

공공외교의 이론적 이해

김상배 | 서울대학교 정치외교학부

I. 지구화 시대의 공공외교

II. 공공외교의 개념과 이론

1. 공공외교의 개념
2. 소프트 파워의 이해
3. 스마트 파워의 이해

III. 공공외교의 세계정치: 매력론의 시각

1. 지식 기반 실력이 발산하는 매력
2. 국가 브랜드와 정책 및 지식공공외교
3. 한류와 문화공공외교
4. 정책 및 제도모델의 전파
5. 보편적 가치와 규범외교
6. 상황지성과 네트워크 외교

IV. 중견국 공공외교 이론의 모색

1. 네트워크 시각의 도입
2. 네트워크로 보는 중견국 공공외교

V. 맺음말



최근 지구화, 정보화, 민주화의 추세와 함께 기존의 정무외교와 통상외교 이외에도 제3의 외교 영역으로 공공외교에 대한 관심이 부쩍 늘었다. 공공외교에 대한 관심 뒤에는 소프트 파워의 부상으로 요약되는 권력게임의 변화와 '네트워크'의 부상으로 대변되는 세계정치 주체의 변화가 있다. 이러한 변화의 와중에 부상하고 있는 공공외교는 다음의 세 가지 개념을 주요 내용으로 한다.

첫째, 공공외교는 공개외교의 관념을 바탕으로 대내외적 커뮤니케이션을 강조하는 소통외교를 모색한다. 둘째, 공공외교는 외교 전담 부처의 전통적인 역할론을 넘어서 정부 내뿐만 아니라 민간 부문까지도 포함하는 네트워크 외교를 지향한다. 셋째, 공공외교는 다양한 형태로 공개되는 쟁점들을 조율하고 각자의 이익을 주장할 가능성이 있는 다양한 행위자들의 활동에 중심성을 제공하는 공익외교를 추구한다. 소통과 공감을 논하는 영역에서 '경쟁'을 논하는 현실적 비애가 없지 않지만, 소프트 파워와 네트워크 경쟁의 틈바구니에서 한가로이 머물러 있을 수만은 없는 것이 현재 한국의 처지이다. 따라서 단순히 선진국의 모델을 따라가는 차원을 넘어서 중견국인 한국의 실정에 맞는 공공외교의 전략을 모색할 필요성이 제기된다.

핵심어

공공외교public diplomacy

세계정치world politics

소프트 파워soft power

스마트 파워smart power

매력charming power

네트워크network

국가 브랜드nation brand

서울 컨센서스Seoul Consensus

규범외교normative diplomacy

중견국middle power

I. 지구화 시대의 공공외교

최근 지구화, 정보화, 민주화의 추세와 함께 국제정치학에서는 기술, 정보, 지식, 커뮤니케이션, 문화 등의 문제에 대한 관심이 날로 커지고 있다. 21세기 세계정치의 장에서는 '힘'과 '돈'뿐만 아니라 '서로 소통하고 공감하는 문제'가 중요하다는 인식이 늘어났기 때문이다. 이러한 맥락에서 이른바 '커뮤니케이션의 세계정치'에 좀 더 적극적으로 눈을 돌리게 되었는데, 이러한 변화의 일례로 공공외교의 필요성이 강조되고 있다. 물론 이전에도 우리가 지금 공공외교라고 부르는 현상이 없었던 것은 아니다. 사실 외교와 국제정치의 과정에서 상대방의 정부나 국민과 소통하여 그들을 설득하는 일이 중요하지 않았던 적은 없다. 그럼에도 불구하고 오늘날에는 예전에 비해서 남다른 관심이 커뮤니케이션의 세계정치와 공공외교에 쏟아

지고 있다. 이러한 공공외교의 새로운 면모를 강조하기 위해서 신(新)공공외교나 공공외교 2.0 등과 같은 용어가 쓰이기도 한다.

새로운 공공외교의 부상은 두 가지 차원에서 파악되는 세계정치의 변화를 배경으로 한다. 먼저, 공공외교에 대한 관심 뒤에는 소프트 파워(soft power)의 부상으로 요약되는 세계정치의 변화가 있다. 소프트 파워는 원래 미국의 국제정치학자인 조지프 나이(Joseph Nye)가 1990년대 초반에 소개한 개념이다. 소프트 파워에 대한 논의가 본격적으로 국제정치학계의 관심을 끈 시기는 9·11테러 이후이다. 미국은 반(反)테러를 명분으로 전쟁을 수행하면서 한 가지 교훈을 얻었다. 탈냉전 이후 세계 유일의 초강대국으로 여겨지던 미국은 반테러 전쟁을 통해서 오히려 자국의 정책에 대한 국제 여론의 악화를 경험해야만 했다. 이러한 과정에서 아무리 초강대국이라 하더라도 ‘힘’으로만 밀어붙여서는 안 되고 궁극적으로 상대방을 설득하고 감동시켜 내 편으로 만드는 것이 중요하다는 교훈을 얻게 된 것이다(Nye 1991; 2004).

이러한 맥락에서 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워(hard power)를 바탕으로 하는 부국강병의 국제정치뿐만 아니라 기술, 정보, 지식, 문화와 같은 소프트 파워의 자원을 바탕으로 세계인의 마음을 얻는 커뮤니케이션의 세계정치에 대한 관심이 커졌다. 사실 국가의 경계를 넘나드는 국제 커뮤니케이션이나 국제 문화교류에 대한 논의는 예전부터 있어왔다. 그럼에도 최근의 논의가 각별한 의미를 갖는 이유는 권력이라고 하는(그것도 새로운 방식으로 이해된) 개념의 렌즈를 통해서 기술, 정보, 지식, 커뮤니케이션, 문화 등의 변수에 접근하기 때문이다. 이러한 관점에서 보면, 소프트 파워의 세계정치

라고 하는 것도 미국이라는 강대국이 세계를 운영하는 전략적 관심을 반영한 이데올로기적 편향을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 21세기를 맞아 새롭게 부각된 커뮤니케이션의 세계정치를 소프트 파워의 잣대로 바라보아야 한다는 문제의식 자체가 지니는 중요성은 부인할 수 없다.

소프트 파워라는 용어와 더불어 공공외교의 화두를 장식하는 것은 다름 아닌 ‘네트워크’라는 말이다. 전통적인 의미에서 외교의 축은 정무외교(또는 안보외교)이고 외교적 행위의 주인공은 국민국가의 정부이다. 이에 비해 21세기 공공외교의 추진 과정에서는 정부 뿐만 아니라 국가 영역의 밖에서 활동하는 다양한 형태의 민간 행위자들이 나름대로 중요한 역할을 담당하게 되었다. 정부 조직 내에서는 전통적인 의미의 외교 담당 부처 이외에도 다양한 국제교류 업무를 담당하는 실무 부처의 외교적 역할이 중요시된다. 이러한 현상의 저변에는 다양한 비(非)국가 행위자들의 활동이 증대되고 있는 21세기 세계정치의 변화가 자리 잡고 있다.

이렇듯 21세기 외교의 가장 큰 특징 중의 하나는 혼자가 아닌 여럿이 함께해야 한다는 것이다. 이러한 시각에서 보면 21세기 공공외교의 성격은 다양한 행위자들이 개방적인 환경에서 서로 협업하는 외교, 즉 네트워크 외교로 요약된다. 외교부의 정책홍보 활동, 잘나가는 기업들의 첨단제품이 만들어낸 이미지, 그리고 한국 문화를 전파하는 대중문화 스타의 매력 등이 모두 공공외교의 네트워크를 만들어내는 주체이다. 이러한 변화의 이면에 정보혁명과 인터넷의 지구적 확산, 그리고 이러한 기술의 네트워크를 바탕으로 활성화되고 있는 사람들의 네트워크(이른바 소셜 네트워크)가 있다. 이렇게

다층적으로 작동하고 있는 네트워크의 시대를 맞이하여 다양한 행위자들을 엮어내는 공공외교의 역할이 새삼 중요해졌다.

이렇듯 소프트 파워와 네트워크로 요약되는 공공외교의 세계정치가 전개되고 있다. 한국은 하드 파워의 기준으로 보면 주변 4강에 둘러싸여 하위에 머물고 있지만, 소프트 파워를 기준으로 한 세계정치의 무대에선 막연하게나마 희망이 보인다. 사실 소통과 공감을 논하는 소프트 파워와 네트워크의 세계정치 영역에서 '협력'이 아니라 '경쟁'의 잣대를 들이댈 수밖에 없는 현실의 비애가 없지는 않다. 실제로 공공외교는 결과로 얻어지는 것을 목적으로 내걸었을 경우에 오히려 낭패를 볼 수도 있는 분야이다. 그럼에도 소프트 파워와 네트워크 경쟁의 틈바구니에서 한가로이 머물러 있을 수만은 없는 것이 한국의 처지이다. 따라서 단순히 선진국의 모델을 따라가는 차원을 넘어서 중견국인 한국의 실정에 맞는 공공외교의 전략을 모색할 필요성이 제기된다.

II. 공공외교의 개념과 이론

1. 공공외교의 개념

전통적인 의미의 외교는 통상적으로 A국 정부와 B국 정부 사이에서 이루어졌다. 이러한 정부 간 외교 중에서도 정무·안보외교와 경제외교는 20세기 외교의 양대 축이었다. 최근 한국 외교의 쟁점을 살펴보면 '북핵 외교'가 한 축을 이루고 '통상 외교'가 다른 한 축을 이룬다고 할 수 있다. 이러한 연속선상에서 볼 때, 공공외교는 오

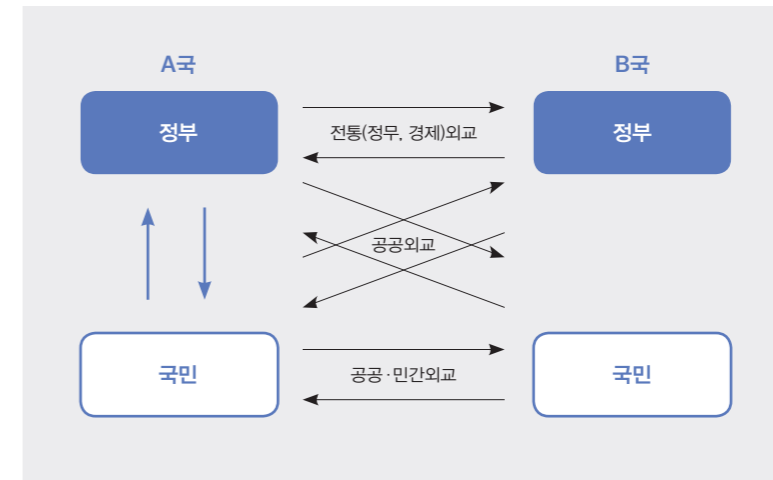


그림 1-1 공공외교의 범위

출처: 외교부 국민외교센터, 2018

늘날 외교의 세 번째 축이라고 할 수 있다. 20세기 말과 21세기 초를 거치면서 급속히 중요해진 공공외교는 상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민을 대상으로 벌이는 외교이다. <그림 1-1>에서 보는 바와 같이, 공공외교는 A국 정부와 B국 국민 사이에서 또는 B국 정부와 A국 국민 사이에서 벌어지는 외교를 의미한다.

그런데 최근 외교 현실이 급속히 변화하고 공공외교에 대한 논의가 20여 년 이상 활발하게 진행되면서 공공외교의 어의 자체뿐만 아니라 그 개념적 외연이 확장되는 현상이 발생하고 있다. 경우에 따라서는 A국 국민과 B국 국민이 벌이는 민간교류 활동도 공공외교 차원에서 이해할 수 있다. 이러한 현상을 민간외교 또는 문화외교라고 구별하여 부르기도 하면서 용어의 혼란이 발생하기도 한다. 여하튼 요즘에는 일반 국민도 외국인 그룹과 만나 교류하는 과정에

서 일종의 국민 외교관으로 나서는 경험을 많이 하고 있다. 외교 담당 부처가 주관하는 행사에 참여해 다른 나라의 국민과 교류하는 것처럼 국민이 정부를 통해서 국제교류 활동을 벌이는 경우도 공공외교로 이해할 수 있다.

