

미·중 경쟁 시대 ‘아세안 중심성’ 확보를 위한 군사협력 발전 현황과 원인 분석*

이 속 연**

〈국문요약〉

본 연구는 아세안의 군사협력을 주제로 다룬다. 아세안은 2006년 아세안국방장관회의(ADMM), 2010년 확대국방장관회의(ADMM-Plus) 설립을 바탕으로 대·내외 군사협력을 빠르게 발전시키면서 군사협력 주체로 활약하고 있다. 아세안이 창설 시부터 제도 차원의 안보협력을 거부해왔음을 고려하면 2000년대 시작된 군사분야 협력은 아세안 발전에 커다란 전환점이라 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 2010년대 아세안의 대·내외 군사협력 사례와 추이를 ADMM 및 ADMM-Plus를 중심으로 살펴보고, 이 시기 아세안이 군사협력을 발전시킨 원인을 구조, 제도, 정책적 차원으로 구분하여 분석한다. 아세안의 군사협력 확대는 여러 가지 요인들이 복잡하게 연계되어 조응한 결과이기 때문에 그 원인을 포괄적으로 이해하기 위해서는 구조, 제도 및 정책 각각의 변화와 이들의 상호작용에 대한 분석이 요구되기 때문이다.

또한 이러한 변화 속에서 아세안이 핵심적으로 추구한 것은 ‘아세안 중심성(Centrality)’이라는 결론을 통해 아세안이 지역의 자율성 확보를 위해 향후에도 군사협력을 확대해 나갈 것이라 전망한다.

주제어: 일아세안, 군사협력, ADMM, ADMM-Plus, 아세안 중심성

* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 “동남아시아 군사협력의 전개 : 지역 안보 아키텍처 분석”의 일부분을 바탕으로 작성되었습니다. 논문의 완성도를 높일 수 있도록 세심한 의견을 주신 익명의 심사위원들께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

** 서울대학교 정치외교학부 박사수료 (navy0803@naver.com)

1. 서론

1967년 형성된 아세안(ASEAN)은 냉전시기 베트남전쟁을 비롯하여 역내 여러 무력충돌을 겪었을 뿐만 아니라 회원국들의 이질성, 비민주적 정치체제와 저발전된 경제로 인해 20세기 국제정치에서 주목받지 못했다. 그러나 1990년대 이후 대내적으로는 회원국을 확대하여¹⁾ 2015년 아세안공동체 형성을 천명했을 뿐만 아니라, 대외적으로는 1994년 아세안지역안보포럼(ARF), 1997년 아세안+3(APT), 2005년 동아시아정상회의(EAS), 2010년 아세안확대 국방장관회의(이하 ADMM-Plus) 등을 설립하면서 현재는 아시아 지역주의에서 성공적인 리더십을 발휘하고 있다. 그런데 주목할 점은 과거 아세안이 제도적·지역적 차원에서의 안보 및 군사협력을 강력히 거부해왔다는 것이다. 아세안은 창설 시부터 비-군사적, 비-적대적 연합임을 표방하고 1976년 제1차 정상회담에서 채택한 아세안협력선언 I (DAC, Declaration of ASEAN Concord)에서 이들의 안보협력은 비-아세안 기반임을 명시하였다. 이로 인해 역내 개별 회원국 간의 양자(bilateral) 군사협력은 마치 거미줄²⁾처럼 복잡하게 발전한 반면, 집단적 군사협력에 대한 거부³⁾가 냉전 종식 이후에도

- 1) 아세안은 베트남이 캄보디아에서 철수하고 냉전이 종식된 이후 1992년 정상회담의 싱가포르 선언(Singapore Declaration)을 통해 ‘인도차이나 국가들과 더욱 긴밀한 관계를 구축할 것’과 ‘동남아 모든 국가들의 TAC 서명을 환영함’을 밝히고 이들의 아세안 가입을 독려했다. 이후 베트남이 1995년, 미얀마와 라오스가 1997년, 캄보디아가 1999년 아세안에 가입함으로써 총 10개국으로 확대되었다.
- 2) 인도네시아 최고사령관 수트리노(Try Sutrisno)는 냉전시기 부터 발전해온 아세안 국가들간의 복잡한 양자 군사협력에 대해 “defence spider web in ASEAN”이라 표현하였다(Gindarsih 2016: 6).
- 3) 아세안은 1970년대 이후 추진된 각 경제 부문별 협력 제도들을 바탕으로 1992년 아세안 자유무역지대(AFTA) 창설에 합의하였다. 사회문화 협력은 환경부 장관회의와 교육부 장관 회의가 1977년, 법무부 장관회의 1986년, 보건부 장관회의 1990년, 교통부 장관회의 1996년, 관광부 장관회의 1998년, 정보통신기술 장관회의 2001년, 그리고 예술 및 문화 관련 장관회의가 2003년에 시작되었다. 따라서 국방장관회의가 2006년에서야 시작된 것은 의도적으로 군

지속되면서 아세안의 군사협력 기능은 발전하지 못했다.

21세기 들어 이러한 기조가 크게 변화했음을 단적으로 보여주는 것이 2006년 아세안국방장관회의(ASEAN Defence Ministers Meeting, 이하 ADMM)와 이를 기반으로 설립한 ADMM-Plus이다. 이는 아세안이 설립 50여 년만에 최초로 군사분야 협력 메커니즘을 공식화한 것으로 아세안 제도 발전에 커다란 전환점이 되었다. 또한 ADMM의 출범은 과거 동남아시아조약기구(SEATO, Southeast Asian Treaty Organization), 영연방 5개국 방위협정(FPDA, Five Power Defence Arrangements), 마필린도(Maphilindo) 등과 달리 지역 안보제도 설립에 전략적 이익을 가진 역외 국가들의 관여나 독려 없이 순전히 아세안의 이니셔티브에 의해 이루어졌다는데 그 의미가 있다.

그럼에도 아세안의 군사협력은 동남아시아 연구자들에게 주목받지 못했다. 가장 큰 이유는 아세안 프레임을 통한 군사협력을 거부하면서 역외 강대국들에 대한 안보 의존도가 높았고, 동남아시아 평화·자유 및 중립지대 선언(ZOPFAN, Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration)·동남아시아 우호협력조약(TAC, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) 등 지역 안정성과 자율성을 위해 채택한 아세안의 주요 선언들조차 강대국들의 서명과 가입을 통해 그 실효성을 보장받고자 하면서 이 지역의 안보가 강대국에 종속된 것으로 간주되었기 때문이다. 또한 싱가포르를 제외한 아세안 국가들은 현재까지도 절대적으로, 그리고 중국·인도·호주 등 주변국에 비해 상대적으로도 열세한 군사력을 보유하기 때문에 이들의 낮은 집단 군사력과 억제력은 동남아시아 안보 연구에서 아세안을 강대국의 주변에 머무르도록 만들었다. 더욱이 제도 창설부터 지속된 역내 경쟁과 불신, 내정 불간섭, 분화된 위협 인식, 비공식 메커니즘, 군사력 차이, 군대 간 상호운용성(interoperability) 부족 등은 ADMM 설립 이후에도 아세안 군사협력에 대한 국제적 신뢰와 기대를 낮추는 요인이 되었다.⁴⁾

사분야 협력을 회피하고자 했음을 알 수 있다.

4) 아세안 군사협력에 대한 다양한 견해와 전망에 대해서는 Gindarsih, I.(2016). "Roundtable on the Future of The ADMM/ADMM-Plus and Defence Diplomacy in the Asia Pacific". RSIS Policy Report, Singapore: Nanyang

그러나 많은 우려에도 불구하고 아세안은 군사 분야에서의 ‘아세안 중심성(ASEAN centrality)’ 구축에 긍정적 성과를 도출하고 있다. 아세안 중심성은 지역협력체계 구축과 다자협력체 발전에 있어 아세안이 추동력을 가지고 중심적 역할을 수행한다는 자신들의 원칙과 규범으로, APT, EAS, ARF, RCEP 등 아세안 기반 정치·경제협력 제도 형성에 근간이 되었다. 이를 통해 아세안은 아시아-태평양 지역의 프로세스와 제도 구축의 ‘운전자(driver)’, ‘허브(institutional hub)’, ‘건축가(architect)’ 등으로 평가받아 왔다(Acharya, 2017: 273-274).⁵⁾ 그런데 ADMM-Plus 출범을 기점으로 아세안이 지역협력 체도에 있어 자신들의 중심적 역할을 군사분야 까지 확대한 것이다. 더욱이 2010년대 들어 ADMM을 중심으로 한 내부적인 군사협력 수준을 빠르게 높이고 제도화된 국제 다자협력(즉 ADMM-Plus)은 물론 역외 강대국들과 개별적인 협력 활동을 수행하면서 전체로서의 아세안(ASEAN as a whole)은 그 자체로 하나의 군사협력 주체가 되었다. 그렇다면 아세안이 주권에 대한 민감성·비간섭 및 비공식과 같은 특징에도 불구하고 내부적으로는 군사준비단(ASEAN Militaries Ready Group)을 설립하고 평화유지군 창설을 추진하는 한편, 대외적으로는 ADMM-Plus 제도 안팎에서 아세안 차원의 군사협력을 추진해 나갈 수 있었던 이유는 무엇일까?

이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 2010년대 아세안의 대내·외 군사

Technology University.; Saman, M. M., Yusof, S., Dahari, J. R., and Abdul, A. I.(2019) “An Appraisal of ASEAN Defence Ministers Meeting(ADMM) as Part of Defence Diplomacy Initiative for Conflict Resolution,” *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 9, No. 2를 참조할 것.

5) ‘아세안 중심성’은 개념은 2011년 채택한 범세계 공동체 속의 아세안공동체에 관한 공동선언(이른바 발리협약 III)에서 명문화되기 시작했으나 아세안은 이미 이 원칙에 따라 역내 기능적 다자협력체 형성을 주도하면서 전략적 이익을 추구해 왔다. 아세안 중심성에 대한 개념 및 사례 등은 이신화&이양호.(2017). “지역다자주의 틀에서의 미-중 경쟁과 한국의 다자안보전략구상: ‘아세안 중심성’(ASEAN Centrality)의 교훈.” 『담론 201』, 20권 2호; 김석수(2014). “아시아 태평양 지역 경제통합과 아세안의 중심성.” 『東南亞研究』, 23권 3호; Tan, S. S.(2017). “Rethinking ‘ASEAN Centrality’ in the regional governance of East Asia.” *The Singapore Economic Review*, 62권, 3호를 참조할 것.

