

## 아세안 2024: 적실성 회복을 위한 파편적 시도와 한계

박민정\*

### 국문초록

이 글은 2024년 아세안의 역내외 현안에 대한 대응을 아세안 정상회의 및 관련 회의의 성과를 중심으로 살펴보고자 한다. 위협회피적 성향의 의장국, 라오스가 주도한 2024년 아세안은 공동체 구축에 있어 좀 더 안전하고 확실한 분야에 대한 논의에 집중하며 지역협의체로서 아세안의 적실성 회복을 시도하였다. 그 결과, 아세안 공동체 포스트 2025 비전의 구체화, FTA 확대, 지속가능한 농업과 공급망 연계 등 아세안 경제공동체 내 일부 진전이 있었지만, 남중국해와 미얀마 사태에 대해서는 출구를 찾으려는 시도조차 제한된 모습을 보였다. 아세안이 미국과 유사입장국 대 중국과 러시아 간 상반된 입장을 조율하지 못하면서 동아시아정상회의(EAS) 공동성명은 도출되지 못했고, 회원국별 지정학적 계산법의 차이로 아세안의 역할과 기능에 대한 회의가 보편화되며 주요 회원국들은 경쟁적으로 BRICS+, OECD 등 역외 다자협의체 가입을 추진했다. 트럼프의 귀환이라는 새로운 변수가 추가된 전략 환경에서 2025년 말레이시아가 이끄는 아세안 역시, 난제 해결에 진전을 보이지 못할 경우, 국제사회 내 아세안의 적실성은 더욱 희미해질 것으로 전망된다.

주제어: 아세안, 아세안 중심성, 아세안 단결, 아세안 적실성, 한-아세안 관계

\* 국립외교원 연구교수, mjpark@mofa.go.kr

## I. 서론

2024년 세계는 지정학적 대전환기의 복합 위기를 경험했다. 군사, 외교, 공급망, 핵심 광물, 기술 등 전 분야로 격화된 미국과 중국의 전략경쟁은 11월 미국 대선에서 트럼프가 당선되며 더욱 심화될 기로에 놓였다. 자유주의와 권위주의 국가 간 대립과 진영화 현상이 가속화되는 가운데, 북한과 러시아의 관계가 복원되고 북한은 러시아-우크라이나 전쟁에 참전하며 유럽과 인도-태평양의 안보를 동시에 위협했다. 2024년에도 지속된 이스라엘-하마스 전쟁은 중동뿐 아니라 말레이시아, 인도네시아, 브루나이 등 전 세계 이슬람 국가들의 분노를 유발했다. 이러한 대외 환경은 보호 무역주의 확산, 주요국의 브릭스 플러스(BRICS+) 및 OECD 가입 추진, 국제 현안에 대한 의견 불일치 등을 초래하며 아세안의 분열을 가속화하였다.

바이든 행정부가 인태 지역 내 일부 거점 동맹국을 중심으로 한 격자형 안보체제(Lattice-like Security System)를 구축하면서 다른 국가들과의 관계와 협력에 있어 아세안이 “핵심적 추동력(Primary Driving Force)”을 발휘한다는 규범인 아세안 중심성(ASEAN Centrality)은 크게 약화되었다<sup>1)</sup>. 2024년도에도 남중국해에서 중국의 강압적 행위는 계속되었으나, 필리핀과 베트남 외 여타 회원국들은 이에 침묵하며 아세안의 단결(ASEAN Unity)도 훼손되었다. 베트남과 캄보디아는 글로벌 공급망 재편의 핵심 연결고리로 급부상하며 대규모 투자 및 개발원조의 수혜를 입은 반면, 미얀마와 라오스는 각각 쿠데타 이후 경제난 및 국가 재정위기로 심각한 불황에 놓였고, 이러한 메콩 국가 간 개발격차의 확대는 아세안 통합을 더욱 어렵게 만드는 내부 요인으로 작용했다.

---

1) 아세안 중심성 개념은 2008년 발효된 아세안 헌장(ASEAN Charter) 1조 15항에서 규정하고 있음. ASEAN Secretariat(2008) 참고.

외적으로는 아세안 중심성 약화, 내적으로 아세안의 단결 약화라는 이중고 속에서 지역협의체로서 아세안의 적실성(ASEAN Relevance)은 희미해졌다. 2024년 의장국을 수임한 라오스는 고도의 외교 역량이 요구되는 아세안 중심성과 단결 회복보다는 아세안의 적실성 회복을 위한 실용적이고 가시적인 성과 달성에 주력했다. 그 결과, 아세안 공동체 포스트 2025 비전의 구체화, 지속가능한 농업, 공급망 연계성 등 아세안 경제공동체(AEC, ASEAN Economic Community) 내 소기의 진전이 있었지만 남중국해와 미얀마라는 역내 핵심 현안은 여전히 답보 상태에 머물렀다.

2024년 동아시아정상회의(EAS, East Asia Summit) 공동성명은 남중국해 및 역내 불안 상황과 관련된 문구<sup>2)</sup>에 대한 미국과 유사입장국 대 중국과 러시아 간의 이견으로 채택되지 못했고, 라오스는 과거의 내용이 대거 재활용된 수준의 EAS 의장성명을 발표했다. 다시금 EAS로 대표되는 아세안 주도 다자협의체에서 아세안이 주요국 간 이해관계를 관리할 역량이 부족하다는 것을 증명함으로써 아세안의 적실성에 대한 우려를 더욱 고조시켰다.

2024년 한국과 아세안은 대화관계 수립 35주년을 맞아 포괄적 전략 동반자 관계(CSP, Comprehensive Strategic Partnership)를 수립하고 이를 이행하기 위한 새로운 비전(ABC Vision) 및 정치 안보, 경제, 사회문화 전반을 아우르는 120대 협력 과제를 발표했다. 이로써 한국은 호주, 중국, 미국, 인도, 일본에 이어 아세안과 CSP를 수립한 6번째 대화상대국이 되었으며 한국과 아세안은 디지털 전환, 기후변화, 인구구조 변화 등 미래지향적 협력을 촉진하는 과제들을 수행하

2) 로이터 통신에 따르면, 아세안이 제시한 공동성명(안)에 대해 한국과 미국, 일본, 호주, 인도 등은 찬성했으나 중국과 러시아는 남중국해 문제 관련 유엔해양법협약(UNCLOS)을 언급하는 방식과 ‘남중국해와 한반도, 미얀마, 우크라이나, 중동이 역내의 위협으로 부상하고 있다’는 문구에 대해 수용을 거부하여 합의 도출에 실패하였다. 출처: <https://www.reuters.com/world/us-official-accuses-russia-china-blocking-asia-leaders-statement-2024-10-12/>. (검색일: 2024/11/15)

기로 합의하였다. 아세안과 한국을 포함한 주요 대화상대국 간의 CSP 체결이 외교적 수사를 넘어 아세안의 적실성 회복을 위한 새로운 기제로 활용될지는 당분간 더 지켜봐야 할 것이다.

이 글은 2024년 아세안의 역내외 현안에 대한 대응을 아세안 정상회의 및 관련 회의의 성과를 중심으로 살펴보고자 한다. 또한 2024년 한-아세안 관계의 변화를 살펴보고 이에 대한 평가와 함께, 말레이시아가 의장국을 수임하는 2025년 아세안의 행보에 대한 전망을 제시하고자 한다.

## II. 2024년 아세안의 주요 성과

아세안의 큰 형을 자임하는 인도네시아가 별다른 성과 없이 2023년 의장국 임기를 마친 가운데, 아세안 내 약소국인 라오스가 2024년 의장국을 수임한다는 사실에 애초부터 걱정과 우려의 목소리가 높았다(Lin 2023; Indraswari 2024). 라오스는 아세안의 집단적 목소리를 대표하기에 존재감이 부족하고, 최근 거듭된 국가 부채 관리 실패와 킵(kip)화 가치 하락, 그로 인한 25%의 높은 인플레이션으로 재정위기를 겪고 있어, 의장국으로서 외부세력에 대해 중립적인 입장에서 아세안을 대변할 수 있을지에 대한 의구심이 팽배했다.

이러한 형국에서 라오스는 과감한 구상을 제안하기보다는 지역안정과 공동체 강화를 우선시하는 소위 ‘신중외교(Quiet Diplomacy)’로 표현되는 외교적 전통을 구현하였다. 라오스는 2024년 아세안의 슬로건을 “연계성과 복원력 강화”(Enhancing Connectivity and Resilience)로 내걸었는데, 이는 자국의 인프라 개발과 연계성 강화에 대한 필요성을 반영한 것으로 평가된다(To 2023). 라오스는 의장국 수임에 앞서, 연계성 개선을 위한 우선 분야로 경제통합 및 연결

성 강화, 포용적이고 지속 가능한 미래 구축, 디지털 미래를 위한 혁신, 포용과 지속가능성을 위한 아세안 문화예술의 역할 증진을 선정하였고 복원력 강화를 위한 우선 분야로 아세안 공동체 포스트 2025 관련 논의 진전, 아세안 중심성 강화, 기후변화 대응을 위한 환경 협력 확대, 여성과 아동의 지위 개선, 공공 보건을 선정하고, 각 우선 분야에 대한 이행 계획을 발표했다<sup>3)</sup>.

