

국격제고 전략연구

— 중견국가를 중심으로 —

한 인 택

국격 제고전략 연구
- 중견국가를 중심으로 -

목차

I. 서론	1
II. 중견국가외교	3
1. 중견국가의 개념	3
2. 중견국가 한국과 카타르	6
III. 국격제고 전략: 경험적 분석	9
1. 전략의 다양성	9
2. 다자회의와 정상회의	15
3. 다자회의, 정상회의와 중견국가	19
IV. 결론 및 함의	22
참고문헌	25

I. 서론

최근 수년 간 우리나라의 외교정책 논의에 있어서 자주 등장하는 용어로 ‘국격(國格)’을 들 수 있다. 국격이란 용어는, 藤原正彦의 2005년도 베스트 셀러 『국가의 품격』에서 유래된 것으로 일본에서 먼저 대중화된 용어로 알려져 있다. 藤原正彦에 의하면 품위있는 국가는, “대국관을 지니고 경륜을 쌓은 윤리적인 지도자들이 이끌고, 국민들이 모두 그러한 방향을 지향하는 국가”이다. 우리나라에서 진행되는 논의에서 국격이란 용어는 이러한 원래의 정의와는 좀 다른 의미로 사용되고 있고, 심지어 논쟁적인 개념으로까지 발전하였다. 우리나라에서 말하는 국격은 경우에 따라서는 일본에서의 용례대로 국가 및 국민의 내면에서 우러나오는 품위나 격조를 의미하기도 하지만-즉, 국민, 사회, 국가의 품격의 종합을 뜻하기도 하지만-우리나라의 국제적 위상, 심지어 국제적 서열에 가깝게 사용되는 경우도 많다. 국격의 의미가 전자일 경우, G20 정상회의의 서울 개최를 앞두고 벌인 ‘나라 품격 높이기 4대 실천운동’-운전법규와 매너 준수, 공공장소와 통화 매너 준수, 깨끗한 거리와 간판 만들기, 사이버 예절 준수가 바로 국격제고전략이 될 것이다. 개개의 국민들이 법규와 예절을 준수할 때, 국민들의 품위와 격조의 총합으로서 국가의 국격도 높아지는 것이다. 하지만 근래에 우리나라에서 사용되는 국격의 의미는 이와는 조금 격차가 있다. 만약 요즘의 논의에서처럼 국격이 국가적 위상이나 서열에 관한 것이라면, 국력순위나 국제적 서열을 높이기 위해 채택하는 여러 가지 전략들-G20 유치, 국가 브랜딩, UN 안보리 비상임 이사국 진출 등-이 모두 국격제고를 위한 전략이 될 것이다.

이렇듯 개념의 불명확성이나 논쟁의 여지에도 불구하고 국격이라는 용어가 위정자뿐만 아니라 일반 국민 사이에서 자주 거론되는 근거에는, 우리나라가 경제적으로 부유하고 기술적으로 선진화된 것으로 만족하지 않고, 국제적으로 그에 걸 맞는 역할을 하고 또 그에 걸맞는 대우를 받고자 하는 욕구가 존재하고 있다. 국격이란 용어가 나오기 전부터 우리나라에서 ‘소프트파워’와 ‘매력’에 대한 관심이 많았고, ‘중견국가’, ‘중추국가’, ‘매력국가’에 대한 논의도 활발했던

것도 비록 사용한 용어나 개념은 상이하였지만, 국제적으로 중요한 역할을 하고 국제적으로 인정받고자 하는 공통된 욕구로 설명할 수 있다.

국제적 역할과 인정에 대한 욕구는 특정한 국가나 정파, 문화에 한정된 것이 아니다. 이 논문의 사례 중 하나로 살펴보는 카타르는 우리나라와 지리, 경제, 정치뿐만 아니라 인종, 종교, 문화에 있어서 상이하나 국제적 역할과 인정에 대한 희구에 있어서는 우리와 별로 다르지 않다. 국가들이 여러 가지 상이성에도 불구하고 국격을 높이는데 공통적인 관심을 보인다고 하는 것은 흥미롭고 또 중요한 현상이다. 하지만 그것은 이 글의 주된 관심사는 아니다. 이 글에서 관심을 갖는 주제는 국가들이 동일한 목표-국격 제고-를 위해 채택하는 전략의 공통성과 상이성이다. 앞서 예로 든 카타르와 한국을 비교할 경우 국격을 제고하기 위한 어떤 전략은 동일하지만-예컨대 월드컵과 같은 국제행사 유치-어떤 전략은 전혀 공통성이 없다. 예컨대, 카타르는 중동국가 내 정치세력에 대해서 돈과 무기를 제공하여 영향력을 키우고 존경을 받지만, 한국은 그러한 전략은 택하지 않는다. 또 다른 예로 한국은 국격제고를 위해서 아직 규모는 작지만 공적개발원조에 관심을 많이 갖는 반면, 카타르는 막대한 국부에도 불구하고 공적개발원조를 통한 국격제고에는 큰 관심이 없다.

이 글에서는 국가들이-보다 구체적으로는 중견국가들이-국격제고를 위하여 선택하는 전략들, 그리고 그 유사성과 상이성을 ‘있는 그대로’ 살펴보고자 한다. 유사성과 상이성의 ‘원인’이나 ‘결과’에 대한 분석은 차후 연구의 주제가 될 것이다. 중견국가를 대상으로 삼은 이유는 우리나라 스스로가 중견국가이기 때문에 중견국가에 대한 논의가 갖는 실용성이 클 것이라는 점도 있지만, 중견국가들이 기존의 강대국이나 약소국에 비하여 가장 활발하게 국격제고를 위한 가시적 조치들을 취하고 있기 때문이다. 강대국의 경우는 이미 국제적으로 상응하는 역할을 수행하고 있거나 이미 국제적 인정을 받고 있기 때문에 특별히 국격제고를 위한 조치들을 취하려는 욕구가 상대적으로 약한 것으로 보인다. 약소국의 경우에는 국격을 제고하려는 욕구는 중견국가보다도 더 강할지 모르지만, 약소국의 한계상 실제적인 조치들을 잘 실행하지 못한다. 이에 비해 중견국가들은-마치 국내사회에서 중산층처럼-국격제고에 대한 희구도 강하고, 실제로

국격제고에 필요한 조치들을 실행할 자원을 갖고 있다. 따라서 국격제고는 중견국가 외교의 전형이라고 하여도 과히 틀린 말은 아니다.

II. 중견국가외교¹

최근에 가속화된 경제적 변화-미국의 쇠퇴, 유럽의 침체, 非서구(the rest)의 부상-로 그전에는 주목을 받지 못했던 국가들이 각광을 받기 시작하고 있다. 아니, 변화는 이미 그 이전부터 시작되고 있었다. 강대국이 중심이 되고 그 외의 국가들의 역할이나 위상이 미약하였던 냉전기의 양극체제가, 냉전의 종료와 함께 미국 중심의 일극체제를 거쳐서 최근에 들어 다극체제로 이행하는 과정에서, 기존의 강대국뿐만 아니라 중견국, 경우에 따라서는 약소국들도 국제사회에서 목소리를 내고 나름대로의 역할을 찾아가기 시작했다. 이러한 국제정치 현실의 변화를 반영하여 국제정치연구에 있어서도 한국과 같은 중견국가의 역할, 위상, 전략 등에 관한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다(Cooper 1997; 김치욱 2009; 김우상 2011). 국격제고는 중견국가의 중요한 외교적 목표이고, 국격제고 전략은 그러한 목표를 실현하기 위해 채택하는 정책이다.

