

핵 · 원자력 공공외교: 새로운 영역으로의 확장 가능성*

이한형**

(국방대학교 안보정책학과 박사과정)

〈 초 록 〉

목적: 핵 · 원자력 분야는 전통적으로 정무외교 · 경제외교 영역에 속했다. 핵확산 문제는 사안의 중대성과 국제안보에 미치는 심각성, 강대국과 비확산레짐의 영향력 등을 고려했을 때 당연히 국가 간 해결해야 할 문제였고, 원자력 에너지 산업도 예산과 인력, 사업의 규모 등을 고려했을 때 경제적 관점에서 접근했던 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 기존의 관점에서 탈피하여 공공외교가 핵 · 원자력이라는 새로운 영역으로 확장될 수 있는지 그 가능성을 살펴보는 것이다.

방법: 이를 위해 핵 · 원자력 분야에서 한국의 위치가 가지는 특수성을 살펴보고 공공외교의 특성과 비교하여 상호 중첩되는 영역이 있는지 분석한다.

결과: 핵 · 원자력 이슈에 관한 한국의 특수성, 공공외교와의 중첩 등을 고려했을 때 해당 분야에 대한 공공외교의 영역 확장과 역할 확대는 가능할 것으로 보인다. 특히, 국가의 주도적 역할이 필요하다는 점과 한국의 안보 및 경제 구조를 고려했을 때 지속적인 정책적 수요가 있다는 점에서 그러하다. 실제로 카이스트 핵비확산교육연구센터(KAIST NEREC)에서는 하계장학생프로그램(Summer Fellows Program) 운영을 통해 핵 · 원자력 분야의 공공외교를 펼치고 있으며, 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

결론: 따라서 본 논문에서는 전통적으로 정무외교, 정상외교, 경제외교의 관점에서 접근해왔던 핵 · 원자력 이슈에 대해 공공외교의 역할 증진 가능성을 높게 평가하고 이와 유사한 공공외교 활동들에 대한 예산 지원, 프로그램 및 인력 확대가 필요함을 강조한다. 이를 통해 한국의 행정책과 원자력 산업이 국제사회의 지지를 얻고 한국의 국익 향상에 도움이 될 것으로 기대된다.

핵심어: 공공외교, 핵안보, 원자력 에너지, 특수성, KAIST NEREC SFP

* 이 글은 한국국제교류재단과 한국공공외교학회가 공동주관한 2022 공공외교 학술 연구논문 공모전에 제출했던 논문을 일부 수정 및 보완한 것입니다. 본 논문의 완성과정에서 귀중한 논평을 해주신 세 분의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 단독저자, poongdi@gmail.com

1. 서론

한국의 세계적 위상이 높아지면서 공공외교에 대한 관심과 수요가 증가하고 있다. 한국은 2010년을 ‘공공외교의 원년’으로 선포하고 정무외교, 경제외교와 함께 외교의 3대축으로 설정하면서 공공외교를 강화하기 위한 다양한 노력들을 기울이고 있다. 특히, 최근에 불어닥친 K-열풍은 전 세계인들에게 한류 드라마와 음악, 영화, 패션, 뷰티 등 다양한 문화 콘텐츠와 매력을 각인시켰고 한국은 새로운 소프트파워(soft power)¹⁾ 강국으로 자리매김 하였다.²⁾ 이러한 추세를 반영하여 정부도 2016년에 공공외교법을 제정 및 발효하였고 제1차(2017-2021) 및 제2차(2023-2033) 공공외교 기본계획을 수립하는 등 변화하는 패러다임에 효과적으로 대응하기 위한 전략을 수립하고 있다.

공공외교란 1965년 터프츠 대학 플레처 스쿨의 학장이었던 걸리온(Edmund Gullion)이 탄생시킨 용어로 “국민들의 이익을 증진하고 가치를 높이기 위해 다른 국가의 국민들과 직접적인 관계를 맺는 과정”이라고 정의되기도 하고, “자국의 국가적 목표와 정책 뿐 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위하여 정부가 타국의 대중과 의사소통하는 과정”이라고 정의되기도 한다(김우상, 2013). 우리 외교부에서는 공공외교를 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동으로 설명한다.³⁾ 2016년 제정 및 발효된 공공외교법 제2조에서는 “공공외교란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문을 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동”으로 정의하고 있다.⁴⁾ 이러한 다양한 정의를 종합해봤을 때 공공외교는 국익 향상을 위해 정부가 타국의 대중에게 영향력을 행사하는 활동을 총칭한다고 볼 수 있다.⁵⁾

1) 소프트파워는 하버드대의 나이(Joseph S. Nye) 교수가 전통적 권력개념인 하드파워(hard power)에 대비되는 개념으로 만들어 낸 용어이다. 기존의 하드파워 개념이 군사력, 경제력 등 물질적인 것에 치우쳐져 있는데 반해, 소프트파워는 한 국가의 문화, 정치적 이상, 정책 등 매력에서 오는 능력을 말한다. 이는 하드파워와 달리 강압이 아닌 타자의 선호를 형성하는 능력에 기초한다. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (NY: PublicAffairs, 2004), pp. 1-18.

2) 세계 각국의 소프트파워 지수를 평가하는 Global Soft Power Index 2021에 따르면 한국은 11위를 차지하여 전년 대비 14단계 상승한 것으로 나타났다. Brandfinance, “Global Soft Power Index 2021: South Korea Ranks 11th,” <https://brandfinance.com/press-releases/global-soft-power-index-south-korea-ranks-11th> (검색일: 2022년 11월 7일).

3) 외교부, “공공외교 소개,” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do (검색일: 2022년 11월 7일).

4) 법제처 국가법령정보센터, “공공외교법,” <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%99%B8%EA%B5%90%EB%B2%95/> (검색일: 2022년 11월 15일).

5) 이러한 공공외교를 바라보는 관점은 연구자들마다 다르다. 현실주의적 관점에서는 제2차 세계대전 이후 중견국가로 발돋움 한 국가들의 새로운 도약을 위한 전략적 투자 또는 전후 국제질서 규범 틀 안에서 패전국가였던 독일, 일본의 경제적 부흥에 걸맞는 위상을 보장받기 위한 전략적 선택이라고 생각한다. 그리고 이들 국가들의

하지만 전통적으로 핵·원자력에 관한 이슈는 정무외교, 정상외교, 경제외교 영역에 속했다. 핵·원자력 이슈는 사안의 중대성, 국제안보에 미치는 심각성, 강대국과 비확산체제의 영향력, 사업의 성격과 규모, 경제성 등을 고려했을 때 국가 이외의 행위자가 다루기에는 너무나도 복잡하고 중요한 문제였고 그 결과 핵·원자력 분야에서 공공외교의 역할은 매우 제한적인 것으로 인식되었던 것이다. 게다가 핵확산 문제나 에너지 안보 측면에서 핵·원자력 이슈는 일반 대중들이 관심을 갖기에는 높은 수준의 전문성을 필요로 하는 영역이었고 일상생활과 직접적인 연관성이 없었기 때문에 대중들의 관심 밖에 있는 문제들이었다.

이러한 인식의 결과 기존의 공공외교는 핵·원자력 이슈에 대해서 전혀 다루지 않았다. 핵·원자력에 관한 외교활동이 없었던 것은 아니지만 대부분 핵비확산과 관련한 ‘원자력외교’라는 표현을 선호하였고 주로 핵안보, 에너지 차원에서 국가 사이의 외교를 다루고 있다(정옥임, 2007; 전봉근, 2008; 이상현, 2011 등). 또한 북한의 핵문제가 갖는 사안의 중대성과 심각성이 매우 크다는 점은 공공외교를 위한 공간을 허락하지 않았다. 실제로 2022년 11월 기준 ‘공공외교(public diplomacy)’와 ‘핵(nuclear)’ 또는 ‘원자력(atomic)’ 키워드 검색을 통해 보면 두 조건을 모두 충족하는 제목의 논문은 영문으로만 단 2건 검색된다(Zhang, 2010; Eames, 2020). 하지만 이 논문들도 커뮤니케이션에 관한 논문이거나 군비축소, 반핵운동을 위한 공공외교에 초점을 맞추고 있을 뿐 핵·원자력 이슈와 관련하여 공공외교의 긍정적인 역할을 모색하고 있지는 않다.

