

서론

신흥권력과 신흥안보의 세계정치

김상배

I. 신홍, 새로운 개념의 도입

21세기의 문턱을 넘어선 오늘날, 동아시아 및 글로벌 차원에서 변화의 국면을 맞고 있는 세계정치의 미래를 전망하려는 국내외 국제정치학계의 노력이 분주히 이루어지고 있다. 1960년대 후반 또는 1970년대 초반부터 시작된 지난 반세기의 시도들을 보면 다양한 개념과 이론들이 명멸하였음을 알 수 있다. 이들 논의들은 모두 한때 등장했다가 사라지는 듯이 보였을지라도 결국에는 여러 가지 방식으로 종합되어 지금 우리가 세계정치의 변화를 분석하는 이론적 렌즈의 도수를 높이는 데 기여했다. 이 책에서 별인 시도도 현실의 변화를 개념과 이론의 틀을 원용하여 이해하려는 학술적 모색의 연속선상에 있다. 이러한 노력의 일환으로 이 책이 새롭게 던지는 화두는 '신홍(新興, emergence)'의 개념이다. 특히 신홍이라는 말을 국제정치학의 핵심 주제인 권력과 안보에 접합하여 '신홍권력(emerging power)'과 '신홍안보(emerging security)'라는 개념을 제시하였다. 이러한 개념들을 원용하여 세계정치의 변화를 파악하려는 마음을 먹게 한 것은 다음과 같은 두 가지 계기를 통해서였다.

지난 10여 년 동안 국내외 학계에서 가장 큰 관심을 끌고 있는 주제 중의 하나는 중국의 부상이다. 20세기 후반 이래 세계정치 변화의 핵심은 탈냉전의 맥락에서 본 미국의 패권 쇠퇴와 중국의 부상, 그리고 일본의 보통국가화와 러시아의 재(再)강대국화 등으로 요약해 볼 수 있다. 이 중에서도 중국의 부상은 21세기 세계정치의 최대 화두임이 분명하다. 그렇다면 이러한 중국의 부상을 어떻게 이해할 것인가? 정치·군사적인 의미에서 본 새로운 도전국가 또는 지역패권의 등장인가? '세계의 공장'으로서 새로운 산업대국의 도전인가? 아니면 더 나

아가 전통 동아시아 친화질서의 부활인가? 이러한 질문들에 대답하는 방식은 이론적 시각에 따라 여러 가지가 가능하겠지만, 적어도 포괄적 인 의미에서 21세기 세계정치에서는 중국이 그야말로 신홍권력이라는 사실을 부인하기는 어려울 것이다.

신홍권력으로서 중국의 부상에 주목하는 논의의 이면에는 세계정치에서 벌어지는 권력변환에 대한 관심이 깔려 있다. 최근 경제적으로 급성장하고 있는 중국이 이에 걸맞은 군사력과 외교력, 그리고 소프트 파워까지 갖추고 미국의 세계패권에 도전할 것이냐가 주요 관건이다. 그런데 이러한 권력변환에 대한 논의를 제대로 이해하기 위해서는 어느 한 나라가 힘이 더 세어져서 상대를 압도하게 되고 이에 따라 국제 질서에서 세력균형이 변할 것이라는 통상적인 인식의 범위에만 머물러서는 안 된다. 오히려 근대 국민국가들의 부국강병 계임을 중심으로 국제정치를 보았던 전통적인 시각을 벗어날 필요가 있다. 다시 말해 중국의 부상과 여기서 파생하는 미중 패권경쟁을 제대로 보기 위해서는 좀 더 복합적인 시각이 필요하다는 것이다.

향후 두 나라 간에 발생할 힘의 이동은 여태까지 우리가 근대 국제정치에서 경험했던 것과는 성격이 다른 권력게임의 양상을 보일 가능성이 크다. 실제로 21세기 세계정치에서는 군사력과 경제력의 게임뿐만 아니라 '지식력'을 확보하려는 게임이 새로운 세계정치의 양식의 로 부상하고 있다. 이러한 지식력 게임의 승패는 전통적인 자원권력의 개념을 넘어서는 새로운 권력 개념의 잣대에 기대어 판가름 날 가능성이 크다. 게다가 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은, 새로운 권력게임의 장에는 기존의 국가 행위자들뿐만 아니라 초국적으로 활동하는 비(非)국가 행위자들도 활발하게 참여한다는 사실이다. 그야말로 중국의 부상과 미중 패권경쟁으로 대변되는 21세기 세계정치의 권력변환은

다양하고 다층적인 모습으로 발생하고 있다.

최근 학계의 큰 관심을 끌고 있는 또 다른 주제는 기존의 전통적인 국민국가의 경계를 넘어서 초국적으로 발생하는 새로운 위협의 부상이다. 탈냉전, 지구화, 정보화, 민주화 등의 현상을 배경으로 출현한 이러한 위협들은 예기치 않은 친제지변 외에도 인간이 개발한 기술 시스템의 오류나 사회 시스템의 위기 등으로 나타나고 있다. 지난 5년여 동안 동북아에서 발생한 사례만 보아도, 중국발 스모그와 미세먼지의 초국경적 피해, 일본에서 발생한 쓰나미와 후쿠시마 원전 사태, 북한의 사이버 공격과 미·중 사이버 갈등, 동남아와 한국에서 발생한 사스(SARS)와 메르스(MERS)의 확산, 북한의 인권과 탈북자 문제 등을 들 수 있다. 이러한 문제들은 여태까지 알려지지 않았던 종류의 재난을 야기할 가능성을 증대시켰을 뿐만 아니라 시스템 내 여러 요소들이 서로 밀접하게 연계된 복잡계 현상을 배경으로 하고 있다는 점에서 해당 분야의 안전 문제를 넘어서 국가안보 전반에 피해를 주는 새로운 위협으로 인식되고 있다.

이 글은 새로운 안보 패러다임을 이론적으로 탐구해온 국내외 국제정치학계 논의의 연속선상에서 이러한 새로운 안보문제를 이론화하는 작업을 펼쳤다. 이 글이 환경안보, 원자력안보, 사이버 안보, 보건안보, 인간안보, 사회안보(societal security) 등과 같이 초국적으로 발생하는 새로운 위협을 이해하기 위해서 제시하는 개념은 신홍안보이다. 신홍안보의 개념은 기존의 '비전통 안보(non-traditional security)'와 같은 소극적인 개념화의 경향을 넘어서 좀 더 적극적으로 새로운 안보연구를 벌이려는 문제의식을 바탕으로 한다. 따라서 신홍안보라는 개념은, 이 글의 본문에서 자세히 설명한 바와 같이, 단순히 새롭다는 의미를 넘어서 고안되었다. 이 글에서 말하는 신홍안보의 개념은

복잡계 이론과 네트워크 이론에서 개발된 다양한 이론적 논의들을 반영하여 고안되었다.

신홍안보의 부상은 안보영역이 새로이 확대되는 현상뿐만 아니라 안보주체의 숫자와 범위의 확대 및 안보 세계정치의 양상을 변화시키고 있다. 이들 위협은 그 성격과 피해의 범위라는 점에서 글로벌 차원에서 초국적으로 발생하는 안보문제인 동시에 지역과 국가 차원의 국지적이고 개인적인 안보문제에도 영향을 미치는 다층적인 성격을 지니고 있다. 국가 행위자 이외에도 국제기구, 다국적 기업, 글로벌 시민사회 등과 같은 비국가 행위자들, 그리고 더 나아가 기술 및 사회 시스템 자체가 위협을 야기하는 원인이 되고 있다. 따라서 새로운 안보문제를 해결하기 위해서는 개별국가 차원을 넘어서 지역 및 글로벌 차원에서 모색되는 중층적이고 복합적인 거버넌스의 메커니즘을 마련하는 것이 필요하다. 요컨대 이러한 변화는 기존의 인식 틀에서는 간과되었던 새로운 안보이슈의 발생이라는 단편적 차원을 넘어서, 좀 더 넓은 의미에서 파악된 새로운 안보 패러다임의 부상을 예견케 하고 있다.

이 글은 신홍권력과 신홍안보의 개념을 설명함으로써 이들 개념을 바탕으로 집필된 이 책의 내용을 독자들이 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 돕기 위해서 쓰였다. II절은 복잡계 이론에 기원을 두는 신홍의 개념에 대한 소개를 바탕으로, 신홍권력이 무엇이며 이것이 21세기 세계정치의 신홍무대에서 미국과 중국이 벌이는 글로벌 패권경쟁에 어떻게 투영되는지를 살펴보고 있다. III절은 일상 속의 인간의 문제가 거시적 국가안보의 문제로 부상하는 신홍안보의 형성 메커니즘을 살펴보고, 이를 바탕으로 신홍안보의 복잡계적 특성과 이러한 과정에서 생성되는 위협을 해결하기 위해 모색해야 하는 새로운 거버넌스의 방향을 짚어보았다. IV절은 이 책에 담긴 10편의 논문들의 내용을 간략히 요

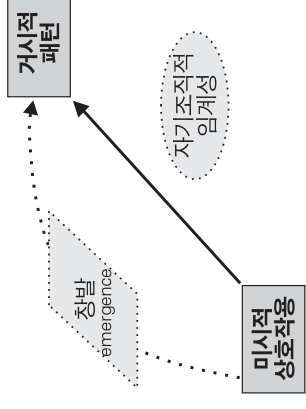
약·소개하여, 이론적 시각의 적용뿐만 아니라 경험적 사례 자체에 관심이 있는 독자들의 이해를 돕고자 하였다.

II. 신홍권력, 새로운 경쟁의 부상

1. 신홍의 개념

이 책에서 21세기 세계정치의 권력과 안보의 변환이라는 맥락에서 새롭게 던지는 화두는 '신홍'이다. 사실 신홍은 국제정치학계에서 흔히 사용하는 말은 아니다. 이 책에서 새롭게 제시하는 용어인 만큼, 그 말 뜻을 한번 살펴볼 필요가 있다. 우선 한자 형성문자로서 신홍의 말뜻이 흥미롭다. 신(新)은 도끼(斤)로 나무를 베어 뿔나무를 만들어 쌓아 놓는다는 뜻인데, 이는 배다 → 새롭다 → 새롭게 하다 등으로 뜻이 전성되었다. 홍(興)은 동(同)과 여(昇)의 합성어인데, 이는 여럿이 들어 올린다, 일으키다, 일어나다를 뜻한다. '신'과 '홍'의 합성어로서 '신홍'은 '새롭게 일어나다'는 뜻 정도로 이해할 수 있다. 그러나 신홍권력이거나 신홍안보에서 권력과 안보를 수식하는 용어로 사용한 '신홍'이라는 말은 단순히 '새롭게 일어나다'라는 뜻만은 아니다. 다시 말해 신홍권력이나 신홍안보라는 말은 예전에는 없었는데 최근 새롭게 등장한 권력이나 안보라는 의미를 넘어서는 좀 더 복잡한 뜻을 담고 있다(김상배 2015).

