

네트워크로 보는 세계정치의 변화: 사이버 안보와 디지털 공공외교를 중심으로

김상배 (서울대학교 교수)

글자 그대로 국제정치학은 ‘국(國, nation) 사이(際, inter)의 정치(政治, politics)’, 즉 국제정치(國際政治, international politics)를 주로 탐구하였다. 그런데 21세기 세계정치의 현실은 국가를 주요 행위자로 설정하고 그들 간의 양자 또는 다자 관계에 주목하는 평면적 발상으로는 파악할 수 없는 복합적인 변화의 양상을 보이고 있다. 이 글은 이러한 세계정치의 변화를 이해하려는 이론적 시도로서 ‘네트워크 세계정치이론’의 논의를 소개하고, 이를 사이버 안보와 디지털 공공외교의 사례에 적용하였다.

*JPI정책포럼 세미나(2012.4.13) 발표자료임.

목 차

1. 문제의식의 배경
2. 네트워크 이론의 국제정치학적 원용
3. 사이버 안보의 네트워크 세계정치
4. 디지털 공공외교의 네트워크 세계정치

1. 문제의식의 배경

- 21세기를 맞는 국제정치이론의 한계
 - 1970년대 이래 세계정치의 변화에 대한 국제정치학 분야의 오랜 고민의 연속선상에서
 - 상호의존론, 국민국가의 쇠퇴, 지구화와 정보화 및 민주화, 글로벌 거버넌스, 21세기 제국론, 지구 시민사회, 탈근대론 등.
 - 현실의 변화 vs. 이론적 대응 → 도수가 맞지 않는 ‘주류 이론’의 안경
 - 기술·정보·소통의 세계정치 분야의 부상과 전통적인 부국강병의 게임이 벌어지는 분야에의 영향.
 - 한미 FTA의 국제정치와 2008년 촛불집회 그리고 그 이후, 2010년 천안함 침몰사건과 동아시아 국제정치, 그리고 인터넷 변수 등.
 - 국가 행위자들이 펼치는 부국강병의 게임을 넘어서는 네트워크 세계정치가 부상하고 있음.
- ‘네트워크 세계정치이론’의 도전
 - 또 하나의 유행인가 아니면 새로운 패러다임의 등장인가? 좀 더 넓은 의미에서 보면 복잡계 패러다임의 부분집합임.
 - 이 분야에서 국제정치학은 네트워크에 대한 논의의 지각생!
 - 글로벌 차원 연구의 현주소
 - 구체적으로 ‘네트워크’의 논의만 보면 최근 3~4년 동안 해외 학계의 관심이 급증함. 그러나 아직 시론(試論)적 작업들이 출판되고 있는 실정임(Grewal 2008; Kahler, ed. 2009; Hafner-Burton, Kahler and Montgomery 2009; Maoz 2010).
 - 국내 학계에서는 적어도 7~8년의 역사 → 좀 더 포괄적인 의미에서 이해하면 ‘복합’과 ‘네트워크’에 대한 논의는 약 20여 년의 역사.
 - 네트워크 지식국가, 동아시아 네트워크, 동아시아 지식질서, 지식네트워크, 네트워크 권력, 네트워크 세계정치 등의 주제로 연구를 진행해 왔음.
 - 최근 2~3년은 개념적·유추적 작업으로부터 이론적·분석적 작업으로의 전환기 → 여전히 담론의 전파와 확산이라는 과제를 안고 있음.
 - 한국연구재단의 SSK프로젝트 “네트워크로 보는 동아시아 세계정치”가 계기 → “네트워크 세계정치” 웹사이트<<http://networkpolitics.ne.kr>>에서 소개.
 - 이러한 맥락에서 네트워크 세계정치이론의 기본적 골격에 대한 소

개와 함께 21세기 외교안보의 변화를 극명하게 보여주는 사례로서 사이버 안보와 디지털 공공외교를 살펴봄.

