

<대통령 보고서>

제1차 동아시아 정상회의(EAS) 개최 전망 및 과제

배금찬 (외교안보연구원)

(목차)

1. EAS 추진배경
2. EAS 추진경과
3. 분석 및 평가
4. 문제점 및 전망
5. 한국의 고려사항

1. EAS 추진배경

동아시아 정상회의에 대한 최초의 공식적 문제제기와 개념 그리고 기본 추진방향은 한국이 주도했던 동아시아 비전그룹(EAVG)과 동아시아 연구그룹(EASG) 보고서를 통하여 이루어졌다. 2001년 제5차 ASEAN+3 정상회의에서 채택된 EAVG 보고서는 ASEAN+3 협력을 바탕으로 하는 동아시아 지역협력의 궁극적 목표가 ‘동아시아 공동체’(East Asia community: EAc)’ 형성이라는 점을 강조하고, 이를 위해 기존 ASEAN+3 정상회의 체제를 ‘동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)’ 체제로 전환해 나가야 한다고 제안했다. 이어 2002년 제6차 ASEAN+3 정상회의에서 채택된 EASG 보고서는 ASEAN+3 정상회의 체제의 동아시아 정상회의 체제로의 전환문제는 동아시아 협력의 중요한 중장기 과제 중 하나라는 점을 재확인하고, 이를 점진적으로 추진해 나갈 것을 권고한바 있다.

이처럼 ASEAN+3 정상회의 체제의 EAS로의 전환문제가 제기된 배경은 ASEAN+3 정상회의 체제가 갖는 구조적 문제점에 기인한 것이다. ASEAN+3 정상회의는 ASEAN 국가간 정상회의에 한국, 중국, 일본 동북아 3국이 초청되는 형식을 띤 정상회의 체제이기 때문에, 한중일 3국은 강한 소속감(sense of ownership)을 느끼기 어려운 구조적 한계를 안고 있다. 다시 말해서 동남아국가들의 수도에서만 개최되는 ASEAN+3 정상회의는 ASEAN이 주도하는 정상회의에 한중일이 사실상 게스트로 참여하는 부자연스러운 정상회의 체제라고 할 수 있다. 따라서 한중일 3국은 ASEAN 국가들과 동등한 자격(equal footing)으로 동북아 3국의 수도에서도 정상회의를 개최할 수 있는 새로운 형태의 정상회의 체제로서 EAS 개최 필요성을 제기하게 된 것이다.

그러나 동남아 중소국가 연합체인 ASEAN은 원론적 차원에서는 EAS 개최 필요성에 대해 대체로 공감했지만, 동북아 3국과 ASEAN 국가들이 동등한 자격으로 참여하는 EAS 추진에 강한 유보감을 보였다. 동남아 국가들은 자신들 보다 정치, 경제, 군사적으로 월등한 동북아 3국과 동등한 자격으로 EAS에 참여할 경우, EAS가 동북아 국가들에 의해 좌지우지될 가능성과 ASEAN의 전략적 중요성이 희석될 가능성을 우려하여 이를 시간을 두고 점진적, 단계적으로 추진해 나가야 할 것이라고 주장하였던 것이다. 따라서 2002년 EASG 보고서가 채택될 당시 다수 전문가들과 관찰자들은 EAS 출범은 향후 상당기간 ASEAN+3 국가들간 무역, 투자, 금융 등 기능적 분야의 협력이 심화되어 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 형성이라든지 역내금융협력 메커니즘 구축 등 동아시아 공동체의 초보적 형태가 가시화될 것으로 예상되는 2010년경에나 가능할 것으로 보았다. 또한 EAS가 ASEAN+3 국가간 처음 논의될 당시에는 참여국 확대문제가 일체 거론되거나 고려되지 않았다. 당시 ASEAN+3 국가들은 기존의 ASEAN+3 정상회의 체제를 계속 유지하되, 중장기적으로 역내협력 분위기가 충분히 성숙될 경우, 기존 ASEAN+3 13개국 중심으로 EAS를 출범시킨다는 폭넓은 공감대가 형성되어 있었다. 즉 애초의 EAS 구상에는 참여국 확대가 전제되지 않았던 것이다.

2. EAS 추진경과

가. EAS 조기 개최 결정

2004년 11월 제8차 ASEAN+3 정상회의의 가장 중요한 결과는 2005년 12월 쿠알라 룸프르에서 개최될 예정인 차기 ASEAN+3 정상회의를 계기로 제1차 EAS를 개최하기로 전격 합의한 것이다. EAS 추진문제는 역내국가들이 모두 승인한 EAVG 및 EASG 보고서가 제시한 ASEAN+3 협력의 핵심적인 중장기 과제로서 어떠한 참여 국가도 이를 공개적으로 반대할 수만은 없는 사안이다. 그러나 ASEAN+3 협력체제를 주도하고 있는 동남아국가들이 EAS 개최에 대해 강한 유보감을 갖고 있었기 때문에, 예상보다 훨씬 이른 시일내 EAS 개최가 결정된 것이다.

