

# 04

## 정책지식 네트워크의 세계정치

—외교안보 싱크탱크의 사례

### ■ 박인휘

이화여자대학교 국제학부 부교수

성균관대학교 경제학과 졸업

미국 노스웨스턴대학교 정치학 박사

### 주요 논저

『한미 FTA와 한국의 외교전략』(2008, 편저)

『한국적 싱크탱크의 가능성』(2006, 공저)

『동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일

삼국의 세력관계를 중심으로』(2005)

### Contents

- 1 머리말
- 2 글로벌 안보와 정책지식
- 3 외교안보 정책지식 네트워크와  
싱크탱크
- 4 외교안보정책과 글로벌 싱크탱크
- 5 맺음말

초국가적 수준에서 외교안보 관련 지식과 정보가 지속적으로 교류 및 공유되고 있으며 결과적으로 글로벌한 수준에서 외교안보 정책지식 네트워크가 형성되고 있다. 이러한 과정에서 탈냉전기 이후 '싱크탱크'가 외교안보 정책지식의 생산 및 국제적 교류에 주도적인 역할을 기여하게 되었다. 일반적으로 정책지식은 '복합성' '경쟁성' '특정 정책의 발전주기와 결합' 등의 특징을 보이게 되는데, 싱크탱크는 정책지식의 이러한 특징을 가장 잘 구현하는 정책지식 생산주체라는 평가를 받고 있다. 특히 싱크탱크는 특정한 자본, 이념, 주체의 수준 등으로부터 자유롭기 때문에 개별 국가의 범위를 넘어서는 외부환경과의 링크 역할을 적극적으로 추진한다. 현재 다양한 '옹호 싱크탱크(advocacy think tank)'가 전 세계적으로 생겨나면서 외교안보 영역의 정책결정 참여자들에게 다양한 방식과 경로를 통해 정책지식을 공급하고 있는 것이다. 외교안보 영역의 경우 개별 국가의 정책적 선택이 국제정치적 세력관계에 직접적으로 영향을 미치는 특수성으로 말미암아 글로벌 수준의 관련 지식 교류가 매우 중요하게 인식되고 있으며, 이러한 배경에서 싱크탱크의 역할은 최근 중요성을 인정받고 있다.

한국의 경우 과거로부터 국가 싱크탱크의 전통이 강하게 남아있는데 현재에도 이들을 중심으로 주변국들과 활발한 정책지식 교환 현상이 가시화되고 있다. 대표적으로 외교안보연구원, 국방연구원, 세종연구소, 국제교류재단 등의 싱크탱크 주체들이 외부 환경의 싱크탱크들과 글로벌 안보에 대한 인식의 공유 및 정책지식의 교환을 주도하고 있으며, 이러한 현상은 궁극적으로 한국의 국가안보를 어떻게 규정하고 실천하느냐의 문제와 관련하여 글로벌 차원의 인식공동체에 일정 부분 의존하게 만듦은 물론 나아가 글로벌 안보공동체의 규범과 지식에 의거한 정책지식을 채택하게 만들 것으로 기대된다.

## 주제어

싱크탱크, 정책지식, 지식네트워크, 외교안보정책, 국가안보, 지구안보, 안보공동체

## 1. 머리말

글로벌화는 어느 현상에 분석의 초점을 맞추느냐에 따라 다양한 정의와 연구가 가능하다.<sup>1)</sup> 다양한 개념적 정의에도 불구하고 탈냉전기 이후의 글로벌화가 가지는 가장 보편적인 특징은 개별 국가의 행태(behavior)가 초국가적 수준의 규범, 지식, 규준 등에 맞닿아 있다는 점일 것이다. 이런 관점에서 글로벌화는 초국가적 차원에서의 영향력이 강조되는 '표준의 시대(age of standardization)'로 이해된다. 1990년대 이후 비약적인 발달을 이룩한 정보통신혁명의 결과 각종 정보와 지식의 흐름이 최소의 비용으로 일상화되고, 결과적으로 국제관계에서 전통적인 행위자들의 고유한 역할

---

1) 탈냉전기 이후의 글로벌화 현상에 대한 분석은 대체로 '근대 이후의 보편적 현상' '제도적 발전을 강조하는 미국화' '자본이동을 강조하는 경제글로벌화' 등으로 나뉘지는 경향을 보이고 있다. 참조, Eleonore Kofman & Gillian Youngs(eds.), *Globalization: Theory and Practice* (London: Pinter, 1998); Jonathan Michie & John Grieve Smith(eds.), *Global Instability: The Political Economy of World Economic Governance* (London: Routledge, 1999); Stephanie Lawson(ed.), *The New Agendas for International Relations: From Polarization to Globalization in World Politics* (Cambridge: Polity, 2002); David Held & Anthony McGrew(eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity, 2003).

에 근본적인 변화가 일어나고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 이와 관련하여 관련 분야의 연구자들은 대표적으로 대개 두 가지 정도의 학문적 혹은 정책적 과제에 관심을 보이고 있다.

하나는 행위자 중심의 분석으로 국제정치에서 국가를 포함하여 전통적인 행위자들의 역할이 축소되고 이를 대신하여 새로운 유형의 거버넌스가 대체되고 있는 현상을 강조하는 경향이 있다. 국가 역할에 대한 근본적인 회의를 포함하여 다층적 거버넌스, 네트워크 국가, 주권의 공유 등의 형태로 관심이 구체화되고 또한 학문적 축적을 보인다.<sup>2)</sup> 특히 이 경우 국가 차원의 외교안보 정책보다는 글로벌 혹은 지역 수준에서의 '안보공동체'에 대한 연구가 중대되고 있는 경향을 보인다.<sup>3)</sup> 또 하나의 주된 연구 경향은 이슈 중심의 분석으로서 글로벌화의 결과로 국제정치 영역에서 개별 국가의 대응방식이 달라지고 있다는 전제하에 그러한 변화의 근거와 내용이 무엇인가에 분석의 초점을 맞추고 있다.<sup>4)</sup> 특히 후자의 경우 개별 국가는 외교안보 영역에서 글로벌 안보에 대해서 다른 국가와 관련 정보와 지식을 공유하게 되어 과거와는 차별적인 방식과 내용의 대응방식을 보이고 있다

2) 하영선 · 김상배, 『네트워크 지식국가』(서울: 을유문화사, 2006); 민병원, 「네트워크 사회의 속성: 패러독스를 통해 본 이론적 구조와 정책적 대안」, 『국가전략』 9권 3호(세종연구소, 2003), pp.105~134; 민병원, 「세계화 시대의 국가 변환: 네트워크국가의 등장에 대한 이론적 고찰」, 『국가전략』 12권 3호(세종연구소, 2006), pp.5~36; Joseph S. Nye & John D. Donahue(eds.), *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Instute, 2000); Albert J. Paolini, et al., *Between Sovereignty and Global Governance: The United Nations, the State and Civil Society* (New York: St. Martin Press, 1998).

3) Emmanuel Adler and Michael Barnett(eds.), *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Patrick M. Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

4) Held & Macrew(2003); Kofman & Youngs(1998); Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf(eds.), *The Global Agenda* (New York: McGraw-Hill, 2000).

는 주장이다. 지식과 정보의 지속적인 교류 및 공유가 결과적으로 국가들 간 글로벌한 수준에서 정책지식 네트워크를 형성하게 만든다면, 그러한 정책지식 네트워크와 이러한 과정을 거쳐 도출되는 구체적인 정책은 글로벌 안보에 있어서 과거와는 차별적인 공감대에 의존하게 될 것으로 생각한다. 이상의 두 가지 특징을 한 마디로 압축하면 탈냉전기 이후 초국가적 수준에서 소위 '안보공동체'에 대한 관심이 생겨나고 있으며, 특정 안보공동체가 함의하는 '안보'의 내용을 규준하는 지식의 네트워크가 또한 생겨나고 있다는 것이다.<sup>5)</sup>

관련된 논의로서 정책지식 네트워크의 형성은 과거와는 차별적인 행위자들의 역할을 중대시켰을 것으로 이해한다. 특히, 외교안보 분야와 관련하여서 본 연구는 '싱크탱크(thinktank)'의 역할에 주목하고자 한다. 글로벌 수준에서 외교안보 정책지식 네트워크 연구와 관련한 싱크탱크의 역할은 다음과 같은 이유에서 중요한 함의를 가진다고 판단된다. 첫째, 누군가의 이견을 전제로, 싱크탱크는 기본적으로 정책개발과 관련된 행위에 영향력을 미치는 것을 주된 목적으로 삼는다. 그렇다면 외교안보 영역은 전통적으로 정책개발과 관련하여 국가가 독점적인 영향력을 행사하였고 최근 국가 이외의 행위자들의 지식과 영향력이 증가하고 있다면, 그것

5) 통상 '안보 공동체(security community)'는 유럽의 안보경험을 바탕으로 구성주의적 관점에서 지역 내 안보질서의 재인식 및 실천과정의 변화를 설명할 때 사용되는 개념이다. 다만 본 논문의 경우 구성주의의 이론을 적극적으로 분석하고 활용하는 것이 연구의 주된 목적이 아니므로 초국가적 안보이익 및 안보화 과정에서의 지식 교환 등 안보공동체의 일부 개념들만을 원용하는 데에 그치고자 한다. 한편, 갈 도이치 이후 '안보'와 '공동체'가 결합하는 안보실천에 대해서 많은 관심이 있었고, 냉전기 동안 냉전구조의 심화, 핵전략의 발달 등으로 인해 안보공동체 연구가 상대적으로 위축되는 경향을 보였다가 탈냉전기 이후 다시 안보와 공동체의 결합에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 참고, Karl Deutsch, *Political Community and North Atlantic Area* (Oxford University Press, 1957); Adler & Barnett(1999); Buzan & Wæver(2003).

은 어떤 형태로든 싱크탱크의 역할 중대와 깊은 관련이 있을 것으로 이해된다. 둘째, 한국의 경우 싱크탱크는 행정부와 다양한 방식으로 연결되어 있는 전통이 있다. 외교안보 영역의 경우 정부가 가장 중요한 영향력을 행사하는 정책분야라고 한다면, 한국 사회에서 싱크탱크의 역할은 외교안보 분야의 정책개발에 중요한 영향을 미치고 있을 것으로 예상된다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 탈냉전기 글로벌화 이후 외교안보 분야에서 정책지식 네트워크의 형성이 이뤄지고 또한 기능하고 있는가에 대해서 외교안보 싱크탱크의 활동을 중심으로 분석하는 데에 있다. 보다 구체적으로 정보화와 글로벌 커뮤니케이션의 발달로 인한 정책지식의 초 국가적 네트워크가 외교안보 영역에서 존재하는지, 만약 그렇다면 싱크탱크는 글로벌 정책지식 네트워크에서 어떠한 역할을 담당하는지에 대해서 설명하고자 한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 탈냉전기 안보공동체 등장에 대한 관심과 이와 관련한 글로벌 정책지식 네트워크 발달 가능성을 살펴보고, 글로벌 안보와 외교안보 정책지식 네트워크 사이의 상호작용에 대해 설명한 후, 외교안보 분야에서 싱크탱크는 글로벌 정책지식 네트워크에 얼마나 적극적으로 참여하고 있는가를 동아시아안보에 대한 함의 및 한국의 정책결정에 대한 경험을 토대로, 마지막으로 글로벌 안보에 대한 싱크탱크의 향후 역할에 대한 전망을 해보고자 한다.

