

1

중견국 외교안보 전략의 이론

김상배

I. 머리말

최근 국내외에서 중견국(中堅國, middle power)으로서 한국 외교에 대한 관심이 늘어나고 있다. 2010년 서울 G20 정상회의, 2011년 부산 개발원조총회, 2012년 서울 핵안보정상회의, 2013년 서울 사이버공간총회 등과 같은 국제회의 개최가 중견국 외교의 성공적 사례로 거론되곤 한다. 이렇게 증대된 외교적 역할의 이면에는 한국이 지난 수십 년간 이룩한 군사적, 경제적 성과가 있다. 한국은 2010년 현재 군사비 면에서 세계 12위, GDP 면에서 세계 15위를 차지했다. 이렇게 덩치가 커진 물질적 능력에 걸맞게 한국이 중견국으로서 적극적인 외교적 역할을 해야 한다는 요구도 늘어나고 있다. 사실 최근 거론되는 중견국 외교에 대한 논의는 2차 대전 이후 한국이 개도국으로서 보여 왔던 외교적 발상과 행태로부터 탈피해서 새로운 외교 패러다임을 모색하려는 국가전략 차원의 과제로 연결된다.

2차 대전 이후 국제정치사에서 중견국 외교에 대한 논의는 크게 두 차례에 걸쳐 제기되었다. 국제정치 분야에서 중견국이라고 하면 보통 캐나다, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등과 같은 국가들을 떠올린다.¹ 편의상 구분해 보면 이들은 '제1세대 중견국'이라고 할 수 있는데, 주로 1980년대와 1990년대 초에 냉전의 종식과 미국의 패권 쇠퇴라고 하는 국제정치의 변화를 배경으로 하여 적극적인 외교적 역할을 타진했다. 1990년대와 2000년대 초중반 외교의 장에서 중견국으로서 새로이 거론된 나라들

1 2차대전 이후 독일, 캐나다, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등과 같은 국가들을 대상으로 한 중견국 외교 연구가 주류를 이루었다. 대표적인 연구로는 Gordon(1966), McLin(1967), Holbraad(1971; 1984), Pratt ed.(1990), Cooper, Higgot and Nossal(1993), Cooper ed.(1997), Otte(2000) 등을 참조하기 바란다.

은 브라질, 아르헨티나, 남아공, 나이지리아, 말레이시아 등과 같은 국가들이었다.² 이들은 경제적 부를 바탕으로 한 민주국가들이 주를 이루던 구미 전통의 제1세대 중견국 그룹과는 구별된다. '제2세대 중견국'으로 부를 수 있는 이들 국가들은 권위주의적 국내체제를 지닌 지역 강국으로서의 면모를 보이며 국제적 쟁점에 대해서 목소리를 내기 시작한 신흥 국가들이었다(Jordaan 2003: 165).

이에 비해 한국은 종전의 그룹들과 구별되는 '제3세대 중견국'이라고 불릴 수 있다. 최근 중견국의 국력을 갖추게 된 한국이 당면한 세계 정치 환경은 1980년대와 1990년대보다 훨씬 복잡하다. 지구화, 정보화, 민주화의 시대를 맞이하여 발생하는 글로벌 문제들은 소수 강대국들이나 전통적인 국가 행위자들만이 나서서 해결하기에는 벽찰 정도로 복잡해졌다. 전통적인 군사안보나 정치경제 분야뿐만 아니라 다양한 초국적 난제들이 세계정치의 복잡성을 더욱 증대시키고 있다. 이들 분야에서 글로벌 거버넌스를 모색하기 위해서는 중견그룹의 국가들뿐만 아니라 다양한 비국가 행위자들까지도 나서야 하는 상황이다. 여기에 더불어 중국의 부상에 따라 벌어지고 있는 미·중 패권경쟁의 복합적인 양상은 미래의 세계정치가 20세기에 경험했던 국제정치와는 다른 양상으로 전개될 가능성을 점치게 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 2010년대에 들어 한국의 중견국 외교가 거론되는 상황은 이전의 제1세대와 제2세대 중견국들이 겪었던 국제정치보다 훨씬 더 복합적인 세계정치의 변환을 바탕으로 한다(하영선·남궁곤 편 2007).

중견국 외교에 대한 기존의 논의는 변환의 시대를 맞는 한국의 중견국 외교를 가능할 정도로 충분한 이론적 자원을 제공하고 있지 못하다.

2 중견국의 시각에서 본 브라질, 인도네시아, 말레이시아 등의 외교정책에 대한 초기 연구로는 Selcher ed. (1981), Ping (2005) 등을 참조하기 바란다.

사실 20세기 후반에 이루어진 중견국에 대한 이론적 논의는 주로 구미 학자들에 의해서 진행되었다. 그러나 이들 학자들의 관심은 중견국에 대한 일반이론의 개발이라기보다는 캐나다, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등과 같이, 그 능력과 영향력의 측면에서는 강대국이 아니지만 그렇다고 약소국도 아닌 나라들의 외교적 행태를 이해하기 위한 것이었다. 따라서 이러한 경험적 현실을 대상으로 이루어진 일부 국제정치학의 이론적 연구들은 주로 개별 국가의 속성이나 능력 또는 행태에 주목하여 중견국의 일반화된 역할을 설명하는 경향이 있었다.

예를 들어 현실주의 시각은 물질적 능력(인구, 영토, 군사력, 경제력 등)을 잣대로 해서 일정한 중간 구간에 속하는 나라를 중견국으로 이해했다(Holbraad 1984). 자유주의 시각은 주로 '중견국 스타일(middlepowermanship)³'이라고 불리는, 외교 문제에 대처하는 내재적 기질 또는 국제분쟁의 다자적이고 평화적인 해결을 선호하는 행태적 경향에 의거해서 중견국을 이해했다(Cooper et al. 1993). 한편 구성주의 시각은—앞서의 두 시각에 비해 명시적인 논의를 펼치고 있지는 않지만—객관적 지표나 주관적 기질보다는 중견국으로서의 자기 성찰적 인식이나 의도 및 정체성 등과 같은 간(間)주관적 변수를 중심으로 중견국을 이해했다.

지금도 이러한 능력론이나 행태론 또는 자기인식론(통칭하여 속성론)의 시각이 무용한 것은 아니다. 속성론의 지표들은 여전히 중견국의 범주를 논하는 기본전제이다.⁴ 앞서 언급했듯이 최근 한국이 중견국

3 Cooper et al. (1993)에 의하면, 'middlepowermanship'라는 용어는 존 홀즈(John W. Holmes)가 처음으로 사용했다고 한다(Holmes 1966; Cooper et al. 1993: 19).

4 국내 차원에서 중견국의 개념을 탐구한 김치욱(2009)은 현실주의와 자유주의 접근법을 넘어서는 절충적 방법으로서 구조적 능력과 외교적 능력을 동시에 고려할 것으로 제안하였으나, 여전히 속성론의 시각을 견지하였다. 이러한 개념적 인식의 연속선상에서 최영중

으로 인식되는 것도 이러한 속성론의 잣대에 비추어 보아 군사적, 경제적 능력이 일정 수준에 도달했기 때문이다. 다시 말해, 산업화와 민주화의 성공을 바탕으로 선진국 그룹에 낄 수 있는 국력을 확보하고 이를 바탕으로 세계질서의 운영에 참여하는 외교를 펼칠 수 있게 된 것이다. 실제로 이러한 속성론의 잣대는 일정 정도의 물질적 자원을 보유하고 있거나 새로이 그러한 능력에 도달한 국가들이 갖추어야 하는 중견국으로서의 자격요건을 평가하는 데에는 유용하다. 적어도 1980~90년대의 국제정치에서 제1세대와 제2세대의 중견국 그룹을 분별하는 데에는 어느 정도 통했다. 그러나 이렇게 행위자의 속성에 주목하는 시각이, 행위자를 둘러싼 구조적 환경의 복잡성을 특징으로 하는, 오늘날의 중견국 외교를 논하는 데에도 여전히 유용할까?

속성론에만 의거해서는 중견국의 후보군을 추려낼 수는 있어도 그 국가들이 구체적으로 무엇을 하는지에 대한 논의를 도출하기는 어렵다. 다시 말해, 어떤 조건에서 중견국 외교로 개념화할 수 있는 역할이 작동하는지, 또는 특정 국가가 비슷한 국력 크기의 다른 국가들에 비해서 좀 더 효과적인 중견국 외교를 추진하는 이유가 무엇인지를 설명할 수 없다. 이러한 문제점들은 기존 연구들이 행위자에 기반을 둔 발상(즉 속성이라는 변수)을 고수하다 보니까 중견국 외교가 실제로 투영되는 구조적 환경에 대한 입체적 고려를 놓치기 때문에 생긴다. 변환의 시대를 헤쳐 나가는 중견국 외교의 이론을 마련하기 위해서는 행위자의 속성 이외에 시스템의 구조적 속성에도 눈을 돌려야 할 뿐만 아니라, 그 행위자가 시스템 내에서 어떠한 '구조적 위치'를 차지하고 있는지를 예의 주시해야 한다. 다시 말해 어느 국가가 중견국으로서 활동할 외교적 기회는, 그 국

(2011)은 동아시아 지역 제도 형성 차원에서 본 중견국의 역할에 대한 논의를 펼쳤다.

가가 지닌 행위자로서의 속성에 기반을 둘 뿐만 아니라 그 국가의 중견국 외교가 펼쳐지는 시스템의 구조적 속성과 거기에서 부여되는 그 국가의 구조적 위치에서 비롯되는 바가 크다.

이러한 구조적 위치론의 문제의식을 반영한 중견국 외교의 이론을 모색하기 위해서 이 글은 최근 자연과학과 사회과학 분야에서 개발되어 국제정치학에서도 원용하고 있는 '네트워크 이론'의 시각을 취하고자 한다.⁵ 네트워크 이론은 중견국의 개념을 구조적 위치의 관점에서 이해하는 데 유용한 이론적 자원을 제공한다. 특히 일군의 네트워크 이론가들은 행위자들이 다른 행위자들과 어떠한 관계를 맺는지, 그리고 그 결과로서 형성된 네트워크에서 어떠한 자리(즉 구조적 위치)를 잡는가의 문제가 다른 행위자들과 경쟁하고 협력하는 그들의 능력에 영향을 미친다고 주장한다.⁶ 국내 국제정치학계에서도 이러한 네트워크 이론, 특히 구조적 공백, 위치권력, 번역전략 등과 같은 네트워크 이론의 개념들을 중견국 외교를 이해하는 분석틀로 소개한 시도가 있었다(김상배 2011a, 2011b; Kim 2014). 그러나 기존의 시도들은 동아시아 세계정치를 이해하는 분석틀로서 네트워크 시각의 필요성을 강조하는 문제제기를 하거나, 네트워크 이론에서 추출된 개념과 이론들을 선형적이고 연역적인 차원에서 동아시아 세계정치의 현실에 적용하는 데 머물렀다. 이러한 학계

- 5 이 글의 이론적 시각은 네트워크 이론을 원용하고 있는 여타 국제정치의 이론적 논의와 유사한 맥락에 있다(Hafner-Burton et al. 2009; Kahler ed. 2009; Maoz 2010). 그러나 이 글이 기반으로 하고 있는 '네트워크 세계정치이론'은 주로 소셜 네트워크 이론을 원용하고 있는 미국의 이론적 논의보다 좀 더 포괄적이다. 이 글은 소셜 네트워크 이론 이외에도 기타 네트워크 이론 진영, 즉 네트워크 조직 이론이나 행위자-네트워크 이론에도 주목하였다. 이들 논의를 종합적으로 원용한 네트워크 세계정치이론의 내용에 대해서는 김상배(2014)를 참조하기 바란다.
- 6 네트워크의 시각을 취하는 국제정치학의 논의 중에서도 특히 '구조적 위치'를 강조하는 연구로는 Hafner-Burton and Montgomery(2006), Goddard(2009), Nexon and Wright(2007), Nexon(2009) 등을 참조하기 바란다.