이 책에서 사용하는 '신홍(新興)'은 복잡계 이론에서 말하는 'emergence'의 번역어이다. 'emergence'는 국내 자연과학계에서 흔히 '창발(創發)'이라고 번역되는데 이 책에서는 권력이나 안보라는 말과



출처: 김상배 2015: 13

그림 1. 창발(emergence)

의 합성을 고려하여 '신홍'이라고 번역하였다. 그러나 'emergence'라는 용어를 권력이나 안보와 합성하지 않고 따로 사용하는 경우에는 학계에 이미 통용되고 있는 창발이라는 용어를 사용하였다. 창(創)은 칼(刀)로 상처를 내다(傷) 또는 시작하다의 뜻이다. 발(發)은 발을 좌우로 벌리고(發), 활(弓)로 물건을 치거나 튀기게 한다는 뜻이다. 글자 자체로서 창발의 뜻은 새로이 일을 시작한다는 정도의 의미로 이해할 수 있다. 그러나 개념으로서 복잡계 이론에서 말하는 창발이란, 복잡계에서 자기조직화의 과정을 통해 새롭게 일관된 구조나 패턴, 속성 등이 나타나는 현상을 의미한다.

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이, 창발이란 미시적 단계에서는 볼 수 없던 존재들, 즉 자체적인 속성을 드러낼 수 없던 소규모의 단순한 존재들이 복잡한 상호작용을 통한 연계성의 증대에 의해 거시적 단계에서는 일정한 패턴과 규칙성을 드러내는 것을 의미한다. 창발 현상은 비선형성(non-linearity), 자기조직화(self-organization), 비평형(far from equilibrium), 유인자(attractors) 등을 특징으로 하는 복잡계 현

상을 배경으로 해서 발생한다. 다시 말해 창발이란 미시적 단계에서 무질서한 카오스(chaos)였지만 자기조직화의 과정을 통해서 거시적 단계에서는 질서가 생성되는 것을 의미한다. 생물계 현상에서 창발의 사례로서 가장 많이 거론되는 것으로는, 전체 디자인이 없이도 지능이 낮은 개별 개미들의 활동을 통해서 건설되는 거대한 개미탑을 들 수 있다. 물리현상에서 발견되는 창발의 사례로는 눈송이에서 발견되는 복잡적인 대칭 구조, 즉 프랙털(fractal) 패턴의 형성을 들 수 있다.

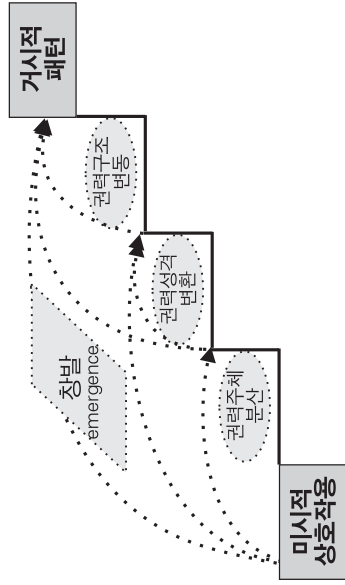
복잡계 이론 진영에서는 많은 이론가들에 의해서 창발과 유사한 개념들이 상당수 제시되어 왔다. 일리아 프로그진(Ilya Prigogine)은 '오동을 통해서 생성되는 질서(order through fluctuation)'의 개념을 제시한 것으로 유명하다. 스테판 볼프램(Stephen Wolfram)은 카오스에서 질서로 바뀌는 '상전이(phase transition)'와 생명의 질서를 가늠게 하는 '카오스의 가장자리(edge of chaos)'라는 개념을 제시했다. 움베르토 마투라나(Umberto Maturana)의 자기생성(autopoiesis)이나 페르 박(Per Bak)의 자기조직적 임계성(self-organized criticality):

SOC) 등도 동일한 맥락에서 이해할 수 있는 개념이다. 토마스 셸링(Thomas Schelling)의 미시적 동기와 거시적 행위에 대한 연구도 인간 사회의 다양한 영역에서 미시적 규칙의 반복을 통해 혁명, 전쟁, 협력 등과 같은 거시적 현상이 생성됨을 탐구했다. 특히 셸링의 연구는 백인과 흑인 거주 지역의 분리 현상을 설명한 유명한 사례를 제시한 바 있다. 말콤 글래드웰(Malcolm Gladwell)은 자기조직적 임계성의 응용 사례로서 티핑 포인트(tipping point)의 개념을 경영학의 마케팅에 적용하였다(민병원 2005; 김상배 2015).

2. 신홍권력 경쟁의 세계정치

이상에서 살펴본 신홍의 개념을 21세기 세계정치에 적용한 신홍권력은, 적어도 <그림 2>에서 보는 바와 같은 세 가지의 복합적인 의미로 파악된다(하영선·김상배 편 2010, 2012). 첫째, 신홍권력의 부상은 '권력분산(power diffusion)' 또는 '권력주체의 분산'을 의미한다. 즉, 세계정치 권력의 주체로서 전통적인 국가 행위자가 아닌 새로운 비국가 행위자들이 세계정치의 전면으로 나서는 현상을 의미한다. 근대 국제정치에서는 주로 국가 행위자를 지배적인 권력주체로 상징하는 것이 일반적이었던 반면, 오늘날 세계정치에서는 국가 행위자가 예전과 같이 권력을 독점하고 있다고 상징할 수는 없게 되었다. 이러한 시각에서 보면 21세기 세계정치에서 신홍권력은 정부간협의체(G20 등), 다국적 기업, 글로벌 금융자본, 싱크탱크, 신용평가기관, 컨설팅회사, 테러 네트워크, 글로벌 시민단체, 기타 사이버 공간을 배경으로 활동하는 다양한 비국가 행위자들의 부상을 의미한다.

둘째, 신홍권력의 부상은 '권력변환(power transformation)' 또는 '권력게임의 성격 변환'을 의미한다. 즉 세계정치 권력의 패러다임이 자원권력으로부터 네트워크 권력으로 변화하는 현상을 의미한다. 오늘날 세계정치에서는 군사력과 경제력으로 대변되는 물질적 자원이 외에도 기술·정보·지식·문화·커뮤니케이션과 같은 비물질적 변수에 기반을 두는 신홍권력이 부상하고 있다. 게다가 이러한 신홍권력은 행위자들이 보유한 자원이나 속성보다는 행위자들이 벌이는 상호작용의 맥락에서 작동한다는 특징을 지닌다. 이러한 권력변환으로서 신홍권력 현상은 주로 경제적 상호의존, 환경(기후변화, 에너지, 원자력), 보건(전염병, 바이오 기술, 식량), 이민(난민, 이주, 탈북자), 규범(인권,



출처: 김상배 2015: 15에서 응용.

그림 2. 신홍권력 부상의 세 가지 차원

개발협력, 발전모델, 핵·원자력), 기술(IoT, 인공지능) 등과 같은 새로운 이슈영역에서 벌어지고 있다.

끝으로, 신홍권력의 부상은 흔히 말하는 '권력이동(power shift)', 좀 더 구체적으로 말해 '세력전이(power transition)'나 '권력구조의 변동'을 의미한다. 이는 새로운 세력의 도전으로 인해 세계정치 권력의 구조, 즉 국가들 간의 세력분포가 변화하는 현상을 의미한다. 이러한 의미로 이해한 신홍권력의 부상은 도전국가의 부상으로 인해서 발생하는 세계정치 패권의 변동 가능성을 의미한다. 21세기 세계정치에서 이와 같은 신홍권력의 측면에서는 중국의 부상에 따른 미국과 중국의 세계 패권경쟁 가능성 및 여기서 파생되는 동아시아 및 글로벌 권력구조의 변동 가능성에서 엿볼 수 있다. 그러나 여기서 한 가지 유의할 점은, 이 책에서 말하는 권력구조의 변동은 단순한 국가 행위자들 간의 '수평적 세력전이'만을 뜻하는 것이 아니라 국가 및 비국가 행위자들이 모두 관여하는 복합적인 양상을 염두에 둔다는 사실이다.

21세기 세계정치에서는 이상의 세 가지 차원에서 복합적인 의미로 파악된 신홍권력을 둘러싼 새로운 경쟁이 벌어지고 있다. 이러한 신홍권력 경쟁은 여러 분야에 걸쳐서 벌어지고 있지만, 주로 기술·정보·지식·문화·커뮤니케이션 변수가 관여하는 사이버 공간을 매개로 하여 발생한다. 여기서 사이버 공간이란 단순히 컴퓨터 네트워크로서 인터넷이 만들어진 온라인의 기술 공간 또는 현실과 분리되어 별개로 존재하는 버추얼(virtual) 공간만을 의미하는 것은 아니다. 오히려 오늘날 사이버 공간은 오프라인 공간과 온라인 공간의 '복합 공간'으로서 자리매김하고 있다. 실제로 오늘날의 사이버 공간은 다양한 지정학적 이슈들뿐만 아니라 탈(脫) 지정학적인 다양한 이슈들이 관여하는 공간이다. 예를 들어, 국가 간 갈등과 연계된 사이버 테러와 공격, 글로벌 생산 네트워크와 지식경영, 글로벌 시민/소비자의 정체성 형성과 연대, 정보산업과 전자상거래의 무역질서, 온라인 금융의 핀테크, 개인정보의 보호와 빅데이터 및 정보주권 논란, 디지털 외교와 매력 네트워크 등의 현상이 발생하는 공간이다.

