

동남아의 참여적 지역주의와 '동아시아공동체'*

전 제 성**

I. 서론

본 연구는 정부간 지역협력의 정치과정에 요구를 투입하기 위한 동남아시아 시민사회의 조직화 사례를 소개하고 그 성과와 쟁점을 밝힘으로써 '하향식'으로 추진 중인 '동아시아공동체' 건설과정에서 반드시 직면할 '상향식' 참여의 제도화 문제를 선도적으로 제기하는 것을 목적으로 한다. 참여를 국경 안으로 속박하는 태도는 지구화와 지역화가 가속되면서 낡은 것이 되었다. 1999년 시애틀(Seattle)에서 대규모로 발생한 국제무역기구(WTO) 반대집회나 2001년에 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)에서 시작된 세계사회포럼(World Social Forum)은 '아래로부터의 세계화'를 위한 지구적 참여 행동의 본격적 출발을 알린 역사적 사건들이었다. 다른 한편으로 지역적 차

* 이 연구는 한국학술진흥재단의 기초학문육성사업의 지원으로 수행된 연구이다(과제 번호 KRF-2005-079-BS0031). 본 논문은 세 번의 발표를 통해 수정되었다. 첫 번째로 2007년 3월 23일에 "경계, 이동, 세계화: 변화하는 21세기의 동남아시아"라는 주제로 개최된 한국동남아학회 춘계학술대회(강원대), 두 번째로 5월 21일에 참여연대 국제연대위원회 월례포럼 "우리 속의 아시아, 우리가 꿈꾸는 아시아"(참여연대강당), 세 번째로 6월 2일에 "동아시아의 문화교류와 소통"이라는 주제로 개최된 제39차 한국문화인류학회 정기학술대회(전남대)에서 발표된 바 있다. 현지조사 과정에서 많은 이들의 도움을 받았는데, 특히 핵심적인 정보제공자(key informants)였던 Forum-Asia의 Anselmo Lee(이성훈) 소장과 CSIS의 Hadi Soesastro 소장에게 감사한다.

** 전북대 정치외교학과 교수.

원의 정부간 협력과정에 대해서도 참여활동이 필요하고 가능하다는 것을 동남아의 시민사회가 동남아국가연합(ASEAN)에 대한 개입활동을 통하여 가까운 선례를 보여주었다. 2000년에 아세안국민회의(APA, ASEAN People's Assembly)가 결성되어 2006년까지 다섯 차례의 대회를 성사시키더니 결국 아세안의 공식적 자문기구로 인정받기에 이르렀다. 2006년에는 동남아에 본부를 둔 초국적 시민사회단체들이 주도하여 아시아시민사회연대회의(SAPA, Solidarity for Asian People's Advocacy)를 결성하고 한층 더 선명한 요구로 아세안을 압박하기 시작하였다.

싱가포르의 국제정치학자 아미타브 아차리아(Amitav Acharya 2003)는 사회세력과 이익집단들이 참여하여 “엘리트 중심적인 지역협력을 민주화하는 것”을 “참여적 지역주의”(participatory regionalism)라고 정의한 바 있는데, 본 논문은 참여적 지역주의를 APA와 SAPA 사례를 통하여 분석하는 것으로부터 출발한다. 시민사회단체에 의한 “도덕적인 다국적 기획”의 영향력이 날로 거세지고 있지만 기존의 국제관계 연구는 국가 중심적 시각에 머물거나 비국가행위자(non-state actors)에 주목하더라도 심층연구에 달하지 못한 경우가 대부분이다. 특히 시민사회단체들이 국제관계에 대한 집단적 영향력을 조직하는 방법에 관한 연구나 이러한 영향력 행사의 경험이 역으로 시민사회단체들을 변화시키는 양상에 대한 연구는 아주 초보적인 상태에 머물고 있다(O'Neil et al. 2004: 156-57). 동남아 지역을 사례로 다루는 연구들도 마찬가지이다. 시민사회에 관한 연구자들 대다수가 일국의 국가-사회관계에 몰두하고 있고 지역협력에 관한 연구자들은 정부간 협력에 주된 관심을 두면서 시민사회의 참여를 포괄해야 한다는 당위 수준의 주장을 장식처럼 부연할 뿐이다(Sudo 2003; Chong 2003). 다행히 APA와 SAPA를 다룬 논문들(Caballero-Anthony 2004, 2005, 2006; Chandra 2004, 2006)이 출현하였지만 소개 위주의 글이며,

한국에서는 이러한 개관적 논문마저도 발견할 수 없다. 이렇게 국제관계연구와 동남아지역연구에서 비국가행위자의 참여과정에 관한 연구가 아직 걸음마 단계에 있는 실정이므로 필자는 동남아의 참여적 지역주의 정치과정에 관한 본 연구가 국제관계론과 동남아연구의 발전에 보탬이 되리라고 기대한다.

동남아의 참여적 지역주의는 학문적 연구주제일 뿐만 아니라 한국의 입장에서는 정책적 관심사항이기도 하다. 21세기 우리 지역의 최대 공동관심사라 할 수 있는 동아시아공동체의 추진으로 인해 동남아의 일이 곧 우리의 일이 되는 시대를 준비해야 하기 때문이다. 정부간 동아시아지역협력에 있어서 아세안이 중심이 되고 있다는 사실은 이미 여러 학자들이 제시한 바 있다(신윤환 2004; 배궁찬 2005; 박사명 2006). 이에 더하여 필자는 시민사회의 참여적 지역주의 역시 동남아가 앞서고 있음을 밝히고 그러한 선례를 동아시아공동체 추진의 교훈으로 삼자고 주장하고자 한다. 또한 ‘아시아연대’를 국제활동의 중심으로 표방하고 있는 한국시민사회단체들(현황은 백영서 외 2006)도 동남아의 사례를 학습하고 연구해야 할 것이다. 이러한 취지에서 필자는 동남아의 참여적 지역주의가 제시하는 동아시아적 함의를 찾아보고자 노력하였다.

이 연구의 조사방법으로 필자는 현지조사 방법을 취하였으며 자카르타(Jakarta)와 방콕(Bangkok)을 전략적 조사지역으로 선택하였다. 자카르타는 APA를 출범시킨 인도네시아 국제전략연구소(CSIS, Center for Strategic and International Studies)를, 방콕은 SAPA를 출범시킨 역내최대의 인권운동단체인 포럼아시아(Forum-Asia, Asian Forum for Human Rights and Development)를 염두에 두고 전략적인 조사지역으로 선정되었다. 방콕 현지조사는 2006년 7월에, 자카르타 현지조사는 2007년 1월과 2월에 걸쳐 수행되었다. 본문의 내용은 우선 APA와 SAPA의 형성과정을 소개하고, APA와 SAPA의 대립을 통해 참여

적 지역주의 정치과정의 문제를 규명하고, 끝으로 ‘참여적 동아시아 공동체’ 건설을 위한 시사점을 찾아보는 것으로 구성되었다.

II. 아세안국민회의(APA)의 형성

아세안국민회의(APA)의 첫 대회는 2000년에 아세안 10개국의 민간단체와 동남아의 싱크탱크(think tank) 네트워크인 아세안국제전략연구소(ASEAN-ISIS, Institute of Strategic and International Studies) 등 50개 단체, 271명의 학자와 활동가가 참가하여 인도네시아 바탐 섬에서 개최되었다.¹⁾ 이 첫 번째 대회에는 아세안사무총장(Rudolfo Severino, Jr.)과 와히드(Abdurrahman Wahid) 인도네시아 대통령이 참석하였다. 이후 2006년까지 인도네시아와 필리핀에서 2백 명 이상 참여하는 대규모 대회를 다섯 차례 성사시키면서 APA는 시민사회가 참여하는 지역협력의 물꼬를 텃다.

