

전환기 아세안의 생존전략:

현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계

이재현*

요 약

본 연구는 2009년 미국의 대 동아시아 관여정책의 강화와 중국의 대 동남아 매력공세(Charm Offensive)로 요약되는 동아시아지역의 강대국 경쟁을 아세안의 입장에서 하나의 큰 전환기적 상황으로 파악하고 이 전환기적 상황에서 아세안의 생존전략을 연구하고 있다. 아세안의 생존전략을 파악하는데 있어서 과거로부터 아세안의 전략을 아미타브 아차리아(Amitave Acharya)가 분석한 현실주의, 제도주의의 분석틀에서 재검토하고 이를 보완하고 있다. 아세안은 과거로부터 지속적으로 강대국들의 경쟁 속에 있었으며, 주어진 조건과 상황에 따라서 현실주의적 균형전략, 구성주의적 제도주의 전략, 그리고 보다 강력한 제도에 기반한 제도주의 전략을 매우 유연하게 구사해왔다. 특히 아차리아의 분석과 달리, 이 세가지 전략들은 시기를 달리해서 순차적으로 적용된 것이 아니라 주어진 조건과 상황에 따라서 동시대적으로 적용되어 왔다. 지금 현재 일어나고 있는 동아시아에서 미-중간의 경쟁은 아세안에게 전혀 새로운 도전으로 작용하고 있는데, 이 도전 속에서 아세안의 이전 전략을 보았을 때 아세안의 자율성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 아세안의 내적 단결을 통한 아세안 10개국의 하나의 목소리라는 수의 힘을 유지, 강화해야 할 것으로 보인다.

주제어: 아세안, 동아시아, 미-중 경쟁, 제도주의, 현실주의

* 외교안보연구원 객원교수

I. 서론

한국 내 많은 관찰자들에게 동남아와 아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)이라는 존재는 국제관계에서 독립변수의 성격을 전혀 갖지 못한 온전한 종속변수로 이해되기 쉽다. 만약 아세안이 동아시아 지역 질서의 완전한 종속변수라면 본 연구는 큰 의미가 없을 것이다. 동아시아 지역 질서의 변화라는 큰 독립변수의 움직임을 규정하고, 그 격랑 위에 물결을 따라 이리 저리 움직이기만 하는 아세안을 띄워 놓으면 모든 것이 설명되기 때문이다. 그러나 아세안은 지금까지 전적으로 종속변수는 아니었고, 스스로도 전적으로 종속변수가 되지 않기 위해 많은 노력을 해왔다. 도널드 웨더비(Donald E. Weatherbee)의 책 제목인 “동남아시아의 국제관계: 자율성을 위한 투쟁”(International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy)은 이런 동남아의 탈종속변수 노력을 단적으로 보여준다(Weatherbee 2009). 전환기 지역 질서 속의 아세안 생존전략을 관찰하려는 본 연구는 이런 아세안의 독립변수로 행동하려는 노력이 있기 때문에 의미가 있다.

과거와 현재, 그리고 미래의 지역 독립변수로서 아세안의 움직임을 보기 전에 큰 전제조건이 되는 전환기 성격 규정이 먼저 필요할 것으로 보인다. 전환기를 미시적으로 규정한다면 모든 것이 전환기로 규정될 수 있으며, 모든 행동이 전환기에 적응하기 위한 행동으로 정의될 수 있다. 반면에 전환기를 매우 거시적인 것으로 규정하면 전환은 인지하지 못할 정도로 매우 천천히 일어나고 있으므로 전환기의 전략을 논의하는 것이 부적절해 보인다. 전환기를 인식하지 못하는 상황에서 전환기 전략은 존재할 수 없기 때문이다. 오직 오랜 역사가 흐른 후 이렇게 변화되어 왔다는 사후적 평가만 가능할 것이다.

따라서 전환기 속 동남아를 관찰하기 위해서는 적절한 범위의 전환기 설정이 필요할 것으로 보인다. 동아시아 지역의 최근 변화를 보면 약 10여년

을 넘나들면서 큰 변화의 줄기를 파악할 수 있을 것이다. 1980년대 말부터 1990년대 초까지 일어났던 탈냉전이라는 전환기, 그리고 1990년대 말부터 2000년대 초까지 일어났던 아시아를 휩쓴 경제위기와 특히 동아시아 지역에서 이 경제위기 이후 발생한 동아시아 지역협력 등이 지난 30여 년간 발생했던 큰 전환이라 할 수 있다. 현 시점에서 볼 때 동아시아는 또 다른 전환기를 맞고 있다. 약 10여년이 다시 지난 2000년대 말부터 초강대국으로 부상한 중국과 미국의 동아시아 혹은 동남아 재관여(re-engagement) 간의 경쟁이 다시 한 번 동아시아 질서의 중요한 전환점이 될 가능성이 높다(이재현 2011a).

이 전환기에서 아세안은 동남아 개별 국가의 이익, 개별 국가의 자율성, 그리고 아세안 차원의 생존, 다시 말하면 아세안이라는 동남아 국가의 집합체가 동아시아 지역 질서 속에서 여전히 의미 있는 집단으로, 영향력을 행사하는 집단으로 남아 있을 것인가 등의 질문을 받고 있다. 아세안은 이런 질문에 대한 답으로 다양하고 중층적인 전략을 채택하고 있다. 본 연구의 기본 목적은 이런 아세안의 전략에 대한 이해이다. 또 현재의 전환기 속 아세안의 전략은 과거로부터 내려오는 아세안적 관성을 참고하고 거기에 종속되는 경로의존적 성격을 아울러 가지고 있을 것이다. 따라서 지금까지 이전 전환기 속의 아세안의 전략을 이해하고 분석하는 바탕위에서 현재의 변화되는 환경을 관찰하고, 이에 대한 아세안의 전략은 무엇인가, 그리고 나아가 이런 전략은 아세안의 생존에 어떤 영향을 줄 것인가를 파악하는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해서 본 연구에서는 아차리아(Amitav Acharya)가 동남아에 대해서 정리한 두 개의 틀, 즉 현실주의와 제도주의를 논의의 출발점으로 삼을 것이다(Acharya 1999). 이에 기반하여 아세안 전략을 파악하는 동시에 아차리아의 연구가 가진 한계를 넘어서려는 노력을 할 것이다. 아차리아의 구분을 보다 자세히 살펴볼 2장 분석틀을 지나서 3장에서는 아세안의 현실주의적 전략을 관찰하고 그 장단점, 그리고 장기적 유용성에 대해 관찰한다. 이

어 4장에서는 아세안이 가진 구성주의적 제도주의 전략에 대해서 관찰하는데, 이를 두 개의 서로 다른 입장 즉 구성주의에 무게를 둔 제도주의와 제도에 무게를 둔 제도주의라는 형태로 파악하고 각각의 측면에서 아세안의 전략을 볼 것이다. 결론에서는 이상의 논의를 종합하여 동아시아 전환기에서 아세안의 전략을 파악하고 그 미래를 논할 것이다.

II. 이해의 틀: 현실주의와 제도주의

동아시아 질서 속의 아세안과 아세안의 전략을 파악하기 위해서는 이를 이해할 수 있는 분석틀을 필요로 한다. 여기서는 아차리아의 분석을 그 출발점으로 하는데, 아차리아는 동아시아 질서와 그 속의 아세안, 그리고 동아시아 지역협력의 다양한 제도들을 현실주의(realism)와 제도주의(institutionalism) 두 가지로 분석해내고 있다.¹⁾ 여기서 제도주의는 다시 한번 구성주의적 제도주의(constructivist institutionalism)와 침투적 제도주의(intrusive institutionalism)로 나뉜다. 후자인 침투적 제도주의는 아차리아가 만들어 낸 개념으로 동아시아 질서 속에서 아세안에 바람직한 제도주의 형태로 제안된 것이다. 현실주의와 제도주의에 관해서는 매우 다양한 문헌들이 존재하므로 제한된 범위 내에서 이들을 모두 언급하는 것은 불가능하고 여기서는 아차리아에 의해서 동아시아 지역에 맞게 정리된 논의를 출발점으로 할 것이다.

현실주의적 입장에서 바라보는 동아시아 지역질서는 역시 강대국의 힘의 충돌로 귀결되며, 동아시아 지역의 평화와 안정이라는 명제 역시 강대국의 힘의 관계를 통해서 설명된다. 아차리아에 따르면 현실주의는 특별히

1) 제 2장의 내용은 기본적으로 아차리아의 분석을 바탕으로 한다. 따라서 별도 표시가 없는 경우 아차리아에 대한 비판을 제외한 내용들은 Acharya 1999를 참고할 것.

동아시아에서 네 가지 큰 명제를 통해 압축되고 있다. 우선 동아시아 지역 질서는 역시 강대국에 의해서 결정되며 지역 내 소국들은 자신의 안보를 위해서 강대국에 의존해야 한다. 그에 따르면 지역 내 약소국들은 개별적이든 아니면 집단적이든 자조(self-help)를 통해서 자신의 안전을 보장할 수 없다. 두 번째로 동아시아 지역의 안전 보장을 위해서는 역시 강대국 간의 세력균형(balance of power)이 매우 중요하다. 동아시아 지역의 안정은 강대국들 간의 힘의 균형을 통해서 이루어지며 이를 통한 전쟁의 부재가 안정과 평화를 의미하게 된다. 이런 강대국 위주의 지역 평화와 안정의 보장이란 틀 속에서 지금까지 아시아-태평양 지역의 안정과 평화는 미국의 전략적 지배를 통해서 보장되어 왔다.

