

코로나19 감염병 사태와 신남방정책: 아세안을 중심으로

김 형 종*

국문초록

코로나19 사태는 역내 보건 안보의 위협 요인이자 신남방정책의 이행에 있어서 큰 도전으로 부상했다. 이 글에서는 코로나19 감염병 사태에 따른 아세안 공동체에 대한 영향을 살피고 신남방정책의 향후 전개에 대한 주요 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 개별국가 및 아세안 차원에서의 코로나19 사태에 대한 대응을 살피고자 한다. 둘째, 아세안 공동체 건설에 있어 코로나의 영향을 정치안보, 경제, 사회적 이슈를 중심으로 검토하고자 한다. 끝으로 코로나 사태의 대응과 신남방정책의 전개에 있어 인간안보 개념의 필요성을 지적하고 이를 위해 신남방정책이 지역 다자협의체와 연계를 통한 지역주의 협력에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

주제어: 코로나19 감염병, 아세안, 인간안보, 신남방정책, 보건안보, ASEAN+3

* 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수. kimsea@yonsei.ac.kr.

I. 서론

2017년 발표된 신남방정책은 아세안과 인도 등 주요 국가와의 관계 심화를 통해 외교 다변화를 모색하고 국익 추구와 더불어 가치 중심적 정책을 표방했다. 아세안 회원국과 활발한 양자외교가 추진되는 계기가 되었으며 2019년 개최된 한-아세안 특별정상회담을 통해 양자 협력 강화와 다자협력의 장기 비전을 모색하였다. 신남방정책의 3P, 즉, 평화(peace), 공동번영(prosperity), 사람(people)의 가치는 아세안이 추진하는 아세안공동체의 궁극적 목표와 일치한다. 따라서 신남방정책의 성공적인 전개는 한-아세안 관계의 심화뿐만 아니라 아세안공동체 건설에도 기여할 것으로 기대되었다. 그러나 올해 전 세계를 강타한 코로나19 감염병의 확산은 신남방정책의 추진에도 중대한 도전으로 부상했다.

8월 22일 기준 총인구 약 6억 5천만 명에 이르는 아세안 지역의 인구 백만 명당 1,295여 명의 확진자가 발생했다. 총 확진자는 40만 명에 육박하고 있으며 사망자는 9천5백여 명에 이른다. 감염 후 회복된 사람은 28만여 명이다. 국가별 또는 지역별 사회경제적 여건에 따라 피해 상황은 상이하다. 가장 인구가 많은 인도네시아에서 확진자와 사망자가 각각 14만7천여 명과 6천 4백여 명 발생해 아세안에 가장 많은 건수를 기록 중이다. 필리핀은 사망자가 약 2천 8백여 명을 기록하며 인구 1백만 명당 1,694명의 확진자가 발생했다.

싱가포르는 코로나19 초기부터 이동제한 등의 강력한 조치를 했음에도 불구하고 도시 밀집형 인구구조와 이주노동자 비중이 높은 이유로 확진자가 다수 발생했다. 싱가포르의 인구 백만 명당 1만 명에 육박하는 확진자가 발생해 압도적으로 높은 발병률을 기록했지만, 사망자 수는 27명으로 상대적으로 낮다. 말레이시아와 싱가포르는 국경 통제 등 인적 교류를 제한했음에도 불구하고 두 국가 모두

초기에는 상대적으로 높은 감염률을 기록했다. 태국, 베트남, 미얀마는 상대적으로 안정된 모습을 보이지만 향후 추이를 예측하기 어려운 상황이다(표1과 표2 참조).

전 세계적 코로나19 감염병 대유행 사태가 동남아시아에 미치는 영향은 개별국가 차원의 보건 문제를 넘어 다양한 분야와 수준에서 중대한 도전으로 대두되고 있다. 관광업의 침체를 비롯해 전반적인 경제성장률 저하가 예상된다. 아울러 이주노동자, 난민, 도시 빈민층 등 취약계층은 더욱 큰 위협에 처해있다. 국내적 수준에 그치지 않고 이주, 난민의 이동을 제한하는 국경 통제가 강화되는 등 국제관계에도 영향을 미치고 있다. 무엇보다 아세안 차원의 대응이 요구되고 있어 아세안공동체 건설에도 중대한 도전으로 대두되고 있다.

코로나19 사태는 역내 보건안보를 위협할 뿐만 아니라 신남방정책의 이행에 있어서 큰 도전으로 부상했다. 코로나19사태가 현재 진행형임에 따라 아세안 지역의 현황과 대응과 관련한 연구들은 초기 단계에서의 현황과 주요 쟁점에 주목하고 있다(OECD 2020; United Nations 2020).¹⁾ 아세안의 역할에 주목하고 있는 연구들은 아세안의 역할 가능성에 주목하는 한편(최경희 2020), 디지털 협력 등 새로운 협력 분야를 제안하고 신남방정책의 전략과 실천에 있어 고민의 필요성을 주장한다(최윤정 2020). 신남방정책이 아세안을 핵심 파트너로 설정하고 있다는 점에서 아세안 개별국가뿐만 아니라 아세안공동체의 진행과 전망과 관련 코로나 사태를 고려할 필요가 있다. 성공적 신남방정책은 아세안공동체의 건설에도 적극적으로 기여할 수 있을 때 가능하다. 기능적 협력뿐만 아니라 포스트 코로나 시대의

1) 대외경제정책연구원은 동향자료 형식으로 동남아 주요국 코로나19 관련 동향을 정기적으로 업데이트하고 있으며 코로나19 관련하여 보고서, 해외 소식등을 제공하고 있다. (<http://www.kiep.go.kr/sub/list.do?bbsId=covid19>). 전북대 동남아연구소는 이슈페이퍼를 통해 코로나 이슈와 관련 지역전문가들이 동남아시아 지역의 특정 이슈를 중심으로 시의성 있는 분석 시리즈를 제공하고 있다 (<https://jiseas.jbnu.ac.kr/jiseas/14497/subview.do>).

국제협력과 공동체적 비전을 담을 수 있는 고민이 필요한 시점이다.

이 글에서는 진행 중 논의를 심화시키기 위해 코로나19 감염병 사태에 따른 아세안공동체에 대한 영향을 살피고 신남방정책의 향후 전개에 대한 주요 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 개별국가 및 아세안 차원에서의 코로나19 사태에 대한 대응을 살피고자 한다. 둘째, 아세안 공동체 건설에 있어 코로나의 영향을 정치안보, 경제, 사회적 이슈를 중심으로 검토하고자 한다. 이 과정에서 아세안 및 동아시아 지역협력의 필요성을 밝히고 끝으로 코로나 사태의 대응에 있어 인간 안보 개념의 필요성을 지적하고 이를 위해 신남방정책이 지역 다자협의체와 연계를 통한 지역주의 협력에 이바지할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

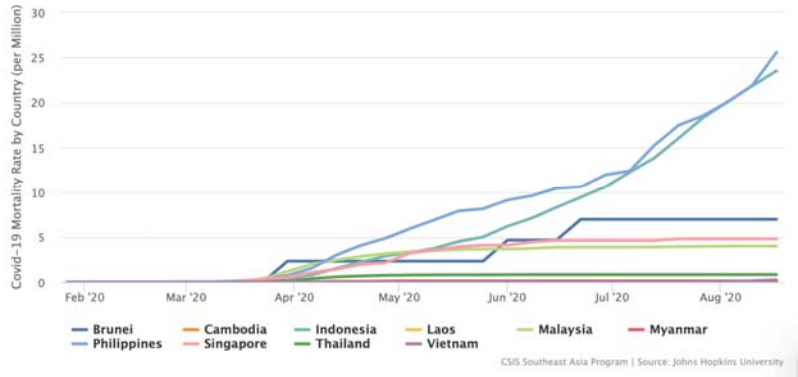
<표 1> 동남아시아 국가 코로나19 감염병 현황

국가	확진자	사망자	회복자	백만명 당 확진자	총 인구
인도네시아	147,211	6,418	100,674	549	268,000,000
필리핀	178,022	2,883	114,114	1,697	104,900,000
베트남	1,007	25	542	11	95,540,000
태국	3,389	58	3,218	49	69,400,000
미얀마	396	17	333	7	53,370,000
말레이시아	9,240	125	8,932	296	31,200,000
캄보디아	273	0	253	17	16,010,000
라오스	22	0	19	3	6,858,000
싱가포르	56,099	27	52,810	9,996	5,612,000
브루나이	143	3	139	334	428,607
아세안	395,802	9,556	281,034	1,295.9	651,318,607

출처: CSIS. * 2020년 8월 21일 기준.

www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0

<그림 1> 동남아시아 국가별 코로나19 사망률 추이



출처: CSIS / * 2020년 8월 21일 기준.

www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0

II. 코로나19 대응과 지역협력

동남아시아는 중국과 인접한 지리적 위치와 활발한 인적 교류를 고려할 때 코로나19 사태 초기부터 지역 차원의 대규모 감염이 우려되었다. 보건 의료시설이 상대적으로 열악하고 대도시엔 인구가 밀집한 동남아시아 국가의 인구분포와 제한적 방역 역량을 고려할 때 각국 보건당국의 방역 부담이 가중되었다. 코로나19 감염이 본격화되자 대부분 아세안 회원국 정부는 여행 제한과 도시 봉쇄 등의 통제 정책을 도입했다.

