

한반도 통일 공공외교 추진전략(1): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-12-03

미국의 對한국 통일 공공외교 실태

》》》 박영호 · 김국신 · 박인휘 · 정기웅

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 서울시립대학교

한반도통일 공공외교 추진전략(1): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교


경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-12-03

미국의 對한국 통일 공공외교 실태

»» 박영호 · 김국신 · 박인희 · 정기웅

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 서울시립대학교



미국의 對한국 통일 공공외교 실태

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 9,500원

ISBN 978-89-8479-696-6 93340

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

“한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	통일연구원
12-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	통일연구원
12-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원
12-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원
12-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	서울시립대학교
12-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원 황 병 덕 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	김 국 신 명예연구위원 김 규 룬 소장/선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 이 교 덕 선임연구위원 이 기 현 부연구위원 전 병 곤 소장/선임연구위원 조 한 범 선임연구위원 강 동 완 교수(동아대) 김 갑 식 입법조사관(국회 입법조사처) 김 현 택 교수(한국외대) 박 인 휘 교수(이화여대) 서 동 주 책임연구위원(국가안보전략연구소) 신 상 진 교수(광운대) 양 현 모 선임연구위원(한국행정연구원) 전 동 진 교수(신라대) 정 기 응 책임연구위원(한국외대 국제지역연구센터) 최 용 환 연구위원(경기개발연구원) 한 인 택 연구위원(제주평화연구원)
협력 연구 기관	서울시립대학교 이 진 원 교수	김 준 섭 교수(국방대) 이 지 영 전임연구위원(국민대 일본학연구소)

목차

미국의 對한국 통일 공공외교 실태

박영호·김국신·박인휘·정기웅

I. 서론	1
1. 연구 목적	3
2. 연구 범위	7
3. 연구 방법	10
II. 미국의 공공외교 체계 및 운영	13
1. 미국의 공공외교 수용과 발전	15
가. 미국의 외교 목표와 특성	15
나. 공공외교 수용 과정과 추진 배경	20
2. 미국 공공외교의 추진체계	27
가. 미국 외교의 추진체계	27
나. 미국의 공공외교 추진체계	30
3. 사례 연구	41
가. 공공외교의 유형별 특징	41
나. 통일지원형 공공외교 사례: 독일	45
다. 체제전환형 공공외교 사례: 이라크	53
III. 미국의 대한반도 공공외교	61
1. 미국의 대한반도 통일관련 외교의 특징	66
2. 대한반도 통일관련 공공외교 실태	77
가. 대한반도 통일관련 공공외교의 필요성	78
나. 대한반도 통일관련 공공외교 체계	90
다. 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램	107
3. 전문가 인식조사	115
가. 미국 전문가 인식조사의 특징	115
나. 인식조사 결과 분석과 특징	125

목차

IV. 결론: 한반도 통일공공외교에의 시사점	161
1. 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성	163
가. 미국의 공공외교 체계 및 운영	163
나. 미국의 대한반도 공공외교 및 운영체계	165
다. 전문가 조사 분석 결과의 특징	168
라. 미국 공공외교의 사례연구 평가	176
2. 대미 통일공공외교에의 시사점	179
3. 대미 통일공공외교의 과제	185
 참고문헌	 193
 최근 발간자료 안내	 205

표목차

미국의 對한국 통일 공공외교 실태

박영호·김국신·박인휘·정기웅

<표 II-1> 공공외교 예산, 1999~2009 회계연도	39
<표 III-1> 미국에 대한 우호적 이미지, 2002~2010	82
<표 III-2> 미국인에 대한 우호적 이미지, 2002~2010	82
<표 III-3> 미국이 한국의 이해관계를 고려하고 있다고 생각한다, 2002~2010	82
<표 III-4> 미국 대통령에 대한 신뢰도, 2002~2010	82
<표 III-5> 미국이 세계경제를 주도한다고 생각한다, 2002~2010 ..	83
<표 III-6> 한반도 통일에 대한 미국의 입장 1	85
<표 III-7> 세대별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사결과 ..	87
<표 III-8> 이념별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사결과 ..	87
<표 III-9> BBG / VOA / RFA의 예산(단위: US\$ 백만), 직원수, 방송언어, 방송시간	94
<표 III-10> Voice of America의 주간 한국어 방송 프로그램 (1일 5시간)	95
<표 III-11> Radio Free Asia의 주간 한국어 방송 프로그램	96
<표 III-12> 미 국무부 공공외교 예산	97
<표 III-13> 미 국방부 공공외교 관련 예산	98
<표 III-14> USAID 북한 관련 예산	99
<표 III-15> 미국의 대북한 원조, 1995~2011	100
<표 III-16> 미국 NGO의 대북 활동	102
<표 III-17> 한·미 간 교환 프로그램	108
<표 III-18> 미국무부 수여 풀브라이트 장학금 수여자	109
<표 IV-1> 국가별 공공외교 추진 성과 평가 비교	169
<표 IV-2> 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성	178
<표 IV-3> 한반도 통일과 관련한 주변4국의 최적 선호	186

그림목차

<그림 II-1> 미국 국무부 공공외교 조직	30
<그림 III-1> 가장 가깝게 느끼는 국가, 2007~2012	79
<그림 III-2> 한반도 평화에 가장 위협적인 국가, 2007~2012	79
<그림 III-3> 연령별 대미 친밀도, 2007~2012	80
<그림 III-4> 연령별 대미 위협 인식도, 2007~2012	80
<그림 III-5> 미국의 국가 이미지: 적대대상, 2007~2012	81
<그림 III-6> 한반도 통일에 대한 미국의 입장 2	85
<그림 III-7> 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계	86
<그림 III-8> 국가별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사 결과	88
<그림 III-9> 미국의 국제적 역할과 부시/오바마 대통령 리더십 평가: 신뢰한다, 2004~2009	89
<그림 III-10> 한국인의 미국 외교 분야별 긍정적 평가	89
<그림 III-11> 미국의 대한반도 공공외교 조직	92
<그림 III-12> 미국 공공외교 예산의 사용	93
<그림 III-13> 응답자 소속 기관	125
<그림 III-14> 업무 경력	126
<그림 III-15> 미국의 공공외교 추진 성과 평가	126
<그림 III-16> 미국 공공외교의 주요 목표	127
<그림 III-17> 미국 공공외교의 추진체계	128
<그림 III-18> 미국 공공외교의 주요 행위자	128
<그림 III-19> 미국 공공외교의 주요 수단	129
<그림 III-20> 미국 공공외교 프로그램별 비중	130
<그림 III-21> 미국 공공외교의 대상 지역	131
<그림 III-22> 미국 공공외교의 주요 자산	131

<그림 III-23> 한국 주도의 통일한국에 대한 입장	132
<그림 III-24> 한국 주도의 통일한국에 대해 긍정적인 이유	133
<그림 III-25> 한반도 통일의 장애 요인	133
<그림 III-26> 한반도 통일에 긍정적인 주변국	134
<그림 III-27> 한반도 통일 시기	135
<그림 III-28> 미국 대한반도 정책의 우선순위	136
<그림 III-29> 한반도 통일의 이상적인 형태	136
<그림 III-30> 향후 5년 이내 북한의 급변 가능성	137
<그림 III-31> 북한 급변의 형태	137
<그림 III-32> 북한 급변사태에 대한 대비	138
<그림 III-33> 한반도 통일관련 공공외교 평가	139
<그림 III-34> 한반도 통일관련 공공외교 성과	139
<그림 III-35> 한반도 통일관련 공공외교 수행기관	140
<그림 III-36> 미국에 대한 한국인의 호감도	141
<그림 III-37> 한국과 한반도 주변4국의 친밀도	141
<그림 III-38> 북한과 한반도 주변4국의 친밀도	142
<그림 III-39> 한반도 통일 과정에서 미국의 역할에 대한 한국인들의 기대	143
<그림 III-40> 한반도 통일관련 미국의 공공외교 대상	143
<그림 III-41> 한반도 통일관련 미국 공공외교의 목표	144
<그림 III-42> 한반도 평화통일이 미국에 주는 도움에 대한 미국 국민들의 인식	145
<그림 III-43> 한반도 통일이 미국에 도움이 되는 이유	146
<그림 III-44> 한반도 통일 과정에서 미국이 활용할 수 있는 외교 자원	146

그림목차

<그림 III-45> 북한 주민에 대한 미국 정부의 태도	147
<그림 III-46> 한미동맹 유지와 한반도 통일	148
<그림 III-47> 한미동맹의 보완점	148
<그림 III-48> 한반도 통일을 위한 미국 공공외교의 목적	149
<그림 III-49> 한반도 통일을 위한 미국 공공외교의 수단	150
<그림 III-50> 한반도 통일을 위해 공공외교에서 가장 중요한 고려사항	150
<그림 III-51> 한반도 통일관련 미국 공공외교의 우선순위	151
<그림 III-52> 한반도 통일관련 공공외교와 사례국	152
<그림 III-53> 공공외교 추진을 통한 한반도 통일 촉진시기	152
<그림 IV-1> 주변4국의 한반도 통일 지지도 인식 1 (2007~2012 합계)	183
<그림 IV-2> 주변4국의 한반도 통일 지지도 인식 2 (2007~2012 합계)	184
<그림 IV-3> 한국 주도의 통일한국에 대한 각국별 입장	187
<그림 IV-4> 한반도 통일을 위한 4개국 협조의 필요성 (2007~2012 합계)	190



I 서론

1. 연구 목적

21세기 국제 정세는 세계화와 과학기술 혁명, 정보화, 민주화와 같은 거대 조류의 영향을 받고 있다. 세계화의 흐름은 세계 무역의 지속적 증대, 국제 자본 이동과 투자, 금융 시장의 세계화 등을 통해 지구상의 모든 나라들을 거대한 자본주의 시장경제체제 속에서 움직이도록 한다. 물론 북한과 같이 예외적인 나라들도 있다. 또 세계화는 모든 생활 영역에서의 일상적인 상호 작용을 초래하며, 문화 간 상호작용을 증대시킨다. 이와 동시에 갈등과 충돌을 유발하기도 한다.¹ 세계적 차원의 금융위기, 재정위기, 초국가 기업과 국가 간 갈등 등 부정적 요인들의 발생에도 불구하고, 세계화 현상은 지속될 것이고, 지구적 차원에서의 상호의존은 증대될 것으로 예측되고 있다.²

과학기술의 혁명으로 우주 충돌을 실험하거나 인간 복제의 가능성에 도전하게 되었다. 또 지구 탄생의 비밀을 밝힐 수 있는 ‘히스’ 입자의 발견에까지 이르고 있다. 정보화는 지구상의 인류를 실시간으로 연결시켜 준다. 최근 민주화의 흐름은 중동과 북아프리카 지역에서 발생한 독재정권에 대한 저항이다. 후쿠야마는 이와 같은 변화를 자유민주주의가 정부의 기본형태(default form)로 받아들여지는 시대로 평가한다.³ 보편적 인권에 대한 요구도 확산되고 있으며, 시민사회의 성장은 냉전시대와는 다른 새로운 거버넌스 체제의 필요성을 제기하고 있다.

그러나 동시에 지구상의 인류는 대량살상무기의 확산과 테러의 공포로부터 자유롭지 못하며, 기후변화와 환경 파괴로 인한 자연의 대재앙에 고통

¹ 헨팅톤(Samuel P. Huntington)은 기독교와 이슬람의 충돌을 대표적 예로 하는 문명 간 충돌을 예측하였다. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Chicago, IL: Simon and Schuster, 1998) 참고.

² A. Dynkin (ed.), *Strategic Global Forecast 2030* (Moscow: IMEMO RAN, 2011), pp. 10~39.

³ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), p. 3.

받기도 한다. 미국이 겪은 9·11 테러는 테러 사태의 대표적 사례이며, 일본에게 시련을 준 3.11동일본 대지진은 대표적인 자연의 대재앙 사례이다. 또 인류는 인종·종교·문화 간 충돌과 에너지·식량 등 자원의 부족 현상, 마약·위조지폐 유통 등 초국가적 범죄와 이전에 없었던 새로운 전염병의 창궐 등을 걱정하고 있다. 국가 내 분열 현상도 발생하며, 지역·국가 간 경쟁도 심화되고 있다.

특히 지구화 현상은 경제위기 등 새로운 갈등 현상을 초래하고 있다. 무엇보다도 경제 문제가 세계 질서의 핵심적 영향 변수로 등장하였다. 2008년 미국발 금융위기는 즉각 세계적 경제위기로 받아들여졌으며 결국 미국, 독일, 일본 등 주요 선진국과 중국 등의 재정 확대 및 국제적 협력으로 대처해야 했다. 그러나 세계 금융위기와 경제위기는 아직 극복되지 않았으며, 포르투갈·이탈리아·그리스·아일랜드·스페인 등 PIIGS 국가의 재정위기⁴는 유로존(Euro Zone)에 심각한 타격을 주고 세계경제에도 지대한 영향을 미치고 있다.

국제질서는 미국 주도의 단극체제(1992~2007)⁵가 무너지고 점차 다극체제로 변화하고 있다. 이러한 상황에서 국제안보와 번영에 대한 협력이 필요함에도 불구하고, 강대국 간 조율 능력이 부재하고 주요 행위자의 책임 부담 회피 현상과 경쟁도 나타나고 있다. 미국과 중국은 차이나메리카(Chiamerica)로 불릴 정도로 경제적 상호의존이 심화되었으나, 중국의 공세외교(大國崛起)와 미국의 중국 부상 견제, 러시아의 영향력 회복을 위한 힘의 외교가 상호 견제와 경쟁을 넘어 갈등의 요인이 되기도 한다.

⁴ 2012년 6월 현재 유로존(Euro zone, 유로화 사용 17개국) 4위 경제 규모인 스페인은 그리스, 아일랜드, 포르투갈에 이어 유럽에서 네 번째로 구제 금융을 받는 국가가 됐다. 이에 따라 PIIGS 국가 중 이탈리아를 제외한 4개국이 구제 금융을 받았다.

⁵ 냉전 체제 종식과 소련연방의 해체 이후, 미국은 가장 강력한 국가로 등장했으나 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 수행하면서 소모적인 정치·군사적 문제에 빠지고, 세계 금융 위기를 촉발하면서, '초강력국가(Hyperpower)'로서의 시대는 단기간(1992~2007)에 끝났다.

또 세계화 현상으로 인하여, 중국과 브라질에서 보는 것처럼 세계화로 혜택을 본 국가들에서의 신민족주의가 등장하고, 지구적 문제 해결에서 부담 분담을 거부하거나, 초국가 기업의 영향력 팽창에 따른 주권 국가 경제 정책과의 이해 충돌이 발생하고 있다. 국제적 이주(migration flow) 폭증에 따라, 영국·프랑스·독일 등 서유럽 국가들에서는 극우파가 발호하기도 한다.

이러한 격변의 시대에 미국 등 주요 선진국들은 국제관계의 변화에 맞는 외교를 추진하기 위해 노력하고 있다. 특히 외교정책 결정과정에서 비정부 행위자들의 영향력이 커지고 환경·문화·기술·인권 등 새로운 이슈 영역이 등장하면서, 국익을 둘러싼 교섭에서 타국의 국민, 지구적 시민사회, 국제기구, 기업 등을 대상으로 한 외교활동의 다변화가 진행되고 있다. 이로 인해 공공외교의 필요성이 부각되었다.

특히 미국은 9·11 테러 사태 이후 이슬람권에 대한 공공외교를 강화하였다. 제2차 세계대전 이후 형성된 냉전 구조에서 최대의 자원과 힘을 가지고 외국의 대중들에게 미국의 생활 방식과 문화를 전파하였던 미국이 자국에 대한 거대한 저항에 각성한 것이다. 물론 9·11 테러 사태 이전에도 세계질서 주도국인 미국에 대한 반감은 반미주의 형태로 세계 곳곳에서 분출되었다. 미국은 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 등을 자국 외교의 이념적 가치로 내세우면서 세계 최대의 자원과 인력을 가지고 외교를 전개해 왔다. 그러나 실질적인 외교정책에서는 미국이 내세운 가치와 괴리하는 경우가 종종 발생하였다. 다른 나라들의 경우도 마찬가지지만, 추구하는 가치로 내세운 목표와 구체적인 외교정책의 실천 또는 군사적 행동 등이 일치하지 않을 때 외국의 공중/대중을 대상으로 한 공공외교는 그 목표를 달성하기 어렵다는 사실이 드러난 것이다.

냉전이 종식된 후 공공외교에 대한 자원과 기구를 축소·정비했던 미국은 9·11 테러 사태 이후 공공외교에 대한 투자를 다시 강화하기 시작했다.

미국은 세계질서에 대한 영향력의 상대적 쇠퇴에 봉착한 가운데, 변화하는 국제정세 추세에 맞추어 국제질서 지도력의 원천을 찾기 위한 총체적 자기 혁신을 진행하면서 새로운 외교 모델을 개발하려는 노력을 하고 있다.

미국은 3D's 외교, 즉 외교(diplomacy), 방위(defense), 개발(development) 자원을 복합하여 보다 유연하고 집중적인 외교를 수행하고자 하며, 특히 외교에 있어서 민간역량(civilian power)을 강조하고 있다. 민간역량을 통한 외교는 비국가 행위자(non-state actors)를 대상으로 하는 공공외교(public diplomacy)의 강화로 나타나고 있다. 미국의 공공외교는 외교 현장에서 대상국의 공공 및 민간 기관과의 유기적 협조체계 구축, 대중과 현장 및 사이버 공간에서 직접 대면, 현지 주재 외교관 및 부처 간 협력체제 가동 등 미국의 이익을 신장시키기 위해 대상국 및 대상 국민과의 효율적 파트너십 구축을 목표로 하고 있다.

냉전 시대에 아시아 지역에서 미국의 가장 강력한 동맹국 중의 하나로 부상한 한국의 입장에서, 미국은 북한으로부터의 위협을 막아주는 동맹국으로서뿐만 아니라 한국의 세계무대 진출에서 가장 중요한 후원국이었다. 그러나 세계의 다른 지역에서도 같이 반미운동이 분출되었다. 이에 따라 한국에 대한 미국의 공공외교 또한 강화되고 있으며, 전통적 동맹관계를 21세기 전략동맹으로 발전시키는 기반으로 공공외교의 역할을 강조하고 있다. 한미동맹은 오랜 기간의 후원-피후원 관계로부터 점차 균형적인 관계로 발전해 오고 있다.

그러나 한국은 여전히 분단 문제를 안고 있으며, 한반도의 지정학적 위치 때문에 세계의 중견국으로 성장한 상황에서도⁶ 대북정책 및 장기적 통일정책 추진 과정에서 주변 국가들로부터의 협력과 지지를 받는 것이 매우 중요

⁶ 2012년 6월 현재, 한국은 세계에서 7번째로 1인당 국민소득 2만 달러 이상에 인구 5천만 명이 넘는 국가가 되었다. 한국에 앞선 나라는 일본, 미국, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아 뿐이다.

하다. 이러한 이유로 최근 한국 정부는 통일외교의 중요성을 강조하고 있다. 통일외교는 정부 간 외교이기도 하지만, 한반도의 통일과 밀접한 이해관계를 갖는 국가들의 국민들에게 한반도 통일의 필요성을 이해시키고 통일한국이 그들에게 이익을 주고 동아시아의 평화와 공동 번영에 기여할 수 있음을 이해시키는 비정부 간 외교의 영역이기도 하다.

따라서 우리는 먼저 우리의 통일정책과 대북정책 추진 과정에서 가장 중요한 협력국인 미국의 한반도 통일과 관련한 공공외교를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 현대 공공외교에서 가장 오랜 역사와 자원, 인적 능력을 가지고 있는 미국의 공공외교 체계 및 운영을 살펴보고, 대한반도 통일공공외교의 실태를 점검하고자 한다. 서구의 많은 국가들은 장기 공공외교 전략을 개발하는 데 미국의 공공외교를 참고한다.⁷ 따라서 미국의 공공외교에 대한 분석과 평가는 한반도 통일을 위한 한국의 대미 공공외교의 발전에도 도움을 줄 것으로 기대된다.

2. 연구 범위

본 연구는 21세기, 특히 9·11 테러 사태 이후 공공외교의 전형적인 사례로 간주되고 있는 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 추진체계와 실태를 파악하는 데 있다. 따라서 미국 공공외교의 전반적인 상황을 미국 외교의 틀 속에서 점검할 필요가 있다.

냉전시대에 미국의 공공외교를 담당했던 ‘미국 해외공보처(United States Information Agency: 이하 USIA)⁸에 따르면, 공공외교는 “외국의 국민을 이해시키고, 정보를 제공하며, 그들에 대한 영향력을 행사하여, 미국

⁷ Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), p. 8.

⁸ 미국 해외공보처는 1999년 이후 미국무부에 통합되었다.

시민·기관과 상대국의 시민·기관과의 대화를 확대함으로써 미국의 국가이익과 국가안보를 증진하는 것”이라고 정의하고 있다.⁹ 툽(Hans N. Tuch)는 공공외교를 “미국과 타국 간의 관계에 대한 오해와 잘못된 인식의 정도를 완화하기 위해서 진행되는 해외에서의 커뮤니케이션 환경 조성을 위한 정부의 공식적 노력”이라고 정의하였다.¹⁰ 또한 미국 케네디 정부에서 USIA의 책임자로 일하던 머로우(Edward R. Murrow)는 공공외교를 “외국 정부뿐만 아니라 주로 비정부 기구나 정부에 관여하지 않는 개인도 목표로 삼아 진행하는 여러 가지 상호작용을 의미한다”고 규정했다.¹¹

결국 공공외교란 ‘외국의 민간 대중(foreign public)을 주 대상으로 하는 정부 및 비정부 외교 활동’을 총칭하는 것으로, 대상국에 자국의 이미지 제고 및 공감대 형성을 통하여 신뢰를 구축하고, 관계 발전을 추구하는 외교 행위를 의미한다. 공공외교의 목적은 대상국 국민들의 인식에 영향을 미쳐서 외교 수행국의 가치, 문화, 제도, 사상에 대하여 우호적인 이미지를 형성함으로써 국익의 증진에 기여하는 것이다. 이런 점에서 공공외교는 전통적인 국가 중심의 정부 대 정부 간 외교를 넘어, 타국의 국민과 비정부 행위자들에 대한 이해를 제고하고, 정보를 제공하며, 그들과의 관계를 심화하고, 그들에게 영향을 미침으로써 자국의 국익을 증진하는 것이다.

현대 외교에서는 이슈 영역의 확대 및 다원화, 행위자의 다양성, IT의 혁명적 발전 등으로 수평적이고 쌍방향의 교류와 대화가 중요해지고 있다. 특히 21세기 들어 전통적인 개념의 국력과 외교가 한계를 드러냄에 따라, 여러 가지 신기술과 소프트파워를 기반으로 하는 공공외교의 중요성이 새롭게 부각되고 있다. 공공외교의 범위로, △외국 국민들의 여론을 환기시

⁹ 미국 해외공보처 전임자협회 홈페이지 <www.publicdiplomacy.org> 참조.

¹⁰ Hans N. Tuch, “Communicating With the World,” 미국 해외공보처 전임자협회 홈페이지 <www.publicdiplomacy.org> 참조.

¹¹ Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: Foreign Policy Centre, 2002), p. 1.

키리는 정부의 노력, △각 국가 내의 민간단체와 이익집단들 간의 상호작용, △외교 문제에 대한 언론 보도와 이것이 정책에 미치는 영향, △외교관과 해외주재원 등 커뮤니케이션 종사자들 간의 의사소통, △각 문화 간의 커뮤니케이션 과정들을 포함한다.

따라서 미국의 공공외교를 분석하는 범위는 매우 광범위하다. 또 미국이 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 주변국이라는 하지만, 통일은 미국의 국가과제가 아니라 한국의 국가과제이다. 따라서 미국의 입장에서 한반도 통일이 직접적인 공공외교의 과제는 아니다. 이러한 점을 고려하여 본 연구의 제Ⅱ장에서는 미국의 전반적인 외교정책 틀 속에서 공공외교의 체계와 운영을 분석한다. 미국의 공공외교의 수용과 발전, 공공외교의 추진체계 등을 검토·분석한다. 특히 미국은 현대 공공외교의 전형적인 나라이며, 세계질서의 주도국으로서 공공외교의 사례들이 많다. 본 연구에서는 독일과 이라크에 대한 미국의 공공외교 사례를 통일지원형과 체제전환형으로 구분하여 사례연구를 수행할 것이다.

제Ⅲ장에서는 미국의 대한반도 통일공공외교를 다룬다. 앞서 지적한 것처럼 미국이 한반도의 통일을 위해 직접적으로 외교정책을 수행하거나 공공외교를 내세우지는 않는다. 그러나 미국은 한국의 동맹국가로서 북핵문제 등 안보 현안뿐만 아니라 남북관계, 대북정책 등 한반도 문제에 대해 직접적인 이해관계를 가지고 상당수준 관여하고 있다. 따라서 미국의 대한반도 통일공공외교는 한반도 통일문제에 영향을 미치는 제반 정책과 그 요소들을 의미하는 것으로 규정한다. 예를 들어 미국의 한반도 정책과 북핵문제와 관련한 외교적 활동이 한국의 공중·대중을 지향한다면 공공외교 활동으로 평가할 수 있다.

이를 위해 먼저 미국의 대한반도 통일관련 입장과 정책을 분석하고, 통일관련 공공외교 실태를 조사하여 분석할 것이다. 그리고 대한반도 통일관련 공공외교 체계를 1, 2차 문헌 자료와 경험·실증조사를 통하여 체계적으로

정리·분석하고자 한다. 또한 미국의 한반도 문제 전문가 및 공공외교 전문가를 대상으로 인식조사를 수행하여 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 실태를 실증적으로 검토한다. 인식조사 결과는 미국의 한반도 통일정책의 입장과 비교할 수 있는 유용한 자료를 제공할 것으로 기대된다.

마지막으로 제IV장에서는 이상의 검토와 분석을 바탕으로 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성을 요약하고, 여타 주변국의 대한반도 통일공공외교와 비교·검토를 수행한다. 그리고 한국의 대미 통일공공외교에의 시사점과 과제를 제시하고자 한다.

3. 연구 방법

첫째, 본 연구는 공공외교에 대한 축적된 이론 및 실제에 대한 자료를 검토·분석하는 문헌정보 분석 연구이다. 현대 공공외교의 실천적 전형은 제2차 세계대전 이후 새로운 국제질서 수립을 주도한 미국이 1953년에 설립하여 1999년까지 운영한 미국 해외공보처의 활동이다.

그러나 공공외교는 반드시 현대 국제정치의 산물은 아니다. 공공외교라는 용어를 사용하지는 않았지만, 이미 고대시절부터 외국 공중을 대상으로 한 공식적·비공식적 커뮤니케이션 활동, 이미지 제고, 자국 문화의 전파 등 현대에 공공외교의 영역으로 분류되는 활동들이 있었으며, 이에 대한 문헌들이 있다. 또 미국 공공외교의 경험을 분석한 1, 2차 자료와 공공외교의 수단, 방식 등과 관련한 미 정부 자료 및 인터넷 자료를 분석한다.

둘째, 본 연구에서는 기존에 축적된 이론의 점검 위에서 현장 사례 및 조사 연구를 수행한다. 미국 공공외교의 작동체계에 대한 현장 실무진과의 면담을 통해 실증적인 연구를 추진하였다. 또한 주한 미국 대사관에서 공공외교를 담당하는 외교관을 면담하고 미국의 전·현직 외교관, 관련 정책 연구기관의 전문가 등에 대한 면담 및 설문 조사를 수행하였다. 전문가 인식조

사는 전문적인 설문지를 작성하여 이메일을 통해서 조사하였다. 아울러 연구진의 인적 네트워크를 활용하여 심층적인 면접을 진행하며, 미국의 한반도 공공외교의 현장에 직접 참여 관찰하는 기회도 모색하였다.

셋째, 본 연구는 공동연구이다. 연구 및 학계의 전문가, 공공외교 관련 기관의 전문가들을 초청하여 자문과 토론회 등의 방법을 통해서 현장성 있는 연구를 추진한다. 또한 미국 공공외교의 대상인 전문가·NGO 활동가들의 경험을 연구에 반영시키도록 할 것이다.

넷째, 본 연구는 비교분석 연구를 수행한다. 본 연구의 협동연구 성격을 활용하여, 미국의 한반도 통일관련 공공외교와 중국, 일본, 러시아의 통일관련 공공외교를 비교할 수 있을 것이다.

본 연구는 박영호, 김국신, 박인휘, 정기웅 총 4인이 공동으로 수행한 연구이다. 박영호는 연구책임자로서 전반적인 내용 체계와 구조, 연구의 진행을 책임지고, 제 I 장과 제IV장을 작성하였다. 또 제III장의 3절 전문가 인식조사의 대상자 선정 및 조사 수행을 책임지고, 결과 분석에 공동으로 참여하였다. 김국신은 제II장의 1, 2절을 작성하였다. 박인휘는 제II장의 3절 사례연구를 작성하고 제III장의 3절 전문가 인식조사의 결과를 분석하였다. 정기웅은 제III장의 1, 2절을 작성하고 현장 면접조사에 참여하였다. 설문조사지의 작성에는 박영호, 박인휘, 정기웅이 참여하였다.



II

미국의 공공외교 체계 및 운영

1. 미국의 공공외교 수용과 발전

가. 미국의 외교 목표와 특성

미국은 1789년 삼권분립·민주주의·연방제 등을 명시한 성문헌법에 기초하여 독립국가를 수립하였다. 근대 역사상 최초로 민주공화국을 선포한 미국은 유럽 국가들의 분쟁에 휘말려들지 않기 위해 중립적인 고립외교를 표방하였다. 미국의 초대 대통령 워싱턴(George Washington)은 1796년 9월 발표한 고별연설에서 미국은 모든 국가들과 자유무역을 증진시킬 필요가 있지만, 외국과 동맹을 형성할 경우 전쟁에 휘말려들 우려가 있으므로 대외관계에서 고립주의적인 입장을 유지해야 한다고 강조하였다.¹² 1823년 12월, 먼로(James Monroe) 대통령은 유럽 국가들은 남북아메리카를 식민지화의 대상으로 생각해서는 안 되며, 미국도 유럽의 국내 문제에 간섭할 의사가 없다는 것을 천명한 대외정책 교리(독트린)를 발표하였다. 소위 먼로 독트린(Monroe Doctrine)은 고립주의 외교정책을 상징하지만, 다른 한편으로 이는 유럽의 미주 대륙 간섭을 배제하고 미국의 독자적인 영향권을 확보한 것이다.¹³ 미국은 서부 개척 시대가 마무리되고 산업이 발달하자, 점차 기독교 정신, 자유주의 이상 및 문명이 발달한 앵글로색슨의 우월주의를 표출하며 중남미 지역의 내부 문제에 개입하는 경향을 보였다. 1898년 미국은 스페인과의 전쟁에 승리하여 쿠바와 푸에르토리코를 장악하고, 필리핀을 식민지로 얻게 되었다. 그러나 제1차 세계 대전 참전 시까지만 해도 유럽 중심의 국제 관계 및 외교·군사 문제에 대해서는 의도적으로 큰 관심을 두지 않았다.¹⁴

¹² Matthew Spalding and Patrick J. Garrity, *A Sacred Union of Citizens: George Washington's Farewell Address and the American Character* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1996), pp. 175~188.

¹³ 유찬열, “제6장 미국의 외교 정책,” 구본학 외 공저, 『세계외교정책론』 (서울: 을유문화사, 1995), pp. 253~254.

¹⁴ 이승곤, 『미국 외교 정책이 걸어온 길』 (서울: 기파랑, 2007), pp. 444~448.

1914년 7월 제1차 세계대전이 시작될 당시 미국은 중립을 선언했으나, 독일 잠수함이 미국 기선을 격침하자 참전을 결정하였다. 1918년 11월 제1차 세계대전이 연합국의 승리로 끝날 무렵 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 공개외교, 민족자결주의, 일반적 균축, 세력균형원칙 폐기 및 집단안보체제 구축 등을 주장하는 대외정책 14개 원칙을 발표함으로써 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 수립하였다.¹⁵ 그리고 국제연맹의 창설을 주도하는 등 국제사회에 적극적으로 참여하고자 하였다. 그러나 상원이 국제연맹 헌장의 비준을 거부함으로써 미국은 국제연맹에 가입하지 않았다. 이는 미국 국민정서에 오랫동안 뿌리박혀 있던 고립주의와 중립주의의 영향이 작용한 탓이다.

제2차 세계대전 참전 시까지 미국의 외교정책은 대체로 유럽 문제에 대해서는 중립적인 성향을 보였으나, 중남미 지역과 아시아 지역에 대해서는 미국적 도덕주의와 이상주의를 내세우며 간섭하는 행태를 보였다. 예를 들면, 일본이 1931년 만주국이라는 괴뢰정권을 세웠을 때 미국은 국제적인 법규와 의무를 위반하여 일어난 사태나 협정은 인정할 수 없다는 원칙을 밝히고 만주국에 대한 불승인 정책을 천명했다.¹⁶ 이와 같이 20세기 초 미국의 외교정책은 고립주의와 개입주의를 병행하는 양상을 보였다.

1941년 12월 7일 일본의 진주만 공격을 계기로 미국은 제2차 세계대전에 참전하였다. 제2차 세계대전은 미국이 고립주의에서 탈피하여 국제무대에 적극 참여하도록 자극하는 계기가 되었다. 1945년 8월 15일 일본의 항복으로 제2차 세계대전이 종결된 후, 미국은 국제연합(UN)의 창설과 운영을 주도하며 새로운 시대의 지도적 위치를 떠맡았다. 미국은 동유럽을 장악한

¹⁵ 1918년 윌슨 대통령은 공개외교, 민족자결주의, 일반적 균축, 세력균형원칙 폐기 및 집단안보체제 구축 등을 주장하는 대외정책 14개 원칙을 발표함으로써 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 수립하였다. Fraser Cameron, *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemony or reluctant sheriff?* (New York: Routledge, 2002), p. 6.

¹⁶ 이승곤, 『미국 외교 정책이 걸어온 길』, p. 451 참조.

소련의 위협을 크게 인식하고 공산주의 확산을 저지하기 위한 세계 전략을 수립하였다. 트루먼(Harry S. Truman) 행정부는 소련에 대한 봉쇄정책을 선포하고 공산진영과 대치하는 자유진영을 선도하는 역할을 수행하였다. 즉, 1947년 3월 공산주의 위협을 받고 있는 국가들에 대한 경제 원조를 약속하는 트루먼 독트린(Truman Doctrine)을 선포하였다. 그 후 1950년 6월 소련의 지원을 받은 북한이 남한을 침략하자, 미국은 유엔군의 일원으로 참전하여 공산주의 침략을 격퇴하였다.

미국은 냉전 초기, 자유진영 국가들과 상호 방위조약을 체결하고 지역 단위의 집단방위체제를 구축하기 위해 노력하였다. 미국은 베트남에서 공산주의 확산을 저지하기 위해 1965년부터 월남에 지상군을 대규모로 투입하기 시작하였다. 그러나 베트남 전쟁이 소모전으로 장기화되자 점차 많은 미국인들은 베트남 철수뿐만 아니라 공산권에 대한 미국의 봉쇄정책을 전반적으로 재검토할 것을 요구하게 되었다.¹⁷ 이에 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령은 1969년 7월 소위 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)을 통해 베트남 철수를 명시하고, 중국과 외교관계를 정상화하며 공산진영과 화해협력 정책을 추구한 것이다. 1976년 선출된 카터(Jimmy Carter) 대통령은 이상주의적인 외교정책을 추구하였다. 대외정책에서 인권정책을 강화하고 협상을 통한 평화외교를 적극 추구하였다. 그러나 1979년 이슬람 보수세력이 이란 혁명에 성공하자 미국의 위신이 크게 추락하였다. 1981년 출범한 레이건(Ronald Reagan) 행정부는 현실주의적인 대외정책을 추진하며 군사 강경 노선을 강조하였다. 레이건 대통령은 소련을 '악의 제국'이라고 부르며, 소련은 미국과의 관계 개선이 아니면 관계 악화를 택해야 한다고 강조하였다. 미국은 대소 경제제재를 강화하는 한편, 소련의 대륙간탄도미사일을 우주에서 격추시킨다는 전략방위계획(Strategic Defense Initiative)을 추진하

¹⁷ Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938* (New York: Penguin Books, 1993), Seventh Revised Edition, pp. 224~253.

며 소련으로 하여금 군축협상에 나올 것을 압박하였다.¹⁸

1990년대 초, 동구 사회주의권 및 소련이 붕괴하자 미국은 세계 유일의 초강대국이 되었다. 탈냉전 이후 미국의 세계 전략은 미국주도의 세계질서 유지를 목표로 삼았다. 클린턴(William J. Clinton) 행정부가 1994년 발표한 ‘개입과 확대의 국가안보전략’은 탈냉전기 국제사회의 안정을 위협하는 요인을 대량살상무기 확산, 지역분쟁, 구 사회주의권의 민주화 개혁 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움 등으로 규정하였다. 그리고 이를 극복하기 위한 안보 전략 목표를 강력한 군사력과 미군의 해외 주둔을 바탕으로 한 안보 능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내 경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등으로 설정하였다. 즉, 튼튼한 안보를 바탕으로 국제 관계에 적극 개입하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대하는 전략을 추진한다는 것이다. 클린턴 행정부는 실용주의적 신윌슨주의(neo-Wilsonianism)에 기초하여 대외정책을 추진할 것임을 표명하였다.¹⁹ 사실 클린턴 대통령 집권기에 미국의 대외정책은 새로운 세계질서 구축에 미국의 지도력을 중요시하면서도 미군 국방비 감축, 세계적 군비축소, 다자간 안보대화 활성화, 유엔의 평화유지 지원 등을 추진하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향이 절충되어 있는 특징을 보였다.

2001년 1월 20일 부시(George W. Bush) 대통령이 취임한 후 공화당 행정부는 국방력 증진, 힘을 통한 국익 확보, 미국식 국제주의 등 현실주의적인 정책을 강조하였다. 2001년 9월 11일 테러 참사가 발생하자 미국은 ‘테러와의 전쟁’을 효과적으로 수행하기 위해, 선제공격을 정당화하고 불량국가들의 정권 교체까지 도모하는 공세적인 안보 전략을 제시하였다. 부시 행정부는 외교·안보정책의 핵심을 ‘자유의 확산’으로 설정하고 실천

¹⁸ 유찬열, “제6장 미국의 외교정책,” pp. 275~276.

¹⁹ Douglas Brinkley, “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine,” *Foreign Policy* (Spring 1997), pp. 111~127.

방법으로 군사에서는 ‘군사변환,’ 외교에서는 ‘변환외교(transformational diplomacy),’ 경제에서는 시장경제의 확산을 추구하였다.²⁰ 미국은 2001년 10월 9·11 테러를 감행한 알카에다(Al Qaeda) 세력을 비호하는 탈레반 정권을 궤멸시키기 위해 아프가니스탄에 대한 군사적 공격을 실시하였다. 그러나 자유·민주주의·인권 등 미국식 가치의 확산을 구호로 내세우며 일방적으로 추진한 부시 행정부의 외교정책은 세계 각국으로부터 비판을 받게 되었다. 특히 2003년 3월 유엔의 명시적인 동의도 구하지 않고 시작한 이라크 침공은 국제사회에서 미국의 국가 이미지를 크게 실추시켰다. 이라크에서 미군이 수행하는 역할에 대해 중동지역의 여론은 특히 부정적이었다. 아프가니스탄과 이라크에서 내전이 장기화되는 가운데 2008년 10월 월스트리트 금융위기가 돌발하자, 차기 행정부는 외교정책의 우선 순위를 금융시스템의 안정화와 세계경제 회복에 두게 되었다.

2008년 대선 과정에서 오바마(Barack Obama) 민주당 후보는 부시 행정부의 이라크 침공 및 일방주의적인 대외정책을 비판하고 국제사회와의 협력을 강조하였다.²¹ 2009년 1월 오바마 행정부가 출범한 이후 미국은 대공황 이래 최악의 경제위기 속에서 동맹국들과의 우호관계를 강화하고, 중국·러시아의 관계도 개선시켰다. 그리고 이라크 주둔 미군병력의 단계적인 철수를 개시하였으며, 이슬람 세계에 대한 화해의 메시지를 전달하였다.²² 국제기구를 통한 다자적 접근을 중시한 오바마 행정부는 2009년 9월 미국 피츠버그에서 제3차 G20 정상회의를 개최하여 세계금융위기 극복 방안을

²⁰ 당시 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관은 변화외교 추진을 위한 5대 과제로서 ① 외교적 수요에 부합하도록 외교태세 변화 및 조정, ② 각 지역별 거점국가와의 협력관계 증진, ③ 대중외교 강화 등 외교 수행 태세의 현지화, ④ 재건·안정화 등 새로운 임무 수행을 위한 유관기관과의 협력 강화, ⑤ 외교관의 전문성 제공 등을 제시하였다. 외교통상부, 『미국개황』 (서울: 외교통상부, 2008), pp. 82~85.

²¹ 2008 Democratic National Convention, *Renewing America's Promise*. <www.demconvention.org> (검색일: 2012.6.8).

²² 외교통상부, 『미국개황』, pp. 82~87.

협약하였다. 2010년 4월에는 워싱턴에서 제1차 핵안보정상회의를 개최하여, 비국가 행위자들의 핵물질 악용 예방을 통한 핵안보 강화 방안을 논의하였다. 뿐만 아니라, 기후변화·환경 문제에 대처하기 위하여 다각적인 노력을 전개하는 한편, 교육·보건 지원을 통한 개도국 시민사회의 육성 등 범세계적 문제 해결에 주도적인 역할을 수행하고 있다. 하지만 금융위기 이후 악화된 경제는 미국의 적극적인 리더십 발휘에 장애요인이 되고 있다.

나. 공공외교 수용 과정과 추진 배경

외교정책은 정책 입안자들이 원하는 방식으로 상대국에 영향을 미칠 의도를 가지고, 주권적 국민국가를 넘어서는 환경 내의 어떤 행위자 또는 조건에 대해, 공식적이거나 권위적인 위치에 있는 사람들에 의해 형성된 일련의 목적·지침·의도로 정의 된다.²³ 즉, 외교정책은 일반적으로 정부 수반과 외교부가 국가 안보와 경제적 번영 등 국익을 증진시키는 것을 목적으로 다른 국가들에 대한 정책 방향을 제시한 조치들을 의미한다. 세계 패권국가인 미국의 경우, 국익을 ‘지정학적으로 국한된 미국의 국가 안보 및 경제적 번영’이라고 좁은 의미로 규정하지 않고 오히려 ‘세계질서 유지 및 민주주의 확산’을 포함하는 것으로 넓게 해석하고 있는 바, 미국의 외교정책 목표는 세계 전략을 함축하고 있다. 외교는 한 국가를 대표하는 공직자가 타국 정부 및 국제기구들과 협상하고 조약을 맺는 등 외교정책을 집행하기 위한 공적인 활동을 의미한다. 외교 활동에는 타국 국민들과 접촉하여 자국의 외교정책을 홍보하는 기술도 포함되는데, 공공외교는 타국 국민들과 우호·친선관계를 유지하며 이들에게 정보를 제공하거나 영향력을 행사하

²³ Cohen, B. C. and S. A. Harris, “Foreign Policy,” F. I. Greenstein and N. W. Polsby eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 6 (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), p. 383.

는 의사소통 활동을 지칭한다. 공공외교는 타국 대중들에 대한 직접적 접근 방식을 의미한다는 점에서 정부 간 대화에 초점을 맞추었던 전통적 의미의 외교와 구별된다. 즉, 전통적 외교가 국가나 국제기구의 대표자들 사이의 관계라면, 공공외교는 다른 사회의 일반 대중 및 비공식적인 특정 집단 기구·개인을 대상으로 하는 것이다.²⁴

공공외교란 용어는 전직 외교관 출신인 에드먼드 걸리온(Edmund Gullion)이 터프츠(Tufts) 대학교 학장으로 재직하던 중, 1965년 에드워드 머로우 공공외교 센터(The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy)를 설립하면서 처음 제시한 것으로 알려져 있다. 그는 공공외교를 다음과 같이 정의하였다.

“공공외교는… 외교정책 형성과 집행 과정에서 대중들의 태도에 영향을 미치는 것을 주제로 다룬다. 공공외교는 전통적 외교의 범위를 넘어서는 국제관계 차원을 포함하며; 외국 국민들의 여론을 조성하는 정부의 노력; 국가들 사이의 민간단체와 이익집단들 간의 상호작용; 외교문제의 보도와 이것이 정책에 미치는 영향; 외교관과 해외주재원 등 커뮤니케이션을 직업으로 가진 사람들 사이의 의사소통; 그리고 다른 문화 사이의 커뮤니케이션 과정들을 포함한다.”²⁵

공공외교라는 용어는 1965년 이후에 공식적으로 통용되었지만, 한 국가가 자국 국민과 해외 대중들에게 외교정책을 이해시키고 이에 대한 지지를 획득하려는 활동은 이미 제1차 세계대전 시기에 전개되고 있었다. 제1차 세계대전에 참전한 국가들은 국민들의 태도가 전쟁의 승패를 좌우할 수

²⁴ 얀 멜리센(Jan Melissen), “제1장 신공공외교: 이론과 실제,” 얀 멜리센 엮음, 김기정 감수, 박종일·박선영 옮김, 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』, 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 1 (교양: 인간사랑, 2005), p. 36 참조.

²⁵ Public Diplomacy Alumni Association, *About Public Diplomacy*, <<http://publicdiplomacy.org/pages/index.php?page=about-public-diplomacy>> (검색일: 2012.7.3).

있는 중요한 요인이라고 인식하고 자국과 외국의 대중을 설득하기 위한 선전술을 크게 발전시켰다. 미국도 제1차 대전에 참전하면서 선전의 필요성을 인식하고 이를 전쟁 수행의 수단으로 적극 활용하였다. 미국은 두 개의 기관을 통하여 선전 활동을 벌였는데, 하나는 민간단체인 공보위원회(Committee on Public Information)였고, 또 하나는 해외미군사령부 산하의 선전부(Propaganda Section)였다.²⁶ 공보위원회는 상업 매체들을 활용하여 주로 대국민 선전 활동을 수행하였다. 공보위원회는 민주주의와 세계평화를 위하여 미국이 참전한다는 정당성을 홍보하며 국민들의 지지를 호소하였다. 한편 미군의 선전부는 주로 독일지역에 전단을 살포하며 독일 군인과 시민들의 사기를 저하시키는 대외 선전 활동에 주력하였다.

1941년 제2차 세계대전이 발발하자, 미국은 해외정보처(Foreign Information Service)를 설립하고 해외 정보와 선전 활동을 수행하였다. 그리고 다음 해 1942년에는 전쟁관련 정보서비스를 총괄하기 위하여 전쟁정보부(Office of War Information)를 창설하였다. 전쟁정보부는 1942년 2월 유럽지역을 대상으로 ‘미국의 소리(Voice of America: VOA)’ 방송을 시작하였다.²⁷ 한편, 전략업무부(Office of Strategic Services)를 두어 대적 군사선전을 수행케 하였다. 이와 같이 선전은 해외 대중과 의사소통하여 자국에 대한 이들의 우호적인 태도를 증진시킨다는 면에서 공공외교와 유사한 특징을 지니고 있다. 하지만 선전은 자국의 이익을 위해서는 타국의 대중을 속이고 조작할 수도 있다는 전시 군사작전술과 같은 부정적인 측면을 내포하고 있다. 공공외교는 커뮤니케이션을 통하여 사람들이 무엇을 생각할 것인가를 설득하려 한다는 점에서 선전과 비슷하지만, 커뮤니케이

²⁶ 차배근 외, 『설득 커뮤니케이션 개론: 광고 홍보학 개설』 (서울: 나남출판, 2003), pp. 363~364 참조.

²⁷ Susan B. Epstein, *U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations* (Congressional Research Service Report RL32607) Updated October 19, 2006, p. 2.

션을 수용하는 사람들의 의견에도 관심을 기울인다는 점에서 선전과 근본적인 차별성을 보인다.²⁸

제2차 세계대전이 종결된 이후 미·소 냉전이 심화되자 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 행정부는 1953년 8월 ‘미국 해외공보처(United States Information Agency: USIA)’를 창설하였다. USIA는 그 기능이 국무부와 연계되어 있었으나 조직상 편제는 국무부로부터 독립된 별개의 행정조직이었다. 국무부로부터 ‘미국의 소리’ 방송국을 인계받은 USIA의 역할은 방송과 홍보활동만 관리하도록 국한되었다. 학생이나 학자 등 교육 관련 교환 프로그램은 국무부 소관으로 여전히 남아있었다.²⁹ USIA는 냉전 시기 세계 주요 국가들에 해외 공보원을 설치하고 공산주의 위협에 대응하여 미국식 자유민주주의의 가치를 홍보하는 임무를 수행하였다. 해외 각국 공보원에서는 세계 뉴스 및 미국에 관한 자료를 해당 국가의 각종 미디어와 기관·단체들에 제공하고, 미국의 문화 영화를 상영하며, 문학작품이나 기타 출판물들을 현지의 언어로 번역하는 사업 등을 전개하였다. 하지만 USIA가 주관한 ‘미국의 소리’ 방송은 보도한 내용의 객관성 여부를 둘러싸고 논란이 벌어지기도 하였다.³⁰

지미 카터(Jimmy Carter) 행정부는 1978년 국무부 산하 교육·문화국을 USIA와 통합하고, USIA 명칭을 ‘미국 국제정보소통처(US International Communication Agency: USICA)’로 변경하였다. 카터 대통령은 USICA가 미국과 다른 국가들이 소통하는데 오해가 발생할 소지를 제거하고 인권 정책을 증진시키는 역할을 수행하도록 요구하였다.³¹ 그러나 레이건 행정

²⁸ 얀 멜리센(Jan Melissen) 엮음, “제1장 신공공외교: 이론과 실제,” pp. 52~55 참조.

²⁹ Susan B. Epstein, *U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations*, p. 3.

³⁰ 차배근 외, 『설득 커뮤니케이션 개론: 광고 홍보학 개설』 p. 374.

³¹ United States Information Agency, *The United States Information Agency: A Commemoration*, p. 41. <<http://dosfan.lib.uic.edu/usia/abtusia/commins.pdf>> (검색일: 2012.6.8).

부는 1982년 8월 USICA의 명칭을 USIA로 복원시켰다. 1983년 USIA는 월드넷(WORLDFILM Television and Film Service)을 도입하여 워싱턴에서 제작한 프로그램을 인공위성을 통하여 세계 각국에 있는 미국 대사관 및 문화센터로 발송하였다.³² 한편, 미국 대사관에서 근무하는 USIA 해외 공보관(Foreign Service Officers)들은 그 나라 시민들과 접촉하고 언론 매체 등을 통하여 미국의 외교정책을 이해시켰다. 또한 주재국 학자와 학생들을 선발하여 미국에 방문 또는 유학을 지원하는 문화 교환 활동도 주선하였다.