역내국가들 중 EAS 추진을 주도했던 국가들은 말레이시아와 중국이었으며, 특히 중국이 2004년 초반부터 EAS 추진을 공식화함으로써 역내외국가들간 주요 외교쟁점으로 부상하기 시작했다. 1990년대 초반 EAEC를 주창했고 1997년 ASEAN+3 정상회의를 출범시킨 말레이시아는 2005년 12월 쿠알라룸프르 개최예정 제9차 ASEAN+3 정상회의를 계기로 제1차 EAS 개최에 모든 외교력을 집중시켜 왔다. 중국도 말레이시아와 더불어 EAS 추진에 적극성을 보이면서, 2005년 말레이시아에 이어 2007년 제2차 EAS 유치를 강력히 희망해 왔다. 그러나 EAS 개최가 결정되기까지 ASEAN+3 국가들간 내부적으로 많은 진통이 있었던 것이 사실이다. 무엇보다도 ASEAN+3 협력체제를 주도하고 있는 동남아국가들간 내부적으로 완전한 합의에 도달하지 못했기 때문이다. 말레이시아와 중국의 적극적인 설득으로 다수의 ASEAN 국가들은 대체로 EAS 추진에 동의했지만, 인도네시아, 싱가포르, 베트남 등 일부 국가들은 유보적 태도를 견지해 왔다. 대표적으로 동남아 최대국가이자 전통적으로 ASEAN의 리더십 역할을 자임해온 인도네시아는 EAS가 출범할 경우, ASEAN의 전략적 위상이 저하될 가능성을 들어 강한 유보적 태도를 취해왔다. 그러나 2004년 제8차 ASEAN+3 정상회의 직전 말레이시아가 집요한 설득을 통해 인도네시아의 참여 의사를 극적으로 얻어냄으로서 EAS 출범이 일단 가능하게 되었다. 그럼에도 불구하고 인도네시아는 내부적으로 여전히 EAS 개최에 유보감을 감추지 않아 왔으며, 제1차 EAS에 기존 ASEAN+3 국가 외에 인도, 호주, 뉴질랜드 등의 참여가 필요하다는 입장을 취해 왔다. 또한 싱가포르도 인도의 EAS 참여가 필요하다는 입장을 개진해 왔다.

한편 동북아 국가들은 ASEAN 내부의 합의를 전제로 EAS 출범을 지지한다는 공식적 입장을 취해 왔지만, 일본은 EAS에 대한 중국의 적극적 태도와 제2차 회의개최 의사에 대해 강한 유보적 태도를 취해왔다. 일본은 중국 주도의 EAS에 노골적으로 거부감을 표시해 왔으며, 이러한 차원에서 제1차 EAS 개최에 말레이시아와 함께 공동의장국 역할 수임을 자처하고 나섰던 것이다. 또한 일본은 EAS에 인도, 호주, 뉴질랜드뿐만 아니라, 미국, 러시아, EU, UN까지 포함시켜야 한다고 주장해 왔는바, 이는 물론 중국 주도의 EAS를 희석, 무산시키기 위한 것이다.

더욱이 ASEAN+3 협력체제에 대체로 관망적 태도를 보여 왔던 미국도 중국-말레이시아 중심구도로 이루어지고 있는 EAS 개최문제를 예의주시하기 시작했다. 부시행정부 집권 이후 중국을 전략적 경쟁세력으로 간주해 왔고 과거 EAEC를 제안했던 말레이시아에 대해 여전히 유보감을 갖고 있는 미국은 향후 동아시아 공동체 형성과정에 있어서의 중국의 주도적 역할 가능성에 매우 민감한 반응을 보여 왔다.

나. EAS 참여국 확대

2004년 ASEAN+3 정상회의에서 역내국가들이 EAS 출범을 전격 합의하기는 했지만, 아직 까지 EAS와 ASEAN+3 정상회의와의 관계, 개념상의 차이, 개최빈도, 의제, 개최국 순번, 참여국 확대문제 등 EAS 운영방안(modality) 전반에 대해 구체적 청사진이 제시되지 않고 있다. 2005년 5월 교토개최 ASEM 외무장관회의를 계기로 개최된 ASEAN+3 외무장관 회의시 EAS 운영방안에 대한 논의가 있을 예정이었으나, 별다른 합의내용을 마련하지 못했다. 다만 현재 한 가지 확실해 보이는 부분은 참여국 확대문제이다. 참여국 확대문제는 EAS 개최결정 이전부터 ASEAN+3 국가들은 물론 다수 역외국가들간 최대 외교쟁점으로 부각되어 왔으며, 이를 둘러싼 수면하의 치열한 외교전 양상마저 보여 왔다. 주지하다시피 ASEAN 국가 중 인도네시아는 인도, 호주, 뉴질랜드를, 싱가폴은 인도의 EAS 참여 필요성을 강조해 왔다. 일본은 인도, 호주, 뉴질랜드는 물론 미국, 러시아, EU, UN 사무총장까지도 포함해야 한다는 주장을 계속해 왔다. 미국도 EAS 개최가 결정되자 EAS가 개방적 지역협력체가 되어한다고 지적하면서 미국의 참여 희망을 숨기지 않았다. 이와 함께 파키스탄은 인도가 참여할 경우 자신도 참가해야 한다는 입장이며, 러시아도 참여의사를 피력하고 있고, EU도 최소한 옵서버 자격을 원하고 있다.

결국 ASEAN은 EAS 참여국 확대문제와 관련한 일련의 기준을 제시하였는바, 이에 따라 인도, 호주, 뉴질랜드의 EAS 참여가 사실상 확정되었다. 2005년 4월 세부에서 개최된 ASEAN 비공식 외무장관회동에서 제시된 EAS 참여국 기준은 첫째, ASEAN의 대화상대국으로서 둘째, ASEAN과 실질적인 협력관계를 맺고 있으며 셋째, 동남아우호협력조약(TAC)에 가입한 국가이어야 한다는 것이다. 이러한 기준에 따라 ASEAN은 2005년 7월 비엔티엔에서 개최된 연례 ASEAN 외무장관회의(AMM)시 이미 조건을 충족시킨 인도와 2005년 7월 TAC에 서명한 뉴질랜드, 그리고 2005년 12월 TAC 서명 의향을 밝힌 호주를 신규 참여국으로 확정지었다.

