

동남아와 아세안 2016: 기대와 혼돈 속에 커져가는 불확실성

신 윤 환*

I. 서론

2006년 신년을 맞이하는 동남아 국가들과 아세안은 나름대로 기대감에 부풀어 있었다. 정치적 영역에서는 권위주의가 약화되면서 민주화의 물결이 되살아나는 듯 했고, 경제는 전년에 이어 회복세를 보이고 있었으며, 50여년을 기다려온 아세안공동체(ASEAN Community)가 새해 하루 전날 출범을 선포하였기 때문이다. 그러나 2016년이 달과 날을 거듭하면서 연초에 가졌던 기대는 실망과 혼돈 상태로 변해 갔다. 권위주의의 종식과 민주화를 향한 노력은 갖가지 압초와 복병을 만났고, 아세안 통합은 회원국들의 내정에 발이 잡혀 계획만큼 성과를 내지 못했기 때문이다. 또한 동남아 지역경제는 역외 국가들과 세계 경제로부터 기인하는 불확실성이 더욱 커져, 과거처럼 지속적인 고도성장을 기대하기는 힘들게 되었다.

작년 한 해 동안 동남아와 아세안은 근본적인 변화나 획기적인 개혁에 끈질긴 저항력을 갖고 있음을 다시 한번 확인해 주었다. 민주화의 “이행구역”(transition zone)을 한참 통과한 싱가포르를 필두로, 시대착오적 권부권위주의체제를 종식하지 못한 태국, 야당지지율이 절

* 서강대학교 교수. yhshin@sogang.ac.kr

반을 넘긴 적이 있는 말레이시아와 절반에 근접한 캄보디아에서 집권세력과 반대세력 간 권력자원의 불균형은 2016년 한해 동안 오히려 더 심화되었다.¹⁾ 미얀마의 민주화에 대한 외부의 기대는 비현실적임이 서서히 드러나고, 필리핀은 법치와 인권에 대한 엘리트와 국민 모두의 인식에 심각한 결함이 있음을 보여주었다. 부패척결과 개혁은 동남아 국가들이 수십 년 동안 풀지 못한 미완의 숙제로 남아 있다.

2016년은 또한 불확실성이 동남아 경제와 아세안의 통합에 짙은 그림자를 드리우기 시작한 한 해다. 2018년경으로 예상되는 중국 경제의 “경착륙”(hard landing)이 동남아 경제에 미치게 될 충격을 우려하고 있는 사이, 11월 미국 대선에서 트럼프후보의 예상 밖 당선은 미국우선주의, 보호무역주의, 다자협력 지양 등으로 동남아 경제와 아세안의 미래에 불확실성을 키워 주었다.

II. 2016년 동남아 각국의 정치: 실망으로 변한 기대

민주화의 정도를 측정, 비교한 프리덤하우스지수(Freedom House Index)와 민주주의지수(Democracy Index)는 모두 2016년 동남아의 정치체제가 2015년에 비해 큰 변화가 없었음을 보여 준다<표 1>. 동남아는 “자유” 국가나 “완전한 민주주의” 국가를 한 나라도 갖지 못하고 있으며, 민주화의 정도가 가장 낮은 “비자유” 국가와 “권위주의” 국가가 서너 나라가 되는, 세계적인 민주화 추세에 상당히 뒤쳐진 지역이다<표 2>. 또한 두 지표가 그 차이는 미세하지만 상반된 변화의 방향을 나타낸 것은, 2016년의 정치 상황이 다소 혼돈스러웠다는 사실을 보여준다<표 1>. 동남아 각국의 정치를 한 나라씩 들여

1) “이행구역” 개념은 Huntington(1992: 31)을 참조할 것.

다보면, 2017년 전망은 더 어둡게 느껴진다. 요즘 동남아의 경제성장과 지역통합이 전 세계적인 관심을 끌고 있는 것과 달리, 정치는 10년 가까이 제자리걸음을 하고 있음에도 불구하고, 우려하는 목소리는 크지 않다.

<표 1> 동남아 각국의 경제성장률, 민주주의, 부패 관련 지표, 2015-16

	실질경제성장률		프리덤하우스지수		민주주의지수		부패지수	
	2015	2016	2016	2017	2015	2016	2015	2016
미얀마	8.7	8.3	5.5	5	4.14	4.20	22	28
캄보디아	7.0	7.1	5.5	5.5	4.27	4.27	21	21
라오스	7.4	7.1	5.5	5.5	2.21	2.38	25	30
베트남	6.7	6.0	6	6	3.53	3.38	31	33
필리핀	5.9	6.8	3	3	6.84	6.94	35	35
인도네시아	4.8	5.0	3	3	7.03	6.97	36	37
태국	2.8	3.2	5.5	5.5	5.09	4.92	38	35
말레이시아	5.0	4.2	4	4	6.43	6.54	50	49
싱가포르	2.0	1.8	4	4	6.14	6.38	85	84
브루나이	-0.6	0.7	5.5	5.5	n.d.	n.d.	n.a	58
동티모르	4.3	5.0	3	3	7.24	7.24	28	35
평균	4.9	5.0	4.59	4.55	5.29*	5.32*	37.1*	38.7*

주: * 브루나이를 제외한 평균값.

출처: 실질경제성장률 2015년 수치는 World Bank, 2016년 수치는 OECD Development Centre, MPF(Medium-Term Projection Framework)-2017; 프리덤하우스지수는 Freedom House(https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf and <https://freedomhouse.org/report/fiw-2017-table-country-scores>). 2016년 지수는 2015년 상황을, 2017년 지수는 2016년 상황을 반영한 것임; 민주주의 지수는 Economist Intelligence Unit(http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2015 and <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>); 부패지수는 Transparency International(https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

<표 2> 동남아 국가들의 정치적 민주성과 체제 안정성

	비자유(not free) 국가	부분 자유(partly free) 국가
불안정한 체제	태국, 캄보디아	말레이시아, 미얀마
안정적 체제	라오스, 베트남, 브루나이	동티모르, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르

2015년 하반기부터 총선 실시, 새 정부 구성과 대통령 취임, 헌법 개정과 국왕의 사망, 부패스캔들 노출 등으로 정치적 변화에 대한 기대를 키워 준 필리핀, 미얀마, 말레이시아, 태국, 베트남, 라오스 등 많은 나라들이 2016년에 들어 실망스러운 상황을 연출하였다. 2013년 집권당에 불과 4.4% 뒤지는 44.5%를 야당이 득표하여 세상을 깜짝 놀라게 한 캄보디아는 훈 센 총리가 탄압과 회유로 야당 지도부를 분열시켰다. ‘동남아에서 가장 민주적인’ 인도네시아와 동티모르는 폭력과 테러의 위협과 치안 문제를 제외하고는 민주주의 쇠퇴의 징조를 별로 보여주지 않은 게 그나마 위안이라면 위안이였다. 권위주의 체제의 성격 규명이 쉽지 않은 싱가포르와 브루나이는 2016년 한 해도 반대세력의 저항이나 목소리가 거의 들리지 않았다.

1. 불안정한 체제의 (재)민주화 전망: 미얀마, 태국, 말레이시아, 캄보디아

2016년에 들어오면서 세계 언론의 집중 조명을 받은 동남아 국가는 미얀마였다. 미얀마에서는 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 전국민주동맹(NLD: National League for Democracy)이 2015년 11월 총선에서 압승을 거두자, 군부가 선거결과에 승복하지 않았던

1992년 총선 때와는 달리 이번에는 평화롭게 정권을 이양할 수밖에 없을 것으로 예상되었다. 2016년 3월 30일, 비록 아웅산 수찌는 외국인을 가족으로 둔 사람은 대통령이 될 수 없다는 2010년 헌법 상의 규정에 의해 대통령에 오르지는 못했지만, NLD는 드디어 군부가 만든 “의사민간정부”(quasi-civilian government)로부터 정부를 넘겨 받는데 성공하였다. 군부가 완전히 손을 떼는 진정한 민주화에 대한 국민들의 바람도 더욱 커졌다. 그러나 새 정부 출범 이후 10개월 동안 지속된 군부의 정치 개입과 아웅산 수찌의 권력 독점은 미얀마가 진정한 민주화를 이룩하는 데는 상당한 진통과 시간이 소요될 것임을 예고하고 있다.

미얀마의 2008년 헌법은 군부가 양원 의석의 25%를 차지하도록 규정하고 있으므로, 미얀마의 정치체제는 제도적으로 민주주의 이행을 완결하지 못한 비민주적 체제이다. 실제로도 군부는 민간정부의 통제나 간섭을 거부한 채, 7개 소수민족 주(state)에서 군사작전을 감행하고 북부 리카인주에서는 무슬림들과 로힝가(Rohingya)족을 탄압하거나 학살을 자행하여, 아세안 회원국인 말레이시아와 인도네시아를 포함한 국제사회의 비난을 받아 왔으며, NLD와 아웅산수찌를 궁지로 몰아넣었다. 국군참모총장 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlain) 장군은 소수민족 문제에 대해 민간정부가 국제사회에 근거 없이 굴복하고 있다고 비난하며, 군부개입을 시사하는 협박성 발언까지 서슴지 않고 있다.

