

아세안 2016: 아세안 방식의 변화 또는 연속성*

김 형 종** · 배 기 현***

I. 서론

2017년 창설 50주년을 맞는 아세안에 대한 기대와 우려가 공존하고 있다. 아세안 공동체(ASEAN Community)가 2015년 말 공식 출범하며 공동체 비전의 실현에 대한 기대와 함께 다양한 형태의 비전통적 안보 위협에 대한 대응과 대외관계에서 아세안 중심성의 유지 가능성에 대한 우려가 제기된다.

이 글은 아세안 및 아세안 주도 다자지역협력체의 정상 및 고위급 회의의 성명, 정부 문서 및 주요 언론보도 분석을 통해 세 가지 측면에서 2016년 아세안 동향을 검토한다. 첫 번째로, 아세안 역내 공동체 및 지역주의 현황을 분석한다. 구체적으로는 지역적 차원에서 아세안 공동체로의 이행 과정과 기능적 협력 현황을 고찰하고자 한다. 최근 아세안 회원국의 국내 정치변동이 전통적 아세안 방식과 공동

* 익명의 세분 심사위원의 유익한 심사의견에 감사드린다.

** 연세대학교 국제관계학과. kimsea@yonsei.ac.kr 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-362-B00016).

*** 서강대학교 동아연구소. khbae@sogang.ac.kr 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-362-2008-1-B00018).

체 비전의 실현에 있어 어떤 영향을 미칠지를 살피고자 한다. 두 번째로, 동남아시아 국가들의 연합체로서 아세안의 대외 관계를 분석한다. 아세안의 분열과 리더십의 약화를 우려하는 주요 언론들의 시각과 달리, 이 글은 2016년도 아세안 대외관계의 특징으로 변화보다는 연속성을 주목할 것이다. 구체적으로 아세안 대외관계의 양태는 전형적인 갈등회피적 양상과 현상유지적 성격을 그대로 유지하고 개발 협력 의제에 집중한다는 점에서 90년대 이후 아세안이 보여준 대외관계 행보와 크게 다르지 않다. 오히려 이러한 입장은 아세안의 단결(unity)에 긍정적인 기여를 하고 있으며 아세안 엘리트들이 공통적으로 추구하는 목표인 역내 위기극복 능력(regional resilience)을 추구하는데 유용하다는 점에서 쉽게 변하지 않을 것으로 전망된다. 마지막으로 한-아세안 관계를 살피고 아세안 동향에 대한 전망을 담고자 한다.

II. 아세안 역내 동향

1. 아세안 공동체 출범과 이행

2015년 아세안 공동체 출범과 더불어 제시된 ‘비전 2025’는 공동체 형성이 여전히 과정 중에 있음을 보여준다. 실질적인 공동체로의 이행은 그간 채택한 다수의 성명, 선언과 계획을 어떻게 실현하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 아세안은 제도화 심화와 기능적 협력을 강화하는 모습을 보였다. 한편, 역내 리더십의 부재, 구체적인 이행 평가시스템 미흡, 회원국의 국내 정치적 문제 등이 아세안 공동체 비전의 실현에 장애요인으로 부상했다.

매년 2차례 아세안 정상회의를 개최했으나 의장국 라오스의 요청

으로 2016년에는 9월 6-7일 28차, 29차 아세안 정상회의 및 아세안 관련 정상회의를 연달아 개최했다. 2016년 아세안 정상회의는 의장 성명서 이외에 9개의 별도의 선언문과 성명서를 채택했다. 의장성명서를 통해서 아세안 공동체의 출범이 ‘과정’으로서 연속성을 지향하고 있음을 밝혔다. 또한 아세안 정치안보공동체(APSC, ASEAN Political-Security Community), 아세안 경제공동체(AEC, ASEAN Economic Community), 아세안 사회문화공동체(ASCC, ASEAN Socio-Cultural Community) 2025 청사진의 순조로운 이행에 대한 정치적 의지를 확인했다. 구체적 계획수립을 위해 ‘아세안 통합이니셔티브(Initiative for ASEAN Integration) 제3차 작업계획 채택에 관한 비엔티엔 선언(Vientiane Declaration on the Adoption of the Initiative for ASEAN Integration Work Plan III)’을 채택했다. 통합계획의 추진은 발전격차 해소의지와 더불어 세 공동체 영역에 대한 유기적 인식과 포괄적 접근의 필요성을 표명한 것으로 풀이된다. 아울러 아세안 공동체 이행의 핵심 사업으로 부상한 연계성 강화를 위해 ‘아세안 연계성 2025 마스터플랜 채택에 관한 비엔티엔 선언(Vientiane Declaration on the Adoption of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025)’을 채택했다. 아세안의 제도적 개편도 고려되고 있다. 아세안 사무국 등의 조직 개편을 위한 고위급작업반(HLTF, High-level Task Force) 권고안을 긍정적으로 검토한 것으로 전해졌다.¹⁾ 각종 합의와 계획을 이행하기 위한 사무국의 위상과 기능을 확대할 필요성이 그동안 꾸준히 제기됐다. 제도화 수준이 강화되고 아세안 조직의 개편 필요성이 커지면서 2008년 발효된 아세안 헌장의 수정 요구가 증가할 전망이다. 제도화 수준의 향상과 더불어 다양한 영역에서 기능적 협력을 강화하고자 노력 중이다.

1) Chairman’s Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits, Vientiane, 6-7 September 2016.

APSC의 진전에 있어 역내 민주주의의 후퇴와 남중국해 분쟁 등의 난제에 봉착한 상황에서, 상대적으로 덜 민감한 분야에서 기능적 협력이 적극적으로 추진되고 있다. 기능적 협력은 단지 협력 분야의 확대에 그치지 않고 비전통적 안보 위협과 지속가능한 개발을 연계하고 있다. 그 중 자연재해의 발생과 기후 변화간의 상관관계에 주목하여 재난방지 및 관리와 기후변화 대응의 역내외 기능적 협력을 강화하고 이를 지속가능한 개발과 연계한다는 구상을 읽을 수 있다 (Anbumozhi 2016). 예를 들어, ‘인도적 지원과 재해구조를 위한 아세안 상비군에 관련 협상 운영세칙(terms of reference)’이 채택되었으며 아세안 균의센터가 개설되었다. 이러한 맥락에서 아세안 정상회의에서는 ‘단일 아세안의 단일 대응 관련 선언: 재해에 대한 역내외 단일체로서 아세안의 대응(ASEAN Declaration on One ASEAN, One Response: ASEAN Responding to Disasters as One in the Region and Outside the Region)’을 채택했다. 환경 분야 협력과 관련해서는 ‘제 22차 기후변화에 관한 유엔 기본협약 당사국 총회(COP-22) 관련 아세안 공동성명서’를 채택했다. 또한 2016년 10월에는 마약퇴치 관련 부처 장관회의가 개최됐다. 이는 최초의 마약관련 장관회의로 제도화 진척이라는 의미를 갖는다. 해양 안보와 관련하여 개최된 제3차 아세안 해양포럼(ASEAN Maritime Forum)에서는 공동의 해양 이해 모색과 건설적 대화를 목표로 역외 국가와의 유사한 메커니즘 마련을 모색 중이다. 한편, 사이버 안보협력을 위해 제1차 아세안 사이버 안보관련 장관회의가 2016년 10월에 싱가포르에서 개최됐다.

