

아세안 2022: 아직 찾지 못한 출구

이 재 현*

국문초록

2022년에도 아세안은 미얀마 사태 등이 야기한 내적 분열, 외부의 강대국 경쟁으로 어려운 한해를 보냈다. 미중 경쟁에서 미국의 대 아세안 접근이 강화된 한해였지만 미중 사이 균형을 잡는 아세안의 전략은 유지되고 있다. 정치적으로 캄보디아가 2022년 아세안 의장국으로 큰 문제없이 임기를 마무리 했다는 정도가 위안거리다. 코로나 팬데믹이 아직 극복되지 못한 상황에서 아세안 국가의 경제적 회복을 위한 출구도 보이지 않는다. 오히려 우크라이나 전쟁이 가져온 식량위기, 에너지 위기, 그리고 미국 금리 인상으로 인한 글로벌 차원의 경기 둔화가 아세안 국가들을 괴롭히고 있다. 장기적으로 미국 주도의 보호무역주의가 강화되면서 아세안 경제에 부정적인 신호를 보내고 있다. 신남방정책을 뒤로 하고 나온 한국 정부의 대 아세안 정책은 아직까지 모호하며 정치적 의지도 약해 보인다. 2023년 의장국인 인도네시아는 늘 아세안의 중심을 잡아 온 국가다. 2023년 인도네시아가 어떻게 아세안을 이끌어 갈지 주목할 필요가 있다.

주제어: 아세안, 2022년, 미중 경쟁, 아세안 의장국, 동남아시아, 캄보디아, 인도네시아

* 아산정책연구원, 선임연구위원, jaelee@asaninst.org

I. 서론

2022년 아세안은 아직 출구를 찾지 못했다. 강대국 경쟁과 아세안의 내적 분열로 인해 약화된 아세안중심성(ASEAN Centrality)을 다시 강화하자라는 의지가 지난 몇 년간 아세안의 중심 화두였다. 그러나 아세안을 둘러싼 대외 환경은 아세안 스스로 통제하기 어려운 힘에 의해 좌우된다. 미얀마 등 아세안 내부의 문제도 아세안 스스로 해결하기 어렵다. 2022년에도 위기로부터 출구를 찾기는 어려웠고, 아세안을 둘러싼 환경은 더 악화되었으며 상황 타개를 위한 실마리도 아직 마련하지 못했다.

일상으로 돌아 온 듯한 착각 속에 코로나 팬데믹은 여전히 아세안 국가들을 괴롭히고 있으며 경제, 사회적 회복도 아직 완전하지 못하다. 아세안을 둘러싼 강대국 경쟁도 여전히 여전하다. 미얀마 문제와 같은 내부의 근심거리, 아세안의 내적 단결을 저해하는 문제의 해결도 아직은 요원하다. 내적 단결 없이 대외적으로 마주한 문제를 대처하기는 어렵다. 2022년 정치적으로 한 가지 희소식은 캄보디아가 우려와 달리 큰 문제없이 의장국 임기를 마쳤다는 정도다. 내적 문제가 해결되지 않은 상황에서 2023년 강대국 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상되며 아세안의 고민도 그만큼 늘어날 것이다.

코로나 팬데믹으로 인한 경제적 어려움이 아직 가시지 않은 상태에서 우크라이나 전쟁과 미국발 금리 인상이 더해졌다. 위기를 극복하고 다시 성장동력을 회복해야 하지만 회복은 고사하고 새로운 위기들이 가중되고 있는 형국이다. 비교적 약체로 평가받는 캄보디아 의장국 하에서 아세안공동체로의 뚜렷한 행보도 보이지 않았다. 상황 변화를 위한 아세안 안으로 부터 동력이 발생하지 못하는 상황이다. 2023년 아세안의장국을 맡는 인도네시아의 당찬 포부에도 불구하고 아세안의 앞길은 아직 안개 속이다.

이 글에서는 2022년 한해 아세안이 지나온 발걸음을 돌아보기 위해 정치안보, 경제, 사회문화 부문에서 어떤 일들이 있었고 그 의미는 무엇인지 재조명해본다. 미-중경쟁, 코로나-19, 우크라이나 전쟁 등 외부 환경의 악화는 아세안 내적으로 공동체 건설에 집중하기 어려운 환경을 만들어 냈다. 아세안공동체를 향한 내적 노력이 크게 눈에 띄지 않는 이유다. 본 글에서는 공동체로 향하는 아세안의 노력에 심각한 도전이 되는 내외적 요소를 중심으로 아세안의 2022년을 검토할 것이다. 마지막으로 2022년 한-아세안 관계에서 어떤 변화들이 있는지 보고 이에 대한 평가를 내릴 것이다. 또한 가능한 범위 내에서 인도네시아가 리더십을 담당하는 2023년 아세안의 행보에 대해서 예측도 함께 해볼 것이다.

II. 아세안 내 동학: 불안한 출발, 무난한 마무리

2022년 아세안은 불안하게 출발했다. 의장국을 맡은 캄보디아의 행보에 많은 관심이 모아졌다. 최근 몇 년간 아세안은 내적으로 아세안의 단결(ASEAN Unity) 약화, 외적으로 아세안중심성(ASEAN Centrality) 약화라는 이중고를 겪었다. 이 두 가지 문제는 지역 국제 관계에서 아세안의 위치를 취약하게 만들었다. 비교적 아세안 내 약체 국가인 동시에 중국에 의존적이라는 평가를 받는 캄보디아가 의장국을 맡으며 아세안이 안고 있는 과제를 효과적으로 다룰 것인지 의문이 있었다. 아세안 내 단결이 크게 약화되었다는 내적 치부를 밖으로 드러낸 2012년의 소위 프놈펜 사건(Phnom Penh fiasco)도 캄보디아 의장국 시기에 벌어진 일이다(The Economist 2021). 대외적으로 중립적 위치에서 아세안 내 목소리를 모아 대표하기에 무게감도 부족하고 내적 분열을 외부로 드러냈던 바로 그 캄보디아가 중차

대한 시기에 의장국을 맡으며 많은 우려가 있었다.

2022년 초 이런 우려는 현실화 되는 듯 했다. 의장국을 맡은 지 얼마 안되어 캄보디아 훈센(Hun Sen) 총리는 미얀마 문제를 독단적으로 다루려는 듯한 모습을 보였다. 훈센 총리는 1월 초 미얀마를 방문했다. 2021년 미얀마 군부 쿠데타 이후 아세안 정상으로는 처음 미얀마를 방문한 것이다. 훈센의 미얀마 방문에 대해 인도네시아, 싱가포르 등 다른 회원국들은 불편한 기색을 감추지 않았다. 인도네시아 조코위(Joko Widodo) 대통령은 “미얀마 문제에 관한 아세안 5개국 합의 이행에 진전이 없는 한 미얀마의 아세안회의 참여는 안된다”고 하며 훈센의 미얀마 방문을 비판했다(Siow 2022a; Mcpherson et al. 2022). 이런 캄보디아의 일방적인 행동으로 인해 1월 말로 예정되어 있었던 아세안 외교장관 리트릿(Retreat, 격의 없는 분위기에서 진행되는 대화)이 연기되었다(VOA News 2022). 캄보디아가 의장국으로 개최하는 첫 회의부터 난항을 겪은 것이다.

결국 아세안 외교장관 리트릿은 한달여 연기되어 2월에 개최되었고 캄보디아는 미얀마를 이 회의에 초청하지 않았다.¹⁾ 시작부터 강력한 아세안 내 반발에 부딪힌 캄보디아는 이후 아세안 내 합의에 조금 더 신경쓰는 모습을 보였다. 결국 2022년 미얀마 군부지도자는 아세안 회의에 초청 받지 못했다. 아세안 내 여론에 주의하는 캄보디아의 의장국 역할 수행은 아세안을 놓고 벌어지는 미-중의 맥락에서도 나타났다. 강대국 경쟁에서 한쪽으로 기울어 가는 것이 약소국 모임인 아세안이나 동남아 개별 국가에 바람직하지 않다는 생각이 아세안의 대 강대국 전략인 헤징(hedging) 전략으로 나타난다. 중국에 의존

1) 엄밀히 말하면 아세안 정상들 간 합의 내용은 아세안정상회의와 외교장관회의에 비정치적 미얀마 인사의 참여를 허용한다(Myanmar's non-political representation to the ASEAN Summits and the ASEAN Foreign Ministers' Meeting)는 것으로 이는 사실상 미얀마 군부지도자나 군부에 의해 임명된 외교장관 등 고위급 인사의 참여를 차단하는 효과를 가진다.

적인 캄보디아는 자국에 대한 평가를 의식해 기계적 중립을 지키려는 태도를 보였다. 캄보디아는 미국이 추진하는 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF, Indo-Pacific Economic Framework)에 대해서는 비판적인 태도를 보였다(Amarthalingam 2022). 그러나 다른 한편 캄보디아는 미국 주도로 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하는 UN 결의안에는 예상과 다르게 찬성표를 던졌다.