의 상황을 볼 때, 국제정치의 경험적 사례에서 추출된 중견국 외교에 대한 논의를 바탕으로 해서 현재 한국이 당면하고 있는 변환의 시대를 맞는 중견국 외교의 일반이론을 개발하려는 노력이 추가로 필요한 상황이다.⁷

이러한 맥락에서 이 글은 중견국 외교안보 전략(줄여서 외교전략)의 이론을 모색하기 위한 좀 더 본격적인 논의를 펼쳐보고자 한다. 특히 이 글은 소셜 네트워크 이론, 네트워크 조직 이론, 행위자-네트워크 이론 등에서 제시된 개념들의 국제정치학적 함의와 사례들을 발굴하고자 한다. 소셜 네트워크 이론으로부터 세계정치에서 발견되는 구조적 공백의 구체적 내용을, 네트워크 조직 이론으로부터는 열린 국가이익론의 당위성과 내용을, 그리고 행위자-네트워크 이론으로부터 번역전략의 구체적 내용을 탐색할 것이다.

이러한 논의들을 바탕으로 하여 중견국 외교에 대한 이론적 모색을 펼친 이 글은 크게 다음과 같은 세 가지 질문들에 답하는 방식으로 구성되었다. 첫째, 행위자들의 상호작용이라는 관계적 맥락에서 발생하는 네트워크상의 '구조'와 그 안에서 어느 행위자가 차지하는 '구조적 위치'를 파악하는 것은 무슨 의미가 있는가? 둘째, 네트워크상에서 차지하는 구조적 위치의 관점에서 규정된 중견국 행위자가 추구하는 국가이익의 개념은 종전의 국민국가 행위자의 그것과 어떻게 다른가? 끝으로, 네트워크상에서 주어진 구조적 위치를 활용하거나 변경하기 위해서 중견국 외교에 대한 이론적 처방을 내리는 것은 가능한가? 이러한 질문에 답하는 과정은 중견국 외교전략의 일반이론을 모색하는 작업인 동시에 실천론의 측면에서 새로운 한국 외교의 패러다임을 모색하는 탐구가 될 것이다.

7 한국의 사례를 염두에 둔 중견국 외교에 대한 이론적 논의의 실마리를 보인 국내 논의로는 김우상(2012), Lee(2012) 등을 참조하기 바란다.

II. 중견국의 구조적 위치론

1. 네트워크로 보는 구조와 위치

네트워크 시각에서 볼 때 중견국 외교를 추진하는 데 있어서 행위자들이 서로 관계를 맺는 네트워크의 구조적 속성, 특히 그 행위자가 구조 안에서 차지하는 위치를 파악하는 것이 중요하다. 그런데 여기서 말하는 구조는 신현실주의 국제정치이론에서 말하는 세력분포로서의 ‘구조’나 세계체제론이 말하는 자본주의 체제의 ‘구조’는 아니다(Waltz 1979; Wallerstein 1980, 1985). 네트워크 시각에서 말하는 구조는 행위자들 간의 관계구도(relational configuration) 또는 상호작용 자체의 패턴으로서의 구조이다(Tilly 1998: 456; Goddard 2009: 254). 다시 말해 네트워크는 행위자들 간의 관계가 반영된 일종의 구조이다(Wellman and Berkowitz 1988). 이러한 관계구도론의 시각을 국제정치학에 도입하면, 구조의 개념을 단위 차원으로 환원하지 않고 행위자들 간의 관계 차원에서 발생하는 동태적인 상호작용의 패턴으로 이해할 수 있다. 다시 말해 구조는 행위자들의 내재적 자원이나 속성으로 환원되는 일종의 고정된 실체가 아니라, 행위자들 간의 또는 행위자들을 가로지르는 사회적 관계로서 개념화된다(Nexon and Wright 2007; Nexon 2009).

이렇게 소셜 네트워크 이론의 시각에서 본 구조의 개념은, 신현실주의의 거시적 구조 개념에 비해서, 중범위 시각에서 파악된 것이다. 최근 네트워크 연구에서 이러한 중범위 구조는 사회연결망 분석(Social Networks Analysis, SNA)을 통해서 경험적으로 밝혀지고 있다. 국제정치 분야의 몇 가지 사례를 들면, 국제기구의 멤버십 네트워크, 국가 행위자들 간의 동맹 네트워크, 국제 무기이전 네트워크, 국제금융과 무역의 네

트위크, 다양한 산업 분야의 초국적 생산 네트워크, 유학생들의 네트워크 등을 들 수 있다. 이와 같이 세계정치에서 발견되는 일종의 중범위 구조의 실체를 사회연결망 분석을 통해서 소시오그램의 형태로 가시화하는 작업은, 네트워크 내의 관계구도와 상호작용의 패턴을 밝히는 동시에 그 구조 안에서 행위자들이 선택할 수 있는 전략의 범위를 엿볼 수 있게 한다. 이러한 시각에서 볼 때, 중견국의 외교적 역할과 기회는 그 나라가 지닌 '속성' 이외에도 그 나라가 이러한 구조에서 차지하는 '위치'로부터 생성되며, 더 나아가 그러한 위치를 활용하여 그 나라가 다른 국가들과 관계를 맺어 가는 과정에서 생성된다.

사실 이렇게 '구조적 위치'를 강조하는 문제의식은 중견국이라는 말 뜻 안에 이미 담겨 있다. 먼저 영어를 보면, 중견국에 해당하는 'middle power'라는 말에서 'middle'이란 '중간(中間)'을 의미하기도 하지만 '중개(仲介)'라는 뜻도 담고 있다. 이렇게 보면 'middle'은 '속성'이기도 하지만 '위치'와 '역할'을 뜻하기도 한다. 다시 말해, 위와 아래 그리고 좌와 우의 다른 행위자들이 없다면 중간이나 중개가 없을 것이기 때문이다. 이러한 점에서 'middle'은 태생적으로 상대적이고 관계적인(더 나아가서 구조적인) 맥락에서 이해해야 하는 용어이다. 한자어를 보더라도, 중견이라는 말에서 가운데 또는 중심이라는 의미의 '중(中)'과 함께 쓰인 '견(堅)'이라는 말이 의미심장하다. 형성문자인 '견고할 견(堅)'은 신하(臣)가 두 손을 마주잡고(又) 땅(土) 위에 굳건히(堅) 서 있다는 뜻이다. 이는 왕 앞에서 고개를 숙이고 부동의 자세를 한 사람을 의미하는데, 땅에 엎드린 일반 백성이나 높은 단위에서 자유로이 움직이며 왕을 보좌하는 측근들과는 구별되는 직책의 사람들을 의미한다. 실제로 중견은 고대 사회에서 최고 지휘자가 있는 부대(즉, 中軍)에서 최고 지휘자를 호위하는 사람(중견 무사 또는 중견 관리)을 의미했으며, 오늘날에도 비슷한 의미로

사용되고 있다.⁸

이렇게 보면 ‘middle power’는 중간국(中間國)이나 중진국(中進國)이라기보다는 중견국이라고 번역하는 것이 맞다. 중견국이라는 말에는 기존의 논의처럼 행위자의 능력이나 속성의 관점에서만 ‘middle power’를 파악하는 것이 아니라, 행위자가 전체 구도에서 차지하는 위치와 역할의 측면에서도 파악하려는 고민이 담겨 있기 때문이다. 중견은 지도자(또는 그 측근)도 아니고 백성도 아닌 위치를 점하고 있기 때문에 자신의 행동이나 언어가 영향을 받는 중견 인사이다. 마찬가지로 중견국은 패권국도 아니고 약소국도 아닌 위치를 점하고 있기 때문에 자신의 외교적 역할에 영향을 받는 국가들이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 중견국의 용어는 현재 한국이 당면한 외교적 과제를 모두 담아내는 개념은 아니겠지만, 적어도 중견국에 대한 논의를 속성론으로 환원하는 오류를 피할 수 있게 도와주는 표현인 것이 사실이다.

중견국의 현실과 언어에 담긴 구조적 위치라고 하는 변수가 국제정치학의 시각에서 볼 때 특별히 중요한 이유는, 이를 활용한 중개(brokerage)의 과정을 통해서 소위 위치권력(positional power)을 행사할 가능성이 있기 때문이다. 사실 국제정치의 역사를 보면, 중개에서 비롯되는 위치권력은 중견국에 기대되는 역할이라기보다는 보통 중재(mediation)라는 이름으로 강대국에 기대되는 역할이었다. 그러나 네트워크 시각으로 보면, 구조가 어떻게 형성되느냐, 그리고 어떠한 구조적 위치를 점하느냐에 따라서 중견국이 결정적으로 중요한 역할을 담당할 가능성도 없지 않다. 특히 소셜 네트워크 이론에서 말하는 구조적 공백(structural hole), 즉 네트워크상에 존재하지만 당사자들은 인식하지 못

8 중견(中堅)이라는 말이 지니는 한자의 어원, 특히 견(堅)이 지니는 형성문자의 의미에 대한 착상은 조동준 교수로부터 얻었다.

하고 있는 독특한 형태의 빈틈을 남보다 앞서 공략하는 것은 중견국에게 큰 기회가 될 수 있다(Burt 1992, 2005). 만약에 자신들이 아니면 단절되어 있을, 행위자들 사이에 존재하는 '빠진 링크', 즉 구조적 공백을 메움으로써 네트워크의 작동을 좀 더 원활하게 할 수 있다면, 아무리 덩치가 작은 나라라도 영향력을 발휘할 수 있을 것이기 때문이다. 이런 점에서 중견국의 외교적 역할은 그 나라가 지닌 속성뿐만 아니라 그 나라가 네트워크에서 차지하는 구조적 위치에 기대어 이해해야 한다.

2. 구조적 공백과 중견국의 위치권력

여기서 관건이 되는 것은 이러한 구조적 공백이 어디에 있느냐, 그리고 그러한 구조적 공백을 어떻게 찾을 것이냐의 문제이다. 사실 이에 대한 답은 이론적 작업을 통해서 구할 수 있는 것이 아니라 해당 분야의 구체적인 사례에 대한 경험적 연구를 통해서 얻어야 할 성질의 것이다. 향후 중견국 외교 연구과제 중의 하나는 세계질서의 다층적 구조 안에 존재하는 이러한 구조적 공백을 밝혀내고, 거기로부터 중견국의 구조적 위치와 외교적 역할을 가늠하는 작업이 되어야 할 것이다. 더 나아가 이러한 구도에서 성공적으로 구조적 위치를 찾아 효과적으로 위치권력을 발휘한 중견국 외교의 사례에 대한 경험적 연구를 벌이고 이를 바탕으로 한 이론화를 추구하는 것이 필요하다.