1990년대 초 동구 사회주의권 및 소련이 붕괴되자 미국은 세계 유일 초강대국이 되었다. 그러나 냉전시기 미·소 군비경쟁으로 인해 미국의 경제는 쇠퇴하였다. 침체된 미국 경제의 재건을 기치로 내세워 대통령에 당선된 클린턴은 1993년 1월 취임 이후 정부의 재정적자 감축 등을 주장하며 정부 혁신을 단행하였다.³³ 1994년 미국 의회는 USIA 산하에 국제방송국(International Broadcasting Bureau: IBB)을 설립하여 미국의 소리(VOA), 월드넷 등 모든 정부와 민간 방송시설을 통합하는 한편, 방송위원회(Broadcasting Board of Governors: BBG)를 창설하여 이들을 관리·감독하는 법규를 제정하였다. 클린턴 행정부는 1999년 10월 상원 외교위원회의 입법에 따라 국제방송국을 제외한 USIA의 조직을 국무부로 이관하고 통합시켰다. 냉전 종식 후 공공외교의 필요성에 대한 관심이 줄어들었기 때문에 정부 예산을 감축하는 차원에서 국무부로 합병한 것이다.

미국의 공공외교는 전쟁 등 국가 위기 상황에서는 그 중요성이 강조되었고, 대외관계가 안정을 회복하면 외교정책의 우선순위에서 뒤로 밀리는

³² United States Information Agency's Office of Public Liason, "United States Information Agency," (October, 1998), p. 29. <<http://dosfan.lib.uic.edu/usa/usiahome/overview.pdf>> (검색일: 2012.6.8).

³³ 1993년 미국의 무역적자는 1,300억 달러, 재정적자는 약 2,500억 달러에 달했다. 임양택, 『아시아 대예측』 (서울: 매일경제신문사, 1999), pp. 42~43.

경향을 보여 왔다. 2001년 9월 11일 테러 참사 후 중동 이슬람 국가들과 미국과의 외교관계 갈등이 고조되자 공공외교는 다시 관심을 끌게 되었다. 당시 국무부 공공외교 차관에 임명된 비어스(Charlotte Beers)는 무고한 시민을 희생시키는 테러 조직의 폭력 행위를 규탄하는 책자를 만들고, 미국이 수행하는 테러와의 전쟁이 이슬람과의 종교전쟁이 아니라는 홍보 영화를 만들어 중동지역에 배포하였다. 또한 아랍 젊은이들을 대상으로 한 음악 방송인 라디오 사와(Radio Sawa) 및 아랍어로 방송하는 위성TV 알후라(Al Hurra) 등을 개설하여 적극적으로 공공외교를 전개하였다.³⁴ 하지만 2003년 3월 19일 미국이 이라크에 대한 공격을 일방적으로 단행한 후 국무부가 추진한 공공외교는 기대했던 성과를 거둘 수 없었다. 유엔안보리의 승인을 획득하지 못하고 결행한 이라크 침공은 미국이 일방적으로 힘을 행사하고 있다는 국제사회의 비난을 받게 만들었다. 이와 더불어 ‘테러와의 전쟁’을 수행하는 과정에서 발생한 미군의 인권 침해 행위는 중동지역 주민들 뿐만 아니라 유럽에서도 반미감정을 악화시켰다. 2003년 3월 퓨연구센터(The Pew Research Center)가 터키를 포함한 유럽 9개국에 조사한 여론조사 결과에 의하면, 미국에 대한 호감도는 이라크 전쟁을 계기로 크게 악화되었다. 즉, 영국의 경우 미국에 대한 호감도가 2002년 중반 75%에서 2003년 중반 48%, 프랑스는 63%에서 31%, 독일은 61%에서 25%, 터키는 30%에서 12% 등으로 급격히 추락하였다.³⁵

이라크 침공 이후 전세계적으로 미국에 대한 이미지가 악화되고 반미주의가 확산되자, 조지프 나이(Joseph Nye) 등 미국 지식인들은 스마트파워

³⁴ 신시아 슈나이더(Cynthia P. Schneider), “문화의 소통: 미국외교의 성공사례,” 안 멜리센 엠크, 박종일·박선영 옮김, 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』 (서울: 인간사랑, 2005), pp. 268~273.

³⁵ The Pew Research Center for the People & the Press, “America’s Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties,” *The Pew Global Attitudes Project* (March 2003), pp. 1~8.

(smart power)를 강조하며 공공외교의 중요성을 강조하였다.³⁶ 스마트파워란 군사력·경제력으로 구성된 하드파워(hard power)와 문화·가치·아이디어를 통해 자발적으로 매력을 느끼게 하는 소프트파워(soft power)를 접목한 현명한 외교정책을 의미한다. 오바마 행정부가 출범한 이후 힐러리 클린턴 국무장관은 스마트파워 이론에 입각한 공공외교를 적극 추진할 것을 강조하였다. 이에 국무부 ‘공공외교 및 공보 차관실’은 2010년 초 ① 긍정적인 담론을 생산하고 부정적인 담론을 상쇄하는 ‘담론 형성(shape the narrative),’ ② 대중들과의 직접적 접촉 확대·강화, ③ 폭력적 극단주의에 적극적 대항, ④ 정책결정에 필요한 정확한 정보 제공, ⑤ 현재 정책적 우선순위에 적합한 자원 배치 등을 핵심 전략으로 강조하는 21세기 ‘공공외교의 전략적 틀’을 제시하였다.³⁷ 미 국무부와 국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)는 2010년 12월 15일 최초로 4개년 외교·개발 검토 보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR)를 발표하였다. 이 보고서는 미국의 국익과 가치를 보호하고 21세기 세계 리더십을 유지하기 위해 외교관과 개발 분야 전문가 등 미국의 민간역량(civilian power)이 외교의 전면에 나서야 한다고 주장하고 있다. 그리고 현지 주민들과의 접촉을 강화하는 “공공외교가 ‘외교적 사명의 핵심(core diplomatic mission)’이 되어야 한다”고 강조하고 있다.³⁸

³⁶ Center for Strategic and International Studies, *Commission on Smart Power, A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007); 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음, 홍순식 옮김, 『스마트파워』 (서울: (주)도서출판 삼인, 2009), pp. 34~56.

³⁷ Judith A. McHale, *Future of U.S. Public Diplomacy* (U.S. Department of State Diplomacy in Action, March 10, 2010). <<http://www.state.gov/r/remarks/2010/138283.htm>> (검색일: 2012.6.8).

³⁸ U.S. Department of State and USAID, *Leading Through Civilian Power* (The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010). <<http://www.state.gov/qddr>> (검색일: 2012.6.8).

2. 미국 공공외교의 추진체계

가. 미국 외교의 추진체계

미국은 민주주의 법치국가로서 외교정책 추진체계의 큰 틀은 헌법에 규정되어 있다. 미국의 삼권분립 제도는 대외관계도 견제와 균형의 원칙에 입각하여 추진하도록 하여 대통령이나 의회 중 어느 한 편이 외교정책을 독점하지 못하게 되어있다. 특히 전쟁에 관한 권한을 철저히 분리시키는 동시에 공유할 수 있도록 하였다.³⁹ 행정부의 최고 책임자인 대통령은 군의 최고사령관으로서의 역할을 수행하며, 외국과 조약을 체결하고 외국사절을 임명하여 접수한다. 또한 대통령은 대외정책을 수행하는 데 있어서 국무부·국방부 등 관련 행정부서 및 국가안보회의(National Security Council: NSC)⁴⁰의 자문을 받아, 정보 수집과 이용 면에서는 의회보다 탁월하게 유리한 위치에 있다. 특히 국가 비상시에는 대통령과 소수의 전문가들이 거의 독점적인 정책결정 권한을 행사하며, 이에 대해 의회는 전통적으로 초당적인 지지를 표명하였다. 그러나 대통령의 대사 임명과 조약 체결은 상원의 인준을 필요로 하고 있으며, 전쟁 선포권은 의회에 부여되어 있어 대통령이 자의적으로 대외정책을 추진할 수 없게 되어 있다.

의회는 선전을 포고하고 외교 수행을 위한 예산을 승인하며, 조약 비준 동의권을 가지고 있으며 외교 관계 고위 공무원에 대한 인준권을 행사한다. 외교·안보정책과 관련된 활동은 보통 상원의 외교위원회와 군사위원회, 하원의 국제관계위원회와 국가안보위원회 위원들을 중심으로 이루어진다. 의

³⁹ 대외정책에 관한 의회와 대통령의 권한은 헌법 제1조 8절, 제2조 제2절과 3절에 언급되어 있다.

⁴⁰ 국가안보회의는 그 설치 근거가 된 국가안보법(1947)상 대통령·부통령·국무장관·국방장관으로 구성되며, 필요시 여타 각료나 차관급을 포함시킬 수 있다. CIA국장·합참의장·마약통제처장은 상임고문으로 참여한다. 대통령안보담당보좌관이 사무국장 역할을 수행한다. Office of the Federal Register, *The United States Government Manual 1995/1996* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995), pp. 100~101.

회는 수시로 주요 외교 현안 문제에 관한 청문회를 개최하고 이를 근거로 행정부에 압력을 가하고 새로운 법률을 제정하거나 예산을 조정하여 외교 권을 행사한다.

미국은 외교·안보 문제와 관련된 정책결정 권한이 행정부와 의회에 분할·중복되어 있기 때문에, 미국 역사상 대외정책은 한 기관에 의해 독점적으로 수행되지 못하고, 때로는 의회가 주도하고 때로는 행정부가 주도하는 유동적인 상황을 보여 왔다. 그러나 일반적으로 1787년 헌법이 제정된 이후 19세기 말까지 전쟁과 같은 국가 비상시를 제외하면, 의회가 주도적인 역할을 수행하였다. 20세기에 들어 국제관계의 위기가 만성화됨에 따라, 대통령의 권한이 점차 확대되어 의회의 우월성이 잠식되었다. 1940년대에 들어 제2차 세계대전으로 인해 군사·안보 기구들이 급격히 확대되면서, 대외정책 관련 대통령의 우월성이 확립되었다.

제2차 세계대전 이후 1960년대 말까지는 동·서 진영의 냉전이 고조됨에 따라 대외정책에 관한 대통령의 우월성은 지속되었고 의회는 대체로 이를 묵인하여 왔다.⁴¹ 그러나 월남전을 계기로 대통령의 권력 남용 현상이 증대되고, 월남전을 반대하는 국내 여론이 증폭되자, 대통령의 대외정책에 대한 의회의 견제 역할이 강화되었다. 의회는 1973년 전쟁수행법(War Powers Act)을 제정하여 의회의 동의 없이는 대통령이 미국 군대를 적지에 파견할 수 없도록 제한하였다.⁴² 의회는 군대파병 이외에도 외국 정부와의 합의, 무기 판매, 비밀작전 등의 경우 의회의 정밀조사와 사전승인을 받도록 하는

⁴¹ 의회는 대통령이 주도했던 대외정책에 관하여 1944~50년 적응하는 노력, 1951~55년 대립하는 양상, 1955~65년 묵인하는 태도를 취하였고 1966~69년에는 모호한 반응을 보였다. Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy* (New York: Harcourt Brace College Publishers, 1993), pp. 283~295.

⁴² 전쟁수행법에 의하면 대통령이 불가피하게 군사개입을 할 때에는 48시간 이내에 의회에 보고해야 하며, 의회의 승인 없이 시작한 군사행위는 60일 이내에 종결되어야 한다. 그러나 전쟁수행법이 제정된 이후에도 미국 대통령들은 이 법이 위헌이라고 주장하면서 실제로 이 법의 일부 조항을 무시하고 있다. *Ibid.*, pp. 306~308.

법률을 제정하였다. 1970년대 초반 이후 의회는 대통령이 주도한 정책을 좌절시킬 수 있을 정도로 미국의 대내외 정책에 강력한 영향력을 행사해 오고 있다.

전통적으로 공화당은 현실주의적 국제주의 성향을 보이며 군사력에 바탕을 둔 힘의 외교(power politics)를 지향한 반면, 민주당은 자유주의적 국제주의 성향을 보이며 국제기구를 통한 협력을 강조하고 대화와 협상을 통한 분쟁해결을 선호한다.⁴³ 그러나 양당 모두 국익을 최우선으로 내세우며 국제 현안에 현실주의적 접근법을 택하고 있어, 양당 사이의 외교·안보정책을 둘러싼 이념의 차이는 실제로 그다지 크지 않다. 미국의 민주당과 공화당은 모두 미국의 세계 지도력 유지와 국익 확보를 대외정책의 근본 원칙으로 상정하고 있다. 사실 탈냉전 이후 미국의 민주당 행정부와 공화당 행정부가 실질적으로 추진한 대외정책 성향은 이상주의와 현실주의라는 개념으로 명확하게 구분되지 않는다.

미국 행정부의 대외정책은 백악관, 국무부, 국방부, 중앙정보부(CIA) 등이 서로 협의하여 결정하고, 실행과정에서도 긴밀히 조정해 오고 있다. 외교정책의 핵심적인 현안은 주로 대통령과 백악관 측근들이 주도하여 결정된다. 외교 전담 부서인 국무부는 외국과 협상하고, 조약을 체결하며, 외국에 대사를 파견한다. 한편, 국방부는 세계 각지에 군대를 파견하고, 다양한 정보기관을 산하에 두고 있다. 현재 오바마 행정부 하에서 미국의 외교정책은 바이든(Joe Biden) 부통령, 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관, 파네타(Leon E. Panetta) 국방장관, 도닐런(Thomas E. Donilon) 백악관 국가안보보좌관 등을 중심으로 긴밀히 협력하여 이상주의와 현실주의가 절충된 중도노선을 추구하고 있다.

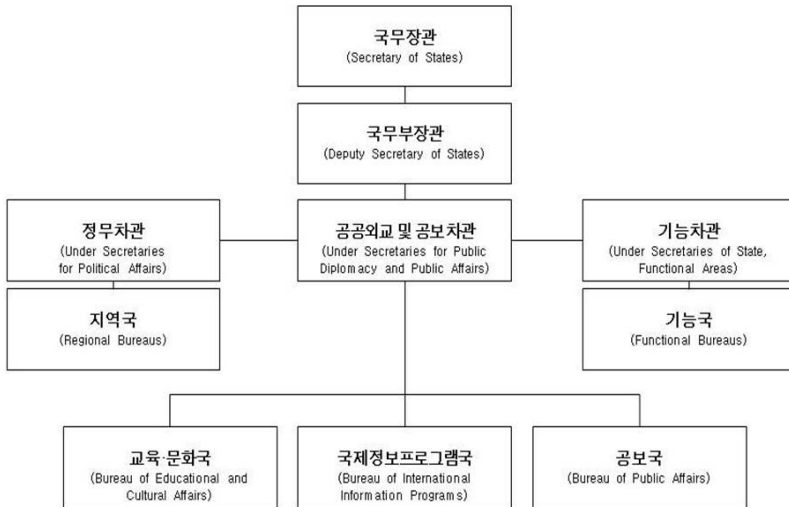
⁴³ William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), pp. 3~4.

나. 미국의 공공외교 추진체계

(1) 주요 조직 및 기구

미국은 1999년 정부 예산 절감을 위한 구조 조정을 실시하는 과정에서 USIA를 해체하였다. USIA를 해체할 당시 방송 사업과 관련된 프로그램들은 초당적 독립기관인 방송위원회(BBG)로 이관하였다. 당시 국무부의 USIA 합병을 규정한 통합법(Consolidation Act)은 국무장관과 방송위원회가 일상적인 방송 실무를 담당하는 국제방송국(IBB) 방송인들의 독립성과 성실성을 존중하도록 규정하고 있었다. 하지만 미국의 외교정책 목표와 국제방송국 방송 내용의 일관성을 유지하기 위하여, 국무장관이 방송사업 이사회의 투표권을 가진 회원으로 참가하여 외교 현안과 관련된 방송 내용의 정보 및 방향을 제시할 수 있도록 하였다.⁴⁴

〈그림 II-1〉 미국 국무부 공공외교 조직



⁴⁴ Kennon H. Nakamura and Matthew C. Weed, "U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues," *CRS Report for Congress: December 18* (Washington D.C.: Congress, 2009), pp. 16~17.

방송 프로그램을 제외한 USIA의 기능을 통합한 국무부는 이를 전담하기 위해 ‘공공외교 및 공보 차관(Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs)’직을 신설하였다. 그리고 공공외교 및 공보 차관실 아래에 3개 차관보급 기구(교육·문화 차관보, 국제정보프로그램 조정관, 공보 차관보)를 두어 공공외교 총괄 조정 체제를 구축하였다.⁴⁵ 한편, 국무부 정무차관(Under Secretary of State for Political Affairs) 아래에는 세계 6개 지역(아프리카, 유럽·유라시아, 근동, 서반구, 동아시아·태평양, 남·중아시아) 및 국제기구를 담당하는 지역국(Regional Bureau)들에 차관보를 두고 있는데, 이들 지역 및 국제기구 담당 지역국들도 각기 공공외교실(Office of Public Diplomacy)을 두어 ‘공공외교 및 공보 차관’이 기획한 공공외교 사업을 지역별로 추진·지원하는 체제를 갖추고 있다. 국무부 기능별 영역 차관들(Under secretaries of State, Functional Areas) 아래에 있는 기능국(Functional Bureau)들도 ‘공공외교 및 공보 차관’의 역할을 지원하고 있다.⁴⁶

국무부 ‘공공외교 및 공보 차관’ 아래에 놓여 있는 조직의 역할은 구체적으로 다음과 같다. 교육·문화국(Bureau of Educational and Cultural Affairs)은 미국 국민들과 다른 나라 국민들 사이의 상호 이해를 증진시키는 역할을 수행한다.⁴⁷ 이 부서는 미국의 문화교류 프로그램을 책임지고 있다. 예를 들면 미국과 독일 의회의 후원을 받아 운영하는 청소년 교환, 미국의 교육기관에 대한 정보를 제공하는 EducationUSA 센터, 재능 있는 외국학생이 장학금을 받고 미국에서 공부할 수 있도록 지원하는 풀브라이

⁴⁵ 마영삼, “공공외교의 현황과 우리의 정책 방향,” 『JPI정책포럼』 (제주: 제주평화연구원, 2011), p. 6 참조.

⁴⁶ Kennon H. Nakamura and Matthew C. Weed, “U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues,” p. 19. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40989.pdf>>.

⁴⁷ Wikipedia, “Bureau of Educational and Cultural Affairs,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_Educational_and_Cultural_Affairs> (검색일: 2012.6.8).

트(Fulbright) 장학재단, 국제방문자 프로그램 등을 운영하며 미국과 외국인 사이의 다양한 교류 행사를 추진한다.

공보국(Bureau of Public Affairs)는 미국 국민과 세계 시민들을 대상으로 미국의 외교·안보정책과 미국의 가치에 대한 이해를 증진시키기 위해 즉시 정확한 정보를 제공한다. 이러한 임무를 수행하기 위해 미국과 외국 언론기관에 브리핑을 제공하며, 미 국무부 웹사이트를 운영하여 외교 현안에 대한 질문에 답을 해주고 있다.⁴⁸

국제정보프로그램국(Bureau of International Information Program)은 외국 시민들과의 커뮤니케이션을 담당하는 부서로서, 세계 190여 개 국가에 설치된 미국 대사관과 영사관의 현지 홍보 활동을 지원한다.⁴⁹ 이 기관은 America.gov와 같은 웹사이트, 전자신문, 인쇄물 등을 발행하여, 국무부와 다른 미국 외교정책 기관들이 주도한 사업을 홍보한다. 또한 해외 미국공보원 정보자료센터를 관리하며 해외에서 요청한 특별한 정보에 대해서 답해줄 수 있는 전문가들에 대한 참고자료를 제공해주고 있다.

‘공공외교 및 공보 차관’ 산하에는 있는 ‘정책기획 및 자료실(Office of Policy Planning and Resources)’은 장기적 관점에서의 전략적 계획을 수립하고, 공공외교 프로그램의 효율성 및 수행 능력에 대해 평가하는 업무를 맡고 있다.⁵⁰ 이 조직은 공공외교 및 공보 자료들이 가장 시급한 국가안보 목표에 맞추어 효율적으로 배분하는 역할을 맡고 있다. 대민접촉실(Office of Private Sector Outreach)은 국무부가 기업·대학·사단법인 등 민간단체들과 함께 공공외교 활동을 창조적으로 수행할 수 있는 방안을

⁴⁸ U.S. Department of State Diplomacy in Action, “Bureau of Public Affairs,” <<http://www.state.gov/r/pa/>> (검색일: 2012.6.8).

⁴⁹ Wikipedia, “Bureau of International Information Programs,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_International_Information_Programs> (검색일: 2012.6.8).

⁵⁰ U.S. Department of State Diplomacy in Action, “Policy, Planning, and Resources for Public Diplomacy and Public Affairs,” <<http://www.state.gov/r/ppr/index.htm>> (검색일: 2012.6.8).

개발하고 조정하는 역할을 수행한다.⁵¹

(2) 행위자

미국에서는 국무부의 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국(IBB)이 정형화된 공공외교업무를 주로 수행하고 있다. 그러나 실제적으로 미국의 공공외교는 국무부와 국제방송국의 활동으로 국한되지 않고, 대통령을 비롯한 국방부·USAID 등 정부 기구는 물론 민간단체들까지 상당한 역할을 수행하고 있다.

부시 행정부는 2002년 7월 백악관 직속의 글로벌커뮤니케이션실(Office of Global Communication)을 설립하고 공공외교에 관심을 표명하였다. 그러나 힘의 외교를 강조한 부시 대통령은 실질적으로는 대중들과의 쌍방향 의사소통에 큰 관심을 기울이지 않았다. 부시 대통령과 대조적으로 대중들과의 직접 대화를 선호하는 오바마 대통령은 취임 직후부터 적극적으로 공공외교를 수행해 오고 있다. 2009년 1월 27일 알 아라비아 방송과 첫 방송 인터뷰를 통해 아랍인들에게 미국의 외교정책을 설명하였고, 그 후 4월에 터키를 방문하여 국회 연설을 통해 미국의 입장을 이해시켰다.⁵² 같은 해 11월에는 중국을 방문하여 대학생들과 간담회를 통해 미국과 중국의 관계개선에 대한 입장을 홍보하였다. 이와 같이 오바마 대통령은 방송 인터뷰 또는 외국 방문 등을 통한 국민들과의 접촉을 통해 공공외교를 지속적으로 추진해 오고 있다. 한편, 대통령은 상원의 동의를 받아 의회가 공공외교 활동을 감독하기 위해 설치한 공공외교 자문위원회(The U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy)의 위원 7명을 임명한다.⁵³ 공공외교

⁵¹ Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, “Office of Private Sector Outreach,” <<http://2001-2009.state.gov/r/partnerships/index.htm>> (검색일: 2012.6.8).

⁵² 외교통상부, 『미국개황』 (서울: 외교통상부, 2011), p. 83.

⁵³ Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, “Advisory Commission on Public Diplomacy,” <<http://2001-2009.state.gov/r/adcompd/index.htm>> (검색일: 2012.6.8).

자문위원회는 다양한 전문경력을 가진 인사들로 구성된 초당적 조직으로서, 정부 기관이 추진한 공공외교 정책 및 프로그램의 효율성을 평가하는 업무를 담당하고 있다.

힐러리 클린턴 국무장관은 공공외교에 적극성을 보이고 있다. 클린턴 국무장관은 4개년 외교·개발 검토 보고서를 발표할 당시 국무부 직원들에 대해 현장 외교를 강조하면서 “대민 접촉은 모든 외교관의 의무다. 21세기형 외교관은 해당국 외교 담당자뿐만 아니라 시골의 부족원로들도 만나야 하고, 양복 정장뿐만 아니라 작업복 바지도 입어야 한다”는 지침을 내렸다.⁵⁴ 또한 외국을 방문하면 해당 국가의 정치인·기업인·대학생들과 ‘타운홀 미팅(Townhall meeting)’이라고 불리는 소규모 토론회를 개최하고 있다.⁵⁵

또한 유명한 스포츠 선수들을 ‘미국 공공외교 대사(American Public Diplomacy Envoy)’로 임명하여 해외에 파견하고 있다.⁵⁶ 2006년 11월 라이스 국무장관은 올림픽 피겨스케이팅 선수 미셸 콰(Michelle Kwan)을 첫 번째 미국 공공외교 대사로 임명하였다. 미셸 콰는 2007년 1월 17~27일 당시 국무부 ‘공공외교 및 공보 차관’ 휴즈(Karen Hughes)와 함께 중국을 방문하여 학생·여성단체·기업·지역단체·공무원·언론단체 등의 대표들과 만나 미국과 중국의 학교 생활과 스포츠 및 공동의 가치들에 대한 상호 이해를 증진시켰다. 그 후 2001년에는 싱가포르에 미국 공공외교 대사로서 방문하였다. 또한 야구 선수 리프킨(Cal Ripken)도 미국 공공외교 대사로 임명되어, 2007년 중국, 2008년 니카라과, 2011년 일본 등을 방문하였다. 미국 공공외교 대사로 임명된 또 다른 야구선수 그리피(Ken Griffey)는 2011년 필리핀을 방문하였다.

국무부 ‘공공외교 및 공보 차관실’은 교육·문화국을 통해 청소년 교류,

⁵⁴ 『조선일보』, 2010년 12월 16일.

⁵⁵ 김정욱, “클린턴 ‘타운홀 미팅’ 미 외교 필수 코스 된다,” 『중앙일보』, 2011년 1월 24일.

⁵⁶ “Sports Envoys and American Public Diplomacy Envoys 2005-2012,” <<http://exchanges.state.sports/programs/envoys.html>> (검색일: 2012.6.8).

전문가 교류, 국제 방문자, 풀브라이트 프로그램 등을 운영하며 미국의 외교 정책을 세계 각국에 홍보하는 과정에서 미국의 학교·기업·사회단체·언론기관들을 공공외교에 참여시키고 있다.⁵⁷ 국제정보프로그램국은 외국 대중과 출판물·전자매체·인터넷 등을 통해 미국의 정책과 가치관을 이해시키고 있다. 공보국은 언론매체와 뉴스 등을 통해 미국의 외교정책을 홍보하고 있다. 한편, 해외 대사관에서 공공외교를 담당하는 직원들은 워싱턴에 있는 공공외교 담당자들과 긴밀히 연락하며 공동으로 사업을 추진하고 있다. 현직 ‘공공외교 및 공보 차관’ 소넨신(Tara D. Sonenshine)은 세계금융위기 상황에서 최근 미국의 공공외교는 미국의 경제·금융제도와 자유시장경제의 장점을 홍보하는데 주력해 왔다고 평가하고 있다. 그리고 대외정책에서 경제적 목표를 증진시키는 공공외교의 일환으로 리비아 대사관과 협력하여 경제학 또는 경영학을 전공하는 리비아 학생들을 대상으로 인턴십을 지원하였고, 중국의 경우에는 상해 영사관과 연락하여 중국인들의 영상매체 지적재산권에 대한 이해를 증진시키기 위해 젊은 중국인 영화 제작자를 미국의 영화 경연대회에 초대하였다고 강조하고 있다.⁵⁸

미 국무부는 국제NGO, 시민단체들과도 긴밀한 유대를 유지하며 대외정책을 추진하고 있다. 비영리 민간단체로서 미국의 국가 이미지 제고에 기여하고 있는 대표적인 기관들은 냉전시기에 설립된 아이젠하워 교류 프로그램(Eisenhower Exchange Fellowship Program), 아시아재단(The Asia Foundation), 하와이대학 동서문화연구센터(East-West Center), 미국 민주주의재단(National Endowment for Democracy: NED) 등이 있고, 그리고 탈냉전 초기 1992년에 설립된 이스라엘 아랍 장학제도 프로그램

⁵⁷ 안혜경, “미국의 공공외교에 관한 연구: 9·11 이후의 변화를 중심으로,” (연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2008), pp. 50~57 참조.

⁵⁸ Tara D. Sonenshine, “Public Diplomacy Leverages Innovation To Promote Economic Growth,” (August 23, 2012), <http://bolgs.state.gov/index.php/site/entry/public_diplomacy_innovation_economi_g> (검색일: 2012.6.8).

(Israeli Arab scholarship Program) 및 9·11 테러 이후 2004년에 설립된 중동-서구 대화 센터(Center for Middle Eastern-Western Dialogue) 등이 있다.⁵⁹ 미국 민주주의재단(NED)은 현재 대북 라디오 방송과 탈북자들로 결성된 북한 민주화 및 인권단체들을 지원하고 있다.

한편, 방송위원회의 감독 하에 운영되고 있는 국제방송국은 미국의 소리(VOA)방송, 자유유럽방송(Radio Free Europe/Radio Liberty), 쿠바방송국(the Office of Cuba Broadcasting), 자유아시아방송(Radio Free Asia), 중동방송네트워크(the Middle East Broadcasting Networks) 등을 통해 75개 언어로 세계 각국에 전파를 보내고 있다. 미국의 소리방송(VOA)은 1942년에 설립된 가장 오래되고 널리 알려진 미국의 공공외교 프로그램이다. 자유유럽방송(RFE)은 냉전시기 구소련과 동구지역을 대상으로 설립되었다. 쿠바를 대상으로 한 방송은 1985년에 설립된 라디오마티(Radio Marti)와 1990년부터 방영한 텔레비전 마티(TV Marti)가 있다. 자유아시아방송(Radio Free Asia: RFA)은 1994년에 설립하여 중국·미얀마·라오스·북한 등을 대상으로 방송을 시작했다. 중동지역을 대상으로 한 아랍어 방송으로는 2003년에 개설된 라디오 사와와 2004년 설립된 위성 TV 알흘라가 활동하고 있다.⁶⁰

USAID는 미국의 해외원조를 담당하는 기관으로, 한국을 포함한 세계 각국에 인도적 식량지원, 재해복구 및 건설, 교육 및 사회개발 등의 사업을 지원해왔다. USAID는 공공외교를 전담하는 기관은 아니지만, 미국의 원조를 받는 국가 내에서 미국에 대한 호감도를 높이는데 크게 기여하였다. 9·11 테러 이후 부시 행정부의 일방주의 외교에 대한 세계 각국의 비판의 목소리가 높아지자, USAID는 국무부와 협력하여 공공외교 기능을 강화하

⁵⁹ U.S. Department of State, “Executive Budget Summary: Function 150 & Other International Programs, Fiscal Year 2011,” (February 1, 2010), pp. 40~42.

⁶⁰ 안혜경, “미국의 공공외교에 관한 연구: 9·11 이후의 변화를 중심으로,” pp. 62~63.

였다.⁶¹ USAID는 워싱턴 본부에 공보실을 두고 세계 각지에서 USAID 업무를 수행하는 소통전문가(communication specialists)들과 네트워크를 유지하고 있다. 현지에서 일하는 소통전문가들은 USAID 프로그램에 대한 질문에 응답하고, 현지 대사관의 공보담당관과 협조하며, 현지 언론보도를 담당하며, 인터넷 웹사이트를 항상 새롭게 구성하는 역할을 수행한다. 예를 들면 2003년부터 USAID는 이라크 재건을 지원하고 있다. USAID의 이라크 활동부서(USAID/IRAQ)는 2003~2006년 기간에는 보건·교육·수도·전기 등 경제·사회적 기간시설을 건설하고, 사회 갈등 관리 및 민주정부 수립 지원에 주력하였다. 2007년 이후에는 정부의 효율성 증진, 시민사회 안정, 경제 개발 등에 초점을 맞추어 지원하며 공공외교를 수행하고 있다.⁶²

세계 질서의 평화와 안정을 관리하고 있는 미국의 군부는 중부사령부·유럽사령부·태평양사령부·남부사령부·아프리카사령부 등 6개 지역사령부를 유지하고 있다. 이 중 중동지역을 담당하는 중부사령부는 아프가니스탄과 이라크에서 테러와의 전쟁을 수행하며 현지 주민들과 긴밀히 접촉하고 있다. 해외에 주둔하는 미군은 현지 주민들을 대상으로 미국의 정책 목표를 이해시키기 위한 전략적 소통(strategic communication)을 추진하고 있다. 미국방부는 전략적 소통을 “미국 정부의 이익·정책·목표를 증진시키기 위한 유리한 조건들을 조성·강화·유지하기 위해서 조율된 프로그램·계획·주제·메시지를 사용하여 핵심적인 대중을 이해시키고 관여하는 노력”으로 정의하고 있다.⁶³ 전략적 소통은 문화교류를 중심으로 추진되는 공공외교와 차별성을 보이지만, 외국 대중을 대상으로 미국에 대한 호감도를 높인다는

⁶¹ U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, “Strategic Plan Fiscal Years 2004-2009: Aligning Diplomacy and Development Assistance,” (August 2003), pp. 30~32.

⁶² USAID/IRAQ, <<http://iraq.usaid.gov/>> (검색일: 2012.6.8).

⁶³ Department of Defense, “Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms,” (Washington D.C.: Joint Publication 1-02, November 8, 2010), p. 294.

점에서 공통성을 보이고 있다.

(3) 자원과 수단

광의의 개념으로 살펴보면 미국의 공공외교는, 모든 정부기관과 민간단체들까지 참여하여 일정한 역할을 수행하고 있다. 하지만 공공외교를 협의로 정의할 경우, 국무부와 국제방송국에서 추진하는 정형화된 통상적인 업무를 중심으로 논의할 수 있을 것이다. 여기서는 공공외교를 협의로 정의하여 국무부 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국에 편성된 정부 예산을 중심으로 공공외교 자원을 살펴보고자 한다.

미국 정부 예산청(Office of Budget and Management: OBM) 자료에 의하면, 1980 회계연도 공공외교 활동비로 5억 1천 8백만 달러가 책정되었고, 그 후 계속 증가하여 1994 회계연도에는 15억 달러에 달했다.⁶⁴ 그 후 1999년 USIA를 해체할 때까지 공공외교 예산이 계속 감소하였다. 국무부가 공공외교를 전담하게 된 후 OBM 자료에 나타난 공공외교 예산은 2000년 7억 7천만 달러, 2001년 7억 1천 2백만 달러, 2002년 7억 4천 7백만 달러를 배당받아 1980년 수준보다는 높게 책정된 것으로 보였지만 이를 불변가격(constant dollar)으로 계산하면 실제로 1980년 공공외교 예산보다 더 낮은 수치였다.⁶⁵ 2002 회계연도부터 2005 회계연도 사이에 공공외교 활동비는 약 1억 9천만 달러(외교·영사 프로그램 2천 5백만 달러, 교육·문화 교류 프로그램 1천 5백만 달러, 국제방송 활동 1억 5천만 달러)가 긴급보조 경비로 추가되었다.⁶⁶

⁶⁴ Susan B. Epstein, *U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations* (CRS Report for Congress, October 19, 2006), p. 4.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

〈표 II-1〉 공공외교 예산, 1999~2009 회계연도

(단위: 1백만 달러)

회계연도	국제정보 프로그램	국제교류	국제방송	합계 (경상가격)	합계 (불변가격)
1999	-	200.5	397.0	597.5	597.5
2000	234.3	204.2	420.2	858.7	837.1
2001	246.1	231.6	450.4	928.1	884.0
2002	280.3	238.7	551.9	1,070.9	1,001.4
2003	298.8	243.7	533.8	1,076.3	980.3
2004	300.1	316.6	591.6	1,208.3	1,069.5
2005	315.7	355.9	598.8	1,270.4	1,084.5
2006	334.7	431.3	680.1	1,446.1	1,194.0
2007	351.2	465.7	656.8	1,473.7	1,190.7
2008(추정)	358.0	501.3	682.0	1,541.3	1,212.5
2009(청구)	394.8	522.4	699.5	1,616.7	1,243.4

출처: Thomas Lum, et. al., *Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World* (CRS Report for Congress, August, 15, 2008), p. 25

국무부는 회계연도별 예산을 편성할 때 방송위원회(BBG) 항목 하에 국제방송국에서 사용되는 비용을 포함하여 의회에 제출하고 있다. 한편 ‘공공외교 및 공보 차관실’은 자기 부서의 예산을 편성할 때 교육·문화국의 교육·문화교류프로그램(Educational and Cultural Exchange Programs)에 지출되는 비용은 별도의 경비로 산정하여 제출하고 있다. 국무부 직원의 자체적인 공공외교 활동비로 소요되는 것이 아니라, 외부 인사나 단체의 활동비를 지원하는 항목이기 때문이다.

위의 <표 II-1>에 의하면, 2006 회계연도에는 국제정보프로그램(International Information Programs) 3억 3천 4백만 달러, 국제교류(International Exchanges) 4억 3천 1백만 달러, 국제방송(International Broadcasting) 6억 8천만 달러 등 총 14억 4천 6백만 달러를 공공외교

I
II
III
IV

활동비로 지출하였다. 2007 회계연도에 배정된 공공외교 예산 총 14억 7천 3백만 달러 중 2억 5천 8백만 달러는 특히 세계 각 지역별 공공외교 활동비로 지출되었다. 지역별 공공외교 활동비 지출 내역을 살펴보면 서·중아시아 2천 9십만 달러, 중동 2천 4백만 달러, 아프리카 3천 6백만 달러, 유럽·유라시아 9천 1백 4십만 달러, 서반구 4천 7백 6십만 달러, 동아시아·태평양 3천 9백 9십만 달러를 사용하였다.⁶⁷ 이와 같이 9·11 테러 이후 부시 행정부는 공공외교 예산을 계속 증액하였지만 2007년 현재 미국이 공공외교에 지출한 비용은 영국이나 프랑스 정부의 공공외교 예산과 비슷한 수준을 보이고 있다.⁶⁸

오바마 행정부가 출범한 이후 미 국무부와 USAID는 2010년 4개년 외교·개발 검토보고서(QDDR)를 발표하고, 외교관과 개발지원을 결합하여 공공외교를 강화하겠다고 주장하였다. 하지만 미국은 10년 이상 지속되어 온 아프가니스탄과 이라크 내전 및 금융위기의 후유증으로 재정 적자가 심화되었다. 따라서 2011년 1월 미 국방부는 향후 5년 간 국방예산 삭감을 내용으로 하는 국방개혁안을 발표하였다.⁶⁹ 미 국무부와 USAID의 1년 예산은 약 500억 달러로 5,000억 달러를 상회하는 국방예산에 대비하여 1/10 정도의 규모를 차지하고 있지만, 정부 예산이 전면적으로 축소되는 상황에서 국무부의 공공외교 및 USAID의 개발지원과 관련된 예산만 급격히 증대되기는 어려운 상황이다.

⁶⁷ Thomas Lum, *Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World* (CRS Report for Congress, August 15, 2008), p. 26.

⁶⁸ 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음, 홍순식 옮김, 『스마트파워』, p. 127.

⁶⁹ 김현욱, “미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석,” 『주요 국제문제 분석』, 2011-28호 (외교안보연구원, 2011).

3. 사례연구

가. 공공외교의 유형별 특징

미국의 공공외교는 목표 국가(Target State)의 성격과 외교의 목표에 따라 몇 가지 유형으로 구분해서 생각해 볼 수 있다. 미국의 공공외교는 국제사회에서의 일반적인 이미지 개선에서부터 특정 국가의 체제전환(regime change)에 이르기까지 매우 광범위한 목적을 가진다. 그 중에서 소위 체제전환과 관련한 공공외교는 미국과 우호적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교, 그리고 미국과 적대적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교로 나뉘볼 수 있다. 미국의 체제전환 관련 공공외교는 편의상 “통일지원형,” “체제붕괴형,” 그리고 “체제존속형” 국가로 나뉘서 접근해 볼 수 있다.⁷⁰

본 연구가 추구하는 미국의 대한반도 공공외교에서의 함의를 도출하기 위해서는 평화로운 통일을 이루었던 독일 사례의 “통일지원형” 공공외교와 기존 체제가 붕괴된 이라크 사례의 “체제붕괴형” 공공외교에 대해서 상세히 분석할 필요가 있다. 미국이 전개하는 대한반도 공공외교를 궁극적으로 자유민주주의와 시장경제를 존중하는 한반도 통일을 지원하는 것이라고 할 때, 독일의 경우와 같이 남북한 사이의 평화로운 통일을 위해 새로운 통일국가를 지원하는 성격이 될 것으로 판단된다. 이와 동시에 미국이 전개하는 북한 관련 공공외교는 결과적으로 북한 사회의 지금 모습으로부터 상당한 수준의 변화와 개혁을 유도하는 것이라고도 볼 수 있으므로, 이라크 사례에서 볼 수 있는 “체제붕괴형” 공공외교에서 일정한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 예상된다. 물론 이라크의 사례를 참고한다는 것이 북한을

⁷⁰ Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 87~122.

대상으로 과거 이라크에서와 같이 군사적 행동을 수반하는 체제전환 정책을 시도해야 한다는 뜻은 아니다. 어떤 형태로든 북한이 정상국가의 일원으로서 국제질서에 적극적으로 편입되기 위해서는 북한 사회 전반에 걸친 커다란 변화를 경험해야 하므로, 이라크를 대상으로 추구한 미국의 공공외교가 주는 함의는 통일정책 수립에 기여할 수 있다.

우선 공공외교는 용어 차원에서 논의 될 수 있는 목표 국가(Target State)에 대한 정치적 해석에도 불구하고, 오래 전부터 자국의 국가이익을 실현하기 위한 전략적 수단으로 이해되고 있다.⁷¹ 외교전략으로서의 공공외교는 소위 고전적인 개념의 군사력 동원을 넘어서는 다양한 외교 수단들 간의 결합을 의미하는 것으로, 현실적으로는 국제정치에서 패권적 지위에 있는 미국이 정책추진의 중심에 놓이게 된다. 특히 본 연구가 분석하는 독일과 이라크의 경우, 미국이 대외전략적 관점에서 매우 중요한 외교 목표에 포함시키는 국가들이었으므로, 공공외교가 매우 다양한 외교전략 수단들과 결합한 것으로 이해된다.

독일과 이라크는 비록 구체적인 내용은 다르지만 두 국가 모두 ‘통일’과 ‘신정부 수립’이라는 구체적인 형태의 체제전환을 목표로 하였기 때문에 ‘체제전환정책과 결합한 공공외교’라는 특징을 가진다. ‘체제전환정책’을 정의하고 이에 대한 다양한 정책의 성격을 분석하는 데에는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 비교민주주의 차원에서 학문적 영역에 머물던 ‘체제전환(regime change)’이라는 용어가 외교정책의 개념으로 빈번히 사용되기 시작한 것은 탈냉전기 이후로 볼 수 있다. 과거 국가수립(nation-building), 전복(overthrow), 군사작전(military operations) 등의 개념들이 상황에 따라 혼용되다가, 탈냉전기 이후 특정 국가에 대해서 근본적인 거버넌스의 변화를 추구하는 일련의 외교정책을 ‘체제전환’으로 통칭해서 사용한다고

⁷¹ Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War* (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2000), pp. 47~57.

볼 수 있다.⁷²

냉전기에는 이념적 요인, 제3세계 국가들과의 외교 갈등, 그리고 냉전 대결에 따른 권위주의 국가들에 대한 지원 등의 요인들이 복잡하게 작용하여 미국의 개입정책을 일관되게 설명한다는 것이 불가능했던 것으로 사료된다. 하지만 탈냉전기에 들어 미국은 민주주의, 인권, 국제안보(대량살상 무기) 등의 확립에 실패한 국가 및 지역을 대상으로 전개하는 개입주의적 외교정책을 ‘체제전환(regime change)’이라는 포괄적인 차원에서 구사하는 경향을 보이고 있다.⁷³ 따라서 체제전환 국가들에 대한 미국의 정책은 어떤 근거에서 정당화될 것인지의 문제, 그리고 체제전환을 위한 정책들이 현실적으로 의미있는 성과로 이어질 수 있는지의 문제 등이 핵심적인 사안이 될 것이다.

체제전환정책과 결합한 미국의 공공외교는 통상 현존하는 행정부와 집권 세력의 권력을 완전히 붕괴시키는 체제 전환을 목표로 한 공공외교인지, 아니면 기존 권력의 근본적인 변화 없이 체제의 존속과 유지를 전제로 한 공공외교인지 구분할 필요가 있다. 공교롭게도 독일과 이라크의 경우에는 기존의 권력 구조를 대체하는 새로운 유형의 국가 형태를 추구하였다는 공통점을 가진다. 따라서 이러한 공공외교의 경우 목표 국가(Target State)가 어떠한 정치적 과정의 단계에 있는지 역시 매우 중요한 요인이다. 목표 국가가 새로운 통일국가 수립의 단계인지, 전쟁을 겪은 직후여서 정치사회적으로 극도로 불안정한 단계인지, 혹은 몇 개의 국가로 지리적 분할을 경험하여 정치사회적 통합이 일차적 목표인지 등과 같은 다양한 정치적 단계가 있을 수 있다. 또한 독일과 이라크의 경우처럼 근본적인 국가 구조의

⁷² 냉전기 및 탈냉전기 이후의 체제전환정책에 대한 구체적인 비교 연구와 설명으로는 Jon Teorell, *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972~2006* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) 참고.

⁷³ Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War* pp. 47~50.

변화라는 체제전환을 수반하는 경우, 공공외교의 결과가 목표 국가 내에서 어떠한 범위에 미치도록 하는지 또한 중요한 판단 요소이다. 예를 들어 미국의 정책이 목표 국가(Target State)의 ‘정치적 민주화,’ ‘시장경제질서의 수립,’ ‘사회적 안정,’ ‘인권의 실현’ 등 특정한 범위를 목표로 하고 있는지, 아니면 여러 영역을 모두 포함하는 포괄적인 변화를 목표로 하는지에 따라 공공외교의 구체적인 내용이 달라질 수 있기 때문이다.

마지막으로 독일 및 이라크의 사례처럼 체제전환을 동반하는 공공외교정책을 수립하고 실행하는 경우, 목표 국가 내부에서 일정한 권력을 유지하던 기존의 정치지도자를 얼마나 활용할 것인가의 문제도 중요한 정책적 판단 요인이다. 즉, 공공외교의 성공 여부는 목표 국가 내부의 경제적 갈등, 사회문화적 배경, 종교 및 이념적 특징, 인구 구성적 특성 등의 요인과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 이러한 관계를 고려할 때, 미국의 입장에서는 목표 국가 내부의 정보, 자료, 인적 자원, 현지 네트워크 등에 어느 정도 의존할 것인가가 중요한 판단 요인으로 지목된다.⁷⁴ 공공외교정책은 이러한 요인들이 서로 복합적으로 작용하면서 목표 국가의 지정학 및 역사적 배경, 이데올로기, 정부 유형과 리더십의 특징, 집권 세력의 능력과 특징, 대외정책의 행태, 목표 국가를 둘러싸고 있는 국제 환경 등을 주요 고려 사항으로 하여 정책수립이 이뤄지기 때문이다.

독일과 이라크를 대상으로 추진한 미국 공공외교정책은 미국이 추진하는 보편적인 의미의 공공외교와는 다소 차이점을 보인다. 두 사례 연구의 경우

⁷⁴ 후술하겠지만 미국의 관점에서 북한을 대상으로 한 체제전환정책의 실천이 어려운 이유는 북한 내부의 동조세력을 확보하는 것이 불가능하기 때문이라는 분석이 제기된 바 있다. 북한을 상대로 한 유화정책의 경우 체제전환정책이라고 부르는 어렵지만, 이러한 정책이 지속적으로 진행될 수 있는 근거로 유화정책의 결과로 이득을 가지는 수혜 세력이 존재해야 하는데, 북한의 경우 이러한 세력을 확보하는 것이 매우 어렵다는 연구결과가 발표된 바 있다. Daniel Byman and Jennifer Lind, “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea,” *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 44~74 참고.

일상적이고 보편적인 의미의 공공외교가 아니라 각각 “통일”과 “체제붕괴”라는 매우 구체적이고 예외적인 외교 목표를 전제로 한 실천이었기 때문에, 대독일 및 대이라크 외교정책 실천과정에 대한 구체적인 분석이 전제 되어야 공공외교의 결과와 성과에 대한 설명이 가능할 것으로 판단된다. 독일과 이라크를 목표 국가로 진행된 공공외교의 경우 1) 행정부 및 의회를 포함하는 정부기관의 공공외교, 2) 언론매체, 학자 및 각종 민간단체(NGO 포함)를 통한 공공외교, 3) 기업을 주축으로 한 경제 영역의 공공외교, 이렇게 3가지 차원에서 살펴보고자 한다.

나. 통일지원형 공공외교 사례: 독일

(1) 공공외교의 원칙과 수단

미국과 목표 국가 사이에는 다양한 외교적 이해관계가 얽혀있고, 목표 국가가 처한 지역적 환경이 저마다 매우 차별적이며, 또한 목표 국가에 대한 미국 내 국민들의 이해방식이 가변적인 점 등을 고려하면, 공공외교의 원칙과 수단은 독일과 이라크의 경우 매우 상이하게 나타날 수밖에 없다. 기본적으로 미국은 1942년 공공외교의 효시라고 할 수 있는 전쟁정보국(Office of War Information)과 전략사무국(Office of Strategic Service)이 생겨난 이후, 초창기의 주요 업무로 나치 점령에서 벗어난 독일인들을 다루면서 한 민주주의 시스템 교육에 치중하게 된다. 이후 냉전기 동안 다양한 이슈를 대상으로 공공외교의 대상은 전 세계 곳곳으로 확대된다.

특히 레이건 행정부 시기인 1981년부터 1988년까지 소련을 ‘악의 제국’으로 규정한 미국은 미국식 민주주의 확산을 주요 내용으로 하여 공산권과의 대결에서 확실한 우위를 점하기 위한 공공외교를 강화하게 된다. 특히 미국 해외공보처의 미디어 및 선전 기능이 강화되었고, 경제부담의 가중에도 불구하고 ‘강한 달러’ 정책과 조화를 이루는 각종 해외 지원정책이 전개

I

II

III

IV

되었다.

독일 통일관련 공공외교는 1989년부터 1992년을 전후로 한 시기에 집중되었는데, 공공외교의 원칙과 관련하여 다음과 같은 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 동독의 자유화를 적극 환영하면서 통일 독일의 안정화 및 개방화를 지원하기 위한 공공외교가 전개되었다. 물론 미국 외교정책의 특성상 공공외교는 매우 일반적이고 포괄적이면서 동시에 특정한 내용의 목표를 상정하지 않는 경우가 많다. 하지만 동 시기 동안 의회의 입법 내용 및 결의안이나 기업인을 중심으로 한 경제활동을 살펴보면, 상대적으로 갑작스럽게 전개된 독일 통일과정을 대상으로 독일의 안정화 및 통일 독일의 지속적인 개방화가 목적이었음을 발견할 수 있다.

