

아세안 2021: 흔들리는 아세안 중심성과 가치회복의 노정*

배기현**

국문초록

이 글은 국제기구 아세안의 2021년 행보를 검토한다. 2021년 대내외적 위기와 비판에 직면하면서, 아세안은 내부적으로 아세안의 통합 협력 의제를 확장하고, 유행하는 글로벌 의제와 이슈를 아세안의 협력과제로 기민하게 받아들이며 아세안의 가치를 회복하고자 노력했다. 협력 의제를 확장하고 그 후속 조치에 필요한 제도적 장치의 숫자를 늘려갔고, 각 협력 의제를 이행하는데 필요한 외부 자금의 성격과 종류도 다각화했다. 또한, 영국을 대화상대국으로 받아들이면서 오랫동안 고수해온 10+10 체제를 마무리했고, 역외협력국들의 백신 외교를 도모하며 파트너십의 다각화를 모색했다. 요약하면, 아세안은 선택과 집중보다는 사업과 파트너십 확장의 방향을 택했다. 국제기구로서 아세안의 외교적 위기가 커지는 상황에서 그들의 선택과 노정이 아세안의 외교적 가치를 회복하고 중심성을 유지하는데 어떤 역할을 할 수 있을지는 계속해서 주목할 만하다. 추가적으로, 이 글은 한국이 신남방정책을 마무리하며 대아세안 협력 분야를 어떻게 재조정하고 우선순위를 어디에 두었는지 관찰해본다.

주제어: 아세안, 아세안 중심성, 동남아 지역주의, 다자주의, 한-아세안 외교

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2019S1A5C2A01080959). 심사해주신 세 분의 심사위원님들께 감사드립니다.
** 서강대학교 동아연구소

I. 서론

2021년은 1997년 동아시아 금융 위기 이후 아세안에 대한 역내의 비판과 회의론이 가장 뚜렷하게 드러나기 시작한 해로 기록될지도 모르겠다. 물론 전문가들 수준에서 아세안의 기능이나 역할, 힘에 대한 회의론은 이미 아세안학 담론의 중요한 한 축을 형성하고 있었지만, 회의론은 수그러들지 않았고 오히려 언론과 시민들의 비판은 강화되고 있는 모양새다. 특히 2021년 지역의 세 가지 최대 화두는 이와 같은 아세안의 위기, 또는 중심성에 대한 회의론을 증폭시키는 계기가 되었다.

첫째, 전세계적으로 코비드19가 확산되면서 아세안의 통합 가능성에 대한 우려가 커졌다. 2000년대 이후 아세안 프로젝트의 기저에는 국경의 장벽을 낮추고 역내 경제적, 사회적 연결성을 강화한다는 목표가 깔려있다. 코로나 위기와 경제 불황으로 아세안 국가들은 국경 봉쇄를 연장할 수밖에 없었다. 싱가포르를 제외하면 아세안 국가들의 경제는 2021년 코로나 이전의 수준으로 회복하지 못했다(CSIS 2021). 이런 상황에서 각국이 국내 문제 해결에 상당한 시간과 에너지를 집중해야 한다면, 초국적 연결성을 필요로 하는 공동체 건설 작업이나 외교 관계를 심화하려는 노력에는 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없다. 아세안 연계성, 아세안 통합 이니셔티브, 스마트도시 네트워크 등, 최근 아세안이 정치, 경제, 사회문화 전 분야를 아우르는 포괄적 협력 의제로 두고 주력하는 사업들의 특징만 보더라도 그렇다. 특히, 2015년 아세안 공동체 출범을 선언한 이후로 각국 내부 인프라 구축 작업을 지원하는 기존 협력 방식에서 벗어나 국가간 연결 인프라 구축의 중요성에 무게를 두기 시작했다는 점을 주목해야 한다. 이런 상황에서 코비드19의 확산은 아세안의 본격적인 통합 노력에 커다란 장애물이 아닐 수 없다. 바이러스의 변이로 감염병 시국

의 조기 종료를 확신할 수 없는 가운데, 2021년은 아세안 내 연결성을 강화하는 과정 속 난관이 커지는 것에 대한 안팎의 우려도 커지는 해였다.

두 번째로, 회원국 미얀마의 민주주의와 인권 위기를 다루는 아세안의 대처 능력과 의지에 대한 비판과 압박은 아세안의 존재론적 위기까지 거론될 정도로 강력했다(Davies 2021; Poling 2021; Robinson 2021; Thitinan 2021; Septiari 2021b; Sullivan 2021; Wey 2021). 미얀마 군부 쿠데타가 발생하자, 국제사회는 미얀마와의 공동체를 자처하는 아세안이 문제 해결에 나설 것을 기대할 수밖에 없었다. 그러나 아세안의 대처방식은 기존의 그것과 크게 다르지 않았고, 시민사회와 여타 주요국이 원하는 방식이나 속도와는 차이를 보였다. 특히 로힝자 소수민족 권리문제가 폭력 상황으로 번지기 시작한 2010년대 중후반 이후부터 아세안의 기존 대처 방법과 태도가 회피적이거나 소극적이라는 비난이 커지고 있는 상황에서, 아세안 방식은 다각도로 비난을 받게 된다. 유엔이나 기타 주요국들 역시 아세안이 자신들보다 주도권을 잡고 관여해주길 원하며 아세안을 독려했지만, 아세안이 불변할 것이라는 회의론은 쉽게 사라질 기미가 보이지 않고 있다.

물론, 역내외 압박이 커지면서 아세안의 외교적 노력도 가시화되었다. 몇몇 주요 회원국은 개별적으로 심각한 우려를 표명하고 미얀마 군부를 설득했으며, 아세안 차원에서도 미얀마 군부를 불러 4월 특별정상회의를 열고 즉각적 폭력 중단, 모든 관계 세력의 자제, 중재 역할을 할 아세안 특사 임명, 인도적 지원 등 5개 합의사항을 도출하였다. 이후 아세안 측 움직임이 필요한 인도적 지원이나 특사 임명 등의 합의사항을 이행하기 시작했다(Desker 2021; ASEAN 2021). 연말이 다가오도록 미얀마 군부가 폭력 중단이나 자제와 같은 아세안 내 합의사항을 이행할 기미가 보이지 않고 특사 파견 문제 등에 대해서도 전향적 태도를 보이지 않자, 아세안은 10월 38차 정

상회의에 미얀마 군부 참여를 금지하는 데 합의하면서 기존의 불간섭 일로에서 벗어나는 행보를 보이기도 했다. 그럼에도 불구하고 “미얀마 위기가 아세안의 미래를 결정할지도 모른다”는 세간의 경고는 커지기 시작했다(Desker 2021; Laksmama 2021; Robinson 2021).

이와 더불어, 외부 지정학적 변수 역시 아세안의 위기론을 심화시키고 있다. 2021년 아세안의 우려를 증폭시킨 세 번째 사건이라고 한다면, 미국, 영국, 호주 사이의 새로운 안보 체제(AUKUS)의 탄생일 것이다. 전문가들에 따르면, AUKUS는 인공지능 및 첨단 기술과 관련한 정보 및 기술 협력에서 더 나아가 군사력을 통한 집단안보를 추구하는 높은 수준의 안보 파트너십을 추구한다. AUKUS가 어떻게 진화할지는 미지수이지만, 현재로는 미국, 일본, 인도, 호주 4개국 간 고위급 정보 교환 및 군사 훈련을 목표로 하는 Quad와 더불어 동아시아 지역의 정치안보적 협력을 제도화하고 그 수준을 높이겠다는 회원국들의 의지를 반영한 결과물이라는 판단이 지배적이다.

