

인도태평양 시대 한국의 '신남방정책'과 새로운 지역주의 전략의 모색

최영중 (가톨릭대학교 교수)

논문요약

본 연구는 한국 정부가 추진하고 있는 신남방정책의 전략적 의의와 추진현황에 대한 평가 그리고 향후 발전방향을 제시하려는 시도이다. 신남방정책은 동북아 전략의 한계를 극복하고, 미-중 양자 사이의 선택 상황을 회피하며, 한반도 문제에 대한 지역 차원의 해결을 위해서 한국 정부의 체계적인 지역주의 전략과 연계 하에서 추진할 것을 제안했다. 중국의 급속한 부상 및 미-중 경쟁의 격화와 함께 도래한 인도태평양 시대는 지정학의 귀환을 가져왔다. 본 연구는 지역 차원의 갈등과 분열의 위험성을 극복하기 위한 새로운 지역질서 형성을 목표로 하는 '지역주의 전략 2.0'을 한국 정부가 추진할 것을 제시했다. 지나친 자기중심성을 탈각해서 국익과 지역공동의 이익 사이의 조화를 꾀하면서 지역질서 형성에 매진할 것을 주문했다. 한국 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 한반도 평화 정착과 공동 번영은 지역협력과 지역질서 형성 차원에서 접근할 것을 제안했다.

주제어: 신남방정책, 지역주의 2.0, 지정학의 귀환, 인도태평양 시대, 중견국 외교

I. 서론

인도-태평양 시대의 개막은 중국의 급속한 부상이 출발점이었다. 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 중국의 자신감이 고조되고 뒤이어 공세적 외교가 본격화되자 미국은 중국에 대한 견제 필요성을 인식하게 됐다. 미국의 ‘아시아 중시 전략’ (Rebalancing to Asia)은 중국을 염두에 둔 것이었고, 중국은 이에 반발해서 본격적으로 역내 영향력 확대에 나섰다. 먼저 남중국해에 대한 배타적인 영유권과 통제권을 주장하기 위해 다양한 시도를 했다. 인공 섬을 건설하고, 군사기지를 꺾으며, 민간인 거주 유지 및 확대를 통해서 영토화를 도모하였다. 이어 미국의 통제 하에 있는 태평양으로의 영향력 확대를 위해 조심스럽게 준비하면서, 상대적으로 미국의 통제력이 떨어지는 인도양으로 진출하고 나섰다. ‘육상 일대일로’와 ‘해양 일대일로’ 구상은 그 중심에 인도양에서 중국의 영향력 확대가 있으며, 주요 전략적 요충지에 항만 및 도로를 건설함으로써 이를 실현하겠다는 전략이다.

중국의 이런 움직임은 미국과 일본을 비롯한 여타 역내 이해당사국들의 민감한 반응을 불러일으켰다. 일본은 2000년대 중반부터 중국에 대한 견제 카드로서 인도에 주목했으며, 동남아시아, 오세아니아, 남아시아를 잇는 거대한 ‘남진 전략’을 구상했다.¹⁾ 이것은 2016년 ‘자유롭고 개방된 인도태평양’ 전략으로 구체화되어 제시됐다.²⁾ 같은 맥락에서 미국은 중국의 해양에 대한 영토적 지배 움직임에 대해서 해양의 자유와 자신의 패권 유지를 위해서 기존의 ‘아시아태평양’을 대체하는 ‘인도태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 제시했다. 그리고 2018년 5월 미국은 기존의 태평양사령부를 인도태평양사령부로 개칭하여

1) 2006년 아소 외무상과 아베 총리는 일본 열도로부터 동남아, 인도, 서남아, 중동을 거쳐 동유럽에 이르는 지역을 잇는 이른바 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 전략을 내놓았다. 전후 일본 외교에 있어서 최초의 지정학의 부활로 평가할 수 있다. 손열, 『EAI 특별기획논평』 기로(岐路)에 선 일본의 인도-태평양 전략: 공생을 위한 한일 협력 모색해야, 동아시아연구원, 2019년 6월 10일, p. 1.

2) 배정호, “일본의 인도태평양 전략과 신남방정책의 전략적 고려사항.” 국립외교원 외교안보연구소 아세안인도연구센터, 『신남방정책의 전략환경 평가 및 추진방안』, 서울: 국립외교원, 2019, pp. 334-337.

인도태평양이 군사적 전략 개념임을 보여주었다.³⁾

‘인도태평양 전략’을 추진함에 있어서 미국은 한편에서는 일본, 인도, 호주 등 민주주의 가치를 공유하는 ‘4국 협의체(Quad)’를 중심으로 해서 아세안 국가들과도 외교 및 군사 협력을 강화하면서, 다른 한편으로는 중국의 일대일로에 대한 견제 차원에서 지역 내의 인프라 건설과 경제 원조의 제공을 확대시켜 나가려는 일련의 계획을 마련했다.⁴⁾ 2017년 11월 개최된 미일 정상회담에서 양국은 “법의 지배에 입각한 자유롭고 개방된 해양질서가 국제사회의 안정과 번영의 기초임을 확인하고, 모든 국가에 대해 항행·비행의 자유 및 국제법에 적합한 해양이용을 존중할 것”을 촉구했다.⁵⁾ 이로써 인도태평양 지역에는 중국의 국제규범에 대한 사회화를 목표로 한 대립 구도가 형성됐다. 2019년 ‘샹그릴라 대화’에서 미국은 중국과 경제, 군사, 외교 측면에서 본격적인 경쟁을 선언했다.

과거 아태지역과 비교해서 인도태평양은 포괄하는 범위가 훨씬 더 넓고 더 갈등적이다. 과거 태평양과 아시아의 접점에 일본과 한국이 있었다면, 인도태평양 시대에는 아세안이 중심으로 부상하고, 중국의 서진에 방패막이가 될 수 있는 인도의 전략적 역할이 강화될 가능성이 크다. 이로 인해 전략적 중심이 동북아에서 동남아와 인도로 이동할 가능성이 있다. 동북아에 위치한 한국을 비롯해서 일본 및 대만 등이 공히 남방정책을 추진하고 있는 것은 우연이 아니다.

미국의 전략적 초점이 중국에 대한 대륙봉쇄에서 해양봉쇄로 점차 전환됨에 따라 한반도의 중요성도 아울러 떨어질 수 있다. 미국에게 일본의 전략적 가치가 요지부동임을 감안하면 미국의 전략적 구도 내에서 한국이 주변부화 될 가능성도 없지 않다. 미국 내에서는 한국을 점차 전략적 이해관계에 따라 진

3) 트럼프 미국 대통령이 2017년 11월 아시아 순방 길에서 최초로 사용했다. 하영선·전재성, 『EAI 특별기획 논평』 인도-태평양을 둘러싼 미중의 포석 전개와 한국의 4대 미래과제, 서울: 동아시아연구원, 2019년 6월 5일, p. 2.

4) 하영선·전재성, 위의 글, pp. 2-3.

5) 국립외교원 외교안보연구소, 『2018 국제정세전망』, 서울: 국립외교원, 2017, p. 49.

영을 달리할 수 있는 ‘스윙 스테이트(swing state)’로 파악하는 경향이 나타나고 있다.⁶⁾ 이것이 본격화되면 한반도 평화와 북한 비핵화 문제의 중요성이 떨어질 수도 있다. 미국이 염두에 두고 있는 인도태평양 동맹의 범위와 결속력 여하에 따라서는 한미동맹의 가치가 상대화될 가능성도 없지 않다.

이런 상황은 한국에게 과거에 비해 훨씬 더 적극적인 외교 전략을 주문하고 있다. 전략적 중요성이 높을 때는 수동적으로 상대방의 관심을 활용해서 커다란 경제적 안보적 이익을 향유할 수 있었다. 그러나 앞으로는 자신의 국익을 지키기 위해 보다 능동적이고 적극적인 대외 전략을 추진해야 할 수 있다. 자신의 존재감을 각인시키고 영향력을 확대하기 위해서는 지역질서 형성에도 보다 적극적으로 참여하고 공헌해야 할 것이다. 이런 관점에서 볼 때 한국이 현재 추진하고 있는 신남방정책의 전략적 가치가 크다. 신남방정책이 단순히 인도 및 아세안과의 경제적 협력관계를 확대시키는 차원을 넘어서, 침체상태에 빠진 동아시아 지역주의를 활성화시켜 새로운 지역질서를 창출하는 노력으로 이어지도록 할 필요가 있다.

이런 차원에서 본 연구는 새롭게 열리고 있는 인도태평양 시대에 한국 외교가 나아갈 방향을 지역주의 강화에서 찾고자 한다. 본 연구는 다음과 같은 순서로 구성될 것이다. 제2절에서는 현재 한국 정부가 추진하고 있는 신남방정책이 갖는 전략적 의미와 발전방향에 대해 살펴볼 것이다. 제3절에서는 신남방정책과 지역협력의 연계 필요성에 대해 검토할 것이다. 제4절에서는 지역협력을 강화하기 위한 새로운 지역주의 전략을 모색할 것이다. 결론에서는 간단한 요약과 정책적 함의를 제시할 것이다.

