

No. 59

IIRI Online Series

신남방정책 2년, 양자를 넘어 지역 구상으로

이재현

아산정책연구원 선임연구위원

2020. 2. 10



신남방정책 2년, 양자를 넘어 지역 구상으로



이재현 | 아산정책연구원 선임연구위원

2017년 11월 문재인 정부는 아세안과 인도에 대한 한국의 외교 전략으로 신남방정책을 천명했다. 아세안 국가들은 이미 한국의 가장 중요한 경제적 파트너이고 사회문화적 교류 대상이며, 지역에서 나날이 전략적 중요성이 높아지는 외교대상이다. 인도 역시 경제적 잠재력을 바탕으로 지역과 글로벌 차원에서 목소리를 높여 가던 중요한 전략적 파트너다. 아세안과 인도는 미·중 강대국 경쟁 속에 한국에 가해지는 전략적 압박을 완화하고 제3세력과 연대를 통해 한국의 대 강대국 협상력을 높이기 위해 우선적으로 손을 내밀어야 했던 대상이었다. 신남방정책은 이런 배경에서 등장했다.

2019년 11월 제3차 한-아세안특별정상회의를 계기로 제2단계 신남방정책에 대한 논의가 많다. 이런 논의는 지난 2년간 신남방정책의 성과를 바탕으로 한다. 아세안만 놓고 보면 그간 양자 간 협력을 주도해왔던 경제협력은 물론이고 사회문화, 인적교류 부문에서 관계가 더욱 깊어졌다. 현재 신남방정책이란 틀 안에서 약 100여 가지의 양자 협력 사업들이 진행되고 있다. 문재인 대통령은 임기의 절반이 지난 시점에서 신남방 국가인 아세안 10개국과 인도 순방을 모두 마쳐 임기 중 아세안 국가를 모두 순방한 첫 대통령이 되었다. 대통령직속 신남방정책특별위원회가 설치되어 정책 추진을 조율하고, 외교부에 아세안국이 신설되었으

며, 대 아세안 정책의 전진 기지인 주아세안 대한민국 대표부의 위상도 크게 강화되었다.

이런 한국 정부의 노력은 외부로부터도 인정을 받고 있다. 용두사미 격으로 끝난 지난 정부들의 아세안 정책과 달리 한반도 상황 변화 등 굵직한 주변 환경 변화에도 불구하고 2년간 신남방정책은 꾸준히 추진되었다. 아세안 국가들도 초기엔 정책 일관성, 지속가능성에 회의적이었다. 2년이 지난 현시점에서 이런 회의적 입장은 더 이상 보기 어렵다. 이제는 신남방정책을 통해 어떤 구체 결과를 만들어 낼 것인가에 보다 주목하고 있다.

역내 주요 국가들이 자신의 지역 구상을 설계해 가는 과정에서 신남방정책의 기초를 주목한다. 아세안을 넘어 서남아, 오세아니아 국가들도 신남방정책에 포함해달라는 요청을 한다. 미국의 인도-태평양 정책(Indo-Pacific Strategy), 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative)도 신남방정책과 유기적 연계, 조화, 협력에 관심이 있다. 호주 등 지역 주요 국가들이 신남방정책을 예의주시하며 그들의 지역 구상과 신남방정책을 연계하려는 접근을 하고 있다.

신남방정책이 이제 새로운 단계에 접어들면서 어떤 방향성을 가지고 어디로 도약할 것인가에 관심이 모아진다. 기존 협력을 유지하되 발전적 모습을 보여야 한다. 신남방정책의 한 단계 업그레이드를 위해 왜 주변 국가들이 한국의 신남방정책을 주의 깊게 보는지, 왜 협력을 원하는지, 이에 관해 신남방정책은 준비가 되어 있는지 생각해 보아야 한다. 신남방정책은 한국 대 아세안·인도의 양자 정책으로 출발했다. 협력의 거의 모든 항목들이 양자 관계에 집중하고 있다. 기존 신남방정책에서는 한국의 지역에 대한 관점, 그리고 양자관계를 넘어 한국과 아세안이 공통으로 속한 지역에 대한 함의를 가지는 협력은 찾기 힘들다.

