

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

2022 대통령의 성공조건 시리즈

외교안보 컨트롤 타워를 혁신하라

손열(동아시아연구원/연세대학교)

2022 대통령의 성공조건 시리즈

외교안보 컨트롤 타워를 혁신하라

손열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 교수



1. 국가의 미래를 결정짓는 대통령의 절대 권한, 외교안보

한국인의 삶은 그 특성상 대외적인 요인에 의해 크게 좌우된다. 분단 현실, 강대국에 둘러싸인 지정학적 위치, 수출 의존형 경제구조 등 한국이 처한 상황은 국제정치와 세계경제의 파도에 방파제 없이 노출된 것과 같다. 그런 까닭에 취임 후 대통령이 직접 감당해야 할 대외관계 업무가 전체 업무의 40~50%에 달한다고 알려져 있다. 따라서 대통령이 상시적으로 발생하는 주요 외교안보 사안들을 이해하고 관련 보고서의 홍수 속에서 전략적 방향을 정하려면 취임 이전부터 상당한 학습과 훈련을 거쳐야 한다.

문제는 대통령 선출 과정, 즉 당내 경선을 포함한 선거의 전 과정에서 외교 관련 사안은 그 중요성에 비해 그다지 주요 쟁점이 되지 못한다는 데 있다. 사실 대부분의 국가에서도 자국 이슈로 선거를 치른다. 세계를 경영하는 미국조차도 대외 문제가 선거의 당락을 가르는 ‘외교 선거’를 치러본 적이 거의 없다. 한국의 대선 과정에서도 국내 정치, 경제정책, 주거 및 사회복지 등 민생 정책 이슈에 비해 외교 정책에 대한 후보자의 자질과 지식 검증은 대단히 피상적이다. 긴 세월 대외 문제를 고민했던 이 승만, 김대중 대통령을 제외하면 대다수의 경우 사실상 외교 문외한이 당선되어 그 시점부터 배워가며 주요 정책을 결정했다고 해도 과언이 아니다. 마치 자신이 일해 본 적이 없는 업종의 최고경영자가 되는 것과 같다. 20대 대통령을 선출하는 2022년 대선도 예외는 아니다. 대다수의 후보는 대외 문제를 직접 다루어보거나 깊은 고민이 담긴 대외 인식과 전략적 방향을 표출해 온 바 없다. 그러나 국제 문제에 압도적 영향을 받는 한국의 현실에서 외교안보 사안의 관리와 정책 결정은 대통령 5년의 성패와 직결된다. 이런 점에서 후보자의 외교 문제 관리 능력은 대통령의 당선조건은 아니더라도 성공조건인 핵심이라 하겠다.

20대 대통령의 5년은 과거 어느 때보다 국제적 격변으로 어려움을 겪을 것으로 보인다. 전 지구 차원에서는 코로나19 팬데믹의 대처와 그 이후를 준비하는 주요국 간 협력과 갈등이 전개되고, 아시아태평양 지역에 서는 미국과 중국의 세력 경쟁이 날로 거칠어질 전망이다. 한일 관계는 쉽사리 돌파구를 찾기 어려우며, 한반도는 북한의 완전 비핵화와 생존/발전권 보장을 동시에 풀어야 하는 난제에 봉착할 것이다(하영선 2021).

향후 5년 한국에 닥칠 대외적 난관을 뚫고 도약의 전기를 마련하려면 20대 대통령은 정책, 커뮤니케이션

니케이션(소통), 실행 능력이라는 세 가지 리더십 덕목을 균형 있게 갖추어야 한다. 대외 상황이 점점 어려워지는 가운데 대통령은 먼저 좋은 정책과 전략을 가져야 하고, 그다음으로 정책에 대한 대중의 반응을 살피고 여론을 형성하며 국회의 동의를 얻어내는 커뮤니케이션 능력을 갖추고, 이와 함께 정부의 외교안보 관련 기관의 지식과 자산을 효과적으로 활용하는 컨트롤 타워를 마련하여 정책을 실천해야 한다. 이 세 가지 덕목의 균형이 깨어지면 대통령직의 실패를 피하기 어렵다.

성공한 외교 대통령이 되려면 구체적으로 다음 다섯 가지 숙제를 동시에 풀어야 한다. 첫째, 대통령은 한국이 처한 국제적 상황을 정확히 인식하고 장기적 안목과 폭넓은 시야로 외교 문제를 이해할 수 있어야 한다. 그리고 그에 따라 정책의 우선순위를 정할 수 있어야 한다. 둘째, 자국중심주의와 배타적 민족주의에 호소하는 외교를 지양하고 '외교의 정치화' 유희에서 벗어나야 한다. 셋째, 대통령과 청와대에 집중된 외교정책 권한을 내각과 주무 부처에 분산, 위임하여 수평적 의사결정 체계를 이루어야 한다. 넷째, 국가안전보장회의(이하 NSC)의 정책 통합·조정 기능을 강화해야 한다. 다섯째, 대통령직인수위원회 본연의 기능인 외교안보부서의 능력 평가와 정책 검토(policy review)를 충실히 수행하여 새 정부의 실행 능력을 제고해야 하며, 폭넓은 인재풀을 확보하고 인재를 적재적소에 배치할 수 있어야 한다.