이 소식은 동아시아 다자질서를 주도하여 건설하고 이를 안정시키고자 하는 아세안의 우려를 키울 만큼 강력했다. 아세안 주도의 동아시아 다자 지역주의는 아세안의 핵심 목표 가운데 하나인데, 미국을 위시한 주요국들이 아세안 주도 협력체계와 분리된 군사 및 안보 네트워크를 강화하겠다는 소식은 아세안이 지금까지 성공적이라고 평가해 온 다자질서를 약화시킬 수 있는 재료이기 때문이다. 그 뿐만 아니라, AUKUS는 창설과 동시에 호주의 핵잠수함 건조를 지원하겠다고 밝히고 있는데, 동남아 지역의 비핵화를 목표로 역외국의 동남아 내 핵무기 사용을 금지하고자 제정된 ‘동남아 비핵화지대 조약(Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, 이후 SEANWFZ)’과 이 결정의 상충 여부가 논란이 되기도 했다. 이처럼 아세안의 우려가 커지자 9월 주아세안 호주 대사는 성명을 통해 핵잠수함 건립 계획에는 핵무기 제조 및 사용이 포함되지 않으며 민간차원의 핵기

술 보유도 고려하지 않고 있다고 발표했다. 또한 ‘핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty)’ 및 ‘남태평양 비핵화지대조약’ 가입국으로서 호주는 아세안의 SEANWFZ를 존중하며 개방되고 포용적인 인도 태평양 지역에서의 아세안 중심성을 지지한다면서 아세안 달래기에 나섰다(Nankervis 2021). 그럼에도 불구하고, 일부 아세안 국가들은 AUKUS 창설을 아세안 주도 지역 안보질서 약화의 시그널로 해석하였다. 인도네시아는 성명을 통해 AUKUS의 군비경쟁 및 강대국 개입 가능성에 우려를 표명했고, 말레이시아 역시 군비경쟁을 경계하고 SEANWFZ를 비롯하여 ‘평화와 자유, 중립 지대(ZOPFAN)’ 선언 등, 기존 아세안 주도 규범을 존중해줄 것을 촉구했다(Strangio 2021). 특히 AUKUS 창설은 중국의 반발을 불러일으키고 있다는 점에서도, 이와 같은 안보 협정은 아세안이 기대하는 주요국 사이의 평화로운 균형을 깨뜨릴지도 모른다는 우려는 커져갔다.

위에서 서술한 바와 같이, 2021년의 사건들은 아세안의 가치(relevance) 및 아세안 중심성(Centrality) 규범에 대한 긍정론을 크게 희석하는 계기로 작용하였다. 코로나19 감염병 상황이 길어지고 악화하면서 국가들을 연결시키고자 했던 아세안 공동체의 큰 뜻에 대한 근본적인 회의가 커지기 시작했고, 미얀마 위기에 대한 아세안의 대처방식은 지역기구로서 아세안의 가치에 대한 의문을 키웠으며, 강대국들의 지정학적 계산법이 아세안의 기대와 달라지면서 역내 다자협약체 형성 과정에서 외교적으로 합의된 아세안 중심성에 대한 위기의식도 커졌다. 아세안에게는 지금까지 동아시아 내에서 획득했다고 자부했던 스스로의 외교적, 상징적 역할과 평판을 회복하려는 노력이 더 절실해지는 상황이 펼쳐지고 있는 것이다.

오랫동안 아세안을 연구해온 여러 전문가들은 아세안이 성장하는 과정에서 너무 많은 약속과 의제를 양산하면서 오히려 신뢰를 잃기 시작했다는 점을 공통적으로 지적한다(Bae 2015; Dosch 2017). 오랫동안

동안 아세안의 순기능과 행위자성(actorhood)을 긍정적으로 논해 온 아미타브 아차리아(Amitav Acharya)조차도 아세안의 개혁은 필요하며 지속적으로 외연을 확장하던 기존 방식에서 벗어나 규모를 줄이고 선택적 영역에서 협력을 심화하여 내부적 결속을 다져야 한다고 평가했다(Strangio 2021). 2021년은 위와 같은 계기에 기대어 지역 기구로서 아세안이 존재론적 위기를 더욱 뚜렷이 체감한 해였다.

아세안 리더들 역시 이러한 안팎의 위기론을 의식하지 않을 수 없을 것이다. 그리고 역사적으로 아세안은 대내외적 위기가 올 때 과감한 아이디어와 개혁과제를 제시하며 위기를 돌파하고자 노력한 바 있다. 아세안의 2021년 핵심적인 결정과 활동들 역시 이 같은 역할 위기론으로부터 스스로를 방어하고, 불신이나 회의론을 불식시키기 위한 노력을 포함했다. 그러나 아세안의 2021년은 전문가들의 기대나 조언의 내용과는 거리가 먼 양상을 보였다. 선택과 집중을 통해 명예와 가치를 회복하고 내부를 결속하는 방식 대신, 아세안은 외연을 더욱 확장하여 국제적 주목을 받고 글로벌 의제에 공동체 사안을 연결시키며 협력의 양을 늘리고 협력에 필요한 구상과 회의체와 제도를 늘려나가는 방식을 택했다. 아래 본문에서는 이 내용을 구체적으로 다룬다. 이와 더불어, 연례 국가 리뷰의 성격을 고려하여 관련 이슈에 관한 한국의 대아세안 외교에 대해서도 본문에서 간단히 점검해보고자 한다.

II. 아세안의 외교적 가치 회복: 글로벌 아세안 만들기

지역 기구로서 아세안의 효용에 대한 역내외 불신을 극복하려는 모습은 내부적인 통합 노력을 보다 가시화하는 작업으로 나타났다. 2021년 공동체 작업 과정 전반에서 나타난 특징은 다음과 같다. 우

선, 한 해의 핵심 논의를 SDG, 지속 가능한 공동체, 순환 경제, 보건 위기 및 재난 등 현재 글로벌 거버넌스의 핵심 의제와 밀접히 연결시키고자 노력했다. 이러한 경향성은 아세안 통합 작업이 시작된 2000년대 초반 이후 점차 뚜렷해지고 있다. 아세안 공동체를 세계 경제에 완전히 통합시켜 발전시킨다는 아세안 경제 공동체의 대 목표를 실천하는 방식으로 해석할 수 있겠다. 두 번째로, 핵심 의제와 목표와 관련한 수많은 선언과, 행동계획과, 관련 기구 또는 네트워크를 설계하는 작업이 계속 진행되었다. 예를 들어, 경제통합을 위한 여러 제도화 작업은 표 1과 같이 주요한 아세안 프랙티스로 자리잡고 있으며, 2021년의 성과들 역시 이전 합의 또는 성과를 보충하고 계승하는 작업이었다. 이 역시 아세안의 제도화 과정에서 지속적으로 관찰되는 특징이었다. 세 번째로, 특정 의제 관련 연구 보고서, 전문 데이터베이스 수립, 기업 및 시민 대상의 기술적 데이터베이스, 온라인 컨설팅 플랫폼 등을 생산하는 기능을 강화하고 있다. 이는 여타 주요 국제기구들이 중점을 두는 핵심 기능 중에 하나인데, 회원국에 대한 아세안 기구의 영향력이 제한적인 제도적 약점을 보완하기 위해 기술적이고 전문적인 정보와 연구물을 생산하고 확산시키는 임무에 우선 주력하는 모습이다.

<표 1> 2015년 경제공동체 출범 이후 주요 제도적 성과

2015	아세안경제공동체 출범 선포, 아세안경제공동체 청사진 2025 채택
2016	아세안경제공동체 감시평가 프레임워크 마련 아세안 식품 안전 규제 프레임워크 채택 아세안 무역 촉진 프레임워크 채택 아세안 전문관광업 등록제 출범 아세안 창업 관련 사업프로그램 채택 아세안 중소기업 아카데미 출범 아세안 개인정보 보호 프레임워크 채택 자연인(Natural Persons) 이동에 관한 아세안 협정 발효 아세안 항공 자유 협정 인준 완료

8 동남아시아연구 32권 2호

2017	<p>포용적 비즈니스를 위한 아세안 프레임워크 합의 아세안 승무원 자격증 상호인정 협정 서명 아세안 혁신 선언 아세안 항공교통 관리 계획 채택 노상주행 여객의 국경간 교통 촉진을 위한 아세안 기본 협의(Framework Agreement) 서명 민간 부문의 아세안 통합 참여를 위한 수정절차 합의 소비자 보호를 위한 높은 단계의 원칙 수립 합의 에어컨 에너지 효율을 위한 지역정책 로드맵 채택</p>
2018	<p>아세안 모범 규제 활동 원칙 채택 아세안 디지털 데이터 거버넌스 프레임워크 채택 아세안 그린본드(Green Bonds) 기준 출범 책임있는 농림 식품 투자 활성화를 위한 아세안 가이드라인 채택 다자협정에 기반한 라오스, 태국, 말레이시아 간 전기에너지 거래 (지역 최초) 아세안 서비스 협정 10차 패키지 서명 포장 식품 위생 검사 및 인증시스템 상호인정협정 서명 아세안 LNG 판매 구입에 관한 협정 마련</p>
2019	<p>지속 가능한 아세안 자본시장을 위한 로드맵 채택 아세안 전자상거래 협정 서명 아세안 디지털 통합기준 행동계획(2019-2025) 채택 ATIGA 수정을 위한 1차 의정서(Protocol) 서명 차세대 보편 통신서비스(USO 2.0) 채택 아세안-차이나-홍콩 자유무역 및 투자 협정 발효 조명 에너지 효율을 위한 지역정책 로드맵 채택</p>
2020	<p>아세안 통합 식품 안전 프레임워크 및 식품 안보 전략 행동계획(2021-2025) 채택 역내포괄적 경제동반자(RCEP) 협정 서명 아세안 에너지협력 행동계획 2단계(2021-2025) 채택 항공 승무원 및 여객 보호와 안전을 위한 1차 아세안 코로나 행동 가이드라인 합의 코비드19 대응 필수품 비관세조치 이행을 위한 MOU 서명 (아세안경제공동체 및 공급망 연계성 강화를 위한 하노이 행동계획에 기반)</p>
2021	<p>아세안경제공동체를 위한 순환 경제(Circular Economy) 프레임워크 채택 아세안-EU 포괄 항공교통 협정 협상 완료 아세안 투자촉진 프레임워크 채택 아세안 서비스 교역 협정 발효 비관세조치 비용효율을 위한 툴킷(Toolkit) 채택 ASEAN Access (원스톱 수출입기업 정보 컨설팅 플랫폼) 새로운 도전에 대한 공무원의 적응력 향상을 위한 아세안 선언 채택</p>

