

동남아의 분리주의 운동과 갈등관리 아세안(ASEAN)의 지역협력 방안을 중심으로

이동운 · 김영일

경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 10-04-14
연구자료 10-50

동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로

이동윤 · 김영일

KIEP 대외경제정책연구원

연구자료 10-50

동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로

인쇄일 2010년 12월 27일

발행일 2010년 12월 30일

발행인 채 욱

발행처 대외경제정책연구원

주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108

전 화 02) 3460-1178, 1179

팩 스 02) 3460-1144

인 쇄 예당문화인쇄 ☎ 02-2269-3202

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로

이동윤 · 김영일

오늘날 국제관계는 과거 냉전체제의 이념적 갈등과 대립에 기초한 국가간 전쟁과 분쟁이 점차 완화되고, 오히려 개별국가 내부의 인종과 종족, 종교적 차이와 사회·문화적 차별, 경제적 불평등에 기인하는 갈등과 대립 양상이 확산되고 있다. 서구 열강에 의한 오랜 식민지배를 경험한 동남아 국가들도 예외는 아니어서 인도네시아의 아체(Aceh) 문제나 태국 남부지역의 폭력사태, 필리핀 남부지역의 이슬람 분리주의 문제 등 국가 내부의 민족과 종교, 역사, 이념, 경제적 차이 등 사회·문화적 특수성과 다양성에 기인하는 각종 갈등과 지역적으로 자치 및 분리·독립을 요구하는 분리주의 운동이 격화되고 있다. 특히 최근 들어 재발되고 있는 동남아 국가들의 일부 지역갈등과 분리주의 운동은 2001년 미국에서 발생한 ‘9·11 테러’ 이래 국제사회로부터 초국가적 테러리즘과 연계된 것으로 지목되면서 국가 내부에서만 아니라 국제적·지역적 차원에서도 이들 국가들의 갈등 문제를 해소하고 관리하기 위한 다양한 해결방안이 모색되고 있다.

그렇다면 동남아 국가 내부에서 발생하고 있는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제는 그동안 어떤 역사적 연원을 지니고 어떤 양상으로 전개되

어 왔으며, 이것의 주요 원인은 무엇인가? 국제적 관심사로 등장하고 있는 동남아 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해 지역협력체인 아세안(ASEAN)은 어떤 양식으로 대응하여 왔으며, 제반 문제점은 무엇인가? 동남아 국가 내부의 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 해소하고 관리하기 위한 아세안의 역할은 무엇이며, 갈등관리를 통해 지역협력을 강화하기 위한 대안은 무엇인가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 인도네시아의 아체 지역, 태국의 남부 국경지역, 필리핀의 남부지역에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 포괄적으로 분석함으로써 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등이 지니는 역사적 연원과 전개과정, 문제점 등을 파악하고, 이러한 문제점을 해소하고 갈등을 관리하기 위한 아세안 차원의 해결방안을 모색하였다. 또한 이 연구는 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 문제에 대한 포괄적 논의를 바탕으로 이것이 한국에 갖는 정치·외교적 함의와 정책적 시사점을 제시하였다.

현실적으로 ‘갈등(conflict)’은 특정한 하나의 집단이 하나 또는 그 이상의 다른 집단과 양립될 수 없거나 양립될 수 없는 것처럼 보이는 목적을 추구함으로써 의식적·무의식적으로 대립하는 상태로서 상호 이익과 이념적 정체성의 충돌을 가져오는 현상이다. 특히 ‘국민형성(nation building)’과 ‘국가통합(state integration)’이 강조되는 신생독립국의 ‘국가형성(state building)’ 과정에서 국가 내부의 다양한 이질성을 하나로 통합하고 ‘국민국가(nation state)’로서의 정체성을 확립하는 일은 소수와 다수로 나누어진 갈등과 대립을 어떻게 해소하고 관리하는가가 매우 중요한 과제로 대두될 수 있다. 비교적 오랜 역사적 연원을 지니며, 갈등의 시발점은 있으나 종말은 없고, 하나의 갈등이 또 다른 갈등을 불러오며, 현시적 폭력과 잠재적 갈등이 번갈아가며 지속적으로 반복되는 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등은 ‘갈등관리(conflict management)’와 해소를 위한 국내 행위자들 혹은 갈등 당사자들의 노력뿐만 아니라 지역협력체로서 기능적

역할을 담당할 수 있는 아세안의 보다 적극적인 개입과 중재 노력을 필요로 하고 있다.

우선 동남아 국가 중 가장 거대한 다민족 국가의 하나로 자리잡고 있는 인도네시아는 네덜란드의 오랜 식민지배를 겪은 이후, 1945년 독립선언과 인도네시아공화국을 선포하던 시기부터 아체와 파푸아, 말루꾸 등지에서 크고 작은 저항과 반란사건이 발생하면서 분리주의 운동이 촉진되었다. 특히 아체 지역의 경우 오랜 옛날부터 소규모 왕국이 존재했으며, 네덜란드의 식민지배에 대항하여 지속적으로 저항운동이 전개되어 온 지역이다. 1949년 인도네시아의 실질적 독립 이후 중앙정부가 아체 주민들의 동의 없이 공화국을 선포하고 아체 지역의 인도네시아 복속을 선언하자, 이슬람법(Sharia)이 적용되는 ‘아체자치국(NBA: Negara Bagian Aceh)’을 공포하고 저항운동을 전개하였으며, 1974년부터 중앙정부의 천연가스 개발이 본격화되면서 이들 지역에 대한 경제적 분배과정의 차별이 발생하자 ‘자유아체운동(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)’ 등을 중심으로 물리력을 동반한 분리주의 운동과 투쟁활동이 전개되었다. 아체 지역의 분리주의 운동과 무력투쟁에 맞서 인도네시아 정부는 군대를 동원한 강력한 진압작전을 전개하였으며, 특히 1998년 민주화 과정에서 특전사 병력을 동원한 진압작전은 다수의 사상자를 발생시키면서 인권 문제를 둘러싼 국제사회의 비난을 받기도 하였다.

제2차 세계대전이 종결되기까지 유일하게 서구 열강의 식민지배를 받지 않고 독립국가를 유지해온 태국의 근대 국가형성 과정도 순탄한 것만은 아니어서, 북부 산간지역의 소수민족 문제나 공산반군의 반정부활동, 동북부 이산인(Isan)들에 대한 차별과 정체성 문제, 그리고 남부 국경지역의 이슬람 분리주의 운동을 겪어왔다. 특히 남부 국경지역의 분리주의 운동은 이들 지역이 수코타이 왕국(Kingdom of Sukhothai) 시기부터 강제로 복속된 이래 현재의 짜끄리(Chakri) 왕조가 통치력을 강화하면서부터 시작되

었다. 1930년대부터 ‘범타이 민족주의(Pan-Thai nationalism)’가 강화되고 남부 국경지역의 이슬람 정체성이 위협받게 되자, 이들 지역 주민들은 중앙정부의 강제적·폭력적 통합정책에 맞서 저항활동을 전개하였다. 이들은 1960년대부터 이슬람법(Sharia)에 기초한 분리와 자치를 주창하면서 ‘빠따니민족해방전선(BNPP: Barisan Nasional Pembebasan Patani)’이나 ‘빠따니연합해방기구(PULO: Pattani United Liberation Organization)’ 등을 결성하여 무력투쟁을 전개하였으며, 이에 대응하여 중앙정부의 강력한 진압 작전이 추진되었다. 이들 지역의 분리주의 운동은 1980년대 준민주주의(semi-democracy) 시기를 맞아 태국 정부가 지역 주민들의 민심을 고려한 유연한 포용정책을 추진하면서 점차 완화되었으나, 2001년 태국애국당(Thai Rak Thai Party)의 집권과 탁싌(Thaksin Shinawatra) 정부의 출범으로 민족주의가 강화되면서 다시 갈등이 재발되었다. 특히 2004년 초부터 연이어 발생하고 있는 남부 폭력사태는 정부의 군대를 동원한 강력한 진압 작전과 맞물려 크고 작은 인명 피해와 인권 문제가 발생함으로써 국제사회의 비난을 받고 있다.

필리핀 역시 1946년 새로운 독립국가를 수립하던 시기부터 북부 산간지역을 중심으로 한 공산반군의 활동과 남부 이슬람 지역의 분리주의 운동 등을 겪어왔다. 특히 남부지역의 이슬람 분리주의 운동은 과거 스페인과 미국에 의한 식민통치 시기부터 이슬람법에 기초한 이슬람 정체성을 보장 받기 위한 저항활동으로부터 그 연원을 찾아볼 수 있으며, 중앙정부가 국민통합을 위해 외부지역 주민들의 강제이주정책을 강화하면서 더욱 확산되었다. 1968년 ‘하비다(Jabidah)’ 사건을 계기로 확산된 ‘무슬림 독립운동(Muslim Independence Movement)’은 1970년대 마르코스(F. E. Marcos) 대통령의 권위주의 체제가 강화되면서 ‘모로민족해방전선(MNLF: Moro National Liberation Front)’을 결성하여 무력투쟁을 전개하기에 이르렀으며, 1986년 필리핀의 민주화 이래 ‘민다나오 무슬림 자치지역(ARMM:

Autonomous Region of Muslim Mindanao)’을 허용하는 평화협정이 1996년 체결되면서 일단락되었으나, 이후로도 모로민족해방전선에서 분리된 ‘모로이슬람해방전선(MILF: Moro Islam Liberation Front)’과 ‘아부 사야프(Abu Sayyaf)’ 등이 보다 극렬한 저항활동을 전개함으로써 갈등이 지속되고 있다. 특히 2001년 발생한 ‘9·11 테러’ 이후 필리핀 중앙정부는 이들의 반정부활동을 테러리즘으로 규정하여 미군과 연합작전을 전개하였으며, 이를 통해 인권 문제는 물론 다수의 무고한 희생자를 양산하고 있다.

이렇듯 동남아 지역에서 크고 작은 분리주의 운동과 지역갈등 문제가 확산되고 있음에도 불구하고, 이들 지역의 인권 문제나 갈등관리를 위한 아세안 차원의 중재 노력이나 인도적 개입정책은 미미한 수준이다. 그것은 ‘협의’와 ‘합의’라는 ‘아세안 방식(ASEAN way)’을 중심으로 한 아세안의 독특한 의사결정 방식과 회원국 상호간의 국내 문제에 대한 ‘불간섭(non-intervention)’ 원칙에 기인한 것이기도 하지만, 과거 오랜 식민지배를 통해 영토나 주권 문제에 대해 민감하게 반응하는 동남아 국가의 특수성이 반영된 결과이기도 하다. 아세안이 지니는 제도화 수준의 허약성과 강제력의 부재는 단순히 역내 분리주의 운동이나 지역갈등뿐만 아니라 다양한 영역에서 아세안 회원국사이의 지역협력과 통합을 가로막는 주요한 문제점으로 지적받고 있다. 그러나 최근 들어 아세안은 캄보디아 문제나 미얀마(버마)의 인권 문제 등에 대해 과거 지향했던 ‘내정불간섭’ 원칙으로부터 ‘건설적 개입(constructive intervention)’이나 ‘유연한 관여(flexible engagement)’로의 정책적 전환을 전향적으로 추진해 왔으며, 특히 ‘아세안자유무역협정(ASEAN Free Trade Agreement)’을 계기로 역내 교류와 경제협력이 확대·심화되면서 인권단체 등 각종 시민단체를 중심으로 인권 문제나 인간안보, 지역개발 문제 등에 대한 연대활동과 이른바 ‘제2 트랙’으로서의 관여 및 지역협력이 크게 확대되고 있다.

결과적으로 동남아 국가에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등

문제를 해소하고 갈등관리 차원에서 역내 평화와 안정을 정착시키는 작업은, 단지 이들 국가의 국내 정치적 문제일 뿐만 아니라 아세안과 동아시아 차원에서도 지역협력을 추진하기 위한 선결과제로 대두되고 있다. 특히 동남아 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등은 과거 식민지배의 역사를 통해 내재된 특수성 때문에 가급적 강대국 등 외부세력의 개입과 조정을 피하고, 지역협력체로서 아세안이나 이들과 비슷한 역사적 경험을 지닌 한국과 같은 제3국의 중재나 조정을 통해 보다 큰 효력을 가져올 수 있다. 한국은 2007년 ‘한·아세안 자유무역협정’을 계기로 동남아 국가들과 경제교류와 협력을 보다 강화하고 있으며, 2009년 한국 정부에 의해 발표된 ‘신아시아 구상’에서도 동남아 지역은 핵심 지역으로서 정책적 함의가 높은 지역이다. 따라서 한국이 지닌 경제성장의 경험과 분단국으로서의 갈등관리 경험, 그리고 최근 확대되고 있는 공적개발원조(ODA) 등을 활용한다면 동남아 지역의 지역갈등과 분리주의 운동을 보다 효과적으로 완화시킬 수 있는 방법을 찾아낼 수 있을 것이며, 한국 정부 또한 동남아의 지역갈등을 완화하고 지역협력을 강화하기 위한 외교활동에 보다 적극적으로 동참해야 할 필요가 있다.

국문요약	3
.....	
제1장 서론	13
.....	
1. 연구의 필요성과 목적	13
2. 연구의 범위와 구성	16
제2장 이론적 논의: 분리주의와 지역갈등, 그리고 갈등관리	20
.....	
1. 분리주의와 지역갈등의 상관관계	20
2. 갈등관리를 위한 이론적 분석들	27
제3장 동남아의 분리주의 운동과 지역갈등: 인도네시아, 태국, 필리핀의 사례 분석	32
.....	
1. 인도네시아 아체 지역의 분리주의 운동과 지역갈등	32
가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정	32
나. 분리주의 운동의 원인과 최근 현황	36
2. 태국의 분리주의 운동과 지역갈등	40
가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정	40
나. 분리주의 운동의 주요 원인과 최근 현황	47
3. 필리핀의 분리주의 운동과 지역갈등	54
가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정	54
나. 분리주의 운동의 주요 원인과 최근 상황	59

4. 동남아의 분리주의 운동과 지역갈등의 비교론적 함의	62
제4장 동남아의 지역갈등과 아세안의 대응: 갈등관리의 해법을 중심으로	66
.....	
1. 지역갈등에 대한 아세안의 전통적 접근방식	66
2. 지역갈등 해소와 관리를 위한 아세안의 변화	74
제5장 결론 및 한국에의 정책적 시사점	81
.....	
참고문헌	87
.....	
Executive Summary	95
.....	

표 차례

표 3-1. 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 비교

63

그림 차례

그림 2-1. 갈등관리를 위한 문제해결 모형

29

제1장

서론

1. 연구의 필요성과 목적

오늘날 국제관계는 과거 냉전체제 시기의 이념적 갈등과 대립에 기초한 국가간 전쟁과 분쟁이 점진적으로 완화되고, 오히려 개별국가들 내부의 인종·종교적 차이, 사회·문화적 차별, 경제적 격차 등에 기인하는 갈등과 대립 양상이 확대되고 있다. 과거 국제관계와 지역질서는 냉전체제의 양극이 주축이 된 이념적 대립이 핵심을 형성하였다면, 오늘날 국제정치는 한편으로 세계화를 중심으로 한 국가간 교류와 협력이 강화되면서도 다른 한편으로 국가 내부의 다양한 갈등 요인들이 동시다발적으로 분출되어 크고 작은 갈등과 혼란이 초래되고 있다. 특히 서구 열강에 의해 오랜 식민지배를 거치고 1945년 제2차 세계대전의 종결을 전후하여 새로운 민족통합과 국가건설이 이루어진 제3세계 신생독립국의 경우 전후 냉전체제의 이념적 대결구도 속에 편입되어 국내·외적으로 오랜 기간 동안 정치·경제적 혼란을 겪게 되었으며, 냉전체제가 붕괴된 이후에도 국제적 탈냉전 분위기가 확산되는 가운데 인종·종교적 대립과 사회·문화적 갈등 등 과거 식민지배의 유산에 기

인하는 또 다른 내부적 갈등 양상이 확대되고 있다.

한편 태국을 제외한 대다수 국가들이 서구 열강에 의해 오랜 식민지배의 경험을 거친 이후에야 하나의 독립된 국가를 건설하게 된 동남아 국가들의 경우 ‘다양성 속의 통일(bhinneka tunggal ika)’¹⁾이라는 용어가 의미하듯이 국가 내부적으로 민족과 종교, 역사, 이념, 경제적 격차 등 사회·문화적 특수성과 다양성에 기인하는 다양한 갈등 요인들을 내재하고 있다. 특히 이러한 갈등은 비교적 오랜 역사적 연원을 지니고 있으며, 지역 자치나 독립을 요구하는 분리주의 운동과 연계되어 폭력을 동반한 극한적 형태로 표출됨으로써 국가 내부의 국민통합과 국가간 지역협력을 저해하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 최근 들어 다시 표출되어 확산되고 있는 인도네시아의 아체(Aceh) 문제나 태국 남부지역의 폭력사태, 필리핀 남부지역의 이슬람 분리주의 문제 등은 과거 식민지배 시거나 근·현대사의 복잡한 정치과정 속에서 비교적 오랜 갈등의 연원을 축적하고 있으며, 민족과 종교 등 사회·문화적 요인들과 정치·경제적 요인들이 서로 복합적으로 작용하여 갈등의 배경과 근원을 형성함으로써 갈등을 해소하고 상호 평화적 해결방안을 모색하는데 많은 어려움을 겪고 있다.

한편 1967년 동남아 국가들의 지역 협의체로 출범한 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)은 1999년 캄보디아의 아세안 가입으로 ‘아세안 10(ASEAN ten)’을 완성한 이래 명실상부한 지역협력체로서 역내·외적으로 국가간 교류와 협력관계를 활성화시키기 위해 다각적인 활동을 전개하고 있으나, 동남아 국가들 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해서는 특별한 역할을 수행하지 못하고 있다. 물론 이것은 아세안의 전통적 운영방식인 ‘아세안 방식(ASEAN way)’의 ‘내정불간섭(non-interference)’

1) ‘다양성 속의 통일’이라는 용어는 원래 인도네시아의 국가이념인 ‘판시라(Pancasila)’로부터 유래되었으나, 다양한 민족들로 구성된 동남아의 지역적 특수성을 대표하는 용어로도 활용되고 있다.

원칙에 따라 아세안 자체가 각 국가의 지역갈등이나 분리주의 운동을 국가 내부의 문제로 인식하고 개입과 중재·조정 노력을 자제해온 까닭도 있지만, 최근 들어서는 이들 국가들의 갈등 양상이 무력충돌이나 폭력을 동반하고 다양한 인권 문제를 유발함으로써 대내·외적으로 아세안의 보다 적극적인 역할이 요구되고 있는 실정이다. 특히 최근 들어 다시 재발되어 확산되고 있는 동남아 국가들의 일부 분리주의 운동은 지난 2001년 미국에서 발생한 ‘9·11 테러’ 이래 국제사회로부터 이들 분리주의 운동이 초국가적 테러리즘과 연계된 것으로 지목되면서 국가 내부적 차원에서뿐만 아니라 지역적·국제적 차원에서도 이들의 갈등 문제를 해소하고 관리하기 위한 다양한 해결방안이 모색되고 있다.²⁾

그렇다면 동남아 국가들 내부에서 발생하고 있는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제는 그동안 어떤 역사적 연원을 지니고, 어떤 양상으로 전개되고 있으며, 이것의 주요한 원인은 무엇인가? 동남아 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해 아세안은 어떤 양식으로 대응하여 왔으며, 그 문제점은 무엇인가? 역대 국가들의 분리주의 운동이나 내부적 갈등 문제를 해소하고 관리하기 위해 아세안은 향후 어떤 기능적 역할을 수행해야 하는가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 동남아 국가들에서 발생하고 있는 분리주의 운동을 민족과 종교, 역사, 문화 등 국가 내부의 이질성에 기인하는 지역갈등 문제로 인식하고, 지역협력 차원에서 이들 국가들의 내부적 갈등 문제를 해소하고 관리할 수 있는 아세안의 대응정책 및 한국에의 정책적 함의와 시사점 등을 고찰하고자 한다. 특히 이 연구는 인도네시아의 아체 지역, 태국의 남부지역, 그리고 필리핀 남부지역에서 발생하고 있는 분리주의 운동

2) Joshua Kurlantzick(2002), "Tilting Dominos: America and Al Qaeda in Southeast Asia," *Current History*, vol. 101, no. 659, p. 421; Gilbert Rozman and Noah Rozman(2003), "The United States and Asia in 2002: Needing Help against Evil," *Asian Survey*, vol. 43, no. 1, p. 2.

과 지역갈등 문제에 주목하여 제반 논의와 비교·분석을 전개할 예정이며, 지역적·정책적 차원에서 이들 국가들의 분리주의 운동 및 지역갈등 문제를 해소하고 관리할 수 있는 ‘갈등관리(conflict management)’ 방안을 개괄적으로 모색하고자 한다. 또한 이 연구는 동남아 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등 문제에 관련된 제반 논의들을 바탕으로 이것이 한국에 갖는 정책적 함의와 시사점을 함께 살펴보고자 한다.

2. 연구의 범위와 구성

이 연구는 동남아 주요 국가들의 분리주의 운동을 지역갈등 차원에서 살펴보고, 역내 국가들 내부의 지역갈등 문제에 대한 아세안의 기능적 역할 및 대응정책을 포괄적으로 고찰하는 데 주요 목적이 있다. 이를 위해 이 연구는 인도네시아의 아체 지역과 태국 및 필리핀의 남부지역에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등을 연구 사례로 선정하여 그것의 역사적 연원과 지역갈등 전개과정, 갈등의 원인과 제반 문제점 등을 포괄적으로 살펴보고, 이들 국가들의 지역갈등 문제를 해소할 수 있는 아세안 차원의 갈등관리 방안을 모색하고자 한다. 현실적으로 인도네시아 아체 지역의 ‘자유아체운동(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)’이나 태국 남부지역의 이슬람 분리주의 운동, 그리고 필리핀 남부지역의 ‘모로민족해방전선(MNLF: Moro National Liberation Front)’을 비롯한 이슬람 분리주의 운동은 각 국가별로 오랜 역사적 연원을 지니고 있으며, 민족과 종교 문제를 비롯한 사회·문화적 요인과 정치·경제적 요인 등이 복합적으로 작용하여 쉽게 치유되기 어려운 지역갈등 문제를 유발하고 있다. 이에 따라 이들 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 각각의 요인별로 구분하여 포괄적으로 살펴보고, 이에 대한 아세안의 주요 역할 및 대응정책 등을 포괄적으로 고찰함으로써 동남아의

분리주의 운동과 지역갈등 문제를 해소하고 지역협력을 유도할 수 있는 갈등관리의 대안을 모색하는 것이 이 연구의 주요 목적이다. 또한 이 연구는 동남아의 분리주의 운동 및 지역갈등 문제와 아세안의 갈등관리 방안을 살펴봄으로써 이것이 한국의 대(對)아세안 정책에 있어서 지니는 정책적 함의와 시사점을 함께 고찰하고자 한다.

우선 이 연구의 제2장에서는 국가통합과 지역갈등, 그리고 갈등관리와 관련된 주요 개념과 이론적 논의들을 포괄적으로 살펴본다. 현실적으로 하나의 국가가 국가로서 작동하기 위해서는 다양한 구성요소들을 필요로 하며, 특히 필연적으로 민족형성과 국민통합을 주축으로 한 국가건설 과정을 거치기 마련이다. 그러나 다종족 사회를 형성하고 있는 대다수 동남아 국가들의 경우 국내적으로 다양한 인종적·종족적 갈등 요소들을 지니고 있으며, 특히 일부 국가들에서는 분리주의 운동을 기반으로 한 지역갈등 문제가 국민통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용하고 있기도 하다. 따라서 이러한 지역갈등 문제를 해소하기 위한 다양한 갈등관리와 해결 방안들이 제시되고 있으며, 이것은 단지 하나의 국가나 정부 차원뿐만 아니라 지역적 차원에서도 지역 협력체나 공동체를 기반으로 한 제3의 대안들이 제안되고 있다.

이 연구의 제3장에서는 동남아 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등 현황을 각국 사례들을 중심으로 살펴볼 예정이다. 특히 이 연구는 인도네시아 아체 지역에서 자유이슬람운동(GAM)을 중심으로 전개되어온 지역갈등 문제와 태국 남부지역에서 재발되고 있는 이슬람 분리주의 운동 및 폭력 사태, 그리고 필리핀 남부지역에서 모로민족해방전선(MNLF) 등을 중심으로 극한적 투쟁활동을 펼쳐온 이슬람 분리주의 운동 등을 연구사례로 선정하여 심층적으로 고찰함으로써 이들 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등이 어떤 연원을 지니고 있으며, 갈등의 주요한 원인은 무엇이고, 이들의 갈등 문제를 해소하기 위해 각국 정부는 어떤 정책적 노력을 전개해왔는지를 개괄적으로 고찰할 것이다. 아울러 제3장에서는 이들 분리주의 운동과 지역갈등 사례를 비

교·분석함으로써 동남아 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등의 주요한 원인과 문제점을 파악하여 제시하고자 한다.

이 연구의 제4장에서는 동남아 국가들 내부의 지역갈등 문제에 대한 아세안의 반응 및 대응정책 등을 개괄적으로 살펴보고, 이들 국가들의 내부적 갈등 문제를 해소하기 위한 지역적 차원의 갈등관리 협력방안을 모색하고자 한다. 현실적으로 그동안 아세안은 이들 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해 ‘아세안 방식’의 ‘내정불간섭’ 원칙을 폭넓게 적용하여 비교적 미온적이며 소극적인 대응정책을 전개하였다. 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제의 외부적 개입에 대한 역내 회원국들의 강한 반발도 문제이거니와, 아세안이 지니는 제도화 수준의 한계나 강제력 부족도 동남아 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 해소하고 평화적으로 지역협력을 유도하지 못하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 최근 들어 이들 국가들의 내부적 지역갈등과 연관된 인권 문제나 테러리즘 문제 등에 대해 국제적 관심이 고조되면서 역내 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대한 아세안 차원의 보다 적극적인 개입과 대응정책이 요구되고 있으며, 아세안 내부에서도 이에 따른 점진적 변화의 조짐들이 나타나고 있다.