따라서 본 논문에서는 핵·원자력 영역에 대한 공공외교의 확장 가능성을 살펴보고자 한다. 이를 위해서 제2장에서는 핵·원자력 이슈와 한국의 특수성을 살펴본다. 한국은 북한의 직접적인 핵위협에 직면한 상황에서 핵개발 찬성여론이 60~70%를 유지하고 있음에도 불구하고 핵개발을 하지 않고 있다. 게다가 비확산체제에 적극적으로 참여하면서도 세계 6대 원전 수출국 반열에 올랐다는 점에서 한국의 독특한 포지션을 강조한다. 제3장에서는 핵·원자력 영역과 공공외교가 국가가 주도한다는 점, 지속적인 정책적 수요가 있다는 점에서 중첩되는 지점이 있다고 본다. 제4장에서는 현재 핵·원자력 분야의 대표적인 공공외교 사례를 카이스트 핵비확산교육연구센터 하계장학생프로그램(KAIST Nuclear Non-Proliferation Education & Research Center Summer Fellows Program., 이하 KAIST NEREC SFP)을 통해 살펴보고 그 성과와 의미를 살펴본다. 제5장에서는 앞선 논의를 정리하고 핵·원자력 공공외교의 필요성을 강조하면서 정책제언을 하는 것으로 글을 마무리 한다.

공공외교에 대한 선의적인 의도는 만약 자신들의 강력한 힘을 과시할 수 있는 시기가 온다면 국제적 규범의 틀을 수정하고 냉엄한 국제정치의 현실주의적 의도를 드러낼 것이라고 본다. 반면, 자유주의적 관점에서는 공공외교 활동을 통해 상호의존을 심화시키고 국제평화와 협력에 이바지할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 핵 · 원자력 이슈와 한국의 특수성

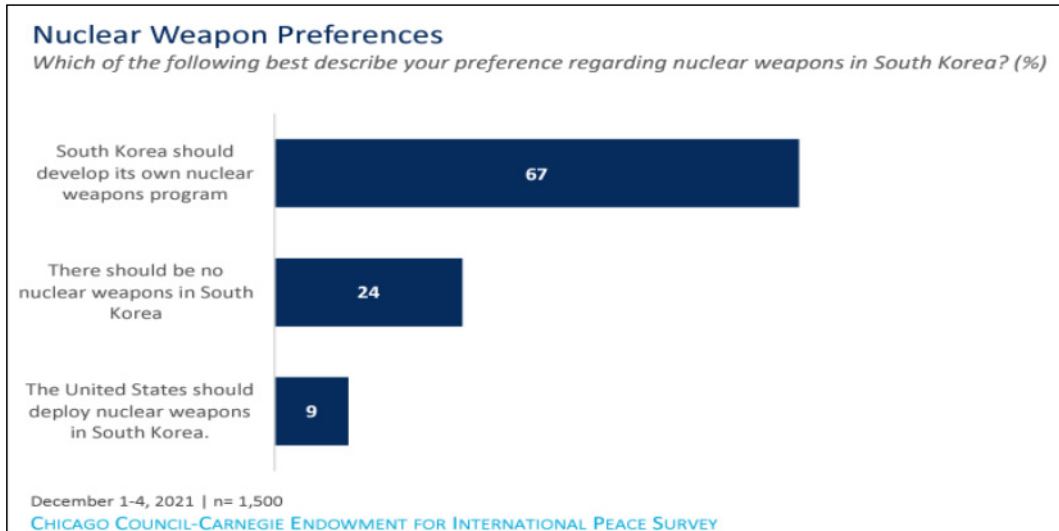
1) 북핵문제와 한국의 대응

한국은 북한의 핵위협으로부터 직접적인 영향 아래에 있다. 1990년대 초 북한의 불법적인 플루토늄 추출과 핵확산방지조약(Non-proliferation Treaty, 이하 NPT) 탈퇴로 불거진 제1차 북핵위기는 2000년대 초 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재가 드러나면서 2차 북핵위기로 이어졌고 결국 북한은 현재까지 총 6차례 핵실험을 감행하면서 불법적인 핵무장국(nuclear armed state)⁶⁾이 되었다. 북한은 핵무기 뿐만 아니라 ICBM, SLBM 등 전략적 투발수단까지 개발을 병행하면서 한국과 일본을 넘어 괌, 하와이, 미국 본토까지 위협할 수 있는 수준에 이르렀고 북한 핵문제는 동북아 안보환경에 있어 가장 중요하고 시급한 위협 중 하나로 인식되고 있다.

물론 북한의 비핵화를 위한 외교적 노력이 결실을 맺었던 적도 있다. 제1차 북핵위기는 북미 양자 회담을 통해 ‘제네바합의’에 이르렀고 북한에 대해 중유 및 경수로 지원과 관계정상화를 약속하면서 일단락 되었다. 제2차 북핵위기 역시 동북아 관련 6개국(한, 미, 일, 북, 중, 러)이 참여하는 6자회담을 통해서 9.19 공동성명(2005), 2.13 합의문(2007), 10.3 합의문(2007) 등 다양한 합의를 도출함으로써 북한 비핵화를 위한 프로세스를 마련했었다. 또한 북한의 핵무기가 고도화되고 있던 2018년에는 평창 동계 올림픽을 계기로 비핵화를 위한 대화에 새로운 물꼬가 트였다. 올림픽 개막식에 대표단을 파견한 북한과 이에 호응한 한국은 대화의 분위기를 이어가면서 정상회담을 개최하였고 최초로 북미정상회담까지 성사되는 등 비핵화 협상 진전에 큰 계기가 마련되었다.

이러한 노력에도 불구하고 북한의 비핵화는 실패했지만 한국은 대응확산을 통한 문제해결을 추구하지 않았고 앞으로도 그럴 가능성은 낮다. 북한의 핵확산이 고도화되고 위협이 현실화되면서 한국도 핵무장을 해야한다는 견해가 보수 정치인과 일반인들 사이에서 제기되고 있지만 현재까지 알려진 바에 따르면 한국은 자체 핵무장을 정책옵션으로 전혀 고려하고 있지 않다. 물론 설문조사 결과 북한의 핵무기에 대한 대응으로 한국도 핵무장을 해야 한다는 여론이 60~70% 수준을 꾸준히 유지하고 있지만 한국의 핵무장이 가져올 동북아시아에서의 힘의 변화, NPT의 위기, 한미동맹의 변화 가능성 때문에 국가 안보정책 차원에서는 진지한 의사논의과정도 전무하였다(손상용 · 박종희, 2020; 노병렬, 2017). 대신 현실성 있는 대안으로서 미국의 전술핵 재배치나 NATO식 ‘핵공유(nuclear sharing)’ 개념이 언급되

6) 핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 이하 NPT)에 따르면 국제법상 핵무기 보유가 인정된 국가는 총 5개국이다. 이들은 NPT 조약 체결 이전에 이미 핵개발을 완료한 국가들로서 ‘핵보유국(nuclear weapon state, NWS)’으로 지칭된다. 하지만 이후 이스라엘, 인도, 파키스탄, 북한이 NPT 체제 외부에서 핵개발을 성공하였고 이들은 국제법적으로 합법성이 인정되지 않는 ‘핵무장국(nuclear armed state)’으로 불린다. 전봉근, 『비핵화의 정치』(서울: 명인문화사, 2020), p. 53.



출처: Toby Dalton, Karl Friedhoff, Lami Kim, “Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons,”
The Chicago Council on Global Affairs 21(2022), p. 5.

[그림 1] 핵무기 관련 한국인 인식조사 결과

기도 한다.

하지만 우리의 인식과 달리 라이벌(rivalry) 국가⁷⁾의 핵무기 개발에 대한 대응확산(responsive proliferation)은 일반적인 현상이다. 국제정치에서 ‘핵 연쇄반응(nuclear chain-reaction)’ 또는 ‘핵 도미노(nuclear domino)’로 표현되는 이 현상은 ‘핵무기는 핵무기로만 대응이 가능하다’는 논리에 기반한다. 사실 핵무기는 등장부터 힘의 균형을 변화시킬 수 있는 ‘절대무기’로 인식되었다. 제2차 세계대전 말미에 단 2차례만 사용되었음에도 불구하고⁸⁾ 그 파괴력과 살상력은 기존의 재래식 무기체계를 압도하였고 국제 안보문

7) 국제관계에서 ‘라이벌(rivalry)’은 매우 독특한 관계이다. 이는 두 국가 사이에 지리적, 역사적, 사회적, 문화적, 종교적 차이 등 다양한 이유로 발생하며 ① 공간적 연속성(spatial consistency) ② 지속기간(time or duration) ③ 군사적 경쟁 또는 분쟁(militarized competitiveness or conflict)을 특징으로 한다. 즉, 라이벌은 인접 국가 간 오랜 시간에 걸쳐 다양한 전쟁과 갈등을 겪으면서 형성된다. 그 결과 두 국가는 상호 적대감을 가지며 군사적 위협 또는 무력 사용을 선호하고 일국의 군비증강은 상대국의 안보위협으로 인식되는 ‘안보딜레마’가 발생한다. Paul F. Diehl and Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001), pp. 18-26; Paul F. Diehl, *The Dynamics of Enduring Rivalry* (Chicago: University of Illinois Press, 1998), pp. 2-6.