2016년 싱가포르와 태국 등 역내 국가에서 지카(Zika) 바이러스가 발생함에 따라 9월 아세안 보건장관들은 세계보건기구(WHO) 전문가와 더불어 화상회의를 개최하고 공동 선언문을 채택했다. 감시체계 강화와 WHO와의 협력 등에 합의했지만 실제 바이러스 매개체 통제와 바이러스 확진 검사 비용 등에 있어 실질적인 자원 마련 등의

논의에서는 구체적 진전이 없었다. 결국 개별 국가차원의 상황 업데이트와 공유에 그칠 가능성이 높다(The Star 2016/09/22). 이와 더불어 역내 헤이즈(haze) 문제 해결을 위한 2020년까지의 로드맵이 채택됐다. 2002년 ‘아세안 초국경적 헤이즈 오염에 관한 협정(ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)’이 채택된 후 13년이 지난 2015년에서야 핵심 당사국 인도네시아가 비준했다. 그동안 총 12차례에 걸친 당사국 회의를 통해 가능한 것이었다.

아세안 정상회의에서 영국의 EU 탈퇴와 트럼프의 미국 대통령 당선 등으로부터 비롯될 수 있는 보호주의 정책의 득세를 막고 향후 AEC의 건설을 위한 기반을 마련하기 위해 역내 차원에서 협력을 지속시키기 위한 정치적 의지를 표명했다.²⁾ 2016년 아세안 경제장관회의(AEM, ASEAN Economic Ministers' Meeting)는 AEC 2025 청사진이 제시했던 ‘아세안 무역 촉진에 관한 프레임워크’, ‘아세안 식품안전규정 프레임워크’ 등을 채택함으로써 경제협력을 촉진시켰다.³⁾ AEC의 이행에 대한 구체적 프로그램의 마련이라는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그리고 서비스분야 역내 자유화 촉진을 위한 ‘아세안 서비스협정 프레임워크의 9차 패키지 이행 프로토콜’이 서명되었다. 이는 ‘자연인(natural persons)’의 이동에 대한 규제를 완화시킴으로서 역내 서비스, 상품 교역과 더불어 투자를 촉진할 것으로 기대된다. 한편 역내 항공시장 개방을 의미하는 ‘아세안 항공자유화 협정(ASEAN Open Skies)’이 비준되어 회원국의 국제 항공 화물 및 여객 사업 서비스 진출에 대한 장벽을 낮추었다. 경제협력의 제도화 심화와 더불어 기술적 협력을 통한 효율성 향상이 추진되었다.

일례로 아세안은 ‘관세 데이터베이스(ATR, ASEAN Trade

2) Chairman's Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits, Vientiane, 6-7 September 2016.

3) Chairman's Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits, Vientiane, 6-7 September 2016.

Repositories)’를 제공하는 전용 웹사이트(atr.asean.org/)를 개설했다. ATR의 설립을 통해 관세 및 비관세 장벽, 원산지 규정, 각 국가별 통관절차 및 규제 사항 등의 포괄적 통상관련 정보를 제공하고 있다. 역내 교역품의 원활한 통관을 위한 전자양식의 데이터 교환에 인도네시아, 싱가포르, 태국이 참여한 상태이며, 모든 회원국이 참여할 경우 ‘아세안 싱글 윈도우(ASEAN Single Window)’가 실현에 기여할 것으로 기대된다. ‘아세안 관세선 통과품목에 대한 세관 시스템(ASEAN Customs Transit System)’의 시범 운영에는 말레이시아, 싱가포르, 태국이 참여하고 있다. 또한 역내 투자유치환경의 투명성 제고를 위해 ‘아세안 포괄적 투자협정(ASEAN Comprehensive Investment Agreement)’의 개정을 위한 2차 프로토콜이 완료되었다. 그밖에 공정거래 및 소비자 보호를 위한 제도적 장치의 마련과 지적재산권 보호를 위한 행동 계획 등의 이행을 준비하고 있다. 그리고 금융협력과 나아가 지역금융시장 통합을 위해 ‘아세안 금융통합 2025 전략적 행동계획’과 ‘아세안 자본시장포럼 행동계획 2016-2020’을 채택했다.

기능적 협력과 관련해서는 주로 제도적 기반 및 행동 계획들을 마련하는 성과를 이루었지만 실질적인 재원 마련과 이행까지는 난관이 예상된다. 예를 들어 기후변화관련 성명과 행동계획들은 아세안 차원의 재원과 구체적 행동계획이 언급되지 않은 상태에서 선진국의 지원 필요성을 강조하고 있다. 일자리, 교육 등의 사회문제에 대해서는 지역적 거버넌스의 모색이 아니라 근본적으로 개별 국가의 사안임을 전제로 논의하는 한계를 보이고 있다. 아세안 공동체 중 가장 적극적인 경제 공동체 분야에서는 제도적 진전이 이루어졌다. 그러나 여전히 낮은 역내 교역 의존도와 비관세 장벽의 존재는 경제협력의 심화에 있어 구조적 문제로 지적된다. 즉 대외경제 의존도가 높은 상황에서 역내 국가들 간 외자유치를 둘러싼 경쟁만이 심화될

가능성을 내포한다. 이와 더불어 AEC 건설로 인한 총체적인 혜택의 균등한 배분과 더불어 여전히 큰 발전격차는 AEC 실현의 가장 큰 장애요인으로 지적된다. CIMB 아세안 연구소(CIMB ASEAN Research Institute)에 따르면, 역내 인프라 개발과 관련된 민자 유치액은 200억 달러 미만을 기록하고 있는데 이는 1997년 외환위기 이전의 360억 달러에 미치지 못하는 수준이다(Tan and Tani 2017).

사회복지와 개발 관련, 장관회의를 중심으로 노령인구, 포괄적 성장, 여성과 아동의 권리 등에 대한 사회문제 해결을 위한 협력을 집중할 계획이다. 2016년 정상회의에서 ‘양질의 일자리 촉진을 위한 비공식고용의 공식고용 전환에 대한 비엔티엔 선언’(Vientiane Declaration on Transition from Informal Employment to Formal Employment towards Decent Work Promotion in ASEAN)을 채택했다. 관련 부처 장관회의에서는 이주노동자 권리의 보호와 촉진에 관한 아세안 방침에 대한 초안을 마련했으며 2017년 정상회의 이전에 합의 도출을 목표로 하고 있다. 이밖에 ‘아세안 문화유산 협력강화를 위한 비엔티엔 선언’, ‘학업 중도포기자를 위한 교육 강화 아세안 선언’이 채택되었다. 아울러 국제적 이슈에 대한 아세안 차원의 공동 입장을 표명하는 의미있는 움직임도 있었다. 예를 들어 ‘제13차 생물 다양성협약 당사국총회에 관한 아세안 공동성명서’와 ‘HIV/AIDS 관련 이행을 위한 아세안 선언’등을 채택함으로써 사회문화협력의 강화를 통해 국제사회에서의 단일체로서 정체성을 강화했다.