6) 김진하, “인도태평양 지정학과 신남방정책에 대한 전략적 고려.” 국립외교원 외교안보연구소 아세안인도연구센터, 『신남방정책의 전략환경 평가 및 추진방안』, pp. 183-184.

II. 한국의 '신남방정책' 추진

1. 전략적 의의

미국과 중국 사이에 대결 구도가 형성되고 있는 인도태평양 지역에서 어느 나라도 이것이 가져올 부정적 안보외부효과로부터 자유로울 수가 없다. 이에 상응해서 미, 중, 일, 인도 등 강대국들 사이의 경쟁과 합종연횡이 치열하게 벌어지고 있으며, 중견국과 약소국들도 자신의 국익을 지키기 위해 전략적으로 행동에 나서고 있다. 한국도 이런 추세에서 뒤쳐질 수 없는 상황이다. 통상국가로서 자유로운 해양을 통한 교역에 의존해서 급속하게 국력을 신장시켜온 한국은 해양의 자유와 개방성을 지켜낼 전략적 필요성이 있다.

한국은 최대 교역상대국인 중국과 최근 심각한 마찰을 경험했으며, 미중 무역전쟁의 중간에서 선택을 강요받고 있다. 인도와 아세안은 새롭게 부상하고 있는 커다란 시장으로서 경제적 잠재력이 크다. 경제관계 다변화 측면에서 뿐만 아니라 전 세계적으로 확산되고 있는 보호주의를 차단한다는 측면에서도 인도 및 아세안과의 협력은 중요하다. 이들은 미국과 중국 사이에서 전략적인 선택을 할 수 있으며, 아울러 상호 협력을 통해 균형자로서 역할을 수행할 수도 있다. 이런 과정 속에서 자신들이 갖는 전략적 가치를 높이기 위해서 한국과의 협력이 유용할 수 있다.

아세안과는 1989년 공식적인 대화관계를 수립한 이후 관계가 지속적으로 확대되었다. 특히 1997-8년 '아세안+3(APT)'가 출범한 이후 양자 관계에 비약적인 성장이 있었다. 아세안은 이미 한국의 제2위 무역 및 투자 대상국이다.⁷⁾ 경제적 가치에 더해서 전략적으로도 중요성이 커지고 있다. 아세안은 인도양과 태평양이 만나는 접점에 위치하고 있다. 미국과 중국이 영향력 확대를 위해 서로 경합하고 있으며, 인도와 일본이 여기에 가세하고 있다. 아세안은

7) 이재호, “한-아세안 미래공동체 시대 개막: 제19차 한-아세안 정상회의의 주요 성과와 과제.” 『KIEP 아세안 브리핑』 2018년 1월 23일, p. 2.

자체적으로 역내 영향력 확대에 지속적으로 관심이 있었다. 아세안 중심의 지역주의 외교를 오랫동안 진행했지만, 역량 부족과 내부 분열 그리고 강대국 간의 경쟁으로 인해 소기의 성과를 거두지 못했다. 아세안+3, ARF(아세안지역안보포럼), EAS(동아시아정상회의) 등과 같은 제도적 장치들은 기대만큼 역할을 하지 못했다.

현재 중국 상품의 역내 시장 침투는 물론이고 중국해에서 중국의 공세적 영향력 확대는 아세안에게 위협이 되고 있다. 동시에 아세안은 중국과 커다란 경제적 이득을 공유한다. 최근에는 중국으로부터 인프라 투자의 증대가 갖는 중요성을 간과할 수 없다. 아세안은 강대국 사이에서 견제와 균형을 외교 전략의 기조로 유지해왔다. 일본, 인도, 한국 등과 개별적인 협력관계의 강화를 추진하면서도 지역 차원의 커다란 틀 속에서의 협력 관계도 원했다. 규칙에 근거한 지역질서를 전통적으로 선호한다는 점에서 한국과 전략적 이익을 공유한다.

아세안은 일찍이 민주주의, 인권, 법의 지배 등과 같은 공통 가치에 기반을 둔 지역공동체 건설에 합의한 바 있으며, 2015년 12월 아세안공동체(AC, ASEAN Community) 출범과 더불어 정치안보, 경제, 사회문화 등의 분야에서 역내 국가들 간의 연계성을 더욱 강화하고 있다. 아세안의 잠재력과 최근 발전에 주목하면서, 중국, 일본, 미국, 인도 등이 경제적 존재감을 부각시키기 위해 부심하고 있다. 이들은 아세안 내의 도로, 항만, 철도, 통신망 등 인프라 건설을 경쟁적으로 추진하고 있다. 아세안은 이런 상황을 즐기고 있으며, 한국의 참여도 크게 환영하고 있다. 문제는 한국이 자원동원 능력 면에서 경쟁 상대와 비교해서 크게 떨어진다는 점이다.

인도는 13억 5천만 명의 세계 2위의 인구대국으로 방대한 내수시장을 가지고 있다. 1991년 개방정책을 시작한 이래 고속성장을 거듭해서 GDP 규모 2조 4천억 달러로 세계 제7위에 올랐다. 2030년이 되면 미국과 중국에 이은 제3위의 경제대국이 될 것으로 전망되고 있다.⁸⁾ 인도는 핵보유국으로서 중국과 국경을 맞대고 대치중이며, 중국의 팽창주의적 대외정책에 대한 견제 측면에서

전략적 가치가 상승하고 있다. 인도는 현재 미국, 일본, 중국, 러시아 등 강대국은 물론이고 아세안을 비롯한 많은 여타 나라들의 주목을 받고 있다.

인도는 중국의 1/5 정도의 경제 규모를 갖추고 있지만, 최근에는 중국보다 경제 성장률이 높다. 중국에 대해 비대칭적으로 상호의존도가 높아 인도의 취약성이 상대적으로 크다. 따라서 중국과의 직접적인 충돌 가능성은 낮다.⁹⁾ 현재 국내 경제의 성장과 발전에 치중하고 있기 때문에 외부적 충돌보다는 안정적인 외부 환경을 선호하고 있다. 하지만 중국에 대한 속마음은 불신과 우려이다. 한국의 남방정책이 주목할 점이다.

인도는 자신의 전략적 가치를 잘 알고 있으며, 이를 최대한 활용하려는 의지를 갖고 있다. 미국 및 일본과의 전략적 협력관계를 강화하고 있지만, 동맹관계를 고려하고 있지는 않다. 중국에 대한 견제 의도를 분명히 하면서도 드러내놓고 적대적이지는 않다. 전략적 행동을 통해 자신의 레버리지를 높여 국익을 극대화하려고 한다. 외교관계에서 자신감 크고, 어느 한쪽에 치우치는 외교는 지양하려고 한다. 오랫동안 비동맹외교를 주도하면서 축적한 외교적 역량과 중립적인 이미지가 향후 역내 역할 강화에 긍정적으로 기여할 것으로 보인다. 미국과 중국 사이에서 고민이 깊어지는 한국과는 협력의 여지가 크다.

2. 현황 및 평가

인도와 아세안의 전략적 가치를 고려할 때 문재인 정부의 신남방정책은 커다란 함의는 갖는다. 시작은 기존의 외교정책이 주요 4대 강국에 편중되어 추진된 한계를 극복하고, 한반도 평화정착을 위한 외교가 과도하게 동북아와 유라시아 대륙을 중시한다는 인상을 불식시키기 위한 발로였다. 이렇게 탄생된 '동북아플러스 전략'은 '북방'과 '남방'이란 두 개의 방향성을 가졌다. "신북방

8) 조충제, 『KIEP 용역보고서: 신남방정책 구현을 위한 한-인도 경제협력 활성화 방안』(KIEP, 2018. 6.).

9) Roy-Chaudhury, Rahul, "India's Perspective towards China in their Shared South Asian Neighbourhood: Cooperation versus Competition," *Contemporary Politics*, Vol. 24, No. 1, 2018, pp. 98-99.

정책은 유라시아 대륙 국가들과 교통물류 및 에너지 인프라 연계를 통해 새로운 성장 공간을 확보하고 공동의 번영을 도모하는 동시에, 신남방정책과 더불어 대륙-해양 복합국가로 새로운 일자리 창출 및 지속성장을 견인, 차세대 경제성장 동력을 확보하려는 시도”였다.¹⁰⁾ 신남방정책이 평화와 번영을 목표로 구체적이고 체계적으로 구성된 반면, 신남방정책은 인도 및 아세안과의 관계를 획기적으로 증진시켜 나가겠다는 목표는 제시했지만, 구체성이 결여되었고 초점도 대체로 경제적 측면에 맞춰졌다.