APA 구상은 1995년에 브루나이에서 개최된 아세안외무장관회의(AMM, ASEAN Ministerial Meeting) 당시 태국의 수린(Surin Pitsuwan) 외무장관이 아세안국민의회(ASEAN People's Congress)라는 이름으로 처음 제안하였다. 태국의 싱크탱크를 통해 제출된 이 원안은 아세안 회원국 의회들의 네트워크로 제안된 것이었다. 그렇지만 이 제안을 받아들여 기획안을 작성한 ASEAN-ISIS는 의회가 아니라 중앙 및 지

1) APA의 한글 명칭을 정하면서 “아세안민중회의”와 “아세안국민회의”사이에서 고민 하였지만, 첫 대회의 슬로건이 “An ASEAN of the People, by the People, for the People”인 점을 감안하여 ‘민중’보다 ‘국민’을 사용하였다. APA를 기안하고 창설한 ASEAN-ISIS는 미얀마를 제외한 9개 아세안 회원국가의 전략연구소가 결합한 네트워크 조직이다. 브루나이정책전략연구소(BDIPSS), 캄보디아평화협력연구소(CICP), 인도네시아국제전략연구소(CSIS), 라오스외교문제연구소(IFA), 말레이시아국제전략연구소(ISIS), 필리핀발전전략연구소(ISDS), 싱가포르국제문제연구소(SIIA), 태국국제안보연구소(ISIS), 베트남국제관계연구소(IIR) 등이 회원단체이고 아세안사무국이 위치한 자카르타(Jakarta)에 본부를 두고 있다.

방 관료, 학자, 기업인, 문화예술인, 농민, 노동자, 언론인, 학생, 여성, 아동단체 활동가 등으로 단계적으로 확장됨으로써 “아세안 사회의 모든 부문”을 포괄할 수 있는 조직을 구상하였다(Caballero-Anthony 2006: 62).

그러나 APA의 탄생이 순조로웠던 것은 아니다. ASEAN-ISIS는 1996년에 인도네시아 족자카르타(Yogyakarta)에서 개최된 아세안고위관료회의(SOM)에서 이러한 기획안을 처음 발표하였지만 냉담한 반응을 얻었을 뿐이다. 1998년에 아세안기금(ASEAN Foundation)이 창설되자 APA를 위한 자금지원을 희망하면서 인도네시아국제전략연구소(CSIS)의 실행소장 하디 수사스트로(Hadi Soesastro)와 국제담당부소장 클라라 유워노(Clara Yuwono)가 추진계획을 발표하여 긍정적인 반응을 얻었지만 지원 대상으로 선정될 수는 없었다(ISDS 2005: 6-7). APA의 추진에 적극적이었던 필리핀발전전략연구소(ISDS, Institute for Strategic and Development Studies) 캐롤리나 헤르난데스(Carolina G. Hernandez) 소장이 아세안기금의 지원을 받기 위해 계속 노력하였지만 끝내 성공하지 못했다. 아세안기금은 자금이 넉넉하지 못한데다가 경제위기극복방안에 관한 연구 사업을 지원하고자 하였기 때문에 APA 사업에 자금을 지원할 수 없었다고 한다. 아세안기금은 만장일치로 결정이 이루어지는데 시민사회가 성숙하지 못한 몇몇 나라에서 반대하고 있어서 조속한 시일 내에 APA에 대한 지원을 승인받을 가망이 없어보였다. 그래서 인도네시아의 하디 박사가 차라리 아세안 밖에서 자금을 구하자고 제안하였고 “아세안의 일을 아세안 밖에서 펀드를 구해야 한다는 점은 창피스러운 일이었지만” 결국 이를 실현시켰다(Hadi Soesastro 2007.02.09 인터뷰). 이로써 인도네시아의 CSIS가 APA 창설을 주도하고 1차와 2차 대회를 주관하게 된 것이었다.

인도네시아의 바탐산업개발국이 APA 1차 대회의 후원기관에 참

가한 경우를 제외한다면 APA 대회는 완벽하게 외부자금의 후원으로 개최되었다. 1차 대회는 캐나다국제개발국(CIDA, Canadian International Development Agency), 일본공적개발지원기금(Japan Official Development Assistant), 오픈소사이어티개발기금(Open Society Institute Development Fund), 아시아기금(Asia Foundation)의 지원을 받았고, 2차 대회부터 일본의 사사카와평화재단(Sasakawa Peace Foundation), 3차 대회부터 독일의 콘라드아테나워재단(Konrad Adenauer Stiftung)이 추가적인 후원 기관으로 가담하였다(CSIS 2001, 2002; ISDS 2003, 2005). CSIS의 하디 소장은 1차와 2차 때는 펀드규모가 일정하게 유지되었고 3차 때는 필리핀으로 주관기관이 넘어가면서 과도기적 미숙함으로 인해 약간 줄어들었다가 4차와 5차를 거치면서는 다시 늘어났다면서 펀드에 대한 만족감을 표했다(2007.02.09 인터뷰).

APA는 바탐에서 개최된 1차 대회에서 “국민에 의한 국민을 위한 국민의 아세안”이라는 구호를 내세웠으며, 이 때 논의된 주제는 세계화, 빈곤, 환경, 미얀마 및 동티모르 문제, 지역인권, 여권신장 등이었다. 발리에서 개최된 2차 대회에서는 “아세안 국민들이 직면한 도전들”이라는 제하에 아세안의 거버넌스를 “국가안보”에서 개인의 존엄성과 안전에 관한 위협을 인지하고 대응하는 “인간안보”로 전환할 것을 요구하였다(Soesastro 2003). 2차 대회에서는 APA행동계획이 제정되었는데, 회원국 인권채점표와 동남아인간개발보고서 작성을 역점사업으로 하고, 민주주의 진전 및 쇠퇴 지표 작성, 성차별철폐, NGO윤리강령, 에이즈퇴치, 미디어협력증진 등이 주요 계획으로 채택되었다(CSIS 2003: 5-7; Caballero-Anthony 2006: 37에서 재인용). 주관기관이 필리핀의 발전전략연구소로 이전된 이후에 마닐라에서 개최된 3차 대회에서는 “보살핌의 사회로서 아세안공동체”를, 4차 대회에서는 “민중 중심적 발전(people-centered development)”이라는 슬로건을 내세우고 사회적 정의, 재분배, 소수민족의 권리보장 등을 주장

하였다(Kobsak 2005; Cheow 2005). 아동보호단체들과 소수민족단체들의 참여가 4차 회의의 두드러진 특징이었다. 2006년의 5차 회의에서는 아세안의 지도자들에게 국민의 소리를 “정규적이고 제도적인 방식으로” 경청할 것을 요구하면서 “국민 중심의 조직으로서 아세안”을 건설하자고 주장하였다(Hernandez 2006).

<표 1> APA 대회 현황과 내용

	일시	장소	주관	대주제	참가자
1차	2000. 11.24-26	인도네시아 바탐	인도네시아 CSIS	An ASEAN of the People, by the People, for the People	271명
2차	2002. 8.30-9.1	인도네시아 발리		We the ASEAN Peoples and Our Challenge: Challenges Facing the ASEAN Peoples	317명
3차	2003. 9.25-27	필리핀 마닐라	필리핀 ISDS	Towards an ASEAN Community of Caring Societies	207명
4차	2005. 5.11-13			Towards a People-Centered Development in the ASEAN Community	202명
5차	2006. 12.8-10			The Role of the People in Building ASEAN Community of Caring and Sharing Societies	322명

참고: CSIS 2001, 2002; ISDS 2003, 2005; Hernandez 2006.

APA의 기여는 싱크탱크(이른바 ‘트랙 II’)와 시민사회단체(트랙 III)의 상호작용을 촉진하고,²⁾ 다양한 사회단체의 참여를 통한 상향

2) 싱크탱크들이 제시한 국제협력의 트랙 I, II, III의 구분에 대해서는 이견이 제기되고 있다. 싱크탱크는 스스로를 ‘트랙 II’라고 주장하고 ‘트랙 I’인 정부와 ‘트랙 III’인 시민사회를 연결하는 교량으로서 역할을 설정한다. 그런데 제3섹터이론은 기업을 트랙 II로 보기 때문에 싱크탱크는 트랙 I에 가까운 것이 된다(이성훈 2007.05.21 참여연대 토론회). 이러한 이견을 받아들여 필자는 싱크탱크 관계자들이 사용하는 트랙 개념에 따옴표(‘ ’)를 표시하였다.

