

# 소셜 미디어와 공공외교 :

## 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략\*

김 상 배  
(서울대학교)

### < 차례 >

- |                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 머리말                | IV. 미국의 디지털 공공외교 전략     |
| II. 행위자-네트워크 이론의 원용   | V. 소셜 미디어의 활용과 공공외교의 변환 |
| III. 비인간 행위자로서 소셜 미디어 | VI. 맺음말                 |

· 주제어: 인터넷, 웹2.0, 소셜 미디어, 공공외교, 디지털 외교, 행위자-네트워크 이론, 미국, Internet, Web2.0, social media, public diplomacy, digital diplomacy, Actor-Network Theory(ANT), United States

### 【한글초록】

이 글은 최근 미국이 추진하고 있는 공공외교의 전략과 이를 둘러싼 세계정치의 동학을 살펴보았다. 특히 이 글은 미국이 세계 국가들과의 관계 속에서 어떻게 공공외교의 네트워크를 구축해 가는지, 그리고 그 과정에서 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 소셜 미디어는 어떠한 영향을 미치는지를 탐구하였다. 이러한 시도를 통해서 밝히고자 한 것은, 미국이 추구하는 공공외교 전략에 대한 단순한 서술이 아니라, 정부뿐만 아니라 다양한 민간 행위자들, 그리고 주변의 물질적 환경 변수까지도 복합적으로 관련되면서 펼쳐지는 네트워크 세계정치의 동학이었다. 이러한 공공외교의 동학을 좀 더 분석적으로 살펴보기 위해서 이 글은 과학기술 사회학 분야에서 이루어진 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT)의 시각을 원용하였다. 국제정치학의 시각에서 도입한 ANT는 공공외교의 세계정치에서 작동하는 비인간 행위자(non-human actor)라는 변수, 특히 인터넷 미디어의 연속선상에서 본 소셜 미디어가 미국의 공공외교 전략에 미치는 영향과 한계를 이해하는 데 매우 유용한 이론적 자원을 제공한다.

\*이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회역량강화사업)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00042).

## I. 머리말

지구화, 정보화, 민주화 등의 추세와 함께 공공외교에 대한 관심이 국내외에서 높아지고 있다. 공공외교는 일반적으로 상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민들을 대상으로 하여 벌이는 외교를 의미한다. 공공(公共)이라는 말뜻 그대로, 공공외교의 특징은 열린(公) 공간에서 다양한 행위자들이 함께(共) 참여하는 공개외교이자 공동외교라는 점에 있다. 미국이나 중국과 같은 강대국들이 다양한 방식으로 공공외교에 열을 올리고 있고, 한국 정부도 외교적 홍보나 국제개발협력 등의 수단을 통해서 국가브랜드 제고의 노력을 벌이고 있다. 한국 기업들이 수출하는 첨단 ICT(Information Communication Technology) 제품의 인기나 민간 부문이 주도하여 불을 지핀 한류(韓流) 열풍도 공공외교의 일환으로 이해된다. 군사안보나 정치경제와는 달리 공공외교는 비제로섬(non zero-sum) 게임의 분야로 알려져 있지만, 최근의 양상을 보면 이 분야에서도 치열한 경쟁이 벌어지고 있는 모습이다.<sup>1)</sup>

최근 들어 공공외교의 과정에 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 SNS(social network service)를 도입하려는 논의가 활발하게 펼쳐지고 있다. SNS는 온라인상에서 다수의 사람들의 관계 맺기를 도와주는 인터넷 서비스이다. PC기반 인터넷 서비스에 더해서 최근에는 모바일 스마트 기기가 확산되면서 SNS의 사용이 더욱 활발해졌다. 사실 SNS는 서비스라기보다는 미디어로 보아야 한다. 단순히 아는 사람들끼리 소통하는 차원을 넘어서 기성 미디어처럼 뉴스를 담아서 수용자들에게 보내는 역할을 하기 때문이다. 다만 SNS는 기성 미디어와는 달리 사람들이 맺은 사회관계의 연결망을 타고 작동한다. 이런 점에서 SNS는 소셜 미디어(social media)라고 할 수 있다. 이런 소셜 미디어가 국내적으로 정치사회적 각광을 받게 되면서, 공공외교의 관점에서 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있다.

소셜 미디어를 공공외교에 가장 적극적으로 활용하고 있는 국가는 미국이다. 특히 오바마 행정부의 국무장관인 힐러리 클린턴과 그의 혁신 보좌관인 알렉 로스(Alec Ross)가 불을 지폈다. 사실 ICT를 외교과정에 도입하려는 시도는 어제오늘의 일은 아니다. 컴퓨터와 인터넷이 보편적으로 보급되기 시작한 1990년대 후반부터 디지털 기술을 적극 활용하는 디지털 외교에 대한 논의가 진행되었다.<sup>2)</sup> 그러나 최근 소셜 미디어를 공공외교에 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어서 정부가 주도해온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 한다는 점에서 남다르다. 소위 웹2.0으로 알려진 소셜 미디어의 활용이 기존의

1) 최근 세계정치, 특히 동아시아를 중심으로 벌어지고 있는 공공외교 경쟁의 양상에 대해서는 다음을 참조. Yul Sohn, "Attracting Neighbors: Soft Power Competition in East Asia," *The Korean Journal of Policy Studies* 26-11 (2011), pp. 77-96.

2) 2000년대 초반까지 국내외의 디지털 외교에 대한 논의는 다음을 참조. Wilson P. Dizard Jr., *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age* (Wesport, CT: Praeger, 2001); 김상배, "정보화시대의 외교: 개념화의 모색," 『한국정치학회보』 36집 (3)호 (2002), pp. 269-288; 김상배, "지식/네트워크의 국가전략: 외교 분야를 중심으로," 『국가전략』 10권 (1)호 (2004), pp. 167-194.

공공외교와는 질적으로 다른 ‘공공외교2.0’의 출현을 부추기고 있는 모습이다.<sup>3)</sup>

이렇게 공공외교와 소셜 미디어에 대한 관심이 늘어나는 배경에는 군사안보나 정치경제 분야를 넘어서 기술, 정보, 지식, 문화, 소통 등의 변수가 21세기 세계정치에서 주목받는 현상이 있다. 통칭하여 ‘기술·정보·소통의 세계정치’라고 부를 수 있는 현실이 최근 들어 부쩍 우리의 곁으로 다가왔다. 이러한 현실의 변화에 부응하여 국내외 학계에서도 이 분야에 대한 연구가 새로운 권력현상에 대한 탐구의 형태로 진행되어 왔다. 특히 이러한 관심이 국제정치학의 분야에서 높아지기 시작한 것은 조지프 나이(Joseph Nye)의 소프트 파워(soft power)에 대한 논의에서 힘입은 바 크다. 이 글에서 다루는 공공외교의 화두도 나이의 작업을 통해서 학계에 상대적으로 쉬운 용어로 소개된 이후 다양한 후속 연구들이 진행되고 있다.<sup>4)</sup>

그런데 소프트 파워의 개념을 기반으로 진행되고 있는 국내외의 공공외교 연구는 크게 두 가지 점에서 아쉬움을 남긴다. 우선, 기존의 소프트 파워와 공공외교 연구는 각 (국가)행위자들이 지니고 있는 ‘자원’이나 ‘속성’의 분석에 치중하는 경향이 있다. 간혹 ‘흐름’의 관점에서 접근하는 연구도 없지 않지만, 이들은 기본적으로 양자 관계의 구도에서 발생하는 ‘발신자-수신자 모델’에 머물고 있다. 이들 연구가 주로 단위 차원에서 본 행위자의 전략을 연구 대상으로 삼기 때문에 생긴 결과이다. 그러나 기술·정보·소통의 세계정치, 좀 더 구체적으로 공공외교의 세계정치는 단위 차원의 발상을 넘어서 행위자들이 구성하는 복합적인 관계, 즉 네트워크의 맥락에서 이해되어야 한다. 네트워크의 시각에서 보면 공공외교의 본질은, 소프트 파워의 논의가 암시하는 것처럼 일방적으로 우월한 이념과 가치를 전파하는 데 있기보다는, 많은 사람들과 쌍방향으로 소통하는 관계 맺기를 통해서 공감을 얻어내는 데 있다.

기존 연구가 비(非) 네트워크적인 경향을 띠는 배경의 하나로 공공외교가 이루어지는 소통의 채널에 대한 무관심을 들 수 있다. 나이의 소프트 파워에 대한 논의를 포함하여 기존의 현실주의나 자유주의 이론들은 모두 기술·정보·소통의 세계정치와 공공외교의 과정에 활용

3) 공공외교2.0에 대한 논의는 아직 학술적인 분석의 차원에까지 나아가지 못하고 여전히 단편적인 문제 제기의 수준에 머물러 있다. 몇 가지 눈에 띄는 작업으로는 다음을 참조. Helle C. Dale, “Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets New Media,” *Backgrounder*, No. 2346 (December 8, 2009), pp. 1-11; Colleen Graffy, “The Rise of Public Diplomacy 2.0,” *The Journal of International Security Affairs* 17 (2009), <http://www.securityaffairs.org/issues/2009/17/graffy.php> (검색일: 2011. 10. 6); Amelia Arsenault, “Public Diplomacy 2.0,” in Philip Seib (ed.), *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 135-153; Lina Khatib et al., “Public Diplomacy 2.0: An Exploratory Case Study of the US Digital Outreach Team,” prepared as a joint working paper of the Oxford Internet Institute at the University of Oxford and the Center on Democracy, Development, and the Rule of Law at Stanford University, 2011.

4) Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2005); Joseph S. Nye, “Public Diplomacy and Soft Power,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616-1 (2008), pp. 94-109.

되는 미디어 변수에 대한 분석적 논의를 결여하고 있다. 공공외교가 정보의 전달을 근간으로 하는 분야이기 때문에 이를 담는 미디어의 성격에 대한 분석은 공공외교 자체의 내용을 이해하는 데 있어 매우 중요하다. 예를 들어, 공공외교에 활용되는 미디어의 성격에 따라서, 즉 그것이 냉전 시대와 같은 매스 미디어인지 아니면 탈냉전 시대의 글로벌 미디어이거나 오늘날의 소셜 미디어인지에 따라서 공공외교 전략의 내용도 다르게 나타난다. 사실 이 글은 소셜 미디어가 내재하고 있는 새로운 소통의 양식이 공공외교의 내용적 변환을 야기한다는 가설에서 출발한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 단순히 미디어와 공공외교를 병치시키는 것이 아니라 그 상관관계를 좀 더 분석적으로 보려는 노력이 필요하다.

