

아세안사회문화공동체(ASCC): 쟁점, 도전과 전망*

김 형 종**

I. 서론

본 연구는 아세안사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, 이하 ASCC)의 이행상황을 비판적으로 검토하여 아세안공동체 건설의 사회문화적 함의를 고찰하고자 한다. ASCC의 영역은 정체성 형성과 촉진을 위한 문화, 교육 분야의 협력과 더불어 빈곤, 개발 등 사회문제를 포괄한다. 정치안보공동체(ASEAN Political Security Community, 이하 APSC)를 추동하는 신뢰구축과 정체성의 문제 그리고 경제공동체(ASEAN Economic Community, 이하 AEC)의 경제통합이 가져올 수 있는 사회문제를 포괄한다는 점에서 각 공동체 영역간의 상호 연관성이 매우 높은 분야이다.

아세안공동체의 사회문화적 함의를 고찰함에 있어 아래의 구체적 질문을 제기하고자 한다. 첫째, ASCC 개념의 한계와 문제점은 무엇인가? ASCC논의를 위한 주요 개념을 아세안 발전과정에서의 사회문화적 요인의 역할과 더불어 논의하고자 한다. 아세안은 공동체 건

* 이 논문은 대외경제정책연구원(KIEP)의 2015년 전략지역 심층연구 사업의 지원으로 작성되었습니다.

** 연세대학교 국제관계학과 조교수. kimsea@yonsei.ac.kr

설에 있어서 사회문화적 요인이 갖는 중요성에도 불구하고 아세안 공동체의 경우 경제, 정치안보를 제외한 나머지 분야를 사회문화의 이름으로 ‘분리’했다. 이로 인해 발생한 협력분야의 중복은 아세안공동체의 사회문화적 의미가 축소되는 결과를 낳았다. 사회문제의 해결을 위해서는 경제적 균형과 성장이 필수적이라는 점에서 사회경제적 측면이 함께 고려되어야 함에도 불구하고 경제적 요인은 시장 지향의 AEC와 격리되었다(박사명 2014: 15). 정치·안보공동체 건설을 위한 핵심 기반인 신뢰구축은 제도적 규범뿐만 아니라 사회적 규범의 형성과 공유를 필요로 한다. 안보의 개념을 인간안보로 확대할 경우 사회문화공동체의 다수 항목들과 깊은 관련이 있다. 아울러 사회문화적 요인의 특징으로 인해 ASCC의 성취는 장기적인 노력이 필요하다. 그러나 이러한 장기적 목표 설정이 오히려 당장의 관심과 우선 순위에서 사회문화문제들을 제외되는 결과를 낳고 있다. 이 글은 아세안공동체의 개념적 미비함이 사회문화공동체와 연관되어 있음을 지적하고자 한다. 사회문화공동체에 국한되지 않는 정체성과 규범의 문제들이 갖는 복합적 성격을 정치안보, 경제적 요인과 함께 고찰하여 사회문화 부문에서의 협력의 필요성을 주장하고자 한다.

둘째, ASCC의 비전과 구체적 계획은 무엇인가? ASCC를 둘러싼 개념과 아세안이 실제 제시하는 ASCC의 비전은 차이가 있다. ASCC의 비전과 구체적 계획들을 아세안이 설정한 목표인 ASCC청사진(blueprint)을 중심으로 고찰하고자 한다.

셋째, ASCC의 추진 현황과 과제는 무엇인가? ASCC의 추진 계획을 담은 ASCC청사진(blueprint)에서 제시된 주요 사업의 추진실적과 현황을 고찰하고자 한다. 다양한 사업 형태의 사회문화 협력 고찰을 통해 아세안의 기능적 협력의 양적·질적 증가를 살펴보고자 한다. 이행 정도 또는 유무를 객관적 자료로서 평가할 수 있는 사업성 목표에 대한 고찰과 더불어 보다 장기적인 사안들도 함께 고려할 것이다.

2015년 말까지 가시적 목표 달성에 있어 ASCC의 성과 또는 한계를 밝히고 그 특성상 장기적 비전의 필요성을 제시하고자 한다.

본 연구는 아세안사회문화공동체의 추진현황을 고찰하는 데 그치지 않고 아세안공동체 전반에 걸친 개념적 카테고리의 문제를 지적하고자 한다. 아울러 아세안공동체 건설의 핵심과제가 사회문화적 연결고리임을 주장하고자 한다. 아세안공동체의 설립의 목적이 ‘정부간 협력’을 넘어 물질 토대를 기반으로 ‘민중의 삶’의 개선과 ‘공동체로서의 정체성과 규범’ 확립에 있음을 고려할 때 ASCC에 대한 인식과 현황을 고찰하는 것은 향후 아세안공동체의 성격과 의미를 전망하는 데 핵심적 사안이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, 아세안공동체와 사회문화적 요인의 이론적 검토 후 ASCC의 부상과정과 개념적 문제점을 제시하고자 한다. 둘째, ASCC청사진에 제시된 ASCC의 구체적 비전과 아세안이 설정한 목표를 검토하고자 한다. 셋째, ASCC의 이행상황을 검토하고 아세안공동체의 사회문화적 함의를 도출하고자 한다. 본 연구는 ASCC청사진이 제시했듯 광범위한 이행항목에 대한 이행정도를 아세안의 중간보고서를 중심으로 살펴보고자 한다. 그러나 앞서 언급한 한계를 고려하여 일부 사안에 대해서는 기타 통계자료를 활용하여 객관적 발전정도를 가늠하고자 한다. 예를 들어 인간개발의 문제는 경제발전의 원동력이자 결과로 해석될 수 있으며 궁극적으로 사회경제적 목표의 이행과정을 주요 관련 국제지표로 가늠해볼 수 있다. 기타 분야에 대해 관련 현황을 제시할 것이다. 비사업적 영역으로 사회정의 및 권리와 아세안의 정체성의 문제를 고려할 것이다. 사회정의와 정체성의 문제는 ASCC의 궁극적 목표로 이해될 수 있다. 따라서 이에 해당하는 구체적 사업을 별개로 설정하기보다 이상의 사례에 대한 고찰을 통해 사회정의와 정체성에 대한 시사점을 도출할 것이다.

II. 사회문화적 요인과 아세안공동체

지역협력과 지역공동체 논의에 있어 국제관계이론의 현실주의적 또는 자유주의적 접근이 각각 힘(power)과 이익(interest)을 강조함에 비해 구성주의적 접근은 정체성과 사회문화적 요인을 보다 중요하게 고려한다.¹⁾ 정체성(identity)의 문제는 외교정책을 형성하는데 있어서도 핵심적 사안으로 이해된다. 정체성은 가치(values)를 형성하고 이는 특정 행위에 대한 선호의 기반을 제공하기 때문이다(Ashizawa 2003: 578-579). 특히 국가간 협력의 제도화는 정체성의 문제와 결부된다. 아차르야(Acharya)는 아시아태평양 지역 내 다자주의 제도의 발전을 정체성 형성(identity-building)의 과정으로 파악한다. 역내 협력의 제도화 과정은 단지 물질적 이해관계의 반영이 아니라 아이디어(ideas), 문화적 규범(cultural norms), 정체성 형성(identity-formation)의 상호작용의 결과라고 주장한다(Acharya 1997: 343).

정체성은 지역협력과 지역공동체를 지향하는 일련의 협력을 구성하는 독립변수이자 이에 영향을 받는 종속변수로 간주된다. 지역주의의 발전은 지역을 재정의하고 새로운 지역성(regioness)을 가져올 수 있다. 아세안의 냉전 이후 회원국의 확대를 통해 ‘아세안-10’으로 발전하는 과정은 동남아시아의 ‘지역 정체성’을 형성하고 완성하는데 기여했다(Acharya 2000). 1967년 아세안 설립 당시 회원국 자격이 동남아시아 국가로 한정되었으나 정작 동남아시아에 대한 명확한 정의가 없었다. 아세안 설립 당시 실론(스리랑카)의 가입이 검토되는 등 동남아시아의 정체성은 매우 유동적이었다. 동남아시아라는 지역이 선제적으로 구성되어 아세안의 발전을 이끈 것이 아니라 아

1) Kuniko Ashizawa의 연구에 따르면 주요 국제관계저널에서 1995년 이후 ‘정체성’의 문제를 다룬 논문의 수가 뚜렷한 증가추세를 보였다(Ashizawa 2003).

세안 형성과 발전과정에서 나타난 사회화 과정이 동남아시아의 정체성형성에 기여했음을 의미한다.