## 2. 글로벌 안보와 정책지식

### (1) 탈냉전기 안보 공동체: 새로운 결사와 정체성 확인

19세기 말 이후 국가경영(statecraft)에 대한 전략적 고민이 구체화되고

국가경영의 결과에 따라 국가단위의 이익실현 및 국제적 지위변화에 직접적인 영향을 미치게 되면서부터 안보연구는 국제사회의 국가행위자들에게 사활적인 이해관계가 되었다. 이러한 전통은 냉전을 경험하면서 ‘이데올로기’와 밀접하게 결합하였고, 결과적으로 안보연구는 곧 체제 간 대결을 전제로 한 국가안보 중심의 ‘전략연구(strategic studies)’로서의 중요성을 가지게 되었다.<sup>6)</sup> 국가안보의 혜택에 접근이 어려운 사람들, 특정 국가의 안보와 다른 가치를 믿는 사람들, 국가안보가 역설적으로 위협이 되는 사람들 등 다양한 내용의 실질적 안보위협이 존재하였지만 냉전구조 속에서 여타의 안보논의는 제한적인 지위에 머물렀던 것이 사실이다. 탈냉전기의 시작과 함께 ‘세력 중심적’, ‘군사 중심적’, ‘대결 중심적’, ‘정태적(static)’ 특징을 보인 냉전기 안보질서에 대한 비판이 제기되었고 다양한 이론적 관점에서 안보 개념의 변화를 주도하고자 하는 노력이 진행되었다.<sup>7)</sup> 하지만 그렇다고 하더라도 안보가 가지는 ‘국가 중심성’ ‘군사 중심성’의 전통이 온전히 사라진 것은 아니다. 오히려 테러리즘, 비대칭적 위협, 다자동맹의 발달 등에서 알 수 있듯이 새로운 안보위협의 등장과 이에 대한 대응전략이 새롭게 생겨나고 있고, 그 가운데서 새로운 안보실천자로서의 국가역할에 대한 분석 작업이 진행되고 있다.

이러한 배경에서 탈냉전기 외교안보정책에서 발견되는 가장 두드러

---

6) 대표적인 논문으로는 참조, Richard Betts, “Should strategic studies survive?”, *World Politics*, 50-1(Fall 1997), pp.7~33.

7) 대표적인 연구로는 참조, Craig A. Snyder(ed.), *Contemporary Security and Strategy* (New York: Routledge, 1999); Keith Krause & Michael C. Williams(eds.), *Critical Security Studies* (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1997); Jutta Weldes(et al.), *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger* (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1999).

진 특징은 무엇보다도 안보에 위협이 된다고 판단되는 안보파괴 요인이 개별 국가 차원에서 정의되는 것이 아니라 글로벌 수준에서 상호 의존적으로 정의(define) 된다는 점일 것이다. 이는 외교안보정책과 관련하여 국가 역할의 소멸과는 다소 무관한 입장으로서 국가 단위의 외교안보정책에 영향을 미치는 정보, 지식, 규범, 가치 등이 과거에는 상상하지 못했을 정도로 서로 상호의존적이라는 것이다. 냉전의 경우 동·서 간 대결이라는 글로벌 안보 규정방식이 개별 국가 혹은 지역의 안보를 결정짓는 단일의 핵심적인 규준이었지만, 이 경우 해당 진영 속의 국가 행위자는 안보를 경쟁하는 개념들 사이에서 ‘선택이 아니라 주어진 조건’으로 받아들여야 했다. 따라서 지역마다 차이는 있겠지만 어떤 형태로든 국가 안보와 국가를 넘어서는 지역 혹은 글로벌 수준의 공동체적 차원에서 안보 사이에 지속적인 상호작용과 이를 통한 국가안보의 재정의는 탈냉전기 세계화의 결과로 이해된다.

국가단위를 포함한 다양한 수준의 안보공동체란 한 마디로 안보와 공동체의 결합을 의미한다. 유럽의 경험을 참고하면 ‘탈안보(desecuritization)’의 경험이 있고, 기존의 위협적 안보이슈를 한계화(marginalization)시키는 규범과 제도가 있으며, 공동체 유지에 대한 일정한 수준의 공고한 신념이 있다는 차원에서 ‘안보공동체(security community)’인 셈이다.<sup>8)</sup> 즉, 이미 탈냉전기 이전부터 국가와 냉전적 진영대결 중심의 안보관을 해체하

8) ‘Desecuritization’의 경우 문맥상 상이하게 번역되고 있는데 대개의 경우 기존의 ‘힘의 우위’가 안보를 확보해준다는 가치관으로부터의 탈피라는 관점에서 ‘탈안보’ 혹은 ‘안보해체’로 표기된다. 이와 관련한 가장 대표적인 논의는 참조, Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie D. Lipschultz(ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995). 웨버는 이 논문에서 “빌간화와 유럽의 안정” “분절적 세력관계와 유럽통합 의지” “강대국정치(superpower)와 유럽공동체의 책임” 등의 문제들을 비교하면서 “안보 - 안보해체” 논의를 전개하고 있다. 즉, 유럽의 새로운 안보질서는 냉전 구조를 속에서 ‘주어진’ 안보로부터 유럽이라는 공동체를 보호하기 위한 안보문제를 찾아가는 작업이라는 설명이다.

고, 유럽의 평화와 안전을 지키기 위해서 유럽 내 다양한 구성원들이 구체적으로 무엇을 하여야 유럽의 공동안보가 확보될 수 있는가에 대한 안보관이 자리 잡았다. 유럽의 경험을 원용해서 안보공동체를 정의해 본다면 사회과학적인 용어로서 ‘공동체(community)’란 개인, 사회, 국가 등 다양한 행위자들 간의 노력을 통해 지리적, 정치적, 경제적, 사회적 차원의 공간을 보호하고 평화적인 방법의 의사교환과(communication) 문제해결 전통을 이어나가겠다는 의지의 확인이며 동시에 제도적인 장치를 의미한다. 물론 지역마다 안보공동체 실현의 의지와 수용방법은 다양하게 전개될 수 있을 것이다.

동아시아의 경우 아직도 전근대, 근대, 탈근대의 문제들이 공존하고 전통적인 주권개념과 결합한 국가이익이 지배적이기 때문에 ‘동아시아(East Asia)’ 혹은 ‘국제사회(global society)’를 공동체적으로 인식하고 그 속에서 개별 행위자의 이익을 재정의하는(redefine)하는 작업이 쉽지는 않아 보인다. 하지만 주변 국가와의 의사소통의 기회를 확대하고 관련 정보 및 지식을 공유하며, 결과적으로 동아시아적 관점에서 안보를 정의하고 확보하고자 하는 노력은 과거와 비교하여 훨씬 확대되었다.<sup>9)</sup> 비록 동아시아를 하나의 공동체로 인식하고 그러한 인식에서부터 안보확보를 위한 ‘안보위협규명’, ‘안보관련 이익정의’, ‘구성원 간 의사소통’, ‘공동체 소멸방지를 위한 제도적 선택’ 등의 작업이 진행되지는 못하고 있지만, 분명히 냉전기와 비교하여서 공동체적 안보관의 발달은 나름대로 상당한 의미를

---

9) 대표적인 연구로는, Muthiah Alagappa, *Asian Security Order* (Stanford; Stanford University Press, 2002); J. J. Suh, *Rethinking Security In East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

가진다. 한 마디로 탈냉전기 안보는 안보적 이해관계의 포괄성(혹은 연계(association))을 국가 상위의 차원으로 확대시켰다는 사실만은 명백해 보인다.

## (2) 정책지식과 외교안보정책

글로벌화의 진행과 함께 공동체적 관점에서 안보를 이해하고자 하는 노력은 자연스럽게 초국적 수준의 다양한 정보와 지식의 교환을 초래하였다. 본 연구와 관련하여 국가들 간 정책지식의 공유가 급속히 진행되고 있는 것이다. 그렇다면 정책지식에 대한 구체적인 이해를 위하여 정책지식의 내용, 구성, 생성·발전과정 등과 관련한 특징들을 잠시 살펴보기로 하자. 첫째, ‘정책지식’은 개별 지식인을 포함한 다양한 지식 창출기관이 생산하는 단편적인 지식들이 ‘정책지식’이라는 복합지식으로 전환된 것을 말한다. 이런 관점에서 정책지식의 가장 큰 특징은 내용의 ‘복합성’에 있다. 예를 들어, 소위 제3세계 국가들의 경제위기를 해결하는 과정에서 세계 주요 경제기구들이 제안한 프로젝트였던 ‘워싱턴 컨센서스’는 성장 단계에 있는 경제가 대내외의 위기에 직면하였을 때의 대응전략으로서 정책적 지식은 물론 다양한 관련지식들을 포함하고 있다는 차원에서 하나의 정책지식으로 기능하고 있다. 이 경우 워싱턴 컨센서스는 ‘신자유주의 사상’ ‘세계자본주의와의 기능적 통합’ ‘경기회복을 위한 거시조정 정책’ 그리고 ‘강대국의 약소국에 대한 개입’ 등의 다양한 내용을 포함하는 매우 복합적인 지식이다. 따라서 정책지식은 특히 외교안보영역에서 다양한 사회적 실천 영역과 연계되어 있으며 결과적으로 관련영역의 지식들이 중층적으로 상호작용하는 복합성을 보이고 있다.

둘째, 정책지식은 내용적 구성에서 ‘지원지식(supporting knowledge)’ ‘인지적 기초(epistemic base)’ ‘활용 가능한 지식(usable knowledge)’ 등으로 구성되는 경향을 보인다. 지원지식은 현실에 대한 지식이나 정책의 효과에 대한 지식을 의미한다. 인지적 기초는 현실을 바라보는 시각, 이념, 개념틀 등을 의미하며, 활용가능 지식의 경우 실제 정책안으로 전환될 수 있는 처방적(prescriptive) 지식을 뜻한다. 특히 이 과정에서 ‘인식공동체’의 역할이 매우 중요한 것으로 알려져 있다.<sup>10)</sup> 인식공동체는 다양한 분야의 연구자들과 지식이 결합하여 통합적인 정책지식으로 발전할 수 있게 해준다. 인식공동체의 존재는 지식의 활발한 교류와 충돌을 불러 일으켜 지식의 발전을 가속화시키는 기능을 담당한다. 이러한 관점에서 외교안보 정책결정에 참여하거나 혹은 영향력을 미치는 행위자가 준거로 삼는 인식 공동체는 어떠한 경로를 통해 지식을 공급받는가 하는 문제는 매우 중요한 의미를 가진다. 즉, 인식공동체는 정책결정자와 지식 간의 ‘결합방식’을 결정짓는 역할을 담당한다는 점에서 어떠한 구체적인 정책지식이 선별적으로 채택되느냐의 문제를 결정짓는 매우 중요한 위치를 차지한다. 본 연구와 관련하여 결과적으로 특정 국가가 속한 지역 혹은 글로벌 안보에 대한 이해 방식, 분석 관점, 관련 지식 습득, 전략개발 등의 활동과 관련하여 글로벌 차원의 인식공동체 형성과 네트워크적인 연계가 이뤄지고 있다면 그것은 안보를 정의하고 실천하는 과정에서 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

셋째, 정책지식은 생성 및 발전 과정에서 특정 정책 사이클과 깊게 연계되어 있는 특징을 보인다. 정책지식의 발전 단계는 통상 ‘이슈 정립 단계’

---

10) 김선빈 외, 『대한민국 정책지식생태계』(서울: 삼성경제연구소, 2007), pp.83~86.

