

# 논문

---

- 한국의 복합외교 추진 방향과 과제
- 북·중관계 현황과 경제협력의 전망
- 중국공산당 창당 90주년 기념행사 내용의 분석과 평가
- 반기문 유엔사무총장의 연임과 제2기의 과제
- WTO DDA 협상의 현황과 의의
- 유로존의 재정위기와 대응방향
- 후쿠시마 원전 사고에 대한 국제적 대응과 우리의 과제





# 한국의 복합외교 추진 방향과 과제

이 상 현\*

## I. 21세기 안보환경과 복합외교의 필요성

### 1. 국제정치질서 및 외교환경의 변화

21세기 국제질서가 변함에 따라 전통적인 외교의 방식에 있어서도 변화의 바람이 불고 있다. 지금 외교통상부가 역점을 두고 추진하고 있는 외교전략은 ‘총력·복합외교’이다. 외교통상부가 새로운 외교의 방식을 실험하고 있는 근본적 이유는 한국이 처한 외교환경이 21세기 세계화·정보화 시대를 맞아 급격하게 변하고 있기 때문이다. 냉전이 끝나면서 탈냉전 시대가 도래했고, 9·11 테러 이후 세계는 탈-탈냉전 시대로 접어들었다. 그것도 잠시뿐, 세계는 이제 무극(non-polarity)의 시대, 복합적 네트워크 시대로 향하고 있다.

이처럼 급변하는 세계정세 속에서 국제정치질서를 형성하는 행위자들 간 힘의 분포양상이 바뀌고, 힘의 소재와 근원도 변하고 있다. 중국과 인도 등 ‘나머지의 부상’으로 인한 강대국 위계질서 변

화, 하이브리드 위협으로 대표되는 새로운 초국가적 안보위협 요인의 등장, 그리고 세계화와 정보혁명으로 인한 전 세계적 그물망 네트워크의 등장은 21세기 국제정치질서를 ‘복합질서’로, 그리고 21세기를 가히 ‘변환의 시대’라고 부를만한 충분한 이유가 된다.

외교는 국제관계에서 국가와 국가가 서로 대화하고 교류하는 가운데 통상적인 업무를 처리하는 보편적 방식이다. 기존의 국제정치이론에서는 나라(國) 사이(際)의 정치를 주로 연구했었다.

다시 말해 국제관계의 주요 행위자로서 국민국가(nation-state) 간의 양자 또는 다자관계를 탐구하는데 주안점을 두어왔다. 하지만 최근 국제관계의 현실은 국가들 간의 관계에만 주목하는 평면적 발상만으로는 파악할 수 없는 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 이제는 국가들뿐만 아니라 각종 비국가행위자들은 물론, 국가 안과 밖의 복잡한 네트워크들이 중층적으로 얽혀 전개되는 것이 국제정치의 현실이다. 또한 지금까지 국제정치는 대개 강대국 중심으로 다뤄져왔다. 그런

\* 외교통상부 정책기획관

시각에서 보면 강대국 대 약소국, 혹은 약소국 대 약소국의 관계는 제대로 다뤄지기 어려웠다. 하지만 국제정치를 네트워크적 시각에서 보면, 크고 작은 행위자들의 설 자리가 넓어진다. 여태까지는 큰 행위자들(즉, 강대국)이 그물망을 독점적으로 장악했으나 거미줄이 복잡해지면 작은 행위자들도 거미줄 구조의 영향을 상대적으로 덜 받으면서 동시에 거미줄을 복합적으로 칠 수 있게 된다. 그것이 바로 복합 국제정치학이 제시하는 세계상이다.<sup>1)</sup>

## 2. 변혁과 혁신에의 요구: ‘복합외교 (complex diplomacy)’의 필요성

이처럼 복합적으로 변하는 국제정치 환경 속에서 한국의 외교도 변혁과 혁신의 요구로부터 자유롭지 못하다. 21세기 외교환경은 국가총체적 접근을 요한다. 21세기에는 비정부 행위자들의 영향력이 커지고 환경, 문화, 기술, 인권 등 새로운 이슈영역이 등장하면서, 국가이익을 둘러싼 정부간 교섭에서 타국의 국민은 물론 지구적 시민사회와 국제기구, 기업 등을 대상으로 한 외교활동의 다변화와 같은 변화가 일어나고 있다.