이러한 사이버 공간은 21세기 세계정치의 미래를 엿보게 하는 선행지표의 의미를 가진다. 특히 사이버 공간은 신홍권력의 대표적인 사례인 '복합 네트워크'가 부상하는 토양을 제공한다. 사이버 공간의 신홍권력으로서 복합 네트워크라는 말은 다의적으로 이해되는데, 네트워크 이론의 시각을 인용하여 살펴보면 대체로 세 가지 의미를 지닌다(김상배 2014). 다시 말해 행위자, 과정, 구조로서의 네트워크 개념으로 볼 때, 복합 네트워크는 신홍 권력자인 동시에 신홍권력개임을 의미하며 더 나아가 신홍 권력구조의 형태를 엿보게 하는 말이다. 즉, 사이버 공간을 둘러싸고 관찰되는 새로운 행위자의 부상, 새로운 권력개입의 부상, 새로운 권력구조의 부상 등을 떠올릴 수 있다.

첫째, 사이버 공간에서 발견되는 신홍권력의 부상은 권력분산의 양상으로 나타난다. 신홍공간인 사이버 공간에 적합한 행위자는 국가 행위자보다는 초국적으로 활동하는 비국가 행위자들이다. 이들은 초국적 네트워크를 활용하여 기성의 거대권력(micropower)에 대항하는 미시권력(micropower)을 발휘하면서 이른바 '비대칭 전쟁'을 벌이고 있다. 사실 오늘날 사이버 공간에서는 인터넷이 없었던 예전에는 상상하기 힘들었던 현상이 발생하고 있는데, 인터넷과 소셜 미디어를 활용하는 테러 네트워크나 민주화 시위대, 그리고 크라우드 펀딩이나 다양한 형태의 집합지성을 발휘하는 소셜 네트워크의 사례를 떠올려 볼 수 있다.

그러나 사이버 공간은 신홍 행위자들에게만 우호적인 공간은 아니다. 기존의 거대권력이 그 지배의 메커니즘을 좀 더 정교하고 교묘하게 재생산하는 공간이기도 하다. 공공 영역에서 균립하는 기성권력은 분산될지라도 민간 영역에서 작동하는 비공식 권력(또는 사적 권력)은 오히려 비대화되고 있다. 사실 네티즌들의 미시권력이 힘을 발휘하는 사이버 공간은 글로벌 다국적 기업들이 만들어 놓은 구조적 권력의 공간이다. 그 안에서 네티즌들은 '부처님 손바닥 위의 손오공'과도 같은 신세에 비유되기도 하는데, 이러한 상황은 제1장에서 살펴본 클라우드 컴퓨팅이나 빅데이터 등의 사례에서 찾아볼 수 있다(김상배 2010).

게다가 사이버 공간에서 기존의 국가 행위자들이 쇠퇴했다고 판단하기에도 이르다. 권력이 분산된 자리에 생기는 공공성 문제를 해결하려는 명목으로 국가 행위자는 귀환하고 있다. 민간 행위자들의 독점을 견제하는 '공익의 대변자'인 동시에 네티즌들의 생활세계에 개입하는 '독재자'로서 두 얼굴을 지닌 국가가 존재한다. 최근 초국적 공간-

로서 사이버 공간에서 나타나는 국가주권의 관철 문제도 관건이다. 미국의 다국적 인터넷 기업에 대한 유럽연합(EU)과 중국의 대응이 국제정치학적 관심거리가 되고 있는데, 2010년 구글의 중국 시장 철수 사건이나 2015년 유럽 법정의 세이프 하버 협정 무효화 판결 등을 사례로 들 수 있다.

이러한 맥락에서 보면 최근 사이버 공간에서 관찰되는 신홍권력 행위자의 부상은 어느 한 행위자의 약진으로만 볼 것이 아니다. 오히려 네티즌 네트워크와 초국적 거대기업, 그리고 전통적인 국가 행위자로 대변되는, 사회-기업-국가 복합체가 형성하는 삼각구도에서 그 정체를 이해해야 한다. 신홍권력의 부상은 이러한 세 가지 형태의 네트워크 행위자들이 복합적으로 작동한다는 의미로 이해할 할 수 있다.

둘째, 이들 복합 네트워크 행위자들이 사이버 공간에서 벌이는 권력게임의 성격은 기존의 양상과는 다른 신홍권력게임의 양상을 보이고 있다. 단순히 군사력과 경제력의 자원권력에 의지하는 게임이 아니라, 기술·정보·지식·문화·커뮤니케이션과 같은 비물질적 자원을 기반으로 하여 행위자들이 구성하는 관계적 맥락, 즉 네트워크를 통해서 작동하는 새로운 권력게임의 양상이 나타난다. 이 책의 제3장에서 제시하는 바와 같이, 정보통신산업이나 인터넷 서비스 분야에서 나타나는 기술표준전쟁과 제도모델의 경쟁 등의 사례들은 단순히 경제학이 아니라 경영학이 아닌 국제정치학의 시각에서 본 신홍권력게임의 면모를 보여준다.

반부채데, 이렇게 표준전쟁을 벌이는 복합 네트워크 게임의 성격은, 행위자가 지닌 자원이나 속성에 기반을 둔 권력게임이 아니라 행위자들이 속한 관계적 맥락을 활용하는 과정에서 발휘되는 '네트워크 권력'을 장악하려는 게임으로 개념화할 수 있다. 더 많은 자원을 확보

하는 것만이 아니라 내 주위에 더 많은 지지 세력을 모으고, 네트워크 상에서 '중심성(centrality)'이 높은 위치를 차지하며, 좀 더 근본적으로는 자신에게 유리한 방식으로 네트워크를 설계하는 게임이다. 이러한 네트워크 권력은 주로 집합권력, 중개권력, 설계권력 등으로 개념화된다. 사이버 공간을 배경으로 하여 발생하는 표준경쟁은 이러한 네트워크 권력게임이 작동하는 대표적인 사례이다(김상배 2014: 제5장, 제9장).

결론으로, 이렇듯 신홍공간으로서 사이버 공간에서 복합 네트워크 행위자들이 네트워크 권력게임을 벌이는 과정에서 부상하는 21세기 세계정치의 권력구조는 어떻게 개념화할 수 있을까? 다시 말해, 복잡계 이론의 용어를 인용하면, 미시적 행위규칙으로서 신홍권력게임을 벌이는 와중에 창발하는 거시적 차원의 패턴으로서 신홍권력의 질서는 어떠한 모습일까? 복합 네트워크 행위자들이 사이버 공간에 적합한 새로운 권력게임을 벌이는 와중에 자기조직적 임계성을 넘어서며 오르는 거시적 패턴의 내용은 무엇일까? 사실 그러한 권력구조의 모습은 여전히 창발 중이고 아직 그 모습을 명확히 드러내고 있지는 않다.

그럼에도 불구하고 현 단계에서 몇 가지 기본적인 전제를 제시할 수는 있을 것으로 보인다. 적어도 무정부 질서(anarchy) 하에서 세력균형의 게임을 벌이는 과정에서 발생하는 세력진이의 개념으로 미래 세계정치의 구조변동을 볼 필요는 없지 않을까? 다시 말해, 이렇게 보면 진통적인 세력균형론이나 세력진이론에서 보는 구조변동에 대한 논의와는 다른 시각에서 세상을 볼 수 있는 것이 아닐까? 신홍권력의 창발이라는 시각에서 보는 주체변환과 권력변환에 기반을 둔 21세기 세계정치의 구조변환은 적어도 기존의 세력진이론이 상정하고 있는

물질적 권력의 잣대로 본 권력구조 변동의 상(像)은 아닐 것이라고 예견해 볼 수 있다.

3. 미중 신홍권력 경쟁과 한반도

이상의 신홍권력에 대한 논의를 중국의 부상과 그 과정에서 발생할 가능성이 있는 미중 패권경쟁이라는 구도에 적용해 보자. 사실 21세기 세계정치의 패권을 놓고 경합을 벌일 것으로 예견되는 미국과 중국은 선도부문으로서 사이버 공간에서, 또는 좀 더 넓은 의미에서 오프라인 공간까지도 포함하는 21세기 세계정치의 신홍공간에서 각기 다른 비전을 가지고 자신들의 이익을 추구하기 위한 경쟁을 벌이고 있다. 이렇게 선도부문에서 벌어지는 패권국과 도전국의 경쟁 사례들은 근대 국제정치의 역사에서 여러 차례 나타난 바 있다. 가장 비근하게는 정보화 시대 초기 컴퓨터 하드웨어와 소프트웨어를 둘러싸고 선도부문에서 나타났던 미국과 일본의 경쟁에서 찾을 수 있다(김상배 2007). 더 거슬러 올라가면 19세기 영국과 독일의 경쟁이나 20세기 미국과 소련의 경쟁에서도 그 모습이 발견된다. 이러한 패권경쟁은 이제 정보화 시대를 맞이하여 그 초점이 미중관계로 옮겨지는 양상을 보인다.

그런데 앞서 살펴본 신홍권력의 시각에서 보면 향후 미중 신홍권력 경쟁의 양상이 기존의 국제정치에서 국가 행위자들을 중심으로 벌여졌던 전통적인 권력 경쟁의 양상을 답습할 것인지에 대해서는 의문을 제기할 필요가 있다. 다시 말해, 미래의 미중경쟁이 과거에 그랬듯이 지배적 행위자로서 국민국가들이 나서는 모습으로 나타날까? 미중 경쟁의 미래를 굳이 군사력과 경제력이라는 근대 국제정치적인 의미의 물질적 권력의 잣대로만 설명할 수 있을까? 미국과 중국 중에서 누

가 21세기 패권을 잡더라도, 19세기의 영국과 독일이나 20세기의 미국과 소련 또는 미국과 일본이 했던 것과는 상이한 방식과 경로를 통해서 패권의 지위에 오를 가능성은 없을까? 그리고 이러한 과정에서 예견되는 미래 세계정치의 권력구조는 어떠한 모습일까? 이러한 질문에 대한 답을 찾는 과정은 기존의 발상과 시각을 전환하는 문제와 밀접히 연결된다.

먼저 미중경쟁이라고 할 경우, 좀 더 구체적으로 말해 경쟁을 벌이는 행위자들을 '미국'과 '중국'이라고 부를 경우, 여기서 '국(國)'으로 통칭한 행위자의 성격이 무엇인지를 묻는 것이 필요하다. 미국과 중국에서 '국(國)'은 현실주의가 상정하는 국민국가와 같은 단일 행위자(unitary actor)일까? 미중경쟁을 '두 나라 간 경쟁'이라고 보는 것은 맞는데, 이를 두 국민국가의 경쟁이라고 볼 수 있을까? 미중경쟁에 나서는 행위자는 '누구의 미국'이고 '누구의 중국'인가? 여전히 양국의 정부를 이끌고 있는 '오바마 대통령'의 미국'이고, '시진핑 국가주석'의 중국'으로만 보는 것이 맞을까?