1. 중견국가의 개념

국격만이 논쟁적이고 미정립된 개념이 아니다. 중견국가, 중진국, 중추국가, 미들 파워(middle power)가 혼용되고 있는 사실에서 짐작할 수 있듯이 중견국가와 중진국가의 외교에 관한 연구는 아직 기본개념조차 통일되지 않은 미발달 상태이다. 중견국가라는 가장 기본적 개념 자체도 여러 가지 이유로 아직 정립되지 않았다. 우선 현실주의적 전통에 속하는 연구에서는 강대국만을 국제

¹- 이장에서 중견국가에 관한 논의는 한인택(2012a)에서 부분적으로 발췌하였다.

정치의 중요한 행위자로 보기 때문에 중견국가에 대한 관심도 낮았고 중견국가에 대한 정확한 정의를 내리고자 하는 시도가 부족하였다. 결과적으로 중견국의 위상이나 역할, 전략에 관한 연구도 진전되지 않았다. 그런데 현실주의적 전통의 연구에서 중견국가를 명확하게 정의하려고 시도하였더라도, 그러한 시도가 만족할 만한 정의를 낳기에는 현실주의적 연구에는 근본적인 한계가 있다. 그 이유는 현실주의에서는 국가에 대한 구분은 국력의 대소를 기준으로 하게 될 것인데 (1) 국력의 측정이란 본질적으로 부정확한 작업이고 (2) 만약 국력의 측정이 정확하게 이루어질 수 있다고 가정하더라도, 중견국가는 단순히 국력의 규모에 의해서 규정되지 않을 수 있기 때문이다. 좀 더 설명하자면 현실주의 전통의 연구에서 국가는 문화나 이념, 평판과 같은 비물질적 요인에 의해서가 아니라 객관적 국력, 특히 군사력과 경제력의 대소에 의하여 강대국, 중견국, 약소국 등으로 구분된다. 중견국가란, 강대국처럼 강한 군사력-특히 군사력을 투사할 수 있는 능력-이나 경제력을 가지고 있지 못하지만, 약소국보다는 군사력과 경제력에서 우월한 중간 범주를 구성하고 있는 국가들이다. 그 동안 호주, 캐나다, 스웨덴, 네덜란드 등은 서구 중견국가의 예로서 많이 언급되었고, 몇 년 전부터는 그 외 지역의 중견국가로서 브라질이나 인도, 그리고 한국이 많이 언급되기 시작하였다. 그리고 아랍의 봄 이후로는 비록 군사력은 미약하지만 카타르도 중견국가로서 언급되기 시작하였다. 그런데 군사력과 경제력을 어떻게 정확히 측정하느냐 하는 문제가 있기는 하지만, 보다 근본적으로 왜 군사력과 경제력만이 국력의 구성요소가 되어야 하는가에 대한 의문의 여지가 있다. 소프트파워 또는 연성 권력의 중요성을 주장하는 많은 연구자와 실무자에 의하면 국력은 실제로는 활용하기 어려운 군사력보다는 가치, 도덕성, 평판과 같은 무형의 자원에 의하여 많이 좌우된다고 한다. 나중에 더 자세히 논의하겠지만 특히 ‘국격’은 국력보다도 더 많은 평판과 같은 무형의 자원에 의해서 좌우된다. 소프트파워가 권력이라는 주장에 동의하지 않더라도, 냉전의 시대가 아닌 오늘날의 국제정치현실에서 군사력의 대소에 집착하는 것은 분명 시대착오적 측면이 있다. 특히 중견국가의 국격에 관한 논의에서 객관적 국력에 너무 치중하는 것은 위험성이 있다.

국력의 측정이나 국력의 구성 문제를 논외로 한다고 하더라도 현실주의적 전통의 연구에서 중견국가를 구분하고 정의하는 데에는 또 다른 문제가 있다. 최근의 연구에 의하면 중견국은 갖고 있는 ‘자원’-군사력이든 소프트파워이든-의 규모로 규정되는 것이 아니라 ‘행태’의 여하에 따라서 정의된다고 한다. 이는 어떤 국가가 단지 강대국과 약소국의 중간수준의 해당하는 군사력이나 평판을 보유하고 있다고 해서 중견국가가 되는 것이 아니라, 중견국가처럼 ‘역할’하고 중견국가처럼 ‘행동’을 하여야 중견국가라고 보는 것이다.

중견국가를 행태적으로 정의할 때 발생하는 문제는 과연 무엇으로 중견국가적인 역할과 행동을 구분하느냐 하는 것이다.² 중견국가 외교에 관한 한 연구에 의하면 중견국가는 촉매자(catalyst), 촉진자(facilitator), 관리자(manager)의 역할을 수행한다고 한다(김치욱 2009).³ 이들 역할이 정확히 무엇을 의미하는지는 아래의 각주에서 언급한 이유로 인해 파악하기 힘들지만, 대략적으로 중견국가는 국제적 논의에 있어서 새로운 의제를 제안하는 역할(촉매), 협상력 강화를 위한 연합을 구축하는 역할(촉진), 국제협력의 제도화와 이해조정에 기여하는 역할(관리) 등으로 생각할 수 있다. 달리 말하면 약소국에 비교해서 중견국가의 국격제고 전략은 그들의 촉매자, 촉진자, 관리자 역할을 증대하는 방향으로 전개될 것으로 생각할 수 있다. 약소국가들도 이런 역할을 수행하고자 하겠지만 약소국가의 여건상 그러한 역량이 부족하다. 그들에게는 중견국가라고

² 일부의 연구는 일반적으로 중견국가라고 인정되고 있는 국가들의 행태로부터 귀납적으로 중견국가를 규정하는 역할과 행동을 도출해내고 있다. 호주, 캐나다, 스웨덴, 네덜란드와 같은 국가들의 행태를 관찰하고 이를 바탕으로 해서 중견국가를 규정하는 역할과 행동을 찾아내는 것이다. 다른 방법은 연역적인 것으로 중견국가를 다자주의 외교를 통해서 국제사회의 문제해결에 기여하는 국가라고 규범적으로 정의하고, 그러한 정의로부터 중견국가의 규정하는 역할과 행태를 구체적으로 도출해 내는 것이다. 이러한 방법론적 차이에도 불구하고, 실제 결과에 있어서는 비슷한 국가들이 중견국가로 구분되고 있기 때문에 방법론적 차이는 중요하지 않을 수 있다.

³ 흥미롭게도 김치욱의 논문에서 근거로 인용한 Andrew Cooper의 편저서 *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*의 24 페이지와 25페이지에는 이러한 내용이 없다. 아울러 Andrew Cooper의 편저서 색인에서도 촉매자, 촉진자, 관리자라는 항목을 찾을 수 없었다. 따라서 이 글에서 촉매자, 촉진자, 관리자에 관한 논의는 Andrew Cooper의 편저서 대신 전적으로 김치욱의 설명에 근거한 것이다.

불리는 것 자체가 바로 국력제고라고 볼 수 있을 것이다.

2. 중견국가 한국과 카타르

우리나라는 이제 세계 15대 경제대국이며 군사력도 세계 10위로 평가되고 있다. 인구도 5천만에 달하고 영토는 크지 않지만 전통적으로 강대국으로 생각되고 있는 유럽의 일부 국가들에 비해 크게 작지도 않은 편이다. 하지만 계속되는 남북대치, 특히 북한의 핵무장, 그리고 강대국이 우리나라의 주변을 둘러싸고 있는 지정학적인 현실로 인해서 한반도나 아시아에서 우리가 경제적·군사적 강국에 속한다는 사실을 실감하기 힘들다(김우상 2011). 달리 말하면 한반도와 아시아에서는 아직 냉전시대의 국제정치현실이 남아 있어서 한국과 같은 중견국가가 가질 수 있는 행동의 영역이 지금도 협소하다.