둘째, 미국의 외교는 독일이 유럽 내 주변국과의 원활한 관계를 지속할 수 있도록 노력하였다. 독일 통일과 관련한 미국의 유럽정책에서 가장 중요한 고려 사항은 유럽 전체 역내 안보의 안정이었다.⁷⁵ 과거의 많은 사례에서 알 수 있듯이, 통일 독일이 가시화되기 이전에도 냉전기 동안 미국의 대독일 정책의 주요 관점은 독일의 경제성장과 부상이 유럽 내 역내 국가들의 안보이익을 침해하지 않는 것이었다. 더욱이 통일 독일에 대한 주변국의 우려 및 유럽 차원의 거부감이 발생할 수 있으므로, 미국의 공공외교는 이와 관련하여 많은 노력이 진행되었던 것으로 알려져 있다.

셋째, 미국은 독일 통일이 구소련의 반대에 부딪치는 한 이뤄질 수 없다는 인식을 하고 있었고, 이와 관련한 외교적 노력 역시 공공외교의 차원에서 전개되었다. 이러한 미국의 이해관계는 통일 독일과 소련 사이의 지속적인 교역관계를 지원한다거나, 독일의 통일이 미국과 구소련과의 외교관계 약화에 영향을 미치지 않아야 한다는 논리를 적극 홍보한 바 있다.⁷⁶

⁷⁵ Peter H. Merkl, Gert-Hoachim Glaessner, *German Unification in the European Context* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993), pp. 119~166.

⁷⁶ Peter C. Caldwell and Robert R. Shandley, *German Unification: Expectations and Outcomes* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 3~31.

이상과 같은 배경에서 미국이 전개한 독일 통일관련 공공외교의 수단은 행정부 의회를 중심으로 한 공공기관의 주도, 미디어 및 NGO를 중심으로 한 민간기관의 주도, 기업을 중심으로 한 비즈니스 그룹의 주도로 나뉘 볼 수 있다. 공공기관의 경우 레이건 행정부 시기인 1983년 1월 ‘국가안보와 관련한 공공외교의 운영’ 방침을 담은 NSDD-77(National Security Decision Directive 77) 체제를 발표한다. NSDD-77체제의 핵심 내용은 과거 오랫동안 국무부와 미국해외홍보처 사이에 존재했던 갈등을 해소하고, 공공외교 정책은 국무부가 결정하고, 집행은 해외공보처가 담당하는 등 명확한 역할 구분을 통해 공공외교의 효율성을 극대화하자는 취지였다. NSDD-77 체제 이후, 미국 국무부와 의회 사이의 원활한 협조를 토대로 미국 공공외교가 긍정적으로 평가되는 대표적인 사례가 독일 통일관련 공공외교라고 볼 수 있다.

한편 전후 독일 및 유럽을 대상으로 전개되었던 공공외교의 전통을 이어 받아 학자, 미디어 및 각종 사회단체를 통한 공공외교의 수단도 활발히 전개되었고, 특히 독일 통일 및 동구 민주화를 시장 진출의 기회로 간주한 각종 기업들 역시 공공외교 범주에 포함되는 비정부 외교관계를 적극 전개 하게 된다.

(2) 대독일 통일공공외교의 주요 내용과 특징

(가) 정부기관 주도의 공공외교

우선 독일 통일과정에서 미 행정부 및 의회가 주도한 공공외교 활동을 살펴보고자 한다. 레이건(Ronald Reagan) 대통령 시기에 공공외교와 관련한 정책 결정은 국무부 산하에 이관되고, 이러한 전통의 결과, 1990년을 전후로 독일 통일에 대한 미국의 공공외교는 미국 정부의 정책 기조가 매우 잘 반영되는 특징을 보였다.

I
II
III
IV

먼저 공공외교의 관점에서 미 의회의 동독 관련 입법 활동은 동독의 정치적 자유화에 깊은 관심을 두고, 상황 진전을 모니터링하고, 그 과정을 촉진하였다는 점을 지적할 수 있다.⁷⁷ 이는 당시 독일 통일을 둘러싼 정치적 민주주의에 대한 미 의회의 높은 관심을 반영함은 물론이고, 정치적 자유화가 경제·사회적 변화를 선도한다는 판단을 반영한 것으로 보인다. 또한 동독에 한정하지 않고 구 동구 사회주의 국가 전반에 대한 지원의 가이드라인을 제시하고 있다. “1990 민주기금법”과 “1990 수출진흥법”의 경우 정치적, 경제적 양 측면에서 동구 사회주의 국가들의 체제전환을 촉진하고자 하는 목표를 뚜렷이 하고 있다.

미국의 행정부 차원에서의 대독일 공공외교의 특징은 무역정책을 통해, 자유민주주의로의 체제전환을 선언하고, 그 방향으로 나아가는 국가들에 대한 인센티브를 제시하고 있다는 점에서 두드러진다. 행정부는 의회로 하여금 독일의 안정적인 통일을 지원하는 각종 경제적 인센티브(무역조치 지원 등)를 약속할 것을 요청하였다. 이러한 인센티브는 구체적으로 동독 지역 기업들의 민영화에 대한 지원, 동독 지역 및 독일 통일 과정에서의 자유화 조치 지원 및 법제도화 노력에 대한 지원 등을 포함하고 있다. 물론 이에 반하거나 역행하는 경우 독일 통일에 필요한 원조를 중단할 수 있다는 내용 역시 제시되었는데, 이러한 조치들은 체제전환을 강력히 촉진하는 의미를 갖는다.

또한 미국은 당시 동구 사회주의 국가 전체를 대상으로 한 정치사회적 변화를 촉진하기 위한 또 다른 방안으로 유럽안보협력회의(CSCE) 구도와 그 합의사항인 헬싱키 협정 준수를 꼽고 있다. 이는 사회주의·권위주의 국가들의 체제전환 촉진과정에서 지역안보협력구도의 역할을 보여주는 대목이다.⁷⁸ 미국 행정부 및 의회가 주도한 독일에 대한 각종 지원 정책의 특징

⁷⁷ 미 의회 홈페이지 <www.thomas.gov>.

⁷⁸ Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 89~100.

은 미국의 정책적 목표가 미래의 시점에서 미국의 이익 증대를 위한 조건 마련에 주안점을 두고 접근하였다는 점이다. 이와 같은 정책이 가능한 이유는 지원국과 대상국의 이해관계에 공통점이 존재하였기 때문일 것으로 판단된다. 결과적으로 목표 국가의 반응도 긍정적이었다. 왜냐하면 독일은 자국민의 뜻에 따라, 평화적인 수단을 통해 통일과정을 선택하였는데, 그 방향이 과거 권위주의적 정치·경제제도를 청산하고 개인의 자유와 창의를 극대화하는 것이어서, 그 현실적인 모범이라 할 수 있는 미국의 지원과 협력에 매우 적극적일 수밖에 없었던 것이다.

(나) 민간 주도의 공공외교

미국은 독일 통일과 관련하여 교육·법률·문화·과학기술 분야의 지원을 위해 언론·학자 및 각종 민간단체의 참여를 통한 적극적인 공공외교를 전개하였는데, 이 과정에서 다양한 민간 행위자들의 참여가 이뤄졌다. 특히 흥미로운 점은 민간단체들의 경우 독일이라는 지역적 한계에 머무르지 않고, 동독을 포함한 당시 동유럽 전체를 대상으로 유럽의 안정화 및 미국과의 원활한 관계 정착을 위해 노력하였다는 점이다.

예를 들어, 1990년 5월 4일 테니스 드콘시니(Dennis DeConcini) 의원이 발의한 “1990 민주기금법(Democracy Fund Act of 1990)”에 의하면, 독일은 물론 구 동구 사회주의 국가들에 대한 보다 구체적인 지원 방향을 제시하고 있다. 이 법안 역시 통일 과정에서의 독일의 대외경제관계를 원활하게 보장해주기 위한 의도를 가지는 것으로 알려져 있다. 이외에도 미 행정부와 민간단체 사이에는 일종의 의도하지 않은 합의가 존재했다고 볼 수 있다. 즉, 통일 독일이 체제 변화를 신속하게 유도하기 위해 재정 안정성 및 대외 부채의 양도를 촉진시키고, 미국과 통상 및 투자가 확대되도록 민간 부분을 장려하는 것이었다. 이 과정에서 VOA와 같은 미디어, 학자들 간 교류 등의 활동을 통해 교육, 법률, 문화, 과학 분야의 변화 촉진을 유도하기도 하였다.

I

II

III

IV

또한 미국의 민간단체들은 향후 통일 독일 및 유럽의 환경 보호와 정치적·경제적 개혁 촉진을 위한 국제사회의 노력을 환기시켰으며, 정치적 다원성 및 인권 신장을 위해 민간단체에게 예산을 지원하기도 하였다.

또 한 가지 특기할 점은 미국의 민간단체는 독일 통일 이후에도 지속적인 관심을 가지고 공공외교를 전개하였다. 대표적으로 1999년 미 의회는 베를린 장벽 붕괴 및 개방 10년의 의미를 재확인하는 법안을 통과시키게 되는데, 이 법안의 경우 10년 전 독일 통일에 관여하였던 민간단체들의 요구에 의해 추진된 것으로 알려져 있다.⁷⁹ 1999년 5월 27일에 댄 밀러(Dan Miller) 의원 등 18명은 같은 해 7월 19일 하원을 만장일치로 통과한 “베를린 장벽 붕괴와 냉전의 미국 승리에 관한 의회 성명(Expressing the sense of the Congress regarding the victory of the United States in the cold war and the fall of the Berlin Wall)”을 통해 “미 의회는 베를린 장벽 붕괴 10주년과 냉전 종식을 축하하면서 냉전과 그 역사에 대한 교육을 권장하고, 공산주의 희생자들에 대한 기념관 건립 지원에 대한 노력을 하고, 자유와 평화에 기반한 민주 정부를 환영하며, 자유시장경제의 발전과 인권 증진을 위한 미국의 국제적인 역할과 냉전시대 군 복무로 역할을 다한 퇴역 군인들에 대한 공로를 인정한다”고 밝혔다. 이 법안은 암묵적으로 독일 통일 당시 미국의 각종 민간단체의 대독일 활동에 대한 일종의 점검 및 미국 사회의 약속으로 해석된다는 차원에서 중요한 의미를 가진다.

(다) 비즈니스 그룹 주도의 공공외교

사실 미국의 대독일 통일관련 공공외교의 가장 큰 목적은 미국의 경제적 이익이라고 하여도 과언이 아니다. 미국 기업이 주도가 된 대표적인 공공외

⁷⁹ Michael Watkins and Mickey Edwards, eds., *Winning the Influence Game: What Every Business Leader Should Know about Government* (New York: Wiley, 2001), pp. 193~210.

교의 사례로는 독일 통일을 전후로 동독 지역은 물론 동구 유럽 국가들을 대상으로 American Business Center를 대거 설립하게 되는데, 이는 기본적으로 갑작스런 시장질서의 변화를 맞이한 동독 주민들에게 각종 편리를 제공하기 위한 목적이라고 밝히고 있다. 하지만 동구 유럽 및 구 소련 지역 곳곳에 세워진 American Business Center는 사실 동 지역을 대상으로 새롭게 진출하는 미국 기업들에게 각종 편의를 제공해 주기 위한 목적을 가지고 있다.

한편 미국 기업들은 독일 내에 민주 단체, 민간 기업, 비영리 단체를 위한 각종 지원을 아끼지 않았고, 관련 조직에 기부금 및 보조금을 지원하는가 하면, 민주주의 이념, 시장경제, 시민사회 발전을 위한 교육, 기술지원 및 조언 등의 활동을 적극 전개하였다. 또한 미국 기업들의 로비에 의해 1990년 3월 6일 멜 레빈(Mel Levine) 등 의원 5명의 발의로 “1990 수출 진흥 법안(Export Enhancement Act of 1990)”이 통과되는데, 이 법안은 유럽 국가들을 대상으로 한 수출보장을 약속하고 있기 때문에, 결과적으로 기존의 서독 제품은 물론 구동독 지역에서 생산된 제품들의 수출을 보장해 주자는 의도다. 이 법안이 통과한 이후 미국 기업들의 동독 내 비영리 활동은 더욱 활성화되었다.

(3) 대독일 공공외교의 성과와 평가

미국의 독일 통일공공외교는 탈냉전기를 맞이한 독일의 새로운 국가시스템을 통해 자유민주주의와 시장경제가 정착되도록 경제지원 및 협력·정치적 후원 등 주로 협력 조치를 취하며, 이후 이들 나라에서 미국의 이익 증대를 위한 조건 마련에 주안점을 두고 접근하였다. 국무부를 중심으로 한 행정부의 강력한 의지, 미 의회의 민주화, 민영화 촉진 및 지원 법안, 민간단체 및 미국 기업들의 적극적인 활동이 그 예들이다.

I

II

III

IV

미국의 대독일 공공외교는 미국이 체제전환 유형으로써 전개했던 다른 공공외교와 비교하여 매우 훌륭한 성과를 보였다는 평가를 받고 있다. 그러한 평가의 이유는 무엇보다도 공공외교 수행국인 미국과 공공외교 수혜국인 독일의 이해관계에 공통점이 많기 때문인 것으로 해석된다. 물론 공공외교의 성패 여부는 단기간에 결정나지는 않지만, 그렇다고 하더라도 목표 국가의 긍정적인 협조적인 반응은 미국 외교 추진에 핵심적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 독일 통일은 독일 국민들의 뜻으로, 또 평화적인 방법을 통해 체제전환을 이룩했고, 동독이 과거 권위주의적 정치·경제제도를 청산하고 개인의 자유와 창의를 극대화하는 방향으로 전개되었다는 점에서, 미국 공공외교가 성공적으로 추진될 수 있었던 최적의 환경이라고 볼 수 있다. 따라서 독일 통일에 대한 미국의 지원과 협력 역시 매우 적극적인 수밖에 없었다.

많은 경우에 있어서 미국이 전개하는 공공외교는, 지원국과 대상국의 관계가 협력적이지 않을 가능성이 높다. 외부붕괴형 체제전환 국가의 경우 미국과의 적대관계 속에서 전쟁을 치르는 경우도 있고, 미국으로부터 장기간 제재와 봉쇄를 받아온 경우도 많다. 이런 경우 미국식 민주주의 교육이나 인권의 신장을 목적으로 하는 미디어 활동 등은 오히려 반미주의를 싹트게 하기도 하고, 미국 사회 내에서 공공외교와 관련한 실효성 논쟁을 야기하기도 한다.

이러한 점은 향후 미국의 대한반도 통일공공외교와 관련하여 매우 중요한 시사점을 주고 있다. 비록 쉽지는 않겠지만, 미국의 대한반도 통일공공외교가 의미있는 성공을 거두기 위해서는, 한국은 물론 북한과 미국 사이에도 통일한국을 둘러싼 최소한의 공통된 이해가 존재한다는 공감대를 형성할 수 있도록 지속적이고 각별한 노력이 요구된다는 점을 잘 보여주고 있다.

다. 체제전환형 공공외교 사례: 이라크

(1) 공공외교의 원칙과 수단

이라크를 대상으로 한 미국의 체제전환형 공공외교는 독일 통일 과정에서의 정책과 차별적이다. 보편적인 의미에서 미국의 대중동 공공외교는 과거 전후질서 직후부터 매우 오랜 역사와 전통을 가지고 있는데, 9·11 테러 이후 대중동 공공외교의 원칙은 대체로 다음과 같은 내용으로 변화하게 된다.⁸⁰

첫째, 미국의 정책을 있는 그대로 솔직하고 떳떳하게 설명해야 한다고 주장한다. 예를 들어, 미국이 보스니아, 코소보, 쿠웨이트, 이집트 등지에서 무슬림들을 보호하기 위해 행한 수많은 군사작전과 막대한 예산을 예로 들면서 넓은 의미에서 아랍문명과 평화로운 공존을 위해 노력한 미국의 외교정책을 적극적으로 설명해야 한다는 주장이다. 이런 배경에서 이스라엘이라는 개별 국가만을 놓고 볼 것이 아니라, 거시적인 관점에서 미국이 수행하는 중동에 대한 외교정책을 이해시키고자 하는 입장이다.

둘째, 중동의 각 지역에서 공공외교를 수행함에 있어서 절대로 중동 자체의 정책수단 및 홍보기관들과 경쟁해서는 안 되고, 이들을 존중해야 한다고 권고한다. 특히 이라크와 같이 참여한 갈등에 놓여 있거나 갈등을 경험한 지역에 공공외교를 전개할 때는 매우 전문적이고 객관적인 입장을 유지하여야 함은 물론이며, 가능한 중동이라는 지역 차원이 아닌 한 국가 차원의 이슈로 접근해야 한다는 입장이다.

셋째, 이라크를 대상으로 한 공공외교의 목표는 이라크 사람들의 가치관과 생각에 영향을 미치기 위한 것이므로, 미국인의 가치와 의지가 개입되어

⁸⁰ Steve A. Yetiv, *The Absence of Strategy: The United States in the Persian Gulf, 1972~2005* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), pp. 106~115; Robert Satloff, *The Battle of Ideas in the War on Terror* (Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2004).

서는 안 된다는 입장이다. 공공외교는 미국인의 삶과 생각·투명성·자유로운 경쟁 등과 같은 일상의 모습을 자연스럽게 보여주어 이라크인들이 스스로의 정치질서와 경제구조를 변화하도록 하는 것이지, 미국이 직접적으로 이라크인들에게 구체적인 대안을 제시하는 것은 아니라고 강조하고 있다.

따라서 중동 및 이라크 관련 공공외교의 수단 역시 이상에서 설명한 원칙에 부합하면서 정부, 민간단체, 기업 등의 행위자를 중심으로 전개되고 있다.

(2) 대이라크 공공외교의 주요 내용과 특징

(가) 정부기관 주도의 공공외교

이라크에 대한 공공외교와 관련하여 미 행정부 및 의회가 추진한 각종 주요 정책들을 살펴보겠다. 이라크를 대상으로 한 공공외교의 경우 앞서 살펴본 독일의 사례와는 달리 미국이라는 외부행위자에 의한 기존 정권의 붕괴를 목표로 하고 있다. 이러한 배경으로 이라크와 아프가니스탄에 대한 공공외교는 두 나라가 안보, 테러, 인권, 민주주의 등 제반의 측면에서 미국의 적성국가라는 점이 극명하게 반영되었다.

9·11 테러 사태를 경험한 부시(George W. Bush) 정부가 대테러전쟁의 일환으로 군사공격을 감행한 이후, 미 행정부는 두 나라에 대한 제재와 군사공격을 정당화하고, 공격 이후 재건과 방위를 위한 적극적인 입법 활동을 전개하였다. 군사행동에 대해서 미 의회는 “이라크 무력 사용 허가 결의,” “2002 이라크 무력 사용 허가 결의” 등을 통해 미행정부의 이라크 공격을 합법화하였다. 전쟁 후 불안한 치안과 피폐한 경제 등의 문제와 관련한 미국 정부의 적극적인 역할이 뒤따랐는데, 미 의회는 행정부의 요청에 의해 “2004 이라크, 아프가니스탄 재건과 방위에 관한 긴급 추가 세출안,” “2004 이라크 재건법,” “2008 이라크 재배치 세출 예산법” 등의 입법

조치를 벌였다. 그러나 이라크 정권 제재와 군사조치를 정당화하는 작업들에 비해 이후 이라크 재건, 민주주의 확립 등에 대한 관심은 상대적으로 낮다고 판단된다.⁸¹

결국 이라크를 대상으로 한 공공외교 실천과정에서 발견되는 아이러니는 동일한 국가가 붕괴 과정에 물리적으로 관여하고, 그 이전 단계에서는 제재에 가담한 바 있으며, 또 붕괴 이후 단계에는 복구에 참여하게 된다. 이 경우 체제붕괴 후 재건에 나서는 체제지원 대상국 정부가 지원국과 협력관계를 맺는다고 하더라도, 대상국의 시민과 여론이 우호적일 수는 없다. 이러한 배경에서 미국의 대이라크 공공외교는 이와 같은 목적에 초점을 맞추게 되는데, 특히 미국 정부가 유엔안보리결의안 1483호에 따라 이라크에 수립한 연합지방정부(Coalition Provisional Authority)의 활동과 임무는 이러한 특징을 잘 보여준다.⁸²

(나) 민간단체 주도의 공공외교

민간단체가 주도한 공공외교의 경우 언론매체, 학자 및 각종 전문가, 사회문화 프로그램 등을 중심으로 살펴보겠다. 우선 언론매체는 매우 중요한 역할을 담당하였으며, 미국이 주도한 미디어 활동과 이라크 영향력 하에 있는 매체이지만 미국에 우호적인 미디어 활동으로 구분할 필요가 있다. 전자에 해당하는 가장 대표적인 매체로는 이라크미디어네트워크(Iraq Media Network, IMN)와 미 샌디에이고에 본사를 둔 사익(SAIC, Inc. formerly Science Applications International Corporation)이 있으며, 두 매체의 활용 사례를 살펴보고자 한다.

미국은 이라크인들의 ‘마음’을 얻는 여론·심리전의 전개를 위해, 이라크

⁸¹ Robert S. Litwak, *Regime Change*, pp. 125~140.

⁸² CPA의 주요 임무 및 활동과 관련하여서는 Seth G. Jones, et al., *Occupying Iraq: A History of Coalition Provisional Authority* (CA: RAND Corporation, 2009) 참고.

내의 국영방송 설비를 ‘접수’해 IMN을 구성하였고, 미국 정치 시스템의 효율성과 미국적 가치 등을 적극적으로 홍보하는 가장 대표적인 언론매체가 되었다. IMN은 미국에 우호적인 성향의 “알이라키야” 텔레비전 및 일간지 “알사바” 등을 네트워크 소속의 매체로 확보하고 있다.

한편 과거 부시 대통령은 장차 이라크 내에 중동 지역을 대표하는 ‘세계적 수준’의 언론사를 만들겠다는 의지를 밝힌 적이 있는데, 이러한 구상의 실현을 취해 미 국방부는 당시 샌디에이고에 본사를 둔 SAIC이란 업체와 1억 820만 달러의 계약을 맺은 바 있다. SAIC은 대규모 국방기업으로서 주요 사업분야는 정보·감시·정찰 등 국방정보 분야이며, 각종 언론·정보 관련 총괄적 컨설팅 및 대행사 역할도 하며 이라크 주민들을 대상으로 한 심리전은 물론 대규모 언론 기관의 필요성, 이라크 내 주요 언론기관의 역할 등과 관련한 계획을 수립하고 각종 아이디어의 제공 및 실행을 담당하였다. 이와 별도로 백악관 산하의 OGC(Office of Global Communication)를 두어, 이라크를 포함한 중동 지역 전체의 미디어 활동을 총괄하는 전담 부서가 설치되기도 하였다.

학자 및 전문가 교류와 관련한 공공외교의 주요 행동에는 각종 교육 프로그램의 발굴 및 실시가 있다. 민간기관 주도의 대이라크 공공외교의 특징이 교육 프로그램에 집중된 배경으로는 이라크의 민족적 특징 및 종교적 배경의 특수성이 작용한 것으로 이해된다. 각종 교육 프로그램은 전문교육, 시민교육, 영어교육으로 나뉘어 실시되었다.

이 중에서도 대표적으로 험프리 프로그램(Humphrey Fellowship) 등이 많은 관심을 받은 바 있다. 이 프로그램은 과거 미국의 상원의원 허버트 H. 험프리의 이름을 따오며, 이라크 전쟁을 계기로 이라크와 중동에서의 지역 전문가 발굴을 위하여 매우 적극적인 역할을 담당하는 것으로 알려져 있다. 다른 프로그램이 아닌 왜 험프리 프로그램이 더 적극적인 역할을 담당했는지에 대해서 명확하게 설명하기는 어렵지만, 이라크 출신의 전문

가 양성을 위해 계몽적 성격을 가지는 각종 교육 프로그램이 대폭 확대된 것으로 평가된다.

(다) 비즈니스 그룹 주도의 공공외교

미국 외교에 있어서 미국과의 원활한 경제 활동 전개는 미국식 자유민주주의 제도의 이식을 의미한다. 미국 기업을 포함한 각종 비즈니스 그룹의 행위자들은 이라크 전후 복구사업에 적극 참여하였다. 특히 미국의 대이라크 공공외교와 관련하여 기업인들에 의한 비정부 외교활동이 중요한 의미를 가졌던 이유는, “1990 이라크 제재법” 이후 “1998 이라크 해방법” 등으로 이어지는 일련의 대이라크 정책 기조를 가장 효율적으로 희석시키는 방안이 민간 행위자에 의한 경제적 교류라고 판단하였기 때문이다.

이 과정에서 미국 기업들은 이라크의 반정부세력이나 민간 부문을 겨냥하여 공공외교를 전개하고, 시민단체 지원 등을 통하여 체제전환의 필요성과 불가피성을 확산하여 그 체제전환 역량을 육성할 수 있도록 지원하였다.⁸³ 억압과 차별로 인해 피해 받는 이라크의 대중을 보호하는 역할이 미국 정부의 몫이라면, 그들의 일상생활 속에서 경제활동을 포함한 최소한의 인간안보가 유지될 수 있도록 노력하는 역할은 민간 기업을 포함한 사적 행위자의 몫으로 볼 수 있다.

이라크를 대상으로 한 무역 활동과 연관이 있는 기업들은 의회를 대상으로 로비를 전개하였고, 이러한 로비로 인해 행정부에게 긍정적인 측면이 인정된 결과, “2004 이라크, 아프가니스탄 재건과 방위에 관한 긴급 추가 세출안(Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004: 2003. 11. 6 No:

⁸³ Linda J. Bilmes, *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict* (New York: W. W. Norton & Company, 2008), pp. 91~110.

108~106의 Public Law)”)이 통과된다. 이 법안은 미 행정부가 시민 원조·물품 조달·각종 원조 프로그램의 운영을 위해 추가 예산을 운영한다고 밝히고 있는데, 결과적으로 미국 기업들의 경제활동을 지원하는 효과를 가져왔고, 이를 계기로 기업 중심의 대이라크 공공외교가 더욱 활성화되는 계기를 맞이하게 된다.

이라크 사례와 같은 체제전환이 전제가 된 미국의 외교정책에서 기업 활동을 중심으로 한 공공외교의 중요성은 아무리 강조해도 부족함이 없을 것이다. 소위 붕괴형 체제전환 정책에서 현실적으로 대상국 주민들은 미국에 대해 상당한 반감을 가지게 되는데, 현지 주민들을 대상으로 하는 비즈니스 그룹의 각종 지원활동의 전개는 이러한 반미감정의 해소에 중요한 영향을 미치기 때문이다.

(3) 대이라크 공공외교의 성과와 평가

기본적으로 이라크와 같이 “외부붕괴형” 성격을 가지는 경우 미국의 외교정책은 목표 국가와의 관계가 협력적이지 않을 가능성이 높다는 점에 유념해야 한다. 소위 미국의 ‘대테러전쟁’, ‘국민보호’ 명분 하에 축출된 이라크 후세인 정권, 아프가니스탄의 탈레반 정권, 리비아의 가다피 정권 등은 미국과의 적대관계로 인해 장기간 제재와 봉쇄를 받아오면서 경제가 폐쇄해졌고, 그 반대급부로 정권은 반미자주의식을 조장하여 정치적 통합을 추구하였다.

결국 9·11 테러 사태 이후 미국의 일방주의 외교 노선과 자신들의 대규모 양민학살로 정권이 몰락하였다. 그 과정에서 미 행정부 및 의회는 미국의 외교정책을 적극 뒷받침하며, 제재와 전쟁·전후 복구의 법적 정당성을 부여하였다. 제재조치는 대상국의 인권침해, 대량살상무기 개발 및 확산, 테러 등의 근거로 입법의 정당성을 확보하고 있다. 따라서 대상국 정부와 지원국

의 관계가 갈등적으로 나타날 수밖에 없는데, 이 경우 미디어 활동 및 민간 주도의 공공외교는 시민단체 지원 등을 통하여 체제전환의 필요성과 불가피성을 확산함에 그 목적이 있다.

이라크전 과정에서 나타났듯이 미국은 종족 갈등을 권위주의 정권을 붕괴시키는데 활용하였지만, 그 대신 대량 양민학살을 동반한 내전을 부추겼다는 비난에 직면하기도 하였다. 나아가 외부에 의한 정권 붕괴가 진행되는 나라를 대상으로 한 공공외교의 경우 미국은 체제전환 이후 대상국 사회의 재건과 통합에 일정한 관심을 나타내기는 하였지만, 전쟁까지 치르면서 체제전환을 시도한 적극적 자세와 비추어 볼 때 재건과 통합에 투여한 관심과 역량은 다소 부족했다고 판단된다.⁸⁴ 따라서 외부붕괴형 공공외교의 경우, 폭력적 체제전환 과정에서 일어난 종족 갈등과 겹쳐 대상국의 안정과 발전을 저해할 수 있다는 점도 유념할 부분이다. 이라크 정권의 붕괴 과정에 물리적으로 관여했던 미국은 그 이전 제재에도 가담했고, 그 이후 복구에도 참여하는 국가였다. 이러한 관점에서, 목표 국가의 체제전환 이후 사회통합을 위한 정교한 프로그램 개발이 더욱 요구된다.

⁸⁴ David L. Phillips, *Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco* (New York: Basic Books, 2006), pp. 185~203.



III

미국의 대한반도 공공외교

앞서 정의한 바대로 공공외교의 목표는 자국에 대한 타국 국민들의 태도나 이해가 자국의 대외정책 수행의 성공과 실패를 가름할 정도의 영향력을 가지고 있음을 인식하고, 그들로 하여금 자국에 대해 긍정적인 이미지를 가질 수 있도록 다양한 외교 활동을 펼치는 것이라고 할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 공공외교에서 타국의 국민들에게 전달하고자 하는 메시지 혹은 이미지에 대해 합의를 이루고 있어야 한다. 동시에, 타국이 자국을 어떻게 보고 있는지, 그 결과에 대해 기꺼이 받아들일 준비가 되어 있어야 한다. 왜냐하면 만약 공공외교를 통해 전달하고자 하는 자국에 대한 메시지와 타국 국민들이 바라보는 자국에 대한 이미지 사이에 심각한 괴리가 존재한다면, 공공외교적 노력은 상호 간의 관계를 증진시키고자 하는 진중한 노력으로 비쳐지기 보다는 단순한 선전이나 선동으로 받아들여질 것이기 때문이다.⁸⁵

9·11 테러 사태 직후 이루어진 미국의 대아랍 국가 공공외교 또한 이러한 인식의 연장선상에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 급진적 무슬림들이 미국을 대상으로 행한 테러 공격의 원인을 아랍 국가에서의 혐미(嫌美) 의식을 해소하지 못한 공공외교의 실패에서 찾고, 특히 양방향소통(two-way communication)의 공공외교를 추진하는 것을 그 해결책으로 제시함으로써, 공공외교를 강화하기 위한 많은 노력이 이루어졌다.⁸⁶

2000년대 이후 한국에서의 대미 감정 또한 아랍 국가의 혐미 감정 못지않게 부정적인 방향으로 흐르고 있었다. 이는 전통적으로 우방이라는 인식이 있고, 동맹으로서 주한미군이 존재한다는 한·미 간의 특수한 관계를 감안할 때, 미국으로서는 받아들이기 힘든 현실이었을 수도 있다. 대미 감정 악화

⁸⁵ Paul Foldi, "Another U.S. Deficit: China and America, Public Diplomacy in the Age of the Internet," (A Minority Staff Report, February 15, 2011), p. 1.

⁸⁶ Susan B. Epstein and Lisa Mages, "Public Diplomacy: A Review of Past Recommendations," *CRS Report for Congress* 2005, <http://www.opencrs.com/rpts/RL33062_20050902.pdf>.

이후, 미국의 한반도 공공외교는 이와 같이 악화된 한국인의 대미 인식을 변화시키고자 하는데 중점을 맞추었다고 볼 수 있지만, 동시에 미국의 세계 전략구상과 밀접한 연관을 갖는다.

탈냉전 후의 급박한 세계질서의 변화와 경제위기에도 불구하고, 미국은 여전히 세계 유일의 패권국으로 남아 있다. 이와 같은 독특한 위치는 미국의 정책 결정에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이라고 볼 수 있을 것이며, 이에 기초하여 세계전략이 구축된다.⁸⁷

이러한 맥락에서 미국의 한반도 전략은 미국의 세계전략 및 동북아 전략과 궤를 같이하고 있다고 볼 수 있다. 한반도에 대한 미국의 관심은 북한의 핵 및 한반도 통일 가능성에 집중되어 있지만, 동시에 향후 미국이 패권국으로서의 힘을 강화할 수 있는지, 특히 동아시아에서 중국과의 세력 관계를 유리한 방향으로 이끌 수 있는지 등에 대한 상위의 전략 속에서 구상·추진되고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

한반도에 있어 미국의 최우선적 관심 사항은 북한 핵과 한반도 통일이라고 볼 수 있다. 그러나 미국의 북한 핵무기에 대한 인식은 단지 한반도의 불안정 요인으로서가 아니라, 핵테러와 연결될 수 있는 대량살상무기 확산의 문제이자, 중국의 영향력이 확산될 수 있는 미·중 간 세력 균형의 문제로서 인식되고 있다. 따라서 미국은 북한에 대한 문제를 향후 북한 정권이 동북아에서 정치적으로 어떠한 지위를 가져야 하는가 하는 지역정치적 문제로 인식하기가 쉽지 않다. 미국의 직접적 국익에 관련된 문제가 더 급박하기 때문이다. 중국의 부상에 따른 부담 역시 미국의 동아시아 전략 변화로 이어진다. 미국의 한반도 통일 정책은 이처럼 광범위하고 복잡한 고려 속에서 수립된다고 볼 수 있다.

⁸⁷ 미국의 이와 같은 전략적 위치 및 정책 결정과 관련한 논의는 Richard H. Solomon and Nigel Quinney, *American Negotiating Behavior* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2010), pp. 19~45를 참조할 것.

미국은 지난 수년간 아시아로에 대한 개입정책을 지속적으로 강조하며, 아시아 전략을 구체화해 왔다. 미국의 아시아 전략은 다음의 다섯 가지 원칙에 기반한다. 첫째, 양자동맹 중시, 둘째, 명확한 목적과 가치에 기반한 전략(안보, 안정, 경제성장, 민주주의와 인권 증진 등), 셋째, 결과를 산출할 수 있는 실용주의, 넷째, 유연하고 다양한 수단의 채택으로 비공식적, 소다자주의 틀의 활용(삼자회담, 6자회담 등), 다섯째, 주요 지역의 다자주의 활용 등이다.

이와 같은 동아시아 전략의 틀 속에서 미국은 기존의 동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 및 파트너 국가들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)과 긴밀한 관계를 유지하면서 전진배치 외교전략을 추진한다는 구상을 갖고 있는 것으로 파악되며, 미국의 대한반도 외교 및 통일공공외교는 이와 같은 미국 외교전략의 큰 틀 속에서 구성된다고 볼 수 있을 것이다.

이처럼 미국 외교전략의 큰 틀 속에 한반도 관련 전략이 포함될 수는 있지만, 미국의 국가 목표에 한반도의 통일이 포함될 가능성은 높지 않다.⁸⁸ 제1장에서 지적하였듯이 각 국가들은 자신들의 국익을 기준으로 국가 목표를 설정하고, 그들의 외교 목표 역시 그들의 국가 목표에 종속되기 때문이다. 따라서 주변국 외교정책에서 통일공공외교라고 정의할 수 있는 부분도 추출하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 그러나 직접적으로 통일공공외교라고 정의할 수는 없지만, 주변국의 외교정책 내에서 한반도 통일과 관련된 부분을 추출할 수 있다면, 이는 ‘통일관련 공공외교’라고 할 수 있을 것이다.

본 장에서는 미국의 대한반도 통일공공외교를 고찰한다. 먼저 미국의 대한반도 통일관련 입장과 정책에 대하여 간략히 고찰하고, 다음으로 대한

⁸⁸ 본 연구에서 실시한 미국 내 한반도 전문가들에 대한 설문조사 결과, 미국의 대한반도 정책의 우선순위는 북한 핵문제 우선 해결, 북한의 개혁 개방 유도, 한국 주도 통일정책 지지, 한반도 현상 유지, 북한 주도 통일정책 지지의 순으로 나타났다.

반도 통일관련 공공외교의 실태를 파악한 후, 미국 내 한반도 전문가 인식조사를 통해 현재의 상황에 대한 분석과 제언을 제시하고자 한다.

1. 미국의 대한반도 통일관련 외교의 특징

미국은 한반도 통일에 대해서 어떠한 입장과 목표를 가지고 있는가? 한반도 통일에 대한 미국의 입장은 한미동맹 공동비전을 통해 찾아볼 수 있다. 2009년 6월 16일(미국 현지시각), 이명박 대통령과 버락 오바마(Burack Obama) 미국 대통령은 워싱턴에서의 한미 정상회담 후 『한미동맹 공동비전』(Joint Vision for The Alliance of The Republic of Korea and The United States of America)을 발표하였다. 양국 정상은 이 선언을 통해 “자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화통일을 이끌어내는데” 협력해 나갈 것을 천명하였다.

물론 2009년의 한미동맹 공동비전이 한반도 통일을 언급한 양국 간의 최초의 선언은 아니다. 그러나 한미동맹 공동비전은 한반도 통일에 대해 미 정부의 이전 견해에 비해 매우 적극적인 입장이 표명되어 있다고 볼 수 있다. 특히 “우리 동맹을 통해 우리는 자유민주주의 및 시장경제의 원칙에 입각하여 한반도에 지속적인 평화를 확립하고 평화로운 통일로 이어지도록 한반도의 모든 주민들을 위하여 더 나은 미래를 만들고자 한다 (Through our Alliance we aim to build a better future for all people on the Korean Peninsula, establishing a durable peace on the Peninsula and leading to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy).”⁸⁹라는 표현은 미국이 바라보는

⁸⁹ The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-vision-for-the-alliance-of-the-United-States-of-America-and-the-Republic-of-Korea> (검색일: 2012.9.1).

한반도 통일이 어떠한 모습인지를 명확히 보여준다고 할 수 있다.

한국과 미국은 동맹관계를 유지해 온 지난 60여 년 동안 수많은 공동선언을 통해 한반도 통일에 대한 공통의 인식을 과시하였으며, 대개의 경우 한국이 주도하는 통일에 대해 미국이 지지 의사를 표방하는 형태를 띠어 왔다. 역사적으로 미국은 한국 주도의 한반도 통일에 대해 공식적인 지지자였으며, 가장 믿음직한 조력자로 인식되어 왔다.

그러나 한국과 미국 간의 한반도 통일에 대한 인식이 항상 일치되었던 것만은 아니다. 1990년대 중·후반 이후부터 일부 미국 학자들은 전통적인 동아시아의 관계 구도로 인하여 통일 한국은 친(親)중국적 색채를 띠 가능성 있다는 주장을 개진하여 왔다. 이러한 주장들은 탈냉전을 넘어 국가들 간의 관계에 전반적 변환이 진행된 2000년대 이후에도 일정한 동력을 지니면서 진화되어 왔다. 한·미 간의 안보 협력에 더욱 큰 비중을 부여하는 학자들조차 향후 실현될 수 있는 통일한국의 다양한 선택 중 하나로 친중국 노선의 추구를 거론하기도 하였다.⁹⁰

특히 근래에 더욱 부각되기 시작한 ‘떠오르는 중국’ 변수와 관련하여, 미래 세계질서가 떠오르는 중국·일본·한국과 같이 잠재적인 아시아 내 협력국과 미국 사이의 관계 설정에 의해 결정될 것이라는 주장 또한 제기되고 있다.⁹¹

따라서 지속적 변환의 시대라고 볼 수 있는 21세기에 한반도 통일에 대한 미국의 시각과 정책은 고정된 것이 아니라 여건 변화에 따라 끊임없이 조정될 수 있는 속성을 지니고 있다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 미국의 인식과 정책은 한국에 적지 않은 함의를 갖는다. 북한으로

⁹⁰ 예로서 전직 해군장성인 Michael McDevitt의 경우 통일한국이 추구할 수 있는 정책노선으로 ① 전통적 한미동맹의 유지, ② 중국의 영향권 내에 편입되는 역사적 관계로의 복귀(친중), ③ 전략적 독립(독자노선 추구), ④ 중립화 등의 대안을 검토할 수 있다고 보았다. Michael McDevitt, "Security Challenge and Options in Northeast Asia," *The Korean Journal of Defense Analyses*, Vol. 13, No. 1 (2001), pp. 33~34.

⁹¹ Immanuel Wallerstein, "Northeast Asia and the World System," *The Korean Journal of Defense Analyses*, Vol. 19, No. 3 (2007), pp. 7~25.

부터의 위협 억지 및 관리, 한반도의 안정과 평화를 넘어 통일에 이르는 전 과정에서 미국과의 협력 관계는 우리에게 중요한 자산이 될 것이다. 그러나 미국의 협력 여부, 특히 한국이 주도하는 통일에 대한 미국의 지원 여부는 통일한국에 대한 미국 스스로의 손익계산에 따라 그 수준과 범위가 달라질 수 있다.

이와 같은 상황들을 고려할 때, 한국 정부는 현재의 한·미 관계를 일방적·긍정적인 틀에서 해석하면서 미국의 협력을 ‘상수’로 간주하기보다는 향후 미국 변수의 긍정적 효과를 극대화할 수 있는 여건 조성 및 정책적 방안 마련에 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

미국은 분명 현재의 동맹국이자 우방인 한국의 통일을 자국의 이익으로 생각할 가능성이 높으나, 통일과 관련된 각론에서는 다른 목소리를 낼 가능성을 배제할 수 없다. 또한, 만일 통일한국이 현재와는 사뭇 다른 대외정책을 추구할 것이라는 판단을 내릴 경우, 미국 역시 한반도 통일과정에서 소극적 자세로 전환할 가능성이 있다.⁹² 따라서 미국이 한반도 통일에 대해 어떠한 시각을 갖는가 하는 것은 향후 한반도 통일 과정에 매우 중요한 영향을 미칠 수밖에 없는 사안인 것이다.

그렇다면 미국의 대한반도 통일관련 외교는 어떠한 내용과 특징을 갖고 있는가?⁹³ 미국은 한국과 오랜 기간 동맹을 유지하고 21세기 전략동맹관계로의 발전에 합의했으나, 미국의 대통령 등 고위정책 당국자들이 통일의 방식이나 한국 주도의 통일에 대하여 직접적으로 언급한 것은 매우 드물다. 냉전시대 이후 역대 미국 정부는 대북정책을 지속적으로 수정해왔지만, 고정불변하는 것은 북한의 비핵화이며 북한으로부터 비롯될 수 있는 한반

⁹² 차두현, “한반도 통일에 대한 미국의 시각: 기회와 도전,” 『글로벌정치연구』, 제3권 2호 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2010), pp. 32~33.

⁹³ 이하 ‘미국의 대한반도 통일관련외교의 내용 및 특징’은 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일 외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 127~136의 내용을 바탕으로 몇 가지 내용을 추가하여 요약·정리한 것임.

도의 안정과 평화에 대한 위협을 막는 것이라고 볼 수 있다. 한반도 통일에 대한 논의는 이와 같은 전략적 필요의 연장선상에서 이루어진다고 평가할 수 있을 것이다.

미국의 한반도 통일관련 입장에 대하여 랄프 해시그(Ralph Hassig)와 옹공단 박사의 언급은 시사하는 바가 매우 크다.⁹⁴

냉동식품으로 유명한 사라 리 코포레이션(The Sara Lee Corporation)은 여러 해 동안 광고 슬로건으로 다음과 같은 말을 사용했다. “모든 사람이 무언가를 좋아하는 것은 아니지만 아무도 사라 리를 좋아하지 않는 사람은 없다.” 한국의 통일에 대한 미국의 공식적 태도도 이와 같다. 즉, 통일이 미국의 국익에 전적으로 부합하든 아니든 통일은 지지되어야 한다(통일이 미국의 국익과 상관없다는 뜻은 아니다)는 것이다.

그러나 미국 정부가 한반도 통일을 특정해서 공식적으로 언급한 것은 많지 않다. 미국의 공식적 입장은 대체적으로 역대 미국 대통령의 언급에서 살펴볼 수 있다. 한반도 통일에 대한 역대 미국 대통령의 언급을 정리해보면 다음과 같다.⁹⁵

트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 1949년 1월 1일 새해 연설에서 “미국 정부는 유엔한국위원회가 한국의 국민과 정부가 자유로운 통일한국의 목표를 달성할 수 있도록 도와주는 데에 모든 지원과 시설을 제공하도록 애쓸 것이다”고 말했다.⁹⁶

⁹⁴ Ralph Hassig, Kongdan Oh, “한국 통일과 미국,” 배정호 편, 『한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 49.

⁹⁵ Peter Murphy Lewis, “U.S. Foreign Policy toward the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy Or Just Too Many Uncertainties To Account For?,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 16, No. 2 (December 2007), pp. 20~24.

⁹⁶ Harry S. Truman, “White House Statement Announcing Recognition of the Government of Korea,” January 1, 1949.

아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 1953년 정전협정과 관련하여 이승만 대통령에게 보낸 편지에서 한국의 통일 목표를 전쟁을 통해 이룰 것인지 아니면 다른 정치적 방법을 통해 추구할 것인지 선택할 시점에 왔다고 하면서 “한국의 통일은 미국이 여러 차례 공약한 최종 목표”라고 말했다. 그리고 한반도를 자신의 지배 하에 두려고 한 북한의 군사공격은 범죄라면서 “미국은 모든 평화적 수단으로 한국의 통일을 가져오려는 노력을 포기하지 않을 것”이라고 말했다.⁹⁷

닉슨(Richard Nixon) 대통령 시기에 미국은 한국 정부의 자유로운 투표에 의한 남북통일 방안은 실현 가능성이 낮은 것으로 보았다. 또 닉슨 독트린에 따른 데탕트 정책의 추진으로 인해 한반도의 긴장완화와 안정화를 중시하였다. 이러한 입장에 따라서 남북한의 유엔동시가입 및 주변 열강에 의한 교차승인 정책을 추진하고 미국 외교관의 북한 외교관 접촉과 같은 유화적 조치를 취했다.⁹⁸

인권문제와 주한미군철수 문제로 한국의 박정희 정부와 갈등을 보였던 카터(Jimmy Carter) 대통령은 비교적 중립적인 입장에서 한국의 통일에 대해 언급했다. 그는 박정희 대통령과의 정상회담에서 “남북한 정부 대표 간의 권위 있는 토론을 통해서 남북 평화공존의 틀을 만들 수 있고 코리아의 궁극적인 통일을 위한 진전을 이룰 수 있다. 미국은 그러한 외교적 노력을 도울 준비가 되어 있다”고 말했다.⁹⁹ 카터 행정부의 주된 관심은 통일보다는 남북 간의 긴장완화와 평화정착에 있었다고 볼 수 있다. 카터 행정부에게 있어 통일은 그 이후의 문제였다.

⁹⁷ Dwight D. Eisenhower, “Letter to President Syngman Rhee of Korea, Concerning Acceptance of the Panmunjom Armistice,” June 7, 1953.

⁹⁸ 박영호, 『미국의 한반도 정책과 통일문제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 13~18.

⁹⁹ Jimmy Carter, “United States Troop Withdrawals From the Republic of Korea,” Statement by the President, July 20, 1979.

공산국가들을 ‘악의 세계’로 인식한 레이건(Ronald Regan) 정부는 남북한 교차승인 정책을 유지하였으나, 북한과의 대화는 한국의 참여 아래 이루어질 수 있다는 입장을 보였다. 그러나 민간인 차원의 대북접촉은 유지하였다. 레이건 대통령은 한미 정상회담에서의 발언을 통해 “남북 직접 대화를 통한 한반도 문제 해결 노력이 중요하고 한반도 평화의 유지 및 강화를 위한 외교적 협력이 필요하다. 우리는 민주적 방법을 통해 분단 한반도의 평화적 통일을 달성해야 한다”고 말했다.¹⁰⁰

냉전 종식의 주역 중 한 사람인 부시(George W. H. Bush) 대통령은 한국 국회에서의 연설을 통해 미국은 “한국 국민이 40년 이상 지켜온 하나의 한국에 대한 꿈을 알고 있다. 지금 변화의 바람이 불고 있다. 냉전 투쟁의 마지막 상처가 치유될 날이 올 것이며, 코리아는 하나가 될 것이다. 미국 국민은 한국 국민이 수용할 수 있는 방식(terms acceptable to the Korean people)의 평화통일 달성목표를 한국 국민과 공유한다. 이것이 미국의 정책이다”고 말했다.¹⁰¹ 보다 분명하게 한국의 통일정책에 대한 지지 입장을 표명한 것이다.

클린턴(William J. Clinton) 대통령 또한 한반도 통일에 대한 입장 표명에서 한반도 통일은 “한국 국민이 수용할 수 있는 방식”의 평화통일을 지지한다고 말했다. 나아가 “통일이 올 때 미국은 한국 정부가 자신들의 윤곽에 따라 추진하는 것을 지지할 것이다”고 말했다.¹⁰² 그러나 통일이 올 날은 여전히 멀었다고 보고 있었으며, 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 방위를 지키는 것이 더 중요했다. 또 북핵문제의 등장으로 인해 북핵문제를

¹⁰⁰ Ronald Reagan, “Remarks Following Discussions With President Chun Doo Hwan of the Republic of Korea,” April 25, 1985.

¹⁰¹ President Bush’s Address to the Korean National Assembly in Seoul, South Korea, “Korea Will Be United, Bush Addresses Lawmakers,” January 6, 1992.

¹⁰² William J. Clinton, “Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea,” July 10, 1993.

해결하는 데 외교적 역점을 두었다.

부시(George W. Bush) 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 부르는 등 북한에 대해 매우 비판적이었으나 남북대화와 긴장완화에 대한 지지 입장을 여러 차례에 걸쳐 표명하였다. 그는 한·미 정상회담을 통해 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’에 대한 지지 입장을 표명하면서도 북한의 대량살상무기 문제에 대해서는 적절한 조치가 취해져야 함을 강조했다.¹⁰³ 또한 이명박 대통령과의 정상 회담에서 부시 대통령은 북한 비핵화 진전과 남북대화의 재개 맥락에서 북한 주민들의 경제적 상황 개선을 위한 한국 정부의 제안을 지지하고 남북한 주민들이 화해와 번영 속에 공존하면서 궁극적인 통일의 길을 열 것이라는 이명박 대통령의 입장에 지지를 표명했다.¹⁰⁴

오바마(Barack Obama) 대통령은 취임 후 여러 차례에 걸쳐 한미동맹 관계의 중요성을 표명하면서 한국에 대해 우호적인 입장을 밝혀 오고 있다. 한·미 양국은 동맹관계를 발전시키기로 했으며, 한미동맹 비전에는 자유민주주의와 시장경제원칙에 의한 평화적 통일의 내용을 담았다. 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일임을 명확히 하고 있는 것이다. 즉 “한미동맹이 한반도에 안정적인 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제원칙에 입각한 평화통일로 이끌어 한반도 상의 모든 주민들이 더 나은 미래를 구축하는 것을 목적으로 한다”고 규정하였다.¹⁰⁵ 오바마 대통령은 2010년 6월 캐나다 토론토에서 열린 G20 정상회담에서 한·미 정상회담 후, “한미동맹이 양자의 안보 뿐만 아니라 아시아·태평양 전체 안보의 요체(linchpin)”이라고 말했다.¹⁰⁶ ‘아태 안보의 요체’란

¹⁰³ Yonhap News Agency, “US President supports South Korea’s ‘sunshine policy’ towards North,” February 16, 2002.

