

미국의 전략적 소통(Strategic Communication) 개념과 한국의 수용 방향

박휘락 *

- I. 서론
- II. 전략적 소통의 발전 경과와 개념
- III. 미국의 전략적 소통 추진방향
- IV. 전략적 소통의 장단점 분석
- V. 전략적 소통의 수용 방향
- VI. 결론

Abstract

The Concept of U.S. Strategic Communication and Options for South Korea

The term, Strategic Communication, recently began to spread in the South Korean military community from the ROK-U.S. Combined Forces Command. The South Korea military needs to study the concept in-depth before accepting and applying it to its doctrine. It should correct the Korean translation first. However, South Korea can use it as a convenient conduit to strengthen cooperation with U.S. in dealing with North Korea and the countries in the region. It could also draw some lessons from the failure or success of the Strategic Communication efforts of the U.S. South Korea should make long-term and systematic efforts to establish good national images to the world in order not to repeat the failure of the U.S.

Key Words : Strategic Communication, 9/11, Public Diplomacy

* 국민대학교 정치대학원 초빙교수, 국제정치학 박사, hrpark5502@hanmail.net

I. 서론

2001년 ‘9/11 테러’라는 전대미문의 사태를 겪은 이후 미국은 그들의 선량한 의도와 활동이 세계인들에게 제대로 전달되지 않고 있다는 문제의식을 지니게 되었고, 그것을 해소하는 방안으로 “전략적 소통”(Strategic Communication)¹⁾의 필요성을 인식하게 되었다. 특히 전 지구적 차원에서 대테러전쟁(GWOT: Global War on Terrorism)을 수행하고 있는 미군들에 의하여 전략적 소통의 필요성이 강조되었고, 최근에는 전구(戰區, theater)급에서 이를 수행하기 위한 계획과 방안을 발전시키고 있다. 따라서 한미연합사령부(ROK-U.S. Combined Forces Command)에서도 이의 수행에 필요한 전문인력을 확보해 나가는 가운데 한·미 간 공동연구를 진행하고 있다.²⁾ 전략적 소통은 한국군들에게도 전파되어 가고 있다.

미군이 발전시키고 있는 새로운 개념들이 한국군에 소개되는 과정은 대체적으로 “소개→확산→혼란→정체”의 단계를 거친다. 미군으로부터 새로운 개념을 학습하게 된 한국군 간부가 탁월한 개념인 것으로 군 수뇌부에게 보고하면 곧 전군적으로 확산되지만, 성급한 확산에 따라 토의가 제대로 진행되지 못하여 혼란스럽게 되며, 시간이 지나 수뇌부의 관심이 약해지면서 토의 자체도 정체되어 버린다는 것이다. 예를 들면, 효과기반작전(EBO: Effects-based Operations)의 경우에도 최초에는 현대전에서의 승리를 보장할 수 있는 탁월한 개념으로 소개 및 확산되었으나 혼란스러운 토의만 지속되다가 2008년 미 합동전력사에서 효과기반작전이라는 용어를 더 이상 사용하지 않는 것으로 발표함에 따라³⁾ 한국군에서도 더 이상 논의되지 않게 되었다. 1980년대 후반의 “군사분야혁명”(RMA: Revolution in Military Affairs), 2000년대 초의 신속결정작전(RDO: Rapid Decisive Operations)

1) 현재 한국군에서는 “전략 커뮤니케이션”으로 번역하여 사용하지만, 그 의미가 오해의 소지가 있다고 판단하여 “strategic”은 영어대로 “전략적” 수준이라는 형용사형으로 번역하였고, communication의 경우에도 최근의 추세를 반영하여 “소통”으로 번역하였다.

2) 이진형, “전략 커뮤니케이션(Strategic Communication: SC) 개념과 발전방향”, 『합참』, 제38호(2009년 1월), pp. 52-53.

3) James N. Mattis, “USJFCOM Commander’s Guidance for Effects-based Operations”, *Parameters* (Autumn 2008), p. 23.

도 유사한 과정을 겪었고, 네트워크중심전(NCW: Network-Centric Warfare)이나 국방아키텍처(EA: Enterprise Architecture)도 유사한 과정을 밟을 것으로 우려되고 있다.

이러한 현상이 발생하는 근본적 원인은 미군이 새롭게 발전시키고 있는 개념을 접하게 되었을 때 전체적인 모습을 정확하게 파악하여 균형된 시각으로 소개하는 대신에 긍정적인 측면만 부각시켜 과대포장하는 경향이 있었기 때문이다. 군 수뇌부 또한 충분히 학습하거나 이해하지 않은 상태에서 보고에만 이끌려 성급하게 수용하는 모습을 보였다. 특히 상당수의 개념들은 번역되지 않은 채 영어로 사용됨으로써 신비감이 더해지기도 하였고, 국방부 수준에서 용어를 명확하게 정의한 후 전파되지 않음에 따라 용어의 정확성을 둘러싼 논쟁에서 맴도는 경우도 발생하였다.

전략적 소통도 유사한 전철을 밟을 가능성이 적지 않다. “전략 커뮤니케이션”이라고 하여 부정확하게 번역하여 사용하고 있는 것 자체가 오해와 백가쟁명(百家爭鳴)식 논란을 초래할 개연성을 내포하고 있고, “전략 커뮤니케이션은 전략적 여건 조성을 위한 가장 적합한 도구,”⁴⁾ “전략 커뮤니케이션은 이제 더 이상 선택의 문제가 아니라 반드시 우리가 개척하고 발전시켜 나가야 하는 새로운 군사영역”⁵⁾이라는 소개부터가 과대포장의 위험성을 나타내고 있다. 지금까지 경험해온 시행착오를 반복하지 않고자 한다면 전략적 소통에 관한 전반적인 내용을 포괄적이면서 정확하게 파악한 상태에서 장단점 간의 균형을 유지하여 설명할 필요가 있다. 전구사령부급인 한미연합사령부나 주한미군들이 사용하고 있는 내용에 국한되지 말고 미국 전체에서 논의하고 있는 바를 종합적으로 분석한 후 수용 여부를 결정할 필요가 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 미국에서 최근에 논의되고 있는 전략적 소통의 개념과 내용을 정리하여 소개하고, 장점과 함께 문제점도 분석하며, 한국군의 입장에서 고려해야 할 사항과 수용방향을 제시하고자 한다. 한미연

4) 이진형, “전략 커뮤니케이션(Strategic Communication: SC) 개념과 발전방향”, p. 53.

5) Ibid., p. 57.

합사나 주한미군에서 발전시키고 있는 내용보다는 미 정부 차원에서 발전시켜 나가고 있는 전략적 소통의 방향과 내용에 초점을 맞추으로써 정확하면서도 균형이 보장된 이해와 수용을 지원하고자 한다.

II. 전략적 소통의 발전 경과와 개념

전략적 소통은 9/11 테러 이후 전 지구적 범위에서 대테러전을 수행하지 않을 수 없었던 미 국방부에 의하여 적극적으로 제기 및 강조되었으나, 과제의 성격 자체가 군대만으로 해결할 수 있는 성격이 아니어서 국무부를 중심으로 하는 국가적 수준으로 격상되었다. 다만, 전략적 소통에 관한 상당한 부분은 공공외교(Public Diplomacy)라는 개념으로 국무부가 이미 수행해 오고 있었던 사항이고, 국방부의 시각에 동의하지 못하는 측면도 존재함에 따라 국방부가 요구하는 만큼 미 정부의 관심과 노력이 집중되지는 않은 상태라고 할 수 있다.

1. 발전 경과

전략적 소통 자체는 국제관계나 군사(軍事)에만 고유하거나 최근에 새롭게 개발된 개념이 아니다. 조직이론이나 경영, 홍보 등의 분야에서 일반명사처럼 사용되어온 것으로서, 대체적으로 대중과의 효과적인 소통에 중점을 두는 용어이다.⁶⁾ “소통”이라는 내용을 조직 내부에 국한되는 “전술적”(tactical) 수준에서 벗어나 외부로 지향하는 “전략적” 수준으로 강화하고자 하는 의도를 나타내고 있다.

국가안보 차원에서 전략적 소통과 같은 활동의 중요성을 인식한 것은 제1차 세계대전이라고 할 수 있다.⁷⁾ 미국의 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 전쟁 중인

6) Michael J. Papa, et. al., *Organizational Communication: Perspectives and Trends* (Thousand Oaks, CA: Sage Pub., 2008), p. 352; Kathy Bonk, et. al., *Strategic Communications for Nonprofits: A Step-by-Step Guide to Working with the Media* (San Francisco; Josse-Bass, 2008), pp. 1-2.