민정이양 후 새롭게 부각된 문제 하나는 아웅산 수찌에게 권력이 집중되는 현상이다. 무명의 측근을 핫바지 대통령으로 내세운 아웅산 수찌는 국가고문(State Counsellor)이라는 새로운 직위를 만들어 대통령 위에 군림하고 있을 뿐 아니라, 외교부, 대통령부, 전력에너지부, 교육부 등 네 개 주요부처의 장관직을 겸임하는 내각을 구성하였다. 이와 같은 권력독점 현상은 정책결정구조의 비효율성을 낳고,

지지기반을 좁혀 정당성을 약화시키면서 집권세력 내 불만을 키우고 있다.

2016년 미얀마 못지않게 국제사회의 주목을 받았던 나라는 태국이다. 10월 13일 무려 71년 동안 권좌에 앉아 있던 국왕 푸미폰(Bhumibol Adulyadej, 1927-2016)이 사망한 사건은 세계언론의 헤드라인을 장식하였지만, 실은 2014년 쿠데타로 민주선거에 의해 구성된 민간정부를 전복한 군부가 주도해 온 신헌법 제정과 정치 “개혁”이 국내적으로는 더 중대한 현안으로 남아 있었다. 이 현안과 관련하여 푸미폰의 사망이 던져주는 정치적 의미는, 입헌군주제 치고는 과도한 상징적, 실질적 권한을 향유했던 그가 군부 쿠데타를 지지함으로써 군부의 집권을 어느 정도 정당화시켜 준 것인데, 장차 새 국왕의 즉위가 앞으로의 정국과 군민관계의 변화에 영향을 미칠 것인지는 여부이다. 제왕적 자질에 대한 논란과 개인적인 주저에도 불구하고, 왕세자 와치라롱꼰(Vajiralongkorn)은 12월 1일 왕권을 수락하였고, 국상이 끝나는 1년 뒤 즉위식을 하겠다고 발표하였다.

국왕이 가진 제한적 영향력을 인정하더라도, 현 태국의 정치체제는 명백한 군부권위주의로 규정된다. 현 체제를 과거의 “반민주주의”(semi-democracy) 또는 “의사민주주의”(quasi-democracy)로 되돌아갔다는 주장이나 “혼성체제”(hybrid regime)로 명명한 분석도 유사한 경험론적 근거를 갖고 있다. 이미 두 차례 선거를 통해 증명되었듯이, 공정한(fair) 선거를 통해서도 절대로 탁신과 정당을 누를 수 없음을 깨달은 군부는 결국 새로운 헌법과 선거법 제정을 통해 군부의 정치개입과 지지정당의 승리를 보장하는 통치구조와 선거제도를 만들겠다고 나선 것이다. “제도화된 불확실성”(institutionalized uncertainty)를 민주주의라고 한 쉐보르스키의 개념화를 받아 들인다면, 2006년 신 헌법은 아무리 많은 지지를 받고 국회와 국민투표를 통과하더라도 민주헌법으로 볼 수는 없다(Przeworski 1991: 10-14).

어쨌든 신 헌법은 8월 7일 실시된 국민투표에서 59.4%의 저조한 투표율과 투표자의 62.4% 찬성으로 통과되었다. 신 헌법과 관련 선거법에 따른 총선은 2017년 7월로 예상되었으나, 국왕 사망이라는 핑계거리가 생겨 2018년으로 연기될 가능성이 커 보인다.

어떻게 정의하는가에 따라 12번이 될 수도 있고 21번이 될 수도 있는 태국의 군사쿠데타가 1912년으로부터 무려 100년이 지난 지금까지 반복되고 있는 것은 태국 정치 특유의 현상이자 고질적인 병폐이다. 특히 2006년과 2014년에 일어난 최근의 쿠데타는 과반수에 달하는 탁신 지지자들을 정치적으로 배제하고, 군부의 정치개입을 헌법적으로 보장하는 권위주의적 제도화를 꾀하고 있어 태국 정치의 앞날을 더욱 어둡게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 2017년 하반기와 2018년 상반기 사이에 치를 총선과 탁신에 동정적이라고 알려진 라마10세의 즉위가 향후 태국의 정치발전을 위한 불씨가 될지도 모르겠다. 태국의 부패지수는 2015년 76위에서 2016년 101위로 곤두박질쳤는데, 이 지수는 응답자가 어떻게 현 상황을 “인식”하는가라는 것이므로, 태국 국민들이 군부세력과 현 정부를 과거 민간 정부보다 “훨씬” 부패한 집단을 보고 있음을 보여준다.

민주주의를 경험하지 못한 나라 중에 선거를 통한 정권교체와 민주화가 가능성을 보인 나라로는 말레이시아와 캄보디아가 있다. 두 나라 모두 야당들이 예상 밖의 선전을 하여, 만약 선거제도가 여당에게 유리하도록 왜곡되지 않았거나 선거가 공정하게 실시되었더라면, 정권교체 뿐 아니라 민주화까지 이루어지는 엄청난 정치발전을 성취할 수도 있었을 것이다. 특히 말레이시아는 2013년 총선에서 야권 단일 후보를 내기 위해 만든 국민연대(Pakatan Rakyat, People's Pact, 人民聯盟)가 득표율에서 51%를 차지하여 집권연합인 국민전선(Barisan Nasional, National Front, 國民陣線)을 3.5% 차로 누르는 개가를 올렸고, ‘국민 과반수 지지’에서 오는 ‘정당성’을 주장할 수 있

는 근거를 마련하였다. 한편, 같은 해 두 달 뒤 총선을 치른 캄보디아는 앞서 얘기했듯이 제1야당 구국당(Cambodia National Rescue Party)이 집권여당 인민당(Cambodia People's Party)을 불과 4.4%차이로 바짝 추격한 이변을 낳았다. 캄보디아는 일인당 국민소득이 1,200달러 정도에 불과한 동남아 최빈국으로 앞서 언급한 “이행구역”에는 한참 미치지 못한 나라이다. 이러한 예상밖의 결과는 캄보디아내 민주세력과 국제사회를 흥분으로 들뜨게 했지만, 2015년에 이어 2016년도 권위주의 집권세력의 다양한 야권 분열책과 야권 스스로의 내분으로, 야당의 집권 가능성은 오히려 낮아진 점은 무척 말레이시아와 닮았다.

말레이시아의 2016년은 대형 부패스캔들과 함께 새해가 밝았다. 2015년 7월 월스트리트저널의 보도로 촉발된 1MDB(1 Malaysia Development Berhad; 一个馬來西亞發展有限公司) 자금 횡령 사건은 2016년 7월 이후 미국과 싱가포르를 포함한 외국정부가 돈세탁에 대한 조사를 벌이면서 만천하에 알려졌고, 급기야는 여당의 내분과 정치적 재편으로 비화하였다. 개인계좌로 자금이 흘러 들어간 것으로 의심받고 있는 나집(Najib Razak)총리 겸 여당(UMNO) 총재는 자신에게 도전한 무히딘(Muhyiddin) 부총리 겸 수석부총재를 해임하고 당에서 축출하는 것을 시작으로 당내 주요 정적들을 차례대로 제거하였다. 연방법원은 12월 남색혐의로 복역 중인 야권 지도자 안와(Anwar Ibrahim)의 5년형을 확정함으로써 궁지에 몰린 나집과 UMNO를 돕는 우를 범했다. 야권은 이런 정치적 호재에도 불구하고 2016년에도 이합집산을 반복하는 자해행위를 저지르고 있다. 2015년부터 국민연대의 양대 축인 민주행동당과 전말레이시아이슬람당(빠스, PAS: Partai Islam Se-Malaysia)의 갈등으로 시작된 야권분열은 2016년 들어서는 그 양상이 더욱 복잡해졌다. 마하티르 전총리가 무히딘을 끌어들여 새로운 야당을 창당한 것이 과연 정권교체와 민

주화를 촉진할 것인지 지연시킬 것인지 명확하지 않기 때문이다. 들리는 소문대로 2018년 초까지 치르게 되어 있는 총선이 2017년으로 앞당겨진다면 야권의 패배는 확실할 것으로 모두들 전망한다. 말레이시아도 ‘국민은 준비되었지만 야권이 분열되어’ 민주화가 좌초되는 역사적 불행을 맛보고 있다.

