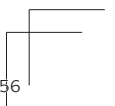
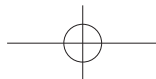
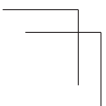
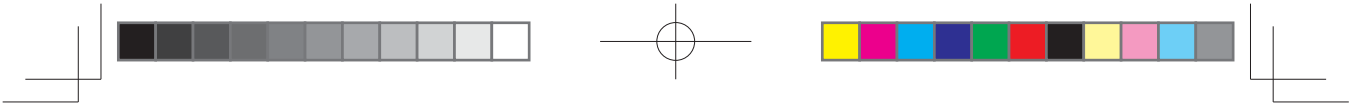


1

## 매력경쟁으로서 공공외교: 미국과 중국의 사례

김상배 (서울대학교 정치외교학부 교수)





20세기는 미국의 세기였다고 해도 과언이 아니다. 1차 대전과 2차 대전을 겪으면서 미국은 세계 패권국가로 등장했다. 하지만 국제정치 역사가 보여주듯이 '영원한 제국'은 없는 것처럼 보인다. 과거 포르투갈과 네덜란드, 그리고 영국의 패권이 부침을 겪었지만, 20세기 후반 미국의 패권이 하강하고 있다는 논의가 시작된 지 이미 수십 년이나 되었다. 특히 1980~90년대 새로운 세계경제 대국으로서 일본의 약진은 미국의 힘이 약화되고 곧 새로운 세력에 의해서 대체될지도 모른다는 전망을 더욱 부추겼다. 그러나 2000년대로 들어서면서 이제는 어느 누구도 일본의 행보에서 21세기 패권의 향배를 읽으려 하지는 않는다.

오히려 일본의 '잃어버린 20년'의 자리에 새로이 들어서는 세력은 중국이다. 중국은 20세기의 사회주의 체제에서 개혁개방 정책을 추진하며 새로운 도약의 실험을 벌이고 있다. 중국의 부상은 어느 한 국가의 국력이 성장한다는 차원을 넘어서 21세기 세계경제의 성장을 추동할 지역으로서 동아시아가 행세하는 새로운 시대의 도래를 예견케까지 한다. 실제로 중국의 부상은 경제나 외교, 그리고 문화의 차원에서 동아시아에 새로운 활력을 불어넣고 있다. 이러한 중국의 부상은 기성 세계 패권으로서 미국에게 새로운 도전이자 위협이 아닐 수 없다. 실제로 최근 들어 미국과 중국은 동아시아 질서뿐만 아니라 세계질서의 새로운 설계와 운영의 주도권을 놓고 치열한 경쟁을 벌일 조짐을 보이고 있다.

미국과 중국의 패권경쟁을 가능하게 하면서 흔히 원용되는 국제정치학 분야의 이론적 시각은 소위 세력전이론이다. 이는 군사력이나 경제력과 같은 물질적인 국력자원을 잣대로 하여 기성의 패권국과 새로운 도전국의 경쟁과 그 결과를 읽어내려는 이론적 시도이다. 요즘 자주 인용되는 '하드 파워'의 기준으로 보는 국가 간 경쟁과 이러한 과정에서 파생되는 지역질서와 세계질서의 변환을 이해하려는 시각이라고 할 수 있다. 그러나 지구화와 정보화 및 민주화의 시대로 대변되는 21세기 세계정치에서 이렇게 하드 파워에 기반을 둔 세력전이론의 시각만으로는 복합적으로 발생하는 21세기 변환의 부분적 단면밖에 볼 수 없다.

최근 미국과 중국은 하드 파워의 경쟁 못지않게 소위 '소프트 파워'의 관점에서 이해되는 다층적인 경쟁을 벌이고 있다. 이 글에서 다루고 있는 공공외교의 경쟁이 대표적인 사례이다. 이는 '말'과 '돈'을 앞세워 자국의 이미지를 개선하고 인기를 얻으려는 경쟁이라는 의미에서 매력경쟁이다. 커뮤니케이션 전략의 차원에서 인터넷 미디어를 활용하거나 통제하고, 대외경제 전략의 차원에서 해외 개발원조를 단순한 경제적 지원이 아닌 소프트 파워의 수단으로 이용하는 양상이 나타나고 있다. 이렇게 드러나는 미국과 중국의 행보는 보이지 않게 이루어지는 21세기 세계 패권경쟁의 숨은 단면이다. 이 글은 미국과 중국의 매력경쟁이 중견국 한국의 공공외교에 주는 시사점을 끌어내고자 하였다.

## I. 머리말

최근 상대국의 정부가 아니라 상대국 국민들을 대상으로 하여 벌이는 외교, 즉 공공외교에 대한 관심이 국내외에서 높아지고 있다. 미국이나 중국과 같은 강대국들이 다양한 방식으로 매력 공세를 펼치고, 한국 정부도 외교적 홍보나 국제개발협력 등의 수단을 통해서 국가 브랜드 제고의 노력을 벌이고 있다. 한국 기업들이 수출하는 첨단 IT(Information

Technology) 제품의 인기나 민간 부문이 주도하여 불을 지핀 한류(韓流) 열풍도 국가적 매력을 발산하는 공공외교의 일환으로 이해된다. 게다가 최근 널리 확산된 글로벌 미디어와 SNS(social network service)는 새로운 방식의 공공외교를 시험하는 계기를 만들었다. 군사안보나 정치경제와 달리 공공외교는 비(非)제로섬(zero-sum) 게임의 분야로 알려져 있지만, 최근의 양상을 보면 이 분야에서도 치열한 매력경쟁이 벌어지고 있다(Sohn 2011).

앞서 머리말에서 지적하였듯이, 매력경쟁으로서 공공외교에 대한 논의의 배경에는 소프트 파워에 대한 이론적 논의가 자리 잡고 있다. 이 글에서 다루는 공공외교의 화두도 조지프 나이의 작업을 통해서 학계에 상대적으로 쉬운 용어로 소개된 이후 다양한 후속 연구들이 진행되고 있다(키스 디니 2009; Melissen ed. 2005; Nye 2004, 2008). 그러나 이 책에서 제시하는 중견국의 시각에서 볼 때, 기존의 공공외교 연구는 좀더 복합적인 구도로 설정될 필요가 있다(김상배 편 2009). 사실 인문학이나 사회과학에 기반을 두는 넓은 의미의 국제정치학에서는, 소프트 파워와 같은 협소한 개념이 아니라 다양한 개념을 앞세운 세계정치의 권력변환 문제가 탐구되었다. 쉽게 떠올려볼 수 있는 논제들로는 문화권력, 헤게모니, 상징권력, 문화제국주의, 문화제국, 신식민주의 등이 있다. 이 연구들의 공통점은 행위자 차원에서 추진되는 전략의 차원을 넘어서 세계정치가 내재하고 있는 구조적 편향과 권력정치의 비대칭성을 탐구했다는 데 있다. 그렇지만 이러한 연구들은 너무 포괄적이고 거시적인 의미의 구조(또는 탈구조) 분석으로 치우치는 경향이 있어, 최근 매력경쟁의 양상으로 확대되고 있는 공공외교의 세계정치가 보여주는 구체적인 과정에 대한 탐색이 부족하다는 한계를 안고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 볼 때, 현시점에서 중견국 공공외교의

논의에서 필요한 것은 행위자 또는 구조 중 어느 한쪽으로 치우치지 않고 양자가 상호작용하는 구도에서 문제를 분석하는 발상이다. 이러한 맥락에서 이 글은 행위자-구조의 동시적 파악이라는 차원에서 21세기 공공외교와 매력의 세계정치가 작동하는 구체적 과정을 살펴보고자 한다. 다시 말해 국가 행위자들이 추구하는 공공외교의 전략이 주변 환경과의 관계 속에서 어떻게 매력의 네트워크를 쳐나가는지, 그리고 이러한 과정에서 주변의 물질적·사회적 환경 변수들은 역으로 행위자들의 전략에 어떠한 영향을 미치는지를 이론적으로, 그리고 경험적으로 탐구하고자 한다. 이러한 시도를 통해서 이 글이 밝혀보고자 하는 것은, 각 (국가) 행위자들이 전개하는 매력공세의 전략에 대한 단순한 서술이 아니라, 다양한 행위자들이 복합적으로 관여하면서 형성하는 소프트 파워의 네트워크 또는 매력망의 모습이다.

이러한 분석을 위해서 이 글은 최근 자연과학과 사회과학에서 관심을 끌고 있는 네트워크 이론의 성과를 원용하고자 한다. 현재 사회학이나 물리학, 그리고 역사학 (주로 과학사) 등에서 논의되고 있는 네트워크 이론은 그 인식론이나 방법론의 기준으로 보았을 때 매우 다양하다(김상배 편 2011). 이 글에서는 이렇게 다양한 각도에서 벌어지는 네트워크에 대한 이론적 시도들 중에서, 앞서 던진 문제에 대하여 가장 실용적인 이론적 자원을 제공하는 것으로 판단되는, 행위자-네트워크이론(Actor-Network Theory, 이하 ANT)에 주목하고자 한다. ANT는 1980년대 초반부터 주로 과학기술사회학 분야를 중심으로 프랑스의 두 사회과학자인 브루노 라투르(Bruno Latour)와 미셸 칼롱(Michel Callon)을 중심으로 시작되어, 이들의 영국 동료이자 공저자인 존 로(John Law)의 지원을 받아서 발전해왔다(홍성욱 편 2010; Harman 2009; Latour 1987, 1993, 2005; Law and Hassard eds. 1999).