국제정치의 현실에서 강대국이 아닌 나라가 구조적 공백을 찾아 중개의 역할을 담당할 사례는 드물 뿐만 아니라 경우에 따라서는 그러한 시도 자체가 그 나라의 운명을 위태롭게 했던 일도 많았다. 기존의 국제정치사 연구는 전통적 권력구조를 기반으로 형성되는 '지정학 구조'로부터 이러한 구조적 공백에 해당하는 빈틈을 찾아 생존을 모색하려는 중소

국(또는 중립국)에 대한 논의를 벌여왔다.⁹ 사실 전통적으로 국제정치학에서 중견국에 대한 논의는 물리적으로 강대국들의 중간에 놓인 국가라는 관념을 떨칠 수 없다. 19세기 유럽 외교사에서 관찰되는 중소국들의 운명은 주변 강대국들 사이에서 어떠한 선택을 하느냐에 따라서 갈렸다. 19세기 후반 이래 지리적으로 미-일-중-러 4강(強)의 틈바구니에서 국가적 명운을 걸어야 했던 한반도도 마찬가지의 사례이다.

냉전 시기에는 이러한 지리적 입지의 개념을 넘어서 정치군사적, 그리고 이데올로기적으로 미국과 소련이 주도하는 동서 양 진영 사이에서 중간자의 역할을 한 중립국(또는 비동맹국)의 사례도 있었다. 1950~60년대 비동맹운동이 마련하고자 했던 독자적 공간의 모색 시도나 미소 사이에서 중립국의 이미지를 만들었던 스웨덴의 위상과 행보, 그리고 1990년대 초중반 주목받았던 캐나다와 호주의 외교적 역할 등은 20세기 후반 국제정치에서 발견되는, 중간 규모 국가가 추구한 외교의 사례, 즉 정치군사적·이데올로기적 구조의 빈틈을 공략했던 외교의 사례들로 평가된다. 오늘날 21세기 세계정치에서도 이러한 지정학 구조의 개념은 여전히 유효해서 패권국인 미국과 새로이 부상하는 중국 사이에서 중견국으로서 외교적 역할을 모색하고 있는 한국의 경우도 이러한 지정학 구조를 배경으로 해서 그 활로를 고민할 수밖에 없다.

그런데 이러한 지정학 구조에 대한 논의에만 갇혀서는 21세기 한국이 당면한 중견국 외교의 해답을 찾기 어렵다. 무엇보다도 자원권력을

9 이러한 문제의식을 가지고 국내에서 진행된 최근의 연구로는 2009년 <세계정치> 특집호인 『안보위협과 중소국의 선택』에서 다루고 있는 사례들을 들 수 있다(서울대학교 국제문제연구소 편 2009). 이 특집호에서는 미국과의 관계에서 멕시코, 독일과 헝가리 사이의 체코슬로바키아, 독일과 러시아 사이의 핀란드, 독일과 소련 사이의 유고슬라비아, 프랑스와 영국 그리고 일본 사이의 태국 등의 사례를 다루었다. 이 밖에 지정학 구조 아래 중소국의 전략에 대한 연구로는 Mares(1988), Hanks(2009)를 참조하기 바란다.

것대로 하여 벌어지는 지정학 구조의 권력게임에서 중개자의 입지를 설정하기가 쉽지 않기 때문이다. 2000년대 중반 노무현 정부 시기 동북아의 지정학 구조를 염두에 두고 제기되었던 '동북아 균형자론'의 전철이 바로 그 사례이다(배중윤 2008). 당시 동북아 균형자론은 19세기 국제정치적 세력균형의 밑그림을 바탕으로 두고 미국과 중국, 그리고 일본과 러시아 사이에서 새로운 역할을 모색하는 것으로 그려졌는데, 이는 기존의 한미동맹과 경쟁하는 관계로 인식됨으로써 국내외적으로 많은 논란을 일으킨 바 있다. 당시 동북아 균형자론은 증대된 국력에 걸맞는 한국 외교의 새로운 역할을 모색하려는 노력이었다는 점에서 그 의미를 평가할 수 있지만, 새롭게 펼쳐지는 21세기 세계정치의 본질을 입체적으로 파악하지 못한 선부른 시도였다는 비판을 면하기 어렵다(손열 2014).

1990년대 초중반 이래 중견국 외교에 대한 기대가 상승한 것은, 이 상에서 언급한 지정학 구조보다는 글로벌 차원에서 형성되는 '이슈구조'를 배경으로 한다. 이러한 논의는 앞서 언급한 캐나다, 호주 등과 같은 전통적인 제1세대 중견국 외교를 구체적인 사례로 하여 피어났다(Cooper 1992; Ravenhill 1998). 글로벌 경제질서의 운용이나 환경 거버넌스의 수립, 비핵화의 노력, 빈곤·기아·식량 분야에의 기여 등과 같은 분야에서 중견국 외교가 빛을 발할 수 있는 장으로 거론되었다. 이러한 과정에서 제기된 개념이 틈새외교(niche diplomacy)¹⁰인데, 이는 중견국이 글로벌 이슈구조의 전 영역에 걸쳐 행동하는 것이 아니라 상대적으로 자신의 진가를 발휘할 수 있는 특정 영역을 선택하여 집중하는 외교전략을 의미한다. 이러한 역할을 염두에 두고 세력균형(balance of power)과 대비되는 의미에서 연성균형(soft balancing)이나 제도균형

10 틈새외교라는 용어는 호주의 외교통상부 장관인 가레스 에반스(Gareth Evans)가 1980년 후반과 1990년대 초에 처음으로 사용했다고 한다(Cooper et al. 1993: 25)

(institutional balancing)이라는 용어가 사용되기도 하였는데, 이는 지정학적 자원권력의 변수가 아니라 탈(脫) 지정학적인 외교력의 변수에 기대어 강대국 간의 관계나 강대국과 약소국의 관계를 중개하는 역할에 착안했다(Flemes 2007; He 2008).

사실 원자력, 사이버 안보, 개발협력, 인터넷 거버넌스, 문화 다양성, 환경·에너지 안보 등과 같은 비전통 안보 분야는 중견국이 글로벌 거버넌스의 틈새를 공략하여 주도권을 발휘할 여지, 즉 구조적 공백을 제공하는 대표적 사례이다. 특히 이들 분야가 중견국 외교의 가능성을 제시하는 경우는 단순히 행위자들의 이해관계가 얽혀 있는 '이익구조'의 성격과 더불어 '규범구조' 또는 '도덕구조'의 성격을 가미하고 있는 경우이다(Slagter 2004). 이익구조이자 규범구조의 빈틈을 공략하는 중견국 외교의 대표적인 사례는 환경, 평화, 개발협력 등의 영역에서 벌어진 북유럽의 국가들의 외교에서 발견되는데, 스웨덴의 규범외교, 노르웨이의 인간안보 외교, 네덜란드의 환경외교 등이 그 대표적 사례로 거론된다(Kanie 2003; Behringer 2003; Mouritzen 1995). 예를 들어 이 책에서 다룬 노르웨이의 집속탄금지협약 외교는 강대국 중심의 무기생산구조에서 발견되는 규범적 빈틈을 파고들어간 사례이다. 또한 이 책에서 다룬 브라질의 에이즈 전략도 글로벌 보건 거버넌스 분야에서 발견되는 규범구조의 공백을 치고 들어간 중견국 외교 사례라고 할 수 있다. 브라질이 에이즈 치료약 분야에서 선진국 기업들의 이익을 반영하는 지적재산권 레짐에 순응하기보다는 일정 정도로 규범 변경의 역할을 시도할 수 있었던 것은 에이즈라는 이슈가 갖는 독특한 규범적 성격을 잘 활용했기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때 최근 들어 한국의 중견국 외교도 기후변화 및 녹색성장, 글로벌 경제질서의 재편, 개발협력, 원자력 안전, 사이버

안보 등과 같은 이슈구조에서 선진국과 개도국 간의 협력을 촉진하고 국제사회의 지속 가능한 발전에 기여할 가능성을 타진하고 있다. 이명박 정부 시기부터 기후변화 문제에 대처하는 국제적 논의에 적극 참여하였으며, WTO, OECD, APEC 등에서의 국제 경제규범 형성 논의에 적극 참여하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 2010년의 서울 G20 정상회의, 2011년 부산 개발원조총회 등도 좋은 사례인데, 두 회의에서 모두 각각 '서울 액션플랜'과 '서울 개발 컨센서스' 등의 합의를 도출한 바 있다. 또한 비전통 안보 분야에서도 2012년 서울 핵안보정상회의를 주최하면서 핵테러 방지 위한 '서울 코뮤니케'를 채택하는 데 주도적 역할을 하였으며, 2013년 서울 사이버공간총회에서는 사이버 이슈 분야의 국제규범 형성을 위해 노력하였다.

이상에서 살펴본 이슈구조(또는 규범구조)는 글로벌 차원에서 탈(脫) 지정학적인 구조로서 형성될 수도 있겠지만 지역 차원의 지정학 구조와 중첩되는 경우가 많다. 따라서 대부분의 경우 중견국의 중개 외교는 지정학 구조와 이슈구조가 서로 중첩되는 복합적인 구조를 배경으로 해서 이루어진다. 이러한 복합 구조에서 발견되는 구조적 공백을 공략하는 중견국 외교는 그 나라의 전반적인 자원권력과 특정 이슈 영역에서의 외교력 간의 편차를 교묘하게 활용하는 능력에 그 성패가 달려 있다. 예를 들어, 지리적으로 근접한 지역에서 자원권력을 바탕으로 형성된 지정학 구조의 경직성은 중견국에게 제약요인으로 작동하겠지만, 그러한 지정학 구조가 지역 차원을 넘어서는 글로벌 이슈구조와 중첩된다면, 그리하여 기존의 지역 구조가 지닌 경직성을 부분적으로나마 완화시킬 수 있다면 오히려 새로운 기회요인을 창출할 수도 있다. 중견국의 입장에서 볼 때, 기능주의적 차원에서 글로벌 연계성을 갖는 지역 차원의 이슈구조를 해결하는 경험들을 쌓음으로써 오히려 지정학 구조 차원의 고질적

난제들을 해결할 실마리를 찾을 수도 있기 때문이다.

이 책에서 다룬 멕시코 중개외교는 중남미·카리브해라는 지정학 구조에서 브라질과 아르헨티나라는 지역 강대국들 사이에서 비핵지대화의 외교적 목표를 달성한 사례이다. 멕시코는 지역 차원의 지정학 구조와 글로벌 차원에서 형성된 비핵화 이슈구조의 중첩성을 적절히 활용하여 유리한 구조적 위치를 설정함으로써 중개외교를 성공적으로 수행했다. 또한 이 책에서 다룬 북극이사회 국가들의 네트워크 전략도 지정학 구조와 글로벌 이슈구조가 중첩되는 환경에서 모색된 외교전략의 대표적 사례이다. 다시 말해, 북극 연안 강대국들(러시아, 캐나다, 미국)이 주도하는 지정학적 이익구조와 환경·에너지 문제를 둘러싼 북극 거버넌스의 글로벌한 성격에서 파생되는 규범적 이슈구조가 중첩되는 대표적 사례이다. 이러한 중첩 구조하에서 약소 연안국들(덴마크, 노르웨이)과 비연안국들(스웨덴, 핀란드, 아이슬란드)은, 비북극권 국가들까지도 끌어 들여 북극 거버넌스의 이슈구조를 적절히 중첩시킴으로써 기존의 지정학 구조 아래에서는 벗어날 수 없었던 한계를 극복하려는 전략을 펼쳤다 (Young 2010).