¹⁰⁴ Statement of the US-ROK Summit, “President Bush Meets with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea,” August 5, 2008.

¹⁰⁵ The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009.

¹⁰⁶ The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama

말은 그동안 미국이 주로 미일동맹을 언급하면서 사용했던 용어라는 점에 있어 오바마 대통령의 한반도 중시 입장을 짐작할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 한반도 통일에 대한 공식적인 입장은 한마디로 자유민주주의와 시장경제라는 한·미 간의 공유 가치에 기반으로 한 통일을 지지한다는 것이다. 다만 통일이 당장의 현실적인 문제로 간주되지 않고 북한의 군사적 위협이 여전한 상황에서 긴장완화, 남북대화, 평화정착 등 평화통일을 향한 제반 요소들의 중요성을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 보면 한반도에 대한 미국의 가장 중요한 당면 현안은 북한의 핵과 미사일 문제다. 미국은 이 문제를 동맹국인 한국에는 물론 자국의 안보에 대한 직접적인 위협으로 간주하여 북한의 비핵화를 우선시하고 있다.¹⁰⁷ 또 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하는 한 주한미군의 주둔을 유지할 가능성이 높으며, 이러한 입장은 한·미 정상회담에서 다시 확인되었다.

미국은 기본적으로 한국 주도의 자유민주주의와 시장경제라는 가치가 한반도 전체에 확산되는 방식을 지지하는 입장이며, 통일이 단기적으로 실현되는 경우에는 이에 반대하지 않을 것이지만, 급속하게 통일이 이루어질 경우에는 통일 과정 전개에 따른 혼란을 우려하고 있다. 최근 미국의 정책집단에서는 북한체제의 급격한 변화 가능성에 대하여 대비할 필요성을 강조하고 있다.¹⁰⁸ 갑작스러운 통일은 매우 흥분되는 일이지만, 안정화와 국가 건설에 있어서 국제사회에 아프가니스탄 및 이라크보다 더 큰 어려움

and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea After Bilateral Meeting,” June 26, 2010.

¹⁰⁷ The White House, Office of the Press Secretary, “Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China,” January 19, 2011.

¹⁰⁸ 대표적으로 Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” *Council on Foreign Relations* (January 2009); Ferial Ara Saeed and James J. Przystup, “Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse,” *Strategic Perspectives*, No. 7 (September 2011) 참조.

을 줄 것이며, 20년 전의 독일 통일보다 훨씬 더 위험할 것이라는 주장도 있다.¹⁰⁹

이에 따라서 급속한 통일이 진행되는 과정에서 미국은 우선 북한이 보유한 핵무기·핵물질 등 대량살상무기를 통제하고, 외부로의 확산을 차단하는데 역점을 둘 것이며, 이를 위해 적극적으로 개입할 가능성이 있다. 특히 한반도 이외의 지역 및 테러 집단으로 핵무기 등 대량살상무기 확산 방지를 최우선 과제로 간주하고 있으며, 이에 대한 한·미 협력을 중시하고 있다.

미국은 한반도 통일이 급속하게 추진되는 과정이 강건한 한미동맹의 기반 위에서 긴밀한 협력 공조로 이루어지길 바랄 것이다. 또한, 중국의 독자적인 개입이나, 통일 진행 시기의 한국 정부의 성격에 따라서 한·중 협력의 방식에 대해 관심을 보일 것이다. 한국 정부의 성격이 한미동맹과는 다소 거리를 두면서 한·중 협력을 강화할 경우, 통일 이후의 한미동맹 변화 가능성을 우려하여 신중하게 개입할 가능성이 있다. 그러나 한미동맹을 가장 중시하는 한국 정부 아래서 통일 과정이 급속하게 진행되는 경우, 한·미 협력을 기반으로 한·중 협력관계를 지원할 것이라고 예측할 수 있다.

남북관계가 어느 정도 발전하여 북한의 변화가 동반되는 남북관계 개선을 통해 통일이 진행되는 경우에도 미국의 우선적인 관심사는 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기의 통제와 관리일 것이다. 북핵문제가 상당히 해결된 국면에서 통일이 진행되면 한국에 대한 협력이 보다 균형적으로 배분될 수 있을 것이다. 남북관계가 발전하는 상황에서, 한·미 양국 간의 ‘21세기 전략동맹’ 발전 수준은 어느 정도 진전된 것으로 전망할 수 있다. 따라서 미국은 통일한국이 한반도 차원을 넘어 동아시아와 세계 안보전략에서 중요한 파트너 역할을 하기를 바랄 것이다. 향후 통일이 20년 정도의 과정을 거쳐 이루어진다면, 북한의 일정한 변화와 한·중 ‘전략적 동반자 관계’의

¹⁰⁹ Patrick Cronin, “The Danger of Korean Unification,” CNAS Commentary, February 9, 2011.

상당한 발전을 기대할 수 있을 것이며, 따라서 이 경우에 미국은 통일한국이 친(親)중국으로 경시될 가능성에 대해 특히 우려하게 될 것이다. 다만 통일 한국의 국제정치적·경제적 위상의 변화에 따라 발생하는 관계 조정 및 역내 주변국 관계의 변화에 대해서는 조정과 대비가 필요하다는 입장이다.

한편 북한의 변화에 따라 단계적으로 남북 간 평화공존과 경제교류협력이 상당한 수준으로 진전된 상태에서 한반도 통일이 이루어지는 경우, 북한으로부터 비롯되는 한반도의 불안정성과 불확실성이 최대한 억제되어 통일 과정의 혼란이 최소화될 수 있다는 점에서 미국의 입장에서도 가장 이상적인 방안이며, 이를 지지할 것이다.

장기형 통일은 북핵문제와 같이 대량살상무기 문제가 해결되고, 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제가 상당한 정도 이루어지는 것을 전제로 한다. 또한 동북아 다자안보협력의 틀이 구축되어 있을 것이므로, 미국의 입장에서는 북한의 대량살상무기에 대한 우려가 일정한 정도로 상쇄될 수 있다. 그러나 통일 한국이 핵무기 등 대량살상무기 기술력을 확보하는 상황에 대해서는 우려할 가능성이 있다.

전반적으로 미국은 한반도 통일에 대해서 남북한 당사자 원칙을 존중하지만, 기본적으로 한국의 자유민주주의·시장경제 가치가 한반도 전체에 확산되는 방향으로 이루어져야 한다는 입장을 가지고 있다. 이는 한국과 미국이 공유하는 가치에 입각한 통일을 의미한다. 미국은 자국의 이념과 가치에 따라서 지원한 한국이 경제발전과 민주주의를 성공적으로 정착시키고 중견 국가로 성장한 것에 대하여 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 1954년 한미동맹 관계 성립 이후에 여러 차례의 갈등이 있었으나, 한미동맹은 동아시아에서 공산주의의 팽창을 억제하고 미국의 영향력을 유지하는데 매우 중요한 기능을 수행하였다.

미국은 한국과 ‘21세기 전략동맹’을 발전시키기로 했으며, 이러한 미국의 전략은 향후 한국이 한반도 차원을 넘어 동아시아와 세계 안보 전략에서

중요한 파트너가 되기를 희망하는 것이다. 이러한 미국의 입장은 2011년 10월 13일 이명박-오바마의 한·미 정상회담에서 확인되었다. 오바마 대통령은 정상회담 후 공동기자 회견에서 이명박 대통령의 국빈 방문이 의미하는 것은 “한국이 미국의 가장 강력한 동맹의 하나이며… 미국의 핵심적인 지구적 차원의 파트너 중 하나로 부상했음을 인정하는 것이다”라고 말했다.¹¹⁰

미국은 한반도 통일 과정에서 한미동맹에 따른 긴밀한 협력이 이루어지기를 기대하고 있으며, 통일 이후에도 한반도와 동아시아 지역에서 자국의 이익에 도움이 되는 방향으로 한미동맹관계가 유지되기를 희망하고 있다. 미국은 한국의 방위와 안보에 대한 공약을 강조하고 있으며, 주한미군은 아시아-태평양 지역 주둔 미군의 중요한 축이다. 2010년에 실시된 미국 국민에 대한 한 여론조사에 따르면, 미국 국민들의 80%가 한반도 통일 이후에도 한미동맹이 유지되어야 한다는데 찬성하였다. 특히 그중 반수 이상이 중국을 견제하기 위해서 주한미군을 계속 주둔시켜야 한다고 보았다.¹¹¹ 또 미국 국민들은 독일, 아프가니스탄, 일본, 파키스탄, 터키에서보다 한국에서 미군이 장기 주둔해야 한다고 보았다.¹¹² 다만 미국은 한국의 입장에 따라 주한미군을 주둔 또는 철수할 수 있다는 공식적인 입장을 가지고 있다. 따라서 남북관계의 발전에 따른 통일의 경우는 통일한국 정부의 결정에 따라서 주한미군 철수가 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하는 한, 주한미군의 주둔은 계속 지속될 것이다. 미국의 역대 대통령들은 한국의 방위와 안보를 위한 미국의 공약이 흔들리지 않을 것이라는 점을 인식하고 있으며, 이러한 점에

¹¹⁰ The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President of Lee of the Republic of Korea in a Joint Press Conference,” October 13, 2011.

¹¹¹ Victor D. Cha and Katrin Katz, “Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea,” *The Chicago Council on Global Affairs* (September 2010), p. 2.

¹¹² *Ibid.*, p. 4.

서는 오바마 대통령도 예외가 아니다. 그러나 미국은 자국의 안보 전략에 따라서 주한미군의 주둔 규모를 결정하여 왔으며, 따라서 주한미군의 지속적인 주둔 여부와 규모 등은 한·미 간 긴밀한 협의 사항이 되어야 한다.

미국은 한반도의 통일이 점진적·평화적으로 이루어지는 것을 최선의 방안으로 지지하나, 북한 급변사태의 발생으로 인한 통일 가능성도 배제할 수 없다는 입장이다. 미국은 북한 급변사태와 관련하여, 특히 핵무기 등 대량살상무기의 한반도 이외 지역과 테러 집단으로의 확산을 방지하는 것을 최우선 과제로 간주하고 있으며, 이에 대한 한·미 협력을 증시하고 있다. 미국은 북한체제의 불안정성과 불확실성에 따라서 체제의 급격한 변화 가능성에 대비할 필요성을 강조하고 있다.

한편, 미국은 통일 한국이 친(親)중국으로 경사될 가능성에 대해 우려하고 있다. 다만, 통일 한국의 국제정치적·경제적 위상 변화에 따라 발생하는 관계 조정 및 역내 주변국 관계의 변화에 대해서는 조정과 대비가 필요하다는 입장이다.

2. 대한반도 통일관련 공공외교 실태

앞의 논의를 감안할 때, 한반도 통일에 대하여 미국이 갖는 이해는 명확하며, 한반도 통일에 긍정적 역할을 담당하기를 원한다고 볼 수 있다. 단 이 과정에서 미국에 대하여 갖는 한국민의 인식 및 지역적 역학관계 등이 복합적으로 작용할 것이다. 따라서 미국의 대한반도 통일관련 공공외교는 이와 같은 한국민의 대미인식을 긍정적으로 변화시키고, 미국의 전략적 선택에 대한 호응을 확보하는 쪽으로 전개될 것이라고 예측할 수 있다.

그러나 미국의 공공외교 중 대한반도 통일관련 공공외교가 명확히 존재하느냐 하는 질문에 대해 대답하기는 대단히 어렵다. 미국 외교에 있어 공공외교가 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 사실이고, 한국을 겨냥한

I

II

III

IV

공공외교가 존재하는 것 또한 사실이지만, 명확하게 통일을 목적으로 하는 공공외교가 존재하는가에 대해서는 답변이 어렵다. 대한민국 공공외교의 커다란 틀 속에서 통일과 관련한 공공외교가 이루어질 수는 있겠지만, 구체적으로 한반도 통일관련 공공외교라고 지칭할 만한 프로그램과 조직 및 예산이 존재하고 있다고 보기는 어렵기 때문이다.¹¹³ 그러나 한국민을 대상으로 한 공공외교와 그에 따른 활동이 명확하게 존재한다고 볼 수 있는 바, 한국을 겨냥한 미국의 일반적 공공외교 활동을 먼저 살펴보고 이들 중 한반도 통일과 관련 있는 활동들을 중심으로 한반도 통일관련 공공외교를 유추해 낼 수 있을 것이다.

가. 한반도 통일관련 공공외교의 필요성

(1) 한국민의 대미국 인식

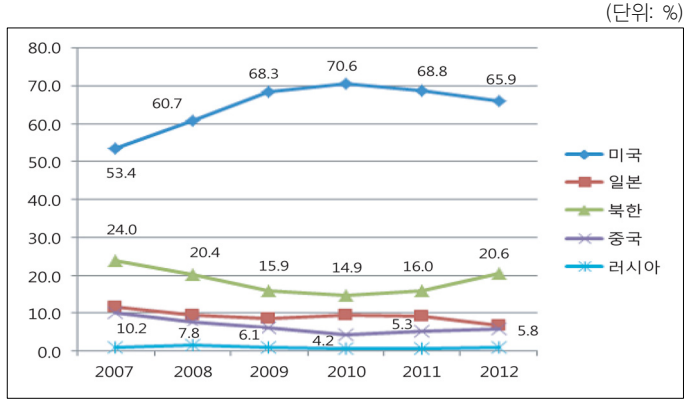
(가) 서울대학교 통일평화연구소 국민 통일의식조사

한국인의 대미국 인식에 대해서는 다양한 기관에 의해 조사가 이루어져 왔다. 그 중 서울대학교 통일평화연구소에 의해 2007년부터 지속적으로 이루어지고 있는 국민 통일의식조사가 가장 지속적으로 이루어지고 있다. 이 조사 결과 중 한국민들의 주변국과의 관계 인식 중 미국에 대한 부분만을 정리하면 다음과 같다.

¹¹³ 서울 주재 미국대사관 Paul Thomas 부문정관과의 인터뷰, 2012년 5월 23일.

1. 한국인들이 가장 가깝게 느끼는 국가는?

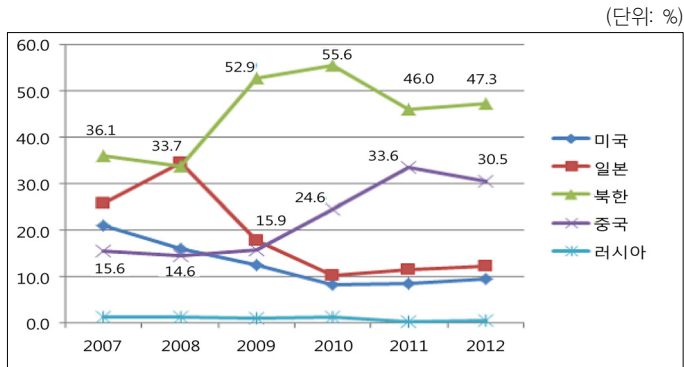
〈그림 III-1〉 가장 가깝게 느끼는 국가, 2007~2012



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).

2. 한반도 평화에 가장 위협이 된다고 생각하는 국가는?

〈그림 III-2〉 한반도 평화에 가장 위협적인 국가, 2007~2012

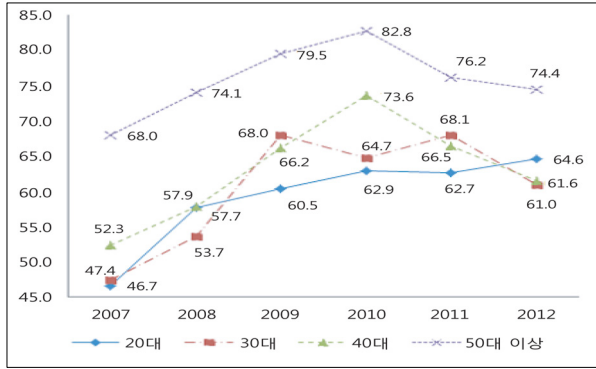


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).

3. 연령별 대미 친밀도

〈그림 III-3〉 연령별 대미 친밀도, 2007~2012

(단위: %)

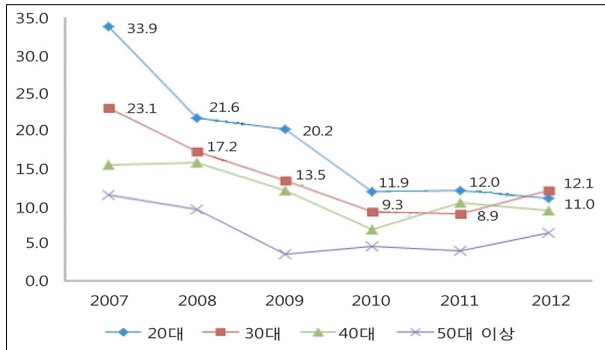


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

4. 연령별 대미 위협 인식도

〈그림 III-4〉 연령별 대미 위협 인식도, 2007~2012

(단위: %)

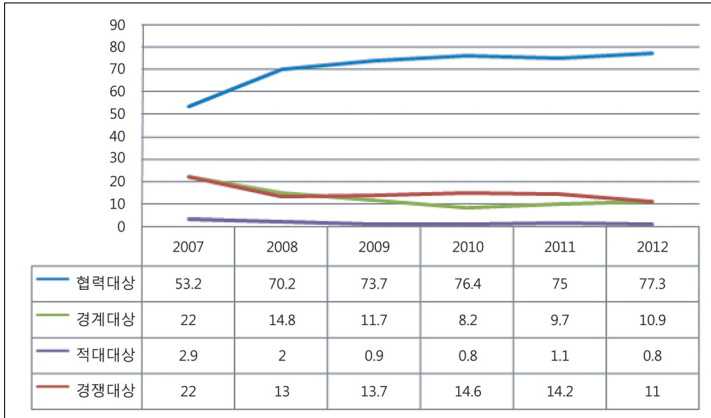


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

5. 미국의 국가 이미지

〈그림 Ⅲ-5〉 미국의 국가 이미지: 적대대상, 2007~2012

(단위: %)



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

(나) Pew Research Center – Pew Global Attitudes Project

Pew Research Center는 타국이 미국에 대해 갖는 이미지에 대해 지속적인 자료를 축적해 오고 있다. 한국의 경우 설문은 매년 진행된 것은 아니지만, 간헐적으로 진행된 설문조사만으로도 미국에 의하여 인지되는 한국민의 대미 인식을 충분히 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 다음의 결과들은 주어진 설문에 대한 한국민들의 답변을 정리한 것이다.¹¹⁴

¹¹⁴ 이하 정리된 설문에 대한 응답의 출처는 <<http://www.pewglobal.org/database/?indicator=1&country=116>> (검색일: 2012.9.1).

1. 미국에 대하여 우호적인 이미지를 갖고 있는가?¹¹⁵

〈표 Ⅲ-1〉 미국에 대한 우호적 이미지, 2002~2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
52%	46%	-	-	-	58%	70%	78%	79%

2. 미국인에 대하여 우호적인 이미지를 갖고 있는가?

〈표 Ⅲ-2〉 미국인에 대한 우호적 이미지, 2002~2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
56%	74%	-	-	-	70%	77%	83%	82%

3. 미국이 한국의 이해를 고려하고 있다고 생각하는가?

〈표 Ⅲ-3〉 미국이 한국의 이해관계를 고려하고 있다고 생각한다, 2002~2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
23%	21%	-	-	-	16%	-	35%	32%

4. 당신은 미국 대통령을 얼마만큼 신뢰하는가? (Bush 2003~2008, Obama 2009~)

〈표 Ⅲ-4〉 미국 대통령에 대한 신뢰도, 2002~2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-	36%	-	-	-	22%	30%	81%	75%

¹¹⁵ 이하 5번째 설문항까지 아래 칸의 비율(%)은 긍정적 답변의 비율(질문에 대해 '예'라고 답한 비율)을 나타냄.

5. 어느 국가가 세계경제를 주도하는가? (미국, 중국, 일본, EU 중에서 미국을 택한 경우)

〈표 III-5〉 미국이 세계경제를 주도한다고 생각한다, 2002~2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-	-	-	-	-	-	74%	80%	77%

이상의 조사 결과로부터 우리는 한국민이 주변 4강 중 미국을 가장 가깝게 느끼고 있으며, 특히 오바마 정부 출범 이후 한국민의 대미인식이 부정적 인식에서 긍정적 인식으로 크게 향상되어 왔음을 발견할 수 있다. 그러나 <그림 III-3>과 <그림 III-4>에서 알 수 있듯이, 20대의 경우에는 다른 연령층에 비해 미국에 대한 부정적 인식이 상대적으로 높은 편이다. 20대의 부정적 대미 인식 역시 오바마 정부 출범 후 현격히 줄어들고 있음을 발견할 수 있다.

전반적으로 보았을 때 한국민들 사이에서는 미국이 한국의 이익보다는 자국의 이익을 더 중시할 것이라고 보는 시각이 더 큰 것을 발견할 수 있다. <표 III-3>에 대한 답변이 이를 보여준다. “미국이 한국의 이해를 고려하고 있다고 생각하는가”라는 질문에 응답 년도와 상관없이 긍정적 답변의 비율이 35% 이하에 머물고 있다. 그러나 서울대학교 조사의 경우 미국을 경제적대 혹은 경쟁의 대상으로 인식하기 보다는 협력의 대상으로 인식하는 비율이 압도적으로 높음을 보여주고 있다. 이는 한국민의 의식 속에 자리하고 있는 미국에 대한 이중적 태도, 즉 미국이 한국의 이해를 고려하고 있지는 않지만, 미국은 협력 대상으로 간주해야 한다는 이율배반적인 의식의 표출이라고 할 수 있다. 이와 같은 결과는 아래의 ‘(3) 한국민의 한·미 안보 협력 인식’의 조사 결과와 맞닿아 있다(<그림 III-9>, <그림 III-10> 참조).

오바마 행정부의 출범이 한국민의 미국에 대한 이미지를 매우 우호적으

I

II

III

IV

로 변화시켰음을 여러 조사결과에서 확인할 수 있다. 특히 오바마 행정부의 출범 이후 미국 대통령에 대한 신뢰는 매우 큰 폭으로 상승했으며(<표 III-4>), 한국민들은 여전히 미국을 세계경제의 중요한 리더로 간주하고 있는 것 또한 보여준다(<표 III-5>).

따라서 이와 같은 한국민의 대미인식에 기반한 미국의 공공외교는 젊은 층에서의 미국에 대한 우호적 감정 조성과, 동등하고 호혜적인 관계에 입각한 한·미관계의 형성 등에 집중될 것이라고 예측할 수 있을 것이다.

결국 한국민의 대미 인식 특징은 신뢰와 불신의 공존이라고 정리할 수 있다. 전통적인 혈맹관계에 기초한 긍정적 평가 속에서 미국에 대한 경계심을 보이는 이중적 양상을 띠고 있는 것이다. 세계적 리더로서 오바마 대통령과 미국의 역할에 대해서는 긍정적으로 평가하면서도, 동시에 자국의 이익에 집착한다는 부정적 인식을 가지고 있다.¹¹⁶

(2) 한국민의 통일관련 대미국 인식

통일연구원의 통일예측시계 연구팀은 국가 목표인 평화통일을 실현할 수 있도록 최적의 통일예측 모형을 설계하는 것을 목표로 하여, 2009년부터 2011년까지 3년간 통일예측시계를 구축, 측정하여 왔다. 이들의 연구결과로부터 통일과 관련하여 한국민의 대미 인식을 확인할 수 있을 것이다.

통일예측시계 연구팀이 실시한 대국민 여론조사에서 통일과 관련하여 미국의 역할에 대해 사용한 설문은 “만일 남북통일이 임박했다고 할 경우 미국은 통일에 찬성할 것이라고 생각하십니까? 반대할 것이라고 생각하십니까?”다. 이에 응답자들은 다음과 같은 반응을 보였다.

¹¹⁶ 이근수·정한울, “오바마 시대, 미국을 바라보는 세계여론의 기대와 우려,” 『EAI 여론브리핑』, 제51호 (동아시아연구원, 2009), p. 8.

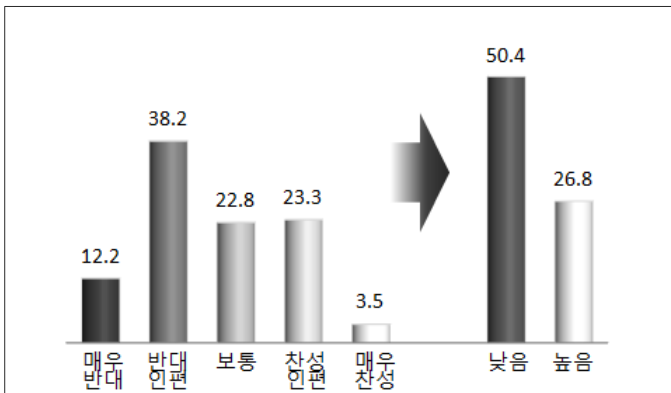
〈표 III-6〉 한반도 통일에 대한 미국의 입장 1

	빈도	퍼센트
매우 반대한다	116	11.6
반대하는 편이다	363	36.3
보통이다	217	21.7
찬성하는 편이다	222	22.2
매우 찬성한다	33	3.3
모름/ 무응답	49	4.9
합계	1000	100.0

출처: 박영호·김형기, 『통일예측시계, 2011』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 116.

미국이 남북통일에 대해 ‘찬성,’ ‘반대’ 할 것인지에 대해 ‘반대’ 50.4% (매우 반대 12.2%+반대하는 편 38.2%), ‘찬성’ 26.8%(매우 찬성 3.5%+찬성하는 편 23.3%)로 반대할 것이라는 응답이 더 높게 나타났다. 미국이 남북통일에 반대할 것이라는 응답은 19~29세(64.6%)와 30대(58.2%)에서 는 낮은 반면, 60대 이상에서는 찬성할 것이라는 응답이 44.4%로 다른 응답자 특성에 비해 높게 나타났다.

〈그림 III-6〉 한반도 통일에 대한 미국의 입장 2

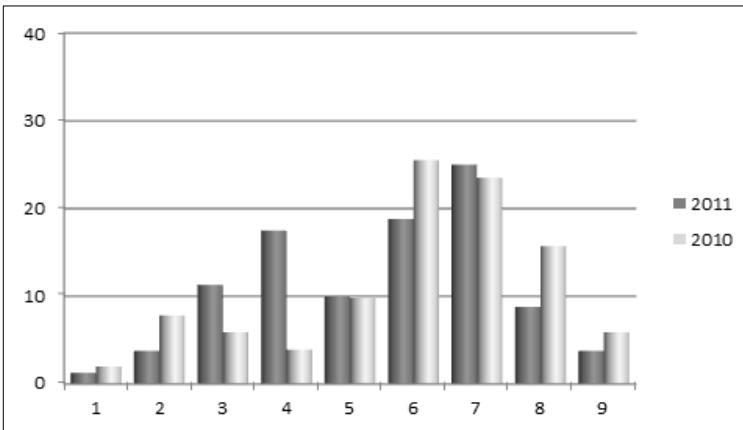


I
II
III
IV

이 문항은 통일예측시계 연구팀의 델파이 조사 문항 “미국의 한반도 통일에 대한 이해관계는 어떠하다고 생각하십니까?”를 변형한 것이다. 델파이 패널은 미국의 역할에 대해 56.2%가 우호적이라고 답변하였다. 패널과 여론조사의 결과가 정 반대의 방향으로 나타났음을 발견할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-7〉 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계

	빈도	퍼센트
전혀 우호적이지 않다	1	1.3
2	3	3.8
3	9	11.3
4	14	17.5
5	8	10
6	15	18.8
7	20	25
8	7	8.8
매우 우호적이다	3	3.8
합계	80	100.0



출처: 『통일예측시계, 2011』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 89.

동아시아연구원(EAI: East Asia Institute)과 한국리서치가 공동으로 행한 설문조사에서 “남북간의 통일에 있어 가장 방해가 되는 국가를 어디라고 생각하는가”라는 비슷한 질문에 대해 2005년과 2010년의 조사 결과도 통일예측시계 연구팀의 조사와 비슷한 결과를 보여준다. 미국에 대한 부정적 응답이 현격히 줄어든 것이다.

〈표 III-7〉 세대별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사결과

(단위: %)

	한국		북한		미국		러시아		일본		중국	
	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월
19~29세	2.5	3.8	22.0	42.7	52.0	23.4	1.9	0.7	8.1	2.5	5.9	22.2
30~39세	0	4.8	25.4	37.6	52.3	18.4	2.2	0.9	7.9	4.0	6.4	31.4
40~49세	1.8	3.2	27.1	32.5	41.9	21.2	1.8	0.6	11.4	1.4	11.0	30.1
50세 이상	4.1	2.5	35.1	41.8	32.0	8.7	3.1	0.9	10.4	0.7	11.0	34.6

출처: 정원철, “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식,” 『EAI 여론브리핑』, 제84호 (동아시아연구원, 2010).

〈표 III-8〉 이념별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사결과

(단위: %)

	한국		북한		미국		러시아		일본		중국	
	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월	05년 9월	10년 5월
진보	0.8	6.5	24.5	35.7	53.5	27.0	1.8	0.9	9.3	1.6	6.4	24.6
중도	1.4	2.3	29.0	40.3	38.4	14.2	3.4	1.2	10.7	1.6	8.5	31.6
보수	1.0	3.3	31.3	40.6	39.1	13.4	1.4	0.4	8.3	2.2	11.7	34.9

출처: 정원철, “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식,” 『EAI 여론브리핑』, 제84호 (동아시아연구원, 2010).

I

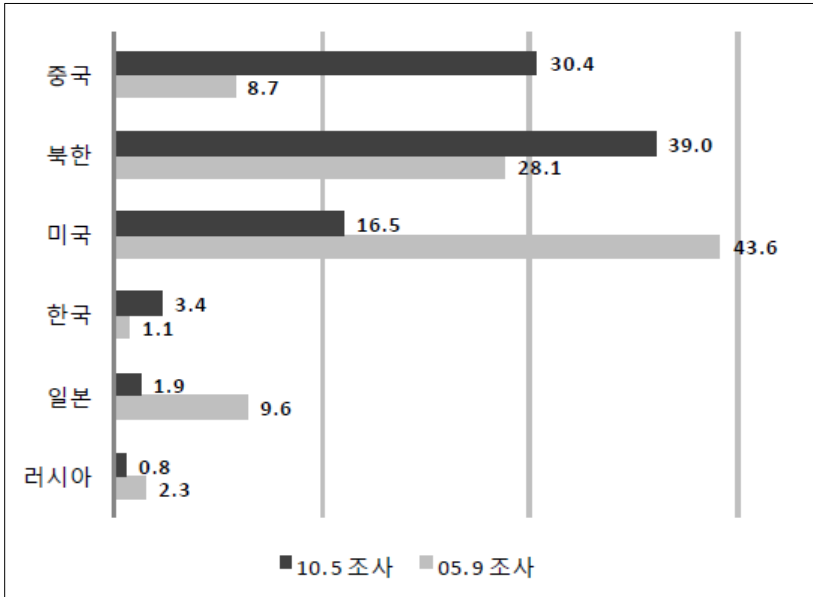
II

III

IV

〈그림 Ⅲ-8〉 국가별 2005년, 2010년 통일 방해 국가 조사 결과

(단위: %)



출처: 정원철, “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식,” 『EAI 여론브리핑』, 제84호 (동아시아연구원, 2010).

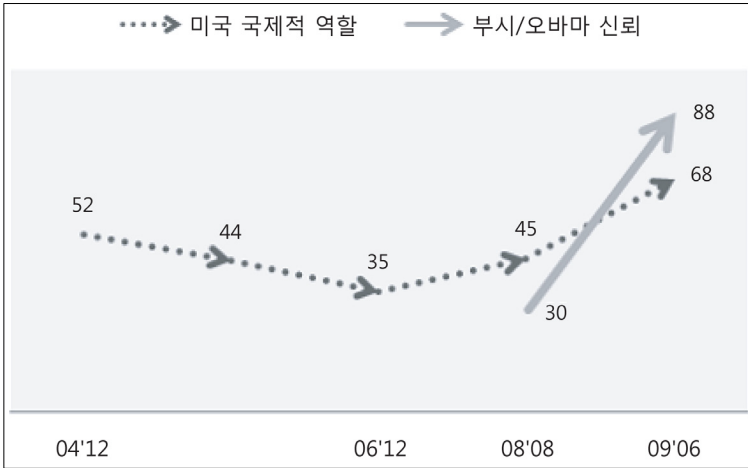
위에 제시한 설문 결과만을 놓고 보았을 때, 전문가들과는 달리 한국의 일반 국민들은 미국의 한반도 통일 과정에서의 협력 가능성에 대해 매우 부정적으로 평가하고 있음을 발견할 수 있다. 이를 ‘(1) 한국민의 대미국 인식’에서 다루고 있는 설문 결과와 결합해서 살펴볼 때, 미국으로서는 한국의 일반 국민을 대상으로 하는 미국의 공공외교를 더욱 강화해야 할 필요성을 느끼고 있을 것으로 평가할 수 있다.

(3) 한국민의 한·미 안보협력 인식

한국민은 한·미 안보협력에 대하여 어떻게 인식하고 있는가? 지금까지 이 설문으로 여론조사가 이루어진 적이 없으므로, 한·미 안보협력에 대한 한국민의 인식은 미국의 국제적 역할에 대한 평가로 미루어 짐작할 수 있을

것이다. EAI가 한국리서치와 행한 조사 결과는 아래의 <그림 III-9>과 <그림 III-10>에서 확인할 수 있다.

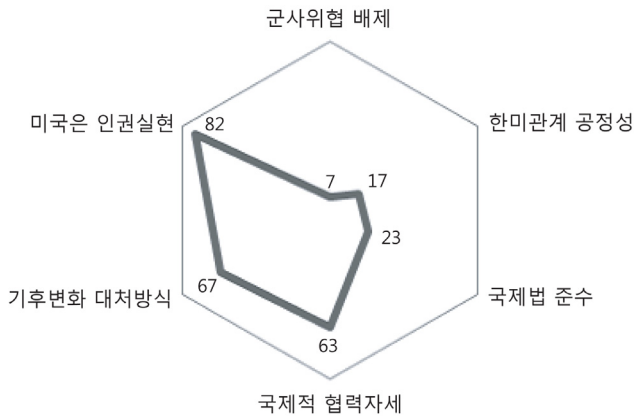
<그림 III-9> 미국의 국제적 역할과 부시/오바마 대통령 리더십 평가: 신뢰한다, 2004~2009



출처: 이근수·정한출, “오바마 시대, 미국을 바라보는 세계여론의 기대와 우려,” 『EAI 여론브리핑』, 제51호 (동아시아연구원, 2009).

<그림 III-10> 한국인의 미국 외교 분야별 긍정적 평가

(단위: %)



출처: 이근수·정한출, “오바마 시대, 미국을 바라보는 세계여론의 기대와 우려,” 『EAI 여론브리핑』, 제51호 (동아시아연구원, 2009).

I
II
III
IV

위의 결과만을 놓고 보았을 때, 한국민들은 오바마 행정부의 출범 이후 미국의 국제적 역할과 리더십에 대해서는 높이 평가하고 있지만, 한·미관계에 대해서는 공정하지 않다고 평가하고 있으며, 미국을 ‘국제법을 준수하지 않는 국가,’ ‘자국의 이익을 위해 군사적 위협을 이용하는 국가’로 평가하고 있음을 확인할 수 있다. 이상의 설문 결과들을 종합해보면, 한국민들은 한·미 안보협력이 미국의 국익에 의해 일방적으로 조정될 수 있으며, 한국에 공정하지 않은 방향으로 흘러갈 가능성이 높은 것으로 인식하고 있다고 볼 수 있다.

나. 대한반도 통일관련 공공외교 체계

(1) 목표

미국의 대한반도 통일관련 공공외교란, 미국이 한반도 통일에 대해서 어떠한 입장과 목표를 가지고 있느냐에 따라 결정될 것이다. 즉, 미국이 한반도의 현상유지를 목표로 하느냐, 아니면 통일을 목표로 하느냐에 따라 미국의 통일관련 공공외교 또한 달라질 수밖에 없다. 특히 한국에 대한 공공외교 전략과 북한에 대한 공공외교 전략은 약간의 전술적 변화를 모색할 수밖에 없을 것이다. 이는 상대적으로 유사한 체제를 가지고 있는 한국에 대한 전략과 매우 상이한 체제를 유지하고 있는 북한에 대한 전략이 다를 수밖에 없다는 전제에 기반한다. 그러나 전술한 한국민의 대미 인식과 통일관련 대미 인식, 그리고 한·미 안보협력에 대한 인식들을 바탕으로 평가할 때, 한국민의 대미 인식이 그다지 호의적이지 못하다는 점을 감안한다면, 미국의 대한반도 통일관련 공공외교의 목표는 무엇보다도 미국에 대한 한국민의 우호적 감정을 고양시키는 것임을 짐작할 수 있다.

이러한 맥락에서 미국이 한반도 정책에 대해 어떠한 정책적 우선순위를 갖고 있는지 파악하는 것은 매우 중요하다. 미 외교협회(Council on Foreign

Relations)의 한반도 정책에 관한 독립적인 태스크포스(task force)팀은 한반도 정책에 대한 6가지 우선순위를 제시한 바 있다. 그것은 ① 수평적 확산 방지 ② 수직적 확산 중단 ③ 비핵화 ④ 비상사태 계획 ⑤ 포용 촉진 ⑥ 북한 주민들의 처지 개선 등이다.¹¹⁷

이러한 우선순위들은 이명박 행정부 및 오바마 행정부 하에서 한미동맹 관계의 조율이 활발하게 이루어질 수 있다는 전제를 기반으로 하며, 이것은 우선순위의 목표를 성공적으로 추진하기 위한 필수요건이다. 태스크포스팀의 보고서는 자유민주주의 및 시장경제의 원칙에 따라서 남북통일을 추구한다는 것을 포함하여 상호이익을 위한 정책이행을 더욱 강화하기 위해 공동 우선순위를 확인하고 지침을 제시하는 기반이 한미공동비전임을 전적으로 지지하고 있다.¹¹⁸ 따라서 미국의 대한반도 통일관련 공공외교란 상기한 바와 같이 6가지 우선순위의 달성을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 조직, 수단 및 예산

미국의 대한반도 통일관련 공공외교의 조직, 수단 및 예산은 미국 공공외교의 큰 틀 속에서 찾아볼 수 있다. 전체로서의 미국 공공외교가 존재한다면, 그 속에 대아시아 공공외교가 존재하고, 그 하위 분야로서 대한민국 공공외교가 존재하며, 또 그 속에 통일공공외교가 존재한다고 볼 수 있기 때문이다.

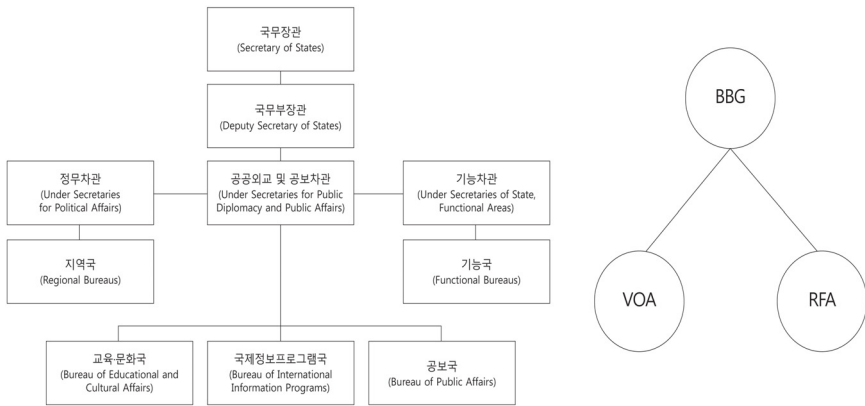
현재 미국의 대표적인 공공외교 담당부서는 국무부와 방송위원회(Broadcasting Board of Governors: BBG)의 두 조직을 들 수 있다. 국무부 내에서는 공공외교 및 공보담당차관이 주도적 역할을 하며, 그 밑에

¹¹⁷ Charles L. Pritchard, John H. Tilelli Jr. and Scott A. Snyder, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," *Independent Task Force Report*, No. 64 (June 2010).

¹¹⁸ Scott Snyder, "미국 관점에서 본 한반도 통일," 『독일 통일 20년과 한국의 통일대비』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 102.

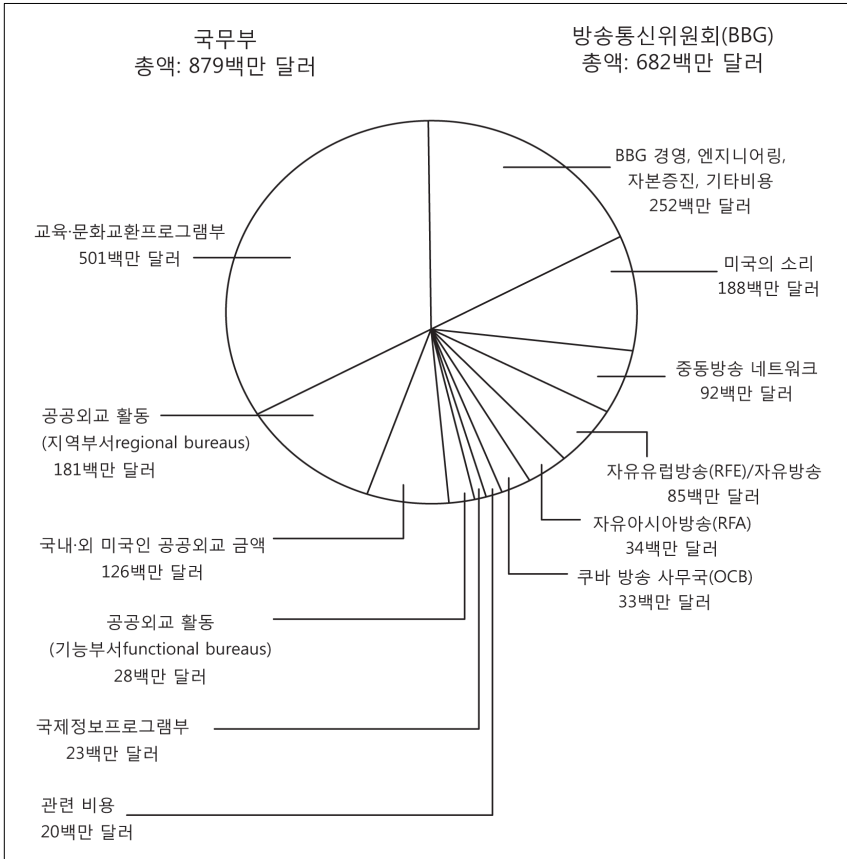
교육·문화 차관보와 공보담당 차관보, 해외 공보프로그램 조정관 등을 두고 있다. 이들 중 교육·문화부서(R/ECA)와 해외 공보프로그램부서(R/IIP)는 각국의 미국 대사관의 공보과를 관할하고 있으며, 그 하위 부서에 해당하는 동아시아 및 태평양 지역 담당부서의 공공외교 담당(EAP/PD)이 한국과 관련된 업무를 처리하고 있다.¹¹⁹

〈그림 III-11〉 미국의 대한반도 공공외교 조직



¹¹⁹ 미국무부 조직 및 약어에 대한 자세한 설명은 2장 2절 (나)항의 (1) 주요조직 및 기구를 참조할 것.

〈그림 Ⅲ-12〉 미국 공공외교 예산의 사용



출처: GAO Report to Congressional Committees, "U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight," GAO-09-679SP (May 2009), p. 8.

(가) 방송위원회 (Broadcasting Board of Governors: BBG)

BBG의 경우 산하의 조직인 미국의 소리 방송과 라디오 프리 아시아 (Radio Free Asia: RFA)가 대한반도 통일관련 공공외교의 담당자라고 할 수 있다. 즉 대한반도 통일관련 공공외교의 담당자는 크게는 미국무부와 BBG, 작게는 주한미대사관 공보과, VOA 한국어 방송, RFA 한국어 방송 등이라고 볼 수 있다.

I
II
III
IV

한반도의 경우, 한국은 BBG가 관할하는 방송의 목표 지역에 포함되지 않고, 북한은 목표 지역에 포함된다. 북한 지역의 경우 10% 이상의 주민이 BBG가 관할하는 방송에 노출되어 있는 것으로 파악되고 있다.¹²⁰ BBG, VOA, RFA의 예산 등에 관해서는 <표 III-9>에 정리되어 있다.

한편 <표 III-10>과 <표 III-11>에서 알 수 있는 것처럼, VOA와 RFA는 북한과 북한 주민들을 주요 청취 대상으로 방송한다. VOA는 매일 5시간 송출하며, 내용은 미국 워싱턴의 소식 등 국제뉴스와 시사·경제와 문화·생활 현장 소식·북한 내부 소식 등으로 구성되어 있다. RFA도 VOA와 유사한 기능을 수행하지만 특히 북한 주민들이 북한 방송 청취로는 알 수 없는 북한의 현실과 북한 내부의 문제를 파헤치는 내용을 방송으로 전달한다. VOA와 RFA는 방송을 통해 북한 주민들이 북한 내부와 외부에 대하여 정확한 정보를 전달 받을 수 있도록 하는 정보전달 기능과 함께 북한 사회와 북한 바깥의 세상에 대한 올바른 인식을 할 수 있도록 교육하는 기능을 수행하고 있다.

<표 III-9> BBG / VOA / RFA의 예산(단위: US\$ 백만), 직원수, 방송언어, 방송시간

	예산(2010/11)	직원수(2010/11)	방송언어(2010/11)	방송시간(2010/11)
BBG	758.9 / 746.9	3,628 / 3,592	59 / 59	3,000 / 4,100
VOA	208.8 / 205.1	1,230 / 1,209	44 / 44	1949 / 1893
RFA	37.5 / 37.4	266 / 267	9 / 9	301 / 287

출처: Broadcasting Board of Governors, "BBG Annual Report 2010,"; Broadcasting Board of Governors, "BBG Annual Report 2011."

¹²⁰ Broadcasting Board of Governors, "BBG Annual Report 2011," p. 7 <http://www.bbg.gov/wp-content/media/2012/06/BBGAnnualReport_LoRes_Part1.pdf>.

〈표 III-10〉 Voice of America의 주간 한국어 방송 프로그램 (1일 5시간)

VOA 한국어 아침방송 (매일아침 4시~6시: 2시간)

TIME	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT	SUN
4:00 ~ 5:00	워싱턴 뉴스광장						남녘말 북녘말(재)
5:00 ~ 6:00		세상만사 톡톡톡(재)					

VOA 한국어 저녁방송 (매일밤 9시~12시: 3시간)

TIME	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT	SUN
9:00 ~ 10:00	VOA 뉴스 투데이					시사와이드	사랑 실은 추억 연가
	세상만사 톡톡톡						
10:00 ~ 11:00	라디오로 여는 세상					자유를 찾아온 사람들	
	안녕하세요 서울입니다	여기는 일본 입니다	안녕하세요 서울입니다	주간 경제 뉴스	안녕하세요 서울입니다	음악 산책	
		지구촌 돋보기	백악관의 주인들			영화 속 인권 이야기	
	별난직업 별난 삶	구석구석 미국 이야기	출발 워싱턴 현장			생생 체험 경제 현장	
11:00 ~ 12:00	VOA 뉴스 투데이					남녘말 북녘말	

I

II

III

IV

〈표 III-11〉 Radio Free Asia의 주간 한국어 방송 프로그램

	월	화	수	목	금
11:00 AM	뉴스 김현이칼럼 라디오세상 북한은오늘	뉴스 그레그칼럼 북한이계문제 김家の실체	뉴스 송영대칼럼 북한언론걸과속 남남북녀	뉴스 북한전망대 란코프칼럼 라디오세상 제2의고향	뉴스 전성훈칼럼 시시진단한반도 주성하남한생활 유럽의탈북자들
12:00 PM	여기는서울 RFA초대석 대동강이야기 한류나들이 건강하게삼시다 지구촌오늘	여기는서울 궁금증을 풀어드립니다 캐나다는지금 인권 인권 인권 내가사는이야기 지구촌오늘	여기는서울 RFA탐방 서울평양생각 좌충우돌美생활 탈북자게시판 지구촌오늘	여기는서울 여성시대 스포츠세상 어제와오늘 알뜰살뜰南살이 지구촌오늘	여기는서울 이런주장저런의견 뉴스확대경 지구촌오늘
1:00 PM	남북같이듣는歌 책낭독	한밤의음악편지 책낭독	세상을만나다 책낭독	남북민요한미당 책낭독	음악산책 책낭독
5:00 PM	뉴스 경제뉴스 주간중국 대동강이야기	뉴스 경제뉴스 행복의일터 김家の실체	뉴스 경제뉴스 남남북녀 서울평양생각	뉴스 경제뉴스 젊은그대 스포츠세상	뉴스 경제뉴스 세계속의한국인 이런말이세요?

(나) 국무부

미 국무부의 공공외교 예산은 <표 III-12>에 정리되어 있다. 그러나 세부적인 사용처와 액수는 명시되어 있지 않으므로, 국무부의 전체 공공외교 예산 중 한반도에 관련된 사용량이 얼마인지를 파악하는 것은 쉽지 않다. 다만, BBG의 전체 예산중에서 RFA가 차지하는 예산의 비중이 5% 남짓인 것을 감안할 때, 국무부 전체의 공공외교 예산 중 아시아 관련 예산도 비슷한 규모를 유지할 것이라고 추정할 수 있다. 그렇다면 2012년 기준으로 6천만 달러 정도가 대아시아 공공외교 예산으로 사용되고 있다는 추정이 가능해진다.

〈표 III-12〉 미 국무부 공공외교 예산

(단위 US\$ 1,000)

외교 및 영사 프로그램	2011 회계연도		2012 회계연도		2013 회계연도(요청)	
	국 운영	총액	국 운영	총액	국 운영	총액
지역국	279,226	374,654	234,713	324,298	244,724	334,825
국제정보 프로그램국	70,727	99,756	83,771	117,234	104,661	137,120
기능국	18,661	47,815	18,520	25,650	18,811	25,975
지불(FSNSLTF)	2,238	2,238	2,204	2,204	2,204	2,204
중앙프로그램 증가분	-	-	-	-	6,151	7,301
USIEE법 810조 비용	11,000	11,000	11,000	11,000	11,000	11,000
대표 비용	1,685	1,685	1,643	1,643	1,685	1,685
교육문화 교류	599,550	599,550	583,200	583,200	586,957	586,957
미국민주주의기금	117,764	117,764	117,764	117,764	104,000	104,000
동서센터	20,958	20,958	16,700	16,700	10,800	10,800
아이젠하워 교류 펠로우프로그램	304	304	500	500	449	449
이스라엘-아랍 장학프로그램	418	418	375	375	374	374
공공외교 총액	1,122,531	1,276,142	1,070,390	1,200,568	1,091,816	1,222,690

출처: U.S. Department of State, "Congressional Budget Justification, Fiscal Year 2013," (2012), p. 13.

