공공외교: 이론과 실천
제1권 2호 (2021. 9), pp.35-65
10.23045/kjpd.2021.1.2.035

문화적 보편성·다양성과 규범공공외교

김태환*
(국립외교원 교수)

〈 초 록 〉

금세기 들어 민주주의 쇠퇴와 더불어 '가치의 진영화' 및 배타적 정체성의 정치 현상이 심화되면서 국제정치는 갈등과 대립의 양상을 띠고 있다. 갈등과 대립의 핵심은 한편으로는 국가들의 힘과 지위에 대한 경합과 더불어, 다른 한편으로는 가치와 규범을 포함하는 문화적 보편성 주장과 이에 반발하는 국가나 행위자들의 대안적 인정 투쟁의 성격을 지니고 있다. 이는 곧 오늘날 국가들의 지정학적 경쟁이 더 이상 지리적이거나 정치적인 것만이 아니라, 사회문화적이고 문명적 성격을 띠고 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 오늘날의 국제정치 현실에서 과연 공공외교의 역할은 무엇이어야 할 것인가? 이러한 문제의식 하에 본 연구는 문화적 보편성과 문화적 다양성의 맥락에서 공공외교의 역할을 논의하고 있다. 문화적 보편성 및 다양성과 국제질서의 관계에 관한 기존 논의의 맥락에서 공공외교에 대한 두 가지 시각 – 수단적 시각과 정체성 시각 – 을 소개하고, 이에 기반해서 공공외교 유형의 분석틀을 제시한다. 두 가지 시각에 따라 공공외교의 역할에 대한 답이 달라질 수 있기 때문이다. 유형 분석틀에 의거하여 수단적 시각의 대표적 사례로서 자국 중심적 '문명형 국가론'에 기반 한 사례들을 살펴보고, 정체성 시각의 상호구성형(co-constitutive) 공공외교로서 규범공공외교의 개념과 사례를 제시한다. 본 연구는 공공외교는 상이하고 다양한 문화 간 소통을 통해서 상호 '공유하는 이해와 의미'를 도출하고 이를 규범화함으로써 다양성과 이질성으로부터 초래될 수 있는 갈등과 대립을 완화시킬 수 있다는 점을 강조한다. 또한 이러한 과정을 통해서 공공외교는 국제질서, 특히 국제규범질서의 형성에 역할 할 수 있다는 점을 지적한다. 바로 여기에서 '규범공공외교(normative public diplomacy)'의 필요성과 중요성을 찾을 수 있는 것이다. 마지막으로 본 연구는 한국 공공외교의 방향성을 위해서 규범공공외교의 한 형태로서 평화공공외교(peace advocacy)를 제시한다.

핵심어: 문화적 보편성, 문화적 다양성, 국가/민족 정체성, 규범공공외교, 평화공공외교

* 교신저자, tk41@me.com

1. 문제의 제기

금세기 들어 1970년대 남유럽을 시작으로 전 세계로 확산된 민주주의의 “제3의 물결”(Huntington 1996)의 역조 현상이 일어나면서, 2차 세계대전 이후의 이른바 “자유주의 국제질서(LIO: Liberal International Order)”는 안팎으로부터의 도전에 직면하고 있다. 프리덤 하우스(Freedom House 2021)에 따르면 2006년 이래 현재에 이르기까지 15년에 걸쳐서 전 세계적으로 민주주의의 퇴조가 누적되어 왔다. 이 기간 동안 195개 주권국가들 중 73개 국가가 민주주의 퇴조를 겪었으며, 2020년 현재 54개 국가가 ‘비(非)자유 국가(Not Free)’로 분류되고 있고, 이는 전 세계 인구의 38%를 차지하면서 2006년 이래 가장 큰 비중을 점하고 있다. EIU(Economic Intelligence Unit 2021)의 분석 역시 마찬가지이다. 2020년 현재 세계 167개국 중 완전한 민주주의 23개국, 불완전한 민주주의 52개국, 하이브리드 정권 35개국, 권위주의 57개국으로 분포되어 있다.

이렇듯 다양한 정치체제의 분포와 더불어 오늘날의 국제사회에는 자유주의와 반(反)자유주의 간 ‘가치의 진영화(blocization of values)’ 현상이 두드러지고 있고(김태환 2019b), 이는 미국과 중국 간 경쟁이 군사・안보, 경제・무역, 첨단 기술 분야를 넘어서 가치 분야로까지 확산되면서 더욱 심화되어가고 있는 양상을 보이고 있다. 이와 더불어 극우 포퓰리즘, 인종 민족주의 및 종교적 극단주의의 부상에서 보듯, 민족/국가는 물론, 인종, 문명, 종교, 종파 등 다양한 집단 정체성에 근거한 ‘배타적 집단 정체성의 정치(exclusionary identity politics)’가 세계 도처에서 대립적 양상으로 표출되고 있다. 오늘날 ‘가치의 진영화’는 과거 냉전기와 같은 공고화된 두 진영 간 대립이라기보다는, 상이한 집단 정체성에 따라서 대립과 갈등이 여러 전선에서 복합적으로 표출되고 있는 ‘분산된 대립(scattered confrontations)’의 양상을 띠고 있다. 결국 ‘가치의 진영화’와 ‘배타적 정체성의 정치’는 정치체제의 차이를 넘어서 특정 문화에 자리 잡은 본원적(primordial) 정체성의 요소를 부각시키면서 상이한 문화 간 갈등과 대립의 양상까지 보이고 있는 것이다.

그렇다면 가치와 규범, 그리고 정치체제의 한 유형으로서 민주주의를 증진하는 것은 보다 평화적이고 협력적인 국제질서를 창출하는 데 기여할 것인가? 오늘날 자유주의 가치는 ‘보편적(universal)’인 것인가? 가치와 규범이 국가 간의 지정학적 경쟁에서 ‘정치화(politicization)’되고 있는 것은 아닌가? 상이한 가치와 규범, 그리고 집단 정체성이 쟁명하면서 대립과 갈등을 야기하고 있는 오늘날의 국제 현실에서 과연 공공외교의 역할은 무엇이어야 할 것인가?

이러한 문제의식 하에 이 글은 문화적 보편성(cultural universalism) 및 문화적 다양성(cultural diversity)과 국제질서의 관계, 그리고 이러한 맥락에서 공공외교의 역할을 논의하고자 한다. 먼저 문화적 보편성 및 다양성과 국제질서의 관계에 관한 기존 논의를 살펴보고, 공공외교에 대한 두 가지 시각 - 수단적 시각과 정체성 시각 - 을 소개하고자 한다. 두 가지 시각에 따라서 본 연구가 제기하는 문제에 대한 답이 달라질 수 있기 때문이다. 공공외교는 기본적으로 소통 행위(communicative action/practice)로서

상이한 문화 간 소통을 핵심으로 하며, 여기에는 물론 상이한 정치체제 간 소통도 포함된다. 자국에 관한 정보의 전달과 확산(information approach)으로부터 시작해서, 상대방과 관계를 형성하고 유지해나가는 과정(relational approach)을 포함한다. 공공외교는 또한 상이하고 다양한 문화 간 소통을 통해서 상호 공유하는 이해와 의미를 도출하고 이를 규범화함으로써 다양성과 이질성으로부터 파생할 수 있는 갈등과 대립을 완화시킬 수 있는 가능성을 열어주기도 한다. 바로 여기에서 '규범공공외교(normative public diplomacy)'의 필요성과 중요성을 찾을 수 있는 것이다.

이어지는 두 장에서는 공공외교에 대한 두 가지 시각의 경험적 사례로부터 문화적 보편성 및 다양성과 국제질서의 관계에 대한 함의를 도출하고자 한다. 3장에서는 수단적 시각의 대표적 사례로서 자국 중심적 '문명형 국가론'에 기반 한 사례들을 살펴보고, 4장에서는 정체성 시각의 상호구성형(co-constitutive) 공공외교로서 규범공공외교의 개념과 사례를 제시한다. 마지막으로 한국 공공외교의 방향성을 위해서 규범공공외교의 한 형태로서 평화공공외교(peace advocacy)를 제시한다.

2. 문화적 보편성, 문화적 다양성과 공공외교

1) 문화적 보편성·다양성과 국제질서

국제질서(international order)는 통상 다음과 같은 두 가지 의미를 가진다. 첫째는 상황적·기술적(situational-descriptive) 의미로서, 분쟁이나 평화 등의 결과와는 상관없이 특정 시점에 존재하는 국제사회의 구조와 형태를 구성하는 힘의 배분, 그리고 규범, 절차, 제도의 총체를 지칭한다. 이러한 의미에서의 국제질서는 주어진 시점에서 물질적 힘의 배분(distribution of material capabilities)과 규범 및 가치의 배분(distribution of ideas, values, and norms)이라는 두 가지 축으로 형성되는 것으로 이해할 수 있다(김태환 2019a). 다른 하나는 의도적·규범적(purposive-normative) 의미로서 국제사회에서 안정, 예측성, 도덕성, 정의, 포용성 등과 같은 의도하는 목표와 결과를 진작하도록 구조와 제도를 만들어 가는 것을 의미한다.