협력 사례와 추이를 ADMM 및 ADMM-Plus를 중심으로 살펴보고, 이 시기 아세안이 군사협력을 발전시킨 원인을 다각적으로 분석함으로써 지역 안보의 역동성을 포괄적으로 이해하고자 한다. 아세안 군사협력의 발전은 여러 가지 요인들이 복잡하게 연계된 결과로 나타난 것이기 때문에 본 연구에서는 그 원인을 구조적·제도적·국가 정책적 차원으로 구분하고 각각의 변화와 이들의 상호작용을 분석할 것이다. 그리고 마지막 결론에서는 이상의 논의를 종합하여 아세안의 안보전략을 파악하고 미래를 논하고자 한다.

2. 2010년대 아세안 군사협력 양상

1) 아세안의 대내 군사협력

(1) ADMM의 협력분야 확대

2007년 채택한 최초의 ADMM 3개년 업무계획(ADMM Three Year Work Programme 2008-2010)은 ADMM 협력 분야를 인도주의적 지원 및 재난 구호(HA/DR)와 평화 유지(peacekeeping)에 초점을 두었고, 이후에도 이 두 가지는 ADMM 협력의 중점이 되어왔다. HA/DR 분야의 핵심 성과는 2015년 제9차 ADMM에서 HA/DR에 관한 아세안 군사준비단 개념서(Concept Paper ASEAN Militaries Ready Group(AMRG) on HA/DR)를 채택하고 이듬해 이를 발전시켜 운영체계를 마련한 것이며, 평화유지 분야에서는 2011년 제5차 ADMM에서 아세안 평화유지센터 네트워크 구축에 관한 개념서(Concept Paper on the Establishment of ASEAN PKC Network)를 채택하여 2012년부터 관련 회의들을 시작한 것이다.

이후 2017년까지 총 3차례 최신화된 ADMM 3개년 업무계획과 이니셔티브들을 종합하면 아세안이 협력 분야를 보다 확대함으로써 ADMM 프레임워크를 활성화하고 내부 군사협력을 강화하고 있음을 알 수 있다. 이중 주목할 만한 협력 활동은 i) 방위사업, ii) 군수지원, iii) 직통선 설립, iv) 군사 의료 분야이다.

가장 눈에 띄는 것은 방위사업에 관한 협력이다. 2011년 제5차 ADMM에서 아세안 방위사업 협력을 위한 개념서(Concept Paper on Establishing ASEAN Defense Industry Collaboration, ADIC)를 채택한 후 ADIC은 2012년부터 관련 회의를 개최했다. 2014년 제3차 ADIC은 ‘ADIC 자문단 운영세칙(Terms of Reference for the Consultative Group for ADIC)’을 결정하고, 2014년 4월 아세안 국방고위관리회의(ADSOM)가 이를 승인하였다.⁶⁾ 이어 2016년 라오스에서 개최된 제4차 ADIC 워크숍 및 제1차 ADIC 자문단 회의(ADIC CG Meeting)는 아세안 방위사업 협력의 첫 시작으로 ADIC 수행체계(Framework for the Implementation of ADIC)를 채택함으로써 ADIC의 활동 지침을 마련하였다.

새롭게 확장된 군사협력의 두 번째 분야는 군수지원이다. 2013년 5월 제7차 ADMM는 군수지원 프레임 설립에 관한 개념서(Concept Paper on Establishment of Logistics Support Framework(LSF))를 채택하였다. 이는 연료, 식수, 식료품 뿐만 아니라 폐기물 관리 등과 같은 연합 작전 및 연습을 지원하는 품목(단, 무기체계나 장비, 전략적 물품 등은 제외)에 대해 관련 물류센터 간의 소통을 촉진함으로써 모든 군사 협력활동의 시스템화를 실질적으로 뒷받침하기 위한 것이다.

세 번째로, 비상사태를 대비한 아세안 국방장관들의 직통선로 확보이다. 2014년 5월 관련 개념서(Concept Paper on Establishing a Direct Communications Link) 채택에 따라 지역 내 위기나 비상사태 발생 시 결심수립 과정에서 국방장관 간 상호 소통할 수 있는 수단을 마련했다.⁷⁾ 직통선은 군사적 조우 및 우발적 충돌 상황에서 신속한 초기 대응을 통해 긴장 상태를 효과적으로 제약하여 위기 고조를 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 조치를 통해 아

6) Nyay Pyi Taw. “3rd ASEAN Defence Industry Collaboration (ADIC) Workshop”, 25 April, 2014. <http://www.mindef.gov.bn/Lists/News/print.aspx?ID=2953>(검색일: 2020. 10. 1.)

7) 직통선에서 수신된 메시지들은 최단시간 내 안전한 수단에 의해 국방장관에게 전달되어야 하며, 메시지의 기록은 국방장관과 장관이 특별히 지정한 사용자의 공식 파일에 유지된다. 상대국에서 발송된 메시지들의 공개 역시 국방장관 또는 장관이 지정한 사용자의 승인을 받아야만 한다.

세안의 군사협력은 신뢰구축 보다 높은 수준인 위기관리 영역으로 발전할 수 있다.

네 번째 확장 분야는 군사의료이다. ADMM은 2011년 아세안 군 의무사령관 회의(ASEAN Chiefs of Military Medicine Meeting)를 개최하고 2015년 군 의료분야 아세안센터 설립 개념서(Concept Paper on the Establishment of the ASEAN Center of Military Medicine, ACMM)를 채택한데 이어 2016년에 ACMM을 방콕에 설립함으로써 평시에는 응급 의료지원에 관한 훈련과 연구를 수행하고 공동 의료대응 계획을 수립하며, 위기 시에는 의료 요구를 평가하여 지원한다.

(2) ADMM 협력 내용 군사화

ADMM 창설 후 지금까지 채택한 3개년 업무계획과 이니셔티브를 전반적으로 살펴보면 다음의 5가지 사항을 통해 ADMM이 관장하는 활동이 보다 구체적인 군사분야로 세분화되고 정책 수준을 넘어 군대간의 직접적인 협력을 다루고 있음을 알 수 있는데, 이는 i) 군사협력 구심점으로서의 군 최고사령관 회의(ASEAN Chiefs of Defense Forces Informal Meeting, 이하 ACDFIM) 기능 확대, ii) 아세안 군사훈련 실시, iii) 전통적 안보의 언급, iv) 지역 차원의 안보위협 공동 대응, v) ADMM 이니셔티브의 군사적 성격 강화이다.

첫 번째로, ACDFIM의 기능 확대이다. ACDFIM은 각 군 총장들의 회의체와 달리 그 이름에 비공식을 포함하였는데, 이는 아세안 각 군의 수뇌부 모임이라는 민감성을 반영한 것으로 아세안 사무국도 이러한 비공식 회의체에 한번도 초청받지 못했다. 그런데 제4차 3개년 업무계획(ADMM Three Year Work Program, 2017-2019)에서는 ADMM 및 ADMM-Plus를 강화하기 위한 조치 중 하나로 ACDFIM이 아세안의 모든 군사적 상호작용을 조사하도록 함으로써 ADMM 및 각국 군대간 연계를 강화할 것을 새롭게 제시하였다. 이는 ACDFIM에 이전보다 많은 역할과 의미를 부여하는 것으로, ACDFIM을 아세안 군사협력의 구심점으로 설정함으로써 장차 이를 중심으로 ADMM 산하 여러 협력 기능들과 회의체를 일원화하고 체계화하려는 것이다. 이후

2018년 싱가포르에서 개최된 제15차 ACDIFM에서는 이 회의를 공식화 하는데 뜻을 같이했는데(The Diplomat 18/03/08), 각국 군사작전을 총괄하는 총사령관의 회의가 공식화되고 ADMM과의 연계를 강화하게 되면 군사연습, 군대과견, 합동작전 절차 및 교리 개발 등 군사력 운용에 대한 협력이 더욱 용이해 질 수 있다.

두 번째 지표는 아세안 군사훈련의 공식 등장이다. 아세안은 창설 후 50년 그리고 ADMM 출범 후에도 10년간 실시하지 않았던 연습을 2017년에 이르러 AMNEX(ASEAN Multilateral Naval Exercise) 명칭으로 시행했다.⁸⁾ 비록 AMNEX가 뒤늦게 실시되었지만, 아세안 군사연습 시행과 관련한 계획은 <표 1>과 같이 연습 검토 → 모의훈련 수행 → 실 기동훈련 수행이라는 과정으로 점차 발전한 결과이다. 향후 연습의 참가 범위를 확대할 계획임을 볼 때 아세안 군사훈련은 정례화되거나 적어도 반복적으로 수행될 것이다.⁹⁾

<표 1> 아세안 군사연습 관련 ADMM 3개년 업무 업무계획

1차 계획(2008-2010)	2차 계획(2011-2013)	3차 계획(2014-2016)	4차 계획(2017-2019)
재난구호 및 비상대응 작전에서의 합동 훈련 및 연습의 수행을 검토	2011년 7월 첫 HA/DR TTX 수행	DCL 평가를 위한 TTX의 수행 ... 및 아세안 인도주의적 지원 및 재난구호 연습(AHEX) 계획 및 수행	HA/DR 연습을 합리화하기 위해 다른 부문 기구들을 참여

* 출처 : 저자 작성.

8) 이 합동 연습은 11월 13일부터 22일까지 태국 사타힙(Sattahip) 해군기지 인근에서 수행되었으며 군사적 훈련만을 목적으로 한 것이 아니라 아세안 창설 50주년을 기념하는 국제관함식과 병행하여 실시하였다. 19~20일 개최된 국제관함식에는 19개국이 참석하였으나 관함식 이후 수행된 AMNEX 연습에는 아세안 국가들만 참가하였다. 이 연습은 미얀마에서 개최된 제9차 아세안 해군참모총장 회의간 승인된 표준운영절차(SOPs)를 적용하였으며, 11월 13일-17일까지는 항만 내에서의 절차 훈련(harbor phase), 21일은 해상에서의 실전 훈련(sea phase), 22일은 사후검토로 구분하여 진행되었다(The Diplomat, 17/11/09).

