

지식/네트워크의 국가전략: 외교분야를 중심으로

김 상 배*

❖ 요약 ❖

1990년대 중·후반까지만 해도 정보화에 대응하는 한국의 국가전략은 경제·산업 위주의 발상에 기반을 두고 진행되어 왔다. 그러나 최근 들어 정보화의 영향이 세계질서 변화의 전반적인 영역에 미치게 되면서, 외교분야에서도 정보화에 대한 대응전략의 모색이 새로운 국가전략적 과제로서 등장하고 있다. 이 글은 정보화시대를 맞아 새롭게 등장하는 외교의 본질을 '지식외교'와 '네트워크외교'의 개념적 연계인 '지식/네트워크'로서 파악하고, 이에

핵심어: 정보화, 지식, 네트워크, 외교, 국가전략

대응하는 한국외교의 한계와 가능성에 대해서 검토하였다. 우선, 현재 추진되고 있는 IT인프라의 구축과 외교정보의 디지털화 현황을 비판적으로 검토하고, 외교지식을 실질적으로 생산·활용·공유하는 지식외교의 구현을 위한 과제들을 제시하였다. 또한 국내적인 네트워크 외교의 추진체계와 대외지향적 'IT허브국가론'의 현황과 한계들을 살펴봄으로써 지식/네트워크의 국가전략을 모색하기 위한 정책적 의를 제공하였다.

I. 머리말

1990년대 중·후반까지만 해도 정보화¹⁾에 대한 대응전략이라고 하면, 주로 정보기술(information technology, 이하 IT) 인프라를 구축하고 정

『국가전략』 2004년 제10권 1호

*서울대학교 외교학과 교수

1) 정보화(情報化, informatization)의 개념에 대해서는 많은 논자들이 각기 다른 개념적 이해를 바탕으로 논의를 진행하고 있다. 이 글에서는 정보화를 a) 신기술 패러다임, b) 정보산업화, c) 정보의 디지털화/지식화, d) 제도의 탈집중화, e) 탈근대화 등의 다섯 가지 층위를 모두 포괄하는 일반적인 의미로서 이해한다. 정보화의 개념적 구조에 대한 자세한 논의로는 (김상배, 2002b)을 참조.

보산업을 육성하며 전자상거래를 활성화시키는 등의 경제·산업 위주의 발상에 기반을 두고 진행되어 왔다. 또한 이러한 정보화 전략들은 대체로 국내적 차원의 관심사에 머물러 있었던 것이 사실이다. 간혹 정보화 분야의 글로벌 전략이라는 것이 있었다고 하더라도, 이는 IT 관련 통상확대와 기술협력 분야에서의 효과적인 국제경쟁을 지원하는 활동 정도로서 이해되어 왔다. 그러나 최근 들어 정보화의 문제가 국내적 범위를 넘어서 급속하게 글로벌 영역으로 확산되면서, 종전에는 정보화와 무관하게만 인식되었던 외교분야에서도 본격적인 정보화에의 대응전략이 필요하다는 각성이 제기되고 있다.

21세기의 문턱을 넘어선 현재, 정보화는 경제·산업의 영역을 넘어서 세계질서의 전반적인 변화를 야기하고 있는 것으로 파악된다(Rosenau and Singh, eds. 2002). 다시 말해, 여태까지는 각 국가들에 의해서 국가적 부(富)를 달성하는 효과적인 수단으로서 정보화가 추구되어 왔다면, 이제는 정보화가 역으로 국가들로 구성된 기존 국제체제의 기본성격을 변화시키는 하나의 동력으로서 작동하고 있다. 현재 세계질서의 변화를 반영하는 대표적인 두 가지 키워드로서의 정보화와 세계화가 최근 각별한 밀월관계를 내보이는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 이러한 맥락에서 한국은 종래의 경제·산업 중심의 발상에서 탈피하여 정보화의 세계정치적 의미에 대한 인식을 제고하고, 새로운 세계질서의 형성과정에 한국의 이해관계를 투영하려는 글로벌 외교전략을 추진하여야 한다.

그러나 여태까지 한국은 정보화의 문제를 외교전략의 쟁점으로서 인식하는 데 매우 무디게 반응해 왔다. 예를 들어 한국외교는 기술·정보·지식 등의 변수가 가지는 외교전략적 함의에 대해 다소 편협한 수준의 이해를 드러내 왔으며, 외교분야의 정보화전략을 논하더라도 IT인프라를 깔고 정보 기기들을 도입하는 좁은 의미의 '외교정보화' 전략을 상정하였다. 한국 외교전략의 전반적인 기조는 '안보외교'와 '통상외교'의 테두리 안에 머물러 있었으며, 이러한 현실에서 정보화 분야의 외교전략은 독자성을 갖기는 커녕 경제부처들이 주도하는 경제·산업전략의 셋방살이 신세를 벗어나지 못하고 있었다. 요컨대 지난 십여 년간 한국에 대외지향적인 경제·산업전략으로서의 '글로벌 IT전략'은 있었을지언정 정보화가 세계화와 만나는 교차로에서 구상된, '디지털 외교전략'에 대한 발상은 거의 없었다고 해도 과언

이 아니다.

이러한 맥락에서 정보화시대를 맞아 변화하는 외교의 본질에 대한 이해를 제고하고, 한국외교의 현주소를 냉철히 진단함으로써, 향후의 전략적 방향을 모색하는 작업이 시급히 요청된다. 산업화시대의 ‘아날로그 외교’와는 달리 정보화시대의 ‘디지털 외교’는 IT가 창출하는 새로운 환경을 바탕으로 하여 보다 넓은 영역과 보다 많은 행위자들을 포괄하는 복잡한 모습이 될 가능성을 보여주고 있다. 이러한 디지털 외교의 핵심적 성격 중의 하나는 ‘지식외교’의 부상에서 발견된다. IT를 바탕으로 하여 정보를 처리하고, 이러한 과정에서 외교지식을 생산·활용·공유하는 과정이 외교경쟁력 확보의 핵심으로 인식되고 있다. 한편 지식외교의 등장은 그 동전의 양면과도 같은 ‘네트워크외교’의 병행을 요구한다. 정보화의 진전에 따라 ‘제3의 외교영역’으로서의 기술·정보·지식의 중요성이 급격히 증대되면서, 외교지식을 생산·활용·공유하는 활동이 더 이상 정부 내의 외교 전담 부서에 의해서 배타적으로 독점될 수만은 없다는 점이 바로 네트워크외교가 지식외교와 짝을 이루어 부상하는 이유이다. 요컨대, 정보화시대를 맞아 국내외적인 차원에서 ‘지식/네트워크’²⁾의 외교전략을 모색하여야 할 당위성이 제기되고 있다.

이러한 판단을 바탕으로 이 글은 정보화에 따른 외교환경의 변화에 대응하는 한국외교의 한계와 가능성에 대해서 체계적으로 검토하는 계기를 마련하고자 한다. 우선, 이 글은 지식외교와 관련하여 현재 외교통상부에서 추진하고 있는 IT인프라의 구축과 외교정보의 디지털화 현황을 비판적으로 검토하고, 외교지식을 실질적으로 생산·활용·공유하는 지식외교의 과제를 달성하기 위해서 한국외교가 풀어야 할 과제들을 점검해 볼 것이다. 다음으로, 이 글은 지식외교 영역의 부상에 대응하여 네트워크외교를 구현하기 위한 국내추진체계의 현황과 과제를 살펴볼 것이며, 아울러 최근 제기되

2) 필자의 ‘지식/네트워크(knowledge/network)’의 개념적 연계(nexus)는 프랑스의 사상가 미셸 푸코(Michel Foucault)의 ‘권력/지식(power/knowledge)’에서 힌트를 얻어서 고안되었다. 푸코가 권력/지식이라는 용어에서 지식을 근대적인 의미에서 권력에 종속된 도구의 의미로서 그리고 있다면, 지식의 생산·활용·공유 과정이 특정한 권력담지자에 의해서 통제되기 보다는 네트워크적인 형태로 이루어지는 정보화시대의 특징을 그려내기 위해서 필자는 지식/네트워크라는 용어를 사용하였다. 여기서 굳이 ‘네트워크/지식’이라고 하지 않고 ‘지식/네트워크’라고 한 것은 지식 차원의 변화가 선행하여 발생함으로써 권력의 네트워크화를 야기하는 것이 현재 정보화의 특징이라고 인식하기 때문이다. 푸코의 권력/지식에 대해서는 (Foucault, 1980)을 참조.

고 있는 'IT허브국가론'을 중심으로 네트워크외교의 대외적 구현전략을 비판적으로 검토할 것이다. 끝으로 정보화시대 한국외교의 과제들을 요약·종합함으로써 지식/네트워크의 외교전략을 모색하기 위한 정책적 논의의 기초를 제공할 것이다.

