

효과적인 공공외교 분석을 위한 이론적 모형*

조기숙**

(이화여자대학교 교수)

김화정***

(이화여자대학교 연구교수)

< 초 록 >

배경: 조셉 나이(Joseph Nye)의 선구적 저서, 연성권력(*Soft Power*)이 출간된 이후 소프트파워는 공공외교 연구의 중심 개념이 되었다. 그러나 이 개념은 아직 논쟁 중이라 이를 과도하게 강조하는 정치학자들로 인해 현장 실무에 적용할 수 있는 유용한 지식의 생산은 지체되어 왔다. 나이는 연성권력을 성공적인 공공외교의 수단이자 결과로 정의함으로써 체계적인 분석을 어렵게 했다.

목적: 본 연구의 목적은 효과적인 공공외교에 영향을 미치는 요인 분석을 위한 이론적 모형을 제공함으로써 연성권력과 공공외교의 관계를 나이와는 다른 각도에서 접근하고자 한다.

방법: 본 연구에서 제시하는 이론적 모형은 각국에 신공공외교가 언제 어떻게 도입되었는지 비교적 시각에서 분석하고, 연성권력과 경성권력 자원을 검토하였다.

결과: 다섯개의 차원으로 구성된 본 연구의 이론적 모형은 효과적인 공공외교에 영향을 미치는 요인을 밝히는데 사용될 수 있다. 이 모형을 통해 연성권력 그 자체보다는 공공외교 효과성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 사상과 가치, 제도, 거버넌스, 리더십, 의사소통 체계와 같은 정치체제 내의 변수와 홍보학에서 사용하는 평가모형을 결합함으로써 현장에서 적용가능한 지식을 창출할 수 있다.

결론: 본 연구를 통해 공공외교에 관한 정성 분석은 물론 정량분석에 필요한 수많은 가설의 도출을 가능하게 함으로써 공공외교의 이론적, 분석적 발전에 기여할 것으로 예상된다.

핵심어: 효과적인 공공외교, 연성권력 · 경성권력, 이론적 모형

* 이 논문의 초고는 2020년 7월 2일 포시즌스호텔에서 개최된 한국공공외교학회 창립학술회의에서 조기숙 초대회장의 ‘A Theoretical Model on Effective Public Diplomacy’ 제하의 영문 기초연설문을 추후 공저 국문 논문으로 수정보완한 것이다.

** 저자, choks@ewha.ac.kr

*** 교신저자, hwajungkim@ewha.ac.kr

1. 연성권력 개념의 분석적 한계

공공외교는 “국제적 행위자가 자신들의 정책을 외국의 시민들에게 알리기 위한 의사소통”으로 정의된다(Pamment, 2013, 1). 제 2 차 세계대전 이후 미소 냉전 가운데 체제 경쟁에 사용되었던 선전(propaganda)이 본격적인 공공외교의 시초라고 할 수 있다면, 공공외교에 대한 새로운 관심은 미국의 9.11 사태 이후 재등장했다. 조셉 나이(Joseph Nye)의 선구적인 저작 <연성권력(Soft Power) 2004>은 외교분야에서 신공공외교에 대한 관심을 촉발했으며, 이와 동시에 공공외교의 가장 중심적인 개념으로 떠올랐다.

수많은 학문적 연구가 연성권력에 대한 우리의 이해를 증진시키는데 기여해왔지만 연성권력은 분명하지 않은 개념으로서 아직도 논쟁 중이다. 많은 발전에도 불구하고 연성권력의 개념은 자원과 자산으로 정의되는 나이의 원래개념으로부터 크게 진전되지 않았다. 나이는 “한 국가의 연성권력은 기본적으로 세 가지 자원에 달려있다”고 주장했다. (다른 국가 사람들에게 매력적인) 문화, (자국과 외국에서 실천되는 일관된) 정치적 가치, (정당하고 도덕적 권위가 있는 것으로 보여지는) 외교정책”이 그것이다(2008, 96).

이후 학자들은 개념화와 측정을 통해 나이의 연성권력 자원 개념을 정교히 하고자 시도했다(Lee and Melissen, 2012). 그러나 특히 정치학자들의 연성권력에 대한 과도한 강조는 마치 연성권력은 종속변수, 공공외교의 성공은 독립변수인 것처럼 다름으로써 공공외교가 성공하면 연성권력의 크기가 확대될 수 있다는 환상을 심어주었다. 가장 심각한 문제는 연성권력이 동어반복적인 방법으로 정의된 것이다. 한 국가의 공공외교는 엄청난 양의 연성권력 자원 덕분에 효과적일 수 있다. 반대로 연성권력은 효과적인 공공외교에 의해 향상될 수 있다는 주장도 가능하다. 즉, 나이는 원래 개념에서, (공공외교정책과 떼려야 뗄 수 없는) 외교정책의 정당성과 도덕성을 연성권력의 자원으로 정의했는데, 연성권력과 공공 외교는 너무나 밀접하게 얽혀 있어서 나이의 연성권력 개념 하에서는 양자를 개념적으로 구분하는 게 거의 불가능하다.

공공외교가 연성권력을 확대시키는데 기여한다고 가정하게 되면 연성권력은 단 기간 내에 형성되지 않기 때문에 외교정책 목표를 달성하기 위한 수단으로서 공공외교를 활용하는 것에 대한 의구심과 회의감을 초래할 수 있다. 또한 이러한 연구경향은 커뮤니케이션 학자들에 의해 집중적으로 연구되어온 실용적인 전략과 전술에 대한 연구를 등한시하는 결과를 낳았다. 공공외교는 엄격한 지식을 추구하는 전통적인 학문(discipline)과 달리 실천적인 지식을 추구하는 학제적 혹은 다학제적 노력을 필요로 하는 분야(field)이다. 현장에서의 실천에

필요한 지식을 위해선 연성권력의 양면적 성격을 구분할 필요가 있다. 하나는 효과 적인 공공외교의 결과로서 축적되는 연성권력이고, 다른 하나는 과거의 유산으로 물려받은 연성 권력이 그것이다.

본 연구는 연성권력과 공공외교 사이의 연계를 설명하는 이론적 분석들을 제공할 뿐만 아니라, 연성권력의 영향으로부터 구분되는 효과적인 공공외교에 영향을 미치는 잠재적 변수를 찾아내는 걸 목표로 한다. 이러한 변수는 과거 유산으로서의 연성권력과 구분되는 것으로서 효과적인 공공외교를 위한 경험적 연구의 초점이 될 필요가 있다. 이 이론적 틀은 다수 국가의 공공외교정책의 비교에 사용될 수 있는 일반적 모델로서 발전될 것이다.

이 모형은 공공외교가 연성권력의 형성에 미치는 영향이 제한된다는 점에서 연성권력을 상수로 놓고, 공공외교를 오랜 역사 속에서 축적되는 연성권력의 종속변수로 다룬다는 점에서 학문적 분석을 용이하게 한다. 이 모델이 전제하는 것처럼 연성권력 자원이 단기간에 변화하지 않는다면 한 국가에 대한 호감도가 변화하는 것을 어떻게 설명할 수 있을까? 연성 권력이 아니라, 공공외교 효과성이 국가호감도 혹은 국가 이미지에 영향을 미친다고 할 수 있다.

본 모형은 외국 공중에 의해 인식된 연성권력은 과거 역사로부터 물려받거나 효과적인 공공외교에 의해 향상된 두 가지 합 의 작용이라고 가정한다. 따라서 효과적인 공공외교는 투입(input)과 산출(output) 대비, 결과(outcome) 혹은 영향(impact)을 측정함으로써 평가되어야 한다고 본다. 이에 본 모형은 경험적으로는 구분이 어려울지 몰라도 개념적으로 서로 다른 두 가지 종류의 연성권력을 분리하고자 한다. 따라서 본 연구처럼 공공외교 효과성을 평가 하는 게 그 동안 다수 학자들이 관심을 기울여왔던 연성권력의 측정보다는 실천적 의미가 더 클 것으로 예상된다.

현재의 모형은 정치학의 역사적 제도주의(historical institutionalism)와 홍보학에서 맥나마라(Macnamara)의 홍보평가모형의 영감을 받아 만들어졌다. 역사적 제도주의는 시간에 따른 변화와 지속성을 설명하기 위해 비교외교정책연구에서 오랫동안 사용되어왔다(Rosenau, 1968, 1970; Holsti and Rosenau, 1986; Beeson and Higgott, 2005; Bursens and Deforche, 2010; Mabee, 2011). 일단 정책이 도입되고 조직이 만들어지면, 이 제도적 구조는 중대한 시점에 이르기까지 지속되는 경향이 있다. 이를 경로의존성(path dependency)이라 부르는데, 가치와 상징이 기존의 행동유형을 유지하는데 사용되는 경향이 있어 제도화된 과정은 현재의 정책과 프로그램을 유지하면서 나아가려는 경향이 있기 때문이다(Guy, 2011). 중요한 변화(perturbation)는 제도 그 자체에서 비롯된다. 체제 내에서 변화의 동인은 대안의 생각일 수도 있고(Peters, Pierre and King, 2005), 외부의 충격(Cho and Yoon, 2017)일 수도 있다. 변화는 점진적일 수도 있고(Streek

and Thelen, 2007), 갑작스러울 수도 있다(Yoon and Cho, 2020).