세 번째로 현실주의와 다른 입장을 보이는 주장들에서 이야기하는 상호의존은 동아시아 지역 평화와 안정의 대안이 될 수 없다는 것이 현실주의의 주장이다. 특히 경제관계의 심화를 통한 상호의존이 평화를 가져올 것이라는 주장을 부인하며 경제적 관계의 심화는 필연적으로 경제적 자원, 상대적 이익을 둘러싼 경쟁관계를 낳고, 이는 국가 간 경쟁, 더 나아가 군사적 수단을 동원한 경쟁을 불러오기 때문에 항구적 안보 딜레마를 낳게 된다. 네 번째로 현실주의는 지역 제도들이 갈등을 억제하고 평화를 가져온다는 주장에 회의적이다. 현실적으로 존재하는 지역협력 제도들은 지역 평화와 안정에 있어 주변적인 도구 일뿐 그 자체로 평화와 안정을 가져오는 것은 아니며, 사실은 지역의 제도들이 현실주의적 힘의 관계를 결정한다기 보다는 현실의 힘의 관계를 단순히 반영할 뿐이라고 주장한다.

이런 아차리아에 의해 정리된 동아시아 지역에서 현실주의적 평화와 안정의 유지는 아세안의 전략을 설명하기에는 부족하다. 다시 말해서 아차리아의 이런 현실주의적 관점에 관한 정리는 강대국이 입장에서, 그리고 지역 전체를 조망하는 데는 요긴하게 쓰일 수 있지만, 동아시아 지역 내에서 움직이고 있는 개별 행위자들을 설명하는 데는 현실주의적 입장의 다른 측면을 살펴보는 것이 필요하다. 특히 아세안의 현실주의적 전략을 보기 위해서

는 강대국 입장에서 본 현실주의가 아니라 약소국 입장에서 자신의 생존과 이익을 확보하기 위한 현실주의적 전략이란 측면을 강조할 필요가 있다.

물론 현실주의적 입장에서 지역의 안정은 강대국 간의 힘의 균형을 통해서 이루어지지만 그렇다고 해서 완전히 약소국이 배제되는 것은 아니다. 약소국이나 약소국의 집합은 어느 정도 협상력(leverage)이 확보되는 것을 전제로 하여 능동적으로 세력균형을 조정하거나 혹은 적어도 세력균형에 있어서 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 약소국은 현실주의적 관점에서 볼 때 힘의 충돌과 힘의 균형을 통한 안정이라는 큰 명제 속에서 적절한 협상력을 이용하여 보다 능동적으로 힘의 균형을 맞추고 조정하는 균형행위(balancing act)를 할 수 있는 소지가 있으며, 아세안은 현실주의적 관점에 입각하여 이런 균형행위를 통해 동아시아 지역 내에서 아세안의 목소리와 이익을 반영해왔다.

반면 제도주의적 입장은 많은 부분에서 현실주의적 관찰과 배치된다. 아차리아가 제도주의라는 개념을 차용하는데 있어서 그 핵심은 매우 간단하다. 힘과 힘의 충돌이 아닌 제도를 통한 지역 안보 문제에 대한 질서 부여라는 매우 간단한 이해에서 출발한다. 아차리아는 제도주의적 관점에서 지역의 평화와 안전 관리의 등장과 그 핵심 주장을 역시 네 가지로 정리하고 있다. 우선 아시아-태평양 지역에서 냉전 이후 강대국들의 후퇴(retrenchment)에 따라서 양자적 동맹이나 세력균형을 대체할 새로운 형태가 나타날 수 있는 공간이 창조되었다. 즉 미국과 소련의 대결이라는 냉전이 해체됨에 따라서 동아시아 지역에서 일종의 힘의 공백이 생겼고, 이런 공백은 새로운 틀을 요구하게 되었다는 것이다. 두 번째로 아시아-태평양 지역에서 제도의 건설은 강력한 법적-제도적 규제와 규율을 특징으로 하는 유럽의 형태와는 다른 방식, 즉 합의에 기반하여 과정을 중시하고 지나친 법적 해석과 관료주의 절차를 경계하는 연성 제도주의(soft regionalism)를 특징으로 한다.

세 번째로는 이런 연성 제도주의라는 특징은 1967년 창설된 아세안이 지금까지 실천해오고 있는 아세안의 방식(ASEAN Way)과 매우 유사하고 친화적이며 따라서 아세안의 방식이 아시아-태평양 지역에서 초기 안보 관련 제도의 형성에 매우 큰 영향을 미쳤다. 그리고 네 번째로 아시아-태평양 지역에서 제도주의가 완전히 현실주의적 관점 즉 세력균형을 대체할 수는 없을 지라도 그 특유의 신뢰형성(confidence building), 예방외교(preventive diplomacy), 그리고 갈등 관리(conflict management)를 통해서 점차적으로 강대국의 힘의 충돌을 대체할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 아차리아는 관찰한다. 특히 아차리아는 1997년 경제위기 이전의 제도주의적 관점을 구성주의적 제도주의로 파악한다. 다시 말해 점진적 상호작용과 사회화를 통해서 경쟁하는 국가들이 자신의 국가이익과 경쟁하는 상대방을 재정의하고 그 속에서 집합적 정체성(collective identity)이 형성되며 이는 결국 안보 딜레마를 극복할 수 있는 바탕이 된다는 구성주의적 입장을 제도주의에 결합한 결과라는 주장을 하고 있다.

한편 아차리아는 1997년 경제위기 이후 현실주의와 제도주의의 경쟁에 있어서 변화를 관찰하고 있다. 1997년 경제위기는 냉전 이후 점증하던 구성주의적 제도주의에 대한 환상을 깨면서 한편으로는 현실주의자들의 입장, 즉 결국 국제관계에서 중요한 것은 강대국이며 제도와 상호의존이 평화와 안전을 보장할 수 없다는 주장을 다시 강화시켜주었다고 본다. 그러나 다른 한편으로 다소 순진하게 제도의 힘을 믿었던 구성주의적 제도주의에 대한 반성이 제도주의에서도 등장하면서 새로운 형태의 제도주의가 나타났다. 이 새로운 제도주의는 과거 구성주의적 제도주의의 특징이었던 아세안의 방식을 버리고 보다 유럽식의 규칙과 규범에 기반한, 보다 강력한 제도에 기반한 제도주의를 특징으로 하고 있다. 이런 새로운 제도주의를 아차리아는 침투적 제도주의라 명명하고 그 특징으로 불간섭 원칙을 지양하고 초국가적 함의를 가진 각국 국내문제에 대한 적절한 개입, 이런 문제들에 대해 주권침해를 감수하는 보다 높은 수준의 협력, 그리고 시민사회

와 사회운동을 적극적으로 포섭하는 등 회원국들 간의 보다 높은 수준의 상호작용을 특징으로 들고 있다.

이런 아차리아의 분석들은 매우 강력한 분석틀로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실주의, 구성주의적 제도주의, 그리고 침투적 제도주의 전략간 순차적 이행이란 주장에 대해서는 문제를 제기해야 할 것이다. 아차리아는 냉전기간의 현실주의, 냉전이후 1997년 경제위기까지의 구성주의적 제도주의, 그리고 경제위기 이후 침투적 제도주의라는 식의 시간의 흐름에 따른 주도적인 담론과 방향을 언급하고 있다. 그러나 이런 시간에 따른 변화라는 것이 동아시아 지역의 안보문제를 논의하는 학술적 분석틀의 변화인지, 아니면 실질적으로 현상을 결정하는 동아시아 지역 국제관계의 행위자들의 정책적 변화 내지는 인식의 변화인지 혹은 이런 방향(특히 침투적 제도주의에 관해서)이 바람직하다는 제안에 관한 것인지 명확한 선을 구분하기 힘들다. 보다 중요한 것은 아세안의 입장에서 자신의 안보와 이익을 확보하기 위한 전략을 채택할 때 이런 세 가지 서로 경쟁하는 입장들이 학술적 분석과는 달리 동시에 그리고 한꺼번에 서로 다른 전선에 적용이 된다는 점이다. 따라서 동아시아 국제관계를 이 세 가지 분석틀에 입각해서 분석할 때 이는 시간이 지남에 따라 한 전략에서 다른 전략으로 옮겨가는 방식이 아닌, 세 가지 서로 다른 방식들이 필요에 따라서, 그리고 대상에 따라서 서로 다르게 동시에 적용되고 이런 전략들이 충돌하고 상충하는 갈등을 포함하는 식으로 분석이 되어야 할 것이다.

III. 아세안의 현실주의적 강대국 균형전략

앞서 언급한 아차리아의 논의는 동남아의 전략에 관한 현실주의적 관찰을 했다는 점에서 분명 공헌하는 바가 있다. 그럼에도 두 가지 점에서 이런 논의는 미흡한데, 첫 번째로는 상대적으로 약소국인 동남아 국가들의 관점

에서 현실주의적 사고와 전략을 관찰하는데 실패했으며 두 번째로는 동남아의 관점에서 현실주의적 접근법이 갖는 한계를 파악하는데 미흡하다. 특히 두 번째 측면에서 취약성은 아차리아가 동남아의 현실주의적 전략과 제도주의적 전략이 유기적으로 그리고 동시대적으로 연결되어 있음을 보이는데 실패하는 한계로 이어진다. 후자는 이번 장이 전개되면서 차차 논의될 것이고 우선 시작을 위해 첫 번째의 한계에 초점을 둔다.

