

한-아세안 대화관계와 아세안 규범:

1980년대 초반 외교문서 분석을 중심으로*

김 형 종**

I. 서론

1967년 동남아시아 5개국(말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 태국, 필리핀)의 느슨한 협의체로 출범한 동남아시아국가연합(ASEAN, 이하 아세안)은 냉전체제 하에서 공동의 정치·경제적 이해를 도모하기 위해 중립(neutrality)을 원칙으로 주요 강대국들과 대화관계(dialogue partnership)를 수립하였다. 대화관계 제도는 아세안이 지역체로서 국제적 위상과 협상력을 확보하는데 기여하였다. 한국과 아세안은 1991년 대화관계를 수립한 이후 지속적으로 관계를 발전시켜 현재 아세안은 한국의 전략적 파트너이자 제2교역 상대국으로 부상했다.

그러나 1977년에 한국이 아세안에 대화관계 설립을 제안한 이후 1989년 부분적 대화관계(sectoral dialogue partnership)와 1991년 완전대화관계 수립에 이르는 과정은 순탄하지 않았다. 대화관계 수립 시기에 아세안은 1976년 최초로 정상회담 이후 본격적인 역내협력

* 이 연구는 2015년 연세대학교 신입교원 연구정착금의 지원으로 수행됨. 논문의 초고는 2015년 10월 6일 국립외교원외교안보연구소 학술회의에서 발표함. 토론자와 세 심사위원의 유익한 의견에 감사한다.

** 연세대학교 국제관계학과 조교수. kimsea@yonsei.ac.kr

을 모색 중이었고 한국은 5공화국 초기 정치적 정통성의 부재를 경제발전과 외교적 성과로 상쇄하고자했다. 1980년대 초반 대화관계 수립을 위한 한국의 외교활동은 그동안 구체적으로 알려지지 않았다. 외교문서 대부분이 미공개 되었던 한계와 다수의 연구들이 구체적 전개 과정보다는 대화관계 설립 이후의 관계분석에 주력했기 때문이다.

최근 수년간 공개된 한국의 관련 외교문서들은 1980년대 초 한국과 아세안 간 외교의 역동성을 증언하고 있다. 당시 아세안은 한국과의 대화관계 수립에 있어 유인을 갖지 못한 채 소극적 태도로 일관했다. 1980년 쿠데타를 통해 집권한 전두환 정권은 취약한 정통성 보안을 위해 안보를 강조했고 외교도 이를 위한 수단으로 활용하고자 했다. 주목할 점은 안보 외교의 추진과정에서 동남아시아가 양자 및 다자외교의 주요 외교무대로 부상했다는 것이다. 1981년 6월 대통령의 아세안 5개국 방문은 1981년 1월 미국방문에 이은 것으로 양자관계 강화뿐만 아니라 아세안과 대화상대국 설립을 위한 것이었다. 아세안 회원국 순방이후 아세안과 대화관계 구축 시도는 더욱 강화되었다. 예를 들어, 한국은 1982년 싱가포르에서 개최된 아세안 외무장관회의에 참석을 시도하는 한편 방미와 동남아 순방을 계기로 새로운 지역협력체인 태평양정상회의를 추진했다. 이러한 과정에서 아세안의 역할과 동이가 중요한 이슈로 부각되었다.

한국의 적극적인 외교적 노력에도 불구하고 대화 관계 개설은 5공화국시기에는 성사되지 못했다. 아세안과 대화관계 수립 추진이 당시 한국의 대 동남아시아 외교와 아시아태평양지역 다자외교 추진에 있어 핵심적 과제였음을 감안할 때 이는 외교적 실패로 평가된다. 1981~84년 시기의 5공화국의 대(對)동남아시아 외교는 양자주의와 다자주의의 엄격한 분리 없이 추진되었다. 즉, 아세안 회원국과의 양자적 관계가 아세안과 한국의 관계로 치환될 것이라는 인식에 기반

하고 있었다. 그러나 아세안은 개별회원국의 단순한 합이 아니었다. 아세안과의 관계와 아세안 주도의 지역협력질서에 있어 정치·경제적 요인 등과 더불어 아세안 규범 등이 중요하게 작용했다. 아세안 방식을 포함하는 이른바 아세안 규범이 형성되는 시기였다.

아세안 회원국들의 이견을 조율하는 과정에서 적용되는 의사결정 과정과 중립성 및 내정불간섭원칙 등이 아세안 방식으로 표현되었다. 한-아세안 대화관계 수립 과정에서 기타 강대국에 비해 상대적으로 열위인 한국의 경제력과 한반도 안보 특성상의 정치적 민감성이 불리하게 작용했다. 물질적 요인은 고정된 변수가 아니라 역사적, 지역적 맥락에서 인식이 달라질 수 있기에 행위자간 상호인식과 규범의 활용이 중요하다. 한-아세안대화관계 과정에서 나타난 아세안 내부 메커니즘과 규범에 대한 이해부족의 문제는 현재의 대(對)아세안 외교에 반면교사로 삼을 필요가 있다. 일례로 아세안이 주도하는 아세안지역안보포럼(ARF)과 ASEAN+3(APT), 동아시아정상회의(East Asia Summit) 등에서 한국이 추진하는 대북 견제와 제재를 위한 외교활동은 그 목적을 달성하지 못하고 있다. 이는 한국이 갖는 물질적 제약과 더불어 아세안 규범에 대한 이해부족에서 비롯된다.

이 글은 1980년 초반 한국 외교부와 아세안 회원국 주재 한국 대사관의 관련 외교문서 분석을 통해 한-아세안관계 수립이 갖는 외교사적 의미를 조명하고 현재의 대(對)아세안 외교에 있어 정책적 함의를 모색하고자한다. 본 논문은 아세안 회원국과 양자외교에 집중했던 한국이 아세안 대화상대국 지위를 모색하는 과정에 드러난 상호인식의 차이와 지역기구의 운영 및 규범에 대한 이해가 부족했음을 밝히고자한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 선행연구 고찰을 통해 아세안 대화상대국 제도화 규범의 배경과 관련 이론적 개념들을 살피고 연구방법을 제시하고자한다. 한-아세안 대화 관계 수립 추진 과정의 분석을 위해 양자적 접근과 다자주의 협력과의 연계를 검토

할 것이다. 상호인식과 정상외교 내용을 중심으로 과정을 살피고 이의 아세안 규범과의 연계성을 검토할 것이다. 결론으로 이후 대화관계 수립할 수 있었던 요인과 더불어 한-아세안 관계에 대한 시사점을 모색할 것이다.

II. 선행연구와 연구방법

한-아세안 관계에 관한 약 500 여 편의 국내의 학술논문 중 다수는 시기적으로 아세안과의 대화관계 수립이후에 집중되며 연구 주제는 아세안차원의 협력 메커니즘 보다는 일부 회원국과 한국의 관계에 주목하고 있다. 한-아세안 관계에 관한 주요 연구들은 아세안의 지역체로서의 발전과 동아시아적 함의를 분석하였다. 이우진(1982)은 아세안 비동맹원칙을 중심으로 정치안보 협력 및 경제협력에서 진전을 보이고 있다고 평가하고 지역체로서의 성장을 전망했다. 전황수(1996)는 한국의 동남아시아 외교가 긴급한 정치안보적 현안이 부재한 속에 경제 중심적 실리외교의 양상을 보였다고 평가했다. 아울러 아세안이 지역협력체로서의 협상력을 제고하고 있음을 고려하여 한국의 외교 다변화 차원에서 “동남아에 대한 적극적인 평가와 새로운 인식”의 필요성을 주장했다. 동남아시아의 지역주의 발전이 갖는 동아시아적 함의에 주목한 연구들(박사명 2014; 신윤환 2009)은 아세안에 대한 학술적 논의 지평을 확산시켰다.

한국과 아세안 학자들의 공동 집필한 연구 결과도 주목할 필요가 있다(Teik and Singh 1990; Singh 1995; Ho 2007; Steinberg 2010). 한-아세안 관계 발전에 있어 완전대화관계 수립의 필요성을 밝히고 냉전해체 이후 남북한 갈등의 안정적 관리가 주요 요인이 될 것으로 지적되었다(Teik and Singh 1990: 149-150). 한-아세안 학자가 공동

저자로 참여한 연구물들은 한-아세안 관계의 심화를 반영한다. 국제 교류재단 등의 후원으로 개최된 학술회의 발표 논문을 중심으로 엮은 “ASEAN-Korea Relations: Security, Trade and Community Building”(Ho 2007)은 한국과 아세안의 점증하는 전략적 파트너십을 강조하고 있다. 2008년 대화관계 수립 20주년에 즈음한 학술대회의 성과인 “Korea’s Changing Roles in Southeast Asia: Expanding Influence and Relations”(Steinberg 2010)는 한-아세안 관계를 전통적 정치, 안보, 경제적 관점뿐만 아니라 결혼이주, 한류, 교육 등 다양한 분야의 관계를 집중적으로 조명하였다. 다수의 선행연구에서 한국과 아세안, 한국과 아세안 회원국과 관계 형성과 발전에 있어 한-아세안 대화관계 수립이 갖는 중요성은 공통적으로 인식하고 있다.

한-아세안 대화관계 수립을 위한 과정과 그 과정에서 드러난 문제점에 대한 연구는 부재한 상황이다. 대화관계 메커니즘은 아세안의 대외적 관계를 형성하는 주요 전략적 수단이었을 뿐만 아니라 그 운영과정에서 아세안 국가들의 실익을 도모하고 이견을 조율하는 과정을 포함하는 규범형성과 밀접한 관련이 있다. 한-아세안 대화관계의 수립을 위한 외교적 상호작용은 이러한 규범형성 과정을 이해할 수 있는 중요한 사례이다.

