

아세안 사회문화공동체와 인간안보*

김형종**

요약

2020년에 발생한 코로나19 사태의 장기화는 아세안 사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) 목표 달성에 있어 중대한 도전으로 대두되었다. 팬데믹 사태는 국가 중심적 접근의 한계를 노출시켰다. 아세안은 개인과 공동체의 안위에 주목할 필요성이 증가함에 따라 인간안보 개념을 고려하기 시작했다. ASCC는 인간안보의 실현에 있어 핵심적 요소들을 포함하고 있다. 이 글은 ASCC의 이행 상황에 대한 비판적 검토를 통해 포스트 코로나 시대 인간안보 실현이 아세안 공동체 건설을 위한 횡 분야적 협력의 핵심적 고리임을 주장하고자 한다. 규범 클러스터 성격을 지닌 인간안보 개념의 공식적 도입은 향후 아세안 규범의 실질적인 이행(practice)에 대한 요구를 증가시킬 것이다. 이는 아세안의 역할이 ‘규범 주창자’가 될 것인지 아니면 ‘변형 전달자’에 그칠지 가늠할 중요한 도전이다. 인간안보에 대한 사회·문화적 접근 강화를 위해서는 회원국 정부의 획기적 인식 전환이 필요하다.

주제어: 아세안, 사회문화공동체, 코로나19 팬데믹, 인간안보, 규범

* 본 논문은 2021년 KIEP 기본연구 과제 “포스트 코로나 시대의 아세안 공동체 변화와 신남방정책의 과제”에서 저자가 집필한 5장 부분을 보완하여 작성하였다. 줄고에 대한 소중한 의견을 주신 익명의 심사위원께 진심으로 감사드린다.

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

I. 서론

코로나19 사태의 장기화는 아세안 사회·문화 공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, 이하 ASCC) 목표 달성에 있어 중대한 도전으로 대두되었다. 팬데믹 상황은 이동 통제에 따른 경제적 영향과 개인, 지역 공동체, 국가, 국제사회 전 영역에 걸친 다층적인 위기를 낳았다. 팬데믹에서 비롯된 다층적 위기는 아세안 세 공동체 축 사이 상호 연관성을 각인시켰으며 이들 분야 간 장벽을 낮추는 횡 분야적(cross-sectoral) 접근이 필요함을 보여준다.

아세안은 사람중심(centred)/지향(oriented)의 공동체 건설을 목표로 제시하였지만, 실제 이행은 국가 중심적 접근과 하향식 의사 결정에 의존해왔다. 팬데믹 사태는 국가 중심적 접근의 한계를 노출시키는 동시에 개인과 공동체의 안위와 역할에 주목하는 계기가 되었다. 이러한 상황에서 최근 아세안은 인간안보 개념을 고려하기 시작했다.

ASCC는 인간안보의 실현에 있어 핵심적 요소들을 포함하고 있다. 인간안보 중심의 아세안 공동체 실현을 위해서는 ASCC뿐만 아니라 경제공동체(ASEAN Economic Community, 이하 AEC)와 정치안보공동체(ASEAN Political Security Community, 이하 APSC)와 긴밀한 연결 고리를 강화할 필요가 있다. 아세안 공동체의 세 축 중에서 ASCC의 재원과 체계적 메커니즘은 상대적으로 취약하다. ASCC 분야가 매우 광범위한 뿐만 아니라 정체성과 삶의 질 향상 등 장기적 목표를 다수 포함하기에 성과 측정에도 어려움이 있다. 구체적 수치로 산출되기 어려운 지표 설정과 다양한 사회적 문제 해결을 개별 국가의 사안으로 인식하고 있어 아세안 차원의 역할은 제한되었다.

이 글은 ASCC의 이행 상황에 대한 비판적 검토를 통해 포스트 코로나 시대 인간안보 실현이 아세안 공동체 건설을 위한 횡 분야적 협력의

핵심적 요인임을 주장하고자 한다. 팬데믹 기간 중 심화된 빈곤, 보건, 기아, 교육문제는 포스트 코로나 시대에 ASCC 성공적 건설에 있어 중대한 도전으로 대두되고 있다. 포스트 코로나 시대 예견되는 다양한 도전에 대응하기 위해선 인간안보 개념의 적극적 수용이 필요하다. 이 글은 아세안 발전 과정에서 인간안보를 구성하는 요소들이 아세안의 목표로 편입되는 과정을 고찰하고 ASCC가 밀접한 연관이 있음을 밝히하고자 한다.

ASCC의 이행 상황에 대한 아세안의 중간평가를 비판적으로 검토하고 인간안보적 관점에서 ASCC 현황을 파악하고자 한다. 아세안의 ASCC 중간평가의 한계를 보완하고자 관련 지표를 참고할 필요가 있다. ASCC 이행 과정이 개별 국가 수준 또는 국제사회가 추진하는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)와 연계하고 있는데 이는 상대적으로 지역적 차원의 이행 체계가 미비함을 의미한다. ASCC의 이행 목표와 인간안보의 주요 구성 요소들의 연관성을 고려할 때 인간안보는 아세안공동체 실현을 위한 조건과 여건 형성을 위한 중요한 수단으로서의 의미를 갖는다. 인간안보 개념의 적극적 수용과 함께 ASCC에 보다 집중할 수 있는 체계 구축이 필요함을 주장하고자 한다.

II. 인간안보와 사회·문화 공동체

아세안이 다양한 역내외 비전통안보의 위협에 대응하는 과정에서 안보의 개념은 확장되어왔다. 비록 ‘인간안보’ 개념을 명시하지 않았지만 인간안보와 연관된 아이디어를 꾸준히 논의하며 관련 협력을 발전시켜왔다. 특히 인간안보의 구성요소는 사회·문

화 공동체와 밀접한 연관이 있다.

1994년 유엔개발계획(UNDP) 보고서는 인간안보 개념을 제시하며 국가 중심의 안보 개념을 개인과 공동체의 안전으로 범위를 확장시켰다. 폭력(violence), 경제, 정치, 식량, 환경, 보건, 개인, 공동체 등 다양한 이슈와 층위에서 적극적인 안보 논의가 이루어졌다(UNDP 1994, 24-25). 인간안보는 전통적 안보 개념을 보완하지만 사람 중심(people-centred), 다차원(multidimensional), 상호 연관성(interconnected), 보편성(universal)을 특성으로 한다는 점에서 차이점을 갖는다. ‘공포와 결핍으로부터의 자유’와 ‘최대의(긍정적) 인간안보 개념(maximum human security)’을 제기하고 궁극적으로 자아를 ‘실현할 자유(freedom to)’로 확장되었다(이신화 2006, 73). 인간안보를 실현하는 것은 다양한 위협을 완화 또는 제거하거나 예방하는 등 총체적 접근을 필요로 한다(Jolly and Basu 2006, 5).

인간안보의 다양한 이슈는 본질적으로 초국경적 현상이다. 이는 개별 국가 차원뿐만 아니라 국제협력이 필요함을 의미한다. 국가, 지역협력체를 포함하는 국제기구인 인간안보 거버넌스 주요 주체로 부상했다. 이에 따라 지역 내 초국경적 인간안보 이슈에 대한 정책과 대응은 지역기구의 중요한 역할 중 하나이다.

인간안보를 실현하는 데 있어 지역기구는 장점을 가질 수 있다. 행위자의 수가 적어 합의에 이르기 수월하며 지역 내 정치 지도자들 간 네트워크를 통한 상호작용은 안보 위협요인에 대한 지역적 또는 국가적 맥락을 이해하고 공유하는 데 유리하다. 이는 역외 국가 또는 국제기구의 행위에 비해 상대적으로 국가 주권에 대한 간섭행위로 인식될 가능성을 낮춘다(MacFarlane and Weiss 1994, 282-284). 한편 지역기구의 한계도 분명히 존재한다. UN과 같은 국제기구에 비해 동원할 수 있는 자원이 제한된다. 역내 리더십이 부재할 경우 국가 간 갈등과 경쟁을

중재하거나 효과적 개입이 어렵다.

인간안보 요소들은 아세안 공동체 세 축과 모두 유기적으로 연결된다. 인간안보 개념이 APSC가 다루는 다양한 비전통적 안보들과 연관되며 사회경제적 여건 개선은 경제발전과 밀접하게 관련되어 있다. 인간안보는 시민, 정치, 경제, 사회, 문화적 권리를 모두 동등하게 취급한다(UN Human Security Unit 2005, 9). 정치경제적 현상이 사회적 영향을 미치듯이 정치, 경제적 발전과 협력을 견인하기 위해서는 사회·문화적 토대 구축이 필요하다.

