

‘아세안 방식’(ASEAN way)과 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화: 주권 · 개발 · 인권의 갈등적 공존과 그 진화*

박은홍**

1. 문제제기

동남아시아 신흥공업국 — 인도네시아, 말레이시아, 타이 —의 변화는 다양한 측면에서 해석될 수 있다. 우선 경제적으로는 명실상부한 제 2세대 동아시아 신흥공업국의 지위를 얻게 되었다. 정치적으로는 제 1세대 동아시아 신흥공업국과 마찬가지로 권위주의와 짝을 이룬 개발국가(developmental state)가 ‘업적에 의한 정당화’(performance legitimation)를 과시하였다. 동남아시아 신흥공업국은 제 1세대 신흥공업국에 이어 다른 후후발 개발도상국들의 학습 대상으로 부상하였다.¹⁾

특히 경제위기 이후 동남아시아 신흥공업국에서는 제도적 수준에서

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음
(KRF-2002-075-B00006).

** 성공회대학교 아시아NGO정보센터 연구교수. eunpark5@chollian.net

1) 1993년도 세계은행 보고서인 『동아시아 기적』에서 동남아시아 신흥공업국들은 후후발 공업국들에게 동북아시아 신흥공업국들보다 학습 가치가 더 많은 대안적 모델로 격찬받았다(World Bank 1993: 7). 동남아시아 신흥공업국들을 국가주도의 산업정책 혹은 발전국가의 시각에서 검토한 문헌으로는 Jomo et al.(1997), 박은홍(1999) 등이 있다. 동남아시아 신흥공업국들의 권위주의체제, 혹은 권위주의로부터의 이행을 발전국가의 시각에서 검토한 문헌으로는 이와사키(2001)가 있다.

정치적 개방이 확대되었다. 타이에서는 새헌법 제정을 통해 군부의 제도적 영향력이 축소되었다. 말레이시아에서는 안와르 부수상의 구속이 오히려 시민사회의 활성화를 자극하였다. 인도네시아의 정치적 변화는 보다 급격하였다. 32년 장기독재를 누리던 수하르토체제가 무너진 것이다. 바야흐로 동남아시아 신흥공업국 내에서 그동안 지배구조(governance)에서 국가로부터 배제되었던 시민사회가 적극 개입하기 시작하였다. 다시말해 동남아시아 신흥공업국들이 국가주의와 민주주의의 공존을 모색해야 하는 시점에 놓이게 된 것이다.

위기는 동남아시아 신흥공업국들이 주도하는 동남아시아국가연합(ASEAN, 이하 아세안) 내에서 지역협력 논의가 보다 탄력을 받을 수 있는 중요한 계기가 되었다. 특히 아세안의 지역협력 범위가 한국, 중국, 일본을 포괄하게 되어, 이른바 '아세안+3(한·중·일)'(APT process)체제를 만들기에 이르렀다. 또한 1999년 캄보디아를 아세안에 가입시킴에 따라 마침내 '완벽한 지역주의'(complete regionalism, Ramcharan 2000)로서 '하나의 동남아시아'(One Southeast Asia)가 실현되었다.

그러나 하나의 동남아시아의 실현은 아세안을 '선발 그룹'과 '후발 그룹'으로 나뉘도록 하였다. 물론 동남아시아 신흥공업국들은 전자에 속한다. 그러나 장기간의 군사독재로 인해 빈곤문제 뿐만 아니라 최악의 인권상황이 개선될 기미가 보이지 않는 버마의 아세안 가입은 국가중심적 아세안 공동체의 문제점을 극명하게 보여주었다. 이를 계기로 '버마 문제'²⁾에 역대 시민사회 뿐만 아니라 아세안 회원국들내 의회까지도 깊이 개입하기 시작하면서 결국 아세안 회원국 정부들도 버마 군사정부에 대해 정치개혁을 보다 강도 높게 요구하기 시작하였다. 마침내 버마 군사정부의 2006년 아세안 의장국 반대운동을 벌인 아세안 역대 시민사회와 정치사회의 압박 결과 2005년 7월 버마 군사정부는 의장국 지위를 포기하였다.

2) 이 글에서는 미얀마라는 국명 대신에 버마라는 국명을 사용하는 국제사회의 의견을 고려하여 미얀마, 버마 국명의 혼용을 피하고 버마라는 옛 국명을 사용할 것이다.

이로써 아세안 창설 초기부터 '아세안 방식'(Asean Way)³⁾의 핵심으로 자리잡은 내정불간섭 원칙, 주권 제일주의는 커다란 도전에 직면하게 되었다. 다시말해 하나의 동남아시아를 실현한 동남아시아 신흥공업국들이 극히 낮은 수준에서이지만 지역 차원에서 주권, 개발, 인권 간의 갈등적 공존을 평화적 공존으로 진전시킬 수 있는 새로운 아세안 방식을 모색하기 시작한 것이다.

앞으로 이 논문은 '안보'와 '개발'을 지역협력의 주요 의제로 삼았던 인도네시아, 타이, 말레이시아 이 세 동남아신흥공업국들 주도의 '국가중심적 지역주의'(state-centric regionalism)의 산물인 '아세안 방식'과, '인권'을 지역의제로 끌어들이는 '참여지향적 지역주의'(participatory regionalism, Acharya 2003; Ferguson 2004)로의 변화를 이끌 수 있는 '새로운 아세안 방식'의 성립 계기를 검토하고자 한다.

2. 분석틀 위한 이론적 논의

외교정책은 기본적으로 그 나라의 정치체제의 한 기능으로서 그 체제가 개방적이나 폐쇄적이나, 혹은 국가목표가 평화애호적이나 팽창주의적이나 등에 따라 모습이 달라진다. 특히 폐쇄적인 권위주의체제하에서의 정보의 독점은 정책결정 기능의 독점으로 이어지고 무책임성을 재생산하는 결과를 낳는다는 것은 명백하다(오기평 1994: 102-103).

따라서 비민주적인 독재정치, 비밀외교, 정보의 왜곡 등이 전쟁의 원인이 된다는 것이다. 이러한 자유주의 흐름 중에는 아예 폭력을 독점하고 있는 국가의 존재를 전쟁의 근본원인으로 간주하는 시각도 있다(김준형 2003: 164). 이러한 맥락에서 "민주주의 국가들은 서로 전쟁을 하지

3) '아세안 방식' 혹은 '아세안 규범'은 주권의 동등(sovereign equality), 내정 불간섭(non-interference in domestic affairs), 합의제(consensus-based decision-making), 분쟁의 평화적 해결(peaceful resolution of disputes), 비공식주의(informalism) 등으로 얘기된다.

않는다”는 가설이 있게 된다(Russet et al. 1993). 이를테면 탈권위적이고 개방적인 민주주의 하에서는 사회적 투입요소의 증대, 창의적 제안, 정보의 다양화 등을 통한 인적 자원의 활용 가능성이 커지고 따라서 외교적 자원의 가용성이 확대된다(오기평 1994: 28).

그렇지만 민주화의 초기단계, 즉 민주적 이행기에는 제반 정치제도가 발전하지 못한 가운데 정치엘리트들이 대중의 지지를 확보하기 위해서 민족주의적 호소로 동원하고 그 결과 전쟁의 위험이 증가하지만 민주적 공고화가 이루어지면 민주주의의 제도적, 규범적 특성과 정보의 투명성 등으로 인해 전쟁의 위험은 급격히 감소할 것이다(김범석 2005: 64).

그렇다면 민주화라는 종착점에는 어떻게 도달할 수 있는가? 우선 민주화란 민주주의를 위한 ‘최소한의 절차’(procedural minimum) — 비밀 투표, 보통선거, 정기적 선거, 정당간 경쟁, 결사체의 인정과 이에 대한 자유로운 접근, 기타 자유주의적 전통의 시민적 권리 등 — 가 제도화되어 가는 과정을 의미한다(O'Donnell and Schmitter 1986: 6-8). 다시말해 민주화란 억압적 국가로부터의 정치사회, 시민사회의 독립화 과정이다. 이때 정치사회란 정당간 경쟁이 이루어지는 영역(arena)이다. 시민사회란 다양한 사회운동과 시민조직(civic organizations), 그리고 이익집단을 포괄하는 영역이다(Stepan 1988: 3-5). 근대화론에 따르면 이러한 정치사회, 시민사회의 결핍, 등장, 부활, 강화는 국가통합 → 경제개발 → 민주화라는 수순과 밀접한 관련이 있다.⁴⁾ 즉, 억압적 국가가 독점하고 있던 외교정책 결정과정에 대한 정치사회, 시민사회의 접근은 통합, 개발이라는 예비국면을 거쳐야 가능하다는 논리가 성립된다. 동아시아의 경우 친서방 우익성향의 권위주의체제는 통합, 개발 단계에서 질서, 안정, 개발 등을 사회적 규범으로 내면화시켰다(이와사키 2001: 206-225).

