

제3장

냉전의 동남아시아적 전개

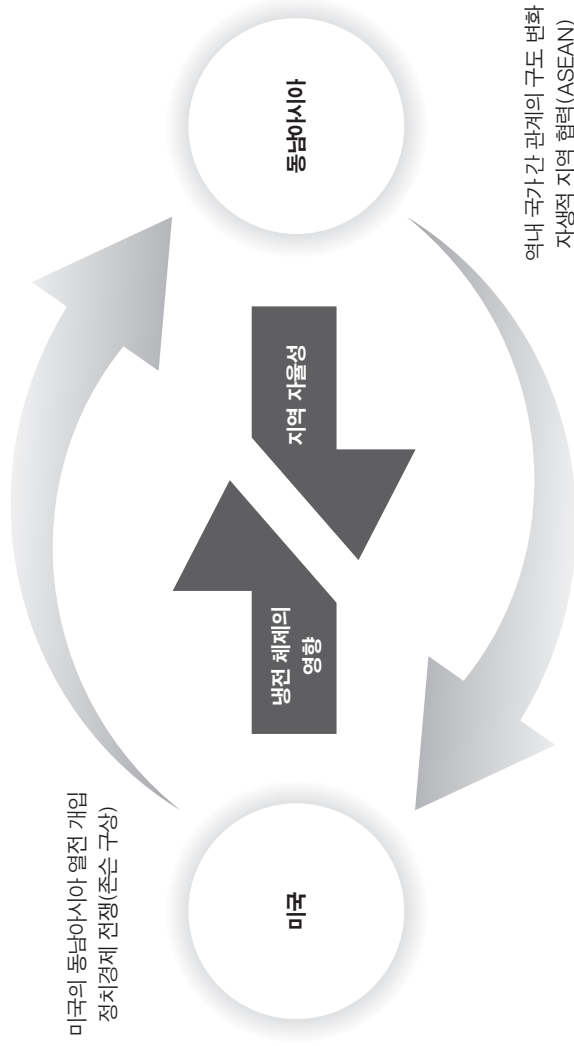
— 글로벌 냉전의 개입과 지역 자율성

Development of the Cold War in Southeast Asia

— Interventions of the global Cold War and the regional  
autonomy

조양현 | 국립외교원 교수 겸 외교사연구센터장

## 냉전의 동남아시아적 전개



## 베트남 전쟁이

한창이었던 1960년대 중반에 동남아시아 냉전의 경제적 측면 즉,

개발 및 지역협력을 둘러싼 국제관계를 미국의 냉전 전략과 역내국가들의 상호작용이라는 시점에서 살펴봄으로써, '열전'으로서의 베트남 전쟁 연구의 성과가 여태껏 그려온 이미지와 차별화되고, 동서냉전에 수렴되지 않는 동남아시아 냉전의 다양한 모습을 살핀다.

1960년대 중반 동남아시아에서 많은 지역기구가 설립되었는데, 이러한 다자협력을 촉발시킨 구조적 요인은 역외 세력인 미국의 냉전 전략과 역내 국제관계의 변화였다. 당시에 출범한 일련의 지역기구는 한편으로 미국의 냉전 전략의 일환인 존슨 구상, 그리고 다른 한편으로 인도네시아 정변 이후에 가시화된 해양부 동남아시아 국가들 간의 화해를 배경으로 설립되었다.

이 연구에서는 특히, ASEAN 설립과정에 대한 검토를 통해 동남아시아 역내세력들이 글로벌 냉전의 지역적 투사를 어떻게 인식하고 대응하였는지를 살펴본다. 또한 역내 국제관계의 귀결로서의 지역기구 출현의 영향이 역내국과 역외국 미국과의 관계설정에 어떻게 역(逆)투사되었으며, 미국의 동남아시아 정책에 어떻게 반영되었는가에 대해서도 함께 짚어 본다.

This chapter aims to show the cross section of diversity of the Cold War in Southeast Asia, which was not converged to the global Cold war. It will reassess the economic aspects of the Cold War in Southeast Asia in the mid-1960s when the Vietnam War was in full swing, namely the international relations with regards to the regional development and cooperation.

Many regional organizations were founded in the in the mid-1960s

in Southeast Asia. These phenomena were facilitated through the structural factors established by the United States' Cold War strategy and the changes of international relations among regional countries. In this chapter we approach this boom of regionalism in Southeast Asia from the perspective based on the interaction between these factors.

In particular, through reviewing the founding process of ASEAN, this chapter visually shows how Southeast Asian countries recognized and responded to the influence of the Cold War over the region. It also presents an explanation how the impact of the emergence of regional organizations as a consequence of international relations of regional countries rebounded on the relationship between regional countries and the United States, and how it was reflected in the United States' Southeast Asia policy.

**KEY WORDS** 냉전 Cold War, 동남아시아 Southeast Asia, 경제전쟁 economic warfare, 지역개발 regional development, 지역기구 regional organization, 지역 자율성 regional autonomy

## I 서론

### 1. 냉전사 연구의 신조류와 냉전의 동남아시아적 다양성

이 연구는 베트남 전쟁이 한창이었던 1960년대 중반에 개발 및 지역협력을 둘러싼 동남아시아 국제관계를 미국의 냉전 전략과 역내 국가들의 상호작용이라는 시점에서 살펴봄으로써, 글로벌 냉전에 환원되지 않는 냉전의 동남아시아적 성격의 단면을 함축적으로 보여주는 것을 목적으로 한다.

주지하듯이, 글로벌 냉전(冷戰)이란 제2차 세계대전 이후에 정치·경제체제 및 이념을 달리하는 초강대국 미국과 소련(혹은 양국이 대표하는 자유주의와 공산주의 진영) 간에 실제의 교전(交戰) 즉, 열전(熱戰)에 이르지 않으면서도 상호적대적인 긴장관계가 지속된 대결구도를 가리킨다(永井 1978, 6-9). 냉전은 대전 직후에 유럽의 처리를 둘러싸고 발생한 것이었고, 그 후에도 주로 유럽에 중점을 두고 전개되었다는 점에서 유럽 중심적인 현상이었다. 이를 반영하듯 종래의 냉전사 연구는 유럽을 중심으로 하여 미소(美蘇)관계에 의해 정의되는 냉전, 이른바 '긴 평화(Long Peace)'론이 대세였다.

그런데 탈냉전 이후의 냉전사 연구에서 냉전의 지역적 특성에 대한 관심이 증가했다. 국제관계를 미소관계 중심으로 설명하는 환원주의적 방법만으로는 지역적 다양성을 내포한 냉전의 전체상을 정확하게 파악할 수 없다는 비판과 함께, 그 극복 방안으로 분석대상과 이슈에 있어 시점 전환의 필요성이 제기되었다(田中 2003, 2).<sup>1</sup> 종래에 미소 양극체제의 종속변수로 파악되기 쉬웠던 동

맹 내 관계의 동향과 냉전체제의 주변으로 여겨져 온 제3세계 국가의 정책과 행동에 대해 분석을 확대하고, 그것이 강대국의 대외 정책 및 글로벌 냉전체제에 어떤 영향을 미쳤는가에 주목해야 한다는 지적이다.

글로벌 냉전 중심의 분석틀을 극복하고자 하는 연구는 냉전기에 이미 존재했다. 예를 들어, 미국 외교사와 아시아 국제관계사 연구에서 미소관계보다 아시아 요인에 보다 많은 비중을 둔 시도가 있었다.<sup>2</sup> 이들 연구는 아시아를 “미소에 의해 대리전쟁을 강요당한 장기관의 졸”로 보는 인식에서 벗어나, 지역의 독자적인 요인에 주목하였다. 미국 외교사 분야에서 이른바 수정주의론자(revisionist school)들 중에도 아시아 요인을 강조한 연구가 있었다.<sup>3</sup>

이 글의 분석대상인 동남아시아<sup>4</sup>와 관련한 냉전사 연구 분야에서는 동남아시아에서 냉전이 언제 시작되어 어떻게 확산되었

는가, 동남아시아 지역 내지는 역내국가들에 대한 냉전의 영향은 어떤 것이었는가에 대한 연구성과가 나오고 있다. 그중에는 냉전기에 역내국가들이 강대국 국제정치적 장기관에서 ‘졸(pawn)’이나 ‘희생물(victim)’로 규정되는 것을 지양하고, 역내국가 간의 관계 내지는 지역주의적인 발전에 주목하는 시도가 있다(Lau 2012). 과거 냉전사 연구의 주된 주제였던 베트남 전쟁이나 인도지나 분쟁을 넘어 동남아 해양부 국가들에 대해서도 관심이 확대되었다(Murfett 2012). 또한 탈식민화라는 아시아적 맥락 속에서 동남아시아 냉전을 설명하려는 시도도 존재한다(Goscha and Ostermann 2009). 이들 연구에 공통되는 것은 미소관계나 유럽의 동서냉전구도에 수렴되지 않는 동맹 내의 관계 혹은 역내 국제관계의 특성, 역내국의 정치사회적 환경 및 정책, 미소의 냉전정책(규정성)과 지역성 간의 상호작용에 대한 분석을 통해 글로벌 냉전의 종속변수(미소의 대리전쟁의 장)로서 동남아시아가 가진 종래의 이미지를 극복하고자 한다는 점이다.

냉전을 ‘충성 없는 전쟁’으로 정의한다면, 동남아시아는 예외적인 지역이었다. 냉전기를 통해 베트남 전쟁을 포함한 세 차례의 인도지나 ‘국제내전(國際內戰)’은 미소가 주도하는 글로벌 냉전과 연계되어 ‘열전(熱戰)’으로 발전한 드문 사례이다. 따라서 냉전의 대표적 사례로 알려진 동남아시아 냉전은 실은 외부세계 특히, 서구 열강의 이해와 위기 인식에 의해 의미가 부여된 타율적인 현상이었다고 할 수 있다(矢野 1986, 24).