최근에는 ‘국민외교’라는 개념도 생성되어 공공외교의 일부로 이해되고 있다. 이는 예전에는 대민홍보라고 일컬어졌는데, 외교부 내 대변인실에서 처리하는 업무 정도로 이해되었다. 예전에는 정부와 국민 사이의 소통이 이렇게 정부로부터 국민을 향한 일방향 화살표를 따라서 이루어졌다. 하지만 인터넷 시대에 들어서면서 정부와 국민 사이에도 쌍방향의 소통을 기대할 수 있게 되었다. 다시 말해, 국민이 외교의 대상이거나 외교의 좋은 조건을 만들어주는 지원자의 수준을 넘어서서 외교의 주체로 외교 과정에 참여하게 된 것이다.

종합컨대, 21세기 공공외교는 이상의 세 가지 차원을 통틀어 이해해야 한다. 한 나라의 정부가 타국의 국민을 대상으로 하는 외교의 차원이 한 나라의 국민과 다른 나라의 국민 사이에서 일어나는 외교로 확장되었다. 그리고 더 나아가 한 나라의 국민이 그 나라의 외교 활동에 참여하는 과정까지 포함되었다. 다시 말해, 이러한 확장의 과정에서 외교를 수행하는 주체의 성격이 변하고 있는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 그 저변에는 외교의 대상이 확장되는 인식의 변화와 외교의 수단이 다변화되는 환경의 변화가 깔려 있다.

이러한 맥락에서 공공외교의 개념에 대해서 좀 더 자세히 알아보자. 공공외교(公共外交)라는 말은 1960년대 중반에 미국에서 처음으로 사용되기 시작한 ‘public diplomacy’를 번역한 것이다. 공공

외교라는 용어의 새로운 출현은 당시 국제정치 현실의 변화를 반영한다. 흥미롭게도 그 변화의 내용은 ‘public’, 즉 ‘공공’이라는 단어 안에 담겨 있다. 공공외교에 대한 또 하나의 정의를 추가하기보다는 ‘공공(公共, public)’의 뜻을 새겨보면서 그 의미를 살펴보도록 하자. 이는 ‘공공’이라는 단어에 방법, 주체, 목적 등과 관련된 공공외교의 의미심장한 뜻이 담겨 있기 때문이다(김상배 2014c).

첫째, ‘공(公)’은 ‘숨김없이 드러내놓다’라는 뜻, 즉 공개(公開)의 의미를 담고 있다. 이러한 점에서 보면, 공공외교는 공개외교로 이해된다. 17~19세기 서구에 기원을 둔 근대 외교는 베일에 가려진 비밀 영역에서 진행되었다. 그러나 1차 세계대전을 거치면서 이러한 비밀외교의 문제점이 불거지면서 현대 외교는 공개 영역에서 이루어져야 한다는 인식이 확산되었다. 이러한 맥락에서 볼 때 21세기 공공외교의 화두는 비밀과 폐쇄보다는 개방과 참여이다. ‘개방·협업·참여의 인터넷’을 뜻하는 웹 2.0에서 유추한 공공외교 2.0이라는 말을 쓰는 이유도 바로 이러한 화두와 통한다. 최근에는 위키리크스와 같은 온라인 폭로사이트가 세상을 떠들썩하게 만들면서 외교 분야의 정보를 어디까지 공개할 것이냐는 논란이 벌어지고 있다.

공개외교로서 공공외교의 내용적 핵심은 국내외 대중과 커뮤니케이션하는 외교, 즉 소통외교이다. 이는 공공외교에서 대내외적 인 차원의 홍보가 강조되는 이유와도 통한다. 대정부홍보뿐만 아니라 대민홍보가 소통외교의 기본을 이룬다. 공공외교를 가장 좁은 의미로 이해해서 대민홍보나 대민관계로 보는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 그러나 이러한 과정에서 소통이 그리 쉽지만은 않다. 소통의 목적은 지적 교감과 감정적 공감을 통한 설득과 동의이다. 여

기에 권력이라는 안경을 쓰고 보면, 소통, 교감, 공감, 설득, 동의 등은 상대방의 마음을 끌어 내가 얻고자 하는 바를 싸우지 않고도 얻는 권력, 즉 소프트 파워의 개념으로 통한다. 이러한 점에서 소통외교로서의 공공외교는 중립적인 의미가 아닌 새로운 권력정치의 일례로 이해된다.

둘째, ‘공(共)’은 여럿이 함께한다는 ‘집합’의 의미를 담고 있다. 이러한 점에서 보면 공공외교는 공동(共同)외교의 뜻을 담고 있다고 할 수 있다. 사실 상대국 정부의 외교 담당자가 아니라 상대국 국민 전반, 그리고 경우에 따라서는 자국의 국민까지도 포함하는 세계 시민을 대상으로 벌이는 외교에 소수의 외교관만이 주체로 나선다는 것은 상상하기 어렵다. 다양한 층위에서 다양한 부류의 주체가 함께 참여하는 방식으로 이루어져야 하는 것이 공공외교의 특징이기 때문이다. 이러한 맥락에서 보면 공공외교에는 외교 전담 부처뿐만 아니라 다양한 정부 실무 부처나 다양한 민간 행위자들의 참여라는 뜻이 담겨 있는 셈이다.

그러나 중구난방으로 참여해서는 외교라는 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 이러한 점에서 ‘공(共)’, 즉 여럿이 함께하는 집합은 조율되어야 한다. 다시 말해, 공공외교는 단순한 공동외교가 아니라 다양한 주체를 엮는 네트워크 외교의 모습을 취해야 한다. 여기서 네트워크 외교라는 말은 다소 다의적이다. 네트워크 외교는 외교 전담 부처가 실무 부처나 다양한 민간 행위자를 공공외교의 과정에 참여시킨다는 의미에서 ‘네트워킹’의 외교를 의미한다. 또한 외교 공관들의 네트워크나 초국적으로 활동하는 민간 행위자들의 네트워크가 새로운 공공외교의 주체로 등장한다는 의미로 이해될 수도 있

다. 여하튼 21세기 공공외교는 여럿이 참여해서 공동으로 보조를 맞추어가는 외교를 특징으로 한다.

셋째, ‘공(公)’은 ‘어느 한쪽으로 치우치지 않고 공평하다’는 뜻도 담고 있다. 이러한 점에서 보면 공공외교는 특수한 사익이 아니라 보편적인 공익을 추구하는 외교 활동을 지향한다. 공공외교라는 말에서 ‘외교’가 뜻하는 바도 이러한 공익성과 통하는 바가 크다. 외교란 기본적으로 국가 간의 관계를 전제로 하여 자국의 보편적 이익을 대표하는 활동이다. 그런데 여기서 민간 행위자들이 주를 이루는 공공(또는 문화) 분야의 활동에 외교라는 용어를 사용하는 이유를 음미해볼 필요가 있다. 다시 말해, 이 분야에도 여전히 국가 차원의 보편적인 이익을 위해서 정부가 담당할 역할의 여지가 있다는 것을 암시한다. 이는 네트워크 시대를 맞이하여 정부의 역할을 되새기게 하는 대목이다.

그런데 여기서 토론의 대상이 되는 것은 정부가 어떻게 개입할 것이냐의 문제이다. 사실 공공외교(또는 문화외교)는 민간 행위자들의 자율적인 활동이 활발한 분야이다. 따라서 획일적인 계획의 틀에 갇히지 않는 것이 장점이다. 그러나 역으로 사익으로 흐르거나 너무 애국주의적 감정을 앞세울 우려도 없지 않다. 따라서 공공외교의 성공적인 추진을 위해서는 일종의 ‘중심성’을 부여하는 누군가의 역할이 필요하다. 이러한 역할을 하는 주체는 다양한 각도에서 모색될 수 있겠지만, 일반적으로 공익의 담지자로 일종의 허브(hub) 역할을 하는 정부를 떠올려볼 수 있다.

요컨대, 21세기 공공외교는 공개외교의 개념을 바탕으로 대내외적 커뮤니케이션을 강조하는 소통외교에 대한 강조, 외교 전담 부

처의 전통적인 역할론을 넘어서 정부 내뿐만 아니라 민간 부문까지도 포함하는 네트워크 외교의 부상, 그리고 다양한 형태로 공개되는 쟁점들을 조율하고 각자의 이익을 주장할 가능성이 있는 다양한 행위자들의 활동에 중심성을 제공하는 공익외교의 세 가지를 주요 내용으로 한다. 국제정치학의 시각에서 볼 때 이러한 공공외교는 단순히 중립적인 상호 소통과 문화교류의 의미를 넘어서 상대적으로 비대칭적인 관계를 염두에 두고 벌어지는 권력게임이다. 앞서 언급한 바와 같이, 최근 공공외교의 연구에서 소프트 파워의 개념에 그 출발점을 설정하는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.

2. 소프트 파워의 이해

공공외교에 대한 논의에 이론적 배경을 제공하는 대표적인 개념은 소프트 파워이다. 변환을 겪고 있는 국제정치 권력의 모습을 간결하고 쉬운 용어인 ‘소프트 파워’로 표현했다는 것은 큰 의미를 갖고 있다. 일반적으로 이해하기에 ‘딱딱함(hard)’ 수밖에 없는 ‘권력(power)’이라는 용어에 ‘부드럽다(soft)’는 형용사를 결합시켜 ‘소프트 파워’라고 부른다. 이러한 다소 모순적인 조어(造語)의 상상력이 세간의 주목을 끌었다. 궁극적으로 ‘딱딱한 힘’이 아닌 ‘부드러운 힘’이라는 개념의 렌즈를 동원하지 않고서는 이해할 수 없는 세계정치 현실의 변화가 소프트 파워의 성공을 설명한다. 그렇지만 뒤에서 설명하다시피 아무리 ‘부드러운 힘’을 강조하더라도 여전히 ‘딱딱한 힘’을 무시해서는 살아남을 수 없는 것이 권력세계의 현실이다. 그래서 나이는 ‘똑똑한 힘’, 즉 스마트 파워(smart power)라고 하는 또 다른 히트작을 고안했다.

나이의 소프트 파워에 대한 논의는 1980년대 후반을 국제정치적 배경으로 하여 처음으로 등장했다. 나이는 1991년에 출간된 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*라는 책에서 당시 국제정치학계의 화두였던 미국의 패권쇠퇴론에 대한 반론을 피력했다(Nye 1991). 나이에 따르면, 미국의 패권은 군사력이나 경제력이라는 지표로 보면 상대적으로 쇠퇴하고 있는 것이 사실이지만 소프트 파워라는 개념의 잣대로 보면 여전히 세계를 주도해갈 역량을 갖추고 있다. 그리고 나서 13년이 지난 2004년에 나이는 그동안의 소프트 파워에 대한 논의를 발전시켜서 *Soft Power: The Means to Success in World Politics*라는 책을 내게 된다(Nye 2004).

그런데 2004년의 책이 대상으로 삼고 있는 2000년대 초반의 국제정치 현실은 1980년 후반의 것과는 정반대의 상황으로 연출되었다. 부시 행정부의 세계 전략을 보면 미국이 세계 최강의 하드 파워를 지닌 유일 강대국임은 분명했지만 세계 전략을 원활히 수행할 소프트 파워를 지니고 있는지에 대해서는 의심받는 상황이 창출되었던 것이다. 예를 들어, 9·11 테러 이후에 ‘테러와의 전쟁’을 수행하는 과정에서, 특히 이라크 전쟁을 수행하는 과정에서 미국이 내세운 개입 논리의 정당성에 대한 비판이 제기되었다.

나이의 개념적 도식에서 소프트 파워란 ‘강제나 보상보다는 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력’이다. 특히 국제적 차원에서 소프트 파워는 한 나라의 문화나 민주주의·인권·개인적 기회의 보장 등과 같이 그 나라가 추구하는 정치적 목표와 제반 정책 등에서 우리나라는 매력과 관련된다. 소프트 파워란 어느 나라의 가치체계를 존중하고 그 나라의 본을 따르며 번영과 개방성의 수준을 동경하게 함으로써 그 나라를 뒤따르게 하는 권력이다. 소프트 파워는 국제정치 무대에서 의제를 설정하는 능력이고 국가 행위의

정당성과 도덕성에 기반을 두는 권력이다. 또한 소프트 파워는 하드 파워의 정당한 행사나 보편적인 국제규범의 추구 등과도 밀접한 관련을 갖고 있다. 나이는 이러한 소프트 파워의 여러 측면을 문화, 정치적 가치, 외교의 세 부분으로 요약해서 설명하고 있다.

