

# 사이버 공간의 글로벌 지식질서

네트워크 이론으로 보는 구조와 동학의 이해\*

김상배\*\*

## ❖ 요약 ❖

최근 사이버 공간의 글로벌 질서를 모색하려는 시도가 벌어지고 있다. 그야말로 사이버 공간이 본격적인 세계정치의 공간으로 자리매김하기 시작했다. '인터넷 강국'으로 자부하는 한국의 입장에서도 이러한 글로벌 질서의 성격을 정확히 이해하고 그 형성의 과정에 적극적으로 참여하는 일은 매우 중요한 국가전략적 과제가 되었다. 새로운 세계정치의 공간으로서 사이버 공간은 기존에 국민국가들을 중심으로 부국강병의 게임이 벌어지던 오프라인의 국제정치 공간과는 그 성격이 사뭇 다르다. 무엇보다도 사이버 공간은 지식력을 갖대로 파악되는 지식질서의 공간이다. 또한 사이버 공간은 국가이외에도 다양한 비국가

행위자들이 활동하는 공간이다. 현재 사이버 공간의 글로벌 지식질서 형성과정에서는 지식패권과 지식주권, 글로벌 거버넌스와 국제레짐, 초국적 공론장과 사이버 민족주의 등으로 개념화되는 세력들이 경합하는 복합적인 양상을 나타나고 있다. 그러나 노드(node) 기반의 발상에 머물고 있는 기존의 국제정치이론은 사이버 공간의 세계정치적 의미를 파악하는 데 매우 둔감하다. 이러한 맥락에서 이 글은 네트워크 세계정치이론의 시각을 원용하여 사이버 공간에서 창발하고 있는 글로벌 지식질서의 구조와 동학을 탐구함으로써 이에 대응하는 미래 국가전략의 방향을 모색하기 위한 기초 논의로 삼고자 하였다.

핵심어: 사이버 공간, 글로벌 질서, 지식질서, 변환, 국가전략, 네트워크

## I. 머리말

사이버 공간이라는 말은 1980년대 초반에 처음으로 등장했다. 인터넷이 한창 보급되었던 10여 년 전까지만 해도 생소한 용어였지만, 이제는 널리 알려져서 대중적으로 사용하는 말이 되었다. 국제정치학의 시각에서 볼 때, 사이버 공간의

『국가전략』 2013년 제19권 3호

\* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00042).

\*\* 서울대학교 정치외교학부 교수

의미가 널리 인식되는 계기는 여러 차례 있었다. 그러나 2013년 6월에 열린 미국과 중국의 정상회담은 국제정치학계에 사이버 공간의 세계정치적 중요성을 본격적으로 각인시키는 사건이 될 것이다. 무엇보다도 세계 최강을 겨루는 두 나라의 정상이 양국 간의 현안인 북한의 핵무기 문제와 더불어 사이버 공간의 안보 문제를 양대 쟁점으로 선정하고 긴 시간을 할애해서 의견을 나누었다. 그야말로 사이버 공간의 안보 문제가 20세기 국제정치의 최대 쟁점인 핵 안보 문제와 어깨를 겨루게 된 것이다.

사이버 공간의 세계정치가 주목받게 될 또 하나의 계기는 2013년 10월 서울에서 열린 ‘사이버공간총회’에서 마련될 것이다. 사이버 공간의 안보 문제와 기타 관련 의제들을 논의하기 위해서 2011년 런던에서 첫 총회가 열린 이후 2012년의 부다페스트 총회를 거쳐서 2013년에는 한국이 회의를 주재하게 되었다. 사실 지난 10여 년 동안 인터넷과 사이버 공간의 세부 주제들을 다루는 여러 가지 트랙의 국제적 논의의 장이 열렸는데, 이제는 사이버 공간이라는 포괄적 어젠다를 명시적으로 내건 논의의 장이 출현하기에 이르렀다. 이러한 변화에 대응하여 한국에서도 인터넷과 사이버 공간의 실무를 담당하는 정부 부처들 이외에 전통적인 외교 전담부처인 외교부가 사이버 공간의 논의에 적극 참여하기 시작했다.

이러한 일련의 변화에서 주목할 것은 사이버 공간이 새로운 세계정치의 공간으로 부상했다는 사실이다. 사실 컴퓨터의 네트워크가 만들어내는 사이버 공간은 단순한 기술 공간만을 의미하지는 않는다. 사이버 공간은 정보와 문화의 공간인 동시에 비즈니스와 경제의 공간이고 정치와 안보의 공간이다. 게다가 사이버 공간은 단순히 네티즌들이 구성하는 온라인 공간만을 의미하는 것이 아니라 오프라인 공간에서 벌어지는 모든 사람들의 삶에도 영향을 미치는 복합적인 사회 공간이기도 하다. 이러한 사이버 공간은 지난 10여 년 동안의 성장을 통해서 최근 우리의 세계정치적 삶에 큰 영향을 미치는, 그야말로 ‘독립변수’로서 자리매김하였다. 앞서 언급한 미·중 정상회담이나 사이버공간총회의 추진은 바로 이렇게 사이버 공간의 세계정치적 비중이 급속히 커졌음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

세계정치 공간으로서 사이버 공간의 부상은 한국으로 하여금 새로운 국가전략을 준비하도록 요구한다. 미·중 정상회담에서 주요 어젠다로 제기된 사이버 테러와 공격의 위협은 이미 남의 나라 일이 아니다. 사이버공간총회의 개최도 단순한 국제회의의 참여전략을 넘어서는 포괄적인 대응책을 강구해야 할 사안이다. 이들은

모두 21세기 글로벌 질서의 변환이라는 거시적 맥락에서 이해하고 국가차원의 대응전략을 마련해야 할 문제들이다. 마치 19세기 중후반 서구에 기원을 두는 근대 국제정치 공간을 새로이 접하면서 당시 조선을 비롯한 동아시아 국가들이 큰 충격을 받았던 일에 비견할 만하다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 사이버 공간에서 형성되고 있는 글로벌 질서의 구조와 동학을 탐구함으로써 이에 대응하는 미래 국가전략의 방향을 모색하기 위한 이론적 기초로 삼고자 한다.

최근 사이버 공간의 글로벌 질서는 근대 국민국가들을 중심으로 부국강병의 게임이 벌어졌던 종전의 국제질서보다는 좀 더 복합적인 모습을 띠고 있다. 무엇보다도 사이버 공간에서 형성되는 글로벌 질서는 군사력이나 경제력과 같은 물질적 권력자원을 기반으로 한 전통적인 국제질서의 개념보다는 기술, 정보, 지식, 문화, 커뮤니케이션(통칭하여 지식) 등과 같은 비물질적 권력변수로 파악되는 새로운 양식의 질서이다. 사이버 공간의 글로벌 질서는 지식력을 기반으로 하여 작동하는 지식질서로 개념화할 수 있다. 이러한 지식질서는 역사적으로 존재해 왔지만 최근 지구화, 정보화, 민주화 등의 추세에 힘입어 독자적인 권력질서로서의 형태를 좀 더 명시적으로 드러내고 있다(Strange, 1988; Agnew, 2007; 김상배 외, 2008).

국제정치학 분야에서 사이버 공간의 글로벌 지식질서를 분석한 연구는 그리 많지 않다. 그나마 꾸준히 연구가 이루어져 온 분야는, 엄밀한 의미에서는 국제정치학 분야라고 할 수는 없지만, 인터넷 거버넌스에 대한 연구들이다(Franda, 2001; Mueller, 2002; 2010; Thierer and Crews Jr. eds., 2003; Maclean ed., 2004; Goldsmith and Wu, 2006; Mathiason, 2009). 국제정치학의 시각에서 사이버 공간(또는 정보혁명과 인터넷)과 관련된 글로벌 질서를 탐구한 연구들이 간간히 있었다(Deibert, 1997; Steinberg and McDowell, 2003; Herrera, 2006; Hanson, 2008). 그러나 주로 노드(node) 기반의 단순계 발상에 머물고 있는 기존의 주류 국제정치이론가들에게 있어서, 복잡계 현상을 기반으로 하는 사이버 공간의 글로벌 지식질서의 구조와 동학에 대한 연구는 그들의 관심영역 밖에 존재하는 과제였던 것이 사실이다. 간혹 이루어진 연구들도 사이버 공간의 글로벌 지식질서를 단편적으로 또는 개괄적으로만 파악하는 한계를 안고 있었다(Manjikian, 2010; Betz and Stevens, 2012; Choucri, 2012).

사실 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 여러 층위에 걸쳐서 복합적으로 일어나는 세계정치의 양상을 보이고 있다. 이러한 지식질서의 복합적인 성격을 이해함에

있어서 적어도 다음과 같은 세 가지 문제가 쟁점이 되고 있다. 첫째, 사이버 공간은 신자유주의적 지구화를 표방하는 세력들이 주도하는 ‘지식패권’의 공간이나, 아니면 여전히 국가 단위의 권위를 주장하는 ‘지식주권’의 공간이나, 둘째, 사이버 공간은 네티즌들과 민간 사업자들이 주도하는 ‘글로벌 거버넌스’의 공간이나, 아니면 전통적인 정부 간 국제기구들의 관할권이 인정되는 ‘국제레짐’의 공간이나, 끝으로 사이버 공간은 탈영토적 정체성을 바탕으로 한 ‘초국적 공론장’이나, 아니면 여전히 국민국가 단위의 정체성이 득세하는 ‘민족주의’의 공간이나 등의 문제이다.

이렇게 세 가지 층위에서 복합적으로 진행되는 사이버 공간의 세계정치에서는 ‘국가’로 대변되는 세력과 ‘탈(脫)국가’로 대변되는 세력이 경합하는 양상이 나타난다. 다시 말해 사이버 공간은 국가주권으로 대변되는 기성의 권력질서가 약화되는 공간이지만, 그럼에도 불구하고 사이버 공간을 완전한 탈(脫) 국가주권의 공간으로 볼 수는 없다. 오히려 사이버 공간은 국가주권과 탈 국가주권이 중첩되는 복합질서의 공간이다. 이 글에서 살펴본 바와 같이, 세 가지 차원에서 파악된 주권의 개념, 즉 사실상의 통제능력, 법정정치적 권위, 집합적으로 공유된 관념이라는 잣대에 기대어 볼 때, 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서는 ‘복합주권’의 현상이 출현하고 있다. 그렇다면 국제정치학의 시각에서 이러한 복합질서의 내용을 어떻게 이론적으로 이해해야 할까?

