

정보화시대의 외교: 개념화의 모색

김상배
정보통신정책연구원

■ 논문 요약 ■

정보화시대 외교분야의 혁명(RDA, Revolution in Diplomatic Affairs) 연구는 비즈니스분야의 혁명(RBA, Revolution in Business Affairs) 연구나 군사분야의 혁명(RMA, Revolution in Military Affairs) 연구에 비해 상대적으로 주목을 덜 받아온 것이 사실이다. RBA가 1960년대이래 전개되고 있으며 RMA도 1980년대 말부터 본격화되었던 데 반해 1990년대까지도 외교분야에서는 정보화가 자체되었던 현실이 이 분야의 연구가 부진한 가장 큰 원인일 것이다. 그러나 최근 들어 세계정치의 차세대혁명으로서 RDA의 가능성에 대한 논의가 서서히 달아오르고 있다. 특히 인터넷의 확산은 외교과정에서 기술과 정보와 지식이 갖는 의미를 재고케 하였으며 더 나아가 외

교의 내용과 형식을 양적·질적으로 변화시킴으로써 근대 외교의 기본전제들을 변화시킬 조짐마저 보여 주고 있다. 이 글은 정보화시대 세계정치의 내용과 본질을 탐색하는 개념적 작업의 일환으로서 정보혁명이 외교에 미치는 영향을 외교과정, 외교영역, 외교주체의 변화라는 세 가지 차원에서 검토하였다. 특히 이 글은 정보화시대 외교의 변화를 개념화함에 있어 국제관계론에서 제기되고 있는 권력(power)과 거버넌스(governance)에 대한 논의를 바탕으로 하였으며, 이를 토대로 정보화시대 한국외교의 미래전략을 모색하는 계기를 마련하고자 하였다.

* 주제어: 정보화, 세계정치, 외교, 권력, 거버넌스

I. 머리말

최근 정보기술의 발달에 따른 사회변화의 양상을 보면 이러한 일련의 변화들을 ‘혁명(革命)’이라고 부르는 이유를 가히 짐작할 수 있을 것도 같다. 소위 정보혁명의 도래는 정보를 생산하는 인간의 능력을 획기적으로 개선시켰을 뿐만 아니라 정보의 확산과 소비의 과정에도 지대한 변화를 일으켰다. 또한 정보혁명은 단순한 기술혁신과 정보활용의 변화에 그치는 것이 아니라 이를 뒷받침하는 조직과 제도의 형태 및 정치사회적 권력관계의 변화에도 영향을 미침으로써 사회체제의 전반적인 구조변동의 가능성마저도 열어 놓았다(Castells 1996; Webster 1995). 세계정치가 이러한 정보혁명의 영향으로부터 자유로울 수 없음은 물론이다. 이미 기술·정보·지식은 세계정치 권력의 핵심적인 요소로서 부상하였으며 국가간(또는 비국가 행위자들간)의 경쟁과 협력

의 주요 대상으로서 인식되고 있다. 이러한 와중에 정보혁명은 근대이래 국제정치의 주요 행위자였던 국민국가의 위상 변화에도 지대한 영향을 미치고 있다.

이 글은 정보화시대 세계정치의 내용과 본질을 탐색하는 개념적 작업의 일환으로서 정보혁명이 외교에 미치는 영향에 대해서 살펴보고자 한다. 정보화시대 외교분야의 혁명(RDA, Revolution in Diplomatic Affairs) 연구는 비즈니스분야의 혁명(RBA, Revolution in Business Affairs) 연구나 군사분야의 혁명(RMA, Revolution in Military Affairs) 연구에 비해 상대적으로 주목을 덜 받아온 것이 사실이다. RBA가 1960년대이래 전개되고 있으며 RMA도 1980년대 말부터 본격화되었던 데 반해 1990년대까지도 외교분야에서는 정보화가 자체되었던 현실이 이 분야의 연구가 부진한 가장 큰 원인일 것이다(Ronfeldt and Arquilla 2000). 그러나 최근 들어 세계정치의 차세대혁명으로서 RDA의 가능성에 대한 논의가 서서히 달아오르고 있다. 특히 인터넷의 확산은 외교업무에서 기술·정보·지식이 갖는 의미를 재고케 하였으며 더 나아가 외교의 내용과 형식을 양적·질적으로 변화시킴으로써 근대 외교의 기본전제들을 변화시킬 조짐마저 보여 주고 있다(Cooper 2001).

외교는 사용자에 따라서 다양한 의미를 갖고 쓰여지는 국제관계론의 개념 중의 하나이다(Der Derian 1987). 이 글은 외교의 개념에 대한 기존의 시각을 두 가지로 대별하여 논의를 시작하고자 한다. 가장 포괄적인 의미에서 외교는 국제정치를 이해하는 데 있어 전쟁과 대조되는 개념이다. 즉 외교는 국제적 분쟁이 전쟁으로 비화되는 것을 방지할 목적으로 갈등을 평화적으로 해결하고 협력을 이끌어내는 과정을 의미한다. 이러한 분쟁해결을 위한 국제정치 과정으로서의 외교는 시대를 초월하여 존재하여 왔다. 한편 보다 구체적인 의미에서 외교는 국가가 대외정책의 목표를 달성하기 위하여 정책행위의 과정에서 채택하는 중요한 정책수단의 의미를 갖는다. 이러한 대외정책의 수단으로서의 외교는 시대에 따라서 그 의미가 변해왔다. 예를 들어 근대에 들어 부각된 외교의 개념은 상주외교사절에 의한 정보수집, 정보보고, 대표, 협상, 영사업무 등으로 특징지어졌으며, 최근 들어 이러한 특징들은 변화의 조짐을 보이고 있다.¹⁾ 이 글에서는 구체적인 차원에서 본 외교의 시각에서 정보혁명에 따른 최근의 변화가 근대외교의 기본적인 전제들의 변형에 미친 영향에 대해서 탐구해 보고자 한다.

최근 서구 학계를 중심으로 정보화시대의 새로운 외교 개념에 대한 논의가 일고 있다. 디지털 외교(digital diplomacy), 원거리외교(tele-diplomacy), 버추얼외교(virtual diplomacy), 사이버 외교(cyber diplomacy), 네트워크 외교(network diplomacy), 촉매 외교(catalytic diplomacy), 탈근대외교(postmodern diplomacy) 등에 이르기까지 새로운 외교의 개념들이 난무하고 있다. 이들 개념들은 각기 다른 이론적 인식의 지평을 깔고 정보혁명과 외교의 중요한 단면들을 드러내 줌으로써 매우 유용한 정책적 시사점을 주고 있는 것은 사실이다. 그러나 아쉬운 대목이 있다면 서구학계나 국내학계를 막론하고 대부분의 연구들이 정보화시대 외교의 단편적인

1) 근대외교의 개념과 제도에 대한 개념적·역사적 고찰로는 다음을 참조. Nicholson 1969, Watson 1983, Anderson 1993.

특징에만 착안함으로써 다소 편협한 이론적 논의들을 펼치고 있다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 이러한 논의들은 RDA 연구의 일천한 역사를 반영하는 것이지만 개념적 재조정의 국면에 접어든 정보화시대의 외교를 21세기 세계정치 변화의 커다란 그림 안에서 입체적으로 파악하기에는 부족한 면이 많다. 정보화시대를 맞는 한국외교의 전략을 마련한다는 차원에서 새로운 외교의 개념을 체계적으로 이해하는 것이 시급하다.

이 글은 현재 국제관계론에서 제기되고 있는 이론적 자원을 바탕으로 정보화가 어떠한 맥락에서 외교의 형식과 내용에 새로운 변화를 촉발하였으며 앞으로 어떠한 경로를 통해 이러한 변화가 자리매김할 것인가의 문제를 검토하고자 한다. 이 글이 갖고 있는 문제의식은 정보혁명론 일반에서 제기되는 것처럼 정보기술의 발달이 단순히 새로운 외교수단과 환경을 제공하는 차원을 넘어서 보다 심층적인 변화를 야기하고 있다는 데 놓여 있다. 한편으로 정보화시대의 외교는 세계정치의 주요 권력자원의 소재와 그 작동방식의 변화와의 연관 속에서 파악되어야 하며, 다른 한편으로 정보화시대의 외교는 근대 국제정치를 지탱해온 국민국가체제의 양적·질적 변화라는 맥락에서 이해되어야 한다. 이러한 의미에서 정보화시대의 외교개념은 전통적인 국제관계이론이 설정하고 있는 국제정치에 대한 이론적 이해의 테두리를 넘어서 21세기 세계정치의 새로운 목표와 행위자의 등장이라는 차원에서 검토되어야 할 필요가 있다. 이 글은 이러한 변화를 체계적으로 개념화하기 위해서 권력(power)과 거버넌스(governance)에 대한 국제관계이론적 논의에 바탕을 두었다(Hart and Kim 2000; 김상배 2001a, 2002b).