Ⅱ. 정보혁명과 지식/네트워크 외교

네트워크화된 환경에서의 컴퓨터와 인터넷의 활용 및 이를 뒷받침하는 정보통신망과 설비들이 급속히 발달하면서 정보자원을 바탕으로 한 지식의 생산·활용·공유가 비약적으로 증대되는 정보혁명이 발생하고 있다. 이러한 정보혁명의 영향은 최근 군사, 정치, 경제, 문화 등의 분야에 걸쳐서 널리 미치고 있으며, 외교분야에서도 외교의 과정·영역·주체가 변화하는 현상이 목격된다. 그러나 정보화시대의 외교에 대한 국내외 국제정치학계 논의는 아직도 초보적인 수준이며, 몇몇 존재하는 연구도 미국의 관련 연구소를 중심으로 진행되고 있는 실정이다. 이 글에서는 정보화시대의 한국외교에 대한 본격적인 논의를 펼치기 위한 준거점으로서 정보혁명이 야기하는 외교의 변화를 일반 국제정치학의 시각에서 제시하고자 한다.³⁾

정보화에 따른 외교과정의 변화는 일차적으로 외교업무 처리의 개선을 목적으로 실시되는 IT인프라의 구축과 전산시설의 확충 및 외교정보 네트워크의 개설 등과 같은 '외교정보화'의 형태로 나타난다. 외교정보화는 외교부처 내부나 재외공관을 연결하는 전용선을 구축하여 조직 내의 커뮤니케이션 활성화를 도모한다. 아울러 외교부처에서 생산되는 정보의 디지털화, 비자신청과 여권발급 업무의 전산화, 본부와 재외 공관간의 업무연계 효율화 및 전자결재의 상용화, 재외 국민 민원업무 통합관리체제의 구축 등이 외교

3) 정보화시대의 외교에 대한 연구로는 미국의 CSIS(Center for Strategic and International Studies)를 중심으로 진행되고 있는 디지털외교(digital diplomacy) 프로젝트를 들 수 있다. 이와 관련하여 단행본으로 출판된 기초적인 연구는 (Dizard, 2001)을 참조. 한편 USIP(United States Institute of Peace)의 버추얼외교(virtual diplomacy) 시리즈도 정보화시대의 외교에 대한 선구적인 작업을 담고 있다. USIP의 홈페이지인 <http://www.usip.org>를 참조; 또한 정보화시대 외교에 대한 국내연구로는 (김상배 2002a)를 참조.

업무 정보화의 주요 사업들이다. 이러한 외교정보화의 궁극적 목적이 외교정보의 체계적 관리를 통한 외교업무의 생산성 향상에 있음은 물론이다.

외교정보화에 있어서 특히 인터넷이 야기하는 외교과정의 변화에 주목하여야 한다. 특히 인터넷의 등장은 새로운 세계정치 공간 또는 외교공간으로서의 사이버공간을 창출하고 있다(하영선 편, 2001). 최근 들어 이러한 사이버공간의 디지털정보를 체계적으로 수집하고, 또한 이러한 과정에서 생성된 외교지식의 적극적 활용이 외교경쟁력의 핵심으로 부상하고 있다. 현실공간의 공식·비공식 외교채널에 의존하는 전통적인 외교정보와 지식의 처리과정은 인터넷과 사이버공간의 등장과 함께 새롭게 재구성되고 있다. 이미 인터넷은 외교 정보수집의 통로로서 뿐만 아니라 외교 커뮤니케이션의 통로로서 외교지식을 창출 및 확산시키는 중요한 수단으로서 자리 잡아가고 있다. 예를 들어, 국내외의 웹페이지에 떠 있는 정보에 대한 검색을 통해서 상대국의 정책의도와 국내외 여론의 향배를 파악하는 작업은 벌써 중요한 외교업무가 되었으며, 웹페이지를 통해 외교 메시지를 전달하는 소위 '사이버외교(cyber diplomacy)'도 필수 불가결한 외교과정의 일부로서 등장하고 있다. 요컨대, 정보와 지식을 적극 활용하는 외교분야의 '지식경영,' 즉 지식외교가 새로운 외교의 패러다임으로 등장하고 있다.

외교과정에서 생산·활용되는 지식은 그것이 보편적인 내용을 담고 있어서 널리 공유될 때 그 진가를 발휘할 수 있다. 이는 외교정보의 디지털화나 지식화가 단순히 양적인 정보처리를 의미하는 것이 아니라 질적인 정보처리과정, 즉 가치와 신념체계의 형성에 영향을 미치는 '상징적 지식'을 다룬다는 점에서 발견된다. 이러한 상징적 지식의 전세계적 전파라는 측면에서 인터넷의 등장은 공공외교(public diplomacy)의 새로운 지평을 열어 놓고 있다(Smyth 2001; John and Dale 2003). 다시 말해, 인터넷의 보급은 외교의 대상과 영역이 전통적인 의미의 여론 주도층으로 부터 보다 넓은 의미의 대중 일반에까지 확대되는 데 기여하였다. 인터넷을 활용하여 아주 저렴한 비용으로 세계 도처의 대중에게 자국의 정책을 홍보하고 설득할 수 있는 소위 '연성권력(soft power)' 행사의 채널이 마련된 것이다(Nye, 1990). 이러한 맥락에서 단순한 정책홍보의 차원을 넘어서 정책논리를 뒷받침하는 고급 콘텐츠를 제공하고 자국의 각종 문화정보를 디지털화하여 소개하는 웹사이트의 개설과 운영이 지식외교로서의 공공외교에서 가지는

중요성이 급속히 증대되고 있다.

정보화의 진전이 외교에 미치는 영향은 전통적으로 외교의 대상으로 간주되어온 영역을 확장시키는 데에서도 발견된다. 현대 세계정치에 있어서 기술·정보·지식은 상대방에 대한 영향력으로 전환될 수 있는 가장 중요한 물질적 권력자원으로서 부상하고 있다. 역사적으로 기술·정보·지식이 부국강병(富國強兵)을 달성하는 중요한 수단의 하나로 인식되어 왔던 것은 사실이지만, 특히 최근 정보기술의 발달은 ‘권력이동(powershift),’ 즉 권력의 중심이 군사와 경제에서 지식으로 옮겨가는 현상을 야기하였다(Toffler 1990). 이러한 점에서 볼 때, 기술·정보·지식과 관련된 국제적 경쟁과 협력의 영역은 외교행위의 핵심적인 대상일 수밖에 없다. 예를 들어, 정치군사적 현안에 못지않게 기술이전, 기술표준, 지적재산권, 디지털콘텐츠 등의 IT 관련 쟁점들을 둘러싼 국제적 협상은 최근 들어 부쩍 국가차원의 외교적 대응을 요구하는 ‘지식주권’의 대상으로 등장하고 있다. 특히 이들 지식외교의 분야는 정보화시대 세계 지식질서의 새로운 ‘게임의 규칙’의 설정을 놓고 벌어지는 첨예한 경쟁의 단면을 보여준다는 점에서 그 의미가 크다(김상배 2001a).

그런데 이러한 지식외교의 영역은 전문화·세분화되어 직업외교관들이 모두 떠맡기에는 벽찬 지식 집약적인 경우가 허다하다. 더군다나 해당 외교정책에 실질적인 이해관계를 가지고 있는 정부부처들이나 시민 사회단체들의 영향력이 늘어나면서 외교정책 결정의 주요과정으로서 이들 당사자들의 의견을 수렴하여 정책방향을 설정하거나 차후 정책수행에 대한 지원을 얻어내는 일이 중요하게 부각되고 있다. 결국 지식외교는 더 이상 외교 전담부처 또는 국가영역에 배타적으로 머물러 있을 수 없으며, 실제로 다양한 기업이나 비정부기구(non-governmental organizations, 이하 NGOs)의 민간전문가들이 참가하는 외교주체의 네트워크화를 요구한다. 이러한 맥락에서 정보화시대 외교의 또 다른 하나의 축인 ‘네트워크외교’의 등장을 이해할 수 있다. 다시 말해 지식외교에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가영역의 테두리를 넘어서 시민사회영역의 사회단체, 기업, 학계 등의 전문가들의 네트워크를 엮어내는 외교적 거버넌스(governance)의 역할이 매우 중요하다. 경우에 따라서는 국내적 차원에서의 네트워크 구성과 운영을 넘어서 전세계적인 차원에서 국제기구, 정부부처, 기업, 시민사회단체 등을 모

두 참여시켜서 만들어내는 ‘공공정책 네트워크(public policy networks)’의 필요성도 제기된다(Reinecke, 1999/2000).

