

한국 정책공공외교의 진화와 방향성: 공공외교에 대한 정체성 접근의 시각*

김태환**

(국립외교원 교수)

〈 초 록 〉

최근 들어 국가/민족 정체성에 자리 잡은 가치를 전면에 내세우는 '가치외교'가 부상하면서 세계는 이른바 자유주의와 반(反)자유주의 간 '가치의 진영화'를 목도하고 있다. 미중 간 갈등과 경쟁은 이러한 현상을 더욱 가속화시키고 있다. 갈등을 극복하고 다자적 국제협력에 절실히 요청되는 시점에 과연 한국과 같은 비(非)강대국 공공외교의 역할은 무엇이어야 할 것인가? 특히 한국의 정책공공외교의 역할과 방향성은 어떠해야 할 것인가? 이러한 문제의식 하에 본 연구는 한국의 대표적 주창형(主唱型) 공공외교인 정책공공외교의 진화 양상과 그 도전 과제, 그리고 향후 방향성을 논의하고 있다. 이를 위해서 본 연구는 공공외교에 대한 기존의 인식('수단적 접근')과 대비되는 '정체성 접근'을 도입하고, 이에 근거하여 노무현 정부 이래 한국 외교정책 기조와 정책공공외교의 진화 양상을 추적했다. 지난 20여 년간 한국의 공공외교가 괄목할 발전을 이룩해 온 것은 사실이지만, 특히 정체성 접근의 시각에서 볼 때 정책공공외교는 외교정책 정체성의 기초가 되는 일관된 가치나 규범의 부재로 지속성의 문제를 안고 있으며, 주체와 대상의 측면에서도 민간과의 협업이나 보다 광범한 외국 대중을 대상으로 하는 프로그램, 협력형 프로그램, 네트워크 구축의 측면에서 개선의 여지를 보이고 있다는 점을 밝혔다. 본 연구는 한국 정책공공외교의 방향성으로서 중립적·중도적 가치와 규범에 기반한 '규범 공공외교'로서의 '평화공공외교,' 그리고 이에 기반한 담론과 내러티브 구성의 필요성을 설파하고 있으며, 이를 위한 국내적 합의의 중요성을 강조하고 있다.

핵심어: 국가/민족 정체성, 주창형 공공외교, 정책공공외교, 규범 공공외교, 평화공공외교

* 이 글은 한국공공외교학회 창립 학술회의 발표 논문(김태환, 2020c)에 기반한 것임.

** 교신저자, tk41@me.com

1. 문제의 제기

금세기 들어 공공외교가 국제정치 학문의 한 분야로서, 또한 새로운 외교적 실천 분야로 빠르게 부상하고 있다. 이와 더불어 특히 외교적 실천으로서 공공외교의 수행 양식도 급속하게 진화하고 있다. 공공외교는 더 이상 학문적 차원에서나 외교적 실천의 차원에서 국제정치의 주변부에 머물고 있지 않으며, 국가 간 관계와 국제질서에 뚜렷한 영향을 미칠 수 있는 중심부를 향해 발전하고 있다.

그러나 다른 한편 강대국들의 경쟁이 가속화되면서 공공외교가 이들 국가들의 지정학적 경쟁, 영향력 경쟁의 수단으로 사용되고 있는 점도 부정할 수 없는 현실이며, 이는 비단 강대국들에게만 국한된 현상은 아니다. 심화되고 있는 미중 경쟁이 압축적으로 대변하듯 국제질서의 두 축, 즉 물질적 힘의 배분과 규범·가치의 배분이라는 두 차원에서 공히 변화가 일어나고 있고(김태환, 2019), 이에 따라 자유주의와 반(反)자유주의 세력 간 ‘가치의 진영화(blocization of values)’ 추세가 진행되면서(김태환, 2018) 공공외교 분야에서도 국가 간 경쟁이 가속화되고 있다. 그렇다면 자유주의 국제질서의 퇴조와 더불어 가치의 진영화가 진행되고 있는 오늘날의 상황에서, 특히 전 인류가 코로나바이러스의 세계적 확산과 같은 글로벌 위협을 공유하고 있는 상황에서, 과연 국제사회에서 공공외교의 역할과 기능은 무엇이며, 무엇이어서 할 것인가? 이러한 맥락에서 한국의 공공외교, 특히 한국의 정책공공외교의 역할과 방향성은 어떠해야 할 것인가?

지난 20여 년간 한국 공공외교는 괄목할만한 진화와 발전을 이루어 왔다. 특히 2016년 공공외교법 제정을 계기로 중앙 부처 간 역할 분담과 협업, 중앙 부처와 지방자치단체 간의 협업과 공조를 핵심으로 하는 공공외교 거버넌스의 제도화·체계화는 주목할 만하다. 한류를 필두로 하는 문화외교에 대한 의존은 여전히 크지만, 지식외교 등 공공외교의 다른 하위 분야들에 대한 정책적 관심과 활성화가 병행되었고, 특히 우리 정책에 대한 이해와 지지를 구하고자 하는 정책공공외교에 대한 강조가 두드러지고 있다. 또한 그 수행 양식에 있어서도 과거의 독백형 양식으로부터 국민들의 참여를 강조하고 상대방 국가와의 협력과 공조를 모색하는 참여형·협력형 공공외교 수행 방식으로의 변화도 주목할 만하다. 그러나 여전히 풀어야 할 과제와 도전에 직면하고 있는 것도 사실이다.

이 글은 지난 20여 년간 한국 공공외교의 발전이라는 맥락에서, 특히 정책공공외교의 진화 양상과 현황, 그리고 현재 당면하고 있는 도전 과제와 향후 방향성을 가늠하고자 한다. 이를 위해서 먼저 분석의 틀로서 공공외교에 대한 기존의 인식(‘수단적 접근’)에 대비되는 ‘정체성 접근’을 소개하고, 이에 근거하여 3장에서는 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 정책 기조와 이들 역대 정부에서 정책공공외교의 진화를 세 가지 차원, 즉 정책 개념의 발전, 법적·제도적 발전, 그리고 프로그램 차원에서 살펴보고자 한다. 4장에서는 정책공공외교의 현황과 도전 과제를 짚어보고, 마지막으로 한국 정책공공외교의 향후 방향성에 대해서 논의한다.

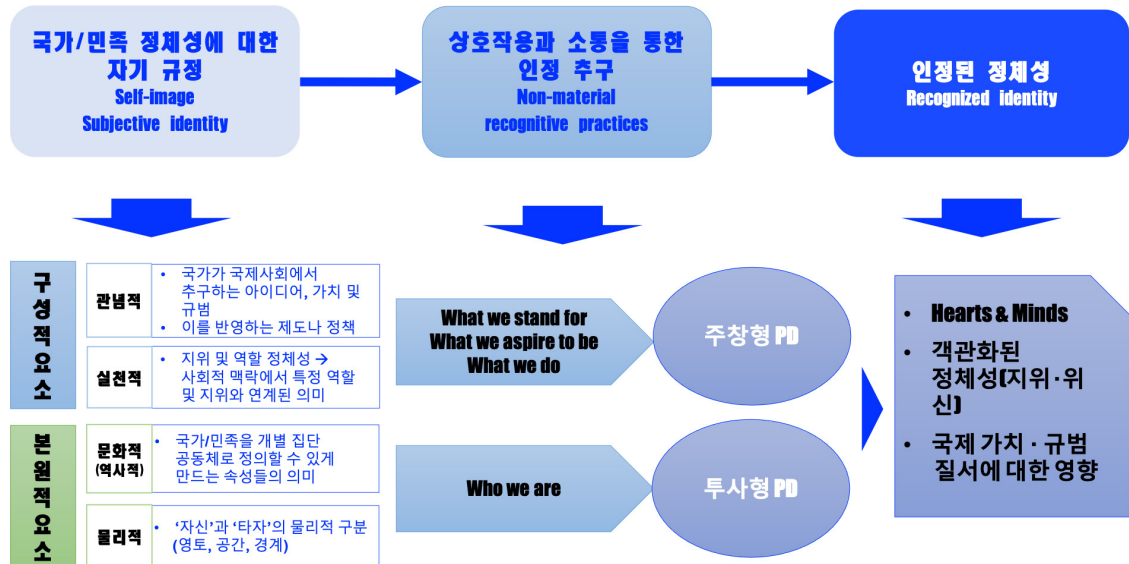
2. 국가/민족 정체성과 정책공공외교

공공외교는 흔히 외국민을 대상으로 매력 자산을 사용하여 자국을 알리며, 그들에게 영향을 미치고 관여(engage)함으로써 궁극적으로 자국의 외교정책과 국가이익에 이바지하는 비(非)전통적 외교 행위로 정의되고 있다. 공공외교의 주체는 상대방 비(非)국가행위자와 국제여론에 영향력을 행사함으로써 상대방 정부로부터 자국에 유리한 정책을 이끌어 내도록 할 뿐만 아니라, 국제사회에서 자국의 평판을 높이는 데 기여함으로써 궁극적으로 자국의 국익에 이바지 한다는 것이다.

그러나 다른 한편 행위 주체의 정치적 집단 정체성이라는 관점에서 볼 때, 공공외교는 ‘국제사회에서 소통을 통해서 자국의 국가/민족 정체성, 또는 정체성을 구성하는 요소들에 대한 인정(recognition)을 추구하는 활동’이라고 정의할 수 있다(김태환 2020b). 여기에서 국가/민족 정체성은 ‘특정 국가나 민족을 구성하는 공동체 구성원이 공유하는 자국이나 자민족의 의미에 대한 이해’를 지칭한다. 그러나 자국이 인식하고 규정하는 정체성은 국제사회에서 그대로 받아들여지는 것이 아니므로, 국가와 비(非)국가행위자들은 주관적 정체성(self-image, self-identification)을 사회적으로 인정받기 위해서 물질적 및 담론적 방법을 통한 외교활동을 수행한다. 특히 소통을 통한 담론적 방법은 공공외교의 주 영역이다. 즉 행위 주체의 인정 추구 행위(recognitive practices)는 국제사회에서 ‘타자들’과의 상호작용을 통해서 이들로부터 공감(empathy)을 얻고, 인정을 획득함으로써 주관적 정체성을 객관화하고 실현하고자 한다. 국제사회에서 상호작용을 거쳐서 인정된 특정 국가의 정체성(recognized identity)은 이러한 의미에서 사회적 구성물(social construct)이라고 할 수 있다. 공공외교에 대한 이와 같은 정의에 기반 할 때, 국가/민족 정체성의 어떤 요소를 소통하느냐에 따라서 [그림 1]에서와 같이 두 가지 유형의 구분이 가능하다(김태환, 2016).

‘투사형(投射型) 공공외교(projection public diplomacy)’는 인종, 언어, 한 민족이 오랜 기간 공동 경험을 통해서 공유하는 역사, 문화 등 정체성의 본원적 요소, 즉 ‘우리는 누구인가(who we are)’를 알리는 데에 초점을 맞추는 공공외교로서, 문화외교가 대표적이다. 이에 비해서 ‘주창형(主唱型) 공공외교(advocacy public diplomacy)’는 한 국가가 국제사회에서 추구하는 아이디어, 가치나 규범(what we stand for), 그리고 이를 반영하는 정책이나 제도, 이를 실현하기 위한 ‘역할’에 초점을 맞추는 공공외교로서, 이러한 요소들을 반영하는 외교정책은 지식 및 정책공공외교의 주요 내용을 구성한다. 또한 특정 국가들이 국제사회에서 차지하는 지위(예컨대 강대국, 중견국 등의 지위) 또는 열망하는 지위(aspirant status) 역시 대외적 정체성의 요소이며, 따라서 주창형 공공외교의 내용을 구성한다.