이때 권위주의 정권의 외교정책은 국민에 대한 책임성을 무시하고 있

4) 오도넬(Guillermo O'Donnell)의 주장이 맞다면, 경제개발은 1960년대에는 관료적 권위주의(BA)를 낳았고 1980년대에는 민주화를 촉진하였다. 이때 중위소득 국가들을 포괄하는 경제이행지대(economic transition zone)는 민주주의의 출현을 가능하게 하는 사회하부구조, 신념, 문화를 창출한다(Huntington 1991: 68).

다는 점에서 정책의 정당성을 결여하고 있지만 강력한 리더십에 따른 높은 효율성이 지적되기도 한다. 개발도상국권에서 가장 주목받는 지역 기구로 성장해왔지만 한때 ‘독재자 클럽’(Sukumbhand 1997)으로 인식되었던 아세안의 응집력 역시 국가주도의 지역주의를 상징하지만 권위주의적 리더십의 성과였다.

반제국주의, 반식민주의, 중립주의를 표방하는 비동맹운동의 경우도 초강대국들을 견제하는 세력으로 등장하게 되는데(Gershman 1993: 8) 이것 역시 강력한 리더십으로부터 산출된 외교적 효율성을 통해 국제사회의 민주화에 기여하는 역할을 보여주는 것이었다.

이때 약소국들 혹은 그들의 지역협력기구는 강대국들의 ‘민주적’ 개입을 그들의 패권을 강화하기 위한 수단으로 바라본다. 실제 인권과 민주주의라는 이름으로 약소국들의 주권을 ‘민주적’인 강대국들이 의도적으로 침해하는 ‘비민주적’인 국제질서가 정당화되고 있는 측면이 있다. 심지어 ‘민주적’ 정권에 대해서도 강대국은 동의할 수 없는 무력을 사용해서라도 정권을 전복시킨다. 반면 미국의 경우 반공주의를 내세우는 우방국에 대해서는 단지 선거가 치루어지고 있다는 사실만으로 현지 정권들에 의해 저질러지는 정치참여의 제한, 부패, 유권자 협박, 선거조작을 무시하였다(도널리 2003: 167).

<표> 동남아시아 신흥공업국의 정치체제-대외관계의 유형

		대외관계의 유형	
		대미 의존적	대미 자주적
대내 정치체제의 유형	비민주주의	(a)	(c)
	민주주의	(b)	(d)

위의 <표>를 통해 동남아시아 신흥공업국들의 정치체제와 대외노선 간의 관계를 보자면 아세안은 (a)에 속하였던 친미-반공 군사정부 하의

인도네시아와 타이에 의해 주도되었고 영국과 밀월관계에 있으면서 의회민주주의 하에 있었던 말레이시아 역시 이를 지지하였다.

그러나 이들 국가는 친서방-반공노선을 걸었지만 서방 강대국들의 식민지 혹은 반(半)식민지의 역사를 공유하고 있기 때문에 이들이 주도하였던 아세안은 비동맹운동과 유사하게 공식적으로는 중립주의를 표방하였다. 이들 내에서의 친서방-반공노선과 중립노선의 공존은 '정권안보'(regime security)에 몰입되어 있던 국가권력조차도 '약탈적 자유주의'(predatory liberalism, Higgott 1996)로 표현될 수 있는 서구 식민지 경험에 대한 기억과 주권의 존엄성을 무시할 수 없었음을 의미한다. 또한 이들은 시간상 차이가 있지만 공통적으로 개발국가(developmental state)의 길을 선택한다(박은홍 2002). 다시말해 인도네시아, 타이, 말레이시아가 주도한 아세안은 '인권'은 억압되었지만 '주권'과 '개발'이 공존하는 국가주도의 지역주의를 상징하였다.

그렇지만 경제적 성장과 맞물린 정치사회, 시민사회의 자율적 역량의 성장은 인도네시아와 타이를 민주화의 길로 이끌었다. 그리고 말레이시아의 정치사회와 시민사회도 활력을 얻기 시작하였다. '인간개발', '인간안보', '시민역량의 강화' 등과 관련된 행동계획(action plan)도 지역 의제로 부상하였다(Ferguson 2004; Jones 2004). 이와 함께 대미 자주노선을 취했던 베트남, 캄보디아, 라오스 등을 아세안에 가입시킴으로써 외교적 탄력성도 제고하게 되었다. 따라서 과거의 아세안이 ㉠에 속하는 국가들 중심의 지역협력이었다면 동남아시아 신흥공업국들의 역할 변화는 ㉡에 속하는 국가들 간의 지역협력, 즉 '참여지향적 지역주의'의 가능성을 미약하게나마 보여주고 있다.

3. '아세안 방식'의 성립

아세안은 인도네시아, 타이, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀 등 비공산권 친서방 동남아시아 5개국이 1967년 '방콕 선언'(Bangkok Declaration

of 1967)에 참여함으로써 창설된 이래 느슨한 정치연합에서 강력한 지역 기구로 성장하였다. 특히 수하르토 치하의 인도네시아가 아세안의 창설과 운영과정에서 중요한 리더십 역할을 하였다(배금찬 2004: 80).

아세안 창설의 목표는 지역내 평화, 초강대국 개입 배제 등과 같은 광범위한 목표 안에서 경제, 사회, 문화의 발전을 겨냥한다는 것이었으나 창설 당시 주도국의 실질적인 관심사는 공산주의세력의 반란 상황 속에서 '정권의 생존'에 있었다(Ferguson 2004: 396). 아세안 창설을 주도한 국가들은 창설 1년 전만해도 적대적 관계에 있었지만 그들 간의 차이를 묻어두어야 했던 것이다(Anwar 2001: 27). 이러한 배경 하에서 인권유린 행위에 대한 외부로부터의 비난에 대한 방어, 다양한 형태의 전복행위에 대처하고 있는 회원국 정부들에 대한 정치적, 물질적 지지 등을 실행할 목적으로 '아세안 규범'(ASEAN norm)으로서 불간섭 독트린(doctrine of non-interference)이 제기되었다(Acharya 2001: 58).

아세안 회원국들은 1945년 이후 세 번에 걸친 격동의 국면이 있었다. 첫 번째 국면은 제 2차 세계대전 종전 이후 1950년대 중반까지 영국과 미국에 의한 반공 이데올로기가 이 지역 협력기구에 막대한 영향력을 행사하던 시기이다. 이 당시 동남아시아는 세 그룹으로 나뉘어 있었다. 첫 번째 그룹은 영국과 프랑스에 각각 종속되어 있던 말라야, 보르네오, 싱가포르, 라오스, 캄보디아, 베트남 일부 지역, 두 번째 그룹은 비동맹운동의 창설을 주도하였던 인도네시아, 버마. 세 번째 그룹은 1954년 미국 주도로 만들어진 동남아시아조약기구(SEATO)에 가입한 몇 안되는 동남아시아 국가들에 속하는 친미성향의 타이와 필리핀. 마닐라조약에 따라 창설된 SEATO에는 1954년 인도차이나전쟁에서 프랑스의 패색이 짙자 미국 주도로 만들어졌으며 영국, 오스트렐리아, 뉴질랜드, 파키스탄 등 오히려 비(非) 동남아시아 국가들이 다수를 이루었다. SEATO의 목표는 동남아시아에서의 반공 군사동맹 구축에 있었다.