인도지나 전쟁을 조금만 들여다보면, 냉전의 동남아시아적 특징이 ‘열전’에만 국한된 것이 아님을 알 수 있다. 제1차 인도지나

1 탈냉전기 냉전사 연구 동향에 대해서는 菅(2001, 13), Gaddis(1997, ch.10), Westad(2000a; 2000b, 1-63; 2007), Hogan(2004)을 참조.  
 2 渡辺(1992, 2-7)는 냉전사 연구의 이른바 ‘긴 평화’론과 관련하여 미소관계에 의해 정의되는 냉전, 즉 ‘협정의 냉전’ 개념에 대해, 냉전의 중요하고 필수적인 구성 요소인 제3세계의 분쟁을 도외시 한 정의는 불완전하다는 비판이 냉전시대에 이미 나와 있었다고 지적하고, 그 대표적인 예로 永井(1978)와 矢野(1986)를 들었다.  
 3 그 대표적인 예로, 베트남 전쟁, 한국전쟁 등 지역 국제분쟁의 분석에서 정치·사회체제, 토지개혁 문제, 국경 분쟁 등 지역의 내적 요인을 중시한 가브리엘 콜코(Kolko 1985), 브루스 커밍스(Cummings 1981; 1990) 등을 들 수 있다.  
 4 ‘동남아시아(Southeast Asia)’라는 용어가 국제적으로 공인된 계기는 제2차 세계 대전 당시 연합국에 의한 ‘동남아시아사령부(The Southeast Asian Command)’의 설치였다고 한다(矢野 1991). 동남아시아에 대한 선협적 경의가 존재했던 것이 아니라, 군사작전의 필요에 의해 도입된 것이었다. 1990년대 들어 동남아시아 국가연합(ASEAN) 확대로 ‘동남아시아=ASEAN 가맹국’이라는 인식이 국제적으로 정착되었는데, 이 연구에서 사용하는 동남아시아 범위도 이러한 일반적 인식에 준한다.

전쟁(1946-54)은 탈(脫)식민주의의 성격이 강했다. 동 전쟁은 베트남민주공화국, 라오스왕국, 캄보디아왕국의 독립을 둘러싸고 식민종주국 프랑스와 현지의 저항세력 사이에 벌어진 투쟁이었다. 전쟁 후반기에 인도지나에 대한 미국의 관심과 개입이 가시화되면서 냉전적 성격이 가미되기는 했지만, 기본적으로 반(反)제국주의 운동이었다는 점에서 유럽을 중심으로 한 미소냉전의 맥락과는 구별된다.

제2차 인도지나 전쟁(1960-75)은 베트남의 독립 및 통일(베트남 전쟁)과 라오스의 좌우 양 정치세력을 둘러싸고 치러진 전쟁(라오스 내전)을 가리킨다. 특히 베트남 전쟁은 미소 간의 대리전쟁으로서의 성격이 강했던 만큼, 대표적인 ‘냉전의 열전화’ 사례로 꼽힌다. 그렇지만 동 전쟁이 베트남 민족국가의 건설을 목표로 했다는 점에서 유럽적 상황과 다른 내셔널리즘의 요소를 배태하고 있었음을 인정해야 한다. 베트남 민족에게 동 전쟁은 공산주의 투쟁인 동시에 민족주의 운동이었던 것이다.

제3차 인도지나 전쟁은 1978년 1월 이후의 베트남·캄보디아 전쟁 및 1979년 이후의 캄보디아 내전과 중국·베트남 전쟁을 포함한다. 이 전쟁의 본질은 미국의 베트남 철수 이후 글로벌 냉전이 데탕트에서 신냉전으로 전환되는 시기에 인도지나의 패권을 두고 벌어진 공산진영 내부의 권력투쟁이었다. 주지하듯이 미소대결 구도가 지배하던 유럽과 달리 아시아의 냉전은 미·중·소 3국 간 구도로 전개되었는데, 중·소 분쟁을 배경으로 한 제3차 인도지나 전쟁에서 미국은 배제되어 있었다. 이처럼 중·베트남 전쟁은 동서 간의 이념전쟁으로서의 글로벌 냉전과 구분되는 역사적 구원(舊怨)

및 역내 패권경쟁적 요인이 동남아시아 냉전에 내재되어 있음을 보여 준다.

## 2. 1960년대 동남아시아 지역기구 설립 재평가의 의의

이상과 같이 다양성이 내재되어 있는 ‘동남아시아 냉전’의 전체상에 대한 체계적인 분석을 위해서는 냉전기 전체에 대한 시계열적 분석이 불가결하다. 그렇지만 이 글에서는 지면의 제약을 감안하여 냉전의 경제적 측면 즉, ‘또 하나의 전쟁’으로 불리는 개발(development)문제에 대한 미국의 전략을 중심으로 동남아시아에서의 지역기구 설립을 둘러싼 국제관계를 살펴봄으로써, ‘열전’으로서의 베트남 전쟁 연구의 성과가 그려온 종래의 이미지와 차별화되고 동서냉전에 수렴되지 않는 동남아시아 냉전의 다양성에 접근해 보고자 한다.

후술하듯이, 전후 미국의 동남아시아에 대한 냉전 전략은 군사작전과 경제전쟁이라는 두 가지 성격을 지닌 것이었다. 미국이 베트남 전쟁에 지상군을 파견하여 직접 싸우기로 결정한 것은 존슨(Lyndon B. Johnson) 정권하에서였다(이른바 베트남 전쟁의 미국화). 존슨 정권은 1965년부터 인도지나에서의 군사작전의 확대와 병행하여, 동남아시아 개발문제를 본격적으로 제기하고 다자주의적인 접근을 시도하였다. 이후 2년 반 동안 아시아에서는 아시아개발은행(ADB), 동남아시아문부대신회의, 동남아시아중앙은행 총재회의, 동남아시아개발각료회의, 아시아태평양협의회(ASPAC), 베트남참전7개국회의 및 동남아시아국가연합(ASEAN) 등 일련의

지역기구가 설립되었다. 미국의 베트남 군사작전이 가속화되었던 1960년대 중반은 아시아에서 지역주의적인 움직임이 가장 활발한 시기였던 것이다.

그럼에도 불구하고 베트남 전쟁이라고 하는 1960년대의 시대성은 상기 지역기구에 대한 부정적인 평가를 결정지었다. 미국의 동남아시아 개발에 대한 의지는 군사작전 확대에 대한 국내외의 비판을 피하기 위한 ‘면피용’으로 평가절하되기 일쑤였다. 또 동남아시아 국가들 간의 조직화 움직임은 공동체 의식에 기초한 성과라기보다는, 미소의 동맹체제에 종속된 냉전적 산물에 불과하다는 인식이 지배적이었다. 실제로 베트남 전쟁 시기에 관한 냉전사 연구는 인도지나의 ‘열전’에 집중되었고, 동남아시아의 개발문제에 대한 관심은 희박했다.<sup>5</sup>

이 연구는 이러한 일반적 인식에 대해 문제를 제기하는 최근의 연구성과를 바탕으로 베트남 전쟁기 동남아시아 국제관계의 성격을 재평가하고자 한다.<sup>6</sup> 이를 위해 1960년대 중반에 출현한 지역기구 설립을 미소의 냉전 통합전략의 산물로 보는 통설적 이해와는 달리, 글로벌 냉전을 이용 내지는 극복하고자 하는 역내세력의 자주적 대응으로 파악하고자 한다. 구체적으로는 ‘1960년대 아시아 지역주의의 모태’로 불리는 동남아시아개발구상(이하 존슨 구

상)이 제시된 배경을 냉전의 정치·경제적 변용이라는 맥락에서 짚어 보고, 이것이 동남아시아의 지역기구 특히, ASEAN 설립에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

ASEAN 설립에 관한 기존 연구를 보면, 종래에는 이를 반공동맹적인 성격으로 자리매김하는 ‘ASEAN 반공동맹설’이 지배적이었다.<sup>7</sup> 인도지나의 베트남 전쟁에서 공산세력이 유리하게 전개되자, 태국, 필리핀 등 반공국가들이 주도하여 공산주의 확산에 집단적으로 대응하고자 ASEAN을 결성했다는 것이다(Van 2012, 174-177).<sup>8</sup> 동남아시아에서 공산주의와 싸우고 있는 미국과 영국의 군사적 철수를 염두에 두고, 역내국가들이 그 힘의 공백을 채우고자 ASEAN을 설립했다는 것이다. 이들은 ASEAN 설립이 인도지나 전쟁과 동서냉전에서 해양부 동남아시아를 지켜 내기 위한 수세적 대응이었다고 본다.

반공동맹설의 일종으로, 미국의 존슨 정권이 ASEAN 탄생의 ‘산파(産婆)’ 역할을 했다는 주장이 있다(Mahapatra 1990, 69-76).<sup>9</sup>

5 미국의교사학회(SHAFR)의 기관지 *Diplomatic History* Vol. 28, No. 1 (January 2004), Vol. 28, No. 2 (April 2004)에 게재된 일련의 논문에서 보듯이, 근년에는 냉전사 재고의 맥락에서 각 지역의 개발문제가 주목받게 되었다.

6 1960년대 중반의 아시아 지역기구 설립에 대해서는 줄저 曁(2009)를 참조. 이하 본문의 기술 및 인용은 별기하지 않는 한 저자의 기존 연구를 참조한 것임을 밝혀 둔다.

7 ‘반공동맹설’의 내용은 다양하지만, ASEAN이 반공의 목적으로 설립되었고 그 후 상당 기간 반공동맹이었다는 점에서 공통된다(Lyon 1968-1969; Pollard 1970; Hagiwara 1973). 최근에도 반공동맹설을 전제로 한 논의가 산재해 있다(谷口 1996, 312, 319, 353; 川上 1998, 68-69; Boas and Hveem 2001, 113-114).

8 그 밖에도 Acharya and Stubbs(2000, 110), Neher(2002, 6), Martin and Smith(2006, 7), Wanandi(2001, 25)를 참조할 수 있다.

9 S. 해리슨의 연구에도 비슷한 논지가 보인다(Harrison 1978, 423). 미국의 아시아 정책이 ASEAN 설립에 영향을 미쳤다는 시각으로, ‘산파(産婆)’설 외에 ‘시간별기(buying time)’론이 있다. ASEAN의 설립과 발전을 가능하게 한 요인으로 인도지나 공산화 방지를 위한 미국 등 동맹국들의 관여 즉, 시간별기가 있었다는 주장이다(Warner 1967; Gordon 1969, 87-91; Rostow 1972, 429; Rostow 1986, 14, 142-143). 맥나마라 전 국방장관의 회고록(McNamara 1995)의 출판물을 계기로 미국에서 ‘베트남 수정주의’ 논쟁이 재개되었다(Roundtable Review

당시 미국과 싸우고 있던 북베트남이나 소련, 중국 등의 공산진영은 ASEAN을 미국이 주도하는 공산주의 봉쇄 전략의 일환으로 규정하였다(Nguyen 1972, 16-21; Harrison 1978, 422-424; ラフィエバ 1987, 154-156; Nguyen 1999, 149-150). ‘도미노 이론’을 앞세운 미국이 동남아시아에서 공산주의 확산을 막기 위해 조직한 SEATO가 사실상 효력을 상실하자, 그 대체물로서 ASEAN을 조직했다는 것이다. ASEAN 참가국인 태국과 필리핀이 미국의 동맹국이자 SEATO의 가맹국이었다는 사실이 이러한 음모론적 해석을 조장하였다(Singh 1989, 36-46; Guan 2013, 238).