캄보디아에서는 2013년 총선에서 제1야당 구국당에 혼이 난 훈센 총리가 2년 후로 다가온 총선에 철저히 대비하기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 야당을 탄압하고 분열을 획책하고 있다. 2015년 11월 중순 구국당 총재 삼 령시(Sam Rainsy)가 외유를 간 틈을 이용해 구속 영장을 발부함으로써 가장 위협적인 정적을 해외에 묶어 두는 데 성공한 훈 센은, 2016년 5월에는 부총재 껌 소카(Kem Sokha)를 치사하게도 매매춘 혐의로 기소하여 5개월 형을 법원으로부터 이끌어냈다. 아울러 2015년부터 무려 30명의 구국당 국회의원을 구속하여 야당을 쑥대밭으로 만들어 버렸다. 훈 센 총리는 9월이 되자 시하모니(Sihamoni) 국왕을 움직여 껌 소카를 사면한 뒤 삼 령시가 갖고 있던 원내대표 자격을 부여함으로써, 야당 두 지도자 사이를 이간질하였다. 아마도 훈 센은 2017년 6월에 실시될 쏬문(지방자치) 선거를 지금까지의 야당탄압이 효과가 있는지를 시험하는 기회로 삼을 것인데, 만약 인민당이 만족할 만한 선거결과를 얻지 못하면 2018년에 있을 본선, 즉 총선에 대비하여, 구국당과 지도부를 더욱 노골적으로 탄압할 것으로 보인다.

흥미로운 변화 한 가지는, 30여년 동안 총리직을 유지하여 아세안 지도자 중에서 최고참이 된 훈 센이 이제는 국민들로부터 더이상 무소불위의 권력을 휘두르는 독재자가 아니라 자비로운 군주로 추앙받고 싶어 하는 것이다. 훈 센은 2013년 총선 이후 노동자종합보험을 일괄적으로 실시하고, 최저임금을 대폭 인상하였을 뿐 아니라, 농민들이 쌀값 하락에 반대하는 시위를 벌이자 높은 가격으로 구매하

는 선심을 썼다. 훈 센은 여기에 그치지 않고 일 년 내내 전국을 돌며 학교, 병원, 다리 등을 회사하고 그 행사를 방영하는 “시혜의 정치”를 베풀었다. 지속적인 경제성장이 가져다주는 “성과에 의한 정당화”와 함께, 이런 시혜의 정치가 과연 녹록치 않은 캄보디아 유권자들에게 제대로 먹혀들 것인지는 다음 선거에서 확인될 것이다.

2. 민주적 공고화의 어려움: 필리핀, 인도네시아, 동티모르

동남아에서 그나마 민주주의로 불릴 수 있는 나라는 필리핀, 인도네시아, 동티모르(Timor-Leste)라고 할 수 있다. 이 세 나라는 프리덤 하우스지수가 3점으로 “부분적으로 자유로운” 나라이며, EIU의 민주주의지수는 동티모르, 인도네시아, 필리핀 순으로 7점대를 전후한 점수를 받았다. 필리핀이나 동티모르처럼 치안이 좋지 않거나 인도네시아처럼 테러의 위협이 있어, 이 세 나라는 “자유로운” 국가로 평가받지 못했다. 그러나 세 나라 모두 평화로운 정권교체를 한 경험이 있어 민주주의로의 이행(democratic transition)은 완료되었다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 정권교체는 계속되겠지만, 권위주의로 되돌아가는 체제변동은 일어날 가능성이 희박하다. 이런 까닭에 필자는 <표 2>에서 이 3국을 모두 “안정적인 체제” 유형에 포함시켰다.

세 나라 모두를 민주주의 이행에 성공한 체제로 인정하고 나면, 이제 남은 과제는 민주주의의 질을 높이는 공고화(democratic consolidation)가 될 것이다. 공고화는 세 나라 모두에게 힘겨운 과제로 보인다. 필리핀은 정치적 폭력과 금권정치가 큰 장애물이며, 인도네시아는 금권정치, 과두제, 종교적 관용성의 결여가 공고화를 가로막고 있다. 위의 두 지수에서 가장 높은 점수를 받은 동티모르의 공고화는 정치적인 장벽보다 사회경제적 장벽이 더 높다. 동남아에서 가장 높은 절대빈곤율과 실업률, 그리고 빈부격차와 종족갈등으로

인한 사회적 불안이 그것이다.

필리핀은 2016년 5월 실시된 대선에서 강성지도자(strongman) 두테르테(Rodrigo Duterte) 다바오시장이 당선되었다. 그는 6월 30일 취임과 동시에 그의 대표적인 선거 공약인 “마약과의 전쟁”을 가차 없이 개시하여 첫 6개월 동안 무려 7,000명의 혐의자들을 처형하였다. 아무런 사법적 절차 없이 마약사범을 즉결처분한 것은 불법적이고 반인권적인 행위인 데다 무고한 자들이 피해를 당할 수 있는 반인륜적인 작태임에도 불구하고, 두테르테는 국내외 인권단체와 국제사회의 강력한 비난과 항의를 무시하고 “초법적 살인”을 지금까지 계속하고 있다. 그렇지 않아도 오랫동안 총기소지 허용과 무장반란단체 및 분리주의자들과 내전 탓으로 각종 폭력에 노출되고 시달려 온 필리핀의 인권상황을 더욱 악화시키고 있는 것이다. 또한 이 캠페인은 법치주의 원칙을 무시하고, 사법부와 입법부의 권한을 침해함으로써, 민주주의의 제도적 기반을 흔들고 있다. 더욱 가증스럽고 우려할 만한 일은 두테르테의 살인 행위를 압도적 다수의 필리핀인들, 무려 80% 이상이 지지를 보내고 있다는 사실이다. 이는 필리핀인들의 낮은 인권의식을 드러냄과 동시에, 반민주적 정치문화가 필리핀 민주주의의 공고화를 저해하는 가장 심각한 요인 중의 하나라는 사실을 보여주는 것이다.

반면, 두테르테의 대통령 당선은 주는 긍정적인 측면도 있는데, 두테르테는 필리핀의 엘리트주의적, 과두제적 민주체제를 독점적으로 장악해 온 명문가 출신이 아니라는 점, 전국적으로 그리고 다양한 계층으로부터 비교적 골고루 그리고 압도적인 지지 - 차득점 후보 로하스 2세(Manuel A. Roxas II)보다 무려 15.5% 더 득표 -를 받아 당선된 점, 외교정책에서 (미국으로부터) 독립성과 (미중 간의) 균형을 취하고 남중국해 갈등을 봉합하며 아세안의장국의 소임을 다하겠다고 선언한 점, 민다나오 무슬림과의 내전을 종식시킬 의지를 가

진 점 등을 꼽을 수 있다. 하지만 이 많은 장점들도 그의 정책에서 치명적인 과오인 반인권적 살인 행위에 묻혀 버릴 가능성이 크다.

인도네시아의 2016년은 대체로 전형적인 민주국가에서 형성되는 쟁점들이 지배하였다. 인도네시아인들의 관심은 조코 위도도(Joko Widodo, 줄여서 Jokowi라는 애칭으로 불림) 대통령이 어떻게 의회의 지지를 확보할 것인가, 어떤 인물이 장관과 요직에 임명될 것인가, 경제정책에서 우선 순위는 무엇인가, 테러와 범죄는 어떻게 예방할 것인가, 얼마 만큼 인기를 유지하고 있는가 등에 쏠려 있었다. 이러한 쟁점 형성은 인도네시아가 아세안에서 가장 민주적인 국가라는 평가에 근거를 제공해 준다. 짧은 정치경력과 정당활동 경험으로 대통령에 당선된 조코위는 여당인 인도네시아투쟁민주당의 만년 총재인 메가와티 (Megawati Sukarnoputri) 전대통령으로부터 독립성과 정당 내 리더십을 확보하고, 의회에서 다수 지지를 얻어내기 위해 집권연합을 확대하며, 정부를 효과적으로 운영하기 위해 유능한 각료들을 임명하는 성과를 올렸다. 메가와티의 도움을 받지 않고 두번째로 많은 의석을 가진 골카르(Golkar)당을 집권연합으로 끌어들이었으며, 2015-16년 세 차례 개각을 통해 본인이 원하는 유능하고 적합한 인물을 요직에, 특히 경찰청장과 재무장관에 임명할 수 있었기 때문이다. 조코위의 인기는 2016년을 통하여 줄곧 6-70%를 유지하고 있으며, 차기 대선까지 3년이나 남아있음에도 불구하고 벌써부터 재선 이야기가 나오고 있다.