초국가적 감염병 대유행의 초국경적 특성을 고려할 때 개별국가 차원을 넘어 아세안 차원의 협력이 코로나 대응의 핵심적 사안이다. 4월 베트남에서 개최 예정이었던 아세안정상회의가 연기되는 등 아세안 자체 일정의 차질이 불가피한 상황에서도 아세안 차원의 대응이 모색되었다. 2003년 사스(SARS)를 경험한 아세안 국가들은 역대

전염병 확산에 대비한 논의를 전개해왔다. 올해 1월 3일 아세안 사무국 내 보건국은 호흡기 질환 발생에 대한 정보를 중국 측으로부터 받아서 아세안 보건개발 고위급회의(SOMHD)에 전달했다. 1월 12~30일 싱가포르, 말레이시아, 캄보디아, 그리고 필리핀에서 코로나19 환자가 발생함에 따라 아세안 보건당국과 한·중·일 3국은 2월 3일에 역내 보건 협력 체계를 점검했다. 올해 아세안 의장국인 베트남은 2월 15일 의장국으로서 코로나19 대응을 최우선으로 삼겠다고 밝혔다. 2월19일에는 아세안 국방장관회의는 코로나19 관련 국방분야 협력에 관한 성명을 발표했다.

아세안 회원국의 정상들은 코로나19 감염병 사태 초기였던 2월에 코로나19 감염병 발병에 대한 아세안 집단 대응에 대한 의장성명서를 채택했다. 개별 회원국의 코로나 대처 상황에 대한 공유와 지지를 표명하는 한편 아세안 회원국의 단결과 집단적 대응의 필요성을 강조했다.

제3국 아세안 주재공관에 타 아세안 회원국 국민을 지원하도록 지침을 내렸다. 코로나19 사태 대응에 있어 아세안의 주요 파트너와의 협력과 국제사회와의 공조 필요성을 강조했다(ASEAN 2020 a).

3월2일에 인도네시아와 브루나이에서도 첫 코로나19 환자가 발생하면서 지역 차원의 확산 가능성이 본격적으로 제기되었다. 3월 11일 세계보건기구(WHO)의 코로나19의 대유행(pandemic)선언 이후에는 기술적 협력을 강화했다.

아세안 회원국들은 코로나19 대응과정에서 역내 협력뿐만 아니라 역외 국가와의 협력 메커니즘을 적극적으로 활용하고자 했다. 아세안 정상들은 한·중·일을 포함한 아세안+3차원에서 개최된 보건 관련 고위자 회담의 결과에 대해 환영과 지지를 표명하고 국경에서의 검역 표준화를 위한 조정의 필요성을 강조했다. 2월 20일 아세안-중국 특별 외교부 장관회의를 개최하고 코로나19로 인한 사회경제

적 여파를 최소화하기 위한 지역협력, 정책 대화를 강화하기로 합의했다. 아울러 공중보건과 경제적 문제 해결에 대한 방안도 논의했다. 아세안 외무 장관들은 중국의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가하는 한편 긴급대응을 위한 보건 의학 정보 공유를 위한 협력 체계 수립에 동의했다. 3월 12일에는 중국의 코로나19 대응 사례 공유를 위한 브리핑에 아세안 보건 당국자들이 참여한 데 이어 아세안 SOMHD는 3월 13일에 화상회의를 개최하여 방역협력을 구체화 방안을 논의했다. 3월 20일에는 아세안-EU 보건 당국자 화상회의가 열렸다. 아세안조정위원회는 3월 30일에 공중보건비상사태 워킹그룹을 소집하고 아세안 차원의 집단적 대응을 강화하는 데 합의했다. 같은 날 아세안 사무국은 중국과 코로나19 관련 화상회의를 개최했다.

2003년 SARS를 경험한 아세안 국가들은 역내 감염병 체계를 위한 메커니즘을 정비해 왔다.²⁾ 아세안 긴급 구호센터 네트워크(ASEAN EOC Network), ASEAN BioDioaspora Regional Virtual Cetnre(ABVC)를 설립했다. ABVC는 최근 코로나19 관련 빅데이터 분석과 이미지화 작업을 담당하고 있다. 이 밖에 현재 운영 중인 코로나19 대응 관련 아세안 메커니즘은 다음과 같다(ASEAN 2020b).

- ASEAN Plus Three Senior Officials Meeting for Health Development (APT SOMHD)
- ASEAN Public Heath Emergency Operations Centre Network
- ASEAN Plus Three Field Epidemiology Training Network(ASEAN+3 FETN)

2) 아세안보건장관회의를 중심으로 고위급회의를 두고 아세안 포스트-2015 보건개발 아젠다(APHDA, ASEAN Post-2015 Health Development Agenda)를 중심으로 보건 협력을 추진하고 있다. 이에는 전염병, 감염병, 열대병 대응 보건 체제 구축 방안 협력과 환경위험, 위험과 재난 대비와 재난 보건 관리 준비 태세 확립을 포함하고 있다.

- ASEAN Risk Assessment and Risk Communication Centre(ARARC)
- Public Health Laboratories Network

이중 ASEAN+3현장역학조사관 트레이닝 네트워크(Field Epidemiology Training Network(ASEAN+3 FETN)는 코로나19사태의 최근 이슈에 대한 정보 교환을 위한 비공식 화상회의 시리즈를 주관한다. 아세안 회원국들 내 기존 현장 역학조사 교육 훈련 프로그램 간 구성된 네트워크에 한·중·일이 합류했고 현재 말레이시아가 의장국을 수행 중이다. 실제 감염병 대응에 있어 도시농촌 지역에서 활동할 수 있는 역학 조사관의 역할이 중요하게 대두됨에 따라 관련 교육 및 훈련 프로그램에 대한 협력 필요성이 증가했다. 말레이시아의 경우 해당 프로그램 수료자의 90%가 코로나19 대응팀에 합류했다(ASEAN 2020c). 아세안의 보건 협력체제는 역대 재난 관리 대응 체제와 비교하면 제도화 수준이 낮으며³⁾ 보건협력은 영양, 웰빙 등의 다양한 이슈를 총괄함으로써 코로나19 사태와 같은 긴급 상황에서 역할을 하기에 미흡하다.

ASEAN+3는 아세안의 코로나19 대응에 있어 가장 핵심적인 역내 협력 메커니즘 중 하나이다. 4월 7일 아세안보건장관은 특별 화상회의를 개최하여 역내 협력 강화에 합의한 데 이어 같은 날 아세안+3 보건장관회의를 개최하였다. 아세안 정상들은 코로나19 특별 아세안정상회의를 개최한 4월 14일에 ASEAN+3 코로나19 특별정상회담을 개최했다. 정상들은 ASEAN+3 필수 의료용품 비축제도의 신설과

3) 코로나19 사태는 기본적으로 보건 문제이지만 재난적 성격이 짙다. 아세안은 각종 재난에 대응하기 위한 협력 메커니즘을 정비해 왔다. 재난 관리장관회의가 채택한 아세안 재난 관리 및 위기 대응 협약(AADMER, ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response)을 중심으로 제도화 되었다. ‘인도적 지원을 위한 아세안 조정센터’(ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance, AHA centre)를 운영하기 위한 아세안 재난관리위원회(ACDM)을 설치 운영하고 있다.

코로나19 ASEAN 대응기금 창설을 승인했다. 아울러 감염병 조기 정보 시스템과 디지털 기술 혁신의 공유를 강조했다. 코로나19 아세안대응기금은 공공의료 비상사태에 사용하기 위한 것으로 기존 아세안+1 및 APT협력 기금을 활용하는 한편 추가적인 아세안 대외 파트너의 기여를 유도할 계획이다. 의료용품 비축 체제는 기존 아세안 재난에 대한 인도적 지원 센터(AHA Centre)와 연계하는 한편 APT비상쌀비축협정(APTERR)의 적극 활용도 모색하기로 했다(ASEAN 2020d). 6월 4일에는 코로나19 대응 아세안+3 경제장관 특별 화상회의를 개최하여 올해 4월 정상 간 합의한 아세안+3 경제 분야협력 관련 이행방안 논의 및 공동성명을 채택했다.

