

2014-03
정책연구과제

한국형 중견국 공공외교: 자유주의적, 구성주의적 접근

김태환 경제통상연구부 교수

목 차

요약

I. 문제 제기

II. 국제질서의 변화와 신 공공외교

1. 기술발전과 '포스트 웨스트팔리아' 국제질서의 대두
2. 새로운 국제질서 하에서의 신 공공외교

III. 한국형 중견국 공공외교

1. 중견국형
2. 경작 모델형
3. 지식공유형
4. 가공형-경쟁우위형
5. 참여형

IV. 국제적 공공재 창출을 위한 지식외교

1. 지식외교의 다양화
2. 회의체 공공외교
3. 틈새 이슈 공공외교

V. 협력형 공공외교

1. 공공외교의 세 가지 소통 양식
2. 협력적 공공외교의 네 가지 형태

VI. 결론

이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해를 바탕으로 공공외교의 구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부 및 국립외교원 외교안보연구소의 공식입장과는 무관한 것입니다.





요 약

21세기에 들어 공공외교가 국제관계에서 새로운 이론 및 실천의 분야로서 부상하고 있다. 그러나 이렇게 부상하고 있는 ‘신 공공외교’는 군사력과 경제력을 자산으로 하는 국가간 경쟁의 또 다른 얼굴에 다름 아닌 것인가? 현실주의가 바라보는 국제정치에서처럼 공공외교 역시 국가들이 소프트 파워를 매개로 경쟁하는 또 다른 ‘제로섬 게임’으로서 사무엘 헌팅톤이 예견한 바와 같은 ‘문명의 충돌’을 가속화시킬 것인가? 공공외교가 국지적 국가이익을 넘어서서 국제사회의 집단적인 ‘공공재’를 창출할 수는 없는가?

본 논문은 이러한 문제 의식하에 한국과 같은 중견국들의 공공외교가 국제사회의 갈등을 가속화시키기 보다는 협력과 화합의 공공재를 창출하는 핵심 기제로 역할 할 수 있다는 이론적 논거를 제시한다. 이를 위해서 국제정치의 신 자유주의(neoliberalism) 논의로부터는 국가간 협력이라는 국제 공공재 창출의 측면, 그리고 구성주의(constructivism)로부터는 공공재 창출을 위한 자산으로서 ‘소셜 파워(social power)’의 개념을 도출하여 이를 공공외교 분야에 적용하고, 이에 의거하여 중견국 한국이 추구하고 있고 또한 추구해야 하는 공공외교 정책의 유형을 제안한다. 이 글의 핵심 논지는 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 소프트 파워와 더불어 이와 구별되는 ‘소셜 파워’ 및 관계형성으로부터 파생하는 새로운 ‘관계의 힘(relational power)’을 공공외교의 자산으로서 지목한다. 특히 공공외교의 자산으로서의 소셜 파워는 상대방이 정당하고 바람직한 것으로 인정할 수 있는 가치, 기준 및 규범을 제시하는 능력을 의미하며, 이를 자산으로 사용하는 공공외교는 국지적인 국가이익에서 기인하는 갈등과 대립을 지양하고 국제사회에서 화해와 협력이라는 공공재를 창출할 수 있는 잠재성을 지닌다.

둘째, 중견국들은 강대국에 대한 ‘지배의 우려’를 불식시킬 수 있다는 비교우위로 인하여 새롭게 대두되고 있는 웨스트팔리아 국제질서 하에서 강대국에 비해 유리한 전략적 위치에 있으며, 특히 지식을 자산으로 하는

공공외교의 한 분야인 ‘지식외교(knowledge diplomacy)’는 지식의 공유와 전파를 통해서 범지역적, 범세계적 지식공동체를 구축할 수 있는 잠재력을 지닌다. 따라서 국제사회가 당면하고 있는 주요 이슈들에 대해서 국지적인 국익을 넘어서 공동체적 선을 추구하고 이의 실현을 위해서 상호 대립적인 국가군 간 가교 역할을 수행하는 것이 중견국 지식외교의 중요한 측면을 구성한다.

마지막으로 신 자유주의적-구성주의적 관점에서 한국 공공외교의 특징을 중견국형, 지식 공유형, 가공형-경쟁우위형, 경작모델형 및 참여형의 다섯 가지로 제시하고, 향후 한국 공공외교가 주목해야 할 분야로서 지식외교 및 독백과 대화를 넘어서는 ‘협력형 공공외교(collaborative public diplomacy)’의 방향성을 제시한다.



I. 문제 제기

사무엘 헌팅톤(Samuel P. Huntington)은 1993년 *Foreign Affairs*의 논문을 통해서 냉전 종식 후에는 이데올로기 대립과 충돌에 이어 상이한 문명간의 충돌이 국제정치를 지배하게 될 것이라고 주장한 바 있다.¹ 탈냉전 시대에는 문화, 문명의 아이덴티티(civilizational identity)가 이데올로기적 정체성을 대체할 뿐만 아니라, 급속한 세계화는 상이한 문화간 접촉의 빈도와 정도를 높임으로써 동질성보다는 이질성을 노정시키고, 이는 곧 갈등과 충돌로 이어질 수 있다는 것이다. 프랑스의 커뮤니케이션 학자 도미니크 볼통(Dominique Wolton) 역시 금세기 정보통신의 급격한 발달은 정보의 홍수 속에서 ‘선택적 정보 수용’과 정보의 왜곡을 초래함으로써 사람과 사람, 국가와 국가 간의 소통보다는 아이러니컬하게도 오히려 볼통을 초래할 수 있다고 주장하고 있다.² 이들이 주장하듯 과연 탈냉전 이후의 세계질서는 ‘문명간 충돌’(clash of civilizations)과 볼통으로 특징지어질 것인가?

금세기 들어 공공외교의 중요성이 가중됨과 더불어 나타나는 두드러지는 현상 중의 하나가 ‘소프트파워 정치(politics of soft power)’의 가속화이다. 미국과 중국과 같은 강대국을 비롯한 세계 여러 나라들은 자국의 소프트 파워를 자산으로 외국 국민들을 대상으로 경쟁적으로 매력 경쟁을 펼치면서 자국의 국가이익을 극대화시키기 위해 노력하고 있다. 그렇다면 공공외교 역시 군사력과 경제력을 자산으로 하는 국가간 경쟁의 또 다른 얼굴에 다름 아닌 것인가? 현실주의가 바라보는 국제정치(realpolitik)에서 처럼 공공외교 역시 소프트 파워를 매개로 경쟁하는 또 다른 ‘제로섬 게임’으로서 헌팅톤이 예견한 바와 같은 ‘문명의 충돌’을 가속화시킬 것인가? 공공외교가 국지적 국가이익을 넘어서서 국제사회의 집단적인 ‘공공

¹ Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs* (Summer 1993), pp. 22-49; Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 2011).

² Dominique Wolton, *Informes n'est pas communiquer*. Paris: CNRS, 2009. 채종대, 김주노, 원용욱 옮김, 『볼통의 시대 소통을 읽다』 (서울: 살림출판사, 2011).

재(public good)’를 창출할 수는 없는가?

본 논문은 이러한 문제 의식하에 금세기의 공공외교가 갈등과 대립보다는 소통에 기반한 협력적 국제질서라는 공공재를 창출할 수 있는 가능성을 타진함으로써 헌팅톤의 ‘문명 충돌론’에 대한 이론적, 실천적 반명제(antithesis)를 제시하고자 한다. 이 글은 한국과 같은 중견국(middle power)들의 공공외교가 국제사회의 갈등을 가속화시키기 보다는 협력과 화합의 공공재를 창출하는 핵심 기제로 역할 할 수 있다는 이론적 논거를 제시하고, 이에 의거하여 중견국 한국이 추구하고 있고 또한 추구해야 하는 공공외교 정책의 유형을 제안한다. 국제정치에서의 신 자유주의(neoliberalism)는 국가들의 ‘상대적 이득(relative gains)’보다는 ‘절대적 이득(absolute gains)’을 중시하고 갈등과 대립보다는 국가간 협력을 산출하는 국제레짐(international regime)과 같은 국제적 제도로서의 공공재 창출에 주목하고 있다.³ 한편 구성주의(constructivism)는 국제사회에서 사회적 상호작용을 통해서 구성되는 국가이익, 정체성, 그리고 국가간 관계에 주목함으로써 국제적 공공재 창출을 위한 소통의 과정을 강조하고 있다.⁴ 이 글은 신 자유주의 논의로부터는 국가간 협력이라는 국제 공공재의 창출, 그리고 구성주의로부터는 공공재 창출을 위한 자산으로서의 ‘소셜 파워(social power)’의 개념을 도출하여 이를 공공외교 분야에 적용하고 있다.

이와 같은 논거 하에 본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 21세기에 새롭게 형성되고 있는 ‘포스트 웨스트팔리아’ 국제질서 하에서 등장하고 있는 새로운 힘의 개념을 소개하고, 소프트 파워와 더불어 이러한 새로운 힘을 중요한 자산으로 사용하는 ‘신 공공외교’의 의미를 규정한다.

3- 국제정치에서의 신 자유주의에 대해서는 다음을 참조. Robert O. Koehane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); Koehane (ed.), *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986); Koehane and Joseph S. Nye, Jr. (ed.), *Power and Independence*, 4th ed. (New York: Harper and Collins, 2011).

4- 국제정치에서의 구성주의에 대해서는 다음을 참조. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999); Wendt, “Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, 46:2 (Spring 1992).



III장에서는 국제사회에서 공공재 창출을 위한 중견국 한국의 공공외교의 유형으로서 다섯 가지 특징을 제안하고 있으며, IV장에서는 특히 지식 자산을 활용하는 중견국 지식외교의 역할과 유형을, 그리고 V장에서는 향후 한국 공공외교의 방향성을 위하여 ‘협력형 공공외교(collaborative public diplomacy)’를 제시한다.

II. 국제질서의 변화와 신 공공외교⁵

1. 기술발전과 ‘포스트 웨스트팔리아’ 국제질서의 대두

20세기 후반과 21세기의 과학기술 발전, 특히 정보통신기술(ICT: Information and Communication Technology)의 혁신은 “메타 파워(meta-power)”⁶로서 17세기 이래 세 가지 핵심 개념에 기반하여 형성된 ‘웨스트팔리아(Westphalia) 국제질서’에 변화를 초래하고 있다. 웨스트팔리아 질서는 영토적 주권(territorial sovereignty)에 기반한 민족국가(nation-state)가 국제관계의 주 행위자가 되는 국제질서이며, 전통적인 국력, 즉 군사력과 경제력을 축으로 하는 하드 파워(hard power)가 국가간 관계를 규정하는 근간이 되는 국제질서이다. 이에 따라 공식적인 중앙 정부나 권위가 부재하는 상황에서 사실상의 국제사회의 계층화(stratification)가 초래되었다. ‘강대국-중견국-약소국’ 또는 경제적인 측면에서의 ‘핵심부-반 주변부-주변부(core-semi periphery-periphery)’ 등과 같은 개념은 군사력이나 경제력을 기준으로 국제사회에서 국가들이 계층화되고 있다는 것을 말해준다. 이러한 계층화는 단순한 국가 그룹의 분류(classification) 차원에 머무는

5- 이 부분은 『외교』 2014년 10월호에 게재한 저자의 글 “포스트 웨스트팔리아 국제질서에서의 신 공공외교”의 일부를 수정한 것이다.

6- J. P. Singh, “Information Technologies, Meta-Power, and Transformations in Global Politics,” *International Studies Review*, 15:1 (March 2013), pp. 5-29. Singh은 정보기술이 행위자들의 정체성과 세계정치의 이슈들의 의미를 변화시키는 상호작용을 촉진함으로써 세계질서의 변화를 유발하고 있다고 주장한다.

것이 아니라 국가간 관계에서 본질적인 힘의 관계, 즉 지배와 피지배의 관계를 묵시적으로 반영하고 있다. 따라서 웨스트팔리아 국제질서 하에서는 국제정치의 현실주의자들이 말하는 바와 같이 군사력과 경제력이 강한 국가를 중심으로 하는 ‘위계적 질서(hierarchical order)’가 형성되었다. 이와 같은 국제질서 하에서 외교는 특정 국가를 대표하여 국가 대 국가, 정부 대 정부의 공식적인 상호작용을 매개하는 역할과 기능을 수행하는 것이었다.