7) Jonathan Reed Winkler, *Nexus: Strategic Communications and American Security in World War I*

1917년 공공정보위원회(Committee of Public Information)를 창설하여 전쟁에 대한 국내외의 지지를 확보하고자 노력하였다. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령도 제2차 세계대전 중인 1942년 전쟁정보사무실(Office of War Information)을 창설하여 유사한 목적을 추구하였다.⁸⁾ 즉 용어는 그때마다 조금씩 다르더라도 미국은 대규모 전쟁을 수행할 때마다 국내외적으로 그들의 의도와 활동을 정확하게 전파하여 긍정적인 효과를 획득하고자 노력하였다.

9/11 테러 이후 “지구적 대테러전쟁”(GWOT: Global War on Terrorism)을 수행하는 과정에서도 미국은 전략적 소통의 필요성을 실감하게 되었다. 대테러전쟁 자체가 전통적인 전쟁에서 나타나는 무력의 충돌이 아니라 “생각에 관한 지구적 투쟁”(global struggle about ideas)의 성격을 가지게 됨에 따라 전략적 소통의 필요성은 더욱 커졌다.⁹⁾ 미 국방부는 9/11 테러 사태가 어느 정도 수습된 2001년 10월 30일 “전략적 영향 사무실”(Office of Strategic Influence)을 창설하였고, 비슷한 시기에 국방과학이사회(Defense Science Board)¹⁰⁾는 전략적 소통이란 용어를 소개하면서 이를 구현하기 위한 국가적 차원의 노력을 주문하였다.

3주 만에 주요 전투작전(major combat operations)을 사실상 종료하고서도 이라크를 안정화시키는 데 수년을 소요하게 되면서 미군은 전략적 소통의 중요성을 더욱 실감하였다. 국방과학이사회는 국가안보회의, 백악관, 국무부, 국방부와 학계 및 사회의 분야별 전문가들로 특별연구팀을 구성하여 전략적 소통 문제를 재검토하였고, 2004년 9월 그 결과를 발표하였다.¹¹⁾ 그 발표에서 국방과학이사회는 이라크전이 안정화 단계에 진입한 2004년 7월에도 이집트 국민의 98%, 사우디아

(Cambridge: Harvard Univ. Press, 2008), p. 2.

8) Marshall V. Ecklund, “Strategic Communications: How to Make it Work?” *IOSPHERE* (Fall 2005), p. 6.

9) Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics, *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication* (Washington D.C.: DoD, Sep 2004), p. 11, 29.

10) 과학 및 기술적인 측면에서 국방부의 효과적 대응방향을 건의하는 역할을 수행하는 민간자문기관으로서 32명 정도로 구성되고, 1956년부터 활동하였다. 자세한 정보는 홈페이지 <http://www.acq.osd.mil/dsb/history.htm> 참조.

11) Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics, *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*, p. 24.

라비아 국민의 94%, 모로코 국민의 88%, 요르단 국민의 78%, 세계 언론 사설의 82.5%가 미국에 대하여 부정적인 견해를 지니고 있다는 사실을 공개하면서,¹²⁾ 전략적 소통에 관한 대통령 지시 하달, 국가안보회의 내 담당관 신설, 정부 내 전략적 소통 본부 설치, 국무부 내 공공외교의 위상 강화, 국방부 내 전략적 소통 책임자 지정, 군사작전 수행에 있어서 전략적 소통 고려 및 자원 할당 등의 내용을 건의하였다.¹³⁾ 이어서 미 국방부는 2006년의 『4년 주기 국방검토보고서』(Quadrennial Defense Review Report)에서도 1쪽 정도의 내용으로 전략적 소통을 강조하였다.¹⁴⁾

그러나 전략적 소통의 증진을 위한 국방과학이사회의 건의사항은 백악관이나 다른 정부부처에 의하여 제대로 수용되지 않았다. 그 중요성에는 대부분이 동의 하였지만, 원칙적으로 그것은 국무부의 소관이었고, “전략적 소통”이 무엇이고 어떤 활동이 해당되느냐에 관한 부처 간 합의가 제대로 형성되지 못하였기 때문이다.¹⁵⁾ 미 국무부는 미 국방부가 설치한 전략적 영향 사무실을 해체할 것을 요구 하면서 2002년 6월 대통령 직속으로 지구적 소통 사무실(Office of Global Communication)을 가동시키고, 동년 9월에는 차관보급을 책임자로 하는 전략적 소통 정책조정위원회(Strategic Communication Policy Coordinating Committee)를 설치하였다. 그러나 그 이후 전략적 소통을 증진하기 위한 미 국무부의 노력은 활성화되지 못하였고, 대통령이나 다른 정부부처에서도 특별한 관심을 보이지 않았다.

따라서 미국의 경우 전략적 소통에 관한 사항은 주무부서라고 할 수 없는 국방부가 그들이 구현할 수 있는 범위 내에서 자체적으로 발전시키고 있는 상황이라고 할 수 있다. 미 국방부는 전략적 소통에 필요한 제도의 발전, 교리와 능력의 개발, 각 군 및 전투사령관들의 시행 지원이라는 목표를 설정한 상태에서 세부과

12) Ibid., pp. 15, 44.

13) Ibid., pp. 65-85.

14) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington D.C.: DoD, Feb 6, 2006), pp. 91-92.

15) William M. Darley, “The Missing Component of U.S. Strategic Communications”, *Joint Forces Quarterly*, issue 47 (4th quarter 2007), p. 109.

제를 도출하면서 구현을 강조하고 있다.¹⁶⁾ 미군은 전략적 소통의 구현을 위한 국방부/합참의 지침과 체계를 발전시키고 있고, 전구별로 시행을 위한 조직과 계획을 수립하도록 독려하고 있는 바, 미 국방부가 인적지형팀(Human Terrain Team)을 구성하여 이라크와 아프가니스탄에서의 군사작전 시 현지인의 관습과 가치를 고려하게 한다든가, 남부사령부(U.S. Southern Command)에 전략적 소통 참모부를 설치한 것은 이러한 노력의 모범적 사례이다.¹⁷⁾ 미군은 전쟁원칙(Principle of War)을 참고하여 리더 주도(Leadership-Driven), 신뢰성(Credible), 이해(Understanding), 대화(Dialogue), 광범성(Pervasive), 노력 통일(Unity of Effort), 결과기반(Result-based), 반응성(Responsive), 지속성(Continuous)이라는 “전략적 소통의 원칙”(Principles of Strategic Communication)도 설정하였다.¹⁸⁾

그렇지만, 전략적 소통의 전반적인 활동은 근본적으로 국무부의 소관사항이어서 국방부의 노력은 한계가 있을 수밖에 없다.¹⁹⁾ 국방부가 적극적으로 관여할 경우 “외교정책을 군사화(militarizing its foreign policy)”한다는 비난을 받을 수 있기 때문이다.²⁰⁾ 따라서 수년 동안 미 국방부가 강조해 오고 있음에도 아직 전략적 소통의 구현을 위한 조치들을 구체화하지 못한 상태이고, 군대가 기존에 수행해 오던 정보작전(Information Operations), 공보(Public Affairs), 공공외교 지원활동(Defense Support to Public Diplomacy)과의 관계도 여전히 혼란스럽다. 조직, 훈련, 물자, 리더십 및 교육, 인력, 시설 등의 전투발전분야(Combat Development Domain) 전반에 걸쳐 전략적 소통을 체계적으로 구현해야 한다고 강조하고는 있으나, 구체적인 과제는 제시하지 못하고 있는 상태이다.²¹⁾

16) Department of Defense, *QDR Execution Road map for Strategic Communication* (Washington D.C.: DoD, 25 Sep 2006), pp. 4-9.

17) Baker Spring & Mackenzie M. Eaglen, “Quadrennial Defense Review: Building Blocks for National Security”, *Executive Summary Backgrounder*, No. 2234 (Washington D.C.: Heritage Foundation, Jan 28, 2009), p. 16.

18) Department of Defense, *Principles of Strategic Communication* (Washington D.C.: DoD, Aug 2008).