	미래를 준비하는 노동자의 경쟁력, 복원력, 민첩성 향상을 위한 아세안 선언 채택 아세안 사회문화 공동체 플래그십 연구보고서 출판 (ASEAN Development Outlook; ASEAN Gender Outlook; ASEAN Regional Study on Women, Peace and Security)
--	---

출처: AEC Midterm Review Report¹⁾; ASEAN 2021

의장국이었던 브루나이는 여러 과제 가운데에서도 (1)회복(recovery), (2)디지털화(digitalization) (3) 지속가능성(sustainability)을 2021년의 핵심 주제로 방점을 두고 한해 사업을 진행하였다. 이 세 가지 주제와 연결되어 진행된 구체적인 사업들의 진행 현황을 관찰해보면 다음과 같다.

1. 보건/재난

코로나로 인한 전지역적 재난 상황이 장기화되면서, 아세안에게도 보건과 긴급 의료 구호는 2021년에도 핵심적인 협력 의제였다. 정치적 우려와 합의는 여러 가지 제도적 이니셔티브로 즉각 연결되었다. 우선, 2020년 채택된 ‘아세안 포괄적 회복 프레임워크(ASEAN Comprehensive Recovery Framework, 이후 ACRF)’는 보건 시스템, 인간안보, 역내 통합 잠재력, 포용적 디지털 변혁, 회복탄력성 강화를 5개의 굵직한 전략으로 앞세워 역내 보건 거버넌스를 발전시킨다는 목표를 세운 바 있다(ASEAN Summit 2021, para 20). 이 합의를 실천하기 위한 우선적 대응책으로 2021년에는 ‘아세안 코비드19 대응기금(COVID-19 ASEAN Response Fund)’ 중 1,000만불 상당의 백신을 유니세프를 통해 아세안 기구 직원과 시민들에게 우선 공급하

1) https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/improving-trade/multilateral-and-regional-forums/AEC/Poster-C_FIN.pdf%20target=

였다(ASEAN Summit 2021, para 21). 이와 더불어 표 2와 같이 상당수의 보건 협의체를 아세안 차원에서 원활히 운영하자는 정상들의 합의는 2020년에 이어 계속된다. 특히 아세안 조정회의(ASEAN Coordinating Council)는 8월 회의를 통해 2020년 논의가 시작된 ‘아세안 공공보건긴급상황 및 신종질병 센터(ASEAN Centre for Public Health Emergencies and Emerging Diseases, 이후 ACPHEED)’ 설립이 빠르게 추진되고 있는 상황을 반영하여, 기존 아세안 역내 보건 사업과 ACPHEED 센터 사업이 효율적으로 조율될 수 있는 방안을 제안하기도 했다.

<표 2> 주요 아세안 보건 협력 협의체

주요 아세안 보건 협력 협의체 (2020년 이후 개설 또는 2021년 말 기준 추진 중)
아세안 포괄적 회복 프레임워크(ASEAN Comprehensive Recovery Framework)
역내 의료품 비축제(Regional Reserve for Medical Supplies, RRMS)
공공보건 긴급상황에 대한 아세안 전략 프레임워크(ASEAN Strategic Framework on Public Health Emergencies, ASF-PHE)
아세안 공공보건 긴급상황 및 신종질병 센터(ASEAN Centre for Public Health Emergencies and Emerging Diseases, ACPHEED)
아세안 긴급 공공보건 포털 (ASEAN Portal for Public Health Emergencies, PHE)
아세안 공공보건 긴급상황 조율 시스템(ASEAN Public Health Emergency Coordination Systems, APHECS, 2021년 말 기준 추진 중)

이와 더불어, 4월 아세안 정상회의에서 합의된 대미얀마 인도적 지원에 관한 합의사항에 따라 아세안 사무총장 주도하에 110만불에 해당하는 의료물품이 미얀마 적십자사에 전달되었다. 이번 1차 지원에는 인도네시아, 필리핀, 태국, 터키, 싱가포르의 테마섹 재단이 참여하였고, 향후 장기적 대응 지원 단계에 브루나이, 캄보디아, 싱가포르, 베트남 및 여타 기관이 참여할 예정으로 알려졌다(주아세안 대표부 2021b).

2. 관광

관광산업은 코비드19 상황으로부터의 회복을 목표로 아세안이 중점을 둔 주요 협력 분야이다. 관광은 아세안 회원국 GDP와 고용의 기여도가 국가별로 5-25%에 달할 뿐 아니라 성장률이 두드러지는 분야이기 때문에 아세안 기구 내에서도 각별한 주목을 받아왔다. 코비드19로 산업 전반의 불황이 장기화되면서 2021년 아세안에서도 관광 분야 회복을 위한 역내외 국가들의 노력은 지속되었다. 2020년 인도네시아의 주도로 합의된 ‘아세안 관광회랑 프레임워크(ASEAN Travel Corridor Arrangement Framework)’는 공공 보건과 안전을 최우선으로 두면서도 회원국간 필수적인 비즈니스 출장은 허용케 하였다(ASEAN 2020). 여기에 더하여, 아세안은 ‘더 지속가능하고 포용적이며 회복가능한 관광을 위한 선언(Phnom Penh Declaration on a More Sustainable, Inclusive, and Resilient ASEAN Tourism)’을 채택하고 캐나다 무역투자 개발청의 후원으로 포스트 코비드19 회복 계획(Recovery Plan) 관련 최종연구 보고서를 완성하며 장기적 관광 회복 전략을 제시하였다(ASEAN Summit 2021, para 55). 또한 호주 정부의 지원 하에 관광산업 지역과 종사자들의 안전과 위생에 관한 아세안 수준의 가이드라인을 마련하고, 2020년 아세안의 디지털 관광 선언에 기반한 정책적 해결책을 촉구하였다(ADB SEADS 2021).

3. 디지털화

2021년 아세안의 또 하나의 핵심 주제는 디지털 경제였다. 의장국 브루나이가 주도한 만큼 관련한 제도적 장치와 제안이 쏟아지기도 했다(표 3 참조). 코비드19의 확산으로 신기술혁명과 디지털 경제가 가속화되면서 아세안 차원에서도 이 지구적 흐름에 회원국들이 기

민하게 적응할 수 있도록 지원하겠다는 기구 차원의 의지를 반영했다고 볼 수 있다.

특히 사이버 교류 및 전자상거래의 규모가 단위가 커지면서 글로벌 거버넌스 단위에서도 디지털 무역에 관한 제도와 규칙 마련을 위한 움직임이 커지고 있다. 트럼프 행정부 시절 ‘환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Partnership)’ 탈퇴로 미국이 더 이상 역내 가장 높은 수준의 다자무역 레짐을 주도하지 못하고 있는 상황인 가운데, 바이든 행정부는 역내 리더십과 관여 의지를 재천명하기 위한 일환으로 아세안과의 디지털 무역협정을 고려하고 있다. 바이든 행정부가 인도태평양 지역 질서의 리더로서 대아세안 외교정책을 핵심 외교 과제로 천명하게 된다면, 트럼프 정부 때와 달리 다자주의와 자유무역 규범을 확대 강화하는 방향으로 지역에 영향을 미치고자 할 가능성이 높다. 아세안이 인구의 75%가 인터넷을 사용하고 그 중 80%가 인터넷 쇼핑을 하는 등 빠르게 성장하는 디지털 시장임을 감안하면, 자유롭고 공정하고 투명한 무역 규칙 만들기 작업을 디지털 영역으로 확대하는 방안의 당위성 역시 커지고 있다(Google, Temasek and Bain 2021).

