

연성국력
계량화 방안
기초연구

연성국력 계량화 방안 기초연구

■ 연성권력(soft power) 또는 연성국력(soft capability)의 측정연구 7

/ 이성우(제주평화연구원)

- I. 들어가는 말: 국력연구의 방향
- II. 국력의 개념 정의와 국력개념의 변화
- III. 기존 연구의 고찰 및 개념 정의
- IV. 연성국력연구의 필요성과 정책적 함의

■ 문화예술측면에서 연성국력 지표개발 33

/ 강경태(신라대학교)

- I. 들어가는 말
- II. 문화개방성지표
- III. 문화수준 및 삶의 질지표
- IV. 관광산업활성화지표
- V. 문화미디어지표
- VI. 문화예술인프라지표
- VII. 문화산업지표
- VIII. 맺는 말

■ 연성국력의 구성요소로서 ‘국제기여외교’에 대한 측정방안 63

/ 박인휘(이화여자대학교)

- I. 들어가는 말
- II. 연성국력의 요소로서 ‘국제기여외교’: 필요성과 주요국 사례
- III. ‘국제기여외교’ 실천을 위한 주요 원칙
- IV. 한국의 ‘국제기여외교’ 측정: 범위와 내용
- V. 맺는 말

■ 연성국력 측면에서 본 과학기술력: IMD와 WEF 지표의 개선 101

/ 이상환(한국외국어대학교)

- I. 들어가는 말: 연성국력에 대하여
- II. 세계 주요 강국의 국력에 대한 경험적 평가
- III. IMD와 WEF 국가경쟁력 지수와 연성국력 측정
- IV. 과학기술 분야에서의 연성국력 측정 지표
- V. 맺는 말: 향후 개선된 연성국력 측정을 위하여

■ 연성국력의 구성요소로서 제도화에 대한 측정방안 125

/ 이성우(제주평화연구원)

- I. 들어가는 말
- II. 연성국력의 요소로서 제도와 제도화
- III. 국내정치 제도를 구성하는 지표

연성권력(soft power) 또는 연성국력(soft capability)의 측정연구

- I. 들어가는 말: 국력연구의 방향
- II. 국력의 개념 정의와 국력개념의 변화
- III. 기존 연구의 고찰 및 개념 정의
- IV. 연성국력연구의 필요성과 정책적 함의

I. 들어가는 말: 국력연구의 방향

사회과학의 한 분야인 정치학에서 통일된 분석개념에 대한 합의라는 점에서 다수의 동의를 얻고 있는 개념을 찾기는 쉽지 않다. 국제관계연구에서 힘(power)은 경제학에서 화폐(money)와 마찬가지로 학문적 연구의 주요 대상인 동시에 분석 단위인 것으로 논의하면서 정치학계는 힘(power)에 대한 연구에 중점을 두고 논의를 진행해 왔다. 이론적 일관성과 합의의 도출이라는 학문의 일반적 목표를 위해서 국제관계 연구에서도 힘에 대한 연구를 진행해 왔지만 힘에 대한 연구는 용어와 개념상 한계점을 보이고 있다. 국제관계를 논의할 때 ‘power’ 자체에 대한 용어상의 혼돈이 있다. 영어에서 ‘power’가 우리말로 ‘힘,’ ‘국력,’ 또는 ‘권력’으로 지칭되지만 정확하게 어떤 측면을 의미하는지 구별하지 못한다. 개념적으로는 국제관계를 논의할 때, 국가를 분석단위로 설정하고 힘을 국력으로 정의하더라도 국력의 양상에 따라 개념이 다양하게 나타난다. 국력은 힘(power), 영향력(capability), 세력(influence)과 같이 속성과 상황에 따라서 다른 용어로 지칭되지만 정확한 구분은 쉽지 않다.

국제정치 이론은 힘의 개념을 활용하여 국제관계의 현실을 설명하려고 노력하지만 국제관계를 바라보는 시각에 따라서 힘의 개념이 국제관계를 이해하고 설명하는데 핵심적인 개념인가라는 원론적인 주제에서부터 이견이 있다. 현실주의와 신현실주의 시각에서는 힘의 개념에 중점을 둔 반면, 자유주의(liberalism), 신자유주의 제도주의(neoliberal institutionalism), 그리고 구성주의(constructivism)의 경우에는 힘이라는 변수가 국제관계의 현상에 핵심변수가 아님을 규명하는데 역점을 두고 논의를 전개했다.

국제관계 연구에서 힘(power)이 차지하는 이론적 중요성에 비해서 상당기간 힘에 대한 과학적 연구의 발전이 공전했다. 세계체제차원의 전쟁의 위험성을 고려해야 했던 냉전시기에는 고전적 현실주의와 신현실주의를 포함해서 현실주의 이론이 각광을 받았다. 구조적 현실주의(structural realism)의 경우는 국가들 사이에 권력이 분배되어 있는 양상을 국제질서로 정의하고 국제질서가 개별국가의 행위를 규정하는 특성을 완전

경쟁시장이라는 구조적 질서가 개별 행위자인 국가의 행태를 결정한다는 비유를 통해서 국력과 국가행태의 상관관계에 대한 설명을 시도하고 있다. 세계차원의 힘의 분포가 국제질서를 규정하고 초강대국을 포함하는 개별 국가의 행동을 결정한다고 보았기 때문에 힘에 대한 연구는 개념 및 이론적 발전과 더불어 객관적으로 비교하기 위해서 과학적인 계량화에 중점을 두고 행하여졌다.

냉전의 종식으로 시작된 세계차원의 군사적 분쟁의 완화는 이론적으로 칸트의 이상을 계승한 민주주의 평화이론이 주류를 차지하게 되었다. 국제분쟁의 원인을 국가 외부의 요소인 국가들 간의 힘의 배분(distribution of power among state)에 두는 것이 아니라 국가내부의 정치체제에 초점을 두고 양자관계에서 민주주의 정부는 다른 민주주의 정부와 군사적 분쟁을 정책해결 수단으로 사용할 가능성이 낮다는 민주주의 평화이론이 1990년대 이후 최근까지 국제관계연구 특히 군사적 갈등관계 연구에 주류를 형성하였다.

힘에 대한 개념적 복잡성에도 불구하고, 권력(power) 또는 국력(capability)의 중요성은 그것이 강제력이든, 설득력이든, 영향력이든, 유인의 매력이든, 또는 다른 어떤 형태로 표출되는 형태와 상관없이 궁극적으로 국가의 정책목표를 달성하는데 수단이자 목적이라는 점에서 힘에 대한 연구는 중요성을 가진다. 다만 국력의 중점이 어디에 있는가의 차이가 있다는 점에서 본 연구는 기존의 경성국력 보다는 국력의 새로운 국면으로 논의되는 연성국력(soft capability)의 측면을 계량화하는데 중점을 두어 연구를 진행하려고 한다.

II. 국력의 개념 정의와 국력개념의 변화

국력 또는 힘이라는 개념에 대한 이해는 국제정치를 바라보는 시각에 따라서 달라지는 양상을 보여 왔다. 문제는 힘에 대한 개념 정의가 지나치게 포괄적이어서 정확

한 이해와 측정을 어렵게 한다는 점이다. 힘에 대한 개념 정의가 지나치게 포괄적인 양상을 나타낸 것은 비단 고전적 현실주의뿐만 아니라 구조적 현실주의(structural realism)의 개념 정의도 복합적인 양상을 가지고 있기 때문에 논란의 대상이 된다(Waltz 1986, 333; Gilpin 1981, 13). 자유주의이론도 현실주의와 마찬가지로 힘으로 정의 되는 이익(interest)이라는 점에서 정책결정자들은 생각하고 행동한다는 현실주의의 전제를 수용하여 힘을 논의하였다.

다만 자유주의 시각은 의도와 이익, 그리고 정보를 강조한 반면 현실주의 시각에서는 힘의 분포를 중요하게 생각하는 차이를 보여주었다는 점에서 현실주의 시각은 상대적 이익(relative gain)을 중요하게 고려하고 자유주의 시각은 절대적 이익(absolute gain)을 중요한 변수로 고려하였다는 차이가 있지만 힘의 추구는 중요한 측면으로 논의되었다는 점에서 자유주의이론은 힘과 의지의 상호관계 속에서 어디에 중점을 두는가에 따라 국제관계를 보는 중점이 이동했을 뿐이지 힘의 이론적 중요성을 부정한 것은 아니다. 국제관계에서 자유주의 이론은 힘 보다는 이익(interest, gain)이라는 개념을 사용하였으며 힘(power)은 정확한 정의가 어렵다고 보았다(Baldwin 1989).

이론의 중점과 시각에 따라서 차이는 있지만 힘(power)은 국제정치를 논의하는데 가장 핵심적인 개념이다. 현실주의는 이론화의 초기 단계부터 국제정치를 이해하는데 있어서 힘을 핵심적인 개념으로 논의하였으며 현실주의는 군사적 갈등을 의미하는 전쟁, 그 중에서도 특히 세계체제 차원의 전쟁에 이론적 관심을 두었고 전쟁의 주된 원인을 힘의 분배(distribution of power)라는 체제의 구조적 특성에서 찾았다는 점에서 힘에 대한 이해에 중점을 두었다. 이와 동시에 힘에 대한 포괄적인 논의를 통해 다면적인 이해를 시도했다는 점에서 물질적 측면뿐 아니라 비물질적 특성을 고려하여 힘을 이해하였다. 이런 이론적 특성에도 불구하고 현실주의 이론은 힘의 물질적 측면 또는 가시적 측면에 중점을 두었고 자유주의 이론은 힘의 관계적 측면에 중점을 두어 논의하였다고 주장하는데(Simard and Pahlavi 2008, 3) 이와 같은 이분법적 논의는 오해이다. 현실주의와 자유주의 시각은 힘에 대한 중점의 정도가 다를 뿐이지 힘에 대한

개념정의가 다른 것이 아니다. 자유주의 시각이 현실주의 개념정의를 전면 부정하고 새로운 정의를 내린 것은 아니며 이 때문에 힘에 대한 이해는 현실주의의 개념정의에 근거해서 이해하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

현실주의 시각은 개인관계에서 힘 또는 권력은 다른 사람의 사고와 행동에 대한 통제를 의미하는 것으로 정의하고 이를 물리적 강제력의 사용과 구분하였다. 군사력과 같은 물리적 강제력 자체는 강력한 힘의 근원이지만 군사력의 사용이라는 힘의 현실화 단계인 전쟁은 정치적 의미의 힘의 개념은 중지되고 군사적 측면이 확대되는 상황으로 전개된다는 점에서 힘은 이를 행사하는 측(actor)과 받아들이는 상대방 측(target)의 심리적 관계를 의미하는 것으로 보아야 한다고 주장했다(Morgenthau 1967, 26). 이론적 개념정의 차원에서 심리적 관계는 크게 1)이익에 대한 기대, 2)불이익에 대한 염려, 그리고 3)사람이나 기관에 대한 애정을 의미하는 것으로 보았는데 이러한 개념정의는 오늘날까지 다양하게 발전되어온 힘에 대한 논의를 함축적으로 포함하고 있다.

오히려 고전적 현실주의에서 조차 힘(power)의 물질적 조건 이외에 심리적 측면, 관계적 측면, 기대와 비용에 대한 고려와 같은 복합적 측면을 고려하여 힘에 대한 개념정의를 하였기 때문에 구체화와 계량화에 어려움이 있었다. 현실주의 이론이 포괄하는 복합적 성격을 반영하여 힘을 논의를 하는 과정에서 국가의 힘, 국력(national power)을 구성하는 요인으로 지리적 조건, 자연자원, 산업역량, 군사력, 인구와 같은 양적 요소뿐만 아니라 국가의 특성, 국가의 사기, 외교역량과 같은 무형적 요소를 포함하였고 나중에 정부의 역량과 같은 제도적 운영 역량을 국력의 요소로 포함하는 포괄적 개념으로 정의하였다(Morgenthau 1948).

이러한 이론적 특성은 국가의 힘 중에서 특히 경성권력 또는 경제력에 중점을 두어 이해하고 측정하려는 경향을 보였다. 당시의 국력의 측정에 대한 논의에 있어서 실체론과 관계론의 논쟁이 지속되면서 힘의 본질에 대한 논의가 지속되었다. 이러한 논란의 핵심에는 다수의 학자들이 동의하는 개념정립이 이루어지지 않았기 때문이라고 생각하며 동시에 일반적으로 수용할 수 있는 힘에 대한 측정이 존재하지 않기 때문이

라고 주장한다(Stoll and Ward 1989). 일반적 논의에 따르면 국력(power)에 대한 국제관계연구 전문가들 사이의 개념에 대한 동의는 어려움이 많은데 이는 다수가 동의할 만한 국력의 측정(measurement)의 방법이 없기 때문이며 측정을 위한 정확한 개념규정이 없기 때문이기도 하다. 정확한 개념정의가 정확한 측정으로 연결될 수 있고 정확한 측정은 개념정의를 더욱 정밀하게 발전시킬 수 있는 근거를 제공한다는 점에서 이론적 논의와 계량적 과학화는 상호 보완적으로 발전해야 한다.

힘에 대한 연구는 이론적 개념화에서도 만족스러운 수준의 발전을 달성하지 못하고 계량화 연구는 이에 비해서 더 뒤떨어진 상태에 있다는 평가는 부당한 것이 아니다. 힘에 대한 이론적 논의 중에서 힘을 상대방에 대한 통제력으로 정의하여 경험적 측정을 시도할 때 힘을 1)자원에 대한 통제력, 2)다른 행위자에 대한 통제력, 그리고 3)결과에 대한 통제력으로 분리하여 정의하고 있다(Maoz 1989, 240). 힘을 결과에 대한 통제력으로 보는 것은 힘을 행사하는 행위자가 원하는 결과를 획득하고 원하지 않는 결과를 회피할 수 있는 능력으로 보는 점에서 가장 정확하게 힘을 이해한다고 판단할 수 있지만 이를 계량화하여 측정하는 것은 현실적으로 어려움이 따른다. 이러한 문제점 때문에 힘을 계량화하여 측정하는 연구에서는 힘을 자원에 대한 통제력으로 정의하여 힘(power)보다는 역량(capability)이라는 개념을 사용하여 측정을 시도하였다.

Knorr(1956)의 잠재적 전쟁 수행력은 경제력, 행정력, 그리고 전쟁에 대한 동기의 세 가지 측면에 중점을 두어 계량화를 시도하였다. Alcock and Newcombe(1970)은 국력의 경제와 인구의 측면에 중점을 두어 일인당 국내총생산, 인구, 그리고 인구밀도를 포함하여 국가의 상대적 국력을 평가하였다. Correlates of War Project에서 국력측정은 국력을 구성하는 3가지 요소로 인구, 산업, 군사의 세 가지 영역을 설정하고 각 영역을 대표하는 복수의 지표를 포함하여 개별국가의 국력을 측정하였다(Singer and Small 1972). 이외에도 복합적 국력측정이 시도되었는데 Cline(1975)은 경제력과 군사력에 더하여 국가의 의지를 가중치로 반영하는 국력측정 지표를 작성하였다. 다양한 국력의 측정시도는 복합적 지표를 사용한 측정이나 단순한 지표를 사용한 측정이나 이

론적으로 큰 차이를 발견할 수 없고 결국 복합적 측정의 결과는 경제력의 측정과 유사한 양상을 보여주었다(Merritt and Zinnes 1989, 26). 국력에 대한 측정이 포괄적인 힘(power)의 개념을 지향하고 힘을 행사할 수 있게 하는 원천으로서 가시적 역량(capability)이라는 협의의 힘을 측정하려고 하였으며 이에 대한 다양한 시도의 결과는 국가의 역량은 경제력과 동일하거나 유사하다는 결론에 도달하였다.

이런 점에서 기존의 경성국력 연구는 두 가지 중대한 비판에 직면한다. 하나는 이론적 개념에 관한 비판이고 다른 하나는 계량화의 방법론에 관한 비판이다. 먼저, 개념에 대한 비판은 역량(capability)의 측정은 힘의 측정이라고 할 수 없다는 점이다. 힘은 상대방의 행동을 통제하는 능력이라고 정의할 때 단순히 역량을 구성하는 지표들을 조사하여 이들 지표를 어떤 형태로 결합하는 수학적 조작은 힘을 측정한다고 볼 수 없다는 것이다. 행위자가 상대방의 선호를 변경했는지 여부를 확인할 수 있는 방법을 통해서 측정한 결과가 힘의 존재와 사용 여부를 설명할 수 있다고 주장한다. 이와 같은 관계적 개념을 따를 경우에는 힘을 측정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 모든 사안 별로 행위자와 상대방의 선호를 확인하여 행위자와 상대방의 선호가 처음에는 다르게 나타났다가 나중에 동일한 방향으로 변화된 경우에만 행위자가 상대방에 대하여 힘이 존재하고 이를 행사했다고 할 수 있기 때문이다. 다음은 관계적 개념의 힘(power)은 현실적으로 측정할 수 없는 한계 때문에, 힘을 관계적 개념이 아니라 실체적 개념으로 정의하여 힘을 구성하는 요소들을 선택하고 이를 반영하는 지표를 조사하여 수학적으로 결합한 지수가 대부분의 국력연구들이 취한 방법론이지만 다양한 지표의 결합에도 불구하고 결국은 각국의 경제지표와 순위와 국력의 비중에 있어서 별 차이가 없다면 이는 결국 연구의 간결성이 부족한 계량화 작업으로 비판을 면할 수 없다.

국력의 측정이 가지는 본질적인 한계에도 불구하고 국력에 대한 측정의 시도는 지속적으로 이루어져왔다. 세력의 분포가 국제관계의 평화와 전쟁을 결정짓는 요소로 생각했던 현실주의 이론에서는 각 국가가 보유한 권력을 정확하게 파악하는 것이 중요

한 연구과제였다. 국력측정과 세계체제 수준의 전쟁발생 사이의 상호관계에 대한 중요성을 반영하는 연구결과가 Correlates of War Project(Singer and Small 1972)의 국력 측정이다. 측정은 추상적 개념(concept)을 계량화를 위한 조작적 정의(operationalization)로 전환해야 하고 이를 다시 구체적 지표(indicator)를 선정하여 이를 통해 이루어지기 때문에 그 어떤 경우이든 추상적 개념을 완벽하게 반영하는 계량화는 현실적으로 가능하지 않다.

사회과학에서 측정을 논의할 때 추상적 개념과 지표로 표현된 계량치 사이의 불완전을 근거로 측정에 반대하는 것은 바람직한 논의가 아니다. 완벽하지 않은 것은 수용하지 않는다는 주장은 최고의 결과물을 만들어내기 위한 장인정신을 반영하는 슬로건으로는 가능할 수 있을지 모르지만 과학적 설명, 이해, 논의를 수행하는 데는 적절하지 않다. 과학은 그 자체가 완벽한 것이 아니라 완벽함을 향해 끝없이 노력하지만 완벽함에 도달했음을 확신하는 것은 불가능한 인간의 지적 활동의 한 과정이기 때문이다. 과학이 내세우는 최대의 특성이자 장점은 오류가능성(falsifiability)으로 맞는 것을 확인하는 것이 아니라 틀리지 않았음을 확인하는 과정이다. 근대 경영학의 창시자로 알려진 Peter Drucker는 “측정할 수 없으면 관리할 수 없고 관리할 수 없으면 개선할 수 없다”는 명제로 유명하다. 사회과학의 시각에서는 측정할 수 없으면 객관화할 수 없고 객관화할 수 없는 것은 일반화할 수 없다. 측정을 통해서 객관화하고 일반화하는 것이 과학적 연구의 핵심이기 때문에 측정은 사회과학의 출발점이라 할 수 있다.

Ⅲ. 기존 연구의 고찰 및 개념 정의

고전적 현실주의 이론에 따르면 지구상에 존재하는 모든 국가는 궁극적으로 지상에 존재하는 다른 국가를 지배하는 것을 궁극적인 목표로 힘(power)을 추구한다고 주장하였다. 국제관계의 이해의 폭이 확대된 오늘날, 국가가 힘을 추구하는 목적이 궁극

적인 세계지배인지는 동의할 수 없지만 권력(power)이라는 개념으로 추상화되는 다양한 국가의 이익을 추구하는 것은 사실이다. 국가가 궁극적 목적으로 권력을 추구하는 동기는 1)소극적으로 자신의 생존을 보장하기 위한 수단의 확보, 2)단순한 생존이 아니라 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방향에서 생존의 보장과 향유를 위한 수단 확보, 그리고 좀 더 적극적인 동기는 3)자국의 정책적 선호와 의지를 관철시키기 위한 수단 그리고 4)상대방을 제압하기 위한 정책수단과 같이 다양하다.

권력을 추구하는 목적이 국가에 따라 소극적이거나 적극적인 특정 목적에 제한되어 있는 것이 아니라 상황의 변화에 따라 가변적이다. 모든 국가는 최우선적으로 자국의 생존(survival)을 담보하려고 하고 나아가서 자국의 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 국력을 사용하려고 하지만 상대방을 제압하기 위한 수단으로 권력을 사용하는 경우는 심각한 비용을 유발할 것이므로 신중하게 선택할 것이다. 권력을 추구하는 목적이 무엇이든 국제관계에서 권력은 시장경제에서 화폐와 같이 궁극적인 목표임과 동시에 이를 달성하기 위한 수단이라는 이중적 성격을 가지고 있다(Waltz 1986, 333). 국제관계에서 권력이 갖는 대체가능성이 경제학에서 화폐가 가지는 대체가능성과 유사한 것인가 하는 점은 논란의 여지가 있지만(Baldwin 1993, 20-22) 이러한 권력의 속성 때문에 권력에 대한 연구는 국제관계의 연구와 공동의 보조를 취하며 발전하였다.

국제관계를 연구하는 상반되는 시각인 현실주의이론과 자유주의이론의 부침에 따라 국력에 대한 이론적 중요성의 경중이 변화한 것처럼 이해할 수 있으나 자유주의 이론에서도 권력의 중요성을 부인한 것이 아니다(Baldwin 1989). 자유주의이론은 군사력이나 경제력으로 대변되는 경성권력의 중요성보다는 권력의 다른 측면이라고 할 수 있는 설득력이나 매력과 같은 연성권력의 중요성을 강조하였다. 자유주의 시각이 중점을 둔 연성권력의 중요성에 대해서도 간과하지 말아야 할 것은 연성권력에 못지않게 경성권력이 중요함을 인정했다는 점이다.

국력 또는 힘(power)에 대한 연구는 국제관계 연구의 중점의 변화에 따라 변화되어 왔고 그 중에서 연성권력(soft power)에 초점을 두어 고려하면 연성권력에 대한 연

구도 지속적으로 변화해왔다. 권력(power)을 성질에 따라서 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power)으로 구분하여 경성권력은 군사력이나 경제력과 같이 상대방의 선호나 위치를 변화시킬 수 있는 능력을 이용하여 유인이나 위협을 통해 자신이 원하는 것을 획득하는 과정으로 인식하였다. 이와 달리 연성권력은 상대방에 대해서 가시적인 위협이나 보답을 지불하지 않고 자발적으로 동조하여 원하는 것을 획득하는 능력으로 정의하여 권력의 다른 측면으로 인식 한다(Nye 1990, 181; 160-161; 2004, 4-5). 연성권력의 핵심은 상대방이 행위자와 동일한 선호를 가지게 할 수 있다면 그러한 힘을 발휘하는 행위자는 국제관계에서 상대방의 행위를 변화하는데 물리적 강제력을 사용할 때 유발하는 갈등과 마찰을 최소화하면서 원하는 목표를 달성할 수 있고 이를 통해서 국익을 극대화한다는 측면에서 매력적인 개념이다.

연성권력의 개념이 미국 경제의 쇠퇴가 시작되던 1980년대 말에 나온 개념이라는 점에서 현실국제관계에서 미국의 헤게모니를 연장하려는 정책대안으로 논의되었다는 정책적 시사점은 별도의 논의가 필요하다. 정책적 논의와 별개로 정치학에서 학문적 논의에 있어서 권력의 복합적 측면을 고려할 때, 연성권력에 대한 논의는 국제관계연구에 있어서 이정표적 의의를 지닌다고 할 수 있다. 권력의 다양한 성격을 이론적으로 분리하였다는 점에서 국제관계 연구에서 현실주의 연구의 핵심개념인 권력에 대한 체계적 이해를 가능하게 했다고 할 수 있다. 국제관계 연구에 있어서 권력이라는 핵심 개념에 있어 나이(Nye)에 대한 긍정적 평가는 타당하지만 일면 지나치게 많은 부분이 그의 학문적 공헌으로 평가받고 있는 측면도 있다.

독립된 학문으로 국제정치 이론의 틀을 마련한 고전적 현실주의 이론의 창시자인 모겐소(Morgenthau 1948)는 국력의 요소를 논의하는 과정에서 명시적으로 경성(hard)과 연성(soft)으로 분리하지 않았지만 지리적 조건, 자연자원, 산업 역량, 군사적 준비태세, 인구, 국가의 특성, 국가의 사기, 그리고 외교적 역량과 같은 국력의 다양한 요소들을 논의하였고 그 후의 그의 개정판에서 자원과 정책의 균형적 운용, 자원의 균형, 그리고 대중적 지지와 같은 요소들을 정부의 자질이라는 요소로 개념화하였다

(Morgenthau 1954). 이런 점에서 이미 권력에 대한 개념은 시작단계에서부터 권력의 다양한 측면에 대한 논의를 시작했다. 정치학 연구에서 이론적 개념 정의의 발전에 비해서 다양하게 발전하는 개념을 계량적 측정이 제대로 반영하지 못하는 것이 일반적이며 이러한 추세는 권력(power)에 대한 계량적 시도에서도 유사한 양상을 보여주었다.

국력에 대한 연구의 목적은 이론적 관심의 대상이 연성권력과 경성권력을 불문하고 궁극적으로는 국제관계 행위자가 자기의 의지를 관철하기 위해서 필요한 상대적 능력(relative capability)에 대한 궁급증이다. 현실 국제관계에서 한 국가가 주변국가에 자국의 영향력을 행사하려고 할 때 또는 자국의 목표를 달성하기 위해서 군사적 충돌을 상정할 때 자국의 능력과 상대방의 능력에 대한 상대적 우열을 알고자 할 것이다. 한 국가가 국력을 구성하는 물리적 요인을 종합한 가시적 요인(summational)에 있어서 우위가 반드시 정책의 관철이나 분쟁에서 승리를 보장한다는 확증이 없기 때문에 이러한 가시적 요인들을 어떻게 효과적으로 결합할 수 있는가와 관련된 정책결정자의 지도력, 국민이나 군대의 사기와 같은 기질적 요인(syntality)을 포함하려고 하였다.

연성권력의 개념이 국제관계연구에서 논의가 시작된 1990년대 초에는 미국과 소련의 양대 진영이 대립하던 국제질서에 가시적인 변화가 일어나면서 경성권력에 있어서 유럽이나 일본에 대하여 미국의 상대적 우위가 도전받던 시대적 배경을 가지고 있다. 연성권력의 개념이 국제관계연구에서 주목을 받게 된 것은 강대국인 미국이 자국의 우월적인 지위를 유지하기 위한 전략적 차원의 논의에서 시작되었지만 20세기 후반에 형성된 탈냉전의 새로운 국제질서에서도 연성권력에 대한 중요성이 증대되어가고 있음을 보여준다. 이러한 배경에는 기존의 국제관계에 대한 현실주의(realism)의 이해보다는 자유주의(liberalism) 시각이나 자유주의 제도론(liberal institutionalism)의 인식이 설득력을 얻게 되었음이 반영되어있다.

이러한 변화는 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 국제관계에서 군사적 충돌이나 무력갈등은 현저히 줄어들게 되었고 민주주의 평화이론이 주장하는 바와 같이 서구의 선진주요국가들 사이의 전쟁은 사실상 전무해졌다고 할 만큼 국제관계에서 군사력

(military capability) 또는 군사력으로 전환될 수 있는 경제력(economic capability)의 개념은 과거에 비해 중요성을 잃게 되었다(Goldstein 2002).

둘째, 전쟁위협을 실질적 감소는 국제관계에서 전통적 군사영역인 군사 및 안보영역의 절대적 우위가 무너지면서 경제와 인권 그리고 환경문제와 같은 비전통 안보영역의 중요성이 대두되면서 국제관계에서 이슈영역의 위계질서가 붕괴되었다. 군사안보가 절대적으로 중요하지 않은 상황이 아니라 군사안보분야에 대한 시급한 우려가 제거된 상황에서는 군사영역 이외의 문제에 대한 관심이 증대되었다.

셋째, 군사적 영역에서 뿐만 아니라 비전통 안보영역에서 국가 간의 협력이 중요성을 가지게 되면서 복합적 상호의존(complex mutual dependence)의 확대와 이로 인한 상호취약성(mutual vulnerability)의 증대가 나타났다. 한 국가에서 발생한 문제는 동시다발적으로 상호관련을 가진 주변국가에 영향력을 미치게 되고 이러한 영향 속에서 모든 국가가 자유로울 수 없을 만큼 취약한 구조를 할 수 밖에 없게 된다. 미국의 철강제품에 대한 수입관세 부과는 한국의 철강산업의 가격경쟁력을 약화시키는 측면이 있지만 이와 동시에 한국자동차 업체를 포함해 미국에 자동차를 수출하는 일본과 유럽의 자동차 업체는 미국의 자동차 생산업체와 비교해서 상대적으로 가격경쟁력에서 유리한 위치를 선점할 수 있는 결과를 초래한다.

넷째, 국제관계에서 현실주의보다는 자유주의의 시각이 설득력을 얻게 되는 상황에서 국가는 호혜적 상호협력, 평화와 인권과 같은 도덕적 가치의 존중이나 국제법의 준수, 그리고 국제기구를 통한 다자주의는 국가 간의 평등주의와 국제관계에서 의회민주주의의 의사결정구조의 확산과 같은 도덕적 정당성에 대한 중요성을 인식하는 것이 무엇보다 중요하다는 인식을 확산시키게 되었다.

국제관계의 특성이 변화되는 과정에서 국력 또는 힘에 대한 연구의 중점이 경성권력에서 연성권력으로 이동하였고 이론적 관심을 전환시킨 핵심적 논의가 나이(Nye)에 의해서 제기되었다. 국력에 대한 시각의 다각화 노력에도 불구하고 연성권력에 대한 연구의 발전은 연성권력의 개념을 주장한 나이가 *Bound to Lead*를 출판한 1990년

부터 개념적 논의가 반복되는 수준을 뛰어넘지 못한 채 개념의 다양화만 이루어져 왔다고 할 수 있다.

| Hard Power | Soft Power | Smart Power | Sticky Power |
|-----------------|-----------------------|---------------------------------------|--------------|
| 군사력 · 정치력 · 경제력 | 정보력 · 문화력 · 설득력 · 시장력 | hard power와 soft power를 효과적으로 결합한 리더십 | 제도적 강제력 |

현실주의 이론에서 경성권력에 중점을 두었다면 국제관계에서 전쟁의 가능성이 현격히 감소하고 상호의존과 협력의 가능성이 증가하는 상황에서 연성권력이 각광을 받기 시작했으며 국제관계에서 의회민주주의 방식의 의사결정구조가 보편화되는 과정에서는 공공외교의 효과적 추진을 통해 상대국 국민을 설득하는 스마트파워의 개념이 이론적 중심을 차지하게 되었다(Amr and Singer 2008). 최근에는 상대방에 대한 설득력이나 호감 보다는 국제관계를 지도하는 국가가 가지고 있는 제도 및 규범의 결정력(rule setting power)이 연성권력의 본질의 중요한 부분이라고 주장하는 점착파워(sticky power)의 개념이 등장했다(Mead 2004).

결론부터 말하자면 스마트파워의 핵심 개념은 미국이 국제사회에 공공재인 질서, 안녕, 미래에 대한 비전을 제공함으로써 초강대국으로서의 지도력을 복원하는 정책 목표와 관련되어 있다(CSIS 스마트파워위원회 2009). 하드파워는 국가가 원하는 목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 물질적 자원에 대한 통제력을 의미한다면 소프트파워는 물리적 강제력을 이용하지 않고 상대방을 설득할 수 있는 자원이라고 정의할 수 있는데, 스마트파워의 내용은 바로 이런 두 가지 국력의 다른 측면을 효과적으로 결합하여 한 국가가 원하는 것을 획득하는 능력을 의미하는 것으로 이해된다.

스마트파워라는 개념은 국력(power)을 다각적으로 파악한다는 점에서 이론적인 강점이 있지만 결국은 초기 국력 논의와 별다른 차이가 없다는 것이다. 연성권력의 논의에서도 현실주의 개념정의를 따라 상대방의 영토를 지배하거나 경제생활을 통제하는

것이 주된 목적이 아니라 상대방의 생각을 지배하고 통제하는 것이 진정한 국제관계에서 정책적 승리라고 수용하고 있다는(Morgenthau 1973, 74) 점에서 스마트파워 논의가 새로운 것은 아니다. 앞에서 논의한 바와 같이 힘은 자원을 통제함으로써 다른 행위자를 통제하여 자기가 원하는 결과를 산출하는 것으로 정의할 때(Maoz 1989), 스마트파워 논의는 결국 힘에 대한 논의로 회귀하게 된다. 여기서 다시 확인해야 할 부분은 힘에 대한 연구 중에서 하드파워 부분은 경험적 연구를 통해 계량화가 이루어졌지만 연성권력을 의미하는 소프트파워는 경험적 연구와 계량화가 진전을 이루지 못하고 있다.

상대방을 설득하는 힘을 연성권력으로 정의하고 행위자의 정치적 신념, 가치체계, 그리고 문화가 상대국가의 국민들에게 광범위하게 수용되는 상황이 되면 행위자는 군사력이나 경제력과 같은 물리적 강제력을 통해서 정책 목표를 달성하는 것 보다 훨씬 효과적이고 효율적으로 정책목표를 달성할 수 있다. 이런 점에서 한 국가가 가지고 있는 신념, 가치체계, 문화와 같은 요소들이 연성권력의 소재가 되고 이러한 요소들을 공공외교를 통하여 상대국의 대중을 설득하여 수용하게 하는 외교전략을 논의하면서 최근에는 공공외교(public diplomacy)가 연성권력을 구현하는 핵심적 정책수단으로 논의되었다.

문제는 연성권력에 대한 정확한 측정이 이루어지지 않은 상태에서 이를 포함하거나 확대 발전시키는 새로운 개념이 등장하고 있다는 것이다. 연성권력을 계량화하려는 연구는 시도가 되고 있지만 진전은 기대에 미치지 못하는 상황이라고 할 수 있다. 연성권력을 구성하는 요소에 대해서는 포괄적 의미에서 문화에 중점을 두고 이에 해당되는 세부 항목으로 음악이나 영화를 포함하는 대중예술, 종교, 컴퓨터 소프트웨어, 교육 등을 논의했다. 이 외에도 연성권력을 구성하는 영역으로 제도와 정책적 가치관의 힘을 논의하면서 민주주의 제도화, 인권정책, 국내시장경제정책, 통상정책 등을 논의해 왔다. 이처럼 연성권력에 대한 논의는 이론적 개념의 논의차원에 머물러있고 연성권력을 구성하는 지표에 대한 논의는 이론적 체계에 따른 구성이 라기보다는 가능한 모든

지표의 나열이라는 한계가 있다.

연성권력과 관련하여 논의된 지표 중에서는 동일한 지표라도 상대국가에 따라서 다른 효과를 가져 올 수 있다는 논의, 그리고 동일한 국가 내에서 조차도 세대별로 다른 효과를 가져 온다는 주장이 제기되면서 연성권력에 대한 논의는 과학적 이해를 통한 일반화 또는 법칙화의 방향으로 진행되기 보다는 양자관계의 특수성을 강조하거나 세계전략을 추구하는 초강대국인 미국의 국제적 지위를 강화하는 정책대안의 차원에서 논의가 진행되어 왔다. 할리우드의 상업영화가 미국대중문화에 노출되어 있는 국가의 대중에게는 설득력 있는 연성권력의 근원이 되지만 미국 문화에 대해 거부감이 있는 아랍국가의 대중에게는 문화적 이질감을 일으키고 이는 미국에 대한 반감의 근거가 된다고 주장한다(Nye 2004). 뿐만 아니라 동일한 국가의 경우라고 하더라도 미국의 대중음악에 대해서 청소년들에게는 매력적인 미국의 문화로 선호의 대상이 될 수 있지만 노년층이나 장년층에게는 미국에 대해서 부정적인 이미지를 확대하는 역효과를 가져올 수 있다.

연성권력의 작동여부에 대한 이론적 논의는 현실적인 복잡성으로 인해 측정자체를 불가능하게 한다. 연성권력은 상대방이 행위자와 유사한 선호체계와 유사한 가치체계의 공유를 통해 상대의 정책 선호를 바꾸는 힘이라고 정의되는데 연성권력이 제대로 작동하는지를 확인하기 위해서는 행위자의 원래의 선호가 무엇인지 확인해야 연성권력이 작동하여 상대방의 선호를 변화시킨 것인지 확인할 수 있다. 연성권력의 개념을 관계적 입장에서 파악하면 이론적으로 행위자와 대상자의 선호의 확인이라는 복잡한 문제가 발생하여 현실적으로 측정이 불가능해진다.