아세안의 가장 큰 과제인 미얀마 문제는 2022년 답보상태를 유지했다. 2021년 아세안은 신속하게 아세안 정상들 간 합의를 통해 미얀마 문제 해결을 위한 5개항 합의를 만들어 냈다. 이 합의 하에 중재를 위해 파견하려던 아세안 특사는 2022년에도 미얀마의 반군부측 인사에 접근하는데 실패했다. 미얀마 군부는 아세안에 대해서 더 강하게 문을 걸어 잠겼다. 미얀마 군부측은 연초부터 아세안 특사와 건설적인 협력을 하겠지만 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi) 등 군부에 반대하는 국민통합정부(NUG, National Unity Government) 측 인사를 만날 수는 없다고 명확하게 입장을 정리했다(Davies 2022). 10월 아세안 외교장관들은 미얀마 문제를 논의하기 위한 긴급회동을 가졌으나 특별히 새로운 방안을 모색하지 못한 채 미얀마에 5개항 합의 준수만을 촉구하는데 그쳤다(Karmini et al. 2022). 미얀마 문제 해결을 위한 아세안 특사 파견도 준비되었으나 결국 2022년 말 세 번째 방문이 별 소득을 가져오지 못할 것이라는 판단 아래 취소되었다.

11월에 열린 아세안정상회의에서도 미얀마 문제는 핵심적인 이슈 중 하나였다. 역시 이번 정상회의에도 미얀마의 참석은 허락되지 않았다. 외부의 압력에 따른 눈치보기 때문인지 혹은 아세안 내 미얀마 문제에 대한 명확한 가치 판단이 있어서인지 명확하지는 않지만 적어도 나머지 9개 아세안 국가 사이에 미얀마의 참석은 곤란하다는 정도의 합의는 있는 것으로 보인다. 아세안 정상들은 기존 5개항 합의의 이행을 촉구하는 합의문인 “5개항 합의 이행에 관한 아세안 정

상 검토와 결정”(ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus)을 발표한 채 회의를 마무리 지었다(ASEAN 2022g). 한편 아세안정상회의 발언을 통해 볼 때 미얀마 문제가 아세안 전체를 흔들어서는 곤란하다는 인식과 합의가 있어 보인다. 인도네시아 조코위 대통령은 “미얀마의 상황이 아세안을 규정하게 놔두서는 안된다”고 했고, 싱가포르의 리센룽(Lee Hsien Loong) 총리도 “악화되는 상황을 감안할 때 우리 입장을 완화하는 것은 잘못된 것이다”라고 하며 그럼에도 “[아세안은] 한 회원국이 의무를 다하지 못한다고 해서 그에 발목이 잡혀서는 안된다”고 했다(Sim 2022; Hui Yee 2022).

종합적으로 볼 때 아세안은 2022년 한 해 아세안 관련 회의에 미얀마 군부 인사의 참석을 금지하고 비정치적 인사를 대표로 참석시킨다는 정책만 유지한 채 미얀마 문제에서 특별한 진전을 만들어 내지 못했다. 아세안 입장에서는 주변 강대국들이 미얀마 문제에 대해 팔짱을 끼고 방관하면서 아세안에만 문제를 해결하라는 압력을 넣는 것에 대한 불만이 있을 수 있다(이재현 2022). 미얀마 대표를 아세안 회의에 참석하지 못하게 하는 것만으로도 아세안의 기본 운영 방식을 봤을 때는 위험을 감수하는 일이라는 평가도 가능하다.²⁾ 그럼에도 불구하고 미얀마가 아세안에서 퇴출당하거나 군부가 정권을 내려 놓고 민주화의 길로 들어서지 않는 이상 지속적으로 미얀마 문제는 아세안의 한계로 작용할 것이다.

2) 미얀마가 참석하지 않은 회의에서 나머지 9개 국가의 결정으로 미얀마의 참석을 불허한 것은 원칙적, 기술적으로 협의와 합의라는 아세안의 방식(ASEAN way)의 근본 원칙을 어긴 셈이 된다. 아세안의 방식을 어기는 것은 향후 아세안의 운영에 일정한 부담을 줄 수 있다. 한번 깨진 원칙은 다시 예외를 인정할 수 있고, 이런 선례가 힘이 약한 국가들 입장에서 자신의 이익을 지키는데 불리하게 작용할 수 있다는 계산을 하게 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아세안의 급과속조인 아세안의 방식을 어기면서까지 미얀마의 참석을 배제한 아세안의 결정은 이런 점에서 나름 평가를 받을만 하다.

2022년의 아세안정상회의는 제 40차 정상회의와 41차 정상회의가 한꺼번에 연말에 개최되었다.³⁾ 이번 아세안정상회의에서 가장 눈에 띄는 사항은 동티모르의 아세안 가입이다. 동티모르는 2011년에 처음 아세안 가입을 신청한 이후 2022년까지 11년간 가입을 위해 노력했다. 2022년 아세안정상들은 동티모르의 아세안 회원국 가입을 “원칙적(in principle)”으로 승인했다(ASEAN 2022b). 아세안은 동티모르의 완전 가입을 위한 “객관적 기준에 근거한 로드맵(objective criteria-based road map)”을 마련하겠다는 계획을 발표했다. 동티모르가 이 로드맵을 달성할 수 있도록 체계적인 지원을 하면서 실사단의 조사를 통해 이를 평가하고 그에 기반해 최종 승인을 할 예정이다. 단, 2023년부터 동티모르는 정상회의 포함 모든 아세안 관련 회의에 참가할 수 있는 자격을 부여 받았다. 그럼에도 이번 정상회의의 동티모르 가입 결정이 ‘원칙적 승인’인지, ‘변형된 거절’인지 의문은 남는다.

Ⅲ. 아세안을 둘러싼 강대국 경쟁: 미국의 공세, 중국의 수세

미중 사이 전략 경쟁이 시작된 이후 아세안 지역은 늘 강대국의 이해관계가 충돌하는 핵심 경쟁의 장이었다. 미국이 인도-태평양 전략을 들고 나온 이후 정확하게 인도양과 태평양을 연결하는 위치에 있는 아세안 지역의 지정학적 중요성은 더해졌다. 이런 일련의 상황

3) 일반적으로 아세안정상회의는 상반기와 아세안+3, 동아시아정상회의(EAS, East Asia Summit)가 개최되는 하반기에 나누어 개최된다. 올해는 11월 8~9일 사이 두 번의 정상회의를 연이어 하는 다소 기형적 형태로 개최되었다. 더욱이 2022년에는 아세안정상회의, 아세안+3 정상회의와 동아시아정상회의에 이어, 인도네시아 발리에서 G20 정상회의, 그리고 바로 직후 태국 방콕에서 APEC 정상회의까지 함께 열려 아세안이 더욱 주목을 받았다.

변화는 아세안의 가치를 높이기도 하지만 아세안에 큰 전략적 부담으로 작용하기도 한다. 2022년 한 해도 아세안 지역과 아세안 국가를 둘러싼 미중 경쟁은 치열했다. 다만 한가지 특징적인 모습은 상대적으로 중국보다는 미국의 공세적 접근이 강했다는 점이다.

미국의 대 동남아 매력 공세는 2월부터 시작되었다. 2월 미국은 바이든(Joe Biden) 행정부의 인도-태평양전략(IPS, Indo-Pacific Strategy)을 공개했다. 이 보고서의 내용은 이전 인태 전략과 크게 다르지 않다. 다만 2021년 백악관에서 발표한 잠정 국가안보전략방안(INSSG, Interim National Security Strategic Guidance)과 비교해 보면 한 발 더 나간 측면은 있다(White House 2022a). 2021년 INSSG는 동남아 국가 중 미국에 가장 협조적이었던 싱가포르와 베트남만 언급했다. 반면 2022년 IPS는 동맹국가인 필리핀, 태국, 그리고 말레이시아, 인도네시아가 추가되었고 아세안 역시 언급되었다. 브루나이, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 포함되지 않았지만 동남아 국가들을 더 많이 포괄했다는 정도의 의미는 찾을 수 있다.

이어 미국은 5월 아세안과 관계수립 45주년을 기념해 워싱턴에서 미-아세안특별정상회의를 개최했고 미얀마를 제외한 아세안 정상과 아세안 사무총장이 참석했다. 관계 수립 45년만에 특별정상회의를 개최한 것도, 아세안 정상을 모두 워싱턴에 초청한 것도 처음 있는 일이다. 여기서 미국은 아세안과 포괄적전략동반자관계(CSP, Comprehensive Strategic Partnership) 수립, 미국이 추진하는 IPEF에 동남아 국가들의 참여, 우크라이나 전쟁 관련 러시아 제재에 대한 공동의 노력 등을 아젠다에 올렸다. 또한 미국은 동남아의 인프라, 안보, 팬데믹 대응을 위해 1억 5천만 달러의 지원을 약속했다(Siow 2022b).

