

서론

중견국 공공외교의 이론: 매력과 네트워크의 시각

김상배 (서울대학교 정치외교학부 교수)

I. 머리말

최근 지구화, 정보화, 민주화 등의 추세와 함께 국제정치학에서는 기술, 정보, 지식, 커뮤니케이션, 문화 등의 문제에 대한 관심이 날로 늘어나고 있다. 21세기 세계정치의 장에서는 '힘'과 '돈'뿐만 아니라 '서로 소통하고 공감하는 문제'가 중요하다는 인식이 늘어났기 때문이다. 이러한 맥락에서 소위 커뮤니케이션의 세계정치에 좀더 적극적으로 눈을 돌리게 되고, 이러한 변화의 일례로서 공공외교의 필요성이 강조되고 있다. 물론 이전에도 우리가 지금 공공외교라고 부르는 현상이 없었던 것은 아니다. 사실 외교와 국제정치의 과정에서 상대방의 정부나 국민들과 소통하여 설득하는 일이 중요하지 않았던 적은 없다. 하지만 오늘날에는 예전에 비해 커뮤니케이션의 세계정치와 공공외교에 남다른 관심이 쏟아지고 있다. 이러한 공공외교의 새로운 면모를 강조하기 위해 신(新)공공외교나 공공외교 2.0 등과 같은 용어가 쓰이기도 한다(김상배 2012).

새로운 공공외교의 부상은 두 가지 차원에서 파악되는 세계정치의 변화를 배경으로 한다. 먼저, 공공외교에 대한 관심의 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 것은 9·11테러 이후 미국이 반(反)테러를 명분으로 전쟁을 수행하면서 얻게 된 교훈과 맥을 같이한다. 탈냉전 이후 세계 유일의 초강대국으로 여겨지던 미국은 반테러 전쟁을 통해서 오히려 자국의 정책에 대한 국제여론의 악화를 경험해야만 했다. 미국은 이러한 과정에서 아무리 초강대국이라 하더라도 '힘'으로만 밀어붙여서는 안 되고, 궁극적으로 상대방을 설득하고 감동시켜 내 편으로 만드는 것이 중요하다는 교훈을 얻게 되었다(Nye 1991, 2004).

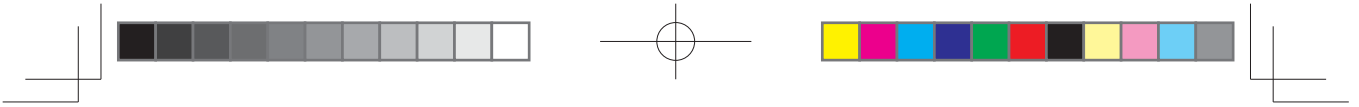
이러한 맥락에서 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워(hard power)를 바탕으로 하는 부국강병(富國強兵)의 국제정치뿐만 아니라, 기술, 정보, 지식, 문화와 같은 소프트 파워의 자원을 바탕으로 세계인의 마음을 얻는 커뮤니케이션의 세계정치에 대한 관심이 늘어났다. 사실 국가의 경계를 넘나드는 국제커뮤니케이션이나 국제문화교류에 대한 논의는 예전부터 존재했다. 그럼에도 불구하고 최근의 논의가 각별한 의미를 갖는 이유는, 권력이라고 하는 (그것도 새로운 방식으로 이해된) 개념의 렌즈를 통해서 기술, 정보, 지식, 커뮤니케이션, 문화 등의 변수에 접근하기 때문이다. 이러한 관점에서 보면, 소프트 파워의 세계정치라고 하는 것도 미국이라는 강대국이 세계를 운영하는 전략적 관심을 반영한 이데올로기적 편향을 갖고 있다. 그러나 이러한 편향에도 불구하고, 21세기를 맞아 새로이 부각되는 커뮤니케이션의 세계정치를 소프트 파워의 잣대로 바라보아야 한다는 문제의식 그 자체가 지니는 중요성은 부

인할 수 없다.

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

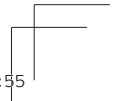
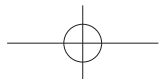
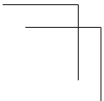
이렇듯 21세기 외교의 가장 큰 특징 중의 하나는 여럿이 함께해야 한다는 데 있다. 이러한 시각에서 보면 21세기 공공외교의 성격은 다양한 행위자들이 개방적인 환경에서 서로 협업하는 외교, 즉 네트워크 외교로 요약된다. 외교부의 정책홍보 활동, 기업들의 첨단 제품이 만들어내는 이미지, 그리고 한국 문화를 전파하는 대중문화 스타의 매력 등이 모두 공공외교의 네트워크를 만들어내는 주체들이다. 이러한 변화의 이면에 정보혁명과 인터넷의 지구적 확산, 그리고 이러한 기술의 네트워크를 바탕으로 활성화되고 있는 사람들의 네트워크(소위 소셜 네트워크)가 있다. 이렇게 다층적으로 작동하고 있는 네트워크의 시대를 맞이하여 다양한 행위자들을 엮어내는 공공외교의 역할을 새삼 되뇌게 된다.

사실 소프트 파워와 네트워크로 요약되는 공공외교가 지니는 중요성과 필요성에 대한 인식은 이미 한국에서도 체감되고 있다. 전통적인 하드 파워의 기준으로 보면, 한국은 세계적으로 대략 10~15위권을 차지하지만 소위 4강(強)에 둘러싸인 동북아시아에서는 북한을 제외하면



끝찌를 면할 수 없다. 그렇지만 소프트 파워를 기준으로 한 세계정치 무대에서는 막연하게나마 희망이 보인다. 인터넷의 확산과 활용이라는 측면에서 보면, 한국은 이미 선진국이다. 이러한 IT인프라를 바탕으로 네티즌들은 국내외 정치 과정에 다양한 방식으로 참여한다. 여기에 담기는 콘텐츠의 생산이라는 차원에서도 한국은 두각을 드러내고 있는데, 한류(韓流)로 대변되는 한국의 대중문화와 예술활동 등이 대표적인 사례이다. 이러한 맥락에서 보면 외교부의 신세대 외교관들이 전통적으로 인기 부서인 북미국이나 한반도 안보 담당부서가 아닌 문화외교나 공공외교 또는 국제개발협력 등을 담당하는 부서를 선호하는 현상도 이해할 만하다.

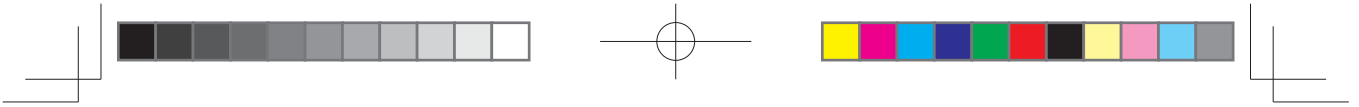
최근 들려오는 소식은 한국의 공공외교에 희망적이다. 시장조사 기관 GfK가 발표한 2011년 한국의 국가 브랜드 지수(NBI)는 세계 27위로, 2008년의 33위, 2010년의 30위에서 꾸준히 상승 중이다. 이러한 수치가 절대적인 의미를 지닌 것은 아니겠지만 어느 정도 고무적인 것은 사실이다. 사실, 소통과 공감을 논하는 소프트 파워의 세계정치 영역에서 '협력'이 아니라 '경쟁'의 잣대를 들이댈 수밖에 없는 현실의 비애가 없지는 않다. 실제로 공공외교의 영역은 결과로 얻어지는 것을 목적으로 할 경우 오히려 낭패를 볼 수도 있는 분야이다. 그러나 매력경쟁의 틈바구니에서 한국은 한가로이 머물러 있을 수만은 없는 중견국의 처지에 있다. 따라서, 단순히 선진국의 모델을 따라가는 차원을 넘어 중견국인 한국의 실정에 맞는 공공외교의 전략을 모색할 필요성이 제기된다. 이 글은 이러한 문제의식을 품고서 공공외교의 세계정치를 강대국이 아닌 중견국의 시각에서 이해하는 이론적 틀을 마련해보고자 한다.



II. 공공외교의 개념적 이해

공공외교라는 용어는 일반적으로 '상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민들을 대상으로 벌이는 외교'라는 의미로 사용되고 있다. 그런데 공공외교라는 말이 널리 사용되다 보니 그 어의가 확장되어 다른 개념들과 혼용되는 현상이 발생하기도 한다. 특히 최근 국내의 용례를 보면 공공외교는 문화외교라는 용어와 섞여서 사용되는 경향이 강하다. 예를 들어 2011년 후반 한국에서 논의되었던 문화외교 (또는 국제문화교류) 관련 특별법에서 사용되는 문화외교라는 용어는 실제로 공공외교를 의미한다. 다만 공공외교보다는 대중적 이해도가 높은 문화외교라는 명칭을 선호하는 것으로 보인다. 그러나 엄밀하게 보면 공공외교와 문화외교는 구별해서 이해할 필요가 있다. 대체적으로 문화외교가 자국의 고유한 '문화자원'을 국제적으로 교류하는 활동에 주목한다면, 공공외교는 '흐름'이라는 관점에서 국제적으로 이루어지는 '보편적인 소통'에 주목하는 것으로 볼 수 있다.

