

SPECIAL REPORT **중앙SUNDAY·興幸齋** 공동기획 세계가 묻고 세계가 답하다

外交 정보·군사 아우르는 전략가 육성 정책 조율할 컨트롤타워 갖춰야

우리 외교에 전략이 보이지 않는다. 고고도미사일방어(THAAD·사드) 체제와 같은 주요 이슈를 놓고 국민은 불안하기만 한데 행정부와 청와대, 국회는 손발이 맞지 않고 여야도 제각각 다른 목소리를 낸다.

나라의 앞날이 달린 이슈에 우리가 외교의 기회를 놓치고 있는 사이 다른 나라들은 외교 전략을 전문화하고, 행정부 중심의 정통 외교에 더해 공공·민간 외교 등 다원화된 외교를 펼치고 있다. 대한민국의 스마트한 전략 외교, 스펙트럼을 넓히는 다각화 외교의 길은 어디에 있을까. 해외의 외교에서 해법을 찾아본다.



중국- '판 짜는 능력' 키우는 시스템

10개 부처 참여 외사영도소조, 북핵 '왕이 이니셔티브' 도출

이희옥 성균중국연구소장

중국 외교의 특징을 말할 때 알아야 할 바둑 용어가 있다. '국도(局道)'다. 이 말은 바둑의 '판(局)을 짜는 능력'을 뜻한다. 국도에 기초해 원칙(方)과 유연함(圓)을 결합시키고 연결고리를 찾아 길목을 차지하는 게 바둑에서 가장 중요한 것처럼 중국 역시 세계를 '국(局)'별로 분류하고 외교의 판을 짤다. 이 같은 '체계적' 판단은 중국이 오랫동안 천하를 지배하고 관리해 왔다고 믿는 제국적 사유방식에서 비롯한다. 외교에서도 먼저 국제관계가 민주화돼야 하고, 그 속에서 중국은 평화적으로 부상할 것이며 여기에 더해 다극화를 지향하는 '조화로운 세계'를 구축해야 한다고 제창한다.

중국 정부 내에서 외교정책을 결정할 때도 체계적 시스템이 가동된다. 자국 관련 국

제 이슈들을 종합적으로 판단할 수 있도록 맨 아래층에서부터 중앙정부까지 걸친 의사협의기구들을 설치, 공통된 인식에 도달하려 한다. 이를 위해 중국은 의견 수렴과 정책 대안 검토를 위한 24시간 모니터링 시스템을 가동해 왔다. 덕분에 외통수의 정책수단을 피하고 외교적 비용을 줄일 수 있었다.

특히 공산당 중앙에는 '외사공작영도소조'라는 기구가 외교 컨트롤타워 역할을 한다. 여기에는 국무원, 공산당 서기처, 국방부, 외교부, 상무부, 대외연락부 등 10여 개 유관부처 관계자들이 참여해 다양한 현안에 대해 전략을 결정한다.

이 컨트롤타워가 힘을 발휘한 것은 2009년 5월 북한이 중국에 통보도 하지 않고 핵 실험을 감행했을 때였다. 당시 중국은 국제사회의 대북제재에 참여하면서도 다른 한편으로 향후 한반도 정세를 고려해 대북정

책의 전환을 모색하기 시작했다. 7월 외사공작영도소조의 회의에서는 "북한 문제와 북핵 문제를 분리해 처리한다"는 것을 밝혔다. 즉 북핵 문제는 북·미 관계 등 근본 원인 모두를 함께 해결할 때 효과를 거둔다는 '표본겸치(標本兼治)' 외교 원칙을 확인한 것이다. 실제로 중국은 이 원칙을 실천하기 위해 8월 우다웨이(武大偉) 6자회담 대표, 9월 다이빙궈(戴秉國) 외교 담당 국무위원, 10월 원자바오(溫家寶) 총리가 북한을 차례로 방문했으며 이후 김정일 국방위원장의 중국 방문도 성사됐다. 이것은 중국 대북정책의 새로운 분수령이 됐고 한반도 비핵화와 한반도 평화체제의 병행 처리를 주장하는 '왕이(王毅) 이니셔티브'의 출발점이 됐다.

