2020-05-27 아주대 중국정책연구소 Bunker ｜ 한국싱크탱크 ｜ 이윤규

● 아산정책연구원, **미-중 전략 경쟁 속 아세안 잠재력 극대화: 내적 단결과 지역 중소국가 연대**

이재현/아세안-대양주 연구센터 <http://www.asaninst.org/contents/%eb%af%b8-%ec%a4%91-%ec%a0%84%eb%9e%b5-%ea%b2%bd%ec%9f%81-%ec%86%8d-%ec%95%84%ec%84%b8%ec%95%88-%ec%9e%a0%ec%9e%ac%eb%a0%a5-%ea%b7%b9%eb%8c%80%ed%99%94-%eb%82%b4%ec%a0%81-%eb%8b%a8%ea%b2%b0%ea%b3%bc/>

남중국해 분쟁에서 자기 이익을 분명히 드러냈던 중국과 자유주의 국제 질서 안에 중국의 연착륙을 바랬던 미국은 각각 일대일로와 재균형 정책을 들고 나왔다. 이때부터 미국과 중국의 전략경쟁이 본격화됐으며 트럼프 행정부는 경제 전쟁이라는 요소를 추가했다. 이런 미중 간의 전략 경쟁도 이제 10년이 넘어가고 있다.

그간 지역 국가들은 개별적으로 미-중 전략경쟁의 성격을 파악하고 전략적 압박을 피하고 완화하려는 방법을 모색했다. 편승, 균형, 전략적 모호성, 헤징 등 다양한 전략에 관한 단어가 난무했다. 이런 대안 중 하나로 아세안에 주목하는 사람들이 있었다. 10개국으로 이루어진 아세안이 갖는 협상력, 혹은 대 강대국 레버리지, 나아가 아세안이 주도하는 지역 다자 협력체의 잠재력에 주목한 주장이다. 미국과 중국이 아세안을 자신의 편으로 끌어들이려 노력하고 아세안 국가들은 이를 레버리지로 활용할 수 있다. 강대국을 아세안 주도의 다자제도에 끌어들여 다자제도의 규칙을 통해 강대국 행동에 제약을 가할 수 있다. 물론 반박도 많다. 잠재력에도 불구하고 약소국 모임인 아세안의 한계를 강조하는 현실주의 입장이다.

아세안 한계론은 아세안의 행동 부족에 대해 지적하지만 이런 한계를 들어 아세안의 잠재력까지 한 묶음으로 폐기 처분한다. 아세안이 가진 잠재력을 어떻게 행동으로 연결시켜 강대국전략경쟁을 완화할 것인가라는 방법론에 관심을 두는 것이 좋다. 또한 강대국 사이에서 아세안의 전략, 영향력 강화를 위한 정책 대안은 마찬가지 딜레마를 겪고 있는 한국과 신남방정책에도 중요한 함의를 가질 수 있다.

**아세안과 아세안 중심 다자제도의 잠재력**

아세안의 잠재력은 두 가지 차원으로 구분된다. 우선 아세안이라는 동남아 10개국의 연합체 혹은 아세안이라는 이름으로 동남아 10개국이 함께 움직이는 집합체이다. 두번째로는 아세안의 방식이 적용되는 아세안 중심의 지역 다자협력체 혹은 아세안중심성이 적용되는 지역 다자협력체가 미중 전략 경쟁을 완화하고 미-중 전략경쟁에서 오는 부정적 영향을 줄일 수 있는 기제가 될 수 있다는 잠재력이다.

아세안: 숫자와 지정학의 힘

아세안에 포함된 국가는 개별적으로 큰 힘을 발휘하기 쉽지 않지만 하나의 집합체로 모여 하나의 목소리를 낼 때는 다르다. 특히 강대국 대 개발도상국 혹은 강대국 대 약소국이라는 이분법적인 사안, 아세안 국가 사이 이해관계가 크게 상충하지 않는 사안에서 아세안 10개국은 어렵지 않게 단합해 하나의 목소리를 내왔다.