현실주의적 관점은 아차리아의 올바른 지적처럼 강대국의 전략이며 강대국 논리에 따라 전개된다. 강대국이 충돌하는 동아시아에서 상대적 약소국들인 아세안, 동남아 국가의 행동에 관한 설명은 원천적으로 봉쇄되어 있다. 상대적 약소국들은 현실주의 관점에서는 전적으로 종속변수의 자리에 머무른다. 아차리아의 경우 현실주의에 대한 언급에서 이런 한계를 크게 벗어나지 못하고 있다. 여전히 강대국들의 현실주의 논의를 하고 있는 것이다. 그러나 이를 조금 다른 각도에서 관찰하면 약소국들의 전략이 충분히 도출될 수 있다고 본다. 약소국의 입장에서 강대국 충돌이라는 현실 속에서, 그리고 현실주의 논리를 잘 따르면서 자율성을 확보하고 이익을 확보할 수 있는 공간을 창출할 수 있다는 것을 아세안에 대한 현실주의적 분석이 보여줄 수 있다.

현실주의적 관점에 입각해서 상대적 약소국인 아세안이 추구하는 것은 역시 생존, 안보, 이익, 그리고 가능하다면 강대국 충돌이라는 국제관계 속에서 일정 부분 자신의 지위를 확보하는 것이다. 이런 전략이 아세안에서는 균형 전략(balancing act)으로 나타난다(Milne 외 2010).²⁾ 강대국 입장의 현실주의 논리에서 균형은 강대국 스스로가 균형의 한 축으로 작동하는 것을

2) 주 리췌(Zhu Liqun)은 이를 보다 구체적으로 관여의 균형(balance of engagement)로 부르고 있다. 사실 아세안의 객관적 힘의 위치를 보면 이는 견제적 균형이라기보다는 관여를 통한 균형을 추구하고 있는 상황이므로 이 글에서 제시하고 있는 아차리아의 현실주의, 구성주의적 제도주의, 그리고 강력한 제도주의를 넘어서 보다 세분화된 분석을 한다면 현실주의적 균형은 아세안 입장에서 관여의 균형으로 보는 것도 적절할 것이다.

의미한다. 그러나 아세안처럼 상대적 약소국 측면에서 균형은 강대국들 간의 균형을 촉진하기 위해 적극적으로 노력하고 이런 균형상태가 달성되었을 때 그 속에서 생존과 이익을 확보하는 전략으로 나타난다. 이를 위해서 약소국들은 강대국들 보다 더 철저하게 현실주의적인 사고를 할 필요성이 있다. 약소국은 강대국들이 생각하는 자신의 전략적 장점을 극대화할 필요가 있고, 지역 내 힘의 분포를 면밀히 분석해야 하며, 강대국들의 전략적 균형 속에서 일정 부분 활동(maneuver)하고 영향을 미칠 수 있는 공간을 확보해야 한다. 이를 통해서 생존과 안전을 확보하며 나아가 국가 이익을 강대국들의 양보 혹은 호의란 형태로 확보하고 자신의 목소리가 보다 높아질 수 있도록 하며, 나아가 지역의 강대국간 충돌에서 일정 부분 자신의 공간과 위치를 확보한다.

아세안의 입장에서 현실주의적 관점에 입각한 이런 균형전략의 성공적 추구를 위해서는 두 가지의 전제조건을 필요로 한다. 우선 아세안 스스로 통제할 수 없는 외부적인 조건 즉 상수로서 충돌하는 혹은 경쟁하는 강대국들이라는 전제조건을 필요로 한다. 경쟁하는 강대국은 상대방을 이기기 위해 아세안을 자신의 편으로 끌어들이어야만 하는 상황이 여기서 만들어진 다. 이로 인해서 아세안이 자신의 이익을 확보하고 움직일 수 있는 공간을 설정할 수 있게 된다. 두 번째로 아세안의 내적 결속과 대외적으로 통일된 목소리라는 아세안 스스로 통제할 수 있는 전제조건을 필요로 한다. 개별적으로 약소국이지만 아세안 10개국이 대외적으로 하나의 목소리를 낼 때 이 10개국의 모임은 강대국들의 경쟁 속에서 중요한 변수가 될 수 있다.

제 2차 세계 대전이후 지속적으로 강대국이 충돌하는 장이 되어왔던 동남아 지역 혹은 동아시아 지역에서 아세안은 이런 두 가지 조건이 충족되는 상황을 누려왔고, 이런 상황 속에서 균형전략을 통해 생존, 이익을 확보해왔다. 냉전이 시작되면서 동남아 국가들은 반공-친서방과 공산주의로 구분되었다. 이 구도 속에서 동남아 지역에는 2차 대전 후 아세안을 형성했던 동남아 5개국(말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀)이 미국 주도의

반공 블록에 속해 있었다. 그러나 반공 블록에 속했다는 사실은 동남아 국가들이 완전히 미국의 영향권으로 편입되었다는 것을 의미하지는 않았다. 지속적으로 이 5개국은 대륙부의 공산주의 동남아 국가들과 관계를 원만히 하려고 노력했다. 대표적인 예로 아세안은 1973년 베트남전쟁의 정전 중에 대 베트남 ‘평화공세’(peace offensive)를 폈다. 인도차이나 전쟁으로 피폐해진 경제의 부흥과 인프라 건설에 아세안 국가들이 적극 협조하겠다는 것이다. 1976년에는 아세안외교장관 회의에서 베트남과 ‘우호적이고 조화적’(friendly and harmonious) 관계를 맺기 원한다는 발표가 있었다. 베트남은 이를 표면적으로 일축했지만, 결국 1976년부터 개별 아세안 국가와 국교 수교에 나섰다(Weatherbee 2009, 78-79).

또 인도네시아 등이 주도적으로 형성했던 비동맹운동과의 긴밀한 협력 관계도 유지했다. 이는 다시 말하면 미국 주도의 반공 블록과 그 반대 진영 간의 일정한 거리를 유지하면서 동남아 지역이 어느 한쪽으로 쏠리는 것을 막는 균형 전략이었다. 이런 균형을 통해서 아세안 국가들이 미국의 안보 우산 하에 있으면서도 자신들의 자율성을 어느 정도 유지하는 결과를 가져왔다. 그리고 이런 균형 전략은 특히 미국으로 부터 더 강력한 안보의 제공, 더 많은 시장 접근 등의 혜택을 얻어내는데 결정적으로 유리하게 작용했다.

아세안의 강대국간 균형을 통한 자율성과 이익의 확보라는 현실주의적 전략은 1997년 동아시아 지역협력을 전후로 하여 더욱 강화된다. 동아시아 지역협력의 구도 속에서 아세안이 가지고 있던 장점은 지역적 리더십, 그리고 나아가 헤게모니를 추구하려던 중국과 일본의 경쟁 속에서 아세안이라는 10개 국가의 블록이 중요한 역할을 할 수 있었다는 점이다. 내적으로는 경쟁하고 서로 다른 의견이 있어도, 대외적으로는 일치된 목소리를 내왔던 아세안 국가들을 누구 편으로 끌어들이 수 있는가라는 것이 동아시아 지역에서 헤게모니를 행사하고 지도력을 발휘하는데 결정적인 변수가 될 수 있었기 때문이다. 아세안은 이런 강대국 간의 경쟁을 충분히 활용하여 양쪽으로부터 지속적으로 양보와 혜택을 얻어내는 동시에 중국·일본이 서

로 세력 균형을 이루도록 하여 아세안 국가의 자율성을 보장하는 전략을 채택했다. 무엇보다도 아세안은 일본과 중국이 경쟁하는 동아시아 지역협력의 구도 속에서 강대국들이 아닌 아세안을 동아시아 지역협력의 추동력(driving force)로 규정하는데 성공해왔고 중국과 일본이라는 강대국의 대결 속에서 아세안의 지위가 약화되는 것을 방지하는데 성공해왔다(이재현 2010).

이런 균형 속에서 동남아 국가들은 중국과 일본 양쪽으로부터 큰 경제적 지원과 양보를 얻어냈다. 1997년 경제위기를 계기로 동남아 국가들에게 큰 신뢰를 얻은 중국은 2000년대를 넘어서면서 본격적으로 대 동남아 경제적 접근을 강화했다. 2001년 제안된 중-아세안 자유무역협정(China-ASEAN Free Trade Agreement: CAFTA)은 이미 널리 알려진 대로 아세안을 중국 쪽으로 끌어들이고 자유무역협정을 쉽게 추진하기 위해 Early Harvest Programme을 통해서 농산물 시장을 아세안에게 일방적으로 먼저 개방했다. 이를 필두로 하여 중국과 동남아 사이에 무역이 급격히 성장했고, 2009년 중-아세안간 무역액은 총 1,782억 달러로 미국, 일본, 그리고 EU 25개국을 제치고 아세안의 제 1무역 상대국이 되었다(ASEAN Secretariat 2010). 이후 중국의 대 아세안 접근은 FTA를 넘어서 지경학적 심화로 확대되었다(윤덕민 외 2010, 40-41).³⁾ 특히 경제적으로 취약한 동남아 대륙부를 대상으로 하여 중국의 인프라 건설이 집중되었는데, 도로, 철도, 항만, 발전소 등을 중국이 직접 동남아 국가에 건설하는 방식으로 중국의 대 동남아 경제적 지원이 이루어지고 있다(Lum 2008; Wade 2010).

3) 중국의 대 동남아 접근에 관해서 널리 알려진 ‘매력공세’(Charm Offensive)라는 말을 만들어 냈던 Joshua Kurlantzick(2006)의 글은 시기상 중국의 이런 지경학적 대 동남아 접근의 심화가 관찰되기 이전에 쓰여 졌다. 반면 최근 Geoff Wade(2010)의 연구는 대륙부 동남아 지역에 대한 중국의 인프라 건설 및 투자, 즉 지경학적 접근의 심화 양상을 잘 보여주고 있다. 중국의 변화 혹은 심화된 대 동남아 경제 지원은 이 두 개의 관찰을 비교하면 확연히 드러난다.

