

아세안 2017년: 민주주의 위기와 아세안 규범*

김 형 종**

국문초록

2017년 창설 50주년을 맞은 아세안(ASEAN)은 제도적 보완과 기능적 협력을 강화하기 위해 일련의 선언과 행동 계획을 채택했다. 아세안의 '회합력'(convening power)이 아세안 중심성(centrality)과 회복력(resilience)을 촉진하고 있다. 반면 아세안 회원국의 민주주의 후퇴는 전통적 규범의 한계를 심화시키고 아세안의 이행력을 저하시킨다. 이 글은 아세안 주요 쟁점을 고찰하고 전망을 도출하고자 한다. 첫째, 아세안의 제도적 발전과 기능적 협력의 현황을 아세안 공동체 건설의 현황과 쟁점을 중심으로 살피고자 한다. 둘째, 아세안의 대외 관계를 중국, 미국, 한국과의 관계를 중심으로 살피고자 한다. 남중국해 이슈 및 중국의 경제적 영향력 확대는 아세안-중국관계의 복잡성을 심화시키고 있다. 트럼프 행정부의 대 동남아 정책 변화에 대응하기 위해서는 아세안의 단결이 필요하다. 한국의 신남방정책은 여러 제약에도 불구하고 양자 관계에 있어 전환점이 될 것으로 기대된다. 대외 환경의 변화 속에 아세안 단결과 중심성의 강화가 더욱 절실해지고 있다.

주제어: 민주주의, 아세안 규범, 아세안공동체, 회합력, 아세안중심성

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A8019462). 익명의 심사자분들의 조언에 감사드린다.

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

2017년 창설 50주년을 맞은 아세안(ASEAN)은 제도적 보완과 기능적 협력을 강화하기 위해 일련의 선언과 행동 계획을 채택했다. 아세안의 실행력에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 각종 현안의 교착 상태 속에 아세안의 역할은 외교적 수사에 그치고 있다는 비판이 제기된다. 주요 회원국의 민주주의 후퇴는 로힝자(Rohingya)사태 등 인권 현안과 관련된 아세안의 역할을 가로막고 있다. 한편으로 아세안의 ‘회합력’(convening power)이 신뢰 구축과 안정을 촉진하고 있다고 평가된다(Surin Pitsuwan 2016). 아세안에 대한 엇갈린 평가는 상이한 평가 기준의 적용에서 비롯된다. 유럽연합(EU)과 같은 높은 수준의 통합체와 비교하거나 동북아와 같이 지역협력의 진행이 저조한 지역을 기준으로 삼는 것은 적절한 아세안 평가 기준이 될 수 없다. 아세안이 제시한 목표를 기준으로 검토할 필요가 있다. 대내외적 환경 변화에 대응하는 과정에서 아세안의 중심성(centrality)과 회복력(resilience)의 중요성이 증가하고 있다.

이 글은 아세안 주요 현안을 고찰하고 아세안 회원국의 민주주의 후퇴와 회원국 간 이견 심화가 아세안의 이행력을 저하시키고 있음을 주장하고자 한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, 아세안의 제도적 발전과 기능적 협력의 현황을 제30차와 제31차 아세안 정상 회의의 결과를 중심으로 검토하고 아세안 공동체 건설의 현황과 쟁점을 살피고자 한다. 전통적 아세안 방식(ASEAN Way)과 더불어 역내 민주주의의 후퇴가 각종 현안을 해결하는데 있어 장애 요인으로 작용하고 있음을 지적하고자 한다. 둘째, 아세안의 대외 관계를 중국, 미국, 한국과의 관계를 중심으로 살피고자 한다. 남중국해 이슈 및 중국의 경제적 영향력 확대는 아세안-중국관계의 복잡성을 더하고 있다. 트럼프의 외교 행보에 대한 아세안의 대응과 한국의 신남방 정책을 중심으로 아세안의 대외 관계를 살피고 향후 전망을 도출하고자 한다.

I. 제한적 성과와 제도적 보완: 민주주의 위기와 아세안 규범

최근 수년간 주요 현안과 관련해서 회원국 간 이견이 증가함에 따라 이를 조율하고 중재하는 의장국의 역할이 점점 중요해지고 있다. 협의와 만장일치에 의존하는 아세안의 의사 결정 방식을 고려할 때 의장국은 회의 주제에 그치지 않고 비공식 논의를 통해 이견을 좁히는 등의 적극적 역할을 수행할 필요가 있다. 2012년 남중국해 갈등이 심화되던 시점에서 당시 의장국이었던 캄보디아가 친중국적 행보를 보여 의장국 역할에 대한 논란을 야기한 바 있다.

당초 의장국 필리핀의 역할에 대해 우려가 적지 않았다. 두테르테(Duterte)는 대통령 취임 직후부터 사회악을 일소하겠다는 명분을 내걸고 마약과의 전쟁을 전개했다. 이는 초법적 살인이라는 심각한 인권 침해를 낳으며 국내외 비판의 대상이 되었다. 이어 남부 민다나오 지역 내 반군 출현을 계기로 두테르테는 해당지역에 계엄령을 선포하였고 진압 과정에서 민간인 피해가 발생함에 따라 인권 침해 우려가 증가했다.

이러한 우려에도 불구하고 아세안은 다양한 분야에서 여러 합의를 이루었다. 이는 의장국 임무 수행을 위한 필리핀의 사전 준비 노력의 결과이자 현안에 대한 회원국 간 타협의 산물이다. 필리핀은 ‘변화를 위한 파트너십과 세계적 역할’을 2017년 아세안의 기치로 내걸었다. 두테르테 대통령은 의장국 공식 승계 이전에 이미 대부분의 아세안 국가를 방문하여 국가 간 의견을 조율하는 적극적 외교 행보를 보였다. 한편 두테르테는 아세안 차원의 마약퇴치와 초국가적 범죄에 대한 대응의 필요성을 강조함으로써 인권 침해 문제에 대한 아세안 논의를 사전에 차단하고자 했다.

11월에 개최된 제31차 정상회의 의장 성명서는 “불법 마약 문제는 아세안 회원국뿐만 아니라 역외 국가에도 영향을 미치므로 대화 상

대국과 역외 국가들의 협조를 환영한다”라고 밝혔다(ASEAN 2017b). 그러나 두테르테는 아세안 회원국 간 내정 불간섭 원칙을 준수할 때 대화 상대국(dialogue partnership)과의 관계가 더 생산적일 것이라고 주장하여 국제사회의 비판을 사실상 거부했다(CNN Philippines 2017/11/13). 필리핀 정부가 마약과의 전쟁으로 인한 사망자 수를 약 4천여명이라고 밝혔지만 실제 사망자는 그 이상일 것으로 추정된다. 필리핀 정부는 민다나오 지역에 IS 추종 세력으로 알려진 반군 진압과정에서 약 1천여명이 사망했으며 이에 다수의 민간인이 포함된 것으로 추정하고 있다.