아세안의 대화관계제도 도입과 이행과정은 두 가지 관점에서 이해될 수 있다. ‘아세안 방식’(ASEAN Way)으로 특징되는 아세안 ‘규범’의 확대과정으로 이해되거나 강대국을 상대함에 있어 개별국가들의 이익을 극대화하기 위한 전략적 ‘수단’으로 풀이될 수 있다. 이러한 관점의 차이는 국제관계이론상의 접근의 차이에서 비롯된다. 힘(power)의 상대적 격차와 배분을 중심으로 국제관계를 이해하는 현실주의적 가정에서 약소국들은 강대국과의 관계에서 자국의 이해를 보호하고자 협상력 제고를 위한 전략적 연합을 도모한다. 이해관계가 충돌하는 상황에서 전략적 연대의 필요성이 더욱 명확하게 드

러나며 대화란 결국 이들 국가들의 이해관계를 극대화하기 위한 협상수단으로서 의미를 갖는다. 대부분이 약소국인 아세안 회원국들에게 집단적 행위는 내부 갈등요인에도 불구하고 집합적 미들파워(middle power)로서 전략적 혜택을 제공한다. 대화 상대국으로 참여하는 강대국의 경우 힘(power)의 관점에서 아세안과의 대화관계는 강대국 간의 파워게임에서 경쟁 상대를 견제하기 위한 수단으로 인식된다. 협력을 위한 제도적 유용성을 강조하는 자유주의적 관점에서 아세안의 대화상대국 메커니즘은 개별국가의 이익 추구를 위한 협력의 제도화로 이해될 수 있다. 강대국과 이해관계가 상충될 경우 강제나 억압이 아닌 제도화된 협상을 통해 안정성을 확보하고 특히 경제부문의 협력을 도모하는 유용한 수단으로 인식된다(Narine 1998: 36-37).

현실주의와 자유주의적 이론적 전통이 국가 이익을 고정된 불변의 것으로 규정하는 합리주의적 접근을 갖는 반면 구성주의적 시각은 국가의 이해관계가 단기적 전략적 계산을 넘어 장기적으로 구축되는 상호이해(mutual understanding)와 정체성의 공유를 통해 재정의 될 수 있음을 주장한다. 아세안 회원국 간 민감한 사안에 대한 직접적 협상보다는 느슨한 형태의 비공식적 대화를 통해 신뢰를 구축해 왔다. 협의와 합의를 통한 의사결정과정의 대화 메커니즘이 하나의 규범으로 작용해왔다. 이에 따르면 아세안의 대화 상대국 메커니즘은 대화 그 자체로 상호이해를 증진시키는 규범으로 작동할 수 있다. 협상은 이해관계를 충족시키기 위한 수단이며 원하는 것을 얻지 못할 경우 중단될 수 있다. 반면, 대화는 그 자체로 의미를 가지며 상대적 이익 보다는 합의 자체가 목표가 된다. 아세안 회원국 간 대화란 국익을 위한 전략적 협상도구가 아닌 대화 그 자체에 의미를 부여할 수 있다(Kim and Lee 2011).

주요 강대국들을 상대로 한 초기 대화 메커니즘 형성과정은 아세

안 국가들 간 대화와 차별된다. 아세안 국가들 간 대화의 역할이 문제 해결보다 민감한 이슈를 회피하는 방식이었다면 역외 국가들과의 대화는 협상력을 높이는 전략적 수단으로 기능했다. 무엇보다 경제적 요인이 중요하게 고려되었다.

아세안의 대화시스템은 1972년 유럽경제공동체(EEC)에 ‘비공식 대화’(informal dialogue)제안에서 비롯되었다. 당시 싱가포르 외무장관 라자랏트남(Rajaratnam)은 아세안의 설립목적인 역내 경제협력을 이루기 위해 선진국과의 적극적인 대화관계가 필요하다고 밝혔다. 즉, 개발원조, 투자, 시장접근의 확보의 수단으로서 대화관계를 인식했다. 인도네시아 외무장관 말릭(Malik)은 아세안이 외부 국가 또는 국가그룹을 상대함에 있어 아세안의 단결을 강조했다(Severino 2006: 257-258).

아세안 대화상대 메커니즘은 아세안과 일본의 통상갈등의 해결을 모색하는 수단으로서 확장되었다. 1973년 합성고무를 양산하는 일본과 천연고무에 집중하던 아세안 일부 회원국 간 통상 분쟁에 직접 당사국인 아닌 아세안 회원국들이 함께 참여했다. 이후 일본과의 대화채널이 정례화 되었다. 호주의 아세안 대화 관계 수립 또한 유사한 동기에서 비롯되었다. 1974년 호주와 항공 노선 갈등을 겪는 일부 회원국의 협상에 힘을 실어주기 위해 모든 아세안회원국이 참여하였다(Thambipillai and Saravanamuttu 1985: 16). 특정 사안에 있어 약소국의 약점을 보완하고자 그룹 차원의 대응을 통해 협상력 제고를 꾀한 것이다. 이는 곧 효과적인 전략적 수단으로 인식되었으며 아세안의 대외 정책 특히, 대강대국 외교에 있어 중요하게 작용했다. 이후 1975년에 뉴질랜드가, 1977년에 캐나다와 미국이 각각 아세안과 대화관계를 수립했다. 대화메커니즘은 아세안의 제도화에 기여하며 발전하였다. 1978년 일본이 아세안외무장관회의에 초대되었으며, 베트남의 캄보디아 침공이후 1979년에는 미국, 호주, 뉴질랜드, EC

등이 아세안 정상회의 이후 별도의 회의(Post-Ministerial Conference, PMC)를 가졌다. 이는 1980년 이후 PMC는 정례화되었다(Severino 2006: 260).

대화관계수립은 경제적 요인뿐만 아니라 정치안보적 요인에 의해서도 영향을 받았다. 집단으로서 전략적 중요성을 인정받는데 있어 ‘대화 상대’는 안정적 제도적 기반을 제공했다. 즉 협상력 제고를 의도한 약소국 집단인 아세안의 이해와 냉전 상황에서 전략적 필요성을 고려한 강대국의 이해관계가 맞물렸기에 가능했다. 아세안이 주도하는 지역협력은 미국, 중국 등 어느 회원국도 일국 차원의 절대적 영향력 행사를 못하도록 견제하고 아세안 중심성을 확보하며 중립성을 지켜왔다(Anthony 2005:132-133). 냉전시기 아세안은 중립성(neutrality)을 표방했지만 역내 안보환경의 변화에는 민감할 수밖에 없었다. 특히, 1978년 베트남의 캄보디아(Kampuchea)침공은 아세안 회원국들에게 안보적 위협으로 인식되었고 이는 아세안 대화관계 형성에도 영향을 미쳤다. 인도가 1980년 아세안과의 회의를 갖는 등 실질적인 대화상대로 인식되었으나 결국 공식적인 대화관계 설립에는 실패했다. 인도가 베트남의 캄보디아 침공에 있어 베트남과 소련에 가까운 입장을 견지한 것이 사실상 원인이었던 것으로 풀이된다(Severino 2006: 291).

아세안회원국 간 ‘대화’가 협의와 합의를 중시하는 데 비해 강대국을 상대하는 대화상대국 메커니즘에서는 전략적 ‘협상’의 성격이 강하다. 그러나 구성주의적 시각에 따르면, 이는 단순히 전략적 판단에 의한 것이 아니라 회원국 비회원국간 상대적 인식의 차이에서 비롯된다. 즉, 지리적 거리와 역사·문화적으로 상이할 뿐만 아니라 정치·경제력이 월등한 주요 강대국은 아세안 회원국과 차별되는 ‘타자’(others)로 인식된다.

아세안의 대화 메커니즘은 아세안의 정체성과 규범의 형성과 공

유에 있어 핵심적 사안으로 이해된다. 아세안의 협의와 합의를 통한 의사결정제도는 내정불간섭원칙, 갈등의 평화적 해결, 중립성의 확보 등과 결합하여 아세안의 규범을 구성해왔다(Acharya 2001; Acharya 2005). 이중 의사결정제도와 비공식성은 ‘아세안 방식’으로도 불리며 기타 규범의 형성과 운영의 중요한 기제로 작동하였다. 다양한 대화상대국 관계를 수립하고 유지하는 과정은 아세안의 대외협력 메커니즘을 중심으로 규범을 형성하고 공유하는 과정이었다. 즉 개별 회원국들은 견해차로 인해 충돌하기 보다는 아세안 틀 내에서 ‘협의’와 ‘합의’를 통해 협력하였다.

1980년대 초반 대화관계 개선을 위한 일련의 한국 외교활동을 고찰함에 있어 다음의 질문이 제기된다. 한국의 아세안에 대한 인식과 아세안국가들의 한국에 대한 인식은 어떠했는가? 아세안의 대응 방식은 무엇이며 규범적 특성은 무엇인가? 한국정부의 외교조치들의 의미와 한계는 무엇인가?

본 논문은 정치, 경제적 요인의 중요성이 관계 수립을 위한 주어진 조건이라는 합리주의적 전제에서 나아가 이러한 물질적 요인들은 당시의 역사적 환경과 상호인식에 의해 영향을 받았음을 보이고자 한다. 한국은 대화관계 수립에 있어 아세안이 필요로 했던 기술이전과 시장접근을 제공할 수 있는 경제력을 갖추지 못했으며 정치적으로는 북한과의 문제로 인해 아세안의 정치적 부담을 가중 시킬 수 있는 상대로 인식되었음을 외교문서를 통해 밝히고자한다. 이러한 물질적 한계에도 불구하고 대화관계 수립 논의가 지속되었던 이유 대화관계 메커니즘이 발전 중인 단계로 아세안 회원국 간 논의가 필요했기 때문이다. 한국과 아세안의 대화상대국 수립은 양자 간 정치경제적 전략적 이해관계에 의해 주도되었다. 그러나 현실적 제약에 대한 상이하게 인식한 한국은 무모할 정도로 외교적 총력전을 펼쳤다. 이러한 과정은 한국이 아세안 규범과 구체적인 의사결정 메커니즘

에 대한 이해부족이 낳은 결과이다. 이 글은 당시 외교문헌 고찰을 통해 대외적 관계뿐만 아니라 아세안 규범의 형성과정에서 드러난 구체적 의사결정 메커니즘의 이해를 도모할 것이다.