중국이 상승한 경제력을 바탕으로 대 동남아 지원 및 접근을 강화할 때 일본 역시 경제침체 속에서도 이에 대한 맞대응으로 동남아에 경제적 지원 등을 강화하는 전략을 펼쳤다. 1997년 당시 하시모토 류타로(Ryutaro Hashimoto) 총리는 경제위기 이후 동남아 국가에 대한 일본의 지원 계획을 발표한 것을 시작으로 1998년에는 신미야자와플랜(New Miyazawa Plan)을 통해 300억 달러를 동남아에 지원하기로 했으며, 1999년에는 케이조 오부치(Keizo Obuchi) 총리가 경제 지원을 포함한 인적자원 개발에 관한 계획을 발표 한 바 있다(Shoji 2009; Sudo 2009). 2000년대 들어서는 2002년 고이즈미(Junichiro Koizumi) 총리가 싱가포르 순방 당시 일-싱가포르 포괄적 경제연대협정을 발표하고 동아시아개발 이니셔티브를 발표하기도 했고 이어 2003년에는 일-아세안특별정상회의를 계기로 도쿄선언(Tokyo Declaration for the Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium)을 발표하여 아세안과의 포괄적 경제협력 협정 등 협력 방안을 밝히기도 했다(김기석 2008, 171). 또한 일본 역시 2008년 아세안-일 포괄적 경제동반자협정(ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership: AJCEP)을 체결한 바 있는데, 이는 중-아세안 FTA에 대응하기 위한 것이었다(Gibson 2009, 216). 아울러 중국의 대륙부 동남아 지원, 특히 메콩강 개발 사업에 대한 지원에 대응하기 위해 일본 정부는 2007년 일-메콩 지역협력 프로그램을 발표하고, 이에 따라 일-메콩 정상회의, 일-메콩 외교장관회의, 그리고 일-메콩 재무장관회의 등을 개최하고 있다.

이런 아세안의 전략은 2000년대 중반을 넘어서면서 새로운 국면을 맞이한다. 동아시아 지역에서 빠르게 성장한 중국의 경제력은 이미 일본이라는 균형추로 감당하기 어려워진 것이다. 2004년부터 중국은 아세안+3(ASEAN+3)를 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS) 체제로 개편하려는 움직임을 보였고, 이는 동아시아 지역협력에 참여한 국가들에게 중국의 동아시아 지역 헤게모니 강화로 받아들여졌다. 이에 따라 아세안 국가들은 중국에 대한 균형자로 일본이 부족하다는 생각을 하게 되었고, 중국의 적



극적 추진에 따라 동아시아 정상회의를 출범시키기는 했지만, 중국을 견제할 수 있는 추가 세력을 포함시키는 방법을 동원했다(배극찬 2005; Kim 2010). 이런 아세안의 전략에 따라서 동아시아 지역협력에 호주, 뉴질랜드, 인도가 추가되었다. 이로 인해 동아시아정상회의 차원의 동아시아 지역협력에서 한편에는 중국, 다른 한편에는 일본을 포함한 호주, 뉴질랜드, 그리고 인도라는 세력균형의 구도가 형성되었다. 아세안 입장에서는 자신들이 동아시아 지역협력에서 중심적인 추동력이며 결정권을 가지고 있는 지위를 충분히 활용한 것이며 동시에 아세안이 누리던 세력균형을 통한 자율성의 확보를 다시 강화한 것이다.

오바마(Obama) 행정부 출범 이후 동아시아 지역에 대한 관여(engage)를 강화하면서 결국 2010년 동아시아 정상회의의 공식적 참가국이 된 미국의 재진입 역시 이런 아세안의 세력균형 정책과 무관하지 않다. 물론 미국의 동아시아 지역협력 참여라는 문제가 아세안의 균형정책에 의해서 전적으로 결정되었다고 보기에는 무리가 있다. 그러나 미국이 일정한 관심을 보이는 상황과 중국이 이미 제어할 수 없을 정도로 강력하게 부상했다는 조건이 만나는 지점에서 다시 한 번 아세안은 동아시아 지역에서 균형을 맞추기 위한 전략을 가동하기 시작했다. 아세안의 입장에서 빠르게 부상하는 중국에 대한 대안으로 일본을 포함한 호주, 뉴질랜드, 그리고 인도라는 대항 세력도 그리 충분치 않아 보였을 수 있고, 결국에는 미국이 동아시아 지역에서 다시 중국에 대한 균형을 맞출 수 있으며, 이런 전략이 궁극적으로 아세안의 이익과 자율성을 보장하는데 최선이라는 판단을 했을 것이다.

이런 판단 하에서 미국이 2009년 동남아우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation: TAC)에 가입의사를 나타내고 이어 2010년 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에서 남중국해 문제를 거론하는 등 동아시아 지역에 관심을 보이는 상황에서 아세안은 한발 앞서 미국이 동아시아 지역협력에 제도적으로 참여할 수 있는 방법을 모색하기 시작했다. 2009년 말에 서부터 2010년 초 사이에 아세안을 중심으로 나왔던 다양한 방안들, 즉 아

세안+8, 미국의 EAS 정회원국 가입 등은 미국을 이용하여 중국에 균형을 맞추려는 아세안의 현실주의 전략이 표현된 것들이다(Kesavapany, 2010). 이와 관련하여 리잘 수크마(Rizal Sukma)는 “(미국을 동아시아 지역협력에 포함하기로 한) 그 결정은 동아시아 지역에서 힘의 전이가 불러온 도전에 대해서 적당한 대응책을 찾을 필요가 있다는 아세안의 인식을 반영”한다고 관찰했는데, 이는 중국의 부상을 더 큰 힘으로 견제할 필요가 있는 아세안의 전략을 잘 간파하고 있다(Sukma 2010). 아세안은 미국의 참여를 강제할 수는 없지만, 미국이 참여의사를 보일 때 이를 적극적으로 수용할 전략적 사고를 가지고 있었고, 미국의 동아시아 지역협력 참여를 결정할 수 있는 권한 역시 아세안이 가지고 있었다.

이렇게 볼 때 아세안의 현실주의적 균형전략은 아차리아가 말하는 것처럼 특정 시기를 지나면서 약화되고 제도주의적 전략에 자리를 내어주는 일시적인 전략은 아니다. 2차 대전 이후에서부터 동아시아 지역협력 시기를 거쳐 현재의 미-중 경쟁이란 구도에 까지 지속적으로 관통하는 전략이었다. 그러나 다른 한편으로 현실주의적 균형전략은 다른 형태의 전략과 비교하여 보다 단기적 효과에 집중하는 대중적 전략이라는 특징을 가진다. 특정 강대국이 충돌하는 상황에서 아세안의 이익을 최대한 확보하기 위한 단기 전략을 성격을 가진다. 또 특정 상황에서 충돌하는 강대국들을 파악하고 이런 상황을 최대한 활용하는 대중적 성격을 가진다. 충돌하는 강대국의 성격이 변화할 때 아세안의 전략도 변화할 수 있는 것이다.

이런 전략은 단기적, 대중적 성격을 가지기 때문에 언제든지 불안한 상황에 놓일 수 있다. 이런 위험성은 지속적으로 아세안의 내적 결속과 대외적으로 통일된 입장의 도출이란 변수, 그리고 강대국의 적절한 긴장의 지속이란 변수에 의해 크게 좌우된다. 예를 들어 아세안 내적 결속이 와해될 때 관련 강대국들은 개별 국가들을 포섭(co-opt)할 수 있으며 이런 상황에서 개별적으로 강대국에 대해 취약한 아세안 국가들의 협상력은 매우 낮아지고 지금까지 누려왔던 최대한의 이익 확보 역시 어려워 질 수 있다. 다른

한편으로 강대국들의 적절한 긴장관계 역시 늘 유동적인 것이어서 강대국들 간의 타협에 의한 조화(concert of powers)가 지역에 나타날 경우 경쟁관계 속에서 아세안이 가졌던 장점, 협상력은 매우 악화 될 수 있다. 따라서 아세안은 지속적으로 이런 현실주의적 균형 전략이 가지는 한계를 극복하고 보다 지속적인 이익의 확보 및 강대국 견제를 위한 전략을 고민하고 추진해왔다. 이런 현실주의적 균형전략의 한계에 대한 인식 속에서 나온 것이 바로 제도주의적 접근이다.

IV. 구성주의적 제도주의 전략: 느슨한 제도를 통한 강대국 관리

아차리아의 관찰에 의하면 아세안 국가들의 제도주의 채용이 본격화 된 것은 1990년대 초 아세안안보포럼이다. 그리고 이런 제도주의적 전략이 등장한 배경에는 현실주의적 균형 전략이 적용되기 힘든 상황의 도래라는 변수가 있다. 즉 냉전의 종식과 함께 강대국 충돌, 경쟁이란 변수가 변화했거나 또는 지역의 힘의 공백에 따른 아세안의 안전 보장 문제가 발생했기 때문이라고 주장한다. 그러나 사실 제도주의, 보다 엄밀하게 말하면 아차리아가 말하는 구성주의적 제도주의는 훨씬 이전부터 아세안 내에서 갈등, 특정 국가의 힘의 우위에 대한 통제 등을 위해 발전해왔다. 그리고 무엇보다 중요하게 아세안 국가들은 내적으로나 외적으로나 현실주의적 균형전략과 함께 구성주의적 제도주의 전략을 채용하고 발전시켜왔다.⁴⁾

동남아 국가들의 입장에서 제도주의와 구성주의는 강대국 경쟁 속에서 약소국인 동남아 국가들이 살아남고 이익을 얻어야 한다는 명제 하에 친화력을 갖는다. 제도 특히 다자적 제도를 통해서 만들어진 규칙은 제도에 참

4) Alice Ba(2006, 165)에 의하면 동남아 국가들은 중국과의 관계에서 균형전략(balancing act)과 제도적 관여(institutional engagement)를 동시에 사용해왔다고 관찰하고 있다.