인도네시아가 비교적 안정된 공고화의 길을 걷고 있긴 하지만, 몇 가지 고질적인 약점이 난제로 남아있다. 첫째는 종교적인 갈등으로, 소수이긴 하지만 이슬람 근본주의자들과 과격분자들이 기회가 닿을 때마다 타 종교와 세속정치를 공격한다. 2016년에는 자카르타주지사에게 입후보한 중국계 기독교인인 바수끼 차하야 뿌르나마(Basuki Tjahaja Purnama, 애칭은 Ahok)를 신성모독죄로 몰아 대규모 시위와

낙선 운동을 벌였다. 또한 테러리스트들이 1월에는 공공장소에서 시민들에게 총격을 가하여 4명이 사망하였으며, 11월 초에는 미얀마대사관에 폭탄 공격을 계획하던 5명과, 며칠 뒤에는 서부자바에서 폭발물을 제조한 자와, 12월 초에는 대통령궁에 폭탄 투척을 계획하던 7명을 체포하였는데, 테러범들에 대한 지나치게 가벼운 형량과 부실한 관리로 인하여 테러위협은 줄어 들지 않고 있다. 둘째, 부패척결과 각종 개혁의 실패를 들 수 있다. 2016년 인도네시아의 부패인식지수(CPI)는 세계 176개국 가운데 90위에 머물러 있지만, 독립 이후 유도요노(Susilo Bambang Yudoyono) 전임 대통령이 취임 초기에 부패척결에 열의를 보여 미미한 성과를 올린 것을 제외하면, 조코위대통령을 포함하여 누구도 진지하게 반부패캠페인을 벌인 적이 없었다. 이제 자신의 입지도 비교적 굳건해지고 차기 대선도 다가오는 만큼, 올해쯤 부패척결과 개혁 드라이브를 걸기 시작하리라는 기대가 차츰 커오고 있다. 셋째, 지방과 중앙을 막론하고 정당 간에 그리고 정당과 경제인들 사이에 형성되는 유착(collusion), “카르텔화”, 또는 “과두제”(oligarchy) 현상을 꼽을 수 있다. 인도네시아는 권력집단 간 제로섬(영합)적인 경쟁을 벌이기 보다 포지티브섬적인 협력을 통해 모두 이익을 보는 윈윈전략을 추구하는 전통이 강하다. 이러한 전통은 정당 간 야합, 정경유착, 엘리트주의를 낳고 부패에 취약한 정치문화를 만들었다. 민주화 이후 하나의 제도로 자리잡은 여당과의 집권카르텔 형성이 그 예이다(Slater 2004). 현재 집권연합은 집권당인 PDI-P, 제2정당 골카르당(Golkar), 민족민주당(NasDem), 인도네시아양심당(Hanura), 민족각성당(PKB), 전국수권당(PAN), 연합개발당(PPP)으로 구성되어 있으며 의회 총의석수 560석 중 386석(68.9%)를 차지하는 거대한 연합을 만들었다. 인도네시아는 새 정부가 들어설 때마다 거대한 집권 연합을 만들어 내는 경향은, “최소승리연합”(minimum winning coalition) 가설을 증명하고자 하는 “규모

원칙”(size principle)에 동의하는 정치경제학자들을 당혹하게 만드는 것이다.

마지막으로 동남아를 통틀어 가장 모범적으로 민주주의를 완성해 가고 있는 나라는 동티모르라고 볼 수 있다. 2005년 동티모르는 매우 특이한 경로를 통해 제1야당까지 연립내각의 성원으로 끌어들여 거국내각을 구성하는 데 성공하였다. 독립 이후 첫 5년을 대통령으로 그 다음 8년을 총리로 있었던 사나나 구스마오(Kay Rala Xanana Gusmao)는 젊은 세대에게 권력을 넘겨주겠다고 선언한 뒤, 여당 티모르재건국민회의(CNRT)가 아닌 야당 독립동티모르혁명전선(Fretilin) 소속의 지도자 아라우조(Rui Maria de Araújo)를 차기 총리로 지명하였다. 세대교체와 정권교체를 동시에 달성한 구스마오의 권력이양은 역사가 일천한 소국 동티모르에서 경제발전과 국가건설을 위해 통합정치를 실현하고 국민의 충의를 집결하려는 지혜로운 전략으로 평가 받고 있다.

동티모르의 민주주의와 관련하여 생각할 거리 하나는, 동티모르의 아세안 가입을 신청한지 6년이 지나도록 몇몇 회원국들, 특히 싱가포르와 라오스의 반대로 인하여 가입이 거부되고 있는 이유에 관한 것이다. 아세안은 동티모르가 경제적 후진성과 빈곤 탓으로 회원국이 될 준비가 충분히 되지 않았다는 핑계를 대고 있지만, 사실은 동티모르의 지도자들, 특히 노벨평화상 수상자인 전 대통령 라모스오르타(Jose Ramos-Horta)와 구스마오가 민주주의와 인권을 강력하게 옹호하는 인권운동가라는 점이 기존 회원국들을 불편하게 할지 모른다는 우려 때문이라고 한다(Talesco 2016). 이것이 사실이라면, 아세안이 헌장에 명시적으로 담고 있는 민주주의, 인권, 법치 등 핵심적 가치는 거짓이며, 아세안이야말로 동남아의 민주주의 발전을 가로막는 걸림돌이라는 비판을 면하기 힘들 것이다.

3. 안정적인 권위주의체제의 변동 가능성: 베트남, 라오스, 싱가포르, 브루나이

동남아에 남아 있는 마지막 두 사회주의 국가인 베트남과 라오스에서는 2016년 당과 정부의 지도부의 교체가 있었으나 민주화 가능성을 높여주지는 않을 것이다. 브루나이는 여전히 일인독재, 술탄체제, 절대주의체제로 남아 있다. 베트남과 라오스는 일당독재 국가로서 동남아에서 브루나리와 함께 가장 안정적인 체제를 유지하고 있으며, 정치발전이나 정권변동의 조짐은 전혀 보이지 않는다. 싱가포르의 야당들이 총선에서 총 30% 대의 득표를 하고 있으나, 군소 야당들의 난립과 인민행동당(PAP)에 일방적으로 유리하도록 왜곡한 맞춤형 선거제도로 인하여, 50년 된 패권적 정당체계가 붕괴될 가능성은 거의 없어 보인다.

베트남과 라오스는 2016년에 총선을 치루고 지도부를 선출하거나 교체하였다. 베트남은 나름대로 중요한 의미를 갖는 제12차 공산당 대회를 1월에 열어 응웬푸쑹(Nguyen Phu Trong) 총서기를 재선하였고, 3-4월에는 대통령, 총리, 국회의장을 교체하였으며, 5월에는 총선을 실시하였다. 이런 일련의 사건들이 민주주의와 체제변동에 던지는 함의는 거의 없다고 보아야 한다. 12월 16일에 반정부운동가 두 사람을 반국가단체 조직 혐의로 법정에 세워 10년 이상 형에 처하고, 이틀 뒤에는 블로거 한 사람을 정부 및 공산당 명예훼손 혐의로 구속한 것은 이번 지도부가 과거 지도부보다 오히려 더 권위주의적이고 보수적인 성향을 띠고 있음을 보여준다.

라오스 역시 라오인민혁명당(Lao People's Revolutionary Party)이 장기집권하고 있는 일당독재 국가이다. 1월에 당대회를 열어 새 총서기로 워라췌(Bounnhang Vorachith)를 선출하고, 3월에 총선을 실시한 뒤, 4월에는 새 총리로 시술릿(Thongloun Sisoulith)이 취임한

것까지 베트남과 매우 흡사하다. 라오스의 지도부 교체 역시 정치발전과는 무관하지만, 부패를 줄이려는 의지가 엿보인다. 라오스는 반정부단체나 외부세력이 관여하지 않은, 그래서 정치적 의미가 약한, 사회적 소요 사태가 간헐적으로 발생하는 정도의 체제 불안정 요소를 갖고 있을 뿐이다. 9월에는 건국 후 최대 국제행사인 아세안정상회의, 아세안+3 정상회의, 동아시아정상회의를 성공적으로 치루었고, 이 계기에 오바마 대통령이 미국 대통령으로서는 처음으로 라오스를 국빈방문하였다.

마지막으로 검토할 나라 싱가포르 역시 체제변동의 가능성이 보이지 않는다. 싱가포르의 선거도 체제변동의 함의보다 정부 정책에 대한 지지와 불만을 재는 지표로서 의미가 더 크다. 싱가포르는 다음 선거가 예정된 2021년까지 안정을 유지할 것으로 보인다. PAP는 2015년 총선에서 직전 선거에 비해 무려 10%가 더 많은 70% 가까이 득표를 하여 지지가 확고함을 과시하였다. 리시엔룽(Lee Hsien Loong)은 이번을 마지막으로 총리직에서 은퇴하겠다는 뜻을 밝힌 적이 있다. 2016년에 대통령 선거법을 개정하여 5번 연속 대통령을 만들어 내지 못한 종족집단에서만 후보를 낼 수 있도록 규정을 바꾸었다. 2017년에 대통령 선거를 실시할 예정으로 있으나, 소수민족인 말레이인들과 타밀인들을 달래 보려는 의도 이상을 찾기는 힘들어 보인다. 싱가포르인들은 무의미한 대통령 선거보다 소득, 물가, 주택, 이민 등 생계와 직결된 문제에 더 큰 관심을 보일 것이다.

Ⅲ. 동남아 경제 2016년과 그 이후: 성장세의 회복과 불확실성의 증대

아세안 10개국 경제는 2016년 한해 동안 5.0% 전후 성장한 것으

로 추정되어 3년 연속 성장률이 상향세를 기록하였다. 이는 동남아 경제가 성장 곡선의 최저점을 벗어나 다시 고점을 향하고 있음을 보여 준다. 향후 5년간 예측대로 5% 대 성장을 지속한다면, 동남아는 남아시아와 함께 세계 최고의 신흥시장(emerging markets)의 지위를 유지할 수 있을 것이다.