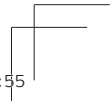
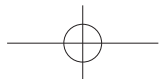
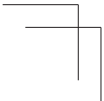
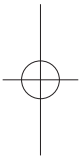
우리는 문화외교를 포함하는 좀더 포괄적인 개념으로서 공공외교에 대한 논의를 전개하고자 한다. 지금 공공외교(公共外交)라고 부르는 말은 1960년대 중반 미국에서 처음으로 사용되기 시작한 'public diplomacy'를 우리말로 번역한 것이다. 공공외교라는 용어가 새로이 출현한 것은 당시 국제정치 현실의 변화를 반영하는데, 흥미롭게도 그러한 변화의 내용은 'public', 즉 '공공'이라는 개념 안에 담겨 있다. 따라서 이 글에서는 공공외교에 대한 또 하나의 정의를 추가하기보다는 공공(公共, public)이라는 번역어에 담긴 말뜻을 되새겨보면서 그 의미를 살펴보고자 한다. 공공이라는 용어의 각 글자가 방법, 주체, 목적 등과 관련된 공공외교의 의미심장한 뜻을 담고 있기 때문이다(김상배 2012).



첫째, 공공외교라는 말에서 ‘공(公)’은 ‘숨김없이 드러내 놓다’라는 뜻, 즉 공개(公開)의 의미를 담고 있다. 이러한 점에서 보면 공공외교는 공개외교로 이해된다. 17~19세기 서구에 기원을 두는 근대외교는 베일에 가려진 비밀 영역에서 진행된다는 특징을 지니고 있었다. 그러나 1차 세계대전을 거치는 동안 이러한 비밀외교의 문제점들이 불거지면서 현대외교는 공개 영역에서 이루어져야 한다는 인식이 확산되었다. 이러한 맥락에서 볼 때 21세기 공공외교의 화두는 비밀과 폐쇄보다는 개방과 참여에 있다. ‘개방·협업·참여의 인터넷’을 뜻하는 웹2.0에서 유추한 공공외교 2.0이라는 말을 쓰는 이유도 바로 이러한 취지와 통한다. 최근에는 위키리크스와 같은 온라인 폭로사이트가 세상을 떠들썩하게 만들면서 외교 분야의 정보를 어디까지 공개할 것이냐 하는 논란이 벌어지고 있다.

공개외교로서 공공외교의 내용적 핵심은 국내외 대중들과 커뮤니케이션하는 외교, 즉 소통외교에 있다. 이는 공공외교에서 대내외적인 차원의 홍보가 강조되는 이유와도 통한다. 여기에선 대정부 홍보뿐만 아니라 대민 홍보가 소통외교의 기본을 이룬다. 공공외교를 가장 좁은 의미로 이해했을 때, 대민 홍보나 대민 관계로 보는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 그러나 이러한 과정에서 소통이 그리 쉬운 것은 아니다. 소통의 목적은 지적 교감과 감정적 공감을 통한 설득과 동의에 있다. 여기에 권력이라는 안경을 쓰고 보면, 소통·교감·공감·설득·동의 등은 상대방의 마음을 끌어서 내가 얻고자 하는 바를 싸우지 않고도 얻는 권력, 즉 소프트 파워의 개념으로 통한다. 이러한 점에서 소통외교로서의 공공외교는 중립적인 의미가 아닌 새로운 권력정치의 일례로서 이해된다.

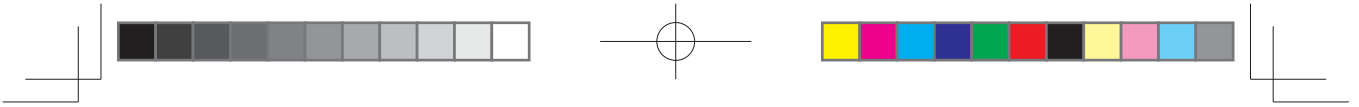
둘째, 공공외교라는 말에서 ‘공(共)’은 여럿이 함께한다는 ‘집합’의 의미를 담고 있다. 이러한 점에서 보면, 공공외교는 공동(共同)외교의 뜻



을 담고 있다. 사실 상대국 정부의 외교 담당자가 아니라 상대국 국민 전반, 그리고 경우에 따라서는 자국의 국민까지도 포함하는 세계시민을 대상으로 벌이는 외교에 소수의 외교관들만이 주체로 나선다는 것은 상상하기 어렵다. 다양한 층위에서 다양한 부류의 주체들이 함께 참여하는 방식으로 이루어져야 하는 것이 공공외교의 특징이기 때문이다. 이러한 맥락에서 보면 공공외교에는 외교 전담부처뿐만 아니라 다양한 정부 실무부처나 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 주체들을 엮는 네트워크 외교의 모습을 취해야 한다. 여기서 네트워크 외교라는 말은 다소 다의적(多義的)이다. 우선 외교 전담부처가 실무부처나 다양한 민간 행위자를 공공외교의 과정에 참여시킨다는 의미에서 ‘네트워킹’의 외교를 의미한다. 또한 외교공관들의 네트워크나 초국적으로 활동하는 민간 행위자들의 네트워크가 ‘새로운 공공외교의 주체’로서 등장한다는 의미로 이해될 수도 있다. 즉 21세기 공공외교는 여럿이 참여해서 공동으로 보조를 맞추어가는 모습을 특징으로 한다.

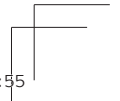
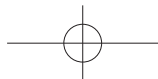
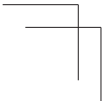
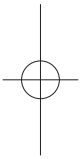
끝으로, 공공외교라는 말에서 ‘공(公)’은 ‘어느 한쪽으로 치우치지 않고 공평하다’는 뜻도 담고 있다. 이러한 점에서 보면 공공외교는 특수한 사익(私益)의 추구가 아니라 보편적인 공익(公益)을 추구하는 외교 활동을 지향한다. 공공외교라는 말에서 ‘외교’라는 용어가 뜻하는 바도 이러한 공익성과 통하는 바가 크다. 외교란 기본적으로 국가 간의 관계를 전제로 하여 자국의 보편적 이익을 대표하는 활동이다. 그런데 여기서 민간 행위자들이 주를 이루는 공공(또는 문화) 분야의 활동에 외교라는 용어를 사용하는 이유를 음미해볼 필요가 있다. 다시 말해 이 분야에



서도 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 것인가의 문제이다. 사실 공공외교(또는 문화외교)는 민간 행위자들의 자율적인 활동이 부각되는 분야이다. 따라서 획일적인 계획의 틀에 갇히지 않는 것이 장점이다. 그러나 역으로 자신들의 이해관계만을 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 담지자로서, 일종의 허브(hub) 역할을 하는 정부를 떠올려 볼 수 있다.

요컨대, 21세기 공공외교는 공개외교의 관념을 바탕으로 대내외적 커뮤니케이션을 강조하는 소통외교에 대한 강조, 외교 전담부처의 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 상호소통과 문화교류의 의미를 넘어서 상대적으로 비대칭적인 관계를 염두에 두고 벌어지는 권력게임이다. 앞서 언급한 바와 같이, 최근 공공외교 연구가 소프트웨어의 개념에서 그 출발점을 설정하는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.



III. 소프트 파워, 공공외교의 일반 이론인가

공공외교에 대한 논의에 이론적 배경을 제공하는 대표적인 개념은 소프트 파워이다. 소프트 파워의 개념은 변환을 겪고 있는 국제정치에서의 권력의 모습을 간결하고도 쉬운 용어로 잡아냈다는 데 큰 의미가 있다. 무엇보다도 소프트 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 파워의 개념은 행위자의 속성이나 보유자원에서 우러나오는 권력의 차원을 넘어서 행위자들이 구성하는 관계적 맥락에서 발생하는 권력에 대한 국제정치학계의 주의를 환기시켰다는 데 그 의미가 있다(김상배 편 2009).

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 우러나오는 권력과 관련된다. 소프트 파워란 어느 나라가 추구하는 가치를 존중하여 그 나라의 본을 따르게 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(Nye 2004).

나이는 이러한 소프트 파워의 세 측면을 과학기술, 문화, 정치적 가치, 외교 등의 분야에서 구체적이고 다양한 지표들 통해서 파악하고 있다. 그는 소프트 파워의 지표로서, 이민자, 외국인 학자, 도서 출판, 웹사이트, 노벨상 수상자, SCI(science citation index), 삶의 질 지수, 국민 1

인당 특허 건수, GNP 대비 연구개발비 비율, 과학기술의 발전, 음악, 영화, TV, 민주주의의 원칙, 기업경영 방식, 미국적 이념과 관념 등에 대한 호감도 등을 제시한다. 이러한 지표들에 의거해서 나이가 평가한 미국의 소프트 파워는, 하드 파워의 경우와 마찬가지로 세계 제일이다. 교육체제의 수준이나 유학생 유입량, 할리우드와 맥도널드 및 프로 스포츠, 그리고 MTV와 CNN 등으로 대변되는 대중문화의 풍부함은 미국의 소프트 파워를 엿보게 하는 문화 분야의 사례들이다(Nye 2004: 33-34).

