

중견국들의 대미 공공외교 전략

김장열*

(Associate Professor, Colorado State University)

〈 초 록 〉

연구목적: 본 연구는 호주, 독일, 일본 등 한국보다 앞서서 미국에서 활발히 공공외교를 활용하고 있는 국가들의 대미 공공외교 전략과 현황을 살펴보고 이를 토대로 한국의 대미 공공외교방향을 제시하고자 하였다.

연구방법: 기존 연구논문, 정부관련자료 및 구글엔그램(Ngram)과 구글트렌드 검색을 통한 자료를 분석하였다.

연구결과: 주요 중견국들의 공공외교의 특징들로 자국의 역사적, 지정학적, 경제적 배경을 고려한 공공외교 정책 결정, 자국의 강점을 최대화하고 약점을 최소화할 수 있는 분야의 공공외교 시행, 자국의 이익만 대변하기 보다는 주변국, 관련국들의 이익을 함께 고려, 중앙정부의 직접 개입을 최소화하고 민관협력형태의 공공외교 추진, 민간차원의 공공외교 적극 지원 및 자율성 보장, 그리고 장기적 차원에서 공공외교를 계획하고 수행하는 것으로 나타났다.

핵심어: 중견국, 공공외교, 대미공공외교, 공공외교전략, 미국, 한국

* 제1저자, jangyul.kim@colostate.edu

1. 서론

공공외교는 강대국들의 필요에 의해서 생겨나게 됐지만 공공외교를 더욱 발전시키고 이를 더욱 적극적으로 자국의 외교전략에 활용하는 것은 중견국(middle power nation)들이다. 어떤 국가가 중견국인가에 대해서는 학자들(여선하, 2019; 김치욱, 2016; Cooper et al., 1993)에 따라 여러가지 기준들이 있지만 어떤 기준을 적용하더라도 한국이 중견국에 해당된다는 사실에는 이견이 없을 것이다. 또한 인터넷과 소셜미디어의 보편화로 인해서 공공외교는 더 이상 부차적인 외교가 아니라 외교의 핵심분야로 떠오르게 되었다.

최근 들어서 급격하게 발달한 신기술들, 즉 인공지능(AI), 빅데이터 그리고 가상현실(Virtual Reality)에서 한걸음 더 나아간 메타버스(Metaverse)에 이르기까지 상상도 하지 못했던 현실들이 날마다 우리 눈앞에서 펼쳐지고 있다. 이미 기업들은 발빠르게 이 시장에 들어가기로 하고 이를 사업에 적용하고 있다. 공공외교 분야에도 이러한 현상이 벌어지고 있고 이러한 경향은 더욱 가속화될 것이다.

이에 본고는 중견국에 대한 일반 고찰, 그리고 호주, 독일, 일본 등 한국보다 앞서서 미국에서 활발히 공공외교를 활용하고 있는 국가들의 대미 공공외교 전략과 현황을 살펴보고 이를 토대로 한국의 대미 공공외교 방향을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 중견국(Middle power)의 정의와 한국

여선하(2019)에 따르면 중견국이라는 개념은 다양한 기준 및 관찰자의 견해에 따라 상이하게 정의되어 사용되고 있다. 우선 현실주의적 인식론과 구성주의적 인식론에 근거해서 중견국을 정의할 수가 있는데 현실주의적 인식론은 국민총생산규모, 국방비규모, 군사적, 경제적, 인구 측면 등과 같이 물질적 능력순위에 바탕을 두고 강대국과 중견국을 구분하는 것이다. 이 인식론은 전세계 국가들을 강대국과 비강대국으로 나누는 결과, 즉 소수의 강대국을 제외한 모든 국가는 비강대국이 되어 버리고 만다는 점, 또한 스위스와 같은 강소국과 약소국을 같은 범주에 두어야 하는 점 등에서 한계가 있다. 왜냐하면 일부 약소국을 제외하더라도 중견국 간에도 국제사회에서의 위치와 미치는 영향력의 차이가 크기 때문이다. 반면에 구성주의적 인식론은 어떤 국가가 중견국이 되려면

중견국다운 행동을 해야 하고 다른 국가들이 이 국가를 중견국으로 인식해야 중견국으로 볼 수 있다는 것이다. 홀스티의 국가역할이론에 따르면 국가의 지위는 자국의 역할구상과 타국의 역할기대에 따라 영향을 받는다 (Holsti, 1970). 즉, 중견국들이 강대국이 하지 못하거나 안하는 것, 또 약소국이 하지 못하는 의제와 분야를 찾아서 중견국의 역할을 할 때 중견국 자격 (middlepowerhood)을 가진 국가로 인정받게 된다는 것이다.

쿠퍼 등(Cooper et al, 1993)에 따르면 중견국을 지리적, 규범적, 위계적, 그리고 행태적으로 구분하기도 한다. 지리적 중견국은 두 강대국 사이에 물리적으로 놓여있는 국가를 말한다. 규범적 중견국은 선량한 국제시민으로서 덕성과 신뢰성을 갖춘 국가다. 위계적 중견국은 국력 면에서 약소국보다는 크지만 강대국에 미치지 못하는 국가를 말한다. 행태적 중견국은 자신의 기술적 전문성을 바탕으로 비교우위를 누리고 리더십 역할을 수행할 수 있는 틈새이슈에 외교적 역량을 집중하는 국가를 말한다. 특히 행태적인 측면에서 바라본 중견국의 외교적 특징은 국제관계에서 촉매자, 촉진자, 관리자의 역할을 수행한다. 촉매자(catalyst)로서의 중견국은 외교적 이니셔티브를 제안하고 그 구상에 지지세력을 규합하는데 앞장서는 등 국제정치의 혁신가로 활동한다.

<표 1> 한국의 국민총생산, 국방비 예산, 국가능력 종합지수

국가분류 기준	2017 국민총생산 (GDP) (출처: 세계은행 2018, 단위: 백억 US\$)	2017 국방비 예산 (Military Balance) (기준: IISS 2018, 단위: US\$bn)	2013 국가능력종합지수 (CINC)
상위그룹	미국 (19,300) 중국 (12,237)	미국 (602.8)	미국 (12.8%) 중국 (12.4%) 러시아 (11.0%)
중위그룹 (상위 10 개국)	일본 (4,872) 독일 (3,677) 영국 (2,622) 인도 (2,597) 프랑스 (2,582) 브라질 (2,055) 이탈리아 (1,934) 캐나다 (1,653) 러시아 (1,577) 한국 (1,530)	중국 (150.5) 사우디아라비아 (76.7) 러시아 (61.2) 인도 (52.5) 영국 (50.7) 프랑스 (48.6) 일본 (46.0) 독일 (41.7) 한국 (35.7) 브라질 (29.4)	일본 (3.4%) 한국 (2.0%) 독일 (1.9%) 영국 (1.75%) 프랑스 (1.5%) 터키 (1.4%) 이란, 파키스탄 (1.3%) 캐나다, 스페인, 멕시코 (1.1%)

촉진자(facilitator)로서의 중견국은 초기단계에서 의제를 설정하는 것에 초점을 두고 이 과정에서 결사체적, 협력적, 연합적 활동을 벌인다. 관리자(manager)로서의 중견국은 제도를 통해 신뢰를 구축하고 분쟁해결에 노력한다(김치욱, 2016).