신남방정책은 “사람(People), 공동번영(Prosperity), 평화(Peace)”라는 핵심 가치를 내세우면서, 아세안 및 인도와 인적교류를 확대하고 경제협력을 확대 심화시키며 안보협력을 강화시켜 나가겠다는 의지를 분명히 하고 있다. 아세안과는 ‘사람중심의 평화와 번영의 공동체’를 만들어 갈 것을 핵심 비전으로 제시하고 있다.¹¹⁾ 인도와의 관계에서는 경제협력의 강화가 주된 목표이다. 이런 목표를 구체화시키기 위한 제도적 기반으로 ‘신남방정책특별위원회’를 2018년 8월에 출범시켰다.

구체적인 노력으로는 주아세안대표부를 4강 공관 수준으로 격상시켰고, 아세안 내 주요 재외공관의 조직과 인력도 강화하고 있다. 정상외교에도 박차를 가해서 이미 아세안 7개국을 방문했으며, 2019년 태국, 미얀마, 라오스에 대한 방문을 마칠 예정이다. 2019년 11월에는 한-아세안 특별정상회의 및 한-메콩 정상회의 개최가 예정되어 있다. 문재인 대통령은 2018년 7월 인도를 방문해서 양국간 ‘특별 전략적 동반자 관계’를 4강 수준으로 획기적으로 발전시켜 나갈 것을 약속한 바 있다.¹²⁾ ‘신남방정책특별위원회’는 아세안과 2020년까지 교역액 2000억불, 인도와는 2030년까지 교역액 500억불 달성을 목표로 제시하고 있다. 교류증대를 통한 상호이해 증진에 바탕을 둔 ‘인적공동체’ 실현을 위해 2020년까지 상호방문객 연간 1,500만 명을 달성하는 것이 목표이다.¹³⁾

10) 김준형, “中은 일대일로, 美는 인도-태평양 전략 …韓의 해외 인프라 투자 전략은?” 『동아일보』 2019년 6월 19일.

11) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최 보도자료.” 2018년 11월 8일.

12) 조충재, “문재인 대통령이 인도 방문한 이유.” 『한겨레』 2018년 8월 10일.

신남방정책에 대한 평가는 아직 성급한 감이 있다. 그렇지만 의욕에 비해 “사람, 번영, 평화 (3P)”란 슬로건을 이전 정권들과 차별화 되는 정책으로 구체화시키는 데는 어려움이 있는 것으로 보인다. 사실 외교 구상이 구체적인 성과로 이어지기에는 많은 시간이 필요하다. 예를 들어 인적교류 확대가 공동체 의식으로 이어지기에는 시간이 많이 걸릴 수밖에 없다. 따라서 조금하계 단기간에 성과를 거두려고 하면 오히려 부작용이 생길 수 있다. 더구나 정부 차원에서 아세안이나 인도의 번영을 위해 취할 수 있는 조치나 역량이 제한적이다. 경제교류나 협력의 추진은 대체로 민간이 주도해야 하는 것이며, 경제관계의 확대 및 심화가 외교관계의 개선으로 이어지지 않을 가능성도 있다. 오히려 경제마찰을 불러일으켜서 외교관계를 악화시킬 수도 있다. 그리고 미중 대립 속에서 역내 평화를 위해 군사 외교적 협력을 추진할 공간도 제한적이다. 현재는 방산 수출과 한반도 평화에 대한 아세안이나 인도의 지지를 확보하는 데만 관심이 집중된 경향이 있어 우려가 있다.¹⁴⁾

신남방정책은 인도와 아세안의 가치를 재발견했다는 점에서 노무현 대통령이 동북아의 가치를 재발견한 것에 버금가는 의의를 가진다. 그러나 남방의 전략적 가치에 대한 충분한 고려는 없이 단순히 인도와 아세안을 중시하겠다는 선언적 차원에 머물러 있는 상태이다. 원래 북방정책을 중시했지만 추진과정에서 미국과 북한이란 장벽에 가로막히자 신남방정책이 갑자기 부각되면서 불가피한 측면이 있다.¹⁵⁾ 과거에도 정권이 바뀔 때마다 아세안에 대해 새로운 정책을 들고 나왔다가 흐지부지된 사례가 없지 않다. 신남방정책도 단기적이고, 시혜적이며, 전시적인 행사만 기획해서 추진할 경우 과거를 그대로 답습할 우려가 있다.

상대방의 존재 자체를 인정하고 존중하면서 공동의 목표를 달성하기 위해서 함께 노력하자는 메시지를 분명하게 전달하는 것이 아니라, 자기중심적으로 상

13) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제2차 전체회의 개최 보도자료.” 2019년 4월 30일.

14) 참여연대 국제위원회, “토론회, 문재인 정부 신남방정책 이대로 좋은가?” 2019년 5월 16일, <https://www.peoplepower21.org/International/1628866>(검색일: 2019.6.20.).

15) “北비핵화보다 신남방정책 강조한 文대통령의 순방평가.” 『조선일보』 2018년 11월 20일.

대방이 신남방정책의 대상이 되었음을 알리고 경쟁상대국과 비교가 되지 않을 정도의 시혜적 프로그램을 제시하는 정도로는 상대방의 마음을 얻기도 더불어 새로운 지역질서를 형성해 나가기도 힘들다. 더구나 도와주는 대가로 한반도 평화나 북핵 문제 해결을 위한 지지를 요구하는 식의 거래 방식은 상대방의 반발만 불러일으킬 가능성이 있다. 정상회담과 같은 전시성 행사에 역량을 집중해서 단기적인 홍보나 성과에 집착할 경우 지속가능성이 떨어질 위험성이 있다.

신남방정책의 근본적인 취약점은 경쟁 상대인 중국, 일본, 미국 등과 비교할 때 내세울만한 비전이 없다는 것이다. 일례로 일본은 대 아세안 정책을 추진함에 있어서 ‘아세안 외교 5원칙’을 제시하고 “자유, 민주주의, 시장경제, 인권, 법의 지배 등 보편적 가치의 정착과 확산을 목표로 한다”는 점과 “힘이 아닌 법이 지배 하는 자유로운 해양은 공공재이고, 아세안과 함께 전력을 다해 수호하겠다”는 의지를 공식 표명한 바 있다.¹⁶⁾ 중국의 중국해 영토화 움직임에 대해서 아세안 및 동아시아 국가들과 공동 대응을 통해서 공동의 이익을 지켜 나가자는 메시지를 담고 있다. 비록 자신의 국익을 위한 것이지만, 이를 지역 전체의 이익을 위한 것으로 잘 포장했다는 점에서 배울 만하다. 신남방정책에도 이와 같이 누구도 거부할 수 없는 가치와 비전 그리고 자신감을 담아낼 필요가 있다.

전통적으로 아세안과 인도는 주고받기 식 관계보다는 사람과 사람이 마음과 마음으로 만나는 대등하고 인간적인 관계를 선호했다. 이런 관계 형성은 중국, 일본, 미국 등 강대국보다 그들과 처지가 비슷한 한국이 비교우위가 있다. 강대국들은 아세안에 대한 비대칭적인 원조나 안보 제공 방면에서 우위에 있기 때문에 한국이 비교우위가 떨어지는 분야에서 이들과 경쟁할 이유가 없다. 더구나 인도와 아세안은 외교적 거래에는 모두 능통하기 때문에 계산적인 거래 관계는 한국에게 불리할 수밖에 없다. 이들과는 공동의 목표를 설정하고 이를

16) 박철희, “동아시아 세력전리와 아베 내각의 대외전략 기초.” 박철희 편, 『동아시아 세력전리와 일본 대외 전략의 변화』, 서울: 동아시아재단, 2014, pp. 39-41.

위해 함께 노력하는 동반자 관계를 형성해 나가는 구도가 실효성이 클 것이다. 그리고 역내 문제를 공동으로 해결하거나 공동의 가치를 실현하기 위해 함께 노력하는 동반자로서 상대방을 예우하고 존중하는 것이 더 적절할 것이다.

현재 신남방정책은 현재 인도와 아세안이 개별적으로 중요하다는 것에 대해서는 제대로 인식하고 있지만, 인도와 아세안을 단순히 병렬적으로 나열하고 있는 수준에 머물러 있다. 남방이 한국에 갖는 전략적 중요성을 총체적으로 파악한 연후에 하나의 일관된 국가 대전략 틀 속에서 인도와 아세안을 유기적으로 연결시킬 필요성이 있다. 그래야 지속가능한 정책 추진의 토대가 마련될 수 있을 것이며, 역내 지지의 확보는 물론이고 신남방정책의 성공적 추진도 담보할 수 있을 것이다. 지금과 같이 특별한 프로그램을 고안해서 특별정상회담을 개최하고 이를 통해서 한시적으로 특별하게 좋은 관계를 만들려고 하는 것보다는 급속도로 확대되고 있는 경제 및 교류 관계를 지속적으로 잘 관리하고 향후 점증할 문제들에 대한 해결능력을 배양하는 것이 장기적으로 더 중요할 것이다.