‘정책 형성 단계’ ‘정책 실행 단계’로 구성되는 특성이 있는데, 이 같은 단계들은 대개의 경우 구체적인 정책의 생성 사이클과 맞물려 있기 마련이다. 이슈 정립 단계는 해당 현실을 문제로 인식하기 위한 인지적 기초와 현실의 문제점을 구체적으로 드러내주는 지원 지식이 필요한 단계를 말하고, 정책 형성 단계는 정책지식 간에 교류와 충돌이 활발히 일어나 결과적으로 활용 가능 지식은 보다 구체화되고 검증된 지식으로 발전하는 경향을 보인다. 마지막으로 정책실행 단계는 정책 효과의 평가와 반성을 통한 활용 가능 지식의 세련화와 풍부화가 가능한 단계다. 이처럼 정책지식은 ‘사회적 요구’ ‘정책지식 형성’ ‘정책에 투입’ ‘평가와 검증’의 단계를 거치면서 특정 정책의 사이클과 연계되어 있다는 관점에서 생성, 발전, 활용, 소멸의 과정으로 구성된다.

정책지식이 특정 정책과 연계되어 있다는 설명은 정책지식의 또 다른 속성인 ‘경쟁성(시장성)’의 특징을 동시에 보여주고 있다. 정책은 기본적으로 사전적으로는 사회적 요구, 그리고 사후적으로는 평가 단계를 필연적으로 수반한다는 차원에서 정책지식 간의 경쟁은 불가피한 현상으로 보인다. 따라서 글로벌 사회에서 다양한 정책지식이 경쟁하고 이를 위해서 사회적으로 보다 큰 이익을 가져다 줄 지식들이 공급되는 것은 당연한 것이다. 예를 들어 한미동맹의 미래 정체성 정립과 관련한 논의의 경우 이와 관련한 다양한 정책지식들 간의 경쟁을 경험하였고, 결과적으로 ‘전략동맹’이라는 정책지식이 한미동맹 미래비전의 구체화라는 정책 사이클과 가장 밀접하게 연계되는 생명력을 가지게 된 것이다.<sup>11)</sup> 또한 한반도 평화를

---

11) 이 경우 ‘전략동맹(strategic alliance)’은 하나의 정책지식에 해당하거나, 혹은 정책적 목표를 실천하기 위한 관련지식·개념들의 합으로 이해될 수 있다. 한미동맹의 발전, 유지, 변형과

위한 남북한 관계의 정립이라는 정책 마련과 관련하여 최근 10년간의 경우 ‘포용주의’ 혹은 ‘기능주의적 접근(통합)’이라는 정책지식이 다른 여타의 지식들과 교류, 충돌하면서 가장 세련되고 풍부한 수준의 활용 가능한 정책지식의 지위를 확보하게 된 것이다.

그렇다면 본 논문의 연구 주제와 관련하여 외교안보정책과 결합하는 정책지식은 다른 분야의 정책지식과 차별적인 특징을 보이는가? 결론적으로 얘기해서, 앞서 밝힌 바와 같이 ‘글로벌화’가 소위 ‘표준의 시대(age of standardization)’로 규정된다고 할 때 외교안보정책의 경우 상대적으로 표준화와는 무관한 특성을 가진다. 국가 중심적으로 안보를 실천하는 부담이 과거에 비해 줄었다고 하더라도, 경제, 경영, 과학, 문화 등의 분야와 비교하여 외교안보 분야는 상대적으로 정책지식의 교환이 여전히 일정한 집단 내에서 혹은 유사한 안보의식을 공유한 국가들 내에서만 진행되는 경향을 보이고 있다. 탈냉전기 이후 안보실천에 관한 공동체적 관심이 확장되어 한국이 속한 동북아 혹은 동아시아 안보, 나아가 글로벌 공동체의 안보를 확보하기 위한 관심과 노력이 진행되고 있지만, 그렇다 하더라도 그러한 노력이 개별 국가단위의 안보를 온전히 대체하는 것이 아니라 일정한 국가안보의 ‘정의(definition)’를 전제로 다양한 맥락을 통하여 포함되거나 혹은 ‘국가안보’와 ‘지역·글로벌 안보’가 상호의존적으로 구속하는 경향을 보이고 있다.

구체적으로 글로벌화 시대에도 외교안보 영역은 여전히 강대국의 혜

---

관련한 다양한 정책대안들이 상호 경쟁하다가 전략적 협력을 전제로 한 동맹관계로 발전한다는 합의가 이뤄졌고, 이 과정에서 전략동맹과 관련한 다양한 개념과 지식들이 정책결정과정에 활용되었다.

게모니 프로젝트라는 성격을 가진다. 이 경우 패권국가는 패권국이 주도하고 목표로 하는 글로벌 안보공동체(security community)에 대한 ‘동의’ 및 ‘유지’가 가능할 수 있도록 자국 중심의 인식공동체 형성을 위해 노력할 것이다. 탈냉전기 이후 미국은 일정기간 동안 글로벌 안보의 새로운 개념 규정과 실천방식에 대한 비전을 제시하지 못하였다. 오히려 걸프전쟁, 유럽분쟁, 북핵 문제 등과 관련하여 민주주의 확산과 다자적 개입이라는 여전히 ‘문제해결(problem-solving)’ 방식적 차원의 접근에 머물렀던 경향을 보였다. 그러다가 2001년 9·11 이후 테러리즘이 글로벌 안보 차원의 핵심 담론으로 자리 잡으면서 ‘비대칭적 안보위협’ 혹은 이와 관련한 탈근대적 변환의 외교안보 실천전략 수립의 방향이 설정된 것으로 보인다. 외교안보 영역의 정책지식도 이러한 목표 및 특징들과 조응하면서 생산될 것이고 또 글로벌한 규모로 교환 및 충돌할 것으로 판단된다. 정책지식 간 경쟁과 선별과정에서 강대국은 국제사회의 소비자(국가)가 활용하기 좋은 외교안보 정책지식을 생산하고자 주력할 것이고, 또한 그러한 정책지식이 국제사회에 효율적으로 확산될 수 있도록 ‘네트워크’적인 정책지식 확장 방식을 선택하고 있다. 다음 장에서 논의하겠지만 이러한 배경에서 외교안보 분야의 경우 싱크탱크는 ‘네트워크’를 통한 정책지식 확산 양식이라는 차원에서 매우 중요한 의미를 가진다.

### 3. 외교안보 정책지식 네트워크와 싱크탱크

#### (1) 외교안보정책과 싱크탱크

정보혁명과 이의 결과로 나타난 국가 간 전면적인 지식경쟁은 개별 국가가

얼마나 건강하고 실용성이 강한 정책지식을 생산하느냐에 따라 국가 경쟁력이 평가되는 시대를 초래하였다. 이 과정에서 특히 미국의 ‘싱크탱크(think tank)’를 중심으로 한 정책지식의 생성, 유통 및 소비의 과정이 전 세계적으로 많은 영향을 미치고 있다.<sup>12)</sup> 싱크탱크의 역할은 개별 국가의 사회적 배경과 정책결정 과정의 고유 메커니즘에 따라 차별적이지만, 기본적으로 국가정책결정에 영향을 미치고자 하고 또한 이 과정에서 집권세력과 다양한 형태로 상호의존적인 정치적 관계를 맺는다는 차원에서 나름대로 보편적인 성향을 보인다.<sup>13)</sup> 싱크탱크가 정책지식을 생산하는 유력한 행위자로서 기능하게 된 것은 1970년대 이후의 현상이며 공교롭게도 냉전 종식, 탈냉전, 세계화 심화 등의 과정 속에서 스스로 고유한 역할을 더욱 중대시키고 있는 것을 알 수 있다. 지역마다 다소의 차이는 있지만 1970년대 중반 이후 많은 국가에서 소위 ‘옹호 싱크탱크(advocacy think tank)’의 출현 및 성격 전환이 유행처럼 번지게 되는데, 정책결정의 책임성, 전문화, 분권화 등의 수요가 전 세계적인 수준에서 강조된 결과로 보인다.<sup>14)</sup> 특히

---

12) 싱크탱크는 통상 2차 대전 이후 다양한 전문가 집단이 국가정책결정에 참여하게 되면서부터 ‘국가 정책에 영향을 미치는 전문가 집단’을 통칭하는 표현으로 사용되고 있으며, 개별 국가마다 그 기원과 발전과정에서 차별성을 보이고 있다. 70년대 이후 미국의 정치개혁 프로그램과 맞물려 본격적으로 성장하게 되었고, 이를 계기로 다른 나라에도 구체적인 영향을 미치게 된다. 본 논문에서는 싱크탱크를 운영의 주체에 따라 국가싱크탱크, 학술싱크탱크, 민간싱크탱크 등을 구분하지 않고 포괄적인 의미로 사용하겠다. 이와 관련한 일반적인 소개로는 참고, 박인휘, 「싱크탱크, 무엇인가: 대중위한 전문적 아이디어뱅크」, 『월간 NEXT』 2006년 6월호 (서울: 중앙 M&B, 2006).

13) James G. McGam & R. Kent Weaver(eds.), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2000), ch.1.

14) 한국의 경우 1970년대를 전후로 하여 각종 국책연구기관들이 출범하게 되는데, 이후 이들 국책 연구기관들은 한국의 산업화와 국제화를 견인하는 중요한 전문가 집단으로 자리 잡게 된다. 미국의 경우처럼 민간 싱크탱크의 발전이 동반되지는 않았지만 국가정책결정과정에 다양한 전문가 집단의 투입과 기여가 있었다는 차원에서 한국형 싱크탱크라고 볼 수 있다. 대표적인 몇몇 정부 싱크탱크의 경우 한국개발연구원(KDI) 1971년, 한국과학기술연구소

싱크탱크의 경우 앞서 소개한 정책지식의 ‘복합성’ ‘특정 정책과의 결합’ ‘시장성’ 등의 특징들과 잘 결합하는 주체라는 관점에서 정책지식 네트워크 분석에 매우 유용한 대상으로 간주된다. 한 마디로 싱크탱크는 정책지식과 관련한 각종 주체들이 생산하는 다양한 지식들을 모아서 정책개발을 위해 가장 활용하기 좋은 형태의 복합지식으로 만들어 주는 기관이다.