두 번째는 동남아시아연합(ASA), 아시아태평양양이사회(ASPAC), 마필인도(Maphilindo) 등이 공존하던 국면이다. ASA는 말레이시아의 제안에 의해 1961년 창설되었지만 사바 영유권 문제로 말레이시아와 필리핀이

분쟁에 휘말림에 따라 2년만에 해체되었다. 말레이계 국가들인 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등으로 구성된 Maphilindo 역시 인도네시아 대통령 수카르노의 말레이시아에 대한 대결정책(Konfrontasi)으로 와해되었다. 한국에 의해 제안된 아시아태평양이사회의 경우 베트남전에서의 미 군사행동의 '제 2전선'을 맡고 있던 반공국가들로 구성되었는데 1973년 미국과 비공산권 국가들이 중국과의 외교관계를 정상화하면서 무의미해졌다(Myra 2005: 12).

그렇지만 ASA, Maphilindo 등의 해체는 1967년 새로운 지역협력기구인 아세안 창설의 길을 열었다. 아세안 창설을 추동해냈던 가장 큰 요인은 공산주의의 도미노 효과를 우려케 하였던 미국-베트남 전쟁과 중국에서의 문화혁명이었다. 1969년 미 닉슨 대통령의 아시아에서의 미군 기지의 철수 암시, 소련의 아시아집단방위체제 구축 제안, 영 정부의 수에즈운하 병력 철수 선언 등도 아세안이 자기 정체성을 갖도록 하는데 영향을 미쳤다(Myra 2005: 13).

초기에 아세안에 대한 기대는 매우 낮았다. 외무장관들이 매년 회합을 갖고 다양한 분야의 관료들이 정기적으로 정보를 교환하고 제한된 공동 프로젝트를 개발하는데 그쳤다. 때문에 정상회의는 1976년에 가서야 개최되었고 역내 경제개발협력도 최소 수준에 머물렀다. 그럼에도 불구하고 아세안은 10년간 중요한 많은 기능들을 수행하였다. 우선, 역내 분쟁을 해결할 수 있는 타협의 틀을 제공하였다. 대표적으로 1968년에 불거진 깔리만탄 북부 말레이시아령 사바지역을 둘러싼 말레이시아와 필리핀의 분쟁도 아세안 회원국 외교관들의 단합된 노력 덕택으로 해결될 수 있었다.

더욱 의미가 있는 것은 인도네시아와 말레이시아의 관계 회복이다. 1954년 미 주도의 SEATO 창설에 대해 인도네시아는 인도와 함께 신랄하게 비난하였다. 나아가 이를 계기로 인도네시아는 아시아, 아프리카 국가들의 반식민주의 운동에 선도역을 자임하였다. 마침내 인도네시아의 반동에서 역사상 처음으로 반식민주의를 기치로 내건 아시아·아프리카 회의가 개최되었다. 이로써 반식민주의는 인도네시아 외교정책의 중심축

을 이루었다(Bhattachaya 1976: 111).

1963년 말레이시아가 영국의 후원 아래 말라야, 싱가포르, 북 보르네오를 통합하여 말레이시아연방을 결성하려 하자 인도네시아의 수카르노는 이를 영국의 신식민주의적 발상에 의한 지역 강국의 탄생으로 인식하고 이를 저지하기 위한 '대결정책'을 전개하였다. 중국과 소련도 수카르노를 지지하였다. 수카르노가 추구한 자카르타-베이징-하노이-평양축에 따라 인도네시아는 1964년 카이로에서 열린 비동맹회의에서 말레이시아의 친서방·친제국주의·반공노선을 거론하며 말레이시아의 회원국 가입을 좌절시켰다(이경찬 2003: 1999-200).

반면 말레이시아의 라만 수상은 수카르노가 중국의 영향력을 등에 업고 말레이세계를 장악하려는 것으로 의심하였고 영국의 힘을 빌어 인도네시아의 군사적 행동을 방어해냈다. 그러나 수하르토가 수카르노정권을 무너뜨리고 반공노선을 걷게 되면서 인도네시아와 말레이시아의 관계는 회복되었다. 나아가 이들 주도로 창설된 아세안은 양국의 평화적 관계를 안정화시켰다. 1970년 9월 말레이시아도 인도네시아가 참여하고 있던 비동맹운동 회원국이 되었다(Bhattachaya 1976: 193).

타이는 반공 군사동맹이라고 할 수 있는 SEATO의 본부를 방콕에 유치할 정도로 친미반공노선을 걸었다. 타이는 당시 동남아의 친서방국가들을 대표하는 필리핀, 말레이시아가 참여하는 ASA 결성에도 주도적 역할을 하였다. 타이는 말레이시아와 필리핀간의 사바분쟁과 말레이시아와 인도네시아간의 대결국면을 중재하는데도 적극 나섰다. 친미-반공 군사정부 하에 있던 타이의 외교적 노력은 1965년 사바에 대한 영유권 주장을 일단 중지시킨 마르코스의 집권과 수하르토가 이끄는 우익 군부세력의 쿠데타를 계기로 결실을 보기에 이르렀다. 수카르노 정권 붕괴 이듬 해인 1966년 6월에 말레이시아-인도네시아, 필리핀-말레이시아 간의 갈등이 종식되고 국교가 재개되었다. 특히 인도네시아의 말리크 외상과 타이의 타낫 커만 외무장관의 노력으로 ASA가 발전적으로 해체되어 아세안이 탄생하였다(양승운 1998: 245). 이 당시 타낫 커만 외무장관은 "타이는 반(反) 중국도, 반 소련도, 반 북한도, 반 북베트남도 아니다. 우

리는 어느 나라와도 적대관계에 있지 않다”고 중립주의를 표방하였으며 중국과의 협상 의사도 밝혔다(이병도 2000: 159).

그렇다고 아세안의 안정화 과정이 순탄했던 것은 아니다. 1968년 아세안은 ‘코르기도르 사태’(Corregidor affair)로 알려진 분쟁문제 처음으로 직면하였다. 말레이시아 정부는 말레이시아의 주(州) 사바에 침투시킬 목적으로 필리핀 정부가 코레기도르 섬에서 무슬림 전투요원들을 훈련시키고 있다고 주장하였다. 그 해 9월 필리핀 의회는 사바 영유권을 재확인하는 결의안을 통과시켰다. 말레이시아와 필리핀의 외교관계는 그 해 11월 상대방의 외교대표부를 서로 폐쇄함으로써 최악의 국면으로 치달았다. 그러나 이듬해 양국 관계는 회복되기 시작하였고 1976년 발리 정상회담 직전에 필리핀의 마르코스 대통령은 더 이상 사바 영유권을 주장하지 않을 것이라고 선언하였다.

이와 거의 같은 시기에 아세안의 단합을 뒤흔드는 또다른 사태가 발생하였다. 1968년 10월 싱가포르 정부는 인도네시아의 말레이시아에 대한 대결정책 기간 중 싱가포르에 잠입하여 변화가인 오차드로드에 있는 한 은행을 폭파시킨 두명의 인도네시아 해병대원을 교수형에 처했다. 이들의 시신이 인도네시아로 송환되었을 때 자카르타 대중의 반응은 사나웠다. 그러나 다행히도 인도네시아 정부는 더 크게 문제삼지 않았다. 몇 개월 후 인도네시아와 싱가포르의 외교관계는 회복되었다(탄 1996: 24-26).

1971년 말레이시아 주도로 아세안은 동남아시아를 어떠한 형태의 외세개입으로부터 자유로운 “평화·자유·중립 지대”(ZOPFAN, Zone of Peace, Freedom, and Neutrality)임을 공표하는, 이른바 쿠알라룸포르 선언을 채택하였다. 중립지대 선언은 ‘탈아시아 정책’을 선언한 닉슨 독트린에 대한 아세안의 외교적 탄력성을 보여주는 것이었다.

주목할 것은 쿠알라룸포르 선언이 중립주의를 강조하였지만 친미노선을 이탈한 것은 아니었다는 점이다. 이를테면 1979년 필리핀은 수빅만 해군 기지와 클라크 공군 기지의 사용연장에 관한 조약을 미국과 체결하였다. 아울러 전통적으로 반공 전방위 기지 역할을 해준 타이 역시 약 4천만 달러 규모의 군사원조를 미국으로부터 받아냈다. 또한 인도네시아

와 말레이시아도 미국으로부터 군사차관을 제공받았다(김한식 2004: 43). 그러나 미국으로부터의 지원이 이들의 외교적 탄력성을 근본적으로 훼손시킨 것은 아니었다. 이를테면 인도네시아는 수카르노에 이어 수하르토 시대에 와서도 비동맹노선을 견지하였으며 말레이시아 역시 다를 바 없었다. 친미 성향의 타이조차도 비동맹운동에 가담하지는 않았지만 중립주의를 포기하지 않았다. 예컨대 인도차이나 전쟁에서 공산주의세력이 승리를 거두자 아세안은 이들에게 아세안 가입을 제안하였다. 그러나 베트남은 아세안을 서구 열강을 정치·경제적 후견인으로 하는, 특히 '미제국주의'의 주구로 인식하고 있던 터라 아세안의 제안을 거부하였다(Anwar 2001: 28; Neher 1979: 403-405).