그러나 정보통신기술의 혁신이라는 메타 파워는 이와 같은 세 가지 핵심 개념에 변화를 초래하고 있다. 첫째, 20세기 후반 이래 세계화의 파고로 국제사회에서 영토와 국경의 의미가 대폭 희석되었고, 특히 정보통신기술의 대중화와 상용화는 뉴 미디어를 통해서 국가나 국제기구와 같은 전통적인 국제사회의 행위자에 비해 상대적으로 개인이나 NGO, 사회 집단, 기업과 같은 개인을 비롯한 비국가 행위자의 힘을 강화시켜 주고 있다. 이러한 추세는 이미 20세기 말 인터넷의 대중화로부터 시작된 것이지만, 특히 21세기 들어서 사용자들의 상호작용과 사회적 연결, 그리고 사용자가 직접 산출하는 내용을 핵심으로 하는 웹2.0 기술 및 무선통신 기술, 그리고 소셜 미디어(social media)의 확산과 더불어 가속화되어 왔다. 이에 따라 비국가 행위자들은 정보의 공유와 확산을 통해서 국경을 초월하는 네트워크를 구축하고 각 국의 대내외정책은 물론 글로벌 이슈에 대해서도 영향력을 행사하고 있다. 이들은 과거와 같은 단순한 여론의 형성을 통해서가 아니라 뉴 미디어를 매체로 국제사회의 행위자로서 ‘소통과 참여, 그리고 행동’을 통한 영향력을 행사하고 있는 것이다.

2011년 중동지역을 강타한 ‘아랍의 봄’은 뉴 미디어를 매체로 한 국민의 힘을 단적으로 보여주는 사례이며, 1997년 공식 체결되어 오타와 협정(Ottawa Treaty)으로 알려진 대인지뢰 금지협정(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction)은 1990년대 초 6개의 NGO가 모여서 결성한 국제적 네트워크 ICBL(International Campaign to Ban Landmines)의



활동으로부터 비롯된 것이다.⁷ 또한 국제적 무기밀매 조직이나 마약 조직, 알 카에다(Al Qaeda)나 보다 최근의 ‘이슬람 국가(Islamic State)’와 같은 테러리스트 조직이 심각한 국제안보의 위협으로 등장하고 있는 것도 이와 같은 국제사회 행위자 다양화의 부정적인 측면을 적시하고 있는 것이다.

국제질서 변화의 또 다른 특징은 ‘힘(power)’ 개념의 변화이다. 힘이란 일반적으로 ‘상대방으로 하여금 자신의 의지대로 행동하게 하는 능력’을 지칭하지만, 기존 국제질서 하에서 힘의 근간이 되었던 하드 파워가 이미 21세기 초반의 일련의 사건들⁸을 통해서 그 한계를 뚜렷이 드러냄에 따라 소프트 파워(soft power)⁹가 하드 파워에 보완적인 힘의 개념으로서 새롭게 등장하게 되었다. 그러나 하드 파워나 소프트 파워는 공히 힘의 행사자가 보유하는 군사력이나 경제력, 문화자산과 같은 특정 자원(resources) 또는 속성(attributes)에 기인한다는 점에서 공통점을 갖는다. 이와는 달리 힘의 원천이 되는 특정 자원이나 속성이 아니라(resource power), 행위자 간 사회적인 관계를 구성하는 요소, 그리고 이러한 관계에서 비롯되는 힘을 ‘관계의 힘(relational power)’으로 규정할 수 있다.¹⁰ 관계라는 맥락에서의 힘은 영향력의 원천이 되는 자원이나 속성이 타자에 의해서 가치 있는 것으로 인정될 때에만 힘으로서의 의미를 갖게 된다. 예컨대 물욕이 없는 사람들에게는 경제적 부는 별 의미를 가지지 않는다. 즉 힘은 단지 특정한 사회적 관계 하에서만 존재하는 것이다.

메타 파워의 영향으로 특정 국가의 문화나 역사, 전통, 가치 등의 자산으로부터 유래하는 소프트 파워와 구분되는 또 다른 힘의 개념이 대두하고 있다. 국제사회의 구성원, 행위자들과 신뢰와 상호성(trust and reciprocity)에 근거하여 관계를 형성하고 유지하는 힘(relational power), 그리고 관

7- ICBL은 이러한 활동으로 1997년 노벨 평화상을 수상하였다.

8- 이는 물론 2001년의 9/11 테러사건과 이를 이은 미국의 이라크 전쟁, 아프가니스탄 전쟁, 그리고 보다 최근 미국에서 비롯된 세계금융위기 등 일련의 사건을 지칭한다.

9- Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

10- Joseph Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011) 참조.

계 형성을 통해서 구축된 이들과의 네트워크 자체가 국제사회에서의 힘(network power)이 되며, 특히 관계 형성과 네트워크 구축에는 소셜 파워(social power)가 소프트 파워와는 구분되는 또 다른 중요한 힘으로 작용한다. 하드 파워나 소프트 파워가 상대방에 대해서 행사하는 힘(power over)의 개념인데 반해서, 이들 새로운 힘의 개념은 상대방과의 관계 구축을 통해서 생성되는 힘(power with)이라는 점에서 본질적인 차이가 있다.

마뉴엘 카스텔은 21세기의 사회를 지방, 국가 및 글로벌 차원의 다양한 사회작용의 네트워크로 이루어진 ‘네트워크 사회(network society)’로 규정하면서 이를 디지털 커뮤니케이션 네트워크를 중심으로 구성된 사회구조로 정의하고 있다.¹¹ 그는 또한 힘이 속성이 아니라 ‘관계에 기인하는 능력(relational capacity)’이라는 인식 하에 네 가지 종류의 네트워크 파워를 구분하고 있다.¹² 모든 네트워크에는 한 가지 공통점이 있는데, 네트워크 내에서의 협력 프로그램은 공통의 아이디어, 비전, 프로젝트 및 프레임워크를 반영하고 이를 통해서 집단적인 네트워크 파워를 창출한다는 점이다. 카스텔은 디지털 미디어와 인터넷을 핵심 매개로 하는 로컬-글로벌 네트워크를 중심으로 형성된 사회화된 커뮤니케이션 영역 안에서 담론이 형성되고 확산되며, 이는 경쟁과 내재화를 거쳐서 결국 인간의 행동으로 구현된다는 점에서 네트워크 사회에서의 파워는 곧 ‘커뮤니케이션 파워(communication power)’라고 주장하고 있다.¹³

또한 협력을 통해서 생성되는 힘(collaborative power)은 “혼자서는

¹¹ Manuel Castells, *Communication Power* (New York: Oxford University Press, 2013); *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economic, Society, and Culture*, Vol. 1, 2nd ed. (New York: Wiley-Blackwell, 2010).

¹² 이는 곧 네트워크에 포함된 행위자나 조직이 네트워크에 포함되지 않은 개인이나 집단에 대해 행사하는 힘(networking power), 네트워크 구성원들에게 네트워크의 법칙을 부과하는 힘(network power), 네트워크를 구축함으로써 네트워크 자체가 힘의 행사자가 되는 경우(networked power), 그리고 네트워크를 구축하고 다른 네트워크와의 협력을 주도하는 힘(network-making power)의 네 가지 형태이다. Castells, *Communication Power*.

¹³ *Ibid.*



할 수 없는 일을 함께함으로써 성취할 수 있는 다자의 힘”을 지칭하며, 이러한 힘은 상대방에 대한 명령을 통해서가 아니라 행동을 촉구(call to action)하고, 공통의 목표 하에 가능한 한 많은 행위자들과 연계함으로써(connection) 행사되며, 이는 곧 다른 이들의 선호를 만들기보다는 자신의 선호를 다른 이들과 맞추어 조정(adapt)한다는 점에서 전통적인 힘과는 구분된다.¹⁴

관계로부터 파생되는 또 다른 힘의 유형으로서 소셜 파워는 “물리적 강제나 물질적 보상을 사용하지 않고 국제사회의 기준이나 규범, 가치를 설정하는 능력”을 의미하며, 특히 핵심적인 것은 이와 같이 제시된 기준, 규범, 가치가 상대방에 의해서 “정통성이 있고 바람직한 것(legitimate and desirable)으로 인식되어야 한다”는 점이다.¹⁵ 소셜 파워는 상대방의 동의와 승인(consent and acquiescence), 그리고 이에 따른 자발적 복종(voluntary compliance)을 의미한다는 점에서 상대방의 복종의 의사 여부와는 전혀 무관한 힘인 하드 파워와는 뚜렷이 구별된다. 따라서 소셜 파워의 개념은 “지배자의 힘과 지배에 대한 피치자의 최소한의 자발적 복종 의지와 정통성에 대한 믿음”을 근거로 하는 막스 베버(Max Weber)의 정통성 있는 권위(legitimate authority),¹⁶ “타인의 희망이나 선호에 영향력을 행사하여 이를 형성하고 결정짓는 힘”을 의미하는 스티븐 루크스(Steven Lukes)의 3차원적 힘(third dimensional power),¹⁷ 또한 “문화나 이데올로기를 통한 동의에 의한 지배”를 의미하는 그람시(Antonio Gramsci)의 헤게모니(hegemony),¹⁸ “생활의 궁극적 의미를 찾고 타인과 규범과 가

14- Anne-Marie Slaughter, “A New Theory of the Foreign Policy Frontier: Collaborative Power,” *The Atlantic* (November 30, 2011); “America’s Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs* (January/February 2009).

15- Peter van Ham, *Social Power in International Politics* (New York: Routledge, 2010).

16- Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Vol. I, ed. by Guenther Roth and Claus Wittich (Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

17- Steven Lukes, *Power: A Radical View*, 2nd ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

18- Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, ed. by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith (New York: International Publishers, 1971).

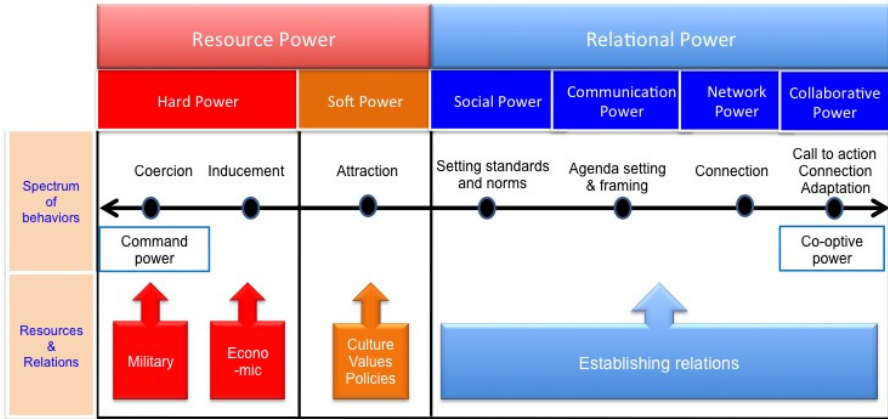
치를 공유하고자 하는 인간의 필요로부터 기인”하는 마이클 만(Michael Mann)의 이데올로기적 힘(ideological power)¹⁹⁾의 개념과 일맥 상통한다.

소셜 파워는 소프트 파워를 포괄하는 개념이지만 후자가 특정 주체의 매력에 근거하여 상대방을 설득하고 영향력을 행사하는 데 반해서, 소셜 파워는 소통을 통한 상대방과의 상호작용과 동의의 과정을 거쳐서 상대방이 제시된 기준이나 규범, 가치가 정통성이 있다고 인정한다는 점에서, 즉 기준이나 규범, 가치를 설정하는 데에 ‘상호주관적(intersubjective)’ 형성 과정을 거친다는 점에서 소프트 파워와는 차이가 있다. 공공외교의 주체가 소프트 파워를 자산으로 외교목표를 추구하고 실현할 때의 국가이익은 여전히 주체의 인식에 한정된 주관적인 것인데(subjective) 반해서, 소셜 파워를 사용하여 외교목표를 실현할 때의 국가이익은 상대방의 동의를 얻는다는 점에서, 보다 근본적으로는 상대방과의 사회적 상호작용을 통해서 국가이익 자체가 형성된다는 점에서 상호주관적이다. 소셜 파워는 따라서 특정 외교 주체나 주체가 제안하는 가치나 기준, 규범에 대한 정통성(legitimacy)이나 믿음(trust), 신뢰(credibility), 권위(authority), 명성(prestige), 우정(friendship) 등과 같은 ‘사회적 자산(social capital)’을 필요로 한다.