좋은 싫든 신남방정책의 위상, 존재감이 높아지면서 향후 각 국가들의 지역 구상과 신남방정책과의 연계, 조화, 협력 혹은 갈등의 사례가

더욱 많아질 것이다. 기존 신남방정책의 3P<사람(People), 상생번영(Prosperity), 평화(Peace)> 중 하나인 평화협력(peace cooperation)을 전면적으로 개편해 신남방정책이 양자 정책만이 아닌 지역적 관점을 동시에 가지도록 해야 한다. 경제, 사회문화 부문 협력과 달리 한-아세안 양자 간 안보문제가 없는 상황에서 평화협력은 필연적으로 시각을 지역적 문제에 두어야 한다. 평화협력 아래 다양한 지역 구상과 신남방정책이 어떻게 협력할 것인지, 지역 다자주의 재활성화를 위해 무엇을 할 것인지, 지역질서의 유지와 보수를 위해 한국은 어떤 입장을 채택할 것인지 명확히 해야 한다. 이런 입장 정리를 바탕으로 다른 지역 구상들과 협력을 모색해야 한다.

지역에 대한 한국의 관점과 필연적으로 연결되는 것이 지역의 다양한 문제들에 대한 한국의 입장이다. 신남방정책은 1단계의 성공을 뒤로 하고 이제 본격적으로 어려운 단계에 진입하고 있다. 높아진 한국의 존재감은 답하기 어려운 질문들에 대한 한국의 입장을 요구할 것이다. 남중국해 문제 등 한반도를 넘어선 지역 안보 문제, 지역에서 벌어지는 강대국 경쟁에 관한 한국의 입장, 지역 자유무역 질서에 대한 한국의 입장과 공헌, 지역의 규칙 기반 질서(rule-based order)에 대한 한국의 입장과 기여 등에 대해서 명확한 답을 요구할 것이다.

아세안 국가들도 한국과 전략적 협력을 발전시키기 위해서는 지역 전체의 문제, 특히 앞서 언급한 까다로운 지역적 질문에 대한 한국의 입장을 알고 싶어 할 것이다. 신남방정책은 이에 대한 답을 주어야 한다. 쉬운 문제는 아니다. 먼저 한국의 원칙이 필요하다. 그리고 그 원칙에 따른 한국의 입장을 도출하고 이를 오랫동안 견지해야 한다. 다양한 압력 앞에 우리의 대응이 흔들리는 것은 원칙보다는 상황에 민감한 대응을 해왔기 때문이다. 일관된 원칙과 대응이 있을 때 아세안도 한국에 전략적 신뢰를 보낼 수 있고 그래야만 한-아세안 사이 전략적 협력도 깊어진다. 신남방정책의 초기 단계인 탐색과 양적 확대 단계는 이제 끝났다. 신남방정책은 이제 진짜 어려운 시험을 마주하게 될 것이다. 이에 대비하기 위해 신남방정책의 지역구상, 즉 신남방정책의 시각을 확장하고 지역적

관점과 전략을 마련해야 한다.

/끝/

저자 소개

이재현 박사는 아산정책연구원의 선임연구위원이다. 외교부 정책자문위원과 남방정책특별위원회 자문을 맡고 있다. 호주 Murdoch University에서 정치학 박사를 취득했고, 주요 연구분야는 아세안 국제관계, 한-아세안 관계, 지역 다자협력이다. 최근 주요 연구 결과물은 “인도-퍼시픽, 새로운 전략적 공간의 등장”(2015), “북한과 동남아시아”(2017), “What Asia Wants from the US”(2018), “신남방정책이 아세안에서 성공하려면”(2018), “강대국 경쟁의 파고를 어떻게 넘을 것인가? 한국과 아세안의 전략적 공통분모와 신남방정책”(2019) 등이 있다.(Email: jaelee@asaninst.org)