

## 아세안 2018: 혁신, 복원력, 진전, 그리고 질서의 재편?

배기현\* · 김형종\*\*

### 국문초록

아세안에게 2018년은 대내외적으로 환영할 만한 비전과 진전을 보여준 해이자, 스스로 마련한 제도적 제약과 대외 환경의 변화 덕에 아쉬움과 걱정을 다시 한번 남기고 떠나보낸 해이기도 하다. 이 글은 세 가지 측면에서 2018년 아세안 동향을 검토한다. 우선, 2018년 한 해 동안 아세안 내부 협력 동향 중 주목할 만한 사안들을 ‘혁신’과 ‘복원력’이라는 키워드를 중심으로 분석한다. 두 번째로, 북한의 대외관계 변화와 더불어 한반도 정세가 급변하면서, 아세안이 한-아세안 관계에 어떻게 관여 혹은 지지하고자 했는지 알아보고, 2019년 한-아세안 대화관계 30주년의 화두를 간략히 전망해본다. 마지막으로 ‘남중국해’ 관련 진전 사항과 ‘지역질서’ 재편 가능성을 평가하며 아세안 대외관계 동향을 검토할 것이다.

**주제어:** 아세안 공동체, 복원력, 한-아세안 관계, 남중국해, 동아시아, 인도-태평양

\* 제1저자, 서강대학교 동아연구소, khbae@sogang.ac.kr

\*\* 연세대학교 원주캠퍼스 국제관계학과, kimsea@yonsei.ac.kr. 이 논문의 제2저자는 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구하였음(NRF-2009-362-B00016).

## I. 서론

아세안에게 2018년은 대내외적으로 환영할 만한 비전과 진전을 보여준 해이자, 스스로 마련한 제도적 제약과 대외 환경의 변화 덕에 아쉬움과 걱정을 다시 한번 남기고 떠나보낸 해이기도 할 것이다. 특히 2018년에는 외교적으로 노련한 싱가포르가 의장을 맡아 아세안 외교를 진두지휘하며 다방면에서 주목할 만한 외교적 결과물들을 보여주었다. 아세안 대내적으로는 디지털 경제, 스마트시티, e-commerce 등 ‘혁신’ 과제에 방점을 두고 아세안 통합의 미래 비전을 합의했다는 점에서 주목할 만하다. 이와 더불어 2018년 아세안의 핵심 주제 중 하나였던 ‘복원력(resilience)’ 강화의 방법에 대해서도 지속적으로 논의가 진행된 해였다. 그러나 싱가포르의 리더십 때문인지, 실리 외교에 대한 아세안 차원의 합의가 더 강해진 연유에서인지, ‘기능적’ 복원력과 혁신에 대한 아세안 차원의 지속적인 관심에 비해 ‘정치사회적’으로 발전된 지역을 건설하는데 필요한 복원력과 혁신적 변화에 대한 의지는 잘 드러나지 않는 모습이었다. 주요 회원국의 국내정치적 불안, 재권위주의화와 더불어 공동 목표의식이 약해지면서, 협력의 내용이 비정치적인 의제에 국한되는 건 어쩔 수 없는 현상일지도 모르겠다.

대외적으로는 아세안과 중국이 남중국해 관련한 문제를 논의하기 시작한지 20년 가량의 세월이 지난 끝에, 비로소 남중국해 행동규약(Code of Conduct)을 위한 단일 협상 초안이 마련되었다. 보다 구속력 있는 법질서를 향한 아세안의 노력이 가시적으로 나타난 사례라고 할 수 있다. 그렇지만 이 결과물을 두고 중국과 아세안 측이 토론과 설득에 기반하여 양보와 합의를 이끌어낸 사례로 평가하거나 향후 긍정적 문제 해결의 신호로만 평가하기는 어렵다. 오히려 최근 몇 년간 아세안 외교의 절차적 제도가 상황을 유리하게 조성한 측면을 간과해서는 안되며, 협상문 초안이 본격적으로 마련되면서 역설

적이게도 주요 역외국들이 본격적으로 견제하고 개입하려는 신호를 보이고 있다는 점에서 우려도 함께 커지고 있다. 특히 행동규약이 비협상국에게도 영향을 끼칠 수 있는 조항을 포함한다면 미국 뿐 아니라 남중국해 해상에 경제, 안보적 이해 관계를 가진 모든 국가들이 치열하게 관여할 수 밖에 없다는 점에서, 더이상 해당 행동규약은 중-아세안 관계에 국한되는 사안으로 남기는 어렵게 되었다.

본문에서는 위의 내용을 보다 자세히 다루고자 한다. 우선, 2018년 한 해 동안 아세안 내부 협력 동향 중 주목할 만한 사안들을 ‘혁신’과 ‘복원력’이라는 키워드를 중심으로 분석한다. 두 번째로, 북한의 대외 관계 변화와 더불어 한반도 정세가 급변하면서, 아세안이 한-아세안 관계에 어떻게 관여 혹은 지지하고자 했는지 알아보고, 2019년 한-아세안 대화관계 30주년의 화두를 간략히 전망해본다. 마지막으로, 아세안 대외 동향 가운데에서도 ‘남중국해’ 관련 진전 사항과 ‘지역질서’ 재편 가능성을 평가하며 아세안 대외관계 동향을 검토할 것이다.

## II. 아세안 역내 동향

### 1. ‘혁신’과 아세안 경제협력

아세안은 국가 간 신뢰구축을 위해 협의(consultation), 합의(consensus), 협력(cooperation)을 추구해왔다. 2008년 이후 아세안 공동체 추진이 본격화되면서 공동체(community), 중심성(centrality), 연계성(connectivity)의 확보에 주력했다. 최근 아세안이 당면한 도전에 대응하는 과정에서 보완성(complementarity), 창의성(creativity)과 지속성(continuity)의 중요성이 제기되고 있다(Chongkittavorn 2018). 중국과 미국 간 갈등과 4차 산업혁명 등 기술의 진보는 불확실성을

증가시키고 있다.

불확실성의 증가에 따른 위기 가능성에 대비하기 위해 아세안의 전략은 다자체제와 국가수준을 연결하는 정책적 보완성을 확보할 필요가 있다. 4차 산업혁명과 같은 새로운 경제 모델의 도래는 향후 아세안 경제 구조의 변화를 동반하는 것으로 창의적 접근을 요구하고 있다. 대응책의 지속성도 담보되어야 할 것이다. 2015년 아세안 공동체 출범을 전후하여 아세안은 다양한 분야에서 다수의 합의(agreement), 선언(declaration), 협약(treaty)을 생산해 왔다. 합의 사항의 이행과 관련 지속적 모니터링을 통해 지속성을 확보하는 것이 향후 아세안 공동체 실현에 있어 핵심적 과제로 부상했다.

2018년 아세안 의장국 싱가포르는 ‘복원력’(resilience)과 ‘혁신’(innovation)을 주제로 아세안 협력을 주도했다. 이는 불확실성 증가에 따른 대안으로 위기 예방 및 회복력을 증진시키고 혁신을 이루겠다는 의지를 반영한 것으로 볼 수 있다.

구체적으로 2018년 4월 개최된 32차 정상회의에서 채택된 ‘아세안 회복력과 혁신에 대한 비전’은 내정불간섭, 협의와 합의 중심의 의사결정, 주권 존중, 아세안 중심성 등 아세안 주요 원칙과 규범을 재확인하는 한편, 정치안보, 경제, 사회문화 분야의 그간 협력의 방안의 실현 의지를 밝혔다. 기존 사업에 더해 새롭게 추가된 항목들은 스마트시티, e-commerce, 사법 연수 등과 관련된 사업들이다(ASEAN 2018a). 11월에 개최된 제33차 아세안 정상회의에서는 ‘아세안 스마트시티 프레임워크’, ‘e-commerce 협정’, ‘아세안 디지털 혁신 프레임워크’ 등이 채택되었다(ASEAN 2018b).