이러한 방향성 하에 2024년 10월 8일에서 11일까지 라오스 비엔티안에서 개최된 제44차 및 제45차 아세안 정상회의에서는 공급망 연계 강화, 지속 가능한 농업 증진, 아세안 공동체 비전 2045 전략 계획, 인도-태평양에 관한 아세안 관점(AOIP, ASEAN Outlook on the Indo-Pacific) 및 아세안 중심 지역 구조, 불법 약물 밀수 대응, 역내 생물 안보 강화에 대한 정상 선언이 채택되고 이외 UN 기후변화협약 당사국총회(UNFCCC COP-29), UN 생물 다양성 협약 당사국총회 관련 공동성명 및 주요 합의문서가 채택되었다(<표 1> 참고). 하지만 남중국해 대응에 대한 새로운 합의는 이뤄지지 않았고 미얀마 문제에 대해서는 5개 합의사항(5PC, Five Point Consensus) 이행에 대한 아세안 정상 점검 및 결정 사항이 예년처럼 도출되었으나 현재의 위기 상황을 타개할 만한 새로운 해법은 담기지 못했다.

<표 1> 2024년 아세안 정상회의 주요 결과문서(ASEAN 2024)

문서명	주요 내용
아세안 공동체 비전 2045 이행 전략 계획 마련에 대한 아세안 정상 선언(ASEAN Leaders' Declaration on the Development of Strategic Plans to Implement the ASEAN Community Vision 2045)	2045년까지 회복력 있고, 혁신적이며, 역동적이고 사람 중심의 아세안 공동체 구축을 위한 계획
미얀마 위기 대응 5개 합의사항(5PCs) 이행에 대한 아세안 정상 점검 및 결정 사항(ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation	미얀마 상황에 대한 우려 표명, 폭력중단 촉구, 5PCs 중 4번 이행을 위한 인도적 지원 진정 환영, 미얀

3) <https://kpl.gov.la/en/detail.aspx?id=85169>

6 동남아시아연구 35권 1호

of the Five-Point Consensus)	마 위기 해결에 있어 아세안과의 협의 강조
지속 가능한 농업 촉진에 대한 아세안 정상 선언 (ASEAN Leaders' Declaration on Promoting Sustainable Agriculture)	지속 가능한 경제 발전, 빈곤 퇴치, 식량 안보, 환경 지속성을 위한 농업 지원
공급망 연계 강화에 대한 아세안 정상 선언 (ASEAN Leaders' Declaration on Enhancing Supply Chain Connectivity)	아세안의 경쟁력 강화, 아세안 내/아세안과 전 세계 간 개발격차 완화를 위해 포괄적으로 연결된 아세안 공동체 구축
AOIP 및 아세안 중심 지역 구조에 대한 아세안 정상 선언(ASEAN Leaders' Declaration on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific for the Future-Ready ASEAN and ASEAN-Centred Regional Architecture)	아세안 중심성 강화 및 아세안 주도 메커니즘을 통한 전략적 신뢰 구축을 위한 논의 촉진
불법 약물 밀수 대응 협력 강화에 대한 아세안 정상 선언(ASEAN Leaders' Declaration on Enhanced Cooperation Against Illicit Drug Trafficking and Precursor Chemicals)	예방 교육, 법 집행, 치료 및 재활, 연구 등을 통한 역내 불법 약물 통제 전략 강화
역내 생물 안보 강화에 대한 정상 선언(ASEAN Leaders' Declaration on Strengthening Regional Biosafety, and Biosecurity)	공중 보건 및 신종 감염병 대응을 위한 지역의 생물 안전 및 안보 강화
제29차 UN 기후변화협약 당사국총회(UNFCCC COP-29) 관련 아세안 공동성명(ASEAN Joint Statement on Climate Change to the 29th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP-29))	경제, 사회문화, 기술, 환경 등의 분야에서 적극적 협조와 상호 지원을 통한 역내 기후 복원력 강화 및 취약성 개선
제16차 UN 생물다양성협약 당사국총회 관련 아세안 공동성명 (ASEAN Joint Statement on Biodiversity to The Sixteenth Meeting of The Conference of The Parties to The Convention on Biological Diversity)	생계 및 경제 발전 기회 확대를 위한 생물다양성의 주류화
아세안 생물다양성 계획(ASEAN Biodiversity Plan)	아세안의 풍부한 생물자원으로 부터 보다 공평한 혜택을 누리기 위한 회원국 간 조정 강화
플라스틱 순환성에 대한 아세안 선언 (ASEAN Declaration on Plastic Circularity)	플라스틱 오염 문제 해결을 위한 협력 촉진
아동 노동 근절에 대한 아세안 선언(ASEAN Declaration on The Prevention of Child Labour, Including The Elimination of Worst Forms of Child Labour)	가혹한 형태의 아동 노동 금지와 근절을 위한 공동 노력

이주노동자를 위한 기술 이동성, 인정, 개발에 관한 비엔티안 선언 (Vientiane Declaration on Skills Mobility, Recognition and Development for Migrant Workers)	기술을 가진 이주노동자에게 이동성, 인정, 개발에 대한 접근성 제공을 위한 조치 제공
이주어선원 보호에 대한 아세안 가이드라인 (ASEAN Guidelines on the Placement and Protection of Migrant Fishers)	아세안 국적 뿐 아니라 타 국가의 선박에서 일하는 아세안 이주어선원 보호 기준
아세안 내 이주노동자 사회보장 혜택 이동성에 대한 아세안 가이드라인(ASEAN Guidelines on Portability of Social Security Benefits for Migrant Workers in ASEAN)	여러 형태의 사회보장협정을 통한 역내 사회보장 혜택의 이동성 확립을 위한 지침 제공

출처: 아세안 홈페이지([www.asean.org](http://www.asean.org))

2024년 가장 눈에 띄는 진전은 아세안 경제통합으로 특히 FTA 확대 노력이 활발히 진행되었다. 2월에는 아세안-호주-뉴질랜드 자유무역협정(AANZ FTA, ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement) 2차 의정서에 관한 협상을 타결하고 비준 절차에 돌입했다. 10월에는 아세안-중국 자유무역협정(ACFTA, ASEAN-China Free Trade Area) 3.0 개정 협상의 실질적 타결에 대한 결과를 담은 공동성명을 채택했다. 이를 통해 남중국해 긴장에 집중되어 있던 중-아세안 관계의 내러티브가 어느 정도 환기되었고, 디지털 경제, 녹색 경제, 공급망 연계성, 소비자 보호, 중소기업 협력 등 신규 분야에 대한 중국과의 협력 확대에 대한 경제성장에 대한 긍정적 기대가 확산되었다(ASEAN Secretariat 2024). 2024년 한-아세안 FTA(AKFTA, ASEAN-ROK Free Trade Agreement) 개정을 위한 공동연구가 완료되었고 추가적으로 디지털 교역 및 신규 교역 의제에 관한 공동연구와 AKFTA 개정의 협상 범위에 대한 보고서 작성에 합의하였다. 또한 아세안의 제안으로 설립된 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership) 지원기구가 2024년 12월부터 운영을 개시하여 RCEP 공동위원회 지원 업무 등을 수행

함에 따라 RCEP 활용도 제고를 위한 제도적 개선이 이루어졌다.

아세안 정상회의 의장성명에 따르면 2025년 9월 협상이 완료될 것으로 예상되는 아세안 상품무역협정(ATIGA, ASEAN Treaty In Goods Agreement)의 추가 개정에도 진전이 있었다(ASEAN 2024a). 2023년 협상 타결을 목표로 했던 디지털 경제 프레임워크 협정(DEFA, Digital Economy Framework Agreement)의 경우, 회원국 간 이해관계와 규제 체계 조정의 어려움으로 2024년에 최종 타결되지 못했지만, DEFA의 세부 내용 중 하나인 디지털 무역 표준 고유사업자식별번호(UBIN, ASEAN-wide Unique Business Identification Number) 관련 합의가 성사되었다. 외부 충격에 대응할 수 있는 탄력적인 역내 공급망 구축을 위한 정상선언 채택과 러시아의 우크라이나 침공으로 고조된 글로벌 식량 위기 상황에서 지속 가능한 농업을 촉진하기 위한 정상 간 합의를 이끌어 낸 것도 의미 있는 성과로 분류할 수 있다.