이상의 문제의식을 바탕으로 판단하면, 현 시점에서 기술·정보·소통의 세계정치와 공공외교 연구에서 필요한 것은, (국가)행위자들이 추구하는 공공외교의 전략이 어떠한 관계적 맥락, 즉 네트워크를 통해서 전개되는지, 그리고 이러한 과정에서 주변 환경, 특히 미디어라는 변수가 (국가)행위자들의 전략에 역으로 어떠한 영향을 미치는지를 분석적으로 탐구하는 작업이다. 이러한 시도를 통해서 밝히고자 하는 것은, 각 (국가)행위자들이 전개하는 공공외교 전략에 대한 단순한 서술이 아니라, 다양한 행위자들이 복합적으로 관여하면서 형성하는 네트워크 세계정치의 동학이다. 이 글의 주제인 ‘소셜 미디어와 공공외교’는 바로 이러한 네트워크 세계정치의 작동방식이 잘 드러난 사례이다. 이 글은 주로 미국의 전략에 초점을 맞추어도 대체 소셜 미디어라는 것이 개념적으로 그리고 전략적으로 공공외교에 어떠한 의미를 던지는지, 그리고 더 나아가 공공외교 전략의 내용과 형태의 변환에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다.

이러한 논의를 좀 더 분석적으로 풀어가기 위해서 이 글은 과학기술 사회학 분야에서 이루어진 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, 이하 ANT)의 시각을 원용하였다. 제2장에서 소개하고 있는 바와 같이, 기술·정보·소통의 세계정치와 공공외교 연구의 시각에서 볼 때, ANT를 원용하는 작업의 유용성은, (국가)행위자들이 주변의 물질적 환경 변수, ANT의 용어로는 ‘비인간(non-human) 행위자’를 어떻게 활용하는지를 분석하는 데 도움을 준다는 데 있다. 또한 ANT는 (국가)행위자들이 인간 및 비인간 행위자 변수들을 활용하여 공공외교의 네트워크를 만들어가는 동태적 과정, ANT의 용어로는 ‘번역(translation)’의 과정을 탐구하는 데 도움을 준다. ANT는 이렇게 행위자들이 주변의 다양한 요소들을 활용하여 네트워크를 쳐나가는 과정을 전형적인 권력정치의 메커니즘으로 이해하는데, 이는 이 글의 문제의식과 통하는 바가 크다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2장은 ANT의 논의를 간략히 개괄하고 이 글에서 주로 원용하고자 하는 ANT의 논제, 즉 네트워크가 구축되는 과정에서 나타나는 비인간 행위자의 행위능력(agency)에 대한 이론적 논의를 소개하였다. 제3장은 ANT의 비인간 행위자에 대한 이론적 논의를 보완하는 시도의 일환으로서 소위 캐나다 학파로 불리는 미디어 이론가들의 작업을 원용하여 소셜 미디어의 성격을 파악하는 이론적 골격을 세웠다. 제4장은 인터넷 미디어, 특히 소셜 미디어의 활용이라는 관점에서 1990년대 중후반부터 미국이 펼치고 있는 디지털 공공외교의 전략을 개괄적으로 살펴보았다. 제5장은 비인간 행위자 변수로서 소셜

미디어의 활용이 미국의 공공외교 전략에 미친 영향을 분석하였다. 특히 ANT의 이론적 논제에 비추어 공공외교의 변환 과정에서 소셜 미디어가 담당한 역할을 밝히고자 하였다. 맺음말에서는 이 글의 주장을 종합·요약하고, 이 글의 논의가 한국의 공공외교 전략에 주는 함의를 간략히 살펴보았다.

## II. 행위자-네트워크 이론의 원용

행위자-네트워크 이론, 즉 ANT는 1980년대 초반부터 주로 과학기술 사회학 분야를 중심으로 프랑스의 두 사회과학자인 브루노 라투르(Bruno Latour)와 미셸 칼롱(Michel Callon)을 중심으로 시작되어, 이들의 영국 커넥션이자 공저자인 존 로(John Law)의 지원을 받아서 발전해 왔다. ANT는 비록 과학적 실험과 기술지식의 사회적 성격을 분석하는 논의로서 출발했지만, 이론의 발전과정에서 공간과 장소 및 시간, 표상의 과정, 시장교환의 형태, 정치권력의 메커니즘, 경영전략 등에 이르기까지 연구주제를 급속히 확장시켜왔다. 이러한 과정에서 30여년에 걸친 연구의 축적과 함께 연구의 변형도 발생했기 때문에 동일한 ANT 진영 내에서도 분석적 태도나 이론 전개의 스타일 등과 같은 구체적인 부분에서는 많은 다양성이 발견된다.<sup>5)</sup>

ANT는 어떻게 인간 및 비인간 행위자들이 동원되고 배열되며, 더 나아가 이들 요소들이 하나로 유지되면서 이종(異種) 네트워크를 어떻게 구성해 가는지를 탐구한다. 특히 ANT의 논의는 인간 행위자와 주변의 물질적 환경은 서로 분리된 것이 아니라고 강변한다. 다시 말해 행위자가 네트워크를 건설함에 있어서 인간과 비인간, 사회와 자연, 더 나아가 네트워크의 ‘안’과 ‘밖’을 구분하는 이분법을 넘어서야 한다는 것이다. 이러한 시각에서 보면 행위능력(agency)과 구조(structure) 또는 행위자(actor)와 네트워크(network) 간의 구별은 의미가 없으며, 오히려 이들의 결합체로서의 ‘행위자-네트워크(actor-network)’가 탐구의 대상이 된다. ANT에서 논하는 행위자는 개인, 그룹, 조직처럼 사회과학에서 통상적으로 사용하는 ‘사회적 존재’로서의 행위자 개념과는 다르다. 노드와 같이 개체론의 시각에서 파악되는 행

5) Bruno Latour, *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society* (Milton Keynes: Open University Press, 1987); Bruno Latour, *We Have Never Been Modern* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993); Bruno Latour, *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2005); Michel Callon, “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay,” John Law (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge* (London: Routledge and Kegan Paul, 1986), pp. 196-233; John Law and J. Hassard (eds.), *Actor Network Theory and After* (Oxford: Blackwell, 1999); Graham Harman, *Prince of Networks: Bruno Latour and Metaphysics* (Melbourne: re.press, 2009); 홍성욱(편), 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 (이음, 2010); 김환석, “행위자-연결망 이론에서 보는 과학기술과 민주주의,” 『동향과 전망』 83호 (2011), pp. 11-46.

위자는 아니고, 오히려 행위자와 구조, 또는 인간 행위자(즉 사회적 행위자)와 비인간 행위자(즉 물리적 환경)가 상호작용하면서 구성하는, 행위자인 동시에 네트워크인 존재이다. 이러한 네트워크로서의 행위자는 '자기조직화'의 메커니즘을 갖는 일종의 메타 행위자(meta-actor)이다. 이러한 시각에서 볼 때, '사회적인 것(the social)'이란 바로 '인간-비인간의 집합체(collective)', 즉 이질적 요소들로 구성된 정형화된 '행위자이자 동시에 네트워크인 존재'를 의미한다.<sup>6)</sup>

이러한 ANT의 주장과 관련하여 논란을 일으키는 부분은 인간 행위자뿐만 아니라 문서나 기계장치와 같은 물질적 요소에도 행위능력을 부여한다는 발상이다. ANT에 의하면, 인간이 다른 인간의 행위에 영향을 미치는 것처럼 비인간도 인간의 행위에 영향을 미칠 수 있다는 의미의 행위능력을 가지고 있는 것으로 설정된다. 따라서 물질적 환경이라는 변수도, 통상적으로 이해하는 것처럼, 수동적인 존재가 아니라 능동적인 존재로 그려진다.

이렇게 구성되는 이종(異種) 네트워크는 고정된 실체가 있다기보다는 사회적 궤적이며 완성된 결과라기보다는 끝없는 과정이다. 어느 행위자-네트워크의 능력은 술한 인간 및 비인간 행위자들과의 상호작용에서 비롯된 '관계적 효과'로서 이해된다. 다시 말해 인간 행위자들 간의 관계뿐만 아니라 인간들이 어떠한 도구와 기술을 활용하느냐, 즉 사물과 어떻게 '동맹(alliance)'을 맺느냐가 중요하다는 것이다. 예를 들어 맨주먹으로 싸우는 병사와 말을 타고 무장한 기사가 구별되는 부분은 바로 그들이 동맹을 맺는 비인간 행위자의 존재 여부이다. 만약에 별거벗겨 놓는다면 노숙자나 나폴레옹이나 모두 다 똑같다는 말도 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다. '별거벗은' 나폴레옹을 '위대한' 나폴레옹으로 만드는 것은 그의 주위에 형성해 놓은 인간 및 비인간 행위자들과의 동맹 때문이다.<sup>7)</sup>

반복컨대 이러한 인간과 사물의 동맹관계에서 사물, 즉 비인간 행위자는 단순히 수동적인 존재는 아니다. 나름대로의 속성으로 인해서 인간 행위자의 네트워크 짜기에 영향을 미치기도 한다. 예를 들어 실험실에서 사용되는 실험도구나 전쟁에서 사용되는 무기의 성격에 따라서 과학자나 군인들의 선택은 영향을 받게 된다. 어떠한 도구나 시설을 사용하느냐에 따라서 실험방법은 달라지고, 재래식 무기나 핵무기냐에 따라서 전략전술은 다를 수밖에 없다. 이 글의 주제인 소셜 미디어의 경우에도 외교 담당 부처의 공무원들이 홍보를 위해서 활용하는 시도보다 네티즌들이 자신들만의 소셜 네트워크 또는 인터넷 커뮤니티를 꾸려나가는 행위에 좀 더 친화적인 경향이 나타나는 것도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

사실 ANT를 국제정치학에 적용해 볼 때, 정보화시대를 맞이한 21세기 세계정치에서 비인간 행위자에 해당되는 대표적인 것은 다름 아니라 우리가 흔히 ICT라고 부르는 기술·정보·소통의 변수이다. 여태까지 국제정치학 연구에서는 이러한 비인간 변수의 행위능력에 대한 적극적인 논의를 펼치지 못했다. 사실 소위 '상부구조'를 연구하는 학문으로서의 국제정치학은 '토대'에 해당하는 비인간 행위자라는 변수에 대해서 상대적으로 관심이 덜했다. 예를 들

6) Latour (2005).

7) 홍성욱(편) (2010).

어 과학기술과 같은 ‘물질적 변수’를 블랙박스에 가두어 놓고 국제정치학을 연구하거나, 아니면 이들 변수를 단순히 도구론적 시각에서만 접근했다. 군사무기나 산업능력을 국민국가의 국가이성을 보조하는 단순한 도구로 보는 현실주의 국제정치이론의 기술관이 대표적인 사례이다.<sup>8)</sup>

그러나 최근의 변화는 ICT로 대변되는 비인간 행위자 변수를 무시하고서는 21세기 세계정치의 구조와 동학에 대한 연구를 제대로 수행할 수 없는 상황을 만들어냈다. 특히 글로벌 디지털 네트워크의 확산은 아날로그 시대의 국제정치와는 다른 새로운 세계정치의 양상을 창출하고 있다. 그야말로 비인간 요소들의 네트워크와 소셜 네트워크로서의 세계정치가 전례 없이 밀접한 상호작용을 하고 있다. 그런데 여기서 주목할 점은 ICT가 만들어 내는 비인간 변수가 단순한 도구가 아니라 인간 행위자들의 소셜 네트워크에 영향을 미치는 행위능력을 갖는다는 사실이다. 그렇다면 ICT는 어떠한 행위능력을 갖는가? 다시 말해, 비인간 행위자로서 ICT는 인간 행위자들이 네트워크를 치는 과정에 어떠한 영향을 미치는가? ICT의 속성과 네트워크의 성격 간에는 어떠한 상관관계가 있는가?