이 모형을 사용해 필자가 이끄는 연구진들은 주요국에서 언제 그리고 왜 공공외교에서의 혁신이 누구에 의해 시도되었는지, 그리고 그러한 시도는 공공외교를 얼마나 효과적으로 만들었는지 살펴보았다. 공공외교 효과성은 주어진 자원(경성, 연성권력)하에서 투입 대비 산출과 결과가 공공외교의 목표 달성에 얼마나 근접했는지를 의미한다. 이러한 이론적 틀을 사용한 9 개국 사례분석(한국, 미국, 러시아, 영국, 중국, 일본, 스웨덴, 프랑스, 독일)의 일차적인 분석 결과를 모형을 활용한 분석의 예로서 간략히 소개할 것이다.

다음 절에서는 연성권력을 개념화하려는 시도와 성과, 그리고 한계를 정리한다. 3 절은 학자들이 항상 현실에 적용될 수 있는 이론을 발전시키길 희망한다는 전제 하에 이론의 발전이라는 측면에서 한국 공공외교 학계의 현 상태를 살펴보았다. 4 절은 본 연구의 주요 목표로서 비교 사례연구를 위해 공공외교 효과성을 평가하는 이론적 틀을 제시한다. 마지막 절은 본 모형을 사용한 9 개국 사례연구의 일차적 연구결과를 요약하고, 그것이 한국정부의 공공외교정책에 주는 시사점을 제안하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 연성권력의 개념화: 성취와 한계

나이는 연성권력과 경성권력의 관계는 보완적일 수도, 갈등적일 수도 있다고 주장했다. 나이는 원래 (비물질적이고 실체가 없는) 정책의 정당성, 문화, 가치를 연성권력으로 정의하면서, (물질적이거나 실체가 있는) 군사력과 경제력을 강제나 유인에 사용될 수 있는 경성권력으로 정의했다. 나이의 원래 개념화에 대한 비판에 따라 개념의 수정이 시도되었다. 그 중 두 가지가 주목을 받는데 하나는 권력의 분류를 양분법으로 하는 것이 아니라 연속선상에서 정도의 문제로 다루는 것이다(Henrikson, 2005; Rothman, 2011). 예를 들어 로쓰만(Rothman, 2011)은 연속적인 권력 유형 내에서 네 가지 이상형(ideal type)을 제안했는데 명령과 군사적 자원, 경제적 형태의 권력, 아젠다 세팅과 제도적 통제, 프레이밍과 수사학이 그것이다. 다른 하나는 국가의 경성권력 자원은 경제 원조나 평화유지와 같은 정책을 도입할 때 매력적이 될 수 있으므로 경성권력과 연성권력의 자원은 상호 배타적인 것이 아니라는 주장이다. 다시 말해서, 경제와 군사적 자원이 경성권력 자원으로 간주된다 하더라도 그것들이 또한 연성권력을 생산할 수 있다는 것이다(Tella, 2016, 393-394). 덩(Ding, 2010) 또한 나이의 연성권력은 현실주의자인 모겐소(Morgenthau)의 국민성, 국민 사기(morale), 외교의 질,

정부의 질과 같은 국가 권력의 9 개 요소와 크게 다르지 않다고 지적했다.

후에 나이는 경성권력과 연성권력의 구분이 완벽하지 않다는 걸 인정했다. 왜냐하면 “애국심, 사기, 정통성처럼 실체가 있는 자원은 싸우고 승리하는 군사 역량에 강한 영향을 미친다. 그리고 무력을 사용하겠다는 위협은 실체는 없지만 경성권력의 차원”(2011, 19)¹⁾이기 때문이라는 것이다. 그는 매력은 인식하는 사람의 마음에 달려있기 때문에 맥락과 주체의 인식은 자원이 경성권력 혹은 연성권력 행위를 초래하는지에 있어서 중요한 영향을 미친다며 이를 좀 더 명료화했다. 나이는 경성권력과 연성권력 자원 둘 다 연성권력 행위를 만들어낼 수 있음을 인정했지만 대다수 학자들은 명시적으로 경제적 지표를 연성권력 자원에 포함시키기 시작했다. 이는 연성권력의 경계를 불분명하게 만듦으로써 연성권력 개념 그 자체의 타당성에 대한 논쟁을 불러일으켰다. 나이의 연성권력 개념에 대한 재해석에도 불구하고 문제는 지속되고 있는 것이다.

그 후 저작(Lee and Melissen, 2012)이 연성권력 자원을 정의하고 측정함으로써 우리의 이해를 도모하고자 했으나 이들 역시 외교적 결과(즉, 외교정책의 정통성과 도덕성)를 연성권력(문화)과 정치체제(가치)로부터 분리시키지 못하는 융합적 개념화로 인해 나이의 함정에 여전히 갇혀 있다. 예를 들어, 갈라로티(Gallarotti, 2011, 30)는 연성권력의 기반을 (국제법, 국제 규범, 제도 다자주의에 대한 근본적인 의지 등의) 국제적 자원과(문화 아래의 6 개 하위 지표와 정치 제도 하의 4 개 하위 지표의) 국내적 자원으로 분류하고 있다. 이 또한 원인과 결과를 혼합한 것으로 보인다. 다른 학자는 좋은 거버넌스, 안정, 높은 교육수준, 경제발전을 연성권력에 포함하고 있다(Wanf and Lu, 2008). 라일리(Reilly, 2015)는 나이의 원래 개념화에 따라 한 국가의 연성권력에 문화와 외교뿐만 아니라 기술, 교육, 원조와 무역을 포함시킨다. 또 다른 이들은 연성권력의 일부에 경제 외교, 높은 교육수준, 거대 스포츠 행사의 유치, 이상적인 외교 정책을 포함시킨다(Ogunnubi and Ettang, 2016). 김태환(Kim, 2012)은 연성권력 자원을 5 개 유형으로 분류했는데 정치/경제적 경험, 가치와 제도, 문화적 유산, 언어와 학술적 자원, 기업 자원, 스포츠와 여행 자원이 그것이다. 이상의 검토에서 알 수 있듯이 현재까지의 연성권력 개념은 그것의 자원과 결과를 혼용하고 있다.

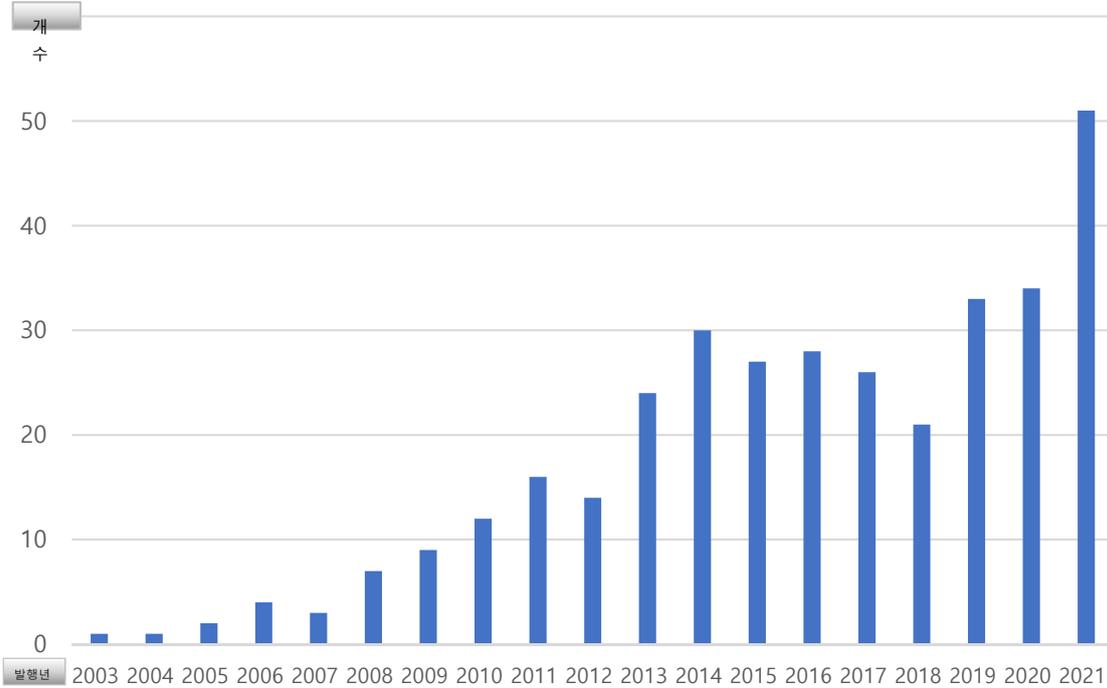
1) 나이의 원문은 다음과 같다. “[T]angible resources like patriotism, morale, and legitimacy strongly affect military capacity to fight and win. And threats to use force are intangible, but a dimension of hard power.” 나이는 실체가 없는 권력을 연성권력으로 정의했으면서도 애국심, 사기, 정통성 등은 실체가 있는 자원이라고 주장했는데 이는 모순이라고 생각된다. 나이와 달리 본 모형은 애국심, 사기, 정통성은 실체가 없는 연성권력이지만 경성권력에 영향을 미칠 수 있고, 군사적 위협은 실체가 있는 경성권력으로 분류한다. 실체가 없다면 위협이 성립되지 않기에 그렇다.

