

지도자의 공공외교는 어떻게 국제협력을 증진하는가?*

황원준**

(국방대학교 안보정책학과 박사과정)

< 초 록 >

목적: 이 연구는 국가위기 시 지도자의 공공외교의 내용과 효과를 이해하는 것을 목적으로 하며 다음의 두 질문을 던진다. 첫째, 지도자는 위기 시 국제사회의 협력과 지원을 얻기 위해 어떠한 내용의 공공외교를 하는가? 그리고 둘째, 지도자의 공공외교는 어떤 원리를 통해서 국제사회의 협력과 지원을 증진하는가?

방법: 연구질문에 답하기 위해 국가위기 시 국가지도자에 의한 공공외교가 활발하게 나타난 최근 사례인 러시아-우크라이나 전쟁에서의 우크라이나 젤렌스키 대통령의 공공외교에 대한 사례분석을 실시하였다. 세부 연구방법으로는 파이썬(Python)을 활용하여 젤렌스키 대통령의 트위터 텍스트를 기술적으로 분석하였다.

결과: 2022년 러시아의 침공 후 젤렌스키 대통령은 SNS를 적극 활용하여 다른 국가 국민과 소통하였으며 이를 통해 공공외교의 효과를 얻을 수 있었다. 그는 트위터를 통해 다른 국가 국민에게 '협력과 지원에 대한 감사', '우크라이나의 입장', '다른 국가 축하 및 애도' 메시지를 보냈으며, 이를 통해 지지와 신뢰, 청중비용을 증가시킬 수 있었다.

결론: 공공외교의 효과는 국제협력과 지원 간에 발생하는 문제를 상당 부분 해소하여 협력의 증진으로 이어질 수 있었다. 하지만 이 사례에서 후견국의 딜레마와 이행의 문제는 지속되었으며, 공공외교만으로는 해결이 어려운 것으로 나타났다. 이 연구의 분석을 통해 차후 대한민국의 위기 시 지도자의 공공외교를 위한 교훈을 도출할 수 있으며, 이를 위해 평시부터 지도자의 효과적인 공공외교를 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

핵심어: 공공외교, 러시아-우크라이나 전쟁, 젤렌스키, 트위터, 국제지원

* 유익한 조언을 주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다. 이 논문은 한국국제교류재단과 한국공공외교학회가 공동으로 주최한 2022 공공외교 학술연구 논문 공모전의 수상작을 수정·보완한 것임.

** hwj900126@naver.com

1. 서론

국가적 위기의 상황에서 지도자는 특별한 리더십을 발휘한다. 지도자는 국민을 단결시키는 구심점이 되며, 다른 국가와의 관계에서 국가를 대표하는 얼굴이 된다. 이러한 역할을 통해 한 국가의 지도자는 자국의 국민뿐만 아니라 다른 나라의 국민에게도 영향력을 미치는데 이는 공공외교 차원에서 중요한 의미를 갖는다. 특히, 국가의 위기 상황에서 다른 국가의 협력과 지원이 요구되는 경우 지도자의 역할은 더욱 강조되며, 그 노력에 따라서 다른 국가의 적극적인 협력을 얻어낼 수도 있고, 오히려 협력과 지원을 어렵게 만들 수도 있다. 자국에 대한 이해와 공감을 높이고, 영향력을 확산하기 위해 다른 국가 국민을 대상으로 한 외교활동인 공공외교에서 지도자의 역할이 시사하는 바는 매우 크다. 특히, 갑작스러운 위기의 상황에서 다른 국가의 협력과 지원을 얻기 위해서는 지도자의 공공외교를 포함한 많은 노력이 필요하다.

이렇듯 공공외교 차원에서 국가지도자의 역할이 중요함에도 불구하고 지도자를 중심으로 한 공공외교 연구는 충분히 이루어지지 않았다. 그동안 공공외교에 관한 연구는 대한민국 공공외교의 방향과 다른 국가의 공공외교 사례를 분석하는 차원에서 주로 이루어졌다. 대한민국의 공공외교 방향과 관련해서는 중추적 중견국으로서 소프트 파워를 강화하기 위한 공공외교의 필요성(김우상, 2013), 글로벌 거버넌스 시대 문화외교를 중심으로 한 공공외교의 중요성(조대식, 2009), 장기적 문화공공외교와 단기적 정책공공외교를 통한 대한민국 공공외교의 전략(백우열, 2017), 통일 준비를 위한 공공외교(박지연, 2019) 등의 연구가 이루어졌다. 다른 국가의 공공외교 사례 분야에서는 소련 해체 이후 국제사회에서 긍정적인 이미지 구축을 위한 러시아의 공공외교(우준모, 2010), 9.11테러 이후 국제사회와 소통을 통해 포용적인 관계를 발전시키고자 하는 미국의 공공외교(김명섭·안혜경, 2007), 일본의 해외광고, 문화 교류, 인적교류, 국제기구 협력 등을 통한 공공외교 사례 분석(박창건, 2017) 등의 연구가 있었다. 하지만 공공외교에서 지도자의 역할에 관한 연구나, 공공외교를 통해 강화된 소프트파워가 어떻게 국가이익 증진으로 이어지는지는 그동안 연구가 부족했다.

2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁에서 우크라이나 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 대통령의 활동은 지도자의 공공외교를 분석할 수 있는 좋은 사례이다. 특히, 트위터의 글과 영상을 통해 전쟁의 실상을 알리고, 국가와 국민을 보호하기 위해 노력하는 모습은 전 세계의 많은 이들이 우크라이나를 지지하고, 러시아를 비난하도록 만들었다. 이에 이 연구는 공공외교 차원에서 지도자의 역할과 관련하여 다음 질문에 대한 답을 찾고자 한다. 먼저 “국제사회의 협력과 지원을 얻기 위해 위기 시 지도자는 어떠한 내용으로 공공외교를 하는가?”이다. 국가 위기 상황에서 국제사회의 협력을 얻기 위한 지도자의 노력은 매우 중요하며, 타국 정부와의 소통뿐만 아니라 다른 국가 국민과의 소통인 공공외교도 핵심적인 활동이 될 것이다. 따라서 첫 번째 질문을 통해서 위기 시 지도자가 다른 국가 국민과 소통하는 내용을 먼저 알고자 한다. 다음으로 답하고자 하는 질문은 “지도자의 공공외교는 어떤 원리를

통해서 국제사회의 협력과 지원을 증진하는가?”이다. 젤렌스키 대통령의 사례 분석을 통한 위 질문에 대한 고민은 대한민국의 위기 상황에서 지도자가 어떠한 공공외교를 펼칠 수 있는지 정책적인 방안을 구체화하는데 교훈을 줄 것이며, 나아가 이론적인 측면에서 공공외교의 내용과 효과를 연결하는데 중요한 실마리를 제공할 것이다.

이에 따라 이 연구는 다음 장에서 국제협력 및 공공외교의 이론적인 분석을 통해 연구의 분석틀을 제시하고, III장에서 이 분석틀을 활용하여 두 가지 연구질문에 대한 답을 모색할 것이다. 끝으로 마지막 결론에서는 이 연구의 결과를 바탕으로 얻을 수 있는 정책적 그리고 이론적 함의를 제시하며 글을 맺으려 한다.

2. 이론적 분석 : 국제협력과 공공외교

1) 국제협력과 지원의 문제와 과제

국가 간 협력과 지원의 과정에서 협상이 이루어지며, 이 과정에서 양면게임 문제, 주인-대리인 문제, 후견국의 딜레마, 이행의 문제가 발생할 수 있다. A국이 자국에 대한 지원을 위해 B국과 협상을 할 때, 양면게임은 B국의 국민들로 인해 발생하는 문제이며, 주인-대리인 문제는 A국 정부와 A국 국민 사이에 대한 B국의 신뢰 문제이고, 후견국의 딜레마는 지원을 받은 A국 정부에 대한 B국의 신뢰와 이에 따른 부작용에 관한 문제이다. 끝으로 이행의 문제는 A국과 B국이 협상을 통해 합의하여도, 상대가 이를 정확하게 이행할지 확실할 수 없으며, 이를 강제할 수단이 없다는 것이다.

양면게임(Two-level games)은 국내정치와 국제정치를 연결하는 이론으로, 국제 협상에서 국내정치의 영향력을 보여준다. 국제무대에서 각 국가의 대표가 자국의 이익을 극대화하기 위해 협상을 진행하는 것을 제1면(Level I) 게임이라고 하며, 국내에서 협상의 방향과 타협의 범위를 정하는 국내 행위자 간의 상호작용을 제2면(Level II) 게임이라고 한다(Putnam, 1988, p. 434). 제1면 게임과 제2면 게임의 관계를 설명하기 위해 퍼트남(Robert Putnam)은 윈셋(Win-sets)이라는 개념을 사용하였는데, 이는 국제 협상에서 국내의 비준을 받을 수 있는 합의점의 집합을 의미한다. 따라서 제2면 게임에 의해 형성되는 윈셋은 제1면 게임에서 각국 대표의 협상력에 영향을 미치며, 제2면 게임의 의해 형성된 윈셋이 클수록 국가 간 협상은 쉽게 이루어질 수 있다(Putnam, 1988, p. 437-440). 제2면 게임에서 윈셋의 크기는 국내 행위자 사이의 힘의 분배, 선호도, 구성 가능한 연합에 따라 달라지는데, 국내 행위자 간 힘이 분산되어 있고, 선호의 이질성이 높으며, 연합의 구성이 어려울수록 제1면 게임에서 합의 가능한 윈셋의 크기는 작아진다(Putnam, 1988, p. 442-443). 따라서 국제협력과 지원 과정에서 나타날 수 있는 첫 번째 문제는 지원을 하는 B국의 국내 요인, 대표적으로 국민의 선호 이질성으로 인하여 B정부의 윈셋이 작

아저 협상이 어려워지고 지원 수준이 낮아지는 것이다. A국의 입장에서 이를 해결하기 위해서는 B국 국민 사이의 선호 동질성이 높아지도록 유도해야 한다.

