

아세안 2023: 다양성과 분열

김형종*

국문초록

2023년 미·중 패권 경쟁의 심화 속에 남중국해 문제와 미얀마 사태 등 역내 현안이 아세안의 주요 도전과제로 제기되었다. 이 글은 2023년 아세안의 역내 외 현안에 대한 대응을 아세안 정상회의 및 관련 회의의 성과를 중심으로 살펴보고 그 과정에서 회원국 간 견해차가 증가하여 분열이 심화하는 양상에 주목하고자 한다. 남중국해 분쟁 해결과 미얀마 사태와 관련해서 견해차를 좁히지 못하고 의미 있는 성과를 도출하지 못했으며 이스라엘-하마스 전쟁과 경제협력 등 현안에도 이견이 증가하고 있는바 이러한 경향이 장기적으로 아세안 중심성에 위협 요인으로 작용할 것임을 주장하고자 한다.

주제어: 아세안, 아세안 중심성, 아세안 단결, 아세안 분열, 남중국해, 미얀마

* 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수, kimsea@yonsei.ac.kr

I. 서론

2023년 미·중 패권 경쟁 심화 속에 남중국해 문제와 미얀마 사태 등 역내 현안이 아세안의 주요 도전과제로 제기되었다. 러시아-우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁 등은 정치·경제적 영향을 미치는 대외적 요인이었다. 역내 도전과제와 대외적 환경 변화에 대응하는 아세안은 중심성을 유지하는 것이 중요하다. 아세안은 중심성을 확보하기 위해 어느 편에도 서지 않는 중립성을 유지하며 실용적 접근을 취했다.

중심성을 확보하는 데 있어 무엇보다 중요한 것은 아세안 회원국의 단결이다. 공동체를 지향하는 정부간기구(intergovernmental organization)로 공동정책 메커니즘이 부재한 아세안은 주요 역내 외현안에 대해 협의와 합의 원칙을 통해 최소 공통분모 수준에서 합의를 해왔다. ‘다양성 속의 통합’(unity in diversity)을 표방해온 아세안에 있어 주요 현안을 둘러싼 국가 이익과 지역 이익의 불일치 또는 충돌은 아세안의 단결력을 저하시키는 요인이다.

최근 아세안의 단결력에 대한 우려가 증가하고 있다. 싱가포르 동남아연구소(ISEAS)의 조사 결과에 따르면 응답자의 60.7%가 아세안의 분열에 대해 우려를 표명했다. 이는 2022년 같은 질문에 대해 48.2%만이 동의한 것과 비교할 때 큰 폭으로 증가한 것이다(ISEAS 2023, 2). 2023년 역내외 현안에 대응하는 과정에서 드러난 아세안 회원국 간 견해차는 아세안의 단결력을 저해하고 자칫 분열로 이어질 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

아세안 단결력 약화는 정치·경제적 구조, 외교 관계 등이 복잡하게 반영된 결과이다. 최근 아세안 회원국의 정치 변동은 외교의 정치 수단화를 촉진할 것으로 우려된다. 태국과 말레이시아는 총선 결과로 탄생한 제1당의 독자적 정부 구성에 실패하고 구집권세력과 연정

을 수립했다. 집권세력과 연정 구성은 외교 분야를 포함한 개혁 추진에 있어 한계로 작용하고 있다. 말레이시아와 인도네시아는 이슬람 탈 세속화로 인해 이슬람의 국내정치적 중요성이 증가하는 한편, 외교정책에도 이슬람 국가와 연대가 중요한 과제로 대두되었다. 캄보디아 권력 세습은 최소 선거민주주의 요건을 충족시켰을 뿐 집권 세력의 정통성은 여전히 도전받고 있다. 필리핀의 마르코스 주니어(Marcos Jr.)의 집권은 근본적인 개혁에 대한 기대를 어렵게 하고 있다. 선거 민주주의 실행에도 불구하고 불안정한 집권 기반과 취약한 정통성으로 인해 집권 세력은 정권 안보를 우선시할 가능성이 크다. 이러한 국내 정치 변동의 경향은 외교의 국내 정치 수단화를 촉진하여 회원국 간 협의와 합의를 어렵게 할 것으로 우려된다.

아세안 회원국의 다양성을 고려할 때 이견의 존재는 당연하다. 문제는 어떤 상황과 조건에서 이견이 증가하고 어떻게 이견을 조율하여 공동의 입장을 도출하는가에 있다. 2023년 아세안이 직면한 과제 중 미·중 경쟁, 남중국해, 국제 분쟁은 외생적 요인이다. 광범위한 차원에서 헤징(hedging)을 통한 미·중 사이에서 균형을 도모하는 전략은 다른 사안에서도 기계적 중립성으로 표현된다. 그 과정에서 개별국가의 중국과 관계는 중요하게 작용하고 있다. 자국 시장보호와 유치산업 육성을 위한 보호주의적 정책은 아세안경제공동체 건설에 있어 걸림돌로 작용하고 있다.

이 글은 2023년 역내외 현안에 대한 아세안의 대응을 아세안정상회의 및 관련 회의의 성과를 중심으로 살펴보고 그 과정에서 회원국 간 견해차가 증가하여 분열이 심화하는 양상에 주목하고자 한다. 남중국해 분쟁 해결과 미얀마 사태와 관련해서 견해를 좁히지 못하고 의미 있는 성과를 도출하지 못했으며 이스라엘-하마스 전쟁과 경제협력 등 현안에도 이견이 증가하고 있는바 이러한 경향이 장기적으로 아세안의 중심성에 위협 요인으로 작용할 것임을 주장하고자

한다.

II. 2023년 아세안 관련 정상회의

2023년 42차와 43차 아세안정상회의는 “아세안 중요성: 성장의 중심(ASEAN Matters: Epicentrum of Growth)”을 주제로 인도네시아에서 개최되었다. 포스트 팬데믹 시기 경제발전과 미얀마 이슈, 남중국해 문제 등의 현안 대응에 있어 의장국인 인도네시아의 리더십이 기대되었다. 주요 현안을 둘러싼 논의와 협상이 장기간 지속됨에 따라 인도네시아의 적극적인 중재 또는 리더십이 강조되었다.

정치 안보 현안의 중요성에도 불구하고 당사국 간 이해관계가 첨예하게 대립하여 해결이 쉽지 않은 상황이었다. 인도네시아는 ‘성장의 중심’을 실현하기 위해 경제 및 기능적 협력에 중점을 두었다. 인태전략에 대해 주도적 역할을 모색하는 한편 이를 역내 사회 이슈 대응에 연계하고자 했다. 주요 파트너국가와 인도·태평양에 관한 아세안 관점(AOIP: ASEAN Outlook on the Indo-Pacific) 이행을 위한 선언을 발표했다. 9월 인도네시아에서 AOIP 이행을 위한 인도·태평양 포럼을 개최했다. 의장국 인도네시아는 인프라 포럼, 창조경제포럼, SDGs를 위한 청년 디지털 발전, 아세안 비즈니스 투자 회의에 초점을 두었다. 지속가능발전목표(SDGs)와 디지털화를 위한 경제협력을 강조했다. 아세안정상회의를 계기로 아세안 협력 선언 IV와 성장, 인권, 식량안보를 촉진하기 위한 주요 합의 및 성명이 채택되었다. 경제 성장을 위한 새로운 동력과 방향에 대한 논의와 함께 인간안보와 관련된 주요 사안들의 대응 논의를 병행했다는 점에서 의미가 있지만 이들 이슈 간 연계전략이 부재한 것은 한계로 보인다.