권력은 오랫동안 관계성을 갖는 것으로 정의돼 왔다(Dahl, 1969). 연성권력은 외국의 공중에 의해 인식될 때 설득력 있는 도구가 된다. 정치학자들은 연성권력이 외국 공중에게 어떻게 전달될 때 있는 그대로 인식되는지에 대해 충분한 관심을 갖지 않았다. 연성권력의 존재 여부와 그것이 외국 공중에게 어떻게 인식되는지 전혀 다른 문제이다. 우리는 매력을 전략화하기 위해, 즉 매력이라는 수단을 통해 타인에게 영향력을 행사하기 위해 필요한 신뢰성과 일관성을 어떻게 보여줄 수 있는지에 더 많은 노력을 기울일 필요가 있다(Raube and Hivonnet, 2014; Lee, 2012). 본 모형은 연성권력과 경성권력 자원을 분명히 구분함으로써 경성권력 자원이 연성권력을 향상시킬 수 있고, 역으로 연성권력 자원이 경성권력을 향상시키는 조건을 이론화 하는데 기여하게 될 것이다. 이러한 노력이 본고의 4 절에서 제안될 이론적 모형에 반영됨으로써 연성권력과 공공외교에 대한 체계적인 이론화가 가능하리라 예상한다.

3. 한국 공공외교 학계의 연구현황

한국에서 공공외교 분야의 학문적 연구 현황을 검토하기 위해 한국어로 된 공공외교 관련 모든 문헌을 검토했다. KCI (한국학술지인용색인) 데이터베이스에서 “공공외교”라는 키워드로 검색한 결과 2022 년 8 월 현재 KCI 저널에 발표된 총 239 개의 논문을 발견했다. 이 중 5 개 논문은 키워드와 무관하게 잘못 선택되었기에 제외했다. 연간 공공외교 관련 논문 발표 추세는 [그림 1]과 같다. 첫 번째 발표논문은 2003 년에 발표된 서보혁의 “제네바합의 이후 북·미관계 개선 실패 원인: 정체성 정치의 부메랑 효과”이다. 이후 발표논문의 수는 2014 년까지 기하급수적으로 증가하여 연간 30 편 이상을 기록했다. 흥미로운 점은 발표논문의 수가 2007 년, 2012 년, 2018 년(최근 대통령 선거는 2017 년에 실시되긴 했지만)과 같이 대통령 선거가 있었던 해에 급격하게 줄었다는 점이다. 그 수치가 2014 년 정점에 달한 후 감소 했다는 점도 흥미롭다. 이러한 추세는 2019 년이 되어서야 2014 년 수준으로 회복되었고, 2020 년에는 34 개로 전년도 수준을 약간 넘어서기 시작해 2021 년에는 51 개로 다시 상승하기 시작했다.

공공외교는 학제적 연구인 관계로 다양한 학문과 학술분야에서 이루어졌다. 이에 각 논문이 어떤 학술분야와 관련되어 출간된 것인지 학술분야에 따른 분류를 실시해봤다(분류에 따른 분석은 2022 년 5 월까지 출간된 논문으로만 이루어졌다). 둘째는 공공외교정책 내에서 정책, 지식, 문화, 법률 등의 분야로 세분해 보았다. 끝으로 공공외교 연구를 방법론적 접근법에 따라 총 3 가지 부문에서 문헌을 분류해보았다.



출처: KCI (Korea Citation Index, 한국학술지인용색인), 2022년 8월 검색.

[그림 1] 공공외교 연구논문 발간추이(년간)

첫 번째, 기존 학문, 학술분야에 따른 분류는 다음과 같다.

1. 정치/외교/국제관계/국방/공적개발원조(ODA)/공공외교이론
2. 행정/정책/지방자치
3. 사회과학 (교육/역사/재외한국인/재향군인 문제)
4. 문화/예술/스포츠/관광
5. 언어/교양
6. 법학
7. 과학, 기술/건강
8. 디지털/미디어
9. 기타

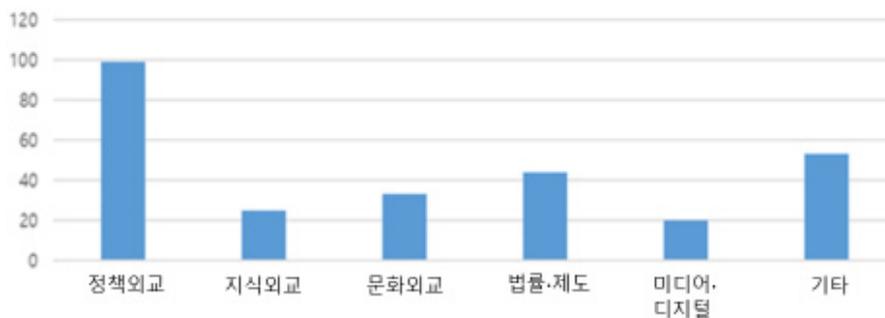
둘째, 공공외교정책분야에 따른 분류는 다음과 같다.

1. 정책외교 (외교/정치/국방/공적개발원조 등)
2. 지식외교 (언어/교육/과학 및 기술/건강 등)
3. 문화외교 (스포츠 및 관광)
4. 법률/제도/행정/지방자치 등
5. 미디어/디지털 외교
6. 기타

셋째, 방법론적 접근법에 따른 구분은 다음과 같다.

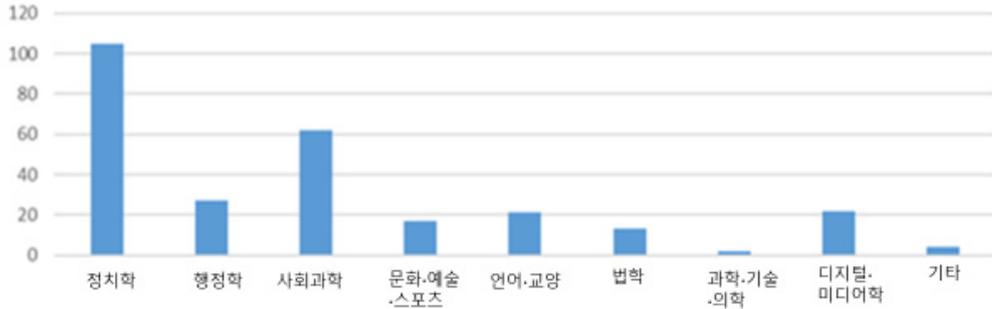
1. 사례연구, 기술적 연구, 양국가간 상호관계, 외국의 사례를 통한 한국에 대한 시사점 수용
2. 2개국 이상의 비교 연구
3. 분석적/개념적/이론적 접근법
4. 실증적 연구
5. 기타

공공외교정책 분야별 논문 출간 빈도는 [그림 2]와 같다. 대다수는 정책외교에 관한 문헌이었고 법률 및 제도 관련 주제가 두번째였고, 미디어/디지털 외교분야의 발표 빈도가 가장 낮았다. 이와 유사하게 학문분야별 논문 출간 빈도 분포도 보여주고 있는데 이는 [그림 3]에서 확인할 수 있다. 대다수는 정치학 관련 문헌이었고 두 번째는 사회과학이다.



출처: KCI (Korea Citation Index, 한국학술지인용색인), 2020년 5월 검색.

[그림 2] 공공외교정책분야별 논문 출간 빈도

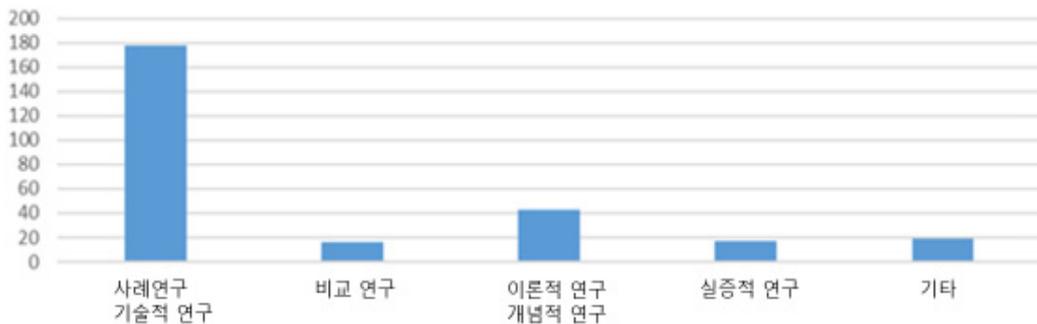


출처: KCI (Korea Citation Index, 한국학술지인용색인), 2020 년 5 월 검색.

[그림 3] 학문분야별 논문 출간 빈도

그 다음은 행정학이고, 네 번째가 언어 및 교양과 디지털 및 미디어학이다. 공공외교에 대한 연구 대다수가 정책외교에 관한 것이라 연성권력이 중요하게 다뤄졌음을 알 수 있다.

[그림 4]는 방법론적 접근법에 따른 문헌의 분포를 보여준다. 절대 다수는 사례연구와 기술적 연구방법을 사용했고, 두 번째가 이론적 연구와 개념적 연구였다. 비교 및 실증적 연구는 매우 수가 적어 이러한 접근법을 이용한 더 많은 연구가 요구된다는 점을 알 수 있다. 공공외교분야와 학술분야는 비교적 다양하지만, 기술적 연구와 사례연구가 엄격한 방법론적 접근법보다 많아 공공외교학의 이론적 발전이 한국 공공외교학계에 큰 도전이 되고 있음을 시사한다. 한국의 공공외교학계의 현황을 보여주는 본 절의 연구결과는 실증적 및 체계적 연구에 대한 더욱 엄격한 접근법이 요구됨을 분명하게 보여줌으로써 본 연구 논문이 학계에 기여할 여지가 있음을 말해준다.