다. EAS 운영방안 모색

2005년 7월 비엔티엔에서 개최된 ASEAN+3 외무장관회의시 제9차 ASEAN+3 정상회의 및 제1차 EAS를 주최할 예정인 말레이시아측은 관련 준비상황을 보고했는바, 그 내용은 다음과 같다. 먼저 2005년 12월 12일 ASEAN+3 정상회담을 개최하고, 12월 13일 ASEAN+1 정상회의, 그리고 12월 14일 제1차 EAS를 연이어 개최키로 하였다. 이 기간 중 2개의 공동선언을 채택할 예정인바, 말레이시아측은 10월까지 초안을 준비할 예정이다. 2개의 공동선언 중 하나는 ASEAN+3 정상회의의 결과를 바탕으로 ASEAN+3 정상회의와 EAS와의 차별성을 명시하면서 기존 ASEAN+3 협력체제의 강화방안 등이 포함될 것이다. 또 다른 공동선언은 EAS 결과를 바탕으로 EAS의 미래방향을 제시하는 정치적 선언문 형식을 띠게 될 것이다. 이 회의를 통하여 ASEAN측은 제1차 EAS에 인도, 호주, 뉴질랜드의 참여가 확정되었음을 한중일에게 통고하고, 제1차 EAS 결과를 토대로 한 공동선언에는 EAS 운영방안을 포함시킬 계획이라고 밝혔다. 또한 ASEAN이 EAS 의장국을 계속 수입할 것과 EAS를 3년에 1회씩 개최하며 EAS의 의제로서 정치, 안보 등 전략적 이슈를 논의해야 한다는 것이 현재까지 이루어진 ASEAN내 공감대라고 언급하였다. 이에 대해 일본측은 ASEAN의 주도적 역할

유지를 지지하나, 향후 EAS 발전과정에서 ASEAN과 한중일 3국과의 공동의장 수임과 ASEAN 이외의 국가도 EAS를 개최할 가능성도 검토되어야 한다는 입장을 개진하였다. 또한 일본측은 ASEAN+3 정상회의는 기능적 협력증진 방안을 협의하고 EAS는 지역협력의 기본적 접근방법과 원칙 등과 관련된 전략적 문제들을 협의해야 한다는 의견을 제시하였다. 한편 중국측은 EAS는 동아시아 국가들과 역외국가들간 중요한 대화협의체로서 기능하게 될 것으로 예상하면서 ASEAN의 지속적인 주도적 역할을 지지한다고 언급하였다. 그러면서도 중국은 동아시아 지역협력의 기본 축은 ASEAN+3 체제가 되어야 함을 강조하면서 EAS 추진에 그다지 큰 의미를 부여하지 않는 태도를 취했다.

3. 분석 및 평가

가. 역내 주도권 확보를 위한 중국의 EAS 조기개최 이니셔티브

중국은 ASEAN+3 협력체제를 전략적으로 대단히 중시하고 있으며, ASEAN 국가들의 친중화를 최우선적 외교과제 중 하나로 삼아 왔다. 중국이 동아시아 지역협력을 중시하고 친 ASEAN 정책을 추진하고 있는 이유는 ASEAN+3 협력구도에 미국이 배제되어 있기 때문이다. 중국은 미국이 배제된 ASEAN+3 협력체제가 이 지역에서 미국 중심의 반중동맹체 형성에 제동을 걸 수 있는 유용한 지역협력구도로 인식하고 있다. 또한 아시아의 전통적 패권세력인 중국은 자신을 동아시아 지역주의의 중심 축으로 간주하고 있는 동시에, ASEAN+3 협력체제를 중장기적으로 자신의 역내 영향력을 극대화시킬 수 있는 이상적인 지역협력구도로 인식하고 있다.

중국은 동아시아 지역통합의 빠른 진전을 통하여 이 지역에 대한 미국의 영향력을 최소화하려는 노력을 경주해 왔으며, 특히 동남아국가들에 대해 정치, 경제, 외교, 안보 분야에서 양자 및 다자차원의 다각적인 접근을 통하여, 중국-미국 또는 중국-일본간 전략적 경쟁과정에서 ASEAN을 최소한 중립화시키고 나아가 친중화하려는 목표를 갖고 있다. 중국은 ASEAN 대화상대국 중 가장 먼저 동남아 국가들이 요구해온 동남아우호협력조약(TAC)에 가입했고, ASEAN과 자유무역지대(FTA) 결성에 합의했으며, 동남아비핵지대화(SEANWFZ) 조약에 서명할 의사를 표명하는 등 ASEAN 국가들과의 관계강화를 적극적으로 도모해 왔다. 또한 중국은 ASEAN+3 협력과정에서 ASEAN의 '주도적 역할'을 공개적으로 지지하고 있으며, ASEAN의 후원세력임을 자처하고 있다.