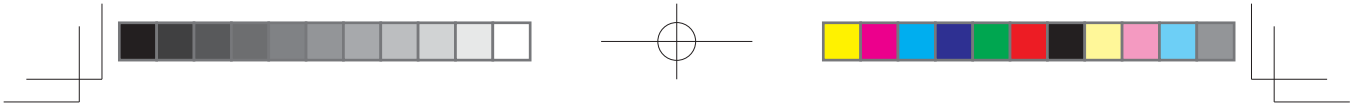
정치이념이나 가치와 관련하여 나이가 지적하는 미국의 소프트 파워로는 민주주의나 인권의 옹호 및 실천, 개인주의와 자유, 페미니즘 등을 들 수 있다. 또한 정책 및 외교와 관련된 미국의 소프트 파워는 바람직한 국내정책, 외교정책의 내용과 스타일, 국제적 공공재의 제공 등을 들고 있다(Nye 2004: 34-72). 이러한 연속선상에서 나이가 특별히 주목하는 미국의 소프트 파워는 소위 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'로 알려진, 시장경제와 자유민주주의를 골간으로 하는 미국의 정치경제 모델이다. 그야말로 미국의 경험을 바탕으로 하는 제도모델이 글로벌스탠더드(global standards)로서 보편화되는 과정에서 미국의 소프트 파워가 그 위력을 발휘하고 있다는 것이다.

이렇게 나이가 미국의 소프트 파워를 객관적으로 드러내기 위해서 사용한 지표와 방법론은 세계 각국의 소프트 파워를 측정하려는 작업들에 원용되는 '소프트 파워'를 발휘하고 있다. 이러한 학술적 의미와 더불어 소프트 파워의 개념은 부시 행정부의 외교정책과 차별화를 시도하는 오바마 행정부의 외교안보정책 실세들에 의해 채택됨으로써 실천적 파괴력을 획득했다. 2009년 오바마 행정부의 등장 이후 소프트 파워(좀더 넓게는 스마트 파워)의 개념은 공공외교를 중심으로 한 미국의 외교전략의 대명사처럼 인식되었다. 실제로 나이의 소프트 파워 개념은 많은 부

분에서 강대국의 공공외교에 이론적 자원을 제공하였다. 하지만 바로 이러한 점 때문에 그 개념을 그대로 수용하기보다는 중견국 공공외교라는 시각에 맞춰 새로이 되새겨볼 필요가 있다(김상배 2009).

소프트 파워가 사용하고 있는 ‘부드러운 힘’이라는 은유의 활용은 합리적인 권력 논의를 회피하고, 더 나아가 그러한 권력이 생성되는 과정을 은폐함으로써 미국이라는 강대국의 이데올로기로서 작용할 가능성이 높다. 기본적으로 소프트 파워는 하드 파워가 모자라는 부분에 소프트 파워를 보완하고 이를 똑똑하게 섞어서 쓴다는 개념이다. 야구 경기에 비유하자면, 하드 파워가 일종의 선발투수라면 소프트 파워는 구원투수인 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 파워는 원래 하드 파워를 충분히 갖추고 있는 강대국의 사치스러운 고민인지도 모른다. 따라서 하드 파워도 변변히 갖추지 못한 비강대국에게 하드 파워의 열세를 소프트 파워의 신장으로 만회해보려는 시도는 어쩌면 일종의 신기루와 같은 것일 수도 있다.

나이의 소프트 파워에 대한 논의가 철저하게 그 생성 과정의 비법을 밝히기를 거부하는 점도 소프트 파워를 모방하려는 비강대국의 시도를 좌절케 한다. 이는 마치 최고급 레스토랑에 가서 맛있는 음식을 사먹을 수는 있지만 그 음식의 조리법에 대해서는 물어볼 수 없는 상황을 연상케 한다. 태생적인 자연미인과 구조적인 성형수술의 과학기술에 대한 논의 없이 피상적인 화장술의 기교에 대한 논의만 무성하다고나 할까? 사실 나이는 권력 논의에서 소프트 파워의 비법을 해부하는 대신에 그것을 적당한 수준에서 얼버무려 제시함으로써 그것이 생성되는 물질, 지적, 그리고 제도적 기반에 대한 논의를 회피하고 있다. 만약에 강대국

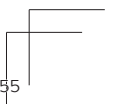
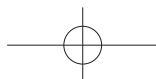
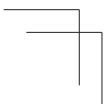


이 아닌 나라들이 이러한 사정을 제대로 고려하지 않고 선블리 소프트 파워라는, 그럴듯해 보이는 개념만을 가져다 쓰려고 한다면 오히려 큰 낭패를 볼 우려마저 있다. 따라서 중견국 공공외교의 잣대가 되는 개념의 개발을 위해서는 소프트 파워의 생성 공식에 대한 좀더 면밀한 탐색이 필요하다.

IV. 매력, 소프트 파워의 생성공식인가

2000년대 초중반부터 국내 학계에서 제기된 매력(魅力)에 대한 논의는 이러한 소프트 파워의 생성 공식에 대한 단서를 밝히고자 했다는 점에서 그 연구사적 의미가 있다(손열 편 2007; 평화포럼21 편 2005). 조지프 나이드도 소프트 파워 개념의 핵심으로서 당기는 힘(attractive power)의 요소를 지적하고 있다. 그러나 이 글에서 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. 그렇다면 매력의 본질은 무엇이며, 그 매력은 어떻게 발휘되는가?

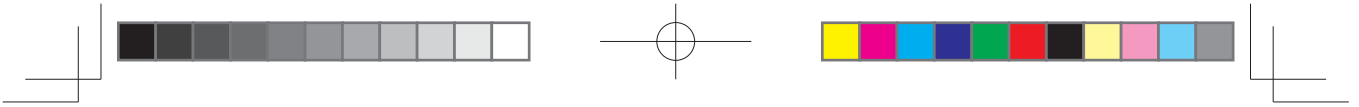
매력의 ‘홀릴 매(魅)’ 자에서 연상되는 이미지는, 소프트 파워라기보다는, 차밍파워(charming power)에 가깝다. 사실 매력의 사전적 의미는 ‘마음을 호리어 끄는 힘’이다. 매력의 개념은 그 정체가 무엇인가 하는 질문에서 출발해 이러한 매력을 어떻게 가공하고, 그 매력을 효과적으로 발산하기 위해서는 무엇을 어떻게 할 것이냐의 문제로 구성된다. 그러한 과정에서 매력에 대한 개념 정의를 단번에 내릴 수는 없겠지만 매력 개



념의 몇 가지 핵심적 요소들을 추출하여 공공외교의 방향을 모색하는 데 힌트를 얻을 수 있다. 이 글에서는 매력 개념의 뼈대를 이루는 요소로서 머리의 힘, 기예의 힘, 마음의 힘, 제도의 힘, 규범의 힘, 지혜의 힘이라는 여섯 가지 은유를 제시하고자 한다(평화포럼21 편 2005).

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

둘째, 매력은 이를 가공하는 기예(技藝)에도 크게 의존한다. 사실 아무리 심금을 울리는 고급문화라도 그것이 촌스러운 용기에 담겨 있으면 매력이 없다. 아무리 빼어난 자연미인이라도 딱칠 화장을 하면 흉물스럽게 보일 뿐이다. 화장술이 미인을 새로 태어나게도 하는 것이다. 최근 국가 브랜드나 이미지를 강조하는 것은 바로 이러한 맥락이다. 이러한 과정에서 지식은 도구적인 맥락에서 매력을 가꾸는 데 활용된다. 최근 공공외교에 대한 논의에서 과학기술이 중요한 매력자원으로 강조되는 것도 이러한 지식들이 매력의 구체적인 조건들을 향상시킬 수 있는 직접적인 수단이기 때문이다. 최근 IT산업 분야에서 거둔 성공이 한국 기업과 국가의 이미지를 높이는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 점에서 지

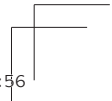
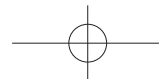
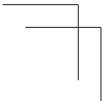


식은 국가의 매력을 가공하는 매력의 '도구론적 측면'이라고 할 수 있다.

셋째, 매력은 상대의 가슴(heart)을 품어내는 마음의 힘, 즉 심력(心力)을 바탕으로 한다. 이렇게 가슴으로 품어서 상대를 홀리는 힘은 우리가 문화라고 지칭하는 것에서 비롯되는데, 이는 매력의 '존재론적 측면'이라고 할 수 있다. 이는 상대방의 이성보다는 감성에 호소하는 힘이다. 어떤 나라가 다른 나라 사람들의 관심과 선망의 대상이 되는 가장 큰 이유 중 하나는 그 나라의 문화가 주는 특수한 매력 때문인 경우가 많다. 최근 문화외교에 대한 논의는 매력적인 대중문화와 그에 담기는 가치를 강조하고 있다. 20세기 후반 미국의 대중문화의 성공이나 1980~90년대 동아시아 대중문화의 전파, 그리고 이러한 연속선상에서 본 최근 한류(韓流)의 성공도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이 밖에도 한국의 전통문화, 음식문화, 한국어 등도 중요한 매력자원이다.