이와 더불어 2015년 아세안 공동체 출범 과정에서 드러난 관리감독 시스템의 문제를 극복할 필요성이 제기된다. 각 분야의 이행과정을 평가할 기준의 모호함과 스코어카드 운영에 있어서 투명성의 부족 등이 문제로 제기되었다. 이에 각국 정상들은 APSC와 관련 추진 현황에 대한 계량적 분석과 효과측정을 위한 보고와 감시시스템의 구축 필요성을 강조했다. 2025년을 AEC 청사진(Blueprint) 실천 원

년으로 설정하고 각 분야별 이행계획을 마련 중이며 이를 위해 ‘AEC 2025 모니터링 및 평가 프레임워크’를 채택했다. ‘AEC 2025’ 실현을 위한 단일 기준으로 운용할 ‘전략 행동계획’(Strategic Action Plan)을 마련 중이며 이는 정기적으로 평가될 예정이다. 그러나 ASCC는 정치안보 및 경제공동체 측과 비교할 때 구체적 이행 정도의 평가 시스템 계획에 대한 언급이 없어 실질적 진척여부를 평가하는데 소극적으로 임할 가능성이 높다.

2. 역내 정치변동과 ‘아세안 방식’ 변화 가능성

각 회원국의 정치변동은 향후 아세안 공동체 실현에 중요한 변수가 될 전망이다. 아세안이 다수의 선언과 행동계획을 채택하였으나 실질적인 이행을 위해서는 아세안 회원국의 정치적 의지가 필요하다. 공동의 이해를 확대하고 공유해야 한다. 2016년 다수의 회원국에서 진행되었던 정권교체와 새로운 최고 정치지도자 선출에 따른 회원국의 지도부 변화는 아세안 차원에서 ‘변화와 지속’을 둘러싼 긴장을 유발하고 있다. 필리핀의 두테르테(Duterte) 대통령 취임과 미얀마의 민주국민연합(NLD, National League for Democracy) 정권의 출범과 더불어 베트남과 라오스에서도 새로운 지도부 선출이 있었다. 말레이시아와 캄보디아의 정권은 부정부패와 강압적 통치형태에 대한 강력한 시민의 저항에 직면한 상황이다, 이러한 상황에서 전통적으로 아세안의 리더를 자임했던 인도네시아의 역할도 기대에 못 미치고 있다. 리잘 수꾸마(Rizal Sukma) 주 영국 인도네시아 대사는 인도네시아 외교의 중심이 다자주의에서 양자주의와 세계적 쟁점 중심으로 이동하고 있다고 평가하였다(Davies 2016). 최근 국내 정치 변화와 더불어 아세안 회원국들의 국익 중심적 정책 가능성을 증가시킬 것으로 우려된다.

두테르테의 집권 이후 필리핀의 급격한 외교정책 변화는 무엇보다 미중관계 뿐만 아니라 아세안 내부의 단결력에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그간 필리핀은 남중국해 이슈와 관련하여 베트남과 함께 아세안 국가들의 단결된 지지를 호소했으나 최근 이러한 입장에 변화의 조짐이 보이고 있다. 일례로 두테르테 대통령은 아세안 정상회의에서 필리핀은 아세안의 협력을 필요로 하지 않는다고 언급하기도 했다. 지난 7월의 헤이그 중재재판소(Permanent Court of Arbitration)의 판결로 이미 국제법적 정당성을 확보했다는 자신감의 표현이자 중국을 자극하지 않겠다는 전략적 판단이 작용한 것으로 풀이된다. 이는 그간 전통적인 아세안 국가들이 표명했던 연성 헤징 전략과도 차별되는 것으로 아세안이 지속적으로 강조하는 아세안의 단결을 유지하는데 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다.

한편, 베트남 주석 쩐다이퐁(Tran Dai Quang)은 8월 싱가포르에서 열린 한 특강에서 아세안의 전통적 운영방식인 만장일치 제도를 재고할 필요가 있다고 언급했다. 그리고 이는 최근 대두되는 다양한 지역 현안에 대해 효과적인 대처를 위한 것이라고 밝혔다(Bangkok Post 2016/08/30). 이 같은 언급들은 이른바 ‘아세안 방식’(ASEAN Way)의 변화를 요구하는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 역내외 다양한 도전에 대처하는데 무조건적인 내정 불간섭원칙과 만장일치 의사결정 방식이 적합하지 않다는 주장으로 해석된다. 최근 악화된 로힝자 문제는 이러한 아세안 방식의 변화를 포함하는 적극적인 대응을 모색하는 시험대가 되고 있다.

2015년 총선을 승리로 이끌며 실질적인 국가 지도자로 부상한 아웅산 수지 국가 자문 겸 외교장관은 국내 개혁과 더불어 중국, 미국, 라오스 등으로의 순방외교를 통해 미얀마의 외교적 역할 확대를 모색하였다. 그러나 최근 악화된 로힝자(Rohingya) 사태가 아세안이 당면한 이슈로 부각됨에 따라 아웅산 수지의 리더십과 미얀마의 역

내 역할 확립에 중대한 고비가 될 전망이다. 2012년부터 대대적 탄압과 거주지 강제 이주 등이 본격화되었고, 2016년 10월 무장 이슬람 단체들의 소행으로 추정되는 관공서 습격으로 발발된 공권력의 폭력적 대응으로 사태는 악화되었다. 이로 인해 약 13만 명 이상이 즉각적 구호가 필요한 상황이나 이에 대한 접근마저도 제한되었다. 말레이시아를 비롯한 아세안 회원국들이 사태해결을 촉구하고 나서며 사태는 새로운 국면을 맞았다. 말레이시아 정부는 주말레이시아 미얀마 대사를 통해 로힝자 문제에 대한 우려를 표명한데 이어, 12월 4일 나집(Najib) 총리가 자국 내에서 개최된 로힝자족에 대한 인권탄압 중지를 요구하는 집회에 참석하는 등 적극적인 의사를 표명했다. 한편 인도네시아 정부는 로힝자 문제 해결을 위해 외교장관을 미얀마로 급파했다. 아웅산 수지 외교 장관의 동의로 특별 아세안 외교장관회의가 12월 19일 미얀마에서 개최되었다. 이 회의에서 아웅산 수지가 로힝자족에 대한 원조 목적의 접근을 허용하는 등의 성과가 도출되었다. 로힝자 문제에 대한 각국의 적극적 사태 해결에 대한 의견 표명은 이전의 아세안내 인권상황에 대한 집단적 대응의 측면에서 볼 때 긍정적인 발전이다. 그러나 개별 국가내 인권과 민주주의는 여전히 많은 제약을 안고 있다. 예를 들어 아세안 차원의 논의를 주도했던 말레이시아의 경우 나집 정권은 각종 부패스캔들과 권위주의적 통치로 퇴임압력을 받고 있는 상황으로 로힝자에 대한 발언이 국내정치적 수단으로 활용될 가능성이 높다.

이상의 일련의 사태가 실질적인 아세안 방식의 변화를 가져올 가능성은 여전히 낮다. 기능적 협력의 효율성과 더불어 국내 정치적 이해관계의 조율이 관건이다. 기능적 협력에 필요한 자원 마련, 정치적 의지 및 리더십의 부재, 국내 정치변동에 따른 이견의 심화 가능성이 우선적으로 극복해야할 과제로 꼽힌다. 라오스는 2016년 의장국 역할을 매우 제한적인 수준에서 수행하였다. 아세안 현장에서 명

시한 연 2회의 아세안 정상회의를 한 번에 개최함으로써 실질적인 논의 공간이 축소되는 결과를 낳았다. 아울러 매년 정상회의와 함께 열리던 아세안 민중포럼(ASEAN Peoples' Forum)의 개최를 라오스가 거부함에 따라 동 포럼은 동티모르에서 개최될 수밖에 없었다. 2012년 12월 15일 경찰 조사 후 실종된 라오스 반정부 활동가 솀밭(Sombath) 사건에 경찰 당국이 관여되었다는 의혹이 제기되었으며 정부의 시민사회에 대한 통제가 지속되고 있다.