이러한 맥락에서 보면 현재 관찰되는 '두 나라'라는 행위자들은 국가-기업-사회의 복합체로서의 성격이 더욱 커진 복합 네트워크 행위자라고 할 수 있고, 이러한 새로운 행위자를 국가 행위자를 중심으로 재명명하면 일종의 '네트워크 국가'일 가능성이 크다(하영선·김상배 편 2006). 이러한 시각으로 보면 사이버 공간을 중심으로 벌어지는 미중 경쟁은 국가 간(inter-national) 경쟁이라기보다는 네트워크 국가들이 경합을 벌이는 네트워크 간(inter-network) 경쟁으로 개념화할 수 있다. 사실 되돌아보면 미국과 중국은 이미 20세기에도(또는 그 이전에) 전형적인 국민국가의 모습이 아니라 연방제적인 복합국가(또는 일종의 네트워크 국가)의 면모를 지니고 있었다고 보아야 할 것이다.

둘째, 사이버 공간에서 미국과 중국이 벌이는 권력게임의 양상을 전통적인 물질적 자원권력의 게임으로 보아서는 그 성격을 제대로 파악할 수 없다. 물론 21세기 세계정치에서 미국과 중국이 벌이는 패권 경쟁에는 전통적인 부국강병 경쟁의 시각에서 본 군비경쟁이나 무역 갈등, 환율전쟁 등의 요소가 없는 것이 아니다. 이러한 부국강병의 측면들은 여전히 양국과 주변 국가들의 미래를 좌우하는 변수로 작동하고 있다. 그렇지만 현재 사이버 공간에서 벌어지고 있는 미중경쟁은 첨단산업·신홍경제, 디지털 문화·공공외교, 사이버 안보·환경안보 등의 분야에서 벌어지는 네트워크 권력게임이 관건임을 잊지 말아야 한다.

첨단산업·신홍경제의 이슈로서 컴퓨터 산업과 인터넷 비즈니스의 사례를 보면, 미국과 중국은 단순한 가격경쟁이나 품질경쟁의 차원을 넘어서는 표준경쟁을 벌이고 있다. 이러한 표준경쟁은, 제3장에서 분석하는 바와 같이, 최근 들어 구글(G), 아마존(A), 페이스북(F), 애플(A) 등(일명 GAFA)과 같은 미국의 인터넷 기업들과 바이두(B), 알리바바(A), 텐센트(T) 등(일명 BAT)으로 대변되는 중국 인터넷 기업들 간의 경쟁으로 나타난다. 물론 이러한 기업 간 표준경쟁의 이면에 존재하는 양국 정부의 역할에도 주목해야 한다.

디지털 문화·공공외교와 관련하여 두 나라가 벌이고 있는 사이버 공간의 매력경쟁도 신홍권력의 세계정치를 엿볼 수 있는 흥미로운 사례이다. 디지털 문화콘텐츠 산업이나 인터넷 커뮤니티 중심의 문화활동, 소셜 미디어 등을 활용하는 디지털 공공외교는 권력분산, 권력변환, 권력이동이 복합적으로 발생하는 신홍권력 현상을 보여주는 사례이다. 예를 들어, 미국 영화산업의 본산지인 할리우드가 담당해온 때 력 세계정치의 역할을 보면 비국가 행위자들이 발휘하는 신홍권력의

위력을 짐작해 볼 수 있을 것이다.

한편 최근 사이버 안보 분야는 미중관계의 핵심적인 갈등 사안으로 등장했다. 이는 사이버 안보 문제가 단순히 온라인의 시스템 보안이나 정보보호의 문제를 넘어서는 지정학적 관심을 끄는 신홍안보의 이슈가 되었음을 극명하게 보여준다. 중국의 사해를 다루고 있는 제6장의 논의에서 엿보건대, 사이버 안보와 관련된 최근의 전개양상을 보면 미중 양국 간의 외교적·군사적 갈등까지도 예견케 하는 상황으로 급진전되고 있음을 보여줄 뿐만 아니라 이 문제를 둘러싼 국내외 제도 외 규범 형성을 둘러싼 '문명표준경쟁'의 양상까지도 내비치고 있다.

끝으로, 이상에서 개괄한 미중 신홍권력 경쟁의 결과로서 등장할 미래 세계정치 권력구조의 모습을 읽어내는 데 있어서 단순계적인 권력이동론에만 입각한 설명은 미흡하다. 신홍권력의 시각에서 보면, 현재 창발하고 있는 권력구조를 전통적인 세력전이론과는 얼마나 다르게 볼 수 있을까? 적어도 권력의 소재가 두 나라 중 어느 하나에게로 '이동(shift)'하는 모습이 아니라 네트워크 국가로서의 두 나라가 서로 얽히면서 경쟁과 협력을 동시에 벌이는 네트워크상의 관계를 보일 가능성이 더 크지 않을까?

이러한 시스템은 국제체제(國際體制, inter-national system)라기 보다는 이른바 '망체체제(網際體制, inter-network system)'로 개념화되는 모습일 가능성이 있지 않을까? 그러한 가운데 어느 한쪽이 좀 더 많은 '중심성'을 발휘하는 모습 정도가 아닐까? 다시 말해 이러한 와중에 그려지는 권력구조의 모습은 세력균형(Balance of Power)의 상(象)이 아니라, 이른바 '세력망(Network of Power: NoP)'의 상이 아닐지? 이렇게 벌어지는 '네트워크 간 정치(inter-network politics)' 또는 망체정치(網際政治)의 구조와 동학, 그리고 이러한 밑그림 위에서 두

강대국이 건국하려고 하는 글로벌 및 동아시아 지역 아키텍처의 내용은 무엇인지를 좀 더 구체적으로 살펴보는 것이 향후 연구과제로 제기된다.

이상에서 제시한 바와 같이 신홍권력의 부상으로 대변되는 21세기 세계정치의 변환에 직면하여 한국(좀 더 미래지향적인 의미로 보면 통일 한반도)도 미래전략의 모색이라는 차원에서 주체변환, 권력변환, 구조변환의 메가트렌드에 대응해야 할 과제가 제기된다. 21세기 세계 정치에서 새로운 지형을 여는 선도부문으로서 사이버 공간의 세계정치에 제대로 대처하기 위해서는 무엇을 해야 할까? 미래 국가전략을 모색하는 차원에서 대내외적으로 여러 가지 노력이 필요하겠지만, 무엇보다 먼저 전통권력의 발상을 기반으로 한 근대 국제정치의 틀을 넘어설 필요성을 강조하지 않을 수 없다.

비유컨대 '늑대'의 위협으로부터 초가집, 나무집, 벽돌집을 지으려 했던 '돼지 삼형제와 늑대'의 우화를 거꾸로 보는 상상력을 발휘하는 것이 필요하다. 다시 말해 '늑대(근대 국민국가 행위자)'가 쳐들어오는 상황에서는 초가집이나 나무집보다는 벽돌집을 짓는 것이 적합한 대응양식이었다면, '거미(탈근대 복합 네트워크 행위자)'가 습격을 하는 상황에서는 어떠한 종류의 '집'을 지어야 할까? 이러한 질문은, 다음 절에서 살펴볼 한국이 추구해야 할 네트워크 국가로서의 메타 거버넌스(meta-governance)의 내용을 돌아보게 한다는 점에서 의미가 있다. 특히 최근 중견국 외교를 추구하고 있는 한국이 안고 있는 과제와도 연결된다.

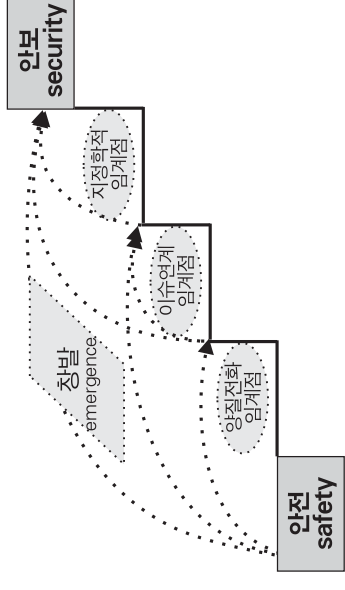
III. 신홍안보, 새로운 협력의 모색

1. 신홍안보, 그 창발의 조건

신홍안보란 미시적 차원에서는 단순히 소규모 단위의 안전(安全, safety)의 문제였는데 거시적 차원으로 가면서 좀 더 대규모 단위의 안보(安保, security) 문제가 되는 현상을 의미한다. 즉, 신홍안보란 미시적 차원의 개별안전(individual safety) 문제가 양적으로 늘어나서 집합안전(collective safety) 또는 집합안보(collective security)의 문제가 되고, 더 나아가 질적 연계성이 커지면서 거시적 차원에서 파악되는 일반안보(general security)의 문제가 되는 현상이다. 이러한 창발의 맥락에서 안보 문제를 보면 우리가 이전에 알고 있던 '안보'의 개념 자체를 다시 세우야 할 필요가 발생한다. 다시 말해, 예전에는 거시적 안보만을 논했지만 이제는 창발의 가능성이 있는 미시적 안전에 대해서도 안보의 관점에서 이해해야 하는 필요성이 발생하기 때문이다.

이렇듯 신홍안보의 문제들은 미시적 행위자들이 대강의 규칙만 가지고 수많은 시행착오를 거쳐서 거시적 문제를 해결하는(또는 격변이 발생하는) 상황식 접근법을 통해서 발생하는 특징을 지닌다. 앞서 언급한 페르 박의 자기조직적 임계성 개념을 인용하면, 시스템의 거시적 격변 현상으로서 신홍안보 분야의 재난은 갑작스럽게 발생한 것으로 보여도 그 내부에서 끊임없이 이루어진 복잡한 상호작용의 결과이다.¹ 그렇다면 이러한 과정에서 관건이 되는 것은 창발이 이루어지는

1 이와 관련해서 페르 박은 모래탑의 사례를 들고 있다. 모래탑을 쌓을 때마다 크고 작은 붕괴 현상이 발생하는데, 이것은 모래탑이라는 시스템 내부에서 일어나는 모래알 사이의 역학관계로부터 비롯된다는 것이다(페르 박 2012). 이밖에도 지진, 산발, 도시의 발



출처: 김상배 2015: 15.