8) 여기서 핵무기의 사용이란 직접적인 물리적 폭발을 의미한다. 이와 달리 브래큰(Paul Bracken)은 핵무기의 사용을 넓은 의미로 바라볼 경우 다양한 방식을 통해 간접적으로 사용되어 왔음을 지적하고 있다. 그에 따르면 핵무기를 발사하지 않고도 사용할 수 있는 방법은 많으며(You Don’t Have to Fire a Nuclear Weapon to Use It) 하루도 빠짐없이 핵무기가 사용되었다고 주장했다. 예를 들어, 핵무기는 간접적으로 전쟁 억지력, 의사소통과 협상, 국가 간 동맹 또는 정치적 결속력 강화, 강대국 위상 확보, 정치적 이간질 등의 목적으로 사용될 수 있으며, 이

제를 다름에 있어 핵무기는 핵심적인 변수로 이해되었다.⁹⁾ 따라서 핵무기는 재래식 무기를 통해 억제될 수 없었고 라이벌 국가의 핵무기 개발은 심각한 안보위협으로 인식되었다. 그 결과 소련의 핵개발에 대해 중국이, 중국의 핵개발에 대해 인도가, 인도의 핵개발에 대해 파키스탄이 자체 핵무장을 통해 대응한 것은 현실주의적 관점에서 매우 자연스러운 현상이었다.

북한 핵에 대한 대응은 아니었지만 한국도 자체 핵개발을 시도했던 역사가 있었다. 1970년대 중반 당시 박정희 대통령은 미국의 주한미군 철수계획에 따라 발생할 안보공백을 우려하여 비밀리에 핵무기 개발 프로젝트에 착수하였다. 하지만 미국과의 협상을 통해 주한미군 철수계획을 백지화시키고 핵개발을 포기한 이후에는 엄격하게 비확산레짐을 준수하여 왔다.¹⁰⁾ 대표적으로 1991년 12월 노태우 전 대통령은 ‘핵부재 선언’을 통해 한국 내 배치된 전술핵무기가 모두 철수하였다는 점을 공개하였으며 1992년에는 한반도 비핵화에 관한 공동선언을 하기도 하였다. 2012년에는 핵안보 정상회의를 개최함으로써 ‘핵없는 세상’을 만들기 위한 노력을 보여주었다.

이처럼 한국은 북한의 핵위협에 대한 해결을 위해 대화와 협상을 통한 외교적 노력을 우선시하고 있다. 한국은 2019년 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담이 ‘노 딜(No Deal)’로 끝난 이후 대화의 창구가 막혔지만 그럼에도 여전히 북한에 비핵화 협상을 위한 대화를 제의하고 있다. 물론 2022년 북한 김정은 위원장은 “절대로 핵 포기 없다”고 언급하면서 비핵화 가능성을 일축했고 ‘핵무력 정책법’을 제정함으로써 핵보유국 지위를 공고히 했다는 점¹¹⁾에서 대화에 나올 가능성은 희박하다. 그럼에도 한국 정부는 조건없는 대화를 제의하면서 외교적 해결에 집중한다는 정책기조를 유지하고 있다.

러한 간접적 방식 또한 넓은 의미에서 ‘사용’의 범주에 포함시킬 수 있다는 것이다. Paul Braken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics* (NY: Macmillan, 2012), pp. 60-64.

9) 일부 학자들은 1945년 이후의 국제정치 역사가 상당 부분 핵정치(nuclear politics)의 역사이며 핵무기를 아담 스미스의 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 비유하기도 한다. 이는 핵무기가 보이지 않는 곳에서 국가의 행동을 규제하고(regulate behavior), 제약을 부과하며(impose constraint), 선호를 형성(shape preference)한다는 의미이다. Alexandre Debs and Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (NY: Cambridge University Press, 2017), p. 1.

10) 물론 1982년과 2000년 한국원자력연구원에서 비밀 핵물질 실험을 통해 플루토늄을 추출하고 농축우라늄을 만들었던 사실도 있다. 1982년에는 98% 농도의 플루토늄(PU-239) 0.7g을 추출하였고 2000년에는 레이저 동위원소 분리실험을 통해 우라늄(U-235) 0.2g을 생산하였는데 농도는 부분적으로 77%에 이른 것으로 확인됐다. 그럼에도 IAEA 사찰보고서는 “한국의 핵물질 실험이 실험실 규모 수준이며, 추출된 핵물질이 소량이고, 문제가 된 실험들 이후에 추가 실험이 계속됐다는 징후가 전혀 없다”고 평가하였고 이후 의장성명을 통해 “한국이 이미 시정조치를 취하고 조사에 적극 협력해 온 점을 환영하다면서 계속 협력해 줄 것을 당부”하였고 유엔안보리 회부를 모면하였다. 전승민, “[뉴스룸]바닥에 떨어진 원자력 신뢰,” <https://www.dongascience.com/news.php?idx=22467> (검색일: 2022년 11월 16일); VOA, “한국 핵물질 실험 사건, 유엔안보리 회부 모면,” <https://www.voakorea.com/a/a-35-a-2004-11-26-8-1-91139014/1286331.html> (검색일: 2022년 11월 16일).

11) 중앙일보, “김정은은 ‘절대로 핵 포기 없다’...선제 핵 공격 법제화했다,” <https://www.joongang.co.kr/article/25101056#home> (검색일: 2022년 11월 16일).

물론 한국은 군사적 대응도 병행하고 있다. 자체 핵개발이 여러 가지 요인들로 인해 가능성이 희박한 상황에서 한국은 북한의 핵위협에 확장억제와 3축 체계로 알려진 재래식 군비증강을 통해 대응하고 있다. 우선 한국은 미국이 제공하는 확장억제를 북핵 대응의 핵심 축으로 삼고 있다. 확장억제에 대한 신뢰성 문제가 항상 제기되지만 양국은 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG)를 운영하면서 신뢰도를 높이기 위한 노력을 경주하고 있다. 최근 발표된 한미 확장억제전략협의체 회의 공동성명에 따르면 양측은 한국에 대한 미국의 안보 공약 강화, 북한의 공세적 행위에 대한 억제력 강화, 그리고 보다 넓게는 북한 위협에 대한 대응을 위해 외교적, 정보적, 군사적, 경제적 수단을 포함한 모든 가용한 수단을 사용할 것이라고 밝혔다. 또한 대북 억제와 대응 및 역내 안보 증진을 위해 전략자산의 시의적절하고 효과적인 역내 전개와 운용이 지속되도록 한국과 공조를 강화할 것을 약속하였다.¹²⁾

한국군은 킬체인(Kill-chain), 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense, KAMD), 대량응징보복(Korea Massive Punishment & Retaliation, KMPR)로 알려진 재래식 전력을 통한 북핵 대응 억제전략도 수립하고 있다. 이 개념은 북한의 핵·미사일 도발에 한국군이 자체적으로 대비하기 위해 고안된 개념으로 북한의 핵·미사일 발사 징후를 탐지해 선제타격하는 ‘킬체인’과 발사된 미사일을 요격하는 ‘한국형 미사일방어체계’, 그리고 북한의 지도부를 응징하는 ‘대량응징보복’으로 이루어진다. 물론 재래식 전력을 통한 억제의 실효성에 대한 부정적인 시각도 존재하지만 한국으로서는 핵옵션을 제외하고 최선의 방책을 찾고 있는 것이다.

