

스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각

김 상 배
(서울대학교)

< 차례 >

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 머리말 | IV. 스마트 파워의 비판적 검토 |
| II. 스마트 파워의 개념적 이해 | 1. 스마트 파워의 의미와 한계 |
| 1. 스마트 파워 개념의 출현 배경 | 2. 중견국의 스마트 파워? |
| 2. 스마트 파워의 개념과 작동방식 | V. 맺음말 |
| III. 스마트 파워의 정책적 적용 | |
| 1. 오바마 정부의 외교정책 기조 | |
| 2. 오바마 정부의 대북정책 방향 | |

· 주제어: 스마트 파워, 소프트 파워, 네트워크 이론, 네트워크 권력, 상황지성, 중견국, smart power, soft power, network theory, network power, contextual intelligence, middle power

【한글초록】

2009년 1월에 출범한 이래 미국의 오바마(Barack Obama) 행정부는 이전에 부시(George W. Bush) 행정부가 추진했던 ‘테러와의 전쟁’과는 다른 기조의 외교정책을 선보이고 있다. 이러한 정책 선회의 기저에는 미국에 대한 국제사회의 부정적 여론이 미국의 리더십을 위협하는 수준에 이르렀다는 인식이 깔려 있다. 오바마 행정부가 내건 스마트 파워(smart power)의 구상은 이러한 변화를 배경으로 한다. 군사력과 경제력에 주로 의지하는 하드 파워(hard power)만으로는 더 이상 세계를 이끌기 어렵다는 현실적 판단이 상대방을 설득하여 동의를 얻어내는 소프트 파워(soft power)에 대한 관심을 이끌어 냈다. 스마트 파워란 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 결합해 미국이 보유하고 있는 힘을 가장 효과적으로 사용하겠다는 구상이다. 쉽게 말해 ‘완력’만을 내세우던 기존의 방식을 탈피하여 ‘실력’과 ‘매력’을 겸비한 ‘똑똑한 힘’의 전략을 펼치겠다는 것이다. 이 글에서는 최근 정책개념으로 급부상하고 있는 스마트 파워를 개념적인 차원에서 이해하고 이를 비판적으로 검토하였다. 이러한 과정에서 이 글이 원용한 것은 ‘네트워크 세계정치이론’의 시각이었다.

I. 머리말

2009년 1월에 출범한 이래 미국의 오바마(Barack Obama) 행정부는 이전에 부시(George W. Bush) 행정부가 추진했던 ‘테러와의 전쟁’과는 다른 기조의 외교정책을 선보이고 있다. 이러한 정책 선회의 기저에는 미국에 대한 국제사회의 부정적 여론이 미국의 리더십을 위협하는 수준에 이르렀다는 인식이 깔려 있다. 사실 2001년 9.11 테러 이후 미국이 벌인 ‘테러와의 전쟁’은 미국이 보유한 군사력의 위력을 여지없이 보여 준 반면, 세계적으로 미국에 대한 호감을 떨어뜨린 대표적 사건이었다.¹⁾ 오바마 대통령은 그의 당선이 확정되고 난 직후 행한 연설에서부터 “미국의 진정한 힘은 우리가 지닌 무기의 위력이나 부의 규모에서 나오는 것이 아니라 항구적인 우리의 이상, 즉 민주주의, 자유, 기회, 불굴의 희망으로부터 나오는 것”이라고 역설하면서 외교정책 기조의 변화를 암시한 바 있다.²⁾ 게다가 2008년 후반기에 밀어닥친 미국 발(發) 세계 금융위기의 충격은 이러한 외교정책의 변화를 한층 더 부추기고 있다.

오바마 행정부가 내건 스마트 파워(smart power)의 구상은 이러한 변화를 배경으로 한다. 군사력과 경제력에 주로 의지하는 하드 파워(hard power)만으로는 더 이상 세계를 이끌기 어렵다는 현실적 판단이 상대방을 설득하여 동의를 얻어내는 소프트 파워(soft power)에 대한 관심을 이끌어 냈다. 스마트 파워란 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 결합해 미국이 보유하고 있는 힘을 가장 효과적으로 사용하겠다는 구상이다. 쉽게 말해 ‘완력’만을 내세우던 기존의 방식을 탈피하여 ‘실력’과 ‘매력’을 겸비한 ‘똑똑한 힘’의 전략을 펼치겠다는 것이다.

하드 파워에 대비되는 소프트 파워, 그리고 이 둘을 적절히 섞는 스마트 파워라는 용어는 미국의 국제정치학자 조지프 나이(Joseph S. Nye, Jr.)가 처음으로 고안하여 학계와 정책서클에 소개하였다.³⁾ 사실 권력이론의 관점에서 보면, 스마트 파워보다는 소프트 파워의 개념이 좀 더 의미 있는 개념적 혁신이다. 실제로 국제정치학계에서 소프트 파워는 그야말로 대박을 터트린 개념 중의 하나이다. 소프트 파워처럼 개념적으로 그리 엄밀하지 않은 용어가 이렇게도 널리 성공했다는 현상 자체가 하나의 연구대상이다. 무엇보다도 소프트 파워가 이렇게도 성공할 수 있었던 이유는 하드 파워로부터 소프트 파워로의 이동이라는, 일반 대중이 이해하기 쉬운 단순한 도식을 사용한 것에서 찾아야 할 것 같다. 일반적으로 이해하기에 ‘딱딱할(hard)’ 수밖에 없는 ‘권력(power)’이라는 용어에다가 ‘부드럽다(soft)’는 형용사를 결합시켜, ‘소프트 파워’라고 부른, 다소 모순적인 조어(造語)의 상상력이 세간의 주목을 끌었다. 궁

1) Joseph S. Nye, “Smart Power and the ‘War on Terror’.” 한국국제교류재단·동아시아연구원·중앙일보 공동주최 초청강연회 강연원고, (2008. 2. 12) <<http://www.eai.or.kr/korean/upfile/project/pjcontent/Joseph%20Nye%20강연원고.pdf>> (검색일: 2008년 12월 10일).

2) “Obama Victory Speech.” *New York Times*, (Nov. 5, 2008), <<http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html#>> (검색일: 2008년 12월 11일).

3) Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Basic Books, 1991); Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

극적으로는 ‘딱딱한 힘’이 아닌 ‘부드러운 힘’이라는 개념의 렌즈를 동원하지 않고서는 이해할 수 없는 현실의 변화가 소프트 파워의 성공을 설명한다. 그렇지만 아무리 ‘부드러운 힘’을 강조하더라도 여전히 ‘딱딱한 힘’을 무시해서는 살아남을 수 없는 권력세계의 현실은 나이로 하여금 ‘똑똑한 힘’, 즉 스마트 파워라고 하는 또 다른 히트작을 고안케 했다.⁴⁾

스마트 파워라는 말은 미국의 세계전략이라는 실천적 문제를 염두에 두고 사용된 정책개념의 성격이 강해서, 엄밀한 의미에서 보면, 분석적인 학술개념이라고 보기에는 다소 무리가 있다. 스마트 파워를 개념으로 삼아서 무언가를 설명하기보다는 스마트 파워라는 말 그 자체가 설명되어야 할 대상이다. 결과론의 영토인 권력의 게임에서 성공한 권력은 ‘똑똑한 권력’으로 평가되지만, 아무리 똑똑하게 구사되었다고 해도 실패하면 ‘멍청한 권력’으로 취급받을 수밖에 없다. ‘성공하면 충신, 실패하면 역적’으로 인식되는 권력게임의 영역에서 어떻게 사전(事前)에 똑똑한 권력을 구별해 낼 수 있을까? 스마트 파워가 권력론이 아니라 전략론 또는 외교론이라는 비판을 받는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 또한 나이의 개념들은 ‘개념으로서의 권력’ 보다는 ‘은유로서의 권력’이라는 외양을 취하고 있어서 매우 포괄적으로 적용될 여지가 많다. 미국의 실천적 문제의식을 스마트 파워라는 은유의 베일에 싸놓고 있어서 비강대국의 입장에서 그 베일을 걷어내고 제대로 모방하기란 쉽지 않아 보인다. 게다가 이들 개념은, 후술하는 바와 같이, 그 인식론적 편향으로 인해서 새롭게 등장하고 있는 권력의 현실을 입체적으로 잡아내기에는 다소 미흡한 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 우리가 스마트 파워라는 개념에 주목해야 하는 이유는, 최근 오바마 행정부의 외교안보팀에 의해 적극적으로 채택되면서, ‘단순한 개념’이 아니라, 우리의 국제정치적 삶에 영향을 미치는 ‘엄연한 현실’로서 부상했기 때문이다. 힐러리 클린턴(Hillary R. Clinton) 미 국무장관이나 로버트 게이츠(Robert M. Gates) 미 국방장관 등과 같은 오바마 행정부의 외교안보정책 실세들은 향후 미국의 외교안보정책이 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 섞는 스마트 파워를 지향할 것임을 명시적으로 천명한 바 있다. 스마트 파워의 개념과 정책은 앞으로 미국의 세계전략 전반의 변화뿐만 아니라 동아시아 정책, 좀 더 구체적으로는 북한의 핵무기 개발과 미사일 발사 문제에 대응하는 대북정책의 방향을 주도할 것으로 예견된다. 또한 한국의 대북정책이나 외교정책에서도 스마트 파워의 개념을 수용하고 관련 정책

4) 이른바 하드 파워를 넘어서는 21세기 권력 개념에 대한 연구는 지난 수십 여 년 동안 매우 광범위하게 진행되고 있다. 그 중에서 최근 국제정치학에서 진행된 있는 대표적인 작업들만 뽑아보면, Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977); Nye, *Bound to Lead*; Nye, *Soft Power*; Wendy Larner and William Walters, eds., *Global Governmentality: Governing International Spaces* (New York: Routledge, 2004); Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005). Ulrich Beck, *Power in the Global Age: A New Global Political Economy* (Cambridge, UK: Polity, 2005); Felix Berenskoetter and M. J. Williams, eds., *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007) 등을 들 수 있다. 권력 개념에 대한 논의를 포함하여 세계정치 전반의 변화를 이해하려는 국내의 시도로는 하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』(을유문화사, 2006)을 참조.

을 모방하려는 과정이 발생할 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 스마트 파워의 개념과 정책을 검토하는 작업은 한반도를 둘러싸고 벌어지고 있는 동아시아 국제정치 of 현재와 미래를 제대로 읽어낸다는 점에서 나름대로의 의미가 있다.