한편 한반도나 아시아를 벗어나면 한국에 대한 인식도 크게 달라지며, G20 정상회의나 핵안보정상회의 개최국과 같은 역할이나 위상에서 볼 수 있듯이 한국은 국제적으로 더이상 약소국이 아니다. 한국은 강대국에게는 요긴한 국제사회의 협력자이며, 후진국과 약소국에게는 배우고 싶은 성공모델이며 교류와 원조를 늘리고 싶은 번영하는 국가이다. 즉, 한국은 많은 국가의 시각에서 중견국가인 것이다.

경제력과 군사력을 기준으로 엄격하게 따져 보면 한국은 상대적 국력 면에서 이미 냉전 직후부터 중견국가가 되었다고 볼 수 있다. GDP규모를 기준으로 보면 한국은 이미 1990년에 전세계 14위로 부상하였고, 그 후 20여 년이 지난 지금까지 10순위 대 초반에 머물고 있다(한인택 2010). 후진국을 벗어나는 통과 의례로 종종 생각되는 올림픽 게임 유치도 1988년에 한 것을 생각하면, 국력 면에서 한국이 중견국가 수준에 달한 지 벌써 상당한 시간이 지났다. 그러나 행태 면에서는 최근에, 특히 2010년 서울 G20정상회의 의장국과 2012년 서울 핵안보정상회의 의장국의 직을 맡으면서 한국이 본격적으로 중견국가가 되었다고 볼 수 있다. 중견국가 수준의 국력 달성과 중견국가적 행태 사이에는 이러한 괴리가 존재하는 만큼 상대적 국력만으로 중견국가를 정의하는 것에는 한계

가 있다.⁴ 하지만 중견국가적 행태를 위해서는 우선 중견국가적 국력이 필요하다는 면에서 국력에 근거한 중견국가 정의는 그 타당성을 찾을 수 있다.

카타르는 아라비아 반도의 서쪽에 위치한 ‘작은 경제대국’이다.⁵ 카타르의 인구는 약 170만으로 이 중 카타르 인의 비율은 10%미만이다. 따라서 인구만으로는 결코 전통적인 중견국가의 기준에 부합하지 않는다. 카타르 인구는 그나마 석유 붐이 일고 나서 크게 증가한 것으로, 1970년에는 내외국인 포함해서 약 11만 명에 불과하였다. 또 카타르의 면적은 11,437 제곱 킬로미터로서 경기도 정도의 크기에 불과하다. 경제적으로도 보면, 석유와 가스 개발 이전에 카타르의 전통적인 산업은 어업과 진주 잡이 였는데, 진주잡이는 일본에서 진주양식이 성공하면서 크게 위축되었다. 이렇듯 인구와 면적이 작고 최근까지도 빈곤했던 과거를 지녔지만, 오늘의 카타르는 풍부한 석유와 가스 자원을 바탕으로 1인당 GDP 세계 1위의 부국이다. 1인당 전력사용량이나 물 사용량도 세계 1위에 해당한다. 이러한 소비수준을 뒷받침하는 것은 카타르의 가스와 석유이다. 2011년 현재 가스 수출은 러시아와 노르웨이 다음으로 세계 3위이며, 석유의 경우는 수출과 부존량에 있어서 각각 세계 18위와 14위를 차지하고 있다.

하지만 중요한 점은, 경제적 부에도 불구하고 자원부국 중에는 국제적 위상이 높지 않은 국가가 흔하다. 아니, 자원이 풍부할 수록 정치, 경제가 혼란하고 위축되는 경우가 많아서 ‘자원의 저주’라는 표현마저 생겨났다. 하지만 카타르는 다르다. 자원의 저주의 희생자가 아니라 자원을 국격제고에 잘 활용하고 있고, 최근에는 가진 자원으로도 설명할 수 없는 수준의 국격을 누리고 있다. 우선 자원 통계만으로 보면 카타르나 그 인근의 쿠웨이트나 별로 차이가 없어 보인다. 더군다나 카타르가 중동 지역의 강국인 사우디아라비아와 국경을 나란히

⁴ 상대적 국력만으로 규정되는 중견국가에서 행태적 속성으로도 중견국가의 면모를 갖추게 되는 약 20년의 기간은 한국이 변화한 국력에 걸맞게 인식이 변화는 과정으로 이해해 볼 수 있다. 즉, 이 기간 중 중견국가 수준으로 국력이 신장되었고, 그에 따르는 인식의 변화가 발생하였으며 그리고 난 후에 대외적으로 중견국가적 행태를 보이기 시작한 것으로 볼 수 있다.

⁵ 카타르에 대한 기본 정보는 홍미정 외(2011)을 참조하였다.

하고 있고, 걸프만을 사이에 두고 이란과 마주하고 있어서 카타르는 지정학적으로도 왜소하게 느껴진다. 즉, 자원으로만 본다면 카타르는 별로 특이하지 않은 산유국이라고 할 수 있고, 지정학적 상황을 고려하면 카타르는 당연히 약소국으로 볼 수 있다.

이렇듯 면적, 인구, 지정학으로 보면 분명 카타르는 약소국이지만, 카타르는 최근 사우디아라비아와 지역 리더십을 놓고 경합을 벌인다고 할 정도로 ‘작은 대국’이다(홍미정 2012). 카타르가 작은 대국이 되게 된 것은 단순히 가스과 석유의 덕만은 아니다. 가스는 몰라도 석유로 따진다면 인접하고 있는 UAE나 쿠웨이트가 카타르보다 뒤질 것이 없다. 카타르건 UAE건 걸프협력기구(GCC) 국가들은 모두 경제적으로 부유하다. 하지만 UAE나 쿠웨이트도 사우디아라비아를 필적하는 카타르의 국제적 영향력을 쫓아가지 못한다. 아랍의 CNN 이라고 일컬어지는 카타르의 알 자지라 방송은 아랍의 봄을 이끌었다고 해도 과언이 아니고, 알 자지라 방송을 만든 장본인인 카타르 국왕 하마드 빈 할리파 알사니는 이코노미스트 紙가 “나르는 용탄자 외교”를 한다고 정도로 활발한 외교활동을 벌이고 있다(서정민 2011; Economist 2012). 카타르는 외교뿐만 아니라 필요한 경우 다른 나라에 돈은 물론 탄약에서 전폭기에 이르는 군사적 지원도 불사하여 사우디아라비아와 역내 리더십을 놓고 경쟁하는 중동의 ‘강소국가’로 부상하였다(홍미정 2012; Economist 2011). 뿐만 아니라 2001년 도하 라운드에 합의한 WTO 각료회의 개최국, 2006년 아시안 게임 개최국, 2011년 아랍리그 의장국, 2012년 기후변화협약 당사국 총회(COP18) 개최국, 2022년 월드컵 개최국 등의 역할을 맡는 등 활발한 스포츠 외교와 다자 외교를 통해서도 국제적 위상과 영향력을 증대해 왔다.

한국이나 카타르가 중견국가, 강소국가로 부상한 데는 국력이 증가한 외에도 몇 가지 ‘원인’을 찾을 수 있다. 우선 국내적으로 국격제고에 대한 국내적 욕구나 의사의 존재이다. 카타르의 경우 국왕이 국격제고에 대한 강렬한 의지가 있었고, 한국에서는 일률적인 것은 아니라도 정부와 국민의 욕구와 의사가 뒷받침되었다. 국제적으로는 국격이 제고될 기회가 발생하였다. 한국의 경우 2008년, 2009년 서브 프라임 위기의 발생으로 G20 정상회의가 출범하고, 한국과 미국

에서 새 행정부가 들어섰으며 양국관계가 강화된 것은 한국이 전세계 무대에서 중견국가로 부상하여 국격이 제고되는 데에 유리한 기회를 제공하였다. G20 정상회의, 그리고 핵안보정상회의의 개최를 통해서 한국은 중견국가의 역할-촉매, 촉진, 관리의 역할-을 수행할 기회를 가졌다. 카타르의 경우는 아랍의 봄으로 인해 카타르에 대한 지지가 확산되었고, 아랍리그의 의장직을 맡았으며, 카타르보다 강력했던 국가들이 혼란상태나 수세에 몰려 있다는 점도 중요한 역할을 한다(Robert Fisk 2011; Elizabeth Dickinson 2012).