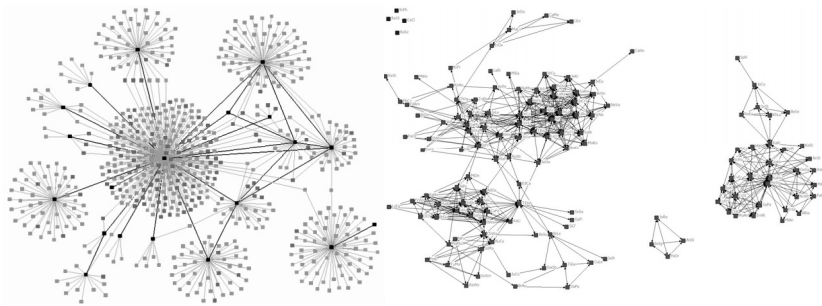
2. 네트워크 이론의 국제정치학적 원용

○ ‘네트워크’라는 안경

- 네트워크에 대한 논의가 어제 오늘의 문제가 아님에도 불구하고 최근 ‘네트워크’에 대한 관심이 늘어나는 이유는 무엇인가? 동서고금을 막론하고 네트워크가 없었던 적은 없었음.
- 지난 십여 년 동안 수학, 물리학, 컴퓨터 과학, 생물학, 사회학의 연구 성과가 축적됨. 네트워크의 물리적·사회적 아키텍처와 작동방식을 밝히는 연구들의 등장.
 - 기술 네트워크(예를 들어 인터넷), 사람들의 네트워크, 소셜 네트워크 등.
- ‘단순 네트워크’에 대한 논의를 넘어서-‘복합 네트워크’의 구조적 특성에 대한 탐구-다양한 개념적·이론적·방법론적 성과들의 원용하여 복합 네트워크의 사례를 탐구.
- 이러한 논의의 연속선상에서 보는 ‘복합’네트워크란 무엇인가? 행위자인가, 구조인가, 과정인가, 아니면 세 가지의 ‘복합’인가를 탐구 → 이론 진영에 따라서 다른 접근을 함. → 최근 국내 국제정치학계에 서는 은유를 넘어서 분석 개념으로서 네트워크를 탐구.

**동서고금을 막론하고
네트워크가 없었던
적은 없었음. 그러나
최근의 네트워크
연구는 ‘단순
네트워크’에 대한
논의를 넘어서는
‘복합 네트워크’의
구조적 특성과
작동방식을 탐구함**

〈그림 1〉 소셜 네트워크, 페이스북 네트워크



국제정치학의 시각에서
보는 네트워크 이론은
네트워크 조직이론,
사회-네트워크 이론,
행위자-네트워크
이론의 세 갈래로
이해됨.
이러한 시각들을
원용하여 보는
세계정치는 무엇이
새로운가?

- 네트워크 이론의 국제정치학적 원용-네트워크 이론의 세 갈래
 - 첫째, 네트워크 조직이론(network organization theory): 네트워크 사회론, 거버넌스 이론.
 - 네트워크를 하나의 ‘행위자’로서 보는 이론 진영 → 경제학과 사회학 분야의 조직이론에서 원용-사회학자인 마누엘 카스텔(Manuel Castells)의 일련의 저작은 이러한 네트워크 조직이론의 시각을 취하고 있는 대표적인 사례.
 - 둘째, 사회-네트워크 이론(social-network theory): 사회연결망분석(SNA).
 - 네트워크를 하나의 ‘구조’로 보는 이론 진영 → 사회학과 물리학 등의 분야.
 - 소위 사회연결망분석(social network analysis, 이하 SNA)에서는 소시오그램이나 방향성이 있는 그래프 등을 활용하여 특정한 상황에서 각기 상이한 노드들이 맺는 연결망을 탐구 → 또는 구조적 공백과 중개자 등과 같은 개념을 탐구.
 - 셋째, 행위자-네트워크 이론(actor-network theory, ANT): 네트워크 전략의 단계론.
 - 네트워크를 하나의 동태적 ‘과정’으로 보는 이론 진영 → 과학기술 사회학 분야.
 - ANT는 인간 및 비인간(non-human) 행위자들이 서로 이종(異種)적 네트워크를 형성해 가는 과정, 즉 ‘번역(translation)’의 과정을 탐구 → ANT에서 행위자란 행위자와 구조가 상호작용하면서 구성하는, 행위자인 동시에 네트워크인 존재.
- 국제정치학에서 네트워크 이론을 원용하는 유용성은 무엇인가? 무엇이 새로운가? 이를 밝히는 것은 여전히 과제임.
 - 이론적 측면: 국제정치이론의 오랜 숙제라고 할 수 있는 ‘행위자’와 ‘구조’를 동시에 담아내는 이론화-ANT로 보는 네트워크 외교전략.
 - 방법론적 측면: 사회연결망 분석(SNA)을 활용한 세계정치 ‘구조’의 가시화-일단 막연히 상상하던 ‘구조’를 눈으로 보여주는 효과-동아시아 구조적 공백과 한국의 위상.
 - 경험적·분석적 측면: 동아시아 세계정치를 네트워크 이론의 시각에서 보면 무엇이 얼마나 다르게 보일까?-네트워크 세계정치로서 사이버 안보 문제.
 - H2실천 전략의 측면: 변화하는 주변 환경과 한반도의 네트워크 전략? 네트워크 전략으로서 디지털 공공외교의 사례.

- 이상의 네트워크 이론을 원용하여, 기존의 ‘국제정치이론’을 넘어서, 어떻게 새로운 이론을 세울 것인가?
 - 국제정치의 ‘국제(國際, inter-national)’에 시비결기-벤담(1789)이 처음 사용하고 미쓰쿠리 린쇼(1873)에 의해서 번역-주요 행위자로서의 국민국가라는 ‘노드(node)’ 간의 정치-주류 국제정치이론 진영이 담고 서 있는 이론적 전제를 구성.
 - 21세기 세계정치는 이러한 기존 국제정치이론의 전제를 넘어서 전개되고 있는 것이 아닐까? 노드 행위자나 이들 간의 평면적 관계(즉 링크)와 그 합(합)이라는 맥락을 넘어서 이들이 구성하는 네트워크 전체의 ‘보이지 않는 구조’를 보아야 함.
 - 노드 행위자 자체도 그 내부와 외부에서 ‘네트워크’를 닦아가는 변화-위계조직의 모습을 띤 행위자의 네트워크화+ 태생적으로 네트워크의 모습을 띤 행위자의 부상.
 - 이러한 행위자들이 벌이는 게임도 전통적인 ‘자원권력’의 게임을 넘어서는 ‘구조권력’의 진영을 넘나드는 게임이 벌어짐.
 - 21세기 세계정치는 ‘네트워크들 간의 정치(inter-network politics)’ 또는 망제정치(網際政治)로 보아야 하는 것이 아닐까?