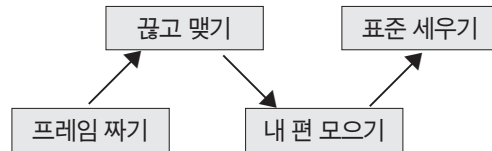


그림 1-1. 네트워크로 보는 공공외교 전략의 네 단계(김상배 2011: 15)

ANT를 원용하는 작업은 국제정치의 행위자들이 주변의 물질적·사회적 환경 변수들을 활용하여 네트워크를 만들어가는 동태적 과정을 탐구하는 데 도움을 준다는 유용성이 있다. 이렇게 네트워크를 쳐나가는 과정을 전형적인 권력정치의 메커니즘으로 이해한다는 점에서 ANT의 시도는 이 글의 문제의식과 통하는 바가 크다. 특히 이 글이 관심을 갖는 ANT의 논제 중 하나는 인간 및 비인간(non-human) 행위자들이 ‘어떻게’ 네트워크를 구성하느냐이다. ANT에서는 이렇게 행위자들이 네트워크를 치는 과정을 ‘번역(translation)’이라고 하는데, 정치학의 시각에서 볼 때 이러한 ‘번역’의 과정은 바로 권력 획득의 과정이다(Law 1992). 미셸 칼롱은 이러한 ‘번역’의 과정을 1) 문제 제기(problematization), 2) 관심 끌기(*interressement*), 3) 등록하기(enrollment), 4) 동원하기(mobilization) 등의 네 단계로 제시하였다(Callon 1986a, 1986b). 이 글에서는 칼롱의 네 단계 번역에 대한 논의를 공공외교 분야의 특성을 반영하여 1) 프레임 짜기, 2) 끊고 맺기, 3) 내 편 모으기, 4) 표준 세우기 등으로 개작하여 원용하였다(김상배 2011).

첫째, ‘프레임 짜기’는 네트워크의 전체적인 상황을 파악하고 정의하는 것을 의미한다. 어느 행위자가 기존의 네트워크를 교란시키고 다른 행위자들을 자신의 네트워크로 끌어들이기 위해서는, 가장 먼저 프레임 짜기의 과정을 통해서 남들이 자신에게 의존할 수밖에 없게 만드는 것이 중요하다. 둘째, ‘끊고 맺기’는 다른 행위자들을 기존의 네트워크에서 형

성된 관계들로부터 분리하고 이들의 관심을 끌면서 새로운 관계로 편입시키는 것을 의미한다. 기존의 관계에 끼어들어 관심을 끄는 행위를 통해 질서를 '해체'함으로써 자신이 설정한 프레임으로 네트워크를 구성하는 조건을 만든다는 의미이다. 셋째, '내 편 모으기'는 새로운 관계를 맺게 된 다른 행위자들에게 좀더 적극적인 의미에서 새로운 역할을 부여하는 것을 의미한다. 기존의 관계를 끊고 새로운 관계를 맺는 전략이 아무리 효과적으로 이루어지더라도 그것이 곧바로 '번역'의 성공을 의미하지는 않는다. 기존의 관계를 '해체'한 이후에는 새로운 관계를 '건설'하여 내 편으로 만들어야 하기 때문이다. 끝으로, '표준 세우기'는 새로이 역할을 부여받은 행위자들을 자신의 네트워크로 편입시키는 것이다. 이는 주변의 행위자들을 자신의 네트워크에 편입시켜서 단순히 관계를 맺고 숫자를 늘리는 양적인 차원의 변화를 넘어선다. 이는 자신이 건설한 네트워크가 일반적 보편성을 획득하게 되는, 즉 표준의 지위를 얻게 되는 단계를 의미한다(김상배 2011).

이러한 시각을 원용하여 이 글이 주목한 구체적인 사례는 미국과 중국의 공공외교 전략이다. 미국과 중국의 사례를 살펴보는 것의 취지는 두 강대국의 패권경쟁을 통해서 세계정치와 동아시아 지역정치의 구조변환을 읽어내기 위함이다. 이러한 문제의식은 세계정치의 구조를 보기 위해서 패권경쟁을 벌이는 국가들의 세력구도를 엿보는 국제정치 이론적 탐구의 연속선상에 있다. 새롭게 부상할 세계질서와 동아시아질서의 미래를 보여준다는 점에서 핵심적인 문제이다. 공공외교 또는 매력경쟁은 이러한 21세기 패권경쟁의 향배를 보여주는 일종의 시금석이다(Committee on Foreign Relations U.S. Senate 2011). 이 글에서는 미국과 중국의 공공외교 전략의 분석을 통해서 새롭게 전개되고 있는 매력경쟁의 세계정치를 밝혀내고, 이러한 미·중 대결의 구도에서 한국이 추구

해야 할 실천 전략의 방향을 가늠해보고자 한다.

## II. 미국의 공공외교 전략

냉전이 종식되면서 동서 진영 간의 이데올로기 대결의 방편으로서 인식되었던 공공외교의 역할과 위상에 대한 재조정의 작업이 전 세계적으로 진행되었다. 특히 자본주의 진영의 맹주였던 미국은 탈냉전기에 접어들어 공공외교에 대한 전략적 입장과 그 담당 조직에 대한 개편 등을 통해 새로운 적응의 작업을 펼쳐왔다. 가장 주목해야 할 변화는 1999년 미국 해외공보처(USIA, United States Information Agency)가 국무부 산하의 조직으로 편입됨으로써 공공외교의 관리기능을 담당하던 독립기구 소관으로부터 국무부 내의 조직으로 편입된 일이었다. 이러한 개편 작업의 명분은 공공외교를 미국 외교정책의 중심으로 전환시킨다는 것이었으나, 사실상 냉전이 종식된 이후 공공외교의 필요성에 대한 관심이 현저히 줄어든 것이 원인이었다. 따라서 그 이후 미국의 공공외교는 예산 자체가 감축되면서 전체적으로 하향 조정되는 길을 걷게 되었다.

그러나 9·11 테러 이후 미국 내에서는 탈냉전기 공공외교의 필요성에 대한 고민이 다시 시작되었다. 사실 9·11 테러는 미국인들뿐만 아니라 외교정책 담당자들에게 큰 충격을 주었다. 이러한 고민과 충격은 이슬람권을 중심으로 확산되고 있는 반미 정서와 미국 주도의 지구화에 대항하는 움직임 등을 다른 눈으로 보게 하였다. 이는 미국이 추구하는 세계 질서의 운영 방식이나 그 기저에 깔려 있는 미국의 이미지나 가치, 그리고 이를 홍보하는 방식에 대한 전반적인 재고의 노력으로 연결되었다. 이러한 맥락에서 한때 위상이 위축되는 듯했던 미국의 공공외교는 다시

관심의 대상으로 부각되었다(Seib ed. 2009).

이러한 맥락에서 미국 정부는 공공외교 관련 예산을 증액시키는 한편, 다른 국가의 대중들과 미국 국민들이 소통하고 교류하는 프로그램을 확대하는 조치를 취했다. 예를 들어 국무부에 공공외교 및 공보담당 차관을 신설하고, 그 아래에 문화·교육 차관보, 홍보 조정관, 공보 차관보 등 3개 차관보를 두어 공공외교 총괄 조정 체제를 구축하였다. 각 지역 담당부서도 지역별로 공공외교 부차관보를 두어 본부에서의 지역별 기획과 공공외교 사업을 지원하는 체제를 갖추었다. 또한 국무장관이 임명한 공공외교 특사를 파견하고 정부 주요 인사가 외국을 공식 방문하는 기회에 직접 대민 접촉 일정을 갖는 등 적극성을 발휘하고 있다. 그렇다면 이러한 9·11 테러 이후 미국의 공공외교 전략을 앞서 제시한 ANT의 시각, 특히 네 단계의 네트워킹 전략이라는 시각에서 어떻게 볼 것인가?

우선, ‘프레임 짜기’라는 시각에서 볼 때 미국의 공공외교는 현재 미국이 주도하는 세계질서를 유지하고 정당화하는 이념의 전파를 목표로 하고 있다. 냉전의 종식 이후 사회주의 국가들의 몰락으로 더 이상 자본주의 체제에 도전하는 세력이 없는 상황에서 미국 외교의 주요 관심은 자유와 민주주의의 전파를 통해 미국 주도의 질서를 옹호하는 세력을 확보하는 데 있었다. 특히 9·11 테러라는 초유의 충격을 경험했던 미국은 패권국으로서 자신이 주도하는 세계질서의 정당성을 주장하고 미국 외교정책의 선의를 강조하려는 목표를 가지고 있다. 미국 외교안보정책의 목표로서 세계국가들의 정치사회적 개방이나 민주주의 기반 구축을 위한 개발 프로젝트의 제공을 강조하는 것도 같은 맥락이다. 이러한 이념과 가치의 전파는, 21세기 들어 공공외교의 추진이라는 차원에서는 노선의 차이를 보였던 부시 행정부나 오바마 행정부에 있어서도 이견이 드러나지 않는 부분이다.