중국의 외교 호흡은 다른 나라에 비해 길다. 외교안보를 책임지는 사람의 임기가 보장돼 있을 뿐만 아니라 싱크탱크들과 오랫동안 전략을 다듬는 '정층설계(Top-level design)' 기반이 강하기 때문이다. 예를 들어 중국 공산당 중앙정책연구실 주임을 맡고 있는 왕후닝(王滄寧) 정치국원은 장쩌민(江澤民)·후진타오(胡錦濤)·시진핑(習近平) 등 3대에 걸쳐 주요한 정책 결정 과정에 참여해 오고 있다. 현대 중국의 핵심 이데올로기인 '삼개 대표론' '과학적 발전관'은 물론이고 외교정책의 골간인 '신형대국관계' 등도 이러한 조직과 사람을 거쳐 탄생했다. 이뿐만 아니라 외교 일선에서 물러난 외교관도 공공외교 일선을 담당하면서 경험과 지식을 효과적으로 활용하며 정책의 일관성 유지에 기여한다.

미국- 싱크탱크 인력풀 활용 브레인화

지역전문가를 '부대사'로 발탁, 인맥·경험 관리

조정훈 여시재부원장

미국 행정부에서 외교를 담당하는 부처의 이름은 '외무부(Department of Foreign Affairs)'가 아니라 '국무부(Department of State)'다. 이는 건국 초기 행정부가 만들어지던 시절 국무부가 외교뿐 아니라 내무부 업무도 맡았던 데서 비롯했다. 그러나 오늘날 국무부란 이름은 '우리가 세계를 이끄는 특별한 국가'라는 미국의 예외주의적 세계관을 상징하는 말이 됐다. 대외정책에 있어서도 세계의 평화를 지키고 정의의 가치를 지키기 위해 필요하다면 미국은 군사력을 동원할 수 있다는 강한 믿음을 가지고 있다.

국무부는 행정부 15개 부처 중 가장 큰 규모다. 대부분 부처는 장관 밑에 한 명의 부장관을 두는 정도이지만 국무부는 2명의 부(副)장관, 6명의 차관 및 각각의 지역·기능별 차관보들을 둔다. 장관과 부장관은 주로 정치인이, 차관부터는 외교 전문가들이 맡는다. 각국 대사관 인사 시스템에서 주목할 점은 각 지역에서 오래 거주한 지역 전문가들이 맡는 '부대사' 제도다. 주한 미국대사관도 부대사를 비롯해 근무 중인 외교관 다수가 동북아시아 지역에 오랜 경험과 인맥을 가진 지역통들이다. 이런 지역 전문가들을 키움으로써 순환보직제인 외교관 시스템의 단점을 극복하고 있다. 또한 경제·정치·공공 외교 분야 등의 전문화 트랙으로 외교관 1만 5000여 명의 전문성을 발굴하고 있다.

미국 외교는 따라서 단순한 대외정책이 아니라 전 세계 정보를 수집하고 세계 안보



2014년 미국외교센터 기공식에 모인 역대 국무부 장관들.

를 지킨다는 개념을 갖고 있다. 외교 비상시에 미국 최고안보기구인 국가안전보장회의(NSC)는 대통령과 부통령, 국무·국방·재무 장관을 핵심 멤버로 해 즉각 소집된다. 대표적인 정보기관인 중앙정보국(CIA) 역시 국무부와 긴밀히 협력하며 대통령의 외교정책을 보좌한다. CIA는 1945년 육군과 해군의 정보 주도권 갈등으로 고민하던 해리 트루먼 대통령이 윈스턴 처칠 영국 총리에게 MI5와 MI6 같은 영국 정보조직을 소개받고 만든 기관이다. 이 조직은 미군과 안보기관을 아우르는 국제정보 컨트롤타워 역할을 하며 NSC와 함께 백악관이 세계 곳곳의 안보