<표1> 2023년 아세안정상회의 주요 합의/ 채택 문서(ASEAN 2023)

문서명	주요 내용
아세안협력선언IV(ASEAN Concord IV)	아세안공동체비전비전 2045 실행
아세안인권대화회에 관한 정상 선언(ASEAN Leaders' Declaration on ASEAN Human Rights Dialogue)	AICHR 중요성 증진과 아세안 인권 대화 문화
성장중심에 관한 아세안정상선언(ASEAN Leaders' Declaration on ASEAN as an Epicentrum of Growth)	미래 지향 성장 촉진을 위한 아세안 중심성
식량안보와 영양 증진을 위한 정상선언 (ASEAN Leaders' Declaration on Strengthening Food Security and Nutrition in Response to Crises)	장기 불확실성에 대비한 식량안보 신속 대응 촉진, 호주, 인도, 캐나다와 공조 모색
장애 포용 성장과 회복력 공동체를 위한 아세안 선언(ASEAN Declaration on Disability Inclusive Development and Partnership for a Resilient ASEAN Community)	장애인 권리의 주류화
디지털경제프레임워크협정에 관한 아세안 정상선언(ASEAN Leaders' Statement on the Development of the Digital Economy Framework Agreement)	디지털경제 공동체 2045 촉진
유아기 돌봄과 교육을 위한 아세안선언 (ASEAN Declaration on Early Childhood Care and Education in Southeast Asia)	양질의 영유아 돌봄과 교육 접근성 확보
젠더평등과 가족발전을 위한 아세안정상선언 (ASEAN Leaders' Declaration on Gender Equality and Family Development)	양성평등에 기반한 가족의 회복력 증진(여성 권리-가족-경제발전 연계)
UNFCCC COP-28 아세안 공동 성명(ASEAN Joint Statement on Climate Change to the 28 th Session of Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP-28))	기후변화 대응에 대한 아세안 국가, 지역, 소지역 차원의 협력 강조
아세안 블루 이코노미 프레임워크(ASEAN Blue Economy Framework)	블루이코노미(친환경적이나 기업의 이익을 포기하지 않는 실리적 접근) 촉진
아세안 지속 가능 회복력 선언(ASEAN Declaration on Sustainable Resilience)	지역 공동체의 중요성 강조

출처: 아세안 홈페이지(www.asean.org)

아세안협력선언IV(ASEAN Concord IV)는 2045년까지 아세안 비전과 핵심과제를 제시했다. 아세안 제도와 조직 역량 강화 그리고 관련 자원 마련 필요성을 지적했다. 아세안 현안으로 인권 증진과 보호, 아세안정상회의 의사결정과정 규칙, 아세안 상주대사위원회(CPR)를 비롯한 아세안 제도와 기구 강화, 공동체 건설을 위한 자원 마련, 아세안 단결과 중심성 강화, 초국가적 범죄 대응 능력과 회복력 강화, 남중국해의 평화와 안정 및 행동강령(Code of Conduct in the South China Sea) 마련을 강조했다(ASEAN 2023c).

성장의 중심과 관련해서는 전기차(EV), 디지털 경제 등 새로운 성장 산업을 강조하는 한편, 에너지, 식량 안의 중요성도 지적했다. 역내 외 자유무역협정의 보완과 서비스 산업의 경쟁력 강화를 추진하는 동시에 역내 교역에 있어서 지역 국가 화폐 거래를 촉진하기로 했다. 지속가능발전목표 이행을 위한 로드맵의 구축을 강조했다. 보건, 이주노동, 가족, 빈곤, 청년이나 취약계층 등의 권리 보호 및 증진을 명시하기도 했다(ASEAN 2023c).

AOIP 이행과 관련해서는 아세안의 단결과 중심성 및 마스터플랜 2025(MPAC 2025: Master Plan on ASEAN Connectivity 2025)와의 연계를 강조했다. 더불어 지정학적 변화가 역내 안정, 평화, 번영을 가져올 수 있도록 역내 안보와 경제협력 틀을 주도해야 함을 강조했다(ASEAN 2023c). 미국의 인도태평양경제협력 프레임워크(IPEF) 등 특정 국가의 역할 또는 협력은 언급되지 않았다. 인도·태평양 지역의 지정학적 갈등이 고조되는 가운데 방글라데시와 쿡제도를 아세안정상회의 옵서버로 초청한 것은 아세안 중심성을 강조하는 한편 강대국 갈등과 경쟁에서의 중재 역할의 가능성을 시사하기 위한 것으로 풀이된다.

디지털 경제 전환, 기후변화 대응, 블루이코노미 등은 아세안의 성장을 향한 방향성을 상징하는 키워드였다. 2021년 블루이코노미 관

런 정상선언 이후 프레임워크를 도출하고 역내 해양 및 담수 자원을 활용을 위한 인프라 구축, 제도적 협력, 기술 개발 및 자원 마련 필요성을 강조했다. ‘선언’에서 ‘프레임워크’로 진척되었지만, 여전히 국가 차원의 개발이익과 환경 보전을 동시에 추진하기 위한 기술적 재정적 한계를 해소할 구체적 방안은 마련되지 않았다(ASEAN 2023g). 디지털경제프레임워크협정은 디지털 교역, 초국경적 전자상거래, 전자결제, 디지털 신분증 인증, 사이버 안보, 초국경적 데이터 이동과 보호, 공정거래, AI와 같은 새로운 분야에 대한 협력, 전문가 교류와 협력 등 디지털 전환과 관련된 주요 의제를 포함하고 있다(ASEAN 2023h). 애초 관련 협상의 타결을 목표로 했지만, 정상선언에 그쳤다.

타 분야에서도 인도네시아의 국내적 여건은 진정한 아세안 협력을 강화하는 데 걸림돌로 작용했다. 지속가능성을 강조했지만 인도네시아 자체가 가지고 있는 불법 벌목과 어업 행위 등의 지속되고 있어 인도네시아의 제안에 대한 진정성에 의문이 제기된다. 성장을 강조했지만, 역내 개발격차 문제와 경제 불평등의 문제에 대한 언급에 소홀했다는 점에서 한계를 갖는다.

정상회의에서는 미얀마 사태, 미·중 경쟁과 남중국해 문제 등 정치 안보 이슈가 실질적인 현안으로 대두되었다. 역내 주요 현안과 미·중 간 갈등 심화에 따른 지정학적 갈등의 확산은 아세안의 불확실성을 증가시켰다. 주요 현안에 대한 구체적 해결 방안 도출은 이루어지지 않았다. 애초 예상되었던 동티모르의 아세안 회원 가입에 대한 진전이 이루어지지 않은 것도 한계로 지적된다. 미얀마 문제 해결을 위한 아세안 의사결정을 조율하기 위해 인도네시아가 트로이카 제도(현 의장국과 이전 및 차기 아세안 의장국으로 구성)를 제안했다. 트로이카 제도는 3개 당사국의 사전협의를 통해 전원 합의에 따른 의사결정 과정을 더 원활히 하겠다는 의도이다. 2024년 인도네시아

대선을 앞두고 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령의 아세안 의장국으로서의 기여와 성과는 인도네시아의 지역적 차원과 글로벌 차원의 외교적 위상을 고양할 기회이자 국내정치적으로도 중요한 자산이 될 수 있었다.

인도네시아의 서틀 외교를 통한 중재 노력에도 불구하고 결과적으로 아세안정상회의에서 남중국해와 미얀마 사태와 관련해서 의미 있는 진전이 이루어지지 않았다. 미국, 중국, 태국 정상의 아세안 관련 회의 불참도 아세안의 한계를 노출하는 동시에 인도네시아의 리더십에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 태국의 세타 타위신(Srettha Thavisin) 총리는 국내 정치 일정을 이유로 43차 아세안정상회의에 불참했다. 태국 총리는 5월 총선을 앞둔 시점에서 42차 아세안정상회의에도 불참한 바 있다. 태국 군부는 건설적 개입을 명분으로 미얀마 군부와 친화적 관계를 유지해왔다. 5월 선거 이후 연정을 구성한 세타 총리로서는 군부와의 관계 발전을 도모해야 하는 동시에 군부 집권 시기 외교정책과 차별화가 필요한 상황에 직면했다. 특히, 미얀마 사태의 해결과 관련해 아세안 외교를 통해 적극적 역할을 모색해야 하는 상황에서 아세안정상회의 불참은 태국 정부가 처한 딜레마를 보여준다(Cogan 2023).