동남아 지역경제는 크게 세 그룹으로 나뉘 2006년의 성과를 비교 분석해 볼 수 있다.

첫째는 가장 높은 성장률을 보인 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 4개국으로 구성된 이른바 CLMV국가로 불리는 그룹이다. 이들 4개국은 2015년과 2016년에 각각 7.5%와 7.1%의 높은 성장률을 기록하였다. 이 4개국은 경제성장률은 높지만, 일인당 국민소득은 동남아에서 최하위권에 머물러 있다. 저임금, 지리적 위치, 정치적 안정이 투자를 유인하는 긍정적 요인으로 작용하며, 광물, 목재, 농산물, 에너지, 관광 등이 주요 외화를 벌어들이는 원천이 되고 있다. 베트남을 제외한 3국은 교역, 원조, 관광, 외국인투자 분야 모두에서 중국에 크게 의존하고 있으며, 특히 중국의 일대일로(OBOR: One Belt, One Road) 전략, 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB: Asia Infrastructure Investment Bank), 중국이 지원하는 아세안 연계성(ASEAN connectivity) 강화를 위한 협력사업으로부터 큰 혜택을 받고 있다. 비아세안 국가 동티모르도 소득수준을 기준으로 한다면 이 하위권 그룹에 속한다. 그러나 CLMV 국가들과 달리 실업률이 높으며, 정부수입은 거의 전적으로 전량 해상에서 생산되는 원유를 판매한 수입에 의존하고 있고, 수출이 국내총생산에 기여하는 정도도 미미하다.

둘째 그룹은 말레이시아, 태국, 인도네시아, 필리핀으로 구성되며 일인당 국민소득은 중위권에 속한다. 이들 4개국은 2015년과 2016년에 각각 4.6%와 4.8%의 중간수준 성장률을 기록하였다. 네 나라

모두 시장경제의 오랜 경험과 수출지향산업화 발전전략 추진과 같은 공통점을 갖고 있기는 하나, 산업구조, 무역의존도, 소득수준, 성장률 등에서 다양성과 편차를 보여준다. 2015년 일인당 국내총생산은 최고 9,768달러(말레이시아), 최저 2,900달러(필리핀)로 격차가 매우 컸다. 반면 하위권 CLMV는 최고 2,048달러(베트남), 최저 1,046달러(미얀마)로 그 격차가 크지 않았다. 이들 4개국은 베트남과 함께 동남아에서 가장 큰 시장을 형성하며, 대체로 국내 소비, 민간 및 외국인 투자, 수출, 사회간접자본투자 등이 경제성장을 견인하고 있으며, 향후 전망이 좋은 (첫째 그룹에서 베트남과 함께) 필리핀 및 인도네시아 두 나라와 복합적 요인으로 전망이 불투명한 태국 및 말레이시아 하위그룹 두 나라로 다시 나뉘 볼 수 있을 것이다. 하지만 이 그룹에 속한 4개국과 베트남의 경제는 동남아 지역 경제의 향방을 결정한다는 점에서 공히 중요하다.

싱가포르와 브루나이로 구성되는 셋째 그룹은 최상위 소득수준을 자랑하지만, 경제성장률은 2015년과 2016년에 각각 0.7%와 1.3%를 기록하여 매우 저조하였다. 두 나라가 상호 통화협정을 맺고 있고, 세계경제의 흐름에 매우 민감한 공통점이 있는 반면, 산업구조는 판이하게 다르다. 브루나이는 거의 전적으로 원유, 천연가스, 목재, 광물 등 천연자원 수출에 의존하고 있으나, 싱가포르는 도소매업, 외국기업, 금융 등 서비스산업이 전체 국내총생산의 70% 가량에 이르지만, 전기전자, 기계부품, 선박 등 제조업도 20%나 차지한다. 2017-21년 향후 5년 동안 연평균 성장률이 2%대로 예측되지만, 유가와 세계경제 등 외부적 영향이 강하여 확인하기는 힘들다.

거시경제적 지표의 측면에서 동남아 경제는 안정된 성장세를 보이고 있으며, 다가올 5년에 대한 중장기 전망도 나쁘지 않은 편이다. 이러한 조심스런 낙관론은 중위권에 속한 4개국, 특히 필리핀과 인도네시아 그리고 하위권에 속한 베트남의 경제가 모두 5-6%대 고도

성장을 지속할 것으로 예측하고, 성장 요인으로는 외국인투자(베트남, 인도네시아), 사회간접자본(인도네시아, 말레이시아), 중국의 아웃소싱(필리핀), 소비(베트남, 인도네시아), 무역(베트남, 인도네시아), 관광(베트남) 등을 꼽는다.

하지만 작년 11월 예상하지 못했던 트럼프(Donald Trump)의 미국 대통령 당선으로 동남아 경제, 나아가 세계 경제의 앞날에 대한 비관적 전망이 조금씩 나오기 시작했다. 트럼프가 공언한 보호주의정책으로의 회귀는 외국, 특히 중국과 동남아로부터의 수입품에 대한 관세를 높여 가격경쟁력을 떨어트리고 생산을 위축시킬 것이다. 미국 내 이자율의 상승은 중국과 동남아 등 신흥시장으로부터 자본을 유출시킬 것이고, 이는 동남아 국가들에게 경상수지와 재정 부담을 가중시킬 것이다. 중국 시장 의존도가 큰 동남아는 중국의 성장 둔화의 영향도 받게 되어, 미국의 보호무역으로부터 이중적인 피해를 입을 것이다. 트럼프의 말처럼 미국이 기존의 양자적 자유무역협정(FTA)을 재협상하고, 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)과 같은 다자주의 경제협력으로부터 철회하거나 탈퇴하게 되면, 개방 수출경제를 택하고 있는 동남아국가들과 TPP 창설국인 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이 4개국이 크게 기대했던 성장과 수출 효과는 기대하기 어렵게 될 것이다.

동남아 경제의 미래에 대한 비관론이 더욱 설득력을 얻는 까닭은 중국 경제가 2018년에 경착륙할 가능성이 높다는 분석이 나오고 있기 때문이다. 중국은 2017년에 제19차 중국공산당 전국대표대회(전대)가 예정되어 있는데, 경제 뿐 아니라 사회를 안정시키기 위한 조치로서 신용을 극도로 제한하는 정책이 나올 가능성이 높아, 2018년에 이르면 경착륙에 당면할 것이고 한다. 중국 경제는 이미 성장이 둔화하는 추세에 있고, 그 위에 트럼프정부의 보호무역주의의 충격까지 밀려오면, 중국 경제는 위기를 맞이할 수밖에 없다고 주장한다.

그러나 트럼프대통령이 실제로 취할 대외경제정책이 취임 전 발언이나 공약대로 추진되지 않을 가능성이 높고, 만약 미국우선주의로 선화하게 되면 미국경제가 오히려 더 성장할 수도 있다는 분석까지 있어, 비관적 전망에 대해서도 확신은 없다. 어쨌든 트럼프행정부의 출범으로 동남아경제의 앞날에 불확실성이 커져가고 있는 점은 분명하다.

IV. 아세안 통합과 지역질서의 재편

아세안경제공동체(AEC: ASEAN Economic Community)의 출범의 선포된 그 다음 날이 바로 2016년 새해였으니, AEC는 태어나자마자 우리 나이로 두 살이 된 것이다. 우리의 나이 셈법이 임신기간 동안 배태된 새 생명이 성장한 것으로 간주하듯, AEC도 출범을 준비하는 짧지않은 ‘임신 기간’을 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 긴 임신 끝에 태어난 AEC는 여전히 미숙아였다. 경제통합의 초보단계인 공동시장에도 이르지 못한 설익은 수준에서 경제공동체라는 이름만 붙여진 것이다.

아세안의 통합을 평가하는 시각은 양극적이다. 기본적으로 무정부상태의 성격을 띤 국제체제 속에서 약소국들이 모여 이만큼 일궈낸 것은 놀라운 일이라는 시각과 아세안은 정체성, 응집력, 시민 참여, 통합의 수준 등 모든 측면에서 취약함을 드러내는 느슨한 지역협력체라는 매우 상반된 평가가 공존한다. 냉전, 탈냉전, 세계화, “문명충돌”로 급변하는 국제질서 속에서 50년을 견뎌내며 이름에는 미치지 못해도 하나의 ‘지역공동체’를 건설한 ‘역사성’에 주목한다면 전자의 평가를 내릴 수 있을 것이고, ‘현재성’을 중시하여 아세안이 내, 외적으로 안고 있는 문제점과 취약성들, 구체적으로 “아세안방

식”(ASEAN Way)이라고 완곡하게 표현되는 결정방식, 국가와 엘리트들의 권력 독점과 배타적 참여, 회원국가 간 “개발격차”와 정체성 결핍, 초국가적 리더십 결여, 결정기구(아세안사무국)의 허약한 능력과 권위, 제도화와 통합의 낮은 정도와 느린 속도, 낮은 재정자립도, 외부적 영향력과 충격에 대한 취약한 방어력 등에 주목한다면 좋은 평가가 나올 수 없을 것이다.