- 좀 더 구체적으로 네트워크 세계정치에 대한 이론적 논의를 어떻게 펼쳐나갈 것인가? 이론적 플랫폼의 설정-기존 주류 ‘현실주의 국제정치이론’의 세 가지 가정을 넘어서
 - 권력추구 가정을 넘어서 ‘네트워크 권력(network powewr)’의 가정.
 - 행위자의 소성이나 보유자원으로부터 권력을 측정하는 방식을 넘어서 ‘집합권력’, ‘위치권력’, ‘설계권력’의 복합권력 게임으로 개념화 해야함.
 - 국가중심 가정을 넘어서 ‘네트워크 국가(network state)’의 가정.
 - 기존의 국가 행위자가 새로이 부상하는 초국적 비국가 행위자들과 네트워크를 형성하면서 변환의 과정을 겪고 있다.
 - 무정부질서(anarchy) 가정을 넘어서 ‘네트워크 질서(networkarchy)’의 가정.
 - 기존 국제체제를 구성하던 단위인 국민국가가 변하고 있다면, 21세기 세계질서의 구성원리나 작동방식에 대한 개념화도 바뀌어야 하지 않을까?
 - 이러한 이론적 논의를 바탕으로 해서 이하에서는 ‘망제정치’의 사례로서 사이버 안보와 디지털 공공외교의 세계정치를 봐야 함.

**네트워크
세계정치이론은
현실주의
국제정치이론의
세 가지 가정을 넘어서,
‘네트워크 권력’,
‘네트워크 국가’,
‘네트워크 질서’를
탐구함**

사이버 안보는
세계정치를 제대로
이해하기 위해서는
국가 간의 안보 게임을
보는 기존의 발상을
넘어설 필요가 있음.
사이버 안보는 다양한
행위자들이 복합적인
네트워크 환경을
배경으로 하여
참여하는 '비대칭
전쟁'의 대표적 사례

3. 사이버 안보의 네트워크 세계정치

- 전통적인 군사안보의 문제와 더불어 사이버 안보의 문제가 21세기 안보 문제로 대두됨.
 - 2011년 농협 해킹 사건, 선관위 디도스 공격 사건 → 계속되는 '사이버 대란'의 공포.
 - '사이버 창'과 '디지털 방패'의 '모순(矛盾)' → 해킹 기술은 점점 더 교묘해지고 하루가 멀다 하고 새로운 컴퓨터 바이러스가 출현 → 그리고 이를 막기 위한 새로운 방화기술과 백신 프로그램이 개발 → 또 이를 뚫는 해커들의 출현.
 - 국가 간의 안보 게임과는 다른 시각에서 문제를 보는 발상의 필요 → 기본적으로 디지털 시대의 '모순'은 하나가 아닌 여러 개 창으로 찌르는 공격을 여러 개의 방패로 막아내는 이야기이기 때문 → 다양한 행위자들이 복합적인 네트워크 환경을 배경으로 하여 참여하는 '비대칭 전쟁'의 대표적 사례.
- 기본적으로 사이버 공격과 테러는 국가 행위자들 간의 게임이 아니라 체계적으로 조직되지 않은 네트워크 형태의 행위자들이 벌이는 게임 → 그 게임의 방식과 구조의 성격상 누가 주범인지를 밝혀내기 어려운 복합적인 게임임.
 - 디도스(DDoS, Distributed Denial of Service) 공격의 사례 - 수많은 개인 컴퓨터에 악성 코드나 해킹 도구와 같은 것들을 유포하여, 이들 컴퓨터를 소위 '좀비 컴퓨터'로 만들고, 이렇게 좀비화된 컴퓨터를 통해 특정 서버를 목표로 하여 대량의 트래픽을 동시에 유발시킴으로써 그 기능을 마비시키는 수법.
 - 인간 행위자와 컴퓨터라는 매개체가 복합적으로 관여하는 비선형적인 방식으로 진행 → 따라서 누가 사이버 공격을 벌인 범인인지를 발견해내기란 쉽지가 않음 → 그야말로 '[복합]네트워크' 그 자체가 범인.
 - 최근 인터넷의 확산으로 인해서 네트워크에 드는 비용이 급속히 하락함에 따라 이러한 '복합'네트워크의 메커니즘에 의지하는 비(非)국가 행위자들이 예전에는 상상할 수도 없었던 독특한 종류의 '힘'을 발휘.
- 아이러니컬하게도 인터넷이라는 네트워크 자체가 이러한 비국가 행위자들의 힘이 먹혀 들어가는 빌미를 제공함.