다음으로 주인-대리인 문제(Principal-agent problem)는 수원국 A와 공여국 B 사이에 발생하는 문제이다. B국은 도움이 필요한 A국의 국민에게 A국 정부가 B국을 대신하여 원조 물자를 잘 전달하기를 바란다. A국 정부는 B국의 대리인으로 B국이 원조하는 자금과 재화를 자국 국민에 잘 분배해야 하지만, A국 정부와 B국 정부의 상이한 선호, A국 정부의 도덕적 해이 가능성, A국과 B국 사이의 정보 비대칭성 문제로 인하여 B국이 의도한 원조가 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 상황에서 발생하는 문제가 주인-대리인 문제이다(Winters, 2010, p. 218). 국제협력과 지원 과정에서 나타날 수 있는 주인-대리인 문제를 해결하기 위해서는 A국의 책임성(Accountability)을 증진시켜야 하며, A국 정부와 B국 정부, A국 정부와 A국 국민 사이의 투명성과 신뢰성을 강화해야 한다(이화영·강민아, 2013, p. 83).

세 번째, 후견국의 딜레마(Patron's Dilemma)는 후견국 B국이 적대국가인 C국의 위협에 대응하여 피후견국 A국을 지원하는 과정에서 발생하는 문제이다. B국은 A국과 안보이익이 양립하는 경우 동맹 조약을 통해 지원하고, A국의 군사력이 C국보다 열세할 경우 무기 이전을 통해 지원하게 된다(Yarhi-milo, Lanoska, & Cooper, 2016, pp. 99-100). 이때 B국이 A국에 높은 수준의 지원을 하게 되면 도덕적 위험(Moral hazard)이 발생하여 C국을 불필요하게 자극할 수 있으며, 지원의 수준을 낮추게 되면 A국이 방기의 위협을 느끼고, C국에 잘못된 신호를 전달하게 되어, C와의 전쟁에서 패배할 가능성이 높아진다. B국은 C국과의 충돌을 원하지 않으며, 동시에 A국이 C국에 패배하는 것도 원하지 않기 때문에 지원의 수준을 놓고 고민하게 되는데, 이것이 후견국의 딜레마이다(Yarhi-milo, Lanoska, & Cooper, 2016, p. 90). A국의 입장에서 B국으로부터 최대한의 지원을 얻기 위해서는 도덕적 위험 발생 가능성을 최소화하고, 이에 대해 신뢰성있게 B국을 설득해야 하며, 더불어 B국의 이익이 A국의 이익과 양립함을 설득해야 한다.

마지막은 이행의 문제(Commitment problem)이다. 협상의 어려움은 합의 과정에서의 문제와 이행 과정에서의 문제로 구분할 수 있는데, 앞서 살펴본 세 가지 문제는 합의 과정에서 나타나는 신뢰성의 문제라고 할 수 있다. 이행 과정에서 나타나는 문제는 다음과 같다. 설령 협상을 통해 국가 간 약속을 하더라도, 상대가 이를 준수하고 약속된 내용을 제대로 이행할지 알 수 없다. 무정부 상태의 국제사회에서 상대가 이를 제대로 이행하지 않을 경우, 이행을 강제할 상위의 권력이 부재하기 때문에 상대의 이행 여부에 대한 불신은 협력의 어려움으로 이어지게 된다(Fearon, 1995, pp. 401-409). 이행의 문제를 해결하기 위해서는 자신 또는 상대가 약속한 대로 행할 수밖에 없는 상황을 만들어야 한다. 배수진을 치는 방법이나 약속을 이행하지 않을 경우 엄청난 비용이 발생하는 구조가 그러한 상황의 예라고 할 수 있다(Schelling, 1995, p. 43). 손 묶기 전략(Tying hands)은 자신이 선언한 바를 이행하지 않을 경우 막대한 비용이 발생하도록 하여, 협상 간 신뢰성을 강화하고 이행의 문제를 해결하는 방안이다. 손 묶기 전략에서 활용하는 대표적인 수단은 청중비용(Audience cost)이다(Fearon, 1997, p. 70). 이행의 문제를 해

결하기 위해서는 B국의 지원을 약속받은 A국이 B국의 청중비용이 높아지도록 만들어 약속한 지원을 제대로 이행하도록 만드는 방법이 있다.

결과적으로 협력 및 지원을 위한 협상에서 A국은 다음의 과제를 해결해야 한다. 양면게임 문제를 해결하기 위해서는 B국 국민의 선호 동질성을 향상시켜야 하며, 주인-대리인 문제를 해결하기 위해서는 A국 정부와 국민 사이의 신뢰를 강화하고, B국에 대한 A국 정부의 책임성을 강화해야 한다. 후견국의 딜레마를 해소하기 위해서는 A국의 도덕적 해이 또는 분쟁의 확대 가능성이 낮다는 것과 A국과 B국의 이익이 양립함을 B국에 설득해야 한다. 마지막 이행의 문제를 해결하기 위해서는 B국의 청중비용이 커지도록 하여 합의한 바를 정확하게 이행하도록 만들어야 한다.

2) 공공외교의 효과 : 지지, 신뢰성 그리고 청중비용

박재적·이신화(2019)의 연구는 공공외교를 “일국의 정부가 주도하여 대상국 정부가 아닌 그 나라 국민을 대상으로 벌이는 공식적인 외교활동”이라고 정의하였으며, 대한민국 외교부는 외국 국민과의 직접적인 소통인 공공외교를 통하여 “우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높(일 수)”있다고 하고 있다(외교부, n.d.). 미국 남가주 대학(USC)의 공공외교센터(CDP: Center on Public Diplomacy)는 공공외교가 “국가 간 상호 신뢰와 생산적인 관계를 증진시키고 더욱 안전한 국제사회를 만드는데 핵심적인 역할”을 한다고 강조하였다(CDP, n.d.) 위의 다양한 정의와 설명을 요약하자면, 공공외교는 다른 나라의 국민을 대상으로 하며, 이를 통해 자국의 역사, 문화, 정책 등에 대한 공감대를 확산하고, 신뢰를 증진하며, 자국의 영향력을 확대함으로써, 결과적으로 국가 간 협력을 증진하여 더욱 안전한 국제사회를 만들기 위한 활동이다.

공공외교를 통해 얻을 수 있는 첫 번째 효과는 국제사회의 지지(Support)이다. 공공외교는 자국의 문화 등을 통하여 타국 국민을 대상으로 국가매력을 증진시킬 수 있으며, 이를 바탕으로 소프트파워(soft power)를 강화할 수 있다. 소프트파워는 상대의 마음을 장악하는 힘으로 글로벌 거버넌스의 시대에 상대의 자발적인 협력과 양보를 얻기 위해 필수적인 요소이다(조대식, 2009, pp. 3-5). 매력을 바탕으로 한 소프트파워는 국가의 입장과 정책에 대하여 타국 국민의 공감과 지지를 끌어낼 수 있으며, 이는 국가 간 협상에서도 중요한 효과로 작용하게 된다. 이러한 국가의 매력을 통해 타국의 국민을 매료시키기 위해서는 정부의 역할도 중요하지만, 일반 시민이나 비정부기구 역시 중요한 역할을 할 수 있다(김우상, 2013, p. 338).

신뢰성(Credibility) 역시 공공외교를 통해 얻을 수 있는 중요한 효과이다. 공공외교는 국가이미지와 더불어 국가평판에도 중요한 영향을 미친다. 국가평판은 “국가에 대한 대중들의 기대에 부응할 수 있는 국가 능력에 대한 인지적 반응”이다(주미영, 2016, p. 114). 국가 간 협력 과정에서 발생하는 다양한

문제는 다른 국가가 기대에 부응하여 행동할지 알 수 없기 때문에 발생한다. 앞서 살펴본 주인-대리인 문제, 후견국의 딜레마, 이행의 문제는 모두 협력 당사자인 두 국가 간 신뢰의 부족으로 인해 발생하는 문제이다. 따라서 공공외교를 통한 국가 간 상호이해 증진은 정보의 투명성을 강화하여 정보 비대칭성과 거래비용(transactional cost)을 감소시켜 신뢰성을 증진하고 협력을 촉진시킨다(Bearce, Flanagan, & Floros, 2006, pp. 596-600).

