

국제레짐으로서 ASEAN의 특성

변 창 구

목 차

- I. 서 론
- II. 아세안레짐의 형성배경
 - 1. 역사적 경험
 - 2. 현실적 조건
- III. 아세안레짐의 원칙과 규칙
 - 1. 기본원칙
 - 2. 주요규칙
- IV. 아세안레짐의 정책결정절차
 - 1. 전원일치제
 - 2. 부분적 탈퇴
 - 3. 특정국 지원
- V. 결 론

I. 서 론

1967년 방콕선언(Bangkok Declaration)이라는 추상적인 선언에 의해 창설된 아세안(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations)은 일반적인 국제기구 설립의 법적 기반, 즉 설립조약도 없이 출발하였으나 오늘날에는 제3세계의 대표적인 지역협력체로서 그 지위를 확고히 인정받기에 이르렀다. 이러한 괄목할만한 발전에는 여러가지 요인이 복합적으로 작용한 것은 물론이지만, 회원국들이 이 협력체를 운영해 온 독특한 방식에서 그 주된 이유를 찾을 수 있겠다.

아세안의 발전과정을 볼 때 회원국들은 하나의 선언으로 협력을 시작하여 조약과 협정을 맺고 아세안의 조직화를 추진해 왔는데, 그들은 이 과정에서 아세안 운영의 불문불이라고 할 수 있는 그들 나름대로의 관행을 축적해 왔다. 이러한 의미에서 아세안은 회원국들이 공통의 과제를 함께 풀어나가기 위해 협력의 원칙, 관행, 규칙 등을 학습과정을 통해서 만들어가고 있는 하나의 레짐이라고 할 수 있을 것이다.

국제레짐(international regime)이 무엇인가에 대해서는 ‘다양한 견해들’¹⁾이 있지만, 대체로 “국제관계의 쟁점영역(issue area)에 있어서 행위자들의 기대가 수렴되는 일련의 명시적 또는 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 및 정책결정절차”(Krasner 1982, 186)로 이해되고 있다. 여기서 원칙이란 사실, 인과관계, 올바른 것에 대한 신념이고, 규범은 권리와 의무에 관해 밝힌 행위기준이며, 규칙은 일정한 행위를 구체적으로 규제하거나 금지하는 것이다. 그리고 정책결정절차는 집단적 선택을 결정하고 실행하는 일반적 관행을 의미한다.(Krasner 1982, 186)

그런데 지금까지 국제레짐에 관한 연구들을 볼 때, 연구자들은 레짐의 개념을 제한적으로 정의하여 사용하고 있는데, 그 이유는 인권, 안보, 무역, 재정, 금융 등 국제관계의 특정한 영역과 관련지어 사용하고 있기 때문이다.(Senarclens 1993, 456) 즉 안보레짐, 경제레짐(이를 다시 세분하여 무역레짐, 금융레짐, 오일레짐 등), 인권레짐 등과 같이 어느 하나의 쟁점영역을 중심으로 하여 논의되어 왔다. 따라서 아세안과 같은 정치·경제·안보·외교 등 여러영역에 걸친 다목적적인 국가간 지역연합체를 국제레짐으로 이해하는데에 문제점이 없겠는가 하는 의문이 생길 수도 있다. 또한 모든 이론이 그러하듯이 서구적 배경을 갖고 있는 레짐이론을 동남아시아지역협력에 적용할 경우에 문제점이 없는 것은 아니다.

그러나 아세안레짐의 경우에도 안보레짐, 경제레짐 등 하나의 쟁점영역을 중심으로 하여 분석해 볼 수 있는 것이며, 특정영역과 관련시키지 않더라도 나름대로 레짐운영의 원칙과 규칙, 정책결정절차들을 갖고 있기 때문에 국제레짐이론을 원용하여 아세안의 전반적 성격을 이해할 수 있다. 뿐만 아니라 아세안의 발전과 관련된 운영상의 특성을 규명하기 위한 기존의 접근법들이 갖고 있는 한계를 극

1) 국제레짐에 대한 대표적인 견해들을 소개하면 다음과 같다. “한 집단의 국가들에 의해 받아 들여지는 일련의 상호기대, 규칙, 규정, 계획, 조직적 에너지, 재정적 연계”(Ruggie 1975, 570); “다양한 형태의 거래 및 쟁점영역을 규제하기 위하여 제정부(諸政府)가 개발 혹은 이용하는 규범, 규칙, 규정 및 의사결정절차”(Holsti 1988, 447); “쟁점영역을 규제하기 위하여 합의된 규범, 규칙 및 절차”(Haas 1980, 358); “행위를 조직화하고 그 결과를 조정하기 위해 만든 규칙, 규범 및 절차를 포함하는 일련의 규제적 제도”(Keohane & Nye 1977, 19)

복하고 이를 보완하는 의미에서도 레짐이론적 이해는 유용성이 크다고 하겠다.

이 글은 이상과 같은 배경과 접근 시각에서 착수된 것으로서, 아세안회원국들이 단순한 집합에서 하나의 조직으로 변용되는데 수반하여 내적으로 확립되어 있는 아세안적인 것, 바꾸어 말하면 ‘아세안 공동체’(ASEAN community)라고 불리어 지고 있는 기반과 내용, 즉 레짐을 분석하는데 그 목적이 있다.

이러한 국제레짐으로서 아세안의 성격을 이해하기 위하여 먼저 이 연합체가 독특한 협력의 원칙과 운영상의 규칙 및 관행을 축적하게 된 데에는 자신의 역사적 경험과 현실적 여건을 반영한 것이었다는 점에서 레짐형성의 배경을 살펴보고 난 후, 레짐의 필수적 구성요소인 원칙, 규칙, 관행 및 정책결정절차들을 중심으로 그 특성을 파악하고자 한다. 다만 한가지 밝혀둘 것은 1995년 7월 27일 아세안연례각료회의에서 베트남이 정회원국으로 가입함으로써 아세안레짐의 운영에 있어서 커다란 변화가 예상되고 있으나 아직은 가입초기이어서 본 연구에서는 베트남을 제외하였다는 사실이다.

Ⅰ. 아세안레짐의 형성배경

국제레짐은 어떠한 조건과 이유에서 형성되는가? 여기에 대해서는 서로 상반되는 주장이 있다. 즉 패권안정이론(theory of hegemonic stability)에서 레짐의 형성조건은 패권국가의 존재가 필수적이고, 그 목적은 패권국가가 선호하는 방향으로 결정된다고 본다.(Holsti 1980, 32) 그러나 아세안의 경우에는 패권국가의 존재없이 레짐이 형성, 유지, 발전되고 있기 때문에 이러한 견해는 타당성이 없다. 오히려 아세안레짐은 최근의 게임이론가들에 의해 설명되고 있는 조건이 보다 적실성이 있는 것으로 보여진다. 즉 패권국의 주도권이 약화될 때 국제레짐의 형성을 쉽게하는데, 레짐의 형성조건은 공동이익 또는 공동혐오(common aversion)의 딜렘마로서 개별국가 능력의 제한성을 극복하고 자국의 이익을 극대화하기 위해서 독립적인 정책결정 보다는 공동협력과 정책조정이 유리할 때 형성된다는 것이다.(Stein 1982, 316) 아세안의 경우 이러한 조건은 공통의 역사적 경험과 유사한 현실적 여건에서 비롯된 것이었다고 하겠다.