Ⅲ. 아세안 중심성과 남중국해

아세안의 중심성은 ASEAN+3(APT), 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 ASEAN 플러스 메커니즘으로 확장된 지역 협력체를 통해 강화됐다. 그러나 비중 갈등의 심화와 인도 태평양전략과 일대일로 등 각각 미국과 중국이 주도하는 거대 지역 이니셔티브의 등장으로 기존 아세안 주도의 지역 협력체의 중요성이 감소하고 있

다(Kuik 2023). 미국과 중국이 참여하는 EAS는 미·중 경쟁의 장으로 인식되고 있다. 2023년 APT 정상회의와 EAS를 통해 아세안은 AOIP와 올해 의제인 ‘성장의 중심’으로서의 아세안에 대해 지지를 강조했다. APT 정상회의는 광범위한 분야에서 전개되는 기능적 협력을 검토하는 한편, 지역 현안에 대해서는 한반도 문제와 남중국해 문제와 관련해 기존의 주요 원칙을 재확인했다. EAS 정상회의에서 주요 이슈에 관련한 협력의 의지를 표명했으나 새롭게 제안된 구체적인 프로그램은 없었다.

EAS의 설립과 형성은 아세안이 주도하는 협력체에 주요 강대국을 참여시킴으로써 아세안의 회합력(convening power)을 강화하며 아세안 중심성에 기여했다. 그러나 미국, 중국, 러시아 정상이 올해 EAS 정상회의에 참석하지 않음으로써 EAS 자체 동력의 약화뿐만 아니라 아세안의 역할과 중심성에 대한 실질적인 지지 획득에 부정적 영향을 주었다. 정상회의에서 강대국과 관련된 국제 현안에 아세안의 공통된 목소리도 부재했다.

올해 미국 바이든(Joe Biden) 대통령은 EAS 정상회의에 불참했다. 바이든이 인도에서 열린 G20 회의 참석 후 베트남을 방문했으나 EAS 회의에는 카멀라 해리스(Kamala Harris) 부통령이 대신 참석했다. 중국은 리창(Li Qiang) 총리가 참석했다. 중국의 아세안 내 영향력을 견제하고자 하는 미국 대통령의 아세안 관련 회의 불참은 미국의 아세안에 대한 중요성 인식과 기여 의지에 대한 의구심을 심화시킬 것으로 보인다. 트럼프도 대통령 재임 시기 2018~2020년 3차례 연속 불참한 바 있으며 이는 아세안 내 미국의 신뢰도 하락에 영향을 준 바 있다. 바이든의 불참은 인도네시아와 미국의 관계에도 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 바이든 불참이 관련 회의 결과에 직접적 영향을 주지 않았으나 미국 대외정책의 비중을 간접적으로 나타낸다. 조코 위도도 대통령으로서는 국내 정치적 신뢰를 구축하는 데

불리하게 작용할 것으로 보인다. 지난 4년간 인도네시아 주미 대사가 세 번이나 교체되었고 최근에는 대사 임명이 지연된 바 있다. APT와 EAS에 주요 국가 정상 참석을 유도하고 실질적인 논의를 이끄는 것은 향후 아세안 중심성 유지에 중요한 과제가 될 것이다.

미·중 경쟁의 심화 속에 남중국해를 2023년 남중국해를 둘러싸고 분쟁 당사국들의 외교적 노력, 군사적 대응, 지역협력, 법적 다툼의 양상이 복잡하게 전개되었다.

인도네시아 레트노(Retno Marsudi) 외교부 장관이 2023년 초 남중국해 행동강령(CoC) 협상의 조속한 마무리를 위해 노력할 것이라고 밝히는 등 의장국이 라오스로 넘어가기 전에 진전이 기대되었다. CoC 협상 타결이 곧 남중국해 분쟁의 전면적 해결을 의미하지 않지만 갈등 해결을 촉진하는 갈등 관리의 도구로 기능할 수 있을 것이다. 해양과학조사, 어업활동, 초국적 범죄 예방, 재난 구제 등 실질적 협력을 강화의 기반이 될 수 있다. 1월 초에 항공 엔지니어, 해양 수색 및 구조협력에 관한 아세안 협정이 체결되어 2010년 발표한 관련 선언을 대체하게 되었다. 아세안 국가 중 싱가포르만 ‘해양 수색과 구조에 관한 국제협약’을 비준한 상황에서 이번 아세안 협정은 관련 협력을 촉진하는데 중요한 전기가 될 것으로 기대된다(Kembara 2023).

베트남이 2022년 하반기부터 남중국해 내 준설 및 간척공사를 진행하는 등 남중국해 분쟁 당사국들이 대응이 더 적극적으로 전개되었다. 2023년 다자간 협의 진행이 미진한 가운데 필리핀과 중국 간 남중국해를 둘러싼 갈등이 고조되었다. 1월에 마르코스 주니어 필리핀 대통령이 중국을 방문했다. 마르코스 주니어(Marcos Jr.) 대통령도 중국 방문 기간 중 경제문제에 집중하는 한편, 남중국해 갈등의 평화적 해결을 강조하고 양국 외교부 간 해양 갈등과 관련 직통 대화 채널 개설에 합의했다. 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령 재임 시절

필리핀은 2016년 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)가 필리핀에 우호적 판결을 했음에도 불구하고 친중 행보를 보이며 남중국해 문제와 관련 중국에 공세적 정책을 취하지 않고 대신 경제적 이익에 치중했다. 필리핀과 중국의 외교적 노력에도 불구하고 양자 사이 갈등이 본격화되었다.

2023년 2월 세컨드 토마스 암초(Second Thomas Shoal) 인근에서 중국 해안 경비정이 필리핀의 전초기지인 ‘시에라 마드레’(Sierra Madre)에 보급품을 운반을 위한 해안 경비정에 군사용 레이저를 사용하며 양국 관계가 경색되었다. 이는 필리핀이 미국과의 방위협력 강화협정을 강화하며 미군에 추가 4개 기지에 대한 접근을 보장한 직후에 발생했다. 4월에 공개된 4개의 추가 기지는 대만 인근 3곳과 남중국해 인근 1곳으로 중국의 역내 군사 전략에 직접적 위협으로 간주되었다. 중국은 이에 외교적 접촉을 시도했다. 4월에 중국의 외교부 장관 친강(Qing Gang) 외교부 장관이 필리핀을 방문하여 남중국해 문제 해결을 위한 공동 노력을 기울이기로 합의했다. 그러나 5월 1일 마르코스가 필리핀 대통령으로는 10년 만에 처음으로 미국을 방문하여 바이든과 정상회담을 통해 남중국해 관련 미국과 협력할 것을 약속했다. 1951년 상호방위조약 신규 가이드라인을 마련했는데 이는 남중국해에서 군사 공격 발생 시 상호 방위 의무를 명시했다. 중국으로서는 매우 민감한 사안일 수밖에 없다. 6월에는 미국, 일본, 필리핀이 최초로 3개국 합동 기동훈련을 실시했다. 2023년 8월 중국은 기존 구단선에 하나의 단선을 추가한 수정된 남중국해 지도를 발표함으로써 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남이 이에 항의했다. 8월, 10월, 12월에도 필리핀과 중국의 양국 해안 경비정이 다시 동 해역에서 물대포를 사용하며 충돌하는 사건이 발생했다(Yi 2023).