- 총알이나 포탄이 날아와 우리의 생명을 위협하지 않더라도, 인터넷 자체가 다운되는 것이 공동체 차원의 위협이 되는 현실이 도래함.
 - 인터넷이라는 정보시스템이 지니고 있는 구조적 속성에서 비롯되는 약점-아무리 잘 설계된 정보시스템이라도 기술적으로 복잡하다보면 그 부산물로서 버그(bugs)를 완전히 없앨 수는 없음-이러한 프로그램상의 빈틈, ‘착취혈(exploit)’은 해커들이 외부에서 침투하여 시스템의 변경이나 훼손을 시도하는 목표가 됨.
 - 몇 개의 빈틈이 있더라도 네트워크가 다운되지는 않지만, 그 빈틈이 치명적인 공격을 받게 된다면 그것이 전체 네트워크에 미치는 영향도 통제하기 쉽지 않음.
 - 해커들의 공격은 어느 한 부분의 하드웨어의 파괴를 노리는 것이 아니라 소프트웨어 프로그램의 교란을 노리기 때문-컴퓨터 바이러스나 각종 악성코드들임.
- 사이버 안보의 세계정치는 비국가 행위자의 영역만은 아님. 착취혈을 공격하는 비국가 행위자들의 배후에 국가 행위자가 숨어 있기도 함.
- 2009~10년 구글의 이메일 계정에 대한 해킹을 감행한 중국 해커들의 뒤에서 중국 정부가 일정한 역할을 담당했다는 주장이 제기되면서 논란이 일어났음.
 - 북한은 약 3천 명에 이르는 사이버 해커 부대를 양성해 온 것으로 알려져 있으며, 이들은 이미 한국을 향해 몇 차례의 사이버 공격을 감행한 것으로 추정되기도 함.
 - 북한은 미국이 수행한 테러와의 전쟁으로 인해 정권의 안위를 걱정하게 되면서 재래식 전력의 약점을 보완하기 위한 수단으로서 핵 무기와 함께 사이버 전력을 전략적으로 육성해 온 것으로 알려져 있음.
- 이러한 맥락에서 보면 비국가 행위자들의 게임이었던 사이버 공격과 테러의 문제가 국가 행위자들 간의 사이버 전쟁으로 비화될 가능성은 상존함.
- 실제로 물리적 전쟁의 개시를 전후하여 이와 병행하는 방법으로 국가 간의 사이버 공격이 감행될 가능성은 매우 큼.
 - 2008년 그루지야에 대한 러시아의 대규모 공격 이전에 디도스 공격이 감행된 사건이나, 2007년의 에스토니아에 대한 사이버 공격의 배후에 러시아 정부가 있었다는 의혹이 제기되기도 함.
- 국가 행위자는 사이버 공격의 주체가 될 수도 있겠지만, 여전히 ‘사이버 창’을 막는 ‘디지털 방패’의 역할을 자임.

**비국가 행위자들이
활동하는 사이버 공격과
테러의 문제가
국가 행위자들 간의
사이버 전쟁으로 비화될
가능성은 상존함.
물리적 전쟁의 개시를
전후하여 이와 병행하는
방법으로 국가 간의
사이버 공격이 감행될
가능성은 매우 큼**

**복합 네트워크의
메커니즘을 빌어
발생하는 사이버
공격과 테러는 단순히
일국 차원의 대응책
마련과 법제도의
정비를 넘어서는
국제협력을 통해서
그 해법을 모색하는
것이 필요함**

- 최근 미 백악관은 ‘International Strategy for Cyberspace(2011)’라는 제목의 보고서를 통해서 사이버 테러에 대한 국가적 차원의 대응 필요성을 강력하게 제기함.
- 미국 정부의 결연한 의지를 보여주는 또 하나의 사례는 사이버 공격에 대해서는 미사일을 발사해서라도 강력히 대응하겠다는 2011년 5월 미 국방부의 발표임.
 - 이 발표가 다소 역설적으로 들리는 이유? 도대체 ‘누구’를 향해서 미사일 공격을 가하겠다는 것인가? 사이버 안보라는 분야의 속성상 사이버 공격을 가할 위험이 있는 특정 대상을 선정하여 미리 억지하거나 대비한다는 것이 쉽지 않음.
- 이러한 맥락에서 사이버 안보에 대한 일국 차원의 대응을 넘어서는 좀 더 포괄적인 국제협력이 필요하다는 인식이 확산되고 있음.
- 지난 10여 년 동안 사이버 범죄나 테러에 대한 국제협력의 노력이 꾸준히 진행되어 옴.
 - 2001년 유럽사이버범죄협약(European Convention on Cybercrime) → 사이버 범죄에 대응해서 국가들이 나서서 상호 간의 법제도를 조율하는 정부 간 네트워크를 구성한 초기 사례.
 - 앞서 언급한 미 백악관의 2011년 보고서도 사이버 안보 분야의 국제협력을 강조.
- 아시아지역에서도 ASEAN+3이나 APEC의 틀을 빌어 사이버 안보를 위한 국제협력을 논의해 온 경험이 축적됨.
 - 2000년의 e-ASEAN 프로젝트, 한국의 주최로 2007년 서울에서 열린 ASEAN 지역포럼 사이버테러 정상회의 등.
 - APEC도 ASEAN이나 OECD 등과의 협력을 통해서 아태지역 사이버 안보의 문제해결을 모색.
- 합의와 제언
 - 복합 네트워크의 메커니즘을 빌어 발생하는 사이버 공격과 테러는 단순히 일국 차원의 대응책 마련과 법제도의 정비 등으로 해결될 문제가 아님.
 - 기본적으로 국민국가의 국경을 초월하여 발생하는 문제이니만큼 긴밀한 국제협력을 통해서 그 해법을 모색하는 것이 필요함.
 - 사이버 안보 문제의 해결을 위해서는 ‘국가 행위자들 간의 정치’를 의미하는 ‘국제정치(國際政治, inter-national politics)’의 발상을 넘어설 필요가 있음.