2016년은 아세안이 드러내는 양면성 중 특히 부정적인 측면이 크게 부각된 한 해였다고 볼 수 있다.

우선 아세안공동체가 출범한 실질적인 ‘원년’이었음에도 불구하고 통합을 가속화하려는 노력이 미진하였다. 그 까닭은 주요 회원국들과 그 지도자들이 더 중요한 내정에 발목이 잡혀 있었기 때문이다. 앞서 살펴 보았듯이 말레이시아의 부패스캔들, 태국의 군부개입과 국왕사망, 필리핀의 대선과 마약범 소탕, 베트남의 지도부 개편, 민정 1년차 미얀마의 복합적 갈등으로 아세안에 신경을 쓸 틈이 없었으며, 체제이행의 부담이 없는 인도네시아에서도 취임 3년 차를 맞이한 조코위 대통령이 집권정당연합 강화, 개각, 지방선거 지원 등 재선을 염두에 두고 자신의 권력 기반 다지기에 바빴다. 따라서 출범 원년의 아세안경제공동체는 “경제통합의 진전이 상대적으로 느리다”라는 평가를 받았다(OECE Development Centre 2016: 26-30). 만약 출범과 동시 선포된 『아세안경제공동체 청사진 2025』(ASEAN Economic Community(AEC) Blueprint 2025)가 정한 12분야에서의 통합 프로그램 일정과 행동계획을 일년 동안 비교적 잘 준수하였다면 그것이 최대 성과였을 것으로 추측해 볼 수 있다(OECD Development Centre 2016: 26-30).

2016년은 과거 잠재되어 있던 역내 갈등과 이해관계가 좀 더 노골적으로 표출된 해이기도 하다. 10-11월에 북부 러카인주에서 무슬림 무장세력이 국경초소를 급습한 사건이 발생하자 미얀마 군인들은

주변에 거주하던 로힝지족 80명을 살해하였다. 이어 65,000 여명의 로힝지족 주민들이 해외로 탈출한 사태에 대해, 말레이시아와 인도네시아의 무슬림들은 분노하였다. 특히 부패스캔들로 정치적으로 궁지에 몰린 말레이시아 총리 라작은 아세안의 오랜 전통인 내정불간섭의 관행을 깨고 “인종청소”와 “학살”이라는 표현을 써가며 미안마를 격하게 비판하였고, 인도네시아 외교부 장관도 공개적인 비난을 서슴지 않았다. 과거 미얀마 군사정부 하에서도 미얀마의 인권상황을 둘러싸고 다른 회원국과의 갈등이 있기는 했으나 상대방을 “불편하게 하지 않는 범위”(comfort level) 내에서 전달되던 관행에서 벗어난 점에서, 아세안 회원국간의 관계와 정치는 이제 새로운 국면으로 접어들고 있다고 말할 수 있겠다.

또한 아세안은 2010년대에 들어서면서 인프라건설 지원과 막대한 원조를 내세워 대륙부의 빈국들을 포섭, 회유하는 중국의 공세에 내분의 모습을 보이기 시작하였다. 2012년부터 남중국해 영토분쟁에 파생하여 나타나기 시작한 아세안 회원국 간의 의견 대립은 2016년 9월 7일 비엔티안에서 개최된 제19차 중-아세안정상회담에서도 반복되어, 이제 중국은 아세안 내부에 라오스와 캄보디아 두 나라를 동원 가능한 지지세력으로 확보한 듯 보인다.

아세안이 내분의 조짐을 보이기 시작한 것과 때를 같이하여, 과연 전원 합의로 결정을 내리는 “아세안방식”을 고수해야 하는가에 대한 논쟁이 뜨거워지고 있다. 이 논쟁에 참여한 각국의 명사들은 여전히 아세안방식이 과보다는 공이, 실보다는 득이 많다는 점을 인정하는 편이지만, 통합이 가속화되면서 그 수가 폭발적으로 증대하고 성격이 복잡다단해 질 아세안의 의제들을 언제까지나 만장일치로 결정할 수는 없을 것이라는 현실적인 제약성이 심각한 문제로 떠오르고 있다(Hoang 2017: 2-7).

2016년은 아세안과 아세안공동체 건설에 대한 가장 큰 도전이 내

부가 아니라 외부에서 기인한다는 사실을 다시 한번 일깨워 주었다. 동남아 역외 국가들이 아세안에 본격적인 관심을 갖기 시작한 1990년대 이후를 되짚어 보면, 중국, 일본, 한국 등 주변국가와 미국, EU 등 강대국들이 ‘선의의 경쟁’을 벌일 때, 바꿔 말하면 상호 갈등과 대립 관계에 놓여 있지 않을 때, 아세안은 큰 교섭력을 향유하고 좋은 조건의 외부지원을 확보할 수 있었다. 구체적으로 동아시아 금융 위기가 시작된 1997년부터 오바마행정부가 “아시아 회귀” (pivot to Asia) 를 통한 “재균형 외교”(rebalancing)를 선언한 2012-3년경까지 약 15년 동안이 ‘아세안의 전성기’였다고 할 수 있다.

지난 10여년 동안 아세안은 그 전성기를 넘기면서, 미중간의 지역 패권 경쟁, 중일간의 센카구(디아오위)섬 영유권 분쟁, 한중일 간 역사 분쟁, 중베, 중필 간의 남중국해 영유권 분쟁이 동아시아지역을 불안정으로 몰아 넣었고, 미국, 중국, 일본, 한국 등 아세안의 최대 후원국들 간의 갈등과 대립의 틈바구니에서 관심과 교섭능력을 상실해 가고 있다. 이른바 “아세안 중심성”(ASEAN Centrality) 개념은 선언적인 구호로 변해가고 있는 것이다.

트럼프행정부의 외교정책도 동아시아의 복합적인 갈등을 더욱 부채질하고, 아세안 통합을 촉진하기보다는 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 커 보인다. 동아시아 안보를 일본과 한국에 더 많은 책임을 전가하려는 전략은 한중일 간에 새로운 갈등과 경쟁을 유발할 것이다. 2017년 아세안 의장국을 맡게 되는 두테르테 대통령은 6월 필리핀 손을 들어준 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration) 결정을 당분간 제쳐 두고 중국과 새로운 선린관계를 수립할 것이라고 선언했지만, 이 선언이 과연 현실적인지 또 진실된 것인지 알 수가 없다. 일단은 트럼프대통령의 보호무역주의, 반이민정책, TPP가입 철회 방침은 동남아국가들로 하여금 중국과 동병상련의 처지를 공유하게 하고, 미국을 대신하여 중국을 유일한 경제리더이자 지역리

더로 인식하게 할 것이다(Chen 2017). 중국이 주도하고 동아시아 16 개국이 참여하는 세계 최대의 다자적 지역자유무역지대협정(RTA)인 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)도 서둘러 합의될 수도 있을 것이다. 그러나 장기적으로 중국이 주도하고 미국과 일본이 소외된 동아시아를 미국이 과연 수용할 수 있을까? 15년만에 동아시아로 미국을 복귀시킨 오바마보다도 훨씬 짧은 시간 안에 트럼프는 돌아올지 모를 일이다.

V. 한-아세안관계: “더 이상 좋을 수 없는” 우호관계의 진실과 피로감

한국 정부나 국민들에게 동남아와 아세안이 주는 핵심적인 의미와 가치는 경제적인 것이다. 한국 정부의 대동남아정책의 바탕에는 중상주의적 관점이 깔려 있다. 최근 20여 년 동안 사회문화적 접촉과 교류가 ‘역사적인 현상’이라고 부를 수 있을 정도로 폭발적으로 증대했지만, 동남아에 대한 한국정부와 엘리트들의 관심은 여전히 물질주의가 그 바탕에 자리 잡고 있는 것이다. 급증하고 있는 사회문화적 관계는 정책적 결과나 성과이기보다는 지난 수십 년간 심화되어 온 경제적 상호의존과 세계화를 비롯한 복합적 요인이 만들어 낸 필연적인 결과이거나 부수적인 효과로 보는 게 옳다. 한국 정부가 이른바 한류정책에 대해 그 공을 주장하고 있으나, 기본적으로 한류를 ‘상품’으로 본다는 점에서 여전히 중상주의적이며, 한류 정책의 성과와 효과에 대해서는 한류 연구자들은 물론이고 문화예술인들조차도 의문을 표시하고 비판을 제기한다. 사회문화적 영역에서 한-아세안 관계는 국가의 개입 여지가 커 보이지 않는다.