III. 신남방정책과 지역주의 전략의 연계

1. 필요성

(1) '지정학의 귀환'과 동북아 전략의 한계

신남방정책이 체계적인 지역주의 전략으로 승화되어야 하는 가장 큰 이유는 바로 인도태평양 시대의 개막이라고 하는 '지정학의 귀환'에서 찾을 수 있다.¹⁷⁾ 지정학이라는 용어는 1899년 스웨덴의 정치학자 루돌프 쉘렌(Johan Rudolf Kjellén)에 의해서 창안된 것으로서, 공간과 장소에 대한 지배와 영향

17) 지정학의 귀환에 대해서는 다음을 참조할 것. Russell, Walter Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of Revisionist Powers." *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2014, pp. 69-79.

력 확보를 위한 국가 간 경쟁과 투쟁 현상을 연구하는 것이다. 국제정치학에 있어 현실주의 이론으로 체계화되기 오래전부터 존재했다. 제도와 규범에 근거한 자유주의적 국제질서의 진전과 함께 의미가 약화됐지만, 최근 중국의 부상과 함께 다시금 그 중요성에 주목하게 됐다. 인도태평양 전략과 일대일로는 대표적인 지정학적 프로젝트로서, 이를 통해 강대국들이 자신의 영향력과 안전을 증진시키려는 것이 목적이다. 이 과정에서 약소국을 ‘체스판의 말’처럼 대상화시켜 수단화하는 현상도 만연하고 있다.

지정학적 관점에서 살펴보면 문재인 정부의 북방정책은 동북아 및 유라시아 대륙으로의 영향력 확대를 통한 안보와 번영을 꾀하는 전략으로 볼 수 있다. 삼면이 바다로 둘러싸인 해양국가가 대륙진출에 국운을 거는 것은 이례적인 선택인 선택이 아닐 수 없다. 더구나 대륙에 위치한 북한, 중국, 러시아 등 어느 나라도 한국의 통제 범위 내에 존재하지 않는 상황이다. 희망적인 사고에 근거해서 대륙중심적인 대외전략을 수립한 후에 한 걸음도 나아가지 못하고 있다. 신남방정책은 이런 상황을 타개할 수 있는 돌파구를 찾을 수 있는 유용한 수단이지만, 그에 상응하는 지정학적 고려가 미흡한 상태이다. 지역주의 전략과의 연계성 속에서 해양국가로서 자리매김을 확실하게 한 연후에 대륙을 아우르는 방안을 고려할 필요가 있다.

현재 신남방정책은 유기적 연관성이 큰 동아시아 지역협력이 아니라 상호 연관성이 떨어지는 북방정책과 연계되어 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상의 한 축을 구성하고 있다. 북한과의 철도 연결을 매개로 하는 동북아 및 동아시아 철도공동체 구상은 성공 가능성이 통제 불가능한 외부 환경에 의해 좌우된다는 점에서 태생적인 한계가 있다. 철도, 도로, 송유관, 전기망 등 인프라 건설은 기본 속성 상 상대국의 정권교체나 국내정치 환경에 따라 성패가 좌우된다. 구체적으로 중국, 러시아, 그리고 북한 정부의 지속적인 협조가 필요하다. 그러나 현실적으로 장기적인 협력을 담보하기가 어렵고, 네트워크에 대한 배타적 지배를 목적으로 경쟁과 대결이 촉발될 위험성이 있다. 인프라는 자산 특성(asset specificity)이 높기 때문에 투자가 이루어진 다음에는 대상국의 인

질로 전략할 위험성이 크다. 물류 측면에서 경제성이 떨어지는 대형 인프라 건설 프로젝트는 추진에 있어 신중함이 요구된다.

(2) 미-중 간 양자택일 상황의 회피

인도태평양 지역의 안정은 물론이고 역내 위상 강화 차원에서도 신남방정책은 동아시아 및 아시아 전반의 지역주의와의 연계성을 강화해야 한다. 현재 인도태평양 지역에는 잠재적으로 적대적인 진영이 구축되고 있다. 미국, 일본, 인도, 호주 등 네 나라가 모이는 '4국 협의체(Quad)'는 민주주의를 공유하는 가치동맹의 성격을 갖는 동시에 중국에 대한 봉쇄 의도를 분명히 하고 있다. 따라서 역내 국가들이 Quad에 적극적으로 참여하기에는 주저되는 바가 있었다. 2000년대 중반 처음 제안됐을 때 인도와 호주가 소극적인 태도를 보인 바 있고, 현재도 인도는 미국과 동맹국이 되는 것에는 반대 입장이다.

한국은 미국의 인도태평양 전략에 적극 참여할 것을 요구받고 있다. 2017년 가을 '자유롭고 열린 인도태평양'이란 슬로건을 내건 트럼프의 아시아 순방 속에서 한국 정부는 Quad에의 참여를 두고 곤혹스런 상황에 처했었다. 기본적으로 동의하면서도 공식적으로는 참여할 수는 없다는 입장을 밝힐 수밖에 없었다. 한국 정부의 고민은 통상국가 및 해양국가로서 자유롭고 개방된 해양질서 형성에 커다란 이해관계를 갖고 있지만, Quad의 새로운 멤버로 참여할 경우 중국과의 갈등이 불가피하다는 점이다.

더구나 Quad 구성원들의 한국에 대한 신뢰도가 그다지 높지 않다. 현재 일본과 갈등이 더욱 깊어지고 있으며, 미국도 한국의 전략적 의도에 대해서 의구심을 갖고 있다. 북한에 대한 정책 공조에 괴리가 생겨나고 있으며, 중국과 미국 사이의 균형 움직임에 대해서도 미국이 주목하고 있다. 따라서 Quad에 대한 대안 모색이 불가피한 상황이다. 이런 측면에서 동아시아 차원의 지역주의 전략은 유용성이 있다. 중국이 선호하는 자신의 역내 영향권 구축 기도와 미국이 주도하는 중국에 대한 봉쇄란 양 극단을 회피하면서 제도에 기초한 안

정적인 지역질서를 형성하기 위해서는 보다 넓은 지역 개념이 필요하다.

(3) 한반도 문제의 지역 차원 해결

아세안을 한반도 평화 정착과 비핵화 과정에 개입시킬 경우 이슈가 국제사회에서 부각되는 효과는 물론이고 북한을 지역사회의 일원으로 용이하게 참여시킬 수 있다. ASEAN은 모두 북한과 외교관계를 맺고 있으며, 북한에 대해 친근한 조연자가 될 수 있다. 지역 사회로의 복귀가 국제사회로의 완전한 복귀의 디딤돌이 되도록 하면 바람직 할 것이다. 문재인 대통령은 2018년 7월 싱가포르에서 “북한이 비핵화 조치를 진정성 있게 실천해 나갈 경우 아세안이 운영 중인 여러 회의체에 북한을 참여시키고 북한과의 양자 교류 협력이 강화되길 바란다”고 언급한 바 있다.¹⁸⁾ 아세안 등 다자적 기구와의 교류가 시작되면 북한이 국제사회의 외톨이로 돌아가기는 힘들 것이라는 인식이며, 이에 대해서는 이론의 여지가 없다.

한반도 평화를 통해 지역 전체의 평화를 가져올 확률보다는 지역협력이란 대의명분 속에서 한반도 문제 해법을 모색하는 것이 더 논리적이다. 그리고 인도태평양 지역에서 문제의 주된 원천은 한반도가 아니라 중국이다. 역내 국가들은 이 문제를 적절히 관리함으로써 지역 안정과 평화를 도모하려고 한다. 따라서 자신의 특수한 문제 해결을 위해 역내 국가들의 지지를 요청하기보다는 역내 국가들이 거부할 수 없는 지역 차원의 평화와 번영이란 메시지를 가지고 한반도 문제의 해결을 모색할 필요가 있다. 한국의 거대 전략은 지역 제도화와 지역 공동체 건설이 되어야 한다. 그리고 이것을 통해 북한이 여타 역내 국가들과 공존할 수 있는 공간을 만들어내는 것이 필요하다.

18) “文대통령 ‘남북관계 정상화, 북미·북일관계 정상화로 이어질 것.’” 『조선일보』 2018년 7월 13일.

2. 한-인도-아세안 삼각협력의 강화

상기의 목적을 달성하기 위해서 신남방정책은 '인도의 적극성', '아세안의 중심성', '한국의 중견국 외교'를 결합시켜 동아시아를 배타적인 국익우선주의가 아니라 개방적인 지역주의에 근거한 그리고 규범과 제도가 권력정치에 우선하는 지역으로 만들어 나가야 할 것이다. 아울러 동아시아란 지역 개념은 인도태평양 전략과 일대일로가 공존할 수 있는 지역공간으로 점차 확대되어야 할 것이다.