흔히 네트워크는 ‘노드(node)’와 ‘링크(link)’로 구성되는 것으로 알려져 있는데, 싱크탱크는 정책지식을 생산하는 다른 주체와 비교하여 노드와 링크의 역할을 동시에 수행하는 기능을 담당한다는 점에서 고유한 특징을 보인다.<sup>15)</sup> 싱크탱크는 행정부 안과 밖을 넘나들면서 다양한 지식을 보유한 전문가들을 확보하고 이러한 지식들의 융합 과정을 거쳐 정책지식 혹은 정책으로 표현된다. 싱크탱크 차원에서 진행되는 융합 과정은 대개 교육, 여론조사, 분석, 연구, 홍보, 세대 간 연결 등의 형태로 진행된다. 또한 싱크탱크는 특정한 자본, 이념, 주체의 수준 등으로부터 자유롭기 때문에 외부 환경과의 링크 역할을 적극적으로 추진한다. 세계화가 두드러진 오늘날의 경우 싱크탱크는 글로벌한 차원에서 초국가적 연대가 매우 빈번하게 진행되고 있는 실정이다. 이것은 무엇보다도 개별 국가차원의 정책결정에 영향을 미치는 변수들이 글로벌한 차원에서 상호작용하고 있는 결과라고 보여진다. 특히 싱크탱크는 정책결정에 영향을 미치기 위한 자료수집, 연구, 정책개발 등은 물론 이외에도 전문가는 물론 일반 시민들을 상대로

---

(KIST) 1966년, 외교안보연구원(외무공무원교육원으로 출범) 1966년, 한국국방연구원(국방관리연구소로 출범) 1979년에 개원하였다. 한국적 싱크탱크의 생성 및 특징과 관련한 설명은 참조, 김선빈(2007), pp.89~126; 강원택·박인휘·장훈, 『한국적 싱크탱크의 가능성』(서울: 삼성경제연구소, 2006), 제3장.

15) 김선빈(2007), pp. 128~129.

한 교육, 여론조사, 홍보 및 각종 출판사업 등을 적극적으로 추진하기 때문에 결과적으로 관련 정책분야에 대한 인식공동체 형성에 매우 중요한 영향을 미친다.

오늘날 외교안보정책 분야에서 싱크탱크는 특히 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 알려져 있다. 여기에는 나름대로의 이유가 있는데 첫째, 외교안보정책은 기본적으로 어느 정책보다도 인식공동체적 조건을 필요로 한다. 특정 외교안보정책이 채택되고 전개되기 위해서는 특정 국가, 지역, 혹은 글로벌 안보에 대한 규범적 이해를 전제로 하고 있는데 이를 위해서는 안보를 이해하는 가치, 원칙, 목표 등에 대한 일정한 수준의 인식의 공유가 필요하기 때문이다. 예를 들어 탈냉전기 글로벌 안보를 어떻게 규정하고 이해할 것인가의 문제, 특히 2001년 9·11 이후의 국제안보에 대한 이해와 대응방식은 개별 국가차원의 선택이라기보다는 초국가적 차원에서 형성된 다양한 정책지식 네트워크로부터 영향을 받는다. 싱크탱크는 이 과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 둘째, 외교안보정책은 정책의 고유한 성격상 정책의 결과가 개별 국가의 범위를 넘어서는 국제정치적인 세력관계에 영향을 미치는 경우가 많다. 세계화 시대의 도래와 함께 국가정책의 많은 영역이 국제적으로 상호의존적인 영향을 주고받지만, 특히 외교안보정책의 경우 국제정치적 역학관계에 매우 민감한 변화를 야기할 수 있다는 관점에서 국제정치적 환경에 대한 고려를 중시하는 경향이 있다. 따라서 초국가적인 정보, 지식, 정책기조 등을 교환하고 이를 통한 국제안보에 대한 이해의 공유 및 변화는 정책결정과정에서 매우 중요한 역할을 담당한다. 싱크탱크는 다른 분야의 정책과는 달리 개인, 기업, 국가 등이 전면에 나설 수 없는 외교안보정책과 관련한 정책지식 네트워크 형성

및 발달에 핵심적인 기능을 수행하고 있는 것이다.<sup>16)</sup>

이러한 배경에서 비록 개별 국가의 외교안보정책이라도 국가 수준을 벗어나는 “공동체”적 관점에서 안보를 인식하고 실천하려는 경향이 강조되고 있으며, 그러한 인식형성 및 실천과정에서 싱크탱크의 역할이 증대되고 있는 것이다. 그렇다면 구체적으로 외교안보정책 분야에서 정책지식의 네트워크화를 주도하고 있는 싱크탱크들에 대한 구체적인 작동 방식과 그 내용들에 대한 분석이 필요하다고 판단된다. 우선 제도적인 관점에서, 탈냉전기 이후 각종 싱크탱크들이 90년대 중반 이후 글로벌한 교류를 통해 정책지식 교환 및 공동의 안보문제 해결을 목적으로 정책 공조를 모색하고 있다. 특히 미국의 경우 각종 싱크탱크가 대통령 선거 및 의회 선거 과정에서 정강정책을 개발·제공하는 방식으로 선거결과와 결합하게 되었고, 이는 자연스럽게 각종 외교안보정책 제안에 구체적으로 참여하게 되는 결과로 이어졌다.<sup>17)</sup> 과거 냉전기의 경우 동·서 간 진영대결의 결과 외교안보정책 결정이 상대적으로 엘리트주의, 비밀주의, 신속주의 등의 원칙에 입각하여 진행되었다면, 탈냉전기에 들어서 미국의 싱크탱크는 글로벌 안보의

16) 참조, 박영호, 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』(서울: 통일연구원, 2005); Matthias Bauermeister, “New Demands on German Foreign Policy Think Tank”, *NIRA Review*, Winter 1998(1998).

17) 미국에서는 레이건 대통령 집권을 싱크탱크가 국가 핵심정책결정에 주도적으로 참여하게 되는 중요한 계기로 삼고 있다. 물론 과거 월슨 대통령 시절부터 외부전문가 그룹이 선거과정에 대거 참여하는 전통을 놓았음은 물론 케네디 대통령의 경우 브루킹스 연구소(Brookings Institute)가 소위 “인수위” 활동의 본부로 활용되기도 하였지만, 레이건 대통령의 경우 헤리티지재단(Heritage Foundation)이 선거과정을 통해 각종 중요한 정책개발에 참여함은 물론 대통령선거에서 승리한 후 “Mandate for Leadership”이라는 제하의 보고서를 발간하여 레이건 집권 시기의 중요 정책 목표, 기조, 범위 등을 제시하게 된다. 일반인에게 “레이거노믹스”로 알려진 레이건 시기의 경제정책 역시 헤리티지 재단이 주도적으로 작성한 동 보고서의 내용이었다. 참조, 강원택·박인휘·장훈(2006), 제1장.

변화과정을 설명하고 이와 관련한 대응방식을 연구하며 이러한 결과를 다른 국가 혹은 다른 국가의 다양한 주체들에게 전파하는 역할을 담당하고 있는 것이다.

예를 들어 과거 “워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)”라는 개념 정립 및 정책개발 과정은 미국관료, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등의 공동 작업이었지만 유력한 민간싱크탱크인 국제경제연구소 (Institute for International Economy)의 기여가 중요한 역할을 하였다. 또한 ‘사회적 책임을 다하는 의사회(Physicians for Social Responsibility)’는 1985년 노벨평화상을 수상하였는데, 1995년 당시 클린턴 대통령으로 하여금 “포괄적 핵실험 금지법안(The Comprehensive Nuclear Test Ban)”을 추인케 함으로써 미국은 물론 전 세계 외교안보정책 및 글로벌 안보에 많은 영향을 미쳤다. 아울러 세계적으로 많은 외교안보 정책결정 관련 종사자들은 미국의 유수 싱크탱크인 외교협의회(Council on Foreign Relations)에서 발간하는 외교 전문잡지인 *Foreign Affairs*를 읽고 글로벌 안보에 대한 인식과 정책방향에 대해서 생각해 보게 된다.<sup>18)</sup> 결국 싱크탱크는 외교안보정책과 관련하여 개인, 기업, 순수연구기관, 행정부, 국제기

---

18) 통상 미국 싱크탱크의 경우 대학 부설 각종 연구소까지 포함한다면 1000여 개 이르고, 그 중에서 대외적으로 지속적인 정책제안 활동을 하고 있음은 물론 자체적으로 글로벌 네트워크를 구축하고 있는 기관은 약 200여 개로 평가된다. 이러한 각종 싱크탱크는 운영의 주체, 이념적인 정체성, 예산모금방식, 행정부와의 연계성 등에 따라 다양하게 분류되며 특히 지금의 미국 싱크탱크는 역사적으로 4세대(싱크탱크의 분화: 1세대 학문연구→2세대 정책개발→3세대 옹호 싱크탱크)에 이르는 발전을 경험하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 다만 본 논문에서는 이러한 구체적인 분류에 대한 언급 없이 미국 싱크탱크를 포괄적인 의미로 사용하기로 한다. 미국 싱크탱크의 발전 및 분류에 대한 상세한 설명은 참조, Diane Stone(et al.), *Think Tanks Across Nations* (New York: Manchester University Press, 1998); Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* (New York: Cambridge University Press, 2004).

구 등 다양한 생산 주체들이 생산하는 지식들을 종합하여 활용 가능한 복합 지식으로 전환하는 과정을 담당하는데, 그 전환과정은 글로벌한 수준에서 정책목표수립, 구체적인 정책 채택, 여론 형성, 출판 작업 등 다양한 수단에 의해서 전개되고 있는 것이다.

## (2) 외교안보 정책지식의 교류와 싱크탱크

본 연구와 관련하여 결국 문제의 핵심은 싱크탱크들이 전달하는 외교안보 정책지식의 구체적인 내용과 전달경로에 대한 분석에 있다. 외교안보정책의 경우 전통적으로 개별 국가의 의지와는 무관한 구조적 차원의 결정이라는 시각에서 혹은 외교안보정책은 국내정치와 구조적 요인 사이의 결합이라는 시각에서든, 그 어느 관점에서 접근하더라도 개별 국가 상위에서 교환되는 정보와 지식에 의존하지 않을 수 없다.<sup>19)</sup> 글로벌 정책지식 네트워크 형성 및 작동의 구체적인 대상이 되는 외교안보 영역의 지식과 관련하여 대체로 다음과 같은 특징이 발견된다.

첫째, 세계화에 따른 정보와 지식의 공유에도 불구하고 외교안보 영역의 경우 그러한 정보와 지식이 어떻게 반영되고, 결과적으로 특정 지역 안보 혹은 글로벌 안보를 어떻게 이해하느냐는 국가마다 사뭇 차별적이다. 다른 정책 영역과 비교하여 세계화에 따른 표준화의 논리가 상대적으로 적용되지 못하는 특징을 보인다는 의미다. 둘째, 외교안보 영역의 정책지

---

19) 현실주의 계열은 기본적으로 외교안보정책이 구조적 요인에 의해 결정된다고 이해하는 경향이 있고, 자유주의 계열의 학자들은 국내정치와 대외 환경간 상호의존적 요인에 의해서 결정된다고 이해하는 경향이 있다. 그 어느 쪽의 입장도 따르더라도 외교안보정책은 구조적 차원에서 진행되는 안보환경변화에 대한 충분한 이해와 분석을 전제로 하고 있다. 이와 관련한 최근의 흥미 있는 논문으로는 참조, Henry R. Nau, "Why we fight over foreign policy?", *Policy Review*, Apr/May 2007(2007).