대표적인 예로 아세안 국가들은 1973년 합성고무 생산량을 놓고 집단적으로 일본에 압력을 가해 동남아 국가들의 천연고무 생산, 수출에 미치는 영향을 줄일 수 있었다. 개별적으로는 어려웠던 협상이지만 아세안과의 관계를 고려하지 않을 수 없던 일본에 집단적으로 대응해 협상력을 극대화한 사례이다.

아세안 10개국이 단일한 목소리를 내는 것이 중국이나 미국과 같은 강대국에 레버리지로 작동하는 것은 단순히 숫자가 많기 때문은 아니다. 강대국들이 아세안을 하나의 단위로 인식하고 이 단위를 자기 편으로 끌어들이려는 의도가 있기 때문이다. 지역에서 헤게모니를 놓고 경쟁하는 미국과 중국은 아세안 10개국을 자신의 편으로 포섭할 경우 상대방과의 전략 경쟁에서 큰 우위를 점할 수 있다. 일종의 입찰 전쟁이다.

아세안의 집합적 힘은 아세안의 지정학적 위치로 한층 더 강해진다. 현재 미국과 중국의 전략 경쟁은 각각 인도-태평양 전략과 일대일로라는 두개의 거대 전략이 충돌하는 양상을 띠고 있다. 결국 미국과 중국 모두 현재 일어나고 있는 FOIP과 BRI의 경쟁에서 동남아에 대한 영향력을 어떻게 확장할 것인가, 경쟁자의 동남아에 대핸 영향력을 어떻게 차단할 것인가가 매우 중요한 관건이다. 이런 아세안 국가들의 지정학적, 지전략적 중요성, 하나의 단위로 움직이는 10개국의 모임이라는 아세안의 특성이 더해지면 아세안은 중국과 미국이라는 두 강대국으로부터 구애를 받는 구도가 형성된다.

아세안 중심 다자 제도의 활용 가능성

미-중 전략경쟁 속에 아세안 중심 다자제도가 의미를 갖는 것은 일차적으로 다자제도의 멤버십에 있다. ARF, EAS, ADMN+는 모두 미국과 중국이 동시에 포함되어 있다. UN과 경제협력 중심의 APEC 정도를 제외하고 안보 문제를 다루는 지역 다자제도에 미국과 중국이 동시에 포함되어 있는 제도는 이 세가지를 제외하고는 거의 없다. 미국과 중국이 다자 맥락 속에서 안보 문제 관련 상호작용을 할 수 있는 거의 유일한 제도다.

미국과 중국 입장에서 지역 주요 국가가 모두 참여하는 다자제도는 한편으로 지역국가들과 관계를 형성할 수 있는 장이지만, 강대국의 행동이 지역 국가에 의해서 평가되고 나아가 지역 국가들이 강대국에 영향을 미칠 수 있는 장이 되기도 한다. 미국과 중국은 미-중의 전략경쟁에 대해서 지역 국가들이 어떤 시각을 갖고 있는지 확인할 수 있는 제도가 된다. 미국과 중국 사이 전략 경쟁이 다자 무대에서 논의되면 미국과 중국은 양자관계, 그리고 전략경쟁에 대해서 지역 국가들이 어떻게 생각하는지 신경을 쓰지 않을 수 없다. 따라서 지역 국가들은 강대국의 행동, 강대국 간 전략 경쟁에 일정한 제한을 두고 제어하는 도구로 지역 다자제도를 활용할 수도 있다. 미-중 사이 조정자나 미-중을 한자리에 모으는 역할, 혹은 가교의 역할을 할 수 있다.

트럼프 행정부 들어서 나온 인도-태평양 전략도 다자적 관여를 통한 지역 제도들과 관계 강화를 하나의 전략으로 삼고 있다. 여기서 아세안을 지역 다자협력의 핵심으로 보면서 EAS, ARF, ADMM+를 중요한 협력 대상인 다자제도로 명시했다. EAS를 지역의 정치, 안보 도전을 다루는 주요 포럼으로, ARF는 전통-비전통 안보 해결을 위한 기능적 다자협력 포럼으로 언급하고 있다. 마찬가지로 중국 역시 다자 제도를 강조하고 있다. 리커창 총리가 EAS를 중요하다고 강조한 것이나, 왕이 외교부장이 ARF, EAS, ADMM+와 같은 지역 다자안보 제도들 사이 조정과 협력을 강화해야 한다고 주장한 것이 예시이다.

