

04 과학기술 다자협력과 네트워크 외교



글_이명진

과학기술정책연구원
글로벌혁신전략연구본부 선임연구위원
leemyjin@stepi.re.kr

성균관대학교 무역학과 졸업 후 미국 위스콘신-메디슨대학교에서 경제학 박사학위를 받았다. APEC, OECD, ESCAP-APCTT, 한-ASEAN 등 여러 국제기구에 서 다자외교활동에 참여하였다.

21세기 공공외교 주요 수단으로 과학기술 역할 커져... 네트워크 외교 통해 외교전략의 단계별 진화 구축해야

우리나라의 다자간 과학기술 활동은 초기 기능적 물질적 참여로 시작하여 점차 그 참여의 폭과 영향력을 넓히고 있는데, 그 활동이 의미 있는 방향으로 계속 진화하기 위해서는 공공외교 관점에서 네트워크 심화 방법으로 접근할 필요가 있다.

우리나라 다자간 과학기술 활동의 흐름

우리나라의 다자간 과학기술 활동은 경제산업 정책, 과학기술 정책과 긴밀히 연계되었고 국제사회의 흐름을 반영하면서 진화했다. 전후 산업발전 초기에는 UN 등 국제기구의 원조를 받아 과학기술 기반 구축을 지원하였고,

1990년대 세계화 정책에 따라 OECD(경제협력개발기구), APEC(아시아태평양경제협력체), ASEM(아시아-유럽정상회의)에 가입하였다. 소련 붕괴 및 냉전 종식 이후에는 바세나르(Wassenaar) 체제 가입, UNDP(유엔개발계획) 두만강 프로젝트 참여 등 새로운 과학기술질서 형성에 동참하며 활동의 내용을 다변화 해왔다. 2000년대 들어서는 CERN(유럽원자핵공동연구소), HFSP(휴먼프린티어 사이언스 프로그램), GBIF(세계생물다양성정보기구) 등 다자간 프로그램에 참여하고 UNFCCC(유엔기후변화협약), IPCC(기후변화에 관한 정부 간 패널) 등 글로벌이슈 해결을 위한 정부 간 협의체에 참여하는 등 다양한 영역에서 활동을 전개하고 있다. 또한 IAU(국제천문연맹), CCOP(아시아태평양지질위원회), APMP(아태측정표준협력기구) 등 기술 분야 협의체에는 초기부터 참여해 왔다.

우리나라의 과학기술 분야 다자활동은 우리나라의 기술력과 전문역량이 검증된 후 가입이 실현되었으며, 초기 단순 회의참여 및 유치, 자발적 기여금 등 기능적 물질적 기여에서 출발하여 점차 의제 발굴 및 추진, 의사결정 구조 진입(ITU 표준화국장, IPCC 의장 배출) 등 구조적이며 지적(知的)인 기여로 진화하고 있다.

환경, 에너지, 통신, 보건 등 과학기술의 다양한 영역에서 제기되는 글로벌 이슈의 해결방법을 모색하기 위한 국제기구 등 다자간 협의체의 활동은 과학기술 외교 II 영역에 포함된다(배영자, 과학기술 외교 : 현황과 주요 아젠다, 2018). II 영역에서는 글로벌 이슈를 정확히 진단하고 해결하는데 필요한 과학적 전문지식을 제공한다. 그 외 다자간 공동연구, 다자간 거대과학 프로그램 등은 과학기술 역량 강화를 위한 목적으로 하는 과학기술 외교 I 영역에, 과학기술 ODA는 과학기술 외교 III 영역에 포함된다.

과학기술과 공공외교

21세기 외교 기제로서 새롭게 주목받고 있는 공공외교에서 과학기술은 주요 수단으로 기능하고 있다.



▲ <그림 1> 우리나라의 다자간 과학기술 활동은 국제사회의 흐름을 반영하며 진화하여 왔다. 초기에는 단순 회의참여 및 유치 등 기능적·물질적 기여였으나 이제는 국제기구 내 의사결정 과정에도 적극적으로 참여하는 등 구조적이고 지적인 기여로 변화하고 있다

공공외교의 등장 배경에는 군사력 및 경제력으로 대표되던 하드파워 외에 문화, 과학기술 등으로 대표되는 소프트파워의 효용에 대한 새로운 인식전환이 있다. 절대적 파워에만 의존하였던 강대국은 약소국을 설득하여 신뢰를 구축해야 할 필요성을 깨닫게 되었다. 대표적인 사례로서 미국은 9.11 이후 반테러 전쟁을 수행하면서 미 군사력의 위력을 유감없이 보여주었으나 동시에 전 세계적으로 미국에 대한 호감도를 떨어뜨리며 국제여론의 악화를 경험하게 된다. 이러한 과정에서 미국은 군사력 등 하드파워 외에 문화, 과학기술을 활용한 설득과 감화, 신뢰 구축 등 소프트파워의 중요성을 인식하게 된다. 물론 최근 미중 갈등이 고조되면서 하드파워에 대한 관심이 다시금 높아지고 있다.