이 논문은 구체적 연구방법으로 정부가 공개한 5공화국 시기의 대동남아외교 관련 8천여 페이지에 달하는 문헌분석을 통해 외교관계 수립과정의 역동성을 고찰하고자한다. 대화관계수립을 위한 외교 과정에 대한 1차 자료를 활용함으로써 선행연구들의 한계를 보완하고 이후 한-아세안 관계를 이해하는데 있어 유의미한 논의를 위한 자료를 제공할 것으로 기대된다.¹⁾

<표 1> 5공화국 시기 주요 대아세안 외교관련 문서 공개 목록

자료명	자료 공개
· 박찬금 국방차관 동남아 순방, 1981.1.17-26	2012년
· 전두환 대통령 동남아 순방, 1981.6.25-7.9. 전 38권	2012년
· 이원경 외무장관 동남아 및 일본 순방, 1984.12.5-21. 전6권	2014년
· ASEAN(동남아국가연합) 외상회의, 제15차. Singapore, 1982.6.14-16	2013년
· ESCAP(아시아.태평양경제사회이사회) 총회, 제38차. Bangkok, 1982.3.23-4.2. 전2권.	2013년
· 태평양 정상회의 개최추진, 1982-83. 전7권	2013년
· ESCAP(아시아.태평양경제사회이사회) 총회, 제40차. 동경. 1984.4.17-27. 전5권	2014년
· 한·ASEAN 경제계 지도자 합동회의, 제5차. 서울, 1984.10.10-14	2014년
· 한·ASEAN 대화관계 개설 추진, 1977-84, 전4권	2014년

1) 이 글에서 고유명사의 표기는 당시 외교문서의 표기를 원용하였고 외교문서의 출처 표기는 (외교부 생산년도, 등록번호-분류번호(분류번호 미기재시 생략): 페이지번호 (외교부 공문서철 부여 일련번호))로 작성하였다.

Ⅲ. 한국-아세안 회원국 상호 인식과 양자주의

한국은 1970년대 후반부터 아세안과 협력을 모색하기 시작했다. 1977년 10월 외교부가 작성한 “대아세안 경제기술협력방안 검토” 보고서는 아세안과의 협력 필요성을 강조했다. 지역경제협력기구와 안보기구로서 아세안의 중요성을 인식했으며, 아세안에 대한 열강의 관심 증가, 그간 회원국과 쌍무적 합작투자 및 협력 사업의 추진 성과 등을 고려할 때 가능한 분야부터 지역협력 기구 테두리 내에서 발전시킬 필요성 등을 제기했다. 구체적 추진 방향으로 정치안보가 아닌 경제 및 기술 분야를 우선 협력분야로 설정하고 아세안-한국 포럼의 추진과 더불어 아세안협력사업 등을 제시했다(외교부 1977, 12303-700: 49-77).

그러나 협력의 구체적 실현에 대한 정부의 실질적 의지가 있었는지는 의문이다. 당시 보고서에서는 협력 가능분야를 “막연히” 제시하는 전략을 설정했다(외교부 1977, 12303-700: 55-56). 당시 한국의 아세안에 대한 부정적 인식이 반영되었다. “아세안이 2차에 걸쳐 정상회담과 주요 선진 공업국과 대화노력에도 불구하고 개별적인 자국 이익에의 집착과 경제성 검토 기준의 상이로 상급 이렇다 할 극적 진전을 보이지 못한 것”으로 평가했다(외교부 1977, 12303-1577: 117-118). 또한 선진국의 경제원조 획득에만 보조를 같이 하는 제한적 협력을 추진하는 것으로 파악했다. 이에 따라 아세안 측이 먼저 구체적 협력을 제시하도록 유도하는 전략을 구상했다. 그러나 아세안도 한국과의 협력분야와 관련 구체적 아이디어가 없었다. 한국에 희망하는 협력분야를 다시 문의했고 이에 한국은 경제기술협력분야를 제안하며 아세안 기구와 협의할 용의가 있음을 밝혔다(외교부 1977, 12303-1124: 2-3).

<표 2> 한-아세안 관계 수립 추진 주요 과정

1977.7.31	아세안 사무총장 앞 장관서한을 통해 대화제의
1978.2	아세안 상임위, 한국측 제의에 긍정적 조치를 취할 입장이 아님을 결정
1978.6	제11 차 아세안 외상회의, 개도국과의 대화는 시기상조임을 결정
1978.9	상임위. 일반적인 대화는 비실제적이며, 구체적 협력 사업에 대한 제의가 있을 시 개별적 검토
1980.5	주 인도네시아 대사를 통해 아세안 외상회의에 옵서버 참여 가능성 타진
1981.6	주 인도네시아 대사 건의에 따라 한국측의 개괄적인 협력 가능분야 제시, 재교섭 지시
1982.2	아세안 주재 공관에 아세안 외상회의 참석 교섭 지시
1982.3.26	아세안 상임위 의장(싱가포르 외상) 앞 외상회의 참석 희망서한 발송
1982.4.23	상임위의장, 가이드라인 합의 이전 논의가 시의 적절하지 못하다고 회신
1982.8.16	아세안 지역 공관장 회의 (Penang), 태평양정상회담을 추진하는 한 아세안과의 대화문제는 언급하지 않고 아세안의 초청을 기다리기로 함
1982.10	말레이시아 외상(방한) 태평양정상회담 추진과 관련 우선 한국이 아세안 대화설립 중요성 지적
1983.6	제 16 차 아세안 외상회의: 한· 아세안 대화문제 거론되었으나 합의점을 찾지 못함
1983.9	이범석 외무장관. UN 총회 시 아세안 외상들에게 무리한 대화추진 않을 것임을 표명
1989.11	한· 아세안 합의각서 교환 (협약체제 정식출범)
1991.7	제 24차 아세안 외상회담, 한· 아세안 완전 대화 관계 공식 결정

출처: 외교부(1983)의 저자 구성.

이후 대화관계 개설을 위한 외교는 여전히 구체적인 프로세스에 대한 이해가 결여된 상태에서 추진되었다. 예를 들어 아세안 외무장관 회의에서 대화관계 개설을 안건으로 상정할 시기를 놓치는 등 상임위, 고위관리회의(SOM), 외상회의 등 각 아세안 회의체계와 옵서버

등의 제도적 특성에 대한 이해가 부족했다. 아세안 대화상대국 설정에 있어 아세안과의 관계 자체보다 북한에 대한 견제 등이 강조되었다. 1980년 아세안주재공관장 협의체 설치 및 운영에 관한 규정을 통해 대화관계 설립이 필요한 이유들로 자원 확보, 유엔 및 비동맹회의 등에서 아세안 측의 공동지지, 북한의 대동남아 진출 저지를 위한 긴밀한 협력 및 대북한 공동정책 수립 등을 제시했다. 이는 당시 한국의 대아세안 인식이 북한문제와 경제적 이익에 제한되었음을 보여준다(외교부 1980, 12304: 35).

지정학적 요인 등을 고려할 때 아세안국가들도 한국에 대해 제한적 인식을 가졌다. 1977년 7월 인도네시아 말릭(Malik) 외상은 “한국은 극동지역 국가로 아세안 지역에 속하지 않으므로 주한미군 철수 문제를 비롯한 한국 문제가 아세안에서 거론되지 않을 것으로 전망하고 단, 일본과의 정상회담에서 동북아 정세의 일환으로 언급될 가능성이 있다”고 밝혔다(외교부 1977, 12303-1124: 2-3). 이는 아세안의 대 한국 인식이 지역성과 더불어 정치경제적 요인에서 기타 아세안의 주요 상대국에 비해 상대적으로 비중이 높지 않음을 보여준다.

한국이 아세안 국가들에게 실질적으로 어떻게 기여할 수 있을지에 대해 관련 국가들은 여전히 의구심을 갖고 있었다. 주 태국 한국 대사관의 보고에 따르면, 태국 주재 말레이시아와 싱가포르 대사들도 대화상대국으로서 한국의 경제원조 능력 부재와 인도차이나 국가들의 대아세안 태도에 미칠 부정적 영향을 우려했다(외교부 1977, 12303-1577: 117-118). 주 싱가포르 한국 대사관의 보고에 따르면 싱가포르도 “한국과의 경제 기술 협력을 심각하기 생각하지 않고 있는 편”이었다(외교부 1977, 12303: 99). 같은 시기 말레이시아 대사관의 보고 내용도 이와 유사했다. 한국의 빠른 경제성장을 인상적으로 여겼으나 실제 경제적 혜택은 기대하지 않았다. 무엇보다 기존의 아세안 대화상대국의 대화관계 수립과정은 아세안의 제의에 이들 국가

가 응하는 절차를 밟아왔다. 아울러 아세안 개별 회원국은 대화상대국으로부터 재정차관 유치를 목적으로 개별적인 접촉과 교섭을 벌이고 있었다.

한국의 기여 가능성에 대해 부정적 인식을 가짐에도 불구하고 한국의 대화관계 개설에 대해 아세안 국가들은 ‘외교적인’ 반응을 보였다. 아세안 회원국내 한국 대사관들이 보고한 각국의 반응은 대체로 한국의 대화관계 개설에 대해 긍정적이었다. 이러한 반응은 이후로도 꾸준히 유지된다. 문제는 개별국가 차원의 반응과 이들 국가들로 구성된 지역체인 아세안의 입장 사이에 격차가 있었다는 점이다. 자국 의견이 아닌 아세안 차원의 논의와 의견임을 전제로 부정적 인식과 반응이 전달되었다.