이 글은 사이버 공간의 글로벌 지식질서를 이론적으로 이해하기 위해서 네트워크 이론, 특히 최근 국내 국제정치학계에서 거론되고 있는 네트워크 세계정치이론의 시각을 원용하였다(하영선·김상배 편, 2010; 김상배, 근간). 네트워크 세계정치이론은 다소 복잡하게 혼재되어 있는 것처럼 보이는 글로벌 지식질서의 실체를 밝혀내는 분석틀을 제공한다. 이렇게 파악하는 글로벌 지식질서의 구성원리는 단순계 발상의 무정부 질서(anarchy)나 위계질서(hierarchy)가 아니다. 네트워크 세계정치이론의 시각에서 볼 때, 국가주권의 변환이 발생하는 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 무정부 질서도 아니고 위계질서도 아닌 ‘네트워크 질서(networkarchy)’로 개념화된다. 이렇게 글로벌 지식질서의 구조와 동학을 밝히는 것이 중요한 이유는, 바로 이러한 이론적 논의를 바탕으로 해서 사이버 공간의 부상에 대응하는 국가전략의 방향을 제대로 가늠할 수 있기 때문이다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2장은 글로벌 지식질서의 변환을 역사적 맥락에서 짚어보는 동시에 지식질서를 보는 기존 국제정치이론의 시각을 소개

함으로써 이 글의 논의를 펼치기 위한 플랫폼을 마련하였다. 제3장은 최근 사이버 공간에서 벌어지고 있는 글로벌 지식질서의 변환을 지식패권과 지식주권의 경합, 글로벌 거버넌스와 국제레짐 세력의 경합, 초국적 공론장과 사이버 민주주의의 경합이라는 세 가지 층위에서 분석하였다. 제4장은 네트워크 세계정치이론에서 제시하는 개념을 원용하여 사이버 공간에서 부상하는 글로벌 지식질서의 복합질서인 동시에 네트워크 질서로서의 성격을 개념화하였다. 맺음말에서는 이 글의 논의를 종합·요약하고, 이 글에서 제기한 이론적 논의의 연속선상에서 사이버 공간의 부상에 대응하는 미래 국가전략의 방향을 짚어 보았다.

## II. 글로벌 지식질서의 분석틀

### 1. 지식질서 변환의 역사적 맥락

최근 인터넷의 사용이 많아지고 일국 단위를 넘어서는 글로벌 문제들이 늘어나면서 그 속성상 초국적으로 펼쳐지는 사이버 공간을 어떻게 다스릴 것이냐에 대한 논의가 한창이다. 국제정치학의 시각에서 볼 때, 이러한 논의는 국내 차원을 넘어서는 새로운 글로벌 질서를 모색하려는 시도로 이어질 것으로 예견된다. 다시 말해, 2차 대전 이후 유엔을 중심으로 정치군사질서가 모색되고, 20세기 후반에는 IMF(International Monetary Fund)나 WTO(World Trade Organization)를 중심으로 경제무역질서가 형성되었다면, 최근 인터넷과 사이버 공간을 둘러싸고 나타나는 글로벌 질서의 모색은 '제3의 질서'의 태동을 방불케 한다.

이러한 제3의 질서를 무엇이라 부를 것이냐에 대해서는 아직은 적절한 명칭이 정착되지 않았다. 그러나 21세기 세계정치에서 새로운 권력자원으로서 주목받고 있는 기술, 정보, 지식, 문화, 커뮤니케이션(통칭하여 지식) 등의 변수를 중심으로 형성되는 질서라는 의미에서 통칭하여 '지식질서'라고 부르는 데 큰 무리는 없을 것 같다. 지식질서는 '지식'의 생산과 유통 및 사용이 일정하게 조직화된 방식으로 이루어지는 규칙화된 패턴이다. 지식질서의 개념은 지식과 권력의 문제를 사회과학적 의제의 가시적 구도 안으로 편입시킬 뿐만 아니라 지식을 둘러싸고 벌어지는 동학을 살펴보는 준거의 틀을 제공한다(Strange, 1988; 김상배 외, 2008).

이러한 시각에서 파악된 지식질서는 유사 이래 동서고금을 막론하고 존재했다(Innis, 1950; Briggs and Burke, 2009). 가장 비근한 예를 들자면, 국민국가를 주요 단위로 하고 각 국가들이 보유하고 있는 지식자원의 분포를 잣대로 하여 파악되는 근대 지식질서를 들 수 있다(Burke, 2000; Headrick, 1991; Misa, 2004). 그런데 이 글에서 논하는 21세기 글로벌 지식질서의 가장 큰 특징은 이러한 국가 단위의 발상을 넘어선다는 데 있다. 지구화와 정보화의 진전이 초국적으로 활동하는 비국가 행위자들을 활성화시키면서, 국가 행위자에만 시각을 고정해서는 변화하는 지식질서의 모습을 제대로 포착할 수 없게 되었다. 특히 지식이라는 분야의

속성 자체가 국가가 나서서 영토주권을 주장하는 발상과 잘 맞지 않는다. 오히려 이 분야에서는 다국적 기업이나 글로벌 시민단체와 같은 비국가 행위자들이 더 많은 영향력을 행사하기도 한다.

2차 대전 이후의 역사를 보면, 이러한 글로벌 지식질서는 크게 세 단계에 걸쳐서 진화하고 있는 것으로 그려볼 수 있다(Thussu, 2006). 글로벌 지식질서의 제1라운드는 1970년대와 1980년대 초 NWICO(New World Information and Communication Order) 운동의 대두라는 맥락에서 형성되었다. 새로운 질서의 모색은 1982년 맥브라이드 보고서의 채택으로 귀결되었다. 당시 쟁점이 된 것은 위성방송의 확산에 따른 초국적 정보 흐름이 개도국의 정보커뮤니케이션 주권(또는 지식주권)을 얼마나 침해하느냐의 문제였다. 특히 국경을 넘는 정보 흐름의 활성화로 인해서 널리 보급된 초국적 시청각 미디어, 특히 TV의 콘텐츠가 개도국의 이미지를 왜곡시키고 있다는 문제가 제기되었다. 이러한 문제제기와 새로운 정보커뮤니케이션질서(또는 지식질서) 구축의 노력은 역으로 미국의 유네스코 탈퇴라는 결과를 낳으면서 지지부진해졌다(Padovani, 2005; Pickard, 2007).

글로벌 지식질서의 제2라운드는 1990년대 들어 초국적 정보 흐름의 문제가 세계 무역의 쟁점과 결합되면서 벌어졌다. 우루과이라운드의 협상과정과 WTO의 성립과정에서 서비스 무역의 개방 문제가 대두되었다. 이 과정에서 쟁점은 물질상품과 마찬가지로 문화상품도 자유무역의 관념과 제도를 따르자는 것이었다. 이는 미국이 주도하는 세계 경제무역질서의 틀 안에 지식질서(또는 지식문화질서)를 담으려는 발상으로 이해되었다. 다시 말해 지식질서가 경제무역질서에 셋방살이 하는 모습이었다. 이러한 경제무역질서와 지식질서의 포괄적 접근은 유럽 국가들의 반론에 직면했는데, 문화산업의 개방과 관련하여 유럽의 국가들은 스크린쿼터 제 등을 내세워 보호주의적 반응을 보였다. 이에 대해 미국은 스크린쿼터 문제와 양자 간 투자협정(BIT)을 연계하는 우회 전략을 펴기도 했다.

이러한 연속선상에서 본 글로벌 지식질서의 제3라운드는 2000년대 들어 이루어진 정보혁명의 진전과 인터넷 환경의 창출에 대응하는 형태로 나타났다. 특히 새로운 지식질서 모색을 향한 노력에 획을 그은 것은 2003년과 2005년 두 차례에 걸쳐서 열린 WSIS(World Summit on the Information Society)이었다. 이러한 과정에서 새로운 쟁점으로 부상한 것은 환경으로서의 IT(information technology)에 대한 인식, 인프라에 대한 접근성, 협의와 광의의 인터넷 거버넌스, 글로벌 정보

격차 해소 등을 비롯하여 문화 및 언어 다양성, 문화 콘텐츠의 생산과 유통 및 소비 등의 문제였다. 제3라운드의 특징은 선진국과 개도국 대표라는 국가 행위자들의 참여 이외에도 민간 전문가 그룹과 글로벌 시민사회 그룹이 적극적으로 참여하여 명실상부한 글로벌 거버넌스의 실험대를 만들었다는 데 있다(Kleinwächter, 2001; Mastrini and Charras, 2005; Padovani, 2005; Pickard, 2007; 유현석, 2005).

글로벌 지식질서의 제3라운드는 아직까지는, 유엔의 정치군사질서나 WTO의 경제무역질서에서 보는 바와 같은, 전체 이슈를 아우르는 메타질서의 메커니즘을 형성하지 못하고 있다. 오히려 각 분야와 쟁점별로 다층적인 트랙별로 규범과 질서 형성의 노력들이 이루어지고 있다. 예를 들어, 초기에는 주로 좁은 의미의 인터넷 거버넌스의 문제가 다뤄졌다면, 최근 전통 국제기구들이 가세하면서 글로벌 정보격차 해소와 국제개발협력이 쟁점으로 추가되었다. 이와 병행하여 넓은 의미의 인터넷 거버넌스를 다루는 민간 포럼도 운영되고 있고, 선진국들의 정부 협의체를 통해서 전자상거래와 디지털 경제 및 사이버 안보에 대한 논의가 진행되고 있다. 이러한 과정에서 온라인 공간의 문제로 이해되었던 초기의 관심사가 오프라인 공간에서도 그 중요성을 설파하면서 커져가는 양상을 보인다.

## 2. 지식질서를 보는 이론적 시각

이렇게 변환을 겪고 있는 글로벌 지식질서를 어떻게 이해할 것인가? 가장 쉽게 원용할 수 있는 이론적 자원은 현실주의, 자유주의, 구성주의 등으로 대변되는 기존 국제정치이론의 논의에서 찾을 수 있다. 물론 기존의 국제정치이론은 아직 본격적으로 사이버 공간의 글로벌 지식질서에 관심을 기울이고 있지는 않다. 그렇지만 이들 주류 국제정치이론의 기본적인 시각을 지구화와 정보화의 맥락에서 변환을 겪고 있는 글로벌 지식질서의 구조와 동학을 이해하는 데 유추해서 적용해 볼 수는 있을 것이다. 이러한 맥락에서 이 글은 다음과 같은 세 가지 측면에서 글로벌 지식질서의 변환을 이해하는 이론적 시각을 검토해 보고자 한다(김상배 외, 2008).

첫째, 지식력을 추구하는 국제정치 행위자들의 세력관계 변화라는 시각에서 이해하는 지식질서의 변환이다. 이러한 변환은 신현실주의 국제정치이론이 말하는 능력의 분포로서 ‘구조’의 변화를 의미한다(Waltz, 1979; Gilpin, 1987). 이러한 지식질서의 구조, 즉 ‘지식구조’의 변환은 지식자원을 둘러싼 경쟁의 과정에서 발

생하는데, 특히 선진국들이 벌이는 글로벌 지식패권 경쟁은 이러한 변환의 일 단면을 극명하게 보여준다. 이렇게 파악되는 ‘지식구조’의 변환은 지식질서에서 가장 가시적인 형태로 드러나는 사실상(*de facto*) 메커니즘을 대변한다. 이러한 시각에서 보면 사이버 공간의 글로벌 지식질서에는 미국의 지식패권이 관철되어 있다. 그러나 정보화 시대의 글로벌 지식질서가 갖는 특징은, 후술하는 바와 같이, 지식패권의 주체가 전통적인 의미의 국민국가 행위자가 아니라는 데 있다.