같은 달 미국은 동남아 7개국과 미국을 포함 14개 인태 지역 국가가 IPEF 협상 참여를 선언했다는 발표를 했다. 동남아에서는 기존 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP, Comprehensive and

Progressive Trans-Pacific Partnership)에 포함된 말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 베트남 외에 인도네시아, 태국, 필리핀이 참여를 선언했다. 한편 미국은 공식으로 있던 주아세안대표부 대사에 바이든 대통령의 측근인 요하네스 아브라함(Yohannes Abraham)을 임명했다.⁴⁾ 미국이 2011년 아세안에 대표부를 설치한 이후 대사가 파견되었던 기간은 5년 남짓한 반면 이 자리가 공식으로 있던 기간은 6년 6개월에 달한다. 신임 대사가 바이든 대통령의 최측근 중 한명인 만큼 미국이 아세안을 중시하고 있다는 메시지를 보낸 것으로 해석할 수 있으며 향후 아브라함 대사가 어떤 역할을 할지에 관심이 쏠릴 것이다.

11월 개최된 EAS에는 바이든 대통령이 미국 대통령으로는 2016년 이후 처음으로 대면 참석했다. 직전 트럼프 대통령은 2017년부터 EAS에 모두 참석하지 않았고 그 이후로는 화상으로 정상회의가 열렸기 때문에 7년 만에 첫 참가였다. 이 정상회의 직후 열린 G20 정상회의(인도네시아 발리)까지 바이든 대통령이 참석하고 아태경제협력체(APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회의(태국 방콕)에서는 카멀라 해리스(Kamala Harris) 부통령이 바통을 넘겨 받았다. 해리스 부통령은 APEC 참석 후 필리핀을 방문해, 중국과 분쟁 중인 남중국해 남사군도에서 가장 가까운 팔라완(Palawan) 섬을 찾았다. 이 자리에서 해리스 부통령은 남중국해 문제를 언급하며 “동맹으로서 미국은 남중국해에서 위협과 억압에 맞서 필리핀과 함께 한다”는 발언을 통해 필리핀과 동맹, 남중국해 유사시 필리핀에 대한 미국의 지원을 확인했다(South China Morning Post 2022). 이를 즈음해서 미국이 필리핀과의 국방협력강화협정(EDCA, Enhanced Defence Cooperation Agreement)에 근거해 냉전 직후 철수했던 수빅만(Subic Bay)으로 돌아올 것이라는 예측도 나왔다(ABS-CBM News

4) 아브라함 신임 대사는 바이든 대통령 인수위의 총괄 간사, 국가안보실의 사무국장, 그리고 대통령 비서실의 부보좌관을 역임했다.

2022). 중국의 남중국해 활동을 견제해 군사적으로 중국과 대치하는 동남아 국가와 협력 강화 의지를 보인 것이다.

반면 중국의 대 동남아 공세는 바이든 행정부의 공세적 전략과 중국 국내 코로나 확산 방지를 위한 제로-코로나(Zero-Covid) 정책을 강하게 실시한 여파로 다소 주춤했다. 국내적으로 코로나 확산 방지를 위한 강력한 통제 정책은 대외적으로도 인적 교류에 영향을 미칠 수 밖에 없다. 이런 이유로 중국의 동남아에 대한 적극적인 정책이나 활동이 위축되었다. 코로나 판데믹 초기 미국에 비해 방역외교, 백신 외교에 상대적으로 빠르게 대처했던 중국의 우위도 크게 사라졌다. 동남아 국가들도 중국이 제공하는 효과가 의심스러운 백신보다는 수급이 원활해진 서방 국가의 백신을 더 선호하게 되었다.

2022년 10월 중국에서 시진핑(Xi Jinping, 习近平) 주석의 3연임을 확인한 당대회가 마무리 되면서 몇 가지 변화의 모습이 나타난다. 국내적으로 권력을 공고히 한 시진핑 체제는 다시 대외적 활동 강화를 예고했다(Wang 2022). 제로 코로나 정책을 완화했고 이로 인해 동남아를 포함한 중국의 주변부 정책이 다시 활발해질 조짐을 보인다. 11월에 열린 아세안+3, EAS에 참석한 리커창(Li Keqiang, 李克强) 총리는 아세안 의장국인 캄보디아와 18개에 달하는 상호협력 협정에 서명하고 총 2천 7백만 달러에 달하는 대 캄보디아 경제지원 패키지를 발표했다. 여기에 추가로 중국의 지원으로 수도 프놈펜(Phnom Penh)과 시하누크빌(Sihanoukville)을 잇는 총 연장 190km의 고속철 착공식에도 참여했다(Fresh News 2022; Siow 2022c). 이어 인도네시아 발리에서 열린 G20 정상회의에 참석한 시진핑 총리는 인도네시아 조코위 대통령과 회담에서 인도네시아의 디지털 경제와 녹색 성장 부문에 협력을 확대하겠다는 약속도 했다(Wang 2022).

한편 약화되는 아세안 중심성에 관한 우려에도 불구하고 여전히 아세안은 어느 정도 강대국에게는 매력적인 구애 대상이다. 이번 정상

회의를 통해 미국과 인도가 아세안과 포괄적전략동반자(CSP, Comprehensive Strategic Partnership) 관계를 형성했다. 미국은 2015년 아세안과 관계를 전략적동반자(Strategic Partnership) 관계로 만든 이후 7년 만에, 그리고 아세안과 공식 관계를 맺은지 45년 만에 포괄적 전략동반자라는, 동맹을 제외한 가장 높은 수준의 관계까지 끌어 올렸다. 미국과 아세안의 포괄적전략동반자 관계 형성 논의는 이미 2022년 5월 관계 수립 45주년을 기념해 워싱턴에서 열린 미-아세안 특별정상회의 때부터 공식화되었다. 이로써 미국은 중국, 호주에 이어 세 번째로 아세안과 가장 높은 수준의 관계를 형성한 국가가 되었다. 호주와 중국은 2021년 포괄적 전략동반자관계를 형성했다. 향후 일본(2023년 예정), 한국(2024년 추진 예정) 등이 아세안과 포괄적 전략동반자 관계를 형성할 것으로 예상된다.

IV. 아세안의 회복을 더디게 하는 국제경제 상황

아세안 국가 경제도 최근 몇 년간 어려운 시간을 보냈다. 코로나 팬데믹이 발생한 이후 2020년에는 경제성장은 고사하고 코로나 팬데믹에 대한 대처에 바쁜 한 해를 보냈다. 2020년을 보내고 2021년 아세안 국가들은 아세안 차원에서 코로나 팬데믹을 극복하고 새로운 성장동력 확보를 위한 공동 노력을 모색할 정도로 상황이 호전되었다. 이런 노력의 결과로 도출된 것이 2021년 채택된 아세안포괄적 회복 프레임워크(ACRF, ASEAN Comprehensive Recovery Framework)였다(ASEAN Secretariat 2020). 백신 접종이 확산되고 팬데믹이 통제될 것으로 예상되면서 2022년은 아세안이 다시 경제성장의 방향으로 돌아서는 한 해가 될 것으로 예상되었다.

그러나 2022년 아세안 경제는 예상처럼 진행되지 못했다. 코로나

팬데믹이 완전히 통제되지 못했고 새로운 변이가 나타나는 상황이 지속되었다. 그럼에도 불구하고 사람들은 일상을 회복하고 경제활동은 다시 활발해졌다. 문제는 아세안 외부에서 나타났다. 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 세계 경제의 위협 요소들이 드러났다. 코로나 이후 증가된 유동성으로 미국의 경기 활성화와 더 나아가 인플레이션이 나타났다. 미국 연방준비제도(Federal Reserve)는 인플레이션 억제를 목표로 빠르게 금리를 인상했고 이는 전세계적으로 경제적 충격파를 던졌다. 미-중 경쟁은 경제, 기술로 전방위로 확대되면서 아세안 국가를 포함한 개발도상국들에게 전략적 딜레마 뿐만 아니라 경제적 딜레마도 안겼다.