이 글은 다음의 세 가지 측면에서 정보화시대의 외교를 개념화하고 한국외교의 전략적 방향 모색을 위한 기초적 논의를 제공하고자 하였다. 먼저, 정보혁명의 도래에 따른 외교과정의 변화를 살펴보았다. 소위 ‘외교정보화’의 맥락에서 이루어진 정보통신 인프라의 구축, 외교업무의 디지털화, 인터넷의 활용 등이 기존의 외교과정에 새로운 커뮤니케이션 수단을 제공함으로써 미친 영향을 검토하였다. 둘째, 기술·정보·지식이 새로운 권력자원으로 등장하면서 야기된 외교영역의 변화를 살펴보았다. 전통적인 안보와 통상의 영역을 넘어서 등장하고 있는 새로운 외교의 영역을 특히 동아시아 지역협력외교와 한국외교의 맥락에서 검토하였으며, 아울러 정보화시대를 맞아 공공외교(public diplomacy)가 특히 주목받게 되는 배경을 논의하였다. 셋째, 정보혁명의 진전에 따라 야기되는 외교주체의 변화를 세계정치 행위자 일반의 변화라는 맥락에서 살펴보았다. 특히 글로벌 거버넌스(global governance)에 대한 최근의 논의를 바탕으로 기존의 국가 행위자 중심의 외교에 비국가 행위자들이 새롭게 참가하게 되는 과정을 정보화의 맥락에 초점을 맞추어 검토하였다. 끝으로 정보화시대 외교 개념의 재조정이라는 맥락에서 이 글의 주장을 요약하고 정보화시대 한국외교에 주는 전략적 시사점을 도출하였다.

II. 정보화시대 외교과정의 변화

엄밀히 따지고 보면 역사적으로 외교과정에 있어서 정보가 중요하지 않았던 때는 없었다고 할

수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 부쩍 정보의 중요성이 논의되는 것은 외교과정에서 정보가 이전보다 훨씬 중추적인 역할을 담당하게 되었다는 점에 있다. 실제로 20여 년 전에만 해도 상상하지도 못했을 그러한 이유로 인해서 정보는 외교과정에 있어 전에 없이 중요한 의미를 갖게 되었다. 그 이유는 바로 정보기술의 발달에 따른 정보혁명에서 비롯된다.

1. 정보기술과 정보혁명론

일차적으로 정보혁명은 반도체, 컴퓨터, 정보인프라, 통신기기, 방송장비 등의 ‘하드웨어’의 발달에 기원을 둔다. 최근 정보기술이 네트워크화되면서 나타나는 주요 경향은, 우선 그 기술적 초점이 하드웨어에서 소프트웨어로, 그리고 정보기술이 담는 컨텐츠로 이행되고 있다는 점이며, 동시에 상대적으로 독자적인 경로를 통해 발전해온 정보기술의 각 하드웨어, 소프트웨어, 컨텐츠 분야들이 수렴되는 현상을 보인다는 것이다. 대표적인 예가 바로 ‘디지털융합(digital convergence)’이라고 불리는, 컴퓨터, 커뮤니케이션, 방송 등의 분야가 네트워크를 매개로 하여 수렴되는 현상이다(Yoffie, ed 1997). 한편, 이러한 디지털융합의 밑바탕에는 케이블이나 인터넷과 같은 유선네트워크 뿐만 아니라 셀룰러나 인공위성 등과 같은 무선네트워크를 포함하는 정보통신 인프라의 발달이 중요한 역할을 하였다. 이러한 정보통신 인프라를 통해 라디오나 텔레비전과 같은 일대다(一對多) 대응의 미디어로부터 다대다(多對多) 대응의 쌍방향 미디어로 커뮤니케이션의 중심축이 이동하였고 이를 통해 전세계적인 차원의 상호접속성이 증대되었던 것이다.

국제관계론의 주요 관심사로서 정보화가 떠오른 것도 디지털융합의 맥락에서 정보통신망의 구축과 인터넷의 보급으로 대변되는, 네트워크화된 환경에서의 컴퓨터의 활용 및 이를 뒷받침하는 정보커뮤니케이션 설비들의 급속한 발달에서 기인한다. 이러한 정보기술은 이전의 군사무기나 산업생산시설과 관련된 기술과는 달리 정보를 생산, 수집, 분배, 소비, 저장하는 과정에 깊숙이 연관되어 있다. 다시 말해 ‘군사혁명’과 ‘산업혁명’이 물리적 파괴력과 경제적 생산력을 증대시키는 데 크게 기여하였다면, 정보기술의 발달이 야기하는 정보혁명의 성과는 두뇌사고력과 커뮤니케이션 능력의 혁명적 증대에 기여한다는 점에서 발견된다. 사실 컴퓨터의 사용과 같은 정보기술의 도입이 인간의 지적 작업을 양적·질적으로 증대시키는 데 크게 기여하였음은 물론이다. 또한 지난 수십 년간의 통신과 방송 및 인터넷 관련 기술의 발달은 인간의 커뮤니케이션 능력을 양적·질적인 측면에서 획기적으로 다른 지평으로 비약시켰다. 이러한 정보혁명의 기술적 산물들이 최근 군사안보, 세계금융이나 무역, 문화컨텐츠 등의 분야에서 넓게 채택되어 새로운 정보처리와 커뮤니케이션의 수단으로서 자리잡고 이를 기반으로 하여 정보활용이 급속히 팽창하면서 다방면에서 획기적인 사회적 변화가 일어나고 있다.

여기서 빠뜨릴 수 없는 중요한 사항은 이러한 정보혁명의 와중에서 버추얼공간(virtual space)으로서의 사이버공간이 창출되었다는 점이다. 사이버공간이라는 용어는 미국의 공상과학 소설가, 윌리엄 기븐(William Gibson)에 의해 컴퓨터를 매개로 새롭게 생겨난 매트릭스공간을

지칭하는 용어로서 불리기 시작하였다(Gibson 1984). 일차적으로 사이버공간은 컴퓨터와 정보통신 인프라 및 이를 통해 연결되는 디지털정보의 전세계적인 네트워크를 기반으로 하여 만들어진 공간이다. 그러나 사이버공간은 단순한 '기술공간' 만을 의미하지는 않는다. 사이버공간은 그 구성 과정에서부터 사회적 영향을 강하게 받을 뿐만 아니라 역으로 현실공간의 사회적 재구성 과정에도 지대한 영향을 미친다. 다시 말해 사이버공간은 기존 현실공간을 보완하면서 꾸준히 그 외연과 내포를 확장시키고 있는 '사회공간'이다.

태생적으로 사이버공간은 현실공간과는 다른 특성을 가지고 있다. 사이버공간의 존재는 현실공간의 존재와는 달리 정보기술의 물적 인프라를 매개로 인간들이 집단적으로 상상해내는 것이다. 이러한 집단상상이 거의 무제한으로 공급될 수 있는 디지털정보에 기반하여 이루어진다는 것 또한 주목해야 한다. 이렇게 사이버공간은 디지털정보에 기반한 집단상상에 의해 구성된 다양한 노드(node)들이 상호작동하는 네트워크로 복잡하게 얹혀져 있는 모습을 보여준다. 따라서 사이버공간의 개별 노드들간의 접속은 단순하게 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 복잡하게 쌍방적으로 이루어지고 있으며, 여기서 더 나아가 사이버공간은 '버추얼공동체(virtual communities)'로 발전될 여지를 갖는다(Rheingold, 1993). 정보혁명이 국제관계론의 각별한 관심으로 끄는 가장 큰 이유 중의 하나가 바로 이러한 사이버공간에서 나타나는 세계정치의 가능성에 있음은 물론이다(하영선 편 2001: 김상배 근간).

2. 외교과정의 변화

정보기술의 발달과 외교과정의 변화는 밀접한 관계를 가지면서 발전되어 왔다. 정보와 데이터는 외교정책 결정에 있어서 원재료와 같은 의미를 갖는다. 따라서 정보를 수집하고 정치지도자들에게 보고하는 정보수집과 정책자문의 기능은 외교관의 중요한 책무로서 여겨져 왔다. 외교정책 결정에 필요한 정보는 공식·비공식의 출처를 통해서 수집된다. 공식적인 정보의 출처는 주재국의 미디어나 정부보고서들에 의존하며, 비공식적인 정보의 출처로는 주재국의 정치엘리트들이나 외교단(外交團)의 멤버들과 맷은 외교관 개인의 친분이나 비밀채널 등을 들 수 있다. 근대 외교정책에 있어 중대하는 외교적 의제들의 양과 질로 미루어 볼 때 외교당국이 정책결정을 위해 필요로 하는 정보의 범위와 깊이는 급격히 증대되어 왔다. 이러한 맥락에서 정보의 수집과 처리 및 보고의 과정에서 효율적인 커뮤니케이션을 보장하는 정보기술을 도입한다는 것은 외교업무의 수행에 있어서 중요한 의미를 가질 수밖에 없었다.