(1) 인도의 적극성 활용

장래 동아시아 국제질서는 인도의 선택에 크게 좌우될 것이다. 인도가 다자주의적 지역협력의 주창자가 될 것인가, 아니면 중국을 견제하고 미국과 동맹 관계에 들어갈 것인가, 그것도 아니면 중국의 패권체제를 수용할 것인가 여부가 관건이다.¹⁹⁾ 따라서 역내 국가들은 인도가 지역적 다자주의의 적극적인 협력자 겸 선도자가 되도록 유도할 동기를 가진다. 현재 인도는 이런 방향으로 움직일 가능성을 보이고 있다.

인도는 강대국으로부터의 자율성과 독립성을 전통적으로 중시했다. 비동맹 외교를 주도했던 이념적 가치는 여전히 인도의 외교정책에 영향을 미치고 있다. 인도는 미국의 동맹권 내에 들어가면서 자율성을 훼손할 명분이 떨어진다. 중국 경제가 인도에게 차지하는 중요성을 감안하면 중국에 대한 봉쇄 노력에 적극 가담할 실익도 별로 없다. 그렇다고 자신이 중국의 영향권에 흡수되는 것을 보고만 있을 리도 없다. 결국 인도에게 주어진 최선의 선택은 자신이 주도하는 지역협력을 통해 제3의 길을 찾는 것이 될 것이다.

인도의 입장에서는 남아시아와 동남아시아는 범위가 제한적이고 자신의 영

19) Juutinen, Marko, "Kautilyan Foreign Policy Analysis: Sino-Indian Dynamics in South Asia and the Indian Ocean Region." *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 14, No. 2, 2018, pp. 215-216.

향력 행사가 용이할 것이기 때문에 이들과의 관계 강화에 대한 선호가 강하다. 그러나 영향력 측면에서는 중국, 한국, 일본을 포함하는 동아시아 지역주의가 더 유용하다. 인도는 자신이 라이벌로 간주하는 중국과 긴밀하게 얽히는 것에 대해서는 주저되는 바가 있다. 동아시아 전체를 망라하는 지역협력체가 경제적 효과도 크고, 중국의 영향력을 희석시킬 수 있다는 점에서 인도에게 유리하다. 인도에게는 자신에 대한 구속력이 떨어지는 유연하고 느슨한 지역주의가 가장 이상적이다. 한국의 신남방정책은 이런 인도의 지역주의에 대한 선호 및 적극성을 잘 고려해야 할 것이다.

(2) 아세안 중심성 인정

ASEAN의 중심성은 동아시아의 지역협력을 추진한 핵심 동력인 동시에 동아시아가 ‘아세안 방식’이란 늪에 빠지게 된 주요 원인이기도 했다. ASEAN은 만장일치에 근거한 복잡한 의사결정 구조 때문에 신속성 있고 창의적인 외교를 펼치는 데 한계가 있었다. ASEAN은 자신이 중심이 된 지역 제도는 적극 활용하면서도 주권 침해와 자신의 중심성 약화 그리고 강대국에 의한 지배 등에 대한 우려로 인해 구속력 있는 제도화에는 유보적이었다. 이 과정에서 자신의 규범에 강대국들을 어느 정도 사회화시키는 데는 성공하였지만, 제도에 바탕을 둔 지역 질서 형성에 있어서는 한계를 보였다.

중국의 부상에 대해서 ASEAN은 자신을 둘러싼 중국과 일본 사이의 영향력 확대 경쟁을 즐기면서도, 중일 간의 선량한 중재자 역할을 자임하거나, 자신이 주도하는 제도 속으로 관여시킴으로써 자의적인 힘의 행사를 막고자 노력하였다.²⁰⁾ 최근 우려는 공세적인 중국에 대면해서 ASEAN 회원국들 사이에 균열이 생겨나고 있다는 점이다. 베트남이나 필리핀과 같이 중국의 위협을 실제적으로 느끼는 국가들은 미국과의 연대를 통한 세력 균형 움직임을 보이고 있으

20) Shekhar, Vibhanshu, "ASEAN's Response to the Rise of China: Deploying a Hedging Strategy." *China Report*, Vol. 48, No. 3, 2012, pp. 253-268.

며, 캄보디아와 라오스 같이 취약한 국가들은 중국에 대한 편승 움직임도 보이고 있다.

ASEAN은 내부의 단결성 및 대외적 영향력 약화에 직면해서 경제 및 안보 공동체 실현을 앞당김으로써 자신의 중심성을 유지하려고 했다. 2019년에 발표된 '아세안 비전 2040' 보고서에서는 집단적 리더십, 공동외교정책 추진, 아세안 공동체 완성 등을 제시했으며, 동아시아 경제통합 및 동아시아 공동체 형성 노력도 기울일 것을 천명했다. 아세안의 중심성을 지속적으로 유지하기 위해서는 동남아시아와 동아시아 전체 사이의 연계성을 높이는 노력을 강화해야 할 것이다. 아세안의 경우 지금까지 내부적으로 연대성이 약화될 경우, 대외적으로 보다 적극적인 정책을 추진하는 경향을 보였다. 이런 점을 감안해서 한국의 신남방정책이 아세안의 중심적 역할을 존중하면서 관계 긴밀화에 나설 경우 동아시아 전체의 지역협력이 진전될 가능성이 크다.

(3) 중견국가 한국의 공헌

강대국 사이의 권력정치 만연과 강대국 사이의 충돌 가능성의 고조로 인해 중견국가 외교가 더욱 필요한 상황이 전개되고 있다. 냉전 기간 중에 비핵화와 같은 영역에서 중견국 외교를 위한 틈새가 생겨났던 경험이 있다. 미국과 같은 강대국들도 중견국가의 역할에 대해서 적극적으로 평가한 측면도 있었다. 한국도 한반도 문제와 관련해서 중견국 외교에 대한 경험을 쌓았다. 이제 이것을 바탕으로 인도 및 아세안과 협력해서 동아시아 지역의 성격을 근본적으로 바꿔나가는 노력을 기울여 나갈 시점이다. 더구나 인도와 아세안 모두 지역협력에 대해서 적극적인 자세를 보이고 있다.

한국은 공세적인 중국의 부상이란 새로운 현실에 직면해서 갈등과 분쟁을 평화적으로 해결하고, 제도에 바탕을 둔 안정적인 질서를 주도적으로 형성해 나갈 수 있도록 중견국가 리더십을 창출해야 한다. 한국은 강대국 사이에 위치한다는 전략적 위상 때문에 중견국가로서 역할을 할 수 있는 조건을 갖추었

지만, 국력의 제한과 냉전 구도란 한계 속에서 중견국 외교를 제대로 펼칠 수가 없었다. 냉전 종식 후에는 중국과 소련 같은 적대국과도 창의적인 외교를 펼쳤으며, 동아시아 지역 협력 과정에서도 중견국가로서의 역할을 나름대로 성공적으로 수행하였다.²¹⁾ 이런 경험을 바탕으로 문재인 정부는 의욕적으로 ‘한반도 평화 외교’를 펼쳤다. 유엔의 대북 제재 해제와 관련해서 많은 외교적 노력에도 불구하고 원하는 수준의 지지를 이끌어 내지 못했다. 모든 나라가 공감할 수 있는 보편적인 가치로서 비핵화 및 평화를 강조하면서 지역협력과 지역공동체를 건설에 외교적 역량을 집중할 필요가 있다.

IV. 새로운 지역주의 전략의 모색

1. 지역주의 전략 2.0

한국의 지역주의 전략의 본격적인 시작은 김대중 대통령의 동아시아 공동체 제안에서 찾을 수 있다. IMF 경제위기와 이를 극복하는 과정에서 동아시아 차원의 지역협력 필요성을 인식하게 되었다. 김대중 대통령은 오래전부터 동아시아 구상에 대한 확고한 신념을 가졌기도 했지만, 자신이 의욕적으로 추진한 햇볕정책의 성공을 위한 외부적인 여건 조성 차원에서 제안한 측면도 있다. 이후 전개과정은 역내 개별 국가나 지역 차원의 자유무역협정(FTA) 체결에 초점이 맞춰졌다. ASEAN+3 무대에서 다양한 지역협력 방안에 대해서 논의를 진행하면서 주로 경제적인 측면에서의 국익 증진을 목표로 삼았다. 정권마다 의욕적인 지역 구상을 제시했지만, 구체적인 실천방안이나 전략 측면에서는 취약했다. 따라서 정권교체와 함께 지역 구상도 부침을 거듭했다. 이 과정에서 지역 범위는 동북아와 동아시아 사이를 오락가락했다. 또한 지역과 지역 이익을 강조해서 폭넓은 지지를 획득하지 못하고, 자기중심적 관점에서 북한 문제

21) Emmers, Ralph & Sarah Teo, "Regional Security Strategies of Middle Powers in the Asia-Pacific," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 15, 2015, pp. 201-203.

를 해결하기 위해 지역주의를 활용하려고 했다.²²⁾ 이런 '지역주의 전략 1.0'으로는 북한 문제 해결이나 지역협력 증진에 획기적인 돌파구를 마련할 수 없었다.