본격적인 논의에 앞서 스마트 파워에 대한 한 가지 오해를 짚고 넘어 가야겠다. 스마트 파워가 아무리 정책지향적이고 은유적인 개념이라고 하더라도 그 개념을 단순히 강경과 온건의 정책을 혼합하는 것으로만 이해해서는 곤란하다. 만일 단순한 정책혼합만을 의미한다면 굳이 스마트 파워라는 새로운 용어를 사용할 것까지도 없다. 당근과 채찍을 동시에 구사한다는 것은 국제정치 of 기본이기 때문이다. 사실 나이가 제기한 스마트 파워에 대한 논의는 21세기 세계정치에서 발견되는 권력변화에 대한 미국식 논의의 표현이다. 이러한 점에서 나이의 권력 개념은 국제정치학계에서 벌어지고 있는 21세기 권력론의 두 가지 고민을 반영한다. 하나는 군사력이나 경제력으로 환원되지 않는 비물질적 권력, 특히 '지식권력'의 중요성에 대한 고민이다. 실제로 나이의 최근 논의에는 인지적, 감성적, 정치적, 사회적 차원에서 인식된 다양한 '지성(intelligence)'의 권력적 함의에 대한 논의가 부쩍 많이 등장한다.⁵⁾ 나이가 다루고 있는 다른 하나의 고민은, 21세기 권력이 더 이상 행위자의 속성이나 보유자원에서 우러나오는 것이 아니라 행위자들이 구성하는 '관계적 맥락'에서 발생하는 것으로 이해해야 한다는 것이다. 실제로 나이가 그려내고 있는 소프트 파워나 스마트 파워의 개념은 자신의 능력이나 보유한 자원으로 측정되는, 그래서 그 효과가 고정된 것으로 파악되는 권력이 아니라, 상대방이 누구인지에 따라서 그 효과가 유동적인 종류의 권력이다. 따라서 만약에 스마트 파워의 개념과 정책에 대한 논의를 펼치려고 한다면, 통상적인 강경과 온건의 정책에 대한 논의가 아니라, 바로 이러한 대목에서부터 시작해야 한다.

이러한 논의의 바탕에 깔린 궁극적인 궁극증은 스마트 파워의 개념과 정책을 한반도를 둘러싼 동아시아 국제정치 of 변환과 이에 대응하는 한국의 외교정책에도 적용할 수 있는지를 살펴보는 데 있다.⁶⁾ 한국과 같은 '중견국(middle power)'⁷⁾이 행사할 수 있는 스마트 파워라는 것이 있다면 그 내용은 무엇일까? 미국과 같은 강대국에 견줄만한 하드 파워도 없고, 하물며 소프트 파워는 더 모자란 한국이 똑똑한 힘을 발휘하기 위해서는 어떠한 '지성'을 갖추어야 할까? 상대적으로 물리적 힘이 훨씬 더 센 주변국가들에 둘러싸여 있으면서도 중견국인 한국이 똑똑한 힘을 행사하려면 동아시아 국제정치 of '관계적 맥락'을 어떻게 풀어가야 할

5) Joseph S. Nye, *The Powers to Lead* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2008).

6) 이러한 문제의식을 가지고 한국적인 맥락에서 소프트 파워(또는 스마트 파워)의 개념적 발전을 꾀한 작업들로는 평화포럼21 편, 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』(21세기평화재단 평화연구소, 2005); 손열 편, 『매력으로 엮는 동아시아』(지식마당, 2007); 김상배 편, 『인터넷권력의 해부』(한울, 2008); 김상배 외, 『지식질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치 of 변환』(한울, 2008); 김상배, "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서," 『한국정치학회보』 42(4), (2008, 겨울) pp. 397-408; 김상배 편, 『소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』(한울, 2009) 등을 들 수 있다.

7) 최근 국내학계에서 관심을 끌고 있는 '중견국'의 개념과 그 시사점에 대한 소개로는 김치욱, "국제정치 of 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점," 『국제정치논총』 49(1), 2009, pp. 7-36을 참조.

까? 이러한 질문들에 대한 답을 구하는 과정에서 이 글이 중견국의 스마트 파워를 개념화하기 위해서 원용한 것은 ‘네트워크 세계정치이론(network theory of world politics, NTWP)’의 시각이었다.⁸⁾

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2장에서는 스마트 파워의 개념이 등장하게 된 국제정치적 배경과 나이가 제시한 스마트 파워 개념의 내용과 최근의 개념적 전개에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 스마트 파워의 개념에 입각해서 출현하고 있는 오바마 행정부의 외교정책 기조와 대북정책의 방향에 대해서 살펴보았다. 제4장에서는 스마트 파워 개념에 대한 비판적 검토를 바탕으로 해서 한국과 같은 중견국이 추구할 수 있는 스마트 파워의 개념을 네트워크 세계정치이론의 시각에서 간략히 제시하였다. 제5장에서는 이 글의 주장을 종합·요약하고, 스마트 파워의 논의가 한국의 외교정책에 주는 함의를 간략히 살펴보았다.

II. 스마트 파워의 개념적 이해

1. 스마트 파워 개념의 출현 배경

스마트 파워의 개념은 하드 파워와 대비되는 의미에서 출현한 소프트 파워의 개념에 대한 논의를 배경으로 한다. 나이의 소프트 파워에 대한 논의는 1980년대 후반을 국제정치적 배경으로 하여 처음으로 등장하였다. 나이는 1991년에 출간된 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*라는 책에서 당시 국제정치학계의 화두였던 미국의 패권쇠퇴론에 대한 반론을 펴려하였다.⁹⁾ 나이에 따르면, 미국의 패권이 군사력이나 경제력을 지표로 해서는 상대적으로 쇠퇴하고 있는 것이 사실이지만, 소프트 파워라는 개념의 잣대로 보면 여전히 미국이 세계를 주도해 갈 역량을 갖추고 있다는 것이었다. 그리고 나서 13년이 지난 2004년에 이르러 나이는 그 동안의 소프트 파워에 대한 논의를 발전시켜서 *Soft Power: The Means to Success in World Politics*라는 단행본을 내게 된다.¹⁰⁾ 그런데 2004년의 책이 대상으로 삼고 있는 2000년대 초반 국제정치의 현실은 1980년 후반의 것과는 정반대의 상황으로 연출되었다. 부시 행정부의 세계전략을 보면, 미국이 세계 최강의 하드 파워를 지닌 유일 강대국임은 분명했지만 세계전략을 원활히 수행할 소프트 파워를 지니고 있느냐는 의심 받는 상황이 창출되었던 것이다. 예를 들어, 9.11 테러 이후에 ‘테러와의 전쟁’을 수행하는 과정에서, 특히 이라크전쟁을 수행하는 과정에서 미국이 내세우는 개입 논리의 정당성에 대한 비판이 제기되었기 때문이다.

나이가 주장하는 바의 핵심은 21세기를 맞이하여 권력의 속성이 크게 바뀌고 있음에도 불

8) 김상배, “네트워크 세계정치이론의 모색: 현실주의 국제정치이론의 세 가지 가정을 넘어서.” 『국제정치논총』 48(4), 2008, pp. 35-61.

9) Nye, *Bound to Lead*.

10) Nye, *Soft Power*.

구하고 부시 행정부의 지도자들은 권력현실의 변화에 매우 둔감하다는 것이다. 나이에 따르면, 미국이 단극화된 세계에서 유일무이한 초강대국으로 군림하고 있는 것처럼 보이지만, 전반적인 상황은 겉보기와는 달리 훨씬 복잡한 양상으로 드러난다고 주장한다. 21세기 세계정치는 수평적 게임뿐만 아니라 수직적 게임도 함께 펼쳐야 하는 3차원의 체스게임에 비유된다. 맨 위의 체스판에서는 단극적인 군사력 게임이 벌어지고, 중간판에서는 다극적인 경제력 게임이 벌어진다. 맨 아래의 체스판에서는 테러, 국제범죄, 기후변화, 전염병 확산 등의 초국가적 이슈들이 전개되는데, 여기서는 단극이나 다극을 넘어서 권력이 매우 광범위하게 분산될 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들이 벌이는 복합적인 게임의 양상이 드러난다는 것이다. 특히 국제사회의 성숙과 정보화에 따른 지식과 네트워크의 확산으로 인해서 21세기 세계정치의 체스판은 3단계에 접어들었다는 것이다. 이러한 맥락에서 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워로부터 문화·이념·외교 등과 같은 소프트 파워로 권력이 이동하고 있다는 나이의 주장이 근거를 찾고 있다.¹¹⁾

나이가 그려내는 하드 파워로부터 소프트 파워로의 권력이동은 행위의 스펙트럼을 따라서 명령으로부터 동조에 이르는 과정으로 나타나는데, 이는 i) 강제, ii) 회유, iii) 의제설정, iv) 매력 등의 네 단계를 거친다. 또한 이들 네 단계는 각각의 행위에 친화적인 자원을 활용하게 되는데, 이들은 i) 무력과 제재, ii) 보상과 매수, iii) 제도, iv) 가치와 문화 및 정책 등이다.¹²⁾ 이러한 나이의 권력에 대한 도식을 보면, 하드 파워와 소프트 파워의 개념은 기본적으로 로버트 달(Robert Dahl)류의 행태주의적 권력관과 국제정치학의 주류 진영이 채택하고 있는 자원중심의 도구적 권력관이 적절히 조합된 형식이라고 할 수 있다.¹³⁾ 이러한 시각에서 보면 권력이란 '특정한 자원의 보유를 바탕으로 타인의 행동에 영향을 미쳐 자신의 원하는 결과를 얻는 능력'으로서 그려진다. 그러나 이상의 두 가지 권력관을 단순히 수용하는 차원에서 좀 더 나아가, 권력이 생성되고 작동하는 '비물질적 측면'과 '관계적 맥락'에 대해서 좀 더 많은 관심을 가진다는 점은 나이의 권력 개념이 지니는 큰 특징이다.

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 우리나라의 매력과 관련된다. 소프트 파워란 어느 나라의 가치체계를 존중하고 그 나라의 본을 따르고자 하며, 또한 번영과 개방성의 수준을 동경케 함으로써 그 나라를 뒤따르게 하는 권력이다. 소프트 파워는 국제정치 무대에서 의제를 설정하는 능력이고, 국가행위의 정당성과 도덕성에 기반을 두는 권력이다. 또한 소프트 파워는 하드 파워의 정당한 행사나 보편적인 국제규범의 추구 등과도 밀접한 관련이 있다. 나이는 이러한 소프트 파워의 제 측면을 문화,

11) Nye, *Soft Power*, p. 4.

12) Nye, *Soft Power*, p. 8.

13) 권력이론 일반과 국제정치학의 권력관에 대한 논의에 대한 소개로는 Jeffrey C. Isaac, "Beyond the Three Faces of Power: A Realist Critique," *Polity*, 20(1), 1987, pp. 4-31와 Barnett and Duvall eds., *Power in Global Governance*를 참조.

정치적 가치, 외교의 세 부분으로 요약해서 이해하고 있다.