이렇게 지정학 구조와 중첩되는 글로벌 이슈구조의 구도를 바탕으로 모색되는 중견국 외교에 대한 논의는 오늘날 동북아 지역에서 한국이 안고 있는 외교적 과제와 밀접히 관련된다. 21세기 초엽에 들어선 오늘날, 한국 외교가 안고 있는 과제는 대체로 두 가지로 요약된다. 그 하나는 미국과 중국이 글로벌 및 지역 패권경쟁을 벌이는 동북아의 지정학 구조에서 미·중·일·러 그리고 북한이 형성하는 관계적 맥락을 얼마나 잘 조율할 수 있느냐의 과제이다. 다른 하나는 다양한 글로벌 이슈들을 둘러싸고 벌어지는 국제기구나 국제회의의 장에서 한국이 중견국으로서 외교적 리더십을 발휘할 수 있을 것이냐의 과제이다. 21세기 한국

은 지정학 구조의 과제와 글로벌 이슈구조의 이중 과제를 어떻게 엮어서 대처할 것인가? 구체적으로 말해 주변 네 나라와 북한, 특히 미국과 중국의 사이에서 구체적 쟁점이 되고 있는 글로벌 및 지역 이슈에 있어서 한국이 중개자의 역할을 담당할 가능성은 얼마나 있을까? 이러한 한국의 중개 역할은 자원권력을 중심으로 본 지정학 구조의 프레임 내에서는 쉽지 않겠지만, 최근 관심을 끌고 있는 사이버 안보나 개발협력, 기후변화, 경제 거버넌스, 원자력 안전 등의 이슈구조에서는 그 가능성을 타진해볼 만하지 않을까?

이상에서 살펴본, 지정학 구조와 글로벌 이슈구조의 중첩 구조에 대한 논의의 연속선상에서 동북아 지역정치가 갖는 구조적 특징의 다른 면모에도 주목할 필요가 있다. 이 책에서 다룬 두 가지 사례들은 동아시아 지역에서 발견되는 독특한 중첩 구조에 초점을 맞추었다. 먼저 동북아 지역에서 발견되는 정체성 구조(또는 문화구조)인데, 이 책에서 다룬 일본의 사례뿐만 아니라 최근 한국과 중국에서도 극명하게 나타나고 있는 소위 인터넷 민족주의의 경향은 동북아 지역에 내재한 구조적 문제(좀더 엄밀하게 말하면 구조적 공백)를 단적으로 보여준다. 이러한 문제는 단순한 구조적 공백이라기보다는, 동북아 국가들이 형성하는 사회문화적 관계의 맥락에서 발견되는 일종의 정체성의 공백(또는 문화적 공백)으로 이해되어야 한다. 또한 이 책에서 다룬 탈북자 문제는 유엔난민기구(UNHCR)가 주도하는 국제(특히 유럽) 난민 거버넌스 문제와는 다르게 동아시아 지역의 난민 거버넌스가 안고 있는 구조적 공백의 문제를 적절히 지적하고 있다. 동아시아 난민 문제가 지니는 두 가지 특성, 즉 지정학적 차원의 국가 간 관계의 성격과 초국적으로 제기되는 규범적 성격은 탈북자 문제의 진행이 다양한 비국가 행위자들이 참여하는 복합적인 양상으로 나타나게 되는 조건을 제공하였다. 그런데 여기서 문제가 되는

것은 탈북 브로커와 같은 비국가 행위자들이 구조적 공백을 공략하는 행위가 동아시아 난민 거버넌스 시스템에 대한 일종의 ‘착취(exploit)’ 행위로까지 나아가고 있다는 사실이다.

III. 중견국의 열린 국가이익론

1. 네트워크로 보는 국가이익

네트워크 시각에서 본 중견국 외교에 대한 논의는 단순히 국민국가로서 어느 중견국의 외교라는 차원을 넘어서 국민국가의 변환이라는 맥락에서도 이해되어야 한다. 다시 말해 중견국 외교를 제대로 추진하려면 대외적으로 전략을 효과적으로 구사하는 문제를 넘어서 어떠한 국가가 될 것인가라는 존재론의 문제도 고민할 수밖에 없다. 특히 이는 중견국 외교의 방법과 원칙, 목표가 되는 국가이익의 개념을 어떻게 규정할 것인가라는 문제와 통한다. 앞서 살펴본 구조적 위치론은 주로 밖으로부터 규정되는 중견국의 대외적 역할에 대한 논의였지만, 중견국의 구조적 위치에 대한 논의는 내부적 차원에서 중견국이 추구할 국가이익의 개념에 대한 인식에도 영향을 미친다. 다시 말해, 중견국은 강대국이 추구하는 것과 같은 확장된 국가이익의 개념을 바탕으로 행동할 수도 없지만, 그렇다고 개도국의 경우처럼 협소하게 규정된 국가이익의 개념에만 머물러 있어서도 안 된다. 이런 점에서 국가이익 개념의 재규정 문제는 중견국이 안고 있는 구조적(또는 구조적 위치상의) 고민을 반영한다.

네트워크 조직 이론의 시각에서 보면, 지구화, 정보화, 민주화의 시대를 맞이한 오늘날 더 이상 국민국가 차원에서 좁은 의미의 국가이익

을 규정하던 시대는 지났다(하영선·김상배 편 2006, 2010). 이제는 개별 국가 차원에서 배타적인 국가이익을 주장하는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 안과 밖으로 다양한 행위자들이 대외활동에 관여하게 되면서 국내적으로도 기업이이익이나 사회이익을 고려하지 않은 좁은 의미의 국가이익(또는 정부이익이나 정권이익)을 추구하는 정책은 정당화될 수 없다. 대외적으로도 상대 국가의 이익을 고려하지 않거나 인류의 보편이익을 염두에 두지 않은 일방적 국가이익의 추구는 역풍을 맞을 우려가 있다. 중견국 외교를 추진하기 위해서는 국가에 의해서 부과되는 절대선이 아닌 시민들의 합의에 기반을 둔 공동선을 추구하고, 이웃 나라뿐만 아니라 전 세계의 국가들과 함께 이익을 나누는 공익(公益), 또는 더 나아가 보편적인 공익(公益)을 추구하는 마인드가 필요하다. 이러한 국가이익에 대한 재규정은 모든 나라들에 해당되겠지만 강대국이 아닌 중견국의 경우에 더욱 그러하다.

사실 국가이익이라는 것이 국민국가 단위에서 배타적으로 설정된 것은 근대 국제정치의 이념형적 전제였다. 오히려 실제 현실에서는 국민국가를 넘어서는 확장된 형태의 국가이익의 추구가 존재했다. 18~19세기 제국주의를 추구하던 서유럽의 국가들이나 20~21세기 패권국인 미국의 행보가 그 사례들이다. 동아시아 국가들이 서구에 기원을 두는 국가이익의 관념을 접한 것도 19세기의 일이었다. 전통 동아시아에서는 '국가'의 개념도 상이했을 뿐만 아니라 '이익'의 개념도 달랐다. 또한 오늘날 지구화, 정보화, 민주화의 시대를 맞이하여 근대 국제정치의 관념에서 파생된 국가이익의 발상은 큰 변화를 겪고 있다. 이러한 맥락에서 보면 국가이익의 개념은 시대와 장소를 달리하여 형성되고 변환을 겪는 역사사회학적 산물이다. 이러한 국가이익의 개념적 다양성에 대한 인식은 새로운 이론적 시각에서 중견국 외교의 내용을 탐구하려는 시도가 될

고서 있는 전제이다.

최근 한국이 처한 중견국의 입장을 보더라도 이제는 더 이상 과거와 같이 협소하게 정의된 국가이익만을 추구할 수 없게 되었다. 사실 한국은 20세기 후반 근대화와 산업화의 추진 과정에서 국내적으로 협소한 국가이익을 추구해 왔다. 대외적으로도 개별국가 단위의 차원에서 본 국가이익의 추구를 우선시할 수밖에 없는 형편이었다. 그러나 최근 개도국의 위상을 넘어서 중견국의 위치로, 그리고 '원조를 받는 나라'에서 '원조를 주는 나라'로 도약하고 있는 한국의 경우, 기존의 국가이익에 대한 인식을 수정할 필요성과 당위성에 직면하였다. 다시 말해, 다른 국가들과의 관계 속에서 절대이익 내지는 공동이익을 규정할 필요성이 제기되고 있으며, 국내정치 차원에서도 위로부터 부과된 절대선으로서 국가이익의 규정을 넘어서 새로이 국가이익을 이해할 당위성이 발생했다. 요컨대, 중견국 한국은 종전과는 달리 좀 더 넓은 의미에서 국가이익을 정의하고 이를 기반으로 하여 안팎으로 확장된 외교전략을 추진해야 할 과제를 안고 있다.

2. 열린 국가이익론과 중견국 외교

중견국 외교가 새로운 잣대로 삼아야 할 넓은 의미의 국가이익 개념의 내용은 무엇인가? 이 글이 제시하는 중견국 국가이익 추구의 방향은 '네트워크'로 요약된다. 여기서 '네트워크'라는 용어를 원용한 이유는 중견국 국가이익론이 안고 있는 고민이 '네트워크'라는 다의적인 개념에 잘 담겨 있기 때문이다. 네트워크 시각을 원용한 중견국의 국가이익에 대한 논의는 개별 국가 행위자에 고착된 국가이익론을 펼쳐온 기존 국제정치 이론의 한계를 지적하는 효과가 있다. 이러한 시각은 배타적인 또는 확

장된 국가이익을 추구하는 현실주의 시각, 행위자 간 상호협력과 공유를 추구하는 자유주의 시각, 그리고 국가이익을 구성하는 관념 변수를 강조하는 구성주의 시각을 포괄하는 동시에 초월하는 장점을 지니고 있다. 사실 기존의 국가이익에 대한 연구들은 모두 노드 행위자에 고착된 국가 이익론이라는 한계가 있었다. 이러한 관점에서 본 중견국의 국가이익론은 세 가지 차원에서 이해하는 '네트워크 국가이익,' 좀 더 쉽게 말하자면, '열린 국가이익'의 추구로 요약된다.

첫째, 국가이익을 추구하는 방법이라는 점에서 볼 때, 열린 국가이익론은 종전보다 좀 더 '부드럽게' 국가이익을 추구하는 것을 의미한다. 이는 군사력, 경제력 등과 같은 물질적 권력자원을 바탕으로 상대방을 밀어붙이는 힘, 즉 하드 파워(hard power)에 기반을 두고 국가이익을 추구하는 강대국 식의 패턴에서 탈피하는 것을 의미한다. 하드 파워가 부족한 만큼 이를 보충하기 위해서 지식, 이념, 외교와 같은 비물질적 자원을 바탕으로 하여 상대방을 설득하고 유인하고 회유하여 끌어당기는 힘, 즉 소프트 파워(soft power)를 활용하여 국가이익을 추구하는 것이 중견국에게 훨씬 더 효과적이라는 인식과 통한다. 더 나아가서 이는 하드 파워와 소프트 파워를 교묘히 섞는 스마트 파워(smart power)의 방법을 채택하는 것을 의미하는데, 다음 장에서 설명할 네트워크 권력을 추구하는 외교전략에 대한 논의와 통한다(Nye 2004, 2008; Grewal 2008; Castells 2009).