그 중에서도 디지털 경제와 연계된 스마트 시티 프로젝트도 아세안의 주요 사업으로 등장했다. 26개 역내 도시를 시범 도시로 선정하고 협력을 추진할 계획이다. 싱가포르는 이미 주변국의 스마트 시티 사업에 적극 관여하고 있다. 일례로 베트남의 ‘사이공 스포츠 시티’

개발에서도 싱가포르 관련 기업이 참여하고 있다. 사물인터넷(IoT)이 보안관리, 무인자동차, 로봇, 드론 네트워크 등에도 활용될 수 있는 방안을 적극 고려 중이다. 스마트 시티 프로젝트는 아세안 회원국 간 협력뿐만 아니라 역외 국가와의 관련 분야를 모색하는 계기로 삼고 있다. 제33차 정상회담을 계기로 ‘아세안-미국 스마트 시티 파트너십’이 체결된 것이 대표적 사례이다. 미국은 관련 사업의 민간투자를 적극 촉진할 계획이라고 밝혔다.

디지털 경제의 중요성을 공식화했다는 점에서 의미가 있지만 실제 아세안 회원국의 고른 참여와 기여를 이끌어 낼 수 있을지는 여전히 의문이다. 각 국가별 관련 인프라와 추진 목표가 매우 상이한 수준에 있으며 디지털 격차가 매우 큰 문제가 있다. IMD 세계 디지털 경쟁력 순위(WDCR)에 따르면 역내 국가들의 디지털 경쟁력은 싱가포르 2위, 말레이시아 27위, 태국 39위, 필리핀 56, 인도네시아 62위 등으로 그 격차가 크다(IMD 2018). 인구와 소득 수준을 감안했을 때 이들 국가들의 상대적 디지털 경쟁력 순위는 다소 변동이 있을 수 있지만 아세안 회원국간 디지털 격차는 단시일 내에 좁혀지기 어려울 전망이다. 싱가포르는 세계적 수준의 경쟁력을 바탕으로 사회경제 전반에 걸친 디지털 부가가치 창출, 관련 수출 증가 등의 공격적 목표를 설정하고 있다. 말레이시아는 관련 경쟁력 세계 20위 이내 진입을 목표로 하고 있다. 반면, 필리핀의 경우 학교와 주요 상업 지구에 인터넷망 보급 확대 등 인터넷 인프라 구축에 집중하고 있다(Menon 2016). 개인정보 수집과 이용을 가로막는 각 국가별 상이한 관련 법규 및 규제를 완화하는 공동 플랫폼이 구축되면, 이에 따른 이익은 해당 분야의 대기업들에 집중될 것으로 예상되며 이들 중 다수는 싱가포르에 기반하고 있다.

그럼에도 불구하고 2018년 아세안의 디지털 경제와 스마트 시티 등의 합의가 도출될 수 있었던 것은 의장국 싱가포르의 강한 의지가

반영된 결과로 해석될 수 있다. 디지털 경제와 4차 산업혁명에 대한 강조는 아세안의 수사적 차원을 넘어 진지한 도전으로 강조되었다. 최근 한 연구에 따르면, 아세안 디지털 경제 분야가 GDP에서 차지하는 비중은 7% 수준으로 평균 16~35% 달하는 중국, EU, 미국에 비해 낮은 수준이다. 아울러 역내 중소기업의 45%는 디지털 기술에 대한 이해가 부족한 상태이다. 디지털 경제는 전자거래 뿐만 아니라 제조업 자동화와 농업에도 영향을 미칠 것으로 전망하며 각 회원국의 획기적인 전략적 변화가 필요하다고 지적하고 있다(Hoppe et.al. 2018).

2018년 8월 베트남 하노이에서 개최된 세계경제포럼(WEF)은 4차 산업을 주요 의제로 다루면서, 세계 경제에서 아세안의 역할이 증가함에 따라 새로운 도전을 맞이하게 될 것으로 보았다. 디지털 경제와 4차 산업혁명의 도래가 특정 국가가 선도하는 산업 분야 뿐만 아니라 산업 전반에 영향을 미칠 것이라는 인식이 확산됨에 따라, 다른 회원국들도 현재의 기술 수준과 관계없이 관련 논의에 참여한 것으로 풀이된다. 또한 사이버 안보에 대한 강조도 정치안보 영역을 넘어서 디지털 플랫폼의 구축과 연계의 필요성을 강조하는데 기여했다(ASEAN 2018c).

아세안 연계성 강화에 관한 논의는 금융 플랫폼 구축과 디지털 경제로 그 영역이 확장되었다. 당초 목표했던 역내 포괄적 경제파트너십(RCEP) 연내 협상타결이 실패하면서 다시 2019년으로 타결 시한이 연장되었다. 한편, 아세안 서비스 시장 통합을 향한 서비스 관련 아세안 프레임워크 협정이 강화되었다. 일방적인 관세 인하를 통해 이미 무역 자유화를 단행했던 싱가포르의 입장에서 아세안 통합을 통해 실질적인 이익을 도모할 수 있는 분야는 서비스 교역인 까닭에 이에 적극적이었다고 볼 수 있다. 서비스 분야의 통합은 필연적으로 상호 자격 인증(Mutual Recognition Arrangements)과 자연인의 이동에 관한 규제 논의를 수반한다. 아세안 내 노동 이주의 87% 비숙련

단순 노동자들인데 반해 상호자격인증 협의는 전체 노동이주의 1.5%에 불과한 전문직에 국한되어있다(ILO 2017). 디지털 경제, 스마트 시티, 서비스 분야 개방으로 아세안 경제통합의 전개 방향에 대한 합의가 이루어졌지만 아세안 회원국 간 발전격차와 국내 정책의 상이점을 어떻게 극복할 것인지는 여전히 과제로 남아 있다.

<표1> 2018년 아세안 주요 합의 성과

주요 성과	내용	비고
ASEAN Smart Cities Framework	아세안내 스마트시티건설 시너지 효과 추구	채택
ASEAN Agreement on E-Commerce	속도, 신뢰성, 소비자 보호 강화	채택
ASEAN Digital Integration Framework	지역 디지털 생태계 강화	채택
ASEAN-wide Self-Certification Scheme and 10th Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Service	역내 세관절차 향상과 아세안서비스 제공자 특혜적 접근 제공	채택
Master Plan on ASEAN Community 2025	3개 우선분야 선정: 잠재적 인프라, 지속가능한 도시화, 중소기업 디지털 경제 참여	개선
RCEP	2019년 타결 목표	개선
ASEAN Trade in Service Agreement	아세안서비스시장통합을 향한 서비스 관련 아세안 프레임워크협정 강화	개선
ASEAN Financial Innovation Network	온라인, 초국경, 오픈 플랫폼 1) 금융기관, 핀테크기업 연결 2) 금융계 샌드박스 설립 3) 디지털 전환을 위한 APIs 채택	출범

## 2. '복원력'과 협력의 한계

2018년 아세안을 주도한 또 다른 주제인 복원력(resilience)의 개념은 지금까지 정치안보적 의미에서 각 개별 국가의 자체적 인내 능력(ketahanan nasional)을 향상시켜 지역적 차원의 독자력을 확보하고

자 했던 의미로 사용되었다. 이를 위해서는 회원국의 독자적 능력을 함양해야 했기에 내정 불간섭원칙과 보완적 관계를 형성하며 아세안의 주요 원칙으로 발전되었다(Emmers 2009). 이후 이 개념은 다양한 위기에 대응하고 이로부터 회복하는 기능적 능력을 강조하며 그 의미가 확대되었다. 특히 2018년 아세안 협력의 주요 의제로 제시되면서 자연재해, 경제위기 등 각 분야에서 위기적 상황을 예방하고 대응능력을 함양하는데 협력 의지를 모았다.