2. 20대 대통령을 기다리는 4대 도전 과제

20대 대통령 앞에는 북핵과 미사일 문제, 한미 동맹 변화, 경색된 한일 관계, 중국의 강압 외교, 코로나 19 국제 공조, 기후변화 위기, 경제안보 위협 등 도전 요인들이 즐비하게 놓여 있다. 이러한 외교 사안 이면에는 미 중 전략 경쟁, 외교의 복잡성 증대, 재세계화의 물결, 양극화와 포퓰리즘의 진전 등 네 가지 거대한 변화의 흐름이 자리하고 있다. 20대 대통령과 정부는 이러한 거시적 추세에 조용하는 방향으로 기존의 외교 개념과 전략을 조정해야 하는 도전 과제를 안고 있다.

미중 전략 경쟁의 심화

아시아태평양 지역에서 미국과 중국의 전략 경쟁은 21세기 한반도의 미래를 좌우할 최대 변수다. 제2차 세계 대전 후 세계 질서를 주도해 온 미국은 상대적 쇠퇴기에 접어들었고, 이에 반해 빠르게 부상하는 신흥 대국 중국은 2030년에 가면 GDP 규모에서 미국을 따라잡을 기세이다. 그뿐 아니라 2050년에 이르면 미국과 군사비의 균형을 이루게 될 전망이다(하영선, 손열 2021). 그러나 향후 30년을 내다보아도 미국은 여전히 세계 질서 변화의 중심적 역할을 담당할 것으로 보인다. 중국은 미국을 능가하는 사회주의 강대국 건설을 꿈꾸고 있다. 하지만 미국을 대신하여 세계 질서를 주도하기에는 아직 물리력은 물론이고 정당성과 매력 측면에서도 역부족이다. 따라서 미중 관계는 치열한 경쟁과 협력 그리고 갈등 등의 복잡성을 보이며 우리나라의 안보와 번영을 좌우할 핵심 변수로 등장하고 있다. 북핵과 북한 문제, 한미 동맹,

한일 관계와 한중 관계 등은 모두 미중 경쟁의 양상에 좌우될 것이다. 장기적 시야에서 미중 관계의 미래를 전망하고, 그 속에서 개별 전략의 우선순위를 정비해야 할 때이다. 그러나 이에 대한 현재의 논의와 정책은 19세기 수준의 균형 외교를 크게 벗어나지 못하며 '전략적 모호성' 수사에 머무르고 있다.

외교 문제의 복잡성 증대

21세기 세계 질서가 나아갈 방향을 지배할 미중 관계는 군사, 무역, 기술, 금융, 에너지, 생태(기후변화, 보건), 규범 무대에서 경쟁, 협력, 갈등을 치열하게 벌일 것이다. 문제는 경쟁, 협력, 갈등이 개별 무대에서 전개되는 것이 아니라 여러 무대가 서로 연계되어 복잡화하여 정책 선택에 어려움을 가중시키는 데 있다. 예컨대 국제 경제 질서는 미중 전략적 경쟁에 따른 '무역의 무기화(weaponization of trade)' 혹은 '상호의존의 무기화(weaponization of economic interdependence)' 현상이 빈번히 나타나고 있다 (Farrell and Newman 2019). 대표적으로 미중 간 공급사슬 재편 경쟁은 생산, 무역, 기술, 안보가 상호 연계되어 일어나고 있는 외교 사안이다. 이렇듯 외교 사안의 다면성과 복잡성의 증대에도 불구하고 기존 정책은 부처할거주의에 근거한 각론적 대응의 수준을 넘지 못하고 있어, 정책 대응의 지연 혹은 임시적 대응의 반복을 초래하고 있다.