아세안 공동체 비전 2045의 수립과 관련해서도 확실한 진전이 있었다. 한 해 동안 아세안 공동체의 포스트-2025 비전에 관한 고위급 회의(HLTF-ACV, High-Level Task Force on ASEAN Community's Post-2025 Vision)가 6대 핵심과제(평화, 번영, 지구, 사람, 파트너십, 잠재력)를 중심으로 활발히 운영되었다. 동 회의체는 아세안 부문별 회의체(Sectoral Body)뿐 아니라, 연구소, 대학, 시민사회, 민간기관 등이 포용적으로 참여했다는 특징을 보였다. 다양한 이해관계자들과의 협의를 통해 작성된 아세안 공동체 비전 2045 및 4개 분야별(정치안보, 경제, 사회문화, 연계성) 전략 계획은 적실성을 기준으로 추가적인 검토를 실시하여 2025년 5월 제46차 아세안 정상회의에서 채택될 예정이다(ASEAN 2024b).

동티모르의 아세안 정회원국 가입과 관련해서도 소기의 성과를 보였다. 2024년 제35차 아세안 조정위원회에서 동티모르의 정회원

국 가입 로드맵에 대한 제1차 이행검토 보고서가 채택되었고 아세안 사무국 내 로드맵 이행을 담당하는 부서를 신설하기로 합의하였다(ASEAN 2024a). 라오스는 AOIP에 대한 모멘텀을 이어가고자, 정상회의의 부대행사로 제2차 아세안 인도-태평양 포럼을 개최하였으며, AOIP에 대한 아세안 정상선언도 정상회의 결과문서 중 하나로 채택하였다.

이 밖에도 다양한 아세안+1 정상회의 결과문서가 도출되었다. 미국과는 안전, 보안, 신뢰성 있는 인공지능(AI) 활용 촉진에 대한 정상성명을 채택하였고 중국과는 ACFTA뿐 아니라, 정보통신 사기 및 온라인 도박 대응, 지속가능하고 포용적인 디지털 생태계 구축을 위한 협력, 인적교류 강화 등 총 4건의 공동성명이 채택되었다. 인도와는 디지털 전환 촉진에 대한 공동성명 및 2023년 CSP 체결 이후 인도 신동방정책(Act East Policy)과 AOIP의 맥락 하에서 CSP 강화에 대한 공동성명을 추가로 채택하였다. 2024년 5월 4년 반 만에 개최된 한중일 정상회의 이후, 아세안+3(APT, ASEAN Plus Three) 차원에서도 공급망 연결성 강화를 위한 정상성명이 채택되는 성과를 거두었다.

결론적으로 2024년 위험회피적 성향을 지닌 라오스의 리더십 하에 아세안의 새로운 합의는 가시적이고 실질적인 공동체 구축에 집중되며 지역기구로서 아세안의 적실성 회복을 위한 시도는 파편적인 차원에서 시도되었다.

### Ⅲ. 여전히 풀지 못한 난제: 남중국해와 미얀마

사실 라오스가 2024년 의장국을 맡음으로써 남중국해 및 미얀마 사태와 같은 난제를 진전시킬 것이라는 기대는 애초부터 없었다(To

2023; Hutt 2024). 오히려 중국의 요구에 부응함으로써 아세안의 기존 입장을 퇴보시킬 수 있다는 우려가 제기될 정도였다(Lin 2023). 중국에 포섭된 것으로 간주되는 캄보디아가 2012년 아세안 의장국을 맡았을 때, 남중국해를 둘러싼 이견으로 아세안 장관회의 공동성명이 채택되지 못하는 초미의 사건이 발생한 적이 있었고, 라오스가 2004년에 이어 두 번째로 의장국을 수임했던 2016년에도 다른 회원국들의 동의 없이 중국, 캄보디아, 브루나이와 이른바 4개국(4)에 합의함으로써 아세안 내부의 혼란을 야기했던 전례가 있기에 가능한 우려였다(배궁찬 2016). 당시 캄보디아와 라오스는 “아세안을 마비시키는 중국의 트로이 목마”라는 비난을 받기도 하였다(Tang 2016).

2024년에도 남중국해에서 중국의 강압 행위는 계속되었고 <표 2>와 같이 필리핀, 베트남과의 분쟁이 빈번히 발생하였다. 10월에 개최된 아세안 정상회의에서 남중국해 문제는 주요 의제 중 하나로 논의되었고 특히 베트남은 9월 말 중국 공안 요원들이 파라셀 군도(Paracel Islands, 중국명 서사군도)에서 베트남 어선을 공격하여 베트남 어부 10여 명이 부상을 입은 사건을 언급한 것으로 알려졌다. 일부 회원국 정상들은 남중국해에서 중국의 행동에 우려를 표명하고 1982 유엔해양법협약(UNCLOS 1982) 준수를 촉구한 것으로 알려졌다. 그러나, 남중국해 분쟁 관련 새로운 정상 간 합의는 채택되지 않았다. 라오스는 의장성명을 통해 “효과적이고 실질적인” 남중국해 행동강령(COC, Code of Conduct)의 조기 체결을 강조하고 “남중국해와 그 상공에서 평화, 안보, 안정, 항행의 자유 유지 및 증진”의 중요성을 언급하며 “긴장과 사고, 오해, 오판의 위험을 줄이기 위한” 신

4) 4개항의 주요 내용은 1) 남중국해 분쟁은 중국과 아세안 간의 문제가 아니며 이 문제가 중-아세안 관계에 영향을 미쳐서는 안 된다는 점, 2) 분쟁 해결 방식에 관한 각국의 선택권을 존중하고 일방적인 강요는 안 된다는 점, 3) 직접 당사국 간 대화 및 협상으로 영토 및 해양 권의 분쟁을 해결해야 한다는 점, 4) 역외 국가는 건설적인 역할을 해야 하며 그 반대가 되어서는 안 된다는 점이다.

외 구축과 예방 조치를 촉구했다(ASEAN 2024a). 즉, 2024년 아세안 정상회의는 남중국해 분쟁에 대해 아세안이 공동으로 취할 수 있는 구체적 행동에 대한 합의 없이 모든 이해당사국의 자제력 발휘를 강조하는 수준에서 종료되었다.

<표 2> 2024년 남중국해 분쟁 내역

일시	내역	지역	대상국
2024.2.10.	스카버러 슐 근처 순찰 중인 중국 군함이 PCG에 위협 항행	스카버러 슐	필리핀
2024.3.5.	CCG가 필리핀 선박에 충돌, 선박 파손 및 승무원 부상	스프레틀리 제도	필리핀
2024.3.24.	CCG가 필리핀 선박에 물대포 공격, 선박 파손 및 부상자 발생	스프레틀리 제도	필리핀
2024.6.6.	베트남의 배타적경제수역(EEZ) 내 중국 해군 해양측량 실시	통킹만	베트남
2024.6.17.	CCG가 칼, 창 등으로 필리핀 선원을 공격하여 부상자 발생	스프레틀리 제도	필리핀
2024.7.18.	베트남이 유엔 대륙붕한계위원회(CLCS)에 남중국해의 자국 대륙붕 경계선 확장 요구	파라셀 군도	베트남
2024.8.8.	중국 항공기 2대가 스카버러 슐 순찰 중인 필리핀 항공기에 위협 비행과 플레이 발사	스카버러 슐	필리핀
2024.8.19.	중·필, 사비나 슐 인근에서 위협 항행과 충돌을 감행했다며 서로를 비난, 필리핀 함정 손상	스프레틀리 제도	필리핀
2024.8.19.	중국 전투기가 필리핀 항공기에 위협 비행, 몇 미터 거리에서 수 차례 플레이 발사	스카버러 슐	필리핀
2024.8.20.	중국군, 파라셀 군도 내 폭격기 배치	파라셀 군도	베트남
2024.8.22.	수비 리프에서 필리핀 정찰기에 중국 항공기가 플레이 발사	스프레틀리 제도	필리핀
2024.8.25.	중·필 선박이 사비나 슐 인근에서 충돌, CCG가 필리핀 선박에 물대포 공격	스프레틀리 제도	필리핀
2024.8.26.	중국 해군 3척 및 총 40척의 선박 사비나 슐 배치, 필리핀군의 불자 보급 방해	스프레틀리 제도	필리핀
2024.8.31.	중·필 선박이 사비나 슐 인근에서 충돌, PCG 최대 선박인 테레사 마그바누아 손상	스프레틀리 제도	필리핀

2024.9.29.	중국 선박의 베트남 어선 공격 및 어업 장비 압수, 베트남 어민 최소 10명 부상	파라셀 군도	베트남
2024.11.1.	베트남, 중국이 남중국해 상에서 조업 중이던 베트남 어민과 선박을 불법 나포했다며 즉각 석방 요구	파라셀 군도	베트남

출처: Al Jazeera(2024/10/11) 참조 저자 작성

필리핀의 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos Jr.) 대통령은 10월 10일 개최된 중-아세안 정상회의에서 리창(Li Qiang) 총리를 직접 겨냥하여 필리핀이 남중국해에서 끊임없이 괴롭힘을 당하고 있으며, 국제법을 위반하는 국가로 인해 남중국해는 긴장 상태에 있다고 발언한 것으로 알려졌다<sup>5)</sup>. 아세안에서 금기시되어 온 특정 국가에 대한 비난 발언을 주도한 마르코스 대통령은 이후 언론과의 인터뷰에서 아세안 국가들이 남중국해 상황을 묵인하고 있으며, 국제법 위반 행위에 대한 아세안의 침묵은 아세안의 입지를 좁힐 것이라고 말하며 불만을 적극 표출했다<sup>6)</sup>. 한편, 리창 중국 총리는 10월 10일 개최된 아세안+3 정상회의에서 남중국해 문제를 둘러싸고 진영 간 대립을 조장하는 외부세력들로 인해 역내 지정학적 갈등이 유도되고 있다고 강하게 비난하였는데, 이는 미국 및 그 동맹국을 겨냥한 발언으로 해석된다<sup>7)</sup>. 이렇듯 남중국해를 둘러싼 지정학적 지형 속에서 아세안의 지속된 침묵은 역내 평화와 안보를 위해 협력하겠다고 약속한 아세안 정치안보공동체(APSC, ASEAN Political Security Community)의 적실성에 대한 심각한 의구심을 유발하였다.

