

제11장

네트워크 국가론: 미래 국가모델의 국제정치학적 탐구

김상배

I. 머리말

이 글은 국제정치학의 시각에서 미래 국가모델에 대한 이론적 논의를 펼쳤다. 근대 국민국가의 변환에 대한 국제정치학 연구의 연속선상에서 이 글이 관심을 두는 주제는 최근 다양한 분야에서 벌어지고 있는 미중 글로벌 패권경쟁과 그 와중에 발견되는 두 나라의 ‘미래 국가모델 경쟁’의 양상이다. 특히 아직 현실화되지 않은 미래 세계정치와 국가모델에 대한 논의를 좀 더 구체적으로 제시하기 위해서 이 글은 미래 선도부문(leading sector)으로서 ‘사이버 공간’을 둘러싸고 벌어지는 미국과 중국의 플랫폼 경쟁에 주목하였다. 사이버 공간은 미래 기술과 산업 및 서비스 등의 새로운 지평을 여는 선도부문인 동시에 세계정치의 미래도 엿보게 하는 선행지표의 의미를 가지고 있다. 선도부문에서 벌어지는 패권국과 도전국의 경쟁은 근대 국제정치의 역사에서 여러 차례 나타난 바 있는데, 그 결과는 세계정치의 구조변동에 큰 영향을 미쳤다(Gilpin 1987; Thompson 1990; Modelski and Thompson 1996; Rennstich 2008; Akaev and Pantin 2014).

가장 비근하게는 정보화 시대 초기의 선도부문이었던 가전 및 컴퓨터 산업을 둘러싸고 나타났던 1980-90년대 미국과 일본의 경쟁에서 찾을 수 있다. 선도부문의 미일경쟁은 기술과 표준, 그리고 정책과 제도 등의 차원에서 다층적으로 벌어졌다. 그 당시에도 미래 국가모델은 여러 쟁점 중의 하나였는데, 1980년대 일견 전성기를 구가하는 것으로 여겨졌던 일본의 이른바 발전국가 모델이 1990년대에 접어들면서 그 한계를 드러냈었다. 이에 비해 한때 쇠퇴하는 것으로 여겨졌던 미국의 경쟁력이 인터넷 시대의 도래와 함께 부활하면서 그 이면에서 작동하는 미국의 신자유주의적 국가모델에 대한 관심을 높이기도 했다.

그 이후 글로벌화, 정보화, 민주화 등으로 대변되는 환경변화에 적응하여 살아남을 미래 국가모델은, 적어도 대외적으로는 단일국가이며 대내적으로는 위계조직으로 대변되는 기존의 국가모델을 넘어서는 새로운 형태, 즉 좀 더 개방적이고 분산적인 모델로 진화할 것이라고 예견되었다(김상배 2012).

이 글은 1980-90년대 미일 글로벌 패권경쟁을 논하던 시절에 제기되었던 이상의 문제의식을 2010년대 후반 미중경쟁의 구도에 적용하고자 한다(Dynkin and Pantin 2012). 과거의 선도부문인 가전 및 컴퓨터 산업에서 벌어진 미일경쟁에 던졌던 질문을 오늘날 사이버 공간에서 진행되고 있는 미중 패권경쟁에 던져보면 어떻게 될까? 일반 이론적 차원에서 쉽게 답할 수 있는 것은, 미래 선도부문으로서 사이버 공간의 경쟁에서 승리하는 나라가 미래 세계정치 전반의 패권을 차지할 가능성이 크다는 사실이다. 그렇다면 이 과정에서 미중경쟁은 구체적으로 어떠한 양상으로 전개될 것인가? 향후 미중경쟁의 양상이 기존의 국제정치에서 벌어졌던 전통권력 경쟁의 양상을 그대로 답습할 것인가? 미래의 미중경쟁이 과거에 그랬듯이 지배적 행위자로서 근대 국민국가들이 주도하는 모습으로 나타날 것인가? 미중경쟁의 미래를 굳이 군사력과 경제력이라는 근대 국제정치적인 의미의 부국강병 잣대로만 설명할 필요가 있을까? 그리고 이러한 과정에서 예견되는 미래 세계정치 구조변화의 모습은 어떠하며, 이러한 와중에 발견되는 미국과 중국의 국가모델을 어떻게 이해할 것인가?

이러한 질문들에 대한 대답을 찾는 과정은 세계정치를 보는 기존의 이론적 발상을 바꾸는 노력을 바탕으로 해야 한다. 미래 국가모델에 대한 논의는 기존에도 국내외 국제정치학계에서 다양한 방식으로 진행되어 왔다. 사실 국가변환 연구는 21세기 국제정치학의 가장 큰

화두를 이루는 연구주제 중의 하나이다. 이 글은 이러한 국가변환 연구에 네트워크 이론의 시각을 새롭게 도입할 것을 제안한다. 이 글에서 원용하는 네트워크 이론은, 제2장에서 설명하듯이, 크게 나누어 행위자, 과정, 구조를 논하는 세 가지 이론 진영에서 추출하였는데, 이를 적용하여 미래 세계정치의 핵심을 이루는 세 가지 국제정치이론적 논제, 즉 국가와 권력 및 구조의 개념을 탐구했다. 다시 말해, 네트워크 이론의 시각에서 보는 21세기 세계정치의 변환에 대한 논의는 새롭게 개념화된 국가 행위자, 그 국가 행위자가 추구하는 새로운 권력추구 전략, 그리고 이러한 국가들이 벌이는 게임의 결과로서 등장하는 권력 구조 변동의 새로운 양상에 대한 탐구 등 세 가지로 구성된다.¹

이러한 이론적 논의를 바탕으로 이 글은 미래 국가모델을 담는 개념으로서 '네트워크 국가(network state)'를 제시하였다. 오늘날 세계정치에서 국가의 모습은 부국강병에 주력하는 위계조직으로 개념화되던 기존의 국가모델을 넘어서고 있다. 또한 국가의 활동반경도 영토적 경계를 넘어서 그 안과 밖으로 광역화되고 있다. 이러한 과정에서 지난 수백 년 동안 이념형적 국가모델로 인식되어 온 국민국가는 변환을 겪고 있다. 네트워크 국가는 이러한 와중에 발생하고 있는 국가변환을 잡아내려는 개념이다. 물론 이러한 국가변환의 양상은 글로벌 차원에서 획일적으로 나타나지 않고 각 국가와 지역, 이슈마다 다르게 나타난다. 이러한 맥락에서 아직은 주로 은유적인 차원에서 사용되고 있는 네트워크 국가의 개념을 이론적으로 좀 더 분석적인 차

1 네트워크 이론을 세계정치에 적용한 사례로는 Hafner-Burton, Kahler and Montgomery(2009), Kahler, ed.(2009), Maoz(2010), Nexon(2007: 2009), Goddard(2009) 등을 참조하라. 주로 소설 네트워크 이론을 원용한 미국 학계의 시각과는 달리 이 글에서 제시한 세 가지 네트워크 이론의 시각을 복합적으로 원용하여 네트워크 세계정치이론을 모색한 사례로는 김상배(2014)를 보라.

원으로 발전시키고 이를 뒷받침하는 경험적 연구를 수행해야 할 과제가 제기된다.

이 글은 네트워크 국가의 개념에 대한 분석적 논의와 함께 네트워크 국가의 세계정치를 보여주는 경험적 사례로서 선도부문으로서 사이버 공간에서 벌어지는 미중경쟁의 사례를 살펴보았다. 제2절은 네트워크 이론으로 보는 국가변환의 이론적 논의를 소개하였는데, 국제정치학의 시각에서 본 네트워크의 개념과 이를 통해서 본 국가변환의 핵심 논제를 제시하였다. 제3절은 네트워크 국가론의 핵심 주장을 소개하였는데, ‘국민국가에서 네트워크 국가로,’ ‘자원권력에서 네트워크 권력으로,’ ‘세력전이에서 세력망 재편으로’ 진행되는 세계정치 변환의 세 가지 차원을 개념화하였다. 제4절은 네트워크 국가들이 벌이는 세계정치의 사례로서 선도부문으로서 사이버 공간에서 벌어지는 미중경쟁을 소개하였는데, 네트워크 국가로서 미국과 중국이 벌이는 인터넷 플랫폼 경쟁의 시각에서 향후 펼쳐질 세계정치의 미래를 전망하였다. 끝으로, 맺음말에서는 이 글의 주장을 종합·요약하고 한국에서도 국가전략 차원에서 미래 국가모델에 대한 고민이 필요함을 간략히 지적하였다.