국무부의 활동 중 한반도 관련 항목과 예산이 명시적으로 드러나 있는 것은 대북인권법과 관련한 것이다. 2004년에 제정되어 2008년과 2012년 연장된 대북인권법(The North Korean Human Rights Act)은 북한으로의 라디오 방송, 북한 외부에 있는 북한 주민들에 대한 인도적 지원, 미국에서의 탈북자의 난민 지위 인정 등을 목표로 하고 있다. 이에 할당된 예산은 연간 2천만 달러였으나, 2012년에 연간 5백만 달러로 삭감되었다.¹²¹

¹²¹ North Korean Human Rights Act - 2012 Reauthorization, H.R.4240.

(다) 국방부

또 다른 주요 행위자로서 국방부를 들 수 있다. 국방부의 경우 합동 커뮤니케이션담당 부차관보(Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Joint Communication)가 공공외교를 담당하고 있다. 한국의 경우에는 미군이 주둔하고 있으므로 공공외교에서 국방부가 담당하는 역할이 더욱 강화될 수 있음을 추정할 수 있다. 국방부는 ‘Commander’s Handbook’을 개발하여 전략적 커뮤니케이션의 원칙과 기술 및 절차를 교육하고 있다. 국방부의 공공외교 관련 예산은 <표 III-13>에 정리되어 있다. 이 중 아시아 지역 관련 예산을 5%로 잡는다면 2012년 기준으로 6백만 달러 정도가 아시아 지역 예산으로 배정되어 있다고 볼 수 있다.

<표 III-13> 미 국방부 공공외교 관련 예산

(단위 US\$ 1,000)

해외 긴급 작전 기금	2012 회계연도		2013 회계연도	
	요청	실제	요청	실제
	180,000	123,995	198,900	81,500

출처: U.S. Congress, House Committee on Appropriations, “Department of Defense Appropriations Bill, 2012,” (2011), p. 58; U.S. Congress, House Committee on Appropriations, “Department of Defense Appropriations Bill, 2013,” (2012), p. 58.

(라) USAID

주목해야 할 또 다른 주요 행위자로서 USAID를 지적할 수 있을 것이다. USAID는 자체적으로 공공외교 담당 직원을 채용하고 있는데, 이들은 Development Outreach and Communication Officer라고 불리며, 수원국 국민들에게 미국의 해외원조노력을 홍보하는 역할을 담당하고 있다.¹²² 이들은 공공외교의 대상자에 대한 연구와 공공외교의 목표를 기반으로

¹²² GAO Report to Congressional Committees, “U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight,” GAO-09-679SP (May 2009), p. 6.

각 임무에 특화된 전략을 개발해낸다. USAID는 미국무부와 함께 협력하여 임무를 수행하며, 이때 State-USAID Joint Policy Council과 Management Council을 통해 업무협조를 꾀한다.¹²³

USAID의 지원 대상에 남한은 포함되지 않지만, 북한은 포함되어 있다. 그러나 2009년 이래로 미국의 공식적인 대북 지원은 사실상 중단된 상태이기 때문에, 북한에 배정되어 있는 예산은 극히 미미하다. USAID의 북한에 대한 지원은 USAID가 예산표에서 구분하고 있는 13개 항목 중 하나인 ESF(Economic Support Fund)에만 해당하며, 2010년에 3백 5십만 달러, 2011년에는 3백 49만 3천 달러가 배정되었다(<표 III-14>).

〈표 III-14〉 USAID 북한 관련 예산

(단위 US\$ 1,000)

국가별 회계요약	2010 회계연도		2011 회계연도	
	경제지원자금 (ESF)	실제	경제지원자금 (ESF)	실제
		3,500		3,493

출처: USAID *Congressional Budget Justification FY 2012*, Vol. 2, Foreign Operations, p. 434; USAID *Congressional Budget Justification FY 2013*, Vol. 2, Foreign Operations, p. 494.

미국의 대북한 원조는 1995년 이후 인도적 차원의 식량원조, 제네바합의에 따른 한반도에너지개발기구(KEDO) 사업 지원 등을 위주로 이루어졌다 (<표 III-15>). 1995년부터 2012년 초까지 미국이 북한에 제공한 원조는 총 13억 달러 규모 이상에 달하며, 그 중 1995년에서 2003년 사이 북한에 제공한 중유는 4억 달러 이상이다. 미국은 이 기간 동안 가장 많은 식량을 북한에 원조한 나라이다. 북한에 대한 중유공급은 2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵프로그램 의혹 대두로 2003년 이후 사실상 중단되었다. 그러나 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담이 진행되고, 이 과정에서 북한의 영변 핵활동 동결 및 불능화에 대한 대가로 중유가 제공되었다. 그러나 북한은

I
II
III
IV

¹²³ CRS Report, *U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues* (December 18, 2009), p. 31.

핵활동을 재개하고 2009년 5월 제2차 핵실험을 하였다. 이후 미국 정부의 식량 및 중유 제공은 중단되었다. 다만 2008년 이후 의료지원 등 긴급구호 차원의 지원을 해오고 있다.

〈표 III-15〉 미국의 대북한 원조, 1995~2011

회계 연도	식량원조 (회계 연간)		KEDO 원조 (연간, 백만 달러)	6자회담 관련 원조 (회계 연간, 백만 달러)			합계 (백만 달러)
	톤(1,000kg)	상품가치 (백만 달러)		연료유	핵불능화	의료장비, 기타 (회계연간, 백만 달러)	
1995	0	0.00	9.50	-	-	0.20	9.70
1996	19,500	8.30	22.00	-	-	0.00	30.30
1997	177,000	52.40	25.00	-	-	5.00	82.40
1998	200,000	72.90	50.00	-	-	0.00	122.90
1999	695,194	222.10	65.10	-	-	0.00	287.20
2000	265,000	74.30	64.40	-	-	0.00	138.70
2001	350,000	58.07	74.90	-	-	0.00	132.97
2002	207,000	50.40	90.50	-	-	0.00	140.90
2003	40,200	25.48	2.30	-	-	0.00	27.78
2004	110,000	36.30	0.00	-	-	0.10	36.40
2005	25,000	5.70	-	-	-	-	5.70
2006	0	0.00	-	-	-	0.00	0.00
2007	0	0.00	-	25.00	20.00	0.10	45.10
2008	148,270	93.70	-	106.00	24.00	0.00	224.70
2009	21,000	5.60	-	15.00	-	4.00	24.60
2010	-	2.90*	-	-	-	0.60	3.50
2011	-	-	-	-	-	0.90	0.90
합계	2,258,164	708.15	403.70	146.00	45.00	10.90	1,313.75

* 2008 회계연도 기여분에 대한 예산 조정을 반영한 것임.

출처: Mark E. Maynin and Mary Beth Nikitin, "Foreign Assistance to North Korea, CRS Report for Congress," (April 26, 2012), p. 3.

(3) 주요 행위자

(가) 정부부처

앞서 기술한 바와 같이 공공외교의 주된 담당 부서로서 미국무부, BBG, 미국방부와 USAID 등을 제시할 수 있다면, 대한민국 공공외교의 주요 행위자는 이들 부서의 대한민국 공공외교 담당자라고 할 수 있을 것이다. 국무부의 경우 주한미대사관의 대사 및 공보과가 그 역할을 담당할 것이고, BBG의 경우 Voice of America의 한국어 방송 담당자, RFA의 한국어 방송 담당자 등이 대한민국 공공외교의 가장 일선에 위치한 행위자라고 정리할 수 있다.

이와 더불어 제일선에 있는 미국 공공외교의 기반은 American Center라고 할 수 있다. American Center는 각국 대사관의 관리 하에 있으며, 이곳을 중심으로 민간에 대한 거의 모든 직접적 접촉이 시도된다고 볼 수 있다.¹²⁴

(나) NGO & Track II Diplomacy

비정부기구 또한 공공외교에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 공공외교의 특성상 정부의 공식적인 조직 이외에도 비공식적인 조직, 즉 Track II 외교의 담당자들이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. Track II 외교는 종종 은퇴한 외교관이나 정부 관리들의 참여나 명성에 기대기도 한다. 북한과의 관계에서 역할을 수행하고 있는 대표적인 인물들로는 전

¹²⁴ 블로그 <<http://blog.naver.com/usembassyack>>; 페이스북 <<http://www.facebook.com/AMCenterKorea>>; 트위터 <<http://twitter.com/#!/amcenterkorea>>; 유튜브 <<http://www.youtube.com/amcenterkorea>>.

National Laboratory) 소장 지그프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사 등이 있다.

NGO들의 활약은 특히 북한과의 관계에 있어 주목할 만하다. 지금까지 북한에서 활동했던 NGO들을 정리하면, 한때 150개 이상의 미국 NGO들로 구성되었던 연합체인 InterAction과 the Private Voluntary Organization Consortium(PVOC), 그리고 독립된 단체들로서 CARE, Catholic Relief Services, Christian Friends of Korea, Global Resource Services, Global Resource Services, Mercy Corps., Samaritan's Purse, the American Friends Service Committee, the Eugene Bell Foundation, World Vision International 등을 들 수 있다.¹²⁵ 이들 중 대다수가 북한당국의 명령이나 단체의 사정에 의하여 북한을 떠났고, 현재 북한에 남아서 활동을 계속하고 있는 단체는 몇 개 되지 않는다. 그러나 이 NGO들이 미·북 관계에서 담당할 역할은 결코 작다고 할 수 없으며, 실제로 많은 성과를 거두기도 했다. 근자의 주요 활동과 결과를 정리하면 <표 III-16>과 같다.

〈표 III-16〉 미국 NGO의 대북 활동

연도	행위자	결과물	의미
2001	Syracuse University & 김책공과대학(평양)	김책공대 전자도서관 / 교수요원 상호교환 ¹²⁶	교육역량강화
2007	U.S.-DPRK Scientific Engagement Consortium ¹²⁷	미·북 과학자 연합에 의한 미·북간의 협동연구 / 농업 및 정보기술 등에 집중	교육역량강화

¹²⁵ CRS Report, "Non-Governmental Organizations' Activities in North Korea," (March 25, 2011), pp. 1~5에서 정리.

¹²⁶ 북·미 간 교육 교류에 대해 보다 자세한 내용은 Gi-Wook Shin, ed., *U.S.-DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy* (Stanford, CA: Shorenstein APARC, 2011)을 참조할 것.

¹²⁷ 구성원은 U.S. Civilian Research and Development Foundation(CDRF), The American Association for the Advancement of Science (AAAS), Syracuse University, Korea Society 등이다.

2008	NTI, Stanford Medical School, Christian Friends	결핵퇴치프로젝트	보건환경개선
2010	재미한인 김진경, the Northeast Asia Foundation for Education and Culture(NAFEC)	평양과기대 창립 (Pyongyang University of Science and Technology: PUST)	교육역량강화

출처: CRS Report, Non-Governmental Organizations' Activities in North Korea (March 25, 2011), pp. 7~11에서 정리.

이 NGO들의 활동 이외에도 미국과 북한을 연결하고자 하는 시도가 이루어진 바 있으나, 미국과 북한 간의 교류는 장기에 걸쳐 정기적으로 이루어지기 보다는 상황에 따라 이루어지는 경향이 강하다. 지난 몇 년 동안 미·북 양국의 상호 노력에 의해 이루어진 시범적 교류의 대표적 사례로는 뉴욕 필하모닉의 평양 공연과 태권도 시범단의 공연 등을 들 수 있다.

① 태권도 교류

2008년 6월과 2011년 7월 두 차례에 걸쳐 북한의 태권도 대표단이 미국을 방문하여 시범 공연을 펼친 바 있다. 이는 북한 측 공연단이 미국을 방문한 최초의 사례이다.¹²⁸

② 뉴욕 필하모닉의 평양 공연

2008년 2월 뉴욕 필하모닉 오케스트라가 평양을 방문하여 공연을 개최한 바 있다. 그에 대한 답방 형식으로 북한의 남성 합창단이 미국을 방문한다는 계획이 발표된 바 있으나, 미·북관계의 악화로 무산되었다.¹²⁹

¹²⁸ <<http://www.ncnk.org/briefing-book-chapters/taekwondo-exchanges-with-north-korea>>.

¹²⁹ <<http://www.ncnk.org/resources/publications/inside-north-korea-with-the-new-york-philharmonic>>.

(4) 통일관련 공공외교 대상

미국의 대한반도 통일공공외교의 목표가 무엇이든, 그 대상은 한국민 전반으로 확대될 수밖에 없다. 공공외교 자체가 상대국 국민과의 직접적 접촉을 통하여 자국에 대한 호의적인 이미지를 형성시키는 것을 목표로 하기 때문이다. 미국의 대한반도 통일관련 목표가 상기한 바와 같이 ① 수평적 확산 방지 ② 수직적 확산 중단 ③ 비핵화 ④ 비상사태 계획 ⑤ 포용 촉진 ⑥ 북한 주민들의 처지 개선의 6가지로 정리될 수 있다면, 미국은 이러한 목표 달성을 위해 한국민 전부를 대상으로 공공외교를 수행해 나갈 것이라고 보아야 한다. 그러나 이러한 외교의 수행은 일정한 기준에 따를 수밖에 없다.

나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 공공외교를 시간적 경과에 따라 세 가지 차원으로 구분하였다.¹³⁰ 나이의 기준에 따르면, 공공외교의 목표는 일상적 소통(daily communications), 전략적 소통(strategic communication), 그리고 지속적인 상호관계의 구축(the development of lasting interpersonal relationship) 세 가지로 구분될 수 있다.

이와 같은 시간적 구분을 통일공공외교에 적용한다면, ① 일상적 뉴스를 전달하는데 주안점을 주는 정보 외교, ② 중기적으로 여론 형성과 의제 설정을 목표로 하는 정보 외교, ③ 장기적으로는 문화·교육적 교류를 통한 태도의 변화 등으로 구분할 수 있을 것이다.¹³¹ 이러한 구분에 따라 통일관련 공공외교의 대상과 수단을 구분한다면 다음과 같이 구분할 수 있다.

¹³⁰ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (New York: PublicAffairs, 2004), pp. 107~110.

¹³¹ 이와 같은 구분 틀은 Sarah Ellen Graham, *US public diplomacy in the Asia-Pacific: Opportunities and challenges in a time of transition* (Department of International Relations Working Paper 2007-6, December 2007)에서 차용함.

(가) 단기적 외교의 대상 및 수단

주한 미 대사관은 휴대폰과 이메일, SNS를 통해 백악관과 국무부가 전달하고자 하는 정보를 언론인과 학계의 인사들 및 여론 주도층에게 직접적으로 전달하고 있다. 이와 같은 정보의 전달은 미국이 일상적으로 한국 언론에 어떻게 비춰지고 있는가를 확인하고자 하는 시도라고 볼 수 있다. 특히 한국과 같이 IT기반이 발달한 국가에서는 이러한 활동은 매우 중요한 의미를 갖는다. 미 대사관에서 운영하고 있는 블로그, 페이스북, 카페 등은 이러한 활동이 연장선 상에 있으며, 그 대상은 한국민 모두를 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

주한미국대사관 웹사이트: <<http://seoul.usembassy.gov/>>

주한미국대사의 블로그: <<http://cafe.daum.net/usembassy>>

주한미국대사관 페이스북:

<<http://www.facebook.com/usembassyseoul>>

주한미국대사관 트위터: <<http://twitter.com/#!/usembassyseoul>>

주한미국대사관 미투데이: <<http://me2day.net/usembassy>>

주한미국대사관 공식 카페:

- 카페 USA: <<http://cafe.daum.net/usembassy>>
- Info-pedia USA: <http://infopedia.usembassy.or.kr/ENG/_f_0101.html>
- American Corners: <http://www.americancorners.or.kr/vac_html/ENG/index.asp>
- Article Alert: <<http://aa.usembassy.or.kr/>>
- E-info USA: <<http://einfo.usembassy.or.kr/>>
- eJournal USA: <<http://www.america.gov/publications/ejournalusa.html>>

I

II

III

IV

(나) 여론 형성과 의제 설정

공공외교는 객관적 정보와 뉴스를 전달하는 것도 중요하지만, 미국에 대한 명백한 오류와 왜곡을 피하는 것 또한 중요하다. 이를 위해 미국 공공외교는 미국의 목표와 이상을 세 단계로 나누어 전달함으로써, 미국에 대해 호의적인 여론 형성과 의제설정을 시도한다고 밝히고 있다. 그 세 단계는 첫째, 외국의 대중들에게 미국의 가장 근본적인 가치들에 기반한 희망과 기회의 비전을 제공하고, 둘째, 극단주의자들을 고립시키고 배제시키며, 셋째, 미국인들과 대상국의 국민들 사이에 공유된 가치와 공통의 이해관계에 대한 이해를 증진시키는 것이다.¹³²

이와 같은 주장을 받아들인다면, 미국의 대한반도 통일관련 공공외교의 중기적 목표는 한반도에서의 핵 확산 방지 및 비핵화와 관련된 한국민의 지지를 얻어 내는 것을 우선으로 하게 될 것이다.

그러나 미국이 이러한 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 한국민의 대미인식을 바꾸어야 할 필요가 있다. 모종린의 연구는 미국이 북한에 대해 공세적인 정책을 취할 때, 그것이 미국민과 한국민들에 의하여 각기 다르게 받아들여짐을 보여준다. 특히 미국의 공세적 대북정책에 대해 한국 국민들이 부정적 견해를 갖는 경향이 높다는 것은 미국이 한국민들 사이에서 그 정책에 대한 신뢰를 얻지 못한 결과라고 볼 수 있다.¹³³

(다) 문화·교육적 교류를 통한 태도의 변화

결국 단기적 및 중기적 목표를 달성하기 위해서는 장기적 태도 변화가 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 장기적 태도 변화와 관련하여 전 공공외

¹³² GAO, *US Public Diplomacy: Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research* (2007), p. 9.

¹³³ Jongryn Mo and Kyu S. Hahn, "Public Diplomacy and North Korea Policy: Diverging Effects of U.S. Messages in the United States and South Korea," *Journal of East Asian Studies* 5 (2005), pp. 191~214.

교 및 공보담당 차관이었던 글라스만(James K. Glassman)의 비유는 시사하는 바가 크다.

“우리의 가치를 전달하는 데 있어 너무 미국 중심적이어서는 안됩니다. 이런 식으로 생각해봅시다. 우리는 코카콜라라고 저들은 펩시입니다. 우리의 임무는 사람들이 지금 당장 코카콜라를 마시도록 하는 것이 아니라, 펩시를 마시지 않도록 만드는 것입니다. 사람들은 다른 어떤 것도 마실 수 있습니다. 우유일 수도 있고, 진저에일이거나 토마토 주스일 수도 있겠죠. 하지만 언젠가는 코카콜라를 마시게 될 것이라고 생각합니다. 즉 언젠가는 돌고 돌아 자유와 민주주의의 원칙을 만나게 될 거라는 거죠. 그러나 지금 당장 우리가 원하는 것은 그들이 펩시, 다시 말해 폭력적인 극단주의로부터 멀리 떨어져 있는 것입니다.”¹³⁴

이러한 비유에서 알 수 있듯이, 미국으로서는 당장 자신들이 옹호하는 가치가 있는 그대로 한국민들에게 의해 받아들여질 것으로 기대해서는 안 된다. 어느 국가에 대한 태도의 변화는 장기간에 걸친 문화·교육적 교류를 통해 가능할 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 미국이 취하고 있는 대한반도 공공외교 프로그램들을 정리하면 다음과 같다.

다. 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램

전술한 바와 같이 미국의 대한반도 통일관련 공공외교를 명확히 구분하는 것이 쉽지 않다면, 한국민을 대상으로 하고 있는 직접적 접촉을 통한 프로그램 모두를 대한반도 통일관련 공공외교의 일환으로 간주할 수 있을 것이다. 특히 미국으로 초청하여 미국적 가치에 대한 이해를 증진시키고, 장기적으로는 미국에 대한 우호적 감정을 형성하는데 일조할 수 있는 프로그램들은 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램으로 충분히 간주될 수

¹³⁴ James K. Glassman의 *Council on Foreign Relations*과의 인터뷰, 2008년 6월 30일.

있다. 현재 한·미 간에 이루어지고 있는 교환 프로그램을 간추려 정리하면 <표 III-17>과 같다.

〈표 III-17〉 한미 간 교환 프로그램

주관부서	프로그램 명칭	대상	목표
미국무부 산하, Bureau of Educational and Cultural Affairs	Ambassadors Fund for Cultural Preservation	문화재 보호 프로젝트	인류 문화유산의 보호
	OneBeat	학생 (19~35세)	음악적 교류를 통한 상호이해의 증진
	Fulbright Program	학생, 교수, 연구자, 교사, 음악인, 작가, 언론인, 체육인, 법조인, 과학자, 기술자 등	교육과 국제협력을 통한 상호 이해의 증진 및 리더십 개발
	Study of the United States Institutes for Student Leaders	학부생	교류를 통한 상호 이해의 증진
	International Visitor Leadership Program	미 대사관이 선정한 지도자급 인사	지도자급 교류를 통한 상호 이해의 증진
	E-Teacher Scholarship Program	영어 교육자	영어 교습법에 대한 이해의 증진
	Study of the United States Institutes for Scholars	대학 교수, 중고등학교 교사 등	해외 교육기관에서의 미국에 대한 교수법 및 내용 강화
	American Council of Young Political Leaders	젊은 정치 지도자 (25~40세)	상호 교류를 통한 이해, 존경, 우정의 증진
	Fortune/U.S. State Department Global Women's Mentoring Partnership	여성 지도자 (25~43세)	여성 지도자 양성
	Edward R. Murrow Program for Journalists	언론인	저널리즘에 대한 이해 증진
미국무부	한미 의회 교류 프로그램	대학생, 의회 지도자	입법과정에 대한 이해 증진
	외교관 교환 프로그램 (U.S.-Korea Diplomatic Exchange Program)	외교 공무원	한·미간 협력과 신뢰의 증진

(1) 풀브라이트 프로그램 (Fulbright Program)

풀브라이트 프로그램은 미국 공공외교의 가장 대표적 프로그램 중의 하나로서 언론, 학계, 정책연구계, 실업계, 학생 등 거의 모든 대상에 걸쳐 광범한 접촉을 통해 미국에 대한 호의적 이미지를 증진시키기 위한 프로그램이라고 할 수 있다. 1946년 이래 세계적으로 30만 명 이상이 이 프로그램의 수혜자로 선정되었으며, 한국·중국·일본의 3국 중 한국인 수혜자 수가 중국 다음으로 많은 수를 차지하고 있다(<표 III-18>). 한국인 수혜자는 미국에서 강의나 연구·대학원 학위 이수 및 중등 영어교사 미국 연수 등의 학술 활동을 하며, 미국인 수혜자는 한국에서 강의나 연구를 한다. 또한 한국의 초·중등학교에서 영어 교사로 근무하는 장학 프로그램을 수행하고 있다. 이외에도, 양국의 정부부처나 기업의 요청으로 여타의 장학 프로그램을 운영하고 있다.¹³⁵

〈표 III-18〉 미국무부 수여 풀브라이트 장학금 수여자

(단위: 명)

	2004~05	2005~06	2006~07	2007~08	2008~09	2009~10	2010~11	TOTAL
중국	57	63	73	104	114	111	109	631
일본	66	64	57	61	65	76	80	469
한국	97	52	95	80	84	102	113	623
합계	220	179	225	245	263	289	302	1,723

(2) 언론 대상 프로그램

(가) Edward R. Murrow Program for Journalists

이 프로그램은 언론인을 대상으로 하며 해마다 전 세계에서 150여 명을 초청하여 언론에 대한 강의를 실시한다. 이 프로그램은 미국무부와 미국

¹³⁵ <<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/index/fulbright-program.html>>.

대학들 간의 연계 하에 이루어지고 있으며, 이를 통해 각국의 주도적인 언론인들의 미국에 대한 이해를 증진시키는 것을 목표로 한다.¹³⁶

(나) Fulbright Program

풀브라이트 프로그램 또한 언론 대상 프로그램을 제공한다.

(3) 학계 및 정책연구계 대상 프로그램

(가) Study of the United States Institutes for Scholars

이 프로그램의 목적은 해외 교육기간에서 이루어지는 미국에 대한 교육의 질을 향상시키기 위한 것이다. 외국 대학의 교수 요원이나 중등교육자 및 저명한 학자들을 초청하여 미국 대학에서 일련의 강의와 세미나를 통해 미국 교육과 관련한 정보를 제공함으로써, 미국에 대한 이해를 높이는 것을 목표로 하고 있다.¹³⁷

(나) E-Teacher Scholarship Program

이 프로그램은 해외에서 영어를 가르치는 전문가들에게 영어 교수법에 대한 이해를 증진시키는 것을 목표로 하고 있으며, 미국무부의 주관 아래 오레곤 대학(University of Oregon)이 주된 업무를 담당하고 있다.¹³⁸

(다) Window on America

이 프로그램은 미국에 관한 신뢰 있는 자료를 제공하는 것을 목표로 하고 있으며, 2005년 시작되어 2012년 현재에 이르기까지 한국의 교육 관련 기관

¹³⁶ <<http://exchanges.state.gov/ivlp/murrow.html>>.

¹³⁷ <<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/scholars.html>>.

¹³⁸ <<http://exchanges.state.gov/englishteaching/eteacher.html>>.

들에게 미국 정부의 발행물을 국·영문으로 기증하고 있다. WoA 프로그램은 양해각서를 체결한 기관들과의 긴밀한 파트너십으로 운영되며, 각 호스팅 기관은 주한 미국대사관에서 제공한 자료들을 이상적인 장소에 전시·운영할 것을 약속한다. 한국의 경우 현재 전국에 총 45개의 WoA가 운영되고 있으며, 주한미대사관 홈페이지를 통해 WoA 위치를 확인할 수 있다.

(라) Fulbright Program

풀브라이트 프로그램 또한 학계 및 정책연구계 대상 프로그램을 제공한다.

(4) 실업계 대상 프로그램

풀브라이트 프로그램 또한 실업계 대상 프로그램을 제공한다.

(5) 학생 대상 프로그램

(가) OneBeat

이 프로그램은 음악을 통한 문화교류라는 목표를 내걸고 있다. 해마다 19세에서 35세까지의 50명 가량 젊은 전문 음악인들을 미국에 초청하여 미국 측 음악인들과의 교류를 시행한다. 국무부가 Found Sound Nation, Bang on a Can 등과 공동으로 주관하며, 참여자들은 다양한 기회의 워크숍 및 연주·공연의 기회를 갖는다.¹³⁹

I

II

III

IV

¹³⁹ <<http://exchanges.state.gov/programs/cultural/onebeat.html>>.

(나) Study of the United States Institutes for Student Leaders

이 프로그램은 외국의 학부 학생들을 대상으로 하며, 5주에서 6주에 걸친 프로그램이다. 국무부의 후원 하에 미국의 교육 기관들이 주최하며 학생들을 초청하여 미국에 대한 이해의 폭을 넓히는 기회를 제공하고 있다.¹⁴⁰

(다) 한·미 의회 청소년 교류 프로그램

이 프로그램은 20세에서 27세에 이르는 한국과 미국의 젊은이들이 교육과 교류를 통하여 입법과정, 한미관계, 양국 간의 경제·정치·안보 현안 등에 대한 이해를 증진시키는 것을 목표로 한다. 이 프로그램 참가자들은 자국 의회에서의 인턴십 과정을 거치며, 정부 관리들로부터의 브리핑, 각계의 전문가들로부터의 강의, 상호교류 및 문화 활동 등을 수행한다. 한국 의회 측 인사 1명이 10명의 한국 대학생들을 인솔하여 미국 측 프로그램에 참여하며, 미국도 같은 비율에 의해 한국을 방문하도록 되어 있다.¹⁴¹

(라) 대사관 영화토론

이 프로그램은 한국의 학생과 젊은이들을 대상으로 한다. 영화라는 매체를 통하여 미국의 문화·역사·사회를 탐구할 수 있는 기회를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 미국사·지역 문화·문학·자연 환경·현대 기술 및 라이프 스타일·현대 공연예술 등 미국 문화의 특정 주제와 관련된 영화를 매달 상영하고 있으며, 미국 대사관 직원의 사회로 영어 토론을 진행한다.¹⁴²

¹⁴⁰ <<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/students.html>>.

¹⁴¹ <<http://www.meridian.org/2012koreaprogram>>.

¹⁴² <http://korean.seoul.usembassy.gov/ack_ace.html>.

(마) 대사관 청년 포럼(Embassy Youth Forum)

대사관 청년 포럼은 한국의 우수 청년들과 미국인 초청 연사들이 민주적 선거·환경 정책·기타 다양한 주제 등 양국의 현안을 논의하는 자리를 마련함으로써, 서로의 문화와 가치관 그리고 정치에 대한 양국 국민들의 이해도를 제고하는 것을 목표로 한다. 매월 개최되는 이 포럼은 영어로 진행되며, 미대사관 공보과의 협조를 얻어 학생들이 자체적으로 포럼을 조직하는 것을 권장하고 있다.¹⁴³

플브라이트 프로그램 또한 학생 대상 프로그램을 제공한다.

(6) 일반인 대상 프로그램

일반인을 대상으로 한 프로그램 중에서는 주한미국대사관 주최 UCC 공모전을 들 수 있다. 지금까지 5회가 개최되었으며, 일반인과 학생들을 대상으로 미국에 대한 이해를 높이고자 하는 노력을 하고 있다.¹⁴⁴

(7) 기타 프로그램

(가) Ambassadors Fund for Cultural Preservation

이 프로그램은 미국 의회가 주창하여 개발되었으며, 문화적 가치가 있는 보존물을 위한 재정 지원을 목표로 한다. 창설 이래 100개 이상의 국가에 700건 이상의 지원활동을 벌여 왔으며, 3,300만 달러에 달하는 기금을 문화 보존을 위해 사용해 왔다.¹⁴⁵

¹⁴³ <<http://korean.seoul.usembassy.gov/eyf.html>>.

¹⁴⁴ <http://seoul.usembassy.gov/irc_ucc_contest.html>.

¹⁴⁵ <<http://exchanges.state.gov/heritage/afcp.html>>.

(나) International Visitor Leadership Program

이 프로그램은 1940년 시작된 이래로 해외의 유망한 정치 지도자들을 초청하여 미국과 대상국과의 상호 이해를 증진시키며, 미국 외교정책의 목표를 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 우리나라에서는 고(故) 김대중 대통령이 1964년과 1966년에 이 프로그램의 수혜자로 미국을 방문한 적이 있다. 이 프로그램에 대한 보다 자세한 소개는 해당 웹사이트에서 확인할 수 있다.¹⁴⁶

(다) American Council of Young Political Leaders

이 프로그램은 25세에서 40세에 이르는 정치 지도자들을 초청하여 미국의 젊은이들과 교류를 갖게 함으로써 미래의 지도자가 될 젊은이들 간의 상호 교류와 이해 증진을 목표로 하고 있다. 미국 측 참가자들은 미국 의회의 의원·주지사·정당지도자·ACYPL 수료자 등이 추천하며, 해외 참가자들은 각국에 주재하는 미국 대사관이 추천한다. 해마다 25~30개국과 교환 프로그램을 시행하고 있으며, 100여 개국에 8,000명이 넘는 수혜자들을 갖고 있다.¹⁴⁷

(라) Fortune/US State Department Global Women's Mentoring Partnership

이 프로그램은 25세에서 43세에 이르는 전 세계의 여성 지도자들을 초청하여 미국에 대한 이해와 여성의 역할 및 권리 신장에 대한 공감대 형성을 목표로 하고 있다.¹⁴⁸

¹⁴⁶ <<http://exchanges.state.gov/ivlp/>>.

¹⁴⁷ <<http://exchanges.state.gov/citizens/profs/acypl.html>>.

¹⁴⁸ <<http://exchanges.state.gov/citizens/professionals/fortunepartnership.html>>.

(마) 한·미 외교관 교환 프로그램

한국 외교통상부와 미국 국무부는 2011년 4월 양해각서를 체결하고, 외교관 교환 프로그램을 출범시켰다. 한국에서는 김혜진 서기관이 첫 파견 외교관으로 선정되어 근무 중이다.

3. 전문가 인식조사

가. 미국 전문가 인식조사의 특징

(1) 문항 작성과 관련한 주요 내용과 특징

(가) 문항의 구성: 내용과 특징

한국과 미국은 오랜 기간 동맹관계를 유지해오고 있다. 한미 양국은 공통의 가치에 기반하여 동맹의 역할을 안보 분야에 한정하는 것이 아니라, 국제 분야에서의 협력으로 확대하고 있다. 한국에게 미국이 특별한 대상인 것처럼 미국에게도 한국은 특별한 대상이다. 미국 전문가들의 인식을 조사하기 위한 문항의 구성은 아래와 같이 ‘미국 공공외교의 일반적 분석,’ ‘미국의 한반도 통일관련 정책,’ ‘미국의 대한반도 통일공공외교,’ 그리고 ‘미국의 특성에 따른 세부 문항’ 등 4개의 부분으로 이뤄져 있고, 각 부분별 문항 구성의 내용과 특징은 다음과 같다.

1) 미국 공공외교: 일반적 분석

다른 조사 대상국의 경우와 마찬가지로 미국 공공외교의 일반적 분석과 관련한 문제는 총 9개로 구성되었다. 이 문항들은 공공외교 성과에 대한 일반적인 이해, 공공외교의 목표, 추진체계, 주요 행위자, 주요 수단, 구체적인 프로그램의 특징, 주요 대상 지역, 추진과정에서의 주요 자산 등의 내용을 담고 있다.

I
II
III
IV

주요 특징으로는 전문가 인식조사 대상 국가가 미국을 포함한 한반도 주변 4개 국가라는 점을 고려하여, 공공외교 주요 행위자의 경우 정부 이외에 NGO 및 다양한 민간 행위자가 포함되었고, 공공외교 추진과정에서의 주요 자산과 관련한 문항의 경우에도 인적자산, 지식자산 등과 같은 보기들을 포괄적으로 포함하고 있다.

2) 미국의 한반도 통일관련 정책

‘2부, 미국의 한반도 통일관련 정책’에 대한 질문의 경우도 ‘1부, 공공외교 일반에 관한 문항’과 마찬가지로 조사 대상국 모두에게 공통 문항이 제시되었다. 한국 주도의 통일에 대한 전문가들의 의견을 조사함으로써 각국의 차별적인 분석 결과가 도출될 것으로 기대되며, 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미치는 국가에 대해 질문함으로써 해당 조사 당사국을 포함하여 분석 대상국들 간 비교분석을 가능하게 하였다.

2부에서는 미국의 대한반도 정책의 우선순위 및 북한 급변사태에 대한 질문을 포함하고 있는데, 이 질문의 경우에도 미국 전문가의 인식을 포함하여 각국이 어떠한 우선순위를 가지고 한반도 정책을 전개하는지에 대한 비교분석을 가능케 하였다. 특히 북한에 급변사태와 같은 구체적인 사안에 대한 입장이 어떠한지를 평가할 수 있도록 문항을 작성하였다.

3) 미국의 대한반도 통일공공외교

‘3부, 한반도 통일관련 공공외교에 관한 문항’은 총 8개 문항으로 구성되어 있으며, 한 개의 예외 문항을 제외하고는 조사 대상국 모두에게 동일한 문항을 제시하고 있다. 기본적으로 3부에서는 한반도 통일관련 공공외교에 대한 성과, 공공외교 담당 주체, 한국 및 북한과의 친밀도, 대한반도 통일공공외교 추진과정상의 주요 대상, 한반도 통일공공외교의 목표 등과 관련한

문항들이 포함되어 있다.

이상의 질문들은 특히 한국 및 북한의 친밀도에 대한 분석, 한반도 통일공공외교의 목표 등에 대한 분석을 가능하게 함으로써, 조사 대상국 간 대한반도 외교정책의 차별성을 구체적으로 부각시켜 줄 것으로 판단된다.

‘예외 문항’의 경우, 통일 과정에서 한국 국민들이 조사 대상국으로부터 구체적으로 어떤 역할을 기대한다고 생각하는지와 관련한 질문이다. 이 질문을 통해 조사 대상국인 미국의 경우, 한국민의 기대를 전제로 한반도 통일 과정에서 스스로의 역할을 어떻게 규정하고 있는지에 대한 평가를 가능케 할 것으로 기대된다.

4) 한미동맹과 대한반도 공공외교

총 12개 문항으로 구성된 ‘4부, 미국의 특성에 따른 세부 문항’ 경우 이전 문항들과는 달리 조사 대상국 특성을 고려하여 4부 전체에 걸쳐 모두 차별적인 문항들로 작성되었다. 미국의 경우 이 문항들은 다시 3개의 상위 카테고리 하에 의해 구분되어 있는데, ‘미국의 국가이익,’ ‘공공외교의 목적과 수단,’ ‘공공외교의 추진’ 등이다.

4부에서는 한반도 통일과 미국의 국가이익 사이의 상관성, 미국 가용자원의 특성, 미국 공공외교 효과 제고 방안, 한반도 통일관련 공공외교 추진과정의 우선순위 등에 대한 질문을 포함시킴으로써, 미국 외교의 특징이 한반도 통일공공외교와 관련하여 잘 드러날 수 있도록 하였다. 특히 다른 조사 대상국과는 달리 양국 사이의 특수한 외교관계가 향후 한반도 통일 과정에서 미국의 대한반도 공공외교에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 질문들을 포함하고 있다. 한미동맹은 다른 조사대상국가에서는 찾아볼 수 없는 매우 특수한 조건이므로, 이러한 조건의 특징을 변수화하여 질문의 형태로 표현한 다음 문항 속에 포함시켰다.

(나) 문항의 내용과 특징

이상과 같이 4개 영역으로 구성된 문항을 포괄적으로 살펴보면 문항의 내용과 관련하여 아래와 같은 특성을 발견할 수 있다. 구체적인 설명은 아래와 같다.

1) 한미관계의 중요성

첫째, 문항의 내용 작성과 관련하여 미국의 전문가 인식조사라는 관점에서 다른 국가와 차별화된 한미관계의 중요성을 전제로 하였다. 공통 문항의 경우도 기본적으로 4개국을 대상으로 공동 문항 내용이 작성되었으나, 아울러 한국이 미국을 포함한 개별 국가와 맺고 있는 외교관계의 특수성이 잘 반영되도록 만들어졌다. 특히 다른 국가에서는 발견할 수 없는 한미 간 '동맹관계'적 요소가 미국의 대한반도 통일공공외교에 어떻게 반영되고 있는지를 분석하고자 하였다.

개별 국가 특수문항(4부)의 경우 미국이 어떠한 근거와 내용을 중심으로 한반도 통일에 대한 이익구조를 가지고 있는지, 또한 이러한 이익구조의 실현을 위해 어떠한 외교수단 행사를 목표로 하고 있는지와 관련한 분석이 이뤄지도록 문항의 내용이 작성되었다. 그리고 대한반도 통일공공외교 추진과 관련하여 미국이 한미관계의 중요성을 얼마나 인식하고 있는지, 즉 한미관계 차원에서 정책 추진 과정상 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇인가에 대한 질문 내용에도 초점을 맞췄다.

2) 미국 외교정책 결정의 특징

둘째, 문항 내용의 또 다른 특징은 미국 외교정책 결정과정의 특징을 반영하였다는 점이다. 기본적으로 미국은 다른 조사 대상국과는 매우 차별적인 외교정책 결정 구조를 가지고 있다. 미국의 경우 외교정책 결정과정상

의 투입요소와 산출요소 사이에 체계적인 환류작용이 매우 분명하게 작동하고 있으며, 다원화된 미국 사회의 특성을 고스란히 반영하는 외부 환경과의 상호의존작용이 발생하고 있다.¹⁴⁹ 따라서 본 연구에서는 문항의 내용이 이러한 미국 외교정책 결정의 특징을 효율적으로 반영토록 하고 있으며, 참여행위자 및 정책 수단의 다양성 등에 대한 분석이 가능하도록 문항이 작성되었다.

공공외교정책 참여행위자와 관련하여 유럽과는 차별화된 미국의 ‘약한 정당(weak party system),’ 싱크탱크로서의 민간연구기관, 학자 등 전문가 그룹 활성화 등의 요소들을 반영하고 있다. 또한 정책 수단과 관련하여 안보 영역·경제 외교 영역·사회 문화 교류 영역 등에 걸쳐 다양한 외교정책 수단을 구사하는 미국 외교정책 결정의 특징을 반영하고 있음은 물론, 미국 외교 이익이 가지는 ‘글로벌-지역-목표 국가(Target State)’ 사이의 연결 구조적 특징을 파악하고자 하는 의도를 잘 반영하고 있다.

3) 미국의 선진화된 공공외교

셋째, 미국의 공공외교는 역사적으로 매우 앞선 전통을 가지고 있고, 공공외교 추진 현황도 매우 활성화된 모습을 보이고 있다. 이러한 현황은 9·11 테러 사태 이후 더욱 가시적인 미국 외교의 특징으로 꼽을 수 있다.¹⁵⁰ 앞부분에 소개하고 있는 공공외교정책 추진체계에서 보는 바와 같이 미국은 매우 정교화되고 선진화된 정책추진체계를 갖추고 있는데, 이러한 선진화된 공공외교 현황이 전문가 인식조사에 충분히 반영될 수 있도록 문항을 작성하였다.

¹⁴⁹ Jerel A. Rosati and James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy* (New York: Wadsworth Publishing, 2010), pp. 259~290.

¹⁵⁰ R. S. Zaharna, *Battles to Bridges: US Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11* (New York: Palgrave Macmillan, 2010).

본 조사는 미국이 타 지역을 대상으로 전개하는 공공외교와 한반도 지역과의 차이점에 대한 문항을 포함하고 있으며, 대한반도 통일공공외교가 미국이 설정하고 있는 매우 다양하고 복잡한 외교적 이익과 어떻게 맞닿아 있는지에 대한 내용도 포함되어 있다.

4) 북미관계의 중요성

마지막으로 문항 내용의 특징과 관련하여, 미국의 특징적 요소가 가장 두드러지게 반영되는 부분 중의 하나가 ‘북미관계의 중요성’이라는 차원에서 미국 공공외교를 분석하는 것이라고 판단된다. 본 연구팀은 향후 궁극적인 한반도 평화통일 과정에서 북미관계의 중요성을 고려할 때, 미국이 대한반도 통일공공외교를 전개함에 있어서 대북한 관계 차원의 변인들을 어떻게 이해하고 있는지, 또한 동 변인들을 해결하기 위한 방안은 무엇인지를 이해하는 것이 매우 중요하다고 판단하였다.

이런 배경에서 북한정권 및 주민 사이의 차별적인 인식의 문제, 한미동맹의 구조적 한계와 관련한 문제, 북한 급변사태와 관련한 인식 현황, 그리고 구체적으로 한반도 평화통일이 어느 시점에서 이뤄질 것인가에 대한 기대 등과 관련한 질문 내용을 작성하였다.

기본적으로 미국의 대한반도 통일공공외교는 한국과 관련한 요소는 물론, 북한과 관련한 요소, 동북아 안정과 관련한 요소 등을 모두 포함하고 있는 관계로 이러한 복합적인 이익구조가 전문가 인식조사 과정에서 잘 나타날 수 있도록 노력하였다. 특히 북미관계의 중요성과 관련하여 ‘한반도 비핵화’ 문제와 관련한 공공외교적 이해방식이 무엇인가에 대한 질문도 포함하였다. 이 질문은 미국이 한반도 통일공공외교 전개 과정에서 핵문제에 대한 고려가 어느 정도인지, 비핵화라는 정책목표가 다른 정책목표들과 어떤 우선순위 구조 하에 인식되고 있는지 등에 대한 분석을 목적으로 하고 있다.

(2) 전문가 선정과 관련한 주요 내용과 특징

(가) 전문가 선정의 고려 요소

미국 전문가의 선정과 관련해서 고려한 요소는 다음과 같다. 첫째, 한반도 문제에 대한 전문성을 가진 인사여야 한다. 많은 경우 미국의 동아시아 외교안보 전문가들이 한반도 문제 전문가들로 혼동되기도 한다. 따라서 본 조사에서 한반도 문제에 대한 전문성은 한반도 문제 관련하여 미국 정부의 정책 당국자로서의 경험, 한반도 문제에 대한 연구 또는 조사 분석 등의 업무에 최소한 5년 이상의 경력을 가진 인사를 선정하기로 하였다.

둘째, 한반도 문제에 대한 전문성이 5년 이상 되지 않거나 다소 결여된다 고 판단될 경우에는 공공외교에 대한 확고한 전문성을 가진 인사여야 한다. 따라서 미국의 공공외교 분야에 상당 기간 전문성을 가진 인사를 선택 하였다.

셋째, 상기 두 조건 중 하나를 충족시키더라도 현재 정부의 공직자로서 봉사하는 인사들 중 연구직무자 이외에는 제외하였다. 공공외교를 담당하거나 한반도 문제에 대한 정책 결정과정에 있는 현직 인사들도 조사 대상으로 고려하기 위해 접촉하는 과정에서, 한반도 문제 관련 정부부처의 현직에 있는 인사들은 인식조사에 직접적으로 참여하는 것이 법률적으로 금지되어 있으며, 설사 비공식적으로 응답하더라도 정부의 입장을 대변할 수밖에 없기 때문이라고 판단하였다. 이상의 기준에 따라서 총 42명의 대상을 선정 하였다.

(나) 미국 외교정책과 싱크탱크

미국의 경우 전문가 선정과 관련하여 정책연구기관, 즉 싱크탱크(Think-Tank) 소속 전문가들의 중요성을 언급할 필요가 있다. 다양한 연구에서 소개되고 있는 바와 같이 미국 내 각종 민간 연구기관은 외교정책

I

II

III

IV

결정과정에서 싱크탱크로서의 역할을 담당하고 있다. 미국평화연구소(United States Institute of Peace, USIP)와 같은 공공 연구기관들도 싱크탱크의 역할을 수행한다. 정책 결정과정에서 싱크탱크의 역할이 활성화되어 있는 선진국은 많이 있지만, 미국의 경우 그 역할이 매우 크다. 또한 외교안보정책 분야와 관련한 싱크탱크의 역할이 고도로 전문화되어 있는 경향을 보이고 있다.¹⁵¹

미국의 싱크탱크는 미 정부의 주요 정책결정 직위에는 물론 실무 책임 직위의 주요 충원처이기도 하다. 정부의 정책결정자로 종사하다가 싱크탱크의 연구원으로 이동하며, 또 그 반대의 경우도 일반화되어 있다. 오바마 행정부의 동아시아·태평양 담당 국무차관보인 캠펠(Kurt Campbell)이 대표적인 사례이다. 따라서 미국 내 전문가 인식조사와 관련하여 공공외교 추진과 관련한 싱크탱크의 역할 및 기능에 대한 이해가 반드시 필요한 것으로 판단되며, 전문가 선정 과정에서 이러한 사항을 충분히 고려하였다.

미국 공공외교정책 추진과 싱크탱크의 역할과 관련하여 두 가지의 유념할 것은, 우선 미국의 싱크탱크는 미국적 방식의 이념적 대결구도를 전제로 하고 있기 때문에 상대적으로 이념적 편향성과 무관하게 신중하게 선택해야 한다는 점이다. 예를 들어 헤리티지재단(Heritage Foundation)이 보수적 성향을 띠고 있다면, 브루킹스연구소(Brookings Institution)는 진보적 성향을 띠고 있다.

또한 싱크탱크가 대통령 선거 과정과 집권 초기 정책 입안 과정에 깊숙이 개입하는 전통이 있기 때문에, 특정 시점에서는 싱크탱크의 입장이 특정 행정부의 입장을 반영하는 경우가 있을 수 있다. 이는 앞서 지적한 이념적 편향성과는 무관하게, 조사 시점에 따라 공공외교정책 정책추진 수단 및 대북한 접근 방식 등에 있어서 특정 행정부 및 특정 인사의 시각이 과다하게

¹⁵¹ 대표적인 연구과는 참조, Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy* (Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006).

투영될 수 있는 오류가 있을 수 있다. 따라서 본 조사에서는 이러한 점을 고려하여 특정한 이념적 성향이 편향되게 반영되지 않도록 세심한 주의를 기울였다.

(다) 미국의 대한반도 정책과 싱크탱크

미국 전문가 인식조사를 위한 전문가 선정 과정에서 싱크탱크로 대표되는 민간 연구기관 중에서 대한반도 정책을 비중 있게 다루는 인사의 포함도 중요하게 고려하였다. 미국의 싱크탱크는 하나의 거대한 정책지식시장(Policy Knowledge Market)을 토대로 인지공동체(Epistemological Community)가 형성되어 있는데, 이러한 특징이 반영되도록 노력하였다.¹⁵² 특히, 싱크탱크의 한반도 문제 전문가들 사이에는 Korea Working Group과 같은 인지·정책공동체가 형성되어 있으며, 이들은 북핵문제·남북관계·대북정책·통일 전망 등과 관련하여 다양한 정책보고서를 작성하고, 정부의 정책 결정과정에 투입하고 있다.¹⁵³ 또한 이들 중 일부는 민주당과 공화당 정부 아래서 각각 한반도 관련 실무정책 책임자로서 종사하였다. 이처럼 싱크탱크는 외교정책결정자의 충원 통로이면서 미국 정부·의회·언론 등과 일상적인 정책 소통을 통해서 실질적인 정책 반영 영향력이 매우 높다. 따라서 본 조사에서는 이러한 전문가들의 이해를 보다 정확하게 분석할 필요가 있음을 강조하고 있다.

(라) 조사 대상자의 소속 기관

이상의 요소를 고려하여 최종 선정된 조사 대상자들의 구성은 다음과 같다. 우선 싱크탱크의 연구원들이다. 본 연구의 조사 대상자들이 소속한

¹⁵² *Ibid.*, pp. 97~126.

¹⁵³ 박영호, 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』(서울: 통일연구원, 2005).

싱크탱크를 보면, Atlantic Council, AEI, Brookings Institution, Cato Institute, Center for a New American Security, CSIS, Council on Foreign Relations, Heritage Foundation, IDA, Institute for International Economics, INSS, International Crisis Group, KEIA, Mansfield Foundation, RAND, Stimson Center, US-Korea Institute at SAIS, Social Science Research Council 등이 있다. 이들 중에는 미국의 지난 행정부들에서 한반도 문제를 비롯하여 동아시아 안보와 관련한 중견 간부급 인사, 정책 실무 책임자로 근무한 인사, 전직 정보부처 정보 분석관 등이 포함되어 있다.

