

냉전과 아시아 지역주의

조양현 (외교안보연구원 교수)

이 논문은 1960년대에 있어서의 아시아 지역주의의 다양성을 미국측과 아시아측과의 상호 작용의 시점에서 역사적으로 해명하려고 하는 것이다.

1960년대 중반, 아시아에서는 지역주의의 움직임이 활발했다. 아시아 개발은행(ADB), 동남 아시아 문부대신 회의, 동남아시아 중앙은행 총재회의, 동남아시아 개발 각료회의, 아시아 태평양 협의회(ASPAC), 베트남참전국회의 및 동남아시아국가연합(ASEAN) 등, 많은 政府 間협력기구가 설립되었으며, 당시 이러한 추세는 「지역주의의 新시대」라고 불리웠다.

이러한 아시아의 움직임에 대해서는, 종래, 서로 대립하는 견해가 제시되어 왔다. 당시, 베트남에의 군사개입을 확대하고 있던 미국은, 동남아시아를 대상으로 한 개발구상(「존슨구상」)을 제창해, 아시아국가간의 지역협력을 호소했다. 上記의 一連의 지역기구가 존슨구상 제창으로부터 2년 4개월안에 연달아 설립되었다는 사실을 근거로, 그러한 설립의 배후에는 존슨정권에 의한 유도 내지는 관여가 있었다고 간주하는 것이, 지금까지의 다수설이었다. 한편, 이러한 통설을 반박하는 시도도 있었다. 諸기구 설립에 있어서의 일본이나 한국등 域內國의 주도적 역할을 강조하거나, 지역내의 국제관계를 중시하는 시각이 그것이다.

그런데, 역외요인 내지 역내요인의 어느 한쪽에 치우친 종래의 시각은, 분석레벨이나 분석 대상이 서로 다르다. 前者가 냉전체제라고 하는 국제시스템레벨에서의 미국외교의 분석이라면, 後者는 지역내 국제관계 내지는 역내국이라고 하는 리저널 또는 내셔널레벨에서의 실증 연구라고 할 수 있다. 그 결과, 기존연구는 지역기구설립을 미국의 대아시아정책인가, 아시아의 이니셔티브인가, 의 어느 한쪽의 單線的인 歸結로서 파악하는 一方적인 견해를 취하는 경향이 강하다.

실제로, 1960년대 중반에 아시아가 「지역주의의 신시대」를 맞이한 것은, 유엔개발의 10년과 관련한 「지역레벨에서의 개발」 지향, 유럽통합의 성공에 촉발된 「지역협력에의 기대」 등 몇가지의 공통 요인은 존재하고 있었지만, 구체적·개별적으로는 여러가지 요인이 겹쳤기 때문이었다. 당시의 아시아에서 출현한 지역기구는, 여러가지 목적과 성격을 가지고 있었기에, 「지역주의의 구현」으로서 一括가능한 것은 아니었다. 실제로, 1960년대 중반의 아시아지역협력기구의 설립을 둘러싸고는, 기존연구에 근거하는 이론적 틀에서는 설명할 수 없는 중요한 과제들이 山積해 있다. 그것들은, 설립된 기구들은 왜 多様했었는가, 라고 하는 문제에

集約할 수 있다. 그리고, 그 다양성의 이유는, 美정부의 강한 영향력만으로도 혹은 아시아諸國의 주도만이 아닌, 兩者間の 相互作用, 즉 양자의 인식과 행동이 서로 영향을 주고 받는 가운데 諸기구의 성격이 규정되어 가는 다이너미즘의 분석을 통해서 비로소 밝혀질 수 있을 것이다.

이러한 인식에 근거하여, 본연구는, 종래의 연구에서는 파악되지 못했던 1960년대 중반에 등장한 아시아 지역 협력 기구의 다양성을, 베트남전쟁에의 관여를 확대하면서도 중장기적인 시점에서 아시아의 将来像을 그리려고 한 美정부의 의도·정책과, 미국과 의사소통을 하면서도 다양한 기대를 가지고 자신들의 지역기구를 만들려고 한 아시아제국의 의도·정책을 엮어서 그려내고자 한다. 즉, 구상別·기구別로, 그 提唱으로부터 관계국간의 교섭, 그리고 그 결과에 이르기까지의 상호작용을 실증적으로 분석하려는 작업이다.