<표 1> 2019~23 동남아 국가의 GDP 성장률과 물가상승률

| | GDP 성장 (%) | | | | | 물가상승률 (%) | | | | |
|-------|------------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 동남아시아 | 4.7 | -3.2 | 3.3 | 5.1 | 5.0 | 2.6 | 1.5 | 2.0 | 5.2 | 4.1 |
| 브루나이 | 3.9 | 1.1 | -1.6 | 2.2 | 3.6 | -0.4 | 1.9 | 1.7 | 3.5 | 2.0 |
| 캄보디아 | 7.1 | -3.1 | 3.0 | 5.3 | 6.2 | 1.9 | 2.9 | 2.9 | 5.0 | 2.2 |
| 인도네시아 | 5.0 | -2.1 | 3.7 | 5.4 | 5.0 | 3.8 | 2.0 | 1.6 | 4.6 | 5.1 |
| 라오스 | 4.7 | -0.5 | 2.3 | 2.5 | 3.5 | 3.3 | 5.1 | 3.7 | 17.0 | 4.5 |
| 말레이시아 | 4.4 | -5.5 | 3.1 | 6.0 | 4.7 | 0.7 | -1.1 | 2.5 | 2.7 | 2.5 |
| 미얀마 | 6.8 | 3.2 | -5.9 | 2.0 | 2.6 | 8.6 | 5.7 | 3.6 | 16.0 | 8.5 |
| 필리핀 | 6.1 | -9.5 | 5.7 | 6.5 | 6.3 | 2.4 | 2.4 | 3.9 | 5.3 | 4.3 |
| 싱가포르 | 1.1 | -4.1 | 7.6 | 3.7 | 3.0 | 0.6 | -0.2 | 2.3 | 5.5 | 2.3 |
| 태국 | 2.2 | -6.2 | 1.5 | 2.9 | 4.2 | 0.7 | -0.8 | 1.2 | 6.3 | 2.7 |
| 동티모르 | 2.1 | -8.6 | 1.5 | 2.3 | 3.0 | 1.0 | 0.5 | 3.8 | 7.4 | 5.5 |
| 베트남 | 7.0 | 2.9 | 2.6 | 6.5 | 6.7 | 2.8 | 3.2 | 1.8 | 3.8 | 4.0 |

<출처: Asian Development Bank 2022a; 2022b를 바탕으로 작성>

상기 <표 1> 에서 보는 바와 같이 2022년 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank)의 추정에 따르면 2022년 동남아 국가들의 GDP 성장은 2021년을 웃돌 것으로 예상된다. 2019년 동남아 전체로 4.7%의 성장을 보였다가 2020년 코로나 팬데믹의 여파로 크게 경제

가 축소된 이후 2021년, 2022년 연속 회복 추세를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 2020년 경제가 축소된 점을 감안하면 2022년 성장률로 동남아 경제가 충분히 회복되었다고 보기는 어렵고 기저효과로 인한 착시현상도 있어 보인다. 충분한 회복을 보이기에는 시간이 좀 더 필요하다. 뿐만 아니라 전체적으로 성장세로 돌아선 것은 맞지만 캄보디아와 라오스의 경우 아직은 좀 미흡해 보이며 2021년 쿠테타 이후 어려움을 겪고 있는 미얀마의 경우에도 성장세가 다른 국가에 비해 크게 낮다.

2022년 글로벌 차원에서 화두가 된 경제문제는 인플레이션이다. 동남아 국가도 예외는 아니었다. 2021년 동남아 전체로 2%로 유지되었던 물가상승률이 2022년에는 5.1%에 달할 것으로 예측되었다. 라오스와 미얀마가 15%가 넘는 물가상승률로 동남아 전체의 평균을 끌어 올린 가운데, 말레이시아를 제외한 모든 국가에서 2021년 대비 상당한 정도로 물가상승률이 높아졌다. ADB는 이런 동남아 국가의 물가상승의 원인으로 우크라이나 전쟁으로 인한 공급망의 훼손, 일차산품 및 식량 가격의 상승, 높은 국제금리 등의 원인을 들면서 이런 문제가 해결되지 않고 있는 상황에서 향후에도 물가상승이 이어질 것으로 예상했다(Asian Development Bank 2022c).

2022년 한해 동남아 경제에 어려움을 더했던 요소들은 예상치 못했던 우크라이나 전쟁, 급격한 미국의 금리 인상, 그리고 미-중 전략 경쟁 등이다. 2022년 2월 우크라이나 전쟁은 두 가지 점에서 동남아 경제에 부담이 되었다. 먼저 코로나 팬데믹의 영향이 채 가시지 않은 상황에서 우크라이나 전쟁은 글로벌 수준에서 경제적 불확실성을 더하는 요소가 되었다. 글로벌 경제 불확실성은 당연히 동남아 경제에도 불확실성을 더해 성장을 저해하는 요소가 된다. 글로벌 곡창지대인 우크라이나에서 전쟁은 동남아 국가들에도 식량위기의 불안감을 높였다. 동남아에서 가장 중요한 식량자원인 쌀의 경우 생산

이 충분하지만 우크라이나에서 많이 생산되는 밀의 경우는 이야기가 다르다. 아세안 국가들은 전세계 밀 수입의 15%를 차지한다. 인도네시아만 해도 2021년 35억 달러 어치의 밀을 외부로부터 수입했다. 우크라이나 전쟁의 결과로 밀 공급이 충분치 못해 인도네시아에서 대중적인 인스턴트 라면인 인도미(Indomie)의 재고가 바닥나는 사태도 있었다(Llewellyn 2022).

2022년 한 해 국제 경제에서 가장 중요한 화두 중 하나는 미국의 급격한 금리 인상이었다. 2022년 동안 미국 연방준비제도는 기준 금리를 0.25%에서 4.5%까지 4.25% 포인트 올렸다. 2022년 3월, 5월, 6월, 7월, 9월, 11월, 12월까지 2022년 한 해에만 금리를 7차례 인상했다(Tepper 2022). 금리의 인상 폭도 커서 빅스텝(big step, 0.5% 포인트 인상), 자이언트스텝(giant step, 0.75% 포인트 인상), 그리고 울트라스텝(ultra step, 1% 포인트 인상)이라는 말들이 유행했다. 미국의 금리 인상은 동남아 국가의 외화 이탈, 동남아 국가로 들어오는 해외직접 투자의 감소로 이어진다. 동남아 국가를 비롯한 개발도상국에 투자된 달러가 더 높은 금리를 보고 이탈할 가능성이 있었다. 달러의 금리 인상에 따라 달러 표시 외채 상환의 부담도 늘어나게 된다(Wong 2022; Hui 2022). 2020년 동남아 지역으로 흘러 들어온 해외 직접 투자 1위는 350억 달러(전체 26%)를 차지한 미국이었다. 미국의 금리 인상은 미국의 자금이 해외 투자보다는 금리가 높은 미국 내에 투자하려는 유인을 높여 동남아 국가로 들어오는 해외직접 투자를 억제하는 효과도 가진다(Suvannaphakdy 2022).

V. 아세안-미국 경제관계: 전략적 필요성, 경제적 리스크

미중 경쟁은 동남아를 비롯한 개발도상국들에게는 항상 큰 위협

요소였다. 특히 미중 경쟁이 전략경쟁을 넘어 기술경쟁, 경제전쟁으로 확대되면서 동남아 국가들의 위협은 크게 늘어난다. 미국, 중국과 경제적으로 밀접하게 연결된 동남아 국가에게 경제전쟁은 큰 딜레마를 가져온다. 미중 첨단 기술 경쟁에서 동남아 국가들이 할 수 있는 역할은 크지 않다. 다만 미국, 중국과 투자, 무역, 경제적 지원으로 밀접하게 연결된 동남아 국가들 입장에서 미국과 중국 사이 탈동조화(decoupling)는 경제적으로 양쪽 중 어느 한쪽을 선택할 시간이 다가온다는 부담으로 작용한다. 여기서 더 나아가 2022년 미국은 중국과 탈동조화, 미국 주도의 공급망 강화를 위한 강력한 정책을 시행했다. 미국 주도의 보호무역 움직임이 확산되면서 동남아 경제에 부담을 가중 시키고 있다.

바이든 행정부는 “중산층을 위한 대외정책(foreign policy for the middle class)”을 추진하며 중국과 탈동조화, 미국 중심의 공급망 강화, 리쇼어링(reshoring) 전략을 통해 보호무역주의의 방향으로 나아가고 있다(White House 2022b). 미국의 이런 대외전략과 경제정책 방향은 제2차 세계대전 후 미국이 만든 자유무역에 기반한 국제경제체제를 근간으로부터 흔드는 정책 방향이다(이종태 2022). 팬데믹을 극복하고 경제성장의 방향으로 나가려는 동남아 경제 입장에서 미-중 경쟁, 그 전략의 하나인 미국의 보호무역정책은 큰 위협요소가 된다. 무역에 의존한 개방경제인 동남아 경제에 미국의 보호무역주의, 세계 무역기구(WTO, World Trade Organization)의 근간을 흔드는 미국의 정책은 향후 가장 중요한 경제적 위협의 하나가 될 것이다.

이런 미국의 대외경제전략의 가장 최근 현상이 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF, Indo-Pacific Economic Framework)다. 미국과 경제관계 심화가 아세안에게 미중 경쟁 맥락 속에서 상당한 리스크가 됨에도 불구하고 동남아 7개국은 2022년 5월 미국 주도의 IPEF 협상 참여를 선언했다(White House 2022c). 미국이 주도했던 환태평양 경제동반자

협정(TPP, Trans-Pacific Partnership)에서 미국이 철수한 뒤 일본과 호주 주도로 모인 CPTPP에 이미 참여하고 있는 말레이시아, 베트남, 싱가포르, 브루나이 외에 인도네시아, 필리핀, 태국이 추가로 IPEF 협상 참여를 선언했다. 이로써 아세안 혹은 아세안 국가 일부는 기존 아세안 10개국이 모두 참여하는 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community)와 아세안 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership) 외에 CPTPP에 이어 IPEF까지 지역 경제질서를 규정하는 몇 개의 중층적 경제협정의 틀을 갖게 되었다.