아세안의 발전과정에서 안보 개념도 확대되었다. 냉전시대 전통적 안보 요인에 의해 설립된 아세안은 국가안보에 중심을 두었다. 1971년 합의된 평화자유무역중립지역(ZOPFAN: Zone of Peace, Freedom and Neutrality)은 내정불간섭 원칙을 통해 외부세력으로부터 국가와 지역의 자유와 중립을 선언했다(ASEAN Secretariat 1971). 아세안협력선언(ASEAN Concord)과 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation)에서는 내정불간섭 원칙과 갈등의 평화적 해결 등의 주요 원칙을 재확인하며 이의 규범화가 진척되었다. 아세안 초기 공식문서들이 경제와 사회·문화 협력을 강조했지만 냉전기간 아세안의 논의와 협력이 전통적 안보에 집중된 것은 신생독립국의 국내외 안보적 특성과 냉전의 구조 속에서 국가안보를 위한 지역협력을 도모했다는 점에서 어쩌면 자연스러운 결과일 것이다.

탈냉전기 경제적 세계화가 진행되면서 아세안은 전통적 안보를 넘어 경제 및 사회·문화 분야로 협력을 확대하기 시작했다. 인간안보의 개념과 용어를 공식적으로 채택하지 않았으나 인간안보를 구성하는 개별 분야에 대한 협력을 모색하기 시작했다. 1992년 아세안자유무역협정(AFTA) 체결함으로써 회원국 결속을 위한 새로운 협력 기제로 경제협력이 부상했다. 1997~98년 경제위기 속에 채택된 “ASEAN Vision

2020”은 ‘돌봄 사회 공동체’(a community of caring society)를 비전으로 제시하고 다양한 인간안보적 위협요인들에 대처할 것을 포함했다. 모든 시민(people)이 성별, 종족, 종교, 언어 및 기타 사회·문화적 배경과 관계없이 총체적 인간개발을 위한 평등한 기회 접근을 강조했다.

사회적으로 단결된 돌봄 사회(caring society)를 향한 비전은 기아, 영양결핍, 박탈, 빈곤의 기본적 문제 해소를 목표로 제시했다. 사회 정의와 법치가 실현되고 사회적 약자, 장애인, 소외계층에 시민사회가 주목하는 것을 명시했다. 마약, 여성 및 아동 관련 범죄로부터 자유롭고, 지속가능 발전, 환경 보호, 천연자원의 지속성, 시민의 양질의 삶을 위한 지역적 차원의 메커니즘을 도입할 것을 목표로 제시했다. 인간의 존엄성과 복지, 공동체의 선(good)에 중점을 두고 시민의 참여와 합의에 의해 통치되는 국가의 상도 비전에 포함되었다(ASEAN Secretariat 1997). 비록 인간안보 용어를 사용하지 않았지만 인간안보가 내포하는 주요 이슈와 비전을 공유했다고 볼 수 있다.

아세안비전이 채택된 것은 지역 차원에서 인간안보 측면의 다양한 문제가 대두된 1990년 후반의 상황과 관련이 있다. 1997~98년 외환위기에서 비롯된 경제위기는 다양한 사회적 문제와 정치적 변동을 낳았다. 이후 2003년 사스와 조류독감 등의 전염병 발생은 근본적으로 초국경적 현상으로 다양한 형태의 안전을 위협했다. 아세안이 이들 이슈에 대해 직접적이고 즉각적인 문제 해결에 기여하지 못했지만, 그로 인한 여파를 관리하고 재발을 방지하기 위한 협력의 필요성이 증가했다.

2003년 아세안 정상들은 아세안 공동체 건설 목표에 합의하고 2007년에는 아세안헌장을 도출했다. 아세안은 APSC 실현과 관련해 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’에 대해 적극적으로 대처할 것과 이를 위해 민주주의, 법치, 선정(good governance), 인권과 기본 자유의 증진과 보호를 제시했다. 아세안 헌장에서는 인권의 개념과 함께 역내 인권

메커니즘의 창설을 명시하였고 그 결과 2009년에 아세안 정부간인권위원회(AICHR)가 설립되었다.

2015년 아세안은 사람 중심(people-centred), 사람 지향(people-oriented)의 아세안 공동체 창설을 선언했다(ASEAN Secretariat 2015). 아세안 공동체 실현을 위해 정치·안보, 경제, 사회·문화 축을 중심으로 청사진을 제시하고 행동계획을 마련했다. 안보 개념의 확장과 공동체 정신의 강조가 인간안보적 측면으로 이해될 수 있지만 여전히 공식적인 인간안보 개념의 수용은 이루어지지 않았다. APSC는 인권과 자유를 언급했지만, 여전히 국가 중심적 접근에 머무르는 한계를 가졌다.

인간안보의 주요 이슈를 다루고 있는 것은 ASCC이다. 사회·문화 공동체는 사람중심, 사람지향을 직접 명시하고 있으며 여성, 아동, 노인, 청년, 이주노동자, 원주민, 장애인, 소수종족, 소외 및 취약 그룹의 인권 보호와 증진 및 복지 향상을 목표로 제시했다. 세계적 차원에서 전개되는 빈곤퇴출의 연장선에서 깨끗한 물과 공기, 기본 건강과 사회 서비스를 보장하고 기후변화 및 재난 관련 사회·문화적, 사회·경제적 이슈에 대한 대응을 위한 협력을 명시했다(ASEAN Secretariat 2015).

인간안보는 다양한 이슈의 상호 연관성을 통해 아세안 규범이 갖는 가치와 실제 이행 간 격차를 줄이는 데 기여할 수 있는 가능성을 갖는다. 인간안보는 인권을 실현하는 데 있어 직접적으로 목표 달성을 가져오기 어렵지만, 그 여건과 환경을 형성하는 데 기여할 수 있다. 개별 사안의 해결을 넘어 예방을 위한 조건을 형성하여 인권실현 개연성을 높일 수 있다(조효제 2020). 아세안 개별회원국의 보편적 인권 기준 충족을 평가하는 것도 중요하지만 아세안 차원에서 인간안보를 중심으로 지역 차원의 메커니즘을 통해 인권 실현을 위한 여건을 조성하는 것이 필요하다. 인간안보는 ASCC가 제안한 인권을 보장하는 사람중심 공동체라는 궁극적 목표를 실현하는 수단으로서 의미가 있다.

아세안이 인간안보 요인들을 수용한 것은 보편적 규범의 수용 필요성에 따른 것이다. 아세안은 창립 이후 법제화를 우선적으로 시도하기보다 규범적 차원에서 공동의 인식을 형성하는 점진적인 논의를 진행해 왔다. 아세안 방식을 포함한 아세안 규범은 ‘무조건적’ 내정불간섭 원칙으로 인해 효과적인 지역 차원의 대응을 저해하는 요인으로 비판받았다. 즉, 협의와 합의에 기반한 의사결정과정에서 비공식적 대화 채널의 역할과 더불어 무조건적 내정불간섭은 국내 주요 분쟁과 인권 침해 상황에서 집단적 행동 또는 분쟁해결 조치를 제공하는 데 한계로 작용했다.

아세안의 규범은 전통적 안보 목적을 위한 국가 주도로 형성된 단일 규범의 성격을 갖는다. 다수 회원국의 권위주의 체제는 정권의 안보를 우선시하는 결과를 낳았다. 그 과정에서 개인과 공동체의 안전과 보호는 보장되기 어려웠다. 다양한 비전통안보 문제의 대두 속에 개인과 공동체의 안전은 아세안의 무조건적 내정불간섭과 만장일치 의사결정체도로 상징되는 규범과 충돌하였다.

인간안보의 문제는 단일 규범의 문제가 아니다. 다양한 사안이 복잡하게 얽혀 있는 이른바 ‘규범 클러스터(norm cluster)’를 형성하고 있다. ‘규범 클러스터’는 개념적으로 연결되어 있으나 차별되는 다양한 가치와 행위의 다양한 조합을 이끌어냄과 동시에 비슷하거나 상호 관련된 문제해결을 위한 수용 가능한 해결책을 제공할 수 있다(Winston 2018).¹⁾ 보편적 규범 수용에 있어 아세안의 한계는 아세안 규범이 지역적 차원에서 효과적으로 전개되지 못하는 원인이다. 개별 국가의 민주주의 제약은 관련 규범의 적극적 수용을 통한 규범 확산(norm diffusion)으로 이어지지 못하는 형국으로 아세안은 ‘규범주창자(norm entrepreneur)’의 역할을 하지 못하고 있다.²⁾ 주로 선언적 수준에 그치

1) 유사한 관점에서 Kurusu(2005)는 공존하는 다양한 규범의 복합체(norm-complex)라는 용어를 사용했다.