그렇지만 새로운 정보기술이 도입되면 이에 걸맞는 형태로 외교의 역할이 재조정되어야 한다는 점에서 기존의 외교관의 업무와 새로운 정보기술의 도입 사이에는 항상 일종의 긴장관계가 존재해 왔다(Eldon 1994; Dizard 2001). 예를 들어 1850년대에 전신과 해저케이블이 설치되면서 외교 훈령과 보고에 있어 거의 실시간의 커뮤니케이션이 가능해지게 되고 재외공관에 주재하는 외교관의 재량권이 상당부분 잠식되었던 것이 사실이다. 그러나 당시의 전신과 해저케이블은 비용이 많이 들고 짧은 암호전문을 통해서만 커뮤니케이션을 해야되었기 때문에 전통적인 외교

관의 역할을 근본적으로 위협했다고는 볼 수 없었다. 그러나 보다 편리해진 장거리 항공여행, 직통전화의 개설, 실시간으로 제공되는 글로벌 미디어의 발달 등이 이루어지면서 정보기술이 외교관의 역할과 위상에 미친 영향은 점차로 커다란 부분을 차지해 가고 있다. 이러한 맥락에서 컴퓨터와 인터넷 및 이동통신 등과 같이 정보혁명의 산물들도 고품질의 실시간 커뮤니케이션을 가능하게 함으로써 전통적인 외교과정의 재조정을 야기하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

정보화에 따른 외교과정의 변화는 일차적으로 외교업무 처리의 개선을 목적으로 실시되는 정보통신 인프라의 구축과 전산시설의 확충 및 외교정보 네트워크의 개설 등과 같은 ‘외교정보화’의 형태로 나타난다. ‘외교정보화’는 외교부처 내부나 재외공관을 연결하는 전용선을 구축하여 조직내의 커뮤니케이션 활성화를 도모한다. 아울러 외교부처에서 생산되는 정보의 디지털화, 비자신청과 여권발급 업무의 전산화, 본부와 재외공관간의 업무연계 효율화 및 전자결재의 상용화, 재외국민 민원업무 통합관리체제의 구축 등이 외교업무 정보화의 주요 사업들이다. 이러한 외교정보화의 노력들은 외교전담부처의 내부조직을 넘어서 타 부처와의 업무공조를 위해 네트워크를 구축하고 이를 바탕으로 상호연동하는 지식공유의 플랫폼을 마련하여 외교업무 관련 ‘지식경영 (knowledge management)’을 지향한다. 이러한 구상이 실현될 경우 이는 외교정보기반의 공동활용을 통한 정부의 정보자원 처리능력이 극적으로 증대되는 외교부문 ‘전자정부(e-Government)’의 달성을 의미한다(외교통상부 2001).

한편 인터넷을 통해 전세계적 차원에서 실시간으로 제공되는 뉴스의 양과 질의 향상은 정보를 수집하고 분석하는 업무를 담당하는 외교부처의 기능을 본질적으로 바꾸어 놓고 있다. 특히 인터넷은 기존에는 하루 단위로 배달되던 현지 신문과 잡지를 바탕으로 하여 각 재외공관이 수행하던 일간보고 형태의 관행을 무너뜨리고 있다. 인터넷을 통해 수많은 양의 동일한 정보들이 해외의 뉴스공급처들에 의해 실시간으로 제공되는 상황에서 전통적인 외교의 보고 기능은 다른 방식으로 형태를 바꾸어 갈 수밖에 없을 것이다. 예를 들어 주재국 내의 상황에 대한 공식적인 정보보고가 여전히 부가가치가 있는 재외공관의 업무로서 살아남는다면, 이는 아마도 기존과 같은 단순한 ‘정보전달자’의 역할이라기보다는 현지에 주재함으로 인해서 주재국 정부의 의도를 좀 더 정확하게 해독하거나 또는 주재국의 문화를 체득해야만 포착할 수 있는 미묘한 뉘앙스를 판별해내는 ‘정보분석가’로서의 역할일 것이다(Wriston 1997; Cooper 2001).

인터넷은 정보수집의 통로로서 뿐만 아니라 외교적 홍보의 통로로서도 활용된다. 자국어뿐만 아니라 다양한 외국어로 제공되는 홈페이지를 구축하여 인터넷에 접속되는 곳이라면 어디의 누구에겐 주요정책을 홍보하고 여론조사나 정책포럼을 통해 의견을 수렴하는 등의 외교활동의 중요성이 부각되고 있다(Cincotta 2001). 한편 본부 및 재외공관 홈페이지를 통해 국외 거주자 또는 재외동포에게 유용한 정보를 제공하고 나아가 상호 커뮤니케이션의 체계를 구축하여 재외국민보호의 기능을 제고할 수도 있다. 이렇게 인터넷이 강력한 외교적 홍보와 커뮤니케이션의 수단이 될 수 있었던 것은 여타 글로벌 미디어에 비해 훨씬 개방적이고 쌍방향적이며 비용이 싸게 먹힐 뿐만 아니라 내용의 풍부함에서 있어서 타의추종을 불허하기 때문이다. 이러한 맥락에서 인터넷에 의해서 창출되는 사이버공간은 새로운 세계정치 또는 소위 사이버외교의 장으로서 획

기적인 의미를 지니고 있다(하영선 편 2001).

이렇게 인터넷이 전통적인 외교의 영역으로 침투해 오는 맥락에서 소위 버추얼공관(virtual embassy) 또는 버추얼외교의 가능성이 제기되고 있다(Rosecrance 1999; Brown and Studemeister 2001). 새로운 커뮤니케이션기술이 도입될 때마다 거론되었지만 실제로 실현되지 않았던 해묵은 예측 중의 하나가 바로 상주외교공관의 소멸에 대한 논의이다. 예를 들어 장거리 항공여행과 텔레타이프 등과 같은 교통·통신기술이 도입되면서 상주공관의 필요성에 대한 의문은 계속해서 제기되었지만 별다른 결론을 도출하지는 못했다. 그런데 인터넷과 외교에 대한 최근의 논의는 동일한 맥락에서이지만 훨씬 높은 강도를 가지고 상주공관의 필요성에 대한 의문을 제기하고 있다. 아직도 많은 논란거리를 안고 있지만 현 단계에서 분명하게 드러나는 것은 본국 정부의 입장에서 볼 때 상주공관은 더 이상 독점적 지위를 가지고 있는 유일한 외교창구 또는 정보원은 아니라는 사실이다. 이러한 맥락에서 디지털정보 수집을 담당함으로써 원거리외교의 형태로 본국 정부의 정책결정을 지원하는 허브(hub)로서의 버추얼공관의 구상이 제기되고 있는 것이다(Smith 2000).

III. 정보화시대 외교영역의 변화

정보화가 외교에 미치는 영향은 단순히 외교과정에 글로벌 미디어나 인터넷 등과 같은 새로운 커뮤니케이션 수단이 도입되는 차원을 넘어서 전통적인 외교양식의 본질적인 변화라는 맥락에서 찾아져야 한다. 국제관계론에서 논의되고 있는 세계정치의 권력이동이라는 시각에서 볼 때 정보혁명의 도래는 외교영역의 변화를 야기하고 있다. 특히 기술·정보·지식의 중요성이 증대되면서 외교의 영역이 기존의 안보와 통상 문제를 넘어서 새로운 차원으로 확대되고 있다.

1. 정보기술과 권력론

국제관계론의 전통적인 현실주의의 시각에서 볼 때 국제정치의 장에서 국가는 행위의 지침으로서 물질적 차원에서 파악되어 측정가능한 권력자원을 기반으로 활동한다. 이러한 물질적 권력(material power)은 주로 상대방 행위의 결과물에 영향을 미칠 수 있는 물질적 자원의 보유라는 관점에서 파악된 권력의 개념이다. 다시 말해, 여기서 권력은 영토, 인구, 무기나 군대, GNP, 에너지 생산량 등과 같은 특정한 형태의 자원에 기반을 둔 능력에 의해 측정되고 평가되는데, 국제체제의 구조와 그 작동은 국제관계 행위자들간의 이러한 물질적 권력의 상대적 분포에 의해 설명된다. 따라서 자원의 보유, 즉 '잠재적 권력'이 어떻게 상대방 행위의 결과물에 대한 영향력, 즉 '실질적 권력'으로 변환되느냐의 문제가 물질적 권력(또는 관계적 권력) 개념의 주요 관심사일 수밖에 없다(Morgenthau 1948; Hart and Kim 2000).