2024년 의장국 라오스는 남중국해의 긴장 완화에 힘쓰기보다는

5) <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/South-China-Sea/Philippines-Marcos-pushes-for-earnest-South-China-Sea-talks>

6) <https://www.abs-cbn.com/news/2024/10/11/marcos-jr-china-s-behavior-in-south-china-sea-cannot-be-ignored-859>

7) <https://www.voanews.com/a/china-defiant-over-south-china-sea-skirmishes-in-asean-talks-blames-meddling-by-foreign-forces/7817384.html>

미얀마 문제 해결에 더 많은 외교적 노력을 기울였다. 1월 의장국 수임 직후, 라오스는 자국 출신 베테랑 외교관인 알룬케오 키티쿤(Alounkeo Kittikhoun)을 미얀마 특사로 임명하고 두 차례 파견하여 소위 ‘이웃 접근(neighbourhood approach)’을 시도하였다. 1월과 7월 아세안 외교장관회의에는 2021년 쿠데타 이후 처음으로 미얀마 대표(외교부 사무차관)가 참여하였고 7월에는 트로이카 3국(현 의장국 라오스, 이전 의장국 인도네시아, 차기 의장국 말레이시아로 구성) 회의도 개최하였다. 10월 정상회의에도 미얀마 대표가 쿠데타 이후 최초로 참여하였고 결과문서 중 하나로 5PC 이행에 관한 아세안 정상 이행 점검 및 결정 사항을 채택하였다. 동 문서는 미얀마를 제외한 아세안 9개 회원국이 5PC 이행의 진전 또는 미진함에 대한 의견을 미얀마 국가행정위원회(SAC, State Administration Council)에 전달하는 것이 주된 목적으로 2022년부터 매년 채택되었다. 아세안은 2026년으로 예정된 미얀마의 아세안 의장국 수임을 불허하였는데, 올해 문서에서도 2026년까지 별도의 결정이 내려지지 않는다면 2026년 의장국은 미얀마가 아닌 필리핀이 맡게 될 것임을 명시하였다(ASEAN 2024c).

미얀마 사태와 관련하여 2024년 가장 두드러진 변화는 미얀마 대표가 2021년 쿠데타 이후 처음으로 아세안 정상회의 및 외교장관회의에 참석했다는 점이다(Suvannaphakdy 2025). 아세안 정상들은 5PC의 구체적인 진전이 이루어질 때까지 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 군부 총사령관이 정상회의에 참석할 수 없다는 입장을 견지해왔다. 군부 출신은 아니더라도 2024년 아세안 회의에 미얀마의 고위급 외교관이 참석했다는 사실은 라오스가 미얀마 군부에 유화적인 태도를 취한 결과라는 주장과 함께, 이는 아세안이 전쟁범죄와 반인도적 범죄를 저지르는 군부와 타협하는 것으로 해석될 수 있다는 비판이 강도 높게 제기되었다(Bauchner 2024). 또한 라오스는 의

장성명에서 처음으로 ‘미얀마 주도의 해결책(Myanmar owned and -led)’이라는 표현을 사용했는데(ASEAN 2024a), 이로 인해 ‘미얀마 주도’가 궁극적으로 ‘군부 주도’로 해석될 수 있다는 우려도 표출되었다(Bauchner 2024). 쿠데타 이후 미얀마 군부에 대해 공개적으로 비판한 적이 없는 라오스는 비엔티안을 중심으로 2022년 유례없는 대규모 반정부 시위가 발생하자 일부 시위자들을 공개 처형하고 검열을 강화하며, 미얀마의 시민 저항 운동이 국내에 미칠 여파를 우려해왔다. 무엇보다 라오스는 미얀마와 국경을 접하고 있고 그 국경이 매우 허술하게 관리되기 때문에 마약과 범죄조직 유입 등 미얀마 사태로 인한 안보 위협이 가중된 상황이다(Beech 2024). 이러한 점을 고려할 때, 라오스가 미얀마 사태 해결에 대한 진지한 관심을 견지한다기보다는 자국의 편의를 위해 미얀마 군부를 옹호하는 자세를 취할 수밖에 없다는 주장도 제기되었다(To 2023).

또한 아세안이 미얀마의 아세안 회의 참석을 비정치적 대표로 제한한 것이 과연 실효성 있는 조치인지에 대한 의문도 제기되었다. 2024년 11월 개최된 제18차 아세안 국방장관회의(ADMM)에서 미얀마의 비정치적 대표가 아세안 확대 국방장관회의(ADMM+) 전문가 실무그룹에 새로운 옵저버 국가를 추가하는 것에 대해 거부권을 행사하여 합의 도출에 실패하는 상황이 벌어졌는데, 이를 두고 응 옹 헨(Ng Eng Hen) 싱가포르 국방장관은 아세안의 단결과 중심성을 훼손하는 국가가 다름 아닌 미얀마라고 언급하며 정치적 보복 행위를 금지할 것을 강력히 촉구했다(Seah and Moe 2024).

올해 아세안 정상들이 합의한 제3차 5PC 이행에 대한 아세안 정상 점검 및 결정 사항에서는 5개 합의사항 중 4번 아세안 재난관리 인도적 지원 조정센터(AHA Centre, ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management)를 통한 인도적 지원의 진전을 평가하고 미얀마 군부의 자국민과 공공시설을 표적으로

로 한 공격 중단 및 미얀마 위기 해결에 있어 아세안과의 협의를 강조하였으나(ASEAN 2024c), 새로운 돌파구는 제시되지 않았다. 결국 라오스는 미얀마 사태 진전을 위해 여러 시도를 했으나, 복잡하고 어려운 난제를 해결하는 데 있어 충분한 역량을 보여주지 못함으로써 외교적 한계를 드러냈다.

대신 미얀마 사태로 인해 라오스와 유사한 안보 위협에 놓인 태국은 스스로를 ‘조정자(bridge-builder)’로 규정하며 사태 해결을 위해 가장 적극적인 입장을 보였다(Seah and Moe 2024). 2023년 8월 집권한 태국 쉐타 타위신(Srettha Thavisin) 총리는 민 아웅 흘라잉을 지지했던 뿌라웃 찬 오차(Prayu Chan-o-cha) 전 총리와 달리 아세안의 기존 입장에 대한 지지 의사를 밝혔다. 2024년 1월에 열린 아세안 외교장관회의에서 태국은 미얀마 난민들을 돕기 위한 인도주의 통로 설치 계획을 발표하고 미얀마와의 협의를 통해 태국 타크(Tak) 주 내 시범 마을을 선정했다(Chongkittavorn 2004a). 타위신 총리는 2024년 4월 미얀마 위기 대응을 위한 태국과 트로이카 3개국 간 회의도 제안하였다. 그는 미얀마 군부의 장악력이 태국 접경지역 등에서 점차 약화되고 있는 시점에서 아세안 차원의 보다 현실적인 미얀마 지원 방법을 긴급하게 논의할 필요가 있다고 설명하였으나, 임기중 회의를 개최하지 못하고 퇴임하였다. 2024년 8월에 취임한 패통탄 친나왓(Paetongtarn Shinawatra) 총리 역시 10월 9일에 개최된 제 45차 아세안 정상회의 리트리트에서 확대 트로이카 회의 개최를 재차 제안하였다. 패통탄 총리는 아세안이 미얀마의 모든 이해 당사자들에게 군사적 해결책은 없다는 점을 분명히 하고 본격적인 논의를 시작할 것을 강조하였고, 그 결과 12월 19일, 20일 방콕에서 비공개 확대 트로이카 회의가 개최되었다. 첫날에는 SAC 및 미얀마와 국경을 맞대고 있는 중국, 라오스, 태국, 인도, 방글라데시가 참여하여 국경 관리, 마약밀수, 온라인 사기 및 미얀마 내 갈등 악화 등 초국가

적 문제에 대한 논의를 진행하였고 SAC가 임명한 외교장관은 2025년 실시할 선거 계획을 설명하고 총선에서 국제 선거 참관단을 초청하겠다는 의도를 내비친 것으로 알려졌다. 소수민족 무장단체와 기타 저항단체가 미얀마 영토의 42%를 장악하고 있는 현실에도 미얀마 내 SAC를 제외한 이해관계자들은 이 회의에 초청되지 못하는 한계를 보였다. 둘째 날에는 미얀마 외 트로이카 3개국 및 기타 아세안 회원국이 참석했는데, 구체적인 안건이 공개된 것은 아니지만, 2025년 미얀마 선거에 대한 인식과 아세안 차원의 대응 방안에 대해 논의한 것으로 추정된다. 다만, 태국, 라오스, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르만 장관급으로 참석하였다(Seah and Moe 2024).