<그림 1>은 새롭게 등장하는 힘의 개념에 따른 국제정치에서의 힘의 유형을 나타낸다. 여기에서 행위의 유형(spectrum of behaviors)은 타인의 행위를 바꾸는 능력인 ‘명령(command)’으로부터 타인의 선호를 형성하는 능력인 ‘충원(co-opt)’에 이르기까지 다양한 유형으로 구성되며, 이들 행위에 사용되는 대표적 자원은 물리적 강제(coercion)의 경우에는 군사력, 물질적 유인(inducement)의 경우에는 경제력, 매력의 경우에는 문화나 가치, 정책 등의 자원이, 그리고 소셜 파워의 경우에는 가치나 규범, 제도 등의 자원이 사용된다.

¹⁹⁾ Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol. 4: Globalizations, 1945-2011* (New York: Cambridge University Press, 2013).

<그림 1> 힘의 유형



출처: 조셉 나이의 힘의 유형(Nye, *Soft Power*, p. 8)을 수정하여 적용

셋째, 이에 따라 새롭게 형성되고 있는 ‘포스트 웨스트팔리아(post-Westphalia) 국제질서’는 하드 파워에 기반한 위계질서와 더불어 분권화된 ‘네트워크 질서(network order)’가 공존한다는 데에 가장 큰 특징이 있다. 위계적 질서가 명령과 자원의 분배 및 재분배를 질서 유지의 원칙으로 한다면, 네트워크 질서는 권위의 분산, 행위자 간의 신뢰와 상호성, 구성원 간 공유하는 이익, 가치 및 규범, 그리고 행위자 간의 지속적인 상호작용이 행위자 간의 관계 형성과 공동체의 질서를 유지하는 근간이 된다는 점에서 뚜렷한 차이가 있다.²⁰

물론 비국가 행위자의 힘(people power)의 증대와 이에 따른 국제사회 행위자의 다양화(pluralization of international relations), 새로운 개념의 힘의 등장, 그리고 네트워크 질서로 특징화되는 포스트 웨스트팔리아 질서가 기존하는 국제질서를 급격하게 대체하는 것은 아니다. 서서히 등장하는 새 질서는 기존의 질서와 공존하면서 중첩적으로 작용하고 있고, 따

²⁰ 위계적 질서와 네트워크 질서의 차이에 대해서는 J. Rogers Hollingsworth, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck (eds.), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors* (New York: Oxford University Press, 1994); Mark S. Granovetter, “Economic Action, Social Structure, and Embeddedness,” *American Journal of Sociology*, Vol. 91 (1985) 참조.

라서 작금의 국제질서의 변화는 단절적(disruptive)이고 대체적인 것이 아니라 연속적이고 점진적으로 진행되고 있는 것이다. 새로운 국제질서의 확산은 새로운 외교의 지평을 열고 있다. 국가간의 전통적 외교가 여전히 전통적 국제질서의 영역에서는 중요한 지위를 차지하지만, 포스트 웨스트 팔리아 질서의 새로운 영역에서는 정부는 물론 비국가 행위자를 주체와 대상으로 하는 공공외교가 외교의 새로운 패러다임으로 자리 잡아가고 있는 것이다.

2. 새로운 국제질서 하에서의 신 공공외교

오늘날에는 적어도 세 가지 상이한 종류의 외교가 존재한다. 전통적인 ‘정부간 외교,’ 20세기에 시행되던 ‘구 공공외교(old public diplomacy),’ 그리고 21세기 들어서 구 공공외교와는 전혀 다른 새로운 양상으로 전개되고 있는 ‘신 공공외교(new public diplomacy)’가 그것이다. 여기에서는 외교정책의 집행과정을 구성하고 있는 다섯 가지 구성요소, 즉 공공외교의 주체와 대상, 자원과 자산, 그리고 공공외교의 메시지를 듣고 전달하는 매체 또는 미디어이라는 다섯 가지 요소에 초점을 맞추어 세 가지 외교를 구분한다.²¹ <표 1>은 이와 같은 공공외교의 구성 요소에 의거하여 세 가지 상이한 종류의 외교를 비교하고 있다.

외교의 주체와 대상의 측면에서 전통적 외교는 양국 또는 다자 정부 간 공식 상호작용인데 반해서, 공공외교의 주체는 정부는 물론 NGO, 기업, 그리고 일반 국민들을 포함하는 비정부 행위자가 될 수 있으나 외교의 대상이 외국인(foreign publics)이라는 데에 전통적인 정부 간 외교와 근본적 차이가 있다. 공공외교는 외국민을 대상으로 물리적인 강제력이나 경제적인 보상을 통해서가 아니라 소프트 파워를 자산으로 사용하여 그들의 마음(hearts and minds)을 얻음으로써 영향력을 행사하고 궁극적으로

²¹ Taehwan Kim, “Paradigm Shift in Diplomacy: A Conceptual Model for Korea’s New Public Diplomacy,” *Korea Observer*, 43:4 (Winter 2012) 참조.



<표 1> 세 가지 형태의 외교

	전통적 외교	20세기 '구 공공외교'	21세기 '신 공공외교'
주체 (subject)	정부	정부	정부 및 다양한 비정부 행위자들
대상 (object)	정부	외국민	외국민, 글로벌 사이버 스페이스, 글로벌 네트워크
자원과 자산 (resources & assets)	하드 파워	소프트 파워	소프트 파워와 소셜 파워를 비롯한 새로운 '관계의 힘'
매체/미디어 (carrier/medium)	정부간 협상, 대화	매스 미디어를 통한 PR, 캠페인, 선전	디지털 미디어를 포함한 신, 구 미디어
소통의 유형 (communication type)	수평적	수직적, 일방향적, 비대칭적	수평적, 쌍방향적, 대칭적

외교 목표를 달성하는 외교의 한 형태를 의미한다. 특히 21세기의 신 공공외교에서는 구 공공외교와는 달리 정보통신 기술의 발달로 인해서 유튜브(YouTube)와 같은 '글로벌 사이버 스페이스'가 외교의 새로운 대상으로 등장했다는 점은 주목할 만하다. 가수 싸이(Psy)의 '강남스타일'이 유례없는 세계적 히트를 기록한 것은 특정 국가의 국민이 아니라 유튜브라는 신 대중매체를 이용하여 전 세계인을 대상으로 했기 때문에 가능한 것이었다. 웹2.0 기술이 적용되고 있는 오늘날의 인터넷과 유튜브와 같은 소셜 미디어는 여론의 형성, 사용자들의 접근성, 제한 없는 논의와 토론 등과 같은 조건을 충족시키면서 사이버 스페이스에서 하버마스(Jürgen Harbermas)가 말하는 바와 같은 "공론의 장(public sphere)"의²² 역할과 기능을 수행하고 있는 것이다. 즉 기술발전에 따라 구축된 범세계적 디지

²² Jürgen Harbermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, translated by Thomas Burger (Cambridge, MA: MIT Press, 1989).

털 네트워크를 기반으로 소셜 미디어를 매개로 하는 휴먼 네트워크가 사이버 공론의 장으로서 역할 함으로써 개인을 비롯한 비국가 행위자들의 힘이 대폭 강화되고 있는 것이다.

이에 따라서 외교정책이나 프로그램을 집행하는 매체/미디어의 차원에서 전통 외교는 주로 정부간 대화나 협상을 통해서 이루어지고 구 공공외교는 매스 미디어를 사용하여 자국을 알리는 PR, 캠페인 및 선전의 형태로 이루어졌던 데 비해서, 21세기의 신 공공외교는 구 미디어와 더불어 디지털 매체를 주축으로 하는 신 미디어를 적극적 매체로 사용한다는 점에 차이가 있다. 그 결과 커뮤니케이션 형태의 차원에서 전통적 외교는 주권 국가의 정부간 상호 대등한 수평적 소통의 양상을 보이는데 반해서 구 공공외교는 특정 정부의 타국민에 대한 수직적, 일방향적 소통, 그리고 신 공공외교는 뉴미디어 매체의 대중화와 상용화로 주체와 대상간에 수평적이고 쌍방향적이며 대칭적인 소통의 양상을 보인다.

한편 자원과 자산의 측면에서, 전통 외교는 기본적으로 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워가 외교의 레버리지를 결정짓는 중요한 요소가 되는데 반해서, 공공외교에서는 문화, 지식, 학문, 인적 자본(human capital) 등 소프트 파워와 소셜 파워를 비롯한 새로운 힘들을 주요 자산으로 사용한다. 하드 파워는 특정 국가의 인구 및 국토의 크기, 부존 천연자원 등 선천적으로 부여 받은 자원이나 군사력과 경제력과 같은 전통적인 국력을 지칭하는 데 반해서, 소프트 파워는 그 국가의 문화나 역사, 전통, 가치 등으로부터 유래하는 ‘매력(attraction)’을 의미한다. 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 소프트 파워를 “물리적 강제나 물질적 보상이 아니라 매력을 통해서 타인으로 하여금 내가 원하는 것을 행하게 하는 능력”으로 정의하고 있다.²³ 이러한 논의에 근거하여 신 공공외교를 “물리적 강제력이나 물질적 보상에 의하지 않고 소프트 파워 또는 소셜 파워를 비롯한 새로운 관계의 힘을 사용하여 쌍방향적인 열린 소통의 과정을 통해서 타국민들을 이해하고, 자국에 관한 정보를 전달하며, 타국민들을 포용(engage)함

²³- Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.



으로써 그들에게 영향력을 행사하고 궁극적으로 국가이익을 제고하고자 하는 외교 행위”로 정의할 수 있다.

새롭게 대두되고 있는 포스트 웨스트팔리아 국제질서의 영역은 기존 질서와는 달리 강대국보다는 중견국과 약소국들에게 보다 적합한 국제질서이며, 특히 본 연구에서 정의한 바와 같은 신 공공외교와 부합하는 영역이다. 하드 파워를 주요 수단으로 하는 국가간 관계는 고비용 구조인데 반해서, 소프트 파워나 새로운 관계의 힘을 매개로 하는 국가간 관계는 상대적으로 저비용 구조로서 강대국보다는 한국과 같은 중견국이나 약소국에 더 부합하는 것이다. 이러한 사실은 논리적으로 보유 자원과 자산, 국제사회에서의 지위 및 역할의 측면에서 강대국과 구별되는 중견국에 부합하는 공공외교의 필요성에 대한 근본적인 질문을 제기한다. 어떠한 국가들이 새로운 힘의 자산에 초점을 맞춘 공공외교를 시행해야 하며, 이러한 공공외교는 어떠한 양상을 띠게 될 것인가? 강대국과 구별되는 중견국에 걸맞은 공공외교는 어떠한 형태가 되어야 하는가? 중견국 한국에게 독특한 공공외교 모델이 필요한가? 만약 그렇다면 그러한 모델은 어떠한 것일까?

Ⅲ. 한국형 중견국 공공외교

국제정치의 신 현실주의적 관점에서는 국가 간 관계에서 상대적 이득을 중시하고 있으며, 이에 따라 국가들은 하드 파워를 적극적으로 활용하여 전통적 의미의 국가이익을 극대화하고자 한다고 주장한다. 이에 반해서 신 자유주의는 국가간의 상호작용으로부터 파생하는 절대적 이득을 중시하고, 따라서 국가들은 절대적 이득의 보존과 극대화를 위해서 국제레짐(international regime)과 같은 제도를 구축하고 상호 협력하게 된다는 논리를 제시하고 있다. 국제정치에서의 이와 같은 양대 논리가 공공외교 정책에 시사하는 바는 자명하다. 신 현실주의 논리 하에서는 국지적인 경쟁적 국가이익이 국제적인 공공재를 앞섬으로써 국가간의 충돌, 문명간

의 충돌을 막을 수 없고 오히려 조장할 수 있는데 반해서, 신 자유주의 논리 하에서는 국가간의 상호 협력을 통해서 이러한 충돌의 가능성을 줄일 수 있는 것이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 구성주의적 관점에서는 국가들이 소통의 과정을 통해서 경제적인 절대적 이득을 넘어서서 상호주관적인 사회적 이득과 이익, 그리고 정체성을 형성해나감으로써 국제사회에서 보다 적극적으로, 그리고 보다 구체적으로 공공재를 만들어낼 수 있는 것이다. 이와 같은 신 자유주의적-구성주의적 논리 하에 대표적인 중견국가 중의 하나인 한국의 공공외교 모델을 다섯 가지 유형으로 제시하고자 한다.