Ⅲ. 아세안의 대외관계 동향

2016년도 아세안 대외관계의 특징은 변화보다는 연속성에서 찾아볼 수 있다. 이번 절에서는 2016년 아세안 대외관계의 가장 핵심적인 사안이었던 남중국해 분쟁과 더불어 주요 국가와의 외교관계를 살펴본다. 특히 아세안이 어떤 방식으로 주요국과의 대외관계 정책과 입장을 고수하고 있는지, 그 양태에 주목하고 그 의미를 평가해볼 것이다.

1. 남중국해 분쟁과 아세안 방식

우선 아세안의 전형적인 외교방식인 갈등회피적 양상은 2016년 대외관계에서도 뚜렷이 지속되는 특징을 보였다. 키비마키(Kivimaki 2012)가 지적하고 있듯이, 아세안이 지난 50년간 역내 안정을 유지하는데 기여할 수 있었던 이유 중 하나는 아세안이 회원국 사이의 다양한 이해관계와 차이보다 공동의 이익을 발굴하는데 초점을 맞추었다는 데 있다. 이러한 경향은 아세안의 대외관계에서도 일관성있게 드러나는데, 아세안을 둘러싼 가장 민감한 이슈인 남중국해와 관

련하여 중국 및 미국과의 관계를 조율하는 방식이 대표적일 것이다. 2014년 이래 남중국해 영토분쟁을 둘러싸고 일부 아세안 국가들과 중국간 긴장 관계가 지속되면서, 국제사회에서는 아세안 차원의 대책 마련을 요구하는 목소리가 커져갔고 핵심 당사국인 베트남과 필리핀 역시 아세안의 외교적 지지를 기대할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 아세안은 2016년 중국과 대화상대국 수립 25주년을 기념하는 해를 맞이하면서 이를 축하하는 공동 협력활동 및 외교 행사를 준비하는 동시에 남중국해 문제에 대한 의견 교환 및 진전을 위한 작업에 착수하게 된다.

이러한 노력의 일환으로 2016년 6월 중-아세안 특별외교장관이 개최되었는데, 당시 외교장관 언론성명이 보도된 후 즉각 철회되는 사건은 내부적으로나 대화상대국과의 관계에서나 의견 차이를 드러내는 것을 꺼리는 아세안 외교 방식을 단적으로 보여준다. 싱가포르의 주요 언론에 따르면, 상기 특별외교장관회의에서 아세안 회원국들은 남중국해 문제가 중국과 아세안 간의 문제가 아니라는 중국의 입장과는 달리 남중국해 분쟁의 군사화 및 당사국들의 인공섬 매립에 대한 심각한 우려를 아세안 차원에서 공유한다는 점에서 의견의 합의를 보았고, 이를 중국과의 공동 기자 발표회에서 발표하기로 계획하였다. 그러나 중국 측에서 이와 별개로 아세안과 중국 간 10가지 합의점을 도출하자는 제안을 해왔고, 아세안은 해당 제안을 받아들일 수 없었다. 동 특별 외교장관회의 의장을 맡은 비비안 발라크리슈난(Vivian Balakrishnan) 싱가포르 외교장관은 공동 기자 발표회 자리에서 참석할 중국 외교장관의 면전에서 아세안이 중국의 의견에 반대하는 입장을 취하는 것은 부적절하다고 판단하였다. 아세안은 의장의 의견을 고려하여 공동 기자 발표회 참석을 취소하고 대신 아세안측 언론 성명을 배포하기로 방향을 바꾸었다고 한다(Chan, Dancel and Teo 2016; Goh and Sim 2016). 그러나 이와 관련한 아세안 내부

의 마지막 입장 조율이 끝나기 전에, 동 성명이 말레이시아측에 의해 AFP 통신사에 넘어가게 되었고 이것이 외부에 공개되었다. 그러나 대화 상대국과의 회담 이후 상대국(중국)을 제외한 아세안만의 입장을 담은 성명을 낸다는 것에 정치적 부담을 느낀 몇몇 회원국이 아세안 단독 성명 발표에 반대하면서, 말레이시아는 부랴부랴 몇 가지 수정 사항이 반영되어야 한다는 이유로 동 성명을 철회하였다. 결국 아세안은 중국과의 의견 차이를 확인했음에도 불구하고 이를 공식적으로 인정하는 집단적 외교 행동은 회피한 것이다(Channel News Asia 16/06/14).⁴⁾ 이러한 입장은 곧이어 7월 24일 개최된 49회 아세안 외교장관회의 공동성명과 9월 6-7일 발표된 정상회의 의장성명에서도 드러난다.⁵⁾

중-아세안 정상회의의 결과물은 아세안 내부 정상회의 성명보다 훨씬 더 긍정적인 어조가 주를 이루고 있다. 중-아세안 대화관계 25주년 기념 공동성명에는 아세안 내부 정상회의에서 보였던 “안보긴장”에 대한 “우려”, “자제”, “비군사화”에 대한 요청, 분쟁 해결 노력의 “시급”성을 강조하는 표현은 모두 사라지고 중국과 아세안간의 외교적 노력을 “환영”하고 가시화하는데 주안점을 두었다. 그 중에서도 7월 중-아세안 외교장관 회의에서 채택된 ‘남중국해 당사국 행동선언(Declaration of Conduct)의 효과적이고 충실한 집행을 위한 공동성명’과 남중국해 당사국 행동규범(Code of Conduct) 채택을 위한 중-아세안 간 제도적 노력의 진전을 환영하고, ‘남중국해 해상에서의 우발적 충돌을 막기 위한 행동규범’(Code for Unplanned Encounters at Sea) 및 중-아세안 고위관리간 직통연락망 구축을 위한 가이드라인 채택 등, 일련의 성과물에만 초점을 맞추었다.⁶⁾ 정례

4) <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/asean-retracts-south/2871648.html>

5) Joint communique of the 49th ASEAN Foreign Ministers' Meeting, Vientiane, 24 July 2016; Chairman's Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits, Vientiane, 6-7 September 2016.

에 따라 위의 25주년 특별 공동성명과 별개로 발표된 제19차 중-아세안 정상회의 의장성명에서도 이와 마찬가지로 남중국해를 분쟁 지역으로 구성하는 어떤 표현도 배제하고 남중국해 관련 ‘협력’ 내용만을 열거하였으며 그 분량도 문단 2개로 구성된 채 성명의 마지막 부분에 배치하였다.⁶⁾ 특히 후자의 성명은 해당년도 의장이 최종 원고를 작성하고 검토한다는 점에서 중-아세안 공동성명보다 아세안 회원국인 의장의 영향력이 크다는 점을 고려하면, 2016년 의장국인 라오스가 적극적으로 중국의 의견을 수용하고자 한 흔적을 확인할 수 있다.