19) Charles S. Gramaglia, “Strategic Communication: Distortion and White Noise”, *ISOSPHERE* (winter 2008), p. 10.

20) Baker Spring & Mackenzie M. Eaglen, “Quadrennial Defense Review: Building Blocks for National Security”, p. 16.

21) U.S. Joint Forces Command, *Commander's Handbook for Strategic Communication* (1 September

즉 미 국방부의 적극적인 노력에도 불구하고 미국은 전략적 소통에 관한 목표와 방향, 성과 측정을 위한 기준을 정립하지 못한 상태이고, 국방부와 국무부 간의 역할과 책임 분담도 불분명하며, 전문인력도 제대로 확보하지 못한 상태라고 평가할 수 있다.²²⁾

2. 기본 개념

미군이 전략적 소통으로 강조하고 있는 사항은 심리전(Psychological Warfare)이나 민사(Civil Affairs) 등에 포함되어온 것으로서 용어는 다르더라도 과거부터 지속적으로 거론되어 왔다. 미군들도 손자(孫子)가 말한 “싸우지 않고 이기는 것이 최선”(不戰而屈人之兵 善之善者也)이라는 말이나, 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)가 언급한 국민, 군대, 정부의 완벽한 삼위일체, 베트남의 보겐 지압(Vo Nguyen Giap)이 국민들을 저항의 중요한 부분으로 활용한 것이 전략적 소통과 맥락을 같이한다고 분석하고 있다.²³⁾ 제1, 2차 세계대전을 거치면서 사실을 왜곡시키는 것으로 변질되기는 했지만 “선전”(propaganda)도 실제로는 “전파하다”(propagate)라는 어원에서 비롯된 바에서 알 수 있듯이 전략적 소통을 지향하는 것이었다.²⁴⁾ 다만, 최근에 “전략적 소통”이라는 용어를 사용하는 것은 그러한 노력들을 “국가 리더십의 핵심적 요소”(an essential element of national leadership)²⁵⁾로 격상시키거나 더욱 체계적으로 수행하고자 하는 의도라고 할 수 있다.

아직 미국 정부 수준에서 통일적으로 제시하고 있는 전략적 소통에 관한 정의는 없다.²⁶⁾ 미 국방부의 경우 전략적 소통이란 용어를 그들의 용어사전과 합동교범에 수록하고 있는데, 그것은 2006년 발간된 『전략적 소통에 관한 QDR 추진계

2008), p. V-1-8.

22) Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*, GAO-09-679 (May 2009), pp. 1-2.

23) Richard Halloran, “Strategic Communication”, *Parameter* (Autumn 2007), p. 6.

24) Ibid.

25) Ibid.

26) Ibid., p. 5.

획』(QDR Execution Road map for Strategic Communication)에 제시된 것을 옮긴 것이다. 즉 미군에 의하면 전략적 소통은, “국력의 다른 요소와 통합된 정보, 주제, 계획, 프로그램, 행동들을 잘 조정하여 사용함으로써 국가이익과 목표를 증진시키는 데 유리한 환경을 창출, 강화, 보존할 수 있도록 핵심 청중들을 이해 및 접촉 유지하는 미국 정부의 집중적 과정과 노력”²⁷⁾이다.

즉 미군에게 있어서 전략적 소통은 국가의 의도와 계획을 다양한 수단을 통하여 선택된 청중들에게 전달함으로써 긍정적인 이미지를 형성하고, 그들의 태도와 행동에 영향을 미치며, 결과적으로 국가이익을 증진해 나가는 활동이다. 전쟁과 연관시킬 경우 전략적 소통은 동맹국이나 우방국의 지원을 획득하고, 중립국을 우방으로 만들거나 최소한 중립 상태에 머물도록 하며, 적에게 국가의 의지와 힘을 전달하고, 국민들로 하여금 정부의 정책을 지지하도록 하기 위한 노력이다.²⁸⁾

군사적 측면으로 국한시킬 경우 전략적 소통은 정보작전(IO: Information Operation)과 유사하다. “전략적 소통은 더욱 광범한 전체적인 개념으로서 핵심청중을 목표로 하여 정보환경의 인지적 차원에 집중하고...정보작전은 적의 의사결정능력이라는 더욱 구체적인 대상을 표적으로 설정하는...인지적, 정보적, 물리적 영역일 수 있다”²⁹⁾라고 개념적으로는 구분할 수 있지만, 구체적으로 나타나는 행동은 동일할 가능성이 크다. 단순히 보면 군대에게 있어서 전략적 소통은 과거의 정보작전을 더욱 일반적인 용어로 대체한 것이라고도 할 수 있다.

27) “Focused United States Government processes and efforts to understand and engage key audiences to create, strengthen, or preserve conditions favorable to advance national interests and objectives through the use of coordinated information, themes, plans, programs, and actions synchronized with other elements of national power.” Department of Defense, *QDR Execution Road map for Strategic Communication*, p. 3.

28) Richard Halloran, “Strategic Communication”, p. 6.

29) Dennis M. Murphy, “The Trouble with Strategic Communication(s)”, *ISOSPHERE* (winter 2008), p. 25.

Ⅲ. 미국의 전략적 소통 추진방향

모든 사항이 명료하게 정리되지는 않았지만 미국은 그 체제의 고유한 장점이 라고 할 수 있는 협조와 조정을 바탕으로 전략적 소통을 추진하고 있다. 본격적 추진을 보장할 수 있는 구체적인 과제나 계획을 발전시켜 추진하는 단계에 이르렀다고 보기는 어려우나, 아래에서 설명하는 바와 같이 전략적 소통에 관한 목표와 기본적인 방향을 확정하고, 기관별로 담당해야 할 과업을 어느 정도 구분한 상태이다.

1. 전략적 소통의 목표

전략적 소통은 국무부가 담당하고 있는 사항이기 때문에 기본적인 방향은 미국 국무부가 중심이 되어 설정한다. 미 국무부가 주관하는 정부부처 간의 협의체인 정책조정위원회(Policy Coordinating Committee)에서는 미국이 전략적 소통을 통하여 달성해야 할 목표를 다음과 같이 식별하여 제시하고 있다.³⁰⁾

첫째, 미국의 기본적인 가치에 내재하고 있는 희망과 기회의 긍정적 비전을 확산시킨다는 것이다. 즉 미국이 중요시하는 자유, 인류의 존엄성과 평등성, 법에 의한 통치, 표현의 자유, 교육의 기회, 공존공영의 중요성들을 세계 모든 사람들에게 알리고, 지속적으로 구현해 나간다는 것이다.

둘째, 우방국과 협력하여 인류의 자유와 평화를 위협하는 폭력적 극단주의자(violent extremists)들을 소외시킨다는 것이다. 이를 위하여 미국은 민주주의의 확산, 이슬람 문화와의 접촉 강화, 테러 지도자나 조직의 고립, 종교적 관용성을 강조하고 있다.

셋째, 미국은 문화와 이념에 구애받지 않은 상태에서 모든 국가들과 공통적 이해와 가치를 증진해 나간다는 것이다. 경제적 기회를 확대하고, 분쟁을 평화적

30) Policy Coordinating Committee, *Strategic Communication and Public Diplomacy* (Washington D.C.; Washington, June 2007), p. 3.

으로 해결하며, 과학분야에서의 협력을 보장하고, 질병을 퇴치하며, 환경을 보호하기 위한 인류의 단결을 보장하는 것이 미국 외교의 초석이어야 한다는 것이다.

전략적 소통에 관한 위의 목표들은 일반적이거나 추상적인 내용으로서, 잠재적 및 현재적 적과 대결해야 하는 군대의 입장과는 다를 수 있다. 미 국방부에서는 지구적 대테러전의 일환으로 전략적 소통을 제기하였고, 이미 전구별로 실천 과제를 식별하여 추진하는 단계이기 때문이다. 이러한 점에서 보면 한국군이 현재 접하고 있는 전략적 소통에 관한 사항은 태평양사령관이나 주한미군 사령관이 국방부의 지침을 이행하고자 하는 노력의 일부분이라고 할 수 있고, 미국이 국가적 수준에서 추진하는 방향과는 그 강도나 내용에 있어서 다소 차이가 있을 수 있다고 할 것이다.