이러한 접근은 공공외교가 상대방과의 사회적인 상호작용을 거쳐서 ‘상호주관적 의미(intersubjective meanings),’ 즉 상대방과 ‘공유하는 의미(shared meanings)’를 확립해나가는 과정, 그리고 이러한 과정을 통해서 궁극적으로는 국가 간 관계나 국제관계를 ‘사회적으로’ 구성하는 측면에 초점을 맞추고 있다. 앞에 제시한 전통적 정의가 특정 국가의 외교정책 목적이나 국가이익에 대한 공공외교의 ‘수단적’ 측



[그림 1] 국가/민족 정체성과 공공외교

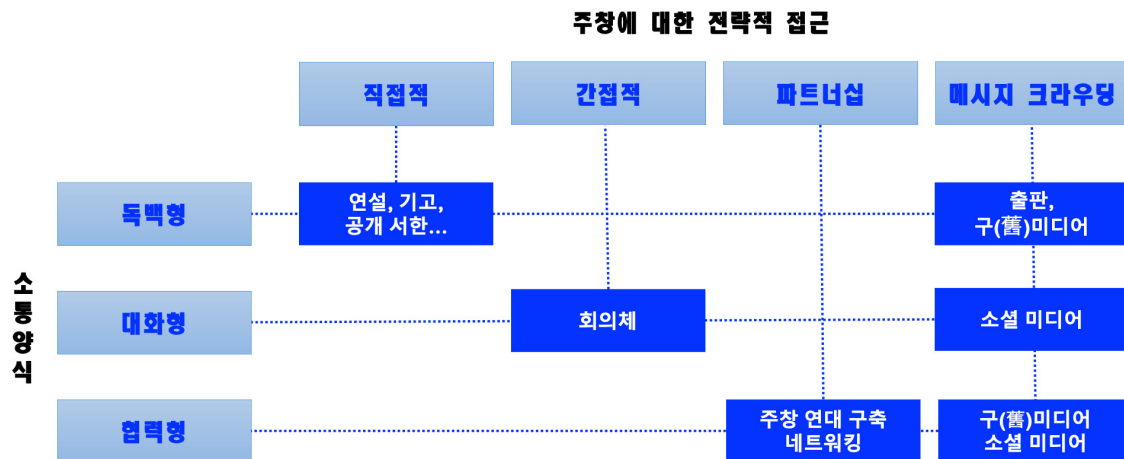
면에 초점을 맞추고 있는 반면에, 정체성 접근은 구성주의적 입장(constructivism)을 취하는 것으로서,¹⁾ 국가이익 자체가 모든 국가들에게 불변으로 정해져 있는 것이 아니라, 상대방과 공유하는 이해와 의미를 확립하면서 ‘사회적 현실(social reality)’을 만들어 나가는 과정에서 정체성 자체도 가변적으로 (재)구성될 뿐만 아니라, 이에 따라 국가이익도 정해진다는 점을 강조한다. 공공외교의 행위 주체는 특정 아이디어나 가치, 규범 등에 대해서 타자와 ‘공유하는 의미’ 생성과 확장을 통해서, 그리고 궁극적으로 공동의 정체성과 이익을 만들어냄으로써, 국제정치의 현실주의에서 중시하는 물질적 구조(material structure)와는 대비되는 비(非)물질적 국제구조(non-material cognitive structure) 형성에 역할 할 수 있다. 이는 곧 “홉즈적 무정부 질서(Hobbesian anarchy)”(Wendt, 1999)와는 상이한, 상호 인정과 협력을 기반으로 하는 국제질서의 가능성을 열어주는 것이다.

‘정책공공외교(policy advocacy)’는 주로 지식 및 미디어 자원을 사용해서 ‘특정 국가의 외교정책을 설파하고 설득함으로써, 자국 정책에 대한 이해를 높이고 지지를 구하는, 즉 국제사회에서 인정을 추구하는 공공외교의 한 유형’을 의미한다. 특히 정책공공외교가 단순히 개별 정책 자체에 대한 홍보 차원의 이해와 지지를 구하는 데서 나아가, 정책에 담겨 있는 아이디어, 가치나 규범에 대한 국제사회에서의 ‘상호주관적 이해와 의미’를 확립하고 소통을 통해서 이의 담론적 확산을 추구할 때, 이는 주창형 공공외교의 전형이라 할 수 있다. 이 경우, 수사와 실천 간의 괴리를 방지하고 신뢰성을 확보함으로써

1) 구성주의에 대해서는 Wendt(1999), Adler and Barnett(1998), Adler(2005, 2019), Onuf(1989, 2013), Lebow(2008) 참조.

궁극적으로 인정을 획득하기 위해서는 주창의 담론이 구체적인 실천적 역할로 뒷받침되어야 한다는 점이 중요하다. 공공외교와 전통 외교가 불가분의 관계로 통합된다는 것을 의미한다. 조셉 나이(Joseph S. Nye)는 소프트 파워의 세 가지 근원으로서 문화, 외교정책, 정치적 가치를 들고 있으며, 특히 가치는 특정 국가가 국내외적으로 표방하는 가치에 부합하게 행동할 때, 또한 외교정책은 국제사회가 특정 국가의 외교정책을 정통성과 도덕적 권위가 있는 것으로 인정할 때 효과적인 소프트 파워가 될 수 있다고 주장하고 있다(Nye, 2004, 11).

정보통신기술의 발달과 함께, 공공외교의 소통 양식 또한 지난 세기를 지나며 독백(monologue)에서 대화(dialogue)로 진화해왔다(Cowan and Arsenault, 2008). 또한 소통 양식의 변화와 더불어 하드 파워나 소프트 파워와는 구별되는 새롭게 등장하는 ‘관계의 힘(relational power)’의 중요성은 과거 독백형 및 대화형 공공외교에서 한 걸음 더 나아가 협력형 공공외교(collaborative public diplomacy)에 그 무게를 더해주고 있다.²⁾ 정책공공외교에서 흔히 사용되는 주창에 대한 접근법으로서는 크게 네 가지를 들 수 있는데(Cull, 2019, Chapter 3), 직접 주창(direct appeal)은 연설이나 공개서한과 같이 주체가 대상에게 직접 주창하는 방식이며, 간접 주창(indirect appeal)은 주체가 여론 선도자들과 같은 대상의 일부를 설득함으로써(empower) 그들을 통해서 간접적으로 주창하는 방식이다. 또한 국제적 NGO, 동조 기구나 단체 등 일부 세력과 파트너십 연대를 구축하여 주창을 하는 방식이 있으며, 마지막으로 다양한 출판 및 미디어 매체를 통해서 주창 메시지를 발신하는 방법(crowding the message space) 방식이 있다. 이와 같은 상이한 소통 양식과 주창에 대한 접근법, 두 가지를 결합할 때 [그림 2]와 같은 정책공공외교의 접근



[그림 2] 정책공공외교의 접근법

2) 협력형 공공외교를 비롯한 공공외교에 대한 관계구축 지향 접근법에 대해서는 Zaharna, Arsenault, and Fisher (2013) 참조.

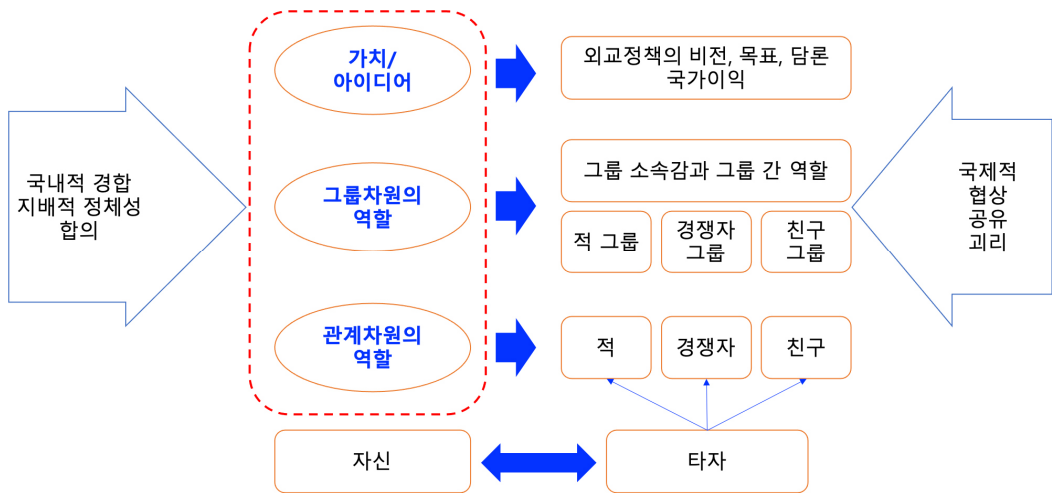


[그림 3] 정체성-가치·규범-역할 넥서스

법을 상징할 수 있다.

한편 정책공공외교의 지속성, 즉 국제사회에서 공감을 불러일으킬 수 있는 지속적 효과성을 위해서는 주창하고자 하는 정책이 [그림 3]에서와 같이 국가/민족 정체성에 자리 잡은 가치와 규범을 반영하는 것이어 할 것이며, 또한 국제사회의 맥락에서 구체적인 ‘역할’을 통해서 실천되는 실천성을 가지는 것이 중요하다. 특정 국가의 외교정책 원칙과 기조는 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’으로 규정할 수 있으며, 이는 그 국가 외교정책의 특수성(national specificity), 그 국가가 국제사회에서 추구하는 가치와 아이디어, 그리고 수행하는 역할에 대한 자기 이해(self-understanding)를 의미한다(Guzzini, 2012). 이러한 의미에서의 외교정책 정체성은 특정 행정부의 구체적인 개별 외교정책들과는 구별되는 것으로서 이들을 포괄하는 것이며, 흔히 공식 외교정책 담론으로 표현되는 주관적인 것이지만, 그것이 국제사회에서 의미를 갖기 위해서는 국제사회의 구성원들과 상호작용을 통해서 공유되어야한다는 점에서 상호주관적인 것이다. 외교정책 정체성은 국가이익을 규정하는 근거가 되는 동시에, 개별 외교정책들은 구체적인 역할을 통해서 이를 실천하게 된다.

[그림 4]는 외교정책 정체성의 구조를 세 가지 차원, 즉 개별 국가(타자, Other)에 대한 관계차원에서



[그림 4] 외교정책 정체성의 구조

의 역할 정체성(relational role identity), 국제사회에서 국가들의 집단에 대한 소속감 및 집단 간의 역할(categorical 또는 inter-group role identity), 그리고 그 국가가 국제사회에서 추구하는 가치 또는 아이디어라는 세 가지 차원으로 적시하고 있다.

3. 한국 역대 정부 하에서 정책공공외교의 진화

[그림 4]의 외교정책 정체성의 구조에 의거해서, 노무현 정부 이래 한국 역대 정부의 외교정책 정체성을 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.³⁾ 특히 역대 정부의 대(對)미 정책은 미국에 대한 의존과 자율성의 정도에서 상당한 차이를 보이고 있으며, 대(對)북 정책 역시 북한에 대한 인식의 차이에 따라 포용정책과 강경정책 사이에 변화를 보여 왔다.

그렇다면 이와 같은 역대 정부의 외교정책 기조가 정책공공외교에 어떻게 반영되고 있는가? 여기에서는 ▲공공외교 및 정책공공외교의 정책 개념의 발전, ▲법적·제도적 발전, 그리고 구체적인 ▲프로그램의 측면에서 노무현 정부 이래 정책공공외교의 진화 과정을 추적하고자 한다.

