

세종정책연구 2020-08

아세안 외교전략 재조명: 네트워크 이론의 적용과 실제

최윤정 지음



세종연구소

저자 약력

최윤정 (崔允靜)

세종연구소 연구위원, 신남방협력센터장
신남방정책특별위원회 자문위원

【전문 분야】

국제정치경제
아세안 및 인도-남아시아 지역

【저서 및 논문】

“Do Fluctuations in Crude Oil Prices Have Symmetric or Asymmetric Effects on the Real Exchange Rate? Empirical Evidence from Indonesia.” *The World Economy*. 2021.
“RCEP 타결과 신남방 경제 지형의 변화.” 『세종정책브리프』 2020-23. 2020.
“How We Achieve Peace, Prosperity for the People of the Region?: U.S.-China Competition and Korea-ASEAN Cooperation.” In *Navigating Power Dynamics: Korea’s New Southern Policy and Korea-ASEAN Partnership*. 세종연구소. 2020.
“Do Oil Price Changes Really Matter to the Trade Balance? Evidence from Korea-ASEAN Commodity Trade Data.” *Australian Economic Papers*. 2020.
「아세안을 둘러싼 미중 패권경쟁 평가와 시사점」. 세종정책연구 2019-09. 2020 외.

아세안 외교전략 재조명: 네트워크 이론의 적용과 실제

2021년 1월 25일 발행

지 음 | 최 윤 정

발행인 | 백 학 순

발행처 | 세종연구소

주소 | (우) 13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20

전화 | (031) 750-7615

팩스 | (031) 754-0100

홈페이지 | www.sejong.org

등 록 | 2001년 1월 19일 제1-26호

ISBN | 978-89-7429-425-0

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

차 례

요약문 5

I. 서론 7

1. 연구의 배경과 목적 7
2. 연구의 구성과 한계 11

II. 네트워크 이론과 아세안의 외교전략 14

1. 네트워크 이론의 특징과 유용성 14
2. 네트워크 이론의 관점에서 본 아세안의 외교전략 21

III. 아세안 네트워크 외교전략의 실제 32

1. 정치·안보 네트워크 34
2. 경제 네트워크 37
3. 사회·문화 네트워크 41
4. 기타 이슈별 네트워크 43
5. 한-아세안 네트워크 46

IV. 아세안 네트워크 외교전략의 평가 및 시사점 49

1. 아세안 네트워크 외교전략의 평가와 향후 과제 49
2. 한국 외교전략에 주는 함의 52

참고문헌 57

요 약 문

최근 국제정치학에서는 중견국 외교의 이론과 실제 사례에 대해 다양한 관점의 연구가 시도되고 있다. 본 연구는 중견국 외교의 주목할 만한 사례로서 동남아시아 10개국 연합인 아세안의 외교전략을 네트워크 이론의 관점에서 고찰하였다. 10개 회원국은 안으로는 아세안이라는 네트워크 속에서 개별 국가의 한계를 넘어서는 힘을 창출하고 밖으로는 아세안을 중심으로 광범위한 네트워크를 구축하여 힘의 외연을 확장할 수 있었다. ARF, ASEM, 아세안+3, EAS, RCEP 등은 모두 아세안에 뿌리를 두고 있는 대표적인 협의체들이다. 아세안은 다양한 지역 협의체의 핵심적인 행위자로 주목받으며 세계 5위권 경제로 도약할 수 있었다. 이처럼 양방향으로 네트워크 외교전략을 추구하면서 아세안이 강조한 중심성(centrality)은 네트워크 이론의 핵심 원칙이기도 하다. 아세안이 전개한 외교전략을 살펴보면 네트워크 이론에서 강조하는 매개성(Betweenness), 근접성(Closeness), 연결성(Degree)의 3대 요소를 통해 중심성을 구현한 것으로 평가할 수 있다. 아세안의 외교전략에서 10개 회원국을 규합하는 내부 중심성은 외부 행위자들을 연결하는 아세안 대외 중심성의 필수 요건이다. 회원국간 공통의 가치와 규범의 토대를 넓혀 보다 강력한 중심성을 확보하기 위해 '아세안 방식(ASEAN way)'에도 변화가 필요하다. 한편 한국은 아세안의 네트워크에서 발견되는 구조적 공백을 메움으로써 對아세안 외교에서의 위상을 높이는 한편 네트워크 전략을 활용한 새로운 중견국 외교의 방향을 고민해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

20세기 이후 국제정치의 안정기는 길지 않았다. 중국의 개혁 개방 이후 자유주의 시스템 안에서 조화를 이루어가는 듯이 보였던 미중 관계는 21세기 들어 패권경쟁의 성격을 띠면서 신냉전을 예고하고 있다. 미, 중을 비롯한 강대국이 국제기구의 역할을 무시하고 EU가 분열을 겪는 것이 다자주의나 국제 연대의 축소 또는 붕괴를 의미한다는 성급한 해석도 있다.

표면적으로 국제레짐은 2008년 글로벌 금융위기 전까지는 비교적 균등한 힘을 가진 행위자들간의 협력으로 질서를 잡아가는 것처럼 보였다. 특정국가의 권력보다는 유사한 목표를 지향하는 행위자들간의 합의로 도출한 국제제도, 질서, 규칙으로 비교적 안정적인 국제정치질서를 만들어가는 과정을 밟아왔다. 하지만 최근 국제정치질서는 힘을 과시하려는 돌출 행위자가 재등장하는 양상을 목격하고 있다. 대표적으로 중국의 일대일로와 미국의 인도-태평양 전략을 앞세운 공공연한 패권 경쟁, 2019년 미국과 러시아가 차례로 탈퇴한 중거리 핵전력 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)의 폐기 등을 들 수 있다. 이와 같이 지역이 불안정한 시기에 일본은 자국 방어라는 명분과 미국의 묵인 하에 군사력을 키우기 시작했다.

국제레짐의 향방은 무엇인가? 우리는 다시 강대국 정치에 휘말리게 될 것인가? 기존의 현실주의에 기반한 국제정치이론에서는 힘을 가진 강대국을 중심으로 국제정치의 구조를 단극-양극-다극체제 등으로 단순화함으로써 위의 질문에 대한 답을 찾기 어렵다. 뿐만 아니라 행위자가 보유한 자원이나 속성과 같은 전통적인 범주에 머무름으로써 행

위자들의 전략적 선택과 역동적 변화를 설명하는데도 한계가 있다. 국제협력력을 강조한 자유주의, 제도주의에서도 이는 크게 다르지 않다. 더욱이 강대국 보다 수적으로 다수를 이루는 중견국이나 약소국의 행위의 동기와 전략을 설명하는 데 있어 양대 이론이 지닌 한계는 명확하다. 2012년 한국을 비롯해 5개국이 모여서 므타(MIKTA)¹⁾를 시작한 것을 계기로 선진국과 개도국간, 서방과 비서방 진영의 중간에서 중견국이 할 수 있는 외교적 역할에 대하여 이전보다 활발한 논의가 이루어지고는 있다. 하지만 강대국 정치의 귀환, 특히 신냉전 시대 진입을 목도하면서 한국과 같이 보유자원(권력)이 크지 않고 세력권 중간에 끼인 국가의 역할에 대한 회의론도 적지 않다(김상배·이승주·전재성 외 2020). 강대국 외의 행위자들이 국제정치에서 할 수 있는 역할과 전략을 찾기 위한 노력이 절실한 시점이다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 기존의 이론이 포착하지 못했던 다양한 행위자와 그들 간의 관계, 거기에서 형성되는 새로운 권력을 연구하는 ‘네트워크 이론(network theory)’에 주목해 보고자 한다. 네트워크 이론은 현실주의와 자유주의 중 하나를 선택하기 보다는 이들의 가정을 넘어 복합적인 차원에서 국제체제를 분석하는 이론적 틀과 방법론을 제시하고 있기 때문이다. 네트워크 이론에 따르면 국제체제에서 행위자들이 만들었던 관계의 망이 변형되면서 행위자들 사이에 독특한 형태의 균열이 발생하게 되는데, 이와 같은 균열이나 느슨해진 관계를 파악하고 이를 전략적으로 활용하는 행위자는 이른바 중개자로서 네트워크상에서 새로운 영향력을 발휘할 수 있게 된다. 개별 행위자들은 속성이나 보유자원 보다는 행위자들 간의 위치, 구조적 역할에 의거

¹⁾ 므타(MIKTA)는 G20 회원국 중 각 지역 내에서 일정 정도 역량을 갖춘 지역강국으로 분류되는 멕시코(Mexico), 인도네시아(Indonesia), 한국(Korea), 터키(Turkey), 호주(Australia)가 참여하여 만든 국가협의체로, 2013년 유엔 총회 외교장관회담에서의 모임을 시작으로 발족하였다.

한 동태적인 선택을 통해 보유한 것 이상의 힘을 발휘하여 효과적인 외교전략을 수행할 수 있게 되는 것이다.²⁾ 더욱이 네트워크 이론은 두 개 이상의 국가들 사이에서 형성되는 복합적인 상호작용을 분석할 수 있는 방법론적인 우위를 갖고 있다. 네트워크 이론이 국제정치의 권력 네트워크와 네트워크를 구성하는 노드(node)로서 중견국의 외교전략을 제시하는 데에 특히 유용한 까닭은 여기에 있다.³⁾ 네트워크상에서 특정 노드(개별 행위자)가 발휘할 수 있는 영향력이 곧 중견국의 파워가 되기 때문이다. 따라서 행위자들이 구성하는 네트워크, 구조 분석은 중견국의 가치와 활동 범주를 이해하는 데도 큰 도움을 준다.

본 연구는 특히 동아시아 지역의 다양한 외교안보 및 경제 협력의 핵심적인 행위자로 주목받고 있는 아세안⁴⁾의 협력 메커니즘을 네트워크 이론의 관점에서 분석하고자 한다. 아세안이 하나의 공동체를 향해 점진적인 발전을 이룩하는 한편 5%대 견조한 성장을 거듭하여 경제 규모가 세계 5위권으로 도약하면서 아세안을 대상으로 하는 국내외 연구도 증가하고 있다.⁵⁾ 하지만 아세안의 핵심가치와 외교전략에 천착한 연구는 의외로 많지 않다.

아세안의 외교전략에 대한 연구에서 공통적으로 언급되고 강조되는

²⁾ 네트워크 이론에 대한 보다 자세한 설명은 본고의 II장 1절을 참고.

³⁾ 네트워크 이론의 관점에서 한국의 중견국 외교전략에 대한 논의는 김상배·이승주·전제성 외 2020; 이상현 2014; 하영선·김상배 외 2012; 김상배 2011a; 김상배 2011b, 하영선·김상배 2010 등을 참고.

⁴⁾ 아세안(Association of South-East Asian Nations, ASEAN)은 1967년 8월 8일 방콕 선언(Bangkok Declaration)에 의해 창설된 동남아시아국가연합체이다. 필리핀·말레이시아·싱가포르·인도네시아·태국의 5개 국가가 창설 멤버이고, 이후 브루나이(1984년), 베트남(1995년), 라오스·미얀마(1997년), 캄보디아(1999년)가 차례로 가입하여 현재와 같이 10개 회원국으로 구성하게 되었다.

⁵⁾ 아세안을 연구한 국내 저서로는 아세안과 10개 회원국의 역사와 현황을 모두 다룬 윤진표(2020), 아세안 경제를 집중적으로 소개한 박변순(2020)과 권울(2003), 아세안의 문화와 공동체로서 발전 과정을 다룬 신윤환(2008), 박사명(2006) 등이 있고, 한국과 아세안 관계를 집중적으로 다룬 저서로는 이선진 외(2013), 한·아세안센터(2017, 영문), 최원기·서정인·김영재·박재경 외(2019) 등이 있다.

것이 아세안의 중심성(ASEAN Centrality)이다. 최원기·서정인·김영채·박재경 외(2019)는 아세안이 10개 대화상대국 체제를 구축하고 각각 아세안 + 1회의체를 운영하는 한편, APT, EAS, ARF 등 아세안을 중심으로 지역협력 체제를 구축하는 외교현상을 아세안 중심성(ASEAN centrality)이라고 소개했다. 윤진표(2020)는 아세안 공동체 성공을 위한 4C⁶⁾중 하나로 아세안 중심성을 소개하면서, 이는 아세안이 추구하는 지역 및 국제협력에서의 적극적이고 중심적 역할을 강조하는 목표라고 설명하였다(윤진표 2020: 376). 이재현은 김태환·이재현·인남식(2019)에서 아세안이 지역 국가들을 한 자리에 모으는 힘에 기반을 둔 아세안의 방식을 가능하게 한 것이 아세안의 중심성이라고 강조했다.

해외 연구에서는 Caballero-Anthony(2014)이 아세안의 중심성을 사회 네트워크(social network) 이론의 관점에서 분석했다. 이 연구는 물질적인 권력(power)이 부족함에도 불구하고 아세안은 네트워크 군집 내 노드로서의 위치 때문에 중심성을 주장할 수 있었고, 이러한 '강력한 매개성(high betweenness)'의 조건은 주요 강대국들의 암묵적인 수용으로 아세안이 역내에서 영향력을 행사할 수 있게 했다고 주장했다. 하지만 Caballero-Anthony(2014)의 연구는 아세안의 중심성을 설명하는데 초점을 맞추고 있어, 각 영역별로 아세안이 수립하고 수행한 네트워크 전략의 면모를 담아내지는 못했다.

기존의 연구에서 아세안 지역 협력의 핵심 전략으로서 중심성의 대원칙은 충분히 강조되고 있지만, 근본적인 질문은 여전히 남는다. 아세안의 대외전략에서 중심성은 어떤 맥락에서 중요하며 어떻게 확보할 수 있는가? 그리고 전통적인 개념의 강대국이 아님에도 아세안이 국제

⁶⁾ 윤진표(2020)는 아세안 공동체가 성공하기 위한 4대 목표로 아세안 공동체(ASEAN Community), 아세안 헌장(ASEAN Charter), 아세안 중심성(ASEAN Centrality), 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)의 4C를 강조하였다.

레짐에서 중요한 역할을 담당하는 이유는 무엇일까? 뿐만 아니라 아세안은 이질적인 10개 국가로 결성된 협의체이기 때문에 개별 국가와는 다른 분석의 틀이 필요할 것이다. 이와 같은 질문과 필요에 대한 답을 구하기 위하여 본 연구에서는 네트워크 이론을 접목하여 아세안의 대외전략을 분석해보기로 한 것이다.

