

동남아시아의 통합의 이상과 현실

조흥국

(부산대학교 국제전문대학원 교수)

동남아시아의 지리적 환경과 문화적·역사적 특징에서 무엇보다도 동남아시아의 ‘다양성’이 확인될 수 있다. 특히 문화적·역사적 측면에서는 이 지역에 미친 다양한 외래문화와 다양한 식민통치 경험의 역사를 주목할 필요가 있다. 이러한 문화적 및 역사적 배경을 둔 다양성은 오늘날 동남아시아 각국의 독특한 정치적·문화적 특성으로 나타나고 있다. 필리핀의 가톨릭을 배경으로 한 정치문화, 인도네시아와 말레이시아의 이슬람을 중시하는 정치문화, 태국, 캄보디아, 미얀마 등에서의 불교의 정치적 역할 등이 바로 그것이다.

또한 동남아시아 각국은 식민주의 시기 외국으로부터의 대규모 이민의 유입을 통해 형성된 소위 ‘복합사회’로 인해 오늘날 종족갈등의 문제를 안고 있다. 이어서 서술되는 아세안의 정치경제적 변화 특히 아세안 역내의 협력 및 통합의 추구와 이와 더불어 나타나는 역내 갈등 및 아세안 통합에서의 문제 등은 이때까지 살펴본 동남아시아의 정치적·문화적 특성의 다양성을 그 바탕에 두고 이해되어야 할 것이다.

1. 아세안의 협력 및 통합의 추구

‘동남아시아’라는 개념은 이 지역이 유라시아 대륙의 동남부에 위치해 있다는 지리적 사실에서 비롯된 것으로, 서구인들이 이 지역을 전체적으로 파악하고 규정하기 위한 필요에서 생겨난 것이었다. 다시 말하면 ‘동남아시아’는 이 지역 사람들의 내부적 관찰에서는 존재하지 않았던 개념으로, 어디까지나 외부적 관찰에 의해서 만들어진 것이다.

그러나 20세기 후반의 언제부터인가 동남아시아 역내에서 ‘동남아시아’란 개념을 중심으로 지역에 대한 정체성이 형성되어가고 있다. 그것은 특히 아세안이라는 조직을 통해 ‘동남아시아 지역주의’(Southeast Asian Regionalism)라고 일컬을 수 있는 매우 구체적인 형태를 띤다. 예컨대 1987년 12월 아세안은 마닐라 선언(Manila Declaration)에서 다음과 같이 강조했다.

정치적, 경제적, 문화적 결합을 바탕으로 한 ‘아세안 지역주의’는 동남아시아의 미래를 위해 그 어느 때보다 극히 중요하다. [중략] 아세안은 어떠한 상황 하에서도 역내 단결과 협력을 추구할 것이다.

동남아시아 지역정체성을 중시하는 관점은 ‘하나의 동남아시아’(One Southeast Asia) 개념으로까지 발전했다. ‘하나의 동남아시아’를 주창하는 사람들은 1994년 5월 마닐라에서 다음과 같이 선언했다.

우리는 동남아시아가 하나의 공동체가 되어야 한다고 믿는다. 이 공동체는 21세기에 세계에서 집합적으로 하나의 주요 경제적·문화적·윤리적인 실체가 되어야 할 것이다.

그러나 ‘다양성’을 특징으로 하는 동남아시아에서는 식민주의 시대까지는 지역에 대한 정체

성이 없었음은 물론이고, 상호 교류가 그다지 많지 않았으며 협력관계에 대한 필요성도 제기되지 않았다. 협력관계에 대한 논의는 식민 세력이 물러난 후에야 비로소 나타나기 시작했다. 그것도 미국 등 외부의 강대국의 이니셔티브에 의한 것이었으며, 그렇게 추진된 초기의 시도들은 생명이 짧거나 실효성이 없었다. 예컨대 1955년에 냉전체제의 배경에서 미국, 영국, 프랑스, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 파키스탄, 태국, 필리핀 등이 가입하여 결성된 SEATO(Southeast Asian Treaty Organization)는 내부의 이해관계 알력으로 그 영향력이 미미했고 이듬해 1977년에 해체되었다. 1961년에는 필리핀, 태국, 말라야연방이 가입하여 ASA(Association of Southeast Asia)가 탄생되었지만, 이에 대해 인도네시아는 미국이 자신의 영향력 확대를 위해 만든 조직이라고 비난했다. 게다가 ASA는 필리핀과 말레이시아간의 영토 분쟁으로 회원국간 상호 협력관계가 지속되기는 처음부터 어려웠다.