정치이념이나 가치와 관련하여 나이가 지적하는 미국의 소프트 파워로는 민주주의나 인권의 옹호 및 실천, 개인주의와 자유, 페미니즘 등을 들 수 있다. 또한 정책과 외교와 관련된 미국의 소프트 파워로는 바람직한 국내정책, 외교정책의 내용과 스타일, 국제적 공공재의 제공 등을 들고 있다(Nye 2004, 34-72). 이러한 연속선상에서 나이가 특별히 주목하는 미국의 소프트 파워는 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’로 알려진, 시장경제와 자유민주주의를 골간으로 하는 미국의 정치경제 모델이다. 그야말로 미국의 경험을 바탕으로 하는 제도모델이 글로벌 스탠더드로 보편화되는 과정에서 미국의 소프트 파워가 그 위력을 발휘하고 있다는 것이다. 이렇게 나이가 미국의 소프트 파워를 객관적으로 드러내기 위해서 사용한 지표와 방법론은 그 이후 세계 각국의 소프트 파워를 측정하려는 작업들에 원용되는 ‘소프트 파워’를 발휘하게 되었다. 이러한 학술적 의미와 더불어 소프트 파워의 개념이 지니는 의미는 부시 행정부의 외교정책과의 차별화를 시도하는 오바마 행정부의 외교안보 정책 실세들에 의해 채택됨으로써 그야말로 실천적 파괴력을 획득했다는 점에 있다.

사실 소프트 파워는 원래 본인이 통제하기 어려운 종류의 힘이다. 특히 국제적 맥락에서 자국이 지닌 소프트 파워를 제대로 통제한다는 것은 더욱 어렵다. 소프트 파워의 성공이 낱을 결과에 대해

서는 강자나 약자 어느 누구도 제대로 알 수 없다. 소프트 파워가 성공할 경우 오히려 저항이 생길 수도 있기 때문이다. 예를 들어, 미국 대중문화의 상징인 맥도날드 햄버거를 먹으면서도 반미시위를 벌일 수 있다. 그럼에도 불구하고 소프트 파워의 역풍은 하드 파워의 경우보다는 덜할 수 있다. 왜냐하면 권력이 행사되는 과정에서부터 약자를 끌어들이 수 있는 여지가 있는 권력이 바로 소프트 파워이기 때문이다. 이러한 점에서 소프트 파워는 정보를 공유하는 능력, 즉 신뢰를 얻어내는 능력에 크게 의존한다. 나이도 소프트 파워의 행사 과정에서 정보의 중요성을 강조했다. “정보화 시대를 맞아 다른 나라의 호감을 더 많이 사고 소프트 파워를 강화시킬 가능성이 많은 나라는 이슈를 형성하는 데 도움이 되는 커뮤니케이션 채널이 많은 국가이다”(Nye 2004, 31).

소프트 파워에 대한 논의를 펼친 나이의 궁극적인 관심은 외교정책의 역할로 귀결된다. 미국은 이라크 전쟁을 계기로 소프트 파워에 심각한 훼손을 입었다. 하지만 나이는 미국이 안고 있는 문제는 미국의 문화나 가치, 이념의 실추에 따른 것이 아니라 특정한 외교정책상의 오류에서 발생한 것이라 판단한다. 나이의 인식 속에서 냉전기까지 미국의 소프트 파워는 성공한 작품이었다. 소프트 파워의 전쟁이라는 관점에서 보았을 때 미국이 2차 세계대전에서 승리하고 냉전을 거치면서 소련의 붕괴를 유도해낼 수 있었다는 것이다. 그러나 냉전이 끝나자 미국 정부에서는 소프트 파워에 대한 관심이 저하되고 공공외교에 대한 노력을 경시하게 되었다고 비판한다(Nye 2004, 99-125). 나이에 따르면, 21세기 정보화 시대는 단순한 선전을 넘어서는 공공외교의 필요성이 더욱 강조되는 시기임에도 불구하고

하고 부시 행정부는 오히려 소프트 파워의 외교를 소홀히 취급했다. 이러한 나이의 문제제기는 트럼프 시대 미국의 대외정책에도 적용해볼 수 있는 여지가 매우 크다고 할 수 있다.

3. 스마트 파워의 이해

외교정책의 일환으로 소프트 파워에 접근하는 나이의 논의에서 유의할 점은 그가 소프트 파워의 자율성을 강조하면서도 하드 파워의 중요성을 무시하지는 않는다는 사실이다. 바로 이 대목에서 나이의 스마트 파워의 개념이 진가를 발휘한다. 나이는 2004년 저서의 출간 이후에 하드 파워를 바탕으로 하지 않은 소프트 파워는 없다는 세간의 지적에 적극적으로 대응이라도 하듯이 스마트 파워라는 개념을 좀 더 빈번히 동원하여 하드 파워와 소프트 파워 양자의 관계를 대체관계가 아닌 보완관계로 그리고 있다(Nye 2008).

나이가 개념화하는 스마트 파워란 하드 파워와 소프트 파워를 잘 조합하여 성공적인 전략을 도출하는 권력이다. 일정한 하드 파워의 자원을 보유한 상황에서 소프트 파워가 성공적으로 행사될 경우, 이는 다시 하드 파워를 행사하는 데 유리한 소프트 파워의 환경을 만들어줄 수 있다는 것이다. 결국 하드 파워와 소프트 파워는 양자를 절묘하게 결합하고 활용한다는 스마트 파워의 메커니즘을 통해서 서로 상호작용하면서 신장된다. 스마트 파워의 작동 메커니즘을 밝히는 해법으로 나이가 주목하고 있는 것은 '리더십'의 개념이다. 나이의 논의에 따르면, 하드 파워나 아니면 소프트 파워나를 다루는 '권력자원에 대한 논의'와 그러한 권력자원을 바탕으로 구체적으로 힘을 행사하는 '리더십에 대한 논의'는 구분되어야 한다. 리

더십이 발휘되기 위해서는 권력자원이 필요하지만 권력자원이라고 모두 다 리더십에 의해서 활용되는 것은 아니기 때문이다.

나이에 따르면, 성공적인 리더십을 달성하기 위해서는 하드 파워와 소프트 파워의 권력자원이 상황에 따라 서로 다르게 배합되어야 한다. 그런데 최근 나이가 펼치고 있는 논의에서 한 가지 유의할 점은 권력자원의 종류를 구분할 때 군사력과 경제력을 한 축으로 하고 문화와 이념을 다른 축으로 하는 종전의 구분법에서 상대적으로 모호한 부분으로 남아 있던 '지식 변수'를 둘로 나누고 있다는 것이다. 흥미롭게도 나이는 리더십을 통해서 스마트 파워를 논할 때 하드 파워와 소프트 파워를 두 가지 종류의 '지성'에 비유하고 있다. 하드 파워가 분석적인 지성을 의미하는 인지지성(cognizant intelligence) 또는 IQ(intelligence quotient)라면, 소프트 파워는 자기 극복과 다른 사람에 대한 배려 및 공감적 커뮤니케이션의 능력을 의미하는 감성지성(emotional intelligence) 또는 EQ(emotional quotient)라고 한다.

이렇게 배합된 권력자원을 가지고 리더십을 발휘하는 스타일에도 차이가 있다. 나이는 이러한 리더십의 스타일을 크게 둘로 나누어 이해하고 있다. 하나는 추종자의 행동을 명령하는 데 초점을 두는 '명령적 리더십'이다. 이러한 리더십은 이미 설정된 이해관계의 구도 속에서 추종자들의 이기심을 조정하는 '거래적 기술(transactional skills)'에 주로 의존한다. 다른 하나는 추종자의 행동을 설득하는 데 초점을 두는 '설득적 리더십'이다. 이러한 리더십은 이미 설정된 이해관계의 구도를 넘어서 추종자들의 이기심을 변화시키는 '영감적 기술(inspirational skills)'에 주로 의존한다. 하드 파워



그림 1-2 | 권력자원과 리더십 스타일

출처: 김상배(2014a), p.237

와 소프트 파워가 서로 보완적인 것처럼 이러한 두 가지 종류의 리더십은 상호 배타적이지 않고 매우 밀접하게 연관되어 있다.

이러한 구분에 따라 다소 혼란스러운 논의를 펼치고 있는, 권력 자원과 리더십에 대한 나이의 주장을 간결하게 정리해보면 <그림 1-2>과 같다. <1-영역>과 <4-영역>은 나이가 종전에 하드 파워와 소프트 파워라고 일차원적으로 구분한 영역이어서 이해하기가 쉽다. 우선 <1-영역>은 하드 파워 자원에 기댄 명령적 리더십과 거래적 기술의 영역이다. 상대방이 원하지 않는 것을 강제적으로 하도록 만드는 것으로, 주로 군사력을 바탕으로 하여 위협, 공포, 강제 등의 형태로 작동한다. 한편 <4-영역>은 소프트 파워 자원에 기댄 설득

적 리더십과 영감적 기술의 영역이다. 자신이 원하는 바를 상대방이 원하도록 만드는 것으로, 설득과 주장을 통해 사람들을 끌어들이고 친화하게 만드는 능력이다. 스마트 파워의 논의에서 쟁점이 되는 부분은 나머지 두 영역의 권력자원과 리더십에 대한 논의이다.

<2-영역>은 하드 파워 자원에 기댄 설득적 리더십과 영감적 기술의 영역이다. 주로 경제력을 바탕으로 상대방에게 자신이 원하는 것을 하도록 설득하고 유인하는 것으로, 보상의 메커니즘에 의존한다. 보상은 위협보다 훨씬 낮지만 그것을 없애겠다는 암시만으로도 효과적인 위협이 될 수 있다. 실제로 상호 의존 관계에서 힘의 불균형은 덜 의존적인 쪽에 권력을 안겨준다. 또한 하드 파워를 기반으로 한 실력이라도 그것이 영감적 스타일로 동원된다면 그 자체가 매력적이 되기도 한다. 아무리 협박자라도 그가 비전과 신념을 가지고 성공해서 명성을 얻는다면 폭력적인 행동에도 불구하고 사람들은 그를 따른다. 이와 관련해서 나이는 공포에 질린 인질이 납치범에게 순종하다가 애정을 느끼게 된다는 ‘스톡홀름 증후군’의 사례를 소개하고 있다. 한편 이 영역에서 작동하는 유인의 과정에는 경제력뿐만 아니라 IQ에 기반을 둔 지적 능력도 중요한 권력자원으로 작용한다 (Nye 2008, 39).

<3-영역>은 소프트 파워 자원에 기댄 명령적 리더십과 거래적 기술의 영역이다. 비물질적 자원을 동원하여 상대방이 원하지 않는 것을 하게 만드는 것으로, 나이는 조직관리 기술과 마키아벨리적 정치기술을 사례로 들고 있다. 리더는 자기에게 보고되는 정보를 관리하고, 채용과 해고를 통해서 인력을 통제하며, 조직의 각종 규정과 제도를 창출·유지·변화시킴으로써 리더십을 행사한다. 일종의 조

직 관리자인 셈이다. 또한 리더는 조직 내의 추종자들이 원하는 목적을 추구할 뿐만 아니라 조직 외부의 청중과 협상하여 신뢰망을 구축하는 정치기술을 발휘해야 한다. 오늘날과 같은 커뮤니케이션의 시대에는 군사적 리더십조차도 이러한 조직관리 기술과 정치기술을 필요로 한다. 나이가 ‘정치지성’이라고 부르는 이러한 기술들은 소프트 파워 자원이 명령적이고 거래적인 목적을 위해서도 활용될 수 있는 사례이다. 어쩌면 소프트 파워라는 것은 그 자체로 선이 아니며 항상 하드 파워보다 좋은 것도 아니다. 나이의 말처럼 “마음을 비트는 것이 팔을 비트는 것보다 더 선한 것은 아니다”(Nye 2008, 43).