마지막으로 이 연구의 제5장에서는 동남아 국가들의 분리주의 운동 및 지역갈등과 갈등관리를 위한 아세안의 대응정책을 종합적으로 정리하여 살펴보고, 이것이 한국 정부의 대아세안 정책에서 어떤 정책적 함의와 시사점을 지니고 있는지를 고찰하고자 한다. 현실적으로 동남아 국가들에서 발생하고 있는 분리주의 운동 및 지역갈등 문제를 해소하고 갈등관리 차원에서 평화와 안정을 정착시키는 작업은 이들 국가들의 내부적 문제일 뿐만 아니라 아세안과 동아시아 공동체 차원에서도 평화와 안정을 정착시키고 지역협력을 추진하기 위한 선결과제로 대두되고 있다. 특히 동남아 지역은 한국과 인적·물적 교류가 가장 심화되고 있는 지역들 중 하나로서 한국 정부의 ‘신아시아 구상’에서도 핵심적인 지역이라고 평가할 수 있다. 따라서 이들 국가들의 분

리주의 운동 및 지역갈등과 아세안의 대응정책을 보다 체계적으로 이해하여 한국에의 정책적 함의와 대안을 점검하는 것도 외교정책 차원에서 매우 중요한 과제라고 논의할 수 있다.

제2장

이론적 논의: 분리주의와 지역갈등, 그리고 갈등관리

1. 분리주의와 지역갈등의 상관관계

일반적으로 하나의 국가가 온전하게 국가를 형성하기 위해서는 국민(nation), 영토(territory), 주권(sovereignty), 정부(government) 등 다양한 구성요소들이 충족되어야 하며, 특히 국가가 수립되는 과정에서 ‘국민형성(nation building)’과 ‘국가통합(state integration)’의 기능적 요소들이 강조되고 있다. 일정한 영토 내에서 서로 다른 민족들이 정치적 권위와 정통성을 지닌 정부를 구성하고 하나의 국민으로서 통합·융합되어 국가를 운영하기 위해서는 국민형성 및 국가통합의 기능적 요인들이 필수적으로 작용할 수밖에 없다는 것이다. 여기서 우리는 ‘통합(integration)’이라는 개념에 주목하게 되는데, 이것은 흔히 “여러 가지 부분들을 하나의 전체로서 구성하는 것 혹은 상호의존(interdependence)을 산출해 내는 것”³⁾이며, “제도적·태도적·정치적 측면에서 하나로 정의되는 정치적 공동체를 형성해 나가는 과정”⁴⁾이

라고 이해할 수 있다. 흔히 하나의 국가를 구성하기 위한 민족간 통합은 정치·경제·사회·문화 등 다양한 형태와 구성요소들을 통해 진행될 수 있으며, 특히 국민형성과 국가통합 과정은 부분적이고 점진적인 통합의 단계를 거쳐 궁극적으로 하나의 정치적 통합에 이르게 되는 것을 의미하게 된다.

다른 한편으로 국가와 국민형성을 위한 민족간 통합은 다양한 형태의 갈등을 유발하기도 한다. 흔히 ‘갈등(conflict)’의 개념은 다양한 분석 수준에서 그 논의가 가능하지만, 일반적으로 “경쟁적 집단들 사이의 공공연하고도 강압적인 상호작용”⁵⁾으로서 “둘 이상의 집단이 관여되어 상호 적대적 행동을 포함하여 서로를 파괴하고 상해를 입히거나 방해하고 제압하려는 강제적 행위를 지속적으로 사용하는 현상”⁶⁾을 의미한다. 따라서 ‘갈등’은 “특정한 하나의 집단이 하나 또는 그 이상의 다른 집단과 양립될 수 없거나 양립될 수 없는 것처럼 보이는 목적을 추구함으로써 의식적으로 대립하는 상태”⁷⁾를 의미하며, “집합적 행위주체 사이의 대립이 상호간 이익과 이념적 정체성의 충돌을 가져오는 현상”⁸⁾이라고 논의할 수 있다.

보편적 사회 현상으로서 갈등의 원인을 분석한 기존 학자들은 갈등의 내

3) Joseph S. Nye(1968), “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement,” *International Organization*, vol. 21, no. 4, p. 858.

4) Ernst B. Haas(1971), “The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing,” Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge: Harvard University Press, 참고.

5) Ted Robert Gurr(1980), *Handbook of Political Conflict: Theory and Research* (New York: The Free Press), pp. 1-2.

6) Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld(1989), “Framework,” Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.), *Crisis, Conflict and Instability* (New York: Pergamon Press), p. 3.

7) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraf, Jr.(1981), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Harper & Row), p. 182.

8) Edward Azar and N. Farah(1981), “The Structure of Inequalities and Protracted Social Conflict: A Theoretical Framework,” *International Organization*, vol. 7, no. 4, pp. 319-322; Edward Azar(1990), *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases* (Hamphshire: Dartmouth), pp. 5-17.

면적 원인에 초점을 맞추어 그 내생적 원인을 규명하였으며, 다른 한편으로 갈등의 외생적 원인을 강조하여 민족간 갈등이나 국가간 분쟁을 분석하기도 하였다. 또한 이들은 국가 내부의 민족간 혹은 국가간 갈등은 다양한 갈등의 원인들이 상호 역동적으로 작용하여 복합적으로 나타난 결과이며, 이러한 갈등관계를 해결하기 위해서는 보다 심층적인 진단과 더불어 갈등의 근본적인 원인을 밝히고 제거해 나가는 ‘갈등관리(conflict management)’의 작업이 병행되어야 한다고 주장한다. 사실상 국민형성과 국가통합을 위한 일련의 국가건설 과정에서 소수와 다수로 나뉘어 대립하는 문제는 내부적 이해관계에 따라 ‘분리주의(separatism)’라는 갈등 양상을 유발하기 마련이다. 국가통합 과정에서 발생하는 분리주의의 문제는 궁극적으로 하나의 국가로 통합되는 과정에서 다수와 소수 사이의 상호 이익의 충돌이나 사회적·문화적·이념적 정체성의 대립으로 야기되는 갈등 현상으로 이해될 수 있으며, 따라서 하나의 국가통합을 완성하기 위해서는 분리주의나 지역갈등을 유발하는 주요 원인을 해소하고 하나로 통합된 집단적 정체성을 형성해 나가는 갈등관리 작업이 선행되어야 할 필요성이 증대되고 있다.

우선 갈등의 기본적인 성격은 그 빈도와 강도, 기간 등 갈등의 행태적 속성으로 결정되는데, 흔히 갈등의 성격은 분쟁이나 갈등이 발생하여 성숙·감소·종식되는 단계를 거쳐 궁극적으로 갈등이 사라지는 일회성의 ‘단속적 형태’와 빈도와 강도 면에서 오랜 기간 산발적인 공격과 적대관계가 지속되어 분쟁이나 갈등의 시발점은 존재하나 그 종말은 없고 하나의 갈등이 또 다른 갈등을 지속적으로 불러옴으로써 확산성을 지니는 ‘연속적 형태,’ 그리고 갈등의 시발점은 있으나 종말은 없고 잠재적 갈등과 현시적 폭력이 수시로 순환되며 장기화되는 ‘불규칙적 형태’ 등으로 구분될 수 있다.⁹⁾ 일반적으로

9) Edward E. Azar, Paul Jureidini, and Ronald McLaurin(1978), "Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East," *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, no. 1, p. 50; Edward E. Azar(1986), "Protracted International Conflicts: Ten Propositions," Edward

‘단속적 갈등’은 갈등의 근본적 원인을 치유하고 해결하는 방법이 상대적으로 간단한 것에 비해, ‘연속적 갈등’과 장기적으로 나타나는 ‘불규칙적 갈등’의 경우 갈등의 주요 요인이 드러나지 않고 내재되어 있는 ‘잠재적 갈등(latent conflict)’¹⁰⁾과 더불어 갈등이 표출되는 빈도와 강도, 기간 등에 따라 그 치유와 관리방법이 보다 복잡하게 제시되고 있다. 특히 국민형성과 국가통합 과정에서 소수와 다수로 나뉘어 발생하는 갈등과 대립 양상은 연속적 갈등과 불규칙적 갈등이 복합적으로 작용함으로써 그 치유와 관리방법 또한 보다 복잡하고 광범위한 해결방법을 요구한다.

그렇다면 국가를 형성하고 유지하는 과정에서 민족간 갈등과 대립관계를 치유하고 궁극적으로 국가통합을 이룩하기 위해서는 어떤 해법이 제시될 수 있는가? 각 개인과 집단, 그리고 국가간 갈등을 인식하고 이것을 치유하는 방식에 대해서는 매우 다양한 논의들이 전개되어왔다. 특히 갈등관리는 갈등의 고착화 정도와 전개 방식에 따라 서로 다른 해법이 제시될 수 있는데, 우선 사회적 갈등의 이해관계와 분배적 성격에 따라 갈등의 해결양식은 크게 ‘분배적(distributive)’ 해결양식과 ‘통합적(incorporative)’ 해결방식으로 구분된다.¹¹⁾ 즉 갈등관계에 놓인 당사자들 사이의 이해관계가 첨예하게 대립되어 ‘영합(zero-sum)’ 게임을 형성할 경우 그 갈등관계는 힘의 대결을 통한 분배적 해결이 이루어지고, 갈등 당사자들 사이의 정보교환과 협조관계가 조성되고 ‘승승(win-win)’ 게임이 형성될 경우 그 갈등관계는 협력을 통한 통합적 해결이 이루어진다는 것이다.¹²⁾

E. Azar and John W. Burton (eds.), *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 28-39; 문정인(1989), 『남북한 분쟁연구 총점검 및 새 연구방향 모색』, 양성철 편, 『남북 통일이론의 새로운 전개』(서울: 경남대학교 극동문제연구소), pp. 246~247 재인용.

10) R. J. Rummel(1979), *Understanding Conflict and War*, vol. 4: War, Power, Peace (Beverly and London: Sage), ch. 10 참고.

11) Richard E. Walton and Robert B. McKersie(1965), *A Behavioral Theory of Labor Relations: An Analysis of a Social Interaction System* (New York: McGraw-Hill) 참고.

다른 한편으로 ‘문제해결 이론(problem-solving theory)’에 따르면, 집합적 행위자들 사이의 갈등관계는 이익의 상호보완성이 증대되고, 상대방에 의한 위협 요인이 현저하게 감소되며, 점진적 전환을 통한 이념적 정체성의 공존이 가능할 경우 상호간 화해 가능성도 보다 높아질 수 있다고 주장한다.¹³⁾ 즉 갈등관계에 있어서 행위자들 사이의 상호작용은 질서와 무질서 혹은 갈등과 협력 사이에서 균형을 맞추는 것이 중요하며,¹⁴⁾ 따라서 갈등 당사자들 사이의 대화와 화해를 통해 상호 획득할 수 있는 강한 인센티브가 제공되고 상호간 위협 요인들이 감소되어 타협의 가능성이 증대될 경우 갈등관계는 자연스럽게 치유되고 해소될 수 있다는 것이다.¹⁵⁾ 또한 국가 내부의 민족과 종교 등 집단간 발생하는 갈등 문제를 해결하기 위해서는 다양한 내부집단 및 대표들 사이의 의견일치와 합의가 요망되며, 이를 위한 당사자들 사이의 타협이나 제3자의 중재 및 조정이 필요하기도 하다.¹⁶⁾ 이에 따라 국가 내부의 민족간 대립과 충돌, 그리고 지역적 갈등구조를 상쇄하고 국가통합을 이룩하기 위해 사용될 수 있는 갈등관리 해법으로는 크게 네 가지 방법을 상정해 볼 수 있다.

우선 첫째로 ‘무력(force)’에 의한 갈등관리 방법이 그것이다. 국가통합을 위한 무력의 사용은 기본적으로 국가 내부의 민족간 갈등과 긴장관계를 ‘영합’ 개념으로 인식하는 것으로서, 소수와 다수에 따른 우열관계나 국가 분열 및 분리·독립에 따른 양극적 이해관계에 기초한 갈등관리 방법이다. 국가 내부의 민족간 무력을 동반한 충돌과 분쟁이 지속되는 한 갈등관계에 놓인 두 세력들 사이에는 대화나 타협을 기대할 수 없으며, 따라서 현시적 폭력

12) 이동윤(2008), 『태국의 남부 갈등과 지역주의』, 『분쟁해결연구』, 제6권 2호, p. 85.

13) Azar(1990), *The Management of Protracted Social Conflict*, pp. 21-22.

14) Rummel, *op. cit.*, p. 159.

15) 이동윤, 앞의 글, p. 85.

16) Charles Lockhart(1979), *Bargaining in International Conflicts* (New York: Columbia University Press), p. 63.

상태와 내재적 갈등이 지속되거나 무력의 사용을 통해 어느 한 쪽이 소멸되고 다른 한 쪽이 승리하는 방식의 무력형 통합이 추진될 수밖에 없다. 그러나 이러한 국가통합은 갈등의 근본적 원인인 소수세력의 불만을 완전하게 소멸시켰다고 간주하기 어려우며, 따라서 또 다른 갈등을 지속적으로 양산하기 마련이다.

둘째로 ‘예방(prevention)’을 통한 갈등관리 방법이다. 예방은 기본적으로 현재 진행 중인 갈등이 잠정적으로 소강상태를 유지하는 ‘현상유지(status quo)’를 전제로 하며, 특히 국가를 통합하는 과정의 민족간 갈등에서 현상유지란 잠재적으로 진행되고 있는 민족간 충돌이나 긴장관계의 확산을 억제시킨다는 의미로서 무력적 갈등관리의 보조적 수단으로 이용될 수 있다. 물론 국가 내부의 민족간 갈등관계는 정부의 정책적 노력이나 외부적 중재, 그리고 갈등 당사자들 사이의 평화적 협상과 타협을 통해 예방이 가능하다. 그러나 어떤 관리방법을 선택하든지 간에 갈등관리가 예방 단계에만 초점이 맞추어진다면, 민족간 완전한 갈등의 해소나 통합은 어려워지고, 잠재적 갈등이 보다 장기화되고 고착화될 가능성도 있다. 즉 국가 내부의 민족간 갈등관계에서 현상유지란 대립하는 민족세력들 사이의 갈등이 더 이상 증폭되는 것을 억제한다는 의미일 뿐, 현재 진행되고 있는 잠재적 갈등관계는 완전히 소멸되지 않고 지속적으로 내재될 수밖에 없다는 것이다.

셋째로 갈등의 ‘타결(settlement)’ 방법을 모색할 수도 있다. 갈등의 타결이란 국가 내부의 민족간 갈등관계에서 당사자 상호간의 협상과 타협 또는 제3자의 중재나 조정, 개입 등을 통해 신뢰를 구축하고, 협약을 통해 갈등과 긴장관계를 점진적으로 완화시키는 방법이다. 이러한 단계에서 한 걸음 더 나아가 타결관리는 평화조약 등의 제도적 장치를 통해 갈등이나 분쟁의 종결을 꾀할 수도 있다. 그러나 타결은 갈등의 모든 원인을 완전하게 제거하고 해결하는 것이 아니라, 현시적 갈등의 수준을 완화시키고 구조적으로 갈등관계를 해소하기 위한 전초적 단계에 불과하다. 또한 제3자 개입은 형평성의

문제에 따라 갈등 당사자들의 또 다른 불만을 양산할 수도 있다. 일반적으로 타결 방법은 갈등관계를 영합(zero-sum)의 개념으로 이해하기보다는 ‘복합적(mixed-sum)’ 개념으로 인식하는 것인데, 민족간 갈등관계에 있어서 이러한 관리방법은 최소한 민족간 대화와 교류, 이해를 증진시키면서 점진적으로 통합의 가능성을 높여줄 수 있다.

마지막으로 갈등의 ‘해소(resolution)’ 방법을 들 수 있다.¹⁷⁾ 갈등의 해소란 갈등의 근본적 원인을 구조적으로 제거하여 갈등 자체를 완전히 사라지게 만드는 것이므로 ‘영합’이나 ‘복합적’ 개념보다는 더욱 긍정적인 결과를 초래할 수 있는 개념으로 이해될 수 있다. 국가 내부의 민족간 갈등관계에서 갈등의 구조적 원인을 제거하는 것은 주변 세력의 개입을 가급적 배제하고, 갈등 당사자들 사이의 충분한 교류와 대화를 통해 문화적 동질성을 고양시키며, 상호간 신뢰 구축을 통해 불신의 가능성을 극소화시키는 동시에 상호보완성을 높여주는 것을 의미한다. 따라서 갈등의 해소관리는 갈등의 외형적 원인뿐만 아니라 내재적 원인까지도 근본적으로 제거하는 작업이라고 말할 수 있으며, 결과적으로는 갈등 당사자들 사이의 협상과 타협을 통해 최종적으로 국민통합과 하나의 국가형성을 결정하는 명실상부한 국가통합 방식이다.

여기서 갈등의 관리방법과 국가통합 사이의 상관관계는 단순히 한 가지 갈등관리 방법이 전적으로 통합을 유도하는 단선적 관계가 아니라, 네 가지 갈등관리 방법의 복합적 적용과 그 장·단기적 활용이 어떻게 혼합되어 사용되느냐에 따라 서로 다른 결과가 초래될 수 있다. 그럼에도 불구하고 갈등의 무력적 관리방법은 결국 다수에 의한 소수의 무력형 통합을 촉발시키며, 갈등의 해소관리는 대화와 타협을 통한 평화적 통합을 유도할 가능성이 크다. 또한 갈등의 잠재적 억제를 의미하는 예방이나 타결 과정에서의 제3자

17) John Burton(1990), *Conflict: Resolution and Prevention* (London: Macmillan Press), p. 3.

개입은 단기적으로 외형적 통합을 이룩할 수는 있으나, 중·장기적으로 또 다른 갈등의 불씨가 내재할 가능성이 있다. 결과적으로 국가를 형성하는 과정에서 발생하는 민족간 이질성에 따른 갈등관계는 이것의 구조를 어떤 방식으로 관리하느냐에 따라 서로 다른 통합 유형이 전개될 수 있으며, 그 결과 또한 상이하게 표출될 수 있다. 즉 국가 내부에서 발생하는 다양한 갈등 양상의 구조와 성격을 정확하게 이해하고¹⁸⁾ 그것을 효과적으로 해소하고 관리하는 것이야말로 안정적 국가통합을 이룩하기 위한 최선의 방법인 셈이다.

2. 갈등관리를 위한 이론적 분석틀

그렇다면 동남아 국가들에서 발생하고 있는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 지역협력 차원에서 해소하기 위해서는 어떤 갈등관리 방법이 활용될 수 있는가? 현실적으로 동남아 국가들에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 양상은 오랜 역사적 연원을 지니고 있으며, 갈등의 시발점은 있으나 종말은 없고, 하나의 갈등이 종결을 가져오지 못하고 또 다른 갈등을 불러오며, 현시적 폭력과 잠재적 갈등이 지속적으로 반복되는 ‘연속적 갈등’과 ‘불규칙적 갈등’의 복합적인 특성을 표출하고 있다. 따라서 이러한 갈등 양상을 중·장기적으로 관리하고 궁극적으로 갈등의 원인을 완전히 해소하여 국가통합을 이룩하기 위해서는 무력이나 예방을 통한 갈등관리보다는 타결과 해소를 통한 평화적 갈등관리 방법이 요망된다. 특히 갈등은 일반적으로 ‘사회적 권력’에 대한 저항 혹은 적대적 관계를 의미하며, 잠재적 혹은 조작적 구조나 상황, 힘의 균형 혹은 대항으로서 협력과 상호 보완적 관계를 지니고 있고, 따라서 갈등은 갈등 행위자들 사이의 기대구조로서 힘의 균형 상태를

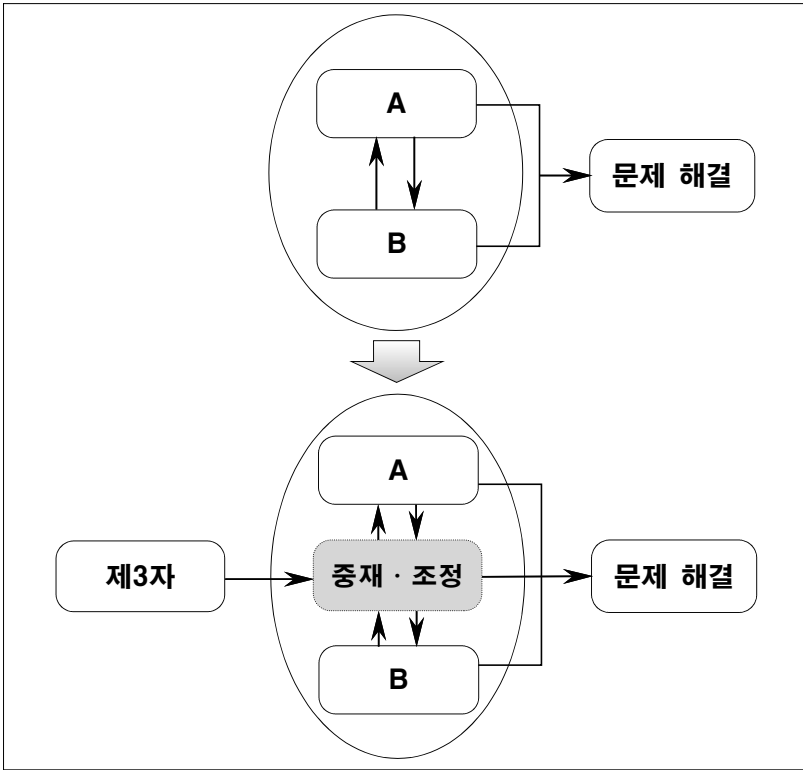
18) Azar(1986), "Protracted International Conflicts," p. 33.

형성하려는 메커니즘으로 이해할 수 있다.¹⁹⁾ 즉 한 국가 내부의 분리주의 운동과 지역갈등은 대부분 다수와 소수 사이의 ‘힘의 불균형’ 속에서 소수가 다수 중심의 이익분배나 차별에 불만을 갖고 분리주의를 주장하는 것이기 때문에, 대화와 타협을 통해 다수의 양해와 소수의 수용을 전제로 한 갈등 요인의 타결과 해소가 점진적으로 이루어져야 한다는 것이다.

우선 [그림 2-1]의 첫 번째 그림에서 보는 바와 같이 한 국가의 내부적 갈등 문제는 갈등 당사자들 사이의 직접적인 대화와 타협을 통해 갈등의 원인을 타결하고 근본적으로 해소해 나가는 과정이 중요하다. 제3자의 개입이나 조정 없이 갈등 문제를 타결하고 해소하는 것이 이해관계에 따른 또 다른 갈등의 내재적 요인들을 최대한 감소시킬 수 있기 때문이다. 그러나 분리주의 운동이나 지역갈등과 같이 한 국가 내부의 갈등 당사자들이 정부 대 지역주민 혹은 다수와 소수로 구분되어 갈등의 원인을 제공하고, 특히 민족과 종교, 지역 등 사회·문화적 요인들을 기반으로 정치·경제적 이해관계가 첨예하게 대립되는 갈등관계의 경우 상호간의 ‘영합’ 개념이 작용하기 때문에 ‘승승’을 전제로 한 ‘통합적’ 해결방법이나 ‘해소’를 통한 갈등관리가 온전하게 적용되기 어려운 문제점이 있다. 이러한 경우 우리는 차선의 선택으로서 [그림 2-1]의 두 번째 그림에서 보는 바와 같이 제3자의 중재나 조정, 개입을 통해 갈등 당사자들 사이의 대화와 협상을 유도하고 상호 신뢰를 구축하여 긴장과 갈등관계를 점진적으로 완화시키는 ‘제3자 개입(the third party intervention)’을 고려해 볼 수 있다.

19) Rummel, *op. cit.*, pp. 78-81.

■ 그림 2-1. 갈등관리를 위한 문제해결 모형 ■



자료: Burton(1990), *Conflict: Resolution and Provention*, p. 183 참고

현실적으로 인종과 종족, 민족과 종교 등에 기인하는 국가간 혹은 국가 내부의 갈등관계는 그 현상을 극복하거나 완화시키는 데 많은 어려움을 겪을 수 있다.²⁰⁾ 여기서 ‘제3자 개입’이란 “타협과 이해관계에 있어서 하나 혹은 그 이상의 문제를 줄이거나 제거하려는, 즉 위기나 갈등 그 자체의 종말을 수월하게 만드는 행위로서 위기나 갈등의 직접적인 이해관계 당사자가

20) Anthony D. Smith(1986), “Conflict and Collective Identity: Class, Ethnic and Identity,” Edward E. Azar and John W. Burton (eds.), *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner Publishers), pp. 67-68.

아닌 또 다른 행위자의 중재적 행위²¹⁾를 의미하며, 역사적으로 국가간, 민족간 다양한 갈등관계의 해소 및 관리 사례들을 찾아볼 수 있다.²²⁾ 국제관계에서 제3자 개입의 제도적 원천은 국제법에 기인하며, 참여 범위도 매우 광범위하여 국제적 혹은 지역적 안보기구나 국제기구, 강대국, 그리고 경우에 따라서는 국가 규모가 같든 당사국보다 작은 국가들까지를 모두 포괄하고 있다. 문제는 국가간 혹은 국가 내부의 갈등관계에 대한 강대국의 개입은 현실주의적 관점에서 국가 사이의 이해관계가 첨예하게 작용하기 때문에 바람직하지 못한 결과를 초래할 수도 있다는 점이다.²³⁾ 특히 한 국가의 내부적 갈등 문제에 대한 제3자로서의 국가 개입은 중재나 조정을 담당하는 제3국 자체의 이해관계가 동시에 반영될 가능성이 크기 때문에 갈등 당사국에서 불신의 대상이 될 수 있다.

이에 따라 한 국가 내부의 갈등 문제에 대한 제3자 개입은 국제적 혹은 지역적 차원에서 갈등 당사자들에게 상호 공신력을 지니고 중재와 조정 기능을 담당할 수 있는 국제기구나 중립적 기관의 역할이 매우 중요하다. 예를 들어 유엔(UN: United Nations)의 평화유지군(PKO: Peace Keeping Organization) 활동도 국가간 혹은 국가 내부의 갈등 문제에 대한 제3자 개입의 일환이라고 해석할 수 있으며, 이러한 중재나 조정 활동에 강대국의 입김이 작용하였다는 비판을 받더라도 국제사회의 평화와 안정을 유지하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 단, 동남아 국가들

21) Jonathan Wilkenfeld and Michael Brecher(1989), "Third Party Intervention I: The Global Organization Dimension," Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.), *Crisis, Conflict and Instability* (New York: Pergamon Press), p. 57.

22) John W. Burton(1986), "The History of International Conflict Resolution," Edward E. Azar and John W. Burton (eds.), *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner Publishers), p. 41.

23) M. A. Boyer and Jonathan Wilkenfeld(1989), "Third Party Intervention II: The Superpowers as Crisis Managers," Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.), *Crisis, Conflict and Instability* (New York: Pergamon Press), pp. 75-89.