그런데 최근 EAS 개최문제와 관련한 참여국 확대문제가 ASEAN+3 국가들은 물론 다수 역외국가들간 수면하에서 치열한 외교전 양상으로까지 확대되고 있는 것은 일차적으로 중국이 EAS 개최를 급작스럽게 제기했을 뿐만 아니라 이를 과도할 정도로 강하게 밀어붙였기 때문이다. 중국은 2004년 초 EAS 추진을 공식화하면서 동아시아 공동체 형성에 대한 중국의 청사진과 중심적 역할을 강조해 왔다. 더욱이 중국은 미국이 배제된 EAS를 ASEAN+3 국가들간 역내안보협력을 위한 전략협의체로 유도, 발전시켜 나갈 내부적 구상을 마련하고 이를 조기실현하기 위해 제2차 EAS를 유치하려는 외교적 노력을 경주해 왔다.

나. 참여국 확대를 통한 역내외국가들의 대중국견제

중국의 EAS 조기개최 이니셔티브는 '중국의 부상'과 '중국 위협론'을 내심 경계해온 역내외 국가들의 견제심리를 증폭시켰다. 동남아국가들 중 전통적으로 중국의 영향력 확대를 우려해온 인도네시아와 강대국간 세력균형 유지를 강조하는 싱가포르, 그리고 역사적 이유로 중국에 거부감을 갖고 있는 베트남 등이 대표적인 경우이다. 또한 동아시아에서 중국과 지역패권경쟁 관계에 있는 일본 역시 EAS가 중국에 의해 주도될 가능성을 극도로 경계해 왔다. 보다 중요한 것은 중국을 전략적 경쟁자로 간주해온 미국의 부시행정부는 중국이 EAS를 주도함으로써 동아시아 지역통합이 폐쇄적 형태로 발전할 가능성을 우려하기 시작했다. 더욱이 미국은 중국이 EAS를 주도하려는 것은 전략적으로 동아시아에서 미국을 의도적으로 배제하기 위한 것이 아닌가 하는 의구심을 갖고 있다.

따라서 중국이 EAS를 통하여 동아시아 지역통합을 주도할 가능성을 경계하는 미국, 일본

그리고 인도네시아, 싱가포르 등 일부 동남아국가들이 중국의 일방적 독주를 방지하기 위해 내놓은 카드가 바로 EAS 참여국 확대라고 할 수 있다. 즉 이들은 중국을 견제하기 위해 서남아의 대국 인도와 미국과 동맹관계인 호주, 뉴질랜드를 EAS의 신규 참여국으로 끌어들여 중국의 주도권을 좌절시키려는 구도를 마련한 것이다. 특히 미국은 EAS 개최결정 직후 EAS 참여 희망을 피력하기도 했으나, 이후 자신이 EAS에 직접적으로 참가할 의향을 사실상 철회하였다. 그 대신 미국은 호주, 뉴질랜드 등 자신의 동맹국들이 EAS에 참여할 것을 적극 권장하며, 이는 EAS에서 중국을 견제하기 위한 것이라고 공공연히 밝히고 있다. 이와 같은 미국의 입장은 최근 미국 국방성이 중국의 군사적 능력을 위협으로 간주하려는 시각을 제시하고 있는 점 등을 고려할 때 어느 정도 예견된 것이기도 하다.

결국 중국은 무리하게 EAS를 조기 실현하려는 과정에서 역내외국가들의 불필요한 견제를 자초했으며, 참여국 확대라는 원치 않는 결과만을 초래했다. 중국은 애초 자신의 주도로 ASEAN+3 13개국을 중심으로 EAS를 출범시키고 궁극적으로 EAS를 역내국가들간 전략적 협력체로 발전시켜나가려는 내부적 구상을 갖고 있었으나, 이를 반대하고 견제하려는 다국의 간섭을 받아 사실상 원래의 구상이 무산되고 만 것이다. 따라서 중국은 최근 인도, 호주, 뉴질랜드의 EAS 참여가 결정되자 2007년 북경에서 제 2차 EAS를 개최하려던 당초 계획을 포기하고 EAS 개최에 더 이상 의미를 부여하지 않겠다는 입장으로 급선회하였다.

실제로 EAS 개최문제는 그 출발점부터 정치적으로 매우 민감한 사안이었기 때문에 역내 패권경쟁관계에 있는 중국, 일본 등 특정 강대세력이 이를 일방적으로 주도하려 할 경우 현재와 같은 부작용이 불가피했던 것이다. 또한 ASEAN+3 국가들간 무역, 투자, 금융 등 기능적 분야의 협력심화를 바탕으로 역내국가들간 충분한 신뢰구축이 이루어지지 않은 상황에서 조기 출범은 사실상 불가능한 사안일 수밖에 없었다. 따라서 중국의 EAS 조기출범 이니셔티브는 중국외교의 실패로 기록될 수밖에 없을 것으로 보인다.

다. 한중일 3국간 사전협의 부재

중국의 EAS 조기개최 이니셔티브가 좌절된 이유 중 하나는 한중일 3국간 사전협의를 부재했기 때문이기도 하다. 2002년 EASG 보고서가 채택될 당시 한중일 3국도 기본적으로 ASEAN국가들과 동등한 자격으로 정상회의를 개최할 수 있는 EAS를 중장기적으로 추진하는 데 별다른 이견이 없었다. 그러나 2004년 초부터 중국이 사전협의도 없이 갑자기 EAS 조기개최를 들고 나오자, 일본은 이를 희석, 무산시키기 위해 다각적인 외교적 대응을 하면서 동북아 3국간 협의체제가 전혀 작동하지 않았다.