그러면 외교, 안보, 국방의 영역에서 한국과 동남아 관계는 어떻게

형성되어 왔는가? 베트남전쟁 이후에는 한일, 한중, 심지어 한미 관계에서도 간간히 나타나는 갈등이나 긴장을 유발하는 사건이 한국과 동남아 간에는 거의 전무했으므로, 적어도 표면적으로는 ‘더이상 좋을 수 없는’(as good as it gets) 관계 즉 “영원한 친구”(friendship for good) 관계로 보일 수 있다. 그렇지만 우호관계의 이면과 친구관계의 속내도 과연 그러한지 알 길이 없다. 성과만을 주로 나열하는 정상외교와 선언적 내용을 담은 공식 문건 외에 일반 국민들이 알고 있는 바는 극히 희소하다. 이 측면에서 한-동남아, 한-아세안 관계의 기조는 ‘비밀주의’라고 부를 수 있다. 동남아 모든 국가가 남북한과 동시 수교를 하고 있으며, 탈북자들이 한국 입국을 위해 주요 통로로 사용하고, 한국의 방위산업 수출품의 가장 큰 시장 중의 하나라는 점이 주된 이유이겠지만, “국가 기밀”이란 명분 하에 은폐되는 부적절한 정책, 협력, 교류, 거래는 없는지 따져 보아야 할 때가 드디어 온 것 같다.

2016년 한-동남아관계는 경제의 선방, 외교의 ‘결핍’, 사회문화의 진전 정도로 요약할 수 있을 것이다. 가장 관심이 많은 수출을 살펴보면, 한국의 대아세안회원국 수출은 0.4% 감소하였지만, 한국의 수출 총액이 5.9%, 대 중국 수출이 9.3%나 감소한 것을 고려하면 선방했다고 할 수 있고, 다른 지역에 비해서는 훌륭한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그래서 한국의 대아세안 수출 비중은 14.2%에서 15%로 오히려 늘어났으며, 그 사이 대 중국 수출비중은 26%에서 25.1%로 줄어들었다. 한-아세안 무역수지는 수입이 수출보다 더 큰 폭으로 감소하여 흑자가 소액 늘어난 302억 달러를 기록하였다.

국가별로 들여다보면, 베트남, 태국, 미얀마 3개국을 제외한 싱가포르(-17%), 인도네시아(-16.1%), 필리핀(-12.5%), 말레이시아(-2.6%)을 포함한 7개 아세안 국가와 동티모르 등 무려 8개국 나라에서—대부분 큰 폭으로—수출이 감소하여 우려를 자아낸다. 그럼에도 전

체 수출량이 0.4%밖에 줄어들지 않은 것은 베트남에 대한 수출이 17.5% 늘어났기 때문이다. 2016년 베트남은 대아세안 총수출액의 43.8%, 총교역량의 38.0%를 차지한 월등한 한국의 무역파트너이다. 원유와 천연가스를 대량 수입하는 인도네시아와 브루나이를 빼 놓은 동남아국가에서 무역 흑자를 기록하고 있다.

대아세안 정상외교는 최순실 국정농단 사실이 언론에 알려지기 시작한 9월 말부터 중단되었다. 그 이전에도 아세안+3정상회의와 동아시아정상회의(EAS)라는 굵직한 다자회의에 참석하긴 했지만 연례적인 것이고, 2년마다 열리는 아시아유럽정상회의(ASEM)가 몽골에서 개막된 7월 15일 하루 동안 라오스, 베트남, 캄보디아, 싱가포르 4개국과 릴레이 정상회담을 가졌지만 의미 있는 협의를 할 수 있는 시간은 없었을 것이다. 실질적인 정상외교로 부를 만한 것은 아세안+3회의 개최국인 라오스를 회의에 이어 9월 8-9일 국빈방문한 것과 5월 15일 한국으로 국빈방문한 인도네시아 조코 위도도대통령과 가진 정상회담 두 차례라고 할 수 있다.

박대통령이 2016년, 그 이전에 비해 그리고 다른 대통령과 비교하여 대아세안 외교에서 특별하게 이룬 성과가 무엇인지 명확히 드러나지 않는다. 한아세안 FTA, 인프라투자, 에너지 및 환경 협력, 사회문화교류, 방산협력은 취임 이전부터 계속되어 오던 것이고, 자신의 브랜드라고 할 수 있는 창조경제 육성을 위한 협력은 차별성이 약하다. 애초 요란하게 등장했던 “한반도평화프로세스” 이니셔티브는 결과적으로 북핵문제와 남북한관계가 사상 최고조로 악화됨으로써 실효성이 없음이 입증되어 버렸다.

우리 정부나 외교에서 다소 떨어진 거리에 있는 사회문화적인 영역에서 한-동남아관계는 전진을 계속하고 있다. 동남아에서 한류의 인기는 여전하고, 동남아는 2014년 이래 한국인들이 가장 선호하는 여행지가 되었으며, 한국을 찾는 동남아 관광객 수도 2016년 들어

급증하였다. 총 2,217,070명의 동남아인들이 입국하여 사상 처음으로 2백만 명을 넘겼는데, 이는 2015년에 비해 무려 37.8%가 증가한 것이다. 2016년 한국인들의 여행지 통계가 전부 집계되지는 않았지만, 동남아가 1위를 유지하고 있는 것만은 분명하다.

앞서 언급하였듯이 한-동남아 정부간 협력은 언론에 보도된 것 외에는 알 길이 없다. 2016년은 탈북, 남북관계 경쟁외교, 군사협력, 군수품 수출 등 전통적인 비밀의 영역 외에, 대사를 비롯한 외교관 임명에 부적절하고 정당하지 못한 외압과 개입이 이루어지고 있음이 드러난 해이다. 드디어 외교부 내부 인사 뿐 아니라, 일반 행정부 처로부터 외국 공관으로 관련 공무원을 파견하는 제도에 대해서도 그 필요성과 선발기준을 재검토해 보아야 할 시점이 온 것이다. 또한 필리핀 마닐라의 경찰청 본부 영내에서 한국인 사업가가 경찰들에 의해 목 졸려 죽은 충격적인 사건은 6백만이 넘는 여행객들과 3-40만 명의 장기체류 교민들이 테러, 청부살인, 인질, 기타 범죄에 무방비 상태로 노출되어 있음을 보여준다. 수십 년이 된 낡은 지원체계와 제도들로써 새로운 모습을 한 “동남아 속의 한국” 현상을 다루게 되면, 더 많은 한국인들이 더 다양한 위험 속으로 빠져 들 수 있다.

이제 한-동남아관계는 지금까지 오랫동안 유지된 좋은 관계가 주는 피로감을 떨쳐 버리기 위한 혁신적인 시도가 필요한 시점에 이르렀다. 동남아와 아세안을 남북한 경쟁외교의 무대로 삼아, 북한을 비판하고 한국에 대한 일방적 지지를 이끌어 내기 위해 현지국가에 로비하고 압력을 행사하는 냉전시대의 낡은 외교도 과감하게 탈피하여야 한다. 정부주도, 경제중심, 비밀주의는 이 시대에 맞게 그리고 급증하는 한-아세안관계에 대응하여 재검토되어야 할 것이다. 민간 참여, 공공외교, 사람중심, 정보공개를 전향적으로 도입하는 사고의 전환이 필요하다.

VI. 평가와 전망

2016년은 동남아와 아세안 둘 다에게 실망과 혼돈을 안겨 주었다.

연초에 미얀마의 민정이양, 필리핀의 대선, 베트남과 라오스의 지도부 개편에 적지 않은 희망과 기대를 걸었던 민주세력은 군부개입의 지속, 반인권적 정치문화, 반대세력에 대한 탄압을 자행하는 새 정부에 실망하였다. 3년 전 선거결과에 잔뜩 고무되어 다음 번 선거에서 야당의 승리를 꿈꾸었던 말레이시아와 캄보디아의 반대세력은 권위주의 집권세력의 탄압 및 술책과 야권의 내분으로 스스로 무너지는 것을 보았다. 태국은 70여년을 권좌에 앉아 민주화를 가로막았던 국왕이 죽었지만 군부는 새로운 헌법과 선거법 제정을 통해 친탁 신세력이 다시는 집권할 수 없도록 제도적 잠금 장치를 만드는 일에 골몰하여 일단은 성공을 거둔 듯하다. 동남아에서는 가장 민주적이라고 할 수 있는 동티모르와 인도네시아가 공고화를 향해 걷는 걸음도 어쩐지 불안하고 불완전하였다. 동남아의 최부국들임에도 불구하고 민주적 이행의 문턱을 넘지 못해 근대화론자들을 실망시키고 있는 싱가포르와 브루나이는 2016년에도 적막감만 나돌았다.