아세안 회원국은 필리핀 인권 문제에 대해 침묵했다. 이는 아세안의 내정 불간섭 원칙의 영향이기도 하지만 역내 국가들의 민주주의 후퇴 경향과 무관하지 않다. 인도네시아도 마약과의 전쟁 등 강도 높은 대응을 시사하고 있어 유사한 인권 침해 가능성이 우려되는 상황이다. 태국은 탁신 정부가 펼친 마약과의 전쟁이 심각한 인권 침해 논란을 낳은 바 있다. 말레이시아 나집 총리는 부정부패 스캔들로 심각한 정치 위기에 직면한 이래 권위적 통치를 강화하고 있다. 미얀마의 로힝자 문제는 이미 국제적 인권 문제로 심각한 상황을 맞고 있다. 아세안 의장국인 필리핀은 인권 문제를 초국가적 범죄와 테러 문제로 논의를 전환하는데 주력했다. 필리핀은 급진적 무장 이슬람 세력에 강경하게 대처해온 말레이시아와 인도네시아와 협력을 적극적으로 모색했다. 결과적으로 국내 정치 문제에 직면한 회원국 정부가 내정불간섭 원칙을 매개로 타협했을 가능성이 높다.

회원국 간 이해관계가 표출되는 경우도 있었다. 중국과 관계를 개선하고자 했던 두테르테는 남중국해 문제에 대해서도 대립각을 줄이고자 했다. 그러나 논의 과정에서 이견도 적지 않았던 것으로 추측된다. 예를 들어 4월 개최된 제30차 아세안 정상회의에서는 회의 종료 후 6시간이나 지나서 의장성명서가 발표되었다. 로힝자 문제에

있어서도 합의 도출에 실패한 채 일부 회원국의 이견이 공식적으로 표명되기도 했다.

중재와 협의를 통한 완전한 합의 도출이라는 원칙이 지켜지지 않은 것을 온전히 의장국 책임으로만 돌리는 것은 무리한 해석이다. 남중국해와 로힝자 등의 사안은 관련 회원국의 국내 정치적 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 공동의 이해를 발전시키는 데 한계가 있기 때문이다. 아세안 의사결정 방식과 규범들은 회원국 간 이견을 보일 경우 상호 이해와 협의를 강조한다. 그런 점에서 최근 다양한 사안에 대한 이견 표출은 오히려 자연스런 현상이다. 다만 이견을 둘러싼 논의의 방향은 의장국의 입장과 의지에 따라 달라질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 관련해서 다음 절에서 로힝자와 남중국해 문제를 중심으로 살펴기로 한다.

두테르테의 예측하기 어려운 개인적 성향도 아세안의 일관적 입장을 발전시키는데 있어 변수로 작용했다. 몽골과 터키의 아세안 회원가입을 지지하는 발언을 한 것이 한 예이다. 2017년 5월 중국에서 열린 일대일로(One Belt One Road)포럼에서 몽골과 터키로부터 아세안 가입과 관련 지지요청을 받았고 두테르테가 이에 지지발언을 한 것으로 전해졌다(SunStar Manila 2017/5/16). 아세안 현장에 따르면 회원국 자격은 지리적으로 동남아시아에 위치한 국가로 한정하고 있다. 그러나 동남아시아에 대한 명확한 지리적 규정은 없다. 두테르테의 이 같은 발언은 개인적 특성에서 비롯된 사건으로 일단락되었다. 그러나 역설적으로 이번 사건은 현재 아세안에 대한 국제사회의 관심과 역할 부상을 보여준다. 대화 상대국(Dialogue Partner)등 비회원국과의 협력 제도에 대한 확대 개편 논의가 필요한 상황이다.¹⁾

1) 아세안현장은 대화 상대국 이외에 부분적 대화 상대국, 개발 파트너, 특별 옵서버, 게스트 등을 지위를 통해 비회원국과 협력을 도모할 수 있다. 이러한 공식적 관계

아세안헌장(ASEAN Charter)이 발효된 지 9년이 지난 시점에서 헌장의 개정을 포함한 제도적 개편에 대한 논의가 추진되었다. 헌장은 아세안의 비전, 구조, 기능 등에 대한 규정을 포괄하고 있으며 5년 이후 개정할 수 있다고 명시했다. 이에 따라 고위급 태스크포스(HLTF)가 아세안 사무국 강화와 아세안 조직 개편에 대한 권고안을 제출할 예정이다. 아세안 정상들은 4월에 개최된 제30차 정상회의에서는 아세안 운영방식의 개정에 합의했다. 대표적으로 ASEAN+1 정상회의와 장관급 회담의 효율성을 높이기 위해 토론에 기반 한 상호작용을 확대하기로 했다(ASEAN 2017a). 이는 장관급 회의뿐만 아니라 정상회의를 실질적인 논의의 장으로 전환하겠다는 의지로 풀이된다. 아세안 외무장관 회의와 정상회의에서 유사한 시도가 있었다.

국방협력 분야에서도 제도적 보완이 이루어졌다. 제11차 아세안 국방장관회의에서 해양 갈등과 위기 관리체제와 관련하여 가이드라인을 채택했다. 이는 신뢰구축, 예방외교(preventive diplomacy)와 해상에서 발생할 수 있는 긴장과 갈등의 평화적 관리 원칙을 포함하고 있다. 아세안은 전투기 공중대치에 대한 가이드라인 마련을 위한 실무회의를 창설했다. 이들 조치는 아직 초보적 단계이지만 점증하는 역내 갈등 및 우발적 충돌 가능성에 대해 예방적 조치를 강구했다는 점에서 의미가 있다. 아울러 국방외교 강화를 위해 아세안 확대국방 장관회의(ADMM-Plus)를 매년 개최하기로 합의했다. 이는 한국을 비롯해 미국, 중국, 호주, 인도, 일본, 뉴질랜드, 러시아 등 기존 참가국들로 구성된다. 아세안 지역안보포럼(ASEAN Region Forum, ARF)을 통해 국방협력 강화 방안을 논의하기로 했다(ASEAN 2017c). 아세안이 제공하는 다자안보 채널을 통한 국방협력과 외교의 강화는 아세안뿐만 아니라 중국과 미국 또는 남북한 등 비아세안

부여 없이 아세안 관련 회의에 비회원국을 초대할 수도 있다.

국가들 간 유용한 대화 채널을 제공할 것으로 기대된다.