사실 중견국이라고 하는 나라들이 일정한 국력을 갖추게 되면 하드 파워를 추구하는 실력외교나 실리외교의 패턴을 넘어서 소프트 파워를 추구하는 매력외교의 발상을 갖게 되기 마련이다. 이러한 경향은 중견국의 경우에만 해당하는 것이 아니라 강대국의 경우에도 나타나는데, 하드 파워의 국력이 일정한 한계에 이르게 되면, 이를 보완하기 위해서 상

대적으로 소프트 파워에 좀 더 관심을 기울이는 경향이 있다. 2000년대 중후반 미국의 세계전략이 대표적인 사례이다. 이에 비해 중견국의 경우에는 일정한 수준의 하드 파워를 갖추게 되면, 즉 속성론으로 본 국력이 중간 규모로 커지게 되면, 강대국에 비해 여전히 부족한 하드 파워, 또는 국력 전반의 공백을 메우기 위해서 소프트 파워에 관심을 갖게 되는 경향이 있다. 자원권력의 게임을 주로 하는 하드 파워보다는 네트워크 권력게임을 주로 하는 소프트 파워가 권력 활용에 있어서 운신의 폭을 늘려 주리라는 기대를 갖게 하기 때문일까? 최근에 공공외교나 한류와 같은 소프트 파워 외교에 각별한 관심을 갖는 한국의 사례는 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 점에서 이해한 중견국의 소프트 파워 외교는 개도국 시절의 외교(또는 다른 개도국들의 외교)와 차별화를 시도하는 중견국의 '구별짓기(distinction)' 또는 '예외주의(exceptionalism)' 전략의 양상으로 나타난다. 이 책에서 다룬 싱가포르의 사례는 이러한 시각에서 1970~80년대 발전국가로서의 정치경제 모델과 1990년대 소프트 파워 외교로의 전환을 다루었다. 이러한 싱가포르의 중견국 외교전략은 동남아 차원에서는 아세안 지역주의 또는 연대주의로 연결되는 양상으로 나타났다(Thompson, 2006). 한편 이 책에서 다룬 스웨덴이나 노르웨이와 같은 북유럽 국가들의 규범외교도 이러한 중견국 예외주의라는 관점에서 이해 가능하다. 소위 '노르딕 브랜드'는 미국이나 소련과 같이 냉전을 벌이는 강대국들이나 실리외교를 추진하는 유럽 대륙 국가들과 구별짓기를 시도하는 북유럽 국가들의 중견국 외교전략의 아이템이었다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면 최근 소프트 파워 외교를 추구하는 한국의 경우에도 일종의 '한국 예외주의(Korea exceptionalism)'의 발상에 좀 더 관심을 기울여야 할지도 모르겠다.

둘째, 국가이익을 추구하는 원칙이라는 측면에서 열린 국가이익론은 기본적으로 상대국가와 공유할 수 있는 이익을 추구하는 것을 의미한다. 이는 개별 국가이익의 일방적 추구를 넘어서 인식의 공유와 연대의 형성을 바탕으로 한 상호이익의 개념을 설정하는 문제이다. 이러한 상호이익은 어느 국가가 지닌 내재적 속성의 유사성에서 비롯될 수도 있지만, 일군의 국가들이 글로벌 이슈구조에서 유사한 구조적 위치를 점함으로써 발생하기도 한다. 1990년대 이후의 캐나다, 호주와 같은 제1세대 중견국에 대한 논의는 바로 이러한 상호이익의 개념을 바탕으로 전개되었는데, 무역이나 금융, 비전통 안보 분야에서 출현한 소위 동류국가들(like-minded countries)의 연대전략이 그 사례이다(Dolman 1979). 중견국의 입장에서 볼 때, 물리적 공격에 의한 영토적 통합성에 대한 명시적 위협은 감소한 반면, 새로이 재편되는 글로벌 경제질서의 소용돌이 속에서 경제주권을 확보하는 문제나 글로벌 이슈로 제기된 비전통 안보 분야에서의 위협이 오히려 더 심각할 수 있다는 인식의 확대가 그 배경이 되었다.

이러한 논의에서 주목할 것은 동류(同類)국가라는 범주는 무엇을 어느 정도까지 공유하는 국가인가라는 문제이다. 영어의 말뜻으로만 보면, 동류국가는 생각(mind)을 공유하는 국가이다. 다시 말해, 세계정치에 대한 견해와 인식, 세계관 등을 공유하는 국가이다. 생각(念)을 공유한다는 뜻에서 보면, 동념(同念)이나 공념(共念), 사념(似念) 등으로 번역하는 것이 맞다. 이러한 생각의 공유는 독자적인 것이 아니라 이익(interests) 변수의 영향을 받는다. 행위자들이 내재적으로 지닌 개별이익일 수도 있고 유사한 구조적 위치에 놓임으로써 생겨나는 집합이익일 수도 있다. 생각의 공유는 이익의 공유를 바탕으로 해야 더욱 단단해진다. 이익의 공유는 모든 이슈에서 고정적인 것은 아니고 특정 이슈에 따라서

유동적일 수 있다. 여하튼 이러한 이익의 공유를 바탕으로 동류국가들은 행동을 같이하기도 하고, 더 나아가 새로운 제도를 창출하기도 한다. 전통적 중견국인 캐나다와 호주의 외교는 이렇게 생각과 이익의 공유를 바탕으로 행동을 같이하는 국가를 대상으로 펼쳐졌다. 이 책에서 살펴본 북극이사회의 사례도 생각의 공유와 이익의 공유를 바탕으로 한 행동의 연대를 잘 보여준다.

한편 이상의 논의와 관련해서 좀 더 생각해 볼 것은 생각과 이익의 공유가 심정(heart)을 공유하고 더 나아가 정체성(identity)을 공유하는 문제로까지 나아갈 수 있느냐이다. 아무리 국가들의 관계일지라도 생각과 이익의 공유를 넘어서 심정을 공유하는 것은 중요하며, 심정을 얼마나 공유하느냐의 문제가 실제로 세계정치에서 상이한 외교적 행동을 낳기도 한다. 국제정치의 역사는 지리적 근접성을 바탕으로 하는 심정코드(또는 정체성 코드)를 공유하는 국가들이 협력을 하거나 또는 갈등을 벌인 다양한 사례들을 보여준다. 미국과 캐나다 관계라든지 영국과 호주의 관계에서 발견되는 미묘한 심정 변수는 이러한 사례들 중 일부이다. 또한 동아시아에서도 한국, 중국, 일본은 지리적 근접성을 바탕으로 하여 일정 정도의 심정을 공유하는 국가군의 사례이다. 이 책에서도 다룬 사례인 한류의 성공을 이러한 심정의 공유에 기대어 설명하기도 한다. 그러나 심정의 공유는 생각이나 이익의 공유, 더 중요하게는 정체성의 공유와 연계되지 않으면 반드시 협력이라는 행동의 공유를 보장하지는 않는다. 이 책에서 다룬 사이버 민족주의는 그러한 단면을 잘 보여주는 사례이다.

끝으로, 국가이익을 추구하는 목표라는 측면에서 열린 국가이익론은 규범적이고 도덕적으로 타당한 국가이익을 추구하는 것을 의미한다. 이는 실리외교의 관점에서 효과적으로 국가이익을 추구하는 것만이 능

사가 아니라 관련 당사자들의 이해관계를 초월하여 존재하는 보편적 규범을 염두에 두고 이에 부합하는 방향으로 개별 국가들의 국가이익이 설정되어야 함을 의미한다. 이는 앞서 언급한, 글로벌 이슈구조(동시에 지정학 구조)와 중첩되는 규범구조하에서 모색되는 중견국의 외교적 역할과 관련된다. 이러한 중견국의 규범적 역할은 '계몽된 자기이익(enlightened self-interest)'에 대한 관념을 바탕으로 이루어지는 '인도적 국제주의(humane internationalism)'라는 관점에서 개념화된 바 있다(Pratt, ed. 1990). 우리말로 표현하자면, 이는 '착한(善) 외교,' 또는 '어진(仁) 외교'라고 부를 수 있을 것이다.

이렇게 보편적 규범을 지향하는 중견국의 국가이익론의 사례는 북유럽 국가들의 규범외교에서 찾아볼 수 있다. 스칸디나비아 모델 또는 노르딕 모델(Nordic Model)로 불리는 스웨덴의 규범외교가 가장 대표적인 사례이다(Bjereld 1995; Ingebritsen 2002; Jakobsen 2006; Browning 2007; Whitman 2013). 그런데 이 책에서 주장하고 있듯이 1960~70년대 스웨덴의 규범외교는 순수한 도덕적 선택이라기보다는 중층적으로 펼쳐지는 구조적 변화 속에서 이루어진 스웨덴 외교의 전략적 선택의 산물이라는 점에 주목해야 한다. 다시 말해 스웨덴의 규범외교는 당시 세계질서의 3층 구조, 즉 글로벌하게 미국과 소련의 냉전, 지역 차원에서 유럽 통합의 진전, 소지역 차원에서 북유럽 노르딕 국가들과의 지역정체성이 만들어내는 구조하에서 이루어진 전략적 인식의 산물이었다. 이렇게 보면 규범외교는 마냥 '착한 외교'만을 의미하는 것은 아니라고 할 수 있다. 이 책에서 다룬 바와 같이, 인간안보 분야에서 나타난 노르웨이의 규범외교도 유사한 맥락에서 이해할 수 있는 사례이다.

이러한 관점에서 보면 중견국 외교의 아이টেম으로서 규범외교는 속성이 아닌 전략이다. 그럼에도 기존 연구는 중견국을 강대국이나 약소국

보다 좀 더 도덕적인 기질을 갖고 있는 나라로 그렸으며, 그렇기 때문에 세계질서의 운영과정에 기여할 책임이 있는 나라로 그렸다. 예를 들어, 캐나다나 호주와 같은 중견국들은 다른 나라들에 비해서 덜 이기적인 외교를 펼치는 국가로서 그려졌다(Cooper et al. 1993: 18). 그러나 네트워크 시각에서 보면, 중견국의 규범외교는 행위자의 기질 자체에서 비롯된 것이라기보다는 행위자들이 공략한 구조적 위치에서 생성되는 것으로 이해해야 한다. 다시 말해 중견국의 규범외교는 자연스럽게 규정되는 당연한 것이 아니라 특정한 구조적 조건하에서 이루어지는 행위자의 전략적 선택의 결과이다. 이 책에서 다룬 사례들 중에서 스웨덴이나 노르웨이의 경우 이외에 브라질의 에이즈 전략도 이렇게 구조적 위치 잡기의 과정에서 출현한 ‘이익 기반 규범외교’의 일환으로 볼 수 있다. 최근 한국이 추구하고 있는 개발협력 외교, PKO 평화유지외교, 인권 증진에의 기여외교 등의 의미도 이렇게 구조적 위치에서 파악된 규범외교라는 관점에서 되새겨볼 필요가 있다.

한편 이상에서 논한 열린 국가이익론에 기반을 둔 중견국 외교를 추진하기 위해서는 대내적으로 이러한 국가이익의 재규정을 감내할 국내적 지지 기반이 필요하다. 왜냐하면 중견국 외교의 추구는 많은 경우 국제사회에서 의무부담을 확대하는 문제를 야기하는데 이를 감당하기 위해서는 거기서 발생하는 비용을 지불할 국내적 합의가 있어야 한다. 지구화 시대를 맞이하여 글로벌 이슈들이 국내체제에 미치는 영향이 늘어나면서 외교정책의 과정에 민간 및 시민사회 행위자들이 기여할 여지가 많아졌다. 이러한 과정에서 발생하는 국내 정치사회세력들의 압력은 정책 형성과 수행에 촉진요인이 되기도 한다. 이 책에서 살펴본 노르웨이의 오슬로 프로세스는 국내적 차원에서 비국가 행위자인 NGO들이 중요한 역할을 한 대표적 사례이다(Rutherford et al. eds. 2003; Bolton

and Nash 2010). 그러나 경우에 따라서는 국내체제의 변수는 제약요인으로 작동하기도 한다. 다시 말해, 특정 이슈구조의 조건에서 어느 중견국에게 기대되는 외교적 역할이 발생하고 있음에도 불구하고, 국내의 특정집단에 피해를 줄 가능성 때문에 그러한 역할을 맡을 수 없는 상황이 발생할 수도 있다.