식(bottom-up) 지역형성에 일조하고, 지역의 평화, 인간안보, 인간적 발전에 관한 담론을 강화하였으며, 사회의 상이한 부문간 수평적 대화의 장을 제공한 것이라고 이야기된다(Caballero-Anthony 2006: 68-69). APA의 가장 두드러진 제도적 성과는 2004년에 비엔티엔행동 계획(Vientiane Action Programme)을 통하여 아세안으로부터 국민 지향적 정책의 발전을 위한 중요한 자문기구로 공식적인 인정을 받은 것이다. 그것은 APA가 뒤늦게 출범했지만 아세안의원조직(AIPO), 아세안기업자문단(ABAC), 아세안국제전략연구소(ASEAN-ISIS)와 함께 4대자문기관의 반열에 오른 것으로 평가받을 만하다(ISDS 2005). 이로써 아세안은 그 정치과정에 정계, 학계, 기업과 함께 사회단체를 포괄하는 단계로 접어들게 된 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 APA 창설과 발전은 아세안(트랙 I)과 시민사회(트랙 III)를 연결시키고자 했던 싱크탱크들의 업적이었다. ASEAN-ISIS는 APA의 “소집자, 자금조성자, 조력자, 대변자이자 그것이(APA가: 인용자) 스스로 운영될 수 있을 때까지 초창기에 운영을 담당하는 세력”을 자임하였다(CSIS 2001). 싱크탱크들이 주창한 APA의 목적은 ‘아세안공동체’의 사회적 인지도 향상, 아세안 내 다양성에 대한 포용과 상호이해 증진, 아세안의 사회경제적 문제들의 해결 방안 모색, 그리고 아세안 사회간의 격차를 뛰어넘는 연계 등을 통하여 궁극적으로 ‘아세안공동체’의 형성에 이바지한다는 것이다(CSIS 2001). 2000년에 ASEAN 회원국 정상들이 합의한 제2차 발리협약(Bali Concord II)은 ‘제2의 창설’ 선언으로 평가받는데 2020년까지 ‘아세안공동체’를 건설한다는 내용을 그 핵심으로 한다. 그런데 아세안이 진정한 공동체로 발전하려면 시민들의 공감과 참여가 요구된다(Yudhoyono 2005). 따라서 APA는 이러한 필요에 적실하게 부응하는 영민한 사업구상이었던 것이다.

APA의 탄생은 또한 동남아 사회의 변화를 반영한다. 역내 민주화

의 물결과 시민사회의 성장은 APA 탄생에 유리한 조건이 되었다. 필리핀과 태국에 이어서 역내 최대국가인 인도네시아의 민주화는 아세안에 대하여 오랫동안 큰 영향력을 행사해왔던 독재자 수하르토(Soeharto)를 퇴장시켰기 때문에 아세안의 변화를 촉발하는 중요한 요인이 되었다(Acharya 1999: 430). 자카르타의 CSIS가 APA의 설립을 주도한 것은 인도네시아의 민주화가 없었다면 상상하기 어려운 일이었다. 동남아의 시민사회가 증대하고 있는 추세도 APA 형성의 중요한 기반이 되었다. 세계자료연구소(WRI, World Resource Institute)의 집계에 따르면 동남아 10개국의 비정부기구 및 시민사회단체의 수는 2000년에 1만1천개를 넘어서서 1990년에 비해 두 배 가까이 늘어난 것으로 나타났다(Chandra 2004: 160). 시민사회단체의 양적 증가와 함께 지역을 활동무대로 삼는 단체네트워크운동조직들(umbrella organizations)의 활성화도 APA 형성의 좋은 조건이 되었다.³⁾ 또한 태국과 인도네시아를 필두로 지역에 밀어닥친 경제위기로 인해 민중의 고통에 관심을 기울이고 그들의 목소리를 들어야 한다는 주장이 강화되던 상황도 아울러 APA 형성의 국면적 계기로서 언급할 만하다. 동남아가 경제위기를 전후하여 연무, 테러, 지진해일, 조류독감과 에이즈의 확산 같은 초국가적인 지역공동의 위협에 직면하게 되는 상황 역시 APA의 배경이 되었다고 볼 수 있다. 요컨대 조밀해지는 시민사회와 다각적으로 고통이 가중되는 민중상황의 결합은 참여적 지역주의를 촉진하는 환경을 조성하였던 것이다.

3) 민주화와 시민사회의 활성화는 싱크탱크들에게 또 다른 방향에서 시민사회와의 협력을 강제하였다. 민주화 이후에 시민사회단체들이 연구조사기능을 적극적으로 수행하고 외부편드를 견인하기 때문에 싱크탱크들은 권위주의 하에서 누리던 연구조사시장의 독점적 지위를 위협받게 되었다는 것이다. 그래서 포럼아시아의 이성훈 소장은 싱크탱크들이 재정난에 직면하게 되었고 그 해결책의 하나로 APA를 구상하게 되었다고 주장하면서 “대회 한번 개최하고 일년 운영비를 확보하는 식”이라고 비꼬았다(2007.05.21 필자의 참여연대 발표에 대한 토론내용).

Ⅲ. 아시아시민사회연대회의(SAPA)의 도전

CSIS의 하디 소장은 “재정이 충당되는 한 APA는 계속될 것”이라면서 조직에 대한 헌신(commitment)과 낙관을 피력하였다(Hadi 2007.02.09. 인터뷰). 그렇지만 APA는 이미 심각한 도전에 직면하고 있었다. 그것이 바로 아시아시민사회연대회의(SAPA, Solidarity for Asian People's Advocacy)의 출현이다.⁴⁾

필리핀의 캐롤리나가 “APA의 부모”가 ASEAN-ISIS라고 표현한데서 여실히 드러나듯이(ISDS 2005: 10), APA는 싱크탱크들이 창설을 주도하고 시민사회단체들을 불러들이는 방식으로 결성된 네트워크였다. 그러나 SAPA는 시민사회단체들이 독자적으로 만든 네트워크이며 지역전체를 대상으로 삼는 단체네트워크운동조직들(umbrella organizations)이 결성을 주도하였다. 2005년 11월에 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 제1차 아세안시민사회컨퍼런스(ACSC, ASEAN Civil Society Conference)의 여세를 몰아서 2006년 2월 3-4일 양일간 방콕에서 개최된 지역협의모임에서 SAPA의 공식적인 설립이 선언되었다. 당시 모임에는 아시아의 초국가적 사안에 관심을 갖고 대응하는 단체만을 초청하였는데 35개 시민사회단체를 대표하여 50여명의 활동가들이 참가하였다. 지금은 회원단체가 70개 이상으로 배가되었고 인터넷 정보소통그룹까지 합치면 100개 이상의 단체가 참여하게 되었다. 두 번째 협의모임은 싱가포르에서 2006년 9월 19일에 개최되었는데 운영원칙과 운영기제에 관하여 합의를 보았으며 2년 임기의 지역조정위원회(Regional Steering Committee)를 구성하였다

4) SAPA(Solidarity for Asian People's Advocacy)는 “아시아민중권익옹호연대”로 직역될 수 있는데, SAPA를 주도하고 있는 Forum-Asia의 이성훈(Anselmo Lee) 소장은 쉽게 이해될 수 있게끔 “아시아시민사회연대회의”라는 한글 명칭을 사용하고자 제안하였다(2007.03.18 이메일인터뷰). 필자는 활동주체의 의견을 존중하여 이 명칭을 사용하기로 하였다.

