

## 소다자주의(minilateralism)가 아세안중심성 (ASEAN Centrality)에 미치는 영향: 한국의 대 아세안 협력 전략에 관한 시사점을 중심으로\*

김 동 업\*\*

### 국문초록

이 논문은 아세안의 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향을 탐구하였다. 아세안중심성은 아세안이 동남아시아 지역 문제에 있어서 중심적 역할을 해야 함을 의미한다. 한편 소다자주의는 아세안 내에서 특정 분야의 협력을 심화시키는 것을 목표로 하여 아세안 회원국 중 일부 국가만 참여하는 국제협력 형태를 의미한다. 소다자주의의 부상이 아세안중심성을 훼손할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 본 논문은 소다자주의가 협력의 분야와 형태에 따라서 아세안중심성을 강화시킬 수도 있고, 또한 약화시킬 수도 있다고 주장한다. 탈냉전 이후 본격화된 한국과 아세안의 협력 관계는 최근 변화하는 국제정세 속에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 특히 인도-태평양을 둘러싼 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 심화되는 현 상황에서 동일한 입장에 있는 한국과 아세안이 보다 긴밀한 전략적 협력이 필요하다. 본 논문에서는 한국의 아세안에 대한 접근이 아세안중심성을 강화하는 방향으로 소다자주의 협력을 추진해 가야함을 주장한다.

주제어: 아세안, 한-아세안 관계, 소다자주의, 아세안중심성, 미·중 전략경쟁

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5C2A01087076). 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원께 감사의 마음을 전합니다.

\*\* 부산외국어대학교 부교수 겸 아세안연구원 원장. dykim@bufs.ac.kr

## I. 머리말

본 연구는 최근 미·중 전략경쟁으로 인해 국제관계에서 약화되고 있는 다자주의를 대신하여 부상하는 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 소다자주의가 한국의 대 아세안 협력 전략으로서 어떠한 의미를 가지며, 또한 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지에 관한 정책적 제안을 하고자 한다.

아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nation)은 동남아시아의 국가 연합체로서 1967년 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 5개국이 창립하였다. 이후 회원국을 확대하여 1984년 브루나이, 1995년 베트남, 1997년 라오스와 미얀마, 그리고 1999년 캄보디아가 가입함으로써 2002년 인도네시아로부터 독립하여 아직 가입 조건을 갖추지 못한 동티모르를 제외한 동남아시아의 모든 국가를 포괄하는 동남아시아 지역 국제레짐(international regime)이 되었다. 지리적으로 아세안은 세계에서 가장 물동량이 많은 선박 항로를 포함하고 있다. 여기에는 미국, 중국, 일본, 한국, 중동, 유럽, 호주 등 세계 주요국들이 모두 직간접적으로 연관되어 있으며, 남중국해 문제를 둘러싼 이해 당사국 간의 분쟁 가능성이 높은 지역이기도 하다(Chalk 2015: 17).

아세안은 출범 이후 지난 56년 동안 동남아시아의 평화와 안정을 유지하고 경제발전을 이룩하는 데 많은 기여를 했다. 그동안 아세안 회원국 간의 이렇다 할 무력 분쟁이 발생하지 않은 것과 이러한 평화를 바탕으로 많은 해외 투자의 유입과 함께 급속한 경제발전을 이룩하고 있는 것이 이를 입증하고 있다. 이러한 성과의 배경에는 신생독립국으로서 근대적 국민국가 형성 과제를 안고 있던 회원국들이 주권 존중과 내정불간섭을 아세안의 기본 원칙으로 삼고 합의와 협의를 통한 의사결정 방식을 채택한 데 있었다고 볼 수 있다(강대창 외

2011). 물론 이러한 원칙과 의사결정 방식은 아세안의 합리성과 효율성 면에서 많은 비판의 대상이 되기도 했지만, 각기 다른 특성을 가진 10개 주권 국가를 하나의 연합체 안에 묶어두는 데에는 유효했다고 볼 수 있다.

대외적으로 아세안은 동아시아 지역의 국제관계에서 의미 있는 행위자로 취급받아 왔다(이재현 2022: 4). 아세안은 특정한 단일 강대국에 대한 의존도를 줄이기 위해 지역 다자주의에 다양한 세력을 끌어들이며 경쟁적으로 영향력을 발휘하거나 다른 회원국들의 지지를 끌어들이려는 노력을 기울이도록 하는 균형 전략을 추구해 왔다. 이로써 아세안은 개별국가로는 약소국임에도 불구하고 그들만의 고유한 전략을 통해 강대국들에 대해 일정 정도의 영향력을 발휘해 온 것이다(Goh 2013; 이신화·이양호 2017). 그러나 근래 이러한 아세안의 전통적인 지위와 역할에 의문이 제기되고 있다. 특히 회원국인 미얀마에서 2021년에 발생한 쿠데타와 이후 자국민에 대한 인권 탄압 문제를 다루는 아세안의 의지와 능력에 대해 국제사회로부터 많은 비판을 받으며 그 존재가치에 대한 의문까지 불러일으켰다(Davies 2021; Thitinan 2021; 배기현 2022).

대외적으로도 2000년대 이후 중국의 경제적 부상과 아세안 주변국으로의 영향력 확장, 그리고 남중국해 영유권을 둘러싼 아세안 회원국과의 분쟁 등은 아세안 회원국 간의 균열을 낳기도 했다. 특히 남중국해 문제는 이해 당사국과 여타 회원국 사이의 의견 차이뿐만 아니라 이해 당사국 간에도 중국에 대한 합의된 의견을 도출하지 못하고 있다(Tan 2018). 그 결과로 드러난 대표적 사례가 아세안 역사상 최초로 2012년 아세안 정상회담에서 의장 성명을 채택하지 못한 사건이었다. 아세안은 2008년 아세안헌장 발효와 2015년 아세안공동체 출범 등 아세안 통합을 위한 지속적 노력에도 불구하고 발생한 내부 분열과 불일치는 지역 문제에 관한 아세안의 중심적 역할에 의

구심을 불러일으켰다(이숙연 2020: 235).

최근 미·중 전략경쟁 하에서 아세안 지역은 역외 강대국 간 경쟁의 장으로 변화하였고, 조정자 역할을 했던 아세안의 위상이 도전받고 있다. 이처럼 아세안 주도의 지역 다자협력 체제의 약화는 새로운 방식의 협력체제, 특히 이해를 공유하는 소그룹 국가들 간의 소다자주의 협력에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 국제관계 형태 가운데 소다자주의(minilateralism)는 소규모 다자주의를 의미하며, 세 국가 이상이 참여하는 협력 방식으로서 양자주의(bilateralism)나 다자주의(multilateralism)와 구분될 수 있다.<sup>1)</sup> 소다자주의는 이미 1990년대 냉전의 종식 이후 특정 이슈와 국익을 중심으로 아세안 내 일부 회원국만 참여하는 소지역주의(subregionalism) 형태로 기능하고 있다. 아세안의 소지역주의는 아세안 회원국 간의 다양성과 복잡한 이해관계를 효율적으로 다루고, 아세안의 경직된 의사결정 구조를 극복하기 위한 방안이다. 즉 이러한 소지역주의는 기능적 차원에서 “아세안 통합을 가속화하기 위한 주요 자원(building blocs)”으로 간주한다.<sup>2)</sup>

아세안은 2008년 아세안 헌장을 제정하면서 제21조 1항에 ASEAN-X 규정을 포함함으로써 소다자주의를 포용했다. 아세안에게 있어서 소다자주의는 다자주의가 가지는 비효율성을 보완하고, 특정 사안에 대해 직접 이해 당사자들 혹은 ‘같은 생각을 가진’(like-minded) 국가들끼리 효율적으로 문제를 해결하기 위함이다. 이렇게 함으로써 아세안이 주도하는 다자체제를 더욱 건강하게 유지하고자 한다. 그러나 전체 회원국 중의 일부만이 참여하여 개별적 행위를 하는 것은 전체로서의 아세안에 균열을 야기할 수 있는 여지

1) 본 논문에서 사용한 소다자주의의 개념적 의미와 범위는 다음 장에서 다루었다.

2) 까오 킴 후은(Kao Kim Hourm) 아세안 사무총장은 대한민국 외교부와 부산외국어대학교가 주최한 초청 간담회에서 “아세안 소지역은 아세안의 building blocs”이라고 했다. 2023.06.16.일(부산, 파크 하얏트 호텔).

가 있다. 특히 미·중 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서 특정 강대국이 주도하는 소다자주의에 개별적으로 참여하는 상황은 아세안의 결속력을 약화시키고, 아세안이 주도하는 지역 다자체제의 입지를 더욱 약화시키는 결과를 낳을 수 있다.

최근 심화되고 있는 미·중 전략경쟁 속에서 중국과 미국의 아세안에 대한 접근 방식도 아세안중심성의 약화에 일조하는 경향이 있다. 중국은 이 지역에서 미국의 군사력이 강화되어 자국을 봉쇄하는 것에 경계한다. 무엇보다도 남중국해의 해상 무역로와 잠재적 에너지 자원은 자국의 핵심적 이익으로 간주하고 일부 아세안 회원국들과 갈등은 불가피한 상황으로 본다(Chalk 2015: 14). 이러한 입장에 있는 중국은 아세안이 추구하는 제도화된 다자주의 비전에 부정적인 영향을 끼칠 여지가 크다(Acharya 2013: 21; Chalk 2015: 23). 미국은 탈냉전 시대 태평양 지역 동맹체제인 샌프란시스코 체제(SFS) 하에서 동맹국 간의 양자관계를 중심으로 해양안보, 역외균형, 그리고 지속발전을 추구해 왔다. 그러나 중국의 부상과 세계전략에 대응하여 아시아-태평양이란 지리적 개념을 인도-태평양으로 재설정하고 축과 살(hub-and-spokes)로 대변되던 동맹국과의 양자 관계 중심의 대외 관계와 더불어 3자 혹은 4자 관계에도 적극 참여하는 양상을 나타내고 있다(Hemmings 2020: 145-6). 쿼드(Quad)와 오크스(AUKUS)가 대표적인 사례이며, 이들은 아세안 지역에 영향을 미치지만 아세안 회원국이 배제된 안보 협의체로서 아세안이 주도하는 다자체제를 약화시킬 여지를 담고 있다.