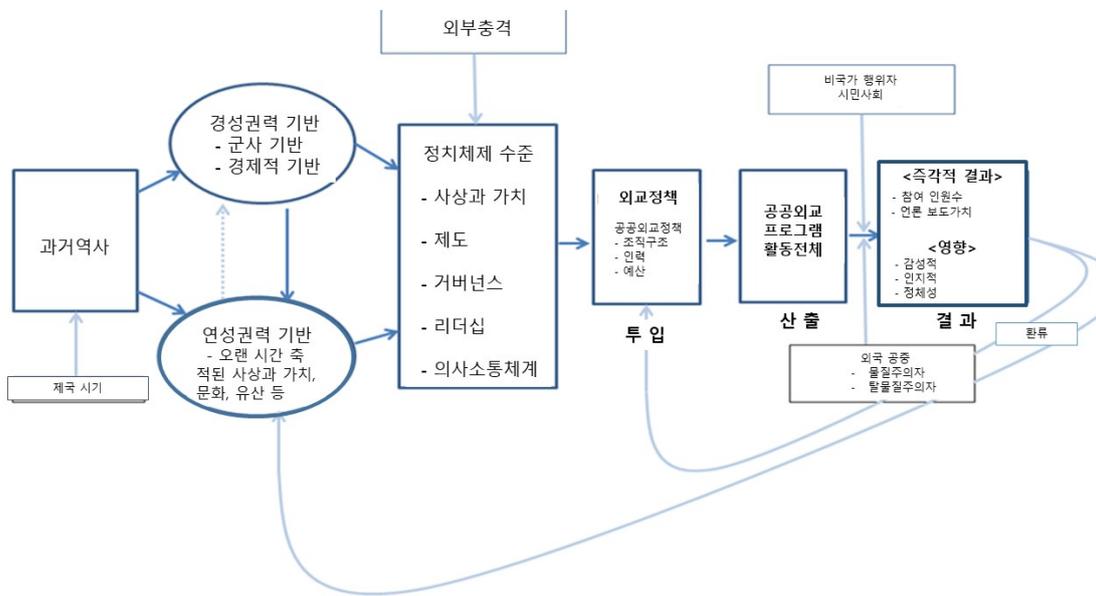


출처: KCI (Korea Citation Index, 한국학술지인용색인), 2020 년 5 월 검색.

[그림 4] 방법론적 접근법별 문헌의 분포

4. 이론적 모형

본 모형은 [그림 5]와 같이 다섯 개의 차원으로 이루어졌다. 첫째, 공공외교가 일어나는 환경적 요인, 둘째, 정치 체제, 셋째, 공공외교 정책과정, 넷째, 중개변인, 다섯째, 환류이다. 우선 환경적 요인은 다음과 같다.



[그림 5] 효과적인 공공외교 분석을 위한 이론적 모형

1) 환경적 요인

- A. 과거 역사
- B. 경성권력 기반: 군사 및 경제적 기반
- C. 연성권력 기반: 오랜 시간 축적된 사상과 가치, 문화, 유산 등

본 모형은 과거 역사가 상당한 정도의 경성권력(군사 및 경제)과 연성권력(가치, 문화, 유산 등)의 기반을 구축해 놓은 환경에서 공공외교가 실행된다고 전제한다. 이러한 권력은

단기간에 변하지 않는다. 과거 역사, 특히 제국주의 시대의 경험은 정부간 관계에 결정적인 영향을 미친다. 예를 들어, 영국과 프랑스와 같은 유럽의 제국은 과거 일부 식민지국들과 우호적인 관계를 유지해왔다. 일본이 과거 식민국가와 적대적 관계를 이어오는 것과는 대조적이다. 실제로 한국 학자들(Jhee and Lee, 2012)은 타국에 대한 공중의 평가는 다른 나라에 대한 역사적 원한에서 유래된 편견에 달려있음을 발견했다. 즉, 일본은 식민지 시대 불화했던 한국이나 중국과의 관계에서는 연성권력의 한계를 체험하는데 반해, 직접적 피해를 입지 않았던 대만에서는 상대적으로 큰 연성권력을 가지고 있다. 인도와 최악의 관계를 경험하지 않은 영국이나 프랑스와 아프리카의 경우도 한일 관계와는 다른 수준의 연성권력을 누리고 있다.

또한 경성권력과 연성권력은 비대칭적으로 상호 영향을 미친다고 상정한다. 즉, 경성권력은 연성권력 자원의 영향을 덜 받는데 비해, 연성권력은 경성권력 자원의 영향을 크게 받는다는 것이다. [그림 5]의 연성권력기반에서 경성권력기반으로 미치는 영향력을 열린 점선으로 표시한 바와 같이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 국가들처럼 한정된 경성권력에도 불구하고 높은 연성권력으로 꾸준히 평가받는 경우가 있으나, 많은 경우 높은 경성권력과 밀접한 상관관계를 보인다. 일례로 소프트웨어 30인덱스의 가장 최근 집계인 2019년 30 위권에 진입한 국가²⁾ 중 20 개국이 GDP 랭킹³⁾ 세계 30 위권에 있는 경제력이 높은 국가들이다. 이는 위의 그림에서 경성권력기반이 연성권력기반에 미치는 영향력을 짙은 실선으로 표시한 이유다. 우리는 경성권력 자원이 연성권력에 영향을 미치는 수많은 상황을 상상할 수 있다. 가령, 러시아는 공통의 문화, 종교, 언어 외에도 강한 군사적 증강을 통해서 안보에 도움을 주는 이웃 국가들에게 매력적으로 보일 수 있으며(Huseynov, 2016, 74-75), 중국은 대규모의 경제 투자 덕분에 아프리카 국가들의 호감을 얻을 수 있다 (Sguazzin, 2022).

2) Soft Power 30 Index 2019년 집계 결과, 1위 프랑스, 2위 영국, 3위 독일, 4위 스웨덴, 5위 미국, 6위 스위스, 7위 캐나다, 8위 일본, 9위 호주, 10위 네덜란드, 11위 이탈리아, 12위 노르웨이, 13위 스페인, 14위 덴마크, 15위 핀란드, 16위 오스트리아, 17위 뉴질랜드, 18위 벨기에, 19위 대한민국, 20위 아일랜드, 21위 싱가포르, 22위 포르투갈, 23위 폴란드, 24위 체코, 25위 그리스, 26위 브라질, 27위 중국, 28위 헝가리, 29위 터키, 30위 러시아인 것으로 나타남. (참조: <https://softpower30.com/>)

3) World Bank의 2019년 각국 GDP 데이터를 분석한 결과, 1위 미국, 2위 중국, 3위 일본, 4위 독일, 5위 인도, 6위 영국, 7위 프랑스, 8위 이탈리아, 9위 브라질, 10위 캐나다, 11위 러시아, 12위 대한민국, 13위 스페인, 14위 호주, 15위 멕시코, 16위 인도네시아, 17위 네덜란드, 18위 사우디아라비아, 19위 터키, 20위 스위스, 21위 폴란드, 22위 대만, 23위 태국, 24위 스웨덴, 25위 벨기에, 26위 이란, 27위 아르헨티나, 28위 나이지리아, 29위 오스트리아, 30위 아랍에미리트 순위임.

(참조: [https://statisticstimes.com/economy/world-gdp-ranking.php#:~:text=The%20United%20States%20and%20China,India%20\(5%2C3\).](https://statisticstimes.com/economy/world-gdp-ranking.php#:~:text=The%20United%20States%20and%20China,India%20(5%2C3).))

중국과 러시아의 사례는 20 세기 구축된 미국 주도의 자유주의 국제질서체제에도 불구하고 권위주의 국가가 강한 경성권력을 바탕으로 연성권력을 견인한 대표적인 사례다.

문화 산업이나 유산이 경제적 발전에 기여한다면 연성권력이 경성권력에 영향을 주는 반대의 경우도 기대할 수 있을 것이다. 많은 학자들이 경제력을 연성권력으로 간주하는데 이는 나이의 개념화를 전면 부정하는 것이라 나이의 연성권력 개념을 그대로 사용하게 되면 개념 자체가 흔들린다. 오히려 본 모형처럼 경성권력이 연성권력에 막대한 영향을 미치는 것으로 간주하는 것이 더 합리적이다. 군사적 증강을 강화하는 연성권력은 애국심이나 군사 사기, 정당한 군사 개입이나 평화유지군 파병과 같은 예외적인 경우를 제외하고는 상상하기 어렵다. 따라서 이 모형에서 경성권력과 연성권력 자원의 관계는 비대칭적으로 설정되어 있다. 즉, 연성권력이 경성권력에 미치는 영향력은 제한된 데 비해, 경성권력이 연성권력에 미치는 영향은 매우 크다는 점이다. 이 모형은 연성권력의 점증하는 중요성에도 불구하고 왜 우리는 여전히 세계가 경성권력에 의해 움직이는 것처럼 느끼는지를 설명해준다. 연성권력이 경성권력에 미치는 영향력이 제한적이기 때문이다. 반면 그 역의 영향력, 즉 경성권력이 연성권력에 미치는 영향은 여전히 크다. 연성권력과 경성권력의 이러한 비대칭적 관계는 나이의 제안처럼 때로는 보완할 뿐만 아니라 강화되기도 하고, 때로는 갈등적이기도 하다.

2) 정치체제 수준의 변수

두 번째 차원은 각 정부를 관통하는 정치체제이다. 본 모형은 성공적인 공공외교에 영향을 미칠 잠재력을 가진 변수를 정치체제 내에 한정해서 분리했다. 이는 과거의 역사나 정책이 만들어지고, 실행되는 과정과는 구분되는 정치 체제 내의 변수를 의미한다. 핵발전소 폭발 같은 외부 충격이 현재 체제를 동요시키지 않는 한, 일반적으로 환경적 변수는 상수로 간주된다. 그러나 정치체제 수준에서 작동하는 변수는 공공외교의 효과성에 영향을 미치면서 함께 변화한다. 본 모형은 공공외교의 성공에 영향을 미칠 것으로 예상되는 사상과 가치, 제도, 거버넌스, 리더십, 의사소통 시스템 등을 포함한다.