아세안은 초국가적 범죄에 대처하기 위해 2015년에 쿠알라룸푸르 선언을 채택한 바 있다. 아세안은 역내 및 국제테러 위협에 대응 방안을 모색했다. 아세안 외무장관회의(AMM) 이전에 지난 6월 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 3개국은 마닐라에서 동남아 지역의 테러리즘 및 극단주의에 관한 회의를 가졌다. 공동 해양 순찰 계획에 합의하고 대테러 협력에 관한 행동 계획 수립에 합의하였다. 역내 테러리즘으로 규정되는 다수의 분쟁 지역에는 종교적 이질성과 종족적 소수 집단의 경제적 낙후성이 존재한다. 아세안은 9월 관계 장관회의를 통해 급진 무장세력의 부상에 대처하기 위해 마닐라 성명(Manila Declaration to Counter the Rise of Radicalisation and Violent Extremism)을 채택했다. 이는 교육과 취업의 기회를 확대하여 경제적 발전을 도모하는 장기적 접근을 강조하며 급진 무장세력 문제와 관련해서 규범적 논의의 기틀을 마련했다는 데 의미가 있다.

기능적 협력의 범위도 지속적으로 확대되고 있다. 2017년 아세안은 8개 분야에 새로운 선언을 도출했다. 아세안 공동체 비전 2025 달성을 위한 공무원의 역할, 사이버 범죄의 예방과 퇴치, 여성의 경제적 권한 강화를 위한 행동 아젠다, 항생제 내성, 재난보건관리, 영양결핍, 청년개발지수 채택, 예방문화(culture of prevention) 등 다양한 주제에 대해 아세안 공동체 건설과 연계한 선언들이 채택되었다.²⁾ 아세안 협력의 범위가 정치, 경제, 사회, 문화 등 제 분야에 걸쳐

2) 관련 아세안 선언은 다음과 같다. ASEAN Declaration on the Role of the Civil Service as a Catalyst for Achieving the ASEAN Community Vision 2025/ ASEAN Declaration to Prevent and Combat Cybercrime/ ASEAN Declaration on Innovation Action Agenda on Mainstreaming Women's Economic Empowerment in ASEAN/ ASEAN Leaders' Declaration on Anti-Microbial Resistance (AMR): Combating AMR through One Health Approach/ ASEAN Leaders' Declaration on Disaster Health Management/ ASEAN Leaders' Declaration on Ending All Forms of Malnutrition/ ASEAN Declaration on the Adoption of the ASEAN Youth Development Index/ ASEAN Declaration on 'Culture of Prevention' for a Peaceful,

확대되고 있음을 보여준다. 이러한 ‘선언’ 이후 구체적인 행동계획을 수립하고 재원 마련을 통한 이행 과정이 핵심 과제로 남아있다.

II. 아세안공동체 건설의 현황과 쟁점

‘아세안 정치안보 공동체(APSC) 비전 2025’는 정치 안보 협력의 심화를 목표로 제시했다. 아세안 시민들이 규칙에 기반 한 개방적 공동체 속에서 인권과 근본적 자유와 사회 정의를 누리고 안전한 환경에서 생활하는 것을 의미한다. 이는 사람 지향과 사람 중심적(people-oriented, people-centred) 아세안 비전을 형성하는데 핵심적 요인이다. 성별, 종족, 종교, 언어 또는 사회문화적 배경에 관계없이 사회 전 분야에 적용되어야함을 명시하고 있다. 아세안 정부간인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)의 출범 이후 아세안 인권선언(ASEAN Human Rights Declaration)이 채택된 바 있다. 그러나 실제 이행계획을 담은 청사진(blueprint)은 민주주의와 인권 향상을 촉진하고 권고함에 있어 아직 추상적 수준에 머물러 있다(ASEAN 2016).

미얀마의 북서부 여카잉 지역의 무슬림 소수종족 로힝자를 상대로 자행되는 ‘인종청소’적 인권 유린 사태는 APSC 성패를 좌우할 중요한 도전으로 주목받고 있다. 2017년 8월 미얀마 정부군에 대한 공격이 발생하자 미얀마 정부군은 이를 로힝자족의 소행으로 규정하고 더욱 거센 보복을 전개했다. 그 과정에서 초법적 살인, 강간, 방화 등 심각한 인권 유린이 발생하고 있다. 지난 1년간 로힝자족 사망자는 수백에서 많게는 천여명에 달할 것으로 추정되며 약 60만 명이 박해를 피해 방글라데시 등으로 탈출했다. 오랜 민주화 투쟁의

결과 2016년 집권한 아웅산 수치가 주도하는 민주주의민족동맹당(NLD) 정권은 불교 상가의 정치적 영향력을 의식하고 핵심적 지지 기반인 버마족의 지지를 유지하고자 노력하는 형국이다. 아웅산 수치는 제30차 아세안 정상회의에서 미얀마가 라카인주 문제 해결의 지를 밝힌 바 있다. 미얀마 정부는 라카인주 북부지역에 인도주의 지원 담당자의 접근을 허용하고 범죄 혐의에 대해 공정하고 독립적인 조사를 벌이겠다고 밝혔다. 그러나 미얀마 정부는 여전히 로힝자 사태를 야기한 정부군의 조직적 폭력을 부인하고 있다.

로힝자 문제에 대한 아세안의 대응은 여전히 제한적이다. 2017년 9월 24일 유엔 총회에서 아세안 의장국 명의의 성명서에 대해 말레이시아가 이견을 표출했다. 의장성명서는 미얀마 정부군에 대한 공격과 모든 형태의 폭력을 비판한다고 밝혔다. 나아가 평화, 안정, 법치, 조화와 화해를 위한 미얀마 정부의 노력을 지지한다고 밝혔다. 그러나 말레이시아 외교장관 아니파(Anifah)는 ‘의장성명이 미얀마 로힝자의 현실을 잘못 해석했으며 아세안 회원국 간 합의(consensus)에 기반하고 있지 않다’고 밝혔다. 나아가 미얀마 정부에게 ‘총체적인 인도주의 위기를 야기하는 탄압을 중단할 것’을 요구했다(Malaysiakini 2017/9/25). 아세안의 전통에 비추어 볼 때 특정 회원국이 아세안 명의의 성명을 공개적으로 비판한 것으로 매우 이례적인 사건이다. 일부 언론에서는 이를 두고 아세안 방식의 협의와 합의의 원칙에 균열을 야기한 필리핀과 말레이시아 간 충돌 사례로 보도했다. 이에 필리핀 외교장관 알란 카에따노(Alan Cayetano)는 말레이시아의 의견을 존중한다고 밝히고 갈등 확산을 견제했다. 카에따노는 필리핀 내부에서도 로힝자 사태와 관련 미얀마 정부에 대한 비판적 여론이 존재하고 이를 인식하고 있다고 언급하는 한편, 각 회원국 간 인식차이를 고려해서 외무장관 공동성명(joint communique)이 아닌 의장성명(chairman's statement) 형식을 택했다고 설명했다(The

Straits Time 2017/9/25).