사회과학의 개념에 대한 논의에 있어서 특수성에 대한 강조는 사회과학이 추구하는 원래의 목적인 일반화를 소홀히 하는 방향으로 발전하였고 이러한 개념적 다양화는 연성권력을 구성한다고 생각되는 세부항목 중에서 특정영역에 중점을 두고 개념적 변용이 지속적으로 발생하였다. 매력국가(attractive state) 이론은 한 국가의 상징자원으로서 무형적인 재산이 상대방의 가치체계, 인식의 틀, 그리고 감정이나 감성을 움직여

자신이 원하는 방향으로 자발적인 의사결정을 할 수 있는 매력(attractiveness) 또는 평판(reputation)을 의미한다. 스마트파워(smart power)의 개념은 물리적 강제력이나 설득력과 같은 유형적 국가자원 그리고 매력이나 연성권력과 같은 무형적 국가자원에 전적으로 의지하지 않고 연성권력과 경성권력을 적절히 혼합하여 사용함으로써 상대방의 의지를 자발적으로 변화시킬 수 있다는 의미에서 논의되었다. 공공외교(public diplomacy)는 연성권력을 제고하는 하나의 방안으로서 상대국 국민들에 대한 이미지 제고와 지지력 확보를 위한 국가 이미지를 제고하는 전략적 접근으로 이해된다. 제도의 강제력을 의미하는 점착파워(sticky power)는 기존의 연성권력의 효용성 자체에 대한 부정적 시각에서 출발하여 상대국의 동의를 이끌어내는 힘이 매력이나 설득력과 같은 긍정적인 유인이 아니라 제도를 주도하는 세력의 무형적 강제력을 의미하는 의미로 연성권력의 개념을 변형하여 사용하고 있다.

연성권력의 계량화의 노력도 시도된 바는 있지만 설득력의 측면에서는 제약이 따른다. 2008년 초에 Chicago Council on Global Affairs와 동아시아 연구원(EAI)이 공동연구를 수행하여 한국, 미국, 일본, 중국, 인도네시아, 베트남의 6개국 시민 6천여 명을 대상으로 인터뷰를 통해 여론조사 방식으로 소프트파워를 조사하였다. 소프트파워를 정치, 외교, 인적 자본, 경제, 문화 영역으로 구분하여 해당분야에 대한 주변국 국민들의 인식을 조사했다. 설문조사방식으로 진행되어서 각 항목의 질문에 대한 점수평가를 하여 누적 점수를 합산하여 해당국가의 연성국력(soft power)을 측정하였다. 먼저 5개 분야의 설문을 살펴보면 주어진 설문이 각 국가가 가지고 있는 설득력이나 연성의 권력을 직접 측정한다고 판단하기 어려운 점이 많다. 외교 분야의 설문 내용은 “다음 나라는 다른 나라의 주권을 존중한다”와 “다음 나라는 국제기구에서 리더십을 행사한다”이며, 정치 분야의 설문은 “다음 나라는 인권과 법치를 존중한다”와 “다음 나라는 국민의 욕구를 충족시키는 정치제도를 가지고 있다”이며, 경제 분야의 설문은 “다음 나라와의 경제관계가 자국의 경제에 중요하다”와 “다음 나라의 제품의 상품 품질이 높다”이며, 문화 분야의 경우는 “다음 나라는 매력적인 대중문화를 가지고 있다”

와 “다음 나라는 풍부한 문화적 유산을 가지고 있다”이며, 인적자본 분야의 경우는 “다음 나라는 국민의 교육수준이 높다”와 “다음 나라는 높은 수준의 대학들이 있다”로 구성되어 있다. 질문의 내용이 문항이 제한적이며 단편적이라는 점에서 이론적 객관화에 어려움이 있다. 이러한 설문문의 구조는 대상으로 포함된 각 국가에 대한 매력(attractiveness)이나 인기도(popularity) 정도를 측정할 수 있을 뿐이다.

주어진 6개 국가의 시민을 표본으로 설문조사를 전개할 경우 설문에 참가한 국가 상호 간의 연성권력에 대한 조사는 가능할 수 있으나 그 외의 국가에 대한 영향력은 측정할 수 없는 문제가 생긴다. 한국의 연성권력에 대한 주요국 시민들의 반응을 조사할 수 있다는 장점은 있지만 이를 확대하여 분석의 대상으로 활용할 수 없다는 단점이 있다. 논리적 문제는 제3의 국가를 포함시키는 상황을 가정할 때 발생한다. 미국의 시민들에게 동일한 설문문항에 한국, 일본, 중국, 인도네시아, 베트남과 같은 아시아 5개국을 표본으로 제시한 경우와 여기에 독일이나 영국과 같은 유럽의 국가를 포함하였을 경우에 설문결과에 현격한 차이가 발생할 수 있다.

아시아 국가를 주요 대상으로 여론조사를 실행하여 연성권력을 측정한다는 경우에도 표본국가로 선정된 이론적 정당성을 부여하기에 어려움이 많다. 미국, 일본, 중국은 동아시아의 주요국가로서 포함되었다고 한다면 러시아도 동아시아에 일정한 영향력을 행사하는 주요 국가인데도 불구하고 표본에 포함되어 있지 않은 점이 문제라고 할 수 있다. 그리고 동아시아 국가들 중에서 인도네시아와 베트남만이 포함된 이유도 설명이 어렵다. 한국과의 관계를 고려한다면 태국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르와 같은 국가도 표본으로 포함되어야 한다는 주장에 설득력 있는 설명을 제공하기 어렵다. 이러한 두 가지 문제점은 방법론적 개선을 통해서 해결할 수 있는 제한이 아니라 여론조사를 통한 연성권력 측정이라는 방법이 안고 있는 구조적인 문제라고 할 수 있다. 여론조사를 통한 한 국가의 연성권력의 측정은 표본의 대상과 범위에 따라서 조사 결과가 변화하는 문제와 어떤 국가를 표본으로 설정하더라도 이에 대한 명확한 이론적 정당성을 부여하기 어려운 점이 있기 때문에 설문조사를 통한 연성권력지수는 어떤 사람이 출전

하는가에 따라서 1등이 달라질 수 있다는 점에서 미녀 선발대회와 유사한 특성을 보인다고 할 수 있다. 이러한 시도는 국가의 객관적 능력으로 연성권력의 측정이 라고 보기 어렵다.

연성권력을 국가의 선호되는 매력의 정도(degree of attractiveness)라는 측면에서 계량화를 시도한 국가브랜드 지수(national brand index)가 있다(Anholt 2005). 세계 최초로 개별국가의 브랜드 가치에 대한 서열화 연구인 안홀트 국가브랜드 지수는 35개 국가를 대상으로 선정하여 이들 국가에 대하여 전 세계의 1만 명 이상의 소비자를 상대로 개별 국가에 대한 선호를 설문조사 방식으로 조사하여 국가별 선호도를 조사하고 이를 서열화한 것이다. 국가의 브랜드를 구성하는 여섯 가지 하위영역으로는 1)투자과 이민의 대상지역으로서 호감도, 2)관광자원에 대한 호감, 3)인적자원과 고용에 있어서 선호 및 사람들의 친절과 호감도, 4)문화유산과 대중문화에 대한 호감 및 소비의지, 5)정부의 대내외 정책의 공정도와 같은 제도영역, 그리고 6)생산되는 수출품의 품질에 대한 만족도를 조사하는 것으로 구성되어 있다. 조사대상으로 한 국가를 선정하고 이 국가에 대한 국가브랜드 지수를 조사하기 위해서 주변 10개국에 분포하는 일반 소비자를 표본으로 선정하여 위에서 논의한 6개 분야에 대한 소비자 호감도를 설문을 통해 조사하고 이를 종합하여 국가의 경쟁력과 개별 국가의 순위를 결정하는 방식이다.

먼저 표본으로 선정된 국가는 전 세계에 걸쳐서 분포하고 있다는 점에서 위에 소개한 Chicago Council과 EAI가 공동으로 수행한 소프트파워 연구보다 포괄적인 점에 있어서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 공동연구에 표본으로 선정된 국가는 전체적으로 유럽과 북미지역에 치중되어 있다는 문제점이 있다. 그리고 35개국을 연구대상으로 선정하였지만 개별국가에 대한 설문조사를 실시할 때는 10개국의 일반소비자를 대상으로 실시되었다는 점에서 논리적 일관성의 문제가 제기된다. 표본으로 선정된 10개국의 소비자를 대상으로 해당국가의 6가지 영역에서의 호감도를 조사한 내용을 일반화하는 것은 설득력이 부족하다. 무엇보다도 중요한 것은 설문조사에 의한 연성권력도 상대방의 선호를 변화시켰는지에 대한 추적은 불가능하다. 설문조사방식을 통한 연성

권력지수 또는 국가 브랜드지수 조사가 현실주의이론에서 제시한 힘의 개념정의를 만족시킬 수 없는 가운데 연성권력 연구를 설문조사방식으로 진행하는 것은 연구의 간결성(parsimonious) 기준으로 보았을 때 적절하지 못하다.

본 연구는 기존의 설문조사 방식의 지수계산 방식의 문제점을 지적하고 연성권력(soft power)을 연성국력(soft capability)으로 정의하여 이에 대한 관계적 개념이 아니라 실체적 개념으로 접근하여 연성국력지수를 작성하고자 한다. 연성국력을 구성하는 하위 분야에는 1)과학기술분야, 2)문화예술분야, 3)국제공헌분야, 그리고 4)제도 및 가치분야로 나누어 각각의 분야가 연성국력에 포함되는 이론적 근거에 대한 논의를 진행하고 이에 기초하는 해당 분야를 대표할 수 있는 복합적 지표(indicator)를 개발하는 것을 일차적 목표로 한다.

IV. 연성국력연구의 필요성과 정책적 함의

세계를 하나의 체제로 보고 체제에 안정과 불안의 원인을 체제에 속해 있는 국가들이 보유하고 있는 힘의 분포를 통해 설명하려고 했던 고전적 현실주의부터 국력은 국제관계 연구에 있어서 지속적인 관심의 대상이었다는 점에서 국력의 연구는 국제관계연구에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 현실주의 이론은 세계체제 차원의 전쟁의 발생 원인을 힘의 분포에서 논의하였다. 장주기(long cycle) 이론은 강대국은 필연적으로 역사적으로 흥망성쇠를 경험하게 되는데 초강대국의 지위를 결정하는 과정에서 필연적으로 폭력이 동반되는 세계전쟁을 경험하게 되고 이후 안정기를 거치지만 결국 국력의 약화를 경험하게 됨에 따라 지도력에 의심을 받고 다른 국가의 도전을 받는다는 약 100년을 주기로 4단계로 구성되는 국제정치의 변화과정을 통해 세계 차원의 전쟁의 원인을 설명하였다(Modelski and Thomson 1989, 24). 힘의 균형(balance of power) 이론이 힘의 균형상태가 국가들 간의 평화를 유지하는데 도움이 된다고 주장

한 것과 달리 장주기 이론과 힘의 전이(power transition) 이론은 국가의 힘의 변화를 전제로 헤게모니 국가와 이에 도전하는 국가의 힘이 동등해지는 시점에 세계체제의 전쟁이 일어날 위험성이 높아진다는 주장을 하였다(Lemke and Kugler 1996). 국제관계 연구에 있어서 국가의 힘에 대한 논의는 세계체제 차원의 전쟁에 대한 설명을 위해 시작되었지만 이는 궁극적으로 세계 초강대국인 미국의 초강대국으로서의 지위를 유지 확대하는 정책방안과도 관련을 가지고 논의가 지속되었다.

1980년대 후반 미국의 경제가 침체하면서 2차 세계대전으로 황폐화되었던 일본과 유럽이 경제적으로 다시 부상하고 아시아의 신흥경제국가로 부상하던 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩이 세계시장에서 영향력을 확대하자 미국은 하드파워에 기초한 미국의 지도력이 위협받고 있다고 판단하고 미국의 국력과 영향력을 유지하는 정책제안 차원에서 소프트파워의 개념을 논의하였다. 현실주의 이론에 따르면 국가의 힘은 단시간에 증가시키기 어렵고, 다른 종류의 힘으로 전환하는 것도 용이하지 않은 것이 힘의 본질이라고 보고 개별 국가는 국력을 증가시키는 방안으로 동맹을 고려한다고 보았다. 2차 세계대전 이후 독립한 아시아와 아프리카의 140여 개 신생독립 국가들 중에서 경제성장과 정치적 민주화를 통해 국가의 국력을 성장시킨 사례는 거의 찾아보기 어렵다는 점에서 현실주의 이론이 설득력을 얻고 있다. 하지만 이와 동시에 현실주의의 주장처럼 모든 국가는 자국의 국력을 신장시키기 위해 장기적으로 모든 수단을 동원해 국력을 증가시킬 수 있는 전략적 대안을 모색하는 것이 현실이다.

본 연구는 한국이 경제성장을 기초로 제2의 도약을 통해 선진국 대열에 진입하기 위해서 연성국력을 강화하는 방안을 모색해야한다는 문제의식에서 출발하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 연성국력에 대한 정확한 파악이 기초가 되어야 한다는 목표를 세우고 연성국력 계량화 연구를 위한 이론화의 기초 작업이다. 소프트 파워 연구가 진행된 배경을 보면 미국에서 국가의 정책목표와 관련이 있음을 알 수 있다. 한국의 경우도 국제관계 연구와 국가의 발전전략의 상호관계에 있어서 예외가 아니다. 국제정치의 현실과 국가의 전략이라는 현실적 정책의 선택이 접점을 이루는 국가주의 이론이

현실적으로는 모든 국가에 작용하는 것이 현실이라고 인식할 수 있는 근거가 바로 여기에 있다. 스마트파워 논의도 국가차원에서 국가의 국력을 효과적으로 사용하여 국가의 위상을 제고하는 것을 목표로 하고 있다는 점과 국가의 발전전략을 의미한다는 점에서 공통점이 있다고 할 수 있다.

이에 대한 현실 사례를 논의하면 국력논의의 핵심을 쉽게 정리할 수 있다. 미국 중앙정보기구가 매년 발표하는 Fact Book의 2007년의 통계를 기준으로 영국의 국내총생산은 2조 1300억 달러 규모이고 1인당 국내총생산은 약 3만 5천 달러인데 비하여 한국의 국내총생산은 1조 2천억 달러 규모이고 1인당 국내총생산은 약 2만 5천 달러인 것으로 보고되었다. 한국은 영국에 비해서 국내총생산기준으로 약 1/2의 그리고 1인당 국내생산을 기준으로 각각 1/3의 경제규모를 보유하고 있다고 판단된다. 경제 규모는 한국의 2배 정도에 불과하지만 국제사회에서 영국이 차지하는 비중과 영향력은 한국에 비해 절대적인 것으로 평가 된다는 점에서 국력에 대한 연구가 필요한 부분이다.

전통적인 국력연구에서 경제력이 적어도 경성국력을 구성하는 가장 중요하고도 의미가 있는 지표로 판단되는 점을 고려할 때, 현대 국제정치학계에서 국력이 국가의 위상을 결정하고 국력에 가장 절대적인 중요성을 차지하는 요소가 경제력이라는 일반이론을 적용해 볼 때 영국과 한국의 차이는 기존의 경성국력 개념과 별도로 연성국력 이론을 적용할 수 있다.

1960-70년대에 한국의 급속한 경제성장을 설명한 국가주의(statism)이론에 따르면 후발산업국가인 독일과 일본이 국가의 정책적 지원을 통해 경제발전을 이룩하였듯이 제2차 세계대전 이후 독립한 신생국가인 한국도 19세기 후반 후발산업국가로 선택한 국가주도 발전전략을 수용하여 경제성장을 달성하였다. 선진경제와 경쟁을 통해서 경제발전의 수준을 추격해야 했던 후발 산업국가들은 궁극적으로 민간경제영역의 발전을 달성하기 위해서 국가의 적극적 역할 수행이라는 전략을 선택하였다. 국가는 세계의 비즈니스 사이클(business cycle)을 정확하게 파악하고 이에 근거하여 민간부분의 자본

축적, 선진기술획득, 판로확보, 금융 및 세제지원 등 국가가 체계적인 지원을 제공함으로써 급속한 경제성장을 이룩할 수 있었다. 이는 한국이 경성국력에서 영국의 1/2에 해당하는 발전을 달성한 부분이다.

대한민국이 제2의 도약을 통해 서구 선진국에 버금가는 명실상부한 경제, 기술, 문화, 국제사회의 공헌 등 다양한 분야를 선도하는 국가로 거듭나기 위해서는 영국이 가지고 있는 연성국력의 분야를 축적하는 발전과정을 거쳐야 한다. 선진국으로 발전하기 위한 연성국력의 강화 과정에도 국가의 적극적 지원이 요구된다. 국가가 적극적 역할을 하는 선진국화 전략은 궁극적으로 국가의 위상을 제고하여 국가의 발전에 긍정적 효과를 줄 수 있는 선순환 효과가 있다. 21세기 한국이 처한 국내정치 발전의 수준과 경제규모의 수준을 고려할 때, 선진국으로 도약하는데 국가주의이론을 다시 적용해보는 것은 의미가 있다.

선진국으로 발전되는 국가위상의 제고는 단순한 경제성장만으로 이루어지지 않는다. 서구 선진국이 축적한 정신적 문화와 제도의 역량은 서구역사를 통해 르네상스, 종교개혁, 민주주의 시민혁명 등의 역사적 과정을 거치면서 서구 사회의 사회적 자본(social capital)으로 축적되어왔다. 이러한 축적된 사회적 자본은 궁극적으로 제도와 규범을 설정하는 힘(power)으로 역할을 수행하고 있다. 우리사회는 서구와 같은 정치과정의 역사가 짧다는 점에서 사회적 자본의 축적이 충분히 이루어지지 못했고 종교영역의 개혁은 첨단 과학시대에는 시의성이 없다.

선진국으로 발전하는데 한계와 차이점을 극복하고 우리나라가 선도적인 국가로 발전하기 위해서는 국력의 강화의 핵심에 대한 이해를 바탕으로 경성국력(hard power)에서 뿐만 아니라 연성국력(soft power)에서도 발전을 달성할 수 있는 전략을 개발해야 한다는 점에서 국가의 지원, 민간의 노력, 학계의 전략적 분석이 통합된 강화방안의 모색이 요구된다. 다시 말해서 경제발전을 이룩했던 지난 세대의 발전전략에 있어서 국가의 체계적인 지원이 핵심적인 변수였던 것처럼, 현시점에서 국가의 지원을 통한 연성국력의 강화가 대한민국을 선진국가로 발돋움하게 하는 계기가 될 수 있을 것

이다. 이러한 현상과 정책목표에 중점을 두어 연성국력에 대한 실제적 이해를 추구하는 것이 본 연구의 핵심 목표이다.

참고문헌

CSIS 스마트파워위원회 저. 홍순식 역. 2009. 『스마트 파워』. 서울: 도서출판 삼인.

Alcock, Norman Z. and Alan G. Newcombe. 1970. "The perception of national power". *Journal of Conflict Resolution*, 13. pp. 335-343.

Amr, Hady and P. W. Singer. 2008. To Win the "War on Terror," We Must First Win the "War of Ideas" : Here's How. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 618. pp. 212-222.

Anholt, Simon. 2005. "Anholt Nation Brands Index: How Does the World See America?" *Journal of Advertising Research*, 45, 3. pp. 296-304.

Baldwin, David, A. 1989. *Paradox of Power*. New York, NY: Basil Blackwell.

Baldwin, David, A. 1993. "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics". Baldwin, David, A. ed. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, NY: Columbia University Press. pp. 4-25.

Cline, Ray S. 1975. *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*. Boulder, CO: Westview Press.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldstein, Joshua S. "The worldwide lull in war". *Christian Science Monitor*, May 14, 2002.

Knorr, Klaus. 1956. *The War Potential of Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lemke, Douglas and Jacek Kugler. "The Evolution of the Power Transition Perspective". Kugler, Jacek and Douglas Lemke ed. *Parity and War: Evaluations and Extensions of The War Ledger*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Mead, Walter R. 2004. "America's Sticky Power." *Foreign Policy*. No. 141, pp. 46-53.

Modelski, George and William R. Thompson. 1989. "Long Cycles and Global War". Midlarsky, Manus I. eds. *Handbook of War Studies*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Morgenthau, Hans. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, NY: Alfred A. Knopf.

Morgenthau, Hans. 1954. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (2nd ed.). New York, NY: Alfred A. Knopf.

Merritt, Richard L. and Dina A. Zinnes. 1989. "Alternative Indexes of National Power". Stoll, Richard J. and Michael D. Ward. eds. *Power in World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Nye, Joseph S. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books.

_____. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy*. No. 80, pp. 153-171.

_____. 1990. "The Changing Nature of World Power". *Political Science Quarterly*, 105, 2. pp. 177-192.

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

_____. 2007. "Public Diplomacy and Soft Power". *Annals of the American Academy of Political and*

Social Science, 616, pp. 94-109.

Simard, Jean-Francois and Pierre C. Pahlavi, 2008. "Soft Power: From Multidisciplinary Measurement to Complexity Study". *49th Annual ISA Convention San Francisco, CA*.

Singer, David J. and Melvin Small, 1972. *The Wages of War 1816-1965: A Statistical Handbook*, New York, NY: Wiley.

Stoll, Richard J. and Michael D. Ward, 1989. "Grist for the Mill." Stoll, Richard J. and Michael D. Ward, eds. *Power in World Politics*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Waltz, Kenneth N. 1986. "Reflection on Theory of International Politics: A Response to My Critics". Keohane, Robert O. ed. *Neorealism and Its Critics*, New York, NY: Columbia University Press.

문화예술측면에서 연성국력 지표개발

I. 들어가는 말

II. 문화개방성지표

1. 개방적인 민족문화
2. 국가인지도
3. 인구 백 명당 인터넷 사용인구
4. 인구 백 명당 PC보급률
5. 매스컴의 발달
6. 다문화가정과 외국인 체류자

III. 문화수준 및 삶의 질지표

1. 교양/오락 및 문화생활비 지출비용
2. 국내외 여행비 지출비용
3. 외식비/의류비
4. 의료비/보건비 지출 추이
5. 국민 선호 여가

IV. 관광산업활성화지표

1. 관광수지
2. 관광사업 등록 및 지정 현황
3. 관광지 방문객 현황
4. 국민여행 총량
5. 국제회의 개최 현황
6. 외래관광객 수
7. 내국인 출국자

V. 문화미디어지표

1. 광고 현황: 매체별 광고비 현황
2. 방송영상 전문인력 배출
3. 방송프로그램 수출입 현황
4. 출판 현황
5. 정기간행물 등록 현황

VI. 문화예술인프라지표

1. 등록박물관/미술관 현황의 1관당 인구수
2. 공공도서관 수
3. 등록공연장/문예회관 현황
4. 생활체육 현황
5. 국가지정문화재 현황, 세계문화유산 현황 및 문화재 국외전시 반출허가 현황
6. 한류열풍과 관련된 영화·드라마 촬영지 효과

VII. 문화산업지표

1. 문화산업매출액
2. 주요 영화산업국가의 자국영화점유율 현황
3. 공연/전시 횟수
4. 문화예술교육프로그램 보급/참여자 수
5. 무대 전문인력 배출 현황
6. 독서인구

VIII. 맺는 말

I. 들어가는 말

국가경쟁력지수의 개발은 주로 기업과 경제적 관점에서 경성국력과 국가의 능력을 평가하고 있다. 특히 IMD(International Institute of Management Development)와 WEF(World Economic Forum) 그리고 IPS(Institute for Industrial Policy Studies)¹⁾ 기관들이 국가경쟁력지수를 제시하고 있다.

이들 기관들은 대체로 기업과 경제적 측면에 중점을 두어 국가경쟁력을 측정하고 있다. 그러나 각각 기관의 지수가 대체적으로 통일되지 못하여 기관별 국가경쟁력의 순위가 크게 차이가 나고 있다. 예를 들어 한국의 국가경쟁력(2008년도 기준)은 IMD 31위, WEF 13위, IPS 22위로 나타나고 있다. 이러한 결과의 차이는 국가경쟁력의 평가가 설문조사에 과도하게 의존하면서 주관적 판단의 개입이 많아지고 있기 때문이다. 즉, 이것은 계량화하기 어려운 제도, 관행, 문화, 가치관 등이 평가항목에 다수 포함되었기 때문에 생겨난 문제이다(김득갑 2008). 따라서 본 연구에서는 자료조사의 객관성을 확보하기 위해 주관적인 설문조사보다는 경성자료(Hard Data)에 보다 더 중점적으로 의존하려고 한다.

세계화가 국가 간 권력관계에 미치는 영향을 분석하기 위하여 전통적 국제정치학은 세계화가 국가의 군사, 정치, 경제력에 어떠한 양적·질적 영향을 가져오고 어떤 변화를 가져오는가에 초점을 두고 있다. 하지만 세계화라는 현상은 상호의존의 관계를 심화시키고 기존의 군사력과 경제력을 중심으로 한 물리력 기반의 경성국력에서 상호의존관계를 조작하는 비물리적인 언어, 상징, 문화, 지식을 중심으로 하는 연성국력의 중요성을 상대적으로 부각시키고 있다(이근 2004).

1) IMD는 국가경쟁력을 국가 내에서 활동하는 기업들이 국내 및 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있는 환경을 제공하는 국가 간의 능력이라고 정의하고 있으며, WEF는 국가경쟁력을 1인당 GDP의 높은 성장률을 유지하는 국가의 능력으로 중장기적으로 높은 경제성장률을 지지해 주는 제도와 경제정책의 SET를 의미한다. 그리고 IPS에서는 한 국가가 다른 국가들과 경제적 측면에서 경쟁하여 이길 수 있는 능력을 의미한다.

따라서 본 연구는 예전의 국가권력 측정이 정치와 군사, 경제력이 주로 논의되었다면, 세계화와 지역화라는 흐름과 더불어 문화제국주의 또는 문화종속주의라는 또 다른 관점에서의 문화 예술적 측면의 관심과 힘의 지표를 구성해 보는 것에 큰 의미를 두고 있다. 그러나 소프트파워에 있어 문화와 예술적인 측면은 포괄적이기 때문에 분석적 개념으로 논의하기 어려운 측면이 있다. 또한 국가의 정치 및 경제 및 기술적 수준에 따라서도 문화 예술적 측정 능력이 결정될 수 있다는 점에서 분석 단위나 측정단위를 구성하는데 어려움이 있다.

세계화 흐름 속에서 나타난 현상은 생산의 세계화, 금융과 무역의 세계화 그리고 문화의 세계화이다. 이러한 과정 속에서 문화의 세계화는 서구 중심의 문화 종속주의가 우려되고 있는 실정에서 각 지역의 드라마 등 문화가 다른 지역에 스며들어 문화가 또 하나의 힘을 발휘하고 있다²⁾. 예를 들어 한국은 문화컨텐츠에서 한류열풍을 일으키고 있다는 점에서 볼 때, 문화의 세계화 또한 그 나라의 힘을 표현하는 중요한 변수가 되고 있다. 한류라는 문화현상으로 인하여 기업의 한류에 대한 활용도도 증가하고, 한류와 관련된 음식, 화장품, 의료, 패션, 미용 등 문화파생상품의 수출이 크게 증가하고 있다. 특히 한류스타 CF 등 이벤트에 활용하는 마케팅도 활발하다. 이는 한국의 국가이미지 제고에도 큰 역할을 하고 있다(고정민 2005).

따라서 문화예술 연성국력은 대표적으로 이미지 조작적 성격을 가지고 있어, 미디어의 영향력, 미디어의 소식, 텍스트의 해석, 수용자의 개념, 언론인의 자율성과 문화적 가치의 문제에 대한 논의가 부각되고 있는 시점에서 글로벌 미디어의 영향력은 커져갈 것이다. 특히 문화는 인간의 정신적인 가치를 심어줌으로써 그 나라에 대한 강한 인식과 가치를 심어준다는 점에서 내면적인 힘을 가진 중요한 권력이라고 볼 수 있다.

문화와 예술 정신적 가치가 인간의 내면에 스며들게 되면 경성국력보다도 더 강

2) 예를 들어 중남미의 정서를 담은 '텔레노벨라(남미식 드라마)'는 중남미 뿐 아니라 세계 100여국에 수출되고 있으며, 일본문화는 19세기 '자포니즘'으로 불렸으며, 현대는 재패니메이션이나 게임에서 세계적인 강국이다. 또한 홍콩영화도 세계적인 각광을 받았다(고정민 2005).

한 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 문화 예술측면에서의 연성국력의 중요성은 더 높아진다. 따라서 문화 예술적 측면에서의 연성국력을 측정하기 위하여 <표 1>과 같이 여섯 가지 정도의 범주로 구분하여 각각의 범주에 해당되는 지표를 구성한다.

<표 1> 연성국력지표: 문화예술측면

| 범주 | | 문화예술 국력지표 | 데이터 출처 |
|---------------|------------------|--|--|
| 문화 개방성지표 | 개방적 민족문화 | <ul style="list-style-type: none"> 72개국 글로벌화 조사 국제통화와 여행객 18개 자료 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> Kearney의 globalization index지수 설문조사 |
| | 국가인지도 | <ul style="list-style-type: none"> 해외여행자의 출입국 현황 국제회의 개최 현황 국제문화행사 개최 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 통계청 자료 설문조사 |
| | 인구 백 명당 인터넷 사용인구 | <ul style="list-style-type: none"> 인구 백 명당 인터넷 사용인구 이메일 개수 인터넷 웹사이트 호스트 수 인터넷 속도 | <ul style="list-style-type: none"> 미국의 정보통신 노동자 단체인 CWA 각국의 IT산업관련 단체 방송통신위원회 |
| | 인구 백 명당 PC 보급률 | <ul style="list-style-type: none"> 인구 백 명당 PC 보급률 | <ul style="list-style-type: none"> 각국통계청/정보통신 관련 자료 방송통신위원회 |
| | 매스컴의 발달 | <ul style="list-style-type: none"> 동아시아 유선방송/케이블 가입 위성방송 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 방송통신위원회 |
| | 다문화가정과 외국인 체류자 | <ul style="list-style-type: none"> 외국인 체류 현황 국제결혼 현황/다문화가정 현황 국민의식 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 통계청 보건복지부/출입국관리소 설문조사 |
| 문화수준 및 삶의 질지표 | 교양/오락 문화생활비 지출비용 | <ul style="list-style-type: none"> 드라마관광 스타와 관련된 캐릭터상품 구매비용 | <ul style="list-style-type: none"> 한국콘텐츠진흥원 |
| | 국내외 여행비 지출비용 | <ul style="list-style-type: none"> 국내외 여행비 지출비용 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 관광공사/세계관광기구 문화체육관광부 |

| | | | |
|-----------------------|-------------------------|--|---|
| | 외식비/ 의류비 | <ul style="list-style-type: none"> 음식, 패션, 주얼리, 액세서리 등의 콘텐츠 비용 유럽의 한국음식 선호도 평가 | <ul style="list-style-type: none"> 각국통계청 설문조사 |
| | 의료비/ 보건비 지출추이 | <ul style="list-style-type: none"> 의료비 보건복지비 지출비용 의료관광 | <ul style="list-style-type: none"> 각국통계청 각국 건강보험관리공단 |
| | 국민선호 여가 | <ul style="list-style-type: none"> 다양한 문화프로그램 여행관련 프로그램 여가프로그램 국민의 선호여가 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> 각국통계청 설문조사 |
| 관광산업 활성화지표 | 관광수지 | <ul style="list-style-type: none"> 관광수지 | <ul style="list-style-type: none"> 세계관광기구(WTO) |
| | 관광사업 등록 및 지정 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 관광숙박업(관광객 이용시설, 유원시설 등) 여행업 관광사업 이용인원 및 수입액 | <ul style="list-style-type: none"> 세계관광기구(WTO) 각국 통계청 |
| | 관광지 방문객 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 관광지별 관광객 규모 내/외국인 관광객 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 세계관광기구(WTO) 각국 통계청 |
| | 국민여행 총량 | <ul style="list-style-type: none"> 국내외 여행 참가자 수 국내외 여행 참가 횟수 국내외 여행 총비용 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 관광관련협회/정부기관 일본관광협회 호주관광청 |
| | 국제회의 개최 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 국제회의 개최 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 국제협회연합 UIA 통계 |
| | 외래관광객 수 내국인 출국자 | <ul style="list-style-type: none"> 외래관광객 수 내국인 출국자 | <ul style="list-style-type: none"> 세계관광기구 법무부/출입국관리사무소 |
| 문화미디어 지표 | 광고 현황/ 매체별 광고비 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 매체별 광고비 현황 뉴미디어/온라인 광고비 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 방송광고공사 Zenithoptimedia "Advertising Expenditure Forecasts" |
| | 방송영상전문 인력배출 | <ul style="list-style-type: none"> 방송영상전문 인력 배출규모 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 방송광고공사 |
| | 방송프로그램수출 입 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 지상파방송사 프로그램 수출입금액 케이블 TV 프로그램 수출입금액 | <ul style="list-style-type: none"> 방송산업 관련 보고서 한국콘텐츠진흥원 |
| | 출판 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 문화산업 전체의 출판 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 문화관광부 각국 관세청 |

| | | | |
|---------------|-------------------------|---|---|
| | 정기간행물 등록 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 정기간행물 등록 현황 인터넷신문의 등록건수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 정기간행물 현황 |
| 문화예술 인프라지표 | 등록박물관/ 미술관 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 국립박물관 등록/1인당 인구수 미술관 등록/1인당 인구수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 박물관/미술관 협회 |
| | 공공도서관수 | <ul style="list-style-type: none"> 1관당 인구수 1석당 인구수 1인당 도서수 도서자료 수 및 사서자격증 보유수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 도서관협회/ 도서관통계기구 |
| | 등록공연장/ 문예회관 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 등록공연장/문예회관 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 문화관광 통계기구 |
| | 생활체육 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 공공체육 시설 현황 생활체육 참여 현황 체육지도사 양성 현황 스포츠산업의 전문인력 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 문화체육관광부 |
| | 국가지정문화재 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 국가지정문화재 현황 세계문화유산 현황 문화재 국외전시 반출허가 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 유네스코 국가 문화재관련 업무기관 |
| | 한류열풍 등 드라마 촬영지 효과 | <ul style="list-style-type: none"> 한류드라마 촬영지의 경제적 효과 홍보 효과 | |
| 문화산업 지표 | 문화산업 매출액 | <ul style="list-style-type: none"> 문화산업별 고용 현황 1인당 문화산업 매출액 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 통계청 문화관광청 |
| | 주요영화산업 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 세계영화시장 규모 해외진출영화 현황 1년간 제작/수출되는 영화편수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 영화위원회 |
| | 공연/전시 횟수 | <ul style="list-style-type: none"> 전문예술인의 공연 및 전시 횟수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 문화관광청 |
| | 문화예술교육프로 그램보급/참여자수 | <ul style="list-style-type: none"> 문화예술교육프로그램 보급건수 문화예술교육프로그램 참여자수 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 통계청 문화관광청 |
| | 무대전문 인력배출 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 무대전문인 자격증 무대예술전문가 현황 | <ul style="list-style-type: none"> 각국 통계청 문화관광청 |
| | 독서인구 | <ul style="list-style-type: none"> 1년간 독서여부 1년간 인구의 독서분량 | <ul style="list-style-type: none"> 각국의 통계청 미국연방예술기금 |

II. 문화개방성지표

문화개방성지표는 한 나라가 얼마나 자국문화와 타국의 문화에 대하여 개방적이며, 매력적인가에 대한 논의라고 볼 수 있다. 대중문화 및 지식, 서비스 산업이 발전할수록 그리고 경제가 발전할수록 국내총생산에서 서비스 산업이 차지하는 비중이 높아진다. 따라서 소프트파워인 대중문화와 관련된 산업의 비중은 커질 것이며, 이에 대한 계량적 수치화 작업이 필요하다. 이러한 관점에서 미국과 일본, 영국, 프랑스, 한국 등은 대중문화에 있어 강한 면모를 보인다.

예를 들면 미국은 영어와 할리우드 문화산업, 스타벅스, 일본은 게임, 애니메이션 및 디자인, 이탈리아, 영국, 프랑스는 패션, 관광과 엔터테인먼트에 강하며, 한국은 한류열풍, 음식, IT에 강점을 보인다. 따라서 문화개방성 정도를 파악하기 위하여 개방적인 민족문화, 국가인지도, 인구 백 명당 인터넷 사용인구, 인구 백 명당 PC보급률, 매스컴의 발달과 다문화가정 등을 대표적인 지표로 하여 문화개방성 정도를 파악해 볼 수 있다.

1. 개방적인 민족문화

국제관계 분야의 전문가인 에이미추아(2008)는 『제국의 미래』에서 세계 역사 속에서 강대국으로 발전한 나라의 성공요소가 무엇인가에 대한 해답으로 ‘관용’을 제안한다. 즉, 강대국들은 외국으로부터 다양한 사람과 문화를 받아들여 그것들이 부딪치고 경쟁하는 가운데 세계를 지배할 수 있는 국력을 길러냈다는 분석이다. ‘개방적인 민족문화’는 세계화라는 흐름 속에서 문화의 공유, 개방 및 국가의 문을 열어 여러 민족과 문화를 인식하고 느끼는 것³⁾을 의미한다. 이러한 개방적 민족문화에 대한 지표는 72

3) 최근 한국의 방송프로그램 중 ‘미녀들의 수다’라는 프로그램에서 다양한 민족의 생각과 느낌, 사고를 인식할 수 있으며, 그녀들이 바라보는 한국인의 모습과 문화에 대하여 그려내고, 각 나라 간의 문화의 차이점과 공통

개국의 글로벌화 조사(12개 항목)와 국제통화와 여행객 등 18개의 경성자료와 평가기관인 A. T. Kearney의 globalization index 지수를 활용할 수 있다. 또한 국민의식에 있어 해외 문화에 대한 개방인식에 대한 설문조사를 통해서도 측정할 수 있다.