A) 사상과 가치: 이것은 한 국가가 자신을 묘사하고자 하는 방법에 대한 것이다. 랭카스터(Lancaster, 2007)는 사상은 문화, 종교, 이념, 원칙적인 신념에 기초한 가치로 공유되는 세계관이라고 정의한다. 나이에 의해 사상과 가치는 가장 중요한 연성권력 자원의 하나로서 간주되어 왔다. 그러나 공공외교에서 중요한 역할을 하는 건 국부에게서 유산으로 물려받은

사상이 아니라 정치체제에서 작동하는 사상이다. 예를 들어, 미국 정부는 국부의 헌법주의와 민주주의를 계승했지만, 부시 행정부는 아랍 지역의 개발도상국은 차치하고라도 서유럽의 동맹국에서도 심각한 반미 감정에 직면했다. 이러한 사건은 조상으로부터 물려받은 연성 권력 유산과는 달리 정치체제의 정책과정에서 작동한 사상이 공공외교의 효과성에서 차이를 가져왔음을 말해준다. 어떤 학자도 공공외교에서 작동하는 두 가지 사상의 차이를 실질적으로 구분하지 않았다.

B) 제도: 제도는 의원내각제 혹은 대통령 중심제라는 의미에서 정책결정과정에서의 권력 구조를 의미한다. 미국의 대통령제와 영국의 의원내각제는 통치체제의 양대 모델로서 정부 수반의 권한과 역할, 행정부와 입법부 등 일국의 정치체도를 특징 지우고 정부형태와 운영 메커니즘을 달리하며, 두 모델 외에도 대통령제에 의원내각제 요소가 포함된 프랑스식의 혼합형 대통령제 유형이 있다(김태수, 2007). 우리의 연구는 어떤 제도적 유형이 공공외교와 그것의 혁신에 보다 효과적인지를 연구하기 위해 이 변수를 포함했다.

C) 거버넌스: 거버넌스는 “개인과 공적, 사적 제도가 공통의 문제를 관리하는 다양한 방법의 총합”을 의미한다(Report of the Commission on Global Governance, 1995, 2). 이 변수는 민주주의와 권위주의 거버넌스, 중앙집권화와 연방과 지방 정부의 탈중앙집권화의 영향을 비교할 목적으로 포함되었다. 여기에서 가장 중요한 변수는 공공외교 정책과정의 거버넌스 일 것이다. 최근 많은 학자들이 EU 와 같이 지역연합 차원의 거버넌스 측면에서 외교정책 결정 과정을 주목하고 있는데(Oppermann, Brummer, and Willigen, 2017), 우리는 주권국가를 거버넌스의 기본 단위로 한다.

D) 리더십: 이 변수는 최고 지도자, 외교부 장관 혹은 고위 관료 중에서 어떤 리더십 수준에서 정책 개혁과 혁신이 시작되었는지를 검토함으로써 리더의 수준이나 유형이 효과적인 공공외교에 있어서 어떤 차이를 만들어내는지 탐구하고자 포함되었다. 한 경험적 연구(Holsti and Rosenau, 1986)에도 나타났듯이 외교정책과 리더십의 관계는 너무도 강해서 미국 리더십의 유형은 혼란의 시기였던 1980 년대까지도 지속적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 21 세기 자유주의 세계질서에 도전하고 있는 국가주의적 행위가 중국의 시진핑 주석, 러시아의 푸틴 대통령처럼 권위주의 국가체제에서의 독재적인 리더십으로뿐만 아니라 자유주의 국가체제에서도 트럼프 전대통령과 같이 포퓰리즘 리더십으로 발현되고 있다(Wojczewski, 2019).

E) 의사소통 체계: 이 요인은 한 국가의 정부 내 의사소통 체계가 폐쇄적인지 개방적인지에 관한 것이다. 거버넌스는 의사소통 체계의 개방성과 밀접한 관련을 맺고 있지만 양자가 항상 같이 움직이는 건 아니다. 예를 들어, 일본은 시민사회까지 포괄하는 민주적 거버넌스를 유지하고 있지만 후쿠시마 원전 폭발에서 알 수 있듯이 권위적이고 폐쇄적인 의사소통 체계(전영상·이진복, 2012)를 가지고 있는 것으로 알려졌다. 효과적인 홍보(Cutlip and Center, 2013, 179)에 따르면 폐쇄적인 의사소통 체계는 외부의 변화에 적응하지 못해 사람들은 경계를 뚫는데 실패함으로써 물질, 에너지, 정보를 교환할 수 없다고 한다. 반면, 개방적 체계는 경계를 넘어 투입과 산출을 교환하여 변화를 인식하고 반응함으로써 환경적 변화에 적응한다고 한다. 따라서 의사소통 체계의 영향은 거버넌스 변수와는 별개로 검토될 필요가 있다.

3) 공공외교 정책과정

이 모형은 맥나마라의 홍보 프로그램 평가를 위한 피라미드 모형으로부터 영감을 받았다. 구체적으로 홍보에 있어서 투입, 산출, 결과라는 프로그램에 대한 위계적인 평가 모형을 차용한 것이다. 맥나마라의 홍보 평가 모형은 공공외교 활동이나 프로그램 평가에도 적용될 수 있도록 이미 도입된 바 있다(조기숙 외, 2016). 본 모형은 맥나마라의 용어를 그대로 사용하기는 하지만 미시적 차원의 홍보나 공공외교 프로그램에 적용되었던 것과는 달리 본 모형에서는 거시적 차원에 적용하고 있다. 따라서 홍보 프로그램이나 공공외교 개별 프로그램에서의 투입과 산출은 본 모형에서의 투입과 산출과는 그 내용에 있어서 상당히 다르다.

A) 공공외교 투입은 외교정책과 같은 선상에서 형성된 공공외교정책을 의미한다. 따라서 공공외교 정책 수립을 위한 조직구조, 인력, 예산이 여기에 포함된다. 이 부분이 프로그램이나 활동의 투입과는 매우 다른 부분이다.

B) 공공외교 산출은 투입에 의해 만들어진 개별 공공외교 프로그램이 아니라 모든 프로그램과 활동 전체를 의미한다.

C) 공공외교 결과는 공공외교 프로그램이나 활동으로 나타난 즉각적인 결과를 의미하는데 프로그램과 활동에 참여한 인원수, 언론에 의해 보도된 가치 등을 포함한다. 결과는 홍보나 공공외교 프로그램 평가와 유사할 것으로 예상된다.

D) 공공외교 영향은 공공외교 결과로부터 초래된 장기간의 변화를 의미한다. 가령 높아진 의식이나 변화된 태도와 행동이다. 영향의 측정은 반미주의를 분석하기 위해 사용한 태도의

세 가지 구성요소(Katzenstein and Keohane, 2007)의 영감을 받아 본 모형에서는 인지적, 감성적, 규범적 세 차원에서 구성했다. 그러나 세 구성요소의 내용은 그들의 척도와 다르다. 우선 카첸슈타인과 커헤인의 세 차원을 먼저 소개하면 첫째, ‘인지적’ 차원은 은유, 비유, 상징, 사건과 역사적 발전에 대한 기술이다. 둘째, ‘감정적’ 차원은 반미감정의 부정적 평가와 관련이 있다. 셋째, 그들은 ‘규범적’ 차원은 행동을 규제하는 방법으로서의 정체성 표식이라고 정의했는데 이는 도구적 합리성, 사회적 구성 혹은 문화적 편재(omnipresence)로 간주될 수 있다.

본 모형은 이들의 세 차원에서 영감을 얻어 유사한 세 차원을 도입했지만 정의의 방식이나 내용은 다르다. 본 모형에서 태도에 대한 경험적 연구의 세 가지 차원 (감성적 affective, 인지적 cognitive, 정체성 identity)을 평가하는 게 중요하다고 생각해 구체적인 척도와 연관지어 정의되었다. 첫째, 감성적 요인은 어떤 국가나 지도자, 혹은 문화에 대한 호/불호를 질문함으로써 측정될 수 있다. 둘째, 인지적 요인은 국가나 지도자의 영향력에 대한 합리적 평가로 측정된다. 어떤 국가의 응답자에게 상대 국가가 그 나라에 미치는 긍정적/부정적 영향을 질문하는 BBC 여론조사 같은 설문조사가 대표적인 측정도구라고 할 수 있다. 셋째, 정체성 요인은 국가 이미지에 대한 설문이다. 영향에 대한 측정은 종종 응답자의 물질주의나 탈물질주의적 가치관과 관련이 있다. 이 때문에 현지국가의 공중의 태도 변수가 조절변수로서 작동하게 된다.

4) 중개변인(intervening variables)

중개변인은 앞의 선행변수들이 공공외교 산출과 결과에 영향을 미치는데 있어서 매개하거나 조절하는 방식으로 영향을 미치는 변인을 의미한다.