둘째, 지식 분야의 제도 형성과 변화라는 차원에서 이해하는 지식질서의 변환이다. 이는 지식질서 변환의 법률상(*de jure*) 메커니즘에 해당되는데, 자유주의 전통의 국제정치이론으로부터 유추할 수 있는 변화의 이미지이다(Cowhey, 1990; Keohane and Nye, 1998; Drake, 2000; Braman ed., 2004). 이러한 변환은 새로운 국제레짐이 출현하거나 또는 기존의 국제기구가 새로운 분야로 관할권을 확장하려는 과정에서 발생한다. 기존에는 정부 간 레짐이었던 분야에 다양한 비국가 행위자들이 참여하면서 글로벌 거버넌스의 가능성이 탐색되기도 한다(Sinclair, 2012). 이 글에서 다루는 사이버 공간의 제도화는 이러한 지식질서의 변환이 관찰되는 대표적 사례이다. 특히 지구화와 정보화의 진전이 초국적으로 활동하는 비국가 행위자들에게 유리한 환경을 제공하면서, 국가 단위를 넘어서는 지식질서의 변환이 주목을 받고 있다.

끝으로, 글로벌 질서의 기반이 되는 (넓은 의미의 지식으로서) 관념이나 정체성의 변화라는 차원에서 이해하는 지식질서의 변환이다. 이는 구성주의 국제정치이론에서 상정하는 질서 개념의 연속선상에서 이해할 수 있는 변환의 개념이다(Palan, 1997; Deibert, 1997). 최근 지구화와 정보화 시대를 맞이하여 근대적인 의미의 국가주권 관념이나 국가 단위의 정체성이 변화하고 있다. 예를 들어, 최근 인터넷의 확산에 따라 그 가능성이 예견되고 있는 초국적 공론장의 부상은 국가의 경계를 넘어서 관념을 공유하고 경우에 따라서는 행동을 함께 할 수도 있는 정체성을 출현시키고 있다. 또한 정보와 지식의 초국적 생산과 전파 및 사용의 과정은 국민국가 단위의 주권 관념의 변환을 야기하며, 더 나아가 국민국가 단위의 국민정체성이 네트워크 환경을 배경으로 한 새로운 정체성으로 변모할 가능성을 예견케 하기도 한다.

이상에서 현실주의, 자유주의, 구성주의 국제정치이론의 연속선상에서 유추한 분석들에 입각해서 볼 때, 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서는 어떠한 일들이

발생하고 있을까? 사이버 공간에서 형성되는 글로벌 지식질서의 주도권을 장악하기 위한 구도는 미국의 지식패권에 대항하는 유럽과 중국, 개도국들의 도전이기도 하고, 민간 사업자와 민간기구의 주도권을 견제하려는 국가 세력과 정부 간 국제기구의 반격이기도 하고, 글로벌 지식질서의 사실상 메커니즘과 제도적 메커니즘의 대립이기도 하고, 일국 단위로 형성된 관념과 정체성이 좀 더 복합적인 형태로 변화하는 과정이기도 하다. 다음 장에서는 이렇게 복합적인 양상으로 전개되는 사이버 공간의 새로운 지식질서의 내용을 살펴보자.

### Ⅲ. 사이버 공간의 글로벌 지식질서

#### 1. 지식패권이나, 지식주권이나?

지식력의 분포라는 시각에서 이해한, 2차 대전 이후의 글로벌 지식구조는 미국이 주도하고 있다. 정보혁명의 초기부터 미국은 반도체, 컴퓨터, 소프트웨어, 인터넷 등과 같은 IT산물을 최초로 개발하여 지구적으로 전파하고, 이러한 지식력과 인프라를 활용하여 IT산업을 일으키고 디지털 경제의 봄을 일으켰으며, 이러한 능력을 전자정부와 전자민주주의, 군사혁신 등의 분야에 선도적으로 적용한 나라이다. 특히 미국의 다국적 IT기업들은 해당 분야의 기술혁신과 비즈니스를 주도하고 있다. 정보화 시대를 선도해온 IBM, 마이크로소프트, 시스코, 구글, 애플, 아마존 등은 모두 미국의 기업들이다. 대표적인 SNS(social network service)인 트위터, 페이스북, 유튜브 등도 모두 미국에 기반을 둔 서비스인데, 미국이외의 대부분의 나라들에서도 시장을 주도하고 있다. 그야말로 미국은 지식력의 잣대로 본 글로벌 지식구조에서 패권을 장악하고 있다(문상현, 2013).

오늘날 사이버 공간에서 군림하는 미국의 지식패권을 논할 경우 제일 먼저 떠오르는 기업은 인터넷 검색업체 구글이다. 뛰어난 검색기술과 지구적으로 깔린 분산 네트워크를 바탕으로 구글은 인터넷 검색시장을 지배하고 있다. 구글은 사이버 공간에서 이루어지는 엄청난 양의 정보의 생산과 유통과 소비의 과정을 좌지우지하는 존재가 되었다. ‘구글이 지배하는 질서’라는 의미의 ‘구글아키(Googlearchy)’라는 말이 무색하지 않을 정도이다. 흥미로운 것은 위로부터의 지배를 의미하는 구글아키의 성공은 웹2.0으로 대변되는 분산 네트워크를 기반으로 하고 있다는 점이다. 사실 구글은 인터넷과 사이버 공간에서 발생하는 웹2.0 현상을 가장 잘 파악하고 비즈니스에 활용한 기업이다. 이러한 구글은 자사 서비스가 세계 모든 나라에서 동일한 형태로 구현되도록 기술과 비즈니스를 조율할 뿐만 아니라 진출하는 국가의 법과 규제에도 부합하는 서비스를 제공한다. 경우에 따라서는 개별 국가의 정부가 구글의 원활한 서비스 제공을 위해 규제정책을 조정해야 하는 일마저도 발생한다(김상배, 2010; 올레타, 2010).

구글아키의 지구적 구축은 개별 기업으로서 구글의 관심사만은 아니다. 미국 정부의 입장에서 구글과 같은 미국 기업을 지원하기 위해서 정보의 자유로운 초국적 흐름을 보장하는 국제규범의 확립은 중요하다. 사실 인터넷 초창기부터 미국은 인터넷 서비스 분야에서 시장의 자율규제에 맡기는 정책을 견지하였다. 이러한 정책 기초를 국제적으로도 투영하는 노력을 벌였는데 그 이면에는 미국의 국가이익에 대한 계산이 깔려 있었다. 예를 들어, 민간 사업자들의 자유로운 활동을 보장하는 내용을 담고 있는, 미국과 EU(European Union) 간의 인터넷 서비스 교역원칙이 대표적인 사례이다. 이는 구글과 같은 미국 기업의 유럽 진출을 뒷받침하는 국제규범의 성격을 갖는다. 이러한 미국 정부의 국제규범화 노력은 다자무역의 장인 WTO 협상 과정에서도 발견된다. 최근 미국이 진행하고 있는 다자간 서비스협정 협상에서도 자유로운 인터넷 서비스 교역의 원칙이 적극적으로 도입되고 있다(강하연, 2013).

이러한 미국의 움직임에 대해서 유럽의 국가들은 개인정보 보호의 논리를 내세워 반론을 제기하였다. 예를 들어, 자유로운 정보의 흐름을 강조하는 미국과는 달리 유럽은 EU개인정보보호지침에 의거하여, 적절한 법제도적 수준의 개인정보 보호를 보장하지 않는 국가에는 유럽 시민들의 개인정보를 이전하는 것을 금지하고 있다. 2000년에 미국과 EU 간에 체결된 세이프하버원칙(Safe Harbor Principles)이 그 사례인데, 이는 유럽 시민들의 개인정보를 받아서 사용하는 미국 기업들이 EU지침에서 규정한 개인정보 취급의 요건을 적절히 갖추었는지를 판단하기 위한 기준을 담고 있다. 최근 구글에 대한 EU의 반독점 규제도 이러한 지침의 취지를 부과하려는 시도의 일환으로 이해할 수 있다(Farrell, 2003; 조화순, 2006).

한편 중국의 대응은 단순한 개인정보 보호나 반독점 규제의 차원을 넘어서는 양상을 보여준다. 중국 정부는 일종의 지식주권의 담론을 원용하고 있는데, 국내 외적으로 유통되는 인터넷상의 불건전하고 유해한 정보를 차단하고 검열하는 것은 주권 국가의 정부가 취할 수 있는 정당한 권한이라고 주장한다. 게다가 이러한 규제와 검열은 미국과 서구 국가들이 사이버 공간을 통해 자신들의 정치모델과 가치관 및 생활양식을 중국에 쏟아 붓는 데 대한 정당한 대응이라고 반박한다. 세계적 차원에서 인터넷 자유의 논리를 내세워 중국의 정책과 제도를 비판하는 것은 주권국가에 대한 내정간섭이라는 것이다. 이러한 맥락에서 중국 정부는 국내 법에 의거하여 중국 내의 인터넷 서비스 제공자들이 자체적으로 검열하도록 요구

했다. 시스코, 야후, 마이크로소프트, 구글 등과 같은 미국의 IT기업들은 중국 정부가 시장접근을 위한 조건으로서 제시한 자체검열의 정책을 수용하고 나서야 중국 시장에 진출할 수 있었다(Hughes, 2010; 배영자, 2011).

개인정보의 자율규제와 관련한 여타 개도국들의 주장도 국가주권의 담론에 입각해 있다. 개도국들의 반격은 2012년 12월 WCIT(World Conference on International Telecommunication)에서 시도된 ITR(International Telecommunications Regulation)의 개정 과정에서 드러났다. ITR은 전기통신 업무의 일반 원칙과 규정을 담고 있었는데, 그 내용이 너무 포괄적이고 모호해서 오랫동안 유명무실한 문서로만 남아 있었다. 게다가 ITR은 회원국들로 하여금 자신들의 사정에 맞추어 규제정책을 추진할 재량권을 너무 많이 부여하고 있었기 때문에 급변하는 기술환경을 따라잡기에는 미흡하다는 지적이 선진국들을 중심으로 제기되었다. 이러한 맥락에서 2012년 WCIT에서 ITR의 폐기를 주장하는 선진국들의 입장과 ITR의 개정과 강화를 주장하는 개도국들의 입장이 대립하는 양상이 나타났다. 이러한 과정에서 개도국들은 ITR을 통해 개별 국가 차원의 규제정책의 기초를 유지하려 했는데, 특히 인터넷에 대한 규제권한을 확보하려 했다(강하연, 2013, pp.102-105).