특히 아세안은 한국 정부가 4강을 넘어선 외교다변화 전략의 핵심 대상국으로 삼은 중요한 파트너이기도 한다. 아세안의 외교전략을 이해하고 나서 아세안에 대한 한국의 외교전략은 어떤 모습을 가져야 하는가에 대한 깊은 고민과 공감대 형성이 필요한 것이다. 이 연구가 對 아세안 외교에서 한국이 영향력 있는 행위자의 역할을 담당할 수 있는 방안을 논의하는데 단초를 제공할 수 있기를 바란다. 한편 미, 중의 패권경쟁이 첨예해지고 아시아의 지역질서 재편을 목전에 둔 상황에서 한국은 고도의 중견국 외교를 펼쳐야하는 심각한 도전에 직면해있다. 한국의 새로운 외교전략 수립에 있어 네트워크 이론의 논의를 접목하기 위한 노력은 그렇기 때문에 오늘날 보다 중요하고 시급해진 것이다. 경제, 군사적 보유자원이 상대적으로 미약한 한국이 네트워크 이론과 같은 구조적 접근을 통해 새로운 힘을 얻는데 본고가 조금이나마 기여하기를 바란다.

2. 연구의 구성과 한계

본 연구는 I 장의 서론에 이어 II장에서는 아세안 협력 시스템을 이해하기 위한 분석의 틀로서 네트워크 이론과 행위자 관계 분석에 대한 기존의 이론을 소개하고자 한다. 네트워크 권력을 구성하는 노드의 힘과 네트워킹 능력 두 가지를 설명하는데 있어 동남아시아의 10개국이 하나의 행위자로 결합한 아세안의 경우에는 10개국을 하나로 아우르는 ‘내부 네트워크 전략’과 역외국에 대한 ‘대외 네트워크 전략’이 모두 중

요할 것이다. 특히 노드로서 아세안의 힘은 개별 구성원의 힘뿐만 아니라 응집하여 하나의 행위자로서 기능하기 위한 통합된 힘을 확보하는 것이 중요하다. 본고에서는 중개자로서의 위치와 역량을 뜻하는 네트워크 능력과 함께 이를 구현하기 위해 필요한 노드의 힘을 차례로 분석한다. III장에서는 아세안이 추구하는 공동체를 구성하는 아세안 정치안보공동체(ASEAN Political-Security Community, APSC), 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community, AEC), 아세안 사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)의 3대 축을 기반으로 아세안의 네트워크 외교전략의 대내외 전개를 살펴본다. 이 공동체 목표는 아세안의 비전을 구현하는 포괄적인 지침으로 거의 대부분의 활동을 다룰 수 있을 것이나, 일부 사안별로 운영하는 협의체 등은 별도 소개하기로 한다. 한국과의 네트워크도 간단히 소개할 것이다. IV장에서는 이와 같은 분석을 통해 지역의 주요 행위자로 부상하고 있는 아세안의 네트워크 외교전략을 평가하고 한국에 주는 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

본고는 아세안의 외교전략을 전개하는데 있어 아세안 공동체의 핵심인 3대 축 분석을 통해 핵심적인 내용을 소개해보려고 하였으나, 아세안이 53년간 발전시켜 온 외교전략과 그 성과를 모두 다룰 수는 없을 것이다. 특히 아세안의 지도자와 관료, 학자들이 가장 강조하는 중심성의 원칙은 아세안의 외교전략을 이해하는데 핵심이었는데 이점이 없지만, 네트워크 이론의 관점에서 중심성 외에 다양한 외교전략과 행위자로도 분석 대상을 확대하여 연구를 발전시켜볼 수 있을 것으로 생각된다.

또한 본고는 네트워크 이론을 아세안의 국제정치 연구의 분석틀로 가져오면서 데이터를 사용한 계량적인 분석 보다는 매개성, 연결성 등과 같이 네트워크 이론에서 핵심적인 특성이 아세안의 외교전략에서

구현된 양상을 살펴보는데 집중했다. 향후 연구에서 아세안 네트워크 전략의 특성을 대변할 수 있는 변수와 데이터를 구축할 수 있다면 보다 정치한 분석도 가능하리라고 생각한다.

II. 네트워크 이론과 아세안의 외교전략

1. 네트워크 이론의 특징과 유용성

21세기 국제정치질서는 국제정치학의 대표적인 양대 이론인 현실주의와 자유주의 이론으로 담아내기 어려운 복잡하고 새로운 양상으로 접어들고 있다. 신냉전 시대의 도래를 목도하고는 있지만, 무정부 상태에서 상대적 권력 지위 극대화를 위해 국가와 국가 사이의 투쟁이 불가피하다는 현실주의 이론만으로 국제정치의 역학을 설명하는 데는 한계가 있다. 한편 미-중간 무역 분쟁이 과학기술, 이념과 체제까지 모두 포함하는 전면적인 패권 투쟁으로 확산되는 작금의 현실을 볼 때, 자유주의 이론의 예상과는 달리 국가간의 상호의존도와 평화, 안보의 유지간 상관관계가 기대에 미치지 못하고 있는 것도 사실이다.

전통적인 국제정치의 주류 이론인 현실주의는 국가의 힘 또는 힘의 배분 상태가 국제정치질서를 형성하는 핵심 요인이라고 설명한다. 국가의 힘 중에서도 국가가 다른 국가에 대해 리더십과 영향력을 행사할 수 있게 하고, 국제 시스템의 구조를 규정하는 것은 특히 물질적인 힘이라는 것이다(Ikenberry and Kupchan 1990; Waltz 1979). 특히 Waltz(1979)는 국제체제를 구성하는 개별국가가 정치 영역을 특화하지 않고 분업에 참여하지 않는다고 주장했다. Waltz는 국제교역의 영향은 경제의 영역에 머물 뿐 정치, 외교의 영역까지는 미치지 않는다고 본다. 이는 국제교역에서 이루어지는 국가의 기능적 특화, 분화, 협력이 정치의 영역에서는 해당되지 않기 때문이라는 것이다(이근욱 2009). 하지만 이 가정은 현대에 와서는 설득력이 떨어지고 있는 것이 사실이다. 정치 영역에서의 분업은 동맹이나 지역협의체 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 또한 미중 무역전쟁의 패권 경쟁적 성격과 영역을

넘나드는 양상 등을 통해 볼 때, 힘의 정의와 성격, 투사는 초영역적으로 이루어지고 있다는 점도 알 수 있다.

이에 반하여 자유주의, 특히 제도주의자들은 국제정치의 구조보다는 국제레짐이 제공하는 기능과 효과를 강조한다. 이 국제제도는 패권국이 참여한다면 성공의 확률이 높겠지만, 패권국이 없는 상태에서 제도의 필요성에 대한 공감대를 형성하고 있는 국가들의 협력만으로도 결성될 수 있다고 본다(이상현 2014). 여기에 대해서도 현실주의의 공격은 계속된다. Robert Kaplan은 UN과 같은 국제기구 초강대국들의 암묵적 동의가 있는 한에서만 제 기능을 발휘할 수 있다고 말한 E. H. Carr에 동의하며, 결국 강대국들의 현명한 힘의 사용, 힘의 정치가 국제정치에 질서를 가져올 수 있다고 주장했다(Kaplan 2019).

이에 Alexander Wendt와 같은 구성주의 학자들은 국제 시스템의 구조를 규정하는 것은 물리적인 힘, 또는 하드파워 보다는 아이디어의 힘, 또는 소프트 파워라고 주장한다. 이러한 학자들에게 이념적 요소인 규범, 신념, 정체성은 국가의 행동과 국제정치의 구조에 광범위한 영향을 미친다. 구성주의자들은 또한 국제 시스템에서 국가의 행동을 결정하는 데 있어서 규범의 역할에 보다 중점을 둔다(Acharya 2011).

한편 전통적인 국제정치 이론이 아직 완전히 설명하지 못한 부분을 탐구하려는 노력의 일환으로 20세기 후반부터 활발하게 논의가 이루어지고 있는 것이 네트워크 권력 이론이다(Iain Watson 2020). 네트워크 이론은 이로운 협력을 가능하도록 서로 연결된 행위자들의 집합으로 네트워크를 정의하는데서 시작하여(Keohane and Nye 1974), 21세기 국제질서의 새로운 속성인 네트워크화에 분석의 초점을 맞추고 있다(이상현 2014). 네트워크 권력(network power) 개념은

⁷⁾ Keohane and Nye(1974)는 정부간 협력(transgovernmental cooperation)을 정부의 각료나 행정부가 정한 정책에 의해 직접적인 가이드나 통제를 받지 않는 서로 다른 정부에 속하는 하위 단위간의 직접적인 교류의 총합으로 정의했다.

보유자원에 기반하여 국가의 힘과 역할을 규정하던 현실주의적 설명 대신 “행위자들이 형성하는 네트워크에서 발생하는 권력, 즉, 행위자들 간에 형성되는 네트워크 권력을 활용하거나 또는 설립, 변경하는 과정에서 발생하는 권력”을 의미한다(김상배 2011b). 따라서 네트워크 이론에서 설명하는 권력은 전통적으로 군사력, 경제력과 같이 보유자원에 기반하기 보다는 행위자들의 전략적 선택에 의해 생성할 수 있는 권력이며, 이를 통해 국제질서에서 영향력을 높일 수 있게 되는 것이다.

이와 같은 네트워크 이론의 대표적인 분석 방법론은 사회학자인 Freeman(1979)이 제시하였다. Freeman은 네트워크의 형성과 전개 과정을 이해하기 위한 기본적인 틀을 구조화하고 네트워크를 이해하는 데 있어서 핵심적인 개념으로 중심성(Centrality)을 소개하였다. 그는 네트워크 이론에서 가장 중요한 개념인 중심성을 행위자(‘노드’로 표현)의 사회적 힘이 네트워크 전체에 얼마나 광범위하고 효과적으로 연결되어 있는지에 기초하여 나타난다고 보았다. 그리고 중심성을 측정하는 세 가지 축으로 매개성(Betweenness), 근접성(Closeness), 연결성(Degree)의 개념을 도입하였다. 먼저 매개성은 행위자들이 서로 교류하기 위해 거의 반드시 경유해야만 하는 네트워크 상의 지위를 의미한다. 근접성은 하나의 노드가 네트워크의 다른 모든 노드에 접해 있는 거리가 짧을수록 정보에 접근할 수 있는 능력이 높을 것이라는 가정에 기반한 특성이다. 마지막으로 연결성은 네트워크에 있는 다른 행위자와 연결된 횟수를 의미한다. Freeman이 제시한 중심성의 세 가지 요소는 국제관계학에서 권력과 네트워크 정치 사이의 관계를 분석하는데 자주 응용되고 있다.

사회학에서 시작되어 자연과학과 사회학, 경제학에서 분석 기법으로 자주 사용되어 온 네트워크 이론이 정치외교 분야로 확장된 것은 그

리 오래되지 않았다. 특히 네트워크 이론이 국가의 정책 차원에서 본격적으로 등장한 것은 2000년대 들어서 부터이다. 미국은 2001년 9.11 테러를 계기로 기존 미국의 대응 태세가 전통적 위협에 집중되어 있다는 인식 하에 네트워크를 통한 집단적 테러를 행하는 조직에 대한 군사작전의 한계를 절감했다. 이런 인식하에서 미국은 군사력의 유연성, 다기능성, 범용성 즉, 네트워크적 속성을 확보하기 위한 시도를 시작하게 된 것이다(하영선·김상배 엮음 2010). 그리고 일본을 필두로 동맹국과의 동반 변환을 촉구하기 시작했다. 나아가 2008년 글로벌 금융위기를 지나면서 미국은 리더십의 성격에 궁극적인 변화를 도모하기 시작하였다.

Slaughter(2009)는 네트워크로 연결된 시대에서 힘은 현실주의에서 주장하는 물질적인 측면으로만 측정할 수 없으며, 권력을 결정하는 것은 연결성이며 권력은 누가 누구와 어떤 목적을 위해 연결되어 있는지에 따라 결정될 것이라고 주장했다. 즉 중요한 것은 더 이상 상대적 힘이 아니라 공통의 문제를 해결하기 위해 연결할 수 있는 위치, 즉 중심성에 달려 있다는 것이다. 나아가 Slaughter(2017)는 세계 정치를 정치가들이 권력 정치와 대전략을 통해 국가들 간의 치열한 경쟁으로 이해했던 전통적 사고 대신 행위자들간 연결과 관계를 형성함으로써 이루어지는 네트워크들의 글로벌 망(global web of networks)으로 설명하고 있다.

Kahler(2009)도 그의 저서 ‘네트워크 정치학(Networked Politics)’에서 네트워크에서의 힘은 행위자(actor)의 역량과 속성뿐만 아니라 다른 행위자(agent)와의 연결성 속에서 정립한 구조적인 위치에 달려 있다고 주장했다. 네트워크 내의 관계 구조는 다른 노드의 작용에 영향을 미친다. 중간에 위치하면서 중심성을 높인 노드는 사회적 자본이 크고 중재자(bridge) 역할을 할 수 있기 때문에 그만큼 영향력을 높일 수 있다.

마찬가지로 고도의 중심성, 즉 다른 노드와의 연계 수가 많은 노드는 해당 노드로부터 자원과 정보에 접근할 수 있는 보다 큰 사회적 힘을 갖게 되는 것이다(Hafner-Burton, Kahler and Montgomery 2009; 김상배 2011b).

국내에서도 네트워크 이론을 도입한 외교전략 연구가 활발하게 진행되고 있다. 김상배(2010)는 동아시아 네트워크 연구에서 국가 행위자들이 추구하는 ‘자원권력(resource-base power)’을 중심에 놓던 세력균형 논의를 넘어서 ‘위치권력(positional power)’⁸⁾ 전략까지 포함하는 동아시아 세력망(network of power)의 개념을 제안했다. 신성호(2010)는 미국에서 2000년대 들어 본격적으로 등장하고 있는 네트워크 개념은 부시 행정부와 오바마 행정부에 이어 트럼프 행정부에서는 인도-태평양 전략을 통해 미국의 동맹전략 개념으로 자리를 굳혔다고 설명했다. 손열(2010)은 이와 같은 미국의 동맹국 전략 변화와 더불어 중국으로의 세력전이, 지역적 상호의존의 강화 등 일본 역시 이에 부합하는 네트워크 외교전략을 펼치고 있다고 주장했다.

한편 네트워크 전략은 국가의 특수 목적 달성을 위한 정책이나 전략적 행동을 설명하는데도 유용하다. 신범식(2010)은 푸틴 대통령 집권기 러시아의 에너지수송망 구축사업을 에너지 자원을 둘러싼 네트워크 전략으로 재조명했고, 이왕휘(2010), 신상범(2010), 정연정(2010)은 각각 금융, 환경, 인권문제를 통해 비(非)국가 행위자가 주도하는 세력망과 국가 권력의 역학을 보여주었다. 이상현(2014)은 21세기에는 소프트 파워와 과학기술 까지 힘의 종류가 다양해질 뿐만 아니라 네트워크 내에서의 관계 맺기에 의해 복합적으로 영향력의 수준이 정해지게 되었다고 평가했다.