<표2> 2023년 남중국해 관련 필리핀과 중국의 주요 사건

2023년 1월3~5일	마르코스 대통령 중국방문. 남중국해 관련 양국 외교장관 직접 대화 채널 설치 합의
2월2일	2014년 방위협력강화협정(EDCA) 확대를 통해 미군에 추가 4개 기지 접근 허용
2월13~14일	필리핀측 세컨드 토마스 암초 해역 중국측이 군사용 레이저 사용 주장. 주 필리핀 중국대사 조치
3월4일	필리핀 남중국해 최대 전략 요충지인 Thitu인근에서 중국 해군함과 42척의 선박 탐지
4월3일	EDCA에 따른 추가 4곳 미군 기지 허용(3개 대만인근 지역, 1개 남중국해 분쟁지역)
4월11일	1만7천명 참가하는 역대 최대 규모 필리핀-미국 합동 군사훈련 실시
4월22일	중국 외교장관 Qing Gang 필리핀 방문. 남중국해 문제 해결을 위한 공동노력 합의
5월1일	마르코스 미국방문. 바이든과 정상회담. 남중국해 향해 자유 위한 확고한 의지표현
5월3일	1951년 상호방위조약에 대한 신규 가이드라인 합의(남중국해 군사 공격 발생시 상호 방위 의무 명시)
6월6일	미국, 일본, 필리핀 최초 합동기동훈련
7월7일	필리핀 군당국 분쟁해역에서의 중국 어선 어업활동 증가 보고
8월5일	세컨드 토마스 암초 인근 필리핀 보급선에 대한 중국 해양경비대의 물대포 발사 주장
8월7일	중국 해안경비대가 필리핀에 세컨 토마스 암초 인근에 침수시킨 군함 제거 요구
9월24-25일	스카보로 암초 근처에 중국 해양경비대가 부유 장애물 설치했다고 주장하고 이를 제거함
10월 16일	필리핀 군당국에 따르면 중국 해군 선박이 Thitu섬 인근 보급 임무중인 필리핀 해군함 차단 시도
10월 22~24일	중국 해안경비대가 필리핀에 세컨 토마스 암초 인근에서 보급임무 수행중인 필리핀 해군 선박에 고의 충돌
11월16일	필리핀 EEZ내 중국의 불법 구조물 철거 요구 및 간척사업 중단 요구
11월 21일	대만 인근부터 남중국해까지 미국과 필리핀 합동 해양 순찰
11월25일	필리핀과 호주 남중국해에서 공동 해양-공중 순찰 최초 실시
12월 3일	필리핀 당국 Whitsun Reef(Julian Felipe Reef)인근 중국 군선박 135척의 불법 항해 포착
12월 9~10일	중국측이 필리핀 해군선박에 물대포 발사 주장. 중국측은 필리핀 선박이 고의 충돌했다고 주장
12월 19일	마르코스 대통령 중국과의 외교적 노력이 잘못된 방향으로 향하고 있어 남중국해 접근에 있어 패러다임 변화가 필요하다고 밝힘
12월21일	중국측이 양자관계가 기로에 섰으며 필리핀에 해양 상황에 대한 오만에 대해 오판을 경고

출처: Klamann(2003)참조 저자 작성

필리핀 대법원은 2005년 필리핀, 중국, 베트남의 석유 민간 기업이 체결한 공동지질사업(JMSU: Joint Marine Seismic Undertaking)이 위헌이라고 결정했다.¹⁾ JMSU는 분쟁지역에서의 공동 자원 개발을 통한 남중국해의 평화적 이용에 기여할 것으로 기대되었다. 한편, 남중국해에서 군사적 갈등이 심화되는 상황에서 필리핀은 미국 등 기타 국가와의 남중국해 관련 협력도 강화했다. 2023년 4월에 미국과의 연례 합동군사훈련(Balikatan Exercise)을 최대 규모로 실시하는 한편, 서방국가(미국, 일본, 호주, 캐나다, 프랑스, 인도, 싱가포르)와 남중국해 공동 순찰을 제안했다. 미국은 연례 다국적 군사훈련인 Cobra Gold도 실시하는 등 관련 국가와 협력을 강화함으로써 남중국해에서 미국의 전략적 이해를 지키고자 했다.

필리핀과 중국의 남중국해를 둘러싼 일련의 사건은 당사국만의 문제가 아니라 미중 경쟁으로 갈등이 심화되었다. 11월에 미·중 군사적 갈등의 심화에도 불구하고 미국과 중국은 양국 간 고위급 군사 대화 재개에 합의했다. 미국과 중국의 고위급 군사 대화가 재개됨에 따라 긴장이 완화될 수 있을지 주목할 필요가 있다. 평등과 상호 존중 원칙에 기반하여 미·중 간 군사 관계를 논의하기 위해 12월에 양국 군 장성 간 온라인 회의가 개최되었다(Yi 2024). 중국은 남중국해 관련 외교적 대응 준비를 강화했다. 12월에 동준 해군 총사령관을 국방부 장관에 임명하여 남중국해 대응체계를 보완했다. 동준은 해군 총사령관으로서 해군 군사력 증강을 주도했던 인물로 이의 등용은 남중국해에서 군사 전략적 능력과 협상력을 강화하려는 중국의 의도를 보여준다.

아세안 차원에서 중국과 남중국해 행동강령 도출을 위한 협상이 재개되었지만, 이견을 좁히지 못했다. 의장국 인도네시아가 남중국

1) 필리핀 대법원 판결 <https://sc.judiciary.gov.ph/sc-declares-unconstitutional-the-joint-marine-seismic-undertaking-among-philippine-vietnamese-and-chinese-oil-firms/>

해 분쟁 해결을 위한 성과를 목표로 했지만, 개별국가 수준에서 말레이시아 및 필리핀과 해양 영토 경계를 둘러싼 갈등 해결에 집중해야 하는 상황이었다. 이로 인해 복잡한 다자협상의 성과 도출이 어려울 것으로 예상되었다. 결과적으로 남중국해를 둘러싼 관련 당사국의 군사적 긴장이 높아진 상태에서 남중국해 행동강령 도출 없이 평화적 갈등 해결의 원칙을 재확인하는 데 그쳤다.

한편, 9월에는 아세안 회원국이 모두 참여한 아세안 차원 최초의 비전투 합동군사훈련인 아세안 연대훈련(ASEX01: ASEAN Solidarity Exercise-01)이 시행됐다. 인도네시아, 필리핀, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남이 전함을 파견했으며 캄보디아, 라오스, 미얀마는 참관단을 파견했다. 이 훈련은 인도네시아 공군과 육군이 참여한 합동군사훈련으로 이전에 시행되었던 해군훈련인 아세안다국적해군훈련(AMNEX: ASEAN Multilateral Naval Exercise)과 차별된다(Koh 2023).

ASEX01 훈련은 아세안 회원국 군사 당국 간 신뢰 구축과 비전통 안보 영역에서 인도적 지원의 실질적인 대응력을 강화하는 계기가 될 것으로 기대된다. 강대국의 갈등이 역내에서 심화되는 상황에서 전 아세안 회원국이 참여하여 아세안의 역내 안보 사안 관련 행동력을 보여줬다는 상징성을 가진다(Yaacob 2023). 인도네시아 합참의장 유도 마르고노(Yudo Margo no)는 아세안의 단결이 지속될 것이라고 강조했다(Koh 2023). 그러나 ASEX01이 아세안의 단결력으로 귀결되기 위해서는 중국의 영향력을 의식하는 일부 아세안 회원국의 소극적 자세를 극복해야 한다. 인도네시아가 ASEX01을 제안했을 때 캄보디아 등 일부 회원국은 공식적인 반응을 자제했는데 중국과 관계를 고려했기 때문으로 풀이된다. 애초 훈련 장소로 예정되었던 나투나(Natuna) 북부 해역은 인도네시아의 배타적 경제 수역을 포함하고 중국의 구단선 영역과 중첩되어 일부 아세안 회원국의 신중한 반

응을 보였다. 훈련 준비 실무회의에 캄보디아와 미얀마가 불참하는 등 중국을 자극할 수 있다는 우려가 제기되었고 인도네시아는 나뚜나 남부 해역으로 훈련장소를 변경하며 논란이 마무리됐다.