이러한 맥락에서 추구된 미국의 ‘끊고 맺기’ 전략의 중심에는 테러 및 대량살상무기와의 전쟁이 자리 잡고 있다. 특히 9·11 이후 테러와 대량살상무기의 확산은 세계질서를 주도해 나가고 있는 미국에게 가장 중대한 위협요소로 부각되었다. 다시 말해, 테러와 대량살상무기는 미국 주도의 세계질서에서 발견되는 치명적 안보위협, 네트워크 이론의 용어를 사용하면 구조적 공백(structural hole)이자 착취혈(exploit)이라 할 수 있다(Burt 1992; Galloway and Thacker 2007). 이러한 맥락에서 미국은 테러집단과 같은 초국적 행위자들과 대량살상무기를 생산하고 확산시킬 가능성이 있는 국가들의 연계를 막기 위한 ‘끊기’ 전략에 주안점을 두어왔다. 아프가니스탄과 이라크에 대해 군사적 행동을 감행한 것이나 동북아에서 북한에 대해서 취하고 있는 미국 외교의 기조는 이러한 전략의 내용을 여실히 보여준다. 사실 이러한 전략은 이 글에서 논하는 공공외교보다 상위에서 작동하는 미국의 대전략의 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 대테러 전쟁, 특히 이라크 전쟁을 수행하는 과정에서 나타난 미국의 리더십에 대한 회의는 이러한 ‘끊기’ 전략의 효과성을 의심케 하였다.

이러한 맥락에서 미국은 부시 행정부 2기에 들어서면서 다각적으로 새로운 차원의 ‘끊고 맺기’의 전략을 모색하였다. 무엇보다도 압도적 군사력을 기반으로 한 하드 파워의 추구만으로는 미국의 리더십을 효과적으로 확보하기 어렵다는 현실 인식이 작용하였다. 미국이 주도하는 세계질서의 유지를 위해서는 단기적 효과만을 고려하는 군사력의 사용을 자제하고 장기적 목표를 달성하기 위한 소프트 파워의 활용에 대한 새로운 프레임 짜기가 등장하였다. 이러한 맥락에서 2006년 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 제시한 미국 외교의 전면적 개혁, 즉 ‘변환외교(transformational diplomacy)’를 이해할 수 있다(전재성 2006).

변환외교는 21세기의 새로운 목표인 자유의 세계적 전파를 위해 전 세계에 배치돼 있는 외교 인력을 21세기적 수요에 따라 재배치하는 네트워크 외교를 본격적으로 추진하겠다는 것으로 요약된다. 구체적으로 인구 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 지역 중심 외교센터를 본격적으로 확충하며, 지방 및 1인 포스트 외교를 활용하겠다는 것이다. 그리고 이러한 네트워크 외교를 추진하는 과정에서 미국은 이제까지의 안보외교와 경제외교 이외에 혁명적으로 발전하고 있는 IT의 도움을 얻어 세계 시민들에게 직접적으로 미국식 자유를 전파하기 위한 공공외교를 본격적으로 전개하겠다는 것이다.

오바마 행정부에 이르러서는 새로운 프레임 짜기에 기반을 둔 소프트 파워의 ‘꿨고 맺기’ 전략이 스마트파워(smart power)라는 새로운 이름으로 추진되었다. 부시 행정부가 추진했던 테러와의 전쟁과는 다른 기조의 외교정책을 선보이며 출범한 오바마 행정부는 초기부터 스마트파워를 기치로 한 공공외교를 강조하였다. 사실 이러한 정책 선회의 기저에는 미국에 대한 국제사회의 부정적 여론이 미국의 리더십을 위협하는 수준에 이르렀다는 인식이 깔려 있었다. 오바마 대통령은 대통령 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. 힐러리 클린턴 미국 무장관이나 로버트 게이츠 미 국방장관 등과 같은 오바마 행정부의 외교 안보정책 실세들은 향후 미국의 외교안보정책이 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 섞은 스마트파워를 지향할 것임을 명시적으로 천명한 바 있

다. 게다가 2008년 후반기에 밀어닥친 미국 발(發) 세계 금융위기의 충격은 이러한 외교정책의 변화를 한층 더 부추겼다.

이렇게 스마트 파워의 개념에 기반을 둔 공공외교의 실천은 힐러리 클린턴 미국무장관의 행보에서 나타났는데, 이는 '내 편 모으기' 전략이 구체적으로 실천되는 양상을 보여준다. 2010년 발간된 "Leading Through Civilian Power"라는 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)은 시민권력에 대한 강조와 함께 IT를 적극적으로 활용하여 정부 간 상호작용을 넘어서는 비국가 행위자들 간 네트워킹의 필요성을 강조하고 있다. 또한 여론과 비국가 행위자들의 역할이 증대되는 작금의 현실에 대응하여 소통 혁명이 이러한 현실의 변화를 가속화시키고 있음을 언급하고 있다. 아울러 이러한 변환의 저변에 청소년과 여성의 증대라는 인구학적 변화가 발생하고 있음을 절실히 인식하고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서 미국 외교는 전통적인 외교관(觀)의 경계를 넘어서 비즈니스, 시민 그룹을 활용함으로써 시민외교에 나서야 한다는 것이다(Clinton 2010; USAID 2010).

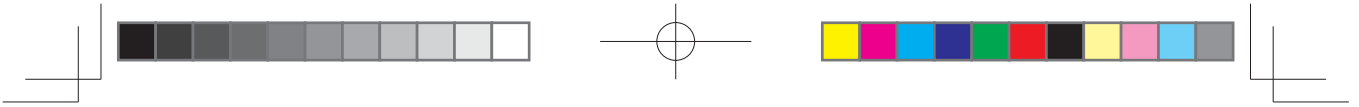
이러한 일련의 공공외교 전략을 통해서 미국이 지향하는 것은 물론 미국이 주도하는 세계질서의 안정성을 지원하는 '표준 세우기'이다. 미국이 공공외교의 형식에 담고 싶은 메시지는 자유와 민주주의라는 미국의 가치관과 이념이다. 이러한 메시지는 정치적 자유주의와 경제적 시장논리의 결합을 의미하는 소위 워싱턴 컨센서스로 알려져 있다. 워싱턴 컨센서스란 1990년 미국 IIE(Institute of International Economics)의 존 윌리엄슨(John Williamson)이 라틴아메리카의 경제문제를 해결하기 위한 정책을 제안하면서 고안했던 용어이다(Williamson 1990). 그 이후 워싱턴 컨센서스는 미국과 IMF, 세계은행 등의 입장을 대변하는 신자유주의 정책의 대명사가 되었는데, 미국이 제시하는 '글로벌스탠더드

(global standard)' (ANT의 용어로 말하면 표준 세우기)로서의 시장경제와 자유민주주의 체제의 조합 모델로 인식되었다.

### III. 중국의 공공외교 전략

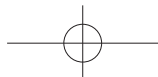
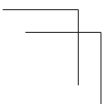
군사력이나 경제력이라는 전통적인 권력의 잣대로 본 지난 20여 년간의 중국의 부상과 더불어 중국의 소프트 파워와 공공외교에 대한 관심이 커지고 있다. 사실 사회주의 국가 수립 이후 공산주의 이념의 선전이라는 차원에서 중국은 공공외교에 해당하는 노력을 다양하게 벌여왔다. 그리고 마오쩌둥 사후의 중국은 개혁개방의 이미지를 만들고 전파하는데 주력하였다. 그러나 1989년 천안문 사태를 거치면서 중국의 개혁개방에 대한 호의적인 국제여론은 급격히 악화되었고, 여기에 소련과 동유럽이 붕괴되는 세계적 격변이 겹치면서 중국 지도부는 공공외교에 새롭게 접근하기 시작했다. 게다가 중국의 급속한 부상으로 인해 확산되는 소위 중국 위협론을 불식시키고 국제사회에 기여하는 중국의 새로운 이미지를 창출할 필요성이 제기되었다. 이러한 변화는 사회주의 체제에서 행해지던 대외선전과는 전혀 다른 발상을 필요로 했다. 이러한 맥락에서 중국 정부는 공공외교 조직을 대대적으로 정비하는 한편 막대한 자금을 투입하여 공공외교를 추진하는 노력을 기울이고 있다(Cho and Jeong 2008; Wang 2008).

현재 중국 공공외교의 추진체계는 공산당 대외선전판공실과 국무원 신문판공실을 두 축으로 하여 구축되어 있다(이희옥 2010). 비록 공산당과 국가체제의 제도적 특성 때문에 조직이 형식적으로 이원화되어 있으나 실제로는 인적 구성을 통일하여 단일 조직을 구축하였다. 국무원신문



판공실은 1991년에 설립된 이후 상하이 부시장이었던 자오치정(趙啓正)이 1998년부터 2005년까지 이 조직의 수장을 맡아 중국 공공외교의 틀을 구축했다. 국가 수준의 공공외교를 지원하는 또 하나의 조직은 중국 인민정치협상회의(이하 정협)이다. 이 기구는 원래 중국 내 공산당과 민주당과의 소통, 다양한 영역에서 통일전선을 위해 만들어졌지만 현재 국가 차원에서 가장 활발하게 공공외교 관련 사업을 벌이고 있다. 이렇게 신문판공실과 정협이 중국의 공공외교에서 일종의 '컨트롤 타워'의 역할을 담당한다면 국무원의 각 부서인 외교부, 문화부, 교육부, 미디어 등이 이들 기관의 관할 속에서 업무를 분담하고 있다. 2009년 말 중국 외교부는 기존의 공공외교처를 공공외교판공실로 격상시켜 공공외교 기관 간의 소통과 협력을 강화할 수 있는 제도를 만들었다. 그렇다면 앞서 살펴본 미국의 공공외교 전략의 연속선상에서 볼 때, 중국의 공공외교 전략을 어떻게 볼 것인가?