한편 아세안 연구에 있어 ‘문화’는 아세안 규범이 생성 발전하는데 있어 근간으로 인지되었다. 특히 자바(Java) 문화권뿐만 아니라 대부분의 아세안 국가들의 농경문화에서 발전된 관습들은 이른바 ‘아세안방식’(ASEAN Way)을 구성하는 사회문화적 배경으로 작용하였다. 예를 들어 마을의 수장이 군림하는 정치가 아닌 구성원의 협의와 합의(musyawah dan mufakat)에 기반한 의사결정의 전통은 아세안의 협의를 통한 만장일치제를 중심으로 한 의사결정제도 형성과 유지에 영향을 주었다. 농경사회의 특성상 마을공동체의 일을 협동하여 처리하는 고통로용(gotong royong)의 전통은 아세안 회원국 모두를 만족시키는 수준에서 협력을 추진해온 모습과 유사하다. 아울러 개인관계와 체면을 중시하는 전통으로 인해 아세안 정상간 긴밀한 인간관계와 민감한 사안의 의제 채택을 기피하는 현상이 발생했던 것으로 이해된다. 다수의 연구는 이러한 문화적 요인을 분석함에 있어 정치안보분야에서의 문화적 요인의 역할에 주목하여 아세안적 특성을 유추하는데 주력해왔다(Acharya 1999; Beeson, Bellamy, and Hughes 2006; Brigg 2011; Haacke 2003).

그러나 아세안에 대한 문화적 접근은 자칫 아세안의 특징을 일괄적으로 문화적 특성으로 환원시키는 우를 범할 수 있다. 아세안 규범과 아세안 방식의 형성과 발전에서 대내외적 정치, 경제적 여건을 고려할 필요성이 제기된다. 권위주의 정권의 등장과 장기집권은 정치엘리트간의 유대관계 형성을 가능하게 했다. 태국을 제외한 회원국들은 신생독립국으로서 국내문제에 집중을 위해서는 주변국과의 갈등을 최소화하는 협력이 필요한 상황이었다. 냉전이라는 특수한 시공간적 환경도 대내외적 국가안보에 대한 위협을 직접 조장하거나 부분적으로 기여했다. 이러한 정치적 여건들이 타국가의 내정에

대한 ‘무조건적’(unconditional) 불간섭 전통의 형성에 크게 기여했다. 문화결정론의 한계는 아세안 방식의 변화조짐이 나타나기 시작했다는 점에서도 드러난다. 냉전 이후 경제중심적 지역협력의 등장, 회원국 확대에 따른 회원국간 이질성의 증대 등은 아세안방식의 변화를 요구하는 구조적 변화를 주도했다. 경제분야 협력에서 ‘아세안-x’원칙의 도입은 모든 국가가 만족할 수 있는 최소 수준에서의 협력이라는 전통의 변화를 의미한다. 남중국해 갈등을 둘러싼 회원국간 이견 표출 증가는 문화적 전통의 공유만으로는 아세안의 단결된 협력이 지속될 수 없음을 보여주는 사례이다. 즉, 사회문화적 요인을 독립변수로 설정하는 정치경제적 접근은 대내외적 정치경제환경의 변화에 따라 그 설명력도 한계를 드러낸다. 아세안이 공동체 건설을 모색하며 하나의 축으로 자리잡은 사회문화적 요인에 주목하는 연구가 필요하다.

아세안공동체 건설의 추진 과정은 사회문화적 요인 그 자체의 중요성을 충분히 반영하지 못했다. 2003년 발리에서 열린 아세안정상회의를 통해 아세안공동체 추진을 공식화함에 따라 정치문화, 경제와 더불어 사회문화는 아세안공동체의 한 축을 구성하고 있다. 그러나 아세안공동체의 구상이 애초 세 가지 축에 대해 신중하고 균등한 관심을 반영한 것은 아니다. 아세안공동체 구상은 2000년대 초반부터 경제분야 통합에 적극적이었던 싱가포르와 태국의 경제통합 구상에 기반했다. 역내 리더십의 재개를 모색 중이던 인도네시아가 정치분야협력을 중심으로 정치안보공동체 구상을 제안했다. 이에 필리핀을 중심으로 사회문화분야 협력에 기반한 사회문화공동체를 또 다른 축으로 제안했다. 이러한 발전과정은 사회문화공동체 분야의 구상과 개념 설정이 상대적으로 우선 분야가 아니며 정치안보, 경제공동체가 담지 못한 다양한 사안들을 포괄하는 공동체 축으로 제안되었다.

2003년 공동체건설을 공식 제안한 ASCC의 구상은 다음과 같다.

1) 보살핌의 공동체로서 파트너십으로 단결된 동남아시아를 지향하며 2) 1976년 1차 발리선언에서 명시한 사회발전을 위한 협력을 촉진하되 이는 소외그룹과 농촌의 삶의 질 향상과 여성, 아동, 지역 공동체 등 모든 사회영역의 참가를 목표로 해야 하며 3) 경제통합에 대해 준비하고 혜택의 공유와 더불어 인력의 개발과 강화는 일자리 창출과 빈곤 및 사회경제적 불평등을 개선하는 데 필수적 전략이며 4) 각종 질병의 예방과 통제를 포함하는 공공의료 부분의 협력을 강화해야 하며 공동체 안보는 빈곤과 질병이 통제하에 있을 때 강화되며 5) 학자, 문인, 예술가, 언론인 등의 상호 교류와 문화유산의 다양성을 촉진하고 아세안에 대한 일반 시민의 인식(awareness)강화와 더불어 지역 정체성을 강화해야 하며; 6) 인구증가, 실업, 환경문제, 초국경 오염, 재난관리 등과 같은 문제 해결을 위한 협력을 강화하여 개별회원국의 발전잠재력을 실현하고 상호간의 아세안 정신을 강화해야 한다(ASEAN 2003).

ASCC청사진(blueprint)은 ASCC에 대한 아세안의 비전과 이행계획을 명시한다. ASCC는 “민중의 복지와 삶의 질 향상을 실현하는 살핌과 나눔의 사회를 건설하고 공동의 정체성을 형성하여 아세안 민중과 국가간의 연대와 단결을 달성하는 데 있어 민중중심적이고 사회적으로 책임 있는 아세안 공동체를 실현하는데 이바지하는 것”을 목표로 설정한다. 이와 더불어 지속 가능한 개발, 인권의 보호와 촉진 및 사회정의의 촉진, 타 문화에 대한 상호 존중, 개발격차의 해소 등을 주요 ASCC의 주요 특성으로 제시한다(ASEAN 2009).

이상에서 제시된 ASCC의 비전으로부터 몇 가지 개념적 특성을 유추할 수 있다. 먼저 사회문화공동체의 개념이 빈곤, 환경, 노동의 문제 등을 포괄하는 사회적 발전에 중점을 둔 구상이라는 점이다. 이는 일반에 알려진 문화공유와 문화교류로 특징되는 사회문화공동

체의 이미지와는 큰 차이를 보인다. 다음으로 ASCC의 중요성과 비전을 기타 분야의 협력과 연계한다는 점이 눈에 띈다. 경제통합에 따른 다수 노동인력의 경제적 혜택을 배려할 필요성을 제기하여 AEC와의 개념적 연계성을 확인하고 있다. 이러한 인식은 지역통합 또는 지역공동체 건설에 있어 매우 중요하다. 지역경제통합은 국내적 차원 또는 지역적 차원에서 경제적 손실과 혜택의 재분배 과정의 불평등으로 인해 승자(winners)와 패자(losers)의 발생이 불가피하기 때문이다. AEC는 모두가 승자됨을 가정하는 경제공동체를 비전으로 설정하는데 반해 ASCC는 현실적 문제를 제기하는 장으로 기능하고 있다. 경제적 문제는 곧 ‘사회적’(social) 문제임을 지적하는 것이다. AEC는 경제공동체의 구성 요소로 상품, 서비스, 자본과 ‘숙련’ 노동의 자유로운 이동을 설정하고 있다. 그러나 정작 값싼 노동력에서 비교우위를 갖는 다수의 후발국가들의 경우 일부 전문직(의료, 회계, 법률 전문가)에 한정되는 ‘숙련’노동의 이동은 경제통합의 혜택을 확대할 수 있는 기회를 제한한다. 특히 ‘보살피고 나누는’ 공동체 정신에도 위배된다. 즉 노동의 자유로운 이동을 보장함은 회원국의 정치, 경제, 사회적 위기의 발생이 자국으로 급격한 인구 유입을 촉발할 수 있음을 의미한다. 결국 특정 회원국의 위기 상황을 사전에 예방하거나 극복하는데 협력할 수밖에 없다. 반대로 노동의 자유로운 이동이 엄격히 통제된다면 경제통합은 승자와 패자간의 엄격한 구분과 더불어 회원국의 사회경제적 위기를 자신의 문제로 간주할 필요가 없다. 아세안의 경우 노동의 자유로운 이동이 AEC에서 엄격히 제한됨에 따라 ASCC의 ‘사회적’ 성격과 의미는 개념적으로 매우 제한되는 결과를 낳았다.