**아세안과 아세안 중심 다자제도의 현실**

반면 아세안, 아세안 중심의 다자제도의 잠재력에 대한 도전 요소도 있다. 첫째는 아세안이라는 10개국 모임 자체에 적용되는 한계와 둘째는 아세안 중심의 지역 다자협력체에 가해지는 한계라는 것이 그렇다.

아세안 단결성 약화와 강대국의 분리-포섭

동남아는 역사적, 문화적, 종교적, 언어적, 종족적으로 다양한 국가와 민족들로 구성되어 있다. 현실적인 정치, 경제, 안보적 이해관계 역시 이 10개 국가를 하나로 묶을 수 있는 사안은 그리 많지 않다. 정치적으로도 거의 절대왕정에 가까운 브루나이, 공산당 1당 통치의 라오스, 베트남, 그리고 민주주의 국가인 인도네시아로 다양하다. 경제적으로도 1인당 GDP가 6만 달러가 넘는 싱가포르부터 1천 달러가 겨우 넘은 미얀마, 캄보디아로 다양하다. 지정학적으로도 남중국해 분쟁 지역에서 영유권을 주장하는 해양국가로부터 중국과 국경을 면해 경제적으로 중국에 의존적인 국가까지 다양하다.

아세안을 규정하는 연성제도는 이런 다양한 이해관계를 가진 국가를 하나로 묶어 내기 위한 불가피한 선택이었다. 아세안은 강한 제도보다 느슨한 제도를 선택했고, 만장일치제, 주권존중-내정불간섭과 같은 것은 그 맥락에 있었다. 특히 아세안 국가들 사이 이해관계가 엇갈리는 사안에서는 구심력과 단결성에 대한 호소가 원심력과 분열성을 이기기 어려운 것이 아세안의 현실이다.

아세안에서 회원국들 간 구심력보다 원심력이 작용하는 대표적인 사례는 남중국해 영유권 분쟁이다. 중국과 잠재적 혹은 실질적으로 갈등에 놓인 동남아 국가와 강대국 압력에 민감한 몇몇 국가들은 남중국해 문제를 아세안의 아젠다로 만들어 아세안 대 중국으 ㅣ협상 구도를 만들고자 한다. 반면 나머지 국가들은 중국과의 불편한 관계를 꺼려해 남중국해 문제를 아세안 아젠다화하는데 반대하는 입장이다. 중국은 물론 남중국해 문제를 동남아 개별국가와 중국 사이 양자 관계로 만들어 협상을 유리하게 하고자 한다. 다른 사안에서의 협력에도 불구하고 남중국해 문제에 관한 한 아세안은 내적 분열을 자주 경험한다.

이런 아세안 분열의 틈은 강대국 입장에서는 아세안 회원국을 개별적으로 분리-포섭할 수 있는 기회를 제공한다. 분리-포섭의 강대국 전략과 아세안 내부의 분열은 지속적으로 악순환의 고리를 만들어낸다. 이런 전략을 사용하는 가장 대표적인 국가는 중국이다. 중국은 중국의 이익에 부합하는 방향으로 움직이는 국가에는 당근을, 그렇지 않은 국가에는 채찍을 차별적으로 사용해 자신의 의사를 관철시키며 이로 인해 아세안 국가들 사이 이해관계와 입장이 갈리고 아세안의 분열성은 더욱 커지게 된다. 채찍의 사례는 필리핀을 압박하기 위해 필리핀산 바나나 수입을 금지한 것이었고, 당근의 사례는 경제적인 지원이나 일대일로 전략을 통한 인프라 지원이었다.