먼저, '프레임 짜기'의 시각에서 보았을 때, 중국 공공외교의 주 관심사는 소위 '중국위협론'을 차단하고 평화 지향적이고 책임감 있는 국가의 이미지를 구축하는 데 있다. 중국의 부상은 국제사회(특히 미국)와 아시아 국가들로부터 찬사와 두려움을 동시에 불러일으켰다. 이러한 맥락에서 중국은 지속적인 경제적 성장을 유지하면서 평화적 발전과 공동번영을 원할 뿐, 동아시아 지역에서 패권을 장악할 의사가 없음을 피력하고 있다. 미국의 중국위협론과 아시아 각국의 우려에 대응하여 중국의 이미지를 다듬는 과정에서 중국은 화평굴기(和平崛起), 즉 평화적 부상이라는 프레임을 만들어냈다. 중국의 지도자들은 언제 어디서나 주변국과 상호이익이 되는 성장을 통해 공동번영을 추구한다고 강조해왔다. 현재 중국의 평화적 부상은 중국 공공외교의 이념적 초석이 되었다. 최근에는 부상이라는 단어가 갖는 위협적 의미 때문에 중국의 평화적 발전으



로 대체하여 사용하고 있다(d'Hooghe 2005; Sheng 2011).

중국 공공외교 전략의 전체적인 프레임이 평화적 부상(또는 발전)을 기초로 하고 있는 것과는 달리 '꿂고 맺기'의 시각에서 이해하는 중국의 속내는 좀 다르게 이해할 수 있다. 중국의 국력이 일정한 수준에 도달할 때까지는 미국과의 안정된 관계의 유지를 선호하겠지만, 공공외교의 차원에서는 미국이 주도하고 있는 세계질서에 대한 대안을 구상하는 차별화의 전략이 없지 않다. 사실 이러한 경향은 2008년 미국 발 금융위기 이후 새로운 지구 거버넌스의 틀을 모색하는 과정에서 그 가능성이 드러나고 있다. 이러한 맥락에서 중국이 꾸준히 추진해오고 있는 동남아시아나 아프리카 국가들을 상대로 한 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)가 지니고 있는 '꿂고 맺기'의 공공외교적 의미를 음미해볼 수 있다. 중국은 이들 지역의 빈곤국에 대해 채무탕감, 이자감면, 차관 등을 제공하면서 이 지역에 진출했고, 국제적 자원봉사활동이나 국제기구에서의 협력을 강화하는 공공외교를 벌여왔다.

동북아시아에서 소위 북핵 문제와 6자회담의 진행 과정에서 중국이 담당하는 역할도 '꿂고 맺기'의 전략이라는 차원에서 이해할 수 있는 사례이다. 사실 동북아시아에서 북한 문제는, 네트워크 이론에서 말하는 대표적인 구조적 공백이자 착취혈이다. 북핵 문제와 6자회담에서 중국이 어떠한 역할을 담당했느냐, 그리고 얼마만큼의 역할을 담당할 의도가 있는느냐는 좀더 면밀한 검토가 필요한 논제이지만, 적어도 이러한 문제에서 중국이 '책임감 있는 강대국'으로서 중개자의 역할을 자임함으로써 소프트 파워를 발휘할 수 있는 구도는 충분히 형성되어 있다고 볼 수 있다. 이와 맥을 같이하여 2000년대 들어 중국 내에서는 하드 파워와 함께 소프트 파워를 동시에 중시하는 '종합국력'의 개념이 등장했으며, 중국은 이를 통해 세계무대에 자리매김하기 위한 노력을 경주하고 있다.

이러한 소프트 파워에 대한 논의는 중국의 공공외교가 지향하고 있는 '내 편 모으기'로 연결된다. 중국은 개발원조 등을 통해서 동남아시아, 라틴 아메리카, 아프리카 등 제3세계 국가들에 대한 '매력공세'를 강화하고 있다(Kurlantzick 2007). 또한 적극적인 다자기구 참여, 평화유지 활동 지지, 마약과 인신매매와의 전쟁 등을 통해 제3세계와의 관계를 강화하고 있다. 이러한 과정에서 중국 특유의 선전선동 전통에 입각해서 언론, 인터넷, 각종 행사, 출판물 등과 같은 다양한 형태의 미디어를 공공외교의 도구로 활용해왔다. 한편 정부 차원은 물론이고 반관반민 단체를 통한 교류외교나 보아오(博鳌) 포럼, 세계 싱크탱크회의, 아프리카 정상회담 등과 같은 포럼외교도 벌어왔다. 민간 교류도 공공외교의 중요한 창구이다. 매년 외국인 유학생이 꾸준히 늘어나고 있고 중국어의 국제화도 확산되고 있으며 외국인들의 중국 여행도 늘어나고 있다.

내 편 모으기의 맥락에서 거론되는 가장 대표적 사례는 '공자학원(孔子學院)'이다. 중국 정부는 2002년부터 본격적으로 해외에 중국어를 확산시키는 데 관심을 기울였고 2004년 유교문화의 대표인 공자의 이름으로 중국어 교육기관을 설립했다. 현재 공자학원은 100여 개국에 340개 이상이 설립되었고 이보다 규모가 작은 공자학당까지 합치면 670개를 넘어섰다. 한국에도 2004년 11월 서울에 처음으로 공자학원이 설립된 후 그 숫자가 급속히 늘어났다. 이처럼 공자학원이 급속히 확대된 배경에는 급증하는 중국어 수요와 공자로 상징되는 중국 문화를 전 세계에 알리고자 하는 중국 정부의 정치적 고려가 있었다. 다시 말해 이러한 공자학원은 단순히 중국어를 보급하는 것이 아니라 장기적인 공공외교의 일환으로 중국적 가치와 문화를 전파하는 첩병의 역할을 하고 있다(Paradise 2009).

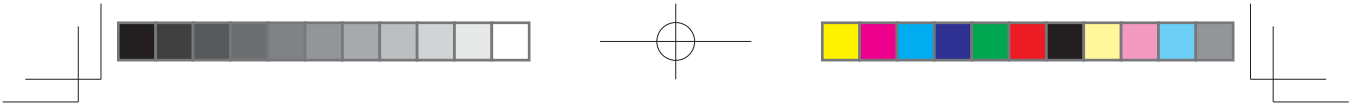
중국어와 더불어 중국의 전통문화는 '내 편 모으기'의 가장 중요한

자산의 하나이다. 특히 중국 영화, 회화, 서예, 노벨문학상, 의학, 침술, 무예, 요리 등은 중국 정부의 적극적인 보급 노력 없이도 긍정적인 중국 이미지를 형성하는 데 기여한다. 최근에도 새로운 예술가들이 전통예술에 현대적 표현양식을 결합하여 서구에서 인기를 끌고 있다. 동남아 지역 같이 중국의 문화를 경험했던 곳에서는 화교사회를 중심으로 전통 문화에 현대적 요소가 결합된 새로운 중국문화가 넓게 확산되고 있다. 중국은 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상하이 엑스포를 개최하면서 이러한 중국의 전통문화를 세계를 향해서 널리 알리려는 노력을 펼쳤다(이희옥 2010).

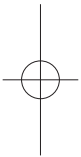
중국의 이러한 공공외교 전략이 궁극적으로 추구하는 목표는 ‘표준 세우기’일 것이다. 예를 들어, 앞서 언급한 미국의 이념과 가치를 표상하는 워싱턴 컨센서스에 대응하는 중국의 표준을 세우려는 노력을 생각해 볼 수 있다. 실제로 최근 소위 베이징 컨센서스에 대한 논의가 주목을 받고 있다. 2004년 5월 영국의 대외정책센터(Foreign Policy Centre)의 조슈아 라모(Joshua Ramo)의 연구보고서에서 처음 사용된 베이징 컨센서스라는 용어는 경제의 개혁개방을 추진하면서도 정치적 권위주의를 유지하는 중국의 정치경제 모델을 지칭한다. 미국적 글로벌스탠더드의 대안적 경로를 보여주는 것으로 인식된 베이징 컨센서스는 아프리카나 라틴아메리카의 비민주국가의 통치 엘리트들에게 일정한 호소력을 발휘하였다(Ramo 2004). 그러나 아직까지는 베이징 컨센서스의 현실화를 논하기에는 이를 뿐만 아니라 중국 정부도 이러한 대안적 표준에 대한 논의에 조심스러운 입장을 보이고 있다.

이상에서 살펴본 미국과 중국의 공공외교 전략은 양국의 정부가 중심이 되어 주위의 물질적 및 사회적 환경을 아우르며 네트워크를 구축하려는 권력정치의 과정으로 이해할 수 있다. 다시 말해 미국과 중국이 공



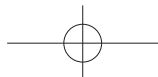
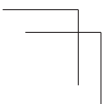


공외교의 분야에서 벌이고 있는 경쟁은 소프트 파워의 발산을 놓고 벌이는 매력의 표준 세우기 경쟁, 즉 매력경쟁이다. ANT의 이론적 논의는 이러한 매력경쟁에서 행위자들이 네트워킹을 하는 구체적인 과정을 탐구하는 데 도움을 준다. 특히 ANT는 국제정치 분석에서 여태까지 상대적으로 등한시되었던 비인간 행위자 변수를 적극적으로 고려케 하는 이론적 자원을 제시한다. 이 글에서는 ‘말’과 ‘돈’이라는 두 가지 점에서 착안한 비인간 행위자 변수, 즉 인터넷 미디어와 해외개발원조가 공공외교와 매력경쟁의 과정에서 차지하는 역할을 탐구하고자 한다. 미디어와 개발원조는 미국의 힐러리 클린턴 국무장관이 새로운 미국 외교의 방향을 제시한 ‘두 개의 D’, 즉 외교(Diplomacy)와 개발(Development)과 일맥상통한다(Clinton 2010).