물론 이는 일차적으로 동아시아의 양대 강국이자 상호 이질적인 전략적 이해관계를 가진 중국과 일본간 지역패권경쟁이 심화되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 최근 한중일 3국간 역사 및 영토문제로 동북아 국가들간 전반적 협력관계도 원활치 않은 상황이다. 그러나 분명한 것은 한중일 3국간 효율적인 협조체제를 구축하지 못할 경우, 향후 동아시아 지역협력에 있어서 한중일 3국은 동남아 ASEAN의 이니셔티브에 의해 피동적으로 끌려 다닐 수밖에 없다는 점이다.

라. ASEAN의 주도권 지속

주지하다시피 ASEAN 국가들은 EAS 개최문제에 대해 애초부터 완전한 내부적 합의를 이

룩하지 못했다. 그러나 이러한 사안별 국가간 입장차이는 개별 국가들의 이해관계 득실 또는 역내 리더쉽 경쟁 등을 반영하는 것으로 ASEAN 내부의 일상적 행태이기도 하다. 말레이시아와 태국은 EAS 조기개최에 적극적 태도를 취해온 반면, 인도네시아와 싱가포르 등은 유보적 태도를 견지해 왔다. 또한 말레이시아는 ASEAN+3 국가 중심의 EAS 출범을 주장했던 반면, 인도네시아는 역외국 참여확대를 주장해 왔는데, 이는 말레이시아와 인도네시아간 ASEAN내 리더쉽 확보경쟁과도 결코 무관치 않은 것이다.

그럼에도 불구하고 한가지 분명한 것은 ASEAN 국가들은 ASEAN+3 정상회의와 마찬가지로 EAS도 반드시 ASEAN에 의해 주도되어야 한다는 점에 대해서는 이견이 없다는 점이다. 2004년 EAS 조기개최 문제가 공식화되면서 다수 동남아국가들은 EAS도 ASEAN+3 정상회의와 마찬가지로 ASEAN에 의해 주도되어야 한다고 주장해 왔으며, 특히 EAS에 인도, 호주, 뉴질랜드의 가입이 확정된 이후 중국이 제2차 EAS 개최를 포기한 이후 EAS의 ASEAN 주도 원칙이 다시 한번 재확인되고 있다. 뿐만 아니라 EAS 참여국 확대문제와 관련하여서도 ASEAN은 한중일과 사전협의 없이 자신들의 기준을 제시하면서 인도, 호주, 뉴질랜드를 받아들이고 한중일에게 일방적으로 통보하는 형식을 취했다.

이와 같은 ASEAN의 주도적 역할은 현재와 같은 중국과 일본간 지역패권경쟁 양상이라든지 동북아 3국간 협력 부재와 같은 외부적 조건들을 감안할 때 불가피한 측면이 없지 않은 것도 사실이다. 그러나 1994년 ASEAN 주도로 출범한 ARF가 10년이 지난 현재까지도 이렇다할 발전을 이룩하지 못하고 있는 점은 ASEAN 자체의 리더쉽 한계를 시사하는 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때 향후 ASEAN+3나 EAS도 현재와 같이 ASEAN 주도에 의해서만 진행될 경우 의미 있는 발전을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

마. 신규 참여국들의 입장

주지하다시피 인도, 호주, 뉴질랜드가 EAS의 신규 참여국으로 확정되었다. 이들은 모두 동아시아가 아닌 서남아, 대양주의 역외국가들로서 ASEAN+3 협력체제 출범시 참여가 배제되었던 국가들인바, EAS 개최가 결정되자 신규참여를 강력히 희망해 왔다. 특히 최근 본격적으로 대외개방정책을 추진하고 있고 'Look East' 정책을 추구하는 인도는 그간 APEC에도 참여하지 않았기 때문에, ASEAN+3 협력체제를 중심으로 하는 동아시아 지역협력에 대한 참여를 갈망해 왔다. 한편 호주와 뉴질랜드는 1994년 보고르 선언이후 현재까지 APEC이 정체기에 접어들자 ASEAN+3 협력에 대해 관심을 갖게 되면서 참여를 내심 희망해 왔다. 또한 이들은 모두 ASEAN과 FTA 체결 추진 등 ASEAN과 실질적 경제협력관계를 맺어 왔는데, 특히 인도는 그 엄청난 잠재력 때문에 한중일 3국도 결코 무시할 수 없는 경제 파트너이며, 호주, 뉴질랜드는 주요 자원공급국으로서 동아시아국가들과 협력관계 구축을 원하고 있다. 따라서 인도, 호주, 뉴질랜드의 EAS 참여문제를 ASEAN+3 국가들간 역내경제협력의 외연확대라는 차원에서 이를 평가할 수도 있을 것이다.

하지만 중요한 것은 이들 모두 다소의 차이는 있지만, 미국을 비롯한 일부 동아시아 국가들이 중국의 독주를 전략적으로 견제할 목적으로 초청되었다는 점이다. 따라서 향후 EAS 과정에서 이들 국가들의 역할과 행보가 주목의 대상이 되고 있다. 미국은 최근 NPT와 관련한 대내외적 논란에도 불구하고 인도에 핵기술을 제공하면서까지 인도를 미국의 대중국견제 구도 안에 끌어들이려는 노력을 계속하고 있으며, 동맹국인 호주, 뉴질랜드에게는 EAS 참여를 적극 권장하는 등 중국견제의 고삐를 늦추지 않고 있다. 강대국 관계에서 실리추구를 위

한 독자적 외교노선을 견지하고 있는 인도는 일방적으로 친미국가라고는 할 수 없으나 궁극적으로 중국을 자신의 경쟁상대로 간주하고 있으며, 호주, 뉴질랜드는 미국, 영국, 캐나다와 함께 공통의 종족적, 역사문화적, 정치이념적 기반을 공유하고 있는 국가들로서 범세계적 차원에서 대중견제라는 전략적 이해관계를 함께 하고 있다.

