

2026 ARF 평가와 한국의 선택: 문안 관리에서 공공재 공급으로

2026년 09월 01일

권보람

한국국방연구원 안보전략연구센터

권보람 박사는 한국국방연구원 안보전략연구센터에서 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 연구 분야는 미국 외교·안보·국방정책과 한미동맹이다.

2026년 아세안 관련 연쇄 외교장관회의는 7월 21일부터 24일까지 의장국 필리핀에서 개최되었다. 21일 제59차 아세안외교장관회의(AMM), 22~23일 아세안확대외교장관회의(PMC)와 제27차 아세안+3 외교장관회의, 제16차 동아시아정상회의(EAS) 외교장관회의가 이어졌고, 24일 제33차 아세안지역안보포럼(ARF) 외교장관회의로 마무리되었다. 금년도 회의는 동남아시아 우호협력조약(TAC) 체결 50주년을 맞아 조약의 의미를 재확인하는 데 비중을 두었으며, 아세안 외교장관 공동성명에는 남중국해, 미얀마, 태국-캄보디아 국경분쟁, 한반도, 우크라이나, 중동 문제가 함께 언급되었다. ARF에서는 의장성명과 더불어 향후 5년의 협력 방향을 담은 「마닐라 행동계획 2026-2030」이 발표되었다. 이 문서는 ARF의 협력 분야를 재난구호, 대테러·초국가범죄, 해양안보, 비확산·군축, 정보통신기술 안보, 국방협력, 평화유지활동 등으로 정리하고 트랙 1.5 & 2의 활용과 의장국 역할 강화를 함께 명시했다.

한반도 문제와 관련해 제33차 ARF 의장성명은 북한의 지속적인 핵·탄도미사일 개발을 유엔 안보리 결의 위반으로 규정하며 “심각한 우려”를 표명했다. 한국 정부는 CVID 대신 ‘한반도의 완전한 비핵화’라는 표현이 2년 연속 유지되고 ‘평화적 방식’ 문구가 새로 포함된 점, 대화 여건 조성이 최우선 과제로 명기된 점을 성과로 제시했다. 그러나 북한은 2년 연속 회의에 불참했고, 회의 나흘 뒤 김여정

노동당 부부장의 담화를 통해 대화 복귀 촉구를 정면으로 거부했다.

중요한 것은 의장성명 문구의 미세한 조정이 아니라, 한국이 제한된 외교적 자원을 어디에 배분했고, 그것이 실제 정책목표와 얼마나 부합했는지를 따져보는 일이다. 결론부터 말하자면, 금년도 ARF에서 한국은 외교의 형식에서는 목표를 대체로 달성했으나 실질에서는 큰 진전을 만들지 못했다. 문제는 성실성이 아니라 외교적 노력의 배분과 성과를 측정하는 기준에 있다.

분쟁을 해결하지 않는 기구, 그러나 비워둘 수 없는 무대

ARF는 1994년 아세안 주도로 창설되었다. 냉전 종식 이후 동남아시아에 생긴 힘의 공백과 안보 문제를 아세안이 주도하는 다자기구를 통해 관리하려는 시도였고, 아세안 중심성이 제도로 구현된 최초의 사례였다. 창설 당시 개념문서가 규정한 목적은 신뢰구축조치의 촉진, 예방외교 체계의 구축, 그리고 분쟁 해결 메커니즘의 개발이다. 즉 ARF는 분쟁을 해결하는 기구가 아니라 회원국 간 신뢰를 축적하고 장기적으로 예방외교와 분쟁관리의 제도적 기반을 마련하기 위한 협의체에 가깝다. 한국의 정책 담론은 이 층위를 혼동해 왔다. ARF가 한반도 문제에 관해 무엇을 해주지 않는다는 실망은 ARF가 실제로 수행할 수 있는 역할보다 높은 기대를 잘못 설정한 데에서 비롯된다.

구조적 제약은 여기서 그치지 않는다. 미중 경쟁 초입에서 ARF는 두 강대국이 서로의 입장을 설명하는 장으로 기능했고, 아세안도 자신이 주도하는 제도가 강대국 경쟁을 완화한다고 주장할 수 있었다. 그러나 경쟁이 기술·경제·공급망을 넘어 이념의 영역까지 확대되면서 두 강대국은 아세안의 제도를 우회하고 일대일로와 인도-태평양 전략이라는 각자의 제도와 담론을 앞세우게 되었다. 특히 트럼프 행정부 들어 미국은 다자협의체에 대한 선택적 관여와 양자·소다자 접근을 강화했고, 아세안 주도 회의에 참석하는 대표의 급을 지속적으로 낮춰왔다.