다음으로 Amnesty International USA, Asia Foundation, Committee for Human Rights in North Korea (HRNK) 등 국제정치안보와 관련한 NGO에 종사하는 한반도 문제 전문가들을 선정하였다. 이들은 싱크탱크에서 연구원으로 활동하거나 정부의 정책실무자 등으로 일한 경험이 있다. 또한 정부의 정보 관련 부처, 싱크탱크, NGO 등에서 종사하다가 독립적인 컨설턴트로 활동하거나 민간 정보 분석기관에서 일하는 인사들도 포함하였다.

마지막으로 Dartmouth College, Georgetown University, George Washington University, Harvard University, Massachusetts Institute of Technology, Syracuse University, Temple University, The Fletcher School at Tufts University, University of Minnesota, Duluth, University of Pennsylvania, University of Southern California 등 대학교 그 부속연구소에 종사하는 전문가들을 선정하였다. 이 분류에 속한 조사 대상자 중에는 미국 정부에서 국무부의 고위직을 역임하였거나, 한반도 문제와 관련하여 정책 실무 책임자로 일했거나, 공공외교와 관련한 고위직 위에서 직접 지휘했던 인사들이 포함되었으며, 미국의 외교안보정책 분야의 공공외교 영역에서 근무한 지도급 인사들이 포함되었다.

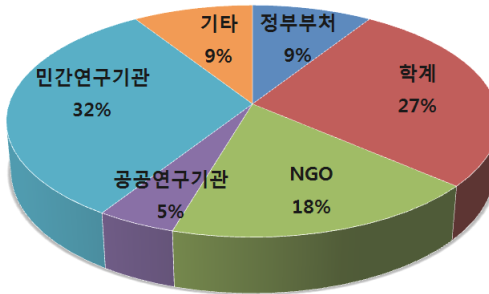
나. 인식조사 결과 분석과 특징

(1) 미국 전문가 인식조사 결과 분석

여러 차례에 걸친 질문지 문항에 대한 검토와 영어 번역본의 검토·재검토 및 수정·보완의 과정을 걸쳐 영어 설문지의 최종안이 확정되었다. 설문지 확정 과정에서는 미국의 한반도 문제 전문가의 검토 과정도 거쳤다. 확정된 설문지는 위에서 논의한 과정을 거쳐 선정된 42명의 전문가들에게 이메일로 송부되었다. 2012년 7~8월에 걸쳐 실시된 조사에서 응답기간은 하계휴가 시기임을 고려하여 충분하게 주었다. 최종적으로 응답한 사람은 총 22명으로, 최종 응답률은 52.4%이다.

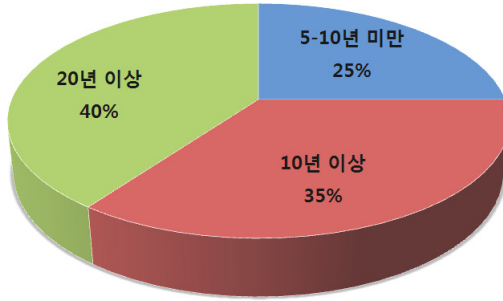
응답자의 분포를 보면, 민간 연구기관 소속의 응답자가 32%로 가장 많다. 이밖에 학계 27%, NGO 18%, 정부부처와 기타가 각각 9%, 공공 연구기관 5%로 나타났다. 응답자들은 모두 한반도 문제에 대한 업무 경력이 충분한 전문가들이다. 20년 이상의 경력자가 40%로 가장 많았고, 10년 이상이 35%, 5~10년 미만인 25%로서 75%가 10년 이상의 경력을 가진 전문가들이었다.

〈그림 III-13〉 응답자 소속 기관



I
II
III
IV

〈그림 Ⅲ-14〉 업무 경력



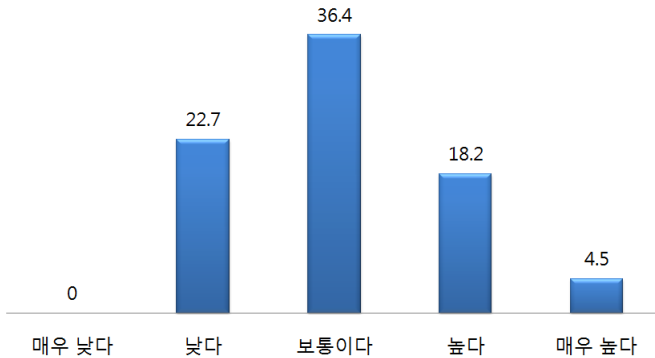
(가) 미국 공공외교 일반에 대한 분석

1) 성과, 목표, 추진체계, 행위자

미국 공공외교의 일반적인 성과와 관련하여 ‘보통이다’ 및 ‘낮다’라는 응답이 과반을 다소 상회하는(59.1%) 것으로 나타났다. 공공외교의 경우 정책적 성과가 다른 외교 수단과 비교하여 상대적으로 가시적이지 않고, 장기적인 효과를 목표로 하며, 많은 경우에 목표 국가(Target State)의 불특정 다수를 대상으로 하는 사례가 많으므로, 정책 성과에 대한 전문가들의 만족도가 다소 저조한 것으로 해석될 수 있다.

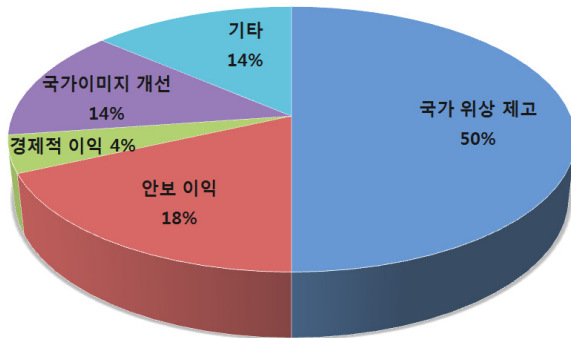
〈그림 Ⅲ-15〉 미국의 공공외교 추진 성과 평가

(단위: %)



미국 공공외교의 일반적인 목표의 우선순위는 ‘국가 위상 제고’(50%), ‘안보 이익제고’(18%), 그리고 ‘미국의 이미지 개선’(14%)의 순으로 나타났다. 흥미롭게도 공공외교가 목표 국가의 국민들을 대상으로 미국의 이미지 개선에 기여할 것이라는 통상적인 인식과는 달리, 전문가들의 경우 미국의 포괄적인 국가 위상 제고를 위해 가장 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 세계 경제 위기가 지속되고 있으며 미국의 경제적 위상이 다소 쇠퇴하는 상황이지만, ‘경제적 이익 제고’를 공공외교의 주요 목표로 지적한 비율은 극히 낮았다.

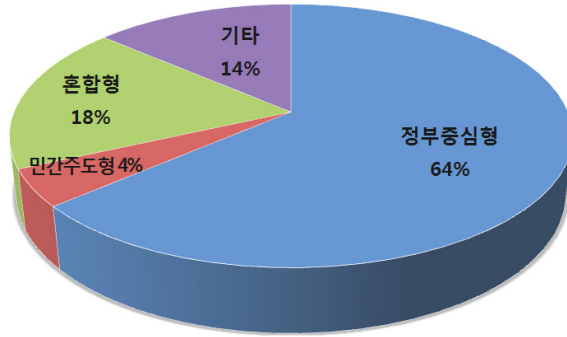
〈그림 III-16〉 미국 공공외교의 주요 목표



공공외교 추진체계의 경우 ‘민간 주도형’ 및 ‘민·관 혼합형’보다는 ‘정부 중심형’의 추진이 많다는 응답이 64%로 다수를 이루었다. ‘민간 주도형’의 경우 4%로 극히 낮은 응답률을 보여, 각종 국제관계 관련 협회·위원회 등 시민사회의 활동이 매우 활발한 미국의 경우에도 공공외교를 정부의 주된 임무로 인식하고 있음을 알 수 있다.

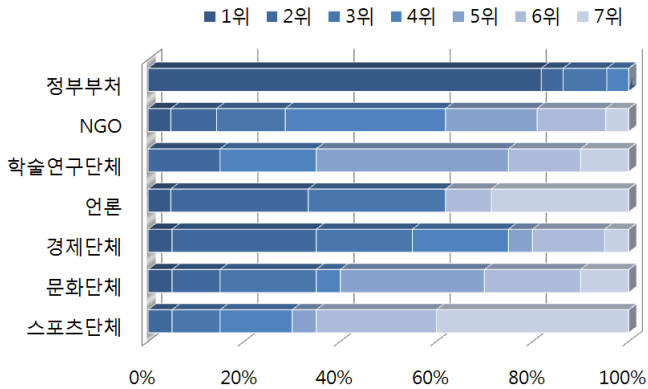
I
II
III
IV

〈그림 III-17〉 미국 공공외교의 추진체계



공공외교가 정부의 중심적 영역으로 이해하고 있는 것과 관련하여, 공공외교의 주요 행위자에 대한 답변은 추진체계에 대한 인식조사 결과와 부합하고 있다. 압도적인 다수(80%)가 ‘행정부’를 1순위로 꼽았고, 다음으로는 ‘언론’과 ‘경제단체’가 주요 행위자라고 대답하였다.

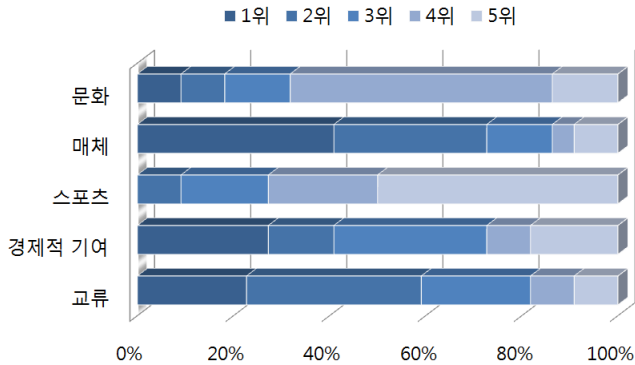
〈그림 III-18〉 미국 공공외교의 주요 행위자



2) 주요수단, 프로그램, 대상지역, 정책자산

미국 공공외교 추진을 위한 수단으로는 언론매체(1순위), 교류활동(2순위), ODA·투자 등 기여외교(3순위) 등의 순서로 꼽았다. 앞선 질문에서 공공외교의 행위자로는 정부를 1순위로 응답한 반면, 구체적인 정책 수단을 묻는 질문에서는 언론매체가 가장 중요하다고 응답하는 매우 흥미로운 결과가 나타났다. 이는 미국이 이미 1차 대전 당시 매체를 활용해 선전 활동을 전개하였고, 2차 대전 이후에는 해외홍보처 등을 통해 공공외교의 주요 수단으로 활용해오고 있는 현실과 상응하는 것이다. 레이건 대통령 정부 시기 미국은 공산권에 대한 공공외교를 강화하였는데, 특히 해외공보처의 미디어 및 홍보·선전 기능을 강화하였다.¹⁵⁴

〈그림 Ⅲ-19〉 미국 공공외교의 주요 수단

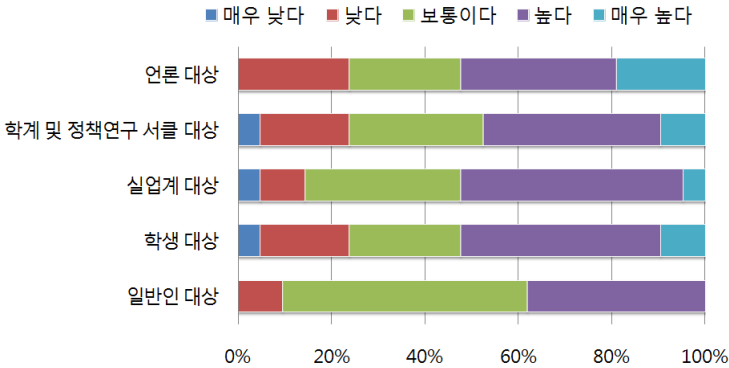


미국이 추진 중인 공공외교 프로그램의 비중과 관련한 평가에서는 ‘매우 높다’ 및 ‘높다’라는 두 개의 응답을 합할 경우, ‘언론 활동 관련 프로그램,’ ‘경제 활동 관련 프로그램,’ 그리고 ‘미래 세대를 위한 학생 교류 지원 프로그

¹⁵⁴ 김규륜 외, 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도 통일공공외교 분석틀』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 74~94.

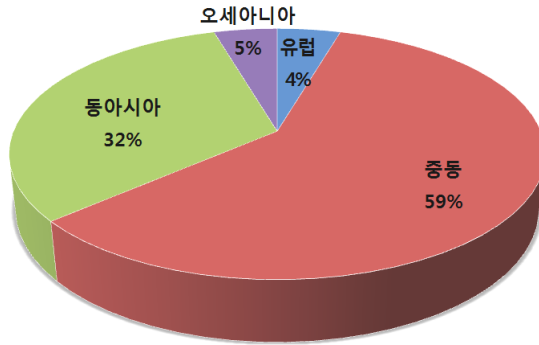
램'이 거의 동일한 수준이었다. 다만 언론을 대상으로 한 프로그램의 경우 다른 프로그램들보다 '매우 높다'는 비중이 상대적으로 높았다.

〈그림 Ⅲ-20〉 미국 공공외교 프로그램별 비중



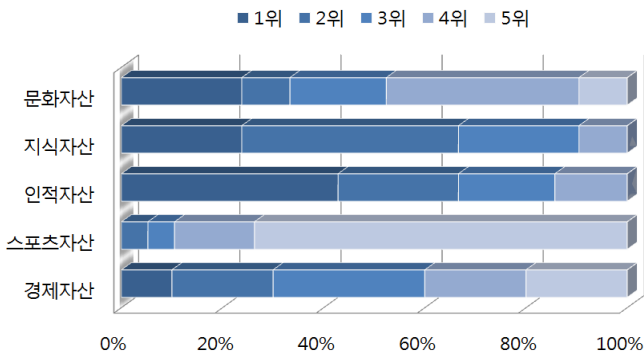
미국의 외교안보정책에서 가장 이해관계가 높은 지역으로 중동 지역이 거론된다. 또 한반도를 중심으로 한 동아시아 지역도 주요 대상 지역이다. 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 정책이 이를 반증한다. 전문가 조사는 이러한 미국 외교안보정책의 주요 대상 지역을 그대로 보여주고 있다. 즉 미국이 추진하는 공공외교정책 대상 지역으로는 중동이 59%로 가장 높았고, 다음으로 동아시아가 32%였다. 미국의 외교력이 집중적으로 투사되는 지역과 공공외교 목표 지역이 일치하는 경향을 보이고 있는 것으로 판단된다. 오세아니아(5%)와 유럽(4%)을 꼽은 응답은 매우 낮았다.

〈그림 Ⅲ-21〉 미국 공공외교의 대상 지역



공공외교 추진과 관련한 정책 자산의 중요성에 대해서는, 미국 내 전문가들은 인적 자산, 지식 자산, 경제적 자산, 문화 자산, 스포츠 자산의 순으로 인식하고 있다. 사실 인적 자산 자체가 지식 자산, 경제적 자산, 문화 자산, 스포츠 자산을 모두 포함한다고 볼 수 있으나, 분명한 점은 경제적 자산을 제외하고는 모두 ‘무형의 자산(인간, 지식, 문화 등)’이며, 이들은 공공외교 정책의 주요 자산으로 꼽고 있다는 특징이 발견되었다.

〈그림 Ⅲ-22〉 미국 공공외교의 주요 자산



I
II
III
IV

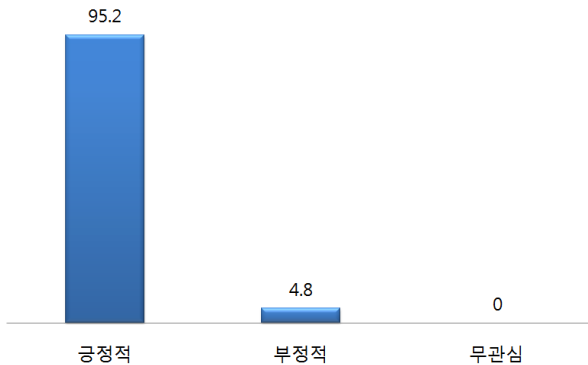
(나) 대한민국 통일관련 정책에 대한 분석

1) 한국 주도 통일, 한반도 통일 장애요인, 주변국 영향, 통일 시점

대한반도 통일정책과 관련하여 미국의 일반적인 인식에 대한 결과를 분석해 보면, 우선 한국 주도 통일에 대해 응답자의 95.2%가 긍정적이라고 평가하고 있으며, 응답자 중 1명만이 부정적이라고 답하였다. 이러한 응답은 자유민주주의, 시장경제에 입각한 한반도 통일을 지지하는 미국 정부의 입장과 상응한다.

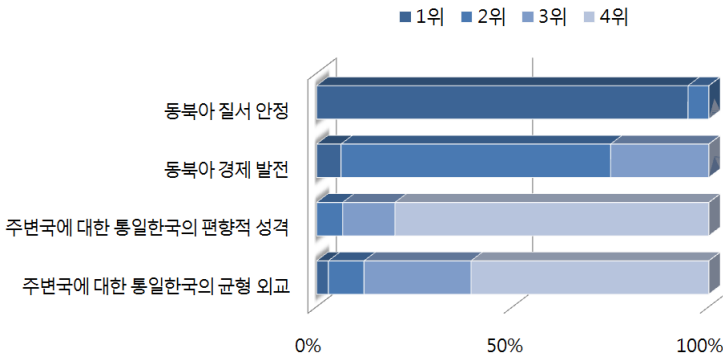
〈그림 III-23〉 한국 주도의 통일한국에 대한 입장

(단위: %)



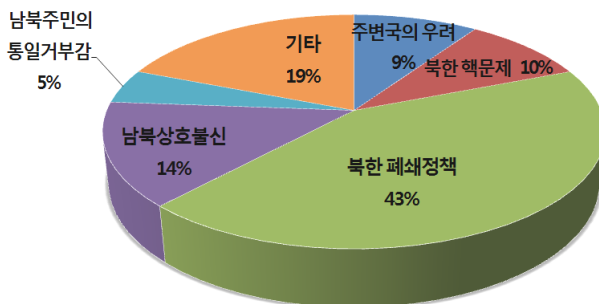
한국 주도의 통일을 지지하는 이유와 관련해서는, 한국 주도의 통일이 동북아 경제성장, 주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격 등 다른 어떤 이유보다도 “동북아 질서 안정”에 기여하기 때문이라고 인식하고 있다. 핵 문제 등으로 동북아 지역의 질서를 꾸준히 위협하는 북한문제가 해결되기 때문에 지역 질서의 안정에 기여한다는 점을 가장 중시하는 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 지적된 긍정적 이유가 “동북아 경제발전”이라는 점을 보면, 미국의 입장에서 한국 주도의 통일은 동북아 지역의 안정과 공동 번영에 기여하는 국제정치적 사건이 되는 것이다.

〈그림 Ⅲ-24〉 한국 주도의 통일한국에 대해 긍정적인 이유



한반도 통일의 장애요인을 묻는 질문에는 북한의 폐쇄정책(43%)이 가장 큰 요인으로 지적되었으며, 다음으로 남북한 상호불신(14%)이 지적되었다. 북한 핵문제라고 응답한 비율은 10%였다. 전반적으로 통일 장애요인으로 북한 요인이 과반 이상의 비율을 차지하였다. 한편, 북한 핵문제(10%)와 주변국의 우려(9%)에 대한 답변이 상대적으로 적었는데, 미국 전문가들의 이러한 인식은 한국인이 보편적으로 간주하는 통일의 장애요인(북핵문제, 주변국의 이해상충 등)과는 다른 것으로 추후 상세한 분석이 요구된다.

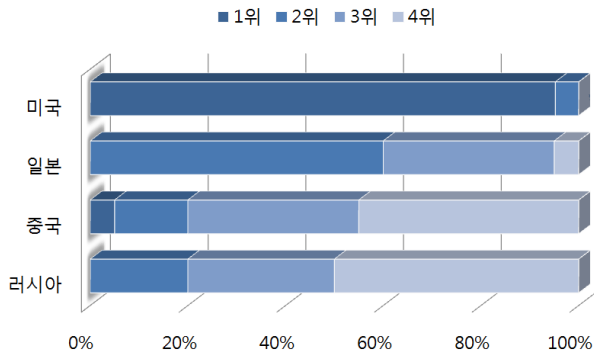
〈그림 Ⅲ-25〉 한반도 통일의 장애 요인



I
II
III
IV

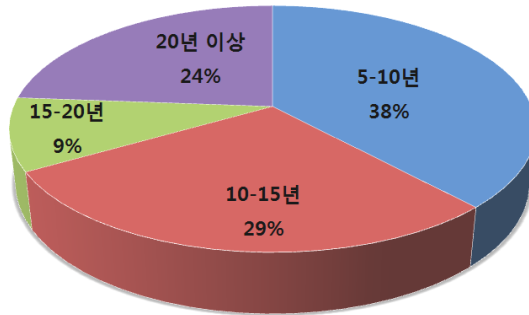
한반도 주변4국 중 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미치는 국가와 관련하여서는, 대다수가 미국을 1위로 대답하였고, 일부는 중국을 1위로 대답하였다. 그러나 과반수 정도는 중국을 4위의 국가로 응답하였다. 일본 및 러시아를 한반도 통일에 긍정적인 영향을 주는 국가 중 1위로 대답한 경우는 한 건도 없었다. 다만 일본의 경우 2위로 지적한 응답자가 60%에 가까웠으며, 2위 또는 3위로 지적된 응답의 합이 대다수를 차지하였다. 러시아를 1위로 지적한 응답자는 아무도 없었으며, 중국과 러시아는 대체적으로 3위 또는 4위로 응답하였다. 종합하면 미국을 한반도 통일에 긍정적인 나라로 본 응답이 압도적이었으며, 다음으로 일본이 그 뒤를 이었다.

〈그림 III-26〉 한반도 통일에 긍정적인 주변국



한반도 통일 시기와 관련한 질문에 대한 답변 역시 매우 흥미롭다. 통일이 이루어지는 시점을 5~10년이라고 대답한 전문가가 전체의 38%, 10~15년 기간 동안의 일이라고 전망한 전문가가 29%로 나타났다. 결과적으로 미국의 많은 전문가들은 한반도 통일이 지금부터 대략 10년을 전후하여 발생할 것으로 전망한다고 나타났다. 다만 한반도 통일이 20년 이상 이후의 일로 예상하고 있는 전문가들도 24%에 달했다.

〈그림 Ⅲ-27〉 한반도 통일 시기



2) 대한반도 정책 우선순위, 한반도 통일 유형, 급변사태

미국 전문가들은 일반적인 의미의 대한반도 정책의 우선순위와 관련한 질문에 대해, 1순위로는 북한 핵문제 우선 해결, 2순위로는 북한의 개혁·개방 유도, 3순위로는 한국 주도 통일정책 지지 등을 꼽았다. 한국 주도의 통일 지지를 1순위로 지적한 응답은 수적으로 적었으나 두 번째를 차지했다. 그런데 이러한 답변은 앞서 한반도 통일의 장애요인이 무엇인가라는 질문에서 ‘북한의 폐쇄성’ 및 ‘북한 핵문제’가 과반 이상의 비율을 차지한 것과 맥을 같이 하는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 미국의 우선 관심 사안은 한반도 통일보다는 북핵 문제의 해결이라는 것이 확인되었다고 볼 수 있다.

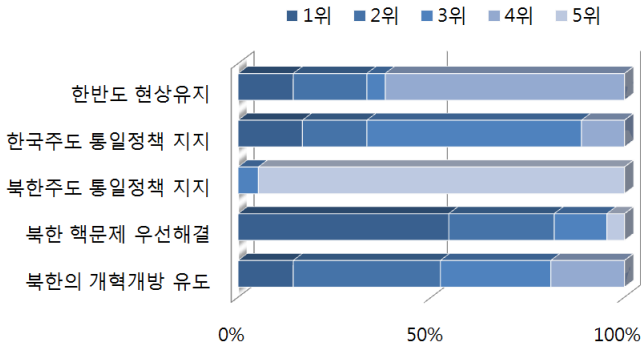
I

II

III

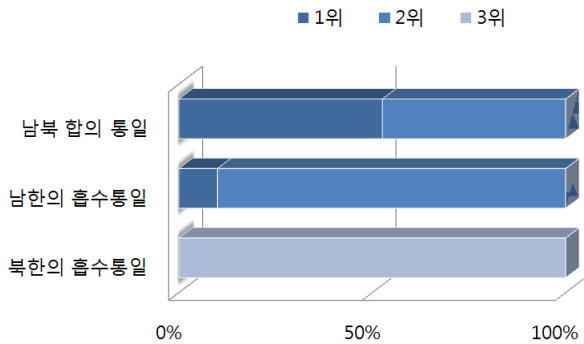
IV

〈그림 III-28〉 미국 대한반도 정책의 우선순위



다음으로 한반도 통일 유형과 관련한 질문에 대해 압도적으로 많은 응답자들이 남북한 간의 합의에 의한 통일을 지지한다고 답변하였다. 극소수 남한의 흡수통일을 1위로 지적한 응답도 있었다. 미국 전문가들은 한국 주도의 통일을 압도적으로 지지하면서도 이상적 통일의 방식으로는 남북 합의 통일을 지지하고 있는 것이다. 반면, 북한에 의한 흡수통일을 상정하고 있는 전문가는 한 명도 없었다.

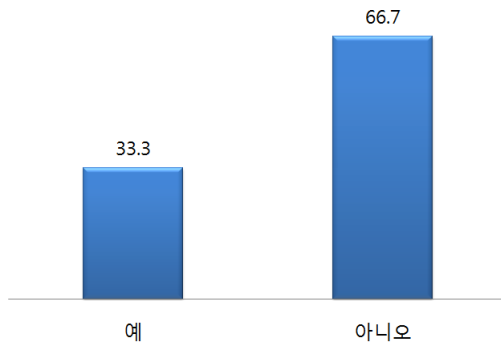
〈그림 III-29〉 한반도 통일의 이상적인 형태



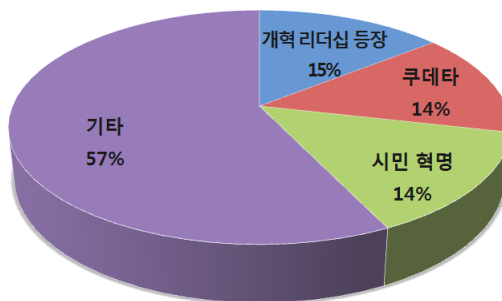
북한의 급변사태와 관련하여, 미국의 한반도 전문가들은 향후 5년 이내에 급변사태가 발생할 가능성이 있다고 생각하는 경우가 전체 답변자의 1/3 수준이었으며, 2/3는 그렇지 않다고 대답하였다. 가까운 장래에 급변사태가 발생할 가능성을 낮게 보고 있는 것이다. 5년 이내 급변사태가 발생할 수 있다고 응답한 사람들의 경우, 급변사태의 유형과 관련해서는 시민혁명, 쿠데타, 개혁리더십 등장 등 다양한 응답을 하였다.

〈그림 III-30〉 향후 5년 이내 북한의 급변 가능성

(단위: %)



〈그림 III-31〉 북한 급변의 형태



미국이 북한의 급변사태에 대비해 어떠한 준비를 하고 있는가와 관련하여, 미국 전문가들은 최우선 준비 과제로 북한 핵통제, 이어서 군사개입을

I

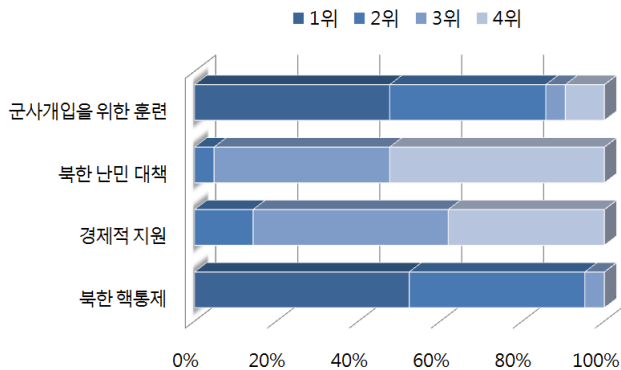
II

III

IV

위한 훈련을 지적하였다. 급변사태가 발생할 경우 혼란 상태에 처하게 될 것이기 때문에, 핵 위협을 통제하고 질서 유지를 위한 군사 훈련 등 안보적 측면에 대한 대비가 가장 중요시되고 있다는 것을 알 수 있었다. 경제적 지원과 북한 난민 대책은 안보적 사안에 대한 대비에 비해 그 중요도를 낮게 인식하고 있었다.

〈그림 III-32〉 북한 급변사태에 대한 대비



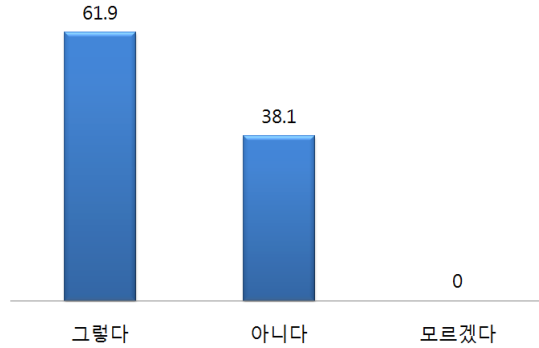
(다) 대한반도 통일공공외교 정책에 대한 분석

1) 통일공공외교 추진 및 성과, 참여기관, 한국인의 호감도, 대한민국 친밀도

미국이 한반도 통일관련 공공외교를 추진하고 있는가에 대해 응답자의 61.9%가 ‘그렇다’고 대답했다. 한반도 통일공공외교의 성과와 관련하여서는 41.7%가 ‘보통이다,’ 41.7%가 ‘낮다’ 또는 ‘매우 낮다’고 응답하여, 전체 전문가 중 83.4%가 ‘보통 이하’의 성과로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 두 질문에 대한 응답의 결과를 보면, 전반적으로 미국의 한반도 통일관련 공공외교는 아직 낮은 수준으로 평가할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-33〉 한반도 통일관련 공공외교 평가

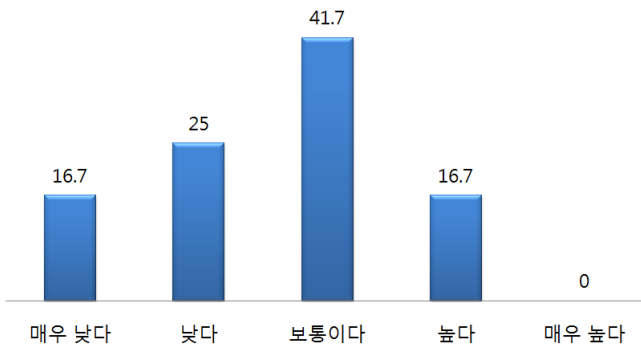
(단위: %)



그런데 흥미롭게도 이전 문항에서 미국의 일반적인 공공외교 성과에 대한 질문에서 보통 이하(‘보통이다,’ ‘낮다’)라고 평가한 응답자가 전체 전문가 중 59.1%이었던 점과 비교해 볼 때, 한반도 통일공공외교가 미국의 일반적인 공공외교보다 그 성과가 뒤처지는 것으로 인식한다는 결론을 내릴 수 있다. 즉, 향후 미국의 한반도 통일관련 공공외교 분야의 확산 가능성을 암시한다는 평가를 도출할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-34〉 한반도 통일관련 공공외교 성과

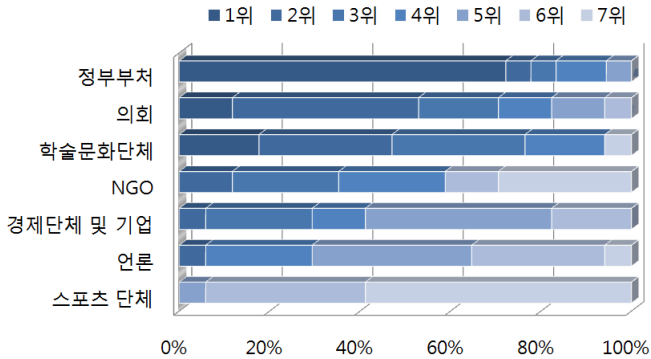
(단위: %)



I
II
III
IV

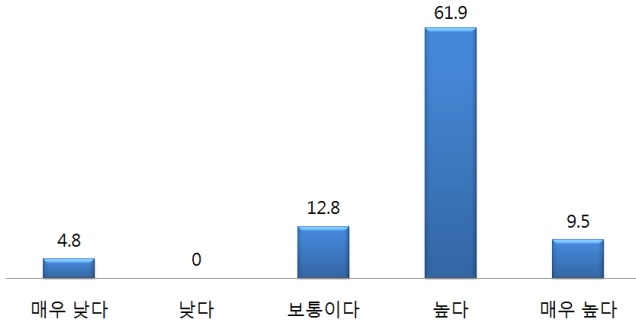
대한반도 통일공공외교에 참여하는 주요 기관으로는 압도적으로 행정부라고 답한 경우가 많았고, 이어서 의회, 학술문화단체, NGO 등이 그 뒤를 이었다. 미국의 전반적 공공외교 주요 행위자에 대한 응답의 경우도 정부부처가 압도적이었으며 NGO와 학술연구단체가 그 뒤를 이었다. 의회의 경우 전반적 공공외교 주요 행위자에 대한 문항에서는 빠졌기 때문에 단순 비교할 수는 없다. 그러나 정부부처에 이어 의회가 한반도 통일공공외교의 주요 행위자라는 점은 대미 통일공공외교에 중요한 함의를 제시한다.

〈그림 Ⅲ-35〉 한반도 통일관련 공공외교 수행기관



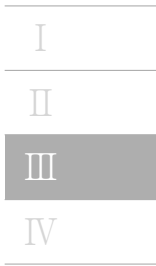
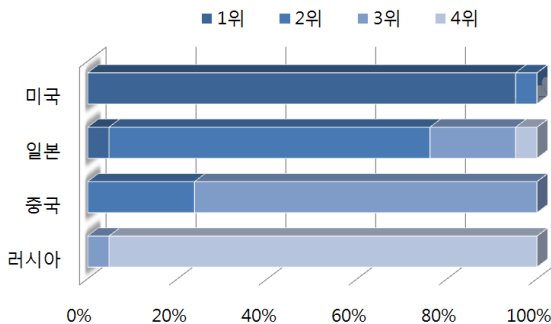
한미동맹 관계의 유지에는 양국 국민의 상대국 또는 상대 국민에 대한 호감도도 중요한 요소이다. 한국 국민들이 미국에 대해서 얼마만큼의 호감도를 가지고 있다고 생각하느냐의 질문에 대해서는, 61.9%가 ‘높다,’ 9.5%가 ‘매우 높다’고 응답한 반면, 4.8%만이 ‘낮다’고 보았다. 미국의 한반도 전문가들은 대체로 한국 국민이 자국에 대해서 높은 호감을 갖고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 Ⅲ-36〉 미국에 대한 한국인의 호감도



한반도 주변4국 중 한국과 가장 친밀도가 높은 국가가 어느 나라라고 생각하느냐라는 문항의 경우, 압도적으로 다수가 미국이라고 응답하였고, 다음으로 일본을 꼽았다. 중국을 1순위로 지적한 응답은 없었으며 대다수가 3순위로 지적하였다. 한미동맹 관계를 볼 때 미국을 가장 친밀한 나라로 꼽은 것은 추측이 가능하지만, 두 번째로 한국민과 친밀도가 높은 국가로 일본을 꼽은 것은 논의의 여지가 있다. 일반적으로 최근 20년 사이에 중국에 대한 한국인의 호감도가 상승하고 일본에 대한 호감도가 하락하는 경향으로 알려졌으나, 미국 전문가들은 한국이 미국 다음으로 일본을 친밀한 국가로 인식하고 있는 것으로 평가하고 있는 것이다.

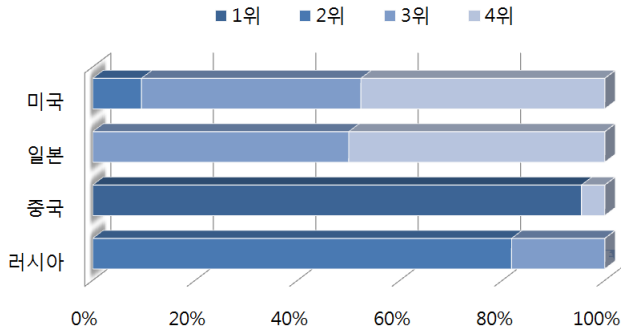
〈그림 Ⅲ-37〉 한국과 한반도 주변4국의 친밀도



2) 대북한 친밀도, 통일과정의 역할, 통일공공외교의 대상 및 목표

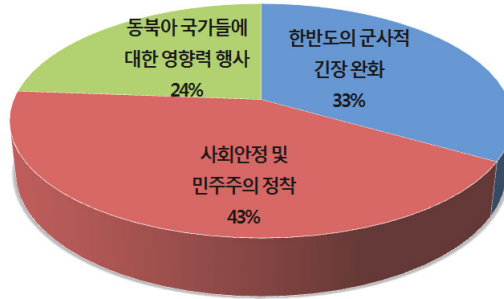
한반도 주변 4강 중 북한과 친밀도가 높은 국가를 물어본 문항의 경우, 거의 모든 응답자가 중국을 가장 친밀한 나라로 응답하였다. 북·중관계를 고려하면 당연한 결과로 보인다. 러시아의 경우에는 두 번째로 지적되었으나, 1순위로 지적한 경우는 없었다. 미국을 2순위로 지적한 응답자도 있었으나, 대부분이 3순위 또는 4순위로 지적하였으며, 일본의 경우는 3순위 또는 4순위로 지적되었다.

〈그림 III-38〉 북한과 한반도 주변4국의 친밀도



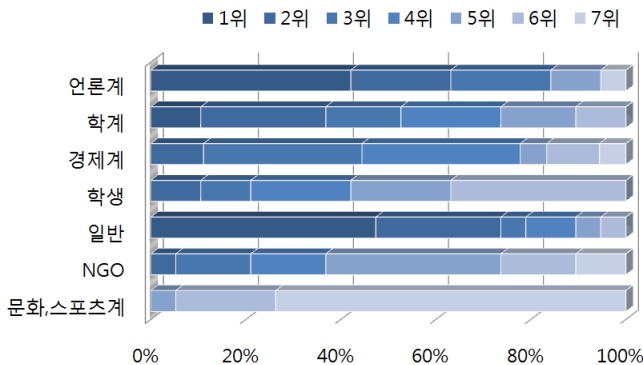
다음으로 한반도 통일 과정에서 미국의 역할과 관련한 한국 국민의 기대와 관련한 질문에서, 미국의 한반도 전문가들은 ‘동북아 국가들에 대한 영향력 행사’(24%)나 ‘한반도의 군사적 긴장 완화’(33%)보다는 ‘사회 안정 및 민주주의 정착’(43%)과 관련한 역할을 기대하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 이 답변을 어떻게 해석하느냐의 문제가 제기될 수 있다. 그러나 미국 전문가들은 한반도 통일과정에서 미국이 동북아 국가들에 대한 영향력을 행사할 사태가 벌어질 가능성을 높게 보지 않으며, 또한 한국 스스로 한반도의 군사적 긴장을 완화할 수 있거나 혹은 그러한 경우가 발생할 가능성이 크지 않다고 인식한다는 해석이 가능하다고 볼 때, 향후 한국의 대미외교와 관련하여 시사하는 바가 매우 크다고 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-39〉 한반도 통일 과정에서 미국의 역할에 대한 한국인들의 기대



미국의 대한반도 통일공공외교의 대상의 비중과 관련한 문항에서, 전문가들은 일반 대중, 언론, 학계, 학생 등의 순으로 인식하는 것으로 나타났다. 언론계, 학계 등 여론 주도층에 대한 공공외교의 중요성보다 일반 대중에 대한 공공외교의 중요성이 우위에 나타난 것은 한반도 통일과 관련해 미국의 역할에 대한 한국민의 이해와 인식이 중요하다고 보고 있는 것으로 해석할 수 있다. 대상 국민에 대한 자국의 이미지 제고와 공감대 형성이라는 공공외교의 주요 목표 관점에서 보면, 한반도 통일관련 미국의 대한 공공외교는 결국 한국민의 이해와 마음을 얻는 것이다.

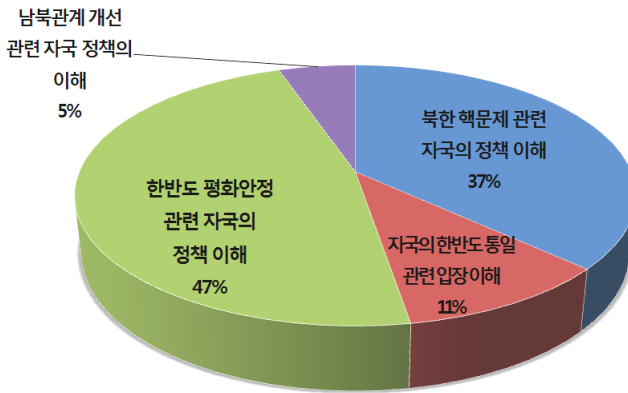
〈그림 Ⅲ-40〉 한반도 통일관련 미국의 공공외교 대상



I
II
III
IV

미국이 한국 주도의 통일을 지지하는 공식적 입장을 가지더라도 구체적인 정책의 우선순위는 다를 수 있다. 한반도 통일관련 미국의 공공외교의 목표에 관한 문항에서 응답자의 47%가 ‘한반도 평화안정 관련 자국(미국)의 정책 이해’라고 응답하였고, 다음으로는 ‘북한 핵문제 관련 자국의 정책 이해’ 37%, ‘자국의 한반도 통일관련 입장 이해’가 11%의 순으로 나타났다. ‘남북관계 개선 관련 자국 정책의 이해’는 5%에 불과하였다. 결국 미국 전문가들이 보는 ‘미국의 한반도에 대한 당면한 정책 목표’는 ‘한반도의 평화적 안정과 북한 핵문제의 해결’이라는 것을 알 수 있다.

〈그림 III-41〉 한반도 통일관련 미국 공공외교의 목표



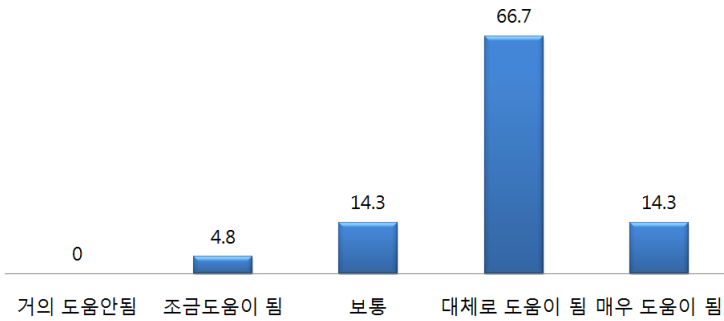
(라) 미국 특성과 관련한 분석

- 1) 한반도 통일의 미국의 이익, 외교자원, 대북한 주민 우호도, 한미동맹

미국의 한반도 통일관련 정책 및 입장 분석에서 미국은 한국 주도의 통일을 지지하는 것으로 평가되었다. 그렇다면 미국 국민들은 한반도의 평화통일이 자국에 얼마만큼 도움이 된다고 생각할까? 이에 대해 미국 전문가들은

압도적인 비율(82%)로 미국 국민들이 한반도 평화통일이 미국에 상당한 도움이 될 것으로 인식한다고 대답하였다(‘매우 도움’ 14.3%, ‘대체로 도움’ 66.7%). 응답자의 100%가 ‘조금이라도 도움이 된다’ 이상의 응답을 하였으며, ‘도움이 되지 않는다’는 응답은 없었다.

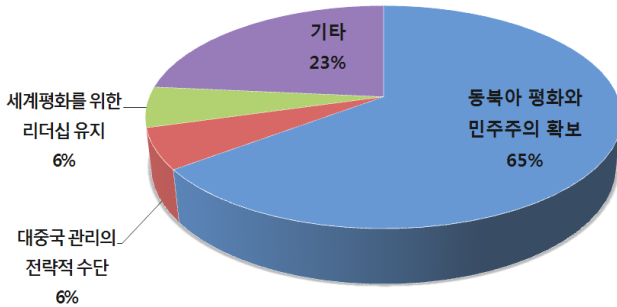
〈그림 Ⅲ-42〉 한반도 평화통일이 미국에 주는 도움에 대한 미국 국민들의 인식
(단위: %)



한반도 평화통일이 미국에 도움이 되는 구체적인 이익이 무엇인가라는 문항에 대해서 응답자의 절대 다수인 65%가 ‘동북아 평화와 민주주의 확보’라고 대답하였다. 앞서 한국 주도의 통일에 대한 지지가 압도적이고, 그 주된 이유가 동북아 질서의 안정에 있다는 응답과 일치한다. 이에 반해 한반도 통일이 미국의 ‘중국 관리를 위한 전략적 수단’이라고 대답한 경우는 극소수(6%)에 불과하여, 미국이 한반도 통일을 미·중관계의 전략적 도구로 활용하려는 의도를 갖고 있다고 생각하지 않는 것으로 나타났다.

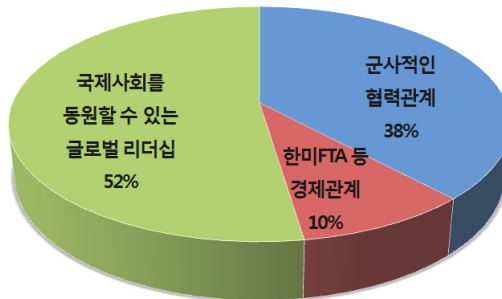
I
II
III
IV

〈그림 Ⅲ-43〉 한반도 통일이 미국에 도움이 되는 이유



한반도 통일 과정에서 미국이 동원할 수 있는 외교자원으로는 ‘국제사회를 동원할 수 있는 글로벌 리더십’(52%), ‘군사적인 협력관계’(38%), ‘한미 FTA 등 경제관계’ (10%)의 순으로 나타났다. 유엔 안보리 상임이사국이자 세계 질서 주도국으로서 미국의 역할이 한반도 통일과정에서 국제사회를 동원하는 데 도움이 되며, 또 통일과정에서 발생할 수 있는 평화와 안정에 대한 위협을 방지하고 질서를 유지하는 군사적 역할을 제공할 수 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 국제사회의 동원 능력은 도덕적 지지와 협력, 국제금융기구를 통한 물질적 자원 동원외의 협력뿐만 아니라, 한반도의 통일을 저해하는 요인들을 억제하는 역할 등을 포함한다.

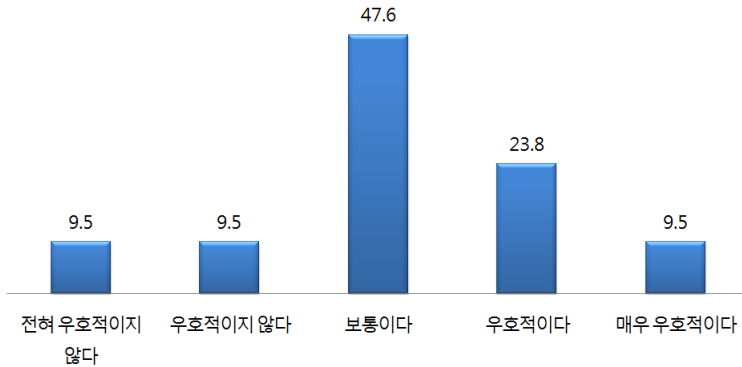
〈그림 Ⅲ-44〉 한반도 통일 과정에서 미국이 활용할 수 있는 외교 자원



미국 정부가 북한 주민들에 대해 얼마나 우호적인지 묻는 문항의 경우, 보통이라고 응답한 경우가 47.6%로 가장 많았고, 23.8%가 우호적, 9.5%가 매우 우호적이라고 응답하였다. 반면 우호적이지 않다는 응답은 19%에 머물렀다. 미국 정부가 법률적 차원에서 북한을 ‘적성국’으로 분류하고 있음을 감안할 때, 미국 전문가들의 이러한 인식은 대북한 관계에서 ‘북한 정부’나 ‘북한리더십’에 대한 인식과 ‘북한 주민’에 대한 인식을 차별화하고 있다는 점을 반영하고 있는 것으로 분석된다.

〈그림 Ⅲ-45〉 북한 주민에 대한 미국 정부의 태도

(단위: %)



한미동맹의 유지가 한반도 통일 과정에 미치는 영향과 관련하여서는 거의 모든 전문가들이 ‘매우 도움이 된다’고(90.5%) 인식하고 있는 반면, ‘조금 도움이 된다’거나 ‘거의 도움이 되지 않는다’고 응답한 전문가는 한 명도 없었다. 미국 정부가 한미동맹의 유지를 한반도 평화·안정은 물론 통일 과정에서 매우 중요한 역할을 할 수 있다고 보는 입장을 확인해주고 있다.

I

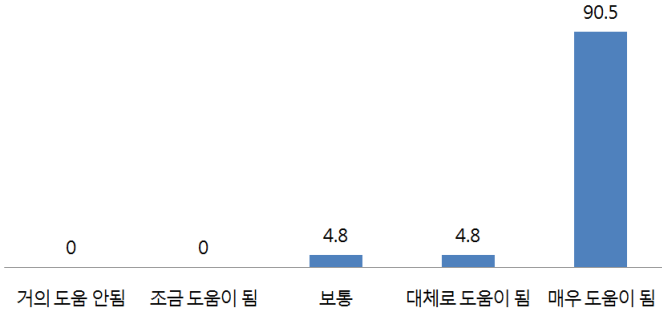
II

III

IV

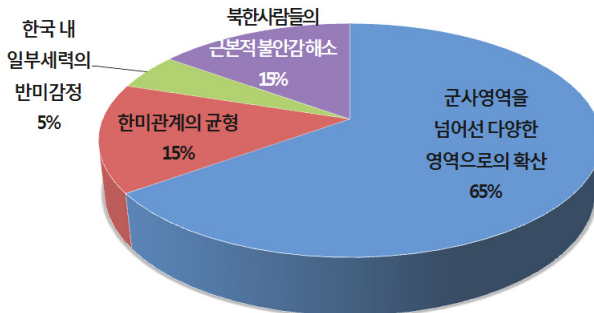
〈그림 Ⅲ-46〉 한미동맹 유지와 한반도 통일

(단위: %)



미국이 대한반도 통일관련 공공외교를 추진하는 과정에서 한미동맹을 보완할 점과 관련하여, ‘군사영역을 넘어선 다양한 영역으로의 확산이 필요하다’는 응답이 65%로 가장 많았다. 이어 ‘한미관계의 균형,’ ‘북한 사람들의 근본적인 불안감 해소’가 각각 15%, ‘한국 내 일부 세력의 반미감정’이 5%로 나타났다. 한·미 양국은 탈냉전 이후 양자 FTA의 체결과 발효에 이르기까지 한미동맹을 비군사적인 영역으로 확장되도록 꾸준히 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 전문가들은 한미동맹의 핵심 정체성을 군사적 차원에서 이해하고 있으며, 양자 간 비군사적 부분에서의 협력이 더 강화되어야 한다고 보는 것으로 판단된다.