아세안은 미얀마 군부가 추진하는 총선과 관련하여 계속 공식 입장을 표명하지 않다가 2025년 1월 개최된 아세안 외교장관 리트리트를 통해 선거 실시보다는 즉각적인 폭력중단이 우선되어야 한다는 기본 입장을 밝혔다(Khoo 2025). 중국은 “포용적 선거”를 위한 기술적 지원을 제공할 계획이라고 밝혔고(Strangio 2024a), 태국 패퉁탄 총리도 미얀마 상황은 선거 개최를 통해 진전되어야 하며 이 과정에서 정당 간 정치적 공간을 확보하고 대화를 재개하는 것이 중요하다고 언급하며 선거 지지 의사를 확실히 밝혔다. 반면 미국은 민족민주동맹(NLD, National League for Democracy) 등 대항 세력의 선거 후보 등록이 허용되지 않을 것으로 예상되는 상황에서 군부의 주도로 개최되는 선거는 대의 민주주의의 대표성 및 포용성 측면에서 불충분할 뿐 아니라 오히려 갈등을 촉발할 것이라며 진정한 평화와 화해가 선행되지 않는 한, 선거 개최는 불가하다는 입장을 밝혔다(US Department of State 2024). 싱가포르 외교부 역시 군부에 의한 폭력 중단, 건설적인 대화 재개, 국가 화해를 위한 핵심 인물인 아웅산 수찌 여사에 대한 즉각 석방을 요구하며 군부의 계획에 매우 회의적인 입장을 견지하고 있다.

2025년에 예정대로 선거가 실시된다면, 미얀마 군부는 민주적 과정을 통해 권력을 확보했다고 주장하면서 미국, EU 등에게 제재 해제와 원조 지원을 요청할 것으로 예상된다. 이 과정에서 아세안이 5PC의 준수와 적절하고 공정하며 정당한 절차 확보에 대한 요구 없이 SAC의 선거를 수용한다면, 아세안의 적실성은 심각하게 훼손될 것이다. 이는 군부를 제외한 미얀마의 주요 이해관계자들을 배제하는 것으로 2023년 인도네시아의 아세안 의장국 수임 당시 시작된 NUG를 포함한 미얀마 내 모든 주요 이해관계자의 참여를 통한 신뢰 구축 프로세스의 중단을 의미한다. 미얀마 국경 밖에서 활동하는 NLD와 군부에 의해 해산된 다른 정당들, 다양한 소수민족 무장단체 및 저항 세력들은 자신들이 미얀마의 정치적 미래에 대한 논의에 참여할 수 있도록 아세안이 보장해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이 세력 중 일부는 2023년부터 아세안 의장국이 이끌어 온 비공식 협의에 참여해 왔고, 이러한 참여가 향후 더욱 확대되길 촉구해 왔다. 이 같은 반군부 진영의 입장과는 달리, 2024년 11월 중국에서 개최된 메콩강 유역 6개국 정상회의에서 중국, 태국, 캄보디아는 미얀마 군부의 총사령관 민 아웅 흘라잉과 정상회담을 개최하며 군부의 정통성을 인정하는 모양새를 취했다.

2024년 남중국해와 미얀마 사태 대응 과정에서 아세안이 주요 사안에 대해 공통된 입장을 만들 수 없다는 현실이 더욱 명확해졌다. 그 결과, 아세안이 추구해 온 전략, 즉 아세안이라는 지역체를 통해 주요 강대국으로부터 자율성과 독립성을 확보하려는 전략은 힘을 잃고 있다.

#### IV. 적실성을 잃어가는 아세안

2010년대 중반까지 아세안은 일련의 아세안 주도 다자협의체(ASEAN-led multilateral arrangements)를 통해서 지역협력의 중심에 위치해 왔으나, 이후 미중 전략경쟁이 심화되고 미국이 소다자 중심의 인도-태평양 전략을 이행하면서 주변화되기 시작했다(최원기 2023). 물론 아세안 중심성과 아세안 주도 다자협의체에 대한 지지는 아세안 정상회의 결과문서뿐 아니라 아세안과 대화상대국 간 채택된 대부분의 문서에 공통적으로 명문화되어 있지만, 외교적 수사 와 현실 사이의 괴리는 2024년에도 여전히 관찰되었다.

미국 조 바이든(Joe Biden) 대통령은 2년 연속 미-아세안 정상회의와 EAS에 참석하지 않았는데, 2023년에는 카말라 해리스(Kamala Harris) 부통령이 참석한 것과 달리 2024년은 안토니 블링컨(Antony John Blinken) 국무장관이 대참하였다. 11월 대선과 허리케인 재해 복구 등 국내 이슈가 산적해 대통령이 불참할 수밖에 없다는 미국 측 설명과는 달리, 동 기간 바이든 대통령은 독일과 앙골라를 방문(10.10-15)하여 동맹 및 우방국과의 관계 강화를 강조하였다. 이를 두고 아세안 내부에서는 미국 외교전략에서 동남아와 아세안의 우선순위가 낮아졌다는 평가와 미국의 인도-태평양 전략 내 동남아는 여전히 중요한 지역이지만, 동맹 기반의 소다자 협력으로 관계를 변화하는 과정에서 아세안 주도 다자협의체에 대한 우선순위가 일부 변경된 결과라는 평가가 공존했다.

블링컨 국무장관과 리창 총리 등이 참석한 EAS에서는 남중국해 및 역내 위협 요인에 대한 미국과 유사입장국 대 중러 간 입장 차이로 인해 공동성명이 채택되지 못했다(Chongkittavorn 2024b). 라오스는 EAS 의장성명만을 결과문서로 채택하였는데, 동 의장성명에는 과거의 아세안 성명의 내용이 대거 재활용되고 진전된 내용은 담기

지 못했다. EAS로 대표되는 아세안 주도 다자협약체에서 아세안이 주요국 간 경쟁을 관리할 능력이 부족하다는 사실은 다시금 아세안의 적실성에 대한 우려를 불러 일으켰다.

2024년 아세안 정상회의에 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령 대신 마루프 아민(Ma'ruf Amin) 부통령이 참석한 것 역시 아세안의 적실성이 약화되는 반증으로 해석될 여지를 남겼다. 마루프 아민 부통령은 정상회의에서 남중국해 및 미얀마에 대한 인도네시아의 기존 입장만을 되풀이한 것으로 알려졌다. 남중국해에 대해서는 2026년까지 남중국해 행동규칙(CoC)에 대한 협상 타결을 촉구하고 갈등 예방 차원에서 고위급 관료 간 직접 소통을 강화할 것을 제안하였다. 또한 아세안의 가장 큰 내부 도전과제로 미얀마를 언급하고, 미얀마가 미해결상태로 방치된다면 지역 안정에 위협이 될 것이라고 경고하였다. 이후 2024년 12월 방콕에서 개최된 미얀마에 관한 확대 트로이카 장관회의에 수기오노(Sugiono) 인도네시아 외교장관이 불참함으로써 일각에서는 프라보워(Prabowo Subianto) 정부 역시 아세안을 우선시하지 않는다는 평가가 제기되었다(Seah and Moe 2024).

인도네시아는 2023년 의장국 수임 당시, 아세안의 모든 회원국이 참여하는 최초의 비전투 합동군사훈련인 아세안 연대훈련(ASEX01, ASEAN Solidarity Exercise-01)을 추진하며 역내 안보 사안에 대한 공동 행동을 통해 아세안의 단결 및 적실성 강화를 위해 노력한 바 있다. 인도네시아는 동 훈련에 군함과 항공기를 파견하고 필리핀, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남, 태국, 캄보디아, 라오스, 미얀마 및 동티모르는 참관단을 파견했다(Koh 2023). 동 훈련으로 아세안 회원국 군대 간 신뢰를 구축하고 비전통안보 영역에서 인도적 지원에 대한 실질적 대응 능력이 강화될 것이라는 기대감이 형성되었다(김형중 2024). 인도네시아는 ASEX01 실시가 남중국해

에 대한 아세안의 공고한 입장을 보여줌과 동시에 아세안 중심성을 대변한다고 강조하면서 관련 합동군사훈련을 확대해나가겠다고 천명했으나, 2024년 중국과의 관계를 중시하는 라오스가 의장국이 되면서 아세안 차원의 합동군사훈련은 곧 중단되었다.