A) 조절변인(moderating variable) 대표적인 변인은 현지 공중의 인간개발(human development) 수준이라고 할 수 있다. 이는 본국에서 실행한 공공외교 프로그램이 현지 공중의 인식 형성에 영향을 미친다. 가령, 본국에서 같은 프로그램을 각 대사관에 보냈다 할지라도 현지국 공중의 성격에 따라 다른 인식을 초래할 수 있다. 가령, 오징어게임은 전 세계 넷플릭스에서 1위를 하며 큰 인기몰이를 했는데 일본인들은 드라마에 등장한 놀이의 원조가 일본이라며 자신의 소유권을 주장했다면, 중국인들은 게임 참가자들이 입었던 초록색 체육복의 원조가 중국이라며 모조품을 만들어 판매함으로써 많은 수익을 남겼다. 또 다른 나라의 공중들은 드라마를 통해 한국이 빈부격차가 매우 심한 나라임을 깨달았다며 부정적 인식을 표출하기

도 했다.

가령, 물질주의자는 물질적 가치에 보다 수용적인 반면, 탈물질주의자(나이는 2008 년 저서에서 ‘탈근대적 공중’이라는 용어 사용)는 비물질적 가치에 보다 반응할 것이다. 그동안 대다수 학자들은 가치, 민주주의, 사상이 연성권력의 자원이라고 가정했다. 그러나 경성권력 자원(물질적 가치)도 공중의 성격에 따라 매력의 중요한 근원일 수 있음을 목격해 왔다. 잉글하트(Inglehart, 1977)의 물질주의 대(對) 탈물질주의 가설은 중국의 공공외교가 아프리카에서는 성공적인 반면, 유럽에서는 실패하는 이유를 적절하게 설명하고 있다.

잉글하트(Welzel, Inglehart, and Klingemann, 2001) 등은 한 사회의 인구 중 탈물질주의자의 비율을 측정하면 그 사회의 인간개발척도를 측정할 수 있음을 주장한 바 있다. 이를 인간개발지수라 부르는 이유는 한 마디로 그 사회의 민도 측정이 가능함을 의미한다. 이 지수가 높을수록 높은 민주주의의 수준을 예측할 수 있기에 이는 그 나라 국민의 인식을 이해하는데 매우 중요한 선행지수이다.

B) 비국가행위자(매개변인): 몇몇 국가에서는 공공외교에서 시민사회와 비국가 행위자가 정부 만큼이나 때로는 정부보다 더 중요한 역할을 수행하기도 한다. NGO 혹은 미국의 헐리우드와 일본과 독일의 재단은 공공외교에서 핵심적인 역할을 수행한다 (Gilboa, 2008; Lee and Ayhan, 2015). 비국가 행위자의 성격이나 그들이 모국과 관계를 맺고 일하는 방식에 있어서는 나라에 따라 천차만별이다. 따라서 각국의 고유한 비국가행위자가 정부 못지 않은 영향력을 발휘하는데 이는 선행변수(환경, 역사, 정치체제 등)의 영향을 받는다는 점에서 매개변수라고 할 수 있다.

5) 환류

궁극적으로 공공외교 효과성은 환류를 통해 투입에 재영향을 미치고, 장기적으로는 연성권력의 크기에도 환류를 통해 영향을 미치지만 후자의 영향은 매우 제한적이다. 그러나 장기적으로 일관되고 진정성을 보여주는 공공외교는 독일, 캐나다, 노르웨이, 스웨덴 등에서 관찰되었듯이 연성권력 자원을 증대하는데 기여했다. 공공외교의 결과와 영향에 대한 평가를 통해 환류가 가능한 개방적 시스템은 높은 효과성을 보여줄 것이고 그렇지 않은 환류 시스템은 비효율적임이 드러날 것이다. 환류와 관련해서도 흥미로운 가설이 설정될 수 있다. 가령, 공공외교 평가에 관심이 많은 나라는 환류가 활발하여 궤도수정이 활발하고, 효과적인 반면, 그렇지 않은 나라는 환류가 제대로 작동하지 않아 효과적인 결과 산출에 실패하거나

실패에도 불구하고 의미 있는 변화가 관찰되지 않을 수도 있다.

지금까지 설명한 다섯 가지 차원의 변수와 세부사항을 <표 1>과 같이 정리했다. 9 개국 사례분석(한국, 미국, 러시아, 영국, 중국, 일본, 스웨덴, 프랑스, 독일)으로 도출된 일차적인 결과를 바탕으로 세부변수의 특징 및 각 차원별 객관적 데이터로 사용 가능하거나 측정할 만한 지표와 특이할 만한 사항이 있는 사례에 대해 간략한 설명을 추가했다.

<표 1> 이론적 모형의 다섯 가지 변수에 대한 정리표

변수	세부변수	특징 및 인덱스(측정지표)	사례별 특이점
환경적 요인	과거역사	제국주의 시대 경험 · 지배국/피지배국	영국, 프랑스: 식민지국들과 우호적 관계 일본: 한국, 중국과 적대적 관계
	경성권력기반	<u>측정지표</u> · 군사력: International Peace Research Institute, NATO 통계 · 경제력: World Bank 데이터(GDP, GDP per capita, GDP growth rate 등), WTO 무역통계	러시아: 군사력으로 이웃국가에게 호감을 얻음. 중국: 경제력으로 아프리카 국가들의 호감을 얻음.
	연성권력기반	<u>측정지표</u> · 오랜 시간 축적된 사상과 가치, 문화, 유산: Soft Power 30 Index, GfK-Anholt Nation Brand Index, Good Country Index, UNESCO, AID/ODA, Nobel Prize Laureates	북유럽 국가 (스웨덴, 덴마크, 핀란드): 높은 연성권력 보유
	사상과 가치	정치체제에서 작동하는 사상	미국: 부시 행정부의 아랍 개발도상국 및 서유럽 동맹국에서의 반미감정 유발
정치 체제	제도	· 대통령제 · 의원내각제 · 혼합형 대통령제	헌법, 기본법에 기초
	거버넌스	· 민주주의적/권위주의적 · 중앙집권화/탈중앙집권화 <u>측정지표</u> Worldwide Governance Indicators	미국, 영국, 독일: 민주주의적 탈중앙집권화 프랑스, 한국: 민주주의적 중앙집권화

<표 1> 이론적 모형의 다섯 가지 변수에 대한 정리표 (계속)

변수	세부변수	특징 및 인덱스(측정지표)	사례별 특이점
정치 체제	리더십	· 최고 지도자 · 외교부 장관 · 고위 관료	독일: 슈테인마이어 전외무장관 외교개혁 (Review 2014)
	의사소통 체계	· 폐쇄적 · 개방적 측정지표 World Press Freedom Index	일본: 후쿠시마 원전 폭발에서 드러난 폐쇄적 의사소통 체계
* 정치체제 수준에 미친 외부충격 고려			
공공외교 정책과정	투입	· 조직구조 · 인력 · 예산	각국 외교부 및 공공외교 주무부처, 연방 정부, 지방정부, 산하기관, 팔길이 기관 (문화원, 언어교육원 등) 조직 분석
	산출	모든 프로그램과 활동전체 · 즉각적 결과	
	결과	· 참여 인원수 · 언론보도 (가치 평가) 측정지표 홍보나 프로그램 평가	분석대상: 외교백서, 보고서, 평가 결과 (상위기관, 자체, 외부), 국가수반, 장관 메시지 등
중개변인	영향	장기적 변화 · 감성적 (선호도 조사) · 인지적(BBC Poll 영향력) · 정체성 (주관식 설문)	독일: 2010 년 이후 꾸준히 긍정적 영향을 미치는 최상위권 국가로 집계 (2010-2017, BBC 여론조사 결과)
	외국공중의 인간개발	· 물질주의자 · 탈물질주의자 비율 측정지표 현지구 공중의 인간개발척도	한국: 환류에 대한 부정적 인식이나 수용
환류	비국가 행위자	· 시민사회 · 재단 · 민간	미국: 헐리우드 일본, 독일: 비영리재단, 양자재단, 정치재단
	재영향 및 궤도수정	· 투입에 재영향 · 연성권력에 장기적 영향 가능성 (제한적)	환류 가능한 개방적 시스템을 갖춘 국가: 독일, 캐나다, 노르웨이, 스웨덴 등

그 동안 공공외교 학자들이 연성권력 개념화에 집중했다면, 나이가 말한 연성권력의 세 자원은 이 모형으로 볼 때 서로 다른 차원에서 작동하고 있음을 알 수 있다. 가령, 나이는 연성권력 자원이 문화, 가치, 외교정책이라고 정의했다. 문화는 역사적으로 물려받은 연성권력 유산, 즉 본 모형의 첫번째 차원에 해당한다면, 가치는 역사적 유산으로서의 가치와 정치체제에서 작동하는 가치가 다를 수 있다. 즉, 나이의 가치는 본 모형의 첫번째, 두번째 차원의 변수를 혼용해서 사용하고 있다. 외교정책은 특정 정부의 정책과정이라는 세 번째 차원에서 작동하고 있다. 본 모형은 나이의 연성권력을 세 차원으로 해체함으로써, 문화적 유산으로서의 가치, 정치체제 내에서의 가치, 외교정책 과정에서의 가치가 다르게 작동할 수 있음을 구분함으로써 공공외교 효과성을 구체적으로 평가하고 분석하며, 나아가서는 수많은 가설을 설명하고 예측도 하게 될 것이다.

본 모형은 공공외교 효과성에 보다 많은 관심과 연구가 필요함을 촉구하고 있다. 이 논문에서 제시된 이론적 모형은 공공외교 효과성에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수를 모두 포함했지만, 향후 경험적 연구를 통해 현실에서 각 변수들이 상대적으로 얼마나 중요한 영향을 미치는지를 규명하게 될 것이다.