1. 역사적 경험

일반적으로 지역협력은 두가지 성격이 있다. 즉 하나는 소극적 협력(negative cooperation)으로서 공동의 외부위협으로부터 벗어나거나 정치적·경제

적·종교적·사회적·영토적 갈등을 피하기 위하여 협력하는 것이고, 다른 하나는 적극적 협력(positive cooperation)으로서 경제적·기술적·사회적 교류, 적극적 무역협력을 위한 관세장벽의 감축, 기타 유사한 조치들을 통하여 지역적 결속을 강화하고 일체화시켜 나가는 것을 말한다.(Nathan 1988, 77)

지역협력의 성격을 이와같이 나누어 볼때, 아세안의 경우 지역협력체를 형성하게 된 배경은 소극적 협력의 목적과 일치하고 있으며, 연합체 창설이후 현재까지의 발전과정을 통하여 점차 적극적 협력의 목적을 지향해 가고 있다고 하겠다. 따라서 아세안레짐의 형성배경으로서 역사적 경험이란 서구 식민통치를 받은 공통의 경험과 식민세력의 간접통치(indirect rule)와 분할지배(divide and rule)의 결과로 야기된 영토적·인종적·종교적 갈등을 지적할 수 있다.

태국을 제외한 동남아시아의 모든 국가들은 서구 열강에 의해 식민지화되었는데, 이때 그들은 상호경쟁으로 인하여 독립을 상실하게 되었음을 알게 되었다. 멜코(Alejandro Melchor)가 지적한 바와 같이 “이 작은 왕국들 사이의 결속 또는 보다 큰 연합이 부족했던 점이 식민지세력의 상업회사가 침략하기 전에 이미 그들을 붕괴시켰던 주된 요인이었다”(Melchor 1973, 41)고 하겠다. 결국 서구 제국주의와 식민주의는 그들에게 결속의 가치를 상기시켜 준 셈이다. 따라서 서구식민세력에 대한 이들의 공통적인 독립투쟁은 지역협력을 촉진시켰을 뿐만 아니라 지역협력체를 형성함에 있어서 원칙과 정책의 일관성을 유지하기 위한 ‘평가기준’(point of reference)으로서 기능해 왔다.(Nathan 1988, 77) 즉 이들은 식민통치의 경험때문에 주권의식과 민족주의 의식이 강하며, 따라서 아세안레짐의 형성과정에서 뿐만아니라 협력의 원칙과 의사결정방법을 채택함에 있어서도 이점이 크게 고려될 수 밖에 없었다.

서구 식민통치의 유산인 지역국가들간의 인종·종교갈등과 영토분쟁의 역사적 경험도 상호손실의 극복을 위해 협력과 조정의 필요성을 증대시켰다. 동남아시아 지역은 보아(Cora Du Bois)가 지적한 것 처럼 “아마 세계의 어느지역에서도 이렇게 다양한 문화적 특징이 주어진 곳은 없다”(Almond & Coleman 1960, 70)고 하겠는데, 인종적·종교적 이질성은 국내적 갈등 뿐만 아니라 지역적 갈등을 야기시킴으로써 국가 및 지역의 평화와 안정을 저해하였다. 뿐만 아니라 필리핀의 사바(Sabah)주 영유권 주장으로 인한 말레이시아와의 영토분쟁을 비롯하여, 인도네시아와 말레이시아, 말레이시아와 태국간에도 약간의 분쟁이 존재해 왔다. 특히 인도네시아 스카르노(Achmed Sukarno)대통령의 ‘타도 말레이시아’(Ganjang Malaysia)정책으로 아세안창설 이전에 양국간에는 긴장이 크게 고조된 적이 있다.

이러한 관점에서 볼 때 “1967년 아세안창설은 지역분쟁이 소모적이고 자멸적인 것이라는 믿음에 기초하였다”(Simon 1989, 581)고 하겠으며, 이들의 연대는 미래를 위한 희망에 기초하고 있는 것이 아니라 상호간의 경쟁이 무익하며 어리석고 손실이 컸다는 공통인식을 갖게 해 준 과거의 경험에 기초하고 있는 것이다.(Antolik 1990, 156) 그러므로 아세안은 창설 이래 현재까지 그 주된 목표가 지역갈등을 방지하고 통제하며 해결해 나가는 것이었다.

이러한 배경과 목적때문에 와이즈만(Geoffrey Wiseman)같은 사람은 아세안을 안보레짐(security regime)으로 파악할 수 있다고 하면서, 안보레짐적 성격의 징후로서 아세안에는 회원국들이 분쟁을 통제하고 전쟁을 회피하기 위해 협력하는 조건들이 존재하고 있으며, 비공식적인 갈등회피 장치들이 있다고 지적한 바 있다.(Wiseman 1992, 45)

2. 현실적 조건

아세안은 레짐형성의 조건으로서 이미 지적인 ‘개별국가 능력의 제한성을 극복하고 자국의 이익을 극대화 하기 위하여’ 창설되었다고 하겠는데, 구체적으로는 외부의 위협에 공동대처하고 강대국과의 협상에 있어서 공동전선을 전개함으로써 교섭능력을 증대시키며 협력을 통한 승수효과를 창출하기 위해서라고 볼 수 있다.

안보적 측면에서 볼때 아세안이 창설될 무렵인 1960년대 까지의 전통적 위협은 외부공산세력으로서 중국과 소련 및 이들과 연계되어 국내에서 소요와 반란을 일으키는 말라야공산당(CPM, Communist Party of Malaya), 필리핀공산당(CPP, Communist Party of Philippine), 태국공산당 (CPT, Communist Party of Thailand), 인도네시아공산당(PKI, Partai Komunis Indonesia) 등의 지역공산당들이었다. 그리고 이들은 중국, 구 소련, 베트남 등의 지원을 받아 왔을 뿐만 아니라 국경을 넘어 활동하고 있어서 독자적인 게릴라 소탕정책은 실효를 기대하기 어려웠다. 또한 이 시기에 더욱 격화된 베트남전쟁은 동남아 지역의 안정을 크게 저해하고 있었다. 따라서 이러한 공동위협 존재와 지역정세의 불안정은 이들로 하여금 상호협력을 통한 위협의 제거와 지역안정을 모색하게 하였던 것이다.

경제적인 측면에서도 이들은 개별국가 능력의 제한성으로 인하여 개별적인 경제발전은 대내외적 한계에 부딪힐 수 밖에 없었고, 이를 극복하기 위해서는 공동접근이 필요함을 인식하게 되었다. 대내적 측면에서 볼 때 제한된 국내 시장규모 및 기술수준의 낙후성은 아세안 회원국들의 급속한 산업화의 제해요인이 됨은

물론, '규모의 경제화(economy of scale)'를 기할 수 없게 하는 바, 지역협력은 개별국가에 의한 경제개발 접근의 제한성을 극복 할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다. 지역국가들이 공통으로 안고 있는 경제적 저개발의 조건을 공동의 노력으로 극복하기 위하여 그들의 개발열망과 자원을 함께 모아 공동관리하고 상호 조정해 나감으로써 개발의 상승효과를 창출하려 하는 것이다.(김국진 1985, 61)

한편 대외적 측면에서 볼때 아세안의 경제협력은 국제경제의 구조적 불균형과 관련하여 미국·일본 등 선진국의 경제적 침투에 대한 대안으로서 나온 것이다. 이들의 경제구조는 취약한 기반을 가지고 있어서 역외 선진국들에 대한 높은 의존성에서 야기되는 경제적 종속의 딜레마를 안고 있었다. 지역경제협력은 이러한 취약성과 종속적 지위 때문에 생기는 경제적 손실을 줄이는 한편, 선진국과의 관계에서 자신의 교섭능력을 증진시키는 수단으로 사용할 수 있었던 것이다.(Ahn 1980, 111) 이러한 관점에서 와이트만(David Wightman)은 "아시아 국가들이 자기들의 단결을 위하여 취한 모든 조치는 경제적으로 강력한 선진국에 대한 교섭력의 증대를 겨냥한 부국과 빈국간의 경제적 불평등의 시정을 위해 필요한 조건임은 물론"(Wightman 1963, 364)이라고 하였다. 따라서 이들은 자신의 외교적 딜레마를 극복하고 집단적 교섭능력을 증대시키기 위한 방안을 강구하였던 것이다.