그러나 아세안은 기능적 협력을 위해 ‘복원력’의 확보를 꾸준히 강조한 반면, 정치안보적 복원력을 보여주는 한계를 보였다. 공동의 위기의식 부재는 개별 국가 차원의 국내적 문제로 치부하는 경향에서 비롯되었다. 대부분 아세안 회원국에서 권위주의체제가 강화되거나 재권위주의화가 진행되어 정치 협력과 아세안 차원의 민주주의와 인권의 진전이 가로막힌 상태다. 지난해 아세안이 제한적이거나 달성한 성과도 본래의 의도가 훼손될 가능성이 있다. 예를 들어, 사이버 안보 및 범죄인 인도(Model ASEAN Extradition Treaty)와 관련된 합의는 민주주의 후퇴에 따라 정치적 난민 또는 반정부 인사에 대한 탄압의 수단으로 사용될 수 있다.

사회문화 협력에 있어서도 지역적 차원의 이행은 여전히 제약적이다. 아세안 사회문화 공동체의 경우 빈곤, 환경, 교육 등 사회적 현안에 대해 지역적 차원의 협력보다 개별 국가차원의 책임을 여전히 강조하고 있다. 예를 들어 2018년 노동장관회의는 공정한 일자리와 포용적 성장을 강조했으나 여전히 노동문제는 국내 사안으로 간주되고 있다. 2017년 정상회의에서 채택된 마닐라 컨센서스 이후 난민과 이주에 대한 의미 있는 논의 진척이 부진한 상황이다.

아세안이 당면한 정치안보 현안 중에 하나인 로힝자(Rohingya) 문제의 경우에도 아세안 차원의 의미 있는 성과를 이루지 못했다. 2016년 다시 촉발된 로힝자에 대한 ‘인종청소’적인 박해로 말미암아 방



클라데시 등으로 약 100만 명이 탈출했다. 방글라데시와 미얀마 정부는 이들에 대한 재입국(송환)을 추진키로 합의하였으나 국제 인권 단체 등은 그 과정에서 강제송환이 포함될 가능성과 미얀마 내부에서 근본적인 문제해결이 없다는 이유로 이를 반대하고 있다. 로힝자 문제에 대한 국가별 입장 차이가 중요한 장애요인으로 작용하고 있다.

2018년 10월 아세안 외교장관회의 직후 사이후딘 압둘라(Saifuddin Abdullah) 말레이시아 외무장관은 국내 언론과의 인터뷰를 통해 싱가포르 외교장관이 이끄는 아세안 외교장관 특별 대책반(special task force)이 10월 말 경에 미얀마를 방문하여 로힝자의 미얀마 복귀에 대해 논의할 것이라고 밝혔다. 이는 태국 언론(Bangkok Post)을 통해서도 재확인되었다. 성사될 경우 역내 인권 침해 사태에 대한 아세안의 공식적 개입을 의미하는 것이었다. 그러나 이러한 언론보도에 대해 싱가포르 외교장관은 이와같은 아세안 특별 대책반의 존재를 부인했다. 이틀 후 인도네시아 유력 일간지(Jakarta Post)는 미얀마가 ‘제한적인’(limited) 아세안 특별대책반을 환영했다고 보도했다(Choudhury 2018). 아세안의 로힝자 사태에 대한 대응에 대한 일련의 전개는 아세안 내부의 의견 차이와 합의의 부재를 보여주는 사례이다. 결국 12월 아세안 사무총장이 이끄는 아세안 대표단이 미얀마를 방문하여 향후 로힝자 송환과 관련한 공식적인 협력을 위한 협상세칙(terms of reference)를 논의했다.

그러나 아세안 정상회의에서 로힝자 문제에 관한 의미 있는 논의가 이루어지지 못했다. 제33차 아세안 정상회의 의장 성명서도 당초 초안에서는 미얀마 정부가 구성한 독립 조사위원회에게 인권 침해와 관련 사안에 대한 공정한 조사를 ‘요구’한다(called)로 표현했다가 이를 ‘기대’한다(expect)로 수정하였다(ASEAN 2018b). 싱가포르는 2018년 중국에 이어 미얀마 최대 투자국이자 아세안 의장국으로서

로힝자 사태에 대해 영향을 줄 수 있는 위치에 있었다. 결과적으로 의장국의 역할이 양국 차원의 경제적 이해관계 때문에 제약 받은 것으로 풀이된다.

로힝자 사태와 관련 인도네시아와 말레이시아는 상대적으로 적극적으로 사태 해결을 촉구해왔다. 2018년 5월 말레이시아 총선의 결과로 재집권한 마하티르(Mahathir) 총리가 아세안 정상회의에 복귀했다. 말레이시아 나집(Najib) 전 총리가 국내 정치적 수단으로 로힝자 문제를 적극 활용하고자 했었던 반면, 개혁을 기치로 내건 마하티르의 경우 보다 문제의 본질적 사안에 대해 논하고자 했다. 제33차 정상회의에서 마하티르는 아웅산 수치가 “방어할 수 없는 것을 방어하고 있다”고 지적하는 한편, “구금된 경험이 있는 자가 (상대의) 고통을 잘 알아야 할 것”이라며 아웅산 수치를 간접적으로 비판했다(The Star 2018/11/13). 마하티르는 10월 UN연설과 태국 방문 등 주요 외교 일정에서 로힝자 사태에 대한 국제사회의 적극적인 역할을 요청했다.

로힝자 사태와 관련한 아세안의 제한된 역할은 회원국의 난민정책이 가진 한계와도 관련이 있다. 회원국 중 캄보디아와 필리핀만이 1951년 난민 협약과 1967년 의정서를 비준했지만 이 두 국가도 난민 수용에 대한 적절한 국내적 절차를 갖추지 못한 채 수동적 입장을 취하고 있다. 말레이시아의 경우, 마하티르의 비판적 의견 표시가 개인적 견해의 표현 이상의 변화로 이어질 수 있을지 주목된다. 이미 약 15만 명 이상의 난민이 거주하고 있으며 이들에 대해 제한적이거나 체류를 허가하고 있다. 지난 총선 선거 운동에서 현 정부는 난민 지위에 대한 합법화를 위해 노력할 것임을 공약한 바 있다. 이후 일련의 개혁 정책과 함께 난민정책에 대한 전향적 변화 가능성과 이것이 아세안에 미칠 영향에 주목할 필요가 있다.

2012년 ‘아세안 인권 선언’의 채택에도 불구하고 인권과 민주주의

발전에서 더딘 진전을 보이는 것은 무엇보다 개별 국가들의 민주주의 후퇴에서 원인을 찾을 수 있다. 태국에서는 2014년 쿠데타 이후 민정 이양을 위한 총선이 계속 연기되고 있으며 정치 활동에 대한 제약과 정부 비판 세력에 대한 탄압이 강화되었다. 필리핀의 경우 마약과의 전쟁과 남부 민다나오에 대한 게엄령으로 수 천 여명의 사상자가 발생하는 등, 두테르테(Duterte) 정권의 초법적 통치가 인권을 위협하고 있다. 민주주의 공고화 과정에 있는 인도네시아는 2019년 대선을 앞두고 있는데 최근 이슬람 정치화와 더불어 이데올로기적 갈등도 재연되고 있으며, 그 과정에서 정부의 권위주의적 행태에 대한 우려도 제기되고 있다. 역내 민주주의와 인권 향상을 위한 아세안의 역할이 제한적인 상황에서 말레이시아의 개혁과 인도네시아의 민주주의 공고화 과정이 장기적으로 아세안 규범에 미칠 영향에 주목할 필요가 있다.