오늘날의 국제질서는 상황적·기술적 의미에서 두 가지 축, 즉 물리적 힘의 배분과 더불어 가치와 규범을 포함하는 아이디어의 배분의 양 차원에서 공히 변화가 일어나고 있다. 전자는 중국, 인도 등과 같은 신흥 국가들의 급격한 부상뿐만 아니라, 전통적인 국가 행위자로부터 비(非)국가행위자로의 힘의 분산이라는 형태로 일어나고 있으며, 후자는 '가치의 진영화' 및 자유주의에 기반을 둔 국제 규범질서에 대한 도전으로 표현되고 있다. 이러한 변화는 문화와 깊은 연관성을 갖는다. 중국과 인도와 같은 신흥 비(非)서구 국가들은 자국의 문화적 가치, 실천 행태와 관습, 역사를 자국의 부상과 함께 국제정치의 장으로 가져오고 있다. 국가들뿐만 아니라 다양한 정체성의 집단들 역시 본원적·문화적 근원에

뿌리를 내리고 있는 정체성의 요소들을 전면에 부상시키고 있다. 이에 따라 문화적・문명적 차이와 다양성이 서구가 구축해 온 근・현대 질서에 도전하고 있다는 우려가 일고 있기도 하다. 이러한 맥락에서 문화적 보편성과 다양성의 문제는 오늘날 국제질서의 현황과 향방을 가늠하는 데에 중요성을 갖는다.

19세기의 이른바 '문명표준론(standard of civilization)'은 서구 문명이 여타 비(非)서구 문명에 대한 보편적인 기준으로서, 서구의 정치적 권위를 인종적・문화적 위계구조와 연계시킴으로써 서구의 인종우월주의 및 제국주의 팽창을 정당화하는 것이었다. 이는 유럽 국가들이 식민지 팽창을 하면서 국제법을 통해서 비(非)서구 국가들에게 부과하는 법적 기준으로 제도화되었다(Lorca 2018). 문명표준론으로 대변되는 19세기 문화적 보편주의는 비(非)서구 지역에서 소외와 배제, 불평등을 초래하였고, 이에 대한 반발과 저항이 곧 반(反)식민주의를 촉발하였으며, 문명표준론은 20세기 후반 탈(脫)식민주의 및 평등한 주권 규범으로 인해서 쇠락하게 되었다. 그러나 냉전 후 유럽연합(European Union)의 확대 과정에서 자유주의 가치와 규범을 EU에 대한 가입 기준으로 구(舊)공산권 신규 가입국들에게 부과한 것,[1] 그리고 EU가 제3 국가들과의 협력, 무역 협정, 개발협력 정책 등에 이러한 규범 조항들을 부가해온 것[2]은 지난 세기의 문명표준론을 연상시키지 않을 수 없다.

이른바 '문화주의자(culturalists)'들은 문화적 다양성이 국제질서에 부정적 영향을 미치며, 통일된 공동의 문화적 맥락에서 안정적인 국제질서가 형성된다고 주장하고 있다. 영국학파(English School)의 기초를 놓은 것으로 알려지고 있는 와이트(Martin Wight 1977, 1986)는 이러한 관점에서 국제질서의 문화적 토대를 강조하였다. 고대 그리스나 서유럽에서 보듯 안정된 국제질서 또는 국가들의 체계는 통합된 공동의 문화적・문명적 맥락에서 등장하였으며, 특히 유럽 국제사회와 질서에 대한 기독교와 "서구 가치(Western values)," 그리고 자연법의 긍정적 역할을 강조하였다. 공동의 가치가 국제질서의 성격을 결정하고 문화적 합의는 규범적 순응과 준수를 고양하는 반면, 문화적 다양성은 질서를 저해한다는 것이다. 따라서 국제질서의 문화적 토대는 공동의 정체성을 제시하고, 정치적 정통성에 대한 공유하는 이해를 생성하며, 제도적 합리성 즉 법과 제도에 대한 공유하는 이해를 산출할 수 있을 정도로 충분히 공고해야 한다는 것이다.

그러나 와이트는 당대의 국제사회가 파시즘의 부상과 탈(脫)식민국가의 등장으로 문화적・도덕적 공동체를 벗어나고 있다는 점에 우려를 표명하였다. 탈(脫)식민화를 통해서 국제사회에 등장하고 있는 비(非)서구 국가들은 유럽의 국가 사회를 지속시켜왔던 문명적 가치를 공유하고 있지 않을 뿐만 아니

1) 이른바 '코펜하겐 준거(Copenhagen Criteria)'는 1993년 코펜하겐에서 개최된 유럽이사회(European Council) 회의에서 결정되었으며, 민주주의를 보장하는 제도의 안정성, 법의 지배, 인권 및 소수자에 대한 존경과 보호, 시장경제, EU 회원국의 의무를 준수할 수 있는 능력 등을 포함한다.

2) 1990년대 중반 이래 인권, 민주주의 원칙, 법의 지배는 EU가 제 3국과의 원조나 정치적 협약을 체결할 시에 추가되는 필수 요소였다. 이에 대해서 상세 내용은 Zurek(2020) 참조.

라, 서구 문명에 대한 공동의 분노와 적의를 갖고 있기 때문이었다.

냉전 후 세계에서 가장 중요한 갈등 양상으로서 이질적 문명 간 대립과 충돌을 지목한 헌팅톤(Samuel P. Huntington 1996) 역시 근대 및 현대 국제질서는 서구의 문화적 산물이며, 냉전 후 문화적 다양성으로 인해 오늘날 국제질서가 도전에 직면하고 있음을 설파하였다. 키신저(Henry Kissinger 2014) 역시 안정적 국제질서를 위해서는 세력균형과 정통성이 필요하며, 공유하는 문명은 국제질서에 정통성을 제공하므로 안정적 국제질서를 위해서 본질적으로 필요하다고 보고 있다. 그는 유럽 질서의 근저에 자리하고 있는 공동의 문화를 예로서 제시하면서, 전 세계를 포괄하는 근대 국제질서는 서구의 힘과 문화의 산물이지만, 오늘날처럼 힘의 분산과 더불어 다양한 문화, 역사, 전통적 이론들이 경합하고 있는 세계에서는 일반적으로 용인되는 정통성이 존재하기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 즉 비(非)서구 세력의 부상은 질서보다는 갈등을 산출하게 될 것이라는 것이다.

이와 같은 논리는 자유주의 이론가들에게도 이어지고 있다. 20세기에 구축된 국제질서, 즉 LIO는 서구의 리더십에 의존하고 있을 뿐만 아니라, 글로벌리즘(globalism), 세계주의(cosmopolitanism), 보편주의(universalism)로 일컬어지는 문화적 통합에 의존하고 있다는 것이다. 대표적인 자유주의 국제정치 이론가 중 하나인 아이켄베리(G. John Ikenberry 2020)는 '패권적 자유주의 국제주의(liberal internationalism)론'을 주장한다. 그는 자유주의 국제주의를 "정치체제로서 자유민주주의(liberal democracy)의 안보와 복지를 진작시키는 방향으로 국제질서를 구축하고자 하는 19세기 이래 두 세기에 걸친 근대성의 문제에 대응하기 위한 아이디어이자 프로젝트"로 규정하고, 오늘날 LIO의 위기의 근원을 탈(脫)냉전기 세계화에서 찾고 있다. 즉 LIO는 냉전기 미국이 주도하는 진영내의 질서로부터 냉전 후 전 세계를 아우르는 질서로 확장되면서 위기에 봉착하고 있다는 것이다. 그러나 아이켄베리는 자유주의 국제주의의 결함에도 불구하고 이는 금세기 현대성으로부터 유래되는 집합적 위험에 대한 유일한 대안이라고 주장한다. 자유민주주의 진영 국가들의 결속을 적극적으로 강화해서 비(非)자유주의 진영에 대응해야 할 뿐만 아니라, 자유주의 패권국 또는 자유주의 국가집단의 컨소시엄이 위계적 국제질서의 규칙을 제도화해야 한다고 설파하고 있는 것이다.