이러한 질문에 대해서 ANT의 이론가들은 명시적 대답을 구하지 않는다. 오히려 그들이 주로 관심을 갖는 논제는 인간 및 비인간 행위자들이 ‘어떻게’ 네트워크를 구성하느냐의 문제이다. ANT에서는 이렇게 행위자들이 네트워크를 치는 과정을 ‘번역(translation)’이라고 한다. 여기서 ‘번역’은 언어적 차원이 아니라 존재론적 차원의 개념이다. ‘번역’은 인간 행위자가 인간뿐만 아니라 비인간 행위자를 포함하는 다양한 요소들을 동원하고 배열하며 하나로 유지하면서 네트워크를 쳐나가는 과정이다. 다시 말해 번역이란 프로젝트 자체와 행위자들의 이해관계, 그리고 이들이 추구하는 목표와 주변 환경 등을 엮어서 ‘관계’를 설정하는 과정이다. 이들 요소들은 만약에 그냥 방치한다면 서로 분리되어 있을 것인데, 인간 행위자의 적극적인 ‘번역’의 과정을 거쳐서 동맹을 맺고 네트워크를 형성하여 힘을 얻게 된다.

정치학의 시각에서 볼 때 이러한 ‘번역’의 과정은 다름 아닌 권력 획득의 과정이다. ANT 이론가들 스스로도 ANT를 ‘권력행사의 역학에 관한 이론’으로 부른다.<sup>9)</sup> 행위자들이 네트워킹을 하는 ‘번역’의 과정은 절대로 평등한 과정이 아니다. 인간 행위자들뿐만 아니라 비인간 행위자들까지도 포함한 다양한 행위자들은 존재론적으로는 차별되지 않지만, 이들이 네트워크를 형성하여 구체적으로 현실에 발현되는 과정은 결코 평등한 형태로 나타나지 않는다.<sup>10)</sup> 성공적인 ‘번역’을 통해서 더 많은 행위자들을 모으고 더 오래 지속되는 네트워크를 구축하는 자가 더 많은 권력을 행사하게 된다. (국제)정치학의 분야에서 일차적으로 ANT의 ‘번역’에 대한 논의는 지배세력의 통치전략이나 국민국가 차원에서 추진되는 외교전략에 대한 논의

8) 국제정치학의 시각에서 기술 변수를 구성적 시각에서 보아야 한다는 문제제기로는 다음을 참조. 김상배, “정보기술과 국제정치이론: 구성적 기술론과 정보세계정치론의 모색,” 『국제정치논총』 제43집 (4)호 (2003), pp. 33-58.

9) John Law, “Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity,” *Systems Practice* 5-4 (1992), pp. 379-393.

10) Latour (1993).

에 적용되고 있다.<sup>11)</sup>

ANT의 시각에서 볼 때 공공외교는 (국가)행위자와 주위의 인간 및 비인간 행위자를 모두 끌어 모아서 자신을 지지하는 네트워크를 치는 것으로 해석된다. 이러한 점에서 공공외교는 '번역'의 전략이자 네트워킹 전략이다. 공공외교 전략은 정부가 중심이 되어 주위의 물질적·사회적 환경을 아우르며 네트워크를 구축하려는 권력정치의 과정이기 때문이다. ANT의 이론적 논의는 이러한 공공외교의 추진과정에서, 국제정치 분석에서 여태까지 상대적으로 등한시되었던, 비인간 행위자 변수를 적극적으로 고려케 하는 이론적 자원을 제시한다. 이 글은 이러한 비인간 행위자 변수들 중에서 주로 ICT로 대변되는 기술·정보·소통의 미디어에 주목하였다. 정보를 전달하고 소통을 목적으로 하는 분야라는 특성상 공공외교의 '번역' 과정에 관여하는 비인간 행위자 중에서 미디어는 가장 주목해야 하는 변수이다. 비인간 행위자로서 미디어, 좀 더 구체적으로 소셜 미디어는 공공외교의 추진과정에서 어떠한 행위능력을 발휘하는가?

### Ⅲ. 비인간 행위자로서 소셜 미디어

인간 및 비인간 행위자들이 구성하는 네트워크를 '서술' 하는 차원을 넘어서 '분석'하기 위해서는 ANT의 논의를 보완하는 다른 이론을 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서는 소셜 미디어의 행위능력을 이해하는 분석틀을 마련하기 위해서 소위 캐나다 학파로 불리는 미디어 이론가들의 작업을 원용하고자 한다. 이들 미디어 이론가들은 미디어와 네트워크의 친화성에 대한 막연한 병치(並置)의 차원을 넘어서 미디어가 지닌 속성(즉 행위능력)에 대한 논의에서부터 이들 미디어가 친화성을 갖는 사회조직이나 소통의 양식에 대한 논의를 내놓고 있다. 이들 연구는 네트워크를 형성하는 과정에서 비인간 행위자(즉 미디어)가 발휘하는 행위능력의 '내용'을 엿보게 한다는 점에서 ANT의 이론적 논의를 응용하고 발전시킬 단초를 보여준다.

캐나다 학파의 원조인 해럴드 이니스(Harold A. Innis)는 세계질서의 변환과 정보 미디어의 관계를 탐구했다. 그에 의하면, 정보 미디어는 해당 시대의 권력구조에 조응하는 방향으로 정보를 저장하고 전파해 왔는데, 이러한 양태는 해당 시대의 정치조직들이 구성하는 세계질서의 모습과 밀접히 관련된다. 예를 들어, 돌, 점토판, 양피지 등과 같은 내구성 미디어는 오래 보존되기는 하지만 정보를 널리 전파하지 못하기 때문에, 각 개별 단위별로 존재하는 정치조직(즉 국가)과 이들로 구성되는 분절된 세계질서의 출현과 친화성이 있다. 이에 비해 파피루스, 종이 등과 같은 이동성 미디어는 오래 보존되지는 못하지만 광범위하게 정보를 배포할 수 있기 때문에, 각 개별 단위를 넘어서는 정치조직(즉 제국)과 이들로 구성되는 통합된 세계질서의 출현과 친화성이 있다. 이러한 분석틀을 바탕으로 하여 이니스는 이집트 이래 바빌로

11) 예를 들어 외교전략이 추진되는 구체적 과정에 ANT의 논의를 원용한 연구로는 다음을 참조. 김상배, "한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용," 『국가전략』 17권 (3)호 (2011), pp. 5-40.



니아, 그리스, 로마, 중세, 근대, 그리고 19세기의 대영제국과 2차 대전 이전의 미국에 이르기까지 세계질서의 변화를 ‘국가질서’와 ‘제국질서’가 번갈아 등장하는 과정으로 설명하고 있다.<sup>12)</sup>

이니스의 논의는 인터넷이라는 정보 미디어와 이에 조응하는 정치조직의 형태나 세계질서의 양태를 이해하는 단초를 제공한다. 인터넷으로 대변되는 ICT기반의 정보 미디어(통칭하여 인터넷 미디어)는 정보의 시간적 전파에 영향을 미치는 내구성 미디어인 동시에 정보의 공간적 전파도 용이하게 하는 이동성 미디어로서의 속성을 동시에 지닌다. 다시 말해, 디지털 형태로 존재하는 인터넷 미디어는 정보의 영구적 보존과 지구적 공간이동을 동시에, 그리고 본격적으로 만족시킬 수 있는 정보 미디어다. 이러한 맥락에서 국제정치학자인 로널드 디버트(Ronald Deibert)는 이니스의 이론을 확장하여 정보화시대의 세계정치에 적용하였다. 그에 의하면, 인터넷 미디어에 조응하는 세계질서는 개별적인 정치조직들이 분산적으로 존재하면서도 동시에 이들을 가로지르는 초국적인 네트워크의 형성을 통해서 통합적으로 작동하는, 분산과 통합의 복합적인 형태를 띠는 세계질서이다.<sup>13)</sup>

또 다른 캐나다의 미디어 이론가인 마셜 맥루언(Marshall McLuhan)도 미디어의 성격과 소통의 양식 사이에 존재하는 친화성에 대해서 논했다. 그에 의하면, 미디어의 유형은 무엇을 경험하고 그것을 어떻게 소통할 지에 대한 메시지를 이미 함축하고 있다.<sup>14)</sup> 그의 구분에 의하면, 소위 ‘핫 미디어’에 해당하는 인쇄물, 영화, 사진, 라디오 등은 정보가 꽉 들어차 있어서 수신자가 채우거나 참여할 여지가 거의 없는 고밀도의 미디어이다. 따라서 콘텐츠가 전달되는 ‘형식’이 명시적이고 구체적이기 때문에 콘텐츠의 전달과정에 수신자가 참여할 여지가 별로 없는 일방향의 소통이 이루어진다. 이에 비해 그가 ‘쿨 미디어’로 구분하는 TV, 전화, 만화 등은 저밀도 미디어로서 수신자에 의해서 해석될 필요가 있고, 따라서 수신자가 정보를 채우고 참여할 여지가 많다. 따라서 콘텐츠가 전달되는 ‘형식’이 함축적이고 포괄적이기 때문에 수신자가 능동적인 역할을 담당하는 쌍방향의 소통이 이루어진다.<sup>15)</sup>

맥루언의 논의도 인터넷이라는 콘텐츠 미디어의 속성과 이에 조응하는 소통 양식의 특징을 연상하는 데 도움을 준다. 하이퍼텍스트로서의 인터넷에서는 텍스트의 시각적 측면을 강조하는 핫 미디어의 속성을 발견할 수 있고, 동시에 디지털 융합의 멀티미디어로서 인터넷에서는

12) 해럴드 이니스가 제시하고 있는, 정보 미디어와 세계질서의 상관관계에 대한 이론적 논의로는 다음을 참조. Harold A. Innis, *Empire and Communications* (Oxford University Press, 1950); Harold A. Innis, *The Bias of Communication* (Toronto: University of Toronto Press, 1951).

13) Ronald J. Deibert, *Parchment, Printing, and Hypermedia: Communication in World Order Transformation* (New York: Columbia University Press, 1997).