2. 전략적 소통의 분야와 중점

전략적 소통은 미국의 선의(善意)를 전 세계에 제대로 알리고자 하는 노력이기 때문에 당연히 국가의 모든 분야가 관련된다. 그 중에서도 미국이 핵심적으로 식별하고 있는 영역은 다음의 네 가지이다.³¹⁾

첫째는 공공외교(Public Diplomacy)로서, 이것은 미국이 1960년대부터 전 세계를 대상으로 수행해 오고 있는 활동이다. 이것은 다른 국가 및 국민들을 적극적으로 지원하거나 그들과 활발하게 교류함으로써 미국의 긍정적인 이미지를 고양시키는 활동이다. Fulbright 장학금, 청소년 교환, 대사관의 언론 브리핑, 외국어를 사용한 다양한 웹사이트 구축, 대사 및 군 지휘관에 의한 적극적인 인터뷰는 공공 외교의 중요한 수단이다.

둘째는 공보(Public Affairs)활동으로서, 미국 국민들에게 필요한 사항을 알려서 공감대를 형성해 나가는 노력이다. 이것은 어느 국가나 수행하는 노력이지만, 미국의 경우 세계적인 영향력이 워낙 크기 때문에 그들의 공보활동조차 동맹국 및 잠재적국에게도 전달될 수밖에 없고, 그 결과로 미국에 대한 세계인들의 인식과

31) Ibid., pp. 12-13.

결정에 영향을 주는 것으로 판단하고 있다.

셋째는 국제방송(International broadcasting services)으로서, Voice of America, Radio Free Europe/Radio Liberty, Radio/TV Marti, Radio Sawa, Al Hura Arabic Radio and TV가 그의 예이다. 그 효과를 측정하기는 어렵지만, 방송은 다른 어느 활동보다 영향력의 범위가 넓고, 효율적이다. 또한 미국은 누구나 접근이 가능하고, 적은 비용이 소요되며, 익명성으로 보호받을 수 있다는 차원에서 인터넷, 웹 대화, 블로그 등을 통한 정책과 프로그램의 전파도 권장하고 있다.

넷째는 정보작전(Information operations)으로서, 이것은 전략적 소통의 군사적 분야라고 할 수 있는데, 네트워크중심전, 전자전, 작전보안, 군사기만, 심리전 등을 모두 포함하는 개념이고, 물리적 공격, 정보보증, 물리적 보안, 대정보 등도 정보작전을 지원하는 요소들이다. 정보작전 이외에 군대가 수행하는 공보, 공공 외교에 대한 국방지원, 민사작전(Civil-military Operations)도 전략적 소통과 관련된다.³²⁾

이러한 분야들은 새롭게 대두된 것이라기보다는 미국이 예전부터 관심을 갖고 노력해 오던 것들로서, 전략적 소통이라는 개념하에 새로운 중점을 제시하여 기존 노력들을 정리 및 통합하는 수준이라고 할 수 있다. 이러한 분야들을 중심으로 전략적 소통을 추진하는 과정에서 미국이 중점을 두고 있는 핵심적인 사업은 다음의 세 가지이다.

첫째, 교육과 교환 프로그램을 확대(Expand education and exchange programs)하겠다는 것이다.³³⁾ 각국에서 사회적으로 영향력이 큰 성직자, 여성, 언론인, 사업가, 과학자, 관료, 군인들을 초청하여 교육을 실시하거나 그들과 활발하면서도 지속적으로 교류하는 활동은 단순한 방법임에도 성과가 크기 때문이다. 특히 영어교육의 경우 각국에서 미래의 지도자가 될 가능성이 높은 청년층에게 미국의 선의를 이해시키고 극단주의를 배격하도록 간접적으로 교육시킬 수도 있다는 차원에서 그 성과를 높이 평가하고 있다. 미국에 본사를 둔 다국적 기업들이 외국의

32) U.S. Joint Forces Command, *Commander's Handbook for Strategic Communication*, p. II-9-10.

33) Policy Coordinating Committee, *Strategic Communication and Public Diplomacy*, p. 7.

직원들에게 다양한 인턴, 멘토링, 재교육 프로그램을 제공하는 것도 전략적 소통에 도움이 된다고 인식하고 있다.

둘째, 소통의 현대화(Modernize communications)이다.³⁴⁾ 이를 위하여 미국은 해외에 파견된 공무원들이 외국의 대중매체에 적극적으로 출현하는 것을 강조하고 있다. 각국에 주재하는 미 대사와 공무원들은 ‘미국의 목소리’가 되어야 한다는 것이다. 이들은 외국어에 능통한 상태에서 다양한 방법과 수단을 통하여 미국의 정책과 프로그램을 적극적으로 전파할 것을 강조하고 있다. 최근에 미국은 해외 근무 공무원들에게 자국의 정책과 의도를 정확하게 숙지시키기 위하여 “공공외교 설명서”(Public diplomacy Briefing Book)를 작성하여 인터넷을 통하여 공급하고 있고, 각 지역별 여론 분석 자료를 공유하도록 했으며, 런던, 브뤼셀, 두바이에 지역별 거점(hub)을 설치하여 전략적 소통을 위한 지원을 체계화하고 있다.³⁵⁾

셋째, “행동에 의한 외교”의 권장(Promote the “diplomacy of deeds”)이다.³⁶⁾ 전략적 소통에서 중요한 것은 말이 아니고 보건, 교육, 경제적 기회, 숙식, 정치참여 훈련, 재난 구호 등의 분야에서 다른 국가들을 실질적으로 도와주는 미국의 활동이라는 인식이다. 예를 들면, 2004년 12월 인도네시아에 쓰나미가 발생하였을 때 홍콩 근처에 있던 미국의 Abraham Lincoln 항공모함은 즉각적으로 출동하여 적극적으로 구호활동에 참가한 바 있다. 미국은 HIV/AIDS, 말라리아, 조류독감의 예방과 치료를 위한 활동, 재난 구호 활동, 과학적 탐사 활동 등에 관한 지원도 효과적인 전략적 소통 수단이라고 평가하고 있고, 외국의 문화, 예술, 역사에 대한 존중과 협력도 중요시하고 있다.

3. 전략적 소통의 관련기관³⁷⁾

전략적 소통에 관한 미국 정부의 모든 활동을 총괄하는 기관은 미 국무부에

34) Ibid., p. 7.

35) Ibid., p. 10.

36) Ibid., p. 7.

37) Ibid., p. 8.

있는 공공외교 및 전략적 소통에 관한 정책조정위원회(Policy Coordinating committee on Public Diplomacy and Strategic Communication)이다. 이 기구는 미 정부 각 부처의 전략적 소통 활동을 총괄적으로 조정하는데, 그 책임자는 국무부의 공공외교 및 공보 차관보이다.³⁸⁾

이외에 미국은 각 부처별로 다양한 기관을 설치하여 운영하고 있는 바, 미 국무부의 경우 전략적 소통 및 계획수립 사무실(Office of Strategic Communication and Planning)을 최근에 창설하였고, 과거의 대테러전 소통본부(Counterterrorism Communications Center)를 지구적 전략관여본부(Global Strategic Engagement Center)로 개칭하였으며, 백악관, 안보회의, 국방부를 포함하는 관련요원들로 구성되는 부처 간 위기소통팀(Interagency Crisis Communication Team)도 발족시켰다.³⁹⁾

국방부의 경우에는 2005년에 합동소통차관보(Deputy Assistant Secretary of Defense for Joint Communication)를 전략적 소통에 관한 책임자로 임명하였고, 2007년 1월에는 전략적 소통 통합단(Strategic Communication Integration Group)을 창설하여 전략적 소통에 관한 사항을 건의, 조정, 감독하도록 하였다. 2008년 3월 미 국방부는 전략적 소통 통합단을 해체하면서 그 책임을 합동소통차관보에게 이관하였다.⁴⁰⁾ 특정 국가 및 지역의 대중매체에 초점을 맞추고 있는 중앙정보부의 공개출처본부(Open Source Center)도 전략적 소통을 위한 중요한 기관이다.⁴¹⁾

명시적인 지시 여부와는 상관없이 미국의 모든 정부기관은 공공외교 및 전략적 소통에 적극적으로 참여한다. 전략적 소통에 관한 정책조정위원회에서는 각 부처별로 전략적 소통을 지원할 수 있는 2-3개의 프로그램이나 정책을 개발하고, 대상 청중을 식별하며, 최적의 전달방법을 모색하고, 민간협력단체를 식별하며, 외국어에 능통한 전문가를 활용할 것을 강조하고 있고, 시행되고 있는 프로그램의 적합성과 효과를 판단할 수 있는 기준을 설정할 것을 촉구하고 있다.⁴²⁾ 미

38) Ibid., p. 8.