여하는 모든 구성원들을 구속하게 되고 이런 규칙 아래에서 모든 구성원들은 적어도 원칙적으로는 동등한 권리를 누리게 된다. 따라서 약소국의 입장에서는 강대국과의 양자 관계 보다는 다자관계, 그리고 제도를 통한 관계 맺기가 보다 자신들에게 유리하게 작용한다(Williams 1995). 다른 한편으로 동남아에서 구성주의적 접근 방법은 맨 먼저 상호간의 신뢰구축, 그리고 점진적 접근을 강조한다. 제도 속에서 상호작용을 통한 사회화, 더 나아가 이를 바탕으로 한 신뢰구축, 그리고 상호 신뢰 속에서 국가 간 관계의 유지라는 점진적 방법은 강대국 관계 속에서 자신의 주권 및 권리에 대한 간섭을 최소화하는데 유리한 방법이다. 구성주의적 제도주의는 제도주의의 견고한 제도 형성 요구와 주권에 대한 제약을 최소화하는 구성주의적 접근 방법 간에 다소간의 타협이 일어날 수밖에 없지만, 현실을 고려할 때 동남아 약소국의 입장에서 보다 유리한 접근법이다.

동남아 지역의 국제관계에서 구성주의적 제도주의의 원형은 아세안의 창설과 그 기본 운영원리인 아세안의 방식(ASEAN Way)에서 확인된다. 아세안의 성립 초기 서로 완전히 신뢰할 수 없고, 서로에게 위협이 된다고 인식되던 동남아 5개국이 아세안이라는 제도를 건설하면서 상호내정불간섭-주권존중, 그리고 협의와 합의라는 아세안 방식을 만들어 낸 것은 제도를 통해 누구나 동등한 권리를 가지며 개별 국가의 주권을 최대한 보장하고 자율성을 확보하는 동시에 누구나 아세안의 기본원칙에 따라야 한다는 점을 확인하는 최적의 전략이었다. 비록 제도적 강제성이 느슨하기는 하지만, 서로 간섭하지 않고 동등한 권리를 가지고 참여하는 속에 분쟁을 예방함은 물론 이를 넘어서 사회화를 통한 서로에 대한 인식을 만들어 가며 장기적으로 신뢰를 구축하는 것이 아세안의 방식이라고 할 수 있다.

아세안의 방식에서 나타난 구성주의적 제도주의의 원형은 아차리아의 말대로 탈냉전시기에 아세안을 넘어서 확대되었다. 이런 확대의 결과로 나타난 것이 아세안안보포럼이라고 볼 수 있다(Acharya 1999, 5). 탈냉전 이후 냉전기 동안 아세안 지역, 나아가 동아시아 지역의 안보문제에 관한 중요한

역할을 했던 미국의 존재에 대한 의문이 가중되면서 아시아 지역 안보문제에 관한 힘의 공백에 대한 우려가 증가했고, 아세안은 이를 새로운 다자주의 제도를 통해서 메우고자 시도했던 것이다. 아세안의 주도로 아시아 지역의 주요한 강대국, 안보 문제에 관한 이해 당사자들을 하나씩 새로운 제도 안으로 포함되었고, 그 결과 현재 27개국으로 구성된 ARF가 등장하게 되었다. 결국 탈냉전 이후 생성된 힘의 공백 속에서 아세안은 아시아 안보 문제를 다루기 위해 새로운 제도를 창출하고 이 제도를 통해서 주요한 강대국을 통제하거나 그들의 이해의 조화를 통한 안전 보장을 구상했던 것이다.

그러나 다른 한편으로 강력한 안보 관련 제도의 등장은 필연적으로 그 속에 참여한 개별 국가의 주권을 제약하는 방식으로 발전할 가능성이 있다. 여기에서 구성주의적 특징이 등장한다. 아세안은 ARF를 일정한 제도적 틀을 갖추면서도 이런 제도가 자신들의 자율성과 주권을 제약하는 것을 방지하기 위해 제도에 일정한 타협을 만들어 냈다. 그 결과 ARF는 직접적으로 지역 안보문제 및 분쟁을 해결하는 메커니즘이 아닌 신뢰구축(confidence-building), 예방외교(preventive diplomacy), 그리고 이를 바탕으로 장기적으로 분쟁 해결(conflict resolution)의 방식 형성이라는 순차적으로 안보 문제 및 분쟁을 해결하는 구조를 가지게 되었다(Severino 2009, 16-17). 이는 제도와 규칙에 강력하게 기반해 직접적으로 분쟁을 예방, 해결하는 제도보다 개별 국가의 자율성, 특히 비교적 약소국인 아세안 국가들의 자율성을 최대한 보장하는 타협이라고 볼 수 있다. 그리고 이런 아세안의 방식이 전적으로 투영된 ARF의 기본 원칙은 구성원 상호간의 신뢰의 부족이 갈등의 원인이며, 따라서 우선적으로 구성원들 간의 상호 입장의 이해와 이익의 조율을 목적으로 하는 신뢰구축의 과정을 통해서 서로 사회화되고 상대방의 입장을 이해하는 과정 속에서 분쟁의 가능성은 줄어들고 존재하는 분쟁이 소멸할 수 있다는 다분히 구성주의적 세계관을 통해서 합리화, 정당화 되었다.

이런 아세안의 전략은 1997년 경제위기를 맞아 확대된 지역협력의 형태

로 이어졌다. 1997년 이후 움직이기 시작한 아세안+3 지역협력 체제는 이런 아세안의 노력의 연장선상에 있다. 여기에 추가된 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS), 그리고 이전부터 존재했던 ASEM 등 아세안을 중심에 놓고 다양하게 펼쳐진 동심원 구조의 지역협력체는 구성주의에 입각한 연성제도를 통해서 주변 강대국에 대한 관여를 통한 견제라는 특징을 가진다. 특히 1990년대 이후 급속도로 가까워진 아세안과 중국의 관계 속에서 경제적으로 부상하는 중국이라는 변수를 어떻게 할 것인가라는 질문에 관한 답을 아세안은 이런 연성적 다자주의 제도에서 찾아왔다. 앨리스 바(Alice D. Ba 2006, 166)의 주장처럼 아세안은 부상하는 중국을 관리하기 위해 이런 다자적 연성제도 속에서 사회화를 통해 중국이 ‘자제의 문화’(culture of restraint)에 맞는 방식으로 대 아세안 행동을 바꾸고, 아세안의 방식의 특징인 3R, 즉 자제(restraint), 존중(respect), 책임(responsibility)을 체득, 실천하도록 유도했다.

이런 아세안을 중심에 둔 동심원적이고 중층적인 제도들은 아세안을 둘러싼 보다 강한 세력들과의 지속적이고 다차원적 관여를 통해서 서로 이해관계를 조율하고 상호 인식을 변화시키는 사회화, 그리고 이를 바탕으로 한 서로간의 신뢰관계 구축을 목표로 한다. 단기적으로는 주변 강대국을 관리하고, 장기적으로는 이 강대국들과의 신뢰구축을 통해서 위협을 중화(neutralise)하는 효과를 가지는 것이다. 이런 목표를 추구하면서도 한편으로는 아세안의 자율성과 주권을 보장하는 다협이 역시 이루어지는데, 동아시아 지역협력 초기부터 이 연성 제도는 building bloc process, comfort level 등의 기본 원칙을 통해 아세안의 중심성을 확보하는 동시에 아세안의 방식을 동아시아 지역협력으로 확대 적용해왔다.

이런 아세안의 구성주의적 제도주의 전략은 적어도 지금까지는 잘 작동해왔다. 동아시아 지역협력만 놓고 보더라도 수적으로 10개국이 모여 하나로 움직인다는 것 외에는 다른 참여 국가들에 비해서 열세의 위치에 놓인 아세안이 중국과 일본 사이의 경쟁, 그리고 더 나아가 중국과 미국 사이의

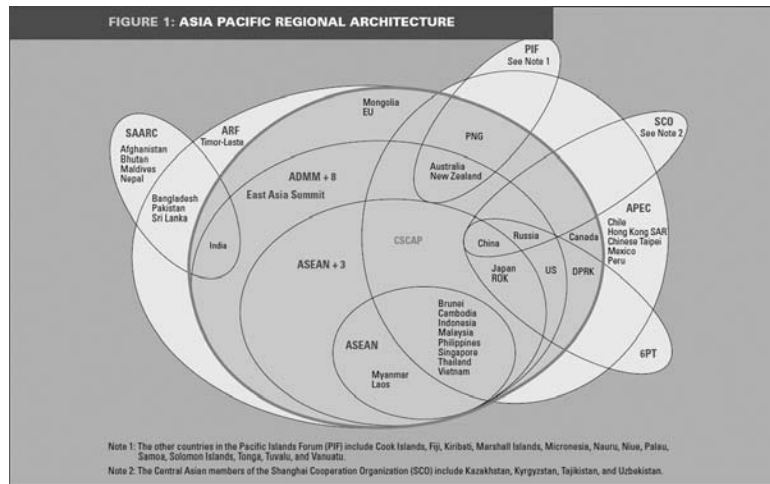


그림 1 아세안을 둘러싼 동아시아 지역협력 제도의 동심원 구조⁵⁾

경쟁 구도로 짜인 동아시아 지역에서 나름 의미있는 행위자, 더 나아가 무시하지 못할 행위자로 위치를 누려왔다. 중국과 일본 사이의 경쟁, 미국과 중국 사이의 경쟁 속에서 아세안은 중국, 일본, 미국으로부터 다양한 경제적 전략적 혜택을 얻기도 했다. 또한 이런 구도 속에서 아세안 중심성(centrality)이라는 아세안의 존재 의미를 각인 시키려는 노력이 강대국들에 의해서 받아들여졌다.⁶⁾ 더욱이 강대국과의 지역협력 속에서 아세안 국가들은 자신들의 자율성과 주권에 대한 침해를 최소화하는 이익을 얻어 냈다.