주로 거론된 부정적 요인들은 다음과 같다. 첫째, 대화상대국 자격에 관한 논의이다. 태국 외무성 아세아 국장의 개인적 견해에 따르면 제3국과의 대화관계 개설을 위한 조건으로 당사국이 선진국으로서 경제원조 기술이전 등의 구체적 이익을 제공할 것과 대화관계 설립으로 인해 어떤 국가와도 대결하는 상황이 되지 않을 것을 꼽았다(외교부 1977, 12303-1552: 85-86). 주 말레이시아 한국 대사관의 보고도 이와 크게 다르지 않았다. 이에 따르면 아세안 국가들은 대화상대국의 경제적 조건으로 일차상품 수출시장 제공을 통한 가격 안정 보장과 재정·기술적 기여 가능성을 꼽았다(외교부 1977, 12303-1553: 87-88). 아세안의 대외협력 정책의 기본 방침으로 제시된 것은 1) 원조는 아세안 회원국 모두의 우호국으로부터만 받는다. 2) 원조는 개별회원국에 주어진 원조를 희생해서는 안 된다. 3) 원조는 지역특성이 있고 아세안 회원국 모두의 이익을 위하여 아세안이 창안한 사업을 위한 것이어야 한다. 4) 원조는 아세안 지역 내에서 이루어져야 한다. 5) 원조는 아세안의 능력을 보완하는 것이어야 한다. 자격요건 논란과 관련 당초 명확한 기준이 없던 상태였는데 후에 아세안 회원국

의 신규가입 자격 논란, 주요 국가와의 대화 관계 활성화와 인도 등 기타 국가들의 대화관계개설 요청 등이 증가함에 따라 아세안 메커니즘에 대한 가이드라인을 마련하였다(외교부 1977, 12303-1552: 85-86). 1982년 각료회의에 상정된 가이드라인은 향후 대화 개설은 특정분야(sectoral)협력으로 제한하고 아세안회원국은 동남아시아 지역 국가로 국한하며 지리적으로 현재의 아세안 5개국 이외 인도차이나 3개국과 버마를 포함하는(스리랑카 제외) 것으로 규정했다. 각료회의 옵서버 자격은 향후 회원국으로 초청이 예정된 경우(브루나이)로 제한하고 게스트 초청은 향후 대화상대국 파트너로 국한했다(외교부 1982, 12305-709: 117-119). 한편 외상회의에서는 대화관계 개설을 요청한 국가가 많은 상황에서 한국 문제만을 논의하는 것이 부적합하다는 의견이 제기됐다(외교부 1983, 12306-597: 28). 아세안 국가들은 개별국가와 추가적인 대화관계 개설을 지양하고 지역차원의 그룹에 한정하는 방안도 고려했었다(외교부 1983, 12306-723: 42).

아세안 관계자들은 한국과의 대화관계 수립이 동반할 정치적 부담을 여러 경로를 통해 표출했다. 인도네시아 외무성 아세안담당차관보는 한-아세안 대화 개설 논의에 태국이 반대 입장을 표명했는데 이는 “중공(중국)을 의식하여 아세안이 한국과 너무 밀착하는 인상을 줄 것으로 우려하고 향후 북한이 같은 제의를 할 경우 거부하기 어렵기 때문”으로 밝혔다(외교부 1982, 12305-2354: 243). 필리핀 외무성 관료는 자국을 제외한 여타 회원국들이 한국과의 대화 수립으로 남북한 문제에 연관되는 것을 우려하는 것으로 보인다고 밝혔다. 당시 주한 미국 대사가 안토니 알블레치(Anthony Albrech) 국무성 동아시아태평양 부차관보를 통해 파악한 바에 따르면 아세안이 한국과 대화관계 개설을 꺼리는 이유로 남북한 경합문제 등 국제 분류에 개입될 가능성에 대한 우려를 꼽았다. 그 밖의 요인들로 인도가

먼저 대화관계를 신청하였지만 아직 공식 결정이 이루어지 않았고 다른 국가들도 대화관계를 희망하고 있는 점을 꼽았다. 일부 아세안 국가는 산업 구조나 경제발전 단계에 비추어 한국을 경쟁 상대국으로 인식하여 한국으로부터 도움을 받을 수 있다고 생각하지 않았다. 정치적 측면에서도 부정적 인식이 있었다. 1981년 한국 국가안전기획부 보고에 의하면 아세안 회원국들은 한국이 반공 우방국이지만 아세안의 비동맹 중립 기본 입장에 비추어 볼 때 한국과 공식적 정치 협력은 불가능한 것으로 인식하고 있었다(외교부 1982, 12304: 132-141).

IV. 정상외교와 한-아세안 대화관계

1981년 5월 5일 한국 정부는 대통령의 아세안 5개국 (인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 필리핀) 공식 방문 계획을 발표했다. 정치, 안보, 경제, 사회, 문화 각 분야에서 새로운 협조 관계 발전 계기와 지역 평화유지를 위한 적극적인 협조체제 모색을 목표로 표명했다. 외교기반 확충과 더불어 경제, 자원 협력 및 통상증진의 기회로 삼고자했다. 공식명칭을 동남아 순방이 아닌 ‘아세안 5개국 공식방문’으로 칭한 것은 대화관계 개설을 의도한 것으로 아세안을 지역체로 인식했음을 보여준다. 회원국 간 공동보조를 통해 국제무대에서 아세안의 정치적 중요성이 점증하고 있다는 판단이 반영되었다.

아세안5개국 공식방문은 한-아세안 대화관계 개설을 위한 전환점을 마련하는데 중요한 계기가 될 것으로 기대되었다. 1981년 5월 15일 아세안 사무총장은 주 인도네시아 한국대사와의 면담에서 한국 대통령의 5개국 방문이 한-아세안 관계 강화에 크게 공헌할 것이라고 기대했다. 특히, 공식방문을 계기로 대화개시 여부를 6월 마닐라

외상회의 전에 비공식적으로 논의할 가능성이 있음을 시사했다(외교부 1981, 12304-518: 85-86). 정상회담은 한국과의 대화관계 개설에 소극적인 국가 정상을 설득할 수 있는 기회로 인식되었다. 예를 들어 주 태국 한국대사관의 보고에 의하면 인도네시아 대통령 보좌관들이 한-아세안대화 개시에 대해 소극적이므로 대통령 방문 시 직접 수하르트(Suharto) 대통령에 이 문제를 거론할 것을 건의했다(외교부 1981, 12304-927: 106-107).

아세안 5개국 순방 준비를 위한 국별 교섭이 인도네시아를 중심으로 진행되었음은 주목할 점이다. 인도네시아 방문 일정을 확정 한 후에 이를 기준으로 기타 국가들과 일정을 협의하였다. 말레이시아는 국내 상황(라마단 인접, 국왕 딸 혼례, 집권당전당대회 직후, 수상의 건강상태)을 이유로 방문 일정 연기를 희망했지만 한국은 인도네시아 방문이 이미 확정된 점을 들어 기존 일정 확정을 고집했다. 결국 말레이시아 정부가 한국 정부 제안을 수용하였다(외교부 1981, 8007-360: 17- 18). 태국의 경우 쿠데타 발생으로 방문 교섭이 부적절할 수 있는 상황이 전개되었다. 한국 정부는 인도네시아 방문이 이미 확정되었다는 점과 아세안 국가 순방이라는 점, 대통령 취임식에 참여했던 코만 부수상이 한국 대통령의 태국 방문을 제안한 사실을 들어 기존 일정에 따른 방문을 성사시켰다(외교부 1981, 8014-263: 5-6).

정상회담의 의제로 개별 국가와의 현안과 더불어 공동 의제로 국제정세 의견교환(국제정세일반, 한반도 정세설명), 한-아세안협력증진, 양국 간 협력문제(유엔, 비동맹 등 국제무대에서의 협력, 통상, 경제협력 및 기타)를 제안했다. 한-아세안 협력방안에 대해서는 즉각적인 대화관계를 모색하기 보다는 개별회원국과 긴밀한 협력을 통해 아세안 외상회의에 옵서버 자격으로 참여가능성을 모색할 것을 제안했다(외교부 1981: 275).

<표 3> 아세안 5개국 공식방문 정상회의 주요 공통 의제

영도력 및 업적 찬양	한국: 사회정의에 입각한 민주, 복지국가 건설 방문국 경제발전 및 사회안정
한반도 평화통일 노력지지	1.12및 6.5 제의 등 한국의 평화통일 노력에 대한 방문국의 계속적 지지 및 북한의 긍정적 반응 희망 또는 촉구(필리핀)
유엔, 비동맹 등 국제기구 한국입장 지지	향후 상호 긴밀한 협의와 협력에 합의 남북한 유엔 동시 가입에 대한 전폭적 지지 확인
지역의 평화, 안정 및 발전을 위한 상호협력	동북아와 동남아의 평화안전, 상호긴밀한 관련(인도네시아의 경우 동남아평화, 자유, 중립 지대안 언급)
아세안과의 협력	지역협력기구로서의 아세안 업적 찬양 회원국과 긴밀한 쌍무관계 및 경제계 지도자 회의에 유의 아세안과 경제, 기술협력 용의 표명 및 한,아세안 간 공식 대화 통로 개설 가능성 모색
세계 경제문제	보호무역주의 대두에 우려 표명 신국제경제질서 수립과 세계경제환경 개선 필요성
새마을 운동	새마을 운동의 성공적 수행평가 방문국의 농업 및 지역사회 개발에 대한 협력 및 지원제 공 용의
상호 문화 교류	상호 교류증진과 이해 심화 노력
성과 및 향후 긴밀한 협력	양국간 상호 신뢰 및 우의 증진에 기여 정치, 경제, 문화 등 제분야에서의 긴밀한 협력

출처: 외교부(1981, 8021: 103-108)

정상회담에서 공동성명서 작성은 양측 간 핵심적 협의 사안이다. 공동성명서 작성과정도 인도네시아에 중심으로 진행되었다. 정상회담 일정 조율에서 보여줬던 강경한 입장과는 달리 공동성명서 작성에서는 양보함으로써 정상회담 내용보다는 성사 자체에 중점을 두는 모습을 보였다. 인도네시아와 협의과정에서 드러난 이견이나 논란 가능성이 있는 부분들은 대부분 인도네시아의 입장을 반영하여 수정하였고 다른 국가의 공동성명서도 이러한 기초가 반영되어 이

견과 논란 가능성을 최소화하였다. 청와대는 지도력 및 업적 찬양과 관련, 경제발전만 언급하고 정치, 사회 안정, 민주 복지국가 건설 노력 등은 제외하도록 지시했다. 그 밖의 국가들에 대해서는 인도네시아와 유사한 기조를 유지하며 양국 간 사항을 추가하도록 계획했다. 한-싱가포르 정상회담에서는 새마을 운동을 제외했으며 태국의 경우 한국전 참전과 한국의 월남전 참전에 유의하고 개발 계획참여를 강조했다. 필리핀과의 정상회담에서는 한국전쟁 참전국임을 고려해서 반공을 중심으로 필리핀과 공동보조를 강조할 것을 지시했다(외교부 1981, 8021: 108-110).