그림 3. 신홍안보의 3단계 창발론

규칙을 찾아내서 격변이나 재난이 언제 어떻게 발생하는지, 그리고 이러한 재난을 어떻게 예방할 수 있는지를 밝히는 문제일 것이다. 그러나 이러한 설명과 예측을 하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 신홍안보의 현상이 비선형 메커니즘, 자기조직화, 분산형 상황식 네트워크 구조와 미시적 규칙 그리고 협력의 진화 등을 특징으로 하는 복잡계 현상을 배경으로 발생하기 때문이다.

이러한 복잡계의 맥락에서 보는 신홍안보는 시스템 내 미시적 상호작용이 양적·질적으로 변화하여 일정 수준을 넘어 거시적 차원에 이르게 되면, 그 전에는 드러나지 않던 패턴이 드러나는 현상이다. 이렇게 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 조건, 또는 양자를 가르는 임계점(critical point)은 어디인가? 복잡계 이론의 논의를 인용하면, 신홍안보의 위험은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 3단계로 형성되

달, 생태계 붕괴, 전쟁, 혁명 등의 사례를 들 수 있다.

는 '임계성(criticality)의 사다리'를 따라 창발한다. 이러한 3단계 창발론은 마치 곤충이 '유충'의 단계를 거쳐서 '번데기'가 되고 더 나아가 '성충'이 되는 3단계의 과정을 따라서 변태하는(transform) 것을 연상케 한다. 물론 이러한 3단계 창발과정에서 발견되는 임계점은 순차적으로 형성되는 것이 아니며, 상호 중첩될 뿐만 아니라 경우에 따라서 동시에 발생하기도 한다.

첫째, 가장 포괄적인 의미에서 신흥안보의 위험은 이슈영역 내의 안전사고가 양적으로 증가하여 일정한 수준을 넘는 경우에 창발한다. 이는 양적증대가 질적변화를 야기하는, 이른바 양질전화(量質轉化)의 현상을 의미한다. 평소에는 개별 단위 차원의 안전이 문제시될 정도의 미미한 사건들이었지만, 그 발생 숫자가 늘어나서 갑작스럽게 양질전화의 임계점을 넘게 되면 국가와 사회의 안보를 위협하는 심각한 문제가 된다. 이러한 와중에 미시적 안전과 거시적 안보를 구분하던 종전의 경계는 무너지고, 사소한 일상생활 속의 안전문제라도 거시적 안보의 관점에서 다루어야 하는 일이 벌어진다.

이렇게 양질전화의 임계성이 문제시되는 사례는 신흥안보 분야에서 다양하게 나타난다. 예를 들어, 1인당 에너지 소비량의 증가는 어느 순간에 병하를 넘어고 해수면을 상승시키는 지구온난화의 주범이 된다. 어느 가족 중 한 명이 감기에 걸리는 것은 큰 위험은 아니지만 거대 도시 전체에 감기, 그것도 치사율이 높은 신종플루가 유행하는 것은 국가안보의 문제가 된다. 컴퓨터 한 대에서 발견된 악성코드는 그냥 무시될 수도 있겠지만 국가 기반시설을 통제하는 컴퓨터 시스템에 대한 해킹은 국가적 차원에서 그냥 지나칠 수 없는 중대한 위협이다. 마찬가지로 국경을 넘는 난민의 증가는 어느 지점을 넘으면 사회안보의 문제가 된다.

둘째, 신흥안보 이슈들 간의 질적 연계성이 높아지게 되면, 어느 한 부문에서 발생한 안전의 문제가 임계점을 넘어서 거시적 안보의 문제가 될 가능성이 커진다. 이러한 이슈연계의 문제는 양적인 차원에서 단순히 링크 하나를 더하는 차원이 아니라 신흥안보의 이슈네트워크에서 발견되는 '구조적 공백(structural hole)'을 메우는 질적인 변화의 문제이다(Burt 1992). 다시 말해 끊어진 링크들이 연결됨으로써 전체 이슈구조의 변동이 발생하게 되고 그 와중에 해당 이슈의 '연결 중심성'이 커지는 것을 의미한다. 이러한 이슈연계의 효과는 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)의 글로벌 리스크 보고서에서도 지적된 바 있다(WEF 2015).

이렇게 이슈연계 임계점을 넘어서 신흥안보 위험이 창발하는 사례는 여러 분야에서 발견된다. 기후변화는 이슈연계성이 매우 높은 사례인데, 홍수, 가뭄 등과 같은 자연재해뿐만 아니라 수자원 및 식량위기 등과 연계되면서 환경안보의 문제로 인식된다. 이주와 난민 문제는 그 자체로서는 크게 문제될 것은 없을지 모르나, 실업문제, 사회질서 불안정, 문화적 정체성, 그리고 더 심하게는 인간안보의 위협과 테러의 발생 등과 연계되는 경우 국가적 차원에서 좌시할 수 없는 안보문제가 된다. 식량문제도 최근 에너지 문제 해결을 위해 곡물을 이용한 바이오 연료의 생산 문제와 연계되면서 심각한 식량안보가 되기도 했다. 해킹 공격이 원자력 발전소의 컴퓨터 시스템에 대해서 김행될 경우 위험은 더욱 커지며, 이러한 해킹이 정치적 목적과 결부된 테러의 수단이 될 경우 그 위험성은 더욱 증폭된다.

끝으로, 양질전화나 이슈연계성을 통해서 창발하는 신흥안보 이슈가 전통안보 이슈와 연계되는 경우 이는 명실상부한 국가안보의 문제가 된다. 신흥안보 위험이 아무리 심해지더라도 관련 행위자들의 협

력을 통해서 무난히 풀 수 있는 성격의 것이라면 굳이 '안보'라는 말을 거론할 필요도 없을지 모른다. 그러나 신홍안보의 위험이 일종의 '지정학적 임계점'을 넘어서 국가 간 분쟁의 대상이 되면, 이는 명백한 안보문제가 된다. 이 지경에 이르면 국가 행위자가 개입할 근거가 발생하게 되고 문제의 해결을 위한 국제협력의 메커니즘이 가동된다. 이러한 관점에서 보면 신홍안보는 비전통 안보의 개념과는 달리 전통안보 문제도 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

이렇게 신홍안보의 이슈가 전통안보의 영역으로 진입하는 사례는 많다. 자연재해와 환경악화로 인한 난민의 발생은 지정학적 차원에서 국가 간 갈등을 야기하기도 하며, 경우에 따라서는 국가 간 무력충돌도 유발하는 위험요인이다. 최근 종교적·문화적 정체성의 문제는 테러 등의 문제와 연계되면서 국가 간 분쟁 또는 전쟁의 중요한 원인으로 등장하고 있다. 또한 평화적 목적의 원자력 발전이 군사적 목적의 핵무기 개발과 연계되는 문제, 해커들의 장난거리였던 해킹이 최근 국가 간 사이버 전쟁으로 전화되는 문제, 보건안보 분야에서 생화학무기의 사용을 둘러싼 논란 등은 신홍안보가 전통안보와 만나는 현상을 보여주는 사례들이다.

2. 신홍안보의 복잡계적 특성

신홍안보의 위험은 전통안보 이슈와는 구별되는 몇 가지 독특한 특성을 지니는데, 이는 수면 아래에서 위로 떠오르는 현상을 연상케 하는 창발의 메커니즘을 따르기 때문이다. 전통안보의 위험이 대체로 수면 위에서 보이는 경우가 많다면, 신홍안보의 위험은 대부분의 경우 아직 수면 위로 떠오르지 않은, 그래서 잘 보이지 않는 위험이다. 신홍안보

의 위험이 가지는 독특한 특성은 이러한 측면 때문에 발생하는 경우가 많은데, 이 글에는 다음과 같은 세 가지 특성에 주목했다. 이들은 주로 신홍안보 분야에서 나타나는 위험발생의 예측 불가능성과 창발 중인 위험의 비가시성과 밀접한 관련이 있다.

첫째, 신홍안보 분야의 위험은 X-이벤트(extreme event)로 불리는 극단적 사건의 형태로 발생한다. X-이벤트는 기존 사고방식으로는 발생할 확률이 매우 낮아서 예측할 수 없기 때문에 만약에 실제로 발생할 경우 그 파급효과가 엄청난 종류의 붕괴(avalanche) 또는 격변(catastrophe)을 불러일으키는 현상이다. 일상적으로 발생하는 사건들은 정규분포를 이루기 때문에, 그 정규분포의 밖에 존재하는 X-이벤트가 실제로 발생할 확률은 매우 낮다. 그런데 이러한 정규분포는 각각의 사건이 서로 독립적으로 발생한다는 것을 전제로 한다. 따라서 만약에 앞서 언급한 바와 같이 신홍안보 이슈들 간의 상호연계성이 높은 복잡계 환경을 전제로 한다면 발생확률이 지극히 낮은 극단적인 사건일지라도 이른바 '두터운 꼬리(fat-tail)' 분포에서 발생할 가능성이 있다(John Casti *et al.*, 2011).

존 캐스티(John Casti)는 X-이벤트의 발생 원인을 시스템에 내재되어 있는 복잡성에서 찾는다. 하나의 시스템을 이루는 세부 시스템 간 복잡성의 진화 정도가 차이가 날 때, 이 차이를 극복하기 위해(아니면 견디지 못해) 극단적 사건이 발생한다는 것이다. 예를 들어, 후쿠시마 원전사태는 대표적 X-이벤트이다. 후쿠시마 원전의 설계자는 정규분포 내에서 발생 가능성이 있는 지진의 강도만을 고려하여 시스템을 디자인했다. 그러나 예상치 못했던 강도의 쓰나미가 발생하여 기술 시스템의 복잡성을 능가하게 되자 큰 재난이 발생했다. 과거 여러 번 발생하여 이미 많은 양의 데이터가 축적되어 있는 사건의 경우에는

수학적인 모델 등을 활용한 예측이 가능하겠지만, X-이벤트 영역의 사건들은 기존 데이터를 활용할 수 없어서 대비하기가 힘들다는 것이다(캐스티 2012).