2. 국가인지도

치열한 세계 경쟁 속에 국가인지도는 매우 중요하며, 해외동포와 국가경쟁력의 향상이라는 점에서도 중요한 변수이다. 따라서 국가인지도란 세계화와 더불어 국경의 장벽이 사라지고 있는 시점에서 예를 들어 한국에 대하여 얼마나 많은 국가의 국민들이 인지하고 있는가에 대한 문제이다⁴⁾. 최근 한류열풍과 한국의 전통문화와 예술인들의 국외공연 확산으로 인하여 한국의 인지도는 높아지고 있는 실정이다. 따라서 이와 같은 맥락에서 각 국가의 인지도를 측정함으로써 문화개방성 정도를 파악할 수 있을 것이다. 국가인지도에 대한 측정은 설문조사와 해외여행자의 출입국 현황, 국제회의 개최 현황, 국제문화행사 개최 등을 토대로 파악할 수 있을 것이다.

3. 인구 백 명당 인터넷 사용인구

문화의 개방성은 곧 타국의 문화를 얼마나 빠른 속도로 쉽게 접할 수 있는가에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 정보기술과 문화전파속도는 필수불가분의 관계에 있다고 판단된다.

특히 세계화와 정보화로 인하여 말과 상징적 측면의 문화는 국제적 상황변화에 가속도를 붙이는 경우가 있다. 예를 들어 전황이 상대방에게 불리할 때 방송매체를 통해 불리한 증거를 신속히 보도해 상대방의 사기를 꺾을 수도 있다. 따라서 이러한 정

점을 알아보고 있다.

4) 사실 한국의 경우 올림픽, 아시안게임, 월드컵 개최, 세계 10위권의 경제, 군사, 스포츠 강국임에도 불구하고 대외적인 국가신인도는 매우 낮은 편이다. 특히 한국은 조선업계 세계 1위, 삼성, 엘지, 대우 등의 세계적인 기업브랜드를 가지고 있음에도 국가인지도 향상에 대한 국가적 노력이 부족한 현실이다.

보력의 속도와 관련된 인프라 구축 정도에 대한 측정이 필요하다(이근 2004).

따라서 인구 백 명당 인터넷 사용인구와, 이메일 개수, 인터넷 웹사이트 호스트 수, 인터넷 속도 등을 통해 문화의 개방성 정도를 파악할 수 있다.

4. 인구 백 명당 PC보급률

인터넷 시대가 오면서 초고속 인터넷 구축이 급속도로 진행되었고, 풍부한 통신망을 이용하여 이동전화 사업에도 지대한 영향을 미치고 있다. 한국은 세계최고의 인터넷 속도⁵⁾와 PC 보급률, 세계최고의 휴대전화 보급률을 이루며 인터넷 게임산업과 온라인 쇼핑몰, 휴대전화 단말기 생산 등의 산업이 연이어 세계적인 수준으로 발돋움하면서 IT강국의 자리를 탄탄하게 유지하고 있다. 동영상, 블로그 등의 확대로 PC 없이는 문화예술을 접하는 것이 어려워졌다. 따라서 인구 백 명당 PC보급률을 통해 문화개방성을 가늠해 볼 수 있다.

5. 매스컴의 발달

아시아 지역에서 케이블 TV, 위성 방송 등 다매체, 다채널의 뉴미디어의 등장으로 방송프로그램의 수요가 증가되고 있다. 따라서 이러한 다채널 위성방송이나 인터넷으로 인하여 한국에 대한 이미지나 문화의 전파속도가 빨라지고 있다. 예를 들어 우즈베키스탄에서는 2003년부터 국영TV가 ‘겨울연가’, ‘다모’ 등을 방영하고 있으며, 러시아와 몽골에서도 한국영화나 드라마가 인기리에 방송되고 있으며, 이들 지역에서는 한국산 제품, 음식 등의 인기가 높아지고 있다(고정민 2005). 이러한 데이터는 동아시아 유선방송 및 케이블 가입 및 위성방송 현황 실태를 통해 확인할 수 있다.

5) 미국의 정보통신 노동자 단체인 CWA가 25일 발표한 보고서에 따르면 한국의 평균 인터넷 다운로드 속도는 20.4Mbps로 가장 빠른 것으로 조사됐다. 한국에 이어 일본(15.8Mbps)이 2위를 차지했으며, 스웨덴(12.8Mbps), 네덜란드(11.0Mbps) 등이 그 뒤를 이었다(조선일보 2009.08.26).

6. 다문화가정과 외국인 체류자

세계화의 흐름과 더불어 최근 국제결혼이 늘어남으로써 다문화가정이 늘어나고 있으며 외국인의 한국 체류 및 이민 등이 증가하고 있다. 이러한 다문화가정과 외국인에 있어 한국에 대한 인식과 다문화가정에 대한 시민들의 인식정도를 파악함으로써 문화 개방성을 파악할 수 있다. 이러한 문화개방에 있어 국제결혼 현황 및 외국인 국내 거주자 수 등과 함께 이들에 대한 국민들의 의식조사를 병행한 설문조사를 활용할 수 있을 것이다.

III. 문화수준 및 삶의 질지표

한 국가의 문화수준에 따라 문화예술적인 수준과 역량을 파악할 수 있을 것이다. 앞서 언급했듯이, 경제수준이 높아질수록 문화수준이 높아지고, 문화예술에 대한 시간과 비용투자가 늘어날 것이다. 특히 문화예술과 관련된 다양한 콘텐츠에는 드라마, 영화, 음악, 게임, 화장품, 의류, 패션 등이 존재하고, 이에 대한 소비자의 까다로운 소비형태, 시청률 제고를 위한 공중파 3사의 치열한 경쟁, 풍부하고 우수한 인력, 초고속 정보통신망과 같은 통신 인프라의 발달로 인하여 국민의 문화수준은 한층 높아졌다고 볼 수 있다. 이것은 곧 인간의 삶의 질에 대한 수준을 측정하는 기준이 된다. 따라서 이러한 관점에서 문화수준과 삶의 질의 정도를 파악함으로써 문화예술측면에서의 연성국력을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

이러한 문화수준은 국민들의 교양/오락 및 문화생활비 지출비용, 주 5일 근무와 여가시간의 증가로 인한 국내외 여행비 지출비용, 외식비/의류비 그리고 의료비/보건복지비 등의 비용과 국민의 선호하는 여가에 대한 설문조사 등을 통해 파악할 수 있을 것이다.

1. 교양/오락 및 문화생활비 지출비용

최근 주5일 근무와 여가시간의 증대로 인하여 교양프로그램 및 오락 그리고 문화생활에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 한류열풍으로 인하여 드라마 관광과 DVD, 캐릭터상품 및 스타와 연계된 상품을 구매하는데 비용 지출이 증가하고 있다. 따라서 이러한 품목에 대한 지출비용을 파악함으로써 그 나라의 문화수준을 파악할 수 있을 것이다.

2. 국내외 여행비 지출비용

국내여행과 해외여행에 대한 인식이 바뀌고 있고, 다양한 세계 각국의 문화에 대한 만남과 여행에 대한 사고의 전환으로 인하여 국내외 여행이 증가하고 있는 추세이다. 따라서 이러한 가구당 국내외 여행비의 지출비용을 비교분석함으로써 문화에 대한 관심도와 수준을 파악할 수 있을 것이다. 이러한 데이터는 문화체육관광부나 한국관광공사 등의 데이터 자료를 통해 확인할 수 있을 것이다.

3. 외식비/의류비

세계 각국의 다양한 문화콘텐츠의 영향으로 연예인 따라잡기, 연예인 패션 따라하기 등의 열풍으로 인하여, 음식, 패션, 주얼리, 액세서리 등의 다양한 콘텐츠에 대한 비용이 증가하고 있다. 이는 곧 문화예술의 경쟁력을 나타내주는 또 하나의 지표가 될 수 있다. 예를 들어 서구 유럽의 한국 음식에 대한 선호도의 증가와 한국 패션 등의 인기는 그 분야의 지출과 연결되었기 때문이다. 따라서 이러한 외식과 의류의 지출 비용을 측정함으로써 문화예술의 연성국력을 측정할 수 있다.

4. 의료비/보건비 지출추이

최근 관광에서도 의료관광이 증가하고 있고, 성형수술 등의 자신의 매력 가꾸기에 열정적인 현상을 볼 때 이에 관련된 비용 증가는 지속될 것이다. 따라서 이러한 의료비와 보건복지비 지출은 삶의 질 향상과도 일맥상통하며, 이것은 또한 건강한 삶에 대한 인식 증대로 파악될 수 있다.

5. 국민 선호 여가

국민이 선호하는 여가프로그램과 다양한 콘텐츠에 대한 국민의 의식조사를 통해서 문화수준과 역량을 파악할 수 있을 것이다. 최근 국민의 욕구 변화에 따라 다양한 문화프로그램과 여행 관련 프로그램, 그리고 여가프로그램이 개발되고 있는 점을 감안해 볼 때 이러한 국민들의 여가선호도에 대한 설문조사를 통해 문화예술 측면의 연성국력의 역량을 측정해 볼 수 있을 것이다.

IV. 관광산업활성화지표

문화개방과 더불어 관광을 기반으로 하는 관광산업 및 서비스 산업의 발전은 국가의 경쟁력과 국가의 자립능력을 강화시키는데 기여할 수 있을 것이다. 따라서 최근 문화 예술과 관련되어 관광 서비스업의 발달은 국가의 또 다른 연성국력을 상징한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 지역적 문화의 독창성과 가치가 곧 세계적인 문화적 가치로 변화할 수 있기 때문이다.

따라서 관광산업활성화 지표는 관광수지, 관광사업등록과 지정 현황, 관광지의 방문 현황, 국민여행 총량, 국제회의 개최 현황, 외래관광객 수, 내국인 출국자 현황 등을 통해 확인할 수 있을 것이다.

1. 관광수지

관광수지는 외래객이 우리나라에서 지출한 금액(관광수입)과 내국인 해외여행객이 해외에서 지출한 금액(관광지출)의 차이를 나타내는 것으로 관광산업의 경쟁력을 나타내는 중요한 지표중 하나이며, 관광산업발전을 위한 정책기초 자료로 활용된다.

위와 관련된 관광지출은 경제성장, 국민생활수준 향상, 여가시간 증대 등 긍정적 상황을 보여주는 지표이며, 단순지출이 아닌 투자지출의 개념으로 볼 수 있다. 이러한 세계관광기구(WTO: World Tourism Organization) 국가별 집계자료를 활용하여 관광수지를 측정할 수 있다(<http://www.unwto.org/index.php>).

2. 관광사업 등록 및 지정 현황

운송, 숙박, 음식, 오락 휴양 등의 서비스를 제공하거나 기타 관광에 부수되는 시설을 갖춘 사업등록 수, 이용인원, 수입액 등을 나타내는 지표이다. 특히 관광사업의 종류에 따라 관광숙박업, 여행업, 관광객 이용시설업, 유원시설업, 관광편의 시설업, 국제회의업, 카지노업 등으로 구분될 수 있으며, 이러한 시설의 구비정도에 따라 연성국력을 측정할 수 있다.

3. 관광지 방문객 현황

관광지 방문객 통계는 전국의 주요관광지(유·무료)를 방문하는 내·외국인 방문객을 집계하는 것으로 그 지역의 자연경관 및 친절성 등의 우수성을 파악할 수 있는 지표로 사용될 수 있다. 관광지별 관광객 규모와 관광지별 관광객 변동상황 및 관광객 예측 등은 실제 지역의 영향력을 측정할 수 있는 지표가 될 것이다.

특히 주5일제의 확산과 여가 욕구의 증대로 주요 관광지 방문객수가 지속적으로 증가하는 추세임으로 점차 고급화, 다양화 세분화되어가는 관광객의 욕구에 부응하기

위해 지역 특성을 살린 차별화된 관광자원 개발이 증가 추세에 있다.

4. 국민여행 총량

국민여행 총량은 원칙적으로 자국민들의 여행 총량을 계산하는 것이며, 여행관련 경제적 효과 추계를 위해 조사모집단을 만15세 이상의 국민들로 계산하는 것이 옳을 것으로 보인다. 이러한 국민여행의 총량에는 국내여행 참가자 수, 국내여행 참가 횟수, 국내여행 총비용, 국내여행이동 총량 등을 통해 검증할 수 있다. 이러한 데이터의 국제적 비교를 위해서는 각국 관광청의 자료를 확보해 활용해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 일본의 경우 사단법인 일본관광협회 자료, 호주의 경우 호주관광청의 자료를 활용할 수 있다.

5. 국제회의 개최 현황

이는 국제회의 산업의 육성 정도를 가늠해 보는 지수로 사용되며, 세계국제회의 가운데 자국의 국제회의 유치 정도를 파악하는데 유용한 지표가 될 것이다. 이러한 국제회의는 주로 국제기구가 주최하거나 후원하는 회의로서 국내 단체 및 국제기구의 국내지부가 주최하는 회의 가운데 다음의 조건을 만족하는 회의를 일컫는다. ①전체 참가자 수가 300명 이상 ②참가자 중 외국인이 40% 이상 ③참가국 수 5개국 이상 ④회의기간이 3일 이상 등의 조건을 구비하는 것을 기준으로 하며, 이러한 국제회의 개최 현황은 주로 UIA 통계를 기준으로 하며, 국제협회연합 <UIA 보고서>를 통해 자료를 구할 수 있다.

국제회의 개최 현황은 자국 영향력의 확대와 연계될 수 있도록 세계적인 국제회의센터로의 부상 및 지역적 역할과 지도력을 보여주는 수치로 파악될 수 있다.

6. 외래관광객 수

외국인의 방문객 수 파악은 한국의 경우는 법무부 출입국사무소의 입국통계를 기초로 산출되며 관광산업성장의 핵심지표 중의 하나로 볼 수 있다. 이것은 관광산업의 성장률을 보여주는 지표로서 외래관광객 유치 활성화를 위한 정책수립의 기초자료가 될 뿐만 아니라 한국의 관광브랜드를 중심으로 시장별 통합 관광마케팅 능력을 입증하는 자료로 볼 수 있다.

그리고 본 데이터는 한국관광공사의 월별 외래객 입국자 수와 세계관광기구(WTO)의 국가별 집계자료를 기준으로 활용하면 세계적 순위를 측정 가능하다.

7. 내국인 출국자

내국인의 해외 관광여행 정도를 보여주는 지표로서 국민생활 수준의 향상을 기할 수 있는 척도로 활용되며 동시에 관광수지 적자의 원인을 파악하는 기초자료로 활용된다.

최근 내국인의 해외여행의 증가 원인은 경제발전과 원화가치의 증대, 국민여가의 증가, 자기계발욕구의 증대 등이 원인이 되고 있다. 국제적으로 비교해 볼 때 전 세계 내국인 송출 1위 국가는 독일, 2위 국가는 영국, 3위는 미국이며, 아시아 국가 중 중국은 7위, 일본은 14위 수준으로 평가받고 있다. 그리고 우리나라는 세계 18위 수준에 도달해 있으며, 새로운 문화와 문화 개방적 측면에서 볼 때 이러한 수치 또한 연성국력을 측정할 수 있는 기준이 될 수 있다.

내국인의 해외 출국자 수는 법무부의 내국인 출국통계를 기준으로 산출이 가능하며 본 데이터는 세계관광기구(WTO)의 국가별 통계기준을 활용할 수 있다.

V. 문화미디어지표

정보기술의 발달과 더불어 문화미디어, 문화콘텐츠가 활성화되고 있다. 이에 따라 각국은 다양한 방식으로 자국의 우수한 문화를 알리는데 최선을 다하고 있다. 따라서 문화예술 분야에서의 연성국력을 측정하기 위한 문화미디어에 대한 지표는 광고 현황 즉, 매체별 광고비 현황과 방송전문인력 배출 현황, 방송프로그램 수출입 현황, 출판 현황 및 정기간행물의 등록 현황 등을 통해 문화미디어의 수준과 역량을 측정할 수 있을 것이다.

1. 광고 현황: 매체별 광고비 현황

광고 현황은 각 광고 매체별로 해당 매체에 집행된 광고비를 집계한 금액으로 국내전체 광고시장 규모를 파악할 수 있는 지표이다. 특히 경제적으로 광고비는 실물경기의 흐름에 선행하여 나타나는 특성을 갖고 있으며, 매체환경 변화에 따른 뉴미디어(CATV, 위성방송)와 온라인(인터넷, PC통신)의 광고비 흐름도 파악할 수 있다. 또한 매체별 광고비는 해당 매체의 재원 역할을 함으로써 매체산업의 균형적 발전의 동향을 파악하는데 활용할 수 있으며, 문화미디어의 영향력을 측정할 수 있는 변수로 여겨진다.

이 데이터는 한국의 경우 문화체육관광부나 한국방송광고공사의 <광고산업통계>를 통해 데이터를 구축할 수 있다. 그리고 각국 통계자료는 Zenithoptimedia “Advertising Expenditure Forecasts”를 통해 수집할 수 있다.

2. 방송영상 전문인력 배출

방송영상 전문인력 배출 추이는 사설교육기관 등 민간에서 수행하기 어려운 방송

영상산업분야의 전문인력 양성을 위해 (재)한국방송영상산업진흥원과 독립제작사협회 등 공공기관에서 재교육을 통해 양성하는 전문인력 배출을 의미한다. 최근 디지털 전환과 뉴미디어 도입에 따른 영상산업계에서 요구하는 인력양성 수요에 부응하는 산업인력을 양성하고 있으며, 이러한 인력양성 또한 문화와 방송의 힘을 보여줄 수 있는 가장 큰 인프라로 여겨진다.

특히 세계방송영상시장은 2007년에서 2012년까지 평균 6.8% 성장할 것으로 예상되고 세계방송영상시장 규모는 2009년 492,070백만 불에 달할 것으로 전망된다. 또한 한국방송시장 규모는 2007년 10,230백만 불에서 2009년 15,513백만 불 규모로 확대 예상됨으로서 방송영상 전문인력 배출규모는 지속적으로 확대될 것이다.

3. 방송프로그램 수출입 현황

방송프로그램 수출입 현황은 연간 지상파방송사, 케이블TV, 독립제작사의 방송프로그램의 총수출입금액과 무역수지 현황을 알려주는 지표이다. 이 지표는 나라별, 장르별, 매체별 등의 항목들의 통계작성을 통해 각 매체별 지원정책 수립 및 국가별 수출입 현황을 통한 국가별 차별화된 지원정책을 수립하는데 쓰인다. 특히 한국의 방송영상물이 해외 판매에 지속적인 성장세가 나타나고 있으며, 특히 한류열풍으로 인한 드라마의 수출이 두드러지고 있다. 예를 들어, ‘겨울연가, 대장금’ 등의 한류열풍은 세계적으로 한국을 알리는데 큰 역할을 하고 있다는 점에서 중요한 지표가 될 것이다. 이 지표는 문화체육관광부의 <방송산업 실태조사 보고서>에서 활용할 수 있다. 또는 한국 ‘콘텐츠 진흥원’에서 자료를 구할 수 있다.

4. 출판 현황

출판 현황은 출판물의 산업실태를 가장 종합적으로 나타낼 수 있는 핵심적 통계를 선정, 조사하는 것으로, 문화산업 전체에서 출판시장의 규모와 중요성을 알려준다.

특히 1998년도부터 2004년도까지 장기적인 침체 상태에 있었던 국내 출판시장은 2005년 프랑크푸르크 국제도서전 주빈국 행사의 영향으로 다소 회복세를 보이고 있으며, 2006년도 국내 출판시장의 규모는 2004년에 비해 798억 원이 증가하였다. 또한 이러한 출판물의 해외수출은 언어권 장벽으로 2002년 이후 저조하였으나 한류 등의 영향으로 2004년부터 증가세로 나타나고 있다. 따라서 ‘언어외교’라는 측면에서 볼 때 출판 현황과 수출과 수입의 현황은 중요한 문화적 가치를 측정할 수 있는 지표가 될 것이다. 이러한 데이터는 문화체육관광부와 출판인쇄산업과에서 담당하며, 수출입통계는 관세청의 품목별 수출입통계자료를 활용할 수 있다.

5. 정기간행물 등록 현황

정기간행물 등록 현황은 “신문의 자유와 기능보장에 관한 법률”에 따라 문화부 및 16개 시도에 등록된 정기간행물 현황을 나타내는 지표이다. 여기서 정기간행물이란 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문, 잡지, 기타 간행물을 의미하며, 2005년 7월 28일자로 시행된 신문법에는 인터넷신문도 등록대상에 포함시켰다. 정기간행물의 등록 현황 자료는 국민의 정보 격차 해소와 알 권리 신장 등을 위한 언론정책 입안의 기초자료로 활용되고 있다. 특히 미디어 환경의 변화에 따라 뉴미디어인 인터넷신문의 등록 건수가 증가하고 있으며, 이러한 여론을 이끌어낼 수 있는 가장 빠른 매체라는 점에서 그 영향력이 크다고 할 수 있다. 따라서 민주주의의 확산과 세계적 정보공유라는 측면에서 볼 때 이러한 정기간행물의 등록 현황은 또 다른 국력을 측정할 수 있는 지표가 될 수 있을 것이다.

이 지표는 문화체육관광부의 <정기간행물 현황 등록 일람표>의 자료를 활용할 수 있다.

VI. 문화예술인프라지표

문화와 예술 발전을 도모하고 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 문화예술의 인프라 구축이 중요하다. 따라서 국내의 문화예술 인프라에서 가장 중요한 것은 그 나라의 역사와 문화를 알려줄 수 있는 박물관 및 미술관 현황, 공공도서관수, 등록공연장 및 문예회관, 생활체육 시설 현황 및 국가지정문화재 현황, 세계문화유산 현황 및 문화재 국외전시 반출허가 현황, 한류열풍과 관련된 영화 드라마 촬영지 효과 등으로 이러한 자료를 살펴보는 것은 문화예술인프라 파악에 중요한 의미가 있다. 특히 한류열풍과 더불어 풍부한 전통문화와 한국의 이미지를 알릴 수 있는 문화예술 인프라는 중요한 문화측면에서의 연성국력의 지표가 될 것이다.

1. 등록박물관/ 미술관 현황의 1관당 인구수

전국 국공립박물관 및 대학박물관 현황으로 1관당 인구수는 총 인구대비 1관당 이용할 수 있는 인구를 산출하여 작성한다. 따라서 OECD국가별 통계치와 비교하여 볼 수 있을 것이다. 박물관의 경우 96년부터 국가균형발전의 일환으로 문화기반 시설 확충을 위한 지방자치단체의 공립박물관 건립사업을 지원하고 있으며, 미술관의 경우에도 국가에서 30%의 국고지원금을 보조하여 최근 8년간 2배 이상 증가하고 있다.

자국의 역사와 문화를 알릴 수 있는 가장 중요한 인프라임에도 불구하고 우리나라는 OECD국가별 비교에서는 아직도 많이 낙후되어 있는 실정이다. 이 자료는 문화체육관광부의 박물관/미술관 운영실태조사표를 통해 확인할 수 있다. 또한 이러한 데이터는 각국의 도서관협회 등에서 확인 가능하며, 예를 들어 미국은 NCNIS, 일본의 경우는 도서관협회를 통해 자료수집이 가능하다.

2. 공공도서관 수

공공도서관은 공중의 정보이용, 문화활동, 독서활동 및 평생교육을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립한 도서관 및 공중에 개방할 목적으로 민간기관 및 단체가 설립한 도서관을 의미한다. 특히 공공도서관은 지식정보 인프라구축의 중요성이 증가하고 있으며, 지역주민의 문화복지에 대한 관심증가 등을 고려할 때 연성국력 측정의 중요한 지표로 볼 수 있다. 예를 들어 2007년 12월 기준으로 1도서관당 인구수가 우리나라의 경우 81.168명인데 반해 정보서비스가 우수한 스페인의 경우 8.040명으로 우리나라의 10분의 1보다도 적은 인구를 서비스 대상으로 하고 있다는 점에서 우리나라의 도서관 인프라는 매우 열악한 실정이다. 따라서 공공도서관 수를 비롯하여, 1관당 인구수, 1석당 인구수, 1인당 책 수, 자료 수 및 사서자격증 보유수 등의 다양한 지표를 통해 연성국력을 측정할 수 있다.

3. 등록공연장/문예회관 현황

등록공연장/문예회관의 현황은 국내 공연예술 인프라의 역사적 발전 및 현황을 제시해 줄 수 있는 지표이다. 특히, 주 40시간 근무와 주 5일 근무제의 확대로 여가시간이 증가하고, 국민의 문화에 대한 수요가 많아짐에 따라 문화시설의 확대가 절실하다. 따라서 이러한 문화시설을 통한 문화 향유권 신장과 문화예술인의 창작활동 공간의 확대는 지역의 살아 숨 쉬는 문화공간을 확보하고 세계적으로 한국의 아름다운 문화를 알릴 수 있는 인프라를 확보한다는 점에서 중요하다.

4. 생활체육 현황

최근 노인인구의 증가로 인한 의료비 증가, 가족 부양금의 증가로 인하여 많은 사회문제가 대두되고 있다. 이러한 시점에서 ‘건강’한 노후는 국가의 경제적 부담과 가계

의 경제적 부담을 덜어줌으로써 부차적으로 국가경제적 이익을 초래할 수 있다. 따라서 이러한 국민들의 건강을 유지하도록 도와 줄 수 있는 공공체육시설의 현황, 생활체육의 참여 현황, 체육지도자 양성 현황, 스포츠산업의 전문인력 현황 등은 연성국력을 측정할 수 있는 또 하나의 지표가 될 수 있다. 최근 스포츠 산업의 육성에 따라 수영에 있어 박태환, 피겨스케이트의 김연아 등으로 인한 경제적 과급효과는 매우 높다는 점에서 이러한 생활체육의 현황 또한 연성국력을 측정할 수 있는 중요한 지표가 될 수 있을 것이다.

5. 국가지정문화재 현황, 세계문화유산 현황 및 문화재 국외전시 반출허가 현황

한국의 역사와 문화가치를 알려줄 수 있는 가장 중요한 것이 문화재이다. 따라서 국가지정문화재의 현황과 세계문화유산의 현황 등은 그 국가의 역사와 가치를 알려줄 수 있는 지표가 될 것이다. 특히 이와 관련하여 문화재 발굴 현황, 문화재 수리 기술자 현황, 궁궐원 관람객수 및 문화재의 국외전시 및 반출허가 현황을 통해 자국의 힘을 확인할 수 있다.

6. 한류열풍과 관련된 영화·드라마 촬영지 효과

겨울연가와 대장금 등 한류 드라마의 탄탄한 스토리와 뛰어난 연기력을 바탕으로 하여 외국 관광객의 많은 관심과 지지를 받고 있는 한류드라마 촬영지의 경제적 효과 및 홍보 효과를 분석하는 것은 연성국력 파악에 중요한 의미를 지닐 것이다. 그 예로 겨울연가의 촬영지로 유명한 남이섬을 들 수 있다.

VII. 문화산업지표

문화산업은 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고 등 국내 및 해외 문화산업력을 알려주는 가장 중요한 지표 중 하나가 될 것이다. 이것은 인간의 문화와 삶의 질에 대한 평가와도 연관된다고 볼 수 있다.

장기적 관점에서 문화산업은 급속도로 진행되는 방송, 통신 융합의 변화로 융합미디어 플랫폼 기반의 서비스 및 마케팅 전략의 변화가 가속화될 것이며, 세계 각국은 해외 콘텐츠에 대한 쿼터제 등 직간접적인 무역장벽을 통해 자국 콘텐츠의 보호와 해외 콘텐츠에 대한 견제가 심화될 것이다. 또한 문화산업을 리드할 수 있는 창의적 지식 인력의 확보는 국가 및 기업의 경쟁력을 강화하고 지식기반시대의 국가경쟁력을 높이는 중요한 요인이 될 것이다. 따라서 문화산업지표는 문화산업매출액, 주요 영화산업국의 자국영화점유율 현황, 공연/전시 회수, 문화예술교육프로그램 보급/참여자 수, 무대전문인력 배출 현황 그리고 독서인구 수를 통해 확인, 측정할 수 있다.

1. 문화산업매출액

문화산업매출액은 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고 등 국내 문화산업 10개 분야별 총 매출액, 수출액, 고용 현황을 나타내는 것이다.

문화산업의 매출규모는 문화산업 성장척도로 활용 가능하며, 수출액수치는 문화 콘텐츠의 해외 진출성장 척도로 활용가능하다. 따라서 수출액이 클수록 해외진출이 활발하다고 볼 수 있다. 또한 각 문화산업별 고용 현황을 통해 문화산업 종사자의 증감추이, 1인당 매출액, 등 산업별 연도별 비교가능하다. 본 지표에서 사용되는 문화산업매출은 문화산업 영위 사업체가 1년 동안 영업활동으로 획득한 수입금액으로, 창작 및 제작, 제작지원, 단순복제, 유통/배급 그리고 기타매출을 포함한다. 이 데이터는 한국의 경우 문화체육관광부의 문화산업정책과에서 자료를 구축하고 있으며, <문화산

업통계)라는 자료집에서 구할 수 있다.

2. 주요 영화산업국가의 자국영화점유율 현황

자국영화점유율은 해당 국가의 영화산업에 있어 제작 역량을 파악하는 주요한 지표이다. 왜냐하면 자국영화점유율은 상품이자 문화로서 영화가 자국 소비자에게 어느 정도 호응을 얻고 있는지를 가늠할 수 있기 때문이다. 따라서 자국영화 관객점유율 수치는 향후 자국 영화산업의 발전가능성을 나타내는 수치로 활용될 수 있으며, 자국영화점유율이 높다는 것은 상대적으로 외국영화에 비해 자국영화의 소비비율이 높음을 시사한다.

이 자료는 문화체육관광부의 세계영화시장 규모 및 한국영화 해외진출영화 현황 연구(영화진흥회)를 통해 구할 수 있다. 구체적으로는 1년간 제작되어 수출되는 영화 편수 등을 통해 문화적 연성국력을 측정할 수 있다. 그리고 이러한 데이터는 세계 각국의 영화위원회의 자료를 통해 수집가능하다.

3. 공연/전시 횟수

전문 예술인의 공연 및 전시 횟수를 측정하는 지표로 각종 문화예술 관련 자료의 변화추이를 가늠해 볼 수 있다. 특히 다양한 문화콘텐츠 개발이라는 측면과 다양한 볼거리 제공이라는 측면에서 볼 때 중요한 문화산업력을 측정할 수 있는 지표가 될 수 있다. 이 자료는 한국의 경우 문화관광부의 『문화백서』나 관련 기관 자료를 통해 확인할 수 있다.

4. 문화예술교육프로그램 보급/참여자 수

문화예술교육프로그램 보급 건수 및 참여자 수는 문화예술교육정책의 정착 및 확

산 정도를 가늠하는 지표이다. 여기서 문화예술교육프로그램이란 지식정보화 사회가 요구하는 덕목인 창의력과 유연한 사고를 키워주기 위한 문화예술전반에 걸친 프로그램을 뜻한다.

5. 무대전문인력 배출 현황

무대전문인 자격증은 무대예술분야의 전문성을 강화하고 무대예술 종사자의 사기양양 및 자긍심을 고취시켜 우수인력을 안정적으로 공급하기 위해 도입되었다. 따라서 이러한 제도를 통해 무대예술 분야별 전문인 현황을 파악할 수 있으며, 문화전문 예술인의 양성이라는 측면에서 맨 파워를 측정할 수 있는 중요한 지표이다. 이러한 데이터는 문화체육관광부 공연예술과를 통해 국내자료를 수집할 수 있다.

6. 독서인구

15세 이상 인구의 1년간 독서여부, 독서분량 및 분야별 독서분량을 파악함으로써 문화적 지적수준을 파악할 수 있을 것이다. 또한 수년간 출판된 도서수를 파악함으로써 독서에 대한 기본 인프라도 확인할 수 있다. 따라서 본 데이터는 통계청의 사회복지통계과의 <사회통계조사>를 통해 확보할 수 있다. 이러한 자료는 각국의 통계청자료를 통해 확보가능하다. 예를 들어 미국의 경우는 미국연방예술기금(National Endowment for the Arts)에서 발표한 자료를 통해 확인 가능하다.

<표 2> 우리나라가 지향해야 할 전략지표

| 범주 | | 현실 반영 지표 | 목표 지향 지표 |
|----------|----------|---|----------|
| 문화 개방성지표 | 개방적 민족문화 | <ul style="list-style-type: none"> • 72개국 글로벌화조사 • 국제통화와 여행객 18개 자료 • 설문조사 | |

| | | | |
|----------------------|-------------------|--|--|
| | 국가인지도 | <ul style="list-style-type: none"> · 해외여행자의 출입국 현황 · 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> · 국제회의 개최 현황 · 국제문화행사 개최 |
| | 인구 백 명당 인터넷 사용인구 | <ul style="list-style-type: none"> · 이메일 개수 · 인터넷 웹사이트 호스트 수 | <ul style="list-style-type: none"> · 인구 백 명당 인터넷 사용인구 · 인터넷 속도 |
| | 인구 백 명당 PC 보급률 | <ul style="list-style-type: none"> · 인구 백 명당 PC 보급률 | |
| | 매스컴의 발달 | <ul style="list-style-type: none"> · 동아시아 유선방송/ 케이블 가입 | <ul style="list-style-type: none"> · 위성방송 현황 |
| | 다문화가정과 외국인 체류자 | <ul style="list-style-type: none"> · 외국인 체류 현황 · 국민의식 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> · 국제결혼 현황/다문화가정 현황 |
| 문화수준 및 삶의 질지표 | 교양/오락 문화생활비 지출비용 | <ul style="list-style-type: none"> · 드라마관광 | <ul style="list-style-type: none"> · 스타와 관련 캐릭터상품 구매비용 |
| | 국내외 여행비 지출비용 | <ul style="list-style-type: none"> · 국내외 여행비 지출비용 | |
| | 외식비/의류비 | <ul style="list-style-type: none"> · 음식, 패션, 주얼리, 액세서리 등의 콘텐츠 비용 | <ul style="list-style-type: none"> · 유럽의 한국음식 선호도 평가 |
| | 의료비/보건비지출 추이 | <ul style="list-style-type: none"> · 의료비 · 의료관광 | <ul style="list-style-type: none"> · 보건복지비 지출비용 |
| | 국민선호여가 | <ul style="list-style-type: none"> · 여가프로그램 · 국민의 선호여가 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> · 다양한 문화프로그램 · 여행관련프로그램 |
| 관광산업 활성화지표 | 관광수지 | <ul style="list-style-type: none"> · 관광수지 | |
| | 관광사업 등록 및 지정 현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 여행업 · 관광사업 이용인원 및 수입액 | <ul style="list-style-type: none"> · 관광숙박업(관광객이용시설, 유원시설 등) |
| | 관광지 방문객 현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 관광지별 관광객 규모 · 내/외국인 관광객 현황 | |
| | 국민여행 총량 | <ul style="list-style-type: none"> · 국내외 여행 참가자 수 · 국내외 여행 참가 횟수 · 국내외 여행 총비용 | |
| | 국제회의 개최 현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 국제회의 개최 현황 | |
| | 외래관광객 수 내국인 출국자 | <ul style="list-style-type: none"> · 외래관광객 수 · 내국인 출국자 | |
| 문화 미디어지표 | 광고 현황/ 매체별 광고비 현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 뉴미디어/ 온라인 광고비 | <ul style="list-style-type: none"> · 매체별 광고비 현황 |
| | 방송영상전문 인력 배출 | <ul style="list-style-type: none"> · 방송영상전문 인력 배출 규모 | |
| | 방송프로그램 수출입 현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 케이블 TV 프로그램 수출입금액 | <ul style="list-style-type: none"> · 지상파방송사 프로그램 수출입금액 |

| | | | |
|---------------|----------------------------|---|-------------------------------------|
| | 출판 현황 | · 문화산업 전체의 출판 현황 | |
| | 정기간행물 등록 현황 | · 정기간행물 등록 현황 · 인터넷신문의 등록건수 | |
| 문화예술 인프라지표 | 등록박물관/ 미술관 현황 | · 국립박물관 등록/1인당 인구수 · 미술관 등록/1인당 인구수 | |
| | 공공도서관수 | · 1관당 인구수 · 1석당 인구수 | · 1인당 도서수 · 도서자료 수 및 사서자격증보유수 |
| | 등록공연장/ 문예회관 현황 | · 등록공연장/문예회관 현황 | |
| | 생활체육 현황 | · 공공체육시설 현황 · 생활체육참여 현황 | · 체육지도사 양성 현황 · 스포츠산업의 전문인력 현황 |
| | 국가지정 문화재 현황 | · 국가지정 문화재 현황 · 문화재 국외전시 반출허가 현황 | · 세계문화유산 현황 |
| | 한류열풍/ 드라마 촬영지 효과 | · 한류 드라마 홍보효과 | · 한류드라마 촬영지의 경제적 효과 |
| 문화산업 지표 | 문화산업 매출액 | · 문화산업별 고용 현황 · 1인당 문화산업 매출액 | |
| | 주요영화산업 현황 | · 세계영화시장 규모 · 1년간 제작/수출되는 영화편수 | · 해외진출영화 현황 |
| | 공연/전시 횟수 | · 전문예술인의 공연 및 전시 횟수 | |
| | 문화예술교육 프로그램보급/참여 자 수 | · 문화예술교육프로그램 보급건수 · 문화예술교육프로그램 참여자 수 | |
| | 무대전문인력 배출 현황 | · 무대전문인자격증 | · 무대예술전문가 현황 |
| | 독서인구 | · 1년간 독서여부 | · 1년간 인구의 독서분량 |

〈표 2〉는 우리나라가 연성국력이 뛰어난 선진국으로 도약하기 위해서 전략적으로 추진할 필요가 있는 분야를 망라하였다. 물론 〈표 1〉과 다소 비슷한 점이 있을 수 있으나, 〈표 1〉은 연성국력을 기늩해 볼 수 있는 모든 지표라면 〈표 2〉는 한국이 타국에 비해 우수한 능력을 보유하고 있어 선진국으로 나아가는 데 보다 용이한 지표들이다.