한국의 코로나 사태 대응이 모범 사례로 인식되면서 방역 경험 공유, 진단키트 등 방역 물품에 대한 요청이 증가함에 따라 한국 외교당국은 코로나 사태에 대한 방역 모델을 활용한 일종의 ‘틈새외교’(niche diplomacy) 전략을 모색하고 있다. 한국은 국내 코로나19 상황이 관리 수준으로 진정되면서 국제사회 원조에 적극적으로 참여했다. 3월 27일 미국, 아랍에미리트, 인도네시아 등을 방역 물품 우선 수출 대상국으로 밝혔다. 4월 8일 기준 총 126개 국가에서 한국산 진단키트 수출 요청이 있었다.

한국 외교부는 코로나19 국제협력 TF를 출범시키고 향후 국제협력본부로 발전을 염두에 두고 있다. 아울러 보건복지부와 협력하여 국가별 소그룹 보건 회의 및 온라인 방역 경험 공유 센터 운영을 계획하고 있다. 3월 26일 감염병 대처를 위한 G20 정상회의 개최와 5월 12일 ‘유엔 보건안보 우호국 그룹(Group of Friends of Solidarity for Global Health Security)’ 출범에 적극적으로 기여했다. 아울러 5월 20일 한국 정부는 ‘글로벌 감염병 대응 협력 지지그룹(G4IDR, Support Group for Global Infectious Disease Response)’와 ‘국제보건

거버넌스를 위한 행동지향적’(action-oriented)에 적극적으로 참여하고 있다(송태은 2020: 5~6).

아세안 회원국에 대해서도 양자 차원에서 방역 관련 협력을 전개했다. 태국의 경우 한국 기업인에 대해 예외입국을 허용함으로써 6월 8일 한국 기업인 12명이 입국했다. 코로나 국면에서 예외적 입국을 통해 아세안을 방문한 출장자는 2천 300명에 달한다. 예외입국을 통한 출장자가 총 7천 900명임을 고려할 때 아세안 관련 예외입국 허용은 상대적으로 높은 편이다. 인도네시아 측에 총 50만 불 상당 물품을 지원한 데 이어 50만 개의 진단키트를 제공했다. 현지 진출 CJ그룹은 25만 달러 상당의 진단키트와 소독용품을 인도네시아에 기증했다. 필리핀에도 약 5만 개의 진단키트를 제공했다(CSIS 2020).

외교부도 코로나19 사태 대응 과정에서 축적된 역량을 바탕으로 신남방정책과 연계할 방침을 밝혔다. 강경화 외교부 장관은 6월 3일 아세안(ASEAN) 회원국 주재 공관장들과의 화상회의에서 “신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 대응과정에서 빛을 발한 우리의 혁신역량, 능력 있는 중견국으로서 한층 공고해진 위치를 바탕으로 신남방정책을 한층 확대·심화해야 한다. 불안한 국제정세 속에서 우리의 신뢰할 협력파트너로서 아세안의 전략적 중요성이 더 커지고 있다”라고 밝힌 바 있다(연합뉴스 2020/6/3)

아세안 공관장 화상회의를 통해 코로나19 이후 양자·다자 외교방안을 논의해 왔다. 이른바 K방역을 통해 진단키트를 제공했다. 예를 들어 5월 19일 정부·KOICA·현대건설은 60만불 상당의 코로나19 진단키트 등을 미얀마 정부 제공했다. 특히 비관세장벽 등 자제, 필수기업 이동보장 가이드라인 마련 등을 마련했다. 주 아세안대표부는 6월 16일 아세안 코로나19 진단 역량강화 사업 출범식을 가졌다. 4월 개최된 APT특별정상회의 후속 조치로 신남방 아웃리치

활동을 전개했으며 외교부 장관, 아세안 사무총장 전화통화를 통해 협력방안을 모색했다.

Ⅲ. 코로나19와 아세안공동체

코로나19 사태로 인해 아세안은 관련 회의를 온라인으로 개최하고 있다. 사태가 장기화할 경우 아세안공동체 건설의 차질도 불가피해질 전망이다. 아세안은 주요 대화 상대국을 포함하는 확대된 지역 협의체를 주도하고 회의를 개최함으로써 이른바 회합력을 발휘해 왔다. 이는 아세안 중심성을 강화하는데 기여했다. 이를 고려할 때 비대면 온라인 회의가 장기화할 경우 아세안 중심성에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려된다. 6월 26일 온라인으로 개최된 제 36차 아세안정상회의에서는 코로나19 대응을 위한 지역협력의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 아세안공동체 건설과 관련해서는 코로나19 사태를 언급하지 않고 있다(AEAN 2020h). 아세안공동체를 장기적 과정으로 코로나19를 한시적 사건으로 보는 듯한 인상이다.

그러나 현재의 사태와 개별 회원국의 상황을 고려할 때 아세안공동체건설과 동아시아협력에의 영향은 불가피하다. 아세안공동체 건설에 있어 코로나 사태로 인한 가장 큰 영향을 받는 분야는 경제공동체이다. 아세안경제공동체 실현에 있어 최근 역점을 두고 있는 회복력(resilience)의 확보가 관건이다. 올 초 동남아시아 국가 특히, 태국과 베트남에서 나타난 수출 둔화는 코로나19 사태 이전에 이미 경제 침체의 가능성이 제기된 바 있다. 이후 코로나19 사태 악화로 세계 경제가 최악의 성장률을 기록할 것으로 전망되는 가운데 다수의 동남아시아 국가들도 마이너스 성장이 예상된다.

세계은행과 국제통화기금은 각각 아세안 회원국의 경제성장이 침

체될 것으로 전망했다. 세계은행 경제성장 전망치(괄호 안은 국제통화기금의 전망치)에 따르면 인도네시아 0.0 (0.5)%, 태국 -5.0(-6.7)%, 말레이시아 -3.1(-1.7)%, 필리핀 -1.9(0.6)%, 베트남 2.8(2.7)%, 미얀마 1.5(1.8)%, 캄보디아 -1.0(-1.6)%, 라오스 1.0(-3.5)% 성장에 그칠 것으로 각각 전망되었다(표2참조). 미국, 유럽 등 아세안의 주요 수출 대상 국가의 경기 침체로 인해 수출이 둔화할 것으로 예상된다. 신규 투자 동결이 예상된다. 아세안회원국의 소비자 심리와 생산자 심리는 올해 1/4분기 현격히 둔화하였다.

<표 2> 주요 동남아시아 국가 2020년 경제성장 전망

국가	인도네시아	태국	말레이시아	필리핀
세계은행(괄호 안은 IMF전망)	0.0(0.5)	-5.0 (-6.7)	-3.1 (-1.7)	-1.9 (0.6)
인도	베트남	미얀마	캄보디아	라오스
-3.2(1.9)	2.8(2.7)	1.5(1.8)	-1.0(-1.6)	1.0 (-3.5)

자료: 세계은행, IMF 출처: 신남방정책특별위원회, 신남방Weekly Brief (6.8~6.12)

최악의 경제위기를 방지하기 위해 각국 정부는 경기 부양정책을 발표했다. 보조금 지급, 조세감면 및 직접 지출 증가 등을 통해 정부 지출을 늘렸다(OECD 2020: 4). 인도네시아는 총 6회에 걸쳐 약 800억 달러에 달하는 경기부양책을 발표하며 제조업 노동자, 사회안정망 확충, 국영기업 지원 등에 할애했다. 필리핀 정부는 3월 말에 빈곤층과 의료 종사자들을 위한 사회보호 기금으로 38억 달러에 달하는 프로그램을 승인했다. 베트남은 3월 초 약 11억 달러 상당의 특별예산을 편성하고 4월에는 26억 달러의 재정지원책을 통해 코로나19로 타격을 받은 취약층을 지원하기로 했다. 태국의 경우 4월 820억 달러에 달하는 경기부양책을 발표했으며 일자리 창출, 인프라, 중소기업 지원 등에 할애했다. 태국의 경우 관광업계를 비롯해 코로나 사태

로 인해 약 1천4백만 개의 일자리가 위협받을 것으로 전망했다. 말레이시아는 3회에 걸쳐 약 300억 달러에 달하는 경기부양책을 발표했다. 실업률은 10년 만에 최고인 3.9%를 기록했다. 싱가포르의 44억 달러의 긴급재정 편성에 이어 3월 말에는 330억 달러에 달하는 경기부양책을 실시하는 등 총 400억 달러를 이상을 코로나 사태에 대응하여 지출했다. 5월에는 추가로 232억 달러 규모의 네 번째 경기부양책을 편성했다. 캄보디아는 코로나19에 따른 사회경제적 영향을 최소화하기 위해 최고 20억 달러에 달하는 재정을 투입하기로 했으며, 특히, 중소기업 지원을 약속했다(표 3 참조).