⁸⁾ 위치권력(positional power)은 경제규모, 군사력, 영토 크기 등 기존의 행위자가 보유하고 있는 자원에 집중하는 ‘자원권력(resource power) 개념을 넘어 행위자들이 구성하는 네트워크의 구조로부터 생성되는 권력을 의미한다(김상배 2011).

유사한 목적을 지닌 국가간 협의체에 대한 분석에 네트워크 이론을 접목한 연구도 있다. 박종희(2016)는 1816년부터 2012년까지 동맹네트워크의 역사적 진화과정을 브로커 권력에 초점을 맞추어 분석하였고, 그 결과 동맹네트워크는 중심-주변부 구조로 진화해 왔으며 주로 군사력을 보유한 강대국들이 브로커 지위를 점했음을 밝혔다. 특히 본 연구와 분석 대상 및 방식에서 가장 유사한 김치욱(2014)의 논문은 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공 5개국이 결성하였고, 인구, 영토, GDP의 측면에서 각각 전 세계의 43%, 30%, 25%라는 우위를 바탕으로 세력화를 도모하는 BRICS에 주목했다. 이 연구에서는 BRICS가 특히 협력의 주체로서 중앙정부와 외교 부처를 넘어 다양한 하위의 정부 및 비정부 행위자가 참여하는 복합네트워크 전략을 활용하고 있음을 밝혔다.⁹⁾

경제학에서도 기업의 글로벌 공급망 전개를 중심으로 네트워크 개념이 발전하고 있었다. 이승주(2010)는 1990년대 말부터 미국, 중국, 일본의 서로 다른 생산네트워크가 동아시아 지역에서 중첩되는 현상이 심화되고 있음을 지적하면서, 이처럼 네트워크가 중복되는 동아시아야말로 지역주의를 제도화할 필요성이 크다고 주장했다. Hafner-Burton and Montgomery(2009)는 특혜무역협정(PTAs) 연구를 통해 상대적인 자원 보유의 우위로 갖게 되는 물질적인 힘보다 관계의 밀도(density of ties)를 통해 갖게 되는 사회적 힘(social power)이 더 크다고 주장했다. 경제적으로 불이익을 받는 국가들은 PTAs 네트워크를 통해 사회적 힘을 얻음으로써 물질적인 힘의 불균형을 보완할 수 있다는 것이다. 이때 가장 큰 혜택을 입는 국가는 중앙에 있는 국가(middle states)라고 주장함으로써 경제학에서도 중심성이 중요한 원리를 확인하였다.

특히 21세기 자유주의 확대와 더불어 자유로운 이동과 IT 기술의 발

⁹⁾ 하지만 핵심 국가인 중국과 인도의 오랜 반목, 브라질과 러시아의 경제 둔화 등의 요인으로 BRICS는 더 이상의 추동력을 갖지는 못했다.

전에 힘입어 세계 경제는 글로벌 가치사슬(Global Value Chain, GVC)¹⁰에 기반한 네트워크형 무역체제로 발전하게 되었다. 이와 같은 가치사슬의 형성 과정에서 기업 뿐만 아니라 통상협상에 참여한 정부 등 다수의 행위자들이 국경을 초월하는 경제 활동을 전개하면서 밀도 높은 네트워크를 구축하게 되었다. 즉, 과거 기업의 해외 활동이 공급망 또는 시장개척에 기반하였고 정부의 적극적 개입이 미미했다고 한다면, 21세기 무역은 국경, 영역을 넘나드는 복합적인 글로벌 가치사슬의 성격을 갖게 된 것이다.

경제·통상 영역에서의 복합 글로벌 가치사슬이 국가와 기업의 부의 축적에서 중요한 위상을 차지하게 되고 정부는 글로벌 가치사슬에 적극 참여하는 한편 자국의 이익 관철을 위해서 이용할 수 있는 힘과 유인도 갖게 되었다. 대표적인 사례가 미중 무역분쟁, 일본의 對한국 화이트리스트 배제, 중국의 한국, 호주와 같은 무역상대국에 대한 경제 보복 등으로, 경제-안보 연계 현상이 급격하게 대두되는 현상이 벌어지고 있다. 따라서 국제교역의 영향은 더 이상 경제의 영역에만 국한되지 않으며, 복합적인 글로벌 가치사슬에서 중심적인 위치를 점한 행위자가 권력을 얻게 된다는 연구 결과와 관찰에 기반하여, 본 연구에서는 아세안의 경제통상 네트워크에 대한 분석도 실시하고자 한다.

¹⁰ 글로벌 가치사슬은 전세계를 대상으로 자원과 노동을 결합하여 상품을 기획-생산-유통-소비-폐기에 이르는 전 과정에서 활동 주체가 각 공정(task)별 최적의 자원을 선택하여 효율을 극대화하는 과정 또는 그 결과를 의미한다(최윤정 2016).

2. 네트워크 이론의 관점에서 본 아세안의 외교전략

(1) 아세안의 대외 네트워크 전략 - 중심성(Centrality)을 중심으로

아세안에 대한 연구가 많이 이루어진데 비해 아세안의 외교전략에 대한 연구는 많지 않다. 아세안의 외교전략을 언급한 정부 지도자 및 학자들의 발언과 공식문서에서 찾을 수 있는 대표적인 전략은 아세안 중심성이다.¹¹⁾ Malcolm Cook(2011)은 미국과 러시아의 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS) 가입에 대해 동아시아·아시아태평양 지역주의에서 아세안의 중심성이 확인되었다고 단언한데 이어, “아세안에서 유래되거나 근거를 두지 않은 공식적인 지역 기관의 미래는 어둡다”고 덧붙였다. 유도요노 인도네시아 대통령은 제19차 아세안 정상회의 폐막식에서 “아세안의 중심성이 유지됐다”고 선언했다(아세안 사무국 2011b). 인도네시아 전 외무장관 Marty Natalegawa(2019)는 역내에서 정하는 모든 문건과 발언 내용에 ‘아세안이 중심이 되어 주체적인 역할을 한다는 조건’이 깊이 새겨져있으며, 아세안으로 인해 동남아 국가들은 동-서 분쟁의 줄(卒)에서 지역 체제 구축의 운전자로 역할을 탈바꿈했다고 평가했다. 2020년 아세안 외교장관회의의 시 응우웬 쉘언 폭(Nguyen Xuan Phuc) 베트남 총리는 아세안이 인태지역에서 대화, 협력, 신뢰 구축을 강화할 수 있도록 아세안 중심성을 적극 활용해야 한다고 강조했다.¹²⁾

11) 아세안 공동체 비전의 정신이자 이행의 핵심 축인 4C (Charter, Community, Centrality, Connectivity)에서 중심성과 함께 강조되고 있는 것이 연계성이다. 물적, 인적, 제도적 연계성을 종합적으로 강화하는 것은 아세안 중심성을 담보하기 위해 가장 중요한 방법이다. 아세안 연계성의 중요성을 강조해주신 익명의 심사위원의 의견에 공감하며, 향후 아세안의 네트워크 전략 연구를 발전시킨다면 연계성과 관련된 데이터와 사업을 분석함으로써 보다 구체적인 사례연구를 할 수 있을 것이다.

12) 주아세안대한민국대표부. 2020. 주간아세안동향(Weekly ASEAN) 2020-40호(2020. 10.19.).

때문에 아세안 중심성의 개념은 아세안과의 협력을 강화하고자 하는 대화상대국이 존중해야 하는 매우 중요하고 핵심적인 가치로 거론된다. 美 힐러리 클린턴 국무장관(2011)은 외교전문지 Foreign Policy에서 “아세안이 역내 신흥 지역구도의 지주(fulcrum) 역할을 할 것이며, 정치, 경제, 전략 이슈 전반에 걸쳐 핵심적인 행위자”라는 점을 강조했다. 중국 시진핑 총리도 2013년 10월 2일 연설에서 “중국은 아세안이 힘을 키우고 아세안 공동체를 건설하고 지역 협력에서 중추적 역할을 수행하는 것을 지지할 것”이라고 말했다. 한국도 2017년 신남방정책 발표 이후 적극적인 대아세안 외교를 펼치는 과정에 아세안 중심성이라는 원칙을 여러 차례 표명했다.

하지만 아세안이 대외협력의 원칙으로 천명하고 있는 아세안 중심성이 정확히 무엇인지에 대한 개념과 함께 충분한 설명을 제공하려는 시도는 부족한 상황이다(Caballero-Anthony 2014). 아세안의 중심성을 아세안이 주도 및 참여하고 있는 협의체에서 아세안의 주도적 역할이 확대되고 강화되는 것 이상의 설명을 제시한 경우는 드물었다. 아세안이 강조하는 중심성에 따라 약소국이 대부분인 아세안이 과연 세계 주요 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아를 아우르는 아시아 태평양 지역에서 영향력 있는 행위자가 될 수 있을 것인가에 대한 답을 할 수 있기 위해서는 아세안 대외협력 원칙의 타당성과 효과성에 대한 충분한 검토가 필요한 것이다.

아세안을 바라보는 다양한 시각이 존재하나 반세기 넘게 협의체로서 존재감을 높여 온 아세안의 협력시스템은 분명히 연구의 대상이 될 만한 가치가 있다. 아세안은 역내 결의사항 이행을 강제할 수 있는 법적 구속력을 갖고 있지는 않지만, 주권을 침해하지 않는 한 거의 전 영역에 걸쳐 정부와 비정부 행위자가 모두 참여하는 협력의 시스템을 갖추고 있다. 이는 네트워크의 특성을 가장 잘 보여주는 사례이다. 무엇보다도

아세안은 공동체(ASEAN Community) 목표를 세우고 이행해나가고 있다. 따라서 아세안의 협력시스템을 네트워크의 관점에서 검토하려는 시도는 아세안에 대한 이해를 높이는 한편 네트워크의 작동에 대해 구체적인 이해를 도울 것이다.

아세안의 대외협력이 주목을 받는 중요한 이유 중 하나는 아세안의 중재자(bridge) 역할에서 찾을 수 있다. 아세안은 태평양-인도양, 동북아시아-남아시아-대양주, 경쟁적인 4개 강대국인 미-중-일-러 사이에서 연결하고 중재하는 역할을 수행하고 있다. 또한 지정학적 위치로 인해 인도의 동방정책(Look East Policy와 Act East Policy), 중국의 주변국 외교전략(Periphery Diplomacy), 미국의 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)에서 모두 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 동아시아 정상회의에는 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)에 가입하지 못한 인도가 참여하고 있고, 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)에는 아시아태평양의 주요 강국과 EU까지 폭넓게 참여하고 있음을 새겨볼 필요가 있다.

이 중심성의 개념을 가장 잘 이해할 수 있는 것이 네트워크 분석이다. 다른 행위자들에게 영향을 미치고, 자원과 정보에 대한 접근성을 높이며, 신념과 규범을 전달하는 통로 역할을 하며, 그 과정에서 행위자들의 행동을 정의, 활성화 또는 제한할 수 있는 구조를 만드는 아세안의 중심적인 역할에 대한 분석은 네트워크 분석의 틀에서 가장 분명하게 설명될 수 있다고 할 것이다(Hafner-Burton, Kahler and Montgomery 2009).

즉, 아세안이 주요 강대국을 포함하는 아시아-태평양 지역협력에서 중심적인 위치를 차지할 수 있었던 것은 네트워크 클러스터 내의 노드로서 구축한 중심성에서 기인한다. 이러한 아세안의 중심성은 동아시아

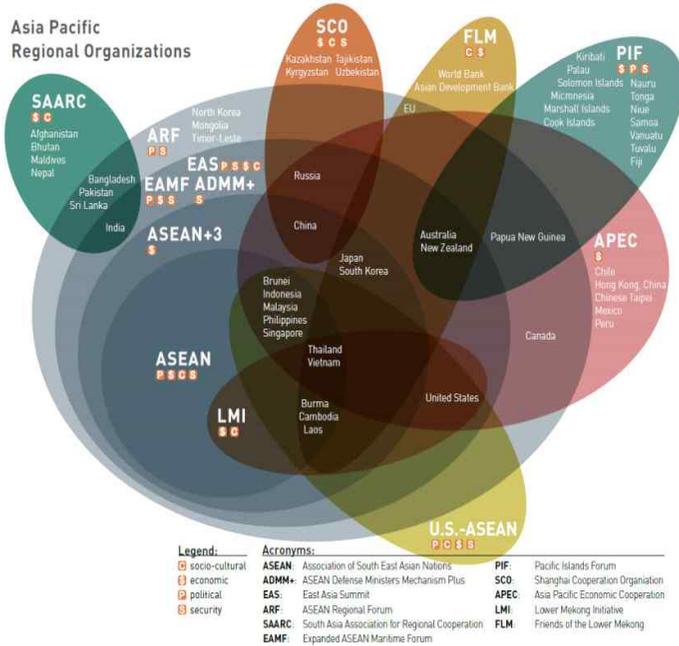
아 지역 협의체간 네트워크에서의 다른 행위자들과의 밀접하고(근접성) 밀도 높은 관계(연결성)에서 비롯되며, 더 중요한 것은 이러한 서로 다른 네트워크를 연결하는 노드로서의 위치(매개성)에서 비롯된다는 것이다. 다시 말하면, 물질적인 권력이 부족함에도 불구하고 아시아 지역주의에서 아세안의 중심적 역할을 설명하는 네트워크 밀도 및 연계를 구축한 것이 아세안의 구조적 위치이며 권력이라는 의미이다.

따라서 네트워크 분석에서의 중심성은 아세안에 적용되는 중심성의 개념을 이해하는데 유용한 개념적 프레임워크를 제공한다. 즉, 네트워크 이론의 관점에서 보면 권력 구조 내에서 행위자의 위치가 어떻게 국제 시스템을 의미 있는 방식으로 형성할 수 있는지를 보다 면밀히 검토할 수 있다. 네트워크 이론에서 축적된 중심성의 개념에 초점을 맞추어 보면, 아세안의 중심성은 보다 넓은 동아시아 제도적 지형에서 다수의 중첩된 협력 시스템의 중앙에서 밀접하게 연결되어 있는, 즉 네트워크의 핵심 행위자의 역할을 설명함을 알 수 있다.

〈그림 1〉은 네트워크 분석 기법을 아세안에 적용하여 지역 협의체 구조 속에서 아세안의 위치를 나타냈다. 아세안은 매개성(Betweenness), 근접성(Closeness), 연결성(Degree)의 세 가지 차원에서 모두 높은 평가를 받을 수 있다. 약소국이 결성한 기관으로서 아세안의 매개성, 즉, 연결자 또는 중개자로서의 위상은 특히 중요하다. 매개성의 강점은 ARF(1994년 창설), 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM, 1996년 창설), ASEAN Plus Three(APT, 1997년), EAS(2005년 창설) 등 다양한 아세안 주도의 협의체를 통해 충분하게 증명된다. 아세안은 능률적으로 구조화된 기관 네트워크를 통해 중심적 역할을 수행할 수 있었고, 그 매개성, 근접성, 연결성의 측면에서 아세안을 핵심적인 노드로 자리매김하였다. 아세안을 중심으로 결성된 지역협의체를 통해 아세안은 지역의 의제와 전략을 보다 유리하고 적극적으로 형성할

수 있게 된 것이다. 정치, 경제, 안보 문제를 다루는 네트워크와 회의의 촘촘한 거미줄은 ASEAN의 우월한 매개성을 반영한다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 아세안을 중심으로 결성된 지역협의체



자료: U.S. Mission to ASEAN(<https://asean.usmission.gov/our-relationship/policy-history/apro>).