아세안은 이상과 같은 역사적 경험과 현실적 여건을 반영하여 아세안레짐을 창설하였으며, 레짐의 운영에 있어서 협력의 3대 기본원칙과 함께 몇가지 규칙과 관행을 축적해 왔는데 이제 그 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 아세안레짐의 원칙과 규칙

1. 기본원칙

레짐의 본질적 성격을 규정짓는 것이 레짐의 원칙이라 하겠는데, 아세안의 경우 창립선언과 그 이후 여러 종류의 선언, 협정, 조약 등을 통해서 나타나고 있는 기본원칙은 '자제'(restraint), '존중'(respect), 그리고 '책임'(responsibility)이라고 할 수 있겠다.

첫째의 원칙인 '자제'는 이들의 갈등과 경쟁의 경험에서 비롯된 것인데, 경쟁은 값비싼 댓가를 치루어야 하고 이익이 되지 못하며 어리석은 것이라는 사실이 증명되었기 때문에 서로가 자제하기로 약속하지 않을 수 없었다.(Antolik 1990, 8) 현재까지 상호자제의 원칙은 각 회원국 정부의 국내적 이익에 기여하고 있다.

즉 각국 정부는 인접국과의 갈등에 국력을 소모함이 없이 소요, 부패, 발전, 정치적 도전 등과 같은 대내적 문제해결에 노력을 집중시킬 수 있었기 때문이다.

이 원칙에는 몇가지 최소한의 의무들이 수반하는데, 그것은 각국이 인접국으로부터 유입되는 폭도들에게 피난처를 거부한다든지 타국의 영토보전에 대한 요구를 삼가하는 것이다. 또한 타국 정권의 정통성, 국내체제, 행위, 정책, 스타일에 대해 공적으로 언급하거나 비판하지 않을 것도 요구된다.

이러한 목적과 내용으로 구성되어 있는 자체의 원칙은 현재까지 아세안레짐의 절차(procedures) 및 조직(machinery)에 대한 회원국들의 지지에 의해 거듭 확인되고 있다.

둘째 원칙인 '존중'은 서구 식민통치의 경험에서 비롯된 강한 민족주의와 주권인식을 반영한 것이었다. 따라서 이것은 각 참여자의 주권을 존중하는 동시에 타국의 국내정치에 간섭하지 않으며 상반된 견해나 주장도 자유롭게 허용됨을 뜻한다. 이 원칙은 회원국들이 연례적으로 개최되는 공적 회의에서 상호 용인의 태도를 보여 주었다는 점에서 더욱 강화되고 있다고 하겠다.

회원국간의 협조적인 관계는 존중을 요구하는데, 이러한 태도는 커뮤니케이션에 있어서 잘 나타나고 있다. 구체적인 실상을 말한다면 회원국들은 지속적인 네트워크, 다양한 채널의 협의를 통하여 문제점이나 불만들을 논의하고 필요한 설명을 얻을 수 있다. 또한 회의를 위한 완전하고도 중립적인 환경이 회원국간의 소원(疎遠)함을 방지하는데 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 즉 논쟁자들은 어떤 문제는 구분될 수도 있고 연기될 수도 있으며, 지지자나 중재자와 함께 논의될 수도 있고 그들 없이 비밀리에 논의될 수도 있다는 사실을 알기 때문에 아세안의 틀 속에서 만날 수 있는 것이다.(Antolik 1990, 9)

존중의 원칙은 정상회의, 각료회의, 고위관료회의 등 여러 수준에서 이루어져 온 아세안회의 또는 양국차원의 정상회담에서도 잘 나타나고 있는데, 이들은 각기 인접국과의 상호의존에 대한 인식뿐만 아니라 타국의 충고나 관심사에도 경청함으로써 개인주의를 기꺼이 삼가하고 있다는 점을 보여주었던 것이다.

한편 존중의 원칙은 아세안결정작성의 관행적 접근방식으로 '합의'(consensus)와 '모호성'(ambiguity)²⁾을 채택하고 있다는 점에서도 명백한데, 이 두가지의 전술은 회원국간의 상호의존으로부터 야기될수 있는 여러가지 여러가지 어려움들을 완화시켜 주는 것이다. 또한 아세안은 각 회원국들의 주권을 존중한다는

2) 모호성이란 합의에 이를 수 있게 보조적인 역할을 하는 것으로서, 표현에 있어서 모호성은 참여자들에게 공동보조를 허락하게 하는데, 이는 결과적으로 소위 공동보조가 무엇을 의미하는가에 대해 각 해석이 가능하도록 하는 것이다.

점에서 전체가 동의하지 않는 한 어떠한 결정도 하지 않는다.

마지막으로 '책임'의 원칙은 상호의존이라는 현실에 대한 최고의 민감도(sensitivity)와 희생정신을 요구하는 것이다. 회원국들은 각자의 국내정책들이 타국에 미칠 효과를 고려함으로써 책임을 실행한다. 이것은 과거 타국의 이해관계를 고려하지 않은 이기주의적 정책이 결과적으로 자국에게도 손실을 초래하였다는 반성에서 비롯된 것이었다. 또한 아세안은 발전과정을 통하여 책임이란 곤궁에 처한 회원국을 돕는 것을 의미하게 되었다. 즉 회원국은 국내적 곤란에 처해 있는 국가들에게 필요한 정보를 제공하거나 역외 강대국과 함께 그의 입장을 옹호하거나 그 국가에 있는 소수그룹을 중재함으로써 도와줄 수 있었다. 그 하나의 실례로서 필리핀의 마르코스(Ferdinando Marcos)체제 붕괴로 등장한 아퀴노(Corazon Aquino)체제의 초기에 필리핀의 안정화를 위한 회원국들의 적극적인 지지표명을 들 수 있겠다.

다른 한편 이 원칙은 아세안의 이상과 목적을 실천해 나가는 협력과정에 있어서 회원국들의 책임도 성실히 수행할 것을 요구한다. 즉 이것은 아세안차원에서 추진되는 역내 및 역외의 모든 정책들이 소기의 성과를 거둘수 있도록 회원국으로서의 책임과 의무를 다해야 함을 뜻한다. 이러한 책임의 원칙은 창설이후 현재까지의 각종 선언, 조약, 성명에서 구체적으로 그 내용을 밝히는 경우도 있지만, 이미 그간의 협력과정을 통하여 아세안의 불문율이 되고 있다고 하겠다.

2. 주요규칙

이상과 같은 3대 기본원칙에 입각하여 아세안은 운영상의 평등성과 함께 효율성을 고려하여서 몇가지 규칙을 관행의 축적으로서 정립해 왔는데, 그 대표적인 것은 회의개최지, 중앙사무국 운영 및 대화파트너 담당에서의 '순회규칙', 예산·대외교섭·위원회 등 각종활동에 있어서의 '분담규칙', 그리고 이 두가지 규칙과 관련하여 보완적 기능을 하는 '효율성 규칙' 등을 지적할 수 있다.

1) 순회규칙

아세안레짐의 정책결정과 집행은 정상회의, 연례각료회의(외상회의), 경제각료회의 등에 의해서 이루어지는데, 이 회의들은 영어 국명의 알파벳 순서로 순회의 규칙에 따라 개최되어 왔다.

먼저 아세안창립때부터 존재한 가장 오래된 제도인 동시에 실질적인 최고정책결정기관인 외상회의의 개최지를 살펴보면, 1967년 창립회의에서 차기 외상회의를 인도네시아에서 개최하기로 합의한 이후, 예외없이 인도네시아, 말레이시아,

필리핀, 싱가포르, 태국 등으로 정확히 순회하고 있다. 이 회의는 폐회에 앞서 공동 성명을 발표하는데, 이때 차기 개최국을 명기해 왔다. 또한 연례외상회의가 순회함에 따라 이 회의를 보조하는 '상임위원회'(standing committee)³⁾의 주관 정부도 인도네시아를 시작으로 순회하여 담당해 왔다.