39) U.S. Joint Forces Command, *Commander's Handbook for Strategic Communication*, p. II-1-6.

40) Ibid., p. II-6-8.

41) Ibid., p. II-1-6.

국방부의 요구를 충족시킬 수 있는 정도는 아니라고 하더라도 미국의 경우 전략적 소통을 위한 최소한의 체제는 구축한 상태라고 할 수 있다.

IV. 전략적 소통의 장단점 분석

앞에서도 언급한 바와 같이 전략적 소통은 새로운 개념도 아니고, 모든 문제를 해결해 줄 수 있는 만병통치약도 아니다. 전략적 소통을 제대로 이해하고 효과적으로 활용하고자 한다면 그 장단점을 균형적으로 분석 및 인식하는 것이 중요하다. 장점에 관한 사항은 지금까지 많이 제시되었다는 점에서 문제점에 중점을 두어 장단점을 비교하고자 한다.

1. 장점

우선, 전략적 소통은 국가의 긍정적 이미지를 확산시키는 데 필요한 다양한 노력들을 체계적으로 통합함으로써 동일한 노력으로 최대한의 효과를 달성할 수 있게 한다. 대통령, 외교부, 국방부를 비롯한 정부기관, 나아가 민간기업들의 노력까지도 동일한 목표와 방향으로 통합함으로써 노력의 집중을 보장하고, 낭비를 최소화할 수 있다. 국가의 “모든 말과 행동이 정확성(accuracy), 일관성(consistency), 풍부성(voracity), 적시성(timeliness), 투명성(transparency)”, 그리고 “신뢰성”을 갖게 된다는 것이다.⁴³⁾

그렇기 때문에 특정한 상황이나 과제를 해결하기 위한 국가 수준의 최선의 방안이 합의를 바탕으로 명확하게 결정될 경우 전략적 소통은 국가의 모든 노력을 하나의 방향으로 지향하도록 할 수 있고, 짧은 시간에 최선의 결과를 산출할 수 있다. 특히 위기나 전쟁과 같은 비상시 단기간에 필요한 조치를 강구해야 할 경우

42) Policy Coordinating Committee, *Strategic Communication and Public Diplomacy*, p. 9.

43) Department of Defense, *QDR Execution Road map for Strategic Communication*, p. 2.

전략적 소통과 같은 체계적인 노력은 필수적일 수 있다.

둘째, 전략적 소통이 제대로 시행될 경우 군사적 노력을 절약할 수 있다. 전략적 소통은 “특정 국가의 문화적, 정치사상적, 정책적 매력”이라고 할 수 있는 나이(Joseph S. Nye)의 소프트 파워(soft power)에 더욱 큰 비중을 두거나 군사력을 중심으로 하는 하드 파워와의 균형을 지향하고 있기 때문이다.⁴⁴⁾ 전략적 소통에 성공할 경우 외교, 정보, 군사, 경제(DIME: Diplomacy, Information, Military, Economy) 중에서 군사 이외의 요소를 중점적으로 활용함으로써 목표를 달성할 수 있어 국가안보에 관한 효과기반접근(effects-based approach)으로 평가될 수 있다.⁴⁵⁾ 또한 전략적 소통은 상대국가에게 방어적인 의도와 태세를 정확하게 전달하여 상대방의 불안감을 감소시킴으로써 안보딜레마(security dilemma)를 예방하고, 궁극적으로는 군비통제에까지 이를 수 있다.

셋째, 이러한 점에서 전략적 소통은 약소국에게 효과적인 수단일 수 있다. 제한된 국력과 군사력을 효율적으로 사용할 수 있고, 비군사분야의 활용성을 극대화하기 때문이다. 약소국의 경우 국토와 경제력이 제한되어 군사력 증강에는 한계가 있지만, 전략적 소통의 핵심적인 수단일 수 있는 언어적이거나 문화적인 분야에서는 비교우위를 가질 수도 있기 때문이다. 약소국의 입장에서는 전략적 소통을 통하여 위협 자체를 사전에 해소하거나, 국방소요를 감소시키고, 그 결과로 경제 및 사회발전을 위한 재원을 보장해 나갈 수만 있다면 다른 어떤 방법보다 효과적일 수 있다.

2. 문제점

전략적 소통의 문제점은 개념에 관한 것도 있지만, 대부분은 그의 현실성에 관한 것이다. 의도는 좋지만 구현되기 어려운 것을 강조할 경우 노력만 낭비할

44) Richard J. Josten, “Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power”, *ISOPHERE* (summer 2006), p. 16.

45) *Ibid.*, p. 17.

수 있기 때문이다.

우선, 전략적 소통은 그것만의 고유한 영역이 분명하지 않다. 특정 국가의 긍정적 이미지를 다른 국가들에게 전달하는 것이 전략적 소통이라고 한다면 너무나 평범하고 일상적인 과업이라고 할 수 있고, 반면에 심리전이나 정보작전과 같이 의도적인 노력을 통하여 적에게 특정한 이미지를 주입하는 것이라고 한다면 과거의 선전과 다를 바가 없으며, 비군사적 역량을 활용하는 것이라면 기존의 외교와 차이가 없어지기 때문이다. 이러한 점에서 아직 미국은 전략적 소통에 관한 정부 차원의 정의를 내리지 못하고 있다.⁴⁶⁾

즉, 전략적 소통은 지금까지 공공외교(public diplomacy)라는 이름하에 수행해 오던 것을 새로운 용어로 포장한 데 불과할 수 있다. 국방부의 강조에도 불구하고 미 국무부에서 공공외교라는 용어와 병행하여 사용하고 있는 것은 새로운 영역이라는 국방부의 논리를 수용하기가 어렵기 때문이다. 미군 내에서도 국방부가 전략적 소통을 군사작전에 무리하게 통합시키고자 한다면, “비행기를 만드는 도중임에도 비행시키고자 한다”(we will be flying the plane while we're building it)라고 비판하고 있다.⁴⁷⁾

둘째, 전략적 소통을 위한 정부의 다양한 노력을 통합하는 것이 이론처럼 쉽지 않다는 것이다. 다양한 부처들의 입장을 하나의 방향으로 통일시킨다는 것은 무척 어려운 과제이고, 실제로는 어떠한 방향이 최선인지를 식별하는 것조차 쉽지 않다. 9/11 직후 미 국방부에서 설치한 “전략적 영향 사무실”이 수개월 후에 해체된 데서 알 수 있듯이 전략적 소통의 유용성과 개념 자체에 관해서도 부처 간 이견이 존재하고 있다. 하물며 민간조직이나 민간인들의 활동까지도 하나의 방향으로 통합한다는 것은 현실적이지 못할 가능성이 크다.

미국의 경우 그들의 가치와 목표, 달성방향에 관한 국가적 합의가 부족한 것이 전략적 소통 실패의 원인으로 언급되고 있듯이,⁴⁸⁾ 실제로 특정 국가가 어떠한

46) Dennis M. Murphy, “The Trouble with Strategic Communication(s)”, p. 24.

47) Ibid., p. 24.

48) William M. Darley, “The Missing Component of U.S. Strategic Communications”, *Joint Forces Quarterly*, issue 47 (4th quarter 2007).