아세안은 또한 호주, 캐나다, 중국, 일본, 한국, 인도, 뉴질랜드, 러시아, 미국, EU 등 10개 대화국과의 관계를 지속적으로 심화시켜 왔다. 대화상대국 정상들은 아세안 정상회의와 별도로 아세안 정상과 개별적으로 양자 정상회담을 개최한다. 대화상대국들과 매년 경제·안보 문제를 다루는 정상회담, 장관급 및 고위급 회의도 개최한다. 이와 같이 아세안이 협의체의 중심일 뿐만 아니라 개별 행위자라도 직접적이고

밀접하게 연결되어 있는 것은 중심성을 높이는데 중요한 역할을 담당한다.

그 밖에도 아세안은 2010~2012년 기간 중 특히 유엔과의 관계 강화와 함께 미주기구(Organization of American States), 아프리카연합(African Union), 걸프협력위원회(Gulf Cooperation Council), 메르코수르(Mercosur) 등 다른 지역 기구들과의 협력도 적극적으로 확대했다. 국제사회에서 아세안의 위상이 높아지면서 非아세안 국가들이 아세안 주재 대사를 임명하는 사례가 늘어나는 등 아세안과의 긴밀한 관계 조성에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있고, 현재 총 62명의 非아세안 대사가 임명되어 있다. 국제적십자위원회(ICRC), 세계은행 등 국제기구들도 아세안과 양해각서(MOU)를 체결하는 등 공식적인 협력 관계를 맺기 위한 노력을 증대하고 있다.

(2) 아세안의 내부 네트워크 전략 - 네트워크 안의 네트워크

아세안에 대한 기존 연구는 아세안의 인구나 경제 규모적인 측면에 초점을 맞춘 긍정적인 시각이 있는 반면 협력의 역사가 짧고 회원국간 이질성이 높다는 이유로 부정적으로 평가하는 시각도 있다. 더욱이 수십 년 동안 협력의 체제를 공고히 다져온 EU에서 영국이 탈퇴하고 내부 분열의 위기를 겪고 있는 점에 비추어 아세안 비관론은 끊임없이 제기되고 있다. 실제로 아세안은 일부 회원국의 탈퇴 논의가 몇 차례 있었고, 남중국해 문제나 2020년 코로나 사태를 두고 강력한 친중국 성향과 입장을 보여온 캄보디아나 라오스에 대해서는 빌라하리 카우시칸(Bilahari Kaushikan) 前싱가포르 외교부 차관이 싱가포르 동남아 연구소(ISEAS)의 세미나에서 언젠가는 퇴출시켜야 할 것이라고 발언함에 따라 회원국간 분열 논란이 가열되기도 했다(Strangio 2020).

아세안의 중심성이 강조되는 것은 지역의 협력 메커니즘이 진화하

는 과정에서 보다 많은 역외 파트너 국가들과 협력하기 위한 대외 전략 이상의 의미를 갖고 있다. 실제로 중심성의 개념은 아세안 자체 내에서 활발하게 논의되고 있기도 하다.¹³⁾ 2011년 5월 인도네시아 자카르타에서 열린 제18차 아세안 정상회의에서 아세안 지도자들은 강력한 아세안 공동체를 위한 기초적인 구성 요소로서 아세안 내의 중심성 강화를 강조했다(ASEAN 사무국 2011b).

아세안 내에서 중심성 개념을 풀려면 분석의 렌즈를 확대하여 아세안의 개별 회원국을 네트워크의 노드로 볼 필요가 있다. 네트워크 이론에 따르면, 노드들 사이의 연결의 특성과 패턴은 노드의 행위를 정의, 활성화 또는 제한할 수 있는 구조를 만든다. 즉, 회원국 간의 긴밀한 관계와 단합이 아세안이 할 수 있는 일을 규정한다는 것이다. 따라서 아세안이라는 네트워크 속의 모든 노드(회원국)들 사이의 근접성과 연결성이 높아져 회원국간에 응집력이 증가되면 아세안은 더 큰 중심성을 발휘하여 자원 접근 능력, 회원국들에게 이익이 되는 의제 선정과 협의, 정책으로 가는 과정을 강화할 수 있는 것이다(Hafner-Burton and Montgomery 2009).

네트워크 분석은 네트워크로서 아세안이 지닌 약점을 찾아내는데도 유용하다. 대표적으로는 Eilstrup-Sangiovanni and Jones(2008)가 지적했듯이 네트워크는 집단행동을 위한 역량의 부족, 즉 자국의 목표를 달성하기 위한 합의와 능력을 유지하는 데 어려움을 겪어 비효율성이 초래될 수도 있다. 박종희(2016)의 연구에서도 네트워크에 연결된 노드의 수가 일정 정도를 넘어 설 경우 효율성 저하가 보고되었다. 아직까지도 이어지는 후발 참여국의 회원국 자격 논란 뿐만 아니라 동

¹³⁾ 아세안이 사용하는 중심성이라는 용어는 내부 네트워크 전략에서도 동일하게 사용되나, 이 경우에는 종종 통합성(unity) 또는 결속(cohesiveness)이라는 용어와 병행하여 사용하고 있었다. 아세안 중심성 보다는 덜하고 때로는 혼용되기도 하지만 아세안이 강조하고 있는 또 하나의 외교전략 원칙이 바로 통합성이다. 이는 2020년 의장국을 수임한 베트남이 아세안의 모토로 제시했던 결속과도 궤를 같이 한다.

티모르 신규 가입 승인 유보도 독립을 반대한 인도네시아의 반대 외에 이러한 고려가 작용했을 것으로 추정할 수 있다.

아세안은 회원국 내부 네트워크에서의 중심성 또는 통합성(unity)을 증대하기 위해 다양한 노력을 경주해왔다. 동아시아정상회의 이후 중심성의 약화로 고심하던 아세안은 내부 결속을 다지기 위하여 설립 40년 만인 2007년 아세안 헌장을 채택, 2008년 발효에 성공함으로써 동남아 지역주의의 새로운 이정표를 세웠다. 아세안 헌장의 비준은 그간 관례와 합의에 의해 운영하던 아세안에 법인격(legal personality)을 부여하여 아세안의 결정, 조약, 규범을 개별 회원국의 입법에 통합하기 위한 법적인 기반이 마련된 것이다. 아세안 헌장은 규범 준수와 분쟁 해결 등을 위한 시스템도 마련하였다(Caballero-Anthony 2008). 뿐만 아니라 아세안의 규범과 가치를 명시한 헌장의 제정은 회원국들 사이에 민주주의, 인권, 인간안보와 같은 아젠다를 공동으로 추진할 수 있는 기반¹⁴⁾이 되기도 하였다. 아세안 헌장은 동남아와 나아가 지역의 평화와 안보 유지라는 목표를 달성하기 위해 아세안과 회원국들이 ‘지역 평화와 안보, 번영 증진에 대한 공동의 약속과 집단적 책임’, ‘아세안 공동의 이익에 심각한 영향을 미치는 사안에 대한 협의 강화’ 등 몇 가지 원칙에 따라 행동할 것을 촉구하고 있다. 2009년 제14차 아세안 정상회의에서 공식 채택된 APSC 청사진이 분쟁해결에 집중한 것은 이러한 이유에서다.

헌장 채택 이후에는 아세안의 규범과 가치에 기반한 체계적인 분쟁 조정과 해결 노력이 더욱 본격적으로 전개되었다. 그 중 아세안은 군사 정권이 지배하던 미얀마가 민간인 지도자와 국회가 있는 민주국가로 탈바꿈하는데 일정 정도 역할을 한 것으로 평가받는다. 미얀마는 2010년 11월 선거, 그리고 2012년 4월 재보선에서 반군부 민주화 운동을 주도했던 전국민주연맹(NLD)이 44석 중 43석을 차지하면서 문

¹⁴⁾ 뒤 ‘Ⅲ. 4. 기타 이슈별 네트워크’와 연결하여 볼 것.

민정부 시대를 열었다. 미얀마는 이후 2014년에 아세안 의장국으로서 국제사회에 성숙적인 데뷔를 마친 이후 해외투자과 개발원조를 받으며 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었다. Cabalero-Anthony(2014)는 아세안이 아세안 헌장의 정신에 입각하여 개별 회원국의 행동에 영향을 미치는 지역 네트워크의 사회적 힘을 보여준 동시에 대외 네트워크로의 연결성을 통해 회원국을 국제사회와 중재하고 개입 및 통합시키는 데 기여한 것으로 평가했다. 이시은·임은정(2017)도 행위자네트워크 이론을 활용하여 미얀마 인권문제 해결에 있어 네트워크 외교전략을 전개한 아세안을 핵심 행위자로 평가하면서 민주화의 공을 돌렸다.

아세안의 분쟁 해결 역량은 2011년 2월 캄보디아-태국 국경 분쟁 때도 시험대에 올랐다. 2011년 캄보디아-태국 국경 분쟁에 대응하여 아세안 의장국이 양국을 오가며 ‘셔틀 외교’와 아세안 특별 외교장관회의를 소집해 분쟁을 논의한 것은 돌파구가 되었고, 유엔 안전보장이사회도 이러한 아세안의 노력을 지지하며 분쟁 당사국들이 지역 기구와 지속적으로 협력할 것을 촉구하였다. 하지만 2012년 아세안평화화해연구소(AIPR)가 설립됐지만 AIPR의 권한에 대한 회원국 간 이견으로 기대했던 만큼의 역할은 하지 못하고 있다(Natalegawa 2019).

또한 2012년 7월 캄보디아 프놈펜에서 열린 제20차 아세안 외교장관회의에서 아세안 외교장관들은 45년 만에 처음으로 공동선언문을 발표하지 못했다. 당시 의장국이었던 캄보디아는 중국과의 남중국해 분쟁을 해결하기 위해 남중국해 행동강령 초안을 신속히 작성하기를 희망했던 인도네시아를 비롯한 회원국들의 설득에도 불구하고 이를 거부하였다. 아세안의 분열과 신뢰도 저하에 대한 우려가 팽배한 가운데 아세안 외교장관들은 남중국해에 대한 아세안의 ‘6대 원칙’을 발표하여 아세안이 이 문제에 대해 공동의 입장을 취할 수 없다는 우려를 완화시키려고 노력하는데 그쳤다.

아세안이 공동의 관심사와 이해관계가 걸려 있는 주요 글로벌 이슈에 기여하고 대응하고자 한다면 지역 평화와 안보를 유지하기 위한 아세안 역량 강화도 중요하다. 이 비전은 2011년 인도네시아가 아세안 의장국을 채택할 때 표명된 것이다. ‘글로벌 국가 공동체 속의 아세안 공동체 (ASEAN Community in a Global Community on Nations)’라는 비전의 중요한 요소는 2022년까지 글로벌 이슈에 대한 공통된 플랫폼을 갖기 위한 아세안의 노력이다. 아세안이 글로벌 이슈에 대한 공동의 관점에 기반하여 이슈에 보다 조율이 잘 되고 일관된 입장을 갖게 됨으로써 다자간 협력 네트워크에서 아세안의 중심성이 강화될 것이기 때문이다.

아세안의 지도자들은 정치적으로 화합하고 전략적으로 일관성 있는 모습을 보여주는 것과 똑같이 아세안의 중심성 강화에 중요한 것이 경제적으로 강하고 건실한 아세안이라는데 인식을 같이 한다. 아세안은 2007년 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community, AEC) 청사진을 채택한 이후 더 많은 투자를 유치하고, 숙련된 노동력의 자유로운 흐름을 촉진하며, 각 회원국에 국가 조정 기관을 설치하거나 강화하여 여러 부처와 기관 간에 효과적으로 이행을 조정하기 위해 노력하고 있다. 이에 AEC 청사진 2025(AEC Blueprint 2025)에 따른 조치 중 2020년 11월 현재 기준 이행률은 무려 73.4%에 달한다(ASEAN Secretariat Information Paper 2011).

이처럼 점진적으로 성과를 쌓고 있지만 아세안이 지역의 발전 격차를 줄이는데 유의미한 진전을 보이지 않는 한, 회원국들 간에 아세안 중심성의 개념은 충분히 인정받지 못할 수 있다는 위기의식도 있다. 이러한 위기의식 속에서 개발 격차를 좁히기 위한 ‘아세안 통합 이니셔티브 (Initiatives for ASEAN Integration)’, 경제 통합을 심화시키기 위한 ‘아세안 연계성 종합계획(Master Plan on ASEAN Connectivity,

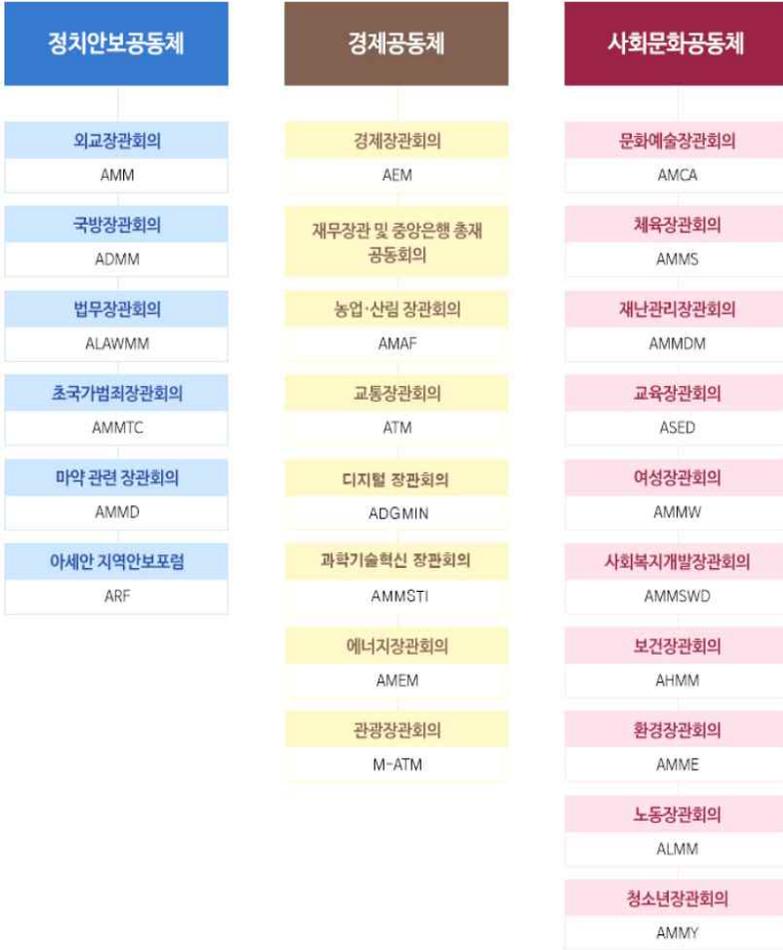
MPAC)’이 채택된 것이다. 특히 MPAC은 동남아시아 역내와 역외를 아울러 물리적, 제도적, 사람간 연결의 3가지 차원으로 연결성을 높이기 위한 핵심 전략과 조치를 망라하고 있다. 아세안이 진정한 공동체가 되기 위해서 현실적으로 필요한 것이 연계성(connectivity)이라는 인식에서다.