이렇듯 회원국 간 지정학적 계산의 차이로 아세안의 역할과 기능에 대한 회의가 확산되면서 여러 회원국들은 역외 다자간 협의체에 관심을 보였다. 그 결과, 2024년 말레이시아, 태국, 베트남이 브릭스 플러스(BRICS+)에 가입하고 라오스도 회원국 가입을 공식 신청했으며 캄보디아와 미얀마 군부는 옵저버 지위를 신청하였다. 2025년 1월에는 인도네시아가 브릭스(BRICS)의 공식 회원국 지위를 얻었다. 10개 회원국 중 필리핀, 싱가포르와 브루나이를 제외한 7개 회원국이 브릭스에 참여하기로 결정한 사실은 아세안을 연구해온 전문가들 사이에서 치열한 논쟁을 불러 일으켰다(Slow 2024). 일각에서는 주요 아세안 회원국들의 브릭스 가입이 아세안에 새로운 지정학적 기회를 제공할 수 있다고 주장했지만, 중국, 러시아, 인도 등의 주도하에 새로운 국제질서 구축을 지향하는 브릭스 가입은 회원국 중 일부가 이미 가입한 이슬람협력기구(OIC, Organisation of Islamic Cooperation), 환인도양연합(IORA, Indian Ocean Rim Association) 등과는 달리 회원국 간 단결 약화와 아세안 중심성 위축으로 이어질 것이라는 우려도 제기되었다.

인도네시아와 태국은 한발 더 나아가, 각각 2024년 2월과 4월에 OECD 가입을 위한 공식 절차에 착수하며 동남아 최초의 OECD 회원국 지위를 얻기 위한 경쟁에 돌입했다. 양국은 OECD 가입 조건으로 기후위기 대응, 디지털 전환, 반부패, 공적개발원조(ODA, Official Development Aid) 확대 등 다양한 분야에서 대대적인 개혁을 시작했다. 이 과정에서 두 회원국은 그동안 도입해 왔던 아세안의 표준이 아닌 OECD의 표준에 부합하도록 정책을 변경할 것이며, 이러한 변

화는 아세안 회원국 간 공동의 입장을 형성하는 데 더 큰 어려움을 야기할 가능성이 크다.

## V. 2024년 한-아세안 관계 평가

아세안은 지역협의체로서의 외교적 가치를 회복하기 위해 외부 파트너와의 관계를 심화시키는 전략을 선택해왔다(배기현 2022). 그 과정에서 아세안은 2021년부터 이전에 없던 대화상대국과의 최상위 외교관계인 CSP를 수립하기 시작했다. 아세안은 기존의 전략 동반자 관계와 새로 도입한 CSP의 차이점에 대해 CSP가 보다 “의미 있고, 내실 있으며, 상호 이익이 되는(MSMB, meaningful, substantive, and mutually beneficial)” 협력 관계라고 주장한다(Lin 2023). 아세안은 2021년 호주와 중국을 시작으로, 2022년 미국과 인도, 2023년에는 일본과 CSP를 수립했고, 2024년 한국과 여섯 번째 CSP를 체결했다. 아세안이 주요 대화상대국과 이미 CSP를 수립한 상황에서 한국과의 관계 격상에 따른 전략적 의미를 부여하기에는 한계가 있다. 그러나 한-아세안 협력의 관점에서 보면 1989년 이후 시작된 상호 관계의 발전과 심화를 상징할 수 있으며, 호주, 중국, 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 CSP 수립을 실질 협력의 강화 계기로 활용해 나갈 수 있을 것이다.

양측이 2024년에 맞춰 CSP를 수립하게 된 것은 한-아세안 관계 수립 35주년을 기념하기 위한 것으로 한국 정부는 이미 2022년 제23차 한-아세안 정상회의에서 아세안 측에 CSP 수립을 제안하였다(대한민국 대통령실 2022). 아세안은 한국과의 CSP 수립에 대한 기대감을 표명하였고, 이를 통해 한국과의 협력이 문화와 인적 교류를 넘어 안보 및 전략 부문 등으로 확대될 것은 물론, 특정 국가에 편향되어

은 경제협력의 기회가 다른 회원국으로 확장되길 기대하였다(Teo and Tion 2023).

이러한 기대에 부응하여 한국 정부는 이른바 ‘ABC 비전’에 입각한 한-아세안 CSP 수립을 제안하였고 이는 2024년 10월 발표된 한-아세안 CSP 수립에 관한 공동선언에 반영되었다(ASEAN 2024d). 첫 번째 비전은 정치 안보 분야의 ‘모두를 위한 평화와 안보 증진(Advance peace and security for all)’으로 이는 한국의 인도-태평양 전략에서 밝힌 포용성과 맥락을 같이한다(이재현 2024). 주요 내용으로 아세안 주도 협의체에 대한 지지 및 참여, 사이버 안보, 초국가적 범죄와 같은 비전통 및 신종안보 분야 협력, 유엔해양법협약(UNCLOS) 등 국제법 원칙에 따른 남중국해 문제 해결에 대한 지지와 해양안보 협력 확대, 대화를 통한 한반도 비핵화 노력에 대한 지지 등이 포함되었다. 두 번째 비전은 경제 분야의 ‘스마트하고 지속 가능하며, 복원력 있고 연결된 미래 건설(Build a smarter, and a more sustainable, resilient, and connected future)’로 기후위기 대응, 에너지 전환, 재난 대응, 경제안보, AI, 디지털 전환 등을 아우르는 미래 건설의 방향을 담고 있다. 특히 한-아세안 자유무역협력(ASEAN-Korea Free Trade Agreement)과 RCEP 등을 활용하여 무역과 투자를 촉진하고 공급망 복원력을 강화하는 것을 주요 내용으로 다루었다. 세 번째 비전은 사회문화 분야의 ‘젊은 미래 세대를 위한 사회문화 플랫폼 창조(Create a socio-cultural platform for young and future generations)’로 한-아세안 연대구상(KASI, Korea-ASEAN Solidarity Initiative)에서 강조하는 미래 세대 간 교류 및 역량 강화와 맥을 같이한다. 구체 내용으로 교육 및 문화 교류 협력, 청년과 여성의 역량 강화, 공공 보건, 고령화 문제에 대한 협력 등이 포함되었다.

주지하다시피, CSP 수립에 관한 공동선언 내 새로운 내용이 제시되었다고 평가하기는 어렵다. 오히려 신남방정책, KASI 등을 통해

추진되어 온 기존의 정책들을 새로운 틀에서 정리하고 구조화함으로써 한-아세안 협력에 연속성과 일관성을 부여한 것으로 평가할 수 있다(이재현 2024). 이러한 거시적 방향성에 근거하여 2025년 한-아세안 CSP 이행을 위한 행동계획(PoA, Plan of Action)이 채택될 예정이고, 행동계획을 통해 상호 협력에 대한 새로운 강조점이 구체 사업으로 제시될 예정이다. 2005년 제9차 한-아세안정상회의의 공동선언에서 최초의 한-아세안 행동계획(2006-2010)이 수립된 이후, 행동계획은 5년을 주기로 개정되었다. 현재까지 행동계획의 이행 주기와 한국 행정부의 변화 주기가 서로 상이하게 설정되었기 때문에 이전 정부에서 수립된 행동계획이 다음 행정부에서 이행되는 방식으로 진행되어 왔다. 그 결과, 한-아세안 협력은 동남아 지역과 아세안에 대한 행정부 간 우선순위의 차이에도 불구하고 구체 사업 단위에서의 연속성을 유지할 수 있었다.

CSP 수립 이후 처음으로 2025년 작성되는 차기 행동계획에는 한국의 아세안에 대한 일관된 협력 의지와 더불어 트럼프 2기 행정부의 등장으로 초래되는 지정학적 지형 변화에 대한 대응이 반영되어야 한다. 트럼프 2기 행정부는 1기 행정부 이후 변화된 인태 지역 정세를 고려하여 중국에 대한 보다 강력한 견제와 압박을 가하고 중국의 공세적 영향력 확대를 우려하는 동남아 국가들과의 양자 협력에 주력할 것으로 예상된다(박민정 2025). 동시에 트럼프 1기 행정부에서 확인된 아세안과 아세안 다자체제에 대한 경시는 2기 행정부에서도 반복될 가능성이 크다. 이러한 상황에서 아세안은 미, 중과 각각 실질 협력을 강화하는 동시에 중견국과의 협력도 함께 확대하는 이른바, 다층적 연대외교(multi-alignment)를 펼칠 가능성이 높으므로 차기 행동계획에는 한국이 지역의 번영과 평화, 안정을 뒷받침할 수 있는 신뢰 가능한 파트너라는 점을 부각하는 데 중점을 두고 일련의 세부 과제를 제시해야 한다. 일본은 CSP 수립 이후 실행계획 내

포함된 과제의 수를 75개에서 130개로 확대한 바 있다. 이렇듯 이미 5개 대화 상대국과 CSP 이행을 위한 실행계획이 수립되어 있으므로, 기 구축된 계획들을 면밀히 분석하여 중복을 방지하고 차별화를 도모할 필요가 있다. 이를 통해 아세안이 필요로 하면서도 한국이 강점을 지닌 구체 영역을 추가적으로 파악하여 한-아세안 CSP 시대에 상응하는 협력을 도모해 나가야 할 것이다.