또한 21세기 국제질서는 정보혁명과 세계화의 심화 결과 네트워크에 기반한 새로운 복합적 국제질서 출현이 특징이다. 그 결과 국제체제는 더 이상 단일국가들의 체제로 간주될 수 없을 뿐만 아니라 이제 전통적인 주권의 관념은 세계정치의 복잡성을 담아내기에 부적절하다. 또한 21세기 국제관계에서 국력의 새로

운 척도는 바로 ‘연결성(connectedness)’ 즉, 국가를 포함한 국제관계의 다른 행위자들과 얼마나 연결되어 있는지, 혹은 얼마나 좋은 네트워크를 유지하고 활용하는지가 국력의 바탕이다. 20세기의 국제질서는 각국이 군사·경제적 수단으로 서로 부딪히는 이른바 ‘당구공 모델’로 이해되었다. 이에 비해 21세기의 네트워크 국제질서는 ‘국가 위에, 국가 안에, 그리고 국가를 관통해(above the state, below the state, and through the state)’ 존재하는 질서로서, 가장 많은 연결을 갖는 국가가 중심적 행위자가 되고 글로벌 어젠다를 설정하는 힘을 갖게 된다.<sup>2)</sup>

세계화가 심화된 21세기에는 어떤 나라든 어떤 지역이든 간에 다른 곳을 압도할 만한 힘을 지니지 못한다. 그런 의미에서 21세기는 패권시대에서 다극시대로 나아갈 것이라는 상황인식은 틀린 것이 아니다. 하지만 21세기는 19세기적 다극시대와 분명히 다른 점이 있다.

우선 군사력의 의미가 변했다. 19세기 후반까지만 해도 국제분쟁은 전쟁으로 해결하는 것이 당연하다는 인식이 지배적이었다. 그러나 20세기 들어 두 번의 세계대전을 치르면서 전쟁은 위협하다는 인식이 확산되었다. 특히 제2차 세계대전 말기에 사용된 원자폭탄의 위력 때문에 군사력을 분쟁해결 수단으로 사용하는 것은 곤란하다는 인식이 확산되었다. 그와 함께 경제가 상호 밀접하게 연관되는 경향이 심화되었다. 마지막으로 민주주의체제의 확산은 전쟁 발발을 더욱 어렵게 만들었다. 주요국들 간의 전쟁이 발생하기 어려운 또 하나의 요인은 위협의 성격이 변하기 시작했다는 점이다.

근대가 시작되면서부터 국가를 위협하는 존재는 대부분 국가였지만, 21세기에 들어 중요한 위협은 비국가행위자로부터 발생하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 변화의 결과 정부를 대표하는 외교관이 전권을 가지고 국익을 보호하기 위해 주요 국제 문제의 정보수집, 협상, 결정, 실행을 담당하던 시대는 지나갔다. 따라서 새로운 국제정치 환경 속에서 외교관의 역할은 국가를 대표하여 교섭을 행하는 과거의 역할보다 더 많은 역할을 요구받고 있는 것이 현실이다.

### 3. 복합외교 추진 사례

오늘날의 복합적 국제정치 환경에서 복합외교의 필요성은 금년 5월 LG디스플레이가 외교통상부, 관세청 등과 협력해 약 500억 원의 관세 부과 위기를 넘긴 사례에서 구체적으로 드러난다. LG디스플레이는 지난 2007년 초부터 폴란드 브로츠와프 지역에서 모듈공장을 가동해 왔는데, 동 공장장에서 생산 중이던 LCD 반제품은 무관세 품목으로 분류되어 폴란드 수출시 혜택을 받고 있었다.