VIII. 맺는 말

기존의 국가발전 전략은 주로 경성국력위주로 강조되었으나, 미국의 이라크전 장기화에서 나타나듯이 이에 한계가 있다. 조지프 나이가 언급한 바와 같이, 미국은 다른 국가들과 협상하고 노력하는 연성국력적 측면을 무시하였으며 전쟁 승리를 군사력에만 집중함으로써 실패하고 있다. 또한 경성국력을 이용하여 전쟁에 승리한다고 하더라도 종전 후 원활한 거버넌스는 노골적인 경성국력보다는 덜 과시적이고 의식보다는 무의식적인 연성국력을 행사함으로써 가능하다. 요즘 세계는 선진국과 후진국을 막론하고 컴퓨터, 인터넷, 통신 등 첨단 과학기술과 이와 연결된 음악, 예술, 관광 등 문화적인 요소에 쉽게 노출되어 있고 영향력도 크다.

본 장은 연성국력의 문화예술적 측면을 문화개방성지표, 문화수준 및 삶의 질지표, 관광산업활성화지표, 문화미디어지표, 문화예술인프라지표, 문화산업지표라는 6개 지표로 구분하여 살펴보았다. 먼저 문화개방성지표는 특정 국가가 타국의 문화에 대해 얼마나 개방적이며, 자국문화는 또 얼마나 매력적인가를 나타낸다. 두 번째 문화수준 및 삶의 질지표는 경제수준이 높아질수록 문화수준이 높아지고, 문화예술에 대한 시간과 비용투자가 늘어날 것이기 때문에 이에 따른 문화예술적인 수준과 역량을 점검하였다. 셋째, 관광산업활성화지표는 관광산업과 서비스 산업이 발전하게 되면 국가 경쟁력과 국가 자립능력이 강화될 것이라는 측면을 강조하였다. 넷째, 정보기술이 발달하면서 문화미디어와 문화콘텐츠가 활성화되는데, 문화미디어지표는 자기 나라의 우수한 문화를 선전하고 전파하는 측면을 조사하였다. 다섯째, 문화예술인프라지표는 문화와 예술 발전의 토대가 되는 인프라 구축 현황을 조사하였다. 마지막으로 문화산업지표는 인간 문화와 삶의 질을 대변해주는 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고 등 국내외 문화산업력을 측정하는 지표이다.

각각의 지표들(index)은 다양한 하부 인디케이터(indicator)들로 구성되어 있다. 본

장에 제시되어 있는 수십 개의 인터케이터들을 모두 조사하는 것은 상당한 시간과 노력이 소요될 수 있다. 일부 인터케이터들은 정부자료나 인터넷 등을 통해 쉽게 조사가 가능할 수 있고 일부는 현재 기술력이나 여건으로 매우 어려울 수도 있을 것이다. 여기서는 문화예술 측면에서의 연성국력을 측정하는 하나의 큰 그림을 제시하는 정도이며 본격적인 연구는 또 다른 플랜에 따라 보다 많은 예산, 시간을 동원하여 추진되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 학계에 이런 연구보고가 없었던 점과 한국이 10대강국으로 도약하려는 위세를 감안하면 충분히 가치있는 작업으로 판단된다.

참고문헌

- 고정민. 2005. “한류지속화를 위한 방안.” 삼성경제연구소. 11월 Issue Paper, 제682호.
- 김득갑. 2008. “국가경쟁력지수의 虛와 實.” 삼성경제연구소. 『CEO Information』, 제682호 (11월 26일).
- 김선빈. 2006. “국가경쟁력의 원천: 건강한 정책지식 생태계.” 『CEO Information』, 제576호 (11월).
- 김성해. 2007. “국제공론장과 민주적 정보질서: 미국헤게모니 관점에서 본 ‘신국제정보질서’ 운동의 이론적 한계와 대안 모색.” 『한국언론학회』, 51권 2호 (4월).
- 김윤태. 2003. 정보시대의 정치와 문화 소프트파워 시대. 서울: 새로운 사람들.
- 대통령자문정책기획위원회. 2006. “국가경쟁력과 사회통합을 위한 사회지표 연구.” 2006년 정책기획 과제.
- 문화관광부. 2005. “전국문화기반시설총람.”
- 산업경제정보. 2008. “세계 10대 국가경쟁력 강국과 우리나라의 경쟁력 비교분석.” 제401호 (2008-27).
- 삼성경제연구소. 1996. “1996년 IMD의 국가경쟁력 평가.” 『CEO Information』, 제41호(6월).
- _____. 2001. “국가경쟁력의 현실과 정책방안.” (11월).
- 에이미추아, 이순희 역. 2008. 『제국의 미래』. 비아북.
- 왕윤중·신동화·이형근. 1999. “WEF 국가경쟁력 보고서 분석.” 『KIEF 대외경제정책연구원』, 자료논문 99-17.
- 우천식. 2003. “국가경쟁력 국제비교와 한국: IMD와 WEF의 평가를 중심으로.” 한국의 국가경쟁력 이대로 괜찮은가? 심포지엄 (6월).
- 윤재식. 2009. “2008년 방송프로그램 수출입현황.” 『KBI 포커스』, 09-01(통권63호).
- 이 근. 2004. “국제정치에 있어서 말, 상징의 연성권력이론: 이론화를 위한 지표.” 『국제지역연구』, 13권 1호 (봄).
- 이 근. 2007. “한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트파워 통상 전략.” 대외경제정책연구원. 지역연구시리즈, 07-02.
- Mead, Walter Russell. 2004. “America’s Sticky Power.” *Foreign Policy*, 141, pp. 46-53.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books Inc.
- Nye, Joseph S. Jr. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs.
- Porter, Michael E. and Klaus Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Vanhanen, Tatu. 2000. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37.2, pp. 251-265.

연성국력의 구성요소로서 ‘국제기여외교’에 대한 측정방안

- I. 들어가는 말
- II. 연성국력의 요소로서 ‘국제기여외교’: 필요성과 주요국 사례
 1. 국제기여외교의 중요성: 외교환경의 변화
 2. 연성국력으로서의 국제기여외교: ‘평화창출국가 이미지와 한국’
 3. 주요국 사례로 본 국제기여외교의 유형
 - 1) 미 국: ‘제국지향형(型)’ 국제기여외교
 - 2) 캐나다: ‘증견국형(型)’ 국제기여외교
 - 3) 일 본: ‘ODA형(型)’ 국제기여외교
 - 4) 영 국: ‘복합형(型)’ 국제기여외교
- III. ‘국제기여외교’ 실천을 위한 주요 원칙
 1. 한국의 국가정체성과 국가이익
 2. 국제기여외교 측정과 관련한 주요 원칙과 고려사항
 - 1) 국가정체성 및 국가이익으로의 연결
 - 2) 기여외교 관련 제도적 장치 마련
 - 3) 장기적인 국가비전 및 계획 수립
 - 4) 다양한 국제기여외교 수단 사이의 연계성 고려
 - 5) 국제사회에 존경받는 자기 실천적 모습 견지
 - 6) 민간부문의 적극적인 참여 유도과 주체성
- IV. 한국의 ‘국제기여외교’ 측정: 범위와 내용
 1. 국제기여외교 측정을 위한 영역과 범위
 2. 각 영역별 국제기여외교 측정 요소
- V. 맺는 말

I. 들어가는 말

세계화 시대 이후 국제기여에 얼마나 적극적으로 참여하는가의 문제는 선진국의 상징적인 조건으로 알려져 있다. 기본적으로 국제기여에 적극적인 국가는 선진국 수준의 경제력을 갖추어야함은 물론 국내외적 차원에서 국제기여를 실천하기에 합당한 수준의 제도적 완결성을 전제로 하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 의도하건 의도하지 않았건 '기여외교', '유·무상 원조', '국제구호활동' 등으로 통칭되는 국제기여외교는 국제사회에서 일종의 '선진국 클럽(club)'과 같은 상징성을 부여받게 된 것이다. 특히 한국의 경우 현대정부 수립 이후 최빈국의 지위에서 불과 수십 년 만에 자랑스러운 정치 민주화와 괄목할만한 경제성장을 이룩하였다. 한국의 정치발전과 경제성장의 과정에는 과거 미국을 포함한 선진국의 국제원조가 의미 있는 밑거름이 되었다는 생각, 그리고 비서구국가로서는 드물게 세계 최고 선진국을 지향하고 있다는 자부심 등이 작용하여 우리도 국제기여외교에 적극적으로 참여해야 한다는 의식이 급속히 확산되어 온 것으로 판단된다.

21세기 이후 국제외교환경이 근본적인 변화를 경험하면서 국제기여를 통한 국제사회에서의 국가 이미지 개선 및 장기적인 국가이익 실현의 관심이 고조되고 있으며, 여기에 부합하여 우리 정부도 국제기여외교에 적극적으로 동참하기 위한 선언적인 조치들을 내놓고 있다. 대표적으로 현 이명박 정부는 집권 기간 중 실천할 핵심 국정과제인 "100대 과제" 중에서 외교 분야와 관련한 전략적 목표를 '성숙한 세계국가'(전략과제 81~100)로 설정하여 국제사회에 대한 책임감 제고와 이에 걸맞는 기여외교 전략 개발을 중시하고 있다.¹⁾ 또한 우리 정부는 2010년 OECD 산하 '개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)' 가입을 목전에 두고 있으며, 이와 관련하여 2015년까지 GNI(국민총수입) 대비 ODA 규모를 0.25%까지 늘리겠다는 계획을

1) <http://www.president.go.kr/kr/policy/data/100policy.pdf> (검색일: 2009.8.10).

세워놓고 있는 실정이다.²⁾

하지만 안타깝게도 국제기여외교와 관련한 정부 차원의 거시적인 ‘정책방향성 설정’ 및 ‘정책수립’이 아직까지 이뤄지지 않고 있는 상황이다. 구체적으로 국제기여외교의 성공적인 추진을 위한 핵심사항인 ‘ODA현장 및 관련법 제정’, ‘PKO현장 및 관련법 제정’, ‘국제기여 관련 정부 운영기관 정비’, ‘시민사회참여 지원법 제정’ 등의 과제들이 이뤄지지 못하고 있는 현실이다. 이러한 현실에는 여러 가지 원인이 있는 것으로 판단된다. 우선은 아직 우리나라의 경우 국제기여외교에 대한 역사의 일천함에서 오는 제도적 준비의 부족을 들 수 있을 것이다. 탈냉전기 외교환경에 접어든지 이미 20여년이 흘렀지만 한반도 안보의 특수성, 강대국 중심적인 외교관계 등의 원인으로 인해 국제기여외교와 관련한 제도적 완결성을 추진할 외교적 여력이 없었다고 볼 수 있다. 이와 함께 아직도 상당수의 전통적 의미의 외교전문가들에게 국제기여외교는 ‘상징적인 필요성’으로만 다가올 뿐 외교전략적 차원에서 구체적인 고민이 이뤄지지 못하고 있는 실정이다.³⁾ 여기에는 국제기여외교의 특성상 가시적인 국가이익을 고려한 외교전략적 접근 자체가 무의미하다는 설명, 그리고 그럼에도 불구하고 국가의 모든 대외관계 행위는 어떤 형태로든 국가의 이익으로 귀결되기 때문에 국가이익적 고민이 시급하다는 설명 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.⁴⁾

이러한 배경에서 향후 장기적인 관점에서 ‘국제기여외교’를 성공적으로 실현하기 위해 국가 차원의 기여외교 현황을 점검하고 지속적으로 관리하는 것은 긴요한 국가과제가 아닐 수 없다. 따라서 본 연구는 한국 국제기여외교의 성공적인 실천 및 운영을 위해 어떠한 분야와 세부 항목을 지속적으로 측정하고 관리해나가야 하는가를 분석하

2) 주동주, 국제개발과 국제원조(2008), pp. 84-88.

3) 외교분야의 정부산하연구소이거나 정부산하연구소적인 성격을 가지는 IFANS, 세종연구소 등에서 발간되는 자료를 제외하고는 기존의 외교전문 학술지에서 ‘ODA외교’ 분야를 주요 학술적 연구로 다루고 있는 사례는 매우 드물다. 상징적인 예로서 국내 외교관련 학술지로서 가장 권위 있는 [한국정치학회보] [국제정치논총] [국가전략] [한국과국제정치] 에 최근 5년간 게재된 논문을 검색해 본 결과 ‘국제기여외교’와 관련한 논문은 총 3건에 불과하였다.

4) 박인휘, “ODA와 한국의 외교전략: 국가이익과 주요국의 교훈,” 한국국제정치학회발표(2009.8.27).

고 설명하는 데에 그 목적이 있다. 보편적으로 세계화의 심화와 함께 소위 '네트워크 외교환경'의 등장으로 인해 한 국가의 모든 행위는 외교적 함의를 가진다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 그렇다고 하더라도 '국제기여외교'의 성공적인 운영을 위해 국가의 모든 보편적인 행위를 측정하고 관리대상으로 삼을 수는 없는 까닭에 구체적인 측정 분야를 설정해 보고자 하는 것이다.

II. 연성국력의 요소로서 '국제기여외교': 필요성과 주요국 사례

1. 국제기여외교의 중요성: 외교환경의 변화

탈냉전기 이후에 들어 진행되고 있는 국제외교 환경의 가장 큰 특징을 꼽으라면 '네트워크화'를 들 수 있다. 탈냉전기 국제관계의 대표적인 특성으로 알려진 '세계화' 및 '정보화'의 경우는 대체로 다음과 같은 특성을 가진다. '세계화'의 경우 상대적으로 17세기 근대 국제질서체제가 태동한 이래로 어떤 형태로든 지속적인 과정을 통해 점진적으로 진행되어 왔으며, 한편 '정보화'의 경우도 메타 영역의 국력수단과 결합할 때 (누가 어떤 의도를 가지고 어떻게 활용하느냐 등) 더욱 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 국제정치의 '네트워크화'는 국제정치의 '세계화' 및 '정보화'와 비교하여 상대적으로 더욱 새로운 변화이며 기존의 분석 방식과 이해의 범위를 뛰어넘고 있다. '네트워크'는 학문 영역에 따라 다소 상이한 강조점을 가지고 설명될 수 있으나, 본 논문의 문제의식과 관련하여 '21세기 국제관계에는 매우 다양한 국력관계의 허브가 존재하며 이들 허브를 연결시켜주는 조정자의 역할이 중요하다'는 차원에서 이해하고자 한다.⁵⁾ 과거 냉전기처럼 글로벌 차원의 힘의 중심이 군사력을 바탕으로 한 양극

5) 김상배, "문화제국과 네트워크 지식국가," 하영선 · 김상배 편, 『네트워크 지식국가』, 서울: 을유문화사 (2006).

(bipolarity)으로 설명되지 않음은 물론, 탈냉전기 이후 미국이 단극적 패권을 행사하고 있지만 실제 권력관계에서는 매우 다양한 수준과 성격의 ‘권력의 중심(허브)’이 존재하며, 이들 ‘허브’ 간에는 매우 복잡한 방식의 인적교류, 지식공유, 정보교환, 영향력 등이 작용하고 있음을 발견하게 된다. 한 마디로 국제사회가 ‘개체 권력(individual power) 중심’의 외교적 실천에서 ‘관계 권력(relative power) 중심’의 외교적 실천으로 변모하고 있는 것이다.

국제관계의 네트워크화는 외교의 수단과 형태, 외교의 내용, 그리고 외교의 주체를 변화시키고 있다.⁶⁾ 대표적으로 국경을 초월한 조직력을 가지는 국제비정부기구(INGO)는 통상 19세기 초 영국에서 시작되었다고 알려져 있는데 현재 1만 1천여 개에 달하는 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 초국가적 차원에서 경제활동을 전개하는 기업의 수가 전 세계적으로 70만개가 넘으며, 다수의 국가에서 접근할 수 있는 사이트의 수는 1억 개를 넘어섰다고 한다. 더 이상 국제(inter-national)관계라는 표현이 적합하지도 않으며, 글로벌 사회 내부에서 진행되는 관계의 양태와 내용에 혁명적인 변화가 발생하고 있다. 한마디로, 우리의 외교관계에 근본적인 변화가 모색되어야 할 시점에 다다른 것이다.

이와 같은 네트워크적 외교환경의 가장 큰 특징은 한마디로 ‘개체중심’에서 ‘관계중심’으로의 외교력 전환으로 설명된다. ‘관계중심’의 외교환경 하에서 외교력 강화의 핵심은 외교전략이 직접적인 목적과 결과를 야기하기 보다는 다양한 외교관계에 놓여 있는 상대방으로부터 지속적인 관심과 동의를 유발하는 것으로 알려져 있다.⁸⁾ 설득, 포기, 회유, 경쟁, 억지 등이 ‘개체중심’적인 외교관계의 목표와 결과물이라면, 국제사회에서 권력의 허브가 복수로 존재하고 허브들과의 다양한 관계형성이 중요한 미래 외교관계에서는 이해, 동의, 관심, 공감, 공동체의식 등이 ‘관계중심’적 외교관계의 본질

6) 전재성, “21세기 미국의 변환외교,” 하영선·김상배 편(2006).

7) Global Civil Society Yearbook 2006/7, Center for the Study of Global Governance.

8) Dizard, *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*(2003).

인 셈이다.

이러한 차원에서 '국제기여외교'는 '관계중심'적 외교의 핵심적인 역할을 담당할 것으로 기대된다. 특히 세계화시대 국가 역할의 본질적인 변화를 고려할 때, 민간부분 참여가 적극적으로 이뤄지고 외교행위의 결과가 직접적인 가시적 효과로 이어지지 않는 '국제기여외교'는 관계중심적인 환경 하에서 한 국가의 총체적인 외교력을 향상시킬 수 있는 매우 중요한 외교수단으로 이해된다. 네트워크적 외교환경에서 국가(행정부)는 개체의 중심이 되기보다는 '조력자(helper)', '조정자(coordinator)'로서의 역할이 더욱 증대되고 있는 실정이고, 글로벌사회 도처에 존재하는 '허브(힘의 중심)'를 찾아내거나 혹은 새롭게 개발하여야 한다. 국가의 역할은 이들 허브를 자국으로 연결시킬 수 있는 '연결망(connector)'을 구축하고 이를 통해 국제사회와 새로운 유형의 '소통'과 '연결망'을 확보하는 것으로 볼 수 있는데, 국제기여외교는 이러한 관점에서 매우 중요한 외교자산으로 이해될 수 있다.⁹⁾

2. 연성국력으로서의 국제기여외교: '평화창출국가 이미지와 한국'

향후 국제사회에서 연성국력을 통한 국력확보는 평화창출(peace-maker) 국가로서의 이미지를 확보하여야 한다. 안타깝게도 한국은 현실적으로 북한문제 등으로 인해 국제사회에서 평화창출 이미지보다는 '안보파괴'적인 이미지로 각인되어 있는 실정이다. 지속적인 경제성장을 바탕으로 한 국가이미지 제고 노력을 통해 세계평화에 적극적으로 기여하는 국가로서의 역할을 강조하고 있으나 여전히 '평화창출 국가로서의 코리아'를 낯설게 받아들이는 현실이다. 따라서 '평화창출'적인 이미지를 창출하는 효율적인 외교전략의 하나로서 국제기여외교의 확대와 지속적인 관리가 긴요히 요구된다. 특히, 후술하겠지만 한국이 가지고 있는 '동북아적 정체성'을 고려할 때 기여외교의 축진은 매우 성공적이고 효과적으로 평화국가로서의 외교이익을 가져다 줄 것으로

9) 박인휘, "외교정책의 중요성과 미래외교의 방향성," 외통부-국회공동세미나(2009.4.15).

기대된다.

우리는 세계 12~3위권의 경제대국으로 성장하였음은 물론 동아시아에서 가장 역동적이고 전문적인 시민사회의 성장을 경험한 국가이다. 최근에 와서 회자되는 ‘글로벌 코리아’는 이러한 객관적 국력이 국가비전과 국민들의 자신감 속에 투영된 결과라고 생각한다. 하지만 안타깝게도 우리가 속한 지역적 구분에 따라, 즉 ‘글로벌 코리아’, ‘동북아의 코리아’, ‘한반도 차원의 코리아’로 나누어서 생각해 보면 세계 주요 국가로서의 자신감은 사라지고 만다. 동북아 지역에서 우리는 상대적으로 우리가 훨씬 국력이 강한 세계 초강대국에 둘러싸여 있으며, 한반도 지역에서는 북한이라는 안보 파괴적 요소로 인해 소위 ‘코리아 디스카운팅(discounting)’을 경험하고 있기 때문이다. 그런데 적극적인 사고를 통해 다시 한 번 생각해 보면 동북아 지역과 한반도에서 비롯되는 우리의 부정적 이미지는 오히려 우리에게 국제사회에서 평화창출 국가로 거듭나게 만드는 기회의 창을 제공해 주기도 한다. 무엇보다도 우리는 이웃 일본을 포함하여 동아시아 어느 국가도 견줄 수 없는 수준의 민주주의 발전을 경험하였으며, 북한문제에서 비롯되는 국제안보 파괴적 이미지의 경우 결과적으로 한반도 평화는 곧 세계 평화의 가장 중요한 전제조건이라는 국제안보 기여적인 이미지로 전환시켜 북한문제가 태생적으로 안고 있는 ‘한반도적 변수’와 ‘탈한반도적 변수’ 사이의 균형을 통해 ‘평화 기여 외교전략’을 적극 개발할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 ‘국제기여 외교’의 적극적인 실천은 한국이 구조적인 안보 불안 요소를 극복하고 세계 평화에 적극적으로 기여하는 국가이익을 확보하는 데에 기여할 수 있다. 특히 2025년을 전후로 동아시아는 물론 국제정치에 급격한 변화가 도래할 수 있을 것이라는 전망이 대두되고 있다. 글로벌 정치환경의 급속한 변화에 대비하기 위해서는 국제사회의 다양한 권력관계를 직시하고 그러한 권력관계를 우리의 국가이익으로 연결시킬 수 있는 네트워크 외교력이 필수적이다. 기여외교는 이러한 네트워크 외교력의 중요한 전제조건으로 작용할 것으로 예상된다.

평화창출 국가로서의 한국은 우리의 시민사회와 사적 네트워크를 적극적으로 개발하고 이용하는 외교력을 요구한다. 본 연구주제인 기여외교와 관련하여 개별 국가 및 지역에 대한 이해를 전제로 하는 사회문화교류협력의 활성화가 무엇보다 중요하며, 우리의 민간부분, 시민사회, 문화적 역량이 적극적으로 반영될 수 있는 기여외교전략이 개발되어야 한다. 미래 국제사회의 안보논의는 일정한 수준에서 역사적 과제의 해결, 정치 구조적 차이 등 상위정치(high politics)만으로는 해결할 수 없는 문제들이 산재해 있으므로, 기여외교전략 개발은 이러한 비전통적 안보문제를 해결하는 데에 있어서 중요한 외교자산으로 활용될 수 있을 것이다.

3. 주요국 사례로 본 국제기여외교의 유형

1) 미국: '제국지향형(型)' 국제기여외교

미국 기여외교의 역사적 기원과 발전 과정을 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견하게 된다.¹⁰⁾ 미국 기여외교의 주요 구성은 크게 '대외원조사업'과 다양한 유형의 '국제사회를 위한 외교'로 나뉘볼 수 있는데, 후자의 경우 구체적인 범위를 정하고 내용을 평가하는 작업이 어렵다. 상대적으로 평가가 용이한 전자의 경우 다시 '경제원조', '군사원조', '다자개발원조' 등으로 세분화된다. 기본적으로 미국은 모든 국제기여 성격의 대외관계를 미국적 이익으로 연결시켜서 이해하고 있다.¹¹⁾ 미국 국제기여외교의 역사와 현황을 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 첫째, 기여외교의 핵심인 국제원조의 경우 냉전의 기원과 밀접히 연계되어 있는 관계로 미국의 대외전략적 이해관계에 상당한 수준의 의존성을 가진다. 알타합의 정신이 파기되고 유럽과 동아시아에서 각각 '마샬플랜'과 '역코스(reverse course)'에 의해 냉전질서가 형성되는 과정

10) 현재 미국은 2006년 기준 235억 달러 수준의 ODA를 집행하여 최대 규모를 자랑하고 있지만 GNI 대비 0.18%로 OECD DAD 회원국 중 최하위 수준이라는 비난에 직면해 있는 실정이다.

11) US Department of State and USAID(2007), Mission Statement, p. 9, 주동주(2008)에서 재인용, p. 95.

에서 미국의 대외원조는 미국의 국가이익 실현에 핵심적인 기능을 담당하게 된다.¹²⁾ 19세기 후반 대외확장의 외교노선을 걷게 되면서부터 ‘개입’, ‘세계주의’, ‘군사주의’는 미국의 외교정책을 추동하는 핵심적인 원칙이었고, 이 과정에서 냉전 초기 미국의 국제원조가 시작되면서부터 외교적 이해관계는 미국 국제원조의 가장 중요한 기초로 자리잡게 된 것이다.¹³⁾

둘째, 미국 기여외교의 또 다른 특징은 국제외교안보환경변화에 매우 민감하게 반응하였다는 점이다. 다양한 해외원조를 포함한 국제사회에서의 리더십, 국제기구 창설 등 대표적인 국제기여외교 행위는 외교환경의 변화에 따라 기여외교의 목적, 대상, 내용 등의 차원에서 변화를 경험하게 된다. 과거 ‘제 3세계’에 대한 경쟁이 치열해지자 국제기여는 ‘전략적 요충지의 경제부활’이라는 냉전 초기 목표에서 ‘제 3세계의 독자세력화를 방지하고 미국적 영향력의 지구적 확산’이라는 목표로 옮겨가게 되고, 다시 자유민주주의 제도의 확산을 목표로 하였던 케네디 행정부의 ‘진보를 위한 동맹(Alliance for Progress),’ 혹은 레이건 행정부의 민간영역의 활성화를 통한 보수주의적 미국의 힘의 강화라는 원칙으로 다시 옮겨가게 된다.¹⁴⁾

셋째, 2000년대 미국 기여외교의 핵심적인 특징은 소위 ‘공공외교(public diplomacy)’로 대표되는 실정이다. 부시행정부 시절 새로운 원조 프로그램인 MCA(Millennium Challenge Account)을 공표하고 집행기관으로 MCC(Millennium Challenge Cooperation)를 창설하였으며, 국무부 산하에 DFA(Office of the Director of Foreign Assistance in the Department of State)의 창설이 이뤄지게 된다. 또한 국무부 산하에 모든 부서 중 지역을 담당하는 모든 부서는 ‘Director of Public Diplomacy’라는 직위를 신설하여 공공외교의 강화를 시도하고 있다. 9.11과 뒤이은 ‘테러와의 전쟁(War on Terrorism)’을 경험하면서 미국적 힘의 반작용에 대해서 심사숙고해보게 되었고 그 결과 소프트파워

12) 참고, McCormick, *The America's Half Century*(1996), ch. 4.

13) Christopher Layne, *The Peace of Illusions*(2006), ch. 6.

14) Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*(2007), ch. 3.

차원의 외교력 강화가 미국의 전 세계적 이해관계에 도움이 된다고 판단한 것이다. 부시 행정부 당시 파월을 이은 라이스가 2기 국무장관에 취임하면서 국무부는 '공공외교' 강화를 위한 다양한 프로그램을 내놓게 되고 이러한 배경에서 90년대 외교적 관심에서 다소 벗어났던 '국제기여외교'가 다시 중요한 외교수단으로 등장한 것이다.¹⁵⁾

21세기에 들어 변모된 강조되고 있는 공공외교는 외교환경의 근본적인 변화에 대한 미국식 적응방법으로 해석된다. 사실 탈냉전 이후 미국은 변형된 고립주의를 포함하여 '외로운 제국(lonely superpower)'으로서 외교의 목표, 내용, 수단, 결과 등과 관련한 다양한 논의를 경험한 것이 사실이다.¹⁶⁾ 결과적으로 세계화, 정보화와 함께 급속도로 변화하는 국제관계의 구조적 변화를 목도하면서, 또한 9.11로 대표되는 비대칭적 안보위협을 경험하면서 미국 방식의 '외교역량강화'를 절감하게 되었다. 오늘날의 외교환경을 탈근대적, 네트워크적 국제관계로 규정하면서 추진하고 있는 미국식 외교역량 강화는 통상 '변환외교(transformational diplomacy)'로 설명되는데, 구체적으로 '제국지향형 외교'와 '지식·정보지향형 외교'라는 두 가지 특징을 보이고 있다. '제국지향형 외교'의 경우 영토성과의 결합이 약화되고 무력을 앞세운 제국적 지배가 무의미하지만 여전히 21세기 국제사회에 존재하는 다양한 내용과 유형의 권력들은 어떤 형태로든 미국의 영향력과 연결되어 있어야 한다는 입장이다. '지식·정보지향형 외교'의 경우 네트워크 국제사회에서의 외교적 영향력이란 결국 다른 사람의 '생각을 지배하는' 것이라고 규정하고 미국이 축적한 지식과 정보를 외교에 적극 활용하자는 내용이다. 이것은 과거 미국 외교를 대표하였던 '강압외교(coercive diplomacy)'나 '달러외교(dollar diplomacy)'의 21세기적 표현으로 이해된다. 이러한 일련의 변화외교 추진과정에서 국제기여외교는 매우 중요한 외교적 자산으로 활용되고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 미국 기여외교의 특징을 한 마디로 표현하자면 '제국

15) Riddell, *Does Foreign Aid Really Work*(2008), part IV.

16) Samuel Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (Mar/Apr 1999).

지향형(型)’ 기여외교로 설명할 수 있다. 국제원조를 바라보는 미국의 기본적인 시각, 냉전을 경험하면서 확립된 미국 기여외교의 특징들, 9.11 이후 적극적으로 추진하게 된 공공외교의 배경 및 목표 등을 종합적으로 고려해 볼 때 미국 기여외교는 ‘제국지향형’ 외교의 특징을 보이고 있는 것이다.

2) 캐나다: ‘중견국형(型)’ 국제기여외교

캐나다의 외교는 국제기여외교와 관련하여 많은 점을 시사해 주고 있다. 특히 탈냉전기 이후 공공외교의 적극적인 전개로 국제사회에서 존경받는 대표적인 국가로 캐나다를 들 수 있기 때문이다.¹⁷⁾ 과거 국가 중심적이고 군사력 중심적이던 외교환경이 변화하여 비전통적안보에 관한 관심이 높아졌으며 새로운 안보대상의 안보(being secured)를 확보하기 위해서는 다양한 외교적 노력이 필요하게 되었다. 캐나다가 거둔 소위 ‘친선외교(goodwill diplomacy)’에 바탕한 국제기여외교의 성공은 다음과 같은 특징으로 설명된다.

첫째, 캐나다는 국제정치 현실에서 다른 국가가 할 수 없는 고유의 이슈를 성공적으로 선점하였다. 대표적인 사례로서 1997년 120여 개 국가들을 대상으로 한 ‘오타와 프로세스’를 성공시켜 ‘대인지뢰금지협약(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction)’에 서명케 하였다. 이 협정은 국가와 비정부 행위자들 간의 협력을 통해 일궈낸 성공적인 국제기여외교성공과로 알려져 있다. 당시 대인지뢰금지와 관련한 국제적 공감대를 확보하고 나아가 관련 사항을 제도적 장치로 연결시킨 것은 온전히 캐나다의 자율적인 외교활동의 결과였던 것으로 평가된다. 캐나다는 스스로의 국가이미지를 국제정치적 이슈로 결합시켜서 국제평화에 기여하는 국가로서의 역할 창출에 성공한 것이다.

17) Potter, “Canada and the New Public Diplomacy”(2002,3).

둘째, 국제사회에서 영향력을 행사하기 위한 가장 중요한 전제조건은 '자기실천'적인 모습일 것이다. 캐나다는 기존의 강대국이 해결할 수 없는 국제사회의 중요 이슈를 성공적으로 선점하였음은 물론 캐나다 스스로 높은 도덕적 기준과 엄격한 제도적 완결성을 통해 국제사회에 자기실천적인 모습을 보여주었다. 이러한 노력은 캐나다가 인권 등과 관련한 사안에서 소위 '더 나은 주장'을 할 수 있는 가장 중요한 전제조건이었던 셈이다. 평소 캐나다가 보여준 '선의의 국제주의'적 세계관은 국내 정치적으로 확산되어 있음은 물론 일반 국민들은 캐나다가 보유한 그러한 도덕적 세계관이 국제사회에 어떤 형태로든 투영되기를 희망하고 있다.

셋째, 캐나다 방식의 공공외교를 성공적으로 추진하기 위한 정부 및 민간차원의 다양한 제도적 노력이 전개되고 있다. 캐나다 국민들에게 더욱 적극적으로 봉사하고 동시에 국제사회에서 외교력을 강화한다는 취지에서 전 세계 모든 캐나다 대사관에는 어떤 형태로든 해당국 지역대표가 상주하는 제도를 신설하였고, 캐나다의 외교통상부와 각종 민간단체는 각국 정부 NGO, 주민 등을 대상으로 매우 적극적인 외교를 전개하고 있다. 여기에는 정부조직 개편을 포함하여 정부와 민간 사이의 각종 위원회, 연구단체, 기부재단 등을 통한 상호의존적인 관계가 가장 중요한 동력원으로 작용하고 있다.

결과적으로 캐나다는 국제사회에서 '틈새외교'의 전형적인 성공사례로 평가되고 있으며, 이러한 외교전략이 성공할 수 있었던 가장 중요한 배경은 국제사회의 평화와 안정을 위해 기여한다는 강력한 기여외교 실천의지가 있었기 때문인 것으로 이해된다. 이러한 캐나다의 국제기여외교는 소위 '중견국형' 기여외교로 판단된다.¹⁸⁾ 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국 등과 같이 핵보유국(Nuclear Club)이거나 안보리 상임이사국은 아니지만 소위 '차서(次序)강대국 국가군(second tier)'의 대표국가로서 군사강대국과

18) 최근 중견국가에 대한 다양한 개념과 이론들이 국내에 소개되고 있다. 대표적인 소개로는 참고, 김치욱, "국제정치의 분석단위로서 중견국가"(2009).

다수의 일반 국가 사이의 가교역할을 담당하면서 인권, 복지 등 인류보편적인 가치들의 증진을 위한 국가로 국제사회에서 자리 잡고 있는 것이다.¹⁹⁾

3) 일본: ‘ODA형(型)’ 국제기여외교

한국 국제기여외교의 초기 단계에서부터 일본 기여외교의 기원, 제도적 장치, 지원의 형태와 성격 등의 경험에서 많은 점을 참고하였다는 차원에서 일본의 사례는 우리에게 시사하는 바가 남다르다. 일본의 기여외교 특징을 한 마디로 표현하자면 해외 개발원조(ODA) 중심의 국제사회의 책임감 실현 및 일본의 국제적 위상강화로 설명된다. 물론 최근에 와서 안보리 상임이사국 진출 시도, 평화유지군 참여 등 전통적인 외교수단에 의한 국제기여 확대를 추진하고 있으나, 기본적으로 일본의 ODA는 20세기 국제기여외교의 한 축으로 작용하고 있다고 하여도 과언은 아닐 것이다. 이러한 점을 전제로 하고 일본 국제기여외교의 특징을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 일본 국제기여외교의 기원은 ODA를 중심으로 일본의 국제사회적 이미지를 개선해보겠다는 의도에서 비롯되었다. 2차 대전의 경험과 관련한 국제사회의 부정적인 이미지를 해소하고자 하는 일본의 국제지원 정책은 거시적으로 두 가지 측면으로 설명된다. 우선은 전후 수출증대라는 일본의 당면과제를 해결하기 위해 수원국이 일본의 지원금을 토대로 개발프로젝트를 발주하면 일본기업이 다시 수주케함으로써 일본 상품의 수출확대라는 중요한 국가이익으로 연결되었다. 또한 일본 ODA 기원은 전후 일본 경제의 신속한 성장을 후원하기 위한 ‘자원 공급지’로서의 의미를 가진다. 냉전초기 만주지역을 포기한 대가로 미국이 일본과 동남아를 전략적으로 연결시켜주는 글로벌 안보 메커니즘이 함께 작동하기는 하지만 기본적으로 ODA를 인식하는 일본의 전략적 이해관계가 중요한 독립변수로 작용하고 있었던 것이다.²⁰⁾ 이러한 설명은 후일 70년대

19) Cooper, ed. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (1997).

20) 한국전을 전후하여 중국을 소외시키는 동북아 냉전 공고화 이후 일본과 동남아의 경제적 연결과 관련하여서는 참고, Christensen, *Useful Adversaries*(1996), ch. 5.

오일쇼크 발생과 관련하여 ODA 수원국이 아시아지역에서 중동지역으로 급속히 옮겨 가게 되는데 소위 '포괄적 안보(comprehensive security)'의 개념적 시작과 함께 일본의 ODA를 바라보는 기본적인 인식을 잘 보여주고 있는 사례라고 볼 수 있다.

둘째, 일본 기여외교에서 발견되는 두 번째 특징은 일본 국제원조를 포함한 기여 외교전략 수립을 둘러싼 대내적 논의, 제도적 준비, 지원규모 및 방법의 변화 등과 관련한 일련의 과정은 미일동맹관계의 결과라는 차원에서 설명될 수 있다. 물론 이러한 설명은 상대적으로 90년대 초까지 진행되었던 냉전적 구조의 산물이라는 시기적으로 제한적인 의미를 가지고 있다. 하지만 국제사회에서 일본의 경제력을 바탕으로 한 기여 외교의 상징적인 경험을 고려할 때 우리의 입장에서 반드시 분석하고 넘어가야 할 사안으로 판단된다.²¹⁾ 60년대 후반 일본은 세계 최고 경제권의 지위를 확보하게 되는데 이를 기점으로 해서 미국은 일본에게 국제원조 확대를 위해 많은 압력을 가한 것으로 알려져 있다.²²⁾ 베트남에 대한 ODA지원이 클린턴 행정부 집권 이전인 1992년까지 불가능 하였던 사례, 대이란 ODA지원이 미국의 대이란정책과 밀접하게 연동되었던 사례 등은 일본 국제원조가 일정 부분 미국의 대외정책에 영향 받았다는 점을 잘 보여주고 있다.