요컨대, 사실상의 지식패권이라는 시각에서 이해한 글로벌 지식질서의 구조는 미국, 엄밀하게 말하면 미국의 다국적 IT기업들이 주도하고 있는 가운데 EU나 중국, 그리고 개도국들이 지식주권의 논리를 내세워 방어하고 도전하는 양상이 나타나고 있다. 이러한 양상은 일차적으로 구글과 같은 민간 기업의 공세에 대해서 국가 단위의 법제도적 방어막을 내세우는 모습으로 나타난다. 그 이면에는 21세기 글로벌 질서를 운영하는 규범을 세우려는 패권국으로서 미국의 이해관계와 이에 대해서 국가주권의 원칙을 앞세워 반론을 제기하는 여타 국가들의 명분이 충돌하고 있다.

## 2. 글로벌 거버넌스냐, 국제레짐이냐?

제도적 메커니즘이라는 시각에서 본 글로벌 지식질서는 사이버 공간의 초국적 어젠다를 둘러싸고 정부 간 국제기구와 글로벌 거버넌스의 메커니즘이 경합하는 양상이다. 전통적으로 국제정치학의 시각에서 보면, 새로운 국제적 쟁점의 출현은 이를 다루는 국제레짐이 새로이 출현하거나 또는 기존의 국제레짐이 새로운 분야

로 관할권을 확장하려는 신·구 국제레짐 간의 갈등을 야기했다. 그러나 최근 사이버 공간을 둘러싸고 벌어지는 글로벌 지식질서의 변환은 국가 행위자를 중심으로 이루어지던 기존의 제도화 방식을 넘어서 비국가 행위자들이 적극적으로 참여하는 글로벌 거버넌스의 메커니즘이 부상하는 양상을 보이고 있다.

실제로 미국을 중심으로 시작된 초기 인터넷 분야의 제도 형성 과정에는 자율적 거버넌스를 옹호하는 비국가 행위자들이 중요한 역할을 담당했다. 예를 들어, 현재 우리가 사용하는 인터넷 주소체계와 도메인 이름체계의 기본골격은 국제기구의 장에서 정부 대표들의 합의에 의해서 이루어진 것이 아니다. 오히려 주로 미국을 기반으로 하여 활동하는 인터넷 전문가들과 민간사업자들이 자율적으로 거버넌스의 체계를 구축하였다. 이러한 면모를 잘 보여주는 사례가, 초창기부터 인터넷을 관리해온 미국 소재 민간기관인 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)이다. 여러모로 보아 ICANN은 개인, 전문가 그룹, 민간 기업, 시민 사회 등이 다양하게 참여하는 거버넌스의 실험대라고 할 수 있다. 특히 ICANN에 영향력을 행사하며 인터넷과 관련된 어젠다의 설정을 주도한 세력은, 미국의 전문가 그룹과 인터넷 기업, 그리고 지적재산권 옹호 세력과 미국 정부 등의 집합체이다. 이러한 집합체의 작동 과정을 보면, 인터넷 전문가들이나 민간 행위자들이 전면에서 나서고 미국 정부는 ICANN의 이면에서 보이지 않게 영향력을 행사한다. 다시 말해, ICANN의 사실상 인터넷 거버넌스 모델의 이면에는 ‘미국’이라는 행위자 집합체의 사실상 패권이 작동하고 있었다고 해도 과언이 아니다(김상배, 2010, pp.155-170).

최근 이러한 미국 주도의 인터넷 거버넌스 체계에 대해서 유럽과 개도국들이 반론을 제기하고 있다(Paré, 2003). 미국은 인터넷의 관리와 관련하여 민간 행위자들을 포함한 모든 행위자들이 참여하는 사실상의 거버넌스 메커니즘을 주창하였다. 이에 비해 유럽과 개도국들은 인터넷 분야에서 전통적인 국제기구의 틀을 활용하려는 제도적 접근을 펼치고 있다. 이러한 취지로 글로벌 정보격차 해소와 기타 문화적, 규범적 차원의 문제가 개도국과 비국가 행위자들에 의해 제기되었다. 사이버 안보 분야의 국제규범 형성 문제를 유럽 국가들이 주도하는 현상도 유사한 맥락에서 이해 가능하다.

최근 가장 큰 쟁점이 되고 있는 것은 ICANN의 개혁 문제이다. 유럽과 개도국들은 초창기부터 인터넷 거버넌스를 담당하는 민간 기구인 ICANN이 너무 미국 중심

으로 움직이고 있다는 비판을 제기해 왔다. 예를 들어, EU, 중국, 브라질, 이란, 사우디아라비아 등은 인터넷 거버넌스 분야에 새로운 정부 간 국제기구가 필요하다고 주장하고 있다. 이들 주장의 핵심은 미국 정부의 관리와 감독을 받을 수밖에 없는 현행 ICANN 체제의 개혁을 요구하는 데 있다. 인터넷 발전의 초기에는 선발 주자로서의 미국의 영향력을 인정할 수밖에 없었지만 인터넷이 지구적으로 확산되고 다양한 이해관계의 대립이 첨예해지면서 여태까지 용인되었던 관리방식의 정당성을 문제 삼을 수밖에 없다는 것이다(Mueller, 2010).

특히 이러한 움직임은 인터넷 초창기에는 상대적으로 뒤로 물러서 있던 전통적인 국가 행위자들이 인터넷 거버넌스의 전면으로 나서려는 문제의식을 바탕으로 갖고 있다. 다시 말해, 향후 인터넷 거버넌스의 진행 과정에 국가 행위자들이 영토적 주권을 좀 더 적극적으로 주장해야 된다는 것이다. 이러한 맥락에서 유럽, 일본, 호주, 캐나다 등과 같은 국가들이 ICANN에 적극 참여하여 각종 하부조직의 활동을 통해 인터넷 거버넌스를 주도하기 위한 경쟁을 벌이고 있다. 예를 들어, 최근 각국의 대표들을 중심으로 ICANN 내에 별도의 조직을 구성하여 미국 이외의 국가들의 힘을 모으려는 움직임이 활발하게 일고 있다(김의영·이영음, 2008; Cowhey and Mueller, 2009).

이렇게 ICANN의 대안을 모색하는 움직임은 유사 분야를 관할하던 기존의 국제기구들이 최근 인터넷 거버넌스 분야에 진출하면서 새로운 국면을 맞았다. 특히 전통적으로 전기통신 분야의 국제기구로 활동해온 유엔 산하의 ITU(International Telecommunication Union)가 민첩하게 움직이고 있다. ITU가 주도하여 2003년에 제네바와 2005년에 튀니스에서 두 차례에 걸쳐서 열린 바 있는 WSIS가 그 대표적인 사례이다. WSIS의 준비과정과 본 회의에서는 다양한 이슈가 제기되었는데, 그 중에서도 향후 인터넷을 누가 어떻게 관리할 것이냐의 문제와 함께 미국의 영향력 아래 놓여 있는 ICANN의 개혁이 가장 큰 쟁점이었다. 그러나 WSIS는 ICANN의 개혁에 대한 방안을 마련하는 데까지는 이르지 못하고 폐회되었는데, 그 이후 인터넷과 관련된 정책에 대한 지속적인 토론을 위한 장으로서 IGF(Internet Governance Forum)를 마련한 바 있다.

한편 ICANN 중심의 지식질서와 궤를 달리하는 움직임으로는 선진국들의 정부 간 협의체인 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)에서의 인터넷 거버넌스 논의를 빼놓을 수 없다. 31개국을 회원국으로 하는 OECD는

지속가능한 경제발전과 실업 및 세계무역 문제를 다루는 관점에서 IT가 전자상거래와 인터넷 경제의 미래에 미치는 영향에 대해 관심을 보여 왔다. '인터넷 경제의 미래'에 관한 OECD 장관회의는 캐나다 오타와에서 1998년에 글로벌 전자상거래의 실현가능성을 주제로 개최된 바 있었다. 그 후 10년이 지난 2008년 OECD 장관회의는 한국 서울에서 두 번째로 정보통신기술과 세계경제 문제를 다루는 회의를 개최하였다. 서울 회의에서는 '인터넷 경제의 미래에 대한 서울선언문'을 채택함으로써 OECD 회원국 차원에서 협력방향을 설정하였다.

앞서 언급한 사이버공간총회도 이러한 선진국들의 포맷이다. 사이버 테러나 공격을 받아서 피해를 볼 정도의 IT인프라를 갖추고 있는 선진국들이 주요 참여국이다. 사이버공간총회는 사이버 공간의 안보 문제와 기타 관련 의제들을 논의하기 위해서 2011년 영국의 런던에서 첫 총회가 열렸다. 2012년의 헝가리의 부다페스트에서 총회를 가진 후, 2013년 10월에는 서울에서 제3차 총회가 열릴 예정이다. 사이버공간총회의 의미는 사이버 공간이라는 포괄적 어젠다를 명시적으로 내건 본격적인 논의의 장이 출현했다는 데 있으며, 참여국들의 구체적인 이익이 걸린 사이버 안보라는 문제를 가지고 관련 당사국들인 선진국들을 중심으로 구성되어 실효성 있는 방안을 도출할 가능성이 크다는 데 있다.

요컨대, 제도의 형성이라는 시각에서 본 글로벌 지식질서는 미국을 배경으로 한 ICANN이 실질적으로 주도하고 있는 가운데 국가 단위로 대표를 내는 전통적인 국제기구의 제도적 메커니즘이 도전하고 있는 모습으로 그려진다. 이런 점에서 보면 현재 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 여전히 국가 행위자들이 주도하는 '국가 공간'의 성격과 네티즌들이나 민간 사업자들이 구성하는 '탈 국가 공간'의 성격이 경합하고 있다. 이러한 경합의 양상은 전통적인 국제기구 관할권이 인정되는 '주권 공간'과 '미국'의 패권이 바탕에 깔려 있는 글로벌 거버넌스의 메커니즘이 벌이는 경합과 맥을 같이 한다.

### 3. 초국적 공론장이나, 사이버 민족주의나?

집합적 정체성이라는 시각에서 이해한 글로벌 지식질서에서는 지구화 시대를 맞아 새로이 등장하고 있는 초국적 정체성과 기존의 국민국가 단위의 정체성이 경합하고 있다. 이러한 변환은 국민국가 단위로 구성된 국제질서의 관념과 행위자

의 정체성에 도전하는 초국적 네트워크 행위자들의 부상을 배경으로 한다. 다시 말해, 주로 사이버 공간을 매개로 하여 발생하는 정보와 지식의 초국적 생산과 전파 및 사용의 과정은 국민국가 단위의 주권 관념의 변환을 야기한다. 그러나 최근의 양상은 오히려 국민국가 단위의 국민정체성이 사이버 공간으로 옮겨 오면서 응집되는 가능성을 엿보게도 한다.

탈 국민정체성이 등장하는 계기 중의 하나는 초국적으로 활동하는 지식과 행동의 네트워크의 부상 과정에서 마련되었다. 다양한 국제적 사회연결망의 부상, 전문가나 시민사회 활동가들이 구성하는 인식공동체나 정책엘리트들의 싱크탱크 네트워크의 활성화 등이 발생하고 있다. 이러한 과정에서 예견되는 것은 사이버 공간에서 '초국적 공론장'의 형성 가능성이다(Dahlgren, 2005; Crack, 2008). 이러한 초국적 공론장을 통해서 인류 공동의 문제를 놓고 보편적 가치를 추구하는 글로벌 시민사회의 출현도 전망되고 있다. 이러한 초국적 공론장 또는 글로벌 시민사회의 전망은 탈근대적인 관념과 탈 국민적인 정체성의 형성을 그 배경에 깔고 있다(임현진, 2012).