동남아 경제의 2016년 성적표는 어떠한가? 국가의 거시경제 지표들을 중시하는 주류 경제학은 후한 점수를 줄 것이다. 가장 낮은 성장률을 기록한 싱가포르와 브루나이를 예외로 한다면 남은 9개국의 성장률은 5.8%나 기록해 남아시아와 더불어 세계 최고 성장지역이란 명성을 재빨리 되찾았기 때문이다. 그러나 일 년 내 정국이 불안했던 말레이시아와 태국 사례를 통해 정치안정 여부가 경제성장에 큰 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 반면, 비판 경제학의 관점에서 바라보면 동남아 경제는 많은 문제점과 취약성을 드러낸다. 2016년은 동남아 경제가 얼마나 자본, 기술, 교역에 있어서 대외 의존도(“중속성”)가 큰지를 다시 한번 확인해 준 것에 불과하다. 포괄적 성

장(inclusive growth)은 어려운 도전 과제로 남아 있다.

아세안이 받은 성적표도 별로 좋지 않다. 사실상 아세안공동체 출범 원년임에도 불구하고 통합을 향한 프로그램들과 행동계획은 큰 주목을 받지 못했다. 2월에 개최된 미국-아세안특별정상회의, 9월에 개최된 제19차 중국-아세안정상회의에 관심이 쏠렸고, 남중국해 문제와 트럼프대통령의 당선에 회원국들의 성장과 아세안 시장에 미칠 영향에 촉각을 곤두세웠다.

동남아의 국제관계와 아세안 통합과 관련하여, 2017년도 2016년보다 나아질 게 별로 없다는 것이 연구소와 전문가들의 일치된 예측이다. 경제에 대해 미국과 세계 경제의 회복에 따라 성장률이 다소 높아질 것이라는 분석도 있지만, 앞서 논의했듯이 중국경제와 트럼프대통령에서 기인하는 불확실성도 커져가고 있어, 정확한 예측은 불가능하다. 아세안 역시 미국의 고립주의와 필리핀의 의장국 접수가 통합에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 낙관론도 있지만, 주변 후원국과 강대국들 사이의 관계가 나빠질 가능성이 높아 비관론에 더 무게가 실리는 듯 하다.

2017년에는 태국의 총선이 예정되어 있고, 말레이시아도 2018년 총선 일정을 2017년으로 앞당길 가능성이 크다. 캄보디아의 지방선거와 별 의미 없는 싱가포르의 대통령 선거일정도 잡혀 있다. 2016년과 같은 상황이 지속된다면, 이 모든 선거에서 야당이 패배할 가능성이 짙다. 선거 패배 이후, 부정선거 시비로 반대세력이 거리로 나서서 정도가 2017년에 기대할 수 있는 조그만 변수일 것이다. 2017년 4월에 실시될 자카르타 주지사 선거도 결과에 따라 대규모 시위나 소요 사태가 벌어질 수 있다. 또한 2017년에는 거센 국제사회의 비난과 압력 속에 아세안 의장국을 받아 더 큰 주목을 받게 될 필리핀 대통령 두테르테가 과연 초법적 살인행위를 중단할 것인지도 궁금증을 자아낸다.

최순실 국정농단 스캔들에 관련되어 구설수에 오른 한국의 외교는 이제 한아세안관계를 냉정하게 평가해 보고 대국적이고 장기적인 관점에서 대아세안정책을 수립해야 하는 과제를 안게 되었다.

2016년 말부터 외부에서 기인하는 불확실성이 점점 커져 동남아의 정치, 경제, 지역협력이 점점 미궁 속으로 빠져들 것 같다.

〈참고문헌〉

- ASEAN-Korea Centre. 2016. *2016 ASEAN & Korea in Figures*. Seoul: ASEAN-Korea Centre.
- Chen, Qingzhen. 2017. "2017 Preview: Southeast Asia Is Set to Embrace More Volatility." *Global Risk Insights* January 5. <http://globalriskinsights.com/2017/01/southeast-asia-set-embrace-volatility-2017/> (검색일: 2017.01.31)
- Economist Intelligence Unit. 각국 각호. *Country Report*. London: EIU.
- _____. 2016. *Asia and Australasia: Regional Overview. Country Forecast*. London: EIU.
- Hoang, Thi Ha. 2017. "Reconciling Consensus with New Realities: Distinguished Thought Leaders' Views on ASEAN Consensus." *ASEAN Focus* 2017(1): 2-7.
- Huntington, Samuel P. 1992. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2(2): 12-34.
- OECD Development Centre. 2017. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2017: Addressing Energy Challenges*. Paris: OECD Publishing.

Potkin, Fanny. 2017. "What Trump's Presidency Will Mean for Southeast Asia 2017." *Forbes* December 8. <https://www.forbes.com/sites/fannypotkin/2016/12/08/what-trumps-presidency-will-mean-for-southeast-asia-in-2017/#6eb7b3365d12> (검색일: 2017.01.31)

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

(2017.01.31. 투고, 2017.02.17. 심사, 2017.02.27. 게재확정)

<국문초록>

동남아와 아세안 2016: 기대와 혼돈 속에 커져가는 불확실성

신 윤 환

이 글은 2016년 한 해 동안 동남아 각국들과 아세안이 정치, 경제, 국제관계의 영역에서 보여 준 변화를 살펴보고, 그 변화가 민주화, 경제발전, 지역통합에 미치는 영향을 분석해 보고자 했다. 나아가 2016년에 대한 분석을 바탕으로 2017년 이후의 변화 가능성과 방향도 나름대로 가늠해 보았다. 아울러 2016년에 전개된 한-아세안관계를 전반적으로 살펴보고, 한국의 대아세안외교가 드러내는 문제점을 지적하였다.

2016년의 동남아 정치는 연초의 기대와 달리 대다수 나라에서 민주화 전망은 더 나빠지고 권위주의화는 더 강화되는 양상을 보였다. 태국, 말레이시아, 캄보디아는 권위주의적 집권세력이 야당을 더욱 약화시켰고, 필리핀, 베트남, 라오스에 들어선 새 지도부는 인권 상황을 되레 악화시켰다. 미얀마도 소수민족에 대한 군부의 탄압이 지속되고, 선거에 의해 들어선 민간정부는 첫해부터 내분, 부패, 무능을 드러내며 삐걱거리고 있다. 출범 이틀 째 새해를 맞은 아세안경제공동체(AEC)는 각국의 내정에 밀려 관심과 주목을 받지 못했다. 경제는 2015년에 이어 뚜렷한 회복세를 보였으나, 중국과 미국 등 경제대국들에서 기인하는 세계경제의 불확실성이 커지고 있어, 앞날을 점치기 힘들게 되었다.

마지막으로 이 글은 한국의 대아세안외교가 경제중심, 국가주도, 비밀주의, 냉전적 경쟁외교의 덫에 빠져 있다고 비판하고, 지금이 바로 사고의 전환과 과감한 개혁이 필요한 때라고 주장한다.

주제어: 동남아, 아세안, 아세안경제공동체, 2016, 정치변동, 민주화, 경제발전, 지역통합, 미얀마, 태국, 필리핀, 말레이시아, 캄보디아, 인도네시아, 한-아세안 관계, 대아세안 정책

<Abstract>

**Southeast Asia and ASEAN in 2016:
Disappointing Records and Increasing Uncertainty**

SHIN Yoon Hwan
(Sogang University)

This study surveys and reviews political change, economic performance, and regional cooperation that were carried out in 2016 by Southeast Asian countries and ASEAN. This paper reports that what has followed the inauguration of new governments in Myanmar, the Philippines, Vietnam, and Laos fails to live up to the expectation and optimism that arose in the aftermath of elections and party congresses that took place in the first half of the year. In other countries such as Malaysia, Thailand, and Cambodia, where authoritarian regimes are faced with strong oppositions, the prospects for democratic change worsened to a substantial degree, as schisms and internal strives complicated the opposition camp as a result of instigation and intervention by the authoritarian leaders and their followers. In stable political systems, both democratic and authoritarian, no significant changes that may entail serious political implications were noticed.

In 2016, the national economy of almost each and every country

continued its slow but steady recovery that had started in 2014 and grew by 5% on the average. For 2017 onward, however, the earlier optimism that it would grow at least as fast dimmed down as uncertainty about the world economy looms larger due to the unexpected win by Donald Trump as U.S. president and the expected 'hard landing' of the Chinese economy around 2018.

ASEAN declared the launch of the ASEAN Economic Community (AEC) only one day before the New Year, but its track record looked already bad and unpromising by the end of 2016. ASEAN leaders were tied up by their domestic politics and affairs too tightly to take time off to work seriously to observe the schedule as laid out in the AEC Blueprint 2025. Korea's relationship with Southeast Asian countries and ASEAN was "as good as it gets" in 2016 as ever but could become subject to tough review in the near future, if the Ministry of Foreign Affairs is found out to have been implicated in the ongoing Choi Sun Sil scandal and if the opposition wins the next presidential election to be held by this year.

Key Words: Southeast Asia, ASEAN, ASEAN Economic Community, 2016, political change, democratization, economic development, regional integration, Myanmar, Thailand, Philippines, Cambodia, Indonesia, Korea-ASEAN relations, Korea's ASEAN policy.