넷째, 매력은 일을 하는 방식이나 이를 뒷받침하는 제도의 힘에서도 비롯된다. 매력적인 첨단제품과 대중문화를 생산하는 기업 모델과 정부 정책, 그리고 기타 사회제도 등은 그 나라를 배우고 싶게 만드는 매력의 요소이다. 최근 한국의 제품이나 대중문화에 대한 관심의 이면에는 사회경제적 삶의 영역에서 한국이 이룩한 지난 50여 년 동안의 성과가 자리 잡고 있다. 즉 한국은 한국전쟁 이후 원조를 받는 나라에서 21세기 원조를 주는 나라로 우뚝 선 경험이 있다. 이러한 성공을 일궈낸 한국의 기업 모델과 기타 제도들은 비슷한 발전 경로를 밟아가려는 국가들에게는 닮고 싶은 대상이다. 최근 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스의 모델을 아우르는 서울 컨센서스의 모델에 대한 관심이 높아지는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

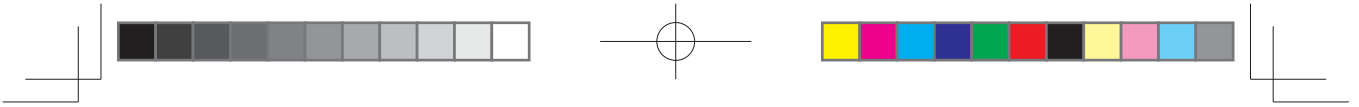
다섯째, 매력은 보편적 규범을 제시하는 힘, 즉 덕력(德力)으로 통한다. 현실적으로 어떤 나라가 다른 나라 사람들의 존경과 부러움의 대상



이 되는 이유는, 그 나라 특유의 문화나 효율적인 제도 때문일 수도 있겠지만, 그 나라가 대내외적으로 행하는 바가 당시 국제사회 전체에 구현되고 있는 보편적 이념이나 규범에 부합하기 때문이기도 하다. 이는 매력의 '규범론적 측면'이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 모범적으로 행동함으로써 도덕적 우위를 확보하는 규범의 힘은 매력을 발산하는 매우 중요한 요소이다. 이러한 힘은 국내적으로는 민주주의의 이념과 제도를 통해서 나타나고, 대외적으로는 국제사회의 발전에 참여하는 기여외교나 봉사외교 등의 형태로 나타난다.

끝으로, 매력은 앞서 언급한 요소들을 슬기롭게 활용하는 지혜의 힘이다. 이는 매력자원의 보유 자체를 넘어서 교묘하게 행(行)함이 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 교묘하게 발산해야 한다는 점에 있다. 상대방의 존경과 사랑을 너무 노골적으로 요구하다가는 오히려 빈축과 경멸을 자초하기 마련이다. 이는 야구 경기에서 아무리 만루홈런을 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.

이상에서 살펴본 매력에 대한 논의는 베일에 싸인 소프트 파워의 생성공식을 엿볼 수 있게 한다. 그러나 그 생성의 비법을 알아냈다고 해도 쉽게 베낄 수 없는 것이 또한 소프트 파워라는 힘이 갖는 아이러니이다. 사실 약자의 입장에서는 하드 파워를 베끼는 것보다 소프트 파워를 베끼는 것이 더 어려울 수도 있다. 아무리 열심히 해도 강대국에 버금가는 소프트 파워나 매력의 자원을 창출하기는 쉽지 않을지도 모른다. 사정이

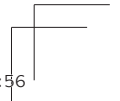
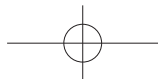
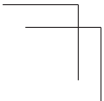
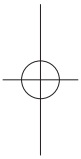


이렇다 보니 공공외교를 추구하는 중견국의 입장에서 소프트 파워 또는 매력의 개념만을 잣대로 삼아 마냥 고민하는 것만이 능사가 아닐 수도 있다. 특히 강대국 미국의 세계전략이라는 문제의식에서 출발한 소프트 파워의 개념을 중견국 공공외교의 사례에 그대로 적용하는 일은 엉뚱한 방향으로 인도할 우려마저 있다. 그렇다면 중견국이 공공외교 전략을 모색하는 데 있어 준거로 삼을 만한 새로운 잣대는 무엇일까?

V. 네트워크, 중견국 공공외교의 잣대인가

1. 네트워크 시각의 도입

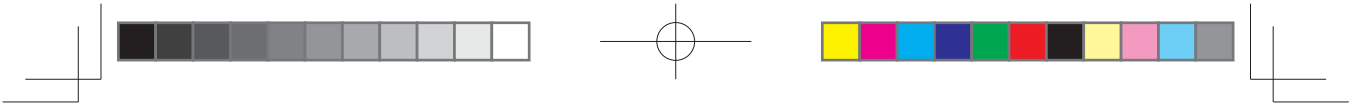
중견국 공공외교의 새로운 잣대를 고민하기 위해서 먼저 필요한 것은 ‘중견국(middle power)’이라는 존재적 위상에 대한 인식이다. 중견국이란 강대국도 아니고 약소국도 아닌 국가를 지칭하는 상대화된 개념이다. 따라서 중견국을 어떻게 규정하느냐가 관건일 수밖에 없다. 기존의 중견국 연구는 중견국의 개념을 행위자가 보유하고 있는 군사력이나 경제력과 같은 자원권력의 객관적 지표를 통해서 파악하거나, 또는 이와 병행하여 행위자들이 내보이는 행태적 속성이나 기질에 의거하여 파악하였다. 이러한 관점에서 보면 국제정치 현실에는 강대국도 아니고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



2011: 58).

그러나 이러한 속성론만으로 중견국의 소프트 파워나 매력 또는 공공외교의 본질을 제대로 가늠할 수는 없다. 기존의 속성론은 상대적으로 객관적 지표로 파악되는 하드 파워를 측정하여 중견국을 규정할 수 있지만, 기본적으로 주관적이고 관계적인 맥락에서 감지되는 소프트 파워의 분야에는 적용하기 쉽지 않다. 사실 속성론의 관점에서 소프트 파워를 충분히 보유하고 있더라도, 실제 세계정치 과정에서 이를 활용하여 상대방을 설득할 수 있느냐는 별개의 문제이다. 게다가 기존의 속성론은 어느 나라가 중견국인지 판별하는 데는 유용하지만 그 나라가 어떠한 역할을 하는지에 대해서는 설명이 부족했다. 다시 말해 속성론은 멤버십의 조건을 제시할 수는 있지만 전략적 행위의 내용을 설명하지는 못한다. 행태적 속성이나 기질에 대한 논의가 부분적으로 이러한 논제들을 탐구할 수는 있겠지만, 이도 역시 행위자 차원의 고정된 속성으로 환원하는 시각을 취하고 있다(김상배 2011: 58).

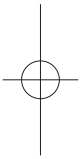
따라서 중견국이 취하는 매력전략이나 공공외교의 내용을 제대로 이해하기 위해서는 중견국의 개념 자체를 행위자의 속성이 아닌, 시스템상의 구조적 위치로부터 논하는 발상의 변화가 필요하다. 왜냐하면 중견국으로 구분되는 국가가 내보이는 특정한 행태는 그 국가가 주위의 다른 국가들과 맺는 관계의 패턴, 즉 네트워크의 구조와 그 구조하에서 그 국가가 차지하는 위치와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 특히 소프트 파워나 매력이라는 변수는 국가들 간에 형성되는 관계적 맥락이나 어느 국가가 시스템 전체에서 차지하는 위상 등을 고려하여 이해해야 하는 성질의 것이다. 다시 말해 어느 나라가 매력적이라고 느끼는 이유는 그 나라의 고유한 속성 때문이기도 하겠지만, 많은 경우에 그 나라가 예전부터 유지해 온 대외관계나 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 수도 있기 때문이다. 이러한 네트워크의 시각은 상호 연결된 노드(node)들이 모여서 형성한 네트워크가 개별 노드들의 행위를 제약하거나 또는 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 노드 간의 흐름에 영향을 미치는 일종의 구조로서 작동한다는 것이다. 이러한 네트워크의 시각은 최근 학계에서 관심을 끌고 있는 네트워크 이론 중에서도 특히 소셜 네트워크 이론(social network theory)의 시각을 원용한 것이다(김상배 편 2011).