현실주의 국제관계이론의 물질적 권력개념에 입각할 때 정보기술은 상대방에 대한 영향력으로

전환될 수 있는 가장 중요한 권력자원 중의 하나이다. 이러한 연속선상에서 파악할 때 정보기술의 발달은 ‘권력이동(powershift)’ 즉 권력의 중심이 군사와 경제에서 지식으로 옮겨가는 현상을 야기하며, 토지, 노동, 자본 등의 전통적인 생산요소에 비견되는 새로운 제4의 생산요소의 등장을 가능케 한다(Toffler 1990; Drucker 1993). 역사적으로 기술은 부국강병을 달성하는 중요한 수단의 하나로 인식되어 왔던 것이 사실이다. 정보기술이 국제관계에서 지니는 권력자원으로서의 중요성을 실감케 한 최근의 사례들로는 반도체 생산량, PC의 보급률, 초고속인터넷가입자의 수, 인터넷에 접속된 서버컴퓨터의 수, 개설된 웹사이트의 수 등의 지표가 국력을 재는 범주로서 사용되고 있는 점에서 발견된다.

이러한 맥락에서 기업가들이나 정책 담당자들이 새로운 정보기술을 개발하고 확보하려는 데 관심을 쏟는 것은 당연한 일이다. 특히 1980년대이래 ‘국제경쟁력’이라는 관점에서 정보기술의 개발과 인적자원의 양성을 통해 정보산업의 기반을 육성하려는 노력이 계속되어 왔다. 소위 동아시아형 산업정책이나 과학기술정책의 입안과 수행이 바로 이러한 물질적 권력의 개념에 기반을 둔 국가적 노력의 대표적인 예이다. 정보기술과 산업의 육성책과 더불어 정보기술의 지적재산권을 보호하려는 민간 또는 정부 차원의 노력도 기술·정보·지식 등을 중요한 물질적 권리자원으로 보는 발상에서 기인한다(김상배 2002).

이렇게 물질적 차원에서 파악된 정보기술의 권력적 성격이 현실 세계정치에서 중요한 부분을 차지하고 있음을 누구도 부인하기 어렵다. 그러나 정보기술의 발달은 물질적 차원을 넘어서 세계정치에서 구조적 권력(structural power)의 중요성도 강력하게 부각시키고 있다. 국제관계론에서 논의되는 구조적 권리란 행위자들의 관계를 규정하는 규칙이나 제도적 환경에 영향을 미치는 능력이다. 수잔 스트레인지(Susan Strange)에 의하면, “구조적 권력은… 무엇을 할 것인가를 결정하는 권리, 즉 국가간, 개인간, 기업간의 상호관계를 설정하는 틀을 구성하는 권리”이다(Strange 1988, p.25). 구조적 권리에 대한 논의의 주요 관심사는 주어진 제도나 구조적 환경을 경유하여 상대방의 행위에 영향을 미쳐 원하는 결과를 도출하는 능력과 더 나아가 그 제도와 구조적 환경을 변경하는 능력을 어떻게 확보할 것인가에 놓여 있다.

다시 말해 누가 기존의 제도와 구조하에서 제약받고 있으며, 누가 새로운 게임의 규칙을 만들 것인가의 문제가 쟁점인데 정보기술이 구조적 권리의 의미를 갖는 것은 그 기술적 특성상 바로 이러한 과정에 깊숙이 관여하기 때문이다. 실제로 정보화시대에 이르러 기술은 표준, 아이디어, 규범 등의 형성이라는 여러 가지 측면에서 세계정치의 구조 형성에 영향을 미치고 있다. 특히 표준화(standardization)나 표준경쟁(standards competition)의 문제는 정보화시대에 들어서 뚜렷하게 부각된, 기술과 관련된 세계정치의 구조를 엿볼 수 있는 대표적인 예이다. 한편 정보기술이 갖는 구조적 권리으로서의 성격은 지적재산으로서의 기술개발에 대한 권리(권리를 보호하려는 국내규범 또는 국제레짐에 대한 관심)이 정보화시대에 이르러 확산되는 맥락에서도 발견된다(김상배 2002).

한편 정보기술의 발달은 세계정치에서 구성적 권리(constitutive power)의 부상에도 밀접하게 관여한다. 구성적 권리은 상대방의 정체성, 이해관계, 가치체계 등의 구성 및 재구성에 작용

하는 권력이다. 또한 구성적 권력은 설득이나 동의의 메커니즘을 통해 상대방으로 하여금 특정한 행위·제도규범을 수용하도록 함으로서 원하는 행위를 얻어내도록 작동한다. 따라서 구성적 권력의 주요 관심사는 내가 원하는 것을 상대방도 원하게 함으로써 기대하는 결과를 얻어내는 방법에 있으며, 이러한 정체성과 이해관계 등의 재구성 과정이 다른 권력관계나 권리구조에 어떠한 영향을 미치는지를 밝히는 데 있다. 주로 구성주의(constructivism)나 탈구조주의(post-structuralism) 또는 포스트모더니즘(post-modernism)의 권력 개념과 일맥 상통하는 바가 크고, 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr.)의 '연성권력(soft power)'의 개념도 이러한 맥락에 서 있다(Nye 1990).

정보기술이 이러한 구성적 권력으로서의 의미를 갖는다는 것은 정보기술의 발달이 단순히 양적인 측면에서 정보를 처리하는 과정에만 관여하는 것이 아니라, 질적인 정보처리 과정, 즉 문화와 정체성의 형성에 영향을 미치는 상징적 지식(symbolic knowledge)의 생산·분배·소비 과정에까지 연결된다는 면에서 발견된다. 정보기술을 바탕으로 하는 기존의 미디어산업 뿐만 아니라 최근 인터넷환경을 기반으로 하여 대두되고 있는 정보서비스나 컨텐츠산업 등의 예에서 보는 바와 같이, 정보기술의 발달에 의해 제공되는 정보와 문화는 궁극적으로 그 이용자의 가치나 관념의 체계에 일정한 영향을 미치는 구성적 권력의 원천이다(김상배 2001a).

2. 외교영역의 변화

이러한 정보기술의 발달에 의해 야기되는 권력의 소재와 작동방식의 변화를 바탕으로 정보화 시대 외교영역의 변화를 보다 효과적으로 이해할 수 있다. 우선, 군사와 경제 분야의 물질적 권력자원에 못지 않게 기술·정보·지식 등의 비물질적 권력자원이 외교에서 차지하는 위상이 증대하고 있다. 사실 전통외교에서는 국가간의 전쟁과 평화의 문제만이 '상위정치(high politics)'에 해당되는 핵심적인 영역으로서 간주되었다. 그러나 변화하는 세계환경에서 이러한 정치적·전략적 이슈들은 더 이상 국제관계와 외교의 지배적인 영역이 아니며 오히려 전통적인 정치군사적 관심사를 넘어서는 새로운 문제들이 세계정치의 전면으로 부상하고 있다.

예를 들어 정보혁명이 진전되면서 기존에는 '하위정치(low politics)'의 영역에 속하는 것으로 인식되었던 반도체와 소프트웨어 등의 정보기술과 관련된 기술개발협력 등의 문제가 국가간의 관계에서뿐만 아니라 비국가 행위자를 포함하는 복합적인 대외관계의 중요한 외교이슈로서 부상하고 있다. 현재 동아시아 차원에서 거론되고 있는 기술·정보·지식 자원을 둘러싼 양자간·다자간 외교의 경우를 보면, ▽ TEIN(Trans-Eurasia Information Network) 프로젝트나 APII(Asia Pacific Information Infrastructure) Testbed 프로젝트와 같은 정보통신 네트워크를 구축하기 위한 지역협력외교 ▽ 정보산업 분야의 공동기술개발을 위해 한국·중국·일본간의 비교우위를 반영한 지역분업체제 구축을 위한 지역협력외교 등을 들 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 정보기술의 발달은 새로운 물질적 자원의 부상이라는 차원을 넘어서 정보기술 분야의 게임규칙과 구조 및 규범을 형성하는 새로운 외교영역의 등장과 밀접히 연관된

다. 정보기술의 기술표준과 프로토콜과 관련하여 2002년 현재 구상되고 있거나 진행중인 동아시아 지역협력외교의 경우로는 ▽ xDSL이나 차세대 이동통신 등의 정보통신분야 세계표준을 선점하기 위한 지역협력외교 ▽ 아시아·태평양 지역 CDMA 채용국가들간의 'CDMA벨트' 실현을 위한 지역협력외교 ▽ 인터넷 거버넌스 분야에서 다국어 도메인체계의 수립이나 한자코드표준 등의 마련을 위한 지역협력외교 등을 들 수 있다. 또한 보다 포괄적인 정보화의 제도적 틀을 마련하려는 외교적 노력으로서 ▽ 미국 중심의 전자상거래질서 형성에 대한 아시아 국가들의 대응의 일환으로 진행되고 있는 아시아 6개국간의 전자상거래 분야 지역협력외교 ▽ 정보산업협력을 위한 기초적인 제도환경의 정비차원에서 논의되고 있는 지적재산권 관련 지역협력외교 ▽ '동아시아 정보문화권' 구상의 실현을 위한 지역협력외교 등을 주목할 필요가 있다(정보통신부 2002).