4. 문제점 및 전망

가. EAS 운영방안 도출의 불확실성

현재로서 향후 EAS가 어떻게 진행될 것인지 예측하기란 결코 쉽지 않다. 기존 ASEAN+3 협력체제와 EAS와의 관계설정, EAS의 의제 및 개최주기 등 운영방안과 관련하여 아직도 많은 불확실성이 남아 있기 때문이다. 제1차 EAS 개최국인 말레이시아가 2005년 10월까지 운영방안과 관련한 초안을 마련키로 했으나, 과연 EAS 개최이전까지 참여국들간 합의된 운영방안이 도출될지는 여전히 미지수이다.

주지하다시피 현재 EAS 운영방안과 관련한 ASEAN 내부의 공감대는 ASEAN국 의장 수임, 3년 1회 개최, 정치 및 안보 의제 논의 등인 바, 이는 사실상 EAS를 희석화하려는 것으로 비쳐지고 있다. 즉 중국의 독주를 견제하기 위해 역외국가들을 신규 참여국으로 끌어들이기는 했으나, 자신들과는 매우 이질적인 인종적, 문화적 배경과 상이한 전략적 이해관계를 갖고 있는 역외국가들을 기존의 ASEAN+3 협력체제에 자동적으로 편입시키지는 않겠다는 것이기 때문이다. 그러나 기존 ASEAN+3 국가들과 동등한 자격으로 모호한 정치안보대화보다는 경제협력문제를 중심으로 하는 기능적 협력을 추구하려는 인도 등 신규 참여국들이 3년 1회 EAS 개최 및 정치 및 안보 의제에 쉽게 동의할지는 의문이다. 따라서 향후 참여국들간 EAS 운영방안에 대해 완전한 합의도출이 어려울 경우, EAS가 예정대로 개최되더라도 이후 운영방안 문제는 상당기간 표류할 가능성도 완전히 배제할 수 없는 상황이다.

나. EAS의 성격변질 문제

중국과 말레이시아는 기존 ASEAN+3 정상회의체제를 가능한 빠른 시일내 EAS 체제로의 전환을 시도함으로써, 기존 10+3 회원국을 중심으로 하는 역내협력의 심화(deepening)와 EAS의 전략협력체화를 모색했던 것이다. 하지만 현재 진행되는 상황은 이와는 전혀 다른 방향으로 전개되고 있다. 무엇보다도 인도, 호주, 뉴질랜드 참여가 결정됨으로써 동아시아 지역협력의 외연적 확대(widening)가 이루질 가능성이 커지고 있기 때문이다. EAS에 인도, 호주, 뉴질랜드가 참여하게 된다면 EAS는 애초 중국과 말레이시아의 의도와는 달리 10+3+3라는 또 다른 형태의 지역협력을 위한 초보적 수준의 대화체 이상이 되기는 어려울 것으로 보인다. 즉 제1차 EAS는 하나의 의례적 절차로 끝날 공산이 클 것으로 전망된다.

이번 EAS 개최문제는 ASEAN+3 협력체제의 장래와 관련하여 많은 문제점들을 제기하고 있는바, 근본적으로는 2005년 12월 말레이시아에서 개최될 EAS가 진정한 의미의 EAS인가 하는 문제이다. 동아시아 지역협력의 비전과 행동계획을 담은 EAVG와 EASG 보고서에서 제시한 EAS는 결코 현재와 같은 회원국 확대를 전제로 한 것이 아니었기 때문이다. 양보고서가 제시한 EAS의 개념은 기존 ASEAN 중심의 ASEAN+3 협력체제가 동아시아 지역협력 구도로서 불완전하고 부자연스러운 것이기 때문에, 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국이 ASEAN과 동등하게 정상회의를 개최할 수 있는 체제를 의미했던 것이다. 그러나 최근 전개되고 있는 양상은 이러한 애초의 EAS 개념으로부터 크게 변질되어 '확대 ASEAN+3 정상회의' 또는 '범아시아 정상회의'의 성격을 띠고 있는 것이다.

따라서 이미 다수 역내국가들은 EAS라는 명칭에 더 이상 중요성을 부여하지 않으려는 태도를 보이고 있다. 대다수 ASEAN+3 국가들은 동아시아 지역협력의 중심은 여전히 공식적

차원의 ASEAN+3 정상회의체제에 있다고 보고, EAS는 수년에 한번씩 개최되는 비정기적, 비공식적 차원의 특별 정상회의로 간주하려는 입장을 나타내고 있다. 또한 EAS를 ASEAN+3 국가들이 인도, 호주, 뉴질랜드 등 역외국가들과 대화와 협상을 하기 위한 포럼으로 활용해야 한다는 의견이 지배적이다. 뿐만 아니라 현재 ASEAN+3 협력체제의 틀 안에서 이루어지고 있는 기존 26개 EASG 장단기 협력사업에 대한 이들 역외국들의 참여를 사실상 배제하고 있다.