Ⅲ. 국격제고 전략: 경험적 분석

1. 전략의 다양성

다자적 전략

중견국가들이 국격을 제고하기 위하여 선택하는 전략은 무엇일까? 상상력을 동원한다면 무수히 많고 다양한 전략들을 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 중견국가들이 취하는 선택은 무한하지 않다. 오히려 그 반대로 소수의 전략으로 제한되어 있어서 중견국가간 경합이 이루어지곤 한다. 그러한 좋은 예가 2022년 월드컵 유치를 놓고 한 경쟁이다. 2022년 월드컵 유치를 놓고 한국은 당초 미국, 일본, 호주, 카타르와 경쟁했다. 한국은 3차 투표까지 갔지만 4차 투표에서 결국 카타르가 미국까지 제치고 개최국으로 선정되었다. 대형 국제 스포츠 행사 유치도 중견국가들이 선호하는 행사이지만 이에 못지 않게 선호하는 것이 다자적 대형 국제회의이다. 최근에 기후변화 당사국 총회가 카타르 도하에서 열린 사실은, 한국이 G20 회의의 개최를 통해서 우리나라의 국제적 역할과 이미지를 제고하려고 했던 사실과 유사한 바가 많다. 도하 기후변화 당사국 총회에서 한국이 녹색기후기금(Green Climate Fund) 유치하기로 결정되었는데, 중견국가들의 국격제고전략 중의 하나로 국제기구 유치도 또한

들 수 있다. 하지만 국제기구의 신설은 드물게 발생하게 때문에 국제기구의 유치는 자주 기회가 생기지 않는다. 기존의 있는 국제기구이든 신설되는 국제기구이든 국제기구는 경우에 따라 중견국가에게도 강대국에 버금가는 목소리와 역할을 허용할 수도 있기 때문에 중견국가들이 국격제고를 위해서 선호하는場이다. 국제기구를 유치하지 못하더라도, 국제기구에서 중요한 역할을 함으로서 국격제고에 유리할 수가 있다. 비록 상임이사국과 같이 거부권은 없더라도 한국이 2013년부터 UN 안보리 이사국이 됨으로써 국제사회에서 무시 못할 목소리를 갖게 되었다.(물론 안보리에서 어떻게 처신하느냐에 따라 한국에 대한 국제적 평가는 가변적일 수 있다.) 마찬가지로 카타르는 2011년 아랍리그 의장국의 역할을 맡음으로써 아랍의 봄 와중에서 중요한 목소리를 낼 수 있었다.

이상의 사례를 통해서 한국과 카타르가 취한 다자적 국격제고전략을 도출해보면 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

- 국제행사 유치
- 다자회의 개최
- 국제기구 사무국 유치
- 국제기구 활동

일방적 전략

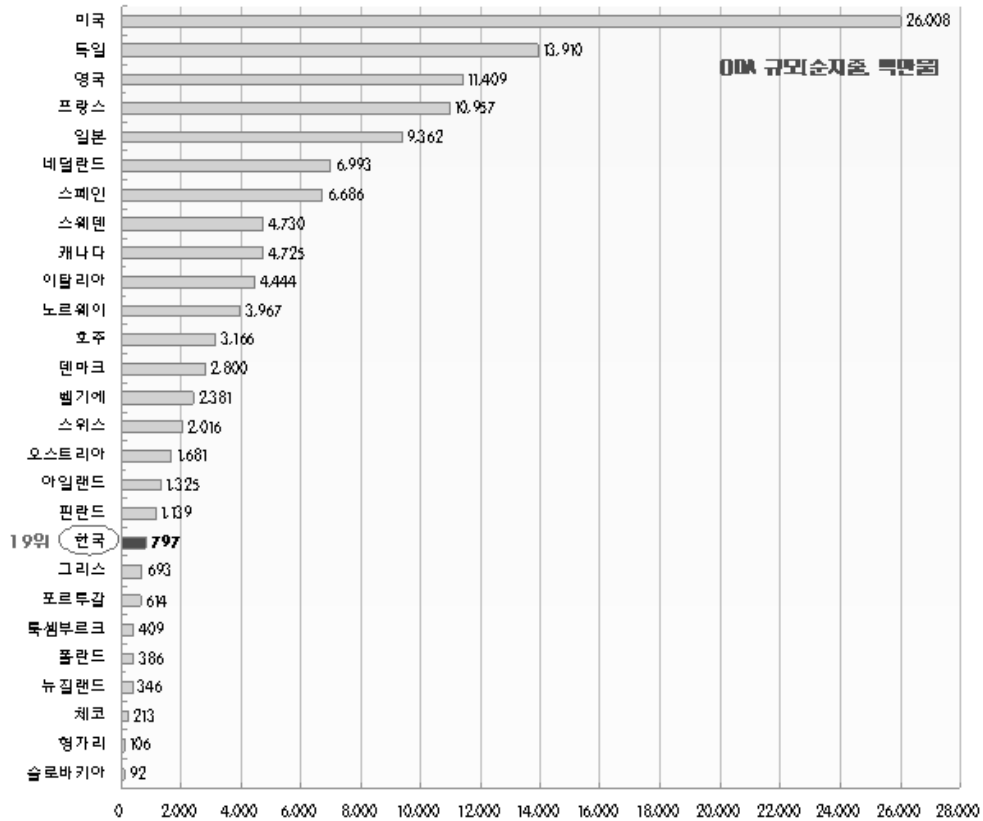
중견국가들이 국격제고를 위해서 다자적 제도나 과정에 많은 노력을 기울이는 것은 사실이지만 일방적 전략도 많이 이용되고 있다. 특히 다른 나라에 대한 각종 지원정책을 통해서 국격을 높이려는 시도도 많이 이루어지고 있다. 예컨대, 한국의 경우는 ODA 정책을 국격제고와 연계하여 활용하고 있다(박변순 2009).⁶ 우리나라의 원조 공여국으로서의 역사는 1960년대로 거슬러 올라가지만 본격적으로 원조 공여국의 대열에 끼기 시작한 것은 최근의 일이다. 우리나라

⁶- 한국의 ODA 정책에 관한 내용은 한인택(2011)을 일부 발췌하였다.

가 공적개발원조 시도를 본격화하게 된 것은 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)와 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)의 설립부터이다. 2010년 OECD DAC에 24번째 회원국으로, 그리고 아시아에서는 일본에 이어서 두 번째로 가입하여 우리나라의 원조 공여 노력을 국제적으로 인정받게 되었다.

우리나라가 성공적으로 원조 수원국에서 원조 공여국으로 전환하고, 짧은 역사이지만 꾸준히 원조의 규모를 증가시켜 온 것은 고무적이고 국격제고에 도움이 되었다. 하지만, 우리나라의 ODA 지원규모는 우리와 비교가 되고 있는 다른 DAC 회원국에 비해서 절대적으로나 상대적으로 부족한 것이 또한 사실이다. 예컨대, 우리나라의 ODA 규모는 일본의 1/10에도 미치지 못하는 형편이다. 따라서 국격제고전략으로서 ODA 정책은 아직 우리에게서 조금 벅찬 전략이라는 평가도 가능하다. 어쩌면 바로 그러한 이유 때문에 지출이 한시적이고, 상대적으로 비용이 적게 드는 국제행사나 국제기구 유치에 국가들이 경합한다고도 볼 수 있다. ODA를 공여하겠다고 국제적으로 경합하는 경우는 좀처럼 보기 힘들다.