(SAPA 홈페이지). 2006년 12월에 SAPA가 필리핀의 세부(Cebu)에서 개최한 3일간의 제2차 아세안시민사회컨퍼런스에는 3백 명 이상의 활동가가 참가하여 성황을 이루기도 하였다(SAPA and SEACA 2007a). 이어서 2007년 2월에 이틀간 첫 번째 전체포럼(General Forum)이 방콕에서 개최되면서 더욱 체계적인 면모를 갖추기 시작하였다(Chandra 2007.02.13 인터뷰).

SAPA의 강령 초안을 보면 1항에 “아시아의 사회운동과 시민사회 단체들”의 소통과 협력을 촉진하는 “공동의 기반”으로 조직을 정의하고 있다(SAPA 2007). 이렇게 SAPA는 비정부기구(NGO)과 민중조직(PO) 및 노동조합을 포함하는 시민사회단체(CSO, Civil Society Organizations)를 회원으로 천명함으로써 APA와 달리 학자나 명망가 같은 개인이나 싱크탱크들을 위한 자리를 마련하지 않았다. 또한 SAPA는 아세안 회원국에 국한되어 있는 APA와 달리 아시아 전역의 연대를 구상하고 추진하는 네트워크라는 점에서도 구별된다.⁵⁾

SAPA는 그 운영을 주관하는 지역조정위원회가 단체네트워크운동 조직들로 구성되었기 때문에 “네트워크를 위한 네트워크”라고 할 수 있다(이성훈 2007.05.21). 지역조정위원회의 멤버는 첫 지역협의모임에 참가했던 포럼아시아(FORUM-ASIA), 동남아권익옹호위원회(SEACA, South East Asian Committee for Advocacy), 아시아농촌인적자원 개발협의회(AsiaDHHRA, Asian Partnership for Development of Human Resources in Rural Asia), 남반구포커스(Focus on the Global South), 제3세계네트워크(TWN, Third World Network)와 나중에 추가된 아시아이주자포럼(MFA, Migrant Forum Asia) 등 6개 네트워크 단체이다(SAPA

5) SAPA는 아직까지 아세안에 대한 활동을 가장 활발하게 전개하고 있지만, 남아시아지역협력기구(SAARC: South Asia Association for Regional Cooperation), 아시아-유럽민중포럼(AEPF: Asia Europe People's Forum), 아시아태평양경제협력기구(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation), 국제연합(UN)과 국제무역기구(WTO)도 활동대상으로 한다고 천명하고 있다(SAPA 홈페이지).

홈페이지). 이러한 단체들은 APA 창설의 자원이 되었지만 SAPA 건설을 주도함으로써 APA의 위기를 초래하고 있는 것이다.

SAPA는 APA처럼 역내 민주화, 시민사회의 성장, 경제위기, 지역공동체간의 중첩을 출현 배경으로 하지만 몇 가지 고유한 추동요인을 지니고 있다. SAPA 설립의 맥락에서 우선 지적할 것이 2005-2006년의 아세안 정세에 대한 활동가들의 인식에 관한 것이다. 2005년 12월에 아세안은 말레이시아에서 동아시아 각국의 정상들을 초청하여 제1차 동아시아정상회의(EAS, East Asia Summit)를 출범시키는 한편 아세안헌장(ASEAN Charter) 제정을 위한 구체적인 작업에 착수하였다. 이렇듯 비상한 아세안 정세는 시민사회 차원의 개입이 시급하다는 활동가들의 인식을 낳았다(이성훈 2007.05.21). SAPA의 홈페이지 역시 “급증하는 정부간 지역적 회동과 협력과정에 직면하여 시민사회단체들이 단체간의 지역적 소통과 협력을 통하여 권익옹호활동의 효율성과 영향력을 신장시켜야 한다는 공동의 관심사에 입각하여 탄생하였다”고 밝히고 있다.

얼마 전까지 아세안은 동남아 시민사회단체들의 주목을 받지 못했다. 유엔, 국제무역기구, 국제통화기금, 세계은행 등 지구적 활동을 전개하는 국제기구에 관심이 더 쏠렸기 때문이고 또한 아세안이 그저 엘리트들의 ‘잡담클럽’일 뿐 회원국의 국민들과 무관한 조직이라고 여겼기 때문이다(Chandra 2006: 74). 그런데 아세안에 대한 활동가들의 인식이 변하기 시작했던 것이다. SAPA의 강령에서는 “민중 중심의 지역주의”(people-centered regionalism)를 지지하는 단체들로 회원을 구성한다고 밝힘으로써 지역주의를 전면에 내세웠다(SAPA 2007: 2항). 제2차 아세안시민사회컨퍼런스에서는 경제통합을 중심으로 하는 현재의 지역주의를 뛰어넘는 “인권, 정의, 평화, 민주, 관용, 연대의 보편적 원리에 헌신”하는 “대안적 지역주의”(alternative regionalism)가 주창되기도 했다(SAPA and SEACA 2007a: 88).

2005년의 정세에서 발생한 우연적인 사건도 SAPA의 결성의 계기로 작용했다. 그것이 바로 말레이시아의 싱크탱크인 국제전략연구소(ISIS)가 독자적으로 개최한 아세안시민사회컨퍼런스(ACSC)에서 아세안 정상들이 사상 처음으로 시민사회단체의 결의문을 경청하였을 뿐만 아니라 예상을 뒤엎고 해마다 컨퍼런스를 지원하기로 결정하였던 사건이다(Chandra 2006: 78). ACSC의 개최라는 우연적인 사건이 SAPA의 출현을 촉진하는 결정적인 사건으로 전환되는 과정이 다음과 같은 회고를 통해 잘 파악될 수 있다.

2005년 말레이시아에서 제1차 동아시아정상회의가 열릴 때 재미있는 일이 발생했는데, 말레이시아의 정부가 싱크탱크에게 프로젝트를 줘서 갑작스럽게 정상회의 직전에 ACSC(아세안시민사회컨퍼런스)를 처음으로 급조하게 된 것이다. 말레이시아의 싱크탱크와 APA를 주관하고 있던 인도네시아와 필리핀의 싱크탱크 사이의 주도권 다툼 때문에 발생한 사건으로 여겨진다. 즉, 말레이시아의 싱크탱크는 역사적인 동아시아정상회의를 앞두고 ACSC를 개최하여 필리핀 및 인도네시아 측과의 경쟁에서 한 발 앞서고자 했던 것으로 보인다. 그런데 당시 컨퍼런스를 조직할 때 말레이시아의 운동단체 Third World Network(제3세계네트워크)가 깊숙이 개입해 있어서 시민사회의 목소리가 많이 반영될 수 있었고, 성명서를 정상들 앞에서 15분 동안 처음으로 발표할 수 있었다. 그래서 우리는 성명서를 발표하지 못하는 APA보다 ACSC가 더 ‘영양가’ 있다고 생각하게 되었다. 반면에 APA는 ACSC로 인해 위기의식을 갖게 되었다. APA는 ACSC에 맞서기 위해 2006년 대회의 개최시기를 종전의 5월이 아니라 ACSC가 개최되는 12월로 시민사회단체들과 상의 없이 갑자기 옮겨버렸고 대회의 결과를 아세안정상회의에서 발표하겠다는 식으로 민감하게 대응했다. 그래서 우리는 ACSC와 APA 사이에서 택해야 하는 예기치 않은 상황에 놓이게 되었던 것이다(이성훈 2007.05.21).

그렇다고 SAPA가 우연적 계기에 의존하여 급조된 것은 아니다.

APA가 ‘아세안공동체’ 비전에 대한 싱크탱크들의 주체적 기획에 근거했다면, SAPA는 아시아시민사회의 ‘국제연대활동’에 대한 단체네트워크운동조직들의 성찰에 근거한 것이다. 아시아시민사회의 국제활동에 대하여 “중복과 조정부재의 문제”가 지적되었고 “조정된 연대”의 필요성이 제기되었다.