경제각료회의는 1976년의 제1차 정상회담에서 경제협력 강화의 필요성이 인식됨으로써 제도화되었다. 이 회의는 1975년에 인도네시아의 자카르타에서 최초로 개최되었는데, 그 이후 외상회의와 마찬가지로 영어국명 알파벳 순서로 순회하고 있다. 다만 외상회의가 연례적으로 개최되는 것과는 달리 개최빈도에 관한 규칙이나 차기 개최지에 대한 어떠한 성명도 하지 않는다는 점이다. 그러나 이 회의도 20여년이 지나는 동안 윤번제의 관행이 제도화되었다.

정상회의는 외상회의나 경제각료회의에 비해 개최빈도가 작으며 정례화되어 있지 않고 필요시에 개최된다는 점에서 차이가 있다. 정기적인 외상회의가 실질적 최고정책결정기관이라고 한다면 비정기적인 정상회의는 형식상 최고정책결정기관이라고 하겠다. 그동안 정상회의는 4회 개최에 불과했는데, 이 회의가 자주 열리지 않았던 이유는 회원국 국민들의 회담성과에 대한 기대, 회담에 참여하지 않는 동남아의 비회원국들을 자극할 우려, 그리고 실질적 협력은 외상회의를 비롯한 다른 회의체를 이용하는 것이 더욱 효율적이라는 점 등이었다.

제1차 정상회의는 1976년 인도네시아, 제2차 정상회의는 1977년 말레이시아에서 개최됨으로써 3차 회의는 윤번제 순서에 따라 필리핀에서 개최될 것이 묵시적 합의였다. 그러나 이 3차 회의는 이로부터 10년후인 1987년에 필리핀에서 개최되었는데, 이것은 그 동안 정상회담 개최의 필요성이 없었기 때문이 아니라 개최지에 대한 합의가 쉽지 않았기 때문이었다. 그 주된 요인은 말레이시아와 필리핀 사이의 전통적인 사바주 영유권 분쟁이 2차 정상회담때 마르코스의 포기선언에도 불구하고 해결되지 않고 있어서 말레이시아 정부수반이 필리핀 방문에 난색을 표했는데 있었다.

이러한 난국을 타개하기 위하여 태국은 1982년 나타나코신 왕조의 200주년 기념식전에 아세안정상들이 모이는 기회에 정상회담의 개최를 타진 한 바 있고, 싱가폴은 1985년 건국 20주년 기념식을 계기로 정상회담 개최를 제안했으나, 아세안의 묵시적 합의인 순회규칙에 어긋나 실현되지 못했다. 그러나 1986년 필리핀에서 마르코스의 독재정권이 붕괴되고 아퀴노정권이 탄생하여 말레이시아와의

3) 상임위원회는 연례각료회의가 개최되는 사이에 주요현안들을 협의하고, 이를 연례각료회의에 보고하는 기능을 수행한다. 회의의 구성은 차기 연례각료회의의 개최국 외상이 의장을 맡고, 주제국 대사, 국별ASEAN사무국장, ASEAN중앙사무국 국장 등의 위원으로 이루어진다.

관계개선을 암시함으로써 1986년 제19회 연례외상회의에서 아세안창설 20주년을 기념하여 제3차 정상회담을 필리핀에서 개최하기로 겨우 합의할 수 있었다. 이같은 경과를 통해서 볼 때 아세안은 '정상회담의 필요성'과 '순회규칙의 준수'를 비교할 때 후자에 더 큰 중요성을 두었음을 알 수 있다.(山影進 1991, 267-268)

제4차 정상회담은 아세안창립 25주년을 기념하여 1992년에 개최되었는데, 역시 순회의 규칙에 따라 싱가포르에서 열렸다. 그런데 이 회의에서는 매우 중요한 결정을 하였는데, 그것은 지금까지 필요에 따라 비정기적으로 개최해 오던 정상회담을 아세안의 강화를 목적으로 3년마다 정기적으로 개최하기로 제도화하였다는 사실이다.("Documents" in *Foreign Relations Journal*, 1993/03, 120)

이상과 같이 각종회의에서의 순회규칙 적용은 1984년 독립한 브르네이가 곧 아세안에 가입하게 됨으로써 개최 순서가 태국 이후 브르네이로 재정비 되게 되었다.

그밖에 아세안의 대화파트너 담당국은 1985년부터 윤번제로 교대하기로 하였으며, 아세안중앙사무국의 사무총장 및 사무국장도 임기 3년씩 알파벳 국명순서에 따라 윤번제로 담당할 것을 지적할 수 있는데, 그 구체적 내용은 분담 및 효율성규칙에서 함께 설명하기로 한다.

2) 분담규칙

아세안은 회원국들의 강한 민족주의, 주권의식으로 인하여 "제도적 구조의 본질은 초국가적 경향에 반대하는 강한 속성을 충실히 반영해 왔다"(Leifer 1989, 153)고 하겠다. 또한 역설적이기는 하지만 "구조적 이완성 때문에 아세안은 동남아시아의 안정, 정치 및 경제에 영향을 미치는 문제에 대하여 한 목소리를 낼 수 있었다"(Shibusuwa et al. 1992, 101)는 사실도 간과해서는 안된다. 따라서 아세안은 극히 분산적인 제도적 구조를 갖고 있으며, 그 결과 아세안의 각종 활동은 각 회원국들이 철저히 분담해서 추진하고 있다. 그리고 이러한 분담규칙은 역내협력프로젝트, 대외교섭, 각종 위원회와 사무국 활동 등 거의 모든 영역에 있어서 구체적으로 적용되고 있다.

먼저 역내협력프로젝트에 있어서 분담실태를 살펴보면, 정부가 주도하는 아세안산업프로젝트(ASEAN Industrial Project)에 있어서 1976년에 확정된 제1단계 5개 품목을 보면 인도네시아와 말레이시아가 요소비료, 필리핀은 인산비료(후에 동제련으로 변경), 싱가폴은 디젤엔진(후에 감염확진으로 변경), 태국은 '소대화'⁴⁾를 각각 특화하여 생산하기로 하였다. 그리고 이렇게 분담한 프로젝트

추진을 위한 자본금의 회원국 출자비율은 산업프로젝트기본협정(제3조 3항)에 의해 주최국이 60%, 나머지 4개국이 10%씩 분담하도록 하였다.(Suriya-mongkol 1988, 256) 그러나 싱가포르의 디젤엔진 프로젝트는 인도네시아와 필리핀이 자국산업과의 갈등을 이유로 반대함으로써 역내조정예 실패하여 중도 포기하였기 때문에 싱가포르를 제외한 3국 정부가 13%씩, 그리고 싱가폴은 아세안프로젝트에 참여한다는 상징적 의미에서 1%를 협력하는 방식으로 출자금의 분담이 이루어졌다. 또한 1978년에 합의된 제2단계 7대프로젝트는 자동차타이어(인도네시아), 금속공작기계(말레이시아), 신문용지 및 전해주석판(필리핀), TV브라운관(싱가폴), 칼리비로 및 수산물가공(태국) 등으로서 이 사업 역시 철저한 분담규칙에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다.(Facts on ASEAN 1977, 105-107)

아세안상공회의소연맹에서 채택하여 민간주도로 이루어지고 있는 '아세안산업보완계획'(ASEAN Industrial Complementation Schemes)은 1980년에 1차⁵⁾ 및 2차 할당 품목에 일단 합의하였는데 그 내용은 <표1>과 같다. 이 사업에서도 회원국의 분담규칙하에 특화생산계획이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표1> 아세안산업보완계획 국별할당품

담당국	1차 패키지 품목	2차 패키지 품목
인도네시아	디젤엔진(80-135마력)	핸들시스템
말레이시아	스프링스, 그리스 주입구, 모터사이클체인, 모터차라의 타이밍체인	모터차라의 헤드라이트
필리핀	승합차용 차체틀	상용차의 뒷차축
싱가폴	유니버설조이트	연료분사펌프
태국	1톤정도 차라의 차체틀	카브레이터

* 자료: Hans Christoph Rieger(ed.), 1991, *ASEAN Economic Cooperation*, (Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies), 41~42.