국별 ODA 현황(순지출 기준, 2008년, 십억불)



출처: <http://www.odakorea.go.kr/html/support/international.php?bid=b2>

흥미로운 점은 카타르의 경우 석유와 가스의 수출에서 오는 막대한 부에도 불구하고 ODA 공여실적이 과거나 최근에도 거의 전무하다는 사실이다(Shushan & Marcoux 2011; Walz & Ramachandran 2011). 물론 이에 쿠틀리트, 사우디아라비아, UAE 를 제외하고는 아랍의 ODA 공여국에 대한 통계가 잘 확인이 되지 않는다는 이유도 있지만, 카타르의 ODA 공여액은 실제로도 소액에 불과할 것이라는 추정이 가능하다. 상식적으로 생각하면 카타르로서 가장 우선적으로 선택하였을 법한 국격제고전략을 선택하지 않은 점은 설명이 필요한 부분이다. ODA 정책은 중견국가보다는 강대국에 더 맞는 정책이라고 생각했을 가능성도 있고, 문화나 종교적 이유가 있을 수도 있다. 그런데 문화나 종교를

이유로 할 경우, 쿠웨이트, 사우디아라비아, UAE의 ODA 정책은 설명하기 어려워진다. 다른 설명으로는 학습의 효과일 수도 있다. 카타르가 한국을 비롯한 다른 중견국가의 외교행태를 보면서 ODA 정책의 비중이 적은 것을 발견하고 스스로도 ODA 정책의 비중을 줄였을 수도 있다. 과연 정확한 이유가 무엇인지는 추가적인 연구가 필요한 부분이다. 중요한 점은 국가에 따라서 국격제고전략이 다를 수 있고, 논리적으로 우선 선택할 것으로 보이는 전략을 실제로는 선택하지 않는 경우도 있고, 그 반대의 경우도 있다는 점이다.

국가들이 타 국민들을 상대로하는 공공외교는 다자적이거나 엄격한 의미에서의 양자적 전략이 아닌 경우가 많지만 국격제고에 도움이 된다.⁷ 공공외교라는 용어는 1965년 미국 Tufts 대학교 Fletcher School of Law and Diplomacy 내에 Edward R. Murrow 공공외교센터가 설립되면서 처음으로 사용된 것으로 알려져 있다.⁸ 공공외교라는 용어가 1965년 미국에서 처음으로 사용되고 정의되었다고 해서 그 이전에는 공공외교를 하지 않았거나 공공외교가 미국의 전유물인 것은 아니다. 많은 나라들이 그 이전부터 공공외교에 해당하는 활동과 노력을 해왔다. 공공외교는 여러 가지로 정의할 수 있지만, 간략하게 “자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력”이라고 정의해 볼 수 있다. 전통적 외교와 비교하여 공공외교는 그 대상이 타국 국민이라는 점에서 근본적인 차이가 있다. 그리고 근본적인 차이라고 까지 할 수 없지만, 전통적 외교와 공공외교를 가르는 중요한 차이로 공공외교를 수행하기 위해 사용되는 자원, 즉 외교의 수단을 들 수 있다. 전통적 외교는 상대적으로 경성권력, 즉 하드파워에 대한 의존이 높았다고 한다면, 공공외교는—특히 신공공외교는—연성권력, 즉 소프트파워에 대한 의존이 높다. 소프트파워는 광범위한 자원으로 구성되어 있는데, 기존의 공공외교에는 특히 문화자산이

⁷ 공공외교 연구자들은 공공외교가 과거의 프로파간다와 달리 쌍방향적이라고 주장하고 있다. 하지만 실제의 공공외교를 살펴보면 쌍방향적으로 이루어지는 경우는 예외적이고, 대부분은 일방향적이다. 만약 공공외교가 대부분의 경우 쌍방향적이었다면 공공외교를 양자적 전략이라고 하였겠으나 그렇지 않기 때문에 양자적 국가제고 전략이라고 분류하지 않았다.

⁸ 공공외교에 관한 내용은 김규륜 외(2012)에서 일부 발췌.

많이 활용되어 왔다. 공공외교와 문화외교의 구분이 종종 분명하지 않았던 것은 이러한 사실과도 무관하지 않다. 소프트파워는 문화자산 외에도 지식자산이 포함되며, 가치나 제도 등도 소프트파워를 구성하고 있는 것으로 생각되고 있다. 지식과 정보뿐만 아니라 가치, 경험, 제도 등도 소프트파워가 될 수 있고, 따라서 공공외교에 활용될 수 있다. 우리나라가 짧은 시간 내에 경제적 발전을 이룩하고, 민주화를 달성하였으며, 시장경제와 법치국가에 걸맞는 제도를 구축한 경험은 국제사회에서 한국의 위상을 높이며, 우리의 말과 행동에 대한 다른 국가들의 수용도를 높일 수 있다. 우리의 가치, 경험, 제도가 많은 국가들의 선망의 대상이 되고, 우리가 그들의 롤 모델이 되었기 때문이다. 기존의 공공외교 논의에서는 외국에서 발달된 소프트파워에 관한 문헌과 경영학의 영향 때문인지 자국에 유리한 상대국 국민의 인식을 주로 “호감”이나 “매력”, “브랜드”로 규정하고 있다. 하지만 호감이나 매력, 또는 국가 브랜드가 반드시 그리고 유일하게 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식인지 분명하지 않지만, 그러한 감정이나 인식이 국격을 제고하는 데에 직간접으로 기여할 것에는 틀림이 없다.

최근에 한국의 대외 이미지가 개선되고 우리나라의 공공외교에 있어서 중요한 자산이 되고 있는 것이 다름아닌 한류이다. 드라마에서 K-pop 에 이르는 다양한 한국문화들이 한국에 대한 외국들의 인식을 크게 고양시키고 있다. 한편, 소국인 카타르가 국제적으로 관심을 받고, 심지어는 중동 지역 내에서 사우디아라비아와 리더십 경쟁을 하고 있다는 평가까지 받게 된 배경에는 중동의 CNN이라고 불리는 알 자지라 방송의 역할이 크다. 카타르는 1996년 알 자지라 방송국을 설립하고, 중동을 미국이나 유럽의 관점이 아니라 중동 스스로의 관점에서 보게 하고, 아랍권의 대표적인 방송으로 자리 잡을 수 있게 자율을 허락함으로써 국가 이미지와 위상을 높일 수가 있었다. 이는 어떻게 보면 우리나라의 한류의 효과와 일면 유사한데, 차이는 알 자지라는 카타르 정부의 의도적 노력의 결과이지만 한류는 정부가 아니라 민간 차원의 노력의 결실이라는 점이 라는 점이다.

알 자지라의 설립이나 운영에서도 잘 드러나듯이, 카타르를 한국뿐만 아니라 다른 중동 국가로부터 구분 짓는 중요한 특징은 카타르 정부의 적극적인 개입

정책이다. 카타르의 알 자지라가 중동 지역에서 개혁과 개방의 확산에 크게 기여했다는 것뿐만 아니라, 카타르 정부는 정책적으로 중동 지역에서 개혁과 개방세력을 정치적, 경제적, 군사적으로 지원하였다. 튀니지와 이집트에서는 독재 정권이 붕괴되고 온건한 이슬람주의자 정당들이 권력을 장악하는 과정에서 카타르는 개혁개방 세력에게 정치 자금을 제공하였다. 또한 카타르는 시리아와 리비아에서 반정부군을 경제적으로, 심지어는 군사적으로도 지원하였다. 이런 결과 중동 지역에서 벌어지는 반정부 투쟁이나 민주화 시위에서 카타르의 국기가 게양되고 있는 것을 볼 수 있게 되었다. 이렇듯 카타르는 적극적이다. 최근의 적극적인 개입정책의 배후에는 다름 아닌 카타르 국왕이 있다. 알 자지라가 중동의 봄을 전파하는 역할을 하게 된 것도 중동 지역에서 개혁과 개방을 지지하는 카타르 국왕의 의지가 있기 때문이라고 볼 수 있다. 하지만 역으로 카타르 국왕 자신도 알 자지라의 보도를 접하면서 중동 지역에서의 개방과 개혁을 지지하는 쪽으로 선호를 강화시켰을 가능성도 무시할 수 없다. 아무튼 카타르 국왕은 아랍의 봄이 시작된 튀니지를 방문하는가 하면 최근에는 팔레스타인의 가자 지구까지 직접 방문하여 아랍세계의 지도자로서 위상을 세우고자 하였다. 이러한 카타르 국왕의 적극적인 행보로 아랍세계의 전통적인 맹주라고 할 수 있는 사우디아라비아나 이집트의 위상이 위협받고 있다는 분석까지 나오고 있다.