방향으로 노력하는 것이 최선인가를 결정하는 것도 쉽지 않다. 정부기관의 책임자들이 모여서 결정한다고 하여 그것이 최선이라고 말할 수 없고, 결정된 바가 반드시 최선의 결과를 가져온다는 보장도 없다. 미국 학계에서도 전략적 소통이라는 이름으로 중앙집권적인 일관성을 강요해서는 곤란하다는 지적을 바탕으로 다수 기관들에 의한 다양한 실험(experiment)과 탐사(exploration)를 보장함으로써 시행착오를 겪는 가운데서도 최적점을 찾아가는 것이 현실적이라고 언급하고 있고,⁴⁹⁾ 현대의 복잡 다양한 국제관계에서는 명확한 방향을 설정하는 것보다 “전략적 모호성”(strategic ambiguity)을 유지하는 것이 유리하다는 견해를 제시하기도 한다.⁵⁰⁾

셋째, 전략적 소통에서 의도하고 있는 중앙집권적인 소통 노력이 현 시대에는 적합하지 않을 가능성이 있다. 공산당의 감시를 피하여 적국의 국민들에게 필요한 내용을 전달하는 것으로 충분하였던 냉전 시대에는 국가가 소통의 내용과 방향을 결정하여 일사불란하게 시행하는 방식이 통용될 수 있었지만, 냉전이 종료되고 모든 정보가 공개되는 현 시대에는 그러한 방식이 더 이상 적합하지 않다는 것이다.⁵¹⁾ 아랍국가나 국민들이 미국에 대하여 부정적인 인식을 가졌던 것은 전략적 소통과 같은 노력이 미흡해서가 아니라 오히려 지나쳐서 미국이나 미국인들의 모든 행동을 순수한 동기가 아닌 의도적인 것으로 의심한 결과일 수 있다. 미국이나 미국인들의 순수한 지원 활동들이 전략적 소통의 일환이었다고 인식될 경우 부정적인 결과를 초래할 가능성이 크다. 이러한 점에서 어떤 학자는 전략적 소통과 정반대로 통제를 감소시키면서 복잡성을 인정하고(De-emphasize control and embrace complexity), 반복보다는 변화를 중시하며, 어떤 경우에는 전체적 틀을 근본적으로 변화시키기도 하고, 실패도 예견하는 가운데 실패에 따른 대응태

49) Steven R. Corman et. al., *A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas*, Report #0701 (Arizona Univ., Consortium for Strategic communication, Apr 3, 2007).

50) Bud Goodall et. al., *Strategic Ambiguity, Communication, and Public Diplomacy in an Uncertain World: Principles and Practices*, Report #0604 (Arizona Univ., Consortium for Strategic communication, Jun 21, 2006).

51) Colleen Graffy (Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs), “Public Diplomacy: Re-invigorating Our Strategic Communication”, *Remarks at Heritage Foundation* (Feb 13, 2008).

세를 구비해 나갈 것을 건의하고 있다.⁵²⁾

넷째, 군사적 차원에서는 더욱 전략적 소통을 시행하기가 쉽지 않다. 군사적으로 전략적 소통의 필요성을 인식하는 것은 당연하다고 하더라도, 그를 위하여 대통령과 정부부처들의 활동방향을 군대가 조정한다는 것은 민주주의 국가의 구조에서는 쉽지 않기 때문이다. 문민통제(civilian control)를 위배하는 것으로 인식될 수 있고, 군대가 그러한 권한을 갖게 되었다고 하더라도 전략적 소통을 위한 최선의 방향을 도출하거나 다른 정부부처의 활동은 선도하는 것이 쉽지 않다. 군대가 전략적 소통을 선도하기 위해서는 다른 부처들의 정책을 정확하게 파악한 상태에서, 관련된 정부기관 간의 협조를 주도하고, 가용한 모든 수단과 역량을 통합하며, 포괄적인 계획을 수립하고, 제반 조치들을 효과적으로 통제 및 시행하며, 변화되는 상황과 임무에 맞도록 필요한 사항을 변화시키고, 그 결과를 분석하여 환류시킬(feedback) 수 있어야 하는데,⁵³⁾ 군대가 이러한 역량을 구비하고 있다고 보기는 어렵다. 그렇기 때문에 전략적 소통에 관한 책임과 역할을 둘러싸고 국무부와 국방부 간에 이견이 발생하고 있는 것이다.⁵⁴⁾

실제로 군사분야에서 전략적 소통을 위하여 활용할 수 있는 기능은 많지 않다. 전략적 소통은 “80%는 행동이고, 20%만 언어”(80% actions and 20% words)⁵⁵⁾라는 말에서 알 수 있듯이, 효과적인 전략적 소통을 위해서는 실제적인 행동이 중요한데, 군대는 원래 그러한 목적으로 조직된 것이 아니라서 가용한 조치가 제한될 가능성이 크다. 다른 국가에 재난이 발생하였을 때 군대가 출동하여 지원하거나, 군대가 주둔하는 국가의 국민들과 좋은 관계를 유지하는 정도로는 전략적 소통이 요구하는 성과를 달성하기 어렵다. 무력시위나 제한적인 군사공격 등도 전략적 소통의 수단일 수는 있지만, 이것은 오히려 상황을 악화시킬 위험성이 크다.

52) Steven R. Corman, *A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas*, Report #0701 (Arizona Univ., Consortium for Strategic communication, Apr 3, 2007).

53) Stephen P. Perkins and Gary T. Scott, “Enabling Strategic Communication at the Combatant Commands”, *ISOPHERE* (Spring 2006).

54) Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*, GAO-09-679 (May 2009), p. 2.

55) Dennis M. Murphy, “The Trouble with Strategic Communication(s)”, p. 24.

전략적 소통을 위하여 군사력을 감축하거나 군사활동을 제한하는 경우에는 불확실한 성과를 위하여 도박을 하는 결과가 될 수 있다.

다섯째, 전략적 소통은 그 효과가 간접적이거나 불확실할 뿐만 아니라 그것을 측정할 수 있는 척도를 개발하는 것도 쉽지 않다. 다른 국가와 전쟁을 하지 않게 된 것이 전략적 소통의 성과라고 보기는 어렵고, 인접 국가와 긍정적인 관계를 유지한다고 하여 전략적 소통에 성공했다고 할 수 없으며, 외국에 대한 원조를 증대한다고 하여 전략적 소통이 강화되었다고 볼 수도 없기 때문이다.

미국의 경우에도 전략적 소통의 성공 여부 평가에 대한 중요성은 인식하면서도, “측정을 위한 문화 육성, 공통적이고 핵심적인 평가지수 개발, 자료수집 체계 설정, 주기적인 부서별 검토” 등 막연한 대안을 언급하고 있을 뿐이다.⁵⁶⁾ 미 회계 감사국(GAO: Government Accountability Office)에서도 미 국무부가 공공외교를 추진함에 있어서 청중에 대한 객관적인 분석을 선행하지 않고 있다고 지적하고 있지만,⁵⁷⁾ 현실적으로 청중의 정확한 인식을 조사하여 그에 맞는 내용과 방법의 전략적 소통을 실시하고, 결과를 재평가하여 반영한다는 것은 쉽지 않다. 이렇게 볼 때 전략적 소통은 막연한 추측을 정책으로 전환시키는 위험성을 지닐 수도 있다.

V. 전략적 소통의 수용 방향

새로운 개념에 관하여 관심을 갖는 것은 당연하지만, 사전에 충분히 분석하여 정확한 내용을 파악함으로써 성급한 수용을 예방할 수 있어야 한다. 그 개념이나 이점이 불확실하거나 혼란이 예상될 경우에는 수용을 지체하는 가운데 관찰 및 학습만을 지속할 수도 있다. 전략적 소통의 수용을 위한 한국군의 상황과 여건을 분석한 다음 바람직한 방향을 제시하면 다음과 같다.

56) Policy Coordinating Committee, *Strategic Communication and Public Diplomacy*, pp. 33-34.

57) Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research*, GAO-07-904 (Jul 2007).

1. 한국군의 관련 상황 분석

대부분의 개념이 그러하듯이 전략적 소통의 경우에도 그의 수용과 관련하여 긍정과 부정의 요소가 병존할 수밖에 없다. 다만, 부정적인 측면에 비해서 긍정적인 측면이 크거나 현저할 경우 수용하고자 결정할 수 있고, 동시에 부정적인 측면을 최소화하기 위한 사전조치를 강구하는 것이 효과적이다.

가. 긍정적 요소

우선, 북한과 대치하고 있다는 점에서 전략적 소통과 같은 체계적인 노력은 한국에게 유용할 수 있다. 한국의 경우 북한으로 하여금 한국의 의도와 정책방향을 오해하지 않도록 하고, 정부부처들의 다양한 활동을 통일된 목표와 개념하에 조정하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 한반도의 안보에 직접적으로 관련되어 있는 주변국가들의 인식과 행동에 영향을 주기 위한 체계적 노력의 중요성도 적지 않다. 북한의 도발적 행동에 대하여 주변국가들이 북한을 지원하지 않거나 최소한 중립을 지키도록 할 수 있다면 전략적 소통과 같은 노력은 의의가 크다. 북한에 급변사태가 발생하였을 때 주변국가들의 경쟁적인 개입을 방지하거나 통일을 보장할 수 있는 국제적 환경을 조성하는 데는 장기적인 전략적 소통 노력이 절대적으로 필요할 수 있다.