한국은 위의 어떤 기준을 적용하더라도 중견국으로 볼 수 있다. <표 1>에서와 같이 한나라의 국민총생산, 국방비 예산, 국가능력종합지수 등을 포함하여 현실주의적 인식론 차원에서 보더라도 한국은 중견국으로 볼 수 있다(<표 1> (여선하, 2019).

또한 구성주의적 인식론 차원에서 볼 때 한류로 일컬어지는 한국의 높아진 위상만 보아도 한국은 중견국이라고 할 수 있다.

2) 공공외교의 분류

임원혁(2020)과 김태환(2020)에 따르면 공공외교는 주체, 수단, 매체, 대상을 기준으로 유형화할 수 있다.

먼저 주체를 기준으로 했을 때는 정부, 민간, 또는 민관협력 형태로 나눌 수 있다. 이 경우 효과적인 공공외교를 위해서는 정부와 민간과의 관계, 수행주체의 현지화(localization) 및 내재화(embedding)가 중요하다.

수단을 기준으로 했을 때는 소프트웨어 자산을 활용을 어떻게 개발하고 활용하는가에 따라 문화외교, 지식외교, 정책주창으로 나눌 수 있다. 또한 이 세차원의 공공외교를 자국의 국가민족정체성 중 어떤 요소에 초점을 맞추는가에 따라 투사형 공공외교와 주창형 공공외교로도 구분할 수 있다(김태환, 2020). 투사형 공공외교(projected public diplomacy)는 “자국의 인종, 언어, 역사, 문화 등 정체성의 본원적 요소, 즉 ‘우리는 누구인가’를 알리는 데에 초점을 맞추는 공공외교”(임원혁, 2020, 11 쪽)로 문화외교가 대표적이다. 주창형 공공외교(advocacy public diplomacy)는 “자국이 추구하고 공유하는 가치나 아이디어, 그리고 이를 반영하는 제도나 정책 등 관념적, 구성적 요소, 즉 ‘우리가 국제사회에서 추구하는 가치는 무엇인가’ 그리고 이를 실현하기 위한 자국의 역할에 초점을 맞추는 공공외교”(임원혁, 2020, 11 쪽)로서 지식외교 및 정책주창이 이에 해당된다.

매체를 기준으로 했을 때는 소통 방식(mode of communication)과 활용매체를 기준으로 나눌 수 있다. 소통방식은 독백(monologue), 대화(dialogue), 협력(collaboration), 관계 구축(relation building)에 따라 일방향 또는 쌍방향 소통방식으로 나눌 수 있는데, 과거에는 일방향 소통방식이 가능했었다면 지금은 양방향 소통 방식이 더욱 효과적이라고 할 수 있다. 활용 매체에 따른 분류는 신문, 방송 등과 같은 전통매체(legacy media)와 인터넷·SNS 등 새로운 매체(new media)로

구분되지만, 그 경계가 모호해지고 있다. 특히 소셜미디어의 보편적 사용으로 소셜미디어를 활용한 공공외교의 중요성이 그 어느때보다 더 중요하게 되었다.

공공외교의 *대상*을 기준으로 한 분류에는 타국의 일반대중을 직접 대상으로 하는 유형 뿐만 아니라, 타국의 학자나 정책공동체 등을 소통 대상으로 하고 그들의 영향력을 통해 일반대중을 간접 대상으로 하는 유형도 포함된다. 일반대중을 대상으로 하는 공공외교는 그 대상의 범위는 넓으나 파급효과의 측면에서는 상대적으로 얕은 반면, 학자나 정책공동체를 대상으로 하는 지식 정책공공외교는 그 대상의 범위는 좁으나 그 파급효과는 깊다는 특징이 있다(김태환, 2015).

3. 연구문제

본고에서는 현재 미국에서 한국보다 앞서서 활발하게 공공외교 활동을 펼치고 있는 중견국들은 어떻게 공공외교를 수행하고 있는지를 살펴보고 이들의 공공외교 전략과 활동 분석을 통해서 한국의 공공외교 발전방향에 대해서 논의해보고자 하였다. 중견국들 중에서 한국과 연관이 깊거나 참조할 만한 점이 많은 호주, 독일, 일본 이렇게 세 국가를 선정하였다. 호주는 과거에 백호주의로 일컬어지는 유러피언 정체성에서 벗어나서 아시아 정체성을 추구하고 있으며 아시아 지역에서 호주의 중요성, 역할, 인지도 함양을 도모하는 공공외교를 지향한다는 면에서, 독일은 한국과 같은 분단국가였지만 통일 독일이 된 이후 유럽연합 건인국가로서, 국가성을 배제하고 세계 평화 민주주의를 지향한다는 면에서, 그리고 한국의 이웃국가인 일본은 효과적인 인적 네트워크의 활용과 함께 현지화 접근과 가치외교로의 진화를 지향한다는 점에서 선정하였다. 이들 국가들의 공공외교 활동을 살펴보기 위해 다음과 같이 연구문제를 설정하였다.

첫째, 현재 미국에서 활발하게 공공외교를 펼치고 있는 호주, 독일, 일본의 공공외교 특징에는 어떤 것들이 있는가?

둘째, 이를 토대로 볼 때 한국의 공공외교는 어떠한 방향으로 나아가야 하는가?

4. 연구방법

본 연구는 중견국들의 대미공공외교와 관련된 논문들과 언론기사를 위주로 분석하였다. 특히

호주, 독일, 일본 이렇게 세 국가의 공공외교활동 현황과 관련하여 김태환·김화정(2020)¹⁾의 연구를 위주로 분석하였다. 그리고 최근 들어서 한국의 위상이 과거와 달리 많이 높아졌다고는 하지만 이를 좀 더 객관적으로 보기 위해서 현재 가장 많이 사용되고 있는 검색엔진인 구글 검색량을 통해서 한국과 주변국가들과의 위상을 비교해보고 한국의 대미 공공외교 방향 제시에 참고하고자 하였다.