둘째, 신홍안보 위협의 예측 불가능성과 밀접한 관련이 있는 또 하나의 특징은, 위험발생의 주체로서 인간 행위자 이외에도 물리적 환경을 이루는 수많은 사물(또는 기술) 변수들이 중요한 역할을 한다는 사실이다. 이러한 사물 변수는 행위자-네트워크 이론(actor-network theory: ANT)에서 말하는 비인간 행위자(non-human actor)이다(홍성욱 편 2010). ANT에 의하면, 인간이 다른 인간의 행위에 영향을 미치는 것처럼 비인간 행위자도 인간의 행위에 영향을 미치는 행위능력(agency)을 갖는다. 따라서 물질적 환경을 이루는 사물 변수도, 통상적으로 이해하는 것처럼 수동적인 존재가 아니라 능동적인 존재로 그려진다. 이러한 논의를 신홍안보의 사례에 적용하면, 이 분야에서 발생하는 위협은 인간 행위자에 의해서만 생성되는 것이 아니라 비인간 행위자 변수에 의해서 생성되는 성격이 강하다.

신홍안보 분야 비인간 행위자의 사례는 매우 다양하다. 사이버 안보 분야의 컴퓨터 바이러스, 악성코드, 디도스(Distributed Denial of Service: DDos) 공격에 동원되는 좀비 컴퓨터와 봇넷 등은 대표적인 사례이다. 보건의료 분야에서 전염병 바이러스는 행위능력을 갖는 비인간 행위자이다(이종구 외 2015). 비인간 행위자 변수는 위협의 원인이기도 하면서 해결의 주체이기도 하다. 예를 들어 신홍안보 분야에서 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 상승의 고리를 끊는 차원에서 비인간 행위자, 특히 과학기술 변수가 중요한 역할을 할 수 있다. 실제로 최근 휴대폰이나 인터넷, 소셜 미디어에서 생성되는 빅데이터를 활용하여 자연재난 및 전염병 발생 징후의 조기 감지, 발생 후의 인구가

동 패턴, 실시간 주민 필요 파악, 조기경보를 통한 신속한 대응책을 마련하려는 노력이 이루어지고 있다(Hansen and Porter 2015).

끝으로, 신홍안보 위협이 수면 아래에 있어 보이지 않는다는 사실, 즉 비가시성은 미래의 위협에 대해서 논하는 안보담론의 역할에 힘을 실어준다. 신홍안보 이슈는 객관적으로 '실재하는 위협'이기도 하지만 안보 행위자에 의해서 '구성되는 위협'의 성격이 강하다. 이는 앞서 살펴본 코펜하겐 학파의 안보화 이론과 맥이 닿는 부분이다(Wæver 1995; Buzan and Hensen 2009; Balzacq ed. 2011). 이렇게 구성되는 위협으로서 신홍안보 분야의 위협은 동일한 종류의 위협이라도 지역에 따라서 또는 해당 이슈의 구체적 성격에 따라서 그 창발을 결정하는 수면의 높이가 다르게 나타난다. 사실 신홍안보 이슈는 미래의 위협에 대비하는 문제이기 때문에 적절한 정도의 안보화는 필요하다. 그러나 수면 아래의 보이지 않는 잠재적 위협을 논하는 경우 항상 '과잉안보화(hyper-securitization)'의 우려를 안고 있다는 사실도 잊지 말아야 한다(Hansen and Nissenbaum 2009).

실제로 신홍안보 분야에서는 과잉담론(hyper-discourse), 쉽게 말해 일종의 '안보괴담'이 유포되는 경우가 많았다. 한국에서 발생한 안보괴담의 경우만 보더라도, 2008년 미국산 쇠고기 수입에 반대하는 촛불집회 당시 유포된 '광우병 괴담', 후쿠시마 원전 사태 이후 국내에서 일었던 '방사능 괴담', 유전자조작농산물(GMO)과 관련된 보건안보 괴담, 2014년 한수원 사태 이후 사이버 심리전 논란을 야기했던 사이버 안보 괴담 등을 들 수 있다. 사실 이러한 안보담론들은 실제로는 '괴담'이 아닌 '진담(眞談)'일 수도 있지만, 오히려 반대로 전혀 근거가 없는 '허언(虛言)'이거나 '농담'일 수도 있다. 그러나 그러한 담론의 대상이 되는 위협이 현실화되기 전까지는 아무도 그 담론의 진위를 검

증할 수 없다는 것이 문제이다. 여하튼 수면 아래에 있어 보이지 않는, 그리고 아직까지 아무도 경계해 본 적이 없는 X-이벤트인 경우에 이러한 안보담론들은 무시할 수 없는 위력을 갖는 독자적 변수가 된다.

3. 신홍안보 거버넌스의 모색

이상에서 살펴본 새로운 위협의 특성을 고려할 때, 전통안보 문제를 다루는 데 활용했던 방식을 그대로 신홍안보 분야에 적용하는 것은 적절하지 않다. 복잡계 환경을 배경으로 하는 신홍안보 분야에서 이전과 같이 국가가 나서서 자원을 동원하고 관련 행위자들을 통제하는 위계조직의 발상으로는 안 된다. 신홍안보 분야에서는 안보 거버넌스를 더욱 유연하게 유지함으로써 어떤 위험이 닥치더라도 국가의 개입 없이 민간 차원에서도 효과적으로 대응할 수 있는 방식을 도입할 필요가 있다. 국내적 차원에서 새로운 거버넌스 양식을 도입하는 것과 동시에 유사한 위험을 맞은 주변 국가들이나 국제사회 전반과 협력하고 공조하는 노력도 필요하다. 결과적으로 신홍안보의 위험에 대응하기 위해서 필요한 것은 기존의 국민국가 단위의 대응체제를 넘어서 미래 위험에 적절히 대응하는 새로운 국가모델과 이에 입각해서 새로운 거버넌스 체제를 갖추려는 노력이다.

이러한 맥락에서 '네트워크 국가'의 모델에 주목할 필요가 있다 (Carnoy and Castells 2001; Ansell and Weber 1999; Ansell 2000; 허영진·김상배 편 2006). 네트워크 국가란 대내적으로는 위계적 관료국가, 대외적으로는 영토적 국민국가의 모습을 하는 기존의 국가모델이 지구화와 정보화 및 네트워크 시대의 변화하는 환경에 맞추어 자기변화와 조정을 해나가는 국가이다. 네트워크 국가의 부상은, 한편으로 국

가는 자신의 기능과 권한을 적절하게 국내의 하위 단위에 분산·이전 시킴으로써 그 구성원들로부터 정당성을 확보하고, 다른 한편으로 개별 국가 차원에 주어지는 도전에 효과적으로 대처하기 위해서 영토적 경계를 넘어서 국제적이고 지역적이며 경우에 따라서는 초국적 차원의 제도적 연결망을 구축하는 과정에서 발생한다(김상배 2014: 298-303).

이러한 네트워크 국가는 대내외적으로 몇 가지 층위에서 그 구체적인 모습을 드러내고 있다. 대내적으로는 정치경제학 차원에서 본 정부-기업 관계의 재조정, 정치사회학적 차원에서 본 지배 엘리트 연합과 관료제의 변환, 정치·행정학적 차원에서 본 중앙-지방 관계(국가 연합 또는 연방 등)의 재정비 등으로 나타난다. 대외적으로는 글로벌 사안을 놓고 공조하는 정부 간 협의체(예를 들어, G20), 국가 행위자뿐만 아니라 국제기구와 다국적 기업, 글로벌 시민사회 등이 모두 참여하여 글로벌 거버넌스, 공간지리적인 차원에서 영토국가의 단위를 넘어서 지역 차원에서 형성되는 지역통합체의 부상 등과 같은 형태를 띤다. 21세기 세계정치에서 이러한 네트워크 국가의 출현은 국가별 또는 지역별로 그 진행속도와 발현형태가 다르게 나타나고 있다. 현재는 여러 가지 유형의 네트워크 국가들이 서로 경합을 벌이면서 새로운 거버넌스의 방식을 모색하는 것으로 그려진다.

이러한 네트워크 국가가 그 기능을 제대로 발휘하기 위해서 요구되는 역할은 중심성(centrality)의 제공이다. 쉽게 말해, 이러한 역할은 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 협력을 이끌어내는 중개자(broker)로서의 역할을 의미한다. 이와 같이 네트워크 국가의 중개자 역할은 밥 제숍이 주장하는 메타 거버넌스의 개념과 맥을 같이 한다(Jessop 2003). 메타 거버넌스는 다양한 거버넌스 메커니즘들 사이

에서 상대적 균형을 모색함으로써 그들 간의 우선순위를 조정하는 관리양식을 의미한다. 제습에 의하면, 시장의 무정부 질서(anarchy), 국가통제의 위계질서(hierarchy), '거버넌스'의 다층질서(heterarchy) 중 어느 하나의 메커니즘만으로는 권력관계의 완전한 균형과 이익의 형평을 달성하는 데 한계가 있다고 한다. 다시 말해, 사회체계의 복잡성, 구조적 모순, 전략적 딜레마, 양면적인 목표의 존재 등으로 인해서 시장 메커니즘이나 국가통제 또는 거버넌스의 자기조직화에 모두 실패할 가능성이 존재한다는 것이다(Ansell 2000: 309).

이러한 맥락에서 이들의 실패를 보장하기 위해서 일종의 '거버넌스'의 거버넌스(the governance of governance)로서 메타 거버넌스의 필요성이 제기된다. 제습에 의하면, 새로운 거버넌스를 행하는 국가는 다양한 행위자들이 활동하는 장을 마련하고, 상이한 거버넌스 메커니즘의 호환성과 일관성을 유지하며, 정책공동체 내에서 대화와 토론 형성의 조직자 역할을 담당하고, 정보와 정보를 상대적으로 독점하며, 거버넌스 관련 분쟁을 호소하는 장을 제공하고, 시스템 통합과 사회적 응집을 목적으로 권력격차의 심화를 관리하면서 개인과 집단 행위자의 정체성·전략적 능력·이해관계를 조정하고, 거버넌스가 실패하는 경우 정치적 책임을 지는 등의 메타 거버넌스 역할을 담당한다고 한다(Jessop 2003: 242-243). 요컨대, 메타 거버넌스는 국가가 시안에 따라 그 개입의 수준을 적절하게 조절하는 방식으로 여러 가지 거버넌스를 동시에 운용하는 관리양식으로 정의할 수 있다.

IV. 이 책의 구성

이 책에서는 미래 세계정치의 경쟁과 협력을 엿보게 하는 열 개의 주제가 신홍권력과 신홍안보라는 두 개의 범주로 나뉘어 다루어졌다. 제1부에 실린 다섯 편의 논문은 '신홍권력의 세계정치'를 다루었다. 주로 21세기 글로벌 패권을 겨루는 미국과 중국의 경쟁이라는 맥락에서 빅데이터와 지수(index)뿐만 아니라 표준경쟁과 지적재산권 및 반(反)지적재산권 운동 등의 사례들을 다루었다.