요약하자면, 한국은 라이벌 관계가 갖는 특별한 동학에도 불구하고 북한의 직접적인 핵위협에 대해 대응확산을 하지 않았고 평화적 해결을 모색하고 있다. 한국이 대응확산을 하지 않고 있다는 점에 대해 상당한 연구들이 그 이유를 설명하고 있지만¹³⁾ 어찌됐건 한국의 이러한 핵정책은 기존의 라이벌 관계 이론으로 설명되지 않는 매우 독특한 현상이다. 즉, 한국은 핵 관련 이슈에 있어 매우 독특한 위치에 있다는 것이다.

12) 외교부, “한미 확장억제전략협의체 회의 공동성명,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372757 (검색일: 2022년 11월 16일).

13) 한국이 자체 핵무장을 포기한 이유에 관해서는 핵확산을 설명하는 다양한 이론들로 설명이 된다. 대표적으로 비용-편익(cost-benefit), 동맹국의 안보공약(alliance commitment), 경제적 개방성(economical openness) 등이 한국의 핵포기에 영향을 미쳤다고 본다. Nuno P. Monteiro and Alexandre Debs, “The Strategic Logic of Nuclear Proliferation,” *International Security*, Vol. 39, No. 2(Fall, 2014); Dan Reiter, “Security Commitments and Nuclear Proliferation,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, Issue. 1(2014); Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Path in East Asia and the Middle East* (NJ: Princeton University Press, 2007) 등을 참조.

2) 비확산레짐 참여와 원전 수출

앞서 살펴봤듯이 한국은 북한의 직접적인 핵위협에도 불구하고 외교적 노력을 통한 해결을 추구한다는 점에서 세계평화와 안정에 기여하고 있다. 게다가 한국은 핵비확산 문제에 있어 핵 관련 기술 및 물질의 확산을 예방 및 방지하는 다양한 비확산레짐에 참여하고 있다. 한국이 참여하고 있는 대표적인 비확산레짐에는 핵확산방지조약(NPT), 핵 공급국 그룹(Nuclear Supplier Group, 이하 NSG), 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, 이하 PSI) 등이 있다.

NPT는 비확산레짐의 가장 중요한 규범으로 핵의 평화적 이용, 핵비확산, 핵군축 3개의 기둥으로 이루어져 있다(Dalton, et al, 2017). 1968년 체결되어 1970년에 비준되었고 사실상 전 세계 대부분의 국가(191개국)가 참여하는 글로벌 국제규범이다. NPT의 주된 목적은 비핵보유국의 핵무기 확산을 금지하는 대신 핵보유국들이 비핵보유국을 핵무기로 위협하지 않고 원자력의 평화적 이용에 관한 기술 및 노하우를 전수해주는 것이다. 비핵보유국은 핵무기 개발을 포기하는 댓가로 원자력의 평화적 이용에 관한 권리를 향유하며 핵보유국으로부터 기술지원을 제공받는 것이다.¹⁴⁾

한국은 1975년 NPT 조약 비준 이후 조약에 규정된 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 주기적으로 받아왔으며, 2004년부터는 안전조치협정 추가의정서(Additional Protocol)에 서명하여 더욱 강화된 안전조치를 받고 있다. 이에 대해 외교부는 세계 6대 원자력 국가인 우리나라가 추가의정서의 적용을 받게 됨으로써, 국제 핵비확산 체제의 강화에 적극 기여하는 동시에 국내 원자력 활동에 대한 보다 분명한 투명성을 확보하여 국제사회의 신뢰성을 제고할 수 있을 것으로 평가하고 있다.¹⁵⁾

또한 한국은 핵 공급국 그룹(NSG)에도 참여하고 있다. NSG는 NPT 제3조 2항의 규정에 따라 안전조치 하에 있지 않은 핵 물질 및 장비의 비핵보유국으로의 수출금지 의무를 이행하기 위해 설립된 쟁거위원회(Zangger Committee, ZC)의 한계를 보완하기 위해 1974년 설립되었다. NSG는 ZC에서 통제하고 있던 수출통제품목(Trigger List)에 더해 이들 품목의 생산과 사용에 필요한 기술도 통제하고 있으며 IAEA와 전면안전조치 적용을 수출조건으로 요구하고 있다. 한국은 1995년 10월 가입하게 되어 원자력 수입국에서 공급국의 자리에 올라서는 계기가 되었다(한용섭, 2015).

지난 2009년부터 한국은 대량살상무기(WMD) 및 미사일의 이전을 차단하기 위해 설립된 확산방지

14) 물론 NPT가 불평등 조약이라는 점에서는 이견이 없다. 조약 체결 이전에 핵무기를 개발한 국가와 그렇지 못한 국가 사이의 지위에 관해 불평등하며 핵비확산 규범의 엄격성과 비교해 상대적으로 관심이 덜한 핵군축 의무에 관해서 그러하다. 그럼에도 불구하고 NPT가 제정된 이후 핵확산 방지라는 본연의 목적을 어느 정도 달성한 것은 부정할 수 없는 사실이며, 1995년 NPT 평가회의에서 조약이 무기한 연장되었다는 사실은 국가들이 NPT의 효과성에 대해 동의하고 있다고 볼 수 있다.

15) 외교부, “국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정 추가의정서 발효,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=292072&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1311 (검색일: 2022년 11월 17일).

구상(PSI)에도 참여하고 있다(장은석, 2010). 이는 2002년 북한제 미사일과 추진체를 싣고 예멘으로 가던 북한 선박 서산호를 나포한 사건을 계기로 수출통제만으로는 우려국가 또는 우려국가와 테러리스트 집단 간의 WMD 거래를 방지하는 데 한계가 있다는 문제의식에서 출발하였다.¹⁶⁾ 하지만 한국은 남북관계를 감안해 참여하지 않고 있다가 금강산 관광객 총격사건, 북한의 군사분계선(MDL) 통행 차단 조치, 대남위협 증가 등으로 남북관계가 급랭하면서 PSI 전면 가입을 선언하였다. 이후 한국은 2019년 PSI 훈련을 부산에서 개최한 바 있으며, 2022년에도 하와이에서 열린 훈련에 참가하였다.¹⁷⁾

한국은 비확산레짐 참여와 별개로 원자력 산업을 신수출전략산업으로 육성한다는 계획 아래 적극적인 수주활동을 전개하고 있다. 2009년 UAE 바라카 지역의 원전건설사업을 최초로 수주한데 이어 2010년 1월에는 ‘원자력발전 수출산업화 전략’을 발표하고 2012년까지 10기, 2030년까지는 80기 수출로 세계 원전시장의 20%를 점유한다는 계획을 수립하였다. 이는 미국·프랑스에 이은 세계 3대 원전수출 강국으로 도약하는 것을 목표로 하는 야심찬 계획이었다.¹⁸⁾

하지만 한국이 이러한 전략을 지속성 있게 추진한 것은 아니었다. 2017년 출범한 문재인 정부는 탄소 배출 감소를 위해 친환경·재생에너지 정책을 추구하면서 탈원전 계획을 발표하였다.¹⁹⁾ 이 계획에 따르면 현재 한국에서 운용 및 건설 중인 27기의 원자력 발전소를 단계적으로 폐쇄하여 2060년까지 모든 원자력 발전소를 폐쇄하겠다고 밝혔다. 또한 신규 원전 건설을 전면 백지화하고 이미 건설 중이었던 신고리 원자로 5·6호기의 건설을 중단하였다. 문재인 정부의 탈원전 계획은 환경단체의 지지를 받았지만 국내적으로 탈원전을 추진하면서 원전 수출을 추진하는 것이 이율배반적이라는 평가를 받기도 하였다.²⁰⁾

원자력 산업의 침체기는 2022년 들어선 윤석열 정부가 이전 정권의 탈원전 정책을 전면 폐기하면서 제2의 원전 르네상스 시대를 맞고 있다. 새 정부는 에너지 안보 및 탄소중립의 수단으로 원전을 적극적으로 활용하고, 원전 생태계 경쟁력 강화, 한미 원전동맹 강화 및 수출을 통해 원전 최강국으로의 도약을 원자력 정책의 목표로 설정하였다(정용훈, 2022). 그 결과 2022년에는 러시아가 이집트에서 시

16) 외교부, “[편람] 확산방지구상(PSI)관련 주요 이슈,” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3989/view.do?seq=307424&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=8 (검색일: 2022년 11월 17일).