문화적 보편성과 안정적 국제질서의 긍정적 상관관계를 주장하는 이러한 논의들은 기독교를 포함하는 '서구적 가치'와 이의 확산이 안정적 국제질서의 근간이 되어 왔으며, 오늘날 국제질서를 불안정하게 하고 있는 도전 요소 중의 하나는 서구적 가치를 공유하지 않는 비(非)서구 국가들의 부상이라는 점을 지목하고 있다. 이러한 논리는 '서구 가치'의 보편성을 전제로 하고 있으며, 시장의 힘에 따른 점증하는 동질화를 강조하는 신(新)자유주의 세계화나 민주주의의 증진과 확산을 세속적 규범으로서의 자유주의를 보편화하는 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 논리는 세계를 문화적 '보편성'과 이에 반하는 문화적 '이질성,' 즉 마니교적인 흑백의 이분법(Manichean dichotomy)으로 구분함으로써 이들 간의 고정된 정체성 및 이익의 대결과 대립을 초래한다. 이들 논의들은 동일한 문화 또는 문명권 내에서의 이질성 및 다양성의 존재와 이로부터 초래되는 대립과 갈등은 물론, 상이한 문화 간 공존과 협력의

양상을 간과하고 있는 것이다(Katzenstein 2010).

문화적 보편성 논의에 대한 반론으로서 '공동체주의자들(communitarianists)'은 문화적 다양성이 예외가 아니라 역사적으로 오히려 보편적인 현실이며, 다양한 문화공동체를 도덕적 가치의 근원이자 의무로 인식하고 있다. 이들은 과도한 자유주의적 개인주의에 대한 반론으로서 사회적 영역, 특히 공동체의 중요성을 강조하고 있다. 개인의 정체성은 문화와 사회적 관계에 의해서 형성되므로 개인의 권리와 이익은 사회적 맥락과 유리되어 형성될 수 없고, 공동체의 가치가 중요하며, 이를 떠나서 보편적인 도덕적 가치를 상정하는 것은 철학적 오류라고 주장한다(Taylor 1989; Sandel 1982; Walzer 1983).

국제정치는 다양한 문화적 의미들의 맥락에서 일어나고 있으며, 따라서 국제질서는 역사적으로 이질적인 문화적 맥락에서 형성되어 왔다. 행위자들은 다중적이고 다양한 문화적 의미를 상이하게 해석하며, 심지어는 법적, 종교적 의미조차 상이한 해석을 수반한다. 문화적 다양성이 예외가 아니라 오히려 현실적으로 보편적이라면, 문제는 이러한 이질적 다양한 문화로부터 어떻게 안정적 국제질서를 만드는가 하는 것이다. 즉 안정적 국제질서 구축을 위해서 문화적 다양성을 어떻게 관리하는가의 문제가 제기된다.

이른바 '제도주의자들(institutionalists)'은 문화적 다양성의 보편성을 인정하면서, 근·현대 질서의 독특한 제도, 즉 주권과 불간섭, 국제법, 다자주의 등과 같은 제도의 역할을 강조한다. 제도는 다양한 문화적 배경을 가진 국가와 국민들을 수용하고 상이성을 중화시키는 역할을 한다는 것이다. 잭슨(Robert Jackson 1990, 2000)은 주권 평등 및 불간섭 원칙과 규범으로 인해서 다양한 문화를 가진 국가들의 공존이 가능하며, 이를 통해서 문화적 다양성 문제는 국제적 영역으로부터 국내적 이슈로 전환되었다고 주장한다. 그에 의하면 근대 국제질서는 문화적 통일성으로부터 생긴 것이 아니라, 30년 전쟁의 종교적 혼란으로부터 생성된 것이었다. 종교적 분쟁과 대륙의 전쟁의 와중에서 국가들은 웨스트팔리아(Westphalia) 조약을 통해서 주권이 국가들 간의 상이성과 차이점을 보호해주는 세속적 정치질서를 만들게 되었다는 것이다. 즉 종교 문제를 비롯한 문화적 차이를 국가들 내부 영역으로 제한시킴으로써, 국가 주권이라는 규범을 통해서 문화적 다양성 하에서의 국제질서(pluralist international society)라는 문제를 해결하였다는 것이다.

자유주의자들 역시 이러한 논리의 맥락에서 현대 자유주의 질서는 개방되고 법에 기반하고 있으며, 모든 문화의 국가들을 수용한다고 주장한다. 이들은 법에 기반을 둔 국제질서의 중요성을 강조하고, 이러한 국제질서는 상충하는 이익과 가치도 수용할 수 있는 것이므로, 중국을 비롯한 비(非)서구 국가들에게 법과 규칙에 따라 행동할 것을 촉구하고 있다.

제도주의 논의에서 한 걸음 더 나아가서 '다양성 레짐(diversity regime)'을 주장하는 논자들은 제도의 권위적 '인정(recognition)' 기능에 초점을 맞추고 있다. 즉 제도가 문화적 다양성을 단순히 중화시키는 것이 아니며, 어떻게 이를 인정하고 권위적으로 조직하고 있는지를 간과하고 있다고 지적하고 있다(Reus-Smit 2018; Phillips and Reus-Smit 2020). 이들은 문화주의 및 제도주의 주장, 즉 국제질서가 문화적

통합성 · 보편성의 산물이라는 주장과, 제도가 문화적 다양성을 중화시키는 역할을 한다는 주장에 공히 반론을 제시하고 있다. 다양성 레짐은 문화적 다양성에 대한 '선별적 인정'을 통해서 이를 권위적으로 조직화하고 구조화함으로써 국제질서를 구축한다. 따라서 다양성 레짐은 필연적으로 인정뿐만 아니라, 불인정과 불평등을 배태하는 정치적 · 사회적 위계구조를 산출한다. 질서 구축자의 역할을 수행하는 국가(들)은 물질적 힘을 정치적 권위로 전환시켜야 할 필요와 동시에 문화적 다양성을 권위적으로 인정된 위계질서로 변화시켜야 할 필요가 있으며, 다양성 레짐은 선호하는 의미와 정체성을 제도화하고 이에 대한 동의를 진작함으로써 정치적 통제를 원활하게 한다는 것이다. 다양성 레짐은 따라서 문화적 차이와 다양성을 정치적 권위와 연계시키는 기제이다. 그러나 동시에 특정 다양성 레짐은 현존 위계구조에 불만을 가지고 있는 행위자들의 인정을 위한 투쟁(struggle for recognition) 및 대항적 가치와 규범의 대두를 초래한다.

2차 세계대전 이후 미국의 리더십 하에 보편적인 주권 규범과 시민 민족주의, 다문화주의, 그리고 인권 규범 등을 결합하는 새로운 '자유주의적' 다양성 레짐이 형성된 것이 사실이다. 그러나 이러한 전후 다양성 레짐 역시 오늘날 안팎으로부터 다양성의 도전에 직면하고 있는 것도 사실이다. 내부로부터는 극우 포퓰리즘이나 백인 우월주의, 인종 민족주의 등의 도전에 직면하고 있고, 외부로부터의 도전은 비(非)서구 신흥국가들의 부상이나 종교적 · 종파적 극단주의의 등장이 대표적이다. 과연 오늘날 국제질서 하의 다양성 레짐이 새로운 물질적 힘의 배분의 변화는 물론, 이와 같은 문화적 차이와 다양성을 '권위적'으로 수용할 수 있을 것인가? 오늘날 문화적 다양성으로부터 초래되는 국제질서의 불안정성, 특히 갈등과 대립을 완화시키기 위해서 공공외교는 어떠한 역할을 할 수 있는가? 이 문제에 대한 답을 구하기 위해서는 먼저 공공외교에 대한 두 가지 시각을 구분해 보아야 할 필요가 있다.