5. 연구결과

1) 주요 중견국들의 대미 공공외교 현황

(1) 호주

대표적인 중견국인 호주의 공공외교는 한마디로 **인류보편성에 기초한 다문화 자유민주주의 가치외교**라고 할 수 있다(김태환·김화정, 2020, 35 쪽). 과거 세계대전 이전의 호주는 영연방국가로 이민제한법인 백호주의를 지향하는 유러피언 정체성을 보여왔으나 냉전시기를 거치면서 ‘시드니 선언’을 통해 미국과의 안보협력과 동맹 강화를 추구하면서 그동안 견지해왔던 백호주의를 종결하였다. 지금은 유러피언 정체성이 아닌 아시아 정체성을 추구하고 있는데 아시아정체성 추구의 대표적인 예가 아시아 개발을 지원하는 ‘콜롬보계획’이다. 이에 따라 호주의 공공외교는 아시아태평양 지역에서 호주의 중요성, 역할, 인지도 함양을 목적으로 하고 있다.

호주는 미국과의 정책동조화를 모색하면서도 중국과는 대립각을 세우지 않고 경제적 상호 의존성을 강조하는 입장을 유지하는 한편, 약소국에 대해서는 유연한 접근법을 취하여 공통의 이익과 가치를 추구하고 개별 쟁점에 대해 국제정치에서 일정한 역할을 도모하고 있다. 그런데 2019년 강경보수파로 알려진 스콧 모리슨 총리 부임 후 화웨이 제재와 신장 위구르, 홍콩 문제 등의 문제로 중국과 갈등을 빚는 상황이 발생했으며 이에 중국은 호주산 석탄, 랩스터 등에 고율의 관세를 부과하는 경제보복조치를 단행했다. 하지만 호주는 미국편에 서서 대응하고 있으며 이 갈등은 지금도 진행중이다. 공공외교 측면에서 보면 이럴 때 일수록 호주의 편을 들어주는 국가들과

1) 이들 세 국가의 대미공공외교 사례는 김태환과 김화정(2020)의 “대미 지식·정책공공외교 해외사례분석”에서 발췌, 요약한 것임을 밝혀 둔다.

우호적인 전세계의 여론이 필요하다. 양국간의 갈등상황을 해결하는데 있어서 양국간의 공공외교 파워가 중요한 역할을 하게 된다는 것이다.

호주의 미국에 대한 공공외교는 고위급 정상외교를 통한 강력한 미호 동맹을 바탕으로 세계안보와 경제영역에서 양국 공통의 이익 증진을 위한 양자관계 심화에 주력하고 있다. 대표적 정상외교 사례로는 1996 년 시드니선언, 2011 년 호주 · 미국 국방 · 외무장관 합동회의, 그리고 2018 년 트럼프-턴불 공동성명 등이 있다.

또한 미국 내에 다양하게 분포해 있는 자발적이고 강한 응집력을 지닌 호주 디아스포라는 정부주도의 고위급 정상외교를 뒷받침하고 미국 내에서 호주에 대한 우호적인 환경을 조성하는데 일조하고 있다. 여기에는 1948 년에 설립된 미호연맹(American Australian Association)과 같이 오랜 역사를 바탕으로 광범위한 네트워크를 형성하고 각종 포럼, 협력사업, 프로그램 등을 통해 양국간 정관계인사, 민간교류를 촉진하는 매개역할을 하는 단체를 포함, American Australian Council 과 같이 미국에 대한 정책동조화의 기틀을 마련해주는 민간 후원의 비영리단체, 그리고 Australian Independent Schools USA Foundation 과 같이 호주와 미국의 교육기관을 후원하기 위해 미국에 설립된 비영리 기금모음 단체 등이 있다.

또한 호주는 뉴질랜드학과 연계해서 호주학의 전략적 진흥을 꾀하고 있다. 그 이유는 지식외교 측면에서 미국과 호주는 같은 언어를 사용하고 비슷한 문화권을 형성하고 있으므로 호주식 영어, 호주 문학이나 호주학 등은 미국 대중으로부터 관심을 얻기가 어렵기 때문에 호주정부 차원에서 뉴질랜드학과 연계한 사업을 개발하여 하향식의 전략적 접근을 취하고 있는 것이다.

(2) 독일

독일의 공공외교는 **세계시민의식에 기초한 독일의 외교정책**에 바탕을 두고 있다(김태환 · 김화정, 2020, 357 쪽). 독일은 국가정체성 강조에 대한 극단적 경험을 한 국가이다. 이 때문에 세계시민주의, 기본법, 민주주의는 독일의 가치를 구성하는 요소로 자리잡았다. 또한 중앙유럽에 위치한 지리적 조건 때문에 역사적으로 인접국가와의 전쟁, 침략이 잦았으며 지도자의 리더십이 국가행동에 큰 영향을 미쳐왔다.

독일은 세계평화 민주주의에 기반한 유러피언 정체성을 추구하고 있으며 다자협력체에 적극적으로 참여하고 있다. 특히 통일 이후 더욱 커진 국제적 -책임 이행 실천에 주력하고 있으며, 높아진 국제적 위상에 따라 유럽연합 건인국가로서의 위상과 역할을 강조하고 ‘유럽의 유럽화(Europeanization of Europe)’ 정체성을 추구하고 있다(김태환 · 김화정, 2020, 360 쪽; Risse, 2018).

독일은 문화외교를 중점적으로 추진하고 있으며 유럽의 보편적 가치를 강조한다. 유럽연합의

대변인으로서 역할과 정체성을 보이고 있으며, 난민, 종교문제, 브렉시트 등 유럽연합의 위기상황에 대응해 유럽연합의 명실상부한 리더로서의 행보를 보이고 있다.

문화외교를 중심으로 하는 독일 공공외교 특징은 중앙정부와 지방정부 간의 수평적 관계와 민관파트너십 실행체계에 있다.

a. 미국에 대한 독일의 탄력적 외교 (김태환 · 김화정, 2020, 365 쪽)

독일은 미국과는 자유주의 가치와 원칙에 기반한 관계를 유지하고 있으나 미국의 과도한 일방주의에는 분명히 반대입장을 표명하고 있다. 미국의 이라크 침공을 국제법 위반행위로 규정하고 반대했으며 메르켈 총리 전화도청 사건으로 양국관계 경색되기도 했다. 또한 독일의 대미흑자문제로 외교적 갈등을 겪고 있기도 하다.