한편, ASEAN 결성의 최대 요인을 인도네시아의 정변이나 필리핀의 정권 교체 등과 같은 역내 정치변동에서 찾는 시각이 있는데, 이들 주장은 지역 자율성을 강조하고 있다. 그 대표적인 것이 ASEAN 설립의 최대 목적은 역내국가 간의 군사·안보적 갈등 완화에 있었다는 ‘안보공동체론’이다(山影 1981; 1991; Nuechterlein 1968). 또한 미소와 같은 초강대국의 개입과 영향력을 줄이기 위한 역내세력의 연대라고 보는 시각이 있다. 그 외에 ASEAN의 설립은 동남아시아에 대한 외부로부터의 정치·군사적 영향력을 견제하기 위한 것이었다는 설(Leifer 1976, 104), 외교적 고립과 군사적 갈등을 완화하기 위한 것이었다는 설(Morrison and Shurke 1978), 역외

1996). 베트남 수정주의론자들은 “베트남에서 전투에는 졌지만, 동남아시아에서의 전쟁에 승리했다”라며 베트남 전쟁을 정당화했는데, 그 근거의 하나가 ‘시간별 기론’이었다(Rostow 1996; Lefever 1997). 이에 대해, ASEAN이 설립 당시 역내의 외국군 기지의 중립적 성격을 강조한 것을 상기하면, 동남아시아에서 미국의 군사적 존재가 ASEAN 설립에 영향을 끼쳤다고 하더라도, 그것은 긍정적인 것이 아니라 오히려 부정적인 영향이었을 것이라는 반론이 제시되었다(McMahon 2000, 197).

강대국에 대한 의존을 줄이기 위한 수단이었다는 설(Crone 1983) 등이 있다.

이상에서 보듯이, ASEAN은 미국이 사주하여 만든 반공조직이었다는 주장이나 해양부 국가들이 인도지나 공산세력의 확장에 대비하여 결성했다는 주장은 ASEAN 설립을 냉전체제와 관련지어 파악하고 있다. 반면, 역내국가 간 안전보장이 목적이었다는 주장이나 역외 강대국의 간섭에서 벗어나기 위한 것이었다는 주장은 지역 자율성을 강조하고 있다.

## II 미국 냉전 전략과 동남아시아 개발구상

### 1. 전후 미국의 동남아시아 관여

1940년대 말부터 1950년대 중반까지 미국은 유럽, 남미, 중동, 아시아태평양 지역에서 양자 및 다자의 동맹체제의 구축을 추진했다. 동남아시아에서는 미국과 동맹국 간의 양자동맹과 이를 보완하는 앤저스조약(ANZUS), 동남아시아조약기구(SEATO), 중앙조약기구(CENTO) 등의 다자조약으로 구성되는 ‘허브 앤 스포크(hub and spokes)’의 집단방위체제가 구축되었다(Berton 1981, 7-13).

1949년에 중국 대륙의 공산화, 이듬해 중소동맹의 체결, 인도지나에서 공산주의 세력인 베트민의 세력 확대 등이 가시화되면서 미국은 아시아를 유럽에 이은 새로운 냉전의 무대로 인식하였고,

이러한 우려는 1950년 한국전쟁의 발발로 한층 깊어졌다. 트루먼(Harry S. Truman) 정부는 공산세력의 침략에 대한 효과적인 대응 전략이 부재한 가운데 남아시아와 동남아시아의 신흥 국가들이 공산진영에 흡수될 경우, 글로벌 냉전의 세력균형이 깨질 수 있음을 우려하였다(マクマン 2014, 172-173).

1954년 봄에 인도지나에서 프랑스의 군사적 패퇴가 기정사실로 되자, 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 정권은 동남아시아의 최대 위협은 공산주의의 팽창이라고 보고, 특히 중국의 남방 진출을 저지하기 위한 대응에 부신했다. 1954년 3월에 덜레스(John F. Dulles) 국무장관은 “공산주의 러시아와 그 동맹국인 중국의 정치체제를 동남아시아에 밀어붙이는 것은 자유주의 공동체 전체에 중대한 위협이 될 것”인 바, “공동행동”에 의해 대처할 것이라고 경고했다.<sup>10</sup> 동년 7월에 제네바에서 인도지나 휴전협정이 체결되었고, 미국이 주도한 “공동행동”은 9월에 미국, 영국, 프랑스, 오스트레일리아, 뉴질랜드 및 태국, 필리핀, 파키스탄 등이 참가하는 SEATO의 결성으로 귀결되었다.

당시 미국 군부에서조차 SEATO의 군사적 실효성에 대해 의문이 제기되었고 참가국들 사이에 이해관계가 갈렸다. 그럼에도 불구하고 덜레스 국무장관이 SEATO 결성을 강행한 것은 동남아시아에 대한 미국의 공식적인 관여로 태국, 필리핀, 파키스탄 등의 아시아 국가들이 갖게 될 잠재적인 억지력 즉, 정치적·심리적 효과를 중시했기 때문이다(松岡 1988, 168-178). SEATO는 출

10 U.S. Department of State Bulletin, 30. April 12, 1954, p.539. 마크만(2014, 176)에서 재인용.

범과 함께 “종이 호랑이”로 야유될 정도로 외부의 침략과 내란에 대한 실질적인 공동대응에 무력했고, 의견교환의 장에 불과했다(Buszynski 1983).

1960년대 들어 미국의 아시아 정책의 최대 현안은 인도지나 문제였다. 케네디(John F. Kennedy) 정권은 출범하자마자 라오스 사태와 베트남에서의 공산세력의 도전에 직면하였다(수川 1999, 143-165). 동 정권은 전략 핵무기의 위협과 제3세계에서의 게릴라전에 의한 국지분쟁 등과 같은 사태에 유연하게 대응한다는 ‘유연 반응전략(Flexible Response strategy)’에 근거하여 인도지나에 대한 관여를 확대하였다. 케네디 정권이 추진한 남베트남에서의 ‘특수전쟁’은 직접적인 군사개입을 피하면서 공산 침략에 대항할 수 있도록 남베트남의 정치·사회체제를 강화하는 것이었다.

한편, 경제 분야에서는 아시아 동맹국에 대한 미국의 재정지원을 줄이면서 효율적인 냉전체제를 구축하기 위한 방안의 일환으로 역내 경제통합 방안이 검토되었지만, 어느 것도 결실을 보지 못했다(寺地 2004, 100-104). 트루먼 정권 시기에 일본의 공업력과 아시아의 원료 시장을 경제적으로 결합하는 방안이 검토되었지만, 아시아 국가들의 반발로 실현되지 않았으며(Borden 1984, ch.3; Schaller 1985, ch.8; 菅 1988), 아이젠하워 정권은 1954년에 아시아의 저개발 상태를 극복하기 위해 ‘아시아지역경제기구’ 구상을 제시하고 이듬해 2억 달러 규모의 기금을 창설하는 계획을 발표하였지만 미국의 재정 악화로 실현되지 못했다(李 1996, 121-122; Kaufman 1982, 49-57). 케네디 정권은 아시아의 저개발문제에 공동으로 대응하기 위한 새로운 기구의 설립을 목표로 ‘신태평양



공동체(New Pacific Community)' 구상을 내놓았지만, 이 역시 아시아 국가들의 소극적인 대응 등의 이유로 실현되지 않았다(Maga 1990).

## 2. 존슨 정권의 동남아시아 개발구상

1965년 4월 7일, 존슨 대통령은 '정복 없는 평화(Peace Without Conquest)'라는 제목의 베트남 정책연설을 했는데, 미국의 베트남 정책의 정당성을 주장하는 동시에 동남아시아의 경제·사회 개발의 필요성을 강조하는 내용이었다. 그리고 후자와 관련하여 '10억 달러' 규모의 미국의 재정지원을 약속하였고, 그 성공을 위해 국제사회와 아시아 국가들의 공동노력을 촉구하였다(United States 1966, 394-399).<sup>11</sup>

연설의 배경에는 미국의 베트남 군사작전과 관련하여 형성된 국내외의 비판적인 분위기에 대한 존슨 정권의 위기의식이 있었다. 1963년 11월에 출범한 존슨 정권의 베트남 정책은 초기에는 케네디 정권의 노선을 계승하였다. 남베트남 군대의 비밀작전에 대한 CIA의 지원 등 제한된 군사작전은 있었지만, 미군이 전투행위에 직접 참가하지는 않았다(McNamara 1995, 119, 129-130). 그러나 '특수전쟁'이 성과를 거두지 못하고 남베트남의 정세는 정치와 군사 면에서 악화일로를 걸었다. 군부를 중심으로 북베트남에

대한 군사적 관여를 확대해야 한다는 목소리가 커졌고, 1964년 하반기에는 이에 대한 논의가 베트남 정책 논의의 핵심이 되었다. 동년 11월의 대통령 선거에서 승리한 존슨 대통령은 1965년 초부터 북베트남에 대한 폭격 즉, '북폭(北爆)'과 지상군 투입 등 군사작전 확대를 승인하는 일련의 결정을 내렸다. 이는 베트남 전쟁의 '미국화'의 시작을 알리는 것으로, 이후 미국의 베트남 정책은 큰 전환을 맞았다.

미국의 베트남 군사작전이 확대됨에 따라 2월 이후 평화적 해결을 요구하는 국내외의 비판이 거세졌다(VanDeMark 1991, 114-120). 이러한 상황에서 존슨 대통령은 '전쟁'이 아닌 '평화'를 상징하는 동남아시아 개발을 제안하였던 것이다. 따라서 존슨의 연설에는 미국 정부의 관심이 베트남에서의 군사적 승리를 넘어 동남아시아 전체의 경제·복지 문제를 시야에 넣고 있음을 보여 주기 위한 의도가 있었다고 할 수 있다.

그렇지만 존슨 구상에 베트남과 관련된 수세적 국면을 타개하기 위한 의도가 있었다는 것은, 반드시 동 구상 자체가 일회성 레토릭에 불과했음을 의미하지는 않는다. 오히려 동남아시아 개발계획은 그 실현을 위한 미국 정부의 구체적인 계획과 추진 의지로 뒷받침되어 있었다. 존슨 정권은 포스트 베트남(Post-Vietnam)을 시야에 넣은 장기적인 관점에서 즉, 베트남 전쟁 전략과 분리하여 동남아시아에 대한 개발 프로그램을 개시하였던 것이다.

존슨 정권이 동남아시아 개발을 위해 추진했던 복안(腹案)은 '동남아시아개발연합'의 설립이었다. 이 기구는 케네디 정권이 라틴아메리카의 개발을 위해 설립했던 '진보를 위한 동맹 미주위원

11 United States. Office of the Federal Register, *Public Papers of the President of the United States: Lyndon B. Johnson, 1965, Vol. I* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966), pp. 394-399.