여기서 주목할 것은 이러한 네트워크외교의 등장에 있어서 IT의 발달이 중요한 역할을 했다는 점이다. 특히, 다른 어떠한 IT보다도 인터넷의 활용이 민간전문가와 비국가 행위자들의 위상을 제고시키는 데 크게 기여하였다. 인터넷을 통해서 이들은 기존에는 국가만이 독점하던 고급 기술정보들에 접근할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 때로는 국가영역을 우회해서, 자신들만의 ‘글로벌 네트워크’를 형성할 수 있게 되었다. 다시 말해, 이러한 글로벌 네트워크를 통해서 연결된 세계 도처의 시민사회단체들이 사이버공간에서 정보수집의 독자적인 연결망을 구성하고 ‘국가지식’에 대비되는 ‘사회지식’을 생산·확산·공유할 수 있게 된 것이다. 최근의 양상을 보면, 특정 정책을 정당화하는 정부 또는 정부간 국제기구들의 공식적인 견해에 대항하기 위해서 시민사회그룹들이 인터넷을 통하여 지식을 교환하고 반대의 담론을 형성하는 일들이 종종 관찰된다(Daniz and Strobel 2000).

IT의 보급과 지식외교의 등장은 기존 외교조직의 네트워크화도 야기한다. 정보화의 진전이 전통적인 외교조직의 위계질서와 집중형 통제구조에 도전하는 맥락을 이해하는 것은 어렵지 않다. IT가 작동하는 네트워크적인 속성을 감당하기 위해서는 조직의 거버넌스 구조도 이를 닮아갈 수밖에 없기 때문이다(김상배 2001b). 결국 IT의 도입으로 인해 외교부처의 내부조직도 위계적인 피라미드형의 집중구조로부터 수평적 네트워크형의 조직으로 이행하게 될 것이 예상된다. 여기서 더 나아가 조직구성원의 의식이나 조직문화의 형태도 이러한 탈집중화를 뒷받침하는 방향으로 혁신될 것이 예견된다. 이러한 구조적인 조정의 과제와 아울러 기능적인 차원에서 새로운 지식외교의 영역에 대응하기 위한 담당부서의 개편 노력이 병행되어야 할 것임은 물론이다.

한편 이상에서 언급된 대내적인 차원에서의 네트워크외교의 등장은 대외적인 차원에서의 ‘네트워크국가(network state)’의 등장과도 일맥상통한다. 세계화와 정보화 등이 제기하는 다양한 도전에 직면하여 국민국가(nation-state)를 중심으로 한 근대 국제체제는 최근 들어 상당부분 재조정되는 과정에 들어섰다. 오늘날 영토국가(territorial states)로서의 국민국가의 국경은 초국가적 논리를 지닌 자본, 상품, 정보, 기술, 범죄, 질병,

공해 등의 흐름에 의해 침투되고 있으며, 전통적인 국민국가의 모델은 이러한 문제들을 효과적으로 통제하기는 커녕 오히려 자신의 영토주권적 권위를 침식당하고 있는 실정이다(Strange 1996). 제임스 로즈나우(James N. Rosenau)가 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 정부간 또는 정부와 기타 비국가 행위자간의 상호작용과 관계설정의 양식을 '글로벌 거버넌스(global governance)' 또는 네트워크의 형태로 변경케 하고 있다(Rosenau 1995). 결국 이러한 변화를 통하여 등장하는 새로운 세계질서는 국가 행위자뿐 만 아니라 국가 이외의 다양한 행위자들을 아우르며 작동하는 '탈집중 네트워크'의 형태를 띠는 것이 예상되며, 이러한 과정에서 국민국가도 그 모습을 네트워크적인 형태로 재조정해 나갈 수밖에 없을 것이다.

요컨대, 정보화시대의 외교는 대내외적인 차원에서 지식외교와 네트워크 외교의 기능을 복합적으로 수행하는 '지식/네트워크 외교'의 모습을 드러내 보일 것으로 예견된다. 이러한 지식/네트워크 외교전략의 모색은 이미 외교 분야의 '글로벌 스탠더드(global standards)'로서 자리잡아 가고있다. 정보화시대를 맞는 한국외교의 과제는 일차적으로 이러한 글로벌 스탠더드에 대한 정확한 이해와 그 수용을 위한 고민의 연속선상에서 모색되어야 할 것이다. 이하에서는 이러한 관점에 입각하여 한국외교의 현주소를 진단하고 그 한계와 가능성을 타진해 보고자 한다.

Ⅲ. 지식외교의 국가전략

현재 외교통상부를 중심으로 추진되고 있는 외교정보화 사업에 비추어 볼 때, 한국의 지식외교는 어디까지 와 있는가? 외교정보화 사업은 1996년부터 추진되어 현재 제3단계 사업이 진행 중이며, 2004년에는 제4단계의 사업이 계획되어 있다(외교통상부 2003). 전자정부 11대 사업에서 추진된 정부의 정보화사업 전체에 비교해 볼 때 외교정보화는 중하위권에 머물고 있으며, 2002년 중앙행정기관 정보화 수준평가에서는 B등급을 받아서 43개

부처 중 중간수준을 나타냈다. 그러나 지난 1~2년 동안의 외교정보화 사업을 의욕적으로 추진하여, 2002년 11월에는 정보화전략계획(ISP)을 새로이 수립하고 사업의 전열을 정비하는 성과를 보여주었다. 그럼에도 불구하고 한국의 외교정보화는 선진국에 비하여 상당히 뒤쳐져 있으며 지식외교의 목표를 달성하기 위해서는 갈 길이 아직도 멀다.

1. IT인프라와 외교정보의 디지털화

현재 추진되고 있거나 계획된 외교정보화 사업 분야는 크게 e-Diplomacy 구현사업, 광역외교망 구축사업, 외교정보통신 정보화사업, 여권 정보화사업 등의 4가지 분야로 나누어 볼 수 있다. 이 중 e-Diplomacy 구현사업은 2004년부터 계획되어 있는 사업이다. <표-1>에 나타난 외교정보화 사업의 투자규모를 보면, 2001년 104억에서 2002년 약 110억으로 약간 증가하고 있으며, 2003년도에는 89억으로 감소하였으나(e-Diplomacy 사업예산은 미정으로 제외), 2004년도의 예산 계획은 약 244억으로 전년대비 238% 증가할 것으로 보인다.

<표-1> 외교정보화 예산현황(2001-2004)

(단위: 백만원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년(계획)	비고
e-Diplomacy 구현사업	0	0	미정	11,639	2003년부터 추진 예정
광역외교망 구축사업	5,953	7,083	7,045	9,753	
외교정보통신 정보화사업	1,838	1,892	1,880	1,906	
여권 정보화사업	2,633	2,003	0	1,081	
계	10,424	10,978	8,925	24,379	

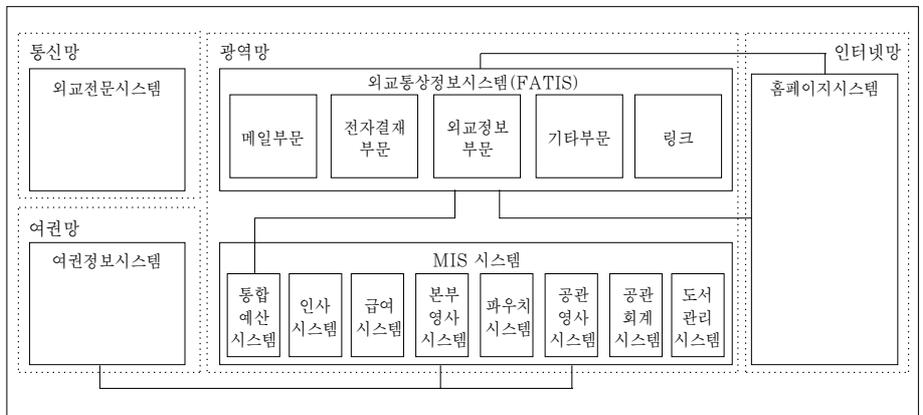
출처: 한국전산원, 『국가정보화 분야 진단 및 평가보고서』(2003. 12.), 87쪽.

외교통상부의 정보시스템 현황을 보면, a) 외교통상업무 관련 시스템, b) 외교행정업무 관련 시스템(MIS시스템), c) 외교전문 관련 시스템, d) 대국민서비스업무 관련 및 기타 시스템 등의 넷으로 대별되며, 업무를 기준으로 세분화하면 총 17개 정보시스템으로 나누어 볼 수 있다. 한편, 외교

통상부의 네트워크는 광역외교망, 외교정보통신망(전문망), 여권망 등의 3개 망을 독자망 형태로 운영하고 있다.⁴⁾ 그런데 이러한 외교통상부 네트워크의 가장 심각한 문제는 광역외교망과 외교정보통신망(전문망) 및 여권망 등에서 운용되는 모든 시스템들이 상호 연계되지 않고 따로 따로 운영되고 있다는 점이다. 또한 현재 구비되어 있는 다양한 정보시스템들이 각기 필요한 업무특성에 따라 혼용되어 있고, 일반 사용자가 통합검색을 할 수 있는 포털시스템도 갖추어져 있지 못하다.<그림-1>

또한 주재국의 IT인프라 수준에 따라 망 구축이 어려운 경우도 있어 현재 135개 재외공관 중에서 광역외교망은 71개 공관에만 보급되어 있으며, 기타 64개 공관과는 인터넷망으로 연결되어 있다. 외교통상부는 광역외교망의 보급을 계속 확대·고도화시켜 나아갈 예정이지만, 135개 재외공관 모두를 연결하는 구상이라기보다는 허브(hub) 공관과 노드(node) 공관 및 오프라인 공관 등의 기능 분담을 전제로 망보급을 추진하고 있다. 그러나

<그림-1> 외교정보시스템의 연계관리구조



출처: 한국전산원, 『국가정보화 분야 진단 및 평가보고서』 (2003. 12.), 89쪽.

