

포스트 코로나 시대의 아세안 공동체 변화와 신남방정책의 과제

라미령 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 동남아대양주팀 부연구위원
mrma@kiep.go.kr

최인아 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 동남아대양주팀장
iachoi@kiep.go.kr

정재완 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 동남아대양주팀 선임연구원
jwcheong@kiep.go.kr

신민금 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
신남방경제실 동남아대양주팀 전문연구원
mgshin@kiep.go.kr

김형종 연세대학교 정경대학 국제관계학과 교수
kimsea@yonsei.ac.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언
4. 부록

주요 내용

- ▶ 2020년은 아세안 공동체 출범 5주년으로 지난 5년간의 공동체 건설을 평가하고 남은 5년간의 추진과제를 명확히 해야 할 시점이었으나, 아세안은 기존의 과제와 코로나19로 인한 새로운 과제를 동시에 해결해야 하는 상황에 놓임.
 - 아세안은 2015년 아세안 공동체 출범과 함께 2025년까지 정치·안보, 경제, 사회·문화 공동체별 발전방향을 담은 청사진을 발표하고 5년 단위의 중간평가를 실시할 것을 약속한 바 있음.
 - 코로나 극복을 위해서는 지역적 차원의 대응이 요구되고 있어 코로나19 사태는 아세안 공동체 건설의 성공적 이행을 위한 주요 시험대가 될 것으로 예상됨.
- ▶ 아세안 사무국이 작성한 중간평가보고서에 따르면 경제 공동체(AEC), 정치·안보 공동체(APSC), 사회·문화 공동체(ASCC) 추진이 계획대로 진행되고 있는 것으로 보이나, 높은 이행률에도 불구하고 주요한 한계와 미해결 과제가 남아 있는 것으로 판단됨.
 - AEC는 주요 행동계획 중 약 88%를, APSC의 경우 청사진 2025에서 제시된 계획의 96%를, ASCC의 경우 활동계획의 72%가 이행된 것으로 나타났으나 이를 공동체의 완성도로 이해하는 것은 무리가 있음.
 - 각 공동체에 내재된 근본적 한계는 단기간 내에 해결하기 쉽지 않으며, 그중 일부는 코로나19로 인해 심화될 것으로 예상됨.
- ▶ 본 보고서는 포스트 코로나 시대에 AEC, APSC, ASCC가 해결해야 할 주요 과제를 기반으로 아세안 공동체 건설에 기여하는 한-아세안 협력방향을 제시함.
 - 경제 관련 △ GVC 구축 △ 디지털 전환 △ 아세안의 개발격차 해소 △ 아세안의 규제조화 지원을, 외교안보 관련 △ 아세안다자협의체의 역할 강화 △ 역내 비전통안보 협력 강화 △ 굿거버넌스 확산을 통한 아세안의 민주주의 증진 △ 아세안 사무국의 역량 제고
 - 사회문화 관련 △ 코로나19 위기 극복을 위한 단기적 지원강화 △ 사회·문화 부문 정책 연구기관 설립 △ 인간안보 관련 협의체 신설 △ 아세안의 정체성 형성에 대한 기여를 제안함.

1. 연구의 배경 및 목적

- 2020년은 아세안 공동체 출범 5주년으로 지난 5년간의 공동체 건설을 평가하고 남은 5년간의 추진과제를 명확히 해야 할 시점이었으나, 아세안은 기존의 과제와 코로나19로 인해 직면한 새로운 과제를 동시에 해결해야 하는 상황에 놓임.
 - 아세안은 2015년 아세안 공동체 출범과 함께 2025년까지 정치·안보, 경제, 사회·문화 공동체별 발전방향을 담은 청사진을 발표하고 5년 단위의 중간평가를 실시할 것을 약속한 바 있음.
 - 코로나19의 전 세계적인 확산에 따라 아세안의 공동체 추진 속도 및 방향에 불확실성이 증대하였으며, 코로나19는 아세안 공동체에 새로운 도전과제를 불러일으킴.
- 코로나19 확산으로 인해 아세안 공동체 추진 동력이 약화될 가능성이 높아짐에 따라 아세안은 공동체 차원의 코로나19 통합 출구전략인 ‘아세안포괄적회복프레임워크(ACRF: ASEAN Comprehensive Recovery Framework Implementation Plan)’를 발표
 - 코로나19 확산으로 인해 아세안 국가들은 경제적, 사회적으로 막대한 피해를 입었으며, ‘아세안 공동체 비전 2025’ 추진 동력 약화에 대한 우려가 제기됨.
 - 이에 아세안은 공동체 차원에서 코로나19 극복을 위한 노력을 경주하였는데, 그중 하나가 2020년 11월 발표된 ACRF와 ACRF 이행계획 문서임.
 - 다만 ACRF나 ACRF 이행계획은 권리나 법적 의무가 부여되지 않고 시행여부에 대한 구속력이 약하므로 지역 차원의 노력이 지속적으로 이루어질 수 있도록 아세안 개별 회원국의 노력이 필요
- 코로나19는 아세안 공동체 건설뿐만 아니라 우리나라의 대(對)아세안 협력 정책에도 주요한 도전과제가 될 것임.
 - 신남방정책의 비전은 아세안 공동체의 목표 및 가치와 긴밀히 연계되어 있으며, 아세안 공동체의 변화는 한-아세안 협력 방향에도 영향을 줄 가능성이 큼.
 - 한국정부는 2017년 11월 아세안을 주변 4강과 같은 수준의 협력관계로 발전시키는 것을 목표로 하는 신남방정책을 발표한 바 있음.
 - 신남방정책의 3대 목표인 사람(People), 평화(Peace), 상생번영(Prosperity) 공동체는 아세안의 사회·문화 공동체(ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community), 정치·안보 공동체(APSC: ASEAN Political-Security Community), 경제 공동체(AEC: ASEAN Economic Community)에 대응됨.

- 이에 본 연구는 코로나19 극복과 아세안 공동체의 성공적인 추진을 위한 아세안의 과제를 확인하고 이를 지원하기 위한 한-아세안 협력과제를 제안함.
 - 본 보고서는 AEC, APSC, ASCC 이행의 성과와 한계를 분석하고, 코로나19 이후 최근 대외적 환경 변화가 아세안 공동체 건설에 미칠 영향을 살펴봄.
 - 이러한 분석을 바탕으로 포스트 코로나 시대에 아세안 공동체가 해결해야 할 과제와 한-아세안 미래 공동체 발전에 기여할 분야별 협력방안을 제시함.

2. 조사 및 분석 결과

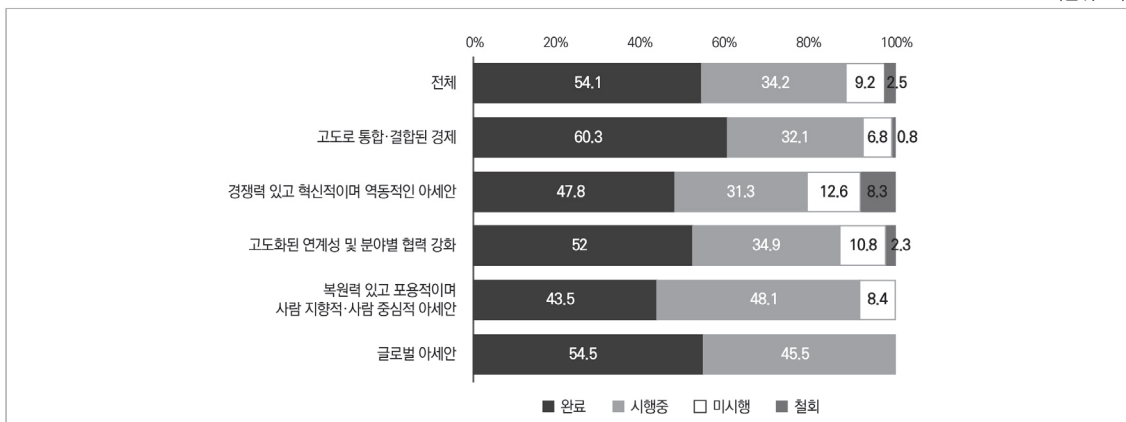
1) 아세안 경제 공동체의 이행 성과 및 과제

① 경제 공동체 이행 중간평가

- 아세안은 2017년 ‘AEC 청사진 2025 통합전략행동계획(CSAP: AEC Blueprint 2025 Consolidated Strategic Action Plan)’을 수립, 5개 전략목표(characteristic), 30개 분야(element), 153개 전략적 조치(strategic measure), 556개 주요 행동계획(key action line)과 추진 일정을 제안한 바 있음.
 - 5대 전략목표는 ① 고도로 통합·결합된 경제권 ② 경쟁력 있고 혁신적이며 역동적인 아세안 ③ 연계성 강화 및 부문별 협력 ④ 포용적, 인간 중심의 아세안 ⑤ 글로벌 아세안임.
- 중간평가보고서에 따르면 아세안은 지난 5년(2016~2020년) 동안 주요 행동계획 중 54.1%를 이행하였으며, 34.2%는 이행 중, 9.2%는 미(未)이행, 2.5%는 철회한 것으로 나타남.