### Ⅲ. 한-아세안 관계

2018년 한반도 정세의 급격한 변화와 평화 프로세스의 전개는 한-아세안 관계에도 중요한 영향을 미쳤다. 2017년 북한의 핵무기 개발 및 실험에 대해 ‘심대한 우려’를 표명하였던 반면, 2018년 남북한, 북미 정상회담 등의 일련의 한반도 긴장완화 조치와 관련하여 아세안은 공식적인 지지를 표명했다. 개별 국가 차원에서도 각국 외교부는 관련 정상회의에 대해 지지 성명을 발표했다. 6월 북미 정상회의가 싱가포르에서 개최됨에 따라 아세안 국가들의 한반도 평화 프로세스에 대한 관심이 증가하는 계기가 되었다.

2018년 4월에는 인도네시아 디노(Dino) 전 주미대사가 캄보디아, 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남, 뉴질랜드의 학자들이 이

끌고 평양을 방문했다. 디노 전 대사는 김정은 위원장의 전략적 능력을 높이 평가하고 평화 중진을 위해 소프트 외교를 강조했다(Hartig and Seymour 2018). 인도네시아는 8월 자카르타-빨렘방 아시안 게임 개막식에 남북한 정상을 동시에 초청하기도 했다. 이를 위해 7월 평양에 장관급 대표단을 파견하기도 했다.

문재인 정부는 2017년 3P(peace, prosperity, people)을 기치로 내건 신남방정책을 표방하고 아세안과의 협력 중요성을 강조했다. 문재인 대통령은 2018년 3월 베트남을 국빈방문한 데 이어 7월에 인도와 싱가포르를 각각 국빈 방문했다. 6월과 9월에는 필리핀 두테르테와 인도네시아 조코위(Jokowi) 대통령이 각각 방한했다. 8월에는 ‘신남방정책 특별위원회’를 신설했다. 2018년 9월에 양측 인프라 관련 장관회의를 서울에서 개최하고 아세안 연계성과 스마트 시티 네트워크 등과 관련된 협력을 모색했다.

11월 싱가포르 한-아세안 정상회의에서는 경제 및 사회 분야의 협력을 점검하는 한편, 2019년 대화관계수립 30주년 특별정상회의 개최에 합의했다. 주목할 만한 것은 인도네시아 조코위 대통령이 특별 정상회의에 북한 김정은 위원장을 초대하는 것을 제안했고 이에 문재인 대통령은 ‘적극 검토’하겠다고 밝혔다(한겨레 2018/11/14). 이러한 아세안 국가들의 변화는 아세안과 북한과의 관계 개선을 향한 의지 표현으로 이해된다. 그간 한-아세안 관계가 한반도 정세에 일방적 영향을 받았으나 이제 한반도 평화에 기여할 수 있는 방안을 모색할 시점임을 시사한다.

한-아세안 특별 정상회의에 김정은 위원장이 참석할 경우, 한반도 평화 프로세스에 있어서도 중요한 전기가 마련될 것으로 예상된다. 북한은 지난 수년간 꾸준히 아세안 대화상대국 관계를 희망해 왔다. ‘아세안 플러스’의 다양한 조합이 그간 동아시아 지역협력체의 모태가 되었던 점을 고려할 때 아세안과의 관계 개선 이후 남북한과 아세

안이 함께하는 새로운 대화 채널 이른바 ‘아세안+2’의 가능성도 배제할 수 없다. 아세안은 이미 1997년 동남아시아비핵지대화 조약(SEANWFZ)을 발효했으나 핵보유국들이 핵무기 선제 불사용을 보장하지 않은 채 미완의 상태에 머물고 있다. SEANWFZ를 동아시아 비핵지대화 구상과 연계할 가능성을 포함해서 향후 한반도 비핵화 과정에서 아세안의 역할을 기대할 수 있다.

아세안은 주요 교역 및 투자에 있어 한국의 주요 경제 파트너로서의 지위를 유지하고 있다. 2018년 한-아세안 무역량은 1,597억 달러를 기록하여 전년의 1,490억 달러보다 증가했다. 한국의 총 교역량 대비 아세안의 교역 비중은 2017년 14.2%와 2018년 14.0%를 각각 기록했다. 수출액 및 총 교역액 기준으로 아세안의 비중은 중국에 이어 2위에 해당한다. 대 아세안 무역수지는 40억 달러 이상의 흑자를 기록하여 대미 13억 달러 흑자, 대일 24억 달러 적자에 대비 월등하다. 대 아세안 해외직접투자는 2017년 52.5억 달러에서 2018년 61.2억 달러 증가했다. 주요 투자처로는 베트남, 싱가포르로 이들 국가에 대한 투자는 전년대비 1.5배 이상 증가하면서 이들 국가에 대한 의존도는 전체 한국의 대아세안 투자액의 2/3에 달한다. 한국관광공사 통계에 의하면 2018년 아세안 국가의 한국 방문객 수는 246만 명에 달했다.

신남방정책의 1년에 즈음해 정부는 16개 추진과제를 제시했다. 그러나 교역과 투자, 인적 교류의 양적 확대를 넘어서는 가치 실현을 위한 구체적 방안은 찾기 힘들다. 평화, 상생번영, 사람 중심이 새로운 한-아세안 관계 정립을 위한 목표이자 비전으로서 작동해야 하지만 정치안보, 경제, 사회문화 각 협력 분야를 지칭하는 항목명으로도만 작동하고 있는 형국이다. 베트남에 지나치게 의존하는 한-아세안 관계도 보다 균형 있게 조정될 필요가 있다.

<표2> 2018년 한-아세안 교역 현황

단위:천 불(USD 1,000)

국가명	수출건수	수출금액	수입건수	수입금액	무역수지
중국	2,520,350	162,125,055	3,461,660	106,488,592	55,636,464
미국	980,686	72,719,932	9,878,850	58,868,313	13,851,619
일본	925,648	30,528,580	1,784,331	54,603,749	-24,075,169
아세안	1,503,724	100,113,823	1,009,640	59,627,953	40,485,872
필리핀	115,827	12,037,254	88,921	3,569,396	8,467,858
싱가포르	223,590	11,782,182	152,323	7,974,345	3,807,838
말레이시아	142,485	8,993,879	141,915	10,205,684	-1,211,805
인도네시아	171,398	8,833,195	89,908	11,161,192	-2,327,997
태국	168,819	8,504,994	149,410	5,582,443	2,922,552
캄보디아	30,900	660,426	6,312	314,477	345,949
미얀마	15,015	534,059	8,276	536,583	-2,524
라오스	1,907	83,953	916	30,127	53,825
브루나이	1,613	61,783	239	610,321	-548,537

출처: 관세청 수출입 통계 <https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/index.do>