4) 광역외교망은 해외공관의 외교업무 지원을 위한 내부 네트워크로서 외교통상 정보시스템(FATIS), MIS, 인터넷 접속을 지원하는 전용회선이며 외교전화도 지원한다. 외교정보통신망(전문망)은 전 세계 각 공관과의 외교전문을 송·수신하기 위한 네트워크로서 전용회선, Infonet/Dial-up 회선 및 위성통신망 등을 활용하고 가용성과 보안성을 가장 중요한 요소로 하는 망이다. 여권망은 여권발급 업무를 위한 네트워크로서 정부의 초고속망과 연계되어 타 공관과의 접속을 제공하며 각 회선과 장비는 이중화 구조를 가진다(외교통상부 2003).

전반적으로 외교업무의 기존관행이나 보안 등의 이유로 이미 보급된 FATIS의 활용도도 아직 낮은 수준에 있다.

한편, 외교통상부 차원의 시스템 통합관리를 넘어서 더욱 중요한 것은 정부 전체 차원에서 진행되고 있는 전자정부 사업과 외교통상부 네트워크의 통합관리 문제이다. 주지하는 바와 같이 2002년 10월에 개통된 전자정부 11대 사업 중에서 외교정보화에 관련된 부문은 찾아보기가 어렵다. 외교통상부가 진행하고 있는 광역외교망사업은 외교통상부의 개별 부처차원의 사업으로 진행되고 있을 뿐이며, 국가적 차원의 행정정보화 사업과 유기적으로 연계되어 있지 못하다. 대내외적인 차원에서 정보통신 시스템 자체도 통합관리 되지않은 상황에서 지식/네트워크 외교관련 정부의 업무가 유기적으로 조율되기를 기대하는 것은 무리일 것이다.

그밖에 시급하게 개선되어야 할 문제 중의 하나로는 네트워크 및 정보 보안의 문제가 있다. 현재 전문망은 기술적으로 보안이 되지만 광역외교망 및 여권망은 인터넷과 분리되어 있으며 별도의 보안장비가 없는 실정이다. 게다가 보안수행의 관리인력과 전문지식도 현격하게 부족한 형편이어서 외교업무 관련 정보시스템을 갖추어 놓고도 보안상의 이유로 인해 특정한 비밀문서에 대해서는 전자결재는 엄두도 못내고 여전히 서류결재를 실시하고 있다.

현재 외교통상부가 진행하고 있는 외교정보화의 문제점은 IT인프라의 구축 수준을 넘어서 외교정보의 디지털화에서도 발견된다(한국전산원 2003). 외교통상부 만큼 하루 단위로 쌓이는 정보가 많은 부처도 없을 것이다. 그러나 매일 재외공관으로부터 타전되어 오는 외교전문을 디지털화하여 관리하는 시스템이 아직 제대로 갖추어져 있지 않다. 또한 정책문서, 외교사료 등과 같은 외교관련 기록 및 외교정보의 디지털화와 공개도 미흡하며, 해외 현지정보, 재외국민 및 외국인에 대한 정보제공도 부족하다는 지적이 자주 제기된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 그나마 디지털화된 외교정보도 시스템간에 통합관리되고 있지 못한 점도 큰 문제이다. 요컨대, 현재 외교통상부는 빠르게 도입되고 있는 네트워크에 담을 디지털화된 외교정보나 이러한 디지털정보들을 효율적으로 관리하는 시스템의 준비라는 측면에서 여태까지 별로 체계적인 작업을 벌여오지 못했다(외교통상부 외교관과의 인터뷰).

이러한 맥락에서 현재 외교통상부가 추진하고 있는 외교정보의 통합 데이터베이스(DB) 센터로서의 '외교정보센터'의 구상에 주목할 필요가 있다.

외교정보센터는 방대한 외교정보를 효율적으로 관리하는 체계의 구축을 주된 목적으로 하고 있으며, 이러한 목적 하에 주요 정책문서, 연구업적, 해외자료 등의 체계적 DB화나 재외공관에 분산된 외교통상정보의 중앙집중화 및 업무처리의 단일창구 구축 등의 사업을 추구한다. 2004년의 외교정보화 계획에 포함된 ‘자료관 시스템’의 구축도 외교정보센터의 범주에 속하는데, 자료관 시스템의 도입으로 공문서의 체계적 보관 및 보존체계 구축, 전자문서 시스템의 공문서 관리 및 정부기록물 보존소와의 연동을 통한 기록물 자동화 관리체계의 구축 등을 지향하고 있다(외교통상부 2003).

그런데, 이러한 외교정보센터의 구상은 기본적으로 외교정보와 외교사료의 구분과 정리 및 보관이라는 정보자원의 관리에 너무 치중하고 있는 인상을 강하게 준다. 현재 구상되고 있는 외교정보센터가 본격적인 사이버외교의 본산이 되기 위해서는 대내외적 수요에 실질적으로 부응하는 외교정보의 디지털화를 추구하여야 할 것이다. 다시 말해, 단순히 효율적인 보관을 위한 DB화나 외교통상부 조직 내에서만 활용되는 외교정보의 디지털화 작업이 아니라 실제로 널리 활용될 수 있는 방식으로 외교정보를 디지털화하는 접근이 필요하다. 예를 들어, 디지털화 된 외교정보들의 생산과 제공에 있어서, 일방적인 방식을 넘어서는, 외교 대중을 고려하는 수요친화적인 배려가 있어야 할 것이다. 한편, 본부나 재외공관의 웹페이지를 통해 제공되는 디지털콘텐츠의 다국어화 작업을 통해서 디지털 외교정보들의 글로벌 지향성도 증대시켜야 한다(Cincotta 2001).

2. 외교지식의 생산·활용·공유

지식외교에 대한 대응전략을 모색함에 있어서 IT인프라의 구축이나 외교정보의 디지털화 등의 작업도 중요하지만, 실질적으로 외교경쟁력의 향상에 기여하는 것은 디지털화된 외교정보를 이용하여 생산된 외교지식을 실제 외교과정에서 얼마나 활용하느냐에 달려있다. 외교정보를 디지털화하고 집적 관리한다는 것은 외교과정에서 활용할 외교지식을 생산하는 조건이 혁명적으로 개선된다는 것을 의미한다. 그러나 디지털정보의 존재가 자동적으로 외교지식의 증대를 가져오는 것은 아니다. 따라서 지식외교의 실질적 구현을 위해서는 구축된 외교정보 관리시스템이 외교행위의 내용과 결과에 실제

로 영향을 미치도록 '외교양식'이 바뀌어야 한다. 결국 지식외교는 정보를 집적하고 지식을 가공하는 양식이 IT의 도입에 의해서 양적·질적으로 변화하는 것을 의미한다.

그렇다면 이러한 지식외교의 구체적인 내용은 무엇인가? IT환경에서 외교정보를 생산하고 외교지식을 활용한다는 것은 무엇을 의미하는가? 그리고 이러한 질문들의 연속선 상에서 볼 때, 한국의 지식외교는 어디까지 와 있는가? 현재 입수가 가능한 자료와 현직 외교관들과의 인터뷰 등에 근거해서 볼 때, 한국외교가 정보를 집적하고 지식을 가공하는 외교양식을 도입하는 속도는 매우 느린 것으로 판단된다. 앞서 외교정보센터에 대한 구상에서 살펴 보았듯이, 한국외교에 있어서 디지털 외교정보의 집적과 관리에 대한 발상은 있을지언정 이러한 발상이 진정한 지식외교로 연결되고 있지는 못한 것 같다. 이하에서는 지식외교의 핵심적 개념으로 파악되는 다섯 가지 측면에 비추어서 한국외교의 현주소를 진단해 보고자 한다.