그동안 아세안은 내부 결속(unity)을 통해 지역의 다자체제에서 주도적 역할을 수행해 왔다. 이러한 원칙이 곧 ‘아세안중심성’이다. 아세안의 역내·외 상황의 변화와 더불어 최근 부상하고 있는 소다자주의가 아세안중심성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구는 향후 아세안의 입지와 역할을 새롭게 정립해 가는 데 중요한 함의를

제공할 것이다. 아직까지 아세안의 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향에 관한 직접적인 연구는 찾기 힘들며, 소다자주의와 아세안중심성에 관한 개별적인 연구들은 국내외에 다수 존재한다. 기존 연구에 따르면, 양자 혹은 다자체제와 같은 지역 안보에 대한 전통적인 접근 방식은 아세안이 직면하고 있는 다양하고 진화하는 지역 문제를 해결하는 데 한계가 있다고 본다. 따라서 공동의 이익과 목표를 공유하는 소규모 국가들 간의 소다자주의 협력은 아세안의 단점을 보완하고 효율성을 강화하여 결국 아세안중심성을 강화할 것이라는 주장이 있다(Heydariian 2017; Lin and Lee 2023; Naim 2009). 반면, 아세안 내의 소지역 그룹이 서로 경쟁함으로써 전체 아세안과 분리된 자체 지역 구조를 수립할 수 있으며, 이는 지역 내 분열을 초래하고 지역 이슈를 주도하는 추진체로서의 아세안의 역할과 능력을 유지하는데 부정적으로 작용한다고 보는 시각이 있다(Jose and Prasetyo 2021; Chen 2021; Ha 2022).

지금까지 논의되어 온 아세안 소다자주의는 그 범위와 주체가 명확하지 않다. 특히 아세안 내부의 소지역 개발과 관련된 소다자주의와 아세안 주변에서 부상하고 있는 퀴드나 오커스와 같은 소다자 협력을 동일한 소다자주의의 개념으로 인식하는 결과라고 볼 수 있다. 본 글에서는 소다자주의의 개념을 명확하게 규정하고, 아세안 소다자주의가 아세안중심성에 미치는 영향에 한정하여 분석한다는 점에서 기존 연구들과 구별된다.

한국에게 아세안 지역만큼 강대국 간의 전략경쟁 속에서 전략적 협력이 절실히 필요한 지역은 없을 것이다. 또한 아세안 지역만큼 한국의 중견국 외교(middle power diplomacy)가 강하게 발현될 수 있는 곳도 찾아보기 어려울 것이다(Lee and Park 2017; Howe and Park 2019: 119). 그러나 한국은 아세안이나 동남아 지역 전략에 있어서 소극적이었고 체계적이지 못한 것으로 평가된다(이재현 2018;

이지영 2018). 이는 그동안 한국의 대 아세안 접근이 안보협력과 경제협력을 상호 유기적으로 연결하지 못하고, 각각 안보문제는 아세안 차원의 다자관계를 중심으로 접근하고, 경제문제는 주로 개별국가 차원의 양자관계를 중심으로 이루어졌기 때문이기도 하다. 따라서 안보와 경제 분야를 포괄하는 보다 체계적인 대 아세안 협력 전략으로 소다자주의가 제시되기도 한다(김동엽 2022).

이러한 배경 하에 본 연구에서는 미·중 전략경쟁으로 인해 약화되는 아세안 주도의 다자주의를 대신하여 주목받고 있는 소다자주의 협력에 관해 알아보았다. 특히 소다자주의가 아세안이 대외 관계의 주요 원칙으로 삼고 있는 아세안중심성에 어떠한 영향을 미치는지에 관해 살펴보았다. 더불어 아세안과 유사한 입장에 있는 한국이 아세안과의 전략적 협력을 강화하기 위한 방안으로 소다자주의의 유용성과 그 추진 방향에 관해 논하였다. 본 머리말에 이어 제2절에서는 아세안중심성과 소다자주의의 개념적 정의를 명확히 하고, 기존 논의를 바탕으로 두 개념 간의 상호관계에 관하여 논하였다. 제3절에서는 경험적 사실에 근거하여 근래 미·중 전략경쟁 하에서 아세안 지역에서 추진되고 있는 소다자주의 협력이 아세안중심성에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보았다. 제4절에서는 미·중 전략경쟁 하에서 아세안과 유사한 입장에 있는 한국의 대 아세안 외교 전략으로서 소다자주의 협력의 의미와 방향에 관해 논하였다. 마지막 제5절에서는 논문의 논지를 정리하고 정책적 함의를 제시하였다. 본 연구는 주로 기존 문헌과 언론기사, 그리고 다양한 공공자료 등을 참조하여 논지를 구성하였으며, 이론의 검증보다는 정책적 함의를 제시하는 것에 목적을 두었다.

## II. 아세안중심성과 소다자주의

탈냉전과 더불어 아세안이 역외 국가들과 협의체를 만들기 시작하면서 등장한 아세안중심성 개념은 지역협력체계 구축과 다자협력체 발전에 있어 아세안이 추동력을 가지고 중심적 역할을 수행한다는 스스로의 원칙과 규범을 의미한다. 이러한 원칙과 규범 하에 1994년 아세안지역포럼(ARF), 1995년 동남아 비핵지대조약(SEANWFZ), 1997년 ASEAN+3, 2005년 동아시아정상회의(EAS), 2010년 아세안 확대국방장관회의(ADMM+), 그리고 2012년에 확대아세안해양포럼(EAMF) 등 아세안이 중심이 된 동아시아 지역 정치·경제협력체를 구축하였다. 아세안중심성과 유사한 의미로서 ‘주요 추진체’(primary driving force)라는 표현이 1994년 ARF 기획안(concept paper)에 최초로 사용되었다. 이후 ‘운전석’(driver’s seat)이나 ‘중심적 역할’(central role), 그리고 ‘중심성’(centrality)이라는 표현으로 다양한 문서에서 등장했다. 아세안중심성이라는 표현이 명확히 등장한 것은 2011년 아세안+3 의장성명이며, ARF와 EAS의 의장성명에서는 2018년부터 사용하기 시작했다(Acharya 2017: 273-274; 이신화·이양호 2017: 127; 이재현 2022: 4).

아세안중심성은 강대국을 포함한 지역 다자협력에서 아세안의 지위를 규정하는 개념이다. 역사적으로 아세안은 2003년 발리선언(Bali Concord II)을 통해 지역공동체로 나아가는 방향을 설정하고, 2008년에 아세안헌장(ASEAN Charter)을 마련하였다. 이를 기초로 2015년에 정치안보공동체, 경제공동체, 그리고 사회문화공동체 등 3개의 기둥을 중심으로 한 아세안공동체를 출범시켰다. 이를 통해 아세안은 명실 공히 회원국 공동의 이해를 국제사회에서 대변하는 제도적 기반을 마련하였지만, 현실적으로 아세안은 여전히 합의된 행동을 외부에 보여주지 못함으로써 지역 공동체로서 제대로 평가



받지 못하고 있다(Weatherbee 2012: 4). 이는 국가 주권에 대한 존중, 상호 내정불간섭, 비공식적 외교, 회원국의 정책에 대한 공개적 비판의 금지, 회원국 간의 조정 및 합의에 따른 정책 결정으로 대변되는 고유한 ‘아세안 방식’(ASEAN Way)에 기인한다고 볼 수 있다(김동엽 2022: 256).

대외적으로 아세안의 내부적 통일성(ASEAN unity)은 아세안중심성을 추진하는 원동력이 된다. 아세안 10개국이 통일된 하나의 목소리로 외부 세력과 상호 작용하고 협상할 때 아세안 10개국의 집단적 지지를 얻으려는 외부 세력은 지역 다자협력체에서 아세안이 중심적 자리를 차지하고 역할을 한다는 아세안중심성 개념을 지지한다. 따라서 아세안의 내적 통일성은 대외적 메시지인 아세안중심성의 전제조건이 된다(Laksmana 2016; 이재현 2022: 3).

한편 국제사회에서 국가 간의 관계는 크게 두 국가 간에 이루어지는 양자관계와 세 개 이상의 국가들 간에 이루어지는 다자관계로 구분된다. 물론 다자관계 내에서도 양자 간 관계는 지속적으로 작동하는 것으로 본다. 테일러(Taylor 1987)에 따르면, 비교적 큰 수의 행위자들 간의 협력은 작은 수의 행위자들 간의 협력만큼 긴밀하게 이루어지지 않는다. 그 이유는 한편으로는 행위자가 많을수록 더 많은 이해관계가 관여되고, 이들을 모두 효율적으로 다루기 쉽지 않기 때문이다. 더불어 다자적 협력이 양자적 협력보다 일부 국가의 기회주의적 행태나 무임승차를 통제하기 힘들기 때문에 제대로 기능하지 못할 가능성이 크다(Caporaso 1992: 609-611).