그럼에도 불구하고 이 전략은 한계를 가진다. 아세안 스스로 제도화를 꺼리며 지난 40여 년간 연성적 제도화의 상태에 머물러 있었기 때문에 스스로 수용하지 않는 제도를 강대국들에게 강요하거나 적용할 수 없는 한계

5) Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2011, *CSCAP Regional Security Outlook 2012*, p. 50. (<http://www.cscap.org/uploads/docs/CRSO/CRSO2012.pdf>)

6) 재미있는 예로 2010년 5월말에 있는 한·중·일 정상회의에서 발표된 “3국 협력 Vision 2020” 에조차도 이런 아세안의 역할에 관한 언급이 나온다. 3국 협력 Vision 2020에서 동아시아 지역협력과 관련하여 “3국은 동아시아 협력의 추동자로서의 ASEAN의 역할을 지지한다” (“We support ASEAN as the driving force for cooperation in East Asia”)고 언급되고 있다.

를 가진다. 이 문제는 아세안을 둘러싼 질서나 강대국 경쟁이 지속이 되면 어느 정도 극복될 수 있지만, 이런 불안한 균형이 깨지게 되면 아세안이 강대국을 제어하거나 강대국에 의한 간섭을 완화할 수 있는 수단을 상실할 수밖에 없다. 설사 이런 구도가 유지되어 아세안의 자율성과 이익 확보가 유지된다고 하더라도 지속적으로 아세안은 지역 질서 속에서 안보 불안에 시달릴 수밖에 없다. 강대국에 대한 사회화는 매우 긴 시간이 필요한 것으로 이 전략에 아세안이 전적으로 기대를 걸기도 힘들다. 이런 연성적 제도가 가져오는 한계 외에도 아세안을 중심으로 한 동아시아 지역협력 내지는 안보체제의 중첩에 따른 비효율성, 비결정성, 그리고 지역협력의 초점이 흐려지는 등의 비판을 아세안의 구성주의적 제도주의는 지속적으로 받을 수밖에 없는 상황이다(Ruland 2011, 96-100).

V. 규제적 제도주의 전략: 보다 강한 제도를 통한 강대국 견제

이 글의 출발점이 된 아차리아의 논의에서 구성주의적 제도주의는 1997년 경제위기를 겪으면서 점차 침투적 제도주의로 전환된다고 언급되고 있다. 여기서 아차리아가 지적하는 침투적 제도주의는 이전에 연성제도에 기반한 느슨한 아세안의 방식을 버리고 각국의 국내적 문제 중에서 아세안 전체에 영향을 미치는 문제에 대해서 보다 아세안이 간섭적으로 나선다는 의미로 기본적으로 아세안 내부에 관련된 문제이다. 침투적 제도주의가 보다 내부를 향한 시선인데 반해서 역시 보다 강력한 제도, 규범, 규약에 기반을 두고 내적으로 주권의 일부를 희생시키더라도 외부로부터 아세안 국가의 안전과 이익을 보장하려는 보다 규제적 제도주의(restrictive institutionalism)의 전략은 1997년 경제위기 이전에서부터 존재했고, 앞서 언급한 현실주의적 전략, 구성주의적 제도주의 전략과 함께 늘 병존해왔다. 다시 말하면 보다 강력한 제도에 기반한 강대국의 관리 내지는 제어라는 아세안

의 전략은 1997년 경제위기를 시작으로 일어난 아세안 내부에 대한 반성보다 앞서 존재해왔다.

이런 가장 대표적인 것이 아세안 우호협력조약(ASEAN Treaty of Amity and Cooperation)과 동남아비핵지대조약(Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty 혹은 Treaty of Bangkok: SEANWFZ)이다. 여기서 검토하려 하는 아세안 우호협력조약과 동남아비핵지대조약은 모두 동남아 국가들의 합의와 비준을 통해 스스로를 규칙과 규범에 적용시킬 뿐만 아니라 동남아를 둘러싸고 있는 주변 강대국, 혹은 주변 핵보유국들에게도 이런 규칙과 규범에 동의할 것을 꾸준히 요구해왔다. 이런 점에서 앞서 언급한 구성주의적 제도주의 보다는 보다 강력한 규칙에 기반을 둔 규제적 제도주의 접근법이라 할 수 있다.

동남아비핵지대조약은 동남아지역에서 핵무기 금지에 관한 포괄적 규정을 담고 있는데, 아세안 국가들의 조약 중에서는 드물게 상호 감시에 관한 권한을 부여하고 있으며 더 나아가 위반국가에 대해서는 그 책임을 물을 수 있고, 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하고 있다(James Martin Center for Nonproliferation Studies web site). 보다 중요하게 이 조약은 동남아 국가들 외에도 협약 혹은 의정서(protocol)라는 형식을 통해서 핵보유 5개국 즉, 중국, 프랑스, 러시아, 영국, 그리고 미국 역시 이 비핵지대조약에 대해서 서명을 하도록 요구하고 있다는 점이다. 이 의정서에 서명을 하게 되면 이 협약을 존중하는 것은 물론 이 조약에 포함되는 어떤 국가에 대해서도 핵무기를 사용하거나 핵무기 사용 위협을 할 수 없고, 동남아비핵지대 내에서 핵무기의 사용 혹은 사용 위협 역시 제한을 받게 된다. 간단히 말하면 핵보유 국가들의 핵무기를 통한 전략상 우위가 동남아 비핵지대 내에서는 전혀 효력을 가지지 못한다는 것이다.

아세안 국가들은 1997년 이 조약이 발표된 이후 이 다섯 개 핵무기 보유 국가들에 대해서 지속적으로 의정서에 서명할 것을 요구하고 있다. 물론 P5라고도 불리는 이 다섯 개의 핵 보유국은 동남아비핵지대조약 의정서에

아직 서명을 하지 않았으며, 중국만이 유일하게 서명할 의사가 있음을 밝혔을 뿐이다. 중국은 아세안과의 관계 개선 및 신뢰관계 회복을 위한 차원에서 선제적 결단을 내린 것으로 보인다. 다른 핵무기 보유국가 특히 미국의 경우 동남아비핵지대조약이 기존의 비핵지대조약들과 달리 지역 내의 대륙붕과 배타적 경제수역까지 포함한 점을 들어 이 의정서에 서명하기를 거부하고 있다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 아세안 국가들은 핵보유국들이 이 조약 의정서에 서명할 것을 지속적으로 요구하고 있으며, 가깝게는 2011년 7월에 열린 아세안안보포럼에서도 동남아 국가들의 이런 의지는 재확인된 바 있다(Torsricharoen 외 2011).

동남아비핵지대조약보다 성공적인 경우는 동남아우호협력조약이다. 동남아우호협력조약은 1976년 당시 아세안을 구성하던 5개국(말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 인도네시아)이 서명을 함으로써 발표된 조약으로 간단히 요약하면 아세안을 구성하는 동남아 국가들 간의 기본 관계를 규정하고 있다. 그 내용은 6개 항 정도로 요약될 수 있는데, 1) 독립, 주권, 평등, 영토, 국가 정체성에 대한 존중; 2) 모든 국가들이 외부의 개입, 전복 기도, 억압으로부터 자유로울 권리; 3) 내정불간섭; 4) 분쟁의 평화적 해결; 5) 무력의 사용 혹은 무력을 통한 위협의 포기, 그리고 6) 회원국 간의 효과적 협력 등으로 구성된다.

이 조약 역시 아세안 국가들의 기본 관계를 규정하고 있기는 하지만, 아세안 국가들은 이를 지속적으로 확대 적용해왔다. 다시 말하면 주변 국가들에게 이 조약에 서명할 것으로 지속적으로 요구해왔다. 이에 따라 지금까지 17개의 국가 혹은 지역협력체가 아세안과 동남아우호협력조약에 서명을 했다. 파푸아뉴기니가 1989년 처음으로 비아세안 국가로서 동남아우호협력조약에 서명한 이후 2003년 중국을 시작으로 하여 가장 최근에는 2009년 미국까지 아세안을 둘러싼 주요 국가들의 서명이 이어졌다.⁷⁾ 아세

7) 동남아우호협력조약에 가입한 주요 국가들과 그 국가들의 가입 연도는 다음과 같다. 중국

안을 둘러싼 강대국, 특히 아세안 지역에 까지 군사력을 확장할 가능성이 있는 국가들은 분쟁의 평화적 해결과 무력 사용의 포기 등의 동남아우호협력조약 원칙을 오랫동안 거부해왔다. 예를 들면 냉전기간 중 공산주의에 대항한 봉쇄정책을 실시하는 미국이 공산주의와 대치하고 있는 동남아 지역에서 무력사용을 포기할 수 없었던 것을 보면 이런 거부가 쉽게 이해된다. 그럼에도 불구하고 동남아 국가들은 이 조약을 동남아 지역을 무력분쟁으로부터 보호하기 위한 하나의 안전판으로 생각하고 지속적으로 강대국들이 이 체제 속으로 들어오도록 요구해왔다.