아세안 내부의 사정도 다르지 않다. 개별 국가 주권의 강화를 전제로 하는 조직인 만큼 전략 문제에서 단일한 입장을 만들기 어렵고, 2012년 프놈펜 외교장관회의의 파열, 2021년 미얀마 쿠데타 대응, 2025년 태국-캄보디아 국경분쟁에서의 제한적 역할이 그 한계를 드러냈다. 미국·중국·러시아 같은 강대국과 한국·일본·호주·인도 같은 중견국을 모두 포함한 협의체에서 아세안이 정치적 합의를 이끌어내는 일은 구조적으로 어렵다.

의장성명의 한반도 관련 문안 추이는 이 성격을 명료하게 보여준다. 지난 10년간 핵심 사안의 목록 자체는 거의 변하지 않았지만 어조는 당시 남북관계에 따라 움직였다. 일례로 2017년의 심각한 우려는 2018년 평창 이후의 국면 전환과 함께 환영으로 바뀌었고, 2019년 하노이 회담이 성과 없이 끝나자 중립으로 돌아섰으며, 2022년 이후에는 다시 우려와 비판으로 복귀했다.

이 반전이 의미하는 바는 분명하다. ARF는 상황을 바꾸기 위해 무엇인가를 시도하기보다 회원국 간 최소한의 의견수렴을 통해 변화된 상황을 문서에 반영하는 성격이 강하다. 의장성명은 현실의 반영이지 현실의 변경 수단이 아닌 것이다. 그렇다면 문안 관리는 성과지표가 아니라 일종의

방어선으로 이해되어야 한다. 실제로 CVID가 ‘한반도의 완전한 비핵화’로 완화된 것이 대화 재개를 위한 현실적 조정인지 아니면 비확산 규범의 점진적 후퇴인지를 문안만으로 구분하기는 어렵고, 후자에 대한 우려는 이미 확산하고 있다. 결국 문안은 비확산 레짐과 안보리 결의의 최소선을 지키는 장치이지 대북정책의 성적표가 아니다.

그렇다고 이 무대를 비워둘 수는 없다. 의장성명과 ARF 의제에서 한반도 문제를 완전히 배제하는 것은 동남아 국가들의 관심과 관여를 유지한다는 차원에서 바람직하지 않다. 문안의 의미를 과대평가하지 않되, 최소한의 규범적 기준을 유지하는 방어적 외교는 계속 필요하다. 문제는 그 이상을 ARF에 기대하는 데 있다.

형식의 달성과 실질의 공백

2026년 ARF에서 한국 정부가 설정한 목표와 실제 성과를 정리하면 일정정도 비대칭이 드러난다. 문안, 의전, 관계관리라는 외교의 형식 측면에서 한국은 목표를 대체로 달성했다. 의장성명 문안은 정부의 대북정책 기조와 정합적으로 유지되었고, 한-아세안 관계는 포괄적 전략적 동반자관계(CSP) 비전을 축으로 진전했으며, 한미일 3자 협력 의지도 재확인되었다. 반면 실질 측면에서는 진전이 제한적이거나 오히려 과제가 누적된 측면이 있다. 북한을 대화의 장으로 견인하는 문제, 남중국해에서의 입장 정립, 한미 양자 현안의 관리가 여기에 해당한다.

<표 1> 한국 정부의 목표와 성과 달성 수준

정부 목표	2026 ARF 성과	평가
① 북한의 대화 복귀 촉구 및 ‘평화 공존·공동 성장’ 대북정책에 대한 국제적 지지 확보	외교장관이 ARF-EAS에서 직접 촉구. 다수 참석국이 북한의 대화 복귀와 긴장 완화 필요성을 언급. 다만 북한은 2년 연속 불참했고 나흘 뒤 김여정 담화로 정면 거부	부분 달성 (지지 O·견인 X)
② 의장성명 문안 관리 — CVID 대신 ‘한반도의 완전한 비핵화’ 및 ‘대화 재개’ 기조 유지	2년 연속 ‘완전한 비핵화’ 유지, ‘평화적 방식’ 문구 신규 추가, 대화 여건 조성이 최우선 과제임을 명기. ARF의 건설적 역할 준비도 재확인	달성
③ 한-아세안 CSP 비전 이행 동력 확보 및 아세안중심성 지지	한-아세안 외교장관회의 공동주재, CSP 비전을 ‘정책적 이정표’로 제시. 대화조정국 태국이 한국의 역할을 공개 평가. 한-메콩 회의도	달성