식 네트워크의 경우 패권적 영향력을 행사하는 특정 국가의 정체성과 외교 안보 정책이 매우 구체적으로 반영된다. 따라서 패권국가를 중심으로 외교안보 정책지식을 공유하는 세력 간의 결속력은 매우 강하다는 특징을 보인다. 이렇게 형성된 특정 국가들 간 외교안보적 인식공동체는 국외자 의 정책지식 및 정책과 차별적일 수밖에 없는데, 과거 냉전기의 경우 이러한 차별성이 ‘동·서 간 진영대결’이라는 형태로 표현된 것이었다면, 탈냉전 기의 경우 문명, 탈근대질서, 테러리즘 등을 둘러싸고 다양한 안보관의 분화로 표현되고 있는 것이다.

전후 질서 이후 공고하게 자리 잡았던 냉전의 경험은 글로벌 수준에서 ‘안보위협요소’를 공유하는 세력들 간에 ‘통합’된 안보정책을 구현하게 만들었다. 외교안보정책에서 ‘국가 중심성’이 강조됨으로 인해 국가에 의한 정책지식의 독점적 영향력이 강한 경향을 보였다. 이의 결과로써 소수의 국가 엘리트가 정책결정 과정에 주도적으로 참여하게 되고, 글로벌 정책지식 네트워크와 관련하여서도 국가가 운영하는 싱크탱크의 역할이 강화되었다. 냉전기 글로벌 정책지식 네트워크를 미국의 관점으로 중심으로 분석 할 때 미국이 전 세계에 걸쳐 매우 적극적으로 전개한 글로벌 동맹전략 및 동맹네트워크는 외교안보 정책지식의 확산 및 링크 형성에 주요한 근거가 되었다.<sup>20)</sup> 미국은 동맹 파트너 국가들의 외교안보 정책결정 참여자들을 대상으로 지속적인 초청교육 및 정보제공을 통해 소위 냉전기 “동맹안보 인식공동체(Epistemic community of alliance security)”를 형성하고

---

20) 냉전기 미국의 동맹전략은 동기간 외교 전략의 핵심적인 담론이었던 ‘봉쇄정책’을 현실적으로 구현한 미국 대외전략의 핵심으로 기능하였다. 이와 관련한 설명은 참조, 박인휘, 「대테러전 이후 미국 동맹전략의 변화와 전망」, 『국제문제연구』 4권 3호(2004), pp.5~45.

자 노력한 것이다. 당시 이러한 역할을 주도적으로 담당한 싱크탱크는 대표적으로 국방연구소(National Defense Research Institute), 해군연구센터(CNA Corporation 산하의 Center for Naval Analyses), 육군연구소(Army Research Laboratory), 국가전략연구소(미 국방대학 산하의 Institute for National Strategic Studies) 등의 기관들이 있다. 제도적으로는 미국 중심의 양자 혹은 다자동맹 네트워크가 구축되었고, 내용적으로 각 지역의 국방정책 전문가들을 대상으로 안정적인 냉전질서 관리를 위한 정책지식 확산이 이뤄진 것이다.

이러한 배경에서 싱크탱크가 정책지식의 글로벌 확산에 관심을 가지기 시작한 것은 1970년대 중반 이후의 일로써 스스로의 중립적인 정체성에서 벗어나 정책 개입을 적극적으로 선호하면서부터다. 소위 '옹호 싱크탱크(advocacy think tank)'의 시작으로 알려져 있는데 랜드연구소(Rand Institute), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 후버연구소(Hoover Institute), 전략 및 국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies) 등은 70년대 중반 외교안보정책 수립의 분권화 및 전문화를 요구하는 미국의 대내적 요구에 부응하면서 국제적인 정책지식 네트워크를 형성한 대표적인 기관들이다.<sup>21)</sup> 특히 국제정치적으로 데탕트의 전개는

---

21) 이들 싱크탱크들이 외교안보정책 결정에 영향을 미치는 정책지식을 생산하는 주체로 등장하게 된 데에는 크게 두 가지 요인이 작용한 것으로 알려져 있다. 첫째, 70년대 국제정치적으로 데탕트의 전개는 전후 공고하게 유지되어 온 일종의 '냉전질서 관리의 중앙집권화'가 균열된 것으로 설명된다. 냉전대결이 다소 느슨하게 전개되면서 외교안보영역에서 새로운 정책관련 정부 및 지식의 수요가 생겨났고, 싱크탱크는 그러한 요구에 적극적으로 부응하게 된다. 둘째, 70년대 초반 낙수 대통령의 워터게이트 스캔들을 정점으로 60년대 후반부터 광범위하게 전개된 각종 인권운동 및 시민저항운동이 심화되면서 미국 정치의 전면적인 개혁 요구가 생겨난다. 정치개혁에 대한 국민들의 의지는 한 마디로 정책결정의 책임성(accountability), 투명성, 전문성 등으로 압축되는데, 당시 싱크탱크는 각종 마케팅전략을 포함한 시장성의 요소를 갖추면서 그 영향력이 급속도로 발전하게 된다.

공산진영 및 제3세계를 대상으로 과거보다 훨씬 복잡한 외교관계의 전개를 의미하는 것이었고, 따라서 미국 정부의 관점에서 세계 각 지역에 대한 보다 정교하고 전문화된 관련 정보와 지식이 요구되었다. 흥미롭게도 데탕트로 초래된 외교관계의 복잡화는 정반대의 방향으로부터 관련 정보와 지식의 수요를 창출하였는데, 많은 제3세계 국가들은 미국과 다양한 외교 채널의 가동을 위해 행정부 및 의회를 대상으로 로비 및 정보수집 활동을 전개하였는데 이 과정에서 싱크탱크는 자연스럽게 외교안보적 정책지식 생산의 영향력을 확장하게 되었다.<sup>22)</sup>

냉전기 정책지식 네트워크의 특징은 대체로 인적 교류 중심의 지식 공유였고 또한 미국과 동맹 파트너 국가들 간 일종의 ‘쌍방-지식교환’이 아닌 ‘일방적인 지원 형태의 연대와 교류’라는 성격이 강하였다. 미국과 동맹 파트너 국가들은 글로벌 안보에 대한 위기의식을 공유하였고, 냉전구조는 각자의 국가안보를 정의하는 가장 중요한 준거 틀이었기 때문에 이러한 전통이 일정한 합의 하에서 유지될 수 있었다. 하지만 탈냉전기 이후 글로벌 안보를 이해하는 방식이 다양하고 복잡해짐으로 인해 정책개발에 직접적으로 활용 가능한 지식(usable knowledge)을 적극적으로 생산하는 싱크탱크의 역할에 더욱 주목하게 된다. 주요 싱크탱크의 경우 국제회의, 국제 강연, 세계 유수 언론에 투고, 잡지 및 각종 뉴스레터 발간, 인터넷

---

22) 70년대 국제 외교관계의 변화로 인해 외교정책결정 과정의 전문화 및 싱크탱크를 포함한 새로운 참여자의 등장과 관련하여서는 참조, William P. Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1998), Ch.7, 8, 9. 한편, 닉슨 및 포드 행정부를 이어받은 카터 행정부가 예의 인권외교(Human right diplomacy)를 강조하면서 많은 국가들이 미국으로부터 외교적인 불이익을 당하지 않기 위해 다양한 외교 전략을 구사하게 되는데 이러한 현상 역시 외교안보영역에서 싱크탱크의 수요를 창출하는 또 하나의 계기가 되었다. 참조, Robert A. Strong, *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy* (Louisiana State University Press, 2000), ch.3.

홈페이지를 통한 정보 확산, 주요 국제회의를 전후로 한 대중 집회 주도, 주요 국제기구 요직에 진출, 관료로 진출하여 외교안보 정책결정 참여 등 매우 다양한 방법들을 통해 글로벌 정책지식 네트워크 형성에 참여하고 있는 실정이다.<sup>23)</sup>

아울러 탈냉전기 글로벌 안보의 경우 안보연구 및 외교안보정책을 둘러싼 개념들 자체가 서로 경쟁하는 상황이 전개되면서 다양한 네트워크를 통한 정보 및 지식의 확보가 중요한 목표가 되었다. 싱크탱크의 경우 네트워크 속의 다양한 노드(전문연구자)들을 집합시키고 정책지식 생산을 통해 노드 간 링크(연계)를 적극적으로 추진한다는 차원에서 가장 활용 가능성이 큰 정보 및 지식 확보 대상인 셈이다. 특히 세계화의 급속한 진행과 병행하여 미국이 규준하는 글로벌 안보 정체성이 여전히 패권적 질서에 편입된 국가들에게는 상징적인 의미를 가지고 있는 까닭에 미국의 거대 싱크탱크를 중심으로 한 외교안보 정책지식 네트워크는 글로벌 네트워크를 형성하면서 세계 주요 국가를 포함한 다양한 주체의 정책결정자들에게 정책지식 공급자로서의 역할을 담당하고 있다. 특히 정책결정과 관련하여 최근 들어 거버넌스적 작동 방식에 대한 관심이 고조되면서 미국 싱크탱크가 다양한 글로벌 파트너들과 정보와 지식을 교환하고 이러한 과정이 하나의 외교안보정책 결정 및 관련 분야의 정책관리체제로 자리 잡아 가고 있는 현상이 진행되고 있는 실정이다. 다음 장에서 상술하겠지만 예를 들어 과거 냉전기 소위 남방삼각 안보협력구조였던 한국 - 미국 - 일본 간 정부 차원의 교류는 ‘한국의 외교안보연구원 - 미국의 전략 및 국제문제연구소(CSIS) - 일본 국제문제연구소(JIJA)’ 간 지식교류 혹은 ‘한국의 세종연구소 - 미국

---

23) Abelson(1998), pp.119~122.

브루킹스연구소(Brookings Institute) - 중국 현대국제관계연구소(CICIR)'  
간 정책지식 교류로 대체되고 있는 것이다.