5. 모형을 적용한 9 개국 선도 연구결과 및 시사점

우리 연구팀은 상기의 효과적인 공공외교모형의 분석틀을 사용해 9 개국에 대한 기초적인 사례연구를 진행한 바 있다. 공공외교에서 선진적인 대부분의 국가(미국, 영국, 프랑스, 독일 등)는 국부와 과거 역사로부터 연성권력을 물려받은 것으로 드러났다. 일부 국가만이 연성권력이라는 금수저와 은수저를 가지고 태어난 것이다. 커다란 연성권력 자원을 물려받은 나라는 공공외교를 통해 효과적인 결과를 성취할 수 있다. 그러나 연성권력이 과거 역사로부터 주어지는 것만은 아니다. 특정 행정부가 풍부한 유산을 발전시켜 공공외교에 활용하지 못할 수도 있기에 물려받은 연성권력이 성공적인 공공외교를 보장하는 것은 아니다. 예를 들어, 프랑스의 이미지는 공공 및 문화 외교에 대한 혁신 부족으로 외국인들에게 낯고 그다지 매력적이지 않은 것으로 인식되기도 한다. 독일의 경우는 양대 세계대전에서의 나쁜 이미지를 극복하고 전후 독일 정부의 지속적인 노력에 의해 연성권력을 축적해왔고, 또한 정부의 공공외교 정책이 효과적이기도 하여 연성권력의 확장에 기여해왔다. 정부가 주어진 경성권력 및 연성권력 자원을 활용할 수 있는 여지는 매우 크기에 이러한 역사적 장벽을

단기간에 극복하는 게 쉽지는 않다. 가령, 우리나라는 비약적인 경제적 발전과 문화의 부흥, 그리고 최근엔 성공적인 코로나 방역으로 외국에서 이미지가 많이 향상되는 과정에 있다. 그러나 생각만큼 빠른 속도로 연성권력의 축적이 이뤄지는 건 아니다. 캐나다, 스웨덴과 같은 국가들이 오랜 시간 속에서 일관된 사상에 기반한 성공적인 공공외교를 통해 자신의 이미지를 구축해온 것처럼 연성권력화에는 상당한 시간이 필요하다.

이것이 공공외교학자들이 연성권력의 개념화 문제나 유용성에 대한 논의를 중단해야 한다고 제안하는 이유이다. 학자들이 연성권력의 축적을 중단한 건 다행스러운 일이다. 이 보다는 효과적인 공공외교에 영향을 미칠 수 있는 정치체제 및 정책과정에서의 변수에 보다 많은 관심이 필요하다고 생각한다.

우리는 9 개국 연구에서 사상과 가치(ideas and values)가 성공적인 공공외교에 가장 중요한 요인 중 하나임을 발견했다. 그러한 나침반 없이 일관된 공공외교를 장기간 추진해 호의적인 국가 이미지를 확고하게 만들어내는 게 쉽지 않기 때문이다. 미국, 프랑스, 영국은 역사적으로 민주주의 전통을 물려받았고 이들의 민주적 신념과 시스템은 성공적인 공공외교의 주요 동력이었다. 민주적 통치가 공공외교에 왜 유리할까? 공공외교는 그 자체로서 민주주의의 한 현상이다. 이것이 중국과 러시아가 공공외교에 대한 높은 관심과 막대한 투자에도 불구하고 외국대중과 효과적으로 소통하는데 어려움을 겪는 이유이다. 세월호 사건이 발생한 2014 년 이후 한국 학술지에 발표되는 공공외교에 관한 논문 수가 감소한 이유 중 하나도 같은 이유 때문이 아닐까 추측해본다. 세월호 사건으로 해외에서의 한국 이미지는 심각하게 훼손돼 어떠한 공공외교적 노력도 이를 극복하는 게 쉽지 않았기에 연구에 대한 관심도 감소 했을 것으로 추측된다.

국부로부터 물려받은 유산으로서 정치적 가치와 사상이 중요하기는 하지만 조지 W. 부시 또는 도널드 트럼프 행정부가 미국의 전통적 사상과 가치관에 따라 행동하지 않자 세계는 미국에 등을 돌렸었다. 전통적 가치관과 사상이 연성권력의 중요한 자원이지만 정치 체제 내에서 구현된 사상과 가치는 효과적인 공공외교에 훨씬 더 크고 직접적인 영향을 미친다. 본 모형이 양 차원의 사상과 가치를 구분하는 이유이다.

공공외교가 문화 및 지식교류를 통해 외국 청중에게 어느 정도의 영향을 미칠 수 있는 지에 대해선 늘 의문이 존재한다. 홍보학에서는 “가장 좋은 정책이 가장 좋은 홍보”라는 명언이 있다. 같은 맥락에서 가장 좋은 외교정책이 가장 좋은 공공외교가 될 수 있다. 부시 행정부는 이라크에서의 공공외교 캠페인에 수천만달러를 쏟아 부었지만 그의 일방적인 외교정책은 아랍의 공중은 물론 서방동맹국 공중의 마음도 얻지 못했다.

최고지도자는 국가의 이미지를 대표하기에 공공외교에 있어 중추적인 역할을 수행한다. 미국의 버락 오바마, 영국의 토니 블레어 및 독일의 앙겔라 메르켈이 모두 국가의 긍정적인 이미지를 전세계적으로 격상시킨 것처럼 권력구조와 무관하게 성공적인 리더의 존재는 효과적인 공공외교에 도움이 되는 것으로 나타났다.

누가 공공외교정책 또는 혁신을 주도했는지는 그다지 중요하지 않은 것으로 확인되었다. 학자들은 흔히 영국의 토니 블레어, 일본의 준이치로 고이즈미, 독일의 슈테인마이어 외무장관과 한국의 외교부 관료를 공공외교 혁신의 주요 동력으로 지목하지만, 한국의 이명박 대통령은 실패사례로 종종 언급되기도 하기 때문이다(홍기원, 2014). 일본이나 영국은 수상이 이를 주도했다면, 독일은 외무부장관, 우리나라는 외교부 공공외교국의 관료들에 의해 주도되었지만 모두 효과적이었기 때문이다. 또한 대통령제인지, 의원내각제인지와 같은 권력구조 요인도 공공외교 효과성과 관련이 없는 것으로 드러났다.

커뮤니케이션 시스템은 성공적인 공공외교에 매우 중요한 것으로 나타났다. 커뮤니케이션시스템의 개방성은 민주주의만큼이나 성공적인 공공외교에 필수적이다. 일본정부는 후쿠시마 원전사고 기간 동안 폐쇄적인 커뮤니케이션시스템으로 인해 국가 이미지가 상당히 손상되었다. 박근혜 행정부 또한 한국정부가 민주화를 이룬 1987년 이후 민주적인 정부임에는 분명하지만 세월호 사건 동안 폐쇄적인 커뮤니케이션시스템으로 국가이미지 손상을 경험했다고 할 수 있다. 반면, 문재인 정부는 코로나 19 팬데믹 상황에서 개방적인 커뮤니케이션시스템을 통해 국가 이미지 향상에 성과를 거뒀다.

9 개국가의 사례연구에 대한 이상의 일차적 분석 결과를 통해 한국 정부에 주는 다음과 같은 시사점을 도출했다.

첫째, 우리 자신에게 전통적 사상과 가치의 뿌리를 질문할 필요가 있다. 우리가 현재 추구하는 공공외교의 주요한 가치와 사상을 우리의 전통과 역사로부터 그 뿌리를 찾는다면 가치와 사상의 신뢰도를 제고할 수 있다. 우리의 정체성은 끊임없는 노력으로 형성할 수 있지만 우리가 정체성의 근원을 찾을 수 있다면 정치 지도자는 물론이고 대중의 초당적인 합의를 도출하는 게 그만큼 쉽기 때문이다. 우리는 건국신화부터 경천애민사상, 순리를 존중하고 백성을 사랑하는 오랜 전통을 지니고 있다. 한국정부는 최근 코비드-19 관리에 있어서 사람중심의 정책과 개방적인 의사소통 체계로 세계의 이목을 집중했다. 우리는 근대화의 기적과 일련의 민주주의 투쟁을 통한 민주화라는 성공적인 스토리도 가지고 있다. 이러한 전통과 사상은 평화라는 가치외교로 확대될 때 정권의 변동과 무관하게 일관된 공공외교를 수행할 바탕이 될 수 있다고 생각한다.

내부 커뮤니케이션은 성공적인 PR의 핵심이다. 마찬가지로 국가의 정체성 구축은 우리의 가치관과 사상의 근원을 발견하는 작업이다. 뿌리 깊은 나무는 바람이나 외부 충격에 흔들리지 않는다. 공공외교의 성공은 일관성과 그로 인한 신뢰성 확보에 있다. 우리의 가치와 사상이 문화, 지식 또는 정책 등 분야에 관계없이 공공외교의 모든 영역에 스며들 때 외국 공중으로부터 긍정적인 이미지를 구축하게 될 것이다. 우리나라 공공외교에서 가장 도전적 과제는 집권 정당에 따라 노선이 수시로 변하는 것이다 (김태환, 2020). 예를 들어, 캐나다 공공외교의 주된 목표는 국내 대중의 화합을 촉진하는 것이다. 행정부의 변화와 무관하게 형성된 국민적 합의는 성공적인 공공외교를 위한 필수 조건인 지속적이고 일관된 정책을 추진할 가능성이 크다.