동남아시아에서 본격적이고 지속적인 국제협력 조직으로서의 아세안은 1967년 8월에 방콕에서 태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀 등에 의해 결성되었다. 방콕 선언(Bangkok Declaration)에 따르면 아세안의 결성은 한편으로는 역내의 경제적 및 문화적 협력관계를 위한 것이지만, 다른 한편으로는 냉전체제와 인도차이나반도에서의 전쟁으로 인한 불안한 상황에서 역내의 정치적 안정을 위한 안보 협력관계를 추구하겠다는 목적을 갖고 있었다. 아세안은 역내에서 등장한 이전의 기구와는 달리 어떤 강대국의 후원 없이 동남아시아 국가들에 의해서만 설립된 기구였다.



아세안은 초기에는 역내 안보 문제에 보다 많은 신경을 썼던 것으로 보인다. 그것은 베트남전쟁이 한창 진행되고 있던 1960년대 후반부터 1970년대 전반까지의 시기는 물론이고, 베트남과 라오스가 공산화되고 캄보디아에도 공산주의 정권이 들어섰으며 인도차이나반도에 대한 소련과 중국의 영향이 증대된 1975년 이후의 상황에서 필연적인 현상이었다. 그리하여 1976년 인도네시아 발리 회의에서 아세안은 우호협력조약(TAC: Treaty of Amity and Cooperation)을 선포하여 회원국 상호간 분쟁의 평화적 해결과 무력의 포기를 촉구했다. 한 가지 중요한 사실은 TAC이 역내의 비아세안 국가들에게도 개방되었다는 점이다. 자체적인 군사력이 없는 아세안은 이미 그때부터 이념보다는 실용을 중시하여, 동남아시아의 사회주의권 국가들과의 대화를 통해 문제의 해결을 모색하려 했던 것으로 보인다. 이러한 자세는 1987년 마닐라회의에서도 나타나, 비아세안 국가들에게 대화를 재촉했다.

1989년에 베트남이 캄보디아에서 철수하고 1991년 캄보디아 사태의 해결을 위한 파리평화협정이 체결됨으로써 동남아시아에서도 냉전이 종식되었다. 그동안 아세안 국가들을 묶는 중요한 원동력이었던 역내 안보 문제가 사라짐으로써 아세안의 존재 의미가 퇴색되는 듯이 보였다. 그러나 아세안은 곧 자신의 활동의 초점을 역내 경제협력으로 전환시킴으로써 아시아·태평양 지역에서 자신의 위상을 다시 강화하는 모습을 보였다. 아세안은 1992년 싱가포르 회의에서 아세안자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area)를 향후 15년 이내에 창설하겠다고 발표했다. 아세안 내 경제적 통합을 추구하는 이러한 발상의 중요한 배경은 1990년대 초 북미의 NAFTA와 유럽의 EU 시장의 통합 등 세계경제가 점차 지역의 무역블록 형성으로 나아가고 있었다는 점이었다. 1997년에 시작된 아시아 금융위기를 맞은 이후, 아세안은 한·중·일 동북아 3개국과의 보다 긴밀한 경

제협력의 중요성을 인식하게 되었으며, 이로써 발족된 ‘ASEAN + 3’는 동아시아의 새로운 협력체로서의 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

아세안은 브루나이를 회원국으로 받아들인 이후 베트남을 1995년, 미얀마와 라오스를 1997년, 캄보디아를 1999년에 회원국으로 받아들였다. 아세안은 이제 동티모르를 제외하면 동남아시아 10개국을 포함하는, 동남아시아 자체라고도 할 수 있는 지역 연합체가 되었다. 이로써 세력이 커진 아세안은 역내에서 자신의 위상과 역할에 대해 더욱 강한 자신감을 갖게 된 것으로 보인다. 이 점은 무엇보다도 2003년 10월 발리 회담에서 아세안의 지도자들이 아세안 공동체(ASEAN Community) 설립을 2020년까지 추진하기로 합의한 것에서 나타났다. 아세안 공동체는 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community), 아세안 안보공동체(ASEAN Security Community), 아세안 사회문화공동체(ASEAN Social and Cultural Community) 등 세 가지 토대 위에 구축되어야 한다고 본다. 그 중 가장 중요한 것은 아세안 경제공동체이다. 경제공동체 구상은 아세안을 상품, 서비스, 자본, 투자, 노동력이 자유롭게 이동하는 단일 시장이자 단일 생산기지로 만들겠다는 계획이었다. 그러나 이 구상의 실현에는 아세안 회원국간 경제적 격차의 문제 외에도 역내 무역 및 정치적 분쟁의 조정·해결을 위한 집행력 있는 제도적 장치가 부재하다는 한계 등이 있었다.

보다 강한 내부적 결집력과 구속력이 있는 공동체의 실현을 위한 아세안의 의지는 아세안 헌장(ASEAN Charter)의 제정을 통해 표출되었다. 아세안 헌장의 제정은 이미 2005년 12월 칼라룸푸르 아세안 정상회의에서 논의되었다. 헌장은 2007년 11월 아세안 10개 회원국들에 의해 조인되었으며 2008년 12월 15일 효력을 발생했다. 아세안 사무총장인 수린 핏수완(Surin Pitsuwan)의 말에 의하면, 헌장 제정의 목적은 역내 동질성을 형성하고 역내 통합을 이루어 세계화에 창조적으로 대응하기 위한 것이다.

역내 동질성 구축 및 통합의 달성과 관련하여 헌장은 아세안을 규약을 기초로 한 조직으로 만들겠다는 보다 구체적인 목적을 갖고 있다. 헌장은 아세안이 규약 기반의 조직이 되기 위해 아세안에 법적 인격(legal personality)을 부여한다. 즉 아세안이 법인의 지위를 갖게 됨으로써 아세안의 규약을 회원국에게 적용하거나 심지어 강요할 수 있다는 것이다. 이것은 특히 회원국간 분쟁을 아세안이 제정한 법의 원칙에 따라 조정·해결해야 한다는 생각에서 나온 것이다. 이와 관련하여 아세안 헌장은 분쟁 해결의 메커니즘으로 두 개의 실행위원회를 설치했다. 하나는 고위급위원회(HLP: High Level Panel), 다른 하나는 고위급전문가 그룹(HLEG: High Level Experts' Group)이다. HLP는 주로 아세안 내 인권문제에 대해 헌장의 관련 조항을 운용한다. HLEG는 아세안의 법인 지위와 관련된 문제와 회원국간 분쟁의 조정과 관련된 문제를 다룬다. 아세안은 이제 규약을 기반으로 한 조직이 됨으로써 아세안이 과거 융통성, 비공식성, 느슨한 제도화 등의 특징을 갖는 것으로 이해되던 소위 ‘아세안 방식’(ASEAN Way)에서 탈피할 것으로 기대되었다.

아세안은 공동체 형성에 대한 강력한 의지를 2009년에 다시 한 번 보여주었다. 이 해 2월 태국의 후아힌(Hua Hin)에서 열린 아세안 정상회의에서 ‘진화하는 지역구조에 있어서 아세안 중심성 강화하기’(Reinforcing ASEAN Centrality in the Evolving Regional Architecture)란 제목의 선언문이 발표되었다. ‘아세안 중심성’(ASEAN Centrality) 개념은 다음의 두 가지 전제조건 위에서 성립된 것이었다. 첫째, 아세안이 영향력이나 비중이 있는 블록이 될 수 있을 만큼 충분한 위엄을 발전시켜야 한다. 둘째, 회원국들의 이해관계가 핵심 이슈들에 대한 입장에 있어서 통일성을 보여줄 만큼 충분히 상호 연결되어야 한다. 즉 아세안은 ‘아세안 중심성’ 개념을 통해 EU처럼 하나의 블록을 형성하기 위해 앞으로 역내에서 더욱 강화된 새로운 중심적 역할을 추구해야 한다는 것을 강조한 것이었다.