코로나19 대란 이후 재세계화 추세

코로나19 사태는 국내적으로 자영업자와 소상공인을 중심으로 경제 전반에 심대한 충격을 주었다. 또한 이를 극복하는 과정이 국내 정치의 중 심 쟁점임은 자명하다. 하지만 코로나19는 여기서 그치지 않는다. 대외적으로도 코로나19의 세계적 확산과 백신 공급 문제는 신자유주의적 세계화의 모순과 결함을 확인 해 주는 동시에 반세계화의 위험성을 여실히 보여주고 있다. 궁극적으로 코로나19 팬데믹의 전 지구적 극복은 국제협조와 다자주의, 글로벌 거버넌스(global governance)로 풀 수밖에 없는 현실이다. 이런 상황에서 기존의 세계화를 재조정하고 재구성하는 새로운 아키텍처, 즉 재세계화(reglobalization)의 필요성이 급부상하고 있다(Bishop and Payne 2021). 이에 미국과 중국은 이미 자국 중심의 재세계화 신질서를 주도하려 경합을 시작했다. 경제적으로나 안보적으로 세계 질서 변화에 사활적 이익이 걸려 있는 한국은 강대국과 중견국, 약소국의 이해를 반영하는 포용적 질서 건축에 적극적으로 나서야 한다.

양극화와 포퓰리즘의 도전

20대 대통령의 외교 행보에 영향을 미칠 네 번째 도전 과제는 선진 산업국을 중심으로 확산되고 있는 '양극화와 포퓰리즘'이다. 정치적 신조로서 포퓰리즘(populism)은 영국과 미국을 중심으로 신자유주의적 세계화에 대한 반기로 나타나고 있다. 즉, 상품, 자본, 인적 이동의 자유화에 따라 경제적 불평등이 심화되고 사회적 유대가 약화되자, 브렉시트(Brexit)나 트럼프주의(Trumpism)에서 보듯이 기성 엘리트 정치

에 의해 가려진 대중의 목소리를 소환하고자 하는 반제도권(anti-establishment) 정치인 포퓰리즘의 바람이 거세게 불고 있다(Eichengreen 2018). 자국의 안전과 번영이 대외 개방과 국제 협조, 국제제도로 확보되지 않는다는 믿음하에 강렬한 자국 우선주의와 경제 민족주의가 세를 얻고 있는 상황이다.

이러한 지구적 변화는 국제 협력으로 한반도 평화를 유지하고 대외지향형 경제 체제로 번영을 구가하려는 한국에 커다란 도전으로 다가온다. 한국 역시 자국 중심주의와 배타적 민족주의에 근거한 포퓰리즘의 기운이 상승하고 있다. 국내적으로 경제성장률 저하와 소득 격차의 확대, 경기침체, 그리고 코로나19 위기를 거치면서 정치적 양극화가 심화되고 정파적 대결 정치가 첨예화하여 주요 이슈에 대해 진영 대립으로 인한 정치 마비 현상이 종종 나타나고 있다. 이와 함께 정책 처방으로 포퓰리즘의 유혹도 점차 강해지고 있다. 대외적으로도 정파적 이익에 따른 진영 대립 속에서 주요 외교 사안에 대해 초당파적 정책을 도출하기 어려운 현실을 맞고 있으며, 이런 가운데 자기중심적 민족주의에 호소하며 단기적 편익 관점에서 인기에 영합하려는 유혹도 함께 커지고 있다.

3. 외교 대통령으로 성공하기 위한 5대 실행 과제

대내외적으로 4대 도전 과제에 직면한 20대 대통령이 외교에 성공한 대통령으로 역사에 남으려면 정책, 커뮤니케이션, 실행 능력 등 세 가지 방 면에서의 능력을 균형 있고 조화롭게 결합하는 리더십이 필요하다. 이를 위해서는 구체적으로 다음과 같은 5대 과제를 풀어야 한다.

첫째, 장기적 안목으로 세계 질서의 큰 흐름을 읽어라

차기 대통령은 북핵 해법, 한미 동맹, 사드 문제 등 개별 정책 현안에 대해 일일이 구체적인 견해와 해법을 가질 필요는 없다. 이는 해당 부처 장관이 가져야 할 덕목이다. 대통령은 장기적 안목으로 국제정치 변화의 큰 흐름을 읽고, 우리나라가 놓인 상황을 정확히 인식할 수 있어야 한다. 일정 수준의 국제 문제 지식과 현실에 대한 깊은 고민 없이 막연하게 해볼 수 있을 거란 태도로 집권하면 다차원(여러 방면)에서 격변의 어려움을 맞이할 수 있다.

20대 대통령은 2030년, 길게는 2050년의 아시아태평양 질서를 내다보는 장기적 안목을 가지고 집권 5년의 외교 구상에 나서야 한다. 앞서 언급하였듯이 아시아태평양 지역에서 미중 전략 경쟁은 21세기 한반도의 미래를 좌우할 최대 변수다. 외교 정책 각론, 즉 남북 관계, 한미 관계, 한중 관계, 한일 관계, 인도태평양 지역 정책, 인권외교, 통상외교, 개발협력외교 등 정책 대안은 미중 관계의 양상에 따라 달라질 게 명약관화하다.