한편 국제기구의 장에서 정보통신 관련 국제협상이나 국제규범의 형성에 참여하는 정보기술외교의 사례들을 한국외교와 연관이 있는 경우만을 거론하면 다음을 주목할 필요가 있는데, ▽ APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)내 정보통신부문 워킹그룹인 APEC TEL에서의 활동이나 APEC 회원국의 전자정부 구현을 위한 국제협력사업 등과 같은 APEC에서의 정보기술외교 ▽ 아·태 전기통신협의체 APT(Asia Pacific Telecommunity)에서 전파 및 표준분야 회의에 지속적인 참여를 통한 정보기술외교 ▽ OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)가 주관하는 전자상거래 및 정보보호 등의 정책 및 국제규범의 제정에 참여하는 정보기술외교 ▽ WTO(World Trade Organization) 통신서비스 협상의 참여를 통한 정보기술외교 ▽ ITU(International Telecommunications Union)에서의 국제표준 및 전파분야의 협상에 참여하는 정보기술외교 등을 들 수 있다(정보통신부 2002). 최근 들어 특히 기술·지식과 관련된 국제기구에서 활동할 해당 분야의 전문가들을 충원하는 것이 외교부처 또는 실무부처의 국제업무 담당부서의 시급한 과제로서 인식되고 있다(Ryan 1998).

정보기술과 관련된 기술개발협력이나 기술표준 및 국제규범 관련 협상의 문제가 정보화시대의 새로운 외교영역으로서 등장하는 것과 함께 정보화는 상징적 지식의 전파라는 측면에서 외교의 새로운 지평을 열어 놓고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 글로벌 미디어와 인터넷을 통한 커뮤니케이션이 확산되고 아이디어, 정체성, 가치체계 등과 같은 비물질적 요소들이 세계정치에서 차지하는 비중이 더욱 늘어나게 되면서 외교의 대상과 영역이 전통적인 의미의 여론주도층으로부터 보다 넓은 의미의 상대국의(또는 경우에 따라서는 자국의) 국민 일반에까지 확대되고 있다. 이러한 맥락에서 전통적으로 국가안보를 담당했던 정부관계자의 범주를 넘어서 광범위한 비정부 행위자들을 대상으로 하여 자국의 이해를 대변하고 홍보하며 설득하는 공공외교의 중요성이 더욱 부각되었다.

미국의 경우 공공외교는 '미국의 소리(The Voice of America)'와 같은 라디오방송 매체의 형태로 시작된 이래 이제는 필수불가결한 외교정책의 일부분으로서 자리잡았으며, 최근 들어서는 위성방송으로부터 인터넷에 이르기까지 모든 디지털 미디어들을 포함하는 데까지 확대되었다 (Dizard 2001). 전통외교에서는 주변적인 것으로 취급되던 공공외교가 새롭게 재조명되는 데 가

장 큰 영향을 미친 정보기술의 발달은 다름 아닌 인터넷의 보급과 활용이다. 앞서 언급한 사이버 공간의 홍보외교는 정부 엘리트간의 외교매체의 의미를 넘어서 대국민 공공외교의 수단으로 활용되고 있는데 사이버 공공외교에서 중요한 의미를 갖게 되는 것은 정보문화의 컨텐츠이다. 단순한 정책 홍보의 차원을 넘어서 역사적 문화유산이나 각종 문화콘텐츠 등을 개발하고 디지털화 하여 소개하고 제공하는 웹사이트의 개설 등이 연성권력을 바탕으로 하는 정보화시대 공공외교의 새로운 영역으로서 인식되고 있다(Nye and Owens 1996).

이외에도 정보화시대 공공외교의 이슈와 관련하여 정보통신분야의 국제정보격차 해소를 위한 지원사업 및 홍보사업에 주목할 필요가 있다. 현재 논의 중이거나 진행중인 사례로는 ▽ 인터넷 청년봉사단 해외파견 및 해외 정보기술인력 초청 연수 ▽ 세계은행(World Bank)이 추진하는 정보격차해소재단(DGF, Development Gateway Foundation) 등과 연계한 국제정보격차 해소 사업 ▽ ASEAN+3와 같은 지역협력의 틀에 기반한 동아시아 지역의 정보격차해소 특별협력사업 ▽ 세계정보통신개발총회(WTDC, World Telecommunication Development Conference)나 정보사회세계정상회의(WSIS, World Summit on the Information Society) 등과 같은 범 세계적인 회의에서 한국의 정보격차해소 노력의 홍보 및 전파 등을 들 수 있다. 일차적으로 이들 사업은 국가간 정보격차를 해소하고 국내 기업의 해외 시장 진출 등을 지원하기 위하여 개발도상국의 정보기술 인력양성을 지원함으로써 국제협력을 도모하는 데 목적이 있다. 그러나 보다 본질적인 목적은 '정보화 선진국'으로서 한국의 이미지를 대외적으로 홍보하고 소위 한국형 정보화 모델을 해외에 전파함으로써 외교적 지위를 격상시키려는 공공외교, 즉 구성적 권력의 증진에 있다고 할 것이다(정보통신부 2002).

IV. 정보화시대 외교주체의 변화

정보화는 외교과정과 외교영역의 변화에만 영향을 미치는 것이 아니라 기존에는 국민국가를 중심으로 이해되던 외교주체의 변화 가능성도 열어 놓고 있다. 정보화와 외교주체 변화의 관계를 보다 염밀하게 살펴보기 위해서는 최근 국제관계론에서 논의되고 있는 거버넌스이론을 근거로 하여 정보기술의 발달에 따라 재조정되고 있는 국민국가의 역할과 위상을 검토하고 더 나아가 탈집중화(decentralization)의 과정에 접어든 국민국가체제의 변화에 대한 논의에서부터 실마리를 풀어야 한다.

1. 정보기술과 거버넌스이론

물질적 산물과 지식체계로서 이해되는 정보기술이 좁은 의미에서 파악된 그 개념적 핵심이라면 보다 넓은 의미의 이론적 시각에서 볼 때 정보기술의 개념은 그 개발과 활용의 과정을 뒷받침하는 제도적·문화적 환경과의 관계 속에서 이해되어야 한다. 기술사회학이나 기술경제학의

전통에서 볼 때, 모든 기술체계는 그에 적합한 제도환경을 기술체제 그 자체의 속성으로서 내재하고 있다(Kitschelt 1991). 다시 말해 물질적 산물이자 지식체계로서의 새로운 기술의 개발이나 이전 및 확산은 기술 그 자체만의 독립적인 과정이라기보다는 그 기술을 뒷받침하는 제도와 문화가 항상 개재되는 '사회적 과정'인 것이다.²⁾

이러한 관점에서 볼 때 커뮤니케이션 관련 정보기술, 특히 인터넷은 적합한 제도적 환경으로서 탈집중의 관리구조를 요구하는 것으로 알려져 있다. 예컨대 인터넷은 탈집중 관리구조를 요구하는 느슨한 결합도의 기술체계이다. '네트워크들의 네트워크(a network of networks)'라는 말이 반영하듯이 인터넷은 그 초기의 형성단계에서부터 다양한 네트워크들이 느슨하고 비대칭적이며 비집중적인 형태로 결합되면서 발전해 왔다. 또한 인터넷은 탈집중 관리구조를 요구하는 복잡한 상호작용의 기술체계이다. 인터넷을 소위 '무질서의 네트워크(anarchic network)'라고 부르는 것도 패킷스위칭(packet-switching) 기술이 보여주는 비단선적인(non-linear) 상호작용의 복잡성 때문이다. 이러한 맥락에서 인터넷과 같은 탈집중의 기술체계를 관리하는 데 있어 특정한 종류의 데이터 전송을 통제한다든지 아니면 여과하려는 목적으로 집중 관리구조를 도입하려는 시도는 여간해서 성공하기 어렵다(김상배 2001b).

따라서 인터넷·사이버공간을 관리하는 제도환경은 탈집중 구조의 형태를 띤다. 실제로 TCP/IP와 WWW 등의 인터넷 기술을 통해 만들어지고 있는 사이버공간의 구성방식은 정보기술이 접맥되는 현실공간의 그것보다 더 복합적인 '다면적 제도체(multiperspectival institutional forms)'의 형태를 띠고 있다(Ruggie 1993). 우선 영토적 경계를 넘나들며 형성되고 있는 사이버공간에는 개인과 집단이 연결되는 다양한 형태의 노드만이 존재하며, 이러한 노드들을 매개로 하여 다양한 수준의 베추얼공동체들이 얹혀 있는 복잡한 모습을 하고 있다. 이러한 특징을 감안하여 사이버공간의 구성원리를 '신중세주의(neo-medievalism)'라는 개념을 원용하여 이해하기도 한다(Kobrin 1998).