#### 4. 외교안보정책과 글로벌 싱크탱크: 동아시아 안보와 한국의 경험

##### (1) 동아시아안보와 지역안보에 대한 공동체적 문제의식

그렇다면 한국의 경험을 통해 동아시아 지역 안보에 관한 정책지식 네트워크가 어떻게 작용하고 있는가에 대한 사례를 분석해 보겠다. 우선 동아시아 지역은 세계 어느 지역보다도 안보불안 수준이 심각한 것으로 알려져 있다. 대표적으로 이 지역의 안보는 상이한 정치체제, 제도적 저발전, 신뢰 구축의 부재 등으로 인해 지역안보가 안정적으로 관리되지 못하고 있는 형편이다.<sup>24)</sup> 특히 동북아와 동남아는 서로 차별적인 외교관계 제도화의 길을 걷고 있는데, 동북아의 경우 냉전기는 물론 탈냉전기에도 미국에 의한 양자동맹 중심의 안보네트워크가 지역 질서의 가장 중요한 준거 기준이라면 동남아의 경우 ASEAN을 중심으로 한 고유의 외교관계가 ‘미국의 사안별 개입’, ‘중국 중심의 거대경제권’, ‘지역공동체 발전을 위한 지속적인 노력’ 등 다양한 국제관계적 특징들을 보이면서 전개되고 있다.

논의를 동북아로 좁혀보면 현재 동북아가 경험하고 있는 국제관계는

---

24) 동아시아 제도주의의 저발전과 관련하여서는 이미 많은 연구가 진행되었다. 대개의 경우 구조적인 요인, 국내정치적 요인, 국가들 간 사회문화적 배경의 차이 등을 지적하고 있다. 이와 관련한 대표적인 연구로는 참조, Douglas Webber and Bertrand Fort(eds.), *Regional Integration in Europe and East Asia: Convergence and Divergence* (London: Routledge, 2006); Ellis S. Krauss and T. J. Pempel(eds.), *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004); Joshua Kurlantzick, “Pax Asia-Pacific? East Asian Integration and Its Implications for the United States”, *The Washington Quarterly* 30-3(Summer 2007), pp.67~77.

2차 대전 이후 1950년 한국전을 전후로 한 시기에 걸쳐 형성된 고유한 안보 질서인데 이러한 모습은 탈냉전기인 현재에 이르기까지 몇 가지 관점에서 지속적인 특징을 보이고 있다. 대표적으로 역외자로서 글로벌 패권국가인 미국이 동북아의 가장 중요한 안보 관리자로서의 지위를 유지하고 있다는 점이고, 또 하나는 전후 동북아 국제관계의 중요한 사안들은 언제나 미·중·일 삼국관계의 세력변화의 결과였다는 점이다.<sup>25)</sup> 탈냉전기 직후인 1990년 초중반에 걸쳐 동아시아—협의로는 동북아—지역안보 불안요인을 분석하고 지역안보 유지를 위해 무엇을 해야 하는가와 관련한 무수히 많은 연구와 정책제안이 발표되었다. 하지만 현재에 이르기까지 예측만 넘쳐났을 뿐 동아시아 차원의 공동체적 안보를 확보하기 위해서는 무엇을 해야 하는가에 대한 구체적인 전략과 대안이 부재한 상태이다. ‘동북아의 안보’가 ‘개별 국가의 안보’와 구체적으로 맞닿아 있다는 판단과 이와 관련 한 전략적 고민 및 정책개발에 익숙하지 않은 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 동북아 및 동아시아의 역내 질서가 파괴되지 않고 최소한의 안보 확보를 위해서는 동아시아 구성원들이 무엇을 해야 하는가에 대한 일정한 인식과 공감대가 생겨나고 있다. 구체적으로 경제성장에 대한 역내 국가들의 욕구, 중국 문제의 안정적인 관리, 미국의 공백으로 인한 불안정성 야기 등에 대해서 광범위한 이해와 고민이 전개되고 있는 실정이다.<sup>26)</sup>

---

25) 박인휘(2005), pp.9~11.

26) 이러한 공감대 형성의 배경에는 여러 가지 요인이 작용하고 있다. 연구자가 어떠한 요인을 강조하느냐에 따라 다소 상이한 설명이 가능한데 대체로 세 가지 범주의 설명이 가능하다. 첫째, 동아시아 국가들은 한결같이 경제성장에 대한 욕구가 위낙 강하기 때문에 안정적인 발전을 위해서는 최소한의 지역 안보가 확보되어야 한다는 공동체적 공감대가 형성되었다는 설명이다. 둘째, 동아시아 안보의 최대 현안은 결국 중국성장과 관련된 문제이므로 중국의 성공적 인근대화가 동아시아의 안보불안으로 이어져서는 안 된다는 동아시아 공동체적 이해가 형성되었다. 마지막으로 비교정치적인 관점에서 역내 많은 국가들이 비슷한 시기와 경로를 통해

이러한 배경에서 상이한 정치체제와 사회적 특수성으로 말미암아 ‘싱크탱크’라는 주체를 통해 정책지식을 교환하는 현상이 발생하고 있다. 동아시아 사회에서 일관된 기준을 적용하여 싱크탱크를 정의하는 것은 불가능하다. 싱크탱크를 정의하는 통상적인 분류법인 자금운용방식, 이념적 성향, 행정부와의 연계, 멤버십의 문제 등의 기준이 있지만, 대체로 국가정책에 영향을 미치고자 하는 목적에서 다양한 정책 관련 지식을 생산하는 연구종사자들의 모임으로 정의할 수 있다. 이 경우 동아시아에서도 외교안보 영역에서 각종 정보와 정책지식을 교환하는 장이 작동하고 있다. 특히 한국과 중국의 경우 정부의 지원을 받는 연구기관들이 매우 활발하게 활동하고 있으며 대학부설연구소, 순수학술단체, 정부 간 포럼 등의 활동이 매우 왕성하게 전개되고 있다.

특히 한 가지 흥미로운 사실은 북핵 문제가 의도하지는 않았지만 동아시아 안보공동체에 대한 구체적인 관심의 계기로 작용하였다는 점이다. 앞서 언급하였듯이 동아시아 각국은 동아시아 안보의 구조적 결함만을 지적할 뿐 동아시아 지역 안보가 깨지지 않고 유지되기 위해서 구체적으로 어떠한 기여와 역할을 담당하여야 하는가에 대한 전략적 고민이 없었다고 하여도 과언은 아니다. 그런데 탈냉전기 직후부터 지금까지 계속되고 있는 북핵 문제를 해결하기 위한 국제적인 협력과 전략이 모색되는 과정에서 동아시아 각국은 자국의 국가이익과 국가안보를 동아시아 안보 유지라는 관점에서 해석하고자 하는 관습이 생겨나고 있으며, 또한 이를 위해서 지

---

민주주의 정치발전을 경험하게 된 까닭에 유사한 정치 규범을 공유하게 되었는데 이러한 요인 이 동아시아를 공동체적 관점에서 이해하고자 하는 노력으로 연결되었다는 설명이 있다. 이와 관련한 설명은 참조, Kurlantzick(2007), pp.71~75.

역공동체적 차원에서 무엇을 할 것인가에 대한 대안을 모색하는 학습효과가 생긴 것이다.<sup>27)</sup> 예를 들어 국제정치적 세력관계의 영향력 크기에 따라 막연하게 설명되던 미국, 중국, 일본 등은 북핵 문제 해결을 위해 각자 어떠한 역할을 해야 하고 그러한 역할이 궁극적으로 동아시아 안보질서 유지라는 차원에서 어떻게 연결되는가를 생각해보게 된 것이다.

## (2) 한국의 경험

한국은 주지하는 바 소위 공공 싱크탱크, 즉 국책연구기관의 역할이 강하다. 동아시아 발전론의 전통에서 이해하자면, 국가가 외교안보정책 결정의 핵심적인 주체로서 정책결정을 지원하는 각종 정보와 지식의 생산 및 소비에 이르는 메커니즘을 직접 관리하겠다는 의지의 표현이다. 현재 우리나라에 정책지식을 생산하는 싱크탱크적 역할을 수행하는 기관의 정확한 분포를 파악하기는 어렵다. 다만 싱크탱크의 현황을 살펴보면 국가가 설립하였거나 지원을 받는 81개 연구소를 포함하여 각종 민간 연구소 593 개, 시민단체 총 2058개, 대학 내 부설 연구소 총 1254개 등에 달한다.<sup>28)</sup>

27) 박인희, 「북핵문제, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화」, 『한국정치외교사논총』 28권 2호(서울: 한국정치외교사학회, 2007)

28) 본 자료는 '2006년 기획예산처 자료' '2006년 통계청 자료' '2005년 학술진흥재단 등록 대학 부설연구소' 등을 참고하였으며, 민간연구소 분류기준과 관련하여서는 '한국표준산업분류의 인문 및 사회과학 연구개발업'의 기준을 따랐으므로 순수과학기술 분야의 연구기관은 제외된 숫자이다. 국가지원 연구소의 경우 정부출연 연구소 44개, 각 부처 산하연구소 19개, 국가보조금으로 운영되는 각 정당 내 연구소 5개, 국회 내 기관 3개 등을 포함하고 있다. 한편, 시민단체와 관련하여 개별 시민단체 모두가 싱크탱크로서의 기능을 담당하고 있다고 볼 수 없으며, 이 중 어느 정도가 싱크탱크 역할을 수행하고 있는지 정확한 파악이 어려운 실정이다. 다만, 1989년 '경제정의실천시민연합'의 설립 이후 시민단체가 정책지식을 생산하는 의미 있는 주체로 등장하게 되었으며, 특히 2007년 시민단체 성격의 싱크탱크를 표방한 '희망제작소'가 설립되어 향후 더욱 중요한 역할이 기대되고 있는 실정이다.

어느 연구기관이 최근 우리나라의 주요 사안들이 정책결정과 관련한 논쟁을 경험하는 과정에서 가장 많은 정책지식을 생산하고 인용된 기관들을 조사한 자료에 의하면 최다 정책지식 생산주체인 8개 연구기관 중에서 국책연구소가 무려 5개(대외경제정책연구원, 한국교육개발원, 한국조세연구원, 국민연금연구원, 한국개발연구원)가 포함되었다.<sup>29)</sup> 참고로 나머지 3개 연구기관은 민간 연구소 2개(삼성경제연구소, 전경련 산하 한국경제연구원), 그리고 시민사회 1개(경제정의실천시민연합)가 있었다. 최근 우리 사회에서 경험한 논쟁의 사안이 무엇이냐에 따라 정책결정 논의과정에 참여하는 연구기관의 성격이 달라 질 수 있지만, 그렇다고 하더라도 국책연구소가 담당하는 정책지식 기능의 중요성을 나타내는 한국 싱크탱크의 좋은 예라고 볼 수 있다.

외교안보정책의 경우 국내에서 싱크탱크로서의 역할을 담당하는 정책연구기관 중 가장 영향력 있는 기관으로는 외교안보연구원, 세종연구소, 국방연구원, 국제교류재단 등을 들 수 있다.<sup>30)</sup> 이 외에도 글로벌 정책지식 교환에 적극 참여하는 대학부설연구소, 순수 민간 연구기관, 각종 언론사 산하 기관 등이 있을 수 있지만 국가정책결정에 영향을 미친다는 목표의식과 관련하여 위의 기관들과 다소 차별적일 수 있으며, 또한 지속적이고 제도적인 차원에서 외부환경과 정책지식 네트워크를 구축한다는 관점에서 앞서 언급한 기관들과 동일한 수준에서 분석하기에는 무리가 있어 보인다.<sup>31)</sup>

---

29) 김선빈 외(2007), pp.145~148.

