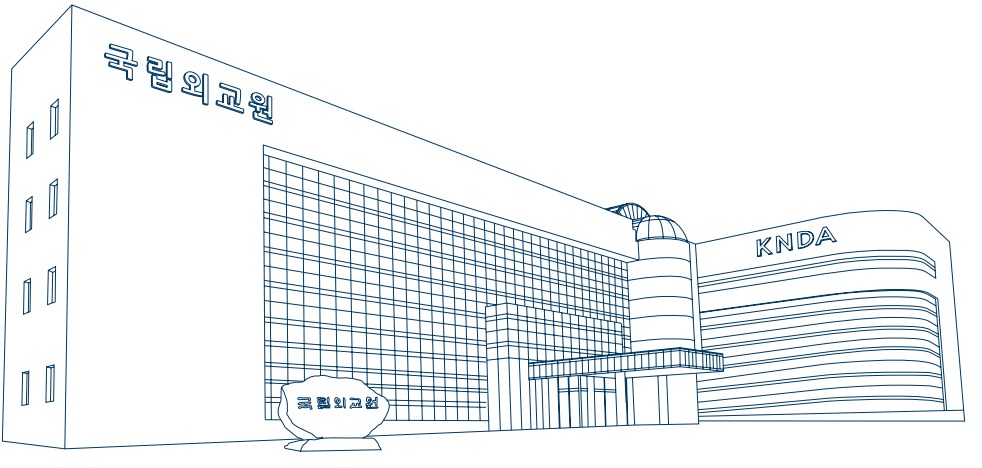
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-06

미국 트럼프 행정부의 대아시아 정책과 ASEAN:
인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성문제를 중심으로

배긍찬 아시아태평양연구부 교수



국립외교원 외교안보연구소

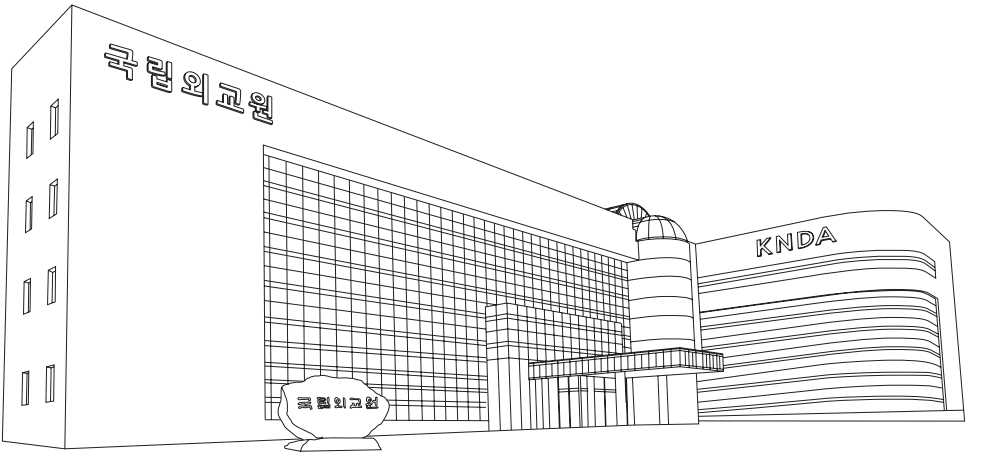
발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-06

미국 트럼프 행정부의 대아시아 정책과 ASEAN:
인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성문제를 중심으로

배긍찬 아시아태평양연구부 교수



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2017-06

미국 트럼프 행정부의 대아시아 정책과 ASEAN:
인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성문제를 중심으로

발 행 2018년 1월
발 행 처 국립외교원 외교안보연구소
발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572
전 화 3497-7760 (代)
팩시밀리 571-1032
홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

ⓒ 국립외교원 외교안보연구소, 2017

비매품
ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2017-06

미국 트럼프 행정부의 대아시아 정책과 ASEAN:
인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성문제를 중심으로

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 '열린외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약 1

Ⅰ. 트럼프 행정부와 ASEAN 4

1. 미국 우선주의와 동남아 4

2. 미국의 대ASEAN 정책 부재 6

3. 미국의 위상퇴조와 중국의 부상 6

Ⅱ. 트럼프 행정부의 대아시아 정책 9

1. 인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성 9

2. 인도-태평양 구상의 문제점 12

3. 안보협력체로서 4개국 협의체 15

4. 중국의 반응 17

Ⅲ. ASEAN의 대응 18

1. 인도-태평양 구상과 ASEAN 18

2. ASEAN 역내리더십 문제 21

3. 인도네시아 변수 22

4. 향후 전망 27

Ⅳ. 한국의 고려사항 29

1. 인도-태평양 구상에 대한 대응 모색 29

2. 대ASEAN 중시 정책 추진 31

3. 한·중·일 3국 협력 강화 34

<부록 1> 트럼프 미대통령 APEC 연설 전문 37

요 약

이 연구의 목적은 트럼프(Donald Trump) 행정부의 대아시아 정책 방향을 미국 주도의 인도-태평양 구상과 미국, 일본, 호주, 인도 4개국 협의체 결성문제를 중심으로 살펴보고, 이에 대한 ASEAN의 대응 방향을 분석함으로써, 향후 미국의 대아시아 정책과 한국의 대ASEAN 정책과 관련하여 한국의 외교 정책 수립에 필요한 함의와 대응방안들을 도출하기 위한 것이다.

2017년 11월 베트남 다낭에서 개최된 APEC 정상회의를 통해 트럼프 대통령은 미국의 인도-태평양 구상과 전략을 제시했다. 연이어 필리핀 마닐라에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의 기간 중 미국, 일본, 호주, 인도 등 4개국은 국장급 외교 실무자들 간 4개국 협의체 결성을 위한 최초의 비공개 회동을 가졌다. 이로써 소위 미국 주도의 인도-태평양 4개국 협의체가 태동되기 시작했다고 평가할 수 있다. “Pivot to Asia” 또는 “rebalancing”으로 대변되었던 오바마(Barack Obama) 행정부의 아태 중시 정책을 비판하는 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략은 향후 미국과 아시아를 연계하는 최소한의 정책 틀로 평가되며, 이 구상에는 사실상 ASEAN이 빠져있는 것으로 보인다.

그러나 미국 주도의 인도-태평양 전략개념은 여전히 모호하며, 향후 상황변화에 따라 변모할 수 있는 가변성을 띠고 있다. 현재까지 트럼프 대통령이 밝힌 인도-태평양 전략은 동지역에서 항행의 자유, 법의 지배, 상호 호혜성, 공정무역 등의 원칙을 보호, 견지해 나가겠다는 것으로 요약될 수 있으며, 4개국 간 군사, 안보, 무역, 경제 등 다양한 분야의 협력을 상정하고 있는 것으로 보인다. 이러한 구상의 핵심 요체는 4개국이 공히 중국의 부상을 전략적으로 견제할 필요가 있다는 데 공감대를 형성하고 있고, 동중국해, 남중국해, 인도양 등에서 전략적 확장을 도모하고 있는 중국을 군사, 외교적으로 봉쇄해야 한다는 데 의견의 일치를 보고 있다는 점이다. 따라서 인도-태평양 4개국 협의체는 기본적으로 안보협력체의 성격을 띨 것으로 전망된다.

향후 미국과 중국은 ASEAN 국가들에게 사실상 양자택일의 선택을 강요

할 가능성이 클 것으로 전망된다. 미국은 다수 ASEAN 국가들에게 미국의 인도-태평양 구상에 참여하거나 협력할 것을 요청 또는 요구할 것으로 보인다. 반면 중국은 이를 상쇄하기 위해 ASEAN 국가들에게 일대일로와 동남아를 관통하는 해양실크로드 프로젝트 등을 통해 보다 많은 경제적 인센티브를 제공하는 동시에, 미국의 인도-태평양 구상에 참여 또는 협력하려는 국가들에 대해서는 압력과 협박을 가하겠다는 태도를 유지해 나갈 것으로 보인다.

이러한 트럼프 행정부의 인도-태평양 구상은 ASEAN 국가들에게 중요한 도전을 제기하고 있다. 트럼프 행정부는 인도-태평양 구상을 제시하고 미·일·호·인 4개국 협의체 결성을 추진하면서, 역내외 국가들을 상대로 참여국 또는 협력국 확대를 도모하기 시작하고 있기 때문이다. ASEAN의 경우 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀 그리고 말레이시아까지 그 대상이 될 수 있으며 라오스, 캄보디아, 미얀마는 제외될 가능성이 클 것으로 보인다. 이는 ASEAN이 내부적으로 분열될 수 있는 또 다른 요인이 될 것이다. 이미 ASEAN은 남중국해 문제로 내부적으로 균열되어 있으며, 인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성과 관련한 참여국 또는 협력국 확대문제는 ASEAN의 내부적 균열을 더욱더 가속화시킬 수 있는 변수가 될 가능성이 클 것으로 전망된다. 이 문제는 남중국해 문제와 같이 ASEAN의 내부적인 합의도출이 사실상 불가능한 사안이기 때문이다.

결국, ASEAN 등 다수 동아시아 중소국가들은 어느 한편에 일방적으로 편승하기보다는 위험을 분산시키려는 헤징 전략을 추구할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이는 강대국 간 경쟁과 갈등에 대한 중소국가들의 기본적인 공동의 대응일 수밖에 없으며, 국가별로 구체적인 방식과 정도의 차이만이 존재할 것이다. 반면 일부 국가들은 모험적 실리추구 전술을 추구할 수도 있을 것이다. 즉 강대국 간 교묘한 줄타기 외교를 통해 자국의 이익을 극대화하려는 모험을 감행할 수도 있다는 것이다. 그러나 이러한 줄타기 전술은 때로는 매우 위험할 수 있다. 강대국들은 언제라도 입장을 바꾸어 중소국가들의 이익을 희생하고 그들에게 생사의 위협을 가할 수 있기 때문이다.

향후 한국은 미국의 인도-태평양 구상과 4개국 협의체와 관련한 논의가

어떻게 진행, 발전되어 어떠한 형태의 협의체가 출범할 것인지 계속 예의주시해 나가야 할 필요가 있다. 또한, 4개국 협의체가 공식적으로 출범하여 미국이 참여국 또는 협력국 확대를 도모할 경우에 대응할 방안들도 계속 연구, 검토해 나갈 필요성이 있다. 이미 트럼프 대통령이 2017년 11월 방한 시 이 문제를 거론한 바 있기 때문이다. 미국의 전통적 동맹세력인 한국은 미국이 구체적 방안들을 가지고 인도-태평양 구상에 대한 참여 요청을 강력하게 할 경우 이를 현실적으로 전면 거부하기는 어려울 것이다. 4개국 협의체가 사실상 중국견제를 주요 목표로 출범한다면, 이는 한국에게 상당한 전략적 부담을 줄 수밖에 없는 것이 사실이지만, 향후 이 지역의 상황변화에 기민하게 대처하기 위해서는 모든 가능성을 열어두고 유연하면서도 신중한 입장을 견지해 나갈 필요가 있다.

1. 트럼프 행정부와 ASEAN

1. 미국 우선주의와 동남아

2017년 초반에 출범한 미국 트럼프(Donald Trump) 행정부의 대아시아 정책은 동년 11월 트럼프 대통령의 12일간 아시아 순방(일본, 한국, 중국, 베트남, 필리핀 등 5개국)을 통해 "인도-태평양(Indo-Pacific)" 구상을 표면화하기 이전까지는 어떠한 구체적인 방향성도 제시되지 않았다. 취임 초 트럼프 대통령은 선거공약대로 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴를 즉시 실행으로 옮겼으며, "Pivot to Asia"와 "rebalancing"으로 대변되는 전임 오바마(Barack Obama) 대통령의 "아시아-태평양(Asia-Pacific)" 중시 정책을 강하게 비판했다. 그리고 외교 관계에 있어서 다자주의(multilateralism)에 대한 불신을 보이는 동시에 양자주의(bilateralism) 협상을 통해 주요 외교 사안들을 해결해 나갈 것임을 시사했다.

출범 후 아시아지역에 대한 트럼프 행정부의 최우선 외교 과제는 급박한 북핵 문제 해결이었으며, 이와 관련하여 미국과 경쟁 관계에 있는 중국과의 양자 관계 재설정 그리고 일본과 한국과의 기존 동맹 관계 유지, 강화가 가장 중요한 관심사로 부각되었다. 아시아지역에서 오바마 행정부의 최대 관심사였던 남중국해 영유권 문제도 일단은 일차적 관심사에서 벗어나는 듯한 모습도 보여 주었다.

반면 아시아의 여타지역 특히 동남아와 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)에 대해서는 어떠한 관심도 공식적으로 표명되지 않았다. 트럼프 대통령은 선거기간 중에 동남아와 ASEAN에 대한 어떠한 언급도 없었으며, 취임 후에도 베트남, 태국, 말레이시아, 싱가포르 지도자들을 각각 미국으로 양자 차원에서 초청한 것 외에 동남아 전반과 ASEAN에 대한 어떠한 정책 방향도 제시하지 않았다. 다수의 동남아국가들은 이러한 미국의 대아시아 및 대동남아 정책 부재에 대해 내부적으로 우려감을 가지고 트럼프 행정부의 대아시아 정책 기조와 정책 방향을 계속 주시해 왔다.

이처럼 초기 트럼프 행정부의 대아시아 및 대동남아 정책 부재는 일차적으로 오바마 대통령과는 대조적으로 아시아에 대한 트럼프 대통령의 이해부족과 ASEAN과 같은 다자주의에 대한 불신 또는 거부감을 반영하는 것으로 보인다. 뿐만 아니라, 트럼프 대통령 취임 후 오랜 기간 미국의 대아시아 및 동남아 정책을 수립하는데 핵심적 중요성을 갖는 미국 국무부의 아태담당 차관보의 임명이 지연되어 왔다. 미국방부 아태담당 차관보는 앞서 임명되었으나 국무부 아태차관보는 2017년 12월에 와서야 외교관 출신 손턴(Susan Thornton)으로 임명되었다. 한국의 경우에도 미국대사의 공식취임이 늦어진 것에서도 보듯이, 미국의 아시아 정책 수립에 중요한 정부 내 주요 보직 임명이 계속 늦어져 왔다.