회(CIAP)'를 벤치마킹한 것으로, 말하자면 '아시아판 CIAP'이었다.<sup>12</sup> 그것은 유엔과 일정한 협력관계하에서 구체적인 개발 프로젝트의 기획, 국가·지역 차원의 개발 프로그램의 평가 및 조정, 자금 조달을 위한 원조국과의 교섭 등 지역개발에 필요한 일련의 기능을 갖춘 조직이었다.

그러나 존슨 정권이 추진했던 '아시아판 CIAP' 설립안은 약 1년 반 동안 유엔 및 아시아 국가들과의 교섭과정에서 시행착오와 수정을 반복하다가, 결국 실현되지 못한 채 잊혀졌다(曹 2009, 40-95). 그 배경에는 아시아 세력의 호응 부족과 베트남 정세 악화에 따른 미국의 재정 악화가 있었다. 미국의 기대와는 달리 존슨 구상에 대한 유엔 및 동남아시아 국가들의 반응은 케네디 정권이 '진보를 위한 동맹'을 제창할 당시의 라틴아메리카의 반응과는 사뭇 달랐다. 동남아시아의 실정과 역내국들의 이해관계가 충분히 반영되지 않은 미국 정부의 제안에 대해 현지 세력이 호응하지 않았기 때문이다.

존슨 정권이 베트남에 깊이 관여할수록 인도지나의 정세는 악화되었다. 베트남 정책에 대한 국내외의 비판 고조와 재정 악화 속에서 존슨 정부는 동남아시아 개발에 필요한 거액의 자금 확보에 어려움을 겪었다. 존슨 대통령이 국내적으로 추진한 사회경제 정

12 1961년에 케네디 대통령의 제창에 의해 라틴아메리카의 경제·사회 개발을 목적으로 하는 '진보를 위한 동맹(Alliance for Progress)'과 그 추진기구인 '진보를 위한 동맹미주위원회'가 설립되었다. 존슨 정권이 기획한 '동남아시아 개발연합' 설립안이 이들을 모델로 하였기에, 당시 미국 정부 내에서는 '아시아판 진보를 위한 동맹' 또는 '아시아판 CIAP'라는 이름으로 불렸다. '진보를 위한 동맹'에 대해서는 Latham(1998)을 참조.

책 즉, '위대한 사회(Great Society)'로 알려진 빈곤 추방·번영 정책처럼, '동남아시아판 발전을 위한 동맹'도 '베트남의 희생물'이 되었던 것이다. 이렇게 볼 때, 존슨 구상은 그 등장뿐만 아니라 그 최후에 있어서도 베트남 변수에 연동되어 있었다고 할 수 있다.

존슨 정권의 동남아시아 개발구상이 추구한 것은 군사적 동맹이 아니라, 경제·사회 개발을 위한 지역협력 체제의 구축이었다. 전술한대로 전후 미국의 아시아 정책에 나타난 다자주의적 발상에는 공산주의 봉쇄라는 전략적 고려가 작용하고 있었는데, 존슨 구상도 그 예외는 아니었다. 개발이라는 비군사적인 방법을 통해 동남아시아에 대한 중국의 진출을 억제하고자 했다는 점에서 존슨 구상은 냉전 전략의 일환이었다.<sup>13</sup> 사실 이러한 '경제적' 안전보장의 발상은 냉전과 함께 시작된 것이었다. 1947년 트루먼 정권이 추진한 마셜 플랜은, 그 정식 명칭인 '유럽부흥계획'에서도 알 수 있듯이, 자유진영의 경제부흥과 경제통합에 대한 지원을 목적으로 한 것이었다(Leffler 1988, 305).

존슨 정권이 동남아시아 개발을 위한 다자주의적 접근을 도입한 것은 글로벌 냉전의 변용이라는 맥락에서 설명이 가능하다. 1950년대에는 남북문제와 결부된 냉전의 '정치·경제전쟁화'가 진행되면서 미국 대외원조의 관심이 저개발 상태의 동맹국이나 제3세계의 개발 및 원조 문제로 옮겨 갔다(石井 1982, 101; Browne 1990, 15-20). 미국에서는 '로스토크 독트린(Rostow Doctrine)'이

13 Memo, Poats, "Draft Outline of A Southeast Asia Peace and Progress Plan," 3/26/65, NSF, Country File, Vietnam, Southeast Asia Development Program, Vol. I, 1965, box 200, no.48a, LBJL.

라는 근대화론에 기초한 개발원조 정책이 등장했고, 1957년에 창설된 유럽경제공동체(EEC) 즉, 유럽 공동시장의 성공은 지역협력에 대한 각 지역의 기대를 자극하였다. 지역의 개발문제에 대한 다자적 접근이라는 신조류는 1960년대 들어 케네디 정권이 ‘유엔 개발의 10년’과 라틴아메리카에서 ‘진보를 위한 동맹(Alliance for Progress)’을 추진하는 데 이론적 근거가 되었다(Rostow 1985, ch.3; Ruttan 1996, ch.5; Pearce 2001). 존슨 구상의 발상은 케네디 정권의 개발원조정책의 연장선에 있다고 할 수 있는 바, 동 구상은 ‘아시아관 진보를 위한 동맹’에 다름 아니었다.<sup>14</sup>

그렇다면 왜 하필 존슨 정권하에서 동남아시아의 개발문제가 부상하였을까? 그것은 인도지나에 대한 미국의 군사작전 확대가 미국의 냉전 전략에서 동남아시아의 중요성을 제고시켰기 때문이다. 베트남에서의 열전이 가열되어 국내외의 관심이 인도지나에 집중될수록 미국은 동남아시아 전체를 대상으로 경제전쟁을 동시에 치러야 하는 역설적 상황이 되었던 것이다. 따라서 존슨 구상은 ‘전쟁’이 유발한 ‘개발’ 정책이었으며, 베트남 군사작전과 함께 미국의 동남아시아 냉전 전략의 양대 축이었다고 할 수 있다(Smith 1991, 83).

14 존슨 정부의 대외정책에 깊이 관여했던 로스토우에 의하면, 동남아시아 개발구상은 쿠바 위기를 계기로 케네디 정권하에서 시작된 대외정책 재검토 작업의 결과였다(Rostow 1986, 35, 203-216). 쿠바 위기 이후의 세계는 공산주의자에 의한 내전·계급투쟁의 다양화, 동서 양진영의 내셔널리즘 고조라는 새로운 경향이 뚜렷해졌다. 미국 외교는 정치·안전 보장·경제 분야에서 딜레마에 봉착하게 되었는데, 그 대응 차원에서 미국 정부가 주목한 것이 세계 각지에서의 지역적 협력체제를 구축하는 것이었다. 케네디 정권이 도입한 지역주의적 발상이 존슨 정권하에서 동남아시아 개발구상에 적용되었다.

### 3. 동남아시아 지역주의에의 영향

제2차 세계대전 이후 아시아에서 시작된 지역협력의 움직임은 대부분 유엔이나 미국 등 역외 세력과의 연대를 전제로 한 것이었고, 역내국가들끼리의 지역협력의 사례는 드물었다(曹 2009, 21-25). 그 이유로서, 많은 아시아 국가들이 전후에 독립했던 만큼 이들 간의 협력의 경험이 부족했다는 점, 분단국가의 출현이나 동서이념 대립 혹은 근린국가 간의 역사갈등 등 분쟁 요인이 존재했다는 점, 그리고 이질적인 가치체제와 다양한 문화적 전통이 존재하여 지역 전체의 공동체 의식이 싹트기 어려웠다는 점 등을 들 수 있다(浦野 1982, 49-50; Jorgensen-Dahl 1982, 9).

1960년대 들어 동남아시아에서 역내국들이 지역문제에 공동으로 대처하려는 움직임이 나타났는데, 동남아시아연합(ASA)의 창립과 마피린도(MAPHILINDO)의 설립 시도였다. ASA는 1959년 1월에 라만(Tunku Abdul Rahman) 말라야연방 총리에 의해 제안되어, 1961년 7월에 말라야연방, 필리핀 및 태국 등 3개국 간에 설립된 지역기구이다(Gordon 1966, ch.6, ch.7). 마피린도는 1963년 6월부터 8월 사이에 말레이시아 통합 문제에 촉발되어 말라야연방, 필리핀 및 인도네시아 등 3개국 정상 간에 합의된 구상이다(山影 1991, ch.2).

그런데 1963년 9월에 말레이시아 연방의 성립이 발표되자, 이에 반대하는 인도네시아, 필리핀 정부가 말레이시아와의 외교관계를 단절했다. 그 결과 ASA와 마피린도는 ‘개점 휴업’ 상태에 빠지거나 와해되었다. 동남아시아의 자생적인 지역협력의 초기적 시도

는 역내갈등을 극복하지 못하고 좌초되었던 것이다.

그러나 1965년에 동남아시아에서 다자협력을 활성화시키는 두 가지 사건이 발생했다. 하나는 역외 요인으로, 전술한 1965년 4월에 발표된 존슨 구상은 동남아시아 개발을 위한 정부 간 협력을 촉진시키는 계기가 되었다. 다른 하나는 역내 요인으로, 동년 9월에 발생한 인도네시아의 정변과 12월에 필리핀의 정권교체는 동남아시아 해양부 국제관계의 갈등요인의 해소에 기여했다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

전술한대로 존슨 구상은 '아시아판 CIAP'의 설립에는 실패했지만, 역내 다자협력을 촉진시켜 아시아에서 지역기구 설립의 '봄'을 일으켰다. 동남아시아 개발과 관련하여 농업, 수자원, 교육·인재, 교통·통신, 금융·통화 등의 분야에서 일련의 다자협약체가 설립되었다. 이들 중 대부분은 그 기획 과정에서 미국 정부의 권고나 사전 협의 혹은 역내국으로부터 미국에 대한 지원요청이 있었고, 미국의 자금 지원을 전제로 설립된 사례도 있었다. 이들 기구들은 존슨 구상을 모태로 설립되었다는 점에서, 미국의 동남아시아 전략의 성과물로 규정할 수 있을 것이다.<sup>15</sup>

한편, 존슨 구상의 직접적 성과물은 아니지만, 설립의 제안이나 교섭과정에서 미국과 아시아 세력 간의 상호작용을 거쳐서 설립된 사례가 있다. 당시 존슨 구상을 계기로 설립에 크게 다가선

것은 지역은행 설립안 즉, ADB 구상이었다. 1963년에 아시아에 지역은행을 설립하는 문제가 ECAFE에서 공식적으로 거론되었고, 약 1년 후에 일본을 비롯한 많은 역내국가들이 그 설립에 찬성했다. 그런데 역외 세력으로서 최대 출자액이 기대되었던 미국이 부정적인 태도를 보였기에, ADB 설립이 지체되고 있었다. 이 국면을 타개한 것은 미국 정부 스스로의 정책전환이었다. 존슨 구상이 발표된 후에 새로운 지역은행의 설립이 동 구상의 추진에 도움이 될 수 있다고 판단한 미국 정부는 2억 달러의 출자를 결정하고, ADB 설립에 적극 관여하였다.