첫째, 한국외교에 있어서 디지털정보에 대한 온라인 정보활용율이 그리 높지 않다(2002년도 외교정보화 평가위원과의 인터뷰). 다른 분야들과 마찬가지로 외교분야에서도 인터넷상의 방대한 디지털정보를 양적·질적으로 처리하여 필요한 외교지식으로 걸러내는 작업은 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 현재 외교통상부는 세계주요 외교사이트에 떠 있는 자료들을 정기적으로 모니터링하고 수집·분석하며 이를 외교정책결정에 활용할 수 있는 형태로 가공하여 제공하는 업무를 체계적으로 수행하지 못하고 있다. “외교통상부의 웹브라우저에 저장된 북마크(bookmark)는 몇 개나 되는가?” “그러한 북마크는 어떠한 체계적인 디렉토리의 구조를 가지고 짜여 있는가?”라는 비유적인 질문에 대해서 현직 외교관들의 답변은 변변치 못하다. 요컨대, 현재 한국외교는 인터넷을 활용하여야 한다는 원론적인 ‘인터넷외교’의 발상은 있을지언정 사이버공간을 통해서 제공되는 외교지식을 정책결정과정에 활용하는 진정한 의미의 ‘사이버외교’적인 발상은 없다.

둘째, 현재의 외교정보화의 과정에서는 실무 외교관들의 암묵지(tacit knowledge)를 디지털화하고 활용하려는 지식외교에 대한 구체적인 발상이 미흡하다. 순환보직을 근간으로 하는 현재 외교관의 직무체제하에서 외교협상이나 주재국의 외교환경 등에 대한 경험을 기록으로 남기고 이를 인수인계하는 것은 중요한 외교정보의 가치를 가진다. 그러나 이러한 암묵지

의 기록 필요성에 대해서는 광범위하게 공감하면서도 정작 기록을 남기는 작업은 쉽지 않은 것이 사실이다. 현재 외교통상부에서도 조직 내 지식관리 체계와 기록문화가 정착되지 않아 조직구성원들의 수많은 암묵지가 서로 공유되지 않고 있으며, 특히 해외공관 근무자들의 현지상황에 대한 암묵지의 전수가 이루어지지 않아 많은 비효율을 초래하고 있는 실정이다(외교통상부 외교관과의 인터뷰). 외교정보의 디지털화 작업은 이러한 암묵지의 코드화(codification) 작업을 지원할 수 있도록 고안되어야 할 것이다.

셋째, 디지털화된 정보와 암묵지로부터 걸러진 외교지식들을 한 단계 더 가공함으로써 실질적으로 직접 외교과정에 활용할 수 있는 외교지식을 제공하는 정책연구와 정책개발의 발상이 부족하다. 현재까지의 외교통상부 상황을 보면, 정책연구와 정책개발의 기능이 주로 아날로그정보에 의거하여 이루어지는 측면이 강하다. 다시 말해, 외교통상부의 조직이나 관련기관 및 특정 전문가 풀의 공식·비공식 채널에 의존하여 수집된 산발적 정보들에 의거하여 정책에 대한 구상들이 이루어지고 왔다. 그러나 '정보의 홍수'로 대변되는 정보화시대의 정책연구와 정책개발을 위해서는 관련 정보들의 디지털화 및 체계적 관리가 필수적이다. 이러한 '디지털 정책개발'을 위해서는 특정 그룹의 인력만으로는 부족하며, 다음의 절에서 제기하는 바와 같이, 각계의 전문지식을 갖춘 연구자 그룹과 국제무대에서의 실무지식을 갖춘 외교관 그룹의 유기적 네트워크를 구축해야 할 것이다.

넷째, 디지털 매체를 통하여 외교지식을 공유하고 상대방을 설득하는 '디지털 공공외교'의 실천이 미흡하다. 앞서 언급한 바와 같이, 지식외교는 단순한 정보의 제공이나 활용만으로 끝나지 않고 외교상대에 대해서 보편적 설득력을 가진 외교지식을 가지고 침투해 갈 때 그 진가가 발휘된다. 이렇게 실질적인 '연성권력'을 행사하는 사이버외교의 성공여부는 고급 디지털 콘텐츠를 얼마나 확보하고 있느냐에 달려 있다. 그런데 현재 한국외교의 현실을 보면, 결정적인 이해관계가 걸려있는 사안에 대해서조차도 외교적 설득논리의 개발이 미약함이 발견된다. 예를 들어, 각종 현안 문제들과 관련하여 현재 외교통상부의 홈페이지로 한국외교에 관심이 있는 국내외의 청중을 불러들여 한국의 입장을 충분히 설득할 수 있는 외교콘텐츠가 충분히 마련되어 있지 못하다. 이러한 점에서 정책연구와 정책개발의 과정에서 정책을 뒷받침하는 보편적 설득논리의 개발에 힘써야 할 것이다.

끝으로 콘텐츠에서 승부가 걸리는 지식외교는 궁극적으로 ‘문화외교’와 연결될 수밖에 없다. 전통적인 역사와 문화를 반영하면서도 정치경제적 발전의 경험 그리고 미래 발전상을 아우르는 국가적 비전을 개발·홍보해 나가는 인터넷 문화외교의 준비가 좀 더 체계적으로 진행되어야 한다. 웹사이트나 다른 채널을 통해 왜곡되거나 잘못 알려진 한국의 이미지를 바로잡아 나가는 노력과 함께 건설적인 한국의 이미지를 정립해 나가는 작업을 진행시켜야 할 것이다. 또한 이러한 문화외교의 수행과 관련하여 국내외의 주요 사이트에 대한 링크 제공 또는 검색기능을 첨가하는 형태로 외교통상부의 웹사이트가 포털사이트 역할을 담당하는 것도 의미가 클 것이다. 이러한 사업들은 정부 내의 다른 실무부처와 유기적인 연대를 바탕으로 하여 진행되어야 할 것이며, 최근 외교정보화 사업의 일환으로 제기되고 있는 ‘외교정보센터’⁵⁾의 구상과 유기적으로 연결시키는 것도 가능할 것이다.

Ⅳ. 네트워크외교의 국가전략

지식외교의 부상은 동시에 네트워크 외교의 출현을 요구한다. 특히 전문적인 지식을 바탕으로 한 외교적 대응이 요구되는 IT분야에서는 불가피하게 외교의 주도권이 외교전담부처의 독점구조로부터 실무부처뿐만 아니라 비국가행위자까지도 포함하는 네트워크의 분산구조로 이동하고 있다. 예를 들어, ITU(International Telecommunication Union), WTO(World Trade Organization), OECD(Organization for Economic Cooperation and Development), APEC(Asia Pacific Economic Cooperation), APT(Asia Pacific Telecommunity), ASEAN(Association of Southeast Asian Nations)+3 등과 같은 국제기구 또는 지역협력체에서의 IT외교활동이나 새롭게 협의의 틀이 짜여지고 있는 인터넷 거버넌스 분야에서의 제도화 모색에 이르기까지 외교통상부는 더 이상 독점적인 대외협상의 공식창구가 아니다. 아울러 최근에 논의가 진행되어온 정보사회 세계정

5) 이러한 문제의식에 입각한다면 ‘외교정보센터’라는 용어보다는 ‘외교지식센터’라고 부르는 것이 더 적절할 것으로 생각된다.

상회의(World Summit on the Information Society, 이하 WSIS)도 다양한 국가 및 비국가 행위자가 참여하여 IT분야의 글로벌 거버넌스를 모색하는 대표적인 지식외교의 장이다.⁶⁾ 이들 분야에서 한국은 대내외적인 네트워크의 구축을 통해서 새로운 세계질서의 모색과정에 적극 참여하여야 할 것이다. 그렇다면 이러한 네트워크외교의 관점에서 볼 때 한국외교는 어디까지 와 있는가?

1. 국내 추진체계의 정비

우선, 정보화 분야 외교업무를 담당하는 조직개혁과 업무정비라는 차원에서 볼 때, 외교통상부의 대응은 매우 미흡한 실정에 있다. 2003년 현재 정보화 조직 현황을 보면, 본부에는 정보화 담당관실 9명, 외교통신 담당관실 20명, 외교통신 제2담당관실 20명 등을 비롯하여 총 49명의 인력이 배치되어 있다. 현재 외교정보 관리직이 상주하는 재외공관 수는 총 81개인데, 총 101명의 인력이 상주하고 있다(한국전산원 2003). 공식적으로는 외교정보화를 담당하고 있는 이들 인력은 앞서 언급한 지식외교를 추진할 수 있는 수준에는 미치지 못한 것으로 판단되며, 주로 IT인프라의 기술적인 관리나 외교정보의 송·수신을 담당하는 기능적인 업무들을 수행하고 있다. 따라서 직업외교관들에게 이들 업무들은 한직으로 인식되고 있는 것이 사실이다.