II. 네트워크 이론으로 보는 국가변환

1. 네트워크를 어떻게 볼 것인가?

네트워크의 가장 기초적인 정의는 “상호 연결되어 있는 노드들의 집합”이다(Castells 2004). 말을 바꾸면, 노드들이 서로 연결되어 만드는

관계이다. 우리의 삶은 모두 이러한 노드들 간의 관계를 전제로 한다. 우리가 네트워크라고 부르는 관계는 어쩌다 한두 번 마주치는 관계가 아니라 뭔가 규칙적인 만남이 있는 관계이다. 그 관계는 노드들이 서로 뗄 수 없을 정도로 결합된 관계를 의미하는 것은 아니고 개별 노드들이 각자의 독자성을 유지하는 범위 내에서 형성되는 느슨한 관계이다. 이런 관계들은 필요할 때 급조할 수 있는 것이 아니기 때문에 평상시에 이미 구축해 놓고 있어야 한다. 느닷없이 연락해도 어색하지 않을 정도의 상시적 교류가 있는 관계이며, 이러한 관계는 그 용도가 이미 지정되어 있을 필요는 없다. 평상시에는 잠재적 관계를 유지하다가 필요할 때 활성화되는 종류의 관계인 경우가 많기 때문이다. 이렇게 네트워크로 부르는 관계의 쉬운 사례로는 혈연, 지연, 학연 등을 들 수 있다.

사회과학에서 말하는 네트워크는 단순히 이런 관계의 존재를 넘어서, 특정한 ‘패턴’을 지닌 관계를 의미한다. 네트워크라고 말할 때는, 행위자들이 관계를 맺어서 구성되는, 다른 형태의 사회조직과 구별되는 독특한 패턴이 있음을 의미한다. 예를 들어, 관계의 아키텍처라는 면에서 네트워크란 수직질서와 수평질서의 중간에 설정된다. 네트워크로 설정되는 관계의 아키텍처는 위계질서(hierarchy)처럼 수직적이지 않다. 그렇다고 시장질서나 무정부질서(anarchy)처럼 완전 수평적이지도 않다. 한편 관계의 작동방식이라는 면에서도 네트워크는 집중 방식과 분산 방식의 중간에 설정된다. 네트워크는 완전히 집중된 것도 아니고 반대로 완전히 분산적으로 작동하는 것도 아니다. 실제로 네트워크에서는 다른 노드들보다 상대적으로 규모가 큰 노드, 즉 허브(hub)가 존재하고 그 허브가 다른 노드들에 비해서 상대적으로 중요한 기능을 담당하는, 즉 중심성(centrality)을 행사하는 복합적인 아키

텍처와 작동방식이 발견된다.

이렇게 보면 네트워크란 단순한 위계질서와 집중 방식의 조합을 한편으로 하고, 단순한 시장질서와 분산 방식의 조합을 다른 한편으로 하는 스펙트럼의 중간지대에 설정할 수 있는 복합적인 패턴의 관계를 지칭한다. 그런데 이러한 설정은 네트워크의 개념적 외연을 구별하는 데는 도움이 되지만, 그 개념적 내포를 밝히는 데는 미흡하다. 다시 말해 현실에서 나타나는 너무 많은 관계들을 네트워크라는 말 안에서 뭉뚱그리게 된다. 네트워크의 개념을 현실을 좀 더 효과적으로 묘사하기 위한 은유의 차원에서 쓸 수 있을지언정, 네트워크로 대변되는 관계의 패턴을 설명하기 위한 분석적인 개념으로 쓸 수가 없다. 네트워크 개념을 분석적으로 가공하기 위해서는 그 아키텍처와 작동방식의 상이한 조합들이 만들어내는 관계의 유형에 대한 좀 더 정교한 구분의 노력이 필요하다. 네트워크 이론에서 네트워크의 하위 유형에 대한 논의가 이루어지는 것은 바로 이러한 이유 때문이다(김상배 2014, 제2장).

네트워크의 개념을 은유의 차원을 넘어서 분석적으로 사용하는 것은 쉬운 일은 아니다. 네트워크라는 말은 개념적 혼란의 여지를 안고 있기 때문이다. 특히 네트워크는 어느 단일한 실체가 아닌 여러 가지 중첩된 존재를 지칭하는 경우가 많다. 또한 네트워크는 그 개념적 외연과 내포가 명확하지 않은 대표적인 용어이다. 간혹 모든 것을 다 네트워크로 설명하려는 ‘개념적 확장(conceptual stretching)’이 발생하기도 하고, 그렇기 때문에 네트워크로 아무것도 설명할 수 없는 상황이 발생하기도 한다. 결국 네트워크의 개념을 행위자들의 관계에 대한 단순한 은유나 묘사의 차원을 넘어서 분석의 도구나 해석의 틀로 활용하기 위해서는, 사회과학적으로 네트워크를 논하는 개념적 층위를 구별해서 보려는 노력이 필요하다. 그런데 네트워크 이론은 그

인식론이나 방법론의 기준으로 보았을 때 한 가지가 아니고 매우 다양하다.

2. 세 가지 네트워크 이론의 원용

기존의 네트워크 이론들은 각기 주안점으로 삼고 있는 개념적 층위가 조금씩 다르다. 앞서 언급한 바와 같이, 네트워크라는 것이 하나의 고정된 실체로서 파악되는 종류의 것이 아니기 때문이다. 어느 각도에서 관찰하느냐가 네트워크의 개념을 이해하는 변수가 된다. 다시 말해 분석적 층위를 어디에 고정시키느냐에 따라서 네트워크라는 존재는 다르게 이해될 수 있다. 국제정치학에 주는 의미도 염두에 두면서, 지난 10여 년 동안 사회학, 물리학, 역사학(주로 과학사) 등에서 다루어 온 네트워크의 개념을 보면 크게 세 가지 층위로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분은 인식론과 방법론의 차원에서 행위자와 구조 및 과정의 구분을 따르는 것이기도 하고, 네트워크 논의가 국제정치학과 인연을 맺게 된 연구사의 변천과도 어느 정도 맥이 닿는다(김상배 2014, 제1장).

첫째, 네트워크를 하나의 행위자(actor)로 보는 이론이다. 네트워크는 그 자체가 하나의 행위자이다. 네트워크는 특정한 속성, 즉 위계 조직 모델도 아니고 경쟁시장 모델도 아닌 속성을 지닌 주체라는 차원에서 이해된다. 네트워크는 특정한 경계를 갖는 노드와 링크의 집합을 의미하며, 네트워크 그 자체가 분석의 단위이자 행위의 단위이다. 노드라는 단위 차원보다는 한 차원 위에서 노드와 노드, 그리고 그들 사이에 형성되는 링크 전체를 모아서 하나의 행위자로서 네트워크를 본다. 이렇게 네트워크를 보는 이론 진영의 대표격은 경제학과 사회학 분야의 조직이론에서 원용하는 네트워크 조직 이론(network or-

ganization theory)이다. 이들 이론의 전제는, 이른바 ‘개방체계(open system)’로 파악되는 네트워크 형태의 사회조직은 동서고금을 막론하고 존재하였지만, 글로벌화, 정보화, 민주화 시대를 맞이하여 좀 더 두드러지게 부상하고 있다는 것이다(Castells 1996).

둘째, 네트워크를 하나의 동태적 과정(process)으로 이해하는 이론이다. 여기서 네트워크란 어느 노드가 그 주위의 다른 노드들과 관계를 맺어가는 부단한 과정 그 자체를 의미한다. 이렇게 과정으로 파악된 네트워크의 개념은, 행위자와 구조로 구분하는 차원을 넘어서, 노드들 서로의 관계를 맺어 네트워크를 형성해가는 ‘자기조직화’의 과정이다. 과학기술 사회학 분야에서 주로 원용되는 행위자-네트워크 이론(actor-network theory, 이하 ANT)은 이러한 과정으로서 네트워크에 주목한다. ANT에 의하면 과정으로서 네트워크는 인간 행위자뿐만 아니라 그 주위의 물질적 환경에 해당하는 비인간(non-human) 행위자들까지도 참여하는 과정, 즉 ANT의 용어로는 ‘번역(translation)’의 과정이다. ANT에서 행위자란 노드와 같이 개체론의 시각에서 파악되는 행위자는 아니고, 오히려 행위자와 구조가 상호작용하면서 구성하는, ‘행위자인 동시에 네트워크’인 존재이다(Latour 2005).