그러나 2009년 중순 부품을 추가 조치한 후 폴란드는 이를 관세부과품목으로 분류해야 한다는 주장을 제기하였고, LG측은 500억이 넘는 관세를 납부해야 하는 상황에 처했다. 이에 외교통상부와 관세청, 폴란드 대사관 등 정부 부처는 물론 민간 기업까지 가세하여 문제해결을 위한 복합외교 합동작전에 나섰다. 우선 LG측은 관세청의 도움으로 품목분류 논리를 만들어 폴란드 관세당국을 설득했

다. 하지만 폴란드는 판단을 유보하였고, 폴란드가 품목분류 결정을 요청한 EU 관세위원회에서는 폴란드의 주장이 더 타당하다는 입장을 보였다. 당시 관세위원회의 정기총회가 불과 3주 밖에 남지 않은 시점이라는 점을 고려하여, 중요 9개국을 집중 설득하는 한편 김종훈 통상교섭본부장은 폴란드와 EU측에게 사안해결을 촉구하는 서한을 보내기도 하였다. 이와 같이 관련 부처와 민간이 힘을 합한 노력 끝에, 결국 EU 관세위원회는 우리의 주장을 받아들여 무관세유지 결정을 내리게 되었다.<sup>4)</sup>

이번 사건은 기업과 외교통상부, 관세청, 현지대사관이 협력해 일궈낸 복합외교의 성공적 사례로 볼 수 있다. 복합외교는 이런 긍정적 사건들이 산발적·일회성 에피소드가 아니라 한국 외교의 일상적인 태세로 만들겠다는 취지를 반영한 것이다.

## II. 복합외교의 개념적 이해

복합외교(complex diplomacy)는 국가가 다양한 행위자들과 국가역량을 결집하여 다양한 이슈영역에서 종합적 국익증대를 추구하는 외교전략을 의미한다. 실상 복합외교는 어떤 특정한 외교정책의 내용이라기보다는 외교를 다루는 철학 혹은 발상의 전환, 문제를 다루는 인식의 틀을 말한다. 동일한 문제를 다루더라도 복합적인 사고를 갖고 보는가, 혹은 그렇지 않은가에 따라 결과가 크게 달라질 수 있다.

## 1. 미국의 스마트파워 외교

세계 각국은 비록 명칭은 다르지만 이미 우리보다 앞서 21세기에 적합한 외교 전략의 개념을 정립하기 위해 노력하고 있다.

대표적인 사례는 미국 국무부가 주창하는 스마트파워 외교이다. 미국의 스마트파워 외교는 힐러리 클린턴 국무장관이 역점을 두어 추진하고 있는데, 그 윤곽은 작년에 국무부가 처음으로 발간한 「4개년 외교·개발 검토(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)」 보고서에 잘 드러나 있다.<sup>5)</sup>

국방부의 「4개년 국방정책검토(QDR: Quadrennial Defense Review)」 보고서가 미국의 국방전략, 군구조, 군현대화 계획, 국방예산 등에 대한 종합 평가보고서라면, 이번에 처음 선보인 QDDR 보고서는 미국의 외교에 대해 근본적 재검토를 시도한 것이다.

QDDR은 오바마 행정부 출범과 더불어 힐러리 클린턴 국무장관이 적극 추진해온 스마트외교의 청사진으로, 콘돌리자 라이스 국무장관이 역설한 변환외교(Transformational Diplomacy)에 기원을 두고 있다. QDDR 보고서의 핵심은 미국 외교관들이 공공 영역과 민간 영역 사이의 벽을 허물고 외교에서 민간역량(civilian power) 활용을 극대화해야만 전 세계의 각종 현안에 대해 효율적으로 대처할 수 있다는 판단에 있다. QDDR은 미국의 국익과 가치를 구현하고 21세기 인류 공통의 문제를 해결하는 데 외교관은 물론 민간역량을 앞세워야 한다는 점을 강조한다.

이러한 인식은 최근 갑자기 나온 발상

은 아니고 이미 조지 W. 부시 2기 행정부 시절 '외교의 군사화'를 지양하고자 하는 로버트 게이츠 국방장관의 시각에서 단초가 보이기 시작했다. 게이츠 장관은 군사력 사용에 있어서 하드파워에서 소프트파워로 중점 이동과 아울러 적에 대한 군사공격보다 경제지원 등 소프트파워로 민심을 얻는데 중점을 두고, 미국 혼자 힘으로는 승리할 수 없기 때문에 동맹 및 우방과 긴밀한 협력이 필요하다는 점을 강조한 바 있다.