차기 대통령은 미중 전략 경쟁의 추세를 정확히 전망한 다음, 큰 틀에서 개별 정책 간 우선순위

를 정하고 기본 방향을 설정하도록 해야 한다. 집권 5년 동안 미국 바이든 정부와 보조를 맞추어 한미일 협력 네트워크의 복원 및 강화에 노력하는 한편 한중 협력의 확대를 최대한 연계하는 노력을 경주해야 한다. 일본과의 관계의 경우, 경제력이나 군사력 측면에서 힘의 비대칭성이 꾸준히 개선되고 있으므로 장기적 안목에서 대등한 역학 관계를 바탕으로 한 새로운 관계를 모색해야 한다.

북한 문제는 여전히 한국 외교의 최상위 과제이지만 북한중심주의를 탈피해야 한다. 역대 정부는 외교안보 공약의 중심에 북핵문제 해결을 늘 앞세웠다. 이명박 정부의 ‘비핵—개방 3000,’ 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스,’ 문재인 정부의 ‘한반도 평화 프로세스’ 등이 그것이다. 그리고 외교 역량을 북핵 해법이나 남북 관계 개선에 쏟아부었다. 그러나 이러한 전통적인 외교 개념으로는 시대 변화에 부응하는 외교 정책을 펼치기 어렵다. 오늘날 우리 국민은 단순한 군사적 위협을 넘어 경제, 기술, 보건, 기후변화, 사이버 위협 등 다면적이고 복합적인 위협 인식을 하고 있다. 2019년 동아시아연구원 ‘외교정책 인식 조사 결과’에 따르면 우리나라가 당면한 위협 요인 1순위는 ‘주변국 사이 무역/기술 마찰’로서 ‘북 핵/남북 관계의 불안’보다 앞서 있었다.

대통령은 국제 문제에 대한 장기적 전망과 포괄적, 복합적 안목을 갖춘 다음, 정책의 우선순위를 설정하고 적절한 컨트롤 타워를 구축해야 한다.

둘째, 외교정책의 정치화를 경계하라

대통령의 커뮤니케이션 능력은 정책 추진에 대단히 중요한 요소이다. 정책에 대한 국민의 반응을 살피고 국회의 동의를 얻어내는 능력은 외교 대통령이 가져야 할 중요한 덕목이다. 대통령은 외교안보 사안에 대한 커뮤니케이션으로 국민의 단합을 이루고 그들로부터 리더십에 필요한 정치적 지지를 얻기도 한다. 문제는 정책 자체보다 커뮤니케이션에 과도한 중점을 두어 메시지 관리, 행사, 해외 순방, 대중 접촉 등에 더 많은 시간을 할애하는 경향에 있다.

제왕적 대통령제로 불리는, 막강한 권한을 가진 대통령 주변에는 대선 캠프를 함께 했던 인사들이 대거 포진해 있다. 이들은 ‘선거 캠페인’을 넘어 집권 후에도 대통령의 인기를 유지하기 위한 ‘영원한 캠페인’에 빠져든다. 이들이 외교정책을 장악할수록 정책의 이벤트화, 정책 추진의 국내 정치적 고려, 단기적 전망에 근거한 정책 수립의 문제점을 드러낸다.

커뮤니케이션에 대한 강조는 보수와 진보 정부를 막론한다. 새 대통령 팀이 5년마다 신장개업하는 수준으로 새로운 구호와 정책을 내놓으며 출범하는 데서 잘 드러난다. 이들은 예외 없이 이전 정부와의 차별성을 강조하고 비현실적 목표를 내건다. 예컨대 북핵 이슈의 경우 이미 30년 가까운 역사를 가진 복잡다단한 문제임에도 불구하고 대통령 후보는 일거(예를 들면 5년 임기 내)에 해결할 수 있는 것처럼 포장하곤 한다.

이러한 구호와 개념, 정책은 예외 없이 대선 캠프에 의해 만들어진 것이다. 대체로 대선 캠프는

당선까지만 준비하기 때문에 외교정책 공약의 경우도 국가의 이익을 고려하기보다는 득표에 도움이 되도록, 즉 후보가 차별화되고 부각되도록 만드는 경향이 다분하다. 이명박 정부의 ‘비핵— 개방 3000’, 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’, 문재인 정부의 ‘한반도 평화 프로세스’ 등은 정교한 해법보다는 선언적 구상 수준을 넘지 못한 것이 사실이다. 마찬가지로 동북아 협력 정책의 경우, 노무현 정부는 ‘동북아 평화변영정책’, 이명박 정부는 ‘자원외교 3대 신실크로드 협력’, 박근혜 정부는 ‘유라시아 이니셔티브’, 문재인 정부는 ‘신북방정책’ 등 간판만 바꾸어 실질적 성과보다는 홍보 차원의 선언적 구상으로 내어놓은 것이다.