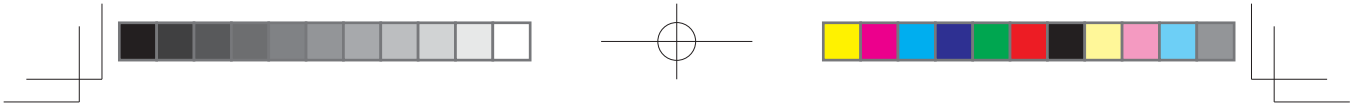
이러한 시각에서 볼 때, 소프트 파워의 개념을 원용하여 진행되고 있는 국내외의 공공외교 연구는 관계적 맥락에서 작동하는 커뮤니케이션의 세계정치를 지나치게 단순화해서 파악하는 아쉬움을 남긴다. 무엇보다도 기존의 소프트 파워와 공공외교 연구는 각 (국가) 행위자들이 지니고 있는 자원이나 속성의 분석에 치중하는 경향이 있다. 간혹 흐름의 관점에서 접근하는 연구도 없지 않지만, 이들은 기본적으로 양자 관계의 구도에서 발생하는 '발신자-수신자 모델'에 머물고 있다. 이는 이들 연구가 관심을 갖는 것은 행태주의적 차원에서 이해된 상호작용의 관계이다. 이는 이들 연구가 주로 단위 차원에서 본 행위자의 전략을 연구대상으로 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 파워의 논의가 암시하는 것처럼 일방적으로 우월한 이념과 가치를 전파하는 데 있기보다는, 많은 사람들과 쌍방향으로 소통하는 관계 맺기를 통해서 공감을 얻어내는 데 있다.

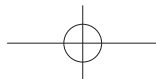
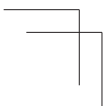
소프트 파워 개념이 지니는 이러한 한계는 나이의 개념화 자체가 안고 있는 '행위자 기반의 개념화'라는 특성에 그 원인이 있다. 다시 말해 소프트 파워의 개념은 행위자 간의 밀고 당기는 작용과 반작용의 인과관계를 염두에 둔 인식론을 바탕으로 한다. 이러한 개념 인식은 소프트 파워의 메커니즘을 행태주의적인 차원에서 너무 단순화해서 이해한다는 비판을 면하기 어렵다. 실제로 이러한 개념화는 행위자 차원을 넘어서 '구조' 차원에서 작용하는 권력의 존재를 파악하는 데 둔감하다. 예를 들어, 소프트 파워의 개념은 설득되고 매혹되어 자발적으로 따르는 권력의 메커니즘을 설명할 수 있지만, 구조 안에서 차지하는 위상에서 비롯되는 권력이나 싫으면서도 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 권력의 메커니즘을 설명하지 못한다. 다시 말해 인간관계처럼 국가들 간의 관계에도 매력을 느끼고 호감을 갖는 것이 선택의 사항으로 다가오는 것이 아니라 오히려 선택의 여지가 없는 운명으로 주어지는 경우, 또는 내가 잘나서 그런 것이 아니라 내 주위에 펼쳐진 상황이 유리하게 작동해서 그러한 경우도 있을 수 있다(김상배 편 2009).

이러한 비판은 행위자 기반의 권력 개념만으로는 최근 벌어지고 있는 권력변환을 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 관



계적 맥락에서 작동하는 권력에 관심을 기울이고 있다. 이는 네트워크에서 비롯되는 권력이라는 의미에서 네트워크 권력이라고 부를 수 있다(김상배 2008). 네트워크 권력은 노드의 속성이나 보유자원 차원으로 환원되는 권력이 아니라 노드들이 구성하는 네트워크 그 자체의 차원에서 발생하는 권력이다. 그러나 엄밀하게 말하면 네트워크라는 것이 노드와 링크 전체를 포괄하는 개념이라는 점에서 노드 차원에서 발생하는 권력을 완전히 배제하는 것은 아니고 노드라는 행위자와 네트워크라는 구조를 모두 품는 개념으로 보아야 할 것이다.

이러한 시각을 반영한 네트워크 권력의 개념은 세 가지 차원에서 파악된다(김상배 2008). 첫째, 가장 쉽게 이해하면 네트워크에서 비롯되는 권력은, 말뜻 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 인해서 생겨나는 권력이다. 이는 네트워크상에서 좋은 위치를 차지하여 노드 간 상호작용의 흐름을 통제한다는 의미에서 위치권력(positional power)이라고 부를 수 있다. 끝으로, 네트워크 권력은 네트워크의 기본적인 아키텍처와 작동 방식을 설계함으로써 행사되는 권력이다. 이는 하나의 시스템으로서 네트워크를 프로그래밍하는 권력이라는 의미에서 설계권력(programming power)이라고 부를 수 있다. 이렇게 세 가지 차원에서 파악된 네트워크 권력의 개념은, 기존의 어느 권력 개념보다도 중견국의 외교 전략, 특히 공공외교 전략의 방향을 제시하는데 도움을 준다.

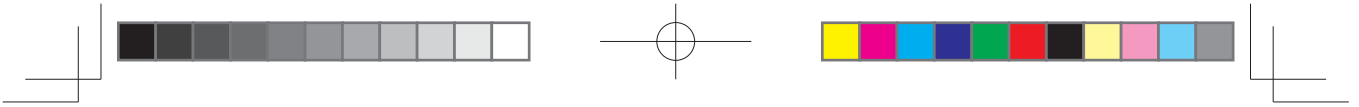


2. 네트워크 권력으로 보는 중견국 공공외교

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 것도 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 좀더 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.

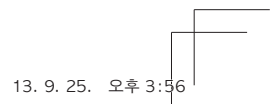
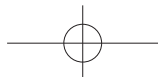
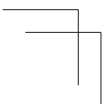
첫째, 중견국이 추구할 네트워크 권력의 핵심은 세(勢)를 모으는 힘에 있다. 이는 가능한 만큼 많이 내 편을 모으는 능력이다. 나이의 소프트 파워에 대한 논의는 기본적으로 개별 국가 차원에서 발휘되는 머리의 힘이나 기예의 힘, 또는 마음의 힘을 다룬다. 그런데 대부분의 경우 중견국은 개별 국가 차원에서는 강대국에 버금가는 머리와 기예와 마음의 힘을 갖추기 어렵다. 따라서 중견국의 경우에는 개별 국가의 발상을 넘어서 자신의 주위에 비슷한 세력들을 모아서 집합적으로 힘을 발휘하는 전략을 취하는 것이 유리하다. 이렇게 하여 자신과 함께 네트워크를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

이렇게 세를 모으는 방식으로는 폭력과 금력을 기반으로 하는 하드



파위가 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’을 연상케 한다면, 중견국의 매력외교는 여러 마리의 꿀벌들이 만드는 ‘벌집 짓기’를 떠올리게 한다(김상배 편 2011).

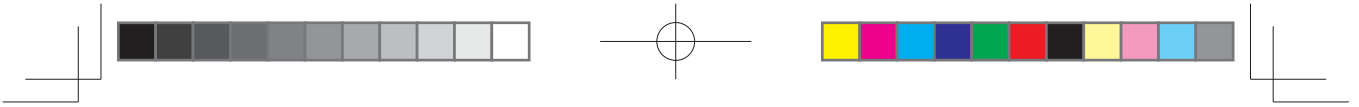
집합권력을 기반으로 한 중견국 매력외교의 사례는 최근 한국 외교의 곳곳에서 발견된다. 최근 한국은 2011년과 2012년에 걸쳐서 G20 정상회의나 핵안보정상회의, 또는 세계개발원조총회 등 여러 나라의 대표들을 불러 모아 성공적으로 회의를 개최함으로써 국제사회의 책임 있는 구성원으로 자리매김하는 효과를 얻었다. 이러한 여세를 몰아 2013년과 2014년에도 굵직굵직한 국제회의들이 한국에서 열리는데, 한국은 이러한 기회를 잘 살려서 국제사회에 좋은 이미지를 발신할 수 있을 것이다. 최근에는 SNS(social network service)로 대변되는 온라인상의 네트워크를 활용한 디지털 매력외교도 한창 진행되고 있다. 이렇게 SNS가 매력외교에서 차지하는 역할은 민간 차원의 대중문화 교류에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 글로벌 한류 열풍에 한몫을 담당하고 있는 현지 팬들의 소셜 네트워크에 주목할 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 네트워크의 구조에서 차지하는 자신의 위치를 파악하는 지혜가 필요하다. 조지프 나이가 강대국의 '상황지성(contextual intelligence)'을 강조했다면(Nye 2008), 우리는 '위치지성(positional intelligence)'을 중요시한다. 이러한 시각에서 보면, 중견국이 매력국가가 되기 위해서 필요한 것은 소프트 파워의 생성 공식만을 열심히 외우는 것이 아니라 눈을 돌려 주위의 네트워크를 돌아보는 지혜이다.

비유컨대, 중견국이 네트워크의 관계적 구도를 활용하는 능력은 자신의 주위에 네트워크를 치는 거미의 능력이라기보다 이미 쳐져 있는 거미줄에서 떨어지지 않고 살아남는 종류의 능력이다. 이러한 점에서 중견국의 위치지성은 '거미줄 치기'의 발상을 넘어 '거미줄 타기'에 비유된다. 거미줄 타기의 위치지성은 전체 네트워크상에서, 또는 두 개 이상의 네트워크 사이에서 어느 특정 노드가 차지하는 위치나 기능 혹은 링크의 형태와 숫자, 통칭하여 네트워크의 구도로부터 발생하는 위치권력을 추구한다. 더 나아가 네트워크에 숨어 있는 틈새나 공백을 찾아 이를 잇거나 매워주는 중개자의 전략도 중견국의 주요 관심사이다. 이러한 과정에서 다른 행위자들을 기존의 네트워크에서 형성된 관계로부터 분리하여

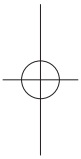


자신의 편으로 편입시키는 세 모으기의 전략도 병행된다.