거나 구체적 이행 로드맵과 가이드라인이 미비한 경우가 많다. 무엇보다 초국가적 권위의 부재로 인한 엄격한 이행을 관리하는 주체로서의 제도적 역량이 부족한 상황이다.

비판의 대상이 되곤 하는 아세안 규범은 보편적 규범의 수용 과정과 그것을 이행(practice)하는 과정과 방식에 있는 것이지 보편적 규범을 전면 부정하지 않음에 주목할 필요가 있다. 아세안은 보편적 규범의 선택적 수용을 통해 대내외적으로 명분을 구축하는 모습도 보인다. 예를 들어 최근 아세안은 지속가능개발(SDGs) 프로그램에 적극적 참여를 밝히고 있다. 국제사회에서 성실한 규범 수용자로서의 이미지를 투사시키는 것은 개별 국가 차원의 규범적 결함과 문제를 상쇄시킬 수 있는 효과가 있다. 그러나 인간안보 접근이 배제될 경우 아세안의 역할은 실제 규범을 수용할 의사가 없음에도 합의라는 목표를 위해 이를 변형시키는 ‘변형전달자(message entrepreneur)’의 역할에 그칠 수 있다.³⁾

Ⅲ. 코로나19와 인간안보

아세안 회원국은 코로나19와 관련 적극적인 정부 개입을 통한 통제 정책을 실시했다. 학교 휴교, 직장 폐쇄, 공공행사 취소 등의 조치가 모든 아세안 회원국에서 이루어졌다. 모든 아세안 국가에서 해외여행에 대한 통제가 이루어졌고 인도네시아를 비롯한 5개국 이상에서 대중교통 통제와 국내 이동 통제 조치가 내려졌다.

2) 규범주창자에 관한 논의는 Finnemore and Sikkink(1998)을 참조.

3) 변형전달자 관련 논의에 대해서는 Fukuda-Parr and Hulme(2011)과 이해정·박지범(2013)을 참조.

〈표 1〉 아세아회원국의 코로나 대응 정부 통제 정책

국가	대응								
	휴교 ¹	직장 폐쇄 ¹	공공 행사 취소 ²	대중 교통 폐쇄 ¹	공공 캠페인 ³	국내 이동 제한 ⁴	해외 여행 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

출처: Djalante et al. 2020, 9.

주) 2020년 4월 13일 업데이트 기준

- 1) 0: 무대응, 1: 폐쇄권고, 2: 폐쇄강제
- 2) 0: 무대응, 1: 취소권고, 2: 취소강제
- 3) 0: 코로나19 관련 공공 캠페인 미시행, 1: 캠페인 시행
- 4) 0: 무대응, 1: 이동자제 권고, 2: 이동통제
- 5) 0: 무대응, 1: 스크리닝 2: 고위험 지역에 대해 격리조치, 3: 고위험 지역에 대해 여행금지
- 6) 0: 검사 관련 정책 부재, 1: 유증상자, 특정 조건 만족하는 자(예, 주요 노동자, 병원 노동자, 해외입국자 등)에 대해서만 검사, 2: 코로나19 증상자 전수 검사, 3: 공공에 개방되어 있는 검사(예, 무증상자에 대한 드라이브스루 검사)
- 7) 0: 접촉자 추적조사 없음, 1: 제한적인 조사(모든 케이스에 대해 추적하지 않음), 2: 포괄적인 접촉자 추적조사(모든 케이스에 대해 추적 조사)

코로나19 정부 대응과정에서 불가피하게 부정적 영향이 발생했다. 우선 고용불안이 증가했다. 국제노동기구(ILO)의 집계에 따르면 아세안 회원국은 코로나가 발생한 2020년 1/4분기 900만 개, 2/4분기 4,800

만 개, 3/4분기 3,000만 개에 해당하는 일자리가 감소한 것으로 드러났다. 특히 여성과 15~24세의 일자리가 더 많은 영향을 받은 것으로 나타났다(ILO 2020, 17). 라오스, 캄보디아 등 다수의 아세안 국가에서 노동자의 60% 이상은 근무환경이 열악한 가족 비즈니스 등 비공식 경제 분야에 고용되어 있다. 이들은 고용의 비공식성으로 인해 정부 지원에서 사각지대에 놓이게 된다. 비공식 경제 분야 종사자 다수는 여성들로 코로나 19 상황에서 실업 등의 타격을 가장 크게 받았다. Asian Foundation 조사에 따르면 2020년 5~6월 사이 중소기업 실직자 중 81%는 비공식 노동자로 식품, 관광 등 서비스 산업 종사자였다(Parks, Chatsuwana, and Pillai 2020).

코로나 사태로 인한 부정적 사회적 영향으로 특정 그룹에 대한 불신과 혐오가 증가하고 있다. 국제적신월사(ICRC)가 인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 파키스탄인 5천 명을 대상으로 한 조사에 따르면 응답자의 약 절반이 중국인, 이주 노동자, 외국인에게 코로나 확산의 책임을 묻고 있다. 인도네시아 응답자의 절반 이상은 외국인과 규칙위반자, 미얀마의 경우 중국인과 외국인에 대한 비난 의식이 높게 나타났다. 말레이시아의 응답자 중 2/3 이상은 이주자, 외국인 관광객, 불법체류 외국인 등에게 책임을 묻는 것으로 조사되었다(IFRC 2020). 외국인에 대한 혐오가 증가하는 가운데 불법체류자에 대한 단속이 강화되었다. 예를 들어, 말레이시아 정부는 2020년 5월 약 2천 명의 불법체류 이주노동자를 체포해 본국으로 송환했다. 6월에는 수백 명의 로힝자 난민이 태국과 말레이시아 당국으로부터 코로나 감염병 통제를 이유로 입국을 거부당했다. 아세안 각지의 난민 캠프는 과밀화와 방역 지원 미비로 코로나 감염위험에 무방비로 노출되었다.

이주노동자는 코로나 감염병의 확산의 원인으로 지목되지만 실제 코로나 피해로부터 가장 취약한 그룹이다. 싱가포르의 경우 12월 16일 기준 약 15만 2천 명의 이주노동자가 코로나에 감염되었다. 이는 싱가포르

포르 내 이주노동자의 약 절반에 해당하는 것이며 총 누적 감염자의 90% 이상이 이주노동자이다. 이들은 과도 밀집한 단체 숙소에서 지내며 일터와 생필품 구입 이외의 이동통제 상황에 놓여 있다. 사실상 8개월 이상의 차별적 감금상태로 인권 침해를 호소하고 있다(BBC News 2020/12/16). 싱가포르 거주 노동자는 남아시아 및 아세안 국가 출신들로 건설업 등의 노동집약적 분야에서 근무하고 있다. 다수는 여성노동자로서 상대적으로 더 열악한 환경에 노출될 가능성이 있다.

코로나 사태에 따른 이동통제는 가정폭력을 악화시키는 요인도 되고 있다. 싱가포르 기반 여성단체인 AWARE에 따르면 이동통제 기간인 2020년 3~5월 기간 중 가정폭력 신고 건수는 137% 증가했다. 인도네시아의 경우 자카르타 지역 내 가정폭력 건수는 이동통제 기간 동안 3배가량 증가했다. 긴급대피 등의 서비스를 시민단체가 주관하기에 역부족인 상황으로 알려졌다(Nanthini and Nair 2020, 4-5). 농촌지역의 경우 신고 방법 등을 모른 상태에서 외부와 접촉도 차단되어 더욱 심각한 가정폭력 위협에 노출될 가능성이 높다.

현재 코로나 사태는 역대 지역의 위기적 사건과 비교할 때 그 규모와 파장이 훨씬 심각한 수준에서 다양한 인간안보적 위협으로 대두되고 있다. 1997~98년 경제위기가 아세안 지역과 한국 등 동아시아에 집중되었던 문제였던 것에 비해 코로나 사태는 전 세계적 차원의 위기이다. 당시 외환위기 당사국의 자국 화폐가치의 폭락은 역설적으로 이들 국가가 수출 증가를 통해 경제회복을 도모하는 요인으로 작용했다. 2000년을 기점으로 다수 아세안 국가의 경제는 빠르게 회복되었다. 코로나 사태는 이동통제, 작업장 인원수 통제 등 일부 국가, 특정 시기에 심각한 경제활동의 제약을 동반하고 있다. 코로나19 백신과 치료제의 확보와 효과가 경제회복에 있어 가장 중요한 리스크로 지목된다.