인도네시아와 공동성명서 협의과정에서 수정된 사안들은 다음과 같다. 한국은 중동 및 아프가니스탄 사태 관련 언급의 삭제를 요구하였으나 후에 인도네시아 측 의견이 반영되어 이스라엘의 책임을 명시하였다. 한국정부의 평화노력에 대한 인정과 북한에 대한 긍정적 반응의 촉구에 대해 인도네시아 측은 남북한문제가 한국민의 바람에 기반을 두어 해결되기를 바란다는 내용으로 수정할 것을 요구하였다. 남북한 유엔 동시가입과 관련 “수하르토 대통령의 전폭적 지지표현”에 대해 인도네시아측은 “한국 정부의 노력을 인지하였다”로 수정 제안하였다. “수하르토 대통령은 인도네시아가 한국의 원유, 천연가스, 목재 등의 천연자원의 안정적이고 신뢰할 수 있는 공급자로 남을 것임을 확신시켰다”라는 한국 측 원안에 대해 인도네시아 측은 “전두환 대통령은 에너지 자원의 안정적 공급을 위한 협력에 감사의 뜻을 표했다. 양 지도자는 에너지 분야의 협력을 더욱 강화하는데 합의하였다”로 수정 제안하였다. 새마을운동과 관련 한국의 협력 및 조력의사에 대해 “환영했다”에서 이를 “검토하기로 했다”로 수정할 것을 제안하였다(외교부 1981, 8022: 48-76).

<표 4> 한-인도네시아 공동성명 합의 내용

한국 안	인도네시아 안	최종안
한국정부의 평화정착노력을 환영한다.	한반도평화통일 위한 양측의 노력을 지지한다.	“전두환대통령의 설명에 사의를 표하고 한반도 양자간 직접대화를 지지한다”로 합의
한국과 아세안간의 적절한 대화채널의 제도화를 모색하는데 양측 지도자가 합의하였다	한국과 아세안 회원국 간 상호 이익의 협력을 강화하는 방안과 수단을 모색하는데 합의하였다	인도네시아안 수용
(남북한 유엔 동시가입과 관련) 수하르토 대통령의 전폭적으로 지지했다	한국정부의 노력을 인 지하였다	“한국정부의 노력을 지지했다” 로 합의.
수하르토 대통령은 인도네시아가 한국의 원유, 천연가스, 목재 등의 천연자원의 안정적인 신뢰할 수 있는 공급자가 될 것을 다짐하였다.	“전두환 대통령은 에너지 자원의 안정적 공급을 위한 협력에 사의를 표명했다. 양국 대통령은 에너지분야의 협력을 더욱 촉진하는데 합의하였다”	인도네시아 제안 수용
새마을운동과 관련 한국의 협력 및 조력의사에 대해 “환영했다”	“검토하기로 했다”	“환영했다” 한국측 원안 수용

출처: 외교부(1981, 8022: 48-76).

인도네시아와 공동성명서 논의과정에서 가급적 인도네시아의 안을 수용하는 방향으로 작성할 것을 지시했다. 한국이 제시한 원안의 상당 부분에 대해 이견이 노출되었고 결과적으로 인도네시아 의견에 따라 수정되었다. 이러한 결과는 정상회담 성사 자체에 의미를 두었던 국별 교섭단계에서 이미 예상되었다. 당시 한-아세안 관계 개설효과 노력과 무관하지 않은 것으로 풀이된다. 즉, 인도네시아의

아세안 내 영향력을 고려할 때 수하르토 대통령의 지지를 획득하는 것이 한-아세안 관계 개설의 핵심으로 인식했다. 첫 정상회담 상대인 인도네시아와 정치외교 현안에 대해 이견을 좁히지 못할 경우 부정적 여파가 기타 국가로 확산될 것이기 때문이다.

이러한 한국의 정상외교 전략은 한-아세안관계 개선과 대화관계 개설에 있어 효과를 발휘하지 못했다. 무엇보다 청와대는 공동 성명서 6항 즉, 아세안과의 대화 개설과 관련하여 교섭진행을 살펴 신중히 처리할 것과 이를 외무부에 일임함을 지시했다. 1차 수정안에서는 아세안과 대화와 관련하여 "한국과 아세안간의 적절한 대화채널의 제도화를 모색하는데 양측 지도자가 합의하였다"로 제안되었으나 최종안에는 "한국과 아세안 회원국 간 상호이익의 협력을 강화하는 방안과 수단을 모색하는데 합의하였다"로 수정되었다(표4 참조).

이후 다른 아세안회원국과의 정상회의에서도 인도네시아와 합의한 수정안 원칙이 대부분 적용되었다. 싱가포르는 "한국의 평화구축노력에 대해 지속적인 지지를 확신하며 북 정권(authorities)이 이에 긍정적으로 반응할 것을 희망한다"는 문구에 대해 북한과 외교관계를 이유로 표현상의 문제를 제기했다. 결국 싱가포르의 의견을 반영하여 "리완유 수상이 전두환 대통령의 설명에 사의를 표하며 한반도 국민들이 평화적 방법을 통해 차이를 극복하고 통일을 이루기를 희망한다"로 수정했다. 필리핀은 북한과 수교하지 않은 유일한 아세안 회원국으로 적극적인 정치 분야 지지를 이끌 것으로 기대되었으나 타 국가와의 성명서에 준하는 수준에서 작성했다.

한국 정부는 아세안 국가들과의 직접적 양자 간 정치적 현안이 없었기에 공식방문의 주요 성과를 통상협력에서 도출하고자했다. 그러나 이 또한 구체적 성과를 찾기 힘들다. 당시 한국정부는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 국가로부터 원유, 원목, 고무, 원당 등 천연자원의 안정적 공급을 약속 받은 것으로 평가했다. 그러나 실제

인도네시아와 말레이시아와의 성명서에는 구체적으로 명시되지 않았다.

한국 정부도 아세안 5개국 공식 방문이 한-아세안 대화 관계 수립에 즉각적인 가시적 성과를 낼 것으로 기대하지는 않았다. 순방을 통해 계기를 마련하고 관련 후속조치로서 한-아세안 관계 개선을 적극 추진하였다. 1982년 한국 정부는 아세안 외상회의에 참석하기 위해 각국 주재 대사관에 강도 높은 주재국 정부에 대한 접촉과 설득을 주문했다. 아울러 외상회의에 참가를 위해 전면적 외교 노력을 기울였다(외교부 1982, 12305-454: 24). 외상회의 참석이라는 적극적 외교목표의 설정과 추진은 당시 한-아세안 관계 발전이 없는 제한적 여건 속에서 한국이 일방적으로 추진하였다. 정상회담 시 확인되었던 대화관계 개설에 대한 부정적 인식이 개선되었다고 판단할 근거도 희박한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 이를 반드시 실현시킬 목표로 상징하고 회원국 주재 대사관에 모든 노력을 독려했던 이유는 대통령의 순방 후속조치로 지시했기 때문이었다.

당시 외무부 본부와 주재 대사관간 아세안에 대한 접근 절차와 관련 명확한 사전 공유가 있었는지도 불투명하다. 1982년 6월 싱가포르 외상회의를 앞둔 3월에도 협력방안에 대한 구체적인 한국 측 입장이 아세안에 서면으로 제출되지 않은 상태였다. 1981년 순방 당시 인도네시아 수하르토 대통령에게 제시한 대화 제안과 별도로 사무국 및 상임위의장국에 이를 서면으로 제출해야하는지에 대해서도 명확히 이해하지 못했다(외교부 1982, 12305: 339-360). 특정 역외국과의 관계를 전담하는 아세안 내 조정국(coordinating country)의 설정 문제와 아세안 상설 주재국대사회의(standing committee)에 ‘특별 옵서버’(special observer)자격의 서면신청 여부도 인지하지 못했다. 게스트(guest)는 옵서버로 참가하는 국가가 아세안 국가들의 합의에 의하여 주최 측의 초청으로 참여하는 형식을 취하기 때문에 나온 표

현으로 각료회의 주최국의 게스트로 따로 참가한 전례가 없는 상황이었다. 옵서버 참가는 아세안회원국들의 합의 또는 각료 회의 결정을 필요로 했다. 파푸아 뉴기니는 1976년부터, 브루나이는 독립 이전 1981년부터 옵서버로 참가해왔으며 아세안 발족 초기 남베트남, 라오스, 캄보디아도 각료회의에 옵서버로 참가한바 있다(외교부 1982, 12305-552: 51-53). 이는 옵서버가 잠재적 회원국을 대상으로 적용되어 왔음을 의미한다.

1981년 아세안외무장관회의는 대화상대국과의 의제가 물류, 에너지, 시장접근, 기술 원조를 위한 산업프로젝트 등에 초점을 두어야할 것이라고 강조한바 있다(Severino 2006: 258). 결국 관계개설을 위한 여건의 변화가 없는 상태에서 추진된 외상회의 참석 시도는 애초 아세안 내부 메커니즘에 대한 이해부족에서 비롯되었다.

