

# 아세안-중국 대화관계 수립 30주년 특별외교장관회담 주요 결과와 시사점

장영신 세계지역연구센터 신남방경제실 동남아대양주팀장 (ysjang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1263)

김소은 세계지역연구센터 신남방경제실 동남아대양주팀 연구원 (kse@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1335)



## 차 례

1. 회담 개요
2. 주요 분야별 회담 결과
3. 평가 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ 2021년 6월 7일 중국 충칭시에서 아세안-중국 대화관계(Dialogue Relations) 수립 30주년을 기념하여 아세안 10개국과 중국이 참석한 가운데 특별외교장관회담이 개최됨.
- ▶ 양측은 이번 회담에서 경제, 사회·문화, 정치·안보 부문에 걸쳐 △협력관계 수준 격상 △경제협력 강화 △보건협력 강화 △‘남중국해행동강령(Code of Conduct in the South China Sea, 이하 COC)’의 조속한 타결 필요성 등을 논의함.
- ▶ 아세안-중국의 이번 특별외교장관회담은 코로나19 위기 이후 보건협력을 기반으로 양측의 경제협력이 보다 강화되었다는 점에서 의미가 있는 반면, 협력관계 수준 격상, COC 협상에 있어서는 실질적 진전이 없었으며, 미얀마 사태 내용이 공동성명에 포함되지 않았다는 점에서 한계가 있음.
  - ISEAS의 「동남아시아: 2021년 조사보고서」에 따르면, 아세안에서 경제적 영향력이 가장 큰 국가로 3년 연속 중국이 뽑혔으며, 아세안 지역 코로나19 대응에 가장 큰 도움을 준 국가로 전체 응답자 1,032명 중 44.2%가 중국을 선택하여 일본(18.2%), EU(10.3%), 미국(9.6%)과 큰 격차를 보임.
  - 한편 미국과 중국 중 선호 국가를 물어보는 양자택일 질문에 대해서는 전체 응답자 중 중국을 선택한 비율이 38.5%에 그쳤는데, 특히 높은 비율로 미국을 선택하겠다고 응답한 국가는 필리핀(86.6%), 베트남(84%) 등 남중국해 문제의 직접적인 이해당사국으로 나타남.
- ▶ 이러한 결과는 향후 우리나라의 신남방정책 추진에 있어서 △경제협력·보건협력 플랫폼 호환성 강화 △호혜성과 포용성 제고 △미·중 갈등하에서 아세안의 중립적 파트너로서 신남방정책의 전략적 성격 강화 필요성 측면에서 시사점을 제공함.
  - 신남방정책 플러스의 주요 이니셔티브인 디지털 등 신산업 분야와 보건 분야에서 미국과의 협력은 물론 중국 對아세안 정책과의 호환성을 높이고, 구체적이고 실행 가능한 프로젝트를 마련할 필요가 있음.
  - 중국의 보건협력 지원 확대에도 불구하고 중국의 역내 영향력 확대를 패권주의 가속화로 바라보는 아세안의 시각이 여전한함을 고려할 때, 신남방정책이 표방하는 호혜성과 포용성을 더욱 강화할 필요가 있음.
  - 쿼드 견제를 위한 중국의 對아세안 협력관계 격상 요구, COC 협약 체결 요구에 대한 아세안의 미온적 태도를 감안하여 미·중 전략경쟁의 외교안보 환경하에서 아세안의 중심성(centrality)과 중립적 지위를 존중하면서도 한국의 독립적인 지역적 역할을 확대하는 전략 마련이 요구됨.

## 1. 회담 개요

■ 2021년 6월 7일 중국 충칭시에서 아세안-중국 대화관계(Dialogue Relations) 수립 30주년을 기념하여 아세안 10개국과 중국이 참석한 특별외교장관회담이 필리핀과 중국의 주재(공동 의장)로 개최됨.<sup>1)</sup>

- 아세안과 중국은 2021년을 ‘지속가능한 개발협력(Sustainable Development Cooperation)의 해’로 선정하고, 상호호혜적인 발전과 번영을 위하여 폭넓고 강화된 협력을 강조함.
- 아세안은 중국과 1991년에 대화관계를 시작했으며, 한국과는 1989년에 대화관계를 수립함.

■ 양측은 이번 회담에서 경제, 사회·문화, 정치·안보 부문에 걸쳐 △협력관계 수준 격상 △경제협력 강화 △보건협력 강화 △‘남중국해행동강령(Code of Conduct in the South China Sea, 이하 COC)’의 조속한 타결 필요성 등을 논의함.