2) 공공외교에 대한 두 가지 시각

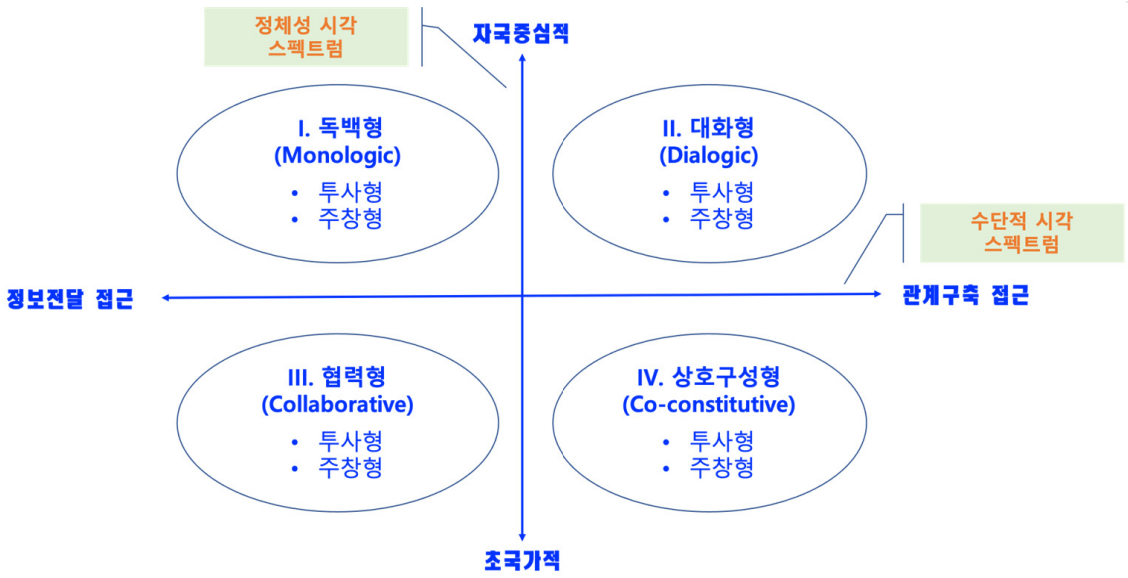
공공외교에 대한 시각은 크게 두 가지, 즉 '수단적 시각(instrumental perspective)'과 '정체성 시각(identity perspective)'으로 대별할 수 있다(김태환 2021a). 수단적 시각은 자국의 외교정책이나 국가이익에 대한 수단적 기여에 초점을 맞추는 것으로서, 공공외교를 '외국민을 대상으로 매력 자산을 사용하여 자국을 알리며, 그들에게 영향을 미치고 관여함으로써 궁극적으로 자국의 외교정책과 국가이익에 이바지하는 비(非)전통적 외교 행위'로 인식하고 있다. 공공외교의 주체는 상대방 비(非)국가행위자에게 자국에 관한 올바른 정보를 전달하고 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. 수단적 시각은 메시지의 내용과 디자인(내러티브), 전달에 초점을 맞추고 있고, 바람직한 국가 이미지 투사, 국가 브랜드 등을 강조하고 있다. 이러한 시각은 무정부 국제사회에서의 각자도생(self-help), 자국의 이익, 특히 안보이익의 극대화, 국가들에게

적용되는 국가이익 개념의 보편성과 고정성 등을 전제한다는 점에서 국제정치의 현실주의와 맞닿아 있다.

이와는 달리 '정체성 시각(identity perspective)'은 상대방과의 사회적인 상호작용을 거쳐서 현상이나 대상 또는 특정 이슈에 대해서 '상호주관적 의미(intersubjective meanings),' 즉 상대방과 '공유하는 이해와 의미(shared understanding and meanings)'를 확립해나가는 과정, 그리고 이러한 과정을 통해서 궁극적으로는 국가 간 관계나 국제관계를 '사회적으로 구성'하는 측면에 초점을 맞추고 있다.[3] 이러한 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. 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 수행하며, 특히 소통을 통한 담론적 방법은 공공외교의 주 영역이다. 즉 행위 주체의 인정 추구 행위(recognitive practices)는 국제사회에서 타자들과의 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. 정체성 접근은 국제정치에 대한 구성주의적 입장(constructivism)을 취하는 것으로서, 자국 중심성을 넘어서 상대방과의 상호작용을 중시할 뿐만 아니라, 국가이익 자체가 모든 국가들에게 불변적으로 정해져 있다기보다는 상대방과 공유하는 이해와 의미를 확립하면서 '사회적 현실(social reality)'을 만들어 나가는 과정에서 정체성 자체도 가변적으로 (재)구성되고, 이에 따라 국익도 정해진다는 점을 강조한다.

공공외교에 대한 이와 같은 정의에 기반 할 때, 국가/민족 정체성의 어떤 요소를 소통하느냐에 따라서 두 가지 유형의 구분이 가능하다. '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 요소들은 지식 및 정책공공외교의 주요 내용을 구성한다. 또한 특정 국가들이 국제사회에서 차지하는 '지위'(status. 예컨대 강대국, 중견국 등의 지위) 또는 열망하는 지위(aspirant status) 역시 대외적 정체성의 요소이며, 따라서 주창형 공공외교의 내용을 구성한다. 공공외교에 대한 수단적 시각과 정체성 시각을 결합할 때 공공외교 접근의 상이한 유형들을 <그림 1>과 같이 도식화 할 수 있다.

3) 공공외교에 대한 '정체성 시각'은 저자의 견해이다. 이러한 관점에서 공공외교를 상이한 인정 추구 활동(recognition-seeking practices)으로 보는 시각과 사례 연구에 대해서는 김태환(2021b) 참조.



[그림 1] 공공외교에 대한 두 가지 시각과 접근의 유형

<그림 1>의 수평축은 좌단의 외국민에 대한 일방적 정보 전달로부터, 설득과 관여를 통해 중장기적 관계를 구축하는 데 이르기까지 수단적 시각의 스펙트럼을 나타낸다. 한편 수직축은 상단의 자국중심적 이익 극대화와 홍보로부터 시작하여, 상대방과의 상호작용을 통해서 공유하는 의미의 추구 과정을 거쳐서 정체성의 외연을 확장하고 재구성해나가는 데 이르기까지 정체성 시각의 스펙트럼을 나타낸다. 따라서 <그림 1>의 각 영역 중 I분면은 상대방에게 자국 중심의 독백형 정보전달에 중점을 두는 공공외교 접근(독백형)이고, II분면은 대칭적이건 비(非)대칭적이건 상대방과의 상호 대화와 교류에 초점을 맞추는 접근 유형(대화형)이며, III분면은 비록 자국의 정보 전달에 주안점을 둔다 하더라도, 예컨대 공동의 공공외교 프로그램을 고안하고 실행하는 것과 같이 상대방과의 협력과 협업을 중시하는 공공외교 유형(협력형)이고,[4] IV분면은 상대방과의 공유하는 이해와 의미 생성을 통해서 공동의 정체성과 공동의 이익을 만들어나가는 유형(상호구성형)을 의미한다. 물론 이들 각 분면은 이상적 개념유형(conceptual ideal-types)을 나타내는 것으로서, 현실적으로는 각 유형들이 중첩적으로 혼재하는 것이 일반적이다.

수단적 시각과 정체성 시각 중 '어떤 시각이 더 중요한가'하는 질문은 의미가 없다. 국가들은 ▲자국의 주관적 필요, ▲자국의 국제사회의 위치/지위에 따른 역할 및 국제사회로부터의 역할 기대, 그리고 ▲구체적인 국제적 현실과 구조에 따라서 상이한 소프트 파워 자산을 사용해서 상이한 유형의 공공외교를 시행하게 된다. 오늘날 국제적 현실과 구조는 물질적 힘의 재배분과 더불어 문화적 차이와

4) I, II, III 분면 유형의 명칭(독백형, 대화형, 협력형)은 Cowan and Arsenault(2008)로부터 차용한 것이다.

다양성이 배타적 정체성의 정치 및 '가치의 진영화'라는 형태로 대립적이고 대결적인 양상으로 표출되고 있다. 이러한 갈등과 대립의 핵심은 한편으로는 힘과 지위에 대한 경합과 더불어, 다른 한편으로는 가치와 규범을 포함하는 문화적 보편성 주장(또는 다양성 레짐)에 반발하는 국가나 행위자들의 대안적 인정 투쟁의 양상을 보이고 있다. 이러한 국제 상황에서 자국 중심적인 수단적 공공외교는 타자에 대한 정당한 인정 없이 자국의 입장을 정당화시킴으로써 국제사회에서 갈등과 대립을 증폭시킬 수 있는데 반해서, 이질적 문화 간의 공유하는 이해와 의미의 생성을 통해서 자신의 정체성과 더불어 상대방과의 관계를 사회적으로 구성하고자 하는 상호구성형 공공외교는, 이를 완화시키고 평화적 공존을 도모하는 역할을 할 수 있는 잠재력이 있는 것이다.

3. 수단적 시각 - 자국 중심적 '문명형 국가'

이 장에서는 수단적 시각의 관점에서 특히 금세기 자국 중심적 공공외교의 한 형태로서 이른바 '문명형 국가(文明型 國家, civilizational state)'의 사례들(미국, 중국, 러시아, 터키)을 살피고자 한다. 특히 미국의 문화적 보편성에 대한 입장과 행동, 그리고 이에 대한 반발과 반응으로서 차별성을 강조하는 문명형 국가들의 사례와 여기에서 드러나는 한계점을 적시하고자 한다.

유럽의 종교 개혁을 통한 개신교와 계몽주의 정신을 기반으로 하는 서구 자유주의 전통은 미국 정체성의 핵심 요소를 집약한 '미국의 신조(The American Creed)'로 이어졌다. 2차 세계대전 후 미국은 자국 정체성의 핵심 요소들 특히 자유, 민주주의, 시장경제, 인권, 법의 지배 등을 표방하는 외교정책을 펼치면서, 이들 가치와 더불어 서방의 정치적·경제적 이익을 반영하는 일련의 제도, 규칙, 규범을 제도화하였다. 미국을 위요하는 서구의 핵심 자유주의 가치와 이념의 세계적 확산은 이에 기초한 국제질서의 구축을 의미하는 것이었다(Kupchan 2012). 이에 따라 전후 물질적 힘을 기반으로 초강대국으로 부상하게 된 미국은 유럽과 미국을 통칭하는 "서구 문명(Western civilization)"의 핵심 국가일 뿐만 아니라, 사실상 서구 문명을 대표하는 문명형 국가로 자리 매김하게 되었다(Kurth 2010, 58; Huntington 1996). '서구'는 미국을 중심으로 하는 통합된 개념이 되었고, 서구 문명과 미국의 신조가 사실상 융합하게 된 것이다(Katzenstein 2012a).

