



2023년 아세안, 아세안+3, 동아시아정상회의: 미-중 무관심 속 아세안 문제에 집중한 정상회의

2023-23

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2023.11.10.

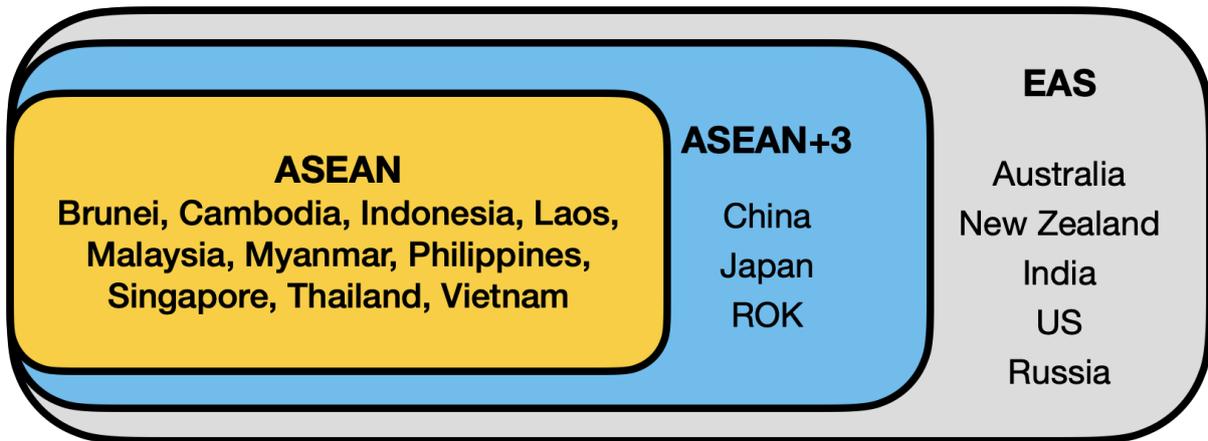
2023년 아세안과 관련된 일련의 정상회의가 막을 내렸다. 9월 4일부터 7일까지 일정으로 올해 아세안 의장국인 인도네시아의 자카르타에서 제43차 아세안 정상회의, 제26차 아세안+3 정상회의 그리고 제18차 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)가 개최되었다. 이 다자 정상회의 앞뒤로 아세안과 한국을 포함한 아세안 대화상대국(Dialogue Partners) 사이 별도의 아세안+1 정상회의도 개최되었다.

2023년 아세안 관련 정상회의에서는 늘 펼쳐지던 미중 사이 대결은 줄어들었고 아세안은 아세안 내 문제에 보다 집중했다. 아세안 국가들에게 2021년 미얀마 군부 쿠데타 및 군부 통치는 큰 골칫거리였다. 내정간섭이 불가한 아세안 질서 때문에 아세안은 미얀마 내부 문제 개입이 불가능하다. 다만, 2026년 미얀마의 아세안 의장국 수임을 앞두고 군부 독재 국가의 의장국 수임에 따른 국제적 비판과 비난은 일단 해결했다. 아세안은 미얀마의 의장국 순번을 건너뛰고 필리핀으로 2026년 의장국을 넘겼다. 아세안은 2023년 한국, 미국, 중국과 인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)을 핵심으로 하는 협력에 관한 공동성명을 발표했다. 핵심 내용은 향후 아세안과 모든 협력은 이 AOIP 내용을 중심으로 한다는 것으로 이는 주변 강대국, 중견국과 관계를 아세안 주도로 끌고 가려는 아세안의 의지, 즉 아세안중심성(ASEAN Centrality) 강화를 위한 시도였다.

반면 미중 전략 경쟁이 시작된 이후 아세안 관련 정상회의에서 가장 큰 관심을 끌어왔던 미중 사이 밀고 당기는 경쟁이 이번 정상회의에서는 상대적으로 덜했다. 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 시진핑(Xi Jinping) 중국 국가주석은 모두 G20에만 참가했다. 미국에서는 카말라 해리스(Kamala Harris) 부통령이, 중국에서는 리창(Li Qiang) 총리가 아세안 관련 정상회의에 참여했으나 불꽃 튀는 설전도 없었다. 아세안 입장에서 바이든 대통령이 아세안 주도의 EAS에 참가하지 않은 것은 아쉬운 대목이다. 미국의 대동남아 관여 의지가 약해졌다고 평가할 수도 있다.

한국이 아세안과 관계 강화를 하려면 정치군사 문제 등 민감한 문제를 피하고 경제성장과 개발 문제, 그리고 아세안중심성 강화에 더 집중하는 아세안의 전략에 유의해야 한다. 아세안은 아세안중심성 강화를 위해 모든 협력을 아세안중심으로 끌고 가려 하고 이를 위해 AOIP를 핵심으로 하는 협력을 강조하고 있다. 2024년 한국이 아세안과 추진하는 포괄적전략동반자관계(comprehensive strategic partnership, CSP) 수립과 그 이행을 위한 이행계획(work plan)에 AOIP를 어떻게 효과적으로 반영할지에 관한 전략이 필요하다.

그림 1. 아세안, 아세안+3, 동아시아정상회의의 참여국가



제43차 아세안 정상회의: 아세안중심성과 성장을 내세워 미얀마 문제 덮기

2023년 아세안 정상회의를 한마디로 요약하면 미얀마 문제를 미봉책으로 피해가면서 경제성장과 아세안중심성 강화를 특히 강조한 정상회의였다고 할 수 있다. 아세안의 가장 큰 딜레마인 미얀마 문제는 2025년 미얀마가 의장국을 맡을 차례가 가까워지면서 더 긴급한 사안이 되었다. 이번 정상회의에서 아세안 정상들은 미얀마의 2025년 의장국 순번을 건너뛰기로 했다. 또한 이번 정상회의 의장국인 인도네시아가 내세운 “성장의 핵심 (Epicentrum of Growth)”에 어울리게 청색경제프레임워크(Blue Economy Framework), 디지털경제프레임워크(Digital Economy Framework), 그리고 이런 경제성장 이니셔티브를 아우르는 문서인 “성장의 핵심으로 아세안에 관한 아세안 정상선언”도 발표되는 등 아세안 경제성장을 위한 몇 가지 이니셔티브도 눈에 띈다.

출구 없는 미얀마 문제

2021년 미얀마에서 군부 쿠데타가 일어나면서 미얀마는 아세안의 가장 중요한 딜레마로 떠올랐다. 아세안 회원국인 미얀마에서 일어난 민주화를 뒤집는 군부 쿠데타에 대한 국제적 비난이 쏟아졌고, 아세안은 어떻게든 이 문제를 처리해야 했다. 2021년 이 문제를 논의하기 위해 임시로 모였던 아세안 정상들은 미얀마 문제에 관한 5개항 합의(Five-Point Consensus)를 발표했다.¹ 이 5개항 합의의 핵심인 아세안 특사 파견을 통한 문제 해결 모색, 아세안 중재를 통한 정파 간 대화 등은 거의 이루어지지 않았다. 미얀마 군부통치가 기정사실화 되면서 회원국 내 군사 쿠데타, 민주주의 역행에 효과적으로 대응하지 못하는 아세안에 대한 국제사회의 비판이 높아졌다. 그럼에도 불구하고 2022년 캄보디아, 2023년 인도네시아는 의장국으로 이 문제에 대한 묘안을 도출하지 못했다. 동남아에서 가장 민주화된 인도네시아가 2023년 의장국이 되면서 미얀마 문제에 좀 더 단호하게 대응할 것이라는 예상도 있었으나 결과적으로 큰 변화는 없었다.

2023년 아세안 정상회의를 앞두고 아세안은 미얀마 문제와 관련해 두 가지 고민을 했다. 첫 번째는 인도네시아의 리더십하에서 미얀마 문제에 대해서 어떤 새로운 해결방안 내지는 대응 방안을 내놓을까라는 고민이고, 두 번째로는 2026년으로 예정된 미얀마의 의장국 수임 문제다. 전자는 지난 2년간 경험으로 봤을 때 특별한 해결책을 만들기 어려운 것이 사실이다. 이번 정상회의에서도 아세안 정상들은 “5개항 합의 이행에 관한 아세안 정상 검토와 결정”이라는 문서를 통해 기존 입장을 반복하는 데 그쳤다.² 미얀마가 여전히 아세안의 회원국임을 확인하고, “포용적인 국가적 대화를 통한 미얀마 주도의 평화롭고 지속적인 해결책”을 촉구했다. 또한 아세안 관련 회의에 미얀마의 비정치적 대표(non-political representation) 허용, 즉 이를 뒤집어 말하면 군부 인사 및 군부 인사에 연계된 고위급의 참가 금지에 관한 사항은 계속 유지한다는 합의를 내놨다. 미얀마 문제 해결을 위한 아세안의 노력은 지금까지 계속될 것이지만 아직까지 별다른 돌파구는 없다는 의미다.

보다 정치적으로 민감하고 까다로운 사항은 의장국 수임 문제다. 이미 아세안은 2006년 미얀마의 아세안 의장국 수임을 앞두고 국제사회의 비판으로 한 차례 큰 홍역을 치른 바 있다.³ 이미 한 차례 큰 문제를 경험한 아세안은 선제적 조치를 취하기에 이르렀고 이번 정상회의에서 2026년 미얀마의 의장국 순번을 건너 뛰기로 했다. 다만, 이와 관련된 아세안 정상들의 성명에는 미얀마를 의장국 순서에서 뺀다는 표현이 아니라 “2006년 의장국은 필리핀이 맡기로 했다(Decided that ASEAN Chairmanship in 2026 shall be assumed by the Philippines)”는 식으로 간접적으로 표현했다.⁴

표면적으로 보면 미얀마를 제외한 아세안 정상들이 미얀마의 2026년 의장국 수임을 반대하고 필리핀에 넘긴 듯하다. 그러나 일부 보도에 따르면 사전에 미얀마와 다른 아세안 국가 사이에 모종의 합의의 정황도 보인다. 미얀마가 2026년 의장국 수임을 2027년까지 미루고 2027년 의장국을 맡을 필리핀이 먼저 의장국을 한다는 식의 합의다.⁵ 향후 1~2년간 미얀마 내 상황 변화와 국제사회의 반응을 좀 더 관망한 이후 결정을 하겠다는 계산으로 보인다. 물론 미얀마 군부는 이런 아세안의 결정에 대해서 반발하면서 이는 사전에 미얀마와 합의되지 않은 사항이라는 반응을 보였다.⁶

AOIP 주류화의 확장과 아세안중심성 강화 노력

이번 일련의 정상회의에서 발표한 다양한 선언과 합의 중 유독 눈에 띄는 성명이 세 개 있다. 아세안이 한국, 미국, 중국과 각각 발표한 아세안의 인도-태평양에 대한 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)과 협력에 관한 선언이다. 각 선언은 공히 AOIP 협력에 관한 아세안+1 공동성명이라는 이름을 달고 있다.⁷ AOIP는 2019년 아세안이 당시 확산되기 시작했던 인도-태평양에 관한 논의에 대해서 아세안의 입장을 내놓은 것이다. 중국을 배제하지 않는다는 포괄성(inclusiveness)이라는 원칙하에 아세안 국가들 사이의 협력, 아세안과 대화상대국 사이의 협력에서 중점을 두어야 하는 부분을 정리한 문서다. 다른 국가의 인태 전략이 인태 지역에 대한 각 국가의 비전과 전략이라 한다면 아세안의 AOIP는 아세안에 이익이 되는 협력의 내용을 정리한 것으로 성격은 다르지만, 아세안에서는 이를 인도-태평양에 대한 아세안의 입장으로 고수해왔다. 문제는 AOIP가 아세안 개별 국가의 발전과 이익을 위한 전략은 될 수 있어도 미중 경쟁 등 지역 상황에 대응하는 아세안의 전략이 될 수 없고 실행력이 떨어진다는 점이다.⁸

이런 비판에 직면해 아세안은 2022년 아세안 내 협력 메커니즘 속에 AOIP를 주류화(mainstreaming) 하는 성명을 발표했다. AOIP를 중심에 놓고 아세안 협력에 있어 실행력을 강화하자는 취지였다.⁹ 그리고 2023년 이런 AOIP 주류화의 흐름은 아세안 내부를 넘어 대화상대국으로 확대되었다. 그 결과가 앞서 언급한 아세안과 한국, 미국, 중국 사이 AOIP에 관한 협력 선언 문서들이다. 특히 대화상대국으로 AOIP 주류화를 확대한 것은 아세안중심성의 강화 노력의 연장선상에 있다. 아세안은 인태 지역이라는 더 넓은 지역에서 벌어지는 미중 전략 경쟁이란 환경 속에서 아세안이 지역 주요 행위자로 남기 위한 노력을 하고 있고 이는 아세안중심성의 강화 노력으로 나타나고 있다. 한국, 미국, 중국과 별도의 AOIP 관련 성명을 발표한 것은 아세안이 아세안 주도의 AOIP 주류화 노력에 한국, 미국, 중국 등을 끌어들이 이들 대화상대국과 아세안 사이 협력을 강화하려는 것으로 해석될 수 있고, 이는 더 넓은 틀에서 아세안중심성 강화, 즉 지역에서 협력은 아세안을 중심으로 이루어진다는 점을 보여주기 위한 노력으로 보인다.

앞서 언급한 바와 같이 세 성명은 제목부터 내용의 큰 틀까지 대동소이하다. 내용에서도 아세안과 개별 국가 협력에서 있어 중요 사항들, 예를 들어 한국과 아세안의 성명에서는 한국의 대아세안 정책인 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI), 한국의 인태 전략 등에 대해 언급한다. 이후 구체 협력 사항은 일관되게 AOIP에서 제시한 네 분야, 즉 해양협력, 연계성 강화, UN 지속가능개발목표 2030, 경제 및 기타 협력으로 나누어 협력 사업이 제시되고 있다. 다만, 이를 좀 더 자세히 들여다보면 미국과 협력은 해양협력 등에서 경제 문제보다는 안보 문제에 관해 더 비중을 두고 있으며, 중국에 비해 사이버 안보, 거버넌스를 강조하고 있다. 반면 아세안과 중국의 협력은 주제를 막론하고 경제발전이라는 부분에 초점을 두고 있으며, 기존 중국과 아세안 사이의 협력에 관한 합의 사항 이행에 보다 많은 부분을 할애하고 있다(부록 1 참조).

경제성장을 위한 아세안의 노력

인도네시아는 이번 정상회의를 마지막으로 아세안 의장국 지위를 라오스에 넘겼다. 2023년 아세안 의장국으로 인도네시아는 이전의 전례와 마찬가지로 아세안에 인도네시아의 유산을 남기기를 원했고 이는 “아세안: 성장의 핵심에 관한 자카르타 선언(Jakarta Declaration on ASEAN Matters: Epicentrum of Growth)”이라는 형태로 만들어졌다.¹⁰ 이 선언에는 아세안 합의 IV라는 이름이 붙어 이전 인도네시아가 의장국을 했을 때 만들어졌던 아세안 선언 I, II, III (또는 발리 선언 I, I, III으로도 불림)을 잇는 인도네시아의 아세안에 대한 유산이 되었다. 이 선언은 올해 인도네시아가 의장국 권한으로 지정했던 아세안 슬로건인 “아세안: 성장의 핵심”을 강조하면서 아세안이 중점으로 삼고 있는 협력의 항목 즉, 아세안공동체 건설, 아세안중심성 등에 대한 아세안 내 의지를 재확인하는 의미를 지닌다.

이 자카르타 선언은 또 다른 정상 선언인 “아세안: 성장의 핵심에 관한 아세안 정상선언(ASEAN Leaders’ Declaration on ASEAN as an Epicentrum of Growth)”이라는 문서로 뒷받침되며, 이 두 번째 선언에서는 구체적으로 아세안이 향후 성장, 특히 경제성장에 관해서 어떤 부문에 중점을 두는지 명확하게 제시되고 있다.¹¹ 이 선언에서 아세안 정상들은 보건, 기후변화, 식량안보, 에너지 안보, 거시경제 복원력, 금융안정성, 공급망 연계와 복원력, 아세안 제도 복원력 등을 아세안의 향후 성장에 관한 중요한 도전으로 꼽았다. 그리고 이런 도전에 대처하고 아세안의 지속적 경제성장을 담보하기 위한 협력으로 아세안의 글로벌 공급망 참여 강화 노력, 디지털 전환, 녹색경제(green economy), 청색경제(blue economy), 창조경제(creative economy), 포용적 경제(inclusive

economy) 등을 내세웠다. 향후 아세안 차원에서 중점을 두어 진행할 경제협력, 성장을 위한 노력의 항목들이 제시된 것이다.

특히 이 중에서 해양경제와 디지털 전환에 관해서는 보다 구체적인 청사진으로 해당 부문 협력이 상세히 제시되었다. 해양경제 청사진은 단순하게 해양뿐만 아니라 육상 수자원까지 포함해 청색경제(Blue Economy)를 향후 아세안 전반의 성장 동력으로 삼겠다는 목적으로 가지고 있다.¹² 이 청색경제는 1) 해양 환경 보전 - 해양 탄소중립, 해양 자원의 지속가능한 이용과 생태계 보호, 재난 복원과 대응, 2) 해양 과학, 기술, 혁신 - 아세안 국가 내 과학기술 격차 감소, 기술 혁신을 통한 가치 사슬 효율성 증가, 연구 기관 연계 강화, 3) 해양 우선 순위 - 해양 잠재력 인식 제고, 해양 공간 계획, 정보공유 및 의사소통, 지속가능한 해양 금융의 3대 축(pillar)으로 구성된다. 그리고 이런 축들은 항만 등 해양 인프라 강화, 법적·제도적 기반 강화, 역량 개발, 지속가능한 투자와 금융으로 뒷받침된다.

또 다른 중요한 경제성장의 축으로 지목된 것은 역시 디지털 전환이다. 이미 코로나19 이전 4차 산업혁명의 바람 속에 아세안도 4차 산업혁명과 디지털이 향후 경제성장의 중심이 될 것으로 인식했다. 코로나19를 거치면서 2020년에 발표된 아세안 포괄적회복프레임워크(ASEAN Comprehensive Recovery Framework, ACRF)에서는 코로나19 이후 아세안 경제성장의 핵심동력으로 이미 디지털 전환을 명시했다. 2023년 8월 아세안 경제장관회의에서 합의된 디지털경제프레임워크협정(Digital Economy Framework Agreement, DEFA)이 이번 정상회의에 안건으로 올라왔다. 아세안 정상들은 이 안을 검토 후 정상회의에서 DEFA 협상에 관한 원칙에 합의를 보았다.¹³ 이 합의안은 2025년까지 아세안 차원의 디지털경제협정을 마무리하겠다는 계획을 밝히고 있다. 이 협상원칙은 DEFA가 포괄하는 범위를 디지털 무역, 초국가적 전자상거래(e-commerce), 지불과 전자청구서(e-invoicing), 디지털 ID와 확인절차, 온라인 안전과 사이버안보, 초국가적 데이터 유통과 데이터 보호, 경쟁정책, 신규 이슈에 대한 협력, 인재이동과 관련 협력 등으로 규정하고 있다. 아세안 차원에서 디지털 무역부터 사이버 안보, 그리고 인적 이동까지 포괄하는 디지털 무역 협정의 첫걸음이라고 볼 수 있다.

아세안을 둘러싼 미중 경쟁: 아세안+3와 동아시아정상회의

매년 연말 열리는 아세안 관련 정상회의는 수년간 미국과 중국의 전략 경쟁의 무대였다. 미국과 중국이 서로에 대해 비판하며 경쟁적으로 아세안 국가에게 구애를 하는 장으로 미국, 중국이 모두 참여하는 EAS가 활용되어왔다. 올해는 아세안 정상회의가 열리기 직전 중국의 천연자원부(Ministry of Natural Resources)가 공개한 2023년 중국 표준

지도(2023 China Standard Map)가 일부 아세안 국가와 인도의 강력한 반발을 불러오면서 이 문제가 아세안은 물론이고 미국, 중국, 인도를 모두 포함하는 EAS에서 미중 사이 설전을 포함해 큰 파장을 일으킬지 모른다는 예상이 있었다. 이 지도는 남중국해 대부분을 중국의 해양으로 표시하는 것은 물론이고 중국과 인도 사이 국경 문제의 한가운데 있는 아루나찰프라데시(Arunachal Pradesh)와 악사이친(Aksai Chin) 고원을 중국 영토에 포함시키고 있다.¹⁴

이런 논란에도 불구하고 올해 EAS는 상대적으로 미중 경쟁의 측면이 두드러지지 않았다. 과거 EAS에서는 남중국해 문제를 놓고 미국과 중국이 설전을 벌이기도 했다.¹⁵ 올해 EAS에서 미중 간 갈등이 상대적으로 적었던 것은 바이든 대통령과 시진핑 주석 모두 EAS 대신 인도에서 열린 G20에 참여했고, EAS에는 해리스 부통령과 리창 총리가 참석한 탓도 있다.¹⁶ 해리스 부통령은 EAS에서 동남아 지역, 인태 지역에 대한 미국의 관여를 강조하며 “미국의 국방, 역지 공약, 그리고 인태 지역에서 미국의 존재는 미국을 보호하고 지역 안정을 가져옵니다. 따라서 열린, 연결된, 번영하는 안전한 그리고 복원력 있는 지역을 만드는 것이 미국의 중대한 이익입니다”라고 말했다.¹⁷ 그럼에도 불구하고 조시 로긴(Josh Rogin)의 지적처럼 해리스 부통령이 참석한 것은 미국 입장에서 EAS에 나타났다는 항변을 할 수 있지만 아무래도 바이든 대통령이 G20에 참석하고 직후 베트남을 방문하고 돌아갔던 점에 비추어 볼 때 미국이 EAS 등 아세안이 중심이 된 지역 다자협력체에 충분히 관심을 기울이고 있다고 보기 어려운 점이 있다.¹⁸

2023년 취임한 중국의 리창 총리에게 올해 아세안+3 정상회의와 EAS는 아세안 중심의 지역 다자회의에 첫 데뷔 무대였다. 회의가 열린 인도네시아에서 동남아 국가들과 일대일로를 통한 더 많은 협력을 약속하는 등 예년 시진핑 주석이나 리커창(Li Keqiang) 총리가 보였던 행보를 똑같이 보였다. 아울러 다시 한 번 미국을 겨냥해 “지금 일방의 편을 드는 것, 블록 간의 대결, 신냉전에 반대하는 것이 중요하다”고 아세안 국가들에게 언급했다.¹⁹ 경제협력의 약속이나 미국 주도의 인도-태평양 전략을 겨냥해 신냉전, 블록화를 조장한다고 비판하는 것은 중국 입장에서는 새로울 것이 없다. 미국도, 중국도 최고 지도자가 참석하지 않은 EAS에서 불꽃이 튀는 전략 경쟁은 없었다.

오히려 미중 간의 경쟁을 놓고 보면 G20 이후 바이든 대통령의 베트남 방문이 좀 더 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다. G20에 참석하고 귀국하는 길에 24시간 동안 베트남에 들른 바이든 대통령은 이번 방문에서 베트남과 관계를 베트남 입장에서 가장 높은 단계인 포괄적전략동반자관계(CSP)로 격상했다. 미국과 베트남의 CSP 수립은 ‘전략동반자(strategic partnership)’를 건너 뛰고 포괄적 동반자에서 바로 가장 높은 단계로 올라간 것이다. 베트남을 방문한 자리에서 바이든 대통령은 “이 중요한 시기에

베트남과 미국은 매우 중요한(critical) 파트너입니다. 단순히 예의를 차리기 위해 하는 말이 아닙니다. 마음 속에서 우러나와 하는 말입니다”라고 했다.²⁰ 베트남은 중국과 남중국해에서 갈등 관계로 인해 미국이 중국 봉쇄에 있어 동남아에서 가장 중요하게 여기는 국가 중 하나다. 바이든 행정부 취임 직후 발표된 “잠정 국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance)”에서 베트남은 싱가포르와 함께 동남아 지역의 파트너로 언급된 두 개 국가 중 하나다. 마찬가지로 바이든 행정부 인테 전략서에도 베트남은 빠지지 않고 파트너 국가로 언급되고 있다.

다만 중국에 대응해서 베트남에 대해 미국이 큰 공을 들이고 있지만 베트남 입장에서 이런 미국의 접근으로 인해 베트남의 근본적인 전략적 입장이 바뀐다고 보기는 어렵다.²¹ 중국은 바이든 대통령 방문 며칠 전 류젠차오(Liu Jianchao) 중국공산당 중앙대외연락부 부장이 3일간 베트남을 방문해 베트남 공산당 주요 인사를 두루 만난 바 있다. 또한 포괄적전략동반자관계 역시 베트남은 이미 5개 안보리 상임이사국 중 4개 국가와 전략적 동반자 관계를 맺고 있으며, 중국, 러시아와는 미국에 앞서 포괄적전략동반자관계를 수립했다. 한국, 인도와도 포괄적전략동반자관계를 맺었다. 미국에 앞서 맺어진 포괄적전략동반자관계는 전방위적으로 펼쳐져 있다. 뿐만 아니라 바이든 대통령의 방문을 계기로 미국과 전략적 관계가 심화된다는 뉴스와 함께 베트남이 러시아로부터 새로 무기를 도입할 예정이며 러시아에 대한 미국의 경제 제재를 우회하기 위해 베트남과 러시아 합작으로 시베리아에서 진행되는 유전 개발 사업에서 무기 대금이 지불될 것이라는 뉴스가 나왔다.²²

결론: 한국의 대아세안, 다자협력 전략 방향은?

2023년 아세안 주도의 일련의 지역 다자 정상회의는 예년에 비해 미중 전략 경쟁의 요소가 적었다. 미국 부통령과 중국 총리가 참석한 EAS에서도 미국과 중국 사이 날 선 상호 비판은 예년에 비해 적었다. 미국이 중국과 불편한 관계에 있는 베트남과 포괄적전략동반자관계를 맺은 것이 관심을 끌었지만 그렇다고 해서 미국이 베트남을 특별히 미국 편으로 끌어들이는 것도 아니다. 반면 중국은 미국 대통령이 참석하지 않은 예년의 EAS에서 목소리를 많이 높였으나 올해는 그런 모습도 보이지 않았다. 바이든 대통령이 참석하지 않은 틈을 타서 중국이 득점을 했다고 보기도 어렵다. EAS에 바이든이 참석하지 않음으로 해서 아세안 주도 지역 다자협력에 대한 미국의 관여에 대한 의문은 커졌다. 이 기회를 살려 아세안에서 중국의 입지를 강화하지 못한 점은 중국의 한계로 보아야 할 것이다.

반면 아세안 정상회의는 상대적으로 활발했다. 아세안의 골칫거리인 미얀마 문제는 뚜렷한 출구를 찾지 못했으나, 2026년으로 예정되었던 미얀마 의장국 순번을 건너뛰는데 합의를 보았고, 일단 급한 불을 꺾었다고 볼 수 있다. 이 문제를 빨리 해결하지 못했다면 아세안은 또 한 번 국제사회의 큰 비난을 감수해야만 했을 것이다. 한편 아세안은 한국, 미국, 중국을 끌어들이며 아세안이 추진하고 있는 AOIP 주류화 문제를 아세안 역외로 확장하는 성과를 거두었다. 기존 협력의 재포장이라는 평가도 가능하지만 그럼에도 불구하고 아세안이 한, 미, 중을 끌어당겨 자신들이 추진하는 AOIP 주류화에 관한 별도의 공동성명 문건을 생산했다는 점은 나름 아세안의 강대국에 대한 일정한 레버리지가 있음을 보여주고, 아직 아세안중심성이라는 구호가 어느 정도는 작동한다는 점도 보여주었다.

마지막으로 이번 정상회의에는 한국도 참석했다. 아세안+3 정상회의, 동아시아정상회의 그리고 별도의 한-아세안 정상회의가 열렸다. 한국과 관련해서는 앞서 언급한 AOIP 협력에 관한 한-아세안 공동성명이 발표되었고, 별도로 제24차 한-아세안 정상회의 의장성명도 발표되었다. 전자에서는 한국과 아세안 사이 AOIP 관련 협력의 구체적인 협력 사업들을 나열했다. 후자에서는 지금까지 한-아세안 협력을 평가하고 향후 계획도 담았다. 두 문서 모두 공히 아세안이 한국의 대아세안 정책인 한-아세안 연대구상(KASI), 그리고 한국의 인태 전략을 환영하며, 2024년을 목표로 한국이 추진 중인 한-아세안 관계 격상, 즉 한-아세안 포괄적전략동반자관계 수립에 대한 기대감도 표현되었다.

향후 한-아세안 협력 관계에 있어 몇 가지 중요한 질문들이 있다. 한-아세안 관계에서 다음 중요한 이정표는 바로 내년으로 계획된 한-아세안 포괄적전략동반자관계 수립이다. 중국, 호주, 미국, 인도, 그리고 올해 일본까지 모두 아세안과 CSP 관계를 마무리 지었다. 다음은 한국 차례다. 내년 CSP를 위해서 한국 정부는 구체적인 협력사업을 아세안이 제시하는 '의미 있고, 실질적이며, 상호 호혜적인(meaningful, substantive, and mutually beneficial)' 기준에 맞춰 만들어가야 한다. 특별히 아세안이 관심을 가지고 있고 전략적으로 추진하는 AOIP 주류화라는 문제와 한국이 제시하는 CSP 협력 사업이 얼마나 서로 조응하는지 여부가 중요할 것으로 보인다. 또한 한국은 아세안과의 관계에 있어 현 전략인 KASI와 한국의 인태 전략 사이 관계를 좀 더 명확히 하는 것도 과제다. 종종 KASI의 목표가 아세안과 협력관계 강화가 아니라 한국의 인태 전략 실현을 위한 수단이 아닌가라는 의문도 제기된다. KASI와 한국의 인태 전략의 내용에 대해 아세안 방면에 대한 더 활발한 공공외교가 필요한 시점이다.

인도네시아가 주도한 이번 정상회의뿐만 아니라 지난 2~3년간 아세안 정상회의에서 확인된 아세안의 방향은 비교적 명확해 보인다. 인도-태평양이라는 지역적 단위와 전략

속에 지역 상황이 전개되고 있는 만큼 아세안은 AOIP를 앞세워 커가는 인도-태평양이라는 담론에 대응하면서 다른 한편으로는 아세안중심성을 강화하려고 한다. 한국의 KASI나 CSP 전략은 공격적으로 AOIP를 끌어안는 방식으로 가야 할 것이다. 이미 일본, 인도, 호주가 먼저 AOIP에 별도 협력을 선언한 이후에야 한국은 미국, 중국과 함께 AOIP에 대한 별도 협력을 선언했다. CSP를 계기로 AOIP를 중심에 놓는 협력을 더 강화하고 선언은 늦었지만 다른 대화상대국에 앞서 나갈 방안을 마련해야 할 것이다. 그리고 AOIP를 중심에 놓는 한-아세안 CSP에서 키워드는 다른 것보다 아세안중심성의 강화로 삼아야 할 것이다.

부록 1. 아세안과 한국, 미국, 중국의 AOIP 협력 내용 비교

	한국	미국	중국
해양협력	해양 연계성, 해양 환경 보호, 생물다양성 보호, 해양 오염 방지 및 방제, 해안공동체 보호, 해양 과학 연구, 해양 상업, 해양 자원 개발	해양 자원, IUU 어업 대응, 영세어업 및 해안공동체 보호, 해양 환경 보존	해양경제협력, 해양 환경 협력, 해양 다양성 보존, 해양의 지속가능한 이용, 해양 자원, 해양 과학 기술 협력
	해양정책 대화, 해양 안전 및 안보, 해양 경찰 협력	해양상황인식(Maritime Domain Awareness) 협력, 비행과 항행의 자유, 해경 협력, 구조구난 협력	
연계성	인프라 건설을 위한 금융, 스마트 시티, 디지털 연계성, 공급망 협력	디지털 혁신, 물류, 규제, 지속가능한 인프라, Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 협력	Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 협력, 경제회랑 협력, 스마트시티, 철도 인프라, 스마트 세관, 지역 공급망 연계 및 복원력, ASEAN-China Air Transportation Agreement
	인적 이동, 인적 교류 촉진	인적자원 개발, 교육, 디지털 문해력, 거버넌스, 인권, 양성평등, Young Southeast Asian Leaders Initiative	
지속가능한 개발	공공보건, 환경과 기후변화, 산림보존과 복원, 농촌 개발, 수자원 관리, 스마트 농업, 에너지 전환	Mekong-US Partnership을 통한 메콩 지역 개발, 역내 격차 해소 협력, 아세안의 경제적 회복 지원	아세안-중국 기술협력 협정 이행, 식량 안보, 과학기술 혁신 협력
	성평등, 여성 권리, 노동력과 인적 자원 개발, 평생학습, 직장 내 안전과 보건, 사회복지	식량안보, 보건안보, 성평등, 인권, 청정 에너지, 기후협력, 스마트 시티, 투명성, 법치 분야 협력	기후변화, 아세안 기후변화 센터 설립 지원, 아세안-중 청정 에너지 협력 센터 지원
	거버넌스, 포용적 디지털 전환	에너지 전환, 포용적 사회 건설, 인도적 지원과 재난 관리를 위한 AHA Centre 지원	

	한국	미국	중국
경제 및 기타 분야	한-아세안 FTA 업그레이드, RCEP 협력, 무역원활화, 중소기업, 순환 경제, 탄소중립, 과학기술 및 혁신, 녹색 디지털 경제, 전자이동장치, 노동시장	금융안정성, 반부패, 무역 및 투자, 무역 원활화, 유통 인프라	ACRF 지원, RCEP 내 협력, 중-아세안 FTA 3.0 업그레이드, 디지털 경제, e-commerce, 농업협력, 중소기업협력, 디지털 거버넌스, 관광 산업
	테러리즘, 초국가적 범죄, 사이버 안보, 재난 및 인도적 지원	디지털 경제, 사이버 안보	
	한-메콩 협력, 한-BIMP- EAGA 협력		역내 경제적 격차 감소 지원, 2024년 아세안-중 인적교류의 해

¹ 2021년 아세안 정상 간 합의된 미얀마에 관한 5개항 합의는 1) 모든 폭력의 중단과 모든 당사자의 자제, 2) 평화적 문제 해결을 위한 당사자 간 건설적 대화, 3) 중재 노력을 위한 아세안 특사 파견, 4) 아세안의 인도적 지원, 5) 아세안 특사의 미얀마 방문과 모든 정치세력 접촉 등이다.

² ASEAN. 2023. "ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus." Jakarta, Indonesia. September 5 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/01.FINAL-ASEAN-LEADERS-REVIEW-AND-DECISION-ON-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-5PC-1.pdf>).

³ 당시 군부 통치하 미얀마의 아세안 의장국 수임이 적절치 않다는 아세안 안팎의 비판이 컸고 미얀마 스스로 아세안 의장국을 포기하는 형식으로 이런 비판을 넘겼다. 미얀마의 자유화 이후인 2014년 미얀마는 한 차례 의장국을 수임했다. 그로부터 10여 년 후 다시 의장국을 수임할 차례가 다가오고 있으나 2014년과 2023년 미얀마 국내 정치는 2021년 쿠데타로 인해 크게 달라진 상황이다.

⁴ ASEAN. 2023. "ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus." Jakarta, Indonesia. September 5 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/01.FINAL-ASEAN-LEADERS-REVIEW-AND-DECISION-ON-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-5PC-1.pdf>).

⁵ Thai PBS. 2023. "Myanmar to skip Asean chair of 2026." August 15.

⁶ Niniek Karmini and Jim Gomez. 2023. "Myanmar won't be allowed to lead Association of Southeast Asian Nations in 2026, in blow to generals." *Associate Press*. September 5.

⁷ 각 성명의 정식 명칭을 보면 한국은 Joint Statement of the 24th ASEAN-Republic of Korea Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 미국은 ASEAN-U.S. Leaders' Statement on Cooperation of the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 중국은 ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific이다. 앞 부분에서 한국은 한-아세안 양자 정상회의의 계기라는 점을 밝혔고, 미국은 'leaders' statement'라고 표기했으며 중국은 협력 앞에 '상호 호혜적인' 형용사를 붙인 것만 다르다.

⁸ Shafiah F. Muhibat. 2022. "Looking beyond the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific." *East Asia Forum*. July 20.

⁹ ASEAN. 2022. "ASEAN Leaders' Declaration on Mainstreaming Four Priority Areas of the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific within ASEAN-led Mechanisms." Phnom Penh, Cambodia, 40th ASEAN Summit. November 11 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/25-ASEAN-Leaders-Declaration-on-Mainstreaming-Four-Priority-Areas-of-the-ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific-within-ASEAN-led-Mechanisms.pdf>).

¹⁰ ASEAN. 2023. "Jakarta Declaration on *ASEAN Matters: Epicentrum of Growth* (ASEAN CONCORD IV)." Statement, 43rd ASEAN Summit. September 5 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/DECLARATION-OF-ASEAN-CONCORD-IV.pdf>).

¹¹ ASEAN. 2023. "ASEAN Leaders' Declaration on ASEAN as an Epicentrum of Growth." Jakarta, Indonesia, 43rd ASEAN Summit. September 5 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ALD-Epicentrum-of-Growth-merged.pdf>).

¹² ASEAN. 2023. *ASEAN Blue Economy Framework*. September 5 (<https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/ASEAN-Blue-Economy-Framework.pdf>).

¹³ ASEAN. 2023. "Framework for Negotiating ASEAN Digital Economy Framework Agreement." September 3 (https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/Framework-for-Negotiating-DEFA_ENDORSED_23rd-AECC-for-uploading.pdf).

¹⁴ 중국의 지도 발표에 대해 베트남은 "이 점선에 기반한 중국의 동해 [베트남의 남중국해 표기] 영토 주장에 단호히 반대"한다는 입장을 밝혔고, 필리핀 정부 역시 "필리핀 영토와 해양 영역에 대한 중국의 주권, 관할권 주장은 국제법적 근거가 없다"고 반박했다. 말레이시아 역시 중국 정부의 새지도가 중국의 일방적 주장이며 어떤 공식적 권위도 가지지 못한다고 했다. 이 지도에서 중국 영역으로 표시된 대만 역시 "대만은 주권을 가진 독립 국가이며 중국에 귀속되지 않는다"는 반박을 했다. 육상 영토를 문제 삼은 인도도 이 지도가 아무 근거가 없으며, 국경 문제의 해결을 더욱 어렵게 할 뿐이라는 입장을 내놨다. Nadya Yeh. 2023. "China's new map draws outrage from its neighbors." *The China Project*. August 31.; Reuters. 2023. "Philippines, Taiwan, Malaysia reject China's latest South China Sea map." August 31.

¹⁵ Rory Medcalf. 2014. "South China Sea Action at the East Asia Summit?" *Asia Maritime Transparency Initiative*. November 11.; Trefor Moss and Chun Han Wong. 2015. "Asian Nations Look Beyond Asean to Solve South China Sea Disputes." *The Wall Street Journal*. November 22.

¹⁶ 매년 정상회의 때마다 미중 정상외 아세안+3, 동아시아정상회의의 참석 여부는 큰 관심사였고 강대국의 아세안 주도 지역 다자협력에 대한 관심과 전략적 방향을 가늠하는 바로미터였다. 2023년 바이든의 불참을 두고 몇 가지 해석이 가능하다. 첫 번째로는 전통적으로 지역 다자협력보다 개별 국가와 양자에 보다 초점을 둔 미국 입장에서 G20이 열리는 인도, 그리고 베트남이 동아시아정상회의의 의장국인 인도네시아보다 중요했다는 판단이 가능하다. 두 번째로는 미국과 중국 모두 미중 사이에서 줄타기 하는 아세안에 대해 더 이상 외교적 자원을 투자할 이유가 없다는 판단을 했을 수도 있다. 이와 관련해서는 Ravi Velloor. 2023. "Summit signals: what the no-shows by Biden and Xi say of shifting Asian dynamics." *The Straits Times*. September 8과 Robbie Gramer and Christina Lu. 2023. "Biden's absence at ASEAN Summit Seen as Snub to Southeast Asia." *Foreign Policy*. September 5를 볼 것.

¹⁷ Arlina Arshad. 2023. "China's premier urges Asean to oppose new Cold War, US V-P pledges enduring commitment to region." *The Strait Times*. September 7.

¹⁸ Josh Rogin. 2023. "Vice President Harris says showing up in Asia is important, but not enough." *The Washington Post*. September 12.

¹⁹ Agencies. 2023. "China's Li promotes greater cooperation with Indonesia." *The Strait Times*. September 6; Arlina Arshad. 2023. "China's premier urges Asean to oppose new Cold War, US V-P pledges enduring commitment to region." *The Strait Times*. September 7.

²⁰ Agencies. 2023. "US President Biden hails closer ties with Vietnam: 'critical partners, critical time'." *South China Morning Post*. September 10.

²¹ Le Hong Hiep. 2023. "Why Hanoi May Agree to a Vietnam-U.S. Comprehensive Strategic Partnership." *Fulcrum*. August 28.

²² Hannah Beech. 2023. "Vietnam Chases Secret Russian Arms Deal, Even as It Deepens U.S. Ties." *The New York Times*. September 9.



이재현

지역연구센터

이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 센터장이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. "Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation" (2011), "전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계" (2012), 「동아시아공동체: 동향과 전망」(공저, 아산정책연구원, 2014), "미-중-동남아의 남중국해 삼국지" (2015), "인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장" (2015).