<표 1> 한국 역대 정부의 외교정책 정체성

	김대중·노무현	이명박	박근혜	문재인
가 치	평화 (한반도 평화 정착)	자유주의 가치 (동맹)	자유주의 가치 (동맹)	평화 (한반도 평화체제)
그룹 차원 역할 (동맹 관계)	호혜적 동맹 자율성 강화 균형외교	동맹 강화 한미 동맹 틀 내에서 역할 확대	동맹 강화	한미 공조 강조 자율성 강화 균형외교
양자 차원 역할 (남북 관계)	포용정책	강경정책	강경정책	포용정책
중견국 외교 (글로벌 및 지역 차원)	지역 중점 • 평화·번영 동북아	글로벌 중점 • 글로벌 코리아	지역 중점 • 동북아 평화협력구상 • 유라시아 이니셔티브	지역 중점 • 동북아책임공동체 • 동북아평화협력 플랫폼 • 신남방정책 • 신북방정책

3) 이에 대한 상세 내용은 김태환(2020c) 참조.

1) 노무현 정부 - 공공외교에 대한 홍보적 접근

노무현 정부에서는 아직 공공외교 개념이 정책 차원에서 본격적으로 자리를 잡기 전이었다. 연례 외교백서에서 나타나듯 공공외교 대신에 “한류,” “문화외교,” “문화콘텐츠 산업,” “문화강국,” “국가 이미지,” “국가 브랜드,” “소프트 파워,” “홍보외교” 등과 같은 용어들이 사용되었다. “각종 문화·체육 외교를 통해 우리 문화에 대한 국제적 인식 제고,”(외교백서, 2003) “Dynamic Korea 전파를 위한 문화·홍보 활동 강화,”(외교백서, 2005) “문화외교를 통한 연성 국력 증진,” “국민과 함께하는 열린 외교,” “추한 한국인상 불식”(외교백서, 2006) 등의 표현이 사용되었으며, 이는 곧 공공외교를 문화 분야에 국한시키고, 주로 국가 이미지, 국가 브랜드 홍보의 차원에서 실행하는 것이었다. 따라서 정책공공외교 역시 본격화되지 못하였다.

국가 이미지를 높이기 위한 정책과제를 심의하고 이를 효율적으로 추진하고 지원하기 위한 목적으로 국무총리 소속 하에 국가이미지위원회⁴⁾와 국가이미지실무위원회를 설치하였고, 2005년 자문회의 성격인 국가이미지개발위원회, 해외방송협의회를 신설하였으며, 국가이미지 홍보대사도 새롭게 신설하였다. 2005년 10월 국가이미지위원회 간사가 국무조정실장에서 차관급인 국정홍보처장으로 변경되었는데, 이는 홍보의 중요성이 강조되면서 국내외 국정 홍보를 총괄하는 국정홍보처장이 간사 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 정부 방침에 따른 것이었다. 실무 차원의 기관 간 국가이미지 업무 조율을 강화하기 위해서 해외홍보원장이 주관하는 해외홍보정책협의회⁵⁾도 이때 신설되었다. 국가브랜드 Dynamic Korea를 국내외 미디어를 통해 확산시키고자 하는 홍보도 2002년부터 역점을 두어 추진했던 사업 중 하나였다.

그러나 타국의 사례에서도 알 수 있듯이 국가 이미지, 국가 브랜드 접근은 주로 단편적 이미지 발신이나 관광 및 투자 유치와 같이 경제적인 목적으로 사용된다. 이러한 접근은 일방향적 투사형 공공외교로서, 대상과 상호작용을 통해서 공유하는 이해와 의미를 만들어 나가는 공공외교와는 거리가 있는, 즉 주관적 이미지를 발신하는 데에 초점을 맞추는 독백형 공공외교의 한 형태라 할 수 있다.

정책공공외교의 접근법으로서는 [그림 2]에서 적시한 바와 같은 연설, 강연 및 기고문과 같은 ‘직접적-독백형’과 주로 회의체를 이용한 ‘간접적-대화형’이 가장 보편적으로 사용되어 왔다. 한국국제교류재단(Korea Foundation, 이하 KF로 통칭)은 2006년부터 미국의 브루킹스 연구소(Brookings Institute)를 기관 파트너로 ‘서울-워싱턴 포럼’을 시작했는데, 이는 한국 측의 세계경제연구원이 미국 측의 국제경제연구소와 함께 운영했던 ‘한미 21세기 위원회’라는 포럼을 대체하는 것이었다. 서울-워싱턴 포럼은 노

4) 2002년 김대중 정부에서 설치한 국가이미지제고위원회의 후신으로 발족하였고, 국무총리가 위원장을 맡고 관련 중앙부처 장관들을 위원으로 구성되었다.

5) 동 협의회는 관련 부처 국장급과 한국관광공사, 국제교류재단, 국제협력단, 재외동포재단, 한국무역투자진흥공사, 아리랑TV, 한국언론재단 등으로 구성되었다.

무현 정부의 반(反)미 성향에 대한 미국 측의 의구심을 불식시키는 동시에, 동맹관계의 보다 균형적인 ‘재설정’을 위해서 미국 측 정책 커뮤니티와 대화를 위한 것이었다. 통일연구원 역시 국제전략연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies), 헤리티지 재단(Heritage Foundation), CATO 연구소(CATO Institute), 미국평화연구소(USIP: United States Institute of Peace) 등 싱크탱크들과 유사한 성격의 대화를 지속하였다.

KF는 학술단체, 사회단체, 대학, 연구소, 싱크탱크, 비영리단체 등의 회의, 세미나, 강연과 같은 행사와 연구, 조사 분석 등에 대한 지원을 지속하였고, 인사교류 프로그램으로 미국 의회 의원보좌관과 차세대 지도자를 포함하는 해외 인사 초청을 시행하였다. 또한 2006년에는 해외 외교관들을 대상으로 하는 한국 언어문화 연수프로그램을 신설하였고, 이러한 프로그램들에 정책공공외교 요소를 반영하였다.

2) 이명박 정부 - 공공외교의 본격화

2008년 유명환 외교부 장관은 “국가브랜드를 강화해 국제사회에서 영향력을 증대시키는 소프트 파워 외교를 펼쳐 나가겠다”며 소프트 파워의 중요성을 강조하였고, 2010년 취임한 김성환 외교부 장관은 “공공외교는 우리 정부가 추구하고 있는 복합외교의 핵심 요소로서, 모든 정부 부처, 그리고 기업과 시민사회를 비롯한 민간 부문이 함께 외교에 참여하는 ‘복합외교’의 목표 달성을 위해서는 하드 파워만으로는 부족하고 소프트 파워 및 네트워크 등 가용한 자원과 접촉선을 총동원해야 한다”는 점을 강조하였다. 이명박 정부 외교부 장관들의 이와 같은 정책 의지 표명은 과거 이슈 영역에서는 정부·안보와 경제·통상, 그리고 대상 영역에서는 주변 강대국에 집중되어 왔던 한국외교의 변화를 의미하는 것으로서, 이제 정부·안보, 경제·통상에 이어 공공외교가 한국 외교의 3대 축으로 공식화되는 것을 의미하는 것이었다. 이에 따라 정책공공외교에 대한 정책적 이해도 서서히 자리 잡기 시작했다.

이명박 정부 출범과 더불어 비공식 직제로서 2011년 공공외교 대사를 임명하였고,⁶⁾ 2012년에는 외교부 문화외교국 산하에 공공외교정책과와 공공외교 협력센터를 설치하고 ‘국민과 함께하는 공공외교’ 사업을 시행하기 시작하였다. 외교부 산하기관인 KF는 2010년 기존의 사업들과 신규 사업들을 새롭게 범주화하여 ‘공공외교사업부’를 신설하였으며, 2012년에는 공공외교 관련 전문가들의 논의의 장으로서 ‘공공외교포럼’을 출범시켰다.

또한 정부 출범과 더불어 2009년 대통령 직속 국가브랜드위원회를 신설하여 국가브랜드를 제고하기 위한 정부부처 간 조정 기능을 수행하고자 하였다. 동 위원회는 국제 포럼, 전문가 포럼, 주한 외교관 초청 리셉션, 주한 외교사절 문화탐방, 주한 외신단 간담회 등 자체 행사를 개최하였고, 유튜브(YouTube) UCC(user-generated content) 공모전 주최, 커뮤니케이션 콘텐츠 기자단, 해외 블로거 캠프, 코

6) 초대 공공외교대사는 마영삼 대사였다.

리아 브랜드 탐험대 등의 공공외교 활동을 주관했다. 2012년 9월에는 한미수교 130주년 기념 국가 브랜드 컨벤션을 개최하기도 하였다. 그러나, 동 위원회는 단기간에 국가 이미지, 국가 브랜드 제고를 위한 마케팅적 접근으로 인해서 크게 실효를 거두지 못하고 정부의 임기 종료와 함께 해체되었다.

국가브랜드위원회의 존재에도 불구하고 이명박 정부에서의 공공외교는 통합적인 제도적 틀과 수행 체계 없이 시행되었으며, 이에 따라 정책의 중첩 및 중복, 그리고 부처별 봉토화 현상이 문제점으로 지적되기도 하였다(金泰煥, 2014). 공공외교의 법적·제도적 기반 확충을 위한 법제 마련 노력도 있었으나, 국회에서 상임위원회 간, 특히 외교통상통일위원회와 문화체육관광방송통신위원회의 경쟁 법안이 대립된 채 계류되었고 결국 법제화에 이르지 못하는 못하였다.

이 시기에는 특히 KF의 활동에서 보면, 정부의 Global Korea 정책 기조를 반영하여 글로벌 이슈에 초점 맞춘 프로그램들이 새롭게 신설되었다는 점을 주목할 만하다, KF는 ‘KF 글로벌 세미나’를 신규 사업으로 시작했는데, 동 프로그램은 핵확산 방지, 재해재난 대응을 위한 국제협력, 글로벌 경제 거버넌스 개혁, 한미 관계의 세계화, 다문화 세계의 도전과 공존을 위한 국제적 접근 등 글로벌 현안 이슈들에 초점을 맞추고 국내외 전문가들과 해당 분야 소장 전문가 및 정책 분야 종사자들이 논의를 거쳐 정책제안서를 만들어 내는 형식을 취하였다. 본격적인 정책공공외교 프로그램의 시작이라 할 수 있다.

또 한 가지 주목할 점은 대학에 머물던 한국학 교수직 설치 프로그램이 싱크탱크로 확대되는 양상을 보이기 시작했다는 것이다. 과거에는 싱크탱크에서 개최하는 한국 관련 정책연구 프로젝트를 지원하는 데에 초점을 맞추었으나, 2009년부터는 이와 더불어 미국의 유수 싱크탱크에 한국연구 석좌직(Korea Chair)을 설치함으로써 현지에서 정책관련 연구와 활동을 자체적으로 추진 할 수 있는 기반을 마련코자 하였다. 이는 인문학에서 사회과학으로 한국학의 초점을 확장하는 동시에, 싱크탱크나 언론, 전문가, 여론선도자들로 구성된 정책 커뮤니티에 대한 메시지 발신에 주목하기 시작했다는 점에서 뚜렷이 정책공공외교의 성격을 갖는 것이었다. 이러한 맥락에서 2009년에는 최초로 미국 CSIS에, 2014년에는 브루킹스연구소에, 2019년에는 랜드연구소(Rand Corporation)에 한국 석좌직을 설치하였다.⁷⁾ 또한 2015년에는 우드로 윌슨 센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)에 현대자동차와의 합동 기금으로 한국연구센터(Hyundai Motor-Korea Foundation Center for Korean History and Public Policy)를 신설하였다.