- ‘사이버 창’을 들고 공격하는 비국가 행위자들의 초국적 네트워크와 이를 막으려고 ‘디지털 방패’를 든 국가 행위자들의 정부 간 네트워크 사이에서 벌어지는 ‘네트워크 간의 정치’, 즉 ‘망제정치(網際政治, inter-network politics)’의 발상이 필요함.

4. 디지털 공공외교의 네트워크 세계정치

- 지구화, 정보화, 민주화 등의 추세와 함께 공공외교에 대한 관심이 부상함.
 - 공공외교는 일반적으로 상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민들을 대상으로 하여 벌이는 외교를 의미.
 - 공공(公共)이라는 말뜻 그대로, 공공외교의 특징은 열린(公) 공간에서 다양한 행위자들이 함께(共) 참여하는 공개외교이자 공동외교(즉 네트워크 외교)라는 점에 있음.
 - 미국이나 중국과 같은 강대국들이 다양한 방식으로 공공외교에 열을 올리고 있고, 한국 정부도 외교적 홍보나 국제개발협력 등의 수단을 통해서 국가브랜드 제고의 노력.
 - 한국 기업들이 수출하는 첨단 ICT제품의 인기나 민간 부문이 주도하여 불을 지핀 한류(韓流) 열풍도 공공외교의 일환으로 이해됨.
 - 군사안보나 정치경제와는 달리 공공외교는 비제로섬(non zero-sum) 게임의 분야로 알려져 있지만, 최근의 양상을 보면 이 분야에서도 치열한 경쟁이 벌어지고 있는 모습.
- 최근 들어 공공외교의 과정에 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 SNS (social network service)를 도입하려는 논의가 활발하게 펼쳐지고 있음.
 - SNS는 온라인상에서 다수의 사람들의 관계 맺기를 도와주는 인터넷 서비스 → PC기반 인터넷 서비스에 더해서 최근에는 모바일 스마트 기기가 확산되면서 SNS의 사용이 더욱 활발해짐.
 - 사실 SNS는 서비스라기보다는 미디어 → 단순히 아는 사람들끼리 소통하는 차원을 넘어서 기성 미디어처럼 뉴스를 담아서 수용자들에게 보내는 역할을 하기 때문임.
 - 다만 SNS는 기성 미디어와는 달리 사람들이 맺은 사회관계의 연결망을 타고 작동 → 이런 점에서 SNS는 소셜 미디어(social media).
 - 이런 소셜 미디어가 국내적으로 정치사회적 각광을 받게 되면서, 공공외교의 관점에서도 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있음.

최근 트위터나 페이스북과 같은 소셜 미디어가 정치사회적 각광을 받게 되면서 공공외교의 영역에서도 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있음

**최근 소셜 미디어를
공공외교에 가장
적극적으로 활용하고
있는 국가는 미국임.
오바마 행정부의
국무장관인
힐러리 클린턴과
그의 혁신 보좌관인
알렉 로스(Alec Ross)가
불을 지핀**

- 소셜 미디어를 공공외교에 가장 적극적으로 활용하고 있는 국가는 미국임.
 - 오바마 행정부의 국무장관인 힐러리 클린턴과 그의 혁신 보좌관인 알렉 로스(Alec Ross)가 불을 지핀. → 최근 핵안보정상회의차 한국을 방문한 오바마 대통령도 소셜 미디어를 활용한 공공외교의 선도사 역할을 함(cf. 한국외대 강연의 사례).
 - 컴퓨터와 인터넷이 보편적으로 보급되기 시작한 1990년대 후반부터 디지털 기술을 적극 활용하는 디지털 외교에 대한 논의가 진행됨.
 - 최근 소셜 미디어를 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어서 정부가 주도해온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 한다는 점에서 남다름.
 - 소위 웹 2.0으로 알려진 소셜 미디어의 활용이 기존의 공공외교와는 질적으로 다른 ‘공공외교 2.0’의 출현을 부추기고 있는 모습 → 이러한 점에서 디지털 공공외교는 네트워크 세계정치의 작동 방식을 잘 보여주는 사례임.

- ICT 인프라 구축 자체가 주요 과제였던 10여 년 전의 디지털 외교와는 달리 오바마 행정부의 새로운 디지털 외교는 웹 2.0을 기반으로 펼쳐짐.
 - 모바일 및 클라우드 컴퓨팅, 브라우저 기반의 애플리케이션, 개인 블로그, 다양한 소셜 미디어의 활용은 외교관들의 작업방식을 변화시켰고 국무부의 조직과 문화가 변화하는 계기를 마련함.
 - 이러한 디지털 외교는 내용적 차원에서 스마트 파워를 기치로 한 공공외교와 연계- 미국 디지털 및 스마트 공공외교는 중동에서 그 모습을 드러냄.
 - 2009년 6월 4일에 행한 오바마 대통령의 카이로 연설은 미국과 이슬람 세계의 관계를 새로이 설정하려는 시도를 보여 줌.
 - 연설의 내용을 가능한 한 많은 청중들에게 전달하기 위해서 텍스트 메시지 이외에도 소셜 네트워킹 사이트, 팟캐스트(podcasts), 웹캐스트 등과 같은 다양한 인터넷 애플리케이션이 활용됨.
 - 텍스트와 비디오 형태로 된 연설의 번역본이 유튜브나 페이스북, 마이스페이스 등에 제공되었으며, 페이스북에서 이와 관련된 국제적 토론도 벌어지기도 함.