이러한 중견국의 위치권력이나 중개권력이 공공외교 차원에서 발휘된 사례는 최근 한국의 외교에서 많이 발견된다. 아마도 가장 많은 관심의 대상이 되는 것은 미국과 중국의 사이에서 한국이 지혜로운 중개자의 이미지를 만들어낼 수 있느냐의 문제일 것이다. 최근 한국에서 주관했던 여러 차례의 다자간 정상회의에서 중견국 한국은 선진국 그룹과 개도국 그룹의 사이에서 양 그룹이 모두 받아들일 수 있는 합리적인 중개안을 내는 이미지를 구축해왔다. 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 중견국으로서 한국의 위상을 적절히 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다.

끝으로, 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 이해할 수 있다. 사실 국제정치의 역사에서 설계권력은 주로 강대국에 의해 독점되어 왔다. 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 규범을 설계하는 힘을 의미하며, 더 나아가 그러한 제도와 규범에 설득력 있는 이념과 존재론적 보편성을 담아내는 능력과도 연결된다.

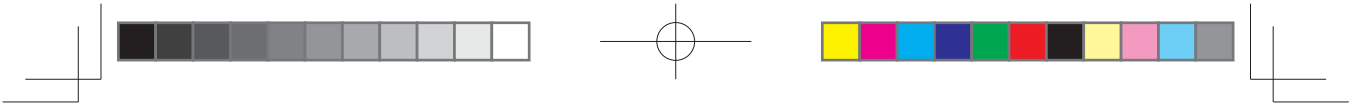
그렇다면 강대국의 전유물이라고 할 수 있는 설계권력의 영역에서 중견국이 할 수 있는 역할은 무엇일까? 강대국의 경우와 마찬가지로 중



견국 공공외교의 목표도 자신에게 유리한 프레임을 짜고 이를 일종의 표준으로 세우는 것일 수밖에 없다. 그렇다고 중견국이 강대국을 능가하는 설계자가 될 수 있는 것은 아니다. 그러나 중견국이 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 단골 메뉴로 등장하는 것은 규범외교이다. 중견국은 지배 네트워크와는 상이한 대안적 채널의 비전을 제시함으로써 어느 정도의 반론을 제기하는 효과를 노릴 수도 있다. 여기에 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 연계 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 공공외교는 개별 매력의 발산 차원을 넘어서 주위의 세를 모으는 집합의 매력전략을 고민해야 한다. 또한 중견국의 네트워크 권력은 네트워크의 구조에서 자신이 차지하는 위상과 역할을 적절히 활용하는 위치잡기의 매력전략을 추구해야 한다. 아울러 중견국의 네트워크 권력은 주어진 네트워크 프로그램의 판세를 정확히 읽고 그 안

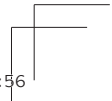
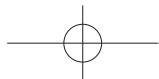
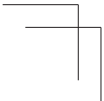


에서 새로운 디자인을 제시하는 발상도 포기하지 말아야 할 것이다. 이러한 점들을 고려해서 볼 때, 한국과 같은 중견국이 추구할 수 있는 네트워크 권력과 공공외교는 미국과 같은 강대국이 추구하는 그것과는 내용과 형태가 다를 수밖에 없다.

3. 네트워크로 보는 공공외교 추진체계

국내 네트워크의 구축이라는 관점에서 볼 때 한국의 공공외교는 어떻게 추진되어야 하는가? 공공외교의 효과적 추진을 위해서 어떠한 제도적 장치를 마련해야 하는가? 최근 공공외교의 추진체계 정비와 제도적 여건의 구비를 놓고 토론이 벌어지고 있다. 커뮤니케이션과 네트워크 세계 정치의 부상으로 대변되는 바깥세상의 변화에 대한 대응책의 마련이라는 차원에서 이러한 토론 자체는 매우 고무적이다. 게다가 기존에 진행되어온 공공외교나 문화외교 또는 국제문화교류의 새로운 방향을 모색한다는 차원에서도 의미가 크다. 그리고 무엇보다도 예산과 인력의 확보라는 점에서 새로운 전기가 마련될 것이다. 네트워크의 시각에서 볼 때, 이렇게 공공외교의 추진체계를 정비하려는 노력이 결실을 이루기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 점들이 있다(김상배 2012).

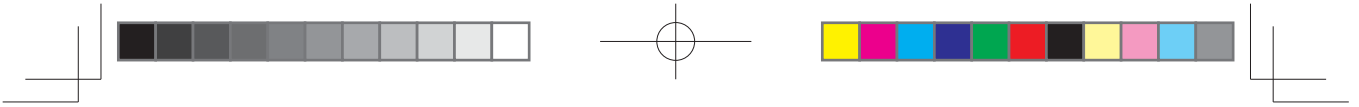
외교 전담부처 내에서 현재 각 지역국이나 기능국에 분산되어 있는 공공외교의 업무를 좀더 체계적으로 조율하는 체계 정비가 필요하다. 최근 외교부는 공공외교에 대해 전례 없이 진지한 접근을 하고 있다. 예를 들어, 공공외교 대사직을 신설하여 예전에는 문화외교국 차원에서 진행되어온 공공외교의 도약을 모색하고 있다. 또한 세계의 변화는 정부외교와 통상외교를 양대 축으로 하여 진행되어온 기존의 구도를 넘어서는 새로운 발상을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 한국 외교의 '제3의 축'으



로서 공공외교를 추진하는 새로운 체계를 고민해야 할 것이다. 어떠한 형태이건 외교 현안에 너무 바쁘게 쫓기는 현실을 넘어서 느긋하게 장기적인 구상을 가지고서, '24시간' 공공외교를 고민하는 조직지(組織知)가 필요하다.

더불어 실무부처 차원에서 진행되고 있는 국제교류를 넓은 의미의 공공외교라는 구도에서 이해하려는 노력도 필요하다. 사실 국제교류나 공공외교의 추진은 외교 전담부처뿐 아니라 범정부 차원에서 여러 실무부처들이 나서고 있는 업무이다. 예를 들어, 문화관광부가 추진하는 국제문화교류 사업이나 교육부의 학술·지식·언어 분야의 국제교류, 정보통신과 과학기술 담당부처의 IT 분야 국제교류협력사업, 그리고 기획재정부와 수출입은행이 관여하는 국제개발협력사업 등을 들 수 있다. 따라서 공공외교를 이 중의 어느 한 실무부처가 담당하는 국제교류정책의 차원에서만 이해해서는 곤란하다. 최근 문화관광부를 중심으로 좁은 의미의 '문화외교'로서 공공외교를 이해하려는 경향이 나타나고 있는데, 이는 '문화외교'의 개념이 다른 부처에서 수행하고 있는 업무를 모두 포괄하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 궁극적으로 넓은 의미의 공공외교는 문화외교뿐만 아니라 과학기술외교, 기여외교, 교육과 지식 외교 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 기능이라고 하는 것은 말은 쉽지만 실제로는 어려운 경우가 많다. 특히 각기 이권이 달려 있는 정부 부처들 사이에서 공조의 네트워크를 만든다는 것은 생각



처럼 쉽지 않다. 그렇지만 범정부적 차원에서 공공외교 분야의 ‘메타-거버넌스(meta-governance)’의 기능을 담당하는 추진체계를 만든다면 효용성이 매우 클 것이다. 이러한 연속선상에서 청와대나 국무총리실에 공공외교를 조율하는 기구의 신설에 대한 논의가 최근 피어나고 있음을 되새겨볼 필요가 있다.

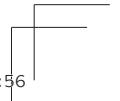
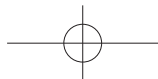
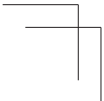
그렇다면 이러한 범정부적 조율기구는 무슨 역할을 해야 하는가? 우선 기존 한국의 경제발전을 이끌었던 ‘발전국가’의 경우처럼 모든 것을 통제하려는 발상을 넘어서야 할 것이다. 이는 중장기 기본계획을 세우는 기존의 ‘독(獨) 마인드’로부터 여럿이 함께하는 ‘공(共) 마인드’로의 이행을 의미한다. 이러한 과정에서 한국의 네트워크를 상대국의 네트워크로 연결시켜주는 중개자의 역할이나 현장에서 토론과 소통의 장을 만들어주는 플랫폼 제공자로서 역할을 떠올려볼 수 있다. 어떠한 형태가 되건 새로이 마련되는 범정부적 공공외교 추진체계에는 일사불란(一絲不亂)과 중구난방(衆口難防), 또는 집중과 분산의 이분법적 발상을 넘어서는 조율의 기능을 마련하는 지혜가 필요하다.