특히 싱크탱크를 대상으로 하는 프로그램의 정책공공외교 효과가 중요한 이유는 싱크탱크의 활동 영역과 기능이 한편으로는 국가를 포함하는 ‘공공 권위의 영역(sphere of public authority)’과, 다른 한편으로는 시장과 시민사회를 포괄하는 ‘사적 영역(private sphere)’의 중간에 위치한 ‘공적 영역(public sphere)’에서 이들 두 영역 간의 가교 역할을 한다는 데에 있기 때문이다(Habermas, 1989). 싱크탱크의 활동은 특정 국가의 정책 형성에 영향력을 행사할 뿐만 아니라 언론과 시민사회에도 영향력을 미친

7) CSIS에 빅터 차(Victor Cha), 브루킹스에는 캐서린 문(Katharine H.S. Moon)에 이어 현재의 박정현을, 랜드 연구소에는 이지영을 석좌교수로 선발하였다.

다. 특히 인터넷과 뉴미디어, 디지털 네트워크의 발달로 이제는 공적 영역이 특정 국가 내부에 국한되는 것이 아니라, 국제사회에서도 ‘인터넷 공적 영역’, ‘글로벌 공적 영역’ 이 형성됨에 따라 이들의 활동이 국내 및 국제적 공적 영역에서 어젠다 세팅은 물론 어젠다 프레이밍과 확산의 기능을 수행함으로써 지대한 영향력을 가질 수 있는 것이다. 또한 미국의 경우, 우수 싱크탱크들이 정책 관료와 전문가를 충원하는 ‘회전문(revolving door)’ 역할을 하기 때문에, 싱크탱크와의 관계 구축은 미국 정부의 정책에 영향력을 미칠 수 있는 잠재적 기회를 높여준다.

이와 더불어 이명박 정부의 한미 동맹 강화 정책을 반영하여 미국에 대한 프로그램들이 증가했다. 인사교류 프로그램으로서는 2009년 미국 평화봉사단 재방한 초청 사업, 한미 정치 차세대 지도자 초청 사업과 더불어 2008년 한미 학생회의가 신설되어 양국 대학생들 각 20여 명의 교차 방문이 이루어졌고, 2009년에는 한미 청소년 네트워크를 신설함으로써 미국의 고등학생 및 대학생들의 방한이 이루어졌다.⁸⁾ 미국 의회 의원 보좌관 초청은 2007년에 비해서 2008년 28명으로 두 배로 확대되었고, 2011년에는 50명으로 또다시 확장되었다. 2012년부터 KF는 미국 내 차세대 정책전문가 육성 등 미래지향적 사업들을 신규로 추진하기 시작하였고, 한국의 청년들을 외국의 싱크탱크, 유럽연합 및 박물관 등지에서 경험을 쌓을 수 있도록 하는 ‘KF 글로벌 인턴십’ 프로그램도 출범시켰다. 전 정부에서 시작되었던 서울-워싱턴 포럼도 지속되었으며, 국내 인사가 세계 주요 도시에서 한국의 정책 관련 강연회를 개최하는 ‘KF 글로벌 스피커 포럼’도 신설되었다.

통일연구원의 경우, 이명박 정부 시기에 미국 측 싱크탱크 파트너들과 진행한 워크숍의 내용을 보면, 주제 면에서 대(對)북 정책, 북한 상황(인권 포함), 한미 협력, 한미 동맹 강화 등이며 특히 북한 관련, 2011년에는 북한의 체제전환 시나리오, 북한의 변화(붕괴 포함) 대비, 통일 준비, 통일 편익 계산, 한미 양국의 통일정책 공유 및 조율, 체제전환 사례 분석, 북한 민주화 지원을 위한 국제협력 등 사실상 ‘북한 붕괴론’과 맞닿아 있는 주제들에 치중하는 경향을 보였다(김선혁, 2020).

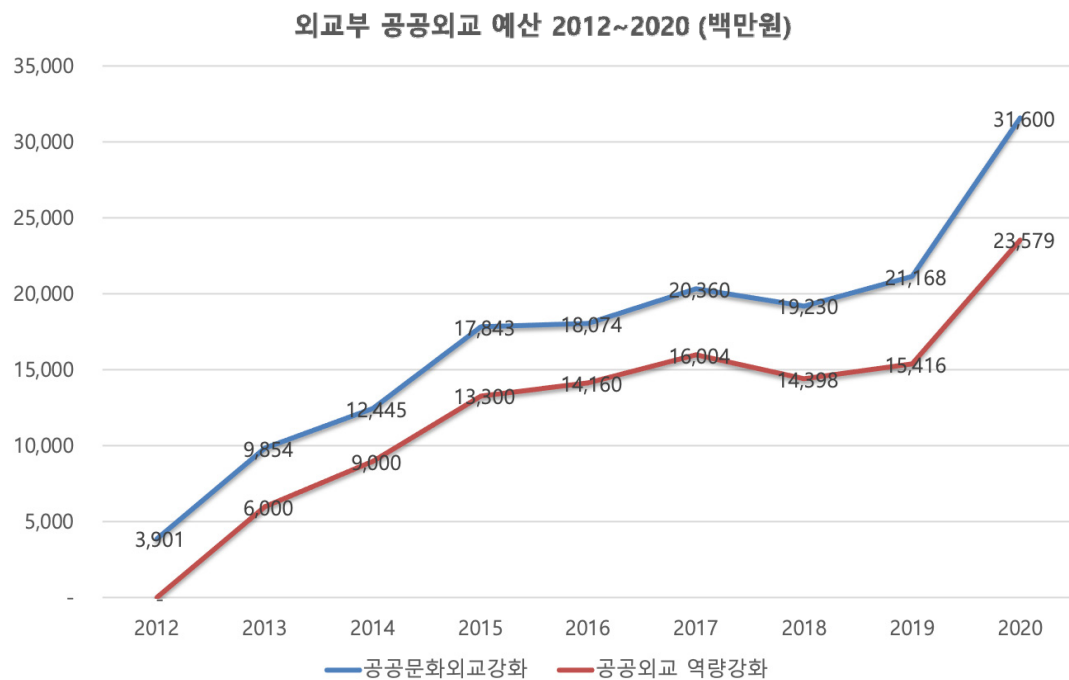
3) 박근혜 정부 - ‘통일공공외교’, 정책공공외교의 본격화

박근혜 정부에 들어서 역대 정부와는 달리 공공외교의 중요성에 대한 인식과 그 목표가 국정기조와 중점 정책과제의 형태로 뚜렷하게 표명되었다. 박근혜 정부의 140개 국정과제 중 ‘재외국민 안전·권익 보호와 공공외교,’ ‘일자리 외교 확대’ 하에 외교부 40개 집중관리 과제는 ‘국민참여형 공공외교를 통한 신뢰받는 매력한국 비전 실현’과 ‘글로벌 청년 프로젝트를 통한 젊은 세대의 해외 진출 적극 확대’를 포함하고 있었다. 또한 2013~2016년 외교부 업무보고에서 중점과제는 ‘대(對)중 공공외교의 중요성 증대 (인문유대 강화 및 공공외교 확대),’ ‘통일공공외교 적극 추진,’ ‘한반도 클럽, 평화 클럽, 한

8) 동 프로그램으로 2009년 미국 고교생 101명, 2010년 고등학생 및 대학생 177명, 2011년에는 174명이 방한하였다.

반도 정세 라운드 테이블 적극 활용,’ ‘지역별·국가별 맞춤형 통일공공외교,’ ‘글로벌 한인 네트워크 활용,’ ‘다보스 포럼, 뮌헨 안보회의, 제주포럼 등 회의체 활용,’ 그리고 ‘글로벌 통일 네트워크 확충 - 통일공공외교 확대,’ ‘지역별 맞춤형 사업,’ ‘글로벌 한인 네트워크 강화’를 포함하고 있었다. 박근혜 정부 공공외교의 중점 사항은 국제적 통일기반 확충을 위한 통일공공외교, 한류 확산을 통한 문화외교, 그리고 ODA를 필두로 하는 기여외교로 요약될 수 있다(이정철, 2020).

또 한 가지 주목할 사실은 박근혜 정부 들어서 공공외교 법제화와 제도화가 시작되었다는 점이다. 2013년에는 처음으로 외교부의 공공외교 역량강화 사업에 67억 원의 예산이 배정되었으며, [그림 5]에서 보듯 2014년 90억 원, 2015년 131억 원, 그리고 2016년 180억 원으로 증액되었다. 무엇보다도 의미 있는 것은 오랫동안 국회에서 계류되어 왔던 공공외교법이 마침내 2016년에 제정되었다는 것이다(공공외교법, 2016). 이와 더불어 외교부의 조직 개편도 이루어졌다. 2016년 1월 새해 첫 국무회의의 ‘외교부 직제 일부 개정령안’에 따라 비공식 직제였던 공공외교대사직이 공식 직제화 되었고, 정책기획관실 산하에 정책공공외교담당관, 지역공공외교담당관이 신설되었으며, 문화외교국의 기존 공공외교정책



[그림 5] 외교부 공공외교 예산 2012~2020년*

[출처]: 외교부(2020)

* 공공문화외교 강화는 공공외교 역량강화에 주요 외교계기 기념사업, 선진문화국가 이미지 제고, 국민외교 추진기반 구축 예산을 합산한 것임.

과는 공공외교총괄과로 개칭되었다(외교부와 그 소속기관 직제, 2016).

외교부의 공공외교 역량강화사업은 세 가지 범주, 즉 콘텐츠 활용(지식공공외교 - 글로벌 콘텐츠 공모전), 인프라 강화(국제네트워크 강화 - 공공외교 포럼, 공공외교 학술그룹, 공공외교 캠프, 제한 유학생 네트워크사업), 국민과 함께하는 공공외교(국민 모두가 공공외교관, 청년공공외교단, 시니어공공외교단, 개도국 문화꿈나무, 공공외교 현장실습원)로 분류되었고, 재외공관 주도 공공외교 사업 중 콘텐츠 활용 사업에서 통일공공외교(한반도통일에 대한 공감대 및 지지 확산을 위해 강연회·세미나·문화행사 등 개최)가 독립적인 항목이 되었다.

특히 통일공공외교에 대한 강조는 정책공공외교의 본격화를 의미하는 것이었다. 외교부는 통일공공외교의 목적을 “북한, 남북 관계, 한반도 정세에 관한 외국 대중의 이해를 높이고, 이를 통해 한국의 국가이미지 제고 및 통일 지지 세력을 조성”하는 것으로 설정하였다. 2014년 2월 박근혜 대통령이 ‘통일대박론’을 제시한 이래 통일공공외교는 2015년까지는 개별 정책공공외교의 방향을 통일 지향성을 갖게 수립시키고 한반도 신뢰 프로세스 확대를 위한 목적으로 시행되었으나, 북한의 4차 핵실험이 있었던 2016년 초 이후에는 대(對)북 제재 강화론에 입각한 사실상 흡수통일론의 맥락에서 시행되었다.

박근혜 정부 통일공공외교의 구체적인 시행 사업은 크게 다섯 가지 유형으로 분류할 수 있다(김태환, 2017). 첫째 유형은 양자 또는 다자 세미나, 포럼, 간담회 등 회의체 매체를 이용하는 것으로서 외교부 및 재외공관, 통일부, 국방부, 문화체육관광부 등 정부부처, 평화통일정책자문회의, KF, 국립외교원, 통일연구원 등 국책 및 공공기관, 그리고 민간 정책연구소들이 외국 정책연구소 및 학계와 더불어 쌍방향·대화형 통일공공외교를 시행하였다. 예컨대 통일부의 ‘국제통일전략대화’, 1.5트랙 다자회의체로서 ‘한반도 국제포럼’, 국방부의 연례 다자안보 회의체인 ‘서울 안보대화(Seoul Defense Dialogue)가 이러한 유형의 통일공공외교의 대표적인 예이다. KF는 ‘KF 정책네트워크’ 프로그램 하에 주변국들과 전문가 양자 세미나를 시행했으며, 2014년 5월 통일교육원과 업무협약을 체결하고 신진학자들이 참여하는 통일문제 관련 국제학술회의 개최, 방한 초청 해외인사를 대상으로 하는 통일정책 설명회 및 통일교육을 실시하는 상호협력 프로그램을 시행하였다.