17) 연합뉴스, “WMD 확산방지구상 훈련 부산에서 개최…해상차단훈련은 생략,” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190708157500504> (검색일: 2022년 11월 18일); VOA, “미 인태사령부 “확산방지구상(PSI) 훈련, 안보리 결의 이행 의지 보여줘”,” <https://www.voakorea.com/a/6702448.html> (검색일: 2022년 11월 18일).

18) 나기용, “2030년 3대 원전수출 강국으로,” <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?cid=6998> (검색일: 2022년 11월 18일).

19) YTN, “문재인 대통령, 탈원전 선언 “신규 원전 전면 백지화”,” https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201706192217284951 (검색일: 2022년 11월 19일).

20) 한겨레, “‘탈원전’으로 시작한 문재인 정부 ‘원전수출’로 문단나,” <https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/996229.html> (검색일: 2022년 11월 19일).

행 중인 원전건설사업 중 일부를 수주하면서 원자력 산업이 다시 활기를 띠고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 비확산레짐에 대한 참여와 지지, 원자력 산업 정책 등에 비춰봤을 때 한국은 북핵의 위협에 직면해 있음에도 불구하고 비확산레짐을 신뢰하면서 동시에 원전 수출을 통해 원자력의 평화적 이용을 증진하는 모범적인 국가로 볼 수 있다. 즉, 우리가 경제성장과 민주화를 동시에 달성했다는 사실이 개도국의 성장 모델이 되고 선·후진국 간의 교량 역할을 할 수 있는 공공외교 자산으로 인식되는 것처럼 비확산과 원자력의 평화적 이용을 동시에 추구하는 사실은 공공외교를 위한 또 다른 자산이 될 수 있다는 것이다.

3. 공공외교와의 접점

핵·원자력 이슈의 한국적 특수성이 공공외교의 영역으로 확장될 수 있는 가능성은 2가지 공통된 특징에서 비롯된다. 첫째, 핵·원자력 이슈와 공공외교 모두 국가가 나서서 주도적인 역할을 해야 한다는 점이다. 최근 공공외교의 개념이 확장되면서 전통적으로 국가의 역할에 의존해왔던 공공외교가 학교, 기업체 등 다양한 민간주체로 확장되고는 있지만 그럼에도 여전히 국가가 가장 중요한 행위자이다. 공공외교법에도 국가가 ‘직접’ 또는 지방자치단체 및 민간부문과 ‘협력’하여 수행한다고 명시함으로써 국가의 주도적 역할을 강조하고 있다.

둘째, 두 분야 모두 정책적 수요가 지속적으로 증가할 가능성이 매우 높다. 핵·원자력 이슈는 한반도의 안보환경과 산업구조를 고려했을 때 장기적인 시각으로 바라봐야 할 문제들이다. 북핵문제가 이미 30년 이상 미해결 상태로 남아 있으며 원전해체와 소형모듈원자로(SMR) 시장 등 원자력 산업이 우리의 미래 먹거리 산업으로 부상함에 따라 잠재적 성장 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다.²¹⁾ 게다가 공공외교는 최근에 주목받기 시작한 외교형태로 세계화, 민주주의, 정보화의 확산에 따라 그 중요성이 날로 커지고 있다(성병욱, 2013).

1) 국가 주도 영역

핵·원자력 이슈와 공공외교는 공통적으로 국가가 주도적인 역할을 해야 하는 분야이다. 핵·원자력 영역은 이슈의 중대성이나 국제체제에 미치는 영향, 예산, 사업규모, 에너지 안보 차원에서 국가 이외의 행위자가 접근하기에는 너무나 민감하고 리스크가 큰 이슈이다. 따라서 국가 주도로 정책이 입안되고 시행되는 것이 일반적이다. 그 외 민간기업이나 기관, NGO 등은 보조적인 역할만 가능할 뿐이다.

21) 전기저널, “에너지전환, 원자력 위기? ... ‘원전해체·SMR’ 미래 먹거리 부상,”

<http://www.keaj.kr/news/articleView.html?idxno=4283> (검색일: 2022년 11월 18일).

먼저 핵안보 영역에서 국가의 역할을 너무나도 당연하다. 국제정치에 있어 핵무기가 갖는 영향력과 파급력을 고려했을 때 핵확산 문제는 강대국의 주요 관심사안이었고 국제사회에서 전 세계 대부분의 국가로부터 동의를 얻는 몇 안되는 안보 문제였다. 실제로 냉전기 극심한 이념적·군사적·경제적 대립에도 불구하고 미국과 소련이 NPT에 합의했다는 점은 이러한 이슈의 성격을 잘 보여준다. 또한 IAEA나 NPT는 일부를 제외하고 거의 모든 국가가 가입한 국제기구 및 레짐으로 핵확산과 원자력 이슈에 대한 세계적인 공감대가 형성되어 있음을 보여준다.

물론 핵안보 영역에서 국가 이외 행위자가 두드러진 역할을 했던 사례도 있다. 대표적으로 1950-60년대 핵무기 자체와 핵무기가 유럽을 방어하는데 사용될 수 있는 가능성에 반대하였던 ‘비핵무장화 캠페인(Campaign for Nuclear Disarmament, CND)’과 1970-80년대 미국의 중거리 핵미사일의 서유럽 배치를 반대한 ‘유럽 비핵무장화(European Nuclear Disarmament, END) 캠페인’ 등이 있다(Buzan et al, 2009). 이러한 캠페인에서 민간기관과 평화연구자, 대중들은 핵군축과 원자력 발전소 건설을 반대하였고 국가 정책결정에 영향력을 행사하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 핵 관련 이슈는 국가수반을 포함하는 소수의 국가지도부 내에서 정책결정이 이루어졌다.

원자력 에너지 산업의 측면에서도 국가 주도 양상은 매우 뚜렷하게 나타난다. 한국도 1950년대부터 국가산업의 부흥과 발전을 위한 원동력으로 원자력을 선도적으로 도입하면서 진흥·발전 패러다임과 국가주도 발전주의를 강력하게 추진하였다. 또한 정부부문의 행위자들이 정책결정의 핵심집단으로 그 중심을 이루었다(주성돈, 2012). 게다가 에너지 산업은 그 특성상 공공재 성격을 띄고 있으며 국가안보와도 직결되는 사안이기 때문에 국가의 개입이나 통제없이 일반 민간사업자가 전적으로 수행할 수 없는 영역이다.

공공외교도 그 주체가 국가라는 점에서 동일하다. 최근의 공공외교 경향은 국가 뿐만 아니라 민간기관, 기업체, 개인 등으로 그 행위자의 폭이 확대되고 있지만 그럼에도 국가가 가장 영향력 있는 주체라는 점은 변함이 없다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 공공외교 추진체계는 ① 정부 주도 모델 ② 정부 후원-민간 집행 모델 ③ 혼합형 모델로 분류될 수 있지만 정부와 민간의 상대적 역할에서 알 수 있듯이 정부가 반드시 주도 또는 지원·통제해야 한다는 점은 명백하다. 이는 공공외교의 통합조정

<표 1> 공공외교 추진체계 유형

유형	정부와 민간의 상대적 역할
정부 주도 모델	공공외교 추진에 대한 정부 주도
정부 후원·민간 집행 모델	정부의 경제적 후원 아래 민간기관이 공공외교 집행
혼합형 모델	정부의 전반적 통제 아래서 민간기관이 독립적으로 공공외교 수행

출처: 김규륜 등, 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀』

(서울: 통일연구원, 2012), p. 30.

기구로서 범정부 컨트롤 타워 역할을 하는 ‘공공외교위원회’가 외교부 산하에 설치되었다는 사실로도 확인이 된다.

또한 공공외교 관련 법안에 대한 공청회 자료에도 “공공외교의 주체는 정부뿐만이 아니라 자국의 민간 그룹이 포함되는 것 같이 보이나, 사실상 자국의 민간그룹은 공공외교의 실질적인 주체이기보다는 정부가 추진하는 공공외교의 수단에 더욱 가까우며, 주체가 된다고 하더라도 정부가 추구하는 목표의 하위 수준(sub-level)에서 활동하는 하위주체라고 보는 것이 정확하다. 정부가 자국의 민간그룹을 다른 국가의 민간그룹과 교류하게 하여, 정부가 원하는 외교 목표를 달성하는 것에 더욱 방점을 두고 있다. 따라서 공공외교의 궁극적인 주체는 정부가 된다”고 평가하고 있다(국회 외교통일위원회, 2013).