III. 아세안 네트워크 외교전략의 실제

아세안이 구상해 온 공동체는 아세안 정치·안보공동체(ASEAN Political-Security Community, APSC), 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community, AEC), 아세안 사회·문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)의 3대 축을 기반으로 구축된다. 아세안은 2003년 공동체 설립이라는 목표를 발표하면서 역내외 중요 행위자로 본격적인 관심을 받고 아세안 중심성이라는 개념을 공고하게 만드는 계기가 되었다. 아세안은 중심성을 높이기 위하여 3대 공동체를 중심으로 내부로는 결속을 다지고, 외부로는 탄력적인 협의 채널 운용 전략을 수행하고 있다.

이에 III장에서는 1절에서 4절에 걸쳐 3대 공동체 비전을 중심으로 아세안이 형성한 네트워크를 보다 구체적으로 검토해보기로 한다. 5절에서는 한국과의 네트워크도 살펴볼 것이다. 이는 아세안이 중심에 있는 협력 네트워크를 분야 및 이슈별로 구체적으로 검토하여 네트워크의 성공 여부를 가늠하고, 나아가 네트워크의 유지 및 발전을 위한 논의로 발전시키는데 중요한 근거가 될 것이다.

〈그림 2〉 아세안 3개 분야별 확대회의체



자료: 주대한민국 아세안 대표부 홈페이지(http://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/brd/m_21541/list.do#srchWord).

1. 정치·안보 네트워크

아세안은 2003년 아세안 공동체 출범을 결의하고 2008년 아세안 현장을 도입한데 이어 아세안 공동체 비전 2025(ASEAN Community Vision 2025)를 채택하였다. 동 비전은 전술한 바와 같이 아세안 정치·안보공동체(ASEAN Political-Security Community, APSC), 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community, AEC), 아세안 사회·문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)의 세 축으로 구성되어 있다. 먼저 아세안 정치·안보공동체는 평화, 정의, 민주, 조화라는 가치에 기반하여 회원국간 규범과 규칙을 공유하는 공동체 건설을 목표로 하고 있다.¹⁵⁾

아세안은 연2회 개최하는 정상회의를 정점으로 하여 거의 전 분야에 걸쳐 장관급 및 고위관료 협의 채널을 두고 있다. 초기 협의를 주도한 것은 외교장관회의이나, 정상회의에서 도출된 각종 합의 사항을 이행하기 위해 관련 부처의 장관급, 고위급 및 실무진 회의까지 점차 확대하여 현재와 같이 복합적인 협력 시스템을 갖추게 되었다.

동아시아 정상회의(EAS)는 아세안이 역외국과의 협력을 넓힌 시작이자 동아시아 지역주의가 태동한 계기가 되었다. 1997년 아시아를 강타한 외환위기로 위기감이 최고조로 높아졌던 1997년 12월 아세안 정상회의에 최초로 한국, 일본, 중국의 3국을 초청하여 아세안 + 3 정상회의를 개최한 것이다. 당시 EAS는 일본을 중심으로 중국 중심의 동아시아 공동체가 구성되는데 대한 우려와 함께 아세안 내부에서는 중심성 원칙이 훼손될 것에 대한 우려가 공존하면서 추진에 어려움을 겪었으나, 의장국 말레이시아의 과감한 추진으로 제1차 EAS를 개최하기에 이른 것이다. 이렇게 시작된 아세안과 한·중·일의 3국의 협력은 김대

¹⁵⁾ 아세안 정치안보공동체에 대해서는 이강국(2018)과 아세안 사무국 홈페이지 The ASEAN Secretariat. ASEAN Political-Security Community Blueprint를 참고할 것.

중 대통령의 제안으로 설립된 비전그룹의 제안서를 바탕으로 EAS와 자유무역지대로 발전하게 되었다(이선진 2013).

그 외 아세안의 대표적인 협력 메커니즘으로는 ARF(1994), APT(1997), 아세안 확대 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus, 2010) 등을 들 수 있다. 그리고 체결국간 분쟁 해결시 무력 사용 포기를 약속한 1976년의 동남아시아 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation)도 아세안의 업적이다.

아세안이 APT와는 별도로 정상회의와 장관급 회의를 개최하는 한국, 일본, 중국, 그리고 미국을 포함하여 최근 개최된 주요 정상 및 장관급 회의 개최 실적을 보면, 한국, 일본, 중국의 3국은 모두 2020년에 정상회의(제23차)와 더불어 ARF(제27차), RCEP장관회의(제10차), 외교장관회의(제22차), 에너지장관회의(제17차), 노동장관회의(제11차), 문화장관회의(제9차), 농림장관회의(제20차), 정보통신장관회의(2019년 제19차), 확대국방장관회의(제6차), 보건장관회의(2019년 제8차) 등 거의 전 영역에 걸쳐 장관급 회의를 개최하였다. 이에 더하여 일본은 교통장관회의(제18차), 초국경 범죄방지회의(제5차, 2019년), 경제장관회의(제26차), 스포츠장관회의(제2차, 2019년), 메콩-일본경제장관회의(제12차) 등 보다 많은 분야에서 아세안과 분야별 회의를 운영하고 있었다.¹⁶⁾ 이상의 협의체들은 아세안이 행위자간의 교류에서 중심적 역할을 하고(매개성), 모든 행위자와의 거리가 짧으며(근접성), 다수의 행위자들과 양자 및 복수의 협의체를 통해 연결성을 높임으로써 네트워크에서 강력한 사회적인 힘을 갖게 된 것을 잘 보여준다.

이와 같은 네트워크상에서의 우위로 인해 아세안의 대화상대국(Dialogue Partner)은 1973년 1개국에서 2016년 10개국으로 늘어났

¹⁶⁾ 아세안 사무국 홈페이지 발표, 해당국 외교부 및 현지 언론보도 종합

고, 17) 아세안 대화상대국의 지위를 얻으려는 수요가 급증하면서 부분 대화상대국(Sectoral Dialogue Partner), 개발파트너(Development Partner), 특별옵서버(Special Observer), 초청국(Guest) 등 다양한 범주를 두었다. 아세안 + 1(Plus One)의 협력체제는 연례 정상 및 외무장관 회의뿐만 아니라 지역·국제 정세와 핵심 안전에 대한 의견 교환이 가능한 채널을 구축했다는 점에서 중요성이 높다.

아세안은 양자 협의 외에 소다자 협력채널도 가동하고 있는데, 대표적인 것이 메콩강 소다자협력, 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아 성장지대(Brunei Darussalam -Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area, BIMP-EAGA),¹⁸⁾ 인도네시아-말레이시아-태국 성장 삼각체(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, IMT-GT)이다. 메콩강 소다자협력은 1990년대 초반부터 메콩 유역 인프라 확충 및 경제 개발 지원을 위해 아세안 역내 메콩 유역 5개국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 태국)과 역외 파트너간 소다자협력으로 추진되었다. BIMP-EAGA는 해양 동남아 낙후 지역의 발전을 위한 경제 협력을 목표로 1994년 설립된 소지역협의체로 2017년 ADB의 지원으로 BIMP-EAGA 비전 2025를 수립했고, 현재 중국과 호주 북부준주(NT), 일본이 개발파트너로 참여하고 있다. BIMP-EAGA는 정상, 장관 및 고위급 회담을 운영하는 한편 설립 초기부터 민간 참여를 활성화하고자 BIMP-EAGA 비즈니스 협의회(BIMP-EAGA Business Council, BEBC)를 설립 및 운영해오고 있다. IMT-GT는 경제 성장을 목표로 말라카 해협 인근 태국 14개 주, 말레이시아 8개 주, 인도네시아 10개 주로 구성된 이루어진 협의체이다.

17) 현재 아세안의 대화상대국(Dialogue Partners)으로는 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도, EU 총 10개국/지역이 있다.

18) 아세안사무국 (2007). 제4차 BIMP-EAGA 장관회의 성명문. <https://asean.org/joint-statement-of-the-fourth-brunei-darussalam-indonesia-malaysia-philippines-east-asean-growth-area-summit-4th-bimp-eaga-summit-singapore/>.

소다자 협의체들은 아세안이라는 네트워크 안에 소규모 네트워크를 운영하고 있으며, 아세안의 2025 공동체 목표에 부합하면서도 네트워크의 목표에 따라 별도의 의제를 발굴하여 협력사업을 추진하고 있다. 이 3개 협의체는 아세안에서 공식적인 소다자 협의체로서 아세안 공동체비전 2525(ASEAN Community Vision 2525)를 구현하는데 중요한 요소로 평가되고 있다. 이와 같은 중층적인 협력을 통해 아세안의 중심성이 더욱 높아질 것으로 기대하기 때문이다.

2. 경제 네트워크

아세안은 회원국 경제발전이 아세안이 중심성을 높이고 하나의 공동체가 되는데 있어 핵심적인 요건이라는 인식 하에 1977년特惠무역협정(Preferential Trade Agreement)을 시작으로 역내 경제·통상 네트워크 구축을 위한 다각적인 노력을 벌였다¹⁹⁾. 특히 1987년 필리핀에서 개최한 아세안 정상회의는 마닐라 선언(Manila Declaration)을 발표하여 수입대체산업화 전략에서 수출지향산업화 전략으로 대외무역의 방향을 전환하는 계기가 되었다. 1992년에는 제4차 아세안 정상회의에서 아세안자유무역지대(ASEAN Free Trade Area, AFTA) 창설을 결정하고, 활발한 역내 무역을 지원하기 위해 관세를 대폭 낮춘 1993년의 공동실효特惠관세(Common Effective Preferential Tariff), 아세안서비스기본협정(ASEAN Framework Agreement on Service), 2010년 발효된 아세안상품무역협정(ASEAN Trade in Goods Agreement), 2012년 발효된 아세안포괄적투자협정(ASEAN Comprehensive Investment Agreement) 등 다양한 협정을 체결하였다(박번순 2019).

¹⁹⁾ 아세안이 도입한 주요 산업협력 계획은 아세안공업프로젝트(AIJV), 아세안공업보완계획(AIJV), 상표간보완제도(AIJV), 아세안공업합작제도(AIJV) 등이 있음. 자세한 내용은 박번순(2019)과 아세안 사무국 홈페이지를 참고할 것

2000년대 들어 아세안은 역내 무역투자 활성화를 위해 상기 통상협정을 보다 업그레이드하고 AFTA를 조기 발족하는 한편 2003년 제9차 정상회의에서 정치·안보, 경제, 사회·문화 등 3개의 공동체를 기반으로 하는 아세안 공동체(ASEAN Community) 창설을 선포하였다. 이 중 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community) 목표 실천을 위해 역내 관세 및 비관세장벽 철폐, 투자 자유화, 자본시장 개발 및 통합 등을 착실하게 진행하고 있다.²⁰⁾ 경제공동체 실현을 위한 대표적인 사업은 아세안 연계성 사업으로, 2010년 정상회의에서 MPAC을 채택하면서 공식화되었다. 2016년부터는 기존의 물리적, 제도적, 인적 연계성의 3가지 축에 더하여 2025년까지 지속가능한 인프라, 디지털 혁신, 원활한 물류망, 효과적인 규제, 인적 이동 등 5가지 전략 영역을 추가로 제시하고 대화상대국과 공동사업을 수행하고 있다.

아세안은 대외 경제 네트워크에서도 괄목할 만한 성과를 나타냈다. 이승주(2012)는 동아시아 지역주의를 정확하게 분석·설명하기 위해서는 동시다발적으로 확산되고 있는 네트워크화 현상에 주목해야 하며, 특히 생산, 무역, 자유무역협정으로 이어지는 경제간 세력망의 구축에 대한 분석이 필요함을 지적하였는데, 이러한 분석이 주요한 대표적인 지역이 바로 아세안이다. 아세안은 세계 경제와의 통합을 가속화 및 심화하기 위해서 아세안 중심성 원칙에 근거하여 FTA를 중심으로 역외국과의 경제협력을 공격적으로 강화하고 있다. 대화상대국을 비롯하여 주요 교역국과 양자 FTA를 체결하는 한편 아세안 + 3 체제 출범 이후 한·중·일 3국과 각각 FTA를 체결한데 이어 2010년에는 인도, 호주·뉴질랜드

²⁰⁾ The AEC Blueprint 2025 consists of five interrelated and mutually reinforcing characteristics, namely: (i) A Highly Integrated and Cohesive Economy; (ii) A Competitive, Innovative, and Dynamic ASEAN; (iii) Enhanced Connectivity and Sectoral Cooperation; (iv) A Resilient, Inclusive, People-Oriented, and People-Centred ASEAN; and (v) A Global ASEAN. The ASEAN Secretariat Homepage.

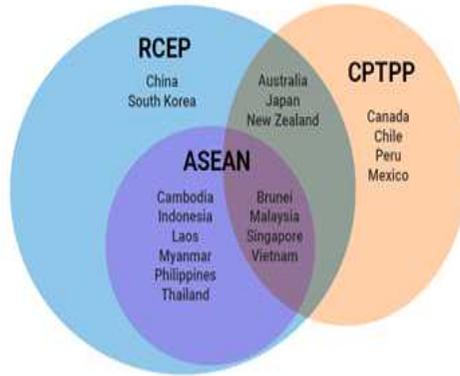
드와의 FTA도 발효했다. 그리고 2012년부터 아세안이 FTA를 체결한 상기 6개 대화상대국과 거대 무역자유협정인 역내포괄적경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)을 추진, 2019년 11월 세계 최대 FTA가 된 RCEP의 타결을 이끌었다.²¹⁾ 한편 아세안 국가 중 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남 4개국은 미국이 주도했던 또 다른 메가 FTA인 CPTPP에 가입함으로써 추가적인 통상 네트워크를 확보했다.