2. 다자회의와 정상회의⁹⁾

앞에서도 카타르에서 2012년 12월 개최된 도하 기후변화 당사국 총회가 예로써 언급되었지만, 최근 국제적인 현안을 다루고 국가간 협력을 증진하기 위한 논의가 일련의 대형 다자회의의 형태로 이루어지는 추세이다(Melissen 2003). G20 정상회의, 핵안보정상회의, 기후변화 당사국 총회 등은 다루는 현안이나 참여국가의 구성에서는 다르지만 형태적으로 모두 일련의 대형 다자회의이다. 참여국가 구성에 있어서 G20 정상회의는 참여국가의 자격이 주요국으로 제한

⁹⁾ 이 절에서 다자회의, 정상회의에 관한 논의는 한인택(2012)에서 부분적으로 발췌하였다.

된 ‘간부회의’라고 한다면, 워싱턴 정상회의는 참여가 개방된 ‘총회’ 같은 성격이다(Han 2011). 이렇듯 참여국가의 구성이나 참여국가 자격에서는 차이가 있지만 최근의 대규모 다자회의는 모두 종래의 양자 또는 소규모 다자회의를 크게 상회하는 참여규모를 보이고 있다. 중견국가의 국격제고와 관련하여, 대형 다자 정상회의의 등장은 특히 눈여겨볼 만한 현상이다. 대형 다자 정상회의는 중견국가에게 국제적 역할과 위상을 증진시킬 수 있는 좋은 여건을 마련해 주기 때문이다.

1) 다자회의와 정상회의의 증가요인

각 국가의 최고위 지도자들이 참석하는 회의를 “정상회의”라고 명명한 사람은 영국 수상 윈스턴 처칠로 알려져 있다. 각 국가의 최고위 지도자가 참석하는 회의는 윈스턴 처칠이 1950년에 정상회의라고 명명하기 전에도 있었지만 정상회의가 본격화되기 시작한 것은 바로 윈스턴 처칠의 명명이 있을 즈음에서이다. 그 이전에 정상회의가 흔하지 않았다고 하는 사실은 미국 대통령이 최초로 정상회의에 참석한 것이 1919년이었던 사실에서도 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 그 후 2차 대전 중 그리고 2차 대전의 종전 이후의 기간 중에는 전쟁의 수행과 전후처리에 대한 주요국 정상들간의 다수의 정상회의가 있었다. 또한 그 이후에 수 많은 정상회의가 있었는데 처음에는 안보문제를 중심으로 한 양자, 또는 삼자 정상회의가 주를 이루다가, 70년대 들어서부터는-특히 브레튼우즈 시스템의 붕괴 전후하여서는-안보뿐만 아니라 국제경제질서의 재건 등 여러 가지 현안을 논의하는 다자 정상회의가 빈번하게 개최되기 시작하였다.

정상회의의 증가를 가능하게 한 요인을 살펴보면, 첫째 기술적인 원인으로는 교통과 운송 수단의 발달을 들 수 있다. 무엇보다도 항공기의 발달로 인해서 각국의 대통령과 수상들은 과거에 비해 훨씬 편리하게, 또한 단 시간 내에 외국을 방문할 수 있게 되었다. 따라서 과거 같았으면 외교부 장관이나 외교관이 대신하였을 외교적 업무를 대통령과 수상이 직접 논의할 수 있는 여건이 마련된 것이다. 또한 TV의 보급도 한 몫을 하여 정상회의는 각국의 지도자들이

국민들 앞에 자신들을 노출, 부각시킬 수 있는 기회를 제공하였다. 특히 민주화로 인해 일반 국민들이 직접 대통령과 수상의 선출에 참여할 수 있게 되면서 각국의 대통령과 수상의 입장에서는 자신들을 부각시킬 수 있는 정상회의의 중요성을 무시할 수 없게 되었다. 이러한 기술발전처럼 정상회의가 많아지게 된 또 다른 ‘객관적’ 이유로는 2차 대전 이후 신생독립국가의 탄생으로 정상회의의 수가 많아진 점도 들 수 있다. 그 결과 양자적 정상회담의 수가 급증한 것은 물론 수적으로 많아진 정상들을 한 자리에 모으기 위해서는 다자적 정상회의의 개최가 필요하게 되었다. 한편 정상회의 중 적지 않은 비중이 지역 정상회의인데, 지역 정상회의가 증가하게 된 것은 세계도처에서 지역주의가 강화된 것과는 무관하지 않다. 정상회의가 증가하게 된 ‘주관적’ 요인으로는 정상회의에 대한 높은 기대를 들 수 있다. 정상회의라는 명칭을 만든 윈스턴 처칠을 비롯하여 많은 지도자들과 일반 국민들이 정상회의에 대하여 높은 기대를 가졌다. 물론 이러한 기대가 다 실현된 것은 아니었고, 정상회의는 단지 프레스용의 사치스러운 홍보행사에 불과하다는 비판적인 견해도 이제는 만만하지 않다. 하지만 정상회의가 증가하게 된 이유로 정상회의에 대한 기대가 높았던 점에는 변함이 없다.

앞에서도 언급하였지만 정상회의는 단순하게 양자회의와 다자회의로 구분할 수 있고, 다자회의는 참가하는 정상회의의 수에 따라서 엄밀한 개념은 아니지만 소규모 회의와 대규모 회의로 구분할 수 있다. 소규모 정상회의의 예로는 한중일 정상회담, G5, G8 등을 들 수 있고, 대규모 정상회의로는 G20와 핵안보정상회의가 대표적이다. 70년대 이후에, 특히 최근에 들어서 대규모 다자 정상회의가 증가하게 된 이유- 보다 정확히는 필요하게 된 이유-는 여러 가지가 있다. 먼저 국제체제가 양극체제에서 점차 다극체제로 변화한 것도 그 중 한 원인이다. 국제체제가 다극화됨에 따라 과거 양극체제에서처럼 미소간의 양자회담만으로는 부족하게 된 것이다. 아울러 경제, 환경, 보건, 안보 등 “high politics”와 “low politics”를 포괄하는 여러 분야에서 각국이 단독으로 또는 소수 국가들의 협력만으로 해결할 수 없는 문제들이 발생하는 것도 대규모 다자정상회의가 증가하는 이유이다. 예컨대 기후변화가 발생한다면 그 피해는 세계 각국에 미칠 것이기 때문에 기후변화문제는 소수 국가만의 문제가 아니며 기후변화문제를

논하는 정상회의는 이상적으로 대규모 다자적 정상회의가 될 수밖에 없다. 물론 모든 국가가 기후변화에 의하여 영향을 받는다고 해서 기후변화에 대해 책임이 있거나 기후변화에 대처할 능력이 있는 것은 아니다. 따라서 기후변화를 해결하고자 하는 국제적 노력은 소수의 책임 있거나 능력이 있는 국가들에 의해서 주도될 가능성이 크다. 이러한 점은 글로벌 금융위기에 관련된 국제협력에 있어서도 마찬가지로 ‘글로벌’이라는 수식어에도 불구하고 글로벌 금융위기를 계기로 개최된 G20에는 전세계 모든 국가의 정상들이 참여한 것이 아니고 주요국가의 정상들만이 참여하게 된 것이다. 이러한 ‘기술적’ 이유와 함께 정상회의가 강대국 수뇌 간의 밀실회의라는 이미지를 벗어나기 위해서는-즉 대표성과 정당성을 갖기 위해서는-대규모 다자회의가 필요하다.