이처럼 핵·원자력 이슈 성격과 공공외교의 특성상 국가 주도의 영역이라는 점에서 공통점을 갖는다. 이는 국가가 조금만 관심을 기울이고 전략적 관점에서 접근한다면 두 영역 사이에 생산적인 융합과 시너지 효과를 창출해 낼 수 있다는 점을 암시한다. 즉, 지금까지 역할이 전무했던 핵·원자력 이슈에 대한 공공외교의 역할 기대가 가능하다는 것이다. 구체적으로 한국의 핵·원자력 정책에 대한 체계적인 홍보와 국가 이미지 개선을 통해 국익 증진에 기여할 수 있는 부분이 상당히 존재한다고 볼 수 있다.

2) 정책적 수요

외교의 다변화에 따라 한국이 공공외교를 적극적으로 추진한 것은 불과 10여년에 지나지 않지만 그 역할과 영역의 확장은 지속되고 있다. 공공외교에 대한 관심을 보여주는 대표적인 지표인 외교부 내 공공외교 예산과 공공외교를 담당하는 외교부 산하 공공기관인 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 예산을 살펴보면 지속적인 증가 추세에 있음이 확인된다. 지난 2022년 7월 작성된 외교부 업무보고 자료에도 신기술을 접목한 디지털 공공외교 추진과 글로벌 중추국가의 비전 확산을 위해 정책공공외교를 강화하겠다고 밝히고 있다(외교부, 2022). 이는 공공외교 활동에 대한 정책적 수요가 지속적으로 증가하고 있음을 의미한다.

공공외교가 핵·원자력 영역으로 확장된다면 시너지 효과를 발휘할 수 있는 지점이 많을 것으로 보

<표 2> 외교부/한국국제교류재단 공공외교 예산 (단위: 원)

구 분	2019년	2020년	2021년	2022년
외교부(공공외교)	232억	286억	349억	328억
한국국제교류재단	420억	398억	465억	495억

출처: 외교부, “2020-2022년 공공외교 종합시행계획,” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22716/contents.do 참조하여 저자가 재작성.

이다. 특히, 한국은 북핵문제라는 핵심 안보이슈를 다루기 위해 지속적으로 우리의 정책을 알리고 국제사회의 지지를 받는 것이 중요하다. 그러한 점에서 우리가 북한의 핵무기에 대해 군사적인 대응조치를 선호하지 않고 대화와 협상을 통해 외교적 노력 기조를 계속 유지한다는 점을 알리는 것이 필요하다. 우리의 평화적 해결 노력이 비확산레짐 수호와 한반도와 동북아시아, 나아가 세계평화에 이바지하고 있음을 피력해야 한다.

북핵문제에 더해서 현 정부들이 다시 활성화되고 있는 원전 수출 문제에도 공공외교의 필요성이 있다. 지난 2009년 한국은 UAE에 원전을 수주하고 건설하는 과정에서 원전의 안전성과 친환경적인 측면을 인식시키는 활동을 전혀 하지 않았다. 물론 UAE 국가의 권위주의 정치체제 특성상 일반 대중들이 외교정책결정에 행사하는 영향력 자체가 크지 않고 정부의 정책에 불만을 제기하는 경우가 거의 없다는 점에서 공공외교의 필요성 자체가 낮았다고 볼 수도 있다.

하지만 장기적인 관점에서 한국의 원전 수출은 다양한 국가로 확대될 가능성이 높다. 따라서 대중의 영향력이 큰 민주주의 국가에 원전 건설을 수주하게 될 경우 해당 국가의 대중들에 대한 공공외교 활동은 반드시 필요하다. 물론 대중들을 설득하고 정책을 이해시키는 일차적인 책임은 해당 국가에 있겠지만 한국도 모범적인 원전 수출국이 되기 위해서는 적극적인 공공외교를 통해 원자력 발전과 기술적 안정성에 대한 이해를 증진하고 방사능 누출, 방사성폐기물 처리 등 안전사고 대한 불신을 낮추는 활동이 반드시 필요하다.

이처럼 핵·원자력 이슈가 정책 홍보 및 우호적 전략환경 조성이 필요하다는 점과 공공외교가 외국 대중들을 대상으로 그러한 역할을 한다는 점은 두 영역 간 상호 접점이 될 수 있다. 앞으로도 북핵문제, 원전 수출 등 핵·원자력 이슈에 있어 공공외교를 필요로 하는 정책적 수요는 증가할 것으로 보인다. 이를 위해 핵·원자력 이슈에 대한 지식·정책 공공외교의 비중을 높이고 정부외교·경제외교와의 연계성을 찾는 데 노력을 기울여야 할 것이다.

4. 사례: KAIST NEREC SFP

한국의 핵·원자력 공공외교가 전무한 것은 아니다. 앞서 언급했듯이 핵·원자력 이슈에 대한 한국의 특수성은 핵정책을 연구하는 세계 각국의 전문가와 학생들에게 한국의 핵정책에 대한 관심을 불러일으켰다. 이러한 요구를 반영하여 카이스트 원자력 및 양자공학과 주도로 설립된 핵비확산교육연구센터(KAIST NEREC)에서는 2014년부터 하계장학생프로그램(Summer Fellows Program, 이하 SFP) 운영을 통해 간접적으로 핵·원자력 영역에 대한 공공외교를 펼쳐왔다.

해당 프로그램은 국제관계, 핵·원자력 전공자 또는 관련 업종에 종사하고 있는 학부생, 대학원생들을 대상으로 매년 여름방학 기간(7~8월)을 이용하여 5주 프로그램으로 운영된다. 2014년부터 올해까

지 총 9개 기수 교육을 통해 47개 국가, 95개 대학에 소속된 232명의 수료자를 배출하였으며,²²⁾ 코로나로 인해 오프라인 모임이 제한되었던 시기를 제외하고는 대부분 한국과 일본, 중국 등에서 대면으로 진행되었다. 해당 프로그램은 정책 분야와 기술 분야의 상호 이해증진과 융합을 목표로 하고 있으며 그에 따라 국제정치, 군사전략, 공공정책, 원자력공학, 핵 테러리즘 등 다양한 분야의 전공자들을 선발하여 교육시키고 있다.

KAIST NEREC SFP의 교육 프로그램은 국제관계 이론과 원자력 기술 전반에 대한 강의와 토의, 소그룹 세미나와 싱크탱크 간 학술회의, 원자력 관련 기관 소개와 현장방문, 한국 문화에 대한 이해와 체험 등으로 이루어져 있다. 단순히 해당 분야에 대한 강의와 발표, 학술회의에 그치지 않고 학제간 융합과 한국 정책 및 원자력 산업에 대한 홍보 및 문화에 대한 이해도를 높이는 다양한 프로그램들로 구성되어 있다. 이러한 점에서 KAIST NEREC SFP는 공공외교의 한 측면으로 이해될 수 있는 것이다.



[사진 1] 2022년 KAIST NEREC Summer Fellows Program

게다가 이 프로그램은 일회성 교육으로 끝나는 것이 아니라 교육 이후에도 수료자들 사이의 인적 네트워킹을 유지하기 위해 다양한 활동들을 펼치고 있다. 우선, Alumni Annual Meeting을 통해 지속적인 교류와 소통의 시간을 갖고 있으며, Regional Alumni Workshop을 통해 핵·원자력 이슈에 대한 최근의 연구성과와 아이디어를 공유하고 있다. 이러한 활동들은 한국에 대한 지속적인 관심을 갖도록 만들고 한국에서의 뜻깊은 경험과 기억을 공유하게 하면서 국가 이미지 개선에도 일조하고 있다.

다만, KAIST NEREC SFP는 엄밀히 말해 외국의 일반 대중을 상대로 하는 프로그램은 아니라는 점에서 일반적인 공공외교와 다르다. 하지만 핵·원자력 정책과 관련하여 차세대 엘리트, 정책결정자를 대

22) KAIST NEREC, 2022 NEREC Annual Report (Daejeon: KAIST NEREC, 2022); 카이스트 홍보실, “NEREC, 제9기 핵비확산 국제하계장학생 프로그램 개최,” https://news.kaist.ac.kr/news/html/news/?mode=V&mng_no=22050 (검색일: 2022년 11월 17일).

