**전후 아시아 안보 규범의 확산과 지역화: 아시아 지역주의의 행위(Agency)**

동아시아지역질서연구회 대학원생 세미나

석사과정 이재현

2015년 1월 21일

핵심요약

핵심질문:

1) 전후 아시아에서는 다자 안보기구가 왜 설립되지 않았는가?

2) 냉전 이후에도 왜 아시아의 지역 제도들은 '연성'적인 성격을 버리지 못하고 있는가?

문제제기: 전후 아시아 안보 기구의 부재에 대해서 현실주의적 입장과 자유주의적 입장은 권력과 합리적 계산을 강조하고 있으며 한 구성주의적 입장(카첸스타인)은 미국과 아시아 동맹들의 정체성의 간극, 즉 법-형식적 국내 지배의 형태의 차이와 역내 제도화의 수준, '열린 지역주의'와 이를 기피하는 아시아의 제도화 방식 등을 들고 있다. 그러나 이러한 기존 논의들은 주로 미국의 다자적이기보다는 양자적인 아시아에서의 동맹정책을 설명하고 있으며, 역내의 동학을 간과한 측면이 있다.

- 미국이 아시아내 다자기구를 기피한 것이 아니라 아시아 국가들이 안보영역에서의 다자주의를 거부한 것이었으며, 이는 역내 국가들이 집단 안보 기구를 서구의 지배 메카니즘으로 인식하였기 때문이다.

- 전후 아시아 국가들은 불간섭 규범과 더불어 보다 연성적인 형태의 다자를 선호하는 "기존인지(cognitive prior)"를 가지고 있었으며 이는 탈냉전 아시아 안보 제도화에도 영향을 미쳤다.

2. 이론적 논의

핵심질문: 왜 어떠한 관념과 규범은 특정 지역에서 설득력을 얻고 자리를 잡게 되는가?

- 기존 논의는 "도덕적 세계시민주의," 즉 보다 규범적 우위를 지닌 글로벌 규범이 역내의 하위적 규범을 대체하는 방식으로 이해된다. 이러한 맥락에서 규범수신자(norm-taker)의 행위(agency)가 강조될 필요가 있는데, 그는 "구성적 로컬화(constitutive localization)"의 방식으로 확산된 규범을 인지하며 이는 어떤 규범이 특정 맥락에서 설득력을 갖는 동학을 설명하는 동시에 '누구의 관념이 중요한지'에 대한 해답을 제시한다.

- 제 1 세대 규범연구: "도덕적 세계시민주의"로 볼 수 있으며 1) 보편적인 규범을 다루며 2) 그 전달자는 보통 초국가적 행위자, "도덕적 사업가(entrepreneur)"로 인식되며 3) 규범 확산의 방식은 "교화(proselytism)"로 이해될 수 있으며 4) 규범적 충돌보다는 전이(conversion)에 중점을 두고 있다. 이러한 연구는 규범 확산을 로컬 국가들을 대상으로 한 '가르치는(teaching)'인 입장에서 해석될 수 있으며 또한 국제적인 규범의 인과적 우위를 부여하는 단점을 가지고 있다.

- 제 2 세대 규범연구: 규범적 변화를 조건 짓는 국내 정치 구조와 행위자를 강조함. 조직문화가 외부의 규범을 인식하고 계산하는데 인식적인 필터로 작용한다는 논의가 있는가 하면 (Legro), 국제 규범과 국내 규범간의 문화적 정합성(match)등이 강조되기도 한다 (Checkel). 이러한 논의들은 그러나 국내적 정체성을 지나치게 정적인 것으로 간주하여 국내외 규범간의 상호작용 즉 ‘매치메이킹’의 작용을 간과하는 측면이 있다.

- 구성주의 개념 "프레이밍"과 "접목(grafting)": 프레이밍의 메카니즘에서 외부의 규범은 내부의 담론 속에서 위치 지어져 의미를 가지게 되고 해석된다. 접목의 전략은 기존의 규범과의 연관성을 통하여 새로운 의미를 부여 받게 되는 방식으로 이해할 수 있다. 이러한 두 메카니즘은 그러나 재해석이며 재구성이라고는 볼 수 없다.