본연구에서는, 우선, 왜 지역 기구의 성격이 다양하였는지를 설명하기 위한 일반적인 가설로서 이하를 제시한다 :

1960년대 중반에 있어서의 아시아지역협력기구의 설립을 둘러싼 국제관계는 다양했고, 실제로 설립된 기구는 물론 설립에 이르지 못했던 기구(구상)에 대해서도, 미정부의 의도·정책과 아시아제국의 의도·정책(및 지역적 국제관계)과의 상호작용의 결과였다.

구체적으로는 :

1. 미국은, 당시의 지역주의의 全般적 경향에 비추어서, 오로지 경제·사회개발분야를 대상으로 하는 지역주의에 주목한 것이었으며, 군사·안정보장에 관해서는, 종래의 아시아전략인 허브·앤드·스포크(hub and spokes)체제를 바꾸려는 의도는 가지고 있지 않았다. 경제·사회개발분야의 기구설립구상에 있어서도, 종래의 미정부의 관여의 방식으로부터 크게 벗어나는 것이 아니었으며, 반드시 아시아측의 實情을 반영한 것은 아니었다.

2. 아시아 국가들은, 각국의 다양한 의도와 기대에서 여러가지 타입의 지역기구를 제안하였으며, 그중에는 미정부의 방침(존슨구상)에 의해서 촉발된 것도 있는 반면, 그것과 무관한 것도 있었다. 또, 협력분야에 있어서도, 경제·사회분야에 한정된 것뿐만 아니라, 군사동맹에 가까운 것까지 있었다.

3. 이상과 같이 반드시 이해·관심이 수렴하지 않는 미국과 아시아제국과의 사이에서는, 지역기구설립을 둘러싼 외교교섭이 복잡할 수 밖에 없었다. 그것은, 미국의 세계전략인가 아니면 아시아諸國의 이니셔티브인가라는 단일요인에 근거해서 설명될 수 있는 것이 아니고, 구상의 성격이 어떠한 것이었으며 제창국·주도국이 어디였는가에 입각한 개별적 분석을 필요로 하는 국제관계였다.

이러한 가설에 근거하고, 본 연구에서는, 첫째로, 존슨구상이 어떠한 것이었는지를 포함해 미정부가 제창한 지역기구의 구체적 성격을 밝히는 동시에, 아시아측의 반응이 어떠한 것이었으며 미국측과 아시아측과의 상호작용이 어떠한 것이었는지에 주목하여, 미국의 아시아지역주의 지원정책의 성과와 한계를 밝힌다. 둘째로, 아시아의 주도로 제창되었다고 하는 지역기구에 대해서도, 미정부의 關與의 程度를 구상의 배경까지 거슬러 올라가 검토하는 동시에, 미국과 아시아제국과의 상호작용이 어떠한 것이었는지에 주목하여, 아시아측의 자주성

의 정도를 밝힌다. 이러한 두 가지의 실증적인 작업을 통해서, 1960년대 중반에 집중적으로 부상한 아시아지역주의의 다양성을 밝히고자 한다.

本稿는 서론(제1장)과 결론(제8장)을 포함한 全8章으로 구성된다. 본론은, 존슨정권이 추진한 아시아지역주의 지원정책의 배경과 내용을 다룬 하나의 장과 각지역기구의 설립과정과정에 관한 다섯 개의 장으로 이루어지며, 그 주된 내용은 다음과 같다. 제2장에서는, 존슨정권의 對아시아정책에 있어서의 지역주의적 어프로치의 위치 및 아시아지역주의에의 영향력의 범위를 밝히고자, 미국외교의 시점에서 존슨구상의 등장을 분석한다. 여기에서는, 존슨구상의 목적이 포스트·베트남까지를 시야에 넣은 다국간협력체제의 구축에 있었으며, 또 그 적용분야가 경제·사회 개발에 한정되어 있었던 것을 밝힌다.