아세안의 이러한 시도는 1975년 인도차이나전쟁이 끝나면서 베트남, 캄보디아, 라오스 공산정부와 씨름하지 않을 수 없게 된 아세안의 상황을 반영하는 것이었다. 이와 관련하여 첫 번째 아세안 정상회의가 1976년 2월 발리에서 개최되었다. 이 회의에서 두 개의 협정이 체결되었다. 하나는 동남아시아우호협력조약(TAC)이고 다른 하나는 아세안화합선언(Declaration of ASEAN Concord)이었다. 이들 협정은 내정불간섭 원칙을 확고히 하면서 회원국들 간 분쟁의 평화적 해결, 지역정체성의 발전, 역내 경제·사회발전을 위한 협력지속 등을 강조하였다. 특히 아세안화합선언을 토대로 아세안 회원국들은 동남아시아 국가들 간 상호존중과 상호이익에 기반한 평화적 협력 증진을 가능하게 하는 환경조성을 위해 노력할 것을 선언하였다. 신생 공산정부들과의 접촉도 이러한 맥락에서 이루어진 것이다. 그리고 '평화·자유·중립지대'(ZOPFAN)를 재차 확인하였다. 아세안의 조직적 영향력을 확대하기 위해 자카르타에 사무국을 두는 것에도 합의하였다. 두 번째 정상회담은 1977년 쿠알라룸푸르에서 열렸다. 이때는 1976년 발리 정상회의에서 제안된 정책들을 확인하는 수준에 그쳤다.

아세안 방식 원칙을 보여주어야 했던 첫 번째 시험대는 1978년 12월에 일어난 베트남의 캄보디아 침공이었다. 아세안의 시각에서 베트남의 캄보디아 침공은 1976년 발리 정상회의에서 확인한 역내 안정과 안보를

위협하는 명백한 주권 침해였다. 그것은 곧 역내 약소국에 대한 지역강국의 침략을 의미했고 국경을 맞대고 있던 타이에도 위협이 되었다. 때문에 타이는 싱가포르와 함께 보다 강경한 대처를 촉구하였다. 그러나 인도네시아와 말레이시아는 베트남과 적대관계에 있던 중국이 반베트남 전선을 활용하여 동남아시아지역에 대한 영향력을 확대할 것을 우려하여 온건한 대응을 희망했다.

그렇지만 회원국들은 아세안이 위기 대처를 위한 최선의 수단이라는 점에 공감하였다. 이들은 아세안을 중심으로 베트남을 국제적으로 고립시키는데 성공하였다. 우선 아세안은 유엔에서 베트남의 행동을 비난하는 결의안을 이끌어냈다. 아세안은 베트남이 국제자본, 서방진영과 유엔 개발계획(UNDP), 아시아개발은행(ADB), 세계은행(IBRD) 등과 같은 국제기관의 원조에 접근하는 것을 어렵게 하였다. 또한 아세안은 모든 반정부세력을 포괄하는 민주캄푸치아연립정부(CGDK)를 조직하는 수단이 되었다. 이렇듯 역내 안보위기의 대표적 사례가 된 베트남의 캄보디아 침공을 계기로 아세안은 대내적으로 회원국들간의 정치적 관계를, 대외적으로 국제사회에서 아세안의 위상을 확고히 하였다(Stubbs 2004: 218). 1991년 10월 아세안은 파리에서 캄보디아 분쟁의 당사자인 세 정파간에 평화협정을 맺는데 커다란 기여를 하였다. 그 결과 1992년 유엔 감시 하에 캄보디아 총선이 이루어지고 국제사회로부터 경제 원조 등 다양한 지원이 이루어졌다(Myra 2005: 17). 이러한 아세안의 지역 안정화 노력은 권위주의적 개발국가가 목표로 하는 개발지역주의(development regionalism)의 안착에도 기여하였다.

주목할 것은 동남아시아 신흥공업국들의 개발정책이 동북아시아 신흥공업국들의 그것만큼 체계적이지는 않았지만 어느 정도 성과를 이끌어냈다는 점이다(Haggard 1994: 282). 예컨대 1985-86년 기간에 말레이시아, 타이, 인도네시아는 저비용, 수출제조업 기지로 부상하였다. 역내 안정화가 동남아시아를 외국인직접투자(FDI)의 매력적인 투자처로 부상시킨 결과였다. 외국계 자본의 유입에 따른 지역경제의 고성장은 주요 산업강국들과의 교역 시 아세안 회원국들의 교섭력을 높였다. 동남아시아

신흥공업국들의 고성장이 ‘개발’을 매개로 한 아세안 중심의 지역협력을 강화시킨 것이다. 아프리카, 라틴아메리카 정부들은 최적의 경제성장 경로에 관해 아세안 회원국들로부터 조언을 구하기 시작했다(Stubbs 2004: 221).

4. ‘아세안 방식’의 변화

아세안을 이끌었던 동남아시아 신흥공업국들은 주권존중과 불간섭주의를 최고 규범으로 하는 아세안 방식을 통해 지역내에서 이루어지는 인권 침해와 사회 배제를 내정불간섭이라는 명분으로 상호 묵인하면서 ‘공존’과 ‘개발’에 기여하는 국가주도의 지역주의를 제도화해냈다. 하지만 ‘캄보디아 문제’는 이러한 아세안 방식을 재고하게 되는 계기가 되었다.

1993년 유엔 감시하의 총선 결과 캄보디아는 라나리드 왕자가 이끄는 캄보디아민족연합전선(FUNCINPEC)과 훈센이 이끄는 캄보디아인민당(CPP) 연립정부 하에 놓였다. 이러한 권력분점 구조는 다양한 의제, 특히 크메르루즈 반란세력에 대한 대응을 두고 양 정파가 사사건건 충돌하면서 극히 불안해졌다. 이런 와중에 1997년 7월 훈센 제 2수상은 라나리드 제 1수상을 축출하고 프놈펜 정부를 장악하였다.

1997년 당시 아세안 회원국들은 아세안 창설 30주년을 맞아 ‘하나의 동남아시아’를 실현할 수 있으리라는 기대를 안고 있었다. 이러한 맥락에서 훈센과 라나리드 간의 갈등이 첨예화되고 있던 1997년 초 인도네시아 수하르토 대통령, 타이 차왈릿 수상 등 아세안의 몇몇 지도자들이 양 정파간의 화해와 자제를 촉구하기 위해 캄보디아를 방문하였다. 특히 1997년 6월 차왈릿의 방문은 매우 상징적 의미를 지녔다. 왜냐하면 그의 방문을 계기로 라나리드와 훈센이 크메르루즈의 지도자 폴포트 체포를 공표하는 공동기자 회견을 가졌기 때문이다. 그러나 이러한 지역 차원의 노력에도 불구하고 1997년 7월 8일 쿠데타가 일어났다. 그리고 7월 10일 아세안은 “폭력 사용에 따른 불행한 환경”을 이유로 들어 캄보디아의 아

세안 가입을 유보시켰다.

이 결정은 중요하지만 모호한 영역에 해당하는 폭력사용 반대에 관한 아세안 규범을 새로이 부각시켰다. 그것은 기존 정부에 대한 폭력적 전복을 승인하지 않겠다는 아세안의 메세지였다. 물론 그 나라 정부가 그 나라 국민에 대해 폭력을 행사하는 것은 문제를 삼을 수 있는 대상이 아니다. 그러나 만일 기존정부를 바꾸기 위한 불법적인 폭력사용에 반대하는 원칙이 아세안 정책으로 고려된다면 이론적으로 이는 쿠데타에 대한 반대이다. 그렇다면 인도네시아나 타이에서 쿠데타가 일어날 경우 아세안은 새로운 정부에 반대할 것인가. 즉각 혼센은 아세안의 캄보디아 회원 가입 유보 결정을 주제넘은 내정간섭으로 받아들였다. 그는 아세안에 내부문제에 관여하지 말 것을 요구하였다. 나아가 혼센은 캄보디아의 아세안 가입 신청을 철회할 뜻까지 내비추었다(Acharya 2001: 117).