9) 아세안 해군 관계자들은 2018년 12월 20일, 베트남 칸호아(Khanh Hoa)에서 열린 비공식 회의에서 2020년 2차 AMNEX를 논의하고 초안을 작성한 것으로 알려졌다(The Diplomat, 18/12/26).

ADMM 군사화의 세 번째 사례는 2017년 채택한 제4차 3개년 업무계획(2017-2019)에서 ADMM이 최초로 전통적 안보(traditional security)를 언급했다는 것이다. 아세안은 Program 항목 중 “1.3.긴급한 지역 안보이슈에 대한 기타 실용적 협력분야 개발”을 새롭게 포함하고, 이에 대한 실행계획(Action Line)으로 “1.3.2.전통적 안보에 대한 협력 가능분야 검토”를 명시하였다. 아세안의 입장에서 전통적 안보 분야의 긴급한 지역 안보 이슈는 남중국해 분쟁, 중국의 군사대국화, 남중국해에서의 미·중 갈등임을 고려하면 향후 아세안이 중국을 위협으로 규정하지 않더라도 남중국해 안보상황 관리를 위한 자체 협력 활동을 확대해 나가면서 과거보다 더욱 높은 수준의 작전적 협력을 수행할 것임을 기대할 수 있다.¹⁰⁾

네 번째로, ADMM이 동남아시아 하위 지역(sub-regional)의 안보위협 대응을 지역적 차원에서 지원하기로 한 것이다. 2018년 싱가포르에서 개최된 제12차 ADMM은 “Our Eyes” 이니셔티브 개념서(Concept Paper on “Our Eyes” Initiative)를 채택했다. 이것은 말라카 해협 순찰, 술루해 3국 해양순찰, 태국만 해양안보 협력 등과 같은 하위 지역 협력 활동에 아세안 차원에서 적시적이며 최신화된 정보를 지원하는 한편, 해적, 테러, 급진주의, 폭력적 극단주의 등에 대한 전략정보(strategic information) 및 전문지식을 교환하고 지역 동향분석을 공유하기 위한 것이다. 이는 아세안이 연안국들의 전문적 협력 활동을 지원함으로써 지역 위기관리에 첫발을 내디딘 것을 의미하며, 높은 상호 신뢰를 요구하는 군사정보 교환을 공식화하고 관련 예규를 작성하여 이를 체계화했다는 측면에서 아세안 군사협력의 수준 향상을 보여준다.

10) 아세안이 과거보다 남중국해 문제를 중요한 문제로 인식하고 있음은 각 3개년 업무계획에 반영된 남중국해 이슈와 관련한 실행계획들을 통해서도 알 수 있다. “남중국해 당사국 행동선언(DOC)의 완전한 이행 기여 및 남중국해 행동준칙(COC) 채택 지원” 실행계획은 매 차수 3개년 업무 업무계획에서 ‘규범의 형성 및 공유’라는 구성요소(Component) 하에 동일하게 포함되어 있지만, 1차 계획에서는 ‘아세안 현장의 발전 지원’, ‘비-아세안 국가들의 TAC 가입 지지’에 이어 3번째로 반영된 데 반해, 2차 계획(2011-2013) 이후부터는 이 실행계획이 해당 업무계획 내 1순위로 변화하였다.

〈표 2〉 ADMM 군사협력 이니셔티브(2019년 기준)

구분	ADMM 이니셔티브
2009	① HA/DR시 아세안 군 자산 및 능력 사용(The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in HA/DR)
	② 비전통적 안보에 있어 아세안 방위 기관 및 시민사회조직간 협력 (ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organisations Cooperation on Non-Traditional Security)
2011	③ 아세안 평화유지 센터 네트워크 구축(ASEAN Peacekeeping Centres Network)
	④ 아세안 방위사업 협력(ASEAN Defence Industry Collaboration)
2013	⑤ 아세안 방위 상호작용 프로그램(ASEAN Defence Interaction Programme)
	⑥ 아세안 군수지원 프레임워크(ASEAN Logistics Support Framework)
2014	⑦ ADMM 직통선(ADMM Direct Communications Link in the ADMM Process)
2015	⑧ HA/DR에 관한 아세안 군사준비단(ASEAN Militaries Ready Group on HA/DR)
	⑨ 아세안 군사의료 센터(ASEAN Center of Military Medicine)
2017	⑩ 교육훈련 교환에 관한 원칙(Principles for ADMM-wide Education and Training Exchanges)
	⑪ 해상 조우 및 상호작용 원칙(Guidelines for Maritime Interaction)
2018	⑫ CBR 군전문가 네트워크(Network of ASEAN Chemical, Biological, and Radiological Defence Experts)
	⑬ 공중에서의 군사적 조우시 지침(Guidelines for Air Military Encounters)
	⑭ Our Eyes(ASEAN Our Eyes Initiative)

* 출처 : 저자 작성.

아세안 협력활동 군사화에 대한 마지막 사례는 ADMM 이니셔티브들이 그 자체로 점차 군사적 특색이 강해지는 추세를 보이고 있다는 것이다. 2019년 제13차 ADMM을 기준으로 ADMM의 이니셔티브는 아래에서 보는 바와 같이 총 14개이다.¹¹⁾

11) 2017년 제11차 ADMM은 ADMM의 프레임워크를 통해 추진되는 이니셔티브를 관리하기 위해 'ADMM 및 ADMM-Plus 이니셔티브에 대한 개념서(Concept Paper on ADMM and ADMM-Plus Initiatives)'를 채택하고 ADMM가 관리하는

군사적 민감성에 따라 이니셔티브를 구분하고 각 ADMM 이니셔티브들의 내용을 평가하여 기준에 따라 분류하면, ADMM이 추진하는 협력 사항들은 아래와 같이 시간이 지남에 따라 군대의 직접적인 운용이나 작전 수행에 연 관되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 ADMM 군사협력 이니셔티브의 군사적 성격 평가

군사적 성격	기 준										해당 이니셔티브			
강 함	<ul style="list-style-type: none"> • 군사(무기, 장비, 병력 등)의 운용, 행동에 영향 • 군사 작전의 전투/작전 수행에 직접적으로 관련 										⑦, ⑧, ⑪, ⑬, ⑭			
중 간	<ul style="list-style-type: none"> • 군사 작전의 전투/작전 수행을 뒷받침하는 지원요소와 관련 • 전술의 개발, 작전능력 향상을 위한 비군사적 활동 										③, ④, ⑥, ⑨, ⑩, ⑫			
약 함	<ul style="list-style-type: none"> • 상호 신뢰구축 및 제도운용을 위한 일반적 지침 • 비군사(민간)요소를 수반한 민군협력 관련 										①, ②, ⑤			
연도	2009		2011		2013		2014		2015		2017		2019	
이니셔티브	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭
군사적성격	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

* 출처 : 저자 작성.

2) 아세안의 대외 군사협력

(1) ADMM-Plus의 급속한 발전

2010년 창설 시 5개 분과회의(Experts' Working Groups, 이하 EWG)¹²⁾

이니셔티브를 총 9가지로 규정하였다. 그리고 제11차 ADMM이 '교육훈련 교환에 관한 원칙(Principles for ADMM-wide Education and Training Exchanges)' 등 2가지를 채택하고, 이듬해 2018년 10월 제12차 ADMM이 'CBR 군전문가 네트워크' 등 3가지 이니셔티브 개념서를 채택하였다. 이에 따라 2019년 제13차 ADMM에서 채택한 "ADMM 이니셔티브 평가 지침 개념서(Concept Paper on the Guidelines for the Assessment of the ADMM Initiatives)"에는 ADMM의 이니셔티브를 기존 개념서에 명시된 9개에 2017년 채택한 2가지, 2018년 채택한 3가지, 총 14개로 규정하였다(각 이니셔티브의 세부 내용은 <https://admm.asean.org/index.php/2012-12-05-19-05-19/admm1/concept-papers.html>를 참조할 것).

12) ADMM-Plus 출범시 EWG 분야는 반테러리즘(CT : Counter-terrorism), 인도적 지원 및 재해구호(HA/DR : Humanitarian Assistance and Disaster Relief), 평

로 시작한 ADMM-Plus는 2013년 제2차 ADMM-Plus에서 인도주의적 지뢰 제거 EWG를 추가하고, 2016년 제10차 ADMM에서 사이버 보안 EWG 설립 개념서(Concept Paper on Establishment of EWG on Cyber Security)를 채택하면서 ADMM-Plus가 다루는 기능적 협력분야는 총 7개로 확대되었다.¹³⁾ ADMM-Plus는 발전 과정에서 소집 주기도 단축되었다. 일부 역외 국가들이 3년 단위로 회의 소집을 단축해야 한다고 주장함에 따라 2012년 5월 개최된 제6차 ADMM에서 ADMM-Plus 주기를 2년으로 변경하기로 합의하고 제3차 ADMM-Plus를 2015년에 개최하였다. 이후 아세안은 ADMM을 중심으로 한 방위교류 증진을 위해 2017년 ADMM에서 ADMM-Plus도 연례화하기로 결정하고 2018년부터는 ADMM에 이어서 Plus 회의를 개최하는 방식으로 진행하고 있다.

무엇보다 ADMM-Plus의 발전 속도와 가시적 성과를 명백하게 보여주는 것은 각 EWG가 수행하는 군사훈련이다. ADMM-Plus는 ARF와 달리 군대간의 실질적 협력활동에 보다 초점을 두고 EWG별 훈련을 시행하고 있다. 2012년 말레이시아에서 군사의료 및 해양안보 EWG의 합동 모의훈련을 시작으로 2014년까지 ADMM-Plus 창설시 설정한 5개 EWG의 군사훈련이 모두 개최되었다. 또한 2013년 새롭게 설립된 인도주의적 지뢰제거 EWG의 군사연습도 2016년 인도에서 평화유지작전 EWG와 함께 수행되었다. 이러한 군사연습은 2014년 ADMM-Plus가 각 EWG별 군사훈련을 2016년부터는 3년 주기로 시행하도록 결정하면서 단독 혹은 합동 EWG 군사연습이 정례화되었다.

(2) 군사협력 주체로 부상

아세안은 ADMM-Plus를 제도화하고 기능을 확대하는 동시에 제도적 프레임 밖에서 역외 국가와의 개별적 군사협력도 시작했다. 특히 미·중 간의 남

화유지작전(Peacekeeping Operations), 해양안보(Maritime Security), 군사의료(MM : Military Medicine) 등 5개였다.