1. 중견국형

오늘날의 국제사회에서 중견국(middle power)은 무엇보다도 전통적인 하드 파워, 특히 군사력과 경제력의 차원에서 강대국과 약소국의 중간에 위치한 국가들을 지칭한다. 그러나 중견국이 단순히 물리적인 힘의 차원에서만 규정되는 것은 아니다. 중견국을 규정하는 또 다른 차원은 국제사회의 주요 이슈들, 특히 비전통적 안보, 환경, 개발협력 등 상대적으로 비정치적이고 비군사적인 이슈들에 대한 역할의 차원이다. 중견국은 이러한 “이슈들을 해결하려는 적극적인 의지와 능력이 있을 뿐만 아니라 주도적인 역할을 하며, 특히 강대국과 약소국 또는 강대국간의 상충적인 이해와 입장을 중재하는 ‘가교(架橋)의 역할(bridging role)’을 수행하는 국가”로 정의될 수 있다.²⁴ 이러한 관점에서 중견국 외교는 자국의 국지적 국익을

24. 중견국과 중견국 공공외교에 관한 이론적, 경험적 논의에 대해서는 다음을 참조. 김치욱, “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』 49:1 (2009); 김상배, 이승주, 배영자 편, 『중견국의 공공외교』 (서울: 사회평론, 2013); Caitlin Byrne, “Campaigning for a Seat on the UN Security Council: A Middle Power Reflection on the Role of Public Diplomacy,” CPD Perspectives on Public Diplomacy Paper 10 (2011); Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: Macmillan, 1997); Eytan Gilboa, “The Public Diplomacy of Middle Powers,” *Public Diplomacy Magazine* (2009); Bruce Gilley, “Middle Powers during Great Power Transitions: China’s Rise and the Future of Canada-US Relations,” *International*



넘어서서, 국제사회의 주요 이슈들을 둘러싸고 대립적이며 상충적인 국가군에 대해 배타적(exclusionary)이지 않고 포용적인(inclusionary) 입장을 견지한다.

한국과 같은 중견국에게 공공외교는 다음과 같은 세 가지 측면에서 특별한 의미를 갖는다. 첫째, 군사력과 경제력에 기반한 국가 간 관계, 국가 간 경쟁관계는 막대한 비용이 수반되는 고비용 구조인데 반해서 소프트 파워와 소셜 파워 등 새로운 관계의 힘을 주요 자산으로 하는 공공외교는 상대적으로 저비용 구조의 국가 간 관계를 가능케 해준다. 고비용 경쟁구조는 하드 파워의 측면에서 우위에 있는 강대국에게는 유리하지만 중견국이나 약소국에게는 그렇지 못하다. 따라서 한국과 같이 상당한, 그러나 상대적으로 제한적인 하드 파워 능력과 더불어 국제사회에서 적극적 역할을 수행하고자 하는 의지가 있는 중견국들에게 공공외교는 중요한 기회의 영역이 아닐 수 없다.

두 번째, 특히 한국과 같이 강대국 의존도가 높은 국가들에게 공공외교는 이러한 의존도를 완화시킬 수 있는 기제이다. 북한의 거듭된 핵 실험과 미사일 발사로 한국의 대미국 안보의존도는 더욱 심화되고 있는 한편, 경제적인 측면에서는 한국의 대중국 의존도가 급격히 상승하고 있다. 주지하듯 한국은 대외의존도가 GDP의 90%를 상회하는 대표적인 무역지향형 경제를 가지고 있으며 2004년 이래 중국은 한국의 최대 교역상대국으로 자리매김 해왔다. 한국의 총 무역량에서 중국이 차지하는 비중은 2001년 10% 수준에서 지금은 20%를 상회하고 있는 것이다. 이와 같이 안보와 경제 양 차원에서 미국과 중국에 대한 ‘이중의 의존’에 직면해 있는 한국과 같은 중견국에게 공공외교는 강대국은 물론 국제사회에서 유사한 정

Journal (Spring 2011); *PD Magazine*, Special issue on Middle Powers: Who They Are, What They Want (Summer 2009); John Ravenhill, “Cycles of Middle Power Activism,” *Australian Journal of International Relations*, 52:3 (1998); M. A. Rudderham, “Middle Power Pull: Can Middle Powers Use Public Diplomacy to Ameliorate the Image of the West?” YCISS Working Paper 46 (February 2008); Yul Sohn, “Middle Powers like South Korea Can’t Do Without Soft Power and Network Power,” *Global Asia*, 7:3 (Fall 2012), pp. 30-34; Carl Ungerer, “The Middle Power Concept in Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of Politics and History*, 53:4 (2007).

향성(like-mindedness)을 가지고 있는 다른 중견국과 약소국들의 마음을 얻음으로써 이러한 의존도를 완화시킬 수 있는 중요한 외교적 기제가 아닐 수 없다. 즉 공공외교는 안보나 경제적 측면에서 어느 특정 국가에 포획되거나 과도하게 의존함이 없이 다양한 강대국들과 호혜적인 관계를 구축할 수 있는 이른바 “피벗 국가(pivot state)”²⁵를 추구할 수 있는 외교 영역인 것이다.

셋째, 공공외교는 새로운 기회의 창이다. 전기했듯 21세기의 신 공공외교는 전통적 외교는 물론 20세기 후반의 공공외교와는 확연히 구분되는 국제관계의 새로운 패러다임으로 부상하고 있다. 미국과 중국과 같은 강대국을 비롯한 국제사회의 여러 국가들이 그 중요성을 인식하고 공공외교에 주력하고 있으나, 학문적인 차원과 외교적 실천의 차원에서 공히 아직 어느 국가도 이 분야에서 확고한 주도권을 행사하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 한국과 같은 중견국이 공공외교를 국제정치적의 또 다른 경쟁의 장이 아니라 국제적 공공재 창출의 장으로서 주도해나갈 수 있는 기회와 여지가 있는 것이다.

2. 경작 모델형(耕作, plowing model)

한국의 공공외교는 1990년대 후반 이래 대중문화 자산, 특히 엔터테인먼트 산업의 대중문화 상품을 자산으로 하는 한류(Korean Wave)가 선두에서 끌어나가고 있는 이른바 ‘경작 모델’로 특징화될 수 있다. 이는 경작기가 일궈놓은 밭에 농부가 씨를 뿌리듯, 한류가 한국에 대한 아시아인, 그리고 세계인의 흥미와 관심을 유발하고 이렇게 유발된 관심을 다른 형태의 후속 소프트 파워나 소셜 파워 자산으로 심화시키고 지속시켜나가야 한다는 것을 의미한다.

공공외교의 한 분야로서 한국의 문화외교는 2000년대 후반이래 한류,

²⁵ Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Portfolio, 2012).



특히 K-드라마와 이를 잇는 K-팝으로 그 전성기를 구가하고 있다고 해도 과언이 아니다. 한류의 성공에는 여러 가지 요인이 있지만, 무엇보다도 한국 엔터테인먼트 산업의 상업적 이익에 근거한 제작 및 마케팅 능력이 근본적인 추동력이며, 이에 더하여 정부 차원의 지원과 외교적 활용이 부가적인 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한류는 민간 미디어 및 엔터테인먼트 산업과 한국 정부의 노력이 결합되어 일궈낸 민관합작(Public-Private Partnership) 공공외교의 좋은 성공 사례이다.

그러나 대중문화 산업의 상업적 이익에 기반하고 있는 이와 같은 한류의 지속성에 대해서는 진지한 고민이 수반되어야 한다. 과거 아시아를 풍미했던 일본의 J-Pop이나 J-드라마의 열풍이 소진된 예에서 볼 수 있듯이 대중문화 상품의 인기의 지속성에는 뚜렷한 한계가 있기 때문이다. 따라서 국가적인 차원에서는 한류가 절정기에 있을 때 이를 보완하거나 후속할 수 있는 새로운 공공외교 자산을 발굴하고 개발해야 할 필요가 있다. 한국 사회에서 자주 등장하는 ‘기술 한류,’ ‘행정 한류,’ ‘한식 한류’와 같은 상징적 표현들은 바로 이와 같은 경작모델의 단면을 보여주는 것이다. 한국 공공외교의 발전을 위해서 이와 같은 후속 소프트 파워 자산 개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없으나, 국제사회에서 공공재의 창출이라는 관점에서는 일방적으로 상대방을 끌어 당기는 단순한 매력보다는 상대방과의 합의를 도출하는 소셜 파워의 잠재성이 큰 지식외교 자산의 개발에 힘을 기울여야 할 것이다.

3. 지식공유형

주지하듯 한국은 20세기 전반에 일본의 식민지배와 분단, 전쟁을 겪고 난 후 20세기 후반기에 지구상의 최빈국 중 하나로부터 오늘날 경제규모 면에서 세계 10위권의 국가로 발돋움하는 동시에 정치적 민주화를 이룩한 역사적 경험을 갖고 있으며, 이는 정치경제적 발전을 위한 역사적 경험, 지식 및 비전 공유라는 한국 지식외교의 근간이 되고 있다. 주요 개발도상국들이 한국의 경제발전 경험에 관심을 가지고 있고, 이러한 수요에 대해 한국의 경험을 지식의 형태로 확산함으로써 국제사회에서 중견국의

로서 가교의 역할을 수행한다는 것이다.

한국은 ‘기여외교’라는 기치하에 개발원조(ODA), 평화유지군(PKO) 등의 활동에 박차를 가해왔고, 특히 지난 10여 년간 한국의 지식외교는 경제발전을 이룩하는 과정에서 축적된 정책적 경험과 가치, 제도를 소프트웨어 자산으로 사용하는 ‘경제발전경험 공유사업(KSP: Knowledge Sharing Program)’ 또는 ‘개발경험 교류사업(DEEP: Development Experience Exchange Program)’에 초점을 맞추어왔다. KSP나 DEEP는 개발도상국에 대한 개발 컨설팅, 이들 국가들의 고위 인사들, 실무자 및 학생들을 초청하여 시행하는 기술 및 교육 연수, 그리고 이들 국가들에 대한 자원봉사자 파견이라는 세 가지 범주의 형태로 이루어지고 있다.²⁶ 2013년 1월 OECD는 개발이사회 연례회의에서 ‘지식공유연대’(Knowledge Sharing Alliance)를 공식 출범시킴으로써 지식공유를 기존의 개발협력의 주요 유형인 자금지원과 기술협력에 이은 ‘제3의 개발협력 형태’로 공식화한 바 있으며, 이는 한국형 개발협력의 대표 브랜드인 KSP와 DEEP가 국제적 리더 모델로 자리매김하게 된 것을 의미한다. 한국 정부는 지식공유연대를 통해 한국의 독특한 경제발전과정에서 축적된 지식과 경험을 국제사회와 나누고 개발도상국이 자립 성장할 수 있는 정책적 해답을 스스로 찾고 이를 실천할 수 있도록 적극 지원할 계획을 갖고 있다.

4. 가공형-경쟁우위형

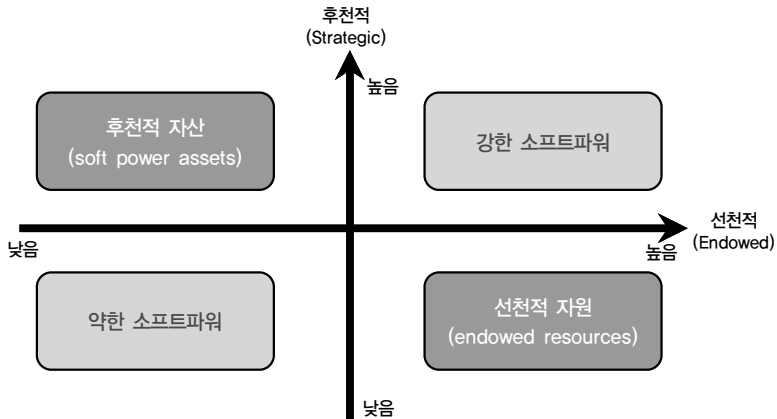
공공외교를 구성하는 요소들 중 특히 공공외교에 실제로 사용되는 수단으로서의 자원(resources)은 특정 국가의 천혜의 자연여건이나 인구, 영토, 역사, 문화 등 오랜 기간을 걸쳐서 형성된 물질적, 비물질적 유산을 의미하는 반면, 자산(assets)은 이러한 자원을 가공하여 공공외교에 사용할

²⁶ 개발도상국 인사의 초청 연수와 이들 국가들에 대한 자원봉사자 파견은 외교부 산하기관인 한국국제협력단(KOICA)의 주도하에, 또한 개발 컨설팅은 기획재정부 및 한국개발연구원(KDI)의 주도로 시행되고 있다. 한국의 개발경험 공유사업에 관한 세부 사항은 <http://www.koica.go.kr> 및 <http://www.ksp.go.kr> 참조.