경제위기와 코로나 사태 간 공통점도 발견된다. 역사적으로 초국가적 위기 상황에서 협력은 강화되고 제도는 진화하는 계기가 되었다. 아

세안 자체의 협력 메커니즘이 외환위기와 코로나 위기를 겪으면서 실질적인 협력 강화를 위해 동아시아 차원으로 확대된다. 1997~98년 금융위기 당시 아세안의 역할 부재와 비효율성에 대한 문제를 제기하였다. 당시 외환위기의 여파로 일국 차원의 경제적 피해뿐만 아니라 정치, 사회적 변동이 일어났다. 정권이 교체되거나 정치 불안정이 발생했다. 구조조정 속에 대량 해고 등 사회적 문제를 야기했다. 경제위기 극복과 대응을 위해 지역협력이 추진되었다. ASEAN 차원의 협력 메커니즘은 동아시아로 확장되었으며 후에 ASEAN+3, 동아시아 정상회의(EAS)의 제도화와 치앙마이 이니셔티브(CMI)를 통한 금융협력이 모색되었다.

역내 보건협력체제는 2003년 사스(SARS)를 겪으면서 강화되었다. 사스 사태와 비교할 때 코로나 19의 감염 속도, 범위, 지속성에서 압도적인 영향을 보이고 있다. 글로벌 차원의 리더십 부재도 당시와 차별되는 요인이다. 사스 사태를 통해 역내 협력 메커니즘도 마련되었다. 코로나 사태를 통해 아세안은 다양한 지역협력체를 통해 보건협력을 모색하고 있다. 특히 아세안+3 차원에서 적극적인 협력이 전개되었다.

아세안과 한중일 3개국은 2020년 4월 아세안+3 보건장관회의에 이어 ASEAN+3 코로나19 특별 정상회담을 개최했다. 논의의 결과로 ASEAN+3 필수 의료용품 비축제도와 코로나19 ASEAN 대응기금 창설이 승인되었다. 이 밖에도 감염병 조기 경보 시스템과 디지털 기술혁신을 활용한 논의를 지속하고 있다(ASEAN Secretariat 2020d). 코로나 19 발생 이전인 2019년 11월 아세안 정상회의에서 백신안보와 자립에 관한 선언(ASEAN Leaders' Declaration on ASEAN Vaccine Security and Self-reliance: AVSSR)을 채택한 바 있다. 백신안보와 자립을 위한 지역 전략과 행동계획(Regional Strategic and Action Plan for AVSSR 2021~2025)은 아세안 주요 원칙에 기반한 지역 비전의 공유, 지역과 세계의 정책 조화, 기본 협력 메커니즘 또는 플랫폼 강화를 강조했다.

특히 백신 접종과 생명과학 기술에 대한 접근을 기본 권리로 규정하며 인권과 평등의 원칙을 명시했다.

현재 진행 중인 코로나 사태의 영향은 매우 광범위하며 치명적이다. 코로나 사태 초기 마스크 등의 방역물품이 부족한 시기에 각국 정부의 수출금지 정책 등의 사례에서 보듯이 지역협력은 위기를 맞기도 했다. 국제사회 또한 백신 확보가 선진국에 집중되는 것을 방관했다. 보건안보의 문제는 경제, 사회, 문화, 정치적 영역의 위기로 확산되었다.

앞서 살펴본 다양한 사회·문화적 영향에서 알 수 있듯이 아세안 공동체의 핵심과제가 사회·문화 공동체의 실현에 있다. 위기상황에서 협력을 확보하기 위해서는 공동위협에 대한 인식이 필요하다. 더 나아가 공동의 위협을 극복하기 위해서는 상대의 안위가 나의 안위와 직결됨을 이해할 필요가 있다. 사태가 고립된다면 같은 문제를 공유한다고 해서 공동의 해결책 모색에 반드시 적극적이지는 않다. 그러나 코로나 사태에서 고립된 국가 영역은 존재하지 않듯이 상호 협력과 이해가 반드시 필요하다. 이를 위해서는 ‘우리’라는 공동의 정체성이 필요하다.

코로나 사태를 통해 아세안은 인간안보 개념을 공식적으로 도입했다. 제37차 아세안정상회의에서 채택된 ‘아세안 포괄적 회복 프레임워크’(ASEAN Comprehensive Recovery Framework, ACRF)는 코로나 사태로 인한 위기 극복을 위해 인간안보 강화를 명시했다. 코로나 극복 과정과 그 후에도 시민의 복지를 중심에 놓고 모든 사람의 보호와 역량 강화를 목표로 제시했다. 사회보호 강화를 우선적 과제로 지적했다. 이외에 식량안보 강화, 온라인을 활용한 교육 강화 필요성을 담았다. 사회적 대화를 통해 뉴노멀 시대에 부합하는 노동정책의 마련도 강조했다. 코로나 사태의 여성에 대한 영향을 고려할 때 성평등 주류화도 우선적 고려사항이 되어야 함을 지적했다. 감염병 위기로부터 회복과정에서 인권이 보호되어야 함을 명시했다(ASEAN Secretariat 2020d).

IV. 사회·문화 공동체 이행과 한계

팬데믹이 강타한 2020년, 아세안 사무국은 아세안 공동체 실현을 위한 2025년까지의 청사진 이행과정에 대한 중간 평가 보고서를 발행했다. 청사진이 제시한 사항을 5대 중점 분야(실행적 참여적 사회적으로 책임감 있는 공동체, 포용성, 지속가능성, 복원력, 역동성)에 대해 다섯 가지 측면(청사진 부합성, 활동성과, 이행수단, 제도적 메커니즘, 재원)을 살피고 인터뷰 등을 포함한 정성 평가도 포함했다. 이에 따르면 ASCC의 이행 진척 상황에 대해 전반적으로 만족스러운 것으로 평가했다. 총 964개의 이행 계획 중 71.8% 이행률을 기록했으며 이중 24.8%가 완료되었다(ASEAN Secretariat 2020a).

5개 중점 분야의 계획 이행률은 전반적으로 60% 이상으로 평가했다. 세부 목표 실현을 위한 전략적 방안이 적용되었고 핵심 영역은 복수의 분야별 기구에 의해 추진되었다. 관련 활동의 유형은 역량개발 29.5%, 연구 및 출판 23.9%, 대중화 21.0%, 정책형성 19.2%, 및 기타 기초 작업 6.5%로 구성되었다. ASCC 청사진이 제시한 목표 실현을 측정하기 위해 45개 결과 지표(KPI)가 설계되었다. 이 중 19개는 평가를 위한 기초 데이터 부족으로 평가되지 못했으며 성과지표를 명확히 증명하는 데이터를 갖춘 것은 21개에 그쳤다. 21개 KPI는 ASCC 목표 실행을 위한 정상궤도에 있는 것으로 평가되었다(ASEAN Secretariat 2020a).

15개 부문에 걸친 핵심 협의체(sectoral body)를 중심으로 각각 이행 정도를 함께 평가하였다(그림1 참조). 이에 따르면 활동계획 수는 환경(25.3%), 인적자원 개발(10.6%), 재난관리(7.6%), 노동(7.5%), 교육(7.2%) 분야에 집중되었다. 이행 정도를 완료, 이행 중, 이행 예정 및 철회로 구분하였다. 전체적으로 완료 24.58%, 이행 중 47%, 이행 예정 26.9%, 철회 1.3%로 나타났다. 분야별로는 교육, 노동, 인적자원 개발

에서 이행 완료 비율이 높게 나타났다. 가장 많은 활동 계획 수를 가진 환경 분야는 미이행(이행 예정) 비율 또한 높게 나타났다.

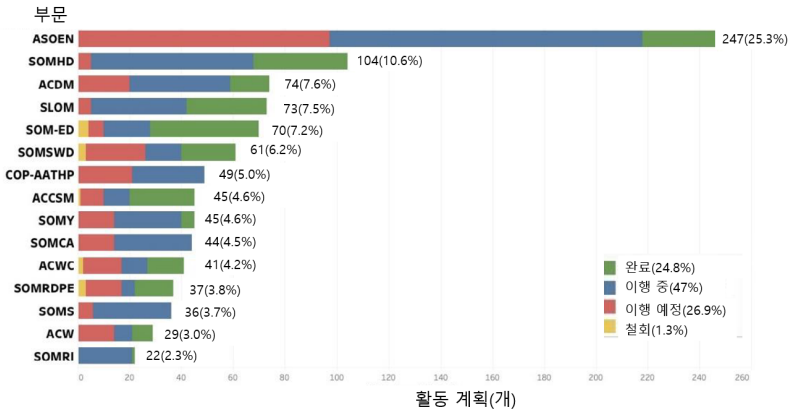
중간보고서는 ASCC 공동체 건설 이행과정을 촉진함과 동시에 결과 모니터링을 목표로 하고 있다. 평가 메커니즘은 이행중심의 점검과 성과 기반 모니터링으로 구성된다. 이행중심 점검 시스템은 2개 분석틀에 기반한다. 분석틀 1은 전략적 방안의 이행 정도에 대한 평가와 더불어 활동 이행의 과정을 추적하기 위해 사용되었다. 분석틀 2는 국가와 지역 수준에서 ASCC 선언과 성명에 대한 후속 조치 진척을 모니터링하는 데 사용되었다. 이에 반해 결과/성과 기반 모니터링 시스템은 ASEAN Results Framework(2019)를 통해 32개 결과 기반 핵심 성과 지표(KPI)를 설정하고 이는 18개 성과 분야를 포함한다. 32개 KPI 중 19개는 국가 수준 KPI이다. 인터뷰, 사례연구, 실 프로그램 참가 또는 수혜자의 의견을 포함했다.