끝으로, 네트워크를 하나의 구조(structure)로 보는 이론이다. 여기서 네트워크란 노드로서의 중견국의 행동에 영향을 미치는 일종의 구조이다. 네트워크의 구도가 어떻게 짜이느냐에 따라서 그 안에서 행동하는 단위로서 노드들의 활동조건들이 달라진다. 네트워크는 노드들의 활동의 결과이기도 하지만 일단 형성된 네트워크는 노드의 활동에 영향을 미치는 구조적 환경이다. 소셜 네트워크 이론(social network theory)은 네트워크를 일종의 구조로 보고 그 특징을 밝히거나, 이러한 네트워크 구조의 효과를 분석한다. 사회연결망 분석(social

network analysis, 이하 SNA)은 구조로서 네트워크의 아키텍처와 작동 방식을 실증적으로 밝히는 데 크게 기여했다. 최근 국제정치학 분야에서도 국가 및 비국가 행위자들이 구성하는 다양한 네트워크에 대한 구조분석이 이루어지고 있다(Wellman and Berkowitz 1988).

3. 네트워크 이론으로 보는 국가변환

이상에서 살펴본 바와 같이 행위자이자 과정이면서 동시에 구조인 복합적인 존재로서 네트워크를 이해하는 시각은 21세기 세계정치의 변환에 맞게 기존 국가론을 수정·보완하는 데 유용한 이론적 자원을 제공한다. 특히 이렇게 복합적으로 설정된 네트워크 이론의 시각은 주로 노드의 관점에서 이론화를 전개하고 있는 기존 국가론의 편향을 지적하고 교정하는 데 기여한다. 좀 더 구체적으로 말해, 네트워크 이론은 기존의 주류 국제정치이론(특히 신현실주의)에서 주로 근대 국민국가 행위자를 염두에 두고 개발하였던 주요 논제들, 예를 들어 국가, 권력, 구조 등의 개념을 재구성하는 데 유용하다(Waltz 1979).

첫째, 네트워크 조직 이론이 제시하는 네트워크 행위자의 개념은 국민국가 행위자를 중심으로 보는 기존 국제정치이론의 전제를 수정·보완하는 데 유용하다. 신현실주의 국제정치이론에서는 주권과 영토성의 원칙을 기반으로 하여 작동하는 국민국가를 주요 행위자로서 파악하였다. 이에 비해 네트워크 이론의 시각은, 국가의 존재를 완전히 무시하지는 않지만, 기존의 국민국가가 그 경계의 안과 밖으로 변환되면서, 그 역할과 형태가 변화하는 ‘개방체계(open system)’로서의 새로운 국가의 부상에 주목한다. 이러한 국가는 새로운 환경에 적응하는 과정에서 비국가 행위자들과의 관계를 새롭게 설정한다. 또한 국가 그

자체도 더 이상 일사불란한 모습으로 움직이는 위계조직이 아니며, 국가기구 내의 여러 하위 행위자들의 수평적 관계가 활발해지는 개방형 조직형태로 변화한다. 이러한 맥락에서 보면, 네트워크 시각에서 주목하는 국가는 ‘네트워크 국가’라고 부를 수 있을 것이다.

둘째, 행위자-네트워크 이론이 제시하는 네트워크 전략은 자원권력의 추구를 기본적인 전략 게임으로 보는 기존 국제정치이론의 전제를 수정·보완하는 데 유용하다. 국제정치이론의 주류를 이루고 있는 현실주의 국제정치이론이 염두에 두고 있는 권력 개념은 주로 행위자의 속성론이나 자원론의 관점에서 국제정치의 핵심 노드인 국가가 보유하고 있는 물질적 자원, 특히 부국강병을 보장하는 군사력이나 경제력의 보유라는 관점에서 파악된다. 그러나 21세기를 맞아 변화하는 세계정치의 맥락에서 이해되는 권력 개념은 이렇게 파악되기보다는 상황에 따라서 그리고 다른 행위자와의 관계나 구체적인 사안에 따라서 다르게 인식되어야 하는 새로운 면모를 내보이고 있다. 이러한 맥락에서 네트워크 이론에서 주목하는 권력은 노드로서의 국가 행위자의 속성이나 보유자원에서 비롯되는 고정된 개념이 아니라 노드와 노드들이 맺는 관계의 구조라는 맥락에서 생성되는 권력이다. 이러한 권력은 주로 네트워크 맥락에서 발생하는 권력이라는 점에서, 통칭하여 ‘네트워크 권력(network power)’이라고 부를 수 있다.

끝으로, 소셜 네트워크 이론이 제시하는 구조의 개념은 신현실주의의 고정적 구조 개념을 수정·보완하는 데 유용하다. 국민국가를 주요 행위자로 하는 국제체제에서 국가들 간의 힘의 분포는 신현실주의 국제정치이론이 말하는 ‘구조’이다(Waltz 1979). 그러나 국제정치에서 구조를 이렇게 거시적 구조로만 보는 것은 제한적이다. 자원권력 게임의 양상을 넘어서 다양한 행위자들이 관여하는 21세기 세계정치에

서 신현실주의가 말하는 세력분포로서의 ‘구조’나 또는 세계체제론이 말하는 자본주의 체제의 ‘구조’와 같은 지정학적 구조라는 관점에서만 ‘구조’를 이해할 수는 없다. 국가 행위자뿐만 아니라 다양한 형태의 비국가 행위자들이 다양한 이슈영역에서 기존 국가의 경계를 넘나들며 형성하는 관계의 구조를 적극적으로 개념화할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 소셜 네트워크 이론이 제시하는 구조는, 자원권력의 분포라는 맥락에서 이해된 세력균형(勢力均衡, balance of power, BoP)의 구조라기보다는, 행위자들 간의 관계구도(relational configuration)라는 맥락에서 본 세력망(勢力網, network of power, NoP)으로 개념화된다.

이렇게 수정·보완된 국가와 권력 및 구조에 대한 이론적 논의는 글로벌화, 정보화, 민주화의 시대를 맞이하여 근대 국제정치와는 질적으로 다른 양상으로 변환을 겪고 있는 21세기 세계정치를 분석하고 이해하는 데 도움을 준다. 기존 국제정치이론은 근대 국민국가 행위자들이 벌이는 부국강병 게임, 즉 자원권력 게임의 ‘국가 간 정치(international politics)’로서 국제정치(國際政治)를 분석했다. 이에 비해 네트워크 세계정치이론은 오늘날 네트워크 관계구도 하에서 네트워크 국가들이 벌이는 네트워크 권력 게임, 즉 ‘네트워크 간의 정치(inter-network politics)’로서 망제정치(網際政治)를 분석할 수 있는 이론적 자원을 제공한다. 이렇게 복합적으로 이해된 네트워크 이론의 논의는 노드의 발상(즉 속성과 행태)에 머물고 있는 기존의 국가론에 대한 인식론적 비판을 가하고 좀 더 복합적인 구조 하에서 동태적인 전략을 펼쳐 나가야 하는 실천적 고민을 푸는 데 중요한 실마리를 제공한다(김상배 2014).