VI. 이 책의 구성

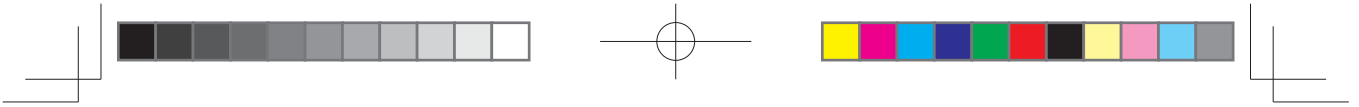
이 책은 크게 세 부분으로 구성되었다. 제1부 ‘공공외교의 세계정치’는 글로벌 차원에서 벌어지고 있는 공공외교의 양상을 미국이나 중국과 같은 강대국들의 전략을 통해서 살펴보는 동시에 미디어 외교나 해외개발 원조, 그리고 무역이나 과학기술 등과 같은 영역에서 논의되고 있는 공공외교의 쟁점들을 짚어 보았다.

제1장 ‘매력경쟁으로서 공공외교: 미국과 중국의 사례’는 최근 미국



과 중국이 펼치고 있는 공공외교의 전략과 이를 둘러싼 세계정치의 동학을 살펴보았다. 특히 미국과 중국이 추구하는 공공외교의 전략이 주변 환경과의 관계 속에서 어떻게 매력을 발산하고 있는지, 그리고 이러한 과정에서 물질적·사회적 환경 변수들은 양국 정부의 전략에 어떠한 영향을 미치는지를 탐구하였다. 이러한 시도를 통해서 밝혀보고자 한 것은 양국 정부가 전개하는 매력공세의 전략에 대한 단순한 서술이 아니라, 정부뿐만 아니라 민간 부문의 다양한 행위자들이 복합적으로 참여하면서 형성하는 매력망 또는 소프트 파워의 네트워크였다. 이러한 공공외교의 세계정치를 좀더 분석적으로 살펴보기 위해서 원용한 것은 최근 과학 사회학 분야에서 주목받고 있는 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT)이었다. ANT의 시각을 도입하여 특히 도움을 얻고자 한 것은 ‘말’과 ‘돈’이라는 두 가지 점에서 착안한 비인간(non-human) 행위자 변수, 즉 소셜 미디어와 해외개발원조가 미국과 중국의 매력경쟁에서 차지하는 역할에 대한 분석이었다.

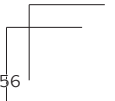
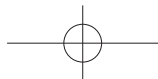
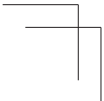
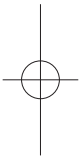
제2장 ‘무역과 공공외교: 비(非)전략적 전략’은 무역 분야에서 소통적 소프트 파워, 즉 매력을 추구하는 것이 중견국의 공공외교 전략에 주는 의미를 살펴보았다. 소통적 소프트 파워의 추구를 통해서 무역이 국가들 간의 적대와 불신을 무너뜨리고 인류 공영의 가능성을 증진할 것이라는 계몽사상가들의 믿음을 구현할 수 있다는 것이다. 오늘날 무역이 소통적 소프트 파워에 미치는 영향은 긍정적 측면과 부정적 측면이 혼재한다. 특히 산업 내 무역의 등장과 자원 무역의 중요성 부각, 일본 때리기와 중국 때리기와 같은 희생양 정치의 등장과 무역의 안보화 현상, 중국의 희토류 수출제한 조치와 같은 안보의 무역화 현상 등이 공공외교에 미치는 영향은 기존 사상가들의 상상을 뛰어넘는 새로운 현상이다. 이러한 현상을 드러내기 위한 탐험연구(pilot study)로 미국의 공중(公衆)들이 한국,



중국, 일본과의 무역에 대해 어떻게 생각하는지를 살펴보았다. 이를 통해 일본과의 무역에 대한 긍정적인 인식이 상당히 뿌리 깊게 형성되었으나, 중국과의 무역에 대해서는 부정적인 인식이 매우 강하며, 한국과의 무역은 일본과 중국의 중간 정도에 위치한다는 점을 확인하였다.

제3장 ‘과학기술과 공공외교’는 최근 주목받는 과학기술외교가 공공외교로서 가지고 있는 성격을 이론적 시각에서 살펴보았다. 정체성과 규범의 중요성을 강조하는 구성주의 과학기술관이 소통, 설득, 공유에 기반을 두고 소프트 파워 강화를 추구하는 공공외교와 만나면서, 최근 공공외교의 한 형태로서 과학기술외교가 활성화되고 있다. 이러한 현상은 미국과 일본 등이 추진하는 공공외교 프로그램에서 나타났는데, 중견국 한국의 외교전략에도 활용될 수 있다. 사실 여태까지 한국 과학기술외교는 하드 파워의 관점에서 추진되었다. 그러나 최근에는 과학기술을 소프트 파워 측면에서 이해하고 이를 공공외교 자원으로 활용하려는 노력이 벌어지고 있다. 실제로 다양한 기관들이 개도국 과학기술 연수사업 등을 주관하면서 과학기술 선진국으로서 한국의 이미지를 널리 전파하였다. 이러한 연속선상에서 한국의 과학기술외교는 다양한 민간 행위자들의 적극적인 참여를 고취시키고 정부 차원에서 현재 진행되고 있는 과학기술 해외개발원조를 공공외교 차원에서 활용할 것을 제안하였다. 아울러 남·북한 및 한·중·일의 과학기술협력도 공공외교의 차원에서 전략적으로 추진할 필요가 있다고 지적하였다.

제2부 ‘유럽의 공공외교 전략’은 강대국이 아닌 국가들의 공공외교 전략 사례로서 유럽연합과 프랑스, 그리고 북유럽 국가들의 사례를 살펴 보았다. 제2부에서 주목한 것은 규범외교와 매력외교, 그리고 국제개발 협력의 분야에서 유럽의 국가들이 내보이는 독특한 공공외교의 전략을 면밀히 살펴보는 것이었다.



제4장 ‘공공외교로서 규범외교: 유럽연합의 사례’는 공공외교의 시각에서 유럽연합의 규범외교를 살펴보았다. 규범외교는 얼핏 보기에 소프트 파워 외교와 비슷하게 보이지만, 양자 사이의 큰 차이가 존재한다. 소프트 파워 외교의 본질이 주로 문화적 수단을 통해 타 국가와 타 국가의 시민들을 ‘매혹’시키는 데 있다면, 규범외교의 본질은 윤리적 행위자로서의 정체성을 통해 상대방으로부터 ‘존중’을 얻는 데 있다. 이러한 차이를 염두에 둘 때, 외교정책을 통해 규범적으로 바람직한 것으로 존중받고 인정받기 위해서는 지속적이고 일관되게 윤리적으로 행동할 필요가 있다. 이는 윤리적인 외교정책의 내용이 자국의 이해관계에 부합하지 않거나 국익에 상치되더라도 적어도 단기적으로는 그러한 정책을 포기하지 않고 고수할 수 있어야 함을 의미한다. 이러한 규범외교의 특징이 실제 현실에서 구체화된 대표적인 사례는 1990년대 이후 현저하게 강화되고 있는 국제정치 행위자로서 유럽연합의 외교이다. 실제로 유럽연합은 군사력과 경제력을 매개로 하는 통상적인 권력 추구와는 별개의 차원에서 민주주의, 인권 등의 규범을 확산하고 전파하는 데 주된 관심을 기울여왔다고 평가할 수 있다.

제5장 ‘중견국 공공외교의 인프라와 한계: 프랑스의 매력적 권력’은 국제무대에서 성공적인 매력적 권력을 구축하여 행사하는 프랑스의 사례를 통해 중견국 공공외교라는 문제의식을 비판적으로 살펴보았다. 전문가 집단을 넘어서서 대중을 향해 행해지는 공공외교는 해당 국가가 역사적으로 축적한 명성과 정체성과 문화와 매력이라는 전반적 인프라에 기초할 수밖에 없으며, 공공외교를 이러한 인프라와 구별해서 분석하기 어렵다는 주장이다. 이러한 주장을 뒷받침하는 것이 매력적 권력의 인프라를 활용하는 프랑스의 공공외교 사례이다. 프랑스의 매력과 권력을 대변하는 사례로서 예술과 포도주, 그리고 학문의 분야를 살펴보면, 현재

프랑스의 정책이나 제도, 사회적 실천이 프랑스의 소프트 파워나 공공외교에 주는 의미를 이해할 수 있다. 그러나 이에 못지않게 과거 프랑스의 정책과 제도와 실천이 물질이나 물리적 기반에 담겨 현재까지 영향력을 행사하고 있음을 간과해서는 안 된다. 행위소(actant)라는 개념을 통해서 밝히고자 한 것은 프랑스의 매력적 권력이 다른 국가들이 쉽게 모방할 수 있는 정책, 제도, 실천적 차원을 넘어서 구조적, 장기적, 강제적 차원을 포괄하고 있다는 사실이다.