일반적으로 강대국일수록 양자관계를 선호하며, 양자 관계는 약소국에게 불리하게 작용하는 경향이 있다. 이러한 인식 하에 등장한 다자주의는 1945년부터 시작된 탈식민주의에 기초한 또 다른 원칙 즉, ‘주권 평등의 원칙’과 연결된다(Kahler 1992: 681). 다자주의는 국가 간 평등의 원칙하에 다수결 투표를 지향해 왔다. 그러나 이러한

다원주의적 국제레짐 안에서도 강대국들의 이해는 일부 소다자주의 제도를 통해 실현되어 왔다(Kahler 1992: 704). 소다자주의는 기본적으로 다수의 행위자 간의 합의와 협력관계가 구축되지 않을 때, 이해관계를 공유하는 행위자들 간의 협의를 통해 국제협력의 효율성을 증가시키고자 하는 일종의 축소된 다자주의라고 할 수 있다(김동엽 2022: 255). 소다자주의는 역사적으로 특히 경제적 영역에서 기존의 다자간 틀 내에서 발생하는 문제점을 보완하는 방향으로 추진되어 왔다(Anuar and Hussain 2021: 5). 이처럼 소다자주의는 보다 큰 다자주의에 내재해 있지만, 참가하지 않는 구성원의 무임승차를 방지하고, 참가하는 구성원이 제도적 규범을 이탈하는 것을 막는 데 의미가 있다(Kahler 1992: 707). 소다자주의는 신속하고 유연하며 혁신적인 실험 정신에 기반하여 탄생했으며, 엄격한 규범과 구조적 한계로 인해 점차 둔해지는 다자주의에 대비하여 발전했다(Anuar and Hussain 2021: 2).

반면 소다자주의는 다자주의와 비교하여 일반적으로 제도화 수준이 낮아서 안정성의 문제가 있으며, 유연하고 비위계적 구조로 인해 지도력 공백을 만들 수 있다는 약점이 있다. 또한 비공식성과 개인적 인 관계에 의존하는 경향이 있는 소다자주의는 당사자의 직위 변화나 정권의 변화에 따라 위기에 노출될 수도 있다. 소다자주의가 국제기구나 규칙기반 질서를 저해한다는 우려도 있다. 만연한 포럼 쇼핑을 통해 공공재보다는 소그룹 이익을 증진하며, 법적 제한의 부재로 낮은 책임성을 드러낼 수도 있고, 배타성으로 인해 도덕적인 문제를 불러일으킬 수 있다(Anuar and Hussain 2021: 4-5).

인식론적 측면에서 소다자주의를 단순히 참여자의 수와 행태로 구분하기는 쉽지 않다.<sup>3)</sup> 소다자주의 또한 일종의 다자주의이기 때문

3) 소다자주의는 보다 스마트하고 목적 지향적(targeted)인 접근법이므로 목적 달성에 가장 큰 효과를 낼 수 있는 가장 작은 수의 국가를 소다자주의의 매직 숫자로

이다. 따라서 다자주의와의 관계 속에서 소다자주의를 인식하는 것이 개념적 명확성을 위해 도움이 된다. 즉 소그룹이 포함되어 있는 모그룹을 먼저 상정하고, 그 모그룹 중 일부가 새로운 협력 기제를 형성할 때 이를 소다자주의로 구분하는 것이다. 이에 따라 아세안이 주도하는 지역 다자체제 내에서의 소다자주의는 아세안 10개국이 모두 포함된 협의체를 다자주의로 간주하고, 10개 회원국 중 일부만 참여하는 협의체를 소다자주의로 간주한다.

그럼 다자주의 체제 내에서 작동하는 소다자주의는 모체인 다자주의에 어떠한 영향을 주는지 살펴볼 필요가 있다. 긍정적인 시각에서는 소다자주의의 효율성이 다자주의 운영에 긍정적인 효과를 낳고, 다자주의의 교착상태를 타개할 수 있는 방안이 될 수 있다고 본다. 반면 소다자주의는 다자주의 체제 내부 구조들 간의 경쟁과 분열을 조장하므로 다자주의 체제 자체를 약화시킬 것이라고 보기도 한다(Anuar and Hussain 2021: 7). 이처럼 소다자주의는 모체인 다자주의 체제에 긍정적으로 작용할 수도 있고 또한 부정적으로 작용할 수도 있다. 따라서 소다자주의가 모체인 다자주의 체제를 강화시키기 위해서는 부정적 요소를 최소화하고, 긍정적 효과를 극대화하는 방향으로 상호관계를 설정하여 추진하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 기존 연구들에 따르면, 아세안의 소다자주의도 아세안 중심이 되는 다자체제에 긍정적인 효과와 부정적인 영향 양 측면을 모두 가지고 있음을 볼 수 있다. 따라서 아세안의 입장에서는 소다자주의 협력의 범위와 운영 원칙을 명확히 하여 아세안중심성에 미치는 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 영향을 최소화하도록 노력해야 할 것이다. 아세안의 대외 관계에서 작동하는 아세안 중심성의 핵심 요소로서 아세안의 내부적 통일성이 있다. 소다자주의의 부정적 영향은 주로 회원국 간의 경쟁과 분열을 조장함으로써

---

보기도 한다(Naim 2009: 135).

내부적 통일성을 약화시키는 방향으로 드러난다. 따라서 아세안 소다자주의의 목적과 작동원리가 아세안의 내부 통일성을 증진시켜 대외적으로 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

아세안의 통일성을 증진시킬 수 있는 소다자주의적 협력 분야는 아세안공동체의 추진 방향과도 일치하는 회원국 간 혹은 지역 간 개발 격차를 줄이는 개발협력 분야와 국가 간 상호 신뢰를 강화할 수 있는 비전통안보 분야의 소다자 협력일 것이다. 비전통 안보 분야의 소다자주의는 국경을 초월해 발생하는 다양한 문제들, 특히 환경문제, 재난, 범죄, 해양 안전 등 타국가의 주권을 침해할 우려가 없는 분야에서 이해 당사국 간의 소그룹 협력을 추진하는 것이다. 소다자주의 협력의 조직과 운영 원리도 아세안공동체의 기본적인 정신 하에서 상호 존중과 개방성의 원칙을 바탕으로 수립되어야 할 것이다.

아세안 소다자주의가 적은 수의 국가들 간의 더 깊은 협력을 촉진하고 신뢰를 구축함으로써 지역 통합을 위한 촉매제 역할을 해야 할 것이다. 특히 무역, 투자, 연결성과 같은 분야에서 아세안의 통합을 촉진하는 데 기여해야 할 것이다. 반면 소다자주의가 아세안이 주도하는 지역 구조의 포용성과 일관성을 약화시킬 경우 아세안 통합에 장애로 작용할 수도 있다. 소다자주의가 투명하고 기존 아세안 프레임워크를 보완하며, 모든 관련 이해당사자를 포함하도록 보장하는 것이 필수적이다. 무엇보다도 소다자주의가 아세안중심성을 강화하기 위해서는 소다자주의의 결과가 보다 넓은 범위의 다자주의 체제와 긴밀하게 연결되어야 한다(Anuar & Hussain 2021: 5).

### Ⅲ. 아세안 소다자주의 협력 현황과 아세안중심성

아세안 지역에서 소다자 협력이 본격화되기 시작한 것은 탈냉전

이라는 국제정세의 변화와도 밀접한 관련이 있다. 그동안 안보 중심의 지역주의가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 지리적 인접성과 개발 현안을 공유하는 초국가적 영역을 중심으로 소다자 협력의 중요성이 강조되었다(Dosch and Hensengerth 2005: 263). 이 시기 아세안은 아직 소위 CLMV로 불리는 구공산권 후발주자들이 가입하기 이전이었다. 따라서 당시 아세안의 다자적 범위는 5개 창립 회원국과 1984년에 가입한 브루나이 등 6개국에 한정되었다. 이들 아세안 회원국 간의 경제 구조적 보완관계를 이용한 소지역(subregion) 협력으로 소다자주의가 시작되었다. 아세안의 소지역주의가 경제개발 수준이 다른 국가로 이루어진 아세안의 통합을 위한 독특한 해결책이며, 중앙정부와 역외 국가들과의 강한 국제적 협력이 요구되는 영역으로 보기도 한다(Wadley and Parasati 2000: 333).

아세안 지역에서 나타난 최초의 소지역주의는 1989년에 경제적 배후지를 만들려는 싱가포르의 제안으로 설립된 인도네시아-말레이시아-싱가포르 성장지대(IMS-GT)였다. 이후 1993년에 인도네시아-말레이시아-태국 성장지대(IMT-GT), 1994년에 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아성장지역(BIMP-EAGA), 그리고 1995년 라오스, 캄보디아, 태국, 베트남을 회원국으로 하는 메콩강위원회(MRC: Mekong River Committee)가 발족하여 초국가적 소지역 개발 협력이 활발히 추진되고 있다(김동엽 2022). 아세안 전체가 아닌 국경을 공유하고 있는 일부 회원국 간의 경제협력으로 시작된 소다자주의는 아세안 통일성을 증진시켜 아세안중심성의 기반을 강화하는 효과를 낳고 있다.