미국 시각에서 동남아 국가들이 대거 IPEF에 참여한 것은 중국으로부터 동남아 국가들을 떼어 놓고 미국 주도로 지역 경제질서를 새로 쓸 수 있는 발판을 마련한다는 점에서는 의미 있는 승리라고 할 수 있다(Neelakantan 2022; Arasasingham et al. 2022a). 그러나 이런 미국의 전략적 이해관계가 동남아 국가들의 경제 이익과 반드시 함께 가는 것은 아니다. 오히려 동남아 국가들 입장에서는 IPEF 참여에 따른 경제적 리스크가 실익 못지 않게 크다. IPEF 협상의 4대 항목, 즉 연결된(connected), 회복력 있는(resilient), 깨끗한(clean), 그리고 공정한(fair) 경제라는 항목 구석 구석에는 동남아 국가들이 맞추기에 쉽지 않은 환경, 기후, 탈탄소, 노동, 부패, 투명성 관련 기준들이 숨어 있다. 장기적 관점으로 볼 때 경제적 건전성을 위해 동남아 국가들이 노력을 해야 하는 부분이지만, 단기적으로 이런 개혁은 비용을 수반하게 된다.

이런 비용을 감당해서 동남아 국가들이 얻게 되는 구체적인 경제적 이익이 있다면 비용을 상쇄할 수도 있을 것이다. 그러나 IPEF가 동남아 국가들에게 당장 경제적 이익을 가져온다는 보장은 없다. 무엇보다 수출을 미국에 많이 의존한 동남아 국가들 입장에서 IPEF 참여의 대가로 미국 시장에 대한 접근 확대가 가능하다면 비용을 상

쇄할 수 있을 것이다.⁵⁾ 그러나 IPEF에 미국 시장에 대한 접근, 자유 무역의 확대에 관한 내용은 포함되어 있지 않다(Arasasingham et al. 2022b). 앞서 언급한 최근 바이든 행정부의 보호무역주의 경향을 볼 때 미국 시장에 대한 접근은 갈수록 어려울 것으로 보인다. 장기적으로 IPEF는 RCEP이나 CPTPP처럼 국가간 협정에 기반한 것이 아니므로 바이든 행정부를 넘어서 지속 추진된다는 보장도 없다(Manak 2022). 아세안 입장에서 일부 국가는 IPEF에 참여하고 일부 국가는 참여하지 않기 때문에 내적으로 이를 어떻게 조화시킬 것인지, 더 나아가 아세안경제공동체, RCEP과 IPEF 사이에 어떤 관계 설정을 할 것인지도 아세안에게는 과제가 된다.

그럼에도 불구하고 동남아 국가들이 과거 미국 주도의 TPP와는 다르게 IPEF에 대거 참여하기로 결정한데는 전략적인 이유가 크다. 오바마 행정부가 TPP를 추진하던 시기 중국의 대 동남아 영향력과 비교해 현재 바이든 행정부에서 중국의 대 동남아 영향력은 훨씬 크다. 최근 몇 년 사이 동남아 국가들이 중국의 경제적, 전략적 영향력 확대를 보는 시각은 점차 부정적으로 바뀌었다. 기본적으로 동남아 국가들이 강대국과 협력을 하면서도 강대국에 대해 큰 전략적 신뢰를 가지지 않는 것은 예전이나 지금이나 같다. 그러나 특정 강대국에 대한 전략적 신뢰와 별도로 강대국의 힘의 균형 속에 동남아의 이익과 자율성이 보장된다는 믿음은 여전하다. 동남아에서 중국의 경제적 영향력 신장은 동남아 국가들에게 경제적 이익이라는 긍정적 측면과 전략적 간섭, 영향력 행사의 가능성이라는 부정적 측면이 함께 존재한다.

싱가포르 소재 동남아연구소(Institute of Southeast Asian Studies)의 설문조사 결과를 보면 2022년 전체 응답자의 76.7%가 동남아 지

5) 통계에 따르면 중국은 인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르의 제 1의 수출 시장이며 아세안 전체로도 가장 큰 수출 시장이다. 반면 미국은 캄보디아, 태국, 베트남의 제 1 수출 시장이고, 인도네시아, 필리핀에서 2위이며, 아세안 전체로도 제 2의 수출 시장(아세안 전체 수출의 15%)이 된다. 한국무역협회(2022).

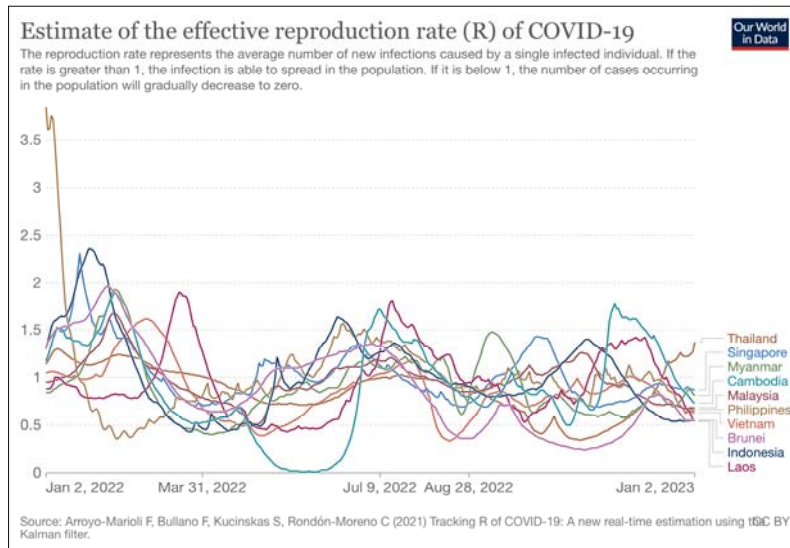
역에서 중국의 경제적 영향력이 가장 크다고 답을 하는 동시에 중국의 경제적 영향력 확대에 대해서는 64.4%가 우려를 표시하고 있다. 반면 미국의 경제적 영향력 확대는 68.1%가 찬성의 입장을 보였다. 이 설문 결과는 중국의 지나친 경제적 영향력에 대해 미국의 경제적 관여를 확장해 균형을 맞출 필요가 있다는 것을 보여준다(Seah et al. 2022). 경제적으로 당장의 이익이 크지 않더라도 IPEF 협상 참여를 통해 동남아 국가들은 미국의 경제적 나아가 전략적 관여를 확보하고 중국의 경제적 영향력을 상쇄하려는 전략을 펴고 있다.

VI. 아세안의 사회문화: 일상회복

코로나 팬데믹이 지역과 전 세계에 영향을 주기 시작한지도 만 3년이 되어 간다. 백신이 개발되면서 곧 극복될 것 같았던 팬데믹은 여전히 많은 수의 감염자, 사망자를 기록하며 계속 변이를 거듭하고 있다. 인류는 극복할 수 없는 팬데믹이라면 적응해 함께 사는 수밖에 없다는 결론을 내린 듯하다. 동남아시아도 예외는 아니다. 국가별로 차이는 있지만 아세안 국가에서도 계속 코로나 확진자, 사망자는 늘어나고 있다. 2022년 2월과 7월 두 번에 걸쳐 특히 필리핀에서 코로나 환자 발생이 급증한 사례가 있었다.

그러나 아래 <그림 1> 에서 보듯 일부 국가에서 2.0를 넘었던 재생산 지수가 2022년 한 해 1~1.5 사이에서 안정되었고, 2023년 초 시점에는 태국을 제외하고는 모두 1 이하로 떨어진 상태다. 다시 말해 태국을 제외하고 코로나 확산은 멈추었다는 의미다. 코로나 검사 숫자도 과거에 비해 크게 줄어들었고, 사람들은 점차 일상을 회복하기 시작했다. 2020년 코로나 발생으로 인해, 그리고 2021년 변이의 발생으로 인해 있었던 패닉의 상황은 이제 찾아보기 어렵다.