III. 네트워크 국가의 세계정치이론

1. 국민국가에서 네트워크 국가로

글로벌화와 정보화 시대의 네트워크 환경에서 국민국가는 가장 효율적인 행위자, 즉 적자(適者)는 아니다. 오히려 새로운 환경에서 적응의 능력을 갖고 정보와 지식이라는 새로운 목표를 추구하기에 적합한 행위자는 국민국가의 경계를 넘나들며 초국적 네트워크 형태로 작동하는 비국가 행위자들이다. 그렇지만 새로운 네트워크 환경에서 국가 행위자가 비국가 행위자들에 의해 대체되어 완전히 도태된다고 볼 수는 없다. 아무리 국가 이외의 다양한 행위자들이 부상하고 이에 따른 복합의 현상이 발생한다고 할지라도 국가는 사라지지 않고 역할과 형태의 변환을 겪으면서도 미래 세계정치에서 여전히 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 파악된다. 변화하는 환경에서도 공공재를 제공하는 국가의 고유영역은 여전히 존재할 것이다. 예를 들어 글로벌 정보격차를 해소하는 문제라든지 초국적 네트워크의 안정성과 보안성을 제공하는 문제, 그리고 다양한 행위자들의 사적 이해관계를 조율하는 공익보장의 기능 등을 들 수 있다. 결국 세계정치의 변화는 국가의 소멸보다는 부단한 조정의 과정을 통해서 일정한 정도로 국가의 형태가 변화하는 방식으로 귀결될 가능성이 크다. 국민국가가 그 경계의 안과 밖에서 네트워크의 형태로 변환을 겪는 가운데 출현하는 '네트워크 국가'에 대한 논의가 등장하는 것은 바로 이 대목이다. 네트워크 국가란 대내적으로는 위계적 관료국가, 대외적으로는 영토적 국민국가의 모습을 하는 기존의 국가모델이 글로벌화와 정보화 및 네트워크 시대의 변화하는 환경에 맞추어 자기변화와 조정을 해나가는 국가이다. 네트

워크 국가의 부상은, 한편으로 국가가 자신의 기능과 권한을 적절하게 국내의 하위 단위체에게 분산·이전시킴으로써 그 구성원들로부터 정당성을 확보하고, 다른 한편으로 개별국가 차원에 주어지는 도전에 효과적으로 대처하기 위해서 영토적 경계를 넘어서 국제적이고 지역적이며 경우에 따라서는 초국적 차원의 제도적 연결망을 구축하는 과정에서 발생한다(Carnoy and Castells 2001; Ansell and Weber 1999; Ansell 2000; 하영선·김상배 편 2006; 김상배 2014).

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(국가연합 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 운영하는 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 중심성의 제공이다. 쉽게 말해, 이러한 중심성의 제공은 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 협력을 이끌어내는 중개자(broker)로서의 역할과 밀접히 관련된다. 이러한 네트워크 국가의 중개자 역할은 밥 제습이 주장하는 메타 거버넌스(meta governance)의

개념과 맥을 같이 한다(Jessop 2003). 메타 거버넌스는 다양한 거버넌스 메커니즘들 사이에서 상대적 균형을 모색함으로써 그들 간의 우선순위를 조정하는 관리양식을 의미한다. 제습에 의하면, 시장의 무정부질서(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 보정하기 위해서 일종의 '거버넌스의 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 담론 형성의 조직자 역할을 담당하고, 정보와 첩보를 상대적으로 독점하며, 거버넌스 관련 분쟁을 호소하는 장을 제공하고, 시스템 통합과 사회적 응집을 목적으로 권력격차의 심화를 조정하고, 개인과 집단 행위자의 정체성·전략적 능력·이해관계를 조정하고, 거버넌스가 실패하는 경우 정치적 책임을 지는 등의 메타 거버넌스 역할을 담당한다고 한다(Jessop 2003, 242-243). 메타 거버넌스는 국가가 사안에 따라 그 개입의 수준을 적절하게 조절하는 방식으로 여러 가지 거버넌스를 동시에 운용하는 관리양식으로 정의할 수 있다. 요컨대 이러한 메타 거버넌스는 변화하는 세계정치 환경 속에서 네트워크 국가가 담당하는 역할을 보여준다.

2. 자원권력에서 네트워크 권력으로

오늘날 세계정치에서는 기존의 자원권력을 넘어서는 새로운 권력의 부상이 주목을 받고 있다. 이는 주로 경제적 상호의존, 기후변화, 에너지, 원자력, 보건·질병, 바이오, 식량, 이주·난민, 인권, 개발협력, 빅데이터, 인공지능 등과 같은 새로운 이슈영역에서 관찰된다. 특히 사이버 공간에서 벌어지는 권력게임이 기존의 국제정치와는 다른 양상을 보이고 있다. 네트워크 환경에서 발생하는 이들 분야의 권력은 행위자들이 보유한 자원이나 속성보다는 행위자들이 벌이는 상호작용의 맥락에서 작동한다는 특징을 지닌다. 다시 말해, 단순히 군사력과 경제력과 같은 자원권력에 의지하는 게임이 아니라, 기술·정보·지식·문화·커뮤니케이션 등과 같은 비물질적 자원을 기반으로 하여 행위자들이 구성하는 네트워크를 통해서 작동하는 권력, 즉 '네트워크 권력' 게임의 양상이 나타난다.

네트워크 권력이란 행위자들 간에 형성되는 관계 또는 이러한 관계들을 형성하는 네트워크의 속성을 활용하거나, 더 나아가 네트워크 전체를 창출하고 변경시키는 과정에서 발생하는 권력을 의미한다. 네트워크 권력의 개념이 지니는 의미는 행위자의 내재적 속성에서 비롯되는 권력과 행위자 밖의 구조적 요소로부터 발생하는 권력을 복합적으로 파악한다는 데서 발견된다. 또한 네트워크 권력의 개념은 상대적으로 고립된 노드 행위자들이 서로 위협하고 강제하는 권력 행사방식을 넘어서, 밀접한 상호의존의 관계를 형성하고 있는 행위자들 사이에서 발생하는 복합적인 권력의 행사방식을 이해하는 데 매우 유용하다. 다시 말해 네트워크 권력은 서로 경쟁하면서도 협력하고, 협력하면서도 권력을 행사하려는 권력게임의 복합 현상을 드러내 주는 개념이다.

이러한 특성은 새로운 권력 환경으로 설정한 네트워크 공간이 제로섬 게임의 공간인 동시에 비(非)제로섬 게임의 공간이기 때문에 발생한다(김상배 2014).

이러한 개념적 복잡성을 분석적으로 드러내기 위해서 이 글은 행위자와 과정, 그리고 구조 차원에서 작동하는 세 가지 네트워크 권력의 메커니즘에 주목하였다. 가장 쉽게 이해하면 네트워크에서 비롯되는 권력은 네트워크를 구성한 노드들의 집합인 행위자가 발휘하는 집합권력(collective power)이다. 둘째, 네트워크 권력은 특정 노드 또는 노드군(群)이 네트워크상에서 어느 특정한 구조적 위치를 차지함으로써 인해서 발휘하는 위치권력(positional power)이다. 그런데 이러한 위치권력은 주로 네트워크상에서 특정 노드와 노드 또는 군집과 군집 사이에서 '중개자'의 역할을 발휘한다는 점에서 중개권력(brokerage power)과도 통한다. 끝으로, 네트워크 권력은, 행위자와 구조를 구별하기 힘든 네트워크의 속성을 고려할 때, 행위자와 구조를 모두 포괄하는 체제 차원의 개념으로 이해될 수도 있다. 즉 네트워크 권력은 체제로서의 네트워크를 프로그래밍하는 과정에서 발휘되는 설계권력(programming power)이다.

이러한 네트워크 권력이 작동하는 과정은 다양한 노드들을 조정함으로써 상호작용성과 호환성 및 정체성 등을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이는 표준설정의 메커니즘을 연상시킨다(Grewal 2008, 97). 기술 분야뿐만 아니라 언어나 화폐, 법률과 문화적 관행에 이르기까지 다양한 종류의 표준은 이질적인 성격의 노드들로 구성된 네트워크가 원활하게 작동케 하는 조정기능을 제공한다. 그런데 이러한 표준의 조정기능은 중립적으로 이루어지는 것이 아니고 항상 권력현상을 수반한다. 이러한 표준설정의 권력은 어느 노드가 물질적 자원을 많이 보

유하고 있다고 해서 생겨나는 종류의 것이 아니다. 오히려 물질적 권력은 빈약하더라도 노드 차원을 넘어서 작동하는 네트워크의 속성을 제대로 이해하는 노드가 표준설정의 권력을 행사할 가능성이 높다. 이러한 표준권력의 작동 메커니즘은 네트워크 권력정치 of 21세기 시대의 대표적 사례이다.