국제관계론의 맥락에서 인터넷과 같은 정보기술의 발달과 세계정치의 주요 행위자인 국민국가의 관계를 보더라도 정보화시대에는 국민국가라는 특정한 행위자를 중심으로 엮어지는 집중의 제도환경이 종전의 독점적 지위를 잃어가고 있음을 알 수 있다. 이러한 현실의 변화는 국민국가를 유일한 국제정치의 행위자로서 간주해온 전통적인 현실주의 국제관계이론의 기본전제를 침식하고 있다. 근대이래 국민국가는 국경에 의해 구획된, 지리적으로 상호배타적인 영토주권을 바탕으로 성립되었다. 최근 학계의 논의를 살펴보면, 국민국가 중심의 소위 웨스트팔리아 체제가 다양한 도전을 받으면서 상당 부분 재조정되는 과정에 들어섰다는 데 의견일치가 이루어지고 있다. 오늘날 국민국가의 국경은 초국가적 논리를 지닌 자본, 상품, 정보, 기술, 범죄, 질병, 공해 등의 흐름에 의해 침투되고 있으며, 국민국가는 이러한 문제들을 효과적으로 통제하기는커녕 오히려

2) 이 글에서 원용하고 있는 기술과 제도의 관계에 대한 보다 자세한 논의를 보기 위해서는 Kim and Hart (2001)를 참조.

자신의 영토주권적 권위를 침식당하고 있는 실정이다(Strange 1996).

이러한 국가의 재조정 과정에서 정보기술은 국민국가의 관리능력과 주권적 권위에 대한 도전과 이에 따른 세계질서의 심층적 변화를 부추기는 주요 요인으로서 논의된다. 특히 인터넷의 등장이 그러한 도전세력에 물적 기반을 제공하고 있는데, 기술적 관점에서 보면, 인터넷의 아키텍처와 작동방식 그 자체가 국가의 능력과 권위를 약화시키는 역할을 한다. 다시 말해 인터넷이 만들어낸 초국가적 환경인 사이버공간에서 세계정치의 행위들이 발생하면서 국민국가의 개념과 이를 뒷받침하는 국민정체성(nationality)의 개념이 변화되고 있다. 국민국가의 시민(citizen)들이 사이버공간에서 활동하면서 개별 국민국가의 경계를 넘나드는 글로벌 네티즌(global netizen)으로서 행위한다(Mathews 1997). 이러한 와중에 인터넷과 사이버공간의 등장은 세계정치의 영토성(territoriality)을 잠식한다. 인공위성이나 글로벌 미디어와 같은 기타 커뮤니케이션기술들도 전세계적인 차원에서 작동하는 정보의 흐름을 가능하게 한다는 점에서 기존에 국민국가가 그어 놓은 경계를 허무는 데 기여하였다. 요컨대 국민국가의 역할과 권위는 정보화시대를 맞아 더욱 약화되는 지경에 처해 있다고 할 것이다(김상배 2001b).

이러한 환경 변화를 국내외 정치질서 전반의 재조정이라는 맥락에서 담아내기 위해 원용되는 대표적인 개념 중의 하나가 거버넌스이다. 최근 사회과학계에서 빈번히 사용되는 거버넌스라는 개념이 의미하는 바는 동서고금을 막론하고 존재했던 일반적인 ‘관리양식(mode of governing)’이라는 뜻의 보통명사로서의 거버넌스를 넘어서는 것으로 보아야 한다. 거버넌스의 개념은 일종의 고유명사적 현상으로서 기존의 집중 관리양식을 넘어서 탈집중 관리양식의 출현을 담아내기 위해 사용되고 있다.

국제관계론에서는 1990년대 중반이래 제임스 로즈나우(James N. Rosenau) 등의 영미 국제 정치학자들을 중심으로 ‘글로벌 거버넌스’의 개념이 논의되고 있는데, 이는 국가 행위자뿐만 아니라 국가이외의 다양한 행위자들을 아우르며 작동하는 새로운 세계정치의 탈집중 관리양식의 등장을 드러내려는 시도이다. 로즈나우가 말하는 소위 ‘다중심적 세계(the multi-centric world)’에서 국가로부터의 권위의 분산, 정치에 대한 경제의 우위확산, 비국가 행위자나 사회운동단체 또는 기타 초국가적 집단행동의 역할 증대 등의 현상이 국민국가의 정부로 하여금 정부 간 또는 정부와 기타 비국가 행위자간의 상호작용의 양식을 변경케 하고 있다는 것이다. 요컨대 글로벌 거버넌스의 개념은 국가 행위자를 중심으로 집중되어 있던 기존의 국제정치의 작동방식이 보다 다양한 행위자들을 포괄하는 형태로 탈집중되는 경향을 담아내려는 시도라고 할 것이다(Rosenau 1995).

2. 외교주체의 변화

이상의 정보기술과 거버넌스이론의 시각에서 볼 때 정보화의 진전이 전통적인 외교조직의 세계질서와 집중형 통제구조에 도전하는 맥락을 쉽게 이해할 수 있다. 새로운 정보커뮤니케이션 수단의 도입은 ‘위로부터의 통제’에 기반을 둔 집중 관리구조의 효율성에 의문을 제기케 한다.

탈집중적 정보통신 인프라와 커뮤니케이션 매체가 도입되면서 조직내의 정보흐름을 위로부터 집중형의 통제를 통해 파악·관리한다는 것은 더욱 어려워질 수밖에 없기 때문이다. 결국 탈집중의 정보기술환경 하에서 이루어지는 복잡한 상호작용의 커뮤니케이션을 감당하기 위해서는 기존의 위계적이고 공식화된 조직이 탈집중 관리구조를 채택할 수밖에 없게 될 것이다(김상배 2001b). 마찬가지로 정보기술의 도입으로 인해 외교부처의 내부조직도 위계적인 피라미드형의 집중구조로부터 보다 수평적 네트워크형의 조직으로 이행하게 될 것이 예상된다. 여기서 더 나아가 조직구성원의 의식이나 조직문화의 형태도 이러한 탈집중화를 뒷받침하는 방향으로 혁신될 것이 예견된다.

국제관계론의 거버넌스 시각에서 볼 때 더욱 중요한 것은, 외교부처 조직의 관리구조 자체가 탈집중화되는 것과 함께 정부조직 전체(또는 국가 전체)에 걸쳐서 외교의 주체가 다원화된다는 점이다. 이러한 정보화시대 외교주체 변화에 있어 중요한 축의 하나는 해당 국제업무의 전담부처들과의 관계에서 전통적인 외교전담부처의 위상을 재설정하는 문제와 관련된다. 앞서 살펴본 바와 같이 정보화시대 외교의 이슈는 직업외교관이 모두 감당하기에는 벅찰 정도로 전문화·세분화되고 있다. 더군다나 해당 외교정책에 실질적인 이해관계를 가지고 있는 정부부처들이나 기타 해당기관들의 숫자와 영향력이 늘어나면서 외교정책결정의 주요과정으로서 이들 당사자들의 의견을 수렴하여 정책방향을 설정함으로써 차후 정책수행에 대한 지원을 얻어내는 일이 중요하게 부각되고 있다.

이러한 상황에서 직업외교관들이 해당 국제업무와 관련된 창구로서의 독점력을 잃게 되는 것은 당연하다. 다시 말해 비전통적인 외교이슈들이 부상하는 상황에서 직업외교관들은 정부내의 정보흐름을 통제함으로써 국가의 공식적 대표로서 유일한 목소리를 내는 존재일 수가 없게 된다. 실제로 재외공관에는 국방, 재정, 무역, 농업 등 분야의 정부부처로부터 파견된 주재관(attache)들이 상주하고 있으면서 본국의 해당부처와 직접적인 커뮤니케이션 라인을 개설하는 동시에 해당 국가의 카운터파트들과도 직접 협상을 벌이고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 정보통신망과 전산시설의 도입 등과 같은 외교정보화의 성과가 이러한 복합적인 외교채널의 구성과 운영에 긍정적인 작용을 했음은 물론이다(Dizard 2001).

이러한 상황에서 기존의 외교조직 또는 직업외교관의 역할과 위상은 재조정될 수밖에 없다. 전문지식이라는 측면에서는 아무래도 해당 전문가들에게 의지하지 않을 수 없는 것이 현실이겠지만, 해당 부처 중심의 관심사로부터 자유로우면서 사안 자체에 대해 전체적인 조망을 하고 부처 간의 공통점을 추려내는 식의 정보분석과 조정의 업무가 향후 외교전담부처의 기능에 부가 가치를 부여할 것으로 예상된다. 다시 말해 앞으로 요구되는 외교의 기능은 단순한 양자관계에서 해당 국가와의 이해관계를 조정하는 정도에 그치는 것이 아니라 본국 정부의 정책과 구상을 대내외적으로 거시적인 맥락에서 파악하고 이를 바탕으로 해당 국가와의 관계를 재해석하는 종류의 종합적인 업무일 것이다. 요컨대 외교전담부처는 특정한 이해관계만을 대변하는 부처와 기관들의 다양한 시각들을 국가전체의 보편적 이해관계로 결러내서 일관성을 부여하는 조정기능을 담당하게 될 것이다.