30) 이들 연구기관의 경우 객관적인 조사에 의해서라기보다는 필자의 판단에 의해서 글로벌 정책지식 네트워크에 적극적으로 참여하고 있는 기관들을 중심으로 선별하였음.

31) 특히 민간연구기관과 관련하여 '한국전략문제연구소'(1986년 설립) '한국해양전략연구소'(1997년 설립)와 같은 외교안보 분야의 민간 싱크탱크가 존재하고, 이들 연구기관은 국내외 전문가들의 정책지식을 흡수하여 대내외에 널리 알리는 역할은 담당하고는 있지만, 다양한

그렇다면 위의 네 개 한국형 싱크탱크들이 글로벌 정책지식 네트워크에 어떤 방식과 어떠한 내용으로 참여하고 있는지를 살펴보기로 한다.

첫째, 해외 싱크탱크들과의 교류 현황을 살펴보면 우선 ‘외교안보연구원’(이하 외안연)의 활동이 가장 팔목할만한 성과를 보였다. 외안연은 1963년 ‘외무공무원교육원’이란 이름으로 문을 연 이래 1965년 ‘외교연구원’ 및 1977년 현재의 외안연으로 확대 개편되었다. 설립 초기에는 미국의 외교안보 관련 정부기관을 중심으로 전문연구활동의 교류가 진행되다가 80년대 이후부터 이미 다양한 미국 싱크탱크들과의 국제적인 교류 사업을 시작하였다. 특기할 점은 외안연은 구소련과의 국교정상화 및 중국과의 국교정상화가 체결된 해에 해당 국가들과의 전문적인 연구교류사업을 시작함으로써 국내에서는 가장 오래된 글로벌 정책지식 네트워크 역사를 가지고 있는 셈이다. 구체적으로 1991년부터 러시아 국제관계연구원 (IMEMO)과 함께 ‘한·러시아 국제회의’를 정기적으로 개최하고 있으며, 1992년부터 중국 외교부 산하 ‘중국국제문제연구소(CIIS)’와 ‘한·중 국제회의’를 매 해 개최하고 있다. 일본과는 1986년부터 ‘일본 외무성 산하의 일본국제문제연구소(JIIA)’와 정기적인 ‘한·일 학술회의’를 개최하고 있다. 이외에도 1990년 이래로 ‘동북아협력대화(NEACD)’에 정기적으로 참여하고 있으며, 20여개 국가가 참여하고 한·미·중·일에서 순환 개최되는 ‘동북아 안보심포지엄(SEAS)’에도 정기적으로 참석하고 있다. 특히 중국과의 외교안보 정책지식 교류 발전이 두드러진 양상을 보이고 있는데,

---

정책지식 생산 기관들과의 교류를 바탕으로 관련지식들 간의 융합작용을 거쳐 새로운 정책지식을 창출하거나 글로벌 정책지식 네트워크에 적극적으로 기여하지는 못 한다는 관점에서 아직까지 미흡한 것으로 판단된다.

1996년부터 ‘외안연-상해사회과학원 학술간담회(IFANS-SASS)’ 및 2000년 이후 정기적으로 진행되고 있는 ‘한·중 미래지향교류사업’ 등이 대표적인 사례들이다. 동북아 국가들을 넘어서서 유럽안보협력기구(OSCE), 인도, 인도네시아, 스페인, 칠레 등의 국가들과도 다양한 정보와 지식을 교환하고 있는 실정이다. 미국과는 ‘브루킹스연구소(Brookings Institute)’, ‘전략및국제문제연구소(CSIS)’, 미국방대학교, ‘평화연구소(U.S. Institute of Peace)’, ‘헤리티지재단(Heritage Foundation)’ 등과 정기적인 학술회의를 포함하여 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, ‘미의회보좌관방문연수’ ‘미국 현지전문가 지원’ 등은 특정 전문가 그룹의 정책지식 교환을 넘어서는 매우 포괄적인 성격의 네트워크 형성으로 평가된다.

세종연구소 역시 설립 이후 주로 미국을 중심으로 한 다양한 연구 사업이 진행되다가 1995년부터는 중국의 ‘현대국제관계연구소(CICIR)’와 ‘한·중학술회의’를 정례화 하였다. 특히 일본과의 공동연구 사업은 2002년 연구소 내 ‘일본연구센터’를 설립하여 기성 전문가는 물론 대학원 과정의 신진연구세력을 포함하는 다양한 수준의 정책지식 교환사업을 진행하고 있다. 미국과의 경우 ‘헤리티지재단’, ‘전략 및 국제문제연구소’, ‘존스홉킨스대학 SAIS’ 등과 함께 ‘한·미학술회의’를 정기적으로 개최하고 있다. 특히 한국국제교류재단 및 중앙일보와 공동으로 2004년 이래로 미국 현지에서 개최하고 있는 ‘한미안보포럼’은 미국 내 정책결정자들 사이에서 대표적인 외교안보 정책지식 교환의 장으로 알려져 있다. 이 외에도 ‘세종-아시아 소사이어티 학술회의’ ‘서울-워싱턴 포럼(브루킹스연구소)’ 등 다양한 수준의 정책 전문가들을 대상으로 외교안보 분야의 새로운 정보와 지식을 창출하는 기능을 담당하고 있다. 한편, 세종연구소의 경우 한·중·일을

동시에 대상으로 한 ‘동북아 안보논의’를 위한 공동체적 대화공간에도 많은 관심을 보이고 있는데, 1999년 아래로 ‘한·중·일 동북아포럼’ ‘한·중·일 평화포럼’ ‘한·중·일 삼국안보포럼’ 등의 형태로 동북아 지역 차원의 안보논의를 정례화하고 있다.

국방연구원의 경우도 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등과 다양한 공동 연구 프로그램을 운영하고 있다. 2000년도 이후에는 유럽 국가를 포함하여 국방연구 관련 전문연구 활동 범위를 넓혀나가고 있지만, 아직까지는 미국 중심적인 정책지식 네트워크 경향을 보이고 있다. 미국과는 미국 대학교 내 ‘국가안보연구소(INSS)’와의 교류 사업이 두드러지는데, 대표적으로 1996년부터 2007년에 이르기까지 총 10회에 걸친 ‘한·미 안보워크샵’이 개최되었다. 이외에도 일본의 ‘일본방위연구소(NIDS)’, 중국의 ‘중국국제전략연구소(CIIS)’ ‘중국군사과학원’ ‘중국국방대학’ 등과 각종 공동 연구사업을 전개하고 있다. 러시아의 ‘연방국방과학원’ 및 몽골의 ‘국방 연구소’와도 ‘국방학술회의’의 이름으로 외교안보 분야 정책지식 및 관련한 전문지식이 교류되고 있다.

본 연구와 관련하여 ‘국제교류재단’의 역할은 매우 흥미로운 결과를 보였다. 국제교류재단은 기본적으로 정책에 영향을 미치기 위한 목적으로 전문가들이 모인 싱크탱크라고 보기는 부적합한 측면이 있다. 하지만 본 기관의 활동이 결과적으로 우리의 외교안보 정책에 영향을 미치는 결과를 야기한다는 차원에서 싱크탱크적 역할을 담당한다고 볼 수 있겠다. 특히 국제교류재단 사업에서 비중 있게 다뤄지고 있는 ‘정책연구지원사업’ 및 ‘체한연구 fellowship 사업’은 외교안보관련 전문가들의 참여가 전체 사업 참여자 중에서 상당한 규모에 이르고 있다. 참고로 2006년도 해외정책연

구소 지원사업 실적을 살펴보면 전체 8개국 20개 연구소 지원사업 중에서 약 18개 사업이 ‘북핵문제’ ‘동북아안보’ 등 우리의 외교안보 정책분야에 영향을 미칠 수 있는 사업으로 분류된다.<sup>32)</sup> 이외에도 국제교류재단의 경우 ‘포럼’ 형식의 직접 사업 혹은 간접 지원을 통해 해외 다양한 정책지식 생산 주체들과의 교류를 선도하고 있다. 대표적으로 1994년부터 2003년 동안 총 8차례에 걸쳐 국내 ‘세계경제연구원’과 미국의 ‘국제경제연구소(IIE)’ 간 ‘한·미 21세기위원회’를 지원하였고, 세종연구소를 지원하여 ‘브루킹스연구소’와 ‘서울-워싱턴 포럼’이 정기적으로 개최될 수 있도록 지원하고 있으며, 이 외에도 ‘일본국제재단’ ‘중국 인민외교학회’ ‘러시아 외교아카데미’ ‘프랑스 국제관계연구소’ 등과 외교안보 문제 논의를 위한 공동 대화의 장이 가능토록 지원하고 있다.

한국의 주요 외교안보 영역의 싱크탱크를 중심으로 해외 주요 정책지식 생산주체들과의 교류는 학술회의, 워크숍, 간담회, 포럼, 공동출판, 강연회, 전문가 연수 등 다양한 방식의 논의과정을 통해 진행되고 있는데, 가장 대표적인 정책지식 네트워크 방식은 외교안보 관련 전문자료를 공유하는 한편 다양한 현안을 중심으로 학술적 토론 방식의 지식 교환 방식이 주를 이뤘다. 이러한 점은 물론 국책 연구기관을 분석의 대상으로 선정하였고 결과적으로 학술적인 행사를 통해 정책지식 교환이 많이 이뤄질 수밖에 없는 구조적인 특징 때문이라고 생각한다. 다시 말해 한국의 경우 외교안보 관련 글로벌 정책지식 네트워크는 학술적 논의 창구가 정책지식의 투입과 산출을 담당하는 대표적인 기관이라는 설명이 가능하다. 그렇다면, 국내 외교안보 싱크탱크들이 글로벌 정책지식 네트워크에 참여한 내용

---

32) <http://www.kf.or.kr>(검색일: 2007.5.1).

이라는 관점에서 외교안보 영역의 어떠한 주제들이 논의되고 있는가와 관련한 설명이 필요하다고 본다.

한국의 싱크탱크들이 상대로 한 글로벌 싱크탱크 파트너들은 해당 국가의 행정부에서부터 대학의 연구소에 이르기까지 매우 다양하였으므로, 교환된 지식의 내용들을 일관되게 설명하는 것은 매우 어려운 일로 판단된다. 다만 대표적인 특징들을 중심으로 살펴보면 우선 90년대 후반 까지 주변 4강을 중심으로 진행되던 정책지식 교류 현상이 2000년대에 들어서면서 동북아를 넘어서는 지역으로 확산되어 동남아 주요국은 물론 몽골, 서남아시아, 중앙아시아, 남미, 유럽 등지의 주요 정책연구기관들과의 교류활동이 진행되고 있다. 또한 90년대 중후반의 경우 일본, 중국, 러시아 등 주요 정책지식 교환 대상국들을 중심으로 정책지식 네트워크의 제도적인 정착이 주요 관심사였던 반면, 2000년대 이후에 들어서는 일정한 목표의식을 가지고 실질적인 외교안보적 이익을 위해 논의의 목표의식이 과거보다 더욱 분명해지는 경향을 보인다.<sup>33)</sup> 또 다른 특징으로는 최근 몇 년 사이에 ‘동아시아 공동체의 안정적인 관리’라는 문제의식이 외교안보 영역의 주요 분석과제로 등장하고 있다. 이는 특히 외안연과 세종연구소의 대외 학술활동의 주제로 빈번하게 등장하고 있는 경향을 보였다.