독일의 대미정책, 지식공공외교는 민관협력기관을 중심으로 한 다층적 네트워크 거버넌스 체제이다. 연방정부는 정책과 전략 수립은 하지만 실질적인 수행에는 관여하지 않고 대신에 실질적 수행은 민관협력차원, 그리고 민간차원의 다양한 수행기관에서 수행하고 있다. 이들 기관들은 예산의 일부분을 연방정부로부터 지원받고 다양한 후원 파트너십을 통해서 비영리단체의 공적인 역할을 수행하고 있다. 이들 중 대표적으로 괴테 인스티튜트, 학술네트워크, 대외정책싱크탱크와 정치재단, 그리고 대학 외 연구기관의 활동 등을 들 수 있다.

- **괴테인스티튜트** (독일의 대표적인 문화외교 및 지식외교 수행기관). 미국 내에서 독일 이미지 쇄신, 독일의 현대적 문화 공유. 미국의 교육시스템 내에서 독일어와 독일문화 알림. 문화와 아이디어의 교류를 위해 대서양횡단의 네트워크 발전 목표. 미국 주요 도시에 지부 운영. 2018/19 독일과 미국의 우정의 해를 맞아 미국과의 대화의 장 마련.
- **학술네트워크** (DAAD 학술교류처). 유럽, 독일연구 지원사업. 미국 젊은 세대의 학문 지원. 학제간 연구 수업, 비교연구과제, 현대 독일과 유럽 이슈에 대한 토론포럼. 독어사용 장려. 동문 네트워크 강조.
- **대외정책싱크탱크와 정치재단**. 연방정부에서 부분적 재정적 지원은 받지만 활동의 자유성 완전 보장. 독일 뿐만 아니라 유럽연합, 다자간 협의체를 대상으로 정책 제안활동. 유럽의 보편적 입장을 대표.
- **대학 외 연구기관의 활동**. 미국내 독어독문학과학부 390 여개 대학(2019 기준). 31 개 대학 독문학 박사학위 프로그램 운영.

독일외교는 국가성을 배제하고 세계평화 민주주의를 지향하고 있다. 세계시민주의

(cosmopolitanism)를 추구하고 있으며 강력한 EU 연대를 기반으로 유럽지역에서 리더십을 보유하고 있으며 최근에는 지구적 문제에 대해 건설적으로 이바지하기 위해 노력하고 있다.

독일의 대미외교의 특징은 양자 간 접근법에서 벗어나 전지구적 공동의 이익과 가치에 근거한 접근법을 취하고 있다는 것이다. 독일의 지식·정책 공공외교는 근본적으로 계몽주의에 입각한 철학적, 인문학적 접근방식을 보이며 상향식(Bottom-up system) 수행체계를 갖는 것이 특징이다. 즉 대미 지식·정책 공공외교도 미국이기 때문에 특별한 특이점을 갖는다기보다 타국가에서 수행하는 내용과 같은 맥락에서 추진되고 있다(김태환·김화정, 2020, 378 쪽).

(3) 일본

일본의 공공외교는 **현지화 접근과 가치외교로의 진화**를 지향한다(김태환·김화정, 2020, 299 쪽). 일본의 공공외교는 1960년대까지 2차대전 패전 이후 침략전쟁을 일으킨 부정적 이미지를 불식시키고 평화적 이미지를 심기 위한 소극적 공공외교로 시작하였으며 주로 일본의 전통적 문화를 알리는 데에 중점을 두었다. 이후 70-80년대 일본경제의 비약적 성장으로 인해 미국 등 국제사회에서 우려가 급증하자 국제사회에서 일본의 경제력에 걸맞은 국제적 책임을 수행하는 국가로서의 위상과 이미지를 확산시키는 것이 공공외교의 핵심이 되었다. 이어 90년대에는 일본의 대중문화(J-Pop, 애니메이션, 만화, 패션, 스시 등)와 일본어 프로그램을 적극 홍보 및 지원하였다(Cool Japan 프로그램). 이후 지금까지 계속해서 문화외교 전통을 지속하고 있는데, 독일의 괴테하우스와 같이 Japan House가 좋은 사례이다. 구글에서 Japan House in the USA를 검색하면 LA에 있는 Japan House가 제일 처음으로 검색된다. 반면에 Korea House in the USA를 검색하면 미네소타주에 있는 한국음식점이 검색된다. 2016년 리우 올림픽 폐막식에 슈퍼마리오 복장을 한 아베총리가 깜짝 출현한 것도 Cool Japan 공공외교의 일환이었다.

오늘날 일본의 공공외교는 패전국인 비정상국가에서 정상국가화를 추구하려는 것으로 볼 수 있다. 2014년 일본 각의에서 “일본 측 기본방침과 대처가 정당한 평가를 받도록 대외홍보를 강화한다”고 결정했으며, 2015년 일본 외무성은 전략적 대외홍보를 국가 3대 과제로 선정, 예산을 대폭 증대하여 세가지 목표 추구, 즉, 영토보전과 역사 인식을 포함한 일본의 올바른 모습 전파, 국외홍보, 문화외교 거점 창출을 포함한 일본의 다양한 매력 홍보, 그리고 일본에 우호적인 인사확산 등을 설정하였다(박철휘, 2015). 하지만 이로 인해서 독도문제, 위안부 문제, 동해표기 등 한국을 포함 주변국들과의 마찰이 끊이지 않고 있다.

특히 미국에 대한 일본의 공공외교는 반응적 공공외교, 즉 일본 경제력의 급격한 부상에 따른 국제사회 우려에 대한 반응으로 공공외교에 주력하게 되었다고 볼 수 있다. 이는 요즘 공공외교에

많이 주력하는 중국도 마찬가지이다. 차이점이 있다면 일본이 경제력의 부상으로 미국과 마찰이 있었다면 현재 중국은 경제력과 군사력 동시에 마찰이 있다고 볼 수 있을 것이다.

일본은 인적네트워크를 효과적으로 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 미국내 고위급 인사들은 물론 일본에 호의적인 외교관이나 싱크탱크 연구자들에게 투자 및 이들과 지속적 관계 유지 즉, 일본정부가 직접 나서기보다는 미국의 지일과 인맥을 내세워 간접적 네트워킹을 하는 경험과 노하우가 풍부하다. 또한 민관공조체제가 잘 유지되고 있으며 미국의 주요대학에 자금을 지원하는 것도 중요한 전략이다. 2021 년에 위안부 관련 왜곡된 연구논문을 발표하여 한국국민은 물론 전세계 학자로부터 비난을 받은 하버드대학교의 램지어교수도 공식타이틀은 미쓰비시교수이다. 미쓰비시는 1970 년대에 100 만 달러를 하버드대학교에 기부하여 일본을 연구하는 석좌교수 자리를 만들었고 1997 년에 이 자리가 정식교수로 승격됐는데 이 첫수혜자가 바로 램지어 교수이다(임종주, 2021). 이는 그만큼 일본이 민간차원에서도 대미 공공외교에 신경을 쓰고 있다는 것을 증명하는 것이다. 일본 정부는 독일과 마찬가지로 대미공공외교를 위해 큰 틀에서 전략적으로 방향을 설정하고 민관이 역할을 분담하여 공공외교를 추진하는 경우가 많다. 또한 협력하는 민간기관을 정부의 하청기관이 아닌 동등한 협력자로 대우하고 있으며, 공공외교 의제측면에서도 장기적, 지속적으로 지역과 글로벌 이슈를 의제로 설정함으로써 미국측의 거부감을 낮추고 있다(김태환 · 김화정, 2020, 315 쪽).