외교주체 변화의 또 다른 하나의 축은 국가영역의 테두리를 넘어서 시민사회영역의 사회단체, 기업, 학계 등의 전문가들을 엮어내는 조정의 역할과 관련된다. 특히 정보기술의 분야는 외교전 담부처가 모두 떠맡기에는 벅찬 전문지식의 영역으로서 실제로 다양한 비정부기관의 민간전문가들이 참가하고 있다. 결국 정보기술외교는 더 이상 국가영역에만 배타적으로 머물러 있을 수만은 없다. 전세계적인 차원에서 정부부처, 국제기구, 기업, 시민사회단체 등이 참여해서 만들어내는 느슨한 형태의 연합인 소위 ‘공공정책 네트워크(public policy networks)’ 또는 네트워크외교의 필요성이 제기되는 대목이다(Reinecke 1999/2000).

이러한 네트워크외교의 등장에 큰 영향을 미친 것은 바로 국경을 초월하여 발생하는 정보기술의 전세계적 확산이다. 다른 어느 정보기술보다도 인터넷의 활용이 민간전문가와 비국가 행위자들의 위상을 크게 제고시켰다. 인터넷을 통해서 이들은 기존에는 국가만이 독점하던 고급 기술 정보들에 접근하고 있을 뿐만 아니라 지역과 국가의 경계를 넘어서 초국가적 차원의 청중들을 상대로 온라인상의 출판과 방송 등을 통해 자신들의 주장을 펼치는 효과적인 수단을 확보하였던 것이다(Rosenau 2000; Danitz 2001).

일차적으로 정보화시대의 외교에서 비국가 행위자들이 갖는 의미는 국가영역에서만 이루어지던 기존의 외교과정에 시민사회영역의 주장과 이해관계가 효과적으로 반영되는 통로가 개설되었다는 데 있다. 그러나 여기서 더 나아가 비국가 행위자들을 통한 외교의 의미는 인터넷을 매개로 하여 비국가 행위자들이(때로는 국가영역을 우회해서) 자기들만의 글로벌 네트워크를 형성하는 계기를 마련하였다는 점에서 찾아진다. 세계적인 네트워크를 통해서 연결된 시민운동단체들이 인터넷을 통해서 데이터 수집의 독자적인 수단을 장악하게 되면서부터 특정 정책을 정당화하는 정부의 공식적인 견해에 대한 반대의 담론을 형성함으로써 세계적 연대를 공고히 해나가는 일들이 종종 관찰된다(Livington 2001).

사이버공간에서의 이러한 시민운동의 글로벌 네트워크가 특히 중요한 의미를 지니는 것은 비국가 행위자들이 정보자원에 근거한 새로운 형태의 연성권력을 행사한다는 점이며 이러한 연속 선상에서 공공외교의 개념을 새롭게 이해할 수 있다는 점이다. 다시 말해 정보화시대 공공외교의 부상은 앞서 언급한 바와 같은 새로운 외교영역의 출현이라는 관점과 함께 새로운 외교주체의 등장이라는 관점과 연결시켜 이해하여야 한다. 주로 해당 국가의 국민을 상대로 한 대외선전이라는 형태로 이루어지는, 정부의 주도에 의한 공공외교의 개념을 넘어서 정보공유와 정보투명성의 개념들을 기반으로 하여 시민사회영역의 주체들이 모두 활발하게 참여하여 이루어지는 새로운 공공외교의 가능성이 정보화시대에 이르러 더욱 증대된 것이 사실이다(Hocking 2001).

V. 맷음말

이 글은 정보화시대 외교를 개념화하고 이를 토대로 한국외교의 전략적 방향을 모색하는 기초적 근거를 마련하고자 하였다. 가장 일반적인 의미에서의 정보화시대 외교의 개념은 정보기술의

적용에 의하여 발생한 외교과정의 변화를 의미한다. 기존의 전신, 전화, 해저케이블 등의 도입이 외교과정의 변화에 영향을 미쳤듯이 컴퓨터, 인터넷, 이동통신, 위성방송 등과 같은 정보혁명의 산물들도 정보수집이나 정보보고와 같은 외교의 전통적인 기능에 영향을 미쳤으며 더 나아가 외교업무의 처리방식이나 기타 외교관행들을 변화시키고 있다. 특히 인터넷의 보급은 정보활용의 새로운 지평을 열어 놓은 동시에 사이버공간을 무대로 활약하는 버추얼공관의 가능성을 예견케 하고 있다.

그러나 정보화시대의 외교는 단순한 외교과정의 수단과 형태 변화만이 아니라 좀 더 근본적인 세계정치 전반의 구조변화를 바탕으로 이해하여야 한다. 정보화시대의 외교 개념을 논함에 있어 전통적인 전쟁과 평화의 영역에서 국민국가의 공식 대표로서의 직업외교관들이 펼치는 외교과정의 변화만을 고찰하는 것은 웬지 미흡한 점이 많아 보인다. 정보화시대 외교 개념의 본질적인 측면을 밝히기 위해서는 “정보화시대의 세계정치와 외교에서는 무엇이 목표이고 누가 행위주체인가?”라는 문제가 규명되어야만 한다. 이러한 맥락에서 이 글은 국제관계론에서 논의되고 있는 권력과 거버넌스에 대한 이론적 차원을 원용하여 보다 심층적인 시각에서 정보화시대 외교의 개념을 포착하려고 시도하였다.

세계정치의 ‘권력이동’이라는 관점에서 본 정보화시대의 외교는 기술·정보·지식 등의 새로운 이슈들을 포괄하는 방향으로 외교영역이 ‘수평이동’하는 면모를 보여 주고 있다. 또한 정보기술과 관련된 외교는 단순히 양자간·다자간 협력이라는 관계적 차원에만 머무는 것이 아니라 정보기술외교에 있어 구조적 차원의 게임규칙에 해당되는 국제규범의 설정을 포괄하고 있으며, 더 나아가 상대방의 정체성이나 가치 및 신념체계에까지도 영향을 미치는 문화적 차원의 공공외교와도 연결된다. 한편 글로벌 거버넌스의 이론적 시각에서 본 정보화시대 외교의 개념은 외교를 수행하는 조직의 내부구조나 여타 정부부처들과의 관계 및 국가-시민사회 관계가 보다 탈집중적인 형태로 변화되는 맥락에서 이해되어야 한다. 다시 말해 정보화시대의 외교는 전통적인 국제관계이론이 상정하고 있던 국민국가 중심의 국제정치를 넘어서 탈집중 네트워크 형태의 행위주체가 새로이 등장하는 세계정치의 무대를 배경으로 하여 개념화되어야 할 것이다.

그런데 정보화시대 외교의 변화를 논함에 있어 잊지 말아야 할 것은 이 분야의 변화가 미국을 중심으로 짜여지고 있는 새로운 세계질서의 일면을 극명하게 반영하고 있다는 점이다. 초창기의 많은 정보기술이 미국의 기업과 정부의 연구기관에 의해 개발되었고, 정보산업의 부상과 디지털 경제의 도래도 미국에 그 근원을 두고 있다. 또한 군사안보 분야에 정보혁명의 산물을 도입하는데 앞서고 있는 것도 미국이며, 이러한 정보화의 물적 기반을 바탕으로 정보화시대의 문화 분야에서 소위 연성권력을 수립하는 데 있어서도 미국은 두각을 나타내고 있다. 미국은 이러한 우세를 바탕으로 군사, 경제, 문화뿐만 아니라 외교 분야에서도 자신들의 ‘구상’에 입각해서 자신들의 ‘이해(利害)’를 반영하는 새로운 ‘제도’를 만들려고 시도하고 있는 것이다.

이러한 면에서 볼 때 한국외교는 미래전략적인 차원에서 정보화시대를 맞는 외교의 심층적인 변화를 좀 더 미리 읽어내고 조심스럽게 대응하는 노력을 기울여야 한다. 일단 명백한 것은 정보화시대를 맞아 벌어지는 세계정치의 구조변화라는 상황하에서 근대적인 형태의 외교가 일정정도

의 자기변화를 겪고 있으며, 그 변화의 방향은 이 글에서 앞서 언급한대로 라는 점이다. 따라서 일차적으로는 한국외교도 대내외적인 차원에서 보다 넓은 영역의 비전통적 이슈들을 포괄하여야 하며, 보다 많은 비국가 행위자들을 엮어내는 네트워크를 구성하고 그러한 과정에서 중요한 조정의 역할을 담당하는 방향으로 변화하여야 할 것이다.