그러나 개별 국가와 지역적 수준을 병행하는 2트랙 접근은 구조적 한계를 갖는다. 이러한 이중적 평가 방법은 사회·문화 공동체 과제의 특성에서 기인한 측면이 있다. 개별 국가의 사회정책에 따라 좌우되는 정책 추진의 주권성을 인정한다는 측면이 있다. 한편으로는 개별 국가 수준에 그 책임을 부여함으로써 지역적 차원의 정책의 실효성의 한계를 보인다.

개별 국가 차원에서 진행되는 사회·문화 공동체의 이행은 사실상 아세안 차원의 체계적 관리와 추진 과정에서 제외되며 실제 현황과 관련한 통계 및 자료 집계에서도 어려움이 존재한다. 중간보고서는 개별 국가 차원의 평가에서 다음의 문제점을 지적했다. 개별 국가 정책은 아세안 차원의 공동 목표보다 국가 발전에 중점을 두고 있기에 ASCC ‘지속가능성’에 어려움을 겪고 있다. 개별 국가 차원의 역량 개발과 재원 확보를 지원할 수 있는 지역 차원의 메커니즘이 부재한 상황에서 실제 담당 인력의 확충에도 한계를 보인다. 아세안 차원의 활동과 프로그램

에 대한 이해 증진이 필요하다고 중간보고서는 지적하고 있다(ASEAN Secretariat 2020b, 112-113). 중간보고서는 ASCC 성과 측정에는 한계를 가진다. 예를 들어 중간보고서 3장에서 제시한 청사진 이행의 진척에 대한 평가는 결과가 아닌 ‘과정’(process)을 평가하였다.

〈그림 1〉 ASCC 분야별 활동계획 이행 상황



출처: ASEAN Secretariat 2020a, 11-12

- 주: 1) 철회된 13개 프로젝트 포함, 총 977개 활동계획을 대상으로 함.
 2) 막대 그래프의 숫자는 활동계획 개수, 괄호 안은 전체 활동계획 수 대비 비중임.
 3) ASOEN: ASEAN Senior Officials on the Environment, SOMHD: Senior Officials Meeting on Human Development, ACDM: ASEAN Committee on Disaster Management, SLOM: Senior Labour Officials Meeting, SOM-ED: Senior Officials Meeting on Education, SOMSWD: Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development, COP-AATHP: Conference of Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, ACCSM: ASEAN Cooperation on Civil Service Matters, SOMY: Senior Officials Meeting on Youth, SOMCA: Senior Officials Meeting on Culture and Arts, ACWC: ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, SOMRDPE: Senior Officials Meeting on Rural Development and Poverty Eradication, SOMS: Senior Officials Meeting on Sports, ACW: ASEAN Committee on Women, SOMRI: Senior Officials Meeting Responsible for Information

2트랙으로 진행되는 평가 과정의 이원화는 각종 평가 지표의 체계적 운영을 저해하는 요인이다. 예를 들어, ASCC의 특성 ‘C’(지속가능성)는 청사진에서는 4개의 세션으로 구성되어 있는데 개별 국가 평가에서는 C3, C4에 대한 평가를 요청받은 데 반해 지역 차원의 성과 평가팀은 C1, C2를 평가하는 불일치가 발생하였다(ASEAN Secretariat 2020b, 114).

중간보고서에서 ASCC의 성과로 언급된 각종 지표의 향상이 ASCC를 통한 프로그램과 노력의 결과인지는 별도의 검토가 필요하다. 다수의 프로그램이 관계자들의 인식과 관심 제고를 위한 교육훈련 프로그램인 점을 고려할 때 관련 지표의 향상이 ASCC에서 도출된 것인지 확정하기 어렵다. 청사진이 제시한 ASCC의 특성에 따른 분류는 특성 간 중복을 낳을 뿐만 아니라 APSC와 AEC와 연계성을 갖는다. 이러한 구조적 문제는 아세안 공동체 창설이 기능적 협력에서 비롯되었기보다 비전 제시의 성격이 강하기 때문으로 풀이된다. 즉, 지향하는 바를 개념적으로 제시하고 이를 실현하는 과정에서 각 카테고리 간 중복이 발생하고 있다.

ASCC의 이행과 평가의 핵심이 지역 차원과 국가 차원임에 반해 그 추동력은 오히려 국제 차원에서 비롯되는 양상을 보인다. 국제기구의 주요 지표를 KPI로 활용하는 것과 함께 지속가능개발목표(SDGs)와 적극적인 연계를 모색하고 있다. ASCC의 실현에 있어 외부적 요인이 동기 부여와 함께 지지를 제공할 수 있는 긍정적 효과가 있는 반면에 개별 국가 차원에서는 SDGs 이행을 우선시할 가능성이 있다. ASCC의 실현을 위한 공동재원 마련이 국한된 상황에서 지역 차원의 노력은 개별 국가로 전가되는 양상을 보인 데 이어 이마저도 SDGs 이행 실적을 활용하게 가능성이 높다.

중간보고서는 코로나19 감염병 확산에 따른 영향을 제 때에 반영하지 못하는 한계를 가진다. 2021년 6월 초 기준 아세안 주요국이 코로나

19 재확산으로 코로나19 확산 방지, 경기부양에 정책 역량을 집중하고 있는 상황에서 단기간에 가시적인 성과를 거두기 어려운 ASCC 추진 속도는 더욱 더딜 것으로 전망된다. 또한 코로나19 대응 과정에서 각국의 재정 상황이 크게 악화된 상황이어서 추진 재원 마련도 쉽지 않을 것으로 예상된다.

중간보고서의 한계와 팬데믹 상황의 여러 제약 요건을 고려할 때 ASCC의 이행 현황과 과제를 이해하기 위해서는 여러 사회경제 지표를 살펴볼 필요가 있다. 아세안 사회문화 공동체로의 이행에 대한 평가는 매우 광범위한 분야를 포함하고 있으며 각 항목에 대한 측정 가능성도 상이한 수준이다. 평가를 위한 지표의 선정과 설계도 지속적으로 보완되어 왔다. 2013년 아세안 공동체 모니터링시스템 보고서는 ASCC 기능적 분야를 중심으로 각종 사회지표를 기준으로 제시했다. 인간개발(human development)지수를 별도의 분야이자 지표로 설정했다. HDI가 포괄하는 세부 지표를 별도의 지표로 제시하여 지표가 중복되었다. 사회정의와 권리 분야에서는 여성과 청년의 취업을 지표로 제시하여 상대적으로 그 의미를 좁게 해석하는 결과를 낳았다. 사회복지와 보호 관련해서도 정부의 적극적 역할을 통해 개선될 여지에 대한 평가는 제한되었다. 개발격차의 해소 또한 그 실현을 위한 과정에 대한 평가를 알 수 없는 결과 지표만을 제시하였다. 특히, 아세안 정체성과 관련하여서는 지표를 제시하지 않는 등 많은 한계가 있었다.