캄보디아 문제와 관련하여 말레이시아 부수상 안와르 이브라힘은 아세안의 캄보디아 재건 과정에 대한 불간섭이 오히려 국가적 수준의 화해를 파탄에 이르게 하였다며 미래에 이와 유사한 국가의 붕괴를 동남아시아에서 예방하는 차원에서 1)선거과정에 대한 직접적 지원, 2)법·행정개혁 강화, 3)인적자본 개발, 4)시민사회 및 법치 강화 등을 내용으로 하는 ‘건설적 개입’(constructive intervention)을 제안하였다.

당연히 그가 제안한 건설적 개입은 불간섭 원칙으로부터 이탈한 것이 아니라는 의구심을 낳았다. 그렇지만 타이의 수린 외무장관은 “아세안은 보다 개방적으로 변하고 있다. 지역내 상호의존의 심화는 한 국가의 사태가 전지역으로 확산될 수 있는 가능성을 높였다. 따라서 우리의 가장 기본적인 가점인 개발, 협력이라는 의미부터 불간섭의 함의까지 재고할 필요가 있다”(Bangkok Post 1997/7/24)고 주장하면서 안와르 부수상의 제안을 지지하였다. 이후 타이는 버마의 인권문제와 관련하여 ‘유연한 관여’(flexible engagement) 개념을 제안하였다. 유연한 관여 개념은 1998년 7월 마닐라에서 열린 아세안 장관회의(AMM)에서 수린 외무장관이 ‘건설적 개입’ 개념을 ‘유연한 관여’로 수정·제안함으로써 지역 차원의 쟁점이 되었다(Ramcharan 2000: 75).

유연한 관여의 핵심은 아세안 내 특정 회원국의 국내정책이 다른 동료 회원국들에게까지 부정적 여파를 미칠 경우 이를 공개적이며 집단적인 토론에 부치자는 것 이었다. 이러한 수린의 과감한 제안은 당사국의 의사와 무관하게 그 나라의 내정에 개입한다는 점에서, 그동안의 '조용한 외교'(quiet diplomacy)의 관례를 깨고 공개적 토론과 비판의 필요성을 제안하였다는 점에서, 그리고 양국간의 분쟁에 집단적으로 개입하지 않는다는 기존 규범에 도전하였다는 점에서 다분히 아세안 방식으로부터의 일탈로 비추어졌기 때문에 대다수 아세안 회원국들로부터 거부되었다. 아세안 회원국들에게 유연한 관여 개념은 지역 안정성과 나아가서는 정권안보를 위협하는 것으로 받아들여졌던 것이다. 그럼에도 불구하고 이 회의에서 유연한 관여 개념은 아세안 정부들에게 보다 순화된 '의사소통의 강화'(enhanced interaction)라는 개념으로 수용되었다. 의사소통의 강화란 현안이 초국적 함의를 지닐 경우 아세안 지도자들이 개별적으로 내정으로 간주되는 사안에 대해 동료들과 논의하는 것은 용인하되 이를 아세안의 이름으로 정당화하는 것은 여전히 배제하는 것을 의미했다(Haacke 2005: 190).

캄보디아 문제에 이어 버마 문제는 아세안 방식의 수정을 보다 강도 높게 제기하게 되는 계기가 되었다. 경제위기가 발발했던 1997년 아세안은 국제사회로부터 강력한 비난이 있었음에도 불구하고 버마의 아세안 가입을 승인함으로써 1990년 선거결과에 승복하지 않은 채 권력이양을 거부하고 최악의 인권상황을 만들고 있는 버마 군사정부의 부당성을 묵인하는 것으로 비추어졌다.

버마 군부는 1988년 전국적 규모의 민주화 시위가 있는 뒤에 군사평의회에 해당하는 국가법질서회복위원회(SLORC)를 설치하고 1990년 5월 30년만에 처음으로 국회의원 선거를 실시하였다. 선거는 군부, 반군부 민주화세력 양쪽 모두의 예상을 뒤엎고 1989년 7월 이후 가택연금 상태에 있던 아웅산 수지가 이끄는 전국민주연맹(NLD)과 반군부연합세력의 압승으로 끝났다. 그렇지만 SLORC은 의회 소집과 권력이양을 거부하였다. 그리고 반군부 정치인과 활동가들에 대한 대대적인 체포에 나섰

다. 선거에서 참패한 군부가 폭력을 수단으로 해서 선거결과를 무시하고 나선 것이다. 군사평의회에 의해 모든 대중조직도 통제되고 진정한 의미의 시민사회 형성이 차단되었다(Pin-Kwan 2003: 166).

국제사회는 이미 1988년 9월에 있었던 친위 쿠데타를 계기로 해서 버마에 대한 원조를 중단했다. 그러나 대부분의 아세안 회원국들은 버마 군부의 인권유린과 민주적 절차에 대한 무시 행위를 ‘내정불간섭’의 사안으로 해석했다. 이렇듯 아세안이 외교적 개입여부의 판단기준으로 인권실태를 배제한 것은 버마 문제의 예가 처음은 아니다. 아세안은 같은 이유에서 폴포트의 대량학살 행위문제를 다루지 않기로 결정했었다(Acharya 2001: 109).

요컨대 아세안이 버마를 끌어들이는 때의 명분은 ‘건설적 관여’(constructive engagement)였다. ‘건설적 관여’의 핵심은 버마 군사평의회를 고립시키는 전략에 반대하는 것이다. 건설적 관여의 목표는 외부 강대국들에 의한 간섭, 특히 서방에 의한 버마 내정간섭을 거부하고 버마 위기를 동남아시아 지역 의제로 삼아 역내 국가들 스스로가 해결해야 한다는 신념에 근거한 것이었다. 아세안의 시각에서 버마를 고립시키고 처벌할 것을 요구하는 서방은 불간섭주의와 지역 자율성 견지를 기조로 하는 아세안의 독트린에 대한 도전이었다.

버마 문제는 1991년 11월 인도네시아 보안군이 독립을 요구하는 동티모르의 수도 딜리 시민들을 향해 발포를 하여 인권과 민주주의 문제가 아세안과 아세안의 ‘대화상대’(dialogue partner)인 서방 사이의 주요 의제로 부상하던 시점에 발생하였다. 국제사회가 발포행위를 비난하는 와중에 캐나다와 네덜란드가 원조를 중단하였다. 인도네시아는 원조 컨소시엄을 네덜란드를 제외하고 새롭게 조직하는 방식으로 ‘보복’하였지만 자카르타의 국제적 이미지는 타격을 받았다. 다른 아세안 회원국들, 특히 말레이시아와 싱가포르도 국내보안법과 언론자유의 부재로 인권감시기구로부터 비난을 받고 있던 상황이었다. 타이, 필리핀, 인도네시아에서의 소수민족들에 대한 군부의 강경탄압도 주요한 인권문제로 주목을 받고 있었다.

1991년 9월 룩셈부르크에서 열린 아세안-유럽연합(EU) 외무장관 회의에서 EU는 인권과 환경의제가 아세안-EU 간 새로운 경제협력 합의안에 포함되어야 한다고 주장하였다. 그러나 아세안은 이 제안을 거부하였다. EU는 인권을 무시하는 행위는 아세안을 포함하여 EU와 관계를 맺고 있는 개도국들에게 '심각한 영향'을 미칠 것이라고 경고하였다. 딜리사태 이후 EU는 아세안과의 새로운 협력을 위한 협상을 거부하였다. 아세안의 인권현황과 관련하여 서방보다 훨씬 온건한 입장을 취하던 일본조차도 원조조건(aid-conditionality)과 관련하여 아세안과 의견을 달리하였다. 1993년 4월 방콕에서 열린 아시아지역인권회의(Asian regional meeting on Human Rights)에서 일본은 인권이 경제성장에 희생이 되어서는 안되며, 해외원조를 정권의 인권성적과 연계시킨다는 입장을 취했다(Acharya 2001: 110-111). 오스트렐리아 쪽에서도 아세안이 캄보디아 분쟁 해결을 위해 쏟았던 노력을 버마 문제의 해결을 위해서는 사용하지 않는, 즉 캄보디아 분쟁에서 보여주었던 아세안의 건설적 관여와의 차이를 강조하였다.