또한 그는 21세기의 현실이 미국 정부 내 국무, 국방, 기타 부서의 분업체제와 딱 맞아 떨어지지 않기 때문에 글로벌 차원에서 극단적 이데올로기와 싸우기 위해서는 국력의 모든 요소와 모든 기관들을 효과적으로 결합함은 물론 동맹국과 우방들의 역량까지도 활용해야 한다고 주장했다.

힐러리 클린턴 국무장관은 이러한 로버트 게이츠 국방장관의 식견을 높이 평가한다. 클린턴 국무장관은 2009년 2월 아시아 순방에 앞서 가진 아시아소사이어티 연설에서 미국 외교안보의 중점을 '3D' 즉, 국방(Defense), 외교(Diplomacy), 그리고 개발(Development)이라고 규정했다. 군사력과 함께 외교를 중시하고, 세계의 발전 어젠다에 대한 책임과 분담을 공유하겠다는 의지를 표명한 것이다.

그 3D 중 2D가 국무부의 소관이다. 클린턴 국무장관은 외교와 개발을 국방과 같은 수준으로 격상시키는 것을 스마트파워 외교라고 부른다. 그래서 힐러리는 국무부와 더불어 미국국제개발처(USAID)의 역할을 중시한다. 스마트파워 외교가 가능하려면 미국의 민간역량이 크게 강화

· 확대되어야 한다는 것이 그의 생각이다. 스마트파워 외교를 향한 첫 걸음은 부서별 구획을 벗어나 정부 모든 기관의 유능한 인재와 전문가들을 폭넓게 활용하는 것이다.

스마트파워가 하드파워와 소프트파워 자원의 적절한 배합을 의미한다는 것은 비교적 잘 알려져 있다. 하지만 소프트파워라는 개념이 본질적으로 속성이 다른 매우 광범위한 요소들을 포괄하고 있기 때문에 스마트파워 개념 역시 자칫하면 정책적 구호로 그칠 우려를 내포하고 있었던 것이 사실이다.

QDDR은 민간역량(civilian power)의 집결을 위한 국무부의 역할을 새로이 규명하고, 개발(development) 부문이 전체외교에서 차지하는 비중을 증대해야 함을 명료하게 주장하고 있어 스마트파워 외교에 생명력을 부여하였다고 본다. 글로벌 정보화 시대의 리더십은 위계질서의 정점에서 명령을 하달하는 군주보다는 동심원, 혹은 네트워크의 중심에서 다른 사람들을 끌어들이고 설득하는 인물과 유사하다.<sup>6)</sup> 그것이 바로 스마트 파워이다.

## 2. 각국의 신(新)외교전략 수립 동향

세계화·정보화 시대를 맞아 범세계적 문제해결과 자국 외교정책의 영향력 극대화를 위한 전략으로 미국이 스마트파워를 천명한 데 이어 각국은 유사한 문제의식을 갖고 각기 21세기 신외교전략 수립에 박차를 가하고 있다. 특히, 하드파워적 자원 측면에서 열세에 있는 중견국들은 글로벌 이슈 논의과정에서 자국의

영향력을 강화하는 열쇠를 스마트파워에서 찾고자 한다. 이러한 상황에서 우리는 어떠한 관점을 가지고 다른 국가들의 스마트파워 외교 전략에 대응할 것인지, 또 우리의 위상 강화는 어떠한 방식으로 추구할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점임에 틀림없다.

현대 세계시스템에서 힘을 행사하려면 진술의 진실성과 약속의 신뢰성, 표출의 공감을 늘리는 것이 중요하다. 전문가 집단이 형성한 국제 교섭과 세계적인 설득의 장을 지식공동체 혹은 ‘인식공동체(epistemic communities)’라고 부른다. 과거에는 공감에 기초한 파워라는 것이 국제정치에서 진귀한 현상이었지만 현대정치에서 이러한 측면을 무시하는 것은 문제를 일으킬 수 있다.

앞으로의 국제정치에서는 경제력과 군사력을 중심으로 하는 하드파워의 중요성이 상대적으로 쇠퇴하는 대신 언력(言力)이나 문화력, 외교협상 능력 등으로 이뤄지는 소프트파워의 중요성이 커질 것이다.<sup>7)</sup> 이러한 지적은 한국외교를 위해서도 시사하는 바가 크다. 본고에서 주장하듯이 앞으로 지식네트워크 외교의 중요성이 더욱 커지고, 권력수단과 외교주체를 창조적으로 결합하는 복합외교의 중요성이 커진다는 의미와도 상통한다.