〈표 2〉 아세안 사회·문화 공동체 관련 지표 ACPMS 프레임워크

분야	세부 분야	지표
인간개발	교육/인적자원/ 기업 활동	HDI, 교육, 문해율, 진학률
사회복지와 보호	빈곤/소득분배 보건	빈곤, 소득분배, 기대수명, 아동사망률, 저체중 아동, 보건 관련 정부 지출, 질병

분야	세부 분야	지표
사회정의와 권리		여성 취업 비중, 청년 취업 비중
환경적 지속가능성		탄소배출, CFC 소비, 초국가적 헤이즈, 보호구역과 산림면적, 식수와 위생시설
아세안 정체성 형성		-
개발격차의 축소		소득배분, 기대수명, 아동사망률, 문해율, 진학률, 교육정도

출처: ASEAN Secretariat 2013, 25

‘ASCC 2025 청사진’을 통해서 ASCC의 특성별 분류, 주요 전략과 목표, 핵심 영역을 보완하고 관련 KPI를 제시하였다. 청사진에서 제시한 주요 KPI는 중간보고서에 인용되었으나 해당 영역의 진척을 평가하기에는 KPI는 여전히 한계를 지닌다. ASCC 추진과 관련한 현안을 이해하기 위해서는 진행 상황에 대한 평가를 ‘특성’이 아닌 SDGs 등 연관된 지표를 고려할 필요가 있다. 아세안 회원국의 개별적 SDGs 이행과 더불어 아세안 공동체 건설 과정에 SDGs를 연계하는 모습을 보이고 있다. 예를 들어, 빈곤 문제는 빈곤선 이하의 인구 증감과 함께 자연재해, 교육 및 보건 분야에 대한 정부 자원 및 지출 제한 등 빈곤퇴치에 영향을 미치는 요인들도 함께 고려되어야 할 것이다. SDGs 이행을 위해 아세안 회원국은 공동의 지표를 논의해왔다. 당초 134개가 제안되었으나 통계자료 접근성 등을 고려하여 67개에 대해 기준 통계자료 보고서를 작성했다(ASEAN Secretariat 2020c).

〈표 3〉 아세안 사회·문화 공동체 관련 지표와 SDGs목표 연관성

ASCC 특성	SDGs 목표
1. 실행적·참여적·사회적으로 책임감 있는 공동체	1, 16, 17
2. 포용성	1.2.3.4.5.6.8.10
3. 지속가능성	3,4,5,6,9,10,11,12,13,15
4. 복원력	3,4,5,6,9,10,11,12,13,15
5. 역동성과 조화	8,16,17

출처: 저자 구성

아세안 회원국의 SDG 이행도는 분야에 따라 큰 격차를 보인다. 1. 빈곤종식, 2 기아해소, 3. 건강과 웰빙, 4. 양질의 교육, 6. 물과 위생, 9. 혁신과 인프라는 상대적으로 진척을 보였다. 반면, 7.에너지, 11. 지속가능도시, 12.지속가능 소비와 생산, 15.육상생태계, 13.기후변화 대응, 14.해양생태계, 16. 평화와 제도, 17. 파트너십 관련해서는 상대적으로 부진한 상황이다.

아세안 국가의 코로나19 이전 국제빈곤선(일일소득기준 USD1.9) 미만의 인구 비중은 필리핀 4.7%, 인도네시아 2.9% 베트남 1.8%, 라오스 10.07%, 미얀마 1.4%로 나타났다. 개별 국가가 설정한 기준에 따른 국가 빈곤선 이하 인구의 비중도 국가별로 상이하다. 2019년 기준 아세안 회원국 중 미얀마가 24.8%로 가장 높은 반면 말레이시아는 5.6%로 가장 낮다(표4). 그러나, 국가 빈곤선 인구 비중의 국가별 직접 비교하기에는 기준이 상이한 어려움이 있다. 통상적으로 빈곤율은 빈곤선 이하로 생활하는 인구 비율을 기준으로 하지만 말레이시아는 빈곤선 기준 가구 수를 기준으로 집계하고 있다. 한편 베트남은 다차원빈곤율(multidimensional poverty rate)을 기준으로 한다. 싱가포르와 브루나이는 국가 빈곤선을 설정하지 않고 있다.

전반적으로 빈곤율이 개선되고 있으나 농촌지역의 빈곤율은 여전히

높은 것으로 나타난다. 2018년 기준 아세안 국가의 농촌 인구 빈곤율은 평균 18%에 달한다. 국가별로는 미얀마가 30.2%(2017년), 라오스와 필리핀이 24%(2018년)를 기록했다. 말레이시아는 국가 빈곤선 기준 5.6%인데 반해 농촌 빈곤율은 17.5%(2016년)를 기록해 상대적으로 열악한 농촌 빈곤 수준을 보인다(ASEAN Secretariat 2020c, 21).

빈곤에 미치는 영향 중 기후변화와 관련된 재해로 인한 실종, 사망자 수는 2018년 기준 평균 3,500여 명으로 높은 수준을 기록하고 있다. 특히 필리핀은 2016년 8,800여 명, 2019년 5,200여 명을 기록했고 태국은 2016년 6,500여 명, 2017년 5,800여 명을 각각 기록했다. 여전히 기후변화 관련 재해에 취약함을 보인다(ASEAN Secretariat 2020c, 21).

코로나19 팬데믹은 아세안 역내 빈곤에 대해 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 방호경·양은정(2021)의 연구에 따르면 코로나19로 가계소득이 30% 감소할 경우 국제 빈곤선 인구 비중은 인도네시아 11.3%, 필리핀 15.4%, 베트남 2.9%, 라오스 23.8% 미얀마 9.0%로 크게 증가할 것으로 전망되었다. 국제 빈곤선 3.2달러를 기준으로 가계소득이 10% 위축될 경우 추가되는 빈곤층의 비중은 라오스 6.9%, 미얀마 6.5%, 인도네시아 6.1%, 베트남 2.3% 순으로 각각 순 증가할 것으로 예상된다. 코로나19의 빈곤율에 대한 영향은 인구 대비 기준 미얀마, 라오스, 인도네시아, 필리핀 순으로 클 것으로 전망된다(방호경·양은정 2021). 아세안 국가 내 비공식 경제 분야 고용 비율은 여전히 높은 수준인데, 라오스, 미얀마는 2017년 기준 75%, 84% 비공식 경제 분야 고용 비중을 보인다. 비공식 경제 분야에 고용된 이들의 경우 정부의 공식지원체계에서 누락될 가능성이 높아 코로나19 위기에서 더욱 취약할 수밖에 없다.

〈표 4〉 아세안 회원국별 빈곤 현황

	일일USD1.9 (PPP)이하 인구 비중 (2018)	국가 빈곤선 이하 인구 비중 (2019)	일일USD1.9 (PPP)이하 고용인구 비중 (2019)			비공식 경제분야 고용률 (기준년)	빈곤 취약	심각한 빈곤
			계	남	여			
브루나이	-	-	-	-	-	46.6(2017)	-	-
캄보디아	-	17.8	9.9	9.2	10.6	90.3(2012)	21(2014)	13(2014)
인도네시아	2.9	9.8	3.5	3.6	3.4	44.4(2018)	9(2012)	1.2(2012)
라오스	10.0	18.3	7.8	7.3	8.3	75.4(2017)	21(2017)	10(2017)
말레이시아	0.0	5.6	-	-	-	10.6(2017)	-	-
미얀마	1.4	24.8	1.1	1.1	1.0	84.1(2017)	22(2015)	14(2016)
필리핀	4.7	16.7	2.2	1.9	2.4	-	7(2017)	1.3(2017)
싱가포르	-	-	-	-	-	-	-	-
태국	0.1	6.2	0.0	0.0	0.0	37.1(2018)	7(2015)	0.1(2016)
동티모르	22.0	41.8	16.6	15.5	17.4	-	-	-
베트남	1.8	5.8	1.9	2.1	1.8	57.2(2016)	6(2013)	0.7(2014)

출처: ASEAN Secretariat 2020e, 17, 23.

상대적 빈곤의 해소도 여전히 중요한 과제이다. World Bank 집계에 따르면 아세안 회원국의 Gini 지수는 타지역에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 필리핀이 42.3으로 가장 불평등하게 나타났으며 대부분의 국가도 35 이상을 기록했다(World Bank 2019). 경제성장과 더불어 소득 불평등 감소를 위한 정책이 절대적으로 필요한 시기이다.

ASCC 청사진 2025에서는 포용성 영역 중 평등한 접근과 관련하여 주요 현황을 진단했다. 영양상태의 전반적인 개선이 진행된 것으로 평가했다. 평균적인 개선에도 불구하고 국가 간 격차가 크게 나타났다. 2017~2019년 기간 중 영양실조 유병률은 미얀마와 필리핀이 각각 14%대를 기록했다. 5세 이하 만성영양실조는 상대적으로 심각한 수준으로 드러났다. 인도네시아, 캄보디아, 라오스 등은 30% 이상을 기록

하여 열악한 상황이다. 전체 평균은 27%로 5세 이하 아동 4명 중 1명은 영양공급에 문제가 있음을 의미한다. 한편 5세 이하 과체중도 서서히 문제가 되고 있다. 2016년 기준 5세 이하 과체중 비율은 말레이시아와 태국이 각각 6%, 8%를 기록했다.