소프트 파워에 대한 논의를 펼치는 나이의 궁극적인 관심은 외교정책의 역할로 귀결된다. 미국은 이라크 전쟁을 계기로 소프트 파워에 심각한 훼손을 입었지만, 미국이 안고 있는 문제는 미국의 문화나 가치, 이념의 실추에 따른 것이 아니라 특정한 외교정책상 오류에서 발생한 것이라 판단하기 때문이다. 나이의 인식 속에서 냉전기까지 미국의 소프트 파워는 상대적으로 성공한 작품이었다. 소프트 파워의 전쟁이라는 관점에서 보았을 때 미국이 2차 대전에서 승리하고 냉전을 거치면서 소련의 붕괴를 유도해 낼 수 있었다는 것이다. 그러나 냉전이 끝나자 미국 정부에서는 소프트 파워에 대한 관심이 저하되고 공공외교에 대한 노력을 경시하게 되었다고 비판한다.¹⁴⁾ 나이에 따르면, 21세기의 정보화시대는 단순한 선전을 넘어서는 공공외교의 필요성이 더욱 강조되는 시기임에도 불구하고, 부시 행정부는 오히려 소프트 파워의 외교를 소홀히 취급했다는 것이다. 이러한 시각에서 보면, 최근 중동과 중앙아시아 문제는 미국의 소프트 파워 외교가 안고 있는 난제를 반영하는 사례임이 분명하다. 21세기의 첫 계단에서 세계적으로 일고 있는 반미주의는 미국이 소프트 파워를 경시한 결과라는 것이다.¹⁵⁾

외교정책의 일환으로서 소프트 파워에 접근하는 나이의 논의에서 유의할 점은 그가 소프트 파워의 자율성을 강조하면서도 하드 파워의 중요성을 무시하지는 않는다는 사실이다.¹⁶⁾ 바로 이 대목에서 나이의 스마트 파워 개념이 진가를 발휘한다. 나이는 2004년 단행본의 출간 이후 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 보완관계로서 그리고 있다.¹⁷⁾ 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 만들어 줄 수 있다는 것이다. 결국 하드 파워와 소프트 파워는 양자를 절묘하게 결합하고 활용한다는 스마트 파워의 메커니즘을 통해서 서로 상호작용하면서 신장된다. 이러한 시각에서 보면 나이의 스마트 파워라는 개념은 하드 파워나 소프트 파워의 개념과는 별개의 범주로 구분되는 ‘제3의 권력’이라고 보기는 어렵다. 오히려 양자를 엮어내는 권력, 이를테면 ‘권력에 대한 권력(power about power)’ 즉 ‘메타 권력(meta-power)’의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

2. 스마트 파워의 개념과 작동방식

2004년 단행본 출간 이후 나이는 스마트 파워의 개념에 대한 이렇다 할 정도로 정교한 설명을 제시하지 않다가, 최근 들어 그의 저작 *The Powers to Lead*를 통해서 스마트 파워에

14) Nye, *Soft Power*, pp. 99-125.

15) Nye, *Soft Power*, pp. 117-147; Nye, “Smart Power and the ‘War on Terror’.”

16) Nye, *Soft Power*, p. 147.

17) Nye, “Smart Power and the ‘War on Terror’.”

대한 논의를 좀 더 발전시키고 있다.¹⁸⁾ 나이가 주목하고 있는 것은 스마트 파워의 작동메커니즘을 밝히는 해법으로서 ‘리더십’의 개념이다. 나이의 논의에 의하면, 하드 파워냐 아니면 소프트 파워냐를 다루는 ‘권력자원에 대한 논의’와 그러한 권력자원을 바탕으로 구체적으로 힘을 행사하는 ‘리더십에 대한 논의’는 구분되어야 한다. 리더십이 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 것은 권력자원의 종류를 구분함에 있어서 군사력과 경제력을 한 축으로 하고 문화와 이념을 다른 축으로 하는 종전의 구분법에서 상대적으로 모호한 부분으로 남아 있던 ‘지식 변수’를 둘로 나누고 있다는 점이다. 흥미롭게도 나이는 리더십을 통해서 스마트 파워를 논함에 있어서 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 자기극복과 다른 사람에 대한 배려 및 공감적 커뮤니케이션의 능력을 의미하는 감성지성(emotional intelligence) 또는 EQ라고 한다.

이렇게 배합된 권력자원을 가지고 리더십을 발휘하는 스타일에도 차이가 있다. 나이는 이러한 리더십의 스타일을 크게 둘로 나누어 이해하고 있다. 그 하나는 추종자의 행동을 명령하는데 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 설득하는데 초점을 두는 ‘설득적 리더십’이다. 이러한 리더십은 이미 설정된 이해관계의 구도를 넘어서 추종자들의 이기심을 변화시키는 ‘영감적 기술(inspirational skills)’에 주로 의존한다. 하드 파워와 소프트 파워가 서로 보완적인 것처럼, 이러한 두 가지 종류의 리더십은 상호배타적이지 않고 매우 밀접하게 연관되어 있다. 이러한 구분에 의해서, 다소 혼란스러운 논의를 펼치고 있는, 권력자원과 리더십에 대한 나이의 주장을 간결하게 정리해 보면 <그림 1>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 것으로서 주로 군사력을 바탕으로 하여 위협, 공포, 강제 등의 형태로 작동한다. 한편 <4-영역>은 소프트 파워 자원에 기댄 설득적 리더십과 영감적 기술의 영역이다. 자신이 원하는 바를 상대방이 원하도록 만드는 것으로서 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 내가 원하는 것을 하도록 설득하고 유인하는 것으로서 보상의 메커니즘에 의존한다. 보상은 위협보다 훨씬 낫지만 그것을 없애겠다는 암시만으로도

18) Nye, *The Powers to Lead*.

효과적인 위협이 될 수 있다. 실제로 상호의존 관계에서 힘의 불균형은 덜 의존적인 쪽에게 권력을 안겨준다.¹⁹⁾ 또한 하드 파워를 기반으로 한 실력이라도 그것이 영감적 스타일로 동원된다면 그 자체가 매력이 되기도 하다. 아무리 험박자라도 그가 비전과 신념을 가지고 성공해서 명성을 얻는다면 폭력적인 행동에도 불구하고 사람들을 따르게 만든다. 이와 관련해서 나이는 공포에 질린 인질이 납치범에게 순종하다가 애정을 느끼게 된다는 ‘스톡홀름 증후군’의 사례를 소개하고 있다.²⁰⁾ 한편 이 영역에서 작동하는 유인의 과정에는 경제력뿐만 아니라 IQ에 기반을 둔 지적 능력도 중요한 권력자원으로서 작용한다.²¹⁾

〈그림 1〉 권력자원과 리더십 스타일

	하드 파워 자원 (군사력, 경제력, IQ)	소프트 파워 자원 (문화, 이념, EQ)
명령적 리더십 (거래적 기술)	〈1-영역〉 위협, 강제	〈3-영역〉 조직관리, 제도수립
설득적 리더십 (영감적 기술)	〈2-영역〉 보상, 유인	〈4-영역〉 친화, 설득

〈3-영역〉은 소프트 파워 자원에 기댄 명령적 리더십과 거래적 기술의 영역이다. 비물질적 자원을 동원하여 상대방이 원하지 않는 것을 하게 만드는 것으로서 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 조직 관리자인 셈이다. 또한 리더는 조직 내의 추종자들이 원하는 목적을 추구할 뿐만 아니라 조직 외부의 청중들과 협상하여 신뢰망을 구축하는 정치기술을 발휘해야 한다. 오늘날과 같은 커뮤니케이션의 시대에는 군사적 리더십조차도 이러한 조직관리 기술과 정치기술을 필요로 한다. 나이가 ‘정치지성(political intelligence)’이라고 부르고 있는 이러한 기술들은 소프트 파워 자원이 명령적이고 거래적인 목적을 위해서도 활용될 수 있다는 사례이다. 이렇게 보면 소프트 파워라는 것은 그 자체가 선은 아니며 항상 하드 파워보다 좋은 것도 아니다. 나이에 의하면, “마음을 비트는 것이 팔을 비트는 것보다 더

19) Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 1977.

20) Nye, *The Powers to Lead*, p. 39.

21) 〈2-영역〉에서 작동하는 권력과 관련하여 경제력을 바탕으로 한 상호의존의 권력적 작용을 논하는 ‘스티키 파워(sticky power)’의 개념은 나름대로의 참신성을 지닌 개념적 시도라고 볼 수 있다. Walter Russell Mead, “America’s Sticky Power,” *Foreign Policy*, 141, (March/April, 2004), pp. 46-53.

선한 것은 아니다.”²²⁾

이러한 구도에서 보았을 때 나이가 말하는 스마트 파워란 무엇인가? 스마트 파워란 다른 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>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 ‘상황 지성(contextual intelligence)’이라는 개념을 통해서 대답하고 있다. 나이가 말하는 상황 지성이란 i) 전개되는 상황을 이해하는 능력, ii) 대세에 편승하여 행운을 창출하는 능력, iii) 전반적인 맥락과 추종자들의 요구에 따라 자신의 스타일을 적응시키는 능력 등으로 요약된다. 나이의 설명에 의하면, 상황지성을 가진 리더는 큰 파도를 기다렸다가 올라타는 서퍼와도 같다. “개인이 파도를 통제할 수는 없어도 파도타기를 할 수는 있는 것처럼 개인이 사건이나 구조를 통제할 수는 없지만 그것을 예견하고 기다렸다가 어느 정도 자신의 목적을 위해 이용할 수는 있다”는 것이다.²³⁾ 나이는 독일의 재상 비스마르크의 말을 인용하면서, 상황지성은 “역사에서 신의 섭리를 알아채고 그가 지나갈 때 옷자락을 잡을 수 있는 능력”이라고 설명한다.²⁴⁾ 이러한 상황지성이 발휘되기 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 상황에서 문제점들을 파악하고 추종자들의 요구를 반영하여 목표를 달성해 내는 ‘상호작용의 기예(interactive art)’ 또는 일종의 ‘지혜’라고 할 수 있다. 하드 파워와 소프트 파워를 각각 IQ와 EQ에 비유한 것의 연속선상에서 유추해 볼 때 나이가 말하는 스마트 파워는 일종의 사회지성(social intelligence) 또는 SQ에 비유해 볼 수 있을 것이다. SQ로 이해된 상황지성의 시각에서 보면, 하드 파워가 좋은가 소프트 파워가 좋은가, 또는 거래적 리더십과 영감적 리더십 스타일 중 어느 것이 더 바람직한가를 묻는 것은 올바른 질문이 아니다. 오히려 특정한 상황에서 어떠한 권력자원과 어떠한 리더십 스타일을 어떠한 방식으로 결합하느냐가 중요한 문제이다.

그렇다면 어떠한 상황에서 어떠한 종류의 권력자원과 리더십의 조합, 즉 어떠한 스마트 파워가 가장 적합할까? 주어진 상황과 스마트 파워 간에는 일종의 상관관계 또는 인과관계라는 것이 존재할까? 그러나 현재까지 나이의 논의는 이러한 양자관계에 대한 가설을 다루는 논의를 충분히 담고 있지 못하다. 다만 몇 가지 힌트만을 제시하고 있을 뿐이다.²⁵⁾ 그렇지만 만

22) Nye, *The Powers to Lead*, p. 43.

23) Nye, *The Powers to Lead*, p. 9.

24) Nye, *The Powers to Lead*, p. 88.

25) 나이는 주어진 목표의 성격과 변환의 속도에 착안해서 “거래적 리더십이 안정적이고 예측 가능한 환경 하에서 더 빈번하게 사용되고 효과적이며, 영감을 주는 소프트 파워 스타일은 사회적 정치적 변화가 급변하고 연속적이지 아닌 단속적인 시기에 더 적합할 것”이라는 리더십 이론가들의 논의를 소개하고 있다. 또한 나이는 정체성과 이슈나 문제에 대한 의견 충돌로 나타나는 집단의 응집력에 착안해서 “만약에 집단이 공동체로서 잘 통합되어 있고 이슈에 대한 의견 차이가 적다면 제한된 목표와 거래적

약에 향후 스마트 파워의 논의가 주어진 상황과 권력자원 및 리더십 스타일의 상관관계에 대한 이론적 논의를 추가로 발전시키지 못한다면, 이 개념은 구체적인 정책 개발과정에서 그 매력과 유용성을 상실할 수밖에 없을 것이다. 현재처럼 분석적 지침을 결여하고 단지 포괄적인 방향만을 제시하는 개념 설정만으로는, 그럴듯한 정책적 수사로 비칠 수는 있을지언정, 실질적으로 효과가 있는 정책 대안을 개발하는 데 활용될 수는 없을 것이기 때문이다.