2. 아세안의 역내 갈등과 아세안 통합에 대한 회의

아세안은 특히 2000년대 이후 통합과 공동체 형성에 대해 강조하고 있지만, 그 통합과 공동체 형성에 대한 회의를 불러일으키는 역내의 다양한 문제점을 보여주고 있다. 우선 경제적 통합의 측면을 보면, 1992년 AFTA 구상의 발표 이후 아세안 회원국들은 공동유효특혜관세(CEPT: Common Effective Preferential Tariff) 시스템에 따른 관세 인하를 추진하기 시작하여, 브루나이를 포함한 아세안 초창기 6개 회원국들간에는 상호 관세가 거의 제로 수준까지 인하되었다. 그러나 CEPT는 사실 문서상으로만 의미가 있는 것으로 평가된다. 아세안 국가들의 관세율은 어떤 경우에도 일방적으로 적용되어 왔으며, 사업가들은 CEPT 특혜관세 시스템을 최소한의 경우에만 채택해오고 있다. 또 아세안은 비관세장벽의 철폐와 서비스 및 투자의 자유화에 동의했지만, 회원국들에 대한 동의를 구속력은 너무 약하여 실질적인 자유화의 효과는 찾아보기 힘들다. 아세안의 경제적 통합은 관세 인하에 집중되어 있는 실정이다. 게다가 회원국간 산업발달 수준에 있어서 격차가 크기 때문에 AFTA를 원만하게 실현할 수 있을 회원국간 산업구조의 조정이 쉽지 않을 것이다. 아세안의 이러한 경제적 구조상의 취약성을 고려할 때, EU 같은 아세안 역내 단일시장의 형성이 2015년은 물론이고 2020년, 심지어 2025년까지도 가능하지 않을 것이라는 전망이 나오기도 한다.

한편, 2007년 말 아세안 헌장이 채택되었을 때, 아세안 상품교역협정(ATIGA: ASEAN Trade in Goods Agreement)과 아세안 종합투자협정(ACIA: ASEAN Comprehensive Investment Agreement)도 체결되었다. 정책적 확실성을 강조하고 통합될 시장에서의 사업연계성을 중시하며 특히 사업의 일관성과 투명성을 강화하는 구조와 내용을 가진 이러한 무역 및 투자협정이 아세안 경제공동체의 실현으로 이어지기 위해서는 그것들이 실행되어야 하며, 그것도 역내 사업가들과 재계가 그 실행에 적극적으로 나설 수 있어야 할 것이다.

위의 두 가지 협정들의 주요 목표는 역내 사업가들이 아세안 경제공동체 형성에 있어서 주인공 역할을 할 수 있도록 만드는 것이다. 협정을 실행에 옮기기 위해서는 아세안 회원국들의 정부가 관련 정책을 지속적·적극적으로 추진해야 하며, 역내 사업체들이 그 협정들에 내재되어 있는 시장의 신호에 따라 행동하는 역량을 갖추어야 한다. 그러나 아세안에는 어떤 프로그램의 실행을 위한 스케줄이 아무런 진지한 결과도 없이 슬그머니 사라져버린다는 인식이 널리 퍼져 있다. 아세안 회원국 정부들은 많은 경우 서로 눈치를 살피고 상대방에 대한 고려를 너무 많이 하기 때문에, 어떤 계획의 실행에 대해 서로 진지하게 접근하지 않는다. 이러한 측면은 역내 사업가들에게서도 찾아볼 수 있다. 즉 문제는 역내 정부의 차원에서뿐만 아니라 비즈니스계에서도 아세안의 시장통합을 위한 프로그램을 실행할 의지가 결여되어 있다는 것이다.

아세안의 통합에는 또한 역내 회원국간 다양한 형태와 성격의 갈등과 분쟁 등이 장애로 작용하고 있다. 우선 댐건설로 인한 갈등을 들 수 있다. 이 문제는 특히 메콩 유역권의 국가들에서 종종 일어나고 있다. 중국에서 발원하여 미얀마, 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남 등 대륙 동남아시아의 5개국을 지나는 메콩에서의 수력발전용 댐건설은 하류 지역에서 유역 주민들의 생계와 직결된 문제, 특히 어획고 감소와 농업용수의 부족 혹은 강물의 방출로 인한 홍수 피해 등 심각한 위협을 불러일으킬 수 있다. 예컨대 라오스 북부의 사야부리(Xayaburi)주에 계획된 사야부리댐 건설은 연간 1,260MV 전력생산이 기대되는 대규모 프로젝트이다. 하류 유역의 수만명 주민들의 생계에 직·간접적으로 영향을 미칠 것이라고 예상된 이 댐건설은 2011년 4월 라오스의 수도인 위앙짠에서의 메콩위원회(MRC) 회의에서 베트남의 강력한 반대로 연기되었다.