이처럼 남중국해의 군사적 긴장이 깊어지고 상설중재재판소의 판결로 필-중 외교 관계가 악화되는 상황이었음에도 불구하고, 아세안 고위급 외교관계 양상은 크게 달라지지 않았다. 갈등의 소지가 있는 문제에 대해서는 무입장 또는 회피 정책을 선택하면서, 대신 모두가 합의할 수 있는 좁은 영역에서의 제한된 협력 활동을 발굴하는 방식으로 회피에 대한 비판을 덮으려고 하는 양상은 2016년에도 나타났으며, 이는 수십 년 아세안 외교방식의 대표적인 특징을 일관적으로 보여주는 대목이기도 하다.

남중국해 분쟁과 관련하여 아세안 외교 양상에서 드러난 또 하나의 특징은 아세안이 대외관계 시 내부적 응집성(coherence)을 해치지 않는 합의 지점을 찾는 데 집중하였기에 여느 때와 다름없이 현상유지적 성격을 벗어나지 못했다는 데에 있다. 2016년 한 해 동안 언론들이 특히 주목했던 사안은 남중국해 분쟁과 관련한 아세안의 대응 방식이었다. 주요 언론들을 살펴보면, 남중국해 분쟁에서 중국과 각 회원국간 관계와 역내 중미 패권 경쟁이 아세안의 응집력을 약화시

6) Joint Statement of the 19th ASEAN-China Summit to Commemorate the 25th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations, Vientiane, 7 September 2016.

7) Chairman's Statement of the 19th ASEAN-China Summit to Commemorate the 25th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations, Vientiane, 7 September 2016.

키고 있다는 관찰이 대부분이었다. 그 대표적인 예로 언론에서는 앞에서 언급한 중-아세안 특별 외교장관회의 성명과 관련해서 벌어진 일련의 사건들을 제시한다. 그들의 요지는 아세안 수준에서 외교적으로 보다 강한 메시지를 공론화하지는 ‘진일보’한 입장에 대한 합의가 이루어졌음에도 불구하고 중국의 압력으로 동 합의가 깨졌다는 것이다(Goh and Sim 2016; Panda 2016; Tan and Ismail 2016; Vasagar 2016). 특히 주요 언론들은 철회되기 전 외부에 공개되었던 6월 중-아세안 특별 외교장관 회의 언론성명 전문이 (아세안 10개국 모두의) “심각한 우려(serious concerns)”를 표명하고, “인공섬 매립” 등의 행동을 비롯한 외교적 결정에 “자제(self-restraint)”를 요구하고 “비군사화(non-militarisation)”를 중용하는 등 여타 아세안 성명과 다르게 구체적인 문구와 어조를 드러내고 있다는 점에 공통적으로 주목했다.⁸⁾

그러나 실제 아세안 대외외교 결과물을 분석해보면, 2016년 일련의 사건들 때문에 아세안의 단합을 해쳤거나 당해 ‘중국의 압력’ 때문에 아세안이 진일보한 입장을 내놓지 못하고 있다는 주장은 성급한 것처럼 보인다. 언론에서 지적한 것과 달리, 6월 철회된 성명에서 드러난 아세안의 입장은 2014년 제24차, 25차 아세안 정상회의 의장성명의 어조와 크게 다르지 않다. 2014년 의장국 미얀마가 작성한 동 성명에서도 정상들은 남중국해에 관한 (아세안 10개국 모두의) “심각한 우려(serious concerns)”를 표명하고 있고 “무력 불용”과 “자제”를 중용하고 있다.⁹⁾ 2015년 말레이시아에서 개최된 제 26차 아세안 정상회의 의장성명에서도 “인공섬 매립”에 대한 일부 아세안 정

8) 중-아세안 특별 외교장관 회의 언론 성명 전문은 아래 참조. <https://seasresearch.wordpress.com/2016/06/20/full-text-of-asean-fms-press-statement-on-special-asean-china-foreign-ministers-meeting/>

9) Chairman’s Statement of the 24th ASEAN Summit (문단 64), Nay Pyi Taw, 11 May 2014; Chairman’s Statement of the 25th ASEAN Summit (문단 86), Nay Pyi Taw, 12 November 2014.

상의 “심각한 우려”를 (아세안 10개국 정상 모두가) 공유하고 있으며 역내 “무력 사용에 대한 위협”을 반대하고 “자제”하자는 입장을 재확인하고 있다.¹⁰⁾ 제27차 성명 또한 “남중국해의 군사기지화 (increased presence of military assets and the possibility of further militarization of outposts)”를 반대하면서 “자제”를 종용하고 있다.¹¹⁾ 위에서 언급한 2016년 6월 중-아세안 외교장관 회의가 있은 후 9월에 연속 개최된 제 28-29차 아세안 정상회의에서도 이러한 어조는 계속된다. 정상들은 (아세안 10개국 모두의) “심각한 우려”를 표명하고 “인공섬 매립”에 대한 일부 정상들의 우려에 주목한다면서 “비군사화”와 “자제”의 중요성을 강조하고 있다.¹²⁾ 다시 말하면, 일부 언론들의 성급한 결론과 달리, 2016년 일련의 사건에 대한 중국의 압력으로 아세안의 입장이 후퇴하거나 응집력이 약화되는 모습이 관찰된다고 보기는 어렵다.

아세안 정부 엘리트들간 외교에서 가장 주목할 만한 점이라면, 설득과 논쟁으로 특정 의견에 동의를 이끌어내기보다 개별국간 차이점을 받아들이는 자세를 취함으로써 이탈을 방지하는 방식일 것이다. 남중국해가 분쟁 지역화되기 시작한 1990년대 초부터 이미 아세안 회원국들은 이 문제에 각기 상이한 입장을 보이고 있었다. 필리핀, 베트남과 달리 분쟁 당사국이지만 해결에는 적극적이지 않은 말레이시아와 브루나이가 있는가 하면, 아세안의 실질적 리더인 인도네시아와 싱가포르, 태국은 이 내용에 대해 주목하고 있으나 조심스러운 태도를 보이고 있고, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 관심이 크게

10) Chairman’s Statement of the 26th ASEAN Summit (문단 59와 61), KL and Lankawi, 27 April, 2015.

11) Chairman’s Statement of the 27th ASEAN Summit (문단 107과 108), KL, 21 November, 2015.

12) Chairman’s Statement of the 28th and 29th ASEAN Summits (문단 121, 124), Vientiane, 6-7 September 2016.

없거나 모호한 입장이다(Parameswaran 2016). 이런 까닭에 아세안 차원에서 남중국해 분쟁과 관련하여 획기적으로 진보한 결과물을 기대하는 것은 정치적으로 가능성이 없어 보인다.

아세안의 응집성은 여전히 현상유지적이라는 특징과 함께 지속되는 것처럼 보인다. 적어도 외교적인 차원에서 중국의 압력이나 개별적인 외교사안에 따라 아세안의 응집력이 약해지고 있다는 주장은 근거가 약하다. 앞에서 언급했듯이, 설득과 논쟁의 메커니즘이 부재한 아세안 차원의 사회화 방식을 고려한다면 당사국의 입장 변화는 개별 국가 층위에서 이루어질 때야 가능할 것이다. 중국이 입장을 급선회하거나 필리핀과 베트남이 외교 노선을 변경하지 않는 한, 아세안 차원의 합의 내용에 대한 주목할 만한 변화를 요구하는 움직임이 아세안의 응집력을 약화시키는데 일조할지도 모른다. 이 때문에 오히려 그와 같은 변화에 대한 요구는 아세안이 쉽게 반영하지 않을 것이다.