2) 주요 중견국가들의 공공외교 추진방향

이상에서 살펴본 바와 같이 호주, 독일, 일본의 공공외교 추진현황과 전략을 보면 국가별로 차이도 있지만 공통점도 발견된다. 즉, 다음과 같은 공통점들을 발견할 수 있다.

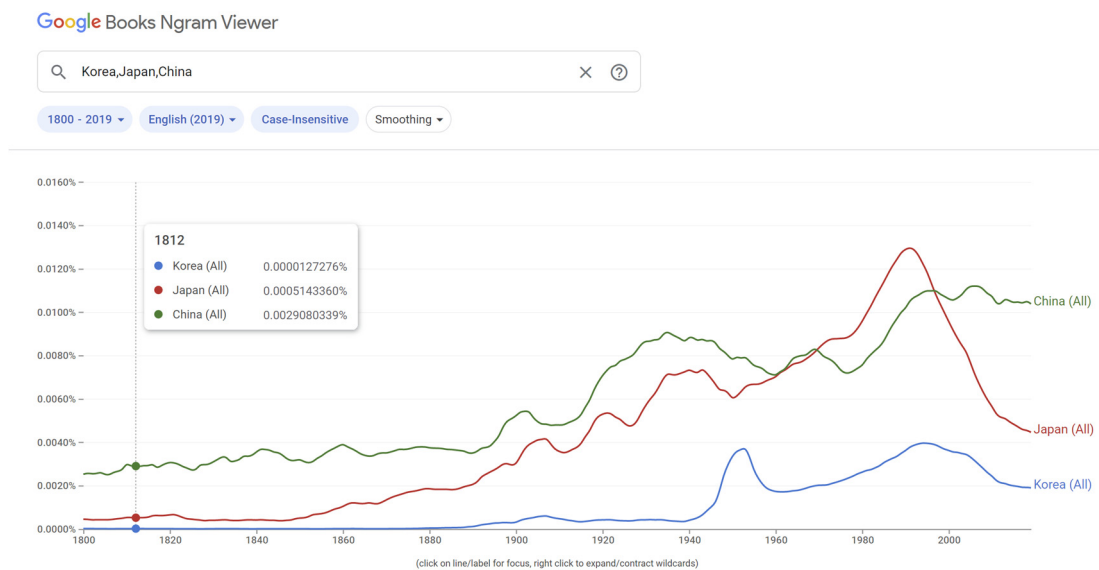
1. 자국의 역사적, 지정학적, 경제적 배경을 고려하여 공공외교 정책을 결정한다
2. 자국의 강점을 최대화하고 약점을 최소화할 수 있는 분야를 찾아서 공공외교를 시행한다.
3. 자국의 이익만 대변하기 보다는 주변국, 관련국들의 이익을 함께 고려한다.
4. 중앙정부의 직접 개입을 최소화하고 민관협력형태의 공공외교를 추진한다.
5. 나아가서 민간차원의 공공외교를 적극 지원하고 자율성을 보장한다.
6. 장기적 차원에서 공공외교를 계획하고 수행한다.

3) 구글 검색량을 통해서 본 한국의 위상 변화

최근 들어서 한국의 소프트파워가 많이 알려지고 우리나라의 위상이 높아진 것은 주지의

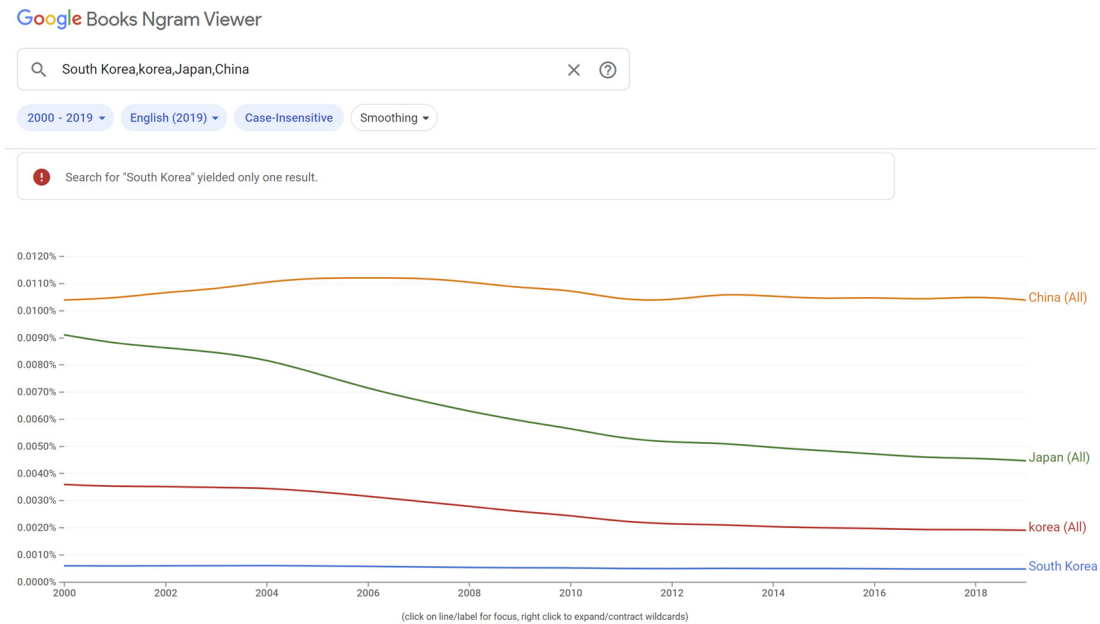
사실이다. BTS, 블랙핑크로 대표되는 K-Pop 을 비롯, 우리나라 영화사상 처음으로 아카데미상을 수상한 ‘기생충,’ 넷플릭스에서 최고의 시청률을 기록한 ‘오징어게임’ 등. 하지만 아직까지도 우리나라는 주변국인 중국과 일본에 비하면 전세계적으로 인지도나 국가 파워가 약한 것 또한 부정할 수 없는 현실이다. 경제적, 군사적 측면은 차치하고 세계인들이 한국에 대해서 인식하고 있는 awareness level 을 보면 이러한 점이 확실하게 드러남을 알 수 있다.