그림 1. AEC 2025의 주요 전략목표별 이행상황 중간평가

(단위: %)



자료: ASEAN Secretariat(2021a), p. 11.

- 전략목표별로 살펴보면, 이행률이 가장 높은 것은 ‘고도로 통합·결합된 경제’이며, 가장 낮은 이행률을 보인 것은 ‘복원력 있고 포용적이며 사람 지향적·사람 중심적 아세안’임.
- 반면 미이행률이 높은 전략목표는 ‘경쟁력 있고 혁신적이며 역동적인 아세안’과 ‘고도화된 연계성 및 분야별 협력 강화’임.
 - 이 중 ‘경쟁력 있고 혁신적이며 역동적인 아세안’은 철회율도 높은 것으로 나타남.

● 5대 전략목표 중 가장 순조롭게 이행되고 있는 ‘고도로 통합·결합된 경제’ 분야의 경우 지난 5년 동안 주요 행동계획의 60.3%가 이행되었으며 32.1%는 이행 중인 것으로 나타남.

- 아세안은 역내 재화, 서비스, 투자, 자본, 숙련노동자의 자유로운 이동을 위한 제도적 기반 중 자본을 제외한 4개의 협정(ATIGA, ATISA, ACIA, AMNP)을 모두 제정하였음.

표 1. ‘고도로 통합·결합된 경제’의 주요 추진 실적

분야	주요 추진 실적
물품무역	① 아세안자유무역지대(AFTA) 완성 ② ASEAN 무역원활화 기본협정과 WTO 무역원활화협정 ③ 원산지증명(Form D)의 간소화와 ASEAN 전체 자기증명제도(AWSC) ④ ASEAN 단일창구(ASW)에 의한 Form D의 전자적 교환 ⑤ ASEAN 세관통과제도(ACTS) 등
비관세조치(NTM) 대응	① ASEAN 포괄적 회복을 위한 기본협정(ACRF) ② 물품 관련 비관세조치(NTM)에 대한 ASEAN 약속실시 가이드라인
서비스무역	아세안 서비스무역협정(ATISA) 서명
투자환경	아세안포괄적투자협정(ACIA) 개정의정서 서명 및 발효
금융	① AFAS 기본협정에서의 금융서비스 자유화 제9 패키지 약속 ② ASEAN 은행통합 기본협정(ABIF) 실시 및 ASEAN 은행에 시장접근을 인정하는 2국간 협정 체결 ③ Cross Border 즉시 결제 시스템을 위한 ASEAN 결제정책기본계획 ④ ASEAN 지역통화결제기본계획을 위한 가이드라인 등
숙련노동자 및 비즈니스맨 이동	ASEAN 자격조회기본계획(AQRF) 시행

자료: 石川幸一(2021), p. 4 및 일부 보완.

● 경제 공동체의 필수 요소인 상품·서비스·자본·숙련인력의 자유로운 이동을 위해서는 연계성 확충이 필수적이기 때문에 아세안은 ‘아세안 연계성 종합계획(MPAC)’을 별도로 마련해 연계성 증진을 추진 중임.

- 아세안은 2016년 제28차 아세안 정상회담에서 ‘MPAC 2025’를 채택해 2025년까지 연계성 확충 비전과 전략을 제시한 바 있음.
- MPAC 2025는 3대 축(물리적·제도적·인적 연계성)과 5대 전략을 채택하였으며, 이 중 물리적 연계성은 교통·ICT·에너지 등 인프라 구축을, 제도적 연계성은 무역·투자·서비스 자유화 관련한 제도 정비, 인적 연계성은 교육·문화·관광 등을 통한 인적 교류 확대 등을 의미
 - 아세안은 MPAC 2025 달성을 위해 5대 전략으로 지속가능한 인프라, 디지털 혁신, 물류 원활화, 규제 혁신, 인적 이동을 채택했으며, MPAC 2025에서 해당 전략 달성을 위한 14대 전략 목표와 15대 이니셔티브를 제시

- 아세안 사무국은 MPAC 2025에 대한 중간평가를 주요 이행조치(KIM: key implementing measure)와 성과측정지수(OMI: output metric indicator)를 통해 발표(부록 표 1 참고)
 - 아세안은 우선순위 선정 또는 이해 충돌 등으로 문제점이 노출된 '비자절차 개선을 통한 여행 편의성 지원' 이니셔티브를 제외하고는 MPAC 2025의 이행에 상당한 진전이 있는 것으로 평가
 - KIM 측면에서 가장 많이 진행된 이니셔티브는 '회원국 간 고등교육 교환제도 지원'과 '디지털 데이터 거버넌스 구축'이고, OMI 측면에서는 '주요 도시의 지속가능한 도시화 전략 수립' 이니셔티브임.

- 중간평가보고서에 따르면 AEC 2025는 비교적 가시적인 성과를 거둔 것으로 보이며, 특히 '고도로 통합·결합된 경제' 목표의 경우 상당한 성과를 거둔 것으로 나타남.
 - 2016~20년의 기간 동안 아세안은 AEC 주요 행동계획 중 약 88%를 이행하였거나 이행 중이며, '고도로 통합·결합된 경제' 목표의 경우 약 92%에 해당하는 행동계획을 이행하였거나 이행 중인 것으로 나타남.
 - 아세안은 역내 단일시장·생산기지 건설을 위한 제도적 기반으로 4개의 협정(ATIGA, ATISA, ACIA, AMNP)을 모두 제정한 바 있으며 그중 상품협정의 경우 상당한 성과를 거둔 것으로 보임.
 - 2015년 역내 관세의 상당 부분이 철폐되었으며, 2018년 기준 아세안 역내 관세철폐율은 98.6%, 아세안 선발가입국의 경우 99.3%에 이름.

- 하지만 이러한 높은 이행률은 경제통합 조치의 이행이라는 측면에서 본 성과이며 이것이 아세안 경제통합의 성공을 의미하는 것은 아님.
 - 높은 관세철폐에도 불구하고 아세안 역내 상품교역은 2010년 이후 뚜렷한 증가세를 보이지 않으며, 그 비중은 오히려 감소한 것으로 나타남.
 - 실증분석 결과에 따르면 ATIGA가 아세안 역내 회원국간에 유의미한 교역증대를 가져오지 않은 것으로 나타남.
 - 단 식품, 운송기기와 같은 일부 산업의 경우 역내 관세철폐로 인한 교역창출이 이루어진 것으로 관찰됨.
 - 아세안은 2012년 ACIA 발효 이후 투자장벽을 철폐하기 위한 노력을 지속해 오고 있으나 아세안으로 유입되는 외국인직접투자(FDI)의 경우에도 동일한 추이가 관찰됨.

- GVC 분석결과에 따르면 아세안 역내 산업연계 수준이 낮으며, 아세안-역외국 간 생산연계 수준이 상당히 높은 것으로 나타남.
 - 중국은 태국, 베트남, 말레이시아, 인도네시아 등 주요 아세안 국가들의 생산에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나며, 일본은 태국과 베트남의 생산에, 한국은 주로 베트남의 생산에 기여한 것으로 나타남.

- 반면, 아세안 역내 산업연계나 아세안의 역외국가 생산에 대한 기여는 낮은 수준
- 아세안의 GVC 참여는 주요국의 다국적기업 투자로 인해 촉발되는 경향이 우세하였으며, 아세안의 경제 공동체는 이를 보조하는 역할에 머무르고 있는 실정임.

② 코로나19 이후의 아세안 경제 공동체

● 2020년 전 세계적인 코로나19의 확산은 고성장을 기록하던 아세안 경제를 크게 위축시킴.

- 아세안은 1990년대 후반의 동아시아 외환위기 이후 최초로 역성장을 경험하였으며, 경제위기는 상당 기간 지속될 것으로 보임.
 - 아세안의 2020년 경제성장률에 대해 아세안 사무국은 마이너스 3.3%로 발표했으나 아시아개발은행은 마이너스 4.0%로 발표¹⁾

● 코로나19에 따른 GVC 구조재편은 아세안이 참여하고 있는 GVC에도 구조적 변화를 일으킬 것으로 보이며 아세안이 추진하는 경제 공동체 설립에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 보호무역주의가 확산되고, GVC의 안전성을 확보하고자 생산 프로세스가 짧아짐에 따라 아세안의 GVC 참여 기회가 줄어들 우려
- 중국은 쌍순환 발전전략을 내세우며 중국 내 공급사슬 구축을 강조하고 있어 중-아세안 간 생산 네트워크가 악화될 가능성이 존재
- 한편 미·중 통상분쟁이 심화됨에 따라 중국에 위치하고 있는 기업이 생산거점을 주변국으로 이동시킬 가능성이 높아짐에 따라 중국과 주변 국가들 간 GVC에 재편이 이루어질 가능성
- 코로나19는 아세안 산업구조 변화, GVC/GPN 변형, 생산성 감소, 투자 지연, 사회경제적 프로세스 변화, 불평등 악화 등 중장기적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 판단됨.
 - 특히 코로나19 이후 아세안 회원국의 비관세조치가 증가한 것으로 나타나는데, 이는 향후 아세안 경제통합 추진에 큰 장애요인이 될 수 있음.

● 한편 코로나19는 디지털 기술의 중요성과 가능성을 확인시켜주는 계기가 되었으며, 팬데믹 이후 세계는 물론 아세안 회원국에서도 디지털 경제로의 전환을 추진하고 있음.

- 아세안은 2021년 아세안의 디지털 경제 및 사회로의 전환을 지원하기 위한 종합전략으로서 '아세안 디지털 종합계획(ADM: ASEAN Digital Masterplan) 2025'를 발표
 - ADM 2025는 아세안이 선도적인 디지털 공동체와 경제 블록이 될 수 있도록 안전하고 혁신적인 디지털 서비스, 디지털 기술과 디지털 생태계를 구축할 것을 강조
- 아세안의 디지털 공동체 추진 성공여부가 향후 경제 공동체 성패를 결정하는 중요한 요소가 될 것임.

1) Asian Development Bank(2021), p. 372.

③ 포스트 코로나 시대 아세안 경제 공동체의 주요 과제

● 아세안은 AFTA 발효 이후 지난 30여 년간 단일시장·생산기지를 목표로 많은 노력을 기울였으나 그 효과가 미미한 것으로 보이는데 다음이 그 원인으로 지적될 수 있음.

- 아세안은 근본적으로 제한된 형태의 경제통합을 추진하고 있으며, 내정불간섭 원칙을 고수하는 아세안의 특성상 비관세장벽 철폐, 역내 규제조화 등과 같은 경제통합을 위한 핵심적인 사항은 실행에 옮겨지기 쉽지 않다는 한계가 존재
 - 특히 회원국간 경쟁 등으로 민감한 분야의 경우 통합의 대상에서 제외되거나 그 추진이 더디게 이루어짐.
- 또한 아세안의 성장전략이 FDI와 대외수출에 많이 의존한다는 점은 AEC를 추진하는 데 한계요인으로 작용
- 외국인직접투자로 인해 특정 제조업이 성장하고, 해당 제조업을 기반으로 역내 회원국간 약한 고리의 생산 네트워크가 형성되므로, 역외국의 영향력이 클 수밖에 없고 AEC의 방향도 대화상대국을 포함한 외부와의 협력을 강조하거나 우선할 수밖에 없는 한계가 존재
- 이 외에도 아세안 불균형 발전은 역내 비관세장벽 철폐와 자본·노동의 자유로운 이동을 저해하는 요인이 될 수 있음.
 - 아세안은 개발격차가 아세안 통합을 저해할 수 있다는 인식하에 2000년 ‘아세안통합이니셔티브 (IAI: Initiative for ASEAN Integration)’를 채택하였으며 ‘아세안통합이니셔티브 작업계획 (IAI Work Plan) I~IV’를 마련하였으나, 회원국간 소득격차가 최근 확대되는 경향을 보이고 있으며 2020년 초 발생한 코로나19 팬데믹은 국가별 개발격차를 심화한 것으로 보임.

● 코로나19 이전부터 시작된 GVC의 구조적 변화는 코로나19를 계기로 그 속도가 빨라질 것으로 예상되며, 향후 중국의 쌍순환 발전전략에 따라 중국 내 공급사슬이 공고화될 경우 아세안의 GVC 참여는 더욱 약화되고 결국에는 중국의 소비시장으로 기능하게 될 수 있음.

- 현재 아세안은 중국, 일본을 중심으로 하는 지역 가치사슬의 주변부에 위치하고 있으며, 역내 회원국간 생산연계는 낮은 수준에 머무르고 있는 상황임.
- 아세안 회원국간 생산연계가 심화되지 않는 이상 주변국들의 자국 산업정책에 의해 지속적으로 위기에 노출될 가능성이 존재

● 아세안은 한계가 명확한 대외의존형 성장전략 대신 아세안을 중심으로 한 산업정책을 구상하고 논의할 필요

- 아세안 회원국간 경쟁적으로 FDI를 유치하려는 전략은 아세안 경제통합을 저해할 수 있으며 ‘글로벌 아세안’의 협상력을 떨어뜨리는 결과를 가져올 수 있음.
- 예를 들어 식품산업과 같이 아세안이 대세계 비교우위를 가지고 있고 상대적으로 역내 생산연계가

이루어지기 용이한 산업을 중심으로 단일시장·생산기지 목표를 추진해나가는 것이 하나의 방법이 될 수 있음.

● 우리나라의 경우 아세안의 역내 생산연계 증대를 함께 모색하고 지원하는 전략을 고려해야 할 것

- 아세안 내 GVC 고도화를 추진할 역량을 가진 회원국이 부재하다는 점을 고려했을 때, 여전히 아세안의 GVC 참여에 주변국 특히 한·중·일의 역할이 핵심적일 수밖에 없음.
 - 특히 재정여력이 부족한 아세안 회원국은 산업 인프라 투자를 위해 주변국에 의지할 수밖에 없는 상황임.
- 아세안이 실질적인 경제통합을 이루게 되면 새로운 RVC의 허브로 기능할 것으로 기대되므로 우리나라는 아세안 주도의 GVC 구축 과정에 협력·참여해야 할 것임.
- 예를 들어 중국-베트남, 일본-태국, 한국-베트남 등 분절적으로 형성된 GVC에 아세안 역내 국가의 참여를 유도할 방안을 함께 모색할 수 있을 것임.

2) 아세안 정치·안보 공동체(APSC) 이행 성과 및 과제

① 정치·안보 공동체 이행 중간평가

● APSC 중간평가를 주관한 정치·안보 공동체 조정 컨퍼런스(ASCCO)는 ‘APSC 청사진 2025’가 제시한 계획의 96%가 이행되었다는 점을 들어, APSC 건설을 위한 실질 협력이 상당히 진전되었다고 평가함.²⁾

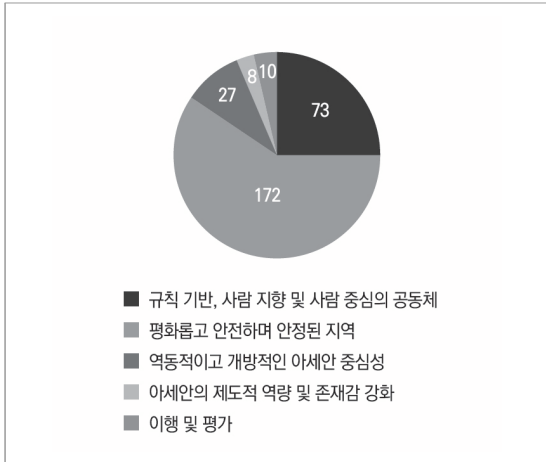
- 중간평가보고서는 「APSC 청사진 2025」가 제시한 4대 중점 목표(① 규칙 기반, 사람 지향 및 사람 중심의 공동체 ② 평화롭고 안전하며 안정된 지역 ③ 역동적이고 개방적인 아세안 중심성 ④ 아세안의 제도적 역량 및 존재감 강화)와 ⑤ 청사진 이행·검토와 관련된 총 290개 활동계획(action line)의 이행 상황을 평가하였음.³⁾
 - 활동계획 개수의 비중이 높은 ‘평화롭고 안전하며 안정된 지역’과 ‘규칙 기반, 사람 지향 및 사람 중심의 공동체’는 각각 97%와 90%의 이행률을 보였으며, 나머지 3개 항목에서는 모든 활동계획이 이행된 것으로 평가됨.⁴⁾

2) ASEAN Secretariat(2020), “Assessing the Progress of Implementation: A Mid-term Review of the APSC Blueprint 2025.”

3) *Ibid.*, p. 2.

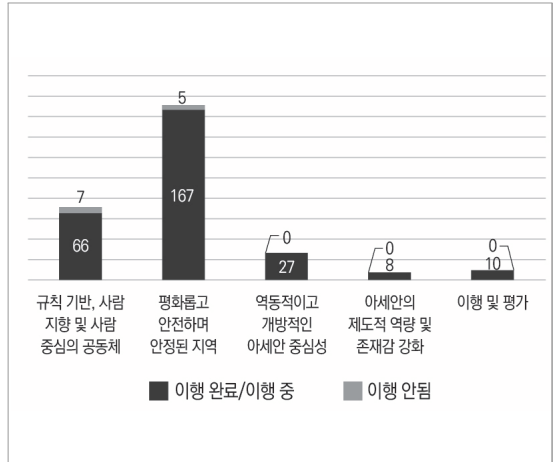
4) *Ibid.*, p. 4.

그림 2. APSC 청사진 5대 요소별 활동계획 수
(단위: 개수)



자료: ASEAN Secretariat(2020), "Assessing the Progress of Implementation: A Mid-term Review of the APSC Blueprint 2025," p. 3.

그림 3. 5대 요소별 활동계획 이행 현황
(단위: 개수)



자료: ASEAN Secretariat(2020), "Assessing the Progress of Implementation: A Mid-term Review of the APSC Blueprint 2025," p. 3.

- 중간평가보고서는 △ APSC에 대한 아세안 회원국 대중들의 인식 제고 △ 아세안 중심성 유지 및 강화 △ APSC, AEC, ASCC 간 교차 이슈 조율 △ 이슈 해결에 대한 회원국의 상이한 견해와 역량 차이 등을 APSC 추진의 도전과제로 꼽았음.⁵⁾
- 또한 ASCCO는 코로나19 팬데믹 상황에서 APSC 중간평가가 실시되었다는 점을 고무적으로 평가하며, 향후 과제로 ① 미이행된 활동계획 추진 ② 공동체 간 교차 이슈에 대한 협력 촉진 ③ APSC 청사진 2025 업데이트 필요성을 강조함.⁶⁾

● 그러나 APSC의 근본적 한계를 고려할 때, 중간평가보고서가 제시한 96%의 이행 성과를 APSC의 완성도로 이해하는 것은 무리가 있음.⁷⁾

- 경제통합의 구체적인 이행 계획과 타임라인이 제시된 AEC와는 달리, APSC의 목표는 정량적으로 측정하기 어려울 뿐만 아니라, 민감한 정치·안보 이슈를 포함하고 있어 회원국간 협력을 촉진하기 쉽지 않음.
 - APSC 청사진의 활동계획들은 추상적이거나 관련 활동을 강화하겠다는 선언적 성격에 가까운 항목들이 많아 이행률을 객관적으로 평가하기 어려울뿐더러, 각 활동에 대한 정밀한 효과 분석 없이 이행 여부 기준으로만 판단할 경우 이행 성과가 실제보다 과대평가될 가능성이 있음.

5) *Ibid.*, pp. 15-21.

6) *Ibid.*, pp. 21-26.

7) 이재현(2021), 「아세안 2020: 코로나19 가운데 맞이한 아세안공동체 5주년」, 『동남아시아연구』, 31권 1호, p. 10.

- APSC 청사진의 4대 중점 목표 또한 아세안이 지역협의체로서 주도권을 갖고 추진하기 어려운 부분들이 있는바, 아세안 자체의 노력만으로 성취되기 어렵다는 근본적인 한계를 갖고 있음.
 - [평화롭고 안전하며 안정된 지역] 역내 갈등 관리는 아세안이 오랫동안 축적된 경험을 통해 주도적으로 협력을 추진할 수 있는 분야이긴 하나, 최근 미·중 전략 경쟁 심화에 따라 아세안 주도의 '대화'와 '중재' 방식이 유효할지에 대한 의문이 제기됨.
 - [아세안의 제도적 역량 및 존재감 강화] 아세안의 제도적 역량 강화는 회원국 간의 의지와 노력만 있으면 실현될 수 있는 유일한 분야이지만, 아세안이 EU와 같은 초국가적 기구가 아니라는 점에서 아세안 회원국 내에서 아세안 지역협의체의 역할과 존재감을 강화하는 데에는 한계가 있음.
 - [규칙 기반, 사람 지향 및 사람 중심의 공동체] APSC가 추구하는 '민주주의 가치 증진', '굿거버넌스', '법치', '인권 및 자유 보호', '부패 방지' 등의 목표는 아세안의 불간섭주의와 상충된다는 모순을 안고 있음.
 - [역동적이고 개방적인 아세안 중심성] 아세안 중심성의 진정한 가치는 주변 강대국과 대화상대국의 인정과 존중에서 비롯되므로, 아세안 자체의 노력보다는 외부의 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 지님.

② 코로나19 이후의 아세안 정치·안보 공동체

- 코로나 팬데믹 이전에도 동남아는 미·중 간 지정학적 경쟁이 가장 치열한 곳이었으나, 코로나19는 이 지역에 대한 미·중 경쟁을 더욱 심화시켰음.
 - 미국이 국내 위기 대응으로 주춤하는 사이 중국은 방역용품 지원과 백신외교를 통해 팬데믹 상황을 자국의 소프트파워를 확대하는 기회로 삼음.
 - 중국은 팬데믹 초기부터 동남아 전역에 방역용품을 지원하였으며, 2021년 싱가포르 싱크탱크 ISEAS Yusof Ishak이 동남아의 10개국 오피니언 리더들을 대상으로 한 설문조사에서도 동남아의 코로나 대응에 가장 크게 기여한 국가로 중국(44.2%)이 가장 많이 지목됨.⁸⁾
 - 그러나 중국은 동남아 국가들이 팬데믹 대응에 여념이 없는 틈을 타 남중국해에 대한 실효 지배를 강화하는 행보를 보이며, '마스크 외교'로 얻은 신뢰를 저하시켰음.
 - 중국은 2020년 4월 18일 하이난성 쑤산(Sansha)시 산하에 시사(Xisha)구와 난사(Nansha)구를 신설하고, 중국 해군은 2020년 4월 파라셀 군도에서 조업 활동을 하고 있던 베트남 어선을 침몰시켰음.
 - 중국이 '전랑 외교'로 동남아 국가들의 신임을 잃는 사이, 미국은 '규칙기반 질서'에 대한 미국의 책무를 피력하며 2020년 7월 6년 만에 두 척의 니미츠급 항공모함을 중국 해군이 훈련하는 곳에 동시 파견하였음.

8) ISEAS Yusof Ishak Institute(2021), "The State of Southeast Asia survey," p. 13.

● 코로나19는 ‘위기 대응’ 명목하에 행정부에 막강한 권한을 부여함으로써, 이미 퇴행을 겪고 있던 동남아의 민주주의를 더욱 위축시켰음.

- 필리핀의 두테르테 대통령을 포함해 동남아 권위주의적 지도자들은 팬데믹을 사회에 대한 국가 통제를 강화하는 기회로 여겼으며, 태국, 캄보디아, 미얀마의 군부 정권은 시민들의 자유와 민주화 운동을 저지하는 수단으로 팬데믹 비상조치를 활용하였음.
- 코로나19는 독재자들의 권력을 더욱 공고화하는 기회를 제공했을 뿐만 아니라 강력한 사회 통제 조치를 정당화하는 환경을 조성함으로써, APSC 청사진이 제시하고 있는 ‘규칙 기반’, ‘사람 지향’, ‘사람 중심의’ 공동체 형성을 저해하는 결과를 가져왔음.

● 한편 코로나19는 팬데믹 대응에 대한 역내 협력을 더욱 촉진하는 계기가 되었음.

- 팬데믹 발발 직후 WHO의 리더십 부재로 많은 국가들이 각개 대응을 펼치던 가운데, 아세안은 역내 외 감염병 대응 협력체계를 동원해 신속한 정보 공유와 함께 팬데믹 관리와 아세안 차원의 공동 대응을 강화하였음.
- 특히 아세안은 팬데믹 출구전략인 ‘아세안포괄적회복프레임워크(ACRF)’를 통해 인간안보, 디지털 전환, 경제통합 지속 등 포스트 코로나 시대의 중점 협력과제를 제시하고 아세안 회원국뿐만 아니라 역외 국가들의 협력을 촉구하였음.

③ 포스트 코로나 시대 아세안 정치·안보 공동체의 주요 과제

● [대내적 과제] 아세안은 중국의 영향력 확대와 미얀마 쿠데타 위기 속에서 아세안 단결성을 유지해야 하는 과제를 안고 있음.

- 코로나19 팬데믹 이후 아세안에 대한 중국의 ‘분리-포섭(divide and co-opt)’ 전략이 더욱 강화될 것으로 전망되며, 중국의 영향력 확대에 의해 아세안은 중국의 우월적 위치(dominance)를 수용하는 국가와 그렇지 않은 국가로 양분될 가능성이 높아짐.⁹⁾
 - 특히 남중국해 문제는 아세안의 내적 분열을 야기했던 주요 이슈로서, 미·중 간 첨예한 대립이 예상되는 남중국해 분쟁에 대해 아세안이 공통된 입장을 내놓지 못할 경우 아세안은 역내 분쟁 해결에 대한 주도권을 잃을 수 있음.
- 아세안이 미얀마 쿠데타에 대해 단합된 목소리를 내지 못하고 미온적으로 대응할 경우, 아세안의 역내 문제 해결 능력에 대한 국제사회의 의구심이 커질 수 있는바, 이는 아세안 기구 자체에 대한 신뢰를 저하시켜 아태 지역 질서에서 아세안의 입지 축소로 이어질 수 있음.

9) Alexander Vuving 아시아태평양안보연구소 교수 인터뷰(2021. 6. 29).

● [대외적 과제] 미국의 인태 전략은 아태 지역협력을 이끌어왔던 아세안 중심의 다자협력체제를 약화시킬 가능성이 높음.

- 미국의 인태 전략은 중국을 배제한 지역협력을 추구한다는 점에서, 아세안이 중심이 되어 발전시켜온 기존의 아태 다자협력체제의 변화를 시사함.
 - 특히 쿼드와 AUKUS는 아세안 외부에서 추동된 안보협의체로서, 그간 역내 안보협력의 장을 제공해왔던 아세안을 우회한다는 점에서 아세안 중심성을 약화시킬 수 있음.
- 아세안은 '인도태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)'을 통해 아세안 주도로 포용적인 지역협력을 추진해나가겠다고 선언했으며, 미국, 중국, 일본을 비롯한 주요 강대국들도 AOIP와 아세안 중심성에 대한 지지를 재확인하였음.
- 그러나 아세안 중심성에 대한 주변국의 지지가 단순 수사에 그치지 않으려면, 아세안이 내부적 단결성을 바탕으로 중소국 중심의 다자 연대를 주도해야 함.

3) 아세안 사회·문화 공동체(ASCC) 이행 성과 및 과제

① 사회·문화 공동체 이행 중간평가

● ASCC 중간평가보고서에 따르면 2020년 5월 기준 'ASCC 청사진 2025' 달성을 위한 활동계획의 이행률은 72%인 것으로 나타남.¹⁰⁾

- 중간평가보고서는 「ASCC 청사진 2025」의 5대 중점 분야를 ① 청사진과 부합 여부 ② 활동 성과 ③ 이행 수단 ④ 제도적 메커니즘 ⑤ 자원 등 다섯 가지 측면에서 평가하였음.
 - ASCC 청사진 2025가 제시한 5대 중점분야는 ① 실행적·참여적·사회적으로 책임감 있는 공동체 ② 포용적 공동체 ③ 지속가능한 공동체 ④ 복원력 있는 공동체 ⑤ 역동적이고 조화로운 공동체 구축임.
- 5대 중점 분야별 활동계획 이행률을 살펴보면, 지속가능성과 복원력을 제외한 3개 분야에서 이행률이 70% 이상, 완료율이 20% 이상인 것으로 평가되었으며, 지속가능성과 복원력 2대 분야의 경우 이행률이 60%대, 완료율이 10% 초중반 수준으로 여타 분야에 비해 추진이 더디게 이루어진 것으로 나타남.

10) ASEAN Secretariat(2020), "Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025," p. 3.

표 2. 'ASCC 청사진 2025 중간평가보고서'상 5대 중점 분야별 이행률 및 주요 성과

중점 분야(활동계획 수)	이행률	주요 성과(KPI 중심)
ASCC 전반(964개)	• 71.8% (전체의 24.8% 완료)	• 전체 45개 KPI 중 데이터 가용한 26개 KPI에 대해 21개 KPI 목표 달성
1. 실행적·참여적·사회적으로 책임감 있는 공동체(387개)	• 76.8% (전체의 23% 완료)	• 정부 효율성 지표 개선 • 만족도 조사 결과 개선
2. 포용성(402개)	• 78.4% (전체의 33.6% 완료)	• 건강, 주거환경 관련 지표 개선 • 인권보호 관련 지역 정책 및 프로그램 증가
3. 지속가능성(362개)	• 63.3% (전체의 11.6% 완료)	• 생물다양성 및 천연자원의 지속가능한 이용 및 보존 관련 역내 이니셔티브 증가(2016년 7개 → 2019년 20개) • NDC(2030 국가온실가스 감축목표) 달성을 위한 기후변화 대응 관련 프로젝트 증가 • 지속가능한 소비 및 생산 관련 아세안 차원의 활동 증가
4. 복원력(325개)	• 67.1% (전체의 14.8% 완료)	• 위기 시 금융시스템, 식량, 식수, 에너지, 사회안전망 등 관련 역내 이니셔티브 증가 • 정신건강, 에이즈, 마약청정 아세안 등 관련 활동 및 프로젝트 증가
5. 역동성(559개)	• 73.9% (전체의 21.1% 완료)	• 아세안통신마스터플랜(2018~25년) 관련 성과지표 개선 • 세계경쟁력지수(GCI) 상승

주: 이행률은 해당 분야의 활동계획 중 이행 중이거나 완료된 활동계획의 비중임.

자료: ASEAN Secretariat(2020), "Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025," pp. 3-8.

● 중간평가보고서는 'ASCC 청사진 2025' 이행을 위해서는 물적·인적 자원 측면에서 상당한 개선이 필요하다고 지적하였으며,¹¹⁾ 중간평가 결과를 바탕으로 우선순위 설정을 통한 통합성과 제고, 아세안사무국의 권한 강화, 비용 절감 등이 필요하다고 강조하였음.¹²⁾

- 추진인력 측면에서 담당자가 ASCC 관련 업무뿐만 아니라 많은 양자 및 다자 협력업무도 병행함에 따라 ASCC 관련 업무가 후순위로 밀리는 경향이 있다고 지적됨.
 - 또한 아세안 담당 공무원들의 순환근무로 인해 업무 연속성이 확보되지 못하고, 전문성이 결여되는 문제도 있는 것으로 나타났음.
- 중간평가보고서는 아세안이 청사진과 개별 회원국의 중장기 개발계획 간 조율, 역내 우선순위와 회원국별 우선순위 조율을 통해 통합성과를 제고할 필요가 있다고 언급함.
- 또한 프로젝트의 효율적 이행을 위해 아세안사무국의 권한을 강화하는 한편, 부족한 재원을 감안해 비대면 회의 및 컨퍼런스 등을 활성화해 비용을 절감하고 기업의 사회적 책임(CSR) 차원에서 민간기업의 기부를 독려할 필요가 있다고 언급함.

● 청사진 완료 시점까지 5년이 남은 상황에서 ASCC의 가장 주요한 과제는 코로나19 위기 극복이라 할 수 있음.

- 아세안 주요국이 코로나19 확산 방지와 경기부양에 정책 역량을 집중하고 있는 상황에서 단기간에 가시적인 성과를 거두기 어려운 ASCC 추진 속도는 더욱 더뎠을 것으로 전망됨.

11) *Ibid.*, pp. 8-9.

12) *Ibid.*, pp. 13-15.

- 코로나19 대응으로 각국의 재정 상황이 크게 악화된 상황이어서 추진 재원 마련도 쉽지 않을 것으로 예상됨.

② 코로나19 이후의 아세안 사회·문화 공동체

● 코로나19 이후 정부의 대응 조치는 국내·해외 이동 제한으로 이어졌으며, 실업률 증가 등의 고용불안이 악화되었음.

- 코로나19 확산세는 아세안 회원국별 큰 차이를 보이고 있지만 정부의 강력한 개입과 통제는 공통적인 현상으로 나타났음.
 - 아세안 회원국은 코로나19와 관련해 적극적인 정부 개입을 통한 통제정책을 실시한바, 모든 아세안 국가에서 학교 휴교, 직장 폐쇄, 공공행사 취소 등의 조치가 이뤄졌음.
 - 모든 아세안 국가에서 해외여행에 대한 통제가 이루어졌고 인도네시아를 비롯한 5개국 이상에서 대중교통 통제와 국내 이동통제 조치가 내려졌음.

표 3. 아세안 회원국의 코로나 대응 정부 통제정책

국가	대응								
	휴교 ¹	직장폐쇄 ¹	공공행사 취소 ²	대중교통 폐쇄 ¹	공공 캠페인 ³	국내 이동 제한 ⁴	해외여행 통제 ⁵	코로나 검사 ⁶	접촉자 추적 ⁷
브루나이	2	0	2	0	1	0	3	2	1
캄보디아	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
인도네시아	2	2	2	2	1	1	3	1	1
라오스	2	2	2	2	1	2	3	1	NA
말레이시아	2	2	2	0	1	2	3	1	2
미얀마	2	2	2	2	1	2	3	2	1
필리핀	2	2	2	1	1	2	3	2	2
싱가포르	2	2	2	0	1	0	3	3	2
태국	2	2	2	2	1	2	3	1	2
베트남	2	2	2	2	1	2	3	2	2

주: 2020년 4월 13일 업데이트 기준.

1) 0은 무대응, 1은 폐쇄권고, 2는 폐쇄강제를 의미.

2) 0은 무대응, 1은 취소권고, 2는 취소강제를 의미.

3) 0은 코로나19 관련 공공 캠페인이 없는 경우, 1은 캠페인이 존재함을 의미.

4) 0은 무대응, 1은 이동자제 권고, 2는 이동통제를 의미.

5) 0은 무대응, 1은 스크리닝, 2는 고위험 지역에 대해서는 격리조치, 3은 고위험 지역에 대해 여행금지를 의미.

6) 0은 검사 관련 정책 없음, 1은 유증상자, 특정한 조건을 만족하는 자(예를 들어 주요 근로자, 병원 근로자, 해외입국자 등)에 대해서만 검사, 2는 코로나19 증상을 보이는 누구나 검사, 3은 공공에 개방되어 있는 검사(예를 들어 무증상의 사람들에게 대한 드라이브스루 검사방식)를 의미.

7) 0은 접촉자 추적조사 없음, 1은 제한적인 조사(모든 케이스에 대해 검사하지 않음), 2는 포괄적인 접촉자 추적조사(모든 케이스에 대해)를 의미.

자료: Djalante *et al.*(2020), p. 9.

- 코로나19로 인해 고용불안이 증가했으며, 특히 여성과 15~24세의 일자리가 더 많은 영향을 받은 것으로 나타났음(부록 표 2~3 참고).

- 국제노동기구(ILO)의 집계에 따르면 아세안에서 2020년 1/4분기에 900만 개, 2/4분기에 4,800만 개, 3/4분기에 3,000만 개에 해당하는 일자리가 감소한 것으로 드러남.¹³⁾
- 라오스, 캄보디아 등 다수의 아세안 국가에서 노동자의 60% 이상이 근무환경이 열악한 비공식 경제 분야에 고용되어 있는데, 비공식 경제 분야 종사자의 다수는 여성으로 이들은 코로나19 상황에서 실업 등의 타격을 가장 크게 받을 것으로 전망되었음.

● **코로나19 사태로 특정 그룹에 대한 불신과 혐오가 증가하고 불법체류자에 대한 단속이 강화되었으며, 이 동통제는 가정폭력을 약화시키는 요인으로 작용하기도 했음.**

- 국제적십자(ICRC)가 인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 파키스탄인 5천 명을 대상으로 한 조사에 따르면 응답자의 약 절반이 중국인, 이주노동자, 외국인에게 코로나 확산의 책임을 물었음.

- 인도네시아 응답자의 절반 이상은 외국인과 규칙위반자, 미얀마의 경우 중국인과 외국인에 대한 비난 의식이 높게 나타났으며, 말레이시아 응답자 중 2/3 이상은 이주자, 외국인 관광객, 불법 체류 외국인 등에게 책임을 묻는 것으로 조사되었음.¹⁴⁾
- 모든 아세안 국가에서 해외여행에 대한 통제가 이루어졌고 인도네시아를 비롯한 5개국 이상에서 대중교통 통제와 국내 이동통제 조치가 내려졌음.

- 외국인에 대한 혐오가 증가하는 가운데 불법체류자에 대한 단속도 강화되었으며, 아세안 각지의 난민 캠프는 과밀화와 방역 지원 미비로 코로나 감염위험에 무방비로 노출되었음.

- 말레이시아 정부는 2020년 5월 약 2천 명의 불법체류 이주노동자를 체포해 본국으로 송환했으며, 6월에는 수백 명의 로힝자 난민이 태국과 말레이시아 당국으로부터 코로나 감염병 통제를 이유로 입국을 거부당했음.
- 싱가포르에서는 이주노동자의 약 절반이 코로나에 감염되었으며, 이들은 과도 밀집한 단체 숙소에서 지내며 일터와 생필품 구입 이외의 이동통제 상황에 놓였음.

- 코로나 사태에 따른 이동통제로 가정폭력에 대한 대응이 원활히 이루어지지 못했으며, 특히 외진 농촌지역의 경우 신고 방법 등을 모른 상태에서 외부와의 접촉도 차단되어 가정폭력 위협에 대한 노출이 더욱 심각하였음.

13) ILO(2020), "Asia-Pacific Employment and Social Outlook 2020: Navigating the crisis towards a human-centred future of work. ILO," p. 17.

14) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(IFRC) Survey(2020), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID-19_CommunityInsights_sept2020.pdf(검색일: 2021. 9. 2).

③ 포스트 코로나 시대 아세안 사회·문화 공동체의 주요 과제

● 코로나19 감염병 사태는 보건, 경제, 노동, 환경, 여성, 아동, 이주, 인권 등의 문제가 복합적으로 연관된 문제로 '인간안보'의 중요성을 재확인하는 계기가 된바, ASCC의 중요성이 더욱 커지고 있음.

- 인간안보는 개인과 공동체의 안전과 양질의 삶을 저해하는 다양한 위협 요인을 포괄하며, 인간안보의 다양한 이슈는 본질적으로 초국경적 현상인 만큼, 지역기구는 인간안보를 실현하는 데 있어 장점을 갖고 있음.
- ASCC는 사람 중심, 사람 지향을 직접 명시하고 있으며 여성, 아동, 노인, 청년, 이주노동자, 원주민, 장애인, 소수종족, 소외 및 취약 그룹의 인권보호와 증진 및 복지 증진을 목표로 하고 있음.
- 또한 ASCC는 세계적 차원에서 전개되는 빈곤퇴출의 연장선에서 노력하고 깨끗한 물과 공기, 기본 건강과 사회 서비스를 보장하고 기후변화 및 재난 관련 사회·문화적 이슈 대응을 위한 협력을 명시하고 있음.

● 코로나19 사태는 아세안이 인간안보 개념을 공식적으로 도입하는 계기를 제공하였으나, 인간안보에 대한 사회·문화적 접근 강화를 위해서는 회원국 정부의 적극적 역할과 국제협력이 필요함.

- 제37차 아세안 정상회의에서 채택된 ACRF는 코로나 사태로 인한 위기 극복을 위해 인간안보 강화를 명시하고, 사회보호 강화를 우선적 과제로 제시하였음.
 - 이 외에도 아세안은 △ 식량안보 강화 △ 온라인을 활용한 교육 강화 △ 사회적 대화를 통한 뉴노멀 시대에 부합하는 노동정책의 마련 △ 성평등 주류화 △ 감염병 위기 회복과정에서의 인권보호 등을 명시함.¹⁵⁾
- 아세안 차원의 인간안보 개념의 적극적 수용은 인간안보에 대한 인식의 변화를 의미하며, 규범 클러스터 성격을 지닌 인간안보 개념의 공식적 도입은 향후 아세안 규범의 실질적인 이행(practice)에 대한 요구를 증가시킬 것으로 전망됨.
 - 아세안의 역할이 '규범 주창자'가 될 것인지 아니면 '변형 전달자'에 그칠지를 가늠할 중요한 도전임.
- 코로나19 이전에도 인간안보 개념의 공식적 채택에는 이르지 못하였지만 인간안보를 구성하는 다양한 분야에서의 협력은 이미 활성화되어 있었던바, 아세안 차원의 인간안보 관련 메커니즘과 연계해 인간안보 증진을 위한 역내의 협력을 점진적으로 확대하는 동시에, 과거 분절되었던 협력 체계를 유기적으로 결합할 필요가 있음.

15) ASEAN Secretariat(2020), "ASEAN Sustainable Development Goals Indicators Baseline Report 2020."

3. 정책 제언

1) 신남방정책과 코로나19

- 신남방정책의 3P 중심의 접근방법은 아세안의 3대 공동체 구조를 기반으로 하여 도출된 것으로 보이며, 이는 아세안의 공동체를 존중하고 아세안과의 연계성을 확보한다는 점에서 긍정적인 측면이 있으나, 아세안 공동체에서도 내재된 문제 — 교차 분야 이슈에 효율적으로 대응하기 어렵다는 문제 — 를 내포함.
 - 또한 3P하의 추진사업들을 살펴보면, 3대 축을 중심으로 전략이 도출되고 전략방향에 따라 사업이 추진되었다기보다는 각 정부부처별로 추진되는 사업들이 3P 틀에 따라 분류되었다는 한계를 보임.
 - 다수의 협력사업들은 분절적, 산발적으로 추진되었으며, 체계적으로 관리되지 못한 것으로 평가됨.
- 반면 신남방정책 플러스는 신남방정책의 비전 및 3P로 요약되는 기본 틀을 유지하되 이를 달성하기 위한 추진전략으로 7대 이니셔티브를 제안하였으며, 3P의 목표는 유지하되 각 협력분야를 3대 분야로 구분 짓지 않았다는 점에서 긍정적
 - 정부는 기존의 신남방정책을 개선하고, 미·중 분쟁, 코로나19 등 대외환경 변화에 따라 등장한 새로운 협력수요를 반영하기 위해 신남방정책 플러스를 제안
 - 코로나19의 영향이 경제, 정치·안보, 사회·문화 전반에 영향을 미치고, 이를 해결하기 위해서는 전 분야의 협조가 필요하다는 점에서 의미 있는 개선이라 할 수 있으며, 이는 아세안의 ACRF와도 합치되는 방향임.
- 향후 신남방특별위원회로 하여금 범부처간 조정뿐만 아니라 정책이행 모니터링 및 평가, 중장기 사업 개발 등을 수행할 수 있도록 그 역할을 강화할 필요
 - 코로나19로 인해 다분야에 걸친 아세안과의 협력이 중요시되나 이러한 부처간 협력과 의견조율을 위한 메커니즘이 존재하지 않는 것으로 보이며, 평가 및 모니터링 체계의 부재도 문제임.
 - 이를 해결하기 위해 컨트롤타워 역할을 하는 신남방특별위원회의 역할을 강화하고, 각 부처에서 진행되고 있는 주요 정책, 예를 들어 K-뉴딜정책 등과 정책적 연계를 모색함으로써 신남방정책의 효과성을 높일 필요가 있음.
 - 또한 우리나라의 중장기적 정책에 아세안과의 연계가 고려되고 있음을 아세안에 주지시킴으로써 아세안의 신뢰를 확보할 필요

2) 한-아세안 경제협력 추진방안

- [복원력 있고 지속가능한 GVC 구축 지원] 아세안 경제 공동체가 목표로 하는 단일시장·생산기지 달성을 위해서는 아세안 역내 회원국간 생산연계 심화가 선행되어야 하므로 우리나라는 아세안 회원국간 생산연

계 증대를 지원하는 방안을 모색해야 할 것

- 코로나19 이후 위기와 기회가 공존하는 상황에서 아세안의 대응이 향후 GVC 재편에 중대한 영향을 미칠 것
 - 코로나19 이후 세계 주요국은 공급망의 단순화를 추구하고 있는 것으로 보이며 이러한 변화는 GVC의 말단에 위치하고 있는 아세안에 큰 위기가 될 수 있음.
 - 한편 아세안을 새로운 공급망으로 편입하려는 미국의 움직임과, 미·중 분쟁으로 인해 중국에서 아세안으로 생산거점을 옮기려는 다국적 기업의 움직임 등은 아세안에 기회로 작용할 것
- 아세안 내 비교우위가 있는 산업을 중심으로 아세안은 역내 생산연계를 증대시키려는 노력을 기울여야 할 것
- 우리나라는 중국-베트남, 일본-태국, 한국-베트남 등 분절적으로 형성된 GVC에 아세안 역내 국가의 참여를 지원하는 방안 등을 아세안과 함께 모색해야 할 것
 - GVC 분석결과에 의하면 싱가포르-말레이시아의 전기광학 장비산업 생산연계 수준이 높은 것으로 나타나는데, 해당 산업은 우리나라의 비교우위 산업이며, 이미 베트남과 GVC를 구축해 놓은 상황임. 일례로 한국-베트남 GVC를 한국-싱가포르-말레이시아-베트남 GVC로 확장하는 방안을 구상해 볼 수 있음.

● [아세안의 디지털 전환 지원] 아세안 통합 통관 시스템 개발 및 구축 지원, 디지털 경제 관련 규제 분야 협력 등 아세안 경제공동체 진전을 위한 아세안 디지털 공동체 수립을 지원

- 디지털 분야의 협력은 경제, 정치·안보, 사회·문화 전반의 협력을 요구하므로, 디지털 분야의 성공적인 협력은 여러 영역에 걸친 한-아세안 협력 고도화를 가져올 것으로 기대
- 특히 통합 통관 시스템의 개발 및 구축은 아세안의 단일시장·생산기지 달성에 핵심적인 역할을 할 것으로 기대되므로, 통관 시스템, 수출기업 지원 분야에 풍부한 경험을 보유하고 있는 우리 정부가 이를 적극적으로 지원해야 할 것
- 또한 현재 추진 중인 한-아세안 표준화 공동연구센터를 활용하여 아세안의 역량강화뿐만 아니라 디지털 경제 관련 표준을 수립하는 과정에서 아세안과 공동 대응할 필요가 있음.

● [아세안의 개발격차 해소 지원] 한국의 개발경험을 공유하고, 인적 역량강화를 위한 지원을 통해 아세안의 개발격차 해소를 지원하고 궁극적으로 아세안 공동체의 성공적 이행에 기여해야 할 것

- 아세안의 개발격차로 발생하는 경제협력 저해요인은 동아시아 차원의 경제통합 과정에서도 주요 문제로 대두될 수 있는 문제임.
- 아세안의 개발격차 해소를 위한 핵심지역인 메콩지역과 협력을 강화해야 할 것

- [아세안의 규제조화 지원] 무역원조(Aid for Trade)의 형태로 아세안의 제도 관련 역량증진을 위해 지원하면서, 국익에 합치하는 방향으로 아세안의 규제조화를 지원할 필요
 - 아세안의 주요 미해결 과제에는 △ 통관절차를 포함한 상품시장의 비관세장벽 완화 △ 서비스·노동 시장 자유화 △ 규제조화 △ 아세안 연계성 개선 등이 있음.
 - 이 중 규제조화 노력이 무엇보다 중요한데, 상품·서비스, 투자, 인력의 자유로운 움직임을 위해서는 국내규제 협력 및 조화가 동반되어야 하기 때문
 - 우리나라의 입장에서 아세안 경제공동체의 통합된 규범이 한국의 이익에 합치될 수 있도록 선제적으로 대응할 필요

3) 한-아세안 외교·안보 협력 추진방안

- 아세안 정치·안보 공동체의 응집성 강화는 아태 다자주의 회복뿐만 아니라 역내 지역질서 안정에도 중요한 의미를 갖는바, 한국도 APSC의 발전을 지원하고 협력할 필요가 있음.
 - 한국의 아세안 정치·안보 공동체 관련 협력은 크게 두 가지 방향으로 나뉘 추진될 수 있는데, 하나는 아세안의 대외적 과제인 아세안 중심성 강화와 역내 평화·안정을 위한 협력이며, 다른 하나는 아세안이 직면한 역내 과제 해결을 지원하는 것임.
 - 한국은 아세안 다자안보협의체 및 포용적 지역질서 강화, 역내 비전통안보 협력을 통해 아세안의 대외적 과제 해결을 지원할 수 있음.
 - 아세안의 역내 과제는 아세안 회원국 혹은 회원국 간의 문제이기 때문에 아세안 자체의 노력이 더욱 중요하지만 대화상대국들이 지원할 수 있는 영역도 충분히 존재하며, 아세안 회원국의 굿거버넌스 촉진과 아세안의 제도적 역량 강화 등이 중점 협력 분야로 꼽힘.
- [아세안 다자협의체 역할 강화] 미·중 간의 상호배타적 경쟁 속에서 중소국 중심의 다자협력이 그 어느 때보다 필요한바, 한-아세안 간 전략 협력을 확대하고 AOIP와 신남방정책 간 연계를 강화할 필요가 있음.
 - 한-아세안 간 국방·안보 교류와 1.5~2 중심의 전략 대화를 강화해 양자간 상호 이해를 제고해야 하며, 아세안과의 전략 대화 활성화를 위해서는 한반도 문제를 벗어나 아세안 역내 전통안보 문제도 적극적으로 논의할 필요가 있음.
 - 아세안 다자협의체가 토크쇼에 머문다는 비판을 피하기 위해서는 이들 협의체의 실질적인 역할이 강화되어야 하는바, EAS, ARF, ADMM+하에 추진 중인 다자협력 채널 강화에 적극 기여해야 함.
 - AOIP에 대한 확고한 지지를 바탕으로 역내 포용적 질서 구축의 필요성을 강조하는 한편, 인태 지역을 둘러싼 지역 구상과 협력 시 AOIP가 추구하는 가치와 협력 분야를 최우선으로 고려해야 함.
 - 특히 AOIP가 기존 아세안 협의체를 통한 인태 지역협력 활성화를 강조한 만큼, 아세안 역외 국가와 협력을 추진할 때 MPAC 2025, ASCN, ACMECS, BIMP-EAGA 등 아세안 주도 협력체와 적극 연계할 필요가 있음.

- [역내 비전통안보 협력 강화] 한국이 아세안의 제도적 기반을 활용해 역내 초국가적 협력을 지원할 경우, 아세안 중심성 강화에 기여할 뿐만 아니라 한반도 문제를 넘어 지역 평화 증진에 대한 한국의 역할을 제고할 수 있음.
 - 과거 한국의 대아세안 외교·안보 협력은 한반도 평화 문제에 집중한 경향이 있었으나, 신남방정책을 추진하며 아세안의 비전통안보 위협 대응에 대한 협력을 확대하고 있음.
 - 아세안은 여러 이슈가 교차되는 비전통안보의 특성상 3개 공동체 간 교차간(cross-cutting) 이슈를 효율적으로 대응할 메커니즘을 도입해야 하는 과제를 안고 있는바, 아세안 3개 공동체와 연관되는 비전통안보 이슈의 교차간 협력을 제도화하는 것에 기여할 수 있음.
 - 2019년 아세안이 미국 USAID의 지원으로 극단주의 대응을 위한 통합계획인 ‘발리 실행계획 2019-25(Bali Work Plan)’을 출범시킨 예를 참고할 필요가 있음.
- [굿거버넌스 확산을 통한 민주주의 증진] 민주주의 심화는 주권국의 정치체제 문제로 제3국이 개입할 수 없는 사안인긴 하나, 굿거버넌스 개혁 지원을 통해 내정 간섭 없이도 아세안 회원국의 민주주의 증진에 간접적으로 기여할 수 있음.
 - 한국의 디지털 정부 성공 경험을 전수받고 싶어 하는 국가들이 많은 만큼, 동남아 국가들의 디지털 정부 수립 지원을 통해 행정의 투명성을 제고할 수 있음.
 - 민감한 이슈인 반부패 문제도 기술협력 차원에서 협력이 가능한바, 청렴도 측정, 부패방지 시책평가 등 한국의 반부패 제도를 공유하고 1.5~2 트랙 차원의 반부패 관련 워크숍 개최와 시민사회의 예산 감시활동 역량 강화 지원도 정부 투명성을 높이는 데 기여할 수 있음.
 - 선거관리 시스템 개선 지원도 아세안의 민주주의 증진에 간접적으로 기여할 수 있는 사업으로, UNDP나 다른 선진국 공여기관과 협력을 통해 아세안 국가들의 선거 관리역량 제고를 지원할 수 있음.
 - 2015년 코이카의 키르기스스탄 총선 지원사업을 참고할 수 있으며, 도서 산간 지역이 많은 동남아 지형을 고려해 도서 산간 지역의 선거인명부 등록 및 관리와 같은 기초 행정 지원부터 시작해 볼 수 있음.
- [아세안사무국 역량 제고] 아세안사무국의 역할 강화는 정치·안보 공동체 청사진의 목표 중 하나일 뿐만 아니라, 경제, 사회·문화 공동체 추진을 위해서도 필요한 과제임.
 - E-행정 시스템 도입 구축을 통해 업무 추진절차 간소화에 기여할 수 있으며, 한-아세안 협력기금을 통해 아세안사무국 직원들의 행정 역량 제고를 위한 다양한 연수 프로그램을 제공할 수 있음.
 - 아세안 3개 공동체 추진을 위한 평가지표 개발과 각종 통계 관리역량 지원도 유망 협력 분야로 꼽히며, 아세안사무국 직원들의 분석·연구 능력을 기를 수 있는 연수 프로그램과 아세안사무국 차원의 아세안 공동체 진전 연구 프로젝트를 지원할 수 있음.

4) 한-아세안 사회·문화 협력 추진방안

- [보건협력] 단기적으로는 코로나 위기 극복을 위한 긴급 지원 강화가 우선시되어야 하며, 더 나아가 백신 협력을 비롯한 장기적 보건협력 체계를 구축할 필요가 있음.
 - 아세안이 사스 발생 이후 보건협력을 모색하며 백신 관련 협력도 논의해 왔으나 정작 코로나 사태를 겪으며 재원 및 관련 의료용품과 장비, 백신 및 치료제 조달에 한계를 노출하고 있는바, 방역, 검역 관련 용품에 대한 지원이 우선적으로 이뤄질 필요가 있음.
 - 아울러 한국의 경험과 의료기술을 바탕으로 기술 지원, 훈련 프로그램 전수 등을 통해 아세안의 보건 협력 역량 강화에 기여해야 함.
 - 더 나아가 아세안이 아세안 차원의 백신 공동 구매와 생산허브 구축을 모색하고 있는 만큼, 한국의 백신 개발과 연계해 시너지 효과를 낼 수 있도록 해야 함.
- [사회·문화 부문 정책연구기관 설립] 코로나19로 촉발된 복합적이고 다면적인 위기는 ASCC가 담당하는 다양한 영역의 체계적 관리와 실질적인 포괄적 협력을 요구하는바, 정부간 협의체의 성격을 가진 ASCC 추진을 지원할 정책연구기관 신설 등의 제도적 지원이 필요함.
 - ASCC 분야의 다양성과 경제 및 정치 안보와의 연계성을 고려해 추진체계를 정비하고 관리할 필요가 있으며, 이를 위해서는 ASCC 추진체계를 보완하고 모니터링 기능을 전담할 수 있는 기구 신설이 필요함.
 - AEC의 경우 일본이 지원하는 동아시아-아세안경제연구센터(ERIA)에서 수행한 정책연구와 정책제안 다수를 실제 정책에 반영하며 수용하고 있음.
 - ASCC도 정책논의와 연구를 전담할 수 있는 별도의 연구기관이 필요하며, 한-아세안협력기금으로 운영되는 다수의 사업들이 사회·문화 영역에 해당되는 만큼, 이들 사업의 조율과 성과의 체계적 관리를 위해서라도 ASCC 추진에 기여할 수 있는 정책 연구기관 설립 또는 네트워크 구축을 지원할 필요가 있음.
 - 아울러 아세안이 인간안보 개념을 공식적으로 제기하는 점에 주목해, 인간안보 관련 부처간 협의체를 한-아세안 또는 아세안+3 차원에서 제안할 필요가 있음.
- [아세안 정체성 형성에 기여] ASCC의 장기적 목표는 공동의 정체성 형성에 있는바, 아세안 회원국 간의 상호 문화이해와 교류를 촉진하는 프로그램 지원 등을 통해 아세안 정체성 강화에 기여할 수 있음.
 - 한국은 비아세안 국가 중 유일하게 아세안문화원을 설립한 국가로, 아세안 문화 정체성 함양을 위한 네트워크 강화와 타 국가의 아세안문화센터 설립을 지원함으로써 아세안의 장기적 정체성 형성과 공유에 기여할 수 있을 것임. **KIEP**

부록

부록 표 1. MPAC 2025 중간평가: 주요 이행조치(KIM)와 성과측정지수(OMI)

이니셔티브	주요 이행조치			성과측정지수		
	완료	실시중	미착수	완료	실시중	미착수
1. 인프라 프로젝트의 우선순위 선정과 자금 확보	2	5	4	1	3	0
2. 인프라 플랫폼 구축	2	0	8	1	1	3
3. 주요 도시의 지속가능한 도시화 전략 수립	2	1	5	3	1	0
4. MSME 기술 플랫폼 강화	2	5	1	1	3	0
5. 디지털 금융통합 기본계획 개발	2	3	1	1	1	0
6. 개방형 데이터 네트워크 구축	2	2	8	1	1	5
7. 디지털 데이터 거버넌스 구축	6	1	3	1	1	1
8. 무역 루트 및 물류체계 개선을 통한 경쟁력 강화	2	3	4	0	1	1
9. 주요 병목지역 혁신을 통한 공급체계 효율성 증대	0	1	7	0	0	3
10. 3대 우선 상품군 기준, 상호인증제 및 기술규제 통일	2	3	3	0	4	0
11. NTM 완화를 위한 투명성 제고 및 평가제도 강화	0	2	11	0	1	2
12. 용이한 정보 검색을 통한 여행 촉진	0	0	10	0	0	5
13. 비자절차 개선을 통한 여행 편의성 지원			재조정 중			
14. 회원국별 맞춤형 직업훈련 프로그램 및 공동 자격증 수립	0	10	1	0	3	1
15. 회원국간 고등교육 교환제도 지원	7	1	6	2	3	2

자료: ASEAN Secretariat(2020f), p. 2.

부록 표 2. 코로나19로 인한 일자리 감소 현황

지역	2020년 1/4분기		2020년 2/4분기		2020년 3/4분기	
	감소된 근로시간 비율(%)	전일제 환산(주당 48시간, 백만 개)	감소된 근로시간 비율(%)	전일제 환산(주당 48시간, 백만 개)	감소된 근로시간 비율(%)	전일제 환산(주당 48시간, 백만 개)
아시아·태평양	7.3	125	15.2	265	10.7	185
동아시아	12.0	100	5.5	45	4.9	40
동남아시아	3.4	9	17.1	48	10.9	30
태평양 도서국	0.9	0	8.7	1	6.5	1
남아시아	3.1	19	27.3	170	18.2	115
아세안	3.4	9	17.2	48	10.9	30

주: 이 표의 수치는 모든 근로자(15세 이상)를 포함하며 2019년 4/4분기와 비교한 변화를 나타냄.

자료: ILO(2020), "Asia-Pacific Employment and Social Outlook 2020: Navigating the crisis towards a human-centred future of work. ILO," p. 17.

부록 표 3. 코로나19 취약 분야의 여성 고용 비중

(단위: %)

아세안 회원국	숙박 및 음식점업	도소매업	제조업	운송 및 보관업	건설업
브루나이	48.8	46.0	38.2	28.9	39.1
캄보디아	63.6	62.6	65.1	8.8	51.2
인도네시아	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
라오스	61.0	57.1	58.6	10.3	48.6
말레이시아	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
미얀마	54.7	62.0	58.1	4.0	42.8
필리핀	52.0	58.9	40.2	2.1	34.9
싱가포르	55.8	49.0	36.2	24.1	40.0
태국	65.1	51.0	47.8	17.4	45.8
베트남	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

자료: ASEAN Secretariat(2020), "Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025," p. 94.