이제 국제화가 무역이나 금융뿐만 아니라 여러 분야로 확대됨에 따라 국가간의 상호의존도가 높아지고 한 국가나 지역에서 발생하는 문제가 다른 국가나 지역에도 즉각적으로 커다란 영향을 미치게 되었다. 후진국과 약소국도 과거보다 훨씬 더 큰 목소리를 가지고 국제사회의 운영에 참가하려고 하고 있다. 이러한 추세를 반영하여 소규모 다자회의에서 대규모 다자 정상회의까지 다자회의가 빈번해지는 것은 불가피해 보인다. 또한 국제협상에서 다루는 많은 사안들이 이제는 외교부장관이나 대사 혼자서 다룰 수 있는 성격이 아니고, 여러 부처의 관여뿐만 아닌 궁극적으로는 최고 의사결정자의 결정이 필요하다는 점에서 국제협상이 장관이나 실무자급이 아닌 정상급으로 높아지는 추세이다.

2) 다자회의와 정상회의의 한계

이상에서 살펴 본 여러 가지 이유로 정상회의, 특히 다자적 정상회의가 빈번해지고 요구되는 추세임을 알 수 있다. 그렇다고 해서 정상회의가 반드시 문제 해결에 최적의 국제협의 형태는 아니다. 많은 문제들이 각국 정상이 다루기에는 기술적이고 복잡하며-만약 그렇지 않았다면 정상회의의 안건으로 올라오기 전에 일찌감치 해결되었을 가능성이 크다-다자적 정상회의, 특히 대규모 다자적 정상회의의 경우에 정상들간의 의미 있는 논의란 실질적으로 불가능하다.

이는 많은 정상회의가 실질적 결과를 도출하지 못하고 언론홍보행사로 변질되는 이유이다. 국제적 논의의 대표성과 정당성을 높이기 위하여 정상회의를 다자화, 대형화함으로써 불가피하게 정상회의가 고비용화, 저효율화하게 된 것이다. 특히 다루는 문제가 복잡하고 기술적이며, 정상회의에 참가하는 대통령과 수상의 수가 증가할수록 고비용화, 저효율화가 증가하여서 정상회의의 성공적 운영이 어려워진다. 이러한 현실을 반영해서 정상회의, 특히 대규모 다자 정상회의에서는 실질적인 논의를 하는 경우도 있지만, (1) 실질적 논의를 하겠다는 선언적인 행사가 되거나 (2) 실질적 합의가 이루어지고 난 후 이행결과를 점검하는 계기의 역할을 하는 경우도 많아졌다.

많은 경우 정상회의에서 실질적인 논의가 이루어지기 힘들기 때문에 대규모 다자 정상회의의 경우는 특히 성공을 위해서 사전 또는 사후에 각국의 실무진들의 긴밀한 준비와 협조가 필요하다. 이 또한 용이한 작업이 아니어서 대규모 정상회의의 경우 각국 실무진 간의 연락과 공조에 현실적으로 많은 애로가 있다.

3. 다자회의, 정상회의와 중견국가

2차 대전 이후 정상회의가 꾸준히 증가하여 왔다. 정상회의의 종류도 처음에는 주요국 간의 양자회의가 주를 이루더니 점차 다자화되기 시작하여 70년대, 80년대에는 소규모 다자 정상회의가 빈번히 열리다가 최근 들어서는 대규모 다자 정상회의로 발전하는 추세이다. 논의되는 주제도 과거에는 군사나 안보와 같은 high politics 가 중심이었으나 점차 high politics, low politics를 포괄하는 다양하고 복잡한 문제들이 논의되고 있다. 핵안보정상회의는 대규모 다자 정상회의의 좋은 예이며 논의되는 주제도 대단히 기술적이고 복잡하다.

다양하고 복잡한 문제에 대한 국제적 논의가 대규모 다자 정상회의를 통하여 이루어짐에 따라 한국과 같은 중견국가들의 책임과 역할이 증대되는 여건이 마련되었다. 과거 강대국간 양자 정상회의나 주요국만 참가하는 소규모 다자 정상회의에 한국과 같은 중견국가는 배제되었기 때문에 우리의 목소리는 들리지 않았다. 그런 회의를 통해서 우리의 국익도 증진할 기회가 없었고 우리가 국

제사회에 기여할 기회도 주어지지 않았다. 최근 정상회의의 다자화와 대형화, 그리고 주제의 전문화와 다양화는 한국과 같은 중견국가들이 국제적 논의에서 적극적인 역할을 수행할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 정상회의의 다자화와 대형화로 이제 한국 등 중견국가들은 국제적 논의에서 배제되지 않고 참여할 수 있게 되었으며, 나아가 정상회의 규모의 확대, 주제의 전문화와 다양화는 중견국가들이 국제적 협력과 논의의 촉매자, 촉진자, 관리자로서 적극적으로 활약할 수 있는 중요한 기회를 제공하게 되었다.

정상회의의 증가, 정상회의의 다자화와 양자화, 논의주제의 전문화와 다양화는 국제정치현실의 변화로 인해 불가피하고 변화된 국제정치의 현실에 대한 적응이라는 차원에서 바람직하기도 하지만 한편으로 종래의 배타적이고 비밀적인 강대국 정상들간의 회동에 비해서 고비용, 저효율이 될 가능성이 상시 있다. 대규모 다자 정상회의에서는 각기 다른 배경과 이해관계를 가진 참가자들 다수가 모여서 짧은 시간 내에 복잡한 문제에 대해 합의를 도출하여야 한다. 이렇게 도출될 수 있는 합의는 다양하고 이질적인 참가자들이 공통으로 동의할 수 있는 최소한의 형식적 합의가 될 위험성이 있다. 만약 어떤 경위를 통해서 그보다 더 실질적인 합의가 이루어졌다고 하더라도 다양하고 이질적인 참가자들이 그 합의를 이행할지는 미지수이다.

한국의 중견국가로의 부상과 대규모 다자 정상회의의 증가추세는 상승적으로 국제협력에서 한국의 역할과 위상을 높여서 우리가 잘 활용하면 국익도 증진하고 국제사회에도 기여할 수 있는 좋은 기회를 만들어주고 있다. 향후 우리 외교의 중요한 과제 중의 하나는 이 같은 기회를 유지하고 최대한 활용하는 것이 될 것이다.

이상의 논의를 통해서 알 수 있는 것은 첫째, 때마침 활성화된 다자적 정상회의의 외교는 명실상부하게 중견국가로서 부상한 한국에게 국익을 증진하고 국제사회에 기여할 수 있는 중요한 기회를 제공하고 있지만, 둘째 그러한 기회의 창이 반드시 계속적으로 열려 있을 보장은 없다. 다자적 정상회의의 고비용, 저효율의 문제가 잘 해결되지 않으면 정상회의에 대한 기대와 유용성이 감소할 수 있다. 셋째, 정상회의의 증가가 중견국가의 외교에 주는 기회를 잘 활용하기

위해서는 무엇보다도 그런 기회를 적극적으로 활용하려는 대통령의 존재가 선결조건이라는 것이다.