이와는 달리 매체의 차원에서 쌍방향 대화가 아니라 주로 일방향성 설명에 초점을 맞추는 정책설명회나 강연회가 시행되었다. 이 범주의 사업들로서 주로 외국의 일반 대중 또는 재외 동포들을 대상으로 국내외 학자 및 탈북민 초청 강연회를 개최하였으며, 회의체·대화체 방식에 비해서 다소 심도가 떨어지지만 일반 대중을 대상으로 북한의 실상을 알림으로써 감성과 인류 보편적 가치에 호소하는 방식을 취했다. 재외공관이 주관하는 강연회와 현지 언론 기고 등도 이 범주의 사업에 해당된다.

세 번째 유형은 단발성 행사보다는 지속적인 인적 네트워크 구축에 초점을 맞추는 사업들이다. 통일부의 한·독 통일자문위원회, 한·독 경제협력네트워크 등이 여기에 해당된다. 외교부는 북한 정세에 관한 정보를 공유하고, 북한 인권 혹은 북핵 문제에 대한 공감대를 증진하기 위한 목적으로 남북한 업무를 겸임하는 서울 상주 21개 외국 공관과 외교부 간 북한 문제 협의체인 ‘한반도 클럽’을

2014년 2월 발족시켰다. 또한 2014년부터는 비셰그라드(Visegrad Group) 4국(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아)과 한·V4 체제전환 세미나를 연례적으로 개최함으로써, 이들 국가들의 성공적인 탈(脫)사회주의 체제전환의 경험을 북한에 적용시킬 방안에 대해서 논의하였다. 교육부는 통일 이후 독일의 성공적인 사회 통합 경험을 배우기 위해 독일과 교육협력을 통해서 통일·역사교육 분야의 학생, 교사 및 전문가 교류를 실시하였다. 이러한 맥락에서 KF는 2014년 해외 차세대 전문가 양성 사업을 시작하여, 미국의 아시아정책 연구소(National Bureau of Asian Research), 시카고 국제문제위원회(Chicago Council on Global Affairs), 맨스필드 재단, 미국 안보센터(Center for New American Security), CSIS-남가주대학(University of Southern California) 차세대 정책전문가 방한 프로그램 등을 운영하고 있다.

네 번째는 한반도 통일을 주제로 하는 문화 행사로서, 여기에는 외교부 재외 공관의 문화행사들, 문체부의 평화통일기원축제 등 통일관련 문화예술 행사 지원, 그리고 해외문화홍보원의 홍보 활동 등이 해당된다. 평화통일자문위원회의 해외 네트워크를 활용하는 사업들도 이 범주에 포함된다.

또한 박근혜 정부 들어서 공공외교의 중요성에 대한 정부와 국민들의 인식이 높아지면서, 외교부를 비롯한 정부 부처의 인사들이 공무로 해외 출장을 가거나 외국 전문가들이 한국을 방문할 시에 공무 이외에 미국 외교협회(CFR: Council on Foreign Relations) 등 현지 정책연구 기관이나 대학, 민간 전문가들과 별도로 공식·비공식 간담회, 강연회, 세미나 등을 통해서 대면 접촉으로 한국 외교정책을 이해시키고 전파하는 기회를 늘렸다.

박근혜 정부의 3대 외교정책 어젠다 중 동북아평화협력구상에 대한 정책공공외교도 활발히 이루어졌다. 동 구상을 알리기 위해서 주로 외교부 및 학계 전문가들이 대표단을 구성해서 미국, 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 협력구상의 대상국들을 순회하며 상대방의 정부 및 정책연구 기관 등 정책 커뮤니티를 대상으로 세미나 및 간담회 형태의 대화형 정책 공공외교 활동을 전개하였다. 2014년에는 국립외교원 주관으로, 2015년 이후에는 세종연구소 주관으로 동북아평화협력포럼을 개최하였는데, 동 포럼은 동북아평화협력구상이 핵심 대상 영역으로 상정하고 있는 에너지 안보, 핵 안전, 사이버안보, 환경, 재해재난 등 분야로 분과 회의를 운영함으로써 유관국들의 구체적인 협력 방안을 도출하고자 시도하였다. 또한 동 포럼은 유관국 외교부 고위 간부들의 회의를 병행함으로써 민간 및 정부 차원의 협의 및 합의 도출을 모색하였다.

박근혜 정부에서 정책공공외교의 또 다른 특징은 민관 협력(PPP: Public-Private Partnership)형 프로그램이 활성화되기 시작했다는 점이다. 외교부는 2015년 미국에 대한 공공외교를 시행하기 위해서 동아시아재단, 동아시아연구소, 세종연구소, 국방연구원, 통일연구원, 동북아역사재단, KF 등 민간 및 공공 외교 기관들과 협약을 체결하고 민관 콘서시움을 구성하여 주로 미국의 정책연구소를 핵심으로 하는 정책 커뮤니티에 대한 프로그램들을 시행하였다. 주요 시행 사업으로는 시카고 국제문제협의회, 의회산하의 윌슨 센터 등 미국의 주요 정책연구소와 한반도 및 동북아 문제를 이슈로 공동 세미나를 개최하고, 미국의 학자 및 전문가를 한국으로 초청하여 현안 정책 이슈에 대한 이해를 도모함과 동시에

한국과 미국 전문가들의 인적 네트워크 강화를 모색하였다. 이들 프로그램들은 첫째, 민관 컨서시움을 구성하고 있는 한국 정책연구소나 공공기관들에게 이미 축적되어 있는 인적 및 기관들의 네트워크를 활용한다는 점 둘째, 민간 및 공공기관의 전문성을 활용한다는 점 셋째, 인력이 충분치 않은 외교부에 인적 및 행사 자원을 제공할 수 있다는 점 그리고 넷째, 외교부의 사업 재정 지원이 민간기관들에게 도움이 된다는 장점이 있다. 더불어 이러한 사업 시행 양식은 한국 정부의 정책을 독백 및 홍보 양식으로 일방적으로 전달하는 것이 아니라, 사업 참여 국내외 전문가들이 대화 양식으로 자연스럽게 문제점들을 도출하고 논의하면서, 정부 정책에 긍정적인 비판적 시각을 제시할 수 있다는 장점도 있다.

이 시기에 한국이 일본과의 과거사 문제를 주요 이슈로 부각시키고 미국과 일본은 중국의 부상과 ‘중국 위협론’을 핵심 이슈로 제기함에 따라, 또한 한국의 ‘중국 경사론’이 확산되면서, 워싱턴에서 일본과의 ‘경쟁적 정책공공외교’ 양상이 두드러지게 나타나기 시작했다(김태환, 2015).

4) 문재인 정부 - 정책공공외교의 제도화·체계화

문재인 정부에 들어서는 정책공공외교가 정책 개념으로 확실하게 기틀을 잡게 되었다. 100대 국정 과제 중 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진’ 하에 ‘한국에 대한 올바른 인식 제고 및 우리 국정 비전·외교정책에 대한 지지와 공감 확보를 위한 전략적 공공외교 추진’이 과제 목표로 설정되었다. 이에 따라 한국의 공공외교는 <표 2>에 적시하듯 문화, 지식, 그리고 정책공공외교의 세 분야로 범주화되었고, 이와 더불어 국민참여형 공공외교와 인프라 확충 및 강화가 공공외교의 핵심 추진 전략으로 설정되었다.

2016년 제정·발효된 공공외교법과 시행령에 근거하여 중기 공공외교 계획(외교부, 2017. 이하 ‘기본계획’으로 통칭)이 수립되었고, 매년 중앙 부처들과 지방자치단체들의 공공외교 활동을 종합하는 종합시행계획(외교부, 2018, 2019, 2020. 이하 ‘시행계획’으로 통칭)을 수립하여 실천하게 되었다. 기본계획과 시행계획을 통해서 수행 주체들의 역량을 결집함으로써 효과성을 극대화하기 위한 통합적 공공외교 추진 체계가 마련되었다. 2020년 시행계획의 경우, 외교부, 문화관광체육부, 교육부를 비롯해서 17개의 중앙 행정기관과 9개 도 및 8개 광역시 등 17개 지방자치단체의 공공외교 시행계획을 종합하고 있다. 이와 같은 시행계획은 정부 및 지자체 차원의 전국적인 공공외교 사업들을 총 망라함으로써 중요한 정보의 근원이 될 뿐만 아니라, 정부 차원에서 분야별 공공외교 정책의 우선순위를 부여하고 실행하는 토대가 된다는 점에서 적지 않은 의미가 있다.

역시 공공외교법에 근거하여 외교부 장관이 위원장을 수입하는 공공외교위원회(정부위원 중앙부처 차관급 14명 및 민간위원 5명으로 구성)와 문화·정책·지식 분야별 공공외교 실무위원회가 구성되었고, 중앙 행정기관과 지방자치단체 간 협의를 활성화하는 협의제도 운영되고 있으며, 공공외교 종합정보시스템(<https://koreapdi.go.kr/any/gpkiInstll.do>) 역시 2020년부터 운영을 개시하였다. 또한 정책공공외교

<표 2> 공공외교 분야별 추진 전략

분 야	추진전략
문화공공외교	선진문화국가로서의 매력 확산
	풍부한 문화자산을 활용한 호감도 증진
	쌍방향 문화교류를 통한 소통 강화
지식공공외교	한국의 역사, 전통, 발전상 등에 대한 이해 제고
	한국학 진흥 및 한국어 보급 확대
정책공공외교	주요국 대상 우리 정책에 대한 이해도 제고
	• 통합적·체계적 정책공공외교 강화
	• 주요국 대상 맞춤형 정책공공외교 추진
	• 한반도 평화와 통일 비전에 대한 국제사회의 지지 확보
	정책 공공외교 외연 확대
	• 정책공공외교 지역 및 대상층 확대
	• 정책공공외교 수행 주체 및 사업 방식 다변화
	• 정책공공외교 콘텐츠 개발
국민과 함께하는 공공외교	국내 외국인 대상 정책공공외교 활동 강화
	• 국내 외국인 및 유학생과의 교류 강화
	• 주한 외교단과의 정례적 소통을 통해 우리 정책에 대한 지지 강화
공공외교 인프라	국민참여형 공공외교 체계화
	민관협업을 통한 국민 공공외교 강화
	중앙부처-지자체-민간간 협업 및 조율 체계 확립
	공공외교 국제 네트워크 강화
	선순환적 공공외교 평가체계 확립
	정보 공유와 소통을 위한 온라인 시스템 구축
	공공외교 정책수립을 위한 기초조사 실시

[출처] 외교부(2017)

유관기관 간 조율·조정 강화 및 외교정책에 대한 공감대와 이해 심화를 위해서 외교부가 별도의 대(對)미 정책공공외교협의회를 운영하고 있다. 특히 외교부와 문화체육관광부 간 관할 분야에 대한 정책 개념과 역할 구분 및 분담이 이루어져서 외교부가 공공외교를, 문화체육관광부는 국제문화교류⁹⁾를

9) 국제문화교류 분야는 국제문화교류진흥법(2017. 3.), 국제문화교류진흥종합계획(2018. 5.), 국제문화교류전담기관 설립(2018. 2.)으로 역시 일련의 제도화가 이루어졌다.