공공외교를 통해 얻을 수 있는 세 번째 효과는 상대국가의 청중비용 증가이다. 청중비용은 특히 민주주의 국가에서 중요하게 작용하는데, 이에 따라 민주주의는 국제사회에서 의존할 수 있는 파트너로 인식된다. 그 이유는 민주주의 국가에서는 지도자의 결정에 대해 국민이 처벌할 수 있는 체제가 갖추어져 있기 때문이다. 국민은 주기적으로 선거를 통해 여당과 국가지도자를 심판하며, 이에 따라 지도자는 국민의 반응을 고려하여 신중하게 정책을 결정한다. 민주주의 국가의 국민은 국가의 평판을 중요하게 생각하며, 지도자가 공약한 정책을 지키기를 기대한다. 따라서 공약을 준수하지 않고, 국가의 평판을 떨어뜨린 지도자는 국민에 의한 처벌을 받게 된다(Chiba, Johnson, & Leeds, 2015, p. 968).

따라서 청중비용은 협상을 통해 다른 국가와 협력하는 과정에서 이행의 문제를 해결하는 주요한 수단이다. 청중비용이 높을 때 지도자는 자신의 약속 또는 선언을 되돌리기 어려우며, 막대한 청중비용을 회피하기 위해서라고 이를 이행하게 된다(Fearon, 1994, pp. 577-595). 앞서 설명한 손 뭉기 전략은 지도자가 공개적인 약속을 통해서 자신의 청중비용을 높임으로써 이행의 문제를 해결하고 협상력을 강화하는 것을 의미한다(Fearon, 1997, p. 70). 청중비용은 국가 간 충돌과 강압의 상황뿐만 아니라, 다양한 협력의 상황에서 효과를 발휘한다(Fearon, 1994, 1997; McGillivray & Smith, 2000, pp. 809-824). 또한, 청중비용은 절대적이지 않으며, 정책의 선호에 따라서 변화하므로 어떤 정책이냐에 따라서 청중비용은 작아질 수도 있고 커질 수도 있다(Chaudoin, 2014, pp. 235-256).

국민은 지도자가 자국 국민과 한 약속에 대해서도 처벌하지만, 타국 정부와의 약속에 대해서도 청중비용을 통해 처벌할 수 있다. 이때, 어떤 국가와의 약속이냐에 따라서 청중비용의 수준은 달라진다. 적대국가와의 우호적인 협력에 대한 약속은 양국 관계의 맥락과 해당 국가에 대한 국민의 인식에 따라서 청중비용이 매우 낮거나 없을 수 있다. 반면, 국가평판이 좋으며 국민의 선호가 높은 국가에 대해서는 지도자가 약속한 협력의 불이행이 매우 큰 청중비용으로 이어질 수 있다. 따라서 국가는 대상 국가 국민에 대한 공공외교를 통해 자국에 대한 지지를 이끌어내며, 국가평판을 증진시켜 신뢰성을 제고하고, 이를 바탕으로 자국과의 약속에 대한 해당 국가 지도자의 청중비용을 증가시킬 수 있다(Kurizaki, 2007, pp. 543-558; Stoycheff & Nisbet, 2017, pp. 657-675).

3) SNS를 활용한 국가지도자의 공공외교

공공외교의 주요한 과제 중 하나는 국제사회에 정보를 전달하는 것이며, 이를 위한 노력은 전직 외

교관이자 터프츠 대학교 플래처 스쿨의 학장이었던 걸리온(Edmund Gullion)이 공공외교라는 용어를 처음 사용하기 전부터 이루어졌다(Cull, 2006, April 18). 미국은 제2차 세계대전부터 이를 주요한 국가안보 및 외교정책으로 활용해왔으며, 1942년 설립된 ‘미국의 목소리(VOA: Voice Of America)’는 다양한 언어를 통해 전 세계에 미국의 입장과 정책을 홍보하는 역할을 해왔다. 1950년대 만들어진 자유유럽방송-자유라디오(RFE:RL: Radio Free Europe and Radio Liberty)는 냉전 시대 유럽의 공산진영 국가에 미국 중앙정보국(CIA: Central Intelligence Service)이 미국의 목소리를 전하는 역할을 하였다(Lord, 1998, p. 51).

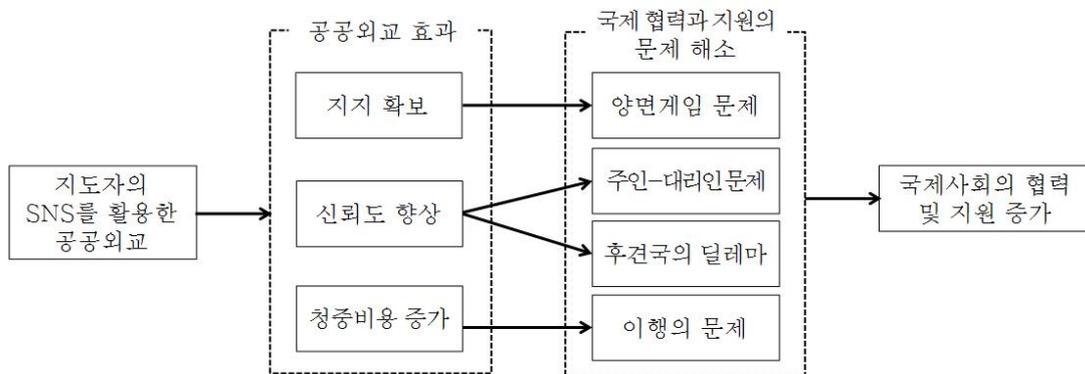
타국 국민을 대상으로 한 공공외교의 핵심은 불특정 다수의 타국 대중이 자국에 호의적인 관심을 갖도록 하는 것이다. 이를 위해서 많은 이들에게 쉽고 빠르게 정보를 전달하는 매체가 필요하며, 정보통신기술의 발전과 TV, 인터넷, 스마트폰의 등장은 공공외교의 효율성을 증대시켰다. 특히 각국은 SNS를 활용하여 국가의 이미지를 제고하고, 자국에 대한 타국 대중의 이해를 높이기 위해 노력하고 있다(이진영, 2018, pp. 74-75). 각 국가의 외교부를 포함한 다양한 정부 기관이 SNS 계정을 통해 공공외교를 행하고 있지만 가장 큰 파급력을 지닌 행위자는 국가지도자이다.¹⁾ 이 때문에 세계 각국의 지도자는 SNS를 적극적으로 활용하여 자국의 입장을 전 세계인에게 전달하는 공공외교를 펼치고 있다. 대표적으로 미국의 트럼프(Donald Trump) 전 대통령은 트위터를 활용하여 활발하게 자신과 미국 정부 입장을 피력하였는데, 재임 기간 중 총 25,000개 이상의 트위터 글을 게시하였으며, 하루 평균 18개의 게시글을 올렸다(Vazquez, Hickey, Krishnakumar, & Boschma, 2020, December 18). 이러한 트럼프 전 대통령의 트위터는 재선 패배 이후 2021년 1월 6일에 발생한 미국 국회의사당 점거 폭동에도 상당한 영향을 주기도 하였다(Cortellessa & Bergengruen, 2022, July 12). 국내외 다수의 대중과 소통하는 창구가 되는 국가지도자의 SNS는 이처럼 폭동을 선동할 수도 있지만, 그 특성을 잘 활용할 시 훌륭한 공공외교의 수단이 될 수 있다.

4) 분석의 틀 : 공공외교와 국제협력 및 지원의 관계

국가 간 원활한 협력과 지원을 위해서는 여러 문제를 해소해야 한다. 양면게임 문제를 해소하기 위해서는 상대 국가 국민의 선호 동질성을 높여야 하며, 이는 다수 국민의 지지를 필요로 한다. 주인-대리인 문제를 해결하기 위해서는 수원국 정부와 국민 간의 신뢰를 높이고, 수원국 정부의 공여국 정부에 대한 책임성을 향상시켜야 한다. 후견국의 딜레마 해소를 위해서는 후견국의 높은 수준의 지원이 피후견국의 도덕적 위험이나 적대국에 대한 자극으로 이어지지 않는다는 것을 설득해야 한다. 마지막

1) 트위터 팔로워(Follower) 수를 비교했을 때 미국 백악관은 약 810만 명, 미국 국무부는 약 630만 명인 반면, 미국 바이든(Joe Biden) 대통령 약 2,740만 명이다. 대한민국의 경우 청와대는 약 57만 명, 외교부는 약 20만 명인 반면, 문재인 전 대통령의 팔로워 수는 210만 명, 윤석열 대통령은 약 1만 4천200명이다(2022년 11월 15일 23시 기준).