셋째, 80년대 말을 넘어서면서 특히 90년대 초중반을 전후로 하여 일본의 국제기여외교는 인식론적인 차원에서 중요한 변화를 경험하게 되는데 탈냉전적 외교안보환경을 맞이하면서 일본의 기여외교는 일본의 '보통국가론(Normal State)' 논쟁과 맞물리게 된다. 80년대 중반 이후에 집중된 ODA의 확대는 저개발 국가들에 대한 외교적 영향력을 확대하는 중요한 계기가 되었고 일본은 이러한 영향력을 외교적 자산으로 전환하여 국제사회에서 리더십을 구축하고자 노력하게 된 것이다.²³⁾ 일본의 이러한 외교적 시도는 냉전 종식이라는 글로벌 수준의 외교환경과 맞물리면서 자연스럽게 '보통국가로서의 일본'이라는 대내외적 논쟁에 직면하게 되고 그러한 과정에서 일본의 방대한

21) Lancaster, *Ibid*, ch. 4.

22) 최수영(2008), pp. 142-43.

23) Lancaster, *Ibid*, pp. 115-20.

수원국들은 UN 안보리 진출을 위한 외교적 자산으로 평가받기에 이른다. 전반적인 평가에 의하면 일본의 ODA 경험은 ‘구속성 원조’의 특성과 국제규범과 동떨어진 실천으로 인해 국제사회에 부정적인 평가를 받고 있는 실정이다.²⁴⁾ 그렇다 하더라도 2003년 ODA헌장 개정을 계기로 ODA의 국제규범을 보다 적극적으로 준수하고자 하는 일본의 노력은 의미 있는 시도로 이해되어야 하며, 동시에 여전히 외교자산 및 외교수단 개발과 관련하여 미국으로부터 자유롭지 못한 외교환경을 고려할 때 향후에도 ODA지원은 일본 외교의 중요한 수단으로 작용할 것이 분명하다.

4) 영국: ‘복합형(型)’ 국제기여외교

국제기여의 역사, 국제개발 및 국제원조와 관련한 학문적 발달, 기여외교 실천과정에서의 국제규범의 준수 등 다양한 관점에서 영국의 국제기여는 매우 모범적인 사례로 지목되곤 한다. 또한 이와 동시에 영국의 국제기여외교는 해외파병, 국제기구활동, 글로벌 리더십 등의 차원에서 미국의 패권적 영향력에 과다하게 종속되어 있다는 비난으로부터 자유로울 수 없는 실정이다. 냉전기 NATO를 중심으로 한 유럽안보질서에서 영국이 대미국 및 대유럽국가 관계 사이에서 보였던 외교 행위는 물론 탈냉전기에 들어 New Europe과 Old Europe으로 분리면서 미국과 유럽국가들 사이에 이해관계의 갈등이 확대될 때에는 영국은 미국과의 글로벌 리더십을 유난히 강조하는 특징을 보였다. 이러한 유럽의 기여외교 특징은 한 마디로 ‘복합형(型)’ 기여외교로 표현할 수 있다.

첫째, 우선 영국의 국제기여는 다양한 관점에서 국내적 제도화의 수준이 매우 높다는 특징을 보인다. 대표적으로 2002년 제정된 ‘국제개발법(International Development Act 2002)’의 예에서 알 수 있듯이 국제원조 전담부서인 국제개발부(DFID)가 외교부와는 별도의 부서로서 체계적인 정책 집행을 담당하고 있다. DFID에 대한 총리 및 주요 장관들의 지지도 확고하여서 장기적인 비전의 설정, 재원조달, 의회로부터의 효과적인

24) 박흥영, 『일본 ODA와 국제정치』 (2006), 7장.

감시체제 등의 관점에서 매우 안정적인 운영이 전개되고 있다. 이러한 제도적 완결성은 한편으로는 식민지건설시대 이래로 내려오는 오랜 해외원조의 경험의 산물이며 또한 한편으로는 국제사회에 대한 영국인들의 인식을 보여주는 좋은 사례이기도 하다. 이와 같은 제도적 노력은 자연스럽게 기여외교 실천 과정에서도 매우 높은 수준의 도덕적 규범으로 연결되고 있다. 기여외교와 관련하여 '국제규범'을 어떻게 정의할 것인가의 문제는 논쟁적 부분일 수 있겠으나, 대표적인 예로써 OECD/DAC에서 제안하고 있는 GNI대비 개발원조 비율, 전면적인 비구속성원조의 지향, 최빈국 중심의 원조, 인도주의적 원조 목적 등을 고려할 때 영국의 국제원조정책은 많은 국가들의 모범사례로 평가되고 있다.

둘째, 국내정치적 이념지형의 변화에 매우 민감하게 반응한다는 특징을 보인다. 한 마디로 집권세력의 이념적 정체성에 따라 국제원조의 규모, 성격, 국내적 인식 등이 변화하였다는 설명인데, 이러한 특징은 물론 영국만의 특징이라기보다는 국내정치적으로 이념정당의 역사가 깊은 유럽국가들의 특징이라는 보편성을 가지고 있다. 영국의 경우 노동당 집권 시기에는 국제원조가 활성화되며 상대적으로 보수당 집권 시기에는 정치적 목적과 연계되면서 전반적으로 국제원조가 위축되는 경향을 보였다.²⁵⁾ 1964년 노동당 정부 하에서 영국 최초로 '해외개발부(Ministry of Overseas Development)'를 설립하여 부서의 장이 내각의 구성원으로 참여하는 지위를 확보하는 상징적인 발전이 이뤄졌다. 이후 보수당 및 노동당 간의 집권세력이 교체되면서 해외개발부의 통합 및 독립이 반복되고 국제원조는 국내 정치적 상황에 연동되어서 움직이는 경향을 보였다. 영국의 해외원조가 집권세력과 이념적 정합성을 이룬다고 하더라도 이러한 특징은 국제원조가 정치적 이해관계의 결과라는 의미는 아닌 것으로 보아야 한다. 대신 원조 규모, 원조 방법, 수여국 선택, 사후 평가 등의 차원에서 어떠한 가치에 더 우선순위를 두느냐의 문제로 해석되어야 할 것이다.

25) 박명지, 앞의 글, pp. 158-60.

셋째, 영국 기여외교의 또 다른 특징으로 미국 대외정책의 이해관계에 의존되어 있다는 점을 들 수 있다. 대표적인 사례로는 냉전기 유럽안보유지 차원에서 유럽국가들이 지역안보질서를 창출하는 과정에서 영국이 보였던 지역적 리더십의 한계, 그리고 탈냉전기 미국이 주도한 몇 차례 대규모 전쟁 수행 과정에서 영국 해외파병의 원칙과 목적을 참고할 수 있다.

Ⅲ. ‘국제기여외교’ 실천을 위한 주요 원칙

1. 한국의 국가정체성과 국가이익

한국의 국제기여외교 전략 수립과 관련하여 무엇보다도 한국이 가지고 있는 고유의 국가정체성과 국가이익을 파악해야 할 것이다. 물론 소위 탈근대적 국제질서에서 외교란 더 이상 국가행위자만의 고유 영역이 아니며, 기여외교 추진 과정에서도 국가, 기업, 시민사회, 개인, 국제기구 등 다양한 유형의 행위자가 참여하지만, 국가는 가장 중요한 외교관계의 ‘조정자’로서의 기능을 담당하므로 특정 국가의 고유 정체성과 이익을 정의하는 일은 기여외교 전개에 앞서 중요하게 선행되어야 한다고 생각한다.

모든 국가는 사람의 성격처럼 저마다 고유한 ‘국가정체성’을 가지게 마련인데 한국의 국가정체성과 관련하여 대표적으로 두 가지 특징을 지적할 수 있다.

첫째, 한국이 지닌 가장 두드러진 국가정체성은 바로 ‘동북아 국가’로서의 정체성이다. 통상 우리는 지리적 개념으로서 ‘동북아’라는 표현을 자주 사용하고 있지만 한국을 포함하여 어느 특정 국가를 ‘동북아 국가’로 규정하기에는 여러 가지 어려움이 있다. 예를 들어 미국은 물론 중국, 일본, 러시아 등은 저마다 동북아적 이해관계를 가지고는 있지만 국가정체성의 차원에서 동북아 국가라고 규정하는 것은 불가능하다. 이러한 관점에서 국제사회에서 동북아적 국가로서의 정체성이 가장 강한 국가는 바로 대

한민국이고, 이러한 설명은 곧 동북아의 안정과 평화가 대한민국의 국가이익에 가장 중요한 전제조건이라는 의미를 가진다.

둘째, 우리가 지닌 또 하나의 대표적인 국가정체성은 한반도가 가지고 있는 '안보복합성(security complex)'이라는 특징이다. 본 연구 주제인 '기여외교'와 관련하여 한반도의 안보복합성으로 말미암아 국제사회에서 한국의 대외적 이미지는 '평화기여' 및 '국제사회 공동체적 기능'과 무관한 것으로 인식되어 있다. 이는 현재 우리가 경험하고 있는 북한문제에서도 알 수 있듯이, '한반도적 요인'과 '국제적인 요인'이 복잡하게 얽혀있는 복합성의 특성으로 말미암아 우리의 안보현실 조차도 스스로 해결하지 못하는 그래서 결과적으로 국제사회에 평화건설적인 존재라기보다는 평화파괴적인 존재로 인식되어 있는 것이다. 안보복합체를 가능한 한 수준에서 해체시켜서 우리 스스로 개척할 수 있는 평화의 길과 우리 스스로 해결할 수 없는 안보과제를 분리하여 국제사회의 기여외교를 적극적으로 실천하는 국가라는 이미지를 구축하여야 할 것이다.

그렇다면 이상에서 소개한 한국의 국가정체성을 전제로 한국의 국가이익은 어떻게 정의될 수 있는가? 한국의 외교적 국가이익은 국내적, 지역적(동북아적), 글로벌 수준이라는 다층적인 차원에서 다음과 같이 정의될 수 있다.²⁶⁾

첫째, 한반도적인 차원에서 우리의 국가이익은 민주주의를 성숙시키고, 지속적인 경제성장을 이룩하며, 이를 토대로 문화적 다원주의를 추진하는 것이다. 그리고 한반도에 들어설 미래 남북한 통일정부는 이러한 국가이익의 실현을 전제로 하여야 한다. 특히, 우리는 동아시아에서 그 어느 나라도 비교할 수 없을 만큼 가장 성숙한 민주주의 발전을 경험하였다. 이러한 경험을 더욱 발전시켜 우리의 민주주의 정치발전을 동아시아의 표준으로 자리 잡도록 해야 할 것이다.

둘째, 동북아적 차원에서 우리가 가지는 국가이익은 동북아의 다른 국가가 우리의 영토를 쉽게 넘보지 못하게 할 수준의 국력을 확립하고, 이를 전제로 동북아 역내 국

26) 박인휘, "동북아 국제관계와 한국의 국가이익," pp. 10-15.

가들은 개별 국가의 이익을 상호 존중할 수 있어야 한다. 이를 위해 한국은 다양한 차원과 방식의 동북아 수준의 논의방식을 개발 및 주도하고 경제성장을 통한 번영이 안보 불안을 구조적으로 해소시킬 수 있는 동북아 건설에 주력하여야 한다. 현실적으로 우리가 중국의 군사력이나 일본의 경제력을 뛰어넘는 국력을 보유한다는 것은 가까운 장래에 불가능하다. 그렇다면 상대적인 약소국의 입장에서 주변국가가 스스로의 국가이익을 위해 한반도에 사활적 이해관계를 침해하지 않도록 동북아의 제도화를 앞당겨야 할 것이다. 이와 함께 우리는 동아시아 역내에서는 가장 앞선 민주주의를 실천하고 있다. 향후에도 우리의 민주화와 사회적 다양성은 동아시아 지역의 전범으로서의 역할을 담당하여야 할 것이다.

셋째, 글로벌 수준에서 우리가 추구해야 할 국가이익은 향후 멀지 않은 미래에 세계 최고 수준의 선진사회가 되는 것이다. 1948년 건국 이후 우리는 ‘국가수립’, ‘산업화’, ‘민주화’, ‘국제화’, ‘민주주의 공고화’ 등의 국가적 과제를 성공적으로 달성하였다. 이제 향후 우리가 추진해야 할 국가과제는 우리 사회 각 부분의 경제력을 진정한 의미의 선진국 형으로 완비하는 것이다. 이를 위해서는 유럽, 미국 등 선진경제로의 접근, 소통, 교류가 언제든지 자유로울 수 있도록 열린 지역주의를 추구하여야 한다. 동북아적 정체성에 기반한 국가이익을 추구하지만 동시에 글로벌한 수준에서의 경쟁력을 유지할 수 있도록 다차원적인 안보, 경제, 사회 외교관계를 추구하여야 한다. 이를 위해서는 각종 국제기구에 적극 참여하고 인류보편적인 가치-민주주의, 인권, 환경, 복지 등을 실현함에 있어서 동북아 어느 국가보다도 적극적이어야 할 것이다. 동북아 안에서 글로벌 선진사회에 적극 소통하는 모습이야말로 우리가 추구해야 할 핵심 국가이익 중의 하나인 것이다.

지금까지 살펴본 우리의 국가이익을 압축적으로 설명하면 한반도적 차원에서 민주주의, 시장질서, 문화적 다양성 등을 전제로 한 통일한국을 실천하고, 지역적 차원에서 우리의 국가정체성이 훼손되지 않을 국력을 보유함은 물론 동시에 동아시아 국가들이

상호의존적 제도화의 관계에 놓일 수 있도록 노력하며, 이 과정에서 현재 확보한 동아시아 최고 민주주의 국가로서의 정체성을 지속적으로 유지하는 것이다. 글로벌 수준에서는 세계 최고 경제권 및 선진지역과 지속적으로 소통할 수 있는 항시적 접근성을 유지하는 것이다.

이상에서 살펴본 한국의 국가정체성과 국가이익에서 발견되는 중요한 함의는 한국의 미래 국가이익에서 외교가 차지하는 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다는 점이다. 특히 앞서 정의된 한국의 국가이익을 고려할 때 국제기여외교를 중심으로 한 외교행위 역시 국가이익적 차원에서 결합될 수 있다면 우리의 국가정체성에 부합함은 물론 보다 적극적인 국가이익 실천 방법이 될 수 있을 것으로 판단된다.

2. 국제기여외교 측정과 관련한 주요 원칙과 고려사항

1) 국가정체성 및 국가이익으로의 연결

첫째, 국제기여외교와 관련하여 타국의 사례에서도 알 수 있듯이 개별 국가의 국가정체성 및 외교이익이 고스란히 발견된다는 점이다. 물론 기여외교의 특성상 국가이익으로의 연결이 어려운 점이 있고, 설부른 국가이익적 관점은 기여외교의 원칙에 부합하지 않는다는 이론이 제기될 수 있다. 이러한 부분을 인정하더라도 미국, 캐나다, 일본, 영국 등이 각각 글로벌 냉전구조의 등장, 국제평화를 위한 틈새외교전략, 미국과의 동맹관계, 영국 근대외교사의 결과물 등이라는 점은 상기해 볼 필요가 있다. 각종 기여외교 실천 방식에 있어서도 국가의 정치경제적 상황을 중심으로 한 국가정체성이 고스란히 반영되어 매우 구체적인 국가이익으로 전환되는 사례를 보여주고 있다. 태생적으로 외교전략수립이 국가이익에 절대적인 영향을 미치는 한국의 상황을 고려할 때 국제기여외교를 우리의 국가정체성 및 구체적인 국가이익과 연결 지어서 생각하는 전략적 마인드의 확보가 중요하다고 판단된다.

2) 기여외교 관련 제도적 장치 마련

기여외교의 집행과 관련하여 국내 제도적 정비가 매우 중요한 관심사로 대두되고 있다. 타국의 사례를 보면 미국의 경우 USAID를 중심으로 부시행정부 이후 민간부분과의 역할분담을 보여주는 The Global Development Alliance, MCA, MCC, DFA 등의 창설은 향후 기여외교를 둘러싼 다양한 이해관계와 논의를 전제로 한 제도적 효율성 제고를 위한 노력으로 이해된다. ‘ODA현장’을 통한 일본의 경우나 MOD 및 MFID를 통한 영국의 경우도 모두 고도의 제도적 완결성을 보여주고 있는 실정이다. 우리의 경우 기여외교에 대한 관련 법규정 수립, 예산증대에서 비롯되는 관련 부처 간 경쟁, 국내전문가 및 인식의 부족 등을 고려할 때 제도적 정비에 보다 박차를 가해야 할 것이다. 관련한 대표적인 예로서 공공외교와 관련하여 KF와 한국학연구원 사이의 역할이 경쟁적 관계로 비쳐지는 상황은 조속히 개선되어야 한다고 판단된다.

3) 장기적인 국가비전 및 계획 수립

우리사회에서 국제기여외교에 대한 구체적인 관심과 노력이 생겨나기 시작한 것은 탈냉전적 외교안보환경의 등장과 함께 1991년 한국국제협력단, 한국국제교류재단 등의 기관이 출범하면서 부터라고 볼 수 있다. 또한 1996년 한국의 OECD 가입이 완료되면서 국제사회에 기여하는 국가로서의 책임감이 필요하다는 외교목표와 국민적 공감대가 형성되게 된다. 하지만 국제기여와 관련한 국가차원의 장기적인 비전이 수립되지 못하고 있는 실정이다. 경제지원과 비경제적지원 정책을 어떻게 효율적으로 구성할 것인지, 국제기구 및 평화유지군 활동의 수준은 어느 정도가 바람직한 것인지, 기여외교 실천 과정에서 한미동맹과 상충하는 문제가 발생하지는 않을 것인지 등과 관련한 문제점들에 대한 진지한 고민이 필요한 시점인 것이다.

또한 최근에 들어 비전통적 외교수단에 대한 관심이 고조되면서 공공외교, 소프트 파워, 스마트파워, 기여외교, ODA 등의 개념들이 구체적인 차별성 없이 무차별적으로

통용되는 현실이다. 더욱이 현 이명박 정부 집권이후 '국가브랜드위원회'가 발족되는 등 국가 차원에서 국가이미지 개선 작업이 이뤄지는 과정에서 이제는 기여외교가 국제 홍보와 혼동되는 현상까지 벌어지고 있다. 성공적인 기여외교의 실천은 관련한 개념 및 이론연구를 전제로 추진되어야 할 것이다.

4) 다양한 국제기여외교 수단 사이의 연계성 고려

통상 '기여외교'는 매우 포괄적인 표현으로서 핵심으로 한 일반인에게 잘 알려진 국제원조 이외에도 해외과병, 국제기구 설립 및 유치, 캐나다나 호주처럼 국제사회의 특정 이슈를 장악하는 등 다양한 외교수단을 활용한 기여외교 유형이 있을 수 있다. 이러한 맥락에서 다양한 기여외교 정책수단 사이의 조화로운 역할관계에 유념할 필요가 있다. 예를 들어 우리는 '오타와 의정서'를 이끌어낸 캐나다처럼 국제사회에서 강대국이 쉽게 어젠다화 하지 못하는 이슈에 대해서 외교적으로 선점하여 국제사회에서 지도력을 확보하는 데에 많은 관심이 있는데(소위 '중견국가론'), 이러한 '기여외교적' 노력이 자칫 약소국들에게 '이등국가 버전의 강대국화전략'으로 비춰지지 않도록 유념해야 할 것이다. 그러기 위해서는 인도주의적 목적에 충실하면서도 다른 기여외교 전략과 효율적으로 연계된 기여외교의 추구가 필요한 것이다.

5) 국제사회에 존경받는 자기 실천적 모습 견지

거시적인 차원에서 기여외교의 궁극적인 목표가 국제사회에서 한국의 지위향상과 맞닿아 있다면 그래서 국제사회에서 일종의 리더십을 행사하는 것을 목표로 한다면, 리더십은 기본적으로 자기 실천적 노력을 전제로 한다는 점에 명심하여야 한다. 주지하듯 대한민국은 동아시아에서 가장 앞선 민주주의 국가로서의 지위를 확보하였다. 향후에도 이러한 동아시아 민주주의의 표준으로서의 지위를 지속적으로 유지, 향상하는 것은 기여외교 추진의 핵심적인 전제조건인 것이다. 자기실천적인 차원에서 민주주

의가 적극적으로 실현되지 않는 국가, 그리고 인권, 환경, 복지 등 인류보편적인 가치들이 존중되지 않는 국가는 기여외교의 규모가 아무리 광범위하다고 해도 국제사회에서 존경심과 영향력을 기대할 수가 없을 것이다. 따라서 한국의 기여외교는 민주주의로 대표되는 자기 실천적 노력을 견인하는 핵심적인 디딤돌이 되어야 한다.

6) 민간부분의 적극적인 참여 유도과 주체성

세계화가 급속하게 진행되면서 전통적인 국가의 역할은 축소, 변화하고 있다. 적극적으로 설명하자면 소위 ‘거버넌스의 메커니즘’, 즉 정부의 정책 결정 및 집행과정이나 국민으로부터 동의를 구하는 과정 등이 변화하면서 국가의 역할과 정체성에 근본적인 변화가 생긴 것이다. 하지만 그렇다고 하더라도 전통적으로 ‘웨스트팔리아적’인 ‘영토성(territoriality)’에 기반 한 국가의 의미는 약화되겠지만 주권개념의 진화적 발전으로 인해 국가는 여전히 다양한 방식으로 국내사회를 통제하고 시장을 건설하면서 인간생활의 제반 영역을 활발하게 규제하고 있다는 데에 동의하고 있다.²⁷⁾ 글로벌 사회하에서의 개별 국가와 외부세계와의 관계는 국가의 통제력이 효과적으로 작동하지 않는 ‘외부와외 통로가 곳곳으로 뚫려있는’ 외견상 허술한 경계선과 시스템으로 특징된다. 따라서 독립적으로 완결성을 추구하는 주권개념이 아니라 주권적 권한을 변용시켜 비국가행위자와 공유함은 물론 외부세계와의 소통에 대한 책임감을 공유하여야 할 것이다. 한 마디로, ‘개방형 주권체제’로 표현될 수 있다.

개방형 주권체제 하에서의 외교관계는 국가 이외의 행위자가 외부세계와의 통로를 독자적으로 확보하고 그를 통해 인적교류, 지식교환, 권력관계변화 등을 꾀하게 된다. 따라서 우리의 기여외교와 관련하여서도 국가와 민간 부분 사이의 ‘통합’과 ‘분리’가 절대적으로 필요하다고 판단된다. 네트워크의 국제관계에서 행정부 혼자만으로는 복잡한 권력관계의 글로벌 시스템과 다양한 ‘소통과 연결망’을 확보할 수 없을 뿐만 아니

27) Stephen D. Krasner, "Rethinking the Sovereign State Model," *Review of International Studies* 27(2001).

라, 무엇보다도 기여외교의 속성상 국가 행위자를 통한 기여외교의 실천과 효과에는 한계가 있을 수밖에 없다. 우리사회의 민간부분은 매우 역동적이며, 특히 우리 시민사회의 에너지와 전문성은 세계 어느 선진국과 비교하여도 손색이 없다는 평가를 받고 있다. 기여외교 실천과정에서 민간 부분의 적극적인 참여와 이를 통한 민간기여외교의 주체성이 수립되어야 할 것이다.

IV. 한국의 '국제기여외교' 측정: 범위와 내용

1. 국제기여외교 측정을 위한 영역과 범위

국제기여외교의 지속적인 측정을 위해서는 외교의 주체, 수단 및 효과, 행정부의 역할, 기존대외관계의 특징, 한국의 국가정체성 등을 고려하여 다음 <표 1>에서 보는 것과 같이 모두 8개의 영역으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 본 논문에서 소개되고 있는 기여외교 측정의 영역과 범위는 기본적으로 정부 차원에서 어떠한 영역을 중점적으로 관리해야 하는가 하는 문제의식에 제한되어 있다.

<표 1> 국제기여외교 측정 영역별 구분

| | 국제기여외교의 영역별 구분 | 영역별 국제기여외교의 특징 |
|---------|-------------------------------|-------------------------|
| I 영역 | 글로벌 리더십 행사 | 국제사회의 리더국가로서의 이미지 강화 |
| II 영역 | 국제기구/국제행사 활동 | 국제기구, 국제행사, 국제초청 등 활동 |
| III 영역 | 유·무상원조(ODA 중심) ²⁸⁾ | 국제기여외교의 핵심사항으로 알려져 있음 |
| IV 영역 | 군사활동 통한 국제안보 기여 | 국제평화에 적극적으로 기여하는 외교수단 |
| V 영역 | 공공외교 강화 | 국제네트워크 강화를 통한 기여외교 강화 |
| VI 영역 | 국제구호 활동 | 재난, 환경파괴 등에 대한 구호 활동 전개 |
| VII 영역 | 민간부분기여외교 지원 활동 | 민간부분외교 확대 추세에 조응 |
| VIII 영역 | 자기 실천적 '민주주의' 증진 | 자기 실천적 모범-기여외교의 전제조건 |

○ I 영역: 글로벌 리더십 행사

21세기 외교관계에서 글로벌 리더십은 국제사회 기여를 위한 매우 중요한 평가요소가 되었다. 특히 대규모 글로벌 금융위기 이후 국제경제질서가 재편되고 강대국 중심의 국제질서가 다극적 질서의 가능성을 보이면서 우리처럼 중범위 국가의 리더십이 매우 중요하게 평가되고 있다. 스칸디나비아 국가, 캐나다, 호주 등의 국가들처럼 강대국이 의제설정 하기에 어려운 이슈들을 선점하여 국제사회의 질서를 주도하는 리더십을 보여야만 할 것이다. 국제사회의 의제설정, 정상외교, 다자간 외교의 주도 등을 꼽을 수 있다.

○ II 영역: 국제기구/국제행사 활동

각종 국제기구에 적극 참여하거나 혹은 미래 국제사회의 수요를 예측하여 새로운 국제기구를 창출하는 것은 국제사회에 기여하는 대표적인 기여외교 행위이다. 관련하여 각종 국제기구의 정기회의 및 주요 국제행사를 적극적으로 유치하는 것은 국제평화를 실현하는 적극적인 외교방안이 될 수 있다. 유럽 국가들의 경우를 보더라도 각종 국제전시회, 박람회, 국제행사가 연중 쉬지 않고 열리고 있는 점을 발견하게 되는데, 결과적으로 국제사회의 많은 구성원들과 다양한 방법으로 결합되어 있다는 인식을 심어줌으로써 우리의 국가이익에 도움되는 물론 동시에 대표적인 기여외교 실천전략으로 이해된다.

○ III 영역: 유·무상원조(ODA 중심)

유·무상원조는 통상 가장 대표적인 기여외교 방안으로 알려져 있으며, 일반적으

28) 'ODA'는 이러한 변화의 한 가운데에 자리잡고 있다. "ODA(Official Development Assistance)는 원조의 다양한 형태 가운데 공공부문이 제공하고, 개발을 목적으로 하며, 증여 비율이 25%이상인 원조를 공적개발이라고 정의한다." 주동주, 『국제개발과 국제원조』 (2008), p. 65 참고.

로 선진국이 주체가 되어 저개발국가를 대상으로 한 원조외교를 일컫는다. 시기적으로 유·무상원조의 내용과 방법은 달랐으며, 현재에 이르러서도 유·무상원조를 실시하는 국가가 누구냐에 따라 외교적 이해관계가 서로 다른 것도 사실이다. 하지만 전반적으로 저개발국을 대상으로 한 지원 및 개발의 경우 무상원조가 보편적인 방법으로 인식되어가고 있는 추세이다. 과거 탈냉전기 직후인 90년대 초중반에 주요 국가들을 중심으로 국제원조에 관심이 현격히 떨어지는 경향을 보이다가 90년대 말 이후 다시 선진국들의 중요한 외교전략으로 자리 잡았다. 의도하건 의도하지 않건 저개발국가를 대상으로 한 유무상원조의 활성화는 국제사회에서 강대국의 조건처럼 인식되고 있는 현실이다. 따라서 우리나라도 우리의 국가정체성 및 외교적 이해관계에 조응하는 원조외교 전략에 대한 고민이 절실히 필요한 시점이다.

○ IV 영역: 군사활동 통한 국제안보 기여

해외 분쟁지역에 대한 군사활동 전개는 중요한 기여외교 전략의 하나이다. 기여외교란 기본적으로 특정한 영역의 국가자원의 개발만을 전제로 하는 것이 아니므로, 군사활동이 세계평화를 위한 기여외교에서 배제되어야 한다는 인식은 옳지 못하다고 생각한다. 특히 우리나라는 세계 10위권의 군사강대국으로서 북한과 함께 인접한 중국, 일본 등의 군사력을 포함하면 동북아는 세계 최대 규모의 화약고라는 평가가 가능하다. 따라서 우리가 보유한 군사력이 북한 및 한반도 수준에 매몰된 것이 아니라 세계평화를 위해서 적극 활용될 수 있다는 모습을 국제사회에 보여주어야 할 것이다. 물론 '어떤 분쟁에 개입하느냐' 하는 문제는 현실적으로 매우 민감한 문제로서 해외 군사활동과 관련하여 우리는 국내적으로 여론 분열의 소모전을 치르곤 한다. 그렇다고 하더라도 관련 입법지원을 강화하고 국내적으로 충분한 논의 과정을 거쳐 국제분쟁 지역에 군사활동을 전개하는 것은 궁극적으로 국제기여외교의 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 예상된다. 또한 우리나라의 외교관계를 핵심적으로 보여주는 특징의 하나로서

‘한미동맹’을 들 수 있는데, 경우에 따라서는 불필요한 전쟁에 연루된다는 비판이 있을 수도 있지만, 궁극적으로 한미동맹이라는 현실적인 상황을 적극적으로 활용하여 국제평화를 위한 책임감을 공유한다는 관점에서 군사활동을 외교전략화 할 수 있을 것이다.

○ V 영역: 공공외교 강화

본 과제 앞부분에서 밝히고 있듯이 21세기 외교환경의 특징을 가장 대표적으로 표현하자면 ‘네트워크 외교’라고 말할 수 있고, 그러한 네트워크 외교환경 하에서는 국제사회에 존재하는 다양한 권력관계에 맞닿을 수 있는 ‘관계 중심적’ 능력이 요구된다. ‘공공외교(public diplomacy)’는 관계 중심적 능력을 가능케 하는 가장 핵심적인 전제조건으로 설명된다. 특히 미국이 ‘스마트파워(smart power)’ 담론을 내세워 공공외교를 강조하고 있는 현실에서 공공외교의 개발은 향후 국제관계에서 핵심적인 영향력을 미칠 것으로 예상된다. 비록 공공외교 및 스마트파워가 주장하는 내용이 새삼스러울 것이 없는 과거에서부터 존재하던 외교술의 하나일 수 있으나, 네트워크적 외교환경 하에서 더욱 중요한 외교전략으로 평가되고 있으므로 국가 차원에서 공공외교의 전개를 위해 노력을 기울이는 것은 기여외교 향상을 위한 중요한 밑거름이 될 것이다.

○ VI 영역: 국제구호 활동

21세기에 들어 국제안보와 평화를 파괴하는 주된 요인으로 통상 ‘비전통적 안보(non-traditional security)’가 지목되곤 한다. 결과적으로 우리 정부는 세계적 차원에서 발생하는 질병, 기아, 환경파괴, 내전, 자연재해 등의 문제에 직면하여 적극적인 구호활동을 전개하여야 한다. 질병, 기아, 환경파괴와 같이 인간의 삶에 직접적인 영향을 미치는 ‘일상적 안보’의 파괴는 국제사회의 구호가 절대적으로 필요한 것으로 알려져 있다. 이러한 영역의 경우 ‘적극적인’ 안보의 실현이라는 차원에서 이해되어야 할 필요

가 있으며, 아동학대 및 여성차별의 문제에 대해서도 인류 보편적인 기준으로 접근하고 외교적으로 지원하는 노력이 필요하다고 판단된다. 향후 기후변화, 지구온난화 등의 문제가 더욱 불거지게 되는 경우 국제구호 활동을 통한 기여외교의 필요성은 더욱 확대될 것으로 예상되며 이러한 영역에 대한 지속적인 관리가 필요하다고 판단된다.

○ VII 영역: 민간부분 기여외교 지원 활동

앞서 언급한 바와 같이 우리 사회는 상대적으로 짧은 민주화 역사에도 불구하고 괄목할만한 시민사회의 발전을 경험하였다. 우리 시민사회는 특유의 전문성과 역동성과 국제적 네트워크 확보에 주력하고 있으며, 의도하든 의도하지 않든 행정부 차원에서 수행하지 못하는 민간외교의 역할을 충실히 담당하고 있는 현실이다. 기여외교의 지속적인 관리를 위해서는 이처럼 민간부분에서 진행되는 기여외교에 대한 국가 차원의 효율적인 지원 체계가 마련되어야 할 것이다. 현실적으로 민간부분에 의한 기여외교는 매우 다양한 주체에 의해서 진행되고 있다. 대표적으로 기업, 종교단체, NGO, 교육기관 등을 꼽을 수 있는데, 이들 주체들에 따라서 또한 매우 차별적인 기여외교의 목적과 방법이 설정되고 있다. 특히 최근의 사례에서 알 수 있듯이 기여외교의 상대국은 우리와 매우 이질적인 사회문화적 배경을 가지고 있는 경우가 많으므로 종합적인 시각에서 민간부분에 대한 관리체계가 이뤄져야 한다고 판단된다.

○ VIII 영역: 자기 실천적 민주주의 증진

기여외교와 관련하여 우리보다 앞선 선진국의 사례를 통해 알 수 있듯이 기여외교가 장기적인 관점에서 일정한 국가이익으로 연결되기 위해서는 민주주의, 경제성장, 사회적 다원성 등의 차원에서 자기 실천적 모습이 전제가 되어야 한다. 물론 기여외교가 국가이익으로 연결되어야 한다는 주장에는 반론의 여지가 있을 수 있다. 그러나 의도하지 않더라도 어떤 형태로든 장기적인 국익으로 연결이 불가피함을 고려할 때 기여

외교 공여국으로서 상대국으로부터 정서적인 존경 혹은 정신적인 신뢰를 확보하기 위해서 노력하여야 할 것이다. 앞서 설명하였듯이 21세기 네트워크 외교환경은 개별 국가에서 ‘관계적 권력(relative power)’의 필요성을 강조하고 있는데, 이러한 권력은 물리적 측면보다는 ‘제도적 능력’, ‘커뮤니케이션 능력’, ‘민주주의 실천 능력’ 등을 통해서 확보될 수 있다. 우리는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을만큼 역동적이고 전문적인 민주화와 시민사회 발전의 경험을 안고 있으므로 이를 토대로 인류보편적인 가치들에 대한 적극적인 실천을 지속하기 위해 노력해야 할 것이다. 대표적으로 한반도 문제의 평화적인 해결, 민주주의 성숙, 인권상황 개선 등의 지표들을 지속적으로 관리함으로써 우리의 기여외교 능력은 향상될 수 있다.

2. 각 영역별 국제기여외교 측정 요소

이상에서 밝힌 8개 영역은 우리 정부가 미래 기여외교를 전개하는 과정에서 지속적으로 관리해야 할 대표적인 분야를 밝힌 것이다. 한 국가의 외교는 그 국가가 보유한 다양한 자원을 포괄적으로 활용하고 표현하는 것이기 때문에 특정 분야를 선별적으로 관리하고 노력한다는 것이 그다지 바람직한 주장은 아닐 수 있다. 다만 본 연구에서는 정부 차원에서 기여외교와 관련한 포괄적인 외교행위를 효율적으로 운용한다는 차원에서 핵심적으로 짚어봐야 할 영역을 제시하고자 하였다. 기여외교의 효율적인 관리라는 차원에서 정부가 보다 구체적으로 관리해야 할 ‘측정요소’를 제시할 수 있다. 즉, 이들 8개 영역은 다시 개별 영역의 하위 수준에서 구체적인 측정 요소들을 포함하고 있는데, 각 영역별로 가장 핵심적인 측정 요소 3가지를 선별해 보았다.

