

공공외교 선발국인 영연방 3국의 문화외교로의 방향선회*

김화정

(이화여자대학교 연구교수)

조기숙**

(이화여자대학교 교수)

〈 초 록 〉

본 연구의 목적은 공공외교 선발국인 영연방 3국(영국, 캐나다, 호주)이 2010년 이후 문화외교로 방향을 선회하고 있는 정책 유사성 현상의 과정을 이론적 틀로 분석하는 것이다. 본 연구는 제도적 사회화관점과 국제정치 복잡계이론을 적용하여 국제구조에서의 상호작용, 상호작용의 과정과 연결자의 역할, 시스템에 미치는 환경적 요인을 분석하여 다음 세 가지 결론을 도출했다. 첫째, 영연방연합체의 탈집중형 구조가 단위체/회원국이 공유하는 서구권 규범을 구축하여 국가 간의 상호작용을 유연하게 만들었다. 둘째, 영연방 구조에서 발생한 다양한 층위의 네트워크가 특정 이슈영역인 문화예술분야에 하부 네트워크(IFACCA)를 파생시켰다. IFACCA는 유사한 단위체인 캐나다와 호주, 영국 간의 협력유발형 네트워크라는 특이점이 발견됐다. 셋째, 영연방 3국은 급변하는 외교환경과 브렉시트 논의과정에서 문화외교로의 선회에 박차를 가하게 되었다. 본고는 그동안 연구가 미진했던 공공외교에서 문화외교의 역할과 희소한 영연방 분야의 연구라는 점에 의의가 있다.

핵심어: 공공외교/문화외교, 영연방연합체, 영국, 캐나다, 호주

* 이 논문은 <2020 한국공공외교학회 연례학술회의>에서 발표(2020.11.28.)한 논문(발제집 pp.103-125)을 수정·보완한 것이다.

** 교신저자, choks@ewha.ac.kr

1. 서 론

20세기 공공외교는 미국의 외교정책전략이었다. 냉전시대 사회주의 프로파간다에 대항한 개념으로 탄생한 공공외교는 미국의 이념과 가치, 정치체제의 우수성을 알리는 데에서 나아가 문화교류와 교육, 커뮤니케이션·미디어를 모두 아우르는 포괄적인 외교정책으로 제시되었다. 냉전의 종식과 함께 미국 정부는 공공외교의 예산과 사업을 축소하고 대표적인 기관인 해외공보처(USIA: US Information Agency)를 국무부로 통합했다. 2001년 9·11사태 이후, 자국의 가치를 알리고 타국 대중의 마음을 얻는 신공공외교 개념이 부상하기 시작하면서 자유주의레짐 국가들은 주된 외교정책전략으로 공공외교를 수행하기 시작했다.

영연방국가 중에서 영국이 가장 먼저 공공외교를 도입하기 위한 적극적인 조치를 실행했고, 이어 캐나다와 호주가 공공외교를 받아들였다. 영국은 ‘멋진 영국(Cool Britannia, 1996)’ 캠페인 추진을 시작으로 1990년 후반부터 2000년 초반까지 공공외교를 조직화하고 관련 사업을 추진하기 시작했다. 캐나다는 2000년 초반에 디지털을 활용한 자국민 참여형 외교를 기점으로 2000년 중반부터 공공외교의 중요성을 강조하면서 다양한 이해당사자들의 외교참여를 구체화했다. 호주는 2000년 중반부터 공공외교에 대한 정책적 검토를 시작했고, 2010년에 조직개편을 단행하여 공공외교를 적극적으로 제도화했다. 영국, 캐나다, 호주 순으로 1990년대 후반과 2000년대 초중반에 걸쳐 공공외교에 대한 중앙정부 차원에서의 논의가 시작되었고, 세 국가 모두 2010년대에는 적극적으로 공공외교를 추진하는 양상을 띠었다. 그러나, 최근 2010년 중후반에 이르러, 세 국가는 공공외교에서 문화외교로 무게 중심을 옮기기 시작했다. 최근 자유주의레짐 국가, 권위주의레짐 국가의 구분 없이 공공외교가 전 세계적으로 확산되고 있는 추세와는 다른 흐름을 보여준다는 점에서 이례적이다.

문화외교를 공공외교의 하위 분야로 보기 시작한 것은 최근의 현상이다. 17세기 중반 프랑스가 교육부 산하에 문예국을 설치하여 주변제국들에 대응하고 아카데미 프랑세즈 창립(1653)을 주도해 교육과 대중매체를 문화정책의 수단으로 활용했던 것이 문화외교의 시초이다(김명섭 외, 2005). 이후 제국주의 시대 유럽열강들이 문화외교를 적극적으로 추진했다. 독일 제국정부와 외무성이 문화외교를 최초로 제도화(1896)하고 이 용어를 처음으로 사용(1917)하기 시작했다(Haigh, 1974). 미국 문화외교의 태동도 비슷한 시기다. 조지 크릴 외무장관이 윌슨 대통령에게 공보위원회 설치를 제안하면서부터 문화외교가 시작됐다(Arndt, 2005, 27).

두 차례의 세계전쟁으로 문화외교가 프로파간다로 인식되면서 냉전기에는 ‘유럽관점의 문화외교’와 ‘미국관점의 문화외교’로 개념적 분화가 일어났다. 문화외교를 공공외교의 하위 분야로 인식하는 건 미국관점에 기인한다. USIA와 교육·문화국을 국제커뮤니케이션 에이전시로 합치는 과정(1978)에서 공공외교라는 용어가 외교문서에 처음으로 등장했는데, 당시 국무부는 문화외교를 공공외교의 한 영역으로 실행했기 때문이다(최광진 2018). 냉전기 유럽관점의 문화외교는 프로파간다와 구분되고 교류목

적의 대외문화정책으로 발전하면서 실천적·개념적으로 진화했다. 대표적으로 독일연방 출범과 함께 문화외교를 외교정책의 3대 축으로 지역주의와 세계주의를 결합하는 협력적 문화연방주의 기틀이 마련되었고(김명섭 외 2005, 81), 프랑스의 앙드레 말로가 문화부장관직을 맡아 수행하면서 문화 자체를 중시하고 서로 다른 문화 간의 대화, 교류, 상호이해를 목적으로 하는 문화교류가 추진되었다(Hérubel, 2000). 실제뿐만 아니라, 유럽권의 사회학자들의 연구를 통해 개념적 발전을 거듭하고 있는 문화외교는 공공외교와는 구분해서 접근할 필요가 있다는 점에서 본고는 영연방 3국의 정책적 변화를 방향선회로 규정하고자 한다.

영연방 3국의 문화외교로의 선회는 영국이 문화와 소프트파워에 방점을 두면서 시작되었다. 외무성과 영국학술원이 발간한 2014년의 보고서와 50년 만에 발행한 2016년의 영국 문화백서는 문화외교로의 변화를 예고했다. 이어 호주는 2017년 외교백서에서 문화와 소프트파워를 강조하며, 이듬해에 정책적으로 반영하여 공공외교과를 없애고 문화에 방점을 두는 소프트파워 담당과를 설치했다. 캐나다는 2018년 상원의원 보고서 발간을 통해 호주의 문화외교를 성공적 사례로 평가하며 북미문화외교 이니셔티브를 추진하기 시작했다. 공공외교 선발국인 영연방 3국의 문화외교로의 정책변화는 무엇을 의미하는 것일까?

본 연구는 1990년-2000년대 적극적으로 공공외교를 추진하던 영연방 3국이 2010년대 이후 문화외교로 방향선회를 하게 된 정책 유사성 현상의 과정을 분석함으로써 이를 가능하게 했던 요인을 이론적으로 설명하는 것을 목표로 하고 있다. 공공외교에서 문화외교가 차지하는 역할이 매우 중요함에도 불구하고 깊이있는 연구가 많이 이루어지지 않았고, 특히 영연방의 중요성에 비해 우리나라 학자들의 관심이 매우 저조하다는 면에서 본 연구는 학계의 빈자리를 채워주는 역할을 하리라 기대한다. 그러나 왜 영연방 3국이 1990년 이후에는 공공외교에 적극적이었는지, 왜 3국이 순차적으로 동조화되어 갔는지, 그러나 2010년 이후에는 문화외교로 선회하게 되었는지 하는 질문은 흥미롭지만 본 연구의 범위가 아니다. 이러한 의문은 지면 관계상 차후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

본 연구는 보편적으로 사용하고 있는 영연방국가연합이라는 표현을 차용하지만 이는 옳은 표현이 아니다. 1949년 런던선언에서 채택된 Commonwealth of Nations(혹은 The Commonwealth)는 기구 명칭 앞에 영연방이 붙지 않는 ‘국가연합’¹⁾을 뜻한다. 시대적으로 매우 앞선 국제적 제도의 형태를 띤 이 연합체는 독립된 주권국가 간의 자발적인 국제공동체로 발전했음에도, 오늘날까지도 관용적으로 ‘영연방’으로 지칭된다. 19세기 중반 이후 약 1세기 동안 계속되었던 대영제국의 영향력이 연합체의 회원국들에게 어느 정도 지속되고 있고, 비회원국들 또한 이 연합체를 비슷하게 인식하고 있기에 그렇다.

단순히 영연방이기 때문에 외교정책의 방향성도 비슷한 것이 아닌가 간과할 수도 있을 것이다. 본 연구는 구성주의적 관점에서 3국 정부의 행동경로가 유사하게 된 과정을 구체적으로 탐색하고자 한

1) 안경환(1990)은 그의 논문에서 ‘영연방국가연합’이라는 용어가 법적으로 정확하지 않음에도 역사적 유래에 근거하여 20세기 후반에 이르기까지 ‘영연방’이라는 명칭을 사용하고 있음을 밝혔다.

다. 상호 독립된 동등한 지위를 보장하며 반세기 이상 지속되어 온 이 연합체에서 개별국가의 행보가 우연적으로 비슷했다고 보기에는 그 안에 내포된 무수히 많은 정책적 함의가 있을 것이기 때문이다. 과거 영국과 식민지라는 공식은 아니지만, 이 연합체에 드리워져 있는 영국적 가치와 규범체계가 21세기 초를 훨씬 지난 현시점에 개별 회원국들에게 어떻게 작동하고 있는지와 연합체 안에서 이루어지고 있는 회원국 간의 상호작용에 대해 탐구하고자 한다.

이를 위해 II절에서는 구성주의 관점에서 정책 선호 유사성을 분석할 수 있는 이론을 고찰한다. 본 연구는 제도적 사회화 이론의 유용성과 한계를 짚어보고 복잡계 이론의 접목을 시도하여 구성주의 관점에서의 정책 선호 유사성 분석의 틀을 제안한다. III절에서는 앞서 도출한 세 가지 분석 차원(국제구조에서의 상호작용, 상호작용의 과정과 연결자의 역할, 시스템에 미치는 환경적 요인)으로 영국, 캐나다, 호주의 공공외교 개혁, 수행과정, 문화외교로의 방향 선회를 분석해 정책 유사성을 일으킨 네트워크 구조를 분석한다. 이에 기초해, IV절에서는 본 연구결과를 요약하고 이 현상을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점에 대해 논의한다.