한편, 2003년도 현재 외교통상부 내에서 공공외교를 전담하는 부서도 명확하게 구별되지 않고 있다. 예를 들어, 외교통상부의 공식 홈페이지(<http://www.mofat.go.kr>)를 살펴보면, 대민관계의 업무는 공보관실, 정보화담당관실, 홍보과 정보상황실 등으로 나뉘어져 있으며, 문화외교는

6) 2001년 6월 ITU(International Telecommunications Union)는 UN회원국 정상들이 한 자리에 모여서 글로벌 정보사회의 도래에 대비하는 국제협력의 방안을 논의하는 '정보사회 세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)'를 2003년에 12월 스위스 제네바에서 1차로 개최할 것이며, 2005년에는 튀니지에서 제2차 WSIS를 개최할 것이라고 발표하였다. 이러한 WSIS의 과정을 통해 향후 21세기 정보화 분야의 세계질서를 수립하는 계기가 마련될 것으로 예상된다. WSIS의 배경과 의제 및 진행상황에 대한 자료로는 (서보현 외 2003)를 참조; ITU에서 주관하는 WSIS의 공식 홈페이지 <http://www.itu.int/wsis>를 참조하는 것도 유용하다. 국내의 WSIS 관련 웹사이트로는 정보통신부의 후원 하에 정보문화진흥원이 운영하는 <http://www.wsiskorea.org>와 시민단체들이 자체적으로 운영하는 <http://www.wsis.or.kr> 등이 있다.

문화외교국 내의 문화협력과 등이 관여하고 있어 정보화시대 공공외교의 추진을 위한 외교통상부 내의 업무 네트워크가 제대로 갖추어져 있다고 보기는 어려운 실정이다.

최근 북한핵 문제나 WTO 시장개방협상 등과 같은 현안에 외교통상부의 주 관심사가 쏠려 있는 상황에서 미래 외교의 중심축이 될 지식외교에 대해서 본격적으로 고민할 장기적인 안목이 부족하다는 점이 현재 외교통상부 조직이 안고 있는 가장 큰 문제인 것으로 판단된다. 이러한 현실은 IT외교를 전담하는 부서가 따로 존재하지 않고, 군축원자력과에서 ITU의 정보통신, 위성 관련사항을 담당하였던 데에서 잘 드러난다. 앞서 언급한 WSIS에의 참여문제는 WSIS가 ITU의 관할이라는 이유로 한때 군축원자력과에서 담당하였다. 이러한 상황에서 지식외교를 위한 독자적 담당조직을 굳이 새로이 만들지는 않더라도 태스크포스(task force) 형식의 지식외교 담당조직의 마련이 시급하게 필요하다.

정보화와 관련하여 외교통상부가 안고 있는 더욱 고질적인 문제는 정보화와 관련된 조직문화에서 발견된다. 그나마 외교정보화 사업을 추진함에 있어서도 “외교통상부만 잘하면 되지” 하는 식의 부처 중심주의가 잔존하여, 외교통상부의 차원을 넘어서 외교정보화를 전자정부 전체 사업과의 연계성을 고려하여 추진하는 발상이 부족하다. 또한 직원들의 정보화마인드라는 차원에서 외교통상부는 정부 내의 타 부처보다도 낮은 수준에 있다. 외교통상부 직원내에서도 세대간 정보격차가 존재하여 중견 간부층과 소장층의 정보화에 대한 이해의 격차도 다른 부처에 비해서 큰 것으로 보고되고 있다(2002년도 외교정보화 평가위원과의 인터뷰).

이러한 상황에서 지식외교와 관련된 타 부처와의 공조가 제대로 이루어질 리 만무하다. 앞서 언급한 바와 같이, 지식외교의 효과적 수행을 위해서는 외교전담부처로서의 외교통상부와 IT주무부처인 정보통신부를 비롯해 산업자원부와 문화관광부 및 과학기술부 등의 실무자들 간 공조체제를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나, 이들 부처들 간에는 정보화 관련 국제업무에 대한 연계체제의 구축이 미흡하며, 실무 부처들의 국제협력관실에서 업무를 주도하고 외교통상부의 담당자가 최종 단계에 국제회의에나 배석하는 정도이다. WSIS에의 준비과정에서 외교통상부가 보여주었던 무관심이 이러한 현실을 반영한다. 그러나 전문지식의 영역은 실무부처가 담당하더라

도 소위 '지식조정자'로서의 외교통상부의 역할은 부처간의 업무조정뿐 만 아니라 해당 업무에 대한 국가전략적 판단이라는 차원에서 소홀히 될 수 없는 부분이다. 다시 말해 해당 부처의 '특수 이해관계'로부터 자유로우면서 사안 자체에 대해 전체적인 조망을 하고 국가전체의 '보편 이해관계'로 걸러내서 정보분석과 조정업무를 행하는 외교전담부처의 역할과 위상의 정립이 시급하게 요청된다.

만약에 외교통상부가 이러한 지식조정자의 역할을 담당하기 힘든 여건이라면 중장기적 국가전략의 차원에서 지식외교 추진을 담당하는 조직을 외교통상부 외부에 마련하는 것도 방법일 것이다. 예를 들어, 대통령 직속으로 '국가 CKO(chief knowledge officer)'를 설치하는 것도 하나의 방법이 될 수 있겠다. 실제로 현 단계에서 한국 지식외교가 안고 있는 가장 시급한 문제는 '제3의 외교영역'으로서의 기술·정보·지식의 중요성을 인식하고 디지털 외교전략을 추진할 수 있는 정치적 리더십의 부재이며, 이러한 맥락에서 국가 CKO의 구상은 의미가 있다. 그러나 현 정부의 조직현황을 보면, 현재 이러한 역할을 담당할 총괄 사령탑이 존재하지 않는다. 외교통상부 장관과 청와대 외교안보 보좌관은 주로 현안인 안보외교의 문제를 고민하고 있으며, 가장 관련된 업무를 취급할 듯한 과학기술 보좌관은 주로 기술과 산업 및 교육 등이 문제를 취급하고 있어 이 글에서 제기한 의제를 다루기에는 적당하지가 않다. 그렇다고 이러한 제안이 또 다른 상설조직의 설치안으로 이해될 필요는 없다. 경우에 따라서는 태스크포스 조직인 버추얼 기구(virtual agency)로서 출발할 수도 있을 것이다.

이러한 버추얼기구에는 정부 관료 뿐만 아니라 정부출연연구소나 민간기업 및 시민사회단체 등에서 활약하는 각 분야의 민간전문가들도 '디지털 외교관'으로서 네트워크를 형성하며 적극적으로 참여할 수 있어야 할 것이다 (Brown and Studemeister 2001; Rosecrance 1999). 전문적 지식을 내용으로 하는 외교사안의 발생에 신속적으로 대응하기 위해서는 전문가들의 인적정보의 관리 및 공유체계의 구축이 필수적이며 이를 통해 다양한 의견을 수렴하고 인적자원의 전문분야별 체계적 활용을 극대화하는 태세를 마련하여야 할 것이다. 해당 분야의 민간전문가 풀의 구성 또는 민간재원의 발굴과 육성도 병행하여 진행하여야 할 것이다. 그러나 이쉽게도 한국의 현실은 새로운 전문인력의 양성문제는 고사하고라도 현재 산재해 있는 각 분

야의 전문가들을 네트워크화하여 활용하려는 의식조차도 미흡한 실정이다.

이러한 맥락에서 해당 당사자들이 모두 참여하는 네트워크외교 추진체계의 수립 필요성이 제기된다. 그런데 현재의 상황을 살펴보면, 시민사회가 IT환경을 기반으로 하여 독자적인 ‘사회지식’의 창출을 위한 플랫폼을 마련한 것에 비해서 진정한 네트워크외교의 목표에는 도달하지 못하고 있음을 알 수 있다. 결국 이러한 ‘사회지식’들은 ‘국가지식’의 차원을 넘어서 국가·사회를 모두 포괄하는 ‘공동체지식’의 형태로 엮어져야만 실질적으로 의미있는 외교지식화될 수 있다. 실제로 범지구적 가치실현 및 초국가적 연대가 필요한 분야에 있어 시민단체들의 활동은 정부간 기구나 조직보다 훨씬 더 효과적일 수 있으며, 많은 부분에서 정보화 분야 시민단체들은 정부 기구를 보완할 수 있는 측면이 많다. 이러한 맥락에서 외교담당부처가 정부 차원의 지식조정자 역할뿐 만 아니라 국가사회 전체 차원에서 지식/네트워크 외교를 추진하기 위한 조정자의 역할을 수행하여야 할 것이다.

2. IT허브국가론을 넘어서

국내 추진체계를 정비하는 작업과 함께 대외적인 차원에서도 네트워크외교의 구현을 위한 노력이 필요하다. 일차적으로는 지식외교 분야에서 태동하고 있는 새로운 글로벌 규범의 형성과정에 적극적으로 참여해야 할 것이다. 이와 병행하여 글로벌 규범형성에 효과적으로 대응하기 위한 징검다리 전략으로서, 동아시아 지역차원에서 네트워크를 구축하고 그 유대를 강화시켜 나가는 전략도 추진하여야 한다. 그러나 현재의 상황을 보면, 이러한 대외적인 네트워크 외교전략이 그 구상 단계에서부터 맥을 잘못 짚고 있는 감이 없지 않다. 네트워크외교의 대외적 측면과 관련된 가장 대표적인 사례 중의 하나가 바로 최근 노무현 정부의 등장과 함께 국정최우선 과제로 제기되고 있는 ‘동북아 경제중심국가 건설’의 비전, 그 중에서도 특히 ‘IT허브국가론’이다. 이하에서는 이러한 IT허브국가론을 중심으로 한국이 현재 추구하고 있는 네트워크외교의 대외적 전략의 단면을 비판적으로 검토해보고자 한다(김상배 2003).