#### IV. 아세안 대외관계

##### 1. 남중국해 CoC 단일 문서 - 놀라운 진전?

2018년 아세안 대외관계에서 가장 여론의 주목을 받은 사안을 고르라고 한다면, 단연 남중국해 협상에서 보여준 성과라고 할 수 있을 것이다. 아세안이 중국에게 행동규약 마련을 처음 제안한지 21년 만에, 그리고 아세안과 중국 양측이 중-아세안 남중국해 행동 선언에서 보다 구속력을 갖춘 행동규약을 목표로 합의한지 15년 만에 비로소

행동규약을 위한 기본틀(Framework for the Code of Conduct on South China Sea)이 2017년 합의되었고, 2018년 6월 고위급 회담에서 이를 위한 단일 협상 초안을 마련하기로 결정한 것이다. 2013년 공식적으로 행동규약 고위급 협의체가 시작된지 5년 만이다. 지난 10년간 남중국해 영유권을 둘러싼 갈등이 지속되는 상황에서 아세안이 분쟁을 직접 관리하는 메커니즘을 제공하는 역할에 실패하며 입지가 약화되고 있던 와중에, 구속력 있는 제도 협상에서 진일보한 성과를 마련한 것은 환영할 만한 일이다. 그러나 이것을 두고 중국과 아세안 측이 제도적 절차에 기반한 토론과 설득을 통해 양보와 합의에 성공한 사례로 평가하거나, 행동규약 합의를 긍정적인 성과물로서만 평가하기는 아직 어렵다.

작년부터 일련의 합의 성과가 나타나기 시작할 수 있었던 까닭은 20년 이상 비공식, 공식적 채널을 통해 진행된 중-아세안 행동규약 협상을 통해 양쪽이 입장차를 좁혀왔기 때문이라기 보다는, 아세안 외교의 절차적 제도가 상황을 유리하게 조성한 측면이 크다고 할 수 있다. 2016년까지 남중국해 관련 단호한 입장을 취하던 필리핀은 두테르테 정부 출현을 기점으로 대중국 실리 외교로 급격한 노선 변경을 택하였다. 필리핀 경제 회복에는 중국의 인프라 투자 지원이 필요하다는 판단에 따라, 두테르테는 이전 정부 시절 추진되었던 상설 중재재판소의 남중국해 결정에 대해서 침묵하고, 영해주권을 국제분쟁화하여 압박하는 대신 중국과 협력할 수 있는 사안에 집중하고자 했다. 남중국해 문제에서 가장 강경한 입장을 취하던 필리핀 정부가 유화적인 입장을 택하고 게다가 2017년 아세안의 의장국을 맡게 되면서, 아세안 수준에서 진행되던 남중국해 행동규약 협상은 그동안의 교착 상태에서 벗어날 수 있는 기회를 맞이하게 된다. 게다가 외교적으로 노련한 싱가포르가 2015년부터 2018년 상반기까지 아세안 내 대중국 조정국 역할을 맡으면서, 아세안과 중국 간 실리적인 대화

를 유도할 수 있었을 것이다. 국명 알파벳 순으로 매년 돌아가는 의장직을 2018년 싱가포르가 맡게 되면서, 2017년 행동규약 기본틀 마련에서 더 나아가 단일 협상안에 대한 합의를 만드는데 유리한 환경이 조성된 것이다. 이와 더불어, 2015년부터 중국이 제안해왔던 중-아세안 해상 훈련에 대해 아세안 측이 합의하고 그 첫 훈련이 2018년 8월, 10월 진행되기도 하였다. 추가적으로 주목할 만한 사실이 있다면, 2018년 하반기부터 2021년까지 아세안 대중국 조정국 역할을 필리핀이 맡게 된다는 것이다. 아세안 외교에서 의장국의 역할과 비공식적 접촉과 조정 관계가 중요하다는 점을 고려하면, 향후 몇 년 간 남중국해 이슈와 관련하여 중-아세안 수준에서의 외교 관계가 급격하게 악화될 가능성은 줄어들지도 모른다. 그러나 또다시 어느 일방의 국내 정치지형 변화로 주권 관련 강경 대응 입장이 취해질 경우, 아세안이 여전히 관계 악화를 막을 수 있는 효율적인 분쟁 관리장치를 제공하지 못한다면, 남중국해 문제는 교착 원점으로 되돌아올 가능성이 크다.

두 번째로, 행동규약 협상문 합의가 중-아세안 관계개선에 긍정적인 결과물일 수 있지만, 남중국해 문제를 관리하는데 긍정적인 발판을 마련할 것으로 단언하기는 어렵게 되었다. 협상문 초안이 본격적으로 마련되면서, 주요 역외국들의 견제와 개입의 무게도 커지고 있기 때문이다. 2018.11월 아세안 관련 회의에 참석하는 펜스 미 부통령을 태운 비행기는 스프래틀리 군도에 근접하며 싱가포르로 운항하였고, 그가 아세안 회의에서 “인도-태평양에서 제국과 침략은 있을 수 없는 일”이라며 간접적으로 중국을 비판하는 동안 150대 전투기를 실은 미국 해군의 항공모함 두 대가 동필리핀 해역에서 군사훈련을 진행하였다(Dancel 2018; Rogin 2018; Valencia 2018). 국제법이 허용하는 곳에서는 어디든 자유롭게 항해하고 필요한 작전을 수행하겠다는 미국의 강경한 의지를 또 한번 보여주는 신호였다고 할



수 있다. 미국의 전략연구소 CSIS의 Asia Maritime Transparency Initiative(AMTI) 센터는 2017년을 ‘중국 군사기지 건설의 해’로 명명하며 남중국해 내 중국의 기지 건설 작업을 집중 분석 바 있으며 (AMTI 2017), 2018년 2월 필리핀 매체 Inquirer는 중국이 남중국해 영유권 분쟁 지역 내 7개 암초를 군사기지화하는 작업이 막바지에 이르렀음을 보여주는 사진을 단독 공개, 보도한바 있다(Mangosing 2018).<sup>1)</sup> 행동규약을 위한 진전이 아세안과 중국의 외교적 노력을 보여준다 하더라도, 중국이 스프래틀리 군도 전역에 인공섬을 건설하여 군사기지화하는 작업을 멈추게 하기는 어려울 것이라는 미국의 판단과 이에 따른 관여정책에 힘을 실어주는 정보들이다.

2018년 합의된 단일 협상초안을 바탕으로 논의될 규약 내용에 대해서도 우려가 크다. 복수의 언론 보도에 따르면, 중국은 협상 초안에서 행동규약 당사국이 찬성하지 않을 경우, 비당사국(역외국)과의 합동 군사훈련을 실시하지 않고, 비당사국(역외국) 기업은 분쟁 지역 내 경제 협력 사업에 참여할 수 없다는 규정을 협상안으로 제안한 상태이다(Heydarian 2018; Valencia 2018). 이는 향후 미국-싱가포르, 미국-필리핀, 미국-태국 간 전통적인 군사훈련을 제약하는 규정이 될 수 있기에 받아들여지기 어려울 것으로 관측되지만, 앞으로 중국이 행동규약 협상을 주도적으로 이끌려는 의지를 보이고 있다는 점에서, 중국과 아세안 모두가 합의할 수 있는 최종안을 도출해내는 장기적 여정은 험난할 수밖에 없다. 또한, 행동규약 기본틀이 만들어지고 본격적인 규약 협상이 진행되기 시작하면서, 미국은 행동규약이 제3국의 이해관계에도 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 이 과정에 직접적으로 관여할 수 밖에 없다는 입장을 공개적으로 표명하기 시

---

1) 공개된 사진 비교 분석은

<https://amti.csis.org/comparing-aerial-satellite-images-chinas-spratly-outposts/> 을 참조 (검색일. 2018.12.01.)