한국 정부가 1964년 8월에 제안한 '아시아외교장관회의'는 원래 한국의 자주적인 결정에 의한 것이었다. 나중에 ASPAC으로 불리게 되는 이 회의는 반공체제의 구축이라는 안보상의 목표와 대일 국교정상화 교섭 및 월남 파병 등의 이해관계가 동시에 고려되었다. 그러나 한국의 제안은 관계국들 사이에서 넓은 지지를 얻지 못하고 자연 소멸될 위기에 처했다. 이러한 상황에서 미국의 측면 지원이 ASPAC 설립을 가능하게 하였는데, 이 과정에서 존슨 정권은 한국으로 하여금 ASPAC의 과도한 반공적 성격을 완화하도록 유도했다.

일본 정부의 주도로 개최된 동남아시아개발각료회의는 존슨 구상에 의해 촉발된 것이었지만, 설립과정에서 일본의 동남아시아 정책을 수행하기 위한 회의로 성격이 바뀌었다. 당초 외무성은 존슨 구상에 대한 동남아시아 국가들의 대응의 조직화하기 위해 '아시아판 CIAP' 설립을 구상하였다. 그렇지만 미국의 베트남 정책에 대한 일본 내의 비판이 고조되면서 존슨 구상과 연계된 외무성의

15 Administrative History of Department of State During the Administration of President Lyndon B. Johnson, Volume I, "A. Overview: Asian Trends and U.S. Policy" and "B. East Asian Regionalism," East Asia (Chapter VII of Part VI), Special Files, Administrative Histories, LBJL.

구상은 정부 안으로 채택되지 못했다. 그 대안으로 사토(佐藤栄作) 정부가 발안한 것이 동남아시아개발각료회의였는데, 이 회의는 원 조국으로 일본만을 상정하는 등 미국의 당초 기대와는 다른 것이었다.

위에서 개괄한 바와 같이, 존슨 정권의 정책전환을 계기로 동남아시아에서 다양한 지역협력의 움직임이 나타났다. 당시 설립된 지역기구들이 존슨 구상과의 관련성이 인정된다고 하더라도, 각각의 사례에는 목적과 성격에 있어서 상이한 요인이 작용하고 있었다. 따라서 이들 모두를 존슨 구상의 파생물로 일괄하기보다는, 역내세력의 동기, 자주적 행동 등 아시아적 요소에 대한 개별적 분석을 확대함으로써, 동남아시아 냉전의 전체상에 다가갈 수 있을 것이다.

### III ASEAN 설립과 지역 자율성

#### 1. 인도네시아 정변과 지역협력의 진전

1965년에 해양부 동남아시아의 주요국인 인도네시아, 필리핀, 말레이시아 3개국 간의 분쟁을 화해로 전환시키는 사건이 발생했다. '9·30 사건'으로 불리는 인도네시아 정변에 의해 그동안 유엔 등 국제사회에서 고립되어 용공 정책을 펴던 수카르노(Sukarno) 정권의 권력 기반이 흔들렸다. 이후 수하르토(Suharto) 국방장관을 중심으로 하는 군부의 우익세력은 공산당 세력을 괴멸시키고, 이듬

해 3월에 새 내각을 발족시켰다.

인도네시아 신(新)내각은 혼란한 정치·경제의 안정화를 최우선 과제로 삼고, 국제사회로의 복귀와 말레이시아와의 '대결정책(confrontation)'의 중단을 결정했다(Crouch 1978, 204). 신내각은 1966년 4월에 새로운 외교정책을 공표하여 유엔에의 복귀 및 미국과의 관계개선 등의 방침을 제시했다. 그리고 8월에는 말레이시아와의 평화협정을 체결하고, 9월에 유엔에 복귀하였다.

한편, 말레이시아와 필리핀 간의 관계개선은 이미 1964년부터 진행되었다. 사바(Sabah)지역의 영유권을 두고 말레이시아와 갈등을 빚던 필리핀의 마카파갈(Diosdado Macapagal) 정권은, 전술한대로 1963년 9월에 말레이시아연방이 성립되자 스카르노 정권과 공동으로 말레이시아와의 외교관계를 단절했다. 그렇지만 필리핀 정부는 인도네시아의 경우와 달리 말레이시아와의 극단적인 대결은 자제하였다. 1965년 말의 대통령 선거를 통해 필리핀에 새롭게 집권한 마르코스(Ferdinand E. Marcos) 정권은 선린외교를 지향하여 말레이시아와의 외교관계를 정상화하고, 말레이시아 정부와 인도네시아 신내각 간의 관계개선을 중재하였다.

이와 같이 동남아시아 해양부에서 역내국 간의 분쟁이 종식되면서 지역협력의 움직임이 가시화됐다. 1966년 봄부터 인도네시아·필리핀·말레이시아·태국의 4개국 간에 의견 교환이 있었고, 8월에는 인도네시아가 참가하는 지역기구를 설립한다는 기본합의에 도달했다(Gordon 1969, 112-113). 12월 말에 태국 정부는 '동남아시아지역협력연합(SEAARC)'의 공동선언문 초안을 관계국에 전달하였다.

원래 말레이시아 정부는 새로운 지역기구의 설립에 소극적인 입장이었다. 자국이 주도하여 설립한 ASA를 확대하여 활용하고자 희망했기 때문이다. 이에 대해 인도네시아는 친서방적 성격이 강한 ASA에 인도네시아가 참가하는 것은 곤란한 바, 동남아시아의 지역 자율성이 보장된 기구를 신설하자는 입장이었다.

1967년 5월에 말레이시아가 입장을 전환하였는데, 이는 필리핀과의 사이에서 영토문제의 재발을 우려한 결정이었다. 당시 필리핀 정부가 비밀리에 사바의 전복을 획책하고 있다는 보고를 받은 라만 수상은 마르코스 정부의 '이중적 태도'에 강한 불신감을 느꼈다. 그래서 ASA보다 더 큰 지역기구 즉, 인도네시아가 참여하는 SEAARC에 필리핀을 묶어둘 수 있다면, 영토 문제에 대한 필리핀 정부의 발언권을 억제하는 데 도움이 될 것이라고 판단했던 것이다. 그리하여 1967년 8월에 상기 4개국과 싱가포르가 참가하는 ASEAN이 정식으로 발족했다.

## 2. ASEAN 설립과 역내국의 이해관계

ASEAN 설립 회의의 최대 쟁점은 동남아시아의 안전보장과 관련한 지역 자율성의 문제였다(山影 1991, 96-99). 당초 태국 정부가 인도네시아 정부와 협의하여 만든 선언문 원안에는 지역기구의 설립 취지와 관련하여 지역안보에 대한 참가국들의 공동책임과 외국군 기지의 잠정성(한시성)을 명기하고 있었다. 설립회의에서 이를 둘러싼 치열한 논쟁이 벌어졌지만, 결국 두 항목 모두 원안보다 완화된 표현으로 선언문에 포함되었다.<sup>16</sup> 기구의 목적으로 “지역의 평

화와 안정의 촉진”이 명기된 점에 비추어 볼 때, 인도네시아의 주장대로 지역 자율성을 강조하는 ‘마피린도의 정신’이 ASEAN에 계승되었다고 할 수 있다.

이 문제에 대한 관계국의 입장과 회의에서의 조율 과정은 다음과 같다. 먼저, 지역안보에 관한 공동책임의 문제와 관련하여 말레이시아와 필리핀 정부는 당초 ASEAN의 활동 목적을 ASA와 같이 경제·사회 분야의 협력에 제한하고자 했다. 반면, 인도네시아는 ‘지역의 방위와 안전보장의 유지’가 신기구의 주된 목적이 되어야 한다고 주장하였다. 인도네시아 대표는 만약 말레이시아 정부가 이를 받아들이지 않는다면, 설립 회의를 연기하는 것도 불사하겠다는 태도를 보였다.

교섭의 결과, 선언문의 서문에 “동남아시아 각국은, 지역의 경제적·사회적 안정의 강화와 각국의 평화적·진보적 발전에 주요한 책임을 지고 … 외부의 간섭에 대해서 … 국민적 일치를 수호”라는 문장을 삽입하되, 본문에는 기구의 협력 분야로 경제·사회·문화 분야만을 명기하고 방위·안전보장 등은 포함하지 않는 선에서 타협을 보았다. 즉, 인도네시아는 서문을 근거로 신기구의 주된 기능을 지역안보의 유지이며 이를 위해 역내국이 공동책임을 진다고 주장할 수 있는 반면, 말레이시아 정부는 본문을 근거로 신 기구가 경제·사회 분야의 협력을 위한 것이라고 주장할 수 있는 여지를 남겼다.

다음은 외국군 기지의 잠정성에 관한 조항인데, 이는 특히 자

16 ASEAN 설립 선언(제1회 ASEAN 외무장관회의, 1967년 8월 8일, 방콕)의 서문 제5절과 제6절(山影 1999).

국 영내에 미군 기지가 있는 필리핀이나 태국에게 민감한 문제였다. 필리핀과 태국은 SEATO 가맹국으로서 미국의 베트남 군사작전 수행에 사활적인 해·공군 및 병참 기지를 제공하고 자국의 군대를 베트남에 파병했을 뿐만 아니라, 정치적으로 미국의 베트남 정책에 대한 강한 지지세력을 형성하고 있었다(マクマン 2014, 186-194). 양국은 라오스와 남베트남에서의 반정부 활동의 격화가 자국은 물론 동남아시아 전체의 안전보장에 최대의 위협이라는 인식 하에, 미국이 베트남에 군사적으로 개입하기 이전부터 미국의 적극적인 대응을 요구하고 있었다. 이에 대해 케네디 정권은 동맹국의 안보보장에 관한 미국의 의무를 거듭 확인함으로써 양국의 불안감을 불식시키고자 했다.

필리핀은 1947년에 체결된 협정에 의거하여 미국에 기지를 제공하고 있었다(Magallona 1986, 39-109). 따라서 1967년 들어 인도네시아 정부로부터 SEAARC 선언문 초안을 전달받았을 때, 필리핀 정부는 외국군 기지에 관한 조항은 허용하지 않기로 방침을 정했다. 마르코스 정권은 인도네시아를 제외한 다른 나라가 모두 외국군 기지를 보유 내지는 제공하고 있는 상황에서 외국군 기지 조문에 관한 한 자국의 주장이 관철될 것으로 예상했다.