코로나19사태에 따른 경기부양책은 정부의 재정수지에 대한 부담이 가중될 것으로 전망된다. 다행히 GDP 대비 정부 부채 비중은 아직 상대적으로 낮은 편이다. 2019년 12월 기준 GDP 대비 아세안 회원국의 정부 부채 비중이 100%를 넘는 경우는 싱가포르(126%)에 국한되며 베트남(57.5%), 말레이시아(51.8%), 미얀마(49.4%), 태국(41.8%), 필리핀(41.5%), 인도네시아(29.8%)는 30~50%대를 유지하고 있다.

<표 3> 아세안회원국 코로나19 감염증 대응 경기부양책 현황

	경기부양책(USD십억)	발표 일자
브루나이	BND450백만(0.319)	3월30일
캄보디아	KHR420십억(0.1)	4월13일
	KHR8.1조(2.0)	4월14일
인도네시아	IDR10.3조(0.742)	2월25일
	IDR120조(8.1)	3월13일
	IDR22.9조(1.5)	3월16일
	IDR62.3조(3.9)	3월18일
	IDR405.1조(24.6)	3월31일
	IDR641.2조(43.0)	5월19일
라오스	LAK30십억(0.005)	4월2일

말레이시아	MYR20십억(4.8)	2월27일
	MYR230십억(55.2)	3월27일
	MYR10십억(2.4)	4월6일
미얀마	MMK100십억(0.101)	4월27일
필리핀	PHP27.1십억(0.527)	3월16일
	PHP200십억(3.8)	3월31일
싱가포르	SGD 6.4십억(4.6)	2월18일
	SGD38십억(33.7)	3월26일
	SGD5.1십억(3.4)	4월6일
	SGD33십억(23.3)	5월26일
태국	THB100십억(3.2)	3월4일
	THB117십억(3.6)	3월24일
	THB1.9조(82.0)	4월7일
베트남	VND250조(10.8)	3월6일
	VND62.0조(2.6)	4월10일

출처: <https://www.aspistrategist.org.au/a-covid-19-debt-shock-in-asia/>

개별 정부 차원의 경기부양책 이외에도 코로나19의 경제적 여파를 최소화하기 위해 지역협력 모색되었다. 올해 3월 10일에 개최된 아세안 경제장관회담에서는 코로나19 발병에 따른 경제적 회복력 강화에 대해 논의했다. 무역과 투자 분야의 아세안 시장의 개방성을 유지하기로 하는 한편, 전염병 관련 정보를 공유하기로 합의했다. 그러나 거시 경제 지표 회복과 위기 대응을 위한 공동기금의 창설과 같이 공동체에 기반한 논의는 제외되었다. 다만 아세안 회원국들이 우려한 바는 코로나 사태 장기화에 따른 국제경기 침체로 인한 주요 국가들의 투자 축소 특히 인프라 개발의 지연으로 보인다. 실제로 경제장관들은 ‘아세안연계성마스터플랜 2025’의 차질 없는 추진과 더불어 비관세장벽 철폐 등 기존 합의 사항 이행에 대한 의지를 다시 확인했다(ASEAN 2020e).

코로나 사태에 따른 사회적 영향은 아세안공동체 추진의 또 다른

위기이다. 아세안 사회복지 관계 장관들은 6월 11일 코로나19사태에 따른 영향력 대처를 위한 대책을 논의하고 공동성명을 발표했다 (ASEAN 2020g). 그러나 지역차원의 효과적 대응책을 제시하지 못한 채 개별국가의 책무를 강조하고 있다. 비공식 경제 분야의 비중이 높거나, 이미 실업률이 높은 경우, 또는 사회 보건 보호제도가 미흡한 회원국들은 코로나19사태에 따른 사회적 여파가 더 클 것으로 예상된다. 정부의 경기부양책에도 불구하고 실제 사회경제적 취약계층이 충분한 보호를 받을 수 있을지는 여전히 미지수이다. 예를 들어 캄보디아 내 중소기업의 약 95%는 비공식 비즈니스 형태로 이번 정부 지원 대상에서 제외될 전망이다. 동남아에서 이러한 비공식 비즈니스 영역에 종사하는 노동력은 적게는 10%에서 많게는 70%에 달하는 것으로 전해졌다 (OECD 2020:6).

아울러 코로나19사태 확산을 우려하여 태국, 싱가포르를 부분적 이동제한을 유지하면서도 건설현장에 대한 작업 통제를 조기에 완화했다. 다수의 건설현장노동자가 외국인 노동자들로 각 정부의 혜택과 재정지원에서 제외될 뿐만 아니라 마스크 등의 필수적 방역용품의 공급도 보장받지 못한 채 위험에 노출되고 있다. 실제 싱가포르의 경우 외국인노동자 집단 숙소를 매개로 코로나19가 재확산되었음에 주목할 필요가 있다. 2013년 ‘사회적 보호 강화를 위한 아세안 선언’은 빈곤층, 장애인, 학업 이탈 청소년, 이주노동자, 기타 취약그룹의 사람들이 기본적 인권과 필요에 기반해 사회적 보호를 받을 자격이 있다고 밝히고 있다 (ASEAN 2020f). 아세안 회원국의 사회적 보호 관련 정부 지출은 GDP 대비 6% 수준에 그치고 있다. 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 태국 등 4개국만이 보편적 건강 보장 (UHC) 체계를 갖추고 있다. 여전히 미흡한 사회안전망으로 인해 코로나19에 따른 아세안 사회문화공동체의 추진도 영향을 받을 수밖에 없다.

코로나19 사태는 정치적 요인과의 밀접하게 연관을 갖는다. 베트남 정부는 적절한 초기대응 조치를 통해 코로나19 를 효과적으로 관리한 것으로 평가받는다. 반면, 권위주의 통치 속에 정부의 투명성에 기초한 책임 있는 조치들이 부재한 상황이 발생하거나 코로나19 사태를 계기로 오히려 억압적 통치 행위가 강화되는 경향이 나타나고 있다. 태국, 캄보디아, 필리핀은 코로나19 대응을 이유로 비상령을 동원했다. 코로나19 확진자가 상대적으로 늦게 발생한 인도네시아의 경우 적절한 사전 대응을 취하지 않았다. 2월 보건부 장관은 ‘걱정할 필요 없이 즐기고 충분한 음식을 섭취를 권고’하거나 당시 코로나19 확진자가 발생하지 않은 이유로 ‘기도’를 지목하기도 해 논란을 빚었다. 결국, 3월 사태 악화에 따라 조코위 대통령은 공황상태를 막기 위해 적절한 정보를 제공하지 않았음을 시인했다(Hutt 2020). 필리핀과 인도네시아 등은 질서 유지를 명분으로 군대가 동원되고 있다.

한편, 필리핀 두테르테 대통령은 이동제한 조치를 시행하면서 격리 조치를 따르지 않는 민간인에 대해 발포할 것을 경찰과 군인에게 명령했다. 4월 4일 시민에 대한 첫 발포 사건이 발생했다. 12만 명이상이 통행 금지 위반으로 체포되는 등 광범위한 인권침해가 우려된다. 정부에 비판적인 구호 활동가와 시민운동 활동가들이 코로나19 통제를 이유로 구속되었다. 인도네시아에서도 조코위 대통령의 코로나 대응에 대해 비판한 연구원이 기소되었다. 태국, 싱가포르, 캄보디아는 최근 ‘가짜뉴스 처벌법’을 입법했는데 이는 정부 비판세력에 대한 탄압의 구실로 사용될 가능성이 커 코로나19사태에 대한 내부 비판세력에 대한 탄압에도 이용될 위험이 있다. 권력과 강압적 통치가 국민의 보건과 안전보다 우선되는 형국이다.