이러한 중견국 외교의 국내적 기원과 관련하여 일군의 연구는 1960~70년대에 걸쳐서 북유럽 국가, 특히 스웨덴의 규범외교가 등장할 수 있었던 요인으로서 스웨덴의 국내체제, 특히 사회민주주의 정치체제의 존재를 들기도 한다(Bergman 2007; Kuisma 2007). 이러한 맥락에서 볼 때 제1세대 중견국 외교의 출현에는 캐나다, 호주, 스웨덴, 노르웨이와 같은 국가들의 (사회)민주적 국내체제가 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 마찬가지로 제2세대 중견국이라고 할 수 있는 브라질, 아르헨티나, 남아공, 나이지리아, 말레이시아 등과 같은 국가들의 국내체제의 성격도 이들 국가들의 중견국 외교의 성격에 영향을 미쳤을 것으로 유추할 수 있다. 궁극적으로 중견국 외교의 국내적 기원을 강조하는 시각은 앞서 언급한 바와 같이 이 글에서 주장하는 중견국 외교의 구조적 위치론을 보완한다.¹¹

11 이러한 점에서 보면, 국제정치이론가인 로버트 콕스(Robert Cox)가 말하는 사회세력-국가형태-세계질서의 3각 구도는 중견국 외교를 입체적으로 이해하는 유용한 분석틀을 제공할 것으로 기대된다(Cox 1981, 1987).

IV. 중견국의 네트워크 전략론

1. 네트워크로 보는 외교전략

이상에서 살펴본 세계정치의 구조와 중견국이라는 행위자에 대한 논의를 바탕으로 해서 볼 때, 중견국 외교전략은 구체적으로 어떻게 추진되어야 할까? 그리고 이러한 외교전략을 추진함에 있어서 구체적으로 활용할 수 있는 가이드라인을 세울 수 있을까? 네트워크 시각에서 볼 때 중견국 외교는, 현실주의 국제정치이론이 처방하는 바와 같이 자원권력을 증대하는 게임이 아니라, 네트워크상에서 작동하는 권력 메커니즘의 속성을 잘 이해하고 이를 적극적으로 활용하는 방향으로 추진되어야 한다. 다시 말해, 중견국 외교는 앞서 살펴본 바와 같이 중견국이 차지하는 구조적 위치의 속성과 거기서 예견되는 위치권력의 가능성을 충분히 활용하는 방향으로 추진되어야 한다. 이 글에서는 중견국 외교전략의 구체적 추진과정을 논하는 기본 잣대로서 네트워크 권력론에서 도출된 세 가지 능력, 즉 강대국들 사이에서 중개자(broker), 약소국들과 함께하는 소집자(convener), 시스템의 하위 설계자(programmer)의 능력을 제시하고자 한다(김상배 2014).

첫째, 중견국의 네트워크 외교전략은 네트워크의 구조에서 차지하는 '위치'를 파악하고 이를 활용하는 능력을 바탕으로 해야 한다. 위치권력(positional power)은 전체 네트워크상에서 또는 두 개 이상의 네트워크 사이에서 어느 특정 노드가 차지하는 위치나 기능 또는 링크의 형태와 숫자, 통칭하여 네트워크의 구도로부터 발생하는 권력이다. 이러한 네트워크 권력을 다른 말로 표현하면, 네트워크상에서 자기를 통하지 않고는 소통이 되지 않는 요충지를 차지하고 '통(通)'하는 과정을 통제하는

중개자(broker)의 권력 또는 중개권력(brokerage power)이다. 중견국의 경우 이는 구체적으로 지정학 구조를 바탕으로 하여 강대국들 사이에서 중개자의 역할을 하거나 글로벌 이슈구조(또는 규범구조)에서 구조적 공백을 찾아서 메우는 과정에서 발생한다.

둘째, 중견국의 네트워크 외교전략은 ‘세(勢)를 모으는 능력’에 의존한다. 앞서 언급한 강대국들 사이에서 구조적 공백을 메우는 중견국 외교는 혼자서 아닌 주위의 세력을 빌려서 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 소수자들의 세를 모으는 외교가 필요하다. 이렇게 해서 네트워크를 구성하는 노드들이 많아지면 많아질수록 그 행위자가 발휘하는 힘은 커진다. 이런 점에서 집합권력(collective power)이라고 부를 수 있다. 오늘날 중견국 외교에서 주목할 점은 세를 모으는 과정에서, 하드 파워처럼 ‘밀어붙이는 완력’만큼 소프트 파워처럼 ‘끌어당기는 매력’, 더 나아가서 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 섞어서 활용하는 능력이 중요하다는 사실이다. 게다가 중견국의 세 모으기는 혼자서 나서는 강대국의 경우와는 달리 여럿이 힘을 합치는 복합적인 주체의 발상을 필요로 한다.

끝으로 중견국의 네트워크 외교는 네트워크 전체의 판세를 읽고 프레임을 짜는 능력을 필요로 한다. 이러한 능력은 네트워크 권력게임이 시작되기 전에 네트워크의 형세(形勢, configuration) 자체를 짜는 능력, 즉 설계권력(programming power)이라고 부를 수 있다. 세계정치에서 제도와 규범을 설계하는 권력은 강대국이 행사해 왔다. 그렇지만 중견국도 전체 프로그램을 설계할 수는 없더라도 주어진 플랫폼 위에 부가가치를 늘리는 하위 설계자 정도의 역할은 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 강대국이 만든 플랫폼 위에서 응용 프로그램을 설계하거나 또는 강대국 중심으로 설계된 프로그램의 규범적 타당성에 도전하는 것이다. 이러한 과정에서 지배 네트워크가 운영하는 프로그램의 구조적 편향을 지적하는

전략과 이러한 중견국의 행보에 힘을 신기 위해서 세를 규합하는 전략이 복합적으로 동원될 수 있다.

한편 네트워크 시각에서 중견국의 외교전략을 논함에 있어서 행위자-네트워크 이론에서 말하는 비인간(non-human) 행위자 변수의 중요성을 간과하지 말아야 한다(홍성욱 편 2010). 행위자-네트워크 이론에 의하면, 인간과 사물의 동맹관계에서 사물, 즉 비인간 행위자는 단순히 수동적인 존재는 아니다. 나름대로의 속성으로 인해서 인간 행위자의 네트워크 전략에 영향을 미친다. 예를 들어 전쟁에서 사용되는 무기의 성격에 따라서 군인과 정치가들의 선택은 영향을 받게 된다. 그 무기가 재래식 무기냐 핵무기냐에 따라서 전략전술은 다를 수밖에 없다. 마찬가지로 외교의 과정에서 활용되는 미디어의 성격에 따라서 외교관들의 선택은 영향을 받는다. 그 미디어가 라디오나 TV와 같은 일방향의 매스 미디어냐 아니면 인터넷이나 소셜 미디어와 같은 양방향의 미디어냐에 따라서 네트워크 전략의 내용이 영향을 받을 수밖에 없다. 요컨대 중견국이 추구할 네트워크 전략은 인간 행위자들의 관계뿐만 아니라 그 주위에 존재하는 비인간 행위자도 적극 활용하는 능력을 필요로 한다.

이 책에 실린 글들도 세계정치의 과정과 중견국 외교에서 고려해야 할 비인간 행위자들의 사례들을 다루고 있다. 에이즈나 사스와 같은 질병은 브라질이나 동남아 국가들이 국내외 차원에서 네트워크 전략을 추구하는 데 영향을 미친 비인간 행위자이다. 핵의 군사적 또는 평화적 사용의 문제도 멕시코가 비핵화 외교를 추구하는 과정에서 영향을 받을 수밖에 없었던 비인간 행위자의 변수이다. 좀 더 포괄적으로는 북극 거버넌스의 모색 과정에서 북극에 묻혀 있는 자원이나 지구온난화가 야기하는 북극의 환경 문제도 중요한 비인간 행위자이다. 노르웨이의 규범외교가 독특한 성과를 보인 것은 인간안보의 핵심적 이슈로서 제기된 집속탄

이라는 비인간 행위자가 있었기 때문이다. 마찬가지로 한류에서 거론되는 문화 콘텐츠나 인터넷이라는 변수도 한국과 일본 등의 문화외교와 사이버 민족주의가 발생하는 데 큰 영향을 미치는 비인간 행위자이다.

2. 중견국의 네트워크 외교전략

중견국의 네트워크 외교전략은 구체적으로 어떠한 과정을 밟아서 추진되어야 하는가? 행위자-네트워크 이론은 행위자들이 자신의 주위에 있는 인간 행위자 및 비인간 행위자들을 활용하여 네트워크를 처나가는 과정을 이해하는 데 유용한 이론적 자원을 제공한다. 특히 행위자-네트워크 이론가인 미셸 칼롱(Michel Callon)이 논하는 '번역(translation)'의 네 단계에 대한 논의는 중견국 외교전략의 구체적인 내용을 엿보는 데 도움을 준다(Callon 1986a, 1986b). 여기서는 칼롱이 제시하는 네트워크 전략의 네 단계에 대한 논의를 국제정치와 외교 분야의 특성에 맞추어, i) 프레임 짜기, ii) 맺고 끊기, iii) 내 편 모으기, iv) 표준 세우기 등으로 개작하였다. 이러한 '번역'의 네 단계를 이해하는 데 있어서 유의할 점은 이러한 단계들이 실제 상황에서는 중복되어 나타나며, 이들이 서로 분리되어 있거나 순차적으로 진행되는 것은 아니라는 사실이다.

첫째, 중견국의 네트워크 외교전략은 네트워크의 전반적인 구조를 파악하고 네트워크 게임에 참여하는 행위자들의 성격과 이해관계를 파악하는 데에서 시작해야 한다. 특히 중견국에게 있어서는 강대국들의 의중을 읽어내는 지적 능력, 소위 상황지성(contextual intelligence)이 중요하다(Nye 2008). 이러한 능력을 바탕으로 지정학 구조 또는 글로벌 이슈구조에 내재하는 구조적 공백 또는 사회적 자원을 찾아서 매우거나 활용함으로써 네트워크상에서 자신이 차지하는 위치의 전략적 가치를 높

일 수 있다. 이러한 과정에서 행위자들은 전략적 상호작용을 통해서 새로운 비전을 제시하기도 하고 새로운 논의의 플랫폼을 마련하기도 한다. 경우에 따라서는 행위자들이 원래 가지고 있던 인지적 구도를 재구성하고, 네트워크상에서 새로운 권력관계를 모색하게도 한다. 이러한 과정은 통칭해서 ‘프레임 짜기’라고 부를 수 있는데, 중견국의 설계권력을 논함에 있어서 첫걸음에 해당하는 단계이다.

이 책에서 다룬 사례들은 거의 대부분 중견국 차원에서 시도된 프레임 짜기의 명시적 또는 암묵적 시도들을 담고 있다. 제일 눈에 띄는 것은 스웨덴과 노르웨이의 규범외교가 시도한 프레임 짜기이다. 브라질의 에이즈 전략이나 멕시코의 비핵화 전략도 모두 새로운 프레임 짜기의 시도를 바탕으로 깔고 있다. 이러한 시도들에서 중요한 것은 의무통과점(Obligatory Passage Point, OPP)을 설정하는 것이다. 즉 중견국의 네트워크 게임에서 이해당사자가 되는 행위자들이 누구인지, 그리고 이들의 관계구도가 어떻게 설정되어 있는지를 파악하고, 이를 바탕으로 이들의 이해관계를 네트워크 전체의 맥락에서 위에서 보는 틀을 만드는 것이다. 이렇게 의무통과점을 설정하는 것이 중요한 이유는 관련 당사자들의 ‘인정’을 받아야 하기 때문이다(Kavalski 2013). 이러한 맥락에서 보면 한국의 중견국 외교에서도 첫걸음이 되는 것은 한국이 프레임을 짠 의무통과점을 거쳐서 주변 국가들이 네트워크 게임을 시작하고, 이를 통해서 한국이 중견국으로 인정을 받는 문제일 것이다.