정부 목표	2026 ARF 성과	평가
재확인	공동주재	
④ 한미일 공조 유지 및 경제안보 협력 확대	7월 22일 3국 외교장관회의 개최. 비핵화 원칙과 대북 억제 재확인, 해양안보·일방적 현상변경 문제 공동 언급. 직전 SMR 협력각서로 공공재형 협력 촉진	달성
⑤ 남중국해 원칙 입장 표명과 대중 관계 관리의 병행	EAS에서 항행·상공비행의 자유, UNCLOS 기반 질서, 제3국 권리를 침해하지 않는 행동규칙(COC)을 언급. 그러나 7월 12일 14개국 공동성명에는 불참	부분 달성
⑥ 중동·호르무즈발 에너지·공급망 충격 대응	EAS에서 모든 국제해역의 자유·안전 항행을 강조. 아세안+3에서 식량·에너지 안보 협력의 행동 전환을 제안. 대미 기여 방식은 미결	부분 달성
⑦ ARF에 대한 실질 기여 확대	마닐라 행동계획 지지 표명, 5개 분야(대테러·초국가범죄, 재난구호, 해양안보, 비확산·군축, ICT 안보) 기여 의지 재확인, 일부 회의 공동의장 수임 의사 표명	달성 다만 향후 이행이 실제 평가기준
⑧ 한미 양자 현안(관세·정상회담 후속조치) 관리	별도 한미 외교장관회담 없이 후커 차관, 루비오 장관과 환담 진행. 회의 직후 미국은 한국을 포함한 60개국 대상 신규 301조 관세 발표	미흡

이 결과를 자원 투입의 관점에서 다시 보면 문제가 더 선명해진다. 한국은 다자 문서에 상당한 외교적 자원을 투입했고 문안 유지를 핵심 성과로 관리하고 보도했다. 반면 ARF를 계기로 한 양자·소다자 외교에는 상대적으로 적은 자원이 투입되었다. 가장 미흡한 부분은 서사이다. “한국은 역내에 무엇을 제공하는 나라인가”라는 질문에 대한 구체적 메시지가 여전히 부족했던 것이다.

<표 2> ARF 활용 목표와 실제 역량 투입

목표	실제 역량 투입	평가
다자 문서	의장성명 문안 관리에 최대 자원 투입. “CVID → 완전한 비핵화” 문언 유지를 핵심 성과로 관리 및 보도	과다 투자
ARF 계기 양자·소다자	한미일 3자는 확보했으나 별도 한미 외교장관회담은 미개최, 회의 직후 301조 관세 부과	과소 투자
서사	“한국은 역내에 무엇을 제공하는 나라인가”에 대한 구체적 메시지 미흡	부족

향후 추구해야 할 전략의 방향은 다음과 같다. ARF를 대북 메시지의 창구로 활용하기보다, 한국이 역내에 공공재를 공급한 실적을 문서로 축적하고 알리는 장으로 전환해야 한다. 한반도 관련 문항은 안보리 결의 이행과 비확산이라는 방어선을 지키는 선에서 유지하고, 추가적인 외교 역량은 양자·소다자 협의와 한국 중심의 서사 구축에 투입하는 편이 실익이 크다.