#### IV. 미·중 매력경쟁 1: 미디어의 활용

다양한 형태의 미디어를 공공외교에 활용하는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 방송통신 미디어의 경우만 보더라도, 미국의 CNN이나 미국의 소리(Voice of America) 및 자유아시아(Radio Free Asia), 영국의 BBC, 그리고 AP나 로이터 같은 국제적 통신사 등은 각국이 펼치는 공공외교의 과정에서 일정한 역할을 담당한 것으로 평가된다. 또한 중국(CCTV9)이나 러시아(Russia Today), 프랑스(France24) 등도 24시간 영어채널을 통해 적극적인 활동을 벌여왔다(김성해·강국진 2009). 최근에는 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 SNS 또는 소셜 미디어의 역할에 관심이 집중되고 있다. 이러한 현상은 특히 2011년 상반기 중동과 아프리카에서 발생한 정치변동이 큰 계기가 되었다. 튀니지와 이집트에서 시발되어 중



동 전역으로 확산되고 있는 민주화 바람이 종전의 정치변동과 크게 다른 점이 있다면 소셜 미디어가 일정한 역할을 담당했다는 사실이다. SNS의 확산이라는 기술 변수가 중동의 민주화를 낳았다는 말이 아니라 소셜 미디어로 인해서 역사의 전면에 등장한 소통의 정치가 그 변화의 주역이라는 것이다(Shirky 2011).

이렇게 소셜 미디어가 국내적으로 정치사회적 각광을 받게 되면서, 공공외교의 관점에서도 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있다. 최근 다양한 웹2.0의 수단을 활용하여 변화를 겪고 있는 공공외교2.0에 대한 논의가 제기되는 것은 바로 이러한 맥락이다(Dale 2009; Graffy 2009; Khatib et al. 2011). 이러한 논의를 생성하는 선발주자는 물론 미국이다. 2000년대 초반 이래 인터넷이나 뉴미디어를 활용한 디지털 외교의 전략을 추진해온 미국은 2000년대 중반을 거치면서 사이버 외교와 변환외교라는 제하에 새로운 양식의 외교를 추구하였다. 2010년에 들어서는 힐러리 클린턴 미 국무장관이 디지털 공공외교라는 화두로 외교과정에서 IT기기와 다층적 소통의 중요성을 강조하고 나섰다. 공공외교의 관점에서 이른바 '대중 속으로!'를 외치면서 시민권력을 강조하고 있는 미국 외교의 이면에는 정치사회 변동에 미치는 역할이 입증된 SNS를 외교 전략적인 차원에서도 활용해보려는 의도가 있다. 이러한 과정에서 주목할 점은 SNS가 지니고 있는 분산 네트워크로서의 특징이 미국 공공외교가 내거는 자유와 민주주의라는 이념과 통하는 바가 크다는 사실이다. 실제로 2000년대 나뉘대로의 우여곡절을 겪으면서 진행되고 있는 미국의 공공외교는, 비인간 행위자로서 인터넷의 분산적 특성을 잘 활용하면서 그 안에 일종의 권력으로서의 소통을 활용하여 내편 모으기를 하는 과정으로 평가된다(Clinton 2011).

이와 관련하여 시민외교의 추진 과정에서 QDDR이 처방을 내리고

있는 것은 2000년대 초반부터 추진되어 온 디지털 외교 또는 버추얼 외교(virtual diplomacy)의 연속선상에 있다. 조금 진일보한 것이 있다면 외교 분야의 정보화와 해외공관의 정보망을 강조하던 패턴으로부터 다양한 사회적 소통의 채널을 활용하라는 적극적 주문이 쇄도하고 있다는 점이다. 2010년의 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 IT기기를 활용할 수 있는 역량을 배양할 것을 명시적으로 언급하고 있다. 인터넷, SMS, 이메일, 트위터, 페이스북, 플리커 등과 같은 SNS 기술을 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 '대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라'고 요구하고 있다.

예를 들어, QDDR은 2010년 1월 아이티 지진사태에 대한 구호 사업에서 휴대폰을 활용했던 사례를 들고 있다. 당시 지진 피해자들의 위치를 파악하고 구조하는 데 휴대폰 문자를 활용하기도 하였으며, 아이티 구호를 위해서 3,500만 미국인들로 하여금 각자 10달러씩의 기부를 하도록 이끌어낸 채널도 바로 휴대폰이었다는 것이다. 이외에도 미국의 디지털 공공외교의 성공 사례로 여러 가지가 거론된다. 2009년 시작된 VSFS(Virtual Student Foreign Service)가 중요한 역할을 했는데, 터프츠(Tufts)대학 학생들을 중심으로 크레올어로 된 텍스트 메시지를 번역하는 서비스를 제공하였다. 또한 시민사회2.0 이니셔티브의 사례도 들고 있다. 이러한 사례를 소개하는 과정에서 미 국무부가 강조하는 것은 소위 IT를 활용하여 장소와 시간에 구애받지 않고 공공토론에 참여하여 대민관계를 확장하는 '커뮤니티 외교'의 구축이다. 이렇게 글로벌 공중(公衆, publics)이나 잠재적 극단주의 세력과의 소통을 강화함으로써 폭

력적 극단주의의 출현을 미연에 방지할 수 있다는 것이다(USAID 2010).

인터넷과 SNS라고 하는 비인간 행위자 변수는 어떻게 네트워크를 구성하느냐에 따라서 그 '구성되는 방식'이 다르게 나타날 수 있다. 동일한 IT기기를 활용할지라도 현재까지 진행된 미국과 중국의 공공외교가 다른 양상으로 나타나고 있는 이유이다. 다시 말해, 미국과 중국은 인터넷이 지니고 있는, 다소 모순적으로 보이는 양면적 속성을 각기 다르게 활용한다. 미국의 공공외교가 인터넷의 분산적 측면을 강조하는 경향을 갖고 있었다면, 반대로 중국의 공공외교는 인터넷의 집중 네트워크로서의 특징과 친화적이다. 인터넷과 소셜 미디어라고 하는 비인간 변수가 단순한 중립적 환경이 아니라 인간 행위자의 네트워킹 전략의 성격에 따라서 나름대로의 행위능력을 발휘할 수 있음을 엿보게 하는 대목이다.

실제로 현재까지 진행된 상황을 보면, 중국이 IT를 활용하는 패턴은 미국의 경우와는 사뭇 다른 것이 사실이다. 미국의 경우처럼 상대방 국가의 국민 또는 자국 국민 속으로 파고들어 시민권력을 활용하는 방편으로 IT를 활용하기보다는 오히려 인터넷을 매개로 하여 형성된 시민권력을 정치와 외교로부터 분리하는 방편으로 활용하고 있다. 즉 ANT의 용어를 빌려 말하면 중국 정부는 비인간 네트워크로서의 IT 또는 인터넷, SNS 등과 관련해서는 상대국의 '블랙박스'를 여는 전략을 추구하기보다는 오히려 자신들의 '블랙박스'를 치는 전략에 주안점을 두고 있다.

이러한 중국 정부의 인터넷 통제를 단적으로 보여주는 사례가 1998년부터 시행되어온 소위 금순공정(金盾工程, Golden Shield Project)이다. 중국 정부는 다양한 통로를 통해서 해외 IT기업들로 하여금 최첨단의 기술을 활용하여 정부 주도의 인터넷 통제를 지원하는 금순공정의 물리적 인프라를 닦는 사업을 벌인 바 있다. 중국 전역에 디지털 감시체제를 구축하여 지방과 중앙이 긴밀히 연결되는 감시 네트워크를 치고자 한

것이다. 중국에 처음으로 인터넷이 보급되기 시작한 것이 1994년이라는 점을 감안할 때 금순공정이 시작된 시점은 중국에서 디지털 감시 네트워크의 출발이 중국 내 인터넷의 보편화 시기와 비슷하다고 할 수 있다.

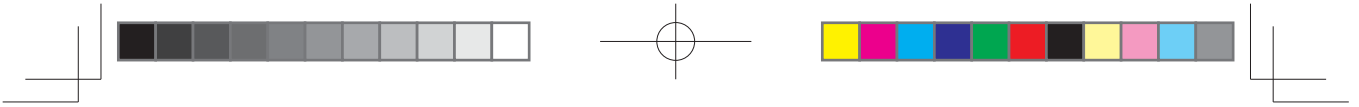
중국은 인터넷에 대해서 폐쇄적인 태도를 취하는 것에 비해 공공외교의 과정에서는 매스미디어를 적극 활용해왔다. 전통적으로 중국은 '라디오 베이징'을 통해 해외에 중국 뉴스를 전달해왔는데, 2000년 이후에는 CCTV9과 같은 영어방송을 세계 곳곳으로 송출하게 되었다. 그 결과 케냐와 같은 아프리카 국가에서는 중국의 영어방송이 CNN을 대체할 정도로 발전하게 되었다. 이러한 매스미디어에 담기는 중국 공공외교의 아이템은 중국의 전통 문화이다. 특히 중국은 공자라는 인물과 사상을 공공외교 콘텐츠에 적극 활용하고 있다. 특히 공자를 브랜드로 내세운 공자학원은 최근 중국의 언어와 문화를 세계에 전파하는 교두보로서 입지를 강화하고 있다. 그러나 현재까지 공자학원은 공자의 사상을 교육하는 과정을 개설한 곳이라기보다는 공자의 이름을 빌려 중국 문화를 홍보하고, 영어의 표준에 대응하여 세계적으로 중국어를 보급하기 위한 기능을 담당하고 있다(채하연 2008).