제1장 "빅데이터의 세계정치와 국가전략"은 오늘날 사이버 공간에서 벌어지는 가장 중요한 현상으로 거론되는 빅데이터의 신홍권력적 의미에 대해서 탐구하였다. 빅데이터 환경의 출현은 비즈니스, 행정, 정치, 그리고 외교, 안보 등의 분야에 영향을 미치고 있다. 빅데이터 환경의 출현은 21세기 신홍권력을 놓고 벌이는 국가 간 경쟁의 양식뿐만 아니라 더 나아가 세계질서의 변환에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 빅데이터 환경의 출현이 의미하는 바를 정확히 이해하고 이에 대응하는 적절한 국가전략을 강구하는 것은 국제정치학의 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 문제의식을 바탕으로 제1장은 빅데이터 환경의 출현이 지니는 권력적 함의와 세계정치에 미치는 영향을 탐구하고, 이를 바탕으로 향후 빅데이터 국가전략의 방향을 개념적으로 성찰하는 작업을 펼쳤다. 제1장이 탐구한 질문은 다음과 같이 크게 세 가지 그룹으로 구성되었다. 첫째, 국제정치학의 시각에서 문제시되는 빅데이터의 개념적 특성은 무엇이고 그러한 개념은 어떠한 기원을 갖는가? 둘째, 빅데이터 환경의 출현은 권력의 성격을 어떻게 바꾸고 있으며, 이러한 신홍권력의 부상이 국제정치학과 만나는 접점은 어디인가? 끝으로, 빅데이터의 부상이 세계정치의 변환

에 미치는 영향은 무엇이며, 이에 대응하는 각국의 국가전략은 어떠한 방향으로 추진되어야 하는가?

제2장 “지수(index)의 세계정치: 메타지식의 권력”은 지수의 생산과 유통 및 소비 과정에서 작동하는 신홍권력의 성격과 그것이 세계정치에 미치는 영향을 살펴보았다. 정보화 시대를 맞이한 21세기 세계정치에서 지수가 차지하는 중요성이 커지고 있음에도 불구하고, 여태까지 국내외 국제정치학계에서는 지수의 세계정치에 대한 연구가 충분히 이루어지지 않고 있다. 해당 분야별로 구체적인 지수를 개발하고 그 의미를 살펴보는 연구가 간헐적으로 진행되었지만, 지수가 세계정치 전반의 권력계급과 세계질서의 작동과정에 미치는 영향을 본격적으로 다룬 연구는 적었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 제2장은 메타지식(meta-knowledge)으로서 지수가 행사하는 권력의 성격을 메타권력(meta-power)의 개념을 활용하여 분석하였다. 아울러 이러한 지수의 세계정치를 보여주는 사례로서 현재 경제·정치·지식 분야에서 그 위력을 발휘하고 있는 지수들의 성격과 그 생산·유통·소비 과정을 살펴보았다. 예를 들어, 경제 분야에서는 세계은행과 신용평가기관의 지수, 정치 분야에서는 국가브랜드, 국가경쟁력 지수, 민주주의 관련 지수, 지식 분야에서는 대학순위평가, 싱크탱크 분포, 학술지 인용색인 등을 살펴보았다. 이러한 지수들은 기본적으로 현재 미국이 주도하고 있는 신자유주의적 세계질서의 지배권을 재생산하는 데 기여하고 있다는 것이 제2장의 주장이다.

제3장 “인터넷 플랫폼 경쟁과 중국의 도전”은 21세기 선도부문 인터넷 서비스 분야에서 벌어지는 미국과 중국의 경쟁을 표준경쟁의 시각에서 다루었다. 역사적으로 해당 시기의 선도부문에서 나타났던 경쟁의 승패는 세계패권의 항배를 결정했다. 오늘날 인터넷 기반

의 사이버공간에서 이루어지는 표준경쟁도 이러한 경쟁의 의미를 잘 보여주는 사례이다. 일찍이 미국은 ICT 인프라와 인터넷 서비스 기반의 사이버 공간에서 선도적으로 자국 중심의 질서를 구축해나가며 압도적인 우위를 차지하였다. 그런데 최근 급부상한 중국, 좀 더 구체적으로는 중국의 인터넷 기업들이 미국의 지배표준에 새롭게 도전장을 내밀고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 제3장은 사이버 공간에서 벌어지는 표준경쟁의 세계정치를 중국형 표준의 도전이라는 시각에서 파악하고자 했다. 특히 제3장은 이러한 중국의 도전을 21세기 초엽 미국의 글로벌 지식패권을 상징하는 윈텔리즘(Wintelism)과 구글아키(Googlearchy)라는 용어에 빗대어 ‘배티즘(BATism)’과 ‘레드아키(REDarchy)’라는 개념을 고안하였다. 이들 개념은 바이두(B)-알리바바(A)-텐센트(T)와 같은 중국 기업들의 약진과 이를 뒷받침하는 중국형 제도모델의 가능성을 검토하려는 의도의 소산이었다. 신홍권력의 개념에 기반을 둔 3차원 표준경쟁의 시각을 활용하여 중국형 표준의 가능성과 한계를 검토하려는 것이 제3장의 목적이다.

제4장 “미중 지적재산권 갈등의 세계정치”는 정보통신산업이나 인터넷 서비스, 제약업 분야에서 미국과 중국의 기업들과 이들 기업 활동의 제도적 환경을 제공한 양국 정부 행위자들 간에 벌어진 지적재산권 갈등을 분석하였다. 제4장이 벌인 시도의 의미는 기존에는 주로 경영학이나 국제법학의 연구주제였던 지적재산권의 문제를 국제정치학의 분야로 끌어들여서 신홍권력으로서의 성격을 탐구했다는 데 있다. 지적재산권은 21세기 세계정치에서 선도부문인 ICT 산업의 미래를 예측케 하는 대표적인 지표이자 미중 간에 펼쳐지는 글로벌 패권경쟁의 항배를 예견케 하는 신홍권력의 이슈이다. 더 이상 단일한 행위자로 볼 수 없는 ‘미국’과 ‘중국’이 벌이는 지적재산권 분야의 신홍권력

게임, 이익-제도-관념의 통학을 탐구하는 이른바 '구성적 제도주의' 시각에서 분석했다. 이러한 과정에서 제4장이 주목한 것은 미국 민간 기업과 중국 민간 기업 간의 갈등, 미국 민간 기업과 중국 정부 간의 갈등, 미국 정부와 중국 민간 기업 간의 갈등, 미·중 정부 간 갈등 등과 같은 네 가지 차원의 특징이었다. 이러한 사례를 통해서 보면 미국이 주도하는 '카피라이트(copyright)'의 패권질서에 대항하는 '중국형 카피레프트(copyleft)'의 가능성과 자기한계를 엿볼 수 있으며, 이러한 중국의 사례는 신진국을 추격하는 개도국 일반에 주는 함의가 크다는 것이 제4장의 주장이다.

제5장 "반(反)지적재산권 운동의 세계정치"는 제4장에서 제기된 카피레프트 담론의 신홍권력으로서의 의미를 구체적인 사례를 통해서 살펴보았다. 정보혁명의 진전으로 인해 지식의 가치가 비약적으로 높아지면서, 지식의 생산·유통·소비 방식을 통제하는 지적재산권의 중요성도 함께 부각되었다. 특히 선진국(주로 미국) 기업들의 주도로 성립된 TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)는 지적재산권 분야의 글로벌 스탠더드로 군림하고 있다. 그러나 오늘날 지적재산권 분야에서 국가들의 권위는 이전만큼 강력하고 효과적인 방식으로 행사되지 못하며, 이 분야에서 국가의 권위가 미치지 못하는 균열과 공백의 지점이 만들어지고 있다. 이러한 틈새를 타고 지적재산권에 대항하는 이른바 반(反)지적재산권 운동이 두각을 드러내고 있다. 이 운동을 이끄는 비국가 행위자들은 지적재산권과 다른 이슈들을 연결함으로써 다른 행위자들을 한 곳으로 모으고, 그렇게 형성된 세력을 바탕으로 국가의 권위를 대신 행사하면서, 국가 행위자와 더불어 TRIPs 질서와는 다른 새로운 질서를 만들어나기라는 노력을 경주하고 있다. 이와 같은 반(反)지적재산권 운동의 전략과 그

성공은, 오늘날의 세계정치에서 개인이나 시민단체, NGO 등과 같이, 동원할 수 있는 자원이 한정적인 비국가 행위자들이 영향력을 발휘하고 자신의 의도대로 국가 또는 국제사회의 정책에 변화를 줄 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

제2부에 실은 다섯 편의 논문은 '신홍안보의 세계정치'를 다루고 있다. 사이버 안보, 보건안보, 난민안보, 환경안보 등의 사례를 다루었는데, 동아시아 및 글로벌 공간에서 신홍권력으로서 떠오르고 있는 중국의 사례에 주로 초점을 맞추었으며, 부분적으로 아태 지역의 호주와 싱가포르의 사례를 다루었다.

제6장 "중국의 사이버 안보 전략: 안보화 이론의 시각"은 이른바 코펜하겐 학파의 안보화 이론의 시각을 인용하여 중국의 사이버 안보 전략을 분석하였다. 중국의 부상으로 인해서 미국과 중국의 대결구도가 형성되는 가운데 최근 양국 간의 사이버 안보 갈등이 국제사회의 이목을 끌고 있다. 사이버 공간은 초국적이고 글로벌한 공간으로서 테러와 범죄가 발생하더라도 그 범인을 특정할 수 없다는 특징을 갖는다. 따라서 안보화 이론에서 주장하는 바와 같이, 사이버 공간에서 벌어지는 특정 행동을 안보에 대한 위협으로 구성하는 문제가 관건이 되며, 이러한 인식의 구성은 발화행위(speech act)로부터 시작된다. 실제로 최근 미국에서는 영향력 있는 지도자들의 발언을 통해 사이버 위협이 안보화되는 현상이 발생하고 있다. 마찬가지로 최근 중국에서도 사이버 안보 담론이 형성되고 그에 따른 행동변화가 일어나고 있다.