필자가 최초의 민간인 정책기획관으로서 처음으로 수행한 업무는 미국의 외교정책 설명을 위해 방한한 국무부 정책실 대표단과의 면담이었다. 미 국무부는 지난해 12월에 발표한 4개년 외교개발정책 보고서(QDDR)의 내용을 주요 협력국에 설명하고 건설적인 피드백을 받아가기 위해 우방국들에게 대표단을 파견하고

조언을 듣는 작업을 계속하고 있다.

미국 외에도, 예를 들면 캐나다는 G7 회원국으로서 최근 글로벌 금융위기 이후 세계질서 재편(global rebalancing)에 대응하는 유연하고 효과적인 외교를 목표로 민간전문성 활용, 친 캐나다 네트워크 활성화, 이슈별 범정부적 접근을 위한 전략을 수립하고, 이를 ‘개방외교(Open Diplomacy)’라 부르고 있다. 미국의 최근 접국인 캐나다는 중국의 부상, 미국 영향력의 상대적 약화 등 외교환경 변화에 적극적인 대응을 모색 중이다. Open Diplomacy의 효과적 실행을 위한 방안으로는, 외교정책 온라인 커뮤니티 구축 및 일반시민 대상 외교정책 홍보 프로그램인 ‘Understanding Canada’ 운영, 개발원조(ODA) 문제에 있어 전 캐나다적 접근을 통해 관련 기관간 분업과 협력을 통한 효율성 극대화 도모 등을 들 수 있다.

### Ⅲ. 한국의 복합외교 추진 방향과 과제

한국의 외교도 세계적 변화의 흐름에서 벗어날 수 없다. 김성환 외교통상부장관은 2010년10월11일 취임사에서 한국 외교가 나아갈 방향으로 ‘총력·복합외교’를 강조했다. 구체적으로는 총력외교, 지식외교, 복합외교, 디지털 네트워크외교 등이 주요 내용이다. 이명박 대통령도 금년도 외교통상부 업무보고에서 “외교란 업무가 과거 시대와 완전히 달라졌다”며 “전통적인 직업 외교관만 가지고는 될 수 없으며, 많은 경험을 가진 민간인도 참여해야 한다”고 말했다. 이는 정보

수집과 파트너 관리에 집중해온 외교관들의 기존 업무방식으로는 ‘글로벌 대한민국’ 외교를 감당할 수 없는 만큼 한국 외교의 역량과 지평을 넓혀야 한다는 주문으로 풀이된다.

#### 1. 외교 방식과 내용의 복합화

복합외교는 특정한 외교정책사안에 대해 군사외교, 통상외교, 개발협력외교, 공공외교, 민간외교 등 수단을 종합적으로 활용하여 정책목표를 달성하고자 한다. 이를 위해서는 민간과 정부가 보유하고 있는 하드파워, 소프트파워(지식, 이념, 문화 등) 뿐만 아니라 네트워크파워 자원을 함께 동원할 수 있어야 한다. 복합외교가 필요한 이유는 21세기 국제정치에서 행위자의 복합과 더불어 이들 행위자들의 활동무대가 복합되는 현상이 동시에 발생하고 있기 때문이다.

아시아 지역의 대표적인 선도 중견국인 우리에게 있어 복합외교 전략은 중국의 부상, 주변국간 경쟁구도 등 외교환경 변화에 주도적으로 대응해 나가기 위한 창조적 외교정책 대안으로 활용 가능하다. 복합외교는 민간역량(civilian power), 공공외교, 네트워크 파워 등 가용한 외교수단의 총합적 활용을 통한 정책목표 달성을 추구한다. 특히, 사안별 외교정책에 있어 지식, 네트워크, 창의성, 소통의 중요성 증대에 주목하고 민간전문성을 활용한 다층적 접근방안에 대한 추가적 연구가 필요하다. 요컨대, 복합외교는 사안별로 ‘유연한(flexible)’ ‘맞춤형(tailor-made)’ 접근을 통해 전통외교의



한계를 극복하고 21세기 국제무대에서 우리의 영향력을 강화하는 돌파구를 제공할 것으로 기대된다.