Ⅲ. 스마트 파워의 정책적 적용

1. 오바마 정부의 외교정책 기조

2007년 미국의 CSIS(Center for Strategic and International Studies)는 부시 행정부에서 국무부 차관보를 지낸 리처드 아미티지(Richard Armitage)와 조지프 나이를 공동의장으로 하여 ‘CSIS 스마트 파워 위원회’를 구성하고, *A Smarter, More Secure America*라는 제목의 보고서를 발간하였다. 미 의회의 공화당원과 민주당원, 전직 외교관, 예비역 장성과 비영리단체 대표들이 참여하여 만들어진 이 보고서에서는 부시 행정부에 이르러 미국의 대외적 이미지와 영향력이 쇠퇴하고 있음을 우려하고, 향후 미국의 대외정책은 공포를 수출하는 것으로부터 낙관주의와 희망을 고취하는 방향으로 변화해야 한다고 역설하였다. 특히 미국은 글로벌 공공재의 제공에 역점을 두므로써 스마트 파워를 행사해야 한다고 주장했다. 이를 위해 미국은 동맹과 파트너십의 회복, 글로벌 개발과 공공의료, 공공외교, 경제적 통합, 에너지 안보와 기후변화 등과 같은 다섯 가지 핵심영역에 초점을 맞추어야 한다고 권고하였다. 또한 이러한 스마트 파워의 전략을 수행하기 위해서는 미국 정부의 조직과 운용 및 예산을 전략적으로 재평가해야 할 것을 주문하였다. 보고서의 결론은 미국의 차기 대통령이 누가되든 지간에 미국의 능력을 극대화할 수 있는 똑똑한 해법이 시급하게 필요하다는 것이었다.²⁶⁾

2008년 1월 출범한 오바마 행정부는 이러한 스마트 파워의 발상을 본격적으로 수용하는 행보를 보이고 있다. 스마트 파워의 외교구상은 인권과 가치외교를 강조하는 민주당의 전통적 이념을 바탕으로 하여 실용적인 국익추구를 추구하려는 오바마 행정부의 성향과 맞아떨어진다. 경제위기의 극복과 테러와의 전쟁은 물론 환경 및 에너지 문제에 동시에 대처함에 있어서 오바마 행정부는 군사력에 바탕을 둔 밀어붙이기 식의 리더십에서 탈피하여 대화와 외교를

리더십으로 충분하다. 추종자들도 만족스러운 현상유지를 보호해 주는 보수적 리더십을 추종할 것이다. 만일 어느 집단이 정체성은 잘 통합되어 있지만 이슈를 다룰 때 의견이 심하게 갈라진다면 영감을 주는 소프트 파워의 리더십이 더욱 효과적일 것이다. 만일 어떤 집단이 수많은 신생 독립국에서 보는 것처럼 정체성과 이슈에 대해 의견이 갈라진다면 하드 파워의 거래적 스타일과 소프트 파워의 변환적 스타일이 결합된 리더십이 효과적일 것”이라고 적고 있다. Nye, *The Powers to Lead*, p. 68.

26) Richard Armitage and Joseph S. Nye, Jr. co-chaired, *A Smarter, More Secure America*. (Washington DC: CSIS, 2007) <http://www.csis.org/media/csis/pubs/071106_csisreport.pdf> (검색일: 2009년 4월 27일).

통한 국제적 신뢰와 리더십의 회복을 도모하고 있기 때문이다. 대통령 선거운동 기간에서부터 오바마는 부시 외교정책의 가장 큰 실책으로서 충분한 외교적 노력을 기울이지 않고 성급하게 군사력을 동원하여 국제사회의 여론을 악화시킨 이라크 전쟁의 사례를 들었다. 또한 오바마는 부시 행정부가 내세운, 불량국가와는 대화를 하지 않는다는 원칙의 비현실성을 비판하면서, 미국과 적대적 관계에 있는 나라일지라도 이들과 협상하는 것 자체를 거부하는 태도는 결코 바람직하지 않다고 역설하였다. 이러한 맥락에서 오바마는 이란, 북한, 시리아 등과 같은 국가의 지도자들과도 대화를 하겠다는 직접외교(direct diplomacy)를 공언한 바 있으며, 대통령 당선 이후 이러한 외교적 노력은 더욱 구체화된 정책 구상으로 나타나고 있다.

오바마 행정부의 스마트 파워의 외교노선은 힐러리 클린턴 국무장관 지명자의 의회 청문회에서 구체적으로 언급되었다. 2009년 1월 미 의회에서 행한 청문회에서 클린턴은 미국이 스마트 파워를 활용해야 한다고 역설하면서 향후 미국의 대외정책은 경직된 이데올로기가 아닌 원칙과 실용의 결합을 기반으로 해야 한다고 주장하였다. 클린턴은 개별 상황과 용도에 맞추어 외교적, 경제적, 군사적, 정치적, 법적, 문화적 수단들 중에서 적절한 수단을 선택하고 또한 이들을 결합하는 전략을 구사하는 것으로서 스마트 파워를 이해하였다. 그에 의하면, 향후 미국 외교는 이러한 스마트 파워를 가지고 대외정책의 선봉장이 되리라는 것이었다. 그러나 이러한 스마트 파워의 전략을 추진함에 있어서 때로는 군사력이 필요함을 인식하고 미 국민의 안전과 이익을 위해서라면 언제라도 최후의 수단으로 군사력을 사용할 것이라는 언급도 잊지 않았다. 한편, 클린턴은 취임 이후 2009년 2월 아시아 소사이어티(The Asia Society)에서 행한 연설에서도 지구적 공동 관심사에 대한 지역적·지구적 해법을 모색하기 위해서 전통적인 우방뿐만 아니라 새로이 부상하는 국가들과도 협력하는 스마트 파워를 선보이겠다고 밝혔다. 각 국가별로 또는 각 지역별로 나누어 접근하는 미국의 대외정책은 이제 더 이상 실효성이 없기 때문에 지리적이고 정치적인 경계를 넘어서는 파트너십을 추구하기 위한 수단으로서 스마트 파워의 발상이 필요하다는 것이었다.²⁷⁾

스마트 파워의 외교구상은 용어를 달리하여 미 국방부의 전략판단에서도 ‘균형전략(balanced strategy)’이라는 형태로 드러나고 있다. 로버트 게이츠 국방장관은 *Foreign Affairs*에 실린 기고문에서 새로운 국가방위전략의 원칙은 ‘균형’이라고 밝히고 있다.²⁸⁾ 균형전략은 세 가지 분야에서 추구되는데, i) 현재 진행 중인 전쟁에서의 승리와 새로운 긴급사태에 대한 대비 간의 균형, ii) 테러진압이나 군사원조를 제도화하려는 노력과 재래식 및 첨단 무기의 기술적 우위를 유지하려는 노력 간의 균형, iii) 미군의 문화적 장점을 유지하려는 노력과 병폐가 되는 문화를 떨쳐버리려는 노력 간의 균형 등을 들고 있다. 여기서 더 나아가 게이츠 장관은 미국 정부가 국방 분야뿐만 아니라 외교나 경제지원 및 커뮤니케이션과 같은 소

27) Hillary Clinton, “U.S.-Asia Relations: Indispensable to Our Future.” Remarks at the Asia Society. (February 13, 2009) <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>> (검색일: 2009년 4월 27일).

28) Robert Gates, “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age,” *Foreign Affairs*, 88(1) Jan/Feb, 2009, pp. 28-40.

프트 파워의 분야에 좀 더 많은 예산과 노력을 경주해야 한다고 지적하고 있다. 미국의 군사력만 가지고 지구적인 차원에서 미국의 이익을 방위할 수는 없다는 인식이다. 그는 국방부의 군사비 지출이 매년 약 5,000억 달러에 달하는 데 비해 국무부의 예산이 360억 달러에 그치고 있음을 지적하면서, 미국의 소프트 파워를 하드 파워에 성공적으로 통합시키기 위해서라도 소프트 파워의 능력을 강화할 필요가 있다고 역설하였다. 이러한 주장은 통상적인 관료정치적 벽을 허물고, 미국의 국익을 위한 하드 파워와 소프트 파워의 균형 필요성을 강조하고 있다는 점에서 매우 인상적이다.²⁹⁾

미 국무부의 동아시아태평양지역 담당 차관보인 커트 캠벨(Kurt Campbell)이 제시하고 있는 ‘균형력(power of balancing)’도 스마트 파워 논의의 연속선상에서 주목할 필요가 있는 개념이다.³⁰⁾ 종전의 세력균형(balance of power)이라는 개념이 국가 행위자들이 주로 군사력을 중심으로 제로섬(zero-sum) 게임의 각축을 벌이던 국제정치를 담아내려던 시도라면, 균형력의 개념은 용어의 어순을 바꾼 것 이상으로 현실의 변화를 담고 있다. 균형력의 개념은 지구화로 인한 비국가 행위자들의 부상이 국민국가의 권력과 행위를 변화시키고 있음에 주목한다. 또한 균형력의 개념은 전통적인 군사와 안보 분야와는 달리 외교와 무역 분야를 중심으로 비제로섬(non-zero-sum) 게임의 양상이 증대되고 있음에도 주목한다. 이러한 국제정치 현실의 변화에 제대로 대응하기 위해서는 미국은 균형력의 관점에서 전략을 추구해야 된다는 것이다. 특히 외교전략에 동원되는 수단이라는 측면에서 하드 파워의 중요성을 인정하면서도 소프트 파워를 강조할 뿐만 아니라, 그러한 수단을 국가 또는 비국가 행위자들에게 어떻게 적용할 것인지 고민해야 한다고 강조하고 있다.

2. 오바마 정부의 대북정책 방향

오바마 행정부의 스마트 파워 외교구상은 앞으로 미국이 펼쳐나갈 한반도정책, 특히 대북정책에 어떠한 형태로 반영될까? 일단은 부시 행정부보다도 오히려 더 확실한 비핵화의 목표를 가지고 있다고 평가되는 오바마 행정부가 북한 핵무기 프로그램의 완전한 제거를 강력하게 추진할 것을 예상할 수 있다. 클린턴 국무장관도 의회 청문회에서 현재 검증논의가 진행되고 있는 영변 핵시설뿐만 아니라 농축핵 프로그램과 시리아 핵기술 확산문제 등도 검증 대상에 포함할 것이라고 밝힌 바 있다.³¹⁾ 북한이 미사일 발사를 강행한 현 시점에서 미국의 이러한 입장은 더욱 확고해 질 가능성이 크다. 그러나 오바마 행정부가 부시 행정부 1기 때처럼 강경대응으로만 일관하면서 시간만 축내고 있을 것 같지는 않다. 이러한 전망의 근거는 오바마 대통령이 대선 기간에서부터 부시 행정부가 직접대화를 등한시함으로써 핵시설 원상복구를 천명

29) Nye, “Smart Power and the ‘War on Terror’.”

30) Kurt Campbell, Nirav Patel, and Vikram Singh, *The Power of Balance: America in Asia* (Center for a New American Security, June 11, 2008).