〈표 5〉 아세안 국가의 기아 및 영양 관련 현황(%)

	영양실조 유병률(%) 2017-19	5세이하 만성영양실조	5세이하 급성영양실조	5세이하 과체중
브루나이	<2.5	-
캄보디아	14.5	32.4 ('2014)	9.7(2014)	2.2(2014)
인도네시아	9.0	30.5 (2018)	10.2(2018)	8.0(2018)
라오스	...	33.1(2017)	9.0(2017)	3.5(2017)
말레이시아	3.0	20.7 (2016)	11.5(2016)	6.0(2016)
미얀마	14.1	29.4 (2016)	6.6(2016)	1.5(2016)
필리핀	14.5	30.3(2018)	5.6(2018)	4.0(2018)
싱가포르
태국	9.3	10.5(2016)	5.4(2016)	8.2(2016)
동티모르	30.9	51.7(2013)	9.9(2013)	1.6(2013)
베트남	6.4	23.8(2017)	5.8(2017)	5.9(2017)

출처: ADB, Basic Statistics, Asia and the Pacific.

보건문제를 평가함에 있어 아세안 역내 질병 관련 현황과 함께 보건 체계를 함께 고려할 필요가 있다. ASCC 중간보고서에서 보건 이슈는 핵심성과지표 14번인 ‘국제보건 정책 프레임워크와 연계한 국가 핵심 역량 강화’로 측정하였으나 평가를 위한 자료 불충분으로 의미 있는 평가가 불가능했다.

산모 및 영유아 사망률, 결핵 및 기타 주요 질병으로 사망률은 여전히 개선의 여지가 크며 국가별로 다른 수준을 보인다. 10만 명당 출산 시 산모 사망은 미얀마 250명, 라오스 185명, 인도네시아 177명, 필리핀 121명 순으로 높다. 반면, 의료체계가 발달한 싱가포르와 말레이시

아는 각각 8명과 29명으로 낮다. 이러한 추세는 5세 이하 유아 사망, 신생아 사망에도 유사하게 나타난다. 결핵 발생 건 및 주요 질병(심혈관, 암, 당뇨, 만성호흡기 질환) 관련 사망자 비중도 전반적인 의료체계 수준과 연관되어 나타난다. 싱가포르를 제외한 다수의 아세안 회원국에서 주요 질병관련 사망률이 20% 이상이다.

<표 6> 모자 보건 및 주요 질병 관련 사망 현황 (2019년)

(단위: 명, %)

	산모 사망 (십만 명 당) 2017년	5세 이하 유아 사망 (1천 명 당)	신생아사망 (1천 명당)	결핵 발생 (10만 명당)	심혈관 질환, 암, 당뇨, 만성호흡기 질환 관련 사망(%)
브루나이	31	11	6	64	18.5
캄보디아	160	27	15	287	22.5
인도네시아	177	24	12	312	24.8
라오스	185	46	22	155	26.8
말레이시아	29	9	5	92	18.4
미얀마	250	45	22	322	24.9
필리핀	121	27	13	554	24.5
싱가포르	8	3	1	41	9.5
태국	37	9	5	150	13.7
동티모르	142	44	20	498	19.9
베트남	43	20	11	176	21.2

출처: ADB. Basic Statistics, Asia and the Pacific.

보건 지수는 2015년 사회·문화 공동체 출범 이후에도 크게 개선되지 않고 있다. 보건지수(health care index)는 의료기술, 검사 신속성, 의료 장비, 보건체계 정확성, 의료기관 친절 및 대응, 접근 거리 등을 종합한 지수로 집계된다. 아세안 주요 국가의 보건지수는 코로나19 이후 보건 지수로 표시되는 역량 면에서 개선되지 않았다. 보건지수가 가장 앞선 태국은 2015년 이후 오히려 지수가 악화되었다. 싱가포르, 말레이시아,

필리핀 등은 큰 변동이 없었으며 인도네시아와 베트남은 2015년에 비해 향상되었으나 여전히 낮은 수준을 보이고 있다.⁴⁾

한편 개별 국가들의 전염성 질병 예방 및 대응능력은 코로나19 대응과 극복을 위해 반드시 확보되어야 하는 사안이다. 감염병의 예방, 검역, 대응, 보건체계, 규범, 위험성 등을 반영한 글로벌보건안보지수(GHS)에 따르면 아세안 회원국 대부분이 관련 역량의 향상이 요구된다. 특히 예방과 보건체계에서 상대적으로 낮게 평가된다. GHS지수는 아세안 회원국의 소득수준과 상관관계를 보인다. 태국, 말레이시아, 싱가포르 등이 상대적으로 높게 평가된다. 그러나 대부분 70 이하를 기록하고 있어 코로나19 상황에서 감염병에 대한 효과적 대응에 한계가 예상된다.

〈표 7〉 아세안 회원국의 글로벌보건안보(GHS) 지수

	2019년 글로벌보건안보지수(GHS)						
	종합점수	1. 예방	2. 검역	3. 대응	4. 보건체계	5. 규범	6. 위험성
캄보디아	39.2	28.6	57.7	36.7	12	60	38.5
미얀마	43.4	30.3	59.2	50.4	19.5	59.1	38.2
라오스	43.1	18.9	70.4	52	19.4	45.9	46.8
베트남	49.1	49.5	57.4	43	28.3	64.6	53.4
필리핀	47.6	38.5	63.6	43.8	38.2	49.8	50.3
인도네시아	56.6	50.2	68.1	54.3	39.4	72.5	53.7
태국	73.2	75.7	81	78.6	70.5	70.9	56.4
말레이시아	62.2	51.4	73.2	61.3	57.1	58.5	72
브루나이	32.6	24.8	30.5	33.4	24.2	23.3	66.7
싱가포르	58.7	56.2	64.5	64.6	41.4	47.3	80.9
평균	50.6	42.4	62.6	51.8	35	55.2	55.2

자료: Worldometers; NTI; Johns Hopkins CSSE Database; WHO Database.

출처: 방오경·양은정 2021, 41.

4) https://www.numbeo.com/health-care/rankings_by_country.jsp?title=2021-mid®ion=142

아세안 회원국 내 초등교육 이수율은 90% 이상 수준으로 교육기회 접근이 향상되었다. 다만 초등교육 입학 1년 전 제도교육 이수율과 관련해 국가별 편차가 존재한다. 2019년 기준 말레이시아, 베트남, 태국, 싱가포르, 인도네시아가 90% 이상 수준을 기록한 데 반해 미얀마(11%), 캄보디아(54%)는 큰 격차를 보였다. 교육과정에서 양성간 비율은 초등, 중등, 고등(대학) 교육에서 대체로 균형을 이루고 있다. 성평등 지수(GPI)는 2018년 초등과정 0.98, 중등과정 1.04, 고등(대학)과정 1.17을 각각 기록하여 교육에 있어 고른 접근이 달성된 것으로 나타난다.

<표 8> 아세안 회원국 교육, 여성, 에너지 관련 지표(%)

	초등교육입학 1년 전 제도교육 (2019년)	여성 국회의원 비중 (2020년)	총 에너지 소비 중 재생에너지 비중(2018년)	모바일 네트워크 인구 비중(2019년)	
				3G	LTE/ Wimax
브루나이	82.9	9.1	0.0	96.0	95.3
캄보디아	54.0	20.0	61.8	85.1	80.3
인도네시아	95.8 (2018)	20.4	20.9	97.7	97.6
라오스	69.2	27.5	41.9	82.0	43.0 (2018)
말레이시아	99.3 (2015)	14.9	5.3	95.5	87.2
미얀마	11.8(2018)	16.8	60.1	94.2 (2018)	75.0 (2018)
필리핀	86.3	28.0	23.2	93.0 (2017)	80.0 (2017)
싱가포르	94.2	29.5	0.7	100.0	100.0
태국	98.7	15.8	23.7	98.0	98.0
동티모르	50.2	38.5	18.4	96.5	45.0
베트남	99.9(2018)	26.7	23.5	99.8	97.0

출처: ADB. Basic Statistics, Asia and the Pacific.

교육기회의 접근에서 양성평등이 확보되었음에도 불구하고 사회적 요인으로 인해 궁극적인 양성평등의 목표에는 아직 이르지 못하고 있다. 15세 이전에 결혼하는 사례가 아직 지속되고 있다. 2016년 기준 20~24세의 여성 중 1.6%가 15세 이전에, 14%가 18세 이전에 결혼한 것으로 나타났다(ASEAN Secretariat 2020c, 60).

