



2019-16

비정형성과 비공식성의 아세안 정책결정 과정

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2019.05.31

아세안의 정책결정 과정을 한마디로 정리하자면 비공식성과 비정형성이라고 할 수 있다. 제도화 수준이 높은 유럽연합과 비교해 아세안의 정책결정 과정은 파악하기 어렵다. 아세안의 방식 (ASEAN Way)이라 불리는 아세안 고유의 질서는 제도화를 어렵게 하고, 그 결과 정책결정 과정도 비공식, 비정형의 특징을 띠게 된다. 아세안의 정책결정 과정에 관한 연구는 많지 않다. 많은 정책결정이 만들어 지지만 그 과정과 내막이 잘 알려진 경우는 많지 않다. 몇몇 중요한 사례는 관련자들의 입을 통해서 외부로 알려지기도 하지만 이마저도 사람에 따라 이야기가 다르다. 특정 정책이 만들어진 경로를 알 수 있다 해도 사안이 달라지면 결정과정의 동학도 달라질 수 있어 문제는 더욱 복잡하다.

이런 어려움에도 불구하고 한-아세안 관계와 협력의 심화, 신남방정책의 성공을 위해 아세안의 정책결정 과정을 이해하는 것은 매우 중요하다. 최근 한국은 신남방정책 하에서 한국의 주 아세안 대표부의 위상과 역할을 크게 강화했고 여기에 많은 기대를 걸고 있다. 아세안 대표부의 공약이 효과적이기 위해서는 한국의 제안이 어떤 과정을 통해서 전달이 되고, 처리되며 어떻게 결정이 되는지 파악하는 것은 중요하다. 사안에 따라서 관련된 절차나 동학이 달라진다고 하더라도 일반적인 경로를 파악하고 아세안의 어떤 제도들이 관련이 되어 있는지 알고 시작하는 것과 그렇지 않은 것은 큰 차이를 가져온다.

이를 위해 크게 아세안 정책결정의 기본 원칙, 과정, 그리고 주요 제도의 역할과 권한을 먼저 검토한다. 이후 한-아세안 관계와 관련된 정책결정의 동학을 간단히 파악한 후, 보다 효과적 협력과 관계 심화를 위한 한국의 전략을 제안한다. 여기에서 밝히고 있는 아세안의 정책결정 과정은 매우 일반적인 사항만을 다룬다. 개별 사안에서는 다소 정책결정 과정과 관련된 동학이 크게 다를 수도 있다. 나아가 여기서 다루는 정책결정 과정의 내용 역시 몇몇 전문가와 내부자를 통해서 파악된 것이므로 일정한 한계를 가질 수도 있다. 이런 한계에도 불구하고 대 아세안 정책을 입안하고 추진할 때 필요한 최소한의 정책결정과정에 관한 일반론을 정리하는 것은 필요하다.

아세안 정책결정의 기본 원칙

협의를 합의의 원칙

아세안을 운영하는 기본 원칙인 아세안의 방식은 아세안 국가 간의 관계를 규정하는 원칙일 뿐만 아니라 의사결정을 좌우하는 가장 기본적인 원칙이다. 이 원칙은 크게 협의와 합의 (consultation and consensus), 그리고 주권존중-내정불간섭 (respect for sovereignty and non-intervention)이라는 두 부분으로 구성되어 있다.¹ 이중 의사결정을 좌우하는 보다 중요한 원칙은 협의와 합의의 원칙이다. 아세안 내 모든 결정은 일단 회원국간의 긴밀한 협의를 원칙으로 하고, 이를 바탕으로 합의를 이루어 결정된다. 이 원칙은 아세안 헌장 제 20조에 명시적으로 규정되어 있다.²

실제로 아세안 내 협이가 제대로 이루어지지 않아서 계획이나 정책이 좌초된 경우가 많다. 가장 대표적인 것이 1991년 당시 말레이시아 수상이었던 마하티르 (Mahathir Mohamed)가 제안했던 동아시아경제그룹 (East Asia Economic Group, EAEG)이다. 마하티르는 이 제안을 아세안 내 협의를 완결하지 않은 상태에서 중국에 먼저 제안하고 공론화했다. 인도네시아, 싱가포르 등 아세안 회원국들이 이런 말레이시아의 행동에 반발했고 EAEG는 실패로

돌아갔다. 아세안 회원국들이 명시적으로 반대하지는 않았지만, 이 처리 방식에 불만을 가진 회원국은 적극적으로 참여하지 않았고 차츰 EAEG는 유명무실하게 되었다.³

합의의 원칙은 흔히 만장일치라는 방식으로 설명이 되지만 좀 더 정확하게는 반대의 부존재 혹은 강력한 반대의 부재라고 보는 편이 타당하다. 특정 제안에 대해 강력히 반대하는 국가가 없다면 동의를 한 것으로 간주한다. 특정 사안에 대한 침묵은 큰 의미에서 동의로 여겨진다. 다소 불합리 해 보일 수도 있는 이 원칙은 창설 당시 아세안의 상황을 반영한다. 국가간 국력의 차이로 인해 작은 국가들은 큰 국가들에 의해서 자신이 이익이 희생될지 모른다는 불안감이 있었다. 아세안 국가들은 최소한의 자기 이익 보호를 위한 장치를 필요로 했다. 협의와 합의 원칙, 즉 작은 국가라도 자신의 이익을 희생당하지 않고 매우 중요한 이익은 지킬 수 있는 거부권 (veto power)이 보장되었기에 아세안 회원국들은 안심하고 한 자리에 모여 앉을 수 있었다. 이런 제도적 특징으로 인해 아세안이 지금까지 와해되지 않고 협력을 지속해 올 수 있었다.

합의의 원칙, 만장일치 방식은 자칫 결정을 어렵게 만들 수도 있다.⁴ 그러나 아세안에서 합의의 원칙이 반드시 의사결정을 어렵게 하는 것은 아니다. 아세안의 결정 방식에는 독특한 무언의 압력이 존재하고 이로 인해 명시적인 거부 의사 표시가 쉽지 않다. 이를 설명할 때 각 국가가 거부-찬성이라는 두 가지 버튼이 놓인 의자에 둘러 앉아 있는 비유를 하고는 한다. 자기 차례가 되어 거부 또는 찬성의 버튼을 누르는데, 여기서 누구도 명시적으로 거부를 누르지 않는다면 찬성으로 간주한다. 찬성 버튼을 누르는 경우에는 상관이 없지만, 자신의 이익에 맞지 않는다고 생각해 거부를 하게 되면 투표 후 자신의 기표용지를 바로 공개하는 것처럼 거부 입장이 명확하게 드러난다. 이 구조는 개별국가가 의사결정을 할 때 암묵적인 압력으로 작용한다. A국이 한 제안을 B국이 거부하는 경우 향후 B국에서 어떤 제안을 할 때 A국의 반대를 예상할 수 있고 따라서 직접적인 반대에 신중해질 수밖에 없다.

대신에 아세안 내에서 거부의 방식으로 자주 쓰이는 방법은 지연 작전이다. 이는 특정한 제안 사항에 대한 계속 보완을 요구하고 질문을 제기하는 형태로 나타난다. 특히 몇몇 국가는 안건에 대해서 제안서의 문구나 설명이 명확하지 않다는 식으로 계속 문제제기를

하며 시간을 끄는 전략을 쓴다. 이는 결국 해당 국가는 그 안건에 동의를 하지 않는다는 신호를 보내는 것이다. 이런 방식의 거부는 특히 주의해야 한다. 요청 사항을 보완해야 할지 아니면 안건을 철회해야 할지를 주의 깊게 판단해야 한다. 한 두번의 보완은 명확한 거부가 아닐 수 있다. 그러나 이런 보완 요청이 계속될 경우 사실상 거부되었음을 간파하고 제안을 철회하는 것이 바람직하다.⁵

합의 원칙의 예외

협외와 합의라는 원칙이 모든 아세안 결정의 기본이 되는 것은 사실이지만, 아세안 관련된 모든 제도와 결정에 이 원칙이 적용되는 것은 아니다. 아세안 내에서 대표적으로 이 합의 원칙의 예외를 두고 있는 것은 경제 문제다. 예외적으로 경제 문제 관련해 아세안헌장은 아세안-X의 원칙을 허용하고 있다. 아세안 헌장은 “회원국들이 동의한다면 경제 정책과 관련해서는 아세안-X를 포함한 유연한 참여가 허용된다”고 규정하고 있다.⁶ 다시 말해 특정 국가가 아세안 내 합의된 경제 정책에 관련해 동의하지 않는다면, 나머지 동의하는 국가들만 참여하는 식으로 정책을 추진할 수 있다.

아세안과 관련이 있으나 합의의 원칙이 적용되지 않는 또 다른 예는 아세안정상회의 (ASEAN Summit) 의장성명과 동남아비핵지대 조약 (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, SEANWFZ)이다. 아세안 정상회의 대부분 의사결정은 당연히 합의와 합의의 원칙을 따른다.⁷ 그러나 매 아세안 정상회의 마지막에 발표되는 아세안 의장국 성명은 그 이름에서 알 수 있듯이 전적으로 의장국 권한이다. 원칙적으로 아세안 의장국은 의장성명 초안을 만들어 각 회원국의 의견을 반영하는 절차를 거친다. 하지만 동의와 합의가 필수는 아니다. 회원국의 반대에도 불구하고 의장국의 의사대로 성명을 작성할 수 있다. 물론 특정 회원국의 반대가 심하면 아세안 내의 단합을 위해 의장국이 무리하지는 않지만 원칙적으로 의장성명은 의장국의 재량이다. 따라서 아세안정상회의의 의장국 성명은 합의의 원칙보다는 합의의 원칙에 보다 강조점이 있다.

반면 이와 유사하지만 아세안외교장관회의는 대부분의 의사결정과 의장성명이 모두 합의에 기반하고 있다. 아세안외교장관회의 (ASEAN Ministerial Meeting, AMM) 의장 성명 작성에서는 개별국가의 이의가 있을 경우 의장국이 자신의 의사를 강제하지 못하는 것이 원칙이다. 2012년 캄보디아에서 열린 아세안 외교장관회의에서 남중국해 문제를 의장성명에 반영하는데 캄보디아가 반대해 45차 아세안 외교장관회의 역사상 처음으로 의장성명에 합의하는데 실패했다. 대부분 회원국들이 찬성한 초안에 남중국해 문제를 언급한 것을 두고 캄보디아가 끝까지 반대의사를 표명했고 합의에 이르지 못해 결국 의장성명이 무산되었다. 이후 지속적으로 아세안의 단결 (ASEAN Unity)에 대한 의문이 제기되고 있다.⁸

투표를 통한 의사결정은 합의의 원칙과 공존하기 어렵다. 합의가 안되면 투표로 결정할 수 있기 때문이다. 아세안과 관련된 기구와 제도 중에서 유일하게 1995년에 서명된 동남아비핵지대조약에 투표 규정이 있다. 이 조약은 회원국간 합의 도출을 시도하되 합의가 되지 않을 경우 투표를 할 수 있다고 명시하고 있다. 회원국가 간 합의 도출에 실패할 경우 비핵지대조약 이사회 3/2 의결로 의사결정을 할 수 있다.⁹ 그러나 엄격한 의미로 동남아비핵지대조약은 아세안의 의사결정이라고 볼 수는 없다. 1995년 이 조약을 서명할 당시 현 아세안 10개국 모두가 아세안에 포함되지는 않았다. 또 서명 당시 동남아 국가들은 아세안 회원국 자격으로 서명한 것이 아니며 개별 국가 자격으로 서명했다. 따라서 명칭도 아세안 비핵지대조약이 아니라 동남아비행지대조약이라고 칭해졌다.

아세안의 정책결정 절차: 제안과 처리 과정

정책 제안

아세안에서 정책이나 아젠다를 제안할 수 있는 주체는 회원국, 의장국, 아세안 상주대표부위원회 (Committee of Permanent Representatives, CPR), 아세안 공인 유관기관¹⁰ 등이다. 아세안은 회원국이 동등한 권리를 가지는 조직이므로 정책이나 아젠다 제안에 있어

원칙적으로 모든 회원국이 등등한 권한을 가지며 누구나 정책 제안을 할 수 있다. 개별 국가들이 정책 제안을 하는 단위도 아세안정상회의로부터 해당 이슈를 다루는 소관 장관회의, 그리고 그 이하의 고위급회의 (Senior Officers Meeting, SOM) 뿐만 아니라 특수한 주제와 이슈들을 다루는 다양한 아세안 하부 위원회 차원에서도 정책 제안이 가능하다. 따라서 정책이 제안되는 시작점은 사안의 경중에 따라서 매우 다양하다.

의장국은 그 해의 아세안 정상회의 슬로건을 자신들이 생각하는 중요 사항에 초점을 두어 선정한다. 또 자국이 선호하는 혹은 필요하다고 생각하는 정책 아젠다를 보다 활발하게 제안한다. 무엇보다 10년에 한번씩 돌아오는 의장국 지위를 활용해서 자국에 이익이 되는 제도의 설치를 주도적으로 추진한다. 자국이 의장국을 할 때 만들어 놓은 유산 (legacy)을 생각하지 않을 수 없으므로 다른 회원국 보다 의제 선정, 정책 제안에 보다 적극적인 것이 일반적이다.¹¹ 대표적인 예가 인도네시아다. 인도네시아는 의장국을 하고 있을 때 중요한 아세안의 선언, 합의 등을 이끌어 내는데 매우 적극적이었다. 그 결과 아세안의 중요한 변화들을 가져온 발리합의 (Bali Concord) I, II, III이 모두 인도네시아가 의장국을 할 때 자국 지명을 따 이름 붙여졌다.¹²

더 나아가 아세안 2025 로드맵에 따르면 아세안 상주대표부위원회 (CPR)도 아세안 사무국의 협조를 받아 아세안 정책 의제를 제기할 수 있다. 아세안 상주대표부 위원회는 아세안 각 국가들이 아세안에 파견한 대사들의 위원회로 이 위원회는 1) 아세안 기능별 장관회의를 지원하고, 2) 기능별 장관회의와 아세안 개별 국가 외교부의 아세안사무국간 조정을 맡고 있으며, 3) 아세안과 대화상대국 (dialogue partners)간 업무 연락 및 의사소통을 담당하고, 4) 아세안조정위원회 (ASEAN Coordinating Council)가 위임한 제반 임무를 수행한다. 국가별로 차이는 있지만 대통령이나 국가 수반은 자신이 원하는 특별한 아젠다가 있을 경우 관료조직인 외교부의 아세안 담당 부서보다 자신이 직접 임명한 아세안 대사를 통해서 정책과 아젠다를 투입하는 경향이 있어 상주대표부 회의의 정책 제안 기능도 무시할 수는 없다.

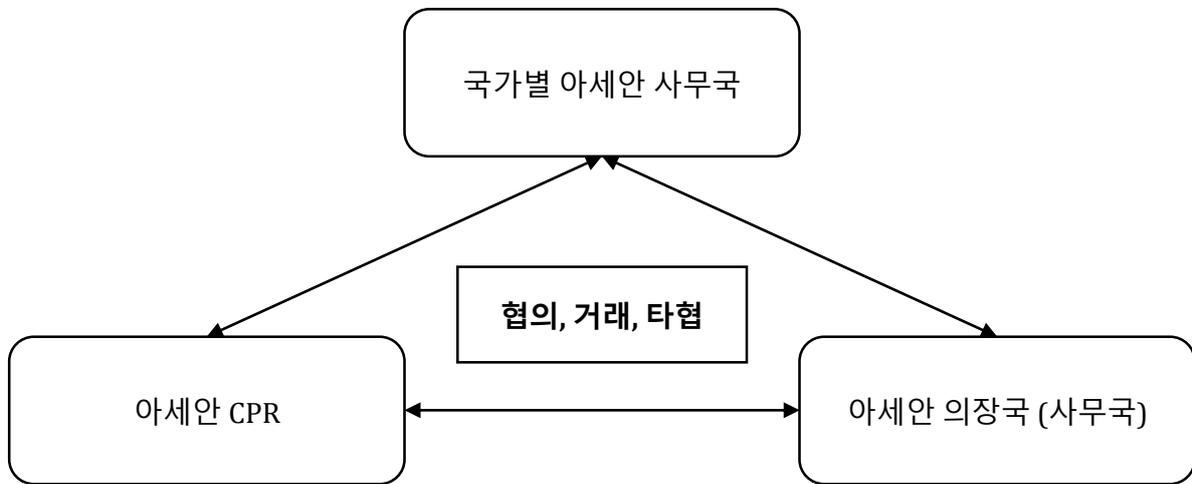
정책 결정 과정

아세안 내 정책 논의와 결정 과정은 분야에 관계없이 유사한 경로를 따라 이루어진다. 정책 논의 과정은 대개 고위급회의 (SOM)에서 시작한다. 여기서 심의를 거친 안건이 장관회의로, 그리고 최종적으로는 정상회의에서 결정된다. 아세안 내 안건 상정, 제안 과정으로부터 최종 결정까지는 통상 다음과 같은 절차를 통해 진행된다 (부록 1 참조).¹³

1. 특정 회원국이 정책 제안 의사가 있는 경우 자국 고위급 회의 (SOM) 대표를 통해 아세안 의장국의 해당 주제를 담당하는 부처 고위급 회의 대표에게 정책 제안을 하며 제안을 받은 의장국 고위급회의 대표 및 다른 회원국 고위급 회의 대표는 제안을 한 국가에게 concept paper나 information paper를 요청하여 추가 설명을 구한다.
 - 1.1. 최초 제안한 국가의 제안이 제공된 문서 안에 구체적으로 파악이 되지 않는 경우 의장국과 회원국은 관련 정보를 문서화된 형태로 추가로 요구할 수 있다.
 - 1.2. 정책 제안은 일원화된 창구가 아니라 주제 (경제, 국방 등)별로 의장국 소관 부처(ministry) 고위급 대표에게 한다.
2. 회원국들 사이에서 제안 및 관련 추가 정보 요청, 회원국의 검토가 이루어지는 동안 아세안 의장국의 고위급 회의 대표는 아세안 사무국에 해당 제안에 대해 사무국 차원에서 검토하고 관련된 추가 정보를 회원국에게 제공하도록 요청한다.
3. 이런 과정을 거친 후 해당 분야 아세안 고위급 회의를 개최해 고위급 회의 대표들 간에 직접 토론 및 의견 청취가 이루어지고 해당 안건에 관한 일차적 의사결정이 내려진다.

- 3.1. 대부분의 사안은 장관회의로 가기 전 고위급 회의에서 사실상 결정 (승인, 기각)이 내려지나 회원국간 의견이 맞서 쉽게 결정이 나지 않는 경우 장관회의에서 결정하도록 보내는 경우도 있다.
4. 고위급 회의에서 내려진 결정은 최종 결정을 위해 장관급 회의로 보내진다. 대부분의 정책들은 장관급 회의를 최종 의사결정단위로 하며, 고위급 회의를 거친 안건은 반드시 장관급 회의의 승인을 거쳐야 공식화 된다.
 - 4.1. 대부분 모든 회원국간 의견 불일치는 장관회의 수준에서 해소된다.
 - 4.2. 장관급 회의에서 논의된 안건 중 사안이 중대하고 의미가 크다고 판단되거나 장관급 회의에서 결정이 어려운 사안이라고 판단되는 것들은 장관급 회의를 최종으로 하지 않고 정상회의로 보내 최종 판단을 내리도록 한다.
 - 4.3. 장관 회의에서 최종 결정이 나더라도 정상회의 의장선언문에 공식 기록으로 포함되는 것이 맞다고 판단되는 사안은 장관회의 결정 후 정상회의의 참고를 위해 정상회의 아젠다로 보내진다.
5. 사안이 정상회의로 보내지는 경우 이는 바로 정상회의 아젠다가 되지 않고 중간에 아세안조정위원회 (ASEAN Coordinating Council)을 거쳐 정상회의로 보내진다.
6. 최근에 와서는 고위급회의의 아젠다가 점차 삼각 논의 구조 즉, 아세안상주대표부위원회 (CPR), 아세안 사무국, 그리고 아세안 각국의 아세안사무국 (ASEAN National Secretariats) 사이에서 이루어지는 경향이 있다.
 - 6.1. 개별 정책에 관한 국가간 논의, 찬반여부, 정책 제안에 대한 수정 등은 이 삼각 논의 구조 속에서 대부분 이루어지며, 여기서 다듬어 진 아젠다가 고위급 회의로 보내진다.

6.2. 따라서 실질적으로 국가간, 국가별 아세안 사무국과 의장국, 아세안 사무국 간의 거래와 논의는 고위급 회의로 가기 전 이 삼각 구조에서 대부분 이루어진다.



아세안 내 정책 관련 협의의 세 축

다만 모든 아세안의 의사결정이 이런 전형적인 과정을 따르는 것은 아니다. 오히려 아세안의 역사를 바꿀 정도의 큰 제안은 정상간 비공식적인 논의에서 출발하는 경우가 많고 이 경우 정책의 결정은 위로부터 내려오는 (top-down) 형식을 취하는 것이 일반적이다. 예를 들어 아세안+3를 만들기 위해 1997년 개최된 첫 아세안+3 국가 비공식 정상회의는 실무선의 논의에서 출발하여 고위급, 장관급 회의 및 정상회의를 거친 사안이 아니고 당시 말레이시아 총리 마하티르 (Mahathir Mohamed)가 먼저 다른 국가 정상들과 개인적인 의사사통을 통해서 합의를 만들어 놓고 합의가 위에서 아래로 전달되어 실무적 준비가 뒷받침된 경우다.¹⁴

과거 아세안 핵심을 이루던 국가와 그 국가의 정상들간 개인적 친분이 강했던 시기에는 이런 식의 정책결정이 보다 더 빈번하게 가능했다. 대표적인 인물들이 인도네시아의 수하르토 (Suharto), 싱가포르의 리관유 (Lee Kuan Yew), 그리고 말레이시아의 마하티르 등이다. 개인적인 친분을 가진 지도자들이 리트릿 (retreat)이나 개인적 의견 교환을 통해 사전 논의를 하고 그 결과를 아래로 통보하는 형태였다. 그러나 현재 각국 마다 지도자의

교체가 빈번하고 지역적 리더십을 발휘할 수 있는 지도자가 점차 줄어드는 현 시점에서 이런 식의 정책결정은 점차 줄어드는 추세다.

주제 및 사안별 정책 결정의 동학

아세안 내 의사결정 과정에서 작용하는 동학은 유사하지만, 얼마나 논의가 효율적으로, 아세안의 원칙을 잘 적용해 처리되는가는 분야별로 차이를 보일 수 있다. 예를 들어 아세안 외교장관회의 (AMM), 아세안 고위급회의 (ASEAN SOM, 아세안 외교부 고위급들간 회의), 아세안경제장관회의 (ASEAN Economic Ministers' Meeting, AEM) 및 아세안고위경제관료회의 (ASEAN Senior Economic Officers Meeting, SEOM) 등은 다른 이슈를 다루는 장관회의나 고위급 회의에 비해 풍부한 경험을 가지고 있다. 이 기구들은 다른 기능 분야 장관 및 고위급 회의에 비해서 훨씬 역사가 길다. 따라서 문제제기부터 국가간 조정, 거래, 타협 등에서 보다 원활하고 무리 없는 의사결정을 내리는 편이다.

구체적인 주제로 들어가면 정치, 안보, 국방에 관한 사항 즉, 주권에 밀접한 연관을 가진 사항의 경우 결정을 내리는데 있어서 만장일치의 원칙이 더 강하게 적용된다. 국가 주권의 핵심 사항인 국방이나 정치, 안보 관련 사항은 단순히 협의와 합의 원칙뿐만 아니라 주권 존중과 내정 불간섭 원칙까지 개입된다. 그 결과 국방, 정치, 안보 관련된 사항에 대해서는 아세안 국가들간 쉽게 합의가 일어나지 않는다. 합의가 일어나는 경우에는 완벽한 만장일치를 추구하는 경향이 있다. 반면 경제 문제나 사회문화 협력을 포함하는 비정치 분야에서 아세안은 보다 융통성을 보인다. 이런 주제에 관련된 사안에서는 보다 합의 도출이 쉽고, 강력한 만장일치 보다는 아세안-x 규정을 적용하거나 암묵적인 동의로 최종 결정에 이르기 쉽다.

또한 아세안 국가들이 특정 사안에 합의를 이루는 경우 이는 아세안 전체의 이익을 반영한다고 생각하기 쉽다. 그러나 실제로 아세안 개별 국가의 자율성이 강한 상태에서 결정은 대부분 아세안 개별 국가의 이익을 보다 강력하게 반영한다.¹⁵ 다시 말해 일부

국가들이 손해를 보더라도 장기적으로 그리고 아세안 전체 차원에서 이익이 되는 결정은 만들어지기 어렵다. 한 국가라도 단기적으로 손해를 볼 가능성이 높다면 장기적이고 집합적 이익 가능성에도 불구하고 잠재적으로 손해를 보는 국가가 강력히 반대하는 경향이 있다. 대신에 아세안 전체의 장기적 이익에 다소 반하더라도 개별 국가들이 모두 이익을 얻거나 적어도 누구 하나 손해를 보지 않는 결정은 보다 쉽게 만들어 질 가능성이 높다.

개별 국가의 특성 또한 정책결정에 영향을 크게 줄 수 있다. 보다 오래된 아세안 국가들 (말레이시아, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 태국 등 아세안 5 국가들과 브루나이)과 비교적 새 회원국 (캄보디아, 라오스, 베트남, 미얀마) 사이 이익과 특정 사안을 보는 시각에 차이가 있을 수 있다. 오래된 아세안 국가들은 기존에 아세안에서 합의를 이루어 오던 방식과 관행에 익숙한 반면, 새로운 멤버 국가들은 이런 아세안 내 관행에 덜 익숙하다. 이런 경험의 차이가 안건을 제기하고, 다른 국가들을 설득시키는 과정에서 그리고 최종 합의를 도출하는데 변수로 작용할 수 있다.

비교적 오래된 아세안 국가들은 대부분 경제적으로 형편이 나은 국가들로 전반적인 자신감이 있다. 반면 늦게 회원국이 된 국가들 중 베트남을 제외하고 여전히 경제적으로 여유가 없고 자신감이 부족하며 보다 강력한 아세안 국가들에 대한 다소의 불신도 있다. 이런 이유로 아세안 내 경제통합 추진에 대해서 일반적으로 보다 경제적으로 앞선 국가들은 대체로 통합 추진에 보다 긍정적으로 반응한다. 반면 경제적으로 뒤떨어진 국가들은 경제 통합 추진 속도 조절에 관심이 더 크고, 자신의 능력으로 경제통합의 속도를 쫓아가지 못하는데 대한 불안감이 있으며, 경제통합 관련 정책 결정에 보다 유보적이다.

역내 영토 갈등, 남중국해 문제, 그리고 중국에 대한 태도 역시 아세안 내 합의를 도출하는데 비교적 중요한 변수가 될 수 있다. 특히 남중국해 문제 관련해서는 영토를 주장하는 당사국 중 강한 입장을 가진 국가 (필리핀, 베트남), 남중국해 문제 직접 당사자지만 비교적 온건한 입장을 가진 국가 (브루나이, 인도네시아, 말레이시아), 영토를 주장하지 않는 국가 (태국, 캄보디아, 라오스, 미얀마), 그리고 영토 주장은 없지만 대 강대국 자율성을 중시하는 국가 (싱가포르) 등의 입장이 모두 다르다. 이런 서로 다른 입장은 중국과의 관계에 따라서

달라지는 경향이 있으므로 합의를 더욱 복잡하게 한다. 그리고 영토문제, 중국과의 관계라는 외교 문제는 핵심적 주권 사항이므로 국가들 간 합의가 일어나기 어려운 경향이 있다.

개별 국가의 정치체제 특성이 미치는 영향도 있다. 아세안 내에는 비교적 민주적인 국가 (인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르), 권위주의적 국가 (캄보디아), 일당 체제 국가 (라오스, 베트남), 전환기 국가 (미얀마, 태국), 왕정국가 (브루나이)가 혼재되어 있다. 이에 따라 아세안 내에서 인권, 민주주의, 법치, 거버넌스 문제에 관한 개별 국가의 입장이 상이해 쉬운 합의가 일어나기 어렵다. 또한 이런 서로 다른 정치체제는 국내적으로 정책결정 과정의 차이 (국가 지도자의 일방적 결정, 관료제의 지배, 국민적 합의에 의한 결정)를 만든다. 아세안 사안에 대한 결정은 결국 개별 국가들이 내리는 것이므로 개별 국가내 정책 결정 과정의 특성과 속도가 해당 국가가 특정 아세안 사안에 대해 입장을 정리하는 방향과 속도의 차이를 만든다. 따라서 국내 정책 결정 과정 차이도 아세안 내 정책결정에 영향을 줄 수 있다.

언어의 문제도 있다. 아세안의 공식 언어는 영어다.¹⁶ 따라서 아세안 내 논의 과정에서 영어를 보다 편하게 쓰는 국가들이 논의를 주도하는 경향이 생길 수밖에 없다. 각종 합의문이나 성명서, 의장성명 등을 작성할 때 구체적인 단어나 표현 등에 관해서 세세하게 손을 볼 수밖에 없다. 이 과정에서 보다 영어 구사가 편한 국가들이 논의를 주도하며 상대적으로 다른 국가들은 이런 국가들의 영어 표현 주도에 무임승차하거나 자신의 주장을 명백히 반영하지 못하는 한계를 보일 수 있다. 아세안 내에서 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀 등의 국가가 언어 문제로 논의를 주도하는 성향을 보이는 국가들이다.

아세안 안에서 상대적으로 늦게 회원국이 된 동시에 경제적으로 큰 격차를 보이고 있는 CLM (캄보디아, 라오스, 미얀마) 국가는 아세안 정책결정 과정에서 적극적으로 자신의 목소리나 이익을 반영하기 보다는 주로 경제적 부담이 생기는 안건에 대해서 거부권을 행사하는 방향으로 정책결정에 영향을 미치는 경우가 많다.¹⁷ 아세안 내에서 모든 회원국은 원칙적으로 동등한 재정적 부담을 진다. 예를 들어 2018년의 경우 아세안 사무국 예산은 총 2,100만 달러로 책정되었으며, 이는 각 국가별로 210만 달러의 부담으로 돌아 간다. 이런

상황에서 경제적으로 취약한 국가들은 비용이 들어가는 문제에 대해서 반대 입장을 자주 표한다.

대표적인 예가 아세안 평화화해 연구원 운영과 아세안 평화유지군 문제다. 아세안은 2017년부터 아세안평화화해연구원 (ASEAN Institute for Peace and Reconciliation, AIPR)을 운영하려는 계획을 가지고 있었는데, 분담금을 제때 내지 못한 CLM 국가들의 문제로 인해서 인도네시아가 3년간 운영비를 책임지는 일이 있었다. 또 아세안 차원에서 평화유지 (Peace keeping) 활동을 강화하기 위한 상비군을 만들려는 움직임이 있었으나 CLM 국가를 중심으로 한 몇몇 국가가 비용 부담을 이유로 이 제안에 반대해 무산된 바도 있다.

주요 제도의 역할과 권한: 의장국, 사무국, 사무총장

아세안 의장국의 역할과 권한

일반적으로 아세안은 제도화 수준이 높지 않고 이미 존재하는 제도 역시 약하다는 평가를 받는다. 그 연장선상에서 아세안 의장국의 역할과 권한 그리고 중요성 역시 평가절하 되는 경향이 있다. 아세안에서 의장국의 역할과 권한 역시 제도화 수준이 높은 것은 아니며 따라서 의장국이 하는 일이나 할 수 있는 일이 많지 않고 결과적으로 중요하지 않다는 평가다. 그러나 실제로 아세안 의장국은 상당히 많은 역할을 하고 있으며 나름 중요한 권한을 가진다.

아세안 의장국은 1년동안 다양한 회의체의 의장을 겸직한다.¹⁸ 아세안 의장국은 아세안 헌장 규정에 따라 1) 아세안 정상회의 및 관련된 정상회의 (ASEAN+3, EAS, ARF 등)의 의장국, 2) 아세안조정위원회 (ASEAN Coordinating Council) 의장국, 3) 세 개의 아세안공동체위원회 (ASEAN Community Councils - 정치안보, 경제, 사회문화) 의장국, 4) 해당하는 경우 관련 아세안 기능별 장관회의 및 고위급 회의 의장국, 6) 상주대표부위원회 (CPR) 의장국을 함께 맡는다.¹⁹ 의사결정의 가장 기본 단위인 고위급 회의 (SOM)로부터 최종적이고 가장 중요한 아세안의 정책결정을 발표하는 방식인 아세안정상회의 의장성명을 작성, 발표하는 권한을

가지고 있다. 만장일치라는 의사결정 방식을 감안한다 해도 아세안 의장국의 권한은 다른 국가에 비해 강력하다.

아세안 의장국의 공식적인 역할과 권한 보다 더 중요한 부분은 비공식적인 부분으로 실제 운영과정에서 아세안 의장국이 차지하는 의미는 생각보다 크다. 아세안은 모든 회원국이 평등하다는 원칙 하에 운영되지만, 아세안 의장국은 특별히 이들 중에서 “first among equals”라는 의미와 지위를 누린다. 아세안 의장국은 다양한 단위의 아세안 관련 회의의 의장국 역할을 하는데, 이 모든 회의에서 어떤 국가에게 발언권을 줄 것인가는 전적으로 의장국의 권한 사항이다. 따라서 특정 사안에 대한 정책결정이 이루어지는 회의장에서 의장국은 찬성 혹은 반대 의사를 적절히 통제할 수 있는 수단도 가지고 있다.

또한 아세안 의장국의 역할은 아세안 헌장에 의해서 아세안의 이익을 증진하고 지위를 보장하는 것이므로, 아세안 회원국들은 아세안 의장국의 지위와 역할을 적극적으로 지원해야 한다는 논리적 구조가 성립된다. 더 나아가 적극적으로 지지하지는 않더라도 최소한 아세안 의장국의 지위를 흔들려는 시도는 하지 않는 것이 바람직하다는 동의가 있다. 이는 모든 회원국이 의장국을 수임하게 되어 있고 현 의장국의 역할 수행을 어렵게 할 경우 자신도 몇 년 후 같은 상황을 맞을지 모른다는 우려 때문이다.²⁰

일반적인 의사결정을 넘어서 의장국은 아세안의 발전에 전환점이 되는 중요한 결정을 내리는데 관심이 많다. 대부분 아세안 국가들은 10년에 한번 오는 아세안 의장국 역할을 하고 있을 때 아세안 역사에 남을 수 있는 유산 (legacy)을 남기고 싶어한다. 따라서 의장국의 제안과 주도로 큰 정책이나 선언을 추진하는 경우가 많다. 과거 예를 보면 특정 국가 이름이나 지명을 딴 아세안 이니셔티브들이 많은데 대표적인 예로 발리선언 (Bali concord), 쿠알라룸푸르 선언 (Kuala Lumpur Declaration)²¹ 등은 모두 당시 의장국을 하고 있던 국가의 지명들이고 이 선언, 합의들은 의장국 주도로 만들어 진 것이다.

아세안국방장관회의 (ASEAN Defense Ministers' Meeting, ADMM) 창설도 유사한 경우다. 이 회의는 2006년에 신설되었는데, 아세안이 1967년에 창설된 점을 감안하면 40년만에 처음으로 국방장관회의가 설치된 것이다. 아세안 회원국은 앞서 언급한 바처럼 일반적으로

국방과 같이 주권의 핵심적인 사안에 대해서는 협력을 꺼려하거나 협력을 민감하게 생각하는 경향이 있다. 이로 인해 오랫동안 국방 관련된 협력은 지지부진 한 상태였다. 그럼에도 불구하고 2003년 당시 의장국을 하던 인도네시아의 적극적 노력으로 아세안국방장관회의 창설에 관한 합의가 이루어졌고, 이 내용이 2003년 아세안정상회의에서 발표된 발리선언 II에 포함되었다.²² 결국 이후 아세안 정부간 작업을 거쳐 2006년 국방장관회의가 창설되었다.²³

아세안 사무국과 아세안 사무총장, 조정국

아세안 사무국은 개별 국가를 포함한 아세안 전반을 관장하는 것이 아니라 아세안 국가들 간의 협의와 협력을 지원하는 역할을 하도록 규정되어 있어 권한이 제한적이다. 특히 유럽연합과 비교하면 이런 아세안 사무국의 특징은 두드러진다. 유럽연합의 경우 유럽연합의 기구들이 각 국가들 위에서 정책을 제안, 입안, 결정하고 개별 국가에게 이를 강제하는 실행기구의 성격을 가진 meta-government를 추구하고 있다. 그에 반해 아세안의 사무국은 단순히 아세안 관련된 사무를 지원하는 정도의 의미만 가지고 있다. 아세안 사무국은 자체적으로 안건을 입안하거나 정책을 제안, 결정하는 역할을 할 수 없으며 아세안 차원 회의의 기록, 문서 축적, 업무 지원 정도의 역할만 하고 있다.

뿐만 아니라 아세안 사무국은 지속적인 예산과 인력 부족의 문제를 겪고 있다. 개별 국가에서 아세안 사무국 운영을 위해 제공하는 분담금은 크게 늘지 않고 고정되어 있으며, 이에 따라서 아세안 사무국의 인력 확충도 어렵다.²⁴ 반면 아세안 사무국에서 관장해야 하는 1년간 아세안 차원에서 열리는 각급회의는 1,000여 건이 넘으며 최근 몇 년 사이 동아시아 지역 다자회의와 아세안공동체 건설 과제로 인해 회의 숫자가 급증했다. 제한된 인력과 예산으로 현재 아세안 사무국은 아세안 현장에 의해서 보다 큰 권한이 주어진더라도 이를 모두 감당할 역량이 부족하다. 이런 아세안 사무국의 인적, 물적 한계를 극복하려는 시도의 하나로 대화상대국으로부터 아세안사무국에 대한 지원을 받기도 하는데 이런 일종의 대

아세안 사무국 ODA도 아세안 사무국 자체의 결정이 아닌 아세안 CPR의 승인을 얻어야 한다.

아세안 사무총장 (ASEAN Secretary-General)의 역할 역시 대외적으로 보이는 바 보다는 제한적이다. 이런 아세안 사무총장의 역할과 위상을 놓고 아세안 사무총장은 "General"이라기 보다는 "secretary" 쪽에 가깝다는 표현을 하기도 한다. 아세안 사무총장은 모든 정상회의 시 사실상 아세안 정상들과 동등한 급으로 대우를 받으며 회의에 참여하고 있지만 실질적으로 사무총장의 서열은 장관+ 정도 되는 급으로 국가 정상보다는 낮고, 개별 국가의 장관급 보다는 높은 정도의 위상을 가지고 있다. 실질적으로 아세안 사무총장이 하는 역할은 아세안 의장국이 역할을 잘 수행하도록 지원하는 것이다. 특히, 아세안 관련 회의들이 과거의 관행에서 벗어나지 않도록 아세안 의장국을 지원하고 아세안 관련 회의에서 아세안 의장국의 회의 진행을 보조하는 역할이다.

다만 아세안 사무총장의 역할과 중요성은 어떤 사람이 사무총장을 맡는가에 따라서 제한적인 범위 내에서 달라질 수 있다. 아세안 사무총장 개인의 성격과 지향에 따라서 사무총장의 역할이 소극적인 단순 지원에 머무르는 경우도 있지만, 보다 적극적으로 이견 해소를 위한 창의적 아이디어나 혁신 안을 제안하는 경우가 있기도 하다.²⁵ 또 이미 제안되어 있는 정책에 대해서 추가적 아이디어를 내거나 이를 보다 정교화 하는 역할도 비공식적으로 할 수 있는 여지가 있다. 물론 이런 경우에도 사무총장의 역할은 아세안 의장국에게 비공식적으로 제안하는 것이고 공식적으로 본인의 의견을 내세우지는 않는다.

아세안 조정국은 아세안 회원국들이 돌아가며 맡고 있으며 1) 아세안을 대표하여 상호존중과 호혜에 기반하여 아세안과 대화상대국 관계를 강화하고, 2) 아세안과 외부 국가 혹은 기관 간의 관련 회의의 공동 의장국을 맡으며, 3) 대화상대국 및 기관의 아세안 위원회의 지원을 받도록 규정되어 있다. 아세안 조정국의 역할은 아세안 국가와 역외 국가 사이 의사소통에서 매우 중요하다. 역외 국가의 아세안 대표부는 일차적으로 아세안 조정국과 먼저 의사소통을 하고 아세안 조정국을 통해서 자신의 의사를 아세안에 전달하게 된다.²⁶

아세안과 역외 국가 사이에서도 역시 공식적인 절차뿐만 아니라 비공식적 압력 혹은 협의가 동시에 사용되어 합의가 되는 경우도 많다. 예를 들어서 2015년 인신매매에 관한 아세안 규약(convention)이 채택되었는데 당시 말레이시아가 이를 주도적으로 제안한 바 있다. 규약은 단순한 의장성명이나 선언과 달리 법적 구속력을 가진 국가간 합의로 아세안은 내부적으로도, 그리고 외부 국가와의 관계에서도 가급적이면 법적 구속력을 가진 규약이나 조약의 채택을 꺼리는 경향이 있다.

인신 매매 문제와 관련된 이 규약은 당시 미국에서 아세안에 강력하게 요구한 사항이었다. 미국은 필리핀을 타겟으로 해서 이 규약을 아세안이 채택할 것을 강력히 요구했는데, 당시 미국을 담당한 조정국이 말레이시아였다. 이 convention이 제안, 논의될 당시 말레이시아는 미국과 환태평양경제협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 가입에 관한 논의를 하고 있는 상황이었다. 말레이시아는 인신매매 문제에 관해서 미국으로부터 견제 받는 것을 피하기 위해 미국의 압력을 거부하기 어려웠다. 이런 관계로 인해서 미국이 요청한 인신매매 규약을 말레이시아가 앞장서 아세안 국가들을 설득하여 통과시킨 경험이 있다.²⁷ 물론 이는 협의나 원만한 비공식 논의가 아닌 압력을 행사한 경우지만 아세안 조정국의 역할과 중요성을 이 사례를 통해 알 수 있다.

효과적 대 아세안 정책을 위한 접근 방법

새로운 한-아세안 사업의 시작이나 협력의 제도를 구축할 때 한국의 의지만 필요한 것이 아니라 아세안의 동의 및 적극적 협조 역시 필요하다. 이를 위해서 한국의 의사를 아세안 쪽에 잘 설명하고 설득하는 것이 필수적이다. 아세안의 동의를 얻어내는데 필요한 한국의 자원 소모를 최소화하는 동시에 아세안으로부터 협조를 충분히 끌어내기 위해 명확한 전략을 만들어야 하고 이를 위해서는 아세안의 의사결정 구조를 충분히 이해해야 한다. 지금까지 살펴본 아세안 정책결정 과정과 그 특징을 바탕으로 한국의 효과적인 대 아세안 접근을 위한 다음의 여섯 가지 장단기 전략을 제안한다.

첫째, 한국을 담당하는 아세안 대화 조정국 (coordinating)과의 관계를 강화하고 이 조정국을 적극 활용해야 한다. 아세안 대화 조정국은 아세안과 관계를 맺은 대화상대국들과 아세안의 다리 역할을 하는 국가다. 한국을 담당하는 조정국은 한국의 대 아세안 메시지를 1차적으로 아세안에 전달하는 역할을 하는 가장 중요한 창구다. 이 조정국의 역할에 따라서 한국의 메시지가 어떻게 효과적으로 전달되는지가 좌우된다. 나아가 앞서 미국의 조정국인 말레이시아를 통해 아세안 인신매매 조약을 통과시킨 것처럼 조정국이 정책결정 전반에 걸쳐 미칠 수 있는 영향도 크다. 당연히 우호적이고 호의적인 조정국의 존재는 한국의 메시지를 전달하는데 큰 도움이 된다.

조정국의 임기는 3년이다. 지금 당장 조정국뿐만 아니라 2024년까지 한국을 담당할 조정국도 미리 정해져 있다. 2018년부터 2021년까지는 브루나이가, 2021년부터 2024년까지는 베트남이 한국의 대화 조정국 역할을 하도록 되어 있다. 3년 임기이므로 한번 잘 만들어 놓은 좋은 관계, 효과적인 대화 및 협력 채널은 최소 3년간은 유지된다. 또 현재의 대화조정국과 좋은 관계를 유지하는 동시에 차기 대화조정국과 어떤 관계를 가지고, 어떤 방향으로 협조를 할 것인가도 미리 계획을 세울 수 있다.

보다 장기적으로 아세안 10개국이 순서를 정해 돌아가면서 한국의 대화 조정국이 되므로 어떤 국가가 한국의 대화조정국이 되는가에 따라서 한국 정부의 대 아세안 접근도 달라져야 한다. 아세안 국가들이 모두 동등하다고는 하지만 국가에 따라 능력과 아세안 안에서 영향력의 편차가 있다. 새로운 제도의 창설이나 장기적 과제 등 사안이 크거나 긴급하지 않은 경우 한국의 조정국이 비교적 아세안 내에서 강한 목소리를 가진 국가가 될 때까지 시기를 기다리는 것이 바람직할 것이다. 아세안 내 목소리가 약한 국가가 조정국일 경우 좋은 제안도 조정국의 힘이 약해 소기의 목적을 달성하기 어려울 수 있다.

아세안 내에서 목소리가 약한 국가, 능력이 충분하지 못한 국가가 조정국인 경우 한국의 적극적 역할이 필요하다. 아세안 조정국이 한국의 입장을 대변해 아세안 내에서 목소리를 낼 수 있도록 관련 근거, 논리, 그리고 조정국은 물론 아세안 전체에 해당 제안이 어떻게 이익이 되는지 명확하게 제시하면서 설득을 해야 한다. 나아가 개별 국가에 따라

선호하는 아젠다와 협력의 내용이 다를 수 있다. 예를 들어 개발도상국의 경우 개발협력 관련 의제를 보다 선호하고 이를 적극 추진할 수 있다. 고도화된 경제협력이나 ITC 기술 관련 협력은 해당 의제를 이해하고 한국과 같은 수준에서 협력할 수 있는 국가가 조정국이 되었을 때 보다 효과적으로 추진될 가능성이 높다.

두 번째, 아세안에 한국의 의사를 반영하려 할 때 한국 입장에 대한 적극적 지지의 형성 보다는 아세안 내 적극적 반대의 최소화를 주된 목표로 삼는 것이 바람직하다. 앞서 본 바와 같이 아세안은 협의와 합의에 기반하고 있으며 만장일치제를 채택한다. 그러나 실질적으로 결정과정을 지배하는 가장 큰 원칙은 강력한 반대의 부재다. 따라서 지지 극대화도 좋지만 강한 반대의 최소화가 보다 정책 결정의 관건을 쥐고 있다. 강력한 반대가 없는 상황은 통과된 것으로 간주되므로 강력한 찬성 9와 강력한 반대 1보다는 온건한 찬성 1과 침묵 9가 오히려 안건 통과에 유리한 상황을 만든다.

또 아세안 내 동학을 볼 때 안건을 주도하는 국가가 향후 자국이 추진하는 안건에 대해서 반대를 할 수 있다는 우려를 가진 경우 강한 반대가 어렵다. 따라서 가급적이면 한국의 안건을 아세안 내 보다 목소리가 큰 국가들이 지지를 할 수 있도록 해야 한다. 아세안 내 정책 결정이 늦어지고, 일부 국가들이 추가적인 설명을 요구하면서 시간을 끌 때 이는 상당한 반대 의사가 있는 것이다. 상정된 안건이 가결도 부결도 되지 않고 시간을 끌 경우 시간을 지체시키는 국가들에 대한 설득 작업을 강화할지 아니면 제안을 철회해야 할지를 잘 판단해야 한다.

한국의 제안이 대한 동의를 얻어 내기 위해서는 구체적인 준비도 해야 한다. 무엇보다 한국이 관심 있는 아젠다를 제안하기 전 개별 국가들의 요구사항이나 성향 등을 파악하고, 아세안 개별 국가들이 반대할 수 있는 포인트, 찬성할 수 있는 포인트에 관한 매트릭스를 만들어 점검을 하는 것도 도움이 될 것이다. 특별히 반대가 예상되는 국가 (예를 들면 북한 문제에 관한 캄보디아의 태도 등)에 대해서 그에 대한 반대 급부로 이들 국가에게 한국이 제공할 수 있는 이익 혹은 유인도 미리 준비하는 것이 바람직하다.

세 번째, 아세안에 대해서 한국의 의사를 관철시키기 위해서는 긴 시간을 가지고 장기적인 계획을 세워 접근하는 것이 중요하다. 사안의 성격에 따라서 다소 차이는 있지만 앞서 본 것처럼 일반적으로 아세안 내 합의에 이르는 과정은 매우 긴 시간을 필요로 한다. 더 나아가 한국이 원하는 바가 주권에 민감한 국방이나 안보 관련 사안일 경우 더욱 더 아세안과 합의를 만들어 내고 동의를 얻기에 긴 시간이 필요하다. 역외 국가는 물론이고 아세안 내에서도 안보 국방 사안의 경우 오랜 시간을 필요로 한다. 아세안 내에서 국방장관 회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting, ADMM)는 2006년에야 처음 생겼는데, 이는 아세안이 창설된 지 40년 만에 이루어진 것이다.

아세안 외부 세력이 안보, 국방관련 협력체를 만들거나 협력 사업을 진행할 때 가까운 몇몇 국가들과 비공식적인 협력의 채널을 먼저 만들고, 이 과정에서 다른 아세안 국가와 신뢰를 형성하고, 아세안 국가에 가져올 수 있는 구체적인 이익을 확인하도록 해야 한다. 한국은 최근 한-아세안 국방차관 회의를 개최하려는 의사를 타진한 바 있다. 아세안 내 합의의 절차적 어려움에 대해서 깊은 고민을 하지 않고 쉽게 시작할 수 있을 거라는 예상을 하고 추진해 소기의 성과를 거두지 못했다. 또 이 과정에서 아세안에서 발신하는 메시지를 오해한 경우도 있다. 예를 들어 국방차관 회의 개최에 대해서 몇몇 국가에서 다른 국가들의 동의가 필요하다, 내부 협의가 필요하다는 답을 들었는데, 이를 거부의사로 쉽게 판단해버리는 오류도 있었다.

반면에 일본의 경우 아세안과 국방장관 회의를 개최하기 위해서 10년간의 비공식 국방차관 만남과 회동을 거듭하고 신뢰관계를 구축한 바탕 위에 남중국해에서 중국의 공세적인 태도라는 환경까지 더해진 후 예야 일-아세안 국방장관 회의를 정례화 할 수 있었음에 주목해야 한다.²⁸ 향후 국방 등 민감한 사안에 대해서 협력을 추진할 경우 구체적으로 당장 공식적인 제도를 만들기 보다는 양자, 소다자 그룹을 먼저 형성하고 이들 국가와 긴밀히 협력하는 기초 공사를 먼저 진행해야 한다. 이후 아세안의 원칙대로 하나씩 벽돌을 쌓아가는 방식 (building bloc process)에 의거해 시간을 두고 협력 관계를 발전시키는 동시에 이런 비공식 협력을 통해서 일부 아세안 국가들이 이익을 얻고 있음을 증명해야 협력의 확대, 제도화에 탄력을 받을 수 있다.

네 번째, 평소 한국의 여력에 맞는 재정적 지원을 통해서 아세안 내 전문가, 정부 관계자 사이 인식의 확대 등 기반 형성에 관심을 두어야 한다. 한국이 추진하고자 하는 사안이나 협력이 있다면 이를 공식적으로 먼저 제안할 것이 아니라 아세안 차원의 Track II 혹은 Track 1.5 차원에서 전문가 회의 등을 마련하여 필요성에 관한 인식, 우호적 지지 세력을 확산하는 작업이 선행되어야 한다. 그리고 이런 회의나 전문가 인식 공동체 형성에 한국이 재정지원을 해야 한다. 일본이나 중국의 경우 자신의 입장을 관철시키기 위해서 아세안 전문가들을 대상으로 한 이런 유형의 전문가 회의를 재정적 지원을 통해서 자주 개최하고 있으며, 이를 통해서 일정한 효과를 얻고 있다.

한국이 관심 있는 협력 사업이나 제도를 주제로 아세안 전문가들, 정부 담당자들로 구성된 1.5 track 전문가 회의를 개최하고, 해당 협력 사업이나 제도의 실행, 설치 방안, 기대 효과 등에 대해서 사전 교감 및 인식 확산을 추진해야 한다. 이런 재정지원과 회의를 통해서 각국 별로 한국의 입장을 지원할 수 있는 전문가 집단과 정부 차원의 인사들이 형성되며 이들은 한국이 향후 공식적으로 관련 사업을 제안하거나 정책을 제안하는 경우 한국의 입장을 지지해줄 수 있는 지지 세력이 될 수 있다. 이를 통해서 공식 프로세스 이전에 사전에 어느 정도 아세안 내 합의를 마련하는 효과를 가져올 수 있다.

다섯째, 공식적인 권한은 제한적이지만 비공식적으로 영향력을 미칠 수 있는 아세안 사무국의 역할에 주목해야 하고, 아세안 대표부의 역량 강화도 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 아세안의 의사결정 과정에서 아세안 사무국의 권한은 매우 제한적이다. 공식적으로 회의의 개최, 기록 보관, 의장국과 개별 아세안 국가 간의 의사소통 정도의 역할이 아세안 사무국의 역할이다.

그러나 이면에서 아세안 사무국이 나를 행사할 수 있는 비공식적인 기능들이 있다. 아세안 고위급 회의에 아젠다가 제출되는 동시에 의장국은 아세안 사무국 관련 부서에 검토와 관련 자료를 요청한다. 아세안 사무국이 결정권은 없다 해도 검토의견을 통해 전문분야 혹은 과거 아세안 관행 차원에 대한 중요한 의견을 아세안 의장국에 투입할 수 있다. 직접

결정권은 없다 해도 해당 사안에 대한 의장국의 인식에 중요한 영향을 줄 수 있다. 따라서 사안별로 아세안 사무국 내 담당자들을 명확하게 파악하고 평소에 사무국 관계자에게 한국의 입장을 충분히 인지시키고 사무국 담당자와 긴밀한 협력 관계를 유지해야 한다.

최근 한국 정부는 신남방정책의 주요 제도화 노력으로 아세안 대표부를 크게 강화했다. 아세안대표부의 인력 규모도 증가했고, 무엇보다 아세안대표부가 더 많은 재량권을 가지고 동남아에 나가 있는 한국 공관들의 지역 본부 역할을 할 수 있도록 차관급 인사를 대표부 대사로 임명했다. 이런 강화된 역량을 기반으로 1) 동남아 지역 공관의 조정, 2) 지역 다자협력에 대한 한국측 조정자 역할 등을 하도록 했다. 동시에 아세안대표부는 고유의 업무 분야 역시 강화해야 한다. 사무국과의 관계 유지, 다양한 고위급 회의의 분야 및 개별 국가 담당자 파악, 그리고 아세안 측 조정국과의 긴밀한 협력 관계 유지 등은 모두 아세안 사무국에 나가 있는 한국 대표부의 고유 소관업무라고 볼 수 있다. 더 나아가 아세안 사무국을 통해서 개별 국가의 아세안 업무를 담당하는 아세안 담당국까지 네트워크가 확장되면 더욱 효과적이다. 아세안 사무국과 깊은 인적 네트워크를 구성해 한국의 아젠다가 아세안에 보다 원활히 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

여섯째, 한국이 아세안에 대해 정책제안을 하거나 제도 설치를 제안할 때 다음의 체크리스트를 한번쯤 검토한다면 도움이 될 것이다. 이 체크리스트는 앞서 논의된 아세안 정책결정의 특징과 전통, 결정 절차, 각 단위들이 가진 공식, 비공식 권한에 관한 논의에 바탕을 두고 있다. 물론 이는 참고자료일 뿐이며 실제로 아세안 업무를 담당하는 부서에서는 이를 바탕으로 체크리스트를 보다 정교하게 꾸며야 한다.

1. 일반 사항

- ▷ 한국의 제안이 아세안중심성 (ASEAN Centrality)을 해치고 강대국이 주도한다는 인상을 주지는 않는가?
- ▷ 아세안 전체의 이익뿐만 아니라 개별 국가의 이익이 명확하게 소명이 되는가?

- ▷ 아세안 국가들이 부담해야 하는 비용이 큰가? 혹은 향후 아세안 국가의 큰 비용 부담이 예상되는가?
- ▷ 정확한 관할 부서에 한국의 제안이 이루어졌는가?
- 예를 들어 국내 산업을 담당하는 장관회의 또는 고위급 회의는 같은 경제문제라도 자국 국내 산업에 부담이 되는 자유무역협정 논의는 회피하는 반면 중소기업 촉진에 관한 논의는 매우 반길 수 있다.

2. 이슈 관련

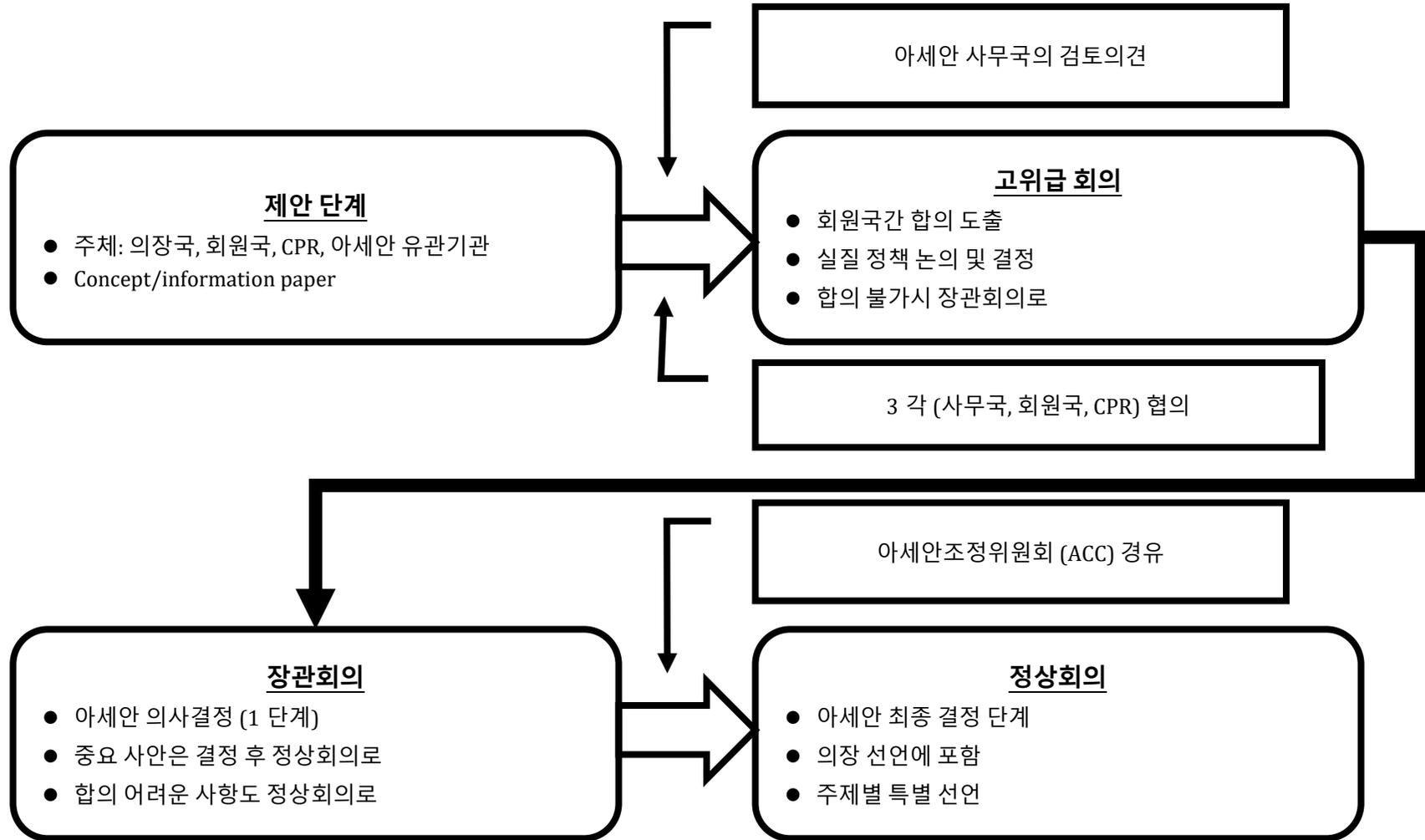
- ▷ 외교안보국방 등 민감한 주제에 관련된 사항인 경우 아세안 국가들이 얻게 될 이익이 명확하게 규정이 되어 있는가?
- ▷ 한국의 제안이 개별 국가의 국내정치 (잠재적 내정간섭 우려)에 대한 함의를 가지는가? 그럼에도 불구하고 아세안 국가들이 얻게 될 이익이 충분히 소명되나?
- ▷ 경제 관련된 제안인 경우 아세안 내 보다 덜 발전된 국가들에게도 충분한 이익이 돌아갈 만한 사안인가?
- ▷ 복잡한 경제통합이나 FTA 등 경제관련 사안의 경우 기술적으로 충분한 설명 (자료)가 준비되어 있나?
- ▷ 경제 관련 협력 사업의 경우 아세안-X의 원칙을 적용할 수 있는 사안인가?

3. 주체 관련

- ▷ 한국을 담당하는 아세안조정국과는 충분한 논의와 사전 교감을 했나?

- ▷ 아세안 개별 국가 및 주요 국가와 사전 협의는 충분한가?
- ▷ 개별국가와 사전 협의 시 해당 국가의 아세안 업무 담당 부서뿐만 아니라 한국의 제안 사항을 담당하게 될 부서까지도 충분한 협의를 했나?
- 예를 들어 국방관련 협력의 경우 상대방 국가 외교부 내 아세안 담당국 뿐만 아니라 해당 국가의 국방부와의 충분한 업무 협의가 필요하다
- ▷ 아세안 내 확실한 지지 국가군을 확보했나?
- ▷ 아세안 내 강력한 반대 국가는 없나?
- ▷ 아세안 CPR에 대한 설득과 공감대 형성은 충분한가?
- ▷ 아세안 의장국이 충분히 관심을 보일만한 사안인가? 나아가 아세안 의장국의 업적이나 유산 (legacy)과 관련이 있는 사안인가?
- ▷ 아세안 사무국에 대한 설득은 충분한가? 아세안 사무국은 사안의 중요성, 아세안에 대한 이익, 사안의 기술적 내용을 충분히 이해하고 있나?

부록 1. 아세안 내 의사정책 결정 과정



부록 2. 아세안공동체 부문별 회의체

공동체 분야	장관급회의	산하 고위급 회의	
아세안 정치안보공동체, ASEAN Political- Security Community	아세안 외교장관회의, ASEAN Foreign Ministers Meeting (AMM)	아세안 고위급회의, ASEAN Senior Officials Meeting (ASEAN SOM) 아세안원자력규제위원회, ASEAN Network of Regulatory Bodies on Atomic Energy (ASEANTOM)	
	아세안비핵지대위원회, Commission on the Southeast Asia Nuclear Weapons- Free Zone (SEANWFZ Commission)	아세안비핵지대위원회 실행위원회, Executive Committee on the SEANWZ Commission	
	아세안국방장관회의, ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM)	아세안국방고위급회의, ASEAN Defence Senior Officials Meeting (ADSOM)	
	아세안법무장관회의, ASEAN Law Ministers Meeting (ALAWMM)	아세안법무고위급회의, ASEAN Senior Law Officials Meeting (ASLOM)	
	아세안초국가적 범죄 장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)		아세안초국가적 범죄 고위급 회의, Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC)
			아세안이민국장 및 외교부 영사부장 회의, Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Divisions of Ministries of Foreign Affairs Meeting (DGICM)
	아세안마약장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters	아세안마약관련 고위급 회의, ASEAN Senior Officials on Drugs Matters (ASOD)	
아세안안보포럼, ASEAN Regional Forum (ARF)	아세안안보포럼 고위급회의, ASEAN Regional Forum (ARF) Senior Officials Meeting (ARF SOM)		

공동체 분야	장관급회의	산하 고위급 회의
아세안경제공동체, ASEAN Economic Community	아세안경제장관회의, ASEAN Economic Ministers Meeting (AEM)	아세안경제통합에 관한 고위급 TF, High Level Task Force on ASEAN Economic Integration (HLTF-EI)
		경제고위급회의, Senior Economic Officials Meeting (SEOM)
		아세안통계위원회, ASEAN Community Statistical System (ACSS) Committee
		아세안자유무역지대위원회, ASEAN Free Trade Area (AFTA) Council
		아세안투자지대위원회, ASEAN Investment Area (AIA) Council
	아세안재무장관회의, ASEAN Finance Ministers Meeting (AFMM)	아세안재무차관회의, ASEAN Finance Deputies Meeting (AFDM)
		아세안관세청국장회의, ASEAN Directors-General of Customs Meeting (Customs DG)
	아세안중앙은행총재회의, ASEAN Central Bank Governors Meeting (ACGM)	아세안중앙은행부총재회의, ASEAN Central Banks Deputies Meeting (ACDM)
		금융통합아세안고위급회의, ASEAN Senior Level Committee (SLC) on Financial Integration
	아세안금융장관 및 중앙은행총재 회의, ASEAN Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting (AFMGM) ·	아세안금융차관 및 중앙은행 부총재 회의, ASEAN Finance and Central Bank Deputies Meeting (AFCDM)
아세안농업 및 산림장관회의, ASEAN Ministers Meeting on Agriculture and Forestry (AMAF)	아세안농업 및 산림 고위급회의, Senior Officials Meeting of the ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry (SOM-AMAF)	

공동체 분야	장관급회의	산하 고위급 회의
		아세안산림고위급회의, ASEAN Senior Officials on Forestry (ASOF)
	아세안에너지장관회의, ASEAN Ministers on Energy Meeting (AMEM)	아세안에너지고위급회의, Senior Officials Meeting on Energy (SOME)
	아세안자원장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Minerals (AMMin)	아세안자원고위급회의, ASEAN Senior Officials Meeting on Minerals (ASOMM)
	아세안과학기술장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Science and Technology (AMMST)	과학기술위원회, Committee on Science and Technology (COST)
	아세안통신장관회의, ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting (TELMIN)	아세안통신고위급회의, Telecommunications and Information Technology Senior Officials Meeting (TELSOM)
		아세안통신규제위원회, ASEAN Telecommunication Regulators' Council (ATRC)
	아세안교통장관회의, ASEAN Transport Ministers Meeting (ATM)	아세안교통고위급회의, Senior Transport Officials Meeting (STOM)
	아세안관광장관회의, Meeting of the ASEAN Tourism Ministers (M-ATM)	아세안관광청회의, Meeting of the ASEAN National Tourism Organisations (ASEAN NTOs)
	아세안메콩유역개발공사, ASEAN Mekong Basin Development Corporation (AMBDC)	아세안메콩유역개발공사운영위원회, ASEAN Mekong Basin Development Corporation Steering Committee (AMBDC SC)
		고위급 재정위원회, High Level Finance Committee (HLFC)
	아세안에너지센터, ASEAN Centre for Energy	

공동체 분야	장관급회의	산하 고위급 회의
	동경 아세안-일본센터, ASEAN-Japan Centre in Tokyo	
아세안사회문화공동체, ASEAN Socio-Cultural Community	아세안정보장관회의, ASEAN Ministers Responsible for Information (AMRI)	아세안정보고위급회의, Senior Officials Meeting Responsible for Information (SOMRI)
	아세안문화예술장관회의, ASEAN Ministers Responsible for Culture and Arts (AMCA)	문화예술고위급회의, Senior Officials Meeting for Culture and Arts (SOMCA) 아세안문화정보위원회, ASEAN Committee on Culture and Information (Culture Sector)
	아세안교육장관회의, ASEAN Education Ministers Meeting (ASED)	고위급교육회의, Senior Officials Meeting on Education (SOM-ED)
	아세안재난장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Disaster Management (AMMDM)	아세안재난관리위원회, ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)
	아세안환경장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on the Environment (AMME)	아세안환경고위급회의, ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN)
	아세안초국가적연무협정당사자회의, Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (COP)	아세안초국가적연무협정당사자회의위원회, Committee under the COP to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution
	아세안보건장관회의, ASEAN Health Ministers Meeting	보건발전고위급회의, Senior Officials Meeting on Health Development (SOMHD)
	아세안노동장관회의, ASEAN Labor Ministers Meeting (ALMM)	노동고위급회의, Senior Labour Officials Meeting (SLOM)
		여성아동권리보호 및 증진을 위한 아세안선언 실행위원회, ASEAN Committee on the Implementation

공동체 분야	장관급회의	산하 고위급 회의
		of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers
	농촌개발 및 빈곤근절 장관회의, ASEAN Ministers on Rural Development and Poverty Eradication (AMRDPE)	농촌개발과 빈곤근절 고위급회의, Senior Officials Meeting on Rural Development and Poverty Eradication (SOMRDPE)
	아세안여성장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Women (AMMW)	아세안여성위원회, ASEAN Committee on Women (ACW)
	아세안 사회복지 및 개발 장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Social Welfare and Development (AMMSWD)	사회복지 및 개발고위급회의, Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development (SOMSWD)
		여성과 아동 권리 및 복지를 위한 아세안 위원회, ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC)
	아세안 청소년장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Youth (AMMY)	청소년 고위급회의 Senior Officials Meeting on Youth (SOMY)
	Heads of Civil Service Meeting for the ASEAN Cooperation on Civil Service Matters (ACCSM)	Senior Officials Meeting for the ASEAN Cooperation on Civil Service Matters (ACCSM SOM)
	아세안스포츠장관회의, ASEAN Ministerial Meeting on Sports (AMMS)	아세안스포츠고위급회의, ASEAN Senior Officials Meeting on Sports (SOMS)
	아세안바이오다양성센터, ASEAN Centre for Biodiversity (ACB)	
	아세안 인도적지원 및 재난관리 센터, ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)	
	아세안 지진정보센터, ASEAN Earthquakes Information Centre	
	아세안 기상센터, ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASCM)	
	아세안 대학 네트워크, ASEAN University Network (AUN)	

¹ 아세안의 협의와 합의, 그리고 주권존중, 내정불간섭 원칙에 관한 가장 포괄적인 설명은, Rodolfo C. Severino. 2006. Southeast Asia in Search of an ASEAN Community. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. Chapter 1 을 볼 것.

² ASEAN Charter 는 <http://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> 에서 확인할 수 있음. 제 20 조는 “As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus”라고 규정하고 있음.

³ 관련하여 Kai He. 2009. Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China’s Rise. New York: Routledge. Pp. 139-141 을 볼 것.

⁴ 아세안은 협의와 합의라는 원칙 때문에 오랫동안 효과적이고 빠른 결정을 내리지 못한다는 비판을 받아왔다. 이런 비판에 대해 아세안 내 개혁을 위한 시도가 없었던 것은 아니다. 2007 년 아세안은 아세안공동체의 근간이 될 아세안 헌장 (ASEAN Charter) 초안을 마련하기 위한 명망가그룹(Eminent Persons Group)을 소집했다. 이 그룹에서 마련한 헌장 초안은 지금까지 아세안이 가지고 있던 합의 원칙을 폐기하는 투표 시스템과 다수결 원칙 적용을 제안했다. 물론 이 초안은 2008 년 한 해 정부간 협의 과정에서 폐기되었고 최종적으로 2008 년 말 아세안 정상간 합의된 아세안 헌장에는 투표제도와 다수결원칙은 배제되었다.

⁵ Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 소속 아세안 문제 전문가(A)와 인터뷰.

⁶ 아세안 헌장 제 21 조 2 항.

⁷ 아세안 정상회의, 외교장관회의에서 의장성명이 서로 다른 규칙에 의해 작성되는 바는 싱가포르 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)의 아세안 전문가(A)와 인터뷰 내용.

⁸ 2012 년 제 45 차 아세안외교장관회의 당시 있었던 일에 대해서는 Luke Hunt. 2012. “ASEAN Summit Fallout Continues” The Diplomat July 20. (<https://thediplomat.com/2012/07/asean-summit-fallout-continues-on/>)을 볼 것.

⁹ 아세안 사무국에서 정치안보 담당관으로 오랫동안 근무했던 싱가포르 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)의 아세안 전문가(B)와 인터뷰 내용

¹⁰ 현재 아세안의 유관기관으로 공인 받은 기관은 총 69 개로 의회-사법부 관련 2 개, 비즈니스 관련 15 개, 싱크탱크와 학술 단체 2 개, 시민사회단체 43 개, 기타 단체 7 개가 포함됨. 여기에는 아세안의회연맹 (ASEAN Interparliamentary Assembly), 아세안 ISIS (Institute of Strategic and International Studies) 네트워크, 아세안평화화해연구소 (ASEAN Institute for Peace and Reconciliation), 동남아연구교류연합 (Southeast Asian Studies Regional Exchange Program, SEASREP) 등이 포함됨.

¹¹ Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 소속 아세안 문제 전문가와 인터뷰.

¹² 지금까지 발리선언은 세 번 있었는데, Bali Concord I 은 1976 년 (당시 의장국 인도네시아) 아세안정상회의의 정례화를 포함한 일련의 발전방안을 밝힌 선언이고, Bali Concord II 는 2012 년 아세안정치안보, 경제, 사회문화 공동체 건설을 통한 아세안공동체 건설을 선언한 것인데, 1976 년에 이은 기념비적인 선언이며, 2011 년 인도네시아가 의장국을 할 때부터 작업을 했던 내용으로 2012 년 당시 의장국은 캄보디아였으나 인도네시아의 이니셔티브를 존중해 Bali Concord II 라는 이름을 붙임.

¹³ 이하 아세안 정책결정 프로세스에 관한 내용은 싱가포르 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)의 아세안 전문가(B)와 인터뷰 내용을 바탕으로 재구성함.

¹⁴ Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 소속 아세안 문제 전문가(A)와 인터뷰.

¹⁵ Chiou Yi-hung, 2010. “Unravelling the Logic of ASEAN’s Decision-Making: Theoretical Analysis and Case Examination” Asian Politics and Policy. 2:3. Pp. 371-393.

¹⁶ 아세안 헌장 제 34 조.

¹⁷ 싱가포르 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)의 아세안 전문가(B)와 인터뷰 내용

¹⁸ 아세안 의장국은 아세안헌장 제 31 조에서 규정하는 바에 따라서 매년 알파벳 순서로 국가 명에 따라 돌아가면서 수임한다. 그러나 이 순서는 절대적인 것은 아니며 국가들 사이 서로 협의에 따라서 순서를 바꾸고 건너될 수 있다. 예를 들어서 특정 국가가 의장국을 수임할 차례인 해에 국내적으로 문제가 있거나 다른 큰 국제적인 행사 의장국을 겸임하여 여력이 없을 경우 다른 국가와 순서를 바꾸는 경우가 있다. 2013 년 의장국 차례였던 인도네시아는 같은 해 APEC 을 개최해야 했고, 2011 년 의장국인 브루나이와 순서를 바꾸어 2011 년 인도네시아가, 그리고 2013 년에는 브루나이가 의장국을 했다. 2006 년에는 순서에 의하면 미얀마가 의장국을 할 시기였으나, 당시 군사독재로 비판 받던 미얀마가 의장국을 하는 것이 바람직한가에 관한 국제적인 비판이 많았다. 이에 미얀마가 자발적으로 의장국을 포기하고 필리핀으로 다음 의장국을 건너 뛰는 방식으로 문제를 해결한 바도 있다. 이에 관해서는 BBC. 2005. “Burma will not take ASEAN chair” BBC News. 26 July.

(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4715283.stm>)를 볼 것.

¹⁹ ASEAN Charter 제 31 조. 아세안 의장국은 권한에 따르는 역할과 기대되는 의무도 있다. 아세안 헌장 제 32 조에 따르면 아세안 의장국은 1) 정책제안, 조정, 합의, 협력을 통한 아세안공동체 형성을 위해 노력하고 이를 통해 아세안의 이익을 증진하며, 2) 아세안 중심성 (ASEAN Centrality)을 유지하고, 3) 중재 등 적절한 수단을 통해 아세안에 영향을 미치는 제반 사안에 적절히 대응하며, 4) 아세안 외 세력과 관계 강화를 꾀하고, 5) 헌장에서 규정하는 바의 역할과 과제를 수행해야 하는 책임이 있다.

- ²⁰ 싱가포르 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)의 아세안 전문가(B)와 인터뷰 내용
- ²¹ 쿠알라룸푸르 선언은 2005 년 (의장국 말레이시아) 아세안 국가들이 아세안헌장의 채택을 선언한 문서임.
- ²² Concept paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers' Meeting 참조.
(<https://admm.asean.org/dmdocuments/1.%20Concept%20Paper%20for%20the%20Establishment%20of%20an%20ASEAN%20Defence%20Ministers.pdf>)
- ²³ Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 소속 아세안 문제 전문가와 인터뷰.
- ²⁴ S. Simon. 2008. "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community" Contemporary Southeast Asia. 30:2. Pp. 264-292.
- ²⁵ 대표적으로 Rodolfo Severino (필리핀, 1998-2002), Ong Keng Yong (싱가포르, 2003-2007), 그리고 Surin Pitsuwan (태국, 2008-2012) 등이 비교적 다른 아세안 사무총장들에 비해서 적극적이었던 아세안 사무총장의 예라고 할 수 있음.
- ²⁶ 저자가 초창기 아세안대표부에 파견되었던 한국인 연구자(C)와 인터뷰한 내용에 따르면 아세안조정국을 통한 방법 외에 역외국가가 아세안과 의사소통을 하는 또 다른 방법은 해당국과 아세안간 협력 사업을 논의하는 공식 채널을 통해서다. 한국의 경우 한-아세안공동협력회의 (ASEAN-Korea Joint Cooperation Committee), 한-아세안대화 (ASEAN-Korea Dialogue), 한-아세안정상회의 (ASEAN-Korea Summit)의 순을 거쳐 한국의 의사를 아세안에 반영하는 방법이 있다. 이 기구들의 역할에 대해서는 Lee Jaehyon. "25 Years of ASEAN-Korea Relations and Beyond: From a Slow Start to a Solid Partnership" in Lee Choong Lyon et. al. ASEAN-Korea Relations: Twenty five Years of Partnership and Friendship. Seoul: KISEAS and KASEA. Pp. 193-196.
- ²⁷ Institute of Strategic and International Studies, Malaysia 소속 아세안 문제 전문가(A)와 인터뷰.
- ²⁸ 일본은 2009 년부터 일-아세안국방차관포럼 (Japan-ASEAN Defence Vice-Ministerial Forum)을 지속적으로 개최해왔고, 2017 년 제 9 차 회의까지 진행했음. 이런 몇 년의 노력을 바탕으로 2014 년 미얀마에서 제 1 차 일-아세안 비공식 국방장관회의 (ASEAN-Japan Defence Ministers Informal Meeting)를 개최했으며, 격년제로 2016 년 제 2 차 회의를 개최하고, 2018 년부터 이를 공식화했음. ASEAN. "Overview of ASEAN-Japan Dialogue Relations" (<http://asean.org/storage/2012/05/Overview-ASEAN-Japan-Relations-As-of-8-March-2017.pdf>).