미얀마 소수종족인 로힝자 난민도 코로나19로 인한 위협에 노출된 대표적 사례이다. 방글라데시뿐만 아니라 말레이시아 등지에 설

립된 난민캠프에 수용 중인 로힝자족은 과잉 수용으로 인해 사회적 거리 두기가 물리적으로 가능하지 않은 상황이며 의료 서비스에 대한 접근이 매우 제한적이다. 말레이시아 등은 이주노동자와 난민을 통제를 명분으로 국경 순찰을 강화했다. 이러한 추세는 코로나19 사태로 인한 소수종족, 이주노동자에 대한 혐오가 극우적 종교세력과 결합할 가능성을 높일 것으로 우려된다. 권위주의 정부의 실정에 대한 비판이 거세지면 이러한 외부 세력에 대한 공격성을 방조할 가능성도 있다.

2025년 아세안공동체가 정치안보, 경제, 사회문화 분야에서 설정한 각각의 목표에 대한 수정이 불가피한 상황이다. 경제성장의 둔화와 사회안전망 부실에 따른 실업의 증가는 인간다운 삶의 기반을 위협할 가능성이 있다. 평화, 공동번영, 사회적 진보를 추구하며 궁극적으로 사람 중심, 사람 지향의 공동체를 목표로 하는 아세안에 있어 코로나19위기 극복은 매우 중요한 과제이다.

IV. 코로나19와 신남방정책

2017년 11월 문재인 대통령의 동남아 3개국 순방을 계기로 발표한 ‘신남방정책’은 ‘신북방정책’과 함께 ‘동북아 플러스 책임 공동체’를 실현하기 위한 주요 구상의 일환으로 풀이된다. 방위산업 협력과 우회적 대북 대화 채널로서의 아세안 역할에 대한 기대를 표명하며 정치안보협력에 대한 의지를 표명했다. 무역 규모의 확대 등 경제 협력을 강화하여 중국에 대한 경제의존 심화에 따른 위험을 분산시킬 계획이다.

아세안의 전략적 가치에 주목하는 이유는 아세안과 경제 관계의 심화와 더불어 동아시아 다자외교에서 아세안 역할이 증가했기 때

문이다. 아세안은 이미 중국에 이어 제2 교역 상대국이며 투자와 관광 등에서도 주요 협력파트너이며 역외 국가와의 연계성(connectivity)을 확대하는 과정에서 ‘중심성’(centrality)을 강화하고자 노력하고 있다.

2015년 말에 공식 출범한 아세안공동체는 정치안보, 경제, 사회문화 등을 축으로 평화, 번영, 진보를 목표로 협력을 강화하고 있다. 아세안은 아세안 안보포럼(ARF), ASEAN Plus Three(APT), East Asia Summit(EAS) 등 지역 협력체의 설립을 주도했다. 의장국으로서 의제 설정과 참가국간 이견 조율 등 동아시아 지역 질서의 형성에 중요한 역할을 담당하고 있다. 이번 동남아시아 3개국 순방 또한 아시아 태평양경제협력체(APEC), 아세안 관련 다자회의 참석을 계기로 이루어졌다.

과거 한-아세안 관계 발전에 있어 한국의 외교적 목표는 경제문제와 한반도 문제와 관련해 한국에 대한 지지 획득과 북한에 대한 비판 유도에 집중되었었다. 경제적 이익(interest)과 제한적인 힘(power)의 추구가 한국의 대아세안 외교의 핵심적 동인으로 작용하였다. 그러나 지역 협력체로서의 아세안의 발전을 견인해 온 아세안 규범(norms)에 대한 이해는 부족한 상태이다. 만장일치(consensus)에 이르기 위한 협의와 비공식적 접촉이 활발하게 일어나는 아세안 내의 역동성과 지역의 중립성을 강조하는 아세안 규범을 간과할 경우 아세안과의 협력 증진은 한계를 가질 수밖에 없다.

현재 문재인정부의 신남방정책은 사람, 평화, 상생번영이라는 가치를 내세움으로써 규범외교의 가능성을 제시했다는 점에서 기존 외교정책과의 차별성을 갖는다. 특히, 한반도 평화 프로세스의 진전에 따른 적극적 외교 다변화라는 점에서도 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 코로나19 위기 사태를 겪으며 신남방정책의 가치와 규범외교의 가능성은 대내외적 요건과 관습에서 벗어나지 못한 채 기존

의 전략적 한계를 갖는다.

신남방정책의 핵심으로 한-아세안공동체 협력을 위한 '3P'(people, peace, prosperity)를 제시했다. '사람중심(people-centered/people-oriented)' 접근은 아세안공동체의 핵심적 가치를 공유한다. 평화(peace)는 양 지역의 평화와 안정의 긴밀한 연관성과 협력의 필요성을 강조한 것이며 번영(prosperity)은 상생 성장을 위한 협력을 강조한 것으로 한-아세안 미래공동체의 지향을 대변한다. 한-아세안의 협력 강화는 강대국이 주도하는 동아시아 질서 속에 중견 국가(middle power)협력과 역할 강화를 모색한다는 점에서 의미가 있다. 중소기업으로 구성된 아세안은 주변 강대국보다 군사력과 경제력에서 상대적으로 취약할 수밖에 없다. 아세안 중심성의 실현은 대외 관계에서 아세안의 적극적 역할을 상징하는 것이다. 즉 역내 평화 정책과 회원국 간 신뢰구축의 경험과 그를 통해 형성된 규범을 확산하는 것이 핵심적 과제이다.

'사람'은 신남방정책의 가치 중 가장 우선 고려되었다고 하지만 이를 사회문화 영역의 범주명으로 인식하는 경향이 크다. 아세안이 사람 지향/중심의 아세안공동체라는 궁극의 목표 속에 평화, 번영, 진보의 가치를 각각 내세웠고 문재인 정부의 '사람 중심'을 기치로 내걸었기에 양자간 규범적 접점으로 이해될 수 있다. 그러나 정치안보, 경제, 사회 등 전 분야 협력을 통해 이를 궁극적 목표인 '사람 중심'이 사회문화 분야협력을 지칭하는 범주 개념으로 축소되었다. 사회문화는 인간개발(human development)의 기능적 의미를 넘어 권리 기반 접근을 통한 사회경제적 가치 실현과 인간안보의 발전을 도모하는 분야이다. 그러나 신남방정책은 여전히 수요 기반적 접근을 통한 원조 지원에 집중하고 있다.

즉 평화, 상생, 사람이라는 가치를 표방하는 3p가 정치안보, 경제, 사회문화를 일컫는 범주명에 역할이 한정되는 결과를 낳고 있다. 정

치안보 분야에서 한국의 전통적인 4강 외교 중심의 여전히 중요하게 작용하고 있다. 아세안이 정치안보 분야에서 이룩한 성과의 핵심인 협의와 합의 중심의 갈등의 평화적 해결에 대한 공유와 이를 한반도 문제에 적용할 수 있는 창의적인 고민이 부재하다. 경제 분야에서는 아세안이 표방하는 경제발전 격차 해소 방안을 마련하기 위한 사회 경제적 접근이 필요하지만 신남방정책의 중심에는 성장 동력을 찾고자 하는 시장 중심적 접근이 중요하게 자리잡고 있다. 사회문화 분야에서의 상대에 대한 인식은 여전히 개선의 여지가 있으며 사회적 문제 해결을 위해서는 권리에 기반한 접근이 필요하다. 신남방정책의 사람 중심은 인적 교류 촉진을 상징하며 개발 협력 분야에서는 국가이익과 기업의 이익이 중요하게 대두되는 현실이다. 여전히 4강 중심적, 시장 중심적, 수요 중심적 접근이 갖는 한계에서 비롯된다. 결과적으로 아세안과의 규범 공유와 생성을 적극적으로 주도하지 못하고 기존 협력 프로그램의 양적 확대 또는 규합으로 이어지고 있다. 이러한 한계는 한국의 지정학적 요인과 국내 사회경제적 구조에서 비롯되는 측면이 있다. 아울러 당사자인 아세안 회원국들마저도 당초 표방한 비전을 실현하는 데 있어 국내 정치와 시장 중심적 접근이 강화되고 있는 것도 또 다른 원인이다.

<표 4> 신남방정책의 규범외교로서의 가능성과 제약

가치 (3p)	범주	규범	구조적 요인	전략	동기
평화	정치안보	내정불간섭 갈등의 평화적 해결 주권 존중 협의와 합의 (아세안중심적 접근)	북미/4강 중심 다자외교 부족	4강 중심적 접근	방위산업 협력 평화 지지 모색
상생	경제	경제통합 발전격차해소 (사회경제적 접근)	국내경제문제 4차산업혁명	시장 중심적 접근	성장동력/ 해외 취업

사람	사회/문화	Human Development 사회보장 (권리기반접근)	국내 인식 상호인식의 격차	수요 기반적 접근	시장적 접근
----	-------	---------------------------------------	----------------------	--------------	-----------

출처: 저자 구성

코로나19 사태가 장기화함에 따라 신남방정책은 양자 차원의 마스크 외교를 넘어 코로나19에 따른 아세안공동체에 대한 영향을 고려할 필요가 있다. 아세안 공동체 추진에서의 문제와 신남방정책의 문제가 별개의 것이 아님을 고려할 때 기존의 가치를 아우르는 인식적 전환이 필요하다.