이러한 정책들은 대선 캠프의 외교안보팀에 의해 짧은 기간에 급조되기 때문에 정책의 완성도가 상대적으로 떨어지는 경향이 있다. 미국 등 정치 선진국에서는 민간 싱크 탱크가 상시적으로 정책 대안을 생산한다. 따라서 대선 캠프는 이들 중 인사를 영입하고 정책을 선별하여 채택하는 반면, 한국은 민간 싱크 탱크를 활용하는 전통이 약하여 관변 학자와 전 직 관료가 중심이 된 캠프 전문가가 단기간에 구호와 정책을 만드는 실정이다. 설익은 정책이 양산될 가능성이 큰 상황이다. 그 후과는 새 정부 정책 집행에 고스란히 전가된다.

몇 가지 예를 들어보자. 문재인 정부의 핵심 국정 과제이자 외교 전략인 ‘동북아플러스책임공동체’는 이전 노무현 정부의 ‘동북아공동체’ 개념을 계승하면서 ‘플러스’를 넣어 지리적 외연을 확장하고, ‘책임’을 넣어 공동체적 의식을 강조하였다. 문제는 이 개념이 직전 박근혜 정부의 ‘동북아평화협력구상’과 이름만 다르지 내용에서는 별반 차이가 없다는 것이다. 결국 수사에 머무르면서 폐기 처분 상태에 놓이게 된 것이다. 촛불과 탄핵 정국에서 캠프의 정책 생산 시간이 부족하여 설익은 전략을 내어놓은 까닭이다. 문 정부가 출범하면서 캠프 인사와 외교부는 이 전략을 추진하기 이전에 개념화, 이론화 작업으로 이전 정부 정책과의 차별화를 이끌어내는 데 상당한 시간과 노력을 기울였어야 했다. 마찬가지로 박근혜 정부는 ‘신뢰 외교’를 외교의 지도 개념으로 내걸고 출범하였으나, 대선 캠프나 인수위원회(이하 인수위)에서 ‘신뢰 외교’란 개념이 명확히 정의 되지 않아 개념의 실천 이전에 개념 정의 노력을 선행해야 하는 우스꽝스러운 상황을 연출하였기도 했다.

특히 대통령이 유의해야 할 점은 민족주의 정서와 결부된 외교 사안 처리이다. 한국 민족주의는 과거 강대국의 압력과 지배에 대한 강렬한 저항을 바탕으로 하는 배타적 성격이 강하다. 이는 민족적 자긍심을 고취하고 선진국 따라잡기에 국민적 역량을 결집하는 순기능을 하기도 하지만 외교정책의 자율성을 심각하게 저해하고 실용적 접근을 어렵게 하는 역기능도 발휘했다. 한일 관계나 남북 관계의 경우, 대통령은 민족주의를 자극하여 대중을 설득하거나 자신의 정책을 지지하게 만들고자 하는 유혹에 쉽게 넘어간다(위성락 2020). 이러한 커뮤니케이션 전략이 정치 쟁점화되고 남남갈등을 유발하여 오히려 입법 과정에 부정적으로 작용하는 경우, 이는 외교적 난국을 초래할 뿐만 아니라 장기적으로 대통령의 권력과 권위에 심각한 영향을 끼친다.

셋째, 청와대 권력을 분산하라

대통령 성공조건은 결국 실행 능력이다. 일어나야 할 일이 일어나지 않으면 결국 대통령은 가혹한 평가를 받을 수밖에 없다. 그럴듯한 이야기를 만들어내면서 어려운 순간을 빠져나올 수는 있어도 커뮤니케이션 전략만으로는 성공한 대통령이 될 수 없다. 실행 능력은 대통령이 주어진 정부 기구를 어떻게 활용할 것인가, 즉 청와대를 어떻게 조직할 것인가, 외교안보 부처 각료들을 어떻게 활용할 것인가, 자신의 시간을 어떻게 투여할 것인가에 달려 있다.

청와대의 역할부터 살펴보자. 과거 대통령의 외교 행위는 해외 순방 정도에 머물렀으나, 21세기 들어서면서 대통령은 국가를 대표하여 다양한 정상회의체에 참여하고 있다. 역내 정상회의체인 APEC, 아세안+3, 동아시아정상회의, 한중일 정상회의뿐만 아니라 G7, G20, UN 등 지구 규모의 협의체에도 참석한다. 이를 기회로 주요국과의 양자 정상회담도 수시로 개최된다. 따라서 외교에서 청와대의 역할이 커지는 것은 시대적 추세라 하겠다.