그러나 국가 안보를 이유로 디지털 데이터 관리 및 사용을 국가 영토 안으로 통제하고자 하는 시도가 인도네시아나 베트남과 같은 주요 아세안 국가에서도 발견되고 있다는 점에서, 아세안 차원의 디지털 무역 협정 또는 미국이 제시하는 인도-태평양 다자 디지털 무역 협약의 구체화 가능성은 여전히 불투명하다(Natalegawa and Bismonte 2021). 또한 중국이 ‘사이버 주권’ 침해를 이유로 미국의 제안을 반대하고 있는 상황이기도 하다(Segal 2020). 하지만 이와 반대로 싱가포르는 2020년 이미 칠레, 뉴질랜드와 디지털 경제동반자 협정을 완료했고 곧이어 호주와 디지털 경제 협정을 체결하는 등 글로벌 규칙 생산에 적극적으로 참여하고 있다. 2021년 12월에는 한국

과의 ‘디지털 경제동반자 협정(Korea-Singapore Digital Partnership Agreement)’ 협상도 마무리했다. 아세안 차원에서도 2025년까지 아세안 역내 디지털경제기본협정 협상을 시작하자는 논의가 진행 중이지만, 아세안 내 주요국 간에도 입장 차이는 여전히 뚜렷하다. 이러한 정부 차원의 논의와 별개로 역내 디지털 경제가 향후 어떤 속도로 규모로 성장할지에 따라, 디지털 무역 협상이 향후 아세안 역내 그리고 역외 외교관계에 어떤 과급력을 끼칠지가 결정된다는 점에서, 디지털 경제협력은 계속 주목할 필요가 있다.

<표 3> ‘디지털 아세안’ 목표와 관련하여 2021년 주목 받은 성과

아세안 경제회복과 디지털 경제통합을 위한 반다르 세리 베가완 로드맵 (Bandar Seri Begawan Roadmap: an ASEAN Digital Transformation Agenda to Accelerate ASEAN's Economic Recovery and Digital Economic Integration) 채택
혁신 플랫폼 대화 (2021년 첫 회 개최, 반다르 세리 베가완 로드맵을 보완하며 역내 경제회복과 디지털 전환에 대해 논의하는 지역 협의체)
아세안의 디지털 전환을 위한 정상성명(ASEAN Leaders' Statement on Advancing Digital Transformation in ASEAN)
아세안 디지털 마스터플랜 2025 (ASEAN Digital Masterplan 2025) 채택
사이버공간에서의 책임있는 국가 행동규범 적용에 관한 아세안 역내행동계획 (ASEAN Regional Action Plan on the Implementation of the Norms of Responsible State's Behavior in Cyberspace) (진행 중)
아세안 전자상거래 협정(ASEAN Agreement on Electronic Commerce) 비준 완료
아세안 전자상거래 협정 이행을 위한 2021년-2025년 업무계획(Work Plan) 개시

4. 포용적 경제

의장국 브루나이가 강조한 주요 의제에 따라, 아세안이 2021년 강조한 또 하나의 의제가 있다면 지속가능성이다. 가장 주목할 만한 발전이라면 ‘순환 경제(Circular Economy)’ 개념을 아세안에서 공식적으로 채택했다는 점이다. ‘순환 경제’란 “자원을 가져다가 물품을

생산하고 사용하고 버리는’ 경제에서 벗어나 인간이 주도적으로 쓰레기와 공해를 줄이고 상품과 자원을 높은 효율으로 재활용하고 순환시켜 파괴된 자연을 다시 회복시키는 경제를 지향하는 개념이다.²⁾ 이미 글로벌 거버넌스 및 EU 등 주요 국제기구에서 적극적으로 논의되고 있는 원칙으로, 아세안 사무국과 자카르타에 소재한 ‘아세안 및 동아시아 경제연구소(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia)’가 아세안 환경에 맞게 가공하여 아세안식 프레임워크를 만들었다. 여러 목표 가운데에도, 아세안은 (1) 순환 가능 상품 및 서비스의 표준화 및 상호협정 제도화, (2) 순환가능 상품 및 서비스 무역 개방과 촉진, (3) 혁신, 디지털화, 녹색 기술에 필요한 역할 강화, (4) 경쟁력 있고 지속 가능한 금융과 혁신적인 ESG (Environment, Social, Governance) 투자, (5) 에너지 및 여타 자원의 효율적 활용, 이렇게 5가지를 전략적 우선목표로 두고 아세안 지역이 순환 경제로 전환하는 노정을 지원한다는 계획이다.³⁾ 환경적 재난과 기후변화가 지속적으로 역내의 화두로 떠오르는 지역인만큼, 앞으로 아세안이 어떻게 기존의 경제 및 환경 협력 프레임워크를 폐기하거나 중단하지 않고 ‘순환경제’ 개념을 연계하여 역내 경제협력의 원칙을 발전시킬지 계속 관찰해볼 필요가 있다.

지속가능성은 환경친화적인 성장을 논할 때 자주 등장하는 개념이기도 하지만, 2021년에는 지속가능한 공동체 프로젝트를 강조하기 위해 경제협력의 저변을 소상공인, 중소기업 등으로 확대하고 청소년들의 참여를 강조하는 모습이 돋보였다. 특히 아세안은 “ASEAN Build Back Better”라는 캐치프레이즈 하에, 아세안을 재건하기 위한 노력 중 하나로 2020년 ‘포용적 기업활동 증진을 위한 아세안 가이드라인(Guidelines for the Promotion of Inclusive Business

2) <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

3) <https://asean.org/asean-adopts-framework-for-circular-economy/>

in ASEAN)’을 마련하였다. 2021년에는 그 후속 조치로 이 가이드라인에 따라 포용적 기업활동의 모델을 개발하고 포용적인 기업 인증 및 등록 시스템을 마련하기로 합의했으며, 매년 개최되는 아세안 우수기업 시상식에 ‘우수 포용적 기업’ 시상 부분도 마련하며 역내 사회적 기업 및 중소기업의 인식 전환과 기업 운영에 기반이 되는 지식 및 가치를 개발, 공유하기로 합의했다(주아세안 대표부 2021c). 또한 아세안 중소기업 아카데미(ASEAN SME Academy)의 온라인 강의 모듈을 제작하고 수출입 기업들에게 아세안 역내 시장 정보와 컨설팅을 제공하는 원스탑 온라인 플랫폼 ‘ASEAN Access’을 개설하는 등 실질적인 기업활동 지원 역량을 강화하는 모습도 주목할 만하다(<https://www.aseanaccess.com/>; ASEAN 2021, para 63).

다만, 포용적 경제공동체를 건설하기 위한 논의에 경제적 빈곤층 및 사회적 약자의 복지와 역량 지원을 위한 아세안 차원의 적극적인 노력이 드러나지 않는다는 점이 아쉽다. 세계은행, 유엔 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP) 등의 국제기구 발표에 따르면, 코비드19로 인한 경제위기로 동남아 및 여타 개도국의 실업율과 빈곤율이 폭증하면서 경제적 양극화와 영양실조, 기초교육 붕괴로 인한 시민의 기본권이 위협받고 있다(UNESCAP 2021; World Bank 2021; Sanchez-Paramo et al. 2021). 빈곤이 동남아 지역이 해결해야 할 가장 큰 난제라는 판단은 국외 기관의 평가 뿐 아니라 최근 실시된 아세안 사회문화국 임직원 설문조사와 아세안 역내 대학생 인식조사에서도 드러난다(ASEAN Secretariat 2021a; ASEAN Secretariat 2021b). 2021년에는 팬데믹으로부터 경제를 복원하고 사회를 회복하는데 아세안 업무의 방점을 두겠다는 뚜렷한 목표에도 불구하고, 팬데믹으로 직접적 타격을 받은 사회경제적 취약층에 대한 예산이나 제도를 마련하겠다는 의지가 잘 드러나지 않는다는 점은 모순적이다.

이와 더불어, ‘포용적’인 공동체 만들기가 여전히 시민사회, 또는 정부 정책에 비판적인 의견을 내는 집단에 대한 존중이나 관용에 대한 논의로 확대되지 못하고 있다는 점도 아쉽다. 아세안이 성명 수준에서 미얀마의 폭력 상황을 규탄하고 민주주의의 위기 회복을 요구하며 문제 해결의 의지를 보여주는 작업은 환영할 만 한 일이다. 그러나 아세안 무용론을 희석시키고 신뢰를 회복하려면 실제 아세안 수준의 활동에서 포용적인 초국적 사회 구상을 고민하는 작업이 포함되어야 할 것이다. 특히 코비드19 이후 개인의 기본권 제약이나 가짜 뉴스 등의 문제로 인한 미디어 통제 및 검열이 전세계적으로 문제가 되고 있으며 동남아도 예외가 될 수 없다. 포용적 공동체를 만드는 지역 기구로서 아세안이 입지를 강화하려면, 선택적 포용성에 대한 비판과 우려에도 진지한 대응이 필요할 것이다.