14) 그의 유명한 말, ‘미디어는 메시지이다(the medium is the message)’라는 말은 바로 이러한 맥락에서 이해된다. 즉 내용이 아닌 미디어의 형식(form) 자체가 이미 메시지를 담고 있다는 것이다; Marschall McLuhan and Quentin Fiore, Co-ordinated by Jerome Agel, *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects* (New York: Bantam Books, 1967).

15) Marschall McLuhan, *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man* (Toronto: University of Toronto Press, 1962); Marschall McLuhan, *Understanding Media: The Extensions of Man* (New York: McGraw-Hill, 1964).

다각각의 쿨 미디어의 모습도 발견된다. 따라서 인터넷 미디어에 친화적인 소통의 양식은 앞서 논한 두 가지, 즉 일방향과 쌍방향 소통의 복합적인 모습으로 나타난다. 핫 미디어로서 인터넷의 속성은 발신자와 수신자의 소통이 집중적이고 통합적인 방식으로 이루어지도록 요구한다. 반면 쿨 미디어로서 인터넷의 속성은 발신자와 수신자의 소통을 탈집중적인 방식으로도 조율 가능케 한다. 예를 들어, 인터넷에서는 텍스트를 주고받는 명시적 소통이 발생하는 동시에 수신자가 능동적으로 참여해야만 의미가 전달되는 함축적 소통도 나타난다. 이러한 맥락에서 보면 인터넷 미디어는 수직적 전달의 미디어로서 기능하는 동시에, 수평적 네트워킹의 미디어로도 기능하는 것으로 해석할 수 있다.

이상에서 살펴본 이니스와 맥루언의 논의를 따르면, 정보 미디어이자 콘텐츠 미디어로서 인터넷 미디어는 두 가지의 방향에서 사회조직이나 소통의 양식과 친화성을 갖는다. 한편으로 인터넷 미디어는 개별적으로 존재하는 사회조직들 사이에서 일방향으로 이루어지는, 명시적이고 구체적이며 효율성을 중시하는 소통의 양식과 친화성을 갖는다. 다른 한편으로 인터넷 미디어는 광범위하게 형성된 네트워크를 통해서 쌍방향으로 이루어지는, 함축적이고 포괄적이며 형평성을 중시하는 소통의 양식과 친화성으로 갖는다. 이렇게 두 가지 속성이 동시에 나타난다는 사실은 기존에 존재했던 다른 아날로그 미디어와는 다른, 디지털 미디어로서 인터넷 미디어가 지닌 특징이다. 인터넷 미디어의 이러한 복합적 속성은 흔히 웹1.0과 웹2.0이라고 구분해서 부르는 인터넷, 특히 웹의 역사에서 찾아볼 수 있다.<sup>16)</sup>

1990년경에 인터넷을 통해서 하이퍼텍스트 기술을 이용하여 정보를 공유하는 시스템으로 개발된 초기의 웹, 즉 웹1.0은 이미 제공된 콘텐츠만을 보던 웹사이트가 주를 이루었다. 이렇게 시작된 웹은 텍스트와 링크가 주된 형태였고 음악이나 동영상과 같은 멀티미디어의 사용은 극도로 제한되어 있었다. 이는 당시 컴퓨터의 용량과 네트워크 대역폭의 제한 때문에 발생한 어쩔 수 없는 일이었다. 당시의 웹사이트는 인쇄물의 보완재 또는 대체재 정도로 생각되었고 기존의 브로슈어 형태를 넘지 못했다. 이러한 상황에서 웹1.0 시대의 사용자는 운영자가 보여주는 것 이외에는 다른 콘텐츠를 접할 수 없는 수동적인 존재로 만족해야 했다. 이니스와 맥루언의 이론틀에 의하면, 이러한 웹1.0의 아키텍처는 상대적으로 개별화된 행위자들 사이에서, 특히 웹 운영자로부터 사용자로 향하는 일방향 소통이 이루어지는 형태를 갖는다.

2000년도 초에 들어오면서 물리적 네트워크가 확장되고 웹이 폭발적으로 성장하면서 웹2.0이라고 불리는 새로운 패러다임이 등장했다. 웹1.0이 단순한 웹사이트의 집합체를 의미했다면, 웹2.0이란 정보공유, 상호작용성, 사용자 주도의 디자인과 협업 등을 촉진하는 웹 애플리케이션의 활성화로부터 착안한 용어이다. 웹2.0의 핵심 내용은 누군가가 만들어서 공급하는 웹이 아니라 불특정 다수의 사용자들이 능동적으로 참여해서 만드는 웹이라는 점에 있다. 이러한 현상의 배후에는 인터넷 상의 불특정 다수를 네트워킹하는 기술 개발의 성과가 깔려 있다. 이를 바탕으로 시공간적으로 흩어져 있는 독립적인 참여자들 모두가 자유롭게 그 누구

16) 이러한 인터넷의 복합적 속성에 대한 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. 김상배, 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 (한울, 2010), 제3장.

의 허가도 필요 없이 특정 서비스의 발전이나 웹 전체의 발전에 참여할 수 있는 구조가 가능해졌다. 이니스와 맥루언의 이론들에 의하면, 이러한 웹2.0의 아키텍처는 광범위하게 존재하는 네트워크를 가로질러서 다수의 행위자들 간에 쌍방향 소통이 발생하는 모습으로 그려진다.

이 글의 주제인 소셜 미디어는 이러한 웹2.0의 특성이 두드러진 사례이다. 소셜 미디어는 인터넷을 매개로 하여 지인, 친구, 동창, 가족과 소통하는 것을 도와준다. 예를 들어, 페이스북의 매력은 사용자들의 신변잡기 주고받기, 친구들끼리의 네트워킹, 프로필의 교환 등을 어렵지 않은 방법으로 실행할 수 있다는 데 있다. 트위터는 짧은 글을 웹에 올리고 모바일로 전송하는 방식의 서비스인데, 천재지변이 발생했을 때와 같이 긴급 상황에서 빠르게 정보를 전달하는 장점이 있다. 이러한 점에서 트위터는 기성 미디어에 도전하는 대안 미디어로서 잠재력이 있다고 평가된다. 게다가 트위터는 전통 미디어의 시야에서 소외되었던 소수자들이 아래로부터 형성하는 자생적인 미디어의 가능성마저도 보여주고 있다. 요컨대, 이니스가 말하는 이동성 미디어의 속성을 갖는 소셜 미디어는 다양한 사람들이 전지구적인 범위에 걸쳐서 쉽고 편하게 소통할 수 있는 환경을 조성하였다.<sup>17)</sup>

한편 소셜 미디어는 웹 사용자들이 서로 상호작용하면서 콘텐츠를 생산하고 소통하는 웹 2.0 미디어의 대표적 사례이다. 이러한 과정에서 형성된 소셜 네트워크는 온라인상의 공유와 협업을 돕는다. 매스 미디어가 발신자로부터 수신자로 수직적으로 정보를 전송하는 데 비해, 소셜 미디어는 정보를 수평적으로 유포하고 사용자들이 정보를 쉽게 공유하도록 도와준다. 예를 들어, 마우스 클릭이나 스크린 터치 한번으로 메시지를 전송하고, 수신한 메시지를 다시 내가 아는 모든 사람들에게 보낼 수 있으며, 그 메시지를 누구나 볼 수 있게 웹사이트에 올려 놓을 수도 있다. 이렇게 정보와 콘텐츠를 주고받는 과정에서 사용자들의 견해와 해석이 곁들여 짐은 물론이다. 한번 생산된 정보와 콘텐츠가 그대로 소비되는 경우는 드물다. 여러 단계를 거치는 동안 생산과 사용이 중첩되는 다양한 형태의 재생산이 발생한다. 요컨대, 맥루언이 말하는 쿨 미디어의 속성을 갖는 소셜 미디어는 복합적인 관계를 통해서 쌍방향의 소통이 이루어지는 환경을 제공하였다.

이러한 복합적인 특성을 갖는 소셜 미디어는 단순히 온라인 공간의 서비스로만 머물지 않고 최근에는 오프라인 공간에서도 그 위력을 발휘하고 있다. 2011년 상반기 중동과 아프리카에서 발생한 정치변동이 그 사례이다.<sup>18)</sup> 만약에 소셜 미디어가 없었다면 소위 재스민 혁명이라고 불리는, 튀니지와 이집트에서 시발되어 중동 전역으로 확산된 민주화 바람이 볼 수 있었을까? 이렇게 소셜 미디어가 정치적 각광을 받게 되면서, 공공외교의 관점에서 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있다. 최근 다양한 웹2.0의 수단을 활용하여 변화를 모색하고 있는 공공외교2.0에 대한 논의가 제기되는 것은 바로 이러한 맥락이다. 다음 장에서 살펴본 바와 같이, 이러한 논의를 생성하는 선발주자는 미국이다.

17) Clay Shirky, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organization* (New York: Penguin, 2008).

18) Clay Shirky, "The Political Power of Social Media," *Foreign Affairs* 90-1 (2011), pp. 28-41.

#### IV. 미국의 디지털 공공외교 전략

미디어를 공공외교에 활용하는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 1990년대 중반 이전 미국의 공공외교는 주로 미국의 소리(Voice of America)와 같은 매스 미디어를 통해 정보와 의견을 주로 일방향으로 전송하는 형태로 이루어졌다. 대부분이 냉전 시대와 겹치는 매스 미디어의 시기에 공공외교는 주로 이데올로기적 선전을 주요 내용으로 했다. 네트워크의 시각에서 이러한 미국의 공공외교 전략을 묘사해보면, 불특정 다수의 익명의 대상들을 향해서 메시지를 쓰는 모델이라고 할 수 있다. 마치 중심의 허브로부터 주변의 스포크를 향해서 메시지가 방사선으로 퍼져나가는 모양의 단(單) 허브형 네트워크를 연상할 수 있다.

2000년대로 들어서면서 미국의 공공외교가 쌍방향의 소통 모델로 이동해야 한다는 지적들이 다방면에서 제기되었다. 특히 9.11 테러 사태를 거치면서 일방향으로 정보를 전달하는 매스 미디어 모델은 시대에 뒤떨어져서 더 이상 세계인들, 특히 중동 지역 대중을 설득할 수 없다는 인식이 커져갔다. 타국에 대해서 미국의 가치와 이념이 지니는 우월성을 일방적으로 홍보하는 방식으로부터 서로 소통하고 공감하는 플랫폼을 만들어야 한다는 지적들이 이어졌다. 새로운 변화를 위해서는 정보의 생산과 전달을 독점하는 전통적인 방법을 탈피해서 새로운 패러다임을 마련해야만 했다. 당시 급속히 보급되던 인터넷을 공공외교의 미디어로 활용해야 한다는 논의는 이러한 배경에서 출현하였다.<sup>19)</sup>

공공외교의 개혁이라는 차원에서 본 인터넷에 대한 관심은 일찌감치 인터넷이 상업적으로 보급되기 시작한 1990년대 초중반부터 제기되어 왔다.<sup>20)</sup> 지구적 차원에서 ICT인프라를 구축하여 미국의 정보를 널리 확산할 수 있는 기반을 마련하는 정책이 추진되었다. 소위 초고속정보고속도로(Information Superhighway)로 알려진 지구적 인프라 구축 사업이 대표적인 사례이다. 이를 바탕으로 정부 차원에서 ICT의 활용도를 높이고 공공외교의 콘텐츠를 담은 웹사이트를 개설하여, 기존의 정부 홍보물들을 인터넷을 통하여 배포하는 체계를 마련하였다. 특히 빌 클린턴 행정부에서 값비싼 인쇄물 제작에 드는 비용의 절약을 위해서 공공외교 활동의 플랫폼을 오프라인에서 온라인으로 이동하려는 노력을 펼치기도 했다. 이밖에도 이메일, 전자게시판, 디지털 비디오, 화상회의 등과 같은 다양한 통로를 활용하여 외교정책 관련 정보를 제공하려는 시도들이 벌어졌다.