2. 제도적 사회화관점에서의 국제정치 복잡계 이론 고찰

1) 구성주의와 제도적 사회화 이론의 유용성

구성주의는 물질보다는 인간의 관념을 중시하고 행위자-구조의 문제를 다루어 국가 간 지속적 협력의 원인을 밝히는 데에 유용하다(Baylis et al., 2017). 구성주의론자들은 국가정체성, 상호주관적 이해에 따라 변화할 수 있는 이익, 사회적 기대에 따른 변화 등에 주목하면서 국제제도(규범, 규칙)에 대한 분석력을 높이고 문화가 행동에 부여하는 의미를 탐구한다(Ruggie, 1998; Wendt, 1999; Barnett and Duvall, 2005). 웬트(Wendt, 1999)가 제시한 집단정체성 모델을 통해 개별행위자-상호작용-집단정체성을 단계적으로 접근할 수 있다(이연택·오은비, 2020). 예컨대, 핵무기를 월등히 많이 보유하고 있는 영국이 미국에게 북한보다 덜 위협적(Wendt, 1995, 73)인 이유는 자유주의 질서체계의 규범을 따르는 영국의 정체성과 더불어, 미국과의 지속적인 상호작용으로 양국 간에 공유하는 집단정체성이 형성되어있기 때문이다. 최근 개인들 사이의 연결망이 강조되면서 초국가적 정체성에 대한 논의로 이어지는 추세이다(Rosenau, 2005).

구성주의론자들의 제도적 사회화 이론은 집단정체성과 국제적 차원에서의 규범확산 및 규범의 국제화를 이해하는 데에 도움이 된다. 자유주의론자들의 제도주의(institutionalism²⁾)가 국제제도 및 국제기구

2) 제도주의 이론은 세 관점(Normative Institutionalism, Rational Choice Institutionalism, and Historical Institutionalism)으로 나눌 수 있다. 여기서 우리는 국제관계 맥락에서 합리주의 전통에 따르는 자유주의적 관점의 제도주의(Liberal

와 관련한 국가행동에 대한 연구의 토대를 마련했다면, 구성주의의 제도적 사회화 이론은 제도 자체의 본질과 규범을 강조하여 연구의 폭을 확장시켰다. 행정학에서 뜻하는 제도란 정부와 정치 차원에서 만들어지는 보편적 믿음 체계이다(March & Olsen, 1983). 정치적 이데올로기와 같은 가치가 규칙과 규제를 포괄하는 규범을 만들어 행위자의 행동을 제도화하게 된다는 관점이다. 보편적 믿음 체계로도 볼 수 있는 제도의 본질적 성격은 가치와 규범의 측면에서 이해할 필요가 있다. 제도적 사회화 이론도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 국제제도는 추구하는 가치와 규범을 바탕으로 국가들에게 학습의 공간과 내용을 제공하여 규범의 확산을 촉진하기 때문에 구성원 간의 정책 유사성이 강화될 수 있다(김상기 · 김근식, 2015).

역사적인 배경에서 자연적으로 생성된 국가라는 단위체가 서로 간의 상호작용으로 세계정치의 거대한 구조를 만든다(민병원, 2005). 국제연합과 같은 다자간 협의체로 형성된 세계정치의 구조는 다층적으로 형성되어있는 세부구조를 만들어내고 다시 국가 단위체에 영향을 미친다. 세계화로 인한 비국가 행위자의 등장은 혼란을 초래하기도 하고, 하위국가 행위자를 다양화하거나, 혹은 지역연합과 같은 질서를 만들기도 한다(Iriye, 2005). 하부 단위체와 전체 구조가 끊임없이 상호영향력을 미치는 과정, 즉 사회화가 일어나게 된다. 사회화는 구성주의론자들의 지구적 변화에 주목해 발전시킨 중심적 쟁점 중에 하나로, 확산과 규범의 국제화 및 제도화를 포함한다. 사회화를 통해서 구조 속의 행위자들은 자신의 정체성을 인지하고 발전시키거나, 필요에 따라 변화하여 새로운 이익과 선호를 모색하는 일련의 과정을 겪는다(Bearce and Bondanella, 2007). 사회화 과정은 구성원 간의 구조화되고 통합된 상호작용 패턴으로 사회 안에서 예측가능하고 기대되는 방향으로의 생각과 행동 경향을 의미한다(Johnston, 2001). 이는 상호작용 논리에 따른 체제적 경향성의 규범으로 해석할 수도 있다(Wendt, 1999). 사회화는 기존 구성원뿐만 아니라 신규 구성원도 포함한다. 구성원에게 부과되는 물질적 동기나 강압이 반드시 요구되는 것은 아니다. 구조-구성원의 상호작용인 사회화 과정으로 각 구성원 간의 유사성이 발견될 수 있다.

2) 국제차원의 복잡성과 정책 동형화 현상

지구적 변화에 따라 구성주의론자들의 중심적 쟁점인 사회화, 규범의 국제화 및 제도화가 국제정치의 다양한 이슈영역에서 나타나고 있다. 권력의 집중은 국가에 한정되지 않는다. 정치적 영향력이 큰 몇몇 국제기구들(UN, IMF, World Bank, WTO)과 지역기구(EU, AU 등과 미주기구, 기타 지역별 정치·경제기구), 기능기구(OPEC, NPT, IAEA, Shanghai Cooperation Organization), 지방정부와 비정부기구에 부여되는 권력은 세계질서의 새로운 운영체제를 의미한다(Haass, 2017). 다시 말해, 권력의 분산을 뜻하는 이 현상은 국제수준에서 이슈영역을 다각화시키고 각 영역별 사회화의 장을 만들어냈다. 이는 국제정

Institutionalism)를 포괄적으로 뜻한다.

치의 복잡성을 가중시킨다. 문명과 문화적 변수, 다양한 행위자 간의 네트워크, 다양한 이념의 중첩으로 인한 변화에 주목할 필요가 있다(민병원, 2018).

구성주의 제도적 사회화 이론은 국제제도가 사회화가 일어날 수 있는 구조적 환경을 만들어낸다. 구성원인 국가 단위체가 다양한 이슈영역에서 상호작용의 과정을 거치게 되므로, 각 구성원 간 국내 혹은 대외정책의 유사성이 나타날 수 있음을 암시한다(김상기·김근식, 2015). 이는 동일한 환경을 공유하는 조직들이 시간이 지나면서 서로 닮아가는 제도적 동형성(institutional isomorphism)으로 해석할 수 있다(Baylis et al., 2017). 이는 행정개혁의 세계적인 확산과정에 영향을 미치는 동형화를 통해 개별국가들이 모방, 경쟁, 강제, 학습의 메커니즘으로 세계문화와 제도를 자기구조에 공식화하게 되는 현상을 일컫는다(이창길, 2008). 제도적 환경과 조직구조를 세계사회의 관점으로 보면 인권이나 여성, 과학기술, 환경, 보건복지와 같은 다양한 분야에서 국가 간의 정책 동형화, 새로운 기구 설치 및 확대가 일어나고 있다. 정당한 단위로서의 개별국가는 세계문화를 통해 구조화된 세계모형 안에서 행동하기 때문에 세계화가 가속될수록 정책 동형화의 대상과 분야가 점차 확대되는 것이다. 이 이론을 통해서 국제차원의 제도나 기구, 국제적 이슈영역에 대한 국가 간의 상호협력을 포괄적으로 이해할 수 있으나, 구성원 간의 정책 유사성 측면에서는 무엇이 국가 단위체의 정책결정에 영향을 미쳤는지, 특히 정책 변화의 동태적 현상을 설명하기는 부족하다. 이 한계를 뛰어넘기 위해서 본 연구는 복잡계 이론에 주목한다.

3) 국제정치 복잡계 이론 관점의 네트워크

복잡계 이론은 동태적 측면을 분석하는데 탁월하다. 국가와 구조가 만났을 때 구조의 요소들이 어떻게 상호 연관되어있는지 탐구하여 유기적 연결고리를 밝혀낼 수 있기 때문이다(최창현, 1999; 민병원, 2002; 이명석, 2011). 대표적인 복잡계 이론학자인 민병원(2002)에 따르면, 구성주의가 국가와 구조 간 상호작용의 양태를 밝히는 데에 도움이 된다면, 복잡계 이론은 한발 더 나아가 체계 전체가 국가와 구조의 상호작용을 통해 발전된다는 시각을 제시하여 20세기 후반 비약적으로 증가해온 초국가적 교류와 변화된 국제관계의 모습을 설명할 수 있다. 기술적 진보와 세계화가 21세기의 상호연결성을 고도화하는 동시에 복잡성을 일으키고 있으며 신자유주의 종말과 맹목적 시장숭배주의에 경종을 울리고 있다(슈밥·말르레, 2021). 민병원은 이처럼 전 지구적 교류의 확산 현상이 국가 간 상호의존의 수준을 훨씬 넘었다고 주장하며, 세계화, 지구화 혹은 지구의 분절적 현상 등이 나타나고 있어 전통적인 국제정치의 패러다임으로 새로운 현상을 이해하는 데 한계가 있음을 지적한다(민병원, 2002, 2005).

복잡계 이론의 네트워크는 이 한계를 극복하는 데에 도움이 된다. 네트워크란 상호 간에 연결되어 있는 노드(node, 교점: 기준면끼리 교차하는 지점)들의 집합체이다. 국제정치에서 노드 기반의 권력 개념에 대한 탐색으로 네트워크 권력정치의 변화를 포착하려는 시도가 이어지고 있다(김상배, 2008). 국

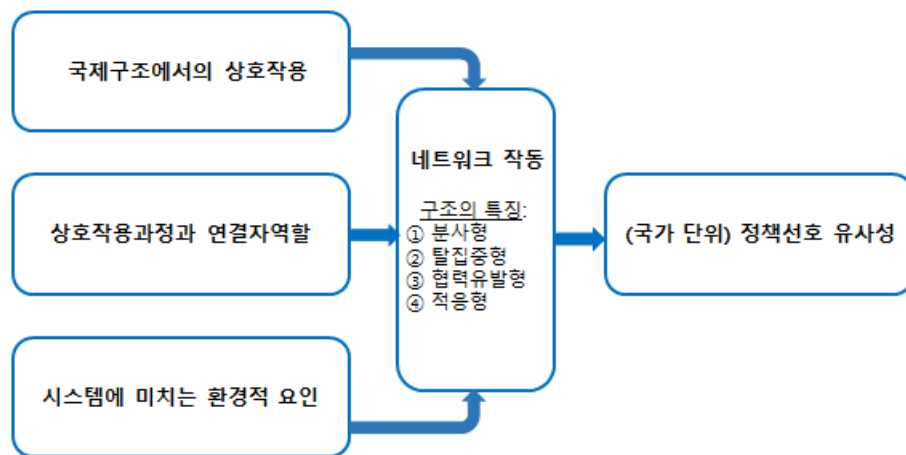
제정치에서 미래현상으로 논의되고 있는 ‘글로벌 시민사회’도 같은 맥락이다. 정보기술과 미디어발달, 국제교류 활성화로 인한 개인의 네트워크가 자신의 초국가적 정체성 형성에 영향을 미치게 되는데, 이 정체성이 제도적으로 어떻게 구축되는가에 따라 체제의 성격이 결정된다(민병원, 2018). 이는 개인의 열망을 반영한 시민사회가 글로벌 사회에서 활동할 때 가장 이상적인 다원주의가 실현될 수 있다는 관점을 견지한다. 네트워크 이론은 국민국가의 쇠퇴론을 넘어 국가의 변환에 대한 작금의 논의에서 활발히 적용되고 있다(박인휘, 2008; 김형민, 2009; 민병원, 2012; 신범식, 2012). 연구자들은 쌍방향적, 수평적, 실시간 상호작용이 가능하게 한 디지털 기술의 발전으로 세계정치가 네트워크화되면서 변화 추세에 놓이게 되었다고 주장한다(김상배 외, 2019).