Ⅲ. 아세안의 외교적 가치 회복: 외연 확장

지역 기구로서 아세안 효용에 대한 역내외 불신을 극복하려는 모습은 내부적 노력뿐만 아니라 외연을 확장하려는 시도에서도 나타났다. 대외적 관계에서 아세안은 다운사이징보다는 오히려 외연을 확장하고 외부 파트너의 참여를 심화하는 방식으로 역내 외교적 중심성을 유지하려는 모습을 보였다. 대표적으로 아세안이 영국을 11번째 대화상대국으로 받아들인 결정은 대외적 주목을 받기에 충분했다. 아세안은 지난 25년간 대화상대국 모라토리움을 유지하며 기존 10개 역외국⁴⁾으로만 전면 대화상대 관계를 국한해 왔다. 장시간 유지되어왔던 이 체제를 해제했다는 점에 있어서도 관심을 받았지

4) 기존 아세안 대화상대국은 뉴질랜드, 러시아, 미국, 유럽연합, 인도, 일본, 중국, 캐나다, 한국, 호주다(가나다 순).

만, 노르웨이, 스위스, 특히 1992년부터 부분 대화상대국 지위를 유지한 파키스탄에 앞서 처음으로 아세안이 택한 완전 대화상대국이 2020년 대화상대국 지위를 신청한 영국이었다는 점에서도 선진세계 주요국의 관심을 받기 충분했다. 대화상대국 지위가 확장되면 영국은 아세안 지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), 아세안 확대국 방장관 회의(ADMM Plus) 등 아세안 주도의 역내 다자협의체 가입 추진에 박차를 가할 수 있게 된다(Seah 2021). 유럽연합 탈퇴 후 외교적 고립을 막고 글로벌 명성을 되찾으려 했던 영국의 적극적인 구애 덕분이기도 하지만, 25년 동안 유지해왔던 10+10 체제를 깨트리는 결정은 아세안에게 실망하고 등을 돌리거나 그 역할에 무관심했던 시민, 또는 외교 집단의 이목을 끌고 아세안의 변화를 궁금하게 또는 기대하게 하는 효과를 단기적이거나 기대할 수 있을 것이다.

이와 더불어, 아직 추정에 불과하지만, 11번째 대화상대국을 받아들이는 결정은 11번째 아세안 회원국으로서 가장 유력한 동티모르가 가입할 경우 11+11 체제로 균형을 맞추는 데 유리한 측면도 있다. 동티모르는 2011년 공식적으로 아세안 가입을 신청했으나, 경제통합 과정에 필요한 경제적, 행정적 역량 부족과 국내 정치 불안정 등을 이유로 일부 국가들이 꾸준히 신중론을 제기하면서 이들의 가입 승인이 미뤄지고 있다. 그러나 2010년대 말 이후로는 동티모르의 가입에 대한 논의가 보다 구체적으로 공식 석상에서 드러나고 있기도 하다. 특히 최근 들어 불거진 아세안 회의론을 달래기 위한 정치적 돌파구로서 동티모르 가입은 아세안 대외관계에서 매력적인 카드일 수 있다. 영국과의 외교관계 격상과 더불어 동티모르를 가입시키며 적극적으로 외연을 확장시켜 아세안의 역내 중심성(Centrality) 원칙을 보강할 수 있다고 판단할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 아세안은 2021년에 동티모르의 아세안경제협정 가입의 함의에 관한 심층 평가작업을 완료하고 역량 강화 목적을 위한 아세안 활동에 동티

모르가 참여하는데 필요한 가이드라인을 승인하는 등, 가입을 준비하는데 필요한 일련의 활동을 추진해나갔다(ASEAN 2021, 문단 96).

또한, 2021년은 코로나 위기의 특수 상황이 연장되는 해였던 만큼 아세안의 대외협력은 보건 이슈에 치중될 수밖에 없었다. 특히 코로나 방역 관련 물품과 백신을 안정적으로 확보하는 것이 급선무였던 만큼, 역외협력국들의 지원은 환영을 받았다. 미국, 중국, 일본, 유럽 연합 등 역외 주요국들 역시나 백신 외교라는 이름의 개발 협력을 통해 아세안에게 좋은 이웃이라는 신임을 얻으며 장기적으로 영향력을 확보할 수 있다는 점에서 보건 협력을 대아세안 협력의 핵심 의제로 추진하였다. 중국은 백신 외교의 속도전에서 우세를 보였다. 아세안 사무국이 관리 중인 코비드19 협력기금에 제일 먼저 백만불을 기여한 첫 대화상대국으로 아세안 회원국들에게 후한 점수를 받았으며, 세계보건기구(WHO)가 주도하는 COVAX 프로그램 및 양자 무상 공여, 상업적 채널 등 다양한 채널을 통해 중국 자체 생산 백신을 아세안 지역에 공급했다.

이와 같은 결정이 이루어질 시기에 쿼드(Quad) 정상회의가 개최되었는데, 미국, 인도, 일본, 호주는 동 회의에서 중국의 결정을 의식이라도 한 듯 동남아를 포함한 인도 태평양 지역에 수십억 회분의 백신 생산을 위한 대규모 투자를 결정하기도 했다(Septiari 2021a). 미국은 COVAX 프로그램을 통한 개도국 지원 1차 단계에서 주요 아세안 회원국들을 수혜국으로 지정했고 아세안의 감염병 대처역량을 지원하는 기금을 9600만불 배정하기로 약속했다(Kavi 2021). 유럽연합 또한 Team Europe이라는 이름으로 COVAX를 통해 캄보디아, 인도네시아, 필리핀 정부를 우선순위로 두고 지원하고자 했다. 특히 유럽연합은 2020년 아세안과의 외교관계를 전략적 동반자관계로 격상하며 그 계기에 ‘동남아 감염병 대응 및 대비(Southeast Asia Pandemic Response and Preparedness)’ 사업을 시작하였다. 또한

WHO를 통해 약 3년간 2천만 유로를 지원하고 의료진 역량을 강화하며 취약층을 지원하고 검진 능력 강화를 지원하기로 약속한 바 있다(EU 2021). 일본은 COVAX나 양자 백신 지원보다는 아세안 코비드19 협력기금 지원과 더불어 아세안의 보건 역량 강화에 초점을 맞춘 정책들을 제시하였는데, 대표적으로 2020년 코로나에 관한 APT 특별정상회의를 통해 아세안 공중 보건위기 및 신종 감염병센터(ASEAN Center for Public Health Emergencies and Emerging Diseases) 설립 지원을 약속한 바 있다. 일본은 초기 운영자금으로 5,000만 불을 약정했으며, 호주가 2,100만 불 추가 지원을 약속하였다(주아세안 대표부 2021a). 하지만 이와 관련, 중국의 백신 지원이 액수와 물량의 측면에서 미국과 유럽보다 4.8배 많았다거나 중국에 비해 작은 규모로 아세안 국가들에게 높은 평가를 받지 못하고 있다는 등의 보도가 나오면서(Kyodo News 2021; Hutt 2021) 보건 협력의 실제 집행이나 성과에 대한 담론이 세력경쟁 구도에 가려지는 모양새를 띠기도 했다.⁵⁾ 2021년은 전세계적인 보건 위기로 인해, 무역, 개발, 안보 등 여타 의제에 대한 기존 공동체 사업 실행이 지연되거나 제한적으로 이루어질 수밖에 없었던 반면, 보건협력 의제가 중요한 모멘텀을 맞이하게 된 해이기도 하다. 아세안은 보건 협력에 관한 역외 국가들의 관심이 실제 펀딩과 사업으로 연결될 수 있도록 제도적인 지원을 제공하며 역외 국가들과의 협력 의제를 확장하는데 주력하였다.

5) 싱가포르 기관에서 진행한 아세안 정책 엘리트 설문조사에 따르면, 아세안의 코로나 위기 대응을 가장 적극적으로 지원하는 협력국으로 44.2%의 응답자가 중국을, 18.2%가 일본을, 10.3%가 유럽연합이라고 답했다(ISEAS 2021).