공공외교의 또 다른 등장 배경에는 기후변화, 지속가능성장, 에너지보존, 고령화 등 과학기술·기반 글로벌 이슈에 대한 국제사회의 인식이 있다. 상기한 글로벌 도전과제의 특성은 그 영향력의 범주가 전 지구적이라는 것과 이의 효과적 해결을 위해 국제사회의 과학기술적 대응이 요구된다. 글로벌 도전과제를 위한 국제사회의 대응은 지구촌의 안전과 복지, 지속가능성 제고라는 보편성과 합리성에 기반하고 있다. 이러한 공동가치와 규범적 성격은 공공외교의 명분과



대상이 된다.

전통적인 의미에서 외교의 축은 정부외교(또는 안보 외교)이고 외교적 행위의 주인공은 국민국가인 정부이다. 그러나 21세기 공공외교의 추진과정에는 정부뿐 아니라 국가영역 밖에서 활동하는 다양한 형태의 민간행위자들을 찾을 수 있다. 공공외교에서 중요한 역할을 담당하는 이들의 활동은 IPCC, SDGs(지속가능개발목표), OECD CSTP(과학기술정책위원회), ITU(국제정보통신연합) 등 국제기구의 글로벌이슈 관련 정책논의에서 쉽게 찾을 수 있다. 글로벌 도전과제를 해결하기 위한 활동에는 외교관 외에 해당 분야의 전문가로서 과학기술자가 공동참여하고 있다. 과학기술 관련 글로벌이슈의 대응과 해결을 위해서는 전통적인 국제정치적 분석과 함께 과학기술적 관측과 분석, 연구개발과 신기술 개발 등의 기술·융합적 접근이 필수적이기 때문이다.

과학기술 외교전략과 네트워크 방법론

과학기술 등 소프트파워가 공공외교의 정책수단이라면, 정책수단의 활용방법론으로 네트워크 심화 이론이 있다. 김상배 교수는 칼롱의 행위자·네트워크 이론의 네트워크 심화 4단계-①문제 제기(Problematization), ②관심 끌기(Interessenment), ③등록하기(Enrollment), ④동원하기(Mobilization)-를 원용하여 네트워크를 통한 중견국의 과학기술 외교전략을 제시하였다(한국의 네트워크 외교전략 : 행위자-네트워크 이론의 원용, 국가전략 제1권3호, 2011). 우리나라 역시 국제사회가 당면한 현안과 맥락에 맞추어 이슈를 제기하고, 설득력 있는 방법론을

제시하며 참여(관심 끌기)함으로써, 회원국의 신뢰 확보 및 유대관계 구축을 통해(등록하기), 필요시 파트너로서 협력(동원하기)할 수 있도록 공공외교의 단계별 진화를 구축해야 한다. 특히 정부와 다양한 전문가가 참여하는 다자간협의체의 과학기술 외교의 성공적 추진을 위하여 다층적으로 복잡한 참여자 간 네트워크의 심화 구축이 절실하다.

과학기술 관련 글로벌 이슈에 대한 대응에 있어 서양 선진국 중심의 논리 및 현실과는 상이한 아시아 및 우리나라의 실행 경험을 적용하여 의제를 제기하고 이에 설득력 있는 방법론(글로벌 이슈의 배경과 요인에 대한 맥락 있는 분석, 국제정치, 기술 및 재정적 실현 가능성을 고려한 로드맵 제시 등 전략적 사고와 정교한 접근이 필요함)과 성공적 경험을 제시할 수 있어야 한다(관심 끌기).

우리나라의 과학기술·기반 산업발전과 경제성장 경험은 다수 개도국을 넘어 국제사회 전반의 관심을 받고 있다. 우리나라의 과학기술·기반 산업발전, 경제성장의 정책 수립과, 집행내용 및 그 원리에 대한 사례분석을 자산으로 활용하여 관심 있는 회원국과의 네트워킹을 심화할 수 있다. 이를 위해 관련 정책의 수립, 집행 내용과 작동원리에 대해 국제사회가 이해하고 수용할 수 있는 학술적 분석과 평가가 필요하다. 이후에는 구축된 네트워크를 바탕으로 우리나라의 외교 목표 추진을 위해 관련 회원국을 우리의 파트너로 등록하거나, 필요시에는 동원하는 등 네트워크를 통한 전방위적인 공공외교 정책활용이 가능하다. 이를 통해 우리나라가 국제사회가 동의할 수 있는 공동가치와 규범을 지향하는 공공외교를 수행하며, 중견국으로서 관련국과 네트워크를 심화하면서 필요시 실리도 확보하는 다자간 과학기술 활동의 전개를 기대한다. ④

본 원고는 필자가 2015년 발표한 '과학기술 네트워크 외교의 추진(과학기술정책 206호)' 컬럼 원고를 수정·보완하였음