설립 회의에서 필리핀 대표는 외국군 기지 문구가 내정 간섭에 해당한다고 반대했다. 싱가포르 대표도 외국 군대의 기지 제공을 비판하는 국내 좌파세력에 빌미를 제공하게 된다는 이유에서 반대했다. 이에 대해 태국과 말레이시아 대표는 조문은 현실에 맞게 유연한 해석이 가능하다면서 인도네시아의 입장에 동조했다. 인도네시아 대표는 필리핀 정부가 이미 1962년의 수카르노·마카

파갈 선언, 마피린도 등에서 “외국 기지는 잠정적인 것이며 향후 점차 철폐한다”라는 방침을 밝히고 있는 바, 외국 기지 문제를 “어떠한 형태로라도 선언문에 도입하지 않는다면 우리의 자주정책은 후퇴를 의미한다”라고 주장했다. 결국 “모든 외국의 기지는 잠정적인 것”이라는 표현이 선언문에 포함되었다.<sup>17</sup>

그 결과, 미국에 대해 “외국군 기지에 대한 불리한 표현을 포함한 어떠한 것에도 서명하지 않겠다”고 약속했던 필리핀 정부는 곤란한 입장에 처했다. ASEAN 설립 다음 달에 열린 미·필리핀 외무장관 회담에서 라모스(Narciso Ramos) 장관은 필리핀의 ASEAN 참여가 양국관계에 어떠한 영향도 미치지 않을 것이라고 단언하고, 미국 측의 이해를 구했다. 라모스 장관은 인도네시아의 ‘자존심(self-esteem)’을 해치지 않고 지역기구에 참여시키기 위해 한 발 양보할 수밖에 없었음을 인정하고, ASEAN의 성격이 ASA와 유사하다는 의미에서 “새로운 목걸이를 한 같은 개(same dog wearing a new collar)”에 비유했다.<sup>18</sup> 이에 대해 러스크(Dean Rusk) 장관은 필리핀에 주둔한 미군 및 시설의 관리에 관한 양국 간 협상이 신속하게 타결되기를 희망하고, ASEAN 설립으로 인한 기지 관련 마찰을 원하지 않는다는 입장을 전달했다.

ASEAN 설립 당시의 미·필리핀 관계는 이중적인 것이었다. 한편으로 필리핀 정부는 미국과의 동맹에 자국의 안보를 전적으로

17 미국 정부는 외국군 기지 문제에 관한 한, ASEAN 설립 선언에 관한 문구가 포함된 것은 “인도네시아의 승리”라고 평가했다.

18 Memorandum of Conversation “Philippine International Relations” 9/29/67, Secretary’s Delegation to the 22nd session of UNGA, New York, September-October 1967, CF 216, RG 59, NA.

의존하고 있었고, 경제적으로 기지 제공에 따른 다액의 달러 유입을 환영하고 있었다. 그렇지만 다른 한편으로 정치이념의 좌우를 불문하고 필리핀 국민들의 대다수는 미국과의 불평등한 의존관계에 ‘분노’를 느끼고 있었다. 미·필리핀 간의 종속관계는 냉전체제적인 요소 외에 식민지배의 역사적 유산과 관련된 것으로, 구조적이고 복합적인 긴장이 내재되어 있었다. 미국이 보기에는, 필리핀 정부 관계자들 역시 동남아시아 국가들이 자신들의 운명을 스스로 결정할 수 있는 날이 도래하기를 희망하고 있었다.<sup>19</sup>

외국군 기지에 관한 조항에 민감한 것은 태국도 마찬가지였다. 1967년 4월 당시 태국 영내에 북쪽을 위한 미(美) 공군 기지를 포함하여 3만 6천명의 미군이 주둔하고 있었다. 이에 대해 태국 정부는 SEATO 등의 합의에 따라 외국에 기지의 사용권을 제공하고 있지만, 그 지휘권은 태국 정부에 속하는 바, 태국 영내에 ‘외국군 기지’는 존재하지 않는다는 입장을 취했다.

태국 정부는 역내국들과의 신기구 설립 교섭과 병행하여, 미국과의 지위협정(SOFA) 협상을 추진 중에 있었다. 태국 정부는 조속한 SOFA 개정을 희망했지만, 미국 측의 소극적인 대응으로 진전이 없었다. ASEAN 설립 후에 미국 정부는 타나트 외상이 전년 부터 수차례에 걸쳐 SOFA 개정을 촉구했던 배경에는 태국 측의 자율성을 제고하여 ‘외국군 기지의 잠정성’ 조문에 대응하고자 하는 의도가 있었음을 깨닫고, ASEAN 설립을 주도한 타나트의 외교

력과 선견지명을 높이 평가했다.

당시 태국의 외교 노선을 단순히 ‘대미 종속’으로 규정하는 것은 적절하지 않다. 베트남 사태가 ‘국제내전’으로 발전하자, 태국 정부는 공산세력으로부터 자국 및 동남아시아의 안전을 확보하기 위해 존슨 정권에 대해 태국 방어에 대한 미국의 의무 강화, 베트남 전쟁 수행을 위한 관련국 간의 협의 강화 등을 강력하게 요구했다. 그러나 다른 한편으로는 ASEAN 설립과정에서 미국의 간섭을 배제하고 지역 자율성을 최대한 확보하고자 부실했다. 태국 정부는 ASEAN을 역내국가들이 외부세력에 공동대처하기 위한 조직으로 위치 짓고 있었던 것이다(山影 1991, 106-108; タナット 1977; Thanat 1964, 628-639).

인도네시아는 외국군 기지 조항과 관련하여 동남아시아 역내에 주둔 중인 미군의 즉각적인 철수를 요구하지는 않았다. ASEAN 설립 후에 말리크(Adam Malik) 외무장관은 만약 ASEAN 회원국 사이에서 새로운 외국군 기지 문제가 발생하더라도 그것은 각국이 독자적으로 결정해야 할 문제이며, ASEAN과는 직접적인 관계가 없다고 발언했다. 인도네시아 정부는 베트남 문제에 관해서는 협상에 의한 해결을 지지하였지만, 공산 측의 승리에 의한 미군 철수는 오히려 지역안보에 위협이 될 수 있다고 우려했다. 당시 인도네시아 정부가 유엔 총회 등에서 인도지나 문제의 평화적 해결과 북쪽의 중단을 주장하였지만, 그것은 북베트남이 평화협상에 응할 것을 전제로 한 것이지, 미국에 대해 일방적인 양보를 요구한 것은 아니었다. 인도네시아는 인도지나 문제에 대한 근본적인 대책으로 남베트남에 자주적인 정권을 육성하는 것이 중요하며, 인도지나에

19 Memorandum from Marshall Wright to Rostow, August 2, 1967, National Security File, Philippines, Memos (2), vol. IV, Box 279, LBJL. 맥마흔(2014, 191)에서 재인용.



서 군사적 대결이 계속되는 한 그 공산화를 막기 위해 미군의 존재와 이를 지원하는 역내 기지의 제공이 불가피하다는 점을 인정하고 있었다.

미국으로서도 외국군 기지 조항은 난처한 것이었다. ASEAN 설립 당일, 국무부는 외국군 기지의 잠정성에 대한 미국 정부의 입장과 관련하여 '미군의 어떠한 해외 주둔도 현지 정부와의 협의에 따라 이루어지고 있으며, 이는 상호 이익에 부합한 것이다'라는 우회적인 답변을 주기에 그쳤다. 그리고 재외 공관에 대해, 미국은 지역 국가들과의 양자 조약을 중시하고 있으며, ASEAN 선언은 동남아시아의 미군 기지에 초점을 맞춘 것이 아니라는 입장에서 현지의 미군 기지 또는 미국에 의한 현지 기지의 사용에 관한 논쟁에 대해 정면 대응을 자제하도록 훈령했다.

### 3. 냉전체제와의 관련성: 미국 요인

1960년대 전반에 걸쳐 동남아시아에 대한 미국의 주요 현안에는 인도지나 정세 외에 해양부의 역내 분쟁이 있었다. 후자와 관련하여 특히, 용공적인 수카르노 정권의 강경한 대외태도에 어떻게 대응할 것인가, 그리고 해양부에 대한 인도지나 공산세력의 침투를 어떻게 저지할 것인가가 최대 관심사였다.<sup>20</sup> 미국은 해양부 동남아

20 수카르노 정권에 대한 미국 정부의 고민을 이해하는 데는 당시 주 인도네시아 미국 대사들의 저작이 유용하다(Jones 1971, part 3; Green 1990, ch.4). 존슨 대통령은 미국-인도네시아 관계가 급속히 악화되던 1965년 5월에 하워드 존스(Howard P. Jones) 대사의 후임에 마셜 그린(Marshall Green) 극동문제담당 국무차관보대리를 임명했다. 당시 미국을 비롯한 관련국의 대응에 대해서는

시아의 역학관계의 변화라는 전략적 관점에서 1965년의 9·30 사건 및 그 영향을 면밀히 추적하고 있었고, 그 연장선에서 9·30 사건 이후 가시화된 지역협력의 기운을 감지하고 있었다.

1966년 말에 새로운 지역기구를 설립하는 안(SEAARC)이 부상하자, 이것을 군사동맹으로 파악한 미국 국무부는 당분간 그 실현이 곤란할 것으로 예상했다. 인도네시아가 "어떠한 군사조약(any military pact)에도 참여하지 않을 것"으로 보았기 때문이다. 그리고 미국과 방위조약을 맺고 있는 필리핀 정부가 외국군 기지의 잠정성을 규정하는 안을 받아들이지 않을 것이라고 보았다.<sup>21</sup>

1967년 3월 이후 동남아시아 역내국가들 간에 지역기구 설립의 움직임이 활발해지는 가운데, 특히 말리크 장관이 적극적으로 움직이기 시작한 것은 미국의 눈에 "인도네시아 외교의 놀라운 태도 변화"로 비쳤다. 그리고 태국 정부가 기안한 'SEAARC' 초안은 인도네시아 정부의 입장을 반영한 것으로 군사조약이 아니라 일반적인 지역협력을 지향하고 있음이 알려졌다. 이 상황에서 현지의 미국 대사관들 사이에서 새로운 기구가 동남아시아에서 미국의 장기 목적과 양립할 수 있도록, 그리고 가능하다면 SEATO와 같이 미국에 유리한 기구가 되도록 유도해야 한다는 의견이 제시되었다.

이에 대해 그린(Marshall Green) 주(駐) 인도네시아 대사는 신중한 대응을 주장했다.<sup>22</sup> 즉, 미국이 SEATO 같이 미국과 연결된

Jones (2002a, ch.9, ch.10; 2002b): Subritzky (2000, ch.6, ch.7)를 참고.