이처럼 아세안은 역내국간의 거리를 좁히기 위해 다양한 연계성 프로젝트를 수행하는 한편 궁극적으로 경제 공동체가 되기 위한 행보를 착실하게 밟아나가고 있다. 이와 동시에 아세안 외부 국가와의 관계에 있어서도 양자와 다자간 FTA를 중층적으로 체결함으로써 아세안이 역내 경제 네트워크에서 가장 우월한 매력성, 근접성, 연결성을 갖도록 만들었다.²²⁾

21) 아세안의 입장에서 RCEP을 분석한 글로는 최윤정(2020b)를 볼 것

22) 한편 아세안이 경제 네트워크에서 매력성, 근접성, 연결성의 요건을 두루 갖추으로써 사회적 지위가 높아졌지만 이러한 지위 권력만으로 역내 강대국인 중국의 전통적인 권력에 맞서기에는 역부족일 것이다. 인도의 RCEP 참여는 네트워크에서 아세안의 매력성을 높이는데 도움이 될 수는 있었을 것이다. 전통적인 권력이 네트워크에서 어떤 돌발 변수로 작용할 지에 대한 물음은 앞으로 네트워크 이론이 풀어가야 할 과제이다. 참고로 동맹 네트워크에서 강대국의 권력에 대한 연구는 박종희(2016)를 볼 것

〈그림 3〉 아세안이 참여하고 있는 지역경제협업체



자료: Malcolm Cook. 2020. ISEAS Commentary — 2020/183 (<https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/affirming-aseans-east-asian-centrality/>).

이와 같이 아세안이 역내 연계성과 네트워크를 심화하는 동시에 對세계 경제통상 네트워크를 확대하면서 세계 경제에서 차지하는 중요성과 위상은 빠르게 높아지고 있다. 2030년 아세안이 경제규모에서 일본을 제치고 세계 4위에 오를 것이라는 전망이 제기되고 있을 정도이다. 이 중 특히 빠른 발전을 보인 것이 글로벌 가치사슬을 통한 무역투자의 증가이다.

아세안의 對세계 수출은 1조 4,387억 달러로 세계 총수출의 7.4%로 2000년의 6.7%보다 세계 수출에서 차지하는 비중을 조금씩 높여왔다. 수출 보다 수입이 더 많이 증가하여, 2000년 5.6%에서 2018년 7.1%로 증가율이 1.5% 포인트 높아졌다. 아세안의 대외무역에서 비중을 가장 빠르게 높인 국가는 중국으로, 중국이 아세안 수출에서 차지하는 비중은 2000년 3.8%(165억 달러)에서 2018년 14.0%(2,008억 달러)로, 아세안 수입에서도 2000년 5%(184억 달러)에서 2018년 20.5%(2,903억 달러)로 각각 4배 가량 급증했다.²³⁾ 이들 대화상대국

들은 아세안의 정치·외교 측면보다는 시장의 잠재력, 즉 경제·통상 측면에서의 중요성에 주목하여 협력을 추진한 것이므로 여타 국가보다 출발부터 무역, 투자 비중이 높았고 증가율도 빨랐던 것이다. 아세안에 대한 해외직접투자도 꾸준히 증가세를 보여 2000년 1,082억 달러에서 2018년 1,547억 달러를 기록했다.

한편 회원국간 관세를 거의 철폐하는 등 경제통합을 추진하면서 역내 무역도 꾸준히 증가하고 있지만 역외 무역 증가율에는 미치지 못했다. 아세안 국가들간의 수입관세는 2000년 기준 4.43%에서 2011년 기준 0.96%로 인하되었고, 역내국간 무역비중은 2000년 22%에서 2010년 25%까지 증가한 이후 다시 감소 또는 정체하는 수준이다 (ASEAN Secretariat Statistics).

이처럼 아세안은 역내외 경제통합을 통해 2010-2018년간 연평균 5.4%의 견조한 경제성장을 실현했고, 특히 대표적인 저성장 국가였던 라오스, 캄보디아, 미얀마, 베트남이 기간 중 각각 7.4%, 7.2%, 7.0%, 6.2%의 높은 성장률을 기록하여 경제통합의 효과의 대표적인 수혜자로 평가받고 있다(ASEAN Secretariat 2020).

3. 사회·문화 네트워크

아세안 내부의 사회·문화 네트워크 구축에 해당하는 아세안의 전략은 아세안 사회·문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community) 실현이다. 사람을 중심으로 사회적 책임을 다하는 공동체를 만드는 것을 목표로 제시하고 이를 위해 인적 개발, 복지와 사회보장, 사회 정의와 인권, 지속 가능한 환경, 개발 격차 완화를 세부 사업 목표로 세웠다. 2020년 11월 현재 아세안 사무국은 사회문화 공동체 사업 중 총 24.8%를 완

²³⁾ IMF, Direction of Trade Statistics 각 년호.

료하고 71.8%를 구현했다고 평가했다. 활동 유형으로는 역량강화(29.5%), 연구·출판(23.9%), 공공성 등 의견 수렴(21.0%), 정책 수립(19.2%), 기초 작업(6.5%) 등의 순으로 발표했다.²⁴⁾ 이와 같은 노력의 결과, 아세안 회원국은 아세안 시민(ASEAN Citizen) 의식이 높아지는 한편 아세안을 방문한 아세안 국가 출신의 관광객 규모는 2009년 3천 169만 명에서 2018년 4천 969만 명으로 크게 증가하였다.

본고에서는 아세안 역외 주요국과의 문화적 교류 정도를 측정하기 위하여 관광, 유학생을 비롯한 인적교류 수준을 조사해보았다. 문화적 교류의 정도를 측정하는 단기적 지표로 방문자 수를 살펴보는 것이 유의미하므로, 먼저 관광부문에서의 교류를 알아보기 위해 아세안 방문 관광객 수를 살펴보았다. 아세안을 방문한 총 관광객 규모는 2009년 6천 568만 명에서 2018년 1억 3천 527만 명으로 두 배 이상 증가하였다. 특히 아시아에서의 방문객 비중이 2009년 19.4%에서 2018년 26.6%로 늘어나, 아시아 지역에서 아세안의 네트워크 전략이 유효했음을 짐작할 수 있다(아래 그림 4).

그림 4. 아세안 방문 관광객의 지역별 비중 비교: 2009년 vs. 2018년



자료: The ASEAN Secretariat. 2020. ASEAN Statistical Yearbook 2019.

²⁴⁾ The ASEAN Secretariat. 2020a. Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025.

아시아 관광객 중에서 가장 빠르게 비중을 높인 국가는 중국, 한국, 일본이다. 2010년 ASEAN은 중국으로부터 542만 명, 한국으로부터 329만 명, 일본으로부터 335만 명의 방문자 수를 기록하였다. 그런데 2018년에는 중국으로부터 2,912만 명, 한국으로부터 903만 명, 일본으로부터 523만 명의 방문객을 유치하였다. 8년 사이 ASEAN을 찾은 방문객 수는 한국이 3배, 일본이 1.5배 정도 증가하였으며, 중국이 5배 이상의 증가 폭을 보였다. ASEAN은 중국과 한국으로부터의 방문자 수가 큰 폭으로 증가하여 교류가 활성화되었지만 일본, 미국과는 8년 사이 방문자 증가폭이 상대적으로 미미했다²⁵⁾.

아세안의 주요 협의체와 선언문의 내용을 보면 사회·문화 네트워크에서는 대외 네트워크 보다는 내부 네트워크의 공고화가 우선적으로 추진되는 것으로 보인다. 아세안이 운영하는 이슈별 협력을 다룬 아래 ‘4. 기타 이슈 네트워크’에서도 아세안 내부의 발전과제 해소를 위해 대화상대국과 진행하고 있는 다양한 논의를 살펴볼 수 있다.

4. 기타 이슈별 네트워크

아세안이 이슈별 네트워크를 운영하는 능력은 실질적으로 역내 중심적인 행위자가 되고자 하는 아세안의 목표 실현 정도를 측정하는 척도가 될 것이다. Richard Stubbs(2014)는 아세안이 역내 협력 네트워크를 운영하는 리더십을 갖추기 위해서는 이슈 해결을 촉진하고 역내 협의 채널을 구축하며 이슈 논의 방식을 구성하거나 영향력을 발휘하는 것이 중요하다고 제언했다.

아세안은 다양한 협의체를 통하여 정기 및 비정기 회의와 프로그램을 운영하고 있는데, 보통 아세안 사무국에서 이슈를 선정하고 관련 부

25) 기간 중 미국으로부터 관광객 수는 268만 명에서 449만 명으로 약 1.6배가량 증가했다.

처 및 기관간 협력의 플랫폼을 운영하므로 사무국 홈페이지에 게재된 내용을 중심으로 이슈 네트워크를 검토해보고자 한다. 하지만 전술하였듯이 아세안에서 다루는 이슈가 워낙 방대하므로 2020년 1월~11월 기간 중 회의를 개최하고 성명을 발표한 것에 한해서만 다루어 볼 것이다. 특히 본고에서는 중요성 및 실행력이 높은 이슈를 선별하기 위하여 정상회의를 비롯한 주요 협의체별로 선언문(Declaration) 또는 행동계획(Plan of Action)에 발표된 내용을 중심으로 이슈 네트워크를 검토해보고자 한다.

기본적으로 아세안은 안보, 무역, 금융, 법률, 환경, 인권, 관광, 교육, 재난 대응, 지역공급망, 문화, 정보 등 글로벌 거버넌스의 제반 이슈를 적절한 협의체를 통해 포괄하고 있다. 2020년 1월~11월 기간 중 아세안 회원국 차원에서는 △교육의 디지털 전환을 위해 UNICEF와 장관급 회의 개최(10.15), △재난대응, 사회 보장 시스템, 사회적 약자 보호를 위해 UN, EU, ADB, 캐나다 정부와 고위급회의 개최(10.19), △가치사슬 효율성 증대를 위한 ASEAN 및 관련국 공무원 워크숍(10.19), △제6차 아세안 재무장관 중앙은행 총재 회의(10.2), △제4차 공동관세 중간관리자 회의(10.6~7간 아세안 8개국 및 호주 관세청 고위관료), △아세안 스포츠 고위급 회의(10.6~8, 아세안 회원국 및 일본), △인적자원 개발 로드맵 개발과 기술직업교육 강화를 위한 아세안 노동 및 교육장관회의(9.16, 9.28) △아세안 정체성과 공동체의식 개발을 위한 고위관료 회의(8.31), △아동노동착취 근절을 위한 아세안, USDIA, IOL 등 지역협의체 회의(8.26~27), 인권보호와 AICHR 5개년 계획(8.25~27), △해양 플라스틱 오염 축소를 위한 아세안-노르웨이 정부 및 관련 연구기관 합동사업(8.18), △경제회복을 위한 아세안-일본 통상장관회의(7.29), △땀기열 극복을 위한 아세안 보건장관회의(7.15), △아세안 국방고위관료회의(5.15) 등 거의 모든 이슈에 걸

쳐 회원국이 모여 논의하고 이행상황을 점검하였다.

아세안 + 3와 같이 협력 범위를 확대한 경우로는 △ASEAN Cooperation on Civil Service Matters (ACCSM) Work Plan 2021~2025 도입, △코로나19 대응 공공행정 협력(Civil Service cooperation, 11.17 Jakarta), △코로나19 대응, 청년실업문제 해소를 위한 고위급회의(10.27) 등이 있으며, 이는 대개의 경우 아세안 자체 회의를 확장하는 형태로 개최되었다.

2020년에는 특히 코로나19 팬데믹의 피해를 최소화하고 지역의 회복력을 높이기 위해서 아세안의 네트워크를 가동하여 신속하고 다양한 대응방안을 마련하는데 주력했다. 2020년 초부터 아세안 외교장관 및 아세안 상주대사위원회(Committee of Permanent Representative, CPR), 보건, 경제 분야 고위 관료로 구성된 아세안 조정위원회 공중보건위기 실무그룹(ASEAN Coordinating Council Working Group on Public Health Emergencies)을 발족하고 포괄적 회복 방안(comprehensive recovery framework)를 마련하기 시작했다. 아세안 10개국의 보건 담당 공무원들간 정보를 공유하는 한편 아세안 중심의 협의체에 아세안 + 3(한·중·일), EU, 미국 등 역외국과 기관을 참여하게끔 하였다. 그 결과 2020년 상반기(4.14)에 이어 하반기(11.11~13)의 ‘코로나19 대응에 관한 아세안 특별 정상회의’ 및 ‘아세안 + 3 특별 정상회의’ 등에서도 코로나19 아세안 대응기금(COVID-19 ASEAN Response Fund) 및 의료용품 비축제도 구축 방안 등 공동의 대응책을 마련할 수 있었다. 11월 13일에 개최한 아세안 경제장관에서는 필수재(essential goods)의 원활한 공급에 관한 MOU도 체결하였다.²⁶⁾

이와 같이 역내 위기에 대응하는 공동의 노력은 외부 행위자들과의

²⁶⁾ 코로나19에 대한 아세안의 대응에 대해서는 최윤정(2020a)을 볼 것.

협력을 용이하게 만들고 이는 다시 아세안 회원국들이 공동체로서의 정체성을 강화하려는 추가적인 동력이 됨을 알 수 있다. 또한 위 3개의 분야별 네트워크를 실천하는 노력은 상대적으로 장기적인 목표 하에 서서히 성과를 거두게 되는데 반해 당면한 문제에 대한 이슈 네트워크는 당장에 가시적인 성과를 시현하기에 유리한 측면이 있다.

5. 한-아세안 네트워크

한국은 1989년 아세안의 부분 대화상대국(Sectoral Dialogue Partner), 1991년 완전 대화상대국(Full Dialogue Partnership)으로 격상되면서 동남아 10개국과 협력의 내용과 속도 면에서 모두 급격한 진전을 이루어왔다. 한국은 공식 대화상대국으로서 아세안과 정기적인 협의 채널을 운영하며 연례적으로 한-아세안 정상회의와 한-아세안 외교장관회의, 그 외 비정기 이슈별 장관 및 고위급 회의에 참석하여 다층적인 협력관계를 형성하고 있다. 한국과 아세안은 2004년 '포괄적 동반자 관계'에 이어 보다 지속적이고 진정한 파트너십 강화 및 교류 협력 확대를 목적으로 2010년 '전략적 동반자 관계'로 격상하였고, 2017년 신남방정책을 통해 아세안을 대상으로 4강에 준하는 외교 관계 수립 목표를 천명했다.