빈곤의 문제를 공동체의 ‘안보’ 유지의 근간으로 인식하여 APSC와 개념적 연결고리를 설정하고 있다. 이러한 인식은 ‘안보’에 대한 재정의의 내포한다. 즉 안보의 개념을 전통적 의미에서의 영토보전

과 주권을 둘러싼 군사적 사안으로 파악하는 것이 아니라 이른바 비 전통적 안보 개념의 수용을 필요로 한다. 안보문제에 대한 개념적 확대는 APSC에서도 목격되지만 안보의 대상 즉 보호해야 할 대상을 국가에 한정하고 이에 대한 다양한 안보위협요인에 주목하는 ‘포괄적 안보’(comprehensive security) 수준에 머물고 있다. ASCC에서 빈곤의 문제를 안보와 연관지어 언급한 것은 ‘포괄적 안보’의 의미를 내포하고 있으며 나아가 개인의 경제, 보건, 환경의 문제 등을 언급한다. 아울러 인권의 보호와 촉진 그리고 재난에 대한 관리 등을 포함하는 ASCC의 비전은 궁극적으로 보호해야 할 대상으로서의 개인의 중요성을 강조하는 ‘인간안보’(human security)의 문제를 제기한다. 그러나 APSC가 안보를 국가중심적 사안으로 한정함에 따라 ASCC에서 인간안보의 논의는 매우 제약될 수밖에 없었다.

‘발리선언 II’에 명시된 바와 같이 “아세안공동체의 세 축은 긴밀히 연관되어 서로를 강화”함에도(ASEAN 2003) 불구하고 개념적으로 APSC와 AEC가 선점한 주요 개념의 한계를 극복하지 못하고 있다. ASCC가 공동체 구상단계에서 후차적으로 고안된 점은 결국 이러한 개념적 한계를 낳았다. 이로 인해 각 협력축의 구체적 프로그램과 협력 분야간 중복성과 모호성이 제기된다. 아울러 경제공동체가 경제적 발전수준이 상대적으로 높은 국가들에 의해 선호되고 추진됨에 따라 후발국가들의 상대적 불이익의 발생 가능성을 다루지 못하고 있다. 필리핀을 비롯한 아세안 후발국가들에게 보다 혜택을 주는 협력이 될 것으로 기대되지만 이 국가들이 당면한 빈곤과 사회문제에 대한 적극적 협력과 해결방안을 모색하지 않는 한 아세안공동체의 개념과 의미는 매우 제한적일 것이다. 다음에서는 구체적 ASCC 이행계획과 관련 현황을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. ASCC의 비전과 이행계획

ASCC청사진은 아세안의 구체적 특성과 이행계획을 6개 항목으로 제시한다. 이에 따르면 ASCC의 주요 분야는 인간개발(human development), 사회복지와 보호, 사회정의와 권리, 환경지속가능성 확보, 아세안정체성형성, 발전격차의 해소로 제시하고 있다. 아세안 협력에 있어 삶의 질 향상을 비롯한 인간적 차원의 중요성을 강조하고 있다. 아세안협력의 성격과 깊이는 민중의 마음을 얻고 보살핌과 나눔의 공동체를 이루는 데 중요한 요인임을 밝힌다. 이러한 비전은 2009년 채택된 ASCC청사진(ASCC Blueprint 2009-2015)을 중심으로 추진되고 있다. ASCC청사진은 위 핵심 분야 대해 다음과 같은 전략적 추진방향을 제시한다. 첫째, 인간개발(human development)을 위해 교육과 평생교육, 인력개발훈련과 능력개발에 대한 투자와 육성을 통한 기회에 대한 균등한 접근을 강조한다. 아울러 혁신과 기업가정신을 선도하고 사회경제 개발 활동에 있어 영어, ICT와 응용과학기술의 이용을 촉진할 것을 포함한다. 둘째, 사회복지와 보호와 관련하여 빈곤의 개선, 환경, 재난 관리와 보건에 주목한다. 셋째, 사회정의의 촉진과 더불어 시민권리의 정책반영은 소외계층의 권리와 복지를 포함한다. 넷째, 환경적 지속가능성을 위해서는 경제사회적 발전을 위한 자연자원의 보호를 제시하는데 이는 토양, 물, 광물, 에너지, 생물다양성, 산림, 해안, 해양 자원의 지속 가능한 관리와 보건 및 수질과 대기질의 향상을 포함한다. 다섯째, 아세안정체성 형성과 관련해서는 아세안 사회의 각 단계에서 다양성 속의 단결(unity in diversity)정신에 기반한 공동가치와 인식을 향상하고 촉진할 것을 목표로 한다. 여섯째, 개발격차 완화를 위해서는 특히, 아세안-6(브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 태국)과 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)간 그리고 고립적 저발전이 지속

되는 아세안 내 사회적 발전격차 감소를 과제로 제시했다(ASEAN 2013b).

ASCC청사진에 제시된 이행계획들은 당초 제시된 ASCC의 비전과 목표에 얼마나 부합하는지 검토할 필요가 있다. ASCC청사진에 나타난 이행계획들은 그 구체적 성과와 실현의지의 표명에도 불구하고 그 이행여부를 떠나 몇 가지 문제점을 노출한다.

첫째, ASCC의 ‘사회적’ 비전이 ASCC청사진의 구체적 이행계획들과 개념적으로 충돌할 가능성이 있다. 많은 ‘사회적’ 프로그램들이 사실상 ‘시장적’ 특성을 대변하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 경제통합과 세계화에 따른 부정적 여파에 대비한 사회안전망과 보호와 관련한 이행계획들은 경제통합에 따라 창출된 부의 재분배를 논의하는 것이 아니라 다시 시장성에 함몰될 수 있는 보험제도의 촉진을 주도하고 있다. 세계화의 부정적 여파를 국내산업의 경쟁력 약화에 따른 실직, 삶의 질 저하, 노동여건 악화와 같은 사회적 문제와 같은 근본적 접근 대신 인터넷상에서의 포르노물에 대한 대처 방안과 같은 매우 피상적인 수준에 머물고 있다. 식량안보와 안전과 관련한 이행계획도 경제통합과 세계화 과정에서 농업부문의 예외성을 인정하고 이를 통한 인간안보의 측면에서 접근할 수 있는 사안이다. 그러나 실제 이행계획은 식량안전을 이유로 검역 및 위생과 관련한 무역원활화 조치를 연상시키는 경제통합 가속화 조치들로 구성된다. 의료보건에 있어서도 보건위생 관련 상품과 서비스능력개발 전략 마련을 제시하는 등의 시장성 확보에 주력하고 있다. 도시 삶의 질 촉진과 관련해서는 도시 빈민의 거주환경과 빈곤문제 등의 사회적 문제를 배제한 채 대기질과 공해물질 배출감소와 같은 문제에 집중하고 있다.

비사업적 영역에서의 사회정의와 권리에 있어서도 약자의 권리보호보다는 정부 관리의 수월성에 보다 중점을 둔다. 예를 들어 이주노

동자 권리의 보호와 촉진과 관련하여 인력 송출국의 정책, 규제와 법률문제에 집중함으로써 수용국의 입장과 이주노동자의 열악한 노동환경 및 인권침해 가능성에 대한 논의를 회피할 가능성이 높다. 아울러 노동의 자유로운 이동이 보장될 경우에 근본적인 이주노동자의 권리가 보장됨에도 불구하고 이에 대한 언급은 생략되었다. 기업의 사회적 책임 역시 아세안 프로젝트에 대한 참여로 그 의미가 축소되었다. 아세안 및 공동체 인식 촉진에 있어 공동체의 책임과 의무 수행과정에서 생길 수 있는 연대의식과 정체성의 가능성에 주목하지 못한다. 반면 미디어 역할을 강조하며 사실과 내용보다 홍보에 치중하고 있다. 스포츠, 문화 행사와 같은 이벤트성의 계획을 전면에 내세우고 있다. 또한 공동체 건설에 있어 문화적 요인의 문제를 문화 산업적으로 접근하고 있음을 보여준다.

둘째, 다수 이행계획은 APSS 및 AEC와 중복되어 자원배분의 비효율성이 우려된다. 각 공동체의 축이 상호 긴밀하게 개념적으로 또는 실질적으로 연계되었다고 하더라도 그 구체적 이행계획은 중복을 피하는 것이 효과적인 공동체 추진방안일 것이다. APSC가 주요 문제로 제기하였던 재난대응과 관리는 뚜렷한 ‘사회적’ 특성을 반영하지 못한 채 반복되고 있다. 아울러 발전격차의 해소 항목은 경제공동체에서 추진되는 방안이다.

셋째, 여타의 공동체 추진방안과 마찬가지로 구체적 측정 가능성에 의문이 제기된다. 다수의 이행계획들은 촉진(promote), 권고(encourage), 노력(work toward) 등의 추상적 단어들로 표현되었다. 특히 재원이 소요되는 사업 분야에서 이러한 추상적 이행계획이 두드러진다. 사회문화적 특성을 고려할지라도 이 같은 이행계획은 향후 이행여부와 진행상황 파악을 어렵게 하며 공동체간 유기적 결합을 저해할 것으로 우려된다.