이러한 구도에서 보았을 때 나이가 말하는 스마트 파워란 무엇인가? 스마트 파워란 다름 아니라 하드 파워 자원과 소프트 파워 자원을 활용하여 명령적·거래적 기술과 설득적·영감적 기술을 적절하게 조합하는 리더십의 능력이라고 할 수 있다. 다시 말해 <그림 1-2>의 네 영역을 잘 섞는 능력인 것이다. 그렇다면 여기서 추가적으로 제기되는 질문은 어떻게 섞느냐의 문제라고 할 수 있다. 이러한 질문에 대해서 나이는 상황에 맞게 적절히 대처하는 리더십의 지적 능력, 즉 ‘상황지성(contextual intelligence)’이라는 개념을 통해서 대답하고 있다. 나이가 말하는 상황지성이란 1) 전개되는 상황을 이해하는 능력, 2) 대세에 편승하여 행운을 창출하는 능력, 3) 전반적인 맥락과 추종자들의 요구에 따라 자신의 스타일을 적응시키는 능력 등으로 요약된다. 상황지성을 발휘하기 위해서는 문화적 맥락의 차이, 권력자원의 분포, 추종자들의 필요와 요구, 시간적 시급성, 정보의 흐름 등을 제대로 파악하는 능력을 갖추어야 한다.

이러한 맥락에서 보면, 스마트 파워 개념의 핵심은 주어진 상황

에서 문제점을 파악하고 추종자들의 요구를 반영하여 목표를 달성해내는 ‘상호작용의 기예(interactive art)’ 또는 일종의 ‘지혜’라고 할 수 있다. 하드 파워와 소프트 파워를 각각 IQ와 EQ에 비유한 것의 연속선상에서 유추해볼 때, 나이가 말하는 스마트 파워는 일종의 소셜 지성(social intelligence) 또는 SQ(social quotient)에 비유해볼 수 있을 것이다. SQ로 이해된 상황지성의 시각에서 보면, 하드 파워가 좋은가 소프트 파워가 좋은가 또는 거래적 리더십과 영감적 리더십 중 어느 것이 더 바람직한가를 묻는 것은 올바른 질문이 아니다. 오히려 특정한 상황에서 어떠한 권력자원과 어떠한 리더십 스타일을 어떠한 방식으로 결합하느냐가 중요한 문제이다.

III. 공공외교의 세계정치: 매력론의 시각

2000년대 초·중반부터 국내 학계에서는 매력(魅力)에 대한 논의가 제기되었다. 소프트 파워에 대한 논의를 바탕으로 공공외교의 숨은 공식에 대한 단서를 밝히고자 했다는 점에서 그 연구사적 의미가 있다(평화포럼21 편 2005; 손열 편 2007). 조지프 나이도 소프트 파워 개념의 핵심으로 ‘당기는 힘(attractive power)’의 요소를 지적하고 있다. 그러나 여기에서 주목하는 매력은 이러한 소프트 파워의 측면을 번역한 것은 아니다. 매력은 소프트 파워의 개념적 충분조건이 아니다. 역으로 소프트 파워가 매력의 개념을 모두 포괄하지도 못한다. 오히려 매력은 중견국 한국이 처한 새로운 권력정치와 공공외교의 현실을 담아내기 위해서 새로이 제안한 개념으로 보아야 한다. 그렇

다면 매력의 본질은 무엇이며 매력은 어떻게 발휘되는가?

매력의 ‘홀릴 매(魅)’ 자에서 연상되는 이미지는 소프트 파워라기보다는 차밍 파워(charming power)에 가깝다. 사실 매력의 사전적 의미는 ‘마음을 호리어 끄는 힘’이다. 매력의 개념은 그 정체가 무엇인가라는 질문에서 출발해서 이러한 매력을 어떻게 가공하고 매력을 효과적으로 발산하기 위해서는 무엇을 어떻게 할 것인가의 문제로 구성된다. 이러한 과정에서 매력 개념에 대한 정의를 단번에 내릴 수는 없다. 하지만 매력 개념의 몇 가지 핵심적 요소들을 추출하여 공공외교의 방향을 모색하는 데 힌트를 얻을 수는 있다. 여기에서는 매력 개념의 뼈대를 이루는 요소로 머리의 힘, 포장의 힘, 마음의 힘, 제도의 힘, 규범의 힘, 지혜의 힘 등을 제시하고자 한다(평화포럼21 편 2005).

1. 지식 기반 실력이 발산하는 매력

실력, 즉 하드 파워도 매력을 구성한다. 매력이라고 해서 소프트 파워에만 관련되는 것은 아니다. 실력을 갖추는 것도 매력이다. 먼저 한국이 지금과 같은 경제력을 이룩한 과정이 떠오른다. 40~50년 전을 생각해보면 그 사이의 경제 성장 경험이 한국의 매력임은 분명하다. 동시에 우리는 민주주의를 이루어내기도 했다. 최근에 와서는 IT산업 분야에서 세계를 선도하는 인터넷 강국으로 불리기도 한다. 특히 그중에서도 지식 자원과 관련된 물질적인 상품을 만드는 능력이 공공외교와 관련된다. 이를테면 스마트폰이나 자동차나 첨단 무기를 만드는 능력도 매력이 된다. 우리의 일상생활에서 실력이 매력으로 여겨지는 것처럼 국가 간의 관계에서도 실력은 매력을 얘기할

때에 그 바탕을 이룬다.

이런 점에서 매력은 상대의 머리(mind)를 사로잡는 지식의 힘, 즉 지력(知力)을 바탕으로 한다. 이렇게 이성에 호소하여 상대를 홀리는 힘은 우리가 기술·과학·지식(통칭하여 지식)이라고 지칭하는 것에서 비롯된다. 이러한 지식은 기본적으로 실력 자원으로 이해될 수 있지만 동시에 매력의 구성 요소이기도 하다. 사실 어떤 사람이 남들에 비해 똑똑하다는 것은 그의 매력이 된다. 내가 어렵듯이 알고 있는 생각을 명쾌하게 정리하여 언어화해주는 친구는 매력적이지 않을 수 없다. 마찬가지로 국가의 경우에도 뛰어난 지적 자산을 바탕으로 경제 발전이나 부국강병을 이룩한 나라는 이웃 나라의 선망의 대상이 아닐 수 없다. 이는 가장 넓은 의미에서 본 ‘보편적 지적 능력’이다.

이렇게 보면 군사력이나 경제력을 바탕으로 한 물질적인 삶의 향상, 즉 실력 그 자체가 한국의 매력이자 공공외교의 중요한 아이템이라고 할 수 있다. 한국은 한국전쟁의 폐허를 딛고 일어서 이제 ‘원조를 받는 나라’에서 ‘원조를 주는 나라’가 되었다. 이런 점에서 ‘하드 파워의 소프트 파워’를 잘 살려 공공외교의 아이템을 발전시키는 것이 중요하다. 19~20세기에는 무기와 상품을 만드는 기술이 국가적인 차원에서 본 핵심적인 능력이었다면, 최근에는 정보와 데이터, 지식을 다루는 기술이 21세기 국력의 핵심으로 부상하고 있다. 이렇게 정보와 데이터, 지식을 생산하고 공급하며 활용하는 능력은 이른바 4차 산업혁명 시대를 선도하는 역량으로 강조되고 있다.

이러한 능력을 계속 배양해 나가는 일은 국력의 핵심인 동시에

이를 대내외적으로 홍보함으로써 국가적 매력을 발산할 수 있는 중요한 항목이다. 즉, 실력을 공공외교로 잇는 메커니즘에 해당하는 부분이다. 흥미롭게도 이 분야에서 한국은 꽤 능력이 있다고 평가된다. 디지털 또는 사이버 역량을 놓고 볼 때 세계에서 다섯 손가락 내지는 열 손가락 안에 들어가는 국가로 거론된다. 이는 한국의 기업들이 각 분야에서 이룩한 성과를 바탕으로 한다. 요컨대 소프트 파워가 중요한 개념이긴 하지만 여전히 하드 파워도 중요하고 소프트 파워의 기저에는 하드 파워의 성격이 깔려 있다는 점을 강조하고 싶다.

2. 국가 브랜드와 정책 및 지식공공외교

매력은 그것을 가공하고 포장하는 기예(技藝)에도 크게 의존한다. 사실 아무리 심금을 울리는 고급문화라도 촌스러운 용기에 담겨 있으면 매력이 없다. 아무리 좋은 제품이라도 촌스럽고 거칠게 포장하면 사고 싶지 않다. 간혹 겉으로 보이는 포장이 제품의 내용을 빛나게도 한다. 물론 품질이 좋아야 하지만 말이다. 이런 점에서 매력은 포장하는 능력과 밀접히 관련이 있다. 실력이 있다고 잘난 척만 하다 보면 자칫 비(非)호감으로 흐를 수 있다. 경우에 따라서는 기교를 담아서 그 실력을 그럴듯하게 잘 포장하는 과정이 필요하다. 오늘날 국가 브랜드나 이미지를 강조하는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.

실력을 시대적인 특성에 맞도록, 그것을 수용하는 상대방의 기대에 부응하도록 가공해서 전달하는 능력 또한 굉장히 중요하다. 이러한 과정에서 '지식'은 도구적인 맥락에서 매력을 가꾸는 데 활용된다. 최근 공공외교에 대한 논의에서 '지식'이 중요한 매력자원으

로 강조되는 것도 이러한 '지식'이 매력의 구체적인 조건들을 항상 시킬 수 있는 직접적인 수단이기 때문이다. 최근 IT산업 분야에서 거둔 성공이 한국 기업과 국가의 이미지를 높인 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 점에서 미디어는 국가의 매력을 가공하는 매력의 '도구론적 측면'이라고 할 수 있다.

그러다 보니 최근 외교부의 조직 구성에도 변화가 생겼다. 정책공공외교나 지식공공외교와 같은 담당 부서들이 생긴 것이다. 공공외교가 어느 한 나라의 정부가 상대 국가의 국민을 대상으로 하는 외교라면, 정책공공외교는 상대 국가의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 엘리트층을 집중적으로 겨냥한 외교이다. 가령 북한 문제와 관련하여 미국의 여론 주도층을 대상으로 주기적으로 만나서 한국의 입장을 설명하고 협력의 필요성을 피력하는 공공외교 활동을 떠올려볼 수 있다. 이는 전통적으로 활용되어온 정책공공외교 활동이다. 이에 비해 최근에는 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 다양한 소셜 미디어를 활용한 정책공공외교가 추진된다. 이런 점에서 보면 외교부의 홈페이지 자체가 굉장히 중요한 정책공공외교의 창구이다.

지식공공외교는 지식을 다루는 문제와 관련이 있다. 이와 관련하여 빅데이터 분석 기법을 활용한 빅데이터 외교의 필요성이 거론되고 있다. 예전에는 설문조사를 통해 파악했을 여론이나 정세를 매스미디어나 소셜 미디어에서 생성되는 수많은 데이터들을 분석하여 파악하는 것이다. 굉장히 큰 규모의 데이터에서 패턴을 추출하여 개별적인 데이터에선 볼 수 없었던 어떤 흐름을 읽어내는 작업이다. 다양한 분석 기법들이 생기고 있고, 그것을 외교에 활용하는 방식 자체도 활발하게 실험되고 있다. 이 밖에도 상대국의 국민에게 한국

에 대한 새로운 지식을 제공해주는 활동도 지식공공외교의 일환으로 이해되고 있다.

3. 한류와 문화공공외교

매력은 궁극적으로 사람의 마음을 감동시키는 능력으로 귀결된다. 구체적으로 설명할 수는 없지만 마음을 움직이게 하는 무언가를 통해서 설득되고 동의하게 된다. 어쩌면 마음을 움직이는 힘이라는 것은 매력의 가장 중요한 요소일지도 모른다. 이런 점에서 매력은 상대의 가슴(heart)을 풀어내는 마음의 힘, 즉 심력(心力)을 바탕으로 한다. 이렇게 가슴으로 풀어서 상대를 홀리는 힘은 우리가 문화라고 지칭하는 것에서 비롯되는데, 이는 매력의 '존재론적 측면'이라고 할 수 있다. 이는 상대방의 이성보다는 감성에 호소하는 힘이다. 우리가 곧잘 얘기하는 문화의 특수성, 선진국의 대중문화, 한류(韓流) 열풍 같은 것들이 이와 관련된다.