이 글은 네트워크 권력정치 of 21세기의 사례로서 세 가지 차원의 표준경쟁에 주목한다. 우선, 표준경쟁은 주로 기술과 시장에서 벌어지는 경쟁의 형태를 띤다. 기술의 관점에서 본 표준경쟁이란 시스템을 구성하는 단위들 간의 상호작용성과 호환성을 돕는 규칙이나 기준, 즉 표준을 선점하기 위해서 벌이는 '기술표준경쟁'이다. 둘째, 표준경쟁을 기술과 산업 분야에서만 논하라는 법은 없다. 실제로 언어나 화폐, 정책과 제도, 규범, 법률과 문화적 관행에 이르기까지 다양한 분야에서 '제도표준경쟁'의 양상이 나타난다. 제도표준경쟁은 이른바 '제도모델'의 표준을 놓고 벌이는 경쟁이다. 끝으로, 가장 추상적인 의미에서 표준경쟁은, 기술과 제도의 차원을 넘어서, 생각과 담론, 더 나아가 이념과 가치관 등의 표준을 놓고 벌이는 경쟁, 통칭해서 '담론표준경쟁'으로 이해할 수 있다. 요컨대, 네트워크 권력을 놓고 벌이는 21세기 세계정치의 게임은 이러한 세 가지 차원에서 파악된 복합적인 표준경쟁으로 이해할 수 있다.

3. 세력전에서 세력망 재편으로

국제정치학에서 행위자 차원을 넘어서 작동하는 '구조'를 구체적으로 무엇으로 개념화할 것이냐에 대해서는 국제정치 이론가들마다 각기 의견을 달리해 왔다. 그럼에도 불구하고 기존의 국제정치이론들은 암묵

적으로 '행위자들의 내적 속성(categorical attributes)으로부터 도출되는 실체'로서 '구조'를 이해하는 공통점이 있다. 이러한 인식을 바탕으로 국제정치의 구조는 무정부 상태의 조건이나 권력의 상대적 분포, 또는 규제적이고 구성적인 규범이나 제도의 집합 등으로 개념화되어 왔다. 그런데 이들 개념화가 지니는 특징이자 단점은 국제정치에서 구조를 형성하는 요소를, 행위자들이 벌이는 상호작용의 관계적 맥락 그 자체가 아니라, 행위자들의 내적 속성이라는 단위 수준으로 환원해서 설명한다는 데 있다. 따라서 행위자의 속성을 초월하여 발생하는 상호작용의 패턴을 논하면서도 정작 행위자의 상호작용 그 자체와는 유리된 그 무엇으로 구조를 파악한다는 지적을 받아 왔다(Nexon 2009, 24).

마찬가지로 신현실주의 국제정치이론의 구조 개념도 유사한 비판을 받았다. 신현실주의는 국가 간의 세력분포와 세력균형의 시각에서 국제정치의 구조를 단극-양극-다극체제 등으로 대별해서 파악한다. 그런데 이러한 신현실주의 개념은 국제정치에서 나타나는 '물질적 구조'의 전반적인 윤곽을 드러내는 데에는 유용한 반면, 기본적으로 구조의 개념을 행위자가 보유한 자원이나 속성의 차원으로 환원시켜서 파악하는 문제점을 안고 있다. 이러한 이유로 신현실주의의 구조 개념은 행위자가 선택하는 전략과 국제정치의 구조 사이에서 형성되는 구체적 상관관계나 행위자-구조 간의 동태적 변화를 밝혀내기에는 너무 추상적이고 거시적인 접근법을 취하고 있다는 지적을 면치 못했다. 이러한 신현실주의 시각에 기반을 두는 구조변동에 대한 논의로서 세력전이론도 단순계에서의 자원권력 게임과 그 결과로서 발생하는 자원권력의 중심이동, 즉 전이(transition)를 논한다(Organski and Kugler 1980).

이에 비해 소셜 네트워크 이론의 구조 개념은 행위자들의 지속적이고 상호작용을 통해서 생성되는 '관계적 구도(relational configura-

tion)'라는 맥락에서 이해된다(Nexon and Wright 2007; Nexon 2009). 다시 말해 행위자들의 상호작용 과정에서 창출되는 관계적 구도, 즉 네트워크 그 자체를 구조로서 보는 것이다(Wellman and Berkowitz 1988). 이러한 방식으로 이해된 구조의 개념을 국제정치 분야에 도입하면, 구조의 개념을 단위 수준으로 환원하지 않고도, 행위자들 간의 동태적인 상호작용이 만들어내는 규칙적인 패턴으로부터 국제정치의 구조를 개념화할 수 있다. 다시 말해 구조의 개념을 행위자의 내적 속성으로 환원되는, 상대적으로 고정된 실체로 인식하는 차원을 넘어서 행위자들 사이에 존재하거나 또는 이를 가로지르는 사회적 관계의 맥락에서 이해할 수 있게 된다. 신현실주의가 논하는 거시적 구조의 개념에 대비해서 볼 때 일종의 '중범위(meso) 구조'라고 할 수 있겠다. 이렇게 중범위에서 파악된 구조의 개념은 거시적 구조의 내용을 반영하면서도 행위자의 선택과 상호작용하는 구조의 변화를 탄력성 있게 담아내는 데 유용하다.

이러한 개념화는 국가 행위자들이 추구하는 자원권력 전략의 맥락에서 이해하던 기존의 세력균형에 대한 논의를 넘어선다. 사실 세력균형에 대한 논의는 행위자 차원에서 벌어지는 자원권력 게임을 국제정치의 구조에서 파악하려는 시도인 것이 맞다. 그러나 세력균형의 논의는 본격적으로 구조의 논의를 담지 못하고, 구조 그 자체의 차원에서 설명되어야 할 대부분의 문제를 행위자 차원, 즉 행위자의 속성이나 보유자원으로 환원하는 문제점을 안고 있었다. 이는 신현실주의 국제정치이론이 제시하고 있는 국제정치의 '구조' 개념에 대해서 가해진 비판의 핵심이었다. 따라서 자원권력, 즉 행위자의 속성이나 보유한 자원에서 파악된 권력에 대한 논의를 보완하면서 행위자와 구조의 차원에서 권력의 동학을 동시에 파악하는 개념이 필요하다. 이러한 맥락

에서 소셜 네트워크 이론에서 말하는 ‘관계구도’로서의 구조, 즉 세력망의 개념이 유용하다. 이러한 시각을 원용해서 보면 21세기 세계정치의 구조변동은 네트워크 권력을 기준으로 한 세력망의 재편(reconfiguration)으로 이해된다.

가장 추상적인 의미에서 네트워크 국가들이 구성하는 세계질서의 이미지는 기존의 현실주의 국제정치이론이 개념화하고 있는 무정부 질서(anarchy)보다는 좀 더 복합적인 모습일 것이다. 네트워크 국가들이 구성하는 질서는 현실주의가 그리는 것처럼 무정부 질서의 국제체제도 아니고 세계체제론에서 말하는 것처럼 어느 국가가 다른 국가의 상위 권위로서 군림하는 위계질서도 아니다. 또한 개인의 상위에 정부가 존재하는 국내사회와도 다르다. 네트워크 국가들이 구성하는 체제는 무정부 질서와 위계질서의 중간에 설정되는 ‘네트워크아키(networkarchy)’ 또는 ‘네트워크 질서(network order)’ 정도로 볼 수 있다. 이러한 네트워크 질서는 상이한 구성원리를 가지고 있는 몇 가지 유형의 질서가 복합된 질서가 될 가능성이 크다. 기존의 국가 노드들이 벌이는 국제정치, 새로운 네트워크 행위자들이 벌이는 네트워크 세계정치, 그리고 노드 행위자와 네트워크 행위자들 간에 벌어지는 망제정치(網際政治) 등을 모두 포괄하는 질서일 가능성이 크다.

IV. 사이버 공간의 미중경쟁 사례

1. 네트워크 국가로서 미국과 중국

선도부문으로서 사이버 공간에서 경쟁을 벌이는 ‘미국’과 ‘중국’은 어

떠한 성격의 행위자일까? 여기서 미중경쟁을 ‘두 나라 간 경쟁’이라고 보는 것은 맞는데 이를 근대적인 의미의 두 국민국가의 경쟁이라고만 볼 수 있을까? 비유컨대, 미중경쟁에 나서는 행위자를 ‘트럼프 대통령의 미국’ 또는 ‘시진핑 국가주석의 중국’으로만 보는 것이 맞을까? 앞서 제시한 이론적 논의의 연속선상에서 보면, 현재 관찰되는 ‘두 나라’는 현실주의가 상정하는 것과 같은 단일 행위자(unitary actor)라기보다는 국가-기업-사회의 복합 행위자라고 할 수 있다. 이 글에서는 이러한 복합 행위자를 ‘네트워크 국가’로 개념화하였다. 사이버 공간에서 네트워크 국가로서 미국과 중국이 벌이는 경쟁은 ‘(국민)국가 간 경쟁(inter-national competition)’이라기보다는 ‘네트워크 간 경쟁(inter-network competition)’이다. 사실 미국과 중국은 이전에도 전형적인 국민국가가 아니라 일종의 ‘네트워크 국가’의 면모를 지니고 있었다는 점에서 이러한 개념화는 설득력을 얻는다.