작하였다. 존 볼튼 미국 국가안보 담당 보좌관은 11월 아세안 정상회의 계기 언론 인터뷰를 통해, 중-아세안 협상이 남중국해에서의 자유로운 항해권에 제약을 가할 경우 반대할 수 밖에 없으며, 협상 결과물이 중국, 아세안 뿐 아니라 항해권을 가진 모든 나라들에게 수용될 수 있어야 한다고 밝혔다 (Philstar 18/11/14; Valencia 2018). 또한, 호주, 일본, 미국은 2018년 삼자 전략대화 공동성명에서 남중국해 관련한 진전 상황에 대해 합의된 의견을 도출해냈다. 이들은 3개의 문단에 걸쳐 (1) 남중국해 군사 시설 설치에 대해 심각한 우려 (serious concerns)를 표명하고, (2) 2016년 국제상설중재재판소 남중국해 소송 판결의 중요성을 확인하고, (3) 행동규약이 국제해양법을 준수하고 제 3국의 이익에 반하지 않아야 한다는 점을 강조하였다.<sup>2)</sup> 중국 정부는 ‘공동 운명체’라는 표현 등을 사용하며 아세안 국가들을 회유하고 평화적 공존을 강조하고 있지만, 주요 비아세안 국가들은 중국의 남중국해 장악 의도가 군사적 팽창주의로 확산하는 것에 대한 견제 신호를 보다 명확하게 보여주며 아세안 국가들을 압박하기 시작했다(Doherty 2018). 행동규약이 비협상국에게도 영향을 끼칠 수 있는 조항을 포함한다면, 미국 뿐 아니라 남중국해 해상에 경제, 안보적 이해 관계를 가진 모든 국가들이 치열하게 관여할 수 밖에 없다는 점에서, 더이상 해당 행동규약은 중-아세안 관계에 국한될 수 없을 것이다.

## 2. 아세안 중심 동아시아 지역 질서의 재편?

남중국해에 비해 상대적으로 언론의 주목을 받지 못했지만 눈여겨볼 만한 사안이 있다면, 바로 동남아시아를 둘러싼 역내 협력 질서

---

2) Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement, US Department of State media note, August 5, 2018.

의 재편 가능성일 것이다. 미중 간 역내 긴장 관계가 주로 남중국해 문제를 중심으로 강도있게 표출되는 반면, 중일 경쟁은 2010년대 중반 이후로 대아세안 경제 및 개발 이슈 주도권을 둘러싸고 심화되고 있는 듯 하다. 중국 정부가 2014년 11월 APEC 회의에서 일대일로 구상을 발표하며 전 세계 경제개발 인프라 투자를 주도하겠다는 포부를 밝히자, 일본 아베 정부는 6개월 후인 2015년 5월 ‘양질의 인프라를 위한 동반자관계(Partnership for Quality Infrastructure)’를 발표하며 아시아 개발은행 및 여타 일본 개발 레짐을 활용하여 향후 5년간 1,100억불을 아시아 지역 인프라에 투자하겠다고 발표하며 맞선 바 있다.<sup>3)</sup> 이후 2016년 5월 G7 정상회의에서는 해당 이니셔티브를 러시아, 아프리카 지역으로 확대하고 투자금을 2000억불로 증액하는 ‘양질의 인프라를 위한 확대 동반자관계(Expanded Partnership for Quality Infrastructure)’를 제안하고 아세안 및 개도국들의 주목을 받기 시작했다.<sup>4)</sup> 뿐만 아니라, 2018년에는 아시아 인프라 수요를 뒷받침하기 위해 미국, 호주와 공동으로 지역 인프라 사업을 추진하겠다는 계획이 발표되었다. 니혼게자이 신문에 따르면, 미국과 호주는 각각 600억불, 15억불 규모의 펀드를 조성하고, 일본 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperatio), 미국 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corp), 호주의 수출금융보험공사(Export Finance and Insurance Corp) 등을 통해 아시아의 에너지 관련 시설, 자원 개발, 해저 통신 시설 등의 안전에 대해 공동으로 융자나 지급보증을 해 줄 방침을 세우고 있다 (연합뉴스 18/11/11).<sup>5)</sup>

이와 더불어 일본은 미국, 호주와 함께 지역 질서를 인식하는 새로

3) <https://www.mofa.go.jp/files/000081298.pdf> (검색일: 2018.12.01.)

4) [http://www.meti.go.jp/english/press/2016/pdf/0523\\_01a.pdf](http://www.meti.go.jp/english/press/2016/pdf/0523_01a.pdf) (검색일: 2018.12.01.)

5) 연합뉴스, “미, 일, 호주, 아시아 인프라 사업 공동 지원... ‘중국 견제 의도,’” 2018년 11월 11일, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=706128> (검색일: 2018.12.15.)

운 개념으로서 ‘인도-태평양(Indo-Pacific)’을 적극적으로 제안하며 아세안을 비롯한 관련국들의 지지를 요청하는 외교 행보에 나서고 있다. 중국 정부의 동아시아 담론이 해양 실크로드, 일대일로 등의 개념에 주목하고 있다면, 미국, 일본, 호주, 인도네시아, 인도의 주요 정책결정자들은 인도-태평양 개념을 새로운 지역질서의 단위이자 외교 전략으로 사용하고 있다. 이 개념은 서태평양과 인도양 사이의 교류가 증가함에 따라 중국과 인도를 포함한 해양 아시아를 중심으로 아시아를 사고하기 위해 제안되었다고 할 수 있다(Medcalf 2018: 9-11). 인도-태평양 개념이 안보 및 경제 지역협력 단위로 받아들여지게 될 경우, 미국과 호주는 예전보다 역내국으로서의 입지를 자연스럽게 확보할 수 있고 역내 문제에 주도적으로 관여할 수 있는 채널을 확보하게 될 것이다. 일본의 입장에서조차 한중일 간 협력의 교착상태를 해결하기보다는, 입장이 비슷한 국가들(like-minded states)과 대안적인 유사 협력체를 구성하는 편이 오히려 비용이 적다고 판단할 수 있다. 뿐만 아니라, 주요국 정부들이 지역을 정의하고 상상하는 방식은 그들의 외교 의제 및 협력대상 우선 순위에 영향을 끼치고 이들이 앞으로 한정적 자원을 분배하는 방식을 결정하게 된다 (Medcalf 2018: 10). 2015년 호주-일본-인도 외교부 간 첫 삼자 대화를 개최하고 호주-일본-미국 삼국 전략대화 채널이 올해 들어 5회를 맞이하였으며, 2017년부터 호주-일본-인도-미국 간 고위급 협의회가 아세안 관련 회담 시기에 개최되면서, 남중국해, 국제법, 해양협력 등 인도-태평양 지역 안보를 핵심 의제로 상정하기 시작한 점도 주목해야 한다 (Indian Ministry of External Affairs 2017; US Department of State 2018; Panda 2018).

이와 같은 지역 질서 변화는 아세안을 기반으로 한 동아시아 협력체의 우선순위와 목표에 영향을 끼치고 있다. 케빈 러드 전 호주 국무총리는 최근 자신이 이끌고 있는 아시아 사회정책 연구소 보고서

를 통해 아세안이 좁은 동아시아 지역 구도에서 벗어나서 인도-태평양 양에서의 중심성과 단일 노선을 확보해야 하고, 이를 위해 인도-태평양의 주요국들이 모두 포함되어있는 EAS를 실질적 협력체로 발전시키는데 앞장서기를 주문한 바 있다(Rudd 2018).<sup>6)</sup> 2018년 일련의 동아시아 지역 협력체 활동들을 살펴보면, 아세안도 이러한 입장에 동의하고 있는 듯 하다.