최근 사이버 공간과 관련하여 글로벌 시민사회가 추구하고 있는 보편적 가치의 가장 대표적인 사례는 인권과 자유이다. 최근 개도국들의 인터넷에 대한 규제와 검열 및 통제 체제에 대해서 글로벌 시민단체들은 인권과 자유에 대한 보편적 가치를 내세워 비판하고 있다. 최근 전 세계적으로 논란이 되었던 사례는 1989년 천안문 사태 이후의 중국에서 행해지는 인권탄압과 인터넷에 대한 검열과 통제의 문제이다. 글로벌 시민단체들은 국경을 초월하는 보편적 인권의 정당성을 근거로 중국에 대해서 비판을 각을 세워왔다. 이에 대해서 중국은 이러한 인권 담론이 시대와 공간을 관통하는 보편성을 갖는다기보다는 주로 서구에 기원을 두는 민주주의와 자유의 담론을 배경으로 한다고 대응하고 있다.

이상에서 언급한 초국적 정체성의 출현 가능성에도 불구하고 국가 단위의 정체성이 여전히 잔존하고 있는데, 최근 사이버 공간에서는 오프라인 공간을 능가하는 민족주의 담론이 표출되고 있다. 사실 초국적으로 작동하는 인터넷이 만들어내는 공간에서 국가 단위에 기반을 둔 민족주의 관념이 득세한다는 것은 다소 역설적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 민족주의적 감정과 생각은 온라인 공간으로서 사이버 공간의 특성 때문에 더욱 증폭될 가능성이 크다. 사이버 공간은 신세대들에게 개인의 자유와 즐거움을 찾는 사적인 공간으로서만 기능하는 것이 아니라, 국가적

사건에 대해서는 오프라인 공간에서는 볼 수 없는 애국주의적 반응들이 결집되는 공간으로 기능하기도 한다. 다시 말해 사이버 공간의 신세대들은 개인적인 차원에서는 탈근대적인 가치를 추구하는 성향을 보이지만, 국가와 민족이 관련된 쟁점에 대해서는 여전히 근대적인 가치에 몰입하는 경향이 있다(류석진·조희정, 2008; 다타하라 모토야키, 2007).

최근 동아시아에서는 오프라인의 영토분쟁 못지않게 사이버 공간에서의 민족주의적 열기가 뜨겁다. 예를 들어, 한국과 중국 및 일본의 네티즌들이 독도, 동해 표기, 센카쿠(또는 댜오위다오) 등의 문제를 놓고 벌인 논쟁은 사이버 민족주의의 좋은 사례이다. 한국, 중국, 일본의 사이버 공간에서 유통되는 민족주의적 언사는 과격하며 동시에 매우 선동적이기까지 하다. 특히 중국과 일본, 그리고 한국과 일본 간의 영토 논란을 둘러싸고 제기되는 네티즌들의 주장은 상호 배타적인 감정을 담고 있기도 한다. 사이버 공간이 그 속성상 아무리 초국적 공간이라고 하더라도 네티즌들의 활동은 주로 자국 언어를 중심으로 이루어지기 때문에, 이러한 민족주의적 감정과 담론이 상승하여 강화되는 계기를 제공한다(서이중·탕레이, 2013. pp.242-243).

동아시아뿐만 아니라 글로벌 차원에서 큰 관심을 끄는 것은 역시 중국의 사례이다. 최근 중국의 네티즌들이 내보이는 행보는 여전히 개도국 수준의 민족주의적 색채를 강하게 지니고 있는 것이 사실이다(Wu, 2007). 예를 들어 동북공정이나 고구려사 문제와 관련된 한중관계의 처리, 베이징 올림픽 준비과정에서 나타난 중화 민족주의적 성향, 일본과의 영토 분쟁 등이 그 사례들이다. 이렇게 중국의 사이버 공간에서 발견되는 민족주의적 성향은 인터넷에 대한 중국 정부의 권위주의적 통제나 개도국으로서 중국이 글로벌 질서에서 차지하고 있는 위상 등의 변수와 미묘하게 연결되어 있다. 중국 지도부가 그들의 정통성을 강화하고 대외적 압력에 대항하려는 의도나 급속한 경제적 성장과 함께 형성된 중국인들의 국민적 자부심 등이 인터넷상에서의 민족주의 정체성과 결합하였다. 이러한 중국의 행보는 단순히 중국 내 네티즌들의 동향이라는 차원을 넘어서 향후 중국이 동아시아와 글로벌 질서에서 담당하게 될 '대국'으로서의 역할과 관련하여 국제정치학적 관심의 대상일 수밖에 없다.

요컨대, 집합적 정체성과 관념의 시각에서 본 글로벌 지식질서의 전개 양상은 사이버 공간이 기존 국가 단위의 정체성을 반영하는 '영토 공간의 부속물'이나,

아니면 새로운 초국적 또는 탈영토적 정체성의 공간이냐고 하는 질문을 던지게 한다. 현재 나타나고 있는 양상을 지켜보면, 사이버 공간은 이성적 커뮤니케이션이라는 측면에서 초국적 관념과 정체성을 생성시키는 공간인 동시에 감성적 커뮤니케이션이라는 측면에서는 오히려 국가 단위의 정체성과 관념이 응집하는 계기를 제공하는 공간으로 파악된다. 이렇듯 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 매우 복합적인 양상으로 창발하고 있다.

## IV. 네트워크로 보는 글로벌 지식질서

### 1. 국가주권 변환의 복합질서

이상에서 세 층위로 나누어 살펴본 사이버 공간의 글로벌 지식질서의 상(像)은 여태까지 주류 국제정치이론(즉 현실주의 전통)에서 상정하고 있던 상, 즉 근대 국민국가를 중심으로 개념화하던 국제질서의 이미지에 잘 맞지 않는 모습이다. 근대 국제정치의 대표적인 구성원리인 주권의 개념에 의거해서 보면, 사이버 공간에서는 예전처럼 국가주권을 특권화하거나 그 통제력을 과대평가할 수 없다. 여타 비국가 행위자들의 영향력과 권위가 점증하고 있기 때문이다. 또한 국가/국민(nation)이라는 집합적 이미지 안에 사이버 공간에서 활동하는 행위자들의 정체성을 가두어 놓을 수도 없다. 그러나 아무리 비국가 행위자들의 도전이 거세더라도 국가주권의 현상이 사이버 공간에서 완전히 사라져버리는 것은 아니다. 그렇다면 국가 중심의 질서상도 아니고 탈 국가의 새로운 질서상도 아니라면, 사이버 공간에서 창발하는 질서를 어떻게 이해해야 할 것인가? 본격적인 논의에 앞서 먼저 사이버 공간에서 나타나는 변환의 특성을 세 가지 차원의 주권 개념, 즉 사실상의 통제력, 법정정치적 권위, 공유된 집합정체성에 비추어 살펴보자(Krasner, 1999; 전재성, 2004; 김상배, 근간, 제7장).

첫째, 사실상 통제력으로서 주권의 시각에서 볼 때, 지구화와 정보화의 시대를 맞이한 오늘날 정부의 직접적 통제 하에 놓이지 않은 비국가 행위자들의 국내외 활동들이 늘어나고 있다. 이러한 과정에서 영토주권의 경계는 점차로 구멍이 뚫리고 지구화의 흐름에 의해서 종종 초월된다. 국가 대 국가의 관계, 또는 국가 대 비국가 행위자의 관계에서 어느 국가가 행사하는 통제력은 약해졌다. 예를 들어, 다국적 자본의 흐름에 대한 통제가 약해지거나 기술경제적 교환의 초국경화는 대표적 사례이다(Price, 2002). 그러나 사이버 공간에서 국가는, 예전처럼 절대적이진 않더라도, 여전히 다른 행위자들에 비해서 가장 많은 능력을 가진 행위자이다. 인터넷 서비스를 제공하는 다국적 기업들도 해당 국가의 규제정책을 무시할 수는 없다. 인터넷 거버넌스 분야에서도 국가 행위자는 초창기에는 제 역할을 찾지 못

하다가 최근에는 그 목소리를 높이고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 사이버 공간은 국가의 사실상 통제력에 대한 도전과 응전이 경합하고 있는 공간이다.

둘째, 법정정치적 권위로서 주권의 시각에서 볼 때, 사이버 공간에서는 근대 국제 정치에서 국가 행위자가 당연한 것으로 누려왔던 독립적인 지위와 권위가 침식되고 있다. 다시 말해 오늘날 사이버 공간은 법정정치적 권위를 행사하려는 국가의 주권적 시도가 항상 성공하는 공간은 아니다. 오히려 관련 당사자들이 각자의 영역에서 독자적인 권위를 행사하는 현상들이 늘어나고 있다. 예를 들어, 인터넷 거버넌스 분야에서 기술 전문가들이나 민간 사업자들의 역할과 권위가 주권국가의 관할권 안에서뿐만 아니라 이를 가로질러서 그리고 이를 초월해서 발휘되고 있다. 앞서 언급한 ICANN이나 그 하위의 기술위원회들의 권위가 대표적인 사례이다. 그러나 인터넷이 글로벌하게 확산되면서 이 분야에서도 국가의 주권적 권위를 주장하는 움직임들이 나타나고 있다. 예를 들어, 국가 차원의 대표성이 인정되는 국제기구의 관할권을 강화하려는 개도국들의 주장이 이러한 변화를 보여준다. 이러한 맥락에서 볼 때, 사이버 공간은 국가가 발휘하던 법정정치적 권위가 복합적인 양상으로 변화를 겪고 있는 공간이다.

끝으로, 공유된 집합적 정체성으로서 주권의 시각에서 볼 때, 사이버 공간에서 국가주권으로 대변되는 집합적 정체성은 더 이상 사람들 간의 어떤 심층적 일체감을 절대적으로 대변하지 못한다. 지구화와 정보화의 시대를 맞이하여 국민국가 단위는 정체성과 충성심의 유일한 원천이 아니다. 특히 초국적 네트워크 행위자들이 새로운 탈국민 정체성을 모색하고 있다. 예를 들어 사이버 공간을 매개로 하여 활성화되고 있는 초국적 공론장의 출현이나 이들이 주장하는 보편적 인권의 가치 등은 초국적으로 형성되는 정체성의 출현을 예견케 한다. 그러나 최근 사이버 공간에서 벌어지는 양상은 오프라인의 민족주의 감정이 온라인에도 투영되는 사이버 민족주의의 모습을 띠고 있다. 지구화와 정보화의 시대를 맞이하여 여러 가지 종류의 정체성들이 발흥하고 있더라도 이들을 관통하여 중심을 잡는 것은 여전히 국민정체성이라는 평가가 나오는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 사이버 공간은 초국적 정체성과 국민정체성이 경합을 벌이는 공간이다.