## VI. 결론 및 전망

2024년 한 해 아세안은 대내외적으로 불안정한 상황을 모면할 수 없었고 아세안 중심성의 위기와 내적 분열 속에서 의장국 라오스의 제한된 주도력 하에 지역연합으로서의 적실성 회복을 위한 파편적 시도가 이뤄졌다. 아세안 공동체 포스트 2025 비전의 구체화, FTA 확대, 지속 가능한 농업 및 공급망 연계 등 AEC 내 일부 진전이 있었지만, 남중국해와 미얀마 사태에 대해서는 출구를 찾으려는 시도조차 제한되었다. 미국과 유사입장국 대 중립 간 상이한 입장을 조율하지 못한 채, EAS 성명 도출은 결렬되었고, 회원국 간의 지정학적 쟁점의 차이로 인해 아세안의 역할과 기능에 대한 회의론이 확산되었다. 주요 회원국들은 경쟁적으로 BRICS, BRICS+, OECD와 같은 아세안 밖의 다자협의체 가입을 추진하였고 이로 인해 아세안의 적실성에 대한 의구심은 가중되었다.

트럼프의 귀환이라는 새로운 변수가 추가된 2025년에는 아세안을 둘러싼 전략적 환경과 내부 상황 모두 큰 혼란이 예상된다. 이러한 여건에서 의장국을 맡는 말레이시아는 2025년 아세안의 슬로건을 “포용성과 지속가능성(Inclusivity and Sustainability)”으로 정하고 몇 가지 전략 방향을 발표했다. 2024년 6월 개최된 아시아태평양 라운

드레이블에서 말레이시아 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 총리는 아세안의 포부를 실현하기 위해서는 정치적 수사에서 벗어나 구체적인 수단과 방법을 모색해야 한다고 강조하면서, 역내 가치사슬과 규제 협력을 강화하고 회원국의 경제 기반을 활성화하여 각 회원국의 강점을 지렛대로 최대한 활용해야 한다고 주장했다(Mahmud 2024). 2024년 아세안 정상회의 의장성명에서 지속 가능한 발전, 환경보호 및 협력, 디지털 사회로의 전환과 같은 특정 분야에 대한 협력이 강조된 것은 2025년 의장국인 말레이시아의 지향을 반영한 결과로 해석된다. 특히 안와르 총리는 걸프협력위원회(GCC, Gulf Cooperation Council) 및 BRICS를 포함하여 글로벌 사우스 내 개발도상국들과 아세안 간의 관계 확대에 주력할 것이라 밝혔다(Chongkittavorn 2024b). 말레이시아는 2025년 아세안-GCC-중국 정상회의 개최 계획을 발표했으며, 이를 통해 걸프국가 및 중국 간 교역 역할을 수행함으로써 아세안의 입지를 강화해 나갈 뿐 아니라, 개별 국가 간 긴밀한 관계 형성 및 경제협력 강화를 통해 파트너십 다변화를 추진해야 한다고 강조했다(Mahmud 2024).

말레이시아가 우선시하는 아세안의 경제성장을 위해서는 역내 안보와 안정이 필수적이다. 그러나 최근 긴밀한 대중 행보를 보여 온 말레이시아가 2025년 의장국으로서 아세안 내 남중국해 이해 당사국 사이에서 진정한 중재자 역할을 할 수 있을지 의구심이 높다. 특히 말레이시아는 아세안-중국 대화 관계의 조정국으로 아세안의 결집된 이해를 실현하기 위해 베이징과 협상해야 한다. 만약 이에 실패한다면, 주요 아세안 회원국들과 갈등을 빚게 될 것이고, 결국 2002년부터 협상 중인 남중국해 행동규칙(CoC) 합의는 더욱 지연될 것이다.

미얀마에 대한 아세안의 관여를 지지해 온 말레이시아는 이미 SPC를 전향적으로 재검토하겠다는 강력한 정치적 의지를 내비쳤고,

이를 실행하기 위해 다양한 노력을 기울일 것으로 예상된다. 안와르 총리는 2024년 12월 16일 폐통탄 태국 총리와의 공동기자회견에서 2025년 아세안 의장국 자문위원으로 폐통탄 총리의 아버지이자 전 태국 총리(2001-06년)를 지낸 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra)을 임명했다고 발표했다. 안와르 총리는 탁신 전 총리뿐 아니라 조지 예(George Yeo) 전 싱가포르 외교장관, 레트노 마르수디(Retno Marsudi) 전 인도네시아 외교장관 등도 참여하는 비공식 자문단(informal advisory group)을 구성할 계획이며, 동 자문단은 외교 및 경제 분야에서의 풍부한 경험을 바탕으로 아세안 내 다양한 현안에 대해 조언해줄 것이라 설명했다(Strangio 2024b). 하지만 과거 집권했던 정치인 혹은 외교 관료들을 자문위원으로 임명하는 것이 과연 어떤 새로운 변화를 가져올 수 있을지 불확실하다. 주지하다시피 미얀마 사태 해결에 걸림돌이 되는 근본 원인은 노련한 리더십의 부재가 아니라 아세안 방식(ASEAN Way)과 그 운영구조에 기인하기 때문이다. 한편, 아세안 회원국 중 어느 국가도 아세안 내 비공식 자문단을 임의로 임명하고 운영하려는 안와르 총리의 특권적 시도에 대해 문제를 제기하지 않은 점도 눈여겨볼 지점이다(Seah and Moe 2024).

분명한 것은 2025년 아세안 의장국인 말레이시아가 깊어지는 미중 전략경쟁 속에서 아세안의 적실성 확보와 이익을 위해 올바른 방향을 설정해야 한다는 점이다. 말레이시아는 과거 아세안 의장국으로서 중요한 전기를 마련해 왔다. 2005년 말레이시아의 주도로 EAS가 설립되었고 2015년에는 아세안 통합을 위한 노력의 이정표인 아세안 공동체를 탄생시켰으며, ‘사람 중심의 아세안’이라는 의장국 수임 포어 아래 공동체 건설에 있어 정부뿐 아니라 시민단체와 민간기업, 일반 대중을 포함한 모든 이해관계자의 인식과 참여를 도모하였다. 과거 말레이시아가 보여 온 성과에 대한 기대로 2025년 동티모

르의 아세안 정회원국 가입 및 아세안 디지털 경제 프레임워크 협정 (DEFA) 비준이 이뤄질 것이란 전망이 우세하다. 하지만 말레이시아가 이끄는 아세안 역시 가장 핵심 난제인 남중국해 분쟁과 미얀마 사태에 대한 진전을 이뤄내지 못한다면, 아세안의 적실성은 더욱 희미해질 것이다. 2025년 아세안이 어떤 변곡점을 맞게 될지 그 행보가 주목된다.

## 참고문헌

- 김형중. 2024. “아세안 2023: 다양성과 분열.” 『동남아시아연구』 34(1): 1-32.
- 대한민국 대통령실. 2022. “제23차 한-아세안정상회의 결과.” 11월 11일. (검색일: 2024/12/26)
- 대한민국 대통령실. 2024. “제25차 한-아세안정상회의 결과.” 10월 16일. (검색일: 2024/12/26)
- 박민정. 2025. “트럼프 2.0 시대 동남아의 대응 방향과 시사점.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 1월 9일.
- 배궁찬. 2016. “2016년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 10월 17일.
- 배기현. 2022. “아세안 2021: 흔들리는 아세안 중심성과 가치회복의 노력.” 『동남아시아연구』 32(2): 1-33.
- 유현석. 2023. “동아시아 지역안보제도의 변화 연구: 미국의 인도-태평양전략과 샌프란시스코체제의 변화.” 『동서연구』 35(2): 5-31.
- 이재현. 2024. “한-아세안 포괄적 전략 동반자 관계 수립: 배경, 의의와 향후 과제.” 『아산정책연구원 이슈브리프』. 11월 6일.
- 최원기. 2023. “미중경쟁과 아세안 중심성 약화: 전략적 함의와 시사점.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 12월 20일.
- Al Jazeera. 2024/10/11. “What’s behind escalating China-Philippines tensions in the South China Sea?” <https://www.aljazeera.com/news/2024/10/11/whats-behind-escalating-china-philippines-tensions-in-the-south-china-sea> (검색일: 2024/