- 구성적 로컬화: 로컬의 행위자들이 외부의 관념을 기존의 신념과 실천과의 조화(congruence)를 발전시켜 재구성하는 행위. 이를 통하여 로컬의 민감한 측면과 맥락과 친화성을 발달시키는 규범 확산 전략이 보다 더 큰 설득력을 얻을 수 있음.

- 구성적 로컬화의 동력: 1) 중대한 안보 및 경제 위기. 2) 국내 정치적 변화. (예- 신생 민주주의 국가가 새로운 정체성을 구축하고 외교정책을 정당화하기 위하여 인권을 받아들이는 행위) 3) 국제 또는 지역적 입증. 4) 역내 행위자의 특수한 가치와 정체성.

- 발전단계

1) 무관심/저항: 그 유용성 및 적용 가능성에 대한 의심 존재. 기존의 관념, 신념, 그리고 실천과의 부정적 관계설정.

- 조건1: 기존의 규범적 질서가 지속적으로 영향력을 발휘.

2) 로컬 주도와 전-로컬화: 역내 행위자가 기존 제도와 연관 지어 주창. 프레이밍이나 접목 발생.

- 조건2: 규범 로컬화를 주도하는 역내 행위자 필요.

3) 로컬화: 주장과 주위의 압력을 통하여 규범이 설득력을 얻게 됨.

- 조건3: 규범-수신자들이 해당 규범의 역내 가치를 인정할 것.

4) 제도화 및 극대화: 변화한 규범적 프레임 내에서 새로운 실천이 생산됨.

- 조건4: 외부의 규범과의 연관성이 역내 행위자들에게 정당성 증대의 기회를 제공할 것.

- 로컬화의 결과: 적응(adaptation)과 유사하나 차이점은 로컬화의 목적과 역내 동학을 설명하는데 어려움을 가짐. 로컬화의 논의에서 규범의 변화는 로컬 행위자가 주도함.

- 구성적 효과-행위자의 신념과 정체성에 주요한 변화를 일으킴. 그러나 장기적으로는 상호구성적.

\* "기존인지" - 행위자의 관념, 신념 체계, 규범 등의 집합으로서 새로운 규범을 받아들이는데 영향을 미친다.

- 문화나 문화적 규범에서 나옴. 인종, 종교, 집단 사회적 신념 체계, 역사적 기억, 사회의 특수성 등을 반영할 수 있음.

- 관념에서 발생되는 경우, 특히 엘리트나 지도자의 비전이나 사상이 영향을 발휘.

- 외부에서 유입되어 로컬화된 규범 역시 기존인지로 작동 가능. 특히 제3세계에서 중요함.

\* 국제기구와 규범

- 국제기구는 규범을 소통하는 장으로 작동할 수 있음. 또한 규칙이나 규범을 창조하고 제정하는 역할 역시 가능. OAS, OAU, 아랍 리그 모두 제3세계의 자기결정권과 주권평등을 주창하는데 주요한 역할. 기존 논의에서는 비서구적 지역 기구들의 역할이 간과 되었음.

- 전후 국제기구에 참가 시 대표단 선택권이 없었던 인도와 같은 국가들은 외교정책과 국제관계 수행의 도구로 지역기구의 중요성을 인식하였고, 냉전 중 초강대국간의 경쟁과 간섭 중 지역적 자율성을 논하기 위하여 지역 회담을 개최하였음. 또한 그들은 국제연합과 같은 국제기구를 초강대국의 영향력 하에 놓여 있는 것으로 보고 간섭에 제동을 걸 수 있는 힘이 없다고 판단하였음.

\* 아시아 지역주의 연구

- 유럽 지역통합의 경험을 기타지역의 지역화를 판단하는 기준으로 삼는 행태가 지속되고 있음.