**아세안 잠재력 현실화의 방안**

10개국의 모임인 아세안을 자신의 편으로 만드는 강대국은 경쟁에서 유리한 위치를 점할 수 있다. 아세안은 이 숫자의 힘으로 강대국에 레버리지를 행사할 수 있으며 아세안이 주도하는 다자제도 역시 강대국 사이 전략대화의 장을 마련하는 한편 강대국을 다자 틀에 넣어 제어하는 기능도 할 수 있다. 그러나 10개국 사이 단결이 강하지 않을 경우 강대국의 분할-포섭 앞에 무력화되고 레버리지를 상실한다. 아세안과 아세안 주도의 다자 제도가 가진 잠재력을 현실화하기 위해서는 일차적으로 내적 단결을 강화해야한다. 또한 지역 국가들의 연대가 지역 질서에 대해서 강대국의 비전이 아닌 지역 중소국가들의 자체 비전을 발전시켜야 한다. 내용과 대안이 없는 레버리지는 강대국 앞에 취약할 수 밖에 없다.

아세안의 내적 응집력 강화

아세안은 집단 행동을 전제하고 아세안 내적 단결 강화를 위해 필요한 구체적 전략들은 아세안의 입장과 대안마련, 아세안 내적 리더십, 제도의 강화이다. 아세안은 먼저 아세안 국가들의 합적 방향, 입장을 명확히 해야 한다. 역내 다양한 이익을 조율하는 일은 쉽지 않지만 좀 더 낮은 수준, 그리고 개별 국가에 직접 이익이 되는 사안부터 아세안의 공통 입장을 만들려는 노력을 해야 한다. 그리고 여기서 더 나아가 강대국 경쟁, 강대국이 제시하는 지역 질서에 대한 대안을 스스로 마련하고 이를 고수하는 것이 아세안의 내적 단합을 유지하는 지름길이다. 최근 아세안이 발표한 인도-퍼시픽에 관한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)과 같은 시도가 그 예시이다. 느슨하더라도 공동의 입장이 있는 것이 없는 것보다 유리하다. 그렇지 않다면 각자 도생의 길로 가기 쉽다.

아세안의 집합적 입장의 도출, 응집력 유지에 필수적으로 필요한 것은 아세안 역내 리더십의 존재다. 집단행동의 불확실성을 제거하고 단합된 행동으로 나서게 만드는 구심점이 있어야 한다. 과거 아세안에서는 국가차원으로는 인도네시아가, 개인 차원에서는 마하티르 전 말레이시아 총리가 이와 비슷한 구심점을 제공한 적이 있다. 현재 아세안에서는 이런 구심점이 보이지 않는다.

세번째로는 아세안의 법적-제도적 기반 강화 혹은 아세안의 방식에 대한 수정이 필요하다. 아세안의 방식 혹은 연성제도는 아세안 국가들이 선의로 공동 행동에 나선다는 가정이 있을 때 아세안을 유지하는 질서가 될 수 있다. 지금처럼 강대국의 큰 압박 혹은 강대국 경쟁이라는 큰 변수를 만났을 때 개별 국가의 선의에 기댄 행동을 기대하기는 어렵다. 다소간의 법적, 제도적 강제성이 필요하다.

아세안 주도의 중소국가 연대

앞서 언급한 아세안 내적 단결 강화는 두가지 의미를 가진다. 먼저 아세안 내적 단결 강화를 통해서 아세안이 직접 강대국에 대해서 레버리지를 행사하고 강대국 경쟁을 완화할 수 있으며, 아세안 주도의 지역 다자제도를 강화하는 기초체력이 된다. 두번째는 아세안의 대적 단결 강화는 아세안을 넘어서 지역 차원에서 전략적 이해를 공유하는 국가들의 연대를 만들어 내고 그 구심으로 아세안이 역할을 하기 위한 전제 조건이 된다. 미-중 사이 전략 경쟁이 지역 국가들에게 가져오는 부정적인 영향을 차단하고 지역질서를 지역 국가들에게 유리한 방향으로 형성하기 위해서 아세안을 넘어 보다 많은 국가들의 연대가 필요하다. 많은 국가들이 참여한 전략적 연대는 아세안의 연대보다 더 큰 협상력과 레버리지를 확보하고 강대국의 행태에 영향을 줄 수 있다. 아세안이 연대를 만들고 구심점 역할을 한다면 아세안의 위상을 강화하는데도 큰 도움이 될 수 있다.