<표 1> ASCC 청사진이 제시한 주요 특징과 세부목표

특징	세부 목표	
인간개발	교육개발과 우선책	<ul style="list-style-type: none"> - 2015년까지 초등교육 100% 입학 실현 - 교육질 향상 위한 교사연수와 교환프로그램 - 아세안 장학프로그램의 정기적 리뷰 - ICT를 활용한 평생교육 촉진 - 역내-지역 간 교육기구간 협력 강화 - 각급 학교에서의 아세안관련 과목(studies) 및 전공 개발과 설치
	인력개발투자	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 인력개발분야 우수 센터 조사 실시 - 사업장 내 영어 사용 촉진 - 직업교육격차 평가작업 실시/노동자 ICT기술 향상 - 고부가가치 산업 필요성 강조하는 훈련 프로그램 개발과 이행 - 아세안기능경연대회 정기적 개최
	양질의 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 노동시장과 인력개발지수 감독 역량강화 - 아세안기능인증체제 설립 위한 국가 기능체제 마련
	ICT촉진	<ul style="list-style-type: none"> - ICT활용능력향상을 위한 능력개발 프로그램 도입 - 인터넷상의 긍정적 ICT이용 촉진 - 각급 학교교육에서의 ICT활용 도입
	응용과학기술(S&T) 접근성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - S&T센터 네트워크 설립 - 공동체 삶의 질 향상을 위한 공동연구 강화 - R&D협력을 위한 민간분야와의 전략적 제휴 - 기존 ASTNET의 강화
	여성, 청소년, 노인, 장애인 기업가정신 기술강화	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 포럼과 네트워크 형성
	공무원능력 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문서비스워크플랜(2008-2012) 컨퍼런스 (ACCSM) 개최 - 교육 및 훈련 전문가풀 육성 - 각종 교육 및 훈련 교안, 프로그램 육성과 이를 위한 협력강화 - 공무원 효율성과 성과중심 서비스 향상 제도 마련
사회복지와 보호	빈곤완화	<ul style="list-style-type: none"> - UN밀레니엄개발위한 아세안로드맵 구상 및 이행 - 회원국의 빈곤퇴치 이니셔티브 지지 - 농촌인프라, 용수공급, 위생사업 시행 노력 강화 - 빈곤관련 아세안 데이터베이스 설립 추진 - 관련 학술활동 개최를 통한 경험 공유 - ASEAN Network for Family Development 설립

	<p>통합, 세계화 부정적 여파에 대한 사회안전망과 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현 사회보호체제에 대한 조사 실시 - 사회안보시스템 사례 공유 - 사회보험제도 설립을 추진 - 사회보호단체간 네트워크 설립 - 농업, 산림, 어업 자연재해위험 지원 체제 연구 - 인터넷포르노 억제를 위한 예방 및 대응책 개발
	<p>식량안보와 안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 동식물의 이동 위생검역절차를 포함한 식량안보기준의 국제 표준화 - 안전 위생적인 식품 생산 촉진 - 위험분석능력 향상 - 식품안전 관련 소비자 참여 촉진 - 아세안시민에게 항시적 식품 접근 보장 - 환경친화적 농업 및 식품가공기술 적용 권장
	<p>의료보건</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 기초의료인프라 투자촉진 - 정보 및 교육중심의 공공의료정책 홍보 - 통합위기관리 전략 - 보건 위생관련 상품과 서비스 능력개발 전략 마련
	<p>전염병 통제능력 향상</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 전염병예방과 통제 위한 역내 협력 메커니즘의 마련과 강화 - 국가별 능력격차 해소를 위한 지원시스템 마련 - HIV, 에이즈, 말라리아 땡기열 등에 대한 관리 감독 시스템 강화 - 전염성질환 의약품개발을 위한 공동 연구개발 촉진
	<p>마약퇴치</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가정, 학교, 직장, 공동체 등에서의 마약예방과 통제 프로그램 개발 - 계몽활동과 경험 공유 및 기술지원 - 회원국 내 마약재활센터 설치 촉진
	<p>재난대응과 관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2015년까지 아세안재난관리응급대응협정 이행 - ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management(AHA Centre)설립 지원
<p>사회정의와 권리</p>	<p>여성, 아동, 노인, 장애인의 복지와 권리 보호와 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 여성, 아동 권리 보호 촉진 위원회 설립 노력 - 여성상대 폭력근절 선언 이행을 위한 워크플랜 이행 노력
	<p>이주노동자 권리의 보호와 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자권리 보호와 촉진을 위한 선언이행을 위한 아세안위원회 운영 - 정기적 포럼의 제도화 - 인력송출국의 정책과 규제, 법률문제에 대한 지원
	<p>기업의 사회적책임(CSR)의 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년까지 CSR에 대한 정책 모델 개발 - 민간부문의 아세안사업 참여 독려

환경적 지속가능성 확보	국제환경이슈	- 환경다자협약(MEAs)관련 개별국가 또는 지역 능력 배양 - MEAs관련 아세안 공동이해 및 입장 개발 촉진
	초국경적 환경 오염	- 초국경적 헤이즈 오염: 아세안헤이즈협정의 이행과 아세안 조정센터 운영 - 초국경적 유해 폐기물의 이동: 정보, 경험교류 협력강화
	지속가능한 발전 촉진	- 아세안환경교육행동계획의 이행 - 환경교육의 촉진과 환경친화적개발 콘텐츠 개발
	환경친화적 기술 (EST) 촉진	- 아세안환경친화적기술네트워크(NEST) 운영 - 공동연구, 개발, 기술이전 촉진
	도시 삶의 질 촉진	- 아세안환경적지속가능한도시 이니셔티브 지속, 확대 - 공해물질배출감소를 대책 마련
	환경정책과 데이터베이스의 조화	- 환경관련 측정, 모니터, 보고체제의 항목의 조화 - 정책결정과 환경영향 보고를 위한 정기적 정보보고의 지속
	해안과 해양 환경의 지속가능한 이용 촉진	- 기관, 영역 간 협력 강화 - 해양문화유산, 해양생태계보전 교육과 네트워크 강화
	천연자원과 생물다양성의 지속가능한 관리 촉진	- 생물다양성 손실의 감소 - 아세안유산공원의 지정확대 - 생물다양성 촉진에 로컬커뮤니티 개입촉진 - 공동연구, 전문가 풀 등을 통한 기술개발과 경험공유
	수자원 지속가능한 이용 촉진	- 아세안수자원관리행동계획전략 이행 지속 - 2016년까지 안전한 식수접근불가자 수 절반 감축
	기후변화 대응과 영향	- 아세안기후변화이니셔티브 개발 노력 지속 - R&D활동촉진 및 관련 정책, 과학연구 촉진
아세안 정체성 형성	지속가능한 산림관리 촉진	- 아세안산림협력을 위한 전략적 행동계획의 이행 - 산림거주자 공동체를 포함한 관리 촉진 - 개발 위한 국제파트너십에 참여하기 위한 국제적, 지역적 관련 이슈에 대한 공동 대응과 협력
	아세안인식과 공동체 인식 촉진	- 아세안정체성과 인식확대를 위한 개별 국가의 지역, 국가 커뮤니케이션계획의 재고와 개발 - 관련부처의 아세안정체성 향상 노력 촉진 - 다양한 언론홍보매체 조율 - 대화상대국과 아세안회원국 간 미디어종사자 네트워크와 교류 증대 - 아세안스포츠행사의 촉진 - 아세안문화 관련 각급학교 교육강화

	아세안문화유산보전과 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 아세안문화 유산과 전통의 보호, 보전, 촉진을 위한 개별국가차원의 입법 및 지역 메커니즘의 개발과 향상 - 아세안차원의 주요 문화유산에 대한 조사 기록 - 문화관광산업 육성 - 아세안회원국과 대화상대국 내 아세안문화원 설립에 연구 실시
	문화창의성과 문화산업의 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업사업자 네트워크 건설을 통한 문화산업자원 개발 촉진 - 문화상품과 서비스의 마케팅과 유통 촉진 - 아세안파트너국가들과 문화산업 및 창조경제협력 촉진
	공동체 관여지원	<ul style="list-style-type: none"> - 아세안공동체관련 비정부기구관여 - 아세안사회포럼(ASF), 아세안시민단체회의(ACSC) 매년 개최 - 자원봉사 프로그램 개발과 확대
발전격차 축소		<ul style="list-style-type: none"> - IAI와 주요 하위지역협력 관련프로젝트의 이행에 있어 사회 발전문제 연계 - 지역통합에 따른 부정적 여파에 대응하는 CLMV국가들의 사회정책 개발과 이행에 대한 지원 지속 - 아세안공동체건설 가속에 따른 회원국의 영향에 대한 조사

출처: ASEAN(2009)에 기초하여 재구성.