첫째, 인간안보(human security) 개념을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 아세안공동체의 전개와 아세안이 주도한 역내 지역협력체는 전통안보의 영역에서 상호 신뢰 구축에 크게 이바지했다. 냉전 기간 중 출범한 아세안은 적극적인 문제 해결보다는 내정불간섭을 원칙으로 하며 갈등의 평화적 해결, 그리고 협의와 합의에 기반한 의사결정과정과 비공식적 논의를 활용하는 이른바 아세안 규범을 발전시켰다. 이를 통해 당사국 간 무력 충돌을 방지하고 회원국 간 신뢰 구축을 도왔으며 탈냉전 이후에는 동아시아 지역의 다양한 지역 협력체를 주도하며 규범의 확산을 시도하고 있다.

아세안 회원국의 권위주의적 정권의 행태를 고려할 때 이러한 아세안의 전통규범에 기반한 정치안보 협력은 그 대상이 국가에 한정되며 다수의 사례는 정권의 안전에 보다 치중하였다. 탈냉전 시기의 세계화의 확산, 기후변화 등으로 초국경적 안보 위협요인이 대두되는 상황에서 포괄적 안보(comprehensive security)개념을 수용하는 한편 다양한 비전통적 안보 이슈에 대한 협력을 논의해 왔다. 그러나 포괄적 안보는 그 안보의 대상이 국가로 한정되고 있다. 현재 아세안 대부분은 국가들은 민주주의의 후퇴 또는 재권위주위화 경향을 띠고 있는 상황에서 여전히 정권의 안보에 집중할 가능성이 크다.

1997년 경제위기, 헤이즈 현상, SARS, 난민, 테러 등의 안보 위협 요인은 초국경적 영향을 미치는 비전통적 안보인 동시에 개인의 안전에 직결되는 사안이다. 특히 2003년 유행한 사스의 경험에서 할 수 있듯이 개인의 보건 안전을 위협하는 동시에 국가의 안전, 경제, 사회에 직접적인 심각한 위협임이 드러났다(Curley and Thomas 2004: 28-29).

코로나19는 아직 종료 시점을 예견할 수 없는 불안정한 상황이다. 장기적 경제 침체가 예상되는 가운데 1997-98년 경제 위기 당시의 사회경제적 혼란과 피해가 반복될 우려가 커지고 있다. 태국의 한 연구에 따르면 2020년 3월 코로나19 이동제한 기간 중 코로나19 사태와 연관된 38건의 자살 시도가 있었으며 이 중 28명이 목숨을 잃었다. 해당 연구팀은 경제적 요인을 주요 원인으로 지목하고 정부가 실업, 파산 등의 문제에 더욱 적극적으로 대처하는 포용적인 지원책을 실시할 것을 주장했다(Salvá 2020).

인간안보의 문제는 단지 안보의 대상을 개인에 확대하는 것에 그치지 않고 논의의 주체 및 안보 개념에 대한 재정의의 제공한다. 소극적 의미의 인간안보를 넘어 ‘최대의(긍정적) 인간안보 개념(maximum human security)’을 차용하여 궁극적 자아실현을 위한 ‘실현할 자유(freedom to)’를 포괄하는 개념으로 확대 적용할 필요가 있다(이신화 2006: 73). 인간안보의 문제는 단지 해당 문제의 해결책 모색(problem solving)에 그치는 것이 아니고 인간안보를 위협하는 구조적 제한과 요인의 변화를 모색하는 작업을 요구한다. 이는 인간안보가 지역의 문제에 그치는 것이 아니고 그 대응과정에서 지역협력 또는 지역 공동체 형성의 기제로 인간안보가 활용될 가능성을 시사한다(구갑우 2004: 497).

코로나19 사태는 그 영향과 대응과정에 있어 인간안보 개념의 수용을 요구하고 있다. 신남방정책에의 인간안보 개념의 도입은 한-아

세안 실질적인 협력을 촉진하는 동시에 규범 선도의 임무를 수행하는데 기여할 것이다. 가치와 규범의 공유를 실현하는 규범 외교로서 신남방정책이 전개에는 많은 제약이 있다. 평화를 실현하는 기제로 방위산업협력으로 무기 수출을 도모하기보다 인간안보에 중점을 둘 필요가 있다.

전반적으로 민주주의 후퇴와 재권위주의화 경향을 보이는 아세안 회원국의 정치적 현실 그리고 아세안의 내정불간섭 원칙과의 상충에 대한 우려가 제기될 수 있다. 그러나 이미 2008년 비준된 아세안 헌장을 통해 민주주의, 인권, 법치 등을 아세안의 핵심 목표로 표방했다. 당시 논란이 되었던 역내 인권기구의 설립은 구체성이 모자랐으나 2002년 아세안 인권선언을 도출하는 등 점진적인 변화를 보인다. 인간안보의 개념은 이미 수용하고 있는 포괄적 안보의 다양한 안보 위협을 공유하고 있다. 방향성과 목표 차원에서 인간안보 개념의 수용으로 접근한다면 개별 회원국이 아닌 지역체로서의 아세안이 이를 수용할 가능성이 커질 수 있다.

경제 관계의 강화에 있어 균형과 상생을 추구할 필요가 있다. 정부는 중국에 대한 과도한 의존을 해결하기 위해 아세안과의 경제 관계를 중국의 수준까지 확대한다는 구상을 밝혔다. 그러나 아세안과의 경제 관계는 베트남에 대한 집중이 재현될 우려가 있다. 2017년 기준 베트남은 이미 단독으로 한국의 제3 교역 상대국으로 성장했으며 국제개발 협력에서도 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 아세안 경제공동체의 목표는 양적 성장과 더불어 회원국 간 개발격차의 해소에 있다. 경제통합의 심화 과정에서 나타나는 격차와 각종 불평등의 문제에 주목해야 한다. 아울러 교역량의 증가가 현지에 진출한 한국기업의 기업 내 교역에 기반을 둔 수직적 분업만을 심화시켜서는 안 될 것이다.

경제 분야에서 신남방정책은 상생의 가치와 발전격차 해소를 위

한 규범적 합의를 추구할 수 있다. 아세안공동체 건설과 신남방정책은 강대국 주도의 국제관계와 경제 중심적 국가이익을 넘어서는 새로운 협력으로 이어져야 할 것이다.

그러나 애초 신남방정책의 구상이 중국의 사드 보복에 따른 위험 회피 전략에서 비롯됨에 따라 ‘성장동력’ 즉 아세안을 시장으로만 인식하는 시장 중심적 접근이 신남방정책을 대표하고 있는 형국이다. 국내 경제문제 특히 일자리 창출과 4차산업혁명을 위한 기회의 땅으로 언급하고 있다. 다수의 국책 연구 기관과 정부 사업들은 우리나라의 우수한 IT 기술을 활용하여 어떻게 표준을 접수하고 시장을 선점할 것인가에 집중하고 있다. 그러나 4차산업혁명은 여전히 구호에 그치거나 장밋빛 청사진의 수준인 경우가 다수이다. 이번 코로나 19사태를 계기로 신남방정책의 경제 분야에서의 정부 주도 협력은 민간 기업영역과 중복되지 않도록 경제 교류의 양적 회복에 그치지 않고 사회경제적 접근을 강화할 필요가 있다.

둘째, 한-아세안 관계의 발전과 심화를 통해 미래공동체를 지향하는 신남방정책은 다양한 차원의 전략과 채널을 활용하여 추진할 필요가 있다. 신남방정책은 관련 개별국가 차원의 협력뿐만 아니라 동아시아 차원의 협력에 기여할 필요가 있다. 아세안 중심성(centrality)은 동아시아 지역주의 태동과 발전에 있어 핵심적 기제로 작용했다. 중일간 갈등적 경쟁 관계와 일본의 역사 왜곡에서 비롯된 한국, 중국과 갈등적 관계 그리고 한·중·일 3국 간의 신뢰 구축의 미비는 동북아 지역협력의 부재 또는 현격한 저발전을 낳았다.