- [협력관계 수준 격상] 현재의 ‘전략적 동반자관계(Strategic Partnership)’를 보다 높은 수준의 협력단계로 진전시키기 위해 긴밀한 협력을 지속할 것을 논의함.
- [경제협력 강화] ‘아세안연계성마스터플랜 2025(Master Plan on ASEAN Connectivity, 이하 MPAC 2025)’와 중국의 일대일로 이니셔티브(Belt and Road Initiative, 이하 BRI) 간 시너지 제고를 위한 공동선언문<sup>2)</sup> 이행 및 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, 이하 RCEP)의 조기 발효 필요성에 공감하고, 이를 통해 역내 공급망 통합과 지속적·포용적 경제성장을 위해 노력할 것을 강조함.
- [보건협력 강화] 중국은 아세안 지역 코로나19 대응을 위해 의료 물품·장비, 백신 제공과 함께 코로나19 아세안대응기금(COVID-19 ASEAN Response Fund, 이하 ARF)과 아세안포괄적회복프레임워크(ASEAN Comprehensive Recovery Framework, 이하 ACRF) 지원을 통한 역내 보건협력 강화를 강조함.
- [남중국해행동강령 협상 재개] 1982년 채택된 ‘UN 해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 이하 UNCLOS)’과 국제법 원칙에 기반하여 2002년 양측이 공동으로 발표한 남중국해 당사자행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in South China Sea, 이하 DOC)을 완전하고 효과적으로 이행하고, 남중국해행동강령(COC)에 대한 협상을 조기에 재개할 필요성을 재확인함.

1) 말레이시아는 당초 참석 예정자였던 Hishammuddin Hussein 외교부장관이 코로나19 확진자와 접촉함에 따라 외교부 차관보급의 Datuk Kamarudin Jaffar가 대참했으며, 미얀마는 현 군부정권에서 임명된 Wunna Maung Lwin 외교부 장관이 참석함.

2) ASEAN-China Joint Statement on Synergising the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 and the Belt and Road Initiative, 2019년 11월 3일 방콕에서 개최된 아세안-중국 정상회담에서 발표됨.

표 1. 아세안-중국 대화관계 수립 30주년 기념 특별외교장관회담의 주요 내용

구분	주요 내용
협력관계 수준 격상	아세안-중국 전략적 파트너십을 새로운 단계로 진전시키기 위해 긴밀히 협력
경제협력 강화	국제연합헌장(Charter of the United Nations)의 기본원칙과 국제법(International law)에 기초한 다자주의에 대한 의지를 재확인하고, 개방적이고 포용적인 지역협력의 틀을 유지하는 한편, 급변하는 역내 역학구도에서 아세안 중심성(ASEAN Centrality) <sup>3)</sup> 을 지원함으로써 지역적·세계적 도전에 공동으로 대응
	아세안의 MPAC 2025와 중국의 BRI 간 시너지 제고를 위한 공동성명을 차질 없이 이행하고, 역내 인프라 프로젝트 개발 및 재정지원 논의를 계속하는 한편, 역내 연계성과 지속가능하고 포용적인 경제성장 강화를 위하여 공조
	역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 양측 경제의 조기 회복과 역내 산업공급망 통합을 촉진할 수 있는 중요한 협력 플랫폼으로 인식하고, 동 협정의 조기 발효 촉구
	4차 산업혁명, 순환경제 등 신산업 분야에서 경제협력과 공동연구를 지속함으로써 새로운 도전 과제들에 공동대응하고 아세안의 경제통합 지원
보건협력 강화	의료장비 공급망 강화, 의료진 역량 강화, 의료 정보·정책 교류 확대 등 공중보건협력 강화
	안전하고 효과적인 백신의 생산과 유통을 촉진하고 백신에 대한 동등한 접근(equitable access)을 보장하는 등 백신 협력 확대
	코로나19 아세안대응기금(ARF), 아세안포괄적회복프레임워크(ACRF)에 대한 중국의 지원을 통해 포스트 코로나 시대 포괄적이고 균형적이며 지속가능한 아세안의 경제·사회 발전과 회복을 지원
남중국해행동강령 협상 재개 및 조기 타결 촉구	상호 신뢰 구축을 위한 해양협력을 포함하여 2002년에 발표된 남중국해당사자행동선언(DOC)에 대한 완전하고 효과적인 이행 약속을 재확인
	1982년 채택된 'UN 해양법협약(UNCLOS)'과 국제법의 기본원칙에 기반하여 해상안보를 강화하는 한편, 남중국해 지역에서의 항해·항공의 자유를 유지하고, 분쟁을 야기하거나 증폭시킴으로써 평화와 안전을 위협하는 활동을 자제하며, 분쟁의 평화적 해결을 촉구
	남중국해행동강령(COC) 협상이 1982년 채택된 UNCLOS를 포함한 국제법의 원칙에 부합하는 방향으로 효과적·실질적으로 조기에 타결되도록 쌍방의 노력 촉구

자료: 아세안-중국 외교장관 특별회의 공동의장성명(2021)을 이용하여 저자 정리.

- 이에 본고에서는 이번 아세안-중국 특별외교장관회담의 주요 결과를 토대로 회담의 성과와 한계를 평가하고, 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 함.

## 2. 주요 분야별 회담 결과

### 가. 협력관계 수준 격상

- 아세안과 중국은 현재의 '전략적 동반자관계'를 보다 높은 수준의 협력 관계로 격상하기 위해 긴밀히 협력할 것을 논의함.

3) 아세안이 대외적으로 정치·경제·사회·문화적 관계와 협력을 추진함에 있어서 주도적인 역할을 하고자 하는 것을 의미하며, 아세안 헌장 제41조에 명시되어 있음.