이행의 문제를 해소하기 위해서는 상대 국가의 청중비용을 증가시켜, 불이행 시 상대국 지도자의 정치적 부담으로 이어지도록 만들어야 한다. 이러한 문제는 공공외교를 통해 상대국가 국민의 지지를 확보하고, 신뢰도를 높이며, 이를 바탕으로 청중비용을 증가시켜 해소할 수 있을 것이다. 그리고 오늘날 SNS를 활용한 국가지도자의 공공외교는 이러한 효과를 더욱 증폭시킬 수 있으며, 이에 따라 공공외교를 통한 국제협력과 지원의 문제가 상당 부분 해소되어 협력과 지원의 증가로 이어질 것으로 예상된다. 이상의 논리를 바탕으로 이 연구는 <그림 1>과 같이 분석틀을 구성하였으며, 이어지는 장에서 우크라이나 젤렌스키 대통령의 트위터 공공외교 사례분석을 통해 국제협력과 지원의 문제 해소 여부를 살펴보고자 한다.



[그림 1] 분석의 틀

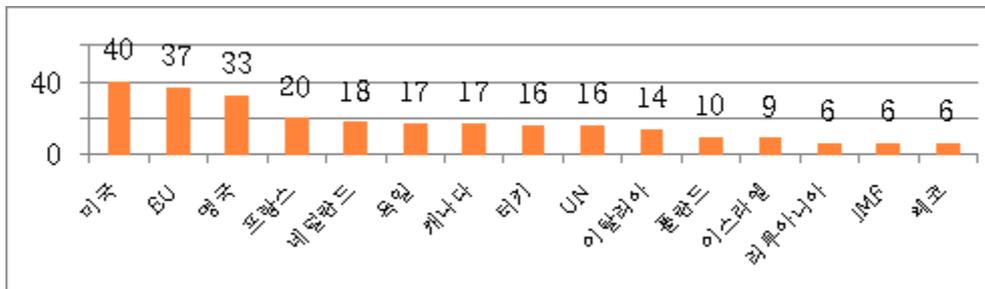
3. 위기 시 우크라이나 대통령의 공공외교와 국제협력

1) 우크라이나 젤렌스키 대통령의 트위터 공공외교

러시아는 22년 2월 21일 우크라이나의 돈네츠크와 루한스크 지역의 독립을 승인한 뒤 평화유지군의 명목으로 이 지역에 군대를 배치하고 이어서 24일 우크라이나 침공을 시작했다(Walker, 2022, pp. 35-39). 우크라이나의 수도 키이우(Kyiv)에 러시아의 미사일이 떨어지고, 러시아가 키이우 북쪽의 전략적 요충지를 장악하여 도시를 고립시켰다고 발표하자, 세계는 우크라이나의 대통령이 실종되었다고 판단했다. 하지만 25일 젤렌스키 대통령은 참모들과 함께 키이우 시내에서 셀프 촬영 동영상으로 “우리 군은 여기에 있으며, 시민들도 여기에 있다. 우리는 여기서 계속해서 우리의 주권과 국가를 방어할 것이다”라며 동요하는 국민을 안심시키고, 군의 사기를 고취시켰다(Hopkins, 2022, February 25). 다음날

인 26일 아침에도 대통령은 트위터를 통해 자신은 우크라이나를 지키기 위해 키이우에서 전쟁을 지휘하고 있다고 전하며, 자신이 다른 나라로 도망쳤다고 하는 러시아의 발표가 잘못된 정보(misinformation)임을 강조하였다. 그리고 그는 “내게 필요한 건 도망치기 위해 타고 갈 것이 아니라, 탄약이다(I need ammunition, not a ride)”라고 하며 국제사회의 지원을 호소하였다(Braithwaite, 2022, February 26).

젤렌스키 대통령의 트위터 동영상 메시지는 전 세계인에게 감명을 주었고, 이를 통해 많은 이들이 젤렌스키 대통령과 우크라이나를 지지하게 되었다. 그리고 그의 트위터는 이를 계기로 우크라이나의 상황을 전하고, 필요한 지원을 요청하며, 사람들의 지지를 이끌어내는 중요한 공공외교 수단이 되었다. 22년 11월 16일을 기준으로 젤렌스키 대통령의 트위터 팔로워 수는 690만 명이며, 영어를 포함한 다양한 언어로 전 세계인들에게 메시지를 전하고 있다. 22년 2월 26일부터 11월 15일까지 우크라이나어가 아닌 외국어로 작성한 게시물은 433개이며, 이 중 411개가 영어로 작성되었고 이 외에도 프랑스어, 터키어, 스페인어 등 다양한 언어로 게시글을 작성하였다(Zelenky, 2022). 이 연구는 젤렌스키 대통령의 트위터를 통한 공공외교 내용을 분석하기 위해 22년 2월 26일부터 11월 15일까지의 텍스트 게시물을 수집하여, 파이썬(python) 프로그램으로 전처리 작업을 한 뒤 워드클라우드와 빈출 단어 그래프로 분석하여 어떠한 내용이 주를 이루는지 분석하였다.²⁾

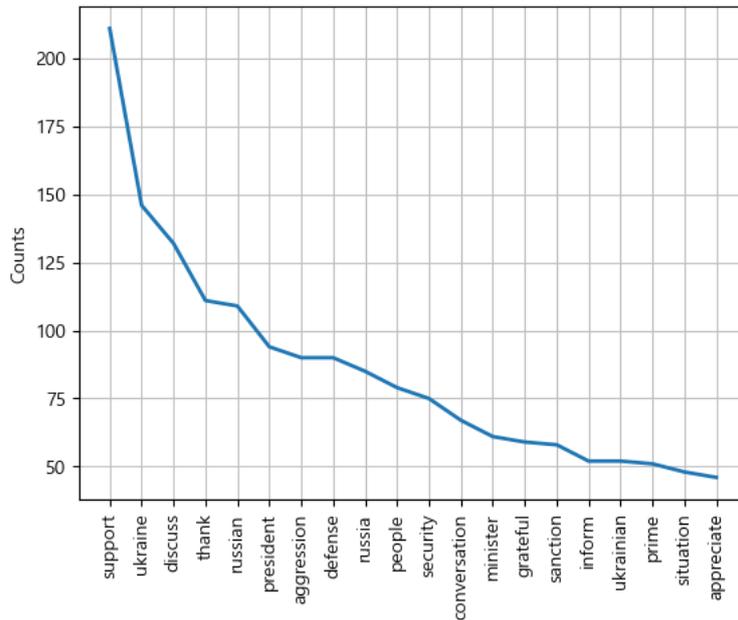


[그림 2] 트위터에 등장한 국가 및 국제기구 순위

분석 결과 작성된 글은 평균적으로 1,737개의 댓글이 달렸고, 6,771회 리트윗(retweet)되었으며, 47,039명이 ‘좋아요(Like)’를 눌렀다. 댓글에는 다양한 국가의 사람들이 젤렌스키 대통령과 우크라이나를 응원하는 글이 있었다. 영어 등 외국어로 작성된 게시글은 다양한 국가와 국제기구가 언급되었는데, 주로 각 국가 정상과의 통화 내용 및 지원에 관한 약속, 국제기구와의 소통과 지원 내용이 포함되어있다. <그림 2>와 같이 가장 많이 등장한 국가 및 국제기구를 분석했을 때 국가 중에는 미국이 40회로 가장 많이 등장하였으며, 영국과 프랑스가 뒤를 이었다. 국제기구 중에서는 유럽연합(EU: European Union)

2) 트위터의 각 현황은 대한민국 시간으로 11월 16일 16시 45분을 시점으로 수집한 것이다. 영어 외의 언어로 작성된 22개의 게시글은 트위터의 자동 구글번역기능을 활용하여 영어로 변환 후 분석에 포함하였다.

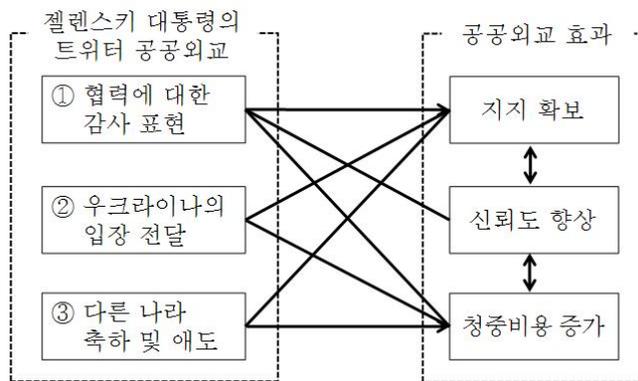
이 가장 많이 등장하였고, 국제연합(UN: United Nation)과 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)이 뒤를 이었다. 국가나 국제기구 외에도 일부 개인에 대한 감사를 표현한 게시글도 있었는데, 이들은 일론 머스크(Elon Musk), 애쉬튼 커처(Ashton Kutcher)·밀라 쿠니스(Mila Kunis) 부부, 하워드 버핏(Howard Buffett), 티모시 스나이더(Timothy Snyder)였다. 이들은 기업 또는 재단을 통해 우크라이나를 지원하거나, 모금 활동으로 우크라이나를 지원하는 사람들이었다.