아시아를 중심으로 정부간 회의가 ASEAN+3, ASEM, APEC, UN 등이 있는데, 회의마다 똑같은 활동가들을 만나지만 사전 논의는 없고, 비슷한 이야기를 하지만 시너지(synergy)는 없는 문제가 있다. 쫓아만 다니지 연대해서 공동으로 무언가 하지는 못한다. 그러나 쫓아만 다니지 말고 1년에 한번씩 만나 논의하고 조정하자는 소박한 의도에서 SAPA가 출발하였다(이성훈 2007.05.21).

두 번째는 반세계화 “저항”(resistance) 행동의 한계에 대한 인식이었다. 반세계화 행동과 달리 “SAPA의 키워드는 저항이 아니라 개입(engagement)”으로 설정되었다(Chandra 2007.02.13). “반세계화운동은 장외에서, 거리에서 끝나버린다”는 판단에 입각하여 “저항의 동력”을 “비판적 개입”을 통해 지속시키는 방안을 고민하였다는 것이다. 특히 아시아 지역에서 비판적 개입 혹은 저항의 제도화가 필요하다고 보았는데, 아세안의 경우에 기업가들이 이해관계를 조직적으로 반영하고 있지만 이에 대한 최소한의 견제세력도 존재하지 않는 것은 문제라는 지적이었다. APA가 등장하였지만 그 주도세력의 ‘관변성’으로 인해 비판적 개입을 해 낼 수 없어 보였고, 2002년부터 2004년까지 아시아시민사회포럼(ASCF, Asian Civil Society Forum)에 의한 개입활동이 전개되었지만 그것을 주도했던 UN 경제사회이사회(ESCAP)의 ‘신자유주의 편향’으로 비판적 개입을 해 낼 수 없는 조직이라는 평가가 내려졌다. 결국 그 대안으로서 지난 10년간 성장한 아시아지역의 단체네트워크운동조직들이 개입의 주체로 나서는 조

직전력이 구상된 것이다(이성훈 2007.05.21).

APA에 대해 그러하였듯이 적극적으로 응대하는 아세안의 호응성도 SAPA의 설립과 발전에 긍정적으로 작용하였다. 아세안사무총장은 SAPA 창립대회에 참가하여 ‘싸구려 호텔’에서 활동가들과 숙식을 함께하였다. 회원국들을 구속하는 원칙을 담은 아세안헌장(ASEAN Charter) 초안을 검토하고 조언하기 위해 구성된 아세안명망가회의(EPG, Eminent Persons Group) 멤버들이 총 일곱 번 회동할 때도 두 번이나 시민사회 대표단을 초청하여 의견을 청취하였다. 아세안의 이러한 적극적 반응은 SAPA의 핵심 활동가들에게도 긍정적으로 평가되었다(이성훈 2006.07; Chandra 2007.02.13).

IV. APA 대 SAPA: 참여적 지역주의의 정치과정에 대한 함의

아세안에 대한 시민사회의 참여는 기업과 학계에 비해 훨씬 늦게 시작되었다. 기업은 ASEAN-CCI(아세안상공회의소)를 통하여 1972년부터, 학계는 ASEAN-ISIS를 통하여 1984년부터 참여하기 시작했지만(Chandra 2006: 72-73), 시민사회단체의 참여는 2000년대에 시작되었다. 그럼에도 불구하고 논쟁적이고 역동적인 참여의 과정을 보여주고 있다. APA와 SAPA의 입장차이는 참여적 지역주의의 발전을 위한 유익한 시사점을 내포하고 있는데, 그 내용은 요구투입의 전략을 둘러싼 대외적 정치과정과 의제설정 및 의견수렴에 관한 대내적 정치과정으로 양분하여 정리될 수 있다.

1. 대외적 정치과정: 요구투입의 전략

APA와 SAPA는 아세안에 대하여 요구를 관철하기 위해서 필요한

결의안의 필요성과 대회의 장소와 시기 선택의 전략성에 관하여 의견을 보이고 있다. 우선 활동가들은 APA가 ‘결의안’을 낼 수 없는 모임이라고 비판한다. APA 4차 대회에 참석한 바 있는 인도네시아의 인권활동가 바타라 레자(Bhatara I. Reza)는 참가경험이 유익하였기 때문에 다른 활동가들에게도 참여하라고 권하고 싶지만, APA가 결의안을 낼 수 없다는 점에서 명확한 한계를 지닌 모임이라고 평가했으며, 다른 여러 활동가들로부터도 유사한 평가를 들을 수 있었다.

마닐라의 화려한 상그릴라 호텔에 묵으면서, 동남아 각국의 학자와 활동가들과 지역공동의 문제를 고민하는 기회를 가졌다. 사람들은 아주 다정했다. 친구들을 많이 사귀었고, 많이 배웠다. 그런데 무슨 소용이 있는가? 인권개념이 존재하지 않는 버마, 베트남, 라오스, 캄보디아 같은 나라와 무엇을 같이 할 수 있을까? 이를테면 내가 참석한 인권 세션에서는 발표자 중에 한 명이 외무부 사람이었다. 그리고 사회자는 베트남 사람이었는데, ALTSEAN Burma(버마문제에 관한 대안적 아세안)의 활동가 데비(Devi)가 버마인권문제를 발표하자 사회자는 무척 조심스러워 하는 태도를 보였다. 아세안에 영향력을 행사하려면 하나의 결론을 내야 한다. 그러나 논의만 하고 각 국가별로 협상하라면 모임이 무슨 소용인가? (Reza 2007.02.08 인터뷰).

반면에 SAPA는 APA보다 한층 더 결집되고 선명한 입장을 천명하곤 했다. SAPA의 결성을 주도한 단체들은 2005년 아세안시민사회컨퍼런스 때부터 아세안지도자들에게 성명서를 제시하였다. 2006년에 아세안명망가그룹(EPG)이 아세안현장초안을 논하는 첫 회의를 개최했을 때 참가단체 중에서 유일하게 서면의견서를 제출한 단체가 SAPA였다. APA가 할 수 없는 것을 걸음마 단계의 SAPA가 수행할 수 있었던 것이다. 하디 박사는 이러한 APA의 한계를 잘 인지하고 있었다.

APA는 포럼일 뿐이다. 성명서나 결의안(resolusi)을 내는 조직이 아니라 커뮤니티이다. APA는 포괄적이고(inclusive) 개방적인(terbuka) 조직이다. ASEAN-ISIS나 SAPA는 결의안을 내는 게 가능하다. 이들은 제한된(terbatas) 조직이기 때문이다. 그러나 APA는 불가능하다. 만약 결의안을 낸다면 아주 낮은 수준에서 작성될 것이고 그것은 의미 없는 문구로 채워지고 말 것이다(Soesastro 2007.02.09 인터뷰).⁶⁾

아세안에 대한 투입의 정치와 관련하여 APA는 대회개최가 전략적이지 못하다는 비판도 받고 있다. 아세안에 대한 효과적인 개입을 위해서는 SAPA의 아세안시민사회컨퍼런스처럼 APA 대회의 장소와 시기를 아세안정상회의와 일치시킬 필요가 있다. 그러나 APA 대회의 장소와 시기가 아세안과 일치된 것은 5차대회 뿐이었다. 1차대회를 아세안정상회의가 개최되는 싱가포르가 아니라 인도네시아의 바탐(Batam)에서 개최하였던 CSIS의 하디 소장은 시민사회가 덜 성숙한 싱가포르에서 APA를 출범한다는 것이 적당치 않다고 생각하여 그 대안으로 페리로 한 시간 거리인 바탐 섬에서 대회를 개최하였던 것이라고 회고했다(2007.02.09 인터뷰). 그러나 대회의 주관이 필리핀의 ISDS로 바뀐 뒤에 대회를 아세안정상회의 개최국이 아니라 필리핀에서 계속 개최하는 것을 보면 아세안에 대한 요구관철보다는 대회를 주관하는 싱크탱크의 이해타산이 더 고려되는 것 같다는 의구심이 생길 수밖에 없다.