지역 중소 국가들이 한 자리에 모이거나 특정한 그룹을 형성하는 것은 쉬운 일이 아니다. 개별 국가들은 기존 강대국과 양자 관계에서 오는 방기의 두려움을 먼저 극복해야 한다. 미국의 동맹국 등 안보적으로 미국에 의존한 국가들은 중소국가 연대에 참여할 때 미국이 제공하는 안보 공공재 상실을 두려워 할 수 있다. 반대로 경제적으로 중국에 의존적인 경우 강대국을 견제하는 중소국가 연대에 참여할 때 놓칠 수 있는 경제적 이익에 대해 우려할 수 있다. 부상하는 강대국에 대항한 중소국가 연대에 대해 강대국들은 힘을 앞세워 압력을 행사할 가능성이 크다. 중소국가들이 연대할 경우 보다 많은 이익을 얻을 수 있다고 해도 이런 두려움으로 인해 형성되는 집단행동의 딜레마를 극복하기는 쉽지 않다.

개별 국가가 이런 집단행동의 딜레마를 극복하고 행동으로 나서기 위해서는 두가지 조건이 필요하다. 먼저 중소국가 중에서 누군가 나서 다른 국가들을 설득하고 방향성을 보여줄 때만 다른 중소국가들의 참여를 확보할 수 있다. 중소 국가 연대를 위한 리더십이 필요하다. 두번째로는 집단 행동을 망설이게 하는 두려움을 극복할 수 있는 정도의 위기 의식이다. 1997-98년 경제위기때 만들어진 아세안+3는 미국이 참여하지 않았음에도 지역 국가들 간 공통의 경제위기를 극복해야 한다는 위기의식이 컸기 때문에 가능했다. 미-중 전략 경쟁이 지역 중소국가들에게 어떤 부정적인 영향을 줄 것인가, 미-중 전략 경쟁으로 인해 약화된 지역 질서는 지역 중소국가들의 이익에 어떻게 작용할 것인가에 대해 고민하고 지역 중소국가들 사이 위기의식을 공유할 필요가 있다. 이런 위기 의식 공유가 중소국가들의 행동을 촉진할 것이다.

마지막으로 중소국가 연대가 제시하는 지역 질서에 대한 대안이 반드시 필요하다. 이런 대안은 중소국가 연대를 더욱 확장하게 하는 기반이 되기도 한다. 잠재적인 참여국가들에게 명확한 목표를 보여주어 이득 국가들이 강대국을 배제한, 혹은 강대국 질서로부터 자율성을 추구하는 연대에 나설 수 있게 한다. 중소국가 연대가 스스로의 대안을 가질 경우 참여국가들에게 명확한 목표를 보여주어 연대를 강화하고 확장할 수 있는 기반이 된다. 미-중 경쟁이 악화되든 지속되든 혹은 미-중이 타협을 보든 그 결과로 나오는 지역 질서는 중소국가의 이익을 반영하기보다는 강대국의 이익을 반영할 가능성이 보다 크다. 지역의 자유주의 질서를 강화하는 방향이든 아니면 중소국가의 이익을 반영해 현 질서를 수정, 보안한 것이든, 지역 중소국가 연대를 지역 질서에 대한 대안을 마련해야 한다. 이런 중소국가의 대안을 마련하기 위해서, 그리고 그에 앞서 지역 국가들 간의 위기 의식 공유를 통한 연대를 형성하기 위해서라도 지역 중소국가들만의 별도의 논의의 장이 먼저 시급히 마련되어야 한다.