실제 버마 군사정부에 대한 아세안의 외교적 개입은 매우 제한적이었고 소극적이었다. 강도 높은 국제사회의 비난과 대화 상대의 직접적 압력이 있는 연후에야 1991년 12월 아세안은 필리핀 외무장관으로 하여금 비공식적으로 버마를 방문토록 하였다. 그러나 군사평의회가 가택연금되어 있던 반대세력의 지도자 아웅산 수지의 접견을 허용치 않음으로서 방문은 실패로 끝났다. 이후 아세안 관료들이 개별적으로 버마에 압력을 가했다고 하지만 그 정도와 성과를 확인하기 어렵다.

버마 문제를 둘러싸고 아세안은 1997년 5월 31일에 이르러 버마에 정회원 지위를 줄 것인지 여부를 결정해야 했다. 싱가포르와 인도네시아는 불간섭 독트린을 근거로 회원자격 부여를 옹호하였다. 고척동 싱가포르 수상은 한 나라의 내정을 회원자격과 결부시킬 수 없다고 주장하였다. 말레이시아의 마하티르 수상과 인도네시아의 수하르토 대통령도 버마의 아세안 가입을 열렬히 옹호하였다(Tobias 2000: 102). 반면 필리핀과 타이는 이러한 움직임에 반대했다. 지역 싱크탱크에 해당하는 아세안-국제

전략문제연구소(Institute of Strategic and International Studies)도 반대 입장을 취하였다. 이들은 서방의 반대를 아세안 내정에 대한 간섭으로 간주하면서도 역내 주요 정치·안보 의제와 관련하여 처음으로 정부의 입장과 다른 견해를 공개적으로 표명하였다.

사실상 아세안의 건설적 관여를 엄격한 의미의 불간섭으로 간주할 수 없다는 시각도 있다. 그것은 기껏해야 ‘정권안보’를 지지하는 특별한 형태의 관여라는 것이다. 버마의 아세안 가입이 버마 민주화세력이 아닌 군사정부의 입지를 강화시켜주기 때문이다. 다시말해 건설적 관여는 결코 중립적 태도가 아니라는 것이다. 역내에서도 아세안의 버마 회원 가입 결정을 불만스럽게 생각하는 목소리가 여기저기서 나왔다. 불만의 핵심은 버마의 아세안 가입으로 아세안은 ‘독재자 클럽’이라는 기존 이미지에서 벗어나는 데 실패했다는 것이었다. 이를테면 아세안의 버마 가입 결정은 타이 내 여러 언론과 인권단체로부터 비난을 샀다. 영자신문 <네이션>(The Nation)은 이를 ‘인간애에 대한 악마의 승리’로 표현하였다. 썬썬반 의원은 “이미지가 중요하다. 아세안의 외교적 영향력은 회원의 수가 아닌 회원의 질, 특히 신규회원의 질에 의해 결정된다. 서방의 많은 단체들은 아세안을 ‘독재자 클럽’으로 알고 있다. 이는 부당한 꼬리표이다. 버마를 지나치게 빨리 가입시킨 것이 이러한 편견을 만든 것이다. 아세안 정부들과 국민들이 어째서 버마 군사정부의 어리석음과 아집에 따른 비용을 감당해야 하는가?”(Acharya 2001: 113-114)

아세안은 건설적 관여가 버마의 경제적 지위를 향상시키는데 기여하게 되면 이를 매개로 평화적인 정치적 변화가 유도될 수 있다고 주장하였지만 그 이후에도 버마 국내정치는 변화를 보이지 않았다. 시장지향적 성향이 강한 것으로 알려진 <이코노미스트>(The Economist)조차도 억압체제를 지속시키고 있는 버마가 중국과 같은 경로를 밟을 가능성에 대해 회의를 표시하였다(Acharya 2001: 114) 건설적 관여가 정치적 자유화에 기여한다는 아세안의 주장은 “과연 누구를 위해 ‘건설적’인가”라는 의문을 제기한 NLD 사무총장 아웅산 수지에 의해서도 반박되었다.

실제 버마 문제에 대한 아세안의 건설적 관여는 난항에 빠졌다. 2003

년 5월 30일 가택연금에서 풀려난 상태에서 지방순회를 하고 있던 아웅산 수지와 그녀의 지지자들이 버마 북부 디페인 지역에서 엄청난 사상을 입는 폭력사태가 일어났다. 그런데 적반하장격으로 군사정부는 아웅산 수지와 NLD 부회장 우뉘우 등 수백명을 체포하였다. 결국 아세안 역시 같은 해 6월 중순에 프놈펜에서 열린 아세안 외무장관 회정(ASEAN Foreign Ministers' Retreat)에서 디페인 지역에서 일어난 폭력사태와 아웅산 수지에 대한 구금은 버마는 물론이고 아세안의 후퇴를 초래하는 일이라고 논평하면서 조속한 시일 내에 민주주의로의 평화적 이행을 이끌 수 있는 모든 당사자들이 참여하여 대화와 화해를 이룰 수 있도록 버마 정부가 노력할 것을 요구하였다(Haacke 2005: 192). 이는 향후 아세안이 역내 정세에 증대한 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해 보다 공개적인 논의와 대응을 할 수 있는 여지를 보여준 것으로 평가된다(배궁찬 2005: 87). 특히 인도네시아는 버마의 정치적 위기를 해결하기 위해 전·현직, 그리고 차기 아세안 의장이 참여하는 '아세안 트로이카'(ASEAN Troika)를 제안하는 등 버마 문제에 적극적인 태도를 보였다. 인도네시아가 민주화와 함께 아세안 방식의 변화에 일정한 역할을 하기 시작한 것이다.

'디페인 사태' 이후 서방의 압박이 강화됨은 물론 아세안의 '주문'까지 있자 버마 군 수뇌부는 군사평의회에 해당하는 국가평화발전위원회(SPDC) 구성원을 교체하였다. 그리고 새로이 임명된 킨 눈 수상이 인권 개선, 정치개혁과 관련된 '민주주의 이행안'(roadmap to democracy)을 공표하였다. '이행안'의 핵심은 새로운 헌법 기초를 위해 1996년에 중단된 바 있는 국가회의(National Convention)⁵⁾를 재소집하고 "자유롭고 공정한 선거를 실시한다는 것"이었다. 그러나 '이행안'은 구체적인 선거 일정, 아웅산 수지의 석방 여부, 정치적 반대세력의 정부 구성 참여 여부 등을 언급하지 않았기 때문에 국제사회의 비난과 압박을 모면하려는 정

5) 1993년 1월에 출범한 국가회의는 군부 주도로 구성되었다. 군부는 이 국가회의를 통해 새헌법 상에 군의 지도적 역할 조항을 넣음으로써 군의 합법적 정치개입을 보장해주는 제도적 장치를 마련하려고 시도하고 있다(양길현 2001: 338-339).

치적 술수에 불과하다는 비판을 받았다. 결국 온건파로 분류되던 킨 눈 수상도 2004년 10월 아시아·유럽 정상회의(ASEM) 직후 SPDC 의장단 쉐에 의해 제거되었다.

이렇듯 국제사회의 비난과 역내의 '주문'을 아랑곳하지 않고 모르쇠로 일관하는 버마 군사정부와 아세안의 관계를 변화시키고자 '버마문제를 생각하는 아세안 의원연맹'(AIPCM, Asean Inter-Parliamentary Caucus on Myanmar)이 2004년 5월 말레이시아 의원들 주도로 만들어졌다. 국가중심적 지역주의에 도전하게 된 아세안 정치사회를 상징하게 된 이 조직은 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀, 타이, 캄보디아 등 6개국 의원들을 활동 기반으로 하였다(Linn 2005). AIPCM은 2004년도 11월 '아세안+3' 브랴트얀 정상회의 직전에 쿠알라룸푸르에서 가진 모임에서 "민주주의로의 진전이 없으면 버마의 2006년 차기 의장국 자격은 물론 아세안 회원국 지위도 정지되어야 한다"는 성명을 내면서 본격적으로 버마군사정부에 반대하는 캠페인에 들어갔다.