11월 제31차 아세안정상회의에서도 로힝자 문제는 공식적으로 언급되지 않았다. 그러나 이것이 논의의 부재를 의미하는 것은 아니다. 일부 언론 보도에 따르면 정상회담에서 2개국이 로힝자 문제를 언급했다고 전해졌다. 해당 국가를 공식적으로 밝히지 않았지만 그간 행보를 고려할 때 말레이시아와 인도네시아라는 것은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 그러나 싱가포르 ISEAS의 텡삭(Termsak Chalermpanupap)은 두 국가의 경우 국내적 이유를 갖고 있다고 지적했다(The Straits Time 2018/1/14). 올해 총선이 예정된 말레이시아는 집권 여당의 대규모 부정부패 스캔들과 지지도 하락에 대응하기 위해 다수를 점하는 말레이계 무슬림의 지지를 피하고 있다. 나집 정권에 있어 무슬림 로힝자의 문제는 말레이계의 정치적 지지를 얻는데 유용하게 활용될 것으로 인식되었다. 2016년 말에 나집(Najib) 총리가 로힝자 사태 관련 집회에 참석하여 미얀마 정부를 강도 높게 비판한 바 있다. 인도네시아도 2017년 자카르타 주지사 선거로 탈세속주의(deseccularization) 이슬람의 정치화가 본격화되는 국면에서 로힝자에 대해 보다 적극적으로 대응하는 상황이다. 말레이시아 내 약 6만 여명의 로힝자족이 체류 중이다. 그러나 이들은 교육과 취업에 관한 권리를 보장받지 못하고 있다. 아직 난민 지위를 얻지 못한 2~3만명의 로힝자들의 상황은 불법체류자 신분과 다를 바 없다. 말레이시아는 유엔 난민협약에 서명하지 않고 있으며 난민 보호에 있어 여전히 소극적이다. 때문에 말레이시아 정부가 로힝자 사태를 인도적 차원에서 접근하는 것이 아니라 국내 정치적 목적을 위한 수단으로 활용한다는 비판에서 자유로울 수 없다. 아세안 정상회의에서 로힝자 문제에 대한 논의의 부재는 다수 아세안 회원국 내 민주주의 후퇴가 아세안 차원의 관련 논의를 심각하게 위축시키고 있음을 보여주는 또 다른 사례이다.

단일시장과 생산기지를 넘어 경제 분야의 제도적 통합을 추진하는 아세안 경제공동체(AEC)와 관련해 ‘포괄적 혁신기반 성장’(inclusive, innovation-driven growth)을 기치로 협력을 모색했다. 2017년 세계경제 회복에 힘입어 아세안 경제는 평균 4.8~5.2% 수준에서 안정된 성장률을 보일 것으로 전망된다. 내수 확대와 국내 투자 증가는 경제 성장에 기여할 것으로 전망된다(ASEAN 2017d). 당초 2017년 타결을 목표로 했던 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 여전히 협상이 진행 중이다. 한편, 아세안은 홍콩과 FTA(ASEAN-Hong Kong, China Free Trade Agreement, AHKFTA)와 투자협정(ASEAN-Hong Kong Investment Agreement, AHKIA)을 체결했다. 이는 RCEP협상 개시 이후 유일하게 아세안이 체결한 FTA로 중국과의 경제관계 심화 및 향후 동아시아 경제협력의 기반을 강화할 것으로 기대된다. 2017년 경제장관회의(AEM)는 아세안 포괄적 투자협정 실현을 위해 집중전략 투자행동계획(Focused and Strategic Action Agenda on Investment)을 마련했다.

2017년 9월 제49차 AEM에서 무역원활화 지수(ASEAN Seamless Trade Facilitation Indicators, ASTFI)가 채택되었다. 아세안 인클루시브 비즈니스 프레임워크(ASEAN Inclusive Business Framework, AIBF), 전자상거래 실행 프로그램(ASEAN Work Program on Electronic Commerce, AWPEC 2017-2025)이 승인되었다. 아세안 회원국에 비해 상대적으로 빈곤문제가 심각한 필리핀의 경우 포용적 비즈니스(inclusive business) 모델을 개발하여 아세안 경제공동체를 추동하고자 하고 있다. 아시아 개발은행과 공동연구를 진행하고 필리핀 내 포용적 비즈니스상을 제정하는 한편 제1회 아세안 인클루시브 비즈니스회의(ASEAN Inclusive Business Summit)를 개최할 계획이다.

아세안 혁신선언(ASEAN Declaration on Innovation)은 역내의 경제 환경의 변화와 4차 산업혁명에 대비하기 위한 지역적 차원의 협력을 강조한 것으로 경제 분야에서 ‘혁신’이 주요 의제로 부상하고 있음을 보여준다. 서비스 분야에서 자유화를 촉진하기 위한 서비스 협정(ASEAN Trade in Services Agreement, ATISA)협상이 마무리됨에 따라 RCEP의 협상 타결에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.³⁾

아세안 사회문화 공동체(ASCC) 관련 주요 기능적 협력에 대한 합의가 도출되었다. 이는 앞서 제시한 사이버 범죄의 예방과 퇴치, 여성의 경제적 권한 강화, 재난 및 보건관리, 영양결핍, 청년 개발지수 등과 관련된 선언들이다. 이들 선언은 구체적 재원을 확보하지 않은 채 필요성에 대한 합의 수준에 머물고 있다. ASCC는 아세안 공동체 중에서 가장 진전이 느리고 이행 계획의 구체성이 결여된 분야이다.

주요 이슈들이 타 공동체와 중복되는 구조도 문제점으로 지목된다. 예를 들어, 자연재해 대응, 이민, 고용 등의 사안은 각각 정치안보와 경제공동체의 사업과 중복됨에 따라 독립적 사업과 재원을 확보하지 못하는 상황이다. 문화와 교육 등 고유 분야는 단기간 사업의 성과를 내기 어려운 사안들이다. 경제 자유화와 통합 과정에서의 빈부격차의 심화 가능성과 빈곤의 지속 등은 ASCC뿐만 아니라 경제공동체의 문제이기도 하다. 유엔을 통해 국제사회와 연계를 강화하려는 시도는 아세안 고유의 협력 분야의 확대와 심화에 영향을 미친다. 2016년 9월에 아세안과 유엔은 고위급 패널회의에서 유엔의 지

3) 이 밖에 2017년 경제협력과 관련 다음의 협정과 프로그램이 채택되었다. The ASEAN Regional Guidelines on Food Security and Nutrition Policy/the ASEAN Public-Private Partnership Regional Framework for Technology Development in the Food, Agriculture and Forestry Sectors/ ASEAN Criteria and Indicators for Sustainable Management of Tropical Forests(개정)/ Plan of Action on ASEAN Cooperation on Halal Food 2017-2020/the ASEAN Guidelines on Prudent Use of Anti Microbials in Livestock.

속가능발전목표(SDGs)와 아세안 비전 2025와 연계 가능성을 논의했고 아세안-유엔 행동계획(2016-2020)을 채택했다(United Nations 2016). 2017년에도 상호보완성에 대한 보고서가 출간되는 등 UN과의 협력을 지속하고 있다. 이는 아세안 공동체 특히 ASCC 과제에 대한 국제적 관심과 지원을 이끌고 유엔과 파트너십 강화를 추구할 것으로 기대된다.