한국과 신남방정책에 대한 함의

아세안이 강대국 사이에서 느끼고 있는 딜레마와 압박은 한국이 강대국 사이에서 느끼는 딜레마, 압박과 매우 유사하다. 물론 유사한 딜레마를 가지고 있다고 해서 한국과 아세안의 대응방식이 같을 수는 없다. 아세안 국가들은 집합적으로, 그리고 개별적으로 한국에 비해 보다 대외정책, 대 강대국 정책을 쉽게 전환한다. 아세안 국가들의 외교적 전통이기도 하고 약소국의 생존방식이기도 하다. 반면 한국의 대 강대국 관계는 보다 복잡하다. 한반도 문제로 인해 강대국 사이에서 운신의 폭이 더 좁다. 미국과 동맹 관계, 중국에 대한 경제적 의존도 한국의 행동반경을 좁히는 변수가 된다. 나아가 아세안은 10개국 연합으로 대 강대국 협상력이 크다. 단순 10개국의 협상력을 합한 것 보다 훨씬 큰 협상력을 가진다. 반면 한국은 이런 대 강대국 협상력 증폭을 위한 수단이 거의 없다. 오히려 북한이라는 마이너스 요소가 있을 뿐이다. 한국은 아세안과 관계 강화, 아세안의 잠재적 힘에 대한 지원을 통해 아세안과 한국이 전략적으로 서로 이익이 되는 협력을 해야 한다.

한국의 신남방정책이 추구하는 3P (peace, prosperity, people) 중에서 평화 (peace) 협력은 아세안 국가와 전략적 협력 심화를 통해 지역의 평화와 안정을 추구한다. 그 이면에는 한-아세안의 전략적 협력으로 강대국에 대한 지나친 의존을 줄이고, 지역과 글로벌 차원에서 보다 큰 목소리를 낼 수 있는 전략적 네트워크를 강화하는 목표가 있다. 한-아세안 전략적 협력을 통해 한국은 아세안의 내적 응집력 강화, 지역 다자제도에서 아세안 중심성 강화를 적극 지원해 아세안의 협상력과 위상 강화를 지원해야 한다. 이는 아세안의 대 강대국 협상력 강화로 이어진다. 아세안 주도의 지역 다자제도를 통해 강대국의 행동에 영향을 미치는 아세안의 힘도 강해진다. 아세안의 강화를 통해 강대국 행동을 통제하면 그 긍정적 효과는 한국도 함께 누릴 수 있다. 더 나아가 한국은 아세안이라는 한국의 입장을 지지하고 지원할 수 있는 국가군을 확보할 수 있다. 대 강대국 관계, 한반도 문제 등 한국의 대외관계, 전략적 문제에서 우리를 지원할 수 있는 10개의 국가를 얻게 된다. 신남방정책은 한-아세안 협력을 추동력으로 해서 우리와 유사한 전략적 딜레마를 안고 있는 지역 중소국가를 규합하는 전략 구상까지 나갈 수도 있다.

이런 보다 큰 틀의 전략적 구상을 하기 위해서 현재 신남방정책의 평화협력은 방향 설정을 새로 하고 협력의 내용을 재구조화 (restructure) 해야 한다. 지금까지 신남방정책 1.0의 평화협력은 양자협력 위주로 구상되었다. 문재인 정부 남은 기간 추진될 신남방정책 2.0의 평화협력은 양자를 넘어 다자협력과 지역적 관점을 반드시 포함해야 한다. 경제협력인 번영 부문, 사회문화 협력인 사람 부문의 협력과 다르게 평화협력은 지역의 평화와 안정을 목표로 한다. 이 목표의 실현을 위해 한-아세안 양자 관계만 강화할 것이 아니라 지역의 전략적 환경, 지역 전통-비전통 안보 문제, 지역 다자협력, 지역 강대국들의 전략 구상 등을 모두 고려한 한-아세안 협력이 필수적이다. 뿐만 아니라 아세안과 전략적 협력을 위해서는 지역 주요 전략, 안보 문제에 대한 한국의 입장을 명확히 해야 한다. 한반도 문제가 시급하다고 해서 한국이 한반도 문제 하나만 관심을 두는 단일 쟁점 국가 (single issue country)에 머물 수는 없다. 스스로 자부하듯 명실상부한 중견국이 되려면 그에 걸맞은 부담을 지고 책임을 다해야만 한다.