〈표 2〉 국제기여외교 영역별 측정 요소

| | 국제기여외교의 영역 | 영역별 국제기여외교 측정 요소 |
|---------|------------------|--|
| I 영역 | 글로벌 리더십 행사 | (1)정상외교활동(수준, 내용) (2)국제문제 해결을 위한 주요 어젠다 제안 (3)동아시아 평화와 안정의 지속적인 주도, 기여 |
| II 영역 | 국제기구/국제행사 활동 | (4)주요 국제기구에 간부 진출 (5)주요 국제기구(위원회) 창립 주도 및 가입 (6)각종 국제행사 개최 및 관련 초청 |
| III 영역 | 유·무상원조(ODA 중심) | (7)무상원조 규모 및 내용 (8)유상원조 규모 및 내용 (9)관련 DAC 기준 준수 노력 여부 |
| IV 영역 | 군사활동 통한 국제안보기여 | (10)평화유지군 등 해외파병 활동 (11)국제안보문제(핵, 테러) 해결에 주도적인 역할 (12)국제분쟁 지역에 대한 해결 방안 제시 |
| V 영역 | 공공외교 강화 | (13)공공외교의 확대 및 적극성(예산, 인력 등) (14)공공외교 내용의 다양성(결과, 전문성 등) (15)주요국 공공외교에 대한 지속적인 평가, 교훈 |
| VI 영역 | 국제구호 활동 | (16)국제재난/재해에 대한 지원 활동 (17)기근, 환경 등에 대한 개선 활동 (18)교육, 질병, 아동, 여성학대 등에 대한 개선 활동 |
| VII 영역 | 민간부분 기여외교 지원활동 | (19)민간기업 중심의 활동 지원 (20)시민사회, NGO 중심의 활동 지원 (21)대학 등 교육을 목적으로 한 활동 지원 |
| VIII 영역 | 자기 실천적 '민주주의' 증진 | (22)국내 민주주의 여건에 대한 국제적 평가 (23)인권 등 인류보편적 분야의 환경 개선 (24)양극화, 소외, 복지, 아동 문제 등에 대한 제도적 완비 |

〈표 2〉에서 나타내고 있는 개별 측정요소 모두를 일정한 기준에 따라 계량화 하는 것은 불가능하며 또한 바람직하지도 않다고 판단된다. 이들 측정요소들에 대한 보다 세밀한 계량화 작업은 본 측정요소에 대한 학술적 논의를 거친 다음 후행 연구 과제로 남기고자 한다. 여기에서는 개별 측정요소들에 대해서 간략하게 설명하고자 한다.

○ I 영역: 글로벌 리더십 행사 (1) 정상외교활동

정상외교참여 횟수, 정상외교 성과, 정상외교활동에 대한 국민적 관심 및 지지를 측정함.

○ I 영역: 글로벌 리더십 행사 (2) 국제문제 해결을 위한 주요 어젠다 제안

정상외교, 장관외교, 주요인사 외교, 혹은 각종 다자외교 참여 등을 통해 국제문제 해결을 위한 주요 어젠다 설정 여부를 측정함.

○ I 영역: 글로벌 리더십 행사 (3) 동아시아 평화와 안정의 지속적인 주도

다양한 분야에 걸쳐 주요 글로벌 이슈에 적극적으로 입장표명을 하며, 특히 동아시아 평화와 안정을 위한 지속적인 노력여부를 평가함. 대표적으로 동아시아 외교의 제도화, 안보다자주의, 외교 네트워크 창출에 기여한 정도를 측정함.

○ II 영역: 국제기구/국제행사 활동 (4) 주요 국제기구에 간부 진출

국제기구에 간부로 진출, 국제행사에 주요 역할 수행 등을 측정하고, 또한 세계 주요 국제기구에 진출한 한국인의 규모와 업무를 측정함.

○ II 영역: 국제기구/국제행사 활동 (5) 주요 국제기구(위원회) 창립 주도 및 가입

국제기구 활동에 적극적으로 참여하고, 새로운 글로벌 이슈에 따라 국제적으로 요구되는 새로운 국제기구 창립에 기여하는 바를 측정함.

○ II 영역: 국제기구/국제행사 활동 (6) 각종 국제행사 개최 및 관련 초청

주요 국제기구의 행사 및 중요한 국제회의 등을 개최/유치하고 이를 통해 한국의

국제적 리더십이 향상되는 바를 측정함.

○ III 영역: 유무상원조 (7) 무상원조 규모 및 내용

무상원조의 규모와 원조 내용과 관련한 지표를 개발하고 측정함.

○ III 영역: 유무상원조 (8) 유상원조 규모 및 내용

유상원조의 규모와 원조 내용과 관련한 지표를 개발하고 측정함.

○ III 영역: 유무상원조 (9) DAC 기준 준수 노력 여부

OECD 내 DAC 가입을 계기로 DAC에서 제시하는 가이드라인을 얼마나 준수하는지와 관련한 지표를 개발하고 측정함.

○ IV 영역: 군사활동 통한 국제안보기여 (10) 평화유지군 등 해외파병 활동

국제 각종 분쟁 지역을 대상으로 한 해외파병 활동과 관련한 지표를 개발하고 측정함. 특히 유엔이 주도적으로 참여하는 평화유지군 활동과 관련한 국내 제도적 정비를 조속히 실행하고 관련 활동을 측정함.

○ IV 영역: 군사활동 통한 국제안보기여 (11) 국제안보문제(핵, 테러) 해결에 주도적인 역할

21세기 국제안보의 핵심 이슈인 핵, 테러 등의 이슈 해결과 관련한 지표를 개발하고 이에 대한 한국의 역할을 측정함.

○ IV 영역: 군사활동 통한 국제안보기여 (12) 국제분쟁 지역에 대한 해결 방안 제시

국제분쟁 지역에 대한 직접적인 군사활동을 넘어서서 분쟁 지역에 대한 해결 방안을 제시하고 이를 통해 국제적 리더십을 확보하는가와 관련한 지표를 개발하고 이를 측정함.

- V 영역: 공공외교 강화 (13) 공공외교의 확대 및 적극성(예산, 인력 등)

예산 및 인력을 중심으로 공공외교 확대 및 적극성과 관련한 지표를 개발하고 이를 측정함.

- V 영역: 공공외교 강화 (14) 공공외교 내용의 다양성(결과, 전문성 등)

공공외교의 결과 및 내용의 전문성을 중심으로 지표를 개발하고 이를 측정함.

- V 영역: 공공외교 강화 (15) 주요국 공공외교에 대한 지속적인 평가, 교훈

주요국 공공외교를 지속적으로 모니터링하여 이에 대한 평가 및 교훈을 중심으로 우리에게 시사하는 바를 분석하고, 이러한 분석의 반영 정도를 측정함.

- VI 영역: 국제구호 활동 (16) 국제재난·재해에 대한 지원 활동

국제재난 및 재해에 대한 직접적인 지원 활동 정도를 측정함.

- VI 영역: 국제구호 활동 (17) 기근, 환경 등에 대한 개선 활동

기근, 환경 및 특정 국가·지역의 구조적인 문제들을 개선하고자 하는 노력이 지속적으로 전개되고 있는지와 관련한 지표를 개발하고 이를 측정함.

- VI 영역: 국제구호 활동 (18) 교육·질병·아동·여성학대 등에 대한 개선 활동

교육·질병·아동·여성문제 등 저개발국가의 삶의 질과 관련한 문제들에 대한 개선 활동을 중심으로 지표를 개발하고 이를 측정함.

○ VII 영역: 민간부분 기여외교활동 지원 (19) 민간기업 중심의 활동 지원

민간부분 중 기업이 주체가 되어 수행하는 민간기여외교에 대한 지원활동 내용을 중심으로 지표를 개발하고 이를 측정함.

○ VII 영역: 민간부분 기여외교활동 지원 (20) 시민사회, NGO 중심의 활동 지원

민간부분 중 종교단체, 시민사회 및 NGO가 주체가 되어 수행하는 민간기여외교에 대한 지원활동 내용을 중심으로 지표를 개발하고 이를 측정함.

○ VII 영역: 민간부분 기여외교활동 지원 (21) 대학 등 교육을 목적으로 한 활동 지원

민간부분 중 대학 및 각종 교육기관이 주체가 되어 수행하는 민간기여외교에 대한 지원활동 내용을 중심으로 지표를 개발하고 이를 측정함.

○ VII 영역: 자기 실천적 민주주의 증진 (22) 국내 민주주의 여건에 대한 국제적 평가

개별 국가의 민주주의 진행을 평가하는 주요 국제지표들을 지속적으로 관리하고 이와 관련한 국제적 평가를 측정함.

○ VIII 영역: 자기 실천적 민주주의 증진 (23) 인권 등 인류보편적 분야의 환경 개선

인권, 사법제도, 평등 등 인류보편적인 분야를 지속적으로 관리할 수 있는 평가지표를 개발하고 이를 측정함.

- Ⅷ 영역: 자기 실천적 민주주의 증진 (24) 양극화·소외·아동·고령화 등에 대한 제도화

한국사회의 구조적 특수성에서 비롯되는 문제들인 양극화·소외·아동·고령화 문제 등에 대한 제도화 수준을 중심으로 평가지표를 개발하고 이를 측정함.

V. 맺는 말

외교는 국가의 종합적인 능력을 압축적으로 표현하는 대표적인 대외활동이다. 근대국제질서 등장 이후 외교의 목표와 실천방법은 역사적으로 변천하였지만 개별 국가의 국가이익 확보를 위한 가장 근본적인 활동으로의 의미는 지속되고 있다. 세계화 시대가 도래하여 국가의 소멸 가능성을 포함하여 다양한 차원에서 국가 역할의 축소를 거론하고 있지만, 여전히 국가는 외교관계를 관여하는 핵심 행위자로서의 지위를 유지하고 있다. 네트워크 외교관계의 등장으로 축약되는 21세기 외교환경 하에서는 복잡적이고 다양한 층위의 권력관계가 존재하며 기여외교는 이러한 외교현실을 반영하는 중요한 외교수단으로 판단된다. 물론 기여외교는 우리가 추구하는 다른 전통적인 외교수단과 차별적으로 존재하지 않는다. 다양한 외교수단과의 조화를 전제로 기여외교가 추진될 때 장기적인 관점에서의 국가이익은 실현될 수 있을 것이다.

또한 한국에게 있어서 외교의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다. 19세기 말 근대질서의 편입 이후 한국의 국운에 심대한 영향을 미쳤던 대부분의 사건들은 외교적 판단에서 비롯되었다고 해도 과언은 아니다. 뿐만 아니라 우리가 직면하고 있는 핵심 국가과제들도 대부분 외교와 관련한 내용들이다. 지리적 조건, 지정학적 특수성, 국가자원의 한계, 국제안보적 환경 등을 고려할 때 향후 외교의 중요성은 더욱 증대될 것으로 판단되며, 기여외교를 포함한 다양한 외교적 노력의 전개야말로 우리의 국가이익에 사활적인 영향을 미칠 것으로 생각한다.

참고문헌

- 구영록. 1994. "대외정치의 핵심개념으로서의 국가이익." 『한국과 국제정치』, 19호.
- 김성한 외. 2005. 신안보 환경과 한국 외교. 서울: 외교안보연구원.
- 김치옥. 2009. "국제정치의 분석단위로서 중견국가." 『국제정치논총』, 49권 1호.
- 박명지. 2008. "영국의 대외원조 역사와 정책." 주동주 편. 『국제개발과 국제원조』.
- 박인휘. 2005. "동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일 세력관계를 중심으로." 『국가전략』, 11권 3호.
- 박홍영. 2006. 일본 ODA와 국제정치. 서울: 한울.
- 유용조. 2009. "미국의 대외원조정책과 시사점." 『국회입법조사처보』, 2호.
- 정은숙 편. 2009. 한국의 대개도국 외교: 과거, 현재, 미래. 세종정책총서, 성남: 세종연구소.
- 조용균. 2005. 한국의 바람직한 ODA 정책방향. 서울: 외교안보연구원.
- 주동주 편. 2008. 국제개발과 국제원조. 서울: 알타미라.
- 최수영. 2008. "일본의 대외원조 역사와 정책." 주동주 편. 『국제개발과 국제원조』.
- 프랜시스 후쿠야마 저, 안진환 역. 2005. 강한 국가의 조건. 서울: 황금가지.
- 하영선·김상배. 2006. 네트워크 지식국가. 서울: 을유문화사.
- 한국국제교류재단. 2007. 신공공외교: 국제관계와 소프트파워.
- 한국국제협력단. 2008. 국제개발협력의 이해.
- Clark, J. 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. Conn.: Kumarian Press.
- Cooper, Andrew R. ed. 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. London: McMillan.
- Dizard, Wilson P. Jr. 2003. *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*. Westport, Conn.: Praeger.
- Easterly, William. 2008. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press
- Huntington, Samuel. 1999. "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, 78, 2.
- Johnshon, Chalmers. 2004. *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York: Metropolitan Books.
- Krasner, Stephen D. 2001. "Rethinking the Sovereign State Model". *Review of International Studies* 27.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eiss. eds. 2004. *Reshaping Rogue States(Washington Quarter Reader)*. Cambridge: The MIT Press.
- Lanye, Christopher. 2006. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the present*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mandelbaum, Michael. 2002. *The Ideas That Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York: Public Affairs.
- McCormick, Thomas. 1996. *The America's Half Century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Narayan, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher and S. Koch-Schulte. 2000. *Voice of the Poor: Can Anyone hear us?* Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Super Power Can't Go it Alone?* Oxford: Oxford University Press.
- Potter, Evan H. 2002/3. "Canada and the New Public Diplomacy." *International Journal*, 58-1.
- Riddell, Roger C. 2008. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Ross, Robert S. 1999. "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century." *International Security*, 23, 4, pp. 81-118.
- Thomas, Christensen. 1996. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict*. Princeton: Princeton University Press.

연성국력 측면에서 본 과학기술력: IMD와 WEF 지표의 개선

- I. 들어가는 말: 연성국력에 대하여
- II. 세계 주요 강국의 국력에 대한 경험적 평가
- III. IMD와 WEF 국가경쟁력 지수와 연성국력 측정
- IV. 과학기술 분야에서의 연성국력 측정 지표
 - 1. 과학·기술 기반 부문(12개)
 - 1) 연구개발 기반(7개)
 - 2) 정보화 기반(5개)
 - 2. 과학·기술 성과 부문(12개)
 - 1) 경제성과(7개)
 - 2) 지적재산 성과(5개)
- V. 맺는 말: 향후 개선된 연성국력 측정을 위하여

I. 들어가는 말: 연성국력에 대하여

21세기 미국의 위상에 대한 논의가 국제정치연구의 한 의제가 되어왔고, 이에 대한 논쟁이 진행 중이다. 미국 국력의 쇠퇴를 주장하는 학자들은 안보적 및 경제적 측면에서 국제사회 내 미국의 영향력이 감소하는 점을 지적하고 있다. 하지만 미국의 영향력을 사회제도, 문화 등으로 확장하여 파악하는 학자들은 미국의 영향력이 감소하지 않았다고 항변하고 있다. 대표적인 학자로 나이(Joseph Nye)는 국제체제에서는 물질 자원을 통해 직접적이고 강제적으로 영향을 미치는 경성국력(hard power)보다는 문화·이데올로기·제도 등을 통해 간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 연성국력(soft power)이 더욱 중요해지고 있다고 주장한 바 있다. 그에 따르면 미국은 현재 다른 어느 국가보다도 연성국력자원을 월등하게 소유하고 있기 때문에 다가오는 시대에도 계속 지도력을 발휘할 수 있는 유일한 국가라는 것이다(Nye 2004).

같은 맥락에서 스트레인지(Susan Strange)도 미국의 국력은 쇠퇴하지 않았으며 미국은 여전히 패권국으로서의 영향력을 행사하고 있다고 주장한다. 스트레인지는 권력을 관계적 국력(relational power)과 구조적 국력(structural power)으로 구분하고, 구조적 국력이 관계적 국력보다 더 중요하다고 말한다. 그녀의 주장에 의하면, 구조적 국력은 세계정치경제 구조를 선택하고 형성하는 힘을 의미하며, 미국은 안보·생산·금융·지식이라는 중요한 네 가지 분야에서 아직도 압도적인 구조적 국력을 행사하고 있으므로 패권국임에 틀림없는 것이다.

나이와 스트레인지가 지적한 바와 같이 국제사회에 영향력을 행사하는 기제가 점차 경성국력에서 연성국력으로 옮겨가고 있다. 물론 아직 경성국력이 보다 중요한 기제임에는 의심의 여지가 없으나 연성국력에 의해 보완되지 않고서는 실질적인 영향력을 발휘하는데 한계가 있다는 것이다. 나이의 연성국력론은 미국이 탈냉전기에 패권적 지위를 계속 유지하기 위해 경성국력과 함께 연성국력을 강화해야 한다는 것으로 미국의 세계 지배적 열망을 반영한 것이다. 세계화·정보화 시대에 강화되고 있는 미국의 문화 패권주의와 인터넷·방송을 통한 미국식 가치의 확산 등은 이를 잘 대변해 주는 것이다. 클린턴 행정부 이래 미국의 대외정책은 관여(engagement)와 확산

(enlargement)이라는 원칙에 근거해왔다. 여기서 관여란 미국의 사활적 이익(vital interest)이 걸린 지역에 대한 개입주의적 정책을 의미하며, 확산이란 미국식 가치의 확산 즉 정치적 생활양식으로서의 미국식 민주주의 그리고 경제적 생활양식으로서의 미국식 자본주의의 확산을 말한다. 이러한 미국식 가치의 전 세계적인 보편화가 미국의 연성국력 강화에 기초한 세계지배 전략인 것이다.

영국학과(English school)의 한 줄기인 세계여론이론가들에 의하면 향후 국제사회의 여러 문제들을 해결함에 있어 세계여론의 영향력은 커질 것이며, 이러한 세계여론은 국가 간 공유된 가치라는 도덕적 요소와 공유된 이익이라는 실용적 요소에 토대를 두게 된다고 한다. 특히 이러한 세계여론을 이끌어가는 지도국이 되기 위해서는 국가의 이미지(image) 혹은 명성(reputation)을 잘 가꾸어나가야 한다는 것이 그들의 주장이다. 결국 그 기제는 연성국력적인 것이 되며 세계 공동체에 어긋나는 행동을 한 국가는 국제사회에서 고립을 자초하게 된다는 것이다.

중국 정부의 싱크탱크인 사회과학원은 미국의 소프트파워 확장을 중국 제1의 위협으로 꼽는 세계사회주의 보고서를 발표한 바 있다. 그 보고서는 “경성국력(hard power)과 연성국력(soft power)을 함께 구사하는 미국이 연성국력의 확장을 통해 군사적 패권을 강화할 것”이라고 지적하고 있다. 이 보고서는 군사력과 경제력 등 경성국력과 더불어 미국의 가치와 문화 등 연성국력의 확장이 중국에 위협이 되므로 더욱 긴장해야 한다는 주장을 담고 있다. 21세기에 미국을 능가하는 세계 지도국으로 발돋움하려는 중국의 입장에서 보면 세계전략 차원에서 연성국력의 증진이 선결과제가 되는 것이다.

본 연구는 21세기 세계 질서를 전망함에 있어 국력을 올바르게 평가할 수 있는 방안을 제시하고자 하며, 기존의 경성국력에 기초한 국력이 아닌 연성국력에 기초한 국력을 측정하는 방법을 다루고자 한다. 연성국력을 측정함에 있어 주요한 초점은 과학기술 분야이며 과학기술 능력의 연성국력적 측면을 관계적(power base)이 아닌 실제적(capability base) 차원에서 주로 논의하고자 한다. 연성국력 측정 분야 중 과학기술 분야는 경성국력과의 구별이 모호하여 연관성을 배제할 수는 없으나 나름대로 차별화된 지표(indicator)를 발굴하여 개선이 가능하다고 본다. 결국 연성국력 측면에서 본 과학기술 능력을 평가하는 지표를 제시하는 것이 이 연구의 목적이며, 이를 위해 국가

경쟁력 지수를 발표하는 대표적 기관인 IMD(International Institute for Management Development)¹⁾와 WEF(World Economic Forum)²⁾의 지표를 토대로 새로운 지표를 발굴·개선하고자 한다.

II. 세계 주요 강국의 국력에 대한 경험적 평가

경제력과 군사력으로 대별되는 경성국력을 기준으로 주요 국가의 위상을 통계자료에 기초하여 살펴보면 <표 1>과 같다. 최근 부상하고 있는 중국은 세계 GDP에서 6%를 차지하는 4대 강국이나 미국에 비교하면 4분의 1에도 미치지 못하는 열세에 놓여 있다. 인구 100명당 인터넷 사용자 수도 10.4%로 세계 주요 강국 중 최하위를 면치 못하고 있다. 하지만 그 절대적인 사용자 수는 무시할 수 없는 수준이다. 또한 상품수출액 중 하이테크 상품이 차지하는 비율은 30%로 미국, 영국, 한국과 더불어 높은 수준을 보여주고 있다. 경제적 차원의 경성국력 측면에서 중국의 위상을 평가하면 아직 초강대국인 미국과 거리감이 있으며 일본, 독일을 따라잡기에도 적지 않은 시일이 걸리리라 여겨진다. 문제는 중국의 경제발전의 속도가 빠르다보니 그 시일을 10년 이내로 예상하는 학자들이 다수인 것이 현실이다. 새로운 양극 체제(G-2)가 다가오고 있는 것이다.

1) IMD(스위스국제경영대학원)는 스위스 로잔에 위치한 세계적인 경영대학원으로 1989년부터 매년 50여개 국가의 국가경쟁력 순위를 발표하고 있다. 국가경쟁력 순위는 경제성과, 정부 효율성, 기업 효율성, 인프라 구축 등 4개 부문 145개 항목에 대한 통계와 설문조사를 거쳐 매겨진다.

2) WEF(세계경제포럼)는 세계 각국의 정·관·재계 지도자들이 참석하는 스위스 다보스 포럼을 개최하는 민간국제기관으로 1979년부터 매년 130여개 국가의 국가경쟁력 순위를 발표하고 있다. 12개 부문 110개 항목에 대한 각 국가의 부문별 통계와 기업 최고경영자(CEO) 설문조사를 기초로 국가경쟁력 순위가 매겨진다.

〈표 1〉 세계 주요 강국의 경성국력(Hard Power)

| 국가명 | 경제력* | | | 군사력** | | |
|-----|--------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------|--|
| | GDP (US\$billions, 2007) | 인구 100명당 인터넷 사용자수 (명, 2006) | 상품수출액 중 high-tech 상품이 차지하는 비율 (%, 2006) | 군사비 (US\$millions, 2006) | GDP 중 군사비 비율 (%, 2006) | 군사비 세계 순위 및 점유비율 (순위/%, 2007) |
| 미 국 | 13,811.20 | 70.2 | 30 | 511,187 | 4.0 | 1 / 45 |
| 영 국 | 2,727.81 | 62.4 | 34 | 59,595 | 2.6 | 2 / 5 |
| 프랑스 | 2,562.29 | 49.1 | 21 | 53,199 | 2.4 | 4 / 4 |
| 러시아 | 1,291.01 | 18.0 | 9 | 31,181 | 3.6 | 7 / 3(추정) |
| 독 일 | 3,297.23 | 46.9 | 17 | 37,133 | 1.3 | 6 / 3 |
| 일 본 | 4,376.70 | 68.5 | 22 | 43,666 | 1.0 | 5 / 4 |
| 중 국 | 3,280.50 | 10.4 | 30 | 51,864 | 2.1 | 3 / 5(추정) |
| 이태리 | 2,107.48 | 52.2 | 7 | 32,445 | 1.8 | 9 / 3 |
| 캐나다 | 1,326.38 | 76.6 | 15 | 13,588 | 1.2 | 13 / 1 |
| 호 주 | 821.72 | 51.2 | 12 | 13,885 | 1.9 | 14 / 1 |
| 브라질 | 1,314.17 | 22.5 | 12 | 13,803 | 1.5 | 12 / 1 |
| 인 도 | 1,170.97 | 10.8 | 5 | 23,615 | 2.7 | 10 / 2 |
| 한 국 | 969.79 | 70.5 | 32 | 20,533 | 2.5 | 11 / 2 |
| 세 계 | 54,347.04 | 18.5 | 20 | 1,145,000 | 2.1 | - / (79/100) |

출처 : * WDI Database (World Development Indicators, World Bank)

** SIPRI Database (Stockholm International Peace Research Institute, Sweden)

한편, 군사력 지표에 따르면 중국의 위상은 인정할만하나 아직 미국과는 큰 거리감이 있다. 2006년 군사비 지출에 있어서 중국은 미국, 영국, 프랑스에 이어 4위이나 미국과의 격차는 10분의 1의 수준에 머물고 있다. 하지만 2007년을 기준으로 한 군사비 세계 순위 및 점유 비율 통계에 의하면 중국은 군사비 지출에 있어서 미국, 영국에 이어 3위이고 그 점유비율은 5%로 추정되어 미국의 45%와 비교하면 9분의 1의 수준

으로 그 격차를 좁혀 놓은 상황이다. 또한 GDP 중 군사비 비율은 2.1% 수준으로 경쟁 국가들에 비하면 상대적으로 낮은 수준임을 보여주고 있다.

〈표 1〉이 보여주는 바와 같이, 경성국력에 기초한 중국의 위상은 세계 4위권의 강대국이며 경제력보다는 군사력 측면에서 그 영향력이 큰 것임을 파악할 수 있다. 그렇다면, 이러한 경성국력이 국제사회에서 중국의 위상을 바르게 반영하고 있는 것인가? 국제사회에서의 영향력은 경성국력만으로 설명되기에는 한계가 있다. 한 예로 일본이 세계 제2위의 경제대국이며 제5위의 군사대국임에도 불구하고 세계 지도국으로서의 위상을 갖추지 못하는 것은 다름이 아니라 일본의 국가 이미지 즉 연성국력에 기반한 영향력의 한계로 인한 것이다. 중국 또한 그 경성국력에 걸맞은 영향력을 행사하고 있다고 보기 어려우며 그 이유는 연성국력의 취약성에 근거하고 있다고 말할 수 있다.

최근 한반도선진화재단이 조선일보와 공동으로 조사하여 발표한 ‘G20 종합국력 비교 평가’에 의하면 한국은 종합국력 지수에 있어서 세계 13위로, 과학기술력(7위)·국방력(8위) 등 경성국력 부문에서는 세계 10위 이내의 좋은 성적을 기록한 반면, 정치력(14위)·사회자본력(15위) 등 연성국력 부문에서는 상대적으로 저조한 성적을 보였다. 이번 평가는 기초국력(국토, 인구 등), 국방력, 경제력, 과학기술력, 교육력, 정보력, 환경관리력 등 7개 분야를 포함한 경성국력과, 국정관리력, 정치력, 외교력, 문화력, 사회자본력, 거시변화 대처능력 등 6개 분야를 포함한 연성국력에 대한 종합국력 지수를 보여주고 있다. 우리나라의 경우 종합적으로 볼 때 경성국력(9위)에 비해 연성국력(12위)의 경쟁력이 상대적으로 낮은 것으로 나타나 선진국 진입을 위해서는 연성국력의 강화가 필요한 것으로 나타났다(조선일보 2009.8.15/17/18).

‘G20 종합국력 비교 평가’에 의하면 종합 국력은 미국(69.15), 중국(54.73), 일본(53.45), 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주, 이탈리아, 스페인, 인도, 러시아, 한국(48.56), 브라질, 터키, 멕시코, 남아공화국, 인도네시아, 아르헨티나, 사우디아라비아(41.68)의 순이다. 경성국력의 경우 한국은 미국, 중국, 일본, 러시아, 독일, 영국, 프랑

스, 캐나다에 이어 9위이고, 연성국력의 경우 미국, 영국, 캐나다, 독일, 호주, 프랑스, 중국, 일본, 이탈리아, 스페인, 인도에 이어 12위이다. 이를 각각 세부 항목별로 보면, 경성국력의 경우 한국은 과학기술력 7위, 국방력 8위, 경제력 11위, 정보력 11위, 교육력 11위, 기초국력 13위, 환경관리력 15위이며, 연성국력의 경우 국정관리력 10위, 변화대처력 10위, 외교력 12위, 문화력 13위, 정치력 14위, 사회자본력 15위이다.

이러한 종합국력 평가는 경성국력을 60%, 연성국력을 40%로 하여 계산하였으며, 경성국력의 경우 기초국력(국토면적·인구·천연자원·식량 등) 5%, 국방력(국방비·현역군인수·무기 등) 10%, 경제력(GDP·성장률·인플레이션·지니계수 등) 20%, 과학기술력(지식정보 창출력·확산력·활용력 등) 10%, 교육력(GDP 대비 교육비·교사 1인당 학생수·노벨상 수상자 수 등) 5%, 환경관리력(대기오염·수질·폐기물 배출·온실가스 배출 등) 5%, 정보력(국방정보·인터넷 사용자 수·세계 1000위권 대학수·국가 안정도 등) 5%로 구성되고, 연성국력의 경우 국정관리력(정치적 안정성·법치·부패의 통제·규제 등) 5%, 정치력(국회 및 정당에 대한 신뢰·정치인의 국제감각 및 청렴도 등) 10%, 외교력(UN 분담금 및 해외원조금·국제기구가입률 등) 10%, 문화력(해당 국가 국민 및 문화 호감도·여행 경쟁력 등) 5%, 사회자본력(기업, 노조, 정당, 언론, 시민단체 등의 신뢰도·가족 및 이웃 신뢰도) 5%, 거시변화 대처력(세계화 긍정 태도·기업가 정신·기업의 변화 적응력·영어 숙달도·과학기술논문 수 등) 5%로 구성된다.

한편 IMD에서 발표한 2009년 국가경쟁력지수 순위에서 57개 조사대상 국가 중 한국은 전년도 31위에서 27위로 4단계 상승하였다. 57개국 중 미국, 홍콩, 싱가포르, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 호주, 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 룩셈부르크, 독일, 카타르, 뉴질랜드, 오스트리아, 일본, 말레이시아, 아일랜드, 중국, 영국, 벨기에, 대만, 이스라엘, 칠레, 태국이 우리나라보다 앞서 있다. 아시아 국가 중 홍콩, 싱가포르, 카타르, 일본, 말레이시아, 중국, 대만, 태국이 한국에 비해 국가경쟁력 순위에서 우위에 있다는 것은 주목할 만하다. 연성국력의 열세가 반영된 결과가 아닌가 싶다. 국가경쟁

력을 구성하는 4대 부문 중 한국은 기업의 효율성 부문이 지난해 36위에서 29위로 크게 개선되었고, 노사관계 생산성 부문은 지난해 55위에서 56위로 거의 꼴찌를 한 셈이다. 공공재정 운영개선 가능성 부문은 지난해 14위에서 51위로 대폭 하락하였고, 고급 인력 유출 부문 등 교육경쟁력도 문제가 있음을 지적하고 있다(IMD 2009).

한편 WEF에서 발표한 2009년 국가경쟁력지수 순위에서 133개 조사대상 국가 중 한국은 전년도 13위에서 19위로 6단계 하락하였다. 133개국 중 스위스, 미국, 싱가포르, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 독일, 일본, 캐나다, 네덜란드, 홍콩, 대만 등에 이어 한국은 19위이고, 중국은 29위를 기록하고 있다. 아시아 국가 중 싱가포르, 일본, 홍콩, 대만이 한국에 비해 국가경쟁력 순위에서 우위에 있다는 것은 특기할 만하다. 2000년대 들어 한국의 국가경쟁력 순위의 변화를 살펴보면, 2001년 23위, 2002년 21위, 2003년 18위, 2004년 29위, 2005년 19위, 2006년 23위, 2007년 11위, 2008년 13위, 2009년 19위로 최저 29위에서 최고 11위까지의 변화 추이를 보이고 있다. 국가경쟁력을 구성하는 부문 중 한국은 재정수지 등 거시경제 부문 11위, 연구개발 투자 등 기업혁신 부문 11위, 상품 및 수출시장 규모 부문 12위, 고등교육 및 직업훈련 부문 16위, 창업시 행정절차 등 상품시장 효율성 부문 36위, 정부 규제 등 제도적 요인 부문 53위, 노사 간 협력 등 노동시장 효율성 부문 84위로 부문 간 격차가 크게 나타난다. 특히 2009년 국가경쟁력 순위 발표는 2004년 이래 줄곧 1위를 지켜온 미국을 2위로 떨어뜨리고 있다. 지난해 미국을 강타한 금융위기가 미국경제의 취약성을 드러낸 것이 그 원인이라고 할 수 있다(WEF 2009).

III. IMD와 WEF 국가경쟁력 지수와 연성국력 측정

스위스 로잔에 소재하고 있는 국제경영개발원(IMD)이 매년 발표하는 국가경쟁력 연감(The World Competitiveness Yearbook)에 의하면 우리나라의 국가경쟁력은 2009년 경쟁국인 대만, 중국뿐만 아니라 말레이시아, 태국 등에 비해서도 떨어지고 있는 것으로 나타나 충격을 주고 있다. IMD가 규정하는 국가경쟁력은 자국 기업이 다른 나라의 기업들과 세계시장에서 성공적으로 경쟁할 수 있게 하는 가장 효율적인 사회구조, 제도 및 정책을 국가가 제공하는 총체적인 능력을 의미한다. IMD가 발표하는 국가경쟁력 순위는 세계 유수의 다국적기업들이 투자대상지를 모색할 때 유용한 정보로 활용되고 있다고 한다. 기업환경이 좋지 않은 나라에서 굳이 영업활동을 지속할 필요가 없기 때문이다(기획재정부 2008; 한국전산원 2005; 대외경제정책연구원 1999).

하지만 우리나라의 국가경쟁력 순위가 이들 국가에 뒤지는 것은 우리의 내부적인 문제도 있지만 IMD의 평가방법에도 다소 문제가 있는 것이 아니냐는 지적이 제기되기도 한다. 즉, IMD 평가방법의 신뢰성에 의문을 제기하는 것이다. 예를 들어 IMD와는 다른 방식으로 국가경쟁력을 평가하고 있는 세계경제포럼(WEF)이 발표한 우리나라의 경쟁력 순위는 상대적으로 희망적이다. 그러나 IMD의 평가방법에 다소 문제가 있다 하더라도 우리나라가 국가경쟁력 제고를 위해서는 기본적으로 개선해야 할 과제를 안고 있다는 점을 분명히 인식하는 것이 중요하다. 즉, IMD 평가가 우리나라에게 시사하는 점은 적지 않다고 할 수 있다.

2008년 한국의 IMD 국가경쟁력 순위를 4대 부문별로 보면 경제성과 부문 47위, 기업효율성 부문 36위, 정부효율성 부문 37위, 인프라구축 부문 21위이다. 세부 분야별로 보면 과학인프라 5위, 기술인프라 14위로 상위를 점하고 있다. 이는 R&D 인구대비 특허 획득건수, 광역통신망 가입자, 고등교육 수확률, R&D 투자비율 등이 강점으로 작용한 것이다. 인프라 분야는 기술자원, 과학자원과 인력자원들이 기업 활동에 어

는 정도 부합하는가에 대한 평가이며, 세부 부문은 기본 인프라, 기술 인프라(20개 항목), 과학 인프라(21개 항목), 보건·환경, 교육 등 5개 부문이다. 이 중 기술 인프라의 경우 2001년부터 지속적으로 개선되어온 유일한 부문이다. 과학 인프라의 경우도 마찬가지이다. 하지만 지적재산권 분야는 여전히 취약한 것으로 나타났다. 이러한 과학·기술 인프라의 개선은 그동안 정부의 투자와 정책들이 효과적으로 집행된 결과이기도 하지만, 우리나라의 IT인프라를 효과적으로 대외에 홍보하고 전략적으로 대응한 결과이기도 하다.

IMD가 평가하는 과학·기술 세부 항목을 살펴보면, GDP 대비 연구개발비 비중, 총연구개발비 규모, 기업의 연구개발비 지출, 거주인의 특허취득건수, 거주인의 특허취득 증가율, 기업의 총 연구개발인력, 기초연구, 연구개발인력 네트워크, 기업의 일인당 연구개발비 지출, 해외특허취득건수, 기술개발과 응용, 기술협력, 연구개발설비 해외이전, 자격을 갖춘 엔지니어, 숙련노동자 조달, 특허 및 저작권보호 등이 있다.

이러한 IMD의 국가경쟁력 평가는 국가경쟁력 개념에 입각해 최대한 과학적인 평가를 하려고 노력하고 있긴 하지만 다음과 같은 몇 가지 중요한 문제점을 안고 있다(한국전산원 2005; 대외경제정책연구원 1999). 첫째, 기업의 경쟁력과 국가의 경쟁력을 동일시하고 있다. 즉, 국가경쟁력의 정의에 있어서는 기업의 국제경쟁력을 지원하는 국가를 경쟁력 있는 국가로 보는 반면, 국가경쟁력의 측정지표에서는 기업이 추구하는 목표인 이윤, 시장점유율 등을 중심으로 파악하고 있는 것이다. 그러나 기업경쟁력의 단순 합이 국가경쟁력은 아닌 것이다. 또한 기업의 이익과 사회의 이익이 배치되는 것도 있다. 국가와 기업은 서로 상이한 경제적 목표를 갖고 있기 때문에 경쟁력의 정의, 평가기준이 서로 다르게 규정되어야 한다.

둘째, 국가경쟁력에 대한 획일적인 비교·평가에 따른 문제점을 들 수 있다. 각국의 경제구조는 수많은 사회적, 문화적 특성과 경제성장 과정을 통해 형성된 것이다. 미국과 일본, 유럽의 경제구조는 매우 상이하다. 각국 정부는 경제활동에 대한 개입정

도가 다르고 고용관행, 노사관계 등에서도 큰 차이를 보인다. 이와 같은 구조적 특성을 고려하지 않는 획일적인 기준에 의한 평가는 객관적인 경쟁력의 지표로 보기 어렵다. 예를 들면 분명히 경쟁력이 있는 국가들이라고 알려진 북구유럽의 소국들이 몇몇 항목에서는 매우 순위가 낮은 것으로 나타났다. 이는 개별국가에 존재하는 특성의 차이에 의한 것인데 이를 감안하지 않고 일률적인 기준을 적용하다보니 문제가 생기는 것이다.