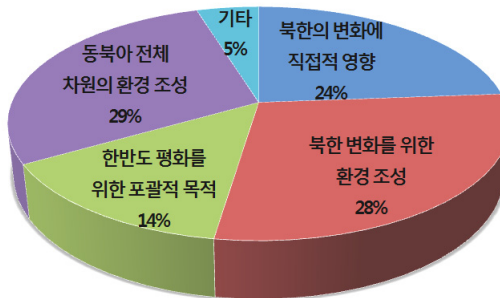
〈그림 Ⅲ-47〉 한미동맹의 보완점



2) 공공외교의 목적, 수단, 주요 고려 사항, 참고 사례국, 공공외교의 효과

한반도 통일을 위한 미국의 공공외교의 목적이 무엇이어야 하는가에 대한 질문에 대해 ‘동북아 전체 차원의 환경 조성’이 29%를 차지했으며, 이어 ‘북한변화를 위한 환경조성’이 28%, ‘북한의 변화에 직접적인 영향’을 주는 것이 24%를 차지했다. 이러한 응답 결과는 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 목적이 북한의 직접적 변화에 영향을 미치기보다는 북한의 변화를 유도하기 위한 환경조성에 더 큰 의미를 두고 있음을 보여준다. 그러나 앞에서 ‘북한의 폐쇄정책’이 가장 큰 통일의 장애요인으로 지적됐다는 점에서, 직·간접적으로 ‘북한의 변화’에 영향을 미치는 것이 미국의 통일관련 공공외교에서 가장 중요한 목적으로 간주되고 있는 것으로 판단된다.

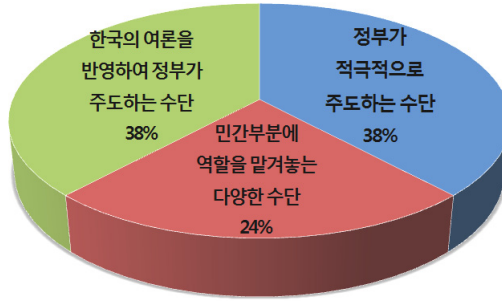
〈그림 Ⅲ-48〉 한반도 통일을 위한 미국 공공외교의 목적



미국의 대한반도 통일공공외교의 성공적 추진을 위한 가장 효과적인 수단이 무엇인지와 관련한 문항에 대해서는, ‘정부가 적극적으로 주도하는 수단’이라는 답변과 ‘한국의 여론을 반영하여 정부가 주도하는 수단’이라는 답변이 각각 38%로 나타났다. 즉 ‘(미국)정부가 주도하는 수단’이 76%를 차지함으로써, 한반도 통일을 위한 미국의 공공외교는 정부 주도로 이루어지는 것이 바람직하다고 보고 있다.

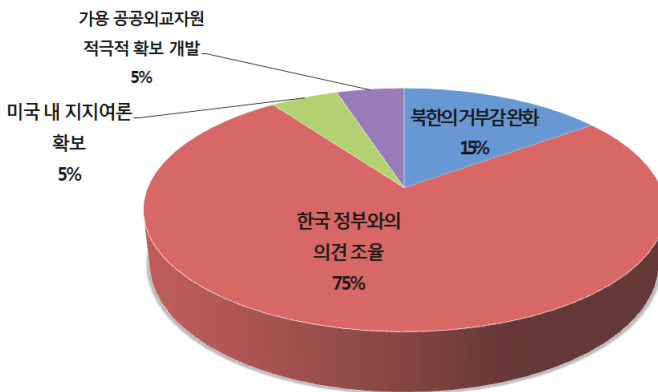
I
II
III
IV

〈그림 Ⅲ-49〉 한반도 통일을 위한 미국 공공외교의 수단



다음으로 대한반도 통일공공외교 추진과정에서 가장 중요한 고려사항이 무엇인가와 관련한 문항의 경우, ‘한국 정부와의 의견 조율’(75%)이라고 꼽은 답변이 가장 많았다. 북한(정부/지도부)의 거부감 완화가 19%로 그 뒤를 이었다. 미국 정부가 한반도 통일관련 공공외교를 추진하는 과정에서 한국 정부의 입장과 이해관계를 충분히 고려해야 한다는 전문가들의 인식을 보여주고 있다. 대북정책에서 한미 정부 간 정책공조가 강조되는 것처럼, 통일관련 공공외교의 영역에서도 한미 정부 간 협력이 중요함을 말해주는 것이다.

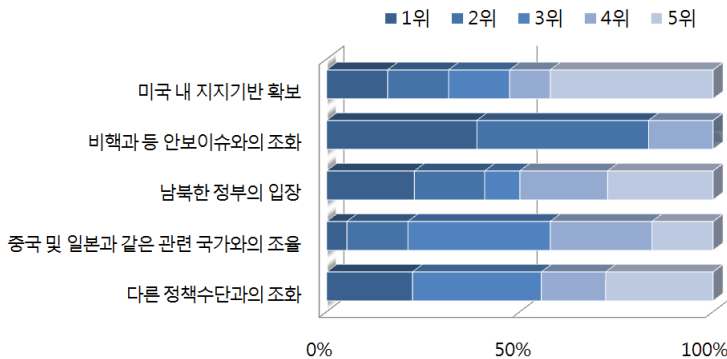
〈그림 Ⅲ-50〉 한반도 통일을 위해 공공외교에서 가장 중요한 고려사항



대한반도 통일관련 공공외교의 추진 과정에서 미국 정책의 우선순위와 관련한 질문에 대해서, 1순위로는 ‘비핵화 등 안보 이슈와의 조화,’ 2순위로는 ‘남북한 정부의 입장,’ 3순위로는 ‘다른 정책수단과의 조화’가 선택되었다. 앞선 문항에서 한반도 통일관련 미국 공공외교의 목표로 ‘한반도 평화안정 관련 자국(미국)의 정책 이해’와 ‘북한 핵문제 관련 자국(미국)의 정책 이해’가 각각 1, 2순위로 지적된 것과 비교할 때 대체적으로 공통점을 가지고 있는 것으로 판단된다.

이러한 응답은 미국이 한반도 통일을 위한 공공외교를 추진하는 과정에서 무엇보다도 북핵문제 등 당면한 안보 사안의 해결을 중시하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 가장 중요한 목적으로 지적된 ‘북한 변화’나 통일의 최대 장애요인으로 지적된 ‘북한의 폐쇄정책’과는 차이를 보인다는 점에서 향후 대미 공공외교에 중요한 함의를 제시하고 있다.

〈그림 Ⅲ-51〉 한반도 통일관련 미국 공공외교의 우선순위

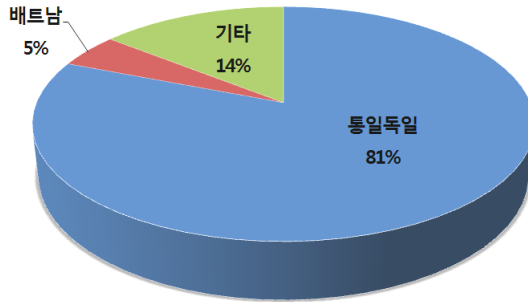


한반도 통일관련 공공외교를 추진하는 과정에서 참고로 삼아야 할 가장 의미 있는 사례에 대한 문항에서는 81%의 응답자가 통일독일 과정을 꼽았

I
II
III
IV

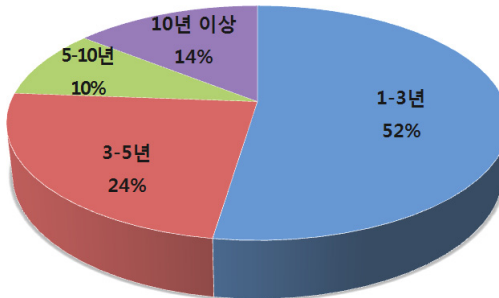
으며, 베트남 사례는 5%에 불과하였다. 미국 전문가의 대부분이 한국 주도의 통일을 지지하는 입장에서 보면 당연한 응답 결과이다.

〈그림 Ⅲ-52〉 한반도 통일관련 공공외교와 사례국



마지막으로 미국의 한반도 통일관련 공공외교가 한반도 통일을 얼마나 단축시킬 수 있을 것인가와 관련한 문항의 경우, 과반수가 넘는 52%가 ‘1~3년’이라고 응답하였고, 24%가 ‘3~5년,’ 14%가 ‘10년 이상,’ 10%가 ‘5~10년’으로 응답하였다. 응답자의 4명 중 3명은 미국의 통일관련 공공외교 수행이 한반도 통일을 5년 이내 정도 단축시킬 것으로 예상하고 있는 것이다.

〈그림 Ⅲ-53〉 공공외교 추진을 통한 한반도 통일 촉진시기



(2) 미국 전문가 인식조사의 특징

이상에서 보는 바와 같이 ‘미국 전문가 인식조사의 결과에 대한 분석’은 설문지 문항의 구성 순서에 따라 진행되었다. 그러나 분석은 각 문항에 대한 응답의 결과를 단순하게 통계수치로 제시하는 것이 아니라, 유사 문항에 대한 응답결과의 비교분석·응답결과의 정책적 함의·미국의 일반 공공외교와 한반도 통일관련 공공외교 간의 연관 관계·향후 미국의 한반도 통일관련 공공외교에 대한 한국의 정책 협력 내지는 정책 투입 등을 고려하여 분석하였다. 이러한 분석을 바탕으로 다음에서는 대한반도 통일공공외교에 대한 ‘미국 전문가 인식조사의 특징’에 대한 분석을 진행하고자 한다.

결론적으로, 미국의 핵심 한반도 전문가 및 공공외교 전문가들을 대상으로 한 대한반도 통일공공외교 인식조사는, ‘정부 중심형 공공외교 추진체계,’ ‘미국 공공외교의 성과와 목표,’ ‘한반도 평화통일에 대한 미국의 이익과 역할,’ ‘대한반도 공공외교의 내용,’ ‘대한반도 통일공공외교 발전의 필요성’ 등 4가지 영역에서 중요한 특징이 발견되었다. 본 조사에 참여한 전문가들의 75% 이상이 최소 10년 이상의 경력을 가지고 있으며, 응답자들의 소속이 민간 연구기관(싱크탱크), 학계, NGO, 정부부처 및 공공 연구기관에 골고루 분포되어 있다는 점에서, 이러한 특징적 결과는 미국의 한반도 통일관련 공공외교와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 각 영역별로 구체적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 정부 중심형 공공외교 추진체계

1) 정부 중심형 공공외교 추진

미국은 폴뿌리 민주주의가 매우 발달한 나라로서, 민간 영역에서 각종 국제관계 관련 협회·위원회 등 시민사회의 활동이 매우 활발하다. 그러나 본 조사에서 미국의 경우도 공공외교는 여전히 정부 중심형으로 이루어지

I

II

III

IV

고 있으며, 민간 주도형 공공외교는 매우 낮은 상태임을 알 수 있었다.

2) 정부가 핵심 행위자

정부 중심형 공공외교가 추진된다면, 그 주된 행위자는 당연히 정부부처가 된다. 미국은 국무부에 차관급의 공공외교 전담부서(공공외교 및 공보 차관실)를 설치·운영하고 있으며, 국제방송국(IBB)은 정형화된 공공외교 업무를 전담하고 있다. 미국은 국제개발처를 통한 개발지원을 공공외교에 적극적으로 활용하고 있다.

본 조사에서는 미국의 공공외교에서 국무부, 국제개발처, 국제방송국 등이 핵심 역할을 수행하고 있는 제도적 추진 체계를 확인하였다. 즉, 공공외교 추진을 위한 수단으로서 언론매체, 교류활동, ODA·투자 등 기여외교가 우선순위로 지적되었다.

3) 미국 외교 안보 정책의 핵심 지역 확인

미국의 외교 안보 정책에서 가장 이해관계가 높은 지역으로 중동 지역이 거론된다. 또 한반도를 중심으로 한 동아시아 지역도 미국의 주요 대상 지역이다. 이번 전문가 조사는 중동과 동아시아가 미국 공공외교에서도 가장 중요한 지역으로서 미국 외교 안보 정책의 주요 대상 지역임을 그대로 보여주고 있다.

(나) 미국 공공외교의 성과와 목표

1) 공공외교 성과에 대한 낮은 평가

미국은 국제질서 주도국으로서 이미 공공외교에 대해서도 많은 투자를 해왔고, 특히 9·11 테러 사태 발생 이후에는 실추한 이미지 제고 및 국제사회에서의 리더십 회복을 위해 공공외교를 강화해오고 있다. 특히 외교에

있어서 민간역량(Civilian Power)과 스마트파워(Smart Power)를 강조하면서, 목표 국가(Target State)에 대한 공공외교를 중시하고 있다. 최근 미국 공공외교의 가장 중요한 목표 국가는 이라크, 아프가니스탄 등 테러와의 전쟁과 연관된 국가들과 중동 지역 국가이다. 공공외교의 수행 과정에서는 외교와 개발을 복합적으로 적용하고, 목표 국가 현지 주민들과의 접촉을 강조하고 있다.

그러나 본 연구의 조사 결과, 전반적인 공공외교의 성과에 대한 평가는 높지 않은 편이다. 공공외교가 단기적 성과를 거두기 어려우며 불특정 다수를 대상으로 하고 있다는 점을 감안하더라도, 직접적인 효과를 거두는 데 어려움이 있음을 말해준다. 통일관련 대미 공공외교를 추진함에 있어서 꾸준하고 지속적이며 장기적인 계획을 가져야 함을 의미한다.

2) 보편적인 국가 위상의 중요성

우선 미국은 공공외교의 일반적인 목표로서 미국의 보편적인 국가 위상 제고를 최고 우선순위로 설정하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 개별 국가 혹은 지역에 따라 공공외교의 구체적인 내용은 각기 다르겠지만, 일반적인 의미에서 미국 내 전문가들은 개별 국가 및 특정 영역에 대한 이해관계보다는 미국이 국제정치질서에서 차지하는 포괄적인 위상에 대한 관심이 더 크다는 사실을 보여주고 있다. 향후 한국이 미국을 대상으로 미국의 대한반도 통일공공외교에 영향력을 미치고자 하는 노력을 강화할 때, 이러한 점은 매우 세심하게 고려되어야 할 것으로 판단된다.

3) 해당 국가와 지역 안정성 간 상관관계

미국의 공공외교는 특정 목표 국가(Target State)를 대상으로 하더라도 개별 국가마다 분절적인 이익구조를 가지기 보다는 보다 상위 차원에서

I

II

III

IV

존재하는 지역안정성에 대한 고려를 우선시하거나 혹은 함께 고려한다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 오래전부터 미국의 핵심적인 외교 이익은 몇 개 핵심 권역별(유럽, 동아시아, 중동, 남미 등) 안정성을 관리하는 것이 이라고 잘 알려져 있지만,¹⁵⁵ 한반도에 대한 공공외교에도 동일한 논리가 적용된다는 점이 이번 설문조사에서 다시 한 번 확인되었다.

따라서 향후 한반도 평화통일의 동북아 지역 전체의 안정성과 상호의존성을 강조함으로써, 미국의 대한반도 공공외교의 역할을 더욱 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

(다) 한반도 평화통일에 대한 미국의 이익과 역할

1) 동북아질서 안정의 요인

앞에서 설명한 바와 같이 미국 전문가들은 미국의 대한반도 공공외교 역시 동북아 질서의 안정성 유지라는 차원에서 접근하고 있는데, 더욱 중요한 문제는 미국이 동북아 질서의 안정성을 가능케 하는 핵심 요인으로 무엇을 설정하고 있느냐 하는 것이다. 설문 조사 결과에 의하면, 동북아 질서 안정의 경우 특히 ‘글로벌 경제 성장’ 및 ‘민주주의 확산’을 핵심 요인으로 설정하면서 지역 질서 안정의 필요성을 인식하고 있다는 특징이 발견되었다.

2) 북한 및 동북아 차원에서의 환경 조성

미국의 한반도 전문가들은 북한문제와 동북아 문제 사이의 연관성이 매우 높은 것으로 인식하면서, 북한문제의 해결을 위해서는 대북한 직접적인 외교 수단의 구사보다는 북한 변화를 위한 우호적 환경 조성 및 동북아

¹⁵⁵ Steven W. Hook, *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power* (Washington D.C.: CQ Press, 2010), pp. 5~35.

차원의 우호적 환경 조성 등을 우선적으로 고려하고 있다.

특히 이와 관련하여 한반도 평화통일의 장애 요인으로 다수 전문가가 ‘북한의 폐쇄성’을 꼽고 있으므로, 한반도 통일을 위한 미국의 이익과 역할과 관련하여서도 이러한 관점에서 초점을 맞출 것으로 예상된다. 동일 문항의 선택지에 ‘북핵문제’가 제시되었으나, 미국의 전문가들은 ‘북한의 폐쇄성’을 선택하였다.

결과적으로 향후 미국의 대한반도 통일 외교는 동북아 질서의 안정성을 고려하면서, 북한의 변화를 유도할 수 있는 다양한 환경 조성에 초점을 맞출 것으로 전망된다.

(라) 대한반도 공공외교의 구체적인 내용

1) 핵문제의 중요성과 우선순위

동일한 설문조사 안에서 미국 전문가들의 답변이 상호 논리적으로 모순되는 현상이 발견되었다. 한반도 통일의 방해 요인으로 ‘북한의 폐쇄성’을 우선적으로 꼽으면서 동시에 대한반도 공공외교 관련 최우선 과제로는 ‘핵문제’를 꼽았기 때문이다.

현재의 설문 조사 결과만으로는 이러한 현상을 정확하게 진단하기가 어렵다. 유추할 수 있는 것은, 현 시점에서 미국 내 다수 전문가들은 대한반도 정책의 최우선 과제는 핵문제이지만, 설사 핵문제가 해결된다고 하더라도 북한의 폐쇄성이라는 문제가 해결되지 않는 한 한반도 평화통일이 쉽게 이뤄지지 않을 수도 있다는 견해를 가지고 있는 것으로 해석된다.

따라서 북핵문제의 중요성을 공공외교적 관점에서 최우선 과제로 꼽고 있다는 점을 고려할 때, 여전히 미국 전문가들이 북한문제를 핵문제의 차원에서 접근하는 경향이 강하다는 사실을 발견할 수 있다. 한편, 한국 중심의 통일 필요성에 절대적으로 공감하고 있고, 비교적 가까운 장래(10년 전후)

I

II

III

IV

에 통일이 가시화될 수 있을 것으로 전망하고 있어, 핵문제 해결에 대해서는 전반적으로 낙관적인 전망이 우세하다는 분석이 가능하다.

2) 집권 세력과 북한 주민의 분리

또한 본 설문조사 결과에서는 미국 정부가 북한 주민들에 대해 우호적 관점을 가지고 있다는 응답이 압도적(80% 상회)이었다. 이러한 전문가 인식 배경을 해석하면, 북한 정권과 북한 주민을 분리시키는 공공외교의 전개에 대한 필요성이 강조되었던 것으로 보인다.

북한 주민을 대상으로 한 공공외교에 대한 세부적인 질문이 이번 설문조사에는 포함되지 않았지만, 미국 전문가의 이러한 인식 경향을 고려하여, 우리의 대미국 통일외교 전개 과정에서 북한 정권과 북한 주민을 분리하는 차별화된 공공외교 전략의 개발이 요구된다.

3) 한미동맹의 중요성 인식

사실 한미동맹과 통일공공외교를 서로 논리적으로 연결 짓는 작업은 쉽지 않다. 그러나 본 설문조사는 미국 내 전문가들에 의해 한미동맹이 한반도 통일에 도움이 된다는 인식이 압도적(90% 상회)으로 지지받고 있다는 사실을 보여주고 있다. 한편 지금까지의 다양한 노력에도 불구하고 여전히 다수 전문가들로부터 한미동맹은 군사적인 성격이 강조되고 있는기 때문에, 지속적으로 비군사적인 영역에서 확산의 필요성이 제기되었다.

(마) 대한반도 통일공공외교 발전의 필요성

1) 인적 자산의 중요성

미국의 다수 전문가들은 대한반도 통일공공외교 추진에 동원될 수 있는 외교자산 중에서 인적 자산이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 즉 전문가들

은 미국의 대한반도 통일공공외교 추진과 관련하여, 인적 네트워크의 중요성을 강조하고 있는데, 이는 향후 우리의 대미외교에서 통일외교를 위해 보다 다양하고 복합적인 인적 및 사회문화 교류의 필요성을 강조하는 것으로 해석된다. 이와 관련하여 한미 간 다양한 1.5트랙의 활성화를 포함하여, 전문가들을 중심으로 한 인지공동체(Epistemological Community)의 형성은 향후 미국의 대한반도 통일공공외교 발전과 관련하여 매우 중요한 의미를 가지는 것으로 판단된다.

2) 국제사회와의 연계성 강조

또한 미국이 대한반도 통일공공외교 추진 과정에서 국제사회를 동원한 한반도 통일의 우호적인 환경 조성을 강조하고 있는 것으로 드러났다. 이러한 미국 전문가들의 인식은 대한반도 통일공공외교를 추진의 정당성 부여와 관련하여 중요한 의미를 가지는 것으로 분석된다. 즉 미국은 한반도의 평화통일을 위해서 한반도 문제와 국제사회와의 연계성을 지속적으로 강조해 주는 역할을 일종의 고유한 영역으로 규정하고 있는 것으로 풀이된다. 이러한 점은 향후 우리의 통일공공외교가 미국 등 특정 국가를 목표로 함은 물론 국제사회 전반에 걸친 노력으로 확산되어야 한다는 사실을 잘 보여주고 있다.

3) 통일 시점에 대한 전망과 공공외교의 효과

미국의 다수 전문가들은 통일의 시점으로 향후 10년 전후를 예상하고 있는 것으로 드러났다. 설문 문항만으로는 응답자가 '통일'을 구체적으로 어떻게 규정하고 대답하였는지 정확하게 판단하기 어렵다. 다만, 통일의 시점을 10년 전후로 상정한 점을 미뤄볼 때, 남북한 사이의 완전한 정치적 결합을 의미하기 보다는, 자유로운 인적 교류 등 장기적인 통일로 이어질

I

II

III

IV

수 있는 가시적인 조치의 실현으로 이해한 것으로 판단된다.

한편 다른 문항에서 공공외교의 효과로 인해 통일이 1~3년 정도로 앞당겨질 수 있다고 대답한 것으로 보아, 결과적으로 현 시점부터 매우 적극적인 통일공공외교 추진이 절실히 요구되고 있다는 점 또한 분명하게 보여주고 있다.



IV

결론:
한반도 통일공공외교에의
시사점

1. 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성

가. 미국의 공공외교 체계 및 운영

오늘날 외교는 국제정치의 새로운 성격 변화에 맞추어 과거와는 그 양상이 달라졌다. 특히 정보화, 세계화 등의 현상은 외교를 외교관의 전유물로부터 민간 영역으로 확대시켰다. 미국은 세계질서의 주도국가로서 1차 세계대전 이래 공공외교의 영역을 가장 활발하게 전개한 나라이다. 특히 미국은 2차 세계대전 이후 막강한 경제력과 군사력을 바탕으로 전 세계의 문제에 관여하면서, 미국식 자유민주주의와 시장경제의 가치를 전파하는 공공외교를 전개하였다. 해외 주재 공보원들은 국제 뉴스·미국 민주주의 등의 자료를 주재국의 미디어·단체 등에게 제공하는 한편, 미국 영화 상영·문학 작품 및 기타 출판물의 현지 언어번역본 제공·영어 학습 지원 등을 전개하였다.

미국의 오랜 공공외교 활동은 미국의 외교적 영향력의 확대와 전쟁 등 국가 위기 상황의 변화에 영향을 받아왔다. 미국이 세계의 강대국으로 부상하면서 공공외교의 역할도 커졌으며, 국제질서의 위기 국면에서는 공공외교의 중요성이 더 부각되었다. 그러나 국제질서가 안정되고 미국의 대외관계도 안정되면 공공외교의 중요성은 상대적으로 축소되었다. 냉전 종식 이후 미국의 공공외교가 다시 부상한 것은 2001년 9·11 테러 참사 이후이다. 미국은 테러와의 전쟁을 시작하면서 동시에 중동 이슬람국가들에 대한 공공외교를 강화하였다. 특히 1990년대 짧은 기간 세계 유일 초강대국의 지위를 누렸던 미국은 중동지역 등 세계 여러 곳에서 반미주의가 확산되자, 자국의 이미지 개선을 위한 공공외교를 더 강화하였다. 세계질서 주도국으로서 미국의 지도력은 경제력·군사력과 같은 하드파워만이 아니라, 소프트파워가 결합된 스마트파워에 바탕을 두어야 한다고 강조되었다. 오바마 행정부의 힐러리 클린턴 국무장관은 공공외교 전략 틀을 새롭게 구상하였으며, 이에 따라 미국은 소프트파워·스마트파워·문화외교 등을 강조하는

I

II

III

IV

공공외교를 외교의 핵심적 영역으로 확대하였다.

미국의 공공외교는 오랜 기간 정부 주도로 이루어져 왔으나 점차 국제 NGO, 시민단체 등 민간단체들까지 참여하여 일정한 역할을 수행하고 있다. 외교관의 역할도 그에 따라 확대되었다. 정부 주도의 공공외교의 경우 국무부의 ‘공공외교 및 공보차관실’과 각 지역국의 공공외교실 및 국제방송국 등이 주된 행위자이다.

미국은 1999년 정부 예산 절감을 위한 구조조정 과정에서 USIA를 해체하고, 방송 사업과 관련된 프로그램들은 초당적 독립기관인 방송위원회(BBG)로 이관하였다. USIA의 기능은 국무부로 통합되었으며, 통합된 기능을 수행하는 고위급 직위로서 ‘공공외교 및 공보 차관직’이 설치되었다. 공공외교 및 공보 차관실 아래에 3개의 차관보급 기구(교육·문화 차관보, 국제정보프로그램 조정관, 공보 차관보)를 두어 공공외교 총괄 조정 체제를 구축하였다. 각각 교육·문화 교류 프로그램, 국제 홍보 및 현지 홍보활동 지원, 정보 제공 및 현안 설명 등의 역할을 수행한다. 이러한 기능 외에 국무부 정무차관 아래 세계를 6개로 나눈 지역담당국과 국제기구담당국에도 공공외교 담당부서인 공공외교실을 설치하고 있다.

미국의 공공외교에서 국무부와 국제방송국이 큰 역할을 수행하고 있다. 미 국무부의 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국(IBB)은 정형화된 공공외교 업무를 전담하고 있다. 하지만 전 세계를 대상으로 한 미국의 공공외교는 국무부와 국제방송국의 일상적인 활동으로 국한되지 않는다. 미국은 대통령을 비롯한 국방부·USAID 등 정부 기구는 물론 민간단체들까지 실질적으로 공공외교에 참여하여 상당한 역할을 수행하고 있다. 미국은 2010년 외교전략서인 ‘4개년 외교·개발검토보고서(QDDR)’를 통해 외교관과 개발지원을 결합한 공공외교 강화를 강조하였다.

미국의 공공외교는 목표 국가(Target State)의 성격과 외교의 목표에 따라 몇 가지 유형으로 구분해서 생각해 볼 수 있다. 우선 거시적인 관점에

서는 미국과 우호적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교와 미국과 적대적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교로 나뉜다.

적대적인 외교관계의 국가들을 편의상 ‘통일지원형,’ ‘체제붕괴형,’ ‘체제 존속형’ 국가로 나눈다. 본 연구가 미국의 대한반도 공공외교에서 함의를 도출하기 위해서는 독일의 경우가 포함되는 ‘통일지원형’ 공공외교와 이라크의 경우가 포함되는 ‘체제붕괴형’ 공공외교에 대한 고찰이 의미를 갖는다. 미국의 대한반도 공공외교가 자유민주주의와 시장경제에 기반한 한반도 통일을 지원하는 것이라면, 독일의 경우와 같이 평화로운 한반도 통일을 위해 통일국가를 지원하는 성격을 가지게 된다. 반면, 미국의 북한 관련 공공외교가 동유럽 체제전환국가나 중국의 경우에서처럼 체제의 근본적인 변화를 촉진하고 권유하는 방향의 외교라면, 이라크의 경우처럼 ‘체제붕괴형’ 공공외교가 중요한 시사점을 제시해준다. 이라크의 체제전환은 체제전환 이후의 재건과정을 포함한다는 점에서도 북한 관련 공공외교에서 시사점을 찾을 수 있다.

나. 미국의 대한반도 공공외교 및 운영체계

G2시대의 본격적인 등장과 미국의 상대적 쇠퇴, 세계적 경제 위기 상황의 지속에도 불구하고, 미국은 세계에서 가장 강력한 국가이며 패권국으로 평가받고 있다. 이러한 미국의 국가능력과 세계에서의 위상은 미국의 외교안보정책이 전 세계를 대상으로 하고 있는 특징을 갖는다. 따라서 동북아 정책이나 한반도 정책은 미국의 세계전략 속에서 구상된다.

미국의 한반도 전략은 아시아-태평양 전략의 하위 분야이다. 오바마 행정부 출범 시부터 아시아에 대한 관심이 고조되었으나, 특히 2010년 이후 미국은 아시아를 전략의 중심축으로 중요시하고 있다. 한미동맹으로 한반

I

II

III

IV

도는 미국의 아시아 전략의 핵심이지만, 미국의 당면한 관심은 북한의 핵무기와 미사일 등 대량살상무기의 확산 방지에 있다. 미국은 또 여타 주변국보다는 한국 주도의 통일에 대한 관심이 더 높다. 그러나 세계질서 주도국으로서 미국의 북한 및 한반도 문제에 대한 전략적 관심은 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 내세우며¹⁵⁶ 자국의 ‘패권적’ 지위에 도전하는 중국과의 역학관계 또는 세력관계의 조정 속에서 규정된다고 할 수 있다. 2010년 이후 미국은 동맹국, 파트너십, 지역다자제도 등의 수단을 동원하여 동아시아 지역의 새로운 질서 구축을 추진하고 있다. 한반도는 미국과 중국의 전략적 이해가 충돌할 수 있는 지역으로서 미국의 한반도 통일정책은 새로운 동아시아질서에 대한 복합적 요인의 고려 속에서 수립된다.

미국은 한반도 통일이 자유민주주의와 시장경제 체제로 이루어지기를 바라며, 한국과 유지해온 동맹관계의 틀 속에서 한반도 통일에 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 미국의 대한반도 통일공공외교는 이러한 자국의 이익에 봉사하도록 우호적 인식을 갖도록 하는 것이다. 특히 미국의 한반도 통일관련 공공외교는 전반적으로 북한에 초점을 맞추고 있다.

향후 남북관계의 발전 상황, 북미관계의 변화, 미중관계의 변화 등 한반도 정세의 변화는 미국의 한반도 통일관련 정책에도 영향을 미칠 것이다. 특히 한미관계의 미래 발전 방향은 양국민의 서로에 대한 인식의 변화에도 영향을 미칠 것이다. 미국의 한반도 통일에 대한 기본전략이 변하지 않는 한 미국의 대한반도 통일관련 공공외교는 미국의 동아시아 지역에 대한 이익

¹⁵⁶ 신형대국관계는 후진타오 중국 국가주석이 2012년 5월 3일 베이징에서 열린 제4차 미·중 전략경제대화(SED)에서 처음 주장하였으며, 시진핑 국가부주석도 7월 7일 베이징에서 열린 세계평화포럼 개막식 연설에서 이를 반복했다. 중국은 이를 미·중 양국이 “상대방의 전략적 의도를 객관적·이성적으로 파악하고 각자의 이익을 존중하며 중대한 국제·지역문제에서 협조와 협력을 강화하는 것”이라고 설명한다. 그러나 미국의 ‘아시아 회귀전략’에 대한 대응전략의 구상으로 볼 수 있다.

과 한국의 이익이 공유하는 방향으로 전개될 것으로 예상된다.

미국의 한반도 통일관련 공공외교의 조직, 수단 및 예산은 미국 공공외교의 큰 틀 속에서 운영된다. 첫째, 국무부 공공외교 및 공보담당차관 아래 교육·문화 차관보와 공보담당 차관보, 해외 공보프로그램 조정관 등을 두고 있다. 이들 중 교육·문화부서(R/ECA)와 해외 공보프로그램부서(R/IIP)는 각국의 미국대사관의 공보과를 관할하고 있으며, 그 하위부서에 해당하는 동아시아 및 태평양 지역 담당부서의 공공외교 담당(EAP/PD)이 한국과 관련된 업무를 처리하고 있다.

둘째, 방송위원회는 산하 조직인 미국의 소리 방송과 라디오 프리 아시아가 한반도 통일관련 공공외교의 담당자라고 할 수 있다. 즉, 한반도 통일관련 공공외교의 담당자는 크게는 미국무부와 BBG, 작게는 주한 미대사관 공보과, VOA 한국어 방송, RFA 한국어 방송 등이라고 볼 수 있다. 한반도의 경우, 한국은 BBG가 관할하는 방송의 목표 지역에 포함되지 않지만 북한은 목표지역에 포함된다. VOA와 RFA의 핵심 기능은 첫째, 북한 주민들에게 북한 내외의 사정에 대한 정확한 정보를 전달하고, 둘째, 북한 사회와 북한 외부에 대한 올바른 인식을 하도록 교육하는 것이다. 북한 지역의 경우 10% 이상의 주민이 BBG가 관할하는 방송에 노출되어 있는 것으로 파악되고 있다.

미 국무부의 활동 중 한반도 관련 항목과 예산이 명시적으로 드러나 있는 것은 북한인권법과 관련된 사안이다. 2004년에 제정되어 2008년과 2012년 연장된 북한인권법은 북한으로의 라디오 방송, 북한 외부에 있는 북한 주민들에 대한 인도적 지원, 그리고 미국에서의 탈북자의 난민 지위 인정 등을 목표로 하고 있다. 북한인권법이 미국의 대북한 공공외교의 핵심 수단으로 활용되고 있는 것이다. 미 국방부의 경우 합동커뮤니케이션 담당 부차관보가 공공외교를 담당하고 있다. 한국의 경우에는 미군이 주둔하고 있으므로 국방부 차원의 공공외교가 활발하게 수행됨을 미루어 추정할 수 있다. 국방

부는 ‘Commander’s Handbook’의 개발을 통해 전략적 커뮤니케이션의 원칙과 기술 및 절차를 교육하고 있다. 한편, USAID의 지원 대상에 북한이 포함되어 있다. 그러나 2009년 이래 미국의 공식적인 대북 지원은 사실상 중단된 상태이기 때문에 북한에 배정되어 있는 예산은 극히 미미하다.

다. 전문가 조사 분석 결과의 특징

서울대학교 통일평화연구원에 의해 2007년부터 지속적으로 이루어지고 있는 국민 통일의식조사결과에 따르면, 주변4국 중 한국인들이 가장 가깝게 느끼는 국가는 미국이다. 또한 미국은 러시아에 이어 한반도 평화에 가장 위협이 되지 않는 국가로 간주되고 있으며, 미국의 국가 이미지는 협력대상이라는 응답이 과반수를 넘는다. 우리는 이러한 조사결과로부터 한국인이 주변4국 중 미국을 가장 가깝게 느끼고 있으며, 특히 오바마 정부 출범 이후 한국인의 대미인식이 긍정적 인식으로 크게 향상되어 왔음을 발견할 수 있다. 그러나 동시에 한국인들 사이에서는 미국이 한국의 이익보다는 자국의 이익을 더 중시할 것이라고 보는 시각이 더 강함을 발견할 수 있다. “미국이 한국의 이해를 고려하고 있다고 생각하는가”라는 질문에 응답 년도와 상관없이 긍정적 답변의 비율이 35% 이하에 머물고 있다. 이는 한국인의 의식 속에 자리하고 있는 미국에 대한 이중적 태도, 즉 미국이 한국의 이해를 고려하고 있지는 않지만, 미국은 협력 대상으로 간주해야 한다는 이율배반적인 의식의 표출이라고 할 수 있다.

본 연구에서 실시한 미국 전문가 인식조사의 경우 10년 이상의 경력을 가진 사람들이 전체의 75%를 차지함으로써, 한반도 문제에 대한 상당수준의 전문성이 확보되었다. 미국의 전문가들은 대체적으로 미국의 공공외교란 정부기관에 의해 미국의 국가 위상 제고를 위한 외교적 활동이라고 인식하고 있었다. 그리고 공공외교의 목표 달성을 위한 가장 주요한 수단은

매체와 교류라고 보았다. 또 미국 공공외교의 주된 대상은 중동 지역이었다. 미국 공공외교의 주요 자산으로는 인적 자산과 지식 자산이 가장 주요한 자산으로 꼽힌다. 미국 공공외교의 목표가 한반도로 한정되고, 특히 통일 문제로 국한되는 경우에 초래되는 결과는 수많은 문제가 제기된다.

미국의 전문가들에게 자국의 공공외교 추진 성과에 대하여 5점 척도(매우 낮다 1, 낮다 2, 보통이다 3, 높다 4, 매우 높다 5)로 질문한 결과, 높지는 않지만 대체적으로 보통 이상의 성과를 거두고 있는 것으로 평가했다. 그러나 다음의 표에서 알 수 있듯이 중국, 일본, 러시아의 전문가들이 각각 자국의 공공외교 추진 성과를 보통 이하로 평가한 것과는 달리 상대적으로 높게 평가하는 것으로 나타났다. 미국 외교에서 공공외교의 역할과 가능성, 그리고 미국 사회에서의 수용성을 보여주는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 IV-1〉 국가별 공공외교 추진 성과 평가 비교

	빈도	평균	표준편차	F비
미국	18	3,0556	.87260	6.300***
중국	29	2,7586	.51096	
러시아	24	2,6250	1,09594	
일본	28	2,0714	.71640	
합계	99	2,5859	.86908	

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

6.25 전쟁과 한미동맹으로 한반도와 더욱 밀접한 관련을 맺게 된 미국은 동아시아·태평양 지역에서 한반도를 공산주의 팽창을 억제하는 전초 기지로 간주하였다. 이에 따라 미국의 공공외교 사업은 한국에도 중요한 외교의 영역으로 전파되었다. 한미동맹은 북한의 군사적 위협을 억제하는 핵심기제이면서, 동시에 한국에게는 대북 및 통일정책에서 가장 중요한 대외관계로 자리를 잡았다.

I
II
III
IV

미국은 한반도 주변4국 중에서 한국 주도의 통일을 공식적으로 지지하는 유일한 나라이다. 한반도 통일에 대한 미국의 입장은 자유민주주의와 시장경제라는 한국과 미국이 공유하는 가치에 토대를 둔 통일을 지지한다는 것이다.¹⁵⁷ 또한 미국은 통일 이후에도 한반도에 미군을 주둔시키기를 원하고 있다. 한반도가 통일된 이후에도 주한미군이 한반도와 동아시아 지역의 평화와 안정을 유지하는데 긍정적인 역할을 하고, 이 지역에서의 자국 이익과 영향력을 유지하는 데 도움이 된다고 보기 때문이다. 미국의 입장에서 주한미군은 한국의 방위와 안보에 대한 확고한 공약의 표현이자 아시아-태평양 지역 주둔 미군의 중요한 축인 것이다. 2010년에 실시된 미국 국민에 대한 한 여론조사에 따르면, 미국 국민들의 80%가 한반도 통일 이후에도 한미동맹이 유지되어야 한다는데 찬성하였다. 특히 그 중 과반수 이상이 중국을 견제하기 위해서 주한미군을 계속 주둔시켜야 한다고 보았다.¹⁵⁸

이러한 기본 입장 아래 미국은 가까운 장래에 통일이 실현되는 경우에는 이를 지지하고 도울 것이지만, 한반도 통일을 당면한 과제로 보지는 않는다. 북한의 군사적 위협이 상존하는 현실에서 미국의 우선적인 관심 사안은 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 확산을 방지하는 문제이다. 미국은 이 문제를 한국에는 물론 자국의 안보에 대한 직접적인 위협으로 간주하고 있다.¹⁵⁹ 따라서 한반도에서 군사적 긴장을 완화하고, 남북대화와 평화정착 등 평화통일을 향한 제반 조건들이 갖추어질 필요성을 강조하고 있다.

이러한 미국의 입장은 통일과 관련한 미국의 전문가들에 대한 조사에서도 그대로 나타나고 있다. 본 연구의 진행 과정에서 실시된 미국의 전문가들에 대한 조사결과를 보면 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

¹⁵⁷ 박영호 외 공저, 『평화통일을 위한 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2012) pp. 131~133.

¹⁵⁸ Victor D. Cha and Katrin Katz, "Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea," *The Chicago Council on Global Affairs* (September 2010), p. 2.

¹⁵⁹ The White House, Office of the Press Secretary, "Press Conference with President Obama and President Hu of the People's Republic of China," January 19, 2011.

첫째, 한국 주도의 통일에 대해 압도적인 지지 의사를 표명하고 있다. 응답자의 95.2%가 한국 주도의 통일을 긍정적이라고 보았다. 이러한 결과는 중국·일본 및 러시아의 전문가들에 비해 매우 높은 지지도이다. 사실 중국·일본·러시아 정부도 한반도의 평화통일을 지지한다는 공식적인 입장을 보이고 있으나, 남북한의 어느 당사자에 의한 통일인지에 대해서는 전혀 입장을 보여주지 않고 있다.

둘째, 미국의 한반도 문제 전문가들은 한반도 주변4국 중 한반도 통일에 가장 긍정적인 영향을 미치는 국가로 미국을 꼽았다. 오랜기간 유지한 한미 동맹 관계와 동아시아 지역에서 한국이 미국과 이익을 공유하고 미국의 이익에 도움을 주는 국가라는 점에서 이러한 결과는 당연한 것이지만, 22명의 응답자 중 1명을 제외하고는 모두가 미국을 첫 번째로 꼽았다.

셋째, 한국 주도의 한반도 통일이 긍정적인 이유에 대하여 미국의 전문가들은, ① 동북아 질서가 안정되며, ② 동북아의 경제 발전에 도움이 되고, ③ 통일한국이 균형적인 외교를 전개할 것이며, ④ 통일한국이 주변국들에 대해 편향적인 외교를 전개할 것이라는 순서로 응답하였다. 결국 미국의 한반도 문제 전문가들은 한미동맹이 유지되는 상황에서 한국 주도의 통일이 이루어지면, 북한문제가 해결됨으로써 동북아 질서가 안정될 것이라는 점을 가장 중요하게 생각하는 것으로 보인다. 또 한국 주도의 통일은 미국의 동북아 지역에서의 경제적 이익을 유지하고, 한국·중국·일본과 이미 심화된 경제적 상호의존을 더욱 발전시킬 수 있는 환경이 조성될 것으로 보고 있다. 통일한국이 주변국들에 대해 편향적인 외교를 전개할 것이라는 응답이 가장 후순위로 지적된 것은 통일한국이 중국에 편향된 외교를 펼칠 것이라는 일부의 우려가 있음에도 불구하고 한미동맹 관계가 지속될 것이라는 점을 반영하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 한반도 통일의 장애요인에 대한 응답에서 미국의 전문가들은 미국 정부의 입장과 유사한 입장을 나타내고 있다. 한반도 통일이 한국 주도의

통일이 되어야 한다는 입장에서 가장 큰 장애요인은 바로 북한이 폐쇄정책을 유지하기 때문이라고 지적되었으며, 그 다음으로 북한 핵문제가 꼽혔다. 두 개의 응답비율을 합치면 53%로서 과반을 넘는다. 남북 상호 불신과 남북 주민의 통일 거부감을 지적한 비율은 합쳐서 19%로 나타났다.

문헌분석과 전문가 자문·전문가조사 결과를 종합해보면, 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 미국의 공공외교의 목표와 관련, ① 보편적인 국가위상의 중요성과 ② 해당국가와 지역안정성 간 상관관계의 측면이다. 미국은 공공외교의 일반적인 목표로서 미국의 보편적인 국가 위상 제고를 최고의 우선순위로 설정하고 있다. G2 시대의 등장과 미국에 대한 도전이 증대되고 있는 상황에서 미국은 공공외교를 미국의 도덕적 지도력을 회복하는 원천으로 중시하고 있으며, 공공외교 부문에 대한 전반적인 전략을 혁신하고 투자를 강화하고 있다. 전문가들 사이에서는 개별 국가 및 특정 영역에 대한 이해관계보다는 미국이 국제정치질서에서 차지하는 포괄적인 위상에 대한 관심이 더 크다는 사실을 증명해준다.

21세기에 미국은 특히 중동과 이슬람 문화권에 대한 공공외교를 중시하고 있다. 미국의 테러와의 전쟁 수행 과정에서 군사력과 경제 지원뿐 아니라, 대상 국가의 국민과 사회로부터 미국에 대한 이해와 친화력을 갖도록 하는 것이 근본적인 문제임을 인식하고 있다.

해당국가와 지역안정성 간 상관관계와 관련, 미국의 공공외교는 특정 목표 국가(Target State)를 대상으로 하더라도 분절적인 이익구조를 가지기 보다는, 보다 상위 차원에서 존재하는 지역안정성에 대한 고려를 우선시하거나 혹은 함께 고려한다는 점에 주목하고 있다는 것이다. 오래전부터 미국의 핵심적인 외교 이익은 몇몇 핵심 권역별(유럽·동아시아·중동·남미 등) 안정성을 관리하는 것이라고 본다면, 한반도에 대한 공공외교에도 동일한 논리가 적용된다.

둘째, 한반도 평화통일에 대한 미국의 이익과 역할문제이다. 미국이 우선적으로 중시하는 것은 ① 동북아 질서 안정이다. 미국의 대한반도 공공외교 역시 앞서 언급한 바와 같이 동북아 질서 안정성의 유지라는 관점에서 접근하고 있다. 동북아 질서 안정의 경우 글로벌 경제 성장, 민주주의 확산 등과 같은 복합적인 이해관계와 맞물려 있는 측면이 있다. 다음으로는 ② 북한 및 동북아 차원에서의 환경 조성이다. 미국의 전문가들은 북한문제와 동북아 문제 사이의 결합도가 매우 높은 것으로 인식하고 있다. 결과적으로 북한문제를 동북아 지역의 차원에서 해결해야 한다는 인식의 확산이라는 해석이 가능할 수 있는데, 이러한 인식의 확산은 향후 대미 통일공공외교의 추진과 관련하여 매우 중요한 함의를 가진다. 미국의 대한반도 평화통일은 북한의 변화를 유발하기 위한 환경의 조성과 동시에 한반도를 둘러싼 동북아지역의 환경 조성을 중시하는 것이다. 이러한 인식은 한반도 평화와 안정이 동북아의 평화와 안정과 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 일견 당연한 것처럼 보이지만, 평화통일을 위한 남북관계 개선이 동북아 지역의 평화 신장과 동떨어져 추진될 수 없음을 시사하는 것이다.

셋째, 대한반도 공공외교의 구체적인 내용을 살펴보면, 이미 지적한 바와 같이 핵문제 해결이 가장 우선순위에 있다. 특히 북핵문제의 중요성을 공공외교 관점에서 최우선 과제로 들고 있는 것은 미국 정부의 정책과 마찬가지로 미국의 전문가들도 북한문제를 핵문제 차원에서 접근하고 있음을 말해준다. 그럼에도 불구하고 한국 중심의 통일 필요성에 절대적으로 공감하고 있고, 비교적 가까운 장래(10년 전후)에 한반도 통일의 가능성을 예측하고 있는 것은 북핵문제 해결이 결코 불가능한 일은 아니라는 전망을 보여주는 것이다.

다음으로는 집권 세력과 북한 주민의 분리 관점에서 한반도 통일문제를 보고 있다는 점이다. 미국의 역대 정부가 북한을 국제사회의 이탈 세력으로 보고, 때로는 ‘악의 축’으로도 명명한 데에서 보여주듯이, 북한의 정권과

지도부에 대해서는 ‘적대적 관점’을 유지하고 있다. 이에 반해 전문가들은 미국 정부가 북한 주민들에 대해서는 비교적 우호적인 관점을 가지고 있는 것으로 보고 있다. 미국의 대북정책이 정권 차원과 주민 차원에서 분리 추진될 수 있음을 보여주는 것으로, 향후 공공외교의 역할과 영역이 확대될 수 있다는 정책적 함의를 제시한다.

마지막으로 한미동맹의 중요성에 대한 인식이다. 한미동맹은 미국의 아시아·태평양 정책에서의 초석이다. 중국의 부상 이후 미국은 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)정책을 추진하고 있다. 미국은 아시아에서 동맹관계 강화, 파트너십 구축, 지역다자제도의 복합적 구조를 활용하여 3중의 지역 질서를 건설하고자 한다. G2 프레임을 통해 중국을 세계질서의 협력자로 끌어들여면서 동시에 중국을 겨냥하는 것이다. 클린턴 국무장관은 2010년 10월 28일 연설에서 ① 한국, 일본, 호주 등 전통적 동맹국 관계를 연결하는 동심원을 공고히 한 후, ② 파트너십의 동심원에서 중국 관여의 위상을 낮추고 대신 인도·아세안 국가를 비중 있게 다루며, ③ 지역제도의 동심원으로서 경제부문에서는 APEC·비경제부문(핵확산, 군축, 환경, 가치 등)에서는 동아시아 정상회의(EAS)를 주 무대로 활동할 것이라 천명하고, 중국이 사실상 주도권을 행사하고 있는 “아세안+3”를 견제하고 있다. 동아시아 외교를 경제, 안보, 가치의 세 측면에서 모든 외교자원을 동원한 이른바 “전진배치외교(Forward-Deployed Diplomacy)”를 추진할 것이라 강조하였다.¹⁶⁰

이러한 정책과 전문가들의 동맹에 대한 인식은 일치한다. 전문가들은 90%를 상회하는 압도적 비율로 한미동맹이 한반도 통일에 도움이 된다고 대답하였다. 동시에 한미동맹이 비군사적인 영역에서 지속적으로 확산되어야 할 필요성을 강조하였다.

한편 조사 과정에서 개인 면접과 논의를 통해서 미국이 과연 한반도

¹⁶⁰ 손열 외, 『복합외교 최종보고서』 (외교통상부, 2011.1.25), p. 29.

통일과 관련된 공공외교를 추진하고 있는가에 대해서는 회의적인 시각을 나타낸 전문가들이 있었다.¹⁶¹ 예를 들어 미국은 말 그대로 한반도 통일과 관련된 공공외교를 추진하고 있지 않다는 의견과 함께 한반도 문제에 대한 당면 현안들에 대해서는 미국의 정책이 한반도 통일 그 자체와는 무관한 것으로 평가하였다. 또한 공공외교의 프레임이 한국인이 아닌 외국인들에게 과연 남북관계나 한반도 통일에 대한 생각을 갖도록 유인하는 효과가 있을 것인가에 대해 의문을 제기하는 전문가도 있었다. 그리고 미국이 대외정책 추진과정에서 공공외교를 강화하고 있음을 인정하면서도 한반도 문제, 특히 한반도 통일과 관련해서는 현재의 시점에서 통일관련 공공외교라고 일컬을 수 있는 행위가 있는 것으로 보기 어렵다고 지적하는 전문가도 있었다.