회원국간의 일시적 외환부족을 지원하기 위한 단기신용제도로서 1978년에 체결된 'SWAP협정'도 철저한 분담의 원칙을 지키고 있다. 즉 이 협정에서는

4) 태국의 소다회 프로젝트는 국내의 추진과정에서 공장의 위치 및 수익성에 대한 합의를 이루지 못하여 결국 포기하게 되었다. (Kurus 1993, 33)
5) 1차 품목은 1982년에 다시 확대되었으며, 1983년에 최종적으로 20여개의 품목이 확정되어 국별로 할당되었다. 구체적인 내용은 (Rieger 1991, 42) 참조.

SWAP기금으로서 2억달러를 조성하고자 했는데, 각 회원국은 4천만달러씩 출자하기로 하였던 것이다. 실제로 1979년 인도네시아는 이 협정에 따라 2천만달러를 차입한 적이 있는데, 이 때에도 분담규칙에 따라 나머지 회원국이 각 500만달러씩 공여하였었다.

다음으로 대외교섭활동에 있어서 분담규칙의 적용이다. 아세안회원국들을 자신들의 공통이익을 유지, 확대하기 위하여 역외의 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, EC(현재의 EU), 한국 등을 대화파트너(dialogue partner)로 두고 있는데, 이들과 효율적인 교섭활동을 위하여 1976년 3월 '노동의 분업'(division of labor)을 고안해 내었다. 즉 인도네시아는 일본, 말레이시아는 오스트레일리아, 필리핀은 미국과 캐나다, 싱가포르와 뉴질랜드, 그리고 태국은 EC와 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Program)를 분담하여 그들과 협의, 조정한 다음, 그 결과를 토대로 하여 아세안차원에서 논의함으로써 시간을 절약하고 실질적 협력관계를 이루어 나가하고자 했던 것이다.

이러한 역할 분담은 1984년 브르나이가 가입하였고, 순회규칙을 채택함으로써 1985년부터 담당을 교대하게 되었는데, 그 내용은 <표2>에 나타난 바와 같다.

<표2> 아세안의 대화파트너와 담당국(기구)

대화파트너	대화파트너		비고
	1979-1984	1985-현재	
인도네시아	일본	EC·한국	한국은 1987년부터 대화파트너
말레이시아	오스트레일리아	일본	
필리핀	미국·캐나다	오스트레일리아	
싱가포르	뉴질랜드	미국	
태국	EC·UNDP	캐나다	
브르나이		뉴질랜드	브르나이는 1984년 ASEAN에 가입
아세안 개발은행		UNDP	

* 자료: 山影進, 1991, 『ASEAN: ツンボルからツステムへ』(東京: 東京大 學出版會), 272.

여기서 한가지 특이한 것은 태국이 담당해 왔던 UNDP를 아세안중앙사무국이 담당하게 되었다는 사실인데, 여기에는 순회규칙을 적용하지 않게 되었다. 또

한 1989년에 ‘한국’⁶⁾이 새로운 아세안의 대화파트너로 확정되고, 담당국은 그동안의 유대관계가 깊은 인도네시아로 결정되었다.

각종 위원회 운영에 있어서 분담 실태를 보면, 각 회원국정부가 각기 하나씩 분담하여 운영한다는 취지에서 현재까지 5개의 경제위원회가 경제각료회의의 주도로 각국에서 회의가 개최되었다. 그 구체적 내용을 보면 인도네시아는 식량·농업·임업위원회, 말레이시아가 운수·통신위원회, 필리핀이 공업·광업·에너지위원회, 싱가포르가 무역·관광위원회, 그리고 태국이 재정·금융위원회를 각기 담당하여 왔다. 여기에서는 운영상 순회규칙이 적용되지 않고 있으나 평등성에 입각한 분담규칙은 확고한 관행이 되고 있다.(山影進 1991, 270)

3) 효율성 규칙

아세안이 채택하고 있는 순회규칙과 분담규칙은 기본적으로 주권존중과 평등의식을 반영한 것이었다. 그러나 이러한 규칙을 고집할 경우 레짐의 운영상 효율성이 떨어질 수 있으며, 평등화시킬 수 없는 문제도 있다는 사실을 인식하게 되었다. 그 결과 아세안은 이 두가지 규칙에 손상을 주지 않으면서 이러한 문제들을 해결하기 위한 제3의 규칙으로서 ‘효율성의 규칙’ 내지 ‘효율성과의 균형규칙’을 보조적 규칙으로 관행화하였다.

효율성을 위해 순회 및 분담규칙을 배제하지 않으면 안되었던 중요한 문제가 아세안중앙사무국의 설치에서 제기되었다. 중앙사무국을 회원국 중 어느 한 국가에 설치한다는 것은 아세안이 확립한 전통인 ‘회원국간의 평등성’에 크게 위배되는 것이었다. 그러나 레짐의 효율적 운영과 발전을 위해서는 중앙사무국의 설치가 절실히 요구되었고, 그 결과 1976년 ‘아세안중앙사무국 설립협정’이 체결됨으로써 이것을 인도네시아에 두게 되었다.

중앙사무국을 어느 한 국가에 설치하는 것은 효율적 활동을 위해 불가피한 것이었으나, 여기에도 순회 및 분담의 규칙을 전적으로 배제한 것은 아니었다. 즉 중앙사무국을 인도네시아에 설치한 것은 인도네시아가 지역 강대국인 관계로 아세안의 틀속에 묶어 두기 위한 의미도 있었으나, 이미 순회 및 분담규칙의 적용에서 보았듯이 모든 순서가 1976년 당시 회원국의 영문명 알파벳 순서의 첫째가 인도네시아라는 사실에도 있었다. 더우기 중앙사무국의 운영에 있어서는 전통적인 평등규칙이 설립협정속에 명문화되어 채택되었다. 즉 사무총장은 당초 임기 2

6) 한국은 1989년 11월부터 부분별 협의대상국으로서 아세안과 대화를 해 왔는데, 1991년 7월 아세안 연례각료회의에서 완전협의대상국(full dialogue partnership)으로 승격됨으로써 한·아세안 관계발전의 결정적 토대를 마련하였다.

년으로서 알파벳 순서에 따라 각국정부에서 지명되고, 아세안의상회의에서 임명되도록 규정하였다.(*Facts on ASEAN 1977*, 31) 이에 따라 인도네시아를 시작으로 태국까지 한바퀴 순회한 후, 임기를 1년 연장하여 3년마다 교대하도록 되었다. 또한 경제국, 과학기술국 및 사회문화국을 각기 담당하는 3국장은 처음부터 임기 3년으로서 역시 알파벳 순서에 의해 윤번제로 맡아 왔다. 뿐만 아니라 총계 8명(후에 14명으로 확대)의 사무국직원은 각 회원국이 평등하게 분담하여 파견하는 규칙도 있었다.(*Facts on ASEAN 1977*, 34-35)

역외 대화파트너들과의 교섭에 있어서도 분담규칙만 적용된 것이 아니라 효율성을 함께 고려하였다는 사실을 알 수 있다. 즉 교섭담당국을 분담함에 있어서 과거 식민지관계나 역사적, 문화적 배경을 고려하였던 것이다.(Chia 1980, 19-20) 인도네시아가 일본을 맡은 것은 양국관계가 특히 밀접했기 때문이고, 말레이시아와 싱가포르가 각기 오스트레일리아와 뉴질랜드를 담당한 것은 모두가 영연방의 일원이었기 때문이다. 필리핀은 미국과의 역사적 유대가 컸기 때문이고, 태국은 아시아·태평양경제사회위원회(ESCAP, Economic and Social Commission for Asia and Pacific)의 본부가 있었기 때문에 국제기구를 담당하게 되었던 것이다.