셋째, 조사방법과 관련된 문제를 지적할 수 있다. IMD 보고서는 상당부분을 기업 경영자들에 대한 설문조사에 의존하고 있다. 따라서 답변자 개인의 주관적인 판단을 배제할 수 없고, 답변자들이 장기적이고 근본적인 경제 상황을 판단하기보다는 단기적인 경제 전망에 치중하여 자료의 신뢰성을 저하시킬 수 있다. 조사 결과에 의하면 서베이 데이터를 제외하고 나머지 경성데이터만으로 우리나라의 국가경쟁력을 재계산하는 경우 경쟁력 순위가 향상된다. 또한 가중치 부여에 있어 문제가 있다. 극단적인 일례로 일국의 수출이 1,500억 달러인데, 이것이 다음 해에 2,000억 달러로 폭발적으로 증가했다고 하자. 이는 국가경쟁력의 대폭적인 상승을 가져올 것이라는 기대를 모든 사람들이 갖게 할 것이다. 그러나 수출이 그만큼 늘어도 설문조사 항목, 예를 들어 국내문화가 외국문화에 충분히 개방되어 있는가? 라는 질문에 대해 10점 만점에 4점이던 것이 6점으로 올라가는 것 보다 훨씬 낮은 영향력을 미치게 된다. IMD 평가가 가진 또 하나의 문제점은 국가규모를 통제하지 않았다는 것이다. WEF의 경우 국가규모를 통제하기 위해 경성데이터는 일단 GDP로 나누어서 그 비중을 활용하고 있다. 그러나 IMD는 이를 통제하지 않아 중국처럼 국가 규모가 큰 국가에 유리하게 작용할 수 있다는 단점이 있다.

세계경제포럼(WEF)이 발표한 세계경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)에 의하면 WEF는 경쟁력지수를 산출하기 위해 두 가지 종류의 자료를 결합하여 활용한다. 첫째는 일국의 경제성과, 기술적 역량, 사회간접자본 등의 양적 변수(경

성데이터)이다. 둘째는 서베이 자료(연성데이터)이다. 서베이 자료는 매년 WEF의 Executive Opinion Survey를 바탕으로 한다. 보통의 경우 매년 1-2월경에 행해지며 해당국가에서 기업 활동을 하고 있는 최고경영진의 의견을 취합한 것이다. 서베이 자료는 정량적 자료로는 측정할 수 없는 사실들과 함께 각국에 대한 기업들의 인식을 측정할 수 있는 중요한 자료이다. 이러한 서베이 자료는 편의(bias)가 발생할 수 있기 때문에 WEF에서는 가장 적절한 표본을 선출하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

WEF는 경성데이터 및 설문에서의 질문을 선택함에 있어 다음과 같은 두 가지 원칙을 고려한다. 첫째, 정량적 자료의 경우 지표를 선택할 때 일국 경제의 전반적인 상황을 합리적이고 포괄적으로 대변할 수 있는 거시 및 미시자료들을 주로 선택한다. 경제성장론에 기초해 중요하다고 증명된 자료에 특히 비중을 높여준다. 경제성장론에 의하면 일국의 경제성장은 국제교역에의 개방성, 정부정책의 질, 금융기관의 역량, 노동시장의 효율성, 근로자 교육, 제도의 우수성 등과 같은 변수와 깊은 상관관계가 있다고 한다. 둘째, 서베이 질문항목은 자국의 경제 상황에 대해 선도적인 경영인의 입장에서 중요하다고 판단되고 합리적이며 포괄적인 이해를 제공할 수 있는 항목을 선택한다. 단, 정량적 자료를 찾기가 어려운 부문에 대해 중점을 두고 있다. 이렇게 함으로써 서베이 자료는 정량적 자료가 충분히 매우지 못하는 한계를 보완하는 역할을 하게 된다.

일단 자료를 수집하게 되면 소위 경쟁력 요인에 따라 분류되고 취합된다. 경쟁력 요인은 개방성, 정부, 금융, 사회간접자본, 기술, 기업경영, 노동, 제도 등 크게 8개 부문으로 나뉜다. 일단 자료가 8개 요인으로 분류되면 국가규모에 따른 잠재적 편의(bias)를 제거하기 위해 자료를 변형시킨다. 그런 후 측정단위의 영향력을 제거하기 위해 표준화(standardization)를 한다. 전체 지수를 만들기 위해서는 8개 요인의 지수가 가중 평균해야 한다. WEF는 경제성장론에 근거하여 개방성, 정부, 금융, 노동 등 4개 요인에 대해 다른 4개의 요인보다 더 높은 가중치를 부여하고 있다. 사회간접자본, 기

술, 경영, 제도 등이 경제성장에 미치는 효과는 측정하기가 어렵고 나머지 요인보다 긴 시차를 두고 효과를 발휘하기 때문이다. 요인별 세부 항목은 IMD 지표와 대동소이하다.

과학·기술 분야의 국력을 측정하는 지표로 최근 한반도선진화재단이 조선일보와 공동으로 조사하여 발표한 ‘G20 종합국력 비교 평가’는 과학기술력을 지식정보 창출력·확산력·활용력 등으로 구분하여 경성국력을 평가하는데 활용하고 있다. 연성국력의 경우 과학·기술과 연관된 세부 항목은 거시변화 대처력 지표 중 과학기술논문 수가 이에 해당한다. 기술혁신의 관점에서 평가한 한국의 과학기술력은 세계 7위인데 이는 집중적인 연구개발 투자의 결과라고 할 수 있다. 한국의 연구개발 투자는 규모 면에서 7위, GDP 비중으로는 2위다. 정보통신 기반, 특히 인터넷 가입률도 세계 2위로 과학기술 지식·정보 흡수와 확산에 크게 기여했다는 평가가 있다. 취약한 부문도 있다. 우선 과학기술 연구의 성과는 논문발표의 양적·질적 수준으로 나타나는데, 아직 선진국에 뒤지고 있다. 연구결과 활용에 중요한 영향을 끼치는 기업환경도 문제여서 우리나라에서 창업하는데 소요되는 기간은 17일로 호주 2일, 캐나다 3일, 미국 6일 등에 크게 뒤진다고 한다.

IV. 과학기술 분야에서의 연성국력 측정지표

위에 언급한 IMD, WEF, 그리고 한반도선진화재단/조선일보 등의 국력 평가 방안을 살펴보면, 과학·기술 지표는 경성국력 항목에 들어가 있는 것이 대부분이며 일부 연성국력 항목에 해당하는 것도 있으나 그 구분이 모호한 것이 현실이다. 과연 연성국력 지표로서 과학·기술 분야를 측정하기 위해서는 어떠한 지표를 활용해야 할 것인가. 관계론적이 아닌 실체론적인 맥락에서 연성국력을 측정하기 위해서 우리는 결국

설문조사에 기초한 연성데이터(ICPSR 등 활용)를 배제하고 기존 통계자료 즉 경성데이터를 활용해야 한다.

우선 과학·기술 분야의 연성국력 측정을 위해서 비록 경성국력을 평가하는 지표로도 활용이 가능하겠지만 과학·기술 분야 세부 항목을 두 개로 나누어 접근하고자 한다. 이는 과학·기술 기반 부문과 성과 부문이다. 각 부문 내 항목의 실제 데이터는 OECD 혹은 World Bank 데이터 센터에서 구할 수 있다.

1. 과학·기술 기반 부문(12개)

과학·기술 부문은 그 자체 연성국력을 평가할 수 있는 지표로서 가치가 있으며, 아울러 경성국력을 행사하기 위한 매개체로 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 의미 있는 지표이다. 이를 가능하기 위해서는 그 기반이 되는 연구개발 및 정보화에 대한 관심과 역량을 나타내는 기반 구축에 대한 평가를 해야 한다.

1) 연구개발 기반(7개)

▷ GDP 대비 연구개발비 지출 비율: 일국의 연구개발에 대한 관심과 능력을 평가할 수 있는 지표로서 가치가 있다. 연구개발(R&D)에 대한 투자는 신기술 개발 등 과학기술적 발전의 밑거름이 된다는 측면에서 지표로서 의미가 있다. GDP 중 차지하는 비율을 고려하는 것은 사회 전체적 관심도와 역량을 파악하기 위함이다.

▷ GDP 대비 연구개발에 대한 정부예산 비율: 일국의 연구개발에 대한 정부의 관심 정도를 나타내는 지표로서 의미가 있다. 대부분의 개도국에서 연구개발에 대한 투자를 정부가 담당하고 있다는 점에서 GDP 중 연구개발비가 차지하는 비율을 파악하는 것은 중요하다.

▷ GDP 대비 고급 교육비 비율: 하이테크 교육에 투여되는 교육비 정도를 측정하는 지표로서 선택과 집중을 보여주는 지표이다. 각종 교육비 중 첨단기술 등 고급 과학기술 개발에 투자되는 교육비를 살펴보면 향후 그 국가의 미래를 예견할 수 있다.

▷ 국내 산업생산 대비 국내 연구개발비 비율: 국내 산업생산비용 중 연구개발비가 차지하는 비율을 나타내는 것으로 가치가 있다. 연구개발비 지출의 효율성을 파악하고 향후 전망을 할 수 있는 지표로서 의미가 있다.

▷ 연구개발 관련 10만 명 근로자당 연구원 수: 근로자 10만 명당 연구개발 관련 연구원 수가 어떤가를 알아보면 연구수준 내지 관심도를 파악할 수 있다. R&D에 종사하는 인력이 늘어날수록 국가경쟁력은 제고될 수 있는 것이다.

▷ 연구개발 관련 전업연구자 수: 선진국의 경우 연구개발 관련 전업 연구종사자 수가 많으므로 이는 좋은 지표가 된다. 연구개발을 담당하는 인력의 질적 수준을 알아보기 위해서 전업연구자 수를 측정하는 것이 중요하다. 고급 두뇌를 얼마나 확보하느냐가 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 지표가 되는 것이다.

▷ 연구개발 관련 총비용 대비 고급 교육비 비율: 연구개발비 중 고급 교육비가 차지하는 비율을 보면 첨단산업 내지 블루오션산업을 위해 국가가 얼마만큼 관심을 두는가를 알 수 있다. 고급 교육비에 대한 투자가 미래에 과학기술 발전을 선도하는 국가가 되리라는 예상을 가능하게 하는 것이다.

2) 정보화 기반(5개)

▷ 인구 100명당 유선전화 가입자 수: 기존 정보화를 파악하는 수치로 의미가 있

다. 선진국과 개도국을 구분하고, 나아가 개도국 내 정보화의 수준을 가늠하는 지표로서 가치가 있다. 기본적인 정보 인프라를 알 수 있는 지표이다.

▷ 인구 100명당 무선전화 가입자 수: 무선전화 사용자 수의 증가가 획기적인데, 이는 선진국을 가늠할 수 있는 좋은 지표이다. 선진국 내에서도 국가 간 정보화 수준을 차별적으로 검증할 수 있다는 점에서 가치가 있다. 선진국과 개도국 간 격차가 심한 지표이다.

▷ 인구 100명당 인터넷 가입자 수: 정보화 시대의 핵심은 인터넷망의 구축이며 그 정도가 어떠한가는 바로 정보화의 척도이다. 정보화를 측정하는 지표로서 가장 적합하다고 할 수 있다. 선진국이라 하더라도 국가 내적인 인구분포와 지형 등 인구학적 혹은 지리적 요인에 의해 인터넷 발달 정도가 다르다.

▷ 인구 100명당 PC 보유대수: PC 보급 정도를 보면 정보화 수준을 파악할 수 있다. PC의 양적 평가는 일국의 정보화 기반을 평가하는 좋은 지표이다. 이를 보완하기 위해서는 PC의 질적인 부분을 아울러 검증하는 것이 필요하다. 예를 들어, XT, AT, PENTIUM 1·2·3, Work Station에 이르는 다양한 컴퓨터의 사양별 보유대수를 파악한다면 더욱 가치 있는 지표가 될 것이다.

▷ 정보통신 산업 종사자 수: 산업구조 중 정보통신산업이 앞서 있다면, 그 국가는 선진국에 진입한 것이라고 평가할 수 있다. IT 산업에 종사하는 사람의 수가 많다면 정보강국으로서 국제사회에 영향력을 행사할 수 있다고 본다.

2. 과학·기술 성과 부문(12개)

과학·기술 성과 부문은 기반 구축에 따른 성과가 어떠한가를 나타내는 것으로 경성국력적인 측면이 강하나, 국제사회 내에서 혹은 타국을 상대로 일국이 실제적으로 영향력을 행사하는 역량을 평가할 수 있다는 점에서 가치가 있다. 예를 들어, 외국에 상품을 팔 경우 이는 단순한 경제적 수익만을 창출하는 것이 아니라 일국의 브랜드와 문화를 파는 것으로 연성국력적인 영향력을 행사하는 것이다.

1) 경제성과(7개)

▷ 총제조업 수출액 대비 고급기술제품 수출비율: 과학·기술의 발전 결과 수출 구성이 고부가가치 산업으로 전이되게 된다. IT, BT 등 첨단산업의 발전은 과학기술적 패권을 기반으로 한 영향력은 물론 이를 활용한 제도·문화적 영향력을 강화한다는 점에서 의미가 있다.

▷ 고급기술제품 수출액: 절대평가로 보아 하이테크 제품의 증가는 과학·기술의 발전에 토대를 두고 있다. 일국이 자국이 생산한 하이테크 제품을 전 세계적으로 판매한다는 것은 상품과 더불어 국가브랜드를 판다는 점에서 의미가 있는 것이다.

▷ 총 상품수출액 대비 정보통신상품 수출비율: 수출액 중 정보통신상품의 비율이 높다면 이는 선진국형 수출산업구조이다. IT 산업을 강조하는 것은 제도나 가치 혹은 문화 등 연성국력적 요소들을 나르고 영향력을 행사하는 지표로서 중요하기 때문이다.

▷ GDP 대비 정보통신기술 비용 비율: GDP에서 정보통신기술 비용이 차지하는 비율이 크다면 선진국이라고 할 수 있다. 선진국 내에서도 정보통신기술이 떨어지는 국가도 있으나 개도국과 비교하면 이는 확연히 구분된다.

▷ 기술 분야 대차대조의 수입: 기술 분야의 수입이 어떠한가는 선진국을 가늠하는 의미 있는 지표이다. 기술을 사고파는 경우 선진국이라면 사는 것보다 파는 것이 많아야 하며, 결국 대차대조표에서 흑자의 모습을 보여야 한다. 일부 선진국은 기술사 용료만으로 큰 수입을 올리기도 한다. 기술 종속되는 국가는 연성국력적인 영향을 받을 수밖에 없다.

▷ 기술 분야 대차대조의 지출: 기술 분야의 지출이 어떠한가는 선진국을 가늠하는 의미있는 지표이다. 개도국일수록 기술 사용으로 인한 로얄티를 더 많이 지불하게 된다. 결국 대차대조표는 적자로 갈 가능성이 큰 것이다.

▷ 첨단 제조업의 수출시장 배당율: 수출시장에서 첨단제조업이 차지하는 비율이 그 국가의 과학·기술 발전 정도를 보여준다. 첨단제조업 시장에서의 역량 정도가 국가브랜드와 일국의 명성에 따른 연성국력적 영향력을 가늠하게 한다.

2) 지적재산 성과(5개)

▷ 인구 10만 명 대비 국민의 특허 신청 건수: 국민의 특허신청 건수는 과학·기술의 발전정도를 보여주는 좋은 지표이다. 특히 인구 10만 명당 신청 건수는 상대적인 수준을 검증할 수 있는 적합한 지표이다. 지적재산의 양적 혹은 질적 수준은 연성국력으로 이어질 수 있는 촉매가 되는 것이다.

▷ 국가 총 특허권 출원 수: 총 특허 출원 건수는 과학·기술의 수준을 단적으로 보여주는 지표이다. 특허권 출원은 실질적으로 그 국가의 과학·기술에 대한 관심 정도와 역량을 보여주는 좋은 지표이다.

▷ 국가 총 특허권 등록 수: 출원을 통해 등록이 되었다면 이는 그 국가의 기술력을 보여주는 좋은 지표가 된다. 질적인 의미에서 가치 있는 기술력이 있는가를 가늠할 수 있는 적절한 지표이다.

▷ 해외 특허 신청률: 특허 출원이 국내에 한정되지 않고 해외에서도 활성화 되어 있다면 높은 평가를 받을 수 있다. 국제사회에서의 과학·기술 역량은 해외 특허 신청률로 파악할 수 있다.

▷ SCI급 과학기술 논문 수: 과학기술분야의 학문적 능력과 지적재산을 평가하는 가치 있는 지표이다. SCI급 논문의 양적 확대는 일국의 학문적 영향력을 확장하는 것이고 이는 일국의 이미지를 제고하는데 중요한 역할을 한다. SCI급 논문을 Top 10% 학술지 게재논문과 그 이하 것으로 나눠서 검토하면 보다 정교하게 학문적 수준과 영향력을 파악할 수 있다.

〈표 2〉 과학기술 분야에서의 연성국력 측정지표

| 과학·기술 기반 부문 | | 과학·기술 성과 부문 | |
|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| 연구 개발 기반 | GDP 대비 연구개발비 지출 비율 | 경제 성과 | 총제조업 수출액 대비 고급기술제품 수출비율 |
| | GDP 대비 연구개발에 대한 정부예산 비율 | | 고급기술제품 수출액 |
| | GDP 대비 고급 교육비 비율 | | 총 상품수출액 대비 정보통신상품 수출비율 |
| | 국내 산업생산 대비 국내 연구개발비 비율 | | GDP 대비 정보통신기술 비용 비율 |
| | 연구개발 관련 10만 명 근로자당 연구원 수 | | 기술 분야 대차대조의 수입 |
| | 연구개발 관련 전업연구자 수 | | 기술 분야 대차대조의 지출 |
| | 연구개발 관련 총비용 대비 고급 교육비 비율 | | 첨단 제조업의 수출시장 배당률 |
| 정보화 기반 | 인구 100명당 유선전화 가입자 수 | 지적 재산 성과 | 인구 10만 명 대비 국민의 특허 신청 건수 |
| | 인구 100명당 무선전화 가입자 수 | | 국가 총 특허권 출원 수 |
| | 인구 100명당 인터넷 가입자 수 | | 국가 총 특허권 등록 수 |
| | 인구 100명당 PC 보유대수 | | 해외 특허 신청률 |
| | 정보통신 산업 종사자 수 | | SCI급 과학기술 논문 수 |

V. 맺는 말: 향후 개선된 연성국력 측정을 위하여

향후 보다 개선된 연성국력 측정을 위해서 이를 전담하는 연구기관의 지정이 필요하다 할 수 있다. 일회성 연구로는 개선된 지표를 개발하기 어려울 뿐만 아니라 그 효용성도 떨어질 수밖에 없다. 특히 과학·기술 분야의 경우 세부 항목 및 지표가 가변적이 되기 쉽다. 과학·기술의 발전에 발맞추어 이를 토대로 한 새로운 지표의 개발이 요구되며, 이를 통해 국력 측정의 정확성이 제고되어야 하는 것이다.

오늘날 각국은 국력 관리 및 평가를 위한 기관을 운영하고 있다. 일본의 경우 국가과학기술정책연구소(NISTEP)가 있다. 일본 문부과학성(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) 산하의 국가과학기술정책 연구소(National Institute of Science and Technology Policy)는 보다 복잡하게 된 사회와 경제의 구조적 변화에 대처하기 위해 창설되었으며 점차 필요성이 제기되는 정책수립의 기초가 되는 새로운 이슈의 연구들을 주로 수행한다. 이러한 맥락에서 NISTEP이 수행하는 핵심 기능은 포괄적이고 장기적인 관점 하에 과학기술 정책연구를 수행하여 과학기술 분야에 대한 정부 정책수립을 주도하고, 과학기술정책 연구를 수행하는 네트워크 중심센터로서 국내외의 폭넓은 기관 및 인적자원을 통해 정책 연구를 증진시키는 것이다. 위의 기능을 통해 NISTEP은 포괄적이며 체계적으로 국내적 수준뿐만 아니라 국제적 수준에서 정책 조사 및 연구를 수행하고 있다. NISTEP은 주로 과학기술이 경제, 사회에 미치는 효과와 과학기술 인프라 강화를 위한 연구를 수행하고 있으며 이러한 목적에 부합하도록 각 분과가 나뉘어져 있다(전재성 2009).

미국의 경우는 국가정보위원회(National Intelligence Council)를 들 수 있다. 이는 미국 연방정부의 중장기 전략을 구상하는 중심 기관으로서, 국가정보국장(DNI; Director of National Intelligence)에게 이를 보고하고, 대통령 및 고위 정책입안자들에게 대외정책 이슈에 관한 분석을 제공하고 있다. 그동안 NIC는 중앙정보국(CIA) 산하

에서 활동하였다. 그러나 9·11사태 이후 미국 정보기관들의 구조적·운영상의 문제가 드러났고, 이를 극복하기 위해 2005년 1월 백악관 직속으로 장관급(Cabinet-level) 정보총괄 기관인 국가정보국(DNI)이 창설되었는데, NIC는 여기에 소속되어 DNI 국장에게 보고하는 구조로 변경되었다. 이를 토대로 NIC는 미국의 전략적 사고의 중추적인 역할을 담당하면서, 전 세계에 걸친 최대 전문가 풀을 활용함으로써 미국정부 및 의회 정책입안자들에게 다양한 국제적·전문적 시각을 전달할 수 있게 되었다. NIC가 발간하는 국가정보예측(NIE; National Intelligence Estimates) 및 다양한 보고서 작성을 주도한다. NIE는 국가정보 이슈에 관한 가장 권위있는 보고서라 할 수 있으며 특히 미래의 안전들에 대한 NIC의 조정된 견해를 담고 있다(전재성 2009).

우리나라에도 미국과 일본처럼 세계 주요 국가의 국력을 평가하고 이를 통해 미래를 대비하는 연구기관이 필요하다. 특히 과학·기술 분야의 경우 국가정보기관과의 유기적인 관계 속에서 이러한 평가가 이루어진다면 보다 가치 있는 결과물을 얻으리라 확신한다.

참고문헌

- 이 근. 2004. “국제정치에 있어서 말, 상징의 연성권력이론: 이론화를 위한 시론.” 『국제·지역연구』 제13권 1호. 서울대학교 국제지역대학원.
- 이상환. 2009. “중남미의 반부패와 인권 현황에 대한 연성권력 측면의 비교분석.” 『한국정치외교사논총』 제30집 2호. 한국정치외교사학회
- _____. 2008a. “연성권력론에서 본 중국의 국제적 위상: 국제적 반부패 및 인권 측면을 중심으로.” 『중국연구』 제44집. 한국외국어대학교 중국연구소.
- _____. 2008b. “아시아 국가들의 반부패 현황과 전망: 세계화, 민주화, 반부패 간 상관관계에 대한 경험적 분석을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 제29집 1호. 한국정치외교사학회.
- _____. 2007a. “국제사회의 반부패에 대한 이해: 세계화 및 민주화와의 연관성을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제17집 3호. 21세기정치학회.
- _____. 2007b. “김구의 국제정치관에서 본 21세기 한국의 바람직한 국가전략.” 『국제지역연구』 제11권 3호. 한국외국어대학교 국제지역연구센터.
- _____. 2007c. “BRICs의 세계화, 민주화 그리고 반부패: 신자유주의적 시각의 경험적 평가.” 『국제지역연구』 제11집 3호. 국제지역학회.
- 이상환/김웅진 외. 2006. 『지역연구: 영역·대상·전략』. 형설출판사.
- 이형근. 2000. “IMD 2000 국가경쟁력보고서에 대한 분석과 시사점.” 『세계경제2000.6.19』. 대외경제정책연구원.
- 장노순. 1999. “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책.” 『한국정치학회보』 제33집 1호. 한국정치학회.
- 전재성. 2009. “소프트파워와 한국의 외교전략.”
- 기획재정부. 2008. “IMD의 2008년 세계경쟁력 평가 결과 분석.” 『보도참고자료 2008.5.15』. 기획재정부. 대외경제정책연구원. 1999. “IMD 국가경쟁력 평가에 관한 연구.” 『보도자료 1999.12』. 대외경제정책연구원.
- 한국전산원. 2005. “IMD 국가경쟁력지수 분석 및 시사점: 2001-2005년 통합시계열 분석결과를 중심으로.” 『국제IT지수분석연구시리즈 05-01』. 한국전산원.
- 현대경제연구원. 2008. “소득 2만 달러 시대, 한국의 국가브랜드 현황: 일본의 1/6 수준에 불과한 한국 브랜드 가치.” 『VIP Report』 MVPR-2008-11. 현대경제연구원.
- Braumoeller, Bear F. 1997. “Deadly Doves: Liberal Nationalism and the Democratic Peace in the Soviet Successor States”. *International Studies Quarterly*. Vol.41 No.3.
- Chan, Steve. 1997. “In Search of Democratic Peace: Problems and Promise”. *Mershon International Studies Review*. Vol.41 No.1.
- Devlen, Balkan, Patrick James and Özgür Özdamar. 2005. “The English School, International Relations, and Progress”. *International Studies Review*. Vol.7, No.2.

- Henderson, Errol A. and Richard Tucker, 2001, "Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict". *International Studies Quarterly*. Vol.45 No.2.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs Press.
- Risse-Kappen, Thomas. 1991. "Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies". *World Politics*. Vol.43 No.4, pp. 479-512.

연성국력의 구성요소로서 제도화에 대한 측정방안

- Ⅰ. 들어가는 말
- Ⅱ. 연성국력의 요소로서 제도와 제도화
- Ⅲ. 국내정치 제도를 구성하는 지표
 - 1. 정부분야 정치제도화
 - 2. 민간분야 정치제도화
 - 3. 정부분야 경제제도화
 - 4. 민간분야 경제제도화
 - 5. 정부분야 사회제도화
 - 6. 민간분야 사회제도화

I. 들어가는 말

2009년 이스라엘·팔레스타인 분쟁이 격화되는 양상, 미국의 부시 행정부가 추진 해온 테러와의 전쟁은 이라크와 아프가니스탄의 정치적 불안으로 남아있고, 한반도에서는 북한이 전략핵 실험과 미사일 발사로 긴장을 고조시키는 등의 상황은 우리가 접하는 국제사회의 움직임이 여전히 군사적 갈등이 상당 수준에 있는 것처럼 보인다. 한반도는 물론 전 세계에 대한 분쟁과 갈등의 전개를 역사적 관점에서 보면 현재 진행되고 있는 군사적 갈등은 범위와 정도에 있어서 제한적이며 국제사회가 협력을 통해 관리하는 한 전면적인 군사대결로 확대되지 않을 것이라는 확신이 어느 정도 공유되어 있다. 탈냉전 이후 현대 국제관계에서 전쟁의 가능성은 현저히 줄어들게 되자 물리적 강제력의 중요성은 상대적으로 감소하고 상대국가에 대한 설득력과 외교력이 중요성을 얻게 되었고 이러한 관심은 소프트파워라는 새로운 개념에 대한 관심과 논의의 증가로 나타났다.

국제질서에 있어 분쟁의 감소와 평화와 협력의 증대라는 변화는 이미 2000년대를 지나면서 전 세계에 확산되는듯하지만 이러한 변화는 1990년대 초 탈냉전과 더불어 시작되었고 이러한 질서의 변화는 미국이라는 초강대국으로 하여금 국력에 대하여 새로운 관점에서 논의할 필요성을 제기하였다(Nye 1990). 국력에 대한 새로운 개념의 등장에 관하여 두 가지의 설명이 가능하다.

첫째는 국제정치 상황의 자연스러운 요구이다. 어떤 국가이든 국제관계에서 자국의 목표를 달성하려고 할 때, 갈등과 분쟁이 일반적인 상황에서는 물리적 강제력이 국가의 정책목표를 달성하는데 효과적이고 용이한 수단이라고 할 수 있다. 하지만 갈등과 분쟁이 감소하고 평화로운 환경 속에서 협력이 주를 이루는 상황에서는 강제력 보다는 설득력이 정책목표를 달성하는데 용이한 정책도구이다. 여기서 용이하다는 의미는 비용 대비 효과를 기준으로 평가했을 때의 우월성을 의미한다. 다른 국가의 동의를

획득하는 정책목표를 달성하기 위해 사용되는 물리적 강제력은 설득력 보다 항상 높은 비용을 동반할 수밖에 없고 높은 비용을 지불하고 획득한 정책목표도 이를 유지하고 확대 발전시키는 과정에는 더욱 많은 비용을 수반하게 된다.

둘째, 미국의 학계가 힘의 개념과 관련하여 고려하는 국제관계이론은 슈퍼파워로서 미국의 지위를 보장하는 정책대안으로서 의미를 가진다. 장주기 이론(long cycle theory)이나 힘의 전이 이론(power transition theory)은 국제관계에서 힘의 분포에 의해서 결정되는 국가 간의 서열과 서열의 변화에 따른 국제체제의 불안정에 대한 논의는 궁극적으로 미국의 초강대국의 지위를 어떻게 보장하는가에 중점을 두었다. 국제정치 이론 중에서 국력과 관련된 논의는 미국의 초강대국 지위를 유지하고 확대하기 위한 정책대안으로서의 성격이 강하다.

미국의 경제적 생산력의 비중이 과거에 비해 1/3로 감소하고 있음을 인지하고, 초강대국으로서 지위를 유지하기 위한 대안이 필요했다. 미국은 경제력이나 군사력으로 구성되는 물리적 강제력이 아닌 새로운 힘의 원천을 모색하고 이를 확대 개발하려는 정책적 목표를 달성하기 위해 소프트파워에 대한 논의를 시작하였다. 소프트파워 이론도 이러한 미국의 정책목표를 위해 논의된 실질적 배경이 있다. 탈냉전기에 접어들면서 미국은 초강대국 지위를 보장하는 힘의 근원이었던 군사력과 물리적 강제력을 뒷받침하는 경제력에서 일본이나 유럽 국가들에게 추격을 당하고 있다는 불안감이 시작되었다. 2차 세계대전 직후 세계 질서의 수호자로서 보유했던 물질적 또는 경제적 역량이 지속적으로 감소하고 있다는 위기감을 느끼고 힘의 원천에 대한 논의를 시작하였다.

소프트파워는 실제로 상대방의 의지를 강제하지 않고 자신과 동일한 방향으로 움직이게 할 수 있는 힘으로, 설득력 또는 매력 등의 다양한 이름으로 지칭되면서 국가의 이익을 달성하기 위한 수단으로서 상대방에게 강제력을 행사하지 않고 자신의 의사를 관철시킬 수 있는 능력으로써 주목을 받았다. 국제정치 연구에서 소프트파워가 소

개된 이래 지난 20여 년 간 이에 대한 연구는 과학적 이해보다는 직관적 논의에 중점을 둔 논의였다고 이야기 할 수 있다. 다시 말하면 소프트파워를 구성하는 자원에 대한 논의는 있었지만 그 자원에 대한 객관적 측정은 이루어지지 않았다.

소프트파워(soft power)를 구성하는 요소로는 크게 1)문화, 2)국내제도와 가치, 3) 외교정책으로 나누어 설명한다(Nye 2004). 일반적인 정치학의 논의에서 문화라는 개념이 항상 지나치게 포괄적이어서 분석적인 개념으로 논의되기 어려운 측면이 있는 것처럼 이 연장선에서 논의하는 문화도 지나치게 포괄적이다. 소프트파워를 구성하는 요소로서 문화는 종교에서부터 대중가요나 스포츠 경기와 같은 대중문화는 물론 다국적 기업의 상표에서부터 과학적 지식이나 신기술에 이르기 까지 지나치게 광범위한 영역을 포함하고 있다. 여기에다가 최근의 기술의 발전과 더불어 인터넷, 위성방송, 방송과 인터넷의 혼합으로 이루어지는 새로운 매체를 통한 정보와 지식의 전파와 같은 새로운 분야로 논의는 확대되고 있다.

국내정책과 가치도 포괄적이어서 체계적 분석틀이 마련되어 있지 않다. 국내정책과 가치는 크게 민주주의라는 정치제도와 자본주의라는 경제제도로 대별하여 논의할 수 있지만 이 밖에도 인권, 법치주의, 기회균등, 분배의 정의와 같은 포괄적인 개념 이외에 부정부패, 시민단체, 공공분야, 보건 및 의료, 정보매체의 접근, 소득의 분배, 환경, 안전, 교육, 취업, 자살, 이혼 등 세부적인 분야들이 열거될 수 있지만 이를 체계적으로 포함할 수 있는 이론적 체계가 존재하지 않고 있다. 공직자들의 부정부패는 중요한 국내제도의 단면을 반영하는 지표이고 이와 동시에 소득의 분배에 있어서 공정성도 중요한 지표이다. 이와 동시에 자살률과 이혼율은 한 사회의 사회제도의 건전성을 반영하는 지표가 될 수 있다. 문제는 이들이 가지는 의미가 무엇이며 이론적으로 연성국력 또는 소프트파워의 체계아래 어떻게 고려할 수 있는가하는 문제가 있다.

연성국력을 구성하는 요소로서 국제사회에 대한 외교정책도 포괄적인 분야에 걸쳐 존재한다. 국가의 외교정책은 일방적으로 수행할 수 있는 부분과 다른 국가와의 협력

속에서 수행해야하는 것들이 있다. 외국에 제공하는 원조나 차관의 제공과 같은 지원과 테러집단에 대한 대처, 국제마약 거래나 범죄행위에 대한 제재와 같은 직접적인 정책부터 자유무역체제, 국제통상이나 금융정책에 대한 규범의 확립, 통신, 해양, 항공 등 국제적인 영역에서 상호규제와 협조에 대한 규범의 확립과 같은 국제공공재라고 불리는 국제사회의 규범 확립은 중요한 연성국력의 요소를 구성한다. 이 밖에도 외교정책의 내용을 기준으로 나누어 보면 국내정책과 마찬가지로 정치 및 군사, 경제, 사회 및 문화, 그리고 세부적으로는 무역, 투자, 이주, 인권, 환경, 이민, 범죄, 개인의 안전 등 무수한 분야로 이루어져 있다. 이와 동시에 외교정책은 정책이 이루어지는 형식에 따라서도 다양하게 나타난다. 국제기구, 다자협약, 양자조약, 동맹, 협약, 레짐의 형성 등 다양한 형태로 나타난다.

본 연구는 연성국력의 복잡성과 다면성을 체계적으로 이해하여 이에 대한 분류기준을 설립하고 이를 계량적으로 측정하는 것을 목표로 설정하였다. 본 연구에서는 소프트웨어의 계량화에 중점을 두어 연성국력이라는 개념으로 전환하여 사용하고자 한다. 본 장에서는 연성국력을 구성하는 다양한 요소 중에서 국내정치와 제도화를 중심으로 논의하고자 한다.

II. 연성국력의 요소로서 제도와 제도화

힘(power)이란 상대방의 행동을 자신이 원하는 방향으로 변화시킬 수 있는 능력으로 정의할 때, 대화, 통신, 교육, 설득의 기술과 같이 상대방을 설득할 수 있는 능력으로써 소프트웨어는 군사력이나 경제력과 같은 강제력 보다는 국가의 영향력을 확대하는데 있어 더욱 효과적인 방안이라고 할 수 있다. 이런 점에서 소프트웨어는 한 국가가 보유하고 있는 가치, 문화, 정책의 매력과 관련이 있다(Nye 2004). 소프트웨어는

생각, 가치, 규범, 법규, 그리고 도덕과 같은 추상적 규율이 국가의 행위를 규정하는데 중요하다는 것을 의미한다. 소프트파워의 핵심을 구성하는 가치, 문화, 정책의 종합적 산물을 제도(institution)라고 통칭한다.

국제관계 논의에서 연성국력의 일부분을 구성하는 제도(institution)는 크게 두 가지 방향에서 논의될 수 있다. 한 국가가 보유하는 무형의 자산으로써 그리고 이에 기초해서 상대국가의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 설득력으로써 제도는 국내정치적 의미와 국제정치적 의미로 나뉘어 진다. 첫째, 국내정치적 의미에서 제도는 한 국가가 국내적으로 발전시킨 정치, 경제, 사회 등 다양한 국내 영역에서 기구, 기관, 규범, 질서이다. 둘째, 국제정치적 의미에서 제도는 한 국가가 국가들 사이의 규범, 질서, 의사결정구조 등을 생성할 수 있는 힘을 의미한다. 사회과학에서 전자는 제도(institution)라 불리고 후자는 레짐(regime)이라는 이름으로 통칭하여 구분할 수 있다.

국내정치적 제도와 국제정치의 레짐 모두 국가가 구성하는 제도로서의 의미를 가지며 국가의 강제력이 아닌 설득력의 근원이 된다고 할 수 있다. 본 연구는 앞에서 논의한 바와 같이 국내정책과 제도화에 중점을 두어 논의를 진행할 것이다. 국내정책과 제도에 대한 논의에 앞서 국제정치의 제도라고 할 수 있는 레짐에 대한 논의를 함으로써 제도 자체가 가지는 이론적 통합을 언급하는 것은 연성국력에서 제도가 가지는 의미를 추상적으로 이해하는데 도움이 된다고 생각된다.

레짐 이론에 따르면 레짐은 국제관계에서 실질적인 정책이슈와 관련하여 국제관계 행위자들 사이에 항상 존재하는 국가 행동의 규칙성을 설명할 수 있는 원칙, 규범, 법규의 존재를 의미하는 것이다(Puchala and Hopkins 1982, 61-91). 레짐은 국제관계에 있어서 주어진 정책영역에 행위자들의 기대가 수렴하는 명시적 또는 암시적 원칙, 규범, 법규, 의사결정의 절차와 같은 다양한 집합을 의미한다. 원칙은 사실, 인과관계, 판단에 관한 신뢰체계이며 규범은 권한과 의무에 따라 규정된 행동의 원칙을 의미하며 법규는 특정한 규율이나 행동에 대한 원칙을 의미하고 의사결정 절차는 집단의 정책선

택과 관련한 지배적 관행을 의미한다(Krasner 1982, 186).