인도네시아는 훈련장소 변경과 관련 외부 압력설을 일축하는 한편, 비전투 훈련이고 인도적 지원 훈련임을 강조했다, 이번 훈련을 계기로 중국 및 남중국해와 관련 아세안이 공고한 입장을 견지하고 있으며 아세안 중심성을 대변한다고 밝혔다. 아울러 남중국해 해역에서의 활동이 국가 주권을 침해할 수 없으며 향후 관련 합동군사훈련을 규모를 확대할 것이라고 밝혔다. 그러나 향후 군사훈련 규모의 확대와 정례화에 있어서는 중국과의 관계를 의식해 신중한 입장을 갖는 회원국(캄보디아, 미얀마 등)의 동의를 확보하는 것이 관건이다. 인도네시아가 의장국으로 지역 차원의 행동을 추진했지만, 실상은 중국을 견제하기 위한 서구와의 협력을 동시에 진행했다. ASEX01 훈련 일주일 전에 인도네시아는 미국과 연례 합동군사훈련인 Super Garuda Shied를 진행했는데 올해는 일본, 호주, 싱가포르, 영국도 참여했다(Koh 2023).

남중국해를 둘러싼 긴장이 상승함에도 아세안의 집단적 대응은 지역의 안정을 최우선으로 삼고 있다. 아세안은 미국과 중국의 패권 경쟁 속에 중립성을 통해 아세안 중심성을 모색하고 있다. 이를 위해 미국과 중국 모두와 군사훈련을 진행했다. 아세안은 미국 등 주요 국가와 합동군사훈련을 진행해 왔다. 아세안 내 합동군사훈련으로는 2017년 국제상설중재재판소 판결 직후 AMNEX가 개최된 바 있으며 2차 AMNEX는 2023년 5월 필리핀에서 실시했다. 한편, 남중국 분쟁 당사국을 포함하여 다수 국가 또는 아세안은 중국과 합동군사훈련을 실시했다.

<표3> 2023년 남중국해 주요 군사훈련

3월	캄보디아와 중국 첫 해군훈련(Golden Dragon 일부)
5월	싱가포르 해군훈련 (대 테러리즘)
9월	싱가포르 미국 군사훈련 (Lightning Strike)
11월	중-아세안 국가 (캄보디아, 라오스, 말레이시아, 태국, 베트남) 합동 군사훈련(중국 광둥성, Aman Youyi 2023(평화 우정) 대 테러리즘 훈련)

출처: Liu and Guo 2023

남중국해와 관련하여 아세안이 단결의 구심점 역할을 하기 위해서는 비전통 안보 이슈에 대한 실질적 협력 성과를 도출할 필요가 있다. 아세안 전 회원국이 참여하지 않는 소규모 협력도 실질 협력을 강화하는데 기여할 수 있는 한 방법이다. 아세안 해안경비 포럼(ASEAN Coast Guard Forum)이 2022년에 이어 2023년 6월에 개최되었다. 아울러 아세안 전 회원국의 참여가 아닌 준비되고 의향 있는 회원국의 참여로 일단 시작하고 향후 준비된 회원국이 참여할 수 있는 구도를 갖는 유연한 접근도 필요하다(Lin 2023).

IV. 미얀마 문제

미얀마 군부는 5월 4일 ‘5개 합의사항’ 이행을 위한 자구적 노력을 설명한 문서를 발표했다. 폭력 사태의 중단, 정치적 대화와 인도적 지원에 있어 진전이 있었음을 주장했다. 42차 정상회담 직전에 민아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)이 아세안 정상에게 서한을 발송했다. 이에 시민 방위군(PDF: People Defense's Force)을 포함한 반군에 대화를 제안했다고 밝혔다. 아세안은 군부의 폭격에 의한 민간인 사망

자 증가, ‘아세안 재난관리 인도적 지원 조정센터’(AHA: ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management) 사절단에 대한 공격 등과 관련해 깊은 우려를 표명했다(Kavi 2023). 42차 아세안정상회의에서는 AHA에 의한 공동수요 평가가 마무리되었다. 5월 7일에는 일부 인도적 지원 물품이 미얀마에 전달되었다. 이와 관련해서 인도네시아의 숨은 외교 노력의 결과라는 평가가 있다.

제43차 아세안정상회의에서 ‘미얀마 관련 5개 합의사항 이행점점 및 결정 사항’(ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus)을 채택했다. 폭력 중단을 촉구하는 한편 5개 합의사항의 진전이 미비한 것은 군부의 이행 의지 부족에 있다고 지적했다. 군부의 책임을 공개적으로 명시한 것은 처음이다. 5개 합의사항의 준수가 미얀마 사태 해결의 핵심임을 강조하는 한편 아세안 현장에 따라 아세안정상회의가 관련 사안에 대한 만장일치가 없더라도 최고 의사결정기구임을 강조했다(ASEAN 2023d). 아세안의 만장일치 의사결정 제도로 인해 미얀마가 동의하지 않는 한 유의미한 조치를 하기 어렵다는 비판이 제기되었는데 아세안정상회의에서의 만장일치 이외의 의사결정 가능성을 열어둔 것으로 해석된다. 정상회의 의장성명서를 통해 군부의 폭력성 증가를 강하게 비판하고(strongly condemn) 미얀마에 대한 인도적 지원과 특사 역할을 강조했다(ASEAN 2023b).

아세안정상회의를 통해 미얀마와 관련한 공식 문서 채택이 있었지만, 미얀마 사태를 둘러싼 회원국 간 견해차는 여전히 존재하며 아세안 회원 가입을 앞둔 동티모르는 가장 비판적 입장을 견지하고 있다. 2022년 아세안정상회의에서 ‘원칙적’ 가입이 승인된 동티모르의 이러한 입장은 동티모르의 아세안 가입의 변수로도 작용할 수 있다.

2023년 8월 아세안정상회의를 앞둔 시점에서 동티모르 국무총리는 미얀마 사태에 침묵하는 아세안 가입을 재고할 것이라고 밝혔다. 조세 라모스 대통령도 아세안에 미얀마 인권 위기 해결을 촉구했다. 동티모르 조세 라모스 대통령이 미얀마의 국민통합정부(NUG: National Unity Government) 대표단의 ‘공식방문’을 요청하자 미얀마 군부는 8월 동티모르 외교관을 추방했다(Chen 2023). 동티모르의 미얀마 이슈에 대한 강경한 태도 표명은 올해 동티모르의 아세안 가입 논의가 진전을 보이지 못한 한 원인으로 추측된다. 향후 동티모르가 아세안의 정식 회원국이 되면 아세안의 정치적 논의가 더 역동적으로 전개될 것으로 예상된다. 동티모르는 역내 민주주의와 인권 증진 논의에 있어 가장 적극적이기 때문이다. 아세안이 주권 존중과 내정불간섭 원칙을 통해 역내 안정과 질서를 우선시했다면 인권과 민주주의 가치를 전면에 요구하는 것은 소위 아세안 방식의 변화를 의미하는 것이다.

인도네시아는 미얀마 사태와 관련 외교부 내 특사 사무소(Office of the Special Envoy)를 설치하는 등 국제사회와의 연계를 통한 중재 역할을 모색했다. 기존 아세안 회원국 중 말레이시아는 미얀마 군부에 대한 추가적이고 중대한 조치를 요구한 바 있다. 다만 태국, 캄보디아, 베트남, 라오스 등이 미얀마 군부에 비판을 자제하며 건설적 개입을 추진해왔다. 태국은 2023년 3월과 6월에 각각 미얀마 문제와 관련해 1.5트랙 회의를 주관했다. 이에는 미얀마 군부가 임명한 외교부 장관을 포함하여 캄보디아, 라오스, 베트남 관계자가 참석했다. 아세안이 정상회의와 외교장관회의에 미얀마 정치대표자의 참여를 배제하고 있는 상황에서 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르를 불참했다. 이러한 태국 주도의 미얀마 관여는 미얀마 군부에 정당성을 부여할 가능성이 있다.