둘째, 우리가 누구인가는 다른 사람들이 우리를 어떻게 인식하느냐에 의해 결정된다. 우리의 핵심 가치관과 사상이 다른 분야의 공공외교에 스며들 뿐만 아니라 공공외교활동과 프로그램이 그 주최국에 부합할 필요가 있다. 따라서 다른 사람들이 우리를 우리가 의도한 대로 인식하도록 하기 위해서는 진정한 의미의 쌍방향 커뮤니케이션과 공동의 노력이 필요하다.

셋째, 공공외교에는 단기, 중기 및 장기적으로 달성해야 할 목표가 있다. 외교관들이 중장기 목표를 달성하기 위해 최선을 다한다 하더라도 일상적인 커뮤니케이션이나 잘못된 외교정책으로 인해 모든 공공외교 노력이 순식간에 물거품이 될 수도 있다. 외교정책 자체가 문화외교나 지식외교보다 훨씬 더 중요한 이유이다. 이는 공공외교 분야에 우선순위가 있음을 의미한다. 앞서 언급한 것처럼 가장 좋은 공공외교는 가장 좋은 외교정책이다. 대통령의 외교정책이 타국으로부터 지지를 받지 못하는 상황에서 일선 외교공무원들에게 비효과적인 공공외교의 책임을 묻는 것은 무의미하다는 말이다.

참고문헌

- 김영호 (2014). 대한민국의 건국외교: 정부 승인과 외교 기반 구축. <한국정치외교사논총>, 35집 2호, 43-72.
- 김태수 (2007). 프랑스 대통령제의 특징, 변천 그리고 운영의 메커니즘. <유럽연구>, 25집 3호, 135-153.
- 김태환 (2020). <한국 정책공공외교의 진호와 방향성>. 한국공공외교학회 창립학술회의 발제집, 50-76.

- 윤기웅·김병규 (2014). <공공외교의 성과 및 성과에 영향을 미치는 요인 분석 ‘아세안 페스티벌’ 사업을 중심으로>. 한국정부학회 학술발표논문집, 300-323.
- 이덕환 (2015). 불통·불신·비효율의 늪에 빠져버린 국정운영. <철학과 현실>, 106 호, 99-118.
- 정동훈 (2013). 외교제도사 연구 제언. 한국역사연구회 <역사와 현실>, 89 권, 21-39.
- 전영상·이진복 (2012). 위기 상황에서의 정보은폐에 관한 한·일 비교연구: 일본 후쿠시마 원전사고와 한국 고리 원전사고 사례를 중심으로. <아시아연구>, 15 집 2 호, 185-214.
- 조기숙 외 (2016). <한국형 공공외교 평가모델>. 이화공공외교총서 제 1 권.
이화여자대학교공공외교센터 엮음. 이화여자대학교출판문화원.
- 홍기원 (2014). 이명박 정부 국가브랜드정책의 평가: 문화정책의 상징적 활용의 관점에서. <현대사회와 행정>, 24 권 2 호, 82-102.
- Beeson, M., & Higgott, R. (2005). Hegemony, institutionalism and US foreign policy: theory and practice in comparative historical perspective. *Third World Quarterly*, 26(7), 1173-1188.
- Broom, G. M., & Sha, B. L. (2013). *Cutlip and Center's effective public relations*. 11th edition. Boston: Pearson.
- Burnay, M., Hivonnet, J., & Raube, K. (2014). ‘Soft diplomacy’ and people-to-people dialogue between the EU and the PRC. *European Foreign Affairs Review*, 19(3), 35-55.
- Bursens, P., & Deforche, J. (2010). Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 151-171.
- Gallarotti, G. M. (2011). Soft power: what it is, why it's important, and the conditions for its effective use. *Journal of Political Power*, 4(1), 25-47.
- Geert, H., & Hofstede, G. J. (1991/2010). *Cultures and organizations: Software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 55-77.
- Henrikson, A. K. (2005). Niche diplomacy in the world public arena: the global ‘corners’ of Canada and Norway, In *The New Public Diplomacy*, edited by Melissen, J. 67-87. London: Palgrave Macmillan.
- Holsti, O. R., & Rosenau, J. N. (1986). Consensus lost. Consensus regained?: foreign policy beliefs of American leaders, 1976-1980. *International Studies Quarterly*, 30(4), 375-409.
- Huseynov, V. (2016). Soft power geopolitics: how does the diminishing utility of military power affect the Russia-West confrontation over the “Common Neighbourhood.” *Eastern Journal of European Studies*, 7(2), 71-90.
- Katzenstein, P. J., & Keohane, R. O. eds. (2007). *Anti-Americanisms in world politics*. Cornell University Press.
- King, B. L. (1975). Japanese colonialism and Korean economic development 1910-1945. *Asian Studies*,

- 13(3), 1-21.
- Kim, T. H. (2012). Paradigm shift in diplomacy: a conceptual model for Korea's new public diplomacy. *Korea Observer*, 43(4), 527-555.
- Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago and London: The University Of Chicago Press.
- Lee, S. W. (2011). The theory and reality of soft power: practical approaches, in *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, edited by Lee, S. J. & Melissen, Jan, 11-32. New York: Palgrave Macmillan.
- Lee, G., & Ayhan, A. (2015). Why do we need non-state actors in public diplomacy?: theoretical discussion of relational, networked and collaborative public diplomacy. *Journal of International and Area Studies*, 57-77.
- Mabee, B. (2011). Historical institutionalism and foreign policy analysis: the origins of the National Security Council revisited. *Foreign Policy Analysis*, 7(1), 27-44.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2008). Public diplomacy in a changing world. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Mar., 2008, Vol. 616, 94-109.
- Nye, J. S. (2011). Power and foreign policy. *Journal of Political Power*, 4(1), 9-24.
- Ogunnubi, O., & Ettang, D. (2016). Communicating South Africa's soft power: agents, instruments and recipients. *Communicatio*, 42(3), 293-312.
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1(1), 3-32.
- Oppermann, K., Brummer, K., and Willigen, N. V. (2017). Coalition governance and foreign policy decision-making. *European Political Science*, 16, 489-501.
- Otmazgin, N. (2011). A tail that wags the dog? Cultural industry and cultural policy in Japan and South Korea. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(3), 307-325.
- Pérez, L. A. V. (2014). *POP POWER: Pop Diplomacy for a Global Society*. Luis Antonio Vidal Pérez.
- Peters, B. G. (2011). Institutional theory. *The SAGE Handbook of Governance*, 78-90.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Rawnsley, G. (2012). Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan. *Journal of International Communication*, 18(2), 121-135.
- Reilly, B. (2015). Australia as a southern hemisphere 'soft power.' *Australian Journal of International Affairs*, 69(3), 253-265.
- Rosenau, J. N. (1968). Comparative foreign policy: fad, fantasy, or field?. *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329.
- Rosenau, J. N. (1970). Foreign policy as adaptive behavior: some preliminary notes for a theoretical model. *Comparative Politics*, 2(3), 365-387.

- Rotaru, V. (2018). Forced attraction? How Russia is instrumentalizing its soft power sources in the “near abroad.” *Problems of Post-Communism*, 65(1), 37-48.
- Rothman, S. B. (2011). Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power?. *Journal of Political Power*, 4(1), 49-64.
- Sguazzin, A. (2022, June 13). China surpasses US in eyes of young Africans, survey shows. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-12/china-surpasses-us-in-the-eyes-of-young-africans-survey-shows> (retrieved on August 7, 2022)
- Tella, O. (2016). AFRICOM: hard or soft power initiative?. *African Security Review*, 25(4), 393-406.
- Thelen, K. (2010). Beyond comparative statics: historical institutional approaches to stability and change in the political economy of labor. In *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. edited by Morgan, G. et al. 42-62. New York: Oxford University Press.
- Welzel, C., & Inglehart, R. (2001). Human development as a general theory of social change: a multi-level and cross-cultural perspective. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), Reichpietschufer 50, Discussion Paper FS III, 1-36.
- Whitney, C. B., & Shambaugh, D. (2009). *Soft power in Asia: results of a 2008 multinational survey of public opinion*. Chicago Council on Global Affairs in partnership with EAI.
- Wojczewski, T. (2019). Trump, populism, and American foreign policy. *Foreign Policy Analysis*, 16(3), 292-311.

Abstract

A Theoretical Model for Effective Public Diplomacy

Kisuk Cho

(Professor, Ewha Womans University)

Hwajung Kim

(Research Professor, Ewha Womans University)

Since the seminal publication of Joseph Nye's *Soft Power*, soft power became the central concept to public diplomacy. However, over-emphasis on soft power, which is still controversial, deterred academics from producing valuable knowledge that can be applied to practices in the field. Soft power is a cause and effect at the same time and thus it makes systematic analysis almost implausible because it is not only a tool for successful public diplomacy, but it is a result of successful diplomacy. This study aims at offering a theoretical framework linking soft power and public diplomacy by including various factors that may affect the outcomes of effective public diplomacy. This theoretical framework assessing the effectiveness of public diplomacy will make it possible to explore how and when new public diplomacy was adopted in a certain country and examine hard and soft power resources. The model also includes political system variables such as ideas and values, institutions, governance, leadership, and communication system, which are expected to influence public diplomacy effectiveness rather than soft power itself. The model yields the effectiveness of public diplomacy by assessing outcome and impact relative to input and output that are applicable to practices. The model is expected to enable both quantitative and qualitative studies generating possible propositions from the model with some preliminary outcomes of comparative case studies.

Keywords: *Effective Public Diplomacy, Soft Power, Hard Power, Theoretical Model*

투고일: 22. 08. 10.

심사일: 22. 09. 04.

게재확정일: 22. 09. 04.