이렇게 미국과 중국이 비인간 행위자를 공공외교의 네트워크에 활용하는 방식의 차이는 인간 행위자를 동원해내는 방식의 차이로 연결된다. 이는 공공외교를 추진하는 주체의 성격과 참여하는 행위자의 범위와 관련된 양국의 차이를 의미한다. 사실 공공외교의 한 축이 디지털 변수를 적극적으로 활용하는 디지털 외교에 있다면, 다른 한 축은 정부 이외의 다양한 행위자들이 참여하는 네트워크 외교에 있다. 쉽게 말해 공공외교는 정부가 혼자서 외교의 주체로 나서는 것이 아니라 민간 부문을 적극적으로 품어내는 과정이다. 그러나 공공외교라는 것은 기본적으로 정부가 나서서 벌이는 게임이어서, 정부의 전략적 입장에 따라 어떠

한 행위자들을 추가로 포함시킬 것인지, 그리고 어떠한 행위자들을 대상으로 공공외교를 펼쳐나갈 것인지가 달라진다(Pigman 2008).

바로 이 대목에서 미국과 중국이 벌이고 있는 공공외교에서 나타나는 큰 차이가 발견된다. 이러한 차이는 양국에서 비국가 행위자들, 특히 시민사회 영역을 어떠한 방식으로 다루고 있느냐에서 나타난다. 미국이 시민사회 포용적 네트워크 게임을 벌인다면, 중국은 시민사회 배제적 게임을 벌인다고 개념화할 수 있을 것이다. 2010년 QDDR에서 드러난 바와 같이, 미국의 공공외교는 아직 쌍방향의 소통외교를 충실히 구현하고 있지는 못하지만 적어도 명목상으로는 시민권력을 활용하는 전략을 강조한다. 이에 비해 중국의 공공외교는 정부가 공공외교의 모든 수단을 광범위하게 통제하고 있는 양상이며 명목상으로도 정부의 통제로부터 벗어난 민간단체들의 활동을 용인하지 않고 있다. 중국의 경우 민간단체의 자율성이 여전히 취약하여 정부의 보호 아래 움직이고 있다. 다만 중국은 해외의 화교 네트워크를 적극적으로 활용하는 모습을 보이고 있다는 점이 특징이다. 해외의 화교 단체는 세계적으로 약 1만 개에 이르는데, 그중 세계적 활동 수준을 갖춘 단체는 100개 정도이며, 이들의 약 70%는 1980년대 이후에 창립된 것이다. 이들 단체는 중화민족으로서 긍지감과 자부심을 가지고 모국 문화를 전파하는 데 큰 역할을 하고 있다(리단 2009; 전형권 2005).

요컨대, 미국과 중국의 공공외교는 두 개의 다른 방식으로 작동하는 아키텍처를 가진 매력 네트워크를 떠올리게 한다. 쌍방향의 소셜 미디어를 적극적으로 활용하는 양상을 보이는 미국의 매력망이 중심에서부터 시발되어, 적어도 이론적으로는, 주변의 곳곳으로 스며들어가는 21세기형 제국의 네트워크를 지향한다면, 중국의 경우에는 사뭇 다른 양상을 내 보이고 있다. 중국이 짜는 매력망의 특징은 일방향의 매스미디어를 애용

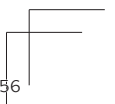
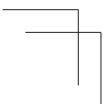
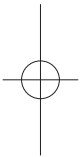


하는 공공외교의 패턴과도 밀접한 관련이 있다. 이는 중심으로부터 주변으로 간헐적 발신을 던지는 동심원적 네트워크 모델을 연상케 한다. 이러한 매력망에 담기는 콘텐츠와 참여의 주체라는 차원에서도 미국이 디지털 문화 콘텐츠를 기반으로 한 시민사회의 협력 모델을 지향한다면, 중국은 아날로그 시대의 전통문화 콘텐츠의 가치를 선양하려는 전통적인 민족(ethnic) 네트워크(즉 화교 네트워크)의 모델이라고 할 수 있다.

### V. 미·중 매력경쟁 2: 해외개발원조

해외개발원조는 ‘돈’과 ‘자원’이라는 비인간 변수가 관련된 공공외교의 문제로 이해할 수 있다. 사실 개발원조에서 제공되는 물질적 자원은 채찍이 아닌 당근을 통해서 상대국 국민들의 마음을 얻는 유용한 매력자원 중의 하나다. 2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 선진국들은 개도국에 대규모 개발원조를 제공함으로써 개도국의 경제발전을 돕는 것 이상의 성과를 기대해왔다. 실제로 넓은 의미에서 개발원조는 공여국의 이익을 보장하는 외교적 수단이었으며, 더 나아가 공여국의 가치와 이념을 널리 전파하는 창구로서 작용하기도 하였다.

이러한 맥락에서 볼 때 9·11 테러 이후 미국의 개발원조는 외교적 의도가 경제적 의도를 압도한 전형적인 사례를 보여주었다. 특히 미국의 부시 행정부가 추진한 테러와의 전쟁은 탈냉전 이후 국가이익과 지구안보에 해외개발원조가 던지는 전략적 의미를 재조명하는 계기를 마련했다. 9·11 테러 이후 많은 정치인들과 시민사회 지도자들이 지구안보와 지구시장에 대한 위협을 무마하는 차원에서 해외개발원조를 증대할 필요성을 역설했다. 그렇지만 해외개발원조를 외교안보정책에 노골적으로



편입시키는 조치들이 도입되면서 전후 유지되어온 해외원조의 프레임이 새로이 짜이는 양상을 띠었다(Fowler and Sen 2010; Howell 2006). 그러던 것이 오바마 행정부의 출범 이후 공공외교의 차원에서 본 해외개발원조의 필요성을 새삼스레 되뇌는 계기가 마련되었다. 앞서 언급한 클린턴 국무장관의 QDDR은 그 제목에 ‘개발’이라는 말을 명시적으로 담고 있듯이 개발원조의 문제를 공공외교의 차원에서 접근하는 발상의 전환을 보여주었다. 만약에 효과적으로 사용되기만 한다면, 개발의 문제는 미국의 안정과 번영을 신장하는 데 최선의 수단이 될 것이라는 인식이 표출된 것이다.

과거에는 수원국이었던 중국도 1990년대 중반 이후부터는 해외개발원조를 제공해왔는데, 최근에는 개도국에 대한 채무탕감, 이자감면, 차관제공 등을 공세적으로 제공하고 있다. 중국은 2003년에는 31개 아프리카 국가들의 12억 달러에 달하는 채무를 탕감해준 바 있다. 2006년에는 후진타오 주석이 중국-아프리카 협력 포럼에서 2009년까지 아프리카에 원조를 두 배로 증가시키고, 50억 달러의 우대차관 및 신용차관 제공, 그리고 약 100억 달러에 이르는 2005년 말 만기 무이자 차관 및 채권전액 탕감 등을 포함하는 원조계획을 발표하기도 했다(김관옥 2008; Ortiz 2007).

이러한 중국의 해외개발원조는 미국을 비롯한 선진국들의 그것과는 다른 특징을 보인다. 선진국들이 사회 부문에 초점을 둔다면 중국은 인프라와 생산시설에 초점을 두었다. 선진국들이 초등교육을 강조했다면 중국은 대학장학금 지원에 역점을 두었다. 선진국들이 해외원조를 빈곤국들의 발전의 요소로서 보았다면 중국은 투자와 인프라의 관점에서 접근하였다. 일반적으로 중국은 대부분의 경우 수원국에 대한 현금 공세를 지양하고 준(準)무역의 형태로 원조를 제공하였다. 이러한 경우 중국의



원조무역은 산업원자재, 식량, 기타 1차산품의 수입을 중심으로 이루어졌다(Bräutigam 2011; McKinnon 2010).

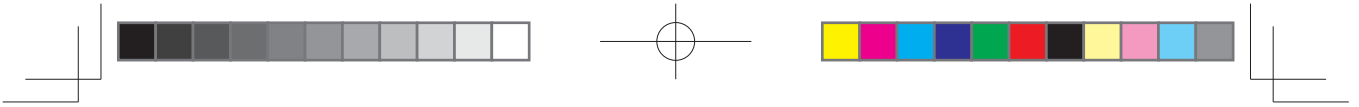
중국이 행하고 있는 해외개발원조의 가장 큰 특징은 특정한 정치적 목표나 표준을 요구하는 조건성 원조를 거부한다는 데 있다. 실제로 중국수출입은행이 제공하는 차관은 공여 한도와 단위, 이율을 제외하고는 특별한 정책 조건이나 환경 기준 등의 부대 조건을 제시하지 않았다. 중국의 입장은 대외원조를 수원국의 국내문제 간섭을 위한 수단으로 이용하지 않는다는 것이었다. 이처럼 중국의 개발원조 정책은 서방의 원조 공여국들과는 달리 정치적 조건을 배제하여 정치개혁을 수용하지 않으면서도 대외원조를 자신들의 정치적 기반을 유지·강화하는 데 활용하려는 독재정권의 지도자들의 환영을 받았다(김애경 2008; 설규상 2009).