아래에 있는 세개의 표는 구글북스에서 지금까지 발행된 책을 검색하는 구글엔그램뷰어(Google Ngram viewer, <https://books.google.com/ngrams>) 사이트와 구글에서 검색어 현황을 알 수 있는 구글 트렌드(Google Trend, <https://trends.google.com/trends/>) 사이트의 화면을 캡처한 것이다. 첫 번째 <그림 1>은 구글엔그램뷰어에서 전세계에서 영어로 발간된 책 중에서 1800년-2019년까지 220년간 코리아(Korea), 일본, 중국 단어가 포함된 책을 검색한 결과인데, 한국관련 서적은 거의 없다가 1890년 이후에야 조금씩 검색이 된다.²⁾ 반면에 일본과 중국 관련 서적은 월등히 많은 것을 알 수 있다. 두 번째 <그림 2>는 2000-2019년 20년간 한국(Korea), 대한민국(South Korea), 일본, 중국을

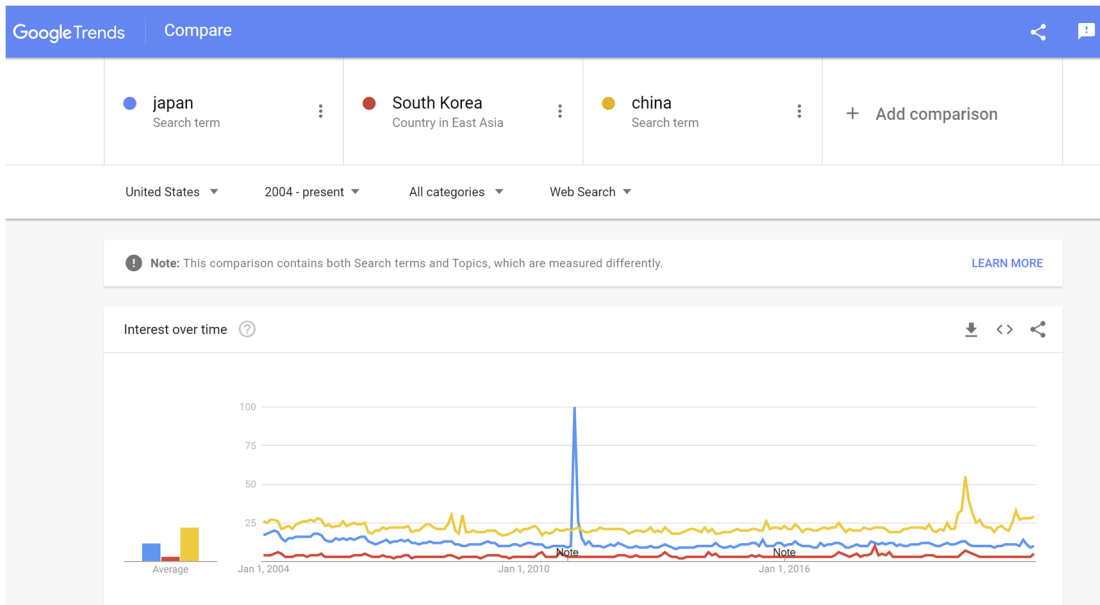


[그림 1] 구글북스(Ngram)에서 한국, 일본, 중국 관련 영문으로 발간된 서적 비교 (1800-2019)

- 2) 1800년부터 2019년까지 220년간을 검색한 이유는 구글엔그램뷰어의 기본 검색이 1800년부터 시작하여 2019년까지만 자료를 제공하기 때문이다. 코리아(Korea)를 검색한 이유는 220년이란 기간을 기준으로 했을 때 대한민국(South Korea)으로 검색하기 보다는 Korea로 검색하는 것이 더 합리적이라 판단하였다.



[그림 2] 구글북스에서 대한민국, 한국, 일본, 중국 관련 영문으로 발간된 서적 비교 (2000-2019)



[그림 3] 구글트렌드에서 대한민국, 일본, 중국 검색량 비교 (2004-2021)

검색한 결과이다.³⁾ 대한민국관련 서적의 양이 다른 나라보다 훨씬 적음을 알 수 있다. 세 번째 <그림 3>은 Google Trends 에서 2004-2021 까지 영어로 대한민국, 일본, 중국을 검색한 결과이다.⁴⁾ 역시 대한민국 검색량이 다른 나라보다 적음을 알 수 있다. 2011 년 4 월에 일본의 검색량이 급격히 증가한 것은 후쿠시마에서 발생한 지진 때문인 것으로 보인다.

위의 표에서 알 수 있듯이 국제사회에서 한국이 상당히 주목받고 있으며 한국의 위상이 높아졌다고는 하지만 주변국들과 비교해보면 아직까지도 차이가 많이 나는 것을 알 수 있다. 물론 국가명으로만 검색을 해본 것이기 때문에 각각의 분야, 예를 들어서 공공외교의 주요 분야인 문화, 예술, 영화, 음악, 스포츠, 또는 평화, 세계화 등과 같이 각각의 키워드를 설정해서 좀 더 정교하게 검색해본다면 다른 결과를 도출할 수도 있을 것이다. 그러나 이렇게까지 분석하는 것은 본고의 취지에는 맞지 않아서 생략하였다. 왜냐하면 본고의 목적은 중견국으로서의 한국의 위상을 파악하는 데 있는 것이 아니고 선진국 진입을 앞둔 한국의 입장에서 앞으로 어떻게 공공외교를 수행해야 하는가를 살펴보기 위함이기 때문이다. 따라서 이들 국가들의 공공외교활동을 보면서 한국입장에서 배울 것은 배우고 극복할 것은 극복하겠다는 자세가 필요하다.

6. 결론 및 논의

한국은 비교적 짧은 공공외교 역사에도 불구하고 구성주의적 인식론과 현실주의적 인식론 모든 면에서 중견국으로 인정받고 있다. 일부 분야에 있어서는 이미 중견국을 넘어서 선진국으로 진입하고 있기도 하다. 2021 년 7 월에 유엔 산하기구인 유엔무역개발회의(UNCTAD) 설립 이래 최초이자 유일하게 195 개 회원국들의 만장일치로 개발도상국에서 선진국 지위를 인정받기도 했다 (류호, 2021).