위원회 운영에 있어서도 효율성에 대한 배려가 나타난다. 1977년 아세안의 조직개편후 경제각료회의 산하에 설치되어 있는 5개 경제위원회는 간사국, 즉 담당국은 분담하였으나 효율성을 고려하여 순회규칙을 적용하지 않고 있다. 또한 예산, 과학기술, 사회발전, 문화정보 등 4개의 비경제위원회 중 예산위원회는 아세안중앙사무국이 간사역할을 할 수 있어야 효율적이라는 판단에서 순회없이 중앙사무국이 위치한 인도네시아에 두기로 하였고, 그 후에 설치한 회계감사위원회도 역시 같은 맥락에서 동일한 장소에 상설하게 되었다. 이러한 배려는 조직개혁 이전의 초기 상임위원회의 간사국이 교체됨으로 해서 레짐의 효율적 운영에 지장을 주었다는 반성에서 비롯되었다고 하겠다.

IV. 아세안레짐의 정책결정절차

1. 전원일치제

아세안의 의사결정방식은 전원일치제(*consensus*)로 알려져 있는데, 이것은 어떠한 구체적 명문규정에 근거한 것이 아니라 '무샤와라'(*mushawarah*) 정신에 입각한 관행의 축적에 의해 기정 사실화된 것이다. 따라서 결정방식에 대한 논의

에 앞서 그 토대가 되고 있는 무사와라에 대해서 살펴 볼 필요가 있다.

무사와라는 어원(語源)으로 볼 때 아라비아어가 그 기원으로, 동남아시아에 이슬람의 전파와 함께 말레이어에 들어 왔는데 ‘협’의 의미를 가지고 있다. 또한 이와 유사한 용어로서 가끔 언급되는 ‘무파카트’(mufakat)는 ‘합’이라는 뜻을 나타낸다. 이 양자를 비교해 본다면 전자는 ‘의견일치를 위한 협의의 과정’을, 그리고 후자는 ‘협의의 결과 성립한 의견일치 그 자체 또는 그 내용’을 말한다.(山影進 1991, 293)

이러한 어원에서 알 수 있듯이 무사와라는 쟁점들을 회원국간의 대화를 통해서 의견일치에 접근해 간다는 것이며, 만약 전회원국의 의견일치가 이루어지지 않으면 거부결정(可否決定)을 하지 않고 의견일치 상황이 이루어질 때까지 결정을 연기하여 대화를 계속하는 방식이다. 아세안의 이같은 방식을 안토릭(Michael Antolík)은 ‘연기(postponement)전술’이라고 하면서, 아세안과 같이 회원국간의 이해관계가 복잡하고 정책적 선호를 달리하는 기구의 경우에 논쟁적 문제들을 해결해 가는 방법은 시간을 두고 모색할 수 밖에 없는데, 토의를 연기하는 것이 논쟁을 냉각시키고 아세안의 결속을 유지하는 유용한 방법이라고 판단 되면 논의하지 않는것이 관행으로 되어 있다고 하였다.(Antolík 1990, 100)

이와같은 속성을 갖고 있는 아세안의 정책결정방식은 단순한 전원일치방식이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 역설적으로 말한다면 이 방식은 의견일치가 성립할 때까지의 과정인 협의와 타협기간 동안 반대의견의 존재를 존중하는 것이다. 여기에서는 특정 국가가 자국의 의사를 타국에게 강요하지 않는다. 즉 아세안적 무사와라는 ‘각국의 거부권존중’ 방식이라고 하겠다.(山影進 1991, 275)

이와 같이 회원국의 주권을 최대한 보장함으로써 전원일치에 이른 협의의 내용은 ‘최소공약수적 타협의 산물’인 경우가 많다. 즉 회원국간의 이해대립이 있을 경우에는 합의된 결정의 내용은 합의에 가장 소극적인 국가도 동의할 수 있는 것이어야 하기 때문이다. 이러한 합의는 창립선언(1967)에서 허술한 조직을 그 대로 두기로 한 것, 아세안화합선언(1976)에서 군사협력은 아세안의 틀 밖에서 하기로 한 것, 아세안사무국 설립협정(1976)에서 사무총장의 권한은 외상회의의 필요에 응해서 부여하는 것, 아세안특혜무역협정(1977)에서 역내관세의 양허(讓許)는 그때 그때 협의할 것 등의 구체적 규정들에서 나타나고 있다. 그리고 이러한 합의는 모두가 전체 회원국을 구속하는 효력이 작은 쪽으로 아세안차원에서 합의가 이루어진 것이다.(山影進 1991, 276)

요컨대 무사와라와 무파카트의 과정을 통한 결정은 일반적으로 세가지 속성을 갖고 있는데, 그것은 첫째, 결정작성과정이 지연되어 시간을 소모하게 되고 둘

제, 합의에 도달한 결정이란 ‘최저 공통분모’(the lowest common denominator)에 기초한 것이라고 할 수 있으며 셋째, 토론에 붙여지는 문제들은 모든 회원국들이 동의할 수 있는 성질의 것이라는 점이다. 따라서 논쟁적인 문제들은 아세안의 결속과 단합을 해칠 것을 우려하여 논의 자체가 유보되는 경향이 있다.(Kurus 1995, 406)

아세안이 결정작성방식으로 채택한 전원일치제는 회원국들의 식민지경험에서 비롯된 강한 주권의식과 민족주의의식, 즉 모든 회원국의 평등성을 반영한 결과였다. 이러한 사실을 와난디(Jusuf Wanandi)는 “아세안에 있어서는 어느 회원국도 주도하지 않으며 동시에 어느 회원국도 추종하지 않는다”(Asiaweek, 1984/05/18, 14)고 지적한 바 있으며, 샤피(Ghazali bin Shafie)도 역시 같은 맥락에서 “아세안은 어느 회원국도 다른 회원국이 다소 많거나 다소 중요한 일을 하고 있다고는 생각하지 않는 매우 견고한 집단으로 발전해 왔다”(Strait Times, 1983/08/09)고 하였다. 이는 결과적으로 아세안이 합의제를 채택함으로써 협력의 속도가 느리고, 성과를 급속히 증대시키지 못한 비효율적인 단점도 있었으나 아세안의 와해를 막고 결속을 유지, 확대해 나가는데는 결정적 역할을 할 수 있었다고 보아야 할 것이다.

이러한 전원일치방식의 결점을 보완하는 차원에서 아세안은 역내협력에 있어서는 ‘부분적 탈퇴’의 관행을, 그리고 역외협력에 있어서는 ‘특정국 지원’의 관행을 형성해 왔는데, 이제 이러한 보완적 합의들에 대해서 살펴보기로 한다.

2. 부분적 탈퇴

아세안이 채택하고 있는 합의제 방식은 각국의 주권을 존중하고 소수의 이익을 보호한다는 점에서는 의미가 크다고 하겠으나, 긴급을 요하는 의사결정을 어렵게 하고 아세안의 활동이 비효율적일 수 있다는 단점이 있다. 회원국들은 이러한 결함을 잘 알고 있었으면서도 초기에는 의사결정방식의 수정이나 보완책을 생각하지 않았는데, 그 이유는 변경시에 아세안의 결속을 해쳐 레짐의 붕괴를 가져올지도 모른다는 우려 때문이었다.

그런데 협력과정에서 회원국들은 합의제를 근본적으로 변경할 수는 없어도 그 결함을 부분적으로 보완함으로써 협력을 가속화하기 위한 방안을 모색하였는데, 그것이 바로 아세안사업의 참여에 있어서 예외적으로 ‘부분적 탈퇴’를 인정하는 것이었다.