요컨대, 사이버 공간에서 발견되는 글로벌 지식질서는 국가주권의 변환이 발견되는 복합질서, 달리 말하면 복합주권(complex sovereignty)의 질서로 이해할 수 있다(Grande and Pauly, eds., 2005). 복합주권은 사실상 통제능력, 법정정치적 권위,

공유된 집합정체성의 세 차원에서 전통적인 국가주권이 비국가 행위자들과의 관계를 새롭게 설정하는 면모를 잡아내려는 개념이다. 이러한 시각에서 볼 때, 사이버 공간은 이러한 복합주권의 현상이 발생하는 대표적인 공간이라고 할 수 있다. 그렇다면 만약에 국가주권의 질서와 탈 국가주권의 질서가 서로 복합적으로 얽힌다면, 그 '복합'의 내용은 무엇인가? 복합주권의 질서는 어떠한 아키텍처와 작동방식을 지니고 있는가? 그리고 이러한 복합질서는 무정부 질서로 개념화되는 근대 국제질서와는 어떻게 다른가? 국제정치학에서 진행되어온 이론적 논의의 연속선상에서 볼 때, 사이버 공간에서 형성되고 있는 글로벌 지식질서를 어떻게 개념화해야 할까?

## 2. 네트워크로 보는 복합질서의 아키텍처

이 글은 네트워크 세계정치이론의 시각을 원용하여 이상에서 제기된 질문에 답하는 단초를 마련하고자 한다. 특히 복합질서의 아키텍처를 좀 더 쉽게 그려보기 위해서, 네트워크의 유형에 대한 논의를 사이버 공간의 글로벌 지식질서의 아키텍처를 이해하는 데 적용하고자 한다. 네트워크 세계정치이론은 21세기 세계정치에서 부상하고 있는 네트워크들을 개념적으로 구별하여 보기 위해서, 〈그림 1〉에서 보는 바와 같은, 단 허브형, 다 허브형, 탈 허브형 네트워크 등을 기본형으로 제시하고 있다. 물론 이 세 가지 유형의 네트워크는 네트워크의 기본 아키텍처를 이해하기 위해서 제시된 이념형의 네트워크이다. 이러한 유형 구분은 사이버 공간에서 형성하는 글로벌 지식질서의 내용을 좀 더 구체적으로 이해하는 데 도움이 된다 (Baran, 1964; 김상배, 2005).

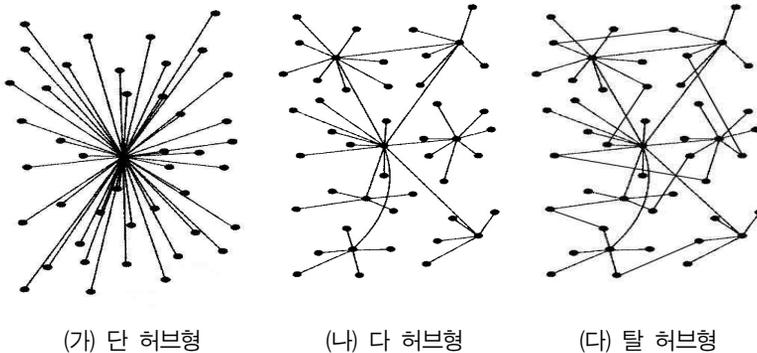
먼저, 〈그림 1〉의 (가)에서 보는 바와 같은, 단 허브형 네트워크의 아키텍처이다. 이러한 단 허브형 네트워크는 사이버 공간에서 발견되는 지배의 네트워크, 좀 더 구체적인 사례를 들면, 인터넷 검색 분야의 구글아키, 인터넷 거버넌스 분야의 ICANN의 주도권, 신자유주의적 지구화의 담론 등에서 발견된다. 이러한 단 허브형 네트워크는 '제국 모델'을 연상케 한다. 특히 역사적으로 존재했던 로마제국, 중화제국, 이슬람제국, 대영제국 등은 모두 중심으로부터 주변으로 네트워크를 쳐나갔다는 점에서 이러한 단 허브형 네트워크의 아키텍처를 갖는 제국 모델로 이해할 수 있다. 오늘날 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서 국가-비국가 행위자의 집합체로서 '미국'이 행사하는 지식패권이 이러한 제국적 네트워크의 아키텍처

를 바탕으로 작동한다고 볼 수 있다.

둘째, <그림 1>의 (나)에서 보는 바와 같은, 다 허브형 네트워크의 아키텍처이다. 이러한 다 허브형 네트워크는 원칙적으로 동등한 단위체들 간의 게임을 상징하는 국민국가체제 또는 국제질서의 아키텍처를 잘 보여준다. 엄밀하게 말하면, 국민국가는 각 허브와 그 주위의 노드들에 그룹핑을 위한 테두리 선(점선 또는 실선)을 그어놓은 노드군의 형태라고 할 수 있다. 상대적으로 비슷한 규모를 갖는 노드군(群)들의 상위에 또 다른 권위체가 없는 상태에서 작동하는 질서 모델이라는 점에서 주권국가들이 구성하는 국제질서 모델로 볼 수 있다. 이러한 다 허브형 네트워크는 사이버 공간의 질서형성 과정에서 나타나는 중국이나 개도국들의 지식주권 주장, 기존 국제기구들의 약진, 사이버 공간의 민족주의 등에서 발견된다.

끝으로, <그림 1>의 (다)에서 보는 바와 같은, 탈 허브형 네트워크의 아키텍처이다. 이러한 탈 허브형 네트워크는 사이버 공간에서 발견되는 글로벌 거버넌스의 모색이나 초국적 공론장과 글로벌 시민사회의 활동 등에서 나타나는 네트워크에 비유할 수 있다. 탈 허브형 네트워크는 다 허브형 네트워크에서 허브를 경유하지 않는 노드들 간의 교류가 점차로 증대되는 형태이다. 다국적 기업이나 글로벌 시민사회와 같은 비국가 행위자들의 활동이 활발해지면서 네트워크상에서 허브의 의미가 무색해지는, 그래서 전방위형 네트워크로 근접해가는 형태라고 할 수 있다. 글로벌 지식질서에서 나타나는, 웹2.0의 구상에 기반을 둔 양방향 네트워크와 소셜 네트워크의 활성화는 이러한 탈 허브형 네트워크의 아키텍처를 보여주는 대표적인 사례이다.

<그림 1> 네트워크의 세 가지 유형



출처: Baran(1964)과 김상배(2005)에서 응용

이상의 네트워크 유형에 대한 논의를 앞서 제시한 지식질서의 세 가지 층위, 즉 사실상 세력분포, 제도적 메커니즘, 집합적 정체성의 시각에서 살펴본 사이버 공간의 글로벌 지식질서에 적용해 보자. <그림 2>에서 다소 도식적으로 요약한 바와 같이, 세 가지 층위에서 개념화된 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서는 세 가지 유형의 네트워크, 즉 단 허브형, 다 허브형, 탈 허브형 네트워크들이 서로 중첩되고 경합하는 양상이 나타난다.

먼저, 사실상 세력분포의 시각에서 본 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서는 제국 모델을 유추할 수 있는 단 허브형 네트워크를 찾아 볼 수 있는데, 이는 사이버 공간의 비공식 제국질서에 유추되는 구글아키에 대칭시킬 수 있다. 그런데 지식패권(또는 지식제국)으로서 구글아키는 그 바탕에 웹2.0 현상으로 대변되는 탈 허브형 네트워크를 깔고 있다는 점이 특징이다. 한편 미국의 글로벌 지식패권을 견제하여 국가 차원의 규제와 검열을 강조하는 유럽, 중국, 개도국 등의 행보는 다 허브형 네트워크에 비유할 수 있는데, 이들의 주장이 국가주권을 기본원칙으로 하는 국제질서의 작동방식에 의거하고 있기 때문이다. 이러한 시각에서 보면, 글로벌 지식질서의 사실상 메커니즘은 단 허브형인 동시에 탈 허브형 네트워크의 부상을 한편으로 하고, 다른 한편에서는 다 허브형 네트워크를 닮은 국가 네트워크의 견제가 이루어지는 복합질서가 부상하고 있다.

〈그림 2〉 네트워크로 보는 지식질서의 아키텍처

	단 허브형 네트워크	다 허브형 네트워크	탈 허브형 네트워크
지식질서의 사실상 구조	구글아키 지식패권	규제와 검열 지식주권	웹2.0 현상 분산 네트워크
지식질서의 제도적 측면	미국의 사실상 지배 ICANN	국제레짐 ITU	글로벌 거버넌스 WSIS
지식질서의 관념적 측면	지구화의 보편적 담론 과 정체성	사이버 민족주의 국민정체성	초국적 공론장 글로벌 시민사회

둘째, 제도적 메커니즘의 시각에서 볼 때, ICANN으로 대변되는 인터넷 거버넌스 모델은 단 허브형인 동시에 탈 허브형 네트워크의 아키텍처를 갖는 것으로 개념화된다. 미국의 사실상 지배가 배경에 깔려 있다는 점에서 ICANN은 기본적으로

단 허브형 네트워크의 아키텍처를 갖고 있다. 그러나 그 운영방식은 WSIS에서 나타난 바와 같이, 다양한 민간 행위자들이 탈 허브형 네트워크를 방불케 하는 글로벌 거버넌스의 메커니즘을 따른다. 이에 대해 유럽, 중국, 개도국들이 국가 단위의 대표성을 주장하거나 ITU와 같은 전통 국제기구가 그 관할권을 옹호하는 움직임이 보이고 있는 것은 기존의 국제질서를 연상시키는 다 허브형 네트워크 모델로 유추 가능하다. 이러한 시각에서 보면, 글로벌 지식질서의 제도적 메커니즘은 단 허브형인 동시에 탈 허브형 네트워크의 미국 주도 글로벌 거버넌스 모델과 국가 행위자들을 주요 단위로 하는 다 허브형 네트워크 모델이 경합하는 모습을 보이고 있다.

끝으로, 관념과 정체성으로서 지식질서라는 시각에서 볼 때, 신자유주의적 글로벌리즘을 바탕으로 깔고 있는 보편적 담론의 확산 네트워크는 지구화 시대의 제국을 연상케 하는 단 허브형 네트워크를 떠올리게 한다. 그러나 초국적 커뮤니케이션 네트워크를 기반으로 활동하는 글로벌 시민사회나 이러한 과정에서 부상하는 초국적 공론장의 작동방식은 탈 허브형 네트워크에 가깝다. 사실 지구화의 과정은 엘리트와 대중 수준에서 발견되는 이러한 두 가지 네트워크가 서로 긴장된 관계를 유지하면서도 복합되는 모습을 나타낸다. 이에 비해 사이버 공간에서 나타나고 있는 국민정체성의 결집과 민족주의적 담론은 국가 행위자를 노드로 하는 다 허브형 네트워크를 떠올리게 한다. 이러한 시각에서 보면, 글로벌 지식질서의 관념적 메커니즘은 단 허브형인 동시에 탈 허브형 네트워크의 아키텍처를 지닌 초국적 정체성의 모델과 다 허브형 네트워크를 닮은 사이버 민족주의 모델이 경합하는 모습으로 그려진다.