그렇지만 정보화시대 한국외교의 전략을 모색함에 있어 국민국가를 중심으로 하는 근대적인 외교의 형태가 조만간 사라질 것이라는 식의 전망은 금물이다. 기술의 발전에 적응하여 외교의 위상과 역할이 끊임없이 재조정되어 움듯이 정보혁명의 시대를 맞아서도 외교는 개념적·현실적 재조정의 과정을 거쳐서 자기 모습을 찾아갈 것으로 예견된다. 어떠한 경우에도 국제관계론에서 '외교'라는 개념으로 지칭되어온 기능이 세계정치에서 사라지지는 않을 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때 한국외교가 과거 19세기의 전철을 되밟지 않는 길은 미국외교가 주도하는 변화를 무비판적으로 추종하기보다는 정보화시대 외교가 갖는 연속성과 단절성에 대한 냉철한 개념적 이해를 바탕으로 남보다 한발 앞서서 적절한 대응전략을 마련하는 데에서 시작되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김상배. 2001a. “정보기술경쟁의 국제정치경제: 새로운 개념화의 모색.” 한국정치학회 편, 『정보사회와 정치: 새로운 정치패러다임의 모색』 오름.
- . 2001b. “정보화시대의 거버넌스: 탈집중 관리양식과 국가의 재조정.” 『한국정치학회보』 35(4).
- . 2002. “지적재산권의 세계정치경제: 미·일 마이크로프로세서 분쟁을 중심으로.” 『국제 정치 논총』 42(2).
- . 근간. “사이버공간의 미래전략: 인터넷 거버넌스를 중심으로.” 미래전략연구원 편, 『정보화와 한국: 쟁점과 미래전략』.
- 외교통상부. 2001. 『중장기 외교정보화촉진 기본계획(2002-2006)』 11월.
- 정보통신부. 2002. 『e-Korea Vision 2006: 글로벌 리더, e-Korea 건설을 위한 제3차 정보화 촉진기본계획』 4월.
- 하영선 편. 2001. 『사이버공간의 세계정치: 베스트 사이트 1000 해제』 이슈투데이.
- Anderson, M.S. 1993. *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*. London and New York: Longman.
- Brown, Sheryl J. and Margarita S. Studemeister. 2001. “Virtual Diplomacy: Rethinking Foreign Policy Practice in the Information Age.” *Information and Security* 7.
- Castells, Manuel. 1996. *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Malden, MA: Blackwell.
- Cincotta, Howard. 2001. “Post-Modern Diplomacy and the New Media.” in *Diplomacy in the Information Age*, iMP: The Magazine on Information Impacts. The Center for Information Strategy and Policy (July). http://www.cisp.org/imp/july_2001/07_01_cincotta.htm (검색일 2001년 10월 5일)
- Cooper, Jeffrey R. 2001. “Diplomacy in the Information Age: Implications for Content and Conduct.” in *Diplomacy in the Information Age*, iMP: The Magazine on Information Impacts. The Center for Information Strategy and Policy (July). http://www.cisp.org/imp/july_2001/07_01cooper.htm (검색일 2001년 10월 5일)
- Danitz, Tiffany and Warren P. Strobel. 2000. “Networking Dissent: Cyber Activists Use the Internet to Promote Democracy in Burma.” U.S. Institute of Peace, Virtual Diplomacy Series, no. 3, (February). http://www.usip.org/vdi/vdr/vburma/vburma_intro.html (검색일 2002년 4월 9일)
- Der Derian, James. 1987. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. London and New York: Basil Blackwell.

- Dizard, Jr., Wilson. 2001. *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, Conn.: Praeger.
- Drucker, Peter F. 1993. *Post-capitalist Society*. New York: HarperBusiness.
- Eldon, S. 1994. *From Quill Pen to Satellite: Foreign Ministries in the Information Age*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Gibson, William. 1984. *Neuromancer*. New York: Ace Books.
- Hart, Jeffrey A. and Sangbae Kim. 2000. "Power in the Information Age." in Jose V. Ciprut, ed., *Of Fears and Foes: Security and Insecurity in an Evolving Global Political Economy*, Westport, Conn.: Praeger.
- Hocking, Brian. 2001. "Diplomacy: New Agendas and Changing Strategies." in *Diplomacy in the Information Age*, iMP: The Magazine on Information Impacts. The Center for Information Strategy and Policy (July). http://www.cisp.org/imp/july_2001/07_01_hocking.htm (검색일 2001년 10월 5일)
- Kim, Sangbae and Jeffrey A. Hart. 2001. "Technological Capacity as Fitness: An Evolutionary Model of Change in the International Political Economy." in William R. Thompson, ed., *Evolutionary Interpretations of World Politics*, New York: Routledge.
- Kitschelt, Herbert. 1991. "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis." *International Organization*, 45(4).
- Kobrin, Stephen J. 1998. "Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy." *Journal of International Affairs*, Spring.
- Livingston, Steven, 2001. "Diplomacy and Remote Sensing Technology: Changing the Nature of Debate." in *Diplomacy in the Information Age*, iMP: The Magazine on Information Impacts. The Center for Information Strategy and Policy (July). http://www.cisp.org/imp/july_2001/07_01livingston.htm (검색일 2001년 10월 5일)
- Mathews, Jessica T. 1997. "Power Shift: The Age of Non-State Actors." *Foreign Affairs* (January/February).
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nicolson, G. Harold. 1969. *Diplomacy*. London: Oxford University Press.
- Nye, Jr. Joseph S. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- _____, and William Owens. 1996. "America's Information Edge." *Foreign Affairs* (March/April)

- Reinecke, Wolfgang H. 1999/2000. "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks." *Foreign Policy*, 117.
- Rheingold, Howard. 1994. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. New York: HarperPerennial.
- Ronfeldt, David and John Arquilla. 2000. "What If There is a Revolution in Diplomatic Affairs?" U.S. Institute of Peace, Virtual Diplomacy Series, no. 4(February) <http://www.usip.org/vdi/vdr/ronarqISA99.html> (검색일 2002년 4월 9일)
- Rosecrance, Richard. 1999. *The Rise of the Virtual state: Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books.
- Rosenau, James N. 1995. "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance*, 1.
- _____. 2000. "States, Sovereignty, and Diplomacy in the Information Age." U.S. Institute of Peace, Virtual Diplomacy Series, no. 5(February). <http://www.usip.org/vdi/vdr/jrosenauISA99.html> (검색일 2002년 4월 9일)
- Ruggie, John Gerard. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations." *International Organization* 17.
- Ryan, Michael P. 1998. *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Smith, Gordon S. 2000. "Reinventing Diplomacy: A Virtual Necessity." U.S. Institute of Peace, Virtual Diplomacy Series, no. 6(February). <http://www.usip.org/vdi/vdr/gsmithISA99.html> (검색일 2002년 4월 9일)
- Strange, Susan. 1988. *State and Markets*. London: Pinter Publishers.
- _____. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toffler, Alvin. 1990. *Power Shift*. New York: Bantam Books.
- Watson, Adam. 1983. *Diplomacy: The Dialogue Between States*. New York: New Press.
- Webster, Frank. 1995. *Theories of the Information Society*. London and New York: Routledge.
- Wriston, Walter B. 1997. "Bits, Bytes, and Diplomacy." *Foreign Affairs* (September/October)
- Yoffie, David B. ed. 1997. *Competing in the Age of Digital Convergence*, Boston: Harvard Business School Press.

analysis, it has been found out that candidates in the 16th General Election raised and expended around five hundred million won. This finding revokes the existing stylized fact claimed by the mass media that candidates spent an astronomical amount of money. In addition, it is also revealed in this study that the major source of campaign finance was through the association of supporters, but the amount of money collected showed a disparity to that of the candidate's party affiliation, incumbency, and competitiveness. Finally, it also has been found that most of the funds the candidates collected were spent for the election campaign, especially for organizational mobilization.

Diplomacy in the Information Age: A Conceptual Approach

Sangbae Kim

Studies in the Revolution in Diplomatic Affairs (RDA) have lagged far behind those of the Revolution in Business Affairs (RBA) and the Revolution in Military Affairs (RMA). A major reason for this is the fact that the impact of the information revolution had been delayed in diplomatic affairs until the late-1990s. RBA, on the other hand, began in the 1960s, while RMA was launched in the late-1980s. In recent years, however, diplomats and specialists in International Relations highlight the possibility of RDA as being the next generation of the information revolution in world politics. In particular, the proliferation of the Internet makes us reconsider the significance of technology, information, and knowledge in the diplomatic process. It is expected that the introduction of the Internet to the diplomatic process may transform the premises of modern diplomacy quantitatively and qualitatively. In this context, relying on the theoretical resources in International Relations, such as theories of power and governance, this article explores the impact of the information revolution on the changes in diplomatic affairs on three dimensions: 1) the diplomatic process, 2) issue areas in diplomacy, and 3) actors of diplomacy. This article aims to contribute in conceptualizing the changing nature of world politics in the information age, and to develop national strategies to cope with the structural changes.