이렇듯 아세안 의원들까지 버마 문제를 거론하는 가운데 11월 29일 라오스의 수도 브랴티얀에서 개막된 '아세안+3' 정상회의에서 리셴룽(李顯龍) 싱가포르 수상은 서 윈 신임 버마 수상에게 버마의 상황이 아세안의 신뢰를 위협한다고 지적하였고, 이에 타이, 말레이시아, 필리핀이 동조하였다. 하지만 의장 성명에서는 신임 서 윈 수상의 취임을 추인하고 좀 더 정치개혁 추이를 지켜보는 것으로 버마 문제를 정리하였다. 그렇지만 2005년에 들어와 미국이 버마를 '폭정의 전초기지'(outposts of tyranny)에 포함시키면서 압박의 수위를 높이자 그 동안 버마에 우호적이었던 인도네시아, 베트남까지 버마 군사정부에 개혁과 개방을 주문하게 되었다.

아세안 회원국 정부와 의회를 향해 지역차원에서 버마의 인권, 민주주의 문제를 다루어온 '버마문제를 다루는 대안적 아세안 네트워크'(Altsean-Burma)의 압박도 거세졌다. 특히 이들 주도로 이루어진 버마로의 2006년 아세안 의장국 지위 이관 반대 캠페인은 AIPCM 활동을 지원하면서 아세안 정부들이 버마문제에 대한 새로운 관점을 갖도록 하는

데 커다란 기여를 하였다. 2005년 7월에 있었던 버마 군사정부의 2006년 아세안 의장국 지위 포기선언은 국제사회의 압력속에서 이루어진 아세안 역내 시민사회, 정치사회의 공동 캠페인의 성과였다.⁶⁾ 마침내 2005년 12월 아세안 정상들은 '민주주의와 인권 신장'을 포함하는 '아세안 헌장'(ASEAN Charter) 채택에 합의하였다.⁷⁾

5. 결론

'아세안 방식'은 국가주권의 방어, 정권안보라는 두 측면이 공존한 가운데 출발하였다. 아세안은 국내외 좌파세력의 도전에 친서방-반공노선으로 대처한 인도네시아와 타이 정부의 주도로 출발하였고 이에 말레이시아 정부가 무게를 실었다. 또한 좌파세력의 도전은 이들로 하여금 평화공존과 개발이 정권안보의 주요한 수단임을 자각토록 하였다. 그렇지만 이들 정부 역시 서구 식민주의의 역사로부터 완전히 자유로울 수 없었기 때문에 중립주의를 표방하였다. 특히 미국과 영국의 아시아로부터의 후퇴와 중국과의 관계회복이 아세안의 외교적 탄력성을 더 높였다.

일단 아세안 방식을 상징하는 불간섭주의는 평화적 수단을 통한 아세안 회원국들간의 협력을 가능하게 하고 개발에 우호적인 지정학적 환경을 만들어냈다. 그러나 불간섭주의에는 비민주적인 회원국에 대한 관여가 결국 부메랑이 되어 돌아올지도 모른다는 우려도 깔려 있었다. 다시 말해 내정불간섭 독트린은 정권안보의 기능도 하였다.

6) Altsean-Burma는 버마 군사정부가 2006년 아세안 의장국 포기 선언을 한 직후에 낸 성명서에서 이를 국제사회와 버마 민주주의 운동의 승리로 평가하고 버마 군사정부에 대해 아웅산 수지의 연금해제와 그녀의 모든 민주적 권리 보장, 1990년 총선에 당선된 정치인들을 포함한 모든 정치범 석방, 진정한 민주적 헌정 개혁을 위한 1990년에 당선된 의원들로 구성된 의회 소집, 진정한 대표성과 정당성을 갖는 국가회의의 구성 등을 요구하였다

(<http://www.altsean.org/Burma%20backs%20off%20from%20chair.pdf>)

7) '아세안 헌장'을 통해 아세안은 그간의 느슨한 정치적 연합체에서 규칙에 기반한 법적 레짐으로 발전하게 된다(<http://www.aseansec.org/17945.htm#Article-2>).

그렇지만 아세안을 이끈 ‘비민주적인’ 인도네시아, 타이의 군사정부는 아세안을 수단으로 하여 인권의 가치는 희생시켰지만 주권과 개발의 가치는 지켜낼 수 있었다. 민주주의에서 비민주주의로 후퇴한 말레이시아 역시 인도네시아, 타이의 ‘개발독재’ 경로를 뒤따랐다. 결국 인도네시아, 말레이시아, 타이는 비민주주의를 수단으로 국가통합을 진전시켰고 경제 개발을 진전시켜 동남아신흥공업국으로 부상할 수 있는 기초를 만들어 냈다.

하지만 경제성장이 수반한 정치사회와 시민사회의 성장은 정치사회와 시민사회의 자율성을 높이면서 억압적 국가를 순화시켰다. 이를테면 인도네시아와 말레이시아에서 각각 군사정부가 와해되고 마하티르즘(Mahathirism)이 퇴조하는 경향이 보이기 시작하였다. 그러나 아세안을 주도한 동남아시아 신흥공업국들 간에 민주화 시간은 차이가 있었다. 이 차이로 인하여 내정불간섭의 원칙에 따라 국제사회가 지목하고 있는 최악의 인권탄압국인 버마가 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 아세안 회원국이 될 수 있었다. 예컨대 버마 문제를 둘러싸고 비교적 앞서 민주화를 경험하고 있던 타이는 아세안 창설에 주도적 역할을 같이 하였던 인도네시아 군사정부와 대립하였다. 타이는 아세안 내에서 비교적 민주적인 필리핀 정부로부터만 암묵적 지지를 받았다.

마침내 버마 문제를 계기로 불간섭주의는 아세안 운영상에 최대 쟁점으로 부상하였다. 버마 문제에 대한 ‘보수적’ 접근을 정당화하는 ‘건설적 관여’(constructive engagement)에 대한 비판적 관점에서 ‘건설적 개입’(constructive intervention), ‘유연한 관여’(flexible engagement) 등과 같은 개념이 제기되었다. 버마 문제와 관련하여 건설적 개입과 유연한 관여 등의 접근이 갖는 함의는 이제 더 이상 아세안이 주권과 개발의 가치에 희생되는 인권을 좌시할 수 없다고 보는 아세안 역내 시민사회, 정치사회를 의식한 일부 동남아시아 신흥공업국들의 시각 변화로 볼 수 있다. 그리고 동남아시아 신흥공업국가들 간의 민주화 시간 차이가 조금씩 좁혀지면서 버마 문제에 대한 시각 차이도 좁혀지기 시작하였다. 이는 버마 문제에 대한 자국의 보수적 접근에 대한 동남아시아 신흥공업

국들 내 시민사회와 정치사회의 비판과 반발의 정치적 효과다. 물론 버마 문제에 대한 국제사회의 압박이 아세안내 시민사회와 정치사회가 제기하는 아세안의 '독재자 클럽' 이미지 쇠퇴론의 설득력을 더욱 높였다.

버마 문제는 아세안이 '국가주도의 지역주의'를 넘어 '참여지향적 지역주의'로 나아갈 수 있는 계기가 되었다. 그러나 주권, 개발, 인권의 갈등적 공존을 타개할 수 있는 '참여지향적 지역주의'로 나아가기는 여전히 쉽지 않다. 일단 아세안의 후발주자들이 과거의 선발 주자들처럼 인권을 '민주적 제국주의'(democratic imperialism)의 개입 수단으로 간주하면서 전통적인 '아세안 방식', 즉 불간섭주의를 최고의 규범으로 간주하고 있기 때문이다. 특히 베트남, 캄보디아, 라오스 등 아세안의 후발주자들은 선발주자들이 걸었던 '개발독재 모델'을 모방하려는 경향이 있다. 여기에다가 '아세안 방식'의 변화를 자극하였던 타이, 말레이시아, 인도네시아 이른바 동남아시아 신흥공업국들의 민주화도 여전히 불안하다. 또한 기존 불간섭주의의 변화가 부메랑이 되어 돌아올지 모른다고 우려하는 보수적 권력블록의 영향력도 만만치 않다. 그렇지만 인권과 민주주의의 신장을 강조한 '아세안 헌장' 안이 거론되고 있듯이 '아세안 방식'의 전향적 변화가 시작되었음에 틀림없다.