의 분리주의 운동과 지역갈등 문제에 대한 갈등관리 방법은 과거 1992~93년 사이 캄보디아의 내전 종식과 헌정체제 개혁 및 민주선거 실시와 같이 유엔의 개입이나 기능적 역할을 고려할 수 있으나, 현실적으로 유엔이나 강대국의 강제적 개입은 과거 서구 열강에 의해 오랜 식민지배의 경험을 지닌 동남아 국가들에 있어서 정서적으로 커다란 저항을 불러일으키는 결과를 초래할 수 있다. 즉 내부적으로 분리주의 운동이나 지역갈등을 겪고 있는 동남아 국가들이 유엔이나 강대국의 제3자 개입을 내정간섭으로 받아들일 가능성이 크다는 것이다.

여기서 우리는 동남아의 지역 협력체인 아세안의 기능적 역할에 주목하게 된다. 아세안은 1967년 최초 태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등 ‘아세안 5’(ASEAN 5)로 출범하였으나, 1999년 ‘아세안 10’을 완성함으로써 명실상부한 동남아 국가들의 지역 협의체이자 협력기구로 발전하여 왔다. 물론 지역 협력체로서 아세안이 지니고 있는 기능적 역할에 대해서는 아직도 그 가능성이나 실효성과 관련하여 많은 문제점과 비판이 존재하고 있는 실정이지만²⁴⁾ 동남아 국가들 내부에서 결속력을 지닌 지역공동체로 다양한 협력활동을 전개하고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 따라서 아세안이 지니는 ‘아세안 방식’의 제도적 운영과정에서 나타나는 제반 문제점들을 정책적으로 보완하고, 역내 회원국 사이의 대화와 협력, 신뢰를 바탕으로 역내 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등에 대해 제3자 개입의 기능적 역할을 수행한다면, 다른 어떤 외부적 기관의 중재나 조정보다 설득력을 지니는 갈등관리 대안을 제시할 수 있으리라 판단된다.

24) Simon S. C. Tay(2001), “ASEAN and East Asia: A New Regionalism?”, Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (eds.), *Reinventing ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), p. 207; T. J. Pempel(2002, 12, 11), “The Soft Ties of Asian Regionalism,” paper presented at the Annual International Conference on “*Building an East Asian Community: Visions and Strategies*” held by the Asiatic Research Center, Korea University 참고.

제3장

동남아의 분리주의 운동과 지역갈등: 인도네시아, 태국, 필리핀의 사례 분석

1. 인도네시아 아체 지역의 분리주의 운동과 지역갈등

가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정

동남아 국가들 중 거대한 다민족 국가의 하나로 자리잡고 있는 인도네시아는 1997년 경제위기와 더불어 1998년 촉발된 민주화 과정을 거치면서 국내적으로 엄청난 변화와 정치적 혼란의 소용돌이 속에 휘말리게 되었다. 과거 32년간 지속된 수하르토(Suharto) 대통령의 권위주의 체제가 붕괴되고, 1999년 동티모르(East Timor) 지역이 유엔의 중재를 통해 주민투표를 거쳐 78.5%의 찬성으로 분리·독립이 결정되는 일련의 과정을 전후하여 아체, 파푸아(Papua), 말루꾸(Maluku) 등지에서도 과거 오랜 기간 동안 지속되었던 분리주의 운동이 격화되어 다양한 지역갈등 양상이 전개되었다. 특히 수마트라(Sumatra) 섬의 북단에 위치한 아체 지역은 약 400만 명의 인구가 3개 시

(市), 8개 군(郡)에 흩어져 거주하는 지역으로서 과거 네덜란드의 식민지배가 강화되던 시기부터 저항운동과 독립운동이 강력하게 전개된 바 있으며, 특히 잠깐 동안 인도네시아를 점령한 일본이 1945년 태평양 전쟁에서 패하고 난 이후 인도네시아독립준비위원회(PPKI: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia)가 신생 인도네시아공화국을 선포하는 과정에서 지역적 동의 없이 아체 지역의 인도네시아공화국 편입을 공포함으로써 아체 주민들의 강력한 반발과 더불어 분리주의 운동이 확산되었다.

우선 아체 지역에서 전개되고 있는 분리주의 운동의 역사적 기원은 네덜란드 식민지배 시기까지 거슬러 올라간다. 19세기 중엽까지 인도네시아 군도의 대부분을 점령한 네덜란드는 당시 세계 후추 공급의 2분의 1 이상을 생산해온 아체 지역에 대해 지속적인 공세를 전개하였으며, 1824년 수마트라 지역이 ‘영국-네덜란드 조약(Anglo-Dutch Treaty)’의 귀결로 네덜란드 식민 지배의 관할지역으로 복속된 이래 대규모 원정대를 파견하여 1873년부터 1903년까지 아체 왕국의 수도인 반다 아체(Banda Aceh) 지역을 점령하고 술탄제를 폐지하는 등 이른바 ‘아체전쟁(Aceh War)’과 식민지 복속정책을 추진하였다. 이러한 과정에서 아체의 지역주민들은 네덜란드 식민지배 당국의 포괄적 회유정책과 분열정책에 맞서 끈질기게 저항하였으며, 1903년 네덜란드 총독부가 저항세력의 가족들에 대한 인질작전을 전개하여 저항세력 지도부가 투항하기까지 지속적으로 게릴라전과 저항활동을 전개하였다.

1945년 8월 일제의 패망 이후 네덜란드의 식민지배 복귀에 저항하는 전국적인 독립운동이 전개되는 가운데 수카르노(Sukarno)와 하타(Hatta) 등에 의해 독립선언과 인도네시아공화국의 선포가 이루어졌으나, 아체 지역은 지역주민의 동의 없이 이루어진 인도네시아 복속을 부정하고 지속적으로 분리·독립의 당위성을 주장하였다. 특히 1953년 다우드(M. Daud Beureueh)를 중심으로 한 반란사건은 1951년 남부 술라웨시(셀레베스)에서 전개된 다를 이슬람(Darul Islam) 운동과 맞물려 아체 지역의 군인과 공무원들까지

지지를 표명하는 반란사건으로 확산됨으로써 인도네시아 정부를 당혹케 만들었다. 이들은 인도네시아의 국가 통치이념인 ‘뵤w실라(Pacasila)’²⁵⁾를 거부하고, 이슬람법인 ‘샤리아(Sharia)가 적용되는 ‘아체 자치국’(NBA: Negara Bagian Aceh)을 선언하여 중앙정부에 대한 저항을 지속하였다.²⁶⁾ 7년간 지속된 아체 반란은 아체 지역에 대해 이슬람법의 적용을 허용하겠다는 인도네시아 중앙정부의 회유책과 반란세력 내부의 배신으로 인해 세력이 약화되고, 1961년 마침내 반란세력의 지도자인 다우드가 그의 추종세력들과 함께 무기를 반납하고 투항함으로써 사건이 일단락되었다. 그러나 이후 아체 지역에서 이슬람법을 적용하겠다는 정부의 약속은 지켜지지 않았으며, 1974년부터 본격화된 아체 지역의 천연가스 개발사업이 지역적 분배와 혜택 없이 중앙정부 중심으로 이루어지자 다시 한 번 갈등 양상이 분출되었다.

1961년 아체 분리주의 운동세력과 중앙정부 사이의 당초 약속과 달리 아체 지역에 대한 인도네시아 중앙정부의 정치·경제적 차별이 지속되자, 1976년 12월에는 하산 띠틀로(Hasan di Tiro)를 중심으로 한 아체이슬람공화국(RIA: Republik Islam Aceh) 추종세력들이 자유아체운동(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)을 선언하고, 산하에 수마프라아체민족해방전선(NLFAS: National Liberation Front of Aceh Sumatra)의 정부조직을 결성하는 등 분리·독립을 위한 반정부운동과 투쟁활동을 재개하였다. 자유아체운동의 추종세력들은 초기 출범 당시만 하더라도 소수에 불과하였으나, 무력을 동반한 강력한 투쟁활동을 전개하여 1979년 하산 띠틀로가 아체를 떠나고, 1982년 게릴라전을 전개하던 핵심 참모들마저 아체를 탈출하기 이전까지 인도네시아

25) 뵤w실라는 인도네시아의 건국이념인 동시에 국민철학이다. 인도네시아가 지향하는 최고 이념으로서 ① 전지전능한 신에 대한 신앙심, ② 정의롭고 예절바른 인간성, ③ 인도네시아의 통일, ④ 대중적 합의와 대의제도를 통한 지혜로운 정책으로 인도되는 민주주의, ⑤ 인도네시아인을 위한 사회 정의(正義)라는 다섯 가지 원칙을 내용으로 하고 있다. 양승운(1998), 『인도네시아 현대정치론』 (서울: 한국외국어대학교 출판부), p. 170.

26) 제대식(2003), 『인도네시아 아체(Aceh) 분리독립운동의 배경과 전개』, 『동남아시아연구』, 제 13권 1호 p. 74.

중앙정부에 대한 아찌 지역의 분리·독립 요구와 저항활동을 주도하였다.

아찌 지역의 분리주의 운동과 지역갈등이 다시 표면화된 것은 1998년 민주화 운동이 촉발되어 수하르토 대통령이 하야하고, 1990년 아찌 지역에서 인도네시아 군부에 의해 자행된 ‘붉은 그물 작전(OJM: Operasi Jaring Merah)’이 언론에 공개되면서부터이다.²⁷⁾ 인권단체인 ‘인도네시아법률지원재단(YLBHI: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia)’과 ‘시민주창재단(Yakoma: Yayasan Komunikasi Masyarakat)’ 등 인권·시민 단체들은 ‘붉은 그물 작전’에 의해 희생된 인사들을 수도인 자카르타로 초청하여 그 잔혹한 실상을 언론에 공개하였으며, 이후 아찌 지역에 대한 ‘군작전지역(DOM: Daerah Operasi Militer)’ 폐지, 자유아찌운동과 관련된 정치범 석방, 인권탄압 연루자 처벌, 인권탄압 희생자 보상 등을 요구하는 집회와 시위가 연일 지속되었다. 이에 따라 당시 통합군사령관 위란토(Wiranto)는 1998년 8월 아찌 지역을 방문하여 군사작전지역 철폐를 발표하고, 그 후속 조치로 특전사 요원들을 철수시키는 등 사태 수습을 위한 일련의 조치를 취하였으나, 분리·독립을 위한 아찌 주민들의 요구는 쉽게 가라앉지 않았다.

1999년 인도네시아의 민주화 이후 첫 대통령 선거와 의회선거가 다가오자, 자유아찌운동 세력은 인권 문제로 아찌 지역에서 군대와 경찰의 활동 반경이 약화된 틈을 이용하여 세력을 확장하고 선거 보이코트와 저항운동을 지속하였다. 이에 맞서 정부도 군대와 경찰 병력을 동원하여 자유아찌운동 세력 색출작전을 전개하였으며, 이 과정에서 양측은 군·경에 의한 가혹행위와 저항세력의 방화, 암살, 이주민 협박 등 일련의 무력충돌이 전개되어 아찌 지역을 극도의 공포 상태로 몰아넣었다. 1999년 10월 대통령 선거를 통해 선출된 와히드(A. Wahid) 대통령이 집권하면서 아찌 지역에 대한 정책은 기존의 강경정책으로부

27) ‘붉은 그물 작전(OJM)’이란 1990년 7월 수백 명 달하는 자유아찌운동(GAM) 세력을 와해시키기 위해 시행된 인도네시아 정부군의 군사작전 명칭으로서, 메단(Medan)에 주둔하던 1사단과 600여 명의 특전사(Kopasus) 병력이 아찌 지역에 투입되어 잔혹한 토벌작전이 전개되었다.

터 온건정책으로 선회되어 자유아찌운동(GAM)과 협상을 통해 갈등 문제를 해결하려는 양자간 노력이 전개되었으며, 아찌 주의회에 의해 상정된 ‘낭그로 아찌 다룰살람(NAD: Nanggro Aceh Darulsalam)’ 법안이 일부 수정되어 8년간 아찌 지역의 천연가스과 석유개발 이익금 중 70%를 아찌 지역에 할당하고, 8년이 지난 이후부터 석유 수입의 35%, 천연가스 수입의 20%를 아찌 지역의 지분으로 허용하는 등 갈등 문제를 해결하기 위한 일련의 사안들이 합의되기도 하였다.

그러나 2001년 와히드 대통령의 탄핵과 군부의 강력한 지지로 대통령직을 승계한 메가와띠(Megawati Sukarnoputri) 대통령은 와히드 전 대통령과 달리 다시금 자유아찌운동 세력에 대해 강경한 입장을 견지함으로써 새로운 불만과 갈등의 불씨를 제공하였다. 아찌 지역에 대한 메가와띠 대통령의 강경대응 의지가 천명된 이후, 제3자로서 미국은 엑손모빌(Exon Mobile) 등 아찌 현지에 진출한 자국 기업의 보호를 위해 처음으로 평화협상을 중재하였으며, 2002년 12월 아찌 복구 및 재활 지원을 위한 국제회의를 주최하여 아찌 주민들에 대한 주택 및 기간시설 복구를 약속하는 등 인도적 차원에서 구호활동을 펼치기로 합의하였다. 그리고 수마트라아찌민족해방전선(NLFAS) 대표들과 인도네시아 정부 대표들 사이의 지속적인 협상을 통해 양측은 적대적 관계의 청산, 자유아찌운동의 무장해제, 정부군 철수, 2004년 총선거를 통해 광범위한 자치권 제공, 유엔 감독관 파견 등을 내용으로 한 평화협정문에 서명하였다. 그럼에도 불구하고 이들 사이의 신뢰와 평화협정은 오래 가지 못하였는데, 이는 2003년 11월 들어 인도네시아 군부가 아찌 지역에서 군사작전을 전개하여 자유아찌운동 본거지를 급습하는 등 다시금 적극적인 공세를 전개하였기 때문이다.

나. 분리주의 운동의 원인과 최근 현황

그렇다면 아찌 지역의 분리주의 운동과 지역갈등이 비교적 오랜 연원을 지니며 해소되지 못하고 지속적으로 반복되는 이유는 무엇인가? 그것은 첫째

로 1945년 인도네시아독립준비위원회(PPKI)가 인도네시아의 독립과 공화국을 선포하는 과정에서 아찌 주민들의 의지와 상관없이 아찌 지역의 인도네시아공화국 복속을 선언했기 때문이다. 네덜란드 식민지배 시기부터 네덜란드 총독부에 대응하여 지속적으로 저항운동을 전개해온 아찌 주민들의 입장에서 아찌 지역의 인도네시아공화국 복속은 과거 아찌 왕국의 역사적 정통성과 정체성을 완전히 무시한 처사였다.²⁸⁾ 특히 전통적으로 이슬람법인 ‘샤리아’에 근간을 두고 살아온 아찌 지역의 입장에서 이슬람법이 아닌 인도네시아 중앙정부의 국가 이념인 ‘뻬wI실라’로의 통일을 그대로 수용할 수만은 없었다. 이러한 와중에서 인도네시아 중앙정부는 아찌 지역의 반란과 저항운동이 지속되자 아찌 지역에 대해 이슬람법의 적용을 허용하겠다는 회유책을 통해 반란을 무마하였으나, 이후 약속을 지키지 않고 이 지역의 천연가스 개발을 둘러싼 경제적 분배의 불평등 문제까지 발생하게 됨으로써 중앙정부에 대한 분리주의 운동은 더욱 가속화되기 시작하였다.

둘째로 아찌 지역의 분리주의 운동을 더욱 강화시킨 또 다른 원인은 이 지역의 천연가스 개발과 관련된 중앙정부의 경제적 차별과 불평등 요인이다. 아찌 지역의 천연가스 개발 등 부존자원 개발이익금에 대한 중앙정부와 지방정부 사이의 초기 이익 배분은 지극히 불공정한 것이어서 그동안 전체 이익의 3~4%만이 아찌 주민들의 몫으로 돌아갔으며, 대부분의 개발이익금은 인도네시아 중앙정부의 몫으로 환원되어 아찌 주민들이 경제적으로 불만을 갖는 주요한 원인을 제공하였다. 특히 자원개발로 인해 경제적으로 막대한 피해를 입은 지역주민들에 대한 인도네시아 중앙정부의 적절한 보상이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 부존자원 개발사업에서도 지역주민들이 철저히 배제되는 상황이 표출되자, 아찌 주민들의 인도네시아 중앙정부에 대해

28) 동남아 지역의 이슬람 전파에 대한 확실한 증거는 없지만, 학계에서는 아찌 지역에 가장 먼저 이슬람교가 퍼졌다고 받아들이고 있다. 위키백과사전. <http://ko.wikipedia.org> (검색일: 2010.10.25).

강한 불만을 토로할 수밖에 없었다.

셋째로 아찌 지역의 분리주의 운동과 지역갈등이 제대로 해소되지 못하고 지속되는 이유는, 아찌 지역에 대한 인도네시아 중앙정부와 군부의 강경정책이 오히려 아찌 주민들의 민심을 동요시키고 저항감을 불러왔기 때문이다.²⁹⁾ 인도네시아 중앙정부는 아찌 지역의 분리주의 운동세력들과 합의한 대부분의 약속을 이행하지 않았으며, 특히 아찌 지역에 대한 이슬람법 적용이라는 가장 큰 약속을 제대로 이행하지 않고 무력으로 억압함으로써 아찌 주민들의 강력한 불신과 반감을 사게 되었다. 아울러 인도네시아 정부가 자우아찌운동 세력을 토벌하기 위해 군부대를 동원하여 전개한 군사작전은 이것이 수행되는 과정에서 다수의 무고한 희생자들을 발생시켰고, 이에 대한 군부의 은폐·조작은 오히려 아찌 주민들의 강력한 반감과 저항감을 유발하였다. 특히 수하르토 대통령 시기에 자우아찌운동 세력의 약탈과 방화, 요인 암살 등 게릴라 활동을 저지하기 위해 공수특전부대를 투입하고 강력한 토벌작전을 전개하게 되면서 다수의 민간인 피해자가 발생함으로써 인권 문제를 비롯한 국내외적 비난에 직면하게 되었다.

2004년 12월 동남아 지역을 강타한 쓰나미(tsunami: 지진해일)가 아찌 지역을 중심으로 발생하여 13만 명 이상의 희생자가 발생하였음에도 불구하고, 당시 인도네시아 정부는 아찌 지역의 피해 실상을 제대로 알리기보다는 왜곡하고 은폐하는 데 급급하였다. 국제사회의 강력한 비판과 여론에 의해 인도네시아 정부는 2004년 12월 말부터 아찌 지역에 대한 ‘군비상사태’를 ‘민간비상사태’로 전환하고 군대투입을 철회하여 경찰통제로 전환하였으나, 군부로부터 자유롭지 못한 경찰통제의 결과가 과연 얼마나 주민들의 저항의식과 불신감을 호전시킬 수 있을지에 대한 근본적인 의문이 제기되었다. 실제로 아찌 지역은 쓰나미 피해에 대한 구호와 복구활동이 전개되는 와중에도

29) 제대식, 앞의 글, p. 89.

인도네시아 정부군과 자유아찌운동 반군 사이의 교전과 군사작전이 지속되었다.³⁰⁾ 다행히 2005년 8월 들어 헬싱키에서 개최된 평화협상에서는 자유아찌운동 세력과 인도네시아 중앙정부 사이에 쓰나미 피해 복구와 구호활동을 위한 잠정적인 평화협정이 체결되어, 자유아찌운동 세력이 분리·독립을 위한 무장투쟁을 포기하는 대신 인도네시아 정부는 아찌 지역에 대한 지방자치권을 최대한 허용하는 것을 골자로 한 주요 내용들이 합의되었다. 그리고 2006년 12월 아찌 지역의 주지사를 선출하는 총선거에서 자유아찌운동 세력은 압둘라(Zaini Abdullah)와 자유아찌운동의 협상기인 유수프(Irwandi Yusuf)를 지지하는 두 세력으로 나뉘어 선거에 참여하여 대중적 지지를 받은 유수프가 승리하였다.³¹⁾

최근 들어 아찌 지역은 외형적으로나마 평온한 상태를 유지하고 있으나, 분리주의 운동과 지역갈등의 불씨가 완전하게 해소된 것은 아니다. 2005년 쓰나미 피해 이후 국제사회의 관심과 각종 구호활동, 그리고 인도네시아 정부의 전향적 태도로 인해 분리주의 운동세력들과 잠정적인 평화협정이 체결되고 2006년 선거까지 치러져 자유아찌운동 출신의 주지사가 선출되는 등 외형적으로 평온한 상태를 유지하고 있으나, 인도네시아 중앙정부에 대한 아찌 지역주민들의 불만이나 경제적 박탈감과 소외감이 완전하게 해소된 것은 아니기 때문이다. 최근까지도 인도네시아 정부는 다른 국가나 시민단체, 구호단체들의 제반 활동에 대한 제한을 완전하게 개방하지 않고 있으며, 아찌 외곽지역에 대한 경계나 주민통제도 완전하게 평시 상태로 회복되지 못하고 있다. 아찌 주민들 또한 인도네시아 중앙정부의 지나치게 더딘 피해복구 활동이나 경제적 지원 등에 대해 불만을 토로하고 있으며, 해외 시민단체나 원

30) 김장경(2005), 『인도네시아: 해일참사에도 불구하고 아찌 내전 지속』, 『국제지역정보』 통권 제139호, p. 23.

31) Ben Hillman(2007), "Aceh's Rebels Turn to Ruling," *Far Eastern Economic Review*, vol. 170, no. 1 (January-February), pp. 49-53.

조단체들의 구호활동을 지나치게 제한하는 것에 대해서도 비판의 목소리를 높여가고 있다. 결과적으로 아쎬 지역의 분리주의 운동과 지역갈등 양상이 완전하게 해소되고 관리되기 위해서는 아쎬 주민들의 불만을 불식시키고 민심을 되돌릴 수 있는 보다 구체적이며 장기적인 해결방안이 마련되어야 하며, 이것은 결국 아쎬 지역의 갈등을 유발하는 근본적 원인들을 치유하고 제거해 나가는 갈등관리가 모색되어야 할 것이다.

2. 태국의 분리주의 운동과 지역갈등

가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정

제2차 세계대전이 종결되기까지 서구 열강에 의한 오랜 식민지배의 경험을 지닌 다른 동남아 국가들과 달리 태국은 이 기간 동안 유일하게 주요 영토를 보존한 채 독립국가를 유지하였으며, 근대화 과정에서도 오늘날 태국의 다수 종족인 타이족을 중심으로 다양한 소수민족들을 하나로 통합하여 강력한 국가 건설을 유도하였다. 1932년 궁정 쿠데타를 통해 입헌군주제를 채택한 태국은 민족주의 색채가 강조되는 ‘범타이 민족주의(pan-Thai nationalism)’가 등장한 이래 이른바 국왕·불교·국민의 ‘삼위일체(三位一體)’를 강조하는 국가이념을 바탕으로 국가와 국왕에 대한 신앙적 충성심을 상징화함으로써 군부 주도의 강력한 국가체제를 형성할 수 있었다.³²⁾

그러나 태국의 국민형성과 국가통합이 그렇게 순탄한 과정만으로 이루어진 것은 아니다. 하나로 통합된 국가를 형성하는 과정에서 태국의 중앙정부는 남부 국경지역에 거주하고 있던 말레이계 무슬림들로부터 격렬한 저항을

32) 이동윤, 앞의 글, p. 82.

받기도 하였으며, 북부 산간지역에 분산되어 있는 다양한 소수민족 문제나 경제적으로 척박한 동북부지역 이산(Isan) 인들에 대한 차별과 정체성 문제 등 민족과 종교, 지역을 달리 하는 다양한 갈등 요인들이 태국의 국민형성과 국가통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용하였다. 1930년대 말 피분(Phibun Songkhram) 정권의 등장으로 보다 구체적인 국가정책으로 추진된 태국의 국민형성과 국가통합 과정은 초기 정부주도의 강력한 통합정책이 별 다른 성과를 거두지 못한 채 자연스러운 동화와 유연한 포용정책으로 변화되어 왔으며, 특히 1980년대부터 태국 경제가 급격하게 성장하고 1990년대 들어 정치적 민주화가 이루어짐으로써 소수민족의 통합과 지역갈등 문제도 자연스럽게 치유되는 듯 보였다.

한편 2004년 초부터 태국 남부의 국경지역에서 발생하여 확산된 이슬람 폭력사태는 그동안 국가통합을 강조해온 태국 정부에 커다란 충격을 가져다 준 사건이었다. 2004년 1월 남부 국경지역에서 이슬람 분리주의자들의 소행으로 추정되는 대규모 방화와 살상, 폭력사태가 발생하자, 태국 정부는 사태의 조기 수습과 진압을 위해 이 지역에 군대를 파견하여 계엄령을 선포하고 강력한 진압정책을 펼쳤는데, 이 과정에서 ‘크루 세(Krue Se)’ 사건과 ‘탁바이(Tak Bai)’ 사건 등이 연이어 발생함으로써 사태는 걷잡을 수 없게 확산되었다.³³⁾ 초기 군부에 의한 강경진압으로 인권 문제 등 다양한 국내외적 비판에 직면한 태국 정부는 폭력사태가 장기화됨에 따라 다각적인 유화정책을 전개함으로써 남부 사태의 조기(早期) 진화를 추진하였으나, 2004년 1월 폭력사태가 발생한 시기에서부터 현재까지 2천여 명이 훨씬 넘는 사망자가 발생하는 등 심각한 사회적 불안과 지역갈등이 유발되고 있다.³⁴⁾

33) 2004년 4월 28일 발생한 ‘크루 세’ 사건은 이슬람 무장세력이 경찰서와 군 검문소를 습격하고 태국 정부군이 이슬람 사원에 숨어 있는 무장세력을 체포하는 과정에서 경찰과 어린이, 민간인들까지 포함하여 최소 112명이 사망한 사건이며, 2004년 10월 26일 발생한 ‘탁바이’ 사건은 무슬림 시위대와 정부군 사이에 유혈 충돌이 발생하여 체포된 무슬림들을 이송하는 과정에서 78명의 무슬림들이 후송 차량 안에서 질식사한 사건이다.