김성환 장관이 취임사에서 제시한 ‘복합외교’는 국제정치적 영향력이 나날이 증대되고 있는 비정부주체와의 협력을 통해 다양한 이슈영역에서 국익 극대화를 모색하는 외교를 뜻한다. 민관협력, 소프트파워, 디지털네트워크와 같은 새로운 외교자원의 잠재력에 주목하는 복합외교는 다름아닌 한국판 스마트파워 외교의 시작을 알리는 일성이다. 정책기획관실은 복합외교적 사고의 큰 틀 안에서 분야별 구체 사안에 대한 적용이 가능한 21세기 복합외교전략을 마련하는 작업에 총력을 기울이면서 복합외교를 알기 쉽게 설명하는 홍보활동을 병행하고 있다.

분야별로 복합외교 전략을 확립하고 이행하는 것은 앞으로 우리 외교를 더욱 효율적이고 일관성 있게 추진하기 위해 필수적으로 요청되는 과업이다. 동시에 이는 생각 외로 많은 고민과 경험을 요청하는 일이기도 하다. 예를 들어, 복합외교에서 중점적으로 고려해 나가야 할 소프트파워나 정보통신기술은 하나의 범주로 통일하기 어려운 개념인데다 지표를 통한 측정이 어려운 특성이 있다. 민관협력의 경우에는 경제·통상, 개발, 문화 등 분야별 민관 협업의 방식과 적절한 정부 리더십의 수준을 고민할 필요가 있다.

또한, 외교가 외교관의 전유물 개념에서 벗어나 특정사안에 대한 경험을 갖춘 민간전문가, 그리고 더 나아가 국민들과 공유될 때 더 많은 성과를 거둘 수 있다는 발상의 전환 역시 시급히 요청된다. 앞서 언급한 미 국무부 정책실 대표단의

사례를 돌아켜보면, 이들은 과거와 달리 국무부 자체의 자원만으로는 QDDR의 이행이 담보될 수 없음을 깨닫고 국내외 홍보에 발 벗고 나선 것으로 풀이된다. 국무부 혁신 보좌관 알렉 로스(Alec Ross)는 트위터를 통해 일반 국민들이 외교에 관심을 갖고 직접 참여하도록 유도하는 일련의 실험적 노력을 전개하고 있다. 사안별로 협력할 수 있는 당사자를 정확히 파악하고 이들과의 건강한 소통을 추구하는 것이 ‘국민과 함께하는 복합외교’ 실현에 갖는 중요성을 엿볼 수 있는 대목이다.

요컨대 복합외교가 성공하려면 다양한 층위에서 국가총체적인 노력을 강화해야 한다. 정부와 민간역량, 외교부뿐만 아니라 정부 타부처가 협력해서 이루는 ‘국가총체적 접근(whole-of-government approach)’이야말로 복합외교의 핵심 요건이다. 이를 위해서는 우선 외교부내 복합이 먼저 이뤄져야 한다. 즉, 외교부 내에서 다른 실·국의 업무에는 비협조적이거나 배타적인 성향을 극복하고 국익을 위해서라면 실·국의 인위적 장벽을 뛰어넘는 협력이 필수적이다.

다음으로는 정부 내 복합이 이뤄져야 한다. 외교부와 정부 다른 부서 간의 복합적 노력이 이뤄질 때 시너지 효과가 나타나기 마련이다. 앞서 소개한 LG디스플레이 사례에서 외교부와 관세청이 협력한 것이 좋은 예이다. 마지막으로, 외교행위자 복합이 필요한데, 관·민 복합이 그것이다. 외교는 더 이상 외교관들만의 전유물이 아니다. 정부가 감당할 수 없는 부분은 민간외교, 공공외교, 반크(VANK)와 같이 사이버공간에서 한국을 바로 알리기 위해 활약하는 민간 NGO의 노력으

로 보완되어야 한다.