31) Hillary Clinton, “Statement of Senator Hillary Clinton Nominee for Secretary of State,” Senate Foreign Relations Committee, (January 13, 2009) <<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>> (검색일: 2009년 4월 27일).

한 북한의 핵자원이 불어나도록 방치한 책임이 크다고 역설한 사실에서 발견된다. 게다가 스마트 파워 외교를 새로운 기본원칙으로 내세우고 있는 오바마 행정부로서는, 선뜻 내키지는 않더라도, 동원 가능한 모든 방법을 모색할 것이 예상된다.

그렇다면 스마트 파워의 관점에서 보았을 때 오바마 행정부는 어떠한 종류의 대북정책을 추진할 것인가? 앞서 살펴본 스마트 파워의 개념에 대한 논의의 연속선상에서 볼 때, 오바마 행정부의 대북정책은 <그림 1>에서 보이는 <1-영역>부터 <4-영역>까지의 네 영역에 모두 속하는 정책대안을 선택적으로 조합하여 동원할 것으로 판단된다.

- ▶ 2009년 4월 5일 이루어진 북한의 미사일 발사에 대응하기 위해서 미국이 활용한 카드는 유엔의 안전보장이사회라는 제도적 프레임워크를 활용한 '조직원리 기술'이었다(<그림-1>의 <3-영역>). 오바마 대통령은 북한의 미사일 발사 강행을 국제평화와 동북아 안보를 위협하고 유엔 안보리 결의 1718호를 명백하게 위반하는 도발적인 행위로 규탄하면서 국제사회의 단호한 대처를 주문하였다. 악행에 보상하지 않는다는 부시의 입장은 오바마 행정부도 쉽게 저버릴 수 없는 미국의 원칙이기도 하다. 우여곡절 끝에 유엔 안보리에서는 중국과 러시아의 공조 한계 내에서 실질적인 제재 결의가 아닌 의장성명을 채택하는 데 그쳤다.
- ▶ 안보리 의장성명 이후 나타난 북한의 강경한 반응에도 불구하고, 미국은 당장 북한과의 협상에 응하지는 않는 '정치기술'을 활용하고 있다(<그림 1>의 <3-영역>). 현재 국내경제 문제와 중동 문제에 집중하고 있는 상황에서 북한 문제에 전력투구할 수 있는 상황도 아닌데다가 행정부 내에서 북한 문제를 다룰 외교안보팀의 구성에 드는 시간 변수까지 겹치면서, 현재 오바마 행정부의 대응은 일종의 '전략적 무시'라는 형태로 나타나고 있다. 클린턴 국무장관이 지난 4월 22일 취임 후 첫 의회 청문회에서 배포한 모두 연설 원고에서 세간의 관심에도 불구하고 북한의 '북' 자도 언급하지 않아 주목을 끌었다.
- ▶ 미국은 북한의 미사일 발사에도 불구하고 북핵 문제를 논의하기 위한 6자회담 외교를 지속적으로 추진할 의사를 밝히고 있다(<그림 1>의 <4-영역>). 대북정책 특사로 임명된 스티븐 보즈워스(Stephen Bosworth) 전 주한 미국대사도 미사일 발사에 앞서 북한이 미사일을 발사하더라도 북한 핵 폐기를 위한 6자회담은 계속될 것임을 분명히 하였다. 그러나 스마트 파워 외교의 원칙에서 보면, 북한이 원하고 있는 북미 양자회담의 대안도 무작정 외면하기도 어려울 것이다.
- ▶ 북한이 부시 행정부 때 도입된 6자회담 틀 안에서는 북한이 원하는 북미 간의 큰 거래가 불가능하다고 보고 빌 클린턴 행정부 시절의 양자협상으로 돌아가기를 원하고 있는 상황에서 만약에 미국이 북미 양자회담을 수용하는 것은 일종의 유인과 보상의 전략으로 인식될 수 있다(<그림 1>의 <2-영역>). 보즈워스 대북특사도 장차 북한을 방문하게 되면 비핵화뿐 만 아니라 북미관계의 정상화에 필요한 것이 무엇인지를 논의하게 될 것이라며 양자회담의 여지를 남겨놓은 상태이다.
- ▶ 결국 6자회담과 양자회담이 동시에 진행되는 '6자회담 속의 양자회담'이 추진될 가능성

이 크다(〈그림 1〉의 〈2-영역〉과 〈4-영역〉). 스마트 파워 외교의 원칙이 가능한 모든 채널을 열자는 것이므로 미국이 양자회담을 위해 6자회담(또는 북한을 뺀 5자회담)을 포기하지는 않을 것이다. 게다가 양자접촉과 함께 6자회담을 병행하지 않을 경우 미국이 모든 부담을 져야 하는 상황이 발생할 수도 있기 때문이다. 그나마 북한을 설득할 수 있는 동료인 중국의 존재도 6자회담의 카드를 고수할 변수가 될 수 있다. 이러한 상황에서 미국과 북한이 양자대화를 시작해 북한이 6자회담에 돌아올 명분을 만들어주는 방식이 도입될 가능성이 있다.

- ▶ 여기서 더 나아가 북한이 궁극적으로 미국의 요구를 받아들여 핵무기 폐기에 성의를 보인다면, 북미관계는 관계정상화와 평화조약 체결 등 급진전을 보일 수도 있다(〈그림 1〉의 〈2-영역〉). 클린턴 국무장관은 아시아 방문을 앞두고 이루어진 아시아 소사이어티 연설에서도 “북한이 완전하고 검증 가능한 방법으로 핵무기 계획을 제거할 진정한 준비가 되어 있다면, 오바마 행정부는 양국관계를 정상화하고 기존의 정전협정을 평화협정으로 대체하며 북한 주민들이 필요로 하는 에너지와 경제적인 필요사항을 지원할 용의가 있다”라고 발언한 바 있다.³²⁾ 북한에 대한 안보위협 제거와 경제적·인도적 지원의 확대라는 미국의 카드가 북한에 대한 유인과 보상이 될 수 있음은 물론이다.
- ▶ 그러나 미국의 정책이 북한에 대한 무조건적인 양보만을 의미하지는 않을 것이다. 혹시라도 북한이 오바마의 유화적 태도를 이용하여 북핵 포기에 관한 최소한의 상응조치를 취하지 않고 더욱 많은 양보를 얻어내려 한다면, 오히려 국내외적 비판과 압박에 처한 오바마 행정부의 강경책을 초래할 수도 있다(〈그림 1〉의 〈2-영역〉). 미사일 발사에 이은 북한의 제2차 핵실험은 이러한 정책대안의 부상을 부추기고 있다. 오바마 대통령이 후보시절 아프가니스탄의 탈레반과 테러분자들에 대한 강력한 소탕작전을 주장한 일이나 빈 라덴이 파키스탄 지역에서 발견될 경우 필요하다면 파키스탄 정부의 동의 없이도 직접공격을 단행할 것이라고 천명한 점은 이러한 가능성을 배제할 수 없게 만든다.

이상에서 언급한 바와 같이, 북한에 대한 오바마 행정부의 정책은 하드 파워와 소프트 파워의 권력자원을 적절히 배합하여 제재와 설득이라는 두 가지 형태의 리더십을 복합하는 양상으로 전개될 가능성이 높다. 북한의 잇따른 강경 조치에 대해 유엔 안보리의 의장성명으로 포문을 연 오바마 행정부는 북한의 핵 포기에 대해 포괄적이고 확실한 보상을 제시함과 동시에 북한이 이를 거부할 경우 강력한 제재를 통한 압박을 펼칠 것으로 예상된다. 다시 말해, 미국은 북한과의 회담 재개를 모색하는 한편, 현재의 국면이 장기화되면서 사태가 악화될 가능성에도 대비하는 다중전략을 구사할 것이다. 요컨대, 나이가 개념화하고 있는 스마트 파워의 ‘상황지성’을 발휘하여 〈그림 1〉의 틀 내에서 상상할 수 있는 대안들의 가능한 조합을 모두 채택할 가능성이 높다.

32) Clinton, “U.S.-Asia Relations.”

IV. 스마트 파워의 비판적 검토

1. 스마트 파워의 의미와 한계

소프트 파워와 스마트 파워의 개념은 21세기의 변환을 겪고 있는 국제정치 권력의 모습을 간결하고도 쉬운 용어로 잡아냈다는 데 큰 의미가 있다. 무엇보다도 소프트/스마트 파워의 개념은 전통적인 국제정치 권력론에서 상대적으로 소홀히 취급되었던 문화·이념·신뢰 등과 같은 감성적이고 비물질적인 변수를 발굴하고 이를 하드 파워와 연결시키는 경로를 제기했다는 점에서 그 담론적 파괴력이 있다. 또한 소프트/스마트 파워의 개념은 행위자의 속성이나 보유자원에서 우리나라의 권력의 차원을 넘어서 행위자들이 구성하는 관계적 맥락에서 발생하는 권력에 대한 국제정치학계의 주의를 환기시켰다는 의미가 있다. 이러한 학술적 의미와 더불어 소프트/스마트 파워의 개념이 지니는 의미는, 부시 행정부의 외교정책과 차별화를 시도하는 오바마 행정부의 외교안보정책 실세들에 의해 채택됨으로써 그야말로 실천적 파괴력을 획득했다는 점에 있다. 그러나 중견국의 입장에서 볼 때 소프트/스마트 파워의 개념은 그대로 받아서 사용하기에는 많은 문제점들이 있다. 이 글에서는 아래와 같이 크게 세 가지 측면에서 제기되는 소프트/스마트 파워의 문제점들을 지적하고자 한다.

무엇보다도 소프트 파워나 스마트 파워가 사용하고 있는 ‘부드러운 힘’ 또는 ‘똑똑한 힘’이라는 은유의 활용은 자칫 의식적으로 합리적인 권력논의를 회피하고, 더 나아가 그러한 권력이 생성되는 과정을 은폐하는 것으로 비칠 수 있다. 소프트/스마트 파워라는 용어 자체가 온갖 종류의 권력논의의 형체를 흐려서 물어버리는 신비화의 효과를 낼 수도 있기 때문이다. 다시 말해 나이는 자신이 발견한, 소프트/스마트 파워라고 부른, 권력 개념의 폭발력을 통제된 범위 내에서 관리하기 위해서 의식적으로 은유의 포장지를 덮어씌우는 마술적 발상을 하고 싶었는지도 모른다. 지속적으로 소프트/스마트 파워의 개념이 학술 개념이라기보다는 정책슬로건에 가깝다는 지적이 나오는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 특히 소프트/스마트 파워가 현대 국제정치이론에 대한 논의로 이루어진 것이 아니라 미국의 세계전략이라는 실천적 문제를 염두에 두고 개발된 것이라는 점을 상기하면 더욱 그러하다.

그런데 여기서 유의할 점은 이렇게 소프트/스마트 파워가 덮어 쓰고 있는 은유의 포장지가 미국이라는 강대국의 이데올로기로서 작용할 가능성이 높다는 점이다. 기본적으로 소프트/스마트 파워는 하드 파워가 모자라는 부분에 소프트 파워를 보완하고 이를 똑똑하게 섞어서 쓴다는 개념이다. 야구 경기에 비유하자면, 하드 파워가 일종의 선발투수라면 소프트 파워는 구원투수이고, 스마트 파워는 이들 투수들을 제 때에 기용하는 감독인 셈이다. 따라서 소프트 파워라는 구원투수는 그 이전에 하드 파워라는 선발투수가 어느 정도 상대팀의 타선을 막아준 이후에 등판해야 그 진가를 발휘해서 세이브를 올릴 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 기본적으로 소프트/스마트 파워는 원래 하드 파워를 충분히 갖추고 있는 강대국의 사치스러운 고민인지도 모른다. 따라서 하드 파워도 변변히 갖추지 못한 약소국에게 하드 파워의 열세를 소프트 파워의 신장으로 만회해 보려는 시도는 어쩌면 일종의 신기루와 같은 것일 수도 있다.