이런 동남아우호협력조약을 이용한 아세안 전략의 가장 대표적인 예는 아마도 호주와 뉴질랜드의 동남아우호협력조약 가입일 것이다. 호주와 뉴질랜드는 2005년 TAC에 가입했다. 표면적으로 호주와 뉴질랜드는 2005년부터 시작된 동아시아정상회의(EAS)의 정식 회원국이 되기 위한 조건을 충족시키기 위해 동남아우호협력조약에 서명을 했다고 한다. 그러나 전 아세안 사무총장인 세베리노(Rodolfo Severino)에 따르면 호주와 뉴질랜드의 가입은 특히 호주를 제도적 틀을 이용하여 아세안 지역 내에서 무력을 행사하지 못하도록 안전장치를 할 필요가 있었다고 한다. 이 직전에 호주 총리인 존 하워드(John Howard)는 아태지역에서 미국을 대신하여 호주가 부관(deputy sheriff) 역할을 할 수 있다고 공언하면서 호주 국내에 위협이 되는 테러 행위의 가능성이 있을 경우 호주는 선제적 조치 혹은 타격(pre-emptive strike)을 통해서 이를 무력화시키겠다고 하여 동남아 국가들의 비판을 받은 바 있고 아세안 외무장관들은 이런 호주를 동남아우호협력조약을 통하여 제도적으로 통제할 필요성을 강하게 느꼈다고 한다(Severino 2006, 168).

TAC와 동남아비핵지대조약에서 드러나는 아세안의 제도 활용은 앞서 언급한 구성주의적 제도주의와는 전혀 다른 모습을 보인다. 간단히 말해서

(2003), 인도(2003), 일본(2004), 한국(2004), 러시아(2004), 뉴질랜드(2005), 호주(2005), 프랑스(2006), 북한(2008), 유럽연합(2009), 미국(2009).

구성주의적 제도주의는 구성주의적 접근법을 앞세워 아세안의 주권과 자율성에 대한 구속을 최소화 하면서 강대국을 느슨한 제도 속에 끌어 들여 관여(engage)하거나 통제하는 방법이라면 TAC와 동남아비핵지대조약에서 드러난 제도의 활용은 오히려 강력한 규칙과 질서를 스스로 먼저 받아들이고 이를 강대국에도 적용하려는 식의 제도의 활용이다. 후자의 경우 비핵 국가들인 아세안의 입장에서, 그리고 강대국과 군사적으로 충돌해서 이익을 볼 수 없는 아세안 국가들이 오히려 제도를 강력히 주장한 경우이다.

이를 통해서 도출할 수 있는 결론은 아세안이 늘 느슨한 제도만을 주장하는 것은 아니며 사안과 성격에 따라서 강력한 제도를 주장하는 경우도 있고, 이를 이용하여 강대국을 통제하려는 전략도 병행해서 펼쳐왔다는 점이다. 따라서 적어도 아세안 내부의 문제가 아닌 아세안과 강대국의 관계에서 아차리아가 말하는 침투적 제도주의라는 특성은 구성주의적 제도주의에서 이행하는 것이 아니라 처음부터 두 개의 접근법이 동시에 적용되어 왔다는 것을 의미한다.

VI. 결론: 아세안의 전략과 미래

이상의 논의에서 아세안은 창설 이후 지속적으로 아세안을 둘러싼 강대국에 의한 아세안의 생존, 자율성, 그리고 이익 상실에 대비하기 위해서 다양한 전략을 구사해왔음을 보였다. 현실주의, 구성적 제도주의, 규제적 제도주의 전략이라고 요약되는 아세안의 대 강대국 전략은 서로 다른 대상과 위협의 원천 등에 따라서 매우 유연하게 적용되어 왔다. 무엇보다도 이 연구는 이 논의의 출발점이 된 아차리아의 아세안의 지역주의에 관한 관찰을 보다 현실성 있게 보완하려 했다. 아세안이 특히 강대국에 대한 전략으로서 현실주의, 구성주의적 제도주의, 그리고 보다 규제적 제도주의라는 전략을 전략적 환경이 변함에 따라서 일부 중복이 되기는 하지만 순차적으로

적용해왔다는 아차리아의 설명은 다소 수정을 필요로 한다. 아차리아에 의해서 각 전략의 특징과 내용은 정확히 파악되었지만 이들이 순차적으로 진행되기 보다는 동시에 그리고 중층적으로 적용되어 온 것으로 파악해야 할 것이다.

예를 들어서 지금 현재에도 싱가포르와 같은 국가는 미국의 동아시아 재관여를 통해 아세안의 균형전략을 이야기 하고 있다. 2010년 전 싱가포르 총리인 이관유(Lee Kuan Yew)는 한 일본 신문과의 인터뷰에서 다음과 같이 자신의 세력균형에 관한 견해를 밝힌 바 있다. “태평양 지역에서 균형이 싱가포르의 국가이익에 바람직하다. 미국 없이 일본, 남북한, 아세안 전체, 그리고 인도까지 다 합쳐도 중국에 대해서 균형을 맞출 수 없다. 인도는 너무 멀리 떨어져 있어서 태평양 지역에 힘을 투사할 수 없다. 하지만 미국은 (이런 균형을) 할 수 있다”고 주장했다(Funabashi 2010). 또한 앞서 언급한 리잘 수크마(Rizal Sukma)의 아세안 전략에 대한 견해 역시 이런 현실주의적 균형전략을 잘 간파하고 있다. 이런 현실주의적 전략이 여전히 실행이 되고 있지만, 다른 한편으로는 느슨한 제도주의, 구성주의적 제도주의 전략도 여전히 유효하여 균형전략이 아세안+3나 EAS처럼 느슨한 다자협력의 틀 속에서 전개되고 있는 것도 현실이다. 그리고 다른 한편으로는 보다 강력한 제도를 통해 강대국에 대응하는 전략이 2011년 ARF에서 아세안 국가들이 핵무기 보유 국가들에게 아세안비핵화지대조약 의정서를 받아들이라고 촉구한 것처럼 여전히 현재 진행형이다.

또한 이 세 개의 전략이 시기적으로 분절되지 않고 함께 사용되는 것뿐만 아니라 중첩되어서도 사용된다고 볼 수 있다. 예를 들면 현실주의적 균형 전략은 제도와 연결된다. 아세안 국가들의 최근 대 강대국 균형 전략은 개별적 국가 수준에서 강대국과 양자적 관계를 통한 균형전략을 펴는 경우도 있지만, 아세안이란 집합적 차원에서의 균형은 강대국들을 제도, 즉 아세안+3나 동아시아 정상회의 등으로 끌어 들여 이런 제도적인 틀 안에서 균형을 맞추게 하는 복합적인 전략을 사용한다. 중국과 일본의 경쟁, 그리

고 중국을 견제하기 위한 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도의 구도, 그리고 가장 최근 미국과 중국의 균형추구 까지 모두 아세안+3이나 동아시아정상회의의 틀 안에서 일어났다는 점을 주목할 필요가 있다.

다른 한편으로 이런 중층적인 전략들이 모두 효과적이고 지속가능하다고 보기도 힘들다. 앞서 언급한 각 전략들에 대한 비판들이 여전히 유효하고 갈수록 이 비판들은 설득력을 얻을 것이기 때문이다. 예를 들어 현실주의 전략에서 강한 강대국들을 지역에 끌어들여 균형전략을 취하는 것은 단기적으로는 효과적이나 장기적으로는 상황변화에 따라 아세안의 협상력을 약화시키는 결과를 가져올 수 있다. 뚜렷한 결과물 없이, 제도의 강화 없이 지속되는 중층적 지역협력체의 신설을 통한 구성주의적 제도주의 전략은 갈수록 그 효과성과 효율성에 대한 의문을 낳고 있다. 강력한 제도를 통한 강대국의 제어라는 전략도 강대국이 어쩔 수 없이 아세안이 만든 제도 속으로 들어와야만 하는 상황이 뒷받침 되지 않는 경우 객관적으로 힘에서 열세에 있는 아세안이 강대국을 통제하기에는 힘에 부쳐 보인다.

이미 2010년과 2011년 초의 동남아를 둘러싼 동아시아의 전략적 환경은 이런 우려를 만들어 내기에 충분해 보인다. 미국과 중국이라는 가장 강력한 두 개의 국가가 동남아를 둘러싸고 경쟁을 벌이고 있다. 이런 상황 속에서 아세안의 현실주의적 균형 전략은 물론 중국과 미국의 경쟁을 효과적으로 이용하려 하지만, 현실적으로 이 두국가의 충돌 속에서 힘의 균형을 안정적으로 아세안이 통제하는 것은 매우 어려운 일이다. 다른 한편 구성주의적 제도주의는 앞서 말한 아세안 자체의 한계와 이런 전략을 통한 안정의 추구는 매우 오랜 시간을 필요로 한다는 점, 그리고 보다 강력한 제도를 선호하는 제도주의는 아직 동아시아 지역에서 강대국의 힘을 제어할 정도로 발전하지 못했다는 점 때문에 각각 한계를 가진다. 따라서 보다 장기적 관점에서 아세안은 강대국의 보다 많은 포함을 통한 균형이 아니라 강대국의 점진적 배제를 통한 자율성의 확보라는 방향으로 움직여 나가는 것이

바람직할 것으로 보인다.