IT허브국가론은 세계최고의 IT인프라 구축, 고부가 지식정보사업 육성, 고부가 IT R&D 및 산업의 육성, IT 집적단지 조성 및 지원, 디지털 콘텐츠

츠 생산·유통 기반 구축, IT 교류협력의 강화 등을 통해서 세계, 특히 동북아 IT분야에서 한국이 중추적인 허브의 역할을 담당하겠다는 정책구상이다. 2002년 7월 재정경제부의 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’의 형태로 등장한 이래 주무부처인 정보통신부를 중심으로 그 구상이 다듬어져 오고 있다. 21세기 세계질서의 변화와 증대하는 IT분야의 중요성을 고려할 때, 현 시점에서 IT허브국가론이 제기하고 있는 의제들은 매우 시의 적절하며, 그 자체가 미래 국가전략의 가이드라인 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 IT허브국가론은 전략추진의 개념과 목표 및 주체 등의 설정과 관련된 담론구조의 한계로 인해서 21세기 세계질서의 변화, 즉 지식/네트워크의 등장을 정확하게 이해하지 못하고 있다.

우선, IT허브국가론은 경제·산업 중심의 평면적인 IT론에 바탕을 두고, IT인프라, IT산업, R&D 분야 등과 같은 2-3개 층위에서의 교류·협력에 초점을 맞추고 있다. 여러 가지 수사에도 불구하고, IT허브국가론은 기본적으로 사회·문화·외교 등을 포괄하는 IT의 입체적 다층위성에 대한 이해를 결여하고 있다. 물론 현재의 IT허브국가론에도 제도와 규범에 대한 언급이 있기는 하지만 이것도 모두 경제·산업 발상의 연속선상에서 제기되고 있는 것이다. 예를 들어, 외국기업의 투자를 유치한다든지 국내기업의 해외진출을 지원하는 목적을 달성하기 위한 수단으로서 부차적인 맥락에서 제도와 규범의 정비를 논하는 식이다. IT허브국가론의 이러한 접근은 산업화시대 ‘제조업 기반’으로서의 한국의 이미지를 연장하는 선상에서 한국이 초고속 인터넷의 보급에서 보인 성과를 바탕으로 정보화시대 동북아의 통신망 허브가 되겠다는 자신감을 반영한다.

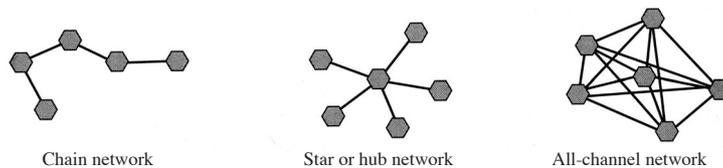
또한 IT허브국가론은 많은 부분에서 2차원적 ‘중심(center)’과 3차원적 ‘허브(hub)’의 개념을 혼동하고 있다. 다시 말해, 경제 분야에서의 중심에 대한 논의가 IT와 네트워크의 영역에 오면서 허브라는 용어로 대체되었지만, 굳이 허브라는 용어를 쓰지 않더라도 중심이라고 해도 문제가 없는 경우가 많다. 결국, 현재의 IT허브국가론은 영토성(territoriality)의 관념을 바탕으로 개념화된 2차원적 구상이며, 평면적 공간활용을 염두에 둔 중심-주변(center-periphery)의 이분법적 발상에 기초하고 있다고 할 수 있다. 이러한 2차원적 중심의 발상은 IT허브국가론이 경제·산업 등과 같은 사회의 물적 기초에 대한 논의에서 출발하였기 때문에 생겨나는 자연스러운 귀

결인지도 모른다. 물질적 자원으로서의 물류와 자본의 흐름에 대한 구상을 넘어서 비물질적인 지식과 정보의 활동에 있어서 ‘중심’이 되고자 했다면, 이것이 다른 아닌 3차원적 ‘허브’의 역할이기 때문이다.

또한 IT허브국가론은 19세기 이래 지속되어 온 국민국가의 모델에 입각한 부국강병(富國強兵) 담론의 연속선상에 있다. 다시 말해, IT허브국가론은 국가경쟁력의 제고를 위한 중상주의적 발상을 바탕으로 깔고 있으며, 이러한 점에서 강자의 논리를 추수하는 일류국가의 강박관념을 지니고 있다. 이러한 점에서 보면, IT허브국가론은 종전의 소위 ‘IT강국론’ 또는 ‘인터넷 부국론’ 등이 국제적 환경으로 확장되면서 옷을 갈아입은 개념에 불과하다. 그런데 이러한 부국강병론적 발상이 가지는 잠재적 문제점은 그것이 제로섬 게임(zero-sum game)의 사고를 상징할 수밖에 없다는 것이다. 모두 자신이 중심(또는 허브)이라고 우기는 상황이라면, 어느 누가 주변의 역할을 담당할 것인가? 결국 새로운 구상되어야 할 IT허브국가론의 과제는 자기중심적 발상을 넘어서 동북아 역내(또는 세계) 구성원 모두의 번영을 위한 공존의 비전을 제공하는 데 두어져야 할 것이다.

이러한 모색의 첫 걸음으로서 IT허브국가론이 상징하고 있는 허브형 네트워크의 발상을 넘어서야 한다. <그림-2>에서 보는 바와 같이, 네트워크에는 사슬(chain)형, 허브(hub)형, 전방위(all-channel)형의 세 가지 기본 형태가 있다. 이 중에서 IT허브국가론이 상징하고 있는 네트워크는 바로 허브형 네트워크이다. 그런데 정보화시대에 새롭게 등장하고 있는 물질·인적·사회적 네트워크의 양상을 보면, 허브형보다는 전방위형이 ‘글로벌 스탠더드’로서 등장하고 있음을 알 수 있다. 복합적인 전방위 네트워크상에서 허브는 그 자체로서 독자적인 의미를 갖기보다는 주변의 스포크(spoke) 또는 다른 노드(node)와의 관계설정 속에서 상대적인 의미를 가질 수밖에 없

<그림-2> 네트워크의 세 가지 기본형태



출처: Arquilla and Ronfeldt, 2001, p.8.

다. 이러한 관계설정 속에서 각 노드들은 특정한 위상을 부여받고 특정한 기능을 담당하면서 전체 네트워크의 일부분으로서 작동하게 된다. 인터넷이 바로 이러한 전방위형 네트워크의 가장 대표적인 사례이다.

만약에, 한국의 외교전략이 네트워크전략을 구상해야 한다면, 바로 이러한 전방위형 네트워크를 준거로 하여 그 아키텍처와 작동원리의 내용을 채워야 할 것이다. 이러한 맥락에서 새로운 네트워크의 비전은 다층적인 국제분업론을 바탕으로 동아시아(또는 세계)의 다른 나라들의 역할을 상징하고, 그들과의 관계를 설정하는 방향으로 설정되어야 한다. 물론 이러한 비전에서 한국이 담당하는 노드가 다른 노드들 보다 상대적으로 중요한 역할을 수행하는 것을 상징할 수 있을 것이다. 그렇다면 전방위형 네트워크에서 한국이 담당하게 될 ‘경쟁과 협력의 동시적 전략’을 어떻게 개념화할 수 있을까? 이 글에서는 ‘가치노드(value nodes)’의 개념을 제시하고자 한다. 다시 말해, 제품의 유통망으로서의 사슬형 네트워크에서 부가가치를 창출하는 ‘가치사슬(value chains)’이라는 개념이 사용되듯이, 전방위형 네트워크에서도 ‘가치노드’라는 개념을 상징할 수 있을 것이다(Gereffi 1994). 이러한 가치노드의 개념이 가지는 유용성은 네트워크의 상호의존성을 인정하면서도 특정한 노드의 상대적으로 중요한 역할을 상징할 수 있다는 점에서 발견된다. 즉, 이러한 가치노드의 전략은 네트워크의 특징인 공존공영(共存共榮)의 협력전략에 발을 딛고 있으면서도, 역할분담의 과정에서 상대적으로 중요한 노드를 차지한다는 경쟁전략의 성격도 동시에 갖는다(김상배 2003).