실제로 현재 벌어지는 사이버 공간 경쟁의 주인공들은 양국 정부가 아닌 양국의 다국적 인터넷 기업들이다. 이 글에서 사이버 공간이라고 통칭한 컴퓨터 산업과 인터넷 서비스 분야는 PC시대의 강자였던 마이크로소프트와 인텔, IBM 등과 같은 기업뿐만 아니라 네트워크 시대의 대표주자인 이른바 GAFA, 즉 구글(G), 아마존(A), 페이스북(F), 애플(A) 등과 같은 글로벌 다국적 기업들이 주도하고 있다. 클라우드 컴퓨팅이나 빅데이터 세상의 다양한 사례들을 보면 더욱 그러하다. 최근에는 GAFA와 같은 미국 기업들 이외에도 BATX로 대변되는 중국의 인터넷 기업들, 즉 바이두(B), 알리바바(A), 텐센트(T), 샤오미(X) 등이 부상하는 기세도 만만치 않다. 이러한 거대 사적 권력은 서로 경합 내지는 연대하면서 사이버 공간에 대한 지배력을 정교하게 강화하고 있으며, 그러한 과정에서 각기 해당 분야에서 국가권력의 아성에 도전

하고 있다. 정보화 시대를 맞이하여 기성 권력으로서 '공식권력(즉 국가권력)'은 분산되지만 민간 영역의 '비공식 권력(즉 사적 권력)'은 오히려 비대화되는 현상이 발생하고 있다.

선도부문으로서 사이버 공간에서 다국적 기업들이 벌이는 경쟁의 이면에는 양국의 대중(大衆), 엄밀하게 말하면 다중(多衆, multitude)이 있다. 사실 이들 사이버 공간의 다중은 다국적 기업들의 거대권력(macropower)에 버금가는 미시권력(micropower)을 발휘하는 새로운 권력자이다. 네트워크 시대를 맞이하여 이들은 인터넷이 없었던 예전에는 상상하기 힘들었던 위력을 발휘하고 있다. 인터넷과 소셜 미디어를 활용하는 민주화 시위대, 크라우드 펀딩과 집합지성 네트워크, 그리고 다양한 인터넷 커뮤니티의 등장을 그 사례로 들 수 있다. 최근 사이버 공간의 산업과 서비스 분야에서 벌어지는 미중경쟁의 양상을 보면, 이러한 양국의 다중이 양국의 다국적 기업 못지않은 중요한 역할을 하고 있음을 알게 된다. 특히 거대한 시장을 배후지로 하여 중국의 다중이 발휘하는 '규모의 힘,' 즉 네트워크 권력은 '중국'이 발휘하는 힘의 원천이다. 또한 안보 분야에서도 다양한 수법과 악성코드를 동원한 해커들의 사이버 공격이 논란거리가 되고 있다. 그야말로 '비대칭 전쟁'을 방불케 한다.

그럼에도 사이버 공간에서 기존의 국가 행위자들이 완전히 쇠퇴했다고 볼 수는 없다. 다방면에서 부상한 비국가 행위자들을 조율하는 중심성 제공의 주체로서 국가가 발휘하는 메타 거버넌스는 중요하다. 그러나 여기서 말하는 국가 행위자는 예전 같은 국가가 아니라 새로운 네트워크 국가이다. 글로벌 다국적 기업과 네티즌 다중들이 간과할 가능성이 있는 공익(公益)의 대변자이자 초국적 사이버 공간에서 국가 주권의 정체성을 수호하는 담당자로서 네트워크 국가이다. 실제로 이

렇게 이해된 미국과 중국의 국가 행위자들은 양국의 다국적 기업들과 네티즌 다중이 벌이는 게임의 이면에서 보이게 또는 보이지 않게 개입하고 있다. 그 사례는 2010년 구글의 중국 시장 철수 사태에서 나타난 바 있다. 특히 중국 정부의 개입은 다소 노골적인데 자국 산업의 진흥이나 보호를 목적으로, 또는 자국 정치사회체제의 수호를 빌미로 한 행보를 보이고 있다. 최근에는 보호무역주의를 내세운 미 트럼프 행정부의 공세도 거세지고 있다.

요컨대, 사이버 공간의 미중경쟁은 기업과 다중 및 정부 등이 형성하는 '삼자 복합체'가 벌이는 게임으로 이해해야 한다. 미국과 중국의 경쟁이라고 하더라도 이는 근대 국제정치에서 상정했던 단일 행위자가 아닌 복합 행위자들이 벌이는 게임이라고 할 수 있다. 이 분야의 경쟁은 기본적으로 다국적 기업들의 게임인 동시에 네티즌 다중들의 게임이다. 다시 말해 현재 경쟁에 참여하는 주요 행위자들은 영토적 이익에만 귀속되지 않는 다국적 기업들이거나 초국적으로 정체성을 확대해 가고 있는 네티즌 다중이다. 이들이 벌이는 게임의 진행과정에서 국가는 삼자 복합체가 완전히 분산되지 않도록 중심성을 제공하는 메타 거버넌스의 행위자로 기능한다. 이렇게 다양한 행위자들이 복합적으로 참여하는 가운데 양국의 정체성에 허브를 제공하는 행위자는 '네트워크 국가'로 개념화된다.

2. 선도부문의 미중 플랫폼 경쟁

네트워크 국가로서 미국과 중국이 벌이는 사이버 공간의 경쟁은 기존의 국제정치 권력게임보다는 현재 훨씬 더 복잡한 양상으로 진행되고 있다. 일차적으로 사이버 공간을 매개로 하여 이루어지는 권력게임은,

현실주의 국제정치이론이 상정한 바와 같이 단순히 군사력과 경제력과 같은 자원권력을 추구하는 근대 국제정치의 게임이 아니라, 기술·정보·지식·문화 등으로 대변되는 비(非)물질적 자원의 확보가 관건이 되는 게임이다. 더 나아가 사이버 공간의 권력 게임은, 앞서 설명한 바와 같이, 행위자들이 구성하는 관계적 맥락에서 발휘되는 네트워크 권력을 확보하기 위한 게임의 양상을 보인다. 실제로 사이버 공간에서 이러한 네트워크 권력 게임은 세 가지 차원의 플랫폼 경쟁으로 나타나는데, 이는 정보산업과 인터넷 서비스 분야에서 벌어지는 기술표준 경쟁, 이 분야에 적합한 정책과 제도를 마련하기 위한 경쟁, 그리고 좀 더 포괄적인 의미에서 본 매력경쟁과 규범경쟁 등이 진행되고 있다.

최근 선도부문의 경쟁은 단순히 값싸고 좋은 반도체, 성능 좋은 소프트웨어나 컴퓨터, 빠르게 접속되는 인터넷 등을 만들기 위해서 벌였던 예전의 경쟁과는 다른 면모를 보이고 있다. 다시 말해, 제품경쟁이나 기술경쟁과 같이 어느 기업이나 국가가 자원을 확보하거나 역량을 기르는 차원의 경쟁을 넘어선다. 물론 이러한 경쟁에서 이기기 위해서 충분한 자본과 첨단 기술력을 확보하는 것이 중요하다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 복합적인 네트워크와 미디어 융합 환경에서 벌어지는 사이버 공간의 경쟁은 이 분야의 표준을 장악하는 것이 매우 중요한 관건이다. 넓은 의미에서 본 선도부문의 표준경쟁은, 기존의 무대 위에서 벌이는 경쟁이라기보다는 새로운 무대를 만들어 승부를 보려는 플랫폼 경쟁이기도 하다. 최근 중국이 이렇게 선도부문에서의 플랫폼 경쟁에 승부를 걸어 볼 수 있는 이유는, 그 배후에 중국 소비자들의 거대한 규모의 힘이 있기 때문이다.

사이버 공간의 미중경쟁은 정책과 제도의 보편성을 놓고 벌이는 경쟁의 성격도 갖는다. 미국 인터넷 기업들의 경쟁이 상대적으로 정부

의 간섭을 받지 않는 정책·제도 환경을 바탕으로 깔고 있었다면, 이와 경쟁하는 중국 기업들의 행보는 국가 주도의 정책·제도 모델의 테두리 내에서 이루어졌다. 사실 최근 중국이 선도부문에서 이룩한 성과들은, 13차 5개년 계획, 인터넷 플러스, 중국제조2025, AI 액션플랜 등과 같이, 동아시아형 발전국가 모델을 연상케 하는 중국 정부의 산업·기술 정책의 효과를 보았다. 그런데 최근 이러한 중국의 국가 주도 정책·제도 모델이 계속 효과를 볼 것인가, 아니면 향후 미래 선도부문 경쟁을 전개해 나가는 데 오히려 걸림돌로 작용하여 미국과 같은 정책·제도 모델에 자리를 내어 줄 것이냐가 관건이 되고 있다. 이러한 점에서 선도부문에서 미국과 중국이 벌이는 경쟁은 정치경제 모델의 경쟁 또는 제도표준경쟁의 성격을 바탕으로 깔고 있다.

한편, 사이버 공간의 미중경쟁은 좀 더 포괄적인 의미에서 매력경쟁으로 나타난다. 이러한 매력경쟁은 단순히 시장과 제도를 장악하는 차원을 넘어서 상대방에 대한 설득과 동의를 바탕으로 보편적 규범을 획득하는 데까지 나아간다. 예를 들어, 하드웨어 중심의 제조업과는 달리, 사이버 공간의 정보산업과 인터넷 서비스의 경우에는 상대방의 마음을 얻는 콘텐츠를 생산하고 이것으로 가지고 누가 더 많은 감동을 만들어 낼 수 있느냐가 관건이다. 더 나아가 매력적인 콘텐츠만 생산하는 것이 아니라 이를 전파하고 소통하는 문제도 중요하며, 이를 다루는 국가의 제도와 문화가 얼마나 본받을 만한가의 문제도 중요하다. 이런 점에서 보면 매력과 규범은 보편적 가치관과 세계관을 포함하는 규범을 세우는 문제를 의미한다. 기술표준과 제도모델의 경우와 마찬가지로 이러한 매력과 규범의 영역도 여태까지 미국이 장악해 왔는데, 향후 중국이 벌이는 도전은 이 분야에도 미치지 않을 수 없을 것이다.

요컨대, 선도부문의 경쟁은 단순히 시장점유율이나 기술혁신을

놓고 벌이는 자원권력 게임이 아니라 표준의 장악과 매력의 발산, 규모의 변수와 체제의 성격까지도 관련되는 '플랫폼 경쟁'이다. 여기서 플랫폼 경쟁은 기술이나 제품의 양과 질을 놓고 벌이는 경쟁이 아니라, 판을 만들고 그 위에 다른 행위자들을 불러서 활동하게 하고 거기서 발생하는 규모의 변수를 활용하여 이익을 취하는 경쟁을 의미한다. 이는 주로 컴퓨팅이나 인터넷, 그리고 좀 더 넓은 의미에서 본 네트워크 분야에 원용되는 개념이지만, ICT의 발달로 대변되는 기술변화를 밑바탕으로 변환을 겪고 있는 세계정치 분야에도 적용해 보았다. 특히 이 글은 이러한 플랫폼 경쟁의 개념을 기술·표준·매력의 세 가지 문턱에서 벌어지는 미중 경쟁을 파악하기 위해서 제시하였다. 이러한 플랫폼 경쟁의 틀은 선도부문의 산업과 경제의 사례에만 국한되지 않고 사이버 안보나 디지털 외교 등의 분야에서 벌어지는 네트워크 권력 게임에도 적용 가능하다.

3. 세력망 재편의 세계질서 변환

사이버 공간에서 벌어질 미중경쟁의 결과로서 나타날 미래 권력구조는 어떠한 모습으로 드러날까? 현재 창발하고 있는 권력구조를 오프라인 공간의 근대 국제정치의 경험에서 도출한 전통적인 세력전이론으로 전망할 수는 없다. 다시 말해, 네트워크 국가의 형태를 띠는 두 나라가 서로 얽히면서 경쟁과 협력을 벌이는 복합적인 양상을, 권력의 소재가 미중 두 나라 중 어느 한쪽으로 '이동(shift)'하는 세력전의 모습으로 그려내는 것은 적합하지 않다. 미중이 경쟁하는 와중에 새로이 부상하는 권력구조의 모습은, 단순계 구도에서 권력의 중심축이 완전히 '전이'되는 모습이라기보다는, 앞서 복잡계의 구도를 바탕으로

하여 개념화한 관계적 구도로서의 세력망이 '재편'되는 모습일 것이다. 굳이 비대칭적인 세력망을 상정하더라도 어느 한쪽이 상대적으로 좀 더 많은 '중심성'을 담당하는 정도의 모습일 것이며, 궁극적으로 세력망 내에서 공존하며 공진(共進, co-evolution)하는 모습으로 예견된다.

이러한 경쟁과 협력의 복합구도가 드러난 사례는 중국 시장에서 벌인 미중 컴퓨터 소프트웨어 경쟁에서 나타났다. 2000년대 초·중반 마이크로소프트는 중국 정부의 지원까지 등에 업은 중국형 리눅스 운영체제의 도전과 중국 소비자들의 불법복제 관행에 대응하여 윈도의 소스코드를 개방하고 MS워드의 가격을 대폭 인하하는 등 중국 정부에 대한 저자세 정책을 펼친 바 있다. 그러나 이러한 정책은 양면적인 효과를 낳았는데, 마이크로소프트의 개방표준의 전략으로 인해서 중국의 컴퓨터 산업은 독자적인 표준전략을 포기하고 마이크로소프트의 표준으로 편입되는 결과를 낳았다. 실제로 2000년대 중반 이후 펼쳐진 마이크로소프트의 공세적인 가격정책과 친화적 사업 전략으로 인해서 중국은 리눅스를 개발하기보다는 마이크로소프트의 제품을 저렴한 비용으로 수용하는 방향으로 선회하였다. 결국 중국은 소스코드와 실리를 얻고 마이크로소프트는 표준을 장악하는 공존의 상황이 발생한 것이다(김상배 2014, 426-428).

또한 이러한 경쟁과 협력의 복합적인 양상은 2010년 구글이 지메일 해킹과 지적재산권 침해를 이유로 중국 시장에서 철수한다고 발표한 후 결국 6개월 만에 복귀하는 결정을 내리는 사건에서도 유사하게 나타났다. 구글이 철수 결정을 번복한 이유는 아마도 커져가는 거대한 중국 시장의 매력을 떨쳐버릴 수 없었기 때문일 것이다. 결국 표면적으로는 중국 정부가 거대한 국내시장을 무기로 구글을 굴복시켰다고

할지라도 실제로 누구의 승리였는지를 묻는 것은 간단하지 않다. 사실 승패 여부를 판단하는 것을 떠나서 당시 14억 인구에 달하는 중국을 상대로 일개 다국적 기업이 대결을 벌여서 6개월여간 세계의 이목을 집중시켰다는 사실은 그냥 가볍게 볼 일이 아니다. 더 나아가 2010년의 구글 사건은 미중 양국의 정책과 제도의 차이를 극명하게 부각시키는 제도표준경쟁의 면모를 드러냈다. 이 사건은 권위주의적 인터넷 검열과 규제 정책을 펴는 중국 정부에 대해서 일종의 '도덕적 십자군'으로서 구글의 이미지를 부각시킨 규범경쟁의 사례일 수도 있다(김상배 2014, 428-433).

경쟁과 협력의 복합 구도는 사이버 공간의 정보·문화 산업 분야에서 나타나고 있다. 영화산업의 경우를 보면, 할리우드는 장르의 선택이나 콘텐츠 생산에서 중국 관객의 취향과 입맛을 맞추는 전략을 추구한다. 최근 할리우드의 메이저 회사들과 영화 제작사들은 중국 내에 거점을 마련하기 위해서 단순한 합작촬영 방식을 넘어서 합자회사, 파트너십, 공동투자 등을 모색하고 있다. 이 과정에서 중장기적으로 중국이 기술을 얻어갈 것으로 예상되지만, 그 이면에 존재하는 표준경쟁의 양상은 좀 더 복잡적이다. 합작촬영에서 합자회사로 전환하는 과정에서 중국 영화산업은 할리우드의 형식, 장르, 스타일, 세팅 등을 모방할 수밖에 없다. 아울러 중국 관객들도 할리우드 모델에 점점 더 익숙해져가면서 그들의 취향마저도 할리우드화되는 경향을 보일 가능성이 있다. 그러나 역으로 할리우드가 중국의 '표준'을 수용하는 현상도 발생한다. 형식 차원에서는 중국이 할리우드를 받아들이면서, 내용 차원에서는 할리우드가 중국의 표준을 수용하는 공존의 양상이 발생하고 있다(김상배 2017).

요컨대, 미중이 사이버 공간에서 네트워크 권력 게임을 벌이는 과

정에서 창발하는 권력구조의 모습은 세력전이론에서 말하는 구조변동의 결과와는 다르게 나타날 가능성이 크다. 현재까지 진행되고 있는 양상으로 미루어 볼 때, 이 분야에서 벌어지는 경쟁의 결과는 공생적인 복합구도로 나타날 가능성이 크다. 예를 들어, 사이버 공간의 정보 산업과 인터넷 서비스 분야의 사례를 놓고 보면, 품질경쟁과 표준경쟁은 미국이 주도하고, 물량경쟁과 규모의 게임은 중국이 주도하는 가운데, 대내외적으로 매력을 발산하고 보편적 규범을 수립 및 전파하려는 경쟁과 협력의 복합구도가 형성될 가능성이 크다. 선도부문으로서 사이버 공간에서 예견되는 이러한 복합적인 양상이 사이버 안보나 디지털 외교 분야에도 투영되고, 더 나아가 미중관계 전반에서도 나타날지의 문제는 향후 미래 세계정치의 중요한 연구주제가 아닐 수 없다.

V. 맺음말

이 글은 네트워크 이론의 시각을 원용하여 미래 국가모델에 대한 국제정치학적 논의를 펼쳤다. 미래 국가모델에 대한 논의는 기존에도 국내외 국제정치학계에서 다양한 방식으로 진행되어 왔지만, 이 글의 시도가 새로운 점은 사회학, 물리학, 역사학 등에서 다루어온 네트워크의 개념을 국가변환의 사례에 적용했다는 데 있다. 특히 이 글에서 원용하는 네트워크 이론은 크게 행위자, 과정, 구조를 논하는 세 가지 이론 진영에서 추출하였는데, 이를 적용하여 미래 국가모델의 세 가지 국제정치학적 논제, 즉 국가와 권력 및 구조의 변환을 개념적으로 탐구했다. 다시 말해, 네트워크 이론의 시각에서 보는 세계정치의 변환에 대한 논의는 새롭게 개념화된 국가 행위자, 그 국가 행위자가 추구하는

새로운 권력전략, 그리고 이러한 국가들이 벌이는 게임의 결과로서 등장하는 새로운 권력구조를 탐구하는 문제로 요약된다.

이 글에서 네트워크 이론을 통해서 새롭게 본 미래 국가모델은 네트워크 국가로 개념화된다. 오늘날 세계정치에서 국가의 모습은 부국강병에 주력하는 위계조직으로 개념화되던 기존의 국가모델을 넘어서는 양상을 보이고 있다. 국가의 활동반경이 영토적 경계를 넘어서 그 안과 밖으로 광역화되고 있으며, 이러한 과정에서 지난 수백 년 동안 이념형적 국가모델로 인식되어 온 근대 국민국가는 변환을 겪고 있다. 네트워크 국가는 이러한 와중에 발생하고 있는 국가변환을 잡아내려는 개념이다. 이들 네트워크 국가가 벌이는 세계정치의 양상은 자원권력 경쟁에서 네트워크 권력 경쟁으로 변환을 겪고 있으며, 그 결과는 단순히 어느 한 국가의 단관승을 논하는 성격의 세력전이의 양상이 아니라 서로 경쟁과 협력을 벌이는 가운데 세력망이 재편되는 공존과 공진의 구도로 이해해야 한다.

이 글은 네트워크 국가의 개념에 대한 이론적 논의와 함께 네트워크 국가의 세계정치를 보여주는 경험적 사례로서 선도부문으로서 사이버 공간에서 벌어지는 미중경쟁의 사례를 살펴보았다. 네트워크 국가로서 미국과 중국의 경쟁은 국가 행위자들만의 경쟁이 아니라 민간 다국적 기업들뿐만 아니라 사회 영역의 네티즌 다중과 같은 비국가 행위자들이 관여하는 복합 행위자들 간의 게임이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 이들이 벌이는 사이버 공간의 권력 게임은 단순히 시장점유율이나 기술혁신을 놓고 벌이는 자원권력 게임이 아니라 표준의 장악과 매력의 발산, 규모의 변수와 체제의 성격까지도 관련되는 네트워크 권력 게임이며 더 나아가 미래 세계정치의 새로운 판을 세우기 위한 플랫폼 경쟁이다. 이러한 경쟁의 결과는 기존의 세력전이론이 상정하는

것과 같은 단순한 권력이동의 구도가 아니라 다양한 행위자들이 경쟁과 협력의 복합적인 권력 게임을 벌이는 가운데 비대칭적이지만 공존하는 모습이다.

선도부문으로서 사이버 공간에서 미국과 중국이 벌이는 경쟁과 협력의 복합적인 양상을 살펴보는 작업은 향후 한국이 추구할 국가전략을 고민하는 데 있어 중요한 과제가 아닐 수 없다. 특히 오늘날 중견국의 국가전략을 모색하고 있는 한국의 입장에서 미국과 중국이 벌이는 미래 국가모델을 둘러싼 게임의 내용과 방향을 정확히 이해하는 것은 필수적이다. 미국과 중국이 벌이고 있는 미래 국가모델의 경쟁은 이 글에서 다룬 사이버 공간의 사례에서만 아니라 여타 21세기 세계정치 전반의 사례에서도 현실화될 가능성이 크기 때문이다. 그렇다면 미국과 중국 사이에 위치한 중견국 한국은 앞으로 어떠한 국가모델을 설계해야 할 것인가? 이를 위해서 현재 시급하게 필요한 것은, 이 글에서 제기한 미래 국가모델로서 네트워크 국가에 대한 좀 더 면밀한 이론적·경험적 연구가 아닐 수 없다.

참고문헌

- 김상배. 2012. "표준경쟁으로 보는 세계패권경쟁: 미국의 패권, 일본의 좌절, 중국의 도전." 『아시아리뷰』 2(2), pp.95-125.
- _____. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 한울.
- _____. 2017. "정보·문화 산업과 미중 신흥권력 경쟁: 할리우드의 변환과 중국영화의 도전." 『한국정치학회보』 51(1), pp.99-127.
- 하영선·김상배 편. 2006. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 을유문화사.
- Akaev, Askar and Vladimir Pantin. 2014. "Technological Innovations and Future Shifts in International Politics." *International Studies Quarterly* 58(4): 867-872.
- 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.
- 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.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- _____. 2004. "Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint." Manuel Castells, ed. *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.3-48.
- Dynkin, Alexander and Vladimir Pantin. 2012. "A Peaceful Clash: The U.S. and China: Which Model Holds Out Promise For The Future?" *World Futures* 68(7), pp.506-517.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goddard, Stacie E. 2009. "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics." *International Theory* 1(2), pp.249-281.
- Grewal, David Singh. 2008. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. New Haven & London: Yale University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. 2009. "Network Analysis for International Relations." *International Organization* 63(3), pp.559-592.
- Jessop, Bob. 2003. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Kahler, Miles, ed. 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Maaz, Zeev. 2010. *Networks of Nations: The Evolution, Structure and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Modelski, George and William R. Thompson. 1996. *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economics*. Columbia: University of South Carolina Press.
- 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.
- Organski, A.F.K. and Jack Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rennstich, Joachim K. 2008. *The Making of a Digital World: The Evolution of Technological Change and How It Shaped Our World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thompson, William R. 1990. "Long Waves, Technological Innovation and Relative Decline." *International Organization* 44(2), pp.201-233.
- 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.