경제·무역 부문에서는 아세안 자유무역지대 창설 이후 2000년대 후반 한-아세안 FTA 상품 협정 발효, 한-아세안 FTA 서비스 및 투자 협정이 발표되는 등 활발한 교류가 진행되면서 통상 네트워크를 심화시켰다. 2019년 기준 아세안은 한국의 주요 무역 파트너로 중국 다음으로 2위(15.6%)를 차지하고 있으며, 한국 역시 중국, 미국, EU, 일본과 더불어 아세안의 주요 무역 파트너로 부상하였다. 한국의 해외 투자 대상지로서 對아세안 투자 규모는 2018년 61억 달러로 미국과 EU 다음

으로 비중이 높고,²⁷⁾ 한국의 전체 공적개발원조(ODA) 중 24%가 아세안으로 향한다.²⁸⁾

사회·문화 측면에서도 아세안은 한국인의 제1위 외국 방문지역으로 문화적 상호 교류가 가장 활발하다. 2019년 기준 아세안 회원국과 한국간 상호 방문객은 1,114만 명에 달하여 관광을 통한 인적 교류가 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.²⁹⁾ 아세안은 한국의 대중문화 콘텐츠의 인기가 전 세계에서 가장 높은 지역 중 하나로, 한국의 對아세안 콘텐츠 수출 규모는 2010년 6억 7,100만 달러에서 2018년 12억 5,400만 달러로 연평균 9%의 고속 성장을 구가하고 있다(문화체육관광부 2020). 한국 정부가 2020년 11월 한-아세안 정상회의 계기에 발표한 신남방정책 플러스에서 특히 전염병, 환경 등 인간안보 분야에서 협력을 강화하기로 한 것은 고무적인 일이다.

한편 기존 아세안의 3대 부문별 네트워크 외에 소다자 또는 이슈 기반 네트워크에 대한 참여는 활발하지 않다. 한국은 아세안의 3대 소다자 협의체 중 대륙부 또는 메콩강 유역 저개발국과의 협의체인 메콩협의체와 2011년부터 공식적인 협력체계를 출범, 2019년 제1차 한-메콩 정상회의를 개최하였다. 동 회의 계기에 '사람, 번영, 평화의 동반자 관계 구축을 위한 한강-메콩강 선언'을 채택하고 7대 신규 우선협력분야(문화·관광, 인적자원개발, 농업 및 농촌개발, 인프라, ICT, 환경, 비전통안보협력)를 선정하여 협력을 집중하기로 했다. 하지만 중국, 일본, 호주가 참여하고 있는 또 다른 소다자 협의체인 BIIMP-EAGA에는 아직 참여하지 않고 있으며, 주요국이 기후변화와 자연재해(일본), 인프라(중국) 등 이슈별로 운영하고 있는 협력 네트워크에서의 활약도 미미하다. 특히 BIMP-EAGA 외에 아세안의

²⁷⁾ 한국수출입은행 (검색일: 2020. 5. 20)

²⁸⁾ OECD, International Development Statistics (검색일: 2020. 5. 20)

²⁹⁾ 한국관광공사. 2020. '한국관광통계'

해양부 국가들은 해양 협력을 주제로 EAS 차원에서 추진하고 있는 아세안확대해양포럼(EAMF)³⁰⁾에서도 주요 대화상대국들과 별도 협력을 진행하고 있으나, 한국은 여기에도 참여하고 있지 않다.

³⁰⁾ 아세안확대해양포럼은 해양 협력을 주제로 EAS 차원(총 28개국 참여)에서 이루어지는 협의체로, 2011년 동아시아정상회의(EAS) 회원국 간 해양협력을 증진하자는 일본의 제안으로 2012년부터 개최된 장관급 협의체로 해양 안보, 해적 퇴치, 해양 환경 보호 등에 대해 논의해오고 있다.

IV. 아세안 네트워크 외교전략의 평가 및 시사점

1. 아세안 네트워크 외교전략의 평가와 향후 과제

이상의 논의를 통해 아세안은 네트워크의 네트워크로 조직되어 지역에서 영향력 있는 행위자로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있었다. 이는 아세안에게 이중의 기회와 한계로 작용한다. 아세안 10개 회원국은 네트워크로 결합하였기 때문에 개별 국가의 한계를 넘어 더욱 강한 힘을 보유하게 되었고, 외부 세계와의 복합적인 네트워크 구축을 통해 힘의 외연을 확장할 수 있었다. 하지만 동시에 네트워크를 구성하는 행위자가 약하고 혼란스러운 시그널을 보냈을 때 네트워크에서의 위상은 현저하게 타격을 입을 수 있다. 하나의 노드에서 발신하는 시그널은 통합성(unity)이 있어야 하며, 이것을 확보하기 위해서는 노드 내부에서 결속(cohesiveness)과 중심성(centrality)이 필요한 것이다. 이러한 측면에서 아세안 네트워크 전략에 대한 본고의 분석 결과를 대외 네트워크와 내부 네트워크로 나누어 소개할 수 있을 것이다.

먼저 아세안은 대외적으로 네트워크로서 성공적으로 중심성을 강화해왔으며 참여자 및 이슈 측면에서도 영향력을 확대하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 아세안이 목표로 하는 공동체 실현을 위한 3C를 비롯해서 이슈별 협의체에 이르기까지 다루는 의제들은 국제정치의 무대에서 논의할 수 있는 거의 모든 것을 포함하고 있고, 이에 따라 협력 국가들도 늘어나고 있다. 아세안은 특히 정치·안보, 경제 네트워크에서 높은 매개성, 근접성, 연결성을 달성함으로써 네트워크에서 영향력을 발휘할 수 있는 행위자가 된 것으로 평가할 수 있었다. 사회·문화, 기타 이슈에서의 네트워크 노력도 아세안이 당면한 여러 문제를 해결하는데 효과적인 기제라고 할 수 있다. 아세안의 완전한 대화상대국이 되기

위해 노력하는 국가와 지역이 증가하고 있는 것도 아세안 네트워크 전략에 대해 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 부분이다. 또한 아세안이 중앙 정부 뿐만 아니라 다양한 하위정부와 비정부 행위자를 모두 외교 자원으로 활용하는 양상을 통해 볼 때 네트워크 전략 차원의 접근이 유용했음을 알 수 있다.

앞으로도 아세안이 지역질서 속에서 이슈를 선정하고 움직이는 영향력 있는 행위자가 되기 위해서는 아세안의 중심성 확보가 가장 중요한 과제일 것이다. 그동안 구축해 온 지역 메커니즘에 신뢰성과 실질적인 진전이 있어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 아세안이 강력한 대화 상대국에게 휘둘리지 않도록 네트워크 권력을 효과적으로 생성하고 활용하는 것이 필요하다. 일례로 RCEP의 경우 실제로 주도하고 있는 국가는 중국이며 중국식 세계화의 도구로 전략할 수 있다는 우려도 적지 않은 것이 사실이다. 아세안이 진정으로 네트워크의 핵심적인 행위자가 되고자 한다면 아세안이 중심이 되어 규범을 세우고 뜻을 같이하는 국가들을 규합하기 위해 보다 강력하고 효과적인 리더십을 발휘할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 국제사회에서 비중 있게 논의되는 인권, 민주주의, 법치, 환경, 공정하고 투명한 시장질서와 같은 가치와 규범에 대해 단일한 입장을 정립하고 적극적인 실천에 나서야 할 것이다.

한편 아세안의 대외 네트워크전략이 성공하기 위해서는 단단한 내부 네트워크가 필수조건이다. 내부 네트워크의 측면에서 아세안은 네트워크 안의 네트워크인 아세안 회원국간의 통합과 결속력을 꾸준히 제고하고 있지만, 역내 중심성이 아직까지 기대에 미치지 못하는 부분이 있는 것도 사실이다. 아세안이 공동체로서의 목표 의식은 공유하고 있으나 가치, 이익, 우선순위 측면에서의 공통성이 부족하기 때문에 네트워크 단일 행위자로 확고부동한 위치를 획득한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그렇기 때문에 아세안 자체적으로 아세안 시민으로서의 정체

성(ASEAN Citizenship)을 강조하고 있기도 한 것이다. 전술한 바와 같이 아세안은 국가체제와 종교 등 가치가 다르고 일부 국가의 경우 국경과 수자원을 둘러싼 분쟁을 벌이고 있어 정치적 갈등의 소지도 남아 있다. 따라서 회원국의 내부정치적 변화와 주위 강대국과의 이해관계 등 외부 여건에 의해 아세안 분열의 가능성은 잔존한다.

일부 연구에서는 이와 같이 단일한 정체성과 통합성이 필수적인 요인은 아니라는 견해도 있다. 2011년 아세안이 남중국해 문제를 두고 분열 양상이 심화되었지만 아세안을 중심으로 하는 협의체들이 그 이후 더욱 확대된 것은 사실이다. 아세안이 다양성 가운데 최소한의 통일성('unity in diversity')을 확보하는 것으로 충분하며, 통일성 보다 중요한 것은 아세안의 중심성이고 자발성과 포용성을 강조하는 아세안의 관용(benignity)이라는 것이다(Vuving 2015).

하지만 아세안 현장 발표 12년이 지난 지금 정치체제가 다른 아세안 국가들간의 민주주의와 같은 규범과 가치의 융합이라는 목표는 아직 완전히 실현되지 않았다. 이는 아세안 내에서 정책에 대한 공감대와 일관성이 결여되어 있음을 보여준다. 진보가 더디면 아세안의 중심성이라는 주장은 타협을 거치게 될 수 있다. 아세안이 이익뿐 아니라 가치관에서도 일정 정도 수렴을 거치지 않은 채 중심성을 발휘하는 영향력 있는 행위자로 자리를 잡을 수 있을 지 의문이 제기되는 것이다.

아세안의 내부 중심성이 갖는 의미는 매우 크다. 노드의 견고성과 중심성이 약할 때 나타나는 문제는 쉽게 예상할 수 있다. 특히 미국과 중국이 패권 다툼을 확장할 때 아세안 중심성은 치명적인 위기 상황에 내몰릴 수 있다. 기존의 쿼드 4개국(미국, 일본, 인도, 호주)에 한국, 뉴질랜드, 베트남이 포함되는 일명 쿼드 플러스(Quad Plus)는 미국이 신뢰하는 국가들과 새로운 네트워크를 만들겠다는 것으로, 쿼드 핵심멤버를 축으로 운영되는 지역의 또 다른 중심성의 등장으로 해석될 여지

가 있다(Teo 2020). 2020년 11월 협상 8년만에 최종 합의에 이른 RCEP에서도 이미 중국과 호주가 치열한 공방을 벌이고 있고, 미국과 일본은 RCEP에 대항하기 위하여 경제번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN), 공급망회복구상(Supply Chain Resilience Initiative, SCRI)과 같이 또 다른 지역협의체 구상도 추진하고 있다. 미국과 중국이 전략적 경쟁으로 인한 긴장감을 높이고 실질적인 신냉전에 본격 돌입한다면 아세안은 네트워크 변방의 무력한 행위자가 될 수도 있다.

아세안이 결속을 다져 중심성을 지키기 위해서는 외부에서 끊임없이 도전받고 있는 인권, 민주주의, 시장경제 질서 등을 논의하고 실천함에 있어 ‘아세안 방식(ASEAN Way)’을 뛰어넘는 결단이 필요하다. 아세안이 단결하여 하나의 강력한 단일 행위자로 발전한다면 대외 협상력을 보다 높일 수 있음은 분명한 일이다. 이는 때로 손해를 함께 감수하는 것도 포함됨은 물론이다. 결국 아세안의 대외 네트워크의 완성에 필수불가결한 요소가 아세안의 내부 네트워크 완성이라고 해도 과언이 아닐 것이다.

2. 한국 외교전략에 주는 함의

아세안의 네트워크 외교전략이 완성형은 아니지만 아세안보다 강도 높은 미중의 외교, 통상의 압박을 받고 있는 한국이 선택할 수 있는 중견국 외교전략으로 검토해볼 만한 가치는 충분하다. 강대국인 미, 중, 일은 상대적 힘(하드 및 소프트파워)의 보완 및 확장을 위해 이미 2000년대 중반부터 네트워크 전략을 펼치고 있다. 한국도 기업 중심으로 일본식 네트워크 전략을 펼치고 있고 정부는 FTA 체결을 통해 뒷받침하고 있다. 하지만 통상 측면에서의 네트워크는 일부분에 불과하다. 보다 폭넓은 영역에서 전략적이고 심도 깊은 네트워크 전략의 추진이 필수

적이다.

특히 충분한 정도의 정치·외교, 사회·문화적인 협력 관계를 구축하지 못한 상황에서 경제 네트워크가 불균형하게 발달된 경우에는 역풍을 맞을 우려도 있음에 주의해야 할 것이다. 기존의 국제정치 이론에서는 경제적 상호의존이 증가할수록 참여자 역할과 규칙을 명시하는 제도가 발달하고 강대국 간의 갈등은 완화될 것으로 기대하였다. 그러나 비대칭적인 힘을 지닌 행위자간의 비대칭적인 상호의존은 약소국에게 불이익을 가져올 수 있다는 현실을 목도하게 된 것이다. 아직까지 아세안을 시장으로 바라보는 중상주의적 관점은 한국에게 부메랑으로 돌아올 수도 있다. 아세안 중심성이 발현되어 최종 타결에 이르게 된 RCEP을 포함하여 상호의존을 심화시키는 경제 협력만을 일방적으로 확대할 것이 아니라, 정치·외교, 사회·문화적인 협력 관계를 균형있게 발전시켜야 하는 이유가 있는 것이다. 이러한 맥락에서 경제적인 상호의존이 초래하는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 경제·통상 뿐만 아니라 다른 영역으로 확대한 연구도 필요하다.

아세안과 함께 한국이 네트워크 외교전략을 보다 적극적으로 추진해 보는 것은 어떨까. 한중일 3국 협력과 RCEP도 아세안을 매개로 시작한 것 같이 한국의 지역 차원의 외교는 아세안과 함께 시작하여 발전을 거듭했다고 볼 수 있다(최원기 외 2019). 특히 아세안은 지역협력체 중 유일하게 북한이 참여하고 있는 ARF를 창설했을 뿐만 아니라 2019년 두 차례의 북미 정상회담이 각각 베트남과 싱가포르에서 개최될 만큼 북한의 국제무대 진입에 중요한 파트너이기도 하다.

한국이 네트워크 이론의 관점에서 對아세안 외교전략을 수립함에 있어서는 아세안 전체, 아세안 개별 회원국, 그리고 아세안이 중심에 위치하고 있는 다수의 지역협의체를 대상으로 하는 다층적인 전략 수립이 필요하다. 이는 결코 간단한 문제가 아니다. 그리고 정확한 관점

이 없이 접근한다면 수많은 행위자(노드)와 링크(네트워크)의 숲에 빠져서 한국이 추구해야 할 정확한 외교적 지향점을 발견하기 어려울 수도 있다. 아세안의 3대 공동체 목표와 주요 이슈별로 상하좌우 네트워크 맺기로 단순하게 해결할 수 있는 문제가 아니다.

이상의 논의에 근거하여 본고는 한국이 아세안에 대한 외교전략 방향과 과제를 몇 가지 제시하고자 한다. 먼저 한국은 아세안의 모든 네트워크에 참여하기 보다는 네트워크에서 링크가 취약하거나 결손된 부분, 즉 구조적 공백을 찾아 이를 메꿔줌으로써 영향력을 높이는 전략을 추진할 필요가 있다. 구조적 공백이 나타나는 곳은 첫째, 한국과 아세안간에는 ‘중층적 협력기제’가 부족한 것으로 나타났다. 이는 두 가지 의미로서, 국가 단위에서는 소다자협력이나 이슈기반 협력 등 다양한 협력 기제가 보다 활성화되어야 함을 의미하며, 시민사회 구성원과 집단 등 비국가 행위자간의 협력이 보다 확대되어야 함을 의미한다.