5. 한국의 고려사항

가. EAS 재구현을 위한 한국의 역할 모색

향후 한국은 EAS 추진과 관련한 한국정부의 역할을 재정립해 나가야 할 필요가 있다. 주지하다시피 EAS는 한국이 주도했던 EAVG와 EASG 보고서를 기초로 개념과 추진방향이 제시되었던 것이기 때문이다. 따라서 한국은 EAS의 중장기 발전방향과 한국이 수행해야 할 역할을 지속적으로 모색해 나가야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 최근 EAS 개최문제와 관련하여 한국은 이렇다할 역할을 하지 못했던 것이 사실인바, 이는 현재와 같은 EAS 논의과정에서는 한국이 할 수 있는 역할이 제한적일 수밖에 없기 때문이기도 하다.

EAS 추진과 관련한 핵심적 문제점은 중국과 말레이시아의 EAS 조기개최 이니셔티브가 미국, 일본 및 일부 ASEAN 국가들에 의한 참여국 확대에 애초의 EAS 개념으로부터 크게 변질되고 있다는 것이다. 현재 진행되고 있는 EAS논의는 애초의 EAS와는 거리가 먼 확대 ASEAN+3 정상회의의 성격을 띠어가고 있기 때문이다. 따라서 한국은 단기적으로 EAS 개최문제와 관련한 여러 가지 혼선을 빠른 시일내 정리하고, 중장기적으로는 원래의 취지를 되살려 EAS를 새롭게 재구현해 나갈 수 있는 방안을 모색하는데 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

나. EAS 명칭변경 시도

EAS 개최와 관련하여 한국은 일차적으로 명칭변경부터 유도해 나가야 할 것이다. 즉 2005년 12월 개최예정인 ASEAN+3 국가들과 인도, 호주, 뉴질랜드와의 정상회의 명칭을 EAS로부터 '확대 ASEAN+3 정상회의(Post-ASEAN+3 Summit)'로 개칭하기 위한 외교적 노력을 개시해 나가야 한다는 것이다. 그렇게 하는 것이 형식상으로는나 내용상으로는나 현실에 보다 더 부합하는 것이며, 중장기적으로 원래의 취지를 되살려 EAS를 재추진할 수 있는 명분과 근거를 마련할 수 있기 때문이다. 만일 현재와 같은 상황에서 계속 EAS라는 명칭을 사용할 경우 진정한 의미의 EAS 구현은 영원히 불가능할 수도 있기 때문이다.

이를 위해 한국은 먼저 중국 및 일본과 사전협의를 선행해 나가야 할 것이다. 중국과 일본도 언젠가는 한중일 3국이 ASEAN+3 정상회의를 개최할 수 있어야 한다는 데는 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 중국은 이미 제2차 EAS 유치를 공식적으로 추진한바 있으며, 일본도 중국 주도의 EAS는 반대하지만 원론적으로 동북아 국가들도 동아시아 정상회의를 개최할 수 있어야 한다고 주장해 왔다. 따라서 EAS 추진을 원안대로 중장기 과제로 되돌려 놓기 위해서는 현재 논의되고 있는 ASEAN+3+3 형태의 정상회의를 확대 ASEAN+3 정상회의로 명칭을 개정하는데 3국의 합의를 이끌어 낼 가능성은 분명히 존재하고 있다는 점에 주목해야한다. 특히 일본에 대해서는 러시아, EU, UN 등이 ASEAN+3 국가들과의 정상회의가 가능하기 위해서도 EAS라는 명칭보다는 확대 ASEAN+3 정상회의라는 명칭이 더욱 유용할 수 있다는 논리를 전개할 필요가 있다.

이와 같은 한중일 3국간 합의를 바탕으로 한국은 다음 단계로 ASEAN 국가들을 설득해 나가야 할 것이다. ASEAN 국가들 중 태국과 말레이시아 등 일부 국가들은 애초의 취지를 살릴 수 있는 EAS 추진에 여전히 관심을 갖고 있으며, 다수 ASEAN 국가들도 현재 논의되고 있는 ASEAN+3+3 형태의 정상회의에 특별한 의미를 부여하려 하지 않고 있기 때문에,

동북아 3국이 합의를 바탕으로 설득을 진행해 나간다면 결코 불가능한 것만은 아닐 것이다. 특히 ASEAN은 이미 ASEAN 확대외무장관회의(ASEAN PMC)라는 틀이 존재하고 있기 때문에, 확대 ASEAN+3 정상회의라는 명칭과 체제가 그다지 생소한 것이 아닐 수 있다. 뿐만 아니라 ASEAN 입장에서 보더라도 확대 ASEAN+3 정상회의는 다목적의 정상회의체제가 될 수 있는바, 자신들이 주도권을 쥐고 있는 확대 ASEAN+3 정상회의에 인도, 호주, 뉴질랜드 외에도 참여를 희망하는 미국, 러시아, EU, 파키스탄, 캐나다 등 다수국가들을 참여시켜 3년에 한번씩 포괄적인 정치 및 안보의제를 다루어 나갈 수 있다면, 이는 사실상 ARF 정상회의의 효과까지 노릴 수 있는 유용한 정상회의체제로 인식될 수 있을 것이다.

이와 함께 한국은 EAS 추진문제가 ASEAN+3 국가들간 주요 중장기 과제라는 점을 재확인하는 동시에, 당분간 ASEAN+3 국가들간 역내협력의 초점을 EASG 장단기 26개 과제 추진에 모아 나갈 필요가 있다. 향후 EAS 개최문제는 ASEAN+3 국가들간 상당기간 기능적 분야의 협력 심화가 이루어진 이후, 중국 및 일본 등 역내 강대세력이 아닌 한국, 태국, 베트남 등과 같은 중견국가들의 이니셔티브에 의해 재추진될 수 있는 환경을 지속적으로 조성해 나가야 할 것이다.