부분적 탈퇴를 인정하게 된 계기는 1976년에 시작된 아세안산업프로젝트에 있어서 싱가포르에 할당된 디젤엔진 프로젝트였다. 이 프로젝트에 대해서 다른 회

원국들이 자국의 산업과 충돌된다고 주장하여 500마력이하로 제한하려 하자 싱가포르에 크게 반발하였다. 그 결과 아세안으로서는 이 프로젝트에 대한 합의가 이루어질 때까지 협의를 계속할 것인가 아니면 싱가포르문제를 유보한 채 산업프로젝트에 착수할 것인가를 결정하지 않으면 안되었다. 이러한 상황에서 싱가폴은 디젤엔진사업을 독자적으로 추진하기로 하고 아세안프로젝트에서 손을 떼는데 전체의 합의가 성립되었다. 이것은 종래의 결정방식에서 크게 벗어나는 것이었고 여기에 타협이 극히 곤란한 경우에도 아세안으로서 결정을 가능하게 하는 하나의 전례가 성립된 것이다. 또한 최근에 착수한 자동차 부품의 산업보완협력에 있어서는 인도네시아와 브르네이가 참여하지 않은채 아세안으로서 합의가 성립되었다.(山影進 1991, 278)

이와같은 현상들은 모든 회원국들의 합의에 의한 평등한 참여가 묵시적 조건이었던 아세안협력에 있어서 커다란 변화를 의미하는 것이었다. 그러나 현 단계에서는 부분적 탈퇴가 역내 경제협력에 국한되어 있기 때문에 다른 분야에서는 여전히 무사와라 정신에 입각한 합의제가 지켜지고 있다고 하겠다.

그런데 합의제의 비효율성 때문에 다수결방식을 채택해야 한다는 일부 회원국의 주장도 있었다. 1980년 싱가포르의 이광요 수상은 아세안의 효율성을 높이기 위해 의사결정에 있어서 '5마이너스 X' 방식의 도입을 제창한 적이 있다.(*Far Eastern Economic Review*, 1980/05/02, 53) 이것이 브르네이의 가입후에는 '6마이너스 X' 방식으로 바뀌었는데, X는 회원국 중 한 두개 국가를 뜻하는 것이지만 결국 제안의 핵심은 전원일치방식에서 다수결방식으로의 전환을 주장한데 있다. 이러한 제안을 하게된 배경은 아세안회원국 중 가장 선진국의 위치에 있는 싱가포르정부가 전원일치방식 때문에 역내경제협력이 진전되지 않고 있는데 대해 돌파구를 찾고자 했던 것이다.

그러나 다수결방식으로의 변경을 위한 싱가포르의 제안은 다른 회원국들의 경계와 반대로 받아들여지지 않았다. 오히려 부분적 탈퇴라는 예외를 인정함으로써 전원일치의 규칙을 유지해 가려는 것이 기본적 방향이라고 하겠다. 즉 반대국가도 구속하려는 다수결방식이 아니라 그러한 국가를 구속하지 않고 나머지 국가들만으로 협력을 추진하는 것이 가능하도록 하였다.(山影進 1991, 279)

그런데 부분적 탈퇴가 전면적인 탈퇴로 연결되지 않기 위해서는 쟁점마다 탈퇴하는 소수파가 달라야 한다는 조건이 필요하다. 왜냐하면 특정국이 부분적 탈퇴를 계속 반복하게 된다면 사실상 그 회원국은 아세안의 활동에서 완전히 탈퇴한 것이 되기 때문이다. 다행스럽게도 이러한 상황이 지금까지는 생기지 않았다. 그러나 부분적 탈퇴의 관행이 아세안의 효율성을 제고시킬 것인지 아니면 특정국

을 소외시킬 것인지는 경험에 의해서 밝혀 질 수 밖에 없다.(山影進 1991, 279)

3. 특정국 지원

아세안의 협력과정을 볼 때 역내협력보다도 역외협력에 있어서 회원국들의 합의가 쉬었고 결속이 강하였다는 사실을 알 수 있는데, 그것은 역내협력에 있어서는 회원국간의 이해대립이 컸으나 역외문제에 관해서는 기본적으로 이해관계가 일치되었기 때문이다.

그러나 우리의 관심사는 역외문제에 있어서 모든 회원국들에게 동일한 이익 또는 손실을 주지 않는 경우, 즉 특정 회원국에게는 이익이 되면서 다른 회원국에게는 이익은 아니지만 그렇다고 불이익 되지 않는 경우에 아세안으로서는 어떠한 태도를 보였는가 하는 것이다. 이 경우에 지금까지 아세안이 보여 준 합의는 특정국 정부의 입장을 지원하는 결정을 내림으로써 그의 이익을 옹호하였다는 사실이다. 그 대표적인 사례는 오스트레일리아의 국제민간항공정책(ICAP, International Civil Aviation Policy)에 있어서 싱가포르 지원과 일본의 합성고무 수출 문제에 있어서 말레이시아 지원을 들 수 있다.

ICAP문제는 오스트레일리아가 국영항공사의 경영개선을 위해 오스트레일리아와 유럽 목적지간의 항공운임 할인을 적용함에 있어서 경쟁 상대인 싱가포르항공사를 제외한데서 비롯되었다. 따라서 ICAP로 인한 손실은 싱가포르에게만 컸을 뿐 다른 회원국에게는 별다른 영향이 없었기 때문에 이 문제는 대외경제정책에 대한 아세안의 결속과 공동접근에 있어서 최대의 시험장이 되었다.(Chia 1980, 21) 그러나 이러한 이해관계의 상이성에도 불구하고 모든 회원국들이 싱가포르의 입장을 지원, 공동접근함으로써 1979년 5월 당초의 ICAP를 변경시키는데 성공하였다. 결국 ICAP문제의 성공적 해결은 특정 회원국의 이익을 위해서 다른 회원국들도 분열공작에 현혹되지 않고 결속한다는 귀중한 선례를 아세안발전사에 남기게 되었다.(山影進 1991, 171)

다음으로 일본의 합성고무문제는 무계획적 생산, 수출이 이 지역국가, 특히 말레이시아 천연고무의 생산, 수출에 미치는 영향이 심각한데서 비롯되었다. 이에 아세안은 1973년 4월 연례각료회의에서 이 문제를 공식 논의하고 그 해결책을 강구하기 위하여 일본과 아세안차원에서 협의하기로 하였다. 그 결과 동년 11월에는 '아세안·일본 합성고무포럼'의 설치협정이 조인되었고, 이에 따라 일본의 합성고무 생산, 수출의 자제와 아세안천연고무의 이용증대 방안에 따른 기술 협력을 끌어낼 수 있었다.(이강원 1979, 79)

이와 같이 회원국들은 특정국의 이해관계를 위해서도 아세안의 틀을 활용하

는데 합의하였다. 아세안으로서 단결하고, 통일된 행동을 보여줌으로써 역외의 교섭 상대에 대하여 협상력(bargaining power)을 크게 증대시켰던 것이다. 특정국의 이익옹호를 위한 이러한 태도가 아세안의 효용을 제고시킴으로써 장기적으로는 모든 회원국들에게 혜택이 돌아갈 것은 분명하다.

V. 결론

이상의 논의에서 알 수 있는 바와 같이 아세안은 동남아국가들간의 공동이익 추구를 위한 국제레짐으로서 나름대로 운영상의 원칙과 규칙을 정립하였고, 독특한 정책결정절차를 발전시켜 왔으며, 협력과정을 통하여 여러가지 관행을 축적해 왔다. 이러한 사실에 대하여 리관유(李光耀) 전 싱가포르 수상은 “우리들에게 문제점이나 차이점이 없는 것은 아니다. 그러나 우리는 이러한 것들을 처리해 나가는 방법을 터득해 왔으며, 가장 중요한 것은 공통의 문제에 대해서 상호 협의하고 함께 일하는 관행을 축적해 왔다는 것”(Antolik 1990, 6)이라고 아세안레짐의 제도화를 강조한 바 있다. 이제 지금까지의 분석을 토대로 하여 아세안레짐의 특성들을 몇가지 측면에서 나누어 지적해 보는 것으로서 결론에 대신하고자 한다.