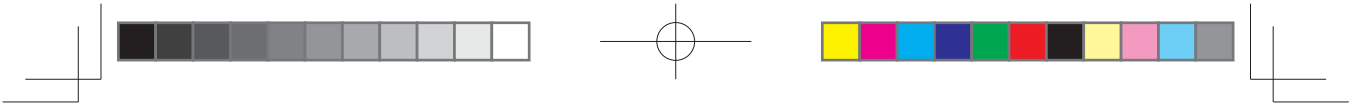
제6장 ‘중견국의 개발협력외교: 노르딕 플러스의 사례’는 북유럽 국가들의 국제개발협력 정책이 중견국의 공공외교에 주는 함의를 끌어내고자 시도하였다. 특히 원조 공여국들이 원조 조화를 위해 협력하는 과정에서 협력의 수준과 범위를 어떻게 선택하느냐의 문제에 초점을 맞추었다. 공여국들이 원조 조화를 실행하는 제도적 메커니즘은 어떻게 설계하였으며, 현장에서 원조 조화를 어떻게 실행하였는가, 그리고 이러한 원조 조화의 성과와 한계는 무엇인지 등이 검토의 대상이다. 소위 노르딕 플러스로 알려진 북유럽 국가들이 실행한 위임협력(delegated cooperation)은 이러한 원조 조화의 정치경제와 중견국의 공공외교에 던지는 함의를 잘 보여준다. 북유럽 국가들은 인도주의적 규범에 기초한 국제규범을 주도하였을 뿐 아니라, 원조 분절화와 같은 문제를 해결하는 데 있어 실질적인 리더십을 발휘하였다. 이러한 가정에서 위임협력이 무난히 실행된 것은 개발협력정책의 동질성이 매우 높았을 뿐 아니라, 소위 대리인 문제를 극복할 수 있었기 때문이었다. 노르딕 플러스 국가들은 위임협력을 통해 규모와 범위의 경제 달성, 공여국 간 비교우위의 향상, 거래비용의 축소, 수원국과의 일치성의 증진 등의 성과를 낼 수 있었다.

제3부 ‘한국의 공공외교 전략’은 최근 공공외교에 대해 많은 관심과 노력을 쏟고 있는 한국의 사례를 국제회의의 성공적 유치를 통한 이미지

제고의 전략, 세계적으로 분산되어 있는 한민족 디아스포라를 활용하는 네트워크 외교 전략, 그리고 한국이 이룩한 경제성장과 정치발전의 기반을 제도 모델의 활용 전략이라는 세 가지 차원에서 살펴보았다.

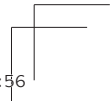
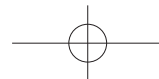
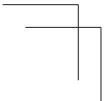
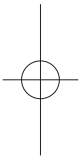
제7장 ‘글로벌 협력을 통한 국가 브랜드 제고: G20 세계경제정상회의 참가의 사례’는 한국이 이명박 정부 당시 추진했던 국가 브랜드 제고 전략의 의미와 한계를 살펴보았다. 국가 브랜드의 제고는 대내적으로 통합과 국민국가 건설에 기여할 수 있으며, 대외적으로 다른 정치공동체와 차별성을 추구한다는 점에서 공공외교의 핵심으로 인식된다. 최근 국가 브랜드가 고정적인 것이 아니라 유동적인 것으로 인식되면서 각 국가들은 국가 브랜드를 인위적으로 높이기 위한 정책을 실시하고 있다. 이명박 정부는 출범 초기부터 한국의 국가 브랜드를 높이기 위한 글로벌 협력을 추구하였다. 2008년 경제위기를 계기로 중견국이 세계경제운영에 참여할 수 있는 환경이 조성되자, 이명박 행정부는 G20 세계경제정상회의에서 회의소집자와 중재자의 역할을 적극적으로 수행하였다. 특히, 미국과 중국의 의견충돌이 악화되지 않고 최대공약수를 찾는 중재자의 역할을 성공적으로 수행하였다. 이명박 정부의 G20 참여는 단기적으로 한국의 국가 브랜드 제고로 이어졌는데, 국제사회의 여론에서 한국에 대한 호감도가 상승했으며, 다른 쟁점 영역에서 대규모 회합을 한국에서 유치하는 데 성공하였다. 이에 따라 단기적인 경제적 이익이 발생하는 효과가 있었으나, G20 서울 정상회의의 결과를 제도화하는 데에는 실패함으로써 글로벌 협력을 통한 국가 브랜드 제고 추구의 한계를 드러내기도 했다.

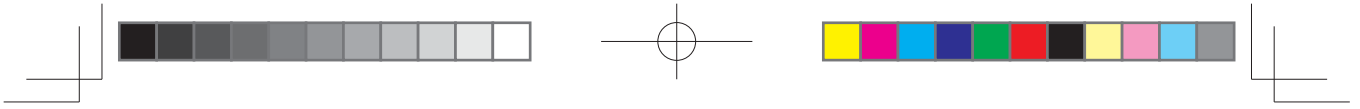
제8장 ‘한민족 디아스포라와 공공외교: 외국 사례의 시사점과 한국 공공외교의 과제’는 한인 디아스포라가 한국의 공공외교에 던지는 의미를 살펴보았다. 특히 중견국 한국이 하드 파워의 한계를 극복하는 데 필



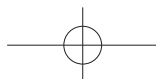
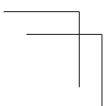
요한 소프트 파워를 강화하기 위해서는 약 700여 만 명으로 추산되는 한인 디아스포라가 지니는 외교 자산으로서의 가치를 활용해야 한다고 강조하였다. 존재론적 취약성에도 불구하고 디아스포라는 소프트 파워의 주요 자산으로 현실화될 가능성이 매우 높지만 좀더 높은 도약을 위해서는 네트워크의 사고가 필요하다. 일찍이 유대인들이 세계 각지에서 조직화된 이외에도 중국, 인도, 아르메니아 등은 자국의 디아스포라를 네트워크화하여 정치적, 경제적, 외교적 목적에 맞게 동원하여 왔다. 그러나 지구화와 급변하는 국제환경은 새로운 디아스포라 네트워크의 창출을 요청하고 있다. 이러한 시대적 변화에 대응하기 위하여 한국도 재외 동포재단을 설립하고 한상대회를 활성화하며 한민족 네트워크를 강화하는 등의 디아스포라 정책을 강화하고 있다. 이러한 노력은 네트워크의 사고를 바탕으로 한인 디아스포라 커뮤니티의 포괄적 형성 및 분화를 촉진하고, 이에 조응할 수 있는 국내의 다양한 공공외교 민간 주체들을 활성화시키는 정책으로 연결되어야 한다. 더 나아가 정부 수준에서 포괄적 분산적 전략과 분야별 네트워킹에서의 선택과 집중을 추진하고, 정부 내 유관부처를 포괄하는 정책네트워크 형태로 디아스포라 공공외교 조직을 정비할 필요가 있다.

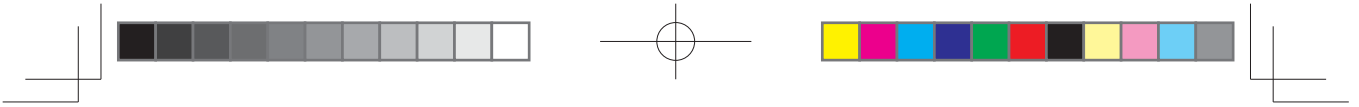
제9장 '서울 컨센서스와 공공외교'는 동아시아 지역질서 건축을 놓고 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스가 경합하는 현실에서 서울발 컨센서스를 제시하여 새로운 동아시아 질서를 모색하는 데 일조할 수 있는 공공외교의 전략을 제시하였다. 워싱턴 컨센서스는 미국의 이념을 확산하는 제국적 모델이고 베이징 컨센서스는 일당 지배의 국가주의 모델로서 개도국에 어필하는 한정성을 노정하고 있다. 따라서 동아시아는 새로운 컨센서스의 등장을 기다리고 있다. 한국은 경제성장과 함께 정치발전 을 이룩하였으며 우수한 인적자원에 선진 정보기술 환경, 한류(韓流) 등





문화자원을 보유하고 있고 평화국가로서 국제사회에서 중견국의 역할을 수행할 위치에 있다. 한국은 이러한 다양하고 풍부한 소프트 파워 자원을 활용하여 동아시아 국가들의 공생발전 모델을 제시할 수 있다. 그 추진 방향은 동아시아 자본주의 모델을 창조하고 적극적으로 발신하는 공공외교 체제를 갖추는 일이다. 과거 고도성장기 발전국가 모델은 이른바 '후진국의 중진국화' 모델로서 그 효용성에 한계가 있다. 서울 컨센서스는 21세기 지구자본주의의 진화 추세에 맞추어 동아시아의 여건에 맞는, 구성원 모두가 공유할 수 있는 새로운 자본주의 모델이다.





참고문헌

김상배. 2008. "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서."
『한국정치학회보』 42(4), pp.397-408.

_____. 2009. "스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각."
『국제정치논총』 49(4), pp.7-33.

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

_____. 2012. "21세기 공공외교의 도전과 과제," 『한일협력』 봄호, pp.70-78.

김상배 편. 2009. 『소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』, 한울.

_____. 2011. 『거미줄 치기와 벌집 짓기: 네트워크 이론으로 보는 세계정치의 변환』, 한울.

손열 편. 2007. 『매력으로 엮는 동아시아』, 지식마당.

평화포럼21 편. 2005. 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.

Nye, Joseph S. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books.

_____. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

_____. 2008. *The Powers to Lead*. Oxford and New York: Oxford University Press.