어떤 나라가 다른 나라 사람들의 관심과 선망의 대상이 되는 가장 큰 이유 중의 하나는 그 나라의 문화가 주는 특수한 매력인 경우가 많다. 최근 문화외교에 대한 논의에서는 매력적인 대중문화와 그것에 담기는 가치를 강조하고 있다. 20세기 후반 미국의 대중문화의 성공이나 1980~1990년대 동아시아 대중문화의 전파, 그리고 이러한 연속선상에서 본 최근 한류의 성공도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이 밖에도 한국의 전통문화, 음식문화, 한국어 등도 중요한 매력자원이다.

이러한 맥락에서 볼 때 K-팝 한류를 빼놓을 수 없다. 2018년에는 BTS(방탄소년단)가 빌보드 차트 1위를 차지했다. 다른 문화권 사

람들의 마음을 움직이고 한국적이면서도 세계적인, 한국의 또는 한국 엔터테인먼트 기업의 매력 모델이라고 할 수 있다. BTS는 이러한 한국 대중문화를 전 세계 팬들에게 알리는 엄청난 영향력을 발휘하고 있다. 그런데 공공외교의 관점에서 보면 그들이 공연장을 떠난 후 전 세계 팬들이 갖게 된 한국 문화에 대한 관심을 누가 더 충족시켜줄 것인가 하는 질문을 제기할 수 있다. 떠들썩하게 축제를 벌이고 난 다음에 공연장은 누가 치울 것인가? 그런 차원에서 공연장을 전체적으로 관할하는 시스템, 공공의 이름으로 관장해주는 외교가 필요하다.

이미 관광, 음식, 언어, 예술 등 다양한 부분에서 문화교류가 진행되고 있다. 하지만 그 과정에서 유념해야 할 점은 우리 문화가 갖고 있는 어떤 우수성을 자랑하는 방식만 고수하는 것은 지양해야 한다는 것이다. 경우에 따라서는 우리 문화의 특수성을 발견해주는 수용자가 우수하기 때문에 한류가 가능했다고 해석할 수도 있다. 어떤 가치가 존재하기 위해서는 쌍방향성의 메커니즘이 분명히 작동하고 있음을 깨달아야 한다. 이처럼 발신자와 수용자의 상호작용 측면에서 문제를 풀어 나가는 외교활동을 문화공공외교로 이해할 수 있다.

4. 정책 및 제도모델의 전파

일을 하는 방식이나 그것을 뒷받침하는 제도 역시 매력을 구성하는 요소이다. 매력을 갖춘 어떤 조직 또는 국가의 독특한 작업방식이나 모델 자체도 매력이 될 수 있다. 매력적인 첨단제품과 대중문화를 생산하는 기업모델과 정부정책, 그리고 기타 사회제도 등은 그 나라

워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스, 그리고 서울 컨센서스

시장경제와 자유민주주의 체제의 도입을 통해 국가 발전을 이룩한 모델을 워싱턴 컨센서스라고 부른다. 1980년대에 미국이 자신의 가치나 제도, 정책을 범세계적으로 세일즈하면서 쓰기 시작한 용어이다. 2000년대에 접어들어 중국의 국력이 커지면서 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)라는 말이 등장했다. 동아시아 나름대로의 정치사회적인 특성이 있으니 중국식의 보호주의적이고 권위주의적인 방식으로든 시장경제를 수용하여 발전시킬 수 있다는 것이다. 이런 시각에서 보면 미국과 중국은 정치경제의 발전을 이루어 나가는 모델이라는 점에서도 경쟁을 하고 있다.

한국의 경우를 생각해 보면, 개발독재로 얻어낸 경제성장이 있고 민주화 운동을 통해 이룩한 정치적 성숙이 있다. 이것을 하나의 모델로 만들면 어떨까? 권위주의에서 시작했지만 나름대로의 경로를 개척해 민주화를 달성한, 말하자면 베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스를 동태적으로 엮어낸 모델이다. 이러한 한국의 경험과 구조적인 변동의 핵심을 적극적으로 개념화하여 서울 컨센서스(Seoul Consensus)라고 부를 수 있다. 이는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스 사이에서 고민하는 개도국에 또 다른 선택지를 제시할 수 있을 것이다.

에 대해 배우고 싶게 만드는 매력의 요소이다. 학업 능력이 뛰어난 학생은 자기만의 독특한 공부 방법이 있다. 그런 학생으로부터는 지식 자체를 배울 수 있고 지식을 다루는 방식도 배울 수 있다. 국제정치에서의 매력에도 그런 일면이 있다.

최근 한국형 경제발전 모델의 매력이 거론되는 것은 바로 이러한 맥락과 맞닿는다. 한국의 제품이나 대중문화에 대한 관심의 이면에는 사회경제적 삶의 영역에서 한국이 이룩한 지난 50여 년 동안의 성과가 자리 잡고 있다. 한국전쟁 이후에 원조를 받는 나라에서 21세기에 원조를 주는 나라로 우뚝 선 경험이 있다. 이러한 성공을

일궈낸 한국의 기업모델과 기타 제도들은 비슷한 발전 경로를 밟아 가려는 국가들에는 닮고 싶은 대상이다. 최근 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스의 모델을 아우르는 서울 컨센서스의 모델에 대한 관심이 높아지는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

5. 보편적 가치와 규범외교

매력은 도덕적이고 보편적인 규범을 전파하는 힘과도 불가분의 관계를 맺고 있다. 아무리 실력이 있고 기교가 있으며 감동이 있고 좋은 방법이 있다고 해도, 매력은 궁극적으로 인류가 추구하는 보편적인 인권의 가치와 민주주의에 기여하는 방식으로 발산되어야 한다. 부당하고 부도덕한 방식이 되어선 안 된다. 특히 이는 최근 한국 사회에서 중요하게 여겨지는 항목이다. 더 나아가 이는 우리가 갖고 있는 평화에 대한 신념이나 가치를 대외적으로 주창하는 능력과도 연결된다.

이런 점에서 매력은 보편적 규범을 제시하는 힘, 즉 덕력(德力)과 통한다. 현실적으로 어떤 나라가 다른 나라 사람들의 존경과 부러움의 대상이 되는 이유는 그 나라 특유의 문화나 효율적인 제도 때문일 수도 있겠지만, 그 나라가 대내외적으로 행하는 바가 당시의 국제사회 전체에 구현되고 있는 보편적 이념이나 규범에 부합하기 때문이기도 하다. 이는 매력의 '규범론적 측면'이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 모범적으로 행함으로써 도덕적 우위를 확보하는 규범의 힘은 매력을 발산하는 매우 중요한 요소이다. 이러한 힘은 국내적으로는 민주주의의 이념과 제도를 통해서 나타나고, 대외적으로는 국제사회의 발전에 참여하는 기여외교나 봉사외교 등

의 형태로 나타난다.

사실 이러한 종류의 힘을 바탕으로 규범을 세우는 것은 강대국의 몫이었다. 권력을 가진 쪽이 옳고 그름까지 정하는 것이 국제정치에서는 다반사였다. 이에 비해 최근에 강대국마저도 지켜야 할 보편적인 가치를 논하자는, 비(非)강대국 또는 중견국의 규범외교에 대한 관심이 커지고 있다. 만약에 중견국이 규범을 세울 수 있다면 한국이 내세울 수 있는 규범은 무엇일까? 지난 정부에서 ‘신뢰외교’라는 말을 썼고 현 정부에서도 마찬가지로 이러한 신뢰의 요소를 외교에서 강조하고 있다. 이러한 한국 외교의 규범적 성격을 ‘어진(仁)외교’라는 개념으로 발전시켜보면 어떨까?

중견국 규범외교의 사례로 전통안보 분야에서 모색했던 평화외교를 떠올려보자. 이러한 관점에서 보면 한국이 추진하는 개발협력외교도 공공외교이자 규범외교의 아이템이라고 할 수 있다. 그런데 공공외교의 차원에서 한국이 평화외교와 개발협력외교를 추진하여 성공시키기 위해선 무엇보다도 우리가 가진 협소한 국익에 대한 관념을 넘어서는 것이 중요하다. 2018년에는 제주도에서 예멘인들의 난민 신청을 둘러싼 논란이 벌어지기도 했다. 이는 중견국으로서의 한국의 규범외교적 입장과 개방적 국가 이익의 문제를 고민하게 했다.

6. 상황지성과 네트워크 외교

끝으로 생각해보아야 할 매력의 비결은 앞서 말한 다섯 가지 매력의 요소를 상황에 맞게 적재적소에 활용하는 지혜의 힘, 즉 지력(智力)이다. 이는 매력자원의 보유 자체를 넘어서 교묘하게 행(行)함으로

써 상대의 마음(心)을 홀리는 힘이다. 이는 상황에 맞추어 문제를 해결하는 매력의 ‘전략론적 측면’이다. 전략으로서 매력의 요체는 상대방의 존경과 사랑을 받기 위해 자신의 매력을 은연중에 교묘하게 발산해야 한다는 것이다. 상대방의 존경과 사랑을 너무 노골적으로 요구하다가는 오히려 빈축과 경멸을 자초하기 일쑤이다. 이는 야구 경기에서 아무리 만루 홈런을 칠 역량이 있는 타자라도 풀 스윙만을 휘두르다가 스트라이크 아웃을 당하느니 그라운드의 상황에 따라서 단타를 칠 수도 있고 2루타 혹은 3루타를 칠 수도 있으며 경우에 따라서는 번트를 대는 유연성이 필요한 것과 같은 이치이다.

이러한 관점에서 보면 공공외교의 핵심은 아무래도 ‘지혜’이다. 이러한 지혜의 힘은 정치와 외교의 핵심이기도 하다. 상황에 맞추어 대처하는 지혜, 말하자면 ‘상황지성’이 필요하다. 특히 오늘날에는 다양한 행위자들이 이 지혜를 모으는 과정에 참여하는 일의 중요성이 커지고 있다. 인터넷을 기반으로 한 ‘집합지성(collective intelligence)’이 가능한 시대인 것이다. 정치와 외교 차원에서도 국민 사이에 공동의 가치와 이념을 형성하고 상호 이해의 기반을 넓혀가는 과정이 점점 더 중요해지고 있다. 최근 자국의 매력을 대외적으로 널리 알리는 활동을 단순한 민간교류의 차원이 아닌 네트워크 공공외교로 이해하려는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

이상에서 살펴본 매력에 대한 논의를 통해 베일에 싸인 소프트 파워의 생성 공식을 엿볼 수 있다. 그러나 그 생성 비법을 알아냈다고 해도 쉽게 베낄 수 없다는 것이 또한 소프트 파워라는 힘이 갖는 아이러니이다. 사실 약자의 입장에서는 하드 파워를 베끼는 것보다 소프트 파워를 베끼는 것이 더 어려울 수 있다. 아무리 열심히 해도

공공외교의 매력 차원, 특히 지혜의 힘에 대한 논의를 좀 더 구체적으로 이해하기 위해서 야구 경기에서 비유를 하나 들어보자. 국내 야구 KBO리그에서의 좋은 성적을 바탕으로 2013년 미국 야구 메이저리그에 진출해서 큰 성공을 거둔 류현진 선수의 실력과 매력에 대한 이야기이다. 류현진 선수는 메이저리그 투수들 중에서 가장 빠른 공을 던지는 선수는 아니다. 평균 최대 구속 91~92마일의 공을 던지는 류현진 선수에 비해 메이저리그에는 100마일 이상의 강속구를 던지는 투수들이 즐비하다. 그럼에도 류현진 선수가 막강한 강속구 투수들과 어깨를 겨루며 성공할 수 있었던 비결은 무엇일까?

아마도 그 비결은 류현진 선수의 '상황지성'에서 찾을 수 있을 것 같다. 류현진 선수가 던지는 공의 구종은 대략 네 가지로 알려져 있다. 90마일이 넘는 빠른 공을 던져 승부하는 것 외에도 위에서 아래로 떨어지는 커브, 좌우로 휘어 나가는 슬라이더, 그리고 느리게 속도를 조절하는 체인지업도 던진다. 물론 이외에도 다른 구종의 변화구도 던질 것이다. 여하튼 이들 구종은 모두 각각 류현진 선수의 실력을 반영한다. 다른 선수들은 던지지 못하는 구종을 던질 수 있는 류현진 선수만의 매력이 있다. 그런데 류현진 선수의 진가는 이들 구종을 던질 수 있는 실력과 매력에만 있지 않다.

오히려 상대 타자가 누구이냐에 따라서 이들 구종을 적절히 조합해서 잘 던짐으로써 타자의 타이밍을 뺏는 능력에서 그 진가를 찾아야 한다. 실제로 류현진 선수는 나이에 비해서 성숙한 '멘탈'을 바탕으로 상대 타자와 상황에 맞추어 경기를 운용하는 능력을 지닌 선수로 알려져 있다. 이러한 능력은 다른 아닌 바로 '상황지성', 즉 '전개되는 상황을 이해하고 대세에 편승하여 전반적인 맥락과 추종자들의 요구에 따라 자신의 스타일을 적응시키는 능력'이다.

강대국에 버금가는 소프트 파워나 매력자원을 창출하기는 쉽지 않을지도 모른다. 사정이 이렇다 보니 공공외교를 추구하는 중견국의 입장에서는 소프트 파워 또는 매력의 개념만을 갖대로 삼아 마냥 고

민하는 것만이 능사가 아닐 수도 있다. 특히 강대국 미국의 세계전략이라는 문제의식에서 출발한 소프트 파워의 개념을 중견국 공공외교의 사례에 그대로 적용하면 엉뚱한 방향으로 길을 갈 우려마저 있다.

IV. 중견국 공공외교 이론의 모색

1. 네트워크 시각의 도입

소프트 파워와 스마트 파워라는 개념에 주목해야 하는 이유가 있다. 이들 개념은 2000년대 후반에 미국의 오바마 행정부에 의해 적극적으로 채택되면서 '단순한 개념'이 아니라 우리의 국제정치적 삶에 영향을 미치는 '엄연한 현실'로 부상했기 때문이다. 오바마 행정부의 외교안보정책 실세들은 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 섞는 스마트 파워를 지향할 것임을 명시적으로 천명한 바 있다. 이후 스마트 파워의 개념과 정책은 미국의 세계전략 전반의 변화뿐만 아니라 동아시아 정책, 좀 더 구체적으로는 한반도 주변정치의 방향을 주도했다. 또한 한국의 외교 전략도 소프트 파워와 스마트 파워의 개념을 수용하고 관련 정책을 모방하려는 경향을 보이고 있다. 그런데 바로 이러한 점이 공공외교를 모색하는 중견국의 시각에서 보면 그 개념을 그대로 수용하기보다는 뒤집어서 되새겨보아야 할 여지를 남긴다.

소프트 파워에 사용하고 있는 '부드러운 힘'이라는 은유의 활용은 합리적인 권력 논의를 회피하고 더 나아가 그러한 권력이 생성되

는 과정을 은폐함으로써 미국이라는 강대국의 이데올로기로 작용할 가능성이 높다. 기본적으로 소프트 파워는 하드 파워의 모자라는 부분에 소프트 파워를 보완하고 이를 똑똑하게 섞어서 쓴다는 개념이다. 야구 경기에 비유하면, 하드 파워가 일종의 선발투수라면 소프트 파워는 구원투수인 셈이다. 따라서 소프트 파워라는 구원투수는 그 이전에 하드 파워라는 선발투수가 어느 정도 상대 팀의 타선을 막아준 이후에 등판해야 그 진가를 발휘해서 세이브를 올릴 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 기본적으로 소프트 파워는 원래 하드 파워를 충분히 갖추고 있는 강대국의 사치스러운 고민인지도 모른다. 따라서 하드 파워도 변변히 갖추지 못한 비강대국이 하드 파워의 열세를 소프트 파워의 신장으로 만회해보려고 시도하는 것은 어쩌면 일종의 신기루와 같을지도 모른다.

나이가 소프트 파워에 대한 논의에서 철저하게 그 생성 과정의 비법을 밝히기를 거부하는 것도 소프트 파워를 모방하려는 비강대국의 시도를 좌절시킨다. 마치 최고급 레스토랑에 가서 맛있는 음식을 사먹을 수는 있지만 그 음식의 조리법에 대해서는 물어볼 수 없는 상황을 연상시킨다. 음식 재료의 질이나 요리사의 실력에 대한 논의 없이 피상적인 요리 방법에 대한 논의만 무성하다고나 할까? 사실 나이는 권력 논의에서 소프트 파워의 비법을 해부하는 대신에 그것을 적당한 수준에서 얼버무려 제시함으로써 그것이 생성되는 물적, 지적, 그리고 제도적 기반에 대한 논의를 회피하고 있다. 만약에 강대국이 아닌 나라들이 이러한 사정을 제대로 고려하지 않고 선불리 소프트 파워라는 그럴듯해 보이는 개념만을 가져다 쓰려고 한다면 오히려 큰 낭패를 볼 우려마저 있다. 이런 점에서 볼 때 중견국

공공외교의 잣대가 되는 개념의 개발을 위해서는 소프트 파워의 생성 공식에 대한 좀 더 면밀한 탐색이 필요하다.

중견국 공공외교의 새로운 잣대를 고민하기 전에 먼저 필요한 것은 ‘중견국(middle power)’이라는 존재적 위상에 대한 인식이다. 중견국이란 강대국도 아니고 약소국도 아닌 국가를 지칭하는 상대화된 개념이다. 따라서 중견국을 어떻게 규정하느냐가 관건일 수밖에 없다. 기존의 중견국 연구에서는 중견국의 개념을 행위자가 보유하고 있는 군사력이나 경제력과 같은 자원권력의 객관적 지표를 통해서 파악하거나 이와 병행하여 행위자들이 내보이는 행태적 속성이나 기질에 의거하여 파악했다. 이러한 관점에서 보면 국제정치 현실에는 강대국도 아니고 약소국도 아닌 그 중간 규모의 능력을 지니고 있거나 중견국의 행태를 보이는 동류 집단의 국가들이 존재하는 것이 사실이다. 이러한 기준은 국제정치에서 중견국의 범주를 논하는 전제가 될 수밖에 없다. 한국이 최근 중견국으로 인식되는 이유도 이러한 속성론의 잣대를 일정 부분 통과했기 때문이다(김상배 2014b).

그러나 이러한 속성론만으로 중견국의 소프트 파워나 매력 또는 공공외교의 본질을 제대로 가늠할 수 없다. 기존의 속성론으로는 상대적으로 객관적 지표로 파악되는 하드 파워를 측정하여 중견국을 규정할 수 있다. 하지만 기본적으로 주관적이고 관계적인 맥락에서 감지되는 소프트 파워의 분야에는 적용하기 쉽지 않다. 사실 속성론의 관점에서는 아무리 소프트 파워를 충분히 보유하고 있더라도 실제 세계정치 과정에서 이를 활용하여 상대방을 설득할 수 있느냐는 별개의 문제이다. 게다가 기존의 속성론은 어느 나라가 중견

국인지를 판별하는 데는 유용하지만 그 나라가 어떠한 역할을 하는지에 대한 설명을 하기에는 부족했다. 다시 말해 속성론은 멤버십의 조건을 제시할 수 있지만 전략적 행위의 내용을 설명하지는 못한다. 행태적 속성이나 기질에 대한 논의로 부분적으로 이러한 논제들을 탐구할 수 있겠지만, 이도 역시 행위자 차원의 고정된 속성으로 환원하는 시각을 취하고 있다(김상배 2014b).

따라서 중견국이 취하는 매력 전략이나 공공외교의 내용을 제대로 이해하기 위해서는 중견국의 개념 자체를 행위자의 속성이 아닌 시스템상의 구조적 위치로부터 논하는 발상의 변화가 필요하다. 왜냐하면 중견국으로 구분되는 국가가 내보이는 특정한 행태는 그 국가가 주위의 다른 국가들과 맺는 관계의 패턴, 즉 네트워크의 구조와 그 구조하에서 그 국가가 차지하는 위치와 밀접히 관련이 있기 때문이다. 특히 소프트 파워나 매력이라는 변수는 국가들 간에 형성되는 관계적 맥락이나 어느 국가가 시스템 전체에서 차지하는 위상 등을 고려하여 이해해야 한다. 다시 말해 어느 나라가 매력적이라고 느끼는 이유는 그 나라의 고유한 속성 때문이기도 하겠지만, 많은 경우에 예전부터 있어왔던 그 나라와의 관계나 국제사회에서 그 나라가 맡고 있는 역할에서도 기인한다. 그야말로 소프트 파워와 매력은 네트워크의 시각에서 이해해야 하는 개념이다.

여기서 네트워크의 시각이 의미하는 바는 중견국인 어느 나라가 보유한 자원이나 속성보다는 주변의 다른 나라들과 맺는 관계적 맥락에 주목하라는 것이다. 강대국이 아닌 중견국의 입장에서는 자신이 어떻게 하느냐보다는 주위 네트워크의 구도가 어떻게 짜이느냐가 더 중요할 수 있기 때문이다. 이러한 네트워크의 시각은 상

호 연결된 노드(node)들이 모여서 형성한 네트워크가 개별 노드들의 행위를 제약하거나 촉진하는 구조를 만든다는 점에 착안한다. 다시 말해 여러 노드들이 서로 연결되어 교류하면서 네트워크를 형성하기 위해서는 나름대로의 규칙 또는 패턴이 있어야 하는데, 이러한 규칙과 패턴은 노드들의 행위에 의해서 생성되지만 역으로 노드들의 행위와 노드들 간의 흐름에 영향을 미치는 일종의 구조로 작동한다는 것이다. 이러한 네트워크의 시각은 최근 학계에서 관심을 끌고 있는 네트워크 이론의 시각을 원용했다(김상배 2014b).

이러한 시각에서 볼 때, 소프트 파워의 개념을 원용하여 진행되고 있는 국내외의 공공외교 연구는 관계적 맥락에서 작동하는 커뮤니케이션의 세계정치를 지나치게 단순화해서 파악한다는 아쉬움을 남긴다. 무엇보다도 기존의 소프트 파워와 공공외교 연구는 각 (국가) 행위자들이 지니고 있는 자원이나 속성의 분석에 치중하는 경향이 있다. 간혹 흐름의 관점에서 접근하는 연구도 없지 않지만, 이러한 연구들은 기본적으로 양자 관계의 구도에서 발생하는 '발신자-수신자 모델'에 머물고 있다. 이들 연구에서 관심을 갖는 것은 행태주의적 차원에서 이해된 상호작용의 관계이다. 이는 주로 단위 차원에서 본 행위자의 전략을 연구 대상으로 삼기 때문에 생긴 결과이다. 그러나 커뮤니케이션의 세계정치, 좀 더 구체적으로 공공외교의 세계정치는 단위 차원의 발상을 넘어서 행위자들이 구성하는 복합적인 관계, 즉 네트워크의 맥락에서 이해되어야 한다. 이러한 시각에서 보면 공공외교의 본질은 소프트 파워 논의가 암시하는 것처럼 일방적으로 우월한 이념과 가치를 전파하는 데 있기보다는 많은 사람들과 쌍방향으로 소통하는 관계 맺기를 통해서 공감을 얻어내는

데 있다.

소프트 파워의 개념이 지니는 이러한 한계는 나이의 개념화 자체가 안고 있는 '행위자 기반의 개념화'라는 특성에 그 원인이 있다. 소프트 파워의 개념은 행위자 간의 밀고 당기는 작용과 반작용의 인과관계를 염두에 둔 인식론을 바탕으로 한다. 이러한 개념 인식은 소프트 파워의 메커니즘을 행태주의적인 차원에서 너무 단순화해서 이해한다는 비판을 면하기 어렵다. 실제로 이러한 개념화는 행위자 차원을 넘어서 '구조' 차원에서 작용하는 권력의 존재를 파악하는 데 둔감하다. 소프트 파워의 개념은 설득되고 매혹되어 자발적으로 따르는 권력의 메커니즘을 설명할 수 있지만, 구조 안에서 차지하는 위상에서 비롯된 권력이나 싫으면서도 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 권력의 메커니즘을 설명하지는 못한다. 인간관계처럼 국가들 간의 관계에도 매력을 느끼고 호감을 갖는 것이 선택사항으로 다가오는 것이 아니라 오히려 선택의 여지가 없는 운명으로 주어지는 경우 또는 내가 잘나서 그런 것이 아니라 내 주위에 펼쳐진 상황이 유리하게 작동해서 그러한 경우가 있을 수 있다(김상배 2014a).

이러한 비판은 행위자 기반의 권력 개념만으로는 최근 벌어지고 있는 권력 변환을 제대로 포착할 수 없다는 21세기 권력론의 문제의식과 통한다. 특히 네트워크 이론의 성과를 원용한 최근 국제정치학 분야의 권력론은 단순한 행위자(즉, 노드) 차원을 넘어서 행위자들이 구성하는 관계적 맥락에서 작동하는 권력에 관심을 기울이고 있다. 이는 네트워크에서 비롯되는 권력이라는 의미에서 '네트워크 권력(network power)'이라고 부를 수 있다. 네트워크 권력은 노드의 속성이나 보유자원 차원으로 환원되는 권력이 아니라 노드들이

구성하는 네트워크 자체의 차원에서 발생하는 권력이다. 그러나 엄밀하게 말하면 네트워크라는 것이 노드와 링크 전체를 포괄하는 개념이라는 점에서 노드 차원에서 발생하는 권력을 완전히 배제하는 것이 아니라 노드라는 행위자와 네트워크라는 구조를 모두 품는 개념으로 보아야 할 것이다.

이러한 시각을 반영한 네트워크 권력의 개념은 세 가지 차원에서 파악된다(김상배 2014a). 첫째, 가장 쉽게 이해하면 네트워크에서 비롯되는 권력은 말 그대로 네트워크를 구성한 노드들이 여럿 모여서 상대적으로 적은 수의 노드들에 대해서 발휘하는 권력이다. 이는 노드들이 모여서 세를 발휘한다는 의미로 집합권력(collective power)이라고 부를 수 있다. 둘째, 네트워크 권력은 네트워크라는 환경에서 노드들이 상호작용하는 과정에서 발휘하는 권력인데, 특히 네트워크상에서 특정한 위치를 차지함으로써 생겨나는 권력이다. 이는 네트워크상에서 좋은 위치를 차지하여 노드 간 상호작용의 흐름을 통제한다는 의미에서 위치권력(positional power)이라고 부를 수 있다. 셋째, 네트워크 권력은 네트워크의 기본적인 아키텍처와 작동방식을 설계함으로써 행사되는 권력이다. 하나의 시스템으로서의 네트워크를 프로그래밍하는 권력이라는 의미에서 설계권력(programming power)이라고 부를 수 있다. 이렇게 세 가지 차원에서 파악된 네트워크 권력의 개념은 기존의 어떤 권력 개념보다도 중견국의 외교 전략이나 특히 공공외교 전략의 방향을 제시하는 데 도움을 준다.

2. 네트워크로 보는 중견국 공공외교

이상에서 소개한 시각에서 볼 때, 중견국의 네트워크 권력이라는 것은 가능할까? 사실 기존의 자원권력의 국제정치가 그랬듯이 새로운 네트워크 권력의 세계정치도 강대국들이 주도하고 있다. 그럼에도 불구하고 네트워크 권력의 게임은 자원권력의 게임에 비해서 강대국이 아닌 국가들이 운신할 수 있는 폭을 넓혀주는 것이 사실이다. 무엇보다도 네트워크 권력의 개념은 강자의 힘뿐만 아니라 약자의 힘도 상상해볼 수 있는 여지를 준다. 미국과 같은 강대국이 행사하는 권력에 비해서 한국과 같은 중견국이 추구하는 권력은 주변 행위자들과의 관계, 즉 네트워크 환경을 좀 더 적극적으로 고려할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 중견국은 세 가지 차원에서 파악된 네트워크를 다루는 능력 또는 네트워크상에서 행동하는 전략을 터득해야 한다. 이를 바탕으로 한국이 추구할 공공외교의 방향도 가늠해볼 수 있다.

첫째, 중견국이 추구할 네트워크 권력의 핵심은 세를 모으는 힘이다. 이는 가능한 만큼 많이 내 편을 모으는 능력이다. 나이는 소프트 파워에 대한 논의에서 기본적으로 개별 국가 차원에서 발휘되는 머리의 힘이나 기예의 힘 또는 마음의 힘을 다룬다. 그런데 대부분의 경우 중견국은 개별 국가 차원에서는 강대국에 버금가는 머리와 기예와 마음의 힘을 갖추기 어렵다. 따라서 중견국의 경우에는 개별 국가의 발상을 넘어서 자신의 주위에 비슷한 세력들을 모아서 집합적으로 힘을 발휘하는 전략을 취하는 것이 유리하다. 이렇게 하여 자신과 함께 네트워크를 구성하는 노드들의 숫자가 많으면 많을수록 그렇게 형성된 네트워크 행위자가 발휘하는 힘은 더 커진다.

이렇게 세를 모으는 방식에서는 폭력과 금력을 기반으로 하는 하드 파워가 여전히 중요하다. 그러나 21세기 세계정치에서는 소프트 파워를 활용하여 세를 모으는 전략의 중요성이 강조되고 있다. 사실 나이의 소프트 파워 개념도 비록 초보적이지만 이렇게 네트워크의 세를 모으는 집합권력에 대한 논의를 담고 있다. 나이의 논의에서 주목할 점은 세를 모으는 과정에서 하드 파워처럼 ‘밀어붙이는 완력’보다는 소프트 파워처럼 ‘끌어당기는 매력’의 중요성을 강조했다는 사실이다. 그렇지만 중견국의 매력은 강대국처럼 혼자서 발산하는 방식으로는 얻어내기 어렵다. 중견국의 매력외교는 비슷한 세력들이 함께 힘을 합치는 구도에서 강대국의 그것을 앞설 가능성이 있다. 비유컨대, 강대국의 매력외교가 혼자서 네트워크를 치는 ‘거미줄 치기’를 연상시킨다면 중견국의 매력외교는 여러 마리의 꿀벌들이 만드는 ‘벌집 짓기’를 떠올리게 한다.

집합권력을 기반으로 한 중견국 매력외교의 사례는 최근 한국 외교의 곳곳에서 발견된다. 한국이 2011년과 2012년에 G20정상회의나 핵안보정상회의 또는 세계개발원조총회 등을 개최하여 여러 나라의 대표들을 불러 모아 성공적으로 회의를 치른 일은 한국이 국제사회의 책임 있는 구성원으로 자리매김하는 효과를 보였다. 한국은 이러한 기회를 잘 살려서 국제사회에 좋은 이미지를 발신할 수 있을 것이다. 최근에는 SNS(social network service)로 대변되는 온라인상의 네트워크를 활용한 디지털 매력외교도 한창 진행되고 있다. 이렇게 SNS가 매력외교에서 차지하는 역할은 민간 차원의 대중문화 교류에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 글로벌 한류 열풍의 와중에 한몫을 담당하고 있는 현지 팬들의 소셜 네트워크에도 주목

할 필요가 있다. 이 밖에도 여러 나라에 흩어져 있는 한민족을 엮는 디아스포라 외교도 집합권력을 기반으로 한 매력외교의 일환으로 이해할 수 있다.

둘째, 중견국의 네트워크 권력에서는 네트워크에서 형성되는 관계적 구도를 활용하는 힘이 중요하다. 이러한 힘은 네트워크에서 자신의 위치를 파악하는 능력에서 시작된다. 사실 중견국의 입장에서 볼 때 자신의 주위에 형성된 네트워크는 강대국의 경우처럼 전략적으로 활용하는 단순한 환경을 의미하는 것만은 아니다. 오히려 그러한 네트워크가 중견국 자신의 행위를 제약하는 구조로 작동할 수도 있기 때문이다. 따라서 중견국이 이러한 구조하에서 매력을 발산하기 위해서는 우선 네트워크 전체의 형세를 파악하고 그러한 네트워크의 구조에서 차지하는 자신의 위치를 파악하려는 지혜가 필요하다. 나아가 강대국의 '상황지성(contextual intelligence)'을 강조했다면, 여기에서 말하고자 하는 바는 일종의 '위치지성(positional intelligence)'이라고 부를 수 있다.

비유컨대, 중견국이 네트워크의 관계적 구도를 활용하는 능력은 자신의 주위에 네트워크를 치는 거미의 능력이라기보다는 이미 쳐져 있는 거미줄에서 떨어지지 않고 살아남는 종류의 능력이다. 이러한 점에서 중견국의 위치지성은 '거미줄 치기'의 발상을 넘어서 '거미줄 타기'에 비유된다. 거미줄 타기의 위치지성은 전체 네트워크상에서 또는 두 개 이상의 네트워크 사이에서 어느 특정 노드가 차지하는 위치나 기능 또는 링크의 형태와 숫자, 통칭하여 네트워크의 구도로부터 발생하는 위치권력을 추구한다. 더 나아가 네트워크에 숨어 있는 틈새나 공백을 찾아서 그것을 잇거나 메워주는 중개자

의 전략도 중견국의 주요 관심사이다. 이러한 과정에서 다른 행위자들을 기존의 네트워크에서 형성된 관계로부터 분리하여 자신의 편으로 편입시키는 세 모으기의 전략도 병행된다.

이러한 중견국의 위치권력이나 중개권력이 공공외교 차원에서 발휘된 사례는 최근 한국의 외교에서 많이 발견된다. 아마도 가장 많은 관심의 대상이 되는 것은 미·중 사이에서 한국이 지혜로운 중개자 역할을 할 수 있느냐의 문제일 것이다. 최근 한국에서 주관했던 여러 차례의 다자간 정상회의에서 중견국 한국은 선진국 그룹과 개도국 그룹 사이에서 양 그룹이 모두 받아들일 수 있는 합리적인 중재안을 내는 이미지를 이룩해왔다. 이 밖에도 최근 환경 분야의 세계질서 형성 과정에서 한국은 선진국과 개도국의 입장을 중개하는 새로운 국제규범을 마련하는 데 일정한 역할을 담당했다. 향후 이러한 중개자의 역할이 성공하기 위해서는 글로벌 매력망의 구도에서 중견국으로서의 한국의 위상을 적절히 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다.

셋째, 중견국의 네트워크 권력은 네트워크의 아키텍처나 작동 방식에 대한 새로운 발상을 제시하는 힘을 필요로 한다. 이러한 힘은 행위자들의 상호작용이 이루어지는 네트워크의 기본 구도를 설계하는 권력과 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 사실 국제정치 역사에서 설계권력은 주로 강대국에 의해서 독점되어왔다. 국제정치에서 이러한 설계권력이 중요한 이유는 만약에 어느 네트워크가 특정한 방식으로 작동하도록 미리 설계될 수만 있다면 그 네트워크 자체가 실행되기도 전에 이미 승부가 결정될 가능성이 있기 때문이다. 국제정치 영역에서 이러한 설계권력은 명시적 제도와 암묵적 규

범을 설계하는 힘을 의미한다. 그리고 더 나아가 그러한 제도와 규범에 설득력 있는 이념과 존재론적 보편성을 담아내는 능력과도 연결된다.

그렇다면 강대국의 전유물이라고 할 수 있는 설계권력의 영역에서 중견국이 할 수 있는 역할은 무엇일까? 강대국의 경우와 마찬가지로 중견국 공공외교의 목표도 자신에게 유리한 프레임을 짜고 이를 일종의 표준으로 세우는 것일 수밖에 없다. 그렇다고 중견국이 강대국을 능가하는 설계자가 될 수 있는 것은 아니다. 그러나 중견국은 전체 프로그램을 설계할 수는 없더라도 적어도 주어진 플랫폼 위에서 응용 프로그램을 개발하거나 틈새를 메우는 정도의 설계는 할 수 있을 것이다. 최근 서울 컨센서스나 한류의 모델에서 발견되는 것처럼 기존에 존재하는 두세 개의 모델들을 엮어내는 ‘메타 설계’의 발상이 좋은 사례가 될 수 있다.

한편 중견국의 설계권력이 효과를 볼 수 있는 또 하나의 전략은 강대국이 설계한 프로그램의 규범적 타당성에 도전하는 것이다. 이러한 맥락에서 최근 중견국 공공외교의 단골메뉴로 등장하는 것이 규범외교이다. 중견국은 지배 네트워크와는 상이한 대안적 채널의 비전을 제시함으로써 어느 정도의 반론을 제기하는 효과를 노릴 수 있다. 지배 네트워크가 운영하는 프로그램의 구조적 편향을 지적하거나 이러한 행보에 힘을 신기 위해서 세를 규합하는 전략이 동원될 수 있다. 사실 강대국의 일방적 권력을 비판하고 약소국의 동조를 끌어낼 수 있는 규범의 힘은 여럿이 나서서 네트워크를 형성할 때 더 쉽게 만들어진다. 이러한 과정에서 중견국이 얻게 되는 공공외교의 효과는 약자의 표준을 세우는 모범국가로서의 이미지이다.

요컨대, 한국과 같은 중견국이 네트워크 권력을 행사하기 위해서는 노드 차원의 전략을 넘어서는 네트워크의 발상이 필요하다. 네트워크의 발상에 입각한 중견국의 공공외교에서는 개별 매력의 발산 차원을 넘어서 주위의 세를 모으는 집합의 매력 전략을 고민해야 한다. 또한 중견국의 네트워크 권력은 네트워크의 구조에서 자신이 차지하는 위상과 역할을 적절히 활용하는 위치 잡기의 매력 전략을 추구해야 한다. 아울러 중견국의 네트워크 권력은 주어진 네트워크 프로그램의 판세를 정확히 읽고 그 안에서 새로운 디자인을 제시하는 발상도 포기하지 말아야 할 것이다. 이러한 점들을 고려해볼 때, 한국과 같은 중견국이 추구할 수 있는 네트워크 권력과 공공외교는 미국과 같은 강대국이 추구하는 그것과는 내용과 형태가 다를 수밖에 없다.

V. 맺음말

사실 소프트 파워와 네트워크로 요약되는 공공외교의 필요성에 대한 인식은 이미 높아졌다. 전통적인 하드 파워의 기준으로 보면 한국은 세계적으로는 대략 10~15위권을 차지하지만 이른바 4강에 둘러싸인 동북아에선 북한을 예외로 치면 꼴찌를 면할 수 없다. 그렇지만 소프트 파워를 기준으로 한 세계정치 무대에선 막연하게나마 한국에 희망이 보인다. 인터넷의 확산과 활용이라는 측면에서 보면 한국은 이미 세계적인 선진국이다. 이러한 IT인프라를 바탕으로 하여 네티즌들은 국내외의 정치 과정에 다양한 방식으로 참여한다.

여기에 담기는 콘텐츠의 생산이라는 차원에서도 한국은 두각을 나타내고 있다. 한류로 대변되는 한국의 대중문화와 예술활동 등이 대표적인 사례이다. 이러한 맥락에서 보면 외교부의 신세대 젊은 외교관들이 선호하는 부서로 공공외교 관련 부서가 거론되는 현상도 이해할 수 있다.

국내 네트워크의 구축이라는 관점에서 볼 때 한국의 공공외교는 어떻게 추진되어야 하는가? 공공외교의 효과적 추진을 위해서 어떠한 제도적 장치를 마련해야 하는가? 최근 한국은 공공외교의 추진체계 정비와 제도적 여건의 구비를 놓고 토론을 벌여왔다. 커뮤니케이션과 네트워크 세계정치의 부상으로 대변되는 바깥세상의 변화에 대한 대응책의 마련이라는 차원에서 이러한 토론 자체는 매우 고무적이었다. 게다가 기존에 진행되어온 공공외교나 문화외교 또는 국제문화교류의 새로운 방향을 모색한다는 차원에서도 의미가 컸다. 그리고 무엇보다도 예산과 인력의 확보라는 점에서 새로운 전기가 마련되었다. 이렇게 공공외교의 추진체계를 정비하려는 노력이 앞으로 결실을 이루기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다.

우선, 외교 전담 부처 내에서 각 국에 분산되어 있던 공공외교 업무를 좀 더 체계적으로 조율하기 위해 체계 정비가 필요하다. 최근 외교부는 공공외교에 대해 전례 없이 진지한 접근을 펼치고 있다. 예를 들어, 새로이 공공외교 대사직을 신설하거나 공무화외교국을 신설하고 그 안에 국민외교센터 등을 설치하여 공공외교의 도약을 모색하고 있다. 세계의 변화는 정무외교와 통상외교를 양대 축으로 하는 현재의 구도를 넘어서는 새로운 발상을 요구하고 있다. 이

러한 맥락에서 한국 외교의 '제3의 축'으로 공공외교를 추진하는 새로운 체계를 고민해야 할 것이다. 어떠한 형태이건 외교 현안에 너무 바쁘게 쫓기는 현실을 넘어서 느긋하게 장기적인 구상을 가지고 '24시간' 공공외교를 고민하는 조직지(組織知)가 필요하다.

더불어 실무 부처 차원에서 진행되고 있는 국제교류를 넓은 의미의 공공외교라는 구도에서 이해하려는 노력도 필요하다. 사실 국제교류나 공공외교의 추진은 외교 전담 부처만이 아니라 범정부 차원에서 여러 실무 부처들이 나서고 있는 업무이다. 예를 들어, 문화관광부가 추진하는 국제문화교류 사업이나 교육부의 학술·지식·언어 분야의 국제교류, 과학기술과 정보통신담당 부처의 IT분야 국제교류협력사업, 그리고 기획재정부와 수출입은행이 관여하는 국제개발협력사업 등이 있다. 따라서 공공외교를 이 중의 어느 한 실무 부처가 담당하는 국제교류 정책의 차원에서만 이해해서는 곤란하다. 궁극적으로 넓은 의미의 공공외교는 문화외교뿐만 아니라 과학기술외교, 기여외교, 교육과 지식외교 등을 모두 아우르는 한국 외교의 새로운 밑그림을 그리는 작업과 연결되어야 한다.

이러한 맥락에서 파악된 공공외교는 네트워크 외교로서의 특성상 어느 한 주체가 독점하는 것이 아님을 명심해야 한다. 이러한 맥락에서 단일한 '조직'이 아니더라도 국가적 차원에서 공공외교를 전체적으로 네트워킹하는 존재가 필요하다. 물론 네트워킹을 통한 조율의 기능이라는 것은 말은 쉽지만 실제로는 어려운 경우가 많다. 특히 각기 이권이 달려 있는 정부 부처들 사이에서 공조의 네트워크를 만든다는 것은 생각처럼 쉽지 않다. 그렇지만 범정부적 차원에서 공공외교 분야의 '메타-거버넌스(meta-governance)'의 기능을 담당

하는 추진체계를 만드는 일은 효용성이 매우 클 것이다.

그렇다면 이러한 범정부적 조율기구에는 어떤 역할을 해야 하는가? 우선은 기존에 한국의 경제발전을 이끌었던 '발전국가'의 경우처럼 모든 것을 통제하려는 발상을 넘어서야 할 것이다. 이는 중장기 기본계획을 세우는 기존의 '독(獨) 마인드'로부터 여럿이 함께 하는 '공(共) 마인드'로의 이행을 의미한다. 이러한 과정에서 한국의 네트워크를 상대국의 네트워크로 연결시켜주는 중개자의 역할이나 현장에서 토론과 소통의 장을 만들어주는 플랫폼 제공자로서의 역할을 떠올려볼 수 있다. 어떠한 형태가 되건 간에 새로이 마련되는 범정부적 공공외교 추진체계에 일사불란과 중구난방 또는 집중과 분산의 이분법적 발상을 넘어서는 조율의 기능을 마련하는 지혜가 필요하다.

참고 1-4

생일 파티에의 초대 에피소드

중견국으로서 한국이 풀어가야 할 공공외교의 과제를 고민해보기 위해서 한 가지 에피소드를 질문 삼아 던져보자. 예를 들어, 30명 정도 되는 정원의 어느 학급의 두 학생을 떠올려보자. A학생은 부유한데다가 인기도 많은 학생이고, B학생은 그에 비해 다소 평범한 학생이다. A학생을 강대국에, B학생을 중견국에 대응해보아도 좋다. 우연히도 이 두 학생이 같은 날 생일을 맞아 동시에 생일 파티를 연다고 하자. 나머지 학생들을 자신의 생일 파티에 초대하려고 경쟁을 벌이는 상황이 펼쳐진다. 물론 이러한 경쟁이 벌어질 경우 이른바 하드 파워에서 우세한 A학생이 더 많은 친구들을 초대할 가능성이 클 것이다. 소프트 파워라는 점에서도 A학생의 생일 파티가 더 매력적일 가능성이 높다. 그렇다면 중견국의 처지를 연상시키는 B학생이 나머지 학생을 더 많이 초대하여 이 대결에서 승리할 수 있는 방법으로 무엇이 있을까?

생각해볼 문제

- 1 왜 공공외교에 대한 관심이 커지고 있는가? 이러한 현상의 저변에서 벌어지는 21세기 세계정치의 변화는 무엇인가? 권력게임의 성격과 주체의 변화라는 맥락에서 생각해보고, 그 안에서 공공외교를 둘러싼 세계정치의 의미를 짚어 보시오.
- 2 조지프 나이아가 제시한 소프트 파워와 스마트 파워의 개념은 무엇인가? 어떠한 세계정치 변화를 배경으로 하여 이들 개념이 출현했으며, 어떠한 정책적 유용성 및 한계를 갖는가?
- 3 소프트 파워와 스마트 파워, 그리고 그 연속선상에서 제시하는 매력이라는 잣대에 비추어볼 때 한국의 매력은 무엇인가? 공공외교를 추진하는 차원에서 한국이 개발하거나 전파해야 할 매력자원과 매력 전략이 있다면 무엇인지 생각해보시오.
- 4 강대국의 매력과는 달리 중견국의 공공외교 이론을 풀어가려는 이유는 무엇인가? 그리고 이러한 과정에서 네트워크 권력의 개념은 어떠한 유용성을 갖는가? 중견국의 네트워크 권력을 어떻게 이해해야 하며 그 연속선상에서 보는 중견국 공공외교의 내용은 무엇인가?

추천 문헌

- 손열 편(2007), 『매력으로 엮는 동아시아』, 지식마당.
- 평화포럼21 편(2005), 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.
- Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph S.(2008), *The Powers to Lead*, Oxford and New York: Oxford University Press.

참고 문헌

- 김상배(2014a), “권력변환과 네트워크 권력론”, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』, 한울, pp.225-279.
- 김상배(2014b), “중견국의 네트워크 전략론”, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』, 한울, pp.361-402.
- 김상배(2014c), “외교변환과 디지털 공공외교”, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』, 한울, pp.437-478.
- 손열 편(2007), 『매력으로 엮는 동아시아』, 지식마당.
- 평화포럼21 편(2005), 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.
- Barnet, Michael and Raymond Duvall(2005), “Power in International Politics”, *International Organization*, 59(1), pp.39-75.
- Nye, Joseph S.(1991), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books.
- Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph S.(2008), *The Powers to Lead*, Oxford and New York: Oxford University Press.

제2장

공공외교의 역사적 이해

송태은 | 서울대학교 국제문제연구소

- I. 공공외교는 어떻게 시작되었을까?
- II. 공공외교 개념 출현의 시대적 배경
 1. 공공외교 용어의 등장
 2. 외교정책 여론에 대한 새로운 이해
- III. 양차대전기와 냉전기의 국가 중심 프로파간다와 공공외교
 1. 세계대전과 전쟁 프로파간다
 2. 냉전기의 진영 대립과 프로파간다
- IV. 탈냉전기의 공공외교의 진화
 1. 정보화, 민주화와 시민참여 공공외교
 2. 강대국과 중견국의 공공외교
- V. 맺음말: 디지털 시대의 공공외교와 새로운 도전