제3장 이후에서는, 1960년대 중반에 關係諸國에 의해서 설립이 시도된 주요 지역기구(구상)에 대해서, 각각의 등장배경·정책의도, 설립을 향한 교섭과정 및 그 귀결을 미국과 아시아제국과의 상호작용의 시점에서 분석한다. 제3장에서는, 제2장에서 다룬 존슨구상의 그 후의 전개를 분석함으로써, 미국이 추진한 지역주의 지원정책의 성과와 한계를 밝힌다. 즉, 존슨구상의 실현을 위하여 미정부가 그린 초기구상과 전략, 미국의 제안에 대한 유엔과 아시아제국의 대응, 그리고 그에 대한 미국측의 전략수정과 그의 최종적 귀결에 대해서 차례로 분석한다. 이 작업을 통해서, 동남아시아개발의 중심적 틀로서 미국이 설립코자 한 기구는, 유엔과 아시아제국의 호응을 얻지 못해서 출현하지 않았으며, 그에 따라 미정부는 분야별 개발기구의 병렬적인 육성이라는 방향으로 전략을 수정하지 않을 수 없었으며, 그 결과, 교육, 운수·통신, 금융·통화등의 분야에서 개발관련의 지역협력들이 출현했던 점이 밝혀진다.

제4장에서는, ECAFE 및 아시아제국에 의해 제창되었고 미정부가 그 설립에 깊게 관여한 ADB에 대해서, 구상의 기원부터 설립까지의 과정을, 지역은행 설립에 관한 주된 쟁점을 중심으로 분석한다. 특히, 당초는 ADB 구상에 소극적이었던 미국이 적극적인 지지로 방침전환한 배경, ADB 설립에 대한 미국의 기본적 입장, ADB내의 특별기금의 설치에 담긴 미정부의 정책의도와 그 추진에 분석의 초점을 맞추어서, 존슨구상과 밀접하게 관련되어 전개된 아시아지역주의의 一面을 밝힌다.

제5장에서는, 전후 일본의 對아시아 적극외교의 대표적인 사례로서 간주되는 동남아시아개발각료회의에 대해, 그 설립 과정을, 미정부의 요구와 일본정부의 대응이라고 하는 측면에 주목하여, 외무성을 중심으로 하는 일본정부내의 동향과 일본과 미국 및 아시아제국과의 외교교섭을 중심으로 분석한다. 구체적으로는, 존슨구상의 제창에 뒤따른 미국의 對日요구, 그 대응으로서의 일본측의 구체안과 그 의도, 그에 대한 미국의 반응, 회의의 성격규정을 둘러싼 일본과 아시아제국과의 외교교섭을 검토하는 것으로, 전후 일본외교에 있어서의 각료회의의 위치와 일본정부의 자주성의 정도를 밝힌다.

제6장에서는, 한국정부가 주도한 ASPAC의 설립과정을, 한국정부의 정책의도 및 아시아제국과 미국의 대응에 초점을 맞추어서 분석한다. 여기에서는, 한국정부의 ASPAC제창에는, 아시아자유주의국가간의 반공체제구축이라는 안전보장상의 목표외에, 對日 국교정상화교섭

이나 베트남과병등의 이해가 함께 고려되었던 점, 다른 참가국이 기구의 성격에 대해 각각 다른 이해·관심을 가지고 있었기 때문에, 설립교섭은 난항을 겪었으며, 실제로 출현한 기구는 제창 당시의 강한 반공동맹적 성격이 희석되어 있었던 점을 밝힌다. 또, 한국정부의 설립제안에 대해서 당초에는 신중한 태도를 취한 미정부가 설립지지로 돌아선 것은, 새로운 반공 내지는 군사동맹적 조직의 설립을 의도했기 때문이 아니라, 한국과 대만의 국제적 고립감의 완화라고 하는 심리적 요인을 고려한 결과였다는 점을 밝힌다.

제7장에서는, ASEAN의 설립을, 지역국제관계와 미국의 대응에 초점을 맞추어 분석한다. 여기에서는, 우선 ASEAN의 성격에 대해서, ASEAN이 정치·안전보장면에서의 협력기구이며, 그 설립을 가져온 것이 기본적으로 동남아시아의 지역국제관계인 것을 확인한다. 그리고, ASEAN설립에 대한 미국의 인식과 행동에 관해서는, 당시 미정부가, 인도네시아를 포함한 새로운 군사동맹적 조직의 출현에는 회의적이었으며, 또 군사적 요소가 포함되지 않는 지역 기구의 설립에 대해서도 낙관시하지 않았던 점, 그리고 ASEAN의 설립에 있어서 미국의 간섭을 경계하는 지역제국의 의향에 배려하여, 스스로의 관여를 자제하였다는 사실을 실증적으로 밝힌다.

결론(제8장)에서는, 본론의 분석을 근거로 하여, 1960년대의 아시아지역주의의 다양성을 정리하는 것과 동시에, 향후의 아시아지역주의에의 함의를 고찰한다.