1990년대 말부터 2010년대 초반까지만 해도 이 지역의 확대 협력 단위로서 아세안과 한중일을 함께 묶는 ‘동아시아’ 개념이 주목을 받아온게 사실이다. 1990년대 초반 마하티르의 동아시아 경제협의회(East Asia Economic Caucus) 창설 주장을 시작으로, 외환위기를 거쳐, 한중일을 포함한 APT(ASEAN Plus Three)가 실질적인 협력을 주도하기 시작했다. 2005년 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS)가 호주, 뉴질랜드, 인도를 받아들이고, 2012년 미국, 러시아까지 받아들이면서 ‘동아시아’의 경계와 범위가 확대되고 느슨해진 측면은 있지만, 2010년대 초반까지 ‘동아시아’ 개념은 아세안을 중심으로 지역공동체를 추진하는 핵심 단위로서 인식되어 왔고, 그 주축에는 APT가 있었다.

그러나 올해 아세안 대외관계 성명서들을 살펴보면, APT를 중심으로 한 동아시아 단위의 지역 만들기 노력의 입지가 작년, 재작년에 비해 축소된 것을 알아차릴 수 있다. 우선, 한국의 주도 하에 제2차 동아시아 비전 그룹이 제시한 동아시아 경제 공동체(East Asia Economic Community, EAEC)의 목표는 2016년, 2017년 APT 정상 회의에서 일관되게 채택되고 받아들여진 반면<sup>7)</sup>, 2018년 APT 정상

---

6) 아시아 사회정책 연구소 보고서의 구체적인 내용은 <https://asiasociety.org/policy-institute/preserving-long-peace-asia> 참조 (검색일: 2018. 12.01.)

7) The 19<sup>th</sup> APT Chair Statement (문단 4), Vientian, Lao PDR, 7 September 2016; The 20<sup>th</sup> APT Chair Statement(문단 5), Manila, Philippines, 14 November 2017.

회의 성명서는 동아시아 경제 ‘공동체’의 공동체라는 단어를 대문자 ‘C’ommunity에서 소문자 ‘c’ommunity로 표기(EAEc)하기 시작했다.<sup>8)</sup> 이는 APT 중심의 지역협력이 더 이상 이 지역의 유일하거나 고유한 공동체 만들기 노력일 필요는 없다는 일부 회원국의 시각을 반영한 것으로 풀이된다. 2017년 APT 정상회의가 중국이 제안한 EAE’C’ 건설을 위한 청사진 작업 및 제 3차 동아시아 비전 그룹의 연구 계획 제안을 언급했던 데 반해, 2018년 성명서에서는 이들에 대한 후속조치가 언급되지 않고 있다. 2012년 제2차 동아시아 비전 그룹 제안을 구체화하는 행동계획도 아직 성명서에 반영되고 있지 않은 상황이다.

이와 더불어, 2015년 이전에는 EAS를 정상들의 협의체로 두고 APT를 기능적 협력체로 강화하고 동아시아 공동체 건설의 중심축으로서 후자를 강조하고자 했던 반면, 이후에는 EAS에서도 선택적인 의제에서만큼은 실질적인 협력 메커니즘을 본격적으로 마련하고자 준비 중이다. EAS 단위에서 실질적 협력을 지원하는 제도를 확충하려는 계획이 보다 명확하게 드러나기 시작하면서, 두 협의체 간 중복과 경쟁의 가능성도 보인다. APT는 금융, 농림식품, 문화 등 지난 20년간 상당 부분 협력이 축적되어 온 일부 사업에 결과물이 집중되고 있으며, EAS는 도시 발전, 에너지, 교육, 보건(전염병) 등을 우선 협력 사업 의제로 선택하고 2017년 해양협력을 추가하면서, 기능적 협력 메커니즘 마련에 박차를 가하고 있다. 2018년 아세안 외교장관 공동성명서 중 지역 질서 구도를 논하는 7개의 항목 가운데 APT의 노력을 언급한 부분은 단 한 건에 그쳤지만, EAS의 노력은 3개의 항목에서 주목하고 있다는 점은 이 같은 변화 분위기를 반영한다고 볼 수 있다.

---

8) The 21<sup>st</sup> APT Chair Statement(문단 5), 15 November 2018, Singapore

## V. 결론

2018년은 아세안 대내적으로 ‘혁신’을 아세안 통합의 미래 비전을 합의하고 ‘복원력’ 강화를 지속적으로 강조한 한 해였다. 그러나 실리 외교라는 방법론에 대한 합의가 강해져서인지 ‘기능적’ 측면에 비해 ‘정치사회적’인 혁신과 복원력에 대한 관심은 여전히 드러나지 않는 모습이었다. 빈곤, 환경, 교육 등 사회문화 협력에 있어서도 지역적 차원의 협력보다 개별 국가차원의 책임을 여전히 강조하고 있다.

대외 관계에서는 흥미로운 결과가 관찰된 한 해였다. 한반도 문제와 관련, 2018년은 싱가포르가 남북, 북미 관계 개선에 가교 역할을 자처하고 여타 동남아 국가들과 아세안 수준에서도 북한과의 관계 개선을 모색하고자 하는 의지가 드러났다. 지난 10년간 남중국해 영유권을 둘러싼 갈등이 지속되는 상황에서, 구속력 있는 제도 협상에서 진일보한 성과를 마련한 것도 환영할 만한 일이다. 그러나 이는 20년 이상 진행된 중-아세안 행동규약 협상을 통해 양쪽이 입장차를 좁혀왔기 때문이라기 보다는 아세안 외교의 철차적 제도가 최근 몇 년간 상황을 유리하게 조성한 측면이 크다는 점에서 불필요한 낙관은 경계해야 할 것이다. 더군다나, 앞으로 중국이 행동규약 협상을 주도적으로 이끌려는 의지를 보이고 있다는 점에서, 중국과 아세안 모두가 합의할 수 있는 최종안을 도출해내는 장기적 여정은 험난할 수 밖에 없다.

이와 더불어 일본은 미국, 호주와 함께 지역 질서를 인식하는 새로운 개념으로서 ‘인도-태평양(Indo-Pacific)’을 적극적으로 제안하면서, 90년대 이후 논의되어온 ‘동아시아’ 중심의 협력 우선순위와 목표에도 균열이 나타나는 듯 하다. 이미 일부 분야에서 협력 결과가 제도적으로 축적된 APT는 기능적인 지역 축으로 유지하되, 미국, 중

국, 일본 간 역내 영향력 경쟁이 심화되는 상황에서 인도-태평양 지역의 전략적인 중요성을 인정하고 아세안의 역내 중심성을 잃지 않으려는 노력은 점점 강화될 것으로 보인다. 국제 지형 변화에 민감히 대처하면서 본인들의 외교적 입지를 유지하는데 국제 제도를 활용하는 아세안의 기민한 외교 방식은 흔들리지 않고 있다. 다만, 동아시아 지역협력의 제도화와 지속가능성에 대한 긍정적 전망은 흔들리고 있다. 아세안 주도의 지역주의가 포럼 쇼핑(forum shopping)의 채널로 그 성격이 바뀔 가능성에 대해서도 대비해야 할 것이다.