- 중국은 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마, 태국 등과 이미 높은 수준의 ‘전면적인 전략적협력동반자관계 (Comprehensive Strategic Cooperative Partnership)’<sup>4)</sup>를 맺고 있으며, 인도네시아, 말레이시아와는 이보다 한 단계 낮은 ‘전면적인 전략적동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership)’라는 점을 고려하여 이번 회담에서 아세안과 ‘전면적인 전략적동반자관계’로 정식 격상하는 방안을 제안했으나, 아세안의 미온적 태도로 최종 합의에 이르지 못함.<sup>5)</sup>
- 중국은 아세안과 비교적 늦게 대화관계를 수립했으나, 2003년 10월 아세안과 ‘평화와 번영을 위한 전략적 동반자관계(Strategic Partnership for Peace and Prosperity)’를 최초로 체결한 국가임.
- 2021년 7월 기준 아세안은 10개 대화상대국 중 9개국인 중국, 일본, 한국, 미국, 뉴질랜드, 호주, 인도, 러시아, 유럽연합과 ‘전략적 동반자관계’를 맺고 있음(표 2 참고).<sup>6)</sup>

표 2. 아세안의 대화상대국 현황

지위	연도	국가/지역	대화관계 수립 연도
전략적 동반자관계 (Strategic Partners)	2003	중국	1991
	2011	일본	1973
	2014	한국	1989
	2015	미국	1977
	2015	뉴질랜드	1975
	2016	호주	1974
	2018	인도	1995
	2018	러시아	1996
	2020	유럽연합	1977
대화관계 (Dialogue Partners)	1977	캐나다	-
부분대화상대국 (Sectoral Dialogue Partners)	1993	파키스탄	-
	2015	노르웨이	-
	2016	스위스	-
	2017	터키	-
개발파트너 (Development Partners)	2019	칠레	-
	2020	프랑스	-
	2020	이탈리아	-

자료: 아세안(2021), <https://asean.org>(검색일: 2021. 7. 4) 이용하여 저자 정리.

4) ‘전면적인 전략동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership)’는 중국의 외교관계 단계 중 하나임. 가장 높은 수준인 ‘조정된 전면적인 전략적동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership of Coordination, 全面战略协作伙伴关系)’, ‘전천후 전략적협력동반자관계(All-weather Strategic Cooperative Partnership, 全天候战略合作伙伴关系)’, ‘전방위적 전략적협력동반자관계(All-round Strategic Partnership, 全方位战略伙伴关系)’, ‘전세계 전면적인 전략동반자관계(Global Comprehensive Strategic Partnership for the 21st Century, 全球全面战略伙伴关系)’, ‘전면적인 전략적협력동반자관계(Comprehensive Strategic Cooperative Partnership, 全面战略伙伴关系)’, ‘전면적인 전략적동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership)’, ‘호혜적인 전략적동반자관계(Mutually Beneficial Strategic Partnership, 互惠战略伙伴关系)’, ‘혁신적인 전략적동반자관계(Innovative Strategic Partnership, 创新战略伙伴关系)’, ‘조정된 전략적동반자관계(Strategic Partnership of Coordination, 战略协作伙伴关系)’, ‘전략적 협력동반자관계(Strategic Cooperative Partnership, 战略合作伙伴关系)’, ‘전략적인 동반자관계(Strategic Partnership, 战略伙伴关系)’ 순으로 구분됨. Li and Ye(2019), “China’s emerging partnership network: what, who, where, when and why,” *International Trade, Politics and Development*, Vol. 5, Issue 1, Emerald Insight(검색일: 2021. 7. 12).

5) 중국 외교부(2021. 7. 6), “Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin’s Regular Press Conference on June 7, 2021,” 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 6).

6) 아세안(2021), 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 4).



## 나. 경제협력 강화

- 양측은 역내 경제협력을 강화하기 위해 물리적·제도적·인적 연계성과 경제적 연계성 이행방안을 강조함.
  - 아세안과 중국은 물리적·제도적·인적 연계성을 강화하기 위해 아세안연계성마스터플랜(MPAC) 2025<sup>7)</sup>와 중국의 일대일로 이니셔티브(BRI) 간 시너지를 높이고자 2019년에 양측이 발표한 공동성명의 차질 없는 이행을 강조함.
    - 동 공동성명은 아세안 내 철도, 고속도로, 항만, 공항 건설 등 교통물류 인프라에 대한 중국의 적극적인 재정 지원과 양측간 스마트시티 개발, 디지털 공급망, AI, 빅데이터, 사물인터넷(IoT), ICT, 전자상거래, 중소기업 진흥 부문에 대한 협력을 강화한다는 내용임.
  - 또한 양측은 경제적 연계성을 강화하기 위해 2019년 11월 타결된 역내포괄적경제동반자협정 (RCEP)의 조기 발효 필요성을 강조함.
    - RCEP은 아세안 10개국과 중국, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드 5개 국가가 체결한 아시아-태평양 지역의 다자간 무역협정으로, 정식 발효를 위해 아세안 10개국 중 6개국 이상과 非아세안 5개국 중 3개국 이상의 국내비준을 요건으로 하고 있음.
    - 2021년 7월 기준으로 아세안 국가 중 태국(2월), 싱가포르(4월)와 非아세안 국가 중 중국(3월), 일본(6월)이 국내비준을 마친 상태임.<sup>8)</sup>
  - 아울러 양측은 신산업 분야에 있어 경제협력과 공동연구를 지속함으로써 새로운 도전과제들에 공동대응하고, 아세안의 경제통합 노력을 지원하기로 함.
    - 양측은 지속가능한 개발협력을 위하여 아세안-중국 간 4차 산업혁명, 바이오-순환-녹색경제(Bio-Circular-Green Economy), 중국의 일대일로 생태·환경 협력방안 등을 논의함.