둘째, 중견국의 네트워크 외교전략은 네트워크상에서 벌어지는 행위자들 간의 비대칭적 관계를 능숙하게 조정할 수 있어야 한다. 이는 한편으로는 기존의 관계를 끊고 다른 한편으로 새로운 관계를 수립하는 소위 ‘뺏고 끊기’의 과정을 의미하는데, 흔히 비대칭적 관계조율의 필요성을 제기한다. 그런데 이러한 과정이 쉽지 않은 이유는, 새로운 관계의 수

립은 대부분의 경우 기존의 관계를 파괴해야 하는 비용을 수반하는 경우가 많기 때문이다. 게다가 맺고 끊기의 중개를 어떻게 하느냐에 따라서 행위자들을 완전히 다른 네트워크 환경에 놓이게 되고, 더 나아가 네트워크 게임의 기본 어젠다를 바꿈으로써 네트워크 구조 자체를 변경할 실마리가 마련되기도 한다. 소셜 네트워크 이론은 이러한 비대칭적 맺고 끊기의 전략을 추진함에 있어서 자신의 중심성(centrality), 예를 들어 연결 중심성, 근접 중심성, 매개 중심성 등을 높이는 방향으로 네트워킹을 하라고 권고한다(Freeman 1977, 1979). 이렇게 맺고 끊기를 바탕으로 한 중심성 높이는 중견국의 위치권력과 중개권력의 증대를 의미한다는 점에서 중요하다.

이 책에서 다룬 사례 중에는 맺고 끊기 전략의 가장 전형적인 사례는 북극이사회 내에서 연안 약소국들(덴마크, 노르웨이)과 비연안국들(스웨덴, 핀란드, 아이슬란드)의 번역전략, 그리고 비북극권 국가들의 네트워크 편입 전략에서 발견된다. 1960~70년대 스웨덴의 규범외교는 지정학 구조 차원에서 미소 냉전 게임과의 끊기를 시도하는 동시에 통합의 길을 걷던 유럽대륙 국가들과의 끊기를 바탕으로 노르딕 카운슬 국가들과의 새로운 맺기를 추구하는 과정에서 탄생했다. 노르웨이의 인간안보 외교의 경우도 집속탄 사용을 허용하는 미국과 중국 등의 강대국과의 끊기를 시도하는 동시에 집속탄 사용을 반대하는 스웨덴, 호주, 네덜란드 등과의 맺기를 시도했으며, 더 나아가 NGO 행위자들과의 적극적인 맺기를 시도한 사례를 보여준다. 한편 브라질의 에이즈 전략은 지적재산권을 주장하는 선진국 기업들과는 끊기를 시도한 반면, 에이즈 치료약을 필요로 하는 개도국(특히 자국) 국민들과의 맺기를 시도했다.

셋째, 중견국의 네트워크 외교전략에서 가장 중요한 부분은 생각과 이익을 공유하는 동류국가들을 가능한 한 많이 모으는 것이다. 예를 들

어, 구조적 공백을 메우려는 중견국의 외교적 역할이 궁극적으로 성공하는 길은 남들에 비해서 얼마나 많은 행위자들을 자신의 주위에 모을 수 있느냐에 달렸다. 다시 말해 중견국 네트워크 외교전략의 핵심은 이질적인 행위자들을 모으는 과정에서 발생하는 힘, 즉 집합권력의 확보에 있다. 강대국의 네트워크 전략이 혼자서 거미줄을 치는 거미의 전략에 비유된다면, 중견국의 네트워크 전략이 흔히 여럿이 함께 벌집을 짓는 꿀벌들의 전략에 비유되는 이유는 여기에 있다. 여기서 한 가지 유의할 점은, 전통 국제정치의 경우에는 주로 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워 자원에 의거해서 집합권력이 작동했다면, 최근에는 지식, 문화, 이념 등을 통해서 상대방을 끌어들이고 설득하는 소프트 파워의 게임이 중요한 집합권력의 메커니즘이 되었다는 사실이다.

캐나다와 호주가 주도한 케언즈 그룹의 활동은 비강대국들이 각국 장관급 정책결정자들의 연합을 형성하고 자신들의 이익을 증진시킬 수 있는 집합행동의 모델을 제공한다(Cooper et al. 1993). 이밖에도 중견국이나 약소국 차원에서 이루어진 다양한 연대의 시도들은 모두 ‘내 편 모으기’의 양상을 보인다. 가장 대표적인 사례는 1950~60년대의 비동맹운동의 네트워킹 전략일 것이다. 노르웨이의 집속탄금지협약 추진이나 브라질의 에이즈 전략, 멕시코의 비핵화 전략 등도 모두 그들 중견국의 외교를 지원하는 국가나 그룹들이 없었다면 실현 불가능했을 것이다. 최근 외교의 장에서 이루어지고 있는 국가 연대의 시도들도 내 편 모으기의 요소들을 가늠케 하는 사례들로 많이 거론된다. 그러나 앞서 지적했듯이 이들 국가들이 무엇을 공유할 수 있을지에 대해서는 좀 더 고민이 필요한 상황이다. 예를 들어 BRICS로 불리는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공 등은 서로 내 편으로 생각하고 모일 수 있는 공통의 요소들을 지니고 있을까? 또한 최근 한국 중견국 외교의 브랜드로 거론되는

MIKTA에 참여하는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등의 5개국은 상호 간에 무엇을 공유할 수 있을까?

끝으로, 중견국이 추구하는 네트워크 외교전략은 표준 세우기로 완성된다. 이 단계에서 중요한 것은 이미 수립된 네트워크를 강화하고, 이를 지속 가능하게 하고, 더 나아가 모든 참여자들이 보편적인 표준으로서 수용하게 만드는 것이다. 사실 중견국이 세계정치 게임의 규칙에 해당하는 표준을 세운 사례는 드물다. 오히려 세계정치의 제도와 규범, 그리고 철학적 목표와 가치를 제공하는 표준의 설계권력을 행사했던 측은 강대국들이었다. 그러나 중견국의 경우에도 강대국들이 설계한 플랫폼 위에 적절한 역할을 설정함으로써 자신에게 우호적인 네트워크 구조를 만들기 위한 보완책과 더 나아가 개선책을 강구할 수는 있다. 그러기 위해서는 반드시 전체 프로그램의 설계자가 될 필요는 없으며, 플랫폼 위에서 작동하는 응용 프로그램을 설계하거나, 시스템의 상호작용성과 호환성을 증대시키는 메타 프로그램을 개발하고, 또는 전체 시스템의 규범적 가치와 정당성을 강화하는 보완적 역할은 담당할 수 있다.

이 책에서 다룬 주제들 중에서 중견국 외교의 결과로서 표준 세우기에 이른 사례는 노르웨이가 주도한 집속탄금지협약이 가장 명시적인데, 소위 오슬로 프로세스가 그것이다. 또한 멕시코가 그 체결 과정에서 중요한 역할을 한 중남미·카리브해 비핵지대 조약은 인간거주지역에 형성된 최초의 비핵지대 조약이라는 점에서 주목받고 있다. 브라질의 에이즈 전략도 선진국 기업들이 주도하는 지적재산권의 질서에서 중견국과 약소국의 이익을 반영하는 틈새표준의 사례로 인정할 수 있다. 스웨덴의 규범외교도 중견국 외교의 원칙과 행태라는 차원에서 스웨덴 모델이라고 부를 수 있는 나름대로의 표준의 지위를 획득했다고 볼 수 있다. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때, 한국의 중견국 외교가 지향점 목표도 한

국 모델, 한국 이니셔티브(Korean Initiative) 또는 서울 컨센서스 등과 같은 표준을 세우는 일임은 물론이다.

요컨대 이상의 분석들을 동북아라는 지정학 구조와 글로벌 이슈구조를 배경으로 펼쳐지는 중견국으로서 한국의 네트워크 외교전략에 적용해 보면 구체적으로 고려해야 할 핵심적 사항은 다음의 네 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 동북아의 지정학 구조나 글로벌 이슈구조 속에서 구조적 공백을 찾으므로써 네트워크 내에서 그 위치를 설정할 수 있어야 한다. 둘째, 동북아의 네트워크 구조에서 중개자의 역할을 인식함으로써 네트워크 파트너 간에 벌어지는 비대칭적 게임을 조율하는 데 익숙해져야 한다. 셋째, 중견국의 중개자로서의 역할이 갖는 한계를 정확히 인식함으로써 가능한 한 많은 동류국가들을 모으고 끌어들이려는 노력을 벌여야 한다. 끝으로, 강대국들이 설계한 플랫폼 위에 적절한 역할을 상징함으로써 약소국과 중견국에 우호적인 네트워크 구조를 만들기 위한 보완책과 더 나아가 개선책을 강구하는 것도 소홀히 해서는 안 된다.

V. 맺음말

이 글에서는 21세기 한국의 새로운 외교 패러다임으로 거론되고 있는 중견국 외교를 이해하는 이론적 논의를 펼쳤다. 최근 들어 한국은 변화된 국제적 위상에 걸맞은 외교적 역할을 모색할 과제를 안고 있다. 기존의 약소국과 개도국의 이미지를 넘어서는 동시에 국가 주도의 발전국가로서의 모델을 넘어서 새로운 환경변화에 대응하는 외교전략을 모색하려는 실험을 펼치고 있다. 이러한 실험은 주로 동북아의 지정학적 구도에 고착되어 온 대외관을 넘어서, 그리고 주로 미국에 편중된 강대국 중심

의 대외관계를 넘어서 글로벌 외교의 장에 제시할 좀 더 적극적인 외교를 펼치는 작업으로 요약된다. 특히 미국과 중국의 경쟁이 가시화될 가능성이 있는 동북아에서 강대국들 간의 긴장을 해소하는 데 기여하는 중견국 외교의 공간을 확보하는 문제가 관건이다. 아울러 국제기구의 장에서 논의되는 글로벌 문제의 해결에 적극적으로 기여하는 중견국으로서의 리더십도 구체화할 필요가 있다.

이러한 중견국 한국의 외교전략을 이해하는 분석틀을 마련하기 위해서 이 글은 네트워크 시각을 원용하였다. 기존의 국제정치이론가들이 중견국 외교를 설명하기 위해서 주로 행위자의 속성이라는 변수에 주목했지만, 이 글은 네트워크에서 차지하는 구조적 위치라는 변수에 착목하여 중견국의 개념을 이해할 것을 제안하였다. 사실 기존의 속성론은 일정한 정도의 물질적 자원을 확보한 중견국의 자격을 거론하는 데는 유용하다. 그러나 일정한 자격을 갖춘 중견국이 구체적으로 어떠한 종류의 역할을 할 수 있는가라는 질문에는 답할 수 없다. 따라서 중견국 외교의 내용을 설명하기 위해서 구조적 위치의 관점에서 중견국을 정의하고, 더 나아가 그 구조적 위치로부터 어떠한 종류의 역할이 부여되는지를 탐구하는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 볼 때, 소셜 네트워크 이론에서 원용하는 중개와 위치권력의 개념은 분절된 네트워크에서 구조적 공백을 메우는 중개자의 역할을 엿볼 수 있는 이론적 자원을 제공한다.