아세안 소지역 경제협력 이니셔티브는 무역, 투자, 관광, 운송 등 다양한 분야를 포함하고 있다. 기능적 차원에서 이는 특정 지역의 경제 협력에 초점을 맞춰 향후 아세안 전반에 적용할 수 있는 새로운

경제 협력모델의 시험 사례를 제공함으로써 아세안 메커니즘에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 소다자주의 협력이 아세안중심성에 긍정적인 효과를 낳고 있는 대표적인 사례로 대륙부의 메콩 소지역(GMS)과 해양부의 동아세안성장지역(BIMP-EAGA)을 들 수 있다. 이 두 사례는 아세안 회원국 내부의 협력뿐만 아니라, 이를 중심으로 외부로부터 경쟁적 관심과 투자를 유도하고 있다는 점에서 다른 아세안의 개발 삼각지대(GT)와 구분된다.

메콩강은 아세안 대륙부 5개 회원국을 관통하고 있는 국제하천으로서 이의 보전과 개발에 대한 관심은 아세안이 창설되기 이전인 1957년에 유엔의 중재로 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남을 회원으로 하는 하부메콩유역조사위원회(The Committee for Coordination of Investigations on the Lower Mekong River Basin)가 발족하면서 시작되었다. 그러나 이후 이어진 냉전 시대와 베트남 전쟁, 그리고 캄보디아 내전 등으로 인해 본 위원회는 제대로 기능하지 못했다. 결국 탈냉전 시기가 되어 1995년 4월 5일에 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남이 태국의 치앙라이에서 메콩 협정(The Mekong Agreement)에 조인하고, 메콩강위원회(MRC)를 발족시킴으로써 소다자 기구가 출범하였다. 1996년에는 나머지 메콩 유역국인 중국과 미얀마가 대화상대(dialogue partner)로 MRC 활동에 참여하게 되었다. MRC는 메콩강의 수자원 보호와 개발에 관한 정보교류와 개발협력을 주도하는 플랫폼으로서 기능하며, 2010년부터는 정상회담을 개최하는 정상급 기구로 발전했다(MRC 홈페이지).

메콩강 소지역을 둘러싼 소다자 협력체제는 냉전의 종식과 더불어 동남아 지역의 가장 큰 안보적 위협을 해소하는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 아세안의 확장과 위상 강화에도 기여했다. 국제하천의 공동 관리라는 기술적 목적 하에 당시 아세안 회원국이었던 태국이 포함된 소다자 협의체로서 출범한 MRC는 냉전시대 동남아 지역에

서 가장 큰 안보위협으로 간주되었던 베트남을 아세안 다자주의 체제로 포용하는 계기가 되었다. 1995년 5월 MRC의 출범과 그해 7월 베트남의 아세안 가입, 그리고 또 다른 메콩강 유역 국가인 라오스, 미얀마, 캄보디아의 아세안 가입으로 이어졌다. MRC가 이해 당사국인 미얀마와 중국을 대화 상대국으로 포용하는 개방적 거버넌스를 통해 소다자주의의 폐쇄성을 지양하고 아세안의 분열적 요인을 제거하였다고 평가할 수 있다.

한편 메콩강의 평화적 관리와 개발을 목적으로 형성된 메콩 소지역은 다양한 역외 세력들의 관심과 투자를 유인하는 계기가 되었다. 메콩 소지역은 태국을 제외하고 아세안의 후발주자로서 경제적 개방과 함께 자본주의적 경제발전을 위해 외부의 지원과 투자가 절대적으로 필요한 지역이었다. 대부분의 외부 투자가 국경을 초월한 도로나 철도, 교량과 같은 경제발전을 위한 인프라 건설에 집중되었다. 이는 개별국가 차원에서는 경제발전에 유익한 것이었지만, 아세안의 입장에서 회원국 간의 개발 격차를 해소하고 회원국 간의 연계성을 강화하는 계기가 됨으로써 아세안의 통합 기반을 강화하는 데 크게 기여한 것으로 볼 수 있다.

무엇보다도 중국, 미국, 일본, 호주 등 다양한 외부 세력이 경쟁적으로 메콩 소지역에 진출함으로써 이들의 이해관계를 조율하는 중재자로서의 아세안의 역할을 강화하는 계기가 되었다. 이는 아세안의 소다자 협력이 아세안 다자체제와 긴밀하게 연계함으로써 아세안중심성을 강화하는 결과를 낳을 수 있음을 보여준 사례이다. 이러한 경험을 바탕으로 아세안은 2008년 아세안 헌장을 제정하면서 ASEAN-X 규정을 명시하여 아세안 소다자주의를 제도적 차원에서 포용하는 계기가 되었다. 결국 아세안 전체의 차원에서 조율하기 어려운 역내 특정 사안인 메콩강 보전과 개발에 직접 이해 당사국과 관심 있는 역외 국가 간의 다양한 소다자협력을 통해 전체로서의 아

세안의 통일성을 증진하고 아세안중심성을 강화하는 긍정적 결과를 도출한 것으로 볼 수 있다.

해양부의 BIMP-EAGA의 경우 1992년 개최된 아세안 정상회의에서 필리핀의 라모스(Fidel V. Ramos) 대통령이 해양 동남아시아 국가 간 해상연계성, 안보 강화와 낙후지역의 경제 발전을 위해 필리핀 남부와 인도네시아 동부, 말레이시아 동부를 연결한 성장삼각지대(GT) 구축을 제안하면서 논의가 시작되었다. 이에 대해 1993년 10월 인도네시아의 수하르토 대통령과 말레이시아의 마하티르 총리가 동 아세안성장지역(EAGA)를 공식적으로 승인하였고, 11월 브루나이도 참여에 동의하면서 1994년에 BIMP-EAGA가 정식으로 출범하게 되었다. 여기에 포함된 지역은 인도네시아의 동칼리만탄, 서칼리만탄, 북술라웨시, 말루쿠(Maluku)와 파푸아(Papua), 말레이시아의 사바, 사라왁, 라부안, 필리핀의 민다나오, 팔라완 그리고 브루나이 다루살람 전 지역이다. 이 지역은 회원국 영토 면적의 60% 이상을 차지하면서도 인구는 약 20% 미만이 거주하는 낙후된 주변부에 속한다. 국가 전체가 포함된 브루나이를 제외한 여타 지역은 지리적으로 수도에서 멀리 떨어져 있으며, 비록 국가는 다르지만 지리적으로 인접하여 서로 간에 문화적 유사성도 크다(ADB 2013; 구보경 2022: 195).

BIMP-EAGA는 설립 초기 느슨한 형태의 협력 네트워크와 곧이어 닥친 1997년 동아시아 금융위기, 그리고 각국의 내부적 혼란 등으로 인해 별다른 기능을 하지 못했다. 그러나 2002년 아시아개발은행(ADB)이 BIMP-EAGA의 개발 고문 역할을 맡기로 합의함으로써 새로운 전기를 마련하였다. 2003년에는 말레이시아 코타 키나바루에 조정사무소(BIMP-EAGA Facilitation Center)가 개설되었고, 연례 정상회담이 개최되기 시작하였다. 2004년에 최초로 수립한 BIMP-EAGA 개발 로드맵(2006-2010)은 본격적인 사업 추진의 전기



가 되었으며, 2007년에 ADB가 지원하여 개발 로드맵을 재조정하고 경제회랑 건설을 승인함으로써 실질적인 협력 사업이 추진되기 시작했다. 2017년에는 비전 2025를 수립하여 지역 내 새로운 운송 경로와 항공 연결을 통해 무역·투자·관광산업 등 다양한 영역에서 협력하고 있다(BIMP-EAGA 2017).

BIMP-EAGA 소다자 협력은 아세안의 다자체제를 강화하는 방향으로 운영되고 있다. 대륙부 아세안의 MRC와 대비하여 해양부 아세안의 BIMP-EAGA는 아세안의 초기 회원국들로 이루어져 있으며, 특히 브루나이를 제외하고는 각국의 주변부에 해당하는 지역의 공동 개발을 목표로 하고 있다. 이를 통해 국가의 균형발전과 국가 간의 협력을 강화함으로써 전체 아세안의 통일성을 증진하는데도 기여하고 있다. BIMP-EAGA는 그 운영 목표를 회원국의 균형적이고 포용적인 성장과 아세안 경제공동체(AEC)의 지역 경제통합에 기여하는 것에 두고 있다. 이를 위해 국경을 넘어 사람, 상품 및 서비스의 이동을 용이하게 하며, 상호 간 무역, 관광 및 투자를 촉진하고 있다. 또한 각 회원국 간의 경제적 보완관계를 최대한 활용하고, 인프라 시설과 천연자원을 공동으로 개발하고 활용함으로써 경제적 효과를 극대화하고 있다(BIMP-EAGA 홈페이지).

BIMP-EAGA 지역은 각 회원국의 주류 사회와 역사적, 종교적, 그리고 사회문화적 차이와 경제적 낙후로 인해 차별의식이 강하며, 이로 인해 국가적으로 다양한 안보 불안이 존재하는 곳이다. 인도네시아 칼리만탄의 다약족(Dayak)과 마두르족(Madurese) 간에 1988년 종족 갈등이 발생하였고, 1990년대 후반부터 2000년 초반 사이 술라웨시의 포소(Poso), 말루쿠의 트르나테(Ternate), 바찬(Bacan), 암본(Ambon) 그리고 서파푸아는 분리주의와 같은 지역적 갈등을 경험하였다. 필리핀 민다나오섬은 모로(Moro) 이슬람 반군 단체와 필리핀 정부군 간의 무력 충돌이 빈번히 발생하는 지역이다. 필리핀의 라모

스 대통령이 GT를 제안한 것도 오랜 분쟁으로 낙후된 민다나오 무슬림 지역의 경제발전과 평화정착을 도모하기 위함이었다(Bhakti 2010; 구보경 2022: 267-8). 또한 이 지역은 역사적으로 국가 간 국경 문제로 인한 갈등이 지속된 곳이기도 하다. 보르네오(칼리만탄) 지역을 둘러싼 인도네시아와 말레이시아 간의 분쟁과 사바 지역을 둘러싼 말레이시아와 필리핀 간의 영토 분쟁 등이 그것이다. 이러한 안보 위협이 공동 개발을 목표로 한 소다자 협력을 통해 감소하는 결과를 낳기도 했다.