2013년 6월 미국 캘리포니아주 서니랜즈에서 열린 마·중 정상회담장에 왕후닝 중앙정책연구실 주임(맨 오른쪽)이 시진핑 주석 옆에 앉았다. (중앙포토)

일본- 인맥 쌓는 공공외교

미국 내 일본 전문가 그룹 '재팬 핸즈' 길러 자국 이익 관철

황세희 여시재연구원

일본 외교의 대표적 얼굴은 공공외교다. 제2차 세계대전 이후부터 일본은 경제력을 바탕으로 공공개발원조(ODA)와 문화 교류, 인재 양성 등 협력사업을 통한 '공공외교'를 적극적으로 펼쳤다. 일본은 전범 국가 이미지에서 벗어나 국제사회에 공헌하는 대외 이미지를 쌓는데 주력했다.

그런 일본의 공공외교가 이룬 결실 중 하나가 미국 워싱턴에서 이른바 '재팬 핸즈'로 불리는 일본 지역 전문가 그룹이다. 문부과학성 산하 '국제교류기금'을 비롯해 각종 단체의 장학금을 지원받아 일본 연구자로 성장한 이들은 워싱턴 정가를 중심으로 활동한다.

이들은 미국의 일본 정책, 나아가 아시아·태평양정책에 중요한 영향을 미치는 지일과 혹은 일본통의 역할을 톡톡히 해내고 있다.

국제전략문제연구소(CSIS)의 재팬 체어를 총괄하고 있는 마이클 그린(사진)의 경우를 보자. CSIS는 공화당 계열의 싱크탱크로 이곳의 재팬 체어는 미·일 동맹과 관련된 대부분의 정책제안서에 관여하는 상당한 정치적 영향력을 가지고 있다. 그린은 1983년 문부성이 주관한 '여학지도 등을 담당하는 외국청년 유치사업(JET 프로그램)'을 통해 일본을 방문한 것을 시작으로 일본 연구자가 됐다. 미국으로 돌아간 뒤 그린은 조지 W 부시 행정부에서 국가안전보장회의

일본·한반도 담당 부장, 아시아 상급 부장 등을 역임했다. 이 밖에 리처드 아미티지 전 국무 부장관, 제임스 켈리 동아시아·태평양 담당 국무차관보 등이 대표적인 재팬 핸즈로 통한다.

구체적으로 미·일 관계에 이들이 영향을 끼친 사례로는 95년 동아시아 전략보고서를 들 수 있다. 조셉 나이 당시 국무차관보의 이름을 따 '나이 리포트'로 통칭되는 이 보고서는 냉전 후 미·일 동맹 강화와 이에 기반한 아시아·태평양 전략구상을 제안해 이후 97년 미·일 방위협력지침의 바탕이 됐고 냉전 후 미·일 관계의 기본 방침이 됐다.

이처럼 인재 양성과 문화 교류를 통해 미래의 지일과 미국인을 성장시키는 실효를



거둔 일본은 정부 산하 국제교류기금에서 미·일 센터에 아베 신타로 전 의상의 이름을 따 91년 설치한 '아베 펠로십'을 비롯해 미·

일 청년지도자 교류사업, 일본계 미국인 리더 교류사업 등 다양한 사업을 펼치고 있다. 특히 최근 들어선 미국 내 정치에 큰 영향력을 발휘하는 싱크탱크들을 주요 지원 대상에 포함시켰다. 브루킹스연구소·카네기재단에 일본 전문가 포스트를 설치하고 미·일 정책 관련 연구를 지원하고 있다.

A급 전범으로 기소됐던 사사카와 료이치가 설립한 일본재단 역시 미국 내 '재팬 핸즈' 양성의 중요한 재원이 되고 있다. 미·일 협회 연합(NAJAS)을 통한 미·일 이해 강화 사업, '미·일 평의회' 등 미국 아시아계 지방 의원의 일본 이해 촉진사업, 미국사회과학 연구평의회(SSRC) 같은 신진 전문가의 미국과 관련 사업 등을 지원하고 있다.