수 있는 비물질적 수단으로 창출된 소프트 파워 또는 소셜 파워 자산을 의미한다. 이렇듯 두 가지 요소를 개념적으로 구분하는 것은 물질적, 비물질적 유산의 차원에서 비교우위를 갖고 있는 국가들과 그렇지 못한 국가들의 대외 행태에는 차이가 있으며, 특히 선천적 자원의 차원에서 상대적으로 열세에 있는 국가들이라 할지라도 상대적으로 희소한 자원의 ‘가공 (processing)’의 과정을 거쳐서 경쟁력 있는 소프트 파워 자산을 창출할 수 있기 때문이다. 선천적인 자산이 풍부하지 못한 국가가 경쟁력 있는 소프트 파워 자산을 만들어 내는 것은 비교우위에 대비되는 경쟁우위 (competitive advantage)의 개념으로 이해할 수 있다.²⁷

<그림 2>는 이와 같은 비교우위와 경쟁우위의 개념에 입각해서 공공외교의 수단으로 사용되는 자원 및 자산의 유형화를 시도한 것이다. 그림의 1사분면에서와 같이 선천적 자원 및 자산의 차원에서 강대국에 비해 상대적으로 열세에 있는 한국과 같은 국가들은 주어진 자원을 전략적으로 가공하여 경쟁력 있는 소프트 파워 자산을 만들어내야 하는 것이다.

<그림 2> 공공외교의 자원 및 자산의 유형



출처: Kim, "Paradigm Shift in Diplomacy," p. 544.

²⁷ 경쟁우위의 개념에 대해서는 Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: Free Press, 1998) 참조.

국제정치의 두 패러다임, 즉 신 현실주의와 신 자유주의 및 공공외교의 자원과 자산이라는 두 가지 차원에서 다음 <그림 3>과 같이 공공외교의 모델을 유형화할 수 있다. 이러한 유형화는 최소한 강대국이 추구하는 공공외교와 한국과 같은 중견국이 추구해야 하는 공공외교의 차이를 적시해주고 있다.

<그림 3> 네 가지 유형의 공공외교 모델

		국제정치의 패러다임	
		신 현실주의	신 자유주의
공공외교의 자원과 자산	비교우위	I	III
	경쟁우위	II	IV

<그림 3>에서 타입 I과 II는 강대국에 걸맞은 공공외교이다. 타입 I은 미국이나 중국과 같이 선천적 자원이 풍부한 국가로서 국제관계에서 전통적인 힘의 논리에 민감하고 따라서 현실주의적인 행태를 보이는 국가들의 공공외교이다. 타입 II는 선천적 자원은 풍부하지 않지만 후천적 자산의 측면에서 강점이 있는 국가로서 역시 현실주의적 노선을 추구하는 형태이다. 일본과 같은 국가가 이에 부합되는 측면이 있다고 볼 수 있다.

타입 III과 IV는 국제사회에서 전통적 힘의 논리에 따라 행동하는 강대국보다는 협력과 타협을 중시하는 중견국이나 약소국에 부합되는 공공외교의 유형으로서, 타입 III은 브라질이나 인도네시아와 같이 선천적 자원이 풍부한 국가들, 그리고 타입 IV는 한국과 같이 선천적 자원은 풍부하지 않지만 가공을 통해서 후천적 소프트 파워 자산을 창출해야 하는 국가들의 공공외교 유형이다. 한국과 같은 국가가 자원을 가공하여 후천적 자



산화함으로써 경쟁우위를 접하는 경쟁우위형 또는 가공형 공공외교를 추구해야 함은 자명하다. 한국의 역사적 경험을 가공하여 지식자산으로 만든 KSP 및 DEEP 프로그램, 현대 대중문화 자원을 상업적으로 가공하여 경쟁력 있는 소프트 파워 자산으로 만든 K-드라마나 K-팝은 이와 같은 가공형-경쟁우위형 공공외교 프로그램의 대표적인 예이다.

5. 참여형

한국 공공외교의 또 다른 특징은 이른바 ‘참여형 공공외교(participatory public diplomacy)’이다. 세계화의 진전에 따라 국내외의 구분이 희석되어 가고 있는 오늘날의 현실에서, 또한 비정부 행위자가 공공외교의 주체로서 대거 등장하는 21세기 공공외교의 특성상 공공외교의 국내적 기반이 되는 국민들의 지원과 참여의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 특히 참여형 공공외교는 비민주주의 정치체제를 가진 국가들에 비해서 경쟁우위를 가질 수 있다는 점에서 전략적 의미를 갖는다.

또한 해외의 외국인들은 물론 국내에 거주하고 있는 외국인들이 공공외교의 수동적 대상이 아닌 보다 적극적인 참여자가 되는 것은 공공외교의 효과성 측면에서 큰 차이가 있다. 2013년 현재 한국에 거주하는 외국인의 수가 145만명을 넘어섬에 따라 한국은 이미 다문화사회로 접어들었다. 공공외교의 대상인 외국인 중 특히 국내에 거주하고 있는 외국인은 다른 어느 외국인보다도 한국 사회의 현실을 체험하고 있으며, 따라서 이들을 대상으로 할 뿐만 아니라 이들을 주체로 하는 공공외교 프로그램이 요청된다. 아시아에서 ‘협한류’의 진원지 중 일부가 국내에 거주하고 있는 외국 유학생이라는 사실은 이러한 점을 상징적으로 부각시켜주는 것이다.

이러한 맥락에서 한국 외교부와 한국국제교류재단 같은 기관에서는 최근 들어 참여형 공공외교 프로그램을 개발하고 시행하는 데에 우선순위를 부여하고 있다. 내국인 참여프로그램의 대표적인 사례로서는 외교부와 한국국제교류재단이 공동 주관하는 ‘국민 모두가 공공외교관’ 공모 사업

과 ‘민간단체 사이버 커뮤니티’(http://www.p2pdc.or.kr), 외교부의 ‘청년 공공외교단’ 및 ‘시니어 공공외교단’ 사업, 한국국제교류재단이 주관하는 ‘민간단체 우수사업’ 공모 등을 들 수 있으며, 외국인과 한국 거주 외국인을 대상으로 하는 참여형 프로그램으로는 외교부가 시행하는 ‘Quiz on Korea,’ ‘I love Korea Because...,’ ‘한국어 말하기 대회,’ 그리고 국내 거주 외국유학생들을 대상으로 한국국제교류재단이 시행하는 ‘KF-EAI Korea Friendship’ 사업 등이 있다.

오늘날 한국의 공공외교가 이와 같은 중견국형 특징들을 가지고 있지만, 새롭게 대두하고 있는 국제질서 하에서 향후 보다 효과적인 방향성을 갖기 위해서는 특히 지식자산을 매개로 하는 ‘지식 공공외교’와 ‘협력형 공공외교’에 주목할 필요가 있다.

IV. 국제적 공공재 창출을 위한 지식외교

1990년대 국제정치 분야의 현실주의, 자유주의 패러다임에 대한 카운터 패러다임으로 대두한 구성주의의 핵심 신조는 국제질서가 물질적인 힘보다는 아이디어나 집단적 가치, 사회적인 정체성과 같은 비물질적인 요소들에 의해서 형성되고, 이와 같이 형성된 국제체제는 다시 구성원들의 아이디어나 가치, 심지어는 국가이익 자체의 형성에 영향을 미친다는 것이다. 즉 구성주의는 국제질서가 힘이나 경제적인 상호의존성보다는 구성원들의 사회적인 상호작용을 통해서 형성되는 인식과 아이디어(shared ideas)에 의해서 구성된다는 점을 강조하고 있으며(inter-subjectivity), 따라서 국제관계에서 소통의 과정에 주목하고 있다. 이에 따르면 안보나 경제적 이익과 같이 현실주의자들이 핵심적으로 여기고 있는 국가이익조차도 선협적인 것이 아니라 사회적인 상호작용에 의해서 새롭게 구성된다는 것이다. 국제질서에 대한 이와 같은 구성주의적 인식은 공공외교의 한 분야로서 지식외교(knowledge diplomacy)의 중요성에 주목하게 한다.



1. 지식외교의 다양화

지식외교란 “역사적 발전경험을 통해서 축적된 아이디어, 가치, 제도, 정책 등을 주 자산으로 사용하는 외교(knowledge for diplomacy)”²⁸라고 정의할 수 있다. 지식의 공유는 창의성과 소통, 그리고 협력을 증진하는 매개가 될 수 있다. 교육이나 역사적 경험을 통해서 축적된 지식을 외교적 자산으로 사용함으로써 국제적인 지식공동체(epistemic community)의 구축을 촉진할 수 있고, 국가 간 또는 국제적 공통 이슈나 의제를 평화적인 방법으로 해결할 수 있는 가능성을 높일 수 있는 것이다. 지식외교는 지식의 공유와 전파를 통해서 국제사회의 새로운 규범과 질서를 창출할 수 있는 잠재력을 지니기 때문이다. 국제사회가 당면하고 있는 주요 이슈들에 대해서 국지적인 국가이익을 넘어서 공동체적 선을 추구하고 이의 실현을 위해서 구체적인 가교 역할을 수행하는 것은 중견국 지식외교의 중요한 측면을 구성한다.

국제사회에서 이해를 달리하는 국가간, 또는 국가 그룹간 중재 역할을 수행하기 위해서는 물리적 강제나 강제의 위협, 또는 물질적 보상에 의하지 않고 상대방을 끌어당기는 매력, 즉 소프트 파워만으로는 충분하지 않으며, 그 보다 더 나아가서 국제사회에서 정통성이 있고 바람직하다고 인정되는 규범과 법칙, 그리고 가치를 창출하고 정착시킬 수 있는 소셜 파워가 요구된다. 물론 강대국들 역시 소셜 파워에 기반한 역할외교를 추구할 수 있지만, 한편으로는 강대국들 간의 경쟁으로 인해서, 다른 한편으로는 강대국에 대한 약소국들의 ‘지배의 우려(fear or suspicion of domination)’로 인해서 강대국들의 소셜 파워는 중견국들의 그것에 비해 뚜렷한 한계를 갖는다. 소셜 파워는 근본적으로 상호주관성에 입각한 소통과 설득, 그리고 자발적 합의에 근거하는 개념이기 때문이다. 따라서 한국과 같은 중견국들의 소셜 파워는 강대국들에 대해서 공공외교상의 경쟁우위의 요소가 될 수 있다.

²⁸- David Johnston, “The Diplomacy of Knowledge,” *The Globe* (February 17, 2012) at <http://www.theglobeandmail.com/commentary/the-diplomacy-of-knowledge/article546590/>.

한국은 경제발전 경험을 핵심으로 하는 지식 공유를 넘어서 다른 지식 영역에서도 잠재성을 가진다. 교육을 포함하는 인적 자원개발(HRD), 첨단 IT기술을 응용한 전자 정부(e-Government) 및 전자 치안시스템(e-Security), 그리고 무엇보다도 정치적 민주화 등은 지식의 형태로 여러 국가들과 경험을 공유할 수 있는 분야가 아닐 수 없다. 특히 분단국으로서 경험하고 있는 갈등과 위기관리, 그리고 평화 추구는 한국이 잘 하고 있는 분야라서가 아니라 분단의 당사자로서 겪고 있는 경험을 국제사회와 공유한다는 점에서 의미가 있다. 자국이 잘하고 있는 분야에서만이 아니라 어려움을 겪고 있는 분야에서의 경험 공유가 오히려 공공외교의 상대방에게 진정성을 가지고 다가설 수 있기 때문이다. 따라서 이들 분야에서 구체적인 지식 공유 프로그램을 개발하여 개발도상국을 포함한 국제사회와 공유하는 것이 중견국으로서 한국이 당면하고 있는 지식외교의 중요한 과제 중 하나이다.