아세안 정상회의 직후 외교적 총력전에도 불구하고 아세안은 한국의 대화 상대관계 설립은 이루어지지 않았다. 결국 외교부는 주 인도네시아 대사관에 보낸 ‘대 아세안 대화 입장’을 통해 “한국 측 이니셔티브에 의한 아세안과의 대화 또는 관계 추진은 일단 보류하고, 아세안 각 회원국과의 쌍무관계 심화에 주력함으로써, 아세안 자체가 아국과의 대화 개시에 긍정적인 태도를 갖도록 분위기 조성”에 집중하는 것으로 입장을 밝혔다. 결과적으로 아세안국가 순방을 과정과 결과에 있어 한국의 아세안과의 대화상대 개설에 대한 영향은 지극히 제한적이었으며 사후적 대응 또한 체계적으로 이루어지지 못했다.

V. 한-아세안 대화관계와 아세안 규범

‘협의’(consultation)를 통한 ‘합의’(consensus)는 아세안의 의사결정 메커니즘으로 특정 회원국의 일방적 주도를 견제하는 동시에 모

든 회원국이 만족할 수 있는 수준에서의 합의를 도출함으로써 아세안의 갈등 회피와 협력을 유도하는 규범으로서 기여해왔다. 한-아세안 대화관계 수립과 관련 아세안 국가들 간 견해차가 존재했다. 이러한 견해차에 대해 아세안 국가들은 특정 국가를 공식적으로 지칭하지 않았고 다만 이를 아세안차원의 합의도출 실패로 설명했다. 한국은 각 회원국의 이견과 반응에 민감하게 반응하며 관련 정보 취득에 노력을 기울였다. 회원국 간 이견차이에 대한 정보는 주로 비공식 접촉을 통해 비밀스럽게 전달되었기에 한국의 공식적 대응에는 사용될 수 없었다. 일례로 필리핀 외교부 관료에 따르면 1983년 방콕에서 열린 국장급회의(SOM)회의에서 말레이시아 대표가 한국과의 대화 개설을 제의하였고 태국과 필리핀이 찬성하였으나 싱가포르가 언급을 회피했고 인도네시아는 제3국과 대화수립 원칙의 우선 정립 입장을 밝혔다. 아울러 같은 해 3월 외상회의 시 한국과의 대화 문제에 필리핀이 소극적 태도를 보인 것은 잘못된 정보라고 설명했다(외교부 83, 12306-1069: 49). 그러나 이러한 양자적 접근에 의한 정보는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없었다. 아세안 회원국들은 한국과의 대화관계 개설에 자국은 문제가 없으나 일부 또는 특정 국가의 부정적 견해로 인해 합의 도출에 실패한다는 식의 정보가 주를 이뤘다. 결국 관계자들 모두를 동시에 대면하지 않고는 진실을 밝히기 어려웠다. 이 과정에서 개별국가들은 대화관계 개설에 대한 책임을 회피할 수 있었다.

개별 회원국으로부터 입수한 정보 간 혼선이 지속되자 한국의 대응은 다시금 최종결론 도출을 위해 아세안 회원국의 입장을 청취 후 보고할 것을 주제국 대사에게 지시했다. 그 결과 인도네시아 아디위소(Adiwoso) 아세안 담당차관은 한국과의 관계개설에 기본적으로 찬성입장이나 아세안 차원에서 원칙정립에 있어 지역기관의 대화개설을 중요하게 고려하고 있는 바 개별국가와 대화 개설은 어려울

것으로 전망했다(외교부 1983, 12306-1101: 57).

<표 5> 한-아세안 대화관련 각국 반응(1983년 5월 방콕 SOM회의 질의)

	필리핀	태국	말레이시아	인도네시아	싱가포르
접촉 인사	외무성차관보	아세안국장	외무성 차관보	아세안차관	외무차관
한국 문제 토의 내용	싱가폴: 언급회피 태국, 필리핀: 찬성 인나: 신중	인나, 상: 선별 적대화 개설 에 소극적	어떤 국가의 특정문제 의 견 일치 못 봄	Task force회 의 시 토의 외상회의에 보고 예정	제3국과의 대화 지침 결정 후 토의기로 함
제안	너무 서둘지 말고 꾸준히 추진바람	아세안외상 상대대비 활 동이 바람직	아세안 각국 에 직접 요청 함이 바람직	개별국가와 의 대화는 어 려울 것	개별국가와의 대화는 아세안 역내 협력증진 에 기여할 때만 가능

출처: 외교부(1983, 12306: 254).

태국 외무성 아세안 국장은 한국과의 경제 분야에 국한된 부문적 대화 가능성을 거론했다(외교부 1983, 12306-797: 61). 말레이시아 유소프(Yusof) 아세안 국장은 부문적 대화가 개설되면 완전대화상대로 발전하는데 문제가 없을 것으로 전망했다(외교부 1983, 12306-1182: 73). 1983년 6월 24-25일 개최된 아세안 외상회의에서 한-아세안 대화 문제는 시간관계로 논의되지 않았다(외교부 1983, 12306-1282: 80). 사후 보고에 따르면 말레이시아 외상의 제안과 태국외상의 지지로 한국과의 대화개설 문제가 거론되었으나 합의 도출에는 실패했다. 당시 필리핀 외상은 호의적 입장을 표명했으나 싱가포르 외상은 과도한 대화로 인한 재정부담을 이유로 난색을 표했고 인도네시아 외상은 검토 기준인 SOM보고서가 없다는 이유로 소극적 입장을 표명한 것으로 전해졌다(외교부, 1983, 12306-964: 93). 싱가포르 외무 차관보는 1983년 외상회의 시 한국의 대화 개설 여부를 토

의하였고 말레이시아와 싱가포르가 지지한 반면 인도네시아가 분단 국임을 이유로 반대했으며 태국은 소극적 태도를 보여 합의에 이르지 못했다고 전했다(외교부, 1983, 12306-1315: 84). 같은 해 9월27일 유엔 총회 참석에서 외상 간 면담에서 필리핀은 대화 개설 문제를 아세안에 맡기고 좀 더 관망할 것을, 태국은 인도네시아의 협조의 중요성을 각각 제기했다(외교부, 1983, 12306-2454: 101). 인도네시아 외상은 아세안 대화 통로 구축보다 쌍무적 차원의 관계 강화를 제안했다.

결국 국가별 입장을 최종적으로 명확하게 정리하고자했던 한국정부의 의도에도 불구하고 진의를 파악하기 쉽지 않았다. 1983년 1월7일 한국의 아세안 주재 공관장회의에서는 의장국의 외상을 설득하는 문제를 관건으로 파악하고 아세안이 컨센서스를 ‘핑계’로 삼고 있다고 언급했다. 결국 한국 외무부는 실무접촉은 더 이상 곤란하다고 파악했다(외교부 1983, 12306-195: 7).

컨센서스의 문제는 아세안내에서도 ‘문제적’으로 검토된 바 있다. 1982년 쿠알라룸푸르에서 열린 아세안협력검토를 위한 특별위원회에 참석한 태국의 나롱차이와(Narongchai)는 회원국 간 협력 사업이 80% 이상 부진한데 그 주요 이유가 컨센서스 도출의 어려움에 있다고 밝혔다. 현재 ‘5-1’ 방식, 즉 5개회원국의 전원 일치 내지 1개국 제외한 4개국 간 의견 일치의 합의방식을 취하고 있으나 이 방식으로는 협력사업이 부진하므로 앞으로는 ‘2+A’, 즉 2개 회원국 이상 합의만 있으면 합의한 국가 간 협력사업으로 추진하는 방안을 검토중’이라고 전해졌다. 전원합의에 의한 동시이행의 예외적 적용은 후에 경제부분에 한해 사전적 합의를 전제 가능하다는 ‘ASEAN- X’로 구체화되었다. 대내적 협력에 비해 대외적 협력이 훨씬 성과가 크다는 데 의견이 일치되어 앞으로 대외협력을 확대하고, 특히, 개별국가와의 협력과 대화를 확대하는 방안을 검토했다. 그러나 대화관계 설

립에는 컨센서스에 도달하지 못했다(외교부 1983, 12306-259: 12).

한편, 모든 회원국의 평등한 권리에 기반을 둔 ‘합의’ 방식에도 불구하고 특정 국가의 역할과 동의는 특별히 중요하게 간주되었다. 예를 들어 싱가포르 리콴유(Lee Kuan Yew) 수상은 대화개설을 위해서는 인도네시아와 말레이시아의 지지가 중요하므로 양 정부를 설득시켜야 할 것이라고 밝혔다(외교부 1983, 12306-1111: 58). 특히 역내 강대국인 인도네시아의 역할이 꾸준히 제기되었다. 1983년 9월 27일 유엔 총회 참석에서 이루어진 아세안 외상회의에서 태국은 인도네시아의 협조의 중요성을 강조했다(외교부 1983, 12306-2454: 101). 인도네시아는 아세안 창립을 주도했으며 이후 아세안 사무국을 유치하는 등 아세안내 영향력이 강했다. 한국 정부는 인도네시아의 영향력을 의식해 1977년 대화관계 제안 당시부터 인도네시아를 핵심 채널로 활용하고자했다. 그러나 앞서 언급했듯이 인도네시아는 한국과 관련 정치적 요인을 의식해 소극적 입장을 견지해 왔다. 인도네시아의 부정적 인식은 중국에 한국의 대아세안 외교 전략 수정에 영향을 미쳤다. 1984년 인도네시아가 외상회의를 개최함에 따라 의장국의 영향력을 고려할 때 한국과의 대화개설 문제의 가능성이 더욱 낮아진 것으로 평가되었다. 이에 한국 정부는 말레이시아와 일본 등을 통해 한국의 중요성을 강조하는 방안으로 선회하였다(1984, 12306-1281: 106-107).