그러나 본격적인 변화는 1999년 USIA(United States Information Agency)가 공공외교의 관리기능을 담당하던 독립기구로부터 국무부 내의 조직으로 편입되고 난 이후에 발생했다. 특히 9.11 테러를 겪으면서 미국 내에서는 공공외교의 변화가 필요하다는 고민이 본격적으로 시작되었다. 사실 9.11 테러는 국민 일반뿐만 아니라 외교정책 담당자들에게도 큰 충격을 주었다. 이러한 고민과 충격은 이슬람권을 중심으로 확산되고 있는 반미정서와 미국 주도

19) 2000년대 초엽에 제기된 미국의 공공외교에 대한 비판적 논의를 소개한 글로는 다음을 참조. Khatib et al. (2011).

20) US State Department of Archive, "Public Diplomacy for the 21st Century," *Annual Report* (1995).

의 지구화에 대한 대항의 움직임을 이전과는 다른 눈으로 보게 하였다. 이는 미국이 추구하는 세계질서의 운영방식이나 그 기저에 깔려 있는 미국의 이미지나 가치, 그리고 이를 홍보하는 방식에 대한 전반적인 재고의 노력으로 연결되었다.<sup>21)</sup>

부시 행정부 1기의 공공외교는 컴퓨터와 네트워크 하드웨어를 보급하는 ICT 인프라 확충에 초점이 맞추어졌다. 콜린 파웰 국무장관은 외교업무가 디지털화되어야 한다는 인식을 바탕으로 국무부뿐만 아니라 전세계 공관들을 잇는 인프라의 구축에 역점을 두었다. 좀 더 가시적인 성과는 부시 행정부 2기에 나타났는데, 콘돌리자 라이스 국무장관에 의해서 국무부 조직의 개편이 이루어졌다. 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁의 교훈을 바탕으로 압도적 군사력만을 기반으로 해서는 미국의 리더십을 효과적으로 확보하기 어렵다는 현실 인식이 작용하였다. 이러한 맥락에서 2006년 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 제시한 미국 외교의 전면적 개혁, 즉 변환외교(transformational diplomacy)를 이해할 수 있다.<sup>22)</sup>

변환외교는 자유의 전파를 위해 전 세계에 배치돼 있는 외교 인력을 21세기적 수요에 따라 재배치하는 네트워크 외교를 본격적으로 추진하겠다는 것으로 요약된다. 8,000만 명의 독일과 10억 명이 넘는 인도에 같은 수의 외교관이 배치돼 있는 유럽 우선주의를 과감하게 재조정하고, 동시에 외교관들을 각국의 수도에 중점적으로 배치하는 대신 여러 국가를 동시에 포함하는 지역중심 외교센터를 본격적으로 확충하며, 지방 및 1인 포스트 외교를 활용하겠다는 것이다. 그리고 이러한 네트워크 외교를 추진하는 과정에서 급속히 확산되고 있는 ICT의 도움을 얻어서 본격적으로 공공외교를 추진하겠다는 의지를 표명하였다.

웹1.0 단계에 머물러 있던 ICT의 도입이 본격적으로 웹2.0의 단계로 이행한 것은 오바마 행정부가 2008년 디지털 외교와 공공외교에 우선순위를 부여하면서부터이다. 사실 오바마 행정부는 선거 캠페인의 과정에서부터 소셜 미디어의 힘을 효과적으로 활용하면서 출범하였다. 특히 오바마 대통령을 비롯한 정부의 고위 정책결정자들은 ICT의 역할에 대해서 진지한 관심을 표명한 바 있다. ICT 인프라 구축 자체가 주요 과제였던 10여 년 전의 디지털 외교와는 달리 오바마 행정부의 새로운 디지털 외교는 웹2.0을 기반으로 펼쳐졌다. 모바일 및 클라우드 컴퓨팅, 브라우저 기반의 애플리케이션, 개인 블로그, 다양한 소셜 미디어의 활용은 외교관들의 작업방식을 변화시켰고 국무부의 조직과 문화가 변화하는 계기를 마련하였다.

21) 미국의 공공외교에 대해서는 다음을 참조. Richard F. Staar, *Public Diplomacy: USA Versus USSR* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1986); Wilson P. Dizard Jr., *Inventing Public Diplomacy: The Story of the U.S. Information Agency* (Boulder and London: Lynne Rienner, 2004); Philip Seib (ed.), *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2009). 한편 미국과 중국의 패권경쟁이라는 맥락에서 본 공공외교의 필요성에 대한 문제제기로는 다음을 참조. Committee on Foreign Relations U.S. Senate, *Another U.S. Deficit: China and America—Public Diplomacy in the Age of the Internet* (2011).

22) Condoleezza Rice, "Realizing the Goals of Transformational Diplomacy: Testimony before the Senate Foreign Relations Committee," Washington DC, February 15, 2006; 전재성, "21세기 미국의 변환외교," 하영선·김상배(편), 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 (을유문화사, 2006), pp. 207-243.

사실 부시 행정부가 추진했던 테러와의 전쟁과는 다른 기초의 외교정책을 선보이면서 출범한 오바마 행정부는 초기부터 스마트 파워를 기치로 한 공공외교를 강조하였다. 사실 이러한 정책 선회의 기저에는 미국에 대한 국제사회의 부정적 여론이 미국의 리더십을 위협하는 수준에 이르렀다는 인식이 깔려 있었다. 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 기초의 변화를 암시한 바 있다.<sup>23)</sup> 게다가 2008년 후반기에 밀어닥친 미국 발(發) 세계 금융위기의 충격은 오바마 행정부로 하여금 자국의 힘이 지닌 한계를 절감케 하였는데, 이는 종전에 펼쳐왔던 외교정책의 패턴으로부터 변화를 한층 더 부추겼다.

이러한 문제의식을 바탕으로 한 미국 공공외교 전략의 변환은 중동을 중심으로 나타났다. 예를 들어, 미국의 공공외교는 방송과 인쇄물을 통한 일방적 소통으로부터 정부가 대화에 참여하는 상호 소통 모델로 변화했다. 2009년 6월 4일에 행한 오바마 대통령의 카이로 연설은 미국과 이슬람 세계의 관계를 새로이 설정하려는 시도를 보여 주었다. 그 연설에서 오바마 대통령은 의심과 불화가 악순환되는 고리를 끊고서 상호간의 이익과 존중 위에 정의와 진보, 그리고 관용과 인간 존엄성의 공동원칙을 세워 나가자고 역설하였다.<sup>24)</sup> 이러한 오바마 연설의 내용을 가능한 한 많은 청중들에게 전달하기 위해서 텍스트 메시지이외에도 소셜 네트워킹 사이트, 팟캐스트, 웹캐스트 등과 같은 다양한 인터넷 애플리케이션이 활용되었다. 또한 텍스트와 비디오 형태로 된 연설의 번역본이 유튜브나 페이스북, 마이스페이스 등에 제공되었으며, 페이스북에서는 이와 관련된 국제적 토론도 벌어지기도 했다.<sup>25)</sup>

이러한 공공외교 전략의 변화는 힐러리 클린턴 미 국무장관의 행보에서도 나타난 바 있다. 예를 들어, 2010년 국무부가 발간한 “Leading Through Civilian Power”라는 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)은 시민의 힘에 대한 강조와 함께 ICT를 적극적으로 활용하여 정부간 상호작용을 넘어서는 비국가 행위자들과의 네트워킹 필요성을 강조하고 있다.<sup>26)</sup> QDDR은 여론과 비국가 행위자들의 역할이 증대되는 작금의 현실에 대응하기 위해서 미국의 외교가 전통적인 외교관의 경계를 넘어서 비즈니스와 시민그룹을 활용하는 시민외교에 나서야 한다고 주장하고 있다. 시민의 힘을 강조하고 있는 미국 외교의 이면에는 정치사회 변동에 미치는 역할이 입증된 소셜 미디어를 공공외교에 활용해 보

23) Barack Obama, “Obama Victory Speech,” *New York Times* (Nov. 5, 2008), <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html#> (검색일: 2012. 3. 20).

24) Barack Obama, “Remarks by the President on a New Beginning,” Speech Transcript, June 4, 2009, The White House, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university?6-04-09> (검색일: 2012. 3. 18).

25) Dale (2009).

26) US Department of State and US Agency of International Development(USAID), *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (2010); Hillary Rodham Clinton, “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development,” *Foreign Affairs* 89-6 (2010), pp. 13-24.

려는 의도가 있다. 사실 소셜 미디어가 지니고 있는 분산 네트워크로서의 특징은 미국 공공외교가 내거는 자유와 민주주의 이념의 전파와 일맥상통하는 바가 있다.

이러한 시민외교의 추진과정에서 QDDR이 내리고 있는 구체적인 처방은 2000년대 초반부터 추진되어 온 디지털 외교의 연속선상에 있다. 조금 진일보한 것이 있다면 외교 분야의 정보화와 해외공관의 정보망을 강조하던 패턴으로부터 다양한 사회적 소통의 채널을 활용하라는 적극적 주문이 쇄도하고 있다는 점이다. QDDR은 지역 미디어 허브의 확장, 타운홀 미팅, 미디어와의 인터뷰, 소규모 공동체에서의 이벤트, 학생교류 프로그램, 버추얼 관계 형성 등을 활용하여 상대방 국민들의 중심을 관통하라고 주문하고 있다. 한편 외교관들로 하여금 디지털 ICT기기를 활용할 수 있는 역량을 배양할 것을 명시적으로 언급하고 있다. 인터넷, 단문 메시지, 이메일, 트위터, 페이스북, 플리커 등과 같은 소셜 미디어를 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 ‘대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라’고 주문하고 있다.