이런 상황에서 중국은 대륙부 동남아를 중심으로 인프라 투자를 강화하면서 매력공세를 지속하고 있다. 사실상 캄보디아와 라오스 등의 경제는 중국의 영향력하에 있다는 평가가 나오며 따라서 중국에 의존적인 아세안 국가와 중국을 견제하려는 아세안 국가 사이의 아세안의 분열(ASEAN divide)라는 전망도 나온다(Wade 2010). 반면 2009년부터 동아시아에 접근을 강화하고 있는 미국은 남중국해 문제, 호주에 미군 해병의 순환배치, 베트남-필리핀과의 군사협력 강화, 말레이시아와의 관계 개선, 그리고 마지막으로 정치적 자유화의 기미를 보이는 미얀마로의 접근까지 포함하여 전방위적으로 중국을 압박하는 모습을 보이고 있다(Wade 2012; 이재현 2011b). 결국 중국과 미국의 동아시아, 동남아에서의 경쟁은 아세안의 힘의 근원인 내적 단결을 저해하는 방향으로, 그리고 동아시아 지역과 동남아에서 있었던 국가 간 협력을 지역을 놓고 벌이는 전략 경쟁의 마당으로 변질시키고 있는 상황이다.

아세안이 집합적으로, 그리고 동시에 아세안 개별 국가들이 독립적으로 내세우는 가장 큰 지역적, 국가적 과제는 주권-자율성의 확보와 경제성장이다. 아세안 초기부터 경제성장은 독자적인 성장을 위한 경제 전략의 전개와 함께 종종 지역의 안정이라는 변수와 연결되어 있었다. 지역적 안정이 아세안 경제성장의 원동력이 된 해외직접투자로 연결되기 때문이다. 다른 한편으로 안정이라는 문제는 지역 국가들의 주권-자율성 확보와 연결된다. 지역적으로 안정된 상황에서 주권과 자율성의 보존이 보다 용이하다. 그러나 이런 과제들이 앞서 본 것처럼 아세안 지역에서 늘 수행하기에 쉬웠던 것은 아니다. 오히려 그 반대로 아세안 지역을 둘러싼 강대국 간의 경쟁에 늘 노출되면서 매우 복잡한 생존 전략을 구사해왔다. 그리고 이런 전략들의 결과로 나타난 것은 강대국을 지역에서 배제하는 방향으로 지역 질서가 나타난 것이 아니라 강대국을 보다 중첩되게 끌어들임으로써 제도 속에서든지, 아니면 양자적으로든지 강대국 간의 균형이라는 형태로 나타났

다. 제도적으로 강대국을 통제하는 전략이든, 현실주의적 균형을 통해서 아세안의 이익을 보장하는 방법이든, 아세안의 생존 전략 속에서 공통적으로 아세안 스스로에 의해서 통제될 수 있는 변수는 아세안의 내적 결속이라고 볼 수 있다. 주어진 상황에 상관없이 아세안의 내적 결속을 확보하는 것은 아세안의 생존을 위한 가장 첫단계이자 가장 중요한 전제조건이다. 중국과 미국 간의 동아시아에서 경쟁에 노출되어 있는 아세안은 다시 한번 내적 결속을 강화하기 위한 노력을 해야할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김기석. 2008. “일본의 동아시아 통합전략: 미국, 아시아-태평양 그리고 동남아시아.” 동아시아공동체연구회 지음. 『동아시아공동체와 한국의 미래』. pp. 161-192. 서울: 이매진.
- 배극찬. 2005. “동아시아 정상회의(EAS) 개최 전망 및 과제.” 『외교안보연구원 주요국제문제 분석』. No. 2005-22.
- 윤덕민, 최명해, 이재현, 이지용. 2010. 『중국의 아시아 지역전략과 우리의 미래전략구상의 정합성 식별』. 경제인문사회연구회 대중국 종합연구 협동연구총서 10-03-19.
- 이재현. 2010. “강대국 변수와 동아시아지역협력: 돌파구인가, 불확실성인가.” 『G20 서울 정상회의 이후 동북아 정세의 변화』 학술세미나. 외교안보연구원. 2010년 11월 30일 발표문.
- 이재현. 2011. “미국의 대 동남아 재관여 정책과 동아시아 지역 협력 참여: 달라진 환경과 새로운 도전.” 『외교안보연구』 7(1): 139-170.
- Acharya, Amitav. 1999. “Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis” *Contemporary Southeast Asia*, 21(4): 502-521.
- ASEAN Secretariat. 2010. “ASEAN trade by selected partner country/region.” (<http://www.aseansec.org/18137.htm>)
- Ba, Alice D. 2006. “Who’s Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations.” *The Pacific Review*, 19(2): 157-179.
- Council for Security Cooperation in the Asia Pacific. 2011. *CSCAP Regional Security Outlook 2012*. (<http://www.cscap.org/uploads/docs/CRSO/CRSO2012.pdf>)
- Funabashi, Yoichi. 2010. “Interview with Lee Kuan Yew: Maintaining balance of power in Asia requires U.S. engagement.” *The Asahi Shimbun*, 15 May. (<http://www.asahi.com/english/TKY201005140485.html>)
- Gibson, Julie. 2009. “Japan and Southeast Asia.” Mark Beeson ed, *Contemporary Southeast Asia*, pp. 208-219. Houndills: Palgrave Macmillan.
- James Martin Center for Nonproliferation Studies. “Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone

- Treaty (Treaty of Bangkok)" Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes by James Martin Center for Nonproliferation Studies (<http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/seanwfs.pdf>)
- Kesavapany, K., 2010. "ASEAN+8 ? A recipe for a new regional architecture," an article posted on East Asia Forum, (<http://www.eastasiaforum.org/2010/05/08/asean8-a-recipe-for-a-new-regional-architecture/>)
- Kim, Jae Cheol, 2010. "Politics of Regionalism in East Asia: The Case of the East Asia Summit," *Asian Perspective* 34(3): 113-136.
- Kurlantzick, Joshua, 2006. "China's Charm Offensive in Southeast Asia," *Current History*, September.
- Lum, Thomas, Wayne M. Morrison, and Bruce Vaughn, 2008. "China's Soft Power in Southeast Asia" *CRS Report for Congress*, January 4
- Milne, Anthony, Liqun Zhu, Seng Chye Tan and Thepchatree Prapat, 2010. "Regionalism - An Asian Conversation: Three Viewpoints," *The Asialink Essay* 2(4): 1-13.
- Ruland, Jurgen, 2011. "Southeast Asian Regionalism and Global Governance: Multilateral Utility or Hedging Utility?" *Contemporary Southeast Asia* 33(1): 83-112.
- Severino, Rodolfo C., 2006. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the former ASEAN Secretary-General*, Singapore: ISEAS.
- Severino, Rodolfo C., 2009. *The ASEAN Regional Forum*, Singapore: ISEAS.
- Shoji, Tomotaka, 2009. "Pursuing a Multi-dimensional Relationship: Rising China and Japan's Southeast Asia Policy," Jun Tsunekawa ed, *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, pp. 157-184, Tokyo: The National Institute for Defense Studies.
- Sudo, Sueo, 2009. "Japan's ASEAN Policy: Reactive or Proactive in the Face of a Rising China in East Asia," *Asian Perspective* 33(1): 137-158.
- Sukma, Rizal, 2010. "An expanded East Asia Summit should be welcomed," *The Jakarta Post* 27 July, (<http://www.thejakartapost.com/news/2010/07/27/insight-an-expanded-east->

asia-summit-should-be-welcomed.html)

Torsricharoen, Varunee and Christine Tjandraningsih. 2011. "ASEAN to resume direct talks with nuclear weapon states in Aug." *Kyodo News*. July 18. (<http://english.kyodonews.jp/news/2011/07/103577.html>)

Wade, Geoff. 2010 "ASEAN Divide." *New Mandala*. (December). (<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/wp-content/uploads/2010/12/Wade-ASEAN-Divides.pdf>)

Weatherbee, Donald E. 2009. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. (2nd edition) Lanham: Rowan & Littlefield Publishers.

Williams, Phil. 1995. "Multilateralism: Critique and Appraisal." Michael Brenner, ed. *Multilateralism and Western Strategy*. pp. 209-231. New York: St. Martin Press.

ABSTRACT**ASEAN' s Survival Strategy in Transitional Period: Multilayered Application of Realism and Institutionalism with Embedded Limitations****LEE Jaehyon**

Visiting Professor

Institute of Foreign Affairs and National Security

This research on ASEAN' s survival strategy perceives current US-China competition in East Asia, which is a clash between the US re-engagement with East Asia and the China' s Charm offensive towards Southeast Asian nations as a transition phenomenon that poses threat to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). This article borrows an analytical framework from Amitave Acharya' s research that emphasised realist and institutionalist strategies of ASEAN and attempts to supplement Acharya' s argument. Historically ASEAN, squeezed by superpowers, has been very flexible in adopting various strategies including realist balancing act, constructivist institutionalism and restrictive institutionalism, depending on the varying natures of threats and transitions. Especially, unlike what Acharya argued, those strategies have not been sequentially applied, but have been simultaneously adopted for the different natures of threats and transitions. Current US-China competition in East Asia poses another threat to the survival of ASEAN. ASEAN, most of all, has to strengthen internal cohesion of 10 ASEAN countries to utilise its strength to the fullest in overcoming the challenge that impinges on ASEAN autonomy.

Key Words ASEAN, East Asia, US-China competition, institutionalism, realism