<그림 1> 2022년 아세안 지역 코로나 재생산 지수 변동



<출처: Mathieu et al. 2020>

백신접종도 꾸준히 증가해 브루나이, 싱가포르, 캄보디아, 베트남, 말레이시아 등에서는 2회 이상 접종을 마친 국민의 비율이 80%를 넘고 있다. 태국, 라오스, 필리핀, 인도네시아는 그보다 낮아 2회 이상 접종을 마친 국민 비율이 60~80%를 기록하고 있다. 미얀마 만이 50% 수준의 2회 이상 접종률을 보이고 있다(Mathieu et al. 2020). 국가간 사람들의 이동을 막던 출입국 관련 규제도 거의 해제 되었다. 한국인의 예를 들어보면 2023년 1월 기준으로 베트남, 말레이시아, 브루나이, 캄보디아, 라오스는 아무런 제한 없이 입국할 수 있고, 그 외 국가들도 백신접종 완료 증명서 정도면 입국이 가능하다. 과거처럼 전면 입국 금지 혹은 강제 격리 제도는 더 이상 없다(외교부 2023). 대부분의 지표와 상황들이 코로나와 함께 살기에 아세안도 적응하고 있음을 보여 준다.

아세안도 코로나 판데믹 초기부터 꾸준히 업데이트 해왔던 “아

세안 지역 코로나-19 상황 업데이트(COVID-19 Situational Report in the ASEAN Region)”를 이미 2021년에 중단했다. 아세안 내 판데믹 관련 협력도 과거에는 코로나 상황 대처에 보다 초점을 두었다면 2022년에는 보다 장기적인 관점에서 판데믹의 재발 방지 혹은 재발 상황에서 신속한 대처를 위한 역내 준비, 코로나를 넘어선 보건 협력 전반에 관한 사전 준비, 코로나 판데믹 이후 경제성장 동력 확보를 위한 협력 등으로 성격을 달리하고 있다.⁶⁾ 판데믹 자체에 관한 아세안 내 2022년 협력은 2022년 5월 제 15차 아세안보건장관회의(15th ASEAN Health Ministers’ Meeting)에서 합의된 코로나-19 백신접종 확인서 상호 인정에 관한 공동 선언(Joint Statement on Mutual Recognition of COVID-19 Vaccination Certificates) 정도가 거의 유일하다(ASEAN 2022a).

2022년 의장국인 캄보디아는 2022년 아세안의 슬로건을 “아세안 A.C.T: 함께 도전과제 해결(ASEAN A.C.T: Addressing Challenges Together)”로 내걸었다. 이 슬로건 아래 사회문화공동체 부문에서는 아세안공동체 건설과 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals) 달성을 위해 아세안에서 스포츠의 역할 활용, 전통 스포츠와 놀이를 통한 아세안 정체성 보존, 2022년 아세안청년의 해, 문화 창조 경제 지원을 위한 창조적이고 적응력 있는 아세안공동체, 아세안

6) 예를 들어 2022년 11월 초 개최된 제 40, 41차 아세안정상회의 및 관련된 아세안+3, 아세안+1, EAS 정상회의 계기 발표된 36개 문서들 중 COVID-19 라는 단어를 제목에 포함한 문서는 총 2건에 불과하다. 이 두 건의 문서도 주로 코로나 이후 회복에 관한 것으로 “제 2차 아세안 글로벌 대화 의장 성명: 코로나-19 이후 포괄적 회복 (Chairman’s Statement of 2nd ASEAN Global Dialogue: Post-Covid-19 Comprehensive Recovery)”(ASEAN 2022d), 그리고 여성의 경제력 강화, 코로나-19 이후 포괄적 회복을 위한 에너지 협력 강화, 지속가능한 발전을 위한 자발적 참여에 관한 제 17차 EAS 의장성명 “Chairman’s Statement of The 17th East Asia Summit (17th EAS) on Advancing Women’s Economic Empowerment, Strengthening Energy Cooperation for A Comprehensive Post-Covid-19 Recovery, and Promoting Volunteerism for Sustainable Development(ASEAN 2022e)”이 그것이다. ASEAN(2022f) 참고.

문화 창조 산업 센터(ASEAN Center for Cultural and Creative Industries) 등을 추진했다.⁷⁾

연말 아세안 정상회의에서는 이런 아젠다들을 반영해 1) 아세안 관광 전환에 관한 프놈펜 선언(Phnom Penh Declaration on Transforming ASEAN Tourism), 2) 아세안공동체 건설과 SDGs 달성을 위해 아세안에서 스포츠 활용에 관한 아세안 선언(ASEAN Declaration on Leveraging The Role of Sports in ASEAN Community-Building and Achieving The SDGs), 3) 전통 스포츠와 놀이를 통한 아세안 정체성 보존에 관한 아세안 선언(ASEAN Declaration on Fostering ASEAN Identity Through The Safeguarding of Traditional Sports and Games(TSG) in The Modern World), 4) 아세안공동체 건설에서 청년의 역할 강화를 위한 아세안 청년의 해 아세안 정상 선언(ASEAN Leaders' Statement on The Year of ASEAN Youth to Strengthen The Role of Youth in ASEAN Community- Building) 등이 합의되고 발표되었다(ASEAN 2022f).

VII. 한-아세안 관계: 약해진 동력

2022년 정권교체로 문재인 정부의 신남방정책은 막을 내렸다. 3월 선거를 통해 집권한 현 정부는 신남방정책이란 문재인 정부의 정책 이름을 더 이상 사용하지 않는다. 지난 5년여간 한국의 신남방정책은 많은 성과를 거두었다. 동남아 국가와 실질 협력 사업은 물론이고 역대 정부에서 지속적으로 보였던 한국의 동남아 정책이 가진 고질적인 문제점인 연속성과 지속성의 결여 문제를 어느 정도 해결하는

7) 문화 산업을 이용한 아세안의 창조경제(creative economy)에 대해서는 Sirivunnabood et al. (2022)을 참고할 것.

듯 했다. 신남방정책은 꾸준한 정책 추진을 통해 동남아 국가들이 가졌던 한국의 대 동남아 정책에 대한 문제의식인 연속성과 지속성 결여를 넘어 정책 지속성에 대한 확신을 심었다. 당연한 반대 급부로 2021년 하반기부터 곧 있을 대통령 선거를 의식해 한국 차기 정부의 대 동남아 정책 방향, 보다 구체적으로 신남방정책의 향배에 대한 질문이 동남아 측에서 지속적으로 제기되었다.

2022년 집권한 현 정부는 아직 명확하게 대 동남아 정책의 구체적 모습을 내놓지 못하고 있다. 2022년 11월 아세안 관련 정상회의에서 한국 정부는 신남방정책이라는 이름 대신 한-아세안 연대구상(KASI, Korea-ASEAN Solidarity Initiative)이라는 새로운 정책 타이틀을 제시했다. 그러나 이 정상회의에서 밝혀진 KASI의 구체적이고 체계적인 내용은 거의 없었다. 전략적 협력, 안보 협력을 강화하겠다는 의지를 보이며 한-아세안 협력기금의 증액, 한-아세안 국방장관회의 추진, 아세안 지역에서 합동군사훈련 참여 확대, 한-아세안 자유무역협정의 업그레이드 정도의 내용이 제시되었다. 한-아세안정상회의에서 발표된 의장성명에서는 한국 정부가 아세안에 제안한 한-아세안 포괄적전략동반자(ASEAN-ROK Comprehensive Strategic Partnership) 관계 격상 추진을 환영한다는 언급 정도가 있었다(ASEAN 2022c).

이후 한국 정부는 12월 28일 한국의 인도-태평양 전략을 공식 발표했다. 현 정부 초기부터 인태 전략에 대한 강조가 많았고, 그에 따라 인태 지역에 속한 아세안에 대한 정책이 한국의 인태 전략이라는 더 큰 틀 속에 포함될 것이라는 예상이 많았다. 현 정부의 인태 전략은 예상되었던 바에서 크게 벗어나지 않았다(대한민국 정부 2022). 한국의 인태 전략은 자유, 평화, 번영을 비전으로 하면서 포용, 신뢰, 호혜를 기본 원칙으로 천명했다. 여기에 1) 규범과 규칙에 기반한 인태 지역 질서 구축, 2) 법치주의와 인권 증진 협력, 3) 비확산,

대테러 협력 강화, 4) 포괄안보 협력 확대, 5) 경제안보 네트워크 확충, 6) 첨단과학기술 분야 협력 강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여, 7) 기후변화, 에너지안보 관련 역내 협력 주도, 8) 맞춤형 개발협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교, 9) 상호 이해와 교류 증진 등 9개 분야에서 중점 추진과제를 제시하고 있다.

인태 전략 하위 단위로 동남아-아세안 지역에 대한 언급도 있다. 동남아 지역의 중요성을 인정하며 인도-태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP, ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)을 지지하고 적극적 협력을 천명했다. 아세안 국가들과 디지털, 기후변화, 보건 협력을 강조하고 아세안과 협력 기금의 증액도 약속했다. 안보 협력에서도 전통 안보를 넘어 경제안보, 해양안보 등 신항안보 협력을 확대하고, 한-아세안 포괄적 전략동반자 관계 수립 의지도 여기에 함께 담았다(대한민국 정부 2022, 12-13). 9개 중점 협력분야에 언급된 아세안과 협력 내용도 여기서 크게 벗어나지 않는다. 해양안보, 경제안보, 개발협력, 기후변화 협력 등과 관련 아세안과 협력이 언급되고 있다.