6) 하디는 민주국가와 비민주국가의 시민사회 격차로 APA가 통일성을 갖추기 어렵다는 점도 인정하였다. 이를테면 라오스에서 에이즈나 여성문제를 다루는 단체들이 더러 있지만 시민사회가 만개하였다고 볼 수는 없다는 것이다. 그러나 희망적인 징후도 있다면서 베트남 시민사회의 성장을 지적하였다. “베트남에서 정치적 NGO는 부재하지만 사회적 NGO는 빠르게 증가하고 있다”는 것이다(Soesastro 2007.02.09 인터뷰).

2. 대내적 정치과정: 민주적 의사결정

대외적 정치과정에 관한 이견은 대내적 정치과정이 민주적일 경우 대체로 해소될 수 있을 것이다. 그러나 APA는 그러하지 못하다고 SAPA의 비판을 받고 있다. APA는 싱크탱크들이 시민사회단체들을 ‘들러리’ 세우는 조직이라는 것이다. 하디박사를 아세안연구의 스승으로서 존경한다는 알렉스 찬드라(Alexander Chandra) 박사는 싱크탱크들이 APA를 독단적으로 운영하기 때문에 시민사회단체들이 APA로부터 독립적인 SAPA를 결성한 것이라고 주장했다. 싱크탱크들이 APA 대회를 개최할 때마다 의제설정이나 대회운영에 관하여 시민사회단체들과 상의하지 않고 결정하여 통보하곤 했다면서, 찬드라는 시민사회단체들이 싱크탱크들의 ‘장난감’이었을 뿐이라고 불만을 표하였다. 더구나 아세안의 경제통합과 같은 경제적 사안에 관해서는 싱크탱크들이 무역자유화와 개방경제를 지지하는 데 반하여 시민사회단체들은 그 폐해를 우려하고 있어서 양측의 의견차이가 크기 때문에 진지한 토론을 요하지만 적절하게 다루어지지 못하고 있다고 비판하였다(Chandra 2006; 2007.02.13 인터뷰). 이러한 비판은 APA가 아세안의 공식적 지위부여로 가시적 성취를 이루기 시작할 시점에 제기되기 시작하였다. SAPA가 독자적 조직화로 출로를 찾아낸 상황에서 APA와의 공조가 의문시된다.⁷⁾

7) 전혀 다른 각도에서 시민사회연대의 엘리트주의에 관한 비판도 제기되었다. 인도네시아 INFID의 돈 마룻(Donatus Marut) 소장은 APA가 “엘리트회의”(elite assembly)라면서 “진정한 연대는 위(학자들이나 NGO활동가들)로부터가 아니라 풀뿌리(grassroots) 연대여야” 한다는 의견을 피력하였다. 풀뿌리연대를 위해서는 무엇보다 민중들끼리의 문화적 소통방식이 활용되어야 한다면서 2000년에 족자카르타(Yogyakarta)에서 첫 대회를 치른 동남아민중축제(SEAPFES: South East Asia People's Festival)가 그 전형을 보여준 바 있다고 주장하였다. 민중문화는 같은 직종의 민중들 사이에 손쉬운 소통수단이며 언어의 장벽을 넘어서 연대의식을 형성시켜 주는 매개라면서 아세안 관계자들이 이러한 사회문화적 인식이 취약한 상태로 안보와 경제협력에만 몰두하고 있다고 비판하였다(2007.02.06 인터뷰; SEAPFES에 대해서는 CSIS 2001: 223-27).

IS그룹(싱크탱크들: 인용자)의 거간역할은 더 이상 필요하지 않게 되었다. 아세안과 시민사회의 거리가 멀다는 이유로 IS 그룹이 다리를 놓겠다는 것인데 우리(SAPA: 인용자) 모임에도 아세안 사무총장이 기꺼이 참석한 바 있다. 또한 IS그룹은 펀드 동원과 행사 준비라는 두 가지 업무능력을 근거로 자기들의 역할을 주장하지만 이런 일은 우리 시민사회단체들도 충분히 해낼 수 있다(이성훈 2006.07).

그러나 하디 박사에 따르면 APA는 계속 SAPA와의 협력을 희망하고 있다.

트랙 III(시민사회: 인용자)는 조직화되어 있지 않다. 트랙 III에는 너무나 많은 엔지오들이 존재한다. 그러므로 ‘트랙 II’(싱크탱크들: 인용자)가 트랙 III를 계속 이끌어야 한다. 둘이 같이 가는 것은 가능하고 바람직하다. 원한다면 분야에 따라 동남아 시민사회단체들의 독자적인 조직화가 이루어지길 바란다. 이를테면 여성운동 분야에서 지역협의체가 생기고 거기서 결의안도 내고 그러면 좋겠다. 네트워크 단체가 많아지는 것은 좋은 일이다. SAPA의 경우도 마찬가지로 환영할 만한 일이다(Soesastro 2007.02.09).

이에 대하여 SAPA의 찬드라는 동남아시민사회에 대한 시각이 잘못되었다고 반박하였다. 동남아의 시민사회단체들이 SAPA의 조정 위원회에 참가하는 6개 단체들과 국제노동조합연맹에 의해서 분야별로 네트워킹 되어 있기 때문에 조직적으로 분산되어 있다는 하디의 주장을 받아들일 수 없으며, 이러한 네트워킹에 포함되지 않아서 APA만이 초대할 수 있는 단체들은 대체로 시민사회단체로 분류하기에는 성격이 불분명한 조직들뿐이라면서 만약 APA에서 SAPA가 빠진다면 정부후원민간단체들(GONGOS)만 남게 될 것이라고 반박하였다. 이렇게 APA의 ‘온정적 계도’가 필요 없다고 생각하면서도

SAPA 활동가들의 상당수는 APA에 참여하고 공조하고 있다. 찬드라 역시 SAPA가 사회적 기반을 갖고 있지만 APA가 아세안에 대한 접근이 더 용이한 제도적 기반을 갖고 있고 분열된 목소리보다는 한 목소리를 내는 게 좋다면 SAPA와 APA의 협력이 유익하다고 생각하고 있었다(2007.02.13 인터뷰). 포럼아시아도 같은 입장을 피력하였다.

SAPA 내부에서 APA가 전략적 활용가치가 있다는 시각과 필요 없다는 시각이 있는데, 결론은 단체별로 각기 알아서 하자는 것이었다. 그런데 IS그룹은 정부에 대한 영향력을 지니고 있고 버마 인권문제 같은 경우는 함께 압력을 행사할 파트너가 필요하다. 그래서 굳이 적으로 만들지 말고 참여하여 활용하자는 생각이다. 물론 우리 쪽 교두보도 강화해야 한다. 이런 식으로 유연한 이중전략이 필요하다는 주장이 있는데 나도 같은 시각을 갖고 있다(이성훈 2007.05.21).⁸⁾

동남아 시민사회단체의 APA 참여경험은 참여적 지역주의의 필요성과 가능성에 관한 학습기회이자 SAPA로 이르는 독자적 조직화의 자극제가 되었다는 점에서, 참여의 경험은 참여의 대상뿐만 아니라 주체도 변화시킨다는 사실과 함께, 지역협력에 대한 시민적 개입은 지역기구에 대하여 민주주의를 요구할 뿐만 아니라 시민적 네트워크 내적인 민주주의를 동시에 추구해야 성공적일 수 있다는 교훈도 알려주었다. 또한 흥미로운 점은 싱크탱크들의 요구관철전략과의 사결정방식에 대한 불만에도 불구하고 시민사회단체들이 전략적인

8) 지금까지 SAPA는 ‘이중전략’을 잘 구사하고 있다. 첫 대회 때부터 참여했던 포럼아시아는 2006년 5차 대회 때에도 적극적인 참여자 중에 하나였다. 포럼아시아는 “동남아에서 인권범죄 불처벌(impunity) 문화의 종식”이라는 주제패널을 조직하였으며, 이 패널에서 태국남부, 필리핀, 인도네시아 사례를 통하여 동남아 지역에서 자행되는 탈법적 살해와 불처벌의 관행에 관한 인권활동가들의 우려와 비판을 제기하였다. 5차대회에 관한 논평을 통하여 포럼아시아는 APA가 정부, 싱크탱크, 시민사회 사이의 “대화를 위한 하나의 기반”(a platform for dialogue)으로 기능해왔음을 인정해주었다(Forum-Asia 2007).