이러한 관점에서 과학적 지식을 외교의 자산으로 활용하는 과학기술외교(science and technology diplomacy)는 지식외교의 한 분야로서 주목할 만하다. 과학외교는 과학적 지식을 국제적 협력의 매개로 사용하는 것이 고(science for diplomacy), 특히 기후변화나 핵 안전, 사이버 안보, 재난 구호 등과 같은 국제적 이슈 영역에서는 과학적 기술에 바탕을 둔 국제협력이 불가결의 요소가 되고 있다. 과학기술외교의 개발을 위해서는 무엇보다도 정책 커뮤니티와 과학기술 커뮤니티 간의 소통과 이를 통해서 정책적 합리성과 기술적 적실성이 결합된 공동의 프로그램을 마련하는 노력이 요청된다.

2. 회의체 공공외교

지식외교의 또 하나의 유형은 주요 국제 이슈들을 어젠다로 설정하여 다양한 국제회의, 세미나, 포럼 등 회의체를 소집하여 국제적인 지식연대와 합의를 구축해나가는 것이다. 이러한 유형의 지식외교는 어젠다 설정을 통해서 공론의 장을 만들 수 있고 현안 이슈에 대한 자국의 입장을 지



적 소통을 통해서 밝힐 수 있을 뿐만 아니라, 궁극적으로는 소셜 파워를 통해서 국제적인 공공재를 창출할 수 있다는 점에 있다. 한국은 2010년 G20 정상회의, 2011년 세계개발원조총회, 2012년 핵 안보 정상회의와 같은 세계적 회의를 주관하는 등 전통 외교 분야에서는 물론 공공외교의 차원에서도 민간부문의 다양한 주체들이 이와 같은 형태의 지식외교를 활발히 전개하고 있다. 예컨대 한국국제교류재단(Korea Foundation)은 2013년 2월 한국의 대표적 국제방송사인 아리랑TV와 더불어 ‘글로벌 미디어 포럼’을 개최하였으며, 여기에는 27개국의 국제방송사 대표와 실무자, 전문가들이 모여서 국지적 국가이익을 넘어서 국제적 공공재 창출을 위한 국제방송의 역할에 대해서 열띤 논의를 하였다. 이러한 포럼은 보편적 가치를 담아 중견국의 국제적 역할을 구현하는 지식외교인 동시에 미디어를 주체와 대상으로 하는 미디어외교의 대표적 사례라고 할 수 있다.

국제적인 공공 플랫폼(global public platform)을 개발하여 국제적인 이슈들에 대해서 중견국으로서 중재적이고 화합적인 가치와 기준, 규범을 발신하고 합의를 도출하는 것은 중견국 지식외교의 요체가 될 수 있다. 특히 박근혜 정부가 제안한 바 있는 ‘DMZ 평화공원’이나, 남북한과 중국 및 러시아 등 주변국들의 다자협력을 위한 구체적인 논의와 합의의 장으로서 ‘나선 포럼’과 같은 회의체를 제안하고 주도하는 것은 특정의 지리적 장소에서 파생할 수 있는 소셜 파워를 공공외교의 차원에서 활용하는 방안이 될 수 있다.²⁹ 이와 같은 회의체가 일회성 행사로 그치는 것이 아니라 참여자나 기관들의 네트워크가 구축될 때 국제사회에 대한 지속적 반향효과가 극대화될 수 있을 것이다.

지식의 소통 양식과 소비 양식에 따라서 두 가지 준거, 즉 배타성(excludability: 지식의 소통이 개방적이고 비배타적인가의 여부)과 경쟁적 소모(rivalrous consumption: 지식이 경쟁적으로 소모되는가의 여부)에

²⁹- 특정 지리적 위치나 장소에서 유래하는 소셜 파워는 ‘장소 브랜딩(place branding)’으로 개념화되고 있다. 이에 대해서는 van Ham, *Social Power in International Politics*, Chapter 7 참조.

따라서 공공외교의 자산으로서 사용되는 지식의 형태를 <그림 4>와 같이 네 가지로 분류할 수 있다.³⁰

<그림 4> 지식의 소통 양식과 소비 양식

	배타성	비배타성
경쟁적 소비	사유재 (private good)	공동재 (common good)
비경쟁적 소비	클럽재 (club good)	공공재 (public good)

지식의 소통 과정이 폐쇄적이고 그 내용 역시 경쟁적으로 소모되는 경우 그 지식은 상업적인 사유재적 성격을 가진다. 투자기업 등에서 시행하는 많은 상업적 포럼들이 여기에 해당되며, 이 경우 상업적 포럼의 내용, 즉 회의체에서 다루어지는 구체적인 정보나 지식은 지적 소유권, 특허권, 컨설팅 등의 형태로 제한적으로 공급되며, 유료 참가자 또는 제한된 참가들에 의해서 경쟁적으로 소비된다.

한편 지식의 소통은 개방적이고 비배타적이지만 지식의 소비가 경쟁적일 경우에는 그 지식은 ‘공동재’의 성격을 갖는다. 예컨대 컴퓨터 운영체제 중 하나인 리눅스(Linux)는 오픈 소스의 공공재적 성격을 띠지만, 그 내용을 변화시켜 상업화된 운영체제로 변형, 판매하는 것은 공공재적 지식을 상업화함으로써 경쟁적 소비의 성격을 갖게 되는 예가 될 수 있다.

이들과는 달리 비배타성과 비경쟁적 소비의 특징을 갖는 공공재적 지식이야 말로 공공외교에 가장 부합하는 형태이다. 예컨대 지식외교의 한 형태로서의 국제회의나 포럼은 일반 국제 학술회의와는 그 대상과 목적의 측면에서 뚜렷이 구분된다. 학술회의가 주로 학자들 간의 학문적 견해의 발표와 교환 및 학술적 교류를 위한 것인데 반해서, 회의체를 매개로

30- 김태환, “21세기 신 공공외교와 포럼외교,” 『JPI 정책포럼』 No. 2011-3 (2011. 1.), pp. 8~9.



하는 지식외교는 그 대상이 학자에 국한되지 않고 정계, 관계, 재계, 문화계, 언론계 등 다양한 분야의 전문가, 여론선도 층으로 확대되며, 공공외교의 일반 목적과 같이 특정 이슈에 대한 특정 국가의 정책적 입장을 밝힘은 물론, 보다 중요하게는 특정 이슈들에 대한 상호간의 이해를 높이고 합의를 도출하는 데에 그 주 목적이 있다. 따라서 국제학술회의나 특정 분야의 국제 전문 포럼들은 지식외교의 카테고리에 속하지만, 지식외교가 비배타성과 비경쟁적 소비로 특징지어지는 ‘공공재’의 성격이 강한데 반해서, 이들 회의체들은 비경쟁적 소비의 특징은 가지지만 회의의 내용이나 결과가 특정 집단이나 분야에 국한되는, 즉 배타성을 가지는 ‘클럽재’의 성격을 가진다.³¹

중견국 지식외교의 매체로서 회의체 외교 또는 ‘포럼외교’는 다음과 같은 점에서 소셜 파워를 자산으로 국제사회에서 공공재를 창출해낼 수 있는 잠재력을 지닌다.³² 첫째, 포럼은 개방적 커뮤니케이션의 장으로서 특정 이슈나 어젠다에 대해 자국의 입장을 밝힘으로써 상대 측의 이해를 도모할 뿐만 아니라, 나아가서는 상대 측을 설득할 수 있는 장이다. 포럼에서의 커뮤니케이션은 통상 쌍방향적인 대칭적, 대화적 형태로 이루어진다는 점에서 일방향적 정보의 전달이나 홍보와는 뚜렷이 구별된다. 특히 특정 이슈에 대해서 합의에 도달하지 못하더라도 상대방의 입장을 듣고 이해함으로써 최소한 상대방과 자신의 ‘차이’를 알게 된다. 상대방을 설득함으로써 궁극적으로 자국의 영향력을 행사하는 것도 중요하지만, 상대방과의 차이를 알고 인정하는 것이야말로 공공외교를 통한 공공재 창출의 중요한 출발점이다.

둘째, 특히 포럼을 주관하고 조직하는 입장에서는 포럼의 어젠다를 설정하고 발신할 수 있다. 어젠다가 국제적 관심과 반향을 불러 일으킬 여지가 클 수록 포럼 조직자의 어젠다 설정(*agenda setting*)과 설정된 어젠

³¹ 공공재와 클럽재의 이론적 차이에 관해서는 James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs,” *Economica* 32 (1965), pp. 1-14.

³² 이 부분은 김태환, “21세기 공공외교의 한 형태로서의 ‘포럼외교,’” 『JPI PeaceNet』, No. 2014-03(2014. 1. 23)에서 인용하였다.

다의 특정 부분을 부각시키는 프레이밍(agenda framing)³³은 보다 큰 공공외교적 의미를 갖는다.

포럼외교의 세 번째 특징은 회의체를 통해서 인적 네트워크를 구축할 수 있다는 점이며, 이는 특히 포럼이 일회성에 그치지 않고 지속성이 유지될 때에 그 효과가 극대화될 수 있다. 특정 포럼이 지속성을 가질 경우 이는 국가간 교류를 심화하고 확대하는 장으로 기능할 수 있고 제도화된 정부간 또는 민간 소통의 채널로서 역할 할 수 있으며, 국가간 협력뿐만 아니라 갈등을 관리하는 매체가 될 수 있다. 특정 어젠다를 중심으로 각국에서 모인 포럼의 해당 분야 참석자들이 포럼을 통해서 인적 네트워크를 구축하고, 포럼을 떠나서 새롭게 자신들의 교류관계를 확립할 경우 이는 포럼을 통해서, 포럼으로부터 파생된 국제교류 영역의 확대를 의미하는 것이다.

넷째, 포럼을 통해서 참가자간 합의적인 지식(consensual knowledge)을 구축할 수 있고, 이와 같은 합의된 지식의 축적은 궁극적으로 지식공동체의 형성으로 이어질 수 있다. 국제사회에서 다양한 현안 이슈들을 둘러싼 지식공동체의 존재는 합의를 통한 갈등관리, 위기관리, 문제해결에 유리한 공공재로서의 의미를 갖는 것이다.

3. 틈새 이슈 공공외교

틈새 외교(niche diplomacy)란³⁴ 호주 외무장관이었던 가렛 에반스(Gareth Evans)가 처음으로 만든 용어로서 “결과를 산출해낼 수 있는 특정 외교

33- 어젠다 세팅과 프레이밍에 대해서는 Dietram A. Scheufele and David Tewksbury, “Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models,” *Journal of Communication* 57 (2007), pp. 9-20; George Lakoff, *Don't Think of an Elephant: Know Your Values and Frame the Debate* (Vermont: Ghelsea Green Publishing, 2004) 참조.

34- 틈새외교(niche diplomacy)에 대해서는 다음을 참조. Alan K. Henrikson, “Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global ‘Corners’ of Canada and Norway”, in Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 67-87; Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s* (Melbourne: Melbourne University Press, 1991); Cooper, *Niche Diplomacy*.



영역에 자원을 집중하는 특화”를 의미한다. 틈새 외교는 강대국처럼 자국의 입장을 강요할 수 있을 만큼 강하지는 않지만 국제사회에서 편협한 국가이익을 넘어서서 의미 있는 역할을 수행할 수 있는, 특히 국제적인 공공재를 산출해낼 수 있는 능력을 가진 중견국들의 외교정책이어 왔다. 강대국들은 자국의 영향력이나 힘을 행사할 수 있으므로 이러한 필요성이나 인센티브를 가지지 않는다. 대표적인 예로서는 1997년 체결된 오타와 프로세스에서 캐나다의 역할이나, 1993년 오슬로 협정을 이끌어내는데 있어서의 노르웨이의 역할 등을 들 수 있다. 중견국은 평화유지나 평화 프로세스를 주도하고, 새로운 글로벌 거버넌스에 기여하며, 인간 안보 등의 영역에서 ‘인도주의적인 강대국(humanitarian superpower)’의 역할을 수행할 수 있다.

중견국은 외교적 주도권을 취할 수 있는 이슈 영역, 즉 경성 안보 이슈보다는 연성 안보, 환경 및 기후변화, 핵 안전, 분쟁방지 및 평화유지, 인권 증진, 빈곤타파 및 지속가능 발전, 사이버 안보, 전염병, 재난구호 및 관리, 개발협력 등의 영역에서 이슈를 선정하고 이들 이슈들에 대한 공공외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 기후변화, 환경과 같이 최근 대두되고 있는 글로벌 이슈 영역과 전통적인 금융 및 통상과 같은 영역에서도 선진국들과 개발도상국 또는 신흥시장국가들 간의 이해가 대립되고 있을 뿐만 아니라, 강대국들 특히 미국과 중국의 지정학적 갈등과 경쟁이 반향되고 있으므로 한국과 같은 중견국들이 타협적인 국제적 규범과 가치를 발전시키는데 기여할 수 있는 여지가 커지고 있다.