그럼에도 불구하고 큰 틀에서 트럼프 대통령의 대외 정책과 대내 정책 전반에 걸쳐 가장 중요한 원칙은 역시 "미국 우선주의(America First)"라고 할 수 있을 것이다. 미국 우선주의야말로 트럼프 대통령의 가장 핵심적인 국정철학이며, 특히 무역과 군사안보협력 등 외교 정책 분야에 있어서도 결코 예외가 아니다. 트럼프 행정부는 구조적인 대미무역흑자를 보이고 있는 중국, 일본, 한국 등에 대해 공정무역(fair trade)과 상호 호혜성(reciprocity)을 강조하고, 미국의 무역적자를 적극적으로 시정하기 위해 이번 아시아 순방과정에서 대규모 세일즈 외교를 추구했으며, 일본, 한국 등 동맹국들에게는 방위비 분담 증액을 강조하고 있다. 이러한 원칙은 향후 동남아 중소국가들에게도 다소의 차이가 있을 수는 있겠지만 예외적으로 적용되지는 않을 것으로 보인다.

문제는 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 세계 패권국인 미국의 전통적인 리더십을 기대하고 있는 다수 아시아 국가들에게 상당한 실망과 혼란 그리고 당혹감을 줄 수 있다는 점이다. 그뿐만 아니라 이는 아시아지역에서 미국의 리더십을 약화시킬 수 있는 변수가 될 수 있다는 점이다. 미국이 자국의 국익만을 위해 공정무역과 상호 호혜성만을 강조하고 패권국으로서 이 지역에 대한 중장기적 비전을 제시하지 못하고 공공재 제공을 꺼린다면, 미국의 역내 영향력은 자연스럽게 감소될 수밖에 없기 때문이다. 특히 부상하는 중국이 이 지역에서 공격적으로 영향력 확대를 노리는 상황하에서는

더욱 그럴 수밖에 없을 것이다.

2. 미국의 대ASEAN 정책 부재

트럼프 행정부 출범 이후 동남아 국가들의 핵심적 관심사는 미국의 대ASEAN 정책 방향이었다. 이와 관련하여 2017년 11월 필리핀 마닐라에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의의 최대 관심사는 과연 미국 트럼프 대통령이 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에 참석할 것인가 하는 문제였다. 이미 트럼프 대통령 취임 직후부터 이 문제가 아시아 국가들, 특히 동남아국가들의 주요 관심사가 되어 왔는바, 전임 오바마 대통령과는 달리 트럼프 대통령은 동남아와 ASEAN에 대해 이해가 부족하며 다자주의를 불신하고 있다는 관측 때문이었다.

애초 트럼프 대통령은 12일간의 아시아 순방을 시작하면서 마지막 외교행사인 EAS에 참석지 않을 것이라고 발표했다. 그러나 발표 직후 트럼프의 EAS 불참이 아시아에 대한 미국의 무관심으로 해석될 가능성을 우려한 일부 역내외 국가들과 참모들의 건의를 받아들여 참석키로 다시 결정한 바 있다. 필리핀에 도착한 트럼프 대통령은 ASEAN 국가들과 양자정상회의를 갖는 등 정상적인 일정에 돌입한 듯했으나, 11월 14일 오후 행사지연으로 EAS가 수 시간 연기되자, 돌연 불참 의사를 밝히고 미국으로 곧바로 귀환했으며, 틸러슨(Rex Tillerson) 국무장관이 대신 참석했다. 이는 동남아와 ASEAN에 대한 트럼프 대통령의 무관심과 정책 부재 그리고 아시아에서 미국 위상의 퇴조를 알리는 상징적 신호로 비쳐질 여지가 충분히 있는 것이다.

3. 미국의 위상퇴조와 중국의 부상

미국의 주요 언론들은 2017년 11월 트럼프 대통령이 아시아 순방을 통해 북핵 문제와 남중국해 문제 해결에 새로운 진전을 이룩하지 못한 것으로 평가하고 있다. 트럼프 대통령이 강조하는 공정무역과 관련하여서도 일관성을 보여주지 못함은 물론, 새로운 양자 간 합의 기반을 이끌어내지도 못

했다고 비판하고 있다. 특히 베트남 개최 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)에서는 사실상 보호무역주의를 표방함으로써 세계화와 자유무역의 중요성을 옹호하는 중국과 극적인 대조를 이루었는바, 공산당 일당 지배체제인 중국이 세계화와 자유무역의 수호자로 부각되는 아이러니를 연출했다. 또한, 트럼프 대통령은 일본, 한국, 중국 등에서 가시적인 대규모 무역 외교를 자화자찬했지만, 서구 언론들은 이와 같은 미국 우선주의는 오히려 미국의 고립을 심화시킬 것으로 우려하고 있다.

이밖에 순방 기간 중 미국 위상의 퇴조를 시사하는 몇 가지 해프닝도 있었다. 평소 각종 분쟁 조정에 탁월한 능력을 가졌다고 자부하는 트럼프 대통령이 남중국해 영유권 분쟁을 자신이 직접 중재하겠다고 나섰으나, 중국은 외세가 관여할 사안이 아니라고 공개적으로 거부했으며, 당사국인 필리핀과 베트남도 국제법적으로 해결할 사안이라면서 조용히 사양했다. 또한, 트럼프 대통령은 역대 다른 미국 지도자들과는 달리 아시아 국가들의 인권과 민주주의, 언론자유의 문제를 공개적으로 거론하지 않았다. 오히려 마약과의 전쟁을 이유로 초법적으로 다수 사상자를 초래하여 국내외적으로 비난받고 있는 필리핀 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령을 두둔하는 발언도 서슴지 않았다. 뿐만 아니라 미-ASEAN 정상회의 중 최근 국내 제1야당 해체를 강행하는 캄보디아의 장기집권자 훈센(Hun Sen) 총리가 트럼프 면전에서 캄보디아 내 미국 대사관의 국내정치 개입을 강하게 비난했다.

이에 대해 미국, 영국, 독일 등 서구의 언론들은 “수퍼 파워의 종말” 또는 “다시 한번 중국을 위대하게” 그리고 “미국 소프트 파워 상실” 등 비판적 논조를 이어가고 있다. 실제로 이번 트럼프 대통령의 아시아 순방 결과는 중국의 부상과 미국의 쇠퇴문제를 다시 한번 심각하게 재고하는 계기가 되고 있다. 미국이 제시한 인도-태평양 구상과 미국, 일본, 호주, 인도 등 4개국 협의체 결성도 결국 중국의 부상을 미국 단독의 힘만으로 막기 역부족이라는 점을 시사하고 있음을 부인하기 어려울 것이다. 뿐만 아니라 일부 전문가와 관찰자들은 한·중·일 3국이 정상회의를 재개하려는 것도 미국 위상의 퇴조와 무관치 않다는 분석까지 제시하고 있다. 일본과 한국이 중국과 양자관계를 개선하려는 움직임도 트럼프 행정부에 대한 신뢰 부족과 불신을 반

영하고 있다는 것이다.

반면 2017년 제19차 당 대회 이후 시진핑(習近平) 주석 1인 권력을 공고히 한 중국은 자신감을 바탕으로 APEC과 ASEAN 관련 정상회의를 치르면서 스스로 대국다운 외교적 면모를 과시했다고 자평하고 있다. 또한, 이를 미국주도의 기존 국제질서에 중국 특색의 사상과 질서를 반영하겠다는 소위 시진핑 주석의 "신형국제관계"가 시동하고 있는 것으로 간주하고 있다. 정작 중요한 것은 다수 아시아 중소국가들, 특히 ASEAN 국가들의 반응인바, 대체로 미국 트럼프 대통령의 일관성 없는 메시지에 대해서는 혼란과 당혹감을 느끼고 있는 반면, 중국의 부상을 수용할 수밖에 없다는 현실론이 점차로 받아들여지는 분위기이다.

이러한 상황에서 2017년 12월 미국 정부의 새로운 국가안보전략(NSS: National Security Strategy) 보고서는 새로운 반전을 도모하려는 신호탄으로 해석될 수 있다. 이 보고서는 중국과 러시아를 수정주의(revisionist) 세력으로 규정하고 향후 미국은 이들 국가들의 도전을 견제함으로써 경제 및 안보 분야에서 세계 최강국의 위치를 고수할 것이라 선언했다. 특히 이 보고서는 전략적 경쟁자(strategic competitor)이자 경쟁국(rival power)인 중국이 자신들의 이익에 맞게 지역 질서를 재편하는 방안을 추구함으로써 아시아에서 미국을 대체하려하고 있다고 지적했다. 또한, 중국은 미국의 희망과는 반대로 다른 국가들의 주권을 희생시켜 가면서 그들의 힘을 확장해 왔다고 비판했다. 이 보고서는 세계열강들의 경쟁 시대가 다시 도래했으며, 국제사회가 힘의 대결 구도로 전개될 것이라는 전망을 하면서, 미국의 모든 결정은 미국 우선주의에 기반할 것임을 명백히 하였다. 따라서 향후 미국은 인도-태평양, 유럽, 중동 등 세계 주요지역에서 미국의 이익에 부합하는 방향으로 힘의 균형을 유지하도록 하겠다는 강력한 의지를 표시했다.

이 연구의 목적은 트럼프 행정부의 대아시아 정책 방향을 미국 주도의 인도-태평양 구상과 미국, 일본, 호주, 인도 4개국 협의체 결성문제를 중심으로 살펴보고, 이에 대한 ASEAN의 대응 방향을 분석함으로써 향후 미국의 대아시아 정책과 한국의 대ASEAN 정책과 관련하여 한국의 외교 정책 수립에 필요한 함의와 대응방안들을 도출하기 위한 것이다.

Ⅱ. 트럼프 행정부의 대아시아 정책

1. 인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성

취임 후 특별한 대아시아 정책을 제시하지 않았던 미국은 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방을 통해 보다 가시적인 미국의 대아시아 정책 기조를 보여주기 시작했다. 2017년 11월 베트남 다낭에서 개최된 APEC 정상회의를 통해 트럼프 대통령은 미국의 인도-태평양 구상과 전략을 제시했다. 연이어 필리핀 마닐라에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의 기간 중 미국, 일본, 호주, 인도 등 4개국은 국장급 외교 실무자들 간 4개국 협의체 결성을 위한 최초의 비공개 회동을 가졌다. 이로써 소위 미국 주도의 인도-태평양 "4개국 협의체(QUAD: Quadrilateral Security Dialogue)"가 태동되기 시작했다고 평가할 수 있다.

이는 오바마 행정부의 아시아-태평양 중시 정책이 트럼프 행정부의 인도-태평양 중시 정책으로 대체된 것으로 평가될 수 있을 것이다. 이는 또한 트럼프 행정부도 오바마 행정부와 마찬가지로 계속 아시아를 중시하겠다는 의지의 표현으로 평가할 수도 있겠으나, 오바마 행정부의 아태 중시 정책과 트럼프 행정부의 인도-태평양 구상의 결정적인 차이점은 인도 변수이다. 인도-태평양 구상은 과거 아태 정책에서는 크게 강조되지 않았던 인도의 역할과 변수가 핵심적 중요성을 갖고 있기 때문이다. 즉 아시아에서 일본과 함께 중국의 또 다른 경쟁상대인 인도를 미국의 대아시아 정책에 주요 협력 대상으로 끌어들이고 있는 것이다. "Pivot to Asia" 또는 "rebalancing"으로 대변되었던 오바마 행정부의 아태 중시 정책을 비판하는 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략은 향후 미국과 아시아를 연계하는 최소한의 정책 틀로 평가되며, 이 구상에는 사실상 ASEAN이 빠져있는(missing) 것으로 보인다.

인도-태평양이라는 전략적 개념은 애초 2000년대 중반 인도의 해군 제독 구르프리트 쿠라나(Gurpreet Khurana)가 제안한 것으로 이를 적극 수용한 일본 아베(安倍晋三) 총리에 의해 비롯된 구상이다. 아베 총리는 2007년 인도 방문 이후부터 아시아지역에서 미국, 일본, 호주, 인도 등 4대 민주주

의 국가들 간 연대와 협력을 통해 이 지역 질서재편을 주도해야 한다고 주장해 왔다. 이 구상은 공산당 일당 지배 체제인 비민주적 중국에 대응하여 인도-태평양지역의 4대 민주주의 국가들 간 이념적 공통성을 강하게 부각시키려는 것으로, 이 구상의 핵심은 중국의 부상을 견제, 봉쇄하기 위해서 미국, 일본, 호주, 인도 등 4개국이 전략적 공조체제를 구축해야 한다는 것이다. 이와 함께 일본의 아베 총리는 2016년 인도-태평양 구상을 확대, 재구성하여 중국의 "일대일로(一帶一路)" 구상에 대응하는 차원에서 인도양의 서편인 아프리카까지 이 구상에 포함시키려는 대전략을 제시한 바 있다.

과거 오바마 행정부 하에서도 인도-태평양 개념은 국방부와 국무부 등에서 간간히 논의, 표출되기도 했다. 특히 힐러리(Hillary Clinton) 국무장관도 소위 "Princeton Report"라는 보고서와 연설 등을 통해 인도와의 군사, 무역협력의 중요성을 강조하는 이러한 개념을 사용한 바 있었다. 또한, 2013년 이후 호주의 국방백서에도 아시아지역의 경제, 군사전략을 위해 인도-태평양을 중시해야 한다는 표현이 나타나기도 했다. 따라서 트럼프 행정부의 인도-태평양 구상은 과거에는 존재하지 않았던 전혀 새로운 구상이라고 할 수는 없을 것이다.

2007년 아베 총리에 의해 제안된 미국, 일본, 호주, 인도 간 4개국 협의체 구상에 대해 당시 호주 보수진영의 하워드(John Howard) 총리는 지지의사를 표명했으나, 2007년 12월 새롭게 집권한 호주의 진보진영 캐빈 러드(Kevin Rudd) 총리가 반대를 명백히 함으로써 공식적으로 출범하지는 못했다. 중국 전문가인 캐빈 러드 총리는 중국과의 외교, 무역 관계를 중시했기 때문이다. 반면 이 기간 중 미국과 인도는 인도양 말라바(Malabar)에서 합동 군사훈련 등을 통해 군사협력의 새로운 장을 열기도 했다. 2010년 호주에서 친미적이고 보수적인 길라드(Julia Gillard) 정부가 출범하면서 미국, 일본, 호주 간 3국 안보협의는 다양한 차원에서 꾸준히 이루어져 온 반면, 최근까지도 인도는 이러한 구상에 대해 상대적으로 소극적 태도를 견지해왔다. 중국과 지정학적으로 라이벌 관계를 형성해온 인도는 중국에 대한 전략적 견제의 필요성을 느끼고 있었으나 중국과의 실질적 경제협력 관계를 고려할 수밖에 없었기 때문이다.

그런데 미국의 트럼프 대통령이 2017년 11월 아시아지역 5개국 순방기간 중 "자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific)"이라는 미국의 새로운 아시아 정책 기조를 표면화함으로써 인도-태평양의 개념과 전략은 역내외적 주요 관심사로 급부상하기 시작했다. 특히 11월 필리핀 마닐라에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의 기간 중 미국-인도 양자정상회의를 통하여 인도의 모디(Narendra Modi) 총리가 미국의 인도-태평양 전략에 공감을 표시하고 참여 가능성을 열어 놓음으로써 4개국 협의체 결성이 가시화되고 있다.[1]

그러나 트럼프 대통령의 인도-태평양 구상은 잘 짜여지고 정돈된 구상으로 보기는 어려운 측면들이 많다고 보여진다. 미국 주도의 인도-태평양 전략개념은 여전히 모호하며 향후 상황변화에 따라 변모할 수 있는 가변성을 띠고 있기 때문이다. 현재까지 트럼프 대통령이 밝힌 인도-태평양 전략은 동지역에서 항행의 자유(freedom of navigation), 법의 지배(rule of law), 상호 호혜성(reciprocity), 공정무역(fair trade) 등의 원칙을 보호, 견지해 나가겠다는 것으로 요약될 수 있으며, 4개국 간 군사, 안보, 무역, 경제 등 다양한 분야의 협력을 상정하고 있는 것으로 보인다. 특히 일본은 중국의 일대일로에 상응하는 대규모 인프라 구축사업도 검토하고 있는 것으로 알려져 있다.

미국의 4개국 협의체 구상은 취임 이후 명확한 아시아 정책을 제시하지 못했던 트럼프 행정부가 동맹국 일본의 아베 총리가 제안해온 인도-태평양 구상을 받아들인 결과로 해석된다. 그러나 미국은 일본의 인도-태평양 구상을 그대로 수용하기보다는 자신의 목적에 따라 변용하고 있는 것으로 보인다. 트럼프 행정부는 공정무역과 호혜성을 강조하는 경제적 목적을 강조하고 있기 때문에, 아베 총리 구상의 주요 부분인 민주주의 국가들 간 연대라는 이념성과 아프리카까지를 포함하는 영역의 광대성을 미국이 받아들이는 것으로는 보이지 않는다.

1- 중국과 경제협력 관계를 중시하여 4개국 협의체 결성에 상대적으로 소극적인 태도를 보였던 인도가 적극적인 입장으로 선회한 결정적 이유는 2017년 여름 양국 국경지대 도클람(Doklam)에서 벌어졌던 70여 일간의 심각한 중국-인도 간 군사대치 상황 때문이었다.

2. 인도-태평양 구상의 문제점

이러한 미국의 새로운 구상과 전략은 먼저 몇 가지 문제점들이 지적될 수 있을 것이다. 첫째, 기본적으로 양자 관계를 중시하고 다자협력을 불신하는 트럼프 행정부가 과연 4개국 간 다자협력을 적극적, 능동적으로 추동해 나갈 것인지 의문의 여지가 없지 않다는 것이다. 뿐만 아니라 4개국 협의체가 과연 동맹(alliance)의 수준으로 격상될 수 있을지 아니면 단순한 연대 또는 연합(coalition)의 수준에 머물지 불분명하다는 것이다. 따라서 일각에서는 4개국 간 높은 수준의 통합된 다자협력보다는 미국을 중심(hub)으로 일본, 호주, 인도 간 양자 협력(spokes)을 강화하는 방향으로 나갈 수 있다는 관측도 할 수 있다. 보다 구체적으로 현재 4개국 간 인도양과 태평양에서 이루어지고 있는 다양한 형태의 합동 군사훈련들을 유기적으로 연계하는 수준에 그칠 것이라는 관측도 가능하다.

둘째, 이 구상의 핵심 변수는 인도인바, 과연 미국이 인도를 아시아 안보, 경제체제에 완전하게 성공적으로 편입시킬 수 있을지 여전히 확실치 않다는 것이다. 물론 일부 관찰자들은 최근 수년간 인도의 적성국 파키스탄과 인접국 스리랑카 등에 대한 중국의 영향력 확대와 미얀마 등을 통한 인도양에 대한 전략적 진출확장 시도 그리고 2017년 국경지대에서의 장기간 군사대치 상황 등을 고려할 때, 이제는 미국, 일본 등과 연대하는 것 이외에 더 이상 선택의 여지가 없을 것이라는 점을 들어 인도의 모디 정부가 대정책 전환을 도모하고 있는 것으로 평가할 수도 있을 것이다. 특히 4개국 국장급 실무접촉 이후 인도는 미국, 일본, 호주 등과 외교 차관급과 국방 차관급 회의를 잇달아 개최함으로써 인도-태평양 구상에 참여를 가시화하고 있는 것으로 보인다.

그러나 서남아의 대국 인도는 전통적으로 비동맹 중립외교 노선을 견지해 왔으며 각종 양자 및 다자협상에서 독자노선을 추구하는 매우 까다로운 행위자이다. 따라서 현재 국내적으로 높은 지지도와 함께 강력한 리더십을 보이고 있는 모디 총리도 인도의 전통적 비동맹 중립외교 노선을 완전히 이탈하여 미국과 동맹 관계로까지 발전시키려는 의지는 없을 가능성도 상당

하다고 보여진다. 아마도 궁극적으로 인도는 미국, 중국 간 전략적 경쟁 관계 속에서 자국의 커다란 잠재적 국력을 바탕으로 독자노선을 추구하는 정책을 여전히 최선의 선택으로 간주하고 있을지도 모른다. 이러한 측면에서 인도에게는 4개국 협의체 결성이 자신의 궁극적인 독자외교 노선을 보완하기 위한 하나의 전술적 시도일 수도 있다.

셋째, 향후 호주에서 현재의 보수 정부가 진보진영으로 정권이 교체될 경우, 4자 협의체에 대한 호주의 지속적인 참여를 담보하기 어려울 수도 있을 것이라는 점이다. 이미 2007년 진보진영의 캐빈 러드 전 총리는 4개국 협의체 구상에 참여를 유보한 바 있기 때문에 향후 진보진영이 재집권할 경우 4개국 협의체에 대한 참여를 재고할 가능성은 충분히 있다.

최근 4개국 협의체 참여 문제를 둘러싸고 호주의 정치권은 보수 대 진보진영 간 치열한 논쟁을 벌이고 있으며, 현 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리가 호주 내 증대되고 있는 중국의 로비활동을 규제하는 새로운 입법을 시도하려는 움직임에 대해 중국이 엄중 경고하고 있는 점도 주목의 대상이다. 호주 일각에서는 한국의 사드 문제 사례에서 보듯이 향후 중국이 호주에 대해 무역(철광석 등 광물자원 수입), 교육(중국인 유학), 관광(중국인 관광) 등에 대한 보복을 시도할 것으로 우려하고 있다. 중국에게 호주는 4개국 중 가장 다루기 쉬운 회유와 협박의 대상이기 때문이다. 중국은 이미 그러한 가능성을 직간접적으로 시사하고 있다.

넷째, 향후 4개국 간 경제, 무역협력에 상당한 한계가 예상된다는 점이다. 트럼프 대통령은 APEC 연설을 통해 인도-태평양 구상의 경제적 측면을 강조한 바 있다. 트럼프 대통령은 “자유롭고 개방된 인도-태평양지역은 독립된 주권 국가들이 다양한 문화와 꿈을 공유하면서 번영과 자유, 평화 속에서 발전해야 한다”고 강조했다. 이어 트럼프 대통령은 미국은 인도-태평양 국가들과 함께 번영과 안보를 추구할 것인바, 그 핵심은 상호성(reciprocity)과 공정성(fairness)이라는 것이다. 즉 미국의 인도-태평양 구상은 미국의 이익을 증진하는 규칙을 공유하는 국가들과 경제적으로 함께 번영할 것이라는 논리가 강하게 자리 잡고 있다. 또한, 미국이 제시하는 규칙에 따라 행동하는 국가들과는 경제적 파트너로 가깝게 지내고 그렇지 않

은 국가들과는 잘 지내지 못할 것이라고까지 언급한 바 있다. 이는 트럼프 대통령에게는 경제안보(economic security)가 곧 국가안보(national security)라는 인식이 강하게 자리 잡고 있기 때문이다.

이러한 관점에서 과연 인도와 미국이 향후 의미 있는 경제적 파트너가 될 수 있을지 의문의 여지가 상당히 크다고 할 수 있다. 인도는 다른 어떠한 동아시아 국가들, 예컨대 한·중·일과 ASEAN 국가들보다도 자국 시장 개방에 극히 유보적이기 때문이다. 현재 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 협상이 교착 상태에 빠져있는 가장 큰 이유도 바로 인도 때문이다. 여타 동아시아 국가들보다 매우 낮은 시장 개방율을 보이고 있는 인도는 자국 산업 보호를 이유로 높은 수준의 개방에 대단히 소극적이다. TPP 탈퇴를 선언한 미국과 자국 시장개방에 극히 소극적인 인도가 참여하는 4개국 간 무역협력이 실제로 가능할 것인지는 의문이 아닐 수 없다. 따라서 4개국 간 경제협력에는 상당한 한계가 있을 수밖에 없을 것으로 보인다. 다만 미국은 인도에게 첨단무기를 수출하는 경제적 이득을 누릴 수 있을 것이다.

다섯째, 중국의 일대일로에 상응하는 대규모 인프라 구축사업에 과연 미국 우선주의에 집착하고 있는 트럼프 행정부가 공공재를 제공할 수 있을 것인가라는 점이다. 적어도 현재 미국이 아시아지역의 인프라 투자에 거금을 투여할 가능성은 거의 전무에 가까울 것이다. 미국이 그럴 여력이 있다면 당연히 미국 국내에 투여할 것이기 때문이다. 일본이 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank) 등을 통해 인프라 투자에 일부 자금을 제공할 수도 있겠지만 그 규모에 있어서는 중국의 일대일로에 비교하기는 어려울 것이다. 일본이나 여타 서방국가들은 특히 중국처럼 초기 단계에 커다란 손실을 감수하기도 어려울 것이기 때문에 대규모의 중장기적 투자는 사실상 불가능에 가깝다 할 것이다.

마지막으로 인도-태평양 구상은 이 지역에서 ASEAN의 역할을 전혀 고려하지 않고 있다는 점이다. 주지하다시피 트럼프 대통령은 동남아에 대해 이해가 부족하고 ASEAN이라는 다자협력체의 중요성을 인정하지 않고 있다. 이러한 측면은 동시에 다수 ASEAN 국가들이 미국의 인도-태평양 구상

에 일정한 거리를 두게 만드는 요인이 될 수도 있다. 비록 ASEAN 국가들이 모두 중소국가들이기는 하지만 ASEAN이라는 우산을 통해 아시아 외교무대에서 자신들의 공동이익을 추구하는 중요한 행위자이다. 만일 트럼프 행정부가 ASEAN의 전략적 중요성을 간과하지 않았다면, 이 구상에 어떠한 형태로든 ASEAN의 역할을 활용하는 방안을 만들 수도 있을지 모른다.

3. 안보협력체로서 4개국 협의체

그러나 한 가지 분명한 점은 4개국 모두 공히 중국의 부상을 전략적으로 견제할 필요가 있다는 데 공감대를 형성하고 있고, 동중국해, 남중국해, 인도양 등에서 전략적 확장을 도모하고 있는 중국을 군사, 외교적으로 봉쇄해야 한다는 데 의견의 일치를 보고 있다는 점이다. 따라서 인도-태평양 4개국 협의체는 기본적으로 "안보협력체"의 성격을 띨 것으로 전망된다.

물론 4개국 중 어떠한 국가도 공개적으로 중국을 견제, 봉쇄하기 위해 4개국 안보협의체를 결성한다는 의사를 표명하지는 않고 있다. 일부 전문가들은 중국과 양자 경제 문제 관리와 북핵 문제 해결을 위해 중국의 협조와 동참이 절실한 미국 트럼프 행정부가 과연 중국견제를 목표로 하는 4개국 안보협의체를 진정 원할 것인지 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 또한, 최근 중국의 역내 최대 라이벌 세력인 일본 역시도 자국의 이익추구에만 몰두하는 미국 트럼프 행정부에 대한 신뢰가 충분치 않다고 보고 있기 때문에 중국과 양자 관계 개선을 도모하고 있는 점을 지적할 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 호주 내에서는 친미보수적인 턴볼 총리의 반중 정책으로 인해 중국으로부터 경제 보복을 당할 수 있다는 위기감이 커져가고 있다. 인도 또한 미국과 4개국 협의체 논의 개시 이후 중국과 러시아와의 관계를 다시 한번 재정비하려는 균형외교를 시도하고 있다. 따라서 미국, 일본, 호주, 인도 모두 공개적으로 노골적인 반중 정책을 표방하고 있지는 않다.

그럼에도 불구하고 4개국 모두 중장기적 관점에서 중국의 부상이 자신들의 이해관계에 부정적 영향을 미칠 것이라는 데 큰 이의가 없을 것이다. 중국은 미국과는 "신형대국관계"를 추구함으로써 미국과 보다 대등한 관계설

정을 요구하고 있고, 이미 일본은 더 이상 자신의 경쟁 상대가 아니라고 간주하고 있다. 또한, 호주에 대해서는 언제라도 보복할 수 있다는 무언의 압력과 협박을 가하고 있으며, 궁극적으로 인도는 미국의 동맹국이 될 수 없으며 결국 독자 노선을 추구할 것이라는 기대를 갖고 있기 때문이다.

이러한 상황하에서 4개국 모두는 중국에 대한 일정한 수준의 견제가 반드시 필요하다는 공감대가 형성될 수 있다. 4개국 모두 단기적으로는 중국과 원만한 관계유지가 불가피하지만 중장기적으로는 중국의 부상을 더 이상 방치할 경우 힘의 균형이 무너져 결국 자신들의 이익이 침해될 것이라는 우려를 갖고 있다. 따라서 모호하고 가변적이기는 하지만 4개국은 협의체 결성을 통해 중국의 부상에 유연하게 대응하려는 것이다. 필요하다면 아예 중국까지 참여시켜 4 대 1의 구도를 만드는 방법도 있을 것이다. 실제로 일본과 호주는 4개국 협의체에 중국이 참여할 수 있다고 공언하고 있기도 하다.

이와 관련하여 2017년 12월 트럼프 대통령이 직접 발표한 미국 정부의 새로운 국가안보전략 보고서는 대단히 시사적이다. 트럼프 대통령은 중국과 러시아를 미국의 가치와 이익에 반하는 방향으로 기존의 세계질서를 흔드는 “수정주의 세력(revisionist powers)”으로 규정하면서 이들 국가들의 도전을 견제함으로써 경제 및 안보 분야에서 세계 최강국의 위치를 고수할 것이라 선언했다. 트럼프는 “중국과 러시아는 미국의 안보와 번영을 침해하려고 시도하면서 미국의 힘, 영향력 그리고 이해관계에 도전하고 있다”고 강조하면서 “경제를 덜 자유롭고 덜 공정하게 만들고, 군사력을 키우며, 자국 사회를 억압하고 자신들의 영향력을 확대하기 위해 정보와 데이터를 통제하려고 작심했다”고 비판했다.

트럼프 대통령은 특히 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor) 그리고 경쟁국(rival power)로 명시하고 “국가주도 경제모델을 확장하며, 자신들의 이익에 맞게 지역 질서를 재편하는 방안을 추구하고 있다”며, “중국은 아시아에서 미국을 대체하려하고 있다”고 지적했다. 이어 중국은 미국의 희망과는 반대로 다른 국가들의 주권을 희생시켜 가면서 그들의 힘을 확장해 왔다고 비판했다. 이 보고서는 세계열강들의 경쟁 시대가 다시 도래했으며, 국제사회가 힘의 대결 구도로 전개될 것이라는 전망을 하면서 미국의

모든 결정은 미국 우선주의에 기반할 것임을 명백히 하였다. 따라서 향후 미국의 군사력 재건과 우주 및 사이버 분야의 능력 배양, 국경통제 강화, 이민제도 개혁과 함께 인도-태평양, 유럽, 중동 등 세계 주요지역에서 미국의 이익에 부합하는 방향으로 힘의 균형을 유지하도록 하겠다는 강력한 의지를 표시했다. 이는 간접적으로 중국 견제를 위해 미국이 인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성의 필요성을 시시하고 있는 것이다.

미국의 인도-태평양 구상의 또 다른 주요 고려점은 이러한 전략이 향후 확장성을 갖게 될 것이라는 전망이다. 미국은 이 협의체를 일단 4개국으로 출범시킬 것이지만, 4개국을 중심(core)으로 향후 대중견제에 동참 가능한 역내 중소국가들을 최대한 끌어들여 참여국 또는 협력국 확대를 도모해 나갈 가능성이 있기 때문이다. 미국은 자신의 동맹국은 물론 다양한 형태의 군사안보협력 관계를 맺고 있는 대상국 전체를 총망라하려 할 것이다. 이러한 경우 한국, 대만, 베트남, 태국, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아, 뉴질랜드, 스리랑카 등이 그 대상이 될 수 있을 것이다.

이미 미국은 한국에게 인도-태평양 구상에 참여를 요청한 바 있다. 이 구상이 아직도 구체적 모습을 드러내지 않은 상황에서 트럼프 대통령은 2017년 11월 한국 방문 시 한국의 참여를 요청한 바 있으며, 12월 미국방부의 아태 담당 부차관보의 한국 방문 시에도 같은 내용을 재차 요청한 것으로 전해지고 있다. 즉 구상의 구체적 내용보다도 참여국 또는 협력국을 확보하려는 미국의 외교적 노력이 선행되고 있고 더욱 가시화되고 있다는 것이다. 바로 이러한 측면이 인도-태평양 구상에 대한 다수 아시아 중소국가들의 핵심적 관심사항이자 이들에게 전략적 부담을 가중시킬 수 있는 요인이 되고 있다. 다수 아시아 중소국가들에게 미국 주도의 인도-태평양 구상은 그들에게 미국이냐 중국이냐 하는 사실상 양자택일의 선택을 강요하고 있는 상황인 것이다.

4. 중국의 반응

중국은 자국을 견제하고 봉쇄하기 위한 인도-태평양 전략에 대해 강력히 반발해 왔다. 이미 2007년 이러한 구상이 처음 제시되었을 때부터 현재까

지도 아시아에서 중국과 같은 특정 국가를 견제, 봉쇄하기 위한 아시아판 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)와 같은 구상은 받아들일 수 없다고 강력히 반대, 비판해 오고 있다. 다만 중국은 과연 이러한 구상이 실제로 작동될지에 대해서는 다소의 의문을 갖고 최근까지 상대적으로 여유를 가지고 관망하는 입장이었다. 어차피 일본과 호주는 미국의 동맹국이라 더 이상 기대할 바가 없으나, 이 구상의 핵심으로 간주되는 인도의 참여 여부가 확실치 않았기 때문이다.

그러나 2017년 11월 미국 주도의 인도-태평양 구상이 발표되고 미·일·호·인 4개국 협의체가 태동하는 상황에서 이 문제에 보다 관심을 집중하는 태도를 보이고 있다. 향후 중국이 미국 주도의 인도-태평양 구상과 관련하여 이를 상쇄하기 위해 참여 대상국 및 잠재적 협력국들을 상대로 "회유와 압박 또는 협박(appeasement and pressure or intimidation)" 전술을 구사할 것으로 보인다. 실제로 중국은 경제, 군사력 그리고 역내 영향력을 바탕으로 상대국을 굴복시킬 수 있는 다각적인 경제, 군사, 외교적 수단들을 가지고 있으며 필요에 따라 효과적인 대응 방안들을 강구해 나갈 것으로 전망된다. 2017년 여름 중국은 대만에서 군사훈련을 마치고 귀국하는 싱가포르의 장갑차를 홍콩항에서 일정 기간 억류한 것과 사드 문제로 한국에 대한 다양한 경제적, 군사적, 외교적 압박수단을 동원한 것이 대표적인 실증적 사례이다. 향후 호주에 대해서도 이와 유사한 방법을 동원할 수 있는바, 호주 철강석에 대한 수입규제 및 다변화(브라질), 중국인들의 호주 유학과 관광을 규제할 수도 있을 것이다.

Ⅲ. ASEAN의 대응

1. 인도-태평양 구상과 ASEAN

1967년에 창설된 ASEAN은 그간 동남아지역의 안정유지와 경제발전에 나름대로 주목할 만한 업적을 이룩해 왔으나, 2017년 창설 50주년을 맞은

ASEAN은 현재 다양한 대내외적 과제와 도전에 직면해 있다. 무엇보다도 중요한 ASEAN의 내부적 과제는 2015년 12월 31일 공식 출범시킨 "아세안 공동체(ASEAN Community)"를 향후 로드맵에 따라 2025년까지 완성시키는 일일 것이다.

ASEAN 공동체는 정치안보공동체(APSC: ASEAN Political Security Community), 경제공동체(AEC: ASEAN Economic Community), 사회문화공동체(ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community) 등 3대 축으로 구성되어 있으며, 그중에서 가장 실질적이고 구체적인 내용을 담고 있는 경제공동체를 여하히 달성할 수 있는가가 최대 관건이다. 향후 ASEAN 회원국들은 상품과 자본, 인력이 자유롭게 이동하는 경제통합을 실현하여 경제 규모 3조 달러, 인구 6.5억을 상회하는 세계 7위의 초대형 경제공동체 창설을 위해 단일 생산기지와 단일시장 구축, 경쟁력을 갖춘 경제지대 육성, 역내 균형발전, 세계 경제와의 통합 등 4대 목표를 담고 있는 비전을 구현해 나가야 할 것이다. 특히 역내국가들 간 경제적 격차를 줄이기 위한 균형발전은 공동체 형성의 관건인바, 이는 단기에 해결이 거의 불가능한 사안이다.

이와 함께 ASEAN의 가장 중요한 외부적 도전은 남중국해 영유권 분쟁 해결이다. ASEAN은 2002년 중국과 "남중국해 행동선언(DOC: Declaration on the Conduct)"을 채택한 바 있으며, 2012년부터는 실질적 구속력을 갖는 "남중국해 행동규범(COC: Code of Conduct)"을 채택하기 위한 협상을 진행시켜 왔다. 2018년 초부터는 중국과 남중국해 행동규범을 마련하기 위한 공식적인 협상을 개시할 예정이다. 그러나 내부적으로 단합되어 있지 않은 ASEAN에게 회원국들을 분열시키려는 중국을 상대하는 남중국해 영유권 문제 해결은 지난한 과제일 수밖에 없다.

일차적으로 ASEAN은 개별 국가별로 중국과의 관계설정에 다양한 입장 차이와 이해관계를 갖고 있어서 항상 공동의 대응에 일정한 한계를 노정해 왔다. 분쟁 당사국(필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이)과 비당사국(태국, 미얀마, 캄보디아, 라오스) 간에는 일정한 간극이 존재해 왔으며, 비당사국인 인도네시아와 싱가포르는 당사국 입장에서 문제해결을 지지하고 있다. 분쟁 당사국들 간에도 중국과 직접적인 충돌을 경험한 필리핀, 베트남

과 그렇지 않은 말레이시아, 브루나이 간에도 상당한 입장차이가 존재하고 있다. 특히 최근 두테르테 대통령이 집권한 이후에는 남중국해 문제를 잠시 접어두고 중국과 실질적 관계증진을 추구하는 필리핀과 중국과 대립적인 베트남 간에도 입장차이가 더욱더 크게 벌어지고 있다. 따라서 ASEAN은 내부적 이견차를 최소화하여 공동의 대응을 모색하는 방안들을 강구해 나가야 할 상황이나, 이는 결코 간단한 문제가 아니다.

또한, ASEAN의 가장 핵심적인 외교 과제는 향후 어떻게 기존의 "ASEAN 중심성(ASEAN Centrality)"을 계속 유지해 나갈 것인가 하는 점이다. 주지하다시피 ASEAN은 ASEAN지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), ASEAN확대국방장관회의(ADMM+: ASEAN Defence Ministers Meeting Plus), ASEAN+3(한·중·일), EAS 등 ASEAN 중심의 각종 지역협력 다자체 운영을 주도해 왔다.

이 과정에서 동남아국가들은 아태지역의 어떠한 다자협력도 항상 ASEAN 주도로 이루어져야 한다는 소위 ASEAN 중심성의 중요성을 강조해 왔다. 특히 아태지역의 정상급 전략대화체인 EAS에 기존 참여국 중국, 일본, 인도에 이어 2011년부터 미국, 러시아 등 세계 주요 강대국들이 대거 참여하기 시작하면서 ASEAN 중심성의 유지 문제가 주목의 대상이 되고 있다. 향후 ASEAN은 자신이 주도하는 각종 다자협력체 운영을 통하여 역내 미·중 경쟁을 완화시키고 주요 강대국들과 세력균형을 모색해 나감으로써 ASEAN 중심성을 계속 유지해 나갈 수 있는 외교력을 발휘해 나가야 할 필요가 있다.

이러한 가운데 트럼프 행정부는 ASEAN 국가들에게 또 다른 중요한 도전을 제기하고 있다. 주지하다시피 트럼프 행정부는 인도-태평양 구상을 제시하고 미·일·호·인 4개국 협의체 결성을 추진하면서 역내외 국가들을 상대로 참여국 또는 협력국 확대를 도모하기 시작하고 있기 때문이다. ASEAN의 경우 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀 그리고 말레이시아까지 그 대상이 될 수 있으며, 아마도 라오스, 캄보디아, 미얀마는 제외될 가능성이 클 것으로 보인다. 이는 ASEAN이 내부적으로 분열될 수 있는 또 다른 요인이 될 것이다. 이미 ASEAN은 남중국해 문제로 내부적으로 균열되어 있으며, 인도-태평양 구상과 4개국 협의체 결성과 관련한 참여국 또는

협력국 확대문제는 ASEAN의 내부적 균열을 더욱더 가속화시킬 수 있는 변수가 될 가능성이 클 것으로 전망된다. 이 문제는 남중국해 문제와 같이 ASEAN의 내부적인 합의도출이 사실상 불가능한 사안이기 때문이다.

이처럼 ASEAN은 공동체 구축, 남중국해 문제 해결, ASEAN 중심성 유지, 주요 강대국들과의 세력균형 도모 그리고 미국의 인도-태평양 구상과 미·일·호·인 4개국 협의체 결성에 대한 대응 등 산적한 대내외적 과제와 도전에 직면해 있다. 다만 한가지 다행스런 점은 ASEAN 국가들 모두가 ASEAN 중심성 유지에는 이견이 없다는 점일 것이다. 그러나 문제는 이를 추동할 역내 리더십 여부에 달려있다는 점이다. 따라서 향후 ASEAN이 다양한 문제를 해결하고 대내외적 도전을 극복하기 위해서 역내국가들 간 내부적 단합유지와 주요 국가들의 리더십이 그 어느 때보다도 중요해지고 있는 시점이다.

2. ASEAN 역내리더십 문제

1967년 태국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀 등 5개국으로 출범한 ASEAN은 1984년 브루나이가 1990년대 후반에 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 등이 차례로 가입하여 현재 동남아 10개국 전체가 참여하고 있다. 따라서 ASEAN은 내부적으로 역내 선발국(태국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀, 브루나이)과 소위 VCLM으로 불리우는 역내 후발국(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)으로 이원화되어 있다.

ASEAN 운영에 있어서 회원국들 간 "협의(consultation)와 합의(consensus)"의 관행을 중시하는 ASEAN은 공식적으로 주도국을 인정치 않고 있으나, 실제로는 역내 선발국인 태국, 말레이시아, 싱가포르 그리고 인도네시아 등 4개 핵심국가들(core states)이 역내 리더십 구축에 중심이 되어 왔다. ASEAN은 대체로 주요사안들에 대해 이들 핵심 4개국 간 긴밀한 소통과 협의를 통해 기본적인 방향성을 설정하고 회원국들 간 다양한 이견들을 내부적으로 조정해 왔다. 반면 초기 선발국인 필리핀은 핵심 4개국에 포함되지 않고 있는바, 이는 미국과 역사적으로 오랜 유대관계를 맺어온 필리핀이 ASEAN 출범 시부터 동남아지역에 대한 정체성이 상대적으로 결여되어 있

었기 때문이다. 이러한 현상은 최근 두테르테 정부 출범 이후에 더욱 두드러지는 경향도 나타나고 있다.

특히 핵심 4개국 중에서도 동남아 최대국가인 인도네시아의 역할이 역내 리더십을 형성하는데 가장 중요한 변수가 되어 왔다. 동남아 인구와 경제력의 40%를 차지하는 인도네시아는 자연스럽게 동남아와 ASEAN의 사실상의 주도국으로 간주되어 왔기 때문이다. 실제로 1967년 인도네시아의 참여가 전제되지 않았다면 ASEAN의 출범은 가능하지 않았을 것이다. 수하르토(Suharto) 전 대통령은 ASEAN 출범 시부터 1998년 하야할 때까지 30여 년 이상 실질적으로 ASEAN 운영에 주도적 역할을 해왔다. 또한, 전임 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 전 대통령(2004~2014년)도 10년간의 집권을 통해 ASEAN 운영에 주도적 역할을 담당함으로써 ASEAN 내 인도네시아의 고유한 리더십을 복원, 유지, 강화하는 중요한 외교적 유산을 남겼다. 따라서 1949년 독립 이후 역외 강대국들로부터 "자유롭고 적극적인(free and active)" 외교전통을 유지해온 인도네시아에 있어서 ASEAN 중시 정책은 당연한 결과라고 할 수 있다.

이처럼 ASEAN 역내 리더십은 핵심 4개국의 역할과 역내 최대국 인도네시아의 고유한 역할이 가장 중요한 변수라고 평가할 수 있다. 그런데 최근 이 모든 영역에서 문제점들이 발생하고 있는바, 이는 곧 ASEAN 역내 리더십의 약화로 노정될 가능성이 점차 커져가고 있다. 무엇보다도 핵심 4개국 중 2014년 군사 쿠데타 이후 민정 이양을 미루고 있는 태국과 나집(Najib Razak) 총리의 대규모 비자금 스캔들로 혼돈에 빠진 말레이시아의 국내정치 불안정성과 불확실성이 높아져 가고 있으며, 특히 인도네시아 조코위 정부의 외교 정책 변화로 ASEAN 내 인도네시아의 역할이 불투명해지고 있기 때문이다.

3. 인도네시아 변수

2014년 10월에 집권한 조코위(Joko Widodo) 대통령은 인도네시아 외교 정책에 중요한 변화를 도모해 왔다. 조코위 대통령의 국정 우선순위는

외교가 아니라 시급한 국내문제, 특히 경제문제 해결이며, 그에게 2차적 중요성을 갖는 외교의 최우선 고려사항은 모호한 국가 위상 증진이 아니라 철저히 국익에 기초한 구체적 이득(benefit)이다. 즉 조코위 정부는 매우 좁게 정의된 국익추구의 외교 정책을 추구하고 있다고 볼 수 있다.

전임 유도요노 대통령이 "국제사회에서 모든 국가와 친구가 되고 어떤 세력에게도 적이 되지 않겠다(thousand friends, zero enemy)"라는 정치적 수사에 대하여, 조코위 대통령은 "우리는 세계 모든 나라를 친구로 만들어야 하지만, 이는 반드시 인도네시아 국민들에게 이익이 되어야 하며, 우리가 불이익을 받게 된다면 그들과 친구가 될 수 없다"라고 강조한 바 있다. 또한, 그의 "외교적 필요에 따라 상대방 정상들을 만나는 것은 좋지만 지나쳐서는 안 된다(not too much)"라는 언급을 통해 수동적이고 소극적인 그의 외교관을 엿볼 수 있다.

따라서 조코위 대통령은 구체적 결과가 즉각적으로 도출되지 않는 비효율적이고 과다한 의전행사가 수반되는 다자외교보다는 직접적으로 상호 국익을 챙길 수 있는 실질적 양자외교에 보다 더 중점을 두고 있다. 뿐만 아니라 양자외교에 있어서도 동남아 주변국들에 대한 전통적인 우호 관계 유지보다는 중국, 일본 등 경제적으로 얻을 것이 많은 강대국과의 관계강화에 더욱 큰 관심을 두어 왔다.

2014년 11월 조코위 대통령의 첫 해외 순방국은 APEC이 개최된 중국이었는바, 그는 미얀마에서 개최된 ASEAN 정상회의와 호주에서 개최된 G20 정상회의에 연이어 참석했으나, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르 등 동남아 국가들에 대한 순방은 이루어지지 않았다. 이는 역대 신임 대통령이 ASEAN 국가들을 항상 가장 먼저 방문했던 외교 관례와는 매우 대조적인 것이다. 또한, 조코위 대통령은 2015년 4월 말레이시아에서 개최된 ASEAN 정상회의(Plenary Session)는 참석했으나, 이어 개최된 정상들의 비공식 행사(retreat)에는 불참했으며, 11월 필리핀에서 개최된 APEC 정상회의도 급박한 국내문제를 이유로 불참한 바 있다. 한편 동남아지역 안보의 최대 이슈인 중국-ASEAN 간 남중국해 문제에 대해서도 "인도네시아가 나서서 문제를 해결할 수 있다면 몰라도 그렇지 않다면 구태여 나설 필요가

없다"라는 태도를 보임으로써 ASEAN 문제에 방관자적 입장을 보여 왔다. 반면 조코위 대통령은 자바지역의 고속철도 건설 사업과 관련하여 자금을 댈 수 있는 중국 및 일본과의 양자외교에 진력하는 모습을 보여주고 있다.

이러한 조코위 대통령의 소극적, 내부지향적 외교 행보는 전임 유도요노 대통령의 적극적, 대외지향적 외교 행보와는 분명히 대조적인 것이다. 유도요노 전 대통령은 외교를 매우 중요시했다. 특히 ASEAN을 중심으로 하는 다양한 차원의 다자외교를 통해 인도네시아의 국제적 위상을 높이고 동남아에서 자국의 지역적 역할을 증대시키려는데 정책의 우선순위를 두었다.

유도요노 전 대통령은 미·중 경쟁에 대한 ASEAN의 전략적 대응 양식으로서 소위 "동적 평형(Dynamic Equilibrium)" 독트린을 제시했는바, 이는 동남아지역에서 그 어떤 강대 세력도 지배적이고 완전한 승자가 될 수 없도록 만들겠다는 전략이었다. 이에 따라 인도네시아는 역내외 중견국들(middle powers)이 주도하는 안보 및 경제 분야의 다양하고 중첩된 다자협력체제를 구축, 운영해 나감으로써 역내외 어떤 국가도 배제되지 않으면서 어떤 특정 강대 세력도 주도적 지위를 확보하지 못하도록 유도해 나가려는 외교적 노력을 경주했다. 이를 위해서 동남아 국가 연합체인 ASEAN의 역할에 일차적 중요성을 가지고, ARF, ADMM+, ASEAN+1, ASEAN+3, EAS 등 ASEAN 중심의 각종 다자협력체제 및 다양한 차원의 양자 또는 삼자 관계 네트워크[대표적으로 한국-인도네시아-호주를 연결하는 KIA(Korea-Indonesia-Australia)]를 적절히 활용해 나가려 노력했다. 뿐만 아니라 인도네시아는 ASEAN 중시 정책의 일환으로 비록 직접적인 당사자는 아니지만, 남중국해 문제해결에도 적극적 중재자 역할을 자임했고, 특히 2012년 ASEAN 외무장관 회의 시 남중국해 관련 의장성명 무산사건 직후 나탈레가와(Marty Natalegawa) 외교장관의 활발한 셔틀 외교를 통해 ASEAN의 내부적 분열을 봉합하는데 전력투구한 바도 있다.

반면 조코위 대통령의 외교는 편협한 민족주의, 협소한 국가이익 개념, ASEAN에 대한 상대적 무관심 등으로 대내외적으로 많은 비판의 대상이 되어 왔다. 다수의 관찰자와 전문가들은 지방 사업가 출신으로 자카르타 정치와 외교에 경험이 없고 무관심한 조코위 대통령이 당면한 국내문제에 함몰

된 결과라고 지적하고 있다. 이는 또한 역으로 국내문제 해결을 등한시하고 과대 포장된 외교 성과만을 앞세웠던 전임 대통령에 대한 대중적 비판여론을 수렴한 결과로도 해석될 수 있을 것이다.

조코위 대통령의 외교에 가장 중요한 쟁점은 동남아 최대국 인도네시아가 전통적 ASEAN 중시 정책을 방기, 또는 나아가 포기한 것이 아닌가 하는 의문이다. 이미 상당수 ASEAN 국가들은 이로 인해 내부적으로 동요하고 있으며, 우려를 공공연히 표시하고 있다.

이러한 관점은 몇 가지 측면에서 상당한 근거를 가지고 있는 것으로 보인다. 일차적으로 조코위 대통령이나 외교장관의 각종 연설, 발표문에 ASEAN 문제가 거의 언급되지 않고 있다는 점이다. 그러나 이보다 더 중요한 근거는 조코위 대통령의 신외교 구상이 기존의 ASEAN을 넘어서 더욱 큰 틀에서 새로운 비전을 담고 있는 것으로 보여진다는 점이다. 최근 인도네시아는 내부적으로 장기 국가 비전을 가다듬고 있는바, 이는 향후 2050년경에는 인도네시아가 세계 5위의 경제 대국으로 부상할 것이라는 낙관적 전망에 기초하고 있다.

대표적으로 조코위 대통령의 최측근 핵심 외교보좌역을 맡고 있는 리잘 수크마(Rizal Sukma)[2]는 오래전부터 인도네시아는 ASEAN 중심의 기존 외교 틀을 넘어서는 보다 광역의 범주에서 새로운 역할을 모색해야 한다고 주장해 왔다. 그는 인도네시아는 보다 단호한(assertive) ASEAN 정책을 추진할 수 있어야 한다고 주장하면서 ASEAN 단합이라는 명분을 위해 국가이익을 타협해서는 안 되며, 더 이상 ASEAN이라는 좁은 우리 안에 갇혀 있어서도 안 되고, 특정 국가 또는 ASEAN을 포함한 어떠한 국가그룹으로부터 자유롭게 국가이익을 추구해 나가야 하며, 여타 ASEAN 국가들과 다른 외교적 선택을 하는 것을 주저해서는 안 된다고 강조한 바 있다. 따라서 그는 단적으로 ASEAN은 과거 인도네시아 외교의 "유일한 주춧돌(the cornerstone)"이었지만, 이제는 "주춧돌 중에 하나(a cornerstone)"라고 재평가하기도 했다.

2- 인도네시아 싱크탱크 CSIS 전 소장, 현 영국주재 대사.

나아가 그는 “아시아 4대 강국론(Asian Fulcrum of Four)”을 제기했는바, 향후 범태평양-인도양(Pan Indo-Pacific 또는 Pacindo)의 지역 질서를 재편하는 과정에서 인도네시아는 역내 강대국 중국, 일본, 인도와 함께 협의체를 형성하여 중심적 역할을 담당해 나가야 한다는 것이다. 물론 이는 그의 개인적 의견이며 인도네시아의 공식 입장은 아니나, 그가 조코위 정부의 외교 정책 결정 과정에 대단히 중요한 영향을 미치고 있기 때문에 대내외적인 주목과 함께 많은 비판을 받아 왔다. 또한, 이는 물론 미·일·호·인 4개국 협의체 결성을 중심으로 하는 미국 트럼프 행정부의 인도-태평양 구상과는 크게 다른 것이다.

이와 관련하여 조코위 정부의 “글로벌 해양세력론(Global Maritime Fulcrum)” 비전은 또 다른 시사점을 제공하고 있다. 조코위 대통령은 집권 후 주요 국가 어젠다로서 인도네시아의 해양세력화를 제시하고 이를 구현하기 위한 다각적 노력을 경주하고 있다. 이 비전은 역사적, 지정학적, 지경학적 배경을 가지고 있는바, 전통적 해양세력인 인도네시아는 오늘날 세계 정치와 경제의 중심으로 부상하고 있는 태평양과 인도양을 연결하는 “허브 국가”로서 새로운 전략적 중요성과 이해관계를 갖게 되었다는 데서부터 출발한 것이다.

특히 허브 국가 인도네시아는 세계최대 무슬림 국가이자 세계 3번째 민주주의 대국으로서 향후 국제관계에 주요 행위자로서 잠재력이 그 어느 때보다도 크다는 것이다. 이를 구현하기 위해서 인도네시아 각 지역의 주요 해운항만 인프라를 대대적으로 확충하고, 동시에 해군력 증강을 도모하기 위해 중국 및 일본과의 협력을 통해 이를 구체화하려는 노력을 배가하고 있다. 문제는 이러한 원대하고 야심찬 구상, 즉 인도양의 전략적 중요성을 새롭게 강조하는 인도네시아의 국가적 어젠다는 기존의 ASEAN 중시 정책으로부터의 탈피를 의미하는 것일 수 있다는 것이다.

아시아 4대 강국론이나 글로벌 해양세력론 등은 조코위 정부의 외교가 소극적, 수동적, 내부지향적이라는 일반적 비판과는 달리 매우 적극적, 능동적, 외부지향적 관점에서 재평가될 만한 부분이 분명히 있는 것도 사실이다. 물론 그 실현 가능성에 대해서는 여전히 많은 의문과 비판이 제기될 수

밖에 없을 것이다. 중요한 것은 과연 인도네시아가 ASEAN 중시 정책을 포기했거나 또는 포기할 것인가 하는 점이다. 조코위 정부는 이러한 비판에 대해 직·간접적으로 인도네시아는 결코 ASEAN을 포기하지 않을 것이며, 다만 ASEAN 때문에 국가이익을 희생하지는 않겠다는 점을 시사하고 있다. 과거 정부와 차별화를 시도하고 있는 조코위 정부는 변화하는 전략환경하에서 국가이익을 객관적으로 재평가함으로써 보다 실용주의적이고 현실적으로 ASEAN에 접근하고 있다고 자평하고 있다. 반면 다수 ASEAN 국가들은 이러한 인도네시아의 외교행태에 불안함과 불편함을 감추지 않고 있다.

4. 향후 전망

향후 미국과 중국은 ASEAN 국가들에게 사실상 양자택일의 선택을 강요할 가능성이 클 것으로 전망된다. 미국은 다수 ASEAN 국가들에게 미국의 인도-태평양 구상에 참여하거나 협력할 것을 요청 또는 요구할 것으로 보인다. 반면 중국은 이를 상쇄하기 위해 ASEAN 국가들에게 일대일로와 동남아를 관통하는 해양실크로드 프로젝트 등을 통해 보다 많은 경제적 인센티브를 제공하는 동시에, 미국의 인도-태평양 구상에 참여 또는 협력하려는 국가들에 대해서는 압력과 협박을 가하겠다는 태도를 유지해 나갈 것으로 보인다.

현재 ASEAN 국가들 중 미국의 인도-태평양 구상을 내심 지지하는 국가는 남중국해 문제로 중국과 직접적으로 대립하고 있는 베트남과 중국의 역내 영향력 확대를 견제하기 위해 이 지역에 대한 미국의 관여와 개입을 공개적으로 요청하고 있는 싱가포르 정도일 것이다. 그럼에도 불구하고 베트남과 싱가포르는 중국의 보복과 위협을 우려하여 결코 공개적으로 이를 지지한다는 의사 표시는 하지 못할 것이다. 다만 간접적으로 또는 비공식적 차원에서 미국의 이니셔티브를 조용히 수용해 나갈 가능성은 있다. 역내국가들 중 친중적인 캄보디아, 라오스, 미얀마 등은 미국의 인도-태평양 정책에 대해 유보적 태도를 견지할 가능성이 크다. 그리고 여타국가들, 특히 미국과 형식적으로나마 여전히 동맹 관계를 유지하는 필리핀과 태국 그리고

미국과 군사협력 관계를 맺고 있는 인도네시아와 미·중 등거리 외교를 추구하고 있는 말레이시아는 계속 관망하는 자세를 취할 것으로 전망된다.

그중에서도 가장 주목되는 국가는 역시 인도네시아이다. 인도네시아는 사실상 ASEAN의 주도국이고 전통적으로 독자적 외교 행보를 취해온 국가이기 때문이다. 또한, 인도네시아 조코위 정부는 내부적으로 중국, 일본, 인도 등과 함께 아시아 4개국 간 협의체(Asian Fulcrum of Four) 구성을 검토해 오고 있기 때문이다. 그러나 인도네시아는 중국 견제를 주목적으로 하는 미국 주도의 인도-태평양 구상이나 미·일·호·인 4개국 협의체를 공개적으로 지지할 가능성은 크지 않을 것이다. 자국의 경제적 이익을 중시하는 인도네시아 조코위 정부 역시도 중국과 실질적 경제협력을 기대하고 있기 때문이다. 반면 미국은 ASEAN 주도국 인도네시아가 인도-태평양 구상에 참여하기를 내심 희망할 것이며 이를 지속적으로 종용해 나갈 것으로 보인다.

따라서 향후 중국을 견제하기 위한 미국의 인도-태평양 전략과 이를 상쇄하려는 중국의 공세적 대응은 동남아 다수 중소국가들에게 전략적으로 매우 어려운 선택을 강요할 가능성이 클 것이다. 결국, 다수 동아시아 중소국가들은 어느 한편에 일방적으로 편승(band wagoning)하기보다는 위험을 분산시키려는 헤징 전략(hedging strategy)을 추구할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이는 강대국 간 경쟁과 갈등에 대한 중소국가들의 기본적인 공동의 대응일 수밖에 없다. 다만 국가별로 구체적인 방식과 정도의 차이만이 존재할 것이다.

반면 일부 국가들은 모험적 실리추구 전술을 추구할 수도 있을 것이다. 즉 강대국 간 교묘한 줄타기 외교를 통해 자국의 이익을 극대화하려는 모험을 감행할 수도 있다는 것이다. 최근 필리핀 두테르테 대통령의 외교가 대표적 사례인바, 중국이 원치 않는 남중국해 문제를 표면화하지 않음으로써 중국으로부터 대규모 경제지원을 확보하는 한편, 중국을 견제하려는 미국에게는 필리핀 내 미군기지 사용 연장을 지렛대로 군사협력을 이끌어 내는 동시에 중국과 경쟁하는 일본으로부터도 경제 원조를 얻어내는 실리를 취하고 있다. 그러나 이러한 줄타기 전술은 때로는 매우 위험할 수 있다. 강대국들은 언제라도 입장을 바꾸어 중소국가들의 이익을 희생하고 그들에게

생사의 위협을 가할 수 있기 때문이다.

이러한 미국과 중국 등 강대국 간 경쟁과 갈등에 대한 ASEAN의 궁극적인 해법은 언제나 ASEAN 중심성의 문제로 귀결된다. 주지하다시피 ASEAN은 ARF, ADMM+, ASEAN+3, EAS 등 아시아지역의 다양한 다자협의체 구성과 운영에 주도적 역할을 담당해 나감으로써 역외 강대국들에 대한 힘의 균형을 모색하고 자신들의 이익을 관철하기 위해 노력해 왔다. ASEAN에 참여하는 모든 국가들은 적어도 이러한 대원칙에 대해서는 원론적으로 이견이 없다고 보여진다.

그러나 핵심적인 문제는 ASEAN 중심성을 유지해 나가기 위해서는 역내 리더십이 효과적으로 작동되어야 한다는 전제가 필요하다는 것이다. 주지하다시피 태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등 ASEAN 4개 핵심국가들과 특히 역내 최대국 인도네시아의 적극적이고 능동적인 리더십이 필수적이다. 하지만 전술한 바 있듯이 싱가포르를 제외한 3개국 모두 국내 정치적 문제에 봉착해 있어 역내 리더십을 발휘하기 어려운 상황이라는 점이 문제이다. 2014년 이후 군정 치하의 태국은 민정 이양 문제로, 2016년 이후 말레이시아는 현직 총리의 대규모 부패 스캔들로 국내정치적 어려움에 봉착해 있으며, 인도네시아 조코위 대통령은 전통적인 ASEAN의 주도국 역할에 대해 일정한 거리를 두려는 소극적인 외교 행보를 계속 보이고 있기 때문이다. 따라서 미국의 인도-태평양 구상은 남중국해 문제와 함께 ASEAN의 내부적 결속력을 약화시킬 수 있는 또 다른 변수로 작용할 가능성이 있을 것이다.

Ⅳ. 한국의 고려사항

1. 인도-태평양 구상에 대한 대응 모색

미국의 인도-태평양 구상과 미국, 일본, 호주, 인도 4개국 협의체 결성 문제는 한국에게도 심각한 외교적 도전이 아닐 수 없다. 미국 주도의 인도-태

평양 구상의 핵심은 대중국 견제이고, 중국은 이에 강력히 반발하면서 한국을 포함한 역내 국가들에게 이에 동참하지 말도록 압력과 협박을 가할 것이기 때문이다. 또한, 한국의 최대 외교 과제인 북핵 문제를 해결하기 위해서는 미국과의 강력한 동맹유지와 중국과 우호 협력적 관계 유지가 핵심적 과제일 수밖에 없는바, 향후 한미동맹 유지와 한·중 우호 협력관계 유지가 병존하기 점차 어려워질 가능성이 커져가고 있기 때문이다.

특히 미국은 북한에 대한 UN의 강력한 제재 조치 강구와 함께 대북 외교 협상 우선 추진 원칙을 유지하는 가운데 한국이 반대하는 군사옵션도 배제하지 않고 있다. 반면, 중국은 한국과 함께 북핵 문제의 평화적 해결 원칙을 고수하고 있으나, 실제로는 북핵을 사실상 용인하려는 태도와 UN 제재의 틀을 벗어나 북한을 경제적으로 지원함으로써 북한의 붕괴를 막으려는 이중적 입장을 보이고 있다.

향후 중국이 자국의 이익에 반하는 국가들에게 압력과 협박을 가할 것이라는 전제 못지않게 향후 미국도 자국의 이익을 위해서는 중국 못지않은 반대급부를 제시할 것으로 예상되고 있다. 미국은 이미 중국과 러시아를 현상타파를 도모하는 수정주의 세력으로 간주하고, 특히 중국을 아시아에서 미국을 대체하려는 전략적 경쟁자 또는 라이벌 세력으로 규정한 바 있다. 이는 향후 미국이 국제무대, 특히 아시아지역에서 적과 동지를 엄격히 구분하여 대응하겠다는 의미로도 해석되는 부분이다. 인도-태평양 구상과 관련하여 트럼프 대통령은 미국이 제시하는 규칙에 따라 행동하는 국가들과는 경제적 파트너로 가깝게 지낼 것이나, 그렇지 않은 국가들과는 잘 지내지 못할 것이라고까지 언급한 바 있다.

즉 미국은 북핵 문제 해결을 위해 한국과 긴밀한 공조체제를 유지할 것이나, 만일 한국이 미국의 아시아 정책 등을 명시적으로 반대하거나 미국의 지역 정책에 참여하지 않을 경우에는 예외적인 상황에 직면할 수 있다는 암시를 하고 있는 것으로 보인다. 이는 향후 미국의 지역 미사일 방어 시스템 구축이나 인도-태평양 전략 추진 과정에서 한국의 입장이 미국이 이를 판단하는데 관건이 될 수 있을 것이라는 전망도 가능하다. 따라서 미국의 전통적 동맹세력인 한국은 미국이 구체적 방안들을 가지고 인도-태평양 구상에

대한 강력한 참여 요청이 있을 경우 이를 현실적으로 전면 거부하기는 어려울 것이다.

향후 한국은 이러한 미국의 인도-태평양 구상과 4개국 협의체와 관련한 논의가 어떻게 진행, 발전되어 어떠한 형태의 협의체가 출범할 것인지 계속 예의주시해 나가야 할 필요가 있다. 미국의 인도-태평양 전략과 4개국 협의체 결성문제는 여전히 모호성과 가변성을 띠고 있으며, 특히 향후 확장성까지 내포하고 있기 때문이다. 향후 4개국 협의체가 공식적으로 출범하여 미국이 참여국 또는 협력국 확대를 도모할 경우에 대응할 방안들도 계속 연구, 검토해 나갈 필요성이 있다. 이미 트럼프 대통령이 2017년 11월 방한 시 이 문제를 거론한 바 있으며, 12월 방한한 미국방부 아태담당 부차관보도 한국의 참여를 요청한 바 있기 때문이다. 4개국 협의체가 사실상 중국견제를 주요 목표로 출범한다면, 이는 한국에게 상당한 전략적 부담을 줄 수 밖에 없는 것이 사실이지만, 향후 이 지역의 상황변화에 기민하게 대처하기 위해서는 모든 가능성을 열어두고 유연하면서도 신중한 입장을 견지해 나갈 필요가 있다.

2. 대ASEAN 중시 정책 추진

2017년 11월 필리핀 마닐라에서 개최된 한-ASEAN 정상회의를 통하여 문재인 대통령은 향후 한-ASEAN 관계 발전의 청사진으로서 “한-ASEAN 미래공동체 구상”을 소개한 바 있다. 한국과 ASEAN 공히 “사람을 중시하는(people-centered)” 공통의 철학을 가지고 있음을 상기하면서, “더불어 잘 사는, 사람 중심의 평화 공동체”를 함께 만들어 나갈 것을 제안했다. 또한, 동 구상의 세 가지 추진 방향으로서 “사람 중심의 국민외교”, “국민이 안전한 평화 공동체”, “더불어 잘 사는 상생 협력”을 제시했다. 이에 대해 ASEAN 정상들은 문 대통령의 ASEAN 특사 파견 등에서 나타난 한국 신정부의 일관된 ASEAN 중시 입장을 높이 평가하고 한-ASEAN 관계 발전에 큰 기대감을 나타냈다.

이 회의에서 양측 정상들은 2020년까지 교역액 2,000억 불 목표달성을

위해 한-ASEAN 추가 자유화 및 RCEP 조기타결을 위해 노력하고, 특히 중소기업협력을 강화해 나가자는데 공감대를 표시했다. 문 대통령은 연계성 강화와 개발격차 해소 등 ASEAN의 우선순위 사업들에 대한 지지 의사를 표명하면서, 2019년까지 한-ASEAN 협력기금 2배 증액, 글로벌 인프라 펀드 확대를 통한 연계성 증진, 한-메콩 협력기금 3배 증액, ASEAN 중소기업에 대한 기술전수와 직업교육 등 구체적 협력방안을 설명했다.

사회문화협력과 관련하여 문 대통령은 사람 중심의 국민외교를 추진하기 위해 범정부 "ASEAN 기획단"을 설립하여 대ASEAN 국민외교를 지원할 계획임을 밝혔다. ASEAN 측은 2017년 "한-ASEAN 문화교류의 해"의 성과에 만족감을 표시하고, 특히 부산 ASEAN 문화원 개원에 대해 한국 측에게 감사를 표하며 향후 동 문화원의 역할에 큰 기대감을 나타냈다.

한반도 정세와 관련하여 ASEAN 정상들은 북핵 및 미사일 개발에 엄중한 우려를 표시하고 북한의 UN 안보리 결의 위반과 긴장 고조 행위 중단을 촉구하면서, 한반도의 평화적 비핵화, 6자회담 재개, ARF에서의 건설적 대화를 기대했다. 또한, ASEAN은 한반도 문제해결에 의미 있는(meaningful) 역할을 할 준비가 되어있으며, 항구적 평화구축과 남북관계 개선을 위한 한국정부의 이니셔티브를 지지한다고 밝혔다. 이에 문 대통령은 2010년 전략적 동반자 관계 수립 후 양측 간 정치안보 분야의 협력이 빠르게 강화되어 왔음을 상기하면서, 북핵 및 한반도 문제에 대한 ASEAN 국가들의 관심과 기여에 대해 감사를 표시했다.

이번 정상회의의 가장 중요한 성과는 역사상 처음으로 한국 정부의 일관된 대ASEAN 중시 입장과 정책 기조를 "한-ASEAN 미래 공동체"라는 청사진을 통하여 공개적으로 천명했다는 점이며, 동남아국가들도 이를 높이 평가하고 큰 기대감을 나타냈다는 점이다. 문재인 대통령은 취임 직후 전임 정부와는 달리 ASEAN에 특사를 파견했고, 향후 ASEAN을 미·일·중·러 등 동북아의 4강과 대등한 전략적 비중을 갖는 협력의 파트너로 만들겠다는 견해를 피력해 왔다.

이와 같은 문 대통령의 대ASEAN 중시 정책은 일차적으로는 사드 문제로 어려움을 겪었던 중국에 대한 의존도를 줄이기 위해 협력 대상의 다변화 추

구에서 시작된 것이다. 그러나 본질적으로 더욱 중요한 것은 미·중 경쟁과 갈등하에서 한국과 동남아 간 중소국가로서 공통의 운명, 문화적 친밀성, 경제적 보완성, 외교적 공동대응의 필요성 등 진정한 동반자 관계를 구축하려는 정치적 의지로 해석된다는 점이다.

양측 간 동반자 관계구축의 키워드는 "사람 중심(people-centered)"이라는 사고와 철학이다. 문 대통령의 국정철학인 "사람 중심"적 사고와 정책은 동남아국가들이 중시하는 "people-centered"와 일맥상통하는 개념이다. 한국은 같은 의미의 이 두 가지 표현을 상호 동반자 관계의 핵심적 연결고리로 삼고 있으며, 이를 "더불어 잘 사는, 사람 중심의 평화 공동체"라는 이름으로 한-ASEAN 관계 전반에 확대 적용하고 있다. "people-centered"는 공동체의 이익을 구성원 모두가 나누어 가지는 뜻으로 이해되며, 과거 국가 중심주의에 대한 하나의 비판적 성찰을 반영하는 개념이다. 이는 한국과 ASEAN 간 정서적, 전략적 공감대 형성의 초석이 될 수 있다.

이제까지 한-ASEAN 관계는 기본적으로 정부 주도였으며, 한국은 정치, 외교적으로 북한 문제 해결에 매달렸고, 경제적으로는 교역 증대에 중점을 두어 왔는바, 이에 대한 비판적 성찰이 필요한 시점이다. 따라서 사람 중심의 새로운 한-ASEAN 협력관계는 기존의 정치, 외교, 안보, 경제 분야의 협력보다는 양측 간 정서적 유대를 심화시키기 위한 민간 차원의 사회문화 협력이 중심이 될 필요가 있다. 문 대통령이 ASEAN 기획단을 설치하려는 이유도 바로 이러한 반성에 기반한 것으로 보인다. 이번 한-ASEAN 정상회의를 계기로 한국과 ASEAN과의 협력관계는 새로운 전기를 맞게 될 것으로 기대된다. 향후 미래지향적 한-ASEAN 공동체 형성을 위해서는 경제, 무역, 군사 등 하드파워적 접근보다는 정서적 교감을 통해 동남아인들의 마음을 사로잡을 수 있는 한국만의 매력과 강점을 바탕으로 하는 소프트파워적 접근이 필요할 것이다. 이를 찾아내고 개발하여 동남아에 적용하는 문제가 가장 중요한 과제가 될 것이다.

향후 한국은 이번 한-ASEAN 정상회의 시 문 대통령이 제시한 각종 협력방안들이 적기에 이행될 수 있도록 만전을 기해 나가야 할 것이다. 한국은 범정부 ASEAN 기획단 설립, 한-ASEAN 및 한-메콩 협력기금 증액, 글로벌

인프라 펀드 증액, ASEAN 장학생 및 연수생 초청 확대 등 상호 관계발전의 인적, 물적 기반을 강화하기 위한 정부의 구체적 계획들을 제시했는바, 관련 부처들 간 협업을 통해 협력방안들을 충실히 이행해 나갈 필요가 있다. ASEAN 국가들은 경제발전 수준에 따라 협력 희망 분야가 다양하고, 국내 담당 부처가 분야별로 산재해 있는 만큼 보다 종합적이고 효과적인 대 ASEAN 협력을 위해서는 관계부처 및 기관 간의 긴밀한 협력이 매우 중요하다.

2019년은 한-ASEAN 대화 관계(Dialogue Partnership) 수립 30주년이 되는 해이다. 이를 기념하여 한국에서 한-ASEAN 특별정상회의를 개최함으로써 한-ASEAN 관계증진의 새로운 모멘텀을 마련할 필요가 있다. ASEAN 중시 정책을 천명한 한국정부는 2019년 한-ASEAN 특별정상회의를 통하여 한국이 동남아 ASEAN을 동북아 4강과 전략적으로 대등한 비중을 가진 협력의 파트너임을 대내외적으로 보여주어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 향후 한국과 ASEAN은 미국의 인도-태평양 구상에 대한 공동의 대응에는 명백한 한계가 있을 수밖에 없을 것으로 보인다. 적어도 이론적으로는 한국과 ASEAN은 미·중 경쟁과 갈등하에서 아시아의 중소국가들로서 공통의 운명과 외교적 공동대응의 필요성은 존재할 수 있으나, 구체적 대응방안과 관련하여서는 상당한 의견 차이를 보일 수밖에 없을 것이다. 주지하다시피 이는 무엇보다도 향후 ASEAN이 내부적으로 이 문제에 대해 합의점을 도출하기가 매우 어려울 것이기 때문이다. 따라서 향후 한국은 필요시 한국과 입장을 공유할 수 있는 ASEAN 각국들과 양자 차원의 협의 체제를 구축해 나갈 수밖에 없을 것으로 보인다. 이러한 차원에서 ASEAN 각국과 양자 관계 관리가 중요한 관심사가 될 것이다.

3. 한·중·일 3국 협력 강화

향후 미국의 인도-태평양 구상에 대한 하나의 위험분산책으로서 한·중·일 3국 협력체제 강화 문제를 재검토해볼 필요가 있다. 미국이 빠져있는 한·중·일 3국 협력체제는 한국, 일본, 중국 3국 모두에게 역내 안정 유지를

위한 중요한 위험분산책이 될 수 있기 때문이다. 중국은 미국의 동맹국인 일본과 한국과의 안정적 관계 유지 필요성을 절감하고 있다. 중국을 견제하려는 미국의 인도-태평양 구상에 적극적인 일본과 향후 참여 가능성을 배제할 수 없는 한국도 중국과 직접적 대립을 회피하면서 안정적 관계유지가 필수적이다.

뿐만 아니라, 일본과 한국은 미국 우선주의에 매몰된 트럼프 행정부의 자국 중심적 대외 정책에 전략적으로 대응하고 일관성이 결여된 미국의 대외 정책에 대한 일종의 보험적 차원에서 중국과의 안정적 관계유지가 필요하다. 이는 또한 향후 중국의 부상과 미국의 쇠퇴에 대한 일본과 한국의 중장기적 전략적 대응의 일환이 될 수도 있기 때문이다.

2017년 11월 ASEAN 관련 정상회의 기간 중 한·중·일 3국은 빠른 시일 내 한동안 중단되었던 한·중·일 3국 정상회의를 재개하기로 공감대를 형성한 바 있다. 현재 3국 협력 의장국인 일본은 물론 중국과 한국의 정상들도 3국 정상회의 개최에 긍정적 반응을 보여주었다. 1999년 한국의 김대중 대통령, 일본 오부치(小渕 惠三) 총리, 중국 주룽지(朱镕基) 총리에 의해 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 최초로 개최된 한·중·일 정상회의는 2008년부터는 한·중·일 3국에서 번갈아 개최되는 별도의 정상회의를 함께 개최하여 왔다. 그러나 ASEAN+3계기 한·중·일 정상회의는 2012년부터, 3국에서 순차적으로 개최되는 별도의 한·중·일 정상회의는 2016년 이후 중·일 관계와 한·일 관계 악화 등을 이유로 개최되지 못했다.

그러나 2017년 한국의 신정부 출범, 중국의 19차 당 대회 개최, 일본의 조기 총선 이후 3국 모두 국내적으로 강력한 정치 리더십을 확보함으로써 한·중·일 정상회의 개최 여건이 조성되기 시작했다. 또한, 중·일 간 동중국해 문제, 한·중 간 사드 문제, 한·일 간 위안부 문제 등도 일단 소강상태에 접어들기 시작한 점도 정상회의 재개를 가능케 하는 요인이 되고 있다. 따라서 2018년 상반기 일본에서 3국 정상회의 개최가 가능할 것으로 전망된다.

한·중·일 3국 정상회의가 2018년 상반기 의장국 일본에서 개최될 가능성이 큰 것으로 보임에 따라 한국은 3국 정상회의 재개에 대한 준비 작업을 시작해야 할 것이다. 이번 정상회의의 가장 중요한 과제로서 3국 정상회의

의 정례화와 제도화에 초점을 맞추어 나가야 할 것이다. 무엇보다도 3국 관계의 국내정치적, 외교적 상황변화 여부와 관계없이 일정한 개최 일자를 확정하고, 향후 3국 협력의 비전과 목표를 제시하는 "3국 협력 비전 그룹"의 설치, 운영을 통하여 "3국 협력 헌장"과 같은 일정한 수준의 구속력 있는 조치들이 마련될 필요가 있다. 이와 함께 그간 논의가 중단되었던 한·중·일 3국 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 재검토, 한·중·일 통화스와프 모색, 3국 협력기금 조성 등 주요 경제협력 사안들과 배타적 민족주의를 완화시키기 위한 민간교류 활성화 등 사회문화협력 사안, 그리고 3국 협력의 제도적 장치인 3국 협력사무국(TCS: Trilateral Cooperation Secretariat)을 강화하기 위한 방안들에 대한 논의를 시작해 나갈 필요가 있다.

〈부록 1〉 트럼프 미대통령 APEC 연설 전문

Remarks by President Trump at APEC CEO Summit | Da Nang, Vietnam

Issued on: November 10, 2017

PRESIDENT TRUMP: What an honor it is to be here in Vietnam — in the very heart of the Indo-Pacific — to address the people and business leaders of this region.

This has already been a remarkable week for the United States in this wonderful part of the world. Starting from Hawaii, Melania and I traveled to Japan, South Korea, and China, and now to Vietnam, to be here with all of you today.

Before we begin, I want to address all those affected by Typhoon Damrey. Americans are praying for you and for your recovery in the months ahead. Our hearts are united with the Vietnamese people suffering in the aftermath of this terrible storm.

This trip comes at an exciting time for America. A new optimism has swept all across our country. Economic growth has reached 3.2 percent, and going higher. Unemployment is at its lowest level in 17 years. The stock market is at an all-time high. And the whole world is lifted by America's renewal.

Everywhere I've traveled on this journey, I've had the pleasure of sharing the good news from America. But even more, I've had the honor of sharing our vision for a free and open Indo-Pacific — a place where sovereign and independent nations, with diverse cultures and

many different dreams, can all prosper side-by-side, and thrive in freedom and in peace.

I am so thrilled to be here today at APEC, because this organization was founded to help achieve that very purpose. America stands as a proud member of the community of nations who make a home on the Pacific. We have been an active partner in this region since we first won independence ourselves.

In 1784, the first American ship sailed to China from the newly independent United States. It went loaded with goods to sell in Asia, and it came back full of porcelain and tea. Our first president, George Washington himself, owned a set of tableware from that ship.

In 1804, Thomas Jefferson sent the explorers, Lewis and Clark, on an expedition to our Pacific Coast. They were the first of the millions of Americans who ventured west to live out America's manifest destiny across our vast continent.

In 1817, our Congress approved the first full-time Pacific development [deployment] of an American warship. That initial naval presence soon grew into a squadron, and then a fleet, to guarantee freedom of navigation for the growing number of ships, braving the high seas to reach markets in the Philippines, Singapore, and in India.

In 1818, we began our relationship with the Kingdom of Thailand, and 15 years later our two countries signed a treaty of friendship and commerce — our first with an Asian nation.

In the next century, when imperialist powers threatened this region, the United States pushed back at great cost to ourselves. We understood that security and prosperity depended on it.

We have been friends, partners, and allies in the Indo-Pacific for a long, long time, and we will be friends, partners, and allies for a long time to come.

As old friends in the region, no one has been more delighted than America to witness, to help, and to share in the extraordinary progress you have made over the last half-century.

What the countries and economies represented here today have built in this part of the world is nothing short of miraculous. The story of this region in recent decades is the story of what is possible when people take ownership of their future.

Few would have imagined just a generation ago that leaders of these nations would come together here in Da Nang to deepen our friendships, expand our partnerships, and celebrate the amazing achievements of our people.

This city was once home to an American military base, in a country where many Americans and Vietnamese lost their lives in a very bloody war.

Today, we are no longer enemies; we are friends. And this port city is bustling with ships from around the world. Engineering marvels, like the Dragon Bridge, welcome the millions who come to visit Da Nang's stunning beaches, shining lights, and ancient charms.

In the early 1990s, nearly half of Vietnam survived on just a few dollars a day, and one in four did not have any electricity. Today, an opening Vietnamese economy is one of the fastest-growing economies on Earth. It has already increased more than 30 times over, and the Vietnamese students rank among the best students in the world.

(Applause.) And that is very impressive.

This is the same story of incredible transformation that we have seen across the region. Indonesians for decades have been building domestic and democratic institutions to govern their vast chain of more than 13,000 islands. Since the 1990s, Indonesia's people have lifted themselves from poverty to become one of the fastest-growing nations of the G20. Today, it is the third-largest democracy on Earth.

The Philippines has emerged as a proud nation of strong and devout families. For 11 consecutive years, the World Economic Forum has ranked the Philippines first among Asian countries in closing the gender gap and embracing women leaders in business and in politics. (Applause.)

Kingdom of Thailand has become an upper middle-income country in less than a generation. Its majestic capital of Bangkok is now the most visited city on Earth. And that is very impressive. Not too many people here are from Thailand. (Applause.)

Malaysia has rapidly developed through recent decades, and it is now ranked as one of the best places in the world to do business.

In Singapore, citizens born to parents who survived on $500 dollars a day [year] are now among the highest earners in the world — a transformation made possible by the vision of Lee Kwan Yew's vision of honest governance and the rule of law. (Applause.) And his great son is now doing an amazing job.

As I recently observed in South Korea, the people of that Republic took a poor country ravaged by war, and in just a few decades turned it into one of the wealthiest democracies on Earth. Today, South Koreans

enjoy higher incomes than the citizens of many European Union countries. It was great spending time with President Moon.

Everyone knows of China's impressive achievements over the past several decades. During this period — and it was a period of great market reforms — large parts of China experienced rapid economic growth, jobs boomed, and more than 800 million citizens rose out of poverty. I just left China this morning and had a really productive meeting and a wonderful time with our gracious host, President Xi.

And, as I saw on my first stop of this trip, in Japan we see a dynamic democracy in a land of industrial, technological, and cultural wonders. In fewer than 60 years, that island nation has produced 24 Nobel Prize winners for achievements in physics, chemistry, medicine, literature, and the promotion of peace. (Applause.) President Abe and I agree on so much.

In the broader region, countries outside of APEC are also making great strides in this new chapter for the Indo-Pacific.

India is celebrating the 70th anniversary of its independence. It is a sovereign democracy, as well as — think of this — over 1 billion people. It's the largest democracy in the world. (Applause.) Since India opened its economy, it has achieved astounding growth and a new world of opportunity for its expanding middle class. And Prime Minister Modi has been working to bring that vast country, and all of its people, together as one. And he is working at it very, very successfully, indeed.

As we can see, in more and more places throughout this region, citizens of sovereign and independent nations have taken greater control of their destinies and unlocked the potential of their people.

They've pursued visions of justice and accountability, promoted private property and the rule of law, and embraced systems that value hard work and individual enterprise.

They built businesses, they built cities, they built entire countries from the ground up. Many of you in this room have taken part in these great, uplifting national projects of building. They have been your projects from inception to completion, from dreams to reality.

With your help, this entire region has emerged — and it is still emerging — as a beautiful constellation of nations, each its own bright star, satellites to none — and each one, a people, a culture, a way of life, and a home.

Those of you who have lived through these transformations understand better than anyone the value of what you have achieved. You also understand that your home is your legacy, and you must always protect it.

In the process of your economic development, you've sought commerce and trade with other nations, and forged partnerships based on mutual respect and directed toward mutual gain.

Today, I am here to offer a renewed partnership with America to work together to strengthen the bonds of friendship and commerce between all of the nations of the Indo-Pacific, and together, to promote our prosperity and security.

At the core of this partnership, we seek robust trade relationships rooted in the principles of fairness and reciprocity. When the United States enters into a trading relationship with other countries or other peoples, we will, from now on, expect that our partners will faithfully

follow the rules just like we do. We expect that markets will be open to an equal degree on both sides, and that private industry, not government planners, will direct investment.

Unfortunately, for too long and in too many places, the opposite has happened. For many years, the United States systematically opened our economy with few conditions. We lowered or ended tariffs, reduced trade barriers, and allowed foreign goods to flow freely into our country.

But while we lowered market barriers, other countries didn't open their markets to us.

AUDIENCE MEMBER: (Inaudible.)

PRESIDENT TRUMP: Funny. They must have been one of the beneficiaries. (Applause.) What country do you come from, sir?

Countries were embraced by the World Trade Organization, even if they did not abide by its stated principles. Simply put, we have not been treated fairly by the World Trade Organization. Organizations like the WTO can only function properly when all members follow the rules and respect the sovereign rights of every member. We cannot achieve open markets if we do not ensure fair market access. In the end, unfair trade undermines us all.

The United States promoted private enterprise, innovation, and industry. Other countries used government-run industrial planning and state-owned enterprises.

We adhered to WTO principles on protecting intellectual property and ensuring fair and equal market access. They engaged in product

dumping, subsidized goods, currency manipulation, and predatory industrial policies.

They ignored the rules to gain advantage over those who followed the rules, causing enormous distortions in commerce and threatening the foundations of international trade itself.

Such practices, along with our collective failure to respond to them, hurt many people in our country and also in other countries. Jobs, factories, and industries were stripped out of the United States and out of many countries in addition. And many opportunities for mutually beneficial investments were lost because people could not trust the system.

We can no longer tolerate these chronic trade abuses, and we will not tolerate them. Despite years of broken promises, we were told that someday soon everyone would behave fairly and responsibly. People in America and throughout the Indo-Pacific region have waited for that day to come. But it never has, and that is why I am here today — to speak frankly about our challenges and work toward a brighter future for all of us.

I recently had an excellent trip to China, where I spoke openly and directly with President Xi about China's unfair trade practices and the enormous trade deficits they have produced with the United States. I expressed our strong desire to work with China to achieve a trading relationship that is conducted on a truly fair and equal basis.

The current trade imbalance is not acceptable. I do not blame China or any other country, of which there are many, for taking advantage of the United States on trade. If their representatives are able to get

away with it, they are just doing their jobs. I wish previous administrations in my country saw what was happening and did something about it. They did not, but I will.

From this day forward, we will compete on a fair and equal basis. We are not going to let the United States be taken advantage of anymore. I am always going to put America first the same way that I expect all of you in this room to put your countries first. (Applause.)

The United States is prepared to work with each of the leaders in this room today to achieve mutually beneficial commerce that is in the interest of both your countries and mine. That is the message I am here to deliver.

I will make bilateral trade agreements with any Indo-Pacific nation that wants to be our partner and that will abide by the principles of fair and reciprocal trade. What we will no longer do is enter into large agreements that tie our hands, surrender our sovereignty, and make meaningful enforcement practically impossible.

Instead, we will deal on a basis of mutual respect and mutual benefit. We will respect your independence and your sovereignty. We want you to be strong, prosperous, and self-reliant, rooted in your history, and branching out toward the future. That is how we will thrive and grow together, in partnerships of real and lasting value.

But for this — and I call it the Indo-Pacific dream — if it's going to be realized, we must ensure that all play by the rules, which they do not right now. Those who do will be our closest economic partners. Those who do not can be certain that the United States will no longer turn a blind eye to violations, cheating, or economic aggression. Those days

are over.

We will no longer tolerate the audacious theft of intellectual property. We will confront the destructive practices of forcing businesses to surrender their technology to the state, and forcing them into joint ventures in exchange for market access.

We will address the massive subsidizing of industries through colossal state-owned enterprises that put private competitors out of business — happening all the time.

We will not remain silent as American companies are targeted by state-affiliated actors for economic gain, whether through cyberattacks, corporate espionage, or other anti-competitive practices. We will encourage all nations to speak out loudly when the principles of fairness and reciprocity are violated.

We know it is in America's interests to have partners throughout this region that are thriving, prosperous, and dependent on no one. We will not make decisions for the purpose of power or patronage. We will never ask our partners to surrender their sovereignty, privacy, and intellectual property, or to limit contracts to state-owned suppliers.

We will find opportunities for our private sector to work with yours and to create jobs and wealth for us all. We seek strong partners, not weak partners. We seek strong neighbors, not weak neighbors. Above all, we seek friendship, and we don't dream of domination.

For this reason, we are also refocusing our existing development efforts. We are calling on the World Bank and the Asian Development Bank to direct their efforts toward high-quality infrastructure investment that promotes economic growth.

The United States will also do its part. We are also committed to reforming our development finance institutions so that they better incentivize private sector investment in your economies, and provide strong alternatives to state-directed initiatives that come with many strings attached.

The United States has been reminded time and time again in recent years that economic security is not merely related to national security. Economic security is national security. It is vital — (applause) — to our national strength.

We also know that we will not have lasting prosperity if we do not confront grave threats to security, sovereignty, and stability facing our world today.

Earlier this week, I addressed the National Assembly in Seoul, South Korea and urged every responsible nation to stand united in declaring that every single step the North Korean regime takes toward more weapons is a step it takes into greater and greater danger. The future of this region and its beautiful people must not be held hostage to a dictator's twisted fantasies of violent conquest and nuclear blackmail.

In addition, we must uphold principles that have benefitted all of us, like respect for the rule of law — (applause) — individual rights, and freedom of navigation and overflight, including open shipping lanes. Three principles and these principles — (applause) — create stability and build trust, security, and prosperity among like-minded nations.

We must also deal decisively with other threats to our security and the future of our children, such as criminal cartels, human smuggling, drugs, corruption, cybercrime, and territorial expansion. As I have

said many times before: All civilized people must come together to drive out terrorists and extremists from our societies, stripping them of funding, territory, and ideological support. We must stop radical Islamic terrorism.

So let us work together for a peaceful, prosperous, and free Indo-Pacific. I am confident that, together, every problem we have spoken about today can be solved and every challenge we face can be overcome.

If we succeed in this effort, if we seize the opportunities before us and ground our partnerships firmly in the interests of our own people, then together we will achieve everything we dream for our nations and for our children.

We will be blessed with a world of strong, sovereign, and independent nations, thriving in peace and commerce with others. They will be places where we can build our homes and where families, businesses, and people can flourish and grow.

If we do this, will we look at the globe half a century from now, and we will marvel at the beautiful constellation of nations — each different, each unique, and each shining brightly and proudly throughout this region of the world. And just as when we look at the stars in the night sky, the distance of time will make most of the challenges we have and that we spoke of today seem very, very small.

What will not seem small — what is not small — will be the big choices that all of our nations will have to make to keep their stars glowing very, very brightly.

In America, like every nation that has won and defended its

sovereignty, we understand that we have nothing so precious as our birthright, our treasured independence, and our freedom.

That knowledge has guided us throughout American history. It has inspired us to sacrifice and innovate. And it is why today, hundreds of years after our victory in the American Revolution, we still remember the words of an American founder and our second President of the United States, John Adams. As an old man, just before his death, this great patriot was asked to offer his thoughts on the 50th anniversary of glorious American freedom. He replied with the words: independence forever.

It's a sentiment that burns in the heart of every patriot and every nation. Our hosts here in Vietnam have known this sentiment not just for 200 years, but for nearly 2,000 years. (Applause.) It was around 40 AD when two Vietnamese sisters, the Trung Sisters, first awakened the spirit of the people of this land. It was then that, for the first time, the people of Vietnam stood for your independence and your pride.

Today, the patriots and heroes — (applause) — of our histories hold the answers to the great questions of our future and our time. They remind us of who we are and what we are called to do.

Together, we have it in our power to lift our people and our world to new heights — heights that have never been attained,

So let us choose a future of patriotism, prosperity, and pride. Let us choose wealth and freedom over poverty and servitude. Let us choose a free and open Indo-Pacific.

Finally, let us never forget the world has many places — (applause) — many dreams, and many roads. But in all of the world, there is no place

like home.

so, for family, for country, for freedom, for history, and for the glory of God, protect your home, defend your home, and love your home today and for all time. (Applause.)

Thank you. God Bless You. God Bless the Pacific region. And God Bless the United States of America. Thank you very much. Thank you. (Applause.)

END 1:51 P.M. ICT[3]

3- 백악관〈https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/〉

Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy
www.ifans.go.kr