청와대에 외교안보 관련 인력이 많아지고 정책 기능이 커지면 청와대 비서진/보좌진이 대통령과 내각 각료 사이에 일정한 거리가 생기도록 한다. 청와대가 주요 정책을 입안하고 부처가 실행하는 체제가 되면서 내각 각료의 정책 권한이 축소되는 추세가 강화되고 있다. 현재 청와대의 국가안보실은 외교안보 정책의 컨트롤 타워로서 부처 간 정책 조정을 넘어 주요 정책 결정을 주도하고 있다. 심지어 주요 사안에 대해 외국과의 교섭에도 직접 나서고 있다. 박근혜 정부 시절 청와대 비서실장이 일본과 비밀협상으로 위안부 합의를 주도하였고, 문재인 정부 청와대 국가안보실 2차장이 중국과 교섭하여 이른바 ‘사드 3원칙’을 이끌어냈다. 두 사례 모두 외교 주무 부처인 외교부는 사실상 교섭에서 배제되었다. 외교관계라 볼 수 없는 북한과의 협상의 경우 외교부가 아닌 청와대가 나서는 것은 이해할 수 있으나 일본이나 중국 등과 직접 교섭하는 행위는 논란의 여지가 있다.

청와대가 외교안보 정책을 주도하고 행정부 주무 부처는 집행에 한정되는 이른바 ‘청와대 정부’로서의 성격이 점점 커지게 되면 정부의 실행 능력은 약화된다. 사실 대통령의 의사결정에서 가장 중요한 신호(signal)는 정부 부처에서 나온다. 그럼에도 대통령이 자신이 관리하는 정부 부처와 거리를 두고 청와대에 의존하면 자신에게 전해지는 신호를 해석하는 데 상당한 장애가 발생하게 된다.

둘째, 청와대가 주도하는 체제에서는 정책의 책임성이 저하된다. 청와대의 권력은 제도적으로 나온다기보다 대통령의 개인적 신임에 달려 있다는 점에서 속성상 임의적이고, 폐쇄적이며, 책임 소재가 분명하지 않다. 문서에 의한 업무뿐만 아니라 전화 한 통으로 업무 지시가 이루어지는 등 책임 소재를 가리기가 쉽지 않다. 따라서 책임정치, 민주주의 외교 정신과 배치된다고 할 수 있다. 또한 청와대로 업무가 집중되면 업무의 폭주로 단기적 대응에 급급하거나 적절한 대응 시기를 놓치게 되는 폐해가 발생하는 단점이 있다.

청와대 주도 체제는 외교안보 주무 부처들의 조직 체계에 부정적 영향을 미치기도 한다. 대선 캠프의 외교안보팀은 새 정부가 내거는 구호와 전략 개념, 분야별 정책 공약을 생산할 뿐만 아니라 인수위를 거쳐 새 정부 출범 후 주요 부처와 청와대에 포진하여 정책 결정을 주도한다. 이런 경향은 비단 한국만의 현상은 아니다. 미국을 대표로 대통령제를 채택한 국가에 일반적으로 나타나는 현상이다. 대통령이 선거 캠페인을 도왔던 익숙한 사람들을 청와대나 내각 주요 포스트에 임명하고 이들과 일을 하고자 하는 경향은 자연스러운 현상일 수 있다.

정작 문제는 청와대와 각 부처에 캠프 출신 인사 네트워크가 형성되어 이를 통해 주요 업무가 추진되는 경향에 있다. 즉, 비공식 네트워크(informal network)가 정책을 주도하는 것이다. 이런 행태가 조직 차원에서 증대한 문제를 초래하는 것은 두말할 나위 없다. 2017년 한중 사드 합의 나 2019년 대일 무역 분쟁의 경우에서 보듯이 주무 장관은 정책 결정 과정에서 바이패스되어 허수아비가 되고, 그 정책에 대한 책임성, 설명 책임(accountability)이 현저히 약화되는 결과를 초래한다. 또한 좁게는 청와대 내 이른바 ‘어공(캠프 인사이드)’과 ‘늘공(캠프 아웃사이드)’ 사이에 갈등을 조장하는 악순환을 초래하기도 한다. 이런 현상은 일시적인 것이 아니라 여러 정부를 거치며 오히려 강화되는 측면이 있다.

대통령은 주요 외교정책 결정과 교섭 권한을 주무 부처에 맡기고 청와대는 고유의 비서 기능에 더욱 충실할 수 있도록, 그리고 컨트롤 타워로서 주무 부처 간 정책 조정 기능을 담당하도록 정리를 해주어야 한다. 그리고 이에 적합한 청와대 조직도를 만들어내도록 지시해야 한다. 대선 캠프는 큰 청와대를 선호하기 때문에 청와대 권한 축소와 위임은 오직 대통령의 의지로만 가능하다는 점을 명심하여야 한다.