11월 미얀마 북부지역에서 무력 충돌에 대해서도 아세안 외교부

장관은 성명을 통해 우려를 표명하고 관계 당국의 조속한 폭력 사태 중단을 촉구했다(ASEAN 2023e). 미얀마의 중국 국경 인접 지역에서 소수 종족 무장단체와 미얀마 군부의 교전이 격화되었다. 이른바 ‘형제동맹’을 결성한 소수 종족 저항군의 공격에 군부가 고전하면서 군부의 북부지역에 대한 통제권을 일부 상실한 상황으로 전해졌다. 중국 측은 자국민을 상대로 한 범죄조직 소탕과 관련 군부의 대응이 진전이 없자 반군 측을 지원했다는 의혹이 제기었다. 이는 반군부 세력 지원에 있어 중국의 영향을 확대하는 계기가 될 것으로 보이며 이에 따른 미국의 적극적 역할이 주문되고 있다(Clapp and Tower 2023).

V. 아세안 단결력 약화?

국제질서와 정치·경제적 변화에 대응에 있어 아세안의 역할은 단결력을 전제할 때 가능하다. 남중국해 분쟁과 미얀마 문제와 더불어 러시아의 우크라이나 침공, 이스라엘-하마스 전쟁, 그리고 경제협력 강화 등 역내 외 현안은 아세안 회원국 간 단결력 약화 양상을 보여준다.

이스라엘-하마스 전쟁에 대해 즉각적인 폭력 사태의 중지와 인도적 지원을 공통으로 촉구하고 있지만 아세안 회원국의 입장은 격차를 보인다. 물리적 거리와 회원국의 외교 관계 등이 반영되어 회원국의 대응 수위가 상이하다. 주권과 독립에 상대적으로 민감하고 이스라엘과 긴밀한 외교 관계가 있는 싱가포르와 미국과 안보 협력이 긴밀한 필리핀은 하마스의 공격을 비판했다. 국민의 다수가 이슬람교도인 인도네시아, 말레이시아, 브루나이는 상대적으로 역사적 원인이 이스라엘에 있음을 지적했다. 베트남, 태국 등 기타 국가는 ‘중립’

적 입장을 견지하며 재외국민 보호와 인도적 지원 등에 중점을 두었다(Strangio 2023). 아세안은 이스라엘-하마스 전쟁이 발발하기 전에도 아세안정상회의 등을 계기로 갈등 충돌에 대한 깊은 우려를 표명하는 한편, 1967년 이전 국경에 따라서 팔레스타인 독립 국가 실현에 대한 권리 정당성을 지지해왔다.

아세안 외교부 장관 성명은 10월 7일 전쟁 발발 이후 개별국가 성명 발표보다 늦은 10월 20일에 발표됐다. 인도네시아 외교부 장관 레트노는 아세안 차원의 성명 발표가 지연된 것은 회원국 간 이견을 조율하고 공동 합의를 이끄는 과정이 있었기 때문이라고 밝혔다. 아세안 외교부 장관 성명은 ‘중동지역에서의 최근 무력 갈등의 심화’에 대한 심대한 우려를 표명하고 즉각적인 폭력 중단 요구와 인도적 지원을 촉구하는 중립적 원칙을 표명했다. 그러나 성명에는 이스라엘과 팔레스타인 등 당사자를 직접 언급하지 않았다. 이전 정상회의 등에서 언급했던 팔레스타인 권리에 대한 언급도 없었다. 아울러 민간인 피해와 인도적 지원을 도모하고 자국민의 안전을 확보하기 위한 아세안 국가들의 협력을 강조했다. 응급 상황에서 아세안 회원국 시민 보호를 위한 영사 협력에 관한 합의사항²⁾에 따른 협력을 강조했다(ASEAN 2023f).

개별국가의 견해차는 유엔 총회에서의 가자 지구 인도적 정전에 대한 결의안 표결에서도 드러났다. 인도네시아, 말레이시아, 베트남은 찬성했지만, 필리핀은 기권했다. 이와 관련 레트노 장관은 유럽연합(EU)의 경우도 통일된 입장으로 표결에 참여하지 않았다고 지적하고 아세안이 회원국 간 견해 차이에도 불구하고 공동의 성명을 발

2) The ASEAN Declaration on the Guidelines on Consular Assistance by ASEAN Member States' Missions in Third Countries to Nationals of Other ASEAN Member State and the Guidelines for the Provision of Emergency Assistance by ASEAN Missions in Third Countries to Nationals of ASEAN Member Countries in Crisis Situations

표한 것이 성과라고 밝혔다(Shofa 2023).

러시아의 우크라이나 침공과 관련해서도 아세안 회원국의 의견 차이는 여전히 존재한다. 싱가포르가 강도 높게 비판은 하지만 미안하는 러시아에 대해 지지를 표명했다. 라오스와 베트남은 러시아 관련 유엔 총회 결의안에 기권한 바 있다. 인도네시아, 브루나이, 필리핀은 기본적으로 비판적 입장이지만 여전히 조심스러운 접근을 취하고 있다. 아세안 외교부 장관 성명도 세 차례 발표되었으나 중립성의 원칙 위에 러시아를 직접 언급하지 않은 채 폭력 사태 종결을 요구했다. 민감한 안보 사안에 대해 국내정치적 이유로 회원국 간 이견 노출이 있지만 아세안 중심성을 유지하기 위해 기계적 중립성을 지키는 수준에서 대응하고 있다. 공동의 입장을 만들기 위한 논의와 의견 수렴과정에서 실질적인 논의 진전이 없고 원칙적 차이를 재확인하고 기계적 중립을 표명하는 데 그치고 있다.

국가 이익과 아세안 차원의 이익 충돌은 경제협력에서도 나타난다. 2023년 의장국 인도네시아가 표방한 ‘성장의 중심으로서의 아세안’의 성과는 선언적 수준이다. 오히려 아세안 회원국들이 일부 품목의 수출금지 조치를 통해 자국 이익을 우선시하며 아세안 차원의 시너지 효과를 창출하는 데 실패했다. 인도네시아는 전기자동차 분야 경쟁력을 목표로 하고 있으며 그 과정에서 가공되지 않은 니켈 광물의 수출을 금지했다. 수출금지 조치 이후 국내 가공을 위한 투자를 공격적으로 전개하고 있으나 효율성과 국제 경쟁력은 갖추고 있지 못한 상황이다. 역설적으로 전기자동차 생태계 구축을 위해 수입 전기자동차의 관세 인하가 불가피한데 이는 다시 국내 생산능력을 위협할 것이라는 전망이다. 수출금지 조치와 관련해서 유럽연합 등이 이를 WTO에 제소할 때 외교 통상적 갈등과 부담은 증가할 전망이다(Gupta 2023). 말레이시아 정부도 희토류 광물의 수출금지 조치를 검토 중이라고 밝혔다. 구체적인 수출금지 조치시기를 밝히지 않았

으나 모나자이트와 제노타임 등 희토류가 말레이시아 10개 주에 매장되어있는 것으로 알려졌다. 중국도 이에 앞서 희토류 수출금지 조치를 내린 바 있다.

산업 정책과는 별개로 국내 공급 부족을 이유로 인도네시아와 말레이시아가 각각 팜유와 닭고기 수출을 금지한 바 있다. 아세안경제공동체의 진전이 상품 수출의 관세 인하 목표를 달성했지만, 비관세 장벽의 철폐에는 여전히 효과적이지 못한 상황에서 이러한 수출금지 조치는 경제공동체 실현에 장애물로 작동할 가능성이 크다. 싱가포르와 같이 주변 국가에 식품 수입 의존도가 높은 경우에 물가 및 식량안보 문제로 이어질 수 있기 때문이다. 아세안 공동의 이해를 도모하기 위한 경제 및 위기 상황에서의 공동 대처 메커니즘의 보완이 필요하다.