2. 주요 주변국과의 지역통합 지원 외교

2016년 아세안 외교에서 재차 확인된 또 하나의 특징은 주변 주요국들에게서 아세안 관련 의제에 관한 물질적, 기술적 지원을 끌어내기 위한 그들의 적극적인 행보에서 찾을 수 있다. 아세안 정부 엘리트들은 아세안 회원국간의 관계에서 연대와 공동체를 강조할지 모르지만(Pettman 2010), 비아세안 주변 협력국들과의 관계에서는 실리를 추구하는 경향이 강하다. 무엇보다도 역내 해결 과제를 위한 외부 재정지원이 안정적으로 공급될 수 있도록 기존 다자협력 및 파트너십을 다각적으로 활용하려는 노력이 주목할 만하다. 특히 아세안이 지역통합, 개발에 필요한 기능적인 역량을 강화하고 인프라를 구축하는데 필요한 자원을 주변국에게 의지하는 경향은 1990년

대 이후 보다 가시화되고 있다.

특히 2015년에 이어 2016년까지 핵심적인 대화상대국들과의 외교 관계를 격상시키는데 주력하는 모습이 뚜렷하게 나타났다. 2014년 까지만 해도 아세안의 대화상대국 중 한국, 중국, 일본, 인도만이 유일하게 아세안과의 전략적 동반자관계(strategic partnership)를 바탕으로 여러 다자협력들에 다층적으로 참여하고 있었다. 그러나 2014년 아세안은 호주와의 관계를 포괄적 동반자관계(comprehensive partnership)에서 전략적 동반자관계로 격상시키기로 결정하고, 2016년 처음으로 격년제 정상회의를 개최하였으며, 2018년 특별 호주-아세안 정상회의를 호주에서 개최하는데 합의하였다. 호주를 시작으로 2015년 말에는 미국과 뉴질랜드와도 전략적 동반자관계로 외교관계를 격상하였다. 2016년부터는 유럽연합과의 외교 관계 격상에 대한 논의도 시작하였다.

미국의 경우, 2016년 2월 아세안 정상들을 미국에 초대하여 비공식 특별 정상회의를 개최하였다. 또한 2015년 아세안과의 외교관계 격상을 기념하는 의미에서 기존 협력사업을 보다 체계적으로 집대성한 미-아세안 연계(US-ASEAN Connect) 프로그램을 발표하였다. 동 프로그램은 상업적 연계, 에너지 기반시설 개발, 혁신적 신경계 기반 창출, 정책 및 제도 개혁 등, 네 가지 영역에서 각 부처의 동력을 한데 모아 보다 체계적으로 아세안 지역의 통합 및 개발 의제를 다룬다는 목표 하에 아세안 지역에 대한 미국의 경제적 지원(economic engagement)을 강화하겠다는 미국의 의지를 반영하였다.¹³⁾ 호주의 경우, 일본과 더불어 경제, 개발 분야에서 아세안과 가장 오랜 협력 관계를 맺고 있다. 이에 걸맞게 아세안의 제도적 연계성을 강화하고 아세안 내 개발 격차 해소의 일환으로 메콩 지역 환경 및 개발 협력 사업을 발굴하는데 주력하는 모습을 보였다.¹⁴⁾ 뉴질랜

13) <https://asean.usmission.gov/our-relationship/policy-history/asean-connect/>

드도 2015년 말 아세안 청년 교육에 대한 투자를 늘리는 전략(People Strategy), 농업과 무역 관련 협력을 활성화하기 위한 ‘번영 전략(Prosperity Strategy)’ 프로그램을 새롭게 발표하면서 전략적 외교관계 격상을 기념하였다. 이와 같은 외교관계 격상의 의미는 주로 상징적인 면에서 찾아야 하겠지만, 기존 사업에 정치적 의지를 부여하거나 상당한 규모의 협력사업을 새롭게 발표하는 전기를 마련한다는 점에서도 주목할 만하다.

이와 더불어, 아세안은 기능협력을 위한 제도를 다각화하는 모습을 보여왔다. 아세안 주도 협력틀 가운데에서도 경제, 금융, 농업, 환경 등의 기능적 협력에 초점을 맞추어 발전해왔던 ‘아세안+3(APT)’ 체제가 2010년대 초반 이후 한중일간 외교 관계 악화에 따라 정체되는 양상을 보이기 시작하자, 아세안은 이를 보완하기 위해 여타 협의체를 적극 활용하기 시작하였다. 예를 들어, 기술이나 규모면에서 대외 파트너의 지속적인 투자와 지원이 필요한 분야에 대해서는 정상들간의 느슨한 포럼 형식으로 두고자 했던 ‘동아시아 정상회의(EAS)’ 틀 내에서도 제도화된 협력틀을 만드는데 앞장서고 있다. 아세안 중심성을 이용하여 재난관리 및 (물리적 인프라) 연계성 관련 협력을 최우선시하며 EAS 회원국들과의 관계에서 적극적인 제도화를 추구하여 지원 체계의 안정을 꾀하고 있는 것이다(Bae 2015). 이와 더불어, 아세안은 ‘아세안+1’과 같은 양자 협력틀에 보다 집중하기 시작한다. 일본과의 관계에서는 2015년 ‘신 도쿄 전략(New Tokyo Strategy)’을 적극 지지하는 동시에 ‘일-메콩 연계성 이니셔티브(Japan-Mekong Connectivity Initiative)’를 새롭게 시작하면서 메콩 지역 인프라 건설 협력 강화의 전기를 마련하였다.¹⁵⁾ 중국과

14) <http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Documents/chairmans-statement-of-the-first-asean-australia-biennial-summit.pdf>

15) Chairman’s Statement of the 19th ASEAN-Japan Summit, Vientiane, 7 September, 2016.

의 관계에 있어서도 남중국해 문제와는 별개로, 일대일로, AIIB 등 중국의 굵직한 외교 이니셔티브와 아세안 차원의 연계성 사업 및 ‘아세안 통합이니셔티브’(Initiative for ASEAN Integration)를 연동시키는 방식으로 수혜를 받는데 회원국들이 모두 합의하고 있는 상황이다.¹⁶⁾ 아세안이 비아세안 주요국들과의 관계에서 위와 같은 태도를 지속적으로 채택할 수 있었던 이유에는 여러 가지가 있겠지만, 그 중에서도 지역의 위기극복 능력(regional resilience)이라는 아세안 차원의 목표가 이와 같은 대외방침을 형성하는데 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 아세안 국가들은 공통적으로 경제적 번영과 더불어 재난, 안보의 위기에 스스로 다시 일어날 수 있는 자국의 능력, 즉 회복력 또는 위기극복능력(resilience)을 추구한다. 아세안 차원에서의 위기극복능력은 각국이 이러한 국가적 능력을 향상시키는데 필요한 역내 국제 지역안정과 발전을 목표로 한다. 지금까지 여러 동남아시아 정책결정자들과 학자들은 지역의 위기극복능력 향상이야말로 아세안 각 회원국 지도자들이 지역 정체성을 형성할 수 있도록 유인해온 공동의 목표로 규정해오고 있다(Ba 2009). 그러나 아세안 국가들이 지역의 위기극복능력을 지역 내부의 자원과 힘에 의존하여 증강시키고자 하는 바람에는 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 대신 아세안 지도자들은 중단기적으로 아세안 및 아세안 회원국의 역량을 강화시키는데 비아세안 주변국들의 힘을 빌린다는 정책적 입장에 합의하였다. 1990년대 이후 아세안이 대외관계를 보다 심화, 다각화하고자 하는 노력이 이를 반영해주고 있다. 이러한 전략은 아세안의 내부 능력을 증가시킬 수 있을 뿐만 아니라 외부 주요 국가들과의 관계를 개선, 강화시킴으로써 아세안 국가들이 자율적으로 위기에 대처할 수 있는 능력을 키우는데 기여할 수 있다. 동남아

16) Joint Statement of the 19th ASEAN-China Summit to Commemorate the 25th Anniversary of ASEAN-China Dialogue Relations, 7 September 2016.