한미동맹과 다자무대는 대체재가 아니다

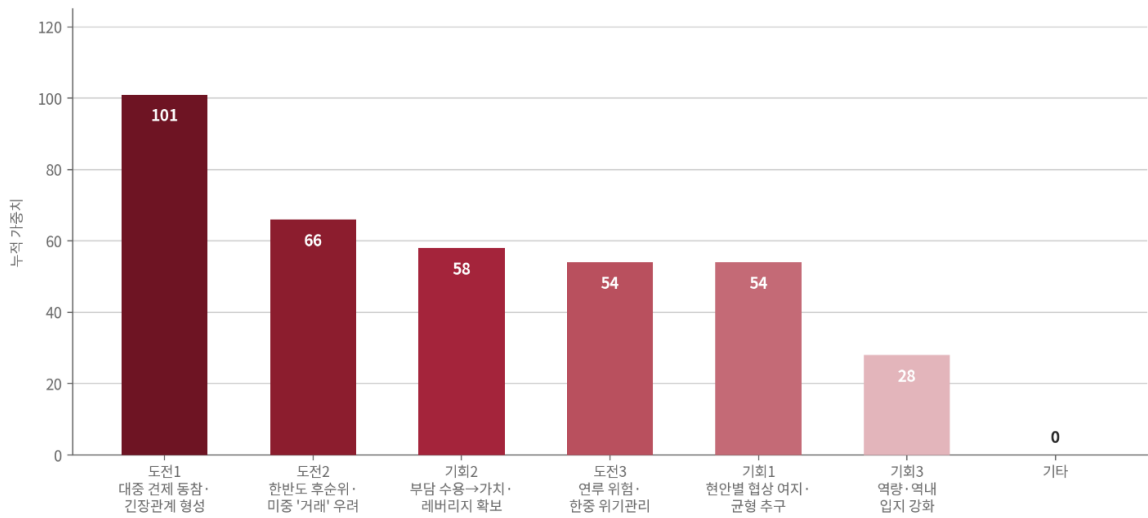
2026년 ARF에서 미국 인도-태평양 정책의 이중 트랙은 더욱 선명해졌다. 안보적 관여는 오히려 강화되는 추세다. 대필리핀 군사금융 1억 달러 지원, 팔라완 부두 지원, 남중국해에 대한 강한 언사가 그 사례다. 미중 관계는 9월 정상회담을 앞두고 관리 국면이 지속되고 있다. 그러나 통상 분야에서는 동맹과 우방을 구분하지 않는 관세가 병행되고 있다. 아세안 국가들에게 이 조합은 “안보는 미국, 경제는 헤징”이라는 판단을 각인시킬 수 있다.

미중 간 ‘관리된 경쟁’ 국면은 한국에 일시적인 여유를 제공한다. 미중 정상회담과 무역위원회 가동이 예정대로 진행되면 한국의 대중 정책 공간은 넓어질 수 있다. 다만 이 여유는 정상회담의 성과에 연동되어 있어, 합의가 어긋날 경우 진영 선택의 압력이 재부상할 수 있다. 지난 6월 한국국방연구원이 실시한 전문가 설문조사에서 “미중 경쟁 완화가 한미동맹 현대화에 주는 영향”을 물었을 때, 응답이 도전 쪽으로 수렴한 것도 이 때문이다. 가장 높은 누적 가중치를 얻은 항목은 ‘대중 견제 동참 압박이 높아져 긴장관계가 형성된다’는 도전이었고, ‘한반도가 후순위로 밀리면서 미중 간 거래가 이루어질 수 있다’는 우려가 그 뒤를 이었다. 반면 ‘동맹국으로서 부담을 수용함으로써 가치를 높이고 레버리지를 확보할 수 있다’는 기회와 함께, ‘현안별 협상 여지가 있어 균형을 추구할 수 있다’는 기회도 식별되었다. 요컨대 강대국 간 긴장 완화 국면은 그 자체로 기회가 아니라 관리 여하에 따라 기회가 될 수 있는 조건이다.

한미일 3자 협력이 아세안에서 수용되는 정도는 결국 그 협력이 무엇을 위한 것인지에 대한 공공재 서사에 달려 있다. SMR 협력각서처럼 역내 에너지 수요에 응답하는 형태의 3자 협력에는 저항이 적다. 반대로 3자 협력이 대중 경제의 프레임으로만 읽히면 아세안 중심성을 훼손한다는 반발을 부른다.

<그림 1> 미중 경쟁 완화가 한미동맹 현대화에 주는 영향

(KIDA 전문가 설문, 복수 응답·누적 가중치)



이 지점에서 확인해야 할 원칙이 있다. ARF와 동맹은 대체재가 아니라 보완재라는 것이다. 동맹이 역지와 군사적 대비의 중심축이라면, ARF와 같은 다자외교의 틀은 규범을 유지하고 경쟁국을 포함한 소통의 공간을 확보하는 데 상대적 강점이 있다. 두 기능을 구분하되 연결할 수 있어야 한국의 다자외교 활동이 동맹정책과 불필요하게 충돌하지 않는다.

이 기능 분담이 모호하면 다자 무대에서의 신중함은 워싱턴에서 이탈로 읽히고, 다자 무대에서의 원칙 발언은 베이징에서 진영 참여로 해석된다. 한편 동맹 부담분담의 지리적 확장은 이미 현실이 되었다. 호르무즈 해협 안정화에 대한 미국의 기여 요구는 일회성 요청이 아니라 한국의 동맹 기여를 역외 해상교통로 전반으로 확장하려는 흐름의 일부로 보아야 한다.