이상의 논의를 종합해서 보면, 사이버 공간에서 발견되는 글로벌 지식질서의 복합질서는 다 허브형 네트워크로 개념화되는 근대 국가체제가 변환을 겪는 와중에 단 허브형 네트워크의 제국질서와 탈 허브형 네트워크의 글로벌 거버넌스 질서가 중첩되면서 경합하는, 그야말로 ‘복합적인 아키텍처’를 갖고 있다. 다시 말해, 기존의 국민국가 중심의 질서가 변화를 겪고 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 새로운 행위자들이 득세하는 전면적인 탈 허브형 네트워크만 관찰되는 것은 아니고, 그 반대로 어느 특정 국가(또는 기업)의 세력이 전체 네트워크를 압도하는 단 허브형 네트워크가 부상하는 것도 아니다. 오히려 글로벌 지식질서의 현실은 세 가지 네트워크가 교차하는 지점에서 교묘하게 얽히면서 운영되는 복합질서가 부상하고

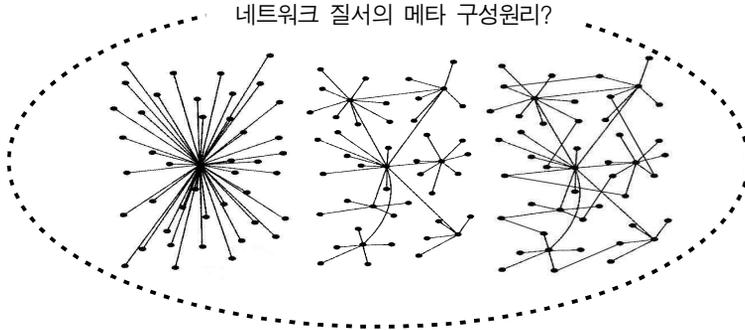
있는 것으로 보아야 할 것이다.

### 3. 메타질서로서 네트워크 질서?

사이버 공간의 글로벌 지식질서의 세 가지 층위에서 서로 경합하면서 작동하는 세 가지 유형의 네트워크들이 만들어 가는 복합질서를 어떻게 개념화할 것인가? <그림 2>에서 다소 도식적으로 요약한 9개의 범주를 따로따로 구분하여 나열만 할 것이 아니라 이들 네트워크 전체를 통틀어 관통하는 글로벌 질서의 내용을 개념화하는 것은 가능할까? 이러한 문제의식을 가지고 보면, 사이버 공간의 복합질서는 근대 국제체제의 무정부 질서나 또는 그 반대편의 스펙트럼에 위치하는 위계 질서 또는 제국질서 등과 같이 하나의 개념적 층위에서 파악할 수 있는 ‘실체적 질서(substantial order)’ 모델로 이해할 성질의 것이 아닐 수도 있다. 다시 말해, 사이버 공간에서 나타나는 글로벌 지식질서의 구성원리는 단일한 행위자, 예를 들면 노드형의 국민국가들이 구성하는 단순계(simple system)의 그것이 아니다. 오히려 다양한 행위자들이 다층적으로 구성하는 소위 복잡계(complex system)의 구성원리를 따른다고 보아야 한다(민병원, 2005). 그렇다면 사이버 공간에서 구성되는 ‘복잡계의 질서’로서 글로벌 지식질서를 어떻게 개념화해야 할까?

이러한 ‘복잡계로서의 질서’를 굳이 명명하자면, 무정부 질서(anarchy)와 위계질서(hierarchy)의 중간에 설정되는 ‘네트워크 질서(networkarchy)’ 정도로 부를 수 있을 것이다. 이러한 네트워크 질서의 내용이 무엇인지를 밝히는 것은 향후 네트워크 세계정치이론이 풀어야 할 가장 큰 과제 중의 하나임이 분명하다. 그 중에서도 가장 도전적인 과제는 네트워크 질서가 지닌 특성을, ‘실체적 질서’가 아닌, 일종의 ‘메타질서(meta-order)’로서 개념화하는 일이다. 이 글이 염두에 두는 네트워크 질서의 개념은 무정부 질서나 위계질서와 동일한 차원에서 이들 개념을 대체하는 또 하나의 질서 개념이 아니다. 오히려 복잡계로서의 네트워크 질서는 ‘질서들의 질서(archy of archies)’ 또는 ‘네트워크들의 네트워크(network of networks)’이라는 차원에서 이해되는 망중망(網重網)의 메타질서이다. 이러한 점에서 네트워크 질서란 상이한 구성원리를 가지고 있는 몇 가지 유형의 질서가 복합된, 그야말로 ‘복합질서’이다.

〈그림 3〉 메타질서로서 네트워크 질서



이러한 세 가지 유형이 복합된 아키텍처를 지니는 네트워크 질서의 작동방식을 보면, 한편으로는 구심력을 지닌 중심성의 요소가 조정의 메커니즘으로 작동하는 가운데, 다른 한편으로는 자발적이고 자기조직화의 형태를 띠는 개방적 참여가 원심력을 발휘하는 방식이 될 것이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 미래의 세계질서는 위계의 단순 모델에서 위계-수평의 복합 모델로 변환하는 망중망(網重網)의 복합 아키텍처와 작동방식을 내보일 것이다. 여기서 관건이 되는 것은 기존의 질서와 새로운 질서 모델이 어느 지점에서 복합될 것이냐의 문제이다. 그 복합 지점의 위치에 따라서 향후 글로벌 질서의 아키텍처나 작동방식은 다소 다른 모습으로 발현될 수도 있기 때문이다. 이러한 이유로 쟁점 분야와 지역에 따라서 다른 모습의 네트워크 질서가 존재할 가능성이 있다. 결국 이러한 문제는, 〈그림 3〉에서 묘사한 바와 같이, 글로벌 질서에서 부상하고 있는 복합질서(들)의 구성원리를 포괄하는 일종의 ‘메타 구성원리’를 발견하는 작업으로 귀결된다.

## V. 맺음말

이 글은 네트워크 세계정치이론의 시각에서 사이버 공간에서 형성되고 있는 글로벌 지식질서의 구조와 동학을 탐구함으로써 미래 국가전략의 방향을 모색하기 위한 이론적 기초로 삼고자 하였다. 최근의 양상을 보면, 사이버 공간이 본격적인 의미의 세계정치 공간으로 인식되는 계기를 맞고 있다. 그러나 사이버 공간은 근대 국민국가들이 부국강병의 게임을 벌이는 전통적인 의미의 국제정치 공간은 아니다. 사이버 공간의 글로벌 질서는 지식력의 잣대로 이해한 글로벌 질서, 즉 지식질서의 개념을 통해서 좀 더 쉽게 파악된다. 이러한 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 예전의 국제질서보다 좀 더 복합적인 방식으로 작동한다. 이러한 글로벌 지식질서는 역사적으로 있어 왔지만 최근 지구화, 정보화, 민주화의 추세에 힘입어 독자적인 권력질서로서의 성격을 좀 더 명시적으로 드러내고 있다.

현재 사이버 공간의 글로벌 지식질서에서는 세 가지 차원의 복합적인 경합이 벌어지고 있다. 첫째, 현재 사이버 공간에서는 여전히 전통적인 국가 행위자들 간의 경합이 발견된다. 미국과 유럽으로 대변되는 선진국들이 주도하는 '패권 공간'과 중국과 여타 개도국들이 주도하는 '대항 공간'이 경합한다. 둘째, 여전히 국가 행위자들이 주도하는 '국가 공간'과 네티즌들이나 민간 사업자 및 글로벌 시민단체들이 구성하는 '탈 국가 공간'이 경합하고 있다. 이는 전통적인 국제기구 관할권이 인정되는 '주권 공간'과 새로이 부상하는 '글로벌 거버넌스 공간'의 경합이기도 하다. 끝으로, 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 기존 정체성을 반영하는 '영토 공간의 부속물'인 동시에 새로운 '초국적 또는 탈영토적 정체성의 공간'의 성격을 동시에 보여주고 있다. 이들 현상들은 매우 복합적으로 얽혀 있어서 노드(node) 기반 이론의 발상에 발목이 잡혀 있는 기존 국제정치이론의 시각에는 쉽게 포착되지 않는다.

이러한 맥락에서 이 글은 네트워크 세계정치이론의 시각을 원용하여 사이버 공간에서 창발하는 글로벌 지식질서의 구조와 동학을 밝히는 작업을 펼쳤다. 사이버 공간의 글로벌 지식질서는 주류 국제정치학이 말하는 상정하는 국제체제, 즉 무정

부 질서의 개념으로 파악할 수 없다. 그렇다고 새로운 위계질서나 제국질서의 출현도 아니다. 이 글의 주장은 사이버 공간에서 발견되는 글로벌 지식질서는 단순계의 질서가 아닌 복잡계의 질서이며, 더 나아가 여러 가지 속성을 갖는 질서들이 병존하면서 진화하는 복합적인 메타질서라는 데 있다. 이 글은 이러한 복합질서를 ‘네트워크 질서’ 또는 ‘망중망 질서’로서 개념화하였다. 이러한 사이버 공간의 글로벌 질서는 21세기 질서의 미래를 선행적으로 보여준다는 점에서 큰 의미가 있다.

그렇다면 이러한 복합질서이자 네트워크 질서의 성격을 갖는 사이버 공간의 부상에 대응하는 미래 국가전략은 어떠한 방향으로 추진되어야 할까? 이러한 질문에 대한 답은 지면을 달리하여 좀 더 본격적으로 탐구하여야 할 것이다. 그러나 이 글은 네트워크 세계정치이론의 시각에서 도출되는 네트워크 외교전략에 대한 논의의 연속선상에서 몇 가지 생각해 볼 수 있는 사이버 국가전략의 기본방향을 간략히 제시하며 마무리하고자 한다. 이러한 전략방향에 대한 고민은 최근 중견국으로서 21세기 세계정치에서 적극적인 역할이 기대되고 있는 한국의 위상변화와 밀접한 관련이 있다(김상배, 2011a; 2011b).