동아시아 지역협력의 제도화 과정에서 3국의 경쟁적 관계는 역설적으로 개별국가 차원에서 아세안과의 관계를 심화시키는데 기여했는데 이는 아세안과의 관계 심화도 3국 간 경쟁적 차원에서 전개되었기 때문이다.

동아시아 역내 국가들의 자유무역협정인 역내포괄적동반자협정

(RCEP)이 인도를 제외하고 타결이 임박한 상황이다. RCEP은 아세안을 중심으로 FTA를 체결한 6개국 간 지역 차원의 자유무역협정이다. 아세안을 중심으로 기존 6개의 FTA가 타결된 것은 중국-아세안 FTA 추진에 따라 일본과 한국이 경쟁적으로 아세안과의 FTA 협상에 나섰기 때문이다. 안보 분야에서도 중국이 우호 협력조약(TAC)에 서명함에 따라 한국과 일본을 비롯한 타 국가들의 서명이 앞당겨 졌다.

2005년 동아시아 정상회의(EAS)의 출범은 EAVG와 EASG에서 제시한 장기 비전에 따른 동아시아공동체 건설을 위한 점진적 제도화를 성급하게 추진하는 과정에서 회원국 간 이견이 돌출된 결과임은 주지의 사실이다. APT의 제도화 심화가 가져올 수 있는 중국의 역내 영향력 강화를 우려한 일본, 아울러 아세안의 영향력 감소를 우려한 인도네시아 등의 일부 아세안 국가들이 이견을 제시함에 따라 APT와는 별도로 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함하여 출범시켰다.

국제개발협력 분야에서도 중국의 일대일로 전개로 인해 미국을 포함한 일본의 등의 견제와 경쟁적 양상이 나타나고 있는 것이 현실이다. 이러한 경쟁적 접근에 대해 아세안은 한편에 치우치지 않는 중립적 입장을 견지함으로써 이들 국가와의 협력을 도모하는 한편 동아시아 협력에 있어 아세안 중심성을 강화할 수 있었다.

코로나19의 대응과정에서도 이러한 경쟁적 양상이 의도와 상관없이 나타나고 있다. 중국은 개별국가에 대한 마스크 지원과 더불어 지역 차원에서 아세안과의 정보 공유 등의 협력을 전개하고 있다. 중국은 4월 아세안 사무국에 7만여 개의 마스크와 위생용품을 전달했다. 필리핀에는 의료진 파견과 더불어 수차례에 걸쳐 의료용 마스크, 고글 등을 전달했다. 태국에는 총 9백만 달러에 달하는 방역 의료 용품을 전달했다. 인도네시아는 3월 20일 자국 군용기를 상하이에 파견하여 약 9톤에 달하는 방역용품을 직접 공수했다. 중국 측은 40톤에 달하는 진단키드와 기타 방역용품을 추가로 전달했다. 캄보디

아, 라오스, 미얀마, 싱가포르에도 각각 정보 및 경험 전수, 마스크 등의 방역 및 의료용품을 제공했다.

그러나 중국의 이러한 행보는 ‘마스크 외교’로 폄하되고 있으며 미국, 유럽을 포함한 다수의 국가는 중국의 코로나19 초기대응 실패와 투명성 결여에 따른 확산의 책임을 묻고 있다. 미국, 일본 등도 코로나19와 관련 아세안 국가들을 지원했다. 미국은 필리핀에 1천9백만 달러에 달하는 코로나19 원조를 제공했으며 인도네시아 및 기타 아세안 국가에도 약 1천만~2천만 달러 달하는 지원책을 약속했다. 반면 전통적으로 중국과 미국에 비교할 때 아세안에 상대적으로 많은 지원을 했던 일본은 국내 상황 악화로 인해 코로나19 대응과 관련한 지원에서는 상대적으로 늦었다. 일본은 4월 1일 베트남에 1천8백만 달러를 지원하기로 했다.

한국의 방역외교는 국제사회에서의 신뢰를 바탕으로 전개되었다. 말레이시아가 중국의 진단 키트를 사실상 거부하고 한국의 진단키트를 사용한 것은 대표적 예이다. 그러나 코로나19가 동반하는 초국경적 확산은 지역적 차원의 대응책을 요구하고 있다. 개별국가들이 양자 채널에 기반해 경쟁적으로 일회성 물품 제공 경쟁을 펼칠 때 근본적 사태 해결과 부정적 여파 흡수를 기대할 수 없다. 무엇보다 코로나19는 인간안보의 주요 구성요소인 보건안보의 문제로 전략적 이해관계를 위한 경쟁의 대상이 되어서는 안 된다.

1997-98 아시아 경제위기는 ASEAN+3 협의체를 정례화하는 데 동기를 부여했으며 치앙마이이니셔티브(CMI, 이후 CMIM)를 통해 금융협력을 진전시킨 바 있다. 금융위기 이후 아세안 협력 메커니즘(ASEAN Surveillance Process)에 한·중·일 3국의 실질적인 힘을 보탬으로써 동아시아 차원의 협력 메커니즘이 탄생했다.

2003년 발생한 SARS 사태도 아세안은 자체 협력 메커니즘을 APT 차원으로 확대하며 실질적인 협력을 모색하였다. SARS 보건

관계 장관 회담의 개최를 통한 정보 교류와 초국경적 조치에 합의한 데 이어 2003년 4월에는 한중일 3국이 참여하는 아세안 특별정상회담을 개최했다. 이를 통해 장관급 테스크포스를 결성하고 SARS 관련 통제정책에 대한 정보를 교류에 합의했다. 이후 노동부 등 유관 부처의 회의와 공항관계자 회의 등이 APT차원에서 개최되어 실무협력이 이루어지는 한편 관련 심포지움도 개최되었다. SARS 사태 계기로 형성된 정보 교류 네트워크가 설립되며 APT협력을 한층 공고화하는데 기여했다.

이번 코로나19의 대응에서도 개별국가, 아세안, 양자 간 협력뿐만 아니라 ASEAN+3차원의 대응도 모색되고 있다. 특히 이전의 금융위기와 SARS사례와는 달리 한국은 성공적인 대처 경험과 기술을 보유하고 있어 관련 논의에 적극적으로 참여하고 있다.

4월 개최된 APT특별정상회담에서 문재인 대통령은 ASEAN+3를 공동 운명의 공동체로 언급하며 한국의 기여 의사를 밝혔다. 아울러 아세안+3의 연대와 정책지원을 강화를 제안했다. 일례로 격리 및 긴급 의료 지원, 개별국가 차원의 임상 데이터의 공유 및 활용, 필수적 경제 관련 활동 및 인적 교류의 유지 등을 포함한다.⁴⁾

이러한 조치에도 불구하고 코로나19와 관련된 협력이 양자 관계에 그칠 가능성이 있다. 신남방정책이 지역적 차원의 포괄적 협력을 목표로 하고 있음을 상기할 때 지역 차원의 협력 메커니즘으로 발전시킬 필요와 가능성이 있다. 다만 중국과 일본의 경쟁적 관계에 대해 아세안은 중립적 입장을 견지해 왔음을 고려할 때 한국의 지원에 대한 '특수한' 호의적 대응을 기대하기 어렵다. APT가 지역 차원의 위기 발생 시에 실질적인 협력 메커니즘으로 작동하거나 관련 논의를 펼치는 장이 되었음을 상기할 때 APT 차원의 인간안보 개념에 기반한 보건안보협력체계 논의를 주도할 필요가 있다.

4) <http://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=184523>

V. 결론

코로나19 감염병 사태는 빠른 확산속도와 변종 발생으로 인한 지속성과 더불어 치명도가 함께 높아지고 있어 아직 향후 전개를 예측하기 힘든 현재 진행형의 위기이다. 개인 차원의 보건 문제에 국한되지 않고 국가적 정치, 경제, 사회 등 제 분야에 걸쳐 심각한 영향을 끼치며 국가 차원의 안보 위협으로 부상했다. 초국경적 전파라는 특성으로 인해 전례 없이 강력한 국경 통제 및 폐쇄 조치가 취해졌다. 이러한 국경 통제는 유럽연합과 같이 공동체 제도 통합이 후퇴하는 현상을 낳고 있다. 역설적으로 국경 이동은 제한되지만 국가 간 협력은 더욱 절실해지고 있다.

코로나19의 확산으로 올해 경제는 마이너스 성장이 예상되고 취약 사회계층의 삶은 위협받고 있다. 정치적 리더십과 거버넌스의 문제는 코로나19 위기 사태에 국가적 대응의 성패를 좌우하는 중요한 요인으로 부상하고 있다. 동남아시아 대다수 국가의 민주주의 후퇴는 코로나19 대응의 구조적 제약요건으로 작동하는가 하면 코로나19를 구실로 권위주의 통치를 강화하는 때도 발생했다.