넷째, NSC의 정책 총괄·조정 기능을 강화하라

국가안전보장회의(NSC)는 대통령과 관계 장관으로 구성된 국가안보 최고 사령탑이다. 대통령은 NSC의 위상을 명실공히 대외 정책의 최고 정책조정기구로 재정립하고, 기존의 구성원에 경제 각료/전문가를 포함 확충하여 범정부적 접근 태세를 갖추어야 한다. 앞서 기술하였듯이 현대 외교 사안들은 군사, 경제, 기술, 에너지, 기후변화, 보건, 규범 무대가 서로 연계되어 복합성을 띠고 있다. 현 정부는 5G 화웨이, 반도체 공급 사슬 재편, 일본의 수출 규제 등 이슈 횡단적 외교 문제와 마주하여 대응에 곤욕을 치르고 있다. 경제 문제와 안보, 정치 문제가 상호 연계되어 대응을 어렵게 하기 때문이다. 차기 대통령은 이런 딜레마에 더 자주, 더 크게 봉착할 것이다. 대표적으로 한국이 향후 협력해 나갈 쿼드(Quad)는 안보협의 체이나 코로나19 백신 협력, 기후변화, 해양안보, 기술 등 4개 이슈를 중심으로 협력의 분면을 넓히고 있다.¹⁾ 따라서 쿼드 협력에 대해서는 외교부뿐만 아니라 경제, 과학기술, 보건 관련 부처들의 범정부적(whole-of-government) 접근이 필수적이며, 이들을 조율하고 조정하는 기능이 대단히 중요하다.

1) 쿼드는 마일-호주-인도 4개국 안보협력 연합체로서 2004년 긴급 위기인 인도양 지진과 쓰나미에 공동으로 대처하기 위한 '비공식적' 협약체로 시작되었다. 이후 트럼프 대통령시 2017년 11월 아시아 순방 시 부활한 이래, 2019년 4개국 외교장관 회담, 2021년 3월에는 정상회담이 이루어지는 등 빠르게 공식화되고 있다.

차기 대통령은 한국 관료 체제에 뿌리 깊은 부처 할거주의(sectionalism)의 병폐를 깊이 인식하고 부처의 힘을 모으고 조정할 수 있도록 정책 결정 체계를 정비하는 데 비상한 관심을 기울여야 한다. 대통령은 정례적으로 NSC 상임위에 출석함으로써 정책 조정 기능에 힘을 실어주어야 한다. 나아가 기존의 NSC 장관급 상임위원회뿐만 아니라 차관급 실무조정 회의를 활성화하고, 국장급 실무조정회의를 신설하는 등, 세 단계에서 원활한 정책 협의와 조정이 이루어질 수 있는 태세를 갖추어야 한다. 이러한 조직 체계가 부처 할거주의에 좌우되지 않도록 하려면 대통령의 강한 의지가 전달되어야 한다.

외교정책 통합 조정 체계에서 중요한 행위자는 국가정보원(이하 국정원)이다. 국정원은 국가안보 관련 정보를 수집, 분석, 평가하는 기관이다. 특히 분단의 특수 상황에서 대북 정보를 거의 독점적으로 수집하고 비선 접촉 채널이 있어 높은 위상을 갖고 있다. 국정원은 대통령 직보 채널을 통해 정보뿐만 아니라 정책에 관여하고 심지어 외교 교섭에도 나서기도 한다. 더욱이 정책 제언이 정치화되면 더 큰 문제가 발생할 것임은 능히 짐작할 수 있다. 이렇듯 국정원의 정책적 개입은 대통령이 남북 관계를 외교정책의 중심에 놓고 사고하는 한 시정되기 어렵다. 대통령은 특정 기관의 정보 독점이 갖는 부정적 측면을 고려하여 선진국 사례를 참조하여 정보 수집과 분석에 대한 정부 내 견제와 균형, 그리고 정보의 원활한 유통을 보장하는 체제 구축을 주문해야 한다.

다섯째, 대통령직인수위원회가 본연의 임무에 충실하도록 지시하라

대통령 직무의 성공적인 수행을 위해서는 일차적으로 대통령이 정부 내 외교안보 담당 부서들의 조직적 역량과 한계를 훤히 꿰고 있어야 한다. 각 부서가 어떤 일을 하고 그 일을 얼마나 잘하는지 파악해야 조직 간 권한의 조합과 배분을 할 수 있게 되는 것이다. 이런 점에서 대통령은 당선인 시절 대통령직인수위원회를 제대로 운영해야 한다.

본래 인수위는 정부의 조직·기능 및 예산 현황의 파악, 새 정부의 정책 기조를 설정하기 위한 준비를 핵심 임무로 하는 곳이다. 과거 김영삼 정부 출범 때부터 본격화한 지 20여 년이 지난 오늘날, 인수위는 본연의 기능에 충실하지 못하고 있다. 5년 단임의 대통령제에서 당선인 인수위 팀은 마치 점령군 처럼 행세하며 직전 정부와의 차별화에 몰두하는 경향을 보여왔다. 정책 인수와 기획보다는 정책 결정을 하고 심지어는 집행하는 모습을 보여준 했다.