아세안 지역 중앙의회의 여성 의원의 평균 비중은 2018년 기준 19.6%이다. 아세안 회원국 중 싱가포르와 필리핀이 각각 29.5%와 28%로 가장 활발한 여성 정치 참여를 보였으며 태국, 말레이시아, 브루나이는 상대적으로 저조했다. 매니저 직급의 여성 비율도 2018년 아세안 평균 43.6%를 기록했으며 필리핀이 52.7%로 가장 높은 수치를 기록했다.

V. 결론

코로나 19로 야기된 다면적 위기를 극복하고 아세안 공동체를 실현하기 위해서는 인간안보 개념이 적극적으로 수용될 필요가 있다. ASCC는 인간안보 구성 요소를 내포하고 있음에도 불구하고 아세안 공동체는 그 개념과 이행에 있어 문제점을 내포한다. 세 축의 공동체는 개념상 그리고 이행 체계에 있어서 장벽으로 작동하고 있으며 구체적 추동 주체가 없는 ASCC는 여러 한계를 노출하고 있다. 중간 평가에서 드러났듯이 목표의 추상성과 측정의 어려움이 존재한다. 개별국가와 지역적 차원의 2트랙 접근은 ASCC의 목표가 지역적 차원에서 단기간에 실현될 수 없다는 한계를 전제한다는 것과 근본적인 이행 책임을 개별 국가에 두고 있음을 보여준다. 지역적 차원의 이행체계의 미비를 SDGs 이행과 연계함으로써 다자차원의 문제로 전환하려는 움직임이

보이고 있다.

코로나19 사태 대응 과정도 개별 국가 차원에 집중되고 있으며 아세안 중심의 지역 차원의 대응은 상징적 수준에 머물고 있다. 팬데믹의 장기화로 여러 사회 지표는 더욱 악화되고 있으며 교육, 빈곤, 여성 등 주요 분야에서 불평등의 문제는 구조화될 가능성이 있다.

ASCC 다수의 이슈는 경제, 정치적으로 함께 횡 분야적 접근을 통해 포괄적으로 추진할 때 해결이 가능하다. 추진 체계의 재편과 아울러 공동체 세 축의 개념에 있어서도 사회·경제, 정치·문화 등의 새로운 조합을 통해 사안의 본질에 대한 새로운 인식이 필요하다. 사회적 존재로서의 개인의 보호와 국가적 안위가 분리될 수 없으며 이를 위해 포괄적 접근이 요구된다. 코로나 사태를 계기로 인간안보의 규범적 수용에 있어 보다 적극적인 상황을 맞게 된 것이다.

사람 중심 공동체의 지향을 공유하는 인간안보 개념의 적극적 수용은 인간안보에 대한 인식의 변화를 의미한다. 그간 인간안보 측면의 다양한 요인들에 대한 분절적 접근에서 복합성을 지닌 인간안보 개념을 수용할 필요가 있다. ACRF에서 명시된 인간안보는 주요 이슈에 대한 대응을 목표로 하지만 아세안 공동체 추진체계와 비전에 있어 여전히 분절적 요인에 머물고 있다. 인간안보의 적극적 수용은 전통적 아세안 규범을 개념적으로 확장할 뿐만 아니라 아세안의 비전을 실현하기 위한 여건 조성을 위한 수단으로서 의미가 있다. 규범 클러스터 성격을 지닌 인간안보 개념의 공식적 도입은 향후 아세안 규범의 실질적인 이행(practice)에 대한 요구를 증가시킬 것이다.

투 고 일: 2021년 12월 31일

심 사 완 료 일: 2022년 02월 09일

계 재 확 정 일: 2022년 02월 09일

참고문헌

- 방호경·양은정. 2021. “코로나19 팬데믹의 아세안 빈곤에 대한 잠재적 영향 추정 및 시사점.” 『경제분석』 27(1), 37-66.
- 이신화. 2006. “세계정치와 동아시아 안보: 동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스.” 『세계정치』 27(1), 63-115.
- 이혜정·박지범. 2013. “인간안보: 국제규범의 창안, 변형과 확산.” 『국제지역연구』 22(1), 1-37.
- 조효제. 2020. “인간안보를 다시 생각한다.” 한겨레. 5월19일. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/945606.html> (검색일: 2021.12.31).
- ASEAN Secretariat. 1971. “Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration,”
- _____. 1997. “ASEAN Vision 2020.”
- _____. 2013. “ASEAN Community Progress Monitoring System Full Report 2012.”
- _____. 2015. “Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented People-Centred ASEAN.”
- _____. 2020a. “Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025.”
- _____. 2020b. “Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025: Executive Summary.”
- _____. 2020c. “ASEAN Sustainable Development Goals Indicators Baseline Report 2020.”
- _____. 2020d. “ASEAN Comprehensive Recovery Plan.”
- _____. 2020e. “ASEAN Secretariat, 2020. ASEAN Rapid Assessment: The Impact of COVID-19 on Livelihoods across ASEAN.”

- ADB. Basic Statistics, Asia and the Pacific. <https://data.adb.org/dataset/basic-statistics-asia-and-pacific>(검색일: 2021.09.05).
- Djalante, Riyanti et al. 2020. “COVID-19 and ASEAN Responses: Comparative Policy Analysis, *Progress in Disaster Science* 8, 100-129.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization* 52(4), 887 - 917.
- Fukuda-Parr, Sakiko, and David Hulme. 2011. “International Norm Dynamics and the “End of Poverty””: Understanding the Millennium Development Goals.” *Global Governance* 17(1), 17 - 36.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2020. “Asia Survey.: 1 in 2 blame foreigners and rule-breakers for COVID-19” <https://www.ifrc.org/press-release/asia-survey-1-2-blame-foreigners-and-rule-breakers-covid-19>(검색일: 2021.09.02).
- ILO. 2020. “Asia - Pacific Employment and Social Outlook 2020: Navigating the Crisis towards a Human-centred Future of Work.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/--sro-bangkok/documents/publication/wcms_764084.pdf(검색일: 2021.10.02).
- Jolly, R and Ray D. Basu. 2006. “The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates.” NHDR Occasional Paper 5.
- Kurusu, Kaoru. 2005. “Development of Human Security ‘Norm’ and Global Governance: How is a Norm-Complex Constructed in World Politics?” *Kokusai Seiji (International Relations)* 143, 76 - 91.
- MacFarlane, S. Neil and Thomas G. Weiss. 1994. “The United Nations,

- Regional Organisations and Human Security: Building Theory in Central America.” *Third World Quarterly* 15(2), 277-295.
- Nanthini, S. and Tamara Nair. 2020. “COVID-19 and the Impacts on Women.” NTS Insight, IN20-05, July. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NTS-Insight_COVID-19-and-the-Impacts-on-Women-30July2020.pdf(검색일: 2021.09.30).
- NUMBEO, Asia: Health Care Index by Country 2021 Mid-Year. https://www.numbeo.com/health-care/rankings_by_country.jsp?title=2021-mid®ion=142(검색일: 2021.10.30).
- Parks, Thomas, Matthew Chatsuwon, and Sunil Pillai. 2020. “Enduring the Pandemic: Surveys of the Impact of COVID-19 on the Livelihoods of Thai People.” <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/Enduring-the-Pandemic-Covid-19-Impact-on-Thailand-Livelihoods-Sept-2020.pdf>(검색일: 2021.10.15).
- United Nations Development Programme(UNDP). 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- UN Human Security Unit. 2005. *Human Security in Theory and Practice*. <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>(검색일: 2021.10.03).
- Winston, C. 2018. “Norm structure, diffusion, and evolution: A conceptual approach.” *European Journal of International Relations* 24(3), 638-661.
- World Bank. Gini Index. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2019&locations=Z4-VN-SG-PH-MM-MY-ID-BN-TH-LA-KH&name_desc=true&start=1981&view=chart(검색일: 2021.10.12).

Abstract

ASEAN Socio-Cultural Community and Human Security

KIM Hyungjong

Yonsei University Mirae Campus

The prolonged COVID-19 has brought numerous challenges in achieving the goals of the ASEAN Socio-Cultural Community(ASCC). While the pandemic has revealed the limitation of a state-oriented approach, the notion of human security has increasingly become important to ASEAN to ensure the safety of individuals and communities. The ASCC connotes the elements for realizing human security. The article takes a critical review of the progress and state of the ASCC blueprint 2025. It argues that the adoption and implementation of the concept of human security in the post-COVID-19 era is a critical element of cross-sectoral cooperation in building the ASEAN Community. The accommodation of human security as norm clusters will stimulate the actual practice of ASEAN norms, which can be a critical juncture for ASEAN to be a norm entrepreneur or a message entrepreneur. To practice the ASCC requires the ASEAN Member states' perception of human security.

Keywords: ASEAN Socio-Cultural Community, COVID-19 pandemic, human security, norm