- 2010년 국무부가 발간한 “Leading Through Civilian Power”라는 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)도 좋은 사례임.

- 시민의 힘에 대한 강조와 함께 ICT를 적극적으로 활용하여 정부 간 상호작용을 넘어서는 비국가 행위자들과의 네트워킹 필요성을 강조함.
 - 미국의 외교가 전통적인 외교관의 경계를 넘어서 비즈니스, 시민그룹을 활용하는 시민외교에 나서야 한다고 주장.
 - 인터넷, 단문 메시지, 이메일, 트위터, 페이스북, 플리커 등과 같은 소셜 미디어를 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 ‘대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라’고 주문.
 - QDDR이 들고 있는 성공적인 사례는 2010년 1월 아이티 지진사태에 대한 구호 사업에서 휴대폰 활용.
- 소셜 미디어를 활용하게 되면서 미국은 상대방 국가의 대중 또는 자국의 국민에게 더욱 가까이 침투하는 수단을 얻게 됨.
- ANT의 용어를 빌면, 미국 정부는 소셜 미디어라는 비인간 행위자를 활용하여 상대국의 ‘블랙박스’를 여는 네트워크 전략을 좀 더 효율적으로 추구할 수 있게 됨.
 - 이렇게 쌍방향의 소셜 미디어를 적극적으로 활용하여 상대국의 중심을 파고드는 미국의 전략은 마치 중심에서부터 주변으로 방사선 모양으로 뻗어나가 주변의 곳곳으로 스며드는 21세기형 제국의 네트워크를 연상케 함.
 - 이렇게 소셜 미디어를 활용하는 방식은 공공외교의 네트워크에서 ‘인간 행위자’를 동원하는 방식과도 연결-사실 소셜 미디어를 활용하는 공공외교의 한축이 ICT 변수를 활용하는 디지털 외교라면, 다른 한축은 다양한 행위자들이 참여하는 네트워크 외교.
- 흥미로운 것은 공공외교에 소셜 미디어를 활용하는 전략은 정부 주도의 공공외교 자체의 성격 변환을 야기한다는 역설이 있다는 점임.
- 미국 정부가 도구적으로 소셜 미디어를 활용하는 차원을 넘어서 소셜 미디어가 내재하고 있는 새로운 소통의 양식을 얼마나 포용할 수 있을 것이냐? 소셜 미디어의 활용과 외교조직의 속성 간에는 태생적인 모순의 요소가 존재하는 것은 아닐까?
 - 일반적으로 외교라는 분야와 외교조직 자체의 속성은 외교관들이 개인적으로 자유롭게 소셜 미디어를 사용하는 것을 허용할 정도로 유연하지 못한 것이 사실.
 - 실제로 2009년 11월 미 정부는 소셜 미디어의 사용에 대한 규제 지침을 만들어, 소셜 미디어가 각종 사이버 공격으로부터 취약함을 지적하고, 공무원들이 외부의 소셜 미디어 사이트에 중요한 내용

최근 소셜 미디어를 공공외교에 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어서 정부가 주도해온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 함. 이러한 맥락에서 공공외교 2.0에 대한 관심이 늘어나고 있음

쌍방향의 소통을**특징으로 하는****소셜 미디어를****좀 더 편하게****사용하는 측은****정부보다는 비국가****행위자들임. 이러한****점에서 소셜 미디어를****공공외교의 성공을****위해서는 정부와 민간****행위자들이 상호****보완하는 네트워크****외교가 중요**

을 게재하거나 대중과 의견교환을 하기 전에 감독기관의 승인을 얻으라고 요구하였음.