이상에서 살펴본 한계에도 불구하고 ASCC청사진은 적어도 향후 논의의 기반을 제공한다는 데 의미가 있다. 우선 사회문화협력분야의 주요 사안들을 장기적 ‘발전’의 문제로 제시했다. 이는 지속적인 관심과 재원마련 등의 노력을 요구할 수 있는 근거가 될 것이다. 한편 다수의 항목에서 제시하는 바는 현재 아세안의 현황과 문제에 대한 조사작업, 데이터베이스 구축, 네트워크 구축 등을 통한 기존 협력과 제도의 재정비를 요구하고 있다. 사회문화문제에 있어 장기적 접근이 요구됨을 고려할 때 사회문화 발전을 위한 인프라 구축이라는 의미를 갖는다. 각 주제항목들이 시사하는 ‘사회성’을 충실하게 반영하지 못했지만 이행 프로그램들은 여전히 주제어로 남아 해당 문제에

대한 지속적이고 보다 근본적인 논의를 유도할 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 특히 여성, 아동에 대한 교육, 취업, 기업, 권리 등 제 분야에 걸친 강조와 이행계획의 마련은 주목할 만한 사항이다. 즉 다양하고 지속적인 노력을 통해 여성과 아동의 권리에 대한 실질적인 변화가능성을 높일 것으로 기대된다.

IV. ASCC이행 현황

ASCC이행 현황은 ASCC청사진이 제시한 이행계획을 중심으로 검토하는 것이 타당할 것이다. 그러나 측정 가능성과 타당성에 여전히 의문이 제기된다. 앞서 지적했듯이 다수 항목이 추상적 의지표현에 그치고 있으며 이미 진행 중인 사업 또는 네트워크 형성의 촉진을 목표로 했을 경우 이것을 오히려 ASCC의 성과로 평가하기 어렵다. 아울러 해당 계획의 이행여부를 감독하고 집계하는 메커니즘은 여전히 미흡한 상황이다. AEC와 관련 구체적 정보부족과 한계에도 불구하고 스코어카드제도를 도입하여 2차에 걸쳐 공개한 바 있다. ASCC도 스코어카드 집계를 바탕으로 중간보고서를 발행하였으나 구체적 스코어카드 내역은 공개하지 않았다.

ASCC 이행 중간보고서(MTR)는 2013년 6월까지의 이행상황에 대해 각 회원국 정부 보고를 토대로 작성되었다. 개별국가 차원과 지역적 차원으로 구분하고 이 두 가지 트랙을 동시에 추진하는 방식이다. 적합성, 효과성, 효율성, 지속가능성, 영향력 등 5개 평가기준에 따라 5점 척도로 이행도를 평가하였다. 그러나 5점척도 결과와 같은 실제 항목별 평가결과는 보고서에서 제외되어 그 구체적 내용을 알 수 없다. 주목할 점은 MTR보고서의 평가가 지역차원의 이행과 국가차원의 이행 평가를 구분했다는 점이다. 이는 사회문화공동

체의 달성이 궁극적으로 개별 국가차원의 ‘발전’을 통해서 달성될 수 있다는 인식을 반영한다. 지역차원에서 사회문화적 문제를 공동의 문제로 인식하기 힘든 현실적 여건을 반영하는 것으로 결국 ASCC의 한계로 귀결된다.

ASCC이행을 위한 구체적 행동계획은 각 항목간 중복사업이 다수 포함되어 효율적 추진 및 이행정도를 평가하는 데 혼선을 초래할 우려가 있다. 단순 사업 건수로 집계할 경우 중복 집계되어 실제 이행보다 과장되어 평가된다. ASCC의 집계는 이행항목 중 ‘촉진’, ‘권장’, ‘추진’ 등으로 제시된 경우 실질적 성과를 평가하기보다 단지 그러한 시도가 이루어졌는가를 평가한다. 이러한 한계를 고려할 때 주요 사안에 대해 국내, 국제적 데이터와 문헌자료를 통한 2차자료를 분석함으로써 간접적으로 해당 사항에 대한 아세안의 위치와 과제를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

인간개발을 위한 교육부문의 개발과 협력은 ASCC의 중점 사업영역이다. ASCC청사진에서 제시한 2015년까지 초등교육 100% 입학 달성 목표에 이미 대부분의 국가가 충족하고 있다. 태국과 브루나이 2개 국가만이 초등학교 취학연령대비 취학률이 90%대 후반을 기록했고 나머지 국가들은 100%를 넘었다. 태국과 브루나이의 경우에도 경제적 요인보다 종교적 요인 등 사회적 요인의 영향을 받은 것으로 추정된다. 다만 이를 ASCC의 성과라고 보기에 는 무리가 있다. 왜냐하면 이미 2010년경에 모든 회원국의 초등학교 진학률이 90%를 초과한 상황이었다(ASEAN 2013a: 11). 이러한 증가추세를 고려해 목표를 설정한 것으로 풀이된다.

성인인구의 평균수학기간은 아세안 6개국의 경우 2005년 7.5년에서 8년으로 증가했으며 이 기간 동안 CLMV는 4.6년에서 5년으로 증가했다. 청소년의 식자율의 경우 아세안-6는 100%, CLMV국가들은 2000년 81%에서 2010년 92%로 증가했다. 실업률은 9개국 평균

이 2009년 3.84%에서 2011년 3.02%로 개선된 것으로 평가되었다. 교육협력에서 아세안대학네트워크(AUN)의 학점교환제 실시와 학력인증시스템 등의 시스템적 접근이 시도되고 있으나 다수의 이행 사업이 신뢰구축, 능력개발 또는 일회성 워크숍의 성격을 갖는다. 아세안자격검증프레임워크(ASEAN Qualification Reference Framework, AQRF)는 교육, 노동, 서비스 등에 걸쳐 폭넓게 관여된 사업으로 교육과정과 직능평가의 표준화를 목표로 추진 중이다. MTR보고서는 이를 숙련노동의 자유로운 이동을 위한 공동체간 노력으로 평가했다. 각 협력분야별 다른 재원을 갖는다. 과학기술분야 프로젝트의 대부분은 대화상대국의 지원에 의존하고 있다. 2014년 베트남에서 제 10차 아세안기능경연대회가 개최되었고 이는 단지 기능경연을 넘어 아세안협력의 프로그램으로 의미를 부여하고 있다.²⁾

아세안 교육협력의 진전은 1995년 아세안대학네트워크(1995) 설립 등으로 ASCC이전부터 실질적인 협력을 진전시킨 바 있다. ASCC 추진에서 주목할 것은 교육의 ‘시장성’대두이다. 일례로 2005년 싱가포르와 라오스는 교육서비스 개방에 따른 협정을 체결하였다. 이는 아세안이 ASCC의 성과로 집계하고 있으나 실제 협정은 아세안서비스시장 개방에 입각한 것으로 경제분야에서만 예외적으로 인정되는 ‘ASEAN-X’가 공식협정명에 포함되었다(ASEAN 2005). 이는 곧 교육시장의 우위를 갖는 싱가포르가 교육에 시장적 접근을 했음을 의미한다.

인간개발에 대한 보다 객관적 현황은 UNDP의 인간개발보고서(2014)를 참고할 수 있다. 이에 따르면 2013년 기준 아세안 회원국의 최근 인간개발지수(HDI)의 순위는 큰 변화가 눈에 띄지 않은 채 여전히 회원국간 큰 개발격차를 보인다. 상위권을 기록한 싱가포르(9위)와 브루나이(30위), 중위권의 말레이시아(62위), 태국(89위)를 제

2) <https://www.worldskills.org/media/news/10th-asean-skills-competition-opening-ceremony/>

외하면 대부분의 회원국이 100위권 밖에 기록되어 미얀마는 최하위 그룹에 속한다. 2000~2013년 동안 캄보디아, 라오스, 미얀마 등의 하위권 국가들의 HDI 성장률은 증가했지만 이는 기준 지표가 저조하기 때문에 발생하는 상대적인 성장치를 반영하는 것으로 이 국가들의 순위변동에는 큰 영향을 주지 못했다.

<표 2> 주요 HDI 지수

	HDI 순위 (2013)	2008-2013 순위변동	HDI성장률% 2000-2013	성불평등 지수 순위 2013	초등교육률% (입학연령 인구대비)
브루나이	30	2	0.27	-	95
캄보디아	136	-1	1.75	105	124
인도네시아	108	4	0.90	103	109
라오스	139	3	1.44	118	123
말레이시아	62	1	0.58	39	101
미얀마	150	0	1.69	83	114
필리핀	117	-1	0.49	78	106
싱가포르	9	14	0.92	15	-
태국	89	3	0.83	70	97
베트남	121	2	0.96	58	105

출처: UNDP(2014: 159-163).