1990년대에는 미국은 서구 문명의 핵심 국가로부터 비(非)서구를 포함하는 '다문화주의(multiculturalism)'를 표방하고, 1970년대 이래 확립되기 시작한 '보편적 인권' 개념, 즉 공동체, 국가, 민족, 문명을 초월하는 보편적 인권 개념[5]을 수용하면서 보다 포용적인 "글로벌 문명(global civilization)"을 대변하기 시작하였다. 이는 서구 문명의 지리적 의미에서의 세계화, 즉 19세기 서유럽의 핵심과 20세기 북미의 핵심을 넘어서 비(非)서구까지 포함하는 세계화를 의미하는 것이었다. 이는 또한 보편적

5) 보편적 인권 개념의 발달과 정립에 대해서는 Moyn(2010) 참조.

인권 개념 및 규범의 확장과 더불어, 미국이 새로운 글로벌 문명의 핵심 국가인 동시에 이를 대표하는 문명형 국가로의 확장을 의미하는 것이었다(Kurth 2010, 65).

그러나 냉전 종식 후 1990년대 미국의 일방주의(unilateral moment)에 기반 한 민주주의의 증진, 아프가니스탄 및 이라크 침공과 중동에 대한 간섭, 신(新)자유주의 세계화 등으로 과도한 자유주의의 확산이 시도되었고, 이에 따라 국내외적으로 불평등이 심화되면서 실망과 분노의 확산으로 미국의 역할과 자유주의에 대한 신망이 훼손되어 왔던 것이 사실이다. 냉전 종식 이래 자유주의 국제질서에 대한 정통성의 부식이 ▲미국의 일방주의적 팽창주의에 따른 자유주의 가치·규범의 쇠퇴, ▲신(新)자유주의 세계화에 대한 반발, 그리고 ▲다자주의의 부식이라는 세 가지 차원에서 진행되어 왔던 것이다.[6] 트럼프(Donald D. Trump) 행정부의 등장은 바로 이와 같은 일련의 "자유주의 간섭주의(liberal interventionism)" (Mearsheimer 2018)에 대한 반발과 저항의 국내적 표출이라고 볼 수 있다.

바이든(Joseph R. Biden, Jr.) 행정부는 동맹과 다자주의를 강조하면서 인권과 민주주의를 외교의 전면에 내세우는 가치외교를 전개하고는 있지만, 이미 손상된 문명형 국가로서의 미국의 권위가 문화적 다양성으로부터 초래되는 도전에 어떻게 대응할지는 아직 미지수이다. 자유주의를 핵심으로 하는 문화적 보편주의는 문화적 이질성을 권위적으로 구조화하는 데에 한계를 드러내면서 상이한 문화들의 저항과 인정 투쟁의 도전에 직면하고 있으며, 이것이 갈등적이고 경합적인 국제정치로 표출되고 있기 때문이다. 앞서 논의했던 문화적 보편주의 논자들이 우려하는 현상이 가시화되고 있는 것이다. 인권과 민주주의를 강조하는 바이든의 외교정책은 '가치의 진영화'를 심화시키면서, 문화적 다양성의 도전과 대립을 오히려 더욱 가속화시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

또 다른 문명형 국가 중국의 도전은 이러한 우려를 증폭시키고 있다. 중국은 자국 하드 파워의 급속한 증대, 그리고 이로 인한 국제사회에서 상대적인 물질적 힘의 배분의 변화에 따라 강대국 지위에 대한 열망적 정체성(aspirational identity)을 실현시키고자 한다. 이는 물질적 힘의 여러 분야에서의 경쟁과 더불어 증강된 하드 파워를 정통성, 권위로 전환시키고자 하는 가치·규범 차원에서의 경쟁으로 표출되고 있다(김태환 2019a). 특히 시진핑(習近平) 하의 중국 공산당은 서구 가치에 대한 대안으로서 유교를 중심으로 한 전통 철학적 가치를 강조하면서 이른바 '담론 전쟁'을 전개하고 있다. 공산당은 중국민들이 혼란을 초래하는 타락한 서구 자유주의적 이념에 물들지 않도록 전통의 복원을 강조하고 전통적 가치를 "사회주의 핵심 가치"의 일부라고 주장하면서, 공산당의 권위주의적 통치를 정당화하고 있는 것이다.

중국에 대한 국가/민족 정체성과 이로부터 유래하는 세계관에 대해서는 두 가지 이론과 담론을 들 수 있는데, 중국이라는 국가의 문명적 정체성을 강조하는 '문명형 국가론'과 중국식 세계관과 치세를 논하는 '천하론(天下論)'이 그것이다. 이들 이론은 특히 시진핑 외교정책의 차원에서는 '중국몽(中國夢),' '인류운명공동체(人類命運共同體),' 그리고 '인류에 대한 중국의 기여'와 같은 세 가지 핵심 개

6) 이에 대해서 상세 논의는 김태환(2019a) 참조.

념・담론으로 표현되고 있다. 문명형 국가론(장웨이웨이 2018)은 중국이 "5천년 이상의 역사를 가진 고대 문명"인 동시에 역사적으로 연속성을 가진 국가로서, 문명과 근대 국가를 융합한 실체라는 정체성을 강조하고 있다. 문명형 국가로서 중국은 서구 모델을 답습하지도 않았고, 서방 국가에 종속되지도 않았으며, 독자적 문명으로서 서구와는 "다른 근대"를 강조하고 있고, 중국의 특별한 발전 방식이 전 세계의 미래에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 오늘날 중국의 부상은 5천년 문명과 현대화가 중첩된 문명형 국가의 부상이자 새로운 발전 모델의 대두이며, 독립적인 정치적 화법을 가진 국가의 부상을 의미한다는 것이다. 특히 중국의 왕도(王道. 어진 정치, 대국의 사명)를 미국의 패도(覇道. 강권 정치)에 대비시키면서, 자신의 의지를 타국에 강력하게 주입하려 하고 심지어 전쟁을 일으키는 것도 개의치 않는 서방의 패도에 반해서, 중국의 왕도는 이와는 판이한 대국 정치를 의미한다는 점을 강조하고 있다.

천하주의 이론과 담론은 중국의 전통 철학과 사상, 그리고 역사적으로 적용되었던 치국, 치세의 법칙과 세계관을 논하고 이의 오늘날의 적용성을 가늠하고 있다. 자오팅양(趙汀陽 2010)의 천하체계의 핵심 단어는 '무외,' 즉 "천하에는 밖이 없는 것(天下無外)이며, 이는 '타자'를 배제하지 않고 모든 일이 다 어떤 총체적인 틀 안으로 '변화되어' 들어갈 수 있고 밖에 존재하는 것이 모두 안에 존재하는 것으로 변화되어 들어갈 수 있기에 절대적으로 밖에 존재하는 어떤 사물은 존재하지 않는다"는 것을 의미한다. 즉 밖에 있는 어떠한 존재라도 변화의 대상일 수는 있지만 결코 정복해야만 하는 대상은 아니라는 점에서 '타자'를 포용(inclusion)의 대상으로 인식하고 있는 것이다. 천하는 지리적 의미에서의 '하늘 아래의 모든 땅'을 의미할 뿐만 아니라, 모든 땅 위에서 생활하는 모든 사람들의 마음, 즉 '민심'을 의미함으로써 민심을 얻어야만 비로소 천하를 헤아릴 수 있다는 천하의 정신, 세계가 한 가족이라는 이상이나 이상향, 이른바 사해일가를 지향하는 천하의 윤리학・정치학적 의미를 가지며, 나아가 세계 협치의 방식과 세계 제도의 개념을 의미한다. 특히 모든 사람들이 다 세계화라는 공통의 운동 속에 있을 때 분명하게 "인류 공동의 운명"을 형성한다는 사실이 바로 국가의 관점에서가 아니라 "세계로부터 세계를 이해"해야만 하는 이유라는 점을 강조하고 있다.