이러한 맥락에서 ‘통일공공외교’는 한반도 통일이 남북한은 물론 동북아시아 지역과 글로벌 차원에서 갖는 긍정적 파급효과로 인해서 중요한 틈새 이슈가 될 수 있다. 전기한 공공외교 실행의 다섯 가지 요소에 주목하여 통일공공외교를 “한국 정부 및 민간[주체]이 소프트 파워나 새로운 힘의 자산을 사용하여[자원 및 자산] 상대국 국민, 그리고 글로벌 스페이스를 대상으로[대상] 한반도 통일의 정당성과 당위성에 대한 자발적 이해와 공감, 그리고 지지를 얻기 위하여[목표] 열린 소통 과정을 통해서 대북 정책 및 한반도 평화, 그리고 통일에 대한 한국의 입장을 알리고 설득하는[과정 및 매체] 비전통적 외교 행위”로 정의할 수 있다. 통일공공외교는

한국 공공외교의 새로운 정책적 실천분야이며, 따라서 보다 포괄적인 한국 공공외교와는 불가분의 관계에 있지만, 동시에 한반도의 궁극적 통일이라는 외교정책상의 목표로 인하여 그 구체적인 내용과 대상, 자원과 자산, 그리고 매체의 측면에서 특수성을 가질 수 밖에 없다.

이렇게 정의된 통일공공외교에 비해서 ‘통일외교’는 전통적인 정부간 외교행위를 지칭하며, 따라서 그 주체는 한국 정부이고 대상은 상대국 정부 또는 국제기구가 된다. 대북정책 역시 통일외교의 중요한 일부를 구성하지만, 통일공공외교에서의 대북정책은 이슈/내용이 된다. <표 2>는 통일공공외교와 통일외교를 다섯 가지 요소의 차원에서 비교하고 있다.

<표 2> 통일외교와 통일공공외교

	주체	자원 및 자산	매체	대상
통일외교	한국 정부	하드 파워, 소프트 파워	정부차원의 접촉, 협상, 설득	- 타국 정부 - 국제기구
통일공공외교	한국 정부 및 민간	소프트 파워, 새로운 힘의 자산	쌍방향 소통	- 타국민 - 타국 정부 및 국제기구 (단, 주체가 민간일 경우) - 글로벌 사이버 스페이스 및 네트워크

통일공공외교의 주체는 한국 정부 및 민간이지만, 한국 정부가 타국 정부나 국제기구를 대상으로 하는 것은 전통적인 통일외교의 영역에 속하며, 통일공공외교의 대상은 상대국의 국민이나 글로벌 사이버 스페이스 및 네트워크이다. 통일외교와 구분되는 통일공공외교의 또 다른 특징 중의 하나는 전자가 하드 파워와 소프트 파워를 공히 외교의 자산으로 사용하는데 반해서, 후자는 소프트 파워 및 새로운 관계의 힘을 자산으로 사용한다는 점이며, 이에 따라 통일공공외교에 바로 투입할 수 있는 자산의 가공과 개발의 중요성이 부각된다. 매체의 차원에서도 통일공공외교는 21세기 신 공공외교에서와 같이 쌍방향 소통이 중시된다. 정보통신 기술의 발달로 인해서 과거 대북방송과 같은 일방적 홍보나 선전은 더 이상 통일공공외교의 효과적 방법이 될 수 없기 때문이다.



V. 협력형 공공외교

1. 공공외교의 세 가지 소통 양식

통신기술의 발달과 함께, 공공외교의 소통 양식 또한 지난 세기를 지나며 독백(monologue)에서 대화(dialogue)로 진화해왔다.³⁵ 독백 양식의 소통은 발신자가 수신자에게 일방적으로 정보와 메시지를 전달하는 것을 의미한다. 독백 양식의 경우, 공공외교의 주체는 자신의 아이디어, 비전이나 시각을 연설, 논설, 보도자료, 문화사업, 국제 방송 등의 형태로 전달하지만, 이 과정에서 정보 수신자의 목소리에는 귀를 기울이지 않는다. 독백 양식은 본질적으로 공공외교 수행국가가 자국의 정책, 정체성, 또는 가치에 대한 인식을 대상에게 고취하기 위한 옹호수단(a tool for advocacy)이다. 독백형 공공외교는 지난 세기에 지배적이었던 양식으로서 사실상 홍보, 캠페인, 선전 등과 별다른 차이가 없다. 독백형 공공외교의 대표적인 예로서 단파 라디오 방송인 ‘미국의 소리(Voice of America)’를 들 수 있다.

새로운 세기에 접어든 이래 양방향, 다방향 통신기술의 비약적 발전은 인터넷과 새로운 디지털 미디어의 확산과 더불어 대화형 공공외교 양식을 촉진해왔다. 대화형 공공외교는 아이디어와 정보의 일방적 전파보다 교환에 주안점을 둔다. 정보 수신자의 목소리를 경청(listening)하는 것은 옹호(advocacy)와 함께 공공외교의 주요 구성 요소로 자리매김하게 되었고, 이를 통해 궁극적으로 목표하는 바는 외국 대중의 마음을 얻는 것이다. 대화형 공공외교 하에서는 공공외교의 주체와 객체 간에 아이디어 및 정보의 교환과 더불어 상호적이고 다각적인 커뮤니케이션이 이루어진다. 예컨대 독일의 국제방송 도이체벨레(Deutsche Welle)는 “문화 간 대화(Dialogue of Cultures)”라는 프로그램을 통해서 독일 및 아랍 세계 저명

35- Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault, “Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: the Three Layers of Public Diplomacy,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (March 2008), pp. 10-30.

한 사상가들의 토론을 다루는 등 대화형 소통을 시도했다.

하지만 네트워크화된 글로벌 사회에서 외국 대중의 마음을 사로잡는데 있어 협력적 공공외교(collaborative public diplomacy)가 대화형 양식에 못지않게 중요한 역할을 할 수 있으며, 경우에 따라서는 오히려 더 효과적인 접근법이 될 수 있다.³⁶ 협력은 다양한 형태의 국가간 협력을 의미하며, 공통의 문제 또는 갈등 해결에 초점을 맞춘 협력, 공통 비전의 발전에 초점을 둔 협력, 물리적 프로젝트의 완성에 초점을 둔 협력 등이 이에 포함된다.

현재 공공외교의 세 가지 양식이 모두 공존하고 있으나, 국제사회에서 포스트 웨스트팔리아 질서의 확장과 맞물려 협력적 공공외교의 영역 또한 그 범위가 넓어지고 있다. 인터넷과 새로운 통신기술은 국제적 집단행동으로 야기되는 거래비용을 급격히 감소시킴으로써 국가간 협력 촉진을 위한 전례 없는 기회를 제공하고 있기 때문이다. 협력형 공공외교는 양자, 지역 그리고 글로벌 차원에서 관련 당사자들의 상대적 이득보다는 절대적 이득을, 편협한 국익보다는 당사자들의 공동의 이익을, 그리고 궁극적으로는 사적 재화보다 공공재(public goods)의 창출을 추구한다는 점에서 본질적으로 자유주의적 국제주의(liberalist internationalism)를 지향하는 것이다.

2. 협력형 공공외교의 네 가지 형태

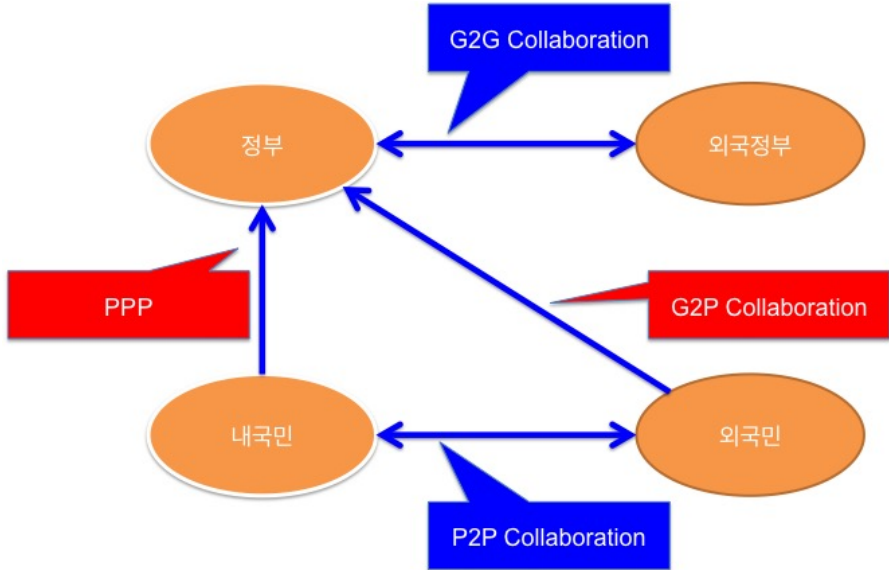
코윈(Cowan)과 아르세노(Arsenault)는 협력적 공공외교를 “서로 다른 국가출신의 참가자들이 특정 프로젝트에 함께 참여하는 이니셔티브”라고 정의하고 있다.³⁷ 이에 따르면 정부와 시민사회 공히 협력적 공공외교 프로그램의 주체가 될 수 있고, 두 주체를 어떻게 조합하느냐에 따라 아래

36- 협력적 공공외교를 비롯한 공공외교에 대한 접근법의 최근의 추세에 대해서는, R. S. Zaharna, Amelia Arsenault, and Ali Fisher (eds.), *Relational, Networked, and Collaborative Approaches to Public Diplomacy: The Connective Mindshift* (New York: Routledge, 2013) 참조.

37- *Ibid.*

<그림 5>와 같이 협력적 공공외교를 네 가지 형태로 나눌 수 있다.

<그림 5> 협력적 공공외교의 형태



G2G(Government to Government) 협력은 최소 두 정부 간의 파트너십을 기반으로 시작되는 공공외교 형태이다. 하지만 이와 관련한 예는 많지 않다. 이는 국가 행위자들은 여전히 웨스트팔리아 국제 질서 하에서 만들어진 게임 규칙을 따르는 반면, 비국가 행위자들은 새롭게 떠오르는 포스트 웨스트팔리아 질서 안에서 더욱 활발히 활동한다는 점에 기인할 수 있다. 몇 안 되는 사례 중 하나로 ‘한·중 공공외교 포럼’을 들 수 있는데, 이는 2013년 한·중 양국 외교부의 공동 후원 하에 시작된 양국간 협력적 공공외교의 설계를 위한 연례 포럼이다.

P2P(People to People) 협력의 경우 국제적인 비정부기구들(NGOs) 사이에서 상대적으로 널리 행해진다. 수많은 국제 비정부기구들이 환경 및 포괄적 인간 안보 부문에서 서로 협력하고 있다. 대표적인 예로 전기했던 바와 같이 1990년대 초 여섯 개 비 정부기구에 의해 발족된 국제지뢰금지운동(ICBL: International Campaign to Ban Landmines)을 들 수 있다.

공공-민간 파트너십(Public Private Partnership)은 한편으로는 정부 또는 공공기관, 그리고 다른 한편으로는 국가 내 한 개 또는 그 이상의 민간 부분 단체 사이의 파트너십을 통해 재원을 조달하고 관리하는 공공외교 프로그램 또는 프로젝트를 일컫는다. 협력적 공공외교로서의 PPP는 여러 가지 형태로 존재하는데, 민간부문 단체가 시작한 공공외교 프로그램에 정부가 재정을 지원하는 형태, 정부가 주도하는 공공외교 프로그램에 민간단체가 공동 주체로 참여하는 형태, 정부 또는 공공단체가 민간단체로부터 공공외교 서비스를 단순 조달 받는 형태들이 있다. 공공-민간 합작(public-private joint venture) 형태는 특정 공공외교 프로그램에 대해 민간단체가 일정 부분 재정적 책임을 지는 방식이다. PPP를 통해 민간 부문은 자신이 지닌 전문 지식과 혁신 역량을 공공부문을 통해 발휘할 수 있는 한편 공공부문으로부터 재정지원과 더불어 대중의 신뢰를 획득할 수 있다. 공공부문 또한 PPP를 통해 점점 커지고 있는 피플 파워(people power)를 활용할 수 있다.