중국의 급속한 부상 및 미중 경쟁의 격화와 함께 도래한 인도태평양 시대는 지정학의 귀환을 가져왔다. 과거에 경제와 정치의 분리에 근거한 자유무역협정 중심의 지역주의는 한계에 부딪혔다. 경제적 수단을 활용해서 지정학적 목적을 달성하려고 시도하고, 지정학적 수단을 활용해서 경제적 목적을 달성하려는 움직임이 광범위하게 벌어지고 있다. “경제는 또 다른 형태의 전쟁”으로 간주되는 시대가 열렸다.²³⁾ 경제적 이득의 조화라는 가정에 입각한 '지역주의 전략 1.0'은 지역 차원의 갈등과 분열의 위험성에 직면해서 한계가 분명히 드러났다. 이제는 새로운 지역질서를 형성을 목표로 하는 '지역주의 전략 2.0'이 필요한 상황이다. 중견국가 한국의 입장에서는 제도에 근거한 지역질서 구축이 강대국 중심의 지정학을 관리하기 위한 최선의 방안이 됐다.²⁴⁾

기존에 형성된 ASEAN+3 기제를 활용해서 경제통합(RCEP)은 물론이고 분쟁의 평화적 해결과 자유롭고 열린 해양의 수호 그리고 궁극적으로는 지역 공동체 형성에 나서야 할 것이다. 국익 증진을 위한 수단으로서 중견국 외교가 아니라 공동의 이익을 증진시키기 위한 중견국 외교를 전개해야 광범위한 역내 지지를 획득할 수 있을 것이다. 한-인도-아세안 삼각협력에 기초해서 지역 강대국은 물론이고 스스로도 제도와 규범의 구속을 자발적으로 수용해야 할 것이다. 동아시아를 공동체 형성의 기본 틀로 삼으면서 개방성에 입각해서 아시아 전역으로 지속적인 확장을 모색해야 할 것이다. 이 과정에서 한반도 평화와 북핵 문제가 자연스럽게 해결될 수 있도록 새로운 '지역주의 전략 2.0'을 마련해야 할 것이다.

22) 최영중, “동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교.” 『한국정치외교사논총』 제32집 2호, 2011, pp. 202-209.

23) Blackwill, Robert D. & Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.

24) Ikenberry, G. John, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order.” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2014, pp. 80-90.

〈표 1〉 ‘지역주의 전략 1.0’과 ‘지역주의 전략 2.0’의 비교

	지역주의 전략 1.0	지역주의 전략 2.0
목표	FTA 체결과 경제적 이득 극대화; 역내 시장통합 추진; 국익중심주의	지정학과 지경학적 고려; 규범에 근거한 지역질서 형성; 공동의 평화와 번영 추구
활동무대	ASEAN+3, 한중일 협력	ASEAN+3, EAS, 지역 안보 및 경제 공동체
추진 방식	중견국 외교 표방; 국익 중심성 및 한반도 중시; 연합(coalition)형성 노력 미흡	명실상부한 중견국 외교; 보편적 가치 및 제도 중시; 한-인도-아세안 삼각협력
범위	동북아와 동아시아 사이의 시계추 운동	동아시아; 아시아 전체로의 점진적 확산
한반도와 연관성	한반도 문제 해결 수단	한반도 평화는 지역협력의 결과물

2. 추진 방향

새로운 인도태평양 시대는 동아시아 지역주의에게 새로운 도전과 기회를 동시에 제기하고 있다. 동아시아 지역주의는 강대국 사이의 경쟁과 대결로 인해 정체상태에 빠져있었다. 그렇지만 인도태평양 지역의 한 가운데 위치한 동아시아는 권력정치의 중심으로 새롭게 부각되고 있다. 만일 동아시아가 지역협력의 추동력을 회복할 수 없다면 동아시아는 물론이고 인도태평양 전체가 권력정치의 희생물로 전락할 가능성이 크다. 그러나 동아시아가 지역주의를 활성화시켜 제도에 근거한 지역질서를 형성할 수 있을 경우 도전이 새로운 기회가 될 수 있다. 한국으로서는 인도태평양 지역이 미국과 중국이 충돌하는 대결장이 되어서는 안 되고, 미중이란 대형국가들의 배타적인 관리 대상물이 되어서도 안 된다는 점을 분명히 하면서, 이런 인식에 대한 공감대를 지역 차원에서 확산시켜 나가야 할 것이다.

인도와 아세안은 다원주의적 지역질서 형성에 대해 공감대를 형성하고 있다. 양자는 문명적 유대와 열린 해양이란 공통의 관심사를 갖고 있다. 아세안과 인도 모두 강대국에 대해 불신을 갖고 있다. 이런 점에서 아세안은 인도에 대해 친화성을 느끼고 있다. 아세안과 인도는 강대국을 활용하고 견제하는 노하우가 많이 축적되어 있다. 헤징과 연대 전략을 잘 활용해서 강대국에 지나치게 의존적이거나 적대적이지 않으면서 잘 활용했다. 개방적·포용적 지역제도 구축을 위해 인도 및 아세안과 공동 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 일대일로와 인도태평양 사이의 선택 상황을 회피하는 방안으로서 새로운 지역주의 구상을 제시할 필요가 있다.

중견국가 외교가 냉전기에 빛을 발했던 것과 마찬가지로 미중 대결 구도가 고착화되고 있는 현 상황에서 한국이 주도하는 지역협력 외교가 성공할 여지는 충분히 있다. 자기중심성과 눈앞의 이익을 위한 거래보다는 역지사지하는 자세와 서로 공감하는 외교를 펼쳐야 한다. 보편적 이익에 대한 강조 속에서 특수한 국익이 자동적으로 증진되는 고차원의 외교를 펼쳐야 할 것이다. 최근 일중 관계의 개선 조짐과 같이 강대국 사이의 경쟁과 협력 가능성이 열려 있는 상황 속에 내포된 '한국 지나치기(Korea Passing)'의 위험은 지역협력의 증진을 통해 극복할 수 있다. 신남방정책의 독자적인 추진을 지나치게 고집할 경우 오히려 고립화를 자초할 우려가 있다. 아세안 연계성 강화 사업에 역내 국가들과 공동으로 참여하거나, 중국이 추진하는 일대일로 프로젝트와 동아시아 지역협력의 접점을 모색하는 것도 유용한 대안이 될 것이다.

동아시아가 인도태평양 지역의 중심으로서 평화와 협력을 가져오기 위해서는 먼저 의식과 정체성 차원에서 지역과 공동체에 대한 인식과 비전을 공유할 수 있어야 할 것이다. 안보 차원에서는 공동의 위협에 대한 공동 대처 필요성을 느낄 수 있으면서, 동시에 특정 국가가 전횡을 할 수 없을 정도로 안정적인 세력균형이 있어야 할 것이다. 그리고 경제적 이득 측면에서도 공동체에 참여함으로써 얻을 수 있는 이득이 비용을 능가할 수 있어야 한다. 이런 차원에서 한국의 새로운 지역주의 전략은 다음 사항에 대해 유념할 필요가 있다.

(1) 성숙한 의식 공동체의 지향

동아시아 지역협력은 전통적으로 금융위기에 대한 예방과 대처 및 자유무역 협정을 통한 시장통합을 중심으로 이루어졌다. 경제적 이득은 공유했지만, 공동체 의식은 상대적으로 희박했다. 그리고 공동체의 구성원 범위를 놓고 중국과 일본이 논쟁을 벌이면서 지역협력의 단위로서 의미가 크게 약화된 상태이다. 공유할만한 공동체 정신을 찾아내고, 이것을 통해 공동체 의식을 강화시켜 나가는 노력이 필요하다. 동아시아 국가들은 전통적으로 위계적인 패권적 질서나 약육강식에 근거한 권력정치에 대해서 강한 거부감을 갖고 있다. 이런 성향은 지역 공동체 형성에 유리하게 기여할 수 있다. 유럽연합은 구성원들 위에 군림하기보다는 촘촘한 수평적인 네트워크를 형성하고 있다. 구성원 모두가 긴밀하게 서로 연결되어 있으며, 모두 공통의 목표를 향해 함께 노력하는 공유와 상생의 공동체 혹은 사회를 지향하고 있다.²⁵⁾ 이런 공동체 정신은 아시아의 전통적인 세계관과 유사성이 높지만, 서구화 및 식민화 과정에서 상실된 측면이 있다. 이런 생각을 부활시킬 수 있다면, 동아시아 공동체의 정신적 토대가 마련되는 셈이 될 것이다.²⁶⁾

정신적 차원에서 동아시아는 중국 문화의 영향이 상대적으로 컸지만, 지역 전체를 아우르는 수준에는 미치지 못했기 때문에 공백이 있었다. 이런 문제는 정신적 유산이 풍부한 인도가 공동체의 중요한 일원으로 등장하게 되면서 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 불교, 힌두교, 이슬람교, 도교, 기독교 등에 공통적으로 존재하는 정신적 유산이 바로 이웃 간의 사랑과 나눔이다. 이런 정신적 유산을 재발견해서 공유해 나가는 것이 바로 의식 차원의 공동체 형성 과정이다. 이것은 중국화된 동아시아와 미국적 가치 규범의 세계화란 양극단 사이에서 동아시아가 추구할 새로운 대안이 될 수 있다.