- 권력 중심적 연구는 국제 규범적 환경이 제도 구축에 미치는 영향을 간과하고 있음.

- 구성주의적 연구가 존재하나 국제/국내 환경의 영향에 중심을 둔 나머지 역내 규범의 동학에 눈을 돌리지 못하고 있음. 특히 기존 이론적 논의에서 델리의 아시아 관계회의 (1947년) 아시아-아프리카 반둥 회의(1955년) 등을 통한 정체성의 형성의 동학은 거의 언급되지 않았음. 범아시아주의, 아프로-아시아주의, ASEAN 지역주의, 탈냉전 아시아 태평양 다자주의가 규범적 연관성을 가지고 있음을 조명할 필요가 있음.

3. 전후 안보규범의 확산과 로컬화

1) 불개입 규범 (1947-55)

- 1945년 국제연합 헌장에 불개입이 포함될 때 탈식민의 과제를 안고 있던 아시아 국가들은 영향력을 발휘하지 못하였음.

- 불개입 규범은 아시아의 민족주의 지도주의자들의 범아시아적 비전과 충돌하였음. 아시아 관계회의의 의장이었던 자와할랄 네루, 실론(스리랑카)의 반다라나이케, 버마(미얀마)의 아웅산 등. 담론적인 중요성과 타국에 대한 공감 이상으로 실질적인 의미를 가지지는 못하였지만 아시아관계회의(Asian Relations Conference)는 불개입 규범에 대한 중요성을 감소시키는 역할을 하였음.

- 특기할만한 점은 이들의 회의에서 모든 시민의 법적 평등, 종교적 자유, 인종 집단의 사회적 박탈 금지, 외국 출신의 시민에 대한 법적 평등 등과 같은 요소들이 주창되었다는 점이다.

- 네루를 포함한 아시아 지도자들의 범아시아적 관심은 1950년대에 들어서 자취를 감추었음.

- 이후에 불개입 규범은 1950년대에 들어서 설득력을 얻게 되는데, 냉전 시기 초강대국간의 갈등 속에서 제삼세계 국가들이 외부의 간섭을 최소화하고자 하는 목적과 연관을 가지고 도입되었다. 또한 중국의 공산화 후에는 냉전의 양극단 어디에도 속하지 않고자 하는 중립적인 태도와 불개입의 목적이 합치되었다.

- 인도차이나 전쟁 중 베트남의 프랑스 군에 대한 미국의 지원은 간섭으로 인식되었고, 인도, 파키스탄, 버마, 인도네시아, 실론 등은 콜롬보 세력을 조직하고 미국, 소련, 영국, 중국들의 열강들이 전쟁 당사자들에게 지원을 중단할 것을 요구하였다.

- 콜롬보 세력의 국가들은 아시아-아프리카 회의를 1954년에 보고르에서 개최, 주요한 결정 중에 불개입의 원칙이 포함되어 있었음.

2) 지역 집단방위, 1954-5

- 동남아시아 내의 집단안보체제에 대한 관심은 한국전쟁 발발 이후 덜레스에게 나타났다. 미일동맹과 ANZUS 가 구축된 이후에도 러시아의 아시아에 대한 위협은 의식한 그는 역내의 반대와 같은 어려움에도 불구하고 집단방위체제를 촉구하였다. 이러한 제안은 그러나 기존의 인식과 네루나 아웅산과 같은 이들의 인식과 충돌하였다.

- 집단방위는 또한 중립적인 입장과도 대립되었는데 주로 강대국을 통제하고 제제할 수 있는 가능성의 부재에 기인하였다. 반식민주의적 관념 역시 강대국의 지배로 집단방위를 해석하게 하는 결과를 낳았다.