문명국가와 천하체계 담론은 '인종 및 지리적 경계를 초월하는 문화와 가치체제(regime of culture and values)'를 의미한다. 인류운명공동체에서의 '인류'는 개인적인 인류(individual human beings)라기 보다는 집단으로서의 인류를 의미하며, 따라서 인류운명공동체는 인류 집단 내의 다양성을 포용한다는 것으로서 서방의 자유주의 보편주의에 대한 반명제로 제시되고 있는 것이다(Breslin 2021). 중국은 서구 세력의 자유주의 증진은 서구의 패권을 유지하기 위한 수단이자, 중국의 이념 영역을 침투하는 정권에 대한 위협으로 인식하고 있다.[7] 이미 덩샤오핑(鄧小平)은 서구의 인권, 자유, 민주주의 수사는 강하고 부유한 국가들의 이익을 보호하기 위한 것으로서, 그들의 힘을 이용해서 약소국을 괴롭히고 힘의 정

7) 2013년 4월 중국 공산당 중앙위원회에서 발행한 문건(Document No. 9)은 자유주의를 포함해서 중국을 위협하는 요소들을 적시하고 있다. Buckley(2013).

치를 실현함으로써 패권을 추구하기 위한 것이라고 보았다.

이와 같은 중국의 담론은 지식외교, 문화외교, 미디어외교, 디아스포라 외교는 물론, 정치적 압력과 포섭에 이르기까지 공공외교의 여러 하위 분야에 반영되고 있다. 최근 중국 공공외교의 특징은 <표 1>과 같이 요약될 수 있다(김태환 2016, 2018).

<표 1> 중국 공공외교의 특징

특 징	내 용
급속한 진화 양상	• 문화와 더불어 담론과 가치에 대한 강조 • Multi-pronged approach - 공공외교의 여러 하위분야의 동시 발전 • 최근 연간 약 100억 달러에 이르는 것으로 추정되는 막대한 투자
포괄적 관여 접근	• 공공외교가 정치, 경제 및 군사적 분야에서의 협력과 연계하여 통합적으로 이루어짐.
소프트 파워와 샤프 파워의 혼용	• 소프트 파워와 더불어, 대상에 대한 직·간접적인 압력과 경제적 인센티브를 수반하는 포섭을 통해서 영향력을 행사하고, 이 과정이 공공연히 이루어지기 보다는 은밀하게 이루어지는 샤프 파워를 혼용
내부 민감한 문제에 초점	• 공산당 통치에 대한 정당성에 초점 • 국내 인권 문제를 비롯한 민감한 문제에 대한 제어
'가치의 진영화' 촉진	• 전후 자유주의 국제질서에 내외부로부터의 도전이 심화되는 상황에서 러시아와 더불어 대항 자유주의 진영의 축을 구성
지정학적 야심과 공공외교 간의 괴리	• 주창하는 담론 및 내러티브와 실제 외교행태 및 국내 현실 간의 괴리

러시아는 푸틴(Vladimir Putin) 대통령 집권기, 특히 그의 집권 3기(2012~2018년)부터 보복적·열망적(revanchist and aspirational) 강대국 정체성이 뚜렷이 드러나기 시작하였다.[8] 이러한 정체성은 푸틴 스스로가 소련의 해체는 "20세기 지정학적 재앙 중의 하나"(Putin 2005) 라고 언명했던 것처럼 소련 붕괴 후 러시아의 국제적 위신 하락과 강대국 지위 상실에 대한 분노, 1990년대 체제이행기의 혼란에 대한 실망과 좌절, 서구에 대한 굴욕감과 배신감, 그리고 과거 강대국 지위 회복에 대한 열망에 기인하는 바가 크다.

러시아의 보복적·열망적 정체성은 러시아 정교회(Russian Orthodox Christianity)를 핵심으로 하는 '전통적 보수주의 가치(traditional values)'와 '유라시아주의(Eurasianism)'라는 반(反)서구적, 반(反)자유주의 대안의 형태로 러시아의 가치외교에 반영되고 있다. 특히 유라시아주의는 볼셰비키 혁명으로 제정 러시

8) 러시아 부분은 김태환(2019b) 참조.

아가 붕괴한 직후 1920년대 유럽의 러시아 지식인 이주자들로부터 연원하는 지적 전통으로서, 1990년대 이래 소련의 해체에 대한 반응으로 다시금 등장하기 시작해서 두긴(Aleksandr Dugin)으로 대표되는 극우 이데올로기를 비롯하여 몇 가지 버전으로 발전해왔다.[9] 그러나 이들 상이한 버전의 유라시아주의는 몇 가지 공통점을 지니고 있다. 첫째, 서구는 물론 아시아와도 구별되는 독자적 문명으로서의 유라시아 공간 인식, 즉 유라시아 공간은 여러 민족과 인종 집단을 아우르는 문명적 실체로서, 이들은 역사적 경험과 문화적 친화성의 기반 위에 "역사적 운명 공동체(community of historical destiny)"를 구성한다는 것이다. 둘째, 유라시아 공간과 연계된 문명적 집단 정체성(pan-Eurasian civilizational identity)이 존재하며 셋째, 러시아-유라시아와 서구 간의 근본적인 대립과 후자에 대한 문명적 대안으로서의 유라시아를 제시하고 있다는 점이다. 2012년 대통령선거 캠페인에서 푸틴은, "러시아는 그 문명적 모델, 위대한 역사, 지리, 그리고 문화적 특성(genome)에 걸맞은 역할을 수행할 수 있고 수행해야만 한다"고 하면서, 러시아가 서구의 일원이 아니라 독자적인 문명으로서 서구에 대한 대안을 제시해야 할 것을 강조하였다. 또한 2013년 발다이 클럽(Valdai Discussion Club)에서의 연설에서 푸틴은 "러시아는 항상 러시아 민족, 러시아 언어, 러시아 문화, 러시아 정교회 그리고 다른 전통적 종교들로 강화된 '국가-문명(state-civilization)'으로서 만발하는 복합체로 진화해왔다"고 하면서 러시아 문명의 단절 없는 역사성을 강조하고 있는 것이다(Coker 2019).

푸틴 대통령의 유라시아주의는 분명 급진적 극우 유라시아주의와는 거리를 두고 있지만, 집권 3기 이래 유라시아 경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union)을 비롯해서 유라시아주의 요소들이 외교정책에 반영되어 왔던 것이 사실이다. 즉 푸틴에게 있어서 유라시아는 담론적 공간(discursive space)인 동시에 지정학적 프로젝트로서, 유라시아주의는 러시아의 지정학적 프로젝트에 문명적 플랫폼을 제공하고 있는 것이다. 푸틴과 그의 측근들은 보수적 '국가-문명'으로서 러시아의 역할을 '보수주의 가치의 챔피언'으로서 서구의 퇴폐와 타락으로부터 민족, 가족, 기독교라는 3대 가치를 보호하고 전파하는 데에 초점을 맞추고 있다. 냉전 이후 미국 패권의 확산은 러시아의 치명적 국익을 위협할 뿐만 아니라 국제사회에서 러시아의 "합당한 자리(rightful place)"를 박탈하고 있으며, 서구의 타락한 도덕성에 대비하여 지정학적 영역에서 뿐만 아니라 사회, 문화, 종교적 영역에서 서구에 대한 러시아의 도덕적 우월성을 강조하고, 러시아를 전통적인 보수적 가치의 "포위된 성채(besieged fortress)"이자 서구 가치에 대한 대안으로 투사하고 있는 것이다.

러시아의 언어와 문화를 전 세계적으로 전파하고자 하는 '루스키 미르(Russkiy mir: Russian World)'는 러시아의 문명형 국가라는 정체성과 지정학적 열망의 결합을 보여주는 대표적 예이다. 루스키 미르는 인종적인 범주를 넘어서 러시아 국경에 밖에 살지만 러시아의 문화 및 언어라는 매체로 연계된 사람들, 즉 '러시아어를 사용하거나 자신을 러시아인으로 규정하는 사람들'의 느슨한 문화적 네트워크를 의미하였다. 그러나 푸틴 3기 들어서 문명형 국가 개념과 함께 루스키 미르가 단순한 문화권의 의미

9) 유라시아주의에 대해서는 Bassin and Pozo(2017), Lane and Samokhvalov(2015), Suslov and Bassin(2016) 참조.

로부터 지정학적 영향권(sphere of influence)의 개념으로 발전하기 시작하였다. 특히 2014년 크림반도(Crimea) 합병 이래 민족주의적, 영토적 실지회복의 요소가 강화되었고, 이에 따라 넓은 의미에서 '러시아인'의 보호를 위한 외국에의 개입을 정당화하는 명분이 되고 있다(Suslov 2018). 예컨대, "러시아는 우크라이나의 불법 쿠데타 세력으로부터 자발적으로 반(反)마이단(Maidan) 봉기를 한 러시아 분리주의자들을 보호하는 선택을 할 수밖에 없었다"라거나, "크림반도의 합병은 그곳에 거주하는 다수 러시아인들의 의지를 수용한 것이며, 러시아 정부는 우크라이나 극단주의자들에 반하여 내전 중에 있는 루스키 미르의 동포들 돕기 위해서 국경을 넘어가는 애국적 자원대와 군사-첩보 요원들을 막을 수 없었다"는 논리가 그것이다. 크림반도의 합병에 대한 제재에 대해서도 푸틴은 러시아 민족이 자신들을 "하나의 '문명'으로 보존키위해서" 지불해야 하는 대가라고 답변하고 있다(Coker 2019).