동아시아가 정신적 통합을 바탕으로 제도와 규범에 근거한 지역 질서를 창출해 나가기 위해서는 상호교류 및 이해증진, 공통적인 규범의 도출, 규범의

25) Rifkin, Jeremy, *The European Dream*, Penguin Books, 2004, pp. 214-233.

26) Rifkin, Ibid, pp. 360-365.

제도와 규칙으로의 전환, 그리고 구속력이 강한 법제화를 통한 질서 구현의 수준을 밟아야 한다. 남중국해 행동준칙, 평화적 분쟁해결, 자유무역 원칙과 RCEP, 그리고 문화적으로는 “diversity in unity”(다양성 속의 통일성)라는 대원칙이 동아시아 지역주의가 추구하는 기본 가치이자 비전이 되어야 할 것이다.

상호 존중과 배려라는 원칙 위에서 중국의 전통과 국력, 인도의 정신, 일본의 문화, 아세안의 마음, 그리고 한국의 정열과 창의성이 조화를 이룰 경우 하나의 의식 공동체가 형성될 수 있다. 이것을 통해 서로 공감하고, 남들이 자기를 대해주길 바라는 방식으로 남을 대하면서, 서로 사랑하는 지역 공동체를 가꿔 나가야 할 것이다. 현재 한국은 동아시아는 물론이고 세계적으로도 새로운 문화의 창조자로서 역할을 수행하고 있다. 더욱 개방적이고 창의적인 나라로 거듭나야 동아시아의 의식 공동체 형성에 주도적으로 기여할 수 있을 것이다.

(2) 신중한 세력균형 모색

지역제도가 안정적이기 위해서는 역내 세력균형이 필요하다. 세력배분의 불균형이 심할 경우 설사 제도화가 이루어진다 해도 불안정하다. 지금까지 동아시아는 외부균형자 미국에 의지해서 안정을 유지했다. 따라서 독자적이며 지속 가능한 역내 협력이 추동될 수 없었다. 중국의 부상 이후 중국의 영향력 확대와 중국에 의한 지배 가능성 때문에 역내 국가들 특히 일본이 두려움이 컸다. 이에 대한 대응으로써 일본은 미국에의 의존도를 높이거나 중국의 영향력을 희석시키기 위해서 호주와 인도를 지역 기구에 참여시키기도 했다. 일본과 여타 역내 국가들에게 중국에 대한 적절한 견제 수단을 마련하는 것은 어려운 숙제였다. 그렇다고 중국의 자율적인 절제에만 의존해서는 중국에 대한 불신을 해소시킬 수 없었다. 이런 맥락에서 중국과 갈등하면서 협력 관계에 있는 인도의 적극적인 역할을 기대할 수 있다.

인도태평양 시대의 동아시아는 내부에 갈등 구도가 존재하지만, 지역 범위가 넓어졌기 때문에 어느 한 나라가 좌지우지하기 용이하지 않다. 중국에 새

롭게 부상하는 인도와 자신감을 회복 중인 일본이 가세함으로써 유동성이 높은 합중연횡이 가능한 구조이다. 다극체제는 권력정치와 세력균형이란 측면은 물론이고, 제도 내의 영향력 분산 측면에서도 긍정적이다. 물론 전제조건은 초강대국 중국이 제도를 수용하는 것이다.

중국은 배제의 불이익을 크게 느낄 때 적극 참여하게 될 것이다. 중국은 인도와 일본의 동맹 관계를 형성하는 것에 대해 우려를 표명한 바가 있다.²⁷⁾ 이것은 자신을 배제한 지역협력 추진 움직임에 대해서도 중국이 민감하게 반응할 것이란 점을 시사한다. 중국의 입장에서는 Quad와 같이 자신을 목표로 하는 동맹 관계가 확산되는 것을 목도하는 것보다는 자신에 대해 구속력이 떨어지는 느슨한 형태의 지역협력이 훨씬 유리하다. 이런 맥락에서 미-중 통상전쟁이 중국 및 동아시아에 갖는 함의에 주목해야 할 것이다. 이미 중국은 2019년 '아시아문명대화대회'를 개최해서 아시아 국가 간 운명공동체와 문명공동체를 강조하고 나섰다.

중국을 품는 것만큼 중요한 것이 일본의 적극적인 참여를 확보하는 것이다. 일본은 중국 견제란 관점에서는 물론이고 미국이 배제된 지역협력 구상에 대한 미국의 의구심을 해소시키는 데도 중요한 역할을 할 수 있다. 한국 정부의 한반도 구상 추진에 있어서도 일본과의 긴밀한 협력관계가 있었다라면 미국의 의구심이나 미국과의 소통 문제를 완화시킬 수 있었을 것이다. 지역주의 추진 과정에서도 일본과 긴밀하게 협력하면서 일본을 통해 미국의 우려를 해소시켜 나가는 것이 현명할 것이다.

(3) 포용적 경제통합의 지향

RCEP 회원국들은 세계 인구의 약 50%와 세계 GDP의 30% 정도를 차지하고 있을 정도로 잠재력이 크다. 세계 경제의 성장 동력인 중국, 일본, 인도, 한

27) Mukherjee, Rohan, "Japan's Strategic Outreach to India and the Prospects of a Japan-India Alliance." *International Affairs*, Vol. 94, No. 4, 2018, pp. 835-859.

국이 참여하라는 점에서 세계 무역질서에 미치는 긍정적 효과도 클 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 2018년 말로 예정된 최종 타결이 일 년 뒤로 연기되었다.

인도의 가세는 '양날의 검'이었다. 세력균형 차원에서는 기여할 바가 크지만, 자유화에 반대함으로써 경제통합의 걸림돌이 되고 있다. 인도는 회원국 중에서 가장 높은 관세율을 유지하고 있으며, 특히 공산품의 자유화에 대해 민감하다. 자신과 경쟁 관계에 있는 중국에게 시장을 개방하는 것에 강한 거부감을 갖고 있다. 인도는 여전히 국가가 주도하는 산업화에 커다란 관심을 갖고 있으며, 중국과 달리 시장개방에 대한 국내적 반대를 극복할 정부의 능력이 약하다. 협상이 최종 단계에 접어들어 따라 자유화에 대한 국내적 반대도 역내에서 커지고 있다. 인도는 물론이고 인도네시아와 태국 등도 2019년 선거를 앞두고 2018년 말로 예정된 RCEP 타결에 유보적인 태도를 보였다.²⁸⁾

자유화에 대한 반대를 극복하기 위해서는 적절한 인센티브를 제공하는 것이 유용하다. 유럽 경제통합은 공동농업정책(CAP, common agricultural policy)이란 농업에 대한 막대한 보조금 지급 정책으로 인해 가능했다고 해도 과언이 아니다. 현재 동아시아 각국이 경제개발 및 인프라 건설에 커다란 관심을 갖고 있으며, 중국, 일본, 미국이 경쟁적으로 지원에 나서고 있다. ASEAN+3 혹은 RCEP 차원에서 CAP에 버금가는 가치 '공동인프라개발기금(common infrastructure development fund)'을 설치해서 인프라와 경제협력에 공동으로 나설 경우 시장통합과 지역 공동체 건설이 촉진될 수 있을 것이다.

인프라 건설과 경제협력을 위한 기금은 경제력에 따라 출연하도록 하면 될 것이다. 동아시아 국가들은 ASEAN+3 출범 초기 '치앙마이 이니셔티브(CMI, Chiang Mai Initiative)'를 만들면서 당시 경제력에 따라서 일본 50%, 중국과 한국 각 20%, ASEAN 10%로 출연액수를 산정한 바가 있다. CMI를 다자적 기구로 제도화시킨 CMIM(Chiang Mai Initiative Multilateralization) 출범 논

28) "Ministers defer agreement on RCEP trade deal to 2019." *Nikkei Asian Review*, Nov. 13, 2018.

의과정에서는 중국과 일본이 오랜 시간 치열하게 대립한 끝에 중국의 경제력 상승을 반영해서 출연 약정액을 중국 32%, 일본 32%, 한국 16%, 아세안 20%로 결정한 바가 있다. 이 수치는 향후 역내 경제협력을 위한 다양한 공동체 기금 조성과정에서 참고할만한 기준이 될 수 있다.