[그림 3] 젤렌스키 대통령 트위터 빈출 단어 워드클라우드와 그래프

트위터 게시글의 내용은 크게 세 가지로 구분되었다. 가장 많은 내용은 해외에서 도움을 준 국가에 대한 감사와 해당 국가 정상과의 대화 및 협력에 관한 내용이었다. 각국 정상과 통화를 했다는 내용 더불어 지원에 관한 약속을 세부적으로 언급한 경우도 있었다. 예를 들어 2월 28일 벨기에의 기관총 200정 및 대전차지뢰 3,000개 지원에 감사글과, 10월 5일 미국의 6억 2,500만 달러 규모의 안보지원 패키지 약속에 대한 감사글 등이 있다. 다음으로 많은 내용을 차지하는 게시글은 러시아 침략의 불법성을 강조하고 우크라이나의 피해를 전하며, 결전 의지를 피력하고, 지원을 촉구하는 내용으로 구성되었다. 이 게시글들은 해쉬태그 #StopRussia 또는 #ArmUkraineNow를 사용하여 많은 이들의 공감을 얻고자 노력하였다. 마지막은 다른 국가의 경사를 축하하고, 조사에 대해서는 애도하는 글로 구성되어 있었다. 특히 우크라이나에 많은 지원을 한 폴란드의 육군의 날, 터키의 폭발 사고 등에 대해서는 영어가 아닌 해당 국가의 언어로 글을 올려 애도를 표했다. 이 외에도 9월 9일 엘리자베스 여왕 서거와 10월 30일 대한민국 이태원 참사를 애도하는 글 등을 게시하였다. 첫 번째 감사와 협력에 관한 글은 367개로 전체의 약 85%에 해당하였으며, 두 번째 우크라이나의 입장을 전하는 글은 45개로 약 10%, 마지막 다른 국가를 축하하거나 애도하는 글은 21개로 약 5%에 해당하였다.

짧은 트위터 게시글에서 가장 많이 언급한 단어는 <그림 3>에 나타난 바와 같이 ‘지원(support, 211회)’과 ‘논의(Discuss, 132회)’, ‘감사(thank, 11회)’이다. 감정을 전하는 단어는 ‘감사’ 외에도 ‘감사하는 (grateful, 59회)’, ‘고마워하다(appreciate, 46회)’가 자주 등장하였으며, 지원 및 협력과 관련된 단어가 ‘지원’, ‘논의’ 외에도 ‘대화(conversation, 67회)’, ‘제재(sanction, 58회)’, ‘정보 전달(inform, 52회)’ 등이 등장하였다. 이러한 단어는 앞서 설명한 첫 번째 주제인 감사와 협력에서 사용된 것며, 우크라이나의 입장을 전하는 두 번째 주제 관련 단어로는 ‘침략(aggression, 90회)’, ‘방어(defense, 90회)’, ‘국민(people, 79회)’ 등이 등장하였다.



[그림 4] 젤렌스키 대통령의 트위터 공공외교의 효과

트위터 공공외교를 통해 젤렌스키 대통령은 전 세계 대중의 지지를 얻었고, 이를 통해 유럽 내 러시아와의 이해관계로 인해 지원을 머뭇거리던 국가의 지도자를 압박하고, 약속한 지원을 적극적으로 이행하도록 여건 조성할 수 있었다. 위기 시 국가지도자의 트위터를 활용한 공공외교는 다른 국가 국민의 지지를 확보하고, 신뢰도를 향상하며, 청중비용을 증가시키는 역할을 하였는데, 이들 세 가지 효과는 상호작용을 통해 외교적 효과를 더욱 증진시킨다. 젤렌스키 대통령이 트위터에 게시한 세 가지 종류의 메시지가 가져온 각각의 효과를 요약하자면 <그림 4>와 같다.

첫 번째 감사와 협력에 관한 글은 국제사회의 협력에 대한 우크라이나의 감사하는 자세를 계속해서 보여주어 다른 국가 국민의 지지를 확보하였으며, 우크라이나 정부와 지도자에 대한 신뢰를 강화하였다. 나아가 약속한 협력과 지원의 내용을 공개함에 따라 해당 국가 정부가 약속을 성실히 이행하도록 청중비용을 형성하는 역할을 하였다. 두 번째 우크라이나 입장에 대한 글은 러시아의 불법성을 알리고, 우크라이나의 피해를 생생하게 전함에 따라 지원의 필요성을 더욱 설득력 있게 전달하여 우크라이나에 대한 지지를 확보하고, 이를 위한 다른 국가의 지원과 관련하여 해당 국가의 청중비용을 증가시키는 역할을 하였다. 마지막 다른 국가에 대한 축가와 애도의 글은 두 번째 글과 같은 맥락에서 우크라이나에 대한 공감과 지지를 유도하지만, 장기적인 효과가 크다. 직접적으로 우크라이나의 상황을 알리며 공감을 얻는 방법은 아니지만, 다른 국가의 기쁨과 슬픔에 동참함으로써 장기적으로 해당 국가 국민의 지지와 공감을 유도하는 역할을 한다. 그리고 이를 바탕으로 우크라이나 지원 약속과 관련한 해당 국가의 청중비용을 증가시키는 역할을 한다.

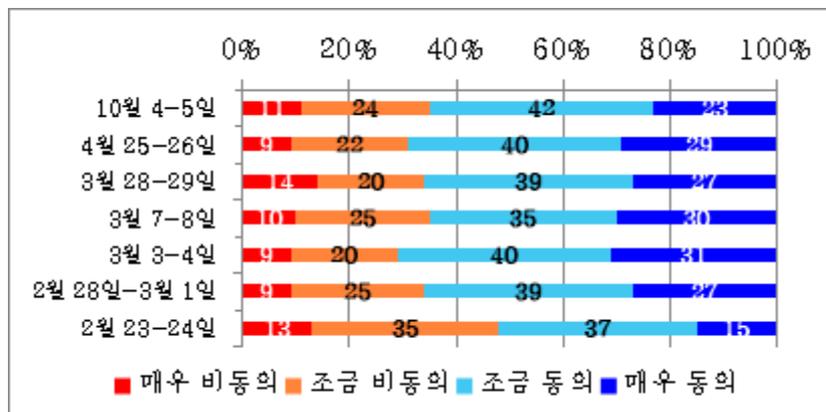
이어지는 분석에서는 젤렌스키 대통령의 트위터 공공외교의 효과가 국제협력과 지원의 문제를 어떻게 해소하였는지 살펴보기 위해 II장에서 도출한 각 문제의 과제별로 구분하여 정리하였다. 각 분석에서는 가장 높은 수준의 지원을 한 국가인 미국과의 관계를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2) 양면게임의 과제와 지원 국가의 지지 효과

젤렌스키 대통령의 트위터 공공외교는 전 세계 많은 이들이 우크라이나의 상황과 러시아의 불법성을 인식하고, 우크라이나를 지지하는 결과로 이어졌다. <그림 5>에 나타난 바와 같이 미국 내 우크라이나 개입에 동의하는 의견이 꾸준히 높은 수준으로 유지되었으며, 국가 차원의 지원뿐만 아니라 개인 차원에서도 우크라이나 지원을 위한 여러 노력이 이어졌다. 다양한 인사들이 모금 활동과 기부를 통해 우크라이나를 지원하였다. 이를 주도한 이들은 국가 또는 국제기구의 지도자를 제외하고 젤렌스키 대통령이 트위터 게시글을 통한 감사를 표한 이들이다. 커처·쿠니스 부부는 우크라이나의 인도주의적 지원과 우크라이나 난민의 임시 수용 시설 건설을 위한 모금 활동을 하였는데, 총 65,000명의 참여를 통해서 3,400만 달러를 모았다(Wilkie, 2022, March 21). 워렛 버핏의 아들인 하워드 버핏은 젤렌스키 대통령과의 면담 후 우크라이나 정부에 270만 달러를 기부했으며, 예일대학교 교수인 티모

시 스나이더는 우크라이나를 지원하기 위한 글로벌 이니셔티브인 유나이티드24(United24)의 홍보대사가 되어 125만 달러를 목표로 모금 활동을 하였다(Li, 2022, June 13; Roshchina, 2022, November 2).

우크라이나 개입 필요성에 대한 미국 국민의 지지는 2월 말 52%에서 10월 초 65%로 증가하였다. 우크라이나 개입 필요성에 대한 미국 국민의 높은 지지는 우크라이나 정부와 미국 정부 간의 지원 내용과 수준을 협상하는 과정에서 미국의 제2면 게임에 영향을 준다. 미국 국내 여론의 동질성이 높아지면 제2면 게임의 윈셋이 넓어지게 되고, 이는 우크라이나 정부와 협상하는 과정에서 미국 정부가 우크라이나의 요구를 쉽게 수용할 수 있는 여건을 조성한다.



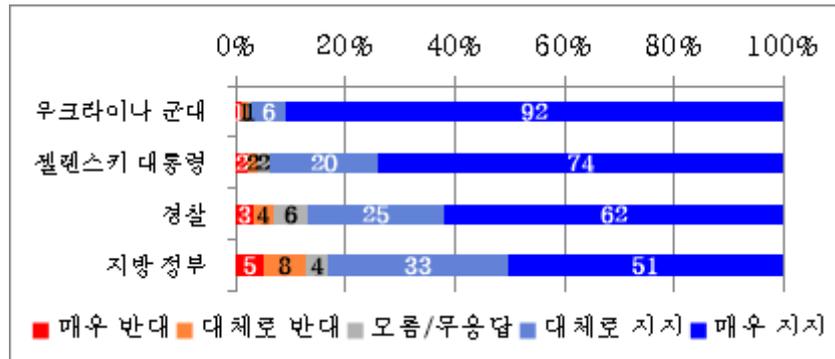
출처 : Jackson & Lohr, 2020, October 10.