시아 정치 엘리트들에게 아세안이 자국의 상기 능력 개선이라는 목표를 뒷받침해주는 도구적 기능이 있음을 감안한다면, 아세안 수준의 대외관계 방식은 앞으로도 동 목표를 달성하는 데 효과적인 방향으로 결정될 가능성이 크며, 이러한 측면에서 앞서 논의한 아세안 주변국 외교의 특징은 상당 시간동안 일관성 있게 지속될 것이다.

IV. 한-아세안 관계

2016년 한-아세안 관계는 경제적 상호의존성의 지속, 북핵 이슈에 대한 아세안 지지 추구, 사회문화협력의 강화를 특징으로 한다. 9월 한-아세안 정상회의 참석 시 개최한 라오스와의 정상회담과 방한 조코위 대통령과의 회담을 제외하면 아세안 개별회원국과의 정상외교는 없었다. 평소 정상외교의 비중이 높았던 점을 고려할 때 정상외교가 제한적이었던 2016년의 한-아세안 관계에서는 상대적으로 부각된 쟁점과 이슈가 많지 않았다고 볼 수 있다.

한국 정부는 2016년에도 마찬가지로 한반도 문제와 관련 아세안의 지지를 이끌어 내는데 주력했다. 그 중에서도 2016년 9월 G20 회의가 열리는 시점에 이루어진 북한의 미사일 발사 시도 이후 즉각적으로 EAS 정상들과 단합하여 북한 핵과 탄도 미사일 프로그램 전면 폐기를 촉구하는 ‘EAS 비확산 성명(EAS Statement on Non-Proliferation)’을 채택하는데 집중했다. 이 밖에도 여타 아세안 문서에서는 지금까지와 마찬가지로 회원국 간 갈등적 사안을 직접 다루어 해결하려하지 않고 민감 사안에 대한 논의를 회피함으로써 갈등의 확산을 예방하는 기존 아세안식 문안이 채택되었다. 7월 26일 개최된 아세안 지역안보포럼(ARF) 의장성명서에는 “평화적 수단을 통한 한반도 비핵화와 관련 아세안의 지지를 재확인”한다는 중립적 표

현 사용되었으며,¹⁷⁾ 사드 관련 중국과 러시아 측의 우려 표명과 문제 제기도 의장성명서에는 포함되지 않았다. 9월 7일 개최된 한-아세안 정상회의에서도 이와 같은 논조는 계속되었다. 북한과 중국 등이 참여하는 다자회의와 비교할 때 상대적으로 한국 측의 주장을 관철시키는데 유리한 여건인 한-아세안 정상회의¹⁸⁾ 의장성명서에도 북한에 대한 우려와 평화적 비핵화에 대한 지지가 표명되었다. 아울러 박근혜 정부가 추진했던 ‘한반도 평화프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’ 등에 대한 아세안의 지지가 추가적으로 명시되었다.

한편 레 르엉 민(Le Luong Minh) 아세안 사무총장은 한국 언론과의 인터뷰에서 한국이 아세안 연계성 사업에 적극적으로 기여할 필요가 있음을 강조하면서, 아세안이 유엔 대북제재에 대해 지지해온 사실을 함께 언급했다. 이는 아세안측이 유엔의 대북제재 문제를 아세안 개발지원과 연계시켜 전략적으로 인식할 가능성을 보여준다(The Korea Times 2016/07/27). 북한이 아세안과의 대화관계 수립을 제안했으나, 아세안 관계자는 북핵 개발과 관련 한반도 문제를 고려할 때 논의가 적절하지 않음을 밝혔다(The Jakarta Post 2016/11/24).

2016년 한-아세안 정상회의를 통해 양측은 평화와 번영을 위한 공동성명 이행계획(2016-2020)의 이행과 더불어 한-아세안 FTA 개정 관련 협력을 위한 제도적 기반 강화를 모색했다. 교역액 기준 아세안은 여전히 한국에서 중요한 경제파트너로 자리매김했다. 2016년에도 수출, 수입 총액이 5.9% 감소하여 비록 감소폭은 줄었으나 감소세는 지속되었다.¹⁹⁾ 총교역액에서 아세안 비중은 13.1%로 중국 23.4%에 이어 두번째

17) Chairman's Statement of the 23rd ASEAN Regional Forum, Vientiane, 26 July 2016 (문단 8). http://asean.org/storage/2016/07/Chairmans-Statement-of-the-23rd-ASEAN-Regional-Forum_FINAL.pdf

18) 9월 한-아세안 정상회담은 2016년 아세안 및 동아시아 관련 정상회의 참석차 방문한 라오스에서 개최되었다. 박근혜 정부의 정상외교를 위한 아세안국가 방문은 베트남(2013)과 싱가포르(2015)를 제외하고 모두 다자회의 참석차 이루어졌다.

19) 한국무역협회, 무역통계, <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpList.screen>

로 큰 규모이며 한국은 아세안의 5번째 교역 상대국이다. 문화교류 차원에서 한류의 기여와 더불어 양측 정상들은 2017년 개관하는 아세안 문화원에 대한 기대를 표명했다.

V. 전망

2015년 말 경제공동체 출범을 선언한 이후로 아세안은 제도적 정비와 기능적 협력을 강화하기 위한 노력을 계속할 것으로 예상된다. 창설 50주년을 맞는 2017년 의장국인 필리핀의 두테르테는 내년 아세안 의장국의 준비를 위해 모든 아세안 회원국을 방문하면서, 양자 정상외교를 통해 지역현안을 조율하고 있음을 밝혔다(Salaverria 2016). 필리핀의 인권 상황에 대한 국제사회의 우려는 의장국의 입지를 좁힐 가능성이 있다. 이에 두테르테는 마약 및 초국적 범죄에 대한 공동대처라는 명분을 내세우며 정당성을 확보하고자 할 것으로 예상된다. 또한 아세안 응집력을 강화하기 위해 대외문제를 활용할 가능성도 있다.

아세안 대외관계의 경우, 여러 언론들의 우려와 비판과 달리 변화보다는 연속성이 부각되었으며 이는 2017년에도 크게 바뀌지 않을 것으로 전망된다. 주요 아세안 국가들의 국내정치적 변화에 따라 아세안 문제가 각 정권의 우선 과제에서 밀려날 가능성이 큰 가운데, 아세안 수준에서 대외관계 방식을 급진적으로 수정할 가능성은 적다. 일각에서 우려하는 아세안 중심성의 쇠퇴 가능성에도 불구하고, 아세안은 여느 때와 마찬가지로 매우 느리게 변화할 것이며 개혁보다는 현상에 대한 관리에 치중할 것으로 보인다. 아세안 리더십 약화와 동아시아 세력균형 관계의 불확실성이 증가하는 상황에서, 지역의 위기극복능력을 향상시킨다는 목표에 충실한 현재의 대외관계를

유지하는 것은 아세안에게 크게 불리한 선택은 아닐 것이다. 지역차원에서 공동의 이익을 형성하고 공유하는 것은 아세안 공동체의 실현과 더불어, 확대된 지역차원에서 아세안의 중심성을 유지하는데 있어서도 핵심적 사안이기 때문이다.