- 이 시기 자리를 잡은 불개입의 규범도 역할을 함. 특히 인도의 네루 총리는 NATO 와는 다르게 SEATO 는 동남아시아를 미국의 세력권화하는 것으로 강력하게 비판함. 이는 전략적인 목적을 가진 것으로 해석될 수 있는데 파키스탄과 접경하고 있는 상황에서 네루에게 SEATO 가입은 냉전 갈등을 역내로 유입시키는 영향으로 인식되었을 것이라는 지적. 그러나 네루는 파키스탄의 건립이나 NATO 의 설립 이전에도 이미 불간섭의 규범을 주창하였음.

- 결론적으로 인도, 인도네시아, 버마, 실론은 1) 불간섭과 비동맹의 원칙 2) 강대국의 지배와 간섭의 위협 3) 역내 여론의 부재를 들어 미국과 영국의 집단방위체제 구축 제안을 거절하였다.

- 이러한 원칙은 1955년 반둥 회의에서 주목을 받았는데, 이는 자기결정권의 문제보다 더 중요한 문제로 판단되었음. 불개입(non-intervention)과 불간섭(non-interference)는 모두 인도차이나 전쟁의 양 당사자에 대한 외부 강대국의 무기 지원을 의미했으며 간섭은 또한 아시아에서 중국의 공산주의 영향력 발휘를 의미했음. 개입은 군사 조약 체결을 의미했으며 따라서 반둥 회의에서 불개입의 원칙은 역내 집단방위 조약에 대한 가입 자제를 의미하였음.

- 그러나 위와 같이 반둥 회의에서 발표된 원칙들이 아시아 집단방위에 미친 영향은 논쟁이 걸리는 부분. 반공동맹 형성으로 서구의 승리였다는 평가와 강대국의 이익을 위한 체제의 건립을 막았다는 반대의 입장이 존재.

3) 평가와 대항가설과의 비교

- 불개입 규범의 성공요인: 아시아의 민족주의 지도자들의 범아시아적인 이상과 충돌하였으나 이러한 기존의 비전은 유약한 상태였음. 또한 반식민주의와 강대국에 대한 반감과 같은 기존의 인식과 불개입은 합치되는 측면이 있었음. 규범의 제안자 역시 네루와 콜롬보 세력과 같은 역내 국가의 지도자들이었다는 점에서 역내 공감을 얻을 수 있었음.

- 집단방위 규범의 실패요인: 중립적 입장과 대립. SEATO 의 주창자들은 역내에서 목소리가 낮은 파키스탄, 필리핀, 태국과 같은 국가들이었음. 또한 집단방위 규범은 역내에 접목시킬만한 적절한 전통적인 관념이 존재하지 않았음. 이는 식민시기에 수 개의 강대국에게 지배당하였기 때문에 하나의 목소리를 내지 못한 점이 있음.

\* 대항가설들

Crone - 거대한 권력의 차이가 존재하였기 때문에 유럽과는 달리 다자가 아닌 양자적인 안보체제 구축 방안을 선택하였다는 설명. 비판은 1) 권력의 차이만이 중요했다면 SEATO 에 일본이 포함되지 않은 점이 설명되지 않으며 2) 미국은 양자적 접근만을 취한 것이 아니라 태평양 안보 협력이나 아시아 집단방위에 관심을 가졌음이 사료에 남아있음. 3) 다자주의를 통하여 권력행사에 제약이 있을 수 있다는 주장은 유럽의 경우에 대하여 일관적 설명을 제공하는데 실패함.

Hemmer and Katzenstein - 다자주의는 어느 수준의 집단적인 공감대 형성을 요구하는데 아시아는 열등한 집단으로 인식되었기 때문에 미국의 권력에 제약을 걸 수 있는 합당한 공동체의 일부로 인식되지 않았음.

- 위의 두 설명은 미국의 선호도를 설명하고 있을 뿐 실제로 미국이 제안한 SEATO의 실패 원인이나 더 크게는 냉전시기 다자 안보체제가 존재할 수 없었던 근거를 완전하게 설명하고 있지 않음. 미국과 영국의 노력에도 반둥회의에서와 같은 불간섭과 불개입의 원칙들로 인하여 아시아 국가들은 다자안보체제를 거부하였음.