## 2. 국민과의 소통과 협력을 통한 외교 업그레이드

그간 외교통상부는 본부 전 직원 및 재외공관장에 대한 복합외교 특별강연을 수차례 실시하였다. 복합외교의 개념에 대해서는 ‘추상적인 면이 많다’, ‘한 번에 이해하기 어렵다’는 반응도 있었지만, ‘21세기 외교의 근본적 변화 방향을 제시하는’ 복합외교의 필요성에 대해서는 상당한 공감대가 형성되어 있음을 확인할 수 있었다. 특별강연 이후 3월부터는 부내 실무직원들을 중심으로 연구모임을 개설하였는바, 복합외교 활성화를 위한 창의적인 아이디어를 개선하는 장으로 역할중이다. 하반기에는 복합외교를 적용한 업무추진 사례를 발굴해 전파하는 한편, 관련 부처 및 공공기관의 정책기획 담당 부서와의 네트워크도 강화하고자 한다.

일반 국민 및 학계, 기업 등 전문가 그룹에 대해서는 세미나, 기고, 강연활동을 확대하는 한편, 복합외교를 알기 쉽게 설명하여 우리 외교의 업그레이드를 위한 기반을 튼튼히 할 계획이다. 한국외교를 이끄는 수장인 김성환 장관은 최근 트위터를 개설하고 광주 전남대학교를 방문하는 등 대국민 외교에 대한 확고한 의지를 보이고 있다. 앞으로는 국내 외를 불문하고 외교관들이 언론, 재외동포, 현지 국민들과 소통과 협력에 나서도록 정책적으로 독려하여야 한다고 본다. 소통을 통한 열린 리더십을 지향하는 21세기 복합외교가 세계 곳곳에서 한

국의 위상 제고에 기여하리라 확신하며 우리 외교에 대한 국민들의 새로운 관심과 성원을 기대해 본다.

## 3. 복합외교의 체계화 과제

비록 표현은 다르지만 우리 정부가 추진할 총력·복합외교의 내용은 QDDR에서 말하는 문민외교나 캐나다가 추진하는 개방외교와 크게 다르지 않다. 한국 정부도 이미 복합외교의 개념을 외교현장에서는 상당 부분 실행하고 있으나, 이를 이론과 개념, 전략과 수단을 복합적으로 엮어서 보는 체계화의 과제를 앞두고 있다.

첫째, 한국의 총력·복합외교 구상에서는 우선 복합외교의 비전, 즉 무엇을 위한, 어떤 외교를 할 것인가를 먼저 고려해야 한다. 총력, 복합, 디지털 네트워크, 소프트파워 외교 등의 개념을 원용할 경우 기존의 외교와 무엇이 다르고, 새롭게 봐야 할 부분이 무엇인지를 먼저 이해하는 것이 중요하다. 그 다음에는 새로운 외교의 임무를 규정해야 하는데, 여기에는 기존의 전통적 외교(양자, 다자), 통상(경제, 자원·에너지), 개발(지원, 국제기여), 매력(한류, 코리아브랜드) 등 복합적 분야들이 추가될 수 있다.

둘째, 새로운 외교 방식은 ‘국가총체적(whole-of-government)’ 인재 활용, 외교부와 정부 타부서를 종·횡으로 엮는 TF 활성화, 디지털 네트워크의 활용(인터넷을 활용한 디지털 공공외교, 트위터나 페이스북 같은 SNS 활용), 민·관 협업체제 구축 및 효율적 활용, 지역별 맞춤형 외교 등을 요한다. 21세기의 외교는 외교부 내

의 배타적 업무분장 구조나 외교부와 정부 타 부처의 기계적 업무분리를 용납하지 않는다. 현재 외교부를 보는 우리 사회의 선입관 중에서 자주 거론되는 문제점들 중 하나는 외교부의 폐쇄성이나 엘리트주의 등이 있지만, 외교부는 더 이상 한국사회의 독점적 엘리트집단도 아니고 닫힌 조직도 아니다. 외교부가 기존의 문제점들을 극복하기 위해 노력하는 것과 병행해 외교의 시너지 효과를 몰아주기 위한 전 국가 차원의 노력도 요구된다.