[그림 5] 우크라이나 문제의 미국 개입 필요성에 관한 설문 조사

3) 주인-대리인 문제의 과제와 우크라이나 정부에 대한 국민의 신뢰

<그림 6>에서 나타난 바와 같이 2022년 3월 30일부터 4월 2일까지 우크라이나에서 실시한 설문 조사에서 95%의 국민이 우크라이나 군대를 지지했고, 대통령에 대한 지지도 94%에 이르렀다(IRI, 2022, May 6, p. 32). 젤렌스키 대통령은 자신의 트위터를 통해 다른 국가의 국민뿐만 아니라 자국 국민과도 소통했으며 이러한 적극적인 소통은 정부와 지도자에 대한 신뢰와 지지로 이어졌다. 젤렌스키 대통령의 트위터는 모든 게시글이 두 가지 언어로 작성되었다. 기본적으로 우크라이나어로 작성되며, 각 상황에 맞춰서 같은 내용의 게시글을 영어 또는 기타 외국어로 작성하여 게시한다. 이러한 메시지는 다른 나라 국민뿐만 아니라 자국 국민과의 신뢰관계 형성에도 매우 중요하다. 이러한 게시글에는 구체적인 지원 내용이 포함되는 경우가 많은데 3월 8일 룩셈부르크의 2억5천만 유로 지원, 3월 10일 유럽개발부흥은행(ERBD)의 20억 유로 지원 등에 관한 내용은 지원 국가 또는 기관과 자국

국민에 투명하게 지원에 관한 내용을 공개함으로써 신뢰성을 증진하는 효과가 있다. 이를 통해 수원국 국민은 자국 정부를 신뢰할 수 있게 되고, 수원국 정부는 공여국 또는 공여기관에 대한 책임성을 높일 수 있게 된다.



출처 : IRI, 2022, May 6, p. 32.

[그림 6] 우크라이나 정부와 국민의 신뢰 관계

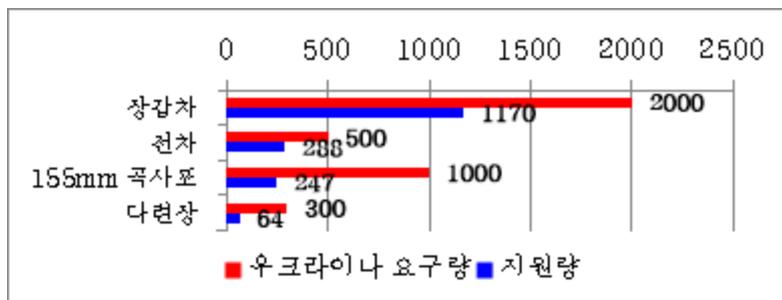
4) 후견국 딜레마의 과제와 도덕적 위험 및 자극 방지

러시아의 우크라이나 침공이 있기 전부터 미국 정부 내에서는 우크라이나에 대한 무기 및 자금 지원이 분쟁을 확대할 수 있다는 우려가 제기되어왔다(Detsch, 2020, June 8). 이러한 우려는 우크라이나가 요구하는 지원의 수준과 나토 등이 약속한 지원의 간극으로 이어졌다. 2022년 3월 30일부터 4월 2일까지 우크라이나 국민 2,001명을 대상으로 한 설문조사에서 “지금 시점에 우크라이나에 가장 필요한 국제사회의 지원은 무엇인가?”라는 질문에 69%가 ‘비행금지구역 설정(Introducing a No-Fly Zone)’이라고 답하였고, 65%가 ‘현대적인 무기와 탄약 지원’, 이어서 34%가 ‘러시아에 대한 경제제재 강화’라고 답하였다(IRI, 2022, May 6, p. 12).

우크라이나가 요청한 지원 중 후견국의 딜레마를 가장 심각하게 자극한 사안은 바로 비행금지구역 설정이었다. 설문에서 우크라이나 국민들이 답한 바와 같이 비행금지구역 설정은 우크라이나에 가장 필요한 지원이었다. 이에 따라 젤렌스키 대통령은 러시아의 제공권 장악을 거부하고 민간인을 보호하기 위하여 나토를 비롯한 국제사회에 비행금지구역을 설정해줄 것을 강력하게 요청하였다. 하지만 미국을 비롯한 나토 국가들은 비행금지구역을 설정이 전쟁의 확대로 이어져 핵전쟁으로 비화될 수 있음을 우려하여 이를 거부하였다(Hwang et al., 2020, March 30).

‘현대적인 무기와 탄약 지원’ 역시 충분한 수준으로 이루어지지 않았다. 우크라이나는 3월부터 원거리에서 러시아군을 타격할 수 있는 장거리 미사일의 지원을 미국에 요청하였지만 바이든 행정부는 러

시아를 자극할 수 있다는 이유로 이에 대한 지원을 미뤄왔다. 5월 말 미국 정부는 장거리 미사일 대신 사거리 80Km의 다련장로켓시스템 하이마스(HIMARS: High Mobility Artillery Rocket System) 지원을 결정하였지만, 지원의 수준이 너무 낮으며 시기적으로 너무 늦다는 지적을 받았다(Robin, 2022, May 31; Detsch, 2022, June 8; Agence France-Presse, 2022, June 1). 이외에도 <그림 7>에 나타난 바와 같이 10월 3일을 기준으로 지원을 약속받은 수준을 보았을 때 무기체계 지원 역시 우크라이나가 요구한 수준에 미치지 못하는 것을 확인할 수 있다.



출처: Antezza et al. 2022.

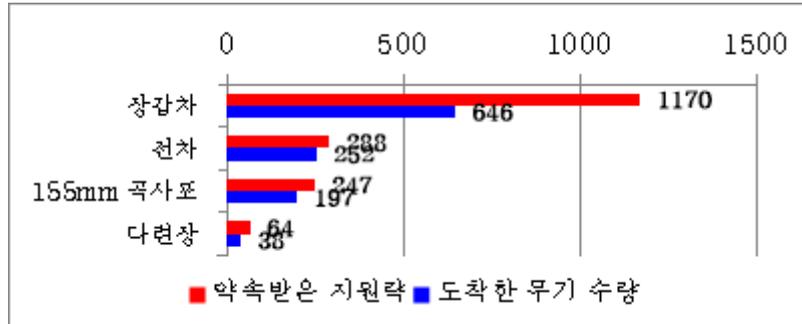
[그림 7] 주요 무기체계 우크라이나 요구량과 지원 수준(개)

무엇보다 2022년 6월 마드리드에서 열린 나토 정상회담을 전후로 젤렌스키 대통령은 적극적인 외교 활동을 통해 우크라이나의 나토 가입을 요구하였지만, 나토는 이를 수용하지 않았다. 나토가 우크라이나를 지원하는 과정에서 발생한 후견국의 딜레마는 피후견국인 우크라이나의 도덕적 위험 가능성에 대한 우려이기보다는 적대국인 러시아에 대한 자극이 주된 원인이었다. 따라서 젤렌스키 대통령의 공공외교는 이러한 우려를 불식시키기에는 부족하였으며, 피후견국인 우크라이나는 원하는 수준의 충분한 지원을 얻어내지 못하였다.

5) 이행 문제의 과제와 청중비용

나토 국가를 비롯한 세계 각국이 우크라이나에 지원을 약속한 무기체계가 즉각적으로 우크라이나에 도착하기는 어렵다. 재정 지원 및 인도적 지원은 약속 이후 이행이 빠르게 이루어지지만, 상대적으로 군사적 지원은 무기체계의 생산 또는 준비, 운반 등에 시간이 소요된다. 따라서 <그림 8>에 나타난 것처럼 10월 3일을 기준으로 했을 때, 전차와 곡사포는 약속한 수량이 상당 부분 도착했으나, 장갑차와 다련장로켓시스템은 약속한 수량의 절반 가까이가 아직 도착하지 않았다. 이러한 수치만으로는 약속한 지원의 이행이 제대로 이루어지고 있는지 알기 어려우며 더욱이 청중비용이 어떻게 작용하기 있

는지도 알기 어렵다.



출처: Antezza et al. 2022.