정상회의는 말 그대로 국가정상들이 참여하는 국제협회의이기 때문에 참가하는 정상의 관심이나 성향, 언어구사능력, 그리고 다른 정상과의 관계에 따라 상당히 다른 결과가 나올 수 있다. 우리나라가 앞으로도 계속 정상회의를 통해서 국익을 증대하고 국제사회에도 기여하고자 한다면 대통령 스스로가 정상회의를 통한 외교에 대해 관심과 열의를 가지고 적극적으로 임하는 것이 필요하다. 하지만 많은 국내외적 사안을 다루어야 하는 대통령으로서 정상회의에 관심과 열의를 가지기란 현실적으로 쉽지 않다. 국민들도 대통령 선거에서 정상회의에서 능숙한 외교가 가능할 정도로 경험과 언어구사능력을 가진 후보자를 뽑는 것이 우선순위는 아니다. 개별 유권자의 입장에서는 정상회의에 능한 후보자보다는 자신과 출신지역이나 이념에 있어서 공통점이 있거나 자신의 이익을 가장 잘 대변해줄 후보자를 선택할 가능성이 크다.

정리하자면, 정상회의가 증가되는 추세이지만 정상회의의 대규모화, 다자화, 그리고 주제의 복잡다양화로 인해서 실제로 정상회의가 성공하기 위해서는 많은 어려움이 있고 특히 대규모 다자 정상회의에는 장애요인이 따른다. 하지만 한국이나 카타르 같은 중견국가들에게는 이러한 문제들이 기회로 작용할 수가 있다. 사전 또는 사후 작업이 복잡다단해 질수록 의장국의 책임과 역할, 그리고 영향력이 커지기 때문이다. 즉, 정상회의의 ‘애로’가 개최국가에게는 ‘기회’가 될 수 있다. 특히 개최국가가 중견국가로서 국제사회에서 촉매자, 촉진자, 운영자의 역할을 할 수 있는 역량과 의욕을 가지고 있는 경우라면 대규모 다자 정상회의의 ‘애로’는 외교적 기회이다.

IV. 결론 및 함의

우리나라는 이제 세계 15대 경제대국이며 군사력도 세계 10위로 평가되고 있다. 인구도 5천만에 달하고 영토도 크지는 않지만 전통적으로 강대국으로 생각되고 있는 유럽의 일부 국가들에 비해 크게 작지도 않은 편이다. 최근 우리나라에서 국격에 관한 논의가 등장하게 된 것은 우리나라가 중견국가로 성장하게 된 사실과 무관하지 않다. 하지만 국격에 관한 논의를 자세히 들여다 보면 개념도 불명확하고 입장에 따라 찬반의 의견이 분분하다. 하지만 개념의 불명확성이나 논쟁의 여지에도 불구하고 국격이라는 용어가 위정자뿐만 아니라 일반 국민 사이에서도 자주 거론되는 근거에는, 우리나라가 경제적으로 부유하고 기술적으로 선진화된 것으로 만족하지 않고, 국제적으로 그에 걸 맞는 역할을 하고 또 그에 걸맞는 대우를 받고자 하는 욕구가 존재하고 있다.

국제적 역할과 인정에 대한 욕구는 특정 정파나 특정 국가에 한정된 것이 아니다. 국가들이 여러 가지 상이성에도 불구하고 국격을 높이는 데 공통적인 관심을 보인다. 국가들은 국격제고 위한 전략을 채택하는데, 어떤 전략은 동일하지만 어떤 전략은 전혀 공통성이 없다. 이 글에서는 국가들이-보다 구체적으로는 중견국가들이-국격제고를 위하여 선택하는 전략들, 그리고 그 유사성과 상이성을 살펴보았다. 중견국가를 대상으로 삼은 이유는 우리나라 스스로가 중견국가이기 때문에 중견국가에 대한 논의가 갖는 실용성이 클 것이라는 점도 있지만, 중견국가들이 기존의 강대국이나 약소국에 비하여 가장 활발하게 국격제고를 위한 가시적 조치들을 취하고 있기 때문이다. 강대국이나 약소국에 비해 중견국가들은-마치 중산층처럼-국격제고에 대한 희구도 강하고, 실제로 국격제고에 필요한 조치들을 실행할 자원을 갖고 있다. 따라서 국격제고 외교는 중견국가 외교의 전형이라고 하여도 틀린 말은 아니다.

하지만 국격에 대한 관심은 지나치면 ‘위험한 집착’이 될 수도 있다. 과할 경우 통상적인 외교는 제쳐두고 국제적 행사 유치에만 골몰하는 이벤트 외교가 될 수 있으며, 국제적 인정보다는 질서와 조롱의 대상이 될 수도 있다. 카타르처럼 적극적인 개입정책까지 펴게 될 경우에는 자칫 ‘블로우백(blowback)’ 효

과도 나타날 수 있다. 따라서 국격제고전략의 추진은 원래의 취지 그대로 ‘품격과 격조’를 갖추는 것이 이상적이다.

참고문헌

- 김규륜 외, *공공외교의 이론적 조명*, 통일연구원, 2012.
- 김우상, “중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심,” 제주평화연구원 발표문, 2011.12.
- 김치욱, “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점,” *국제정치논총* 제49집 1호, 2009a
- 김치욱, “G20의 부상과 중견국가 한국의 금융외교,” *국가전략* 15권 4호, 2009b
- 박변순 외, “국격 제고를 위한 ODA 정책,” *CEO Information*, 2009. 11. 11.
- 서정민 역, 필립 세이브 저, *알자지라 효과*, 명인문화사, 2011.
- 이정희, 정기웅, “G20과 중견국가 역할론: 한국 외교 전략의 모색과 투-페이스 게임,” *한국시민윤리학회보* 23집 2호, 2010.
- 한인택, “한국외교 역량분석과 평가(2012-2020),” 2010
- _____, “탈냉전기 한국의 ODA 정책: 흐름과 이슈의 개관,” 2011 KAIS International Conference 발표논문, 2011
- _____, “핵안보협력연구: 핵안보정상회의와 중견국가 외교,” 제주평화연구원, 2012
- 홍미정, “아랍의 봄과 사우디 왕가의 리더십 강화 전략,” 2012년 제1차 KIEP-GCC 국가 연구소 콜로키움 “중동의 정세변화와 대응전략” 발표논문, 2012
- _____, “The rise of Qatar: Pygmy with the punch of a giant,” *The Economist*, Nov 5th 2011
- _____, “Qatar’s ruler: Flying-carpet diplomacy,” *The Economist*, Feb 18th 2012 Cooper, Andrew, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Macmillan, 1997
- Dickinson, Elizabeth, “Tiny Qatar played outsized role as Arab League president. Will it last?,” *Christian Science Monitor*, March 28, 2012
- Dunn, David, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, Macmillan, 1996.

- Duun, David, "Summit Diplomacy: High-Level Meeting or Courtesy Call? A Response to John Young," *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 2, Issue 2, 2007
- Frisk, Robert, "Arab League's 'roar' at Syria shows how tiny Qatar is starting to flex its muscle," *The Independent*, 14 November 2011
- Han, Intaek, "US-Asia Relations beyond the Global Financial Crisis," in *A Pacific Nation*, Japan Center for International Exchange, 2011
- Melissen, Jan, "Summit Diplomacy Coming of Age," *Discussion Papers in Diplomacy*, No.86, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2003
- Shushan, Debra & Chris Marcoux, "Arab Aid Allocation in the Oil Era," AidData, November 2011
- Young, John, "A Case Study in Summitry: The Experience of Britain's Edward Heath, 1970-74," *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 1, Issue 3, 2006
- Walz, Julie, & Vijaya Ramachandran, "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance," *Center for Global Development Working Paper 273*, November 2011