이와 같은 네트워크의 구조적 공백을 메우기 위해 아세안 중에서도 해양부 동남아 국가들과의 소다자협력을 생각해볼 수 있다.³¹⁾ 한국은 2020년 11월에 발표한 신남방정책 플러스를 추진함에 있어 대륙 동남아뿐만 아니라 해양 동남아와도 별도의 협력 기제를 마련하여 신남방정책의 제도적 완결성을 도모할 필요가 있다. 한국은 대륙 동남아와는 이미 한-메콩 소지역 협력의 틀로 특화된 협력제도를 갖춘 바, 해양 동남아와도 이에 상응하는 협력제도를 마련하여 균형 잡힌 협력을 추진함으로써 신남방정책의 완성도를 높여야 한다. 더욱이 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 브루나이 등 해양 동남아는 대륙 동남아 5개국과는 지정학적 특성 및 협력 수요가 상이한바, 동남아와의 협력 틀을 보완·심화하기 위해 해양 동남아에 특화된 협력 전략 및 제도 수립이 필요하다. 아세안공동체 실현에 기여하는 3가지 소다자협의체

31) 아세안과의 해양 협력에 대해 보다 자세한 내용은 최윤정·이재현·박민정, 『해양 동남아와의 협력강화 방안』 연구용역보고서(2020)를 볼 것

중 한국이 아직 참여하지 않고 있는 BIMP-EAGA 참여가 구체적인 방법이 될 것이다.

두 번째 공백 메우기는 아세안의 대외 네트워크에서 부족한 부분을 한국이 채워주는 보다 적극적인 행위자로서의 역할을 의미한다. 즉 아세안의 대외 네트워크에서 한국이 할 수 있는 중재자 역할을 찾아 노드로서 활약하며 중개성을 높이는 방안을 모색해보려고 하는 것이다. 구체적으로 생각해볼 수 있는 것이 한국 정부 신남방정책의 대상 지역인 아세안과 인도를 매개하고 RCEP을 비롯한 지역의 협력을 공고하게 만드는 것이다.

리완유 전 싱가포르 총리는 2000년 회고록에서 위대한 국가 인도와의 관계는 아세안에게 거대한 기회가 될 것이라고 했고, 나렌드라 모디 인도 총리는 2018년 뉴델리에 아세안 10개국 정상을 모두 초청하여 인-아세안 특별정상회의를 개최하면서 인도 신동방정책(Act East Policy)의 핵심인 아세안과의 협력과 특히 높은 수준의 호혜적인 RCEP 타결에 대한 의지를 보여주었다(Ha 2020). 하지만 확대되는 대외 무역적자와 중국의 영향력을 견제해야 한다는 국내 정치적 압력이 협력의 의지를 꺾어서 인도는 결국 RCEP 협상의 타결에 이르지 못했다. 인도, 중국과 모두 FTA를 체결하고 있는 한국은 RCEP에서 인도, 중국이 합의할 수 있는 적절한 관세 및 비관세 장벽 인하와 투명하고 공정한 규범 만들기를 통해 통합된 RCEP 발전의 매개체 역할을 적극적으로 고민해 보아야 할 것이다.

참고문헌

국문자료

- 권율. 2003. 『ASEAN 경제통합의 확대와 한국의 대응방향』. 대외경제정책 연구원.
- 김상배. 2011a. “네트워크로 보는 중견국 외교전략; 구조적 공백과 위치권 력 이론의 적용”. 『국제정치논총』. 제51집 3호.
- _____. 2011b. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원 용”. 『국가전략』. 제17권 3호.
- 김상배·이승주·전재성 엮음. 2020. 『중견국 외교의 세계정치: 글로벌-지역- 국내 삼중구조의 대응전략』. 사회평론아카데미.
- 김치욱. 2014. “네트워크이론으로 본 브릭스(BRICS) 협력메커니즘의 특징 과 국제정치적 함의.” 『국제정치논총』. 제54집 3호: 247-284.
- 김태환·이재현·인남식. 2019. 『지정학적 시각과 한국 외교』 123-176. 서울 대학교 국제문제연구소 총서 29. 사회평론아카데미.
- 로버트 D. 카플란. 2019. 이재규 옮김. 『21세기 국제정치와 투키디데스 (원제: Warrior Politics)』. 김앤김북스.
- 문화체육관광부. 2020. 『연간 콘텐츠산업통계』.
- 박변순. 2019. 『아세안의 시간: 동남아시아 경제의 어제와 오늘 그리고 내일』. 지식의날개.
- 박사명. 2006. 『동아시아의 새로운 모색: 전장에서 시장으로, 시장에서 광 장으로』. 이매진.
- 박종희. 2016. “국제정치 네트워크 분석에 대한 비판과 대안: 브로커 권력 과 동맹네트워크의 진화.” 『국제정치논총』. 제56집 2호: 45-78.
- 서울대학교 국제문제연구소. 2014. 『국제정치학 방법론의 다원성』. 서울대 학교 국제문제연구소.
- 신윤환. 2008. 『동남아문화 산책』. 창비.
- 윤진표. 2020. 『현대 동남아의 이해』. 제2판. 명인문화사.

- 이강국. 2018. 『일대일로와 신북방 신남방 정책』. Book Star.
- 이근욱. 2009. 『왈츠 이후』. 한올아카데미.
- 이상현. 2014. 『복합 국제정치질서와 한국의 네트워크 외교전략』. 세종연구소.
- 이선진. 2013. “동아시아 지역주의: 태동과 발전”. 『대사들, 아시아 전략을 말하다』. 늘봄플러스.
- 이승주. 2010. “FTA의 확산과 동아시아 지역주의의 증충화”. 『한국정치외교사논총』 vol.32, no.1, pp. 133-164.
- 이시은·임은정. 2017. “對미안남 인권외교 네트워크의 재편”. 『국제정치논총』. 제57집 1호.
- 주아세안대한민국대표부. 2020. 주간아세안동향(Weekly ASEAN) 2020-40호(2020.10.19.).
- 최원기·서정인·김영채·박재경 엮음. 2019. 『한-아세안 외교 30년을 말하다』. 국립외교원 아세안·인도연구센터.
- 최윤정. 2016. 『글로벌 가치사슬 활용과 과제: 베트남 사례를 중심으로』. 대한무역투자진흥공사.
- _____. 2020a. “코로나19 사태와 한-아세안 관계의 전략적 모색.” 『정세와 정책』 2020-7월호-제11호. 세종연구소.
- _____. 2020b. “RCEP 타결과 신남방 경제 지형의 변화.” 『세종정책브리프』 No. 2020-23. 세종연구소.
- 최윤정·이재현·박민정. 2020. 『해양 동남아와의 협력강화 방안』. 세종연구소 연구용역보고서.
- 하영선, 김상배. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』. 서울대학교출판문화원.
- 하영선·김상배 엮음. 2012. 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』. 한올아카데미.
- 홍성욱 엮음. 브루노 라투르 외 지음. 2010. 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』. 이음.
- Natalegawa, Marty. 2019. 『Does ASEAN Matter? (아세안은 중요한가?)』. 최기원 옮김. ASEAN-Korea Centre; 문학사상.

해외자료

- A. Acharya. 2011. "Dialogue and discovery: In search of International Relations theories beyond the West." *International Studies Quarterly* 55 (1), pp. 95-123.
- Ariffin, Eijas, "South Korea's pivot to ASEAN" dated 24 February 2019 in the ASEAN Post downloaded on 24 Feb 2019]
- ASEAN-Korea Centre. 2017. 『Partnering for Tomorrow: ASEAN-Korea Relations』. ASEAN-Korea Centre & Korean Institute of Southeast Asian Studies.
- Basilio, Erlinda. 2012. "Why there's no ASEAN joint communique." *Philippine Daily Inquirer*, July 19, 2012.
- Bayuni, Endy M., "How South Korean investors help crank Indonesia 'ease of doing business'" dated 14 August 2018 in The Jakarta Post [downloaded on 14 August 2018].
- BIMP-EAGA. 2017. *BIMP-EAGA Vision 2025*. <https://bimp-eaga.asia/sites/default/files/publications/bimp-eaga-vision-2025.pdf>.
- Burt, Ronald S. 2004. "Structural Holes and Good Ideas." *American Journal of Sociology*.
- Caballero-Anthony, Mely. 2014. "Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture." *The Pacific Review*, 27:4, 563-584.
- Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi and Cornelia Staritz (ed.). 2010. *Global Value Chains in a Postcrisis World: a Development Perspective*. The World Bank: Washing D.C.
- Clinton, Hillary. 2011. "America's Pacific century." *Foreign Policy*. 11 October (http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century, February 2012.)
- Cook, Malcolm and Ha, Hoang Thi. 2020. "Beyond China, the USA and ASEAN: Informal Minilateral Options." *Perspective*

ISSUE: 2020 No. 63. ISEAS (2020.6.16).

- Eilstrup-Sangiovanni, Mette and Jones, Calvert. 2008. "Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why Al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think." *International Security*, Vol. 33, No. 2 (Fall 2008), pp. 7-44.
- Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler and Alexander H. Montgomery. 2009. "Network Analysis for International Relations." *International Organization*, 63, pp 559-592.
- Freeman, Linton C. 1979. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification." *Social Networks*, 1 (1978/79) pp. 215-239. Elsevier Sequoia S.A., Lausanne
- Gautam Ahuja, 2000. "Collaboration networks, structural holes, and innovation: A Longitudinal Study." *Administrative Science Quarterly*.
- Glaser, B. 2016. Understanding the evolution of US-China-ASEAN relations: A US perspective. In C. Jenner & T. Thuy (Eds.), *The South China Sea: A Crucible of Regional Cooperation or Conflict-making Sovereignty Claims?* (pp. 97-117). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ha, Hoang Thi. 2020. "Act East or Acting? India and ASEAN." *ISEAS Perspective*. 2020.10.12.
- Hafner-Burton, E., Kahler, M., & Montgomery, A. 2009. "Network Analysis for International Relations." *International Organization*, 63(3), 559-592.
- Harsanto, B., & Permana, C. T. 2019. "Understanding Sustainability-Oriented Innovation (SOI) using network perspective in Asia Pacific and ASEAN: a systematic review." *Journal of ASEAN Studies*, 7(1), 1-17.
- Heng, Kimkonh. 2020. "ASEAN's Challenges and the Way Forward." *The Diplomat*. August 15, 2020.

- Howe, B. and Park, M. J. 2019. "South Korea's (incomplete) middle-power diplomacy toward ASEAN." *International Journal of Asia Pacific Studies* 15 (2): 117-142.
- Ikenberry, G. John, and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power." *International Organization*, vol. 44, no. 3, pp. 283-315.
- IMF. Directions of Trade Statistics.
- Kahler, Miles (ed.). 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. A Volume in the Series: Cornell Studies in Political Economy. Cornell University Press.
- Kahler, Miles. 2018. "Global Governance: Three Futures." *International Studies Review*. Oxford University Press.
- Keohane, R.O., & Nye, J. 1974. "Transgovernmental Relations and International Organizations." *World Politics*, 27, pp. 39-62.
- Niceforo, Patrick, "ASEAN-Korea Relations Under the Next South Korean Administration" undated in Korea Economic Institute of America KEI website. October 29, 2015.
- Parameswaran, Prashanth, "Advancing ASEAN-South Korea Relations in Moon's New Southern Policy". *The Diplomat*. 20 March 2019.
- Slaughter, Anne Marie. 2009. "America's Edge: Power in the Networked Century." *Foreign Affairs*. Vol. 88, No. 1, January/February 2009.
- _____. 2017. *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World*. Yale University Press.
- Stephen P. Borgatti and Daniel S. Halgin. 2011. "On Network Theory," *Organization Science*.
- Strangio, Sebastian. 2020. "Could ASEAN Really Cut Laos and Cambodia Loose?" *The Diplomat*. October 29, 2020.
- Stubbs, Richard. 2014. "ASEAN's leadership in East Asian region-

- building: strength in weakness.” *The Pacific Review*. Vol. 27, No. 4, pp. 563-584.
- Teo, Sarah. 2020. “What the Quad Meeting Means for ASEAN.” *The Diplomat*. 2020.10.12.
- The ASEAN Secretariat. 2007. *Joint Statement of the 4th BIMPEAGA Summit Singapore*. [https:// asean.org/joint-statement-of-the-fourth-brunei-darussalam-indonesia-malaysia-philippines-east-asean-growth-area-summit-4th-bimp-eaga-summit-singapore/](https://asean.org/joint-statement-of-the-fourth-brunei-darussalam-indonesia-malaysia-philippines-east-asean-growth-area-summit-4th-bimp-eaga-summit-singapore/).
- _____. 2015. ASEAN Economic Community Blueprint 2025.
- _____. 2016a. ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025.
- _____. 2016b. *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*.
- _____. 2016c. *ASEAN Political-Security Community Blueprint*.
- _____. 2018. Joint Statement The 1st BIMPEAGA - China. Ministerial Meeting.
- _____. 2020a. *Mid-Term Review of the Implementation of ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025*.
- _____. 2020b. *The 8th issue of the ASEAN Economic Integration Brief (AEIB)*. No. 08. November 2020.
- US Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. US Department of Defense.
- Vuving, Alexander L. 2015. “What Explains ASEAN’s Centrality, and Will Disunity Derail ASEAN’s Success?” Shorestein APARC, Stanford University.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley.
- Watson, Iain. 2020. “South Korea’s changing middle power identities as response to North Korea,” *The Pacific Review*, 33:1, 1-31.

World Trade Organization. 2019. Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World.

웹사이트

대한민국 ODA 통합 홈페이지. <http://www.odakorea.go.kr>.
대한민국 정책브리핑. <http://www.korea.kr>.
아세안문화원 홈페이지. <https://www.ach.or.kr>.
외교부 홈페이지. <http://www.mofa.go.kr>.
주아세안대한민국대표부. <http://overseas.mofa.go.kr/asean-ko/index.do>.
한국관광공사 한국 관광 통계. <https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data.kto>.
한국무역협회 홈페이지. <https://www.kita.net>.
한국수출입은행 홈페이지. <https://www.koreaexim.go.kr>.
한국콘텐츠진흥원 홈페이지. <https://www.kocca.kr>.
한-아세안센터 홈페이지. <https://www.aseankorea.org>.
ASEAN 홈페이지. <https://asean.org>.
BIMP-EAGA 홈페이지. <https://bimp-eaga.asia>.
OECD 홈페이지. <https://www.oecd.org>.
The ASEAN Secretariat 홈페이지. <https://asean.org/asean/asean-secretariat>.
Worldbank. data.worldbank.org.