이들의 인식에서 나타난 공통점은 미국의 공공외교가 정부가 지배적인 역할을 하고 있으며, 현재의 상황에서 미국의 공공외교는 중동지역과 이슬람권에 많이 집중되어 있음을 지적한 것이다. 향후 한반도 통일을 위한 우리의 대미 공공외교 추진과정에서 특히 유념해야 할 부분이다.

공공외교의 추진 성과에 대한 주변4국의 조사 결과를 교차 비교한 결과를 보면 미국의 전문가들은 자국의 공공외교의 성과에 대하여 비교적 높은 평가를 내리고 있다. 미국의 응답자들의 평균은 공공외교의 성과가 ‘높다’고 보았다. 반면 중국, 일본, 러시아의 응답자들은 ‘보통이다’와 ‘높다’의 사이로 평가하였다. 미국이 전 세계적으로 반미운동의 도전을 받고 있는 것에 대하여, 공공외교를 강화하고 있는 것에 대한 성과를 보여주는 것이다. 이러한 평가를 준거로 한다면 미국이 한반도 통일관련 공공외교를 보다 적극적으

¹⁶¹ 필자의 미국 전문가 직접 면접은 2012년 5월 1~5일 기간 동안 워싱턴과 뉴욕에서 집중적으로 이루어졌으며, 2012년 7~8월 이메일을 통한 설문조사 과정에서 일부 전문가들이 답변 이외에 추가적인 의견을 표명하였다. 또한 한국을 방문한 미국 전문가들과의 수시 접촉에서도 공공외교 관련 논의가 이루어졌다.

로 추진하게 된다면, 다른 주변국들에 비해서 한반도 통일과 관련하여 효과적인 결과를 생산할 가능성이 높다는 것을 말해준다.

라. 미국 공공외교의 사례연구 평가

본 연구에서는 미국의 ‘통일지원형’ 공공외교 사례로서 독일을, ‘체제붕괴형’ 사례로서 이라크를 검토하였다. 각각의 사례에 대한 검토 분석 결과, 다음과 같은 평가를 도출하였다.

미국은 독일 통일공공외교에서 동독 지역에 새로운 국가시스템 구축을 통해 자유민주주의와 시장경제가 안착되도록 경제지원 및 협력, 정치적 후원 등의 협력 조치를 취했다. 향후 미국의 이익 증대를 위한 조건 마련에 주안점을 두고 미국은 의회의 민주화·민영화 촉진 및 지원 등을 국무부 중심으로 시행하였으며, 민간단체 및 미국 기업들도 독일 통일공공외교 수행 과정에서 적극적으로 활동하였다.

미국의 대독일 공공외교는 성공적인 결과를 가져온 것으로 평가된다. 공공외교 수행국인 미국과 공공외교 수혜국인 독일 사이의 이해관계에 공통점이 많았기 때문이다. 공공외교의 성패 여부는 단기간에 결정나지는 않지만, 목표국가의 긍정적이고 협조적인 반응은 미국의 공공외교 추진의 성공에 핵심적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 독일 통일은 독일 국민들의 의지와 힘에 의해서, 평화적인 방법을 통해 체제전환을 이룩했다. 또한 그 방향성은 동독이 과거 권위주의적 정치·경제 제도를 청산하고 개인의 자유와 창의를 극대화하는 것이었다는 관점에서, 미국 공공외교가 성공적으로 추진될 수 있었던 최적의 환경이었다고 볼 수 있다.

그러나 미국의 공공외교 수행 과정에서 대상국과의 관계가 협력적이지 않을 가능성도 많다. 북한의 경우가 대표적이다. 체제붕괴형 체제전환 국가의 경우는 이라크처럼 전쟁을 통해 이루어지는 경우가 있다. 또 북한과

쿠바처럼 장기간의 제재와 봉쇄에도 적대관계가 근본적으로 변하지 않는 경우 미국식 민주주의나 시민사회를 전파하는 미디어 활동 등은 반미주의의 요인이 되기도 한다.

북한이 오랜 기간 미국에 대해 ‘적대시 정책’의 철폐를 주장하고 있는 점은 향후 미국의 대한반도 통일공공외교와 관련하여 중요한 고려 요소이다. 미국의 대한반도 통일공공외교는 한국과는 물론이지만 북미 양자 간에도 통일의 결과에 대한 최소한의 공통 이해가 존재한다는 공감대 형성이 필요하다.

이라크처럼 “외부붕괴형” 성격을 가지는 경우 미국의 외교 정책은 목표 국가와의 관계가 협력적이지 않을 가능성이 높다. 소위 미국의 ‘대테러전쟁,’ ‘국민보호’ 명분 하에 축출된 이라크 후세인 정권, 아프가니스탄의 탈레반 정권, 리비아의 가다피 정권들은 미국과의 적대관계로 인해 장기간 제재와 봉쇄를 받아오면서 경제가 피폐해졌고, 그 반대급부로 정권은 반미 자주 의식을 조장하여 정치적 통합을 추구하였다. 북한의 경우도 이에 해당한다고 볼 수 있다.

이라크의 경우, 미 행정부 및 의회는 미국의 외교 정책을 적극 뒷받침하며 제재와 전쟁, 그리고 전후 복구의 법적 정당성을 부여하였다. 제재 조치는 대상국의 인권 침해, 대량살상무기 개발 및 확산, 테러 등을 근거로 입법의 정당성을 확보하였다. 따라서 대상국 정부와 지원국의 관계가 갈등적으로 나타날 수밖에 없는데, 이 경우 미디어 활동 및 민간 주도의 공공외교는 시민단체 지원 등을 통하여 체제전환의 필요성과 불가피성을 확산함에 그 목적이 있다.

이라크처럼 외부의 힘에 의한 정권 붕괴가 진행되는 나라를 대상으로 한 공공외교의 경우 미국은 체제전환 이후 대상국 사회의 재건과 통합에 일정한 관심을 나타내기는 하였지만, 전쟁까지 치르면서 체제전환을 시도한 적극적 자세와 비추어 볼 때 재건과 통합에 투여한 관심과 역량은 적다고

I

II

III

IV

판단된다.¹⁶² 따라서 외부붕괴형 공공외교의 경우 폭력적 체제전환 과정에서 일어난 내부 갈등과 겹쳐 대상국의 안정과 발전을 저해할 수 있다는 점도 유념할 부분이다. 따라서 체제전환 이후 목표 국가의 사회통합을 위해서 정교한 프로그램 개발이 더욱 요구된다.

〈표 IV-2〉 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성

미국의 공공외교	추진체계 유형	• 정부 주도형 → 정부 주도형 + 민간 차원으로 확대
	운영	• 공공외교 및 공보차관 총괄 아래 3개 차관보 기구(교육·문화, 국제정보프로그램, 공보) 운영 • 정부차관 산하 6개 지역국 및 국제기구 담당국에도 각각 공공외교실 설치·운영
	특성	• 소프트파워, 스마트파워, 문화외교 강조 및 다양한 교류프로그램 활용
	주요 사례	• 통일지원행(독일): 미 행정부, 의회, 민간단체 및 기업의 지원으로 효율적 공공외교 추진 • 체제전환행(이라크): 폭력적 체제전환과 내부 갈등의 중첩으로 효율적 공공외교 추진에 제약
한반도 통일관련 공공외교	주요 목표	• 자유민주주의, 시장경제에 기반한 한반도 통일 입장, 미국의 한반도 통일 지지 입장, 북핵문제 등 북한문제 해결에 대한 미국의 입장에 대한 이해 제고
	주요 수단	• VOA, RFA 등 북한 대상 방송, 인터넷 매체 등 • 북한인권법 • 각종 커뮤니케이션 수단 및 교류프로그램
한반도 전문가에 대한 설문조사 결과	공공외교의 목표	• 보편적 국가 위상제고가 최우선이며, 특정지역에 대한 공공외교도 지역 안정성과의 연관성 중시
	한반도 통일관련 미국의 역할	• 북한의 변화 유발 환경 조성과 동북아 지역 차원 환경 조성 중시
	한반도 통일관련 공공외교 인식	• 북핵 문제 해결이 최우선 • 한국 중심의 통일 필요성에 공감 • 북한 집권세력과 주민의 분리 관점에서 한반도 통일문제 인식 • 한미동맹 중시

¹⁶² David L. Phillips, *Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco*, pp. 155~184.

2. 대미 통일공공외교에의 시사점

오랜 한미동맹 관계를 유지하면서 양국 관계가 항상 좋은 상태만을 유지한 것은 아니다. 한미동맹은 냉전시기에도 때때로 갈등 관계를 보이기도 하였다. 특히 한국의 민주화 추진과정에서 권위주의 정권에 대한 미국의 긴밀한 협력관계 유지가 반미운동을 유발하는 요인이 되기도 하였다. 탈냉전 시대에 들어서 한미동맹 관계는 국제환경의 변화에 따라서 조정 국면이 조성되었으며, 양국은 동맹을 새로운 환경에 부응하도록 조정하고 발전시키는 작업을 추진하였다.

오늘날 미국을 비롯한 선진국들은 국제정치경제 및 국제사회의 새로운 환경 변화에 대응하기 위하여 자기 혁신의 외교를 추진하고 있다. 미국은 상대적 힘의 약화 추세 속에서 국제질서의 주도국으로서 새로운 지도력의 원천을 찾기 위한 총체적 자기혁신을 진행하고 있다. 특히 3D's 외교 즉, 외교(Diplomacy), 방위(Defense), 개발(Development) 자원을 복합하여 보다 유연하고 집중적인 외교를 수행하고자 하며, 외교에 있어서 민간역량(Civilian Power)을 강조하고 있다. 외교현장에서 외교관뿐 아니라 정부부처 간, 공공 및 민간 기관과의 협조 체계를 구축하고, 현장 및 사이버 공간에서 대중과 직접 접촉하는 공공외교를 확대하고 심화하는 노력을 강화하고 있다.¹⁶³

한국의 경우도 이러한 국제 추세를 받아들여, 외교에서 공공외교의 영역과 역할을 강화하고 있다. 특히 통일을 위한 외교를 적극적으로 추진할 것을 정부의 목표로 제시하고 구체적인 방안을 마련하여 집행하고 있다. 예를 들어, 통일부는 「2010년 성과관리시행계획」에서 5대 전략목표의 하나로 '통일정책 인프라 구축'을 제시하고, 하부 성과 목표의 하나로 '대북정책 지지기반 확충을 위한 국제 협력 확대'를 제시하였다. 이를 위한 관리과제로

¹⁶³ 손열 외, 『복합외교 최종보고서』 (외교통상부, 2011.1.25), p. 3.

(1) 주요국 대상 국제협력 및 홍보, (2) 통일정책 추진 글로벌 네트워크 구축 등 2가지를 제시하고, 구체적인 프로그램을 아래와 같이 제시하였다.

첫째, 주요국 대상 국제 협력 및 홍보의 추진이다. 구체적인 방안으로는 대북정책 추진 관련 주요 한반도 현안에 대해 주변국 정부 고위 및 실무관계자와 협의 개최(한독 고위 정책 협의회, 주변4국 정책 협의회 등), 남북관계 현황, 대북정책 등에 대해 주요국 대상 홍보(주한공관 대상 설명회 개최 등)이다.

둘째, 통일정책 추진 글로벌 네트워크의 구축이다. 구체적인 방안으로는 미·일·중·러·EU 등에서 국제 통일 전략 대화 개최, 외국 전문가 초청으로 국제 포럼 개최, 현지 통일주재관 주도의 한반도 전문가 연구 포럼 운영, 주요국 입법부 관계자 대상 통일문제 의원 워크숍 개최, 세계 석학 초청 한반도 미래 세미나 개최 추진, 한반도 미래 협력 대화 창설 등이다. 이러한 활동은 모두 통일관련 공공외교를 추진하는 것과 관련이 있다.

미국의 공공외교 혹은 통일관련 공공외교의 추진체계와 예산, 주요 프로그램 등을 보면, 우리의 통일관련 공공외교는 인적 네트워크를 확대하고 통일에 관한 정보를 전파하는 데 한정되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

미국이 공공외교를 외교의 창의적 혁신 차원에서 주요 영역으로 설정하고, 공공외교를 관장하는 고위급 직위와 상당한 자원 및 인력을 투자하고 있음을 고려할 때, 우리의 대미 통일공공외교에도 보다 많은 자원과 인력이 투입될 필요가 있음을 시사한다.

한편, 미국 전문가들에 대한 조사 결과에서 나타난 대미 통일공공외교에 서의 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 미국 공공외교의 목표를 정확하게 인식하고, 그에 따른 맞춤형 통일 공공외교를 추진해야 한다는 점이다. 미국의 공공외교는 보편적인 국가 위상의 중요성을 최우선순위로 설정하고 있다. 이는 미국이 한미동맹 관계를 통해 한반도에 대해 특별한 이해관계를 갖고 있음에도 불구하고 동북아

질서의 안정을 가장 중요시하고 있다는 점에서도 확인된다. 따라서 향후 한국이 미국의 대한반도 통일공공외교에 영향력을 미치고자 하는 공공외교를 강화할 때, 미국의 동아시아 지역에 대한 이익 구조와 한국의 한반도 통일 추진에 대한 이익 구조가 서로 상호 의존하고 상승작용을 일으키도록 세심한 접근을 추진해야 할 필요가 있다.

둘째, 미국의 대한반도 공공외교의 정책 우선순위와 한국의 통일관련 공공외교가 서로 조응되도록 공공외교를 추진할 필요가 있다. 미국 정부와 마찬가지로 미국 전문가들은 현 시점에서 북한 핵문제의 해결을 최우선 사안으로 간주하고 있다. 또 북한의 폐쇄성이라는 문제가 해결되지 않는 한 한반도 평화통일이 쉽게 이뤄지지 않을 것이라는 입장이다. 따라서 한국의 대미 통일공공외교는 이러한 현안을 해결하면서 미국이 한반도 통일에 결정적인 후원세력이 되도록 만드는 방향으로 추진되어야 한다.

셋째, 통일 과정에서는 물론이며, 통일 후 한미동맹 관계에 대한 굳건한 신뢰의 확보이다. 한국은 아·태 지역에서 미국과 공통의 국가 이념을 지니며, 지역적 차원의 국가 이익을 공유하는 성공적 동맹으로서, 한·미의 전략 동맹은 통일한국에서도 중요하다. 한미동맹은 독일 통일 후 유럽의 NATO 동맹의 지속처럼, 아시아·태평양 지역의 평화와 공동 번영의 안보적 기반으로서의 역할을 수행한다. 주한미군 주둔 지속 원칙을 전제로 통일한국 등장 이후 주한미군의 변화는 역내 질서의 평가에 따라 한미 간의 합의로 조정되어야 할 것이다.

통일한국의 한미동맹 유지는 미국의 미·일동맹, 미·호주동맹 등 아시아·태평양 지역의 양자 동맹의 유지를 통한 전략적 협력의 보루가 될 것이다. 한미동맹 유지로 미국의 동아시아 지역에서의 안보·경제 이익도 지속적으로 향유된다.

넷째, 북핵문제 및 북한문제의 근본적 해결방안으로서의 통일이다. 북핵 문제는 탈냉전 이후 20년 이상 국제 비확산 체제의 심각한 도전으로 지속되

고 있는바, 남북관계 개선을 통한 한반도 통일은 북핵문제의 근본적 해결 방안이다. 동시에 북한의 미사일 등 대량살상무기 문제의 해결 방안이다. 국제사회의 '이탈세력'으로 간주되어온 북한을 통일추진과정에서 국제사회의 합리적 일원으로 유인하고 통일한국은 미국과 더불어 새로운 안보 위협의 예방에 적극적으로 참여함으로써 국제평화에 기여한다.

다섯째, 인적 자산의 중요성이다. 대한반도 통일공공외교 추진에 동원될 수 있는 외교 자산 중에서 인적 자산이 가장 중요하다. 즉 전문가들은 인적 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 점은 향후 한미 간 통일이교를 위해 보다 다양하고 복합적인 사회문화교류의 필요성을 강조하는 것으로 해석이 가능하다.

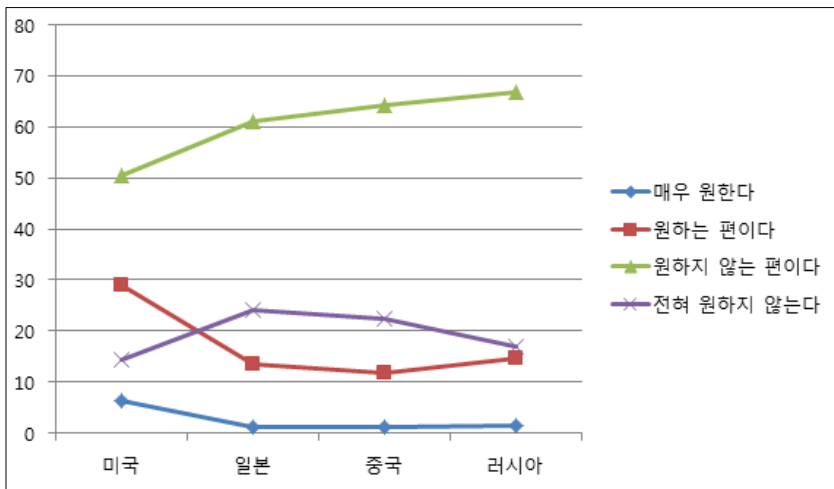
여섯째, 국제사회와의 연계성이 중요하다는 점이다. 대한반도 통일공공외교 추진 과정에서 국제사회를 동원하여, 한반도 통일의 우호적인 환경 조성을 강조하고 있다. 미국 전문가들의 이러한 인식은 향후 우리의 통일공공외교가 미국 등 특정 국가를 목표로 함은 물론 국제사회 전반에 걸친 노력이 요구된다는 점을 의미한다.

일곱째, 통일 시점에 대한 전망과 공공외교의 효과이다. 미국이 한반도 통일을 당장의 현안으로 인식하지 않는다. 그러나 다수의 미국 전문가들은 통일 시점을 향후 10년 전후를 예상하고 있고, 통일을 앞당기는 데에 기여하는 공공외교의 효과로 1~3년 정도 앞당길 수 있을 것으로 기대하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통일공공외교가 매우 적극적으로 추진된다면 통일의 시기가 단축될 수도 있음을 보여주며, 따라서 정책적으로 통일공공외교 추진이 매우 중요하다는 점을 함의한다.

한편, 아래에 제시되고 있는 주변4국의 한반도 통일에 대한 입장과 관련한 한국 국민들의 인식조사 결과는 주변4국의 전문가들에 대한 조사와 비교했을 때, 향후 한국의 대주변국 공공외교에 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 즉 <그림 IV-1>, <그림 IV-2>에서 알 수 있듯이 한국 국민들은 주변4국

이 한반도 통일을 대체적으로 원하지 않는 것으로 보고 있다. 우리 국민들의 85% 내외가 중국·일본·러시아가 한반도의 통일을 원하지 않는 것으로 보고 있으며, 미국의 경우는 65% 정도가 그렇게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한반도 통일에 가장 긍정적인 나라로 인식되는 미국조차도 35% 정도만이 긍정적인 입장을 가지고 있는 것으로 인식하고 있는 것이다.

〈그림 IV-1〉 주변4국의 한반도 통일 지지도 인식 1 (2007~2012 합계)



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

〈그림 IV-2〉 주변4국의 한반도 통일 지지도 인식 2 (2007~2012 합계)¹⁶⁴



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

이에 반해 본 연구에서 수행된 전문가 인식조사 결과는 우리 국민들의 인식과는 매우 상반되는 결과를 보여주고 있다. <그림 IV-3>에서 보듯이 중국 전문가들을 제외하고는 미국, 일본, 러시아의 한반도 전문가들은 한국 주도의 통일 한국에 대하여 매우 긍정적으로 인식하고 있다. 특히 미국 전문가들의 판단에 따르면 미국은 한국 주도의 통일을 압도적으로 지지(95.2%)하고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 미국 정부도 한국 주도의 통일을 지지하고 있다. 반면에 중국 전문가들의 인식은 상당히 유보적이다. 따라서 한국의 대미 통일공공외교는 미국 정부 및 전문가들이 한반도 통일이 대해 가지고 있는 긍정적인 시각을 실제의 정책에서도 그대로 반영될 수 있도록

¹⁶⁴ ‘매우 원한다’와 ‘원하는 편이다’는 ‘긍정’으로, ‘원하지 않는 편이다’와 ‘전혀 원하지 않는다’는 ‘부정’으로 처리하였다.

역점을 두어야 함을 시사한다. 또한 한국 국민들이 미국의 한반도 통일에 대한 입장에 대해 높지 않은 신뢰를 보여주고 있는 것으로부터 비롯될 수 있는 오해를 불식시키는 것이 중요하다. 한반도 통일에 대한 미국의 입장을 보는 한국 국민의 인식이 미국 정부나 미국 국민들에게 오해를 주어서는 안 되는 것이다.

이러한 점은 전문가 인식조사에서 미국이 한반도 통일관련 공공외교를 하고 있지 않다고 보는 입장이나, 미국 정부 및 미국 사회에 대하여 한국이 통일공공외교를 수행할 때에 얼마나 효율성을 가질 수 있는가 등에 대한 의구심을 해소하기 위해서 매우 중요하다. 동맹국 미국으로부터 한국 주도의 통일에 대한 확고한 지지와 협력을 받는 데에는 정부 간의 강건한 전략적 신뢰만이 아니라 양국 국민들 간에 쌓인 상대방에 대한 강한 친근감과 우호 인식이 튼튼한 기반이 되기 때문이다.

3. 대미 통일공공외교의 과제

본 연구를 수행하면서 실시된 한반도 주변4국 전문가 조사에 따르면, 미국은 아래의 <표 IV-3>에서 보듯이 한국 주도의 통일에 대하여 다른 나라들보다는 우선순위로 지적하고 있다. 그러나 동시에 미국도 한반도의 비핵화, 북한의 개혁개방 등을 통일보다 우선순위에 두고 있다. 미국 이외에 중국·일본·러시아는 모두 한국 주도의 통일을 가장 후순위에 두고 있으며, 이는 한반도의 통일을 원하지 않는 것으로도 해석할 수 있다. 이들 국가들의 우선순위는 ① 한반도의 비핵화, ② 북한의 개혁개방, ③ 분단 상황 유지이다.

I

II

III

IV

〈표 IV-3〉 한반도 통일과 관련한 주변4국의 최적 선호

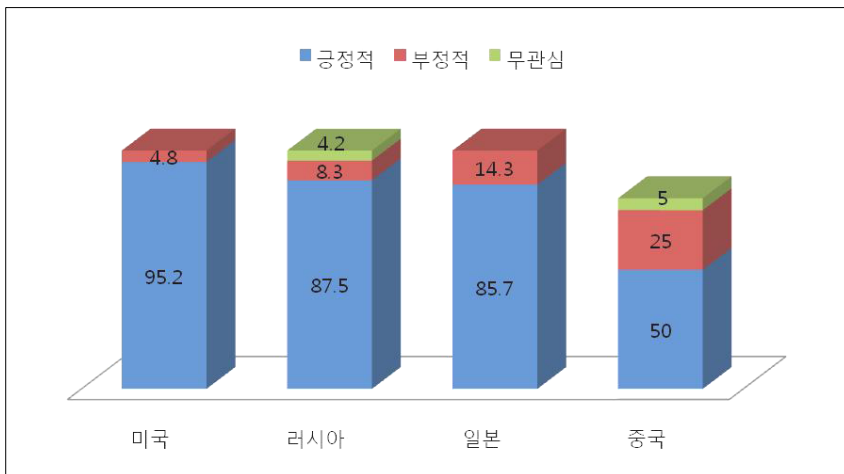
미국	중국	일본	러시아
① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도
② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방
③ 한국 주도의 통일	③ 분단 상황 유지	③ 분단 상황 유지	③ 분단 상황 유지
④ 분단 상황 유지	④ 한국 주도의 통일	④ 한국 주도의 통일	④ 한국 주도의 통일

이러한 조사 결과를 볼 때, 주변4국의 한반도 통일에 대한 인식은 먼저 북핵문제가 해결되어야 하며, 한반도의 평화통일은 북한의 개혁개방을 통한 체제 변화 이후에나 가능하다는 인식을 보여주는 것이다. 특히 미국을 제외한 나머지 국가들은 한국 주도의 통일에 대해 부정적인 인식을 가지고 있다. 따라서 대미 통일공공외교가 당면한 과제는 북핵문제를 해결함으로써 한반도의 비핵화를 달성하는 것이며, 북한을 개혁개방의 길로 들어서게 하는 것이다. 이 두 개의 현안 과제는 북한의 정책 현실을 고려할 때, 단시일 내에 성취할 수 있는 과제는 아니다. 그러나 평화통일을 이루려면, 그 과정에서 상당한 수준으로 달성되어야 하는 과제이다. 미국이 가장 중요한 협력 국가임을 감안할 때, 대미 공공외교는 이러한 목표 달성을 뒷받침할 수 있어야 한다.

독일 통일 과정에서 미국의 서독에 대한 절대적인 지원과 협력은 영국과 프랑스의 통일독일에 대한 우려와 그에 따른 초기의 반대 입장을 완화하고, 결국 독일 통일을 지지하도록 하는데 결정적인 역할을 하였다. 사례연구에서 살펴본 바와 같이 미국의 대독일 공공외교는 성공적인 결과를 가져왔다. 미국과 서독 간의 이해관계에 공통점이 많았기 때문이다. 한국은 미국의 정책 입장을 세심하게 고려하여 한국 주도의 평화통일 추진이 미국의 정책 우선순위를 해결하는 데에 적극적으로 기여할 수 있음을 인식시켜야 한다. 북한 핵문제 해결과 북한을 개혁·개방의 길로 이끄는 대내외의 환경 조성과 정책 협력의 강화는 양자 간 공통의 이해관계를 견고하게 만드는 일이다.

다음으로 아래의 <그림 IV-3>에서 보듯이 각국의 전문가들은 한국 주도의 통일에 대해 미국>러시아>일본>중국의 순으로 긍정적 입장을 표명한 것으로 나타났다. 특히 중국을 제외한 미국, 러시아, 일본은 85% 이상이 긍정적인 반응을 보여, 한반도 통일과 관련하여 주변국의 협조를 이끌어 내는 것에 대한 효과를 기대할 수 있다.

(그림 IV-3) 한국 주도의 통일에 대한 각국별 입장



그러나 중국은 한국 주도의 통일에 대한 절반 정도만이 긍정적인 입장을 보였다. 통일을 위한 한국 정부의 전략적 선택은 통일에 대한 중국의 우호적 여론을 향상시키는 것이 매우 중요함을 보여주는 것이다. 중국은 한국과 전략적 동반자 관계를 발전시키고 있지만, 여전히 북한과 동맹관계를 유지하고 있으며 북한의 튼튼한 후원국으로서 자임하고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 한국은 중국에 대한 직접적인 통일공공외교의 강화를 추진하면서, 동시에 동맹국 미국을 통하여 중국을 한국 주도의 평화통일에 대한 적극적인 지지 세력으로 만들거나, 적어도 통일을 방해하는 세력이 되지 않도록 해야 하는 과제를 안고 있다. G2 국가인 미국은 한국의 동맹국가로서 그러

I
II
III
IV

한 역할을 수행할 수 있으며, 한국의 대미 통일공공외교는 미국 정부와 의회 차원에서는 물론 미국 사회에서 미국의 역할 수행에 대해 여론을 조성하는 과제를 안고 있다.

한편 미국은 한국 주도의 통일에 대하여 다른 국가들에 비해 지지하는 비중이 매우 높지만, 통일의 과정에서 나타나는 혼란 때문에 통일을 지지하기 어렵다는 견해도 있다. 미국의 시각에서 한반도 통일에 대한 지지와 반대의 논리를 정리하면 다음과 같다.

우선 한국 주도의 한반도 통일에 대한 지지 논리로는,

첫째, 미국과 자유민주주의, 시장경제의 가치를 공유하는 한국이 통일을 주도하는 것에 대해 강력하게 지지를 표명하며, 통일한국에서도 미국의 영향력이 유지될 것이다.

둘째, 미국은 전 세계적 차원의 비확산 체제 유지를 국가안보 전략의 우선순위에 두고 있다. 따라서 북한의 핵무기 확산을 저지하고 한반도 비핵화를 이끌어내기 위해서는 한국이 주도하는 통일이어야 하고, 이는 미국의 이해와 일치한다.

셋째, 미국은 지금까지 굳건한 한미동맹을 유지해오고 있으며, 미국은 국가 정상 차원에서 한국 주도의 한반도 통일에 대해 공식적인 지지 입장을 밝힌 유일한 국가이다.

넷째, 분단 시기에 한국이 아시아 지역에서 공산주의의 팽창을 억제하는 전초기지로서 작용했고, 한미동맹이 이 지역에서 미국의 영향력을 유지하는데 기여했던 것처럼, 통일한국은 아시아에서 미국의 영향력 유지를 위한 훌륭한 교두보로서의 역할을 담당할 것이다.¹⁶⁵

¹⁶⁵ 미어샤이머(John Mearsheimer) 시카고대 교수는 “중국이 한국에 공세적으로 행동하게 될 때 한국으로선 미국에 의지하는 것 말고 다른 선택지가 없다고 본다. 미국은 어떤 경우에도 아시아-태평양 지역에서 미국의 지위를 유지하려 노력할 것이다. 중국이 부상을 계속한다면 이를 견제하기 위해 미국은 한국과의 동맹을 더욱 강화할 것”이라고 견해를 밝혔다. 『중앙일보』, 2011년 10월 10일.

다섯째, 통일된 한반도의 시장경제와 개방된 항로를 통해 지속가능한 지역의 경제적 발전이 가능하다.

통일을 반대하는 논리로,

첫째, 한반도가 분단된 상태로 유지되는 것이 현재 미국이 한반도에 대해 가지고 있는 영향력을 유지하면서 주한미군 유지의 필요성에 대해 호소할 수 있다.

둘째, 현재 한국 사회 내에서의 반미감정을 감안할 때, 통일된 한반도에 친중 정부가 등장할 수 있다.¹⁶⁶

셋째, 통일 과정에서 발생 가능한 급변 사태는 동북아시아의 세력균형 질서를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

넷째, 통일한국에서 주한미군이 철수하면 동북아 지역의 안정성에 불안을 초래할 수 있다.

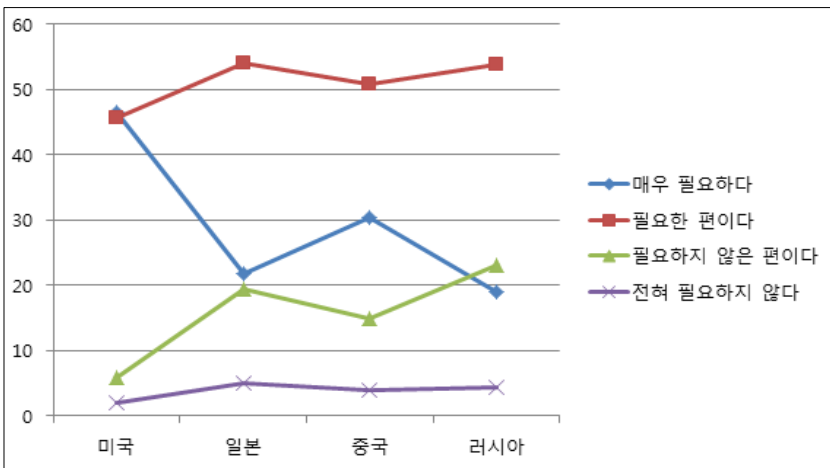
물론 통일에 대한 반대 논리가 미국 내 주류는 아니다. 그러나 미국으로서 통일 과정에서 발생할 수 있는 한반도 및 동북아 지역의 불안정 가능성과 통일한국 정부가 취할 한미동맹과 주한미군에 대한 입장을 우려하고 있다. 따라서 한국의 입장에서는 통일지지 여론을 확고하게 구축하는 것과 함께 통일 반대 논리를 통일 지지의 논리로서 잠재울 필요가 있다.

따라서 한국은 평화통일이 동북아 지역의 평화와 안정과 미국을 비롯한 주변 국가의 국가 이익에 기여한다는 통일 담론을 정립하여 이를 적극적으로 전파·확산해야 할 것이다. 통일 담론은 통일관련 공공외교의 기본적인 콘텐츠이다.

¹⁶⁶ 전 미 국무부 부장관 리처드 아미티지(Richard Armitage)는 2007년의 '아미티지 보고서'에서 "한국은 북한 변수로 인해 미국·일본보다 중국과 같은 줄에 설 가능성이 있다"는 견해를 나타냈다. Richard L. Armitage & Joseph S. Nye, "The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020" (CSIS Report, February 2007). 또 아미티지는 "한국은 중국에 대한 경계를 늦춰서는 안 된다. 항상 '한쪽 눈을 뜨고 자야 한다'고 말해주고 싶다"라고 말했다. 『조선일보』, 2011년 12월 31일.

이 과정에서 다음의 <그림 IV-4>에서 보는 바와 같이 한국민의 입장에서 미국은 통일을 위한 최우선의 협조 대상국이다. 따라서 통일을 위한 공공외교 추진과정에서 주변국 모두로부터 적극적인 지지와 협력을 얻는 것이 중요하지만, 그 추동력으로써 미국과의 협력관계를 강화하여 튼튼한 기반을 만드는 것이 중요하다.

<그림 IV-4> 한반도 통일을 위한 4개국 협조의 필요성 (2007~2012 합계)



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

마지막으로 대미 통일공공외교를 위해서는 물론이고, 여타 한반도 주변국에 대한 통일공공외교를 실효적이고 성공적으로 추진하려면 통일공공외교 추진체계가 잘 구비되어야 한다. 한국 정부도 21세기의 복합적인 외교 환경에서 공공외교의 중요성이 부상됨에 따라서 공공외교를 강조하고 있다. 통일 업무의 주무 부처인 통일부와 외교 업무의 주무 부처인 외교통상부 모두 통일외교를 강화하고 있으며, 공공외교는 그 중요한 수단이다. 또 외교

통상부 산하의 국제교류재단(Korea Foundation)은 공공외교 포럼을 운영하고 있다.

그러나 통일관련 공공외교는 두 정부부처나 그 산하 기관에만 국한되는 것이 아니다. 통일문제는 통일부, 외교통상부, 국방부, 기획재정부, 지식경제부, 문화관광부, 국정원 등 여러 정부부처의 업무가 복합적이며 증층적으로 연관된다. 따라서 정부부처 간 협력이 매우 중요하다. 통일관련 공공외교의 전개를 위한 체계화되고 잘 조직화된 정책 네트워크(Policy Network)를 운영할 필요가 있다.

그리고 대주변국 통일공공외교가 대외적으로 설득력을 발휘하기 위해서는 확고한 국내적 기반을 가져야 한다. 본 연구의 수행 과정에서 일부 미국의 한반도 문제 전문가들은 공공외교의 프레임을 가지고 미국을 비롯하여 주변국에 대해 접근하는 것은 적실성이 없을 것이라는 문제를 제기하였다. 비록 이러한 문제제기가 일부에 국한된다고 하더라도, 이러한 현상을 극복하고 또 한국의 평화통일에 대한 의구심 없는 지지와 협력을 얻기 위해서는 먼저 한국 사회 내부에서 통일의 필요성에 대한 국민의 의식이 강건해져야 하며, 통일에 대한 국민적 공감대가 튼튼하게 확보되어야 한다.

주변국가의 이해와 관심을 유발하고 설득력이 있는 통일 담론의 콘텐츠가 마련되더라도, 대북 및 통일문제가 참여한 국내 갈등의 대상이 된다면 국제사회의 공감을 획득할 수 없다. 따라서 통일공공외교는 미국을 비롯한 주변국과 국제사회에 대해서 뿐만 아니라, 국내의 정치권·시민사회·학계 및 전문가 집단 등에 대해서도 체계적으로 추진되어야 한다. 따라서 통일에 대해 차세대를 포함하여 전체 국민의 의지 및 역량이 증대되도록 국내 공공외교의 투자도 강화되어야 한다. 민간의 역량을 한반도 통일관련 공공외교에 적극적으로 수용하여 국제적 통일 지지 여론 조성의 매개체로 활용하는 것도 중대한 과제이다.

I

II

III

IV

참고문헌

1. 단행본

- 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회. 홍순식 역. 『스마트파워』. 서울: (주)도서출판 삼인, 2009.
- 박영호. 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『미국의 한반도 정책과 통일문제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박영호·김형기. 『통일예측시계 2011』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 서울대학교 통일평화연구소. 『2007 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007.
- _____. 『2008 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008.
- _____. 『2009 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009.
- _____. 『2010 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『2011 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- _____. 『2012 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012.
- 얀 멜리센 편. 김기정 감수. 박종일·박선영 역. 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 1. 고양: 인간사랑, 2005.
- 이승곤. 『미국 외교 정책이 걸어온 길』. 서울: 기파랑, 2007.
- 임양택. 『아시아 대예측』. 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 차배근 외. 『설득 커뮤니케이션 개론: 광고 홍보학 개설』. 서울: 나남출판, 2003.

Abelson, Donald E. *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*. Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006.

Adler, Emanuel and Barnett, Michael. *Security Communities*.

- Cambridge: Cambridge University, 1998.
- Ambrose, Stephen E. *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*. Seventh Revised Edition, New York: Penguin Books, 1993.
- Bilmes, Linda J. *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.
- Caldwell, Peter C. and Shandley, Robert R. *German Unification: Expectations and Outcomes*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Cameron, Fraser. *U.S. Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*. New York: Routledge, 2002.
- Department of Defense. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Joint Publication 1-02, 8 November 2010.
- Dynkin, A. (ed.). *Strategic Global Forecast 2030*. Moscow: IMEMORAN, 2011.
- Epstein, Susan B. *U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations*. Congressional Research Service Report RL32607, updated October 19, 2006.
- Fukuyama, Francis. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Hook, Steven W. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington D.C.: CQ Press, 2010.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Chicago, IL: Simon and Schuster. 1998.
- Hyland, William G. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*. Westport: Praeger, 1999.
- Jones, Seth G. et al. *Occupying Iraq: A History of Coalition Provisional*

- Authority*. CA: RAND Corporation, 2009.
- Leonard, Mark. *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2002.
- Litwak, Robert S. *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism 9/11*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
- Melissen, Jan (ed.). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.
- Merkel, Peter H. and Glaessner, Gert-Hoachim. *German Unification in the European Context*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993.
- Phillips, David L. *Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco*. New York: Basic Books, 2006.
- Rosati, Jerel A. and Scott, James M. *The Politics of United States Foreign Policy*. New York: Wadsworth Publishing, 2010.
- Rosati, Jerel A. *The Politics of United States Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace College Publishers, 1993.
- Satloff, Robert. *The Battle of Ideas in the War on Terror*. Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2004.
- Shin, Gi-Wook (ed.). *U.S.-DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy*. Stanford, CA: Shorenstein APARC, 2011.
- Solomon, Richard H. and Quinney, Nigel. *American Negotiating Behavior*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2010.
- Spalding, Matthew and Garrity, Patrick J. *A Sacred Union of Citizens: George Washington's Farewell Address and the American Character*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- Teorell, Jon. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972-2006*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Watkins, Michael and Edwards, Mickey (eds.). *Winning the Influence*

Game: What Every Business Leader Should Know about Government. New York: Wiley, 2001.

Yetiv, Steve A. *The Absence of Strategy: The United States in the Persian Gulf, 1972-2005*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008.

Zaharna, R. S. *Battles to Bridges: US Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

2. 논문

김현욱. “미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석.” 『주요 국제문제 분석』. 2011-28호(외교안보연구원), 2011.

마영삼. “공공외교의 현황과 우리의 정책 방향.” 『JPI정책포럼』. 제주평화연구원, 2011.

손열 외. 『북합외교 최종보고서』. 외교통상부, 2011.1.25.

안혜경. “미국의 공공외교에 관한 연구: 9·11 이후의 변화를 중심으로.” 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2008.

외교통상부. 『미국개황』. 2008.4.

외교통상부. 『미국개황』. 2011.10.

유찬열. “제6장 미국의 외교 정책.” 구본학 외 공저. 『세계외교정책론』. 을유문화사, 1995.

이근수·정한울. “오바마시대, 미국을 바라보는 세계여론의 기대와 우려.” 『EAI 여론브리핑』. 제51호(동아시아연구원), 2009.

정원철. “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식.” 『EAI 여론브리핑』. 제84호(동아시아연구원), 2010.

차두현. “한반도 통일에 대한 미국의 시각: 기회와 도전.” 『글로벌정치연구』. 제3권 2호(한국외국어대학교 글로벌정치연구소), 2010.

Hassig, Ralph & Oh, Kongdan. “한국 통일과 미국.” 배정호 편. 『한반도

- 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』. 서울: 통일연구원, 2011.
- Snyder, Scott. “미국 관점에서 본 한반도 통일.” KINU 학술회의총서 10-04, 『독일 통일 20년과 한국의 통일대비』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Schneider, Cynthia P. “문화의 소통: 미국외교의 성공사례.” 안 펠리센 편. 박종일·박선영 역. 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』. 고양: 인간사랑, 2005.
- Brinkley, Douglas. “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine.” *Foreign Policy*. Spring 1997.
- Byman, Daniel and Lind, Jennifer. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea.” *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2010.
- Center for Strategic and International Studies, Commission on Smart Power. “A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power.” Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007.
- Cohen, B. C. and Harris, S. A. “Foreign Policy.” in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. 6. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975.
- Cronin, Patrick. “The Danger of Korean Unification.” *CNAS Commentary*. February 9, 2011.
- Epstein, Susan B. “U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations.” Congressional Research Service Report RL32607, Updated October 19, 2006.
- Lewis, Peter Murphy. “U.S. Foreign Policy toward the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy Or Just Too Many Uncertainties To Account For?” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 16, No. 2, December 2007.
- McDevitt, Michael. “Security Challenge and Options in Northeast

- Asia.” *The Korean Journal of Defense Analyses*. Vol. 13, No. 1, 2001.
- Mo, Jongryn and Hahn, Kyu S. “Public Diplomacy and North Korea Policy: Diverging Effects of U.S. Messages in the United States and South Korea.” *Journal of East Asian Studies*. Vol. 5, 2005.
- Office of the Federal Register, “The United States Government Manual 1995/1996.” Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.
- Saeed, Ferial Ara and Przystup, James J. *Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, September 2011.
- Stares, Paul B. and Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. Council on Foreign Relations, January 2009.
- Task Force Report No. 64. *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula*. Council on Foreign Relations Press, June 2010.
- Wallerstein, Immanuel. “Northeast Asia and the World System.” *The Korean Journal of Defense Analyses*. Vol. 19, No. 3, 2007.

3. 기타 자료

『조선일보』.

『중앙일보』.

Yonhap News Agency.

James K. Glassman의 *Council on Foreign Relations*과의 인터뷰, 2008년 6월 30일.

<www.publicdiplomacy.org>.

<www.thomas.gov>.

<<http://blog.naver.com/usembassyack>>.

<<http://www.facebook.com/AMCenterKorea>>.

<<http://twitter.com/#!/amcenterkorea>>.

<<http://www.youtube.com/amcenterkorea>>.

<<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/index/fulbright-program.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/ivlp/murrow.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/scholars.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/englishteaching/eteacher.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/programs/cultural/onebeat.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/academicexchanges/students.html>>.

<<http://www.meridian.org/2012koreaprogram>>.

<http://korean.seoul.usembassy.gov/ack_ace.html>.

<<http://korean.seoul.usembassy.gov/eyf.html>>.

<http://seoul.usembassy.gov/irc_ucc_contest.html>.

<<http://exchanges.state.gov/heritage/afcp.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/ivlp/>>.

<<http://exchanges.state.gov/citizens/profs/acypl.html>>.

<<http://exchanges.state.gov/citizens/professionals/fortunepartnership.html>>.

<<http://www.ncnk.org/briefing-book-chapters/taekwondo-exchanges-with-north-korea>>.

<<http://www.ncnk.org/resources/publications/inside-north-korea-with-the-new-york-philharmonic>>.

2008 Democratic National Convention, Remewing America's Promise.

<www.demconvention.org>.

Public Diplomacy Alumni Association, About Public Diplomacy,

<<http://publicdiplomacy.org/pages/index.php?page=about-public-diplomacy>>.

Sports Envoys and American Public Diplomacy Envoys 2005-2012.

- <<http://exchanges.state.sports/programs/envoys.html>>.
- USAID/IRAQ, <<http://iraq.usaid.gov/>>.
- U.S. Department of State Diplomacy in Action, “Bureau of Public Affairs,” <<http://www.state.gov/r/pa/>>.
- U.S. Department of State Diplomacy in Action, “Policy, Planning, and Resources for Public Diplomacy and Public Affairs,” <<http://www.state.gov/r/ppr/index.htm>>.
- United States Information Agency, The United States Information Agency: A Commemoration <<http://dosfan.lib.uic.edu/usia/abtusia/commins.pdf>>.
- United States Information Agency’s Office of Public Liason, United States Information Agency, (October, 1998) <<http://dosfan.lib.uic.edu/usa/usiahome/overview.pdf>>.
- Wikipedia, “Bureau of Educational and Cultural Affairs,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_Educational_and_Cultural_Affairs>.
- Wikipedia, “Bureau of International Information Programs,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_International_Information_Programs>.
- A Minority Staff Report. “Another U.S. Deficit – China and America – Public Diplomacy in the Age of the Internet.” February 15, 2011.
- Armitage, Richard L. & Nye, Joseph S. “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020.” CSIS Report, February 2007.
- BBG Annual Report 2010.
- BBG Annual Report 2011.
- Cha, Victor D. and Katz, Katrin. “Report on U.S. Attitudes toward the Republic of Korea.” The Chicago Council on Global Affairs. September 2010.

Epstein, Susan B. "U.S. Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations." CRS Report for Congress. October 19, 2006.

Epstein Susan B. and Mages, Lisa. "Public Diplomacy: A Review of Past Recommendations," CRS Report for Congress. 2005.

"Foreign Assistance to North Korea." CRS Report for Congress. April 26, 2012.

GAO. "US Public Diplomacy: Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research." 2007.

GAO Report to Congressional Committees. "U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight." GAO-09-679SP. May 2009.

Graham, Sarah Ellen. "US public diplomacy in the Asia-Pacific: Opportunities and challenges in a time of transition." Department of International Relations Working Paper 2007-6. December 2007.

Lum, Thomas. "Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World." CRS Report for Congress, August 15, 2008.

McHale, Judith A. "Future of U.S. Public Diplomacy, U.S. Department of State Diplomacy in Action." March 10, 2010. <<http://www.state.gov/r/remarks/2010/138283.htm>>.

Nakamura, Kennon H. and Weed, Matthew C. "U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues." CRS Report. December 18, 2009.

"Non-Governmental Organizations' Activities in North Korea." CRS Report. March 25, 2011.

North Korean Human Rights Act - 2012 Reauthorization, H.R.4240.

Tara D. Sonenshine, Public Diplomacy Leverages Innovation To

Promote Economic Growth, (August 23, 2012), <http://bolgs.state.gov/index.php/site/entry/public_diplomacy_innovation_economi_g>.

The Pew Research Center for the People & the Press, America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties (March 18, 2003).

Eisenhower, Dwight D. "Letter to President Syngman Rhee of Korea, Concerning Acceptance of the Panmunjom Armistice." June 7, 1953.

Truman, Harry S. "White House Statement Announcing Recognition of the Government of Korea." January 1, 1949.

Carter, Jimmy. "United States Troop Withdrawals From the Republic of Korea." Statement by the President. July 20, 1979.

President Bush's Address to the Korean National Assembly in Seoul, South Korea. "Korea Will Be United, Bush Addresses Lawmakers." January 6, 1992.

Reagan, Ronald. "Remarks Following Discussions With President Chun Doo Hwan of the Republic of Korea." April 25, 1985.

"Statement of the ROK-US Summit, President Bush Meets with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea." August 6, 2008.

Clinton, William J. "Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea." July 10, 1993.

The White House, Office of the Press Secretary. "Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea." June 16, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-vision-for-the-alliance-of-the-United-States-of-America-and-the-Republic-of-Korea> (검색일: 2012.9.1).

The White House, Office of the Press Secretary. "Remarks by President

- Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea After Bilateral Meeting.” June 26, 2010.
- The White House, Office of the Press Secretary. “Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China.” January 19, 2011.
- The White House, Office of the Press Secretary. “Remarks by President Obama and President of Lee of the Republic of Korea in a Joint Press Conference.” October 13, 2011.
- USAID Congressional Budget Justification FY 2012, Vol. 2, Foreign Operations.
- USAID Congressional Budget Justification FY 2013, Vol. 2, Foreign Operations.
- U.S. Congress, House Committee on Appropriations, Department of Defense Appropriations Bill, 2012, report to accompany H.R. 2219.
- U.S. Congress, House Committee on Appropriations, Department of Defense Appropriations Bill, 2013, report to accompany H.R. 5856.
- U.S. Department of State and USAID, “Leading Through Civilian Power.” The First Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010. <<http://www.state.gov/qddr>>.
- U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, “Strategic Plan Fiscal Years 2004-2009: Aligning Diplomacy and Development Assistance.” August 2003.
- U.S. Department of State, “Executive Budget Summary: Function 150 & Other International Programs, Fiscal Year 2011.” February 1, 2010.
- U.S. Department of State, Congressional Budget Justification, Fiscal

Year 2013.

Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. “Office of Private Sector Outreach,” <<http://2001-2009.state.gov/r/partnerships/index.htm>>.

Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. “Advisory Commission on Public Diplomacy.” <<http://2001-2009.state.gov/r/adcompd/index.htm>>.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민중공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원

2012-07	북방삼각관계 변화와 지속 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑웅	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원

2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력 체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이중무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(i) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009	15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century	13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보	13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula	15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외 18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외 12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외 16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외 15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저 11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저 11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저 13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외 17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외 6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외 6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외 13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외 13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저 12,000원
2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외 19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외 10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외 9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기 8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외 6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편 8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편 12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외 35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외 19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편 20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외 30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외 15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외 14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저 6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원

2012 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원

연례정세보고서

2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2010-01 2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03 김정일 방종과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교태, 최수영, 임순희, 조장아
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06 아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02 미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03 2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에서의 함의	황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조장아, 이규창
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈

비매품

2010-01 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02 2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03 6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

미국의 對한국 통일 공공외교 실태

1. 한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ)
공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의
對한국 통일 공공외교 (총괄보고서)
2. 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의
한반도통일 공공외교 분석틀
3. 미국의 對한국 통일 공공외교 실태
4. 중국의 對한국 통일 공공외교 실태
5. 일본의 對한국 통일 공공외교 실태
6. 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태