이러한 중국의 행보에 대해 서방의 정부와 시민사회 단체들은 중국이 자국의 자원 수요를 충족시키고, 자국 상품 수출을 촉진하기 위한 목적으로 불량원조를 제공하고 있다고 비판하였다. 다시 말해, 중국의 원조정책은 수원국의 자연자원, 특히 석유에 대한 관심을 바탕으로 깔고 있으며, 궁극적으로 저소득국의 새로운 부채를 창출할 것이라고 비판하였다. 또한 중국의 원조 행태는 저개발 빈곤국들에게 새로운 부채를 부담시킬 뿐만 아니라 환경 기준과 인권을 강화하고 부패를 척결하려는 국제사회의 노력을 잠식하고 있다는 것이었다. 더 나아가 중국의 행태는 결과적으로 독재정권을 지원하는 결과를 낳는다고 비판하였다(Tan-Mullins et al. 2010).

이러한 비판에 직면하여 중국은 인권 관행 개선과 민주주의 증진을 원조의 원칙으로 제시하고 있는 서방 국가들이 오히려 개도국 국내정치에 개입하고 이들의 안정과 진보를 해치는 '제국주의적 의도'를 갖고 있다고 비난해왔다. 이러한 대응담론의 생성을 통해서 중국은 정치적 권위

주의와 인권탄압의 관행을 공유하고 있는 개도국들과 유대함으로써 궁극적으로 서방의 공세에 맞서려는 의도를 갖고 있다고 볼 수 있다. 이러한 과정에서 '세계에서 가장 큰 개도국'의 정체성을 주장하는 중국이 나서서 개도국들의 이익을 수호하겠다는 것으로도 풀이된다. 사실 중국이 발신하는 이러한 정치적 연대감의 메시지가 일정 정도 호소력을 갖는 것은 지난 수십 년 동안 중국이 이룩해온 발전모델, 즉 베이징 컨센서스의 매력과 무관하지 않다. 사실 많은 개도국들은 워싱턴 컨센서스로 대변되는 신자유주의적 경제발전모델을 수용하려 했지만, 성공적 결과를 얻은 국가들은 극소수에 불과하다. 따라서 식민지 지배와 내부적 혼돈을 극복하고 급속한 경제성장을 성취한 중국의 발전모델은 개도국들에게 대안 모델로서 인식되고 있다.

이러한 맥락에서 보면 해외개발원조 정책의 성격을 둘러싼 논란은 미국과 중국이 벌이고 있는 공공외교모델 또는 제도모델 경쟁의 성격을 갖는다. 개도국에 대한 중국의 해외원조 정책은 세계은행, IMF, OECD 등에서 채택되고 있는 미국의 가이드라인과 충돌하는 점이 없지 않다. 원조모델의 변천사라는 맥락에서 볼 때, 중국의 부상은 1980~90년대의 신자유주의적 지구주의에 기반을 둔 서구의 원조모델에 대한 경쟁모델의 부상을 의미하는 것으로 볼 수 있다(Tan-Mullins ed. 2010: 860). 따라서 중국의 대외원조가 실용주의적이고 실리주의적인 방향으로 흐르는 것은 맞지만, 미국을 비롯한 서방 진영의 대외원조모델이 규범적으로 우월하다고 단정할 근거는 약하다. 미국이나 중국 모두 아프리카 대륙에서 자신들의 이익과 정치적 담론을 감추고 좀더 많이 내 편을 모으기 위한 매력경쟁을 벌이고 있기는 마찬가지이기 때문이다. 가장 포괄적인 차원에서 보면 미국과 중국은 공공외교의 전략을 통해서 21세기 세계정치의 '매력표준'을 만들어가는 경쟁을 벌이고 있는 것으로 평가할 수 있다.



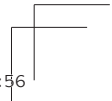
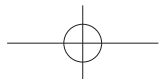
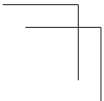
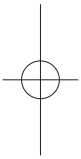
이러한 과정에서 누구의 모델이 상대방 국가나 전 세계 시민들을 상대로 보편성을 얻어내느냐가 중요한 관전 포인트가 될 것이다.

## VI. 맺음말

이 글에서는 미국과 중국의 공공외교 전략을 중심으로 매력경쟁이라는 변수가 세계정치에서 차지하는 의미에 대해서 살펴보았다. 이와 관련하여 흥미로운 것은 매력경쟁의 중요성에 대한 논의가 단지 학계에서 진행되는 추상적인 논의가 아니라 현실의 세계정치에서도 자리 잡아가고 있다는 점이다. 예를 들어 2000년에 이르러 21세기 세계정치의 두 강대국인 미국과 중국에서 공공외교 관련 조직 정비의 형태로 이러한 문제의식들이 현실에 투영되었다. 그렇지만 미국과 중국에서 나타나는 공공외교의 전략은 상당한 차이를 보인다. 특히 행위자-네트워크 이론, 즉 ANT의 시각에서 볼 때, 공공외교를 추진하는 인간 행위자의 성격이나 범위, 그리고 이 과정에 동원되는 비인간 행위자의 성격 등에서 미국과 중국의 공공외교 전략은 상이한 특징을 지니고 있다.

사실 ANT를 원용하는 작업의 유용성은 국제정치 분석에서 여태까지 상대적으로 등한시되었던 비인간 행위자 변수를 적극적으로 포함시킨다는 점에 있다. 사실 이 글의 주제와 관련하여 기존 연구에서 아쉬움으로 남는 부분은 구체적으로 공공외교나 매력경쟁이 벌어지는 환경이나 수단 또는 과정과 관련된 변수로서 디지털 정보기기들이 동원되고 정보, 문화, 커뮤니케이션의 권력이 작동하는 메커니즘에 대해서 관심이 적다는 점이다.

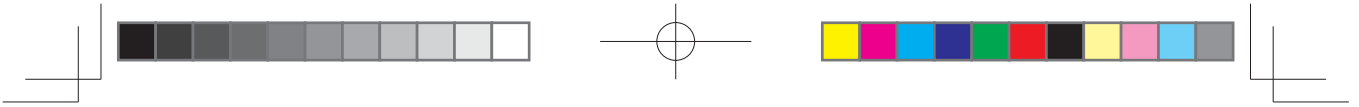
이러한 시각에서 볼 때, IT라는 변수가 만들어내는 환경은 단순한



수단이나 도구의 변수가 아니라 좀더 '구성적'인 구도에서 파악되어야 한다. 동일한 인터넷 또는 SNS를 활용하더라도 그것을 활용하는 정치적 주체의 마인드와 전략에 따라서 그 의미와 결과는 다르게 나타난다. 실제로 미국과 중국의 공공외교 전략을 비교하면 두 나라가 인터넷이나 SNS를 활용하는 방식에서 차이가 나타난다. 미국의 공공외교가 인터넷의 분산적 측면을 강조하는 경향이 있다면, 반대로 중국의 공공외교는 인터넷의 집중 네트워크로서의 특징과 친화적이다. 그런데 이러한 차이는 단순히 얼마나 적극적으로 디지털 도구를 채택하고 적용하느냐의 문제를 넘어선다. 특히 IT를 구성적 변수로 이해하면 공공외교를 뒷받침하는 외교조직의 변환이나, 국가 행위자가 아닌 민간 행위자들을 얼마나 활용할 것인가의 여부와도 관련되기 때문이다.

ANT의 시각에서 볼 때, 해외개발원조에서 오고 가는 돈과 자원도 미국과 중국의 공공외교의 성격을 규정하는 비인간 행위자의 변수이다. 해외개발원조 분야에서 나타나는 미국 또는 넓은 의미의 서방의 정책과 대비되는 중국 정책의 특징은 원조의 과정에서 제기되는 정치적 조건을 거부한다는 데 있다. 중국은 대외원조를 수원국의 국내문제 간섭을 위한 수단으로 이용하는 것을 반대한다. 이처럼 중국이 서방의 원조 공여국들과는 다른 개발원조 정책을 취하는 것은, 정치개혁을 수용하지 않으면서도 대외원조를 자신들의 정치적 기반을 유지·강화하는 데 활용하려는 독재정권의 지도자들에게 나름 매력적인 카드로 비춰졌다. 이러한 점에서 볼 때 개발원조는 단순한 경제 문제가 아니라 공여국의 이미지 발산과 관련된 소통정치의 문제로 보아야 할 것이다.