여성에 대한 성차별의 정도에서는 싱가포르(15위), 말레이시아(39위), 베트남(58위)이 상대적으로 차별의 정도가 약한 것으로 나타난 반면 대부분의 아세안 회원국이 양성평등에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

웰빙인식과 관련 HDR의 조사 결과도 주목할 필요가 있다. 교육만족도에서는 미얀마(69%)를 제외한 다수의 국가에서 응답자의 80% 이상이 만족을 표현했다. 의료질에 있어서는 전반적 의료기술 수준에 비례하여 만족하는 것으로 나타났다. 삶의 질에 있어서는 회원국

간 큰 차이를 보였다. 응답자 중 79% 이상이 만족을 표현한 국가는 라오스, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국으로 나타났다. 공동체 인식에서는 태국을 제외한 대부분의 회원국이 노동시장에 부정적 상황인식을 드러냈다. 한편 타인을 신뢰할 수 있느냐는 질문에는 모든 국가에서 30% 이하의 응답자만이 그렇다고 응답해 매우 낮은 수준의 사회적 신뢰도를 형성하고 있음을 보인다.

대정부 인식에 있어서도 회원국간 큰 차이를 보인다. 빈곤에 대한 정부 대처 노력에 만족하느냐는 질문에 캄보디아와 필리핀이 80% 이상의 만족을 표현했다. 이는 이 두 국가의 심각한 절대적 빈곤 현실과 상충되는 결과로 심층적인 연구가 필요한 대목이다. 환경보전 노력에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가를 내렸는데 실제 아세안 회원국들의 환경 보전과 관련된 노력이 부족한 상황임을 고려할 때 이 또한 응답자의 기대수준 또는 정보수준이 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 정부 신뢰도에 있어서는 일당체제의 베트남과 라오스, 권위주의 정권인 캄보디아와 싱가포르에서 높은 만족도를 보였다. 반면 민주화의 이행에서 높게 평가되는 인도네시아가 낮게 평가되는 등 정치발전의 정도로 그대로 해석하기에는 무리가 따른다.

ICT기술의 활용을 통한 인력개발 인프라는 아세안 회원국에서 전반적으로 크게 향상되었다. 아세안 평균 인구 1천명당 핸드폰 사용자 수는 2005년 312명에서 2012년 1,114명으로 크게 증가했다. 2012년 기준 미얀마를 제외하고 모든 국가에서 1인당 1대 이상의 핸드폰을 보유한 것으로 집계된다. 한편 인터넷 서비스가입자 또한 꾸준히 증가 추세에 있다. 2011년 기준 아세안 인구 1천명당 인터넷서비스 가입자 수는 232명으로 이는 2005년의 77명에 비해 크게 증가한 것이다. 다만 핸드폰 사용자와는 달리 인터넷 서비스 가입자 수는 국가별로 큰 격차를 보인다. 싱가포르(482명), 말레이시아(610명)의 높은 가입자 수에 반해 캄보디아(31명), 태국(23명) 등이 낮은 가입자수를

보였다(ASEAN 2013a: 234-235).

사회복지와 보호와 관련하여 2011년 UN의 Millennium Development Goal(MDG)의 이행을 ASCC와 연계하기 위한 아세안 로드맵이 2011년 채택되었다(ASEAN 2011). 2015년 이후 이른바 Post-MDG의 논의 즉 유엔의 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 사회경제, 환경지속성, 평화, 인간안보를 핵심 요인으로 설정하고 있다. 이는 ASCC의 주요 목표와도 일치하는 바 아세안공동체의 출범은 향후 아세안-유엔 간 빈곤퇴치와 개발에 대한 협력을 강화할 것으로 기대된다.

빈곤완화는 사회문화공동체뿐만 아니라 정치안보, 경제공동체 등 세 축에 걸쳐 공통적으로 제기된 목표이며 아세안헌장 1조에서도 이의 중요성을 강조하고 있다. 아세안의 빈곤완화를 위한 협력은 농촌개발에 치중되었다.³⁾ 1997년 농촌개발과 빈곤퇴치를 위한 고위실무자회의(SOMRDPE)가 설립되어 행동계획(1999-2004)을 2003년에는 프레임워크계획(2004-2010)을 각각 채택한 바 있다. 2011년 방콕에서 열린 제7차 SOMRDPE는 ‘농촌개발과 빈곤퇴치 아세안프레임워크행동계획(2011~2015)’을 채택했다.

밀레니엄개발을 위한 아세안로드맵(이하 로드맵)은 2009년 아세안정상회의에서 채택되었다. 로드맵의 채택과 이행은 ASCC청사진에서 제시된 주요 목표 중 하나이다. 로드맵은 아세안차원의 빈곤퇴치 프로그램의 개발보다는 개별 국가차원의 개발(특히 밀레니엄개발 관련) 지원을 목표로 한다. 각 회원국 내 밀레니엄개발에 있어 중요 사안을 결정하는 것은 로드맵운영 과정에 있어서도 중요한 과제임을 밝히고 있다(ASEAN 2012: 3-4). 이러한 접근은 효율성의 문

3) 이는 빈곤층의 약 70%에 달하는 인구가 농촌에 거주하는 현실을 반영한 것이나 도시빈민의 문제를 소홀히 할 수 있는 구조이다. 도시빈민의 경우 자연적 농산물의 채취와 마을공동체로부터 소외되므로 농촌지역의 빈민에 비해 절대적 소득이 높을 지라도 상대적으로 삶의 질이 낮을 가능성이 제기된다.

제를 떠나 아세안 차원의 노력과 책임을 개별국가차원으로 전가할 수 있는 위험이 있다.

사회정의와 권리와 관련하여 여성과 아동 등 소외된 취약자들의 권리보호에 우선 집중하는 모습을 보이고 있다. 아세안여성아동보호와 권리증진위원회(ACWC)의 설치가 대표적 진척사항이다. 그러나 이는 이미 모든 아세안회원국이 여성아동인권협정에 서명한 분야로 ASCC의 진척에 따른 실적으로 보기 어렵다. 2011년 ‘장애인을 위한 아세안 10년’ 프로그램을 발족했다. 학계 연구 네트워크 강화를 통해 고령화연구 지원 및 아세안가족개발네트워크, 아세안포괄적 기업 (inclusive entrepreneurship)네트워크, 아세안+3의 장애인자립네트워크 등의 사업이 진행되었거나 추진되고 있다.

환경적 지속가능성은 대기, 수질, 토양, 해양, 해양 유적 등 각종 환경지수의 표준화가 이루어졌다. 아세안회원국환경이행지수(EPI)를 마련하여 환경지속가능성 관련 이행정도를 평가하고 있다. 2010년 평균 EPI 지수는 57.95, 2012년 56.63(최고점 100)을 기록했다 (MRT보고서에 따르면 이 지수는 평가 당해 연도의 방법과 지수구성이 달라서 상대평가는 불가능하다고 밝히고 있다). 한편 세계국가들의 환경지수 관리에 따른 향상도를 반영한 EPI경향점수(trend EPI, -50~+50)에서는 태국은 132개국 중 상위 10위를 기록한 반면 브루나이는 119위로 평가되었다.

MTR보고서는 환경분야의 특성상 구체적 성과를 평가하기에는 시가상조임을 지적하고 있다(ASEAN 2014, p.18). 이탄지대(peatland)의 지속가능한 이용을 위한 프로젝트의 이행을 구체적 성과로 꼽고 있다. 대부분 아세안 국가들이 유독배출물의 국제적 이동에 관한 바젤협약과 스톡홀름협정을 인준했으며 모든 회원국이 오존층보호를 위한 비엔나협정과 몬트리올 의정서를 인준했다. UNFCCC와 교토의정서를 인준하여 기후변화문제에 적극 대처한다는 방침이다. 2007

년 아세안 정상들은 기후변화에 대한 의장성명서를 발표했으며 기후변화에 대한 공동대응행동계획을 마련했다.

대기질 표준과 모니터링 프로그램이 마련되어 PM10데이터 공유를 통해 연무현상의 초국경적 영향을 파악하는 것이 가능하다. 6개 회원국은 환경마크제(eco-labelling)와 아세안 환경지속가능도시(ESC)시상프로그램을 도입했다. 아세안은 분기별 아세안 해양수질 관리가이드라인을 출판했다.