BIMP-EAGA 지역의 개발사업 추진은 지방정부와 민간이 주도하고 중앙정부가 지원토록 함으로써 중앙 엘리트 중심의 아세안 운영 체계에 민간 차원의 상호 교류와 협력을 확대하는 계기를 제공하고 있다. 이를 통해 보다 견고한 아세안공동체 발전의 토대를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 또한 BIMP-EAGA 연례 정상회담이 아세안 정상 회담과 연계하여 개최됨으로써 아세안 다자체제의 틀 안에서 운영되고 있으며, 미국, 중국, 일본, 호주 등 다양한 역외 국가들의 관심과 투자를 유도함으로써 아세안에 대한 외부의 관심을 증진시키는 계기가 되기도 한다(Bing 2021; 구보경 2022: 186). 이처럼 BIMP-EAGA 소다자 협력은 아세안 회원국 간의 협력을 심화시키고, 또한 개발과 관련된 역외 세력과의 관계에 있어서 아세안중심성을 강화하는 데 기여하고 있다.

경제적 영역에서의 아세안 소다자주의가 기능적 측면에서 아세안 중심성을 강화하는 방향으로 추진되고 있는 것과는 달리 안보적 측면에서의 소다자주의는 각국의 이해관계와 맞물려 훨씬 복잡한 양상을 나타내고 있다. ARF나 APT, EAS나 ADMM+ 등 아세안 주도 지역 다자체제는 참가국들의 합의를 중시하는 메커니즘으로 인해 지역안보에 관한 긴급한 현안이라고 할지라도 안건에서 제외되거나 낮은 우선순위를 두고 진행되는 경우가 많다. 따라서 이러한 다자체

제가 안보 문제에 있어서 갈등 해소보다는 갈등 회피적 기능을 하고 있다는 비판을 받는다. 대부분의 참여국이 민감한 군사안보 문제는 양자회담에서 이루어져야 한다는 인식과 정책을 고수하고 있기 때문이다(이신화·이양호 2017: 129-30). 이는 안보문제가 가지고 있는 특수성과 민감성 때문이기도 하다. 전통적 안보(traditional security) 문제의 특수성은 상대적이라는 데 있다. 즉 일국의 안보능력 강화는 그 의도와는 상관없이 상대국 안보에 불안 요인으로 작용한다. 그리고 안보는 국가의 직접적인 생존과 관련이 있으므로 국제관계뿐만 아니라 국내 정치에도 민감하게 반응한다.

아세안 지역에서 여러 국가들이 관여된 전통적인 안보문제는 남중국해(SCS: South China Sea) 문제이며, 이를 둘러싼 이해관계는 아세안중심성에 많은 영향을 미치고 있다. SCS 문제는 아세안 회원국 내의 이해 당사국인 브루나이, 말레이시아, 필리핀, 베트남 등 4국가 간에도 소다자 협력이 이루어지지 못하고 있다. 뿐만 아니라 비록 역외 상대국인 중국에 대한 이들의 입장이 여타 회원국의 입장과 상이할 수 있음을 드러내기도 했다. 그 사례가 2012년 소위 ‘프놈펜 참사’라고 불리는 아세안 정상회담에서의 의장성명 합의 불발 사건이다. 비록 인도네시아의 셔틀외교를 통해 뒤늦게나마 아세안 공동성명을 채택할 수 있었지만 2008년 아세안헌장 발효와 공동체 구축을 위한 지속적 노력에도 불구하고 발생한 내부 분열과 불일치는 언론과 학계에 많은 주목을 받았고, 아세안이 주도하는 다자체제의 신뢰도에도 큰 상처를 남겼다(이숙연 2020: 235). 이러한 모습을 통해 일부 학자들은 아세안중심성이 단지 신화(myth)이며, 아세안은 원하는 역할을 수행할 능력이 없다는 주장을 펼치기도 했다(Acharya 2017).

최근 동아시아에서 고조되고 있는 미·중 갈등도 SCS 문제와 깊이 관련이 있다. 중국 해군이 유럽 주변 해역까지 군사력을 투사할 능력

을 갖추고 아세안은 집단적 해군력으로도 중국에 대적할 수 없게 되면서 SCS 안보 문제의 근본적 속성은 중국과 아세안의 영유권 분쟁에서 미국과 중국의 패권 경쟁으로 변모하였다(이숙연 2020: 229). 특히 근래 미·중 전략경쟁의 강화와 함께 미국을 위시한 주요국들이 아세안 주도 다자체제와 분리된 군사 및 안보 네트워크를 강화함으로써 아세안중심성이 약화되는 상황을 맞이하고 있다.

반면 비전통적 안보(non-traditional security) 분야에서의 소다자주의 협력은 일정 부분 의미 있는 성과를 내고 있다.<sup>4)</sup> 아세안 중심의 다자주의 체제 하에서 비전통적 안보 분야의 소다자주의가 주목을 받는 이유는 빠르게 변화하는 세계의 긴급한 도전에 대해 다자체제가 효과적으로 대처할 수 없는 상황 때문이다. ARF와 같은 전통적인 다자간 안보협의체는 지역 안보를 촉진하는 데 중요한 역할을 했지만, 종종 다양한 국가 간의 합의 필요성과 느린 의사 결정 속도로 인해 실효성이 의문시되고 있다. 반면에 소다자주의는 당면한 문제에 더 유연하고 민첩하게 반응할 수 있는 장점을 가지고 있다. 즉 대테러, 재해 구호, 해양 안전과 같은 특정 영역의 안보 문제를 해결하기 위한 소다자주의는 ARF와 같은 아세안 다자체제의 역할을 보완함으로써 아세안중심성에 긍정적으로 작용할 수 있다.

대표적 사례들로 아세안 내의 반테러정보협의체(Our Eyes)와 말라카해상순찰대(MSP: The Malacca Strait Patrol)를 들 수 있다. Our Eyes는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 정보기관 간 협력 네트워크(Five Eyes)를 벤치마킹하여 인도네시아 국방장관의 제안으로 슬루-슬라웨시 해역의 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 간 3자 안보 협의체(Three Eyes)로 시작하여, 이후 브루나이와 싱가포르가 합류한

4) 안보(security)의 정의는 1970년대 이후 다양한 측면으로 확장되었다. 특히 포괄적 안보 개념에 따라, 경제안보, 인간안보, 식량안보 등 군사적 위협과 같은 전통적 안보 개념을 넘어선 비전통 안보 개념이 널리 사용되고 있다. 본 글에서는 안보에 대한 개념적 논의는 생략하였다.

아세안 6개국의 반테러정보협의체이다(Prashanth 2018). 2018년 10월 제12차 ADMM에서 아세안 10개국 국방장관은 Our Eyes에 합의하고, 기존에 구축됐던 ‘공해상의 우발적인 해상분쟁 대응기구’(CUES)와 더불어 추가로 ‘영공상의 군용기 충돌방지 대응네트워크’(GAME)에 서명함으로써 긴장이 고조되고 있는 남중국해에서 아세안의 입지를 강화하는 계기가 되었다(최수진 2018).

한편, 말라카해협은 전 세계 연간 총 해상 무역량의 거의 절반과 아시아 석유 수입량의 70%가 통과하는 전략적 의미가 큰 해협이다. 따라서 말라카해협의 안보는 연안 국가, 사용자 국가 및 국제사회 모두가 관여된 공동의 협력이 필요한 영역이다. 이에 따라 2004년에 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르가 말라카해협해상순찰대(MSP)를 출범하였다. 회원국 해군은 정기적인 회의를 통해 작전 수행을 검토하고 조정하며, 의심스러운 접촉이나 사건에 대한 정보를 실시간 교환하고 공유함으로써 해상 위협에 효과적으로 대응하고 있다. MSP는 2008년 태국이 정회원으로 가입함으로써 개방적 특성을 드러내고, 비전통 안보 분야의 협력을 통해 회원국 간의 신뢰를 강화하는 계기가 되었다.

이와 같은 아세안 소다자 해상 안보협의체는 2010년 아세안이 주도하는 아세안해상포럼(AMF: ASEAN Maritime Forum) 출범의 기반이 되었다. 그리고 2012년 10월에 출범한 확대아세안해상포럼(EAMF: Expanded ASEAN Maritime Forum)에는 EAS 10개 회원국 정부와 비정부 단체(NGO)들이 참여하는 아세안 주도 지역 안보협의체로 발전했다. AMF의 확장과 최근 인도-태평양 전략을 둘러싼 첨예한 대립의 와중에 다양한 이해관계가 개입됨으로써 EAMF의 동력이 상실되었다는 주장도 있다(Singh 2022). 비록 강대국의 이해관계로 인해 그 기능이 약화되기는 하였지만 EAMF는 해상 안보분야에서 아세안 소다자주의가 중심이 되어 아세안 전체와 주변 국가들을

포함하는 다자 안보협의체로 발전하였다는 점에서 아세안 소지역주의가 아세안중심성에 긍정적으로 작용한 것으로 평가할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 아세안의 소다자주의는 경제협력 분야와 비전통 안보 분야에서 아세안중심성을 강화하는 효과를 내고 있음을 볼 수 있다. 반면 전통적 안보분야는 그 상대성과 민감성으로 인해 소다자주의 협력에 어려움이 있으며, 오히려 강대국과의 관계에 따라 아세안 내부의 분열을 조장함으로써 아세안중심성을 약화시키는 결과를 낳고 있다. 아세안은 동아시아의 지역 안보와 경제 구조를 형성하는 데 중요한 위치를 차지하고 있지만, 역내에서 벌어지고 있는 미·중 전략경쟁으로 인해 그 중심성과 영향력을 유지하는 데 어려움을 겪고 있다. 특정 분야에서의 소다자주의 협력은 아세안이 지역 문제에 있어서 아세안중심성을 강화하는 데 사용할 수 있는 중요한 도구임을 볼 수 있다. 또한 유사한 입장과 생각을 가진 역외 국가들과의 건설적이고 유연한 소다자 협력 강화를 통해 아세안이 주도하는 지역 다자주의 체제를 강화할 수 있을 것이다.

#### IV. 한국의 대 아세안 소다자주의 협력과 아세안중심성

한국은 이미 아세안 소지역인 메콩국가 및 BIMP-EAGA와 소다자주의 협력을 추진하고 있다. 한국과 아세안 메콩국가와의 관계는 2010년대에 들어 본격화했으며, 2011년 10월 제1차 한-메콩 외교장관회의가 서울에서 개최되었다. 여기에서 상호 번영을 위한 한-메콩 간 포괄적 파트너십 구축에 대한 ‘한강선언’(The Han River Declaration)이 채택되었다. 한강선언에서는 인프라, 정보통신, 녹색성장, 수자원개발, 농업 및 지역 개발, 인적자원개발 등 6개 분야를 협력 대상으로 선정했다(유현정 2020: 21). 2013년에 조성된 한-메콩

협력기금(Mekong-ROK Cooperation Fund)은 최초 100만 달러로 시작했으나, 2019년 200만 달러로 증액되었고, 2020년 300만 달러, 2021년 400만 달러로 꾸준히 증가했다. 신남방정책 시기(2017년~2022년)에 문재인 대통령은 2019년 9월 태국·라오스·미얀마를 방문하면서 ‘한-메콩 비전’(Mekong-ROK Vision)을 발표한 바 있다. 한-메콩 비전에서 강조하고 있는 것은 ‘경험을 공유하는 번영’, ‘지속가능한 개발’, 그리고 ‘동아시아 평화와 상생 번영’으로 요약할 수 있다(이요한 2022: 45).

메콩국가와의 관계에 있어서 한국은 아세안공동체의 개발격차 해소에 기여하고자 다양한 개발 협력, 특히 인프라 건설에 적극 참여하고 있다. 2019년 11월 부산에서 열린 제1차 한-메콩 정상회의에서는 사람·번영·평화의 동반자 관계 구축을 위한 ‘한강-메콩강 선언’(The Mekong-Han River Declaration)을 채택했다. 이 선언에서는 7대 우선협력분야를 선정하였으며, 2011년 한강선언과 다른 점은 수자원 개발과 녹색 성장이 삭제되고, 문화관광, 환경, 비전통 안보가 추가되었다는 점이다. 또한 한-메콩 정상회의를 매년 개최되는 아세안 정상회의와 연계하여 개최함으로써 지속적인 협력을 제도화하였다(이요한 2022: 46). 이처럼 한-메콩국가 협력은 한-아세안 다자간 협력의 큰 틀 하에서 소다자주의 협력을 통해 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

한편 한국 정부는 2020년 11월에 개최된 ‘한-아세안 정상회의’에서 해양동남아 국가들과의 협력 강화를 위한 ‘한-해양동남아 소지역 협력 구상 및 협력기금 조성’을 발표하였다. 아세안의 선발 국가들로 구성된 해양동남아 국가들 내에서 낙후된 지역을 개발하기 위한 목적으로 설립된 BIMP-EAGA와의 파트너십을 통해 한국이 해양동남아의 균형적, 포용적 성장에 기여하고, 인도-태평양 국가를 자임하는 한국 정부의 해양 진출의 교두보로 삼고자 하는 의미가 있다. 한국

정부는 2021년 10월 제1차 한-BIMP-EAGA 고위관리회의(SOM)를 계기로 한-BIMP-EAGA 협력을 공식화하고, BIMP-EAGA와 위임사항(Terms of Reference) 및 양해각서(MOU)를 체결하였다. 또한 기후 변화 대응과 관련한 해양동남아 4개국의 높은 수요를 고려하여 녹색 성장 분야에 전문성을 가진 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 협력기금 기탁처로 선정하였다(구보경 2022: 186). 한-해양동남아 협력기금은 2021년에 100만 달러로 시작하여 2022년과 2023년에는 300만 달러, 그리고 2027년까지 600만 달러로 증가될 예정이다. 본 협력기금은 환경, 관광, 연계성, 그리고 농수산업 분야 등 4대 중점협력 분야의 협력 사업에 투자될 예정이다(한-BIMP-EAGA 협력 포털).

한국의 대 아세안 소다자주의 협력을 대변하는 메콩국가와 BIMP-EAGA와의 협력은 주로 개발 협력 분야에 중점을 두고 있음을 볼 수 있다. 이는 아세안 내에서도 두 소지역 협력의 주요 목적이 저개발 지역의 인프라 건설과 발전을 통해 아세안의 연결성을 강화하고, 개발 격차를 줄임으로써 아세안 통합의 기초를 다진다는 점에서 당연한 결과라고 볼 수 있다. 향후 한-아세안 관계가 ‘포괄적 전략적 동반자 관계’(Comprehensive Strategic Partnership)로 발전하기 위해서는 협력의 영역이 개발 협력 분야에만 머무를 수 없다. 2019년 한-메콩 정상회담에서 비전통 안보 분야의 도전에 대해 공동으로 대응하기로 합의한 것은 이를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 한-아세안 소다자 협력이 소지역 내에서의 개발 협력을 통한 아세안의 통일성을 강화하고, 비전통적 안보분야의 협력 강화를 통해 점차 아세안 중심의 다자체제를 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

아세안과 마찬가지로 강대국의 전략적 압력을 받고 있는 한국이 아세안과 협력을 통해 강대국에 대한 협상력(leverage)을 확보하려 한다면 아세안중심성의 유지 및 강화가 중요하다(이재현 2022: 2).



특히 다자협력 틀 안에서 의미를 가지는 아세안중심성 강화를 위해 한국과 아세안의 소다자 협력도 아세안 중심의 다자주의를 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 최근 미·중 전략경쟁 하에서 약화되는 아세안중심성은 아세안의 가장 중요한 전략적 고민 중 하나이다. 아세안중심성의 약화가 한국의 국익과 관련한 아세안의 중요성을 감소시키는 것은 아니다. 아세안이 이러한 도전에 직면했을 때 한국은 아세안중심성과 아세안이 주도하는 지역 다자체제에 대한 지지를 보냄으로써 전략적 협력관계를 더욱 강화시킬 수 있다(Asan Institute for Policy Studies 2021: 92).

한국 정부는 2022년 11월 외교 전략의 중심틀로서 ‘인도-태평양 전략’을 공식 발표했다. 이는 탈냉전 이후 지속되어 온 국제체제의 변화 움직임과 인도-태평양 지역을 둘러싼 전략적 선택이 한국의 안보와 경제에 매우 중요하기 때문일 것이다.<sup>5)</sup> 인태전략을 발표하는 자리에서 박진 외교부 장관은 한국을 “세계 10위의 경제 대국이며, 아시아의 역동적인 민주주의 국가”로 규정하고 국제사회에서 이에 걸맞은 역할과 책임을 강조했다. 이러한 맥락에서 한국은 세계의 자유, 평화, 번영에 기여하는 “글로벌 중추국가”를 지향한다고 밝혔다. 이러한 비전을 실현하기 위한 협력 원칙으로 ‘포용, 신뢰, 호혜’를 강조하며, 9대 중점 과제를 제시했다<sup>6)</sup>(인태전략 2022).

한국 정부는 인태전략의 세부 이행을 위한 ‘한-아세안 연대구상’

---

5) 인도-태평양 지역은 한국 전체 수출액의 78%, 수입액의 67%를 차지하고 있다. 아울러, 한국의 20대 교역 대상국 중 과반수가 위치하고, 우리의 해외직접투자 66%가 이루어지는 지역이다. 인도-태평양 지역에는 전략적으로 중요한 해상물류 통로가 다수 존재하며, 그중에서도 남중국해는 우리나라 원유 수송의 64%와 천연가스 수송의 46%를 차지하고 있다(인태전략 2022).

6) 9대 중점과제는 ① 규범과 규칙에 기반한 인도-태평양 지역 질서 구축; ② 법치주의와 인권 증진 협력; ③ 비확산·대테러 협력 강화; ④ 포괄안보 협력 확대; ⑤ 경제안보 네트워크 확충; ⑥ 첨단과학기술 분야 협력 강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여; ⑦ 기후변화·에너지안보 관련 역내 협력 주도; ⑧ 맞춤형 개발 협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교; ⑨ 상호이해와 교류 증진 등이다.

을 발표하면서 아세안을 역내 평화와 공동 번영을 가꾸기 위한 주요 파트너로 지칭했다. 향후 통상과 기능적 협력을 넘어 아세안에 특화된 포괄적이고 전략적인 협력을 추진해 나갈 것임을 밝혔다. ‘한-아세안 연대 구상’의 주요 목표로 ① 규칙기반 질서 증진 및 역내 평화 체고를 위한 협력 강화, ② 배터리, 전기차, 디지털 등 공동 발전과 번영을 위한 경제협력 증진, ③ 기후변화·보건 협력에 대한 협력 강화를 제시하였다. 이에 대한 실천 의지로 향후 5년에 걸쳐 한-아세안 협력기금, 한-메콩 협력기금, 한-해양동남아 협력기금을 두 배로 증액하겠다고 밝혔다(인태전략 2022). 이러한 한-아세안 연대구상이 보다 효과적으로 실현되기 위해서는 각 분야에서 보다 전략적인 접근이 요구된다.

우선, 정치·안보 분야에서는 한-아세안이 상호 간 긴밀한 협력을 통해 강대국 간의 전략경쟁 속에서 서로의 안보 취약점을 보완해 주는 전략적 파트너십을 강화해야 할 것이다. 군사적 긴장이 그 어느 때보다도 고조되고 있는 현 상황에서 전통적 안보 차원의 협력 강화는 자칫 불필요한 오해를 낳고 분쟁의 빌미를 제공할 수도 있다. 따라서 기후변화나 환경문제, 보건과 자연재해 문제 등과 같은 비전통 안보 분야에서부터 보다 긴밀한 협력 관계를 구축해 나가야 할 것이다. 이러한 협력을 추진함에 있어서 이슈와 관심 영역에 따라 소다자 협력을 적극 추진하여 아세안 체제의 비효율성을 보완하는 방안을 모색하는 것이 필요하다(김동엽 2023).

윤석열 정부의 대외정책을 외신들은 “전략적 모호성에서 벗어나 가치외교로 선회한 것”으로 묘사하고 있다(문화체육관광부 2023). 이는 아세안이 인도-태평양 지역에 대한 입장(AOIP)에서 추구하고

7) 한-아세안 협력기금은 약 1,600만 달러(2022년 기준)에서 연 3,200만 달러로, 한-메콩 협력기금은 약 500만 달러(2022년 기준)에서 연 1,000만 달러로, 한-해양동남아 협력기금은 약 300만 달러(2022년 기준)에서 연 600만 달러로 증액할 예정이다.

있는 중립성과 충돌할 여지가 있으며, 우리 정부의 ‘아세안중심성’에 대한 확고한 지지 표명이 수사에 불과하다는 불신의 빌미가 될 수도 있다. 아세안은 회원국 간의 상호 불간섭과 주권 존중을 가장 중요한 원칙으로 간주한다. 이는 이념과 체제의 다양성을 인정하는 아세안의 원칙에 기초한다. 한국 정부가 가치외교를 명분으로 민주주의와 인권을 주장한다면, 다양한 정치체제를 가지고 있는 아세안과의 원활한 협력에 장애가 될 수 있다. 특히 미·중 전략경쟁 속에서 아세안의 통일성을 유지하며 지역 다자체제에서 아세안중심성을 강화하려는 아세안의 전략과 대치될 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

둘째, 경제협력 분야에서는 제4차 산업혁명의 물결에 따라 과거 기술과 노동 그리고 투자의 수직적 상호보완 경제 관계에서 벗어나 첨단 디지털 기술을 활용한 수평적 네트워크 경제 관계로 전환해야 할 것이다. 특히 강대국 간의 기술 패권과 글로벌 공급망을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있는 현 상황에서 상호 경제안보를 강화하는 방향으로 협력을 추진해 나가야 할 것이다. 기존의 한-아세안 경제관계는 무역수지 불균형 문제와 특정 국가 위주의 편향된 경제협력 관계라는 문제를 안고 있다. 이러한 불균형 문제를 해결하기 위한 다각도의 노력이 요구된다. 특히 한국의 개발협력 분야 역량을 아세안이 지역 안보와 균형발전을 위해 소지역 단위로 추진하고 있는 메콩국가와 BIMP-EAGA와 같은 소다자 기구들과의 협력에 집중할 필요가 있다. 이는 상호 협력 관계의 효율성과 안정성을 높일 뿐만 아니라, 아세안의 연계성과 통일성을 증진시킴으로써 아세안중심성을 강화하는 결과를 낼 수 있기 때문이다(김동엽 2023).

셋째, 사회·문화 분야의 협력은 공공외교의 확대와 더불어 보다 장기적이고 실질적인 계획을 수립하여 추진해 나가야 할 것이다. 그동안 한국과 아세안 간의 증가한 교류의 양에 비해서 상호 인식과 신뢰의 측면에서는 그다지 큰 성과를 내지 못한 것으로 나타난다.<sup>8)</sup>

인식의 개선은 하루아침에 이루어질 수 없다. 장기적 관점에서 다음 세대에 대한 투자를 확대하고, 상호 교류의 기회를 더욱 많이 마련하는 데 중점을 두어야 할 것이다(김동엽 2023). 아세안 소지역의 인적 자원 개발은 중요한 이슈 중의 하나이다. 소지역 단위의 인적 교류를 통해 다양한 문화교류와 더불어 해당 지역 발전을 위해 필요한 인적 자원을 개발하고 연계할 수 있을 것이다. 이를 통해 한국과 아세안 간의 미래 지향적 동반자 관계를 더욱 심화시켜 나갈 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

오늘날 국제사회는 소위 신냉전이라는 불확실한 미래를 향해 달려가고 있다. 국제관계를 주도적으로 이끌어 갈 의지와 역량이 있는 강대국과는 달리 한국이나 아세안과 같은 약소국의 경우 제한된 선택지 가운데 위험을 최소화하고 국익을 극대화하는 전략적 선택을 고민해야 한다. 이러한 시점에 유사한 입장과 같은 생각을 가진 국가들과의 전략적 협력은 상호 간에 큰 힘이 될 것이다. 특히 한국과

8) 2021년 한-아세안센터에서 조사하여 발표한 청년 상호인식조사에 따르면(한-아세안센터 2022), 아세안 청년의 한국에 대한 관심은 90.4%로 높게 나타나지만, 한국 청년의 아세안에 대한 관심은 52.8%에 불과한 것으로 조사되었습니다. 한편 싱가포르의 동남아연구소(ISEAS-Yusof Ishak Institute)에서 아세안 여론 주도층을 대상으로 조사하여 발표한 동남아조사보고서(The State of Southeast Asia 2023 Survey)에 따르면(Seah, S. et al. 2023), 아세안의 한국에 대한 신뢰도 또한 그리 긍정적이지 않다. 2023년 설문 중, “미·중 경쟁 구도 속에서 전략적 파트너로서 아세안이 가장 선호하고 신뢰하는 제3국은 어느 국가인가?”라는 질문에 대해, 한국(3.2%)은 EU(42%), 일본(26.6%), 인도(11.3%), 호주(9.3%), 영국(6.8%) 다음으로 선택국가 중 최하위를 나타냈다. 아세안 여론 주도층의 한국에 대한 신뢰도의 추이를 통해 교훈을 얻을 수 있다. 2021년 조사에서 한국은 3.2%를 얻어 7개 선택국가 중에서 최하위를 차지하였으며, 2022년 조사에서는 6.8%를 획득하여 6개 선택국가 중 인도를 제치고 5위를 차지했다. 그러나 다시 2023년 조사에서 3.2%로 떨어져 최하위로 밀려났다(김동엽 2023).

아세안은 역사적으로 주변국에 위협적인 존재였던 적이 없었다는 점에서 신냉전 시대에 동아시아 지역의 평화와 안정 그리고 공동 번영을 주도할 가장 유력하고 합리적인 전략적 동반자이다.

한국과 아세안은 1989년 공식 관계 수립 이후 정치, 경제, 사회·문화 각 분야에서 교류와 협력을 크게 증진해 왔다. 오늘날 양적인 측면에서 한국과 아세안은 서로에게 매우 중요한 파트너가 되었다. 이처럼 양적으로 성장한 한-아세안 관계를 더욱 견고하게 뒷받침해 줄 수 있는 질적인 발전을 모색해야 할 시점이다. 이를 위해서는 한국과 아세안이 형식적인 만남과 피상적인 선언을 넘어 보다 긴밀한 상호 협력이 가능한 제도적 틀을 마련하고, 구체적인 중장기 실행 계획을 마련하는 것이 필요하다. 한국의 대 아세안 협력전략으로서 소다자주의는 실질적 협력을 통한 상호 간의 신뢰를 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

소다자주의는 교착상태에 빠진 다자주의와 다시 결합하여 적절한 해결 방안을 제시할 수 있다. 미·중 전략경쟁으로 인해 그동안 아세안이 주도해 온 지역의 다자체제에 대한 불신이 증가하고 있는 현 상황에서 한국의 대 아세안 협력 전략은 아세안중심성을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 한국은 아세안과의 소다자주의 협력을 통해 아세안이 주도하는 다자주의를 강화함으로써 미·중 전략경쟁의 장에서 외교적 운신의 폭을 넓힐 수 있으며, 인도-태평양이라는 광의의 외교 현장에서 아세안과의 전략적 동반자 관계를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강대창 · 박나리 · 유현석 · 김형중 · 이동윤. 2011. 『ASEAN의 의사 결정 구조와 방식』. 대외경제연구원(KIEP) 전략지역심층연구 11-06.
- 구보경. 2022. “아세안 소지역협력의 제도화 과정과 함의: BIMP-EAGA를 중심으로.” 『아시아연구』 25(2): 185-208.
- 김동엽. 2022. “한국의 새로운 대 아세안(ASEAN) 협력 전략: 중견국 외교를 통한 소다자주의적 접근.” 『아시아연구』 25(1): 215-270.
- 김동엽. 2023. “신냉전 시대 전략 동반자로서 한국과 아세안 관계.” 아세안연구원 이슈페이퍼 No.15 (2023.05).
- 문화체육관광부. 2023.05.17. “외신이 본 윤석열 정부 1년.” 보도자료.
- 배기현. 2022. “아세안 2021: 흔들리는 아세안 중심성과 가치회복의 노정.” 『동남아시아연구』 32(2): 1-33.
- 유현정. 2020. “아세안 메콩강 개발 협력체 분석과 우리 정부의 한-메콩 협력 방안.” 『INSS 전략보고』 60.
- 이숙연. 2020. “미·중 경쟁 시대 ‘아세안 중심성’ 확보를 위한 군사 협력 발전 현황과 원인 분석.” 『국제학논총』 32: 213-247.
- 이신화 · 이양호. 2017. “지역다자주의 틀에서의 미-중 경쟁과 한국의 다자안보전략구상: ‘아세안 중심성’(ASEAN Centrality)의 교훈.” 『담론201』 20(2): 105-141.
- 이요한. 2022. “한국의 아세안 소지역(sub-region) 협력 거버넌스: 메콩 유역을 중심으로.” 『동남아연구』 32(2): 31-58.
- 이재현. 2018. “아세안 2019: 어수선한 주변 환경, 꾸준한 통합 추진.” 『동남아시아연구』 30(1): 157-182.

- 이재현. 2022. “아세안 중심성에 대한 이해와 한국의 전략.” 『이슈브리프』 2022-26.
- 이지영. 2018. “일본의 대 ASEAN 전략의 변화.” 『21세기정치학회보』 28(4): 125-146.
- 인태전략. 2022. “인태전략 설명회 박진 장관 기조연설문: 자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략.”  
<https://www.kstudy.com/fbook/KCFR/145/15.pdf>.
- 최수진. 2018. “대테러연합 ‘아워아이즈’, 아세안 10개국 모두 뭉쳤다.” 『아시아경제』 10월 20일 <https://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018102017145316844> (검색일: 2023.7.31.)
- 한-아세안 센터. 2022. 『2022 한-아세안 통계집』. 서울: 한-아세안 센터.
- Acharya, Amitav. 2013. “ASEAN 2030: challenges of building a mature political and security community.” *Working Paper* 441. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Acharya, Amitav. 2017. “The myth of ASEAN centrality?” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 39(2): 273-279.
- ADB, Asian Development Bank. 2013. *Regional and subregional program links*. Manila: ADB.
- Asan Institute for Policy Studies. 2021. “Rebuilding ASEAN Centrality.” *ASAN International Security Outlook 2022*, 85-92.
- Anuar, Amalina and Nazia Hussain. 2021. “Minilateralism for Multilateralism in the Post-COVID Age.” *RSIS Policy Report*, January 2021. Singapore: Nanyang Technological University.
- Bhakti, Ikrat Nusa. 2010. “Indonesia-Philippines Bilateral Relations:

- Stable and Fully Cooperative.” Ramses Amer N. Ganesan (ed.), *International Relations in Southeast Asia: Between Bilateralism and Multilateralism*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- BIMP-EAGA. 2017. *BIMP-EAGA VISION 2025*. Sabah: BIMP-EAGA FC.
- Bing, Ngeow Chow. 2021. “China’s growing cooperation with BIMP-EAGA.” <https://www.eastasiaforum.org/2021/09/23/chinas-growing-cooperation-with-bimp-eaga/> (검색일: 2023.07.10.)
- Caporaso, James A. 1992. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations.” *International Organization* 46(3): 599-632.
- Chalk, Peter. 2015. ASEAN Ascending: Achieving ‘centrality’ in the emerging Asian order. *STRATEGY*, Australia Strategic Policy Institute.
- Davies, Matthew. 2021. “Myanmar Exposes ASEAN’s Cheap Talk on Democracy.” *East Asia Forum*, February 4. <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/04/myanmar-exposes-aseans-cheap-talk-on-democracy/> (검색일: 2023.07.10.)
- Dosch, Jorn and Oliver Hensengerth. 2005. “Sub-Regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin.” *European Journal of East Asian Studies* 4(2): 263-285.
- Goh, Evelyn. 2013. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy & Transition in Post-Cold War East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Ha, Hoang Thi. 2022. “Understanding the institutional Challenge of



- Indo-Pacific Minilaterals to ASEAN.” *Contemporary Southeast Asia* 44(1): 1-30.
- Hemmings, John. 2020. “The Evolution of the U.S. Alliance System in the Indo-Pacific Since the Cold War’s End.” Alexander L. Vuving (ed.), *Hindsight, Insight, Foresight: Thinking About Security in the Indo-Pacific*. Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies.
- Heydarian, Richard Javad. 2017. “Time for ASEAN Minilateralism.” RSIS Commentary. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- Howe, Brendan and Joung Min Park. 2019. “South Korea's (incomplete) middle-power diplomacy toward ASEAN.” *International Journal of Asia Pacific Studies* 15(2): 117-142
- Jose, Hino Samuel and Sigit Aris Prasetyo. 2021. “A Strategic View of Minilateralism: Indonesia, Quad, ASEAN, South Korea, Japan, and Impediment to ASEAN Centrality?” *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian* 4(2). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/268/240> (검색일: 2023.07.10.)
- Kahler, Miles. 1992. “Multilateralism with Small and Large Number.” *International Organization* 46(3): 681-708.
- Laksmiana, Evan. 2016. “Can there be ASEAN Centrality without Unity?” *The Jakarta Post*. <https://www.thejakartapost.com/news/2016/09/06/can-there-be-asean-centrality-without-unity.html>. (검색일: 2023.07.10.)
- Lee, S. and C. Y. Park. 2017. “Korea’s middle power diplomacy for human security: A global and regional approach.” *Journal of International and Area Studies* 24(1): 21-44.

- Lin Joanne and Laura Lee. 2023. "Minilateral Cooperation in ASEAN May Help it Overcome Challenges in Multilateralism." *PERSPECTIVE* 16. Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Naím, Moisés. 2009. "Minilateralism." *Foreign Policy* 173(July/August 2009): 135-136.
- Prashanth, Parameswarath. 2018. "The limits of minilateralism in Asean." *The Straite Times*. Feb. 15.
- Seah, S. et al. 2023. *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report*. Singapore: SEAS-Yusof Ishak Institute.
- Singh, Gurjit. 2022. "The relevance of the Expanded ASEAN Maritime Forum." <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-relevance-of-the-expanded-asean-maritime-forum/> (검색일: 2023.07.31.)
- Tan, Seng. 2018. "Sending in the Cavalry: The Growing Militarization of Counterterrorism in Southeast Asia." *PRISM* 7(4): 138-147.
- Taylor, Michael. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thitinan Pongsudhirak. 2021. "ASEAN's Myanmar Crisis out of Control." *Bangkok Post*. March 26. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2089727/aseans-myanmar-crisis-out-of-control> (검색일: 2023.07.10.)
- Wadley, David and Hayu Parasati. 2000. "Inside South East Asia's Growth Triangles." *Geography* 85(4): 323-334.
- Weatherbee, Donald E. 2012. "Southeast Asia and ASEAN: Running in Place." *Southeast Asian Affairs* 2012: 3-22.

## 웹사이트

대한민국 외교부. <https://www.mofa.go.kr/www/index.do>

주아세안 대한민국 대표부.

<https://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/index.do>

한-BIMP-EAGA 협력 포털. <https://www.bimp-korea.org:48260/>

ADB, Asian Development Bank. <https://www.adb.org/>

ASEAN. Association of Southeast Asian Nations. <https://asean.org/>

BIMP-EAGA, Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippine East ASEAN  
Growth Area. <https://www.bimp-eaga.asia/>

MRC, Mekong River Commission. <https://www.mrcmekong.org/>

(2023.08.06. 투고, 2023.08.11. 심사, 2023.08.18. 게재확정)

<Abstract>

## The Impact of Minilateralism on ASEAN Centrality: Strategic Implication on Korea's Approach to ASEAN

Dong–Yeob KIM  
(Busan University of Foreign Studies)

This paper explores the impact of minilateralism on the ASEAN Centrality. ASEAN Centrality refers to the idea that ASEAN should remain at the center of regional cooperation in Southeast Asia. ASEAN minilateralism, on the other hand, refers to the emergence of sub-regional groupings within ASEAN that aim to deepen cooperation in specific areas. While ASEAN Centrality has been a fundamental principle of ASEAN's regional architecture, the rise of ASEAN minilateralism poses a challenge to this principle. This paper argues that ASEAN minilateralism can complement ASEAN Centrality in certain circumstances but can also undermine it in others. Applying it to the ASEAN-ROK relationship, which recently entered a new phase driven by the increasing strategic competition between the US and China over the Indo-Pacific region, this paper argues that Korea's approach to ASEAN should focus more on the minilateral cooperation in the direction of strengthening ASEAN centrality.

소다자주의(minilateralism)가 아세안중심성 (ASEAN Centrality)에 미치는 영향 37

**Key Words:** ASEAN, ASEAN-ROK relationship. Minilateralism,  
ASEAN Centrality, US-China Strategic Competition.