올해 협상 타결을 목표로 했던 ‘디지털경제 프레임워크협정’(DEFA: Digital Economy Framework Agreement)도 관련 진전을 이루지 못했다. 디지털 무역과 전자결제 등 역내 디지털경제 전환과 경쟁력 강화를 목표로 하는 DEFA 협상이 인도네시아의 보호주의적 정책과 충돌했다. 8월 협상에서 회원국들은 DEFA의 법적 구속력을 부여하고 이에 맞춰 국내 정책을 변경할 것에 합의했다. 5월 정상회의에서는 DEFA의 공식 협상이 시작되는 시기를 계획보다 2년 빠른 2023년 9월로 앞당기기로 합의했다. 그러나 관련 협의를 주도하는 의장국 인도네시아는 국내 시장보호를 위해 온라인 무역 플랫폼에 USD 100 이하의 외국 상품의 수를 제한하는 계획을 발표했으며 9월에는 틱톡(Tiktok) 등 SNS를 통한 온라인 거래를 금지하는 한편 온라인에서 거래되는 수입 상품에 할랄 인증 증명을 의무화했다 (Ghifari 2023).

자유무역협정(FTA)과 같은 대외 경제협력에서도 아세안의 단결력 유지는 중요하지만, EU와의 FTA 협상은 개별국가 차원에서 이루

어지고 있다. 아세안은 EU와 2007년 FTA 협상을 개시했으나 2009년 중단되었다. 현재까지 싱가포르와 베트남이 EU와 FTA를 체결하여 각각 2019년과 2020년에 발효되었다. 현재 인도네시아, 필리핀, 태국과 협상이 진행되고 있으며 말레이시아는 일시 협상이 중단된 상태이다. 지역 차원의 FTA를 EU가 강력히 희망하지만, 아세안은 신중한 입장을 견지하고 있다(European Parliament 2023). 역내 주요 경제권과 양자 FTA 체결은 역내 아세안 회원국 간 FTA 경쟁을 유발할 수 있다.

무역과 투자 부문의 역내 경제 통합을 위한 조치가 있었지만, 실제 역내 경제 의존도는 상대적으로 낮은 수준이다. 상품교역의 역내 의존도는 2010년 24.6%를 기록한 이후 감소세를 기록하여 2023년 1분기는 22.3%를 기록했다(한-아세안센터 2023). 역내 유입 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 비율은 2017 이후에도 여전히 20% 미만이다. 유럽의 경우 60%를 상회한다. 2015~2020년 기간 동안 FDI 유입액 증가는 평균 9.2% 증가했지만, 역내 FDI 유입액은 3.7% 증가에 그쳤다. 역내 FDI 유입액 중 인도네시아, 싱가포르, 베트남에 투자되는 비중은 66%에 달해서 역내 불균형이 심하다(ASEAN and UNCTAD 2023).

정치적 민감성과 국내 경제적 상황으로 이견이 증가하는 반면 아세안 역내 문제에 대한 기능적 협력에는 아세안 협력의 필요성에 공감하고 있다. 사회문화 협력을 강화하기 위한 다양한 제안이 합의되었다. 앞서 보았듯이 42차와 43차 아세안정상회의에서 합의된 문서의 다수는 사회문화 영역의 사안과 관련된 것이다. 특히, 팬데믹 이후 유사한 보건 위협에 대비를 위한 협력에 적극적이다. ‘단일보건이니셔티브에 관한 정상선언’(ASEAN Leaders’ Declaration on One Health Initiative)이 42차 아세안정상회의에서 채택되었다. 아세안 공중보건 비상사태 및 신종질병 센터(ACPHEED: ASEAN Centre for Public

Health Emergencies and Emerging Diseases)설립에 합의했으며 역내 백신 생산 허브 건설에 대한 논의도 진행되고 있다(ASEAN 2023b).

V. 결론 및 전망

2023년 아세안은 대내외적 도전에 직면하며 지속적 성장과 대외 관계에서 중심성을 강화하고자 했다. 남중국해 갈등과 미얀마 사태 등 오랜 아세안의 현안 해결을 도모하는 데 있어 의장국 인도네시아의 역할에 대한 기대가 컸다. 주요 대화 상대국과 기능적 협력을 확대하면서 아세안은 주요 현안에 대한 대응 능력을 배양하고자 했다.

미국과 중국의 갈등 사이에서 헤징 전략이 여전히 아세안의 주요 전략으로 특징지을 수 있다. 그러나 아세안 차원 공동의 입장과 단결을 유지하는 데 있어 적지 않은 분열 양상이 드러나고 있다. ‘다양성 속의 통합’을 아세안 방식으로 지켜온 아세안의 회원국 간 주요 현안에 대한 이견의 존재는 새롭지 않다. 그러나 협의 과정에서 이견을 좁힐 여지가 크지 않다는 점은 다양성에 대한 존중을 바탕으로 협의와 합의의 순기능을 위축시킬 가능성이 크다. 최근 아세안 회원국의 정치 변동의 결과로 외교의 국내 정치 수단화 경향은 이러한 협의와 합의를 통한 의견 조정을 제약하는 요인이다. 아세안 회원국의 분열이 방치된 채 최소 수준의 공동 이해 수준의 대응은 자칫 기계적 중립성의 표명에 그칠 것으로 우려된다.

2024년 아세안을 둘러싼 여러 현안 극복도 난관이 예상된다. 강대국의 정책과 미·중 경쟁의 변화가 주요 외부 요인으로 작동하고 있고 국내정치적 제약으로 인해 회원국의 주요 현안에 대한 견해차는 좁혀지기 어려운 상황이다.

의장국이 라오스라는 점도 미얀마 사태와 남중국해 문제 해결에

소극적으로 대응할 가능성이 커 아세안 역할에 있어 제약 요인으로 작용할 것으로 보인다. 라오스의 취약한 인프라와 대외 의존도를 고려할 때 외부의 영향력이 작동할 가능성이 크다. 라오스는 국가 이익 실현을 위해 아세안을 활용해 왔다. 2024년 아세안 협력 의제도 “연계성과 회복력 강화”(Enhancing Connectivity and Resilience)로 설정했는데 이는 라오스의 인프라 발전과 연계성 강화 필요성을 반영한 것으로 풀이된다(To 2023).

2024년 아세안과 외교 관계 수립 35주년을 맞아 포괄적전략동반자(CSP: Comprehensive and Strategic Partnership) 관계 수립을 제안했고 아세안 정상들이 환영했다. CSP는 아세안이 대화 상대국과 맺은 최고 단계의 파트너십이며 이미 호주(2021년), 중국(2021년), 미국(2022년), 인도(2022년), 일본(2023년)과 동 관계를 수립했다. 이미 주요 아세안 대화 상대국이 CSP 관계를 설립한 상황에서 한국에 관계 격상에 따른 특별한 의미를 부여하기는 어려운 상황이다. 다만 호주와 중국의 사례에서 보듯이 CSP 관계 수립을 계기로 실질 협력이 강화를 기대할 수 있다. 한국의 CSP 관계 수립은 2022년 발표한 한-아세안 연대구상(KASI)을 구체화하기 위한 계기가 될 것이다.

2023년 한-아세안정상회의에서는 경제 분야 협력을 위해 한-아세안 디지털 혁신 플래그십 사업을 통해 초고성능 컴퓨터 구축을 지원하기로 했다. 메콩강 위원회에 2024년 100만 불을 공여하겠다고 밝혔다. 메탄 행동 파트너십 강화 및 백신 생산과 치료제 개발 협력 의지를 밝혔다. 전반적으로 아세안과의 파트너십의 중요성을 강조하며 지원 프로그램을 제안했다(대통령실 2023).