7월에 기후변화와 관련 특별 회의를 열어 파리 기후협약에 대한 각 회원국의 의무 이행을 촉진하는 방안을 모색했다. 캄보디아가 2017년 2월 파리 기후협정을 비준함으로써 모든 아세안 회원국이 비준을 마쳤다. 그러나 아세안 사무국의 전문 인력 부족은 그룹 차원의 정책 부재로 이어졌으며 개별 국가들의 리더십을 바라는 형국이다. 한편 개별 국가들 또한 독자적 정책 유인을 갖지 못한 채 아세안 차원의 협력 프레임워크를 기대하고 있다(Overland 2017).

11월 정상회의에서 ‘이주노동자 권리 보호와 촉진에 대한 아세안 컨센서스’(ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)가 채택되었다. 2007년 당시 의장국 필리핀의 주도로 이주노동자 권리 보호와 촉진에 대한 선언 이후 10년간 논의로부터 도출된 합의라는 점에서 주요 성과로 평가된다. 2007년 이주노동자 권리 침해로 인해 아세안 역내 국가 중 인력 송출국과 수용국 간 외교 분쟁으로 비화되곤 했다. 이번 합의는 지역적 차원에서 이주노동자에 대한 정의와 권리뿐만 아니라 송출국과, 수용국의 의무를 각각 명시함으로써 지역 거버넌스의 기틀을 다진 것으로 평가된다. 그러나 여전히 한계도 존재한다. 협정에서 개별 회원국가의 국내법, 규정, 정책에 의한다고 명시 ‘컨센서스’는 법적 강제력을 갖지 않는데다 이의 해석과 이행과 관련된 분쟁의 경우에도 ‘아세안 현장의 정신’에 따른 협의를 통해 해결할 것을 명시하고 있다(ASEAN 2017g). 이번 ‘컨센서스’에 명시되지 않았지만 아세안현장

에 명시된 내정불간섭 원칙에 대한 엄격한 적용이 존재하는 구조 속에서 이주노동자 권리 침해 사례를 다루는데 지역적 차원의 접근과 집행력은 한계를 갖는다.

기능적 협력의 확대가 결실을 거두기 위해서는 아세안 공동체 건설에 대한 모니터링과 평가를 통한 이행력의 강화가 필요하다. 경제 분야 협력과 통합이 아세안 공동체의 세 축 중에서 가장 큰 진전을 보임에도 불구하고 실제 이행에 있어 많은 한계가 있다. 경제 통합 진행 과정에 대한 평가와 관리 시스템의 비효율성이 문제로 지적되었다. 2015년 완료된 스코어카드 시스템의 경우 구체적 평가를 배제한 채 각 항목에 대해 이행 또는 불이행만을 기록하는 시스템이었다. 이러한 문제를 극복하기 위해 2016년 채택된 AEC 2025 이행 관리 평가 제도를 도입했는데 2017년 10월 필리핀에 대한 방문 조사를 시작으로 국가별 집중 방문 평가를 개시했다.

2016년 아세안 ASCC부에 ASCC분석 및 모니터링국이 신설됐다. 2017년 3월에서야 비로소 ASCC 성과 지표를 개발하기 위한 첫 번째 워크숍을 개최하였다. 이어 개최된 17차 사회문화공동체협의회는 ASCC 모니터링과 평가(M&E) 프레임워크를 채택했다. 모니터링에 대한 구체적 결과물로 2017년 7월 아세안 사무국은 ‘아세안공동체 진척상황 모니터링 시스템’(ASEAN Community Progress Monitoring System) 보고서를 발간했다. 호주-아세안 협력사업의 일환으로 2025년 아세안공동체 AEC와 ASCC 청사진에 제시된 계획의 이행을 점검함을 목표로 한다. 세부 목표별 진척상황 평가를 위해 각 분야에서 진척 상황 관련 통계를 제공한다.

그러나 이번 모니터링 시스템 보고서는 스코어카드의 부재뿐만 아니라 지표 산정 자체에도 문제점을 내포한다. 첫째, 보고서에 제시된 아세안 현황이 아세안 공동체 청사진의 이행의 직접적인 결과인지 알기 어렵다. 청사진이 제시하는 목표와 관련된 지표들을 구성하

고 있으나 아세안 차원의 구체적 이행과 프로그램과의 상관관계가 드러나지 않는다. 예를 들어 AEC 중 ‘경쟁적이고, 혁신적이며 역동적인 아세안’ 목표의 이행상황을 가늠하는 지표로 분야별 노동 생산성, GDP 대비 R&D비중, 세계 경쟁력 지수를 제시했다. 그러나 아세안의 구체적 협력과 조치에 대한 언급이 생략된 채 단지 통계자료를 제시하는데 그쳤다. 즉 경제 및 사회 현황의 파악에 참고할 수 있으나 그들 지표가 아세안의 노력의 결과인지 알 수 없다.

둘째, 일부 지표 선정 및 산출방법에 있어 타당성이 결여되었다. 예를 들어 경제통합 분야에서 역내 교역 비중과 관련 사용된 ‘총 상품교역에서 아세안 역내 수출의 비중(2005~2015)’(Figure 2.1a) 지표에서 아세안의 값은 55%로 표시된다. 여기서 ‘총 상품교역’이 의미하는 바는 아세안의 총 교역량이 아니라 아세안 역내 총 교역량을 의미하는 것이다. ‘총 상품교역에서 아세안 역내 수입의 비중’(Figure 2.1b)은 45%를 나타낸다. 결국 역내 총 교역에서 수출과 수입의 각각의 비중을 의미하는데 자칫 아세안 총 수출 중 역내 수출 비중이 55%에 달하는 것으로 잘못 해석될 수 있다(ASEAN 2017f). 역내 교역비중(intra-regional trade)이 제시되지 않아 실제 역내 무역 비중을 통해 역내 경제통합의 정도를 가늠할 수 없을 뿐만 아니라 두 지표를 혼동할 가능성이 높다. 이러한 문제는 지표 선정에 대한 신뢰도를 저해할 수 있다.

셋째, 진척 상황 모니터 시스템에 사용된 각종 지표와 통계자료는 세계은행(World Bank) 등의 국제기구와 개별 국가 차원에서 작성한 통계를 집계한 것이 대부분이다. 각 경제, 사회문화 공동체 진행과 관련된 아세안 차원의 지표 산출과 통계 작성 시스템이 부재함을 보여준다. 이로 인해 동일 지표상에 국가별 기준 년도가 2~3년의 격차를 보이는 경우도 발생한다. 결국 보고서는 아세안 공동체 관련 통계자료집의 성격을 띠며 각 국가별 또는 지역적 차원의 이행 의지를

보이는데 분명한 한계를 갖는다.