IV. 2021년 한-아세안 외교관계

2021년은 신남방정책 4주년을 맞는 해이자 문재인 정부가 주도한 대동남아 외교정책의 집행이 실제로 마무리되는 해이기도 하다. ‘신남방정책(New Southern Policy, 이후 NSP)’은 사람, 평화, 상생 번영이라는 세 가지 축을 핵심 협력 목표로 두고 19대 구체적인 추진 과제를 제시하며, 투자와 교역에 집중되었던 기존 대동남아 정책을 넘어 분야별 균형과 협력 심화를 목표로 2017년 야심차게 시작되었다. 그러나 전세계적으로 코비드19의 영향이 장기화되고 초기에 세웠던 구체적인 협력 과제를 정상적인 속도와 범위로 실행하기 어려워지면서, 2020년에는 7대 이니셔티브로 핵심 협력 의제를 재조정하여 ‘신남방정책 플러스(New Southern Policy Plus, 이후 NSP+)’를 발표하게 된다. 감염병 유행과 2022년 새 정부 출범의 불확실성을 감안하면 2021년은 문재인 정부가 2020년 11월에 천명한 NSP+ 의제에 대한 협력 성과를 도모할 수 있는 유일한 해가 되어버린 셈이다. 이처럼 예상치 못한 감염병 장기화라는 비정상적 외교환경을 고려할 때, NSP+ 7대 과제의 실행율이라던가 실제 성과 수준을 측정하는 방식으로 2021년 한-아세안 관계를 논의하기는 적절치 않다. 대신, 이 글에서는 2020년 전후로 NSP+를 거치면서 정책적 우선순위에 조정이 있었는지, 있었다면 변화가 무엇인지에 주목하고 그 의미를 논해보고자 한다.

우선, NSP는 첫 번째 대 목표인 ‘사람 중심 공동체’ 건설을 목표로 상호관광과 문화교류, 교육, 행정역량 개발, 다문화가정 지원 및 아세안 시민들의 삶의 질 개선에 초점을 맞춘 개발 협력을 추진하고자 했다(신남방정책 특별위원회 2019). 그러나 코로나 시국을 거치면서 NSP+는 의제들을 재조정하여 (1)비대면 문화교류와 (2)지한과 육성 및 인적 역량 개발지원, (3)방역 및 백신 협력이라는 세 가지 중점

과제로 재편한다(신남방정책 특별위원회 2021). 관광과 시민들의 대면 교류 대신 온라인으로 접속 가능한 지식정보원을 만들고 개발 협력 자원을 보건 협력으로 집중하는 방향으로 조정된 것을 제외하곤 NSP의 원 과제를 그대로 보존하고 있다고 볼 수 있겠다. 이들 과제는 모두 수요나 공급 양쪽에서 볼 때 정부 당국자들과 외교 및 산업계가 점점 더 주목하는 분야이기도 하다. 시민들 간의 협력에는 장기적이지만 언어와 문화적 이해가 필요하다는 점에서 교육은 일관적인 투자가 요구되는 분야이다. 이 뿐만 아니라 K팝과 드라마의 세계적인 성공이 계속되면서, 민간의 콘텐츠 산업이 파이를 키워나갈 수 있도록 육성하려는 정부의 의지도 커진 상황이다. 해당 협력 분야에 대한 관심이 문재인 정부의 정책적 또는 이념적 노선에만 기반하기보다 국내 산업 동향과 글로벌 거버넌스의 트렌드를 함께 반영하고 있기 때문에, 다음 정부에서도 폐기되기보다 일관되게 추진될 가능성이 높다는 점에서 고무적이다.

그중에서도 백신과 방역에 관한 보건 협력은 한국 뿐 아니라 역내 대부분의 주요 비아세안 국가들에서도 2021년 대아세안 외교의 핵심 의제가 되었던 만큼, 이 진위와 의도의 정치적 성격에 주목하는 논의도 함께 증가한 상황이기도 하다. 보건 협력은 아세안 국가들에게도 가장 긴요한 협력 의제였지만, 코비드19 위기에 대한 체계적인 방역 노하우로 국외의 주목을 받으면서 K-방역을 외교의 의제로 삼고 국내 바이오 기업 육성을 통해 글로벌 백신 허브를 세우고자 한 한국 정부에게도 가장 핵심적인 과제가 되었다. 2021년 한국 정부는 아세안 코비드19 대응펀드(COVID-19 ASEAN Response Fund)에 5백만불 추가 지원을 약속했고, 백신 및 치료제 생산역량 확대와 공평한 백신 공급을 목표로 한 ‘한-아세안 공공보건 및 백신 이니셔티브(ASEAN-Korea Initiative for Public Health and Vaccines)’를 제안하며 보건부 각료 수준 회의를 정례화하는 등 제도화를 모색했다

(ASEAN 2021; Lim 2021).

두 번째로, 공동 번영(Prosperity)이라는 목표하에 NSP는 무역과 투자 자유화, 물적 인프라 개발, 우리 중소기업 아세안 시장 진출 지원, 과학기술 및 신산업 공동 대응, 아세안 회원국 맞춤형 수요에 따른 산업육성 지원을 구체적 추진과제로 두었다. 이후 NSP+는 NSP의 분류를 다시 가다듬어 (1)상호 호혜적 무역 투자 기반을 마련하고 (다자, 양자 자유무역 협정 업그레이드), (2)농어촌 개발 및 인프라 개발 협력을 목표로 ‘원 팀 코리아(One Team Korea)’라는 간판 하에 부처협업을 강화하며, (3)차세대 산업협력을 확대하겠다는 세 가지 이니셔티브를 제안하였다(신남방정책 특별위원회 2021). 세 개의 항목으로 재분류 작업이 있었지만 기존 5개 추진과제의 핵심 사항이 모두 포함되었다. 사람, 번영, 평화(People, Prosperity, Peace)라는 3P 목표 중 다른 축에서 강조하는 협력과 비교하여 비대면 상황에서도 실제 사업이행 속도가 빠르고 진척이 가시적인 분야인 까닭에, 목표의 변화 없이 제도적 지원을 연속적으로 보장하겠다는 정부의 판단이 반영되었을 것이다.

공동 번영을 목표로 하는 한-아세안 경제협력은 예전과 다름없이 2021년에도 한국과 아세안 정부가 가장 주목하는 협력의 축이었다. 2021년 한-아세안 정상회의 성명을 보면, 올해 핵심적이었던 양자간 협력 성과를 논하는 13개 문단 가운데 7개 문단을 경제교류 및 협력의 진행 상황과 성과를 기록하는데 할애하고 있다(ASEAN-ROK Chair Statement 2021). 그중에서도 한-캄보디아 FTA 및 한-필리핀 FTA 협상 타결 등의 대표적인 성과가 있었고, 2022년 ‘역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)’ 발효를 목표로 국내 제도적 절차가 진행되었다. 또한, 한-아세안 ICT융합 빌리지가 8월 부산에 개소했고, 한-아세안 산업혁신 기구, 기술협력 센터, 표준화 공동연구 센터, K-스타트업 센터 등,

문제인 정부가 2019년 특별정상회의에서 강조했던 신산업 및 과학 기술 협력과 중소기업을 지원하는 기반 마련 작업이 진행 중에 있다. 장기적 관점에서 민간 비즈니스 영역의 파트너십이 원활히 진행될 수 있도록 제도적인 지원을 도모한다는 점에서 고무적이지만, 동시에 유사기관 사이의 관료적 분열을 방지하고 국내 협업을 원활히 할 수 있는 체계에 대한 고민도 이루어지고 있는지 앞으로도 계속 주목해 봐야 할 것이다.

아세안의 연계성과 관련한 지원목표는 NSP+ 7대 과제에서 핵심적으로 강조하고 있는 부분이기도 하다. 스마트시티나 연계성 파이프라인 인프라 사업 등 물리적 인프라 개발 협력에 대한 세간의 관심과 기대가 컸지만, 아직은 관련 인적 네트워크 및 역량 강화 프로그램 등 소프트 연계성을 강화하는 단계에서 부분적인 성과가 보이기 시작하는 단계라 할 수 있다. 여러 사업 가운데에서도 한-아세안 금융협력센터를 주아세안 대표부 내에 설치하여 인프라 사업 재원 조달을 지원하는 별도의 장치를 마련하고 아세안 국가들의 금융 인프라를 향상하는 데 필요한 협력을 도모하기 시작했다는 점이 주목할 만하다(Lim 2021). 한-해양 동남아 협력기금이 100만불로 처음 개설되었다는 점도 한-메콩 협력기금의 지역적 편중성을 보완하고 균형을 잡기 위한 고무적인 노력으로 해석된다.

다만 NSP+ 그리고 포스트 NSP+에서는 동남아의 경제 발전과 복원력 강화를 위해 역내 경제적 양극화와 빈곤의 문제도 더욱 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 팬데믹 위기 회복을 위해 백신과 방역 등 즉각적이고 가시적인 분야의 협력도 중요하지만, 팬데믹의 사회경제적인 결과와 후유증을 개선하기 위해 보다 중장기적인 협력계획을 수립하는데 한국의 외교 및 전문가 자원을 투입해야 할 것이다. 또한, 스타트업 지원, 디지털 경제, 4차산업 전환을 위한 기술 협력 등 미래지향적 주제에 초점을 맞추다 보니, 미래를 준비하는

시민들의 공정한 경쟁을 위해 지금 현재 필요한 기본적 경제 인프라와 사회 안전보장 제도를 개선하려는 개발협력 논의는 잘 드러나지 않고 있다. 코비드19가 모든 다른 협력 의제를 압도할 만큼 강력했는데, 역설적이게도 코로나 19로 인해 극명하게 드러난 빈곤과 불평등의 문제가 협력의제에서 크게 다루어지지 못했다는 점이 아쉽다. 향후 번영과 사람을 위한 포스트 코비드19 협력에서 진지하게 다루어져야 하는 과제가 아닌가 싶다.

세 번째 협력의 축인 평화(Peace)를 목표로 한 NSP는 정부 고위급 교류의 활성화, 한반도 문제 협력, 국방 및 방산 협력, 테러와 사이버 안보 및 해양 안보에 대한 공동 대응, 식량이나 환경 재난 사태 대응력 강화를 핵심 과제로 내세웠으나, 이후 NSP+는 평화와 관련한 핵심 과제를 7대 과제 중 하나의 이니셔티브로 압축하여 재조정한다(신남방정책 특별위원회 2021). NSP의 과제 가운데에서도 해양 안보, 식량 및 재난 협력, 치안 협력 등 비전통적이고 기능적인 안보 의제에 협력을 집중하기로 한 것이다. 오랫동안 대아세안 외교에서 핵심 아젠다로 삼았던 한반도 문제를 드러내어 강조하지 않았다는 점이 눈에 띈다. 뿐만 아니라, 남중국해, 일대일로, 인도-태평양 질서 등 최근 동아시아 지역의 지정학 담론에서 가장 핵심적으로 다루고 있는 역내 지역 안보 동향 및 구상에 대해서도 구체적인 한국의 입장과 계획을 공식적으로 피력하지 않고 있다. 인도-태평양 질서에 관해서는 2019년부터 국내에서도 활발히 논의가 되고 있으며, 최근에는 NSP와 미국 주도의 인도 태평양 전략을 매칭하는 삼각협력 방식을 제시하는 정책적 노력도 있지만(최인아 외 2020, 63), 일본이나 호주와 달리 국내외적 논의와 정책적 제안이 실제 외교협력에서 아직 구체적으로 발현되지 않고 있다. 전례를 찾기 어려운 전세계적 팬데믹으로 인해 어쩔 수 없이 협력 우선순위가 재조정되었고, 미중 관계에 기여있는 한국에게 전통적 안보 의제나 지역 질서 구성에 대한 논의

가 조심스러울 수 밖에 없다는 점에서 2021년에도 여전히 전통적 정치안보 협력과 평화에 관한 대아세안 외교는 의미있는 발자취를 남기지 못했다. 그러나 미국과 중국의 세력 경쟁 구도가 더욱 뚜렷해지고 이에 따른 동아시아 질서 전이에 대한 논의도 빨라지고 있는 상황에서, 한국이 외교적 정체성과 입장을 가지고 질서 변화에 대응하고 질서를 만들어나가기 위해서는 아세안과의 정치안보적 협력은 현실적으로 긴요해지고 있다(Bae 2021). 정치안보 관계는 한-아세안 관계가 전략적 동반자 관계로서 한번 더 의미있는 도약을 할 수 있는 분야인 만큼 한국의 차기 정부의 신중한 고민이 필요할 것이다.

V. 결론

이 글은 2021년 국제기구로서 아세안의 행보를 관찰해보고 한-아세안 간 우선순위 협력 의제를 검토해보았다. 2021년 아세안은 내부적으로는 아세안의 통합 협력 의제를 확장하고, 유행하는 글로벌 의제와 이슈를 아세안의 협력과제로 기민하게 받아들였다. 의제가 확장하는 까닭에 후속조치에 필요한 제도적 장치의 숫자도 늘어났고, 각 협력 의제를 이행하는데 필요한 외부 자금의 성격과 종류도 다양해졌다. 또한, 영국을 대화상대국으로 받아들이면서 오랫동안 고수해온 10+10 체제를 마무리했고, 역외협력국들의 백신 외교를 도모하며 파트너십의 다각화를 모색했다. 요약하면, 아세안은 선택과 집중보다는 사업과 파트너십 확장의 방향을 택했다. 국제기구로서 아세안의 외교적 위기가 커지는 상황에서 그들의 선택과 노정이 아세안의 외교적 가치를 회복하고 중심성을 유지하는데 어떤 역할을 할 수 있을지는 앞으로도 주목할 만하다. 또한, 향후 아세안 외교가 이러한 행보를 일관되게 유지할지, 아니면 점진적인 전략 수정을 통해 진화

할지, 또는 국제 지역질서의 방향에 따라 중대한 정책적 전환을 모색할지도 관찰의 대상이 될 것이다.

한-아세안 관계에서 2021년은 문재인 정부가 야심 차게 마련한 NSP의 마지막 해였다. NSP가 아세안 및 인도와의 관계를 4강 외교 수준으로 격상하고 외교의 다각화를 모색하기 위한 정부의 의지를 반영했던 만큼, 기존의 일회적이고 비연속적인 한-아세안 외교를 극복하기 위한 여러 제도적 노력이 시도되었다는 점에서 NSP는 한-아세안 외교의 이정표로 기록될 만하다. 하지만 팬데믹의 영향으로 국가간 협력과 정상적인 대면 교류에 어려움을 겪을 수밖에 없었기에 NSP가 마무리되기 전에 진척시킬 수 있었던 여러 가지 과제가 차기 윤석열 정부의 몫으로 남겨졌다. 한국의 행정부 중심적 외교 패턴으로 인해 다음 정부가 NSP가 남긴 과제를 얼마나 계승할 것인지는 미지수이다. 한국의 대아세안 외교 역사를 돌아보면, 집권여당의 변화로 핵심 비전이 변할 때마다 기존의 협력사업은 모멘텀을 잃고 제도의 연속성도 보장되지 못하는 경우가 많았다. NSP 브랜드 역시 역사 속으로 사라지겠지만, 한-아세안 외교 관계의 도약을 위해 NSP가 이루고자 했던 유의미한 목표들은 폐기되지 않고 그 여정을 마무리할 수 있길 기대해본다.

참고문헌

- 신남방정책 특별위원회. 2019. 『정책소개집』. http://www.nsp.go.kr/kor/post/pdsView.do?post_id=176&board_id=12&cpage=2 (검색일: 2021.12.22)
- 신남방정책 특별위원회. 2021. 『신남방정책 플러스』. http://www.nsp.go.kr/kor/post/pdsView.do?post_id=257&board_id=12&cpage=2 (검색일: 2021.12.22)
- 주아세안 대표부. 2021a. 『위클리 아세안』 20호 (5.28일 발간). https://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/brd/m_21543/view.do?seq=1345445&page=5 (검색일: 2021.12.20)
- 주아세안 대표부. 2021b. “아세안, 미얀마에 110만 미불 규모 의약품 지원 (9.15, 아세안사무국).” 『위클리 아세안』 36호. https://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/brd/m_21543/view.do?seq=1345461&page=2 (검색일: 2021.12.20)
- 주아세안 대표부. 2021c. “제4차 아세안 포용적 기업 정상회의 개최 (9.22, 반다르 스리 브가완).” 『위클리 아세안』 37호. https://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/brd/m_21543/view.do?seq=1345462&page=2 (검색일: 2021.12.20)
- 최인아, 광성일, 정재완, 이정미, 박나영, 김미림, 이재현, 조원득. 2020. 『인도태평양 전략과 신남방정책의 협력 방향』. 서울: KIEP.
- ADB SEADS (Asia Development Bank Southeast Asia Development Solutions). 2021. “5 Key Initiatives to Safely Reopen Borders in ASEAN.” <https://seads.adb.org/solutions/5-key-initiatives-safely-reopen-borders-asean> (검색일: 2021.12.22)
- ASEAN. 2020. *ASEAN Declaration on an ASEAN Travel Corridor*

Arrangement Framework.

ASEAN. 2021. *Chairman's Statement of the 38th and 39th ASEAN Summits*, 26 October.

ASEAN-ROK Chair Statement. 2021. *Joint Statement of the 22nd ASEAN-ROK Summit on Advancing ASEAN-ROK Cooperation for People-centred Community of Peace and Prosperity*. https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/76_-Joint-Statement-of-the-22nd-ASEAN-ROK-Summit.pdf (검색일: 2021.12.22)

ASEAN Secretariat. 2021a. *ASEAN Development Outlook: Inclusive and Sustainable Development*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Secretariat. 2021b. *Understanding How Young People See ASEAN*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Bae, Ki-Hyun. 2015. "Neither Left-out nor Pushed-over: Anxious ASEAN and its 4C Practices." *The Pacific Review* 28(5): 703-729.

Bae, Ki-Hyun. 2021. "Regional Security Order Transition and the ROK's Order Management: Critique and Suggestions." *The Korean Journal of Defense Analysis* 33(4): 557-577.

CSIS. 2021. "The Latest on Southeast Asia," December 9. <https://www.csis.org/blogs/latest-southeast-asia/latest-southeast-asia-december-9-2021> (검색일: 2022.1.15)

Davies, Matthew. 2021. "Myanmar Exposes ASEAN's Cheap Talk on Democracy." *East Asia Forum*, February 4. <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/04/myanmar-exposes-aseans-cheap-talk-on-democracy/> (검색일: 2021.9.5)

Desker, Barry. 2021. "ASEAN's Myanmar Dilemma." *East Asia*

- Forum*, May 23. <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/aseans-myanmar-dilemma/> (검색일: 2022.1.5)
- Dosch, Jörn. 2017. “The ASEAN Economic Community: Deep Integration or Just Political Window Dressing?” *TRaNS* 5(1): 25-47.
- EU. 2021. “EU and ASEAN Launch ‘Southeast Asia Health Pandemic Response and Preparedness’ Project,” June 2. https://eas.europa.eu/delegations/rwanda/99404/eu-and-asean-launch-southeast-asia-health-pandemic-response-and-preparedness%E2%80%9D-project_he (검색일: 2022. 2.1)
- Google, Temasek and Bain. 2021. *e-Conomy SEA 2021*. https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2021_report.pdf (검색일: 2022.1.5)
- Hutt, David. 2021. “Coronavirus: Why EU Lags Behind China and Russia in ASEAN Vaccine Diplomacy.” *DW*, March 23. <https://www.dw.com/en/eu-china-asean-covid-vaccines/a-56960283> (검색일: 2022.1.5)
- ISEAS. 2021. *The State of Southeast Asia 2021*. Singapore: ISEAS. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2021-survey-report/> (검색일: 2022.2.1)
- Kavi Chongkittavorn. 2021. “New US Push: Vaccine and Mekong.” *The Bangkok Post*, July 20. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2151579/new-us-push-vaccine-and-mekong> (검색일: 2022.1.5).
- Kyodo News. 2021. “China Vaccine Doses to ASEAN Top 120 Million, 4.8 Times UN Program,” June 20. <https://english.kyodonews.net/news/2021/06/151579-new-us-push-vaccine-and-mekong>

kyodonews.net/news/2021/06/f373b0f44f0d-china-vaccine-doses-to-asean-top-120-million-48-times-un-program.html (검색일: 2022.1.5)

Laksmiana, Evan. 2021. "ASEAN's Future will be Decided in Myanmar," *Foreign Policy*, June 21. <https://foreignpolicy.com/2021/06/21/asean-myanmar-brunei-southeast-asia-special-envoy-junta-humanitarian-aid-aha-center/> (검색일: 2022.1.5)

Lim, Sungham. 2021. "New Horizons of ASEAN-Korea Cooperation." *The Jakarta Post*, November 10. <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/11/10/new-horizons-of-asean-korea-cooperation.html> (검색일: 2022. 1.6)

Nankervis, Will. 2021. "Australia's Steadfast Commitment to ASEAN Centrality." Australian Department of Foreign Affairs and Trade Media Release, September 20. <https://www.dfat.gov.au/news/news/australias-steadfast-commitment-asean-centrality> (검색일: 2022.1.6)

Natalegawa, Andreyka, and Camille Bismonte. 2021. "Digital Trade Agreements Present New Opportunities in Southeast Asia." *CSIS New Perspectives on Asia*. <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/digital-trade-agreements-present-new-opportunities-southeast-asia> (검색일: 2022.1.5)

Poling, Gregory. 2021. "Events in Myanmar Leaves ASEAN Behind." *East Asia Forum*, May 23. <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/23/events-in-myanmar-leave-asean-behind/> (검색일: 2022.1.5)

Robinson, Gwen. 2021. "Can ASEAN Overcome 'Myanmar Curse'?" *Nikkei Asia*, November 1. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/>

Comment/Can-ASEAN-overcome-the-Myanmar-curse (검색
일: 2022.1.5)

Seah, Sharon. 2021. "ASEAN Emergency Summit: in the Hot Seat." *Fulcrum*, April 27. <https://fulcrum.sg/asean-emergency-summit-in-the-hot-seat/> (검색일: 2022.1.7)

Segal, Adam. 2020. "China's Vision for Cyber Sovereignty and the Global Governance of Cyberspace." Nadege Rolland (ed.), *An Emerging China-centric Order: China's Vision for a New World Order in Practice*, 85-100. https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr87_aug2020.pdf (검색일: 2021.12.27)

Sanchez-Paramo, Carolina, Ruth Hill, Daniel Gerszon Mahler, Ambar Narayan, and Nishant Yonzan. 2021. "COVID-19 Leaves a Legacy of Rising Poverty and Widening Inequality." *World Bank Blogs*, October 7. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-leaves-legacy-rising-poverty-and-widening-inequality> (검색일: 2021.12.5)

Septiari, Dian. 2021a. "Quad's Vaccine Pledge: Game Changer or Late to the Party?" *The Jakarta Post*, March 16, <https://www.thejakartapost.com/seasia/2021/03/16/quads-vaccine-pledge-game-changer-or-late-to-the-party.html> (검색일: 2021.12.10)

Septiari, Dian. 2021b. "ASEAN 'Losing Momentum' on Myanmar Response." *The Jakarta Post*, June 23, <https://www.thejakartapost.com/paper/2021/06/22/asean-losing-momentum-on-myanmar-response.html> (검색일: 2021.12.15)

Strangio, Sebastian. 2021. "What does the New AUKUS Alliance Mean for Southeast Asia?" *The Diplomat*, September 17.

- <https://thediplomat.com/2021/09/what-does-the-new-aukus-alliance-mean-for-southeast-asia/> (검색일: 2021.12.16)
- Sullivan, Daniel. 2021. "ASEAN has Failed on Myanmar. What's Next?" *Just Security*, October 27, <https://www.justsecurity.org/78772/asean-has-failed-on-myanmar-whats-next/> (검색일: 2022.1.5)
- Thitinan Pongsudhirak. 2021. "ASEAN's Myanmar Crisis out of Control." *Bangkok Post*, March 26. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2089727/aseans-myanmar-crisis-out-of-control> (검색일: 2021.9.20).
- UNESCAP. 2021. "The Shrinking Asia-Pacific Middle Class: Trends and Impact of the COVID-19 Pandemic." *Policy Brief*, April. <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/TheShrinkingAsiaPacificMiddleClassPolicyBrief.pdf> (검색일: 2021.12.3)
- Wey, Adam Leong Kok. 2021. "ASEAN Can't Do Much More about Myanmar's Crisis." *The Diplomat*, 9 August. <https://thediplomat.com/2021/08/asean-cant-do-much-more-about-myanmar-crisis/> (검색일: 2021.12.3)
- World Bank. 2021. "Pandemic Threatens to Drive Unprecedented Number of Children into Learning Poverty." October 29, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/29/world-bank-pandemic-threatens-to-drive-unprecedented-number-of-children-into-learning-poverty> (검색일: 2021: 12.5)

(2022.04.01. 투고, 2022.04.15. 심사, 2022.05.10. 게재확정)

<Abstract>

ASEAN Review 2021: Year of Struggling with Its Declining Diplomatic Relevance

Ki-Hyun Bae
Sogang University

This article observes major ASEAN-level diplomatic activities and decisions made in year 2021 in the context of regional order transition. Specifically, it discusses how ASEAN made an effort to restore ASEAN's value and centrality in shaping regional multilateral arrangements in response to growing skepticism of ASEAN's utility and its relevance. Additionally, it also briefly examines the development of South Korea's New Southern Policy in its final year of execution.

Key Words: ASEAN, ASEAN centrality, Southeast Asian regionalism, multilateralism, Korea-ASEAN relations