〈참고문헌〉

- AMTI. 2017. “A Constructive Year for Chinese Base Building.” *Asia Maritime Transparency Initiative*, December 14. <https://amti.csis.org/constructive-year-chinese-building/>. (검색일: 2018.12.01)
- ASEAN. 2018a. “Chair Statement of the 32<sup>nd</sup> ASEAN Summit,” Singapore, 28 April. <https://asean.org/storage/2018/04/Chairmans-Statement-of-the-32nd-ASEAN-Summit.pdf>. (검색일: 2018.12.07)
- ASEAN. 2018b. “Chair Statement of the 33<sup>rd</sup> ASEAN Summit,” Singapore, 13 November. <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/14/2018-CHAIRMAN%E2%80%99S-STATEMENT-33RD-ASEAN-SUMMIT.pdf>. (검색일: 2018.12.07)
- ASEAN. 2018c. “ASEAN Leaders’ Statement on Cyber Security Cooperation.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/04/ASEAN-Leaders-Statement-on-Cybersecurity-Cooperation.pdf>. (검색일: 2018.12.07)
- ASEAN. 2018c. “ASEAN Leaders’ Vision For A Resilient and Innovative ASEAN.” [www.asean2018.sg/Newsroom/Press-Releases/Press-Release-Details/-/media/C366431269894C4196E18660DD383E5F.ashx](http://www.asean2018.sg/Newsroom/Press-Releases/Press-Release-Details/-/media/C366431269894C4196E18660DD383E5F.ashx). (검색일: 2018.12.07)
- US Department of State. 2018. “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement,” (Media note), August 5. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284940.htm>. (검색일: 2018.12.01)

- Chongkittavorn, Kavi. 2018. "Thailand's Economic Goals as ASEAN Chair." *Bangkok Post*, December 24. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1600302/thailands-economic-goals-as-asean-chair>. (검색일: 2018.12.09)
- Choudhury, Angshuman. 2018. "Rohingya Refugee Crisis Pushes ASEAN to the Edge." *Asia Times*, November 1. <http://www.atimes.com/article/rohingya-refugee-crisis-is-tearing-asean-apart/>. (검색일: 2018.12.09)
- Dancel, Raul. 2018. "Duterte Says China 'Already in Possession' of South China Sea, Tells US to End Military Drills." *Straits Times*, November 15. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/duterte-says-china-already-in-possession-of-south-china-sea-tells-us-to-end-military>. (검색일: 2018.12.05)
- Doherty, Ben. 2018. "Admiral Warns US Must Prepare for Possibility of War with China." *The Guardian*, February 16. <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/16/admiral-warns-us-must-prepare-for-possibility-of-war-with-china>. (검색일: 2018.12.15)
- Emmers, Ralf. 2009. "Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism." *The Pacific Review* 22(2): 159-177.
- Hartig, Krystal and Seymour, Hugo. 2018. "Visiting Pyongyang and the Australia-Indonesia-US Trilateral Relationship," May 29. <http://perthusasia.edu.au/dr-dino-patti-djalal-on-his-recent-visit>. (검색일: 2018.12.07)
- Heydarian, Richard Javad. 2018. "US Drops the Gauntlet on the South China Sea." *Asia Times*, November 15.

- <http://www.atimes.com/article/us-drops-the-gauntlet-in-the-south-china-sea/>. (검색일: 2018.12.01)
- Hoppe, Florian et. al. 2018. “Advancing Towards ASEAN Digital Integration.” [https://www.bain.com/contentassets/37a730c1f0494b7b8dac3002fde0a900/report\\_advancing\\_towards\\_asean\\_digital\\_integration.pdf](https://www.bain.com/contentassets/37a730c1f0494b7b8dac3002fde0a900/report_advancing_towards_asean_digital_integration.pdf). (검색일: 2018.12.09)
- ILO. 2017. “Risks and Rewards: Outcomes of Labour Migration in South-East Asia.” [https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS\\_613815/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_613815/lang-en/index.htm). (검색일: 2018.12.15)
- IMD World Competitiveness Center. 2018. “World Digital Competitiveness Ranking (WDCR).” <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2018>. (검색일: 2018.12.07)
- Indian Ministry of External Affairs. 2017. “4th India-Australia-Japan Trilateral Dialogue,” December 13. [https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29176/4th\\_IndiaAustraliaJapan\\_Trilateral\\_Dialogue\\_December\\_13\\_2017](https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29176/4th_IndiaAustraliaJapan_Trilateral_Dialogue_December_13_2017). (검색일: 2018.12.01)
- Medcalf, Rory Medcalf. 2018. “Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific.” G. Rozman, J.C. Liow (eds.), *International Relations and Asia's Southern Tier*. Singapore: Asan-Palgrave Macmillan Series. 9-28.
- Mangosing, Frances. 2018. “Exclusive: New Photos Show China is Nearly Done with Its Militarization of South China Sea.” *Inquirer.net*, February 5. <https://www.inquirer.net/specials/exclusive-china-militarization-south-china-sea>. (검색일: 2018.12.01)
- Menon, Naveen. 2016. Asean's Digital Economy. *Asian Management*

*Insights* 3(2): 28-33.

- Panda, Ankit. 2018. "US, Japan, India, and Australia Hold Senior Official-level Quadrilateral Meeting in Singapore." *The Diplomat*, June 8. <https://thediplomat.com/2018/06/us-japan-india-and-australia-hold-senior-official-level-quadrilateral-meeting-in-singapore/>. (검색일: 2018.12.01)
- Philstar*. 2018. "US Ready to Amp Up Navy amid China's Aggression in Disputed Waters," November 14. <https://www.philstar.com/headlines/2018/11/14/1868559/us-ready-amp-navy-amid-chinas-aggression-disputed-waters>. (검색일: 2018.12.15)
- Rogin, Josh. 2018. "Pence, It's Up to China to Avoid a Cold War." *Washington Post*, November 13. [https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/11/13/pence-its-up-to-china-to-avoid-a-cold-war/?utm\\_term=.6549a01e661c](https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/11/13/pence-its-up-to-china-to-avoid-a-cold-war/?utm_term=.6549a01e661c). (검색일: 2018.12.15)
- Rudd, Kevin. 2018. "ASEAN Must Respond Boldly to Growing US-China Competition." *Nikkei*, November 13. <https://asia.nikkei.com/Opinion/ASEAN-must-respond-boldly-to-growing-US-China-competition>. (검색일: 2018.12.01)
- Valencia, Mark. 2018. "ASEAN Summits Another Lost Opportunity for Progress on the South China Sea." *The Diplomat*, November 22. <https://thediplomat.com/2018/11/asean-summits-another-lost-opportunity-for-progress-on-the-south-china-sea/>. (검색일: 2018.12.15)

(2019.01.19. 투고, 2019. 01.24. 심사, 2019.02.12. 게재확정)

<Abstract>

## ASEAN 2018:

Innovation, Resilience and Restructuring of Regionalism?

Ki-Hyun BAE  
(Sogang University)

KIM Hyungjong  
(Yonsei University Wonju Campus)

This paper discusses the developments and challenges within and around ASEAN in 2018. First, it looks at how ASEAN wanted to demonstrate its vision for internal innovation and resilience throughout various efforts on internal integration. Second, it notes ASEAN's increasing interest in constructive engagement of the Korean peninsula issues as the frozen years of ROK-DPRK and US-DPRK relations have started to melt that year. Lastly, the paper examines international relations around ASEAN analysing the hopes and concerns following the agreement between ASEAN and China on the single draft negotiating text for the Code of Conduct on South China Sea. Related to that, a possibility of changing regional architecture with growing tensions between the US (and its liked minded states) and China is discussed in terms of their impacts on the existing ASEAN-centric regionalism.

**Key Words:** ASEAN Community, ASEAN Resilience, Korea-ASEAN

30 동남아시아연구 29권 2호

Relations, South China Sea, East Asia Regionalism,  
Indo-Pacific