아세안 정체성은 주요 ASCC 사안 중 하나이다. 다양한 신뢰구축의 활동을 통해 정체성강화를 추진하였으며 특히 능력개발(capacity building)에 초점을 맞추고 있다. 국가별 차원에서도 ‘다양성 속의 단결’을 강조하는 프로그램이 추진되었는데 이는 지역협력 관계자에 대한 교육 등의 프로그램에 집중되었다(ASEAN 2014: 22). 초중등교육에서의 아세안 관련 교육을 강화하기 위한 교사용 지도서인 아세안커리큘럼자료집(sourcebook)이 2012년 아세안교육장관회의에서 채택되었다. 말라야대학교에서 아세안학 석사학위 프로그램을 운영하고 있다. ICT기술이 정체성 강화를 위한 핵심 도구로 인식되어 있다. 문화예술 공연을 통한 정체성 강화가 중요하게 인식되고 있으며 아세안예술페스티벌(ASEAN Festival of Arts), 각 국의 대표적 공연 예술시리즈(the Best of ASEAN Performing Arts Series) 등이 있다. 학생과 청소년 네트워크 강화와 소셜미디어를 통한 정체성 강화도 모색되고 있다(ASEAN 2014: 22-23). 2007년 아세안재단(ASEAN Foundation)이 아세안회원국 내 대표적 명문대학생 2170명을 대상으로 수행한 아세안에 대한 인식 조사에 따르면 약 78% 응답자가 “‘아세안 시민’임을 느끼는가?” 라는 질문에 대체로 동의한다고 답했다. 아세안에 대한 친밀정도는 약 60%가 친밀함을 나타냈다. 그러나 아세안 통합에 대한 전망에 있어서는 회원국간 큰 격차를 보였다. 개발 격차에 따라 상대적으로 저개발 회원국에서는 아세안에 대한 높은

기대치를 보인 반면 싱가포르를 비롯한 발전된 회원국에서는 회의적 전망이 대체로 높았다. 뿐만아니라 회원국에 대한 국기 인식 등 기본 지식도 국가별로 큰 차이를 보였다 (ASEAN Foundation 2008) 이들 표본그룹은 해당 국가에서 최고 엘리트군에 속하는 대학생들로 이를 전체적인 인식으로 확대해석하는 것은 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 이들 학생들이 경제협력과 더불어 빈곤과 개발의 중요성에 대한 인식의 공유한다는 점은 향후 아세안 발전과 정체성 발전에 있어 중요한 기반이 될 것으로 보인다.

발전격차 완화 2000년 아세안통합이니셔티브(IAI)의 발족으로 회원국가 개발격차의 문제를 제기한 아세안은 2002년에 이행계획(work plan 2002-2008)을 제시한 바 있다(박번순 2013, p. 14). 인프라 개발, 인력개발, 정보통신기술, 지역경제통합에 중점을 둔 바 있다. 2차이행계획(2009-2015)은 아세안공동체의 기본 개념과 중점분야의 이행에 초점을 두었다. 특이한 점은 ASCC청사진이 제시한 목표 사업의 100% 이행률을 기록한 분야로 총 8개 사업이 완료 또는 이행 중에 있다고 밝힌 점이다. 그러나 이 행동계획은 이미 AEC의 일환으로 추진되어 그 중복성에 따른 효과로 풀이된다. 그 중 대부분은 특정 협력사업에 대한 특별지원 또는 신뢰구축 또는 개발협력의 조화에 해당된다(ASEAN 2014: 24).

ASCC재원조달과 관련, 아세안 차원의 관련 기금으로 ASCC관련 프로그램을 운영하는 한편 대화상대국으로부터의 지원도 중요한 재원이 되고 있다. 대화상대국 중 일본과 인도가 대표적 국가로 꼽힌다. 아세안 사무국의 총괄 재정 지원에 대한 시스템이 구축되지 않아 다양한 대내외 기금의 유입과 운용이 특정 프로그램별로 운영되는 한계가 있다. 각종 관련 회의와 프로그램에 대한 지출은 각 회원국별로 조달되는 경우 그 액수를 가늠하기 어렵다. 2009~2012년까지 약 6.2억 달러의 재원이 조달되었는데 이 중 ASCC관련이 약 55%에 달

한다. 특히 청소년, 교육, 환경 등에 집중되었다. 협력 분야별 불균형 문제도 지적되고 있다. 문화, 과학기술, 환경, 재난관리, 보건 및 전염병 등에는 현안에 대한 실질적 회원국의 기여와 대화상대국의 지원이 있지만 그 밖의 분야 또는 다분야에 걸친 복합적 사업에 대해서는 기금이 특정되지 않는 경우가 대부분이다. 아울러 전체 ASCC의 운영에 필요한 기금을 추산하기도 힘든 문제를 낳고 있다(ASEAN 2014: 25-27).

MTR보고서는 회원국이 제출한 스코어카드를 기반으로 평가했으나 국가별 이행정도를 공개하지 않았다. 분야별 이행정도에 대한 평가도 국가별로 세부사항을 알 수 없는 한계를 갖는다. 지역차원의 사업과 마찬가지로 ASCC국가별 목표 실현을 위해서도 재원조달이 근본적 문제로 지적되었다. 국가별 사업 추진에 있어 전문가 집단의 참여가 요청된다. 낮은 영어활용도와 아세안 ASCC의 미션과 청사진에 대한 이해가 낮은 것이 문제로 지적되었다. 이는 결국 지역적 차원의 협력에 장애요인으로 작용한다고 분석했다(ASEAN 2014: 28). 다분야에 걸친 사업의 협력과 조화 메커니즘의 개발과 개선이 필요한 상황이다. 사업진행평가와 관련 각종 지표의 불명확성과 통계자료의 부적합성이 문제로 제기되었다. 구체적 사업 수준에서 제기된 정보들이 ASCC청사진 실행방안의 일부에만 부합하는 문제가 있다. 아세안사무국의 스코어카드와 모니터링 시스템은 지역적 차원의 이행을 평가하기 위한 것으로 개별 국가 평가 보고서와 불일치되는 문제가 있다. 다양한 재원의 확보와 더불어 기존의 다양한 협력기금의 체계적 조율을 통한 효율성을 제고할 수 있다. ASCC 추진의 효율성을 높이기 위해 관료에 대한 장기적 교육훈련프로그램을 제공하고 결과에 대한 평가를 도입할 필요가 있다. 특히 영어능력의 제고가 필요한 것으로 지적된다(ASEAN 2014: 31).

V. 결론: ASCC전망과 아세안공동체의 사회문화적 함의

이상에서 ASCC를 중심으로 아세안공동체의 사회문화적 의미를 고찰하고 그 비전과 이행과정에 대해 검토하였다. ASCC는 APSC, AEC와 더불어 아세안공동체를 구성하는 중요한 축이다. 특히 이 세 축의 공동체는 상호의존적이며 개념적으로 그리고 이행과정상 상호 간 깊은 연관성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 세 축의 분류는 영역간의 분리를 낳았고 아세안의 시장 중심적 접근은 AEC로의 집중을 낳고 있는 형국이다.

아세안의 형성과 발전에 있어 사회문화적 요인이 갖는 중요성에도 불구하고 종종 정치안보적 여건에 의해 제약받았다. 현재 진행중인 아세안공동체에서는 ‘사회적’문제와 ‘사회경제’적인 많은 문제들을 ‘시장중심적’으로 이해하고 접근하고 있음을 보였다. 뿐만 아니라 사회적 문제의 정치적 해결을 기대하기에는 APSC의 영역은 여전히 ‘국가 중심적’으로 제약된다. 안보공동체는 구성원간 상호신뢰구축을 통해 가능하므로 이는 사회문화공동체의 중요한 역할이기도하다. 즉 사회문화공동체는 경제공동체와 정치안보공동체를 연결하는 실질적인 공동체의 성사여부를 가늠할 중요한 축이다. 아세안공동체의 비전과 이행과정에서 제시된 각 공동체의 분류는 이러한 개념적 복잡성을 반영하지 못하는 한계를 갖는다.

개념적 한계는 그 비전의 설정과 이행계획에 있어서도 문제를 내포한다. 이행계획의 중복성, ASCC 이행계획에 대한 관심과 정치적 의지 부족, 개별국가 차원의 문제로 환원 등은 궁극적으로 ASCC의 이행이 장기적으로 개별 국가의 문제로 치부될 가능성이 높다.

ASCC이행에 대한 모니터링과 감독을 위한 효율적 메커니즘의 부재도 문제점으로 지적된다. MTR보고서가 발간되었으나 스코어카드를 통한 구체적 이행평가 기록은 찾아볼 수 없었다. 각종 기본 원칙

과 방향에 대한 ‘촉진’, ‘강화’를 목표로 ‘성명’, ‘선언’, ‘학술회의’ 등의 활동들이 주를 이루며 자원 조달이 필요한 사업들의 경우 대부분 사업의 구체적 실현에 이르지 못했다. 반면 특정 대화 상대국과 APT와 EAS 등의 다자체제를 통해 해결을 모색하고 있다.

행위자 차원에서는 여전히 국가중심적으로 시민사회단체의 참가가 매우 제한적이다. 정부관료의 영어기술과 아세안에 대한 이해 부족 또한 행위자의 문제로 지적된다. 공동체의 일원으로 공동정책 또는 정책보조가 더욱 강화되어야 하지만 앞서 언급했듯이 비아세안 국가의 재정적 역할이 강조되는 만큼 오히려 아세안의 정체성과 단결력이 희석될 가능성도 배제하지 못하는 상황이다. 발전격차의 해소와 개별 국가 내 경제격차는 단지 시장자유화의 극대화를 통해 극복될 수 없음을 지적하고 이에 대한 집단적 대응과 고민이 필요하다. 기후변화와 같은 전 지구적 사안에 대해서는 논의를 선도하기보다는 국제사회 구성원으로서 최소 의무이행에 그치는 경우가 많다.