태국의 남부 국경지역이 태국의 영향력 아래 처음으로 들어온 것은 수코타이(Sukhothai) 왕국의 람캄행(Ramkhamhaeng) 대왕 시대부터였으나, 태국의 중앙정부에 대한 남부 이슬람 지역의 저항과 지역적 반감은 현재의 짝끄리(Chakri) 왕조인 라마 2세(Rama II, 1809~24년) 시기부터 그 역사적 근원을 찾아볼 수 있다. 전체 인구의 95%가 불교신자인 태국의 일반 지역과 달리 지역주민의 90% 이상이 말레이계 무슬림으로 구성된 남부 국경지역에 대해 태국 왕실은 보다 강력한 중앙집권적 행정력을 발휘하게 되었으며, 속국의 지위에서 이것을 거부하던 빠따니 왕국(Kingdom of Pattani)의 마지막 술탄인 압둘 카디르 카말 루딘(Abdul Kadir Kamal Ruddin)은 태국 왕실의 조치에 대해 저항을 지속하다가 투옥되기도 하였다. 당시 남부지역을 직접 통치하게 된 태국의 왕실 관료들은 권위주의적 통치와 부패 문제가 매우 심각했으며, 라마 5세(Rama V, 1868~1910년) 통치 말기에는 태국 중앙정부의 직접 통치에 반대하는 무장 저항운동이 이들 지역에서 발생하게 되었다. 간헐적인 무장투쟁과 저항은 라마 6세(Rama VI, 1910~25년) 통치 기간까지 계속되었으나, 결과적으로 태국 중앙정부의 강력한 토벌작전이 전개됨으로써 저항세력은 진압되었다.³⁵⁾

1932년 궁중 쿠데타를 통해 입헌군주제를 도입하고 범타이 민족주의 아래 새롭게 집권한 피분 정권이 강력한 민족주의 정책을 추진하게 되면서 태국의 중앙정부와 남부 국경지역 주민들 사이에는 새로운 갈등과 긴장감이 고조되었다. 당시 군부 출신의 피분 총리는 1939년 집권 이후 국가 명칭을 민족주의적 색채를 강조하는 ‘태국(Thailand)’으로 바꾸고, 중부 태국어를 표준

34) Intellectual Deep South Watch, <http://www.deepsouthwatch.org> (accessed December 27, 2008).

35) Ibrahim Syukri(1985), *History of the Malay Kingdom of Patani* (Athens: Ohio University Press); Piyanart Bunnag(1988), *Nayobai kan-pokkhrong khong rathaban tochau thai-muslim nai changwat-chaidaeen phaktai, 2475~2516* (Krungthep: Samnakphim Chulalongkorn Maha withairai) 등 참고.

어로 규정하여 북부, 동북부, 남부 태국어의 사용을 금지하였다. 또한 근대적 문화 보급을 통해 사회적 변영과 질서, 국민통합을 함양하는 것을 내용으로 하는 ‘국가문화령’을 제정하여 소수민족이나 이슬람교도의 복장을 부적절한 차림으로 규제하는 등 소수민족의 흡수와 국민통합을 위한 일련의 통합정책을 시행하였다.³⁶⁾ 특히 피분 정권은 타이 민족의 정체성과 ‘국가주의(Rathaniyom)’를 강화하기 위해 남부 이슬람지역에 대한 태국 불교도들의 이주를 적극 권장하였을 뿐만 아니라, 태국어 배우기 운동, 태국어 사용, 서구식 복식 및 문화 침투를 강화하는 등 남부의 이슬람 정서를 약화시키기 위한 일련의 통합정책들을 전개하였다.³⁷⁾

태국 중앙정부에 의한 통합정책이 강력하게 추진되자, 한동안 비폭력 평화운동을 전개하던 남부 이슬람 거주지역 주민들은 말레이 민족의 정체성과 이슬람법인 ‘샤리아(Sharia)’의 보장을 요구하는 탄원서를 정부에 제출했으며, 1947년에는 빠따니, 나라티왓(Narathwat), 알라(Yala) 3개 이슬람 거주지역의 성인 인구 절반 이상이 서명에 참여하여 UN에 이들 지역을 새로운 말라야연방(Union of Malaya)에 편입시켜줄 것을 요청하는 탄원서를 제출하기도 하였다.³⁸⁾ 그러나 그들에게 되돌아온 태국 중앙정부의 답변은 참담한 것이어서, 1954년 남부 지역의 이슬람위원회 의장이었던 하지 수롱(Haji Sulong Tomina)이 의문의 익사체로 발견된 이래 이슬람 거주지역 출신의 싸팻(Samart Eamwirote) 의원도 의문의 암살을 당하게 되었다. 또한 하지 수롱의 아들로서 의회에 진출한 아민(Amin Tomina) 의원도 의회 내에서

36) Craig J. Reynolds(1991), "Introduction: National Identity and Its Defenders," Craig J. Reynolds (ed.), *National Identity and Its Defenders Thailand, 1939-1989* (Chiang Mai: Silkworm Books), p. 7.

37) Pitsuwan Surin(1987), "Elites, Conflicts and Violence: Conditions in the Southern Border Provinces," *Asian Review*, vol. 1, no. 1, p. 87.

38) Duncan McCargo(2005), "Southern Thai Politics: A Preliminary Overview," Wattana Sugunnasin (ed.), *Dynamic Diversity in Southern Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books), p. 24.

종교적 자유와 더불어 태국어와 말레이어의 공용제 채택, 지방 공무원의 민족간 구성 비율을 4 대 1로 재조정해 줄 것 등을 요구하다가 분리주의 운동에 연루되어 주민들을 선동했다는 죄목으로 4년간 구금을 당하게 되었다. 태국 중앙정부의 이러한 강압적 탄압정책은 태국 남부 이슬람 거주지역 주민들의 자치를 향한 평화적 운동노선을 보다 폭력적인 방식으로 전환시키는 주요한 계기가 되었다.³⁹⁾

1960년대 후반부터 1970년대까지 빠따니를 비롯하여 나라티왓, 알다, 싸툰(Satun) 등 남부 이슬람 거주지역에서는 학교를 포함하여 경찰서, 정부청사 등을 습격하는 무력 저항활동이 급증하였다. 1960년대 후반까지 태국의 남부 지역에는 60여 개의 무장단체들이 활동하였는데, 이들 단체 중에는 태국과 말레이시아의 공산주의 세력과 연계된 정치단체도 존재하였지만, ‘빠따니민족해방전선(BNPP: Barisan Nasional Pembebasan Patani, National Liberation Front of Pattani)’과 ‘민족혁명전선(BRN: Barisan Revolusi Nasional, National Revolution Front)’, ‘빠따니연합해방기구(PULO: Pattani United Liberation Organization)’ 등과 같이 태국 남부의 분리·독립을 주창하는 무장단체들도 다수 활동하였다.⁴⁰⁾ 빠따니민족해방전선의 경우 남부 이슬람 지역의 완전한 독립을 목적으로 중동지역의 이슬람 종교단체와도 밀접한 연관관계를 맺고 저항운동을 전개하였으며, 1960년대 초부터 등장한 민족혁명전선도 이슬람 종교학교를 중심으로 정치 세력화되어 다양한 군사지원 활동을 전개하였다.

태국 중앙정부와 남부 무슬림 사이의 갈등은 1973년 군부정권이 퇴진하게 된 제1차 민주화 기간 동안에도 지속되었다. 1975년 11월 태국의 해병대가 나라티왓 지역에서 5명의 무슬림 주민들을 살해하는 사건이 발생했으나, 태

39) Surin, *op. cit.*, pp. 88–89.

40) Raymond Scupin(1980), “The Politics of Islamic Reformism in Thailand,” *Asian Survey*, vol. 20, no. 12 참고.

국 정부는 어떠한 진상조사도 하지 않았으며, 이후 분리주의 운동에 부역하였다는 혐의를 받은 다수의 지역주민들이 실종되는 사건들이 빈번하게 발생하였다. 1975년 12월에는 빠따니연합해방기구(PULO)가 주도하는 대규모 시위가 발생하였는데, 이 과정에서 폭발사건이 발생하여 12명 이상이 사망하는 유혈사태가 발생하기도 하였다. 당시 시위대는 빠따니 도지사를 무슬림으로 교체해줄 것과 폭발사건의 범인을 색출하여 처벌할 것, 유가족에 대한 보상조치, 해병대 병력의 철수 등을 요구하였으나, 태국의 중앙정부는 이 지역에 대해 비상사태를 선포하고 강력한 진압정책과 더불어 무장단체들에 대한 토벌작전을 전개하였다. 1977년 1월에는 수도인 방콕(Bangkok)의 던므엥(Don Muang) 공항에서 이슬람 무장단체들의 소행으로 보이는 폭탄테러가 발생하였으며, 같은 해 치러진 왕실행사에서 알라 지역에 근거지를 둔 ‘검은 1902년 12월(Black December 1902)’이 폭발물을 투척하여 5명이 사망하는 사건이 발생하기도 하였다.⁴¹⁾

남부 문제를 해결하기 위한 태국 중앙정부의 강력한 통합정책은 1980년 프렘(Prem Tinsulanond) 정부가 출범하면서부터 유연한 포용정책으로 점진적인 변화가 이루어졌다. 프렘 총리는 그 자신이 군 장성이자 남부 출신으로서 실제로 남부지역을 관할하는 제4군 사령관으로 복무한 경험이 있었기 때문에 남부 무슬림 주민들의 불만과 정체성 문제를 충분히 인식하고 있었다. 그는 집권과 동시에 남부 문제를 해결하기 위해 국민참여, 경제개발, 분리주의자들에 대한 대서면 등을 내용으로 하는 새로운 통합정책을 추진하였으며, 이것은 남부 이슬람 거주지역의 특수성을 부분적으로 인정하는 다양한 문화정책으로 표출되었다. 아울러 1980년대 태국의 급격한 경제성장 또한 이 지역의 경제적 불만을 불식시키는 주요한 계기가 되었다. 그동안 방콕 등 수도권 지역이

41) International Crisis Group(2005, 5), "Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad," Asia Report no. 98-18, pp. 9-10.

나 중부지역과 비교하여 경제적 소외지역으로 인식되었던 남부지역은 말레이시아와의 교역 증대와 다양한 관광사업 투자 등으로 인해 경제적 혜택을 입는 지역으로 거듭나게 되었던 것이다. 이에 따라 분리주의에 기인하는 남부지역의 갈등 요인이 크게 완화되어 평온을 되찾는 듯 보였다.

태국의 남부 문제가 다시금 재발하여 폭력사태로 표면화된 것은 2004년 1월부터 발생한 군부대 습격사건을 시작으로 일련의 폭력사태들이 확산되면서부터다. 2004년 1월 남부 이슬람 거주지역인 나라티왓에서 군부대가 이슬람 무장병력에게 습격을 당해 4명의 군인이 피살되고 400여 명의 총기가 탈취되는 사건이 발생하자, 탁싌(Thaksin Shinawatra) 정부는 이 지역에 계엄령을 선포하고 이슬람 무장단체들을 색출하기 위한 강력한 군사작전을 전개하였다. 2004년 4월의 ‘크루 세’ 사건과 같은 해 10월에 발생한 ‘탁바이’ 사건이 연달아 이어지면서 태국 중앙정부의 강력한 진압정책과 토벌작전은 지방행정 당국과 군부, 경찰 등에 대한 남부 이슬람 거주지역 주민들의 강한 불만을 고조시키게 되었으며, 특히 다수의 지역주민들이 적법한 절차도 거치지 않고 체포·구금되는 사태가 빈번하게 발생하면서 남부지역의 인권 문제에 대한 거센 비난과 반발이 초래되었다. 2005년 8월에는 나라티왓 지역의 무슬림 131명이 말레이시아 클란탄(Kelantan)으로 도피하여 정치적 보호와 망명을 요청하는 사태가 발생하였으며, 이 사건은 태국과 말레이시아 정부 사이의 외교적 마찰을 초래하기도 하였다.

2005년 2월 치러진 하원 의원선거에서 지역구 의석 400석과 정당명부의 의석 100석 등 전체 500석 중 375석을 획득하여 압도적 승리를 거두고 재집권에 성공한 탁싌 총리와 태국애국당(Thai Rak Thai Party) 정부는 2001년 집권 이래 그들이 추진했던 강력한 진압정책에도 불구하고 남부지역의 폭력 사태가 개선되지 않자, 같은 해 3월 ‘국가회해위원회(NRC: National Reconciliation Commission)’를 설치하여 남부 이슬람 거주지역 대표들과 남부 문제의 해결을 위한 적극적인 대화를 모색하였다. 그러나 이미 2월 하

원 의원선거에서 탁싨 총리의 태국애국당은 남부지역 전체 52개 선거구 중 단지 1개 선거구만을 획득함으로써 남부지역 주민들의 민심이 탁싨 정부에 등을 돌린 상황이었다.⁴²⁾ 더욱이 2006년 초부터 탁싨 일가의 편법적 세금탈루 문제가 밝혀지면서 탁싨 총리에 대한 퇴진운동이 전개되는 등 정치적 불안이 야기되었으며, 같은 해 9월에는 군부 쿠데타가 발생하여 임시정부가 구성되는 등 태국 정치권력의 급격한 변화가 초래되었다.

그리고 2007년 12월 새로운 선거와 태국애국당의 후신(後身)인 국민의 힘당(PPP: People's Power Party) 씨막(Samak Sundarawej) 정부의 출범, 2008년 9월 씨막 총리의 퇴진과 솜차이(Somchai Wongsawat) 정부로의 교체, 민주주의민중동맹(PAD: People's Alliance for Democracy)의 반탁싨·반정부 운동 전개와 2008년 12월 민주당(Democrat Party) 아피싨(Abhisit Venijjavit) 정부의 출범, 그리고 ‘레드 셔츠(red shirts)’와 ‘옐로우셔츠(yellow shirts)’로 나뉘어 지속적으로 전개되는 탁싨 지지세력과 반탁싨 세력 사이의 시위 및 대결구도 등 일련의 정치적 혼란과 변동 속에서 남부지역의 폭력사태는 문제의 실마리를 찾지 못한 채 표류되었다. 최근 들어 태국의 남부 문제는 정부의 계엄령 해제와 군대 철수 등 강력한 진압정책 철회와 문제 해결을 위한 위원회 설치 및 협상을 통해 극한적 상황이 완화되었으나, 아직도 간헐적인 문제가 발생하고 있다.

나. 분리주의 운동의 주요 원인과 최근 현황

그렇다면 태국의 남부 이슬람 거주지역에서 발생하고 있는 폭력사태와 지역갈등은 어떤 원인에 기인하는가? 우선 첫째로 태국의 남부지역에 내재되어

42) 이동윤(2005), 『태국 선거과정의 변화와 지속성: 2005년 하원의원선거를 중심으로』, 『동남아시아연구』, 제15권 2호 pp. 288~289.

있는 역사적 특수성과 사회·문화적 이질성 등을 그 원인으로 지적할 수 있다. 흔히 태국의 남부지역은 역사적 발전경로와 사회·문화적 기본 토대가 태국의 중앙이나 다른 지역과 구분되는 특수한 지역으로 구분되어 왔다.⁴³⁾ 특히 태국의 남부지역은 빠따니, 알라, 나라티왓, 싸툰 등 말레이계 무슬림들이 다수 거주하는 국경지역뿐만 아니라 남부지역 전체에 걸쳐 정복민과 피정복민으로 구분되는 과거의 역사적 유산을 지니고 있으며, 남부 국경지역을 중심으로 지속되어온 태국 중앙정부에 대한 저항과 반란은 남부지역 전체를 문제의 지역으로 인식케 하는 주요한 원인을 제공하였다.⁴⁴⁾ 이에 따라 수도인 방콕을 중심으로 태국의 일반인들이 지니는 남부지역에 대한 인식의 편견은 높은 범죄율과 탈법, 경제적 후진성, 지방 특유의 관료적 부패와 밀수 등 부정적인 평판이 대부분을 차지하였으며,⁴⁵⁾ 남부지역의 주민들 역시 중앙의 멸시와 차별, 불평등에 대한 저항으로 지역적 반감과 이질성을 지니게 되었다.

둘째, 태국 남부 국경지역에서 발생하고 있는 폭력사태와 지역갈등의 기저에는 이슬람교도인 무슬림 주민들이 느끼는 사회·경제적 박탈감과 차별성이 주요한 요인을 제공하고 있다. 중심부는 주변부의 착취와 희생을 바탕으로 발전을 추구하며, 이것은 종족과 지역 의식에 기반을 둔 주변부의 불만과 저

43) 흔히 태국은 수도인 방콕을 중심으로 크게 4개의 지역으로 구분되는데, 이러한 구분은 일차적으로 지리적 구분에 의한 것이기도 하지만, 민족적 혹은 문화적 함의가 포함되어 있다. 즉 말레이 반도 쪽의 남부지역은 보다 말레이적인 동시에 이슬람적인 것으로 치부되며, 치앙마이(Chiang Mai)를 중심으로 한 북부지역은 고산족들의 세계인 동시에 미얀마 문화의 영향을 많이 받은 곳이고, 방콕을 둘러싼 중부지방은 보다 태국적이며, 이산(Isan)으로 불리는 동북부지역은 라오스적인 것으로 구분된다. McCargo, *op. cit.*, p. 21; 조흥국(2004), 『태국의 내부 식민주의와 이산(Isan) 정체성에 관한 연구』, 오명석 (편), 『동남아의 지역주의와 종족갈등』 (서울: 오름, p. 197.

44) Alexander Horstmann(2004), "From Shared Cosmos to Mobilization of Hatred: Ethnic Relations in Southern Thailand between Complementary, Alienation and Hostility," Thomas Engelbert and Hans Dieter Kubitscheck (eds.), *Ethnic Minorities and Politics in Southeast Asia* (Frankfurt am Main: Peter Lang), p. 122.

45) Aurel Croissant(2005), "Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences Since 2001," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, no. 1, p. 29.

향을 불러일으킬 수밖에 없다는 ‘내적 식민주의론(internal colonialism theory)’은 차치하더라도 태국은 20세기 초부터 1950년대 말까지 수도인 방콕을 중심으로 중앙집권적 행정체제를 갖추고 경제성장과 사회발전을 주도함으로써 지역간 사회·경제적 격차가 심화되기 시작하였다. 태국의 산업화 정책은 1960년대 수입대체 산업으로부터 1970년대 수출지향 산업으로 전환되면서 경제발전의 토대를 구축하기 시작하였으며,⁴⁶⁾ 1980년대 중반부터 급격한 경제성장을 경험할 수 있었다. 그러나 이러한 경제성장에도 불구하고 대부분의 산업화 정책과 경제개발은 주로 수도인 방콕과 중부지역에 집중됨으로써 북부나 동북부, 남부지역의 경우 지역간 격차가 극심하게 발생하였으며,⁴⁷⁾ 이것은 결국 지역간 차별과 갈등구조를 형성하는 주요한 요인으로 작용할 수밖에 없었다.

다른 한편으로 지역간 경제적 격차는 지방에 대한 중앙의 사회적 차별과 멸시로 이어지게 되었다. 수도인 방콕과 중부지역 중심의 문화적 확산은 사회구조와 교육제도 등을 통해 더욱 심화될 수밖에 없었다. 이른바 방콕을 중심으로 하는 중앙의 지배적 종족집단과 남부, 동북부, 북부 등 주변부의 상대적 저개발 지역에 살고 있는 종속적 종족집단의 구분이 그것이다. 방콕과 중부지방 중심의 문화적 교육제도와 경제적 지배계급 구조는 다른 지역의 주민들로 하여금 중심부의 문화적 우월감에 대한 주변부의 문화적 열등감을 유발하는 주요한 계기가 되었다. 흔히 태국의 남부 국경지역에 거주하고 있는 말레이계 무슬림은 전통적으로 ‘캅(khaek)’, ‘캅 무슬림(khaek muslim)’, ‘캅 말라유(khaek malayu)’, ‘캅 팩타이(khaek phaktai)’ 등으로 불리고 있

46) 그럼에도 불구하고 태국은 1980년대 초까지 국내총생산(GDP)에서 농업 부문이 공업 부문보다 기여도가 높은 것으로 나타났으며, 전체 인구의 70% 이상이 농업 부문에 종사하는 농업국이었다.

47) 1985년 태국의 전체 공업생산 중 약 80% 이상이 방콕을 중심으로 이루어졌으며, 인구 또한 1953년과 비교하여 1990년대 중반까지 8배 이상 증가하였다. David Brown(1994), *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (London: Routledge), p. 166.

는데, 이것은 ‘~놈’과 같이 남부 무슬림들을 멸시하거나 차별하여 부르는 용어로서 타 지역에 대한 남부 말레이계 무슬림들의 차별적 인식과 정체성을 고양시키기에 충분한 것이었다.⁴⁸⁾ 이와 더불어 태국 정부의 경제개발정책이 중앙과 남부지역 사이의 경제적 격차를 해소하는 데 실패하자, 남부 이슬람 사회의 종교적·인종적 자각과 중앙정부에 대한 거부감은 더욱 심화되어 지역갈등 형태로 표출될 수밖에 없었다.⁴⁹⁾

셋째, 국민형성과 국가통합을 위한 태국 정부의 강력한 민족주의 정책은 한편으로 소수민족의 자연스러운 동화와 융합을 통해 하나의 태국을 형성하는 데 크게 기여하였으나, 다른 한편으로 그동안 잠재적으로 내재되어 있던 소수민족의 민족의식을 고양시키는 반작용을 유발하기도 하였다. 국왕·불교·국민의 ‘삼위일체’를 바탕으로 하는 태국의 국가이념 ‘랏타니욘’은 19세기 말 서구 열강의 식민지배 위협이 점증되는 가운데 국가 주권에 대한 본격적인 관심을 갖게 되면서 시작되었다. 당시 국왕을 비롯한 왕족과 귀족·관료 등은 태국 사회의 애국주의적 기풍을 강조하였으며, 이를 위해 태국인들을 하나로 단결시키는 이념적 틀로서 과거 수백 년간 태국 문화의 보편적 바탕으로 작용하여온 국왕을 중심으로 한 종교(불교)와 국민통합을 강조하였다. 특히 ‘라마 6세(Rama VI)’로 불리는 와찌라웃(Vajiravudh, 1910년~1925년 재위) 국왕 시기에 이르러 ‘삼위일체’ 사상은 “태국 국민으로서 국왕과 불교, 국가에 대해 충성심을 가져야 한다”는 국가이념으로 자리를 잡게 되었다.⁵⁰⁾

태국의 정치 엘리트들은 1932년 궁정 쿠데타 발생과 입헌군주제로의 전환 등 국내적으로 확산된 정치적 소용돌이를 진정시키기 위해 보다 강력한 국가통합의 필요성을 강조하였으며, 특히 궁정 쿠데타를 통해 새롭게 정치권력

48) Syed Serajul Islam(2005), *The Politics of Islamic Identity in Southeast Asia* (Singapore: Thomson), p. 79.

49) Croissant, *op. cit.*, pp. 27-29.

50) Eiji Murashima(1988), “The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand,” *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 19, no. 1, pp. 87-93.

을 잡게 된 피분 세력은 범타이 민족주의를 표방하면서 분열된 민심을 추스리기 위한 강력한 민족주의 정책을 시행하였다.⁵¹⁾ 교육과 문화적 차원에서 피분 정부는 “태국인들을 진정한 태국인으로 만든다”는 목적 아래 이른바 ‘국가주의(Rathanyom: 랏타니옴)’ 정책을 표방하여 타이족을 중심으로 한 국민통합을 주도하였다.⁵²⁾ 또한 1957년 치열한 정치적 암투를 통해 정치권력을 잡은 사릿(Sarit Thanarat) 정권 또한 타이 민족주의를 기반으로 하는 ‘락 타이(Lak Thai)’ 정책을 추진하였는데, 이것은 국왕·종교(불교)·국민을 중심으로 한 ‘삼위일체’ 사상과 마찬가지로 국왕과 불교, 그리고 국민(민족)이 태국이라는 국가를 떠받치는 세 가지 기둥이라는 의미로서 국왕과 불교를 태국 사회의 구심점에 놓고 태국 국민을 형성하고 통합하려는 국가이념으로 활용되었다.⁵³⁾

그러나 이러한 타이 민족주의는 태국 내에 살고 있는 소수민족들에 통합과 배제라는 상호 모순적인 두 가지 의미를 지니고 있었다. 현실적으로 타이 민족주의의 강화는 상좌불교의 보편적 문화 속에서 국왕을 정점으로 구심점을 형성하고 다수민족인 타이족 사회 속으로 소수민족들을 통합시키려는 수용성을 보여주는 것이었다. 그러나 다른 한편으로 타이 민족주의는 수도인 방콕과 중부지역의 정치·경제적 위상과 사회·문화적 융합을 강조함으로써 소수민족들에 대한 차별과 배제를 의미하는 것이기도 하였다. 민족주의적 색

51) 범타이 민족주의는 태국 국내의 여러 지역뿐만 아니라 라오스, 미얀마, 중국 윈난성, 베트남 북부 등지에 살고 있는 타이족(Tai) 계열의 모든 민족들을 하나의 타이족으로 간주하는 ‘범(凡) 타이(pan-Thai)’를 의미하며, 이러한 범타이 민족주의는 범타이적 세계를 창출한다는 목적 아래 태국 중부지역의 문화를 강조하였다 Scot Barmé(1993), *Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), pp. 144-149; Judith A. Stowe(1991), *Siam Becomes Thailand: A Story of Intrigue* (Honolulu: University of Hawaii Press), p. 102.

52) 태국의 근대 교육제도는 1885년 출라롱콘(Chulalongkorn) 대왕 시기부터 확대되었는데, 1921년 초등학교 교육의 의무교육제가 실시된 이래 1934년에는 교육부에 의해 교과목과 교과 내용이 통일되었으며, 이것은 예외 없이 전국 학교들에 적용되었다.

53) David K. Wyatt(1984), *Thailand: A Short History* (New Haven: Yale University Press), p. 281.

채와 교육을 강조하는 의무교육은 타이족 중심의 태국 지리와 역사, 그리고 태국어를 강조하였으며, 국왕과 불교, 국가에 대한 존경심과 충성심을 강화하였다.⁵⁴⁾ 이에 따라 태국 내의 소수민족들은 한편으로 타이족 중심의 태국 사회에 편입되기 위해 다양한 노력들을 전개하면서도, 일부 지역의 소수민족들은 남부 이슬람 거주지역 주민들과 같이 자신들의 전통적 역사와 문화, 종교 등 민족적 정체성을 유지하기 위해 저항하였다.⁵⁵⁾

마지막으로 태국 남부 국경지역에서 발생하고 있는 폭력사태와 지역적 갈등의 중심에는 정치적 요인과 정책적 요인 또한 주요한 원인으로 작용하여왔다. 과거 중앙집권적 권위주의 체제가 강조되던 군부통치 시기의 강압적 통합정책은 남부 이슬람 거주지역 주민들의 거센 반발과 저항을 초래하였으나, 급격한 경제성장과 정치적 준민주주의(semi-democracy)가 이루어졌던 브렘 정권 시기에는 유화정책을 통해 남부지역의 갈등과 저항 또한 크게 약화되었다. 중앙정부와 지방정부 사이의 잠재적 갈등은 1932년 궁정 쿠데타와 더불어 입헌군주제가 실시된 이후 1938년 피분 총리가 정치적으로 전면에 등장하여 집권을 강화함으로써 더욱 증대되었다. 범타이 민족주의에 기반을 둔 피분 정권의 국가통합 정책은 소수민족들의 토착문화를 타이족의 문화로 흡수·통합한다는 것으로서, 교육제도와 계몽활동 등 다양한 문화적 동화정책과 더불어 중앙정부의 정치력을 동원한 강압적 통합정책이 추진되었다.⁵⁶⁾

1992년 민주화와 더불어 남부지역 출신의 추언 총리가 1992년과 1997년

54) Charles F. Keyes(1967), *Isan: Regionalism in Northeastern Thailand* (Ithaca: Cornell University Press), pp. 19-20.