〈참고문헌〉

- Anbumozhi, Venkatachalam. 2016. "Convergence of Opportunities: Resilience and the ASEAN Community." ERIA Discussion Paper Series. <http://www.eria.org/ERIA-DP-2016-02.pdf> (검색일: 2016.12.11)
- Anwar, Dewi Fortuna. 2000. "National versus Regional Resilience? An Indonesian Perspective." Derek da Cunha (ed.), *Southeast Asian Perspectives on Security*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 81-97.
- Ba, Alice. 2009. *(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and Southeast Asian Nations*. Stanford: Stanford University Press.
- Bae, Ki-Hyun. 2015. "Neither Left-out Nor Pushed-over: Anxious ASEAN and Its 4C Practices." *The Pacific Review* 28(5): 703-729.
- Campbell, Charlie. 2016. "After Days of Deadlock, ASEAN Releases Statement on South China Sea Dispute." *Time* July 25.
- Chan, Francis, Dancel Raul, and Teo Cheng Wee. 2016. "Jakarta, Manila Agree with Aborted Asean Statement over South China Sea." *Straits Times* June 17.

- Davies, Mathew. 2016. "ASEAN Risks Becoming All Form and No Function." <http://www.afr.com/news/world/asean-risks-becoming-all-form-and-no-function-20160903-gr88gy> (검색일: 2016.12.11)
- Davies, Mathew. 2016. "ASEAN Centrality Losing Ground." *East Asia Forum* September 4. <http://www.easiaforum.org/2016/09/04/asean-centrality-losing-ground>
- Eaton, Sarah and Stubbs Richard. 2006. "Is ASEAN Powerful? Neo-Realist Versus Constructivist Approaches to Power in Southeast Asia." *The Pacific Review* 19(2): 135-155.
- Goh, Evelyn. 2005. "Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the US and China." *RSIS Monograph* 7.
- Goh, Evelyn. 2007/8. "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies." *International Security* 32(3): 113-157.
- Goh, Sui Noi and Sim Walter. 2016. "China 'Consensus' Statement Left Asean Divided." *Straits Times* June 16.
- Kivimaki, Timo. 2012. "Southeast Asia and Conflict Prevention: Is ASEAN Running out of Steam?" *The Pacific Review* 25(4): 403-427.
- Mogato, Manuel, Michael Martina and Blanchard Ben. 2016. "ASEAN Deadlocked on South China Sea, Cambodia Blocks Statement." *Reuters* July 26.
- Panda, Rajaram. 2016. "Cracks in ASEAN Unity over South China Sea Dispute-Analysis." *Eurasia View* June 16. <http://www.eurasiareview.com/16062016-cracks-in-asean-unity-over-south-china-sea-dispute-analysis/>.

- Parameswaran, Prashanth. 2016. "A US-ASEAN South China Sea Failure at Sunnylands?" *The Diplomat* February 19.
- Pettman, Ralph. 2010. "Asian Perspectives on the European Experience of Regionalism." *International Politics* 47(3): 293-307.
- Salaverria, Leila. 2016. "Duterte Defends Frequent Trips as Preparation for ASEAN Summit." *Philippine Daily Inquirer* December 17.
- Tan, C.K. and Tani Shotaro. 2017. "Finding Investors a Challenge for ASEAN Connectivity Projects." *Nikkei Asian Review* January 1.
- Tan, Qiuyi, and Ismail Saifulbahri. 2016. "Indonesia, Vietnam Stress ASEAN's Common Stance on South China Sea." *Channel News Asia* June 16.
- Vasagar, Jeevan. 2016. "ASEAN Show of Unity over South China Sea Collapses." *Financial Times* June 15.
- Wanandi, Jusuf. 2001. "ASEAN's Past and the Challenges Ahead: Aspects of Politics and Security." Simon C. Tay, Jesus P. Estanislao and Hadi Soesastro (eds.), *Reinventing ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 25-34.

인터넷 자료

- Bangkok Post* 2016년 8월 30일.
- The Jakarta Post* 2016년 11월 24일.
- The Korea Times* 2016년 7월 27일.
- The Korea Times* 2016년 12월 12일.

The Star 2016년 9월 22일.

(2017.03.07. 투고, 2017.05.15. 심사, 2017.05.16. 게재확정)

<국문초록>

아세안 2016: 아세안 방식의 변화 또는 연속성

김형종·배기현

2017년 창설 50주년을 맞은 아세안에 대한 기대와 우려가 공존한다. 아세안공동체(ASEAN Community)가 2015년 말 공식 출범한 이후 비전 실현에 대한 기대와 급변하는 역내외 환경에서의 효율적 대처 가능성에 대한 우려가 있다. 이 글은 변화와 연속성을 중심으로 2016년 아세안공동체 추진 현황과 대외관계를 고찰하고자한다. 첫째, 지역적 차원에서 아세안공동체로의 제도화과정과 기능적 협력 현황을 살피고자한다. 최근 아세안 회원국의 국내정치변동이 아세안 방식의 수정에 대한 압력으로 대두될 가능성을 지적하고자한다. 둘째, 아세안 대외관계의 특징으로 변화보다는 연속성에 주목할 것이다. 아세안 대외관계의 양태는 전형적인 갈등회피적 양상과 현상유지적 성격을 그대로 유지하고 개발 협력 의제에 집중했다. 이러한 입장은 아세안의 단결(unity)에 긍정적인 기여를 하고 있으며 아세안 엘리트들이 공통적으로 추구하는 목표인 지역 회복력(regional resilience)을 추구함에 있어 유용함을 주장하고자 한다.

주제어: 아세안공동체, 동아시아, 아세안방식, 지역회복력, 아세안중심성

<Abstract>

ASEAN in 2016:
The Change and Continuity in the ASEAN Way

KIM Hyung Jong
(Yonsei University)

BAE Ki-Hyun
(Sogang University)

ASEAN marking its 50th anniversary in 2017 draws hopes and concerns. There is hope for the full realization of the vision of ASEAN Community since 2015 while there are increasing concerns about the changing internal and external environments. This article reviews the process of ASEAN's community building and its external relations. First, after reviewing institutionalization and functional cooperation in 2016, it argues that there is increasing pressure for the modification of the 'ASEAN Way' mainly due to the recent political changes in some ASEAN member states. Second, this article considers the nature of ASEAN's external relation focusing on continuity rather than change. The tendency of external relations of ASEAN appears to be 'avoiding conflict' and 'status quo' while it concentrates on development cooperation. We argue that such attitude contributes to the unity of ASEAN as it is useful in searching for regional resilience which is a common goal of ASEAN power elites.

184 동남아시아연구 27권 2호

Key Words: ASEAN Community, East Asia, ASEAN Way, Regional Resilience, ASEAN Centrality