나이의 소프트/스마트 파워에 대한 논의가 철저하게 그 생성과정의 비법을 밝히기를 거부하는 점도 소프트/스마트 파워를 모방하려는 약소국의 시도를 좌절케 한다. 마치 최고급 레스토랑에 가서 맛있는 음식을 사먹을 수는 있지만 그 음식의 조리법에 대해서는 물어볼 없는 상황을 연상케 한다. 본바탕 자연미인의 태생이나 구조적인 성형수술의 과학기술에 대한 논의 없이 피상적인 화장술의 기교에 대한 논의만 무성하다고나 할까? 사실 나이는 권력논의에서 소프트/스마트 파워의 위상을 복권시키는 대신에 그것을 적당한 수준에서 얼버무려 제시함으로써 그것이 생성되는 물질, 지적, 그리고 제도적 기반에 대한 논의를 회피하고 있다. 만약에 약소국들이 이러한 사정을 제대로 고려하지 않고 선불리 소프트/스마트 파워라는, 그럴듯해 보이는 개념만을 가져다 쓰려고 한다면, 스마트 파워는커녕 자칫 ‘헛똑똑이 파워’가 될 우려마저 있다.

둘째, 나이의 소프트/스마트 파워 개념은 비물질적 권력자원과 그 활용에 대해 지나치게 도구론적이고 전략론적인 방식으로 접근하는 한계를 지니고 있다. 사실 소프트/스마트 파워의 행사에서 전략적 사고를 전면에 내세웠을 때 과연 그 힘이 끝까지 매력을 유지할 수 있을지는 의문이다. 소프트/스마트 파워를 전략적으로만 추구하다 보면 오히려 역효과를 불러올 수 있고, 그렇게 하여 이루어지는 힘의 행사는 자발적 동의를 확보하기보다는 거부감만을 불러일으킬 수 있다. 현실적으로 어떤 나라가 다른 나라 사람들의 존경과 부러움의 대상이 되는 것은 그 나라 특유의 문화정책이나 외교역량 때문이기도 하겠지만, 그 나라의 제도와 삶 전체의 모습, 더 나아가 당시 국제사회 전체에서 확립된 보편적 가치체계와 연관된 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 스마트 파워에 대한 논의는 21세기 권력의 ‘존재론적 문제’를 접어두고, 그 전략적 활용에 많은 관심을 할애하고 있다. 스마트 파워가 본격적인 권력론이 아니라 오히려 전략론이나 외교론이라는 비판이 설득력을 얻는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

이러한 시각에서 보면, 미국이 북한을 상대로 하여 소프트/스마트 파워를 행사한다는 것은 단순히 전략적으로 강경정책과 온건정책 또는 제재조치와 포용정책을 섞어서 사용하는 차원의 문제가 아님이 분명하다. 사실 북한 문제는 권력의 ‘존재론적 문제’와 밀접히 연관된다. 북한의 선군정치는 수령체제의 생존을 위한 전쟁이기 때문에 어설피게 때리거나 달래서 될 일이 아니다. 다시 말해 북한의 체제의 사활을 걸고 21세기 생존전략의 차원에서 추진하는 핵무기와 미사일의 문제는 미국의 수많은 프로세스나 6자회담의 노력이 아무리 똑똑하게 구사되더라도 쉽게 풀 수 있는 종류의 문제가 아니다. 이러한 시각에서 보면, 미국의 스마트 파워의 전략은 북한의 선군정치가 계속되는 한 현실적인 성과를 거두기 어렵다고 볼 수도 있다. 그렇다고 소프트 파워 개념이 논하듯이 미국이 내세우는 민주주의와 인권, 자유와 평화 등과 같은 이념적 변수나 미국의 대중문화와 같은 문화적 변수들이 당장 효과가 있는 소프트 파워로 작동하는 것도 아니다. 물론 이러한 소프트 파워의 공세는 느리지만 근본적인 전략이 될 수는 있을 것이다. 그러나 적어도 단기적으로는 북한 체제를 변화시키는 소프트 파워의 효과를 논하기에는 너무 장기적인 처방이다.

게다가 북한이라는 체제의 독특성을 인식하지 못하고 추진되는 ‘미국식 스마트 파워’의 전략은 선군정치를 바탕으로 한 ‘북한식 스마트 파워’의 내용을 오해케 할 가능성마저 있다. 사

실 최근의 사태 진전을 보면 북한도 나름대로의 ‘스마트 파워’ 전략을 추진해 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 북한의 ‘스마트 파워’는 미국의 그것과는 매우 다른 ‘똑똑함’에 대한 인식을 바탕으로 하고 있다. 만약에 미국이 모범생의 ‘똑똑함’을 추구하고 있다면 북한은 반항아적인 ‘영악함’을 구사하고 있다고나 할까? ‘직접적이고 강력한 대화’를 기치로 새로이 출범한 오바마 행정부의 첫 인사를 미사일 발사의 강행이라는 카드로 화답하는 것은 악수하자는 데 뺨 때리는 ‘멍청함’일 수도 있다. 그러나 북한식의 ‘똑똑함’이라는 기준에서 보면 ‘합리적인 대응’일 수도 있다. 북한이 추구하고 있는 선군체제의 특성 때문이다. 이러한 상황에서 만약에 미국이 강경한 ‘스마트 파워’의 전략을 추진한다면, 이에 대해 북한은 ‘북한식의 스마트 파워’ 전략으로 응대할 가능성이 크다. 북한의 ‘똑똑함’을 미국식 스마트 파워의 기준으로 이해하거나 예측하는 것이 쉽지 않은 이유이다.

끝으로, 스마트 파워 개념은 행위자들의 게임이 벌어지는 경기장의 프레임(frame)이나 구조를 짜는 똑똑함에 대해서는 상대적으로 침묵한다. 어느 학생이 똑똑하다는 것은 그 자체로 평가되는 것이 아니라 시험문제가 어떻게 출제되느냐에 따라 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 서로 다른 신체적 조건의 선수들이 스포츠로 내기를 벌이는 경우, 그들의 승부에 보이지 않는 영향을 미치는 것은 어떠한 종목의 게임을 선택하느냐이다. 이렇게 보면 나의 똑똑함이 빛을 발할 수 있도록 프레임을 짜는 것이 ‘똑똑함’ 그 자체만큼이나 중요하다. 지난 십여 년 간 북한의 핵무기 개발의 역사를 보면, 북한은 먼저 도발함으로써 유리한 프레임을 선점하는 ‘똑똑함’을 발휘해 왔다. 이에 비해 한국과 미국은 북한의 프레임이 아닌 한미의 프레임으로 판을 바꿀 수 있는 기회를 만들지 못하고, 매번 북한이 원하는 방식으로 끌려가는 악순환이 계속되었다. 이러한 연속선상에서 보면, 향후 오바마 행정부의 스마트 파워 외교가 이러한 악순환의 고리를 어떻게 끊을지가 관건이다. 그러나 이러한 난제를 풀기에는 스마트 파워 개념이, 하드 파워와 소프트 파워를 섞는 ‘똑똑함’에 대한 논의에 비해서, 게임의 프레임을 세우는 ‘똑똑함’에 대한 논의를 상대적으로 결여하고 있다.

스마트 파워 개념이 지니는 이러한 한계는 나이의 개념화 자체가 안고 있는 ‘행위자 기반의 개념화’라는 특성에서 찾아져야 한다. 다시 말해 스마트 파워의 개념은 행위자 간의 밀고 당기는 작용과 반작용의 인과관계를 염두에 둔 인식론을 바탕으로 한다. 이러한 개념인식은 스마트 파워의 메커니즘을 행태주의적인 차원에서 너무 단순화해서 이해한다는 비판을 면하기 어렵게 한다. 실제로 이러한 개념화는 행위자 차원을 넘어서 ‘구조(structure)’ 차원에서 작용하는 권력의 존재를 파악하는 데 둔감하다. 예를 들어, 소프트 파워의 개념은 설득되고 매혹되어 자발적으로 따르는 권력의 메커니즘은 설명할 수 있지만, 싫으면서도 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 권력의 메커니즘을 설명하지 못한다. 인간관계처럼 국가들 간의 관계에도 매력을 느끼고 호감을 갖는 것이 선택의 사항으로 다가오는 것이 아니라 오히려 선택의 여지가 없는 운명으로 주어지는 경우, 또는 뻔히 알면서도 당하는 경우도 있을 수 있다.

세계정치의 현실을 보면, 하드 파워로 밀어붙이고 강제하지 않더라도 별다른 선택의 여지가 없이 구조적 차원에서 제약을 부과하는 권력이 엄연히 존재한다.³³⁾ 예를 들어, 소프트/스마트 파워의 게임이 발생하기도 전에 작동하는 일종의 선택과 배제의 메커니즘이 있지 않을까? 세

계정치의 권력게임에 관여하는 모든 행위자들이 ‘당연한 것으로 여기는 권력(taken-for-granted power)’이라는 것이 존재하지는 않을까? 이러한 관점에서 볼 때, 북한의 핵문제의 저변에서 작동하고 핵확산 방지의 국제레짐의 의미를 되새겨 볼 필요가 있다. 사실 이러한 종류의 제도에서 우리나라는 권력은 세계정치를 관통해서 흐르는 구조의 수준에서 거론될 문제이지 특정한 국가의 하드 파워나 소프트 파워, 그리고 스마트 파워의 수준에서 논의할 문제가 아니다.³⁴⁾

2. 종건국의 스마트 파워?

한반도를 둘러싼 동아시아 국제정치, 그리고 한국의 외교정책을 이해하는 데 스마트 파워의 개념을 분석개념으로서 또는 실천개념으로서 얼마나 원용할 수 있을까? 스마트 파워의 개념을 비판적으로 수용하는 과정에서 이른바 종건국의 ‘스마트 파워’라는 개념을 고안해 볼 수 있을까? 이러한 작업을 전개하기에 앞서 먼저 고려할 것은 우리가 추구해야 할 ‘뚝뚝함’은 나이가 말하는 미국의 ‘뚝뚝함’과는 상당히 다른 환경에 처해 있다는 사실이다. 무엇보다도 나이의 스마트 파워에서 등장하는 IQ나 EQ, 그리고 SQ 또는 상황지성은 모두 ‘리더의 지성’에 대한 논의이다. 이에 비해 한국이 추구하는 지성은 리더의 지성이라기보다는 오히려 ‘추종자의 지성’일 수밖에 없다. 만약에 한국이 추구하는 것이 ‘추종자의 지성’이라면, 여기에서 비롯되는 ‘스마트 파워’의 논의도 주변 행위자들을 좀 더 적극적으로 고려하는 네트워크 환경에 대한 인식에서 출발해야 할 것이다.