[그림 8] 지원을 약속받은 무기체계와 도착한 무기체계 수량 비교

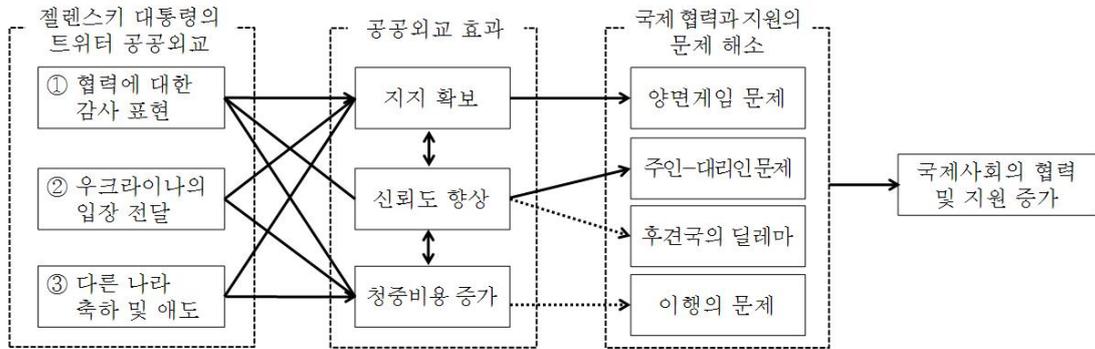
하지만 독일의 경우 약속한 지원이 제때 이루어지지 않아 우크라이나와의 갈등이 발생하였다. 독일은 우크라이나에 레오파드(Leopard) 전차와 장갑차를 지원하기로 약속하였다가 나중에 약속을 철회하였다(Ellyatt, 2022, September 16). 9월 중순에 이루어진 독일의 이러한 결정과 관련하여 젤렌스키 대통령은 별도의 언급을 하지 않았지만, 우크라이나 외교부 장관인 드미트로 쿨레바(Dmytro Kuleba)는 9월 13일 자신의 트위터에 다음과 같은 글을 올렸다. “우크라이나 국민을 해방하고 학살로부터 구하기 위해서는 독일의 전차와 장갑차가 필요하다. 이러한 상황에서 독일의 결정은 실망스럽다. 왜 이 무기를 지원해주지 않는지 합리적인 설명 없이 두려움과 변명만 늘어놓았다”(Kuleba, 2022, September 13).³⁾ 이는 독일의 러시아에 대한 에너지 의존 등 국가이익을 고려한 결정으로 판단되나, 젤렌스키 대통령이 2월 26일부터 9월 7일까지 13차례 트위터 게시글을 통해 독일에 대한 감사를 표현한 공공외교가 독일 내 청중비용 증가와 이에 따른 이행의 문제 해소로 이어지지 못했음을 의미한다.

6) 소결론

젤렌스키 대통령은 트위터를 활용해 ‘협력에 대한 감사 표현’, ‘우크라이나 입장 전달’, ‘다른 나라에 대한 축하 및 애도’ 메시지를 전하며 다른 국가 국민을 대상으로 활발한 공공외교를 펼치고 있다. 이러한 젤렌스키 대통령의 공공외교는 우크라이나에 대한 전 세계적인 지지와 우크라이나 지도자 및 정부에 대한 신뢰도 향상, 그리고 이를 바탕으로 한 청중비용의 증가로 이어졌다. 우크라이나 개입 필요성에 대한 높은 지지는 미국 내 의견의 동질성을 강화하여 양면게임 문제를 상당 부분 해결하였고,

3) 쿨레바 장관의 트위터 게시글을 저자가 의역하여 작성하였다.

우크라이나 정부와 국민 간, 우크라이나 정부와 공여국 정부 간 신뢰의 향상은 막대한 양의 지원에 따른 주인-대리인 문제를 해소하였다. 하지만 미국 등 나토 국가의 높은 수준의 지원은 러시아를 자극할 것이라는 우려가 계속됨에 따라 우크라이나가 요구하는 수준의 지원은 이루어지지 않았고, 이는 우크라이나의 공공외교만으로는 해소하기 힘든 문제인 것으로 드러났다. 또한, 이행의 문제와 관련해서는 약속한 지원에 대한 이행이 계속해서 이루어지고 있으나 일부 국가의 경우 개별적인 국익 문제로 인해 공공외교를 통한 청중비용 증가만으로는 해소가 어려운 것으로 나타났다. 결과적으로 젤렌스키 대통령의 트위터를 활용한 공공외교는 상당한 효과를 통해 국제사회의 협력과 지원을 촉진시켰지만, 이러한 노력이 국가 간 협력과 지원 과정에서 발생하는 모든 문제를 해소하기는 어려운 것으로 드러났다.



[그림 9] 분석의 틀을 통해 살펴본 우크라이나 사례 요약

4. 결론

이 연구는 우크라이나 젤렌스키 대통령의 사례 분석을 통해 위기 시 지도자의 공공외교 내용과 이를 통한 국제 협력과 지원 증진의 원리를 찾고자 하였다. 젤렌스키 대통령의 트위터를 활용한 공공외교는 협력에 대한 감사와 우크라이나 입장에 대한 전달, 그리고 다른 국가에 대한 축하와 애도의 내용으로 이루어졌고, 이러한 공공외교는 다른 국가의 지지와 신뢰, 청중비용의 증가로 이어졌다. 이러한 공공외교의 효과는 국제협력 과정에서 발생하는 여러 문제를 해소하여 협력과 지원의 증진으로 이어졌으나, 협력과정에서 나타나는 모든 문제를 해결하지는 못했다.

우크라이나 사례 분석의 결과는 대한민국 위기 시 지도자의 공공외교에 필요한 여러 교훈을 준다. 대한민국은 특히 전쟁 발발 시 동맹국인 미국의 지원을 비롯하여 유엔군사령부를 구성하는 16개 전력

제공국의 지원을 받아 전쟁을 수행하게 된다. 이러한 상황에서 적대국에 대응하기 위한 국제사회의 협력과 지원은 필수적이며, 이를 위해서는 국제협력의 과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화해야 한다. 긍정적인 이미지를 구축한 대통령의 SNS 공공외교는 전쟁에서 자국에 대한 다른 국가 국민의 지지를 확보하고, 자국 정부와 지도자에 대한 신뢰를 구축하며, 지원 약속 이행에 관한 타국의 청중비용을 증가시킨다. 대한민국의 동맹과 전력제공국의 지원은 사전에 약속되어 있으며, 위기 시 기존에 지원을 약속한 국가에 대한 대통령의 SNS를 활용한 감사 메시지 및 대한민국 상황 전달은 효과적인 공공외교 수단이 될 것이다. 이를 위해서는 평시부터 세계 무대에서 국가지도자로서 매력을 쌓고 긍정적인 이미지를 구축해야 하며, 다양한 언어를 통해 여러 나라의 국민과 소통할 수 있어야 한다. 대한민국 대통령 역시 트위터 계정의 영어 게시글을 통해 다른 국가 정상과 만남 등 외교적 활동을 홍보하고 있지만, 적은 수의 팔로워 수와 자국민 위주의 댓글은 SNS를 활용한 소통의 노력이 공공외교의 대상인 다른 국가 국민에게 제대로 전달되고 있지 않음을 의미한다. 다른 국가의 국민이 대한민국 대통령에게 매력을 느끼고 그의 메시지에 평시부터 귀를 기울이게 하는 것이 대한민국 공공외교 발전을 위해 해결해야 할 중요한 과제가 될 것이다.

공공외교의 이론적 측면에서도 이 연구의 함의는 중요하다. 지도자의 SNS를 활용한 공공외교는 다른 여타의 공공외교보다 파급력이 강하며, 다른 국가 국민의 지지 확보 등 긍정적인 효과를 가져온다. 그리고 이러한 공공외교의 효과는 국가 간 협력의 과정에서 발생하는 여러 문제를 해소하는 데 긍정적인 영향을 미쳐 위기 시 국제사회의 협력과 지원을 촉진한다. 이 연구가 제시하는 분석의 틀은 오늘날 국제관계에서 공공외교의 중요한 역할을 재정립하는데 기여할 것으로 기대한다.

그러나 이 연구는 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 먼저 이 연구에서 제시한 협력 문제 해결의 효과가 공공외교 때문인지, 아니면 러시아라는 강대국의 약소국 침략 때문인지는 알기 어렵다. 이러한 조건은 분쟁에 큰 영향을 미치는 변수이며, 공공외교의 정확한 효과를 알기 위해서는 이러한 변수를 통제할 수 있어야 한다. 위기 시 지도자의 SNS를 활용한 공공외교 사례가 많이 축적된다면 이러한 점에서 차후 발전시킬 수 있을 것으로 기대한다. 후견국의 딜레마와 이행의 문제 역시 이 연구가 분석한 사례에서는 공공외교를 통해 해소 효과가 적은 것으로 제시하였지만, 위의 한계와 마찬가지로 맥락에서 비교 가능한 대상이 없기 때문에 공공외교가 효과가 없었던 것인지, 아니면 공공외교로 인하여 문제를 어느 정도 해결했기 때문에 이 정도 수준인지는 명확하게 알기 어렵다. 끝으로 이 연구에서는 위기 시 지도자의 SNS를 활용한 적극적인 공공외교가 국제사회의 협력과 지원을 증진하였다고 주장하였는데, 결과적으로 독립변수인 지도자의 공공외교와 종속변수인 협력과 지원의 상관관계는 보이지만 인과관계를 명확하게 증명하기는 어렵다. 다만 이론 측면에서 연역적 분석을 통해 추론할 수 있을 따름이다. 이러한 한계점은 차후 여러 사례의 누적에 따른 비교 연구 또는 양적 연구를 통해서 보완이 가능할 것으로 생각된다. 공공외교를 통한 대한민국의 소프트파워 강화와 이를 통한 국제협력의 증진을 위해 앞으로 관련 연구가 이어지기를 기대해본다.