전담하면서 양 부처의 협력과 조율이 이루어지기 시작했다.

문재인 정부에 들어서도 이전 정부, 특히 박근혜 정부에서 체계화되기 시작한 정책공공외교의 수행 양식들, 즉 외국의 유수 싱크탱크들과 공동 개최하는 대화형 회의체, 독백형 정책설명회 및 강연회, 협력형 네트워크 구축 등을 지속하고 있다. 전 정부에서는 전기했듯 ‘통일’에 방점을 둔 정책공공외교에 치중하였던 데 반해서, 문재인 정부에서는 ‘평화’에 초점을 맞추고 남북 대화와 남북 관계개선을 중심으로 하는 한반도 및 지역정책을 정책공공외교의 주 내용으로 구성하고 있다.

특히 한반도 평화 프로세스의 가동과 더불어 미국에 대한 정책공공외교의 필요성과 중요성이 가중됨에 따라, 워싱턴 주미 대사관에 공공외교 전담 공사직을 신설하였고, KF는 2018년 대미 정책공공외교에 특화하는 ‘한미 미래비전 네트워크 사업’을 개시하였다. 동 사업은 2월 출범한 미 연방의회 코리아 스터디 그룹(CDGK: Congressional Study Group on Korea)의 연례 방한 프로그램을 주관하고 한반도 관련 간담회를 정기적으로 개최하고 있다. 동 스터디 그룹은 19명으로 시작해서 연말에는 42명으로 그 멤버가 확충되었다. 또한 대서양위원회(Atlantic Council)를 현지 주관기관으로 현지 언론인을 대상으로 하는 저널리스트 펠로우십(Atlantic Council Korea Journalist Fellowship)을 2019년 시작했는데, 이는 한반도 관련 주제(“A Way Forward for the Peaceful and Denuclearized Korean Peninsula”)를 설정하고 미국의 주요 언론사(ABC 뉴스, CBS 뉴스, CNN, USA Today, Washington Post 등)에서 외교 및 국제안보 관련 뉴스를 주로 다루고 있는 유망 차세대 언론인을 한국으로 초청하고, 워싱턴 현지에서도 라운드테이블을 개최하는 프로그램이다.

4. 한국 정책공공외교의 도전 요소

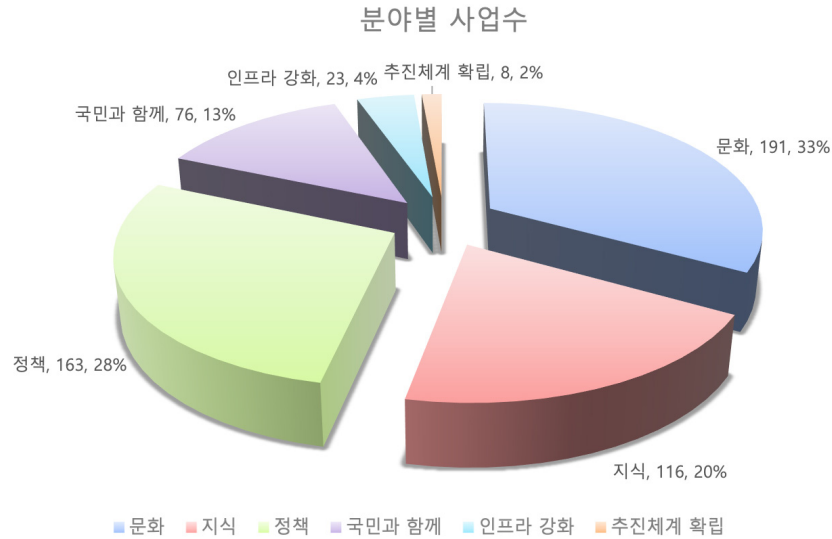
노무현 정부 이래 한국 정책공공외교의 진화 양상을 수행 주체, 내용, 대상 및 매체의 차원에서 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

최근 들어서 정책공공외교에 대한 강조는 공공외교 사업에서 차지하는 비중 증가에서 명백히 드러나고 있다. [그림 6]에서 보듯 중앙행정기관 및 지자체가 수행하는 전체 공공외교 사업(2020년의 경우 총 557개 사업) 중 정책공공외교 사업 수 비중은 2018년 7.9%에서 2019년 27%, 2020년에는 28%로 3배 이상 증가하였고, 문화 분야 사업은 2018년 48%에서 33%로, 지식 분야 사업은 전년도 24%에서 20%로 감소하였다.

사업 예산의 측면에서는 [그림 7]에서 보듯 정책공공외교가 전년도(9%)에 비해 18%(697억 원)로 급증했으며, 문화외교는 61%에서 44%(1,720억)로 감소하고, 지식외교는 22%에서 35% (1,366억)로 증가하였다. 한편 2020년도 외교부 공공외교 사업 예산에서도 정책공공외교가 차지하는 비중은 전년도 43억 원에서 90억 원으로 두 배 이상 증가하였다. 이러한 사실은 문재인 정부 들어서 공공외교의 체계

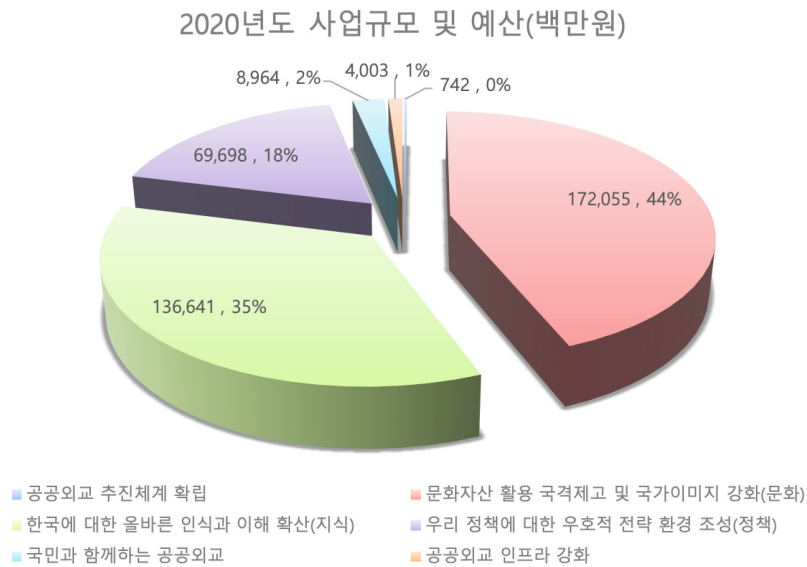
<표 3> 한국 정책공공외교의 진화와 특징

구성분	내 용	특 징
주 체	• 중앙 부처 및 기관 • 국가이미지위원회(노무현 정부) • 국가브랜드위원회(이명박 정부) • 통일준비위원회(박근혜 정부) • 공공외교위원회 및 실무위원회(문재인 정부) • 한국국제교류재단(공공외교법에 근거하여 ‘공공외교 추진기관’으로 지정) • 국책 및 민간 연구소 • 지방자치단체 • 민간단체 및 기관	• 주체들 간의 파편화된 공공외교 정책/프로그램이 수행되어오다가, 2016년 공공외교법 제정을 계기로 수행 주체들 간의 협업과 조정의 기반이 마련됨. • 정책공공외교는 박근혜 정부 이래로 본격화 • 역대 정부를 거치면서 대(對)미 정책 공공외교의 중요성이 가중되어 왔음.
내 용	• 노무현 정부 - 평화변영 정책, 동북아 다자안보협력 • 이명박 정부 - Global Korea • 박근혜 정부 - 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브 [통일공공외교] • 문재인 정부 - 한반도 평화프로세스, 신한반도체제, 신남방정책, 신북방정책, 동북아플러스책임공동체, 동북아 평화협력플랫폼 [평화통일공공외교]	• 한미 관계, 대(對)북 정책, 동북아 지역정책, 글로벌 차원의 정책을 내용으로 구성 • 진보-보수 정부의 변화에 따라서 특히 동맹 및 대(對)북 정책에서 내용상의 변화가 큼. • 지역과 글로벌 차원의 정책 우선순위 역시 정부에 따라 가변적이었음.
대 상	• 정책 커뮤니티(싱크탱크, 전문가, 학자, 언론인 등) • 차세대 지도자 • 시민사회(풀뿌리)와 일반 대중 • 재외동포 • 국내에 거주하는 주한 외국인, 유학생, 외신기자, 다문화 가정	• 정책 커뮤니티에 대한 집중에서 점차 차세대 지도자, 시민사회 및 재외동포에 대한 중요성 부각 • 문재인 정부에 들어서 국내 외국인에 대한 정책공공외교 증대
매 체	• 독백형 - 기고, 강연회, 정책 설명회 • 대화형 - 양자 및 다자 회의체(라운드 테이블, 정책 간담회, 전략대화, 세미나, 포럼), 국제회의 개최, 유치(어젠다 세팅) 및 참가 • 출판, 동영상, 디지털 소통(SNS, 온라인 콘텐츠, 공모전, 서포터즈, 기자단, 홍보단) 등 신·구 미디어 • 정책연구 지원 • 인사교류 • 초청 연수, 교육, 훈련 프로그램을 통한 정책 공유 • 동창회 등의 조직을 통한 네트워킹	• 전통적으로 회의체와 인사교류를 통한 정책공공외교가 주류를 이루어 왔음. • ODA의 전통 하에 초청 연수, 교육, 훈련을 통한 정책 공유가 증가되어 왔음.



[그림 6] 2020년 공공외교 분야별 비중 (총 577개 사업)

[출처] 외교부(2020).



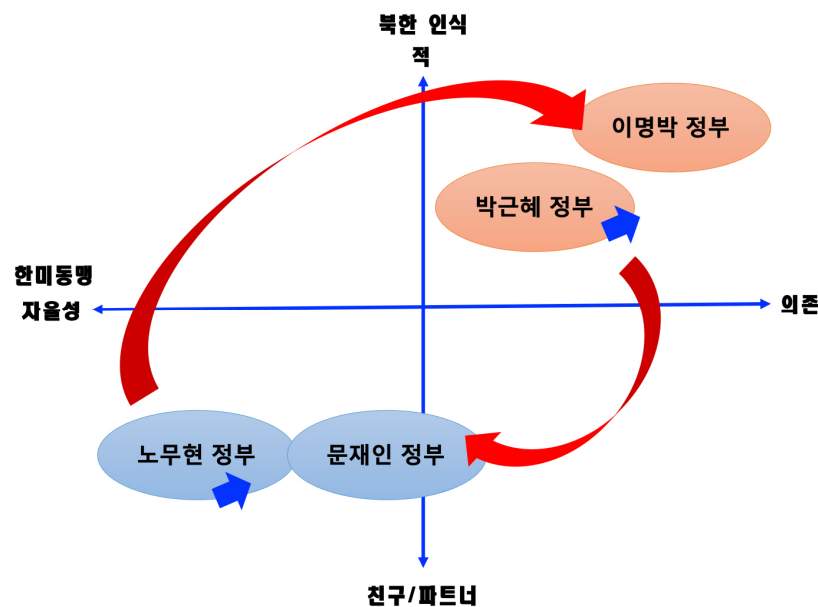
[그림 7] 2020년 공공외교 분야별 사업 예산

[출처] 외교부(2020).

화와 더불어 정책공공외교에 대한 인식과 실천이 꾸준히 부상하고 있음을 보여주는 것이다.

그렇다면 한국의 정책공공외교는 어떠한 도전 요소에 당면하고 있는가? 여기에서는 앞서 [그림 2]에서 적시한 정책공공외교에 대한 접근법에 의거해서 한국의 정책공공외교가 당면하고 있는 몇 가지 도전 요소들을 짚어보고자 한다.

첫째는 외교정책의 신뢰성에 직결되는 정책공공외교의 지속성의 문제이다. 한국의 경우에는 정부가 바뀔 때나, 심지어는 동일 정부의 재임 기간 중에도 주요 정책에서 적지 않은 변화를 보여 왔다. 특히 [그림 8]에서 적시하듯 보수-진보 정부 간 정부 교체가 있을 때에는 대(對)북 정책과 한미 동맹에 대한 접근에서 상당한 변화가 수반되었고 이에 따라 정책공공외교로 발신하는 메시지 역시 변화하였으며, 경우에 따라서는 상충적인 정책 메시지가 발신되기도 하였다. 이러한 일관성과 지속성의 결여는 정책공공외교의 효과성 저하는 물론, 궁극적으로는 한국 외교의 신뢰성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.



[그림 8] 한국 역대 정부의 대(對)미 정책과 대(對)북 정책
- 한미 동맹에 대한 자율성과 의존, 북한에 대한 인식

따라서 특정 정부의 개별 외교정책에 대한 홍보적 설명이나 설득보다는, 정부 교체에도 불구하고 변하지 않는 한국 외교정책의 기조를 구성하는 가치와 규범, 원칙에 기반을 둔 정책공공외교의 확립이 필요하다. 이는 곧 개별 외교정책들을 포괄하는 한국의 외교정책 정체성의 지속성 문제에 다름 아니다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 국내에서 원칙적인 가치와 규범에 토대를 둔 정책적 입장(예컨대

한미 동맹과 대(對)북 인식)에 대한 최소한의 합의(shared meaning and understanding)를 도출하는 작업이 이루어져야 할 것이며, 이를 기반으로 국제사회에서 한국의 외교정책에 대한 ‘공유하는 의미와 이해’를 구축하고 확대해나가는 주창형 정책공공외교를 수행해야 할 필요가 있다.

둘째는, 정책공공외교 주체와 대상 차원에서의 문제이다. 정책공공외교는 [표 3]에서처럼 직접-독백형은 정책설명회, 브리핑, 기고, 연설, 강연 등에, 간접-대화형으로서는 상대방 국가의 싱크탱크 등 여론 선도자들을 양자 및 다자 회의체의 대상으로 하는 접근에 집중해왔다. 또한 파트너십-협력형에 있어서는 공공외교 프로그램 참가자들의 동창회, 인사교류(방한 초청 등), 정책연구 지원, 연수 교육 훈련 등 네트워크 지향형 사업에도 중점을 두고 있지만, 지속적인 연대 구축의 측면에서는 아직 미흡한 점이 있다.

주체의 차원에서 특히 공공외교 기본계획과 시행계획으로 중앙 정부 및 지방자치단체의 정책과 프로그램을 체계화한 것은 큰 진전이지만, 민간과의 협업 차원에서는 아직 이에 상응하는 체계화가 이루어지지 못하고 있으며, 대상의 차원에서도 상대국 정책 커뮤니티를 넘어서 재외동포나 시민사회 및 일반을 대상으로 하는 프로그램, 그리고 국제적 NGO 등 주창단체(TAN: transnational advocacy network)와의 협업은 아직 미흡한 현실이다.

공공외교 대상 차원에서의 네트워크 외교는 다양한 민간기관이나 그룹, 개인들을 상호 연결 시켜주고 이렇듯 형성된 네트워크를 지속적으로 관리한다는 것을 의미한다. 외국의 민간이라는 공공외교의 포괄적 대상을 정치인, 경제인, 지식인, 학자, 저널리스트 등 여러 계층이나 사회집단으로 보다 세분화하여 타깃 그룹화하고, 이렇듯 세분화된 그룹에 초점을 맞추는 차별화된 프로그램을 시행하며, 궁극적으로는 프로그램의 효과가 지속성을 가질 수 있도록 대상 개인이나 그룹을 네트워크의 형태로 관리해야 할 필요가 있다. 정보통신 기술의 비약적 발전으로 이제는 인터넷과 뉴미디어를 통해서 사이버 공간에서 상대적으로 적은 거래비용으로 이와 같은 네트워킹을 구축할 수 있으며, 따라서 사이버 네트워크를 구축하고 관리하는 데에 초점을 맞추어야 할 것이다.

이와 함께 고려해야 할 것이 정책공공외교의 내재화(embedding)와 현지화(localization) 문제이다. 공공외교 정책이나 프로그램은 대상 국가나 사회의 내부로부터 작용할 때 그 효과성을 더욱 높일 수 있다. ‘내재화(embedding)’는 현지 교포처럼 현지 사회에 동화된 에이전트가 수행하는 공공외교이고, ‘현지화(localization)’는 현지에 조직을 설립하고 현지 기관이나 에이전트를 충원하거나 이들과 협력하여 수행하는 공공외교를 지칭한다. 예컨대 이스라엘의 경우는 미국 내 유대인 로비 단체의 조직력, 자금, 인적 영향력을 통해서 내재화된 정책공공외교를 효과적으로 수행해 온 사례이고, 일본의 경우는 일본 국제교류기금(Japan Foundation)이 1991년 뉴욕에 설립한 글로벌 파트너십 센터(Center for Global Partnership)나 프로그램 운영의 차원에서 공공외교의 현지화를 통해서 그 효과성을 높여 온 사례이다(김태환, 2018b). 정책공공외교의 내재화와 관련, 물론 역사적으로 뿌리 깊은 이스라엘 로비 단체를 모델로 설정하기에는 현실적으로 어려움이 있지만, 그럼에도 불구하고 해외 현지의 한인 교포사회 및

단체들을 현지 정책공공외교의 자산이자 협업 파트너로 인식하고 이들에 대한 접근을 정비할 필요가 있다.

셋째는 정책공공외교 미디어의 문제이다. 메시지 크라우드의 차원에서 신·구 미디어, 특히 디지털 미디어를 사용하는 정책공공외교는 아직 본격적으로 활성화되지 못하고 있는 현실이며, 국제방송의 활용도 측면에서도 개선의 여지가 있다. 21세기 여건 하에서는 디지털 플랫폼을 공공외교의 핵심 매체로 적극 활용하는 것은 이미 선택이 아닌 필수사항이다(Bjola and Holmes, 2015; Manor, 2019). 디지털 매체로 인해서 전 세계적으로 형성된 글로벌 정보 네트워크 인프라는 정책공공외교의 중요한 매체로 역할 할 수 있을 뿐만 아니라, 공공외교의 주체와 대상을 함께 엮어주는 네트워크 외교의 핵심 매체이기도 하다. 특히 디지털 미디어는 시각적, 감정적, 인지적 프레임들을 조합함으로써 언어적 의미를 생성할 수 있다는 장점이 있다.

최근 중국과 러시아는 미디어를 자국이 주창하는 담론과 내러티브를 전달하고 전파하는 핵심 매체로 사용하고 있다(Tachwan Kim, 2018). 미디어외교는 특히 주체, 대상, 자원·자산 및 매체라는 공공외교의 모든 요소를 포괄한다는 점에 특징이 있다. 아리랑TV와 같은 국제방송은 공공외교의 주체인 동시에 자원 및 자산, 매체의 역할을 할 수 있으며, 외국의 미디어가 중요한 공공외교의 대상이 될 수 있기 때문이다. 아리랑TV의 방송 프로그램에 한국 관련 뉴스 및 정책 브리핑을 비롯한 시사 프로그램을 기획하여 편성함으로써 한국에 관한 일반적 소식뿐만 아니라, 정책과 이슈에 대한 설명과 한국의 입장을 알리고 이에 대한 외국인들의 이해를 돕는 역할을 강화할 필요가 있다. 이러한 관점에서 이제는 24시간 영어 뉴스 전문 방송을 출범할 시점에 있다.

마지막으로 경쟁적·대립적 정책공공외교를 지양하고 보다 포용적인 가치와 규범에 초점을 맞추어 필요가 있다. 위안부 문제, 영토 문제나 과거사 문제와 같이 특정 국가, 특히 일본을 상대로 한 과거지향적 네거티브 캠페인이나, 한반도 문제에 국한된 이슈보다는, 대상국 내 여론 주도층 및 일반 대중과 공유할 수 있는 정책공공외교의 어젠다를 개발하여 설정해야 할 필요가 있다. 중장기적이고 지속적인 공동의 이슈와 어젠다에 대한 공감의 기반 위에 개별 정책이나 단기 이슈에 대한 메시지 전달의 설득력 역시 높아질 수 있을 것이기 때문이다. 무엇보다 중요한 점은 정책공공외교가 국제사회에서 중요한 현안 이슈들에 대한 ‘공유하는 의미’를 확립하고 확장함으로써 궁극적으로 협력적인 국제구조와 질서를 형성하는 데에 역할 할 수 있다는 것이다.

5. 결 론 - 한국 정책공공외교의 방향성

물질적 힘의 배분과 규범 및 가치의 배분이라는 국제질서를 구성하는 두 축의 변화가 동시에 일어나고 있는 오늘날의 국제 현실에서는, 이제 탈(脫)자유주의 국제질서 시대를 준비해야 할 시점에 있다.

물질적 힘의 배분에 따른 국제 구조가 국가 행태를 결정한다는 구조적 현실주의와는 달리, 구성주의적 관점에서는 국내외의 아이디어, 가치나 규범이 국가의 정체성을 구성하고 이는 다시 국가이익과 국가의 행태를 결정짓는 외교정책의 인과관계를 상징할 수 있다(그림 3) 참조). 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 정체성에 자리 잡은 가치와 규범, 그리고 이를 실천하는 역할에 초점을 맞추는 외교정책 정체성을 설정하고 이에 따라 외교정책 옵션을 선택해야 할 필요성이 있다.

국제질서의 또 다른 한 축을 구성하는 가치와 규범의 배분은 공공외교, 특히 주창형 공공외교, 정책 공공외교의 핵심 영역이다. 세계가 무역, 금융, 생산의 차원에서 상호의존적이고 서로 연결되어 있을 뿐만 아니라, 특히 팬데믹이나 기후변화, 대량살상무기와 같은 절박한 위험과 공포를 공유하고 있는 오늘날, 공공외교는 자국 중심적 국가이익의 수단적 도구에서 더 나아가 국제사회가 당면하고 있는 문제들에 대해서 ‘공유하는 의미’를 만들어 내는 플랫폼, 가치와 규범을 만들어 내는 플랫폼, 그리고 이를 통해서 갈등과 대립이 아니라 국제 협력과 공공재를 창출하는 플랫폼으로 기능해야 할 필요성이 대두된다. 자국 중심적(state-centric) 공공외교를 넘어서, 정체성의 외연을 확장하는 인간 중심적(human-centric) 공공외교로의 방향성 설정이 중요한 이유이다. 이러한 관점에서, 한국의 정책공공외교는 특정 정부의 개별 외교정책에 초점을 맞추기보다는, 한국의 정체성에 자리 잡은 가치와 규범을 주창하고, 국제사회에서 상호작용을 통해서 이에 대한 공동의 의미와 공감을 얻어가는 과정을 통해서 정체성의 외연을 확장해 나가는, 즉 포용적 정체성(inclusive identity)을 구성해 나가는 방향성이 요청된다.

첫째는 중립적·중도적 가치와 규범의 중요성이다. 이미 자유주의와 반(反)자유주의 간 ‘가치의 진영화’가 진행되고 있고 물질적 위치의 차원에서 중견국 그룹에 속하는 국가들 사이에서도 이견이 노출되고 있는 작금의 국제정치 현실에서는(김태환, 2020a), 적극적 평화(positive peace)와 같이 자유주의와 반(反)자유주의를 공히 포괄할 수 있는 중도적 가치와 규범의 중요성이 부각되고 있다. 적극적 평화는 전쟁을 포함한 직접적 폭력, 경제적 착취와 억압과 같은 구조적 폭력, 그리고 폭력을 정당화시키는 문화적 폭력의 부재를 지칭할 뿐만 아니라, 이들 폭력을 감소시키고 보다 전향적으로 직접적·구조적·문화적 평화를 만들어 나가는 ‘과정’을 의미한다. 동시에 적극적 평화는 행위자의 정체성을 구성하고 행위를 규제하며, 그 결과를 평가하는 ‘규범’을 의미한다(Galtung, 1996).

둘째, 한국의 외교정책 정체성에 대한 국내적 합의의 필요성이다. 정부 교체에 따라 발생하는 개별 정책 상의 변화에 대해서는, 한국 외교정책의 기초가 되는 규범과 가치의 틀 내에서 한국 내의 다양한 견해(예컨대 북한에 대한 강경론과 포용론, 한미 동맹 중심론과 균형론 등)와 함께 그 변화의 맥락을 설명하는 것이 바람직할 것이다. 이와 같은 접근이 국제사회에서 설득력과 지속성을 갖기 위해서는 무엇보다도 외교정책의 기초, 가치·규범의 틀에 대한 국내적 합의, 즉 ‘공유하는 이해’가 있어야 한다. 정체성을 반영하는 가치에 대한 국내적 합의 구축은 공정하고 투명한 경합과정이 전제되어야 하고, 이 과정을 거쳐서 형성된 지배적 정체성 연합의 인식이 공식적인 외교정책의 기초와 원칙으로

자리 매김 해야 할 것이다. 따라서 합의 구축을 위한 투명한 공론의 과정이 필요하며, 여기에서 중요한 역할을 하는 것이 국회와 정치인은 물론 학계와 전문가 집단, 그리고 언론이 아닐 수 없다. 이들은 경합을 통해서 사회적 합의를 도출하는 중요한 기제로 역할 할 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 가치외교에 대한 국내적 합의 도출은 현 정부가 강조하고 있는 국민외교, 대(對)국민 공공외교의 중요한 과제가 되어야 할 것이다.

셋째, 이렇게 구성된 가치와 규범에 기반을 둔 정책공공외교는 담론과 메타 내러티브로 구체화되어야 하고, 이러한 프레임 하에서 개별 정책을 설명하고 설득하는 접근을 취해야 할 필요가 있다. 메타 내러티브란, 공동체의 정체성을 반영하고 공동체 구성원들이 자신들이 누구이며 무엇을 추구하는지를 이해할 수 있도록, 또한 주변 상황을 이해할 수 있도록 도와주는 이야기이다. 담론과 내러티브는 자신의 정체성을 국제사회에서 상호 소통하는 ‘커뮤니케이션 파워’로서 소프트 파워의 한 유형이며, ▲국제사회에서 특정 국가의 외교정책과 행위에 대한 ‘인정’과 정통성을 확보하고, ▲상대방에 대한 설득을 통해서 영향력을 행사하며, ▲특정 이슈, 예컨대 보건 불평등이나, 기후변화, 군비축소와 같은 특정 이슈에 대해서 상대방과 ‘공유하는 이해와 의미’를 구축하고 궁극적으로는 공동의 정체성, 공동의 이익 형성을 촉진함으로써, 문제 해결을 위한 연대를 구축할 수 있는 기제가 될 수 있다.

공공외교는 단순히 상대방에게 영향력을 행사하기 위해서가 아니라, 보다 중요하게는 상대방과 공유하는 가치와 규범을 창출하기 위해서 상대방의 마음에 다가가는 과정이다. 한국의 정책공공외교는 적극적 평화와 같은 중도적 가치와 규범에 초점을 맞추어야 할 것이며, 이를 위한 담론 개발에 주력해야 할 것이다. 이는 곧 문화, 지식 및 정책 자산 외에도 ‘집단적인 규범 소프트 파워(collective normative soft power)’에 초점을 맞추는 ‘규범 공공외교(normative public diplomacy)’로의 도약을 의미한다. 규범 공공외교로서 평화공공외교는 적극적 평화라는 가치와 규범을 담론과 내러티브의 형태로 내외국민과 소통하고, 이를 공공외교 프로그램에 반영하는 데에 초점을 맞추는 주창형 공공외교, 정책공공외교이다. 한국의 평화공공외교가 국제사회에서 공감을 얻고, 국가 및 비(非)국가행위자와의 연대를 통해서 협력적인 국제 규범질서 형성에 영향력을 미칠 수 있을 때, 한국의 공공외교는 강대국들의 ‘힘의 정치’에 대한 대항력으로 역할 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김선혁 (2020). 한국의 대미 정책공공외교 연구: 노무현 정부와 이명박 정부, 임원혁 (편), <대미 지식·정책 공공외교의 현주소와 개선방안>. KDI국제정책대학원.
- 김태환 (2020a). 중견국 외교에 대한 지위 정체성 접근: 호주, 터키, 인도네시아 공공외교 사례와 한국에 대한 합의, <IFANS 주요국제문제분석>, 2020-10.

- 김태환 (2020b). 무정부 국제사회에서의 인정 추구: 공공외교에 대한 정체성 접근과 한국에 대한 함의, <IFANS 정책연구시리즈>, 2020-03.
- 김태환 (2020c). 한국 정책공공외교의 진화와 방향성. 한국공공외교학회 창립 학술회의 발표논문.
- 김태환 (2019). 국제 규범질서 변화의 관점에서 본 미중 경쟁과 한국 외교에 대한 함의, <IFANS 주요 국제문제분석>, 2019-27.
- 김태환 (2018a). 가치외교의 부상과 가치의 '진영화': 강대국 및 중견국 사례와 함의, <IFANS 주요국제 문제분석>, 2018-35.
- 김태환 (2018b). 일본의 대동남아 공공외교와 이스라엘의 대미 공공외교의 비교와 함의: 내재화 접근과 포괄적 관여 접근, <IFANS 정책연구시리즈>, 2018-09.
- 김태환 (2017). 현 정부의 공공외교 정책: 평가와 과제, 홍현익 (편), <박근혜 정부의 대외정책: 평가와 과제> (245-292쪽). 서울: 세종연구소.
- 김태환 (2016). 주변국 공공외교의 최근 추세 유형과 한국에 대한 함의, <IFANS 주요국제문제분석>, 2016-45.
- 김태환 (2015). 일본의 대미 공공외교와 한국의 지식외교 대응 방안, <IFANS 주요국제문제분석>, 2015-15.
- 金泰煥 (2014). 韓國におけるパブリック・ディプロマシーの現況 (한국공공외교의 현황), 金子將史, 北野 充(編著), <パブリック・ディプロマシー戦略 イメージを競う國家間ゲームにいか勝利するか>. 東京: PHP 研究所, pp. 113-133.
- 이정철 (2020). 한국의 대미 정책공공외교 연구: 박근혜 정부와 문재인 정부, 임원혁 (편), <대미 지식. 정책 공공외교의 현주소와 개선방안>. KDI국제정책대학원.
- 외교부 (2000~2019). <외교백서>.
- 외교부 (2017). <제1차 대한민국 공공외교 기본 계획 2017~2021>.
- 외교부 (2018, 2019, 2020). <공공외교 종합시행계획>.
- 대통령령 제26886호 (2016. 1. 12. 일부 개정). <외교부와 그 소속기관 직제>.
- 법률 제13951호 (2016. 2. 3. 제정). <공공외교법>, [http://www.law.go.kr/법령/공공외교법/\(13951,20160203\)](http://www.law.go.kr/법령/공공외교법/(13951,20160203)) (검색일: 2016. 4. 20).

- Adler, E., & Barnett, M. (Eds.) (1998). *Security Communities*. New York: Cambridge University Press.
- Adler, E. (2019). *World Ordering: A Social Theory of Cognitive Evolution*. New York: Cambridge University Press.
- Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. New York: Routledge.
- Bjola, C., & Holmes, M. (Eds.) (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Rutledge.

- Cowan, G., & Arsenault, A. (2008). "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), 10-30.
- Cull, N. J. (2019). *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. Medford, MA: Polity.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.
- Guzzini, S. (2012). "The Framework of Analysis: Geopolitics Meets Foreign Policy Identity Crisis." In Guzzini. ed. *Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crisis*. New York: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, tr. By Thomas Burger. Cambridge MA: The MIT Press.
- Kim, T. (2018). "Authoritarian Sharp Power: Comparing China and Russia," *The Asan Forum*, 6:3 (May-June).
- Lebow, R. N. (2008). *A Cultural Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Manor, I. (2019). *The Digitalization of Public Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nye, Jr., J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Onuf, N. G. (2013). *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*. London: Routledge.
- Onuf, N. G. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Zaharna, R. S., Arsenault, A. & Fisher, A. (Eds.) (2013). *Relational, Networked, and Collaborative Approaches to Public Diplomacy: The Connective Mindshift*. New York: Routledge.

Abstract

Evolving Policy Advocacy in Korea's Public Diplomacy: An Identity Perspective

Taehwan Kim

(Professor, Korea National Diplomatic Academy)

The world has been recently witnessing the acceleration of ‘blocization of values’ between liberalism and counter-liberalism across the globe, as the Liberal International Order is in retreat and as values embedded in national/state identities are competitively coming to the fore of nations’ foreign policy and behavior. The U.S.-China rivalry adds both material and non-material momentum to this ongoing trend. In a historical juncture when international cooperation is more needed than ever, what should be the role of public diplomacy of non-great power countries like Korea? Premised on this question, this paper traces the evolutionary path of Korea’s policy advocacy, a subtype of public diplomacy seeking for understanding of, and support for, a country’s foreign policy in the international society, since the Roh Moo-hyun government. As an analytical framework, the paper introduces an identity approach to public diplomacy. In contrast to the prevailing instrumental perspective, the identity approach defines public diplomacy as non-traditional diplomatic practices seeking through non-material, discursive and communicative, acts recognition of a country’s national/state identity, or its elements, in the international society. In the process of social interactions with foreign publics(‘others’), the subject of public diplomacy, rather than unilaterally disseminating or imposing its subjective ‘self-image,’ endeavors to generate “intersubjective shared meanings” of material reality in general, and ideas, values and norms in particular. This quest for intersubjective meaning and understandings could eventually contribute to constructing a non-material, collective cognitive structure of international relations. Korean public diplomacy at large, and its policy advocacy in particular, has made a progressive stride for the last two decades. But at the same time, seen in the identity perspective, its policy advocacy is currently facing some challenges that include, among others, the inconsistency in its crucial foreign policies. The inconsistency is ascribed in great part to the lack of coherent values and norms that are embedded in Korea’s national/state identity and underlying foreign policies of different,

both progressive and conservative, administrations. Korea's policy advocacy has been instrumental and self-centered, in the sense that its focus has been on individual foreign policies of a particular administration, but at the expense of generating and diffusing shared ideas, values and norms with others. Based on the analysis, this paper suggests Korea develop 'peace public diplomacy' as normative public diplomacy, which should be based on the middle-of-the-road values and norms such as positive peace.

Keywords: *national/state identity; public diplomacy; policy advocacy; normative public diplomacy; peace public diplomacy*

투고일 : 2021. 1. 14
심사일 : 2021. 2. 16
게재확정일 : 2021. 2. 16