레짐 자체가 국내정치 제도와 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 레짐은 개별 국가의 행위를 규제할 수 있는 일련의 규범체계를 의미하는 것으로 국가들 간에 이루어져 있는 명시적 또는 묵시적 합의에 근거한 규범체계라는 점에서 국내정치와 국제정치의 접점이라고 볼 수 있다. 레짐의 포괄적 개념정의는 학문적으로 유용한 분석도구이지만 이를 통해서 국제관계 행위자의 행위가 영향을 받는다는 점은 공지의 사실이기 때문에(Krasner 1982), 포괄적 수준에서 국제정치 행위자의 행동을 규제하는 틀(structure)이라고 할 수 있지만 구조적 현실주의(structural realism)처럼 개별 행위자인 국가가 변화시킬 수 없는 불변의 상위 구조로 인식되지는 않는다는 점에서 현실주의 시각과 자유주의 시각의 절충 또는 국내정치와 국제정치의 연계를 통해 국제관계를 이해하려는 시도이다(Haggard and Simmons 1987, 492). 이런 시각을 받아들인다면 국제관계에서 레짐을 형성하는 힘은 물론 기존의 생성된 레짐을 운영하고 유지해나가는 과정이 한 국가가 가지는 권력의 원천이라고 할 수 있으며 여러 국가의 국내정치의 공통분모의 외부적 투사라고 할 수 있다.

구조적 현실주의의 이론에 따르면 개별국가는 완전경쟁시장의 공급자나 수요자와 같은 경제주체처럼 시장의 질서를 형성하거나 변경시킬 수 없으며 다만 시장질서에 성공적으로 적응하여 자신의 이익을 극대화시킬 수 있을 뿐이라고 한다(Waltz 1979, 93-99). 이와 달리 레짐이론에 따르면 레짐은 국제관계에 참여하는 단위의 행동을 규제하는 원칙, 규범, 법규, 의사결정의 절차를 의미하지만 이러한 원칙은 행위자들의 합의와 협상에 의해서 형성되고 이를 통해서 개체는 주도적으로 구조가 강제하는 규범을 변경시킬 수 있다는 점에서 개별행위자의 누적된 행위를 통해서 규범을 변화시킬 수 있다고 본다는 점에서 국내정치의 제도화 이론과 국제정치의 레짐이론은 동일한 측면을 다른 시각에서 보는 시도라고 할 수 있다.

국내정치의 일부로 존재하는 사회 제도는 포괄적 의미로 개인의 일상생활을 규율

하는 사회적 풍습, 관례, 규약, 규칙, 규범을 통칭하는 것으로 개인의 일상생활의 모든 방면에 산재하고 있는 것으로 이해된다는 점에서 레짐과 별다른 차이가 없다. 국내사회의 제도는 개인에 의해서 인식되는 규범이라면 국제관계의 레짐은 국가에 의해서 인지되는 규범이라는 차이가 있을 뿐이다. 상대방이 손을 내밀면 같이 손을 내밀어 악수를 하는 것과 같은 관습에서부터 길을 걸어가갈 때 초록색 불에 건널목을 건너는 것과 같은 일상적인 생활의 제도와 규범, 시장에서 물건을 사고파는 행위와 같은 경제제도, 그리고 집단 간의 의견이 충돌할 때 의사를 결정하는 방법과 같은 정치적 결정을 규정하는 선거제도나 투표제도, 범법자를 처리하는 사법제도, 개인의 안전에 관한 치안 및 질서유지와 관련한 행정제도, 그리고 사회가 전수해야 할 규범과 지식을 다음세대에 가르치는 교육제도에 이르기까지 제도가 수행하는 분야를 기준으로 볼 때 한 국가사회는 다양한 공식적 및 비공식적인 제도로 구성되어 있다.

제도가 수행하는 분야도 모두 법적이고 공식적인 제도만으로 구성되어 있는 것이 아니라, 경우에 따라서 동일한 기능을 공식적 제도와 비공식적 제도가 동시에 수행하기도 한다. 사법제도의 경우에도 개인의 이해가 충돌할 때 이해당사자가 합의하는 비공식적 제도에 의해서 해결하는 경우가 더 많으며 자발적 합의에 의해 문제해결이 어려울 때 공식적인 제도인 국가의 사법체계에 의존해 갈등을 해결한다. 정치 지도자를 결정하는 선거제도는 공식적인 국가제도로 규정하고 있지만 여러 국가가 다른 형태의 정치지도자를 선출하는 제도를 가지고 있는 것은 유권자들 사이에 자발적으로 발생한 비공식적 의사결정 방법이 구체적인 규범으로 정착되었음을 의미하는 것이다.

국내정치에서의 제도에 대한 이론적 접근에 대해 논의하면 사회과학에서 제도(institution)와 제도화(institutionalization)의 개념이 처음으로 논의된 것은 경제학에서 국내정치에서 주어진 사회의 공동의 선(collective good)을 달성하기 위해 개인의 참여의 문제를 논의하는 과정에서 집단행동(collective action)의 문제를 해결하기 위한 대안으로 제기되었고(Olson 1965), 이후에도 공공재와 집단행동의 문제라는 논리의 연장

선에서 국가의 경제적 흥망성쇠와 관련하여 집단행동의 문제와 관련해 국내정치의 제도는 계속 논의되어 왔다(Olson 1982). 제도를 기능적인 측면에서 정의하면 사회에서 반복되는 문제를 해결하는 역할(Schotter 1981), 집단행동의 부정적 영향을 감소시키는 기능(Boudon 1981), 사회적 목표를 통한 이익을 공동으로 생산할 수 있게 하는 기능(Elster 1989), 사회의 상호관계에서 불확실성을 감소시켜주는 기능(North 1990)을 수행하는 것으로 이해한다.

본 연구에서는 위에서 논의한 제도의 일반이론에 근거하여 국내정치에서 작동하는 다양한 제도 중에서 사회의 반복되는 문제를 해결할 수 있고 집단행동의 부정적 영향을 감소시키며 긍정적 영향을 극대화하여 불확실성을 감소시켜 주는 좀 더 직접적으로 말하자면 거래비용을 줄여줄 수 있는 제도가 발달할수록 한 국가의 대외적 이미지와 평가를 제고하여 그 국가의 설득력을 증가시킬 수 있는 제도라고 정의한다. 이러한 제도에 대한 기준을 따르면 사회의 부정적 측면에 대한 제도는 본 연구에서 배제하고 사회의 문제를 해결하고 불확실성을 감소시킬 수 있다는 점에서 사회적으로 불확실성을 감소시키는 긍정적 기능과 불확실성을 증가시키는 부정적 기능을 동시에 고려할 수 있다.

소프트파워의 초기 논의는 국가 내부의 응집력, 보편주의적 가치관, 국제기구와 같은 국력의 무형적 요소를 강조하였다(Nye 1990, 173-174). 이후 소프트파워라는 개념을 구체화하는 과정에서 이의 원천에 대해 논의하면서 문화, 국내제도와 가치, 외교정책의 세 분야로 나누어 포괄적으로 논의했다(Nye 2004, 44-68). 이 중에서 국내제도와 가치를 논의와 관련해서 공직자의 부정부패, 범죄 발생률, 자살률, 탈세건수, 10대 임신율, 빈곤층 비율과 같이 불확실을 증가시키는 국내제도의 부정적 측면을 반영하는 경우는 물론 이와 달리 사법부의 독립, 여권이나 소수인종의 권리 신장, 의료혜택, 소득의 균등배분, 취업의 안정성, 사회단체의 봉사활동, 지적재산권의 보호 등과 같이 다양한 분야에 걸쳐서 소프트파워에 영향을 미치는 국내제도에 대해서 언급하였다(Nye

2004). 가장 최근의 논의인 스마트파워에서는 국내제도의 요소는 제외되고 국제관계와 관련하여 외교정책의 확대를 통한 국제적인 공공재의 공급과 이에 대한 적극적 홍보와 같은 역할확대에 중점을 두어 동맹, 개발, 공공외교, 경제통합, 기술혁신에 대해 논의하고 있다(CSIS 스마트파워위원회 2009, 81-152).

소프트파워를 구성하는 국내정치제도에 대한 기존의 논리는 개인 학자의 뛰어난 직관에 근거한 논리로서 중요한 이론적 발전의 근거가 되는 것은 사실이지만 이론을 체계화하는 틀을 제공하지 못하는 한계가 있다. 기존의 논의는 이러한 국내제도를 이론적 체계 아래에서 논의한 것이 아니라 필요하다고 인식되는 부분을 이론으로 전개하는 과정에서 필요에 따라 논의를 전개하고 논의에 필요한 사례를 인용하는 식의 나열식 설명으로 소프트파워의 지표를 제시하였다. 이러한 나열식 설명의 경향은 스마트파워의 논의에서 조금도 달라지지 않았다. 스마트파워를 구성하는 분야를 차례로 언급하면서 이를 제고하기 위한 대안을 제시하는 방식으로 다자동맹관계의 확대, 국제법질서의 존중, 세계경제개발, 국제자유무역질서, 공공외교 네트워크, 첨단기술 개발과 혁신 등을 언급하고 이를 위한 정책대안을 제시하는 방식으로 논의를 전개한다.

본 연구는 이처럼 연성국력을 반영하는 것으로 나열식으로 언급되어 있는 무수한 지표를 통합하여 국내제도와 관련된 분야를 반영하는 지표를 선정하고 이를 지수화하려 한다. 본 연구는 국내제도 중에서 사회적으로 존재하는 다양한 문제를 해결하고 불확실성을 감소시켜 주는 제도를 내용상 정치, 경제, 사회의 3가지 영역에 존재하는 것으로 규정하고 제도의 성격에 따라서는 공식적인 정부의 제도와 비공식적인 민간제도의 두 가지 영역으로 나뉘어져 있는 것으로 정의한다. 이에 따르면 아래의 6가지 종류의 국내제도(domestic institution)의 유형으로 정리할 수 있다.

국내제도 중에서 소프트파워와 관련하여 가장 먼저 언급되는 부분은 민주주의 정치제도 그리고 인권관련 제도와 정책이 가장 중요한 것으로 인식되어왔다. 정치제도로서 민주주의는 다수의 정치참여를 보장하고 이 때문에 정치권력의 변화가능성이 실질

적으로 보장된다는 점에서 민주주의 정치제도의 확립이 인권과 개인의 행복을 보장해 줄 수 있다는 인식에 기초한 설명으로 타당성이 있다. 민주주의와 인권에 관련된 제도는 헌법에 언급된 것과 같은 공식적인 내용과 더불어 국가기관의 운영과 조직에 관한 정치제도가 중요한 기준이 되지만 비공식적인 개인의 정치참여, 시민단체의 활동, 정부의 규제가 아닌 개인의 사회활동에서 보장되는 개인의 권리와 같은 분야도 정치제도로써 중요한 의미를 가지는 제도화의 분야라고 할 수 있다. 민주주의나 인권과 같은 정치적 가치와 제도는 단순한 선언이나 표명만으로는 도리어 이중적이나 위선적이라는 비판에 직면하거나 상대국가에 대한 내정간섭이라는 오해를 받을 수 있고 오히려 지속적인 실천이 설득력을 획득하는 원천이 된다. 이런 이유로 인해서 정치적 제도화는 공식적인 정부의 제도화 보다 민간의 비공식적인 실질적 운영이 정치과정의 일환으로 더욱 중요한 의미를 가진다.

| 내용 \ 주최 | 정부/공식 | 민간/비공식 |
|---------|------------------|--------------------|
| 정치 | I. 행정/입법/사법 | II. 인권/상호신뢰/안전 |
| 경제 | III. 경제제도/정부예산 | IV. 개인/기업/시장 |
| 사회 | V. 교육/보건/환경/소득평등 | VI. 기회균등/가족제도/사회단체 |

정치적 민주주의와 함께 경제 분야에 대한 논의는 국제관계 연구에서 제도화를 논의하던 시점에서부터 국력의 구성 부분으로 핵심적으로 간주되었다. 경제제도 관해서도 공식적인 부분과 비공식적인 분야로 나누어 언급할 수 있는데 경제제도는 우선 민간의 비공식적 영역이 주목을 받았고 정부의 공식적 영역도 중요성이 증가하는 단계에 있다. 경제와 관련한 제도화 이론은 먼저 고전경제주의에서 주장하는 질서유지를 위한 국가의 최소한의 기능을 상정하는 자유방임주의의 제도이다. 자본주의 시장경제 제도는 개인이 자유로운 경제활동을 통하여 각자의 이윤과 부를 창출하는 것을 보장하

기 때문에 개인의 창의를 유도할 수 있고 이를 통해서 사회는 발전을 추진할 수 있는 동력을 이끌어낸다. 이런 점에서 자본주의 시장경제의 제도화는 불확실성을 제거하고 거래비용을 최소화시키는 역할을 한다.

이와 더불어 연성국력에서 의미하는 경제제도는 단순한 민간 시장분야와 관련된 부분 이외에도 적극적 국가의 역할과 관련하여 경제정책과 제도 그리고 이를 집행하는데 있어 효율성을 의미한다. 적극적 국가의 역할과 관련한 제도에는 국가의 재정과 통화와 관련한 정책의 투명성과 효율성을 의미하기도 하지만 대외경제정책과도 관련되어 있다. 대외경제정책도 민주주의와 마찬가지로 선언적인 내용에 의해서 국력으로 간주되는 것이 아니라 실질적으로 정책이 추진되는 과정에서 입증되어야 연성국력의 일부로 포함시킬 수 있다. 경제활동과 관련하여 주변국가의 신뢰를 얻고 상호자본의 교류와 투자를 할 수 있는 객관적 제도의 개방성이라는 점에서 연성국력에 중요한 의미를 가지는 국내제도이다. 외국의 상품에 대한 시장의 개방, 지적소유권을 포함한 소유권의 보장, 경제활동의 자유보장에 관한 제도화 등이 경제법규와 제도화를 통해 실질적으로 보장되지 않으면 주재국에 대해서는 이중적 경제정책 또는 상대국은 내정간섭이라는 비판에 직면하게 된다. 경제제도는 실질적으로 경제활동에 종사하는 전문가들이 실감하는 제도적 배려라는 점에서 정부가 법률을 통해 선언하는 공식적 제도 보다는 정부와 사회의 실천의지와 실제운용이 더 중요한 의미를 가지는 분야이다.

국내제도의 핵심에는 정치제도와 경제제도뿐만 아니라 개인의 안전과 행복을 보장할 수 있는 사회제도도 중요한 분야를 차지한다. 연성국력을 구성하는 국내제도와 관련하여 언급된 다수의 지표들이 사회분야에 속하는 것들이다. 국가에 의한 의료, 교육, 기회균등, 소득의 균형과 같이 국가의 제도에 의해서 보장되는 사회분야의 제도와 개인이 아닌 기업이나 학교와 같은 조직과 관련한 기회균등이나 가족관계와 관련된 사회분야의 제도가 연성국력과 관련한 국내 사회제도를 구성한다.

위에서 연성국력을 구성하는 국내제도와 관련한 6가지 영역으로 나누어 간략한

설명을 하였으며 이론적 틀을 통하여 국내제도의 지표를 포괄적으로 모든 것을 반영하는 것은 논리적으로 불가능하다. 각각의 분야를 구성하는 지표들은 상호배타적으로 구성되어 있지만 연성국력을 구성하는 지표의 종류를 제한할 수 있는 이론적 근거는 없다. 앞에서 논의한 바와 같이 연성국력은 물리적 강제력을 사용하지 않고 상대방의 의사를 변경시킬 수 있는 설득력으로 정의하였기 때문에 상대방을 설득할 수 있는 국가의 특성, 역량, 자원은 어떤 것이든 포함될 수 있다는 점에서 배타적으로 모든 것을 포함하기는 어려움이 따른다. 연성국력의 논의에 있어서도 시간의 흐름과 이론적 중점에 따라서 지표의 범위가 이동하거나 확대되기 때문에 연성국력을 구성하는 지표들이 추가될 수 있는 여지가 존재하기 때문이다.

III. 국내정치 제도를 구성하는 지표

정치학의 일반개념인 권력(power)을 측정하고자 할 때, 관계적 개념의 관점에서 접근할 것인지 실체적 개념의 시각에서 접근할 것인지는 앞서도 논의하였지만 권력 또는 힘은 본질적으로 관계적 개념으로 상대방에 대한 통제와 결과에 대한 통제의 능력으로 판단되지만 계량적 측정을 위해서는 실체적 접근을 통해 자원에 대한 통제로 보아야 한다. 힘에 대한 관계적 개념과 실체적 개념의 차이를 볼 때, Nye(2004)는 소프트파위에 대하여 실질적으로 두 가지의 다른 접근법을 보여주었다.

소프트파위를 이해하기 위해서 여러 국가를 선택하여 여론 조사를 실시하여 관심의 대상이 된 국가인 미국에 대한 정서 호감도, 심리적 태도, 그리고 인지도와 같은 개인의 주관적 판단을 설문하여 이를 누적하여 판단하는 방법을 통하여 미국의 소프트파위를 판단하는 방식을 선택하였다(Pew Global Attitudes Project 2002). 이와 같은 설문조사에 의한 소프트파위 측정방법은 새롭게 시작하는 소프트파위 관련 최근 연구

에 많은 영향을 미쳤다. 최근에 Pew Global Attitude Project는 연구의 범위를 확대하여 총 55개국 175,000명에게 설문조사를 실시하여 미국에 대한 분야별 호감도를 추적하고 있다는 점에서 개인의 주관적 평가의 누적을 추적하여 미국의 소프트파워에 대한 이해의 범위를 확대하고 있다.

다른 한편에서는 소프트파워에 대한 이론적 논의는 관계적 개념으로 상대방을 어떻게 설득하여 자신과 동일한 선호를 가지게 하는가라는 측면을 논의했지만 여러 국가의 소프트파워의 비교와 순위를 논의할 경우에는 실체적 개념으로 선회하여 소프트파워를 구성하는 지표를 언급했다. 세계 100대 브랜드 중에 미국 기업의 비중, 세계 500대 기업에서 미국 국적기업의 상대적 비중, 미국으로 이민 오는 사람들의 숫자, 1년간 제작되어 수출되는 영화편수, 전 세계 해외 유학생 중 미국에서 공부하는 학생의 수, 연간 출판되는 도서의 수, 음악 관련제품 판매액, 인터넷 웹사이트 호스트 수, 역대 노벨상 수상자의 수 등 다양한 통계치를 직접 언급하는 것으로 다분히 미국 중심적이기는 하지만 한 국가의 소프트파워를 가늠하기에 적절하다는 판단을 가질 수 있게 할 만큼 설득력 있는 지표들로 구성되어있다. 이러한 논의에 근거해 볼 때, 본 연구가 언급하는 연성국력을 실체적인 것으로 간주하여 각 국가의 연성국력을 측정하고자 한다. 측정에 있어서 미리 고려해야 할 사항이 세 가지 있다.

첫째, 소프트파워는 동의를 받아내는 방법으로서 강제력이 아닌 설득력이라는 새로운 수단을 동원한다(Nye 2004). 연성국력을 구성하는 요소들은 공식적인 법규에 규정되어있는 제도를 통해서가 아니라 실질적인 운영에 의해서 민주주의적 원칙이 실현될 때 주변국가로부터 이중적이라는 비판이 아니라 동의와 지원을 획득한다. 상호간에 공유하는 가치관이나 상대방에 대한 신뢰감, 그리고 정당성과 같은 무형의 자산이 연성국력의 주요 자원이라는 점에서 연성국력을 생산해내는 자원은 국가가 역사적으로 만들어온 대내적 관행과 정책, 본보기와 문화를 의미하는 것이다(Nye 2004, 8-9). 한 국가가 다른 국가로부터 도덕적 정당성과 신뢰감을 받을 수 있는 국내정치적 제도 및

가치와 관련한 지표를 단순히 나열하는 것은 한 국가가 가진 무형의 자산으로서 연성국력의 자원이라고 보기 어렵다. 대부분의 국가의 헌법에서 규정하고 있는 선거제도와 관련한 정부의 구성, 그리고 사법제도의 구성과 운영에 대한 원칙, 개인이 당연히 가져야 하는 자유권 및 평등권과 관련하여 실질적으로 한 국가의 제도가 어떻게 운영되는가에 대한 평가는 다른 국가로 하여금 도덕적 정당성과 신뢰감을 가지게 한다.

둘째, 조사의 대상인 국가가 주요국가가 아닌 경우 다수 국가의 관심 밖에 존재하고 있다면 이들 비주요국가의 제도에 대한 지표가 정확하게 연성국력을 반영하는 지표가 될 수 있는가에 대한 문제가 발생한다. 이는 여론조사를 이용하여 비주요국가에 대한 호감이나 인식에 대해서 설문을 할 경우 설문에 참가하는 조사자가 설문의 대상이 된 국가에 대한 관심이나 지식이 없는 상황에 있다면 설문을 통한 상대국의 연성국력 측정은 효과적인 결과를 얻을 수 없다는 한계가 있다. 설문조사에 의한 방법을 이용하면 미국에 대한 호감을 베트남의 국민에게 설문하는 경우는 효과적인 결과를 얻을 수 있지만 미얀마에 대한 호감을 미국이나 유럽국가의 시민에게 설문하는 경우는 효과적인 결과를 얻을 수 없다는 한계가 있다. 실제 조사에 있어서 일부 지표는 실제 계량 데이터(hard data)를 이용할 수 있기 때문에 연성국력을 구성하는 자원을 파악할 수 있다는 점에서 효과적인 측면이 있는 반면 다양한 분야를 모두 계량 데이터로 측정할 수 없기 때문에 일부 분야는 전문가의 설문에 의해 조사된 설문조사 데이터를 활용하여 연성국력을 측정해야 하는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로 일반인에 대한 설문조사 보다는 전문가에 대한 설문조사가 대안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 국가의 규모와 역사성에 있어서 문제가 제기될 수 있다. 미국과 유럽의 국가들 같이 제도화의 역사가 오래된 국가들은 의회제나 대통령제와 같은 정치제도나 시장경제제도 그리고 복지제도 등의 전형을 형성한 경험이 있는 국가들과 최근에 제도의 발전을 추진하는 국가와 현재 시점에서 동일한 기준을 적용하여 국가의 제도화를 평가하는 것이 적절한가의 문제가 제기될 수 있다. 예를 들면 민주주의 제도에 있어서 민

주주의를 논의할 때 민주주의 평화이론에 따르면, 민주주의의 문화-규범적 요인과 제도-구조적 요인으로 나누어 논의했다(Maoz and Russett 1993, 625-627). 규범-문화적 요인을 강조하는 이론에 따르면 국가는 국내적으로 발전시킨 민주주의적 전통과 규범을 대외적으로 표출하려고 하는 경향이 있고 제도-구조적 요인을 강조하는 입장에 따르면 민주주의 정치체제는 제도적 장치에 의해서 정책결정자의 대외정책이 제한된다는 점이다. 제도화는 대내적 효과와 대외적 효과를 동시에 가진다는 점에서 현재시점의 제도화 수준을 평가함으로써 한 국가가 대외적으로 가지는 영향력을 유추할 수 있다.

앞에서 논의한 바와 같이 연성국력을 구성하는 것으로 인식되어 논의되는 다양한 자유권, 참정권, 평등권, 경쟁적인 공직선거, 법치주의의 확립, 표현의 자유, 인권의 존중, 경제적 기회의 균등, 사회적 평등과 복지 등 무수히 많은 지표를 논의할 수 있고 이러한 지표에서 높은 평가를 받는 국가일수록 다른 나라에 비해서 정치, 경제, 사회적으로 온전한 가치를 구현하고자 하는 의지가 높은 정부라는 평가를 받게 되고 이러한 평가는 한 국가가 다른 국가들의 정치적 동의와 지지를 획득할 수 있는 근거가 된다. 연성국력을 구성하는 다양한 요소를 논의하는 것도 중요하지만 이런 다양한 요소들을 체계적인 이론의 틀 속에서 구성하는 것이 중요하다는 인식아래 본 연구는 위에서 제시한 6가지의 범주로 나누어 각각의 범주에 해당하는 지표를 구성한다.

1. 정부분야 정치제도화

민주주의: 민주주의 정치체제가 제도화된으로써 표출되는 규범의 확산과 다수에 의한 통제라는 두 가지 다른 측면은 정치체제의 경쟁성과 공개성 등을 통해서 측정될 수 있다. 민주주의 정치제도가 규범과 제한은 POLITY IV 데이터의 지표를 활용하여 제도화에 대한 연성국력의 측정에 활용할 수 있다. POLITY 자료에 포함되어 있는 지표로는 정치참여에 있어서 경쟁적 성향, 정치참여에 대한 규제, 행정부 수장의 선출에 있어서 경쟁, 행정부 수장의 선출에 있어서 공개, 그리고 행정부의 수장에 대한 제약

의 다섯 가지 분야로 나누어져 있고 각각 11점의 스케일에 따라 민주주의의 제도화에 대한 점수를 배점하였다(Gurr, Jagger, and Moore 1989).

공공분야의 부패: Transparency International에서 발표하는 부패지수(Corruption Perception Index)는 표본으로 선택된 국가의 공공분야와 민간분야를 포괄하는 전 분야의 부패 수준에 대한 측정을 제공하고 있다. CPI는 180개 국가에 대한 부패의 정도를 각국의 전문가와 사업가를 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 작성한다. 2008년 CPI의 경우 26개 국가의 2,742명을 대상으로 설문조사를 실시하여 10점인 경우 가장 청렴한 국가로 그리고 0점인 경우 가장 부패한 국가로 11점의 스케일을 사용하여 측정하였다.

사법부의 독립성: World Economic Forum에서 매년 조사하는 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Report)는 11개 분야로 나누어 정부제도, 사회간접자본, 거시경제지표, 노동시장 효율성 등의 분야를 조사하는데 이중에서 사법부의 독립성에 대한 설문은 “귀하의 국가의 사법제도는 정부, 민간, 기업계의 인사의 영향으로부터 독립적입니까?”라고 질문하여 전혀 독립성이 없으면 1점, 완전히 독립적인 경우는 7점을 부여하는 방식으로 조사하였다.

2. 민간분야 정치제도화

시민의 자유: Freedom House가 조사한 민주주의 지수는 정치적 권리와 시민의 자유로 나뉘어져 조사되어있는데 정치적 자유의 경우는 공식적인 정부의 제도에 관련된 것으로 앞에서 논의한 POLITY 데이터의 제도와 유사한 것으로 민간분야의 정치제도는 시민의 권리와 관련되어 있다. 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 종교의 자유, 시위의 권리 등이 보장되는지 여부와 정부의 권력으로부터 개인의 자유가 보호되는지

의 여부를 기준으로 민간의 정치제도화를 측정할 수 있다. Freedom House가 측정한 시민의 자유는 총 7개의 범주로 구성되어있다 범주 1에 해당하는 국가는 가장 자유로운 개인의 권리를 보장하는 경우이고 범주 7에 해당하는 국가는 개인의 자유가 전혀 보장되지 않는 체계를 의미한다. 어떤 의미에서 시민의 자유부분도 국가의 공공제도로 간주될 수 있지만 정치과정에 중점을 둔 개인의 자유라는 점에서 시민의 자유는 민간의 정치제도화에 관련이 있다고 할 수 있다.

민간분야의 부패: Transparency International에서 발표하는 부패지수(Corruption Perception Index)는 표본으로 선택된 국가의 공공분야와 민간분야를 포괄하는 전 분야의 부패 수준에 대한 측정을 제공하고 있다. CPI는 180개 국가에 대한 부패의 정도를 각국의 전문가와 사업가를 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 작성한다. 2008년 CPI의 경우 26개 국가의 2,742명을 대상으로 설문조사를 실시하여 10점인 경우 가장 청렴한 국가로 그리고 0점인 경우 가장 부패한 국가로 11점의 스케일을 사용하여 측정하였다.

정치인에 대한 대중의 신뢰: World Economic Forum에서 매년 조사하는 세계 경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 정치인에 대한 일반인의 신뢰도에 대한 설문은 “귀하의 국가의 정치인들에 대하여 돈 문제에 있어서 신뢰할 만하다고 생각하십니까?”라고 질문하여 신뢰가 낮은 경우는 1점 신뢰가 높은 경우는 7점을 부여하는 방식으로 조사하였다

3. 정부분야 경제제도화

재산권: World Economic Forum의 세계 경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 재산권의 보호에 대한 설문은 “귀하의 국가에서는 금융자산을 포함해

개인의 재산의 권리에 대해 법적으로 규정되어 있고 보장되고 있습니까?”라는 질문에 대하여 법에 의해 규정되어 있지 않고 보호도 되지 않으면 1점, 명확하게 규정되어 있고 잘 보호되는 경우는 7점을 부여하는 방식으로 조사하였다.

지적재산권: World Economic Forum의 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 지적 재산권의 보호에 대한 설문은 “귀하의 국가에서 지적 재산권의 보호와 복제방지에 관한 조치에 있어서 취약하고 금융자산을 포함해 개인의 재산의 권리에 대해 법적으로 규정되어 있고 보장되고 있습니까?”라는 질문에 대하여 법에 의해 규정되어 있지 않고 보호도 되지 않으면 1점, 명확하게 규정되어 있고 잘 보호되는 경우는 7점을 부여하는 방식으로 조사하였다.

기업에 대한 정부규제: 개인이 기업활동을 시작하려고 할 때 필요한 절차의 숫자에 대한 조사를 통해 정부규제의 비효율성에 대해 조사할 수 있다. 기업활동에 대한 자료는 World Bank에서 조사한 Doing Business를 통해서 자료를 확보할 수 있다.

4. 민간분야 경제제도화

기업윤리: World Economic Forum의 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 기업의 윤리에 관한 조사는 “귀하의 국가의 기업은 공공기관, 정치인, 다른 기업과 거래에 있어서 윤리적으로 적절한 행동을 취한다고 생각하십니까?”라는 설문을 제시하고 이에 대하여 세계적 기준으로 볼 때 최악으로 판단되는 경우에 1점을 세계적 기준으로 최고 수준으로 판단되는 경우에는 7점을 부여하는 방식으로 조사하였다.

기업 회계감사: World Economic Forum의 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 기업의 회계감사에 대한 부분은 “귀하의 국가에 존재하는 기업들이 재정업무와 관련해서 회계감사와 보고에 대한 기준이 엄격하다고 생각하십니까? 취약하다고 생각하십니까?”라는 설문을 통해서 강력한 규칙이 작용하면 7점을 취약하면 1점을 배점하는 방식을 통해 기업회계감사의 투명도를 조사하였다.

금융기관 건전성: World Economic Forum의 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Report) 중에서 금융기관의 건전성에 대한 설문은 “귀하의 국가에 존재하는 은행들은 지급능력에 문제가 있고 정부의 구제금융이 필요하다고 생각하십니까? 아니면 지급능력에 문제가 없고 수지에 문제가 없다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 7점의 스케일을 통해 금융기관의 신뢰도를 조사하였다.

5. 정부분야 사회제도화

초등교육: 초등교육과정에서 역사, 지리, 과학, 사회, 음악, 미술의 기본적 학과목을 통해 읽기, 쓰기, 기초수학능력에 대한 정부의 교육 서비스 범위를 평가할 수 있다. 초등교육과정에 등록하는 인구의 비율을 조사하여 국가의 교육에 대한 제도화를 측정할 수 있다. 자료는 World Bank가 제작하는 World Development Indicators의 주어진 국가에서 공식 취학연령도 도달한 전체 아동 중에서 실제로 초등학교에 취학한 아동의 비율을 조사한다.

기대수명: 출생자의 평균기대수명을 국가별로 조사하여 국가가 제공하는 기본적인 사회 안전장치로써 보건 및 위생 전반에 대하여 평가할 수 있다. 이에 대한 자료는 World Health Organization의 WHO Statistical Information System(WHOSIS)와 UNDP가 제공하는 Human Development Report의 온라인 자료를 활용할 수 있다.

인구 10만 명당 살인범죄건수: 국가가 제공하는 사회적 안정성과 관련해서 치안 및 질서유지가 사회제도화의 한 분야로 판단된다.

6. 민간분야 사회제도화

소득불평등(GINI)계수: 소득의 분배에 있어서 균등정도를 측정하는 지표로 최상위에서 최하위까지의 소득분포를 로렌즈 곡선으로 표시한 후 가상의 직선은 완벽한 균등배분이 이루어진 상태를 의미하는 것으로 상정하고 로렌즈 곡선 아래의 면적비율을 계산하여 소득의 분포를 측정한다. 0은 완벽한 평등을 100은 완벽한 불평등을 의미한다. 소득에 대한 GINI 계수는 국제노동기구의 Key Indicators of the Labour Market (KILM)를 통해 조사할 수 있다.

여성의 노동시장 참여: 여성은 성적인 소수자의 지위에 있으면서 상대적으로 남성보다 직업의 기회에서 소외되어 있다는 점에서 여성이 노동시장의 참여를 조사함으로써 성적 평등에 대한 사회제도화를 평가할 수 있다. 남성 노동력의 활동에 비해서 여성 노동력의 활동비율을 조사하여 양성평등에 대한 사회제도화를 측정할 수 있다. 14세에서 65세의 연령의 여성이 노동시장에 참여하는 비율을 동일한 연령대의 남성이 노동시장에 참여하는 비율로 나누어 백분율로 조사한다. 본 자료는 국제노동기구의 Key Indicators of the Labor Market(KILM)을 통해 조사할 수 있다.

이혼율: 이혼율은 개인이 소속된 최소 사회단위로서 가족의 제도화에 대한 안정성을 측정하는 중요한 지표라 할 수 있다. 이혼율은 인구 100명당 이혼 부부의 수로 측정할 수 있으며 이 자료는 세계보건기구(WHO)의 국가별 통계자료에 포함되어 있다.

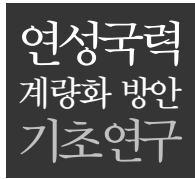
인구 10만 명당 자살률: 사회 및 경제적 안정과 관련하여 개인의 정신적 안정을 의미하고 이와 관련하여 사회적 구조가 부과하는 심리적 불안을 측정하는 지표로 한 사회의 구성원 중 자살률이 높은 상황은 사회적 제도화가 부정적으로 전개된 하나의 지표로 분류할 수 있다. 인구 10만 명당 자살률 자료는 세계보건기구(WHO)의 국가별 통계자료에 포함되어 있다.

참고문헌

- 김윤태. 2003. 정보시대의 정치와 문화 소프트파워 시대. 서울: 새로운 사람들.
- 이 근. 2007. 한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트파워 통상전략. 서울: 대외경제정책연구원.
- Boudon, Raymond. 1981. *The Logic of Social Action: An Introduction to Sociological Analysis*. London: Routledge&Kegan Pual.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephand and Beth A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization*, 42, 3, pp. 491-517.
- Krasner, Stephen D. 1982. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36,2, pp. 185-205.
- Maoz, Zeev and Bruce Russett. 1993. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986". *American Political Science Review*, 87, 3, pp. 624-638.
- Maoz, Zeev. 1989. "Power, Capabilities, and Paradoxical Conflict Outcomes". *World Politics*, 41, 2, pp. 239-266.
- Mead, Walter Russell. 2004. "America' s Sticky Power". *Foreign Policy*, 141, pp. 46-53.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books Inc.
- Nye, Joseph S. Jr. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pew Global Attitude Project. 2002. *What the World Thinks in 2002*. Washington D.C.: Pew Research Center for the People and the Press.
- Porter, Michael E. and Klaus Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Puchala, Donald J. and Raymond F. Hopkins. 1983. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. Krasner, Stephen D. eds. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press. pp. 61-91.
- Schotter, Andrew. 1981. *The Economic Theory of Social Institution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu. 2000. A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37, 2, pp. 251-265.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York, NY: McGraw-HillInc.

Wright, Joseph. 2008. "Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment". *American Journal of Political Science*, 52, 2, pp. 322-343.



저자소개

이성우

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 귀국 후 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례 연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였고 현재는 제주평화연구원의 연구위원으로 재직 중이다. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한바 있다.

강경태

1988년에 부산대학교 정치외교학과를 졸업하였으며 2000년 미국 노스텍사스대학교에서 선거분석을 전공 하면서 정치학박사학위를 취득하였다. 여론조사와 데이터분석에 관심이 많으며 미시간대학교 ICPSR과정이나 구조분석학의 대가인 스웨덴의 칼 요레스콧박사의 강연 등을 즐겨 듣는다. 관련 역·저서 및 논문 30여 편을 저술하였으며 2007년 한국지방정치학회회장(공동)으로 지방정치연구에도 많은 기여를 하였다. 현재 신라대학교 국제관계학과 부교수로 재직하면서 영어권담당대외협력처장을 맡아 영미권 대외업무를 총괄하고 있다.

박인휘

미국 노스웨스턴대학교에서 정치학박사학위 취득 후 2004년부터 이화여자대학교 국제학부에 재직 중에 있다. 주요 연구분야는 국제안보 및 한국외교정책이며 현재 외교통상부 정책평가위원회와 통일부 자문위원으로 활동하고 있다. 주요 논문으로는 “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일 세력관계를 중심으로” 외 다수가 있다.

이상환 (李相桓 / Lee, Sang-Hwan)

미시간주립대학교에서 정치학박사를 취득했으며 현재 한국외국어대학교 정치외교학과 교수로 있다. 저서로는 “전염병과 인간안보, 그리고 국가안보”(2008), “아시아 국가들의 반부패 현황과 전망: 세계화, 민주화, 반부패 간 상관관계에 대한 경험적 분석을 중심으로”(2008), “Current Situations and Prospects of the Studies of International Politics in South Korea”(2008), “Epidemic Cooperation in Northeast Asia: Focusing on the Cases of SARS and Bird Flu”(2006), Korean Association of Area Studies, 『지구 시민권과 지구 거버넌스』(공저, 2009)이 있다.

발행일 2009년 12월 7일

발행처 제주평화연구원

Jeju Peace Institute | 2572 Jungmun-Dong, Seogwipo City, Jeju 697-120, R.O.K.
Tel: +82-(0)64-735-6530 / 6500 | Fax: +82-(0)64-735-6522 / 6512