새로운 외교정책 결정 체계와 전략을 마련하기 위해서는 기존 정부 기구의 조직적 능력과 한계에 대한 엄정한 평가와 주요 정책 조사(policy review)가 면밀히 이루어져야 한다. 지난 5년 혹은 10년 정책의 공과를 정밀하게 분석하고, 대선 공약의 실현 가능성을 판단하여 현실적이고 구체적인 정책 기조와 대안을 기획, 제시하는 일이 대단히 중요하다. 미국의 경우 인수위는 정책 인수/평가 업무에 전념하고 있으며, 특정 정책의 경우 평가는 대통령 출범 이후까지 진행되는 경우가 많다. 2021년 1월 출범한 바이든 정부의 대북 정책 평가는 5월에 나왔고, 최중요 외교 사안인 대중 對 中 정책의 경우, 국방부 정책 리

뷰는 6월에 나왔고 대중통상정책 리뷰는 아직도 진행 중이다. 반면 우리나라의 역대 인수위는 정책 평가를 제대로 하지 않았다. 그 결과, 주요 구호와 비전의 개념이 정립되지 않아 새 정부 출범 이후 뒤늦게 이 작업에 시간과 에너지를 쓰게 된다.

대통령 당선인은 인수위를 통해 대선 공약의 엄정한 평가, 수정, 보완 이 이루어져 가급적 정부 출범과 함께 집행이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 핵심 정책의 경우 대선 캠프 전문가, 주무 관료 뿐만 아니라 민간 전문가들을 폭넓게 활용하여 정부 출범 이후에도 다각도로 검증해야 한다. 또한 대안이 마련되면 관련 국가들과 협의를 함으로써 정책 추진의 정당성과 효율성을 확보할 수 있다.

4. 대한민국의 생존과 번영을 수호하기 위한 대통령의 역할

대한민국의 생존과 번영을 수호하는 대통령은 국제무대의 최전선에 있는 연기자이다. 시시각각 변화하며 복잡성이 증대되는 무대에서 성공적인 연기를 보이기 위해서는 국익을 극대화할 수 있는 정책과 커뮤니케이션, 실행 능력을 균형 있게 갖추어야 한다. 첫째, 새 정부 5년의 정책 공약은 인수위원회와 신정부 출범 초기 면밀한 정책 리뷰를 통해 신중히 선정하고, 둘째, 여야 협치의 차원에서 국회와 최대한 소통하고 협의하여 정책의 정당성을 높이며, 셋째, 이와 함께 청와대 주도를 탈피하여 외교안보 관련 연기자들 간 적절한 역할 분담과 조정을 이루는 혁신적 외교안보 체계를 갖추어야 한다. 무엇보다 대통령의 연기를 뒷받침하는 조연의 발탁이 중요하다. 대통령은 이념이나 사적 네트워크를 떠나 폭넓은 인재풀을 가동하여 적재적소에 인재를 등용해야 한다. ■

참고 문헌

위성락. 2020. 『한국외교 업그레이드 제언』. 21세기북스.

하영선. 2021.10. 「2021 EAI 신정부외교정책제언 ①: 신정부의 공생외교 재건축」. 『EAI 워킹페이퍼』.
http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=20751&board=kor_working_paper&keyword_option=&keyword=&more=

하영선, 손열. 2021.7. 「미중경쟁 2050: 단계별 확대와 타협의 모색」. 『EAI 스페셜리포트』.
http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=20612&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=

Bishop, Matthew Louis and Anthony Payne eds. 2021. Reglobalization(London: Routledge).

Eichengreen, Barry. 2018. The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era(NY: Oxford).

Farrell, Henry and Abraham Newman. 2019 “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” International Security 44(1).

■ **저자:** 손열_ EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회(2012)을 지냈다. Fulbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아 위원회 전문위원 등을 역임했다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교 등이다. 최근 저서로는 『Japan and Asia's Contested Order』 (2019, with T. J. Pempel), Understanding Public Diplomacy in East Asia (2016, with Jan Melissen), “South Korea under US–China Rivalry: the Dynamics of the Economic–Security Nexus in the Trade Policymaking,” (The Pacific Review 2019(32):6), 『위기 이후 한국의 선택: 세계 금융위기, 질서 변환, 한국의 경제외교』(2020), 『BTS의 글로벌 매력이야기』(2020, 공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 전주현_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) jhjun@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 12월 30일
“외교안보 컨트롤 타워를 혁신하라” 979-11-6617-299-1 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr