한-아세안 관계 발전의 개관과 부문별 협력의 발전 및 현황에 대해 살펴본다. 부문별 협력의 현황에서는 정치안보, 경제, 사회문화 등의 부문에서 지난 35년간 한국과 아세안 사이 관계 발전이 어떻게 이루어져 왔는지를 주로 양적 측면에서 알아보고 각 분야별로 협력의 성과를 평가한다. 여기서 중요한 포인트는 서로 다른 세 개 분야가 고르게 발전했는가에 평가의 중점이 주어질 것이다.

이 연구는 한국이 아세안의 부분대화상대국으로 지정된 직후인 1990년을 출발점으로 잡는다. 또한 코로나19 시기를 거친 한-아세안의 협력 관계가 현재 어느 수준에 달해 있는지를 양적으로 검토할 것이다. 코로나19로 인해 인적 교류, 경제 협력 등이 큰 차질을 빚고, 이는 양적으로 협력 관계의 약화를 가져왔다. 2023년 시점에서 한-아세안 협력 관계의 양적 검토를 통해 코로나19 이후 얼마나 한-아세안 협력 관계가 회복되었는지 파악한다.

이어지는 두 번째 파트에 해당하는 5장에서는 과거 한국 정부의 대아세안 정책에 대해서 검토할 예정이다. 과거 한국 정부의 대아세안 정책에 대한 평가도 더해져야 한다. 역대 정부를 거치면서 한국의 대아세안 정책은 어떠했는지 평가하는 것은 향후 한국의 대아세안 정책이 가야하는 방향을 안내해줄 수 있을 것이다. 한국과 아세안이 본격적으로 협력을 시작한 것은 1997~98년 아시아 경제위기 이후 출범한 지역 다자협력을 통해서다. 이를 감안해 지역 다자협력에서 중요한 역할을 했던 김대중 정부를 한국 정부의 대아세안 정책 연구의 출발점으로 잡을 것이다. 이후 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부 그리고 현재 윤석열 정부에 이르는 한국의 대아세안 정책 기조와 방향성, 중요 이니셔티브를 살펴본다.

특히 한국이 처음으로 아세안에 대한 정책에 별도의 타이틀을 붙이고 중요 대외정책 과제로 삼았던 문재인 정부의 신남방정책에 대해서는 다른 정부 정책보다 더 깊이 있게 검토할 예정이다. 아울러 현 정부의 대아세안 정책인 KASI의 경우 아직 정책이 진행 중이므로 최종적인 평가는 너무 이르다는 판단하에 KASI의 중요 이니셔티브를 소개하는 정도로 언급할 예정이다.

결론 전 마지막 파트에서는 두 챕터에 걸쳐 이상의 논의를 종합해 정책 제안을 할 것이다. 이 정책 제안은 다시 두 가지로 구분된다. 먼저 6장에서는 지금까지 한-아세안 관계의 발전 과정에서 노정된 협력의 부족한 부분에 대한 검토를 할 것이다. 전반적으로 꾸준하고 빠른 한-아세안 관계의 성장에도 불구하고 그 나름의 한계는 분명히 있었다. 이런 평가는 향후 한-아세안 관계의 발전을 위한 정책의 가이드라인이 된다.

두 번째로 7장에서는 한국의 대아세안 정책에 관한 정책 제안을 한다. 단기적으로 2024년 시점에서 한국의 대아세안 정책인 한-아세안 연대구상, 그리고 2024년 말로 예상되는 한국과 아세안의 포괄적 전략 동반자 관계 수립에 관한 제안이 필요하다. 그리고 2024년을 넘어서 중기적으로 한-아세안 협력이 각 분야에서 어떻게 나아가야 하는지, 어떤 이니셔티브가 중장기적으로 필요한지에 대한 정책 제안을 할 것이다.

II. 한-아세안 관계의 발전

한국과 동남아 국가 관계는 한국과 아세안 관계와는 구별되는 개념이다. 한국과 아세안 관계에 앞서 배경에 대한 검토라는 측면에서 먼저 한국과 동남아 개별 국가의 역사적 관계 형성에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 한국과 동남아 개별 국가 사이 공식적 관계 수립의 역사는 한국과 아세안 관계 형성의 매우 중요한 배경으로 작용한다.

1. 2000년대 이전 한-아세안 관계

한국과 동남아 개별 국가와 외교관계 수립의 역사는 멀게는 1949년까지 거슬러 올라간다. 현재 동남아 지역에 포함된 국가 중에서 필리핀은 한국의 첫 수교국이다. 필리핀의 뒤를 이어 베트남(공산화 이전의 남베트남), 태국, 말레이시아 등의 국가가 그 뒤를 이었다. 한편 캄보디아(1970년), 인도네시아(1973년), 라오스(1974년), 싱가포르, 미얀마(1975년) 등은 모두 1970년대가 되어서야 한국과 공식 관계를 수립했다. 브루나이의 경우 독립 직전인 1984년에 와서야 양국 외교관계가 수립되었다. 한편 이들 국가 중에서 캄보디아, 베트남, 라오스는 공산화에 따라 1975년 한꺼번에 한국과 외교관계가 끊어졌다. 이후 아웅산 묘소 테러사건이 있었던 미얀마와의 외교관계도 1983년 이후 크게 약화되었다.

[표 1] 한국과 북한의 동남아 국가 수교 연도⁸

국가	한국	북한	국가	한국	북한
브루나이	1984	1999	미얀마	1975/83/1989	1975/83/2007
캄보디아	1970/75/1997	1964	필리핀	1949	2000/2021
인도네시아	1973	1964	싱가포르	1975	1975
라오스	1974/75/1995	1974	태국	1958	1975
말레이시아	1960	1973	베트남	1956/75/1992	1950

가장 먼저 외교관계를 수립했던 필리핀, 공산화 이전의 남베트남, 태국 등이 한국의 첫 번째 수교 국가들이 된 것은 냉전의 상황, 그리고 미국과 관계와 무관치 않다. 나아가 한국과

8. 외교부에서 발간한 각 국가 개황 등을 바탕으로 정리

동남아 국가들의 수교가 집중된 것이 1960년대, 1970년대라는 점도 냉전의 맥락에서 이해할 수 있다. 당시 남과 북 사이 한반도에서 정통성 경쟁은 남, 북 모두를 누가 더 국제사회에서 인정을 받는가를 놓고 벌어지는 경쟁으로 내몰았다. 냉전의 기운이 최고조에 달했던 1960~70년대 남과 북은 국제사회에서 수교 경쟁을 벌였고 가장 가까운 지역인 동남아에서는 더욱 그러했다. 북한 역시 대부분 동남아 국가와 국교 수립이 1960년대와 70년대에 집중되어 있다.

이런 남북 경쟁 속에서 1983년 미얀마의 아웅산 장군 묘지에서 일어난 폭탄 테러 사건으로 인해 동남아 지역에서 북한의 움직임에 대한 대응은 당시 한국 정부의 중요한 과제로 떠올랐다. 동남아 지역에서 북한의 활동과 영향력이라는 문제가 중요하게 부각되면서 한국 정부는 아세안 국가들과 협력 관계를 강화하고 이를 통해 북한의 활동을 차단하려 했다. 특히 북한은 비동맹운동, 개인적인 친분 등으로 인도네시아, 캄보디아, 그리고 베트남전쟁 지원으로 베트남과 각별한 관계를 가지고 있었다.⁹ 이런 한국 정부의 의도는 아세안과 한국의 관계 수립이라는 방향으로 구체화되었다. 1980년대 한국은 계속 아세안의 문을 두드렸다. 한국 외교부는 동남아 각국에 나가 있는 공관들에 개별 국가와 협력 관계 강화는 물론 한국의 아세안 대화상대국 지위 확보를 위한 노력을 지속적으로 주문했다.¹⁰

그러나 아세안은 쉽게 한국을 대화상대국으로 받아들이지 않았다. 당시까지 아세안의 대화 상대국이었던 국가들은 상대적으로 아세안보다 앞선 선진국이 대부분이었다. 아세안은 1974년 호주와 대화상대국 관계를 맺은 후로 뉴질랜드(1975), 캐나다, 미국, 일본, 유럽연합(1977)과 대화상대국 관계를 발전시켰다. 당시 아세안과 대화상대국 관계를 가지고 있던 개발도상국은 지리적으로 아세안과 특수한 관계에 있으며 아세안의 일원이 되고자 시도했던 파푸아뉴기니(1976)가 유일하다. 아세안은 선진국들과 대화상대국 관계를 형성해 경제적으로 선진국의 지원을 받으려 했다. 1989년 당시 아직 개발도상국 혹은 중진국 정도로 여겨졌던 한국은 아세안의 대화상대국이 되기에 다소 부족해 보였다.¹¹ 여기에

9. 이재현. 2019. "북한과 아세안은 어떤 관계인가." 최원기 외 엮음. 「한-아세안 외교 30년을 말한다.」 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터. 334-336쪽.

10. 김형중. 2019. "사람 중심의 공동체를 향해." 최원기 외 엮음. 「한-아세안 외교 30년을 말한다.」 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터. 494-509쪽.

11. 심윤조. 2019. "한-아세안 외교는 어떻게 시작되었나." 최원기 외 엮음. 「한-아세안 외교 30년을 말한다.」 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터. 51쪽.

더해 아세안 국가들이 한국, 북한과 동시에 수교를 한 국가가 많은 상황에서 한국을 대화 상대국으로 받아들였을 때 우려되는 북한과의 불편한 관계 때문에 한국을 쉽게 대화상대국으로 받아들이지 못했다.

1989년 한국은 아세안의 대화상대국 지위를 얻었다. 아세안은 개발도상국인 한국을 대화 상대국으로 받아들이면서 이전에는 없었던 부분대화상대국(Sectoral Dialogue Partner)이라는 새로운 개념을 만들어 냈다. 경제 협력 등 제한적인 부분에서 협력을 하는 대화상대국이라는 의미다. 이어 1991년 한국은 아세안의 전면대화상대국(Full Dialogue Partner)으로 지위가 격상되었다. 한국이 1994년 아세안 주도의 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)의 회원국이 된 것 외에는 1990년대 특별히 주목할 만한 관계 발전은 없었다. 다만 이 시기는 향후 한국과 동남아 사이 중요한 연결고리를 준비하던 시점 이었는데, 특히 공산주의에서 경제체제 전환을 시도한 베트남과의 본격적인 경제관계가 이 시기에 시작되었다.

2. 2000년대 이후 한-아세안 관계 발전

한국과 아세안 사이 본격적인 협력은 아시아 경제위기 이후에 찾아온다. 1997년 아세안 국가들은 동북아의 한국, 중국, 일본에 정상회담을 제안했다. 이를 계기로 1997년 아세안 국가와 동북아 국가 사이 첫 비공식 정상회담이 열렸다. 1998년부터는 이 회담이 아세안 +3(ASEAN+3)이라는 형태로 정례화된다. 1997~98년 사이 회담이 정례화되는 데는 아시아 경제위기라는 동남아와 동북아 국가들이 함께 겪은 위기 상황이 크게 작용을 했다. 1997년 태국에서 시작된 경제위기는 말레이시아, 인도네시아로 그리고 동북아의 한국까지 이어졌다. 아시아 경제위기는 직접 경제위기를 겪은 국가 외 다른 주변 국가들에게도 큰 위기의식을 심어주었다. 함께 경제위기를 겪은 국가들은 이 경제위기를 공동의 노력으로 극복하고자 했고, 이는 아세안+3의 다자협력으로 나타났다.

한국의 대아세안 관계도 이 시기 다자협력의 틀 안에서 발전하기 시작했다. 이 시기 한국은 중국과 일본처럼 아세안에게 잠재적 위협이 될 수도 있는 큰 국가도 아니었고, 서로 경쟁하는 중국과 일본 사이에서 중간지대에 놓여 있었다. 따라서 중국이나 일본이 이니셔티브를 취하는 것보다 한국이 취하는 이니셔티브는 아세안은 물론이고 동북아의 중국, 일본에도 수용성이 높았다. 이를 앞세워 한국은 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group, EAVG), 동아시아연구그룹(East Asia Study Group, EASG), 동아시아포럼(East Asia

Forum, EAF) 등 아세안+3의 초기 제도화에 큰 기여를 했던 중요한 정책적 이니셔티브들을 주도하게 되었다.¹² 이후 아세안+3, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)를 통해 한국은 아세안과 꾸준히 협력했고 이런 제도화된 협력은 1989년 관계 수립 이후 멀어질 수도 있었던 아세안과 한국 사이 협력을 지속적으로 확보하는 계기가 되었다.

이후 한-아세안 관계의 발전은 정부 주도보다는 사적 부문 주도라는 형태를 띠게 된다. 이후에 살펴볼 것처럼 김대중 정부 이후 한국 정부의 관심은 동남아를 포함한 더 넓은 동아시아라는 단위보다 다시 동북아, 한반도에 초점을 맞추게 되었다. 반면 1990년대 이후 꾸준히 확장되었던 한국과 동남아 국가 사이 경제 협력 관계는 무역, 그리고 동남아에 대한 한국 기업의 투자가 지속 확대되면서 계속 상승 곡선을 그렸다. 이 과정 중에서 동남아, 특히 베트남은 한국과 아세안 국가를 잇는 가장 중요한 경제 협력의 고리로 등장했다. 뿐만 아니라 한국의 경제 수준이 높아짐에 따라 해외 여행이 활성화되고 이런 활성화된 해외관광은 가까운 거리의 동남아로 눈을 돌렸다. 이에 따라 한국과 동남아 국가 사이 인적 교류는 크게 확대되었다. 마찬가지로 2000년대를 넘어서 본격적으로 시작된 한류에 따라 동남아에서도 한국에 대한 관심이 증가하면서 점차 관광객, 유학생이 증가했다. 한국으로 이주노동이 증가하고 결혼이주자 수도 크게 증가했다. 이런 사회문화적 차원의 교류 확대 역시 대부분 사적 부문의 주도로 이루어졌다.

2017년 출범한 문재인 정부는 한-아세안 관계 발전에 있어 중요한 전환점이 되었다. 문재인 정부에서는 신남방정책이라는 대외정책 이니셔티브를 통해 처음으로 대아세안 정책에 이름을 부여하고 가장 높은 수준의 정치적 의지를 담아 아세안 정책을 추진했다. 한국과 아세안 관계를 극적으로 발전시킨 김대중 정부에서도 별도의 대아세안 정책을 가지지는 않았다. 이후, 동북아와 한반도에 관심을 집중시켰던 노무현, 이명박, 박근혜 정부에서도 별도의 아세안 정책이 있지는 않았다. 그러나 문재인 정부는 인도와 아세안을 묶어 남방지역으로 규정하고 이 지역에 대한 별도의 정책을 내는 한편 대통령 직속 신남방정책추진특별위원회 등 제도적 장치를 마련해 대아세안 정책을 범정부적으로 추진했다. 이어지는 장에서 자세히 살펴보겠지만 문재인 정부의 신남방정책은 아세안 국가들에게 한국이 아세안과 관계 강화를 위해 가진 의지를 잘 보여주었다. 국내적으로는 이미 오래전 한국의 제2의 무역, 투자대상국이 되었고 연간 1천만 명 이상의 인적 교류를 하고 있는 아세안에

12. Terada Takashi. 2003. "Constructing an 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3." *The Pacific Review* 16:2.

대한 상대적 저평가를 극복하는 중요한 계기로 작용했다.

[표 2] 한-아세안 관계 발전의 중요 이정표

연도	중요 관계 발전	정부
1989	부분대화관계 수립	노태우
1991	전면대화관계 수립	노태우
1994	아세안지역안보포럼 설립, 한국 가입	김영삼
1997	제1차 아세안+3, 한-아세안 정상회의 개최	김영삼
1998	아세안+3 정상회의 정례화 한국, 아세안+3 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group) 제안	김대중
2000	한국, 아세안+3 동아시아연구그룹(East Asia Study Group) 제안	김대중
2004	한-아세안 포괄적 협력 동반자 관계에 관한 공동선언	노무현
2005	한-아세안 FTA 기본 협정 체결 한-아세안 포괄적 협력 동반자 관계에 관한 공동선언 이행을 위한 행동 계획	노무현
2006	한-아세안 FTA 상품 협정	노무현
2007	한-아세안 FTA 서비스 협정	노무현
2009	한-아세안센터 설립, 한-아세안 FTA 투자 협정 제 1차 한-아세안 특별정상회의 개최	이명박
2010	한-아세안 전략적 동반자 관계에 관한 공동선언 및 이행계획	이명박
2011	한-메콩 외교장관 회의 설립	이명박
2012	주 아세안 대한민국대표부 개설	이명박
2014	제2차 한-아세안 특별정상회의 개최	박근혜
2017	신남방정책 발표 아세안문화원 개원	문재인
2019	제3차 한-아세안 특별정상회의 개최 제1차 한-메콩 정상회의 개최	문재인
2020	역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결	문재인
2022	한-아세안 연대구상 발표	윤석열
2024	한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계 수립(예정)	윤석열

3. 한-아세안 관계 35년의 성과: 경제, 사회, 제도와 인식

지난 35년간의 한-아세안 관계 발전을 평가하는 가장 손쉬운 방법은 관계의 깊이를 알 수 있는 양적 기준을 평가하는 것이다. 물론 한국과 아세안의 무역, 투자, 인적 교류 등으로 나타나는 양적 관계의 심화는 시간의 흐름에 따라 자연스럽게 증가할 수 있다. 한국과 아세안 국가들의 인위적인 노력이 아니더라도 양적 관계의 확대는 일어날 수 있다는 의미다. 이런 시간의 흐름에 따른 자연스러운 증가를 제외하고 인위적인 노력으로 확대된 부분이 얼마나 되는지는 평가하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 한-아세안 관계와 협력의 양적 증가가 매우 인상적이라는 것은 부인하기 어렵다.

숫자로 측정할 수 있는 경제 협력과 사회문화 부문의 교류를 먼저 본다. 한국과 아세안 사이 무역은 한-아세안 관계 수립 직후인 1990년의 실적과 가장 최근인 2022년의 실적을 비교하면 큰 폭의 성장이 있었다. 1990년 1백억 달러에 불과하던 한-아세안 무역은 2022년 2천억 달러까지 성장했다. 20배의 성장이다. 한국의 대아세안 수출은 50억 달러에서 1,248억 달러로 약 25배 증가했다. 아세안의 대한국 수출은 같은 50억 달러에서 825억 달러로 약 16.5배 성장했다. 약 30년 만에 무역 전체가 25배 성장했다는 것은 매우 인상적인 수치임에 틀림없다.¹³ 이런 성장을 견인한 것은 한국과 베트남의 무역인데, 2020년 20억 달러에 불과하던 한국과 베트남의 무역은 2021년 800억 달러까지 증가해 약 40배의 성장을 보여준다.¹⁴ 1990년을 기준으로 한-아세안 무역은 한국 무역에서 7.2%를 차지해 미국, 일본, EU에 크게 뒤떨어졌다. 2020년 기준으로 한-아세안 무역은 한국 무역의 14.7%로 24.6%를 차지한 한중 무역에 이어 한국의 두 번째로 중요한 무역대상이 되었다.

[표 3] 한국의 주요 무역 파트너가 한국 무역에서 차지하는 비중¹⁵

국가	1980	1990	2000	2010	2015	2018	2019	2020
아세안	6.7	7.2	11.5	10.9	12.4	14	14.5	14.7
미국	24.1	25.6	20.2	10.2	11.9	11.6	13	13.5
중국	0	0	9.4	21.1	23.6	23.6	23.3	24.6
일본	22.5	21.9	15.7	10.4	7.4	7.5	7.3	7.3
EU	9.6	11.4	10	9.4	9.5	9.4	9.5	10.5
기타	37.2	33.9	33.2	38	35.1	34	32.5	29.5

투자 부문 역시 큰 폭의 성장이 있었다. 1990년 한국의 대아세안 투자는 2.6억 달러에 불과했다. 2022년 한국의 대아세안 투자는 약 89억 달러에 달한다. 전체 아세안에 대한 투자액은 지난 30년간 34배가 성장했다. 투자가 늘어나면서 아세안 국가에 한국이 투자한 법인 수도 따라서 증가하게 마련이다. 1990년에 한국 기업이 아세안 국가에 설립한 법인 수는 127개에 불과했다. 2022년 기준 한국이 아세안 국가에 설립한 법인은 누적 숫자가 거의 17,000개에 육박한다. 투자 법인 수에서 30년 만에 약 133배의 성장이 있었다. 이런 결과는 한국의 해외투자에서 아세안이 차지하는 중요성의 증가로 나타났다. 2020년 기준 한국의 해외투자에서 아세안이 차지하는 비중은 17.4%로 미국(26.5%)에 이어 2위를 차지했으며 중국(7.9%), 일본(2.9%), EU(13.8%)를 크게 따돌렸다.¹⁶ 뿐만 아니라 한국 건설사들의 해외 건설에서도 아세안 지역은 2021년 중동(36.7%)에 이어 두 번째로 중요한 건설시장(21.0%)에 올라 있다.¹⁷

ODA를 포함한 사회문화 및 인적 교류 확대도 경제적 관계 증가 못지않다. 한국의 대아세안 ODA는 2005년 8천1백만 달러에 불과했으나 2021년에는 5억9천만 달러까지 확대되었다. 7배가 넘는 성장이다. 한국의 ODA에서 아세안이 차지하는 비중 역시 2005년에는 11%에 불과했으나 2015년과 2020년에는 26%까지 늘어났다.¹⁸ 한-아세안 간 인적 교류의 지표인 상호방문자 수는 2010년 약 390만 명에서 코로나19 직전인 2019년에는 1,280만 명까지 늘어났다. 10년이 채 안되는 기간에 3배 이상의 증가세를 보였다. 한국과 아세안 사이 상호 체류하는 인구도 크게 늘었다. 2000년 한국에 체류하는 아세안 국적 인구는 5만2천 명에서 2022년 39만 명으로 증가했다.¹⁹ 마찬가지로 아세안 국가에 체류하는 한국인도 2001년 6만8천 명에서 2023년 30만 명까지 증가했다. 각각 10년 사이 7.5배, 4.7배 증가했다.

13 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 94-95쪽.

14. 한-아세안센터. 2022. 「2022 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 92-93쪽.

15 Ibid. 69쪽.

16. 한-아세안센터. 2022. 「2022 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 122-125쪽.

17. Ibid. 132-133쪽.

18. e-나라지표. “ODA 원조 규모” (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1687).

19. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 164-165쪽; 법무부. 2023. 「2022 출입국외국인정책통계연보」(<https://www.immigration.go.kr/immigration/1570/subview.do>); 외교부. 「재외 동포현황」각 년도 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA215&conn_path=2).

아세안 국가에서 한국에 온 유학생은 한-아세안 관계의 미래를 보여준다. 아세안 출신 한국 유학생 수는 2000년 불과 297명에서 2021년 7만2천 명까지 늘어났다.²⁰ 무려 244배가 늘어난 숫자다. 이런 인적 교류를 가능하게 한 교통연결망도 함께 늘어났다. 이미 상당한 인적 교류가 있었던 2010년 한국과 아세안을 연결하는 항공편은 연간 3만4천회에서 코로나19 직전인 2019년 10만3천회까지 증가했다.²¹ 한-아세안 사회문화 교류의 한 축을 담당하며 한국의 소프트 파워를 높이는 것은 한류다. 2005년 한국 콘텐츠의 동남아 지역 수출액은 1억5천만 달러 정도였으나 2020년 기준으로 수출액은 24억 달러까지 성장했다. 15.7배가 성장했다.²² 이런 인적 교류, 교통연결망, 그리고 콘텐츠 수출 덕분에 한국과 아세안 국가가 서로 느끼는 거리감은 크게 줄어들었다.

[표 4] 주요 사회문화 지표에서 한-아세안 관계의 발전

항목	과거	현재	증가율
한국인의 아세안 방문	3,286,135명 (2010)	10,463,929명 (2019)	218.4%
아세안인의 한국 방문	693,936명 (2010)	2,339,914명 (2019)	237.1%
재아세안 한국인	68,754명 (2000)	362,257명 (2019)	426.9%
재한국 아세안 국적인	52,780명 (2000)	394,536명 (2022)	647.5%
한국 내 동남아 유학생	297명 (2000)	72,535명 (2021)	24,322.5%
한-아세안 간 항공편	34,401편 (2010)	103,986편 (2019)	202.3%
한류 콘텐츠 수출	1억5,400만 달러 (2005)	24억1,700만 달러 (2020)	1,469.5%

20. 한-아세안센터. 2022. 「2022 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 166-167쪽.

21. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 154-155쪽.

22. 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. 「한국 콘텐츠산업 통계」 각 년도 (<https://www.kocca.kr/kocca/bbs/list/B0158948.do?menuNo=204156>).

이런 양적 관계의 증가는 한국 내 아세안의 중요성에 대한 인식 증가에 반영된다. 한-아세안 관계의 양적 증가로 인해 높아진 아세안에 대한 인식은 다시 한-아세안 관계의 심화로 연결되는 선순환의 구조를 만들어 낸다. 한국 내 아세안의 중요성에 대한 인식은 두 가지 차원, 즉 정부와 사회 차원에서 파악될 수 있다. 전자의 경우 정부 혹은 정부와 연결된 기관들 내 제도적 변화를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 후자의 경우는 설문조사의 결과와 같은 더 직접적 지표를 사용할 수 있을 것이다.

다른 무엇보다 한국의 대외정책에서 아세안의 중요성, 비중이 늘어났다는 것을 간접적으로 보여주는 것은 외교부 내 직제의 변화를 포함한 다양한 제도의 형성이라고 할 수 있다. 외교부에서 동남아/아세안 관련 업무는 과거 동남아과의 업무 영역이었다. 1994년 동남아과를 포함했던 아주국이 아시아태평양국으로 개편되며 동남아태평양과로 부서의 이름이 바뀌었다가 1995년 다시 명칭을 변경해 동남아와 아세안 관련 업무는 동남아과에서 담당하게 되었다. 여기까지는 통상적인 동남아, 아세안 관련 업무의 이관, 명칭 변경에 관한 사안이었고, 외교부 내 아세안, 동남아 업무의 근본적인 변화는 2007년에 나왔다. 이때 아태국이 동북아국과 남아시아대양주국으로 분리되면서 남아시아대양주국 내 2개의 부서, 즉 동남아과와 아세안협력과가 동남아와 아세안 및 아세안 관련 다자 업무를 각각 담당하게 되었다.²³ 동남아와 아세안 업무를 전담하는 부서가 두 개로 증가하고 아세안 관련 다자 업무를 전담하는 부서가 새로 신설된 것이다.

2010년대 들어 아세안과 동남아 관련 업무가 증가하고 아세안 지역의 중요성이 증가하면서 관련 부서 확대의 필요성은 지속 제기되었으나 직제의 변화는 쉽지 않았다. 현재의 동남아/아세안 업무를 담당하는 아세안국 내 세 개의 부서 형태는 신남방정책에 힘입은 바가 크다. 2017년 신남방정책이 발표되고 이를 지원하기 위한 조직의 확대, 강화 필요성이 제기되면서 2019년 남아시아태평양국이 아세안국과 아시아태평양국으로 분리되었다. 이런 변화를 통해 아세안국은 동남아, 아세안 관련 업무를 전담하게 되고 그 아래 해양부 동남아 담당 동남아 1과, 대륙부 동남아 담당 동남아 2과, 그리고 아세안 및 관련 다자 업무를 전담하는 아세안협력과 체제가 형성되었다.²⁴ 한국이 아세안과 공식 관계를 맺은 지 30년

23. 아세안협력과는 잠시 남아시아대양주지역협력과라는 이름을 달고 1년 6개월 정도의 과도기를 거쳐 태평양과 서남아 지역 업무를 이관하고 아세안협력과라는 이름을 얻게 되었다.

24. 이상의 내용은 정병후, 2019. 「실질협력을 위한 외교 인프라의 구축」 최원기 외 역음, 「한-아세안 외교 30년을 말한다」, 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터, 67-73쪽 참조.

만에 아세안, 동남아 관련 업무를 전담하는 국 체제가 형성된 것이다.

외교부 본부의 직제 개편과는 별도로 한국과 아세안을 이어주는 제도 역시 발전했다. 가장 대표적인 것이 한국의 주아세안대표부, 한-아세안센터(ASEAN-Korea Centre), 그리고 부산에 소재한 아세안문화원(ASEAN Cultural House) 등이다. 아세안이 아세안헌장(ASEAN Charter)을 만들며 공동체로 나가는 과정에서 가장 눈에 띄는 제도적 변화 중 하나가 아세안과 관계를 가진 국가들의 아세안대표부 설치다. 한국 역시 2012년 처음으로 주아세안대표부를 개설해 대아세안 외교를 전담하도록 했다. 자카르타에 있던 주인도네시아 한국대사관이 관장하던 아세안 업무가 본격적으로 분리된 것이다. 이어 2017년 신남방정책이 발표된 후에는 인적, 물적으로 아세안대표부가 크게 강화되었다. 처음 출범 당시 흔히 칭하는 가장 작은 단위 공관인 3인 공관으로 시작한 주아세안대표부는 신남방정책이 발표된 후 차관보급을 주아세안 대사로 하는 16인 규모의 공관으로 확대되었다.

이와는 별도로 한국과 아세안의 합의에 의해 국제기구로 한-아세안 사이 무역 촉진, 인적 교류의 확대를 위한 한-아세안센터의 설립, 그리고 한국과 아세안 사이 문화 교류의 활성화와 특히 아세안 문화를 한국에 소개하기 위한 제도로 아세안문화원의 설립도 중요한 제도적 발전이다. 2009년에 국제기구로 설립된 한-아세안센터는 활발한 활동으로 인해 중국의 중-아세안센터, 한국보다 오랜 역사를 가진 일본의 일-아세안센터가 벤치마킹을 하는 모범사례로 발전했다.

이런 외교부의 변화와 한국과 아세안을 잇는 제도들을 통해 한국의 대외정책, 외교에서 아세안이 차지하는 위상은 지난 35년간 크게 변화했다. 1990년대 말에서 2000년대 초반 아세안+3라는 지역 다자협력의 틀 속에서 본격적으로 이룩한 한-아세안 양자 협력 관계는 경제 협력과 사회문화 협력을 바탕으로 2010년대 초에 와서는 이제 아세안을 한국 외교의 5강으로 포함해야 한다는 주장들이 나오기 시작하는 정도로 발전했다.²⁵ 전통적으로 중요한 외교 대상인 미, 중, 일, 러라는 4강에 버금가는 다섯 번째로 중요한 외교대상으로 아세안을 인식해야 한다는 주장이다. 신남방정책은 아세안을 한국 외교에서 4강 수준으로 끌어올리겠다는 공약을 했다.²⁶ 지난 35년간 양자관계의 심화, 신남방정책을 포함한 한국

25. 박사명, 2012. “주 아세안 한국대표부 설립 기념 포럼.” 자카르타, 10월; 이선진, 2011. “아세안 외교에 눈 돌릴 때.” *국민일보*, 7월 4일; 박진, 2013. “아세안은 이제 5강이다.” *문화일보*, 10월 4일; 박번순, 2015. “한국-아세안 상생의 구조와 전략.” *유코리아뉴스*, 3월 10일.

정부의 노력, 이에 따른 국민의 인식변화가 어우러져 이제 아세안은 한국 외교에서 4강에 준하는 수준, 혹은 EU와 함께 다섯 번째로 중요한 외교 대상이 되었다는 점은 크게 의심할 여지가 없다.

아세안과 꾸준한 관계 및 협력의 발전, 그리고 신남방정책 등 한국 정부의 노력에 의해 한국인의 대아세안 인식이 바뀌기 시작한 것도 지난 35년간 한-아세안 관계와 협력의 중요한 성과라 할 수 있다. 2019년 아산정책연구원이 실시한 여론조사에 따르면 한국의 국익을 위한 아세안의 중요성을 긍정적으로 평가한 사람은 87%에 달한다. 20대의 79.5%를 제외하고는 전 연령대에서 85% 이상이 아세안의 중요성에 공감하고 있으며 이런 평가는 정치적 진보, 보수에 있어 차이도 없다.²⁷ 나아가 아산정책연구원의 또 다른 설문조사에서 미중 전략 경쟁 구도의 불확실성에 대비해 어떤 국가와 협력을 하는 것이 필요한가라는 질문에 한국인들은 유럽연합(33.1%) 다음으로 아세안(19.2%), 그리고 일본(18.2%)을 꼽았다.²⁸

한국 내 이런 아세안에 대한 긍정적인 인식은 아세안의 한국에 대한 긍정적인 인식과 서로 맞아 들어간다. 인도네시아의 외교정책 싱크탱크(Foreign Policy Community of Indonesia, FPCI)의 조사결과를 보면 한국은 아세안 비전에 긍정적인 기여를 하는 국가 3위에 꼽혔다. 중국과 미국 다음으로 한국이 높은 순위다. 아세안 지역에 대한 영향력 평가에서도 한국은 미국, 중국, 일본에 이어 종합 4위에 올라 있다.²⁹ 한국에 대한 아세안의 인식을 볼 수 있는 또 다른 조사로 아세안문화원이 2022년 실시한 조사가 있다. 이 결과를 보면 아세안 입장에서 한국은 경제적 중요성, 국제관계 관련 중요성에서 미국, 일본에 이어 3위 자리를 차지한다. EU, 중국, 호주에 비해 앞서 있다. 아세안 사람들이 한국과 중국, 일본에 대해 느끼는 호감도에서도 중국(60.3점)에 비해 한국(77.7점)이 크게 앞서 있으며 일본(80.7점)과 큰 차이를 보이지 않는다.³⁰

26. 문재인. 2018. “싱가포르 렉처” 연설. 7월 13일.

27. 이재현, 강충구. 2020. “아세안과 신남방정책에 대한 한국인의 인식: 정치성향과 세대의 간극.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2020-03.

28. 이재현, 강충구. 2023. “미중 경쟁 속 한국인의 제3 협력대상 인식: 높아진 아세안의 중요성.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2023-19.

29. Foreign Policy Community of Indonesia (FPCI). 2022. “ASEAN-China Survey 2022.” (<https://www.aseanchinasurvey.com/>). 이 설문조사에서 평가 대상이 된 국가들은 한국을 비롯해 미국, 중국, 일본, EU, 인도, 호주 등 7개국이다.

30. 아세안문화원. 2022. “2022년도 한-아세안 상호 인식 조사 보고서.” 미출간 보고서.

Ⅲ. 정치안보 분야의 한-아세안 관계

한-아세안 관계 발전의 역사적 개관을 살펴보았으니 이제 각 분야별로 한국과 아세안 사이 협력의 수준은 어디에 와 있는가에 대해서 알아볼 차례다. 먼저 정치안보 협력에 포함되는 분야는 다른 분야에 비해서 상대적으로 명확한 경계선을 가지지 않는다. 정부 차원의 공식적인 대화관계부터, 안보 및 국방에 관한 핵심적인 사항에 대한 협력, 그리고 지역 다자협력체를 통해 이루어지는 관계까지 다양한 분야를 포괄한다. 또한 정치안보 협력에 관한 사항들은 다른 분야의 협력과 달리 명확한 숫자, 통계를 통해 보여주기 어려운 사항이 많다. 다만 국가 간 제도화된 협력체, 회의체, 그리고 한 발 더 나아가면 이런 제도의 효과성을 통해서 간접적으로 협력의 수위와 그에 따르는 전략적 신뢰를 평가할 수 있을 뿐이다.

1. 한-아세안 정치안보 부문의 공식 관계

1989년 한국과 아세안이 공식 관계를 수립한 이후 시간이 흐르면서 양자 관계는 점진적으로 발전해왔다. 앞서 언급한 것처럼 공식 관계 수립 2년 만인 1991년 한국과 아세안 관계는 전면대화상대국으로 격상되었다. 1998년 경제위기 이후 아세안+3라는 다자협력 내에서 관계를 증진시켜온 한국과 아세안은 2004년 ‘한-아세안 포괄적 협력동반자 관계에 관한 공동선언’을 채택하며 양자 관계를 포괄적 협력 동반자(Comprehensive Cooperation Partners)로 격상했다.³¹ 이후 한-아세안 관계는 2010년 ‘한-아세안 전략적 동반자 관계에 관한 공동선언 및 이행계획’을 채택하며 전략적 동반자(Strategic Partnership) 단계로 한층 격상되었다.³² 이후 주아세안 한국대표부 개설, 제2차 및 3차 한-아세안 특별정상회의 개최 등에도 불구하고 한동안 양자 관계의 격상은 10년이 넘는 동안 제자리에 머물렀다. 그러나 이런 상황은 곧 변할 것으로 보인다. 한국 정부는 그간 한-아세안 협력

31. 대한민국 정책브리핑, 2004. “한-아세안 포괄적협력 동반자 관계에 관한 공동선언(전문).” 11월 30일 (<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=65083066>).

32. ASEAN, 2010. “Joint Declaration on ASEAN–Republic of Korea Strategic Partnership for Peace and Prosperity” (<https://asean.org/joint-declaration-on-asean-republic-of-korea-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity/>); ASEAN, 2010. “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN–Republic of Korea Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2011–2015)” (<https://asean.org/plan-of-action-to-implement-the-joint-declaration-on-asean-republic-of-korea-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity-2011-2015/>).

관계의 발전, 한-아세안 관계를 둘러싼 전략적 환경의 변화, 그리고 다른 대화상대국과 아세안 사이 관계의 격상에 발맞추어 2024년 말 한-아세안 관계를 포괄적 전략 동반자 (Comprehensive Strategic Partnership, CSP)로 격상을 추진 중에 있다.³³

한-아세안 사이 공식 관계의 정점에는 한-아세안 정상회의가 있다. 한국과 아세안 사이 정상회의는 두 가지 서로 다른 종류의 회의가 있다. 먼저 매년 열리는 한-아세안 정상회의는 1997년 비공식으로 시작된 이후 1998년 공식화되어 매년 아세안+3, EAS가 열리는 계기에 함께 개최된다. 1997년 아세안이 동북아의 한, 중, 일에게 처음으로 정상회의를 제안한 것을 계기로 아세안+3 정상회의와 함께 열렸던 아세안 +1 정상회의가 정례화되어 지금까지 매년 열리고 있다. 1997년 이후 2023년까지 총 24차례의 정상회의가 한국과 아세안 10개국 정상 및 아세안 사무총장이 참석한 가운데 열렸다. 매년 개최되는 만큼 한국과 아세안 사이 중요 협력의 이니셔티브가 이 정상회의를 통해 발표된다. 이와 함께 한국은 지금까지 총 세 번의 특별정상회의를 개최했다. 이 특별정상회의들은 한국과 아세안이 관계를 수립한 것을 기념해 한국에 아세안 국가 정상들이 모두 방문함으로써 이루어졌다. 한-아세안 관계 수립 20주년을 기념해 2009년 제주에서, 25주년을 기념해 2014년 부산에서, 그리고 30주년을 기념해 2019년 다시 부산에서 특별정상회의가 개최되었다. 이렇게 자국에 아세안 10개국 정상을 모두 초청한 특별정상회의를 3회나 개최한 국가는 아세안의 대화상대국 중 한국이 유일했다.

아세안 차원과 별도로 한국과 메콩 국가들은 별도의 정상회의를 가지고 있다. 한국은 2011년부터 메콩 국가(태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)와 별도의 외교장관회의를 시작했다. 한국의 개발원조를 받는 메콩지역 국가에 대한 특별한 관심 때문이었다. 이후 2019년까지 9차례 외교장관회의를 개최하고 신남방정책의 하나로 2019년 한-메콩 정상회의가 처음 개최되었다. 2020년 화상으로 개최된 2차 정상회의에서는 한국과 메콩 지역 관계를 전략적 동반자로 격상했다. 2021년 11차 회의까지 개최된 외교장관회의는 그 이후 개최되지 않고 대신 2022년 한-메콩 비즈니스포럼이 개최되었다.

정상급 회의 이하에는 장관회의들이 있다. 한국은 현재 아세안과 정기적인 외교장관회의와 경제장관회의를 개최하고 있다. 아세안은 아세안 외교장관회의를 개최할 때 대화상대

33. 대한민국 정책브리핑. 2024. "제28차 한-아세안 대화 개최(4.4)." (<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156623963#pressRelease>).

국의 외교장관들이 참여하는 확대 외교장관회의를 개최한다. 한국 역시 아세안의 대화상 대국으로 확대외교장관회의에 참석하며, 이와는 별도로 이 기회를 이용해 아세안 외교장관들과 한국 외교장관 사이 회의를 마련하고 있다. 또한 아세안+3 협력의 하나로 개최되는 아세안+3 경제장관회의 계기 아세안 경제장관과 별도의 한-아세안 경제장관회의도 개최하고 있다.

그 아래로는 한국과 아세안 국가의 차관보급을 단장으로 하는 한-아세안 대화(ASEAN-Korea Dialogue)를 개최한다. 이 한-아세안 대화는 한국과 아세안 사이 협력을 논의하는 실무회의 중 가장 고위급이라고 할 수 있다. 한-아세안 대화에서는 정치안보부터 사회문화 분야까지 한국과 아세안 사이 협력의 현 상황을 점검하고 협력의 이행방안을 논의하는 자리다. 이와는 별도로 한국이 아세안에 공여한 한-아세안 협력기금(ASEAN-Korea Cooperation Fund)의 운용에 대해서 논의하고 결정하는 한-아세안 공동협력위원회(ASEAN-Korea Joint Cooperation Committee)도 한국과 아세안 사이 협력을 논의하는 중요한 협력기구다.

[표 5] 한-아세안 간 장관협의체 및 한국, 아세안을 포함한 지역 장관협의체

	장관회의체
한-아세안	외교장관회의, 경제장관회의, 국방장관회의(비공식), 보건장관회의, 디지털장관회의, 초국가범죄장관회의
아세안+3	외교장관회의, 재무장관회의, 경제장관회의, 농림장관회의, 보건장관회의, 노동장관회의, 환경장관회의, 초국가범죄장관회의, 관광장관회의, 청소년장관회의, 문화예술장관회의, 교육장관회의, 국방장관회의(별도, ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)
EAS	외교장관회의, 경제장관회의, 에너지장관회의, 교육장관회의, 환경장관회의
기타	ASEAN Regional Forum(외교장관) ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus(국방장관)

2. 국방안보 협력

한국과 아세안 사이 정치안보 분야의 세부 분야별 협력은 안보, 국방, 그리고 비전통안보 정도로 크게 나누어 볼 수 있다. 안보에 관한 협력은 정상회의부터 외교장관회의, 그리고

아래 언급할 국방장관회의 등 거의 대부분의 한-아세안 간 논의에서 다루어진다. 특히 한-아세안 양자 협력 외에 ARF는 한국과 아세안 사이 안보 협력이 논의되는 또 다른 장이다. 아세안의 주도로 만들어졌고, 다른 어떤 제도보다 아세안 중심성, 즉 아세안의 기본 질서가 제도 운영의 원리가 되는 ARF는 집단적으로 아세안의 지역 안보 문제에 관한 인식을 반영하는 제도다. ARF는 설립 초기부터 한반도 문제를 ARF의 주요 안보 관심사 중 하나로 다루고 있고 매년 회의 이후 발표되는 ARF 의장 성명에도 한반도 문제를 성명서의 6~8번 항 사이에 배치하는 등 한반도 문제에 대한 각별한 관심을 가지고 있다. 또한 아세안은 북한을 ARF의 회원국으로 포함하기 위해 많은 노력을 하기도 했다.

그러나 다른 한편 한국과 아세안 사이 안보 문제 협력에 관해서 아쉬운 부분이 없는 것은 아니다. 무엇보다 다른 경제 협력이나 사회문화 협력에 비해 안보 분야의 협력은 그 심도와 폭에서 크게 뒤지는 것이 사실이다. 한국은 아세안의 안보 문제에 대해서 상대적으로 소홀하고 아세안 역시 한국의 중요 안보 사안에 대해서 부차적인 것으로 취급하는 경우가 많았다. 한국의 안보 문제에 대한 아세안의 관심은 ARF 의장 성명이나 한반도 문제에 중요한 변화가 있을 경우 아세안으로부터 표명되는 입장을 통해서 간접적으로 파악할 수 있다. 한국의 중요한 안보 사안이었던 천안함 사건, 연평도 포격 등에 대한 아세안 개별 국가나 아세안 집단 차원의 반응, 대응이 한국이 기대했던 것에 미치지 못한다는 평가가 있다. 북한 핵문제나 한반도의 평화와 안정 문제에 대한 ARF 차원의 반응과 대응도 한국이 기대한 것에 비해 못 미친다는 불만의 소리도 있다. 북한-아세안 관계와 비교할 수 없는 정도의 경제사회적 협력을 하고 있는 한국-아세안 관계를 놓고 볼 때 한국의 입장이 전폭적으로 반영되지 않는 ARF 의장 성명은 다소 불만족스러울 수 있다.

또한 ARF 의장 성명의 한반도 문제에 대한 언급은 매년 빠지지 않고 등장하지만 그 방향성은 한반도 상황에 따라 자주 바뀐다.³⁴ 예를 들어 ARF 의장 성명은 한반도에 다소간의 평화무드가 조성되고 남북 간 일정한 교류 등이 재개되는 경우 이를 환영하는 더 적극적인 태도를 보인다. 반면 한반도에서 남북관계가 대결 구도로 바뀌고 잦은 안보 사안이 나타나는 경우 ARF 의장 성명은 양측의 자제와 대화를 촉구하는 원론적인 태도로 변화한다.³⁵ 특히 아세안과 한국 사이 경제 협력의 심도, 한국의 대아세안 ODA 지원 등에 대한 반대급부로 아세안의 한반도 문제에 대한 관심을 평가하는 사람들은 아세안의 한반도 문제에

34. 이재현. 2013. “제20차 ARF 평가, 한반도 문제에 대한 관심 증가와 지역 전략 경쟁 완화.” *아산정책연구원 이슈브리프* No. 63. 7월 11일.

대한 관여에 더욱 부정적이다. 이런 한국의 안보 사안에 대한 아세안의 소극적 반응, 그리고 아세안이 보기에 충분하지 못한 한국의 아세안 안보문제에 대한 관심은 현재 한-아세안 관계에서 안보 분야 협력을 규정하는 기본적인 특징인 동시에 해결해야 하는 과제다. 이에 대해서는 제7장 한-아세안 관계에 대한 평가와 미래 방향을 논할 때 좀 더 구체적으로 논의할 예정이다.

일반적인 안보 이슈와 별도로 국방 협력은 또 다른 협력의 분야를 구성한다. 국방 협력과 관련해 한국과 아세안 사이 가장 높은 수준의 협력 단계는 국방장관회의다. 한국과 아세안 사이 국방장관이 만나는 계기는 한-아세안 국방장관회의, 그리고 아세안 확대국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus, ADMM+)로 나눌 수 있다. 한국의 신남방정책은 아세안과 국방 협력 강화를 위해 2017년부터 국방장관회의 정례화를 추진했다. 그 사전 작업으로 서울에서 열리는 서울안보대화(Seoul Defense Dialogue, SDD) 계기에 국방차관회의를 추진했다. 이 차관회의를 거듭한 끝에 2021년 당시 의장국인 브루나이의 초청으로 한-아세안 국방장관회의가 처음으로 개최되었다. 그러나 한국과 아세안 사이 국방장관회의의 정례화, 공고화에는 아직 시간이 필요해 보인다.

한국과 아세안 사이 관료들의 만남과 별도로 실질협력은 어느 정도 궤도에 올라 있다. 한국은 신남방정책 시기 기존 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르 등 아세안 4개국과 있었던 국방 협력 MOU를 확대해 나머지 모든 아세안 국가와 국방 협력 협정을 마무리 지었다. 또한 한국은 아세안 국가 군의 역량 증진, 훈련, 교육 등에 이미 상당한 기여를 하고 있다. 참수함 승조원을 훈련시키는 국제 참수함과정,³⁶ 국방대학교의 수탁과정,³⁷ 그리고 각 군사관학교에서 실시하고 있는 수탁 교육³⁸ 등을 통해 아세안 국가 군의 역량 강화, 교육-훈련, 미래세대 육성에 대한 지원을 하고 있다.

35. ARF. 2002. "Chairman's Statement of the 9th Meeting of the ASEAN Regional Forum." July 31; ARF. 2004. "Chairman's Statement of the 11th Meeting of the ASEAN Regional Forum, Jakarta" July 2; ARF. 2005. "Chairman's Statement of the 12th Meeting of the ASEAN Regional Forum, Vientiane, Lao PDR." July 29; ARF. 2012. "Chairman's Statement of the Nineteenth Meeting of ASEAN Regional Forum, Phnom Penh, Cambodia." July 12. 등

36. 해군은 2013년 태국에서 온 관련자 10명을 시작으로 국제참수함 과정을 운영하고 있으며 지금까지 태국에서 19명, 인도네시아 14명, 필리핀 6명, 베트남, 싱가포르 각 3명, 그리고 말레이시아 1명을 훈련시킨 바 있음. 해군 참수함사령부 전시관 내 자료. 관련 기사는 김효진. 2018. "해군 참수함사 국제 참수함 과정 개강...7개국 13명 참가." *The Security Fact*. 7월 24일.

한국이 주도적으로 동남아 국가와 전개하는 군사 협력 외에 다양한 형태의 합동 훈련에 아세안 국가와 공동으로 참여하는 방식의 국방, 안보 협력도 존재한다. 이 지역에서 가장 잘 알려지고 오래된 합동 훈련 중 하나는 미국과 태국 사이 양자 훈련으로 1982년부터 시작된 코브라 골드(Cobra Gold) 훈련이 있다. 한국은 2010년부터 해병대가 이 훈련에 공식적으로 참여하고 있다. 이 훈련은 현재 27개 국가가 참여하고 있고 동남아 국가 중에서는 미얀마를 제외한 9개국이 참여하고 있다. 미국과 동남아 국가의 양자 훈련을 기반으로 해서 확대된 형태의 합동 훈련에는 발리카탄(Balikatan) 훈련도 있다. 이 훈련은 1991년부터 미국과 필리핀 사이 양자 훈련으로 시작되었고 한국은 이 훈련에 직접 참여하고 있지는 않지만 말레이시아, 베트남 등과 함께 옵저버로 참여하고 있다.

[표 6] 코브라 골드 훈련 참여 국가와 참여 형태³⁹

참여 형태	국가 수	참가국
공식 참가	7	미국, 태국, 싱가포르, 한국, 인도네시아, 일본, 말레이시아
옵저버	10	캄보디아, 이스라엘, 라오스, 브루나이, 파키스탄, 스웨덴, 독일, 스리랑카, 브라질, 베트남
다국적 기획강화팀	8	호주, 캐나다, 프랑스, 영국, 네덜란드, 필리핀, 피지, 뉴질랜드
기타(비전투 파견)	2	중국, 인도

미국과 동남아 국가들이 반테러리즘의 목적으로 개최하는 합동해상보안훈련(Southeast Asia Cooperation and Training, SEACAT)도 한국과 동남아 국가들이 합동 훈련의 목적으로 만나는 장이다. 2002년부터 개최되는 이 훈련에 한국은 2020년부터 일본, 호주, 독일, 프랑스, 캐나다 등과 함께 참여했고, 2022년 한국 해군이 처음으로 병력을 파견해

37. 국방대학교는 학위과정과 안보과정에 미얀마, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 베트남, 말레이시아 출신 군인들을 연간 1~2명씩 수탁교육하고 있음. 국방대학교 홈페이지. “군사외교 현황 - 외국인 수탁교육.” (https://www.kndu.ac.kr/ibuilder.do?per_menu_idx=29&menu_idx=246&tabCnt=4).

38. 예를 들어 공군사관학교는 태국(1994년 시작, 25명 졸업, 4명 재학), 필리핀(2010년 시작, 5명 졸업, 3명 재학), 베트남(2021년 시작, 6명 졸업, 4명 재학) 사관학교의 인원에 대한 수탁교육을 실시했음. 공군사관학교 홈페이지. “위수탁교육제도.” (<https://rokaf.airforce.mil.kr/afa/1303/subview.do>).

39. Gusty Da Costa. 2023. “Cobra Gold 2023: Deepening shared purposes and regional cooperation.” *Indo-Pacific Defense Forum*, December 18 (<https://ipdefenseforum.com/2023/12/cobra-gold-2023/>) 바탕으로 정리.

훈련에 참여했다.⁴⁰ 한편 한국 해군이 참여하는 가장 잘 알려진 지역 내 훈련 중 하나는 환태평양합동훈련(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)이다. 이 훈련 역시 동남아 국가와 한국이 함께 참여하는 합동 훈련이다. 1971년 파이프 아이즈(미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 영국)가 처음 시작한 이 훈련은 차츰 참가국을 확대해 현재 26개국이 참여하고 있다.⁴¹ 한국도 1988년 해군이 처음으로 옵저버로 참여하기 시작해 1990년부터는 정식 참가하고 있다. 동남아에서는 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국이 참여하고 있다.

국방 협력을 넘어서 방산 협력도 한-아세안 사이 중요한 국방안보 협력 분야다. 한국은 지난 수년간 아세안 개도국의 해양감시능력 강화를 위해 해군과 해경 노후 함정을 인도했다. 1993년부터 필리핀, 캄보디아, 동티모르, 베트남 등에 이전한 함정 수는 총 30척에 이른다. 동남아 국가, 특히 해양부 동남아 국가들은 긴 해안선과 자국의 해양 영토를 보호하기 위해 상당한 해군력을 필요로 하지만 실제 동남아 국가의 해군력은 이런 수요에 크게 미치지 못한다. 오랫동안 외부의 안보 위협이 부재했던 과거 역사와 냉전의 안보 우산이 만들어 낸 독특한 안전보장 구조로 인해 동남아 국가들은 전반적인 국방력, 특히 해군력을 발전시킬 만한 유인이 적었다.⁴² 이런 상황에서 한국의 노후 함정 양도는 특히 남중국해에서 중국과 갈등 관계를 가지고 있던 필리핀, 베트남에게 큰 도움이 되었다.⁴³

나아가 이런 노후 함정 양도는 향후 동남아 국가의 한국산 방산장비 구매로 이어졌다. 2010년 이후 동남아 국가들은 한국 방산장비의 주요 고객으로 부상했다. 몇 가지 측면에서 한국의 방산장비는 동남아 국가의 구매 수요와 맞는 지점들이 있다. 먼저 동남아 국가들이 현재 필요로 하는 무기 체계는 최첨단 무기가 아니라 자국의 최소한의 국방력 강화를 위한 중급 정도의 무기라고 할 수 있다. 이런 방산제품은 현재 한국이 가장 적정한 가격에 많이 생산하고 있다. 한국은 첨단 방산장비뿐만 아니라 최소 국방력을 위해 필요로 하는

40. 하채림. 2022. “해군, 미국 주도 동남아 해상보안훈련에 첫 인력 파견.” *연합뉴스*. 8월 22일.

41. 림팩에 참여하는 26개 국은 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 덴마크, 에콰도르, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 일본, 한국, 말레이시아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 페루, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 통가, 영국, 미국으로 이 훈련은 세계 최대의 해군 합동 훈련으로 알려져 있다.

42. 이재현. 2023. “최근 동남아 군비 증강의 이해: 최소한의 군사적 대응능력 확보 의지.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2023-15.

43. Aaron-Matthew Lariosa. 2023. “A Korean Expansion: The Future of The Philippine Fleet.” *Naval News*. September 18.

군용 차량, 탱크, 장갑차, 훈련기, 경공격기, 함정 등을 주력으로 생산하고 있으며 가격 면에서도 서방 국가의 방산 장비에 비해 경쟁력을 갖추고 있다.⁴⁴

[표 7] 한국의 동남아 국가 노후 함정 인도 실적⁴⁵

번호	공여 국가	연도	종류	Class	수량
1	필리핀	1993년	고속정	제비급	12
2		1995년	고속정	참수리급	8
3		2015년	군수지원정(상륙정)	물개급	1
4		2015년	초계함	포함급	1
5	캄보디아	2010년	항만경비정	-	3
6	동티모르	2011년	고속정	참수리급	1
7		2011년	항만경비정	-	2
8	베트남	2017년	초계함	포함급	1
9		2018년	초계함	포함급	1

또 한국은 경쟁하는 미국이나 중국처럼 강대국이 아니며 미중 어느 쪽으로 치우치지 않은 국가라는 이미지를 오랫동안 유지해왔고 이런 한국의 이미지는 미중 양측에 전략적 해징을 하는 동남아 국가들이 방산 장비를 한국으로부터 구매하는 데 도움이 된다. 뿐만 아니라 동남아에서 한국의 이미지는 강대국이 아니므로 자국에게 위협적이지도 않고 동남아 지역에서 숨은 의도나 전략적 어젠다가 없는 국가다. 이런 맥락에서 동남아 국가들이 전략적으로 크게 부담을 가지지 않고 무기를 구매할 수 있는 국가다. 아울러 동남아 전반에서 한국이 가지는 이미지는 한류, 경제 성장, 과학기술 발전 등의 긍정적인 이미지와 연관되고 한국이 동남아에서 긍정적이고 좋은 이미지를 가지고 있는 것은 소비재 상품의 수출뿐만 아니라 방산장비 수출에도 긍정적으로 작용을 하고 있다.

한편 동남아 국가들의 전반적인 전략적 해징에도 불구하고 미중 경쟁에 따라 블록화 추세

44. Evan Laksmana. 2023. "South Korea's Defense relations in Southeast Asia." *IJSS Online Analysis*. September 29.

45. 장훈. 2020. "해군 전투함정의 해외양도 사례." *Today Defense*. 2월 2일 바탕으로 작성

가 나타나며 이는 방산장비도 예외가 아니다. 동남아 국가 전반으로 방산 시장을 블록화 하는 추세에서는 중국, 러시아가 아닌 미국과 미국 동맹국의 무기에 의존하는 방향으로 갈 수밖에 없다. 이런 상황 속에 한국의 주력 생산 무기들은 미국의 기술을 원천으로 하고 미국과 상호운용성을 강조하기 때문에 한국산 무기를 구입하는 것은 미국의 무기 체계와 상호연동성을 간접적으로 확보할 수 있다는 장점도 있다. 또한 한국이 기존에 동남아 국가에 공여한 물자, 그리고 수출한 방산장비들은 이미 록인(lock-in) 효과를 내기 시작했다.⁴⁶

이런 요인들이 어우러져 동남아 국가에 대한 한국의 방산장비 수출은 크게 늘어났다. 2017~21년 사이 동남아시아의 무기 수입에서 한국이 차지하는 비중은 18%까지 증가했다. 이로써 전통적으로 동남아 시장에서 가장 많이 무기를 판매하던 러시아를 제치고 1위로 올라섰다.⁴⁷ 동남아에 한국이 많은 방산 물자를 수출한다는 것은 단순하게 수출로 그치지 않는다. 동남아 국가들의 한국 방산 물자 수입으로 인해 향후 이를 관리하기 위한 체계 유지 보수 수요가 지속 발생할 수 있다. 한국으로부터 이들 국가들이 도입한 무기는 항공기, 잠수함 및 함정, 장갑차 등으로 이런 물자들은 향후에도 지속적인 유지 관리 및 보수가 필요한 물자들로 이 부문에서 한국의 방산 수출은 지속될 것으로 보인다.

46. 록인효과에 대해서는 Kelly Marchese, Akash Keyal, Alan James Mears and Lars Bredsgaard Hjort, 2023. "Out with the defense industrial base, in with the defense industrial network," *Deloitte Center for Government Insights*, September 12 (<https://www2.deloitte.com/uk/en/insights/industry/public-sector/future-of-warfighting-in-a-digital-age/changing-character-of-the-modern-defense-industrial-base.html>).

47. 박병수. 2022. "한국산 무기 수출, 동남아 시장 1위... 지난 5년간 러시아 제쳐." *한겨레*. 11월 8일.

[표 8] 한국의 대동남아 방산 수출 주요 사례⁴⁸

번호	대상국	품목	금액(원)	기업명	계약
1	인도네시아	KT-1 기본훈련기 7대	-	KAI	2001
2		KT-1 기본훈련기 5대	-	KAI	2005
3		KT-1 기본훈련기	-	KAI	2008
4		T-50 고등훈련기 16대	4,000억	KAI	2011
5		잠수함 3척	1조 3,000억	대우조선해양	2011
6		KT-1B 기본훈련기 3대	1,000억	KAI	2018
7		1400t급 잠수함 3척	1조 1,600억	대우조선해양	2019
8		T-50i 전술입문 훈련기 6대	2,745억	KAI	2021
9	말레이시아	K-200 장갑차 111대	-	한화디펜스	1993
10		훈련함 2척	4,900억	대우조선해양	2010
11		초계함 6척	-	대우조선해양	2014
12		FA-50 경공격기 18대	1조 2,000억	KAI	2024
13	미얀마	상륙함	-	포스코인터내셔널	2018
14	필리핀	T-50 고등훈련기 12대	5,180억	KAI	2014
15		군용트럭	약 650억	기아자동차	2015
16		장갑차	약 400억	다우엔터프라이즈	2016
17		호위함	-	현대중공업	2016
18		함정전투체계	약 400억	한화시스템	2019
19		초계함 2척	5,829억	현대중공업	2021
20		원해경비함(OPV) 6척	7,200억	현대중공업	2022
21		호위함 1척	5,000억	대우조선해양	2013
22		T-50 고등훈련기 4대	1,200억	KAI	2015
23		T-50 고등훈련기 8대	2,900억	KAI	2017
24	호위함 1척	5,000억	대우조선해양	2019	
25	태국	T-50 고등훈련기 2대	900억	KAI	2021

48. 신문보도, 방위사업청 자료 및 안영수, 심순형, 김미정, 정재호, 윤정선. 2021. “글로벌 방산수출 구조변화와 우리의 대응전략.” 산업연구원 연구보고서 2021-08을 참고로 재구성.

3. 비전통안보 협력

한국과 아세안 국가들 사이 비전통안보 협력뿐만 아니라 모든 비전통안보 협력은 그 명확한 범위를 특정하기 어려운 한계를 가진다. 비전통안보의 본원적 의미를 따라가면 전통안보, 즉 국가 행위자에 의한 국가 안보에 대한 위협을 제외한 모든 형태의 국가 안보에 대한 위협, 더 나아가 일부 정의에 따르면 국가 안보뿐만 아니라 개인의 인간안보에 해당하는 모든 위협을 광의에서 비전통안보라고 부를 수 있다. 이런 광의에 따르면 개인의 인간안보에까지 비전통안보 협력으로 간주할 수도 있다. 그러나 여기에서는 아세안과의 협력이라는 점을 감안해 아세안에서 비전통안보 분야로 다루는 협력의 분야로 제한해 한국과 아세안 사이 비전통안보 관련 협력을 살펴볼 것이다.

아세안의 정치안보 공동체에서 다루는 비전통안보의 범위는 대개 초국가적 범죄에 해당하는 사안들로 1) 무기 밀매, 2) 불법이민과 인신매매, 3) 반테러, 4) 돈세탁을 포함한 경제범죄, 5) 국경 관리와 통제의 문제, 6) 이민과 영사 문제, 7) 사이버 안보 문제, 그리고 8) 마약 밀매의 문제 등으로 구분된다.⁴⁹ 그리고 이 각각의 문제들과 관련된 제도, 대표적으로 경찰 및 형사 협력이 포함될 수 있다. 또한 동남아의 특성상 많은 초국가적 범죄가 해양에서 벌어지고 있기 때문에 해양안전과 안보 관련 협력도 비전통안보 협력과 밀접한 관계를 가진다.

한국과 아세안 사이 정부 간 협력체 중 비전통안보를 다루는 장관급 협의체는 크게 두 가지 즉, 한-아세안 초국가범죄 장관회의와 사이버 문제에 관련된 한-아세안 디지털 장관회의가 있다. 후자의 경우 대부분의 논의는 디지털 협력을 다루지만 디지털 역량 강화는 결국 사이버 안보 문제, 사이버 역량 강화와 연관이 되므로 간접적으로 비전통안보 협력에 해당한다고 볼 수 있다. 가장 핵심적인 장관급 협의체는 역시 초국가범죄 장관회의다. 한-아세안 초국가범죄 장관회의는 2019년 한-아세안 특별정상회의에서 아세안 지역 형사 공조 강화를 위해 만들어졌고, 2019년부터 장관급 회의를 개최하고 있다.

다루고 있는 사안으로는 테러, 인신매매, 자금세탁 등 아세안에서 초국가적 범죄로 규정하는 문제들을 주로 다루고 있다. 이 초국가범죄 장관회의 아래 초국가범죄 관련 고위급 회의가 있고 별도로 마약 문제에 관한 고위급 회의도 있다. 현재 한국과 아세안 사이 초

49. ASEAN, "Peaceful, Secure and Stable region, ASEAN Political Security Community." (<https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/>).

국가적 범죄에 관한 협력은 2023년에 기한이 2025년까지 연장된 “초국가적 범죄의 예방과 퇴치 협력에 관한 한-아세안 고위급 실행계획 2019-2023(ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)-ROK Work Plan for Cooperation to Prevent and Combat Transnational Crime 2019-2023)”에 따라 이루어지고 있다.⁵⁰

또한 초국가적 범죄 관련 협력은 그 특성상 상당히 다양한 분야와 제도들이 관여하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 해양을 통해 많은 범죄들이 일어나는 특성상 해양수산부처럼 해양을 다루는 부서, 해군, 해양경찰 등이 관련이 된다. 또한 범죄에 관련된 문제로 각 국가의 법무부와 경찰이 동원되기도 한다. 사이버안보나 범죄 등의 경우에는 관련된 디지털, 사이버 전문가와 각국의 전담 기구와 제도들이 동원될 수도 있다. 돈세탁 등 경제범죄에 관한 부분 역시 범죄 중에서 특수한 분야에 속한다. 또한 범죄에 대한 대응뿐만 아니라 범죄를 사전에 예방하거나 범죄를 다루는 역량을 키우는 분야 역시 초국가적 범죄, 비전통안보 협력에 포함된다고 볼 수 있다.

전자, 즉 경찰과 해양 경찰 역량 강화와 관련해서는 신남방정책하에서 제도적 협력의 성과들이 있었다. 예를 들어 해양 경찰은 2000년대 초부터 이어오던 인도네시아 해양경찰과의 협력을 신남방정책 기간에 크게 확장했다. 2019년에는 인도네시아 해양경찰과 첫 번째 정례회의를 시작했고, 2019년에는 상호 방문을 통해 네트워크를 강화했다. 또한 한국은 인도네시아 해양경찰의 역량 강화를 위해 해양치안교육훈련센터의 건립을 추진 중이다.⁵¹ 해상뿐만 아니라 육상의 경찰 협력도 이루어지고 있다. 한국은 아세안 지역 경찰 훈련 사업을 통해 2005년부터 2020년까지 1,000명에 가까운 동남아 국가 경찰에 대한 연수 프로그램을 제공했다. 신남방정책하에서는 ‘한-아세안 국제범죄 수사역량 강화사업’을 실시해 2021년 125명의 아세안 국가 중간관리자급 경찰에 대한 교육 연수를 진행했다. 또한 한-아세안 국제범죄 수사역량 강화 센터의 건립도 추진 중이다.⁵² 또한 ODA를 통해 민간 부

50. ASEAN, 2023, “Chairman’s Statement of the 24th ASEAN-ROK Summit.” (<https://asean.org/chairmans-statement-of-the-24th-asean-republic-of-korea-summit/>); ASEAN, 2020, “ASEAN-ROK Plan of Action to Implement the Joint Vision Statement for Peace, Prosperity and Partnership(2021-2025)” (<https://asean.org/asean-republic-of-korea-plan-of-action-to-implement-the-joint-vision-statement-for-peace-prosperity-and-partnership-2021-2025/>).

51. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 236-237쪽.

52. 정두리. 2021. “경찰청, 한-아세안 ‘국제범죄 수사역량 강화’ 초청연수.” *이데일리*, 11월 16일.

문에서 비전통안보 분야 역량 강화 사업이 진행되고 있으며 2024년 계획된 주요 비전통안보 분야 사업들은 아래 표와 같다.

[표 9] 2024년 한국의 동남아에 대한 비전통안보 분야 ODA 사업⁵³

국가	사업명	형태	금액(억 원)
라오스	안전한 국경관리를 위한 감시 역량 강화(23~25)	양자 무상	1.44
	불발탄 분야 지속가능성 확보 사업	양자 무상	20.42
	불발탄 제거 지원 2차 사업	양자 무상	5.34
베트남	지뢰/불발탄 제거를 통한 중부지역 평화마을 조성 사업	다자성 양자 무상	34.07
인도네시아	마약통제 역량 강화 사업	양자 무상	5.37
	경찰청 사이버 범죄수사 역량 강화 사업	양자 무상	2.26
	국익위해자 출입국 관리 역량 강화	양자 무상	0.80
	사이버 보안 전문 인력 양성 역량 강화 사업	양자 무상	11.50
	해양 안전 강화를 위한 해양경찰의 구조 역량 강화	양자 무상	1.44
	국가해양관리를 위한 한국 정지궤도 위성 활용 시스템 구축	양자 무상	12.00
캄보디아	법무부 디지털포렌식을 활용한 자금세탁방지 역량 강화	양자 무상	0.80
	복서부주 지뢰 제거를 통한 평화마을 조성 사업	다자성 양자 무상	23.62
필리핀	경찰청 범죄수사정보 통합관리 시스템 구축	양자 무상	13.00
	경찰청 전자정부시스템 구축을 통한 인적자원 관리 역량 강화	양자 무상	1.44

53. 국제개발협력위원회. 2024. “24년 국제개발협력 종합시행계획(안)” (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003)을 바탕으로 작성. 불발탄 및 지뢰제거 사업은 신남방정책에서 대표적인 비전통안보 사업으로 추진하던 사항으로 앞서 언급한 비전통안보 분야 범주에는 없으나 포함시킴.

IV. 경제와 사회문화 분야의 한-아세안 관계

한국과 아세안 사이 관계, 협력에서 가장 많은 주목을 받고 사실상 한-아세안 협력을 견인해온 부문은 경제 협력이다. 한국과 아세안 사이 경제관계를 측정할 수 있는 대부분의 지표에서 지난 35년간 실적은 지속적으로 증가해왔다. 향후에도 한동안 한국과 아세안 사이 경제 협력은 양자 협력의 핵심적인 위치를 유지할 것이고, 경제 협력이 상호에게 이익이 된다는 관점도 유지될 것으로 보인다. 적어도 한국 입장에서 아세안은 여전히 경제적으로 매력적인 지역이다. 아세안이 경제적 통합으로 가고 있는 추세에서 하나의 경제권이라 가정하면 아세안의 GDP 규모는 미국, 중국, 일본, 독일에 이어 세계 5위 규모다. 아세안의 인구도 6.7억 명으로 유럽, 라틴아메리카를 넘어선다. 미국과 중국 사이 경제전쟁이 시작된 이후 미국, 중국 모두 아세안으로부터 수입이 급증하고 있다. RCEP 등이 가져오는 효과로 인해 동아시아 내 교역은 계속 성장할 추세이고 그 안에서 아세안은 동아시아 공급망의 거점으로 부상하고 있다.

특히 아세안 국가들은 글로벌 중간재 교역의 약 10%를 차지하는 정도로 중요한 거점으로 부상했다. 아세안은 동아시아 내에서 중국 다음 최대의 중간재 소비국인 동시에 공급국으로 부상했다. 미중 경제 전쟁에 따른 탈중국 추세의 최대 수혜지역도 아세안이고 반드시 탈중국까지는 아니더라도 기업의 헤징 전략에 따라 China+1 전략이 부상하면서 아세안 지역 국가가 이로부터 이익을 얻고 있다. 이런 아세안의 경제적 중요성을 감안하면 정부나 기업 모두 아세안에 대한 경제적 접근을 더욱 강화할 유인은 충분하다.

한-아세안 관계에서 사회문화 분야는 다른 분야에 비해 한국이 일찍부터 관심을 가졌던 분야다. 아세안과 협력 초기 주변의 중국, 일본, 미국 등의 국가와 비교할 때 한국이 강점을 가질 수 있는 분야로 사회문화 분야가 자주 언급되었기 때문이다.⁵⁴ 한국은 상대적으로 중국이나 일본, 미국에 비해서 경제 협력을 위한 막대한 자금을 동원하기에 경제규모가 작다는 인식이 있었다. 막대한 ODA 자금을 동원하거나 엄청난 액수의 인프라 개발을 위한 자금을 동원하기에 다른 국가들과 경쟁력에서 뒤떨어졌던 것이 사실이다. 또한 중국, 미국처럼 국제 관계나 군사, 안보 분야에서 앞서 있거나 큰 영향력을 발휘할 수 있는 처지도 아니

54. 예를 들어, 채수홍. 2008. “동아시아 지역협력의 현황과 과제: 사회문화부문을 중심으로.” 동아시아공동체연구회 지음. 『동아시아공동체와 한국의 미래.』 서울: 이매진. 357-363쪽.

며 한국은 안보에 있어서는 북한 문제라는 자체의 한계를 안고 있었기 때문에 이 부문으로 활발한 협력을 할 수 있는 자원도 충분하지 않았다.

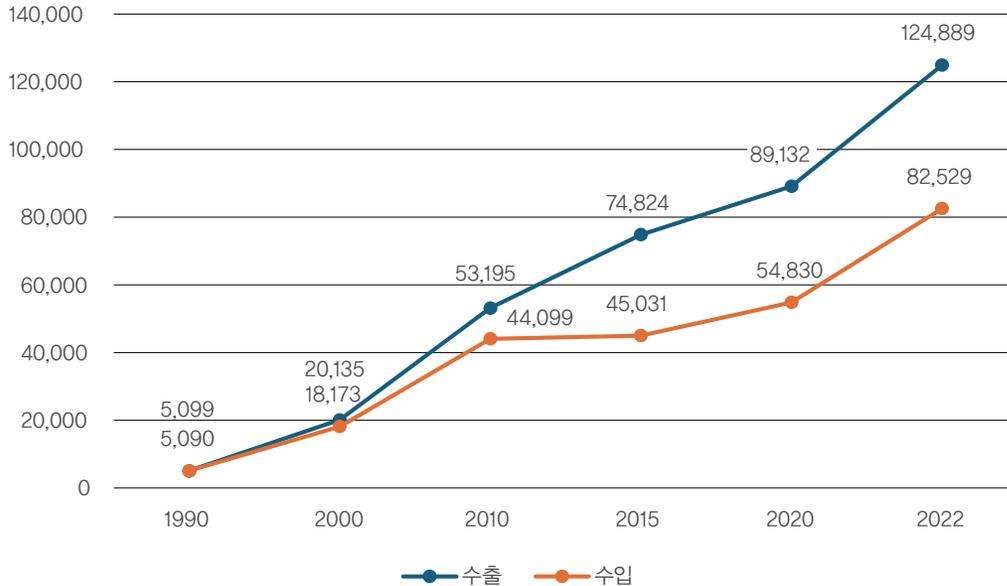
이런 상황에서 인적 교류와 문화 방면은 상대적으로 막대한 비용을 투자하지 않아도 되고, 정치적으로 민감한 분야도 아니기 때문에 한국이 상대적으로 접근하기 쉽다는 판단이 있었다. 또 한국은 아세안을 둘러싼 주요 국가들에 비해서 상대적으로 아세안 국가들에게 부담 없는 협력 상대로, 신뢰할 수 있는 협력 상대로 받아들여졌다. 다른 국가들과 달리 숨은 의도가 없으며, 아세안과 상대적으로 국가의 크기나 경제 규모 등에서 큰 차이를 보이지 않고, 역사적으로 크게 문제가 되거나 불편한 관계를 가지지 않았다. 이런 차원에서 경제나 안보 보다 사회문화적인 소프트 한 접근을 하기에 유리한 위치라는 판단이 작용했다. 더욱 중요한 것은 2000년대 들어 본격화된 아세안 지역에서 한류 붐이다. 이를 통해서 한국이 문화 강국으로 성장할 수 있었을 뿐만 아니라 아세안 지역에서 한국 문화에 대한 큰 수요를 창출할 수 있었다. 이런 수요는 더 나아가 한국의 성공적인 문화정책, 소프트 파워 구축의 경험을 배우려는 아세안 국가의 노력으로 이어지면서 사회문화 분야는 한-아세안 협력의 중요한 분야로 자리매김했다.

1. 한-아세안 무역과 투자

개별 아세안 국가와 한국의 경제관계는 훨씬 이전으로 돌아가지만 한국이 아세안과 공식 관계를 맺은 1989년, 그리고 곧이어 냉전의 종식과 본격적인 구 공산권 경제의 개방 등을 모두 감안해 여기서는 1990년 이후의 경제 관계를 중심으로 지난 35년간 한국과 아세안 국가의 경제관계 발전을 몇 가지 측면에서 검토한다. 가장 먼저 다룰 내용은 비약적으로 규모가 커진 무역이다. 아세안과 공식 관계를 시작한 1989년 이후 한국과 아세안의 무역 규모는 지속적으로 증가해왔다.

한국과 아세안이 공식 관계를 수립한 직후인 1990년 한-아세안 무역은 약 100억 달러에 불과했다. 양측의 무역 수지도 거의 정확히 균형을 맞추었다. 양자 무역은 2000년대 이후 급격히 증가했다. 아세안으로부터 한국의 수입이 2010년대를 넘어오면서 다소 정체기를 겪었지만 2010년대 중반을 넘어서면서 다시 상향 곡선을 그리기 시작했다. 그래프에 나타난 것처럼 1990년으로부터 2022년까지 32년간 한-아세안 무역은 100억 달러 규모에서 2,074억 달러 규모로 20배 성장하여 2,000억 달러를 돌파했다.

[그림 1] 1990~2022년 한-아세안 무역 (단위: 백만 달러)⁵⁵



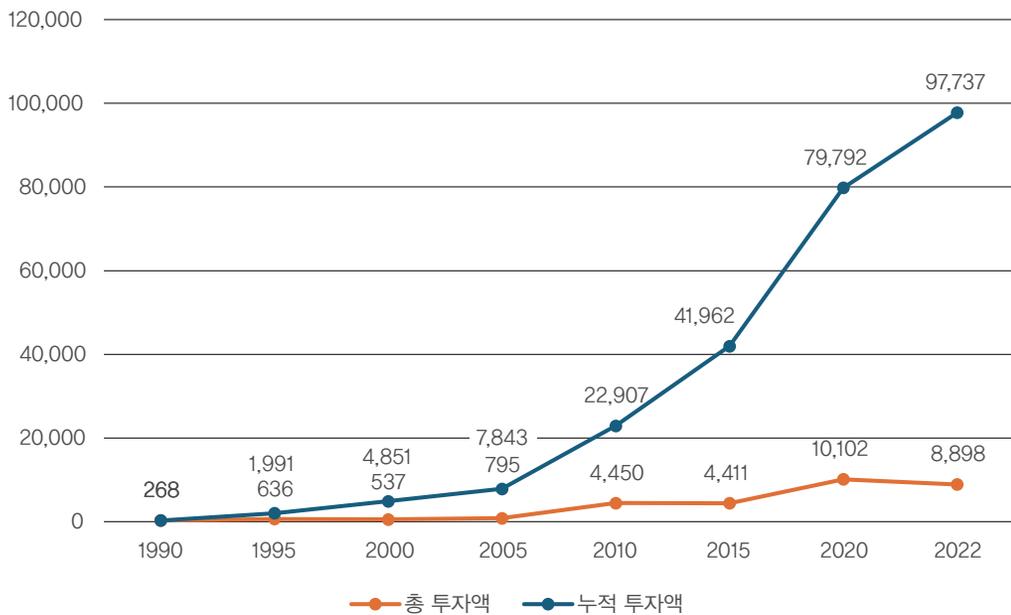
다만 2000년대를 넘어서면서 한 가지 눈에 띄는 현상은 한국과 아세안 사이 무역 불균형의 문제다. 2000년대 중반이 되기 전 한국과 아세안 사이 무역은 불균형 상태를 보이지 시작했다. 2000년 약 20억 달러의 흑자를 보인 것으로 시작해 한국의 대아세안 무역 흑자는 2022년 420억 달러까지 확대되었다. 약 20년 사이 무역 불균형의 규모 역시 20배 증가했다. 이런 무역 불균형의 증가는 한국과 아세안 개발도상국 사이 경제발전의 차이에 따른 시장의 힘이 작동한 결과다. 한국의 대아세안 제조업 투자가 늘어나면서 한국으로부터 부품과 중간재 수입이 늘어난 탓도 있다. 한국과 아세안의 무역 상대가 모두 시장경제라는 점에서 정부의 힘으로는 이런 무역 불균형을 크게 줄일 수 없음은 자명하다. 그럼에도 불구하고 무역 불균형 상태의 지속, 확대는 한국과 아세안 관계를 장기적인 측면에서 볼 때 바람직한 현상은 아닐 수도 있다.

한국의 대아세안 투자 역시 무역 관계처럼 큰 폭의 성장을 보였다. 1990년 한국의 대아세안 투자는 2억 6,800만 달러 수준에 머물렀다. 당시는 아직 한국도 해외투자를 할 만큼의 충분한 국내적인 자본 축적이 이루어지지 않은 상태였다. 가장 최근 통계인 2022년 통계를

55. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 94-95쪽.

보면 한국의 대아세안 투자는 연 89억 달러까지 늘어났다. 그 전해인 2020년에는 코로나 19의 여파에도 불구하고 연 100억 달러를 돌파하기도 했다. 1990년에서 2020년까지 거의 38배가 늘어난 수치다. 마찬가지로 총 투자액도 아래 그래프에서 보이는 바와 같이 급격히 상승했다. 1990년 기점에서 볼 때 2022년까지 한국의 대아세안 누적 투자액은 977억 달러로 2023년 통계까지 보면 1,000억 달러를 넘을 것이 거의 확실하다.

[그림 2] 한국의 대아세안 투자와 누적 투자액 (단위: 백만 달러)⁵⁶



아세안 지역에 투자하는 법인 수 역시 투자 금액의 증가처럼 1990년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 1990년에 아세안 지역에 투자한 한국 법인 수는 127개에 불과했던 반면 2022년에 진출한 신규 법인 수는 703개에 달한다. 1990년 법인 수 127개 이후 2022년까지 누적된 법인 수도 16,988개에 달한다. 누적 법인 수로 볼 때 1990년 이후 대아세안에 진출한 한국 법인 수는 130배 가량 증가했다.

56. 한국수출입은행. 「해외직접투자통계」 각 년도 (<https://stats.koreaexim.go.kr/main.do>).

[표 10] 아세안 지역에 투자한 한국 법인 수⁵⁷

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
누적법인 수	127	964	1,769	3,305	7,199	10,044	15,751	16,988
신규법인 수	127	197	198	482	629	929	799	703

한편 한국의 대동남아 투자가 법인 수와 투자액 모든 측면에서 꾸준히 성장해 온 것은 사실이나 한국이 투자하는 다른 주요 국가 및 지역에 비해 아세안에 대한 투자는 소액, 다수의 투자가 주를 이루는 것이 특징이다. 예를 들어 2000년 한국의 해외투자 금액과 법인 수를 비교하면 아세안에 대한 투자 금액은 약 91억 달러 규모이고 신규 법인 수는 786개에 달한다. 이 금액과 신규 법인 수는 중국, 일본, EU에 투자한 금액과 법인 수를 크게 웃돈다. 미국에 투자한 법인, 금액과 비교할 때 신규 법인 수는 아세안에 대한 투자가 앞서고 금액은 미국이 앞선다. 그러나 투자한 금액을 신규 법인 수로 나눈 비율, 즉 평균 하나의 신규 법인이 얼마나 많은 투자를 했는가를 보면 아세안에 대한 투자는 미국은 물론이고 중국, 일본, EU에 비해 뒤진다. 아세안에 투자한 신규법인의 평균 투자금액은 1천1백만 달러인데 비해 중국 투자는 기업 당 1천7백만 달러, 일본에 대한 투자는 법인 당 1천4백만 달러, 미국에 대한 투자는 법인 당 2천8백만 달러, EU에 대한 투자는 4천5백만 달러로 나타난다.

[표 11] 2020년 주요 투자국/지역에 대한 한국의 투자액 대비 법인 수 (단위: 백만 달러)⁵⁸

지역	투자액	법인 수	투자액/법인 수
아세안	9,152	786	11.6
중국	4,186	243	17.2
일본	1,622	115	14.1
미국	14,730	511	28.8
EU	7,673	169	45.4

57. 한국수출입은행. “신규법인 수.” 「해외직접투자통계」 각 년도 ([https://stats.koreaexim.go.kr/sub/interstate Statistics.do](https://stats.koreaexim.go.kr/sub/interstate_statistics.do)).

58. 한국수출입은행 통계를 바탕으로 작성. 투자액/법인수 계산은 저자.

2. 경제협정과 경제 협력 제도의 발달

한편 한국과 아세안 사이 무역의 증가, 투자의 증가 이면에는 2005년 체결된 한-아세안 FTA가 있다. 실질적으로 경제 협력, 무역, 투자를 주도하는 것은 사기업들이지만, 정부 차원에 체결된 FTA는 이런 사적 부문의 경제 협력과 교류의 물꼬를 터주거나 기존 협력 관계를 촉진하는 효과를 가진다. 한-아세안 FTA는 2003년 공동연구에 관한 합의가 이루어지면서 시작되었다. 이후 양측의 전문가들이 공동 연구를 진행하고 공식적으로 2004년부터 정부 간 협상에 들어갔다. 이로부터 약 1년 만인 2005년 12월 한국과 아세안 정상들은 FTA의 기본협정, 분쟁해결제도에 합의를 이루었다. 이를 바탕으로 2006년 8월 최종적으로 상품분야 무역협정의 서명이 완료되었다. 다만 태국의 경우 일부 합의되지 않은 부분이 있었고 최종적으로 태국과는 2007년에야 협상이 타결된다. 이어 같은 해 서비스 부문 협정이 서명되고 2009년 투자협정까지 최종 마무리되었다. 이후 한국과 아세안은 2013년부터 추가 자유화 협상을 진행하고 있다.⁵⁹

2015년 발표된 대외경제정책연구원의 보고서에 따르면 FTA가 한-아세안 무역 촉진에 미친 효과는 작지 않다.⁶⁰ FTA가 발효된 지 8년이 지난 2015년까지 아세안이 한국의 수출에서 차지하는 비중은 6.9%에서 10.7%로 증가했으며, 수출액도 226억 달러에서 597억 달러로 두 배 이상 증가했다. 이로써 아세안은 당시 한국의 제3의 수출상대국으로 부상했다. 개별 국가 차원에서도 특히 베트남의 수출이 급증하는 결과를 가져왔다. FTA 발표 후 베트남은 인도네시아와 말레이시아를 제치고 아세안 국가 중에서 한국이 가장 많은 수출을 하는 국가로 부상했다. 그 반대 급부로 수입도 함께 증가했다. 같은 보고서에 따르면 FTA 발표 이후 한국의 대아세안 수입은 8.6%의 증가율을 보여 전 세계로부터 수입 증가율인 6.3%를 웃도는 증가세를 보였다. 또한 투자에서도 FTA가 없었을 때를 가정한 것에 비해 50%의 투자 증가라는 효과를 가져왔다.

한-아세안 관계 수립 30주년을 기념했던 2019년 한-아세안 특별정상회의 이후 경제 부문에서 주목할 만한 새로운 변화는 2020년 말에 서명된 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)일 것이다. RCEP은 한국과 아세안 양자관계를 넘어 지역의 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드까지 포함하고 있다. 협상

59. 산업통상자원부, FTA Korea. “우리나라 FTA 체결현황” (<https://www.fta.go.kr/main/situation/fta/ov/>).

60. 대외경제정책연구원. 2015. 「한·ASEAN FTA 이행상황 평가 최종보고서」 8월.

과정에 포함되었던 인도는 마지막에 철회했다. 인도의 철수에도 불구하고 RCEP으로 인해 전 세계 GDP 규모의 약 30%, 전 세계 인구의 약 30% 그리고 전 세계 교역의 25%를 차지하는 단일 시장이 만들어졌다.

RCEP의 역사는 사실상 동아시아 지역협력의 역사와 함께 한다. 동아시아 지역협력 초기 아세안+3 차원에서는 동아시아자유무역협정(East Asia Free Trade Agreement, EAFTA)을, 그리고 EAS 차원에서는 동아시아 포괄적 경제동반자협정(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)을 추구했다. 비슷한 국가로 구성된 두 개의 지역협력이 서로 다른 국가들이 주도하는 두 개의 자유무역협정을 추진했고 두 협정 추진 사이 경쟁 구도가 형성되었다.⁶¹ 이런 경쟁 구도 속에 두 무역협정의 진전이 어려웠고 아세안은 2011년 새로 RCEP의 추진을 제안했다. 10년간에 걸친 협상 끝에 등장한 RCEP으로 인해 아이러니하게도 아세안의 노력으로 기존 FTA 추진에 어려움을 겪었던 한, 중, 일 사이 간접적으로 FTA가 성사되었다. 반면 아세안은 RCEP 내에서 중국 경제 규모가 압도적으로 크기 때문에 RCEP이 종종 중국이 주도하는 FTA라는 평가를 받기는 하지만 기존에 중국, 일본이 주도했던 EAFTA, CEPEA가 진전을 이루지 못하는 상황에서 아세안의 노력을 RCEP이 결국 만들어졌다는 점에서 아세안 중심성을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

1989년부터 시작된 한국과 아세안 사이 경제관계는 이제 단순하게 무역과 투자를 넘어서 전방위로 확대되고 있다. 특히 2017년 시작된 신남방정책은 한국과 아세안 사이 경제관계를 새로 규정하는 인식 위에 형성되었다. 한국과 아세안 사이 경제관계가 일방이 이익을 보는 중상주의적 시각을 벗어나 상호 호혜적인 관계라는 점을 인식한 것이다. 아세안 방면에서 한국이 구현하는 이익은 아세안의 지속적 경제성장을 전제로 한다. 아세안의 성장이 한국으로부터 수입과 투자의 수요를 증가시킬 것이고 이는 한국에게 이익으로 돌아올 것이다. 따라서 장기적으로 한국이 아세안의 성장을 지원하고 그 결과로 아세안이 경제성장을 구현하면 이는 다시 한국의 경제적 이익으로 돌아오게 되므로 아세안 경제와 한국 경제 사이 선순환 구조가 성립된다는 관점이다. 이런 관점을 역으로 보면 아세안 경제가 성장하지 못하면 한국의 경제 성장을 위한 중요한 기반이 상실된다는 것을 의미하므로 한국 입장에서는 우리의 성장을 위해서라도 아세안 경제성장을 지원할 충분한 이유가 있는 것이다.

61. Joel Rathus, 2011, "East Asian Free Trade Area: bank on it," *East Asia Forum*, December 11.

신남방정책의 경제 협력은 ‘번영’이라는 항목하에 호혜적, 미래지향적인 상생의 경제 협력 기반 구축을 목표로 무역, 투자 증진을 포함한 6개 항의 협력 내용을 가지고 있었다. 2020년 말에 업그레이드된 신남방정책 플러스에서는 경제 협력 분야의 내용이 전체 7개 협력 항목 중 3개 항목으로 확대되었다. 무역투자를 포함한 통상적인 경제 협력에 더해 농어촌, 도시 인프라 개발, 그리고 미래 산업 협력이 추가되었다. 농어촌, 도시 인프라 개발은 동남아 개도국 경제의 기반인 농어촌의 삶의 질과 소득 개선을 목표로 했다. 도시 인프라 개발은 도시 거주민들의 삶의 질 개선은 물론이고 아세안이 추진하는 연계성 증진이라는 목표에도 초점을 두고 있었다. 한국이 강점을 가진 정보통신 분야의 기술과 경험을 최대한 활용한 스마트시티 건설 분야도 특별히 강조되었다. 공동번영을 위한 미래 산업협력 분야는 신남방정책 추진 당시 경제적 화두였던 4차 산업 혁명, 스타트업 분야에서 협력을 통해 아세안 국가의 경제 단계를 높이는 시도였다.

한국은 아세안을 포함한 해외 인프라 개발을 위해 한국해외인프라도시개발지원공사(Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Corporation, KIND)를 설립하고 구체적인 재원 조달을 위해 글로벌플랜트건설스마트시티(Plant, Infrastructure, Smart City, PIS)펀드와 글로벌인프라펀드(Global Infrastructure Fund, GIF)를 조성하고 아세안 지역 연계성 강화를 위한 인프라 구축 협력을 강화했다. 또한 아세안 스마트시티 네트워크(ASEAN Smart City Network) 출범을 계기로 이와 협력하는 이니셔티브인 K-City Network를 만들어 말레이시아, 미얀마, 베트남의 스마트시티 사업을 지원했다.⁶² 특히 인도네시아가 추진하는 신수도 개발에 대한 지원도 추진했다.

아세안 국가 산업 발전의 기반이 될 산업 인력 양성을 위한 한-베트남 과학기술연구원(V-KIST) 사업은 한국의 대아세안 경제 협력에서 가장 많이 언급되는 사업 중 하나다. 신남방정책하에서 V-KIST 설립을 촉진하기 위해 관련 협력을 장관급으로 격상시키고 2022년 중 완료를 목표로 사업을 진행했다. 그랩(Grab) 등의 성공으로 아세안 국가들이 많은 관심을 가진 스타트업 분야에서도 한-아세안 협력 강화를 위한 제도적 기반, 즉 한-아세안 스타트업 파트너십(ASEAN-Korea Startup Partnership)이 만들어졌다.⁶³ 스타

62. 이민호. 2022. “국토부, 몽골·말레이시아 9개국 스마트도시 구현 지원.” *디지털타임스*. 6월 23일.

63. 중소기업벤처부. 2019. “한국, 아세안 10개국과 스타트업 협력을 위해 손잡다!” 보도자료. 12월 2일 (<https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cblidx=86&bcldx=1015677&parentSeq=1015677>).

트업뿐만 아니라 아세안 국가들이 큰 관심을 가지고 있는 중소기업 관련된 협력도 개별 국가의 경제성장 정책과 보조를 맞추어 추진했다.

3. 아세안 지역 공적 원조

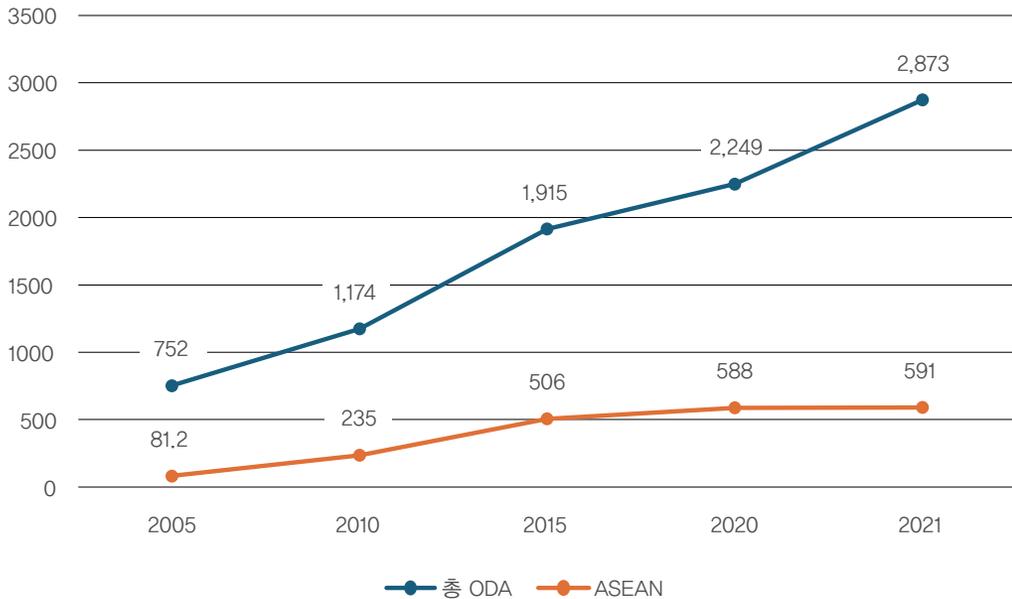
공적 원조를 매개로 하는 한-아세안 협력은 분류하는 방식에 따라 경제 협력에도 포함될 수 있고 사회문화 협력에도 포함될 수 있다. 한국의 공적 원조는 다른 공적 원조를 진행하는 많은 국가와 다른 한 가지 특징을 가진다. 공적 원조를 받던 국가에서 공적 원조를 주는 국가로 변신했다는 점은 한국의 공적 원조가 자랑스럽게 앞세우는 한국의 성과다. 한국은 2009년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입을 하면서 공적 원조를 주는 국가로 변신했다. 그 이전 한국은 1987년 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)을 창설하고, 1991년 무상원조를 담당하는 기관인 KOICA를 설립했다. 2006년에는 개발원조를 총괄하는 국제개발협력위원회를 설립하고, 2010년 국제개발협력 기본법을 제정하고 이 법이 발효되면서 본격적으로 개발원조 공여국으로 탈바꿈했다.⁶⁴

한국의 공적 원조에서 지역적으로 가장 중요한 부분을 차지하는 것이 아세안이다. 아래 그래프에서 보는 바와 같이 한국의 전체 공적 원조는 2005년 이후 가파르게 증가했다. 마찬가지로 대아세안 국가 공적 원조 역시 그에 발맞추어 빠르게 증가하고 있다. 2021년 기준으로 아세안 6개 수원국에 제공하는 아세안 공적 원조 총액은 거의 6억 달러에 달하고 있다.⁶⁵ 2005년의 경우 전체 한국의 공적 원조에서 아세안 수원국이 차지하는 비중이 11%에 그쳤다. 그러나 2010년대를 넘어오면서 아세안 6개국이 차지하는 비중은 20%를 넘기기 시작했고, 2015년에는 25%를 넘어 이 비율은 이후 꾸준히 유지되고 있다. 이런 비율은 아세안에 공적 원조를 공여하는 다른 국가와 비교할 때 한국이 대아세안 공적 원조에 가지고 있는 관심을 잘 보여준다. 전 세계에서 공여하는 공적 원조 중에서 아세안 국가들이 받는 공적 원조의 규모는 전체의 4.4%에 불과하다.⁶⁶

64. 국무조정실 국제개발협력본부. 2024. 「2021-2023 대한민국 ODA 백서,」 서울, 4-5쪽.

65. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집,」 서울: 한-아세안센터, 44-45쪽.

66. 국제개발협력위원회. 2024. “제48-2호, 아세안 개발협력전략(안).”

[그림 3] 한국의 전 세계 ODA와 대아세안 ODA (단위: 백만 달러)⁶⁷

아세안 10개국 중에서 한국의 공적 원조를 받지 않는 국가는 싱가포르와 브루나이 두 국가다. 그 외에 말레이시아와 태국 역시 한국의 공적 원조를 거의 받지 않으며 이 네 국가는 자체의 공적 원조를 다른 국가에게 공여하고 있다. 나머지 6개국 즉, 인도네시아, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남은 한국의 공적 원조를 받는 국가들이다. 이 6개국은 모두 한국의 공적 원조가 집중되는 중점 협력국에 포함된다. 이 점을 볼 때 아세안 국가들이 한국의 공적 원조에서 차지하는 중요성을 알 수 있다. 한국 정부는 아세안과 지리적 인접성, 경제 협력 관계 등 다양한 전략적 요소를 고려해 아세안에 공적 원조를 집중시키고 있다. [표 12]에서 보는 바와 같이 아세안 6개국은 대부분 중점 협력국 중에서도 한국의 ODA를 가장 많이 받는 국가들에 속한다. 베트남, 캄보디아, 필리핀 등은 늘 중점협력국 내에서도 상위 3위 안에 드는 정도의 많은 지원을 받았고, 대부분의 국가들이 상위 10위 이내에 들고 있다.

67. e-나라지표, “ODA 원조 규모” (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1687).

[표 12] 중점 협력국 중 아세안 수원국의 수원 규모 순위⁶⁸

국가	2018	2019	2020	2021	2022	2023
캄보디아	8	6	4	7	1	1
인도네시아	12	7	9	4	7	6
라오스	7	4	3	8	5	7
미얀마*	4	5	8	9	21	13
필리핀	5	3	2	2	2	8
베트남	1	1	1	1	3	3
중점 협력국 수	24개국			27개국		

* 미얀마는 2021년 쿠데타 이후 인도적 지원을 제외한 지원이 중단되어 순위가 추락함.

4. 한-아세안 인적 교류의 확대

사회문화 분야의 협력 확대에서 가장 직관적으로 체감되는 분야는 역시 인적 교류의 증가다. 한국과 아세안 국가 사이 인적 교류는 경제 협력과 사회문화 협력의 심화에 따라 관계 수립 이후 꾸준히 증가했다. 다만 지난 35년간 꾸준히 증가해온 인적 교류는 2020~22년 사이 코로나19라는 예기치 못한 단절을 경험한 바 있다. 전 세계적으로 인적 이동이 극히 제한된 상태에서 한국과 아세안 사이 인적 이동도 거의 중단되었다. 다행하게도 2022년을 기점으로 코로나19의 영향이 점차 수그러들면서 한국과 아세안 사이 인적 이동은 다시 증가하고 있다. 한-아세안센터에서 집계한 2022년 통계에 따르면 한국에서 아세안 방문자 수는 약 98만 명, 아세안에서 한국으로 방문자 수는 약 107만 명으로 나타났다.⁶⁹

68. 국무조정실 국무총리비서실. 「국제개발협력 종합시행계획」 중점 협력국 별 ODA 규모(확정액 기준), 각 년도 (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003).

69. 한-아세안센터. “한-아세안 관계 개요.” (<https://www.aseankorea.org/main/content/view/MN02020100.do>).

[표 13] 한-아세안 연간 인적 이동 (단위: 명)⁷⁰

	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021
한국 → 아세안	3,286,135	5,838,540	7,861,599	9,031,431	10,463,929	1,820,475	45,372
아세안 → 한국	693,936	1,200,441	-	-	2,339,914	717,126	229,896

2010년 한국과 아세안 사이 인적 이동으로 집계된 숫자는 400만 명이 채 안되었다. 한국에서 아세안으로 약 320만 명이, 아세안에서 한국으로 약 70만 명이 움직였다. 2010년만 해도 한국과 아세안 사이 이미 관광 등 인적 교류가 매우 활발했던 시기로 한국 관광객 등이 주를 이룬 한국인 아세안 방문이 상호 인적 이동의 대부분을 차지했다. 이 숫자는 단기간 내에 더 빠르게 증가했다. 코로나19 직전인 2019년 한 해 한국과 아세안 사이 상호 방문자 수는 1,200만 명을 넘는다. 한국에서 아세안으로 이동한 사람이 약 1천만 명, 아세안에서 한국을 방문한 숫자도 꾸준히 늘어 2019년에는 240만 명에 근접했다. 한국인의 아세안 방문만 놓고 보면 한국인 5명 중 1명은 한 해 동안 아세안 국가를 한 번 방문한 셈이다. 물론 한국과 아세안 사이 경제력의 차이로 인해, 특히 관광의 목적으로 아세안에서 한국을 방문하는 수는 아직 한국인의 아세안 방문에 크게 못 미친다. 그러나 그 수는 한류 등의 영향으로 인해 꾸준히 증가해왔다.

아세안에서 한국을 방문하는 사람 중에 단순 관광을 목적으로 방문하는 사람을 제외한 체류자 수는 2022년 기준 연간 약 65만 명에 이른다. 물론 이 숫자는 미등록 이민자를 제외한 숫자로 한국 내 40만 명 정도로 추정되는 동남아 포함 전체 미등록 이민자 수를 감안하면 실제 국내 체류하는 아세안 국가 출신자는 더 늘어날 수 있다. 2022년 통계로 국내 체류 아세안 인구의 약 3분의 1을 차지하는 것은 단기체류 목적의 동남아인이다. 이는 사업, 관광 등의 목적으로 한국을 방문한 사람들을 포함한다. 보다 오래 한국에 머무는 사람들은

70. ASEANstats. "ASEAN Visitor Arrivals Dashboard." (<https://data.aseanstats.org/dashboard/tourism>).; 법무부. 2021. 국적(지역) 및 연령별 외국인 입국자(승무원 제외), 「출입국자 및 체류 외국인통계」 2024.02.21 조회 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=111&tblId=DT_091_111_2009_S007&conn_path=l3).

노동자, 유학생, 결혼 이민자들이다. 이 중 노동자가 단기 체류자와 유사한 정도의 비율인 31%를 차지하고, 그 다음은 유학생이 차지한다.

[표 14] 2022년 체류 목적별 아세안 인구 수 (단위: 명)⁷¹

	단기체류	결혼이민자	노동자	유학생	기타	총계
ASEAN	233,882	62,546	203,916	85,351	65,586	651,281

특히 유학생에 관한 통계는 흥미로울 뿐만 아니라 아세안 내에서 교육과 관련된 한국의 소프트파워를 가늠할 수 있는 하나의 척도가 된다. 한국의 문화와 한국어에 대한 관심, 발전된 한국에서 고등교육을 받겠다는 생각, 여기에 한국 정부가 꾸준히 확대하고 있는 정부 장학금, 한국 내 대학의 유학생 유치 노력 등이 맞물려 2022년 현재 한국에는 총 8만5천 명의 아세안 지역 출신 유학생이 머무르고 있다. 이 8만5천 명에 달하는 아세안 지역 유학생 숫자는 한국에 온 전체 유학생 숫자의 약 41%에 달한다. 아세안 지역 다음으로 많은 유학생이 온 중국은 약 6만1천 명, 일본과 미국은 5천 명, 1천8백 명 수준이다. 아세안, 중국, 일본, 미국을 제외한 전 세계 모든 국가를 합해도 그 수는 5만6천 명에 지나지 않는다. 압도적인 비율로 아세안 출신 유학생이 많다. 또한 아세안 내 국적별로 볼 때는 베트남 출신의 학생이 7만5천 명으로 아세안 출신 유학생의 88.6%를 차지한다. 절대적인 수로 볼 때도 베트남 출신 유학생은 중국을 제치고 국내 유학생 중 국적별로 첫 번째 자리를 차지한다.⁷²

한편 단기 방문자를 제외한 비교적 장기 체류자(이민자, 노동자, 유학생 등)의 숫자를 보면 한국 내에 체류하는 아세안인의 숫자는 2022년 기준으로 약 40만 명에 달한다. 아세안 10개국에 나가 있는 한국인 재외동포의 수도 그와 크게 다르지 않은 30만 명에 달한다. 한국과 아세안 사이 유사한 규모의 사람들이 서로 상대방 국가/지역에 거주하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 이 숫자도 지난 10여년 간 크게 늘어난 규모다. 아래 표에서 보는 바와 같이 한국 내 아세안 인구는 2000년 5만여 명에 불과했으나 12년 후인 2022년에는 약 8배가 늘어난 40만 명에 달한다. 마찬가지로 2001년 아세안 지역에 거주하는 한국인은 7만 명에 못 미쳤으나 2023년 그 수는 4배 이상 성장했다.

71. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 168쪽.

72. Ibid. 170-171쪽.

[표 15] 한국 내 아세안 인구 및 아세안 내 한국인 인구 수 (단위: 명)⁷³

연도	2000	2010	2015	2019	2021	2022
한국 내 아세안 인구	52,780	209,900	305,048	380,843	348,621	394,536
연도	2001	2009	2015	2019	2021	2023
아세안 내 한국인 인구	68,754	286,330	304,074	362,257	274,254	304,894

이런 인적 교류는 한국과 아세안을 잇는 연계성 증진으로 가능했다. 한국과 아세안을 연결하는 물리적 연계성의 대표적인 것이 바로 한국과 아세안 사이 항공편이다. 아세안이 창설 50주년을 맞아 2017년 조사한 바에 따르면 당시 아세안의 대화상대국 16개국 중 아세안 모든 국가에 항공편이 있는 국가는 중국이 유일했다. 그리고 그 다음으로 아세안과 항공편이 원활히 연결된 국가는 한국이다.⁷⁴ 한국은 당시 브루나이를 제외한 모든 국가에 항공편을 가지고 있었고, 2024년 현재 로열 브루나이(Royal Brunei) 항공이 한국에 취항하면서 이제 아세안 10개국 모든 국가에 항공편을 가진 국가가 되었다. 코로나19 이전 항공운항이 가장 활발했던 시기 한국과 아세안 국가를 연결하는 항공편 수는 연간 10만 편이 넘었고, 이 숫자는 주당 2,000편의 항공편에 해당하는 수다.⁷⁵ 하루에 한-아세안 사이 약 300편의 항공기가 운행된다는 의미다.

[표 16] 한국과 아세안 국가 사이 항공 운항 편수⁷⁶

국가	2010		2019		2020		2022	
	운항 (편수)	평균 (주당)	운항 (편수)	평균 (주당)	운항 (편수)	평균 (주당)	운항 (편수)	평균 (주당)
ASEAN	34,401	662	103,986	2,000	27,446	528	37,396	719

73. 한-아세안센터. 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 164-165쪽; 법무부. 2023. 「2022 출입국외국인정책통계연보」(<https://www.immigration.go.kr/immigration/1570/subview.do>); 외교부 「재외 동포현황」 각 년도 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA215&conn_path=I2).

5. 보건과 교육 협력

2020년 코로나19 감염병이 글로벌 차원으로 유행하면서 수많은 인명이 희생되고 갑자기 보건 협력은 대아세안 협력의 가장 중요한 부분으로 떠올랐다. 그러나 코로나19가 생기기 훨씬 전부터 한국은 아세안에 대한 공적 원조 공여를 통한 보건 부문 협력을 시행해오고 있었다. 예를 들어 2018년 한국의 ODA 전략 문서를 보면 한국의 공적 원조를 지속가능발전 목표(SDGs)와 일치시키고 보다 내실 있는 공적 원조로 만들기 위해 보건 분야에 높은 관심을 가지고 있었다. 여기서 말하는 보건 분야는 모자보건, 의료보건 체계 전반의 강화, 보건의료 인력 훈련, 병원 운영 컨설팅, 한국이 앞서 있는 건강보험 분야 협력, 의료 기기 관리 운영, 그리고 감염병 관리를 모두 포함한다. 2018년 한국은 아세안 개별 국가 차원에서 캄보디아 모자보건 서비스 강화, 미얀마 일차보건의료(primary health care) 체계 강화, 라오스 보건의료체계 강화, 베트남의 종합병원 의료기기 사후 관리 등에 집중했다.⁷⁷ 2019년에는 라오스의 감염병 진단 및 검역 체계 구축 사업을 지원했다.⁷⁸ 코로나가 본격화되기 직전인 2020년 1월 발표된 개발협력종합계획에도 라오스에 이어 캄보디아에서 감염병 진단 및 검역 체계 구축 사업에 관한 계획이 포함되어 있다.⁷⁹ 이미 코로나 이전부터 아세안 지역에 감염병 진단 및 검역 체계 구축을 위한 한국의 협력은 시작되었다.

코로나19 사태가 확산되면서 한국은 상대적으로 다른 국가에 비해 코로나19의 확산을 차단하는 데 성공적이었던 평가를 들었고 이를 바탕으로 대아세안 협력을 강화했다. 2020년 한국은 한중일 3국 중 가장 먼저 아세안에 대한 코로나 대응 기금 100만 달러를

74. Institute of Southeast Asian Studies, 2017. "The World is ASEAN's Oyster." *ASEAN Focus*, October, P. 32-33. 관광객 수에서도 아세안은 한국 관광객을 연간 580만명으로 집계하고 있다. 이 숫자는 중국(1,860만명), 유럽연합(960만명)에 이어 세번째다. 중국의 인구, 유럽연합의 국가 수와 비교하면 한국 관광객이 상당히 많음을 알 수 있다.

75. 한-아세안센터, 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터, 154-155쪽.

76. 한-아세안센터, 2023. 「2023 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터, 154-155쪽.

77. 국제개발협력위원회, 2017. "18년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)." 12월. (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003)

78. 국제개발협력위원회, 2019. "19년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)." 1월. (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003)

79. 국제개발협력위원회, 2020. "20년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)." 1월. (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003)

약속했다. 2021년에는 500만 달러에 달하는 기금을 추가로 동남아 국가에 약속했다. 무상원조뿐만 아니라 EDCF를 활용한 유상원조도 코로나19 관련 아세안 국가와 협력에 활용되었다. 필리핀과 캄보디아에서 코로나19 대응체계 강화를 위해 요청한 EDCF 자금이 모두 1억5천 달러에 달한다. 자금의 지원뿐만 아니라 긴급물자, 백신 제공에 대한 협력도 이루어졌다. 한국은 한-아세안 협력기금을 활용해 아세안 국가에 테스트 키트 등 방역 관련 물자를 우선 제공했다. 또 수차례에 걸쳐 베트남, 태국, 필리핀 등에 약 700만회분의 백신을 지원하기도 했다.

보건 관련 협력은 코로나 상황이 어느 정도 진정된 이후에도 지속적으로 한국의 대아세안 전략에서 중요한 부분으로 남아 있다. 국제개발협력위원회가 발간한 2023년 한국의 공적 원조 사업에 관한 계획을 보면 아세안 국가 중 한국의 중점 협력국으로 지정된 6개국 즉, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 라오스, 캄보디아, 그리고 미얀마에서 여전히 다수의 보건협력 사업이 이루어지고 있다. 2023년 계획만 놓고 보면 아세안 지역에서 총 46개의 보건협력 사업이 진행되고 있고 이 사업들은 일반적인 보건뿐만 아니라 병원 체계 및 역량 강화, 감염병 예방, 그리고 포스트 코로나 대응까지 다양한 분야에 걸쳐 이루어지고 있다.

한국과 아세안의 사회문화 협력에서 교육 협력은 늘 중요한 협력 사업 중 하나였다. 한국은 동남아 개발도상국의 기초 교육 시스템을 구축하고 교육 기자재를 공급하는 공적 원조 사업을 오랫동안 진행해왔다. 또한 말레이시아와 같은 개별 국가 차원에서는 1970년대 이후 한국, 일본의 경제성장 모델을 배우기 위한 동방정책(Look East Policy)을 채택하고 한국과 일본의 경제성장 경험을 배우는 것은 물론 말레이시아의 젊은 학생들을 한국과 일본의 고등교육 기관에서 공부하도록 하는 정책을 펼쳤다. 이런 정책의 연장선상에서 한국의 몇몇 대학들은 말레이시아의 학생을 적극 유치해왔다.⁸⁰

80. Evely Sabet Saribu Raja and Hwang In-Won, 2017, "The Second Wave of Malaysia's Look East Policy(LEP): Bringing New Continuity, Change and Challenges." *동아연구*. 36:1, 173-208쪽.

[표 17] 2023년 대아세안 ODA 보건 협력 현황⁸⁾

국가	사업 내용
라오스	1. 공안부 현대식병원 건립 사업 2. 국립의과대학병원 건립 사업 3. 라오스 감염병 진단 및 검역체계 구축 사업 4. 라오스 건강보험 심사청구체계 구축 및 양자무상 정책관리 역량 강화 사업 5. 라오스 국립의과대학병원 운영관리 컨설팅 사업 6. 라오스 보건의료 체계 강화를 통한 성생식 모자보건서비스 질 제고 사업 7. 라오스 의로기기 관리운영체계 강화사업 라오스 공중보건위기대응 역량 강화 사업 8. 라오스 경찰병원 역량 강화 사업('14~'23/500만 불) 9. 라오스 성생식 모자보건 접근성 개선을 위한 서비스 수준 강화 및 지역기반 프로그램 개발 사업('19~'24/750만 불)
미얀마	1. 미얀마 양곤주 북부지역 1차보건의료체계 강화 사업
베트남	1. 쾨년시 메디컬센터 의로기자재 공급 사업 2. 벤째성 종합병원 건립 사업 3. 하띤성 독도 종합병원 앞 의로기자재 공급 사업 4. 호아빈성 락뚜이 종합병원 앞 의로기자재 공급 사업 5. 베트남 국립가족질병센터 역량 강화 지원사업(2차) 6. 베트남 소외계층 의료접근성 향상을 위한 원격의료 지원사업 7. 베트남 하노이 국립이비인후과병원 의로기기 관리운영체계 강화 사업 8. 베트남 호치민의학대학 교육연구 역량강화 사업('21~'26/968만 불)
인도네시아	1. 개발도상국 의료봉사단 파견
캄보디아	1. 개도국 산재재활 의료시스템 마스터플랜 수립(캄보디아) 2. 캄보디아 산업안전보건분야 법제도 개선 정책자문 3. 국립의과대학 부속병원 건립 사업 4. 캄보디아 국립의과대학병원 운영관리 컨설팅 사업 5. 캄보디아 보편적 건강보장 달성을 위한 의료급여심사원 기능 강화 사업 6. 캄보디아 서북부 국경지역 감염병 및 코로나19 대응 역량 강화 사업 7. 캄보디아 서북부지역 보건의료서비스 질 개선 및 주요 만성질환 관리 강화 사업 8. 아시아(캄보디아) 광주진료소 지원 9. 캄보디아 건강형평성 및 보건의료 질 향상 프로그램 2차 사업('22~'27/1,000만 불) 10. 캄보디아 국립소아병원 내과계 병동건립 및 의료인력 역량 강화 사업('22~'27/1,600만 불) 11. 캄보디아 건강형평성 및 질 향상 프로그램('17~'23/700만 불) 12. 캄보디아 동북부 소외지역 모자보건 프로그램('19~'23/770만 불)
필리핀	1. 필리핀 동부사말 기안 펠리페 아브리고 지역 거점 공공병원 재건 사업('15~'23/640만 불) 2. 필리핀 지역사회 기반 보건 서비스 전달 체계 강화 사업('20~'23/700만 불) 3. 필리핀 포스트 COVID-19 대응 청소년 생식보건 개선 사업('22~'25/650만 불)

최근 아세안과 교육 협력은 이런 기초적인 교육 협력에 더해 새로운 영역으로 확장하고 있다. 특히 과거 공적 원조를 통해 기초적인 교육과 교육시설을 지원하던 차원을 넘어 동남아 국가들이 한국에서 교육의 기회를 찾으려는 움직임이 강화되면서 이런 새로운 교육 협력의 방향이 만들어졌다. 한류의 영향, 그리고 한국의 경제성장으로 인해 동남아 지역에서 한국어 교육은 물론이고 한국의 정치, 경제, 문화, 사회 등 한국학 수요가 늘어났으며 이런 늘어난 한국학 수요는 자국 내에서 제한적인 한국에 관한 교육을 넘어 한국에 와서 고등교육기관에 등록하고 한국에 대해 본격적으로 배우며, 학사를 넘어 석사, 박사 학위까지 취득하려는 수요로 나타났다. 한국의 대아세안 협력, 특히 문재인 정부의 신남방정책은 이런 새로운 수요를 적극 수용했다.

이런 형태의 교육 협력에서 가장 널리 활용된 것은 한국 정부가 제공하는 정부 초청 장학생(Global Korea Scholarship, GKS) 프로그램이다. 물론 이 GKS가 아세안 학생들에게 국한된 것은 아니며 세계 모든 국가에 문호가 개방되어 있는 것은 사실이다. 그러나 한국의 대아세안 공적 원조의 경우와 마찬가지로 GKS 프로그램 역시 한국 정부의 전략적 판단에 따라 특정 지역에 더 많은 무게가 주어지기 마련이다. 이런 연장선상에서 문재인 정부의 신남방정책은 실시 초기 150여 명에 달했던 아세안 국가 출신 GKS 수혜자 수를 2020년에 500명 수준으로 확대했다. 전 세계 150개국에서 약 1,300명을 선발하는 GKS에서 500명이 아세안 국가 출신으로 채워지는 것은 상당히 높은 비율이다.⁸² 뿐만 아니라 GKS 프로그램의 하위 프로그램으로 특히 아세안 지역 출신 학생들을 위한 아세안 이공계 대학생 초청 연수 프로그램이 별도로 있으며, 아세안만 포함하는 것은 아니지만 아세안, 중유럽, 독립국가연합(CIS), 중동, 아프리카, 중남미 지역의 한국어 전공 학생을 초청하는 한국어 펠로십 프로그램도 별도로 존재한다.⁸³

다른 한편 고등교육에 연관된 또 다른 교육프로그램이 있는데 아세안 지역의 교수 초청 장학사업(Higher Education for ASEAN Talents, HEAT)도 한-아세안 교육 협력의 중요

81. 국제개발협력위원회. 2023. “23년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준).” 2월. (https://www.odakorea.go.kr/kor/bbs/YrlyIntrnDvcprPlan?bbs_id=kor_003).

82. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안-인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 78쪽.

83. 교육부, 대한민국정책브리핑. 2017. “2017 아세안국가 우수 이공계 대학생 초청연수 수료식 개최” (<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156219442>).

한 부분 중 하나다. 아세안 개발도상국가의 고등교육기관 교원의 경우 수요는 많으나 박사 학위를 소지한 사람의 공급은 제한적이고 따라서 고등교육기관에 종사하는 교원이 석사 학위를 가지고 대학교에서 강의를 하는 경우가 많다. 한 통계에 의하면 2013년 베트남의 대학교원 8만7천여 명 중 박사학위 소지자는 약 11.6%, 석사 학위 소지자는 45.4%, 그리고 학사학위 소지자도 43.2%에 달했다. 2012년 캄보디아 통계는 대학교원 중 박사학위 소지자가 7.4%에 불과하고 인도네시아는 12.4%, 필리핀도 12.7%에 불과했다.⁸⁴

이렇게 박사학위를 가지지 못한 교원을 한국에 초청해 박사과정을 공부할 수 있게 하는 것이 HEAT 프로그램의 내용이다. 2020년부터 2021년까지 이 프로그램을 통해 수혜를 받은 아세안 국가 교원은 총 48명이며 2023년 통계로는 이 프로그램의 수혜를 받고 한국에서 교육받는 아세안 국가 교원은 총 82명까지 확대된 것으로 집계되고 있다. 2022년에도 추가로 34명이 선발되었다.⁸⁵ 선발을 통과한 아세안 교원들은 한국에서 3년간 전공별로 6개 대학교(강원대, 이화여대, 고려대, 전북대, 중앙대, 경희대)에서 박사과정을 거친다.⁸⁶ 2023년에는 이 프로그램의 수혜를 얻은 교원 중 처음으로 6명이 박사학위를 취득하는 성과도 나타났다.⁸⁷

교육 협력의 세 번째 경향성은 아세안 국가 내 직업교육이다. 아세안 개발도상국가에서 직업교육을 통해 개인적으로는 더 높은 소득을 얻고, 국가 전체로는 산업 인력을 양성해 제조업과 산업의 발달을 가져올 수 있을 뿐만 아니라 실업을 해소하고 훈련된 인력을 갖추으로써 향후 해외직접투자까지 유치할 수 있어 경제성장을 위한 매우 요긴한 협력 프로그램이다. 한국은 신남방정책 추진 이전부터 일정하게 동남아 국가의 직업기술교육훈련(Technical Vocational Education and Training, TVET) 프로그램을 운영해왔다. 신남방정책에서는 기존의 TVET 협력에 아세안의 연계성 증진 수요를 결합해 인적 이동과 관련된 4차 산업 기술 교육에 중점을 두었다. 2020년부터 한-아세안 협력기금 690만 달러

84. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안·인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 80쪽.

85. ASEAN-Korea Cooperation Fund. 2022. "Annual Report." P. 14-15.

86. Korean Council for University Education (KCUE), "Higher Education for ASEAN Talents (HEAT) Program" (https://www.aseanrofund.com/lib/upload/files/news/HEAT_Program_Guidelines_KCUE.pdf).

87. 백두산. 2023. "대교협, '아세안 교수초청 장학사업' 박사학위자 6명 첫 배출." *한국대학신문(UNN)*. 8월 3일.

를 투입해 아세안 이동성을 위한 한-아세안 TVET 프로그램을 지원하고 있다.⁸⁸ 2022년부터 아세안 지역 내 훈련생 400명, 교사 100명에 대한 지원을 하고 있다. 여기에 아세안 국가 내 TVET 담당 공무원과 교사를 훈련시키고 교육시키는 프로그램도 추가되었다. 이 프로그램을 통해 2020년에는 17명이 2021년에는 12명이 훈련과 교육을 받았다.

6. 문화 협력: 한류의 확산과 쌍방향 문화 교류의 촉진

최근 한국과 아세안 사이 문화 협력에서 키워드는 쌍방향 문화 교류다. 이런 키워드에 대한 이해를 위해서는 한국과 아세안 사이 문화 교류, 특히 한류라는 말로 표현되는 한국으로부터 아세안으로 대중문화 관련된 문화의 흐름 현황을 이해할 필요가 있다. 아세안 지역은 한류가 처음 시작된 곳이라고 불러도 과언이 아니다.⁸⁹ 아세안 지역에서 한류의 인기는 꾸준히 유지되었다. 그에 따라 아세안 지역에 대한 한국 문화콘텐츠의 수출도 가파르게 증가했다.

아래 표에서 보는 것처럼 아세안 지역에 대한 한국 문화콘텐츠의 수출은 이미 동남아 지역에서 한류가 본격화되었던 2005년 1억5,400만 달러 수준에 그쳤다. 2020년에는 동남아 지역에 대한 한류 콘텐츠 수출은 24억1,700만 달러 규모로 성장했다. 15년 만에 15배 이상 성장을 한 셈이다. 2005년부터 2009년까지 약 세 배, 다시 2011년까지 두 배, 그리고 2015년부터 2020년까지 5년 사이 또 세 배가 성장했다.

[표 18] 한국의 대아세안 문화콘텐츠 수출 (단위: 천 달러)⁹⁰

	2005	2009	2011	2015	2020
콘텐츠 산업 수출액	154,055	458,424	796,632	799,987	2,417,168

88. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안·인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 85-87쪽.

89. 신윤환. 2019. “한-아세안 관계는 어떻게 발전해왔나.” 최원기 외 엮음. 「한-아세안 외교 30년을 말한다.」 서울: 국립외교원 아세안인도연구센터.

90. 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. 「한국 콘텐츠산업 통계」 각 년도 (<https://www.kocca.kr/kocca/bbs/list/B0158948.do?menuNo=204156>).

2020년 통계로 수출액 기준 한국의 문화콘텐츠가 가장 많이 수출된 곳은 중화권이다. 중화권의 엄청난 인구를 감안한다면 이는 놀라운 일은 아니다. 중화권 다음으로 큰 한국 문화콘텐츠 시장은 동남아시아다. 북미나 일본의 두 배에 달하는 시장이 동남아 시장이다. 물론 동남아의 인구 규모를 볼 때 일본이라는 단일국가보다 큰 것은 사실이지만 북미나 일본 시장은 동남아 시장에 비해 문화콘텐츠를 소비할 수 있는 경제적인 여력이 더 큰 것도 사실이다. 또한 2020년 기준 아세안 시장은 증감률에서 다른 시장을 압도하고 있다. 한국과 아세안 사이 협력을 평가할 때 흔히 아세안 지역이 한국의 제2위 무역대상, 투자대상이라는 점과 함께 이제 제2위의 한류 시장이라는 점도 강조될 필요가 있다.

[표 19] 2020년 지역별 한국 문화콘텐츠 시장 규모 (단위: 천 달러)⁹¹

지역	수출액	비중(%)	전년대비 증감률(%)	연평균 증감률(%)
중화권	4,573,324	39.9	10.1	15.3
일본	1,210,980	10.6	-27.0	-18.9
동남아	2,417,168	21.1	73.3	38.8
북미	1,465,980	12.8	22.7	-0.7
유럽	937,882	8.2	36.3	17.6
기타	861,317	7.5	9.2	15.4
전체	11,466,673	100	16.1	10.7

한국 입장에서는 한국의 문화콘텐츠 수출이 활성화되는 것이 경제적인 이익이 될 수 있지만 바람직한 한국과 아세안 관계, 문화 협력 관계 설정이라는 측면에서는 다시 한 번 생각해볼 필요가 있다. 현재 대중문화를 중심으로 한국과 아세안 사이 문화교류는 일방적으로 한국의 문화(상품)가 아세안 지역으로 진출하고 있다. 반면 아세안 지역의 문화(상품)가 한국으로 흘러 들어오는 것은 매우 제한적이다. 예를 들어 2020년 한국이 아세안 지역에 수출한 문화콘텐츠의 규모는 앞선 표에서 보듯이 24억 달러에 달한다. 반면 같은 해 아세안 지역에서 한국으로 수출된 문화콘텐츠의 규모는 5천3백만 달러에 불과하다.⁹² 규모로 볼

91. 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. 「2020년 기준 콘텐츠산업조사」, 69쪽.

92. 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원. 「2021년 기준 콘텐츠산업조사」, 77-78쪽.

때 무려 45배 차이가 난다. 아세안 지역이 개발도상국으로 구성되어 있고 대부분의 국가에서 문화콘텐츠의 수준이 한국에 비해서 낮기 때문에 이런 흐름은 시장의 힘에 따른 자연스러운 결과라고 해석할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이런 큰 격차가 전반적인 한-아세안 관계를 위해 바람직한 것은 아니다.

이미 수년 전부터 이런 문화 흐름의 불균형에 대한 지적은 있어왔다. 단순히 한-아세안 사이 문화적 흐름의 불균형 시정의 필요성에 대한 주장⁹³부터 한국 문화가 일방적으로 아세안으로 흘러 들어감에 따라 작은 규모의 문화제국주의에 대한 우려⁹⁴까지 다양한 문제점이 지적되었다. 그리고 이런 지적 뒤에는 반드시 한-아세안 협력 관계라는 맥락 속에서 아세안과 한국 사이 문화 흐름의 불균형을 시정하려는 노력이 뒷받침되지 않으면 아세안 지역에 대한 한국 문화콘텐츠 수출의 지속가능성뿐만 아니라 전반적인 한-아세안 사이 협력적 관계의 지속가능성이 위협해질 것이라는 주장도 계속되었다. 한-아세안 문화 협력에서 쌍방향 문화 교류가 강조되는 것은 이런 배경을 가지고 있다.

한-아세안 문화 협력에서 한국의 문화와 콘텐츠를 진흥하고 확대하려는 노력은 아세안 지역에 나가 있는 한국 문화원을 비롯해 정부의 다양한 부처들, 그리고 무엇보다 한류 콘텐츠를 제작하고 수출하는 사적 부문에 의해서 이미 충분히 이루어지고 있다. 반대로 아세안의 문화를 한국에 들여오고 확산시키는 노력은 주로 공적 부문, 한국 정부에 의해서 이루어지고 있다. 무엇보다 정책적으로 신남방정책 시기 아세안과 문화 협력에서 쌍방향 문화 협력이 강조되었다. 2017년 발표한 신남방정책의 사람 공동체 부문에서는 두 번째 전략 과제로 '신남방 지역과 쌍방향 문화 교류 확대'를, 그리고 2021년 발표된 신남방정책 플러스에서는 7대 이니셔티브의 세 번째 항목으로 '쌍방향 문화교류 촉진'을 언급하고 있다. 또 이런 쌍방향 문화 교류 촉진의 네 가지 구체 협력 사항으로 1) 쌍방향 문화 교류 및 문화 플랫폼 구축, 2) 한류 확산과 연관 산업 동반 성장, 3) 관광 및 스포츠 교류 지평 확대, 4) 다문화 포용성 강화를 들고 있다.⁹⁵

93. 최진우 외, 2021, "아세안 지역 한류 콘텐츠 활성화 방안." *대외경제정책연구원 세계지역전략연구* 20-15, 299쪽.

94. 심두보, 2012, "대중문화 허브(hub)로서 서울의 부상: 최근 한국 대중문화 속 '동남아 현상'과 관련하여." 김동업 외, 「한국 속 동남아 현상: 인간과 문화의 이동」, 서울: 명인문화사, 324-325쪽.

95. 신남방정책특별위원회, 2022, 「신남방정책 아세안인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서」, 서울: 신남방정책특별위원회, 29-31쪽.

한국과 아세안 사이 문화 교류, 특히 쌍방향 문화 교류의 첨병 역할을 하는 기관은 한-아세안센터와 아세안문화원이다. 한-아세안센터는 한국 정부에서 단독으로 세운 기관이 아니라 아세안과 공동으로 설립한 국제기구의 성격을 가진다. 2007년 한국과 아세안은 한-아세안센터 설립에 관한 합의에 이르고 이 합의를 바탕으로 2009년 서울에 한-아세안센터를 창립했다. 한-아세안센터의 두 가지 중요한 목적은 경제 협력의 증진과 사회문화 분야 협력의 증진이다. 홈페이지에서도 밝히고 있듯이 투자 촉진, 교역 증대, 문화-인적교류 확대, 그리고 관광 활성화가 가장 중요한 업무 분야로 크게 경제와 사회문화 협력이라는 두 가지 방향으로 나뉜다.⁹⁶

한-아세안센터가 아세안과 한국이 공동으로 구축한 문화교류 제도라면 아세안문화원은 한국 정부가 더 적극적으로 아세안의 문화를 한국에 소개하기 위해 만든 기관이다. 부산에 위치한 아세안문화원은 2014년 한-아세안 특별정상회의 결과로 설치가 결정되었고, 한국 국제교류재단이 운영을 맡아 2017년 문을 열었다. 아세안문화원 홈페이지에서 밝히고 있듯이 아세안문화원의 목표는 1) 우리 국민에 아세안 바로 알리기, 2) 아세안 국가 출신 국내 거주자들의 자긍심 고취, 3) 한-아세안 문화, 학술 네트워크 활성화, 4) 주한 아세안 공관의 문화원 및 사랑방 역할, 5) 아세안 관련 중앙-지자체 공공외교 협력 활성화 등이다.⁹⁷

96. 한-아세안센터 홈페이지 (<https://www.aseankorea.org/main/content/view/MN01020100.do>).

97. 한국국제교류재단. “KF아세안문화원 소개” (<https://www.kf.or.kr/ach/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=14808&cntntslid=1936>).

V. 한국 정부의 대아세안 정책

한국의 대아세안 정책은 아세안이 한국에 대해 가지는 중요성에 비해 크게 주목을 받지 못했다. 한국의 지정학적 위치와 분단 이후 한국이 가진 외교안보적, 전략적 환경이 아세안 지역에 충분히 정책적 관심을 보일 수 있는 환경을 허락하지 않았다. 동북아 지역에 큰 영향을 미치는 미국과 중국, 일본, 러시아에 둘러싸인 한반도의 지정학적 환경, 그리고 분단으로 인해 한반도 안보 상황 관리에 모든 국력을 집중해왔던 상황을 감안하면 이상한 일도 아니다. 한국의 생존을 위한 한반도 문제 관리를 위해 한국의 대외정책과 안보정책은 오랫동안 주변 4강을 중심으로 펼쳐졌다. 이런 구조는 한국의 국력이 성장해 중견국이라고 스스로를 칭하는 상황에서도 한국의 대외정책을 지배했다. 그 결과 아세안 지역과 한국의 경제적 관계, 사회문화적 관계가 급속히 성장했음에도 불구하고 한국 정부의 대외정책은 동남아 방면에 충분한 관심을 가질 만한 여력이 없거나 아니면 과거로부터 내려오는 관성 속에 아세안 정책을 방치해왔다. 특별한 계기에 잠시 아세안에 대한 관심이 갑작스럽게 증가하는 경우도 있었지만 주변 4강과 한반도 문제가 가지는 무게로 인해 아세안에 대한 정책적 관심이 지속되기는 어려웠다.

1. 김대중 정부의 대아세안 정책

한국의 대아세안 정책의 본격적인 시작은 김대중 정부라고 할 수 있다. 물론 1960~80년대에도 한국의 동남아에 대한 접근은 계속 있었지만, 1989년 아세안과 공식적인 관계 시작 이후 한국이 본격적으로 동남아 방면에 대해서 정책적 목표를 가지고 접근한 것은 김대중 정부 시기에 시작되었다고 할 수 있다. 김대중 정부는 아시아 경제위기와 함께 시작되었고, 따라서 국정목표의 최대 현안 중 하나는 경제위기의 극복이었다.⁹⁸ 태국으로부터 시작해서 말레이시아, 인도네시아를 넘어 동북아의 한국으로 전염된 아시아 경제위기는 동북아시아와 동남아시아 경제가 별개의 경제가 아니라 긴밀히 연결된 경제라는 점을 보여주었다. 이런 인식은 아세안+3 정상회의를 다녀온 후 김대중 대통령의 연설 속에 잘 드러난

98. 김대중 대통령은 취임 경축 만찬 연설에서 “대통령에 당선된 그날부터 외환위기 극복과 IMF와의 힘겨운 협력체제 확립에 몰두하지 않을 수 없었다”고 하면서 사실상 당선 후부터 바로 경제위기 극복을 위한 대통령 역할을 할 수밖에 없었다고 했다. 김대중, 1998. “대통령 취임 경축 만찬 연설.” 서울, 2월 25일.

다. 그는 1998년 아세안+3 정상회의 참석 후 다음과 같이 말했다.⁹⁹

“이 회의에 참석한 의미는 이제 과거에 있었던 동남아시아-동북아시아 간의 어떤 차별도 더 이상 필요 없다는 것입니다. 동아시아라는 하나의 개념으로 서로 협조한다는 생각을 하게 되었습니다. 무엇보다도 이번 외환위기를 겪었을 때만 해도 동남아시아-동북아시아가 따로 있는 것이 아니었습니다. 오직 동아시아 전체에 어려움이 있었을 뿐입니다. 이런 것이 이번 회의에 세 나라가 초청받은 가장 큰 이유일 것입니다.”

이런 이유로 김대중 정부의 동남아 정책은 동아시아 지역협력이라는 다자협력 속에서 한국의 역할로 많이 드러났다. 한국은 김대중 정부 첫 해인 1998년 처음 정례화된 아세안+3 정상회의에 참석해서 공동의 노력을 통한 아시아 경제위기 극복을 위해서는 동아시아 지역 국가들의 다자협력이 반드시 필요하고 다자협력의 성공적 확대를 위해서는 이 협력을 이끌고 갈 비전이 필요함을 주장했다. 이런 주장의 연장선상에서 김대중 대통령은 동아시아 지역협력의 비전을 만들 동아시아비전그룹(EAVG) 소집을 제안했다. 동남아 국가들의 지원을 받아 김대중 대통령의 제안은 채택되었고 이듬해인 1999년 서울에서 첫 EAVG가 소집되었다.

이어진 2000년 정상회의에서 김대중 대통령은 아세안+3 협력을 이끌고 갈 구체적인 협력 사업을 마련하는 것이 필요하다는 점을 정상회의에서 역설했고 동아시아연구그룹(EASG)을 제안했다. 이 제안 역시 동남아를 포함한 회원국들의 지지를 받아 곧 실행에 옮겨졌다. 2001년에는 EAVG가 제안한 동아시아 비전 보고서가, 2022년 정상회의에서는 EASG가 제안한 26개 협력 사업이 정상회의의 승인을 얻었고, 이 26개 사업은 곧바로 실행에 들어갔다. 또 김대중 대통령은 2001년 브루나이에서 열린 정상회의에서 정부, 민간, 학계가 한 자리에 모여 동아시아 협력을 논의하는 동아시아포럼(EAF)을 제안했고, 경제위기 극복을 넘어 지역 경제통합을 내세운 동아시아 자유무역지대(EAFTA)까지 제안했다. 이렇게 볼 때 동남아와 동북아 3국을 아우르는 동아시아 지역협력의 초기에 한국이 주도적인 역할을 하고 초기 제도화에 큰 영향을 미쳤다는 것을 부인하기 어렵다.

김대중 정부의 동남아에 대한 관심, 동아시아 지역협력을 통해 드러난 동남아에 대한 접근

99. 김대중. 1998. “베트남 방문 및 아세안 정상회의 참석 귀국기자회견 서두말씀(동아시아의 결속과 화합).” 서울. 12월 17일.

을 촉발시킨 원인은 아시아 경제위기였다. 이와 더불어 김대중 대통령의 개인적 배경이라는 원인, 당시 한중일 3국 사이 힘의 분포라는 구조적 원인도 그에 못지않게 중요하다. 김대중 대통령은 당선되기 전 이미 동남아 지역에 대한 충분한 지식을 가지고 있었고 그의 인식에서는 동남아가 그리 멀지 않은 지역이었다. 대통령 당선 이전부터 김대중 대통령은 필리핀의 코라손 아키노(Corazon Aquino) 전 대통령, 미얀마의 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi) 등 지역 민주화 인사들과 개인적인 친분을 가지고 있었다.¹⁰⁰ 이런 친분은 그를 자연스럽게 동남아, 아세안에 노출시켰다. 이런 개인적인 배경으로 인해 동남아 지역은 김대중 대통령에게 전혀 낯선 지역이 아니었고 이런 점이 동남아 국가와 지역협력을 모색하는 데 중요하게 작용했다.

두 번째로 구조적 요인, 더 자세히 말하면 한국이 아세안+3 지역협력에서 주도적 역할을 할 수 있었던 구조적인 요인이 있다. 아세안+3가 본격적으로 움직임을 시작했던 2000년대 상황에서 한국이 가진 독특한 위상이 있었다. 경제적으로 당시 아세안 10개국을 합친 GDP는 약 6,164억 달러에 달했다. 반면 중국은 1조 2,100억 달러, 일본은 약 4조 1,800억 달러 다시 말해 5조 가까운 GDP를 자랑했다. 중국은 동남아 10개국의 합보다 2배, 일본은 약 7배 더 큰 경제 대국들이다. 반면 한국의 GDP는 당시 동남아 10개국을 합친 것보다 약간 작은 5,761억 달러였다.¹⁰¹ 동남아 입장에서 훨씬 크고 강력한 경제인 중국, 일본보다 한국은 상대하기 보다 편한 지역협력의 파트너였다. 중국, 일본과 지역협력을 하지만 아세안 입장에서 이런 큰 국가들은 위협적이었다. 아세안 국가들은 이런 큰 국가들을 상대하기 위해 한국과 협력은 반드시 필요했고 그 연장선상에서 한국의 제안 등에 호의적이었다. 또한 중국과 일본 역시 서로 견제를 하는 관계에 있지만 상대적으로 한국의 제안은 비교적 덜 위협적으로 받아들여졌다. 따라서 한국은 이런 독특한 구조적 위상을 충분히 활용해 초기 동아시아 지역협력에서 중추적 역할을 했다.

2. 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 동남아 정책

김대중 정부를 뒤이어 등장한 노무현, 이명박, 박근혜 정부는 공통적으로 김대중 정부에 비해서 동남아에 대한 관심이 상대적으로 적은 편이었다. 노무현 정부는 김대중 정부를 잇는 연장선상에 있으나 김대중 정부의 동아시아 지역협력과 그 너머의 아세안에 대해서는

100. 이주빈, 2021. “김대중-아웅산 수치 26년 전 주고받은 ‘미얀마 민주화’ 편지 공개.” *한겨레*, 3월 10일; 매일경제, 1994. “코라손 아키노 전 필리핀대통령 26일 방한.” 1월 24일.

상대적으로 관심이 크지 않았다. 노무현 정부는 김대중 정부로부터 대외정책에 관한 두 개의 유산을 물려 받았다. 첫 번째는 경제위기의 극복이었다. 이미 김대중 정부 시기 한국은 상당 부분 경제위기를 극복하고 다시 원상 복귀를 한 상태였다. 따라서 경제위기 극복을 위해 김대중 정부가 가졌던 동아시아 지역협력에 대한 생각과 다른 출발점에서 있었다.

두 번째로는 김대중 정부 시기 크게 달라진 남북관계를 물려 받았다. 2020년 김대중 대통령의 방북을 계기로 분단 후 첫 번째 남북 정상회담이 이루어지고 한반도에 해빙 무드가 형성되었다. 이런 상황에서 노무현 정부의 대외정책 핵심은 동아시아, 아세안보다는 한반도, 동북아로 좁혀졌다. 김대중 정부 시기 형성된 남북 화해무드를 계속 이어나가 남북 관계에 극적인 반전을 만들어 내는 것이 대외정책의 가장 핵심적인 과제로 꼽혔다. 노무현 대통령은 2003년 제 1회 동북아경제포럼에서 다음과 같이 말했다.¹⁰²

“평화와 번영의 동북아 시대’를 열어 나가고자 합니다. 무엇보다 먼저 한반도에 평화가 뿌리내려야 합니다. 남북 간의 군사적 긴장이 지속되는 한 동북아의 진정한 평화와 안정은 기대하기 어렵습니다. 한반도의 평화정착은 동북아 지역이 냉전에 종지부를 찍고, 유럽연합과 같은 지역통합과 공존의 질서로 나아가는 첫 걸음이 될 것입니다.”

평화와 번영의 동북아 시대를 열기 위해서는 한반도의 평화와 안정이 무엇보다 시급하다는 말이다. 한반도의 평화와 안정이 동북아의 평화와 안정으로 연결되고 이것이 한국은 물론 동북아의 미래를 보장한다는 인식이다. 여기서 더 나아가 한반도를 중심으로 동북아의 연계성을 완성하고 그 너머로 뻗어 나간다는 구상이 노무현 정부 동북아 허브국가 구상의 바탕에 있다. 노무현 대통령은 다른 연설에서 다음과 같이 언급한다.¹⁰³

“한국은 이러한 동북아의 한가운데에 자리하고 있습니다. 주변에 중국, 일본, 러시아와 같은 거대 시장과 자원의 공급지가 있습니다. 대륙과 해양을 연결하는 동북아의 관문이

101. 한국, 중국, 일본은 World Bank Data(<https://data.worldbank.org>)에서 ‘current price’로 검색한 결과이며, 아세안 10개국의 통계는 같은 데이터베이스를 이용 개별 국가 GDP를 합한 결과임.

102. 노무현. 2003. “제1회 동북아 경제포럼 축하 메시지.” 4월 8일 (<https://archives.knowhow.or.kr/m/record/all/view/16065>).

103. 노무현. 2003. “지역협력 및 경제중심에 대한 유럽 사례 세미나 연설.” 6월 26일 (<https://archives.knowhow.or.kr/m/record/all/view/16065>).

기도 합니다. 과거에 고통만을 주었던 지정학적 위치가 희망의 조건이 되고 있는 것입니다. 머지않아 남북을 잇는 철도와 도로가 개통되면 시베리아철도, 중국횡단철도와 연계해서 아시아와 유럽이 연결되고 한국은 그 시발점이 됩니다…이러한 조건을 바탕으로 한국을 ‘동북아 평화와 번영의 허브(Hub)’로 발전시켜 나가고자 합니다…궁극적인 지향점은 ‘동북아지역에 협력과 통합의 새로운 질서를 구축’하는 것입니다.”

나아가 이런 한반도 분위기 조성을 위해, 그리고 중국과 일본이라는 보다 큰 국가 사이에서 상대적으로 작은 국가인 한국이 자율적 공간을 확장하고 목소리를 내기 위해 동북아 허브국가라는 동북아 정책을 대외전략의 핵심으로 삼았다.

이명박 정부는 처음으로 한국을 스스로 중견국으로 칭한 정부다. 이런 배경에는 한국의 경제력, 한국의 소프트 파워 등 전반적인 국력이 성장했고 이런 국력의 성장이 국제적으로 어느 정도 인정을 받는다는 점에 대한 인지도부터 시작했다. 그는 2010년 라디오 연설을 통해 “전 세계 지도자들이 우리 대한민국을 주목하고 있습니다. 다보스포럼은 대한민국을 글로벌 경제위기를 가장 빨리 극복하고 있는 나라, 신흥국 가운데 처음으로 G20 회의를 개최하는 나라, 녹색성장이라는 지속가능한 성장 패러다임을 여는 나라, 이러한 나라로 평가하고 있습니다”라고 했다.¹⁰⁴ 이런 인식을 반영한듯 이명박 정부의 대외정책을 크게 아우르는 구호는 ‘글로벌 코리아(Global Korea)’였다. 이명박 정부의 이런 글로벌 코리아라는 대외 정책 기조의 끝에는 2010년 서울 G20 정상회의 개최, 2011년 부산 세계개발원조총회, 2012년 서울 핵안보정상회의 개최, 2013년 서울 사이버스페이스 총회, 그리고 2014년 부산 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU) 전권회의 등의 유치가 있었다.

구체적인 대외정책 이니셔티브로 나타난 것은 신아시아외교(New Asia Initiative)였다. 신아시아외교는 아시아라는 이름을 달고 있지만 특별히 아세안 지역 혹은 동남아 지역을 대상으로 한 외교는 아니었다. 여기서 의미하는 아시아는 중동으로부터 남아시아, 중앙아, 동남아, 그리고 동북아까지를 포함하는 아시아 전체를 칭하는 것이었다. 이명박 대통령의 다음 발언은 이런 신아시아외교의 범위를 잘 보여준다.

104. 이명박, 2010. “제34차 라디오, 인터넷 연설 - 우리는 더 큰 대한민국의 시대를 맞게 될 것입니다.” *KBS World*, 2월 8일.

“여러분이 이 방송을 들으실 때쯤 저는 올해 첫 해외 순방지인 인도에 있을 것입니다. 지난해 마지막 해외 순방지는 UAE 아부다비였습니다…세계의 많은 지도자와 석학들이 말하듯이 21세기의 중심축은 아시아라고 생각합니다. 아시아는 지구촌의 새로운 성장엔진으로 발전하고 있고, 10년 후엔 아시아가 전 세계 GDP의 35%를 차지할 것으로 전망되고 있습니다. 세계 어떤 나라든 어떤 기업이든 지속적인 성장을 하려면 아시아를 염두에 두지 않을 수가 없습니다. 그래서 저는 지난해 호주와 뉴질랜드, 동남아시아와 중앙아시아에 이르기까지 신아시아외교의 비전을 실현하기 위해 노력했습니다. 이번 인도 순방 역시 신아시아외교에 방점을 찍는 일이라 할 만합니다.”

뿐만 아니라 이명박 정부의 신아시아외교는 상당한 중상주의적 성격, 즉 어떻게 아시아 지역 국가들과 관계를 통해서 한국이 경제적인 이익을 얻을 수 있을 것인가에 천착하는 정책의 성격을 가지고 있었다. 특히 경제적으로 부상하는 아세안 지역과의 연계를 한국의 성장동력으로 하겠다는 생각을 가지고 있었다. 물론 대외정책을 통해서 한 국가의 경제적 이익을 생각하는 것은 당연하지만 공동의 번영에 관한 언급보다 경제적 이익을 구현하는 주체가 한국에만 머무르는 인식을 보여주며 이런 인식이 곧 글로벌 코리아라는 이명박 정부의 대외정책 기조와 그대로 연결된다.¹⁰⁵

“우리 정부도 ASEAN과의 관계 강화를 위해서 2009년 ‘신아시아외교’ 구상을 발표한 바 있습니다…이러한 노력에 힘입어서 2010년에는 한·ASEAN 교역량이 EU·일본·미국을 제치고 중국에 이어서 2위에 올라섰습니다. 지난해 교역량은 1,300억 달러에 달해서 4년 전보다 65% 이상 증가했고, 2년 후면 1,500억 달러에 이를 것으로 보입니다. 지난해에 우리 해외 건설 수주와 투자에서도 2위에 올랐습니다…이는 우리가 글로벌 경제 위기를 세계에서 가장 빠르고 성공적으로 극복하는 데 사실 큰 힘이 되었습니다…지금 당장 빠르게 성장할 수 있는 유일한 시장은 ASEAN 시장입니다…내년도에도 우리 수출이 신장되고 우리 경제가 활기를 띠게 할 곳은 ASEAN이라 생각합니다. 무역 2조 달러, 국민소득 3만, 4만 달러 시대를 열기 위해서도 ASEAN과의 경제 협력은 필수적입니다…글로벌 코리아가 된 지금은 ‘외교가 바로 경제이고, 경제가 외교’인 시대입니다.”

이명박 정부가 아세안을 포함한 전체 아시아를 대상으로 한 중상주의적 신아시아외교

105. 이명박. 2012. “제103차 라디오, 인터넷 연설 - 글로벌 코리아가 된 지금은 외교가 바로 경제이고, 경제가 바로 외교인 시대입니다.” 11월 26일.

를 펼쳤다면 박근혜 정부의 대외정책은 다시 동북아와 한반도로 돌아왔다. 박근혜 정부의 대외정책을 규정하는 세 가지 키워드는 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI), 그리고 유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)다. 역시 출발점은 한반도 상황이다. 한반도 신뢰프로세스는 “북한의 핵은 절대로 용납할 수 없고, 북한의 도발에는 단호하게 대응하되, 북한 주민에 대한 인도적 지원은 정치 상황과 관련없이 해나가”는 바탕 위에 “점진적인 교류와 협력을 통해 신뢰를 구축해감으로써 지속가능한 평화를 만들고, 평화통일의 기반을 구축”한다는 생각이다.¹⁰⁶ 여기서 말한 점진적 교류와 협력을 통한 신뢰구축은 그대로 동북아로 확장된다. 경제성장에도 불구하고 국가 간 신뢰가 부족한 ‘아시아 패러독스’를 해결하기 위한 방안으로 박근혜 정부는 동북아평화협력구상을 비전으로 제시했다. 박근혜 대통령은 2014년 유엔 연설에서 다음과 같이 언급한다.¹⁰⁷

“역사와 영토, 해양안보를 둘러싸고 역내 긴장이 고조되고 있지만, 다른 지역과 달리 동북아에는 다자협의를 통해 이런 문제를 풀어갈 장치가 존재하지 않습니다. 이런 문제의 식화에, 저는 역내 국가 간 신뢰와 협력의 질서를 구축하기 위해 ‘동북아평화협력구상’을 추진하고 있습니다. 기후변화 대응과 재난구호, 원자력안전 등 초국가범죄 대처와 같은 실용적인 분야에서부터 역내 국가들이 협력의 습관을 축적해 나간다면 유럽에서와 같이 다자간 협력 프로세스로 강화되어 갈 수 있을 것이라 생각합니다.”

기후변화, 재난, 원자력 등 실용적 협력과 교류가 동북아 국가 간 신뢰를 구축하는 바탕이 되고 이 구축된 신뢰는 다시 동북아 지역의 평화와 협력, 경제성장에도 불구하고 국가 간 신뢰가 부족한 아시아 패러독스를 해결하는 방안이 된다.

동북아평화협력구상은 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브와 결합되면서 큰 그림을 완성한다. 박근혜 대통령은 2014년 아시안 리더십 컨퍼런스 개최식에서 “동북아의 긴장과 분쟁을 극복해 갈 ‘동북아평화협력구상’과 교류와 개방을 통해 유라시아를 하나의 대륙으로 만들어가는 ‘유라시아 이니셔티브’를 추진하면서 한반도 평화통일과 주변지역의 공동 번영이 선순환을 이룰 수 있도록 할 것”이라는 구상을 내놓는다. 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브는 한반도를 출발해 동북아를 거쳐, 러시아와 중앙아시아, 궁극적으로는 유럽으

106. 박근혜. 2013. “미 상·하원 합동회의 연설.” 5월 7일.

107. 박근혜. 2014. “유엔총회 기조연설.” 뉴욕. 9월 25일.

로 연결되는 구상으로, 노무현 정부의 ‘동북아 평화와 번영의 허브’, 이명박 정부의 ‘신아시아외교’의 대륙부 구상의 연장선상에 있다. 박근혜 대통령은 유라시아 이니셔티브를 다음과 같이 밝히고 있다.¹⁰⁸

“저는 오래 전부터 유라시아는 새로운 미래를 열 수 있는 곳이고, 하나의 대륙, 창조의 대륙, 평화의 대륙으로 만들어야 한다는 꿈을 가지고 있었습니다. 유라시아 대륙은 동쪽 끝에서 서쪽 끝까지 12개의 시간대에 걸쳐 있고, 90여개국 46억 인류의 삶의 터전이 되고 있는 세계 최대의 단일 대륙입니다. 오랜 역사의 질곡을 지나면서 고립되고 단절된 유라시아에 새로운 제2의 실크로드를 열어서 유라시아를 ‘소통과 개방, 창조와 융합’의 공간으로 다시 되살려 나가는 것은 인류의 미래 희망과 번영을 위해서도 매우 필요한 일입니다.”

당면한 최대 과제인 아시아 경제위기 극복을 위한 가장 중요한 대외정책 수단으로 아세안 국가와 아세안+3 등 동아시아 다자협력체제 구축에 적극적이었던 김대중 정부 이후 한국의 세 정부는 동남아 방면에 대해서 소극적이었다. 기본 출발점은 역시 한반도와 동북아시아였다. 한반도를 최우선 과제로, 그리고 한반도 문제를 해결하는 보조적 수단으로 동북아시아 혹은 유라시아로 연결되는 한반도의 북쪽 지정학 영토가 대외정책의 핵심을 이루었다. 노무현 정부의 동북아균형자론, 동북아 허브 국가론, 동북아 평화와 번영의 허브 건설, 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 그리고 유라시아 이니셔티브가 모두 이 연장선상에 있다.

여기에서 동남아나 아세안이 설 자리는 매우 좁았다. 동남아 순방, 아세안+3에 대통령이 참석한 이후 아세안이 중요하다는 내용을 언급하는 정도에 그치고 있다. 이명박 정부의 신아시아외교와 크게 다르지 않다. 물론 아세안의 경제적 중요성을 언급하기는 했지만, 이는 한국의 경제성장을 위한 도구로서 아세안의 경제적 잠재력이 가진 중요성을 어떻게 활용할까라는 차원이었다. 신아시아외교 역시 동남아, 아세안을 주요 대상으로 한 것도 아니었으며 중동으로부터 중앙아, 남아시아와 심지어 오세아니아까지 포괄하는 단위를 대상으로 했다.

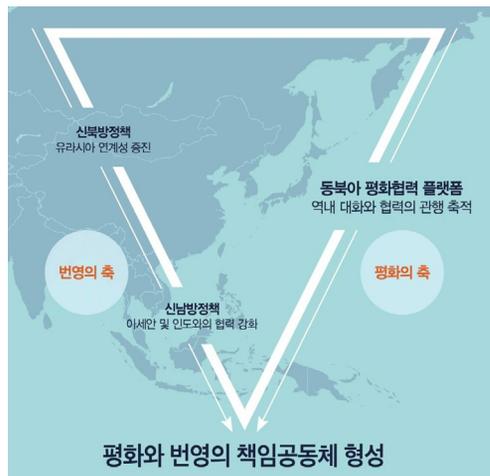
108. 박근혜. 2013. “제3차 한러대화 KRD포럼 폐막식 연설.” 서울. 11월 12일.

3. 문재인 정부의 신남방정책

문재인 정부의 대외정책은 이전 세 정부의 대외정책 기초의 연장선상에 있지만 동시에 아세안에 대한 큰 관심을 보였고 대아세안 정책에 별도의 이름을 붙이고 꾸준히 추진했다는 점에서 큰 차이를 보인다. 김대중 정부 이후 크게 약화되었던 아세안에 대한 최고 정책결정자 수준의 정책적 관심, 전 정부적 정책 추진이 전면에 등장했다. 무엇보다 대아세안 정책에 별도의 이름을 붙이고 가장 중요한 대외정책 이니셔티브의 하나로 추진했으며, 아세안에 대해 접근하는 자세가 이전 정부와 달랐다는 점이 중요하다. 문재인 정부가 이전 정부와 차별되는 대아세안 정책을 추구한 것은 구체적으로 아세안 방면에서 한국의 외교적인 성과로 나타났다.

문재인 정부의 대외정책 기초에서 가장 상위에 있는 큰 그림은 ‘동북아플러스 책임공동체’다. 동북아플러스 책임공동체는 정부의 설명에 따르면 “한반도와 동북아를 넘어 주변 지역의 평화와 번영을 위한 환경을 조성하겠다”는 의지의 표출이다.¹⁰⁹ 동북아플러스 책임공동체는 그 아래 세 가지 서로 다른 정책적 이니셔티브를 가진다. 첫째로 동북아평화협력 플랫폼이 있다. 이는 이전 정부의 동북아 중심국가론 혹은 허브국가(노무현 정부), 동북아

[그림 4] 동북아플러스 책임공동체 개념도¹¹⁰



109. 대한민국 외교부. “동북아평화협력플랫폼” 팜플렛.

110. Ibid.

평화협력구상(박근혜 정부)과 유사하다. 한반도를 중심에 놓고 동북아 지역의 평화, 안정, 협력을 위해 노력하겠다는 비전과 이를 통한 한반도의 평화와 안정이 그 목적이다. 다음으로 신북방정책(New Northern Policy, NNP)이 있다. 신북방정책은 한반도에서 북한, 중국의 동북 3성, 러시아, 중앙아시아로 이어지는 지역을 대상으로 한 정책으로 가깝게는 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브, 멀게는 노태우 정부의 북방정책과 맥을 같이 한다. 이름도 노태우 정부의 북방정책과 차별성을 두기 위해 ‘신’북방정책으로 명명되었다.

마지막으로 아세안과 인도를 대상으로 하는 신남방정책(New Southern Policy, NSP)이 있다. 신남방정책은 여러 면에서 지난 정부의 대외정책과 차별된다. 앞서 언급한 바와 같이 김대중 정부는 경제위기 극복을 위해 동아시아 지역협력에 적극적이었고, 그 맥락에서 동남아, 아세안과 관계를 중시했다. 그 이후 세 정부는 동남아, 아세안 지역에 대한 별도의 큰 관심을 보이지 않고 동아시아에서 축소된 동북아라는 공간으로 한국의 대외정책을 좁혔다. 이명박 정부의 대외정책은 노무현, 박근혜 정부와는 달리 신아시아외교라는 차원에서 좀 더 동남아, 아세안 방면에 관심을 보였지만, 별도의 정책을 내지도 않았고, 아세안 지역에 중상주의적으로 접근했다. 그러나 문재인 정부의 신남방정책은 별도의 독립된 명칭을 가지고 있었으며 지향점도 김대중 정부의 동아시아 지역협력에 대한 관심, 이명박 정부의 신아시아외교와 달랐다. 특히 지향점이라는 측면에서 신남방정책은 과거 아세안을 도구적 수단으로 여겼던 접근법에서 크게 벗어나고 있는데, 문재인 대통령의 발언은 이런 점을 잘 드러낸다. 그는 2019년 수석보좌관 회의에서 다음과 같이 언급하고 있다.¹¹¹

“특별히 강조하고 싶은 것은 아세안은 단순한 협력의 대상이 아니라 함께 살아갈 친구이고, 상생변영의 파트너라는 점입니다. 우리의 미래세대에게도 더욱 중요해질 것입니다. 신남방정책의 가장 큰 동력도, 아세안과 우리를 함께 하나로 묶어줄 가장 단단한 힘도 존중과 배려, 이해에 있다는 점을 거듭 강조합니다.”

이런 문재인 정부의 신남방정책을 이해하기 위해서는 그 배경에 대한 이해가 선행되어야 한다. 문재인 정부 말기에 펴낸 신남방정책 백서는 신남방정책 추진의 큰 배경으로 아세안과 인도로 경제, 외교 다변화를 언급하고 있다.¹¹² 문재인 대통령 스스로도 신남방정책과

111. 문재인. 2019. “수석·보좌관 회의” 발언. 12월 2일.

112. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」 서울: 신남방정책특별위원회. 14-27쪽.

신남방정책을 다변화의 수단으로 인식하고 있었다. 그는 2018년에 한 연설에서 “외교 다변화도 중요한 문제입니다. 특히 신남방정책과 신북방정책은 외교 다변화의 핵심입니다”라고 언급했다.¹¹³ 이런 외교 다변화에 대한 의지는 아세안에 대한 외교를 한국 외교의 가장 핵심적인 어젠다로 끌어 올리는 데까지 나아간다. 문재인 대통령은 싱가포르에서 행한 연설에서 “나는 아세안과의 관계를 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변의 주요 국가들 수준으로 격상·발전시켜 간다는 전략적 비전을 갖고 신남방정책을 역점 추진하고 있습니다”라고 언급했다.¹¹⁴

좀 더 구체적으로 문재인 정부는 한국의 외교가 그동안 간혀 있었던 4강이라는 한계를 벗어나고 다변화하기 위해서 이전 정부의 대외정책과는 다른 새로운 활로를 모색하려 했다. 문재인 정부에 있어 이런 활로는 경제적으로 긴밀한 관계를 가진 아세안 지역이었다. 두 번째로는 한국이 중견국을 넘어 선진국 문턱에 온 마당에 선진국으로 그 위상에 걸맞은 국제 사회에 대한 역할, 공헌을 하기 위한 출발점으로 아세안 지역이 선정되었다. 마지막으로 경제 성장에 대한 새로운 성장 동력의 창출과 호혜적 번영을 달성하겠다는 것이 신남방정책의 배경이 되었다. 특히 중국의 경제적 변화에 따른 포스트 차이나(post-China) 담론이 부상하고 있던 시점에서 중국에 대한 경제적 보완책 혹은 대체재로 아세안의 중요성을 반영한다.¹¹⁵ 여기에 추가적으로 문재인 정부 출범 당시 점차 고조되던 미국과 중국 사이 전략 경쟁 속에서 한국이 강대국 경쟁 속에서 움직일 수 있는 공간을 확보하고 자율성을 강화하기 위해서는 한국 나름의 전략적 네트워크가 필요했고 이런 전략적 네트워크를 강대국들이 구애하고 있는 아세안 지역에서 찾으려 했던 것이다.

신남방정책은 3P라고 알려진 세 개의 원칙 혹은 항목을 통해 전개되었다. 사람(People), 번영(Prosperity), 그리고 평화(Peace)가 이 3P를 구성한다. 사람 항목은 사회문화 협력을, 번영은 경제 협력을, 그리고 평화는 정치안보 협력을 표현한 것으로 흔히 이해되고 있으나 상황에 따라서 사람은 모든 한국과 아세안 사이 협력의 가장 상위에 사람이라는

113. 문재인, 2018. “재외공관장 격려 만찬” 발언, 12월 10일.

114. 문재인, 2018. “싱가포르 렉처” 연설, 7월 13일.

115. 문재인 대통령은 신남방정책 공개 직후인 2017년 11월 20일 수석·보좌관 회의에서 “우리가 아세안과 경제교류를 촉진하는 것은 수출시장을 다변화해서 중국 경제에 대한 의존을 낮추고 포스트 차이나 시대를 준비하는 차원에서도 매우 중요한 일입니다.”라고 언급했다. 문재인, 2017. “수석·보좌관 회의” 발언, 11월 20일.

는 해석도 있다. 이런 해석은 문재인 대통령의 대통령 선거 슬로건인 ‘사람이 먼저다’와 조응한다. 이 세 가지 원칙 혹은 분야 아래 각 분야별로 구체 목표와 전략 과제들이 도출된다. 사람공동체 항목은 교류 증대를 통한 상호 이해 증진, 변영공동체는 호혜적, 미래지향적인 상생의 경제 협력 기반 구축, 그리고 평화공동체는 평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축을 지향했다.

[표 20] 신남방정책의 3대 분야와 전략 과제¹¹⁶

	사람공동체	변영공동체	평화공동체
목표	교류 증대를 통한 상호 이해 증진	호혜적, 미래지향적인 상생의 경제 협력 기반 구축	평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축
전략 과제	1. 신남방지역의 방한 관광객 확대 2. 신남방지역과 쌍방향 문화교류 확대 3. 신남방 지역 학생, 교원, 공무원 대상 인적 자원 역량 강화 4. 공공행정 역량 강화 지원, 거버넌스 증진 5. 상호간 체류 국민의 권익 보호 증진 6. 신남방 국가의 삶의 질 개선 7. 사람분야 한-메콩 협력 강화	8. 신남방 무역, 투자 증진을 위한 제도적 기반 조성 9. 신남방지역 내 연계성 증진을 위한 인프라 개발 10. 중소, 중견 기업의 시장 진출과 상호 교류 활동 지원 11. 신산업 및 스마트 협력 12. 신남방 각국별 맞춤형 협력 13. 한-인도 신산업 협력 추진	14. 신남방국가 정상 및 고위급 교류 활성화 15. 한반도 비핵화 및 항구적 평화체제 구축 16. 포괄적 국방, 방산 협력 17. 테러, 사이버, 해양안보 18. 긴급사태 예방 역량과 신속 대응, 복구 역량 강화 19. 한-메콩 평화협력 증진

신남방정책의 분야별 정책 추진 목표와 내용은 자세히 들여다 보지 않으면 이전 정부들에서 일상적으로 추진되던 아세안과의 교류, 협력 내용과 차별점이 잘 드러나지 않는다. 그럼에도 불구하고 정책의 추진 과정을 가까이서 지켜본 경험에 기반해 몇 가지 구체사항에서 차별점이 드러난다. 먼저 경제 협력 분야에서 이전 정부에서 대체로 강력했던 증상주의적 관점이 크게 달라졌다. 변영공동체의 목표에서 언급하듯, 호혜적, 상생 경제 협력이

116. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안·인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서」. 서울: 신남방정책특별위원회. 29쪽.

라는 부분이 강조되고 있다. 다시 말해 한국과 아세안이 현재 가진 경제 협력 구조를 감안할 때 아세안의 성장이 곧 향후 한국의 성장으로 돌아오게 되므로, 한국의 성장을 위해서라도 아세안과 함께 성장할 수 있는 형태의 협력이 중요하다는 선순환적인 시각이 바탕에 깔려 있다.

두 번째로는 평화공동체에서 두 번째 항목, 즉 한반도 문제, 그리고 세 번째 항목인 방산과 국방 협력은 시간이 갈수록 숨겨진 의제로 추진되었다. 한반도 문제는 한국 입장에서는 중요한 안보 사안이기도 하지만 아세안 입장에서는 부담스러운 주제이다.¹¹⁷ 한국이 한반도 문제를 앞세울 때 자칫 이 어젠다가 한국과 아세안 사이 의미 있는 비전통안보 협력, 전략적 협력을 약화시킬 수도 있다. 따라서 한반도 문제에 관한 어젠다는 점차 숨은 의제로 빠지고 공식적으로는 언급되지 않았다. 마찬가지로 평화라는 항목을 앞세우는 신남방정책이 아세안 국가와 국방, 방산 협력을 전면에 내세우는 것도 원칙적으로 모순적이라는 의견이 많았다. 따라서 국방, 방산 협력 역시 숨은 의제로 취급되고 전면에서 사라졌다. 이런 변화는 2021년 말 기존 신남방정책을 업그레이드 한 신남방정책플러스에 반영되었다.

문재인 정부의 신남방정책은 본격 추진된 지 만 2년이 되던 2020년 초 코로나19라는 도전을 맞이했다. 2019년 말 신남방정책을 업그레이드 한 신남방정책 2.0을 기대하고 있었으나 코로나19로 인해 협력 방향성에 있어 큰 변화를 맞이 할 수밖에 없었다. 코로나19로 인해 인적 교류가 전면 중단된 상태에서 협력 사업 추진은 큰 차질을 빚었다. 새로운 정책에서는 코로나19 대응을 위한 방역, 보건 협력이 크게 강조되었다. 이런 상황을 반영해 2021년 말 신남방정책플러스가 발표되고 이 업그레이드된 정책은 7대 이니셔티브를 중심으로 추진되었다.

이 표에서 보듯이 신남방정책플러스는 코로나19 상황을 반영해 보건 및 방역 협력을 전면에 내세웠다. 또한 앞서 언급한 바와 마찬가지로 평화협력 분야에서 큰 변화가 있었다. 민감한 주제인 한반도 문제, 국방 및 방산 협력은 중요 어젠다에서 사라졌다. 대신 별도의 플랫폼, 예를 들어 ARF 혹은 양자 관계에서 다루는 어젠다로 전환되거나 국방, 방산 협력의 경우 국방부 차원의 협력으로 이관되었다. 특히 국방, 방산의 경우 신남방정책은 별도로 아세안 국가와 국방장관회의 설치를 모색했고 그 전단계로 서울안보대화를 계기로 한-아세안 국방차관 대화를 활용하는 형태로 바뀌었다.

117. 이재현, 2018. “한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2018-27.

[표 21] 신남방정책플러스의 7대 이니셔티브¹¹⁸

항목	정책 과제
1. 포스트 코로나 포괄적 보건의료 협력	1. 감염병 대응 지원 및 K-방역 경험 공유 2. 의료인력 역량 및 의료체계 지원 3. 역내 보건의료 협력 네트워크 구축 4. 의료기술 R&D 및 의료산업 상생 협력
2. 한국형 교육모델 공유 및 인적자원 개발 지원	1. 인적 역량 개발 및 K-Education 모델 공유 2. 교류 확대와 연계한 한국어 사용기반 확대 3. 미래 기술인력 역량 개발 기여 4. 공공행정 선진화를 위한 역량 강화 지원
3. 쌍방향 문화교류 촉진	1. 쌍방향 문화 교류 및 문화 플랫폼 구축 2. 한류 확산과 연관사업 동반 성장 3. 관광 및 스포츠 교류 지평 확대 4. 다문화 포용성 강화
4. 상호 호혜적이고 지속가능한 무역, 투자 기반 구축	1. 상호 호혜적 무역·투자 촉진 2. 연대와 협력을 통한 통상 확대 기반 조성 3. 기업 책임 경영 및 현지 기여 활동 확대 4. 에너지·자원 분야 확대 기반 조성
5. 상생형 농어촌 및 도시 인프라 개발 지원	1. 농어촌 개발지원을 통한 삶의 질 개선 2. 농어업 생산 및 수출 역량 강화 3. 스마트시티 개발 및 인프라 개선 4. 인프라 사업 재원 조달 원활화
6. 공동번영을 위한 미래산업 협력	1. 4차산업 분야 협력 2. R&D 협력 및 인적 교류 확대 3. 스타트업 파트너십 강화 4. 미래산업 협력 플랫폼 구축
7. 안전과 평화 증진을 위한 초국가협력	1. 기후변화대응 및 탄소감축협력 2. 재난대응 역량 강화 및 공조 체계 제고 3. 해양 보호 및 환경 협력 4. 초국가범죄 및 국제평화 협력

118. 신남방정책특별위원회. 2022. 「신남방정책 아세안인도와 함께 하는 미래: 문재인 정부 신남방정책 백서.」
 서울: 신남방정책특별위원회. 31-32쪽.

문재인 정부의 신남방정책은 다양한 방면에서 많은 성과를 남겼다. 먼저 국내적으로 신남방정책은 정책적 측면에서 큰 전환점이 되었다. 신남방정책이 구상했던 한국의 외교정책 다변화라는 측면에서 긍정적인 결과가 있었다. 아세안에 대한 한국의 외교를 주변 4강 수준으로 끌어 올리겠다는 신남방정책의 목표는 어느 정도 실현되었다. 아직 아세안이 미국, 중국, 일본, 러시아와 함께 한국의 5강이라고 불리기는 어려운 점은 있다. 다만 러시아의 중요성이 낮아지면서 미국, 중국, 일본 다음으로 중요한 외교 상대는 아세안이라는 인식이 커졌다. 나아가 아세안에 대한 정책에 대통령의 정치적 의지, 신남방정책이라는 이름이 가지는 효과를 합해 이 정책이 전 정부적으로 추진되었다는 점은 한국 외교에서 아세안의 중요성을 끌어올리는 데 크게 작용했다.

무엇보다 이런 중요성에 대한 인식을 제도적 장치를 통해 뒷받침했다는 것은 신남방정책의 중요한 성과다. 신남방정책을 추진하기 위해 문재인 정부는 대통령 직속의 신남방정책 특별위원회를 설치하고 이 위원회를 통해 정부 부처의 칸막이를 넘는 정책 조율을 맡겼다는 점이 중요하다. 물론 이 위원회가 완전히 정부 간 칸막이를 극복하고 정책 추진에 힘을 실어주었다고 보기는 어렵다. 무엇보다 독립된 예산이 없었다는 점은 이 위원회가 가진 큰 한계다. 그럼에도 불구하고 전체적인 정책 조율을 추진하고 이 위원회를 통해 신남방정책 추진에 무게가 더해졌다는 점은 부인하기 어렵다. 대아세안 정책을 추진하는 외교부의 조직에도 변화가 있었다. 동북아 국가를 제외한 아시아-태평양 전체를 총괄하던 국 단위에서 벗어나 아세안만을 전담하는 아세안국이 설치되고 그 아래 해양부 담당인 동남아 1과, 대륙부 담당인 동남아 2과, 그리고 다자협력을 담당하는 아세안협력과로 업무가 세분화된 것은 큰 변화다. 또한 대아세안 외교의 최전선에 있는 아세안대표부의 인력 확충, 차관보급으로 격상된 대표부 대사의 위상 등은 신남방정책이 가져온 중요한 제도적 변화다.

정부의 꾸준한 정책 추진은 국민의 인식을 전환하는 데도 중요한 역할을 했다. 신남방정책 이전에는 한국의 무역 2위, 투자 2위, 해외건설 2위 대상지역인 아세안의 중요성이 그리 높게 인식되지 않았다. 상대적으로 국제문제에 사정이 밝은 청년층에서도 동남아, 아세안 지역에 대한 긍정적인 인식은 많지 않았다.¹¹⁹ 신남방정책 추진 5년간 정부에서 아세

119. 윤진표 외. 2017. 「한국과 아세안 청년의 상호인식」, 서울: 한-아세안센터. 청년을 대상으로 한 이 조사의 결과를 보면 한국 청년들에게 아세안 국가들이 가지는 이미지는 더위, 개발도상국, 휴양지, 관광 등이 지배적이며, 아세안 사람에 대한 이미지는 외국인 노동자, 친절, 피부, 외국인, 노동, 순박 등의 이미지가 지배적이었다.

안에 대한 중요성을 꾸준히 설명하고 관련된 이벤트들을 개최함에 따라 점차 아세안의 중요성에 대한 인식이 확산되었다. 이런 중요성 인식의 확산은 설문조사 결과로 나타난다. 2019년 한-아세안 특별정상회의가 개최된 직후 실시된 여론조사에서 응답자 수의 87.2%에 달하는 사람들이 아세안의 중요성을 인식하고 있으며, 이런 아세안 중요성 인식은 특정 정부에 대한 지지, 정치성향을 초월해 나타나고 있다.¹²⁰ 뿐만 아니라 2023년 아산정책연구원 실시한 여론조사의 결과를 바탕으로 보면 미국과 중국의 경쟁 속에 미중 두 강대국의 제3의 연대를 형성할 수 있는 세력에 대한 한국민의 인식 속에 아세안은 일본, 유럽연합과 거의 대등한 수준으로 경쟁하고 있음을 확인할 수 있다.¹²¹

국내적 인식의 변화보다 더 중요한 것은 신남방정책의 가져온 대외적 효과다. 아무리 좋은 정책을 낸다고 해도 해당 대외정책의 상대방, 즉 아세안에서 긍정적 평가를 받는 것보다 중요한 것은 없다. 신남방정책 초기 동남아, 아세안의 신남방정책에 대한 반응은 신중했다. 과거 한국 정부가 아세안에 대한 일시적 강조 이후 아세안에 대한 관심을 거두는 행태를 반복했기 때문이다. 이로 인해 아세안 측에서는 한국 정부의 대아세안 정책에서 가장 중요한 것은 일관성(consistency)이라는 지적이 많았다.¹²² 실제로 과거 한국 정부는 일시적으로 대통령의 순방, 아세안 관련된 정상회의 시기 혹은 정부 초기에 잠깐 아세안에 대한 관심을 보였다가 더 중요한 외교 상대라 인식되는 미국, 중국과의 관계, 혹은 한반도 문제에서 중요 사안이 생기면 아세안을 방치하는 행태를 되풀이했다. 따라서 아세안 국가와 구체적인 협력사업의 실질적 성과만큼이나 중요한 것이 어떻게 한국이 아세안 지역에 대해서 일관적으로 꾸준히 정책을 펼친다는 인식을 심어주는가의 문제였다.

신남방정책은 정부 초기 잠깐의 정책 추진이 아니라 문재인 정부 임기 5년간 꾸준히 아세안을 강조하고 신남방정책을 일관되게 펴는 장기적인 접근을 통해 이 일관성의 문제를 해

120. 이재현, 강충구. 2020. “아세안과 신남방정책에 대한 한국인의 인식: 정치성향과 세대의 간극.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2020-03.

121. 이재현, 강충구. 2023. “미중 경쟁 속 한국인의 제3 협력대상 인식: 높아진 아세안의 중요성.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2023-19.

122. 김영신. 2018. “인도아세안 전문가 ‘신남방정책 지속 추진해야.’” 문화체육관광부 (<https://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=160995>); Kavi Chongkittavorn. 2022. “South Korea’s game changer: New Southern Policy.” *The Korea Times*, May 26; Kathryn Botto. 2021. “South Korea Beyond Northeast Asia: How Seoul Is Deepening Ties with India and ASEAN.” *Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper*, October.

결했다. 무엇보다 문재인 대통령은 임기 중 아세안 국가 10개국을 모두 방문하겠다는 약속을 했고, 임기의 절반 시점인 2019년 9월 라오스 방문으로 이 약속을 지켰다. 문재인 대통령이 퇴임하기 전날인 2022년 5월 9일 마지막으로 만난 외국 정상도 싱가포르의 할리마 야콥(Halimah Yacob) 대통령이었다. 더욱이 문재인 대통령 임기 중 한반도 상황은 한반도와 미중을 넘어서 외교를 펼치기에 유리한 상황은 아니었다. 2017년 북미 간 그리고 남북 간 긴장고조, 2018년 이후 갑작스럽게 바뀐 남북관계, 정상회담, 그리고 이어진 두 번의 북미정상회담은 한반도 상황의 중대한 변화가 임박했다는 관측을 낳았고 실제로 전 정부적인 노력이 남북 및 북미 관계 관리에 투입되었다. 이런 상황에도 불구하고 다른 한편으로 신남방정책이 5년간 꾸준히 추진되었다는 점은 신남방정책, 대아세안 정책에 대해 가진 한국의 일관성을 동남아 방면에 알리기 충분했다.¹²³

마지막으로 신남방정책이 가져온 효과는 아세안에 국한되지 않는다. 신남방정책이 대상으로 했던 지역을 넘어 다른 국가로부터 신남방정책과 협력을 원하는 목소리들이 나왔다. 대표적으로 미국과 호주가 신남방정책과 자신들이 가진 인도-태평양 전략과 협력을 원했다. 이들 국가가 가진 인태 전략 안으로 한국을 끌어들이려는 목적도 있었지만 한국이 신남방정책을 통해 구축한 아세안 국가와 협력 관계를 활용해 자신들의 인태 전략을 아세안에 확장하려는 목표도 있었다. 이에 따라 미국과는 2019년부터, 호주와는 2021년부터 신남방정책과 미국의 인태 전략, 신남방정책과 호주의 인태 전략 사이 협력 관계가 구축되고 양 정부 간 정기적인 대화가 이어졌다. 이를 바탕으로 신남방정책과 미국, 호주의 인태 전략 사이 구체적으로 아세안 방면에서 협력할 분야와 방향도 공개되었다.¹²⁴

123. 이에 대한 대표적인 평가는 Hoo Chiew Ping et al. 2020. *The New Southern Policy: Catalyst for Deepening ASEAN-ROK Cooperation*. (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies (Malaysia)).

124. 이에 대한 자세한 내용은 이재현. 2022. “신남방정책과 인도-태평양 전략.” *아산정책연구원 이슈브리프* 2022-02. 참조. 미국, 호주와 정부 간 합의 내용에 대해서는 노지원. 2019. “한-미 ‘신남방·인도태평양 전략 협력’ 공동 설명서 공개.” *한겨레*. 11월 4일; 외교부. 2020. “북미국장, 미국 국무부 동아태 부차관보 협의.” *보도자료*. 11월 14일; 외교부. 2021. “「한·미 아세안 정책대화」 개최.” *보도자료*. 5월 13일; 외교부. 2021. “신남방정책과 호주의 인도-태평양 전략간 접점을 모색하고 협력을 강화하기 위한 「한·호주 아세안 정책대화」 개최.” *보도자료*. 2월 25일 등을 볼 것.

VI. 한-아세안 관계가 노정한 한계

지난 35년간 한국과 아세안 사이 협력의 폭과 심도는 크게 달라졌다. 한국과 아세안 사이 협력은 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 성장했다. 한국과 아세안 양측에서 서로를 보는 시각도 크게 달라졌다. 한국의 대외정책에서 가장 중요한 몇 개의 주제 안에 이제 아세안이 포함된다고 봐도 무방할 정도의 인식 변화가 있었고 마찬가지로 아세안에서도 한국을 아세안이 중시해야 하는 주요 대외정책 대상으로 보고 있는 것은 명확하다. 그러나 이런 한-아세안 관계의 발전은 나름의 한계도 노정하고 있다. 한국의 대아세안 정책과 접근이 가지는 몇 가지 구조적인 한계들이 한-아세안 관계가 확대되고 깊어지는 데에 일정한 제약을 가하고 있다. 한국의 대아세안 정책에 대한 강조가 정부마다 달라지고 한 정부 내에서도 달라지는 일관성의 문제, 이러한 일관성 결여로 인한 아세안 지역에서 한국의 존재감에 대한 문제, 한-아세안 협력 부문 간 불균형적인 발전의 문제, 그리고 대아세안 정책을 뒷받침하고 고도화할 수 있는 한국의 지적 기반의 문제 등이 대표적 한계라고 할 수 있다.

1. 한국의 대아세안 정책의 일관성

한국의 대아세안 정책을 설명한 앞의 장에서 드러난 바와 같이 김대중 정부 이후 한국 정부의 대아세안 정책은 정부마다 변화를 겪어왔다. 좀 더 비판적으로 보자면 대아세안 정책은 정부마다 큰 변화를 경험했다. 이런 특징은 아세안에게는 한국의 대아세안 정책이 일관성을 결여한다는 인식을 준다. 한국의 대아세안 정책과 접근이 일관성을 결여한다면 아세안 입장에서도 한국의 대아세안 정책이 꾸준히 전개될 것이라는 전제하에 한국과 깊은 신뢰, 협력 관계를 만드는 노력을 하기에 주저할 수도 있다. 그리고 이런 한국 정부의 대아세안 정책에 대한 비일관성은 정부가 바뀔 때마다 방향과 강조가 달라지는 정부 간 비일관성뿐만 아니라 시기에 따라 아세안에 대한 강조가 바뀌는 하나의 정부 내에서의 비일관성도 포함한다.

앞서 본 것처럼 한-아세안 협력 관계의 본격적인 시작은 김대중 정부였다. 김대중 정부는 아시아 경제위기 극복을 위해 아세안 국가와 동아시아 지역협력에 적극적이었다. 이어진 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부는 대체로 동북아, 한반도로 다시 관심의 폭을 좁혔다. 이명박 정부의 경우 신아시아외교라는 이름으로 아세안을 포함한 아시아 전역으로 대외정책의 관심을 확대하는 듯했으나 확대된 범위만큼 아세안에 대한 강조는 희석되었고

전략적 신뢰 구축보다 중상주의적 접근을 보였다. 박근혜 정부를 이은 문재인 정부의 신남방정책은 이런 점에서 한국의 대아세안 정책을 한 단계 높은 혁신적인 접근이었다. 이렇게 지난 25년여를 놓고 볼 때 한국의 대아세안 정책은 정부에 따라 변화를 보여왔다. 특별히 아세안에 접근해야 할 만한 중대한 사안이 있을 경우 아세안에 대한 강조가 있었지만 그렇지 않은 경우, 혹은 다른 어젠다가 더 급선무라고 판단하면 아세안에 대한 정책은 쉽게 잊혀지는 패턴이 반복되었다. 이러한 정부 간 대아세안 정책의 일관성 부족을 정부 간 비일관성이라고 할 수 있다.

또 다른 한편 특정한 정부 내 비일관성도 지적할 수 있다. 한국의 대통령이 아세안+3과 관련된 정상회의 참여 차 동남아를 방문하는 경우 혹은 특정 동남아 국가의 정상이 한국을 방문하거나 다른 계기로 한국 대통령이 동남아를 방문하는 경우 갑작스럽게 정부 내 아세안에 대한 관심이 증가한다. 이와 함께 국내 언론의 대아세안 관심도 증가하고 아세안이 중요하다라는 기사와 평론을 쏟아낸다. 이에 따라 국민 관심도 잠시 아세안을 주목한다. 그러나 이런 갑작스럽게 조성된 아세안에 대한 관심은 이내 순방이 종료되면서 함께 종료된다. 그나마 며칠 일시적으로 조성되었던 관심 역시 정부와 언론이 천편일률적으로 앞세워 왔던 ‘세일즈 외교(sales diplomacy)’라는 담론으로 그 효과가 반감된다. 세일즈 외교는 국내 정치적으로는 나름의 효과가 있을 수도 있다. 그러나 이런 담론이 우리 외교 상대인 동남아 국가들에게 갖는 효과는 전혀 다르다.¹²⁵ 이미 동남아에서 엄청난 무역 흑자를 보고 있는 한국이 세일즈 외교라는 이름으로 동남아에 대해 관심을 갖는 것은 아세안 국가들 입장에서는 그리 반가운 접근법은 아니다.

한 정부 내에서 일관성이 유지되지 않는 원인에는 국내적으로 아세안의 중요성을 상대적으로 낮게 보고 대통령 순방 등이 끝나면 정부와 언론의 관심이 사라지는 것뿐만 아니라 한국을 둘러싼 대외 환경이란 문제도 있다. 한국 외교와 대외정책에서 핵심을 차지하고 대부분의 외교자원을 빨아들이는 이슈는 한반도 문제와 주변 강대국, 특히 미국, 중국과의 양자 관계다. 조금 더 확장하면 미국, 중국 외에 일본과 러시아를 포함하는 주변 4강 이슈까지 확대될 수도 있다. 모처럼 생긴 아세안에 대한 정부와 최고정책결정자 차원의 관심은 한반도 문제, 한미관계, 한중관계 등 전통적으로 더 중요하다고 여겨졌던 사안이 불거지면 하루 아침에 사라진다. 정책적 필요성과 정책 추진 의지에도 불구하고 더 중요한 외교안보 사안에 아세안은 쉽게 밀려났다. 이런 현상은 한 정부 내 대아세안 정책의 비일관

125. 김중구. 2016. “박 대통령, 세일즈 외교의 세일즈는 이제 그만.” *한겨레*. 5월 11일.

성을 초래한다. 이런 점에서 문재인 정부 신남방정책은 2017년 한반도 긴장 고조, 2018년 남북 및 북미 대화의 진전, 2019년 북미 대화의 좌초 등 한반도를 둘러싼 상황의 급변에도 불구하고 꾸준히 추진되었다는 점에서 평가받을 만하다.

[표 22] 아세안 관련 세일즈 외교 보도

정부	아세안 관련 방문 시 세일즈 외교 보도
김대중	- 대통령 세일즈 외교 기업진출 적극 요청 (한국경제, 아세안+3 회의 참석) - ASEM 가는 김대중 대통령, '세일즈 외교' 첫 출장 (중앙일보, ASEM 회의 참석)
노무현	- 노대통령 '세일즈 외교'...경협확대 논의 (SBS, 아세안+3 회의 참석) - 노대통령 해외순방 초점 세일즈 외교/한-인도 경제인 오찬 (MBC, 인도 등 순방)
이명박	- MB 세일즈 외교 재시동 (서울신문, 인도 순방) - 이 대통령 내외 한국 알리미...세일즈 외교 펼쳐 (KTV, 아세안+3 회의 참석) - 이대통령 아세안+3 참석차 베트남 출국 G20 성공 외교 세일즈 (서울신문, 아세안+3 참석) - 이명박 전 대통령, 베트남서 세일즈 외교 (KBS, 퇴임 후 베트남 방문)
박근혜	- 박 대통령, 4번째 해외 순방 세일즈 외교 집중 (KBS, 인도네시아, 브루나이 순방) - 박 대통령, 러, 중, 라오스서 세일즈 외교 박차 (코리아넷뉴스, 중국, 라오스 등 순방) - 박근혜 대통령 동남아 세일즈 외교 시동 (MBC, 아세안+3 정상회의)

2. 동남아 지역에서 한국의 존재감

첫 번째 한계와 부분적으로 연관된 두 번째 한계는 아세안에서 한국의 존재감, 무게감에 관한 사항이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한-아세안 관계는 이제 공식 관계만해도 35년에 접어들고, 최근 몇 년간 신남방정책, 한-아세안 연대구상 등의 정책으로 아세안과의 거리가 상당히 좁혀진 느낌이다. 앞서 살펴본 한국의 아세안에 대한 중요성 인식이나 아세안의 한국에 대한 호감 상승은 이런 흐름을 잘 보여준다. 반면 싱가포르 소재 동남아연구소 (ISEAS Yusof-Ishak Institute)에서 매년 발표하는 아세안 국가의 인식 조사를 보면 전혀 다른 흐름을 볼 수도 있다.¹²⁶ 이 연구소는 매년 동남아 국가의 여론 주도층 인사를 대상으로 설문조사를 실시해 동남아 국가의 주변에 대한 전략적 인식을 보여주는 흥미로운 설

126. ISEAS-Yusof Ishak Institute의 「The State of Southeast Asia」 보고서 2020년부터 2024년까지 종합.

문조사 결과를 발표한다. 혼치 않은 조사이고 이런 조사를 꾸준히 실시해온 만큼 다양한 사람들이 이 결과를 인용한다.

[표 23] 동남아 지역에서 경제적으로 영향력이 큰 국가 (단위: %)

동남아 지역에서 경제적으로 가장 큰 영향력을 가진 국가는?									
	아세안	호주	중국	EU	인도	일본	한국	미국	영국
2020	8.3	-	79.2	0.6	0.1	3.9	-	7.9	-
2021	9.8	0.3	76.3	1.3	0.1	4.4	0.6	7.4	-
2022	7.6	0.5	76.7	1.7	0.1	2.6	0.5	9.8	0.5
2023	15.0	2.7	59.9	4.2	0.7	4.6	1.0	10.5	1.3
2024	16.8	0.5	59.5	2.8	0.6	3.7	1.0	14.3	0.8

[표 24] 동남아 지역에서 정치적으로 영향력이 큰 국가 (단위: %)

동남아 지역에서 정치적으로 가장 큰 영향력을 가진 국가는?									
	아세안	호주	중국	EU	인도	일본	한국	미국	영국
2020	18.1	-	52.2	1.1	0.0	1.8	-	26.7	-
2021	14.6	0.4	49.1	1.7	0.2	3.2	0.3	30.4	-
2022	11.2	0.8	54.5	0.8	0.2	1.4	0.6	29.7	0.8
2023	13.1	3.0	41.5	4.9	0.9	1.9	1.7	31.9	1.1
2024	20	0.5	43.9	3.4	0.4	3.7	1.4	25.8	0.9

동남아 지역에서 정치, 경제적으로 가장 큰 영향력을 가진 국가를 꼽는 위 두 설문 결과를 보면 역시 중국과 미국이 압도적으로 많은 응답자들의 지지를 받고 있다. 더 중요한 사항은 한국을 꼽은 사람들의 비율이다. 한국은 2021년 설문조사부터 응답의 선택지에 포함되었다. 이전에 없었다가 포함되었다는 점은 한국의 위상이 그만큼 높아졌다는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고 한국을 꼽은 사람들의 비율은 극히 낮다. 정치적으로는 1%, 경제적으로는 1.7%의 사람이 한국을 뽑았을 뿐이다. 비슷한 영향력을 가진다고 평가되는 주변국, 즉 호주, 인도, EU와 비교할 때도 한국을 꼽은 사람들의 비중은 크게 뒤진다.

[표 25] 자유무역 수호 리더십 (단위: %)

어떤 국가가 자유무역 수호에 리더십을 가지고 있는가?										
	아세안	호주	중국	EU	인도	일본	뉴질랜드	한국	영국	미국
2020	-	6.7	14.7	25.5	1.5	27.6	5.8	2.7	-	14.5
2021	20.6	2.1	11.4	22.2	0.8	15.4	2.8	0.9	1.3	22.5
2022	15.5	1.4	24.6	14.1	0.4	9.0	2.0	1.1	1.8	30.1
2023	23.5	3.0	14.8	17.6	1.2	9.2	3.0	1.6	4.3	21.9
2024	29.7	1.7	18.5	13.9	1.1	9.0	1.2	1.3	1.4	22.1

[표 26] 규칙기반질서 및 국제법 수호 리더십 (단위: %)

어떤 국가가 규칙기반질서와 국제법 수호에 리더십을 가지고 있는가?										
	아세안	호주	중국	EU	인도	일본	뉴질랜드	한국	영국	미국
2020	-	5.7	5.5	33.0	1.4	20.0	6.7	0.9	-	24.3
2021	16.9	2.3	3.6	32.4	0.6	10.5	2.7	0.4	2.1	28.6
2022	16.8	1.9	13.6	16.6	0.1	7.7	2.4	0.8	3.4	36.6
2023	21.0	3.4	5.3	23.0	1.0	8.6	2.9	0.8	6.9	27.1
2024	26.9	1.6	11.5	16.9	0.6	8.8	1.7	1.0	2.9	27.9

구체적으로 글로벌 경제질서, 즉 자유무역과 규칙기반 질서 및 국제법 수호에 관한 리더십을 물어봐도 전통적으로 영향력을 행사하던 미국, EU, 일본 등에 대한 긍정적인 답변이 많다. 반면 이 설문조사에서는 중국의 비중과 위상이 크게 줄어든다. 그럼에도 불구하고 한국의 존재감은 여전히 보이지 않는다. 한국은 2020년 자유무역에 관한 한국의 리더십이 2.7%의 지지를 받은 것을 제외하면 존재감이 미미하다. 설문조사 대상이 된 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 한편 미국과 중국이 더 이상 신뢰하기 어려울 때 제3의 전략적 연대 대상으로 좋은 국가를 고르라는 설문에서는 한국이 꼽히는 비율이 다소 상승한다. 그러나 이것도 미국과 중국이라는 국가가 제외되었기 때문에 상대적으로 상승하는 것이지 다

른 주변 국가들과 비교해서 절대적으로 높다고 보기는 어렵다.

[표 27] 제3의 연대 대상 (단위: %)

미중 전략경쟁의 불확실성 속 바람직한 제3의 연대 대상은?						
	호주	EU	인도	일본	한국	영국
2020	8.8	31.7	7.5	38.2	3.0	-
2021	7.5	40.8	6.6	39.3	3.2	2.6
2022	10.3	40.2	5.1	29.2	6.8	8.4
2023	9.3	42.9	11.3	26.6	3.2	6.8
2024	9.5	37.2	10.5	27.7	5.9	9.2

이상의 설문조사 결과만을 놓고 본다면 아세안 지역에서 여전히 한국의 위상이 거의 보이지 않는다고 혹평할 수도 있다. 다만 이 설문조사가 숨기고 있는 부분에 대해서는 언급이 반드시 필요하다. 이 설문조사들은 대상이 된 국가들을 놓고 ‘가장’이라는 답을 내도록 한다. 즉, 1등만을 고르라는 방식의 설문이다. 이런 경우 전통적인 협력 대상, 강대국으로 설문 답변이 쏠릴 수밖에 없다. 다시 말해 대상이 된 국가들에 대해서 1, 2, 3등 순으로 점수를 주어 가중치를 준다면 한국이 첫 번째로 꼽히지는 않아도 2, 3등의 비교적 높은 순위로 선정될 가능성이 크기 때문에 다른 국가와 비교한 한국의 위상은 크게 올라갈 것이다. 그럼에도 불구하고 이런 한국에 대한 평가가 우리 입장에서는 불충분한 것이 사실이고 더 강화될 만한 여지가 있다고 볼 수 있다.

2024년 ISEAS에서 발표한 설문 결과는 이런 한계를 보완하기 위한 노력이 보인다. 각 국가에서 전략적 협력 대상으로 가장 이상적인 국가를 순위를 주고 이를 중간값으로 계산한 새로운 평가가 나왔다. 한국에 긍정적이지 않은 위의 평가와 달리 이 설문 결과를 보면 아세안 국가들이 한국에 대해서 가지고 있는 긍정적인 평가가 조금 더 높게 나온다. 호주, 인도, 영국 등 유사한 경쟁국가들을 근소한 차이지만 따돌리고 한국이 5위에 올라 있다. 이 결과는 긍정적이기는 하지만 그렇다고 해서 만족할 만한 수준은 아님은 분명하다.

[그림 5] 아세안에 대한 전략적 중요성 순위¹²⁷

Rank	Dialogue Partner	Mean Score (Out of 11)
1	 China	8.98
2	 The United States	8.79
3	 Japan	7.48
4	 The European Union	6.38
5	 Republic of Korea	5.71
6	 The United Kingdom	5.52
7	 Australia	5.51
8	 Russian Federation	5.08
9	 India	5.04
10	 Canada	3.81
11	 New Zealand	3.70

그간의 노력에도 불구하고 한국의 존재감이 아세안에서 충분하게 성장하지 못한 데는 몇 가지 원인이 있다. 먼저 현실적으로 한국은 동남아 국가들이 보기에 2차(second tier) 국가라는 한계가 있다. 한국에게 중국과 미국이 가장 중요한 외교의 대상인 것처럼 동남아 국가들에게도 주어진 현 상황에서 미국과 중국이라는 강대국이 가장 중요한 대외정책과 외교의 대상일 수밖에 없다. 그 외 다른 국가들은 미국과 중국에 대한 고려 이후 2차적으로 고려되는 국가들일 수밖에 없고 그만큼 전략적 관심도가 떨어질 수밖에 없다. 따라서 한국과 아세안 (마찬가지 맥락에서 한국과 역내 다른 중견국인 호주, 인도 등과의 관계도) 관계는 서로에게 2차적인 관계로 미국과 중국을 포함한 중요도 평가라는 위의 설문에서 중요성은 상대적으로 감소한다.

두 번째로 협력의 역사도 중요하다. 미국, 중국 등 강대국은 물론 지역의 다른 중견국가인

127. Seah, S. et al., 2024. *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute). P. 38. 원 질문은 "Rank the following Dialogue Partners in order of strategic relevance to ASEAN."

호주, 일본, 인도, 그리고 유럽연합마저 동남아 지역과 관계를 맺고 본격적인 교류, 협력을 시작한 역사는 한국에 비해 훨씬 앞선다. 유럽은 식민지배를 했던 세력이고, 일본은 이미 1950년대부터 동남아에 접근을 했다. 호주 역시 자국의 바로 위에 지리적으로 길게 놓인 인도네시아를 시작으로 일찍부터 동남아 국가와 관계를 가지고 전략을 생각하지 않을 수 없었다. 그에 비해 한국은 상대적으로 동남아, 아세안과 관계를 맺기 시작한 역사가 짧은 편이라고 볼 수 있다. 이런 협력의 역사는 축적되는 경우 큰 차이를 보인다.

1950년대부터 동남아에 진출했고, 1980년대 동남아 경제성장에 엄청난 영향을 미친 일본은 동남아 국가 국민들의 인식에 깊은 인상을 남겼다. 그 이후 대동남아 정책, 경제적인 지원이 그 이전만 못하더라도 일본과 동남아 관계, 동남아 국가 눈에 비친 일본의 중요성은 이런 과거의 인식, 과거로부터 협력 관계의 축적이라는 것이 현실적 협력의 부족함을 메우고도 남는 부분이 있다. 앞서 언급한 바와 같은 설문조사에서 응답자들은 한 해 동안 한국과 일본의 대동남아 협력을 정리하고 이를 비교한 후 설문에 응답하지 않는다. 대부분의 응답자들은 평소에 가지고 있던 그 국가에 대한 인식에 기반해서 응답하게 마련이다. 이런 점에서 상대적으로 동남아에 접근한 역사가 짧은 한국은 실제 협력의 깊이에도 불구하고 이런 설문조사에서 일정하게 불이익을 보게 마련이다. 최근 몇 년 사이 한국의 대동남아 협력이 큰 폭으로 성장했음에도 불구하고 동남아 사람들의 인식을 바꾸는 데는 일정한 시차가 있을 수밖에 없고 협력의 역사가 좀 더 축적되어야 한다는 점을 보여준다.

세 번째 원인은 한국의 대동남아 정책이 가진 일정한 한계로부터 나온다. 한국의 대동남아 정책에서 맨 먼저 앞서 언급한 바 있는 한국의 대동남아 정책이 가졌던 일관성의 문제가 한국의 아세안 지역에서 존재감을 강화하는 데 불리하게 작용했다. 일관성 있는 정책을 통해 꾸준하게 협력의 기반을 만들어 가고 그에 따라 지속적으로 동남아 국가의 대한국 인식을 바꿨어야 한다. 그러나 실제로 한국의 아세안 정책은 일관적이지 못했고, 이런 축적의 과정을 거치지 못했다. 이런 점이 동남아 지역에서 한국의 존재감이 아직 충분히 성장하지 못한 결과로 나타난다.

뿐만 아니라 현재와 같이 한국의 크게 높아진 동남아 지역에서 소프트 파워는 한국의 존재감을 강화할 수 있는 중요한 기반이고 자산이 된다. 그러나 한국은 동남아 지역에서 높아진 소프트 파워를 전략적으로 충분히 활용해 왔는가라는 질문을 할 필요가 있다. 한국에 대한, 한국 문화에 대한 충분히 높아진 호감을 바탕으로 한국이 동남아에서 전략적으로, 경제적으로도 중요한 존재라는 방향의 인식을 만들어 가는 의도적인 노력이 부족했다는 평

가가 가능하다. 물론 국내에서 이런 소프트 파워를 전략적으로 활용하는 부분에 대한 인식이 약하거나 사회문화적 교류와 인적 교류라는 순수한 차원의 소프트 파워를 한국에 대한 아세안의 전략적 인식 변화에 활용하는 것이 옳지 못하다는 평가도 가능하다. 그럼에도 불구하고 이런 소프트 파워를 충분히 전략적으로 활용한다면 한국과 아세안 사이 협력 관계를 제대로 반영하는 한국의 존재감을 만들어 낼 수 있다는 점은 여전히 아쉬운 부분이다.

3. 한-아세안 협력의 분야별 불균형

한국과 아세안이 공식적인 관계를 맺은 1989년 이후 지난 35년간 한-아세안 관계가 꾸준히 발전했고, 협력의 폭과 깊이가 넓어졌으며 한국과 아세안 사이에 협력의 분야가 지속적으로 확장되어 왔고, 그에 따라 협력을 견인하고 유지할 수 있는 많은 제도가 형성된 것도 사실이다.¹²⁸ 그럼에도 불구하고 한-아세안 관계 발전의 모든 부분이 만족할 만큼 성장했다고 보기도 어려우며 한-아세안 관계의 발전은 나름의 한계도 있고 보완할 부분도 명확히 존재한다. 특히 경제 협력이나 사회문화 협력에 비해 정치안보 부문, 전략적인 부문의 협력은 많은 연구가 지적하듯 세 가지 협력의 분야 중에서 가장 진전이 느리다는 점을 부인하기 어렵다. 물론 진전이 늦다는 말은 협력의 확대 가능성, 발전 가능성이 가장 많다는 긍정적인 면도 가지고 있지만, 세 가지 부문의 협력이 고르게 성장하지 않을 때 한-아세안 협력 관계의 기형적 발전을 피할 수 없다는 한계도 동시에 노출한다.

한-아세안 관계, 특히 정치안보 분야에서 발전의 한계를 지적할 때 전반적인 환경을 먼저 살펴봐야 한다. 경제 협력은 다른 협력에 비해서 수월하게 협력을 진행할 수 있는데 이는 경제 협력을 통해서 상호 나누어 가질 수 있는 이익이 비교적 명확하기 때문이다. 정책을 결정하고 집행하는 입장에서도 경제 협력에 따른 성과 즉 무역의 증가, 투자의 증가, GDP의 성장 등 숫자로 명확히 보여줄 수 있는 결과가 도출되기 때문에 비교적 협력을 시작하기도, 동력을 유지하기도 쉬운 편이다. 사회문화 분야 역시 정치적으로 덜 민감한 분야이고 양측이 협력에 따른 이익을 나누어 가지기 쉽고 경제 부문 만큼은 아니지만 협력의 결과가 숫자, 즉 상호 방문자 수의 증가, 유학생의 증가 등으로 명확히 드러난다.

128. Jaehyon Lee, 2015. "25 Years of AEAN-Korea Relations and Beyond: From a Slow Start to a Solid Progress" in Lee Choong Lyol, Hong Seok-Joon and Youn Dae-yeong eds. *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship* (Seoul: Nulmin Books).

반면 정치안보 협력의 경우 협력을 시작하기에 아래에서 살펴볼 많은 난관이 있을 뿐만 아니라 협력을 진행하다고 해도 경제 협력이나 사회문화 협력의 경우와 달리 눈에 보이고 손에 잡히는 협력의 결과를 도출해내기 어렵다. 정치안보 협력으로 단기간에 숫자로 제시되는 결과를 만들어 낼 수 있는 분야는 별로 없고 이렇게 숫자로 제시되는 협력의 결과가 반드시 정치안보, 전략 면에서 내실 있는 협력이 이루어지고 있다는 근거로 보기도 어렵다. 결과가 바로 확인되지 않는 협력이 장기간 지속되어야 하기 때문에 정치안보와 전략적 협력은 시작하기도, 그리고 지속하기도 쉽지 않은 분야다.

뿐만 아니라 경제 협력과 사회문화 협력은 협력의 주체에 있어서도 정치안보 분야 협력에 비해 큰 장점을 가진다.¹²⁹ 무엇보다 정치안보 협력의 주체는 정부로 한정되며 전략적 협력이나 정치안보 협력은 처음부터 끝까지 정부가 주체라는 특징이 있다. 반면 경제 협력이나 사회문화 협력의 경우 처음 시작은 정부가 하며 정부가 해당 국가 혹은 지역 협력체와 협력을 위한 제도를 설치하면 그 이후 협력의 실질적 진전은 정부가 아니라 민간주도로 이루어지는 것이 일반적이다. 기업이나 사회단체, 개인 등 수많은 민간 부문의 협력 주체가 여기에 참여하며 따라서 경제 협력이나 사회문화 협력은 상호 이익이 되는 한 수많은 민간 주체들에 의해서 더욱 진전될 수 있다.

한-아세안 정치안보 협력이 가지는 한계는 이런 일반적인 한계에 추가해 몇 가지가 더 있다. 첫 번째로는 앞서 언급한 바와 같이 정치안보 협력은 국가, 정부가 주체라고 할 때 정부 관심의 지속적인 유지 여부가 중요하다. 한국은 전통적으로 한반도의 분단 상황, 북한과의 대치, 북한의 안보 위협으로 인해 국민국가 수립 이후 대부분 안보 관련 자원을 한반도와 한반도 문제 관리를 위한 동북아 이슈, 그리고 주변 4강 관계를 관리하는 데 집중해왔다. 이런 한국의 정치안보, 전략 관련 전통은 아세안과 같이 한반도 문제에 직접적 이해관계를 덜 가지는 상대와의 안보, 전략적 협력을 방해하는 면이 있다.

두 번째로, 한국 사회의 아세안 국가와 지역에 대한 관심도 한-아세안 사이 정치안보 협력을 더욱 깊게 만드는 데 크게 도움이 되지 못했다. 사회적으로는 국민들의 일상 생활과 이익에 보다 밀접한 국내 정치와 경제, 사회문화 이슈 등은 큰 관심의 대상이 되지만 대외정책, 특히 안보나 전략 관련 대외정책은 실질적으로 국민들의 일차적 관심사는 아니다. 그

129. 이런 정치안보 협력과 경제 및 사회문화 협력의 차이에 관해서는 Lee Jaehyon, 2020, "New Emphasis Needed: South Korea's New Southern Policy and ASEAN," *ISEAS Perspective* 2020-110, October 5.

럼에도 불구하고 국민들의 광범위한 지지와 관심 없이는 외교정책을 추진할 동력을 확보하지 못한다. 국민들이 해당 대외정책의 필요성을 광범위하게 인식하는 경우에만 대외정책도 추진의 동력을 확보하고 그에 따라 자원이 투입될 수 있을 것이다.

이런 점에서 볼 때 아세안에 대한 한국의 정책과 접근, 대중적 인식의 변화를 위한 노력에도 불구하고 아직 아세안 지역은 우리 국민들에게 중요한 경제적, 사회문화적 협력의 대상으로 비치고 있지 않다.¹³⁰ 좀 더 정확히 말하면 아세안은 중요한 협력 대상일 수 있으나 그보다 더 중요한 이슈들이 많아 쉽게 접어 들 수 있는 협력 대상이라고 표현하는 편이 맞을 것이다. 아세안이나 아세안 국가들이 미중 강대국 경쟁, 지역의 안보와 질서 문제, 한반도 문제에 미칠 수 있는 영향이나 그 안에서 할 수 있는 역할에 대해 국민 일반의 이해가 많이 부족한 것이 현실이다. 따라서 정부 입장에서 아세안과의 정치안보 협력, 전략적 협력을 강화하려는 노력을 할 때 이에 대한 국민의 광범위한 지지가 확보 될 수 있는가, 정부의 정책에 대해서 국민적 동의와 합의가 가능할 것인가에 대한 의문이 있을 수 있다. 이런 의문은 아세안과의 정치안보 협력의 동력을 저하시키는 방향으로 작용한다.

세 번째로 한-아세안 전략적 협력이 가지는 한계는 그동안 한국이 한-아세안 관계는 물론이고 지역 다자안보 협력의 무대에서 보여준 행태, 특히 관심을 두었던 주제에 문제가 있다. 최근에 와서, 특히 신남방정책 추진 이후 한국은 아세안 국가와의 전략적 협력이나 안보 협력에서 한반도 문제에 관한 비중을 크게 줄였는데 이는 동남아 지역에서 나타나는 한반도 문제에 대한 피로감 때문이다. 한국이 동남아 국가의 안보 문제에 대해서는 상대적으로 등한시 하면서 기회가 있을 때마다 한반도 문제에서 한국의 입장에 대한 지지를 강력히 촉구해왔고 그에 따라 동남아 국가들 사이에 한반도 문제 피로감이 나타나기 시작했다.¹³¹

일반적인 정치안보 협력과 별도로 한-아세안 국방안보 협력 분야는 그 나름의 또 다른 한계를 노정한다. 안보 협력 분야에서 한-아세안 사이 지난 35년간 협력의 심화를 가로 막은 가장 큰 원인은 공통의 안보 위협이 부재하다는 구조적 특성이다. 안보 협력, 더 좁게는 군사 협력은 특정한 안보 위협을 향해 존재하는데, 협력하는 두 주체 사이 특정한 안보

130. 이재현, 강충구. 2020. "아세안과 신남방정책에 대한 한국인의 인식: 정치성향과 세대의 간극." *아산정책연구원 이슈브리프* 2020-03.

131. Lee Jaehyon. 2020. "New Emphasis Needed: South Korea's New Southern Policy and ASEAN." *ISEAS Perspective* 2020-110, October 5.

위협을 공유하고 있을 때 공통의 안보 위협을 관리하기 위한 방안으로 안보 협력이 일어나는 것이 일반적이다. 한국과 아세안 사이에는 이런 공통의 긴급한 안보 위협이 사실상 존재하지 않으며 따라서 뚜렷한 위협을 가정하고 그에 대한 공동의 대응을 목표로 하는 국방안보 협력이 쉽지 않다.

한국의 경우 가장 큰 안보 위협은 물론 북한으로부터 나오는 안보 위협이고 그 연장선상에서 한반도 문제를 관리하는 것이 가장 중요한 안보, 군사적 관심사지만 동남아, 아세안 국가의 경우 개별 국가들의 가장 중요한 안보 위협은 다양하게 나타날 수 있다. 아세안 차원에서 혹은 아세안 하위단위에서 공통의 전통 안보 위협이라고 할 만한 것은 남중국해 문제가 유일하며 이마저도 몇몇 국가에 국한된 사안이다. 나아가 남중국해에서 중국과 대치하고 있는 아세안 국가들도 중국을 안보적으로나 군사적으로 명확한 적으로 규정하지 않는다. 남중국해 영유권 문제에도 불구하고 경제적으로, 사회문화적으로, 그리고 비전통 인간안보 문제를 포함한 신안보 문제에서 중국과 협력적 관계를 유지하고 있다. 따라서 한국과 아세안 사이 공통의 적 혹은 안보 위협이라고 부를 만한 사안이 없는 상태에서 구체적인, 안보 위협을 대상으로 하는 안보 협력은 구조적으로 쉽지 않은 사안이다. 한-아세안 국방안보 협력의 강화를 위해서는 이 구조적 한계를 넘어설 수 있는 인센티브가 필요하다.

두 번째로 구조적인 차원을 넘어서 보다 구체적인 국방 및 군사 협력을 상정해 볼 때 한국이 매우 좁은 안보, 군사적 어젠다를 가지고 있다는 점은 아세안과 군사, 국방 협력을 하는데 있어 중요한 한계로 작용할 수 있다. 한국은 국민국가 수립 이후 지금까지 북한의 위협, 분단된 한반도 안보 상황 관리를 가장 중요한 국방, 군사적 사안으로 판단해왔고 한국이 개발도상국으로서 경제 성장을 추구하는 시기에 한반도와 북한 문제는 당연히 가장 많은 자원을 투입해야만 하는 한국 국방의 최대 관심사였다. 문제는 한국의 경제력, 국방력, 전반적인 국력이 커진 지금에도 이 시기 형성된 군사 및 국방 관련 관점을 넘어서지 못하고 있다는 점이다. 이로 인해 한국의 국방, 군사 관련 협력은 한국의 능력에 비해서 매우 좁은 시야와 관심사만을 가지는 한계를 보인다.

이런 한계가 가져온 부작용으로 한국의 국방, 군사는 한반도를 넘어선 범위에 거의 관심을 두지 않았는데 이는 아세안과의 협력에도 중요한 함의를 가진다. 한국의 군과 국방 관련 당국은 아세안을 어떻게 한반도 문제를 해결하는 데, 북한의 위협을 관리하는 데 활용할 수 있을지에만 관심을 가지고 있을 뿐 아세안 국가들을 위해 무엇을 한국이 할 수 있는지는 큰 관심을 가지지 않았다. 이런 인식을 가지고는 한국과 아세안 사이 상호 이해가 되

는 군사 협력이나 국방 협력을 만들어 내기 어렵다. 또한 그나마 존재하는 군사 협력도 지상군, 육군 위주의 사고방식이 지배하고 있다. 반면 동남아 국가들은 해양 문제가 전통, 비전통 안보에서 핵심이 되는 경우가 많고 따라서 육군보다는 해군, 전통 안보 문제보다는 비전통 안보 문제, 그리고 잠재적으로 경제 성장에 도움이 될 수 있는 방위산업 등 과학기술에 관한 문제에 더 많은 관심을 둔다.

세 번째로 군사안보 분야에서 한-아세안 협력이 가졌던 한계는 한국과 아세안 양측이 가진 안보 문제 관련 협력의 민감성에 대한 인식이 있다. 한국의 경우 전통적으로 한미동맹 체제 안에서 안보 협력을 생각해왔고, 안보 협력이나 군사 협력과 관련해서는 한미동맹과 여기서 연장되어 일본, 호주를 포함한 동류국가(like-minded countries)와 군사, 안보 협력을 넘어선 협력에 대해서 크게 고려하지 않았다. 따라서 이 맥락을 넘어선 안보와 군사 협력을 매우 민감한 사항으로 간주하고 있다. 한미일을 넘어선 안보 및 군사 협력을 기존 한미동맹, 한일안보 협력과 어떻게 조화시킬 것인가, 한반도 문제와 관련되어 우방 사이에 있던 협력 관계를 확장할 때 군사적으로, 안보적으로 민감한 상황은 없는가, 한미일을 넘어서 안보 협력에 들어가는 거래비용에 비해 얼마나 많은 효용을 산출할 것인가 등을 고려할 때 새 영역을 개척하기보다는 검증된 기존 협력 구도 안에 머무르려 하는 경향이 컸다.

한국의 민감성뿐만 아니라 아세안 측의 민감성도 안보 및 군사 협력을 저해하는 요인으로 작용해왔다. 아세안은 아세안 나름대로 역외 국가와의 군사 협력, 안보 협력을 민감하게 생각한다. 군사적으로 강력하지 않은 동남아 국가들은 늘 외부 세력과 안보, 군사 협력에 대해 조심스러운 태도를 취해왔다. 이는 국력이 강하지 못한 상태에서 안보 협력이나 군사 협력이 자칫 대외 의존도 증가 혹은 자국의 자율성, 주권에 대한 침해로 이어질 수 있다는 우려 때문이었다. 이를 간접적으로 보여주는 것이 아세안 내 안보 협력의 현 주소다. 1967년 만들어진 아세안은 정치안보 협력으로 시작했음에도 불구하고 사회문화 및 경제 분야 협력이 주도하고 있으며 아세안에서 국방장관회의가 처음 개최된 것은 아세안이 만들어진 지 40여 년이 지난 2000년대 중반 이후다. 이는 아세안 국가들끼리 전략적 협력을 오래해왔다고 하지만 여전히 아세안 내에서도 국방과 관련된 협력에 대해서는 주권 문제 등으로 인해 민감하게 생각한다는 증거로 볼 수 있다.

4. 아세안 개별 국가 관계에서 나타나는 불균형

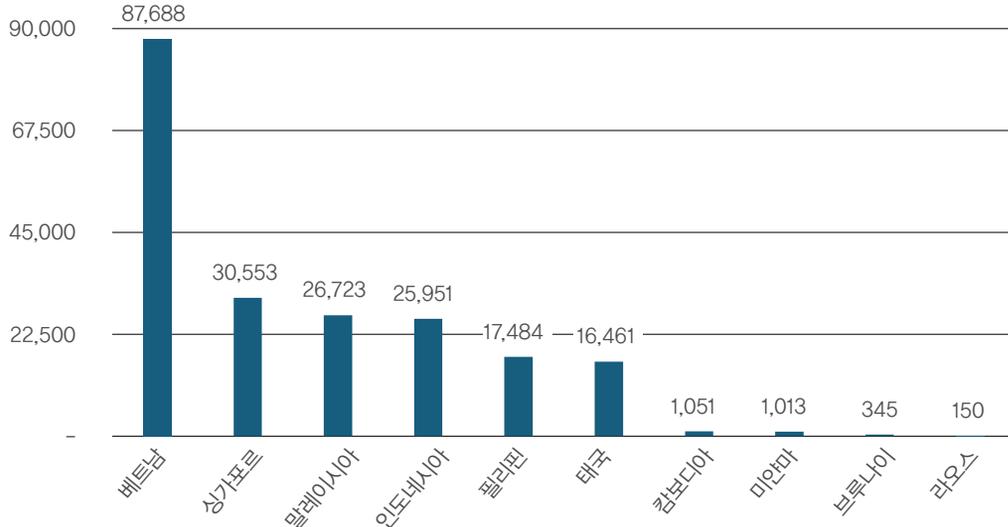
아세안 개별 국가 관계에서 나타나는 불균형은 한국과 아세안 개별 국가 사이 경제적, 사

회문화적 협력이 개별 국가별로 차이를 보이는 것을 의미한다. 아세안과의 협력은 특정 국가와 협력과 아세안이라는 지역 기구와의 협력, 그리고 아세안이라는 집합적 단위와의 협력을 모두 포괄한다. 다시 말해 아세안 10개국과 한국 사이의 협력뿐만 아니라 아세안 개별 국가와 한국 사이 협력도 모두 포괄한다. 이 지점에서 한국과 아세안 사이 협력의 정책적, 전략적 혼동이 일어난다. 또한 아세안과 협력을 우선시할 것인지, 개별 국가와의 협력을 우선시할 것인지에 관한 질문도 제기된다. 나아가 유럽연합과 달리 느슨한 형태의 아세안이라는 지역 단위를 협력의 대상으로 삼아야 하는가에 관한 근본적인 질문도 제기된다. 현실적으로나 정책적으로 한국과 아세안 사이 협력은 아세안 10개국을 개별로 다루면서 동시에 집합적으로 다루는 두 가지 트랙의 접근을 함께 하지 않을 수 없다. 느슨한 형태이기는 하지만 아세안 10개국이 집합적으로 형성하는 협력의 분야들이 분명히 있고 이 분야에서 한국과 아세안 사이 협력 역시 무시할 수 없기 때문이다.

이런 배경을 뒤로 하고 한국과 아세안 사이 협력, 특히 한국과 개별 10개국 사이 협력을 병렬적으로 비교할 때 드러나는 국가 간 불균형의 문제가 있다. 한국과 아세안 개별 국가 사이 무역, 무역과 연관된 투자를 보면 이런 불균형이 명확하게 드러난다. 아래 그래프에서 보는 것처럼 한국과 아세안 사이 무역은 압도적으로 베트남에 집중되어 있다. 2022년 기준으로 한국과 베트남 사이 무역은 총 877억 달러 가까이 되고 한국과 아세안 사이 무역에서 44%를 차지한다. 그 다음 상위 세 개 국가인 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아의 무역을 합한 것과 비슷한 수치다. 반면 캄보디아, 미얀마, 브루나이, 라오스와 무역은 미미한 편이다.

이런 특정 국가에 대한 무역 쏠림 현상은 투자에서도 비슷하게 나타난다. 아세안은 지역적으로 한국에게는 두 번째로 큰 투자 대상이다. 2022년 기준으로 아세안에 흘러 들어간 한국의 직접 투자는 276억 달러에 달해 미국에 이어 두 번째이고 한국의 해외직접투자의 12.3%를 차지한다. 이런 막대한 투자 역시 싱가포르와 베트남 두 개 국가에 집중되고 있다. 그 뒤를 최근 전기차 관련 한국의 투자를 많이 유치한 인도네시아가 따르고 있으며 나머지 국가들에 대한 투자는 그리 많지 않다. 이런 투자 액수의 쏠림 현상은 당연히 한국 법인 진출에도 거의 그대로 반영된다. 역시 2023년 기준으로 해외 진출한 한국 기업 수는 11,567개이고 그중 5,762개가 동남아에 진출한 가운데, 베트남에 진출한 기업이 3,657개로 동남아에서 압도적 1위를 달리고 있다. 그 뒤를 인도네시아(1,018개), 태국(370개), 말레이시아(199개), 필리핀(179개), 싱가포르(155개), 캄보디아(104개), 미얀마(55개), 라오스(25개)가 따르고 있다.¹³²

[그림 6] 2022년 한국과 개별 아세안 국가의 무역액 (단위: 백만 달러)¹³³



이런 형태의 특정 국가 쏠림 현상은 정도는 약간 덜하지만 사회문화 부문에서도 나타난다. 예를 들어 한국인의 아세안 국가 방문을 보면 두 개의 그룹, 즉 필리핀(20%), 베트남(18%), 태국(18%), 싱가포르(16%), 인도네시아(11%)의 상위그룹과 말레이시아(7%), 미얀마(7%), 라오스(4%), 캄보디아(3%), 브루나이(1%)의 하위그룹으로 나뉜다. 한국에 체류하는 아세안 국가 인구를 볼 때도 태국과 베트남인이 압도적으로 많다. 한국에 거주하는 아세안 유학생의 경우 베트남 학생(89%)이 대부분을 차지하고 있다.¹³⁴

사회문화 부문에서 불균형은 큰 문제라고 보기 어렵다. 한국인의 동남아 방문은 상대적으로 고르게 분포되어 있는 편이고, 동남아인의 체류, 동남아 유학생의 경우 한국의 정책보다는 동남아 국가, 동남아인의 선택의 결과로 나타나는 현상이기 때문이다. 그러나 아세안 국가에서 큰 관심을 가지고 있는 무역과 투자의 경우 좀 맥락이 다르다. 특정 국가에 한국의 무역과 투자가 쏠려 있는 현 상황은 한국의 대아세안 정책에 대한 동남아 국가들의 불

132. 한-아세안 금융협력센터. 2024. “한국기업의 아세안 국가별 진출 현황 업데이트” 한-아세안금융협력센터 홈페이지. (https://overseas.mofa.go.kr/aseanrokfcc-ko/brd/m_26473/view.do?seq=179)

133. 한-아세안센터. 2022. 「2022 한-아세안 통계집」. 서울: 한-아세안센터. 64-67, 94-95쪽.

134. Ibid. 148-149, 164-171쪽.

만과 비판 사항이 되기 때문이다. 예를 들어 한국이 신남방정책을 추진할 때 베트남이라는 특정 국가와 한국 사이 무역이 한-아세안 무역에서 지배적인 현상을 놓고 실질적으로는 신남방정책이 아세안에 대한 정책이 아니라 베트남에 대한 정책 혹은 신베트남정책이라는 평가가 있었다. 또한 한국은 왜 아세안 국가 중에서 베트남을 특별히 선호하는지에 대한 질문도 종종 동남아 측에서 제기한다.

5. 한국 내 지식 기반의 한계

한국과 아세안이 공식 관계를 수립한지 35년이 되는 시점에서조차 여전히 풀리지 않는 구조적인 한계 중 마지막으로 언급할 것은 한국 내 아세안과 동남아에 대한 취약한 지식 기반의 문제다. 한국에서 동남아와 아세안에 대한 연구는 사실 꾸준히 성장해온 것은 맞다. 그리고 이런 꾸준한 성장의 이면에는 동남아를 연구하는 개별 연구자들의 큰 노력이 있었다. 그동안 동남아와 아세안에 대한 한국 사회의 낮은 인식을 감안할 때 동남아학에 대한 국내 수요가 많지 않았고, 동남아를 공부하는 사람들을 수용할 수 있는 학문적 시장 역시 넓지 않았음은 쉽게 상상할 수 있다. 동남아를 공부한 사람들에 대한 수요가 많지 않은 상황에서 학문 후속 세대를 양성하는 것은 순수하게 개인 연구자의 열정에 기반해서 만들어질 수밖에 없고 이런 상황에서 동남아학의 확대는 매우 어려운 일이다.

학문 시장에서 작동하는 수요와 공급의 메커니즘이 동남아 연구를 진작시키기 어려울 때, 다시 말해 일종의 학문 시장에서 시장의 실패가 일어날 때 이를 해결하고 상업적 수요가 없는 상황을 사회적 수요, 국가적 수요를 창출해 메울 수 있는 유일한 주체는 국가, 정부다. 사회적 필요성과 국가 정책적 필요성을 감안해 동남아학의 진흥을 대학이라는 시장화 된 메커니즘에 맡겨두는 것이 아니라 국가 정책적으로 필요하다고 생각하는 바를 국가의 공적 업무의 영역으로 끌어들이고 국가가 수요를 창출하는 방안이 가능하다. 학문적 케인즈주의라고 부를 수도 있을 것이다. 몇 번의 이런 노력, 특히 한국에서 시장이 수용하지 못한 지역학을 진작하려는 노력이 있었으나 성공적이라고 평가하기는 어렵다.

김영삼 정부에서 각 대학의 국제대학원 사업에 큰 국가 자원을 쏟아붓는 사업이 있었다. 한국연구재단(과거 학술진흥재단)의 연구사업 발주를 통해 지역학을 진작하려는 시도도 있었다. 전자의 경우 국가의 자원을 대학이라는 시장화 된 학문적 메커니즘에 투입한 결과 소수 대학 독점 구조와 원 정책 취지에서 벗어난 방향, 즉 국제대학원 건물 짓기와 같은 사업에 재원을 소진해 버렸다. 시장화 된 대학에 투입된 자원은 지역학, 특히 소외된 지역학

을 진작하기는커녕 기존 대학 혹은 학문 시장 메커니즘으로도 충분히 생명력을 가진 미국, 중국 등 주요 국가와 지역에 관한 연구, 국제경제와 통상에 관한 학문 후속세대 양산에 기여하는 방향으로 전개되었다. 한국연구재단의 지역학 진흥 사업 역시 지역연구를 위한 지속가능한 구조를 만들기보다는 몇 년간 유지되는 프로젝트를 양산하는 데 그쳤으며 그나마 시간이 지나면서 여기에 투입되는 자원마저 줄어들었다.

시장, 국가의 동남아학, 아세안에 대한 연구 진작 실패는 결국 뜻있는 동남아 연구자들의 자발적 학문 분과 강화와 후속세대 양성이라는 민간 차원의 노력으로 나타난다. 시장과 국가에 비해 턱없이 부족한 재원이지만 부족한 재원을 기존 동남아 연구자들의 시간과 열의로 보충하며 동남아 연구의 기반을 유지해왔다. ‘제도적 지원의 미비와 자발적 조직화’로 표현되는 한국 내 동남아학은 이런 노력으로 인해 나름의 성과를 만들어 냈다. 한 연구는 유럽, 미국, 일본 등 한국 내 주류라고 할 수 있는 지역연구에 비해 동남아 지역연구에 대한 연구 지원이나 성과의 양적 측면에서는 부족하지만, 최근 발전 속도와 성과는 주목할 만하고, 국내의 다른 지역연구의 상황과 비교했을 때 선도적이라 할 수 있는 성과를 냈다고 평가한다.¹³⁵

한국의 동남아 지역에 대한 연구가 가진 취약한 기반에 대해서는 이미 문제가 제기된 지 오래다.¹³⁶ 더 나아가 이런 문제 해결을 위한 방법론적 논의도 진행된 지 오래다. 2004년, 2006년, 2008년, 그리고 2019년까지 시간차를 두고 나온 이런 문제제기와 방법론적인 제안은 지금 2024년에도 여전히 유효하다. 20년 전 제기된 문제 해결을 위한 대안이 여전히 유효하다는 것은 그 사이 상황에 큰 변화가 없었다는 점을 의미한다. 한-아세안센터는 2018년 ‘아세안토크 7월호’를 통해 한국의 동남아 교육을 분석하고 2018년 기준 동남아 관련 학과, 전공이 설치된 대학은 전국 7개로 전국 대학 430개의 1.6%에 불과하다는 통계를 발표했다.¹³⁷

135. 정해조, 김창경, 정세원 외 4명. 2022. “한국지역학 지식생산구조의 현황과 대안적 연구 패러다임의 모색.” *경제·인문사회연구회 인문정책연구총서 2022-03*, 69-74쪽.

136. 이성형. 2004. 「한국의 해외지역연구의 실태와 과제.」 서울: 대통령자문정책기획위원회; 전제성. 2006. “한국의 동남아 연구 동향과 과제: 제3세대 연구자 선언을 기대하며.” *동아연구* 50호; 전제성, 이재현. 2008. “한국의 동남아학 교육과정과 지역연구자 육성모델 연구.” *한국동남아학회 동남아시아연구* 18-2; 오명석, 김형준, 최호림 외 7명. 2008. “1990년대 이후 한국의 동남아연구: 학문분야별 회고와 성찰.” *한국동남아학회 동남아시아연구* 18-2; 안청시, 전제성 엮음. 2019. 「한국의 동남아시아 연구: 역사, 현황 및 분석.」 서울: 서울대학교 출판문화원.

전통적으로 중국, 일본과 한국의 관계, 중국, 일본이 한국의 대외정책에서 차지하는 비중이 동남아에 비해 큰 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재 한국 대학의 전공을 보면 중국, 일본에 관한 전공에 비해 동남아/아세안이 너무 적다는 것은 숫자로 금방 드러난다. 특히 현재 한국과 아세안 국가의 경제, 사회문화적 교류의 폭을 감안할 때 이는 더욱 그렇다. 전제성 등의 조사에 따르면 2019년 국내 대학의 동남아 전공은 15개로 조사되었다. 아래 표에서 보듯 동남아 전공 15개는 중국, 일본과 비교할 때 턱없이 적은 수다.¹³⁸ 아시아 전공 전체에서 동남아가 차지하는 비율은 2%에 불과하다. 유럽과 비교해도 가장 작은 편에 속한다. 스페인, 러시아, 기타 유럽 국가와 동남아가 한국과 가진 현실적인 교류, 협력 관계를 감안하면 이런 동남아학에 대한 소홀은 심각한 문제다.

[표 28] 2019년 국내 대학의 지역학 전공 개설 현황

학과(전공)	일반대학	전문대학	합계
동북아	7	-	7
동아시아/동양	36	-	36
아시아/아시아태평양	20	1	21
중국어문학·중국학	205	50	255
일본어문학·일본학	141	40	181
동남아	15	-	15
기타 아시아	16	-	16
아시아 소계	440	91	531
영미어문학·영미학	228	41	269
프랑스어문학·프랑스학	77	-	77
독일어문학	79	-	79
러시아어문학	47	2	49
스페인어문학	27	-	27
기타 유럽어문학, 유럽학	36	-	36
소계	494	43	537

137. 오수진, 2018. “부실한 아세안 교육…관련 전공 개설 대학 1.6% 불과.” 연합뉴스, 10월 15일.

전제성 등의 같은 연구에서는 한국 내 거점 국립대학 학부의 동남아 관련 과목의 통계도 내고 있다. 2020년 초 국내 거점 국립대학의 동남아 관련 전공은 총 41개에 달했다. 이 중 절반이 넘는 27개가 서울대학교 한 곳에 집중되어 있으며, 전북대가 6개, 충남대가 2개, 경북대 2개, 충북대, 강원대, 부산대, 경상대가 각 1개 과목이며 전남대, 제주대는 전무하다. 대학원 교과목은 11개로 조사되었다. 이것과 직접 비교는 어렵지만 2006년 국립대 전체를 대상으로 동남아 교과목 개설을 조사한 통계가 있다. 이 당시 국립대 전체에 설치된 학부, 대학원의 동남아 관련 교과목은 총 16개로 조사되었다. 거의 15년 만에 2.5배 정도 늘어난 셈이다. 그러나 실상 2006년 6개에 불과했던 서울대의 교과목이 27개로 늘어난 점을 감안하면 다른 대학들의 숫자는 크게 변화가 없거나 오히려 줄었다고 보아도 무방하다.

[표 29] 2006년과 2020년 동남아 교육 비교¹³⁹

2006년 국립대 동남아 과목 개설 현황				2020년 거점 국립대 동남아 과목 개설 현황			
대학명	학부	대학원	계	대학명	학부	대학원	계
강원대	1	2	3	서울대	27	4	31
경북대	1	-	1	전북대	6	1	7
경상대	1	1	2	충남대	2	-	2
목포대	1	-	1	경북대	2	-	2
부산대	1	1	2	충북대	1	1	2
서울대	4	1	6	강원대	1	-	1
창원대	1	-	1	부산대	1	2	3
				경상대	1	2	3
				전남대	-	1	1
계	10	5	16	계	41	11	52

138. 전제성, 김현경, 박사명. 2019. “한국 대학의 동남아 교육 실태와 개선 방안.” 전북대학교 동남아연구소 이슈페이퍼 4. 3쪽.

139. 전제성, 이재현. 2008. “한국의 동남아학 교육과정과 지역연구자 육성모델 연구.” 한국동남아학회 동남아시아연구 18-2. 267쪽; 전제성, 김현경, 박사명. 2019. “한국 대학의 동남아 교육 실태와 개선 방안.” 전북대학교 동남아연구소 이슈페이퍼 4. 5-6쪽.

동남아 관련 연구와 교육 전반의 부실함, 토대의 취약함도 문제지만 한국과 아세안 관계라는 보다 국제관계에 관련된 측면, 더 정책적인 측면을 들여다 보면 한계를 논할 여지도 없을 정도로 취약함을 노정하고 있다. 2008년 한국동남아학회에서 이루어진 한 좌담회에서 오랫동안 한국의 아세안과 동남아 국제관계 연구에 천착해온 배공찬 교수는 다음과 같이 한국의 동남아 국제관계 및 아세안 연구에 대해서 언급했다.

“한국에서 동남아 국제관계라는 분야를 전업으로 연구하는 사람이 몇이나 되기에 심각한 성찰이 필요한가…굳이 넓게 본다면 몇 분 될 것 같고 좁게 생각하면 한두 명 정도 밖에 없을 것 같고, 더 엄밀하게 이야기하면 한 명도 없을지도 모릅니다…지난 15년간 국내에서 이루어진 동남아 국제관계 분야에 대한 연구 성과를 회고하고 성찰하는 일은 그다지 어려운 작업이 아니라 생각됩니다. 다만 오랜 기간 이 분야를 천착했던 극소수의 연구자들이 당혹감을 넘어 자괴감마저 느낄 정도인 것이 문제일 뿐이라 하겠습니다. 그 이유는 지극히 단순합니다. 1990년대 이후 동남아 정치를 전공한 학자 중 이 지역의 국제관계를 자신의 주 연구영역으로 삼고 있는 학자는 그저 몇 손가락으로 꼽을 정도이기 때문입니다. 대체로 국내외에서 동남아 정치로 박사학위를 받은 연구자 10명 중 1명 정도에도 못 미치는 것이 아닌가 생각됩니다. 따라서 그 연구결과도 양적, 질적으로 보잘것없다고 말할 수밖에 없을 것입니다. 다시 말해서 한국의 동남아 국제관계 연구는 거의 황무지라고 해도 과언이 아닐 것입니다.”¹⁴⁰

2008년을 기준으로 과거 15년간 아세안과 동남아 국제관계 연구를 회고한 배공찬 교수의 언급은 그로부터 다시 15년이 지난 2024년 시점에도 거의 그대로 유효하다. 다만 아세안을 연구하는 연구자의 수가 몇 명 늘었을 뿐 2008년 이후 2024년까지 한-아세안 관계의 발전, 특히 한국의 대아세안 정책의 발전과 한-아세안 교류, 협력이 확대된 폭을 생각하면 이런 몇몇 연구자 수의 증가는 오히려 줄어들었다고 보는 편이 타당하다. 현재 한국동남아학회 회원을 중심으로 동남아의 국제관계, 아세안을 주된 전공분야로 삼고 있는 연구자의 수는 극히 미미하다. 한국동남아학회의 아세안연구분과에 포함된 구성원을 포함해 국제관계, 아세안을 주된 전공이라고 할 수 있는 연구자 수는 10여 명을 넘지 못한다.¹⁴¹

앞서 언급한 한국과 아세안 국가 사이 정치, 경제, 사회문화적 관계의 심화를 생각해보면

140. 오명석, 김형준, 최호림 외 7명. 2008. “1990년대 이후 한국의 동남아연구: 학문분야별 회고와 성찰.” *한국동남아학회 동남아시아연구* 18-2. 384-385쪽.

여기서 언급하고 있는 한국 내 동남아학 연구, 교육 기반은 기대에 크게 못 미친다. 이는 단순히 한국 내 동남아 연구와 교육 기반이 부족하다는 것을 넘어 장기적으로 한-아세안 관계, 특히 한국의 대아세안 정책 개발과 발전에 매우 부정적으로 작용할 것이다. 동남아학, 아세안 관련 연구와 연구자가 지속적으로 확대 공급되지 못하면 국내 아세안과 동남아에 대한 연구는 갈수록 취약해질 것이다. 연구의 취약은 곧 동남아와 아세안 지역에 대한 한국 사회의 전반적 지식 부족으로 이어진다. 이런 지식이 부족한 상황에서 동남아와 아세안을 잘 파악하고 효과적인 정책적 대안을 제안할 수 있는 지적 능력은 줄어들 수밖에 없다. 외교의 현장에서 아세안 관련 전략을 개발하는 것은 일선 외교관뿐만 아니라 이를 뒷받침해줄 든든한 지적, 학문적 기반이 있을 때 가능하다.

일본의 대표적 동남아 연구기관인 교토대 동남아연구소(Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University)의 홈페이지를 보면 이 연구소에 등록된 연구자 수만해도 159명에 이른다.¹⁴² 일부 인턴과 방문학자의 수를 제외하더라도 130여 명의 연구자, 그것도 동남아의 다양한 부분을 보는 학제 간 연구에 특화된 연구자 수만 100여 명이 넘는다. 특정한 대학의 동남아 연구소에 등록된 동남아 전문가 수가 100여 명이 넘는 국가와 국가 전체를 통틀어 동남아 연구자 수가 100여 명을 넘나드는 국가의 대동남아 정책과 전략은 그 깊이와 폭에서 차이가 남은 누구나 짐작할 수 있다. 한국과 아세안 관계의 발전을 위한 효과적인 대아세안, 동남아 전략의 출발은 바로 이런 처참한 수준의 동남아, 아세안에 대한 지적 기반을 강화하기 위한 장기적인 정책 방향으로부터 시작해야 할 것이다.

141. 한국동남아연구소(<https://www.kaseas.org/services-1>) 아세안 연구분과에 포함된 연구자는 이재현(아산정책연구원), 김형종(연세대), 배기현(서강대), 최인아(대외경제정책연구원), 이진영(전북대), 이숙연(국방대) 등이다.

142. Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University. "People." (<https://kyoto.cseas.kyoto-u.ac.jp/en/staff/>).

VII. 한국의 대아세안 정책의 향후 방향

마지막으로 지난 35년간의 한-아세안 협력 관계를 돌아보고 향후 한-아세안 관계의 내실 있는 발전을 위한 정책 방향을 제시한다. 여기서는 단기, 중기, 그리고 장기라는 시기적 구분을 통해 한-아세안 관계의 발전 방향을 제시한다. 단기적으로는 지금 현재 한국 정부가 추진하는 대아세안 전략을 어떻게 가져갈 것인가에 초점을 둔다. 특히 현 정부의 KASI뿐만 아니라 2024년 말로 예상되는 아세안과 포괄적 전략적 동반자 관계 형성 및 과제를 검토한다. 중기적인 과제로는 아세안 국가들과 한국 사이 관계의 균형적인 발전을 위한 아세안 내 다변화 방안에 대해서 알아볼 것이다. 마지막으로 좀 더 장기적인 과제로 한국의 대아세안 정책이 더 공고한 기반 위에 일관성을 가지고 추진될 수 있는 토대 조성을 위한 아세안 인식 제고와 변화 방안에 대해 논한다. 그리고 마지막으로 역시 장기적 과제로 한국의 대아세안 전략과 정책을 가이드 할 수 있는 한국 내 동남아와 아세안에 대한 지적 기반 강화 제안을 할 것이다.

1. 한-아세안 연대구상의 추진

2021년 하반기 문재인 정부의 신남방정책플러스가 발표된 이후 한-아세안 관계를 관찰하는 동남아 쪽 학자는 물론이고 한국의 대아세안 정책의 청중인 동남아 국가 정부에서도 한 가지 질문이 제기되기 시작했다. 2022년 문재인 정부가 임기를 마친 이후 신남방정책이 지속될 것인가에 관한 의문이었다. 이런 질문이 나왔던 것은 일차적으로 신남방정책이 가졌던 정책적 임팩트가 컸다는 의미다. 아세안과 동남아를 중시했던, 그리고 임기 내 일관됐던 정책이 지속되기를 바라는 것은 아세안 국가 어디에서나 마찬가지였다. 두 번째로는 문재인 정부가 임기를 마치면 당시 집권당이 지속 집권하든, 아니면 새로운 정치세력이 집권하든 정책적 변화는 있기 마련인데, 이런 정책적 변화 속에서 한국의 동남아 정책이 살아남을 것인가의 의문이었다. 즉, 정권을 넘어서 아세안 전략의 일관성에 관한 의문이었고, 과연 신남방정책이 이런 정권을 넘어서 아세안 정책의 일관성을 담보할 수 있을 만한 기반을 만들어 놓았는가라는 질문이기도 했다.

2022년 대통령 선거 결과 정권 교체가 있었고 새로운 정치세력이 집권했다. 대통령 선거가 끝나고 신정부의 대동남아 정책은 무엇인가에 관한 질문이 당연히 제기되었다. 윤석열 정부의 동남아 정책은 곧바로 발표되지 않았고 그 대신에 외교정책의 초점은 한국의 인

도-태평양 전략과 글로벌 중추국가(Global Pivotal State, GPS)에 맞춰졌다. 2022년 말에 발표된 한국의 인태 전략은 당연히 동남아, 아세안 지역을 포괄했다. 그리고 동남아, 아세안 방면에 대해서는 한-아세안 연대구상이라는 새로운 정책의 이름이 제시되었다. 이름만 발표된 이후 한동안 KASI의 구체 내용에 대해서는 명확히 드러나지 않았고 그 구체 사항들은 2023년 초에 와서야 정리된 형태로 발표되었다. 과거 신남방정책의 사람(People), 번영(Prosperity), 그리고 평화(Peace)라는 3P 원칙은 새로운 원칙, 즉 자유(Freedom), 번영(Prosperity), 그리고 평화(Peace)로 대체되었다.

KASI는 한국의 인태 전략하에 있다는 점을 명확히 하고 있다. 한국 정부에서 펴낸 KASI에 관한 소개책자는 첫 부분에 이를 밝히고 있다. 이 책자는 GPS, 한국의 인태 전략, 그리고 KASI의 관계를 아래와 같이 설명하고 있다.¹⁴³

글로벌 중추국가(GPS)를 표방하는 대한민국은 인도-태평양 지역 내 역할, 기여 증대를 위해 자유, 평화, 번영의 3대 비전하 인태 전략을 발표...상기 관점에서 인태 전략 틀 속에서 아세안에 특화된 협력을 위한 한-아세안 연대구상(KASI) 추진

다시 말해 GPS는 현 정부의 대외정책이 지향해야 하는 목표이고, 인태 전략은 이를 실행하는 대 전략이며, KASI는 그 하위 단위로 인태 지역에서 핵심인 아세안에 특화된 정책이라는 의미가 된다.

KASI는 자유, 평화, 번영이라는 한국의 인태 전략, 그리고 KASI를 관통하는 세 가지 원칙하에 8개의 협력 항목을 제시하고 있다. 양자 협력의 강화에 해당하는 협력 항목들은 자유에, 국방안보 협력은 평화에, 그리고 경제와 사회문화 및 협력의 기반 강화에 해당하는 사항들은 모두 번영의 항목에 포함되어 있다. 자세한 8대 협력 항목과 분야별 구분은 아래 표와 같다.

143. 대한민국정부. "한-아세안 연대구상." 정부 간행 정책 브로셔. 6-7쪽.

[표 30] KASI의 8대 중점 추진 과제¹⁴⁴

원칙	중점 추진 과제
자유	1. 한-아세안 관계 격상 및 아세안 회원국과의 관계 강화 2. 아세안 주도 메커니즘 내 한-아세안 협력 제고
평화	3. 한-아세안 포괄안보 협력 확대 4. 한-아세안 전략적 공조 활성화
번영	5. 한-아세안 공동 번영과 발전을 위한 미래 분야 협력 확대 6. 지역, 국제적 도전과제 대응을 위한 한-아세안 협력 7. 미래 번영을 이끄는 차세대 교류 증진 8. 아세안 관련 협력기금 등 각종 협력 자원 확충

KASI가 제시한 한-아세안 협력 중에서 특별히 강조하는 부분, 이전의 아세안에 대한 정책과 차별화되는 부분은 두 가지다. 첫 번째는 국방안보 협력이고 두 번째는 미래세대 협력에 대한 강조다. 이전 한국의 대아세안 접근은 앞서 언급한 바와 같이 협력의 세 가지 분야 중에서 경제 협력과 사회문화 협력에 많이 기울었다. 의도했던 의도하지 않은 결과이든 과거 한국의 아세안 협력은 경제 위주로 이루어졌고 사회문화 분야 협력이 그 뒤를 따랐다. 국방, 안보, 전략적 협력은 늘 상대적으로 뒤쳐져 있었고 한-아세안 협력의 약한 고리로 여겨졌다. KASI는 이 부분을 보완하려는 의도를 가지고 있다. 특히, 국방분야의 협력, 경제 안보와 전통적 안보 분야를 포함한 안보 협력, 사이버 안보를 포함한 디지털 분야 협력 그리고 정부에서 강조하고 있는 방산 협력에 각별한 관심을 보이고 있다. 또한 미래세대 협력, 특히 아세안 지역의 청년세대의 능력배양에 관한 협력을 강조하면서 아세안 미래 경제성장의 기반을 구축하는 데 관심을 두고 있다.

과거 정책의 연속성, 한국의 대아세안 정책의 일관성에 관해서 KASI는 서로 배치되는 두 가지 평가가 가능하다. 먼저 연속성을 담보한다는 긍정적인 평가가 가능하다. 어쨌든 KASI라는 이름을 단 아세안을 위한 독자적인 정책을 현 정부에서도 과거 신남방정책에 이어 내놨다는 점을 볼 때 신남방정책이 강조했던 한국의 대아세안 정책 연속성이라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 협력의 내용 역시 과거와 완전한 단절이 아닌 많은 부분 과거의 정책을 수용하면서 이를 강화하고, 또 미진했던 국방, 전략적 협력 부분

144. Ibid. 10쪽.

에 대한 일정한 강조를 하는 것은 한국의 대아세안 정책이 연속성과 발전이라는 방향을 둘 다 염두에 두고 있다고 평가할 수 있는 부분이다.

반면에 아세안 지역에서 이미 널리 알려진 신남방정책이라는 이름이 사라진 것은 일정한 한계로 작용할 수 있다. 새 정부가 대아세안 정책을 수행할 때 새로운 정책 타이틀을 부여하게 되면 이를 다시 처음부터 설명해야 하는 수고가 필요하다. 반면 과거의 정책 타이틀을 그대로 발전적으로 승계한다면 새 정부의 대 아세안 정책이 무엇인지, 과거와는 어떻게 다른지, 아세안에 대한 강조가 약화된 것은 아닌지와 같은 부분들에 대해서 처음부터 아세안에 설명해야 할 필요가 없다. 다시 말해 새 정부의 아세안 정책을 처음부터 다시 시작하는 것이 아니라 기존에 만들어진 기반 위에서 더 빠르고 효과적으로 추진할 수 있다는 의미가 된다. 또한 과거 신남방정책이 동북아플러스구상에 포함되기는 했지만 사실상 독자적이고 독립적인 정책으로 추진된 것과 달리 KASI는 인태 전략의 한 부분으로 제시된다. 이는 동남아 입장에서 봤을 때 현 정부의 대아세안 정책 추진 의지가 약화된 것은 아닌가, 아니면 아세안이 인태의 한 부분으로 편입됨으로써 아세안에 배분되었던 정책적 자원과 에너지가 그만큼 줄어든 것은 아닌가라는 평가를 할 수 있게 하는 부분이다.

지금 한국 정부에게 중요한 것은 천명된 정책에 대한 명확하고 꾸준한 추진 및 실행이다. 특히 KASI는 지금까지 한-아세안 관계 심화에서 한계로 지적되어 왔던 안보 및 전략적 협력, 국방 협력에 많은 무게를 두고 있다. 미중 경쟁으로 인한 지역 정세의 불안정성으로 인해 아세안 국가들도 다방면의 많은 전략적 네트워크를 만들려 노력하고 있다. 또한 자국의 주권을 지키기 위한 최소한의 국방력 유지를 위한 필요성으로 인해 아세안 국가들도 국방 협력을 아세안 자체적으로, 그리고 대화상대국과 확대하려는 노력을 하고 있다. 이런 아세안의 사정을 감안할 때 앞서 언급한 바와 같이 미국과 중국 사이에서 여전히 어느 정도 중립적이고 위협적이지 않은 한국, 전략적 숨은 의도를 가지지 않은 국가로 인식되는 한국은 아세안에게 전략, 안보, 국방 협력을 강화하기 위해 매우 좋은 협력 상대다. 가장 중요한 부분은 한국이 천명해 놓은 전략, 안보, 국방 부문 협력을 강화하기 위해서 어떤 정책을 얼마나 진정성을 가지고 추진하는가의 문제다. 이런 협력의 부문이 가진 특성상 하루 아침에 눈에 보이는 성과를 내기 어렵다. 그럼에도 불구하고 일단 천명한 정책 방향은 꾸준히 추진해야 한다. 이를 통해서 한국이 아세안에 대해서 가진 전략적 관심과 정책적 의지를 증명할 수 있고, 이는 다시 한-아세안 관계를 공고히 유지하는 기반이 될 것이다.

2. 한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계 수립

한국은 2009년부터 아세안과 관계 수립을 기념하기 위해 매 5년마다 한-아세안 관계수립을 기념하는 특별정상회의(ASEAN-Korea Commemorative Summit)를 개최해왔다. 2009년 첫 번째 정상회의를 시작으로, 2014년 2015년 각각 관계 수립 25주년, 그리고 30주년을 기념하는 정상회의를 한국에서 개최했다. 아세안의 대화상대국 중에서 자국에 아세안 정상들을 모두 초청해 특별정상회의를 3회나 개최한 국가는 2019년까지 한국이 유일했다. 2024년은 한-아세안 관계 수립 35주년이 되는 해로 과거의 예를 보면 2024년에도 특별정상회를 개최하는 해가 될 수 있었다. 그러나 매 5년마다 특별정상회의를 개최해 온 것은 한국이 유일했던 만큼 한국과 아세안은 2024년의 35주년을 건너뛰고 40주년을 기념할 때 정상회의 개최 문제를 논의하기로 했다. 그 대신 한-아세안 관계 수립 35주년을 한국과 아세안 사이 관계 격상, 즉 기존 전략적 동반자 관계(Strategic Partnership)를 포괄적 전략 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)로 격상하기로 했다.

2024년 기존 전략적 동반자 관계를 CSP로 격상하는 것은 여러가지 의미를 갖는다. 먼저 1989년 처음 만들어진 한국과 아세안 관계는 2004년 포괄적 동반자 관계(Comprehensive Partnership)로 발전하고, 6년 만인 2010년 전략적 동반자 관계로 격상되었다. 2010년 높아진 한국과 아세안 관계의 위상은 그 이후 2024년까지 거의 15년간 고정되어 있었다. 이 15년 동안 앞서 자세히 살펴본 바와 같이 한국과 아세안 사이 관계는 급속하게 발전되었으며 그 폭과 심도는 2010년과 크게 달라져 있는 상황이다. 현재 한국과 아세안 사이 관계를 규정하는 전략적 동반자 관계라는 틀 안에 담기에는 한국과 아세안 사이 협력은 너무 그 몸집이 커져버린 상황이다. 따라서 확대된 관계와 높아진 상호 간 인식을 담아 낼 수 있는 적절한 수준의 관계 설정이 필요한 상황이다.

두 번째로 전략적 동반자 관계가 만들어진 2010년 이후 한국과 아세안을 둘러싼 환경이 크게 변화했다. 아세안은 그 사이 2015년 아세안공동체 선언을 통해 공동체 건설의 방향으로 나아가고 있다. 개별 국가 간 협력의 틀로써 아세안과 공동체로 나가는 아세안은 크게 다른 지향성을 가지고 있으며 이에 맞는 관계 조정이 필요하다. 한국으로서도 2017년 신남방정책 이후 아세안에 대한 관심이 크게 증가한 만큼 한-아세안 관계를 보다 높은 수준의 대외전략 어젠다에 위치시키기 위한 적절한 관계 격상이 필요했다. 무엇보다 한국과 아세안을 둘러싼 주변의 전략적 환경이 크게 변화했다. 2010년과 현재를 비교해보면 다른 무엇보다 미국과 중국 사이 전략 경쟁이란 중요한 환경 변수에 있어 큰 변화가 있었고, 이를

반영하며 한국과 아세안 사이 전략적 협력을 강화할 수 있는 적절한 관계 조정이 필요했다.

세 번째로 아세안을 둘러싼 주요 협력국가, 대화상대국가들과 아세안 사이 최근 일련의 관계 격상이 있었다. 중국과 호주는 2021년 아세안과 기존 관계를 CSP로 격상하는 데 합의했다. 이어 미국과 인도가 2022년 아세안과 관계를 CSP 수준으로 격상했다. 일본은 2023년 아세안과 CSP 관계 격상을 마무리 했다. 물론 아세안 입장에서는 강대국을 포함한 주변 대화상대국과의 일련의 CSP 수립을 전략적 동반자 관계에서 한 단계 위로 관계를 격상한다는 표현을 쓰지 않으려 한다. 아세안이 주변 국가들의 전략 경쟁에 말려드는 꼴이 될 수 있기 때문이다. 이런 아세안의 우려에도 불구하고 CSP 체결은 일반적으로 관계 격상으로 받아들여지고 있다. 아세안을 둘러싼 주요 대화상대국 중에서 한국만이 아직 CSP를 마무리 하지 않은 상태로, 한-아세안 관계 발전을 위해서나 한국의 지역에 대한 전략적 포석을 위해서 아세안과 CSP는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

2024년 초 한국은 이미 아세안과 실무적인 차원에서는 CSP에 관한 논의를 마무리 한 것으로 보이며 2024년 연말 정상회의를 통해 CSP가 선언될 것은 거의 확실하다. CSP 선언에 관한 내용들도 이미 어느 정도 조율되고 있는 것으로 보인다. CSP 선언이 마무리되면 다음단계는 CSP 이행을 위한 행동계획, 즉 CSP 관계 형성 이후 이런 관계 격상에 걸맞은 어떤 협력을 할 것인가에 관한 청사진을 제시해야 한다. 신남방정책이나 KASI와 같은 특정한 정권에서 발표한 협력에 관한 내용도 중요하지만 이 행동계획은 정권을 넘어서 지속적으로 한국과 아세안 사이 협력의 방향과 내용을 결정할 문서이므로 향후 5~10년간 한-아세안 협력에 중요한 영향을 미칠 것이다.

이런 청사진 제시에 있어 몇 가지 감안해야 할 사항이 있다. 먼저 CSP 선언도 그렇고 향후 전반적인 아세안과 협력 내용도 마찬가지지만 CSP의 청사진인 이행계획(work plan)은 무엇보다 아세안의 인태 전략인 ‘인도-태평양에 관한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)’에 나타난 아세안의 인식과 협력 분야를 잘 반영해야 할 필요가 있다. 최근 아세안의 대화상대국 전략은 이 AOIP를 앞세우는 방향으로 나가고 있으며 이는 주요 국가와 아세안 사이 협력에 관한 많은 문서들이 있음에도 불구하고 별도의 AOIP를 핵심으로 하는 일련의 협력 문서를 채택하는 것을 통해서 증명된다.

[표 31] 주요 대화상대와 아세안 사이 AOIP 협력 문서¹⁴⁵

국가	문서명	연도
일본	Joint Statement of the 23rd ASEAN-Japan Summit on Cooperation on ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2020
인도	ASEAN-India Joint Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2021
호주	Joint Statement of the 2nd Annual ASEAN-Australia Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2022
한국	Joint Statement of the 24th ASEAN-ROK Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2023
미국	ASEAN-U.S. Leaders' Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2023
중국	ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific	2023

두 번째로는 일견 당연해 보이지만 현재 아세안에 대한 협력 방향인 KASI와 CSP의 정합성에도 주의를 기울여야 한다. 어쨌든 KASI는 대외적으로 한국의 대아세안 정책을 표방한 것이고 이 KASI에서 관심을 특별히 기울이는 협력의 항목들이 있다. CSP의 이행 계획은 이런 KASI의 중점을 잘 반영하면서도 장기적인 관점에서 한-아세안협력을 이끌어갈 방향성과 구체 프로그램을 제시해야 한다. 세 번째로는 이런 관계 격상이 주요 대화상대국들의 관계 격상 이후 마지막으로 나온 만큼 한국과 아세안 사이 CSP 관계 격상에 대한 전략적 관심이 떨어질 수 있다. 따라서 아세안에 대한 공공외교, 그리고 한국 국내에 대한 적절한 홍보와 공공외교를 통해 한국과 아세안 CSP 체결의 의미를 부각시키는 노력 역시 필요하다.

마지막으로는 CSP와 KASI에 모두 해당되는 사항으로 아세안에 대한 정책적 선언, 관계 격상은 그 자체로 끝나는 것이 아니라 여기에 정치적 의지를 담아 빠르게 가시적인 성과를 낼 수 있도록 정책이 추진되어야 한다. 선언과 관계 격상 문서에 서명을 한 이후 적절한 후속 조치와 성과가 없으면 정책이 없는 것만 못하다. 정책과 선언, 관계 격상으로 한국

145. 아세안 웹사이트(<https://asean.org/>)에서 발췌.

이 무엇인가 하려는 것처럼 기대를 하게 만든 이후 그에 대한 적절한 정책적 대응과 성과가 없다면 오히려 한국에 대한 신뢰성은 떨어질 것이다. 특히 신남방정책을 통해서 한국의 대 아세안 정책의 일관성, 정책적 의지가 널리 알려진 만큼 KASI와 CSP는 이를 정책적으로 뒷받침할 수 있는 신속한 행동을 취해야 한다. 그렇지 않다면 오히려 아세안이 보는 한국에 대한 이미지는 이런 정책을 발표하지 않은 것보다 더 크게 손상을 입을 수도 있다.

3. 한-아세안 관계에서 드러나는 불균형의 해소

한-아세안 관계에서 드러나는 불균형의 문제는 앞서 서로 다른 파트에서 몇 가지로 압축해 설명되었다. 우선 한-아세안 협력에서 드러나는 불균형은 협력 분야에서 불균형 문제가 있다. 간단히 말하면 정치안보 협력, 특히 전략적 협력, 안보 협력, 국방 협력 분야에서 협력이 경제와 사회문화 부문 협력에 비해 크게 뒤쳐지는 불균형의 문제가 있다. 두 번째로는 한국과 아세안 개별 국가의 협력 수준, 특히 무역과 투자, 사회문화 교류 부문에서 국가별로 큰 편차가 존재하는 불균형의 문제가 있다. 마지막으로 한-아세안 관계에서 한국이 일방적으로 우위에 있고 아세안이 열세에 있는 불균형의 문제가 있다. 이 중 가장 대표적인 것이 사회문화 부문에서 문화의 불균형한 교류, 인적 교류에서 나타나는 불균형성의 문제가 있다.

이런 불균형의 문제가 모두 정책을 통해 해결될 수 있는 문제는 아니다. 특정한 불균형 문제는 시장의 힘이나 경제적 수준의 차이에 따라서 피치 못하게 나타나는 것으로 이런 문제는 정책을 통해서 해결할 수 없거나 해결하기 어려운 문제다. 이런 문제는 다시 두 가지 형태로 나뉘는데, 정책을 통해서 해당 불균형의 문제를 완화하려고 노력할 수 있는 문제와 그렇지 못한 문제로 구분된다. 후자의 경우 한국과 아세안 사이 인적 교류의 규모 차이와 같은 문제인데, 한국 사람이 동남아 지역을 방문하는 수에 비해 동남아인들이 한국을 덜 방문하는 것과 같은 불균형이다. 이는 한국과 대다수 동남아 국가 사이 경제적인 격차에 의한 자연스러운 현상으로 한국이나 동남아 국가 모두 이런 형태의 불균형을 해결하려고 노력할 필요를 느끼지 못한다.

반면 전자에 속하는 것으로 시장의 힘이나 경제력의 차이, 문화적 힘 등의 차이로부터 생기는 현상 중에서 한-아세안 간 무역의 불균형, 한-아세안 사이 문화 상품 및 문화 교류의 불균형과 같은 것이 있다. 한국과 아세안 사이 무역불균형의 문제는 심각하지만 이는 사적 부문의 투자와 무역에 의한 결과인 동시에 경제적 수준의 차이에 따라 시장의 힘이 작

동해 생기는 문제이다. 이런 문제의 근본 원인은 한-아세안 관계의 심화를 위해 정책적으로 해결하기는 거의 불가능하다. 자본주의 경제 시스템에서 무역과 투자는 대부분 사기업이 하는 것이고 이를 정부에서 인위적으로 줄이거나 늘일 수 있는 방법은 없다. 다만 정부가 정책적으로 할 수 있는 것은 무역과 투자가 많지 않은 국가에 새로운 투자와 무역의 기회에 대해 홍보하거나 이런 무역 불균형 문제를 다른 방법을 통해 완화하는 정도의 노력을 할 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면 무역과 투자의 불균형 자체를 없애거나 줄일 수는 없지만 정부는 다양한 정책 수단을 통해 무역과 투자의 불균형을 보완할 수 있는 방안을 찾는 것이다. 예를 들어 한국과 베트남 사이 무역 수지에서 큰 불균형이 나타나는 것은 정부의 정책으로 보완하기는 어렵다. 대신 정부는 베트남에 투자한 기업이 가져오는 큰 무역 수지 흑자를 보완하기 위해서 베트남에 투자한 기업에게 기업의 사회적 책임을 강조하는 수단을 동원할 수 있다. 베트남에 투자하고 베트남과 무역을 하면서 큰 수익을 얻는 기업들이 베트남 국민과 사회에 기여할 수 있는 방법에 대해 강조하는 방식으로 무역 수지 흑자에서 오는 이익의 일부를 베트남 사회로 환원하는 방법이다. 가령 베트남의 인력에 대한 훈련 기회를 제공하는 식으로 기업은 베트남 사회에 기여를 하는 동시에 필요로 하는 인력을 확보할 수도 있다.

또한 정부 차원에서는 특별히 한국이 큰 무역 흑자를 보는 동남아 국가를 대상으로 한 ODA를 확대할 수도 있다. ODA 확대를 통해 한국이 구현하고 있는 무역수지 흑자의 전체를 메울 수는 없지만 일부를 환원할 수 있다. 더 나아가 한국이 특정 국가에 ODA를 크게 확대하는 것은 해당 국가에서 한국의 이미지를 좋게 만들고 전략적으로 해당 국가를 중시한다는 인상을 줄 수 있다. 따라서 ODA의 확대와 같은 정책이 한국의 무역 수지 흑자에 대한 보상을 넘어서 해당 국가에 대한 한국의 대외정책, 전략적 접근을 강화하는 정책이 될 수 있으므로 두 가지 방향에서 한국 역시 이익을 볼 수 있게 된다.

무역이나 투자를 넘어서 한국과 아세안 사이 경제 협력의 분야도 물론 많이 존재한다. 이런 새로운 분야를 통해서 기존에 무역이나 투자 부문에서 발생했던 불균형을 해소하는 것도 좋은 정책이다. 예를 들어 새로 부상하는 디지털 전환 부문, 스마트 시티, 아세안에서 블루이코노미(blue economy)라고 부르는 해양을 통한 경제성장, 기후변화 관련 협력, 공급망 문제 등은 정부의 정책을 통해서 한국과 아세안 사이 협력이 더 많은 국가에 고르게 펼쳐지도록 초기부터 유도할 수 있는 분야다. 또한 이런 새로운 분야에서 기존 무역, 투

자와 달리 좀 더 분산된 경제 협력 관계를 맺는 것이 한-아세안 경제 협력 관계의 복원력(resilience) 측면에서나 아세안의 이익이라는 측면에서 더 이익이 된다. 이런 새로 부상하는 부문에서 아세안과 경제 협력을 만들어 나가는 데 있어 정책적 차원에서, 자원의 측면에서 한국 정부가 부담이 된다면 유사한 입지의 유사한 규모 경제를 묶어 클러스터로 접근하는 방법도 가능할 것이다.

경제적으로 뿐만 아니라 사회문화적으로도 불균형은 존재한다. 앞서 언급한 바와 같이 사회문화 부문에서 문화 교류의 불균형이 그것이다. 한국의 문화는 한류 등을 타고 동남아에 많이 소개된 반면 동남아의 문화는 상대적으로 적게 한국에 소개되는 것과 같은 불균형이다. 이미 이런 불균형의 문제는 오래전부터 지적되어 왔고 한국 정부는 이에 대한 대안으로 아세안문화원 등을 통해서 아세안의 문화를 한국에 좀 더 알리는 노력을 해왔다. 여기서 더 나아가 한국이 직접 예산을 투입하기는 어렵지만 동남아 국가의 문화원을 한국에 설치할 때 행정적인 도움을 줄 수도 있다. 정부의 정책을 통한 문화적 교류 불균형은 직접적인 경제적 가치로 환원되지 않으므로 종종 뒷전으로 밀리기 쉽다. 그럼에도 불구하고 한국의 문화산업이 동남아에서 지속적으로 인기를 얻고 한류가 유지되기 위해서라도 한국과 동남아 국가 간 문화적 교류의 불균형을 바로 잡기 위한 한국 정부의 일정한 노력이 필요하다.

한국과 아세안 사이 불균형에서 남은 한 가지는 한국이 정책적 수단을 통해 해결할 수 있는 것으로 이는 한국 정부가 충분한 정책적 의지만 가지고 있다면 가능한 부분이다. 협력의 분야별 불균형은 이런 형태의 불균형이라고 할 수 있다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 한-아세안 협력 관계에서 나타나는 분야별 불균형은 정치안보 협력과 여타 경제 및 사회문화 부문의 협력이다. 만약 불균형이 경제와 여타 분야 사이에서 나타난다면 이는 정부의 정책적 수단을 통해 해결하기는 어렵다. 앞서 본 것처럼 국가별로 무역 관계, 투자 관계에서 나타나는 불균형을 국가가 정책 수단을 통해 해결하기는 어려운 것과 같은 논리라고 할 수 있다.

반면 정치안보 분야의 전략적 협력, 안보 협력, 국방 및 방산 협력과 같은 분야는 사적 부문이라기보다는 국가의 정책에 의해 좌우되는 분야들이다. 실질적으로 이 분야는 정부라는 행위자가 협력의 전체를 담당하므로 정부 정책에 의해 크게 좌우될 수밖에 없다. 따라서 이 부분의 불균형을 시정하기 위해서는 정부가 정책적 의지를 가지고 안보 협력, 전략적 협력과 국방 협력을 확대하려는 노력을 기울이는 수밖에 없다. 이런 이유로 현재 한국 정부의 KASI에서 강조하는 전략적 협력, 국방 협력, 안보 협력과 방산 협력이 특별히 중요하다. 이런 협력들은 반드시 필요함에도 불구하고 당장 눈에 보이는 성과를 내기 어려

운 분야이고 사적 부문이 개입되지 않은 전적으로 정부의 영역이다. 따라서 KASI는 한국의 전략적 이익뿐만 아니라 한-아세안 협력 관계에서 분야별 불균형을 개선한다는 목표를 가지고 전략적 협력, 안보 협력, 국방 협력을 꾸준히 추진할 필요가 있다.

4. 한국 내 인식의 변화와 제고

앞의 세 가지가 한-아세안 관계의 심화와 강화를 위해 외부, 즉 아세안에 대해서 한국이 취할 수 있는 정책 방향에 관한 것이라면 이 장에서 언급하려고 하는 한국 내 인식의 변화는 한국 사회의 내부적인 문제다. 크게 두 가지 측면에서 한국 사회 내 동남아에 대한 인식의 변화와 제고가 필요하다. 첫 번째로 동남아 국가에 대한 한국의 전반적인 인식의 변화가 필요하고 그 연장선상에서 동남아의 전략적 중요성에 대한 인식 변화가 필요하다. 이는 단순하게 동남아에서 한국에 대한 인식을 좋게 만들기 위해서 뿐만 아니라 한국의 대아세안 정책이 국내적 지지를 확보하고 나아가 정부를 넘어 일관성 있게 추진되기 위한 기반이 된다. 두 번째는 특히 이주노동에 대한 한국 사회 내 인식 변화가 필요하다. 물론 이주노동에 관한 한국 사회의 인식은 비단 동남아에서 온 이주노동자뿐만 아니라 모든 이주노동자에 해당되지만, 한국 내 동남아 출신의 이주노동자가 많다는 점에서 동남아, 아세안에 대한 정책도 된다. 특히 이 부분은 한국 사회가 지금 당면하고 있는 과제의 해법과 긴밀히 연관된다는 점에서 반드시 필요하다.

먼저 한국 사회, 국민의 동남아와 아세안의 중요성에 대한 인식의 제고가 시급하다. 앞서 언급한 바와 같이 한국과 아세안 사이 상호 인식은 장기간에 걸쳐 지속적으로 개선되고 있는 추세는 맞다. 그러나 다른 한편 국제문제와 다른 문화에 더 많이 노출되었을 것이라 가정할 수 있는 젊은 세대에서도 여전히 동남아에 대한 이미지는 더운 나라, 개발도상국, 값싼 여행지, 불쌍한 나라, 이주노동자 등의 부정적인 단어와 연관된다. 차이가 있다면 과거에는 단순하게 한국에 비해서 한 수 아래에 있는 국가라는 이미지만 있었다면 이제는 좀 더 한국이 적극적으로 지원해야 하는 국가 정도로 바뀌었을 뿐이다. 여기에는 아세안 국가들이 한국 경제와 사회문화적인 측면에서 차지하는 비중과 중요성, 그리고 아세안이 집합적으로 인태 지역 내에서 가지고 있는 전략적인 레버리지 등에 관한 인식은 거의 들어가지 않다.

이런 인식, 특히 일반 국민의 인식이 바뀌어야 하는 이유는 이런 인식이 한국의 대외정책의 추동력으로 작동하기 때문이다. 간단한 예로 미국, 중국, 남북관계에 대해서는 일반 국

민들이 깊이 알지 못해도 중요하다는 생각을 일반적으로 한다. 안정된 남북관계와 한반도를 둘러싼 주변 환경의 관리를 위해서는 전통적인 외교 대상인 주변 4강, 즉 미국, 중국, 일본, 러시아가 중요하다는 생각을 한다. 이런 일반인의 인식은 북한, 남북관계, 미국, 중국, 일본, 러시아 등에 대한 한국의 대외정책 자원 투입을 정당화하는 기반이 된다. 일반 국민들이 대외정책에 깊이 관여하는 것은 아니더라도 일반 국민의 관심과 인식이 특정한 대외정책을 정부가 추진하는 데 있어서 중요한 동력이 된다. 반면 일반 국민들이 크게 관심이 없거나 중요하지 않다고 보는 외교 대상에 대한 정책은 정책적 추동력을 가지기 어렵다.

한국의 대아세안 정책은 전자, 즉 일반 국민들이 관심을 가지고 있어 정책 추진의 동력이 생기는 경우가 아니라 일반 국민들의 관심이 저조해 정부에서 시작한 정책도 차츰 동력을 잃어버리는 편에 속한다. 앞에서 본 것처럼 지난 35년간 한-아세안의 경제 관계, 사회문화 관계의 발전, 그리고 현재 사회문화적으로, 경제적으로 아세안이 한국에서 차지하는 비중을 감안하면 아세안의 중요성에 대한 일반 국민들의 평가는 현실을 제대로 반영하지 못하는 것으로 보인다.

더 나아가 아세안은 현재 벌어지는 미중 경쟁, 인도-태평양 지역을 둘러싸고 펼쳐지는 지역의 전략적 동학 속에 강대국에 대해 집합적으로 일정한 전략적 레버리지를 가지고 있다. 강대국과 지역의 중견 세력들이 모두 아세안을 자신의 편으로 끌어들이기 위해 노력하고 있다. 이런 노력에서 한국도 예외는 아니다. 그러나 이런 아세안을 둘러싸고 일어나는 지역의 전략적 동학에 대해서 한국 사회가 제대로 인식하고 있고 이런 맥락에서 아세안이 집합적으로 가지는 전략적 가치에 대해서 제대로 평가하고 있는지 의문이다.

정부가 바뀔 때마다는 물론이고 한 정부 내에서도 아세안에 대한 정책적 관심이 자주 변하는 이유는 바로 이런 국민적 인식을 바탕으로 한 대아세안 정책에 대한 일관된 지지 기반 혹은 중요성에 대한 인식 기반이 없기 때문이다. 정책을 추진하다가 중단하더라도 이에 대한 지적이나 비판이 없기 때문에 정치적, 정책적 편의를 위해서 쉽게 전면에서 내세웠다가 필요가 없으면 어젠다에서 쉽게 빼 버리는 식의 행태가 반복되고 있다. 이런 모습은 아세안에서 한국의 대아세안 정책이 가진 일관성 부족으로 비춰진다. 일관된 대아세안 정책의 추진은 일반 국민들의 아세안에 대한 중요성 인식으로부터 시작한다. 외교가 단순히 외부의 청중만을 대상으로 하는 것은 아니며 국민에 대한 설득까지 포함한다고 할 때 아세안의 중요성을 국민들에게 확인시키고 이를 통해서 대아세안 정책의 추동력을 마련하는 것은 중요한 대국민 공공외교 과제다.

두 번째로 동남아인을 포함한 이주노동 전반에 대한 한국의 정책과 인식 전환도 향후 한-아세안 관계의 발전을 위해서 반드시 동반되어야 한다. 이주노동 전반에 대한 인식 변화의 과제는 단순하게 이주노동자의 인권이라는 측면뿐 아니라 한국 사회가 당면하고 있는 저출산 문제와 인구 감소, 경제적 활력 유지라는 측면에서도 매우 중요하다. 한국 사회가 심각한 저출산 문제를 겪고 있는 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 장기적인 추세로 인구도 감소하고 있다. 그렇다고 해서 인구를 급속하게 늘리거나 출생율을 급격히 제고시킬 수 있는 방안이 있는 것도 아니다. 반면 한국 경제는 여전히 제조업에 기반하고 있고 이런 제조업 기반 경제를 유지하기 위해서는 일정한 규모의 노동력이 필수적이다. 따라서 한국의 저출생, 인구 감소의 문제는 곧 경제적 문제이기도 하고 한국의 미래를 규정할 수 있는 문제다.

인위적으로 제조업을 떠받칠 인구를 확장하기 위해서 종종 거론되는 것이 이주노동이다. 과거 한국의 이주노동은 값싼 노동력 확보를 위한 이주노동이 중심이 되었다. 따라서 개발도상국으로부터 여러 악조건과 낮은 임금에도 불구하고 기꺼이 위험한 직종에도 일할 사람이 있다면 이런 노동력을 수입해서 활용하는 것이 이주노동 정책의 방향이었다. 한국의 이주노동에 대한 기본적인 인식이 이런 상황에서 이주노동자들은 일시적으로 활용하고 교체하는 임시적인 방편이었고 정책 방향도 그에 맞춰져 있었다. 따라서 한국에 들어온 이주노동자들은 정책의 변화로 많이 나아진 환경이라고 하지만 여전히 최대 5년 한국에 체류하면 본국으로 돌아가야 했다. 이들은 국내에서 인권의 사각지대에 놓이기도 했다. 이주노동자들에게 대한 한국 사람들의 인식은 대체로 크게 낮았다. 최근에는 이주노동자나 개발도상국 출신으로 한국에 머무는 사람들이 점차 정치적 쟁점으로 부각하는 현상도 나타나고 있다.

이런 한국의 이주노동에 대한 인식은 크게 바뀌어야 한다. 이주노동자들의 인권, 한국 사회의 다문화 추세를 반영해 이런 필요성이 등장하는 것만은 아니다. 더 나아가 한국의 인구감소와 경제적 활력 유지라는 필요성이 가져오는 긴장과 모순을 해결하기 위해서 어쩔 수 없이 한국인이 아닌 이주노동자들에게 의지해야 하는 상황이 곧 도래할 것이고 어찌면 이미 도래했을 수도 있다. 이런 상황에서 이주노동자들은 이제 값싼 노동력의 제공자가 아니라 한국 사회의 일부로 생각해야 할 필요가 있다. 5년을 체류하고 본국으로 돌아갈 임시 거주자가 아니라 한국 사회에 뿌리를 내리고 여기 정착해서 노동을 하고 한국 사회의 일부로 편입되는 형태를 고민해야 할 상황이다.

이주노동 전반에 대한 한국 사회의 인식이 이런 방향으로 전환된다면 한국 사회는 더 많은 동남아 출신의 사람들이 한국에 거주하는 상황을 맞이할 것이다. 이웃으로 거주하는 동남

아 출신 사람들이 훨씬 많아질 것이고 이는 한국이 제대로 된 다문화 사회로 가는 것이다. 이런 과정에서 거쳐야 하는 통과 의례에 대한 준비를 해야 한다. 지금까지 한국 사회의 다문화정책은 소수의 외국 사람들을 한국 사회에 동화(assimilate)하는 다문화정책이었다. 다문화를 만드는 정책이라기보다는 다문화를 한국화해 이질감을 줄이는 방식이었다. 여기서 언급하는 다문화 정책은 이와는 근본적으로 다른 정책 방향이 될 것이다. 말 그대로 한국이라는 정치, 지리적 영역 내에 한국 문화뿐만 아니라 다양한 문화들이 함께 공존하는 방향의 다문화정책이 필요하다. 이런 다문화정책이 있을 때에 비로소 한국은 제대로 된 이주노동을 받아들일 수 있을 것이다.

5. 정책 및 지식 기반의 강화

앞선 장에서 이미 한국의 동남아 지역연구가 취약하며 다른 주변 국가에 비해서 뒤떨어져 있음을 언급했다. 그러나 이런 상황이 합리화되기는 어렵다. 한국은 이미 동남아를 필요한 다양한 지역과 국가에 대한 연구 필요성을 오래전부터 언급해왔다. 이미 1990년대 중반 한국은 세계화 정책하에 다양한 지역과 국가에 대한 정책적 지원을 시작했다. 문제는 그 정책 대안의 방향이 엉뚱한 방향으로 흘러갔다는 점이다. 이후 한국의 글로벌 위상은 지속적으로 상승했다. 이제 중견국이라는 말도 무색하고 선진국의 하나로 분류된다. 한국의 인태 전략, 글로벌 중추국가 등의 구호는 이제 한국이 한반도를 벗어나 더 넓은 지역, 글로벌 차원에서 목소리를 내고 역할을 해야 함을 인식하고 있다. 이와 함께 글로벌 사회에 대한 한국의 책임, 더 좁게는 함께 번영하는 글로벌 세계를 만들기 위한 한국의 책임에 대한 인식도 늘어나고 있다. 이런 인식의 변화는 물론 엄청난 정책적 혁신과 새로운 이니셔티브들을 필요로 한다.

하지만 이런 정책적 수요를 충족할 수 있는 한국의 지식기반은 충분인가? 이 질문에 긍정적인 답을 하기는 어렵다. 앞서 본 것처럼 동남아 지역을 놓고 보면 대학의 강의와 연구, 더 정책적으로 밀착된 대안을 제시하는 싱크탱크 등에서 동남아 교육과 연구는 이런 정책 수요를 따라가지 못한다. 역부족 정도가 아니라 정책적 수요를 맞출 수 있는 역량 자체가 거의 없다고 봐도 무방할 것이다. 한국의 위상에 맞는 대외정책을 만들기 위해 반드시 필요하다고 인식되는 지역과 국가에 대한 지식기반을 만드는 데는 소홀히 했다. 강대국과 경제적 수요가 많은 지역에 대한 연구는 시장의 힘에 의해서 진작되고 그에 따라 지적 기반이 만들어질 수 있다. 그러나 그렇지 않은 지역의 경우에는 시장의 실패가 나타난다. 한국 사회의 관심이 덜한 지역과 국가에 대한 지적 기반 구축에서 나타난 시장의 실패는 곧 정책

의 실패로 드러난다. 이런 정책의 실패는 인태 전략이든, 글로벌 중추국가든, 선진국으로서 한국의 책임이든 대외정책을 제대로 형성하는 데 있어 어려움으로 나타난다.

대학이라는 시장화 된 교육과 연구 메커니즘에 이런 지역연구를 맡겨 놓는 시장에 의탁한 정책의 실패는 한국의 대외정책을 지원할 지식기반을 만들어내지 못한다. 반드시 경쟁관계라고 볼 수는 없지만 이런 한국의 상황은 다른 주변 국가의 정책을 뒷받침하는 든든한 지식기반에 비해 형편없는 상황이다. 동남아를 비롯해 비교적 관심이 덜한 국가와 지역에서 한국의 정책 지식기반은 주변국가에 대해 전혀 경쟁력을 가지지 못한다. 이런 시장의 실패를 해결할 수 있는 유일한 방안은 정부의 개입이다. 필요하지만 사적부문에 의해, 시장에 의해 제공되지 못하는 재화는 국가에 의해 공급되어야 한다. 그리고 그것이 정부의 존재 이유이기도 하다.

비교적 소외된 다른 지역에 대한 지역연구도 마찬가지이지만 동남아학의 진흥을 위해서 국가가 나서야 한다. 가장 중요한 관건은 동남아 지역에 대한 공부를 하고 이것이 일자리와 안정적인 연구환경으로 이어져야 한다는 점이다. 이런 면에서 시장의 논리를 앞세운 대학들은 동남아학 진흥에 있어 한계가 있다. 동남아 학과를 졸업한 학생들, 동남아로 석, 박사 학위를 한 차세대의 일자리를 책임지지 못할 바에 아예 가르치지 않는 것이 낫다는 것이 대학의 생각이다.

이런 한계를 해결하기 위해서는 국가의 정책을 통해 일종의 국립지역원 같은 제도가 필요하다. 미국, 중국, 일본 등 시장의 논리와 수요-공급에 의해서 해결되는 지역연구 부문을 제외한 비교적 소외된 국가와 지역에 대한 연구의 진작과 축적을 국가가 진행하는 시스템이 이 국립지역원이다. 소외된 국가와 지역에 대한 기초연구, 이런 지역에 대한 고등교육을 통한 후속세대 양성, 그리고 정부의 다양한 역할과 수요를 충족시킬 수 있는 다양한 분과학문에서 지역에 천착한 정책 대안을 만들어 내는 것이 국립지역원의 역할이라고 할 수 있다. 이런 국가 제도를 통해서 지역연구의 미래가 어느정도 보장이 된다면 정책적인 대안의 마련을 위해 활용할 수도 있고 이를 통해서 사적 부문의 동남아 및 다른 기타 지역에 대한 교육과 연구에 대한 관심도 끌어 낼 수 있을 것이다.

VIII. 결론

지난 35년간 발전해온 한-아세안 관계는 표면에 드러나는 현상만을 놓고 볼 때 매우 인상적이다. 숫자로 파악할 수 있는 관계 발전은 한국과 관계를 맺고 있는 어떤 국가나 지역에 견주어도 결코 뒤떨어지지 않는다. 실제로 한-아세안 사이 경제 협력과 사회문화 협력은 한국의 이익뿐만 아니라 동남아 국가의 이익에도 봉사하는 긍정적인 결과를 낳았다.

그러나 이런 이면에는 좀 더 근본적인 변화가 뒷받침 되지 않은 표면적인 변화라는 한계도 동시에 있다. 한국에서 인식하는 아세안의 전략적 중요성, 반대로 아세안이 한국을 바라보는 전략적 중요성, 그리고 이런 인식의 배경인 양쪽 국민의 상대방에 대한 인식, 그리고 한국에서 아세안 정책을 꾸준히 추진하기 위한 인식과 물질, 제도적, 그리고 지식적 기반이 충분히 건설되었는가에 대해서는 다소 의문을 가질 수밖에 없다. 간단히 말하면 표면적으로 드러난 지표들은 인상적이지만 이런 지표들이 하부구조의 든든한 기반이 취약한 상태에서 발전했다는 것도 사실이다.

지금 시점에서 아세안이 한국에게 중요한가라는 질문은 더 이상 큰 의미가 없어 보인다. 아세안의 전략적, 경제적 중요성은 향후에도 한동안 지속될 것이다. 더욱이 미중 경쟁 시기 아세안과 같은 세력의 전략적 무게감은 더해질 것이다. 한국 입장에서도 강대국의 전략 경쟁에 끼인 상황에서 두 개의 강대국만을 협력의 대상으로 상정할 것이 아니라 한국의 자율적인 공간과 전략적 레버리지를 높이기 위해 아세안과 같은 제3의 전략적 협력 대상이 필요하다는 인식은 구체적인 방법론에서는 아직 모르지만 방향성 자체는 맞다는 인식이 이제 널리 공유된 듯하다.

본 연구는 한-아세안 관계 수립 35주년을 맞는 2024년 한국과 아세안 사이 협력의 현주소를 돌아보고 특히 그간 한국 정부의 대아세안 정책의 부침에 대해 검토하는 목적으로 시작되었다. 이런 검토를 바탕으로 지난 35년간 한-아세안 관계는 어떻게 발전했으며 어떤 성취를 이루었고 어떤 한계를 노정했는지 살폈다. 그리고 이런 노출된 한계를 어떻게 극복할 것인지에 대해서 큰 방향성도 제시하려고 노력했다.

단기적으로는 현재의 대아세안 정책, 그리고 곧 가시화될 한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계의 내실 있는 추진이 중요하다. 중기적으로는 한국과 아세안 사이 협력에 나타나는 불

균형의 완화 방법을 제시했다. 더 장기적으로는 상호의 인식을 바꾸는 문제를 언급했고 이런 인식의 변화가 일관성 있는 정책 추진의 기반이 될 것이라는 점을 언급했다. 뿐만 아니라 더 효과적인 협력을 위해 한국 내 아세안 관련 지적 기반 확충이 시급하다는 점을 지적했다. 특히 장기적 과제들은 지금 조치를 취하면 그 효과는 한참 후에 나타날 것이기 때문에 장기적 관점을 가지고 추진해야 한다고 보았다.

현실적으로 한국의 전략적, 경제적 이익에 아세안은 매우 중요하다. 반면 아세안에서는 한국을 미중 어느 쪽에도 치우치지 않고 자신들에게 위협이 되지 않으며 동시에 숨은 전략적 의도가 없는 협력 대상으로 인식하고 있다. 이런 구조적인 조건은 양자 간 협력을 극적으로 발전시키고 꾸준히 유지하는 데 큰 도움이 된다. 반면 눈앞에 펼쳐진 전략적 상황은 서로를 가장 중요한 대외정책의 대상, 전략적 협력의 대상이 아닌 2차적 협력 대상으로 보게 하는 현실적인 한계도 존재한다. 모든 국가들이 1차적인 협력 대상에 우선적으로 관심을 가질 수밖에 없는 상황이고 2차적 협력 대상은 언제나 뒷전으로 미루어지게 된다. 이런 한계를 어떻게 극복할 수 있는지가 관건이다.

ASAN
REPORT

한-아세안 관계 35년의 회고와 전망

발행일 2024년 11월

지은이 이재현

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

Copyright © 2024 by The Asan Institute for Policy Studies

ISBN 979-11-5570-292-5 95340 (PDF)



9 791155 70292-5 (PDF)
ISBN 979-11-5570-292-5