12/26)

- ASEAN. 2008. “The ASEAN Charter.” <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (검색일: 2025/01/20)
- \_\_\_\_\_. 2024a. “Chairman’s Statement of the 44th and 45th ASEAN Summits.” <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-44th-and-45th-asean-summits/> (검색일: 2024/12/26)
- \_\_\_\_\_. 2024b. “ASEAN Leader’s Declaration on the Development of Strategic Plans to Implement the ASEAN Community Vision 2045.” <https://asean.org/asean-leaders-declaration-on-the-development-of-strategic-plans-to-implement-the-asean-community-vision-2045/> (검색일: 2024.12.26.)
- \_\_\_\_\_. 2024c. “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus.” <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/01.FINAL-ASEAN-LEADERS-REVIEW-AND-DECISION-ON-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-5PC-1.pdf> (검색일: 2024/12/26)
- \_\_\_\_\_. 2024d. “Joint Statement on the Establishment of the ASEAN-Republic of Korea Comprehensive Strategic Partnership.” <https://asean.org/joint-statement-on-the-establishment-of-the-asean-republic-of-korea-comprehensive-strategic-partnership/> (검색일: 2025/01/04)
- \_\_\_\_\_. 2025. “Press Statement by the Chair of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat.” January 19. <https://asean.org/press-statement-by-the-chair-of-the-asean-foreign-ministers-retreat-2/> (검색일: 2025/01/20)
- ASEAN Secretariat. 2024. “ASEAN Economic Integration Brief.”

- December 24. <https://asean.org/serial/asean-economic-integration-brief-december-2024-number-16/> (검색일: 2025/01/07)
- Bauchner, Shayna. 2024. "ASEAN Needs to Rethink Its Myanmar Strategy." *The Diplomat*. December 19. <https://www.bangkokpost.com/opinion/2737024/lao-asean-chair-better-comfort-level> (검색일: 2025/01/06)
- Beech, Hannah. 2024. "Drugs, Scams and Sin: Myanmar's War Has Made It the Global Crime Capital." *The New York Times*. December 31. <https://www.nytimes.com/2024/12/31/world/asia/myanmar-drugs-crime.html?auth=login-google1tap&login=google1tap> (검색일: 2025/01/06)
- Chongkittavorn, Kavi. 2024a. "Lao ASEAN Chair: Better Comfort Level." *Bangkok Post*. February 6. <https://www.bangkokpost.com/opinion/2737024/lao-asean-chair-better-comfort-level> (검색일: 2025/01/06)
- \_\_\_\_\_. 2024b. "Anticipating Malaysia's Asean chair." *Bangkok Post*. October 29. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2891957/anticipating-malysias-asean-chai> (검색일: 2025/01/10)
- Hutt, David. 2024. "Ineffectual Laos Shows ASEAN's Limits on Myanmar Conflict." *Radio Free Asia*. October 20. <https://www.rfa.org/english/commentaries/asean-laos-myanmar-diplomacy-10202024103753.html> (검색일: 2025/01/10)
- Indraswari, Ratih. 2024. "Laos Faces a Delicate Balancing Act as ASEAN Leader." *The Diplomat*. March 5. <https://thediplomat.com/2024/03/laos-faces-a-delicate-balancing-act-as-asean-leader/> (검색일: 2025/01/05)

- Lin, Joanne. 2023. "Laos as ASEAN Chair: Flying into Headwinds." *Fulcrum*. December 21. <https://fulcrum.sg/aseanfocus/laos-as-asean-chair-flying-into-headwinds/> (검색일: 2025/01/10)
- Koh, Collin. 2023. "ASEX-01N strengthens the intra-ASEAN military landscape." *East Asia Forum*. October 27. <https://eastasiaforum.org/2023/10/27/asex-01n-strengthens-the-intra-asean-military-landscape/> (검색일: 2025/01/10)
- Khoo, Linda. 2025. "ASEAN Foreign Ministers Arrive In Langkawi For Landmark Retreat Under Malaysia's 2025 Chairmanship." *Bernama*. October 27. <https://asean.bernama.com/news.php?id=2383696> (검색일: 2025/01/18)
- Lin, Joanne. 2023. "Is ASEAN's Comprehensive Strategic Partnership Becoming a Farce?" *Fulcrum*. February 22. <https://fulcrum.sg/aseanfocus/is-aseans-comprehensive-strategic-partnership-becoming-a-farce/> (검색일: 2025/01/08)
- Mahmud, Aqil Haziq. 2024. "Malaysia PM Anwar Says ASEAN needs to move from mere rhetoric to concrete action." *CNA*. June 6. <https://www.channelnewsasia.com/asia/malaysia-asean-anwar-myanmar-us-china-4392041> (검색일: 2025/01/08)
- Seah, Sharon and Moe Thuzar. 2024. "ASEAN Needs a Common Position on Myanmar." *Fulcrum*. December 23. <https://fulcrum.sg/asean-needs-a-common-position-on-myanmar/> (검색일: 2025/01/10)
- Suvannaphakdy, Sithanonxay. 2025. "Lao PDR's ASEAN Chairmanship 2024: Advancing Regional Economic Integration, Connectivity and Resilience." *Fulcrum*. January 8. <https://fulcrum.sg/aseanfocus/lao-pdrs-asean-chairmanship>

- 2024-advancing-regional-economic-integration-connectivity-and-resilience/ (검색일: 2025/01/10)
- Strangio, Sebastian. 2024a. "Myanmar Announces Census as Prelude to Long-Delayed Election." *The Diplomat*. September 3. <https://thediplomat.com/2024/09/myanmar-announces-census-as-prelude-to-long-delayed-election> (검색일: 2024/12/23)
- \_\_\_\_\_. 2024b. "Malaysia's Anwar Appoints Former Thai PM as Advisor on ASEAN Affairs." *The Diplomat*. December 17. <https://thediplomat.com/2024/12/malysias-anwar-appoints-former-thai-pm-as-advisor-on-asean-affairs/> (검색일: 2025/01/03)
- Tang, Siew Mun. 2016. "China shoots itself in the foot with divide and rule tactics in ASEAN." *CNA*. June 17. <https://www.todayonline.com/commentary/china-shoots-itself-foot-divide-and-rule-tactics-asean> (검색일: 2025/01/02)
- Teo, Sarah and Louis Tion. 2023. "ASEAN-ROK Relations in the Indo-Pacific: Comprehensiveness and Competitiveness." *IDSS Paper IP23065*. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/ip23065-asean-rok-relations-in-the-indo-pacific-comprehensiveness-and-competitiveness/> (검색일: 2024/01/03)
- To, Min Son. 2023. "How Will Laos Handle Its 2024 Chairmanship of ASEAN?" *The Diplomat*. December 8. <https://thediplomat.com/2023/12/how-will-laos-handle-its-2024-chairmanship-of-asean/> (검색일: 2024/01/03)
- US Department of State. 2024. "Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs Daniel J. Kritenbrink on the Secretary's Upcoming Travel to the Lao People's Democratic Republic."

아세안 2024: 적실성 회복을 위한 파편적 시도와 한계 33

<https://www.state.gov/assistant-secretary-for-east-asian-and-pacific-affairs-daniel-j-kritenbrink-on-the-secretarys-upcoming-travel-to-the-lao-peoples-democratic-republic/> (검색일: 2024/12/31)

(2025.01.13. 투고, 2025.01.15. 심사, 2025.02.10. 게재확정)

<Abstract>

## ASEAN in 2024: Patchy Attempts and Clear Limitations in Restoring its Relevance

Min Joung PARK  
(Korea National Diplomatic Academy)

This article examines ASEAN's response to pressing issues within and outside of ASEAN in 2024, focusing on the outcomes of the ASEAN Summit and related meetings. In 2024, ASEAN, under the leadership of the risk-averse chair, Lao PDR, attempted to restore its relevance by focusing on discussions within safer and more assured areas of community building. As a result, tangible progress was made within the development of the ASEAN Community Vision post-2025 and the ASEAN Economic Community, such as the expansion of FTAs, sustainable agriculture and supply chain connectivity, still there were limited attempts to find an exit on the South China Sea and the Myanmar crisis. The inability to reconcile the conflicting positions of the United States and its like-minded countries versus China and Russia resulted in the failure of the East Asia Summit (EAS) to produce a joint statement, and differences in geopolitical calculations among member states have led to widespread skepticism about the role and function of ASEAN. Skepticism about its relevance has been intensified as key members have competitively pursued membership in other multilateral organizations

such as BRICS and OECD. In the latest strategic environment with the new variable of Trump's return, this paper argues that ASEAN's relevance in the international community will become even more obscure if ASEAN, led by Malaysia in 2025, fails to make progress in resolving the pending issues.

**Key Words:** ASEAN, ASEAN Centrality, ASEAN Unity, ASEAN Relevance, Korea-ASEAN relation