네트워크 시각에서 본 중견국의 국가이익론도 종전의 협소한 국가이익론을 넘어서는 데 필요한 개념적 틀을 제공한다. 이러한 맥락에서 이 글이 제시한 것은 네트워크로 보는 국가이익론이다. 국가이익을 추구하는 방법이라는 측면에서 네트워크 국가이익은 종전보다 좀 더 ‘부드럽게’ 국가이익을 추구하는 것을 의미한다. 또한 국가이익을 추구하는 원칙이라는 측면에서 네트워크 국가이익은 기본적으로 상대 국가와 중첩

되거나 공유할 수 있는 상호이익을 추구하는 것을 의미한다. 더 나아가 국가이익을 추구하는 목표라는 측면에서 네트워크 국가이익은 규범적이고 도덕적으로 타당하며 보편적 규범에 부합하는 방향으로 국가이익을 추구하는 것을 의미한다. 요컨대, 이렇게 네트워크 시각에서 보는 중견국의 국가이익론은 안과 밖으로 열린 국가이익론으로 이해할 수 있다.

네트워크에서의 구조적 위치와 중개권력 그리고 열린 국가이익에 대한 논의가 중견국이 추구해야만 하는 네트워크 전략의 기본방향을 제시하는 것은 맞다. 그러나 구조적 위치의 요인이 모든 행위자들이 동일한 중개의 역할을 수행하도록 결정하지는 않는다. 어떠한 상황적 조건하에서건 행위자들이 전략적 대안을 취할 일정한 정도의 자율성이 있기 때문이다. 이것이 바로 이 글에서 행위자들이 구체적으로 어떻게 네트워크 전략을 추진해 가는지에 대한 논의를 펼친 이유이기도 하다. 특정 네트워크 구조하에서 네트워크 권력을 추구하는 중견국의 외교전략을 설명하기 위해서, 이 글은 행위자-네트워크 이론, 특히 미셸 칼롱의 네트워크 전략의 분석틀을 인용하였다. 그러나 이 글은 그의 용어를 외교 분야에 맞게 개작하여 좀 더 쉬운 용어를 사용했는데, 프레임 짜기, 맺고 끊기, 내 편 모으기, 표준 세우기 등이 그것이다.

이러한 이론적 자원을 활용하여 이 글은 중견국 한국이 네트워크 외교전략을 추구하는 과정에서 염두에 두어야 할 네 가지 요소를 지적하였다. 무엇보다도 중견국이 성공적인 네트워크 전략을 수행하기 위한 전제는 주위의 네트워크 구조를 이해하고 그 상황 하에서 적절한 위치를 설정하는 것이다. 그리고 그 네트워크 내에서 발생하는 행위자들 간의 비대칭적 관계를 슬기롭게 조율하는 중개자의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 중개의 역할을 완수하기 위해서는 세계 도처로부터 지지 세력을 끌어들이야 하는데, 그 과정에서 다양한 인간 및 비인간 행위자를

활용하는 노력이 필요하다. 이러한 네트워크 전략을 추구하는 와중에 중견국 한국은 설계자의 목표를 추구하는 것도 병행할 필요가 있다. 그러나 그러한 설계자의 역할은 시스템 전체를 설계하는 것이라기보다는 강대국이 운영하는 시스템에 유용한 보완 프로그램을 제공하는 하위 설계자의 역할에 가까울 것이다.

참고문헌

김상배. 2011a. "네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용." 『국제정치논총』 51(3), pp.51-77.

_____. 2011b. "한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용." 『국가전략』 17(3), pp.5-40.

_____. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 한울.

김우상. 2012. 『신한국책략 III: 대한민국 중견국 외교』 세창출판사.

김치욱. 2009. "국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점." 『국제정치논총』 49(1), pp.7-36.

배중윤. 2008. "동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: '동북아 균형자론'을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안." 『국제정치논총』 48(3), pp.93-118.

서울대학교 국제문제연구소 편. 2009. 『세계정치』 30(1), 특집: 안보위협과 중소국의 선택.

손열. 2014. "한국의외교의 비전: 중견국 외교 시론." 『박근혜 정부 외교정책 1년 평가 및 제언: 중견국 외교의 비전』 제3회 정책심포지엄, 지식협동조합 좋은나라, pp.59-66.

최영중. 2011. "동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교." 『한국정치외교사논총』 32(2), pp.189-225.

하영선 · 김상배. 편. 2006. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 을유문화사.

_____. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』 서울대학교출판문화원.

하영선 · 남궁근. 편. 2007. 『변환의 세계정치』 을유문화사.

홍성욱 편. 2010. 『인간 · 사물 · 동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 이음.

Behringer, Ronald M. 2003. "Middle Power Leadership on Human Security." Paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, May 30-June 1.

Bergman, Annika. 2007. "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations: The Case of Sweden's Social Democratically Inspired Internationalism" *Cooperation and Conflict*, 42(1), pp.73-99.

Bjereld, Ulf. 1995. "Critics or Mediator? Sweden in World Politics, 1945-90" *Journal of Peace Research*, 32(1), pp.23-35.

Bolton, Matthew. and Thomas Nash. 2010. "The Role of Middle Power? NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban." *Global Policy*. 1(2), pp.172-184

Browning, Christopher S. 2007. "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism." *Cooperation and Conflict* 42(1), pp.27-51.

Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press

- _____. 2005. *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. New York: Oxford University Press
- Callon, Michel. 1986a. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay." in John Law ed. *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, pp.196-23
- _____. 1986b. "The Sociology of an Actor-network: the Case of the Electric Vehicle." in Michel Callon and John Law, Arie Rip, eds. *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*. London: Macmillan, pp.19-34
- Castells, Manuel. 2009. *Communication Power*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Cooper, Andrew F. 1992. "Like-minded Nations and Contrasting Diplomatic Styles: Australian and Canadian Approaches to Agricultural Trade." *Canadian Journal of Political Science*. 25(2), pp.349-379.
- Cooper, Andrew F. ed., 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. London: Macmillan.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Cox, Robert W. 1981. "Social Forces, and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium*. 10(2), pp.126-155.
- _____. 1987. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Dolman, Antony. J. 1979. "The Like-Minded Countries and the New International Order: Past, Present and Future Prospects." *Cooperation and Conflict*, 14(2), pp.57-85.
- Flemes, Daniel. 2007. "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum." GIGA Working Papers, 57.
- Freeman, Linton C. 1977. "A Set of Measure of Centrality based on Betweenness." *Sociometry*. 40, pp.35-40
- _____. 1979. "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification." *Social Networks*. 1, pp.215-239
- Goddard, Stacie E. 2009. "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics," *International Theory*. 1(2), pp.249-281.
- Gordon, J. King. 1966. "Canada's Role as a Middle Power." *Contemporary Affairs*, 35. The Canadian Institute of International Affairs, Toronto.
- Grewal, David Singh. 2008. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M. and Alexander H. Montgomery. 2006. "Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict." *Journal of Conflict*

- Resolution*. 50(1), pp.3-27.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. 2009. "Network Analysis for International Relations." *International Organization*. 63, pp.559-592
- Hanks, Reuel R. 2009. "Multi-vector Politics' and Kazakhstan's Emerging Role as a Geo-strategic Player in Central Asia." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 11(3), pp.257-267.
- He, Kai. 2008. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Consortium for Political Research*. 14(3), pp.489-518.
- Holbraad, Carsten. 1971. "The Role of Middle Powers." *Cooperation and Conflict*. CA: Sage Publication.
- _____. 1984. *Middle Powers in International Politics*. New York: St. Martin's Press.
- Holmes, John W. 1966. "Is There a Future for Middlepowermanship?" in J. King Gordon, ed. *Canada's Role as a Middle Power*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, pp.13-28
- Ingebritsen, Christine. 2002. "Norm Entrepreneurs: Scandinavian's Role in World Politics." *Cooperation and Conflict*, 37(1), pp.11-23.
- Jakobsen, Peter Viggo. 2006. "The Nordic Peacekeeping Model: Rise, Fall, Resurgence?" *International Peacekeeping*, 13(3), pp.381-395.
- Jordaan, Eduard. 2003. "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distributing between Emerging and Traditional Middle Powers." *Politikon*. 30(2), pp.165-181
- Kahler, Miles. ed. 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Kanie, Norichika. 2003. "Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy: The Netherlands at the Kyoto Protocol Negotiation." *International Negotiation*. 8, pp.339-365.
- Kavalski, Emilian, 2013. "The Struggle for Recognition of Normative Power: Normative Power Europe and Normative Power China in Context." *Cooperation and Conflict*. 48(2), pp.247-267
- Kim, Sangbae. 2014. "Roles of Middle Power in East Asia: A Korean Perspective." EAI Middle Power Diplomacy Initiative Working Paper-02, East Asia Institute.
- Kuisma, Mikko. 2007. "Social Democratic Internationalism and the Welfare State After the 'Golden Age'." *Cooperation and Conflict*, 42(1). pp.9-26
- Lee, Sook-Jong. 2012. "South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy," EAI Asia Security Initiative Working Paper-25, East Asia Institute.
- Maoz, Zeev. 2010. *Networks of Nations: The Evolution, Structure and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

- Mares, David R. 1988. "Middle Powers under Regional Hegemony: To Challenge or Acquiesce in Hegemonic Enforcement." *International Studies Quarterly*. 32, pp.453-471.
- McLin, Jon B. 1967. *Canada's Changing Defense Policy, 1957-1963: The Problems of a Middle Power in Alliance*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Mouritzen, Hans. 1995. "The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall." *Journal of Peace Research*. 32(1), pp.9-21
- Nexon, Daniel, 2009. *The Struggle for Power in Early Modern Europe: Religious Conflict, Dynamic Empires, and International Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nexon, Daniel and Thomas Wright. 2007. "What's at Stake in the American Empire Debate?" *American Political Science Review*. 101(2), pp.253-271.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs
- _____. 2008. *The Powers to Lead*. Oxford and New York: Oxford University Press
- Otte, Max. 2000. *A Rising Middle Power?: German Foreign Policy in Transformation, 1989-2000*. New York: St. Martin's Press.
- Ping, Jonathan H. 2005. *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia and the Asia-Pacific*. Hampshire and Burlington: Ashgate.
- Pratt, Cranford. ed. 1990. *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ravenhill, John. 1998. "Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies." *Australian Journal of International Affairs*. 52(3), pp.309-327.
- Rutherford, Kenneth R., Stefan Brem and Richard A. Matthew. eds. 2003. *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*. Westport, CONN: Praeger.
- Selcher, Wayne A. ed. 1981. *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*. Boulder, CO: Westview.
- Slagter, Tracy H. 2004. "International 'Norm entrepreneurs': A Role for Middle Powers." Prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, March 17-20.
- Thompson, Eric C. 2006. "Singular Exceptionalism and ASEAN Regionalism," *Contemporary Southeast Asia*, 28(2), pp.183-206.
- Tilly, Charles, 1998. "Contentious Conversation," *Social Research*, 65(3), pp.491-510
- Wallerstein, Immanuel. 1980. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Academic Press.
- _____. 1995. *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*, London: Verso.

Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of International Politics*, New York: Random House.

Wellman, Barry and S.D. Berkowitz, 1988. *Social Structures: A Network Approach*.
Cambridge: Cambridge University Press.

Whitman, Richard G. 2013. "The Neo-normative Turn in Theorising the EU's International Presence." *Cooperation and Conflict*. 48(2), pp.171-193.

Young, Oran R. 2010. "Arctic Governance: Pathways to the Future." *Arctic Review on Law and Politics*. 1(2), pp.164-185.