몇 가지 한계는 눈에 띈다. 먼저 지난 정부의 신남방정책과 비교해 동남아 지역에 대한 강조는 크게 줄어들었다. 현 정부의 대 동남아 정책이 신남방정책을 확대 계승한다고는 하나 대통령의 대외정책 아젠다로 추진되었던 신남방정책에 비해서 KASI가 가지는 무게감이나 투입된 정치적 의지는 크게 줄어든 것이 사실이다. 두 번째로는 아직 현 정부의 동남아 정책은 명확하게 정리되지 않은 듯 하다. KASI의 내용이나 한국의 인태 전략 안에 포함된 동남아 방면에 대한 정책 방향이나 몇 가지 단편적인 예시 정도를 포함하고 있지 전반적인 큰 비전이나 틀, 추진 체계, 제도적 이니셔티브 등 구체 사항은 아직 미지수다. 한국 정부의 대 동남아 정책의 방향과 구체 사항에 대해서 알고 싶어하는 아세안의 갈증을 풀기에 아직 부족해 보인다.

세 번째로 대 동남아 전략이 인태 전략의 일부로 편입되었다. 미중

사이에서 한국의 인태 전략이 취하는 입장에 의해 동남아 전략도 영향을 받을 수 밖에 없다. 한국의 인태 전략이 중국에 대한 견제가 아니라는 점을 강조하지만 여전히 미국과 보조를 맞춘다는 점은 부인하기 어렵다. 아세안이 고수하는 미중 사이 전략적 균형과 보조를 맞추며 신남방정책이 확보했던 전략적 가치는 크게 훼손되었다고 할 수 있다(Nilsson-Wright et al. 2021). 아세안 입장에서 자신들과 전략적 입장을 같이 했던 한국이 여기서 이탈해 미국 쪽으로 편입되었다고 해석할 수 있다. 한국은 미국과 전략적 입장을 같이 하니 아세안은 미국과 직접 대화할 수 있는 마당에 별도로 한국과 전략적 협력을 할 이유를 찾기 어려울지도 모른다.

지금까지 한국의 정부가 동남아 방면에 발신한 정책 메시지를 정리하면 한국의 대 동남아 정책은 한국의 인태 전략의 일부분으로 편입되었고, 그 하위에서 KASI라는 이름으로 추진된다고 이해할 수 있다. 구체 내용으로는 경제협력을 넘어 전략적 협력을 강조하는데, 실상 전략적 협력에 포함된 내용은 과거 신남방정책에서 언급한 항목들과 큰 차이는 없어 보인다. 향후 어떻게 이 분야에서 실질적인 협력의 증진과 협력에 따른 성과를 만들어 내는가라는 실적을 통해 이를 입증할 일이 남았다. 너무 늦지 않은 시기에 구체적인 비전, 추진체계, 전략, 프로그램 등이 도출되어야 한다. 무엇보다 현 정부의 동남아 정책은 신남방정책이 만들어 낸 한국의 대 아세안 정책 일관성과 지속가능성을 이어 가야하는 과제를 안고 있다.

VIII. 결론 - 2023년 인도네시아의 리더십

2022년 한 해 아세안은 지속적으로 악화되는 대외환경과 내적 분열 속에 아세안중심성의 약화, 아세안 단결의 약화를 해결하려고 노

력했으나 큰 성과를 내지는 못했다. 캄보디아가 대과없이 2022년 의장국을 마쳤다는 정도를 위안으로 삼아야 할 것으로 보인다. 전략적으로 2023년 미중 사이 압력은 더욱 증가할 것으로 예상되며 미안파 문제의 해결은 쉽게 출구를 찾지 못하고 있다. 경제적으로도 코로나 팬데믹을 극복하고 앞으로 나아가기 보다는 새로 등장한 우크라이나 전쟁, 미국발 금리 폭등, 그리고 미중 경제전쟁 속에 강화된 미국의 보호주의라는 새로운 변수로 인해 어려움을 겪었다.

2023년 아세안이 마주해야 하는 상황도 어렵기는 마찬가지이다. 경제상황이나 아세안을 둘러싼 전략적 상황, 아세안의 내적 상황 어느 것 하나 긍정적인 신호를 보내지 않는다. 이런 혼란스러운 상황 속에 2023년 인도네시아의 아세안 의장국 역할에 주목할 필요가 있다. 이미 2022년 말 인도네시아는 2023년 아세안 의장국 수임과 관련해 몇 가지 전략적 방향을 암시했다. 2023년 인도네시아는 아세안 의장국으로 아세안의 슬로건을 ‘아세안 중요성: 성장의 중심(ASEAN Matters: Epicentrum of Growth)’으로 설정했다(Cabinet Secretary of the Republic of Indonesia 2022). 슬로건만 놓고 볼 때 인도네시아는 아세안의 경제성장을 강조하는 것처럼 보인다. 물론 아세안 입장에서 경제성장은 다른 어떤 것 보다 중요한 과제이기는 하지만, 2022년 하반기 인도네시아 대통령과 외교장관의 발언, 그리고 인도네시아가 아세안의 2023년 의제로 비동맹 2.0을 언급한다는 점은 대외전략에도 많은 시사점이 있다.⁸⁾

인도네시아 외교장관 레트노 마르수디(Retno Marsudi)는 2022년 UN에서 한 연설을 통해 인도네시아의 2023년 아세안 운영에 있어 전략적 방향을 언급한 바 있다. 마르수디는 총회 연설에서 “아세안

8) 2022년 11월 30일 개최된 “Roundtable Discussion on Indonesian Chairmanship of ASEAN in 2023 and ASEAN-ROK Relations” 컨퍼런스에서 있었던 인도네시아 국립대 Edy Prasetyno 교수의 비공개 발표자료.

중심성 강화가 인도네시아의 목표”라는 점을 분명히 하고, 지역 아키텍처(architecture) 특히 지역 소다자 협력이 본질과 다르게 특정 국가를 떠돌리고 봉쇄하는데 쓰이고 있다고 비판하면서 “[아세안]은 신냉전 상황에서 [강대국의] 노리개가 되기를 거부한다. 반대로 아세안은 모든 국가와 협력 패러다임을 추구할 것”이라고 강조했다(Sinaga 2022).

2024년 대통령 선거를 앞두고 조코위 대통령은 대통령 임기의 마지막을 향해 달려가는 시점에서 아세안을 이끌게 되었다. 조코위 대통령은 2022년 6월 G7 정상회의 참석 후 전쟁중인 우크라이나와 러시아를 연이어 방문해 정상들과 회담을 하면서 평화 구축을 위해 노력하는 글로벌 지도자의 이미지를 만들려 노력했다. 많은 비판과 성과에 대한 의문에도 불구하고 한 가지 확실한 메시지는 인도네시아, 조코위의 대외적 이미지 메이킹이 명확한 방향을 가리킨다는 점이다. 2023년 의장국을 넘겨 받는 정상회의에서도 조코위 대통령은 “경제성장은 늘 아세안의 핵심이었다”고 경제문제를 강조하면서도 다른 한편으로는 “아세안은 평화의 지역이어야 하고, 글로벌 안정의 닻이어야 하며, 꾸준히 국제법을 고수해야 하며, 어떤 특정 강대국의 대리자가 되어서는 안된다”고 강조했다. 앞서 언급한 마르수디의 발언과 방향에서 일치한다(Baharudin 2022).

어쨌든 2023년 인도네시아는 아세안 의장국으로 깊어지는 강대국 전략 경쟁 속에서 아세안의 자율성과 이익을 위해 강대국 사이 방향을 잘 잡아야 한다. 그와 함께 어려운 국제환경 속에서 아세안의 경제성장을 목표로 내건 만큼 아세안의 경제성장을 위한 동력도 만들어야 할 것이다. 무엇보다 아세안 내적으로는 미얀마 문제에 대해서 진전을 만들어 내야 하는 압박도 있다. 어느 것 하나 쉬운 과제는 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 늘 아세안은 인도네시아의 리더십 하에 중요한 전기들을 만들어 냈다. 1976년 첫 번째 발리협정(Bali

Concord I)은 아세안 사무국의 창설을 가져왔다. 2003년 발리협정 (Bali Concord II)은 아세안공동체 청사진을 구체화 했다. 2011년 세 번째 발리협정(Bali Concord III)은 아세안중심성 개념을 천명했다. 2023년 인도네시아 리더십 하에서 아세안은 어떤 전환점을 맞을지 주목된다.