Ⅲ. 아세안의 대외관계 동향

남중국해를 둘러싼 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이, 중국 등 당사국간 분쟁의 평화적 해결은 아세안의 APSC건설에 있어 핵심적 과제이다. 아세안은 대외관계에 있어 중심성 확보를 주요 목표로 설정했다. 그러나 최근 수년 간 남중국해 문제를 둘러싼 회원국 간 이견 노출과 아세안 역할의 미비는 주된 비판의 대상이었다. 미국이 ‘아시아 재균형 전략’(rebalance to Asia)을 통해 남중국해 분쟁의 당사국을 자처하는 과정에서 필리핀 및 베트남과 중국 사이의 갈등은 심화되었다. 2016년 7월 국제 상설중재재판소(PCA)가 중국의 영유권 주장과 인공섬 건설을 뒷받침할 근거가 없다고 판정했다. 중국은 PCA가 영토 및 주권에 대해 판결할 권한이 없다는 점을 들어 판정 자체를 거부했다. 반면 해당 판결은 당사국인 필리핀과 관련 아세안 국가들의 대중국 공세에 유리한 국면을 제공할 것으로 기대되었다. 그러나 두테르테 대통령은 이전 정부가 일관되게 추진한 미국과의 동맹 강화에 의존한 대중국 견제 전략에 변화를 시도했다. 필리핀의 남중국해 관련 유화된 접근은 아세안 차원에서도 변화를 수반할 것으로 예상된다. 중국의 일대일로 사업의 전개는 주변국과 갈등을 되도록 회피하고자 하는 동기로 작용하고 있다. 아키노 정권 하에서 필리핀의 강경 태도를 주요 관련 국가들이 간접적으로 지지하는 형국이었다면 두테르테 정부의 변화된 접근으로 인해 아세안이 중국에 보다 유연하게 대응할 가능성이 높아졌다(Baviera 2017).

이러한 필리핀의 변화는 2017년 아세안 관련회의를 통해 의장국 필리핀의 입장변화로 남중국해 문제에 대한 아세안이 유화된 입장

을 표명할 것이라는 전망을 낳았다. 물론 4월 정상회의 직후 의장성명 발표가 지연된 점을 고려할 때 남중국해 갈등 등 주요 의제에 대해 회원국 간 이견이 부재했던 것은 아니었다. 그러나 의장성명서에서 중국에 대한 부정적 묘사나 비난은 없었으며 남중국해에 대해 언급한 문장의 분량도 줄었다. 두테르테는 아세안정상회의 의장성명서 발표 이후 필리핀 내 정박 중이던 중국 군함을 방문하는 등의 변화된 행보를 보였다. 두테르테 대통령은 남중국해에 대한 PCA 판결은 중국과 필리핀의 양자 간 문제이지 아세안의 문제가 아니라고 밝히기도 했다. 아울러 2016년 이후 필리핀과 중국은 해양경비대협력을 추진하고 공동 훈련을 논의하는 등 전향적 관계를 모색하고 있다.

아세안과 중국의 남중국해 관련 구체적 협상은 행동강령(Code of Conduct, COC) 합의 도출에 집중하고 있다. 2016년 4월 아세안과 중국 양측이 COC에 원칙적 합의에 도달한 것으로 전해짐에 따라 연내 타결 전망도 제기된 바 있다. 제31차 아세안 정상회의에서 남중국해 해양환경보호를 위한 공동선언을 채택했다. COC협상과 관련 기존 시설물에 대한 군사적 이용과 처리에 대한 이견이 좁혀지지 않은 상태이다. 비록 COC합의 도출은 이루어지지 않았지만 남중국해를 둘러싼 갈등의 수준은 현저히 낮은 상태에서 통제되고 있다. 2012년 당시 의장국 캄보디아의 친중국 행보가 아세안 회원국 간 분열을 낳았던 것에 비해 이번 필리핀 의장국의 행보는 분쟁 당사국인 관계로 오히려 아세안 내 갈등 가능성을 줄이는 효과를 낳았다.

10월 필리핀에서 개최된 확대 국방장관회의를 계기로 양측은 아세안-중국 합동해군훈련 가능성을 타진한 것으로 전해졌다. 2015년 중국 측이 최초 제안한 이후 2016년에도 실제 갈등 위협을 낮추고 ‘우발적충돌방지협정’(Code of Unexpected Encounters in the Sea, CUES)의 이행 연습이 필요함을 주장했다. 당시 중국은 아세안의 대

중국 협력조정국(coordinator)인 싱가포르와 별도의 관련 회의를 가졌다. 차기 의장국인 싱가포르는 남중국해 분쟁의 당사국이 아니어서 중국과 협력 강화를 주도할 것으로 예상된다(Gao 2017).

그러나 필리핀을 비롯한 아세안의 선택이 중국에 일방적으로 기울 가능성이 희박하다. 두테르테는 경제문제와 영토분쟁 문제의 분리를 통해 경제적 실익을 챙김과 동시에 영토분쟁의 갈등 악화를 막는 이른바 현상유지 정책을 채택한 것으로 보인다. 트럼프 정권의 등장에 따른 역내 안보 불확실성의 증가는 미국과의 안보협력을 강화하도록 영향을 주고 있다. 제도화된 미국과 전통적 국방협력의 틀은 여전히 공고하게 유지하고 일본과도 안보협력을 도모하고 있다.

중국을 견제하기 위한 군사적 협력 규모가 증가했다. 8월 동남아 협력훈련(Southeast Asia Cooperation and Training, SEACAT)은 테러리즘 등 해양안보에 대처하기 위해 해군과 해양경찰 등이 참여하는 훈련이다. 2017년 훈련에는 미국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 총 11개국이 참여했는데 버마, 베트남, 스리랑카는 새롭게 참가했다. 필리핀의 참여와 역할은 미국과의 전통적 안보관계의 유지를 의미하는 것으로 두테르테 정부가 중국과 미국 사이에서 이른바 ‘독립적 외교정책’(independent foreign policy)을 펼치고 있음을 보여준다. 트럼프는 11월 일련의 다자회의 참석을 계기로 아시아 주요 국가를 방문하고 전통적 우방국에 안보 협력을 강조했다.

미국은 ‘Indo-Pacific’ 전략 개념을 통해 일본, 인도, 호주를 중심으로 군사안보협력을 강화하여 중국에 대한 견제력을 높이려는 계획을 추진하고 있다. 이른바 4개국 중심의 소다자주의적 접근은 중진국 그룹으로서 역할을 모색하고 그 과정에서 중심성을 확보하려는 아세안의 비전과 상충될 가능성이 높다.