동반관계를 유지하는 것인데, 이러한 모순은 저항이 아니라 개입이라는 실천을 수행할 때 요청되는 불가피한 유연성의 산물이었던 것이다.

V. 결론: ‘참여적 동아시아공동체’를 위하여

본 논문은 동남아의 참여적 지역주의에 관해 다음과 같은 발견에 도달하였다. 우선 그 출발단계에서 시민사회가 아니라 싱크탱크에 소속된 학자들의 역할이 지대하였다. 둘째, 참여는 ‘저항’이 아니라 ‘개입’의 방식을 취했다. 셋째, 지역협력기구의 포용적 태도가 참여의 발전에 긍정적인 작용을 하였다. 넷째, 이러한 과정은 지역협력기구에 대한 시민사회의 관심을 증대시켰다. 다섯째, 싱크탱크들의 불명확한 요구관철전략과 독점적인 모임운영이 시민사회단체들의 독자적 조직화를 자극하였다. 앞의 세 가지가 참여의 조직화 과정에 관한 것이라면 뒤의 두 가지는 참여의 경험이 참여 주체에게 미치는 영향에 관한 것이다. 참여적 지역주의는 시민사회 외적 요인에 의해 시작될 수 있으나 참여가 진행되면 그 필요성과 가능성에 관한 시민사회진영의 자각이 심화되는 것으로 나타났다. 또한 엘리트주의적 지역협력을 비판하면서 참여를 조직할 때 그 조직 내부의 엘리트주의를 경계해야 한다는 교훈도 안겨주고 있다.

아마티아 센(Amartya Sen 2001: 202-04)은 민주주의가 투입을 위한 도구적 기능뿐만 아니라 무엇이 필요한지에 관하여 선별하고 토론하고 정의하는 구성적 기능이 있다고 주장한 바 있는데 이러한 구성적 기능이 참여적 지역주의에 있어서도 적용된다. 필자는 시민사회단체들이 공익성을 자동적으로 대변하고 ‘시민사회는 항상 옳다’는 생각에서 참여의 필요성을 주장하려는 것이 아니다. 일국적 수준에

서도 시민사회단체들의 참여만으로 민주주의가 보장되지 않는다는 점을 ‘결사체민주주의’에 관한 논의들이 충분히 열거하고 있다(정상호 2006). 공익성과 민주성은 숙고와 심의를 통해 구성되는 것이다. 그렇지만 국가는 개인이 상대하기에는 너무나 거대하고 결사 없는 시민이란 무력할 뿐이기 때문에(세바인 1994), 자유로운 결사체의 참여는 민주주의를 실현하는 중요한 조건 중에 하나임에 틀림이 없다. 또한 결사체의 참여는 효율적인 심의를 달성하는 수단이기도 하다. 동아시아의 지역협력에 대해서도 마찬가지로 논리를 적용할 수 있다.

APA와 SAPA의 개입활동은 동남아의 지역협력기구가 ‘엘리트 클럽’이라는 비판으로부터 출발하였는데, ‘동아시아공동체’도 같은 비판에 직면할 수밖에 없다. 정부수반들의 회합인 동아시아정상회의는 물론이고 이를 뒷받침하는 기획자문단도 시민사회에 참여의 공간을 제공하고 있지 않다. 하나의 동아시아를 위한 기획을 내놓는다는 목적으로 한국에서 첫 행사를 가진 동아시아포럼(EAF)은 정부, 기업, 학계의 공조기관이었을 뿐이고, 학술적 자문기관인 동아시아 싱크탱크네트워크(NEAT)는 ASEAN-ISIS의 동아시아확대판이었을 뿐이다. 시민사회의 개입은 지역협력을 민주화하기 위해서만이 아니라 지역협력의 구상을 실현하기 위해서도 필요하다. 각국의 정부들은 자국민들로 하여금 동아시아 시민의 정체성을 갖도록 만들겠다는 야심찬 기획에 합의하였고 한국과 브루나이 정부가 그 ‘총대’를 매었지만 지금처럼 학술대회나 문화행사에 국한하면서 민중적 필요와 결부된 시민사회단체들의 참여를 고려하지 않는다면 그 성과를 보기 어려울 것이다. 시민사회의 지역협력체에 대한 비판과 개입활동이 오히려 ‘동아시아민’으로서의 시민적 정체성을 형성하는데 이바지할 수 있다. 무관심이 아니라 비판과 개입을 수행할 때 동아시아 시민으로서 권리와 책임에 대한 의식이 형성되기 때문이다.

그런데 참여적 지역주의의 출범을 위해서는 동남아사례에서 알

수 있듯이 지역협력체의 개방성과 호응성에 선행하여 참여를 요구하는 상향식 개입활동이 필요하다. 상향식 개입활동의 조직화 방안은 두 가지 경로가 있다. 하나는 동남아의 경우처럼 학계가 선도역할을 하는 안이다. 이를 위해서는 NEAT가 동아시아의 참여적 지역주의 추진을 공식의제로 상정해야 할 것이며 동아시아판 APA의 개최를 위하여 싱크탱크 관련 학자들의 시민사회에 대한 접근활동이 목적의식적으로 증대되어야 할 것이고 그러면서도 APA의 실수를 반복하지 말아야 할 것이다. 다른 하나의 길은 동북아의 시민사회단체들이 동남아의 파트너들과 연대하여 상향식 참여를 직접 조직하는 방법이다. 이것은 APA와 SAPA 회의에 동북아의 시민단체들이 참가하는 것으로부터 간단하게 시작될 수 있다.

APA든 SAPA든 동아시아적 차원의 참여적 지역주의에 관한 구체적인 제안을 내놓지는 않았지만 동북아 시민사회에 대하여 개방적인 태도를 보이고 있다. APA의 주최 측은 자신들의 노력이 “ASEAN+3의 동아시아공동체 건설노력에 하나의 모델이 될 수 있을 것”이라고 내다보았다(Hernandez 2003: 8). 또한 APA 창설자 중에 한 명인 하디(Hadi Soesastro) 박사는 APA를 ‘A+3PA’(ASEAN+3 People's Assembly)나 ‘EAPA’(East Asian People's Assembly)로 확장하는 것이 어떠한 필자의 제안에 적극적인 공감을 표하면서 대회참관을 권하기도 했다. 한편 SAPA는 조직 명칭에 ‘아세안’이 아니라 ‘아시아’를 사용함으로써 동아시아공동체 구상에 대해서도 개입할 수 있는 여지를 두고 있으며, 산하의 지역조정위원회를 구성하는 네트워크조직들이 동북아의 시민사회단체들까지 회원으로 포괄하고 있어서 동아시아적 차원의 참여적 지역주의 형성에 있어서 APA보다 유리한 조직적 기반을 갖추고 있다. 따라서 동북아 시민사회단체들로서는 아세안으로 활동범위를 한정된 APA보다 아시아 전역을 범위로 하는 SAPA에 참가하는 것이 더 간편한 방법일 수 있다.

APA와 SAPA는 동아시아의 민주적 지역공동체를 구상하고 추진하는데 결정적 도움을 줄 것이며 동북아의 단체들에게 초기건설비용의 부담 없이 혜택만 만끽하는 이득을 안겨줄 것이다. 한국의 시민사회단체들 역시 이러한 기회구조를 적절히 활용하기 위하여 동남아 파트너들의 지역정세분석에 귀를 기울이고 지역협력체에 대한 개입 활동에 동참하여야 할 것이다. 본 논문이 참여적 동아시아공동체에 관한 사회적 구상과 실천을 시작하기 위한 기초자료로 활용되길 바라마지 않는다.