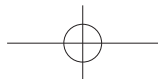
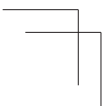
이렇듯 미국과 중국의 공공외교에서 차이가 나타나는 원인은 양국의 국내체제의 속성에서 기인하는 측면도 있으나 양국이 국제체제에서 차지하고 있는 관계적 위상에 의해서도 영향을 받는다. 즉 패권국과 도

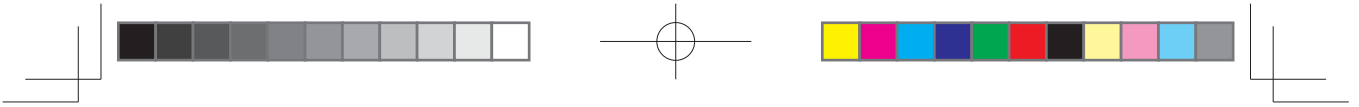


전국이라고 하는 미국과 중국의 국제체제에서의 위상이 각국의 공공외교 패턴에 영향을 미친다. 이러한 차이는 미국과 중국이 제시하는 공공외교의 프레임 짜기에서 드러난다. 미국이 패권의 보편주의를 기반으로 한 공세적 담론의 전파를 내세운다면, 중국은 급속히 성장하는 자국의 국력에 대한 우려를 불식시키려는 방어적 담론을 생성하고 있다. 다시 말해 미국이 자유와 민주주의를 확산시키는 방향으로 공공외교의 프레임임을 짜고 있다면, 중국은 자신들이 처한 특수성을 국제사회에 호소하는 논리를 내세우는 프레임으로 대응하고 있다.

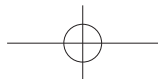
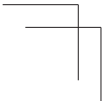
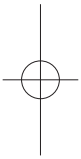
이러한 공공외교는 궁극적으로 충분한 소통을 통해서 얼마나 많이 내 편을 모을 것이냐, 즉 누가 더 영향력 있는 네트워크를 구축하느냐의 게임이다. 내 나라에 대해서 좀더 우호적인 이미지를 갖도록 상대방의 국민, 그리고 동시에 자국민들을 설득하고 동의를 얻어내는 소프트 파워 정치의 과정이다. 이러한 과정에서 SNS와 같은 IT 변수를 활용하여 자국의 외교적 논리를 다듬고 널리 전파하는 것이 일차적으로는 중요할 것이다. 그리고 그러한 디지털 용기에 어떠한 내용을 채울 것이냐의 문제도 외교적인 차원에서 매력과 비(非)호감을 결정하는 주요한 변수이다. 그러나 궁극적으로는 자국의 '존재적 삶의 모습'이 내 편 모으기의 숨은 비결일 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 볼 때, 미국과 중국이 벌이고 있는 매력경쟁은 자신의 제도와 생각이 상대방 국가나 전 세계 시민들을 상대로 보편성을 얻어내느냐를 놓고 벌이는 21세기 세계정치의 '표준'을 만들어가는 경쟁이라고 평가할 수 있다.

이 글에서 살펴본 공공외교의 세계정치는 한국 외교에도 큰 함의를 던져준다. 사실 최근 한국에서도 공공외교, 좀더 넓게는 매력외교에 대한 관심이 크게 증대되고 있다. 이러한 관심을 반영하듯이, 국가브랜드 위원회나 한국공공외교포럼(KPDF)과 같은 기구와 제도가 발족되기도





하였다. 또한 최근 외교통상부도 군사력과 경제력 등 하드 파워뿐만 아니라, '총력·복합외교'라는 구호 아래 트위터, 페이스북, 유튜브 등 SNS를 활용해 주요국 정부와 민간과의 소통을 강화하는 디지털 네트워크 외교와 문화, 가치, 국가 이미지를 제고하는 등 중견국가로서 소프트 파워 외교를 강조하였다. 이와 동시에 두 개의 네트워크가 대결하는 양상을 보이고 있는 미국과 중국 간 공공외교 경쟁에 한국이 일종의 '중개자'로서 취할 수 있는 전략적 방향을 고민해야 할 것이다.



## 참고문헌

- 김관욱. 2008. “중국의 소프트 파워 전략과 아프리카 자원외교.” 『서석사회과학논총』 1(2), pp.261-286.
- 김상배. 2011. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』 17(3), pp.5-40.
- 김상배 편. 2009. 『소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』, 한울.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『거미줄 치기와 벌집 짓기: 네트워크 이론으로 보는 세계정치의 변환』, 한울.
- 김성해·강국진. 2009. 『국가의 품격과 저널리즘 외교』, 한국언론재단.
- 김애경. 2008. “중국의 부상과 소프트 파워 전략: 대아프리카 정책을 사례로.” 『국가전략』 14(2), pp.143-167.
- 리단. 2009. “해외화교, 중국의 소프트 파워 네트워크: 160여 국에서 모국과 연결고리로 활약.” *Chindia Journal* 12, pp.27-46.
- 설규상. 2009. “중국의 대외개발원조와 소프트 파워론: 대동남아시아 개발원조에 대한 평가와 함의를 중심으로.” 『사회과학연구』 48(1), pp.31-63.
- 이희욱. 2010. “중국 공공외교의 확산: 체계와 목표.” 『중국학연구』 54, pp.358-381.
- 전재성. 2006. “21세기 미국의 변환외교.” 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』, 을유문화사, pp.207-243.
- 전형권. 2005. “초국가주의 관점에서 본 화교 디아스포라와 네트워크.” 『대한정치학보』 13(2), pp.95-125.
- 채하연. 2008. “중국의 소프트 파워로서 공자콘텐츠의 전개현황 및 의의.” 『유교사상연구』 33, pp.321-347.
- 키스 디니. 2009. 『글로벌 브랜드 가치제고를 위한 국가 브랜드의 전략적 관리』, 나남.
- 평화포럼21 편. 2005. 『매력국가 만들기: 소프트 파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.
- 홍성욱 편. 2010. 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』, 이음.
- Bräutigam, Deborah. 2011. “Aid with Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime.” *Journal of International Development* 23(5), pp.752-764.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Callon, Michel. 1986a. “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, pp.196-233.
- \_\_\_\_\_. 1986b. “The Sociology of an Actor-network: the Case of the Electric Vehicle.” Michel Callon and John Law, Arie Rip, eds. *Mapping the Dynamics of Science and*

- Technology: Sociology of Science in the Real World*. London: Macmillan, pp.19-34.
- Cho, Young Nam and Jong Ho Jeong. 2008. "China's Soft Power: Discussions, Resources, and Prospects." *Asian Survey* 48(3), pp.453-472.
- Clinton, Hillary Rodham. 2010. "Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development." *Foreign Affairs* 89(6), pp.13-24.
- Committee on Foreign Relations U.S. Senate. 2011. *Another U.S. Deficit: China and America-Public Diplomacy in the Age of the Internet*.
- Dale, Helle C. 2009. "Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets 'New Media.'" *Backgrounder* No.2346, December 8, pp.1-11.
- d'Hooghe, Ingrid. 2005. "Public Diplomacy in the People's Republic of China." in Jan Melissen. ed. 2005. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, pp.88-105.
- Fowler, Alan and Kasturi Sen. 2010. "Embedding the War on Terror: State and Civil Society Relations." *Development and Change* 41(1), pp.1-27.
- Galloway, Alexander R. and Eugene Thacker. 2007. *The Exploit: A Theory of Networks*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Graffy, Colleen. 2009. "The Rise of Public Diplomacy 2.0." *The Journal of International Security Affairs* 17. (<http://www.securityaffairs.org/issues/2009/17/graffy.php>) (검색일: 2011년 10월 6일).
- Harman, Graham. 2009. *Prince of Networks: Bruno Latour and Metaphysics*. Melbourne: re.press.
- Howell, Jude. 2006. "The Global War on Terror, Development and Civil Society." *Journal of International Development* 18(1), pp.121-135
- Khatib, Lina et al. 2011. "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.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charmoffensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven and London: Yale University Press.
- Latour, Bruno. 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Milton Keynes: Open University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Law, John. 1992. "Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity." *Systems Practice* 5(4), pp.379-393.
- Law, John and J. Hassard eds. 1999. *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell.
- McKinnon, R. I. 2010. "China in Africa: The Washington Consensus versus the Beijing Consensus." *International Finance* 13, pp.495-506.



- Melissen, Jan. ed. 2005. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Public Diplomacy and Soft Power." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1), pp.94-109.
- Ortiz, Isabel. 2007. "New Developments in South-South Cooperation: China ODA, Alternative Regionalisms, Banco Del Sur." *International Development Economics Association*. <[http://www.networkideas.org/news/aug2007/news22\\_new\\_developments.htm](http://www.networkideas.org/news/aug2007/news22_new_developments.htm)>
- Paradise, James F. 2009. "China and International Harmony: The Role of Confucius Institutes in Bolstering Beijing's Soft Power." *Asian Survey* 49(4), pp.647-669.
- Pigman, Geoffrey Allen. 2008. "Consuls for Hire: Private Actors, Public Diplomacy." *Place Branding and Public Diplomacy* 4(1), pp.85-96.
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. "The Beijing Consensus," The Foreign Policy Centre.
- Seib, Philip. ed. 2009. *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sheng, Ding. 2011. "Branding a Rising China: An Analysis of Beijing's National Image Management in the Age of China's Rise." *Journal of Asian and African Studies* 46(3), pp.293-306.
- Shirky, Clay. 2011. "The Political Power of Social Media." *Foreign Affairs* 90(1), pp.28-41
- Sohn, Yul. 2011. "Attracting Neighbors: Soft Power Competition in East Asia." *The Korean Journal of Policy Studies* 26(11), pp.77-96.
- Tan-Mullins, May, Mohan Giles and Marcus Power. 2010. "Redefining 'Aid' in the China-Africa Context." *Development and Change* 41(5), pp.857-881
- US Department of State and US Agency of International Development(USAID). 2010. *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*.
- Wang, Yiwei. 2008. "Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1), pp.257-273.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Consensus Means by Policy Reform," John Williams, ed. *Latin American Adjustment: How Much has Happened?.* Washington, DC: Institute for International Economics.