21 Telegram from Manila (7296), "Possible Regional Security Pact (SEAARC)" 1/11/67 S&N, DEF 4 ASIA SE, RG59, NA.

22 Telegram from Djakarta (4581) 3/31/67, ibid.

안보기구의 설립을 위한 공작을 추진할 경우, 역내국가들의 참여를 어렵게 할 뿐만 아니라, 그로 인해 발생할 수 있는 문제까지 감안하면 장기적 관점에서 미국의 국익에 반한다고 보았다. 그리고 중요한 것은 동남아시아에 자주적인 지역협력이 정착하는 것이며, 현재 미국에게 요구되는 역할은 지역협력이 정착할 때까지 역외로부터의 위협에 대한 ‘보호막’을 제공하는 것이라고 제안했다. 갈브레이스(Francis J. Galbraith) 주 싱가포르 대사도 역내국들이 받아들일 준비가 되어 있지 않는 “미국 주도의 동맹”을 추진하기보다는, 지역안보는 역내국들이 스스로 대처하도록 해야 한다는 입장이었다.<sup>23</sup>

결국 국무부는 “새로운 지역기구의 이니셔티브는 아시아인에 의해 행해져야 한다”는 입장에서 현지 대사들에게 관여를 자제하도록 훈령했다. 그 배경에는 아시아에서는 가까운 장래에 SEATO에 비견하거나 그것을 보완하는 군사기구가 출현할 가능성은 없다는 판단 외에, 지역 자율성을 중시하는 인도네시아에 대한 배려가 있었다.<sup>24</sup> 국무부는 인도네시아가 지역기구에 참여하려는 최대의 유인이 새로운 기구의 정치적 중립성과 스스로의 주도적 역할에 대한 기대에 있다고 보고, 미국의 간섭에 의해 인도네시아의 의욕이 꺾일 수 있음을 경계하였다.

미국 정부는 ASEAN 설립 회의 직전까지도 그 발족을 결코 낙관하지 않았다. 관계국들 사이에 인도네시아의 지역협력 참가에

대한 지지가 존재하지만, 기구의 성격에 대해서는 각국의 입장이 달랐기 때문이다. 국무부는 ASEAN 설립 회의를 전후해서 어떠한 의사 표명도 자제하도록 현지 공관에 지시했다. ‘미국 배후설’이라는 공산진영의 비난은 물론, ASEAN 가맹국으로부터 “그들 스스로의 주도권과 리더십을 방해했다”라는 비판이 제기될 수 있음을 우려했기 때문이다.

ASEAN이 출범되자 미국 국무부는 “전체 참가국에 의한 공식 선언에서 떠오르는 가장 주목할 테마는 외부의 지배와 간섭으로부터의 자유에 대한 욕망”임에 주목하고, 미국은 지역 자율성을 대한 아시아의 열망에 더욱 배려해야 한다고 제안했다.<sup>25</sup> 즉, ASEAN 설립의 최대 동기가 지역 자율성에 대한 욕구에 있으며, 이는 이데올로기의 동서를 불문하고 모든 외부 세력에 대한 것인 바, 향후 미국의 대외정책에서 ‘저자세(low-profile)’ 외교가 요구된다는 점에 특별한 주의를 환기하였다.

국무부는 ASEAN의 전략적 가치와 관련해서 “장차 ASEAN이 미국의 마음에 들지 않는 입장을 취할 것인가는 예측할 수 없지만, 적어도 현재 ASEAN은 건설적인 지역협력의 진전, 편협한 민족주의의 완화, 공산주의의 야망에의 지역에서의 대항이라는 점에서 많은 가능성을 지니고 있다”라고 평가했다. 즉, 미국은 ASEAN 설립을 통해 종래에 지역질서의 혼란세력이었던 인도네시아를 다자적 틀에 포섭함으로써 해양부 동남아의 안정화에 기여하고,

23 Telegram from Singapore (1522) 3/21/67, ibid.

24 Background Paper “Regional Cooperation- Political Aspects” SEATO Council Meeting Washington, April 18-20, 1967, CF, 171, RG59, NA.

25 Action Memorandum, EA- William P. Bundy to the Secretary “Paying Our Respects to the ASEAN Foreign Ministers” 8/(8-19)/67, EA / P ECIN 1 General ASEAN 1967, Entry 5416, box 4, RG59, NA.

ASEAN이 과도한 민족주의의 발흥을 견제함과 동시에 공산주의 위협에도 대항할 수 있는 세력으로 성장할 수 있다는 가능성에 기대를 걸고 있었다.

이러한 분석에는 당분간 동남아시아 국가와 미국 사이에서 공식적으로 동맹화된 기구를 추구하기보다는, 비동맹이면서 미국의 국익에 부합하는 지역기구를 기대하는 것이 현실적이라는 계산이 있었다. 존슨 정부는 SEATO를 대체·보완하는 동맹체제, 혹은 베트남 전쟁 수행의 보조 수단으로 ASEAN을 자리매김하지는 않았던 것이다.

#### IV 결론

이 연구는 1960년대 동남아시아에서의 지역기구 설립을 둘러싼 국제관계에 대한 최근의 연구성과를 바탕으로 냉전의 동남아시아적 성격의 단면을 적출해 보려는 시도로서, 다음과 같은 세 가지를 확인할 수 있었다.

첫째, 미국의 동남아시아 냉전 전략의 경제적 측면 즉, '개발' 정책에 대한 재평가이다. 1950년대 들어 동서냉전이 군사경쟁에서 정치경제적인 체제경쟁으로 변화하면서 미소 간에 제3세계를 대상으로 하는 개발원조 경쟁이 치열해진 가운데, 존슨 정권하에서 베트남에서의 '열전'과 병행하여 동남아시아에 대한 다자주의적 개발 전략이 도입되었다. 그것은 동남아시아의 경제·사회 개발을 통해 공산세력의 확산을 막으려고 했다는 점에서 냉전 전략의

일환이었다. 다만, 당시 존슨 정부는 소련보다 중국을 더 큰 위협으로 간주했다는 점이 유럽의 경우와 달랐다.

비군사적인 냉전 전략의 맥락에서 본다면, 존슨 구상은 냉전 초기의 유럽부흥계획의 일환이었던 '마셜 플랜'이나 1960년대에 케네디 정부가 라틴아메리카에서 추진한 '진보를 위한 동맹' 등과 비교될 수 있을 것이다. 그렇지만 존슨 구상이 의도한 지역기구 설립 구상은 유엔과 지역국가들의 호응을 받지 못하고 소멸되었는데, 이는 동남아시아의 상황이 유럽이나 라틴아메리카와는 달랐기 때문이다. 이 점에서 글로벌 냉전과 차별화되는 냉전의 동남아시아적 성격을 지적할 수 있다.

둘째, 미국과 동남아시아 현지세력 간의 상호작용에 나타난 지역 자율성에 대한 적극적 평가이다. 1960년대 중반에 동남아시아 국제관계를 미소냉전체제의 산물로 보는 통설적 이해는, 당시 설립된 지역기구를 미국이 주도한 공산주의 봉쇄 전략의 일환으로 파악한다. 그렇지만 존슨 정권이 추진한 개발 전략의 내용과 기구 설립과정에서 미국의 역할에 대한 실증분석이 결여된 '미국 배후설'은 역내세력의 동거나 자주적 행동을 사상(捨象)하여 미국의 냉전 전략의 단선적인 귀결로서 동남아시아 국제관계를 파악하는 경향이 강하다. 이 연구는 미국의 냉전 전략과 지역세력 간의 상호작용이라는 시각에서 역내국의 정변과 정권교체 등에 의해 촉발된 동남아시아 해양부 국제관계의 변화가 지역협력에 미친 영향을 살펴봄으로써 지역 자율성을 강조하고자 하였다.

1960년대 중반에 동남아시아 다자협력을 촉발시킨 구조적 요인은 역외세력인 미국의 냉전 전략과 역내 국제관계의 변화였다.

당시에 출범한 일련의 지역기구는 한편으로 미국의 냉전 전략의 일환인 존슨 구상, 그리고 다른 한편으로 인도네시아 정변 이후의 역내국가들 간의 화해 움직임을 배경으로 설립되었다. 지역기구를 누가 제안하였고, 설립과정에서 각국의 이해관계는 어떠한 것이었는가의 기준에서 볼 때, 각 기구는 상이한 모습을 보였다. 특히 이 글에서 집중적으로 살펴본 ASEAN 설립은 미국의 냉전 전략을 동력으로 두었다기보다는, ASA나 마피린드처럼 동남아시아 해양부 차원의 자생적인 지역협력에 의한 것이었다.

셋째, 글로벌 냉전체제 및 미소의 냉전 전략에 대해 동남아시아 국가들 사이에 존재한 인식 차이에 대한 발견이다. 당시 역내국가들 중에는 한편에는 미국의 동맹국이 있고 다른 한편에는 공산주의 진영에 속하는 국가들이 있었을 정도로 다양한 이념적 스펙트럼이 존재했다. 동남아시아의 사회·경제적 상황과 가치체계는 하나로 수렴되기보다는 국가별 혹은 지역별로 모자이크와 같은 다양성이 내재되어 있었다. 따라서 냉전의 동남아시아적 성격을 파악하기 위해서는 각국의 시각에서 이들의 대외 인식이 어떠했고, 이들이 지역협력에 나선 동기는 무엇이었으며, 그러한 이해관계의 차이가 지역 국제관계에 어떠한 영향을 미쳤는가 등을 살펴보는 것이 필요하다.

이 연구에서는 ASEAN 설립과정에 대한 검토를 통해 동남아시아의 역내세력들이 글로벌 냉전의 지역적 투사를 어떻게 인식하고 대응하였는가를 살펴 보았다. 각국의 상이한 대외 인식과 정책이 지역기구 설립과정에서 어떻게 조정되었으며, 또 그 과정에서 각국의 국가 차원의 인식과 지역기구 차원의 인식에 어떠한 차이가

있었고, 이러한 괴리를 어떠한 논리로 해소하고자 하였는지에 대해서도 지역 자율성과 기지 문제를 중심으로 검토했다. 또한 역내 국제관계의 귀결로서의 지역기구 출현의 영향이 역내국과 역외국 미국과의 관계설정에 어떻게 역(逆)투사되었으며, 미국의 동남아시아 정책에 어떻게 반영되었는가에 대해서도 함께 살펴보았다.