또 다른 갈등으로 역내 불법이주의 문제가 있다. 동남아시아는 국경이 서로 접해 있는 대륙부의 국가들이건 바다로 사면이 열려 있는 도서부의 국가들이건 국경을 넘어 다른 나라로 들어가는 것이 용이하다. 예컨대 동남아시아의 대표적인 노동자 수용국인 태국은 미얀마, 캄보디아, 라오스와 국경을 맞대고 있는데, 대부분 밀림을 따라 발달해 있는 국경의 숲한 통로들은 통제가 거의 불가능하다. 이러한 통로들 그리고 복잡한 해안선을 따라 이루어지는 불법이주는 아세안 국가들의 안보를 위협하고 나아가 종종 국가간 외교관계의 마찰로 이어지기도 했다. 불법이주는 또한 인신매매의 방식으로 행해져 인권문제를 야기하기도 한다. 불법이주의 문제가 특히 심각한 나라는 태국이다. 태국의 노조와 비정부기구들의 조사에 따르면, 2007년 약 70만 명에 달하는 태국의 불법이주 노동자들은 대부분 미얀마에서 온 사람들로, 이들은 저임금, 미성년자 노동, 모욕과 폭행, 그리고 열악한 노동환경을 견디며 생존하고 있었다. 태국에 못지않게 불법이주의 문제가 심각한 나라는 말레이시아이다. 2005년 인도네시아의 밤방 유도요노 대통령이 말레이시아를 방문한 목적 중 하나는 말레이시아 내의 수십 만 명에 달하는 인도네시아인 불법노동자 문제의 해결이었다. 2008년 4월 어선을 타고 태국 남부로 밀입국한 미얀마인들이 트럭을 타고 이동하던 중, 밀폐된 컨테이너 안에서 54명이 질식사한 사건이 발생했다. 2009년 1월에는 미얀마의 로힝가(Rohingya)족 약 1,000명이 바닷길로 태국에 상륙하려 했으나, 태국 당국이 그들을 망망대해로 내쫓아, 그들 중 수백 명이 익사한 참사가 일어났다. 이러한 비극들은 모두 동남아시아 역내에서의 불법이주 및 불법노동의 문제의 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

동남아시아 국가들간에는 끝으로 영토분쟁의 문제가 있다. 1960년대 인도네시아의 수카르노 대통령은 칼리만탄(Kalimantan) 섬 북부의 말레이시아 영토에 대해 자국의 영유권을 주장함으로써 소위 콘프론타시(Konfrontasi) 사태를 일으켰다. 역시 1960년대에 필리핀은 칼리만탄 섬 동부의 말레이시아 영토인 사바주에 대해 영유권 주장을 제기했다. 사바를 둘러싼 양국간 영토분쟁은 아직까지 완전히 해결되지 않았다. 아세안 역내에서 보다 심각한 영토분쟁은 2008년 프레아 비히어(Preah Vihear) 힌두사원과 그 주위 영토의 소유권을 둘러싸고 태국과 캄보디아 사이에 벌어진 유혈사태이다. 2011년까지 계속된 양국 군대의 교전으로 많은 수의 사상자가 발생했다. 아세안 현장의 목표 중 하나는 역내 평화와 안보 및 안정의 유지와 향상이다. 그러나 양국간 유혈적인 국경분쟁으로 아세안 현장의 중요한 목표 가운데 하나의 실현이 벌써 무색해졌다. 또 앞에서 서술한 것처럼 아세안 현장은 회원국간 분쟁이 아세안이 제정한 법의 원칙에 따라 조정·해결되어야 한다는 것을 강조하지만, 태국과 캄보디아는 모두 아세안의 평화조정자 역할을 거부하고 있다. 동남아시아 국가들 사이에서는 내정불간섭의 전통이 있으며, 이에 대해 또 자부심을 갖고 있다. 그러나 지금 아세안은 바로 이 전통적 이상의 덮에 스스로 걸려 있다. 사실 캄보디아와 태국은 아세안 현장의 정신과 규정을 분명히 위반하고 있다. 그럼에도 불구하고 아세안은 이 두 나라에 대해 규약의 준수를 강요할 방도가 없다.■