참고문헌

- 대한민국정부, 2022, 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략 [최종보고서]』
- 외교부. 2023. “코로나19 확산 관련 각국의 해외입국자에 대한 조치 현황.” 1월 11일.
- 이재현. 2022. “[EAI 미얀마 특별 논평] ③ 2021년 군부 쿠데타 이후 미얀마와 아세안.” 동아시아연구원. 2월 3일.
- 이종태. 2022. “75년 만에 위기 맞은 자유주의 무역 시스템.” 『시사인』 10월 5일.
- 한국무역협회. 2022. “국가별 수출입, 국가간 수출입.” <https://stat.kita.net/newMain.screen> (검색일: 2023년 1월 12일).
- ABS-CBM News. 2022. “US military poised to return to Subic Bay, counter China's presence.” November 24.
- Amarthalingam, Sangeetha. 2022. “Not part of IPEF - Would that be so bad?” *The Phnom Penh Post*. June 16.
- Arasasingham, Aidan, Emily Benson, Matthew P. Goodman, William Alan Reinsch. 2022a. “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch.” *CSIS*. May 23.
- Arasasingham, Aidan, Emily Benson. 2022b. “The IPEF gains momentum but lacks market access.” *East Asia Forum*. June 30.
- ASEAN Secretariat. 2020. “ASEAN Comprehensive Recovery Framework.”
- ASEAN. 2022a. “ASEAN Health Ministers' Meeting Joint Statement on Mutual Recognition of COVID-19 Vaccination Certificates.” May 14.

- ASEAN. 2022b. “ASEAN Leaders Statement on the Application of Timor-Leste for ASEAN Membership.” November 11.
- ASEAN. 2022c. “Chairman's Statement of the 23rd ASEAN-Republic of Korea (ROK) Summit.” November 11.
- ASEAN. 2022d. “Chairman’s Statement of 2nd ASEAN Global Dialogue: Post-Covid-19 Comprehensive Recovery.” November 13.
- ASEAN. 2022e. “Chairman’s Statement of The 17th East Asia Summit (17th EAS) on Advancing Women’s Economic Empowerment, Strengthening Energy Cooperation for A Comprehensive Post-Covid-19 Recovery, and Promoting Volunteerism for Sustainable Development.” November 13.
- ASEAN. 2022f. “40th and 41st ASEAN Summits and Related Summits.” [Last update: November 17, 2022] <https://asean.org/40th-and-41st-asean-summits-and-related-summits/> (검색일: 2023년 1월 12일)
- ASEAN. 2022g. “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus.” [Last update: 11 November 2022] https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/06-ASEAN-Leaders-Review-and-Decision-on-the-Implementation-of-the-Five-Point-Consensus_fin.pdf (검색일: 2023년 2월 8일)
- Asian Development Bank. 2022a. “GDP Growth in Asia and the Pacific, Asian Development Outlook (ADO).” September 2022 [Dataset] <https://data.adb.org/media/10376/download> (검색일: 2023년 1월 12일)
- Asian Development Bank. 2022b. “Inflation Rate in Asian and the

- Pacific, Asian Development Outlook (ADO).” September 2022 [Dataset] <https://data.adb.org/media/10381/download> (검색일: 2023년 1월 12일)
- Asian Development Bank. 2022c. “Asian Development Outlook: Economic Forecast - Subregions.” September 2022 <https://www.adb.org/what-we-do/economic-forecasts/september-2022/country-outlook> (검색일: 2023년 1월 12일)
- Baharudin, Hariz. 2022. “Asean must become peaceful region and not be proxy for any powers: Jokowi.” *The Strait Times*. November 13.
- Cabinet Secretary of the Republic of Indonesia. 2022. “Indonesia Assumes ASEAN Chairmanship in 2023.” November 13.
- Davies, Ed. 2022. “Myanmar junta urges ASEAN envoy not to engage with ‘terrorist’ groups.” *Reuters*. February 21.
- Fresh News. 2022. “Cambodia, China Sign 18 Bilateral Cooperative Documents.” November 9.
- Hui Yee, Tan. 2022. “Asean to review Myanmar representation at meetings, develop concrete steps for peace plan.” *The Strait Times*. November 11.
- Hui, Tai. 2022. “A strong U.S. dollar and impact on Asian currencies.” *J.P. Morgan*. September 27.
- Karmini, Niniek and Grant Peck. 2022. “ASEAN Foreign Ministers Urge More Progress in Myanmar Crisis.” *The Diplomat*. October 27.
- Llewellyn, Aisyah. 2022. “Far from Ukraine, Indonesia’s favourite noodles run out of stock.” *Al Jazeera*. March 21.
- Manak, Inu. 2022. “Unpacking the IPEF: Biden’s First Big Trade

- Play.” *Council on Foreign Relations*. June 8.
- Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. et al. 2020. “Coronavirus Pandemic (COVID-19).” *OurWorldInData.org* [https:// ourworldindata.org/coronavirus](https://ourworldindata.org/coronavirus) (검색일: 2023년 1월 12일)
- Mcpherson, Poppy, Tom Allard and Rozanna Latiff. 2022. “Asean divided over Myanmar as group postpones year’s first meeting.” *Reuters*. January 17.
- Neelakantan, Shailaja. 2022. “Analysts: US notches win in wooing ASEAN countries to join economic deal.” *Radio Free Asia*. May 31.
- Nilsson-Wright, John and Yu Jie. 2021. “South Korean foreign policy innovation amid Sino-US rivalry.” *Chatham House*. July 22.
- Seah, S. et al. 2022. *The State of Southeast Asia: 2022*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Sim, Dewey. 2022. “Asean ‘deeply disappointed’ with Myanmar over peace plan, Indonesia’s Jokowi wants junta banned from summits.” *South China Morning Post*. November 11.
- Sinaga, Yuni Arisandy. 2022. “Collaboration paradigm to guide RI’s ASEAN chairmanship: Marsudi.” *Antara News Agency*. September 27.
- Siow, Maria. 2022a. “Cambodia’s Hun Sen accused of undermining Asean with ‘cowboy diplomacy’ on Myanmar trip.” *South China Morning Post*. January 7.
- Siow, Maria. 2022b. “Biden eyes boosting US-Asean ties, countering China’s influence in first post-pandemic ‘summit season’” *South China Morning Post*. November 9.
- Siow, Maria. 2022c. “Why Biden’s latest Asean overtures won’t

- weaken Cambodia's China embrace." *South China Morning Post*. November 11.
- Sirivunnabood, Pitchaya and Herlyn Gail A. Alegre. 2022. "Supporting the Creative Economy for Sustainable Development in Southeast Asia." *The ASEAN*. April 14.
- South China Morning Post. 2022. "South China Sea: Kamala Harris vows US-Philippines will stand together 'in the face of intimidation and coercion'." November 22.
- Suvannaphakdy, Sithanonxay. 2022. "Inflation: The Threat to ASEAN Economic Recovery in 2022 and Beyond." *The Diplomat*. June 20.
- Tepper, Taylor. 2022. "Federal Funds Rate History 1990 to 2022." *Forbes*. December 14.
- The Economist. 2012. "Divided we stagger." August 18.
- VOA News. 2022. "Cambodia Postpones First ASEAN Meeting Amid Differences Among Members." January 13.
- Wang, Amber. 2022. "G20: China and Indonesia to strengthen 'strategic coordination' in Southeast Asia." *South China Morning Post*. November 17.
- White House. 2022a. "Indo-Pacific Strategy of the United States." February.
- White House. 2022b. "On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework." May 23.
- White House. 2022c. "Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity." May 23.
- Wang, Yi. 2022. "Maintain a Global Vision, Forge Ahead with Greater Resolve and Write a New Chapter in Major-Country

Diplomacy with Chinese Characteristics.” Speech by Chinese Foreign Minister, Wang Yi, at the Symposium on the International Situation and China’s Foreign Relations. December 25. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202212/t20221225_10994828.html (검색일: 2023년 2월 8일)

Wong, Marcus. 2022. “Fed Rate Hikes Paint Bleak Picture for Southeast Asia Currencies.” *Bloomberg*. September 22.

(2023.01.14. 투고, 2023.01.17. 심사, 2023.02.02. 게재확정)

<Abstract>

ASEAN in 2022: Exit Yet to Find

Jaehyon LEE

(The Asan Institute for Policy Studies)

ASEAN spent another hard year in 2022. Politically, ASEAN was besieged by internal division due to the situation in Myanmar and by the US-China strategic competition. The US upgraded its engagement with ASEAN, but ASEAN continued its hedging strategy between the competing superpowers. Cambodia concluded its 2022 ASEAN chairmanship without serious controversies. Despite decreasing impacts of Covid-19 pandemic, ASEAN economic recovery is still very slow. Food and energy crises caused by the war in Ukraine and the economic uncertainty incurred by the US interest rate hike put constraints on ASEAN economy further. The intensifying US protectionism does not bode well for the ASEAN economy in the long term. Korean government's strategy toward ASEAN is still vague and lacks political will to push it strongly forward. In 2023, the leadership of Indonesia, which always has been a leading force in ASEAN and is the 2023 chair-country of ASEAN, draws attention.

Key Words: ASEAN, year 2022, US-China Competition, ASEAN Chair, Southeast Asia, Cambodia, Indonesia