또 다른 문명형 국가를 자임하는 터키는 1923년 공화국 수립 이래 케말 아타투르크(Mustafa Kemal Ataturk) 시기와 냉전기에는 서방을 "이상적 문명"으로 간주하고, 서구적 근대화, 이슬람을 복속시키는 세속적 서구화, 친(親)서방주의, 반공주의, 그리고 북대서양조약기구(NATO)의 멤버로서 서방과의 동화를 통한 지위 상승을 추구하였다.[10] 그러나 냉전 종식 후 EU 가입을 통한 지위 상승 시도가 사실상 좌절되면서, 에르도안 대통령(Recep Tayyip Erdoğan)의 권위주의화와 더불어 이슬람 및 오토만 제국(Ottoman Empire)의 역사·문화적 요소를 터키 정체성의 주요 요소로 부각하기 시작하였고, 여기에 지역세력(regional power)으로서의 지정학적 열망이 더해지면서 서방과 대립각을 세우기 시작하였다.

2010년대에 두드러지는 터키의 정체성 담론은 이른바 에르도안이 2014년 대통령 당선이래 강조하기 시작한 "새로운 터키(A New Turkey)"에 내재되어 있는 문명형 국가 인식이다. 이는 과거 오토만 제국과 터키 근대화 과정의 역사적·문명적 연속성을 강조하는 것으로서, 새로운 지정학적 비전과 이슬람의 단결 담론을 결합함으로써 이슬람 세계를 제도적·규범적으로 구성하고 터키에 그 중심적인 위치를 부여하는 것이다.

에르도안 하에서 외교장관과 총리를 역임했던 다부토을루(Ahmet Davutoğlu)의 '전략적 깊이(Strategic Depth)' 개념은 문명적 정체성을 반영하여 터키의 국제적 지위와 역할을 재해석하는 것이다. 이에 따르면 터키는 발칸, 중앙아시아 및 코카서스, 중동 및 북아프리카 중심부에 위치함으로써 지리적 배후지(hinterland)일 뿐만 아니라(지리적 '깊이'), 이 지역 국가들과의 역사적·문화적·종교적(이슬람) 연계(역사적·문화적 '깊이')를 지니고 있는 오토만-이슬람 문명의 중심 국가(Center State)로서, 이슬람 세계의 단결과 통합을 위한 역사적이고 자연스러운 지도적 역할을 수행해야 한다는 것이다. 이는 2000년대 터키가 추구했던 이웃 국가들과의 "분쟁 제로 정책(Zero Problems)"의 사실상 종식과 더불어 이슬람을 통한 보다 간섭적인 범(汎)지역적 영향권 확장 정책으로의 전환을 의미하는 것이었다.

2010년대 이래 터키의 정체성의 재구성과 이를 반영하는 공공외교는 이슬람 소프트 파워를 사용한 해외 아웃리치와 트위터를 활용하는 이른바 '트위플로머시(Twiplomacy)'에 잘 드러나고 있다. 2010년대

10) 터키 사례에 대해서는 김태환(2020) 참조.

들어서 이슬람의 해외 아웃리치가 급격히 활성화되었으며, 특히 종교청(Diyanet. Directorate of Religious Affairs)의 활동이 두드러지고 있다. 터키의 종교청은 1923년 설립되었으나 당초 목적은 터키의 세속적 정체성 강화를 위해서 이슬람을 국가에 종속시키기 위한 도구의 성격이 강했다. 그러나 정의개발당(AKP)은 집권 이래 종교청의 국제적 활동을 대폭 확대하면서 정치적・이념적 도구로 활용하고 있다. 2010년부터 준(準)정부 기관이었던 종교청을 정부의 통제 하에 두고 특히 2014년부터는 총리(당시 다부토을루)의 직접 관할 하에 두었는데, 이는 한편으로는 수니 이슬람(Sunni Islam)의 리더로서 막대한 지출을 하고 있는 사우디아라비아와 경쟁하면서, 다른 한편으로는 서방의 소수 무슬림 공동체를 지원하고자 하는 종교외교 공세의 일환이었다. 종교청의 주요 해외 아웃리치는 남미부터 아프리카에 이르기까지 전 세계에 걸쳐서 다양하게 이루어지고 있다.[11]

터키는 소셜 미디어를 활용하는 디지털 공공외교에 적극적이며, 에르도안과 외교부를 비롯한 주요 정부 외교 행위자들이 트위터와 같은 디지털 매체를 통해서 발신하는 메시지와 담론은 터키의 정체성과 가치・규범 및 역할을 뚜렷하게 반영하고 있다. 대통령, 외교부 등 터키의 가장 영향력 있는 정부 인사・기관의 트위터 계정을 분석한 연구에 의하면(Uysal, Schroeder and Taylor 2012; Uysal and Schroeder 2019), 최근 문화 보다는 외교정책과 정치적 가치를 주요 소프트 파워 자산으로 활용하고 있으며, 이슬람 세계에서 터키의 인도적 지원 및 사회적 책임 이니셔티브를 강조하고 있다. 이슬람 세계의 결속과 단합을 강조할 뿐만 아니라, 에르도안을 터키의 정부 및 국가수반으로서 궁극적 권력, 정치 지도자로 묘사하면서, 터키를 능력 있고 강력한 카리스마 지도자가 이끄는 이슬람 세계의 구원자로 묘사하고 있다. 또한 세계적으로 박해당하고 있는 무슬림의 보호자로서의 터키의 역할을 부각시키기 위해서 선(善) 대 악(惡)의 프레임을 사용하고 있다.

그러나 다양한 공공외교 노력에도 불구하고 문명형 국가론에 기반을 둔 이들 국가들의 공공외교의 성과는 제한적인 것으로 평가되고 있다. 서구 문명의 "보편성에 대한 망상"은 헌팅톤이 잘 지적하고 있다(Huntington 1996: 83, 310). 그는 서구 문화의 보편성에 대한 서구의 믿음이 "명백한 허위이며, 비(非)도덕적일 뿐만 아니라 위험하다"고 경고하고 있다. 냉전에서 서방이 승리한 것은 기술상의 우위와 '조직화된 폭력'의 적용에 기인한 것이지, 아이디어나 가치, 심지어는 기독교의 우월성에 기인한 것이 아니라는 것이다. 미국이 주창하는 자유주의 가치의 보편성은 이미 그 도전 세력들에 의해서 강하게 부정되고 있다. 예컨대, 지난 3월 알라스카에서 열린 미중 고위급 회담에서 중국의 양제츠(楊洁篪) 외교담당 정치국원은 "미국이 국제여론을 대변하지 않으며, 미국이 주창하는 보편적 가치나 국제질서를 대다수 국가가 인정하지 않을 것"[12]이라고 하면서 미국의 보편주의를 질타하고 있다.

11) 이러한 다양한 종교외교 활동들은 현지에서의 모스크 건축, 현지에서 터키식 종교교육 증진을 위한 재정 지원, 코란의 현지어 번역 및 이슬람 서적 출판, 성지 순례 조직과 지원, 오토만 유산의 복원, 터키 브랜드의 이슬람 리더십 설파, 젊은 종교학자들을 터키로 초청하여 종교학교에서 수학시키는 장학제도 운영, 외국의 이슬람 공동체와 조직들에 대한 재정 지원, 그리고 위성, 케이블, 유튜브(YouTube) 등에서 이용할 수 있는 24시간 TV 방송국(Diyanet Television) 운영을 포함한다.

강대국 또는 지역세력 지위를 열망하고 있는 중국, 러시아, 터키는 물리적 힘에 더하여 정통성과 권위를 통해서 국제사회의 존경을 추구하고 있으나, 이들 국가들은 이들이 주창하는 담론 및 내러티브와 실제 외교행태 및 국내 정치 간의 괴리로 인해서 국제사회에서 신뢰를 얻고 있지 못하다. 예컨대 중국 공산당 창당 100주년 기념일 직전의 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 조사에 의하면(Silver, Devlin and Huang 2021), 유럽, 북미, 아태지역 선진 경제 17개국 중 그리스와 싱가포르를 제외하고는 50% 이상의 응답자가 중국에 대한 부정적 견해를 표명하고 있다.[13] 중국은 천하론과 문명형 국가론의 중심에 자국을 위치시킴으로써, 러시아는 유라시아 문명주의의 중심에 자국을 위치시킴으로써, 그리고 터키 역시 이슬람 문명의 중심에 자국을 위치시킴으로써, 근본적으로 자국 중심주의의 한계를 벗어나지 못하고 있는 것이다.