세계적인 권위를 자랑하는 뉴욕타임즈가 2021 년 11 월 4 일자 기사에서 한류를 집중 조명했다. 뉴욕타임즈는 “BTS 에서 ‘오징어게임’까지: 한국은 어떻게 문화 거물이 됐나”(Choi, 2021)라는 제목의 기사에서 한국이 제조업에서 보여준 해외선진기술을 ‘한국화’시키는 탁월한 능력과 함께 한국인의 역동성이 한류열풍의 기틀이 되었다고 평가했다. BTS, 블랙핑크, 기생충의 성공에 이어서 오징어게임 열풍에 이르기까지 한국의 위상은 과거 그 어느 때보다 더 높아진 것으로 보인다.

3) 2000년에서 2019년까지는 한국(Korea)와 대한민국(South Korea)를 구분해서 살펴보고자 했다.

4) 여기에서는 2004년에서 2021년까지 Korea를 제외하고 대한민국(South Korea)와 중국, 일본의 검색량을 비교하고자 했다.

하지만 그렇다고 해서 한국이 미국, 일본, 중국과 같은 수준의 선진국이라고 봐서는 안된다. 또한 한류의 성공이 한국의 공공외교의 성공 덕분이라고 평가하기에도 무리가 있다.

미국은 한국의 공공외교에 있어서 절대적으로 중요한 대상 국가이며 미국의 언론, 오피니언 리더, 교수, 정치 지도자들의 지지와 협력은 한국의 대미 공공외교에 꼭 필요하다고 할 수 있겠다. 지금까지 한국정부는 다양한 차원에서 성공적으로 대미 공공외교를 수행해왔다. 앞에서 살펴본 호주, 독일, 일본의 대미 공공외교에 못지 않게 잘하고 있는 부분도 있다. 하지만 한국정부가 참고할 만한 부분 역시 존재한다. 특히 앞에서 주요국들의 공공외교 특징들로 파악된 부분들은 한국 정부가 향후 대미공공외교를 수행할 때 충분히 고려하여 다음과 같이 정책에 반영할 수 있기를 제안한다.

첫째, 공공외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 정부의 직접 개입을 최소화하고 민관협력형태 또는 민간차원의 공공외교를 더욱 활성화시켜야 한다. 한국 정부에서 모든 것을 다 수행하고 지휘하려고 하는 것은 효율적이지도 효과적이지도 않다. 보통 한국 정부에서 학계 또는 업계와 협력하여 일을 추진할 때 보면 정부가 주도적인 역할을 하려고 하는 경우가 많다. 그러나 정부가 주도적인 역할을 하려고 하면 할수록 공공외교의 본질에서 멀어지게 될 수 있음을 상기해야 한다. 정부가 앞에 나서기 보다는 오히려 뒤에서 지원하고 조정하는 역할에 머무를 때 더 나은 공공외교 성과를 거둘 수 있다. 나아가서 민간차원의 공공외교를 적극 지원하고 여기에 참여하는 민간단체, 교육단체, 협회, 개인들의 자율성을 최대한 보장해야 한다. 이렇게 할 때 이들 민간, 교육단체, 연구기관, 협회들이 미국 각계 각층에서 한국에 우호적인 인물들을 더욱 발굴하고 협력관계를 맺을 수 있을 것이며 이들이 한국의 대미 공공외교에 큰 힘이 되어 줄 것이다. 정부는 “생색나는 일은 민간에게, 책임질 일은 정부가” 하겠다는 자세로 공공외교를 해야 할 필요가 있다.

둘째, 한국이 강점과 가치를 가지고 있는 공공외교 의제를 발굴, 이를 지속적으로 추진해야 한다. 호주의 경우 인류보편성에 기초한 다문화 자유민주주의 가치외교를 지향하고 있다. 독일은 세계시민의식에 기초한 공공외교정책을 수행하면서 유럽연합의 명실상부한 리더 역할을 수행하고 있다. 일본은 현지화 접근과 가치외교를 지향하고 있다(김태환 · 김화정, 2020). 그렇다면 한국은 어떤 가치의 공공외교를 지향해야 할까? 세계 유일의 분단국가, 전쟁의 아픔을 극복하고 세계 최초로 개도국에서 선진국으로 인정받은 나라, 전세계의 문화계를 강타한 한류가 시작된 나라. 세계 최고 수준의 ICT 기술을 보유하고 있는 나라. 동북아시아에서 중국과 일본이라는 강대국 사이에 있으면서도 존재감을 잃지 않고 국제사회에서 제 목소리를 내는 나라. 한국이 앞으로 지향해야 할 공공외교의 가치는 한국적이면서도 글로벌한 가치, 특별하면서도 보편적인 가치를 지향해야 한다. 지역과 전세계의 평화에 기여하면서도 미래를 향해 나아가는 진취적인 가치를 지향해야 한다.

셋째, 공공외교는 장기적인 관점에서 계획하고 수행해야 한다. 단기적 이익만 생각하면 이슈에 따라서 일희일비할 수밖에 없다. 또한 자국의 이익만을 우선시한다면 공공외교 정책의 확장성에 한계가 있다. 독일은 왜 굳이 유럽연합의 리더를 자청할까? 호주는 왜 인류보편성에 기초한 다문화 자유민주주의 가치외교를 지향할까? 한국의 대미 공공외교정책은 한국의 입장만을 고려하는 것이 아니라 주변국인 중국과 일본의 입장까지 고려해서 세워져야 한다. 나아가서 아시아의 다른 나라들, 전세계에 있는 한국과 유사한 중견국들, 약소국들의 보편적인 이익과 강대국들의 체면까지도 고려해야 하는 것이다.

마지막으로 한국의 공공외교는 디지털공공외교를 더욱 적극적으로 활용해야 한다. 코로나 19 이후 비대면이 일상화되고 줌플로머시(Zoomplomacy), 트위플로머시(Twitplomacy)라는 용어가 생겨날 정도로 온라인 공공외교가 보편화되었다. 한류가 이처럼 전세계의 주목을 받게 된 것도 인터넷과 소셜미디어의 보급에 힘입은 바가 크다. 세계 수준의 ICT 기술을 보유한 한국이기에 더욱 앞장서서 디지털 기술을 공공외교에 활용할 필요가 있다. 요즘 메타버스(Metaverse)가 화두가 되고 있고, 기업들은 발빠르게 이 분야에 진출하고 있다. 한국정부도 공공외교에 적극적으로 메타버스 기술을 도입, 활용해야 한다. 예를 들자면 한국 정부가 미국 또는 각국에 가상(virtual) 대사관을 개설하고 아바타 외교관을 활용하여 온라인 공공외교를 수행할 수도 있을 것이다. 또한 민관협력으로 온라인 문화행사를 기획하거나 인공지능을 활용하여 한국에 관심있는 외국인들에게 한국을 알리고 이들이 한류를 즐길 수 있게 할 수도 있을 것이다. 앞으로 디지털 공공외교는 더욱 보편화될 것이고 그 중요성은 더욱 더 커질 것이다. 2020/21 년 선풍적인 인기를 끌었던 한국관광공사의 “필 더 리듬 오브 코리아(Feel the rhythm of Korea)” 캠페인과 같이 한국국민들의 역동적이고 창의적인 문화가 한국의 디지털 공공외교에 녹아 들고, 한국이 모든 면에서 중견국이지만 디지털 공공외교에서는 강대국이 될 수 있기를 기대해본다.

7. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 주요 중견국들의 대미 공공외교 현황 및 전략 분석을 통하여 현재 중견국에서 선진국 진입 단계에 들어가 있는 한국의 공공외교가 나아갈 방향을 제시하고자 하였다. 특히 최근 들어서 한류의 세계적 성공, 높아진 한국의 위상을 감안한다면 지금까지 한국에서 추진해오던 공공외교를 다시 한번 더 점검해보고 향후 어떤 공공외교를 지향해야 하는지 고민해야 할 시점인 것은 분명하다 하겠다.

그러나 한 국가의 공공외교의 전략과 실행은 몇 가지 요소만으로 결정되는 것이 아니다. 본고에서는 충분한 사례연구를 거치지 못하고 몇 개 국가의 사례를 토대로 결론을 내렸기 때문에 여기에서 찾아낸 특징들을 일반화하기에는 다소 미흡한 면이 있을 수 있다. 추후 연구에서는 본고에서 살펴보지 못한 다른 중견국들, 그리고 대미 공공외교 뿐만이 아니라 다른 나라, 다른 지역을 대상으로 한 공공외교 현황과 전략도 함께 분석할 때 더욱 의미 있고 포괄적으로 적용가능한 방향을 제시할 수 있을 것이다. 또한 본고와 같은 이차연구가 아니라 전문가 및 관계자 심층인터뷰, 서베이, 빅데이터 분석 등을 통하여 본고에서 제시하는 제안들에 대한 검증연구 또한 필요하다 할 것이다.

참고문헌

- 김치욱 (2016). 중견국 외교론으로 본 동북아평화협력구상. <동아연구>, 35 권 2 호, 1-27
- 김태환 (2016). 주변국 공공외교의 최근추세 유형과 한국에 대한 함의. <IFANS 주요국제문제분석>, 2016-45
- 김태환 (2020). 대미 지식·정책공공외교의 현주소와 개선 방안: 배경 원고(Background Paper).
- 김태환·김화정 (2020), 대미 지식·정책공공외교의 해외사례분석. 임원혁 (편), <대미 지식·정책 공공외교의 현주소와 개선방안> (271-396 쪽). KDI 국제정책대학원.
- 류호 (2021, 7, 10). 57 년만에 개도국 벗어났다는데 ... 한국이 된 ‘선진국’이 뭔가요. <한국일보>. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021070717300002283>
- 박철휘 (2015, 3, 2). 셔먼 ‘일편들기’ 끌어낸 로비의 힘 일본 국화클럽은. <매일경제>. <https://www.mk.co.kr/news/special-edition/view/2015/03/200726/>
- 여선하 (2019). <한국 공공외교 PR 전략의 효과에 대한 통합모델>. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 임원혁 (2020). 한국 공공외교의 현황과 과제, 임원혁 (편), <대미 지식·정책공공외교의 현주소와 개선방안> (1-40 쪽). KDI 국제정책대학원.
- 임종주 (2021, 2, 17). 램지어 ‘교수’ 자리 ... 미쓰비시 100 만달러로 만들어졌다. <JTBC 뉴스>. https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11992860
- Choe, S. H. (2021, November 4). From BTS to ‘Squid Game’: How South Korea became a cultural Juggernaut. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/11/03/world/asia/squid-game-korea-bts.html>

- Cooper, A. F. (1997). Niche Diplomacy: A Conceptual Overview. A. F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (pp. 1-29). New York: St. Martin's Press.
- Cooper, A. F., Higgott, R. A., & Nossal, K. R. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Google (2021). Korea, Japan, China between 1800-2019. *Google Books Ngram Viewer*.
https://books.google.com/ngrams/graph?content=South+Korea%2Ckorea%2CJapan%2CChina&year_start=1800&year_end=2019&corpus=26&smoothing=3&case_insensitive=true <그림 1>
- Google (2021). South Korea, Korea, Japan, China, 2000-2019. *Google Books Ngram Viewer*.
https://books.google.com/ngrams/graph?content=South+Korea%2Ckorea%2CJapan%2CChina&year_start=2000&year_end=2019&corpus=26&smoothing=3&case_insensitive=true <그림 2>
- Google (2021). South Korea, Japan, China, 2000-2019. *Google Trends*.
<https://trends.google.com/trends/explore?date=all&geo=US&q=japan,%2Fm%2F06qd3,china>
<그림 3>
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*. 14(3), 233-309.
- Risse, T. (2018). A European Identity? Europeanization and the evolution of nation-state identities. M. G. Cowles, J. Caporaso, & T. Risse (Eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 198-216). Cornell University Press.

Abstract

**Public Diplomacy Strategies of Middle Power Nations
in the United States**

Jangyul Kim

(Associate Professor, Colorado State University)

While public diplomacy was born out of the needs of great powers, it is the middle power nations that continue to evolve and actively use it in their foreign policy. Though what constitutes a nation as a “middle power” remains debatable among scholars, it is indisputably recognized that South Korea is a “middle power.” Moreover, with the widespread use of the internet and social media, public diplomacy is no longer a secondary diplomatic tactic but emerged as a core field of diplomacy. In recent years, the previously unimaginable reality is unfolding before eyes every day with rapidly developing technologies from artificial intelligence (AI), big data, virtual reality, to the “metaverse” that takes one step further. Companies are already rapidly entering this market and applying new technologies to their businesses. This is also evident in the field of public diplomacy, and the trend will only accelerate. This paper presents a general view of middle power nations. Based on the public diplomacy strategies of countries actively utilizing public diplomacy in the United States today, such as Australia, Germany, and Japan, this paper suggests a direction for South Korea’s public diplomacy with the United States.

Keywords: *middle power, public diplomacy, public diplomacy strategies, United States, South Korea*

투고일: 2022. 01. 26.

심사일: 2022. 03. 01.

게재확정일: 2022. 03. 01.