이러한 관찰을 바탕으로 제6장은 주로 미국의 전략에 대한 분석에 그친 기존 연구의 경향을 넘어서 중국의 사례를 이론적·경험적으로 탐구하려는 시도를 펼쳤다. 특히 안보화 이론을 인용하여 중국 지도자들의 사이버 안보 관련 발언들을 중심으로 사이버 안보 문제가 어떻게

안보화되는가를 추적하였다. 그리고 여기서 더 나아가 그러한 발언과 답변들이 어떻게 실제 정책으로 이어졌는가를 살펴보았다. 중국 정부가 사이버 안보 전략을 구축함에 있어 언(言)과 행(行)이 연결하는 방식을 살펴보는 것이 제6장의 관심사였다.

제7장 “중국의 보건안보 거버넌스: 사스(SARS)의 사례”는 2002-2003년에 발생한 사스에 대처하는 중국 정부의 정책을 보건안보 거버넌스의 시각에서 살펴보았다. 제7장이 던지는 질문은 다음의 네 가지로 요약된다. 왜 중국은 사스 위기 시 초기 대응에 실패했는가? 이를 국가 조정 기능의 작동 실패로 이해할 때, 왜 이미 구축되어 있는 거버넌스가 적절히 작동하지 못하였는가? 그럼에도 불구하고 어떻게 두 달이라는 짧은 시간 안에 중국은 사스 위기를 극복해 냈는가? 이것이 감염병 보건안보 거버넌스의 관점에서 우리에게 주는 함의는 무엇이고, 전통안보의 위협에 대한 해결 전략과 무엇이 다른가? 이와 같은 질문에 대답하기 위해 제7장은 감염병과 같은 신홍안보 위협에 대처하는 중국의 보건안보 거버넌스에서 국가 행위자의 역할에 주목하였다. 즉, 감염병 위협과 같은 신홍안보 위협에 대한 대응과 관련해서도 여전히 주요 행위자로서 국가 행위자의 역할이 중요하며, 국가의 역할이 불필요하거나 부차적이지 않았음을 보여주고자 했다. 물론 국가의 조정 기능의 실패는 사스 위기에 대한 초기 대응 실패를 낳은 주요한 원인이었다. 그러나 두 달이라는 짧은 시간 안에 중국이 사스 위기를 극복하게 된 데에는 국가 행위자가 나서서 조정과 네트워킹 및 동원의 전략을 펼쳐 나간 것이 주요했다. 다시 말해 중국에서 사스 위기에 대처하는 데에는 여타 비국가 행위자를 아우르는 국가 행위자의 ‘네트워킹 거버넌스’가 핵심적인 역할을 수행했다는 것이 제7장의 주장이다.

제8장 “동아시아 난민안보와 중국의 탈북자 정책”은 동아시아 난

민안보의 대표적인 사례인 탈북자 문제에 대한 중국 정부의 정책을 네트워킹 이론의 시각에서 다루었다. 동아시아에서 탈북자 문제는 유럽 등지에서 난민안보가 다루어지는 비중에 비하면 매우 미미하게 취급되고 있다. 특히 중국은 탈북자 이슈와 가장 직접적인 이해관계를 가지고 있는 당사국임에도 불구하고, 애초에 탈북자를 난민이 아닌 불법 월경자로 규정하여 감시 및 처벌의 대상으로 규정해 왔다. 중국이 이러한 태도를 취하는 이유는 인권보다 국익을 우선적으로 고려하기 때문이라는 것이 통설이었다. 그러나 제8장은 탈북자 문제를 이러한 국익의 틀로서만 보려는 것은 중국의 외교를 너무 협소하게 이해하는 우를 범할 수 있다고 주장한다. 다시 말해, 중국의 탈북자 정책을 좀 더 적극적인 틀을 가지고 이해할 것을 제안한다. 이러한 시각에서 볼 때, 중국의 탈북자 정책은 ‘구조적 공백 확대하기’의 전략, 즉 인권 레짐들이 다룰 수 있는 범위 자체를 좁히려고 적극적으로 노력함으로써 자신이 이행해야 하는 인권적 의무들을 축소시키는 전략의 일환으로 이해해야 한다는 것이다. 결국 제8장의 논지는 국익이나 인권 어느 한쪽에 치우쳐 중국의 탈북자 정책을 분석한다면 문제의 본질을 이해하는데 방해가 된다는 것이다. 이에 대해 네트워킹 이론의 시각을 인용하여 중국이 인권 네트워킹의 성격을 이해하고 있으며, 여기서 더 나아가 그 네트워킹 자체에 구조적 공백을 만듦으로써 해당 네트워킹의 구조적 제약의 힘을 약화시키는 일종의 ‘음의 네트워킹’ 전략을 구사했다는 적극적인 해석을 제시하고 있다.

제9장 “난민문제와 호주의 중견국 외교 전략”은 1999년부터 2001년 사이 호주와 동남아시아 지역을 중심으로 난민 위기가 발생하였을 당시 이를 타개하기 위해 호주가 전개하였던 중견국 외교 전략을 네트워킹 이론의 시각에서 살펴보았다. 당시 난민문제의 최대 피해국이

었던 호주는 단순한 난민봉쇄 정책을 통해 문제의 위협으로부터 자국의 안보를 충분히 보호할 수 있었음에도 불구하고 다자협력을 주도함으로써 난민 위기를 해결하려는 모습을 보였고, 그 과정에서 발생하는 비용과 책임부담을 자발적으로 수용하였다. 호주의 이러한 외교적 행태는 언뜻 보기에 도덕성에 의거한 ‘어진(仁)’ 중건국 외교로 보일 수 있으나, 사실 그 이면에는 다자협력 주도를 통해 자국의 안보를 증진하고 더 나아가 문제 해결에 필요한 지역적 공동대응의 표준을 세우는 데 기여함으로써 배타적 국익과 공익(公益)을 모두 성취하고자 하는 호주의 의도가 존재했다. 즉, 호주는 이익추구에 의한 중건국 외교를 전개하였다고 볼 수 있다. 호주는 난민 문제의 네트워킹상에서 가장 강력한 중개적 위치를 장악하고 이를 효과적으로 활용함으로써 네트워킹의 구도를 자신에게 유리한 방향으로 재구성해나가는 네트워킹 전략을 전개하였고, 그 결과 역대 난민 문제의 이슈구조에서 가장 강력한 ‘변환적 중개자’로 자리매김하게 되었다. 이 점에서 호주의 성공적인 네트워킹 전략은 중건국 외교를 표방하는 국가들에게 유용한 방향성을 제시한다고 할 수 있다.

제10장 “환경안보와 연무방지 거버넌스: 싱가포르 전략의 사례”는 아세안 지역 차원의 위협이라 할 수 있는 초국경적 연무를 해결하기 위한 아세안의 노력을 싱가포르의 역할을 중심으로 살펴보았다. 연무의 가장 큰 피해국이기도 했던 싱가포르는 초국경적 연무 이슈의 심각성을 주변국에 끊임없이 환기시키고 인도네시아 정부와의 양자협상뿐만 아니라 현지, 지역, 글로벌 수준에서 다층적인 접근을 시도해나갔다. 특히 이 과정에서 아세안 연내 정부 간 대응 방식을 넘어, 역외의 국가들과 NGO, 현지 공동체, 기업을 포괄하는 다양한 행위자들을 동원하여 인도네시아를 우회적으로 압박하는 등 ‘아세안의 거인’

을 변화시키기 위한 전략적인 접근을 펼쳤던 것이 특징이다. 싱가포르가 주도한 시도를 통해 2014년 인도네시아 의회는 무려 12년간 지연되어왔던 아세안 연무방지협정(Agreement on Transboundary Haze Pollution: ATHP)을 비준하게 된다. 인도네시아가 비준함으로써 비로소 ATHP는 체결국 모두에 효력을 지니는 제도적 틀로 기능하게 되었으며 아세안은 오랜 기간 동안 지역적 난제였던 연무를 근본적으로 통제할 수 있는 전기를 마련하게 되었다고 평가할 수 있다. 초국경적 연무 문제 해결하는 과정에 나타난 싱가포르의 외교전략은 물질적 권력의 한계를 극복하고 글로벌 네트워킹을 통한 효과적인 해결책을 마련해나갔다는 점에서 한국에도 시사하는 바가 크다.

참고문헌

- 김상배. 2007. 『정보화시대의 표준경쟁 : 윈텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』 한울.
- _____. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시작』 한울.
- _____. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 한울.
- _____. 2015. "신홍인보의 부상과 과학기술의 역할." 『Issue Paper』 2015-18. 한국과학기술기획평가원.
- 민병원. 2005. 『부담게로 풀어내는 국제정치』 삼성경제연구소.
- 박, 페르(Pak, Per). 2012. 『자연은 어떻게 움직이는가?: 부담게로 설명하는 자연의 원리』 한승.
- 이종구 외. 2015. "과학기술기반 신홍인보 대응 방안." 국가과학기술자문회의 정책연구보고서. 2015-02.
- 캐스티, 존(Casti, John). 2012. "X-event란 무엇인가?" *Future Horizon*, 13, pp.10-13.
- 하영선·김상배 편. 2006. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 을유문화사.
- _____. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』 서울대학교출판문화원.
- _____. 2012. 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』 한울.
- 홍성욱 편. 2010. 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 이음.
- Ansell, Christopher K. 2000. "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe." *Governance*, 13(3), pp.303-333.
- Ansell, Christopher K. and Steven Weber. 1999. "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems." *International Political Science Review*, 20(1), pp.73-93.
- Balzacq, Thierry. ed. 2011. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Buzan, Barry and Lene Hensen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carnoy, Martin, and Manuel Castells. 2001. "Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium." *Global Networks*, 1(1), pp.1-18.
- Casti, John, Leena Ilmola, Petri Rouvinen, and Larkku Wilenius. 2011. *Extreme Events*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Hansen, Hans Krause, and Tony Porter. 2015. "What do Big Data do in Transnational Governance?" Paper Presented at the International Studies Association Meetings, New Orleans, February 21 2015.
- Hansen, Lene and Helen Nissenbaum. 2009. "Digital Disaster, Cyber Security, and the
- Copenhagen School." *International Studies Quarterly*, 53(4), pp.1155-1175.
- Jessop, Bob. 2003. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Waver, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization." in Ronny Lipschutz. (ed.) *On Security*. New York: Columbia University Press, pp.46-86.
- World Economic Forum (WEF). 2015. *Global Risks 2015*. 10th Edition.