국가별 상황과 대응 수준이 다른 점을 고려할 때 지역적 차원의 조율과 협력은 사태 진정을 위해 매우 중요한 요인이다. 아세안 1967년 설립 이래 전통적 안보 분야 특히 상호 신뢰구축에 기여한 바 크지만 다양한 형태의 비전통적 안보 위협에 대한 신속한 대처에는 한계를 가졌다. 1997-98년 경제위기, 헤이즈, SARS 등의 일련의 초국경적 위협에 노출되면서 점진적으로 지역적 차원의 대응체계를 갖추어 왔다. 아세안 자체 메커니즘이 효율적으로 활용되는 계기는 동아시아 차원의 위기 발생으로 인한 한·중·일 3개국이 참여한 ASEAN+3차원의 협력 체계로의 발전이었다. 아세안은 개별국가의 단순한 합 이상의 유기적 결합과 상호작용의 결과를 만들어낸다. 아

세안의 집합적 역할과 기능이 단순한 규모의 경제를 추구하거나 권위주의 정치체의 집합으로 비판될 것이 아니라 초국경적 재난 상황에서의 공동체 정신을 실현하기 위한 주요 행위자임을 인식할 필요가 있다.

한국의 신남방정책은 아세안과의 규범적 공유를 추구한다는 점에서 아세안공동체의 성공적 추진과 밀접한 연관을 갖는다. 아세안공동체 출범을 계기로 협력의 심화와 나아가 제도적 통합을 추진했으나 코로나19의 여파로 공동체로의 도약에 지장을 초래할 것으로 예상된다.

코로나19 사태를 계기로 효율적 대응과 투명성을 바탕으로 국내외적으로 신뢰를 얻는 한국 정부는 이른바 K 방역을 통해 실질적인 국제협력에 참여하는 한편 새로운 협력 기제 논의를 주도할 수 있는 위치를 갖게 되었다. 신남방정책은 마스크 외교에 그치지 않고 아세안공동체의 진전을 위해 코로나19로 야기되는 다양한 차원의 위협요인을 극복하기 위한 인간안보 개념에 입각한 협력 정책을 모색할 필요가 있다. 이는 다양한 안보요인에 대한 구조적 제약요건을 해소하기 위한 노력의 시작으로 동아시아 차원의 협력을 견인함과 동시에 규범을 선도하는 것이다.

이를 위해서는 중국과 일본과 등 기타 국가와의 경쟁적 우위를 차지하기 위한 국익 극대화 전략이 아닌 동아시아 차원의 협력 메커니즘으로 발전할 수 있도록 관련 협의제도 발전을 주도할 필요가 있다.

결론적으로 신남방정책은 가치, 범주, 규범, 전략으로서 일관성을 확보할 필요가 있다. 신남방정책은 인간안보 개념의 도입과 더불어 동아시아 공동체에 기여할 수 있는 포용적 지역 전략으로 변환할 때 사람 중심의 가치를 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 구갑우. 2004. “비관적 국제관계론.” 우철구·박건영 편. 『현대국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론),
- 송태은. 2020. “코로나19 계기 한국의 중견국 외교전략: 다자주의 리더쉽과 새로운 평판 창출.” 『국제문제연구소 이슈브리핑』 96.
- 신남방정책특별위원회. 2020. “신남방 Weekly Brief.” 2020년 6월 8일.
- 연합뉴스 2020. 강경화 “코로나19 위기를 기회 삼아 신남방정책 확대해야.” 6월3일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200603159900504> (검색일 2020.6.10.)
- 이신화. 2006. “세계정치와 동아시아 안보: 동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스.” 『세계정치』 27(1): 63-115.
- 최경희. 2020. “코로나19와 아세안 초기 대응의 성과와 함의: 의장국 베트남, 싱가포르, 인도네시아 사례와 아세안의 길.” 『아시아지역리뷰 다양성+Asia』 3(2).
- 최윤정. 2020. “코로나19 사태와 한-아세안 관계의 전략적 모색.” 『정세와 정책』 328.
- ASEAN. 2020a. “Chairman’s Statement on ASEAN Collective Response to the Outbreak of Coronavirus Disease 2019.” (2020). <https://asean.org/storage/2020/02/ASEAN-Chairmans-Statement-on-COVID-19-FINAL.pdf> (검색일 2020.6.10.)
- _____. 2020b. “ASEAN Health Sector Efforts in the Prevention, Detection and Response to Coronavirus Disease 2019 (COVID-19).” https://asean.org/?static_post=updates-asean-health-sector-efforts-combat-novel-coronavirus-covid-19 (검

색일 2020.6.10.)

- _____. 2020c. “ASEAN, China, Japan, Korea Epidemiology Experts Share Disease Surveillance Experiences on COVID-19.” <https://asean.org/asean-china-japan-korea-epidemiology-experts-share-disease-surveillance-experiences-covid-19/#>(검색일 2020.6.10.)
- _____. 2020d. “Joint Statement of the Special ASEAN Plus Three Summit on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)(14 April 2020).” <https://asean.org/storage/2020/04/Final-Joint-Statement-of-the-Special-APT-Summit-on-COVID-19.pdf>(검색일 2020.6.10.)
- _____. 2020e. “Strengthening ASEAN’s Economic Resilience in Response to the Outbreak of Coronavirus Disease 2019.” (2020) <https://asean.org/storage/2020/03/AEMR-26-Statement-on-COVID-19-FINAL-10.03.2020.docx.pdf>(검색일 2020.6.10.)
- _____. 2020f. “ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection(2013).” https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/23rdASEANSummit/5.%20asean%20declaration%20on%20social%20protection_final.pdf(검색일 2020.6.10.)
- _____. 2020g. “Joint Statement of the ASEAN Ministerial Meeting on Social Welfare and Development Mitigating Impacts of COVID-19 on Vulnerable Groups in ASEAN.” https://asean.org/storage/2020/06/AMMSWD-Joint-Statement-on-COVID19_ADOPTED.pdf (검색일 2020.6.15.)

- _____. 2020h. “Chairman’s Statement of the 36th ASEAN Summit 26 June 2020 Cohesive and Responsive ASEAN.” <https://asean.org/chairmans-statement-36th-asean-summit-26-june-2020-cohesive-responsive-asean> (검색일 2020.6.27.)
- Curley, Melissa and Thomas, Nicholas. 2004. “Human security and public health in Southeast Asia: the SARS outbreak.” *Australian Journal of International Affairs* 58(1): 17-32.
- Hutt, David. 2020. “Why the Global Coronavirus Pandemic Could Get Worse for Southeast Asia.” *The Diplomat*. 3월19일.
- OECD. 2020. “COVID-19 Crisis Response in ASEAN Member States” (2020). https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129949-ehsuoqs87y&title=COVID-19-Crisis-Response-in-ASEAN-Member-States (검색일: 2020.6.12.)
- Salvá, Ana. 2020. “Thailand: The Coronavirus Suicides.” *The Diplomat*. 5월 11일. <https://thediplomat.com/2020/05/thailand-the-coronavirus-suicides>.
- United Nations. 2020. “Policy Brief: The Impact of Covid-19 on South-East Asia.” <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/2020-07/SG-Policy-brief-COVID-19-and-South-East-Asia-30-July-2020.pdf>

사이트

- CSIS. Southeast Asia Covid-19 Tracker. <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>(검색일 2020.8.21.)

대한민국 정부 다국어 포털

코로나19 감염병 사태와 신남방정책: 아세안을 중심으로 53

<http://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=184523>(검색
일 2020.6.12.)

(2020.07.28. 투고, 2020.07.31. 심사, 2020.08.19. 게재확정)

<Abstract>

COVID-19, ASEAN Community, and New Southern Policy

KIM Hyung Jong
(Yonsei University)

The coronavirus disease (COVID-19) pandemic poses great challenges not only for ASEAN's health security but also for the establishment of the ASEAN Community and the implementation of the South Korea's New Southern Policy (NSP). This article aims to draw implications for practice and policy of the NSP by considering the impact of COVID-19 on the ASEAN Community. After reviewing the responses to the Covid-19 of ASEAN and its member states, it considers major political, economic, and social challenges facing ASEAN today. The article presents policy recommendations that the concept of human security needs to be incorporated into the NSP in a way which can contribute to East Asian regionalism through further institutional collaboration.

Key Words: coronavirus disease (COVID-19), ASEAN, Human Security, New Southern Policy, Health Security, ASEAN+3.