아울러 미국은 북한 핵개발과 관련 아세안의 적극적 제재 동참 문

제에 대해 집중했다. 2017년 5월4일 워싱턴에서 아세안 외무장관과 회동한 틸러슨(Tillerson) 국무장관은 아세안 국가들에 북한과의 관계를 ‘최소화’할 것을 공개적으로 요청했다. 미국이 북한 문제와 관련 아세안을 활용하여 동아시아 차원의 포위망을 구축할 의도를 가진 것으로 풀이된다. 11월 아세안-미국 대화관계 개설 40주년 특별 정상회의에서도 북한 문제에 대해 ‘심대한 우려’(grave concerns)를 표명했다. 동 회담에서 남중국해와 관련해서는 아세안-중국 간 COC협상 개시를 환영했다. 그러나 일부 지도자가 해당지역에서 개간공사가 신뢰를 손상하고 긴장을 높이고 있다고 우려를 표명했다(ASEAN 2017e).

경제통상 분야에서 트럼프 행정부의 미국 우선주의(America first!) 전략은 아세안과의 관계에 주요 변수로 작용할 전망이다. 먼저 미국의 환태평양 경제동반자 협정(TPP) 탈퇴로 협정에 참여했던 아세안 4개국 즉, 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 베트남의 대외경제 정책의 수정이 불가피하게 되었다. 현재 미국을 제외한 나머지 국가들 간 이행을 목표로 재출범을 추진 중이다. 당초 인도네시아, 태국, 필리핀이 TPP 참여 의사를 밝힌 바 있다. TPP 탈퇴로 인해 아세안에 대한 미국의 경제 외교의 수단에 다소의 제약이 불가피할 것으로 전망된다.

트럼프 정부하에서 미국의 전통적 아시아 외교의 핵심 요인이었던 인권과 민주주의의 비중이 감소할 것으로 우려된다. 일련의 장관급 회담과 정상회담에서 인권과 민주주의에 대한 언급은 거의 찾을 수 없었다. 미국은 로힝자 사태를 비롯하여 주요 아세안 국가에서의 민주주의 후퇴와 인권침해에 대해 침묵하고 있다. 미국 우선주의의 경제적 이익과 중국견제라는 헤게모니 회복에 치중하고 있다.

국제정세의 변화 속에 한국의 문재인 정부는 출범 이후 한-아세안 관계에 있어 변화를 꾀하고 있다. 2017년 11월 문재인 대통령의 동

남아 3개국 순방을 계기로 발표한 ‘신남방정책’은 ‘신북방정책’과 함께 ‘동북아플러스 책임 공동체’를 실현하기 위한 주요 구상의 일환으로 풀이된다. 방위산업 협력과 우회적 대북 대화채널로서의 아세안 역할에 대한 기대를 표명하며 정치안보협력에 대한 의지를 표명했다. 무역 규모의 확대 등 경제협력을 강화하여 중국에 대한 경제의존 심화에 따른 위험을 분산시킬 계획이다. 문재인 정부는 출범 초에 아세안 외교를 4강에 준하는 수준으로 강화해 나갈 것이라고 밝힌 바 있으며 신남방정책은 이의 구체적인 구상으로 제시되었다.

아세안의 전략적 가치에 주목하는 이유는 아세안과 경제관계의 심화와 더불어 동아시아 다자외교에서 아세안 역할이 증가했기 때문이다. 특히 사드 배치과정에서 중국과 경제 갈등을 겪으며 경제 및 외교 다변화의 필요성이 제기되었다. 아세안은 이미 중국에 이어 제2교역 상대국이며 투자와 관광 등에서도 주요 협력 파트너이다. 한국의 역대 정부하에서 한-아세안 관계는 한국의 경제적 이익과 대북 견제를 추구하는 수단적 성격이 강했다. 그러나 한-아세안 관계는 개별 회원국을 상대하는 양자관계의 단순한 합을 넘어 지역체로서의 역동성을 갖는다. 만장일치(consensus)에 이르기 위한 협의와 비공식적 접촉이 활발하게 일어나는 아세안 내의 역동성과 지역의 중립성을 강조하는 아세안 규범에 대한 이해를 통해 공동의 이해와 규범을 도출할 필요성이 있다.

신남방정책의 주요 원칙으로 제시한 ‘3P’(people, peace, prosperity)의 실현을 위해 다음의 사항에 주목할 필요가 있다. 첫째, 사람중심의 원칙을 위해 아세안 회원국 전반의 인권과 민주주의 현실에 주목할 필요가 있다. 최근 주요 아세안 회원국의 민주주의의 퇴행에 따른 인권, 법치, 거버넌스의 위기를 극복해야한다. 말레이시아 정부의 권위주의적 행태와 부정부패, 태국의 군부집권, 필리핀 두테르테 대통령의 독단적 행보에 따른 인권 침해 우려, 미얀마의 로힝자를 비롯한

소수종족에 대한 인종청소 등의 탄압은 아세안의 민주주의뿐만 아니라 아세안 공동체 실현에 장애요인으로 부상하고 있다. ‘사람을 위한’ 평화와 번영을 가치로 민주주의와 인권 촉진 방안에 주목해야 한다.

둘째, 한반도 평화를 위한 아세안의 적극적 역할을 모색할 필요가 있다. 문재인 대통령은 아세안이 북한과의 우회적 대화채널로서 기여할 수 있다는 기대를 표명했다. 분단 이후 남북한 외교는 상호 견제를 위한 ‘외교전’을 벌였고 동남아시아는 대표적인 남북한 외교의 각축장이었다. 30차 아세안 정상회의 하루 전에 열린 아세안 외무장관회의는 별도의 성명을 통해 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사에 대해 ‘심대한 우려’(grave concerns)를 표명했는데 이는 이후 2차례의 정상회의 의장성명서에 그대로 반영되었다. 정상회의에서는 한반도 긴장 심화가 북한의 행위에서 비롯되었음을 명시했다. 그간 아세안 국가들이 한반도 문제와 관련 특정 상황에 대한 ‘우려’와 더불어 한반도 차원의 평화적 노력을 희망하는 수준에서 입장을 표명해왔던 것에 비해 북한에 대한 비판의 수위가 높아진 것이다. 정상회담 이후 동남아 현지 전문가들은 북한문제에 보다 많은 관심을 가질 것을 주문하고 있다. 한반도 문제에 이해관계를 갖는 강대국 중심외교 일변도를 탈피하기 위해서는 일방적 편들기를 벗어나 정직한 중재자로 아세안을 인식하고 대화의 장 마련을 위해 협력할 필요가 있다.

셋째, 경제관계의 강화에 있어 균형과 상생을 추구할 필요가 있다. 정부는 중국에 대한 과도한 의존을 해결하기 위해 아세안과의 경제관계를 중국의 수준까지 확대한다는 구상을 밝혔다. 그러나 아세안과의 경제관계는 베트남에 대한 집중이 재현될 우려가 있다. 2017년 기준 베트남은 이미 단독으로 한국의 제3교역 상대국으로 성장했으며 국제개발협력에 있어서도 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 아세안경제공동체의 목표는 양적 성장과 더불어 회원국 간 개발격차의

해소에 있다. 경제통합의 심화 과정에서 나타나는 격차와 각종 불평 등의 문제에 주목해야 한다.