이러한 문제의식은 노드(node) 기반의 권력 개념만으로는 최근 벌어지고 있는 21세기 권력 변환을 제대로 포착할 수 없다는 학계의 논의와 맥을 같이 한다. 실제로 21세기 세계정치의 권력은 단순한 노드 차원을 넘어서 노드들이 구성하는 링크(link), 그리고 그 노드와 링크의 함으로서의 네트워크에서 비롯되는 권력, 즉 ‘네트워크 권력(network power)’의 형태로 작동하고 있다.³⁵⁾ 이러한 네트워크 권력이란 기존의 논의처럼 노드 자체의 속성이나 노드가 보

33) Susan Strange, *States and Markets*, Second Edition (London and New York: Pinter, 1994); 김상배, 『정보화시대의 표준경쟁: 원텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』(한울, 2007).

34) Steven Lukes, “Power and the Battle for Hearts and Minds: on the Bluntness of Soft Power,” Berenskoetter and Williams, eds. *Power in World Politics*, pp. 83-97; Richard Ned Lebow, “The Power of Persuasion,” Berenskoetter and Williams, eds. *Power in World Politics*, pp. 120-140; Janice Bially Mattern, “Why ‘Soft Power’ isn’t so Soft: Representational Force and Attraction in World Politics,” Berenskoetter and Williams, eds. *Power in World Politics*, pp. 98-119; Wolf Hassdorf, “Contested Credibility: The Use of Symbolic Power in British Exchange-rate Politics,” Berenskoetter and Williams, eds. *Power in World Politics*, pp. 141-161.

35) 네트워크 권력은 아직까지 (국제)정치학자들에게 생소한 용어인 것이 사실이다. 이 글의 논의와 유사한 맥락에서 네트워크 권력이라는 용어를 명시적으로 사용한 기존 연구로는 Manuel Castells, “Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint,” in Manuel Castells, ed. *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*. (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004), pp. 3-48; Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire*

유하고 있는 자원, 즉 노드 차원으로 환원되는 권력이 아니라 노드들 간의 ‘관계’ 즉 네트워크 그 자체의 차원에서 발생하는 권력이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 최근 자연과학과 사회과학에서 주목받고 있는 ‘네트워크 이론’³⁶⁾을 원용하여 중견국의 ‘스마트 파워’ 개념을 고민하는 데 필요한 힌트를 얻고자 한다. 이렇게 네트워크 권력의 시각에서 이해된 중견국의 스마트 파워에 대한 논의는 다음과 같은 세 가지 형태의 ‘네트워크 지성(network intelligence)’ 또는 NQ를 필요로 한다.

첫째, 한국과 같은 중견국의 스마트 파워는 ‘세(勢)를 모으는 지성’을 필요로 한다. 사실 나이의 스마트 파워에 대한 논의는 리더의 개별지성(individual intelligence)을 전제로 하고 있다. 그런데 한국은 개별적인 차원에서는 미국만큼 IQ가 높지도 못하고 EQ도 높다는 보장이 없다. 따라서 SQ도 변변치 못하다. 혼자서 충분히 똑똑하지 못하다면 개별지성의 발상을 넘어서 주위의 지성을 빌어서 똑똑해질 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 소수자들의 세를 모으는 지성의 발상이 필요하다는 것이다. 이렇게 네트워크를 구성하는 노드들이 많으면 많을수록 그 네트워크 행위자가 발휘하는 권력은 더욱 똑똑해 진다. 사실 나이의 소프트/스마트 파워 개념도 비록 초보적이지만 이렇게 네트워크의 세(勢)를 모으는 네트워크어(networker) 또는 소집자(convener)의 권력에 대한 논의를 담고 있다.³⁷⁾ 나이의 논의에서 주목할 점은 세를 모으는 과정에서, 하드 파워처럼 ‘밀어붙이는 완력’ 보다는, 소프트 파워처럼 ‘끌어당기는 매력’을 좀 더 강조하고 있다는 사실이다.³⁸⁾ 그렇지만 이 글이 말하는 세를 모으는 네트워크 권력은 나이의 인식과 맥을 달리 한다. 이 글에서 말하는 세를 모으는 지성은 혼자서 네트워크를 치는 ‘거미의 지성’이라기보다는 여럿이 모여서 벌집을 만드는 ‘꿀벌들의 지성’이라고 할 수 있다. 이러한 지성은 최근 온라인 백과사전인 위키피디아를 둘러싸고 벌어지는 ‘집합지성(collective intelligence)’의 논의와 맥을 같이 한다.³⁹⁾

둘째, 한국과 같은 중견국의 스마트 파워는 네트워크상의 ‘위치(position)를 파악하는 지성’을 필요로 한다. 위치를 파악하는 지성이란 네트워크상의 관계적 맥락을 활용하는 지성을 의미한다. 그런데 여기서 ‘관계적 맥락’이라는 용어와 관련하여 나이의 용례와의 차이를 밝

(Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000); David Singh Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. (New Haven & London: Yale University Press, 2008); 김상배, “네트워크 권력의 세계정치” 등을 들 수 있다.

36) 네트워크에 대한 이론적 소개로는 Albert-László Barabási, *Linked: The New Science of Networks* (Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002); 던컨 왓츠, 『Small World: 여섯 다리만 건너면 누구와도 연결된다』 (세종연구원, 2004); 마크 뷰캐넌, 『넥서스: 여섯 개의 고리로 읽는 세상』 (세종연구원, 2003); Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2000); Manuel Castells, *End of Millennium*, 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2000); Manuel Castells, *The Power of Identity*, 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2004) 등을 참조. 또한 국내 학계에서 이루어진 네트워크 이론의 소개 및 연구로는 김용학, 『사회 연결망 이론』 개정판, (박영사, 2007)과 민병원, 『복잡계로 풀어내는 국제정치』 (삼성경제연구소, 2005) 및 김상배, “네트워크 세계정치이론의 모색” 등을 참조.

37) 김상배, “네트워크 권력의 세계정치.”

38) 서울대학교 국제문제연구소 편, 『지식네트워크의 세계정치』 <세계정치> 29(1), 기획특집 (논형, 2008).

39) 피에르 레비, 『집단지성: 사이버 공간의 인류학을 위하여』 (문화과지성사, 2002).

힐 필요가 있다. 나이가 말하는 관계적 맥락이란 행태주의적 차원에서 이해된 상호작용의 관계이거나 혹은 단위 차원의 권력에 영향을 미치는 환경적인 요소를 의미한다. 즉 나이의 권력론은 어떠한 환경을 배경으로 누가 권력을 행사하는가를 탐구한다. 상황지성의 개념이 바로 그것이다. 이에 비해 한국의 스마트 파워는 강대국처럼 관계적 맥락을 그저 ‘환경’으로만 이해하는 것이 아니라 일종의 ‘구조’로서 이해할 필요가 있다. 그리고 그러한 네트워크의 구조에서 차지하는 ‘위치’를 파악해야 한다는 것이다. 상황지성이라는 용어와 대비시켜 보는 ‘위치지성(positional intelligence)’이 필요하다고나 할까? 비유컨대, 이는 네트워크의 상황에 맞추어 거미줄을 치는 지성이 아니라, 이미 쳐져 있는 거미줄에서 떨어지지 않고 살아남는 종류의 지성이다. 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 ‘위치권력(positional power)’을 추구한다. 이러한 네트워크 권력을 다른 말로 표현하면, 네트워크상에서 자기를 통하지 않고는 소통이 되지 않는 요충지를 차지하고 ‘통(通)하는 과정을 통제하는 스위처(switcher) 또는 브로커(broker)의 권력이다.⁴⁰⁾

끝으로 한국과 같은 중견국의 스마트 파워는 네트워크 전체의 판세 속에서 ‘틈새를 공략하는 지성’을 필요로 한다. 이는 앞서 나이가 가장 소홀히 취급하고 있다고 지적한, 네트워크의 구조를 짜는 권력에 대한 논의에서 파생된다. 구조 차원에서 이해된 네트워크 권력은 네트워크상의 권력정치가 시작되기 전에 네트워크의 형세(形勢, configuration) 자체를 짜는 프로그래머(programmer) 또는 디자이너(designer)의 권력이라고 부를 수 있다. 마치 컴퓨터 네트워크에 소프트웨어 코드를 심어 넣듯이 네트워크 자체가 실행되기 전에 미리 특정한 프로그램을 내재화시키는 행위를 연상하면 이해하기 쉽다. 이렇게 프로그래머의 권력에 대한 논의는 기술의 영역에만 국한된 것이 아니고, 명시적 제도와 암묵적 규범을 프로그래밍하는 권력을 의미할 수도 있다. 더 나아가 그러한 제도와 규범에 설득력 있는 이념과 존재론적 보편성을 담아내는 능력에도 연결된다. 이러한 과정에서 한국과 같은 중견국은 전체 프로그램을 설계할 수는 없더라도 주어진 플랫폼 위에서 응용 프로그램을 짜는 하위 프로그래머 정도는 될 수 있다. 일종의 틈새시장(niche market)을 노리는 ‘틈새지성(niche intelligence)’이라고 할 수 있겠다. 중견국의 스마트 파워가 효과를 볼 수 있는 또 하나의 전략은 강대국이 프로그램의 규범적 타당성에 도전하는 것이다. 그렇다고 중견국이 강대국을 능가하는 프로그래머가 될 수 있는 것은 아니다. 그러나 지배 네트워크와는 상이한 대안적 채널의 비전을 제시함으로써 어느 정도의 반론을 제기하는 효과는 크다. 이러한 과정에서 지배 네트워크가 운영하는 프로그램의 구조적 편향을 지적하거나 이러한 행보에 힘을 실기 위해서 세를 규합하는 전략이 동원될 수 있다.

요컨대, 중견국이 스마트 파워를 행사하기 위해서는 노드 차원의 지성을 넘어서는 네트워크

40) 김상배, “네트워크 권력의 세계정치”; 장덕진, “정치권력의 사회학적 분해: 자원권력과 네트워크 권력.” 김상배 편, 『소프트 파워와 21세기 권력』.

지성의 발상이 필요하다. 네트워크 지성의 발상에 입각한 중견국의 스마트 파워는 개별지성을 넘어서 주위의 세를 모으는 ‘집합지성’의 매력전략을 고민해야 한다. 또한 중견국의 스마트 파워는 네트워크의 구조에서 자신이 차지하는 위상과 역할을 적절히 활용하는 ‘위치지성’의 발상을 가져야 한다. 아울러 중견국의 스마트 파워는 주어진 네트워크 프로그램의 판세를 정확히 읽고 그 안에서 전략적인 틈새를 공략하는 ‘틈새지성’의 발상도 포기하지 말아야 할 것이다. 이러한 점들을 고려해서 볼 때, 한국과 같은 중견국이 추구할 수 있는 ‘똑똑함’은 미국과 같은 강대국이 추구하는 ‘똑똑함’과는 그 내용과 형태가 다를 수밖에 없다.