상으로 한다는 점에서 더욱 효과적이라고 생각된다. 제한된 예산과 인력, 핵·원자력 이슈의 높은 진입장벽과 전문성, 대중들의 무관심 등을 고려한다면 막연하게 일반 대중들을 대상으로 하기보다는 잠재적 인플루언서(정치엘리트, 과학기술자, 안보연구자, 정책결정자 등)들을 대상으로 하는 것이 ‘절약과 집중’의 원칙에도 잘 부합하기 때문이다. 이러한 점에서 KAIST NEREC SFP는 핵·원자력 공공외교의 모범적인 모델로 평가될 수 있다.²³⁾

결론적으로 이 프로그램은 대한민국 공공외교 기본계획상 주요국을 대상으로 우리 정책에 대한 이해도를 제고하고 정책 공공외교의 외연을 확대한다는 측면에서 공공외교로 분류될 수 있다. 그리고 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경을 조성한다는 점, 해외 차세대와 열린 교류를 통한 미래 협력 기반을 공고화한다는 점, 과학기술·혁신 등 우리의 기술과 제도를 국제적으로 공유한다는 점에서 공공외교 목표와도 연계된다(외교부, 2017; 외교부, 2022).

5. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 한국은 북한의 핵위협에 직접적으로 노출되어 있고 핵무기 개발에 대한 국민여론이 60% 수준을 꾸준히 유지함에도 불구하고 자체 핵무장을 고려하지 않고 있다. 게다가 핵 관련 물질과 기술의 확산 방지를 위한 다양한 레짐에 참여하고 있으면서 동시에 세계 최고 수준의 원자력 기술을 보유하고 원전을 수출하고 있다. 이러한 한국의 독특한 포지션은 핵정책을 연구하는 학자들 사이에서 매우 이례적인 것으로 인식되고 있으며 모범적인 사례로 평가받고 있다.

이러한 자산을 활용하여 핵·원자력 분야로의 공공외교 영역 확대가 가능할 것으로 보인다. 특히, 한국의 핵정책을 전 세계 국가가 주목하는 만큼 공공외교를 통해 우리가 처한 전략적 안보환경과 핵정책을 홍보하고 우리의 핵정책에 대한 지지를 이끌어 내는 것은 매우 중요하다. 국가 주도 영역이라는 점과 지속적인 정책적 수요가 있다는 점에서 핵·원자력 이슈와 공공외교는 상호 중첩되는 영역이 있으며 이를 제대로 활용한다면 공공외교의 외연을 넓힐 수 있는 좋은 자산이 될 것이다.

최근 공공외교의 트렌드가 소프트파워에 치중하고 한국의 문화를 세계에 알리는 ‘매력’에 집중하고 있지만 공공외교의 궁극적인 목적은 이미지 개선 그 자체가 아니라 국가이익 증진이다(김규륜, 2012). 그러한 점에서 공공외교는 정무외교, 경제외교와 독립되어 수행되기 보다는 기존의 외교와 시너지효과를 발휘할 수 있도록 수행되어야 한다는 점은 명백하다(한인택, 2016). 하지만 지금까지 공공외교는 정무외교, 경제외교에서 다루지 않는 비교적 비정치적이고 비경제적인 영역에서만 활동하였다. 물론 한국의 문화를 알리고 국가이미지를 제고하는 것이 잠재적인 경제적 효과가 있겠지만 이는 간접적인

23) 해당 프로그램에 참여했던 외국 학생들 일부를 대상으로 서면 인터뷰를 진행한 결과 KAIST NEREC SFP 참여 전·후 한국의 이미지에 대한 긍정적인 변화가 있었다는 답변을 얻을 수 있었다.

접근일 뿐 직접적인 접근은 아니었다.

하지만 앞서 살펴본 것처럼 핵·원자력 이슈는 정치적이고 경제적인 이슈임에도 불구하고 공공외교가 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 한국이 가진 핵·원자력 영역에서의 국제적인 신뢰, 희소성과 학문적 연구 가치 등을 활용한다면 이러한 자산을 발판삼아 공공외교의 역할을 확장하고 국익을 증진하는데 큰 도움이 될 것이다. 이를 위해서 핵·원자력 분야의 공공외교에 대한 정책 방향성을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 원전 수출과 연계하여 공공외교 활동이 통합 패키지로 구성되어야 한다. 예를 들어, UAE나 이집트 원전 수출 계약과 함께 해당 국가 국민들을 대상으로 한국형 원전의 안정성과 경제성에 대한 홍보가 병행되었다면 경제적 효과 뿐만 아니라 한국의 정책 홍보와 이미지 개선도 가능했을 것이다.

둘째, 북한의 핵·미사일 도발로 인해 우리가 처한 전략적 안보환경과 그에 대한 우리의 대응정책을 홍보하는 활동이 필요하다. 다른 국가들의 관점에서 한국은 핵확산 가능성이 매우 높은 국가로 인식되고 있다. 그만큼 충분한 경제력과 원자력 기술을 보유하고 있기 때문이다.²⁴⁾ 따라서 그러한 우려를 불식시키고 한반도의 평화 증진에 대한 국제적 지지를 확보하기 위해 비확산레짐에 기여하고 있는 한국의 활동이 홍보될 필요성이 있다.²⁵⁾

셋째, KAIST NEREC SFP처럼 개별기관의 노력으로 시행되고 있는 핵·원자력 공공외교에 대한 지원을 강화하고 새로운 프로그램 개발에 나서야 한다. 특히, 차세대 전문가와 정책결정자들을 대상으로 한 교육 외에도 외국 대중들에 대한 강연과 교육도 필요하다. 이러한 점에서 제2차 대한민국 공공외교 기본계획(2023-2027)에서 사업영역의 다각화를 통해 공공외교의 영역을 기후변화, 과학기술, 보건, 양성평등, 인권 등으로 확대를 고려하기로 한 점은 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

넷째, 핵·원자력 전문가들에 대해 공공외교 마인드를 심어주어야 한다. 앞서도 언급했듯이 핵·원자력 분야는 높은 전문성을 요구하는 영역이다. 따라서 공공외교를 전담하는 외교관이나 공무원들이 핵·원자력 이슈를 이해하기보다는 해당 분야 전문가들을 대상으로 공공외교의 목표와 역할을 강조하고 활동을 독려하는 것이 더욱 현실적이다.

지금까지 핵·원자력 이슈에 대한 한국의 특수성이 공공외교의 영역으로 확장될 수 있는 가능성을 살펴보았다. 앞으로 외교에 있어 공공외교의 역할과 비중이 확대되고 핵·원자력 이슈에 대한 파급력

24) 물론 원자력 에너지 프로그램이 핵확산으로 바로 이어지지 않는다는 연구도 있다. 밀러(Nicholas L. Miller)는 원자력 에너지 프로그램을 보유한 국가의 핵확산 주장이 과장되었다면서 그 근거로 원자력 에너지 프로그램에 대한 주기적인 사찰은 비밀 핵프로그램의 탐지 가능성을 높이고 경제제재 등 국제사회의 비확산/대확산 압력에 직면할 수 있다는 점을 들었다. Nicholas L. Miller, "Why Nuclear Energy Programs Rarely Lead to Proliferation," *International Security*, Vol. 42, No. 2(2017), pp. 40-77.

25) 필자는 점증하는 북한의 핵·미사일 도발로 인해 악화되고 있는 한국의 전략적 안보환경을 지속적으로 알리는 것은 최악의 경우 NPT 10조에 명시되어 있는 조약 탈퇴 조항을 상기시킴으로서 우리가 자체적인 핵무장 옵션을 레버리지로 활용할 수 있는 가능성을 열어둔다는 점에서 잠재적 국익 증진 효과도 있다고 본다.

을 고려했을 때 해당 분야에 대한 공공외교의 확장은 그 필요성과 가능성을 모두 지닌 것으로 평가될 수 있다. 따라서 우리의 사회적 이익이 걸린 핵·원자력 영역에 대한 공공외교의 확장은 반드시 필요하다는 점을 강조하면서 글을 마무리 한다.