55) Chayan Vaddhanaphuti(2005), "The Thai State and Ethnic Minorities: From Assimilation to Selective Integration," Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson (eds.), *Ethnic Conflicts in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies) 참고.

56) Piyanart Bunnag(1985), *Nayobai kan-pokkhrong khong rathaban tochau thai-muslim nai changwat-chaidaeen phaktai, 2475~2516*, Pitsuwan Surin, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand* (Bangkok: Thammasat University Press), pp. 87-93.

두 차례에 걸쳐 집권하면서 태국의 남부 문제는 점진적으로 유화 국면을 맞는 듯 보였으나,⁵⁷⁾ 2001년 하원 의원선거에서 탁싨 총리가 이끄는 태국애국당이 압승을 거두고 집권하면서 남부 문제는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 탁싨 총리는 민족주의 정책을 표방하며 민주당의 정치적 영향력이 막강한 남부지역에 대해 중앙통제를 강화하였으며, 이것은 그동안 행정기관과 남부 이슬람 주민들 사이의 의사소통을 매개해 주던 ‘남부국경지역행정센터(SBPAC: South Border Provinces Administrative Center)’의 폐지를 통해 가시화되었다.⁵⁸⁾ 이와 더불어 탁싨 정부는 남부 국경지역의 이슬람 정체성을 완화시키기 위해 이슬람의 종교학교 역할을 수행해 온 ‘폰독(pondok)’을 폐지하고 태국어 및 문화교육을 강화하는 등 남부지역 이슬람 주민들을 자극하였다.

2001년 미국에서 9·11 테러가 발생한 직후에도 다른 국가들과 달리 비교적 평온한 모습을 유지했던 태국 남부 이슬람 거주지역은 2004년 1월에 들어서야 군부대가 이슬람 무장세력에게 피습을 받아 무기고를 탈취당하는 사건이 발생하였다. 연이어 발생한 학교와 불교사원, 공공시설에 대한 일련의 방화사건에 직면하여 탁싨 정부는 남부 4개 이슬람 거주지역에 대한 부분적인 계엄령을 선포하고 군대를 파견하여 범인색출 작전을 전개하는 등 사태의 조기 수습을 위한 강력한 진압정책을 실행하였다. 그러나 이러한 강경책은 사태의 조기 수습은 고사하고라도 군부대의 진압작전 수행과정에서

57) 이동윤(2006), 『민주화 이후 태국의 선거와 지역주의』, 『한국정치학회보』 제40집 5호, pp. 336~338.

58) 남부국경지역행정센터(SBPAC)의 창설 목적은 원래 남부지역에서 말레이시아와 연계된 공산 반군을 진압하는 것이었다. 그러나 남부국경지역행정센터는 태국 내 공산주의 세력이 소멸되자 오히려 분리주의 운동에 의한 저항운동과 폭력 문제를 주로 다루게 되었다. 남부국경지역행정센터는 내무부 관할 아래 국방차관이 위원장으로 참여하고, 남부 출신의 이슬람 지도자와 관료들이 회의에 참석하여 정치·경제·사회·안보 문제에 관한 정책적 협의와 의견 조정이 이루어졌다. 그 밖에도 남부국경지역행정센터는 현지 공무원들의 활동에 대한 민원을 수렴하였으며, 중앙정부와 남부지역 사이의 의사전달 통로 역할을 수행하였다. International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 33-34.

민간인들이 피해당하는 다수의 사건들이 발생함으로써 인권 문제에 대한 새로운 논란의 불씨를 제공하였다. 결과적으로 2004년 1월 군부대 피습사건 이후 남부 문제에 대한 탁센 정부의 강력한 진압정책은 오히려 남부지역의 온건한 이슬람 주민들까지 정부의 조치에 항의하고 저항케 만드는 역효과를 초래하였다. 최근 들어 태국 정부는 그들의 정책 노선을 전환하여 남부 이슬람 주민들의 문화·종교적 특수성을 인정하고 대화와 협상을 통해 문제를 해결하려는 의지를 천명하였다. 그러나 이미 군대를 동원한 강력한 진압정책 등 유혈사태를 겪고 불신감이 팽배한 상황에서 정부의 이러한 정책 전환이 얼마나 실효성이 있을지에 대해 많은 의문이 제기되고 있다.

3. 필리핀의 분리주의 운동과 지역갈등

가. 분리주의 운동의 역사적 기원과 전개과정

다른 동남아 국가들과 마찬가지로 필리핀에서 분리주의 운동이나 지역갈등에 의한 반군활동은 전혀 새로운 문제가 아니다. 이미 오래 전부터 필리핀에서는 북부 산간지역의 ‘신인민군(NPA: New People's Army)’을 중심으로 한 공산주의 세력의 반군 게릴라 활동이나 국지전, 습격, 요인·관광객 납치와 암살 등 비정규적 형태의 테러행위가 자행되었으며, 1970년대 이후부터 남부지역을 중심으로 이슬람 무장단체나 반군세력들에 의해 주창된 분리주의 운동과 지역갈등이 확산되어 왔다. 사실상 전체 인구의 85% 이상이 가톨릭 신자인 필리핀에서 이슬람교도는 극히 소수에 불과하지만,⁵⁹⁾ 이들 이슬람

59) 필리핀 내에서 주요 종교는 가톨릭이지만, 1990년대부터 남부지역을 중심으로 이슬람교도의 수가 점차 증가되는 추세에 있다. Ricardo G. Abad(2001), "Religion in the Philippines," *Philippine Studies*, vol. 49, no. 3 (Abad), p. 339.

세력들은 남부 민다나오(Mindanao) 섬과 술루(Sulu) 군도 등지를 중심으로 모로민족해방전선(MNLF: Moro National Liberation Front)을 결성하고 이슬람 국가로의 분리주의를 주장하면서 반정부 무력투쟁을 전개하여왔다.⁶⁰⁾

우선 필리핀 남부지역에서 전개되고 있는 이슬람 분리주의 운동과 지역갈등의 연원은 멀리 스페인에 의한 식민지배 시기까지 거슬러 올라간다. 최초 스페인의 식민지배 방식은 “무조건 전쟁을 통해 스페인 영토를 확장하는 것”으로서 남부지역에 거주하는 다수의 무슬림을 지역적으로 감소시키고 이들 지역 주민들을 스페인 국왕의 신민으로 복속시키는 것이었다.⁶¹⁾ 이른바 모로의 스페인화 혹은 기독교화가 그것으로서, 이러한 ‘축소지향 정책(reduction-oriented policy)’은 식민주권과 가톨릭 전파를 모체로 하는 것이었다.⁶²⁾ 19세기 중반부터 스페인의 식민정책은 문명화 정책이 강화되면서 민다나오나 술루 주변 지역에 대해 군정을 수행할 수 있는 공식기구를 설치하고 가톨릭 신앙의 수용을 지역 주민들에게 강요하는 방향으로 전개되었다. 특히 스페인 당국은 가톨릭 포교활동을 강화하여 무슬림이 아닌 비기독교 부족들을 무슬림의 영향으로부터 격리시킴과 동시에 그들에 대한 스페인 당국의 영향력을 강화하는 정책을 전개하였다. 스페인 당국은 루손과 비사야 등 다른 지역에서 이미 기독교화가 진행된 필리핀인들을 민다나오나 술루

60) ‘모로(Moro)’란 민다나오 지역과 술루 군도를 중심으로 필리핀 남부지역에 거주하는 이슬람교도를 일컫는 말이다. ‘모로’의 어원은 고대 마우리(Mauri) 족이나 마우레타니아(Mauretania) 족에서 연유된 것이라고 하나, 일반적으로 16세기 스페인 통치자들이 자신들에게 보다 잘 알려진 무어(Moors) 족을 혼돈하여 부르기 시작한 것으로부터 유래되었다. 이에 따라 필리핀에서 ‘모로’라는 명칭은 무슬림을 지칭하는 일반적인 용어로 사용되고 있다. 정영국(1998), 『필리핀 정치와 모로(Moro) 분리독립투쟁』, 양승윤 외, 『필리핀: 세계 최대의 로마 카톨릭 국가』 (서울: 한국외국어대학교 출판부), p. 221.

61) 1558년부터 1898년까지 320년 동안 필리핀 무슬림과 스페인 식민당국 사이에 있었던 무력충돌, 이른바 ‘모로전쟁(Moro War)’이라고 한다. 필리핀 남부지역에 대한 식민지화와 가톨릭 포교를 위해 시작되었으나, ‘지하드(jihad: 聖戰)’를 불사한 무슬림의 지속적인 저항으로 오히려 가톨릭교에 대한 반감만을 산 채 끝났다. 김성철(2000), 『필리핀 무슬림』 (전주: 전주대학교 출판부), pp. 49~68.

62) 정영국(2003), 『필리핀의 정치변동과 정치과정』 (서울: 백산서당), p. 233.

지역으로 이주시켜 문명화와 동화 작업을 촉진시켰다.⁶³⁾ 이러한 이주정책은 스페인으로부터 미국의 식민지배로 전환되면서 더욱 본격화되어 민다나오 전체 주민들 중 무슬림이 차지하는 비율은 1948년 민다나오 주민 중 약 32%를 차지하던 모로의 비중이 1970년에는 21%로 떨어지는 등 남부 이슬람 주민들의 위기의식을 초래하였다.⁶⁴⁾

한편 필리핀에 기독교인들에 대한 이슬람 분리주의 운동과 저항활동은 1946년 독립과 더불어 필리핀공화국이 수립된 이후 본격화되었다. 1953년 대통령이 된 막사이사이(Ramon Magsaysay)는 북부 산간지역의 공산반군(HUK: Hukbalahap) 활동을 저지하고 그 전향자들을 회유하기 위해 민다나오 지역의 토지를 무상으로 나누어주고 정착을 돕겠다고 선언하였다. 그러나 필리핀 정부의 이러한 이주정책은 민다나오는 원래 ‘선조의 땅’이라고 생각하던 모로들에게 극한적 반감을 갖게 만드는 계기를 제공하였다.⁶⁵⁾ 이와 더불어 1968년 발생한 ‘하비다(jabidah)’ 사건은 필리핀의 중앙정부에 대한 모로의 정체성을 더욱 분명히 하면서 분리주의 운동을 추진하는 발화점이 되었다. 당시 필리핀 군부는 술루 지역의 무슬림 청년들을 모집하여 군사훈련을 실시하고, 말레이시아와 영토분쟁 지역인 보르네오 북단 사바(Sabah) 지역에 파견하는 계획을 수립하여 추진하였다. 그러나 군사훈련 중 이들 훈련병들의 내부 불만으로 반란행위가 발생하자, 군부 지도자들은 이들을 무력으로 진압하여 68명의 무슬림 훈련병들을 모두 살해하고 단지 1명만이 살아남는 사건이 발생하였다. 유일한 생존자에 의해 이 사실이 폭로되자, 필리핀 정치권과 학생들, 그리고 말레이시아 정부의 강력한 비난이 초래되었으며, 이후 이 사건은 ‘무슬림독립운동(Muslim Independence Movement)’이 본

63) 김성철(2000), 『필리핀 무슬림』, pp. 43-46.

64) W. K. Che Man(1990), *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand* (Oxford: Oxford University Press), pp. 44-45; 정영국(2003), 『필리핀의 정치변동과 정치과정』, p. 133.

65) 김성철, 앞의 책, pp. 120~121.

격화되는 계기를 마련하였다.⁶⁶⁾

다른 한편으로 필리핀 남부지역의 이슬람 분리주의 운동이 하나의 반정부 무장 세력으로서 본격적인 활동을 시작하게 된 것은 1972년 마르코스(Ferdinand E. Marcos) 대통령에 의해 계엄령이 선포되고 권위주의체제가 수립되었던 때와 그 시기를 같이한다. ‘무슬림독립운동(MIM)’이 전개될 당시 학생운동을 이끌었던 청년지도자 미주아리(Nur Misuari)는 1971년 ‘모로 민족해방전선(MNLF)’을 결성하여 분리주의 운동과 함께 무장투쟁을 전개하게 된 것이다. 1974년 트리폴리에서 구성된 모로민족해방전선 중앙위원회에서 지도자들 사이의 갑작스러운 내부 변화가 발생하면서, 이후 모로민족해방전선 지도부가 내부 과벌투쟁에 돌입하여 각 과벌들은 자기 나름대로 지도력을 발휘하며 각각의 투쟁노선에 따라 점진적인 변화와 차이점을 표출하게 되었다.⁶⁷⁾ 그로부터 1996년 평화협정이 체결되기까지 필리핀 남부지역에서는 미주아리가 이끄는 모로민족해방전선과 필리핀 정부군 사이에서 치열한 전투와 유혈참극이 지속되어 최소 10만 명 이상이 희생자가 발생하는 등 장기적인 갈등과 충돌이 지속되었다.⁶⁸⁾

필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등에 대한 평화적 해결책은 결

66) 물론 그 이전에도 필리핀 최초의 무슬림 사회조직으로 1924년 결성된 ‘사라카툼 이슬람협회(SIA: Sarikatul Islam Association)’와 ‘필리핀무슬림협회(MAP: Muslim Association of the Philippines)’ 등이 존재하였으며, 이후 ‘무슬림법률가협회(Muslim Lawyer’s League)’, ‘필리핀무슬림최고회의(SICP: Supreme Islamic Council of the Philippines)’, ‘필리핀무슬림동맹(MAP: Muslim Alliance of the Philippines)’, ‘필리핀무슬림학생연합회(Muslim Students’ Association of the Philippines)’, ‘술루무슬림동맹(Sulu Muslim League)’, ‘무슬림진보운동(MPM: Muslim Progress Movement)’, ‘이슬람단체연합(Union of Islamic Forces and Organizations)’ 등이 창설되었다. 김성철, 앞의 책, pp. 28~29.

67) Che Man(1991), *Muslim Separatism*, pp. 128-129.

68) Jacques Bertrand(2000), “Peace and Conflict in the Southern Philippines: Way the 1996 Peace Agreement Is Fragile,” *Pacific Affairs*, vol. 73, no. 1, p. 37. 예를 들어 1970년대 중반부터 기독교도의 이주가 가장 많았던 꼬꼬바도 및 북라나오주에서는 기독교도와 무슬림 사이의 무력충돌이 발생하여 모로사회의 무장봉기에 놀란 기독교 정치인들이 ‘일라가스(Ilagas: 쥐를 의미)’라는 민병대를 조직하여 무슬림 독립운동과 연결되어 있는 ‘블랙셔츠(black shirts)’를 공격하였으며, 양측 집단간 다수의 사상자가 발생하면서 정부군이 투입됨으로써 사태는 더욱 악화되었다. 정영국, 앞의 책, p. 143.

국 1986년 발생한 ‘2월 혁명’ 이후 필리핀의 민주화 과정이 전개되고 정부가 ‘민다나오 무슬림 자치지역(ARMM: Autonomous Region of Muslim Mindanao)’을 허용하면서 그 계기가 마련되었으며, 궁극적으로 정부와 모로 민족해방전선 사이에 내전 종식을 위한 평화협정이 체결되면서 그 결말을 보게 되었다.⁶⁹⁾ 그러나 1996년 평화협정이 체결된 이후에도 필리핀에서 이슬람의 무장세력 문제가 완전하게 해결된 것은 아니다.⁷⁰⁾ 모로민족해방전선보다 더 급진적인 분리주의 운동을 전개하던 모로이슬람해방전선(MILF: Moro Islam Liberation Front)이 1996년 체결된 평화협정을 파기하고 여전히 무장 독립투쟁을 전개하고 있기 때문이다. 이들은 1984년 하심(Salamat Hashim)을 중심으로 독자적인 무장조직을 결성한 이래 대략 12만 명으로 추산되는 자체적인 게릴라 병력을 보유하고 지속적으로 분리·독립을 위한 투쟁활동을 전개하고 있으며, 특히 외국인 납치와 인질, 각종 폭파 공격과 암살 등 강력한 무장투쟁을 전개함으로써 필리핀의 국내 치안을 불안하게 만들고 있다.⁷¹⁾ 이와 더불어 모로이슬람해방전선보다 강경한 이슬람 무장세력으로서 이부 사이프(Abu Sayyaf) 또한 매우 위협적인 군사집단으로 등장하여 필리핀 국내의 평화와 안정을 위협하고 있다. 이들은 그동안 동남아 지역에서 다른 이슬람 무장세력의 군사훈련을 담당하는 등 국제적인 연계망을 형성하여 활동했던 것으로 추정되며, 특히 근래 들어서는 불특정 다수에 대한 무차별 공격과 교회 폭파, 외국인 납치 및 인질 등 점진적으로 테러행위의 강도를 높이고 있다.⁷²⁾

69) 모로민족해방전선의 분리주의 운동사에 관한 보다 자세한 논의는 정영국(1998), 『필리핀 정치와 모로(Moro) 분리독립투쟁』, 유왕중(2001), 『필리핀의 이슬람』, 양승윤 외, 『동남아의 이슬람』(서울: 한국외국어대학교 출판부) 등을 참고할 것.

70) Bertrand(2000), “Peace and Conflict in the Southern Philippines,” p. 37.

71) Dong-Yoon Lee(2009), “Politics of Anti-Terrorism Policy in Southeast Asia: A Comparative Study of the Philippines and Indonesia,” *Pacific Focus*, vol. 24, no. 2, pp. 257-258.

72) 유왕중, 앞의 책, p. 212.

최근 들어 필리핀 남부지역의 이슬람 분리주의 운동과 저항활동이 국제사회에서 커다란 주목을 받고 있는 이유는, 이들이 2001년 미국에서 발생한 ‘9·11 테러’의 배후세력으로 지목되고 있는 빈 라덴(Osama bin Laden)의 알카에다(Al Qaeda) 조직과도 깊은 연관관계가 있다고 밝혀졌기 때문이다. 모로이슬람해방전선의 경우 이미 1990년대 초반부터 알카에다와 직·간접적 관계를 맺고 국제적인 연계망을 공고하게 유지해왔던 것으로 추정되며,⁷³⁾ 무력을 통한 필리핀의 이슬람화를 주창하는 이부 사아프 역시 알카에다를 비롯하여 동남아와 중동지역 소재 테러단체들과 연계망을 형성하고 국제적 테러활동에 적극적으로 관여해온 것으로 판명되고 있다. 특히 일부 조직원들이 아프가니스탄 전쟁에도 참전한 바 있는 이부 사아프의 경우 알카에다로부터 지속적으로 재정적 지원을 받아왔으며, 그동안 동남아 지역에서 발생하였던 크고 작은 테러 사건들에도 깊숙이 연루되어 있는 것으로 알려져 있다.⁷⁴⁾

나. 분리주의 운동의 주요 원인과 최근 상황

그렇다면 필리핀 남부지역의 이슬람 분리주의 운동과 지역갈등이 해소되지 못하고 확산되는 이유는 무엇인가? 우선 첫째, 과거 스페인 식민지배와 미국의 식민지배 시기부터 지속되어온 종교갈등이 주된 원인으로 지적될 수 있다. 민다나오와 술루 군도를 근간으로 필리핀 남부지역은 무슬림들이 거주하는 지역이었으며, 이들 지역에 대한 강제 복속과 이른바 문명화 정책으로 불리는 기독교(가톨릭교) 포교사업은 이슬람교를 믿고 있는 지역 주민들로부터 거센 반발을 유발하였다. 특히 스페인 식민지배 말기부터 기독교로 개종

73) Rohan Gunaratna(2002), *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (New Delhi: Lotus Roli Books), p. 184.

74) *Ibid.*, pp. 174-175.

한 다른 지역 주민들의 이주정책은 이들 지역 주민들 사이의 자연스러운 동화와 통합을 기대하였으나, 반대로 지역 주민들 사이의 강한 반발과 더불어 갈등과 충돌을 양산하였다. 또한 미국의 식민지배 시기부터 본격적으로 전개된 타 지역 주민들의 이주정책은 민다나오와 술루 군도 등 남부지역 내에서 무슬림의 수를 급격히 감소시키는 데 성공하였으나, 이에 대한 무슬림 사회의 강한 저항과 반발을 불러일으키게 되었다. 그리고 마침내 위기감을 느낀 남부지역의 무슬림 주민들은 정부정책에 더욱 강력하게 저항하여 분리주의를 주장하는 갈등의 악순환이 전개되었다.

둘째, 필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 경제적 격차와 불평등에 기인하는 요인을 간과할 수 없다. 1953년 집권한 막사이사이 대통령은 필리핀 북부 산간지역에서 활동하던 공산반군 출신의 전향자들을 남부지역으로 이주시켜 이들 지역의 토지를 무상으로 분배해주고 그들의 정착과 현지 개발사업을 지원하는 일련의 통합정책들을 추진하였다. 그러나 이러한 이주정책은 결과적으로 남부지역 토지의 원래 주인이었던 모로 원주민들과 토지 소유권 문제를 발생시켰으며, 이것은 결국 토지 경작과 연관된 소득의 경제적 불평등 문제로 연결되는 문제를 초래하였다.⁷⁵⁾ 실질적으로 민다나오와 술루 군도 등 남부지역을 ‘선조들의 땅’으로 생각하던 모로들에게 중앙정부의 이러한 이주정책은 과거 오랫동안 이어져 내려온 선조들의 땅을 강제적으로 빼앗아 이교도들에게 나누어주는 종교 모독에 해당하는 사건이었다. 이에 따라 남부지역 무슬림들은 중앙정부의 불평등한 토지정책과 개발사업 등에 기인하는 경제적 격차와 차별에 저항하여 분리주의 운동에 동참하게 된 것이다.

셋째, 필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등에 대한 중앙정부의 무차별한 진압정책이다. 특히 1972년부터 시작된 마르코스 대통령의 계엄령과

75) 정영국, 앞의 책, pp. 136-137.

중앙집권적 권위주의 체제는 지역적 분리주의를 주장하던 남부지역 주민들의 자치권 주장을 묵살하는 조치였다고 평가할 수 있다. 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등에 대해 중앙정부는 정부군을 파견하여 사태의 조기 진압을 시도하였으며, 이러한 과정에서 무력투쟁을 전개하던 반정부 저항군은 물론 무고한 민간인들까지 사상자가 발생함으로써 사태를 더욱 악화시키는 계기를 제공하였다. 1986년 민주화 이후 필리핀 남부지역의 갈등 문제는 점진적으로 소강 국면을 맞이하여 1996년 정부와 분리주의 운동세력 사이의 평화협정이 체결되었으나, 2001년 9·11 테러 사건이 발생하고 2002년 아로요(Gloria Maspagal Arroyo) 대통령이 집권한 이래 미군과 필리핀 정부군 사이의 테러진압을 위한 공조체제가 수립되어 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등을 국제 테러리즘과 연계된 것으로 간주하여 군사작전을 수행하자 남부지역의 폭력 사태와 지역갈등은 다시 확대되었다.

최근까지 필리핀 남부지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 지속되고 있다. 특히 2002년 아로요 대통령이 집권한 이래 필리핀 정부군과 미군의 공조체제를 통해 남부지역에서 수행되고 있는 테러단체 색출작전은 그동안 남부지역에서 각종 폭력사태와 인질, 납치, 폭탄테러 등을 자행해온 모로이슬람해방전선과 아부 사이프 세력을 약화시키는 데 성공하였으나, 군사작전 과정에서 무고한 민간인들까지 희생당하는 인권 문제를 유발함으로써 더욱 강력한 저항과 반발을 초래하고 있다. 필리핀 남부지역의 대다수 무슬림 주민들은 1996년 평화협정 체결 이래 ‘민다나오 무슬림 자치지역(ARMM)’ 등 이슬람 거주지역의 자치권 보장을 통해 이들 지역의 평화와 안정을 기원하고 있으나, 소수화된 분리주의 운동세력이 정부군과 미군의 군사작전에 맞서 더욱 극렬한 무장투쟁을 전개함으로써 사태 해결과 갈등관리의 해법이 모색되지 못하고 있다.

4. 동남아의 분리주의 운동과 지역갈등의 비교론적 함의

오늘날 동남아 국가에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등은 인도네시아, 태국, 필리핀 등 각 국가별 사례들이 지니고 있는 특수성과 더불어 동남아 국가들이 공통적으로 안고 있는 지역적 보편성과 유사성을 함께 발견할 수 있다. 우선 첫째, 이들 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등은 과거 서구 열강에 의한 식민지배의 유산이나 독립 초기 및 근대국가 형성과정에서 다수와 소수로 나뉘어 현시적 폭력과 잠재적 갈등이 표출되고 지속적으로 반복되는 ‘연속적 갈등’과 ‘불규칙적 갈등’의 복합적인 특성을 표출하고 있다. 인도네시아 아찌 지역의 경우 네덜란드 식민지배 시기부터 시작된 아찌 왕국의 저항과 독립운동이 독립 이후 인도네시아공화국 출범과 더불어 국가통합을 유도하는 과정에서 갈등의 불씨로 작용하여 갈등이 확산되었으며, 태국 남부지역의 이슬람 폭력사태도 역사적으로 남부 국경지역이 강제적으로 태국의 영토로 복속되는 과정에서 태국 왕실의 중앙집권적 통치에 저항하던 남부 빠따니 왕국의 이슬람적 전통과 정체성이 1930년대 국가통합을 위한 태국 중앙정부의 민족주의 정책과 맞물려 분리주의 운동과 지역갈등을 촉발하고 확산시켰다. 필리핀 역시 과거 스페인에 의한 오랜 식민지배와 미국의 식민지배 등 기독교(가톨릭교) 중심의 문화정책과 주민이주를 통한 통합정책에 대응한 남부 이슬람 주민들의 저항운동이 독립 이후 필리핀 중앙정부의 각종 통합정책 및 중앙통제력 강화와 맞물려 분리주의 운동과 지역갈등을 유발하는 요인으로 작용하였다. 현시적 폭력과 잠재적 갈등이 불규칙하게 지속되는 이들 지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 갈등의 역사적 연원이 비교적 오래되었고, 지속성과 불규칙성을 복합적으로 함께 내재함으로써 갈등을 해소하고 관리하기 위한 갈등관리의 해법 또한 보다 복합적인 방법이 요구되고 있다.