4. 불개입 규범의 정착

- 주권 개념의 일부라고 볼 수 있는 불개입과 주권평등의 규범은 이미 1945년 유엔헌장에 포함되었지만 그대로 아시아로 확산된 것이 아니라 역내에서 특정한 방식으로 구성되었음. 냉전의 이극적인 맥락에서 제1세계와 제2세계와 거리를 두고자 하는 동남아시아의 의도와 깊은 연관을 맺고 있었음. 또한 이 규범은 그 세력이 비슷한 국가들간의 규범이 아니라 초강대국들에 대하여 역내의 중소국들을 보호하는 '도덕적'인 톤을 가지고 있었음.

- 1947년 아시아관계회의와 1954년 반둥 회의는 담론의 방식에 있어서 비공식적, 합의에 중요점을 둔다는 점, 논쟁이 발생할 수 있는 영역을 배제한 채 나머지 영역에 대한 논의를 진행하는 방식 등 특정한 회의방식을 채택하였으며 이는 회의의 성공에 기여한 것으로 평가됨.

- 1967년 창설된 ASEAN 은 정치-경제 협력기구의 형태를 띄었고 집단방위의 군사적 요소를 포함하는 것을 내부 지도자들은 반대했다. 그 근거는 각국의 주권을 침해하고 외부의 개입을 자극할 수 있다는 점, 따라서 역내 평화와 안보를 해할 수 있다는 점이었다. 이러한 ASEAN 국가들의 인식은 캄보디아에 대한 베트남의 침공이나 ASEAN-베트남 갈등이 끝난 이후에도 지속되었다. ASEAN 이 보다 더 넓은 범위의 지역협력을 위한 기제로 사용되게 되면서 불개입 규범, 강대국을 포함하지 않은 역내 지역주의, 집단 방위에 대한 기피, 연성 제도화 등은 ASEAN 기반 지역협력 기제에 영향을 주었다.

5. 반발과 변화: 1990년대 공동안보와 집단개입

- 공동안보는 1982년 군축과 안보이슈에 관한 독립위원회의 의장인 올로프 팔메에 의하여 대표적으로 주창된 것으로서 외부의 적에 대한 방어체제인 집단방위에 비하여 내부의 적과 갈등을 막기 위한 메카니즘. 유럽안보협력회의(CSCE)에서 가장 유사한 형태의 제도화, 신뢰구축메카니즘(CBM)을 통하여 공동안보 집단 내의 갈등 가능성을 제거하고자 함.

- 1986년 가량 소련 고르바초프와 호주의 외교부장관 에반스(Gareth Evans)에 의하여 아시아 내에서도 공동안보 메카니즘을 들여오는 논의 시작.

- 아시아에서 공동안보 설치는 ASEAN 의 메카니즘과 배치되는 측면이 있었음. 1) 과거의 갈등경험으로 인한 군사-안보 이슈 논의에 대한 기피 2) 강대국에 대한 역내 중소국간의 배타적인 메카니즘 (동남아시아중립지대선언:ZOPFAN) 선호. 3) 'Process Diplomacy,' 최소한의 공식적 제도화와 비공식적, 비형식적 접근법.

- 로컬화: 안보대화와 연성 제도적 디자인을 중심으로 "안보협력"으로 로컬화됨. 공동안보의 1) 포괄성 2) 억제나 균형 중심의 전략 기피의 두 성격은 그대로 유지. 아세안 전략 및 국제연구(ASEAN-ISIS)로 구체적 형태를 드러냄.

- 안보협력이 아시아 태평양 지역에서 설치된 것이 ARF, 이는 중립지대선언과는 대비되는 획기적인 변화. 그러니 불개입과 '방위 다자주의'에 대한 거부는 여전히 유지됨.