- 소셜 미디어가 지니는 장점을 염두에 둔다면, 통제된 소통의 틀 안에 가두어 놓겠다는 발상 자체가 문제임. 그냥 도구적인 차원에서는 활용할 수 있을지 모르지만, 소셜 미디어가 지니는 ‘구성적 변수’로서의 성격을 모두 용인하자면 정부가 주도하는 공공외교라는 행위의 정체성 자체가 흔들릴 수도 있음.
 - 오히려 소셜 미디어라는 비인간 행위자와 궁합이 맞는 인간 행위자는 다양한 형태로 활동하는 비국가 행위자들임.
- 정부와 민간 행위자들은 미디어 활용과 거기에서 파생되는 소통의 양식이라는 점에서 큰 차이를 보임.
- 공공외교의 소통 양식은 일대다 대응의 일방향 네트워크를 활용하여 정부의 정책을 홍보하고, 여기에 부분적으로 문화와 교육 분야의 쌍방향 국제교류를 가미하는 방식.
 - 아무리 적극적으로 소셜 미디어를 도입한다고 하더라도 공공외교의 일방향 네트워크 모델은 본질적으로는 변하지 않고, 다만 그 형태가 좀 더 촘촘하고 좀 더 멀리 메시지를 전달할 수 있는 ‘변형된 매스 미디어’ 모델에 그칠 가능성.
 - 이에 비해 일반적으로 소통의 양식 자체가 특정한 권위에 의거하지 않고 수평적인 네트워크의 형태를 띠는 비국가 행위자들의 경우에 쌍방향의 소통을 특징으로 하는 인터넷과 소셜 미디어는 편하게 사용할 수 있는 도구.
 - 소셜 미디어를 공공외교에 활용하는 과정은 정부와 민간 행위자들이 상호 보완하는 네트워크 외교가 중요.
- 합의와 제언
- 최근 한국에서도 공공외교에 대한 관심이 크게 늘어났음. 국가브랜드위원회나 한국공공외교포럼과 같은 기구와 제도가 발족함. 외교통상부도 ‘총력·복합외교’라는 구호 하에 소셜 미디어를 활용해 주요국 정부나 국민들과 소통을 강화하려는 행보를 보이고 있음(cf. 외교통상부 장관의 2012년도 SNS 신년대담).
 - 이러한 맥락에서 볼 때, 미국의 사례는 한국의 공공외교 전략을 모색하는 데에도 큰 시사점을 줌. 미국의 사례가 주는 교훈은 소셜 미디어의 도입을 공공외교 전략은 좀 더 네트워크 형태로 변환되기를 요구한다는 점임. 이러한 변환은 외교조직 내의 변환뿐만 아니라 조

직 바깥에서도 민간 행위자들을 품는 방향으로 전개되어야 → 정부가 어느 정도까지 기존의 조직과 문화를 혁신하려는 진지한 노력을 펼칠 것이냐?

- 그럼에도 불구하고 공공외교에 소셜 미디어를 활용하려는 노력은 네트워크 세계정치의 새로운 실험임은 분명함.

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

오은정 (제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 김상배

現 서울대학교 정치외교학부(외교학 전공) 부교수. 서울대학교 외교학과 졸업함. 서울대학교 외교학과 석사, 미국 인디애나 대학교 정치학 박사 취득함. 정보화시대의 권력변환과 세계정치의 변화에 대한 연구와 강의를 하고 있음, 최근에는 네트워크 이론의 시각에서 보는 동아시아 세계정치에 대한 이론적·경험적 연구에 주력하고 있음.

이메일 <sangkim@snu.ac.kr>; 홈페이지 <<http://www.sangkim.net/>>

참고문헌

- 김상배. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 한울.
- _____. 2012. “소셜 미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략.” 미발표 원고.
- 김상배 편. 2011. 『거미줄 치기와 벌집 짓기: 네트워크 이론으로 보는 세계정치의 변환』 한울.
- 하영선 · 김상배 편. 2006. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 을유문화사.
- _____. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』 서울대학교출판문화원.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. 2nd edition. Oxford: Blackwell.
- Federal Chief Information Officers Council. 2009. “Guidelines for Secure Use of Social Media by Federal Departments and Agencies, v1.0.” <http://www.cio.gov/Documents/Guidelines_for_Secure_Use_Social_Media_v01-0.pdf> (검색일: 2012년 3월 25일).
- Grewal, David Singh. 2008. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. 2009. “Network Analysis for International Relations.” *International Organization*. 63, pp.559-592.
- Kahler, Miles. ed. 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Maoz, Zeev. 2010. *Networks of Nations: The Evolution, Structure and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- US Department of State and US Agency of International Development (USAID). 2010. *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*.
- US White House. 2011. *International Strategy for Cyberspace*.

JPI 정책포럼 현황

- 유호근 『식량안보와 한국: 과제와 전망』 (No. 2012-05)
- 진행남 『이어도 문제의 현황과 해결방안 모색』 (No. 2012-04)
- 진행남·오병호 『제주 「국제교류 클러스터」 조성 방안』 (No. 2012-03)
- 정성장 『북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과 핵심 파워 엘리트』 (No. 2012-02)
- 장준영 『미얀마의 개혁개방: 원인과 전망』 (No. 2012-01)
- 임홍재 『중국의 부상: 베트남의 기회와 도전』 (2011년 12월)
- 신중호 『양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점』 (2011년 12월)
- 진창수 『동일본 대지진 이후 일본의 정치변화와 한일관계』 (2011년 12월)
- 장철균 『스위스 중립의 성격과 한반도 중립논의』 (2011년 11월)
- 조성권 『에너지 안보와 오일샌드의 개발: 베네수엘라 오일샌드의 사례연구』 (2011년 11월)
- 김우상 『중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심』 (2011년 11월)
- 박영정 『북한에 부는 ‘한류 열풍’의 진단과 전망』 (2011년 10월)
- 정상화 『2012년 위기론 진단과 한국의 대응』 (2011년 10월)
- 박재선 『미국의 유대인파워』 (2011년 10월)
- 마영삼 『공공외교의 현황과 우리의 정책 방향』 (2011년 9월)
- 정기웅 『평창 동계올림픽과 한국 스포츠 외교: 방향성의 모색을 위한 제언』 (2011년 9월)
- 김동성 『동아시아 전략적 3국 관계와 한국외교의 대응방향』 (2011년 9월)
- 우준모 『다시 열리는 푸틴의 시대: 러시아 정치 전망』 (2011년 8월)
- 고선규 『일본의 민주당 정치와 한일관계』 (2011년 8월)
- 정지웅 『북한의 변화와 남북통일전망』 (2011년 8월)