표 3-1. 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 비교

	인도네시아	태국	필리핀
역사적 기원	네덜란드의 식민지배와 아찌 왕국의 저항	태국 왕국의 영토 복수와 빠따니 왕국의 저항	스페인·미국의 식민지배와 이슬람의 저항
갈등의 주요 원인	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회문화적 요인: 국가통합 이념과 종교적 전통의 충돌 ▪ 경제적 요인: 천연가스 개발사업의 이 익배분 불평등 ▪ 정책적 요인: 강제적 통합정책과 무력 진압 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회문화적 요인: 종교적 갈등과 사회적 차별 ▪ 경제적 요인: 방콕·중부 중심의 경제 성장과 개발 격차 ▪ 정책적 요인: 강제적 통합정책과 무력 진압 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회문화적 요인: 종교적 갈등과 사회적 차별 ▪ 경제적 요인: 토지소유권과 경작에 따 른 경제적 격차 ▪ 정책적 요인: 강제적 통합정책과 무력 진압

둘째, 인도네시아 아찌 지역과 태국 남부 이슬람 거주지역, 필리핀 남부지역에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등은 이슬람교를 둘러싼 지역적 정체성을 근간으로 한 사회·문화적 요인이 갈등의 주요한 원인으로 작용하고 있다. 인도네시아 아찌 지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 이슬람법인 ‘샤리아’의 문화적 전통과 정체성을 고수하려는 아찌 지역에 대해 국가이념인 ‘판시라’를 강조하는 인도네시아 중앙정부의 통합정책이 맞물려 갈등의 중요한 원인을 제공하였으며, 국민 대다수가 불교신자인 태국에서 남부 이슬람 거주지역의 경우 이슬람교를 믿는 소수집단으로서 이슬람법에 기반을 둔 공동체 구성 및 분리·독립 주장과 사회·문화적 이질성으로 초래된 사회적 천대와 멸시 등이 상호 복합적인 요인으로 작용하여 갈등의 주요한 원인으로 작용하였다. 국민 다수가 가톨릭신도인 필리핀에서 민다나오·술루 지역의 경우 이슬람교를 중심으로 한 전통적 사회구조와 문화적 정체성을 형성함으로써 가톨릭교(기독교)를 중심으로 한 중앙정부의 강력한 통합정책과 맞물려 지역적 저항과 분리주의 운동을 초래하였다.

셋째, 이들 세 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 사례들은 공통적으로 경제적 차별과 불평등, 상대적 박탈감과 소외감 등 경제적 요인이 갈등의 구조

를 확대 재생산하는 결과를 초래하였다. 인도네시아 아체 지역의 경우 중앙 정부 차원에서 추진된 역내 천연가스 개발사업을 둘러싼 보상과 이익금 분배과정에서 아체 주민들에 대한 경제적 차별과 불평등이 발생함으로써 불만과 갈등이 축진되는 일련의 과정들이 전개되었으며, 태국 남부 국경지역의 경우에도 수도인 방콕과 중부지역 중심의 경제성장에 기인하여 경제적 격차와 소외감이 발생함으로써 경제적 요인이 사회·문화적 요인과 복합적으로 상승 작용하여 분리주의 운동과 지역갈등을 확산시키는 주요한 원인으로 작동하였다. 필리핀의 경우 초기 국가형성과 국민통합 시기에 북부 산간지역의 공산반군 전항자들을 회유하여 남부지역으로 이주·정착시키는 과정에서 정부가 남부 민다나오 지역의 토지를 이들에게 무상으로 분배하고 정착을 유도함으로써 토지소유권 문제 및 경작에 따른 경제적 격차가 발생하였고, 이것은 결국 남부 이슬람 주민들의 불만과 갈등을 확대 재생산하는 주요한 원인으로 작용하였다.

마지막으로 갈등관리 차원에서 이들 세 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 사례들은 중앙정부의 강압적 통합정책과 분리주의 운동에 대한 강력한 진압정책이 지역적 갈등을 해소하고 완화하기보다 강력한 저항과 반발을 유발함으로써 확대 재생산하는 주요한 원인을 제공하였다. 국가형성 및 국민통합 초기 과정에서 이들 세 국가들의 통합정책은 국가이념으로서 민족주의 색채를 강조하고 중앙집권적 통치력을 강화하는 방향으로 전개되었으며, 이러한 가운데 소수민족과 집단의 지역적 정체성과 사회·문화적 다양성은 무시됨으로써 갈등의 원인을 제공하였다. 중앙정부의 강력한 통합정책에 반발하여 지역적 분리주의 운동과 갈등이 초래되자, 이들 국가의 중앙정부는 군대를 동원한 강력한 진압정책을 전개하였으며, 이것은 사태를 더 악화·확대시키는 결과를 유발하였다. 특히 최근 들어 확산되고 있는 이들 지역의 분리주의 운동과 지역갈등은 군대를 동원한 정부의 강력한 진압작전이 다수의 민간인 희생자까지 유발함으로써 인권 문제는 물론 갈등의 치유와 해소가 어려운

갈등구조를 형성케 했다.

결과적으로 이들 세 국가의 분리주의 운동과 지역갈등은 국내적 차원에서 비교적 오랜 연원을 지니고 불규칙적으로 지속됨으로써 중앙정부와 분리주의 운동세력 사이의 대화와 협상을 통한 갈등 해소와 관리가 어려울 정도로 크게 확대되었으며, 따라서 국제적·지역적 차원에서 보다 광범위한 갈등관리의 해법이 요구되고 있다. 물론 각각의 국가 사례별로 중앙정부의 정책적 전환이 이루어져 과거의 강압적 진압정책으로부터 분리주의 운동세력의 요구조건을 일부 수용하여 지역적으로 평화와 안정을 정착시키려는 전향적 유화정책이 추진되고 있으나, 갈등 당사자들 사이의 평화협정이 체결되었음에도 불구하고 이들 지역에서 내재적 갈등의 근본적 원인이 완전히 치유되고 해소된 것은 아니다. 일부 지역에서 지속되고 있는 무장투쟁은 고사하더라도 지역 주민들이 완전하게 만족하는 갈등관리가 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 갈등의 내재적 원인은 장기적인 국면에서 또 다른 갈등을 유발할 수 있는 잠재적 가능성으로 남아 있으며, 다양한 갈등관리의 필요성이 강조되고 있다.

제4장

동남아의 지역갈등과 아세안의 대응: 갈등관리의 해법을 중심으로

1. 지역갈등에 대한 아세안의 전통적 접근방식

탈냉전 이후 급격하게 변화하는 국제환경과 더불어 범세계적으로 확산되고 있는 지역협력의 필요성은 동아시아 지역에서도 예외가 아니어서 넓게는 아시아·태평양 지역으로부터 좁게는 동남아와 동북아 각각의 소지역을 아우르는 다양한 범주와 수준에서 지역협력과 공동체 형성에 관한 논의들이 심화되고 있다. 특히 1990년대부터 본격적으로 등장한 동아시아 지역협력과 공동체 논의는 동아시아와 태평양 지역 전체를 포괄하는 ‘아시아·태평양 경제협력 (APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)’의 강화로부터 동남아와 동북아의 연계 강화를 목적으로 하는 ‘아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)+3(한국, 중국, 일본)’, 그리고 동남아 국가들을 회원국으로 하는 ‘아세안과 한국·중국·일본을 하나로 묶는 ‘동북아공동체(Northeast Asian Community)’, 구상에 이르기까지 그 범위와 내용이 매우 다양하게 전

개되고 있는 것을 특징으로 한다.⁷⁶⁾

그러나 동남아 지역을 비롯한 동아시아 지역의 국가간 협력과 공동체 형성은 동아시아 국가들이 지니고 있는 지역적 특수성과 다양성에 기인하여 흔히 ‘연성지역주의(soft regionalism)’, 혹은 ‘신지역주의(new regionalism)’로 불리며, 그 실현 가능성과 실효성에 대해서도 많은 의문과 문제점들이 제기되고 있는 실정이다.⁷⁷⁾ 현실적으로 동아시아 지역은 북미 지역과 유럽 지역을 포함하여 세계 3대 경제권 중 하나의 지역으로서 경제협력을 통한 시너지 효과가 가장 큰 지역으로 손꼽히고 있으나, 각 국가들 사이의 지역협력과 공동체 형성은 가장 어려운 지역으로 논의되고 있다. 그것은 하나의 지역협력체가 결성될 경우 논의되는 기본적인 여건과 실무적 추진과정에서 많은 장애요인들이 등장하고 있기 때문이며, 특히 동아시아 지역이 지니는 지정학적 특수성과 사회·문화적 요인들이 공동체를 결성하는 데 장점이 동시에 단점으로도 작용하고 있기 때문이기도 하다.

여기서 우리는 유럽이나 북미 지역과 달리 정치·경제·사회적으로 보다 많은 이질적 요소들을 함유하면서도 이미 40여 년 이상 점진적으로 지역협력체를 발전시켜온 아세안(ASEAN)에 주목하게 된다. 1967년 창설 이래 아세안은 동남아 국가들을 하나의 지역공동체 단위로 발전시키는 데 주요한 역할을 수행해 왔다.⁷⁸⁾ 물론 아세안은 유럽연합(EU: European Union)이나 북미자유무역지대(NAFTA: North American Free Trade Area)와 비교하여 역내 질서를 이끌어갈 수 있는 강대국이 없는 약소국들의 집합이며, 그 제도화 수준이나 국제사회에서의 정치·경제적 역할 또한 미미했던 것이 사실이

76) 이동윤(2007), 『아세안(ASEAN)의 형성과 진화: 동아시아 공동체로의 합의』, 『21세기정치학회보』, 제17권 1호, pp. 257~258.

77) Tay(2001), “ASEAN and East Asia: A New Regionalism?” pp. 206~225; Pempel(2002), “The Soft Ties of Asian Regionalism” 등 참고.

78) Leszdi Buszynski(1992), “Southeast Asia in the Post-Cold War Era: Regionalism and Security,” *Asian Survey*, vol. 32, no. 9, p. 830.

다. 그러나 역내 약소국들의 연합이자 협력체로서 아세안은 지금까지도 그 명맥과 제도를 지속적으로 유지하고 있을 뿐만 아니라, 현재 시점에서는 오히려 자체적인 역량의 심화와 확대를 통해 나름대로 지역협력을 위한 단계적 사업들을 성공적으로 추진하고 있다. 특히 최근 들어 아세안은 ‘아세안 자유무역지대(AFTA: ASEAN Free Trade Area)’의 확대를 통한 경제협력 뿐만 아니라 ‘아세안 지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)’을 통한 정치·안보적 협력에도 나름대로 역할을 수행하고 있다.⁷⁹⁾

그렇다면 아세안은 역내 국가들 사이의 제반 문제점들을 어떻게 해결하고 지역협력을 어떤 방식으로 이끌어 왔는가? 여기서 우리는 아세안 회원국들 사이의 ‘협의(musyawahar)’와 ‘합의(mufakat)’를 바탕으로 한 의사결정⁸⁰⁾과 조용한 외교, 역내 국가간 내정불간섭과 무력사용의 배제 등을 통해 최소한의 제도화를 강조하고 있는 ‘아세안 방식’에 주목하게 된다.⁸¹⁾ 아세안은 기본적으로 역내 국가간 협의체로부터 협력체로, 그리고 협력체로부터 다시 공동체로의 전환을 지향하는 지역 협력체이다. 이에 따라 아세안은 그동안 의사결정 방식에서 공식화된 조직구조나 법적적 규약보다는 구속받지 않는 대화와 협의를 바탕으로 합의를 이끌어내는 방식을 선호하여 왔다.⁸²⁾ 또한 아세안은 회원국 사이의 대립과 긴장관계를 완화시키기 위해 설립 당시부터 회원국 사이의 국내 문제에 대한 외부적 간섭을 철저히 배제하고 상호간

79) 이동윤, 앞의 글, p. 258.

80) ‘무샤와라(musyawahar)’는 인도네시아 자바어로 ‘협의(consultation)’라는 뜻을 지니고 있으며, ‘무파카트(mutakat)’는 ‘합의(consensus)’를 의미한다. ‘무샤와라’는 의견일치를 위한 협의의 과정을, ‘무파카트’는 협의의 결과로 성립된 의견일치 그 자체의 내용을 함의하고 있다. Alan Collins(2000), *The Security Dilemmas of Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), p. 114.

81) Hiro Katsumata(2003), “Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way,” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, no. 1, p. 106.

82) David Capie and Paul Evans(2003), “The ASEAN Way,” Sharon Siddique and Sree Kumar (eds.), *The 2nd ASEAN Reader* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), p. 46.

무력사용을 금지해왔다.⁸³⁾ 아세안은 기본적으로 역외 국가들 사이의 지역협력과 공동체 구상에서도 다자주의와 약소국 관계를 중심으로 한 ‘아세안 방식’을 고수했는데,⁸⁴⁾ 이러한 ‘아세안 방식’은 국가간 갈등과 이견이 첨예하고 상호 불신의 강도가 높은 동아시아 국가 사이에서도 각국간 특수성과 역동성을 고려하여 협력을 이끌어내는 최적의 방식으로 활용될 있으며, 국가간 신뢰 구축과 협력을 증진시키는 데도 주요한 역할을 수행하여 왔다고 평가할 수 있다.⁸⁵⁾

물론 ‘아세안 방식’에 대해서는 그 실용성에 대한 다양한 비판과 더불어 회의적인 시각들도 존재하는 것이 사실이다.⁸⁶⁾ ‘아세안 방식’은 그 제도적 운영방식에서 상당히 낮은 제도화 수준과 강제력만을 지니고 있기 때문에 조직적 결속을 강화하기 위한 협력기구나 공동체 운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 특히 아세안이 진행시켜온 ‘내정불간섭’ 원칙이나 ‘합의제’에 따른 의사결정 방식은 지역 협력체로서 공동의 문제나 사안을 긴급하게 조정하고 해결하는 데 효율성의 문제를 발생할 수 있으며,⁸⁷⁾ 특히 역내 국가들의 국내 정치적 성향이 강한 분리주의 운동이나 지역갈등에서 파생되는 인권 문제나 테러리즘 문제를 해결하기 위한 제도적 강제력이 부

83) John Funston(1998, 4), “ASEAN: Out of Its Depth?” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, no. 1, p. 27; Mark Beeson(2002), “ASEAN: The Challenges of Organizational Reinvention,” Mark Beeson (ed.), *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations After Crisis* (London and New York: RoutledgeCurzon), p. 186.

84) 변진석(1996), 『아태지역에 대한 아세안의 입장과 전략: 다자주의와 약소국』, 『한국정치학회보』, 제30집 3호, pp. 401-420.

85) 이동윤(2007), 『아세안(ASEAN)의 형성과 진화』, p. 273.

86) Daljit Singh(2000), “Evolution of the Security Dialogue Process in the Asia-Pacific Region,” Derek da Cunha (ed.), *Southeast Asian Perspectives on Security* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), pp. 47-48.

87) Jusuf Wanandi(2001), “ASEAN’s Past and the Challenges Ahead,” Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (eds.), *Reinventing ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), pp. 25-34; Nadhavathna Krishnamra(2003), “Regionalism and Subregional Cooperation: The ASEAN Experience,” Fu-Kuo Liu and Philippe Régnier (eds.), *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?* (London and New York: RoutledgeCurzon), p. 96.

족하다. 또한 아세안의 외연적 확대가 추진되는 과정에서도 ‘아세안지역포럼 (ARF)’이나 ‘아세안+3(APT)’의 경우 제도화된 구체적 기구나 법적 조항이 존재하지 않고 단순한 협의체적 성격을 지니고 있기 때문에 제도적 실행을 강제할 수 있는 구속력이 없고, 실질적인 영향력을 발휘하는 데 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이 그것이다.

실제로 아세안이 지니는 제도적 문제점은 역내 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에서 파생되는 인권 문제를 공동으로 처리하고 대응정책을 추진하는 과정에서 제도적 한계를 여실히 보여준 바 있다. 즉 현실적으로 아세안 회원국들은 국가간 정도의 차이는 있지만 국가 내부적으로 발생하는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해 아세안 공동의 대응이나 지역협력을 꺼리고 있으며, 특히 내부 정치적 사안에 대해 공동의 논의를 꺼려하는 경향을 강력하게 표출해 왔다. 이것은 물론 과거 서구 열강에 의한 오랜 식민지배의 경험을 통해 국가주권 중심의 민족주의 성향이 강력하게 남아 있는 동남아 국가들 사이에서 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 그들 국가 내부의 주권이나 내정 문제와 결부시켜 고려하기 때문이기도 하지만, 회원국 사이의 강제력을 동반한 각종 규범이나 협약, 제도화 자체를 그들의 국내정치적 통치력을 약화시키는 부정적인 요인으로 생각하고 있기 때문이기도 하다. 특히 이러한 문제점들은 아세안 내부에서 주도적 영향력을 발휘해온 인도네시아나 태국, 필리핀조차 민주화 이후 발생한 국내 소수세력의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 국제 테러리즘으로 규정하여 억압하고 있고, 말레이시아나 싱가포르 등과 같이 아직도 권위주의체제를 유지하고 국가들도 내부 인권 문제에 기인하여 국제인권단체의 감시와 주목을 받고 있는 실정이기 때문이기도 하다.

동남아 국가 내부에서 발생하는 분리주의 운동이나 지역갈등을 지역협력 차원에서 공동으로 해결하기 어렵게 만드는 또 다른 요인은 아세안 회원국 사이의 의사결정 방식과 내부 규범이다.⁸⁸⁾ 아세안은 전통적으로 국가간 혹

은 국가 내부의 현안 문제를 협의하고 대응정책을 결정하는 데 주권과 국가 간 평등, 그리고 국내 문제에 대한 상호 간섭과 개입을 철저히 배제해왔다.⁸⁹⁾ 아세안의 이러한 전통적 의사결정 방식은 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제, 그리고 이를 통해 파생되는 인권 문제나 테러리즘 문제에 대해서도 각 회원국마다 다양한 견해와 이견이 표출됨으로써 문제 해결을 위한 토의나 협의, 그리고 이를 통한 최종적인 합의 자체가 거의 불가능하도록 만드는 주요한 원인을 제공하기도 하였다. 예를 들어 1975년 캄보디아의 공산화 이래 내부적으로 자행된 ‘킬링 필드(killing field)’와 같은 대항살은 불문하더라도 1990년대 초까지 지속된 캄보디아 내전 문제에 대해 아세안은 적절한 해결책을 제시하지 못하였으며,⁹⁰⁾ 미얀마나 인도네시아 등 다수 지역에서 지속적으로 발생해온 소수 종족들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제 또한 적절한 대응책을 제시하지 못하였다.⁹¹⁾

또한 미얀마 카렌족의 분리주의 운동과 지역갈등은 비교적 오랜 역사적 기원을 지니며, 아세안 내부에서도 인권 문제 등 많은 문제점을 유발해 왔으나, 아세안은 1997년 미얀마가 아세안 회원국으로 가입한 이후에도 이러한 문제에 대해 공식적인 언급을 회피하였다. 현실적으로 미얀마 카렌족의 분리

88) 이동윤, 앞의 글, p. 111.

89) Amitav Acharya(2000), *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 47; Muthiah Alapappa(2003), “Constructing Security Order in Asia: Concepts and Issues,” Muthiah Alagappa (ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford, C.A.: Stanford University Press), p. 76.

90) Dong-Yoon Lee(2007), “Cambodia: 1970–1975 and 1979–1991,” Karl DeRouen, Jr. and Uk Heo (eds.), *Civil Wars of the World: Major Conflicts Since World War II*, vol. I (Santa Barbara, C.A.: ABC Clio, Inc.), pp. 215–233 참고.

91) 이에 대한 자세한 논의는 박장식(1996), 『미얀마의 종족분쟁의 양상과 국민통합의 전망』, 『동남아시아연구』, 제4호, pp. 29~58; 소병국(2003), 『인도네시아 서파푸아 분리주의 운동의 근원과 전개』, 『국제지역연구』 제4권 2호, pp. 242~278; 제대식, 『인도네시아 아체 분리독립운동의 배경과 전개』, pp. 65~99; 최운도(2004), 『예방외교와 국제평화: 통티모르 사태의 분쟁 해결 과정을 중심으로』, 『한국과 국제정치』, 제20권 4호, pp. 169~198; 양승윤(2009), 『통티모르의 국제관계: 다변화 시도』, 『아시아연구』, 제12권 2호 등을 참고.

주의 운동과 지역갈등은 1948년 미얀마가 영국의 식민지배로부터 독립하여 버마연방(Union of Burma)을 수립하기 직전부터 시작되었으며, 특히 1947년 창설된 ‘카렌민족연합(KNU: Karen National Union)’ 산하에 식민지배 시기에 영국군에 복무하였던 카렌족 군인들을 중심으로 ‘카렌민족방위기구(KNDO: Karen National Defence Organizarion)’가 창설되어 미얀마 정부의 연방제 채택에 반대하는 분리주의를 주장하고 무장투쟁을 전개하면서부터 본격화되었다. 초기 투쟁과정에서 ‘카렌민족방위기구’로부터 이름을 바꾼 ‘카렌민족해방군(KNLA: Karen National Liberation Army)’은 만달레이(Mandalay) 지역을 비롯하여 북부와 동북부 지역까지 장악하며 정부군을 위협하였으나, 1980~90년대 정부군의 대규모 반격이 시작되자 미얀마 동남부 태국과 국경지역까지 이동하여 국경을 넘나들며 게릴라전을 지속해왔다. 태국 정부는 유엔 등 국제사회의 도움으로 카렌족 난민들을 적극 수용하여 난민 캠프를 운영하는 등 미얀마의 카렌족 문제를 해결하기 위해 적극적인 입장을 취했으나, ‘카렌민족해방군’이 태국과 미얀마 국경을 넘나들며 전투를 지속함으로써 영토침범 등 외교적 문제를 유발하자 점진적으로 이들 문제에 관여하기를 꺼려하게 되었다.

한편 1994년 ‘카렌민족해방군’ 내부에서도 분란이 발생하여 기독교도 중심의 지도노선에 불만을 품은 불교도들이 ‘민주카렌불교군(DKBA: Democratic Karen Buddhist Army)’을 설립하여 분리되었으며, 이들은 미얀마 정부군과 휴전을 선언하고 ‘카렌민족해방군’과 적대관계를 형성하며 상호 교전을 벌이는 관계에까지 이르게 되었다.⁹²⁾ 2000년대 후반까지 ‘민주카렌불교군’은 무

92) 한편 1994년 카렌민족해방군(KNLA)에서 기독교도 중심의 지도노선에 불만을 품은 불교도들이 민주카렌불교군(DKBA)을 설립하여 분리되어 나왔으며, 2000년까지 상호 적대적 관계를 형성하여 교전이 이루어지기도 하였다. 또한 1995년 자칭 카렌평화위원회(KPC: Karen Peace Council)가 카렌민족해방군으로부터 분리되어 나와 미얀마 정부군과 휴전을 선언하기도 하였다. Wikipedia Free Encyclopedia, <http://en.wikipedia.org> (assessed November 30, 2010).

장투쟁을 전개해온 ‘카렌민족해방군’과 반대로 미얀마 정부군과 비교적 우호적인 관계를 유지하였으나, 1988년 민주선거가 미얀마 신군부에 의해 무참하게 짓밟힌 이래 22년 만인 2010년 11월 유엔 등 국제사회의 압력으로 총선거가 치러지는 과정에서 ‘민주카렌불교군’ 다수가 ‘카렌민족해방군’과 동맹 관계를 형성할 가능성이 있다는 미얀마 정부의 의심을 받게 되자 다시 미얀마 정부군과 충돌하여 갈등관계가 확산되고 다수의 난민들이 태국 국경지역으로 피신하는 사태가 발생하였다. 2007년 미얀마 내부의 제2차 민주화 시위 과정이나 2010년 재개된 총선거 과정에서 태국과 필리핀 등 일부 국가들은 아세안 내부에서 미얀마의 민주화를 촉구하는 의제 설정을 요구하였으나, 결과적으로 아세안은 회원국들의 종합적인 동의를 얻어내는 데 실패하여 제대로 된 기능적 역할을 수행하지 못하였다.

다른 한편으로 인도네시아 동티모르(East Timor; Timor-Leste)의 분리주의 운동이나 독립과정에서도 아세안은 별다른 역할을 수행하지 못하였다. 1520년부터 400여 년 동안 포르투갈의 식민지배를 받아온 동티모르는 1974년 포르투갈의 민주화가 촉진되는 과정에서 ‘동티모르 독립혁명전선(FRETILIN: Front Revolucionária de Timor-Leste)’이 결성되어 마침내 1975년 독립이 확정되었으나, 다시 인도네시아 군대에 강제적으로 점령당함으로써 많은 주민들이 학살되고 인도네시아의 영토로 복속되는 운명을 맞게 되었다. 동티모르 점령기간 동안 인도네시아 정부는 다른 지역 주민들의 강제이주와 더불어 민족말살 정책을 강력하게 추진하여 동티모르의 영구지배를 시도하였으며, 이에 맞서 ‘동티모르 독립혁명전선’이 게릴라전을 전개하며 분리주의 운동과 무장투쟁을 벌이는 과정에서 공수부대의 강력한 진압작전이 이루어져 1991년 유혈참극이 빚어지기도 하였다. 1998년 인도네시아의 수하르토 정권이 무너지고 민주화가 촉진되는 과정에서 동티모르는 1999년 유엔 등 국제사회의 중재와 평화유지군(PKO) 파견으로 국민투표가 실시되어 분리·독립이 결정되었으며, 마침내 2001년 최초의 의회선거와 더불어 헌법이

제정되고 2002년 독립국가를 수립하게 되었다.⁹³⁾ 이러한 일련의 과정 속에서 아세안은 경제위기와 정치적 혼란을 겪고 있으나, 전통적으로 아세안 내부에서 리더십을 발휘해온 인도네시아의 영향력으로 동티모르 문제에 대해 별다른 역할이나 기능을 수행하지 못하였다.