참고문헌

- 김명섭·안혜경 (2007). “9.11 이후 미국 공공외교의 변화”, *세계지역연구논총* 25(3), 299-327.
- 김우상 (2013). “대한민국의 중견국 공공외교”, *정치·정보연구* 16(1), 332-350.
- 박재적·이신화 (2019). “한국의 대미(對美) 정책공공외교: 목표, 주체, 대상 및 추진 방향”, *한국동북아 논총* 24(2), 5-29.
- 박지연 (2019). “한국 통일공공외교의 네트워크 탐색”, *북한연구학회보* 23(1), 1-27.
- 박창건 (2017). “일본의 공공외교”, *국가전략* 23(4), 91-114
- 백우열 (2017). “한국 공공외교 전략과 정책 연구: 기초적 유형의 개념화” *국가전략* 23(3), 5-32.
- 우준모 (2010). “러시아의 공공외교: 특수성과 보편성”, *세계지역연구논총* 28(3), 185-207.
- 이진영 (2018). “문화외교와 소셜미디어 활용: 디지털 문화공공외교의 대두와 개념화를 중심으로”, *문화와 정치* 5(4), 69-94.
- 이화영·강민아 (2013). “국제개발원조에 관여하는 주체들의 관계 및 역할: 주인-대리인 모형의 적용”, *한국사회정책* 20(4), 77-116.
- 조대식 (2009). “소프트파워 시대의 한국 공공외교와 문화외교”, *국가안보와 전략* 9(3), 2-15.
- 주미영 (2016). “신뢰한국을 위한 공공외교에서의 국가평판 제고 전략”, *정치·정보연구* 19(1), 109-134.
- Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, B., Rehinskaya, E. & Trebesch, C. (2022). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? *Kiel Working Paper* 2218, 1-65.
- Bearce, D. H., Flanagan, K. M., & Floros, K. M. (2006). Alliances, Internal Information, and Military Conflict among Member-States. *International Organization* 60(3), 595-625.
- CDP. (n.d.). Defining Public Diplomacy. <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-is-pd>
- Chaudoin, S. (2014). Promises or Policies? An Experimental Analysis of International Agreements and Audience Reactions. *International Organization* 68(1), 235-256.
- Chiba, D., Johnson, J. C., & Leeds, B. A. (2015). Careful Commitments: Democratic States and Alliance Design. *Journal of Politics* 77(4), 968-982.
- Detsch, J. (2022, June 8). Biden Is Still Worried About Poking the Russian Bear. *Foreign Policy*.
- Fearon, J. D. (1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *American Political Science Review* 88(3), 577-592.
- Fearon, J. D. (1995). Rationalist Explanations for War. *International Organization* 49(3), 379-414.
- Fearon, J. D. (1997). Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs. *Journal of Conflict Resolution* 41(1), 68-90.
- Fiona, M. & Smith, A. (2000). Trust and Cooperation Through Agent-specific Punishments. *International*

공공외교: 이론과 실천, 제3권 1호 (2023. 3)

- Organization* 54(4), 809-824.
- Hopkins, V. (2022, February 25). In Video, a Defiant Zelensky Says, 'We Are Here.' *New York Times*.
- Hwang, G., Reid, C. & Strohmeier, M. (2022, March 30). Considering the No-Fly Zone Prospects in Ukraine. *Center for Strategic & International Studies*.
- IRI. (2022, May 6). Public Opinion Survey of Residents of Ukraine. *International Republican Institute*.
- Jackson, C. & Lohr, A. (2022, October 10). Most Americans agree the U.S. should continue to support Ukraine despite threat of nuclear weapons use by Russia. *IPSOS Public Poll Findings and Methodology*.
<https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-10/Reuters%20Ipsos%20Ukraine%20W7%20Trended%20Topline%20%20Write-up%20100622.pdf>
- Koplow, D. A. (2013). Indisputable Violations: What Happens When the United States Unambiguously Breach a Treaty? *Fletcher Forum of World Affairs* 37(1), 53-74.
- Kurizaki, S. (2007). Efficient Secrecy: Public versus Private Threats in Crisis Diplomacy. *American Political Science Review* 101(3), 543-558.
- Lord, C. (1998). The Past and Future of Public Diplomacy. *Orbis* 42(1), 49-72.
- Poushter, J. & Connaughton, A. (2022, March 30). Zelenskyy inspires widespread confidence from U.S. public as views of Putin hit new low. *Pew Research Center Short Read*.
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/30/zelenskyy-inspires-widespread-confidence-from-u-s-public-as-views-of-putin-hit-new-low/>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42(3), 427-460.
- Schelling, T. 1995. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Stoycheff, E. & Nisbet, E. C. (2017). Priming the Costs of Conflict? Russian Public Opinion About the 2014 Crimean Conflict. *International Journal of Public Opinion* 29(4), 657-675.
- Walker, N. (2022). Ukraine crisis: A timeline(2014-present). *House of Commons Library Research Briefing CBP 9476*, 1-60.
- Winters, M. S. (2010). Accountability, Participation and Foreign Aid Effectiveness. *International Studies Review* 12(2), 218-243.
- Yarhi-Milo, K., Lanoszky, A., & Cooper Z. (2016). Accountability, Participation and Foreign Aid Effectiveness. *International Studies Review* 12(2), 218-2423.
- 외교부 (n.d.). “공공외교(Public Diplomacy)란?” https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do
- Agence France-Press. (2022, June 1). Himars: what are the advanced rockets US is sending Ukraine? *Guardian*.
- Cortellessa, E. & Bergengruen, V. (2022, July 12). Trump Drafted a Tweet Urging Supporters to March to

- Capitol, Jan. 6 Committee Reveals. *TIME*.
- Braithwaite, S. (2022, February 26). Zelensky refuses US offer to evacuate, saying “I need ammunition, not a ride.” *CNN*.
- Cull, N. J. (2006, April 18). “Public Diplomacy” Before Gullion: The Evolution of a Phase. *Center on Public Diplomacy Blog*. <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>
- Ellyatt, H. (2022, September 16). Germany promised Ukraine weapons but hasn’t delivered. Now, anger toward Berlin is rising. *CNBC*.
- Kuleba, D. (2022, September 13). Twitter[Social Network Service].
<https://twitter.com/dmytrokuleba/status/1569637880204775426?lang=en>
- Li, Yun. (2022, June 13). Warren Buffett’s son donates \$2.7 million for Ukraine aid after meeting with Zelenskyy. *CNBC*.
- Robin, S. (2022, May 31). Biden Decoded: Ukraine Will Get HIMARS Will Get Systems, But Not Long-Range Missiles. *Forbes*.
- Roshchina, O. Timothy Snyder becomes UNITED24 ambassador, raising funds for “Shahed Hunder”. *Ukrainska Pravda*,
- Vazquez, M., Hickey, C., Krishnakumar, P., & Boschma, J. (2020, December 18). Donald Trump’s presidency by the numbers. *CNN*.
- Wilkie, C. (2022, March 21). Ashton Kutcher and Mila Kunis raised over \$34 million for Ukraine aid. *CNBC*.
- Zelensky, V. (2022). Twitter[Social Network Service].
https://twitter.com/ZelenskyyUa?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

Abstract

How Does A Leader's Public Diplomacy Enhance International Support?

Hwang, Won-June

(Korea National Defense University)

Objective: To understand the contents and effects of public diplomacy by leaders, this paper throws out two questions: “To draw cooperation and support of international society in the middle of national crises, with what content do leaders conduct public diplomacy?” and “Through what mechanism, does leaders’ public diplomacy promote cooperation and support of other countries?”

Methods: To answer the research questions, this paper conducts a single case study with Ukrainian President Volodymyr Zelensky’s public diplomacy in the Russia-Ukraine war in 2022. More specifically, the author collects text from Zelesky’s Twitter and analyzes it in a descriptive manner.

Results: When Russia invaded Ukraine in 2022, President Zelensky proactively utilized his SNS to communicate with people in other countries and thereby achieved the desired effect of public diplomacy. He has been delivering messages of ‘appreciation of cooperation and support’, ‘situation of Ukraine’, and ‘congratulations or condolences’, which could augment support, credibility, and audience cost.

Conclusion: The effects of public diplomacy led to enhanced cooperation by alleviating problems within international cooperation and support. However, in the case of Ukraine, the patron’s dilemma and commitment problem lasted, from which conducting public diplomacy has not been proven to be enough. The result of this paper provides lessons for the public diplomacy of the Republic of Korea in times of national crises in the future. In this regard, leaders should make efforts to promote the effectiveness of public diplomacy even in times of peace.

Keywords: *Public Diplomacy, Russo-Ukrainian War, Zelensky, Twitter, International support*

투고일: 23. 02. 06.
심사일: 23. 03. 13.
게재확정일: 23. 03. 13.