민병원(2005)은 네트워크가 지닌 창발적(emergent)인 구조의 특징을 크게 네 가지로 구분한다. 첫째, 동시다발적 행동이 일어나는 ‘분사형(distributed)’으로 단일한 명령센터가 없어도 노드들이 서로 연결되어있는 구조이다. 두 번째 ‘탈집중형(decentralized)’은 중앙이 개별 단위체의 행동을 구상하거나 통제하지 않고 노드와 중앙의 관계가 형성되는 구조를 의미한다. 그리고 ‘협력유발형(collaborative)’은 단위체끼리 상호협력을 하게 될 경우, 이익이 존재한다는 것을 전제로 구성된 구조이다. 마지막으로 ‘적응형(adaptive)’은 환경에 잘 적응하면 물리적 생산이 가능한 구조를 뜻한다. 네 가지 특이성을 갖는 네트워크 구조는 국제정치가 다양한 단위체들이 다양한 영역에서 서로 간의 적응력을 기르며 공진화(coevolution)해 나갈 수 있음을 의미한다. 이 같은 관점은 단위체의 연계성이 어떻게 구조적인 패턴에 영향을 미치는지, 링크의 흐름을 파악하고 방랑형 개인주의로 변화하고 있는 사회적 관계 기반을 파악할 수 있게 한다. 네트워크로 연결된 개체/개인들은 정보화 및 세계화가 요구하는 융통성, 부정기성, 휘발성, 불예측성을 겪게 되고 점차 개인의 정체성도 변화한다. 이 과정에서 개인들은 인간, 국민국가, 초국가기구를 망라하는 네트워크 사회성(network sociability)을 기르게 된다. 개인의 상호연결성이 결집도의 강도에 따라 여러 가지 유형의 연계성을 구성하게 되는 것이다. 이는 앞서 언급한 개인의 초국가적 정체성과 유사하다.

네트워크 관점이 특히 도움이 되는 또 다른 이유는 개체/개인단위에서 연결자의 역할을 분석할 수 있기 때문이다. 집단의 핵심에 있는 ‘강한 고리’보다 집단의 변방에 위치한 ‘약한 고리’는 집단 간의 다리 기능을 수행하여 내부의 혁신과 발전에 공헌할 수 있다. 핵심적인 위치에 있지 않더라도 변방의 연결자 역할이 중요한 이유이다. 민병원(2021)은 최근의 연구에서 인간행위자와 비인간행위자를 포함하는 연결자들은 ‘시스템-환경’이라는 관계가 유기적으로 연관되어있는 ‘열린 시스템’에 있다는 점을 강조한다. 이 주장은 시스템을 유기체로 인식할 수 있게 한다. 그는 루만(Luhmann)의 사회시스템이론을 원용하여 ‘구조적 동조(structural coupling)’ 현상을 다음과 같이 설명한다. 먼저 하나의 시스템은 외부환경과 상호작용을 하고, 외부 조건에 대해 인식하게 되며, 그에 따른 반응을 하게 된다. 끊임없는 상호작용 과정으로 시스템 간의 구조적 의존성, 자기생산 기능의 반복성, 새로운 구조적 복잡성이 증가한다.

구성주의 제도적 사회화 이론에서 개별행위자 및 정체성, 상호작용, 규범의 국제화를 중심으로 ‘구조-구성원’의 상호작용(혹은 사회화 과정) 논리에 따른 체제적 경향성의 규범으로 구성원 간의 유사성을 일으킬 수 있음을 알 수 있다. 국제차원의 복잡성으로 인해 권력의 분산, 행위자 및 이슈의 다양화, 변화와 도전이 일어나고 세계화가 가속될수록 동일한 환경을 공유하는 조직 간에 국내/대외정책 유사성이 나타나는 제도적 동형성이 발견되고 있다. 이와 같은 이론적 틀 하에서 우리는 분석단위를 국가 단위체로 했을 때 정책변화의 동태적 현상을 파악할 수 있도록 복잡계 이론의 네트워크를 설명적 요소로 적용하고자 한다. 필자가 제안하는 분석의 틀은 다음과 같이 도식화할 수 있다(<표 1>).

<표 1> 정책 유사성 분석의 틀



본 연구의 세 가지 분석차원은 1) 국제구조에서의 상호작용, 2) 상호작용의 과정과 연결자의 역할, 3) 시스템에 미치는 환경적 요인이다. 첫 번째 분석차원인 국제구조에서의 상호작용은 행위자인 국가가 국제수준에서 형성된 네트워크 구조 안에서 사회화를 통해 규범을 형성·확산하여 규범의 국제화가 이루어지는 특징을 보여준다. 두 번째, 상호작용의 과정과 연결자의 역할에서 국제정치의 복잡성과 다양해진 행위자의 등장이 네트워크의 속성과 국가 단위체 간의 유사성에 어떻게 영향을 미치는지 보여준다. 국제적 차원에서 국가 단위체에 속한 구성조직과 구성원들의 동태적 네트워크를 파악할 수 있게 한다. 마지막 분석차원인 시스템에 미치는 환경적 요인 분석을 통해 체제 전체에 미친 외재적 영향이 국가 단위체 간의 유사성을 어떻게 추동했는지 분석한다. 각 분석 차원 별로 영연방 3국의 외교정책 유사성을 일으킨 네트워크 구조가 분사형, 탈집중형, 협력유발형, 적응형 중에 어디에 해당하는지에 대해 탐색하고자 한다.

3. 영연방 3국의 정책선회 유사성 결정요인 분석

1) 국제구조에서의 상호작용

(1) 20세기 미국 공공외교와 21세기 신공공외교의 부상

공공외교에 대한 학제간 연구가 활발히 이루어지면서 개념이 확장되고 있다. 넓은 개념에서 고대시대 때 도시국가 간에 행해졌던 서신왕래를 공공외교의 시초로 보기도 한다(Cull, 2006; 최광진, 2018). 본고에서는 공공외교가 실제 대외정책으로 사용되었던 20세기 미국의 공공외교를 출발점으로 다룬다.

공공외교는 자유주의와 사회주의의 이념적 대립이 첨예했던 냉전시대에 미국이 외교전략으로 내세운 정책이다. 실천적으로 공공외교는 미-소 대립각에서 사회주의 프로파간다에 대항한 개념에서 출발했다. 미국 공공외교는 월스니즘의 자유주의에 뿌리를 두고 있다. 당시 미국무부의 공공외교 기능은 공보(public information)와 문화교류(cultural relations)로 요약할 수 있다(Nye, 2004). 국무부는 공보를 통해 자유주의 이념과 가치 및 미국 정치체제의 우수성을 알렸고 문화교류를 통해 체제가 다른 사회주의레짐 국가를 대상으로 문화와 교육, 커뮤니케이션·미디어를 활용한 사업을 벌였다.

문화는 미국 공공외교의 핵심적인 전략이었다. 18-19세기 제국주의 열강이 식민지 건설과정에서 문화를 정치적 도구로 활용하기 시작한 후부터, 20세기 소련을 필두로 한 사회주의 국가들의 프로파간다 전략에는 문화가 내재화되어 있었다(Ninkovich, 1981). 미국도 이에 대응하기 위해 대외 문화사업을 가능하게 한 풀브라이트법(Fulbright Act, 1946), 스미스-문트 법안(Smith-Mundt Act, 1948)을 통과시키고, USIA(1953)를 설립하여 문화, 예술, 교육 등을 매개로 한 공공외교사업을 중점적으로 추진했다. 전직 외교관이었던 에드먼드 걸리온이 에드워드 머로우 공공외교센터(Edward R. Murrow Center for Public Diplomacy, 1965)를 설립했다. 앞서 언급한 대로, 국무부는 국제커뮤니케이션 에이전시(1978) 추진과정에서 공공외교라는 용어를 외교문서 상에 처음으로 사용했다.

1990년대부터 새천년에 대한 위기의식과 급변하는 외교환경에 대응하기 위한 대외전략 움직임이 일기 시작했다. 2001년 9·11 테러 이후, 자국의 가치를 알리고 타국 대중의 마음을 얻는 대외정책이 중요해지면서 공공외교가 새롭게 각광 받기 시작했다. 개념적으로 얀 멜리슨(Jan Melissen, 2005)은 냉전시기 미국의 외교정책전략이었던 공공외교와 구분 짓고, 소프트파워 개념을 접목하여 신공공외교의 도래를 주장했다. 신공공외교는 상호성, 쌍방향 커뮤니케이션, 신뢰 구축, 소프트파워 추구, 비국가행위자 및 시민사회의 중요성을 강조한다(Gregory, 2008; Gilboa, 2008).

영국과 캐나다, 호주는 신공공외교 선발국이다. 영국은 1996년에 ‘멋진 영국(Cool Britannia)’ 캠페인을 추진했고, 이듬해에 패넬을 조직하고 2000년에 영국해외전담팀을 설립하여 공공외교를 수행했다(Pamment, 2016; 김새미, 2018). 이어 영국 외무성은 본격적인 조직화를 통해 공공외교를 강화했다. 외무성 내에 공공외교전략이사회(2003) 설립, 영국 하원에 자문기구인 공공외교위원회(2006) 설치 등을

통해 ‘새로운 영국(The New Britain)’ 비전을 실천했다(Pamment, 2016). 외무성은 이슬람 미디어 담당 부서 설치, 위기 발생에 대응한 커뮤니케이션 정보센터 설립, 대외홍보활동 담당부서 신설 등으로 문화적 갈등에 대응하기 위한 공공외교 전략을 펼쳤다. 영국 공공외교의 근저에는 영국문화원이 반세기 넘는 동안 쌓아온 문화교류자산이 있다.

캐나다 공공외교 배경은 1990년대 후반 자국의 가치와 문화의 중요성 강조에 있다. ‘캐나다 국제관계 포럼(National Forum on Canada’s International Relations, 1993), ‘세계 속 캐나다-외교정책보고서(Canada in the World-Canadian Foreign Policy Review, 1995)에서 관련 내용을 찾아볼 수 있다. 본격적인 캐나다 공공외교의 출발점은 외교정책 전략구상에 대한 시민들의 의견 개진과 참여를 끌어내기 위한 인터넷 플랫폼, eDialogue(2003)와 eDiscussion(2004)을 설치·운영한 시점으로 볼 수 있다. 이어 캐나다 외교부가 ‘Policy Planning Board’ 웹사이트를 운영하고 외교정책 주요사안에 자국민의 참여를 독려했고, 2006-2007 대외정책 문서에 공공외교의 중요성과 다양한 이해당사자의 외교참여를 명시적으로 다루었기 때문이다.

호주 역시 캐나다와 비슷한 시기인 1990년대 후반 국제평판의 중요성을 인식하기 시작했다(국익백서, 1997). 2000년 중반 전면적으로 공공외교에 대한 정책적 검토를 시작했다. 호주의회의 요청을 받아 외교국방통상위원회(Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade)는 ‘호주 공공외교: 이미지 구축(Australia’s Public Diplomacy: Building Our Image, 2007)’이라는 보고서를 제출했다. 2010년 외교통상부는 조직개편을 단행하여 공공외교과를 설치하고 웹관리, 문화외교, 정책전략, 의회업무 등의 업무를 추진하도록 제도화했다. 당시 전통적인 문화부나 문화원이 없던 호주는 외교통상부의 조율로 AusAID, 호주체육위원회, 국제문화위원회 등 문화관련 조직을 비롯해 국방, 과학, 방송 등의 관련 부처와 공공외교를 전방위적으로 추진했다.

(2) 영연방연합체와 서구권 규범 형성

21세기 들어 서구권과 비서구권의 대립양상이 뚜렷해졌다. 제한적 주권 하의 거버넌스를 연구하는 리세(Risse, 2013)는 국가권위 실패, 국가가 분쟁에 영향을 받는 정도, 양질의 관료조직 측면에서 전 세계 각국의 주권을 측정하고 현대국제정치 시스템에서 주권국가의 조건을 충족하지 못하는 국가들에 대한 문제를 제기했다. 탈식민지화의 결과로 1960년대부터 주권국가 수립이 세계적 현상이 되었으나, 베스트팔렌조약의 주권개념에서 봤을 때 역량이 모자란 소위 ‘제한적 주권국가’들이 존재한다는 것이다. 그는 현대적이고 발전되었으며 주권국가로서의 ‘국가성(statehood)’을 갖춘 국가들은 여전히 서구권에 해당한다는 점을 밝혔다. 그가 제시한 국가성측정지도(2008)에 따르면, 북미지역, 서유럽권과 북유럽국가, 호주대륙, 그리고 동아시아 일부와 그 외 아프리카 대륙에서 영국식민지였던 일부 국가들이 주권 거버넌스체제를 잘 갖춘 것으로 평가된다. 이 연구결과는 대영제국의 영향을 받았던 앵글로색슨 국가들이 여전히 서구권 규범에 잘 부합한다는 의미를 내포한다.

영연방연합체가 서구권의 규범 체계 확산에 기여했다는 점은 많은 문헌을 통해 나타나고 있는데, 그 중 샤우·에쉬워스(Shaw and Ashworth, 2010)는 영연방의 가치와 규범이 지식공동체 네트워크를 통해 가능했음을 밝혔다. 1910년에 발간한 ‘The Round Table: Commonwealth Journal of International Affairs’가 대표적인 사례이다. 영국적 가치와 이념이 국제화를 통해 영연방의 규범을 형성하고 서구권 담론을 주도하게 된 것이다.

이 저널의 초기형태는 1909년부터 시작한 대영제국과 식민지의 자주권, 대영제국의 정치와 제국연합(Imperial Federation)의 필요성 등에 대해 영연방 주요국가들이 논의한 내용을 전달하는 형식이었다. 1887년의 식민지회의에서 국방 및 외교의 문제에 있어 식민지의 자주성이 전혀 인정되지 않았던 배경으로부터, 이 저널의 주체가 되었던 조직, ‘The Round Table’은 본국-식민지라는 수직적 구조가 연합구조로 변화하는 과정이었음을 짐작할 수 있다. 이 과정은 당시에 ‘운동(movement)’으로 표현된다. 1918년부터 정책의 토의과정에 속방의 참여가 어느 정도 가능해졌고, 1926년 발포어선언을 통해 속방의 동등한 지위가 보장(안경환, 1990)되었던 배경과도 맥을 같이한다. 저널의 명칭도 이에 상응하여 1919년도에 ‘A Quarterly Review of the Politics of the British Commonwealth,’ 2차 세계대전 후에 ‘A Quarterly Review of British Commonwealth Affairs’로 개칭되었다.

이 저널의 발전과정은 영연방국가들에게 대영제국의 메시지를 전달하는 정치적 용도의 출판물이 서구권의 가치와 이념을 지식집약적으로 생산해내는 구조로 어떻게 진화했는지를 보여준다. 이를 근거로 샤우·에쉬워스는 영연방 지적 네트워크가 국제관계학(IR: International Relations)의 학문적 토대를 다져왔음을 주장했다. 이 당시 영연방학자들이 영국학과 구성과 발전에 상당한 영향을 미친 것으로 나타났기 때문이다. IR 학계에서 최근 제기되고 있는 비서구권 시각에 대한 새로운 관점은 이 같은 역사적 배경에서 비롯되었다고 생각된다.

이 외에도 영연방 지식공동체는 역사의 흐름을 공유함과 동시에 다양한 네트워크를 조직하고 있다. 다양한 네트워크가 연합체의 공식적 역할에 힘입어 발생하기도 하고, 연합체라는 메커니즘 안에서 자생적으로 발생하기도 했다고 생각된다. 각 네트워크 조직마다 역사와 구조적 요인이 다르게 작용하지만, 공통점은 영국의 가치와 이념에 기초한다는 것이다. 150년 동안 운영되고 있는 ‘Royal Commonwealth Society,’ 100년간 지속되고 있는 500개의 대학연합 협회 ‘Association of Commonwealth Universities,’ 50년간 추진되어온 영연방장학제도와 26,000명의 펠로우, 30년간 제공한 가상공간에서의 영연방 교육/문학작가 시상식 등이 있다. 20세기 초에 설립된 영연방학교재단은 비공식적인 네트워크인 ‘Institute of International Affairs’에서 출발했고, 훗날 런던의 ‘Royal Institute of International Affairs’로 확장되었다. 이 재단은 ‘Chatham House’로 새롭게 명명된 후 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 남아프리카, 인도, 파키스탄, 나이지리아로 활동 범위를 넓혔다. 최근 이 재단은 캐나다의 싱크탱크 ‘Centre for International Governance Innovation,’ ‘Munk Center’ 등과 협력관계를 맺으면서 더욱 체계적으로 확장하고 있다. 영연방연합체의 지식공동체 네트워크는 하향식/상향식, 공식적/비공식적 양태를 모두 띤다. 국제

차원의 구조가 국내차원의 구조 및 구성원에게 영향을 미쳤고, 그 과정에서 자발적으로 만들어지는 무수한 네트워크를 통해 서구권 규범이 확산되었음을 알 수 있다. 이 당시의 네트워크는 동시다발적 행동이 일어나는 분사형의 특징을 일부 보이기는 하나, 대부분 네트워크의 중앙에 위치한 영연방이 통제하지 않아도 노드와 중앙과의 자발적 관계가 형성되어있는 탈집중형의 특징을 갖는다.

(3) 영연방연합체의 역할변화 모색

영연방 지식공동체의 자발적 네트워크가 서구권 규범확산에 일조한 근거는 연합체의 제도발전과정에서 찾아볼 수 있다. 영연방연합체의 구조 안에서 구성원 간의 상호작용은 역사의 흐름에 따라 크게 세 시기로 나뉘볼 수 있다. 1865년 식민지입법에 따른 대영제국과 식민지시기, 1931년 웨스트민스터법으로 대영제국의 구성원 간의 본질적인 법적 관계가 변화하는 시기³⁾, 1965년 연방사무국 합의각서에 따라 영국과 구성원의 동등한 위치가 구축된 시기이다. 런던선언(1949)에서 인도의 독립에 관한 결의와 함께 ‘영연방국가연합(British Commonwealth of Nations)’을 ‘국가연합(Commonwealth of Nations)’으로 칭하고, 영국국왕에게 국가연합의 원수로서의 법적지위부여와 전연방의 상징적 구심점으로 설정 및 영국국왕에 대한 충성의 의무를 면제하고 각국 국민의 의지에 따라 자유롭게 국체를 선택할 수 있도록 했다(안경환, 1990). 20세기 초중반 영국은 ‘자유세계의 삼국축들’ 사이의 교차점에 있는 유일한 국가로 최우선 협력대상국은 미국, 그다음은 영연방, 그리고 유럽이 가장 후 순위였다(김영준, 2006, 273). 1946년에 구축된 미영안보체제는 1956년 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 5개국이 참여하는 기밀 정보 동맹체 파이브아이즈로 확대되었다. 이 체제는 ‘대서양 연대(Atlantic solidarity)’를 구성했고, 1960년대에 미국과 영국, 캐나다가 대서양 연안의 3개국 중심의 연방 창설을 시도하기도 했다(안병익, 2008).

한편, 1950년 후반부터 1960년대는 유럽의 경제질서가 재편되는 시기이기도 하다. 영국이 유럽연합(EU: European Union)의 전신인 유럽경제공동체(ECC: European Economic Community)의 가입을 추진하자, 영연방국가들은 영국의 대외정책에서 순위가 밀리게 될 것을 우려했다. 당시 영연방연합체의 목적은 뚜렷했다. 영연방국가들의 영국시장에의 접근을 유지하고 이익을 보호하도록 영국을 설득하는 것이었다(Austin, 1988). 영국은 정치적 이념과 문화에 있어서 영연방국가들에게 모국으로 느껴지는 나라이기도 하지만, 영국과의 무역이 자국의 경제에 매우 중요했기 때문에 영국은 영연방국가들에게 지배적 위치에 있는 국가로 여겨졌다. 영연방국가들은 영국의 ECC 가입 후에도 영국시장에 대한 특권을 유지하기 위한 방안을 강구했다. 당시 이들은 ‘영연방 시장(Common Market)’을 고려하며, 식민제국이었던 영국과 프랑스에게 식민지였던 국가들에게 우대조치를 요구하기 시작했고 일부 관철시켰다. 결과적으로 영국은 영연방국가들에게 양허규정을 적용했다(Kitzinger, 1973).

이처럼 20세기 세계정치 구조의 변화 속에서 영국이 미국과의 관계, 유럽과의 관계, 영연방국가들

3) 변화의 시기와 관련해서, 런던선언(1949), 싱가포르선언(1971), 루사카선언(1979) 참조.

과의 관계에서 자국의 위치 설정과 협력을 조율해나가는 과정에서, 영연방연합체는 20세기 초 ‘대영 제국-식민국가’의 관계성을 갖는 영국집중형에서 20세기 중후반 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 주요 국가들에게 권력이 분산되어 작동하는 탈집중형으로 발전하게 되었다. 영연방 회원국의 다양한 문화의 접합점과 문화적 혼성이 이루어지는 가운데, ‘세계주의 글로벌 사회(Cosmopolitan Global Society)’로의 도약을 실천하고 있다(Taylor, 2011). 김용민(2016)의 지적대로 1880년대부터 시작된 과거 역사 속의 영연방과 21세기의 영연방을 구분할 필요가 있다. 영국제국과 아무런 관계가 없는 르완다나 모잠비크가 영연방에 가입하고 있는 현상은 현대 영연방의 재편을 의미하기 때문이다.

영연방연합체는 흔히 유럽연합과 비교된다. 현재 영연방연합체는 전 세계 54개국(총인구 24억 명)으로 구성되어있고 지구 전체 영토의 21%를 차지하며, 미국, EU에 이어 중국과 함께 세계 3위 GDP 경제규모 이다(이노신, 2021). 유럽연합은 유럽지역의 27개국(총인구 3.7억 명)의 정치공동체로서 제도적 통합을 촉진하기 위한 법적 구속력을 지닌 권한이 있다. 하지만 영연방연합체는 이 같은 권한이 없다. 영연방은 유럽연합에 비해 세계적으로 포괄하는 회원국은 많지만, 본부의 규모는 유럽연합의 1/10 정도이다. EU 브뤼셀사무국에 32,000명, 영연방 런던사무국에 300명이 근무하고 있다. 영연방은 5대륙의 국가를 회원국으로 포함하기 때문에 ‘세계기구’로 분류하고, 유럽연합을 ‘지역기구’로 지칭하기도 한다.

두 기구 모두 회원국의 인권문제와 사회복지에 직접 관여한다는 유사점은 있으나, EU는 근본적으로 경제공동체를 통한 통합을 지향하면서 유럽시민의 복지에 방점을 둔다면, 영연방은 회원국의 안정화에 더 중점을 두고 각 국가의 시민권리와 국익을 지지한다(Commonwealth Secretariat, 2007)는 차이가 있다. 이 점은 영연방사무국의 비전에서 두드러진다. 영연방사무국은 연방전체의 이익을 위해 봉사하고 연방전체에 대한 책임을 지며, 구성원국가 간의 협력 증진을 목적으로 경제적·사회적·문화적 교류 촉진, 기타 일반업무를 추진하고 있다. 영연방연합체는 각료회의(재무장관회의, 보건장관회의, 교육장관회의, 법무장관회의)와 전문기구(연방기술협력기금, 연방과학위원회, 연방농업국, 연방항공수송위원회, 연방청소년프로그램, 연방전자통신국, 연방재단)로 구성되어있다(안경환, 1990, 257).

영연방과 EU는 조직 차원의 유사점과 차이점이 모두 발견되는데, 두 기구가 만들어 낸 구조는 국제사회 차원에서 서구권 국가 간의 협력과 상호의존성을 배가시켰다는 공통점이 있다. EU 내의 영연방 국가는 영국, 말타, 사이프러스이다. 영국은 영연방에서 지배적 권력을 지닌 국가로 호주, 캐나다, 뉴질랜드와 함께 대표성을 띤다. 반면, 말타와 사이프러스는 최근 성장하고 있는 개발도상국가로 EU 안에서 영연방을 대표하기보다 영국과 같이 거대하고 부유한 국가들을 견제하고 약소국가끼리 연대하는 경향을 보인다. 테일러(Taylor, 2011)는 EU가 영연방의 5대륙 네트워크를 활용하여 아시아, 태평양, 아프리카 지역에 진출할 수 있도록 한 점에 주목하면서, 영연방은 서구권과 비서권을 연결하는 중개자(lobbyist)의 역할을 하게 된 건 영국이 두 기구를 연결하는 교두보로 활약한 덕분이라고 주장한다. 그는 영연방이 스스로에게 맞는 환경으로 변화시키기에는 기구의 역량이 제한적이지만, 강대국과 약소

국 사이의 ‘중간자적(inter-positional)’ 관계를 유지하여 서구권의 규범인 자유주의를 확산하는데 기여함과 동시에 국제정치에서 탁월한 역할을 수행한다고 보았다. 특히 그는 두 기구가 회원자격과 관련해 어떻게 협력해왔는지를 분석하고, 영연방은 일국의 민주주의와 법치주의에 대한 열망을 회원자격 충족조건보다 우선시하기 때문에, EU에 비해 개별국가에게 더 ‘좋은 영향력’을 발휘한다고 평가했다. 이와 같은 상대적인 평가는 EU의 심화와 확대 과정에서 비공식적 규정변경·제도화를 획책하는 민주주의 결핍 현상과 대조되기도 한다(이옥연, 2019). 영연방은 기구 차원에서 회원국을 규제하기보다 국제사회와 구성원 사이에서 촉진자(facilitator)로 기능하고 있다. 이처럼 영연방연합체는 기구의 제도발전과정을 통해 규범 촉진자와 중개자로서의 역할을 수행하고, 보편적 민주주의 가치와 이념의 저변 확대를 지향함으로써 국제사회에서 ‘규범권력(normative power)’을 발휘하고 있다.

2) 영연방의 상호작용 과정과 연결자의 역할

(1) 연방재단과 문화 영향력 증대

탈집중형으로 발전하고 있는 영연방연합체에서 특히 주목할 것은 연방재단의 진화과정이다. 연방재단은 1965년 수상회의의 결의로 전문가의 교류촉진을 위해 제안되어 이듬해에 설립되었고, 이후 영연방의 하위조직 중에서 가장 폭넓게 기능을 확장해왔다(안경환, 1990, 258). 재단은 회원국들이 민주적인 사회를 건설할 수 있도록 거버넌스의 모든 분야와 관련하여 시민의 참여를 도모하고, 자유롭고 적극적인 시민사회의 형성에 기여하며, 영연방의 규범을 발전시키는 비전을 제시하고 있다. 재단이 내세우는 진실성, 상호존중, 전문성, 혁신, 다자, 협력 등의 가치를 세 차례에 걸치는 재단개혁을 통해 실현하고자 했다.

첫 번째, 재단 조직의 성격을 영연방의 보조기구에서 비정부기구로 변화시켰다. 1970년대에 영연방 주요국 사이에서 비정부기구(NGOs: Non-Governmental Organizations)에 대한 개념과 중요성이 강조되면서, 1982년 영연방은 재단을 정부간 조직(IGO: Intergovernmental Organization)의 형태로 재설립했다. IGO로의 전환은 시민사회 조직과의 폭넓은 활동과 성평등이나 문화와 관련한 구체적인 분야에 적극적인 참여를 가능하게 했다. 이를 계기로, 재단이 주도하여 NGO 발전을 위한 국제적인 네트워크 조직을 촉진하고, 회원국 시민사회의 전문성 개발 센터를 지원하기 시작했다. 1990년대부터 UN에서 논의가 시작된 지구개발아젠다(Global Development Agenda)를 위한 보조금을 제공하고 ‘참여적 거버넌스(participatory governance)’와 ‘좋은 개발(good development)’에 대한 연구를 추진했다. 두 번째 개혁은 시민사회지원 단체인 Eminent Persons Group(2009)을 설립한 후, 영연방의 미래는 시민사회에 있다는 결의를 통과시켜 2012년 재단을 새롭게 단장하여 출발한 것이다. 세 번째 개혁은 2017년부터 외부 평가단 설치로, 재단의 업무에 더 적극적인 결과물을 산출하기 위해 추진하고 있는 중장기 전략(2021-2026)이다. 재단은 지식허브(Knowledge Hub) 채널을 통해 영연방 연대에 대한 중요성을 더욱 강조하고, 사회문화

전 영역을 아울러 공론의 장을 제공하고자 했다.

이와 같은 진화과정에서 재단은 영연방 시각의 문화담론에 매우 중요한 영향력을 행사하게 되었다. 2000년 후반대부터 연방재단을 통해서 문화적 공감대를 형성할 수 있는 논의와 출판 지원이 적극적으로 이루어지고 있다. 예컨대, 2008년 재단의 지원으로 출간된 ‘Putting Culture First: Commonwealth Perspectives on Culture and Development’는 유네스코의 문화다양성 협약(2005)에 대한 지지의 연장선에서 영연방연합체도 ‘개발을 위한 과정으로서의 문화’를 중요시한다는 점을 강조했다. 이를 계기로 2009년 ‘문화와 개발’과 관련한 영연방 그룹을 발족했고, 비즈니스 협회와 협력하여 하부 네트워크를 조직했으며 정상회의에서 논의하여 다수의 예술가들을 지원하는 등 문화에 대한 기여도를 높이고 있다. 2009년에 출간된 ‘The Bigger Picture: a Way forward for Film in the Commonwealth’를 통해서 영연방이 글로벌 문화를 지향한다는 점을 강조하고 있다. Bollywood나 Wollywood의 발전을 지지하고 해마다 도서경연대회를 진행하고 있다. 이뿐만 아니라, ‘영연방학(Commonwealth Studies)’과 ‘영연방디아스포라(Commonwealth Diaspora)’에 대한 접근이 문화 분야에서 중점적으로 추진되고 있다.

영연방연합체는 탈집중형으로 진화하고 있는 과정임에도 불구하고, 주요국가는 영국과 호주, 캐나다로 압축된다. 그 이유는 재정분담에 있다. 세 국가가 전체재정의 70%를 분담하기에 정상회의에서 이들 세 국가의 발언권이 강한 것이 문제점으로 제기되기도 했다(김용민, 2016, 287). 영연방 주요 3국의 상호작용 과정에서 글로벌 문화 영향력을 추동하기 위한 움직임은 예술위원회와 문화조직을 위한 국제기구를 구축하는 데에서 더욱 구체화되었다.

(2) 문화예술네트워크 구축과 예술위원회의 역할

캐나다예술위원회는 1999년 3월 새천년에 대비해 세계 최초로 국제컨퍼런스를 조직할 것을 결정하고, 2000년 12월 ‘World Summit on Arts and Culture’를 개최했다. 이처럼 혁신적인 변화는 유네스코 캐나다위원회에서 사무총장과 국립박물관장을 역임한 셸리 톰슨(Shirley Thomson)이 당시 캐나다예술위원회 실무책임자로서 발휘한 리더십에 기인한다.

당시 서밋에 전 세계 50개국의 정부기구와 40개 국제단체에서 300여 명의 대표단이 파견되었다. 참가자들은 문화예술 분야의 공공지원에 대한 이슈와 문화다양성, 국제문화교류를 논의하면서, ‘International Federation of Arts Councils and Culture Agencies(IFACCA)’를 조직할 것에 합의했다. 이에 따라 IFACCA는 국가정부기관 및 준정부조직과 파트너십을 맺고 3년마다 개최하는 World Summit의 공동주최기관이 되었다. 개최준비과정에서 캐나다예술위원회는 호주예술위원회와 긴밀히 협력했다. 서밋 기간 동안 호주예술위원회는 국제기구 조직화에 대한 담론을 주도했다. 마지막 날에 열린 ‘Creating an International Federation of Arts Support Agencies: Purpose, Mandate, and Process’ 패널에서 회의진행을 맡은 호주예술위원회의 전략실장 사라 가드너(Sarah Gardner)는 싱가포르, 크로아티아, 캐나다, 남아프리카, 아일랜드 대표단이 참여한 가운데 문화예술분야의 국제네트워크의 필요성에 대해 심도 있는 논의를

이끌었다(World Summit Report, 2000). 예술가, 문화행정가, 정부관련부처 대표자들은 국제네트워크 조직화의 중요성에 공감하며 IFACCA 설립에 찬성했다.

IFACCA는 초기에 캐나다와 호주가 주도하면서 협력유발형의 네트워크 접근법을 취했다. 셸리 톰슨이 임시조직(2000-2002)의 대표를 맡고, 사라 가드너가 사무국장직을 수행했다. 비슷한 시기에 셸리 톰슨은 프랑스가 주도했던 UNESCO 문화다양성 협약에서 캐나다예술위원회를 대표하여 장-루이 룩스(Jean-Louis Roux)와 함께 캐나다의 선도적인 역할을 주도했다(캐나다 유산부, 2000). 영국의 준정부기구인 영국문화원과 잉글랜드예술위원회는 서밋과 IFACCA 네트워크에 참여하기는 했으나, 초기에는 호주와 캐나다만큼 적극적으로 주도적인 역할을 행사하지는 않았다. 2003년 IFACCA가 정식조직으로 발족하면서부터 영국의 참여도 적극적으로 변화했다. IFACCA는 명실공히 문화예술계의 세계 최초이자 최대규모의 국제네트워크로 발전하고 있다.

IFACCA 네트워크의 적극적인 연결자 역할을 해 온 예술위원회는 영국에서 처음 등장한 모델이다. 잉글랜드예술위원회의 전신인 대영예술위원회(Art Council of Great Britain)⁴⁾는 1946년 설립되었고, 중앙정부와 팔길이 원칙을 유지하며, ‘후원자(Patron) 모델’로 일컬어지기도 한다(임학순·정종은, 2013). 이 모델은 캐나다, 호주, 미국 등 앵글로 색슨 국가들을 중심으로 확산되었고 구조나 운영 면에서 큰 차이가 없다. 임학순·정종은(2013)은 네 국가의 예술위원회 분석을 통해 가치, 비전, 전략, 사업범주 차원에서 매우 유사함을 밝혔다. 특히 ‘혁신적인 예술 생태계 조성’이라는 목표에서 호주와 캐나다가 파트너십 확대를 위해 지원 구조와 역량을 강화하는 부분이 흡사했다. 차이점이 두드러진 부분은, 미국은 연방정부 내에 문화부를 설치하고 있지 않지만, 영국, 캐나다, 호주는 1990년 이후 문화 관련 부처를 설립했다는 점이다. 1997년 영국이 신노동당 등장과 함께 문화매체체육부(DCMS: Department for Culture, Media and Sport)를 설치하자 캐나다와 호주도 중앙정부에 문화전담 부처를 설립했다. 영연방 3국의 문화정책의 방향성이 매우 흡사한 이유도 문화행정 체계가 유사한 까닭이다.

3) 시스템에 미치는 환경적 요인

(1) 영연방 3국의 정책유사성에 미친 환경-국외적 요인

환경적 요인은 국외적 요인과 국내적 요인 두 가지로 분류할 수 있다. 영연방 3국의 문화외교로의 정책 선회는 매우 최근에 일어나고 있는 현상이기 때문에, 두 가지 요인을 모두 분석하기 어렵다. 내부보고서에서의 접근이 불가하고 주요사안에 대해서는 어느 정도의 시간이 흐른 후에 공개문서로 확인이 가능하기 때문이다. 특히 대내적 요인은 각국의 외교정책 결정자나 혹은 정책결정과정에 참여한 관련자들을 대상으로 한 심층 인터뷰를 바탕으로 해야만 명확히 밝힐 수 있다. 이와 같은 제약이 따

4) 이 조직은 1994년에 Arts Council England, Scottish Arts Council, Arts Council of Wales, Arts Council of Northern Ireland로 분산되었다.

르기 때문에, 본고에서는 영연방 3국에서 발견되고 있는 문화외교로의 방향선회에 어떤 국외적 요인이 있었는지에 대해서만 다루겠다.

① 영국: 브렉시트와 문화적 유산강조

영국은 2010년대로 접어들면서 소프트파워의 중요성과 함께 자국의 문화적 자산 활용에 대한 담론을 확대했다. 그 배경에는 21세기 초부터 자국의 국제적 영향력과 급변하는 외교환경 대응에 대한 요구가 있었다. 2002년에 설립한 국가미래전략기구는 내각실의 전략국이라고 할 수 있는데, 이는 정부부처에서 차출된 인사 외에도 민간부문 전문가와 독일, 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 등 외국 정부의 전문가로 구성되어 있다(김동욱·윤건, 2010, 8). 여기서 내놓은 ‘세계 불안 위협의 전략적 대응’이라는 전략보고서에 공공서비스 개혁과 미래경제에 대한 집중 7대 과제 중 하나가 소프트파워 외교였다.

영국은 2012년부터 ‘대영제국(GREAT Britain)’ 캠페인을 통해 민관파트너십을 독려하고, 경제적 국익으로 환원될 수 있는 비즈니스, 여행, 유학 유치에 노력을 기울이기 시작했다. 이 당시 영국문화원은 ‘신뢰 지불(Trust Pays)’ 보고서를 발행해 영국에 대한 신뢰를 구축하고 영국 경제의 성공을 뒷받침하는 국제문화교류의 중요성을 강조했다. 문화와 신뢰의 상관관계는 ‘문화적 가치 프로젝트(Cultural Value Project)’에서 더욱 구체화 되었다(Crossick and Kaszynska, 2016). 또한, 2014년 외무성과 영국학술원은 ‘다른 사람들이 우리를 볼 때: 문화, 매력 그리고 소프트파워’ 보고서를 출간하여 문화와 소프트파워의 중요성을 강조했다. 결정적으로 50년 만에 발행한 영국 문화백서(2016)에서 자국 문화의 가치와 중요성을 전면적으로 드러냈고, 브렉시트 이후 영국의 이미지를 새롭게 설정해야 한다는 점을 강조했다.

이에 호응하여 영국문화원은 소프트파워의 영향력에 대한 평가 체계를 구축하고 있다. 예컨대, 유학생 유치 정도, 관광객과 외국인 직접 투자, 현대 외교에서의 소프트파워의 역할, 문화예술의 기여 등과의 상관관계를 중점적으로 살펴보고 있다. 또한, 외무성과 영국문화원 기관 간 협력의 중요성이 강조되고 있다. 특히 브렉시트 이후 정부 예산의 변화, 수익 감소 등 외부적 환경변화에 대응한 공동계획을 발전시켜나갈 것이며 중앙부처들의 참여를 독려하고 통상부와 긴밀히 협력하여 경제적 기회 창출을 도모하고 있다. 이처럼 영국은 범정부 차원에서 자국의 매력을 높이기 위한 문화전략을 추진하여 ‘글로벌 영국’을 실현하기 위해 매진하고 있다.

② 호주: 모리슨 행정부와 문화중심의 소프트파워

호주 모리슨 행정부는 외교적 차원에서 소프트파워를 강화하고 문화외교를 더욱 체계화했다. 2017년에 발간한 외교백서에서 명시적으로 설명하고 있다. 이듬해에 정책적으로 소프트파워국을 설립했고, 2019년 개편에 따라 ‘소프트파워·커뮤니케이션·장학사업국(SCD: Soft Power, Communications and Scholarships Division)’을 새롭게 설치하면서 공공외교를 직제에서 제외했다.

외교통상부가 공공외교를 적극적으로 제도화하던 시기부터 문화외교는 매우 중요한 공공외교의 한

축이었다. 문화원이 없는 호주는 외교통상부의 조율로 문화외교 추진체계를 구축했다. 모리슨 행정부는 외교적 차원에서 소프트파워를 강화하고 그동안 호주 문화외교의 취약점이었던 문화원의 부재를 상쇄하기 위해 문화예술 전담 부처를 조직화했다. 그동안의 국제문화교류협력 예산 부족 문제를 어느 정도 해소하고 무역과 경제적 효과를 도모했다(Keys-Statham, 2017). 트럼프 행정부 집권 시기에 미국우선주의로 위협을 받고 있던 환태평양경제동반자협정과 유네스코와 같은 다자기구가 직면한 불확실성으로 급변하는 외교환경의 변화에 대응하기 위해(Blaxland, 2018), 호주 정부는 문화예술을 활용하여 양자 간 정책 커뮤니케이션을 설립하여 국가 간의 문화적 연결을 강화하기 위한 노력을 기울여왔다(Carey, 2018). 이 시도는 태평양지역의 이웃 국가와 깊은 관계를 구축하고 호주의 입지를 유지하는 데 매우 중요하게 평가된다.

호주 정부는 문화외교를 특정한 목적을 달성하기 위한 수단으로 보지 않는다. 상이한 문화 간의 관계 증진, 문화유물을 매개로 대중 간 교류를 촉진하는 것 자체에 목적을 두고 있다. 이 외에도 음식, 시각예술, 문학, 문화교류프로그램, 학술교류, 해외 학생 프로그램과 어학프로그램 등을 활용한 문화교류를 벌이고 있다. 호주는 자국 문화의 다양한 측면을 문화적 자산으로 만들기 위한 국가 차원의 노력을 기울이고 있다. 즉각적인 경제적 이익을 추구하기보다 문화를 통해 대중 간의 관계를 구축하고 양자관계를 발전시킬 수 있는 우호적 외교환경을 만들어나가는 데 중점을 두고 있다. 궁극적으로 호주는 문화교류협력을 통한 가치공유로 세계정치에서 자국의 규범적인 행위에 대한 영향력 발휘를 추구하고 있다.

③ 캐나다: 트뤼도 정부와 ‘창의적인 캐나다(Creative Canada)’

트뤼도 행정부는 최근 상원의원에서 외교정책의 효과적인 수단으로 문화외교의 중요성을 강조하기 시작했다. 2018년 상원의원 보고서인 ‘North American Cultural Diplomacy Initiative(NACDI)’에서 호주 문화외교의 성공적 사례를 벤치마킹하여 캐나다도 문화외교 역량을 강화할 것을 촉구했다.

NACDI 담당부서가 2017년에 신설되었고 정책변화 움직임을 뚜렷하게 보여준다. 이 조직은 통상분야에 있어 구체적인 정책목표를 달성하기 위한 목적으로 문화외교의 중요성과 잠재력을 심도 있게 다루기 시작했다.⁵⁾ 문화와 통상의 상호관계성을 분석한 NACDI 2018 보고서에서 문화외교는 국가 간 커뮤니케이션과 상호이해에 기여하고 궁극적으로 문화교역에 긍정적 영향을 미치게 되는데, 그 이유는 문화외교를 통해 신뢰를 구축할 수 있기 때문으로 설명하고 있다. 국내 차원에서 문화적 교류의 기회를 확대하고 자국민의 문화적 역량과 기술을 발전시킬 수 있는 고등교육과정 이후의 교육기관 설립의 필요성도 제기되고 있다. ‘좋은 국가 순위(Good Country Index)’에서 세부평가항목인 ‘문화에 대한 지구적 기여(global contribution to culture)’에서 30개 국가에서 낮은 순위인 25위로 조사되어 문화수출 전략

5) NACDI의 리서치 커뮤니티는 문화관련 새로운 연구를 수행하고 학생들과 실무자들이 효과적인 문화적 이니셔티브와 연결성을 창조해낼 수 있도록 훈련하고 있으며, 다양한 지역과 폭넓은 대중들의 참여를 독려하고 있다.

이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 캐나다의 소프트파워가 지난 10년간 표류하다가 쇠락하고 있음을 보여주는 소프트파워 30순위의 조사결과를 캐나다 정부가 주목한 것이다(Singh and MacDonald, 2017).

NACDI 2018 보고서에서 국제문화교류 참여와 신뢰구축과의 관계가 어떻게 경제산업에 기여하는지에 대한 영국문화원의 성공적인 활동 내용을 중점적으로 다루고 있다. 캐나다는 양자무역관계에서 수입국이 수출국을 긍정적인 글로벌 영향력을 발휘하는 국가로 인지할 때 순이익 1%, 수출 0.8%가 오르며 문화 수출이 국가 간의 신뢰를 강화한다는 데 주목하고 있다(Rose, 2016). 이에 기초해, 독일 다음으로 글로벌 영향력이 높은 캐나다가 중점을 두어야 할 것은 문화외교의 한 방법으로서 문화 수출이라고 제안하고 있다.

캐나다는 문화원이 없기 때문에 독일이나 영국과는 상이한 거버넌스 체계를 가지고 있다. 오히려 민족역사학적 관점에서의 국가 형성, 식민지 유산, 다문화 인구, 국제정치에서 중견국으로서의 역할 등 캐나다와 특징이 유사한 호주를 자신들이 벤치마킹할 성공적인 문화외교 사례로 꼽고 있다. 호주의 창조적인 상품과 서비스가 개방적이고 복합문화적인 호주사회의 이미지를 강화하고 국제적으로 호주에 대한 인식변화를 일으켜 타국이 호주를 매력적인 교역대상국으로 인지하게 되었다는 평가에 기초한다.

(2) 브렉시트와 영연방 3국의 정책선회 유사성

앞에서 설명한 것처럼 영연방연합체의 구조는 탈집중형으로 진화하고, 단위국가들은 특정 이슈영역인 문화예술분야에서 협력유발형 네트워크를 만들어내 왔다. 영연방연합체의 역할이 촉진자·중개자로 변화했음에도 불구하고 시스템으로 작동되는 근본적인 이유는 구성원들이 서로를 영국의 전통에 기인한 ‘가족’으로 여긴다는 데 있다(Commonwealth Secretariat). 영연방연합체는 기구에서 활동하는 80여 개의 조직을 통틀어 ‘Commonwealth Family’라고 칭한다. 이 조직들은 IFACCA와 유사하게 자발적으로 네트워크화되고 연합체 중앙의 통제를 받지 않는다는 점에서 탈집중형 네트워크의 특징을 띤다.

영연방연합체는 다음 두 조직을 통해 정책에 대한 공유가 활발히 이루어지고 있다. 먼저 ‘Commonwealth Association for Public Administration and Management(CAPAM)’이다. CAPAM은 1994년에 창설된 비영리단체로 1,100여명의 네트워크로 구성되어있다. 이 조직에는 모든 정부 부처의 선출직 공무원, 임명직 공무원뿐만 아니라 행정과 정책에 관심이 있는 학계나 민간분야의 개인도 개별회원으로 참여할 수 있다. CAPAM은 영연방 국가의 정책 효과성과 정책의 질을 높이기 위한 프로그램과 모든 개별회원을 위한 프로페셔널 직업교육을 제공한다. 또 하나의 조직은 1999년에 발족한 ‘Commonwealth Policy Studies Unit(CPSU)’이다. 런던대학의 영연방연구소에서 시작되었고 싱크탱크가 모여 행정정책을 연구한다. CAPAM과 CPSU에서 특정 정책이슈에 대한 자료나 문서를 공개하고 있지는 않지만, 회원국 간의 정책공유의 개연성을 제기할 수 있다.

가족이라는 시스템에서 상호작용하고 있는 영연방 3국은 브렉시트라는 주요한 환경적 요인으로 인해 문화 중점의 외교정책변화를 피하게 된 것으로 보인다. 브렉시트 논의과정에서 산출된 영국의 무성과 영국학술원의 보고서(2014)와 문화백서(2016) 이후 호주 모리슨 행정부의 공공외교과 폐지(2018)와 소프트파워국 설치(2019), 캐나다 트뤼도 행정부의 북미문화외교이니셔티브(2018)가 순차적으로 일어났기 때문이다. 그 배경에는 브렉시트가 영연방연합체의 결속력과 회원국 간의 상호의존도 및 연대를 강화했다는 점을 들 수 있다. 영국의 유럽연합이탈은 영연방국가들로부터 ‘모국의 귀환’으로 여겨져 지지와 환영을 받고 있다(이노신, 2021). 영국이 유럽연합에 가입하던 1973년 당시, 영연방체제의 약화를 우려했던 캐나다와 호주를 비롯한 회원국가들의 강력한 가입 반대가 있었다. 국내적으로 수많은 국민들이 유럽연합 가입을 반대했으며, 그 논란은 2016년 국민투표로까지 이어졌고 51.9% 국민찬성으로 탈퇴가 최종 결정되었다. 영국은 EU 법규의 통제를 받아왔던 국제무역통상에 대한 자주독립권을 되찾고, 2020년 말 브렉시트 최종협상에서 영국-EU FTA 합의에 성공하면서 EU 회원국으로서의 혜택을 유지하게 되었다. 이에 따라 영연방국가들은 유럽에서의 영국 독립과 영연방체제 강화로 새로운 시대가 열릴 것으로 기대하고 있다(The Commonwealth, 2017). 브렉시트는 영연방연합체 시스템에 속해 있는 회원국가 단위체에 전방위적인 영향력을 끼칠 수 있다는 점을 암시한다.

4. 결 론

국제관계학자들이 문화라는 개념에 대한 정의 내리기를 회피하는 이유는 문화라는 단어가 학문적 실천적으로 광범위하게 쓰이기 때문이다(Williams, 2014). 현실주의나 자유주의론자들은 문화를 측정할 수 없다는 이유로 연구영역에서 배제해왔고, 구성주의자들은 좀 더 다룰만한 요소인 사회적 규범의 단위에서 문화를 다루는 정도에 그치고 있다(Phillips and Reus-Smit, 2020). 본 연구는 문화와 관련한 영역이 실재에서 국가행동에 상당한 영향을 미치고 있으나 학계의 체계적인 연구가 부족하다는 문제의식에 기초해, 학문적으로 접근할 수 있는 개념의 틀을 제시하고 영연방 주요국가의 유사한 정책선택 경향을 분석했다. 제도적 사회화관점과 국제정치 복잡계이론의 적용은 국가 단위체에서 문화에 중점을 둔 정책변화의 현상과 조직 간의 국내/대외정책 유사성에 대한 다층위적 접근을 가능하게 했다. 영연방 주요 3국이자 공공외교선발국인 영국과 캐나다, 호주가 왜 비슷한 시기에 문화외교로 선회하였는지 1) 국제구조에서의 상호작용, 2) 상호작용의 과정과 연결자의 역할, 3) 시스템에 미치는 환경적 요인의 세 차원에서 분석한 결과, 다음과 같은 결론을 도출했다.

첫째, 영연방의 탈집중형 구조가 단위체 간에 공유할 수 있는 규범을 구축하는 데에 도움이 되었고, 단위국가들의 상호작용을 유연하게 만들었다는 것이다. 20세기 미국주도의 자유주의 질서체계는 서구권 국가들이 응집할 수 있는 구조적 환경을 구축했다. 영연방연합체라는 국제기구 구조는 다양한 지

적공동체 네트워크를 산출하여 서구권 규범을 형성하는 메커니즘을 운용해왔고, 이 과정에서 영국적 가치와 이념이 국제화되고 영연방의 규범이 형성되어 서구권 담론을 주도하게 되었다. 영연방연합체는 ‘대영제국-식민국가’의 영국집중형에서 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 타국가들에게도 권력이 분산되는 탈집중형으로 변화하고 규범 촉진자와 세계정치에서 비서구권과 서구권의 중개자로서의 역할을 모색하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 구조에서 형성된 다양한 층위의 네트워크는 특정 이슈영역에 대한 하부 네트워크로 파생될 수 있는데, 이는 단위체의 유사성에 따라 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 영연방연합체의 구조가 탈집중형인데 반해, 이 구조에서 파생된 네트워크의 양태는 협력유발형이라는 특이점을 갖는다. 세계 최초의 문화서밋개최와 문화예술 국제네트워크인 IFACCA를 주도한 캐나다가 호주와 협력했고, 영국의 적극적인 참여를 끌어냈다. 영국과 캐나다, 호주는 영연방 재정의 70% 이상을 분담하기 때문에, 연합체 내에서도 권력 있는 주요단위체로 분류된다. 이들 3국의 IFACCA에서의 상호과정을 분석한 결과, 유사한 문화행정체제인 ‘중앙정부-예술위원회’의 관계가 상당한 영향이 있었던 것으로 나타났다.

마지막으로, 시스템에 미치는 환경/국외적 요인에서 우리는 단위체의 정책결정에 역사적 주요 사건이 어떻게 영향을 미쳤는지 알 수 있었다. 서구권의 국가에게 위기로 인식된 1990년대에 급변하는 외교환경에 대응해 영연방 3국은 선두적으로 공공외교를 추진했었다. 영국 내에서 유럽연합이탈에 대한 논의가 본격화되기 전부터 영국은 미국, 캐나다, 호주 등 주요국가의 전문가로 구성된 자문단을 운영하고 있었다. 영연방연합체 내에 정책을 공유하는 두 개의 탈집중적 네트워크 조직이 발견되었다. 브렉시트가 현실화되면서 영국 중앙정부 차원에서 문화 중점 소프트파워에 대한 중요성을 강조하기 시작했고, 이는 호주와 캐나다의 문화외교 추진으로 영향을 미쳤다. 결정적으로 캐나다의 외교문서에서 영국문화원의 활동을 면밀히 분석하고 호주 문화외교를 모범적 사례로 명시적으로 거론한 것은, 영연방 주요 3국이 환경변화, 즉 세계정치 변환에 대응하여 유사한 외교정책 노선으로 변화했음을 알 수 있다.

본 연구결과는 영연방연합체라는 프레임에 가려져 있던 영연방 주요 3국의 문화정책 유사성을 동태적으로 파악할 수 있었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이 연구는 문화와 관련한 연구가 미진했던 국제관계학에 새로운 관점을 제시함으로써 영연방에 대한 국내 학계의 척박한 연구 현황에도 일조할 것으로 기대한다. 현재는 국제관계학에서 문화외교와 국가간 정책 유사성을 다루는 초기 단계인 만큼, 앞으로도 꾸준하고 체계적인 연구가 필요하다고 생각된다. 같은 맥락에서, 본 연구가 다룬 공공외교나 문화외교와 관련한 주제의 제한점은 연역적으로 검증할 수 있는 이론의 부재에 있다고 볼 수 있다. 향후 공공외교와 문화외교에 대한 지속적인 연구를 통해 이론화가 확립되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김동욱·윤건 (2010). 국가미래전략기구 설계에 관한 연구. <행정논총>, 48집 2호, 1-25.
- 김명섭 외 (2005). 동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례. <경제·인문사회연구회 협동연구총서>, 05-01-01.
- 김상기·김근식 (2015). 북한의 국제적 사회화 전망: 국제기구 참여와 외교정책 선호의 변화, 1991-2005. <국제정치논총>, 55집 2호, 191-224.
- 김상배 (2008). 네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서. <한국정치학회보>, 42집 4호, 387-408.
- 김상배 외 (2019). <지구화시대의 공공외교>. 사회평론아카데미.
- 김새미 (2018). 외교대상(target)과 실행체계를 중심으로 본 문화외교의 쟁점과 추이: 영국과 독일 사례를 중심으로. <통합유럽연구>, 9집 1호, 109-155.
- 김영준 (2006). 영국 외교정책의 변화와 정책엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로. <한국국제정치논총>, 46집 1호, 261-281.
- 김용민 (2016). 영연방의 역사적 변천과 그 현대적 의미-정치적 함의를 중심으로. <영국연구>, 36호, 277-301.
- 김형민 (2009). 네트워크 분석방법의 국제정치학적 적용: 군사무기 이전의 사회연결망 분석. <한국정치학회보>, 43집 1호, 301-321.
- 민병원 (2002). 복잡계로서의 국제정치: 새로운 패러다임의 모색을 위한 실험. <한국정치학회보>, 36집 2호, 425-446.
- 민병원 (2005). <복잡계로 풀어내는 국제정치>. 삼성경제연구소.
- 민병원 (2012). 신(新) 안보딜레마와 네트워크 국제정치: 이론적 분석. <평화연구>, 20집 1호, 31-69.
- 민병원 (2018). 국제정치체제의 구조와 유형: 서구중심적 논의와 동아시아에 대한 함의. <동아시아 지역질서 이론>. 전재성 편. 사회평론아카데미. 27-66.
- 민병원 (2021). 국제정치의 거시적 이해와 시스템이론. <국제정치이론>. 박건영·신윅희 편. 서울: 사회평론아카데미. 207-244.
- 박인휘 (2008). 정책지식 네트워크의 세계정치 _ 외교안보 싱크탱크의 사례. <세계정치(Journal of World Politics)>, 9.
- 슈밥·말르레 (2021). <클라우드 슈밥의 위대한 리셋(Covid-19: The Great Reset)>. 이진원 옮김. 서울: 메가스터디Books.
- 신범식 (2012). 러시아의 대(對) 동북아 석유·가스 공급망 구축: 국제·지역정치적 의미 및 영향에 대한 네트워크 세계정치론적 이해. <국제정치논총>, 52집 3호, 341-373.

- 안경환 (1990). <영연방 법제에 관한 연구(총론 1)>. 서울대학교법학논문집, 248-265.
- 안병익 (2008). 1960년대 초 유럽주의와 대서양주의 드골의 ‘유럽’대 미국의 ‘유럽.’ <한국유럽학회유럽 연구>, 26권 1호, 101-123.
- 이명석 (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로. <국정관리연구>, 6권 1호, 1-31.
- 이연택 · 오은비 (2020). 한중 관광협력관계에 대한 구성주의적 접근 - Wendt의 집단정체성을 중심으로. <관광연구논총>, 32권 3호, 3-24.
- 이옥연 (2019). 영국의 탈유럽연합 투표: 유럽 지역통합과 국가 체제통합 간 양자택일? <국제지역연구>, 23권 1호, 217-246.
- 이창길 (2008). 세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로. <행정논총>, 46권 4호, 1-26.
- 임학순 · 정종은 (2013). 예술위원회 역할체계 비교 분석: 영국, 캐나다, 미국, 호주, 한국의 사례. <한국 문화정책학회 학술대회논문집>, 141-161.
- 최광진 (2018). <4차 산업혁명 시대의 국민 · 공공외교>. 서울: 광진문화사.
- 최창현 (1999). 일반논문/복잡성이론의 조직관리적 적용가능성 탐색. <한국행정학보>, 33권 4호, 19-38.
- Arndt, R. (2005). *The resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*. Virginia: Potomac Books.
- Austin, D. (1988). *The Commonwealth and Britain*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Barnett, M., & Duvall, R. (2005). Power in international politics. *International Organization*, 59(1), 39-75.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. eds. (2017). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 7th Edition. Oxford University.
- Bearce, D. H., & Bondanella, S. (2007). Intergovernmental organizations, socialization, and member-state interest convergence. *International Organization*, 61(4), 703-733.
- Blaxland, J. (2018). Plan B: Australia's foreign policy white paper. *The Strategist*. Australian Strategic Policy Institute.
- Carey, J. (2018). Soft power: cultural diplomacy. *Australian Institute of International Affairs*.
- Crossick, G., & Kaszynska, P. (2016). Understanding the value of arts and culture: the AHRC cultural value project. *Swindon, UK: Arts and Humanities Research Council*. 6.
- Cull, N. (2006). Public diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase. *USC Center on Public Diplomacy*.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 55-78.
- Gregory, B. (2008). Public diplomacy: sunrise of an academic field. *The Annals of the American Academy of Political*

- and Social Science*, 616(1), 574-591.
- Haass, R. (2017). *A world in disarray*. Penguin Press.
- Haigh, A. (1974). *Cultural diplomacy in Europe*. Council of Europe Strasbourg.
- Hayden, C. (2012). *The rhetoric of soft power: public diplomacy in global contexts*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Hérubel, J. (2000). Review: André Malraux and the French Ministry of Cultural Affairs: a bibliographic essay. *Libraries & Culture*. Vol. 35. No. 4(Fall).
- Iriye, A. (2005). Beyond imperialism: the new internationalism. *Daedalus*, 134(2), 108-116.
- Johnston, A. I. (2001). Treating international institutions as social environments. *International Studies Quarterly*, 45(4), 487-515.
- Keys-Statham, C. (2017). Australia's international cultural diplomacy. *Australian Policy and History*. (November).
- Kitzinger, U. (1973). *Diplomacy and persuasion: how Britain joined the common market*. Thames and Hudson.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Melissen, J. ed. (2005). *The new public diplomacy: soft power in international relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ninkovich, F. (1981). *The diplomacy of ideas: US foreign policy and cultural relations, 1938-1950*. Cambridge University Press.
- Nye, J. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80.
- Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Pamment, J. (2016). *British public diplomacy and soft power diplomatic influence and the digital revolution*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Phillips, A., & Reus-Smit, C. eds. (2020). *Culture and order in world politics*. Cambridge University Press.
- Risse, T. (2013). Governance under limited sovereignty, In *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*, edited by Finnemore, M. & Goldstein, J. 78-104. New York: Oxford University.
- Rose, A. (2016). Like me, buy me: the effect of soft power on exports. *Economics and Politics*, 28(2), 216-233.
- Rosenau, J. (2005). Illusions of power and empire. *History and Theory*, 44(4), 3-87.
- Ruggie, J. G. (1998). What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International organization*, 52(4), 855-885.
- Shaw, T., & Ashworth, L. (2010). Commonwealth perspectives on international relations. *International Affairs*, 86(5), 1149-1165.
- Singh, J., & MacDonoald, S. (2017). *Soft power today: measuring the influences and effects*. Edinburgh: University of Edinburgh.

- Taylor, P. (2011). The Commonwealth and the European Union: a multilateralism of international institutions. In *The EU Presence in International Organizations*, edited by Blavoukos, S. & Dimitris Bourantonis, 151-169. Abingdon: Routledge
- Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, R. (2014). *Keywords: a vocabulary of culture and society*. London: Fourth Estate.

<신문, 잡지 등 논문 외 참고자료>

이노신 (2021.01.12). 영국의 브렉시트와 영연방체제 강화. 대전일보.

http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1454562(검색일 2021.07.29.)

캐나다 유산부 (2000). “Standing Committee on Canadian Heritage.” 회의기록. (2000.03.16.)

<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/362/HERI/Evidence/EV1040115/heriev15-e.htm>

(검색일 2021.07.29.)

Commonwealth Secretariat. Commonwealth Family. Retrieved 07/02/2021 from

http://www.thecommonwealth.org/Internal/151814/commonwealth_family/

Commonwealth Secretariat (2007). *Evaluation of the Commonwealth secretariat's strategy for gender equality and gender mainstreaming. Evaluation Series*, 79. Retrieved 07/02/2021 from

<https://thecommonwealth.org/sites/default/files/inline/79%20-%20Evaluation%20of%20Secretariats%20strategy%20for%20Gender%20equality%20and%20mainstr....pdf>

IFACCA, International Federation of Arts Councils and Culture Agencies. “World Summit on Arts and Culture”

Retrieved 07/03/2021 from <https://ifacca.org/what-we-do/international-relationships-and-exchange/world-summits/>

The Commonwealth (2017). Trade opportunities for Commonwealth post-Brexit. News on 10 January 2017.

Retrieved 07/03/2021 from

<https://thecommonwealth.org/media/news/trade-opportunities-commonwealth-post-brexit>

World Summit on Arts and Culture. Retrieved 07/03/2021 from <https://www.artsummit.org/worldsummit>

Abstract

Detours of Three Public Diplomacy Frontrunners in the Commonwealth into Cultural Diplomacy

Hwajung Kim

(Research Professor,
Ewha Womans University)

Kisuk Cho

(Professor, Ewha Womans University)

The purpose of this study is to explore the main rationale behind policy coupling of public diplomacy and cultural diplomacy, occurring in the major Commonwealth countries(the UK, Canada, and Australia) in the 2010s. Employing institutional socialization and complex theory, the study identified three elements which include the interactions of players in the international structure, the interactive process of links in the networks, and the environmental factors affecting systems. The findings are threefold: first, the ‘decentralized’ structure of the Commonwealth, and similar social ‘Western’ norms, facilitated flexible interactions of the state nations. Second, multi-layered networks across the Commonwealth structure produced ‘cooperative’ sub- networks in specific issue areas such as culture, that being called IFACCA, facilitated by cultural policies of the similar institutions. Lastly, it is found that both the rapidly changing diplomatic environment and the Brexit transition affected the three countries’ foreign policy behaviors. This study sheds light on the significant role of cultural diplomacy in public diplomacy and the importance of the Commonwealth, having rarely been researched in scholarly debates.

Keywords: *Public Diplomacy/Cultural Diplomacy, The Commonwealth, UK, Canada, Australia*

투고일: 2021. 7. 30

심사일: 2021. 8. 30

게재확정일: 2021. 8. 31