ASCC이행을 위한 행동라인 중 다수는 이벤트성 활동들이다. 아세안정체성 강화를 위한 페스티벌 위주의 행사, 지속가능한 환경 구축을 위한 시상 프로그램의 등장, 그리고 소수 학생들을 대상으로 하는 엘리트 교육의 집중 등은 그 연속성에도 불구하고 파급효과가 여전히 제한적일 수밖에 없는데 이는 하향식(top-down)방식에서 벗어나지 못했기 때문이다.

ASCC청사진의 이행과정에서 나타난 일련의 문제점에도 불구하고 각 항목들은 그 자체로 향후 사회문화협력과 발전을 추진하는 데 중요한 출발점으로 삼아야 할 것이다. 아세안은 2015년을 기점으로 완성되는 것이 아니라 과정으로서의 아세안공동체를 상정하고 post-ASEAN을 논의하고 있다. 과정으로서의 인식은 사회문화적 요인에 대한 장기적 접근을 허용하지만 한편으로는 단기적 자원과 노력 투입의 부족을 정당화하는 논리로 활용될 소지가 있다. 무엇보다 개별국

가의 과제로 인식할 경우 아세안차원의 공동노력은 탄력을 잃게 될 것이다.

ASCC는 AEC와 APSC가 선제적으로 추진됨에 따라 발생하는 문제를 떠안는 것이 아니라 개념적 상호연관성을 확인하고 효율적이고 균등한 자원 배분을 통해 함께 추진되어야 할 것이다. 아세안공동체가 단지 ‘시장통합’과 ‘전쟁의 부재’에 그치는 것이 아니라 ‘나눔과 보살핌’의 ‘공동체’ 가치를 지향하기 위해서는 ASCC가 핵심 기준으로 자리잡아야 할 것이다. 아세안헌장이 주목한 ‘민중중심의 아세안’은 사회문화적 가치를 동반할 때만이 가능하다.

〈참고문헌〉

- 박번순. 2013. “아세안 경제협력의 진화와 평가.” 『동남아시아연구』 23(2): 1-33.
- 박사명. 2014. “아세안공동체와 동아시아공동체.” 『동남아시아연구』 24(3): 1-44.
- Acharya, Amitav. 1997. “Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’?” *The Pacific Review* 10(3): 319-346.
- Acharya, Amitav. 1999. “Culture, Security, Multilateralism: The ‘ASEAN Way’ and Regional Order.” Krause, Keith R. (ed.), *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building*. London: Frank Cass.
- Acharya, Amitav. 2000. *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*. Singapore: Oxford University Press.

- ASEAN. 2003. "Declaration of ASEAN Concord II."
<http://www.aseansec.org/15159.htm> (검색일: 2015.06.20)
- ASEAN. 2005. "ASEAN-X Agreement between the Government of the Republic of Singapore and Lao PDR on Education Services." http://treaty.kemlu.go.id/uploads-pub/5415_ASEAN-2005-0227.pdf. (검색일: 2015.06.22)
- ASEAN. 2009. "ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint." www.asean.org/archive/5187-19.pdf (검색일: 2015.06.24)
- ASEAN. 2012. "ASEAN Roadmap for the Attainment of the Millennium Development Goals." <http://www.asean.org/images/2012/publications/ASEAN%20Roadmap%20for%20the%20Attainment%20of%20the%20Millenium%20Development%20Goals.pdf> (검색일: 2015.06.24)
- ASEAN. 2013a. "ASEAN Statistical Yearbook 2013." [http://www.asean.org/images/resources/Statistics/2014/StatisticalPublications/asean%20stattistical%20yearbook%202013%20\(publication\).pdf](http://www.asean.org/images/resources/Statistics/2014/StatisticalPublications/asean%20stattistical%20yearbook%202013%20(publication).pdf) (검색일: 2015.06.24)
- ASEAN. 2013b. "Fact Sheet: ASEAN Socio-Cultural Community." [http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20\(6.%20Jun\)%20-%20ASCC.pdf](http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20(6.%20Jun)%20-%20ASCC.pdf) (검색일: 2015.07.02)
- ASEAN. 2014. Mid-Term Review of the ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (2009-2015). Jakarta: ASEAN Secretariat. [http://www.asean.org/images/resources/2014/Apr/FA_Consolidated_Final_MTR_Report_FINAL-WEB\[1\].pdf](http://www.asean.org/images/resources/2014/Apr/FA_Consolidated_Final_MTR_Report_FINAL-WEB[1].pdf) (검색일: 2015.07.15)
- ASEAN Foundation. 2008. "Awareness of and Attitudes towards." http://www.aseanfoundation.org/documents/FA-New_%20Ase

an_Convert_lowres.pdf (검색일: 2015.07.10)

- Ashizawa, Kuniko. 2003. "Japan's Approach toward Asian Regional Security: From 'Hub-and-Spoke' Bilateralism to 'Multi-Tiered'." *The Pacific Review* 16(3): 361-382.
- Beeson, Mark, Bellamy, J., Alex, & Hughes, Bryn. 2006. "Culture, Power, and Place: The New Landscapes of East Asian Regionalism." *The Pacific Review* 19(4): 449-472.
- Brigg, Morgan. 2011. "Old Cultures and New Possibilities: Marege' - Makassar Diplomacy in Southeast Asia." *The Pacific Review* 24(5): 601-623.
- Degelsegger, Alexander and Blasy, Cosima (eds.). 2011. *Spotlight on: Science and Technology Cooperation between Southeast Asia and Europe*. Centre for Social Innovation. https://www.zsi.at/competence/44/attach/3_SEA-EU-NET_Buch_Web.pdf (검색일: 2015.06.25)
- Haacke, Jürgen. 2003. "ASEAN's Diplomatic and Security Culture: A Constructivist Assessment." *International Relation of Asia Pacific* 3(1): 57-87.
- Emerson, John W. et al. 2012. "Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index." http://epi.yale.edu/files/2012_epi_report.pdf (검색일: 2015.06. 25)
- Lim, Alexander A. 2014. "ASEAN Cooperation in Science and Technology towards Building the ASEAN Community." Paper presented at the ASEAN Integratio and Regional Collaboration in S&T Symposium, Tokyo, Japan. http://gist.grips.ac.jp/events/2014/03/document/20140305/05_lim.pdf (검색일: 2015.06.25)

UNDP. 2014. *Human Development Report 2014*. New York: United Nations Development Programme. <http://www.asean.org/news/asean-statement-communications/item/asean-human-rights-declaration> (검색일: 2015.06.30)

(2015.10.28. 투고, 2015.11.11. 심사, 2015.11.16. 게재확정)

<국문초록>

아세안사회문화공동체(ASCC): 쟁점, 도전과 전망

김 형 종

본 연구는 아세안사회문화공동체의 추진현황을 고찰하고 아세안 공동체 건설의 개념적 문제를 지적하고자 한다. 아세안공동체의 설립의 목적이 ‘민중의 삶’의 개선과 ‘공동체로서의 정체성과 규범’ 확립에 있음을 고려할 때 ASCC에 대한 인식과 현황 고찰은 아세안공동체를 이해하고 전망하는 데 핵심적 사안이다. 본 연구는 ASCC청사진이 제시했듯 광범위한 이행항목에 대한 이행정도를 아세안의 중간보고서를 중심으로 살펴보고자 한다. ASCC의 이행상황을 검토하고 아세안공동체의 사회문화적 함의를 도출하고자 한다. 개념적 상호연관성을 실현하기 각 공동체 간 효율적이고 균등한 자원 배분을 통해 함께 추진되어야 할 것임을 주장하고자 한다.

주제어: 아세안공동체, 아세안사회문화공동체, 아세안정체성, 구성주의, 인간개발

<Abstract>

ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC): Key Issues, Challenges and Prospect

KIM Hyung Jong
(Yonsei University)

This study reviews the process of building the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) and examines the conceptual problems revolving around the move towards the ASEAN Community. Given the goals of improving people's life and forming identity and norms of the ASEAN Community, it is critical to assess the perceptions and the progress of the ASCC for the better understanding and prospecting of the ASEAN Community.

This article investigates the process of implementation of the action plans listed in the ASCC Blueprint based on the Report of Mid-Term Review of the ASCC (2009-2015). The socio-cultural implication of the ASEAN Community will be drawn based on the assessment of the progress of the ASCC.

This study argues that effective and more equal distribution of resources should be given to the ASCC in comparison with the ASEAN Political Security Community (APSC) and the ASEAN Economy Community (AEC) in order to realize the conceptual interdependence

among them in building the ASEAN Community.

Key words: ASEAN Community, ASEAN Socio-Cultural Community,
ASEAN Identity, Constructivism, Human Development