셋째, 외교부서의 대외활동(outreach) 강화가 요망된다. 외교는 더 이상 외교부서만의 임무는 아니다. 외교와 안보, 통상과 문화, 개발지원과 사이버공간에 이르기까지 외교의 영역은 확대되는 추세이다. 이러한 변화에 대응하려면 외교부서와 정부 타 부서는 물론, 정부와 학계·전문가그룹과의 유기적 협력체제가 필요하다.

#### 4. 외교부의 혁신 노력

마지막으로, 장기적 과제로서 외교부 혁신 문제가 제기된다. 외교통상부가 21세기를 담당할 조직으로 재탄생하기 위해서는 외교부 조직 재검토, 인재 선발 방식 다변화, 외교관의 임무 재정의, 외교부내 혁신담당부서 신설, 외교부 조직 문화 개선을 위한 교육, 그리고 추진전략 및 액션플랜 기획능력의 강화 방안을 모색해야 한다. 외교부가 최근 국립외교원을 신설해 외교 전문인력 선발제도를 개선한 것이나, 해외 공관장들에 대한 평가제도를 도입한 것은 외교부 혁신의

좋은 사례로 들 수 있다.

외교부 안팎에서는 복합외교 개념을 적용하면 당장 아주 새로운 전략이 나올 것이라는 기대를 하고 있지만, 현재 단계는 복합외교의 개념과 틀을 활용하여 우리 외교를 새로이 조망하는 상황이라 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 새로운 틀 안에서 기존에 임의적·직관적으로 해온 많은 업무들을 체계적으로 정리하는 것도 한국 외교의 발전을 위해 유의미한 일이다. 이렇게 새로운 사고가 자리 잡아감에 따라 점차 업무에 있어 혁신적인 아이디어가 증가할 것이다. 아직까지 복합외교의 개념을 외교현장의 실정에 접목시키는 데에는 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 복합외교적 관점으로 무장하고 앞으로 갈수록 가속화될 글로벌 환경의 변화에 적극적이고 능동적으로 대응해 나가면 한국외교의 역량이 그만큼 커질 것으로 확신한다.

실행 측면에서 하드파워·소프트파워 자원의 최적의 조합을 통해 우리 외교의 ‘발상의 전환’을 실현하는 것은 매우 중요하다. 우리가 선진국에 비해 외교 자산은 부족한 것이 현실이지만, ‘감동과 신뢰’, ‘배려’와 같은 소프트파워적 요소가 겸비된 외교전략은 갈수록 중요해질 것이다.

우리의 대표적 복합외교 자원(△민주화·경제개발 동시달성 경험, △녹색성장, △문화, △정보기술 등)에 대한 정확한 인식에 기반하여, 특히, 외교현장에서 이슈간 연계 가능성을 최대한 활용하여 가용 자원의 복합적 동원을 실현하는 것은 우리 외교의 역량과 범위를 크게 확장시켜 줄 것이다. 지역 및 국가별 관심이슈에

특화된 복합외교 실행을 위해서는 재외 동포를 포함한 민간전문가 활용 및 관련 부처간 유기적 협조시스템을 통한 뒷받침이 필요하다. 비록 아직 시작단계이긴

하지만 우리 외교에서 복합외교 패러다임의 정립은 결국 ‘국민과 함께 하는 21세기 한국외교’의 실현에 기여할 것으로 기대된다. **외교**

## 註

- 1) 하영선·김상배(편), 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2010), pp. 9-11.
- 2) Anne-Marie Slaughter, “America's Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, Jan/Feb. 2009.
- 3) 다나카 아키히코(田中明彦)·이원덕 역, 『포스트 크라이시스의 세계』(서울: 일조각, 2011), pp. 88-94.
- 4) “LG디스플레이, 500억 관세 뺐했다 안넨 사연은?” 『조선일보』, 2011.5.17.
- 5) U.S. Department of State, *The First Quadrennial*

- Diplomacy and Development Review (QDDR): Leading Through Civilian Power*, December 2010 (<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>).
- 6) Joseph S. Nye, Jr., “The War on Soft Power,” *Foreign Policy*, April 12, 2011 ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/12/the\\_war\\_on\\_soft\\_power](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/12/the_war_on_soft_power), 검색일: 2011-6-20).
  - 7) 다나카 아키히코(田中明彦)·이원덕 역, 『포스트 크라이시스의 세계』(서울: 일조각, 2011), pp. 190-202.