QDDR이 들고 있는 성공적인 사례는 2010년 1월 아이티 지진사태에 대한 구호 사업에서 휴대폰을 활용했던 일이다. 당시 지진 피해자들의 위치를 파악하고 구조하는 데 텍스트 문자를 활용하기도 하였으며, 아이티 구호를 위해서 3,500만 미국인들로 하여금 각자 10달러씩의 기부를 하도록 이끌어낸 채널도 바로 휴대폰이었다는 것이다. 이외에도 미국의 디지털 공공외교의 성공 사례는 여러 가지가 거론된다. 2009년 시작된 VSFS(Virtual Student Foreign Service)가 중요한 역할을 했는데, 터프츠(Tufts) 대학 학생들이 중심으로 크레올 언어 텍스트 메시지 번역 서비스를 제공하였다. 또한 시민사회2.0 이니셔티브의 사례도 들고 있다. 이러한 사례를 소개하는 과정에서 미 국무부가 강조하는 것은 소위 ICT를 활용하여 어느 장소 어느 때에도 공공토론에 참여하여 대민관계를 확장하는 ‘커뮤니티 외교’의 구축이다. 이러한 외교적 노력을 통해 글로벌 대중이나 잠재적 극단세력과의 소통을 강화함으로써 폭력적 극단주의의 출현을 미연에 방지할 수 있다는 것이었다.

## V. 소셜 미디어의 활용과 공공외교의 변환

전신과 전화에서 라디오와 TV, 그리고 인터넷 등에 이르기까지 새로운 미디어의 도입은 공공외교의 양식을 변화시켜왔다. 물론 새로운 미디어가 공공외교의 내용을 완전히 바꿔버리는 것은 아니다. 그렇지만 적어도 기술변화는 공공외교가 수행되는 방식과 이를 둘러싼 외교조직의 변화를 수반해왔다. 이러한 맥락에서 보면 인터넷 미디어, 좀 더 구체적으로 소셜 미디어가 활용되면서 공공외교의 변환이 논의되는 것은 당연하다. 인터넷과 휴대폰, 기타 다양한 웹2.0 애플리케이션들의 활용은 공공외교의 과정에서 정보가 생산되고 배포되고 소통되는 방식에 대한 새로운 발상을 요구하고 있다. 그리고 여기서 더 나아가 새로운 미디어의 활용은 공공외교를 수행하는 조직과 제도 자체가 변화하는 데까지 영향을 미친다.

그렇다면 소셜 미디어의 활용은 미국의 공공외교에 어떠한 영향을 미쳤는가? 기본적으로 미국 정부가 얼마만큼 그리고 어떠한 방식으로 소셜 미디어를 활용하느냐에 따라서 그 변환

의 내용이 결정될 것이다. 그러나 ANT의 이론적 시각을 원용하면, 소셜 미디어라고 하는 비인간 행위자는 단순한 중립적 도구가 아니라 미국 정부라고 하는 인간 행위자의 네트워킹 전략에 영향을 미치는 행위능력을 발휘한다. 앞서 살펴보았듯이, 소셜 미디어는 그 속성상 광범위하고 분산적인 네트워크를 통해서 이루어지는 함축적이고 포괄적인 쌍방향의 소통과 친화성을 갖는다. 이러한 소셜 미디어를 활용함으로써 미국의 공공외교는 어느 일정한 방향으로 추진되는 동력을 얻기도 했지만, 다른 방향으로 나아가는 데는 제약을 받기도 하였다. 1990년대 중후반부터 인터넷이 미국의 공공외교에 도입된 역사는 이러한 변환의 과정을 잘 보여준다.

1990년대 중후반 미국은 컴퓨터와 네트워크 하드웨어를 보급하여 국무부뿐만 아니라 전세계 공관들을 잇는 ICT인프라를 구축하는 데 역점을 두었다. 여러 분야에서 ICT의 활용도를 높이고 효율적인 정보전달의 체계를 확립하는 노력이 이어졌다. 이러한 인프라의 구축과 외교정보화의 목적은 미국의 정보를 세계적으로 확산하는 기반과 채널을 마련하는 데 있었다. 그런데 아무리 새로운 기술을 도입한다고 할지라도 당시 인터넷을 활용하여 정보를 전파하는 양상은 매스 미디어 시대의 공공외교의 형태와 크게 다르지 않았다. 예를 들어 단일한 창구로서 국가정보포털(예를 들어 America.gov)을 만들어 광범위한 대중에게 더 많이 정책 활동을 알리거나, 기존의 인쇄 미디어를 보완하거나 혹은 대체하는 정도로 웹사이트의 콘텐츠를 활용하는 정도로 웹의 위상이 설정되었다. 요컨대 이 당시 미국 공공외교는 웹1.0 기술에 조응하는 일방향의 단순 네트워크의 모습을 띠었다고 할 수 있다.

2000년대 초중반 웹2.0 애플리케이션이 도입되면서, 미국이 추진한 공공외교는 좀 더 인터넷 미디어가 지닌 분산적 속성을 활용하는 방향으로 변화했다. 특히 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 소셜 미디어를 활용하게 되면서 미국은 상대방 국가의 대중 또는 자국의 국민에게 더욱 가까이 침투하는 수단을 얻었다. ANT의 용어를 빌면, 미국 정부는 소셜 미디어라는 비인간 행위자를 활용하여 상대국의 '블랙박스'를 여는 네트워크 전략을 좀 더 효율적으로 추구할 수 있게 되었다. 이러한 사례는 세계 각지에서 나타나고 있다. 특히 중국, 이란 등과 같은 권위주의 국가에 대해서 미국의 가치와 이념을 전파하려는 시도들이 벌어지고 있다.<sup>27)</sup> 이렇게 쌍방향의 소셜 미디어를 적극적으로 활용하여 상대국의 중심을 파고드는 미국의 전략은 마치 중심에서부터 주변으로 방사선 모양으로 뻗어나가 주변의 곳곳으로 스며드는 21세기형 제국의 네트워크를 연상케 한다.<sup>28)</sup>

27) Daniel Calingaert, "Authoritarianism vs. the Internet: The Race between Freedom and Repression," *Policy Review* 160 (2010), <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5269> (검색일: 2012. 3. 18).

28) 이러한 과정에서 소셜 미디어를 통해서 발휘되는 미국의 힘은 미셸 푸코(Michel Foucault)가 말하는 거버넌탈리티(governmentality) 또는 사목(司牧, *pastorship*)의 권력을 연상케 한다; Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977* (New York: Pantheon Books, 1980); Michel Foucault, "Governmentality," Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991), pp. 87-104.



이렇게 미국이 비인간 행위자를 활용하는 방식은 공공외교의 네트워크에서 ‘인간 행위자’를 동원하는 방식과도 연결된다. 사실 소셜 미디어를 활용하는 공공외교의 한축이 ICT 변수를 활용하는 디지털 외교라면, 다른 한축은 다양한 행위자들이 참여하는 네트워크 외교이다.<sup>29)</sup> 기본적으로 공공외교라는 것은 정부가 벌이는 게임이어서 정부의 전략적 입장에 따라서 어떠한 행위자들을 추가로 포함시킬 것인지, 그리고 어떠한 행위자들을 대상으로 공공외교를 펼쳐나갈 것인지가 달라진다. 그런데 소셜 미디어의 활용은 정부로 하여금 예전의 어떤 미디어를 사용하는 경우보다 더 많은 민간 행위자들을 참여시켜야만 하는 상황을 창출했다. 예를 들어, 2010년 QDDR에서 드러난 바와 같이, 미국의 공공외교는, 아직은 충분히 쌍방향의 소통외교를 구현하고 있지는 못하지만, 적어도 명목상으로는 시민의 힘을 활용하는 전략을 강조한다. 특히 공공외교에 담기는 콘텐츠라는 차원에서 시민사회의 협력 모델을 지향하고 있다.

공공외교에서 소셜 미디어를 활용하는 것은 예전보다 많은 청중을 대상으로 하여 좀 더 많은 정책 어젠다를 좀 더 자세히 알리는 데 효용성이 있다. 그러나 소셜 미디어의 효용성을 예전의 라디오나 TV 등과 같은 매스 미디어와 같은 연속선상에서만 이해하면 오산이다. 앞서 살펴본 바와 같은 인터넷과 소셜 미디어의 속성은 이를 활용하는 조직의 변환을 요구한다. 따라서 미국의 공공외교가 이들 미디어를 제대로 활용하기 위해서는 국무부 조직뿐만 아니라 공공외교 업무를 담당하는 정부 기관들, 그리고 이와 관련된 정부의 외곽조직에 대한 변화를 감수해야 한다, 사실 부시 행정부 2기에 수행된 변환외교는 정보화시대를 맞이하여 요구되는 이러한 조직변환의 노력이 반영된 사례이다. 변환외교는 급속히 발전하고 있는 ICT의 도움을 얻어 전 세계에 배치돼 있는 외교 인력을 21세기적 수요에 따라 재배치하는 네트워크 외교를 추진하려는 시도를 벌였다.

이렇게 미국 정부가 주도하여 벌여온 변환의 노력들은, 웹2.0 시대의 소셜 미디어를 본격적으로 도입하는 오바마 행정부 시대에 이르러, 앞서 살펴본 바와 같은 결실을 얻고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 다른 각도에서 보면 이러한 변환의 노력이 자기 한계를 노정할 가능성도 없지 않다. 이러한 한계는 정부가 도구적으로 소셜 미디어를 활용하는 차원을 넘어서 소셜 미디어가 내재하고 있는 새로운 소통의 양식을 얼마나 포용할 수 있느냐의 문제와 관련된다. 소셜 미디어가 좀 더 본격적으로 활용되면 외교관들은 좀 더 자유롭게 의견을 개진하는 통로로서 이를 사용할 것이다. 그렇지만 일반적으로 외교라는 분야와 외교조직 자체의 속성은 외교관들이 개인적으로 자유롭게 소셜 미디어를 사용하는 것을 허용할 정도로 유연하지 못하다. 실제로 2009년 11월 미 정부는 소셜 미디어의 사용에 대한 규제지침을 만들어 공무원들로 하여금 외부의 소셜 미디어 사이트에 중요한 글을 게재하거나 대중과 의견교환을 하기 전에 감독기관의 승인을 얻으라고 요구하였다.<sup>30)</sup>

29) Geoffrey Allen Pigman, "Consuls for Hire: Private Actors, Public Diplomacy," *Place Branding and Public Diplomacy* 4-1 (2008), pp. 85-96.

30) Federal Chief Information Officers Council, "Guidelines for Secure Use of Social Media by Federal Departments and Agencies, v1.0," 2009, [http://www.cio.gov/Documents/Guidelines\\_for\\_Secure\\_Use\\_Social\\_Media\\_v01-0.pdf](http://www.cio.gov/Documents/Guidelines_for_Secure_Use_Social_Media_v01-0.pdf) (검색일: 2012. 3. 25).