다. 동아시아 지역협력에 대한 미국의 긍정적 인식유도

향후 한국의 또 다른 외교과제는 ASEAN+3를 중심으로 하는 동아시아 지역협력에 대해 미국의 긍정적 인식을 유도해 나갈 필요가 있다는 점이다. 즉 한국은 동아시아 지역협력이 결코 미국의 이익에 반하는 것이 아니라, 오히려 동아시아의 안정과 번영을 추구하는 미국의 중장기적 이해관계에 부합할 수 있다는 점을 효과적으로 설득해 나가야 할 것이다.

한국은 미국에 대해 동아시아 지역협력은 역내국가들간 자연스러운 지역통합 과정이며, 예상보다 빠르게 진행되고 있고, 궁극적으로 역내 평화와 번영을 위한 긍정적 효과를 가져다 줄 것이라는 점을 강조할 필요가 있다. ASEAN+3 협력체제는 역사 및 영토 문제로 갈등을 빚고 있는 한중일 동북아 3국간 관계를 완화시켜주고 잠재적 분쟁을 방지해 주는 유용한 틀을 제공하고 있기 때문이다. 특히 중국-일본간 대립관계는 일시적으로 일본을 미국에 가깝게 만들지는 몰라도, 이는 결국 동아시아, 특히 동북아 전체를 불안정하게 만드는 것이므로 이 지역의 안정을 도모하려는 미국의 이해관계에 부합치 않은 것이다. 반면 동아시아 지역의 세력균형자인 미국이 중국-일본간 갈등을 방치하거나 조장한다면 이는 오히려 다수 역내 국가들로부터 비난을 초래할 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 무역, 투자, 금융 등 역내 경제협력은 동아시아 국가들의 경제발전과 복지를 증진시키고, 환경, 마약, 테러 등에 대한 공동대응은 동아시아인들의 인간안보 증진에 기여하는 것으로서 이는 미국의 이익에도 합치하는 것이다. 따라서 동아시아 지역협력에 미국이 직접적으로 참여하지는 않더라도 동아시아 지역협력은 미국과 동아시아 국가 모두에게 유익한 것이다.

다만 동아시아 지역통합 과정에서 중국의 주도적 역할과 지역패권 추구 가능성이 문제시될 수 있으나, 현 ASEAN+3 협력체제는 강대국간 세력균형을 중시하는 ASEAN에 의해 주도되고 있으며, 이 지역에 중요한 전략적 이해관계를 갖고 있는 미국이 이를 사전에 충분히 억제할 능력을 갖고 있다는 점도 강조할 필요가 있을 것이다.

라. ASEAN내 전략거점국가 발굴 및 육성

향후 한국은 중장기적으로 ASEAN내 전략적 거점국가를 발굴, 육성해 나갈 필요가 있다. ASEAN내 전략적 거점국가의 확보는 향후 동아시아 지역협력과 대ASEAN 관계에 있어서 한국의 외교력 제고와 역할 증진을 위해 반드시 필요하기 때문이다. 중국은 ASEAN내 전략 거점국가로서 태국과 말레이시아와의 관계를 중시하고 있는바, 중국은 ASEAN과의 FTA 추진이라든지 EAS 개최문제 등과 관련하여 태국 및 말레이시아와의 긴밀한 내부적 의견조율을 통하여 동아시아 지역협력에 주도적 역할을 모색해 나가고 있다. 한편 일본도 중국견제를 목적으로 인도네시아와 싱가포르를 주요 거점국가로 간주하고 있으며, 이들과 함께 ASEAN+3 협력이라든지 EAS 개최문제 등에 공동보조를 취해 나가고 있다. 뿐만 아니라 미국도 동남아에서 중국의 영향력 증대를 전략적으로 견제하기 위해 최근 인도네시아 및 베트남을 새롭게 주목하기 시작했으며, 역사적으로 긴밀한 필리핀과는 오랜 동맹관계를 유지하고 있다.

한국이 ASEAN내 전략거점국가로 삼을 수 있는 국가로서 대표적으로 베트남을 들 수 있으며, 장기적으로는 미얀마를 검토해 볼 수 있다. 베트남은 한국과 마찬가지로 중국과 인접한 지정학적 위치, 남북분단 및 반일감정 등 역사적 경험, 근면한 국민성, 유교적 문화유산 등을 공유하고 있는 유일한 동남아 국가이며, 최근 한국의 대규모 투자 및 한류 열풍 등으로 한국과의 관계를 매우 중시하고 있다. 뿐만 아니라 베트남은 중장기적으로 동남아 최대 산업국가로 발돋움할 수 있는 높은 경제적 잠재력을 가진 국가로 평가되고 있다. 따라서 한국은 긴밀한 경제협력관계와 정서적 교감을 바탕으로 수준 높은 전략대화를 모색해 나감으로써 베트남을 전략거점국가로 육성해 나가야 할 것이다. 한편 향후 장기적으로 미얀마가 민주화되고 경제건설을 본격화 할 경우, 아시아 민주주의 선도국이자 고도경제성장의 모델로서 한국은 높은 성장 잠재력을 지닌 미얀마의 중요한 정치, 경제적 파트너가 될 수 있을 것으로 전망되는바, 한국은 향후 미얀마를 계속 주시해 나갈 필요가 있다.