결과적으로 아세안은 1999년 캄보디아의 아세안 가입으로 이른바 ‘아세안 10’을 완성하였으나, 아세안이 지니고 있는 ‘아세안 방식’의 제도적 한계와 역량 부족으로 동남아 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등으로 초래된 다양한 문제들에 대해 원활한 해법과 기능적 역할을 제시하지 못한 것으로 평가되고 있다. 물론 태국과 필리핀 등 일부 국가들의 경우 미얀마 문제나 동티모르 문제 등에 대해 아세안의 역할을 촉구하는 의제 설정을 주창하기도 하였으나, 결국 아세안의 ‘협의’와 ‘합의’를 통한 의사결정 방식에 가로막혀 의제 설정에 실패하였다. 이에 따라 1990년대 후반부터 아세안 내부적으로도 ‘내정불간섭’ 원칙에 대한 포괄적 조정과 전환이 논의되었으나, 현실적으로 최근까지 모든 회원국의 합의와 동의를 이끌어내기 어려운 제도적 한계를 노정하였다.

2. 지역갈등 해소와 관리를 위한 아세안의 변화

그렇다면 동남아 국가 사이의 지역협력 차원에서 역내 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 해소하고 관리하기 위해 아세안은 어떻게 변화되어 왔으며, 또한 어떻게 변화되어야 하는가? 우선 아세안의 포괄적 의사결정 방식인 ‘아세안 방식’은 유럽의 통합방식이나 의사결정 구조와 비교하여 상대적으로 느슨한 연계와 제도화를 통해 이들 국가들 상호간의 긴장을 완화

93) 위키백과사전. <http://ko.wikipedia.org> (검색일: 2010.10.25).

하고 신뢰를 축적하는 데 중요한 역할을 수행해온 것이 사실이다.⁹⁴⁾ 그러나 ‘아세안 방식’의 이러한 의사결정 구조는 경제위기나 인권 문제 등 역내에서 발생하는 긴급한 위기 사안들에 대해 신속하게 대처하지 못하고, 전체 결정을 수행하는 제도적 강제력이 부족하다는 비판을 면치 못하였다. 이에 따라 아세안은 1997년 캄보디아 내부의 쿠데타 문제나 미얀마(버마)의 카렌족 문제 및 민주화 관련 사태들을 해결하기 위해 과거 고수해왔던 ‘내정불간섭’ 원칙의 문제점을 개선하여 ‘건설적 개입(constructive intervention)’과 ‘융통성 있는 관여(flexible engagement)’로 그 정책적 노선을 변경하는 논의를 전개하였다.⁹⁵⁾ 또한 아세안은 역내 정치·경제적 위기상황에 보다 효율적으로 대처하기 위한 제도적 방안으로 이전 의장국과 현재 의장국, 그리고 차기 의장국이 공동으로 위기상황에 대처하여 대응정책을 추진할 수 있는 ‘아세안 트로이카(ASEAN troika)’ 체제를 제안하여 실행하기도 하였다.

물론 이러한 점진적 변화가 현실적으로 동남아 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대해 얼마나 효과적으로 작동하고 있는지에 대해서는 아직도 많은 이견이 존재할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 이러한 상황에서 1997년 미얀마와 라오스, 1999년 캄보디아의 아세안 가입으로 ‘하나의 아세안(One ASEAN)’을 완성한 동남아 국가들은 아직도 낮은 단계이기는 하지만 지역적 차원의 주권과 개발, 인권 문제 등을 갈등적 공존으로부터 평화적 공존으로 진전시킬 수 있는 새로운 아세안 방식을 만들기 위해 협의를 지속해오고 있다.⁹⁶⁾ 예를 들어 1997년 캄보디아에서 발생한 훈센(Hun Sen)

94) Singh(2000), “Evolution of the Security Dialogue Process …,” p. 39.

95) Funston(1998), “ASEAN: Out of Its Depth?,” p. 26; Tay(2001), “ASEAN and East Asia: A New Regionalism?,” p. 253. 그러나 실질적인 차원에서 과거 아세안이 추진하였던 ‘내정불간섭’ 원칙은 아직까지도 아세안 국가 내부에서 그 효력이 발생되고 있으며, 따라서 동남아 연무 문제나 동티모르와 아제, 미얀마 문제 등에도 아세안은 지극히 소극적인 개입만을 추진하였을 뿐이라는 비판도 함께 존재한다. Robin Ramcharan(2000), “ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained,” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 22, no. 1, pp. 60–88.

96) 이동윤, 앞의 글, p. 111.

의 궁정 쿠데타 문제를 공동으로 해결하는 과정에서 아세안은 태국과 필리핀의 주도로 동남아 지역에서 내부적 갈등과 인권 문제가 발생하였을 경우 이것에 대한 예방적 차원의 대안으로 ① 선거과정에 대한 직접적 지원, ② 법·행정개혁 강화, ③ 인적 자본의 개발, ④ 시민사회 및 법치 강화 등을 내용으로 하는 ‘건설적 개입’ 원칙을 제안한 바 있으며,⁹⁷⁾ 이것은 미얀마의 군부통치로 유발되는 인권 문제 등과 관련하여 태국이 제기한 ‘유연한 관여’ 정책으로 전환되기도 하였다.⁹⁸⁾ 실질적으로 아세안 내부에서 태국과 필리핀 등의 주도로 추진된 ‘건설적 개입’은 당시 라오스와 미얀마 등과 동시에 아세안 가입을 추진해오던 캄보디아에게 압력으로 작용하여 쿠데타로 체포된 일부 정치인들과 야당세력들이 석방되고, 쿠데타로 연기되었던 총선거를 1998년에 다시 치를 수 있게 되었다.

그러나 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에 대한 동남아 국가 사이의 간섭과 개입은 아직도 외교적으로 미묘한 사안으로 받아들여지고 있는 것이 사실이다. 실제로 2007년 승려들의 주도로 미얀마의 행정수도 네피도에서 발생한 반정부 민주화 시위와 이에 대한 군부의 강경진압 및 발포로 다수의 희생자가 발생하자,⁹⁹⁾ 아세안은 미얀마 군사정부가 폭력 사용을 자제해 줄 것을 촉구하는 공동성명서를 채택하여 발표한 바 있으며, 미얀마의 아세안

97) Acharya(2003), *The Quest for Identity*, pp. 80–101; Dewi Fortuna Anwar, “Human Security: An Intractable Problem in Asia,” Muthiah Alagappa (ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press), p. 557.

98) Alagappa(2005), “Constructing Security Order in Asia,” p. 89; Donald E. Weatherbee(2005), *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.), pp. 227–233.

99) 2007년 8월 중순 천연가스 및 원유가 상승으로 촉발된 미얀마의 민주화 운동과 반정부 시위는 초기과정에서 이른바 ‘사프론 혁명(Saffron Revolution)’으로 불리며 평화적으로 시위가 전개되었음에도 불구하고, 군인과 경찰이 총으로 경고 사격과 함께 최루탄과 공포탄을 동원하고 곤봉으로 시민을 때리며 시위대를 해산시켰으며, 승려들이 정치참여로 사회평화와 불교 교리를 위반했다는 명분을 내세워 불교사원에 들어가 승려들에게 총과 수류탄을 쏘며 연행하는 과정에서 200여 명의 사망자가 발생한 것으로 전해지고 있으나, 미얀마의 강력한 언론통제로 정확한 집계는 이루어지지 못하였다.

회원국 제명 등을 거론하면서 군사정부에 대해 외교적 압력을 가하기도 하였다. 그러나 군정 종식과 민주화를 요구했던 미얀마의 반정부 시위는 과거와 달리 폭력 사용의 자제를 요구하는 아세안의 강력한 공동성명서 채택에도 불구하고, 반정부 시위를 국가 내부의 정치적 문제라고 주장한 미얀마 군사정부의 외교적 대응과 맞물려 더 이상의 중재나 개입이 어려운 제도적 한계를 노정하였다. 즉 2007년 미얀마 사태에 대한 아세안의 대응은 결국 아세안이 역내 문제를 지역적 차원에서 해결할 수 있는 제도적 수행능력이 미약하다는 사실을 극명하게 보여주었을 뿐이다.

그럼에도 불구하고 다른 한편으로 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등에서 파생되는 제반 문제점들에 개입하여 중재와 조정자 역할을 수행하는데 아세안은 다른 어떤 국제기구나 기관들보다 유리한 장점을 지니고 있다. 그것은 다름 아닌 아세안의 회원국이 바로 동남아 국가 자신이며, 아세안의 의사결정 구조가 가능한 한 무력사용을 자제하고 협의와 합의 통해 제반 문제점을 해결하고 있기 때문이다. 서구 열강에 의한 오랜 식민지배의 경험을 통해 주권 문제를 최고의 원칙으로 삼고 있는 동남아 국가들에 있어서 강대국 중심의 국제기구나 중재기관의 개입은 자칫 오해의 소지와 더불어 보다 강력한 저항을 불러일으킬 수 있다. 실제로 카렌족의 분리주의 운동¹⁰⁰⁾ 등 미얀마 내부에서 발생한 소수 종족의 분리주의 운동이나 지역갈등, 그리고 민주화 요구 등에 대해 미얀마 군사정부는 미국과 영국 등 미얀마에 대해 경제적 제재조치를 취하고 있는 서구 국가들을 식민지배 제국주의 세력으로 치부하고, 국가 주권의 수호를 위한 군사정부와 집권체제의 당위성을 주장해 왔다. 이러한 상황에서 서구 강대국들을 중심으로 펼쳐지고 있는 미얀마 내

100) 카렌족(Karen) 또는 카인족(Kayin)은 미얀마의 남부와 남동부에 주로 사는 민족집단이다. 카렌족의 수는 미얀마 전체 인구의 약 7%를 차지하는 약 500~700만 명 정도로 추정되며, 많은 카렌족이 태국 국경지역(주로 태국-미얀마 국경)에 살고 있다. 이들은 버마족 중심의 미얀마연방에 반대하여 1949년 중앙정부에 의해 조장된 집단폭력에 대항하여 스스로 무장하고 분리주의 운동과 독립투쟁을 전개해 왔다. 위키백과사전 <http://ko.wikipedia.org> (검색일: 2010.10.25).

부 문제에 대한 중재나 개입은 오히려 미얀마 군사정부의 강한 반발을 초래할 뿐이며, 갈등 문제를 평화적으로 해결하는 과정에서도 적절한 해답을 찾기 어려울 뿐이다. 오히려 다른 국제기구나 중재기관보다 미얀마가 회원국으로 참여하고 있는 아세안이 자체적으로 아세안 내부에서 의결되는 주요 사안들에 대한 협의적 의결능력과 제도적 집행력, 구속력 등을 조금 더 높은 수준으로 끌어올린다면, 동남아 국가의 내부 문제에 대해 아세안이 스스로 해결책을 제시할 수 있는 실용적 협력체제로 전환될 수 있을 것이라고 판단된다.

실질적으로 아세안은 1993년 유엔을 비롯한 국제사회의 압력으로 ‘아시아지역인권회담’이 개최된 이래 상대적으로 요원하게만 보였던 동남아 지역의 공식적 인권기관인 ‘아세안 정부간 인권위원회(AICHR: ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights)’를 2009년에 출범시킴으로써 진일보한 발전을 보였다.¹⁰¹⁾ 2005년 12월 쿠알라룸푸르에서 개최된 아세안 정상회의에서 민주주의와 인권신장의 기본적인 내용들을 포함하는 ‘아세안 헌장(ASEAN Charter)’ 제정이 합의된 이래 4년여 만에 출범하게 된 ‘아세안 정부간 인권위원회’는 아직까지 뚜렷한 제도적 성과를 거두지 못하고 있으나, 인권 문제를 주권 문제로 인식하여 공식적인 인권기관의 설립을 꺼려했던 동남아 국가의 과거 인식과 태도를 고려한다는 대단한 발전이 이루어진 것이라고 평가할 수 있다. 또한 결과적으로 이러한 결정은 동남아 국가 내부에서 발생하고 있는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제에도 이것이 인권 문제나 테러리즘과 같은 역내 인간안보와 직결된 문제일 경우 아세안의 기능적 역할을 통한 국가간, 지역적 중재와 조정, 그리고 협력이 가능한 방법을 개설한 것으로 평가할 수 있다.

다른 한편으로 동남아 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 중재하고 해결하는 데 역내 국가들의 정부가 취해온 미온적 태도와 달리 지

101) ASEAN Secretariat, <http://www.aseansec.org/23531.htm> (accessed November 21, 2009).

역협력 차원에서 다양한 활동들을 전개해온 국제 혹은 지역 단위 시민단체들의 활동과 역량에 주목할 필요가 있다. 민주화 이후 일련의 정치개혁과 더불어 다양한 시민단체들의 주창활동이 활발하게 추진되고 있는 필리핀, 태국, 인도네시아의 경우 국제사면위원회(AI: Amnesty International)나 인권감시단(Human Rights Watch) 등 국제인권단체들과 연계하여 단순히 정치적 권리나 시민적 자유뿐만 아니라 아동과 여성, 빈곤, 소수종족, 지역갈등 문제에 이르기까지 다양한 범주에서 인권운동이 전개되고 있다. 물론 이들 시민단체들은 비교적 영세한 재정으로 소규모로 전개되는 인권홍보나 주창활동 수준에 머무르고 있으며, 정부와 제도적으로 연계된 정책 프로그램이나 갈등관리 활동이 미약하기 때문에 아직도 많은 제약이 따르고 있다. 그러나 이러한 제약조건에도 불구하고 이들 시민단체들은 동남아 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등과 관련된 제반 문제점을 이슈화시키는 데 성공하였으며, 또한 이러한 과정을 거쳐 이들 국가들의 갈등 문제를 완화시키는 데 많은 도움이 되었던 사실도 부인하기 어렵다.

특히 아세안은 2007년 11월 개최된 아세안 정상회의에서 ‘아세안 헌장’의 조인과 공포를 통해 아세안 회원국 사이의 협력관계가 앞으로 ‘국민 중심으로(people-oriented)’ 이루어질 것임을 천명한 바 있다. 또한 정부 차원의 ‘트랙 1(Track I)’과 별도로 ‘트랙 2(Track II)’ 차원에서도 아세안 회원국들 사이의 시민단체연합이자 자문기구로서 ‘아세안국민회의(APA: ASEAN Peoples’ Assembly)’를 설립하였다.¹⁰²⁾ 따라서 향후 이러한 국제적 혹은 지역 단위 시민단체들의 기능적 역할과 활동이 보다 강화되고 이들에 대한 재정적 지원이 확충된다면, 각국 정부 차원에서 외교적으로 미묘하게 대응할 수밖에 없는 분리주의 운동이나 지역갈등 문제 등에 대해서도 시민단체 차원의 중재나 조정활동이 가능하리라 판단된다. 실제로 2004년 12월 아찌 지

102) Collins(2000), *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, p. 326.

역에서 발생한 쓰나미 피해 당시 동남아 각국 정부와 아세안 차원의 지원과 구호활동이 강화되는 가운데 실질적으로 많은 기능적 역할을 수행한 것은 이들 시민단체연합임을 상기할 필요가 있다. 즉 국가간 교류와 지역협력에서 동남아 개별 국가의 각종 시민단체를 비롯한 이들의 지역적 연대가 그 어느 때보다 지역협력의 밑바탕이 될 수 있다는 점이다.

결과적으로 아세안의 제도화 수준이나 ‘아세안 방식’에 따른 의사결정 구조는 아직도 아세안 내부의 제반 문제점을 자체적으로 협의하여 해결해 나갈 수 있을 정도의 제도적 강제력이 미약한 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동남아 국가의 분리주의 운동이나 내부적 지역갈등 문제를 자체적으로 해결해 나갈 경우 아세안이 지니는 기능적 역할의 장점도 존재한다. 즉 이들 국가의 분리주의 운동이나 내부적 지역갈등에 대해 국제기구나 중재기관 등 강대국이 중심된 제3자 개입은 자칫 현실주의적 관점에서 중재나 조정을 담당하는 제3국 자체의 이해관계가 동시에 반영될 가능성이 있기 때문에, 민족주의가 팽배하고 주권 문제에 민감한 동남아 국가에 불신과 강한 반발을 유발할 수 있다는 것이다. 따라서 과거 유사한 식민지배의 역사와 문화적 동질성, 지역적 정체성을 지닌 동남아 국가의 지역 협력체로서 아세안이 지니는 ‘아세안 방식’의 제도적 운영과정에서 나타나는 제반 문제점을 점진적으로 보완하고, 역내 회원국 사이의 대화와 협력, 신뢰를 바탕으로 역내 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등에 대해 제3자 개입의 기능적 역할을 강화할 수 있는 갈등관리 해법을 마련하는 것이 아세안에 부여된 선결과제가 될 것이다.

제5장

결론 및 한국에의 정책적 시사점

동남아 국가에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 해소하고 갈등관리 차원에서 역내 평화와 안정을 정착시키는 작업은, 단지 이들 국가들의 국내 정치적 문제일 뿐만 아니라 아세안과 동아시아 차원에서도 갈등관리와 지역협력을 추진하기 위한 선결과제로 대두되고 있다. 특히 그 어떤 시기보다도 동남아 국가와 동북아 국가 사이의 경제교류를 기초로 한 지역협력이 강화되고 있는 현재 시점에서 역내 불안요인으로 작용하고 있는 각국 내부의 분리주의 운동과 지역갈등은 역내 경제발전과 지역협력에 아무런 도움이 되지 못한다는 판단 아래 갈등을 해소하고 관리할 수 있는 특단의 해법들이 강구되고 있다. 따라서 동남아 국가 내부에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 문제는 아세안을 비롯한 지역적 차원에서 공동으로 갈등의 원인을 진단하고 해소·치유할 수 있는 갈등관리의 대안이 모색되어야 한다.

현실적으로 동남아 국가 내부에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 해결하기 위해서는 갈등관리의 다양한 방법들이 논의될 수 있으나, 긴급적 강대국 등 외부세력의 개입이나 조정보다 동남아 국가 스스로 아

세안을 중심으로 한 지역협력을 통해 문제를 해결하는 것이 바람직하다. 그것은 이들 국가들이 지니고 있는 과거 식민지배의 역사적 경험 때문이기도 하지만, 현실적으로 국가간 이해관계가 첨예하게 달려 있는 상황에서 강대국의 개입과 조정은 자칫 또 다른 오해와 갈등의 잔재를 만들어낼 수 있기 때문이다. 동남아 국가의 지역 협력체로서 아세안이 지니는 제도적 한계가 각국 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 완전히 해소하고 치유하기 어려운 문제점을 지니고 있다고 하지만, 그럼에도 불구하고 아세안 내부적으로 지역협력을 위한 정책적 변화가 점진적으로 이루어지고 있다는 사실 또한 간과할 수 없다. 즉 아세안 스스로 분리주의 운동이나 지역갈등, 그리고 이와 관련된 인권과 테러리즘 문제 등 다양한 내부적 문제들을 자체적으로 해결하기 위한 점진적인 변혁이 추진되고 있다는 것이다.

예를 들어 아세안의 주요한 운영방식인 ‘내정불간섭’ 원칙이 ‘건설적 개입’이나 ‘유연한 관여’로 개선되어 나가는 것은 차치하더라도, 경제위기나 인권 문제 등 긴급한 사안이 발생할 경우 ‘아세안 트로이카’ 체제를 고안한 것도 주요한 노력의 결과라고 평가할 수 있다. 이와 더불어 아세안은 2007년 ‘아세안 헌장’의 조인과 공포를 통해 역내 문제에 대한 아세안 회원국 사이의 지역협력을 보다 강화시킬 것을 천명하였으며, 2009년 ‘아세안 정부간 인권위원회(AICHR)’를 설립함으로써 역내 분리주의 운동이나 지역갈등으로 초래되는 인권 문제에 대해 아세안이 직·간접적으로 개입하고 관여할 수 있는 제도적 기틀을 마련하게 되었다.¹⁰³⁾ 뿐만 아니라 아세안은 정부간 협의나 합의가 어려운 민감한 사안들에 대해 ‘트랙 2’로서 아세안 내부의 시민단체들이 문제 해결을 위한 지역협력을 강화할 수 있는 ‘아세안국민회의(APA)’를 설립하였다. 또한 아세안은 최근 들어 지금까지의 경제협력을 바

103) 실질적으로 ‘아세안 정부간 인권위원회(AICHR)’의 출범은 유엔의 ‘인권위원회’와 ‘인권고등판무관’ 그리고 인권감시단 활동과 관련된 국제적 규범과 규약을 준수하게 되었음을 의미한다고 해도 과언은 아니다.

탕으로 이것을 뛰어넘는 아시아관 ‘북대서양조약기구(NATO)’와 같은 결속력을 지닌 아세안 평화유지군의 창설까지 논의하고 있다. 2005년 개최된 아세안 10개국 국방장관 회담부터 그 논의는 시작된 아세안 평화유지군은 역내 테러나 분쟁, 종족갈등과 같은 역내 분쟁과 갈등에 공동으로 대처하기 위한 제도적 수단으로서 논의되고 있으며, 특히 각국 군대가 공동으로 참가하는 지역 평화유지군 창설을 비롯하여 공해상 해적 소탕과 마약 밀수 단절, 국지적 분쟁과 내란에 따른 인도적 개입의 대처방안 등을 포괄적으로 포함함으로써 동남아 지역의 경제·문화적 공동체 개념을 뛰어넘어 정치·군사·안보적으로도 집단안보체제를 구축할 수 있는 계기를 마련하고 있다.¹⁰⁴⁾

한편 동남아 지역은 과거 한국과의 외교관계를 차치하더라도 최근 들어 인적·물적 교류가 가장 활발하게 심화되고 있는 지역 중 하나다. 동남아 지역은 중국, 일본 등 동북아 지역 다음으로 한국의 경제적 투자와 무역거래가 심화되어 있는 지역이며, 한국의 재외국민 진출도 해마다 증가하고 있다. 한국과 동남아 국가 사이의 교역량은 향후 2015년까지 1,500억 달러 규모로 늘어날 전망이며, 2007년 ‘한·아세안 자유무역협정(Korea-ASEAN Free Trade Agreement)’이 체결됨으로써 경제적으로도 주요한 협력대상 지역으로 자리매김하게 되었다. 특히 2009년 한국 정부가 발표한 ‘신아시아 구상’과 외교정책 노선에서도 동남아 지역은 핵심 지역으로 논의된 바 있으며,¹⁰⁵⁾ 향후 교류

104) 2005년 5월 개최된 아세안 국방장관 회담은 각국 장관들의 합의에 따라 2012년까지 아세안 방위군을 창설하지는 제언까지 이루어지는 등 아세안의 지역방위와 안보협력에 있어서 보다 구체적이고 핵심적인 논의들이 이루어진 것으로 평가되고 있다(『중앙일보』 2006.05.09).

105) 2009년 5월 말 이명박 대통령은 제주에서 개최된 한·아세안 정상회담의 최고경영자 회의(CEO Summit)를 통해 아세안 국가들과 ① 무역·투자 확대, ② 문화·관광 교류 확대, ③ 녹색성장 분야의 협력 확대를 주창한 바 있다. 또한 2009년 6월 1일 이어진 한·아세안 정상회담 연설에서 한국 정부는 이미 2009년 3월 대(對)아세안 관계 강화를 중시축으로 하는 ‘신아시아 외교’ 구상을 통해 대(對)아시아 기여 증대, 맞춤형 경제협력, 기후변화 등 범세계적 이슈에 대한 공동 대응을 위해 노력할 것임을 천명하였다고 선언하고, 2015년까지 대(對)아세안 공적개발원조(ODA)를 2배로 늘려 4억 달러 규모로 증액하고, 한·아세안 협력기금을 2010년 이후 500만 달러 규모로 늘려 그 중 200만 달러를 문화·인적 교류에 투자할 것을 발표하였다. 이동윤(2009), 『한국의 동아시아 문화외교 현황과 문제점: 정책적 관점에서의 시사점을 중심으로』, 『국제정치연구』, 제12집 2호, p. 219.

와 협력을 지속적으로 확대시켜 나갈 것을 천명한 지역이기도 하다. 따라서 한국 정부의 입장에서도 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등에서 파생되는 제반 문제점을 인식하고 갈등관리를 위한 공동의 해결방안이나 도움을 줄 수 있는 방법을 모색하는 것은 향후 동아시아 공동체를 형성하는 데에도 바람직한 정책 방향이 될 것이다.

그렇다면 동남아의 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 해결하고 관리하는데 있어 한국에 어떤 정책적 함의와 시사점을 지니고 있는가? 우선 첫째로 한국은 정치·경제·사회·문화적으로 다른 동북아 국가와 달리 ‘아세안+3’에 있어서 동남아 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 중재하고 해결하는 데 가장 친화적인 국가로 자리매김할 수 있다. 그것은 한국 또한 동남아 국가와 유사하게 일본에 의한 식민지배를 경험한 바 있으며, 또한 남북으로 갈라진 분단국으로서 국가통합과 협력을 위한 다양한 경험을 겸비한 국가이기 때문이다. 현실적으로 동남아 국가들에 전통적 군사대국의 위협적 존재로 인식되는 중국이나 경제대국으로서 경제적 종속을 걱정해야만 하는 일본은 동남아 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 함께 논의하고 해결방법을 모색하는 지역협력의 대상국으로 적당하지 않다. 반면 한국의 경우 이들 국가들에 군사·안보적 위협의 대상이 될 수 없으며, 경제적으로 고도의 경제성장을 통해 친화적 이미지를 갖추고 있기 때문에 ‘아세안+3’에서 이들 국가들의 분리주의 운동이나 지역갈등 문제를 함께 토의하고 갈등관리를 위한 지역협력의 해법을 강화할 수 있는 유리한 조건을 지니고 있다. 실제로 2002년 인도네시아로부터 독립한 동티모르의 경우 굳이 한국군의 ‘평화유지군(PKO)’ 활동이 아니더라도 동티모르의 국가경제 발전과 치안질서 회복을 위한 한국의 지원과 도움을 절실하게 원한 바 있으며, 이것은 아세안 차원에서 지역협력을 강화하고 한국의 외교적 위상을 확대시킬 수 있는 적절한 기회로 활용될 수 있었다.

둘째, 최근 들어 활성화되고 있는 한국 정부의 공적개발자금(ODA) 확대

도 동남아 지역에서 분리주의 운동과 지역갈등에 따른 인권 문제나 기타 다양한 문제점들을 조율하고 갈등관리를 중재·조정할 수 있는 외교적 역량을 증대시키고 있다.¹⁰⁶⁾ 한국 정부는 2009년 ‘신아시아 구상’을 통해 동남아를 비롯한 아시아 국가에 대한 경제협력과 지원을 확대하기로 결정하였으며, 특히 동남아 국가와 인적 교류는 물론 물적 교류와 경제협력을 강화할 방침이라고 발표한 바 있다. 이러한 가운데 한국과 동남아 국가 사이에는 인적·물적 교류가 보다 활발하게 확대되고 있으며, 이에 따른 외교관계나 지역적 협력관계도 보다 강화되는 추세에 있다. 현실적으로 ‘아세안+3’ 차원에서 동남아 국가에 대한 한국 정부의 보다 적극적인 지원과 지역협력 요구가 강화되고 있는 시점에서 한국 정부는 동남아 국가가 겪고 있는 다양한 지역 현안들에 보다 적극적으로 대응하여 중재와 지원, 구호활동을 강화함으로써 이들 국가들과 외교적 협력관계를 더욱 돈독하게 하는 것은 물론 한국의 외교적 위상을 강화해야 할 것이다.

마지막으로 한국이 동남아 국가의 분리주의 운동이나 지역갈등을 중재하고 개입하는 문제는 단순히 이들 국가들과의 외교적 협력관계를 강화하는 것뿐만 아니라, 보다 장기적으로 ‘아세안+3(APT)’를 중심으로 한 동아시아 공동체를 형성할 경우에는 한국과 아세안 국가들의 외교적 협력이 강화된 ‘아세안 지렛대(ASRAN leverage)’를 형성하는 데 많은 도움이 되리라 판단된다. 중국과 일본을 비롯한 동북아 국가 사이의 긴장관계나 남·북한 문제의 현안 당사자로서 한국은 중국과 일본, 혹은 미국 등 강대국들에 의한 어느 일방의 입장이나 주장을 따라가기보다는 아세안과 상호 교류와 지역협력을 강화함으로써 현안 문제의 대립적 시각이나 갈등을 조율할 수 있는 외교적 역량을 강화할 필요가 있다.¹⁰⁷⁾ 중국과 미국, 일본 등 동아시아 지역에서

106) 이와 관련하여 보다 자세한 논의는 손혁상·최정호(2008), 『한국의 대 아세안(ASEAN) 공적 개발원조(ODA) 정책: '경제협력'과 '개발협력'의 이중주』, 『동남아시아연구』 제18권 2호, pp. 137~171 등을 참고할 것.

리더십을 차지하기 위한 강대국들 사이의 경쟁이 날로 치열해지는 가운데, 한국과 아세안의 지역협력 강화는 이들 지역의 갈등 문제를 관리하는 것뿐만 아니라 동시에 동아시아 차원에서 평화와 안정을 강화하는 주요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

결론적으로 동남아 국가들에서 발생하고 있는 분리주의 운동과 지역갈등 문제는 단순히 이들 동남아 국가의 국내 정치적 문제가 아니라 지역적 차원에서도 공동으로 해결해야 될 중대한 사안으로 인식하는 태도를 지닐 필요가 있다. 특히 최근 들어 확산되고 있는 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 문제는 인권 문제 등 인도적 차원에서 국제사회와 지역적 차원의 중재와 지원을 필요로 하는 중요한 사안으로 대두되고 있으며, 이러한 가운데 지역사회의 평화와 안정을 보장하기 위해서도 선결되어야 할 과제로 인식되고 있다. 따라서 한국 정부 또한 이들 국가들에서 유발될 수 있는 각종 위험 요인들에 대한 자국민 보호 차원뿐만 아니라 인도적 차원에서 제반 문제점을 파악하고 갈등관리의 해법을 공유할 수 있는 지역협력의 역할을 모색해야 할 것이다. 특히 2009년부터 공적개발자금을 비롯하여 막대한 재원을 동남아 국가에 지원하고 있는 한국 정부의 입장에서 이들 국가 내부의 분리주의 운동이나 지역갈등으로 유발되는 제반 문제점에 대한 각별한 관심과 주의가 필요하며, 이를 통해 상호 협력을 확대시킬 수 있는 정책적 방안을 마련해야 할 것이다.

107) 이동윤, 앞의 글, p. 275.

참고문헌

● ● 국내자료

- 김성철. 2000. 『필리핀 무슬림』. 전주: 전주대학교 출판부.
- 김장겸. 2005. 『인도네시아: 해일참사에도 불구하고 아쎬 내전 지속』. 『국제지역정보』, 통권 제139호.
- 문정인. 1989. 『남북한 분쟁연구 총점검 및 새 연구방향 모색』. 양성철 (편). 『남북 통일이론의 새로운 전개』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 박장식. 1996. 『미얀마의 종족분쟁의 양상과 국민통합의 전망』. 『동남아시아연구』. 제4호.
- 변진석. 1996. 『아태지역에 대한 아세안의 입장과 전략: 다자주의와 약소국』. 『한국정치학회보』, 제30집 3호.
- 소병국. 2003. 『인도네시아 서파푸아 분리주의 운동의 근원과 전개』. 『국제지역연구』, 제4권 2호.
- 손혁상·최정호. 2008. 『한국의 대 아세안(ASEAN) 공적개발원조(ODA) 정책: ‘경제협력’과 ‘개발협력’의 이중주』. 『동남아시아연구』, 제18권 2호.
- 양승윤. 1998. 『인도네시아 현대정치론』. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- _____. 2009. 『동티모르의 국제관계: 다변화 시도』. 『아시아연구』, 제12권 2호.
- 위키백과사전. <http://ko.wikipedia.org> (검색일: 2010.10.25).
- 유왕중. 2001. 『필리핀의 이슬람』. 양승윤 외. 『동남아의 이슬람』. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- 이동윤. 2005. 『태국 선거과정의 변화와 지속성: 2005년 하원의원선거를 중심으로』. 『동

- 남아시아연구』, 제15권 2호.
- _____. 2006. 『민주화 이후 태국의 선거와 지역주의』. 『한국정치학회보』, 제40집 5호.
- _____. 2007. 『아세안(ASEAN)의 형성과 진화: 동아시아 공동체로의 합의』. 『21세기 정치학회보』, 제17권 1호.
- _____. 2008. 『태국의 남부 갈등과 지역주의』. 『분쟁해결연구』, 제6권 2호.
- _____. 2009. 『한국의 동아시아 문화외교 현황과 문제점: 정책적 관점에서의 시사점을 중심으로』. 『국제정치연구』, 제12집 2호.
- 이병도, 2005. 『태국 남부 이슬람지역의 유혈사태에 관한 연구』. 『국제지역연구』, 제9권 제4호.
- 정영국, 1998. 『필리핀 정치와 모로(Moro) 분리독립투쟁』. 양승운 외. 『필리핀: 세계 최대의 로마 카톨릭 국가』. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- _____. 2003. 『필리핀의 정치변동과 정치과정』. 서울: 백산서당.
- 제대식, 2003. 『인도네시아 아체(Aceh) 분리독립운동의 배경과 전개』. 『동남아시아연구』, 제13권 1호.
- 조흥국, 1994. 『태국과 말레이 무슬림 간의 알력에 대한 역사적 고찰: 16, 17세기 분쟁을 중심으로』. 『동남아시아연구』, 제3권.
- _____. 2004. 『태국의 내부 식민주의와 이산(Isan) 정체성에 관한 연구』. 오명석 (편). 『동남아의 지역주의와 종족갈등』. 서울: 오름.
- 최운도, 2004. 『예방외교와 국제평화: 통티모르 사태의 분쟁해결 과정을 중심으로』. 『한국과 국제정치』, 제20권 4호.

● ● 영문자료

1. 동양서

- Piyanart Bunnag. 1988. Nayobai kan-pokkhrong khong rathaban tochau thai-muslim nai changwat-chaidae phaktai, 2475~2516 (남부 국경지역의 타이-무슬람에 대한 정부의 행정정책, 불력 2475~2516). Krungthep: Samnakphim Chulalongkorn

Mahawithairai.

Vinai Kravannapan. 1990. Thasanakati khong khonthai si changwat phaktai (남부 4개 지역에 대한 태국인의 견해). Krungthep: Samnakphim Chulalongkorn Mahawithairai.

2. 서양서

Abad, Ricardo G. 2001. "Religion in the Philippines." *Philippine Studies*, vol. 49, no. 3.

Acharya, Amitav. 2000. *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*. New York: Oxford University Press.

Ahmad Somboon Bualuang. 2006. "Three Southern Border Provinces: Globalization Violence Victim." Paper presented at the Gwangju International Peace Camp (May 15-18).

Alapappa, Muthiah. 2003. "Constructing Security Order in Asia: Concepts and Issues." Muthiah Alagappa (ed.). *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford, C.A.: Stanford University Press.

Anwar, Dewi Fortuna. 2003. "Human Security: An Intractable Problem in Asia." Muthiah Alagappa (ed.). *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford University Press.

ASEAN Secretariat Homepage. <http://www.aseansec.org/23531.htm> (accessed November 21, 2009).

Azar, Edward E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire: Dartmouth.

_____. 1986. "Protracted International Conflicts: Ten Propositions." Edward E. Azar and John W. Burton (eds.). *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

_____. Paul Jureidini, and Ronald McLaurin. 1978. "Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East." *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, no. 1.

- _____ and N. 1981. Farah. "The Structure of Inequalities and Protracted Social Conflict: A Theoretical Framework." *International Organization*, vol. 7, no. 4.
- Barmé, Scot. 1993. *Luang Wichit Wathakan and the Creation of a Thai Identity*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Beeson, Mark. 2002. "ASEAN: The Challenges of Organizational Reinvention." Mark Beeson (ed.). *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations After Crisis*. London and New York: RoutledgeCruzon.
- Bertrand, Jacques. 2000. "Peace and Conflict in the Southern Philippines: Way the 1996 Peace Agreement Is Fragile." *Pacific Affairs*, vol. 73, no. 1 (Spring).
- Boyer, Mark A. and Jonathan Wilkenfeld. 1989. "Third Party Intervention II: The Superpowers as Crisis Managers." Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.). *Crisis, Conflict and Instability*. New York: Pergamon Press.
- Brecher, Michael and Jonathan Wilkenfeld. 1989. "Framework." Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.). *Crisis, Conflict and Instability*. New York: Pergamon Press.
- Brown, David. 1994. *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. London: Routledge.
- Burton, John W. 1986. "The History of International Conflict Resolution." Edward E. Azar and John W. Burton (eds.). *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 1990. *Conflict: Resolution and Prevention*. London: Macmillan Press.
- Buszynski, Leszdi. 1992. 9. "Southeast Asia in the Post-Cold War Era: Regionalism and Security." *Asian Survey*, vol. 32, no. 9.
- Capie, David and Paul Evans. 2003. "The ASEAN Way." Sharon Siddique and Sree Kumar (eds.). *The 2nd ASEAN Reader*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Chayan Vaddhanaphuti. 2005. "The Thai State and Ethnic Minorities: From Assimilation to Selective Integration." Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson (eds.). *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian

Studies.

- Che Man, W. K. 1991. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Oxford: Oxford University Press.
- Collins, Alan. 2000. *The Security Dilemmas of Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Croissant, Aurel. 2005. "Unrest in South Thailand: Contours, Causes, and Consequences Since 2001." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, no. 1.
- Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 1981. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Harper & Row.
- Forbes, Andrew D. W. 1982. "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession, or Coexistence." *Asian Survey*, vol. 22, no. 11.
- Funston, John. 1998. 4. "ASEAN: Out of Its Depth?" *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, no. 1.
- Gunaratna, Rohan. 2002. *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. New Delhi: Lotus Roli Books.
- Gurr, Ted Robert. 1980. *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*. New York: The Free Press.
- Haas, Ernst B. 1971. "The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing," Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hillman, Ben. 2007. "Aceh's Rebels Turn to Ruling." *Far Eastern Economic Review*, vol. 170, no. 1 (January-February).
- Horstmann, Alexander. 2004. "From Shared Cosmos to Mobilization of Hatred: Ethnic Relations in Southern Thailand between Complementary, Alienation and Hostility." Thomas Engelbert and Hans Dieter Kubitschek (eds.). *Ethnic Minorities and Politics in Southeast Asia*. Frankfurt am Main: Peter

Lang.

- International Crisis Group (ICG). 2005. 5. "Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad." *Asia Report* no. 98-18.
- Intellectual Deep South Watch. <http://www.deepsouthwatch.org> (accessed December 27, 2008).
- Islam, Syed Serajul. 2005. *The Politics of Islamic Identity in Southeast Asia*. Singapore: Thomson.
- Katsumata, Hiro. 2003. 4. "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, no. 1.
- Keyes, Charles F. 1967. *Isan: Regionalism in Northeastern Thailand*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krishnamra, Nadhavathna. 2003. "Regionalism and Subregional Cooperation: The ASEAN Experience." Fu-Kuo Liu and Philippe Régnier (eds.). *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?* London and New York: RoutledgeCurzon.
- Kurlantzick, Joshua. 2002. "Titling Dominos: America and Al Qaeda in Southeast Asia." *Current History*, vol. 101, no. 659.
- Lee, Dong-Yoon. 2007. "Cambodia: 1970-1975 and 1979-1991." Karl DeRouen, Jr. and Uk Heo (eds.). *Civil Wars of the World: Major Conflicts Since World War II*, vol. I. Santa Barbara, C.A.: ABC Clio, Inc.
- _____. 2009. "Politics of Anti-Terrorism Policy in Southeast Asia: A Comparative Study of the Philippines and Indonesia." *Pacific Focus*, vol. 24, no. 2.
- Lockhart, Charles. 1979. *Bargaining in International Conflict*. New York: Columbia University Press.
- McCargo, Duncan. 2005. "Southern Thai Politics: A Preliminary Overview." Wattana Sugunnasin (ed.). *Dynamic Diversity in Southern Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Murashima, Eiji. 1998. "The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand."

- Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 19, no. 1.
- Nye, Joseph S. 1968. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement." *International Organization*, vol. 21, no. 4.
- Pempel, T. J. 2002. "The Soft Ties of Asian Regionalism." Paper presented at the Annual International Conference on 'Building an East Asian Community: Visions and Strategies.' held by the Asiatic Research Center, Korea University, Seoul (December 11).
- Ramcharan, Robin. 2002. "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 22, no. 1.
- Reynolds, Craig J. 1991. "Introduction: National Identity and Its Defenders." Craig J. Reynolds (ed.). *National Identity and Its Defenders Thailand, 1939-1989*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Rozman, Gilbert and Noah Rozman. 2003. "The United States and Asia in 2002: Needing Help against Evil." *Asian Survey*, vol. 43, no. 1.
- Rummel, R. J. 1979. *Understanding Conflict and War*, vol. 4: War, Power, Peace. Beverly and London: Sage.
- Scupin, Raymond. 1980. "The Politics of Islamic Reformism in Thailand." *Asian Survey*, vol. 20, no. 12.
- Singh, Daljit. 2000. "Evolution of the Security Dialogue Process in the Asia-Pacific Region." Derek da Cunha (ed.). *Southeast Asian Perspectives on Security*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Smith, Anthony D. 1986. "Conflict and Collective Identity: Class, Ethnic and Identity." Edward E. Azar and John W. Burton (eds.). *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Stowe, Judith A. 1991. *Siam Becomes Thailand: A Story of Intrigue*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Suhrke, Astri. 1970. "The Thai Muslims: Some Aspects of Minority Integration." *Pacific Affairs*, vol. 43, no. 4.

- Surin, Pitsuwan. 1983. *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay Muslims of Southern Thailand*. Bangkok: Thammasat University Press.
- _____. 1987. "Elites, Conflicts and Violence: Conditions in the Southern Border Provinces." *Asian Review*, vol. 1, no. 1.
- Syukri, Ibrahim. 1985. *History of the Malay Kingdom of Patani*. Athens: Ohio University Press.
- Tay, Simon S. C. 2000. "ASEAN and East Asia: A New Regionalism?" Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (eds.). *Reinventing ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Thomas, M. Ladd. 1986. "Communist Insurgency in Thailand: Factors Contributing to Its Decline." *Asian Affairs*, vol. 13, no. 1.
- Walton, Richard E. and Robert B. McKersie. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Relations: An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.
- Wanandi, Jusuf. 2001. "ASEAN's Past and the Challenges Ahead." Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (eds.). *Reinventing ASEAN*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Weatherbee, Donald E. 2005. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Wilkenfeld, Jonathan and Michael Brecher. 1989. "Third Party Intervention I: The Global Organization Dimension." Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld (eds.). *Crisis, Conflict and Instability*. New York: Pergamon Press.
- Wikipedia Free Encyclopedia. <http://en.wikipedia.org> (accessed November 30, 2010).
- Wyatt, David K. 1984. *Thailand: A Short History*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1994. *Studies in Thai History*. Chiang Mai: Silkworm Books.

Separatism Movement and Conflict Management in Southeast Asia: with Focus on the ASEAN's Regional Cooperation

Dong-Yoon Lee and Young-Il Kim

In today's international relations, there seem to be less wars and conflicts caused by ideological differences and confrontations in the past cold war system. Another new form of conflicts and confrontations mostly deriving from ethnic, tribal, and religious diversities within a boundary of each individual nation-state. There seems to be no exception with most of the Southeast Asian countries - except for Thailand - which shared a bitter experience of cruel colonial rule by Western powers. They also have serious internal problems such as intra-national conflicts based upon their own ethnic, religious, historical and economic peculiarities and diversities and increasing demands from separatist movement groups. In particular, the international community suspects that some of specific regional conflicts and separatist movements recently escalating in part of the Southeast Asian countries have kept a close connection with trans-national terrorist activities since the 9-11 terrorist attack occurred at the heart of the U.S. territory. Thus, members of the international community have

tried to search various solutions to solve conflictual problems of these nations in the intra-national level as well as in the international and inter-regional level.

If so, what basically caused such separatist movement and regional conflicts occurring within these Southeast Asian countries? How have they developed historically? How have the ASEAN as a body for regional cooperation treated those impending problems and what is wrong with its treatment? What sort of role have the ASEAN been playing for controlling and managing those problems? What are relevant alternatives that ASEAN finally chose to overcome such problems? Dealing with those questions, this study in a comprehensive scale analyzes separatist movement and regional conflicts occurring in the Aceh region of Indonesia, southern border of Thailand, southern area of the Philippines. By doing so, it will try to explore the historical background and evolving process and to find a way of managing and solving problems in a regional dimension. It will also make an effort to propose political and diplomatic implications that separatist movement and regional conflicts in the Southeast Asian region provides for Korea.

In reality, conflict is a phenomena in which a certain group consciously or unconsciously confronts with at least one or more groups by pursuing some goals incompatible with one another and thus both groups' interest and ideological identity collide. In particular it seems to be very important the way of solving and managing conflicts and confrontations between minority and majority in a nation-building process in which the import of nation building and state integration are often considered primary that means the integration of intra-national heterogeneity and the establishment of national identity as a nation state. Southeast Asian separatist movement and regional conflicts have considerably long historical backgrounds, seems to be never ended and very escalating, and repetition of dramatic violence and potential conflicts. As a

result, not only domestic actors or contracting parties in conflict but also ASEAN who can play an important role as a regional cooperative body need to make more aggressive effort for intervention and mediation.

In Indonesia, one of the largest multi-ethnic nations among Southeast Asian countries, separatist movement began to take off since people Aceh, Papua, Maluku protested in opposition to Indonesia's declaration of independence in 1945. In particular, Aceh area had long been ruled by small-scale kingdoms and incessantly campaigned the resistance movement against Dutch colonialism. It had announced the independence of Negara Bagian Aceh(NBA) under the Islamic law, 'Sharia,' and launched its resistance movement against Indonesian government when Indonesian government declared Indonesia's subjugation of Aceh after its independence from Netherlands. Acehnese people led by Gerakan Aceh Merdeka (GAM) began to start armed protest against central government when central government began to discriminate Aceh in economic distribution by buckling to natural gas exploitation business since 1974. However, Indonesian government brutally repressed Aceh separatist movement by taking a massive military operation in opposition to Aceh separatist movement. Especially the bloody suppression of Indonesian military against Aceh separatist movement in the 1998 democratization process was heavily criticized by international society since it costed numerous toll of dead and injured.

Though Kingdom of Thailand had never been colonized by Western powers until the end of the World War II, it does not necessarily mean that Thailand could easily and peacefully establish its modern form of nation-state. There existed numerous problems including the problem of ethnic minority and communist anti-government guerilla movement in its Northern mountain area, problems with ethnic discrimination and identity of Isanese people in its

Northeast area, Islamic separatist movement in its Southern border area. In particular, Islamic separatist movement in its Southern border area started with the domination of contemporary Chakri dynasty since this area was by force amalgamated since the period of Kingdom of Sukhothai. From the 1930's, Pan-Thai nationalism began to be reinforced and thus Islamic identity in Southern border area was in peril. People in those areas launched their own resistance campaign against compulsory and violent integration policy undertaken by central government. They claimed Islamic law, Sharia-based separatism since the 1960's and organized Barisan Nasional Pembebasan Patani (BNPP) and Pattani United Liberation Organization (PULO) in order to commit armed protest. Central government responded to their armed protests with powerful and brutal military repression. Separatist movements in these areas began to be toned down when Thai government adopted flexible engagement policy with the advent of the semi-democracy period in the 1980's. However, Thai nationalism once again reinforced when Thai Rak Thai Party and prime minister Thaksin seized power in 2001. Especially international community began to criticize again the Thai government immediately after Thai government brutally crushed a series of violent uprisings in southern border areas and caused large-scale or small-scale casualties.

The Philippines has also experienced some separatist movements such as communist guerilla activities in northern mountain area and separatist movement in southern Islamic area since its establishment of independent nation state in 1946. In particular, Islamic separatist movement in southern area was closely related to various resistance activities for the protection of Islamic identity based upon Sharia, which is Islamic law, since the past Spanish and American colonial rule. Such separatist movement began to spread out when central government decided to reinforce immigration policy for outsiders in

pursuit of national integration. Muslim Independence Movement that began to be wider spreaded with the event of 'Jabidah' started its armed protest by organizing Moro National Liberation Front (MNLF) when F. E. Marcos tightened his authoritarian rule. It was once momentarily stopped when the peace agreement that allowed Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM) was signed. However, Moro Islam Liberation Front (MILF) and Abu Sayyaf continued fighting against central government and thus separatist conflicts has lasted so far. In particular, the Philippine government stipulated their movements as terrorist activities and has been proceeding coalitional operations with the U.S. military since the 9.11 terrorist attack against the U.S. in 2001 and thus such a hard-line policy caused innocent casualties and serious violations of human rights in those areas.

Though large- and small-scale separatist movements and regional conflicts had been proliferated in the Southeast Asian region, ASEAN has yet taken a substantive humanitarian intervention policy or mediatory effort in order to manage human rights problems and conflict resolution. It results not only from a unique 'ASEAN' way of decision-making and non-intervention principle over domestic issues among member states, but also from the peculiarity of Southeast Asian countries that each country sensitively react with sovereignty-related matters. The weakness of the degree of institutionalization and the absence of compelling force not only cause intra-regional separatist movements and regional conflicts but also regional cooperation and integration among and between ASEAN member states in various issue domains. However, ASEAN recently began to change its policy from non-intervention principle to 'constructive intervention' or 'flexible engagement' over domestic issues. In particular, various types of intra-regional civic organizations started to reinforce the so-called 'engagement as the second track' in conjunction with human rights issue, human

security, or regional development issue after intra-regional economic cooperations precipitously increased by ASEAN Free Trade Agreement.

As a consequence, a mission for the resolution of all the problems caused by separatist movements and regional conflicts in Southeast Asian countries and the establishment of intra-regional peace and stability in the dimension of conflict management become a preliminary mission for new regional cooperation between ASEAN and East Asian countries. In particular, since Southeast Asian countries tend to avoid intervention and coordination committed by superpower or external power because most of separatist movements and regional conflicts in Southeast Asian region was derived from their historical peculiarities inherited from their bitter experience of colonial rule in the past, mediation and coordination by the third-party country like Korea that shared same historical experience could be more effective. Korea has reinforced economic exchange and cooperation with Southeast Asian countries since the approval of 'Korea-ASEAN Free Trade Agreement' in 2007. Considering the 'New Asia Plan' announced by Korean government in 2009, Southeast Asian region was regarded as top-priority region in its policy-making. Therefore, based upon Korean experiences of economic development and conflict management as a divided nation, and the recent expansion of ODA (Official Development Assistance), Korea must actively participate in all the activities for relieving regional conflicts and reinforcing regional cooperations in Southeast Asian region.

이동윤(李東潤)

연세대학교 정치외교학과 졸업

연세대학교 대학원 정치학 박사

서강대학교 동아연구소 상임연구원

연세대학교 정치외교학과 BK 연구교수

신라대학교 국제관계학과 교수(現, E-mail: dongyoon@silla.ac.kr)

저서 및 논문

“Politics of Anti-Terrorism Policy in Southeast Asia: A Comparative Study of the Philippines and Indonesia”(2009)

“태국의 정치개혁 확산과 내재화의 실패: 1997년 헌법 개정을 중심으로”(2010) 외

김영일(金榮一)

연세대학교 정치외교학과 졸업

독일 뮌스터(Muenster) 대학교 정치학 박사

신라대학교 국제관계학과 교수(現, E-mail: kim6996@silla.ac.kr)

저서 및 논문

『하나 아렌트와 인간사랑』(공저, 2007)

“사회적 삶의 원리로서의 민주주의 : 민주주의의 현대적 재해석”(2010) 외

동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로

Separatism Movement and Conflict Management in Southeast Asia: with Focus on the ASEAN's Regional Cooperation

Dong-Yoon Lee and Young-Il Kim

이 연구는 인도네시아의 아체 지역, 태국의 남부 국경지역, 필리핀의 남부지역을 대상으로 포괄적으로 분석함으로써 동남아시아 국가 내 분리주의 운동과 지역갈등의 역사적 연원과 전개과정, 문제점 등을 파악하고, 이러한 문제점을 해소하고 갈등을 관리하기 위한 아세안 차원의 해결방안을 모색하였다. 현실적으로 동남아 국가의 분리주의 운동과 지역갈등 문제는 해당 국가의 국내정치적 문제일 뿐만 아니라 아세안과 동아시아 공동체의 평화와 안정을 보장하기 위한 지역적 차원의 협력을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 동남아 국가들의 지역협력체인 아세안은 이들 국가 내부의 문제를 해결하는 데 미약한 역할만을 수행하고 있다. 따라서 동남아 국가들의 분리주의 운동과 지역갈등 문제를 원활하게 해소하고, 동아시아지역의 평화와 안정을 보장하기 위해서는 각국의 과거 역사를 통해 내재된 특수성을 고려하여 아세안 차원의, 혹은 이들과 비슷한 역사적 경험을 지닌 한국 같은 제3자의 적극적인 중재나 조정이 필요하며, 이에 따른 한국정부의 지속적인 관심과 지원이 요구된다.