사이버 국가전략의 모색 작업은 이 글에서 살펴본 글로벌 지식질서의 네트워크 질서로서의 성격을 정확히 파악하는 데에서부터 출발하여야 한다. 특히 다양한 행위자들의 경합 과정에서 발생하는 이해관계의 구도를 파악하는 것이 중요하다. 앞서 지적하였듯이, 미국이나 유럽의 선진국들뿐만 아니라 중국과 여타 개도국들은 사이버 공간의 질서 형성에 대해서 진지한 대응을 보이고 있다. 미래 지식질서의 형성을 놓고 벌이는 담론과 명분 경쟁의 이면에 나름대로의 이익에 대한 계산이 깔려 있을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 중견국으로서 한국은 상황을 어떻게 이해하고 대처할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

이러한 상황인식을 바탕으로 새롭게 짜이는 글로벌 지식질서의 구도 안에서 중견국 한국의 위상을 적절히 설정하는 지혜가 필요하다. 최근 가장 논란이 되는 것은 현재 경합하고 있는 두 개의 세력, 즉 단 허브형과 탈 허브형이 복합된 네트워크 세력과 다 허브형 네트워크로 대변되는 기존의 국가 세력 사이에서 한국이 어느 편에 설 것이냐의 문제이다. 사실 중견국이라는 입장이 매우 애매할 수밖에 없어서 많은 경우에 선택의 딜레마 상황에 처하기도 한다. 실제로 최근 인터넷 거버넌스 분야에서 벌어지는 글로벌 질서의 형성과정에서 한국이 수행하고 있는 외교적 역할을 보면 한국이 ‘인터넷 강국’이라고 자부하고 있는 상황을 무색케 한다.

실제로 앞서 언급한 2012년 12월 WCIT에서 ITR의 개정 논의 과정에서 한국은 ITR의 폐기를 주장하는 선진국의 입장에 적극 동조하지도 못하고, 그렇다고 ITR의 강화를 주장하는 개도국 편을 들지도 못하는 애매한 처지였다. 결국 한국은 ITR의 개정에 서명을 했지만, 이러한 전략적 결정이 향후 어떠한 영향을 미칠지는 알 수 없다. 이러한 종류의 딜레마는 향후 다른 회의에서도 반복될 가능성이 크다. 실제로 한국은 글로벌 인터넷 거버넌스의 제반 정책에 대한 정부의 입장이 뚜렷이 서 있지 않기 때문이다. 중견국으로서 처한 존재론적 어려움을 고려하면, 한국이 글로벌 거버넌스 논의에 적극적으로 참여하지 못하는 사정을 충분히 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정보화의 미래 전략방향에 대한 좀 더 진지한 성찰이 필요한 것은 지적하지 않을 수 없다(강하연, 2013: pp.105-107).

이러한 상황에서 시급히 필요한 것은 글로벌 지식질서의 네트워크 구조를 정확히 파악하고 한국이 취할 전략의 방향을 고민하는 지식외교의 발상이다. 이는 단순히 각종 회의나 포럼에 참여하는 미시적인 의제 창출 전략을 넘어서 지식한국이 나아갈 방향을 모색하려는 좀 더 거시적인 국가전략과 연결된다. 그야말로 한국의 정보화 수준이나 국제사회에서의 위상 및 기여도 등을 객관적으로 고려하여 글로벌 정보사회의 의제를 개발하는 능력의 개발이 필요하다. 앞서 언급한 ITU, IGF, ICANN, 사이버공간총회 등의 국제정치적 역학에 대한 엄밀한 분석 필요하다. 인터넷 거버넌스의 각 세부영역별로 한국의 지식전략적 위상 설정이 필요하다. 이러한 과정에서 분명한 것은 이러한 지식외교의 추진이 지연되면 될수록 새로운 글로벌 지식질서는 한국의 이익과 무관하게 짜일 가능성이 크다는 것이다.

투 고 일 : 2013. 7. 10.

심사완료 : 2013. 8. 9.

게 제 일 : 2013. 8. 30.

## 참고문헌

- 강하연. 2013. “ICT교역의 글로벌 거버넌스.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『커뮤니케이션 세계정치』 사회평론, pp.73-109.
- 김상배. 2005. “정보화시대의 제국: 지식/네트워크 세계정치론의 시각.” 『세계정치』 26(1), pp.93-120.
- 김상배. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 한울.
- 김상배. 2011a. “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용.” 『국제정치논총』 51(3), pp.51-77.
- 김상배. 2011b. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』 17(3), pp.5-40.
- 김상배. 근간. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 한울.
- 김상배. 외. 2008. 『지식질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치의 변환』 한울.
- 김의영·이영음. 2008. “인터넷과 거버넌스: ICANN의 ccNSO 형성과정에서 ccTLDs 세력의 역할을 중심으로.” 『국제정치논총』 48(2), pp.173-196.
- 다타하라 모토야키. 2007. 『한중일 인터넷 세대가 서로 미워하는 진짜 이유』 삼인.
- 류석진·조희정. 2008. “온라인 공간의 민족주의적 갈등에 대한 연구: 게시판과 동영상 UCC를 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』 25(4), pp.83-119.
- 문상현. 2013. “국제정치경제의 변화와 미디어 지구화론.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『커뮤니케이션 세계정치』 사회평론, pp.189-234
- 민병원. 2005. 『복잡계로 풀어내는 국제정치』 삼성경제연구소.
- 배영자. 2011. “미국과 중국의 IT 협력과 갈등: 반도체 산업과 인터넷 규제 사례.” 『사이버커뮤니케이션학보』 28(1), pp.53-88.
- 서이종·탕레이. 2013. “중국과 한국의 사이버 민족주의 비교연구.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『커뮤니케이션 세계정치』 사회평론, pp.235-262
- 올레타, 켄. 2010. 『구글드: 우리가 알던 세상의 종말』 타임비즈.
- 유현석. 2005. “글로벌 거버넌스에서 국가와 지구시민사회: WSIS사례를 통해서 본 글로벌 거버넌스의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』 39(3), pp.331-352
- 임현진. 2012. 『지구시민사회의 구조와 역학: 이론과 실제』 나남.

- 전재성. 2004. “국가주권의 재성찰.” 『세계정치』 25(1), pp.5-17.
- 조화순. 2006. “사이버 공간의 글로벌 거버넌스: 개인정보 국외이전과 관련한 미국-EU의 갈등.” 『국제정치논총』 46(1), pp.165-181
- 하영선·김상배 편. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』 서울대학교출판문화원.
- Agnew, John. 2007. “Know-Where: Geographies of Knowledge of World Politics.” *International Political Sociology*. 1, pp.138-148.
- Betz, David J. and Timothy C. Stevens. 2012. *Cyberspace and the State: Towards a Strategy for Cyberpower*. London and New York: Routledge.
- Braman, Sandra ed. 2004. *The Emergent Global Information Policy Regime*. New York: Palgrave Macmillan.
- Briggs, Asa and Peter Burke. 2009. *A Social History of the Media*. Third Edition. Cambridge and Malden: Polity.
- Burke, Peter. 2000. *A Social History of Knowledge: From Gutenberg to Diderot*. Cambridge: Polity.
- Choucri, Mazli. 2012. *Cyberpolitics in International Relations*. Cambridge and London: MIT Press.
- Cowhey, Peter and Milton Mueller. 2009. “Delegation, Networks, and Internet Governance.” Miles Kahler. ed. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Cowhey, Peter F. 1990. “The International Telecommunications Regimes: The Political Roots of Regimes for High Technology.” *International Organization*. 44(2), pp.169-199.
- Crack, Angela M. 2008. *Global Communication and Transnational Public Spheres*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahlgren, Peter. 2005. “The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation.” *Political Communication*, 22, pp.147-162.
- Deibert, Ronald J. 1997. *Parchment, Printing, and Hypermedia: Communication in World Order Transformation*. New York: Columbia University Press.
- Drake, William J. 2000. “The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime.” Christopher T. Marsden. ed. *Regulating the Global Information*

- Society*. London: Routledge, pp.124-177.
- Grande, Edgar and Louis W. Pauly, eds. 2005. *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Farrell, Henry. 2003. "Constructing the International Foundations of E-commerce in the EU-U.S. Safe Harbor Arrangement." *International Organization*, 57(2), pp.277-306
- Franda, Marcus. 2001. *Governing the Internet: The Emergence of an International Regime*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldsmith, Jack and Tim Wu. 2006. *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanson, Elizabeth C. 2008. *The Information Revolution and World Politics*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield.
- Headrick, Daniel R. 1991. *The Invisible Weapon: Telecommunications and International Politics, 1851-1945*. Oxford University Press.
- Herrera, Geoffrey L. 2006. *Technology and International Transformation: The Railroad, the Atom Bomb, and the Politics of Technological Change*. Albany, NY: SUNY Press.
- Hughes, Christopher R. 2010. "Google and the Great Firewall." *Survival*. 52(2), pp.19-26.
- Innis, Harold A. 1950. *Empire and Communications*. Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 1998. "Power and Interdependence in the Information Age." *Foreign Affairs*. 77(5), pp.81-94.
- Kleinwächter, Wolfgang. 2001. "The Silent Subversive: ICANN and the New Global Governance." *info*, 3(4), pp.259-278.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Maclean, Don. ed. 2004. *Internet Governance: The Grand Collaboration*. United Nations Information and Communications Task Force.
- Manjikian, Mary McEvoy. 2010. "From Global Village to Virtual Battlespace: The

- Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik.” *International Studies Quarterly*, 54(2), pp.381-401.
- Mastrini, Guillermo and Diego de Charras. 2005. “‘Twenty Years Mean Nothing’.” *Global Media and Communication*. 1(3), pp.273-288.
- Mathiason, John. 2009. *Internet Governance: The New Frontier of Global Institutions*. London and New York: Routledge.
- Misa, Thomas J. 2004. *Leonardo to the Internet: Technology and Culture from the Renaissance to the Present*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Mueller, Milton L. 2002. *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mueller, Milton L. 2010. *Networks and States; The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge and London: MIT Press.
- Padovani, Claudia. 2005. “Debating Communication Imbalances from the MacBride Report to the World Summit on the Information Society: An Analysis of a Changing Discourse.” *Global Media and Communication*, 1(3), pp.316-338
- Palan, Ronen. 1997. “Technological Metaphors and Theories of International Relations.” Michael Talalay, Chris Farrands, and Roger Tooze. eds. *Technology, Culture and Competitiveness: Change and the World Political Economy*. London: Routledge, pp.13-26.
- Paré, Daniel J. 2003. *Internet Governance in Transition: Who is the Master of this Domain*. Lanham, ML: Rowman & Littlefield.
- Pickard, Victor. 2007. “Neoliberal Visions and Revisions in Global Communications Policy From NWICO to WSIS.” *Journal of Communication Inquiry*. 31(2), pp.118-139.
- Price, Monroe E. 2002. *Media and Sovereignty: The Global Information Revolution and its Challenge to State Power*. Cambridge and London: MIT Press.
- Sinclair, Timothy J. 2012. *Global Governance*. Cambridge, UK: Polity.
- Steinberg, Philip E. and Stephen D. McDowell. 2003. “Global Communication and the Post-Statism of Cyberspace; A Spatial Constructivist View.” *Review of International Political Economy*. 10(2), pp.196-221.
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets*. London and New York: Pinter.

- Thierer, Adam and Clyde Wayne Crews Jr. eds. 2003. *Who Rules the Net? Internet Governance and Jurisdiction*. Washington DC: CATO Institute.
- Thussu, Daya Kishan. 2006. *International Communication: Continuity and Change*. Second Edition. London: Arnold.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Wu, Xu. 2007. *Chinese Cyber Nationalism: Evolution, Characteristics, and Implications*. Lanham: Lexington Books.