주제어: 아세안국민회의, 아세안국제전략연구소, 동아시아정상회의, 싱크탱크, 초국적 시민사회, 아시아시민사회연대회의, 아시아연대

참고문헌

- 박사명. 2006. 『동아시아의 새로운 모색』. 이매진.
- 배금찬. 2005. “동아시아 공동체의 발전과정: ASEAN+3 협력체제를 중심으로.” 최영중 외. 『동아시아공동체: 비전과 전망』. 한양대학교출판부.
- 백영서 · 신윤환 · 전제성 · 박경서 · 백지운 · 박명희. 2006. 『2006 동아시아연대운동단체 백서』. 아르케.
- 신윤환. 2004. “동아시아의 지역협력: 탈동북아중심주의적 관점.” 한국동남아연구소 월례발표회 발표문.
- 전소희. 미간. “세계사회포럼과 반신자유주의/반세계화 국제연대운동의 쟁점과 방향.”
- 전제성. 2006. “동아시아연대운동의 현황과 과제.” 서남포럼. 『서남

- 포럼 2006 공개토론포임: 동아시아연대운동의 현황과 전망』. 서남포럼자료집.
- 정상호. 2006. “결사체민주주의의 원리와 쟁점.” 주성수 외. 『민주주의대민주주의』. 아르케.
- 세바인, 조지. 1994. “민주주의의 두 전통.” 강정인, 김세걸 역. 『현대민주주의의 경향과 쟁점』. 문학과지성.
- 센, 아마티아. 2001. 『자유로서의 발전』. 세종연구원. 6장.
- Acharya, Amitav. 1999. "Southeast Asia's Democratic Moment." *Asian Survey* 34(3).
- _____. 2003. "Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia." *Third World Quarterly* 24(2).
- Caballero-Anthony, Mely. 2004. "Non-State Regional Governance Mechanism for Economic Security: The Case of the ASEAN Peoples' Assembly." *The Pacific Review* 17(4).
- _____. 2005. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 2006. “ASEAN ISIS and the ASEAN Peoples' Assembly(APA): Paving a Multi-Track Approach in Regional Community Building.” Hadi Soesastro et al. eds. *Twenty Two Years of ASEAN ISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*. Yogyakarta: ASEAN-ISIS.
- Chandra, Alexander C. 2004. "Indonesia's Non-State Actors in ASEAN: A New Regionalism Agenda for Southeast Asia?" *Contemporary Southeast Asia* 26(1).
- _____. 2006. "Role of Non-State Actors in ASEAN." Focus on the Global South. *Revisiting Southeast Asian Regionalism*. Manila: Co-Asia.
- Chung, Alan. 2003. "Southeast Asian Regionalism and Identity in the Early

- Twenty-First Century: A Sceptical Perspective." in Park Sa-Myung and Supachai Yavaprabhas. eds. *Regional Cooperation and Identity Building in East Asia: In the Age of Post-Cold War Globalization*. Seoul: KASEAS.
- CSIS. 2001. *An ASEAN of the People, by the People, for the People: Report of the First ASEAN People's Assembly*. Jakarta: CSIS and ASEAN-ISIS.
- _____. 2003. *Challenges Facing the ASEAN Peoples: Report of the Second ASEAN People's Assembly*. Jakarta: CSIS and ASEAN-ISIS.
- Forum-Asia. 2007. "5th ASEAN People's Assembly: Voices of People Need to be Heard in a Regular and Institutional Manner," http://www.forum-asia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=219&Itemid=33 (검색일: 2007.03.09)
- Hernandez, Carolina G. 2006. "Report of the Chairman of the Fifth ASEAN People's Assembly to the 12th ASEAN Summit, 13 January 2007, Mactan, Cebu," [http://asean-isis-aseanpeoplesassembly.net/pdf/Final%20Version-APA%202006%20Chairman's%20Report%20\(1\).pdf](http://asean-isis-aseanpeoplesassembly.net/pdf/Final%20Version-APA%202006%20Chairman's%20Report%20(1).pdf) (검색일: 2007.03.09)
- ISDS. 2005. *Towards A People-Centered Development in the ASEAN Community: Report of the Fourth ASEAN People's Assembly*. Manila: ISDS and ASEAN ISIS.
- _____. 2003. *Towards an ASEAN Community of Caring Societies: Report of the Fourth ASEAN People's Assembly*. Manila: ISDS and ASEAN-ISIS.
- O'Neil, Kate, J. Balsiger, and Stacy D. VanDeveer. 2004. "Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate." *Annual Review of Political Science* 7.

- SAPA(Solidarity for Asian People's Advocacy). <http://asiasapa.org> (검색일: 2007.05.03).
- _____. 2007. "Charter of Principles(Draft)," 3 March.
- _____ and SEACA. 2007a. *Engaging the ASEAN: Proceedings of the 2nd ASEAN Civil Society Conference 10-12 December 2006*. Quezon: SEACA.
- _____ and SEACA. 2007b. *Engaging the ASEAN: 2006 ASEAN Civil Society National Processes*. Quezon: SEACA.
- Soesastro, Hadi. 2003. "Introduction and Summary." *Challenges Facing the ASEAN Peoples: Report of the Second ASEAN People's Assembly*. Jakarta: CSIS and ASEAN-ISIS.
- Sudo, Sueo. 2003. "Regional Governance and East and Southeast Asia: Towards the Regulatory State?" *Japanese Journal of Political Science* 4(2).
- The 5th ASEAN People's Assembly. <http://www.asean-isis-aseanpeoplesassembly.net> (검색일: 2007.05.02).
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2005. "On Building the ASEAN Community: The Democratic Aspect." A Lecture on the Occasion of the 38th Anniversary of the Association of Southeast Asian Nations, Jakarta, 8 August. <http://www.aseansec.org/17656.htm> (검색일: 2006/05/19).

주요인터뷰

- 이성훈(Anselmo Lee). 2006.07; 2007.05.21. 태국 방콕 소재 Forum-Asia 실행소장. SAPA 공동창설자 및 APA 4, 5차 대회 참가자.
- Chandra, Alexander C. 2007.02.13. SAPA의 ASEAN 담당 경제사회문화 분야 간사. 인도네시아 소재 IGJ: Institute for Global Justice

프로그램간사. 정치학박사.

Marut, Donatus K. 2007.02.06. 인도네시아발전을 위한 국제NGO포럼
INFID 실행소장. Southeast Asian People's Festival 참가자.

Reza, Bhatara I. 2007.02.08. 인도네시아인권운동단체 Imparsial 연구원.
제4차 APA 마닐라 대회 참가자.

Soesastro, Hadi. 2007.02.09. 인도네시아국제전략문제연구소(CSIS) 실행소장. ASEAN-ISIS 및 APA 공동창설자.

Abstract:

Participatory Regionalism in Southeast Asia and Its Implications for 'East Asian Community'

JEON Je Seong

(Assistant Professor, Department of Political Science and Diplomacy,
Chonbuk National University)

ASEAN had been criticized as an 'elite club' without participation from civil society organizations. However, participatory regionalism in ASEAN started in 2000 when APA or ASEAN People's Assembly was organized by ASEAN-ISIS in a way that think-tanks invited civil society organizations in the region. It was not only think-tanks' achievement but also result of democratization, civil society's expansion, and rising awareness on the common problems in the region. However, APA had to face a challenge from not ASEAN but civil society organizations, since several umbrella NGOs constructed SAPA or Solidarity for Asian People's Advocacy with criticism of think-tanks' APA domination and their irrelevant strategies. From the experiences of participation, civil society organizations in Southeast Asia found the possibilities and necessities of their activities of 'engagement'. Further, this case shows the need of democratic decision-making not only in the matter of object but also in the subject of the participation. Current practices of participatory regionalism in Southeast Asia indicate that the

project of 'East Asian Community' would face similar challenges. One of the feasible solutions for the East Asia is that civil society organizations in Northeast Asia join to the efforts of Southeast Asian partners in enhancing participatory regionalism.

Keywords: APA(ASEAN People's Assembly), SAPA(Solidarity for Asian People's Advocacy), ASEAN-ISIS, EAS, think-tanks, transnational civil society, Asian solidarity