## 다. 보건협력 강화

- 중국은 아세안의 코로나19 위기 극복을 위하여 보건협력 분야에서 양자적 지원뿐만 아니라 다자협력체 플랫폼을 활용하여 적극적으로 지원할 것을 강조하였으며, 아세안 국가들은 그동안 중국이 보건분야를 지원해온 데 사의를 표명함.
  - 중국은 아세안 측에 의료장비 제공, 의료진 역량 강화 기술지원, 의료 정보·정책 교환을 통한 보건협력과 양질의 백신 제공을 통한 공정한 백신 접근권 보장을 재차 강조함.
    - 중국의 Bridge Consulting社에 따르면, 중국이 전 세계에 보급한 백신 3억 5,000만 회분 중 약 52.8%는 아시아-태평양 지역에 전달되었으며, 아세안 10개국 중 인도네시아는 가장 많은 양의 백신(1억 150만 회분, 2021. 6. 28 기준)을 공급받았음(그림 1, 그림 2 참고).<sup>9)</sup>

7) MPAC은 ASEAN 역내 물리적 연계성, 제도적 연계성, 인적 연계성을 강화함으로써 회원국간 개발격차를 해소하고 경제통합, 지배구조 개선(Good Governance), 사회발전 달성을 목표로 함.

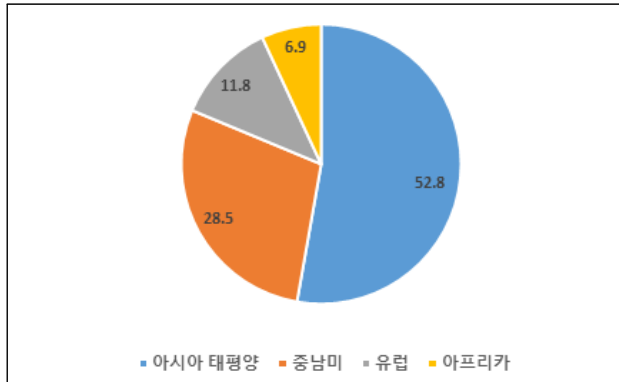
8) 방콕포스트(2021. 5. 17), "Thai agencies close in on RCEP approval"; 차이나브리핑(2021. 4. 40), "What is the Ratification Status of the RCEP Agreement and When Will it Come into Effect?"; 신화넷(2021. 6. 25), "Japan ratifies RCEP, world's biggest FTA including China, ASEAN"(검색일: 2021. 7. 6).

9) Bridge Consulting(2021), "China COVID-19 Vaccine Tracker"(검색일: 2021. 7. 6).

- 또한 중국은 이번 특별외교장관회담에서 2020년 6월 아세안+3(한·중·일) 정상회담을 통해 설립된 코로나19 아세안대응기금(ARF)과 같은 해 11월 제37차 아세안 정상회의에서 아세안 정상들이 발표한 아세안포괄적 회복프레임워크(ACRF) 이행에도 적극 지원하겠다는 의사를 표명함.
  - 코로나19아세안대응기금(ARF)은 아세안+3이 아세안 관련 기금에서 각출하여 아세안의 방역, 의료물품 구입, 백신 개발, 역량 강화 등을 지원하는 기금으로, 한국은 ‘한-아세안 협력기금’에 100만 달러를 기여하기로 약속함.<sup>10)</sup>
  - 아세안포괄적회복프레임워크(ACRF)는 아세안이 코로나19 위기를 극복하기 위해 △보건체제 개선 △인간안보 강화 △아세안 경제통합 확대 △포용적 디지털 전환 △지속가능한 미래 지향 등에 역량을 집중하기 위하여 마련한 대응전략임.<sup>11)</sup>

그림 1. 대륙별 중국 백신 보급 현황

(단위: %)



자료: Bridge Consulting(검색일: 2021. 7. 4) 이용하여 저자 작성.

그림 2. 동남아 지역 내 중국 백신 보급 현황

(단위: 회분)



자료: Bridge Consulting(검색일: 2021. 7. 4) 이용하여 저자 작성.