아세안의 중심적 역할에 대한 강조와 아세안 방식의 중요성은 1981년 정상외교 이후에 한국이 제안한 다자주의체 논의과정에도 드러났다. 한국은 1982년 태평양정상회담을 제안하였는데 이의 실현을 위한 외교과정에서 아세안의 역할과 중요성과 한-아세안 대화관계 수립의 필요성이 재조명되는 계기가 되었다. 동 구상은 1982년 5월 방한한 호주 프레저(Fraser)수상과의 회담을 통해 최초 언급되었다. “80년대는 태평양시대가 될 것이므로 태평양 연안국이 군사, 정

치, 외교, 경제, 문화 분야에서 정보를 교환하고 이 지역 번영을 위하여 협력할 수 있는 방안을 마련하기 위해 연례 정상회담을 개최하는 것이 바람직하다”고 언급했다. 호주는 원칙적 찬성 입장을 밝혔지만 연구와 검토를 거친 후에 신중히 추진할 것을 원했다(외교부 1982, 11328-1122: 22). 한국은 1983년 정상회담 개최를 최종 목표로 설정했는데 이는 전략적 이해관계를 의식한 것이었다. 한국은 지역협력 기구에 가입하지 못했으나 북한은 비동맹 회원국이었으며, 일본은 경제협력개발기구(OECD) 및 G7 회원국이고 동남아 5개국은 아세안을 중심으로 결속을 강화하는 상황을 의식했다(외무부 1982, 11328: 179-180).

1982년 8월 대통령 비서실장을 책임자로 하고 외무부 차관 등이 참가하는 전략대응팀(task force)을 설치하고 본격적으로 추진했다. 호주는 강대국 주도가 아닌 아세안 국가들의 입장을 강조했다. 이와 관련 아세안국가들의 반응은 매우 신중했다. 인도네시아는 정상회의 또는 지역 그룹핑(grouping)에 기본적으로 조심스런 입장을 취했다. 실패할 경우 국내 정치적 리더십 손상을 우려했기 때문이며 한편으로 기본 외교원칙인 비동맹노선과 상충되는 그룹핑에는 불참하는 것이 기본원칙이었다. 잠재적 회원국으로 제시된 11개국은 대부분 미국과의 방위조약 등 군사관계를 갖고 있어 친미, 친 서방 국가 이미지를 갖기에 이를 우려했다. 인도네시아 외상은 호의적 반응을 보임과 동시에 정상회의 소집의 어려움을 고려해 신중한 검토가 필요한 만큼 면밀하게 제안을 검토하겠다고 밝혔다(외교부 1982, 11328-718: 8).

이에 한국은 미국의 지지를 적극 활용하고자했다. 1982년 6월 29일 워싱턴 한미 외상회담 시 한국 외무장관은 미국을 ‘지도국’으로 해서 태평양 연안국 정상회담을 추진하고 있다고 밝혔다. 그러나 미국은 이에 신중한 태도를 보였다. 미국은 “지난3~4년간 많이 거론된

문제로 국가마다 이해가 다르고 특히 아세안이 더 큰 조직에 흡수됨을 원치 않을 것이기 때문에 신중히 검토되어야 할 것”이라고 밝혔다. 주한 미국 공사는 제1차관보와의 면담에서 “미국은 이 지역에서 아세안의 이니셔티브를 존중해 왔는바, 이는 아세안 그들이 단일체로의 유지에 신경을 쓰고 있기 때문이기에 이를 저해하지 않는다는 인식을 주는 것이 필요하다”고 밝혔다(외교부 1982, 11328: 200-208).

지도적 역할을 기대했던 미국마저 아세안의 입장을 강조함에 따라 한국은 다시 아세안 회원국의 반응에 주목하지 않을 수 없었다. 아세안 각 회원국들은 기본적으로 환영의사를 밝혔으나 신중한 검토를 주문하는 등 소극적 태도를 보였다. 이에 함병춘 대통령비서실장을 싱가포르, 태국, 필리핀에 특사로 파견하는 등 적극적 설득에 나섰다. 아울러 유력인사 국별 로비활동 지원과 학술회의 개최 지원 및 여론 조성 등에 약 10억 원의 예산을 편성했다.

한국의 적극적 외교활동에도 불구하고 관련 국가들의 반응은 여전히 미온적이었다. 인도네시아는 경제적인 문제를 다루지만 그 모임 자체만으로 강한 정치적 성격을 떨 뿐 아니라 친미, 친서방 이라는 비난에 직면할 것으로 우려를 표명했다. 아울러 정상회담 개최 필요성을 위한 긴급성이 없다는 의견을 피력했다. 1982년 9월 기준 외무부가 파악한 관련 12개 국가는 일본을 제외하고 공식, 비공식 반응을 보였는데 태평양정상회의 구상 자체를 비판하거나 부정적 반응은 없었다고 평가했다. 호주와 캐나다는 적극적인 반면, 아세안은 대체로 미온적, 유보적 입장을 취한 것으로 파악했다. 미국은 아세안의 소극적 태도를 우려하고 성급하게 추진하지 말 것을 조언했다고 밝혔다(외교부 1982, 11329: 290-294).

함병춘 특사는 9월13일 싱가포르를 방문해 리관유 수상을 면담했다. 리수상은 회담 구상을 긍정적으로 보고 있으나 현 단계에서 공식

적 지지표명이 어렵다고 밝혔다. 아세안의 동의를 득하기 위해서는 인도네시아 수하르토 대통령의 지지를 확보하는 것을 핵심으로 파악하였다. 이에 한국이 아세안과 대화 상대국의 일원이 되는 것이 한국이 주창한 정상회담의 성사 조건으로 간주되었다. 수하르토가 공개적 찬성을 표명할 경우 말레이시아와 싱가포르의 찬성을 자동적으로 유도할 것으로 기대하고 대통령에게 수하르토의 설득을 건의하였다. 이에 이장춘 비서관이 인도네시아를 방문했다. 인도네시아 측은 여전히 신중했으며 아세안 중심적 입장을 밝혔다(외교부 1982, 11329: 108-110).

결과적으로 태평양정상회담 추진과정에서 아세안의 중요성이 부각되었고 이를 한-아세안 대화관계 수립의 재추진의 계기로 삼았으나 결과는 이에 부응하지 못했다. 1983년 1월 아세안 주재 공관장 회의에서는 태평양공동체 구상에 대한 아세안 회원국의 지지가 부진하나 대아세안 설득에 활용할 가능성을 제기했으나 별다른 성과를 거둘 수 없었다. 당시 청와대는 외무장관에게 아세안 출장을 통한 각국 설득을 지시하였지만 실현 가능성은 낮은 상황이었다.

1984년 12월 이원경 당시 외무장관이 동남아 및 일본을 각각 방문했다. 순방의 목적은 아세안 외상의 공식방한에 대한 답방 및 공식초청에 대한 방문으로 아세안과 실질적 관계를 심화시키는 것이었다. 주목할 점은 당시 순방 목적에 한-아세안 대화 관계의 추진에 대한 언급이 없었다는 것이다(외교부 1984, 8081: 20-21). 한국이 1983년 9월 유엔 외무장관 회담을 계기로 대화개설을 무리하게 추진하지 않을 것임을 밝힌바 있다. 한국은 지속된 외교적 실패를 경험한 후 아세안 사업 또는 태평양 역내 경제 협력 사업에 한국의 참여 가능성을 높이는 것으로 목표를 선회한 것으로 풀이된다. 이 시점에서의 외무장관의 방문은 태평양 정상회담 분위기 조성을 염두에 둔 것이었다. 무엇보다 당시 양곤 사건으로 아세안에서 외교 기반이 크게 약화된

북한이 이를 만회하기 위한 노력을 펼칠 것으로 전망하고 이를 저지하기 것이라고 밝혔다. 그밖에 유엔, 비동맹 등 국제무대에서의 협력 강화와 정상외교 후속조치 추진 등을 주요 목적으로 제시했다. 대아세안 접근의 후퇴와 태평양지역의 협력을 강조했다며 국별 교섭 준비에 있어 북한에 대한 견제와 우위를 공고히 하려는 의도였다(외교부 1984, 8081: 20-21).

VI. 결론

아세안은 1980년대 이미 한국의 주요 외교 파트너로 부상했다. 동남아시아 정부들의 반공이데올로기와 권위주의적 통치 그리고 경제 성장에의 몰입 등 여러모로 당시 한국의 정권과 공동의 이해관계를 가지고 있었다. 그러나 한국 측이 제안한 아세안 대화 상대국 지위를 부여하기에 한국은 다른 대화 상대국에 비해 상대적으로 정치 및 경제력에서 열세였다. 대통령의 5개국 순방은 개별국가와의 협력 강화에 기여하는 동시에 아세안 협력을 추진하고자 추진되었다. 아세안과의 긴밀한 협의 경험은 태평양정상회담과 같은 다자주의외교를 구상하는데 기여했다. 양자외교와 태평양 차원에서의 외교구상, 그리고 북한 견제에 있어 공통적 연결고리로 아세안의 역할과 중요성이 부상했다. 아세안 대화 상대국 관계 설립을 위한 한국의 외교적 추진 과정은 양자주의, 지역주의, 다자주의가 매우 밀접하게 연관되었다. 대화관계 추진과정은 아세안을 중심으로 지역으로서의 정체성을 지닌 동남아시아에 대한 인식이 강화되는 계기가 됐다. 아울러 이를 계기로 한국의 외교가 강대국 위주의 양자주의 일변도에서 외교적 관심과 영역을 확장하는데 기여했다.

대화관계 수립 여부를 떠나 아세안과의 대화관계 개설을 위한 한

국 외교행태는 문제적이었다. 한국과 아세안 또는 아세안 국가들 간 한국의 정치경제적 역량과 관련해 적지 않은 인식의 격차가 있었음을 적시에 파악하지 못했다. 아세안의 제도화가 진행 중이던 시기로 의사결정구조와 메커니즘에 대한 이해가 부족했음도 드러났다. 이러한 상황에서는 양자외교의 성숙이 다자외교의 한계를 보완하는 역할을 할 수 있어야했다. 그러나 대통령 순방, 외무장관의 순방에서 드러났듯이 한국의 정치경제적 역량을 고려하지 않은 채 성급하게 추진되었다.