- 조태열 『한국의 ODA 정책과 선진-개도국 간 가교 역할』 (2011년 7월)
- 홍현익 『중국의 부상과 러시아의 극동정책』 (2011년 7월)
- 진행남 『신한류와 동아시아 문화 네트워크』 (2011년 7월)
- 양창석 『독일 통일 교훈과 한반도 평화통일 비전』 (2011년 6월)
- 박동훈 『경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도』 (2011년 6월)
- 임수호 『북·중경협 현황과 전망』 (2011년 6월)
- 이기현 『중국의 대북정책과 북·중동맹의 동학』 (2011년 5월)
- 박상현 『에너지 안보의 동학과 일본 원자사태』 (2011년 5월)
- 김종선 『원자력 사고의 국제 대응체제의 강화 필요성: 동북아시아를 중심으로』 (2011년 5월)
- 이면우 『대지진 이후의 일본 위상과 동북아질서』 (2011년 4월)
- 김병로 『한반도 통일: 비전과 전략』 (2011년 4월)
- 김동성 『북한 정치경제 체제의 본질과 남북교류협력사업 방향』 (2011년 4월)
- 김종섭 『미중관계의 정상화와 대만』 (2011년 3월)
- 고성준 『새로운 통일 필요성 논리의 개발: 청소년 대상 통일교육과 관련하여』 (2011년 3월)
- 이홍섭 『러·중 군사협력의 동향과 장래』 (2011년 3월)
- 김두진 『동아시아 경제통합과 거대기업의 역할: EU사례의 함의와 적용』 (2011년 2월)
- 염동재 『독일통일의 쟁점과 한반도 통일에의 시사점』 (2011년 2월)
- 정영태 『서해해상 긴장완화와 평화정착 방안』 (2011년 2월)
- 김태환 『21세기 신공공외교와 포럼외교』 (2011년 1월)
- 안찬일 『북한의 다각적 평화공세와 체제전환 가능성』 (2011년 1월)
- 황지환 『남북관계의 국제정치』 (2011년 1월)

THE 7th JEJU FORUM
for Peace & Prosperity

JEJU FORUM

for Peace & Prosperity

2012

"New Trends and the Future of Asia"

31 May - 2 June, 2012
Haevichi Hotel & Resort Jeju

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼

지난 2012년 5월 31일부터 3일간 개최된 제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼에 참석해 주신데 대하여 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

이번 제7회 제주포럼은 "새로운 트렌드: 아시아의 미래"를 주제로 아시아의 미래를 집중 조명하고 위기 극복과 동반성장을 위한 각국의 협력방안을 심도 있게 논의했습니다. 오무르백 바바노프 키르기스스탄 총리, 폴 키팅 호주 전총리, 람베르토 자니에르 OSCE 사무총장 등 전 세계 33개국에서 탁월한 정치 지도자와 학계·경제계·문화계·여성계·IT 업계를 대표하는 스티브 워즈니악 등 3,000여 명이 참석하여 제주포럼을 더욱 빛나게 해주었습니다.

2001년도 제주평화포럼으로 출범하여 수많은 난관과 과제를 극복하고 연례화의 토대를 구축한 **오늘의 제주포럼에 이르기까지는 그 동안 적극 참여해 주신 여러분의 공로가 밑거름이 되었다고 확신합니다.** 아직 전환기로서 성장단계에 있는 제주포럼을 발전시키기 위해서는 더 많은 연구와 노력이 필요하다는 것을 절실히 느끼고 있습니다. 따라서 앞으로 시의적절한 의제선정뿐만 아니라 세계적인 인사와의 네트워크 구축 등 과감한 변신을 시도해 나가 고자 합니다.

이제 내년이면 대한민국을 비롯하여 전 세계적으로 정치·경제 환경이 급변할 것으로 예상됩니다. 유럽의 당면한 재정 위기가 단순히 유럽의 위기로만 치부될 수 없을 만큼 글로벌 환경이 시시각각 소용돌이 치고 있습니다. 따라서, 내년 5월 말에 개최되는 제8회 제주포럼에는 이러한 세계사적 현안을 포괄적으로 논의하는 다양한 의제를 준비해 나가 고자 합니다. **2013년 제8회 제주포럼에도 변함없는 관심과 성원을 부탁드립니다.** 늘 행복하시길 기원합니다.

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼

일시: 2012년 5월 31일(목) ~ 6월 2일(토)

장소: 해비치 호텔 & 리조트 제주

주제: 새로운 트렌드와 아시아의 미래

주최: 중앙일보

주관: 제주평화연구원

후원:

평화와 번영을 위한
제주포럼

JEJU PEACE INSTITUTE
제주 평화연구원

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 697-120
T. +82 (0)64 735 6531 | F. +82 (0)64 738 6539 | E-mail. jejuforum@jpi.or.kr
www.jejuforum.or.kr



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760