참고문헌

1. 국문 자료

- 국회 외교통일위원회, “공공외교 관련 법안에 대한 공청회,” 제315회 국회 임시회 공청회 자료집(2013).
- 김규륜 등, 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀』 (서울: 통일연구원, 2012).
- 김우상, “대한민국의 중견국 공공외교,” 『정치·정보연구』 제16권 제1호(2013).
- 노병렬, “한국 핵무장론의 안보정책화 가능성,” 『평화학연구』 제18권 제4호(2017).
- 성병욱, “공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안,” 『대한정치학회보』 제20권 제3호(2013).
- 손상용·박종희, “한국 유권자들은 정말 핵무장을 원하는가? 실험 설문을 이용한 핵무장 여론 분석,” 『한국정치학회보』 제54집 제2호(2020).
- 이상현, “한국의 핵비확산 외교와 원자력정책,” 『한국과 국제정치』 제27권 제1호(2011).
- 외교부, “외교부 업무보고,” (2022. 7. 21).
- _____, “제1차 대한민국 공공외교 기본계획[2017-2021],”(2017).
- _____, “제2차 대한민국 공공외교 기본계획[2023-2027],”(2022).
- 장은석, “한국의 확산방지구상(PSI) 정식참여의 의미와 협력방향,” 『국제정치논총』 제50집 제1호(2010).
- 전봉근, “21세기 한국 원자력외교 과제와 대책,” 『국가안보와 전략』 제8권 제2호(2008).
- _____, 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020).
- 정옥임, “한국의 원자력외교: 쟁점과 과제,” 『통일문제연구』 제19권 제1호(2007).
- 정용훈, “윤석열 정부 원자력 정책 전망과 과제, 그리고 산업계의 역할,” 『기술과 혁신』 Vol. 454 (July-August, 2022).
- 주성돈, “1950년대 한국의 원자력정책 변화 분석,” 『정부와 정책』 제4권 제2호(2012).
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2015).
- 한인택, “공공외교 2.0을 지향하며: 공공외교법의 발효를 계기로,” 『JPI Research Series』 No. 37(2016).

2. 영문 자료

- Braken, Paul, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics* (NY: Macmillan, 2012).
- Buzan, Barry and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (NY: Cambridge University Press, 2009).
- Dalton, Toby et al, *Toward a Nuclear Firewall: Bridging the NPT's Three Pillars* (Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2017).
- Dalton, Toby, Karl Friedhoff, Lami Kim, "Thinking Nuclear: South Korean Attitudes on Nuclear Weapons," *The Chicago Council on Global Affairs* 21(2022).
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (NY: Cambridge University Press, 2017).
- Diehl, Paul F., *The Dynamics of Enduring Rivalry* (Chicago: University of Illinois Press, 1998).
- Diehl, Paul F. and Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001).
- Eames, Anthony M., "Public Diplomacy for the Nuclear Age: The United States, The United Kingdom, and The End of the Cold War," Ph.D. dissertation(Georgetown University, 2020).
- KAIST NEREC, 2022 *NEREC Annual Report* (Daejeon: KAIST, 2022).
- Miller, Nicholas L., "Why Nuclear Energy Programs Rarely Lead to Proliferation," *International Security*, Vol. 42, No. 2(2017).
- Monteiro, Nuno P. and Alexandre Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," *International Security*, Vol. 39, No. 2(Fall, 2014).
- Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (NY: PublicAffairs, 2004).
- Reiter, Dan, "Security Commitments and Nuclear Proliferation," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, Issue. 1(2014).
- Solingen, Etel, *Nuclear Logics: Contrasting Path in East Asia and the Middle East* (NJ: Princeton University Press, 2007).
- The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2020: In sickness and in health?," *The Economist* (2020).
- Zhang, Juyan, "Exploring rhetoric of public diplomacy in the mixed-motive situation: Using the case of President Obama's 'nuclear-free world' speech in Prague," *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 6, No. 4(2010).

3. 인터넷 자료

나기용, "2030년 3대 원전수출 강국으로," <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?cidx=69>

98 (검색일: 2022년 11월 18일).

법제처 국가법령정보센터, “공공외교법,”

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%99%B8%EA%B5%90%EB%B2%95/> (검색일: 2022년 11월 15일).

연합뉴스, “WMD 확산방지구상 훈련 부산에서 개최…해상차단훈련은 생략,”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190708157500504> (검색일: 2022년 11월 18일);

외교부, “공공외교 소개,” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do (검색일: 2022년 11월 7일).

외교부, “한미 확장억제전략협의체 회의 공동성명,”

https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372757 (검색일: 2022년 11월 16일).

외교부, “국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정 추가의정서 발효,”

https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=292072&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1311 (검색일: 2022년 11월 17일).

외교부, “[편람] 확산방지구상(PSI)관련 주요 이슈,”

https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3989/view.do?seq=307424&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=8 (검색일: 2022년 11월 17일).

외교부, “2020-2022년 공공외교 종합시행계획,” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22716/contents.do (검색일: 2022년 11월 20일).

전기저널, “에너지전환, 원자력 위기? ... ‘원전해체 · SMR’ 미래 먹거리 부상,”

<http://www.keaj.kr/news/articleView.html?idxno=4283> (검색일: 2022년 11월 18일).

전승민, “[뉴스룸]바닥에 떨어진 원자력 신뢰,” <https://www.dongascience.com/news.php?idx=22467> (검색일: 2022년 11월 16일);

중앙일보, “김정은 “절대로 핵 포기 없다”...선제 핵 공격 법제화했다,”

<https://www.joongang.co.kr/article/25101056#home> (검색일: 2022년 11월 16일).

카이스트 홍보실, “NEREC, 제9기 핵비확산 국제하계장학생 프로그램 개최,”

https://news.kaist.ac.kr/news/html/news/?mode=V&mng_no=22050 (검색일: 2022년 11월 17일).

한겨레, “‘탈원전’으로 시작한 문재인 정부 ‘원전수출’로 문닫나,”

<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/996229.html> (검색일: 2022년 11월 19일).

Brandfinance, “Global Soft Power Index 2021: South Korea Ranks 11th,”

<https://brandfinance.com/press-releases/global-soft-power-index-south-korea-ranks-11th> (검색일: 2022년 11월 7일).

공공외교: 이론과 실천, 제3권 1호 (2023. 3)

VOA, “미 인태사령부 “확산방지구상(PSI) 훈련, 안보리 결의 이행 의지 보여줘,”

<https://www.voakorea.com/a/6702448.html> (검색일: 2022년 11월 18일).

VOA, “한국 핵물질 실험 사건, 유엔안보리 회부 모면,”

<https://www.voakorea.com/a/a-35-a-2004-11-26-8-1-91139014/1286331.html> (검색일: 2022년 11월 16일).

YTN, “문재인 대통령, 탈원전 선언 “신규 원전 전면 백지화,”

https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201706192217284951 (검색일: 2022년 11월 19일).

Abstract

**Nuclear · Atomic Public Diplomacy:
The Possibility of Expanding Toward New Issue Area**

Hanhyung Lee^{*}

(Korea National Defense University)

Objectives: Nuclear security and atomic energy industry have always been the domain of political and economical diplomatic affairs. The issue of nuclear proliferation must be resolved politically or militarily given the importance of the problem, the impact it has on global security, the influence of major powers, and non-proliferation regimes. Considering scope of the budget, manpower, and scale of the project, the atomic energy issue was also viewed from an economic perspective. Therefore, the goal of this study is to depart from the conventional viewpoint and investigate if public diplomacy may be extended to a new issue domain of nuclear security and atomic energy.

Methods: In order to determine whether there are any areas that overlap, the uniqueness of Korea's position in the nuclear security and atomic power domains is evaluated and compared with the traits of public diplomacy.

Results: It seems plausible to broaden the scope and function of public diplomacy in that field given Korea's uniqueness in nuclear security and atomic energy issue and overlap with public diplomacy. This is especially true given that the state must take the leading role and that ongoing policy demands are made in light of Korea's security and economic structure. In reality, it is assessed that the Summer Fellows Program, run by the KAIST Nuclear Nonproliferation Education and Research Center (KAIST NEREC), has had a considerable impact on public diplomacy in the area of nuclear security and atomic energy.

Conclusions: Nuclear security and atomic energy issues have traditionally been handled from the perspectives of political diplomacy, summit diplomacy, and economic diplomacy. However, this paper evaluate that the possibility of enhancing the role of public diplomacy in this issue area is high and underscore that the budget support, programs, and manpower for similar public diplomacy activities are needed. Through this, South Korea's nuclear security policy and atomic energy industry could be supported from international community and it will advance national interest.

Keywords: *Public Diplomacy, Nuclear, Atomic, Distinct Characteristics of the ROK, KAIST NEREC SFP*

투고일: 2023. 02. 09.

최종 심사일: 2023. 03. 02.

게재확정일: 2023. 03. 02.

* Author, poongdi@gmail.com