## 참고문헌

- Acharya, Amitav and Richard Stubbs. 2000. *New Challenges for ASEAN*. University of Washington Press.
- Berton, Peter. 1981. "Direction and Analysis of U.S. Foreign Policy," in James C. Hsiung and Winberg Chai (eds.). *Asia and U.S. Foreign Policy*. New York: Praeger, pp.7-23.
- Boas, Morten and Helge Hveem. 2001. "Regionalism Compared: the African and Southeast Asian Experience," in Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Basingstoke and New York: Palgrave.
- Borden, William S. 1984. *The Pacific Alliance: United States Foreign Economic Policy and Japanese Trade Recovery, 1947-1955*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Browne, Stephen. 1990. *Foreign Aid in Practice*. London: Pinter Reference.
- Buszynski, Leszek. 1983. *SEATO: the Failure of an Alliance Strategy*. Singapore: Singapore University Press.
- Crone, Donald. 1983. "The Management of International Dependence: The Case of ASEAN." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 5, No.1.
- Crouch, Harold. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Cummings, Bruce. 1981. *The Origins of the Korean War I: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The Origins of the Korean War II: The Roaring of the Cataract, 1947-1950*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gaddis, John Lewis. 1997. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford: Clarendon Press.
- Gordon, Bernard K. 1966. *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. 1969. *Toward Disengagement in Asia: a Strategy for American Foreign Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Goscha, Christopher and Christian Ostermann. 2009. *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in Southeast Asia, 1945-1962*. Stanford University Press.
- Green, Marshall. 1990. *Indonesia: Crisis and Transformation 1965-1968*. Washington, D. C.: Compass Press.
- Guan, Ang Chen. 2013. "The Cold War in Southeast Asia," in Richard H. Immerman and Petra Goedde (eds.). *The Oxford Handbook of the Cold War*. Oxford University Press.
- Hagiwara, Yoshiyuki. 1973. "Formation and Development of the Association of Southeast Asian Nations." *Developing Economies*, Vol. 11, No.4, pp.443-465.
- Harrison, Selig S. 1978. *The Widening Gulf: Asian Nationalism and American Policy*. New York: Free Press.
- Hogan, Michael J. 2004. "The 'Next Big Thing': the Future of Diplomatic History in a Global Age." *Diplomatic History*, Vol. 28, No.1, pp.1-22.
- Jones, Howard P. 1971. *Indonesia: the Possible Dream*. Singapore: Mas Aju.
- Jones, Matthew. 2002a. *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965: Britain, the United States, and the Creation of Malaysia*. Cambridge, U.K.: New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "U.S. Relations with Indonesia, the Kennedy-Johnson Transition, and the Vietnam Connection, 1963-1965." *Diplomatic History*, Vol. 26, No. 2, pp.249-281.
- Jorgensen-Dahl, Arnfinn. 1982. *Regional Organization and Order in South-East Asia*. London: Macmillan.
- Kaufman, Burton I. 1982. *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kolko, Gabriel. 1985. *Anatomy of a War: Vietnam, the United States, and the Modern Historical Experience*. New York: Pantheon Books.
- Latham, Michael E. 1998. "Ideology, Social Science, and Destiny: Modernization and the Kennedy-Era Alliance for Progress." *Diplomatic History*, Vol. 22, No. 2, pp.199-229.
- Lau, Albert (ed.). 2012. *Southeast Asia and the Cold War*. New York: Routledge.
- Lefever, Ernest. 1997. "Vietnam's Ghost." *Wall Street Journal*. May 21.
- Leffler, Melvyn P. 1988. "The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan." *Diplomatic History* Vol. 12, No.3, pp.277-306.
- Lyon, Peter. 1968-1969. "Substitutes for SEATO?," *International Journal* Vol. 24, pp.35-46.
- Maga, Timothy P. 1990. *John F. Kennedy and the New Pacific Community, 1961-63*. Basingstoke: Macmillan.
- Magallona, Merlin M. 1986. "U.S. Military Bases and Philippine Sovereignty," in Lolita W. McDonough (ed.). *The U.S. Military Bases in the Philippines: Issues and Scenarios*. Quezon City, Philippines: the Institute, Law Complex, University of the Philippines.
- Mahapatra, Chintamani. 1990. *American Role in the Origin and Growth of ASEAN*. New Delhi: ABC.

- Martin, David Jones and M.L.R. Smith. 2006. *ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusion*. Northampton: Edward Elgar.
- McMahon, Robert J. 2000. "What Difference Did It Make?: Assessing the Vietnam War's Impact on Southeast Asia," in Lloyd C. Gardner and Ted Gittinger (eds.). *International Perspectives on Vietnam*. College Station: Texas A&M University Press.
- McNamara, Robert S. 1995. *In Retrospect: the Tragedy and Lessons of Vietnam*. New York: Times Books.
- Leifer, Michael. 1976. "Problems and Prospects of Regional Cooperation in Southeast Asia: The Political Dimension," *Indonesian Quarterly*, No.4.
- Morrison, Charles E. and Astri Suhrke. 1978. "The Association of Southeast Asian Nations," in Charles E. Morrison and Astri Suhrke(eds.). *Strategies of Survival: the Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States*. St. Lucia, Queensland: University of Queensland Press.
- Murfett, Malcolm H. 2012. *Cold War Southeast Asia*. Marshall Cavendish International Pte Ltd.
- Neher, Clark. 2002. *Southeast Asia In The New International Era*. (Fourth Edition) Westview Press.
- Nguyen Khac Vien (ed.). 1972. *U.S. Neo-Colonialism in Southeast Asia*. Hanoi: Distributor, Xunhasaba.
- Nguyen Thi Dieu. 1999. *The Mekong River and the Struggle for Indochina: Water, War, and Peace*. Westport, Conn.: Praeger.
- Nuechterlein, D. E. 1968. "Prospects for Regional Security in Southeast Asia." *Asian Survey*, Vol. 8, pp.806-816.
- Pearce, Kimber C. 2001. *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Pollard, Vincent K. 1970. "ASA and ASEAN 1961-1967: Southeast Asian Regionalism." *Asian Survey*, Vol. 10, pp.244-255.
- Rostow, Walt W. 1960. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1972. *The Diffusion of Power: an Essay in Recent History*. New York: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*. Austin: University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific, 1965-1985*. Austin: University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Vietnam and Asia." *Diplomatic History*, Vol. 20, No. 3, pp.467-471.
- Ruttan, Vernon W. 1996. *United States Development Assistance Policy: the Domestic Politics of Foreign Economic Aid*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Schaller, Michael. 1985. *The American Occupation of Japan: the Origins of the Cold War in Asia*. New York: Oxford University Press.
- Singh, Bilveer. 1989. *Soviet relations with ASEAN, 1967-88*. Singapore University Press, National University of Singapore.
- Smith, R. Bernard. 1991. *An International History of the Vietnam War Volume III: the Making of a Limited War, 1965-66*. New York: St. Martin's Press.
- Subritzky, John 2000. *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961-5*. New York: St. Martin's Press.
- Thanat Khoman. 1964. "Which Road for Southeast Asia?" *Foreign Affairs*, Vol. 40, pp.628-639.
- Van, Ly Tuong. 2012. "The Vietnamese Revolution in the Cold War and its impact on Vietnam-ASEAN relations during the 1960s and 1970s," in Albert Lau (ed.). *Southeast Asia and the Cold War*. Routledge.
- Van De Mark, Brian. 1991. *Into the Quagmire: Lyndon Johnson and the Escalation of the Vietnam War*. New York: Oxford University Press.
- Wanandi, Jusuf. 2001. "ASEAN's Past and the Challenges Ahead: Aspect of Politics and Security," in Simon S.C. Tay (eds.). *A New ASEAN in a New Millennium*. Jakarta: CSIS.
- Warner, Denis. 1967. "First Steps toward an Asian Common Market." *The Report*. May 18, pp.24-30.
- Westad, Odd Arne. 2000a. "The New International History of the Cold War: Three (Possible) Paradigms," *Diplomatic History*, Vol. 24, No. 4, pp.551-565.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*. London: F. Cass.
- \_\_\_\_\_. 2007. *The Global Cold War*. Cambridge University Press.
- 谷口弘行. 1996. "APECをめぐるアジア太平洋地域の構図—冷戦体制崩壊後の枠組み." 『神戸学院法学』. Vol. 26, No. 1, 神戸学院大学法学会.
- 菅英輝. 1988. "アメリカの戦後秩序構想とアジアの地域統一—一九四五年—五〇年." 『国際政治』. Vol. 89, pp.109-125.
- \_\_\_\_\_. 2001. "冷戦の終焉と六〇年代性—国際政治史の文脈において." 『国際政治』. Vol. 126, pp.1-22.
- 今川英一. 1999. 『(純)東南アジア現代史』垂紀書房.

- 渡辺昭夫. 1992. “冷戦とその後-序論”. 『国際政治』. Vol. 100, pp.1-15.
- 李鍾元. 1996. 『東アジア冷戦と韓米日関係』. 東京大学出版会.
- 寺地功次. 2004. “アジア太平洋とアメリカの東南アジア政策 — 1940年代-1950年代” 遠藤泰生·油井大三郎 編. 『太平洋世界の中のアメリカ — 対立から共生へ』. 彩流社.
- 山影進. 1981. “ASEANの結成と地域協力 — 国際·国内政治からみた要因と誘因”. 『東南アジア研究』. Vol. 19, No. 2, pp.222-236.
- . 1991. 『ASEAN—シンボルからシステムへ』. 東京大学出版会.
- 山影進 編. 1999. 『ASEAN資料集成 1967-1996』. 日本国際問題研究所.
- 石井修. 1982. “『政治経済戦争』としての米国対外経済政策—アイゼンハワー期”. 『国際政治』. Vol. 70, pp.100-119.
- 松岡完. 1988. 『ダレス外交とインドシナ』. 同文館出版.
- 矢野暢. 1986. 『冷戦と東南アジア』. 中央公論社.
- . 1991. “『東南アジア』の成立” 同編『講座東南アジア学9 東南アジアの国際関係』. 弘文堂, pp.1-28.
- 永井陽之助. 1978. 『冷戦の起源 — 戦後アジアの国際環境』. 中央公論社.
- 田中孝彦. 2003. “冷戦史の再検討”. 『国際政治』Vol. 134, pp.1-8.
- 曹良鉉. 2009. 『アジア地域主義とアメリカ』. 東京大学出版会.
- 川上高司. 1998. “米国のアジア政策とARF”. 『海外事情』. Vol. 46, No. 9, pp.63-78.
- 浦野起央·大隈宏·谷明良·恒川恵市·山影進. 1982. 『国際関係における地域主義 — 政治の論理 経済の論理』. 有信堂.
- タナット·コーマン. 1977. “地域協力による新たな展望.” 渋沢雅英. 『日本を見つめる東南アジア — 新しい道さぐるアセアン』. サイマル出版会.
- マクマン, ロバート·J. 2014. “ひ弱な同盟—冷戦下アジアにおけるアメリカの安全保障関係.” 菅英輝編. 『冷戦と同盟—冷戦終焉の視点から』. 松籟社.
- ラフィーバー, ウォルター. 1987. “ベトナム戦争と日米関係”. 細谷千博·有賀貞編. 『国際環境の変容と日米関係』. 東京大学出版会.

## 필자 소개

### 조양현 Jo, Yanghyeon

국립외교원(Korea National Diplomatic Academy) 교수 겸 외교사연구센터장  
서울대학교 외교학과 졸업, 동경대학교 정치학 박사

논저 「한일회담과 아시아 지역주의: 지역주의 구상의 한일간 상호 비대칭성», 「데탕트 체제 전환기의 한일관계: 오키나와(沖繩) 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로」.

이메일 joyhis@hotmail.com