역사적으로 새로운 미디어의 도입과 이에 대한 대응의 과정에서는 쉽게 판단하기 어려운 문제들이 있어 왔다. 사용자들의 자유로운 참여로 작동하는 소셜 미디어의 경우에는 더욱 어려운 문제가 발생한다. 사실 외교관 개개인이 소셜 미디어를 자유롭게 사용하도록 허용하는 것은 정부의 입장에서는 부담스러운 일이 아닐 수 없다. 외교관들에게 시민사회의 행위자들과 같은 소통의 형태와 규범을 따르라고 할 수는 없기 때문이다. 상대국의 정부와 대중을 상대로 하는 외교에서는 내적으로 조율된 목소리를 유지하는 것이 필요한데, 소셜 미디어의 분산적 속성은 이러한 목적을 달성하는 데 방해가 될 수 있다. 이러한 점에서 보면 소셜 미디어의 활용과 외교조직의 속성 간에는 태생적인 모순의 요소가 존재한다.<sup>31)</sup> 소셜 미디어의 장점을 훼손시키지 않는 범위 내에서 정부의 규제지침을 마련할 방도가 별로 없기 때문이다.

소셜 미디어가 지니는 장점을 염두에 둔다면, 통제된 소통의 틀 안에 가두어 놓겠다는 발상 자체가 문제이다. 소셜 미디어의 매력은 비공식 공간에서 친근한 사람들과 개인적인 소통을 한다는 데 있다. 광범위하게 포괄적인 쌍방향의 소통을 하는 것도 강점이다. 게다가 소셜 미디어에 담기는 내용은 격식을 차리지 않고 솔직해야만 재미가 있다. 무거운 외교의 주제보다는 교육, 연예, 취미, 신변잡기 등과 같이 가벼운 비정치적 주제가 다루어지는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 만약에 정부가 나서서 소셜 미디어에서의 소통을 규제하려고 한다면 이러한 장점들은 감소되거나 파괴될 가능성이 크다. 그렇다고 이러한 손해를 감수하면서도 소셜 미디어를 전통적인 미디어처럼 활용한다면, 그 본연의 효과를 제대로 누릴 수 없다는 역설이 발생한다.<sup>32)</sup>

이러한 시각에서 보면 소셜 미디어는 정부가 주도하는 공공외교의 목적에 딱 들어맞는 비인간 행위자는 아니다. 그냥 도구적인 차원에서는 활용할 수 있을지 모르지만, 소셜 미디어가 지니는 '구성적 변수'로서의 성격을 모두 용인하자면 공공외교라는 행위의 정체성 자체가 흔들릴 수도 있다. 오히려 소셜 미디어라는 비인간 행위자와 궁합이 맞는 인간 행위자는 다양한 형태로 활동하는 비국가 행위자들이다. 사실 1990년대 중후반부터 인터넷을 공공외교에 활용하기 위한 시도는 미국 정부가 먼저 벌였지만 시간이 지남에 따라 민간 행위자들이 기술혁신을 주도했으며 인터넷을 더욱 활발하게 활용해왔다. 이러한 민간 행위자들의 우세는 인터넷이 이메일이나 웹사이트로 특징되는 웹1.0의 플랫폼으로부터 복합 네트워크적인 소통과 사용자 주도의 콘텐츠로 대변되는 웹2.0으로 이행하면서 더욱 두드러지게 되었다.

이러한 현상이 나타난 요인으로는 여러 가지를 지적할 수 있겠지만, 이 글에서 주목한 것은 미디어의 활용과 소통의 양식에서 나타나는 차이이다. 사실 정부와 민간 행위자들은 미디어 활용과 거기에서 파생되는 소통의 양식이라는 점에서 큰 차이를 보인다.<sup>33)</sup> 전통적으로 미국의 공공외교는 매스 미디어에 의존하는 소통의 방식에 의존해 왔다. 다시 말해 일반적으로 알려

31) Bruce Gregory, "American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation," *The Hague Journal of Diplomacy* 6 (2011), pp. 351-372.

32) Gregory (2011), p. 370.

33) R. S. Zaharna, "The Soft Power Differential: Network Communication and Mass Communication in Public Diplomacy," *The Hague Journal of Diplomacy* 2-3 (2007), pp. 213-228.

진 공공외교의 소통 양식은 일대다 대응의 일방향 네트워크를 활용하여 정부의 정책을 홍보하고, 여기에 부분적으로 문화와 교육 분야의 쌍방향 국제교류를 가미하는 방식이었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 최근 아무리 적극적으로 소셜 미디어를 도입한다고 하더라도 공공외교의 일방향 네트워크 모델은 본질적으로는 변하지 않고, 다만 그 형태가 좀 더 촘촘하고 좀 더 멀리 메시지를 전달할 수 있는 ‘변형된 매스 미디어’ 모델에 그칠 가능성이 있다.

이에 비해 민간 분야의 비국가 행위자들은 태생적으로 탈집중적인 네트워크 형태의 소통 양식에 의지하는 경향이 강하다. 경제적 또는 정치적 이유로 인해서 어느 특정 미디어를 장악할 능력을 결여한 비국가 행위자들의 경우에 사용자들이 직접 참여하여 만들어 가는 웹2.0 기반의 소셜 미디어는 하늘에서 내려온 동아줄과도 같은 의미가 있다. 특히 일반적으로 소통의 양식 자체가 특정한 권위에 의거하지 않고 수평적인 네트워크의 형태를 띠는 비국가 행위자들의 경우에 쌍방향의 소통을 특징으로 하는 인터넷과 소셜 미디어는 편하게 사용할 수 있는 도구임에 분명하다.<sup>34)</sup> 이러한 사정을 고려할 때, 만약에 공공외교의 목적으로 소셜 미디어의 장점을 충분히 활용하려 한다면, 정부가 주도하는 기존 ‘공식 외교’의 트랙을 넘어서 비국가 행위자들이 자생적으로 추진하는 ‘비공식 외교’의 트랙을 활용하는 발상의 전환이 필요하다.

요컨대, 비인간 행위자로서 인터넷 미디어의 속성은 최근 미국이 추진하고 있는 공공외교의 변환에 영향을 미치는 변수 중의 하나이다. 웹1.0으로부터 웹2.0의 진화하는 과정에서 미국의 공공외교 전략은 좀 더 네트워크 형태로 변환되는 계기를 마련했다. 이러한 변환은 외교조직 내의 변환뿐만 아니라 조직 바깥에서도 민간 행위자들을 품는 방향으로 전개되었다. 그럼에도 불구하고 소셜 미디어가 갖는 속성은 정부가 이를 활용하려는 시도에 일정한 정도의 제약을 주는 것도 사실이다. 최근 미국이 나서서 벌이고 있는, 공공외교에 소셜 미디어를 활용하려는 노력은 21세기 세계정치의 새로운 실험임이 분명하다. 그리고 현재까지는 전세계인의 주목을 끄는 데 일단 성공했다. 그렇지만 이러한 실험의 궁극적인 성공은 소셜 미디어를 활용하는 과정에서 미국 정부가 어느 정도까지 기존의 조직과 문화를 혁신하려는 진지한 노력을 펼칠 것이냐에 달려 있다.

## VI. 맺음말

이 글은 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 소셜 미디어가 미국의 공공외교 전략에 미친 영향을 이론적 시각에서 살펴보았다. 역사적으로 새로운 기술의 도입은 외교 양식의 변화에

34) 최근에는 인터넷과 소셜 미디어가 미국의 패권에 대항하는 세력들에게 있어서 매우 유용한 도구로 인식되고 있다. 중동에서 전통적인 매스 미디어와 새로운 소셜 미디어가 복합되어 대항의 미디어로 사용된 사례로 소위 알 자지라 효과(Al Jazeera Effect)를 눈여겨 볼 필요가 있다. Philip Seib, "Transnational Journalism, Public Diplomacy, and Virtual States," *Journalism Studies* 11-5 (2010), pp. 734-744; 필립 자이브(Philip Seib), 『알자지라 효과: 글로벌 미디어와 세계정치 그리고 중동의 대변혁』 (명인문화사, 2011).

영향을 미쳐왔다. 인터넷과 소셜 미디어의 도입도 기존의 외교 양식에 변화를 야기하고 있다. 예를 들어, 외교 과정에서 다루어야 할 정보의 양이 급속히 늘어나면서 직업 외교관이 전권을 가지고 국가 간 관계를 조정하는 것이 불가능하게 되었다. 또한 미디어를 통해 외교의 내용이 대중에게 널리 알려지면서 비국가 행위자들이 외교에 미치는 영향력도 커졌다. 이러한 맥락에서 자국은 물론 타국의 국민들을 상대로 하는 공공외교에 대한 관심이 크게 늘어났다. 이러한 공공외교의 부상이라는 외교 양식 변환의 핵심에 이 글에서 다룬 소셜 미디어가 있다.

이러한 변화를 봄에 있어서 단순히 새로운 미디어의 도입이 공공외교의 패턴 변화를 야기했다는 식의 병치(並置) 논법을 넘어서자는 것이 이 글의 의도였다. 일차적으로는 외교조직이 네트워크화되고 다양한 형태로 민간 행위자들의 참여가 독려되는 방향으로 외교가 변하는 원인을 외교 당국의 전략적 선택에서 찾을 수 있다. 그러나 ANT의 시각을 원용하면, 비인간 행위자인 소셜 미디어의 활용이라는 변수가 공공외교의 변환에 미치는 영향도 무시할 수 없다. 사실 기존의 국제정치이론은 기술 변수가 세계정치의 변환에 미치는 영향에 대해서 매우 둔감하게 반응해왔다. 기술이라는 변수를 ‘블랙박스’ 안에 가두어 놓거나 혹은 단순한 도구 정도로만 이해했다. 그러다 보니 정보화와 세계정치의 변환에 대한 분석적인 논의를 펼칠 수가 없었다. 이 글의 주제와 관련해서도 기존의 연구는 공공외교의 과정에 소셜 미디어가 활용되는 구체적인 메커니즘을 설명할 수 없다.

이러한 과제를 풀어나가기 위해서 이 글은 ANT의 시각을 원용하였다. ANT를 원용하는 작업의 유용성은 국제정치 분석에서 여태까지 상대적으로 등한시되었던 비인간 행위자 변수를 적극적으로 포함시킨다는 점에 있다. 과학기술 사회학의 분야에 기원을 두는 특성상 ANT는 과학기술 변수를 단순히 수동적인 존재로만 그리지 않는다. 과학기술이라는 변수는 소위 비인간 행위자라는 이름으로 독자적인 행위능력을 부여받았다. ANT의 이러한 시도는 정보화 시대의 세계정치 연구에 든든한 이론적 플랫폼을 제공한다. 그러나 이 글의 목적에 비추어 볼 때 ANT의 시각도 아쉬운 점이 없지 않다. ANT의 논의를 보완·발전하기 위해서는, 비인간 행위자의 행위능력과 인간 행위자들이 동원하는 네트워크 사이에 존재하는 상관관계에 대해 좀 더 분석적인 설명이 필요하다. 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 이 글은 해럴드 이니스, 마셜 맥루언, 로널드 디버트 등과 같이 소위 캐나다 학파로 불리는 미디어 이론가들의 논의를 보충적으로 원용하였다.