G2P(Government to People) 협력 또는 외국 참여(foreign participation)는 외국 대중이 주최국 정부가 시작한 공공외교 프로그램에 수동적 관객이 아닌 적극적 이해관계자 또는 공동 주체로서 참여하는 것이다. 중국의 공자학원(Confucius Institute)은 공공외교에 대한 네트워크 구축에 기반한 협력적 접근방식을 보여주는 좋은 예이다.³⁸ 주최국의 대중은 해당 지역의 공자학원과 주최 기관이 함께 준비하는 다양한 문화 이벤트와 행사에 참여함으로써 수동적 관객에서 적극적 이해관계자로 변모한다. 이러한 종류의 협력은 외국 대중의 적극적 참여를 통해 그들과 적극적인 교감을 함으로써 진정한 공공외교의 목표를 달성한다.

이와 같은 네 종류의 협력적 공공외교를 실행하는 과정에는 핵심적인 세 가지 요소가 있다. 첫 번째는 협력 당사자 간의 관계형성(relation-building)이다. 새로운 공공외교 분야에서는 공공외교의 주체와 객체 사이

38. 중국의 공자학원에 대해서는, R. S. Zaharna, Jennifer Hubbert, and Falk Hartig, *Confucius Institute and the Globalization of China's Soft Power* (LA: Figueroa Press, 2014) 참조.



에 일방적 정보 및 메시지 전달을 넘어 상호 파트너십을 구축하는 것이 중요하다. 관계형성의 핵심은 정보와 지식의 양자 및 상호 교환과 인적 교류이며, 따라서 정보와 인적 교류를 위한 제도적 경로를 마련하는 것이 중요하다.

다음으로 네트워크 구축(network-weaving)을 들 수 있는데, 이를 통해 관계형성 당사자들은 다른 행위자를 공공외교 프로그램의 주체이자 객체로서 끌어안고 받아들이면서 자신들의 양자적 관계를 확장시킨다. 네트워크의 중심(node)인 공공외교 기획가(public diplomacy entrepreneurs)는 네트워크 안팎에서 대화 및 교류를 촉진하는 역할을 한다. 이들은 네트워크 내에서 의제를 설정하고, 설정한 이슈에 대해 관점을 제시하는 역할을 수행한다.

협력적 공공외교의 세 번째 핵심 요소는 협력의 당사자들이 함께 설계하고 실행하는 공동 프로젝트 및 프로그램이다. 관계와 네트워크는 당사자들의 공통적 속성과 특징에 기반하고 있으며 이는 반복적이고 지속적인 상호작용을 통해서 공고해진다. 따라서 공동 프로젝트와 프로그램은 협력 당사자들을 하나의 집합체(collective)로 묶는 접착제와 같은 역할을 하는 것이다. 아래 <표 3>은 문화, 지식 및 인사 교류, 미디어의 세 부문에 대해 G2G, P2P, G2P, PPP의 네 가지 협력 유형을 기반으로 협력적 공공외교 공동 프로그램을 설계하는 영역을 예시하고 있다. 여기에는 양자관계의 차원뿐만 아니라, 지역 및 글로벌이라는 지리적 범위의 세 차원을 포함하였다. 물론 양자 부문은 해당 파트너 국가의 국민을 주요 대상으로 하고 있으며, 지역 부문은 해당 지역 국가들의 국민들을 대상으로, 글로벌 부문은 전 세계 시민을 공동 공공외교 프로그램의 대상으로 설정하는 것이다.

특히 해당 부문이 지닌 의제 설정 및 프레이밍의 잠재력과 파급력을 감안할 때 지식 및 인적 교류와 미디어 부문은 주목을 요하는 분야이다. 예컨대 미국을 협력적 공공외교의 파트너로 상정할 시, G2G 부문 지식 및 인적 교류 분야에서는 2013년 한국국제교류재단과 미국의 CSIS, 그리고 주한 미국대사관이 공동 주최한 바 있는 ‘한·미 대사와의 대화(Korea-

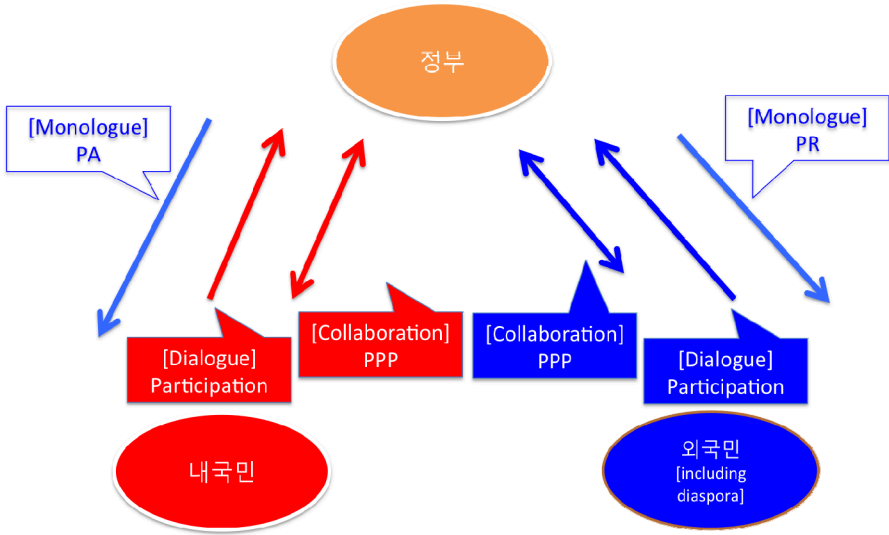
U.S. Ambassadors Dialogue)’와 같은 프로그램, ‘청년 정치인 교류(Young Politicians Exchange)’와 같은 공동 프로그램을 고려할 만하다. 다른 범주에서는 인터넷 공공 영역을 겨냥하여 뉴 디지털 미디어를 활용하는 e-디플로머시 프로그램을 꼽을 수 있다. P2P 부문에서는 ‘한·미 싱크탱크 네트워크(Korea-U.S. Think Tank Network)’와 같은 공동 프로그램이 북한의 현상, 한국의 통일, 한·미 정책협력 등의 이슈를 둘러싼 인식 공동체를 형성하는 데 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. PPP 부문에 있어서는 미국 내 한인 교민이 한국 정부와 미국 정부 양측 모두에게 중요한 자산이자 파트너가 될 수 있을 것이다.

<표 3> 협력적 공공외교 기본 틀 예시

		문 화	지식 및 인적 교류	신, 구 미디어
G2G	양자			
	G2G지역			
	G2G글로벌			
P2P	양자			
	P2P지역			
	P2P글로벌			
PPP	양자			
	PPP지역			
	PPP글로벌			
G2P	양자			
	G2P지역			
	G2P글로벌			

협력적 공공외교의 한 형태로서 내국민과 외국민을 단순한 공공외교의 대상이 아니라 ‘파트너’로 설정하는 보다 발전된 형태의 참여형 공공외교를 고려할 수 있으며, <그림 6>과 같이 앞서 논의한 세 가지 공공외교의 양식에 상응하는 네 가지 형태의 참여형 공공외교를 상정할 수 있다.

<그림 6> 공공외교의 세 가지 양식과 참여형 공공외교의 유형



내국민을 대상으로 하는 대화형 참여의 예로서는 외교부 문화외교국에서 2013년부터 시행하고 있는 주니어 공공외교단, 시니어 공공외교단, 국민과 함께하는 공공외교 공모사업 등을 들 수 있으며, 내국민을 대상으로 하는 PPP는 한국국제교류재단에서 공모 사업으로 시행하고 있는 국가별 포럼 사업, 민간단체 지원사업 등을 포함한다. 한편 외국민을 대상으로 하는 대화형 참여는 역시 문화외교국이 주최하는 Quiz on Korea, I love Korea because..., World K-Pop Festival 등이 있으며, 외국민을 대상으로 하는 PPP로서는 전기했던 한·미 대사와의 대화, 그리고 국제교류재단이 시행하는 해외 정책연구소 지원사업 등이 대표적이다.

외교의 양식과 패러다임이 바뀌고 있는 현실에서, 특히 비국가 행위자의 힘이 급격히 증대하고 있는 현실에서, 이들을 공공외교의 단순한 대상으로만 보는 접근보다는 이들을 공공외교의 파트너이자 주체로서 인식하는 협력형-참여형 공공외교의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 특히 국제적 공공재 창출을 핵심 목표의 하나로 설정하는 중견국 공공외교는 이러한 접근과 노력 자체가 이미 그들의 마음을 끌어 당기는 효과를

산출해낼 수 있을 것이다. 한국이 협력형 공공외교에 눈을 돌려야 하는 이유이다.

VI. 결론

금세기 들어 새롭게 부상하는 공공외교는 외교적 실천의 측면에서 20세기의 공공외교와는 뚜렷하게 구별되고 있지만, 학문적 측면에서는 아직 개념화를 비롯해서 이론적 논의가 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다. 21세기에 들어서 전혀 새롭게 전개되고 있는 공공외교의 양상을 감안할 때 이는 어찌면 너무도 당연하다. 본 연구는 국제정치 분야의 기존의 이론들을 공공외교 분야에 도입함으로써 공공외교의 새로운 개념화와 이론화, 특히 중견국 공공외교의 이론화를 모색함으로써 공공외교의 학문적, 이론적 측면에 기여하고자 하였다.

대한민국 정부 수립 이래 60여 년간 한국외교는 무엇보다도 하드 파워의 신장을 통한 부국강병이 대내외 정책의 최우선 순위였으며, 강대국에 의해 만들어지는 국제환경과 질서에 적응하고 편승하는 적응력을 함양하는 데에 주안점을 두어왔다. 이러한 점에서 전형적인 ‘현실주의적 외교 패러다임’이 한국 외교를 지배해왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이제는 이와 같은 외교 패러다임을 바꾸어야 할 시대적 환경이 도래하였다. 민족 국가의 절대적인 영토 주권, 국가 간 관계를 규정하는 핵심 수단으로서의 하드 파워, 그리고 이로 인한 위계적 질서로 특징화되는 구 질서의 내부에서는 정보통신 기술의 혁명으로 새로운 질서가 태동하여 점차 확산되고 있는 것이다. 구 질서가 강대국들의 힘의 정치에 부합하고 이의 결과로서 최근 국제사회에서는 ‘지정학의 귀환’으로 명명될 수 있는 지정학적 경쟁과 갈등이 두드러지고 있다. 한국과 같은 중견국들과 약소국들에게는 이와 같은 힘의 정치의 영역보다는, 새롭게 확산되고 있는 포스트 웨스트팔리아 질서의 영역을 외교적으로 적극 활용하는 것이 바람직하다.

한국이 국가적 차원에서 공공외교에 주목하기 시작한지는 오래지 않다.



한국은 하드 파워와 소프트 파워, 그리고 잠재적인 소셜 파워를 감안할 때 중견국 공공외교 패러다임을 만들어 내고 선도할 충분한 역량을 갖고 있다. 한국 외교의 축은 정무<안보와 경제<통상이라는 두 핵심 이슈에서 국제사회가 공감할 수 있는 보다 보편적인 이슈로 확대되어야 할 것이며, 외교 대상으로서의 지역 및 국가 차원에 있어서도 한반도 주변 강대국 위주의 편중외교에서 한국과 같은 중견국과 신흥시장국들로 다변화되어야 할 것이다. 이와 같은 이슈 및 지역 차원에서의 다변화의 필요성에 부응하기 위해 공공외교가 한국 외교의 제3의 축으로 자리잡아야 할 이유가 있는 것이다.

중견국으로서 한국이 추구해야 할 공공외교는 국가이익에만 집착하는 현실주의적 공공외교가 아니라 이를 넘어서서 국제사회의 공공재 창출에 기여하는 자유주의적 공공외교, 구성주의적 공공외교가 되어야 한다. 국제적인 공공재 창출을 통한 국제사회에의 기여는 보다 장기적인 차원에서 국가이익의 실현으로 귀결될 것이다. 국가이익을 가늠하는 데에 중요한 것은 '시간'의 변수이다. 단기적 국익만이 국가이익이 아니다. 시간의 지평을 넓혔을 때, 그리고 상호주관성을 도입했을 때 국가이익은 전혀 새로운 모습으로 다가설 것이다.