13) ADMM이 이니셔티브를 중심으로 협력 활동을 추진하는 반면 ADMM-Plus는 EWG를 중심으로 각 분야별로 협력 활동이 이루어지며, 각 EWG는 1년 단위 순환하여 아세안과 비아세안 국가가 공동 의장을 맡는다.

중국해 갈등 이슈에서 양국에 대해 적절한 균형을 맞추으로써 ADMM의 가치를 높이고 지역 안정성을 유지하는데 중점을 두고 있다. ADMM은 미국 국방장관과 연례 ADMM Retreat와 별개로 비공식 회의를 개최하고 있으며, 헤이글(Chuck Hagel) 미 국방장관의 제안에 따라 2014년 4월 호놀룰루에서 미-아세안 방위포럼을 개최했다. 이는 중국과의 관계에서도 마찬가지이다. 아세안은 2011년부터 중국 국방장관과 비공식 회담을 가져왔으며, 2015년에는 중국이 아세안 국방장관들을 베이징에 초청했다.

이러한 경향은 최근 중국 및 미국과 각각 시행한 군사훈련을 통해 특히 부각된다. 중국은 2015년 ADMM-Plus 기간 중 ADMM과의 별도 회담을 통해 아세안-중국의 합동 해군훈련을 제안하였고, 2016년에도 우발적충돌방지 협정(CUES) 이행을 위해 양측의 군사연습이 필요함을 주장하였다. 아세안이 2017년 10월 필리핀에서 개최된 ADMM-Plus에서 중국의 제안을 수용함에 따라 2018년 10월 ADMM-Plus의 프레임이 아닌 아세안과 중국의 단독 군사훈련이 시행되었으며, 이는 아세안이 단일국가와 시행한 최초의 군사훈련이기도 하다.¹⁴⁾ 중국 해군 남부 전구 사령부(Southern Theater Command) 부사령관인 위안위바이(袁譽柏)는 이 훈련이 단순 일회성이 아니라 양측의 이해를 증진하기 위한 지속적인 플랫폼이라 말하며 향후 아세안과의 군사협력을 지속할 것이라 언급하였다(The Diplomat 18/10/22).

그러나 아세안 차원의 군사연습 파트너는 중국만이 아니다. 아세안은 2019년 9월에 SEACAT¹⁵⁾과 병행한 합동해상훈련(ASEAN-U.S. Maritime

14) 양측은 합동 연습을 위해 2018년 8월 싱가포르 창이 해군기지에서 모의훈련을 실시하여 훈련 시나리오 및 기동계획을 수립하고, 군사의료와 잠수 분야에 대한 전문가 교류도 병행하였다. 이어 10월 22일부터 27일까지는 중국 광둥성의 잔장시(湛江市)에서 헬기를 통한 의료후송과 합동 수색구조 등 CUES를 적용한 해상에서의 사고 대응을 훈련하였다. "ASEAN and China Successfully Conclude ASEAN China Maritime Exercise." 27 Oct. 2018. https://www.mindf.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2018/october/27oct18_nr (검색일 : 2020. 10. 2.)

15) SEACAT(Southeast Asia Cooperation and Training)은 미국이 동남아에서 주관하는 유일한 다자훈련으로 9.11사건을 계기로 2002년부터 시행했다. 최초에는 SACAT(Southeast Asia Cooperation Against Terrorism) 명칭으로 시작하

Exercise, 이하 AUMX)을 실시하였다. AUMX는 미국이 2017년 제4차 ADMM-Plus에서 제안한 것으로, 2018년 ADMM-Plus간 미국과의 비공식 회의에서 아세안 국방장관들이 이를 수용함에 따라 성사될 수 있었다. AUMX는 2019년 9월 2일 태국 사따힙(Sattahip) 해군기지에서 시작하여 6일 싱가포르에서 종료되었는데, 본격적인 해상훈련이 태국만과 남중국해 공해(international waters)상에서 실시되면서 참가 군함들은 중국이 주장하는 '사전 승인' 없이 남중국해 수역을 통과했다. 중국은 이 훈련이 제3자인 미국이 개입함으로써 남중국해 행동준칙(COC)에 입각한 평화적 해결을 악화시킨 것이라 비난한 반면, 미국은 "아세안의 힘과 자유롭고 개방적인 인도-태평양에 대한 양측의 공통된 믿음을 기반으로 더욱 큰 해양안보를 구축했다"고 평가하였다.¹⁶⁾

AMNEX 자체 연습에 이어 아세안의 이름으로 역외 국가와의 군사훈련 수행에 전원 합의를 이루었다는 것은 아세안이 ADMM을 통해 ADMM-Plus의 프레임 밖에서도 하나의 군사협력 주체가 되고 있음을 보여준다.

3. 아세안 군사협력 발전 원인 분석

1) 구조적 차원

미국이 테러와의 전쟁에 몰두하는 동안 중국은 경제성장을 통해 초강대국(superpower)으로 부상하여 아시아 지역의 패권국으로 자리매김하기 시작했으며, 아시아에서의 주도권 확보와 다극적 세계질서 구축을 위한 이니셔티브를 설계하면서 이 지역에 대한 미국의 영향력을 차단하고자 노력해왔다.¹⁷⁾

였으나 테러 외에도 해적, 불법밀수, 해상 불법활동 등 다양한 문제들을 종합적으로 관리 및 대응하고 정보를 공유하기 위해 훈련 참가범위를 해경(coast guard)까지 확대하면서 2012년에 명칭을 변경하였고, 2019년 기준 미얀마와 라오스를 제외한 아세안 8개국이 참여하였다.

16) "ASEAN-US Maritime Exercise Begins in Thailand," Sept. 1, 2019. <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1949503/asean-us-maritime-exercise-begins-in-thailand/> (검색일 : 2020. 10. 1.)

지역 패권 장악을 위한 중국의 정책은 인도양 방향의 일대일로(一帶一路, One belt One road)와 서태평양 방향의 도련선(island chain) 전략으로 나타났다. 그러나 사실 중국은 일대일로 구상이 나오기 이전인 2010년대 초반부터 중동을 연결하는 해상 교통로 보호를 위해 경로상 주요 국가들에 항만 시설을 건설하기 시작했다. 방글라데시 치타공, 스리랑카 콜롬보 인근 및 남부 함반토타, 파키스탄 서부 과다르, 미얀마 시트웨 등의 항만이 이미 개발에 착수했으며, 2016년에는 중국 최초의 해외 군사기지인 아프리카 동부 지부티에 대한 10년간의 항만 사용권 계약을 체결하고 주둔 병력을 파견하였다.

인도양 방향의 일대일로는 거대 경제권과 네트워크 구축을 통한 지역 패권건설의 목적이지만, 서태평양으로 나아가는 도련선 전략은 미국을 겨냥한 군사적 성격을 띠고 있다. 남중국해는 서쪽으로는 인도양, 동쪽으로는 태평양으로 뻗어갈 수 있는 전략적 요충지이기 때문에 중국은 2020년까지 오가사와라-괌-사이판-팔라우를 연결하는 제2도련선 진출을 목표로 해군력을 발전시켜왔다. 중국의 도련선은 일차적으로는 남중국해 전 지역을 확보함으로써 에너지 및 해양자원 문제를 해결하고, 궁극적으로는 이 지역에 대한 미국의 접근을 거부하는 반접근/지역거부(A2/AD) 전략 목표를 달성하여 역내 직접적인 영향력을 행사하고자 하는 것이다.

중국의 이러한 정책은 이를 물리적으로 뒷받침할 수 있는 군사력 건설로 연결되었다. 2010년대 중반 이후 중국의 국방비는 이미 일본, 한국, 인도, 아세안 전체의 국방비 총합을 뛰어 넘었으며 유럽 3대 강국인 영국과 프랑스,

17) 중국은 1996년 러시아와 상하이협력기구(SCO)를 창설하여 미국을 견제하는 지역기구로 발전시켜왔으며 2015년에는 미국의 아시아 재균형 정책과 환태평양경제동반자협정(TPP)에 맞서 일대일로 구상을 발표하고 아시아인프라투자은행(AIIB)을 창설하면서 아시아·태평양 지역에 대한 주도권을 확보하기 위해 노력하고 있다. 또한 2006년 설립한 안보대화인香山포럼(香山 Forum)은 2014년부터 중국 국방부가 직접 관여하면서 트랙2(민간) 형식에서 트랙1.5(반관반민) 형식으로 격상되고 규모가 확대되었다. 시진핑은 2014년 제4차 아시아교류·신뢰구축회의(CICA) 기조연설을 통해 CICA를 아시아 지역 안보문제를 논의하기 위한 안보협력기구로 만들자고 공식 제안하였는데, 이는 회원국의 상당수가 친중 국가들이며 미국은 물론 일본, 필리핀 등 친미 국가들은 읍저버로 참가하고 있기 때문이다.

독일의 국방예산의 총합 규모를 초월했다(경향신문 14/02/04). 2012년 9월에는 최초의 항공모함인 라오닝(遼寧)함이 취역했고 두 번째 항모인 산둥(山東)함은 2019년 12월 취역하여 2023년 실전 배치될 예정이다. 또한 최근 건조한 4척의 신형 이지스 구축함을 모두 남중국해를 담당하는 남해에 배치하여 남해함대의 전력을 강화시켰다(조선일보 15/10/28). 중국의 A2/AD 능력은 이미 제1도련을 넘어 남태평양과 인도양 제2도련선 내에서 공격적인 작전을 수행할 역량을 갖추고 있으며, 대만 및 남중국해 남사군도에서 미·중이 충돌 시 미국의 상대적 우위는 감소하고 있는 것으로 평가되고 있다(Heginbotham, 2015: 321-355).¹⁸⁾

인도양 및 서태평양을 기반으로 아시아 패권을 장악하기 위한 중국의 확장은 결국 2000년대 말 미국을 아시아로 다시 복귀시켰다. 2012년 오바마 행정부가 발표한 신국방전략지침(DSG, Defense Strategic Guidance)은 중국의 A2/AD 전략에 대응하기 위해 아태지역의 해·공군력을 증강하고 미사일 방어 체계를 구축하여 역내 군사력 현시를 강화해 나갈 것임을 밝혔다. 이 변화된 아시아-태평양 정책은 “아세안을 핵심(ASEAN at its core)”에 두고 있는데,¹⁹⁾ 이는 트럼프 시기에도 사실상 큰 변화가 없었다. 트럼프 행정부는 국가안보전략(NSS, National Security Strategy) 2017 보고서를 통해 아시아를 인도-태평양으로 개칭하고 미국의 국익에 최우선 지역이라 강조하였다. 양국의 갈등은 2020년에 이르러 더욱 첨예화되었다. 미국은 중국을 독재국가(autocracy)로 표현하고 중국과의 전략적 경쟁에서 승리하기 위해 힘을 통

18) 중국의 군사력 발전 및 이에 대한 미국의 평가는 Ronald O'Rourke.(2020). "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress." Washington, DC: *Congressional Research Service*. ; U.S. Office of the Secretary of Defense.(2020). *Military and Security Developments involving the People's Republic of China*. Annual Report to Congress. Washington, DC: OSD.를 참조.

19) "Remarks by National Security Advisor Tom Donilon - As Prepared for Delivery." November 15, 2012. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery> (검색일 : 2020. 10. 10.)

해 평화를 보존하는 현실주의로의 회귀(return to principled realism)를 공식 표명했다.²⁰⁾ 그리고 중국은 이에 맞서 남중국해연구원(NISCSS)이 처음으로 발간한 아시아-태평양 지역 미 군사력 현황 보고서(The U.S. Military Presence in the Asia-Pacific 2020)를 통해 미 해군의 항행의 자유작전(FONOP)과 대만해협 통과통항작전을 중국 주권이 적용되는 남중국해와 대만에 대한 군사적 도발로 규정했다.²¹⁾

이처럼 중국 해군이 유럽 주변 해역까지 군사력을 투사할 능력을 갖추고 아세안은 집단적 해군력으로도 중국에 대적할 수 없게 되면서 남중국해 안보 문제의 근본적 속성은 중국과 아세안의 영유권 분쟁에서 미국과 중국의 패권 경쟁으로 변모하였다. 그리고 아세안은 이러한 구조적 변화에 따른 긍정적·부정적 영향을 동시에 받게 되었다. 긍정적 영향은 양국이 친아세안 정책을 펼치면서 이에 따른 안보이익을 누리게 되었다는 것이며, 부정적 영향은 양국의 경쟁이 가속화되면서 아세안이 미·중 간 양자택일을 강요받는 상황에 놓일 우려가 증대되었다는 것이다. 또한 세계적인 두 강대국의 대결로 인해 아세안이 지역 안보문제에서 주도권을 상실하거나 남중국해 영유권 분쟁 당사국들의 입장과 권리가 배제될 가능성도 있다. 따라서 2010년대 아세안의 안보 중점은 미국과 중국이 동남아시아 지역에서 충돌하는 상황에서 어떻게 자신들이 중심성을 유지하고 지역 자율성을 통해 안보이익을 극대화할 수 있는가의 문제였다. 아세안 국가들은 이러한 구조적 변화에 따른 긍정적 영향은 극대화하고 부정적 영향은 최소화하기 위해 미·중의 경쟁적 친아세안 정책을 이용하여 안보이익을 도모하는 한편, 아세안 제도를 강화시켜 아세안과 동남아 지역의 전략적 가치를 제고하고자 하였다.

20) "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/> (검색일 : 2020. 10. 3.)

21) "The U.S. Military Presence in the Asia-Pacific 2020 Press Release," 23 June, 2020, <http://en.nanhai.org.cn/index/info/content/cid/20/id/8273.html> (검색일 : 2020. 10. 1.)

2) 정책적 차원

남중국해를 바탕으로 한 아시아-태평양 지역의 주도권 경쟁을 위해 미국과 중국은 아세안이 자신의 편에 서도록 하거나 적어도 자신들에게 적대적 입장으로 돌아서지 않도록 만들어야 했다. 중국의 입장에서는 동남아 국가들과 양자 및 다자간 협력관계를 강화하고 남중국해 문제가 중국-아세안의 역내 문제임을 강조함으로써 미국이 개입하는 것을 최대한 방지해야 한다. 미국의 입장에서는 2000년대 중국이 아세안에 제공해 온 매력공세(charm offensive)와 경제적 실리추구로 필리핀 두테르테 대통령처럼 아세안 국가들의 친중 성향이 강해지는 경우 지역문제에 개입할 명분이 약해지고 군사력 배치 및 훈련, 항행의 자유작전 수행 등도 어렵기 때문에 우선적으로 이들의 지지를 얻는 것이 중요하다. 이처럼 지역을 둘러싼 양국 갈등은 아세안 국가들에게 지역 안보의 불안정 요인이지만, 다른 한편으로 이들의 친-아세안 정책은 안보이익 기회를 제공하는 것이었다. 따라서 아세안 국가들은 이 경쟁을 적극적으로 이용하여 하나의 강대국과의 양자 관계를 다른 강대국과의 관계를 향상시키기 위한 지렛대로 사용하는 전략을 추구하면서 중심성을 유지하고 양측으로부터 안보 이익을 얻고자 하였다. 주요 아세안 국가들의 대표적인 지렛대 정책 사례들은 다음과 같다.

먼저 태국의 경우, 2014년 쿠데타 발생시 미국은 대외 원조자금을 축소하고 무기판매 및 군사교류를 중단한 반면 중국은 내정 불간섭 원칙에 따라 우호 관계 지속을 강조하며 지지하자 태국은 양국 고위급 회동을 통해 양국 관계를 기존의 경제 중심의 관계에서 정치·군사적 협력 관계로 확대하였다. 2015년 중국 공군이 동남아시아 공군과 최초로 수행한 연합 훈련인 Falcon Strike를 시행하는 등 태국이 중국과 군사협력을 가속화하려는 움직임을 보이자 미국은 제재를 해제하고 태국과의 협력을 적극적으로 추진하였다. 2015년 9월 쿠데타로 중단시킨 CARAT 훈련을 재개하고, 10월 29일 미 국무부는 “국가 안보이익에 고려되는 방위 협력활동”이라는 명분으로 약 2,690만

달리 상당의 개량형 시스패로우 미사일 및 관련 부품 판매를 결정하였다(The Diplomat 15/12/16). 이어 11월 ADMM-Plus에서 카터(Ashton Carter) 국방장관과 뿌라윗 왕수완(Prawit Wongsuwan) 태국 부총리겸 국방장관은 쿠테타 이후 첫 양국 회담을 개최하였다.

싱가포르는 2015년 12월, 미국과 2005년 체결한 DCA 협정에서 HA/DR, 사이버 보안, 차단 방역(biosecurity) 등의 협력 범위를 추가로 넓힌 확대국 방협력협정(EDCA, Enhanced Defense Cooperation Agreement)을 체결하였다. 이에 중국이 2015년 양국 외교관계 수립 25주년을 기념하여 교류협력 분야를 경제 외 국방, 문화, 정치 등 다양한 분야로 확대할 것을 제안하자 싱가포르의 양국 관계를 전방위적 협력 동반자 관계(All-Round Cooperative Partnership)로 규정하는 데 합의했다. 이듬해인 2016년 미국 역시 양국 외교수립 50주년을 기념하기 위해 리셴룽(Lee Hsien Loong) 총리를 30여년 만에 공식 초청했고, 이 자리에서 오바마 대통령은 싱가포르가 자국 공군이 괌에서 훈련할 수 있도록 제안한 것을 검토하겠다고 밝혔다.²²⁾ 한편 싱가포르와 중국이 2019년 10월, 2008년 체결한 국방교류 및 안보협력 합의(ADESC)를 개정하고 군사훈련 규모 확대 등 국방협력을 강화하자²³⁾ 미국은 2019년 12월 7일 개최된 레이건 국방포럼 기간 중 싱가포르가 2016년 제안했던 괌 앤더슨(Andersen) 기지 사용요구를 수용하는 협정을 체결했다(The Strait Times 19/12/28).

베트남은 과거 미국과도, 중국과도 전쟁이 있었고 특히 중국과는 남중국

22) "Remarks by President Obama and Prime Minister Lee of Singapore in Joint Press Conference," August 02, 2016. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/02/remarks-president-obama-and-prime-minister-lee-singapore-joint-press> (검색일 : 2020. 10. 4.)

23) 개정된 안보협력 조약에는 각 군별 양자 연습 규모 확대 및 정례화, 양자 훈련에 참여하는 부대에 대한 방문군 지위협정 설정, 중국과의 상호 군수품 지원 협정, 양국 핫라인 구축 등이 새로 포함되었다. "Singapore and China Step Up Defence Cooperation Through Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation," 20 Oct, 2019. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/20oct19_nr (검색일 : 2020. 10. 8.)

해 분쟁이 계속되고 있지만 양국의 갈등관계 속에서 자국의 안보이익을 추구하려는 입장은 다른 아세안 국가들과 유사하다. 2013년 6월 쓰영 떤 상(Truong Tan Sang) 주석은 중국을 국빈방문하여 ‘전면적 전략적 협력 동반자 관계에 관한 베트남-중국 양국 정부 간 행동계획’에 서명하고, 이어 7월에는 미국을 방문하여 포괄적 동반자 관계를 수립했다(외교부 2019). 2014년 5월 시사군도(Paracel Islands) 인근 시추선 설치를 둘러싸고 베트남 내 과격 반중시위가 발생하는 등 양국 갈등이 고조되자 2015년 베트남은 미국과의 수교 20주년을 맞아 응우옌 푸 쩡(Nguyen Phu Trong)이 베트남 공산당 서기장으로서 최초로 미국을 방문하면서 중국의 우려를 자극했다. 이에 시진핑 국가주석은 취임 후 처음으로 2015년 11월 베트남을 국빈 방문하여 양국의 전면적 전략적 협력 동반자 관계를 재확인하였다. 시진핑의 베트남 방문을 계기로 양국의 정치적 신뢰 노력이 강화되자 오바마 대통령은 2016년 5월 베트남을 방문하여 무기 금수 조치 전면 해제를 발표하고 양국의 포괄적 파트너십 관계를 더욱 공고히 할 것을 밝혔다.²⁴⁾ 2014년 10월 미국이 해양 안보에 관련된 일부 살상 무기에 한해 제한적으로 금수조치를 해제한 이후 지속적으로 무기금수 전면 해제를 요청해온 베트남으로서는 중국과의 정치·군사적 관계 회복을 통해 미국과의 실리도 얻을 수 있었던 것이다.

미국과 동맹국인 필리핀은 이전까지 안보문제에 있어 명백히 미국에 의존했으나 2016년 취임한 두테르테 대통령은 미국과 중국 모두에게 필리핀이 전략적 중요성이 있음을 인식하고 공개적으로 친중 성향을 보임으로써 양측으로부터 이익을 얻고 있다. 두테르테는 2016년 2월 중국이 술루-셀레베스 해 순찰에 참여할 수 있다고 말한데 이어, 5월 중국 군함 3척이 7년 만에 필리핀을 방문했을 때 양국의 군사훈련을 고려할 수 있다고 밝히면서 미국의 우려를 낳았다(The Diplomat 17/05/05). 그러나 중국과 군사훈련은 아직 실시하지 않았고 오히려 2016년부터 2019년까지 미국으로부터 5억 5천만 달러의 군사원조를 받았다(서울신문 20/02/12). 2016년 7월 12일, 국제상

24) "Remarks by President Obama in Address to the People of Vietnam," May 24, 2016. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/24/remarks-president-obama-address-people-vietnam>(검색일 : 2020. 10. 2.)

설중재재판소(PCA)가 필리핀이 제소한 15건 대부분에 대해서 필리핀의 손을 들어 주었을 때도 두테르테는 이 판결을 수용하지 않고 중국과 양자협의를 할 것이라고 밝혔으나, 그해 10월 시진핑과의 정상회담 후 발표한 공동성명에는 남중국해 문제와 관련한 협상 체계를 만들어 정기적인 대화를 재개한다는 문구만 삽입하였을 뿐 판결에 관한 내용은 포함하지 않았다. 오히려 두테르테는 이 회담을 통해 중국으로부터 27조원 규모의 투자 유치 제안을 받아들였다(연합뉴스 16/10/20). 2020년 7월 마이크 폼페이오 국무장관이 남중국해 대부분의 해양 자원들에 대한 중국의 주장이 완전히 거짓이고 중국 공산당으로부터 자유를 지키겠다는 연설에 이어, 8월에 필리핀 외무장관이 “중국이 남중국해 침범을 넘어 우리 해군을 공격하면 워싱턴에 전화할 것”이라 말하며 상호방위조약을 거론하자(한국일보 20/08/27), 다음 달인 9월 필리핀을 방문한 웨이펑허(魏凤和) 중국 국방장관은 2004년 체결한 국방협력 양해각서 갱신을 제안하고 2천만 달러 상당의 비전투장비 지원을 약속했다(연합뉴스 20/09/21).

마지막으로 인도네시아는 2005년 미국이 무기 금수 조치를 해제하고²⁵⁾ 양국 관계가 안정화되자 2010년 중국이 제안한 양국 특수부대간 합동연습인 Sharp Knife을 수용했다. 이에 미국은 인도네시아 특수군(Kopassus)과의 교류 중단과 군사제재 조치를 해제하고 F-15 전투기 무상공여를 제안했다. 또한 오바마 대통령이 2010년 11월 인도네시아를 국빈 방문하여 포괄적 동반자 관계 수립에 합의하고, 무역·투자·교육 등 제반 분야의 협력을 강화할 것을 약속하자, 중국은 2013년 시진핑 국가주석이 인도네시아를 방문하여 포괄적인 전략적 파트너십 관계를 구축하였다. 이후 2015년 3월 조코위(Joko Widodo) 대통령이 중국을 국빈 방문하자 중국은 인도네시아의 전략

25) 미국은 인도네시아 특수군(Kopassus)을 포함한 대테러 부대 요원들이 1991년 대 동티모르에서의 산타쿠루즈 학살뿐만 아니라 인도네시아 아체(Aceh) 및 서부 파푸아(West Papua) 지방에서 발생한 민간인에 대한 살인, 고문, 강간 등의 반인륜적 범죄를 저지른 데 대해, 'Leahy Laws'(인권 유린에 가담한 것으로 추정되는 외국인 부대에 대한 군사지원 및 훈련을 금지)를 적용했다. 이에 따라 1990년대 군사집축이 부분적으로 중단되었고 1994년부터는 인권문제로 인도네시아에 대한 무기 판매를 제한했다.

적 중요성을 높이 평가하면서 648억 달러의 투자를 약속했고, 그해 10월 조코 위의 백악관 방문시 미국은 양국 관계를 전략적 동반자 관계로 격상시키고 외교장관간 전략대화를 매년 개최하기로 하였다(The Diplomat 17/04/15).

이처럼 2010년대 아세안 국가들의 안보정책은 미·중 간의 경쟁 관계에서 자신들의 지전략적(geo-strategic) 중요성을 이용하여 그들과의 관계를 각각 긴밀하게 강화함으로써 한 국가와의 정치·군사적 관계가 다른 한 국가의 반응을 이끌어 내도록 만들어 궁극적으로는 양국 모두가 더 많은 투자를 하고 자신들에 관여(engagement)하도록 만드는 것이었다. 각 국가들의 이러한 정책은 2가지 측면에서 아세안 군사협력에 영향을 미쳤다.

첫 번째로 국가들의 이러한 정책이 합의제 방식인 아세안 제도에 반영되면서 아세안 역시 미·중과의 상호작용을 주도적으로 이끌어나가게 된 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 2011년부터 ADMM이 중국 국방장관과 비공식 회담을 개최하자 미국은 2013년 미-아세안 방위포럼을 제안했고, 아세안 국방장관들이 미국과 하와이에서 비공식 회의를 개최하자 중국은 베이징에 이들을 초청했다. 또한 2017년 아세안이 중국의 합동훈련 제안을 수용하자 미국 역시 그해 ADMM-Plus에서 합동훈련을 제안하고 미국이 주관하는 SEACAT에 미얀마, 베트남을 새로 포함하면서 역대 최대 규모의 훈련을 실시하였다. 2018년 아세안은 중국과 단독 합동훈련을 실시하는 한편, 미국의 연합훈련 제안을 수용하였고 이와 별개로 미국은 그해 코브라 골드(Cobra Gold) 연습에 과거 대비 대규모 전력을 참가시켰다. 그리고 이듬해인 2019년 아세안은 미국과 단독으로 합동훈련을 실시했다.

둘째, 아세안 국가들이 지렛대 정책을 통해 자국의 전략적 중요성을 더욱 높이고 미·중 양국으로부터 군사원조, 경제적 지원 및 투자 등을 유치하기 위해서는 전체로서의 아세안의 힘과 영향력이 절대적으로 요구된다는 것이다. 아세안의 국제적 위상을 높이고 미·중이 지속적으로 아세안에 관여하도록 만들기 위한 핵심은 아세안의 단일성과 제도적 중심성이다. 따라서 이 시기 아세안의 가장 큰 과제이자 주안점은 아세안 기반 제도들의 경쟁력과 영향력을 유지하고 그 속에서 아세안 중심성을 구축하는 것이었다. 더욱이

미·중 갈등 속에서 아세안이 균형을 잡고 양자택일을 강요받지 않기 위해서는 안보 사안에 대한 내부 합의를 기반으로 제도적 힘과 중심성을 강화해야 했다. 2010년대 아세안 군사협력, 특히 ADMM의 발전은 이러한 인식이 반영된 결과라 볼 수 있다.

3) 제도적 차원

2015년 말 아세안공동체 공식 출범을 앞둔 상태에서 점차 심화되는 미·중 경쟁으로 아세안은 내부 결속과 아세안 중심성 구축이라는 과제에 직면하였다. 이 문제는 2012년 아세안 정상회의에서 45년 만에 처음으로 공동성명 합의에 실패한 것과, 2013년 및 2014년 재해재난에 따른 국제 구호협력에서 중심적 역할을 수행하지 못한 것이 큰 계기가 되었다.

2012년 아세안 정상회의는 의장국인 친중 성향의 캄보디아가 남중국해 문제에서 중국의 입장을 반영하면서 공동성명 발표에 실패했다. 이후 인도네시아의 서틀외교를 통해 뒤늦게나마 아세안 공동성명을 채택할 수 있었지만 2008년 아세안 현장 발효와 공동체 구축을 위한 지속적 노력에도 불구하고 발생한 내부 분열과 불일치는 많은 주목을 받았고 아세안 제도들에 있어 이들의 중심적 역할에 대한 의구심을 불러일으켰다.

또한 2013년과 2014년 재해재난 시 국제적인 HA/DR 협력 활동에서도 아세안 중심성의 한계가 드러났는데, ADMM이 설립 이후 협력 활동의 초점을 HA/DR에 두었음에도 실재 재난 발생 시에는 국가 간 불신과 지원체계 미비 등으로 아세안을 중심으로 한 협력 활동이 이루어지지 못한 것이다. 2013년 태풍 하이옌이 상륙한 지 일주일도 지난 시점에서 구호 활동을 조정하는 명확한 지휘체계가 없었고, 해양지역에서의 HA/DR에 핵심 역할을 하는 해군 구호활동은 아세안 해군이 대부분 불참한 가운데 역외 국가들에 의해 주도되었다. 구호 활동에 참여한 국가들은 지역 구호노력이 아세안이 아닌 피해국과의 양자 조율을 통해 이루어졌다는 점에 주목하며 아세안의 대응에 비판적인 반응을 보였다. 그 결과 아세안이 신속대응팀(quick response

team)을 구성하고 각 국가들의 인적자원과 장비를 공유해야 한다는 주장이 내부적으로 제기되기 시작했다.²⁶⁾ 이러한 문제점은 2014년 3월 말레이시아 여객기 실종에 따른 수색구조 작전에서도 동일하게 드러났다. 26개국에서 60여 척의 선박과 50여 대의 항공기가 수색구조에 참가함에 따라(The Straits Times 14/04/09) 참여국들은 아세안이 군사적 조율과 협력에서 중추적 역할을 맡을 것이라 기대했지만 아세안은 방관자 역할에 그치고 말았다. 당사국인 말레이시아는 물론 아세안 국가들이 민감한 군사자료 공유에 난색을 표하고 아세안이 수색구조 작전의 지휘·통제 역할을 수행하지 못하면서 ADMM에 대한 신뢰성은 물론 ADMM-Plus의 중심으로서의 ADMM 능력마저 의심받게 되었다.

이 시기, 제도 속 아세안의 능력에 대한 의구심과 더불어 아세안 제도 자체에 대한 회의적 의견도 이어졌다. 미·중 경쟁 심화로 국제사회에서 전통적 안보 이슈에 대한 논의가 중요해지는 상황에서 ADMM(-Plus)의 비전통적 안보 이니셔티브에 의해 구축된 협력적 분위기가 현실적 안보질서 유지에 긍정적인 파급 효과를 발휘하지 못한다는 비판이 제기된 데 따른 것이다. 이에 반해 상그릴라 대화(SLD)는 보다 민감하고 현실적인 안보 의제에 대해 국방 당국자들이 자국의 안보정책과 입장을 명확히 표명하면서 직설적이고 논쟁적 대화를 이어갈 수 있는 장(場)으로서 그 가치를 인정받고 있었다. 이미 2012년 SLD에서 리언 파네타(Leon Panetta) 미 국방부 장관의 재균형 전략 발언을 둘러싼 전문가들간의 논쟁에서 SLD와 ADMM-Plus 중 무엇이 더 적절한(relevant) 포럼인지에 대한 암묵적인 언급이 있었다(Tan 2018, 76). 따라서 아세안은 실질적인 군사협력 결과를 도출함으로써 신생 제도인 ADMM 및 ADMM-Plus의 입지를 굳건히 하고 유사 제도들 속에서 경쟁력을 유지하도록 만들어야 했다.

이처럼 아세안 연대의 한계, 제도적 중심성 및 아세안 기반 제도에 대한 국제적 비판은 아세안 제도와 군사협력 발전을 촉진하는 계기가 되었다.

26) Euan Graham, "Super Typhoon Haiyan: ASEAN's Katrina moment?", 20 November, 2013. <https://csis.org/files/publication/Pac1382.pdf> (검색일: 2020. 10. 5.)

아세안은 우선적으로 내부 결속을 통해 단일성을 강화해야 함을 자각했다. 향후 이러한 실패가 반복된다면 아세안 주도의 대화 모델과 아세안 중심성 개념이 현실적인 안보 우려를 해소하는 데 부적절하다는 인식이 형성되어 역외 국가들이 제도에서 이탈할 가능성이 있기 때문이다. 이에 따라 아세안은 2015년 정상회의에서 그해 12월 31일 아세안공동체가 정식으로 완성될 것이라 선언하면서 ASEAN 2025: Forging Ahead Together를 채택하고 통합과 결속을 다졌다. 또한 2012년 아세안 정상회담과 마찬가지로 2015년 ADMM-Plus에서 또다시 남중국해 이슈가 플러스 국가들의 합의를 가로막으면서 공동선언문 채택에 실패했으나²⁷⁾ 2012년과 달리 아세안은 공동 입장을 유지하면서 전체 합의를 요구하지 않는 의장국 성명에 남중국해 문제를 포함하였다.

두 번째로, 재해재난 발생 시 아세안 차원의 집단 대응체계를 구축해야 했다. 이에 따라 아세안은 2015년 제9차 ADMM에서 HA/DR에 관한 아세안 군사준비단 개념서를 채택하고 다음 해 제10차 ADMM에서는 이에 대한 운영세칙을, 2018년 제12차 ADMM에서는 AHA 센터(ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance) 내 군 대표부(Military Representative)에 대한 규정을 잇달아 채택하였다. 또한 2016년 아세안 정상회의에서는 지역 재난 발생시 집단적 대응을 보장하기 위해 '하나의 아세안, 단일한 대응(One ASEAN One Response)'을 채택하고 구체적 협력 사항을 진전시켰다.

세 번째로, 강대국을 포함한 ADMM-Plus에서 참여국들과의 국제적 협력 활동을 효과적으로 조율하고 아세안이 그 중심적 역할을 수행하기 위해서는 무엇보다 그 제도적 기반인 ADMM의 능력 구축이 필요했다. ADMM-Plus가 ADMM을 기반으로 하고 있지만 그 구성 원리만으로는 아세안 중심성을 확

27) ADMM-Plus에서 공동선언문 채택은 의무화되지 않지만 제3차 ADMM-Plus는 남중국해 문제의 언급을 두고 플러스 국가간 이견으로 인해 공동성명 발표 계획이 무산되었다. 의장국인 말레이시아의 초안에는 '항행의 자유(freedom of navigation)'라는 용어가 포함되었고 그것에 대해서는 중국이 동의했으나, 나머지 국가들은 이를 모호한 표현이라 반대하면서 '남중국해'를 분명히 언급해야 한다고 주장한 것이다. 그러나 중국이 남중국해 표현 삽입을 반대하면서 합의에 실패하였다(Gindarsih, 2016: 35).

보할 수 없다. 특히 ADMM-Plus는 캐나다와 프랑스 등도 참여를 희망하는 등 제도적 측면에서 급속한 발전을 거두는 반면(Chiang 2014, 8) ADMM 성과가 오히려 뒤처지면서 그 중심성이 과제로 떠올랐다. ADMM은 2006년 출범하였지만 2009년에서야 첫 이니셔티브를 채택하고 2010년대 초반까지도 대부분의 활동은 전문가 교류, 정부-민간 협력 강화, 국방 관련 기관의 대화 촉진 등 광범위한 포럼 및 워크숍에 중점이 맞춰져 있었기 때문에 협력 활동이 가시적 결과로 도출되지 못하고 있었다. 이런 상황에서 ADMM-Plus의 발전은 아세안의 국제적 지위를 높여주는 측면도 있지만, 한편으로는 강대국들이 제도의 프로세스와 협력 과정을 주도할 경우 ADMM 의제에서 벗어나거나 아세안의 지도적 역할을 약화시킬 위험성도 안고 있기에 아세안은 ADMM을 보다 강화시킴으로써 ADMM-Plus를 효과적으로 관리할 필요가 있었다. 이것은 아세안 기반 제도들에 대한 외부 불신을 낮추는 것은 물론 아세안 안보공동체를 구성하는데도 필수적인 사항이었다. ADMM을 강화하는 것은 과정-중심에서 벗어나 보다 결과-지향적이며 실질적인 이니셔티브를 추진함으로써 가시적 성과를 도출하는 것을 의미하기 때문에 2010년대 중반 이후 ADMM의 변화는 아세안의 이러한 자각과 노력을 보여준다고 할 수 있다.

4. 결론

2000년대 말 이후 중국의 아시아 패권 추구, 공격적인 해양정책과 해군력 증강이 가속화되면서 그동안 미국에 의해 유지된 지역 질서와 균형이 흔들리고 동아시아 안보는 급격한 구조변화를 겪게 되었다. 지역 패권장악을 위한 중국의 정책은 2000년대 중동 지역에 집중했던 미 군사력을 다시 아시아 지역으로 불러들였고 양국이 남중국해에서 충돌함에 따라 남중국해 문제는 중국과 아세안 국가들의 영토 분쟁에서 미국과 중국의 해양패권 경쟁으로 변모하게 되었다. 이러한 안보구조 변화는 아세안에게 긍정적, 그리고 부정적 영향을 모두 미치게 되었다. 우선, 미국과 중국이 남중국해 분쟁의 당사

국이자 제도적 영향력을 갖고 있는 아세안에 우호적 정책들을 펼치면서 아세안 국가들은 미·중 경쟁 관계를 지렛대로 활용한 정책을 통해 양측으로부터 안보이익을 얻을 수 있었다. 그러나 역내 신냉전 구조는 또 한편으로 거대 양국 중 어느 편이 선택을 강요받거나 아세안이 각국의 이해관계에 따라 양 진영으로 분열될 수 있는 위험성도 증가시켰다. 따라서 아세안 국가들이 이러한 부정적 영향을 최소화하면서 안보정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 과거 그 어느 때 보다 아세안의 단일성과 중심성이 요구되었다. 이를 구축해야만 제도로서의 아세안이 힘과 영향력을 갖고 미·중을 비롯한 대화 상대국들을 자신들의 제도에 지속적으로 관여시킬 수 있고, 그것이 곧 아세안 국가들의 안보정책 성공과 지역 자율성 확보의 기본적인 조건이기 때문이다.

이와 더불어 2010년대 초 아세안이 보여준 제도적 취약성에 대한 국제적 비난과 불신은 중심성 구축을 위한 제도 발전 필요성을 더욱 자각하도록 만들었다. 2012년 아세안은 중국의 영향력으로 정상회담 공동성명 채택에 실패했고 2013년과 2014년 역내 재해재난 시 ADMM는 제대로 작동하지 않았으며 Plus 및 역외 국가들과의 협력 활동에서 구심점 역할도 수행하지 못했다. ADMM과 ADMM-Plus의 발전 격차 역시 이 제도의 근간인 ADMM의 입지를 약화시킬 우려가 있었다. 이로 인해 아세안은 보다 실질적인 이니셔티브들과 결과 지향적인 협력 활동을 추구함으로써 ADMM을 강화해나갔으며, 동시에 아세안을 하나의 군사협력 주체로 발전시켰다.

이상을 종합해 볼 때 구조가 정책의 변화를 수반하고 제도의 발전을 촉진했으며, 국가들이 정책 성공을 위해 제도의 미비점을 보완하는 선순환이 이루어짐에 따라 2010년대에 ADMM 및 ADMM-Plus, 그리고 아세안을 중심으로 한 군사협력이 빠르게 발전할 수 있었음을 알 수 있다. 다시 말하면 아세안 군사협력의 발전은 구조, 정책, 제도 중 어느 하나의 요인만으로 달성된 것이 아니라 각각이 서로 영향을 미치고 조응함에 따라 발생한 결과인 것이다.

또한 이러한 상호작용 속에서 아세안이 핵심적으로 추구한 것은 '아세안 중심성'이라 볼 수 있다. 아세안 중심성은 아세안이 여러 제도들을 설계하고

이끌어 나가는 데 핵심으로 간주하는 개념이자 아세안의 위상과 영향력을 유지하는 원동력이며, 궁극적 안보목표인 지역의 자율성과 회복력(resilience)을 달성하기 위한 기반이다. 2010년대 가시적인 군사협력 활동들 역시 아세안이 신냉전의 구조 속에서 지역 자율성을 유지하기 위해 정치·외교뿐만 아니라 군사 분야에서도 아세안을 지역협력 제도의 중심에 놓기 위해 노력한 결과로 나타난 것이다.

그러나 미·중 갈등이 점차 고조되는 상황에서 아세안이 지속적으로 중심성을 유지하고 강대국 경쟁 속에서 지역의 이익을 침해받지 않기 위해서는 무엇보다 내부 단결과 응집력이 전제되어야 한다. 따라서 아세안은 중요 안보사안에 대해 개별 국가의 이탈을 방지하여 합의된 입장을 유지하고, 정치안보공동체라는 이름에 맞게 군사분야에서도 ADMM 이니셔티브들에 대한 구체적인 결과를 도출해야 할 것이다. 또한 지역을 둘러싼 미·중 경쟁에 따른 부정적 영향을 최소화하고 아세안의 협상력을 제고시키기 위해서는 인도, 일본, 호주, 한국 등 인접 국가들과의 연대와 군사협력을 강화함으로써 중립적 이미지를 표방하고 선택의 폭을 넓혀나가야 한다.

향후에도 아세안이 잠재적 적을 상징하는 전통적 군사안보 협력에 합의할 가능성은 극히 낮지만 미·중 패권 경쟁 속 동남아시아의 안정과 번영을 위해서는 지역 차원의 위협 관리와 비전통적 안보 이슈에 대한 군사협력을 확대할 수밖에 없을 것이다. 그것이 아세안의 내부 결속과 단결을 강화할 뿐만 아니라 강대국들이 아세안과 동남아시아 지역에 지속적으로 관여하도록 하는 요인이 되기 때문이다. 특히 각종 자연재해가 많고 해적, 테러 등의 위협에 취약한 동남아 지역의 특성상 아세안은 ARF, ADMM, ADMM-Plus 등의 제도를 통해 비전통적 군사협력을 충분히 확대할 수 있으며 이에 참여하고자 하는 국가들 역시 증가하고 있다. 따라서 아세안 국가들은 역외 국가와 시행해온 기존의 양자훈련을 다자화시키고 협력국을 보다 다각화하며, 제도로서의 아세안은 ‘아세안+X’ 형태의 국제훈련을 시행함으로써 경험을 축적하고 작전 운용능력을 숙달해야 할 것이다. 이러한 비전통적 훈련은 국제적으로 민감성이 덜하다는 장점 외에도, 훈련의 중점이 비전통적 이슈에 있을

뿐만 그 진행 과정은 전통적 안보협력과 유사하다는 측면에서 아세안의 군사협력 확대는 중국에 대한 일종의 견제 메시지가 된다. 그리고 이러한 전망과 제언은 지역 안보연구에 있어 약소국들의 연합체인 아세안의 군사협력에 주목해야 하는 충분한 이유가 될 것이다.

참고문헌

- 고찬유, 『한국일보』 2020.8.27.일자: 필리핀 외교장관 '미 공격하면 美에 전화할 것'
- 김석수(2014), "아시아태평양 지역 경제통합과 아세안의 중심성", 『東南亞研究』, 제23권 제3호, 341-369.
- 오관철, 『경향신문』 2014.2.4.일자: 세계 국방예산 5년 만에 증가... 중, 유럽 3강국 영·독·프 함께 첫 추월.
- 외교부(2019), 『베트남 개황 2019』, 서울: 외교부.
- 유용원, 『조선일보』 2015.10.28.일자: 美, 항모 1척 태평양 추가 배치...中, 새 이지스함 4척 맞대응
- 이기철, 『서울신문』 2020.2.12.일자: 미군 합동군사훈련 종료 두테르테의 '진짜' 속내
- 이신화·이양호(2017), "지역다자주의 틀에서의 미-중 경쟁과 한국의 다자안보전략구상: '아세안 중심성'(ASEAN Centrality)의 교훈", 『담론 201』, 제20권 제2호, 105-141.
- 정재용, 『연합뉴스』 2020.9.21.일자: '남중국해 갈등' 미국과 중국, 필리핀 우군 만들려 '매력 공세'
- 홍제성, 『연합뉴스』 2016.10.20.일자: 中·필리핀 정상회담후 '갈등해소' ... 두테르테 '양국관계는 봄날'
- Acharya, A.(2017). "The myth of ASEAN centrality?." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 39(2),

273-279.

Charissa Yong, "Singapore and United States sign pact to set up RSAF fighter training detachment in Guam," *The Strait Times*, 28 December, 2019.

Chiang, C. F.(2014). "Insights on the ADMM and ADMM-plus: The road to realisation, and what lies ahead," Goh Keng Swee Command and Staff College Seminar, October 9-10.

Department of Defense(2012). *Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21st Century Defense*.

Euan Graham, "Super Typhoon Haiyan: ASEAN's Katrina moment?", 20 November, 2013. <https://csis.org/files/publication/Pac1382.pdf> (검색일: 2020. 10. 5.)

Gindarsih, I.(2016). "Roundtable on the Future of The ADMM/ADMM-Plus and Defence Diplomacy in the Asia Pacific". RSIS Policy Report, Singapura: Nanyang Technology University.

Heginbotham, E.(Ed.)(2015). *The U.S.-China Military Scorecard : Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996~2017*. Santa Monica: Rand Corporation.

Prashanth Parameswaran(2017). "ASEAN's First Naval Exercise in Perspective", *The Diplomat*, 9 November.

_____ (2015). "Exclusive: Managing the Strained US-Thailand Alliance", *The Diplomat*, 16 December.

_____ (2017). "Trump's Indonesia Challenge Begins With Pence Visit", *The Diplomat*, 15 April.

_____ (2018). "What Did the ASEAN Defense Chiefs Meeting in Singapore Achieve?", *The Diplomat*, 8 March.

_____ (2018). "What Will ASEAN's 2020 Navy Exercise Look Like?", *The Diplomat*, 26 December.

- _____ (2017). "Why Did China's Warships Visit the Philippines?", *The Diplomat*, 5 May.
- _____ (2018). "Why the First China-ASEAN Maritime Exercise Matters." *The Diplomat*, 22 October.
- Saman, M. M., Yusof, S., Dahari, J. R., and Abdul, A. I. (2019) "An Appraisal of ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) as Part of Defence Diplomacy Initiative for Conflict Resolution," *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 9, No. 2. 976-987.
- Seow Deiyi, "MH370: Straits Times Web Special Highlights Sea and Air Assets Used in Hunt", *The Straits Times*, 9 April. 2014.
- Tan, S. S. (2017). "Rethinking 'ASEAN Centrality' in the regional governance of East Asia." *The Singapore Economic Review*, Vol. 62, No 3, 721-740.
- _____ (2018). "Defence and Security Cooperation in East Asia: Whither ASEAN Centrality?" In Alan Chong. (Ed.). *International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism*. Singapore: Nanyang Technological University Studies.
- White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSSFinal-12-18-2017-0905-2.pdf>).
- _____ (2020). "United States Strategic Approach to the People's Republic of China." <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>
- "3rd ASEAN Defence Industry Collaboration (ADIC) Workshop." April 25, 2014. <http://www.mindef.gov.bn/Lists/News/print.aspx?ID=2953> (검색일 : 2020. 10. 1.)

- “ASEAN and China Successfully Conclude ASEAN-China Maritime Exercise.”
October 27, 2018. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2018/october/27oct18_nr(검색일 : 2020. 10. 2.)
- “ASEAN-US Maritime Exercise Begins in Thailand.” September 1, 2019.
<https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1949503/asean-us-maritime-exercise-begins-in-thailand/>(검색일: 2020. 10. 1.)
- “MH370: Straits Times Web Special Highlights Sea and Air Assets Used in Hunt”, The Straits Times, 9 April, 2014.
- “Remarks by National Security Advisor Tom Donilon-As Prepared for Delivery.” Nov. 15, 2012. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>(검색일: 2020. 10. 10.)
- “Remarks by President Obama and Prime Minister Lee of Singapore in Joint Press Conference.” August 02, 2016. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/02/remarks-president-obama-and-prime-minister-lee-singapore-joint-press>(검색일: 2020. 10. 4.)
- “Remarks by President Obama in Address to the People of Vietnam.” May 24, 2016. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/24/remarks-president-obama-address-people-vietnam>(검색일: 2020. 10. 2.)
- “Singapore and China Step Up Defence Cooperation Through Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation.” 20 Oct, 2019. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/20oct19_nr(검색일: 2020. 10. 8.)
- “Super Typhoon Haiyan: ASEAN’s Katrina moment?.” November 20, 2013.
<https://csis.org/files/publication/Pac1382.pdf>(검색일: 2020. 10. 5.)
- “The U.S. Military Presence in the Asia-Pacific 2020 Press Release.” June

23, 2020. <http://en.nanhai.org.cn/index/info/content/cid/20/id/8273.html>(검색일: 2020. 10. 1.)

“United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.” May 26, 2020. <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2020. 10. 3.)

미7함대 <https://www.c7f.navy.mil/>

백악관 홈페이지 <https://www.whitehouse.gov/>

브루나이 국방부 <http://www.mindef.gov.bn/>

싱가포르 국방부 <https://www.mindef.gov.sg/>

오바마 행정부 홈페이지 <https://obamawhitehouse.archives.gov/>

ADMM 개념서 <https://admm.asean.org/index.php/>

〈Abstract〉

The development of military cooperation for securing ‘ASEAN Centrality’ in the age of competition between the US and China

Lee, Sookyoung

ASEAN's military cooperation is the focus of this article. Based on the establishment of the ADMM in 2006 and the ADMM-Plus in 2010, ASEAN is playing an active role in military cooperation, while rapidly developing internal and external military cooperation. Considering that ASEAN has rejected institutional-level security cooperation since its establishment, cooperation in the military sector has become a major turning point in the development of ASEAN.

Therefore, this article examines the cases and trends of ASEAN's military cooperation in the 2010s, focusing on ADMM and ADMM-Plus, and analyzes the causes of ASEAN's development of military cooperation during this period in structural, institutional, and policy dimensions. The expansion of ASEAN's military cooperation activities is the result of complex interactions among diverse factors, so comprehensive understanding of the causes requires the examination of changes in structure, institution, and policy and the analysis of their interactions.

ASEAN is expected to expand military cooperation in the future to secure regional autonomy based on a conclusion that the core pursuit of

미·중 경쟁 시대 '아세안 중심성' 확보를 위한 군사협력 발전 현황과 원인 분석(이숙연) • 247

ASEAN in the midst of the emerging changes is “ASEAN centrality.”

Key words: ASEAN, Military Cooperation, ADMM, ADMM-Plus, ASEAN
Centrality

논문접수일: 2020년 11월 15일, 심사완료일: 2020년 12월 20일, 게재확정일: 2020년 12월 20일