요컨대 '아세안 방식'은 아세안 내에서의 동남아시아 신흥공업국들의 역할 변화, 즉 '안보'와 '개발' 중심의 지역주의를 주도하던 동남아시아 신흥공업국들이 '인권'을 지역 의제로 제기하기 시작하면서 그 변화가 시작되었다. 그러나 그 변화의 속도와 방향은 불확정적이다. 그렇지만 아세안 안팎의 정치적 환경의 변화는 '주권', '개발', '인권'이 평화적으로 공존할 수 있는 '참여지향적 지역주의'로의 진화를 이끌어내기 시작하였다.

주제어 : 국가중심적 지역주의, 참여지향적 지역주의, 아세안 규범,
불간섭 독트린, 유연한 관여, 건설적 개입

참고문헌

- 김범석. 2005. “대만민주화와 양안관계의 변화: 민주평화론을 적용하여”. 『국제정치논총』 제 45집 2호.
- 김준형. 2003. 『국제정치』. 서울: 오름.
- 김한식. 2005. 『동남아시아-미국·중국 갈등의 현장』. 파주: 한국학술정보주식회사.
- 도널리, 잭. 박정원 역. 2002. 『인권과 국제정치』. 서울: 오름.
- 박은홍. 1999. “발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계.” 『국제정치논총』 39집 3호.
- . 2002. “위기, 경제변화, 국가의 전환: 타이, 말레이시아, 인도네시아의 비교.” 『경제와사회』통권 제54호.
- 배금찬. 2004. “동남아 지역주의와 아세안의 진화과정.” 박사명 편. 『동남아 정치변동의 동학』 서울: 오름.
- . 2005. “동남아의 경제위기와 아세안의 대응.” 박사명 편. 『동남아의 경제위기와 정치적 대응』. 서울: 폴리태이아.
- 변창구. 1999. 『아세안과 동남아국제정치』. 서울: 대왕사.
- . 2002. 『아세안 운영체제론』. 서울: 대왕사.
- 양길현. 2001. “버마의 장외정당정치.” 윤진표 외. 『동남아의 정당정치』. 서울: 오름.
- 양승윤. 2003. “인도네시아와 중국 관계.” 양승윤·황규희 외. 『동남아-중국관계론』. 서울: 한국외국어대 출판부.
- . 1998. 『동남아와 아세안』. 서울: 한국외국어대 출판부.
- 오기평. 1994. 『한국외교론』. 서울: 오름.
- 이경찬. 2003. “말레이시아와 중국관계.” 양승윤·황규희 외. 『동남아-중국관계론』. 서울: 한국외국어대 출판부.
- 이병도. 2000. “외교.” 한국태국학회 편. 『태국의 이해』. 서울: 한국외국어대 출판부.

- 이와사키. 2001. 『아시아 국가와 시민사회』. 서울: 을유문화사.
- 탄, 제럴드. 1996. 권기철·김홍구 역. 『아세안(ASEAN): 경제발전과 경제협력』. 서울: 전예원.
- Acharya, Amitav. 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia*. London and NY: Routledge.
- . 2003. “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia.” *Third World Quarterly* vol.24. no.2.
- Akyuz, Yilmaz, Ha-Joon Chang and Richard Kozul-Wright. 1998. “New Perspectives on East Asian Development”. *Journal of Development Studies*. vol.34. Issue 6(August).
- Anwar, Dewi Fortuna. 2001. “ASEAN’s Enlargement: Political, Security, and Institutional Perspectives.” Mya Than and Carolyn I. Gates eds. *ASEAN Enlargement: Impacts and Implications*. Singapore: ISEAS.
- Bhattachaya, G. P. 1976. *Southeast Asian Politics: Malaysia & Indonesia*. Calcutta: Minerva Associates PVT. LTD..
- Ferguson, R. James. 2004. “ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional ‘Development’.” *Contemporary Southeast Asia* vol.26, no.3.
- Gershman, Carl. 1993. “The United Nations and the New World Order.” *Journal of Democracy* vol. No.3.
- Haacke, Jurgen. 2005. “‘Enhanced Interaction’ with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining with Its Diplomatic and Security Culture?” *Contemporary Southeast Asia* vol.27. no.2.
- Haggard, Stephan. 1994. “Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia.” Andrew MacIntyr ed. *Business and Government in Industrialising Asia*. Sydney: Allen & Unwin.

- Higgott, Richard. 1996. "Beyond Embedded Liberalism: Governing the International Trade Regime in an Era of Economic Nationalism." Philip Gummert ed. *Nationalism and Internationalism in Public Policy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jomo, K.S. et al. 1997. *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*. Oxford: Westview Press.
- Jones, Michael E. 2004. "Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny." *Contemporary Southeast Asia* vol.26. no.1.
- Kurtz, Stanley. 2003. "Democratic Imperialism: A Blueprint." *Policy Review*(April & May). no.118.
- Linn, Zin. 2005. "Time for ASEAN to review Burma question." tribune.com/show_news.php?id=15065
- Mya Than. 2005. *Myanmar in ASEAN*. Singapore: ISEAS.
- . 2001. *ASEAN Beyond the Regional Crisis*. Singapore: ISEAS.
- Neher, Clark. 1979. *Modern Thai Politics*. Cambridge: Schenkman Publishing Company.
- O'Donnell, Guillermo and P. C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Pin-Kwan Pratishtananda. 2003. "Contesting US Hegemony: A Case Study on Myanmar." *Asian Review* vol.16.
- Ramcharan, Robin. 2000. "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained." *Contemporary Southeast Asia* vol.22, no.1.

- Smith, Anthony L. 2004. “ASEAN’s Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages.” *Contemporary Southeast Asia* vol.26, no.3.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Stubbs, Richard. 2004. “ASEAN: Building Regional Cooperation,” Mark Beeson ed. *Contemporary Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sukumbhand Paribatra and Chai-Anan Samudavanija. 1992. “The Problem of Legitimacy.” K.S. et al. eds. *The ASEAN Reader*. Singapore: ISEAS.
- Sukumbhand Paribatra. 1997. “Asean and SLORC Conundrum,” *Bangkok Post*(5/22).
- Tobias Ingo Nischalke. 2000. “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Co-operation: The ‘ASEAN Way’, a Real Spirit or a Phantom?” *Contemporary Southeast Asia* vol. 22. no.1.
- Vitit Muntarbhorn. 1999. “Towards an ASEAN Human Rights Mechanism?” *Chulalongkorn Law Review* vol.VII(1998-2000).
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University Press.

웹사이트

<http://www.altsean.org/Burma%20backs%20off%20from%20chair.pdf>

<http://www.aseansec.org/17945.htm#Article-2>

abstract

‘ASEAN Way’ and the Changing Role of Southeast Asian NICs: the Confrontational Co-existence of Sovereignty, Development, and Human Rights and Its Evolution

Park Eun Hong

(Research Professor of Sungkonghoe University)

‘ASEAN way’ had been created by anti-communist regimes which was pro-western in terms of sovereignty defence and regime security. Particularly Indonesia, Thailand and Malaysia which was emerged as Southeast Asian NICs had played a crucial role in the process of building ASEAN. ASEAN’s doctrine of non-interference on its members had following aspects: 1) refraining from criticising the actions of a member government towards its own people including violation of human rights; 2)denying recognition, sanctuary, or other forms of support to any rebel group seeking to destabilize; 3)providing political support and material assistance to member states in their campaign against subversive activities. However these anti-communist regimes declared officially neutral status as they could not free themselves from the memory of western colonialism.

Anyway their neutralism contributed to diplomatic resilience in the

Cold War period. But ASEAN way could keep the value of sovereignty and development at the cost of human rights. However the growth of independent political and civil society accompanied by economic growth softened the repressive state. For example, the collapse of Suharto dictatorship and the decline of Mahathirism was results of political and civil society empowered. The intra-ASEAN debate surrounding the admission of Burma showed that ASEAN's prior consensus on the inviolability of ASEAN norm was eroding, especially as a result of democratization within some of Southeast Asian NICs. 'Flexible engagement' were raised in relation to Burma issue by Thailand which walked in advance comparatively toward democracy.

In sum 'ASEAN Way' began to change itself as the regional role of Southeast Asian NICs was changed from building the state-centric regionalism focusing on sovereignty and development excluding human rights to organizing participatory regionalism covering human rights.

Key words: ASEAN norm, non-interference doctrine, state-centric regionalism, participatory regionalism, constructive engagement, flexible engagement