둘째, 한미연합작전의 효과적인 수행을 보장한다는 측면에서 한국은 미군이 발전시키고 있는 전략적 소통의 개념과 과정을 적극적으로 학습하고, 토의하며, 필요한 사항을 적용해 나갈 필요가 있다. 한반도의 전쟁 억제와 수행을 위한 최고의 사령부는 한미연합사령부이기 때문에 그 사령부에서 관심을 갖고 추진하는 사항에 대해서는 수용하는 자세를 갖는 것이 유리하기 때문이다. 다만, 이를 위해서는 미국과 미군이 발전시키고 있는 내용을 정확하게 파악한 상태에서, 미군의 발전상황을 예의주시하는 가운데, 긍정적인 측면을 선별적으로 학습 또는 수용할 수 있어야 한다.

셋째, 총력안보를 보장한다는 측면에서 전략적 소통은 유용할 수 있다. 전략적 소통의 근본적인 의도는 정부기관은 물론이고 민간단체 및 인원들의 말과 행동을 국가이익에 부합되는 방향으로 통합해 나간다는 것이기 때문이다. 전략적 소통을 위한 노력은 자연스럽게 총력안보태세 강화로 연결될 것이고, 최근 들어서 약화되고 있는 국민들의 안보의식을 고양시키는 데도 유용할 수 있다.

나. 부정적 요소

전략적 소통의 수용과 관련하여 한국은 무엇보다 미국에 비해 미흡한 세계적 위상을 고려하지 않을 수 없다. 미국은 전 세계를 대상으로 전략을 구사하고 있고, 세계 대부분의 국가가 미국의 언행에 주목하지만, 한국은 동북아시아 정도에 국한된 국가로서 한국의 언행에 주목하는 국가는 많지 않을 것이기 때문이다. 아랍권에서 발생하고 있는 반미감정과 같은 사항이 한국에 대하여 발생하고 있는 것도 아니다. 한국이 “전략적 소통”과 같은 의도적인 노력을 추진할 경우 성과도 거두지 못한 채 다른 국가의 오해만 초래할 위험성도 있다. 세계의 흐름이나 여론을 주도해 나가기보다는 효과적으로 적응해 나가야 할 입장인 한국과 같은 지역국가들에게 전략적 소통과 같은 주도적 노력은 지나치게 야심적인 과제일 수 있다.

둘째, 국가에서 군사분야가 차지하는 위상을 고려할 때, 전략적 소통을 실제로 구현하는 것이 쉽지 않다. 미군도 이러한 측면에서 어려움을 겪고 있다고 할 수 있는데, 평시의 상황에서 군대가 주도하여 다른 정부부처의 활동방향을 통제하고자 하는 것은 수용되기가 쉽지 않고, 불필요한 오해나 반발만 초래할 수 있기 때문이다. 전략적 소통에 관한 대부분의 사항은 외교통상부의 소관이고, 국방부의 경우 필요한 사항을 요구하거나 의견을 제시하는 정도는 가능하다고 하더라도 특정한 사항의 구현을 끝까지 고집하기는 어렵다. 일시적으로 국방부 의견이 수용된다고 하더라도 그러한 사항이 지속된다고 보장하기는 어렵다.

셋째, 한국의 경우 전략적 소통을 위한 현실적 수단도 매우 제한된다. 미국의

경우 공공외교라는 이름으로 오래전부터 전략적 소통이 요구하는 형태의 활동을 해왔고, 세계 각국에 다양한 형태로 지원을 제공하고 있으며, 세계 전체를 대상으로 하는 방송망도 구축되어 있고, 세계적으로 미군이 주둔함으로써 지역별 거점이 마련되어 있는 상태이다. 그러나 한국의 경우에는 국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 1991년부터 설립되어 활동하고는 있으나 개발도상국에 대한 지원, 빈곤퇴치, 인도주의적 지원 수준에 국한되어 있고,⁵⁸⁾ 지원의 대부분도 한국의 안보와 상관성이 적은 국가에게 제공된다는 점에서 전략적 소통의 적극적인 수단으로 활용하기는 어렵다. 한국의 경우 세계적인 방송망 특히 영어로 방송할 수 있는 능력은 제한적이고, 한국군이 파견되어 있는 지역도 제한적일 뿐만 아니라 병력의 규모도 소수이다.

넷째, 지금까지의 전례로 봤을 때 전략적 소통이라는 개념을 수용하더라도 제대로 구현하지 못한 채 중도에 정체시키고 말 우려가 적지 않다. 군사이론이나 개념에 대한 한국군의 관심이나 열정이 충분하지 않은 상황이라고 할 때 표피적으로 이해한 상태에서 용어만 강조하는 상황이 벌어질 수 있고, 몇 년 동안 간부들의 유행어로 회자되다가 성과도 없이 소멸해 버리는 사태가 발생할 수 있다. 전략적 소통의 경우 아직 미국에서조차 확실한 공감대를 형성하였다고 보기 어렵고, 담당부서가 아닌 미 국방부가 추진하고 있는 사항이라서 앞으로 이에 대한 관심이 약해지거나 비판이 발생할 가능성이 더욱 크다. 효과기반작전의 경우에서 볼 수 있듯이 미국에서 중단된 사항을 한국군이 독자적으로 계속 연구하기는 어렵고, 미군을 따라 중단할 수도 없는 불편한 상황에 빠질 수 있다.

2. 한국군의 수용 방향

전략적 소통과 관련하여 한국군이 우선적으로 조치해야 할 사항은 군 수뇌부 및 관련 실무자들이 그 개념과 의미를 정확하게 이해하는 것이다. 미군이 적용하고 있는 것이기 때문에 유용할 것이라는 막연한 전제에서 탈피하여 전략적 소통

58) 국제협력단에 관한 사항은 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/> 참조.

의 전반적인 맥락을 파악하고, 장점과 문제점을 균형되게 이해하여야 한다. 연합사에 근무하는 한국군 간부들은 미군이 발전시키고 있는 사항을 정확하게 학습 및 전파해야 하고, 관련된 자료들을 적극적으로면서 지속적으로 수집 및 분석하며, 그러한 기초 위에서 집중적인 토론을 전개할 필요가 있다. 활발한 학습, 분석, 토론이 없는 상태에서 “전략적 소통”이라는 용어만을 되풀이하는 것은 아무런 도움이 되지 않는다.

본 연구의 도입부에서 각주를 통하여 부분적으로 설명하였듯이, “Strategic Communication”을 “전략 커뮤니케이션”으로 번역하여 사용하는 것부터 재고할 필요가 있다. 미리 설명하지 않은 상태에서 들을 경우 “전략 커뮤니케이션”은 “전략”을 “커뮤니케이션”하는 것으로 오해할 수 있고, “커뮤니케이션”은 굳이 음역할 필요가 없을 정도로 일상화된 용어이다. 지금까지 수행해온 것보다는 한 단계 높은 “전략적” 수준에서 필요한 사항을 “소통”하고자 노력한다는 의미가 바로 전달되도록 한다는 측면에서 “전략적 소통”으로 번역하여 사용하는 것이 타당하다고 판단된다.

둘째, 전략적 소통에 관한 사항을 적극적으로 도입하는 문제에 대해서는 신중하게 접근할 필요가 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 전략적 소통의 영역이 불분명하고, 쉽게 구현할 수 있는 내용이 아니며, 미국에서도 아직 충분한 공감대를 형성하지 못한 상태이기 때문이다. 미국과 달리 한국은 세계적인 차원에서 국가전략을 구사해야 할 입장도 아니고, 미군이 새롭게 발전시킨 개념을 성급하게 도입함으로써 혼란을 겪었던 과거의 시행착오를 반복해서는 곤란하다. 이러한 점에서 한미연합사령부나 합참에 근무하는 실무자들은 미군으로부터 전달받는 내용이외에도 미국 본토의 국가적 수준에서 발전시키고 있는 내용도 함께 고려할 필요가 있고, 미국 내에서 제기되는 비판적인 내용도 균형되게 소개할 필요가 있다. 군 수뇌부 역시 전반적인 내용을 확실하게 파악한 이후에 학습 및 적용 여부를 검토하도록 지시할 필요가 있다.