아울러 아세안을 대북견제에 대한 수단으로서 간주하는 것은 아세안 국가들과 외교원칙과 아세안 규범을 고려할 때 이미 한계를 가질 수밖에 없었다. 특히 한국의 미국 의존적 성향과 구조적 요인들은 아세안외교에 있어 구조적 제약으로 작용했다. 태평양정상회담 추진 사례에서 보듯이 다자외교가 아이디어 차원에서 실현될 수 없다. 당시 강대국들이 아세안의 정치적 중립성과 민감성의 회피를 이해하고 이를 존중하며 다자 및 지역주의를 추진했던 것과는 대조적이다. 아세안에 대한 적극적 외교공세에도 불구하고 한국에 대한 인식 전환을 가져올 수 없었다. 무엇보다 아세안 규범에 대한 이해가 부족했던 한국은 이를 보완할 수 있는 정치경제적 힘(power)이 부재한 상황에서 연속된 외교적 실패를 낳았다.

한편 한국의 아세안 대화상대국 관계 설립을 위한 외교적 접근이 아세안의 규범형성에도 영향을 미쳤다. 당시 대화상대국을 희망했던 국가가 한국만은 아니었지만 이를 계기로 아세안 내에서 대화 상대국 설정에 대한 가이드라인 설정 등의 제도화를 이루었다. 그 과정에서 아세안의 비동맹, 중립성, 비공식적 대화를 통한 합의라는 아세안 방식이 심화되었다.

1980년 대 중반 이후 아세안 회원국의 경제성장으로 기존 대화상대국제도 활용에도 변화가 생겼다. 대화상대국의 전략적 필요성이

경제원조와 기술이전 제공자에서 무역과 투자 등의 ‘경제협력’의 파트너로 인식과 전략의 변화가 일어났다. 1991년 냉전의 해체에 따른 정치지형의 변화는 대화상대국 확대에 결정적으로 기여했다. 1989년 베트남군의 캄보디아 철수에 따른 역내 안보위협요인이 현격하게 감소하였다. 1989년 호주가 제안한 아시아태평양경제협력(APEC) 논의 등 지역협력의 지리적 범주와 협력 범위가 확대되었다. 냉전이후 아세안의 중심적 역할의 확보를 모색하는 과정에서 대화상대국의 제도의 확대에 대한 공감대가 확산되었다(Hanggi 2006: 92). 이에 따라 인도는 1992년 부분적 대화상대국이 되었다. 한국의 외교적 지평도 급속하게 확대된다. 1990년에 소련과 수교, 1991년 남북한 유엔동시가입에 이어 1992년 중국과의 공식 수교하는 등 실제 냉전적 갈등요인을 상당한 수준으로 낮출 수 있었다. 결국 한아세안 대화관계의 설립은 아세안과 한국의 경제구조 변화와 경제성장, 냉전해체에 따른 전략적 변화, 그리고 아세안 내부의 대화상대국제도에 대한 인식 변화 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다. 이는 주어진 물질적 요건과 더불어 구성주의적 시각이 강조하는 역사적 사회적 맥락에서의 인식과 관계의 변화의 중요성을 보여준다.

한국의 아세안대화 상대국 수립 과정에서 겪은 외교적 실패는 중요한 외교 정책적 함의를 지닌다. 역내 다양한 협력체의 등장과 강대국간 갈등이 증가하는 상황에서 아세안은 2015년 공동체 출범을 비롯하여 여전히 아세안 규범에 기반을 둔 중심성(centrality)을 유지하고 있다. 한국은 남북한 갈등이 고조되는 상황에서 중국과 미국의 갈등 속에 전략적 선택을 강요받는 상황에 직면하고 있다. 한국의 아세안 외교의 핵심은 여전히 대북 제재와 견제에 대한 아세안의 지지확보에 있다. 아세안이 의장국으로서 주도하는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)회의에서 남북 현안을 제기하고 의

장성명서에 북한측 책임을 명시하도록 요구하고 있다. 이 같은 접근은 합의 중심의 의사결정제도와 민감 사안에 대한 직접적 논의를 회피함으로써 위기를 관리해온 아세안 규범과 충돌할 가능성이 높다. 아세안과의 협의와 대화에 가치를 둠으로써 아세안이 중심적 역할을 하는 다양한 역내 지역협력체에서 ‘갈등 당사국’이 아닌 ‘대화 상대국’으로서 외교적 대안을 모색해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 외교부. 1977. 한·아세안 대화관계 개설 추진, 1977-84, 외무부 아주국, 아세안과의 경제기술협력 방안(1977-10).
- _____. 1981. 박찬금 국방차관 동남아 순방, 1981.1.17-26.
- _____. 1981. 전두환 대통령 동남아 순방, 1981.6.25-7.9. 전 38권.
- _____. 1982. 15차 아세안(동남아국가연합) 외상회의, 1982.6.14.-16.
- _____. 1982. 38차 ESCAP(아시아태평양경제사회이사회)총회, 1982.3.23.-4.2.
- _____. 1984. 한·아세안 대화관계 개설 추진, 1977-84, 전4권.
- _____. 1984. 이원경 외무장관 동남아 및 일본 순방, 1984.12.5-21. 전6권.
- 박사명. 2014. “아세안공동체와 동아시아공동체.” 『동남아시아연구』 24(3): 1-44.
- 신윤환. 2009. “동남아의 지역주의와 동아시아공동체: 그 역사에 대한 재해석.” 『동아연구』 56: 107-137.
- 이진우. 1982. “비동맹운동으로서의 아세안.” 『국제정치논총』 22: 361-375.

- 전황수. 1996. “한국의 대동남아외교.” 『한국정치학회보』 20(1): 391-414.
- Acharya, Amitav. 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problems of Regional Order*. London: Routledge.
- Acharya, Amitav. 2005. “Do Norms and Identity Matter? Community and Power in Southeast Asia’s Regional Order.” *The Pacific Review* 18(1): 95-118.
- Anthony, Mely Caballero. 2005. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. Singapore: ISEAS.
- Hanggi, Heiner. 2006. “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: in Search of a Typology.” Hanggi, Heiner, Roloff, Ralf and Ruland Jurgen (eds.), *Interregionalism and International Relations*. London: Routledge.
- KIM, Hyung Jong and Lee, Poh Ping. 2011. “The Changing Role of Dialogue in the International Relations of Southeast Asia.” *Asian Survey* 51(5): 953-970.
- Narine, Shaun. 1998. “Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN.” *World Affairs* 161(1): 33-47.
- Ho Khai Leong (ed.). 2007. *ASEAN-Korea Relations: Security, Trade, and Community Building*. Singapore: ISEAS.
- Severino, Rodolfo C. 2006. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. Singapore: ISEAS.
- Singh, Daljit and Siregar, Reza Y. (eds.). 1995. *ASEAN and Korea: Emerging Issues in Trade and Investment Relations*. Singapore: ISEAS.
- Steinberg, David I. (ed.). 2010. *Korea’s Changing Roles in Southeast*

- Asia: Expanding Influence and Relations*. Singapore: ISEAS.
- Teik Soon Lau and Singh, Bilveer (eds.). 1990. *ASEAN-South Korean Relations: Problems and Prospects*. Singapore: Heinemann Asia for Singapore Institute of International Affairs.
- Thambipillai, Pushpa and Saravanamuttu, J. 1985. *ASEAN Negotiations: Two Insights*. Singapore: ISEAS.

(2016.09.12. 투고, 2016.09.25. 심사, 2016.09.30. 게재확정)

<국문초록>

한-아세안 대화관계와 아세안 규범: 1980년대 초반 외교문서 분석을 중심으로

김형종

이 글은 1980년 초반 한국 외교문서 분석을 통해 한-아세안관계 수립이 갖는 외교사적 의미를 조명하고 현재의 대아세안 외교에 대한 정책적 함의를 모색하고자한다. 아세안은 냉전체제 하에서 공동의 정치·경제적 이해를 도모하기 위해 중립(neutrality)을 원칙으로 주요 강대국들과 대화관계(dialogue partnership)를 수립하였다. 대화관계 제도는 아세안이 세계적으로 인정받고 강대국에 대한 협상력을 제고하는데 기여했다. 한국의 적극적인 외교적 노력에도 불구하고 결국 대화 관계 개설은 5공화국시기에는 성사되지 않았다. 한-아세안 대화관계 수립 과정에서 강대국에 비해 상대적으로 열위인 경제력, 한반도 안보 특성상의 정치적 민감성이 불리하게 작용했다. 본 논문은 아세안 회원국과 양자외교에 집중했던 한국이 아세안의 대화 상대국 지위를 모색하는 과정에서 드러난 인식의 차이와 지역기구의 운영 및 규범에 대한 이해부족을 지적하고자한다.

주제어: 아세안, 한국, 대화, 파트너십, 규범

<Abstract >

**Korea-ASEAN Dialogue Partnership and
ASEAN Norms:
An Analysis of Diplomatic History in the Early 1980s**

KIM Hyung Jong
(Yonsei University)

This article elucidates the diplomatic history of Korea-ASEAN dialogue partnership in the early 1980s and its implications for Korea's ASEAN policy by analyzing Korean government's diplomatic documents. ASEAN has formed dialogue partnership with major powerful countries based on the principle of neutrality for its political and economic interests. The dialogue partnership mechanism has contributed to enhance its international recognition and bargaining power as a group in dealing with major powers. Despite its all-around diplomatic efforts, Korea had failed to be accorded a dialogue partner status in the early 1980s. It was mainly attributed to Korea's relatively weak economic power and security sensitiveness over inter-Korean relations. This article highlights major problems in the process of searching the dialogue partnership, which includes the recognition gap among the related parties and Korea's limited understanding of ASEAN norms and its operational mechanism.

Key Words: ASEAN, Korea, Dialogue, Partnership, Norms