또한 ‘아세안 인태관점(AOIP) 협력에 관한 한-아세안 정상 공동성명’을 채택하고, 한-아세안 연대구상 실현을 위한 기여 방안을 논의했다. 그러나 이 자리에서 한국 대통령은 한미일 공조 체제를 강조하는 한편, 아세안 국가들의 해양 법집행 역량 지원과 아세안과 연합

훈련 공조 확대 의사를 밝혔다. 이러한 한국의 접근은 아세안 회원국의 대중 문제의 민감성과 중립성에 대한 고려와 상충할 가능성이 크다. 북한의 완전한 비핵화 달성을 위한 아세안의 협력도 당부했다. 아울러 유엔안보리의 대북 제재 의무 이행도 강조했다(대통령실 2023). 문재인 정부의 신남방정책에 이어 아세안에 특화된 연대전략을 제시했다는 점에서 아세안의 중요성이 정파적 경계를 넘어 아세안 정책으로 추진되는 점은 지속적인 한-아세안 관계 발전에 긍정적이다. 그러나 한·중·일 협력을 강조하는 안보적 협력은 결국 미국의 대중국 견제에 기여하는 바 중립성에 민감한 아세안 회원국의 전폭적인 지지를 얻는 데는 한계가 있을 것이다. 아세안이 그간 ‘한반도의 비핵화’를 지지했다는 점에 비추어 볼 때 한국의 대북정책에 대한 일방적 지지를 끌어내기는 쉽지 않을 전망이다.

참고문헌

- 대한민국 대통령실. “제24차 한-아세안정상회의 결과.” 9월 6일.
<https://www.president.go.kr/download/64fabe3e07095>.
- 한-아세안센터. 2023. “한-아세안센터 통계집.” https://www.aseankorea.org/synap/skin/doc.html?fn=BD_202311080347420320&rs=/upload_data/asean/upfilePath/synap/result.
- ASEAN. 2023a. “Chairmans’ Statement of the 42nd ASEAN Summit.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/05/FINAL-Chairmans-Statement-42nd-ASEAN-Summit-1.pdf>.
- _____. 2023b. “Chairmans’ Statement of the 43rd ASEAN Summit.” <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-43rd-asean-summit/>
- _____. 2023c. “Jakarta Declaration on ASEAN Matters: Epicentrum of Growth.” (ASEAN Concord IV). IV) <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/DECLARATION-OF-ASEAN-CONCORD-IV.pdf>.
- _____. 2023d. “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus.pdf>.
- _____. 2023e. “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on the Escalation of Conflict in the Northern Shan State, Myanmar.” 24 November. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/11/FINAL-ASEAN-Statement-on-the-Escalation-of-the-Conflict->

- in-the-Northern-Shan-State.pdf.
- _____. 2023f. “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on the Recent Escalation of Armed Conflict in the Middle East.” 20 October. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/10/FINAL-ASEAN-STATEMENT-ON-THE-RECENT-ESCALATION-OF-ARMED-CONFLICT-IN-THE-MIDDLE-EAST-.pdf>.
- _____. 2023g. “ASEAN Blue Economy Framework.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ASEAN-Blue-Economy-Framework.pdf>.
- _____. 2023h. “ASEAN Leaders’ Statement on the Development of the Digital Economy Framework Agreement.” https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/Leaders-Statement-DIGITAL-ECONOMY-FRAMEWORK-AGREEMENT_rv.pdf.
- ASEAN and UNCTAD. 2023. “A Special ASEAN Investment Report 2023.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/AIR-Special-2023.pdf>.
- Chen, Li-Li. 2023. “Why Timor-Leste Decided to Take a Stand on Myanmar.” *The Diplomat*. September 23. <https://thediplomat.com/2023/09/why-timor-leste-decided-to-take-a-stand-on-myanmar>.
- Clapp, Priscilla A. and Jason Tower. 2023. “Myanmar’s Junta Is Losing Control of Its Border with China.” November 8. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2023/11/myanmars-junta-losing-control-its-border-china>.
- Cogan, Mark.S. 2023. “Srettha’s First Foreign Policy Mistake: Passing on the ASEAN Summit.” *The Diplomat*. September

11. <https://thediplomat.com/2023/09/sretthas-first-foreign-policy-mistake-passing-on-the-asean-summit>.
- European Parliament. 2023. "Trade Negotiations between the EU and ASEAN Member States." [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754629/EPRS_BRI\(2023\)754629_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754629/EPRS_BRI(2023)754629_EN.pdf).
- Ghifari Deni, 2023. "Indonesia's Protectionism May Stand in Way of ASEAN Digital Economy Pact." *The Jakarta Post*. August 29. <https://asianews.network/indonesias-protectionism-may-stand-in-way-of-asean-digital-economy-pact/>
- Gupta. Krisna. 2023. "Indonesia Doubles Down on Nickel Export Bans and Downstreaming." *East Asia Forum*. December 7. <https://www.eastasiaforum.org/2023/12/07/indonesia-doubles-down-on-nickel-export-bans-and-downstreaming>.
- ISEAS. 2023. "The State of Southeast Asia 2023 Survey Report." <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf>.
- Klamann, Edmund. 2023. "China-Philippines relations: Major events in South China Sea dispute." *Reuters*. December 21. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-japan-us-hold-first-trilateral-coast-guard-manoeuvres-2023-06-06/>
- Kavi Chongkittavorn. 2023. "Asean must reengage with Myanmar." *Bangkok Post*. May 23. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2576274/asean-must-reengage-with-myanmar>.
- Kembara, Gilang. 2023. "Restarting search and rescue cooperation in the South China Sea." *East Asia Forum*. April 28. <https://www.eastasiaforum.org/2023/04/28/restarting-search-and-rescue->

cooperation-in-the-south-china-sea.

- Koh Collin. 2023. "ASEAN-01N strengthens the intra-ASEAN military landscape." *East Asia Forum*. October 27. <https://www.eastasiaforum.org/2023/10/27/asean-01n-strengthens-the-intra-asean-military-landscape>.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2023. "Binary Trap Threatens ASEAN's Hedging Role." *East Asia Forum*. August 1. <https://www.eastasiaforum.org/2023/08/01/binary-trap-threatens-aseans-hedging-role>.
- Lin, Joanne. 2023. "A Divided ASEAN: Will Disunity Derail the Regional Organisation?." *ASEAN Focus Plus*. <https://fulcrum.sg/aseanfocus/a-divided-asean-will-disunity-derail-the-regional-organisation>.
- Shofa, Jayanty Nada. 2023. "Indonesia Explains Why It Took Long for ASEAN to Respond to Gaza Conflict." *Jakarta Globe*. October 31. <https://jakartaglobe.id/news/indonesia-explains-why-it-took-long-for-asean-to-respond-to-gaza-conflict>.
- Strangio, Sebastian. 2023. "How Southeast Asia Has Responded to the Israel-Hamas Conflict." *The Diplomat*. October 10. <https://thediplomat.com/2023/10/how-southeast-asia-has-responded-to-the-israel-hamas-conflict>.
- To, Min Son. 2023. "How Will Laos Handle Its 2024 Chairmanship of ASEAN?" *The Diplomat*. December 8. <https://thediplomat.com/2023/12/how-will-laos-handle-its-2024-chairmanship-of-asean>.
- Yi, Sophie Wushuang. 2023. "Navigating South China Sea Security in 2024." *The Diplomat*. January 4. <https://thediplomat.com/>

2024/01/navigating-south-china-sea-security-in-2024.

(2024.1.17. 투고, 2024.1.26. 심사, 2024.2.13. 게재확정)

<Abstract>

ASEAN 2023: Diversity and Disunity

Hyung Jong KIM
(Yonsei University Mirae Campus)

Amidst the intensification of the power competition between the United States and China in 2023, issues such as the South China Sea dispute and the situation in Myanmar have emerged as significant regional challenges for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). This article aims to examine the responses of ASEAN to regional and external issues in 2023, focusing on the outcomes of the ASEAN summit and relevant meetings. In the process, attention is drawn to the increasing divergence among member states, leading to a deepening sense of disunity. Notably, little progress has been made in narrowing differences of opinion and achieving meaningful outcomes concerning the South China Sea dispute and the situation in Myanmar. Moreover, disagreements have escalated on issues such as the Israel-Hamas conflict and economic cooperation, indicating a growing trend that poses a long-term threat to ASEAN's centrality.

Kew Words: ASEAN, ASEAN Centrality, ASEAN unity, ASEAN Disunity, Southchina Sea, Myanmar