셋째, 전략적 소통의 근본적 취지는 긍정적으로 이해하고, 한국의 경우 반성할 부분이 있는지를 분석해 보는 것은 유용할 수 있다. 이 기회에 한국에 대하여

다른 국가나 국민들이 갖는 인식을 긍정적으로 변화시키고자 하는 장기적이면서 일관성있는 노력의 중요성을 인식할 필요가 있고, 외교통상부의 경우에는 공공 외교(public diplomacy)를 더욱 활성화할 필요가 있다. 안보상 심각한 상황이 발생하였을 경우 관련부처의 책임자들이 전략적 소통 차원에서 필요한 대응책을 모색하고, 정부의 활동방향을 조정한다는 것도 유용한 내용이다.

넷째, 한반도 전구에서 미군이 발전시켜 나가는 전략적 소통의 내용과 방향에 관해서는 당연히 적극적으로 파악하고, 필요할 경우 협조할 수 있어야 한다. 미군에게는 전구 차원의 내용이지만 한국에게는 국가전략적인 사항이 적지 않을 것이기 때문이다. 한미연합사령부가 전략적 소통 차원에서 도출한 과제를 한미 양국군이 공동으로 추진할 경우 그러한 과정을 통하여 한반도 문제 해결에 관한 미국의 적극적 협력을 확보할 수 있고, 한미 양국의 이름으로 주변국의 인식과 행동을 긍정적 방향으로 유도할 수 있다. 2012년에 전시작전통제권이 전환된다고 한다면, 전략적 소통을 둘러싼 협력은 한미 양국 및 양국군의 장기적인 인식과 전략 통일에 유용할 수 있다.

VI. 결론

미국의 진실된 의도와 세계평화를 위한 활동을 제대로 알리지 못한 결과로 9/11 테러와 같은 사태가 발생하였다고 판단한 미국의 문제인식은 충분한 타당성을 지니고 있다고 하더라도, 그를 위한 처방으로 제시된 “전략적 소통”이 적절하다고 판단하기는 이르다. 미군이 주도적으로 노력하고 있는 데서도 알 수 있듯이 미 정부 내에서도 공감대나 역할 분담이 확실하지 않은 상태이고, 그동안의 노력을 통하여 효과가 입증되지도 않았기 때문이다.

실제에 있어서 “전략적 소통”은 새로운 개념도 아니고, 전쟁의 승패를 결정적으로 좌우할 수 있는 비중을 갖고 있는 것도 아니다. 용어는 같지 않다고 하더라도 전략적 소통과 같은 활동은 모든 국가들이 노력해 온 사항이다. 9/11 테러 이후

지구적 차원에서 대테러전을 수행하는 과정에서 미 국방부가 적극적으로 요구하기는 하였으나, 실제로는 외교 담당부서가 중심이 되어 수행하고 있는 사항이다. “전략적”이라는 용어에서 짐작할 수 있듯이 지금까지 시행해 오던 사항들을 더욱 포괄적 범위에서 체계화하고, 관련되는 수단과 방법을 확대 및 통합하자는 정도의 주문으로 받아들이는 것이 안전하다고 판단된다.

지금까지 한국군이 미군의 발전된 개념을 도입하는 과정에서 반복하였던 실수를 되풀이하지 않고자 한다면, 한국군은 전략적 소통에 관한 사항을 정확하게 이해한 상태에서 그 적용에 관해서는 신중할 필요가 있다. 이러한 차원에서 “전략 커뮤니케이션”이라는 오해의 소지가 있는 용어부터 “전략적 소통”이라는 말로 교체할 필요가 있고, 교리 등에 적용하는 문제는 신중하게 접근할 필요가 있다. 전략적 소통이 의도하는 바는 수용하되, 실제적인 내용에 대해서는 미군이 발전시켜 나가는 바를 더욱 지켜볼 필요가 있다. 다만, 북한의 정세가 불확실해 지거나 급변사태가 발생할 가능성도 높아지고 있는 상황에서, 한반도 문제에 관한 미국과의 긴밀한 공조체제를 보장하는 방편으로 전략적 소통을 활용할 필요는 있다. 전략적 소통이라는 기재를 통하여 주변국에 대한 한미 양국의 통일된 조치와 대응을 보장할 수 있기 때문이다.

추가적으로 주의하여야 할 사항은 “전략적 소통”이라는 목적에 집착한 나머지 사실을 왜곡하거나 조작해서는 곤란하다는 점이다. 원래 긍정적인 의미였던 “선전”(propaganda)이 거짓과 왜곡을 대변하는 용어로 변모하였듯이, 즉각적인 효과를 위하여 진실을 가볍게 여길 경우 전략적 소통도 그와 같이 변질될 수 있기 때문이다. 현 시대에는 모든 기관과 개인들이 대부분의 정보에 손쉽게 접촉할 수 있어 진실과 왜곡이 금방 가려질 수 있다는 차원에서 진실에 기반을 둔 정부 및 군대의 활동은 필수적이다. 즉 “전략적 소통의 영역에 있는 모든 사항들은 인간의 능력 범위 내에서 최대한 진실이어야 한다. 보안상 모든 진실을 말하기 어려운 상황도 있을 수는 있으나, 그 경우도 진실을 말해야 한다.”⁵⁹⁾

59) Richard Halloran, *Strategic Communication*, p. 14.

논문 접수 : 2009년 8월 18일
 논문 수정 : 2009년 10월 5일
 게재 확정 : 2009년 10월 7일

참고문헌

1. 이진형, “전략 커뮤니케이션(Strategic Communication: SC) 개념과 발전방향”, 『합참』, 제38호, 2009년 1월.
2. Goodall, Bud et. al. *Strategic Ambiguity. Communication. and Public Diplomacy in an Uncertain World: Principles and Practices*. Report #0604, Arizona Univ., Consortium for Strategic Communication, Jun 21. 2006.
3. Bonk, Kathy et. al. *Strategic Communications for Nonprofits: A Step-by-Step Guide to Working with the Media*. San Francisco; Josse-Bass, 2008.
4. Corman, Steven R. *A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas*. Report #0701, Arizona Univ., Consortium for Strategic communication, Apr 3, 2007.
5. Darley, William M. “The Missing Component of U.S. Strategic Communications”. *Joint Forces Quarterly*. issue 47, 4th quarter 2007.
6. Department of Defense. *Principles of Strategic Communication*. Washington D.C.: DoD, Aug 2008.
7. Department of Defense. *QDR Execution Road map for Strategic Communication*, Washington D.C.: DoD, 25 Sep 2006.
8. _____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington D.C.: DoD, Feb 6. 2006.
9. Ecklund, Marshall V. “Strategic Communications: How to Make it Work?” *IOSPHERE*, Fall 2005.
10. Government Accountability Office. *U.S. Public Diplomacy: Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research*. GAO-07-904, Jul 2007.
11. Government Accountability Office. *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*. GAO-09-679, May 2009.
12. _____. *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*. GAO-09-679, May 2009.
13. Graffy, Colleen (Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs). “Public Diplomacy: Re-invigorating Our Strategic Communication”. *Remarks at Heritage Foundation*, Feb 13. 2008.

14. Gramaglia, Charles S. "Strategic Communication: Distortion and White Noise". *ISOSPHERE*, winter 2008.
15. Halloran, Richard. "Strategic Communication". *Parameter*, Autumn 2007.
16. Josten, Richard J. "Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power". *ISOSPHERE*, summer 2006.
17. Mattis, James N. "USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations." *Parameters*, Autumn 2008.
18. Murphy, Dennis M. "The Trouble with Strategic Communication(s)". *ISOSPHERE*, winter 2008.
19. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics. *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*. Washington D.C.: DoD, Sep 2004.
20. Papa, Michael J. et. al. *Organizational Communication: Perspectives and Trends*. Thousand Oaks. CA: Sage Pub., 2008.
21. Perkins, Stephen P. and Scott, Gary T. "Enabling Strategic Communication at the Combatant Commands". *ISOSPHERE*, Spring 2006.
22. Policy Coordinating Committee. *Strategic Communication and Public Diplomacy*. Washington D.C.: Washington, June 2007.
23. Spring, Baker & Eaglen, Mackenzie M. "Quadrennial Defense Review: Building Blocks for National Security". *Executive Summary Backgrounder*. No. 2234. Washington D.C.: Heritage Foundation, Jan 28. 2009.
24. U.S. Joint Forces Command. *Commander's Handbook for Strategic Communication*, September 1, 2008.
25. Winkler, Jonathan Reed. *Nexus: Strategic Communications and American Security in World War I*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2008.