## 라. 남중국해 행동강령 협상 재개 추진

- 양측은 2016년에 채택한 완전하고 효과적인 남중국해당사자행동선언(DOC)의 이행 약속을 재확인하고, 2017년 합의한 COC 협상의 조기 타결을 이행하기 위한 환경을 조성하도록 촉구함.
  - 2016년 중국과의 아세안 확대외무장관회의(Post Ministerial Conference)에서 채택된 남중국해당사자 행동선언(DOC) 이행방안 공동성명서에 대한 의지를 재확인함.
    - 양측은 2002년 남중국해 영유권 분쟁의 평화적 해결을 위한 남중국해당사자행동선언(DOC)을 발표한 후 약 네 차례에 걸쳐 남중국해 협상을 추진해 옴(표 3 참고).
  - 특히 양측은 2017년 제20차 아세안-중국 정상회의에서 남중국해행동강령 프레임워크(Framework of the Code of Conduct)를 채택하며 본격적으로 COC 협상 타결을 위한 협의를 시작해 2021년까지 완료하기로 동의함.

10) 외교부(2020. 9. 9), 「강경화 장관, 코로나19 대응과 경제회복을 위한 다자공조체제 가동 필요성 강조」(검색일: 2021. 7. 14).

11) 아세안(2020. 11. 12), “ASEAN Comprehensive Recovery Framework and its Implementation Plan”(검색일: 2021. 7. 14).

표 3. 아세안-중국간 남중국해 분쟁 관련 주요 협상 내용

일자	주요 협상 내용	비고
2002. 11	아세안-중국 남중국해 영유권 분쟁의 평화적 해결을 위한 남중국해당사자행 동선언(DOC) 발표	-
2011. 7	아세안-중국 DOC 이행 가이드라인 채택	-
2016. 7	아세안-중국의 완전하고 효과적인 DOC 이행방안 공동성명서 채택	중국-아세안 확대외무장관회의
2016. 9	남중국해 내 우발적 충돌에 관한 강령(Code for Unplanned Encounters at Sea) 적용에 관한 공동성명서 채택	제19차 아세안-중국 정상회의
	DOC 이행에 대한 아세안 회원국과 중국 외교부 고위 관계자 핫라인 가이드라인 채택	
2017. 11	아세안-중국 남중국해행동강령 프레임워크(Framework of the Code of Conduct) 채택	제20차 아세안-중국 정상회의
	남중국해행동강령(COC) 협상 개시 및 2021년까지 행동강령 협상을 타결하기로 합의	

자료: 아세안(2021), <https://asean.org>(검색일: 2021. 7. 4) 이용하여 저자 정리.

### 3. 평가 및 시사점

#### 가. 평가

■ 중국은 코로나19 사태에도 불구하고 2년 연속 아세안 10개국 외교장관과 직접 대면회담을 진행하면서 관계를 격상하고자 노력하는 모습을 보여왔으며, 경제와 보건 분야에서 상호간의 협력이 강화되었다는 것을 확인한 점은 긍정적으로 평가할 수 있음.

- 중국은 2020년 2월 코로나19 대응을 위하여 라오스에서 개최된 아세안-중국 특별외교장관회담에 이어 올해에도 직접 아세안 10개국을 만나 아세안-중국의 대화관계 수립 30주년을 기념하는 등, 미국과는 달리 아세안 10개국에 대해 각별히 신경 쓰는 모습을 보임.<sup>12)</sup>
  - 이번 회담에서 아세안 회원국 외교장관을 직접 초청한 중국 왕이 외교장관과 달리, 미국 안토니 블링컨 국무장관은 지난 5월 25일 중동 문제 해결을 위해 이스라엘 텔아비브로 이동하던 중 아세안과의 외교장관회담을 화상으로 추진하였으나, 기술적 문제로 회담이 제대로 진행되지 못하였음.
  - 이러한 상황에 대하여 현재 쿼드 협력을 중시하는 미국이 아직까지 아세안을 세계의 지역전략상 우선순위에 두지 않고 있음을 반영하는 것이라는 평가가 있으며,<sup>13)</sup> 2021년 7월 현재 아세안 대사와 10개국 중 6개 아세안 회원국<sup>14)</sup>의 미국 대사가 공식으로, 직무대행 체제를 유지하고 있는 상황임.

12) 중화인민공화국의 아세안 대표부(2021. 6. 11), 온라인 자료(검색일: 2021. 7. 9).

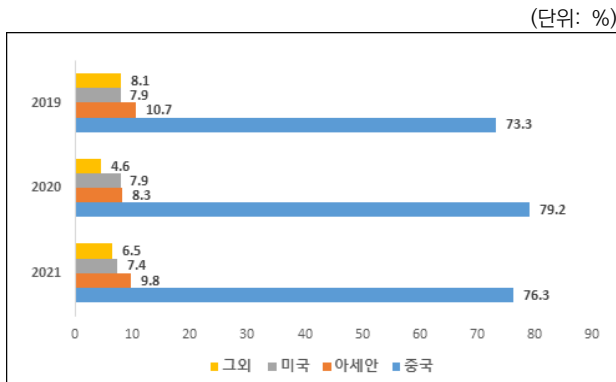
13) Foreign Policy(2021. 5. 27), "The Glitch That Ruined Blinken's ASEAN Debut"(검색일: 2021. 7. 9).

14) 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 베트남.



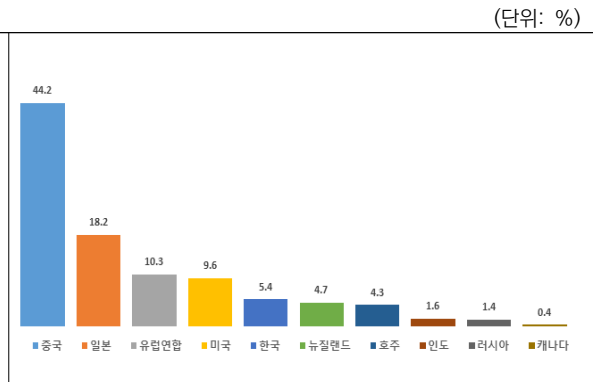
- 아세안은 이번 회담에서 중국과의 대화관계 30주년을 축하하며 특별히 중국의 백신 제공에 대한 고마움을 표현하였고, 이를 공동성명에 포함함.
  - 싱가포르 외교장관 비비언 발라크리슈난(Vivian Balakrishnan)은 회담 당시 ‘중국이 코로나19 유행 초기에 필수 의료물품을 제공한 것과 아세안 회원국 대부분에 백신을 기증한 것’을 언급하면서, 아세안과 중국 간 ‘매우 효과적인’ 협력을 강조함.
- 중국은 30년 동안 아세안과 중국 간 교역액이 약 80배 증가한 것과 2019년 기준 6,500만 명 이상의 인적 교류, 200쌍 이상의 자매도시 체결 등을 바탕으로 양측의 무역·경제·정치적 안보 등 전 분야에서 전략적 동반자관계가 강화된 점을 부각함.
  - 2020년 중국과 아세안의 교역액이 전년대비 7% 증가한 7,318억 달러를 기록하며, 아세안이 최초로 EU를 제치고 중국의 최대 교역파트너가 됨.<sup>15)</sup>
- 이러한 평가는 동남아시아 지역 내 권위 있는 싱크탱크인 ISEAS-Yusof Ishak Institute(이하 ISEAS)가 발표한 「동남아시아: 2021년 조사보고서」에도 나타남.
  - 아세안에서 경제적으로 가장 영향력이 큰 국가로 3년 연속 중국이 꼽힘.
  - 또한 전체 응답자 1,032명 중 44.2%가 ‘코로나19 대응을 위해 아세안 지역에 가장 많은 도움을 준 국가’로 중국을 선택하여, 일본(18.2%), EU(10.3%), 미국(9.6%)과 큰 격차를 보임.

그림 3. 아세안 내 경제적 영향력이 가장 큰 국가(2019~21년)



자료: 「동남아시아: 2021년 조사보고서(2021)」(검색일: 2021. 7. 5) 이용 하여 저자 작성.

그림 4. 아세안의 코로나19 대응에 가장 도움을 많이 준 대화상대국(2021년)



자료: 「동남아시아: 2021년 조사보고서(2021)」(검색일: 2021. 7. 5) 이용하여 저자 작성.

- 그러나 이번 아세안-중국 특별외교장관회담은 공동성명문에 협력관계 수준 격상 내용이 원론적 수준에서 언급된 점, 미얀마 사태 내용이 미포함된 점, 남중국해 협상에 대한 성과가 미미한 점 등 한계도 일부 존재함.
- 미국 중심의 쿼드를 견제하기 위하여 중국이 적극 요구한 ‘아세안과의 협력관계 수준 격상’은 아세안 측의 미온적 태도로 성사되지 못했으며, 일부 아세안 회원국이 미얀마 사태 해결에 대한 중국의 적극적 개입을 요청했으나 이 내용은 최종 공동성명서에 포함되지 않았음.

15) Global Times(2021. 1. 14), “ASEAN becomes China’s largest trading partner in 2020, with 7% growth”(검색일: 2021. 7. 9).

- 중국의 왕이 외교장관은 현재 아세안과의 ‘전략적인 동반자관계’를 ‘전면적인 전략적동반자관계’로 격상할 것을 제안했으나, 아세안은 이에 대한 명확한 입장을 내지 않아 최종 합의에 이르지 못하고 추후 재논의될 것으로 예상된다.
- 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 외교장관은 2021년 4월 아세안 국가 정상들과 미얀마 최고사령관인 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)이 미얀마 사태에 대해 합의한 △모든 폭력사태 종식 △평화적 해결을 위한 건설적 대화 촉구 △원조 제공 △특사 임명 및 미얀마 내 사절단 파견 △모든 이해관계자와 만남 등의 5개 조항이 이행되고 있지 않는 것에 우려를 표명함.<sup>16)</sup>
- 한편 2021년 3월 필리핀-중국의 남중국해 영유권 분쟁, 6월 중국 군용기의 말레이시아 상공 진입 등으로 최근 남중국해 문제가 재점화되면서 약 20년간 논의된 남중국해행동강령 협상 타결에 대한 미온적 태도가 지적됨.<sup>17)</sup>
  - 2013년 필리핀은 중국 함선의 필리핀 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, 이하 EEZ) 점거에 대해 UNCLOS 위반을 이유로 중국을 국제상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration, 이하 PCA)에 제소했으며, 2016년 PCA는 중국의 남중국해 영유권 주장에 이유가 없다고 판결.<sup>18)</sup>
  - 그러나 2021년 3월에 중국 선박 220여 척이 필리핀 EEZ 암초지역에 정박함에 따라 필리핀 정부가 해안경비대 함정을 출동시켜 초계활동을 하였고, 6월에는 중국 군용기가 말레이시아 남중국해 영유권 분쟁 지역에 진입한 사건이 발생, 아세안 국가-중국 간 남중국해 영유권 분쟁이 재점화되었음.
  - 한편 미국은 2021년 7월 1일에 베트남과 인도태평양 현안을 논의하면서, 남중국해 분쟁에 대한 2016년 PCA의 판결을 지지한다고 밝히며 중국을 견제하는 모습을 보임.<sup>19)</sup>
- 한편 아세안 역내에서 중국의 영향력이 경제적·정치적으로 높아지고 있음에도 불구하고 미국에 비해 중국에 대한 선호도는 낮아지고 있는 것으로 나타남.<sup>20)</sup>
  - 앞서 언급한 ISEAS의 2021년 보고서에 따르면 선호 국가로서 미·중 양자택일 질문에 대하여 아세안 지역의 응답자 중 중국을 선택한 비율은 38.5%에 그쳤는데, 이는 2020년 대비 7.9%p 하락한 수치임(그림 5, 그림 6 참고).
    - 가장 높은 비율로 미국을 선택하겠다고 응답한 국가는 필리핀(86.6%), 베트남(84%) 등 남중국해 문제의 직접적인 이해당사국들이며, 그 다음으로 싱가포르(65.8%), 인도네시아(64.3%) 순으로 집계됨.
    - 반면 중국을 선택하겠다고 한 국가는 라오스(80%), 브루나이(69.7%), 미얀마(51.9%) 등으로 나타남.
  - 한편 미·중 갈등 심화가 지속되는 가운데 아세안은 미·중 간 경쟁 심화에 따른 불확실성을 방어하기 위한 신뢰할 수 있는 국가로 유럽연합(40.8%)을 가장 많이 선택했으며, 일본(39.3%), 호주(7.5%), 인도(6.6%), 한국(3.2%), 영국(2.6%) 순으로 선호함.

16) Strangio(2021. 6. 8), "ASEAN and China Ministers Talk COVID-19, Myanmar Crisis," The Diplomat(검색일: 2021. 7. 6).

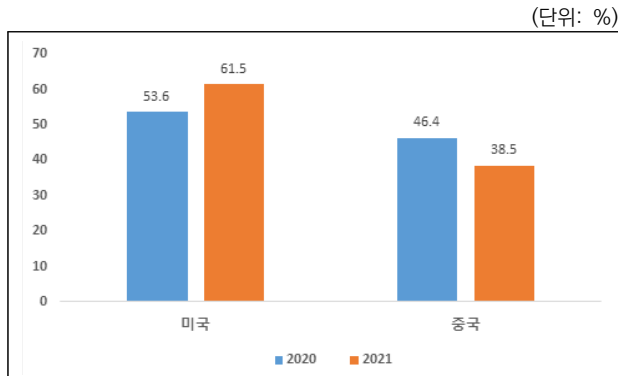
17) Septiari(2021. 6. 9), "RI offers to host South China Sea COC talk," The Jakarta Post(검색일: 2021. 7. 6).

18) 오윤아 외(2017), 「아세안-중국 경제관계의 심화와 전망」, 오늘의 세계경제, Vol. 17, No. 2, p. 4.

19) 주베트남 미국대사관(2021. 7. 1), "Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan's Call with Deputy Prime Minister Pham Binh Minh of Vietnam"(검색일: 2021. 7. 6).

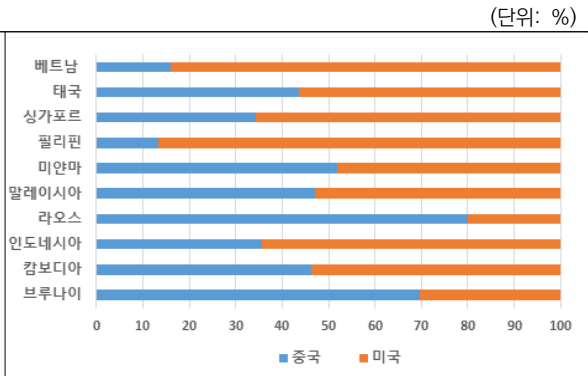
20) Seah, S. et al.(2021), *The State of Southeast Asia: 2021*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

그림 5. 아세안의 미·중 양자택일 선호도 비교  
(2020~21년)



자료: 「동남아시아: 2021년 조사보고서(2021)」(검색일: 2021. 7. 5) 이용하여 저자 작성.

그림 6. 국별 미·중 양자택일 선호도 비교  
(2021년)



자료: 「동남아시아: 2021년 조사보고서(2021)」(검색일: 2021. 7. 5) 이용하여 저자 작성.

## 나. 시사점

■ 아세안-중국의 이번 특별외교장관회담은 성과와 한계를 동시에 보여주었으며, 포스트 코로나 시대 신남방 지역 역학구도와 협력환경의 변화를 기할 수 있다는 점에서 의미가 있음.

- 코로나19 위기 이후 양 당사자간 보건협력을 기반으로 경제협력이 보다 강화되었다는 점에서 아세안과 중국 모두에게 유의미한 성과가 있었다고 볼 수 있음.
- 반면 협력관계 수준 격상, 남중국해행동강령(COC) 협약 체결에 있어서 실질적인 진전이 없었으며, 미얀마 사태 내용이 공동성명에 포함되지 않았다는 점에서 한계가 있었음.

■ 이러한 결과와 아세안 측의 최근 인식 변화는 향후 우리나라의 신남방정책 추진에 있어서 △경제협력·보건협력 플랫폼 호환성 강화 △호혜성과 포용성 제고 △미·중 갈등하에서 아세안의 중립적 파트너로서 한국이 추진하는 신남방정책의 전략적 성격 강화 필요성 측면에서 시사점을 제공함.

■ MPAC 2025-BRI 연계, RCEP 조기 발효, 중국의 백신외교 등을 통해 아세안-중국의 경제·보건 협력이 더욱 강화될 것으로 예상되는바, 향후 신남방정책의 경제·보건 분야 협력에 있어서 미국은 물론 중국과의 호환성을 높이고, 협력 가능 분야에서 구체적이고 실행 가능한 프로젝트를 마련할 필요가 있음.

- 지난 5월 한·미 정상회담에서 강조된 신남방정책-인태전략 간 연계와 함께 중국의 BRI에 대한 신남방정책의 협력 레버리지도 동시에 강화할 수 있는 전략을 제시함으로써, 신남방정책 추진에 있어 미국 인태전략과 중국 BRI에 대한 이분법적 선택의 딜레마 부담을 상쇄할 필요가 있음.
- 아울러 포스트 코로나 시대 새로운 협력 분야로서 그 수요가 증대하고 있고, 신남방정책 플러스의 주요 이니셔티브로 설정된 디지털 등 신산업 분야와 보건 분야에서 구체적이고 실행 가능한 신남방지역 협력 프로젝트를 마련하여 추진할 필요가 있음.

■ 아세안의 코로나19 위기 극복을 위한 중국의 보건협력 지원 확대에도 불구하고 중국의 역내 영향력 확대를 패권주의 가속화로 바라보는 아세안의 시각이 여전한함을 고려할 때, 신남방정책 추진에 있어서 호혜성과 포용성을 더욱 강화시킬 필요가 있음.

- 신남방정책은 지난 4년간의 적지 않은 성과에도 불구하고 대내외적으로 거래적 관점을 강조한 ‘중상주의 성격’이라는 오해와 비판이 일부 존재하는데, 이를 해소하기 위하여 현지국의 포용성 제고를 사업 추진의 핵심 요건으로 추가하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
- 예를 들어 신남방정책의 중요한 성과 중 하나로 올해 인도네시아 자카르타에 설립할 예정인 ‘한-아세안 금융협력센터’를 통하여 한국 금융기관의 현지 진출, 인프라 참여 지원 이외에 현지국의 금융 포용을 확대하는 협력사업을 추진하는 것도 고민할 필요가 있음.

\* 한국이 2019년 10월 ODA 금융인프라 협력사업을 통하여 캄보디아에 실시한 ‘국가지급결제 시스템’ 구축사업에 대하여 캄보디아 중앙은행 찌어 찬도(Chea Chando) 총재는 “국가지급결제 시스템 구축에 있어 한국정부의 지원과 노하우 덕택으로 코로나19 확산 시국에 비대면 전자지급결제 체질을 개선하는 데 큰 도움이 됐다”고 평가<sup>21)</sup>

■ 쿼드 견제를 위한 중국의 對아세안 협력관계 격상 요구, 남중국해행동강령 협약 체결 요구에 대한 아세안의 미온적 태도를 감안하여 미·중 전략경쟁의 외교안보 환경하에서 아세안의 중심성(centrality)과 중립성을 존중하면서도 한국의 독립적인 지역적 역할을 확대하는 전략을 마련할 필요가 있음.

- 아세안 역내 영향력을 확대하고 있는 중국과 쿼드 국가와의 협력을 통해 이를 견제하려는 미국 간의 경쟁과 갈등으로 아세안 중심성의 동력이 약화되는 상황에서, 아세안 입장에서 신남방정책을 ‘아세안의 가치에 부합하는 제3의 전략적 선택지’로 활용하도록 할 필요가 있음.
- 향후 신남방정책 추진에 있어서 아세안이 중시하는 다자주의를 지지하고, 국제법 등 규칙에 기반한 역내 안정과 평화, 질서 유지 등 가치 기반 정책목표를 일관되게 제시하는 한편, 향후 미·중의 對아세안 외교·안보 전략에 대한 시의적절한 동향 파악이 요구됨. **KIEP**

21) 전자신문(2020. 11. 30), 「캄보디아에 ‘한 IT금융’ 통째로 이식... ‘K-지급결제’ 세계화 포문」(검색일: 2021. 7. 6).