호르무즈에서 남중국해까지: 해상교통로 회복력이라는 접점

이란 전쟁이 촉발한 호르무즈 해협의 위기는 한국과 일본, 아세안을 에너지와 해상교통로의 안정이라는 공동의 이해관계로 묶었다. 금년도 아세안 회의에서 중동 문제가 실제 의제가 되고 별도의 외교장관 성명까지 나온 배경이 여기에 있다. 이는 한국에 구체적인 협력 의제를 만들 수 있는 접점을 제공한다. 즉, 한국의 호르무즈 안정화 기여를 동맹 요구를 수용하는 당파적인 논쟁으로 축소시킬 것이 아니라, 호르무즈-말라카-남중국해를 잇는 단일한 '해상교통로 회복력(SLOC resilience)' 구상으로 설계해

ARF 해양안보 의제로 다루는 방안을 검토할 필요가 있다. 그 내용에는 해양상황인식(MDA) 정보공유, 상선 보호 프로토콜, 항로 우회와 보험 및 비상비축 지원 등 호르무즈에서 얻은 교훈의 공유, 동남아 해경 역량강화가 포함될 수 있다.

이 구상은 세 가지 이점을 갖는다. 첫째, 남중국해 영유권 문제를 직접 건드리지 않으면서 항행 안전과 위기대응이라는 기능적 협력에 초점을 맞출 수 있어 정치적 민감성을 낮출 수 있다. 둘째, 대미 기여와 대아세안 기여가 하나의 서사와 예산으로 정리된다. 셋째, 한국이 해양안보라는 글로벌 공공재의 소비자에서 기여자로 전환한다는 메시지를 가시화할 수 있다. 이는 대미 협상에서 한국의 기여를 분명히 하면서도 불필요한 연루 위험을 낮추고, 동시에 다자협력을 활용해 동맹부담을 보다 유연하게 관리하는 방법이 될 수 있다.

실행의 층위도 함께 조정되어야 한다. 다자 차원에서는 ARF의 각종 회기간 회의와 워킹그룹에 한국이 더 적극적으로 참여하고, 한국의 이익과 직결된 분야에서는 공동의장을 맡아 의제를 주도할 필요가 있다. 남북관계의 경색을 다루는 문제에서는 ARF와 같은 다자 틀보다 관심 있는 개별 동남아 국가에 주목해 양자적으로 역할을 요청하는 편이 현실적이다. 장기적으로는 남중국해와 온라인 스캠 같은 비전통안보 문제에 대한 한국의 관여를 넓히고, 해군과 해양경찰을 함께 활용해 군사적 민감성을 낮추면서 동남아 국가의 해양감시 역량을 지원하는 협력을 축적해야 한다. 방산 협력 역시 동남아를 단순한 수출 시장으로 보는 시각에서 벗어나 다국적 군사훈련과 함께 기술이전과 창정비(MRO) 역량 구축까지 포함하는 신뢰 구축의 기회로 활용할 필요가 있다.

2026년 ARF는 한국 외교가 무엇에 자원을 사용했는가를 되돌아보게 함으로써 교훈을 준다. 한국은 직접 변화시키기 어려운 문안 협상에는 상당한 노력을 기울인 반면, 한국 스스로 만들어낼 수 있는 협력 의제와 기여의 서사를 축적하는 데에는 상대적으로 소극적이었다. 의장성명의 문안은 지역질서의 현실 기록이지 그 현실을 움직이는 지렛대가 아니다. 반면 역내 공공재의 공급 실적과 그것을 설명하는 서사는 한국이 스스로 만들 수 있고, 한번 축적되면 동맹 관리와 대중 관계, 그리고 대동남아 관계에서 활용할 수 있는 자산이 된다.

따라서 한국이 직면한 과제는 다자외교의 무대를 한국의 기여를 축적하고 가시화하는 장으로 활용하는 한편, 실질적 이해조정과 협상은 양자와 소다자 채널에서 집중적으로 추진하는 이원적 운용을 정착시키는 일이다. 한반도 문제에 대한 ARF의 영향력이 제한적이라는 사실 자체가 문제는 아니다. 보다 중요한 질문은 한국이 그러한 한계를 감안해 외교적 자원과 정책적 우선순위를 재분배하는 전략을 마련했는가 하는 것이다.