요컨대, 지난 1년 여간 진행되어온 IT허브국가에 대한 전략구상들은 나름대로의 형체를 갖추어가고 있는 것으로 판단되지만, 그 단편적이고 모순적인 성격을 극복하기 위해서는 좀 더 총체적인 그랜드 디자인에 입각하여 조율되는 과정을 거쳐야 할 것이다. 사실 현재의 IT허브국가론의 내용을 살펴보면, ‘공동체지식’의 결집이라는 차원에서 거의 대부분의 항목들이 열거되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 IT허브국가론의 각론들은 각기 설정하고 있는 이해관계가 상충되면서 서로 유기적으로 연결되지 못한 모습을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 지식/네트워크 외교의 담당부처가 나서서, 실무 경제·기술부처와 공조를 펼치면서도, IT허브국가의 그랜드 전략(grand strategy)을 총괄 조정할 수 있는 능력을 보여주어야 할 것이다.

V. 맺음말

변화하는 세계질서에 대응하기 위한 국가전략의 일환으로서 한국외교는 그 내용과 추진체계를 시급하게 정비하여야 할 것이다. 이러한 외교분야의 정비작업에 있어서 정보화는 가장 효율적인 수단인 동시에, 역으로 한국외교의 내용과 체계 자체의 변화를 요구하는 또 하나의 외부적인 도전이다. 그러나 세계화의 진전으로 인해 점점 더 복잡화되고 정교화되는 외교환경에 대응하기 위해서는 기존의 정부간 외교의 발상만으로는 문제를 해결해 나갈 수 없음이 명백하다. 오직 지식/네트워크의 발상을 바탕으로 한 외교의 적절한 위상설정을 통해서만 안보와 번영을 보장하는 외교의 기능이 제대로 발휘될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 정보화를 이용한 지식/네트워크 외교전략의 모색에 대한 몇 가지 단상을 제시하면서 이 글을 마무리하고자 한다.

우선, 여태까지 추진되어온 외교통상부의 외교정보화를 정부 전체의 전자정부 사업 일반에 ‘글로벌 지향성’을 가미하는 형태로 격상시키는 발상의 전환이 필요하다. 2003년 현재 진행되고 있는 정보화 평가사업에 나타난 것처럼 18개 전자정부 과제의 한 부문으로만 외교정보화를 설정한다면 외교분야는 항상 중하위권의 정책우선순위를 배정받을 수밖에 없다(한국전산원 2003). 앞서 살펴본 바와 같이 지식/네트워크 외교전략의 추진은 일 부처 수준의 외교정보화를 통해서만 달성될 수 있는 성질의 것이 아니다. 21세기 세계질서의 변화에 대한 종합구상에 입각해서 국내적으로 설정된 정보화전략의 기초를 국제적으로 변환하는 재조정을 단행하여야 할 것이다.

둘째, 다양한 채널을 통해서 생산되는 디지털정보를 효과적으로 활용하여 실질적으로 지식을 생산·활용·공유하는 외교의 발상이 절실하게 필요하다. 실제로 현재 한국외교가 안고 있는 가장 심각한 문제는 정보와 지식을 활용하는 외교와 그렇지 않은 외교의 차이를 실감하지 못하고 있다는 점이다. 정보화시대를 맞아 지식의 생산·활용·공유과정이 창출하는 부가가치가 급격히 증대되면서 한국외교도 이러한 메커니즘에 적응하지 않고서는 살아남을 수 없다. 추상적인 차원에서 지식외교의 우월성과 당위성을 주장하는 차원을 넘어서 지식외교의 내용과 의미에 대한 구체적인 탐구의 작업이

절실하게 필요한 시점이다.

셋째, 한국에서 시민사회의 성숙을 통해서 달성한 ‘안의 네트워크’의 풍부함을 외교전략적인 차원으로 승화시키는 지혜가 필요하다. 최근 정보화 분야의 대외협상에 대한 논의나 WSIS의 준비과정을 지켜보면서 받는 인상 중의 하나는 외교분야에서도 시민사회의 역량이 크게 증대되었다는 점이다. 그러나 이렇게 성숙한 시민사회는 전통적으로 외교를 담당해온 국가영역과의 관계를 설정함에 있어서 대립관계로서 그 위상과 역할을 설정하는 경향이 있다. 마찬가지로 정부 측에서도 시민사회의 외교적 역할을 보완적인 관계로 설정하기보다는 견제와 회피의 대상으로만 취급하는 면이 없지 않다. 네트워크 외교전략의 일차적인 주안점은 사회각계의 다양한 통로를 통해서 생산되는 외교지식을 조정하여 공동체 전체의 역량강화로 연결시키는 데 두어져야 할 것이다.

끝으로, 네트워크외교의 대외적 구현과정에서 국내의 청중을 넘어서 세계의 청중도 고려하는 ‘양면전략’의 발상이 필요하다. 실제로 IT허브국가론과 같은 대외전략 구상은 그 주된 용도가 대외용이라기보다는 대내용의 성격이 강하다. 현 정부 출범 이후 IT허브국가론(실제로는 동북아 경제중심국가론)이 발표된 이후 동북아시아의 주변국가들이 보여주었던 냉소적 반응은 한국외교의 전략구상이 갖는 편협성을 반증한다. 사실 중심이니 허브니 하는 용어를 정보화전략의 화두로 채택하게 된 배경을 살펴보면, 대국민 정책홍보라는 차원에서 “정부가 무엇인가를 하고 있다”는 인상을 심어주기 위한 고려가 크게 작용하였음을 부인하기 어렵다. 그렇지만 궁극적으로 기술·정보·지식을 중심으로 형성되는 안과 밖의 네트워크를 동시에 고려하는 외교전략의 발상이 없이는 네트워크 외교전략의 성공은 보장될 수 없을 것이다.

요컨대, 세계화와 정보화가 한창 진행되고 있는 세계는 한국외교로 하여금 생존전략의 아이템으로서 지식/네트워크 외교를 꼽을 것을 강력히 요구하고 있다. 21세기는 지식을 둘러싼 안과 밖의 유기적인 네트워크화가 새로운 ‘문명표준(standards of civilization)’으로서 등장하고 있는 시대이기 때문이다. 이러한 맥락에서 변화하는 세계질서에 대한 심층적인 이해와 함께 한국외교의 한계와 가능성을 진단하는 구체적인 작업을 좀 더 본격적으로 추진하여 나아가야 할 것이다.

참고문헌

- 김상배. 2003. “동북아 IT허브 건설전략: 비판적 검토.” 제1차 한국학술연구원, 코리아포럼, 『동북아 경제중심 건설을 위한 한국의 전략』 발표논문.
- 김상배. 2002a. “정보화시대의 외교: 개념화의 모색.” 『한국정치학회보』 36(3). 269-88쪽.
- 김상배. 2002b. “정보화에 대한 대응: 한국형 정보화전략의 모색을 위한 시론.” 『21세기 도약을 위한 세계화 전략: Upgrade Korea』 제8차 세종 국가전략 포럼, 10월 18일.
- 김상배. 2001a. “정보기술경쟁의 국제정치경제: 새로운 개념화의 모색.” 한국정치학회(편), 『정보사회와 정치: 새로운 정치 패러다임의 모색』 서울: 오름, 305-30쪽.
- 김상배. 2001b. “정보화시대의 거버넌스: 탈집중 관리양식과 국가의 재조정.” 『한국정치학회보』 35(4), 359-76쪽.
- 서보현 외. 2003. 『정보사회 세계정상회의(WISIS) 대응방안 연구』 정보통신정책연구원 정책연구보고서
- 외교통상부. 2003. 『2004년도 외교정보화 촉진 시행계획(안)』
- 하영선 편. 2001. 『사이버공간의 세계정치: 베스트 사이트 1000 해제』 서울: 이슈투데이.
- 한국전산원. 2003. 『국가정보화 분야 진단 및 평가보고서』 12월.
- Arquilla. John. and David Ronfeldt. 2001. *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, CA: RAND.
- Brown, Sheryl J., and Margarita S. Studemeister. 2001. “Virtual Diplomacy: Rethinking Foreign Policy Practice in the Information Age.” *Information and Security*. 7.
- 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_01cincotta.htm (검색일:2002년4월 14일)

- 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:2002년4월14일)
- Dizard, Jr., Wilson. 2001. *Digital Diplomacy; U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, Conn.: Praeger.
- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge*. edited by M. C. Gordon. Brighton: Harvester.
- Gereffi, Gary. 1994. "Capitalism, Development and Global Commodity Chains." in Leslie Sklair. ed. *Capitalism and Development*. London and New York: Routledge. pp.211-31.
- Johnson, Stephen, and Helle Dale. 2003. "How to Reinvigorate U.S. Public Diplomacy." *The Heritage Foundation Backgrounder*. April, 23. pp.1-14.
- Nye, Jr., Joseph S. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Reinecke, Wolfgang H. 1999/2000. "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks." *Foreign Policy*. 117. pp.44-57.
- 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. pp.13-43.
- Rosenau, James N., and J.P. Singh. eds. 2002. *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany, NY: SUNY Press.
- Smyth, Rosaleen. 2001. "Mapping U.S. Public Diplomacy in the 21st Century." *Australian Journal of International Affairs*. 55(3). pp.421-44.
- Strange, Susan. 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.