이러한 이론적 시각에서 볼 때, ICT와 인터넷, 좀 더 구체적으로 소셜 미디어라는 변수는 단순한 도구적 변수가 아니라 ‘구성적’인 구도에서 파악되어야 한다. ICT를 구성적 변수로 이해하면 공공외교를 뒷받침하는 외교조직의 변환이라든지, 정부 행위자가 아닌 민간 행위자들이 공공외교에 참여하는 필요성과 당위성을 쉽게 설명할 수 있다. 물론 동일한 인터넷 또는 소셜 미디어를 활용하더라도 그것을 활용하는 외교 주체의 마인드와 전략에 따라서 그 의미와 결과는 다르게 나타날 수 있다. 그럼에도 불구하고 인터넷과 소셜 미디어 자체가 지니는 성격을 무시하고서 변환을 겪고 있는 공공외교의 내용을 논할 수는 없다. 소셜 미디어가 지니는 쌍방향 미디어의 속성은 미국의 공공외교 전략이 일정한 방향으로 전개되는 것을 촉진하거나 혹은 제약하기도 한다.

실제로 지난 수년 간 소셜 미디어를 활용하는 방향으로 추진된 미국의 공공외교 전략은 성과와 한계를 동시에 보여주었다. 소셜 미디어를 활용함으로써 미국의 공공외교는 상대국의 대중 속으로 깊게 침투할 수 있는 기발한 도구를 얻었다. 이러한 과정에서 중요한 것은 기술의 적용 그 자체가 아니라 이를 계기로 하여 벌어진 외교 분야의 혁신이다. 이 글에서 인용한 이론들에 의하면, 소셜 미디어의 활용은 내재적으로 공공외교를 담당하는 조직의 변환을 요구하기 때문이다. 그렇지만 다른 각도에서 보면, 전통적인 외교조직의 속성과 새로이 도입된 소셜 미디어의 성격 간에는 모순적인 관계가 존재한다. 다시 말해, 트위터, 페이스북, 유튜브와 같은 소셜 미디어는 정부 행위자보다는 민간 행위자에게 좀 더 유리한 환경을 제공하는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 웹2.0에 기반을 둔 소셜 미디어를 활용하려는 미국의 공공외교 업그레이드 시도는, 아직까지는 공공외교2.0에 이르지 못하고, 공공외교1.5 정도에 머물고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

최근 한국에서도 공공외교에 대한 관심이 크게 늘어났다. 이러한 관심을 반영하듯이, 국가 브랜드위원회나 한국공공외교포럼과 같은 기구와 제도가 발족되기도 하였다. 또한 외교통상부도 '총력·복합외교'라는 구호 하에 소셜 미디어를 활용해 주요국 정부나 국민들과 소통을 강화하려는 행보를 보이고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 이 글에서 살펴본 소셜 미디어와 미국의 공공외교 전략에 대한 분석은 한국의 공공외교 전략을 모색하는 데에도 큰 시사점을 준다. 최근 서울에서 행한 미국의 오바마 대통령의 연설에서도 지적되었다시피, 한국은 트위터, 미투데이, 카카오톡과 같은 소셜 미디어의 사용이 매우 활성화된 좋은 환경을 갖추고 있다.<sup>35)</sup> 그렇지만 단순히 세계적으로 앞서 나가는 소셜 미디어 환경에 대해서 자족하고 있을 때만은 아니다. 오히려 지금 우리에게 필요한 것은, 앞서 가고 있는 소셜 미디어를 상대적으로 부진한 공공외교 분야에 어떻게 하면 성공적으로 도입할 수 있을지를 고민하는 진지한 노력이다.

35) Barack Obama, "Obama's Speech at Hankuk University of Foreign Studies in Seoul," March 26, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/03/201203262737.html#axzz1qWJRvnZv> (검색일: 2012. 3. 29).

## 참 고 문 헌

- 김상배. “정보화시대의 외교: 개념화의 모색.” 『한국정치학회보』 36집 3호 (2002).
- \_\_\_\_\_. “정보기술과 국제정치이론: 구성적 기술론과 정보세계정치론의 모색.” 『국제정치논총』 제43집 4호 (2003).
- \_\_\_\_\_. “지식/네트워크의 국가전략: 외교 분야를 중심으로.” 『국가전략』 10권 1호 (2004).
- \_\_\_\_\_. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 한울, 2010.
- \_\_\_\_\_. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』 17권 3호 (2011).
- 김환석. “행위자-연결망 이론에서 보는 과학기술과 민주주의.” 『동향과 전망』 83호 (2011).
- 자이브, 필립(Seib, Philip). 『알자지라 효과: 글로벌 미디어와 세계정치 그리고 중동의 대변혁』 명인문화사, 2011.
- 전재성. “21세기 미국의 변환외교.” 하영선 · 김상배 편. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계 정치의 변환』 을유문화사, 2006.
- 홍성욱 편. 『인간 · 사물 · 동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 이음, 2010.
- Arsenault, Amelia. “Public Diplomacy 2.0.” In Philip Seib, ed. *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Bronk, Chris. “Diplomacy Rebooted: Making Digital Statecraft a Reality.” *Foreign Service Journal* (March 2010).
- Calingaert, Daniel. “Authoritarianism vs. the Internet: The Race between Freedom and Repression.” *Policy Review* 160 (April 1, 2010). <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5269> (검색일: 2012. 3. 18).
- Callon, Michel. “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay.” In John Law, ed. *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, 1986.
- Clinton, Hillary Rodham. “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development.” *Foreign Affairs* 89-6 (2010).
- Committee on Foreign Relations U.S. Senate. *Another U.S. Deficit: China and America—Public Diplomacy in the Age of the Internet*. 2011.
- Dale, Helle C. “Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets ‘New

- Media.” *Backgrounder*, No. 2346 (December 8, 2009).
- Deibert, Ronald J. *Parchment, Printing, and Hypermedia: Communication in World Order Transformation*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Dizard Jr., Wilson P. *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, Connecticut: Praeger, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Inventing Public Diplomacy: The Story of the U.S. Information Agency*. Boulder and London: Lynne Rienner, 2004.
- Federal Chief Information Officers Council. “Guidelines for Secure Use of Social Media by Federal Departments and Agencies, v1.0.” 2009. [http://www.cio.gov/Documents/Guidelines\\_for\\_Secure\\_Use\\_Social\\_Media\\_v01-0.pdf](http://www.cio.gov/Documents/Guidelines_for_Secure_Use_Social_Media_v01-0.pdf) (검색일: 2012. 3. 25).
- Foucault, Michel. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books, 1980.
- \_\_\_\_\_. “Governmentality.” In Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller, eds. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1991.
- Graffy, Colleen. “The Rise of Public Diplomacy 2.0.” *The Journal of International Security Affairs* 17 (2009). <http://www.securityaffairs.org/issues/2009/17/graffy.php> (검색일: 2011. 10. 6).
- Gregory, Bruce. “American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation.” *The Hague Journal of Diplomacy* 6 (2011).
- Harman, Graham. *Prince of Networks: Bruno Latour and Metaphysics*. Melbourne: re.press, 2009.
- Innis, Harold A. *Empire and Communications*. Oxford University Press, 1950.
- \_\_\_\_\_. *The Bias of Communication*. Toronto: University of Toronto Press, 1951.
- Khatib, Lina *et al.* “Public Diplomacy 2.0: An Exploratory Case Study of the US Digital Outreach Team.” Prepared as a joint working paper of the Oxford Internet Institute at the University of Oxford and the Center on Democracy, Development, and the Rule of Law at Stanford University. 2011.
- Latour, Bruno. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Milton Keynes: Open University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. *We Have Never Been Modern*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2005.

- Law, John. "Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity." *Systems Practice* 5-4 (1992).
- Law, John and J. Hassard, eds. *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell, 1999.
- McLuhan, Marschall. *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: McGraw-Hill, 1964.
- McLuhan, Marschall and Quentin Fiore. Co-ordinated by Jerome Agel. *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects*. New York: Bantam Books, 1967.
- Melissen, Jan, ed. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- \_\_\_\_\_. "Public Diplomacy and Soft Power." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616-1 (2008).
- Obama, Barack. "Obama Victory Speech." *New York Times*. November 5, 2008. <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html#> (검색일: 2012. 3. 20).
- \_\_\_\_\_. "Remarks by the President on a New Beginning." Speech Transcript. June 4, 2009. The White House. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09> (검색일: 2012. 3. 18).
- \_\_\_\_\_. "Obama's Speech at Hankuk University of Foreign Studies in Seoul." March 26, 2012. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/03/201203262737.html#axzz1qWJRvnZv> (검색일: 2012. 3. 29).
- Pigman, Geoffrey Allen. "Consuls for Hire: Private Actors, Public Diplomacy." *Place Branding and Public Diplomacy* 4-1 (2008).
- Rice, Condoleezza. "Realizing the Goals of Transformational Diplomacy: Testimony before the Senate Foreign Relations Committee." Washington DC, February 15, 2006.
- Seib, Philip. "Transnational Journalism, Public Diplomacy, and Virtual States." *Journalism Studies* 11-5 (2010).
- \_\_\_\_\_. ed. *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Shirky, Clay. *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organization*. New York: Penguin, 2008.



- Shirky, Clay. "The Political Power of Social Media." *Foreign Affairs* 90-1 (2011).
- Sohn, Yul. "Attracting Neighbors: Soft Power Competition in East Asia." *The Korean Journal of Policy Studies* 26-11 (2011).
- Staar, Richard F. *Public Diplomacy: USA Versus USSR*. Stanford, California: Stanford University Press, 1986.
- US Department of State and US Agency of International Development(USAID). *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*. 2010.
- Zaharna, R. S. "The Soft Power Differential: Network Communication and Mass Communication in Public Diplomacy." *The Hague Journal of Diplomacy* 2-3 (2007).

## Social Media and Public Diplomacy : U.S. Strategies from the Perspective of Actor-Network Theory

Sangbae Kim  
(Seoul National University)

This paper examines the dynamic of world politics surrounding the strategies for public diplomacy adopted by the United States. It focuses on two questions: how U.S. strategies for public diplomacy are implementing toward nations in the world, and how social media, such as Twitter, Facebook, and YouTube, are playing significant roles in the process of public diplomacy. Exploring these questions, this paper does not describe only U.S. strategies for public diplomacy; but also attempts to analyse the dynamics of the world politic of networks in which various actors including governments and civil society members are playing their roles. In order to explore the above issues in more theoretical manners, this paper adopts Actor-Network Theory(ANT) that has recently gained a lot of attentions in the sociology of science and technology. In particular, ANT is useful in that it provides International Relations with theoretical resources to understand the potential agency of non-human actors, such as social media.

투 고 일 : 2011년 12월 31일  
심 사 일 : 2012년 1월 12일  
심사완료일 : 2012년 5월 4일