첫째, 레짐형성의 배경적 특성으로서 레짐의 형성조건은 공동이익과 공동협오의 딜레마였으며, 그 형성이유는 회원국간의 독자적 정책결정을 삼가함으로써 이러한 딜레마를 극복하고 자국의 이익을 극대화시키기 위해서였다는 사실이다. 패권안정이론에 있어서 레짐형성의 조건 및 레짐의 안정성은 패권국가의 존재가 필수적이라고 주장하고 있으나, 아세안의 창설당시 5개국은 각기 영토의 크기와 경제발전정도에 있어서 “균형된 불균등”(balanced disparity)(Emmerson 1987, 5-8)을 이루고 있었기 때문에 패권국이 존재하지 않았으며, 식민통치의 역사적 경험을 갖고 있는 이들은 주권의식과 민족주의 의식이 강했기 때문에 패권국의 역할을 인정하지도 않았다. 따라서 이들의 레짐형성은 기본적으로 지역적 갈등을 극복하고 자국이익을 극대화시키기 위해서는 공동접근이 필요함을 인식한데서 비롯된 것이었다.

둘째, 레짐의 본질적 특성을 규정짓는 아세안운영의 원칙과 규칙들은 무엇보다도 회원국간의 평등성을 강조하고 있다고 하겠다. 협력의 3대원칙인 자제, 존중, 책임은 회원국간의 평등한 권리와 의무를 말하는 것으로서, 이것을 반영하는 구체적 내용들은 아세안창립선언을 비롯하여 지금까지 개최된 정상회담, 연례각료회의, 경제각료회의 등에서 계속 확인되고 있으며, 회의의 결과 채택된 협정·조

약·선언·성명 등에서 명시적으로 밝혀오고 있는 사실이다. 그리고 이러한 원칙에 입각하여 보다 구체화시켜 추진하고 있는 협력의 규칙들, 즉 순회 및 분담규칙들도 회원국들간의 권리와 의무에 있어서 평등성을 반영한 것이다.

그런데 이와 함께 평등성에 대한 지나친 강조는 평등화시킬 수 없는 문제가 있고, 불평등한 것을 인위적으로 평등화시킬때 부작용이 더 클 수 있다는 점을 고려하여 효율성과의 균형을 반영하고 있다는 점도 간과해서는 안된다.

셋째, 레짐의 부수적 특성을 이루고 있는 아세안의 정책결정절차인 전원일치제는 무사와라 정신에 입각한 것으로서, 이는 회원국의 강한 주권의식을 반영한 결과였다. 합의제에 의한 정책결정의 내용은 회원국들의 '최저공통분모'를 의미하는 것이며, 따라서 아세안의 협력은 매우 점진적으로 이루어 질 수 밖에 없었다.

그러나 다른 한편으로 볼때 아세안과 같이 회원국들의 평등의식이 강한 연합체의 경우에 합의제에 의한 운영은 레짐의 안정성을 높여 주었다는 사실은 중요한 의미가 있는 것이다. 이러한 점에서 아세안은 패권안정이론에서 말하는 패권국가의 존재가 레짐의 안정을 가져다 준 것이 아니라 '패권없는 안정(stability without hegemony)'이 그 본질적 성격이라고 하겠다.(Emmerson 1987, 8)

그런데 정책결정방식에 있어서 합의제는 급격한 환경변화에 대응하기 어렵고 협력의 속도를 지연시키는 결함이 있기 때문에 아세안은 이를 보완한다는 맥락에서 '부분적 탈퇴'와 '특정국 지원'이라는 관행을 형성하였다. 그리고 이제 이러한 관행은 아세안레짐 운영상의 중요한 규범으로 인식되고 있다.

마지막으로 레짐의 종류 내지 형태적 특성으로서 아세안은 정치·경제·안보·사회 등 다면적 목적의 레짐이며, 어느 한 특정 쟁점영역을 중심으로 형성된 레짐은 아니라는 사실이다. 물론 아세안의 경우에도 특정영역을 중심으로 협력관계를 파악하기 위하여 안보레짐(security regime), 경제레짐(economic regime) 등의 틀을 가지고 연구하는 것도 가능하다.⁷⁾ 그러나 이것은 어디까지나 역내외적 환경변화와 관련하여 시대에 따라 강조될 수 있는 협력영역의 하나에 불과한 것

7) 이러한 경향의 최근연구에는 다음과 같은 것들이 있다. N. Gansan, 1995, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," *Asian Affairs*, Vol. 21, No. 4, Winter; Paridah Abdul Samad & Mokhtar Muhammad, 1995, "ASEAN's Role and Development as a Security Community," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIII, No. 1; Geoffrey Wiseman, 1992, "Common Security in the Asia Pacific Region," *Pacific Review*, Vol. 5, No. 1; Narongchai Akrasanee & David Stifel, 1994, "A Vision of Southeast Asia in The Year 2000: Toward a Common Economic Regime," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 1

으로서 아세안레짐 자체가 지향하고 있는 본질적 성격은 아니다. 아세안은 어디까지나 안보·경제·사회·외교 등의 다양한 영역에 걸쳐 포괄적 목적을 갖고 있는 레짐이라는 사실이다.

참고문헌

- 김국진. 1985. 『동남아국제정치론』. 서울: 정음사.
- 이강원. 1979. 『ASEAN역내의 경제협력의 현단계와 전망』. 서울: 국제경제연구원
- 山影 進(수수무 야마가게). 1991. 『ASEAN: ツソボルからツステムへ』. 東京: 東京大學出版會.
- Ahn, Chung-Si. 1980. "Forces of Nationalism and Economics in Asian Regional Cooperation." *Asia Pacific Community*(Winter).
- Akrasanee, Narongchai & Stifel, David. 1994. "A Vision of Southeast Asia in The Year 2000: Toward a Common Economic Regime." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 16, No. 1.
- Almond, G. A. & Coleman, J. S. ed. 1960. *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- Antolick, Michael. 1990. *ASEAN and the Diplomacy of Accomodation*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Chia Siow Yue. ed. 1980. *ASEAN Economic Cooperation*, Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.
- Emmerson, Donald K. 1987. "ASEAN as an International Regime." *Journal of International Affairs*. Vol. 41, No. 1.
- Facts on ASEAN*. 1977. Kuala Lumpur: Ministry of Foreign Affairs, Malaysia.
- Haas, Ernst B. 1980. "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regime." *World Politics*. Vol. 32, No. 3.
- Holsti, K. J. 1988. *International Politics*(4th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Holsti, Ole R. ed. 1980. *Change in International System*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown & Co.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regime

- as Intervening Variables." *International Organization*. Vol. 36, No. 2.
- Kurus, Bilson. 1993. "Agreeing to Disagree: The Political Reality of ASEAN Economic Cooperation." *Asian Affairs*. Vol. 20, No. 1.
- _____. 1995. "The ASEAN Triad: National Interest, Consensus-Seeking and Economic Cooperation." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 16, No. 4.
- Leifer, Michael. 1989. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London: Routledges.
- Nathan, K. S. 1988. "The Role and Significance of ASEAN in World Politics." *Foreign Relations*. Vol. III, No. 4.
- Melchor, Alejandro. 1973. "Security Issues in Southeast Asia." Conference Papers. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Rieger, Hans Christoph. ed. 1991. *ASEAN Economic Cooperation*. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.
- Ruggie, John G. 1975. "International Response to Technology: Concepts and Trends." *International Organization*, Vol. 29, No. 3.
- Senarclens, Pierre. 1993. "Regime Theory and the Study of International Organization." *International Social Science Journal*. No. 138(November).
- Shibusuwa, M. et al. 1992. *Pacific Asia in the 1990s*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Simon, Sheldon W. 1989. "ASEAN Security in the 1990s." *Asian Survey*. Vol. XXIX, No. 6.
- Stein, Arthur A. 1982. "Coordination and Collaboration: Regime in an Anarchic World." *International Organization*. Vol. 36, No. 2.
- Suriyamongkol, Marjorie L. 1988. *Politics of ASEAN Economic Cooperation: The Case of ASEAN Industrial Projects*. New York: Oxford University Press.
- Wightman, David. 1963. *Toward Economic Cooperation in Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Wiseman, Geoffrey. 1992. "Common Security in the Asia-Pacific Region." *Pacific Review*. Vol. 5, No. 1.