6. 결론

- 아시아의 국제제도들이 연성적 성격을 지니고 있는 것은 신현실주의와 신자유주의의 변수인 권력 차이나 상호의존성 등으로 명확하게 설명되지 않는 내재적이고 규범적이며 역사적으로 경로의존적인 측면을 지니고 있는데 이는 전후 아시아에서의 주권에 대한 규범과 밀접한 관계를 가지고 있음. 일반적으로는 주권평등, 안보영역에서는 불개입과 불간섭, 경제영역에서는 연성제도화와 개발주의적 지역주의 등임.

- 이러한 규범적 변화에 주요한 의미를 지니는 것은 반둥회의. 반식민주의, 중립주의, 제삼세계 연대, 그리고 비동맹과 같은 기존의 규범들은 주권과 불간섭의 규범이 역내에 로컬화되며 강력한 불개입의 규범으로 자리잡는데 일조하였음. 이러한 역내동학은 냉전 초기에는 안보영역에서는 집단방위체제가 실패하고 불개입이 지속, 냉전 종결 후에는 공동안보는 안보협력으로 다소 변화된 형태로 받아들여지고 집단개입은 자리잡는데 실패하게 하는 결과를 낳았음. 경제영역에서는 냉전시기 지속적으로 역내 협력이 추동 되었으나 냉전 종결 이후 "열린 지역주의"와 "개발주의적 지역주의"가 상호작용하는 모습을 보였음.

- 규범 로컬화의 접근법은 아시아 지역의 규범적 변화가 제도의 형성과 발전에 영향을 미친 측면에 조명을 비출 뿐만 아니라 제도가 질서에 영향을 미치는 측면을 새롭게 개척할 수 있음.

- 이론적으로 이러한 구성주의적 설명은 합리주의적 설명(권력, 이익)에 배타적인 것이 아니라 상보적인 의미를 가질 수 있음.

- 구성주의, 특히 아시아 지역주의와 규범 확산 논의의 내부에서는 "누구의 관념이 중요한가"라는 국면으로 새로운 논쟁을 진행할 수 있음.

7. 규범연구 이론과 방법론의 비판과 재론

Hofferberth, Matthias, and Christian Weber. "Lost in translation: a critique of constructivist norm research." *Journal of International Relations and Development* (2014).

- 구성주의 규범연구는 두 가지 갈래로 갈림 - 통상적/사회적 구성주의와 성찰적/포스트모던 구성주의

- 통상적 구성주의의 경우 실증주의에 대한 메타이론적인 비판을 제기했음에도 불구하고 실증주의적 방법론과 일반화를 꾀한다는 점에서 모순을 띔.

- 통상적 구성주의의 규범연구에서 문제점

1) 규범을 일관적이고 변화하지 않는 것으로 봄.

2) 규범의 구조적 효과: 행위자가 성찰적으로 규범을 받아들이고 재생산해야 하는 메타이론적 가정과는 달리 경험연구에서는 '규범->행태'로 이어지는 규범의 구조적 우위가 나타남. 행위자의 행위(agency)는 경험연구에서 축소되거나 무시됨.

3) 규범의 일방향적 효과: 국제규범이 일정한 기준(norm cascade, critical juncture, etc.)이 넘으면 자연스럽게/자동적으로 받아들여지는 것으로 인식됨.

질문: Acharya 의 연구는 위와 같은 비판에서 자유로울 수 있는가?

**\* 토론 및 논의**

1. 규범의 행위자에 대한 영향력

- Acharya 는 불개입과 같은 국제규범이 역내로 유입되어 로컬화되면서 행위자의 선호도와 정체성을 구성하는 모습을 보여주고 있는가?

2. 규범적 설명과 대항가설간의 판단의 문제

- 전후 불개입 규범의 성공과 집단방위 체제 실패의 원인을 설명하는 지점에서 대항가설(권력 차이, 정체성의 차이 등)들에 비하여 ‘규범 로컬화 접근’은 얼마만큼 나은 설명을 제공하는가?

3. 규범연구 프로그램의 문제

- 안보 규범의 영역에 있어서 '실증주의적' 규범연구 프로그램이 가능한가?