본 연구는 한국의 대표 싱크탱크들이 글로벌 정책지식 생산에 참여하는 기관들과의 ‘외연적’ 모습만을 살펴보았을 뿐, 상호 어떠한 정책지식들이 교환되고 있으며 그렇게 교환된 정책지식이 우리의 정책결정과정에서

33) 예를 들어, 한중 외교관계와 관련하여서는 최근에 들어 “안정적이고 미래지향적인 양국관계의 모색”이라는 주제의 논의가 빈번하게 등장하고 있으며, 한미 외교관계의 경우 양국 간 제도적 인차원의 외교관계를 넘어서는 “두 국가의 다양한 세력들 간의 포괄적인 협력관계 모색” 혹은 “한미동맹의 미래 이익”과 관련한 논의가 매우 활발하게 진행되고 있다.

어떻게 활용되고 있는가를 설명하지 못하였다는 관점에서 매우 초보적인 단계의 분석 결과다. 다만, 이러한 초기 작업을 통해서라도 글로벌 정책지식 네트워크 현상을 분석하고자 하였던 것이 본 연구의 주된 목적이었다. 그렇다면 마지막으로 지금까지의 분석을 통해 도출해 낼 수 있는 포괄적인 함의는 무엇일까?

첫째, 아직까지 우리의 싱크탱크는 다양한 지식생산 기관들과의 교류보다는 특정 몇몇 싱크탱크들과의 정책지식 교환활동에 적극적인 수준이다. 예를 들어 미국의 경우 외안연, 세종연구소, 국방연구원 등의 기관들이 모두 ‘전략및국제문제연구소(CSIS)’와 가장 많은 교류를 맺고 있었다. 여러 가지 이유가 있을 수 있지만 CSIS의 경우 상대적으로 다른 정책지식 싱크탱크보다 정치적으로 중립적이기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 우리의 싱크탱크가 국책연구기관이라는 이유 때문에 정치적 성향이 강한 연구기관을 의도적으로 배제하고 있는 것이 아닌가 하는 문제점을 제기할 수 있다. 만약 그렇다면 싱크탱크란 기본적으로 네트워크 안에서 ‘노드’의 역할을 수행하는 것이므로 다양한 정보와 지식을 흡수하고 이를 창발적으로 융합하는 과정을 거쳐 복합적인 ‘정책지식’을 생산할 수 있어야 하는데, 우리 싱크탱크는 이러한 과정에 구조적으로 한계점을 노출하고 있는 것이다.

둘째, 한국의 경우 최근 선거에 의해 선출된 정치지도자들이 상대적으로 외교 문제에 취약한 경향을 보이는 것과 관련하여 외교안보 영역에서 민간 싱크탱크의 발달 없이 국책 연구소 중심의 싱크탱크 활성화만으로는 구조적으로 문제점이 있다고 판단된다. 즉, 중앙정부에서 성장한 정치지도자들은 국가경영과 관련한 정책개발에 일찍부터 노출되어 있었겠지만, 신생 후보의 경우 이러한 경험의 부재로 인해 정책개발과 관련하여 ‘싱크탱

크'에 강하게 의존하는 경향을 보인다. 기성 정치인들과 달리 이들 신생 정치지도자들은 정책지식에 대한 많은 관심을 보이게 되지만 외교안보 분야의 경우 민간싱크탱크의 부재로 인해 매우 제한된 정보와 지식만을 제공받게 되는 것이다. 현실적으로 대개의 경우 싱크탱크를 통한 정책지식의 교환이 아니라 사적 '인연'을 중심으로 글로벌 정책지식 네트워크에 참여하게 되는데 이러한 과정을 거쳐 생산된 정책지식은 결과적으로 광범위한 국민들의 이익에 부합할 수 없는 특징을 보일 수밖에 없을 것이다.

## 5. 맷음말: 싱크탱크의 향후 역할

외교안보정책은 다른 어느 분야의 국가정책보다도 개별 국가의 역량이 종합적으로 반영된다. 한국의 경우 지정학적 특수성과 자원부재로 말미암아 효율적이고 안정적인 외교안보정책 개발 및 실천은 가장 긴요한 국가이익이다. 글로벌화의 결과로 모든 영역에서 국제사회와 상호의존적 관계에 놓여있고, 특히 외교안보 영역에서도 우리의 안보적 이익은 우리가 속한 동아시아 지역 혹은 글로벌 안보 환경에 의해서 정의되고 실현되는 시대가 되었다. 과거 냉전적 이념대결이 우리의 국가안보적 이익을 의무적으로 규준하던 시대와는 달리 안보 개념 및 안보 실천 과정에서 서로 경쟁하는 다양한 대안들 속에서 무엇을 선택할 것인가의 문제에 직면하게 된 것이다. 물론 이러한 문제의식은 한미동맹, 동아시아 안보구조, 남·북한 관계 등 우리의 안보환경에 대한 이해와 이것을 동아시아 공동체 혹은 글로벌 안보 전체에 대한 맥락 속에서 어떻게 실천하는가의 고민에서부터 비롯되어야 한다.

이 과정에서 다양한 싱크탱크가 일정한 역할을 담당하게 되었고, 지역 혹은 글로벌 안보에 대한 정보와 지식을 상호 제공하는 핵심적인 주체로 등장하였다. 싱크탱크 간 교류의 결과로 외교안보 영역에서의 일정한 양식과 내용의 인식공동체가 형성된다면 그것은 한 국가의 외교안보정책에 중요한 영향을 미치는 정책결정요인이 될 것이다. 싱크탱크를 통한 정책지식의 교류 및 글로벌 네트워크의 발달은 무엇보다도 싱크탱크가 정책개발에 활용 가능한 지식을 생산하기에 적합한 생산 주체라는 특징에서 비롯된다고 생각한다. 싱크탱크는 글로벌 사회에 존재하는 다양한 전문가들을 결집시키는 노드의 역할과 이들 간 연결을 통해 관련지식을 광범위하게 확산시키는 링크의 기능을 모두 담당하는 글로벌 지향적 정책지식 생산주체인 셈이다.

물론 싱크탱크의 발달은 국가마다 차별적이고 우리의 경우 미국과 같은 민간 싱크탱크의 발달이 아직은 제한적이며, 특히 외교안보 영역의 경우 대학부설 연구소를 제외하고는 순수 민간 싱크탱크의 예를 거의 찾아볼 수 없는 실정이다. 대신 국책연구기관으로 대표되는 공공 싱크탱크가 외교안보 영역의 글로벌 지식 교류에 적극적으로 참여하고 있으며, 이들의 글로벌 정책지식 네트워크의 규모와 영향력은 점차 증대되고 있다. 하지만 안타깝게도 우리의 경우 외교안보 정책지식 분야에서 외부 의존도가 매우 높고 또 내적인 상호작용을 통한 새로운 지식 창출이 활발하지 못하다는 관점에서 아직까지 글로벌 정책지식 네트워크에서의 역할은 크지 않은 수준이다. 한 마디로 얘기하면 아직까지 싱크탱크를 통한 외교안보 정책지식의 지속적인 산출 메커니즘이 저발전 된 것으로 평가된다.

이러한 현실에서 두 가지 차원의 개선점을 지적하고자 한다. 우선 ‘쳐

방적 지식(prescriptive knowledge)’ 중심의 싱크탱크 역할에는 한계가 있기 마련이다. ‘실용’은 결국 ‘인식’과 다름이 아니듯이 싱크탱크가 외교안보 영역에서 활용 가능한 정책지식을 생산하는 가장 적합한 주체라는 사실은 궁극적으로 싱크탱크가 글로벌 안보를 어떻게 이해할 것인가와 관련한 가장 적극적인 인식작업을 주체적으로 전개한다는 의미다. 우리의 싱크탱크는 ‘문제 해결 능력’은 물론 한반도, 동아시아, 글로벌 안보를 근본적으로 설명하는 인지적 기초 작업에도 관심을 가져야 할 것이다. 다음으로 보다 근본적인 문제는 정책지식을 생산하는 싱크탱크의 활성화가 시급하다. 공공 싱크탱크를 중심으로 외교안보 정책관련 정보 및 지식의 교류가 활발해졌지만 여전히 관련분야의 국내 정책지식 생산 메커니즘은 매우 단조로운 설정이다. 다양한 정책지식 생산 주체들이 상호 경쟁하고 보다 건강한 정책지식 교류를 위해 글로벌 네트워크에 적극적으로 참여할 때 비로소 우리의 외교안보정책은 우리의 국가이익 실현에 보다 충실할 수 있을 것이다.

마지막으로 한 가지 언급하고 싶은 점은 다른 정책영역과는 달리 외교안보영역의 경우 정책지식 ‘생산 주체’와 ‘소비 주체’ 간의 관계를 정확하게 파악할 수 없다는 점이다. 따라서 본 연구와 관련하여 글로벌 네트워크를 통해 공급된 정책지식이 구체적으로 어떠한 메커니즘을 거쳐 국가정책에 반영되는가와 관련한 정확한 연계성을 분석하는 것은 매우 어려운 연구 작업이다. 본의 아니게 외교안보 정책지식의 ‘생산 주체(싱크탱크)’와 ‘소비 주체(정부)’ 사이의 구체적인 상호의존 작용에 대한 분석은 다음 연구 과제로 남기고자 한다.

논문 접수일 2008.04.25.  
심사 완료일 2008.05.26.

## Global Politics of Policy Knowledge Networks \_The Case of Foreign and Security Policy Think tank

Park, Ihn-hwi

Department of International Studies, Ewha Womans University

Since the beginning of the globalization states are interdependent each other in many issue areas. In particular, individual states' security related policies, which were traditionally known as the most remote field from 'globalization', are not in the exceptional area. States are supposed to understand the characteristic features of their both regional security and global security to more comprehensively identify their national interests in terms of national security in the globalization era. Korea began to associate her national interests in the context of East Asian regional security community or global security community. In the meantime 'epistemic communities' are formed as the consequences of globally communicated policy-oriented knowledge. Think tanks center on the global flow of policy knowledge. Mainly, this is because they are more appropriate to produce 'usable knowledge' to be applicable to specific foreign and security policy. Since the unique tradition of 'developmental state' of Korea our government-run think tanks are the main players to actively contact to globally known think tanks. They typically include think tanks such as 'Institute of Foreign Affairs and National Security' 'Sejong Institute' 'Korea Institute for Defense Analyses' and 'Korea Foundation', etc. Their global contact to foreign think tanks dramatically increased since the mid 1990s, and not only in the visible development of their participation to global policy-knowledge network, but also their appreciation on regional or global security community has increased.

### • Keywords

Think tank, policy knowledge, knowledge network, foreign and security policy, national security, global security, security community