IV. 전망

2018년 아세안 공동체 목표 달성을 위한 구체적 성과의 도출과 더불어 주요 지역 현안 해결에 대한 기대와 요구가 커질 전망이다. 싱가포르가 의장국을 맡게 됨에 따라 경제부문 협력과 제도적 정비에 집중할 가능성이 크다. 1992년 아세안자유무역협정(AFTA)체결 당시 의장국을 수행한 바 있는 싱가포르는 이후 아세안 경제공동체를 제안하며 아세안 공동체 논의를 주도한 바 있다. TPP의 지속과 RCEP 협상의 조속한 타결은 싱가포르의 경제적 이해관계와 일치한다. 정치안보 부문에서 중국과 아세안 사이의 중재역할을 기대할 수 있다. 리선룽(Lee Hsien Loong)총리가 2017년 미국을 방문했을 때 공동 회견문에서는 남중국해 주요 거점의 군사화에 대한 언급을 자제하는 한편 아세안 분열에 우려를 표명했다. 남중국해 직접 당사자가 아닌 싱가포르는 COC 협상 타결에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 로힝자 문제와 인권 등에 있어서는 싱가포르는 전통적으로 내정불간섭 원칙을 내세워 소극적으로 대처해 왔기에 이와 관련된 의장국의 노력을 기대하기 힘든 상황이다. 캄보디아, 말레이시아, 태국 등에서 총선이 예정되어 있는 만큼 아세안 각국은 국내 정치적 현안에 몰두할 가능성이 높다. 미얀마의 로힝자 이슈 또한 난민 캠프의 지원과 제한적 본국 송환 절차가 진행될 예정이어서 아세안의 역할을 기대하기 힘든 상황이다.

중국과 미국의 역내 경쟁은 여전히 아세안의 중심성 확보와 대외 관계에 핵심적 변수로 작용할 전망이다. 일대일로를 중심으로 한 경

제적 포용을 내세우는 중국과 안보 이슈에 집중하는 미국의 외교정책은 아세안으로 하여금 양자택일의 문제가 아닌 양국과 사안별 협력을 강화할 수 있는 유리한 환경을 제공할 것으로 예상된다. 여전히 갈등관계의 국가들과 함께 논의의 장을 마련할 수 있는 ‘회합력’(convening power)이 아세안의 중심성 확보에 핵심적 수단으로 작동할 전망이다. 다만 회원국의 국내 정치적 이해관계에 따른 아세안이 수단화되는 경향은 우려된다. 즉 아세안이 하나의 행위자로서 역할을 수행하기보다 국가 이익을 위한 수단으로 인식될 가능성이 크다. 다수 국가에서 탈세속주의 심화에 따른 민주주의 후퇴는 이러한 가능성을 시사한다. 국내 정치적 발전이 지연되고 아세안의 행위자로 기능하지 못하는 시간이 길어진다면 아세안의 가치와 규범에 대한 부정적 영향도 불가피할 것이다.

〈참고문헌〉

- ASEAN 2016. ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2017a. Chairman’s Statement: 30th ASEAN Summit.
- ASEAN. 2017b. Chairman’s Statement: 31st ASEAN Summit.
- ASEAN. 2017c. Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Partnering for Change, Engage the World. 23 October 2017.
- ASEAN. 2017d. *ASEAN Economic Integration Brief*. No.2.
- ASEAN 2017e. Chairman’s Statement of the 5th ASEAN-US Summit to Commemorate the 40th Anniversary of ASEAN-US Dialogue Relations. 13 November.

- ASEAN 2017f. ASEAN Community Progress Monitoring System 2017. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN 2017g. ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. <http://asean.org/storage/2017/11/ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers1.pdf>.
- Baviera, Aileen S. P. “Duterte’s China policy shift: strategy or serendipity?” *East Asia Forum*, 2017 년 8월 13일. <http://www.eastasiaforum.org/2017/08/13/dutertes-china-policy-shift-strategy-or-serendipity/>
- Gao, Charlotte. 2017. China and ASEAN Aim for First Joint Maritime Exercise. *The Diplomat*, 2017년 10월 26일. <https://thediplomat.com/2017/10/china-and-asean-aim-for-first-joint-maritime-exercise/>.
- Galang, Mico A. 2017. Reviewing the Philippines' ASEAN Chairmanship, *The Diplomat*, 2017년 12월 30일. <https://thediplomat.com/2017/12/reviewing-the-philippines-asean-chairmanship>.
- Overland, Indra et al. 2017. *Impact of Climate Change on ASEAN International Affairs: Risk and Opportunity Multiplier*, Norwegian Institute of International Affairs and Myanmar Institute of International and Strategic Studies. https://www.researchgate.net/publication/320622312_Impact_of_Climate_Change_on_ASEAN_International_Affairs_Risk_and_Opportunity_Multiplier.
- Pitsuwan, Surin. 2016. “Preface” in Lee, Lai To and Othma, Zarina. eds. 2016. *Regional Community Building in East Asia:*

Countries in Focus, Taylor & Francis: London.

United Nations. 2016. United Nations Cooperation with ASEAN Has Entered New Phase, Secretary-General Tells Panel on Regional Dimensions of Promoting Sustainable Development. Secretary-General Statements and Messages.

<https://www.un.org/press/en/2016/sgsm18149.doc.htm>SG/SM/18149-ENV/DEV/1725.

CNN Philippines 2017년 9월 25일

Malaysiakini 2017년 9월 25일

The Straits Time 2017년 9월 25일

SunStar Manila 2017년 5월 16일

The Jakarta Post 2018년 3월 12일

(2018.04.15. 투고, 2018.04.18. 심사, 2018.05.11. 게재확정)

<Abstract>

ASEAN in 2017 : Democracy in Crisis and ASEAN Norms

KIM Hyung-Jong
(Yonsei University at Wonju)

Celebrating its 50th anniversary in 2017, the leaders of ASEAN member states have adopted a series of declarations and action plans for enhancing its institutional capability and functional cooperation. ASEAN's convening power is expected to underpin its centrality and resilience. Meanwhile, ASEAN's retreat from democracy has increasingly become a hindrance for its further development. This article reviews the process of ASEAN's community building and its external relations. First, it argues that there is increasing concerns over ASEAN's limited capability in dealing with regional issues mainly caused by the deprivation of human rights and the democracy in crisis. Second, this article considers the dynamics of ASEAN's external relations mainly focusing on its relations with China, the United States, and South Korea. The South China Sea issue and China's increasing economic influence in the region have contributed to the complexity of ASEAN-China relations. The ASEAN's responses to the shift in American foreign policy under the Trump

administration posits the unity of ASEAN. The New Southern Policy initiated by South Korean President, Moon Jae-in appears to be a new focal point of Korea-ASEAN relations despite considerable challenges, which requires to maintain ASEAN centrality.

Key Words: Democracy, ASEAN Norms, ASEAN Community,
Convening Power, ASEAN centrality