V. 맺음말

미국의 국제정치학자 조지프 나이의 소프트/스마트 파워라는 개념은 종전의 협소한 권력 개념만으로는 잡히지 않는 21세기 권력변환의 과정을 대중이 이해하기 쉬운 용어로 잡아낸 대표적인 시도라고 할 수 있다. 소프트/스마트 파워의 개념은 물질적 자원을 넘어서는 소프트 파워의 자원, 특히 ‘지식’ 변수에 대한 강조와 함께, 행위자의 속성이나 보유자원에서 우러나오는 권력의 차원을 넘어서 행위자들이 구성하는 ‘관계’에서 발생하는 권력에 대한 학계의 주의를 환기시켰다는 점에서 큰 의미가 있다. 소프트/스마트 파워의 개념적 성공은 오바마 행정부의 정책 실세들에 의해서 향후 미국의 외교정책을 가늠할 구상으로 채택되면서 실천적인 의미의 성공으로 이어졌다. 예상컨대 향후 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책은 소프트/스마트 파워의 개념에 담겨 있는 구상들을 실천하는 형태로 나타날 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 소프트/스마트 파워의 개념은 미국의 행보를 이해하는 데 큰 도움이 되는 것이 사실이다.

그러나 스마트 파워의 개념이 지니고 있는 분석적 성격의 결여는 실제로 이 개념이 구체적인 정책 개발과정에서 얼마나 유용할지에 대한 의문을 갖게 하는 것도 사실이다. 본문에서 지적한 바와 같이, 스마트 파워의 개념은 어떠한 상황에서 어떠한 권력자원과 어떠한 리더십 스타일을 결합할 것인가, 즉 어떠한 스마트 파워를 행사할 것인가에 대한 분석적 논의를 담고 있지 못하다. 따라서 주어진 상황과 스마트 파워의 상관관계에 대한 가설적 논의를 발전시키지 못하는 한, 스마트 파워의 개념적 렌즈를 통해서 향후 오바마 행정부가 실질적으로 효과가 있는 대북정책을 채택한다는 것은 기본적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 다시 말해, 현재 오바마 행정부가 쥐고 있는 대북정책의 카드가 부시 행정부가 특정한 시점과 상황에서 갖고 있던 대북정책의 대안과 크게 다르지 않은 상황에서, 분석적 지침을 결여하고 단지 포괄적인 방향만을 제시하는 스마트 파워의 개념은 단지 내용 없는 수사로 비칠 수밖에 없다.

게다가 개념구성이라는 관점에서 보았을 때, 소프트/스마트 파워의 개념은 그 용어가 취하고 있는 과도한 은유와 권력행사에 대한 지나친 전략적 접근 등으로 인해서 강대국인 미국의 실천개념이라는 성격을 넘어서기가 어렵다. 특히 나이가 관심을 두는 소프트/스마트 파워는 미국이 주도하는 세계질서의 제도와 규범을 유지하는 과정에서 하드 파워만으로는 모두 채울 수 없는 틈새를 메우는 자원이자 전략의 성격이 강하다. 이렇듯 나이의 스마트 파워는 세계질

서의 운영을 위한 미국의 관심사에서 시발된 개념이어서 하드 파워의 자원이 상대적으로 빈약한 비강대국이 그대로 수용하여 사용하기에는 다소 무리가 있다. 이러한 맥락에서 이 글은 나아가 신비화의 베일 속에서 가두어 놓은 스마트 파워의 개념에 대한 비판적 검토를 바탕으로 한국과 같은 중견국의 스마트 파워에 필요한 ‘네트워크 지성’의 발상에 대해서 살펴보았다.

그렇다면 ‘네트워크 지성’의 스마트 파워 전략이라는 관점이 한국의 외교정책, 특히 대북정책에 주는 함의는 무엇인가? 스마트 파워라는 개념이 일종의 ‘글로벌 스탠더드(global standards)’와도 같이 밀려오는 상황에서 한국도 일단은 스마트 파워의 대북정책을 추구하려는 행보를 보일 가능성이 크다. 한반도를 둘러싼 21세기 세계정치의 구조를 장악하고 있는 강대국으로서의 미국이 추구하는 스마트 파워의 외교정책은, ‘단순한 개념’이 아니라, 우리의 삶에 영향을 미치는 ‘엄연한 현실’이기 때문이다. 그렇지만 미국과 같은 강대국에 견줄만한 하드 파워도 없고, 하물며 소프트 파워는 더 모자란 한국의 입장에서는 단순히 똑똑한 차원을 넘어서는 지혜가 필요하다. 다시 말해 한국과 같은 중견국이 양적인 차원에서 미국만큼 똑똑해 질 수 없다면, 질적인 차원에서 다른 종류의 ‘똑똑함’ 또는 ‘지혜로움’을 추구해야 하지 않을까?

이러한 맥락에서 이 글은 네트워크 지성의 발상에 입각한 매력전략의 필요성, 즉 개별지성을 넘어서 주위의 세를 모으는 ‘집합지성,’ 네트워크의 구조에서 자신이 차지하는 위상과 역할을 적절히 활용하는 ‘위치지성,’ 그리고 주어진 네트워크 프로그램의 판세를 정확히 읽고 그 안에서 전략적인 틈새를 공략하는 ‘틈새지성’의 필요성을 지적하였다. 이 글에서 문제로 제기한 중견국으로서 한국의 스마트 파워에 대한 논의는 앞으로도 지속적인 이론적·경험적 탐구를 거듭해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김상배 외. 『지식질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치의 변환』 (한울, 2008).
_____ 편. 『인터넷권력의 해부』 (한울, 2008).
_____ 편. 『소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』 (한울, 2009).
_____. 『정보화시대의 표준경쟁: 윈텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』 (한울, 2007).
_____. “네트워크 세계정치이론의 모색: 현실주의 국제정치이론의 세 가지 가정을 넘어서.” 『국제정치논총』 48(4), 2008, pp. 35-61.
- 김상배. “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서.” 『한국정치학 회보』 42(4), (2008, 겨울) pp. 397-408.
- 김용학. 『사회 연결망 이론』 개정판, (박영사, 2007).
- 김치욱. “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점.” 『국제 정치논총』 49(1), 2009, pp.7-36.
- 레비, 피에르. 『집단지성: 사이버 공간의 인류학을 위하여』 (문학과지성사, 2002).
- 민병원. 『복잡계로 풀어내는 국제정치』 (삼성경제연구소, 2005).
- 뷰캐넌, 마크. 『넥서스: 여섯 개의 고리로 읽는 세상』 (세종연구원, 2003).
- 서울대학교 국제문제연구소 편. 『지식네트워크의 세계정치』 <세계정치> 29(1), 기획특집. (논형, 2008).
- 손열 편. 『매력으로 엮는 동아시아』 (지식마당, 2007).
- 왓츠, 던컨. 『Small World: 여섯 다리만 건너면 누구와도 연결된다』 (세종연구원, 2004).
- 장덕진. “정치권력의 사회학적 분해: 자원권력과 네트워크 권력.” 김상배 편. 『소프트 파워 와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』 (한울, 2009).
- 평화포럼21 편. 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』 (21세기평화재단 평화연구소, 2005).
- 하영선 · 김상배 편. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (을유문화사, 2006).
- Armitage, Richard and Joseph S. Nye, Jr. co-chaired, *A Smarter, More Secure America*. (Washington DC: CSIS, 2007) <http://www.csis.org/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf> (검색일: 2009년 4월 27일).
- Barabási, Albert-László. *Linked: The New Science of Networks* (Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002).
- Barnet, Michael and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005).

- Beck, Ulrich. *Power in the Global Age: A New Global Political Economy* (Cambridge, UK: Polity, 2005).
- Berenskoetter, Felix and M. J. Williams, eds., *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007).
- Campbell, Kurt, Nirav Patel, and Vikram Singh. *The Power of Balance: America in iAsia* (Center for a New American Security. June 11, 2008).
- Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society*. 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2000).
- _____. *End of Millennium*. 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2000).
- _____. *The Power of Identity*. 2nd edition (Oxford: Blackwell, 2004).
- _____. "Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint." in Manuel Castells. ed. *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*. Cheltenham (UK: Edward Elgar, 2004), pp. 3-48.
- Clinton, Hillary. "Statement of Senator Hillary Clinton Nominee for Secretary of State," Senate Foreign Relations Committee (January 13, 2009).
 <<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>> (검색일: 2009년 4월 27일).
- _____. "U.S.-Asia Relations: Indispensable to Our Future." Remarks at the Asia Society. (February 13, 2009) <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>> (검색일: 2009년 4월 27일).
- Gates, Robert. "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs* 88(1), Jan/Feb, 2009, pp. 28-40.
- Grewal, David Singh. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization* (New Haven & London: Yale University Press, 2008).
- Hardt, Michael and Antonio Negri. *Empire* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2000).
- Hassdorf, Wolf, "Contested Credibility: The Use of Symbolic Power in British Exchange-rate Politics." Felix Berenskoetter and M. J. Williams, eds. *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007), pp. 141-161.
- Isaac, Jeffrey C., "Beyond the Three Faces of Power: A Realist Critique." *Polity*. 20(1), 1987, pp. 4-31.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).
- Larner, Wendy, and William Walters, eds., *Global Governmentality: Governing International Spaces* (New York: Routledge, 2004).

- Lebow, Richard Ned. "The Power of Persuasion," Felix Berenskoetter and M. J. Williams, eds. *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007), pp. 120-140.
- Lukes, Steven. "Power and the Battle for Hearts and Minds: on the Bluntness of Soft Power." Felix Berenskoetter and M. J. Williams, eds. *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007), pp. 83-97.
- Mattern, Janice Bially. "Why 'Soft Power' isn't so Soft: Representational Force and Attraction in World Politics." Felix Berenskoetter and M. J. Williams, eds. *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007), pp. 98-119.
- Mead, Walter Russell. "America's Sticky Power," *Foreign Policy*, 141 (March/April, 2004), pp. 46-53.
- New York Times*. "Obama Victory Speech." (Nov. 5, 2008), <<http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html#>> (검색일: 2008년 12월 11일).
- Nye, Joseph S., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Basic Books, 1991).
- _____. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).
- _____. "Smart Power and the 'War on Terror.'" 한국국제교류재단 · 동아시아연구원 · 중앙일보 공동주최 초청강연회 강연원고 (2008. 2. 12) <<http://www.eai.or.kr/korean/upfile/project/pjcontent/Joseph%20Nye%20강연원고.pdf>> (검색일: 2008년 12월 10일).
- _____. *The Powers to Lead* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2008).
- Strange, Susan, *States and Markets*, Second Edition (London and New York: Pinter, 1994).

Critical Understanding of the Concept of Smart Power : A Perspective of Middle-Power's Network Power

Sangbae Kim
(Seoul National University)

The Obama Administration of the United States, since it launched on January 2009, has been taking different steps toward foreign policy from that of President George W. Bush, which was epitomized as “a War on Terrorism.” This change of policy direction was facilitated by the perception that negative public opinion of the international society toward the United States has reached to the very point seriously threatening the effectiveness of the U.S. leadership in world politics. In this context, decision makers in the policy circle of the Obama administration have reached a conclusion that the United States cannot lead the world only with the means of hard power, which mainly depend on military and economic power, any longer. Thus, they became to pay more attention to soft power, which heavily relies on attraction and persuasion rather than coercion and threat in exercising influence on others. The concept of smart power is based on an idea of combining hard and soft power in an efficient way, and motivated by an intention of maximizing potentials of the United States as a superpower in the 21st-century world politics. In this context, this paper attempts to understand the concept of smart power, and presents critical discussion from the perspective of middle power's network power.

투 고 일 : 2009년 6월 17일
심 사 일 : 2009년 7월 13일
심사완료일 : 2009년 8월 12일