일본은 최근에는 다자주의와 규칙에 근거한 국제질서 회복을 중시하고 있다. 미국이 탈퇴한 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)로 부활시켰고, 보호주의의 확산 속에서도 EU와 자유무역협정(EU-Japan Economic Partnership Agreement)을 체결하여 2019년 2월 발효시켰다. 최근 중국은 미-중 통상마찰이 격화되자, 미국의 보호주의 배격 및 역내 경제통합 가속화를 위해서 협상의 조기 타결을 역설하고 나섰다. 미-중 무역전쟁으로 인해 협상의 추동력이 생겼지만, 다른 한편으로는 미국으로의 수출길이 막힌 중국 제품들이 역내 시장으로 몰려들 것에 대한 우려의 목소리도 있다.²⁹⁾ 2019년 말로 예정된 RCEP 협상의 원만한 타결은 동아시아 통합의 새로운 전기가 될 수 있을 것이다.

한국은 수년 전까지만 해도 역내 자유화를 선도하는 역할을 수행했다. 미국, EU, 중국과의 FTA 체결은 물론이고 지역 차원의 무역자유화에도 적극 나섰다. 그렇지만 최근 무역 자유화에 대한 관심이 이전에 비해 상대적으로 떨어졌다. 국내 정치적 고려에 매몰되어 외부와 동떨어진 ‘갈라파고스 섬’이 되려고 시도하기보다는 인재, 기술, 자본, 지식, 아이디어가 집결하는 자유롭고, 경쟁적이며, 창의적인 공간으로 거듭나도록 해야 할 것이다. 경제통합의 수준이 높은 CPTPP에의 가입은 물론이고 RCEP의 조속한 타결에 앞장서야 할 것이다.

29) Petri, Peter A. & Michael Plummer, “The Case for RCEP as Asia’s Next Trade Agreement.” *Order from Chaos*, Brookings Institute, November 6, 2018.

V. 결론

본 연구는 인도태평양 시대의 개막에 즈음해서 한국 정부가 추진 중인 신남방정책의 전략적 의의를 살펴보고, 추진 현황에 대한 평가를 진행했다. 신남방정책은 전략적 차원의 고려보다는 단기적이고, 시혜적이며, 전시적인 행사를 기획해서 추진하는 차원에 머물고 있다. 신남방정책은 동북아 전략의 한계를 극복하고, 미-중 양자 사이의 선택 상황을 회피하며, 한반도 문제에 대한 지역 차원의 해결을 위해서 지역주의 전략과의 긴밀한 연계 하에서 체계적으로 추진해야 할 것이다. 신북방정책 또한 하나의 체계적인 지역주의 전략의 일부분으로서 신중하게 추진할 필요가 있다.

신남방정책의 추진은 인도, 아세안, 한국 간의 삼각협력을 증진시켜 침체상태에 빠진 동아시아 지역주의를 활성화시키는 성과로 이어지도록 해야 할 것이다. 인도의 적극성, 아세안의 중심성, 그리고 중견국가 한국의 경험이 함께 할 경우 동아시아 지역협력이 획기적으로 진전될 가능성이 있다. 중국의 급속한 부상 및 미-중 경쟁의 격화와 함께 도래한 인도태평양 시대는 지정학의 귀환을 가져왔다. 과거에 경제와 정치의 분리에 근거한 자유무역협정 중심의 지역주의는 한계에 부딪혔다. 지역 차원의 갈등과 분열의 위험성에 직면해서 새로운 지역질서를 형성을 목표로 하는 '지역주의 전략 2.0'이 필요하다.

한국 정부가 새로운 지역주의 전략을 추진함에 있어서 역점을 뒤야 할 것은 명실상부한 중견국가 외교를 펼치는 것이다. 지나친 자기중심성을 탈각해서 국익과 지역공동의 이익 사이의 조화를 꾀해야 한다. 이런 관점에서 현재 진행되고 있는 일본과의 경제마찰과 외교적 갈등도 풀어나가야 할 것이다. 궁극적으로 국익에 대한 일체의 언급 없이 국익을 추구하는 외교를 지향할 필요가 있다. 그리고 보편적 이익 및 가치의 추구를 전면에 내세우고 지역질서 형성에 매진하는 것이 필요하다.

동아시아 지역협력이 인도태평양 지역의 중심으로서 평화와 협력을 가져오

기 위해서는 구성원들 사이에 동아시아공동체의 미래 비전을 공유할 수 있어야 하며, 지역제도 내에서의 안정적인 세력균형도 필요하고, 구성원들 사이에 상호 경제적 이득을 공유할 수 있어야 할 것이다. 그리고 동아시아의 범주에 머물지 말고, 아시아 전체의 통합을 지향해야 한다. 한국 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 한반도 평화 정착과 공동 번영은 지역협력과 지역질서 형성 차원에서 접근할 필요가 있다.

참고문헌

- 김진하, “인도태평양 지정학과 신남방정책에 대한 전략적 고려.” 국립외교원 외교안보연구소 아세안인도연구센터, 『신남방정책의 전략환경 평가 및 추진방안』, 서울: 국립외교원, 2019.
- 박철희, “동아시아 세력전이와 아베 내각의 대외전략 기조.” 박철희 편, 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』, 서울: 동아시아재단, 2014.
- 배정호, “일본의 인도태평양 전략과 신남방정책의 전략적 고려사항.” 국립외교원 외교안보연구소 아세안인도연구센터, 『신남방정책의 전략환경 평가 및 추진방안』, 서울: 국립외교원, 2019.
- 손열, 『EAI 특별기획논평] 기로(岐路)에 선 일본의 인도-태평양 전략: 공생을 위한 한일 협력 모색해야』, 동아시아연구원, 2019년 6월 10일.
- 이재호, “‘한-아세안 미래공동체 시대’ 개막: 제19차 한-아세안 정상회의의 주요 성과와 과제.” 『KIEP 아세안 브리핑』 2018년 1월 23일.
- 조충제, 『KIEP 용역보고서: 신남방정책 구현을 위한 한-인도 경제협력 활성화 방안』, 서울: KIEP, 2018년 6월.
- 최영종, “동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교.” 『한국정치외교사논총』 제32집 2호, 2011.
- 하영선·전재성, 『EAI 특별기획논평] 인도-태평양을 둘러싼 미중의 포석 전개와 한국의 4대 미래 과제』, 동아시아연구원, 2019년 6월 5일.
- Blackwill, Robert D. & Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- Emmers, Ralph & Sarah Teo, “Regional Security Strategies of Middle Powers in the Asia-Pacific.” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 15, 2015.
- Ikenberry, G. John, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order.” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2014.
- Juutinen, Marko, “Kautilyan Foreign Policy Analysis: Sino-Indian Dynamics in South Asia and the Indian Ocean Region.” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 14, No. 2, 2018.
- Petri, Peter A. & Michael Plummer, “The Case for RCEP as Asia’s Next Trade Agreement.” *Order from Chaos, Brookings Institute*, November 6, 2018.
- Rifkin, Jeremy, *The European Dream*, Penguin Books, 2004.
- Roy-Chaudhury, Rahul, “India’s Perspective towards China in their Shared South Asian Neighbourhood: Cooperation versus Competition.” *Contemporary Politics*, Vol. 24, No. 1, 2018.

- Russell, Walter Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of Revisionist Powers," *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2014.
- Shekhar, Vibhanshu, "ASEAN's Response to the Rise of China: Deploying a Hedging Strategy." *China Report*, Vol. 48, No. 3, Sage Publications, 2012.
- 신남방정책특별위원회, "신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최 보도자료." 2018년 11월 8일.
- 조충계, "문재인 대통령이 인도 방문한 이유," 『한겨레』 2018년 8월 10일.
- 참여연대 국제위원회, "토론회, 문재인 정부 신남방정책 이대로 좋은가?" 2019년 5월 16일, <https://www.peoplepower21.org/International/1628866>(검색일: 2019.6.20.).

Abstract

South Korea's New Southern Policy and the Search for a New Regionalist Strategy in the Emerging Indo-Pacific Era

Youngjong Choi (Professor, The Catholic University of Korea)

This study attempts to explore strategic implications of South Korea's 'New Southern Policy', offer evaluation of its actual implementation, and suggest policy recommendations for improvement in the future. The South Korean government is advised to link its 'New Southern Policy' with a new comprehensive regionalist strategy in order to find an exit to its deadlocked 'New Northern Policy', to avoid a risky situation to choose either the US or China, and to find a regionalist solution to the so-called 'Korean peninsula problem'. The emerging Indo-Pacific era has brought geopolitics back into the region, and South Korea needs a new regionalist policy to establish a rule-based regional order. The South Korean government needs to overcome its ego-centric, overly nationalistic foreign policy orientation and pursue a genuine middle power diplomacy representing common regional goals as well as universal values and interests. By so doing, South Korea can attain broad support for its foreign policy initiatives and improve the chance to bring peace and prosperity to the Korean peninsula.

Key Words: South Korea's New Southern Policy, South Korea's Regionalist Strategy 2.0, Return of Geopolitics, Indo-Pacific era, Middle Power Diplomacy

투고일: 2019년 6월 28일, 수정일: 2019년 8월 1일, 게재확정일: 2019년 8월 6일