더욱이 문명형 국가들의 자국 중심적 공공외교는 이들 국가들의 담론과 지정학적 치세(statecraft)를 뒷받침하는 수단으로서 기능함으로써 결과적으로 국제사회에서 대립과 갈등을 심화시키는 데에 기여하고 있다. 가치의 보편성에 대한 쟁명과 더불어 '가치의 정치화'가 진행되고 있는 것이다. 특히 오늘날 중국과 러시아는 단순한 "편의적 파트너십(partnership of convenience)"이라기보다는 양국의 규범적 친화성에 근거한 파트너십("partnership of consequence")(Lukin 2018)에 기반을 두고 반(反)패권주의, 반(反)미주의, 반(反)자유주의라는 공동의 목표 하에 국제정치에서 '가치의 진영화'의 한 축을 구성하고 있다. 이들이 시사하는 바는, 자유주의와 반(反)자유주의 간 가치의 진영화와 더불어 강대국들의 지정학적 경쟁이 이제 더 이상 단순히 지리적이거나 정치적인 것이 아니라, 이들 국가들의 문화적 · 문명적 정체성을 반영함으로써 사회문화적이고 문명적인 성격을 띠고 있다는 것이다(Coker 2019). 지정학은 단순히 공간과 장소에 대한 투쟁이 아니라, 동시에 가치와 규범에 대한 투쟁, 그리고 국제관계에서 규칙과 표준에 대한 투쟁의 성격을 띠게 된 것이다. 이는 러시아나 중국과 같은 비(非)서구 국가의 관점에서는 서구의 이른바 "보편적" 자유주의 가치와 문명에 대한 도전이라고도 할 수 있을 것이다.

그렇다면 문명의 중심에 있는 이른바 문명형 국가들이 자국 중심적 외교정책을 통해서 '문명의 충돌,' 보다 정확하게는 '문명형 국가들의 충돌'을 실현하게 되는 것이 아닌가? 자유주의 국제주의는 새롭게 등장하는 다양성의 도전을 수용할 만큼 충분히 포용적인가? 공공외교 역시 자국 중심주의에 함몰함으로써 '가치의 진영화,' '가치의 정치화'의 선봉에 설 것인가?

---

12) 연합뉴스, 2021. 3. 21.

13) 조사 대상이 유럽, 북미, 아태지역을 포괄하고 있으나 17개국이 모두 비교적 선진 경제이자 대부분 민주주의 국가라는 점에서 '가치의 진영화'의 일방을 구성하는 국가들로 볼 수 있으며, 이러한 점에서 이 서베이는 '편견'을 반영하고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

4. 정체성 시각 - 상호구성형 규범공공외교

앞서 살펴본 문명형 국가들과는 달리, 일부 중견국들은 중견국 지위 정체성 하에 자국 중심성을 넘어서는 역할을 통해서 무정부 국제사회에서 인정을 추구하고 있다.[14] 노르웨이의 평화외교는 대표적 사례 중 하나이다. 노르웨이 외교정책의 초점은 글로벌 남부의 발전과 빈곤 감소에 맞추어져 있었으나, 1980년대 말부터 인도주의적 지원과 인권으로 그 강조점이 옮겨 갔고, 냉전 종식 이후인 1990년대부터는 평화 촉진과 구축, 그리고 금세기 들어서는 기후변화와 이주 문제로 진화해왔다. 노르웨이는 1993년 이스라엘-팔레스타인 평화과정의 오슬로 협정에 핵심 역할을 했으며, 지난 30여 년간 30여 곳이 넘는 지역에서 분쟁중재 및 평화구축을 활동을 통해서 평화촉진 역할을 수행해왔다(Taulbee, Kelleher, and Grosvenor 2014).

노르웨이와 더불어 캐나다, 네덜란드와 같은 전통적 중견국들은 인간안보(human security) 분야에서 초(初)국가적인 인정을 추구해왔다. 냉전 종식과 함께 1990년대 전통적 안보 개념의 확장 및 심화와 더불어 인간안보 개념이 등장하였고,[15] 이에 따라 안보의 대상(referent)은 국가로부터 개인과 공동체로, 또한 안보의 위협 요소로 식량 부족, 보건, 정치, 경제, 환경 등 비(非)군사적 위협들이 지목되었다. 이들 국가들은 뜻을 같이 하는 국가들과 국제 인도주의 기구 및 NGO들과 연대를 구축하고, 전통 외교는 물론 국제적인 주창형 공공외교 활동을 통해서 국제사회에 인간안보 규범을 확산시켜왔다. 1998년 캐나다와 노르웨이는 인간안보 실천을 위한 양자 파트너십(Lysoen Declaration)을 체결하고 9개의 인간안보 어젠다를 설정하였다.[16] 동 양자 협정은 같은 해 인간안보 네트워크(Human Security Network)의 창설과 함께 다자적 기제로 확장되었는데 여기에는 13개 중소국가들이 참여하였다. <표 2>는 캐나다, 호주, 네덜란드, 노르웨이 등 전통적 중견국들이 인간안보 분야에서 취한 대표적 이니셔티브를 적시하고 있다.

전통적 서구 중견국들 외에도 1990년대 이래 등장하기 시작한 비(非)서구 신흥 중견국들 역시 중도적인 중재 역할을 통해서 초(初)국가적인 인정을 추구하고 있다. 민주화 이래 인도네시아가 대외적으로 표방하는 내러티브는 “이슬람과 민주주의, 이슬람과 현대성의 공존”으로, 창의적인 틈새 영역을 공략함으로써 차별화를 도모하고 있다. 이슬람과 민주주의를 중요한 정체성의 요소, 가치와 규범으로 재구성하면서도 인도네시아의 역할은 이슬람과 특정한 민주주의의 증진과 확산에 중점을 두기보다는, 중재와 가교 역할에 그 방점을 두고 있는 것이다.

유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 대통령의 주도 하에 2008년 출범한 발리 민주주의 포럼(Bali

14) 이 부분은 김태환(2021b) 참조.

15) 인간안보 개념에 대해서는 UN Development Programme(1994), UN Commission on Human Security(2003) 참조.

16) 9개 인간안보 어젠다는 대인 지뢰, 국제형사재판소, 인권, 국제 인도주의 법, 평화구축에 있어서 젠더 차원, 소규모 무기 확산 방지, 소년병 문제를 포함한 분쟁에서의 아동 문제, 아동 노동, 북극 협력을 포함한다.

<표 2> 인간안보 분야에서 중견국들의 이니셔티브[17]

인간안보 규범	내 용
UN 평화유지 신속 대응 여단 **(SHIRBRIG: Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations)**	• 캐나다와 네덜란드가 파트너십 연대를 형성하고 UN 평화유지 활동을 위해서 위기 시 15~30일 이내에 4000~5000명의 병력을 6개월까지 파견 할 수 있는 신속 대응 여단 창설을 주도 • 1996년 강대국 참여 없이 7개 중견국들이 신속 대응 여단 창설 • 2000~2001년 신속 대응군을 에티오피아와 에리트레아에 첫 번째로 파견한 이래 아프리카에서 활동했으나 2009년 폐지
대인 지뢰 금지 협정 **(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction)**	• 대인 지뢰 금지를 위한 NGO 연합체의 국제 캠페인(International Campaign to Ban Landmines) 활동에 캐나다 참여 • 캐나다 정부는 1996년 오타와에서 대인 지뢰 금지를 위한 회의를 주최하고 글로벌 차원에서의 정치적 지지를 위한 캠페인 전개 • 1997년 오타와에서 개최된 회의에서 122개 국가가 대인 지뢰 금지 규약에 서명하였으며, 이는 1999년 3월 발효
국제형사재판소 **(International Criminal Court)**	• 1994년 국제형사재판소 설립을 위한 캠페인을 위해서 그룹 결성 (Like-Minded Group of Countries) • 동 그룹은 NGO 연대(Coalition for an ICC)와 긴밀히 협력 • 1998년 로마 회의에서 ICC를 설립하게 된 로마 규약(Rome Statute)을 채택하였으며, 로마 규약의 60번 째 비준이래 2002년 7월 ICC 설립 발효
소형 무기 및 경무기 **(SALW: Small arms and light weapons)** **무역 규제**	• 1993년 말리는 UN에 서아프리카에서 SALW의 확산에 대해 조치를 취해줄 것을 요청 • 1997년 UN의 정부 전문가 패널이 SALW 불법 무역에 대한 회의 소집을 촉구하는 보고서 발표 • 캐나다를 비롯한 중견국들은 NGO들과 협력하여 글로벌 정치적 지지를 위한 세미나, 워크샵을 개최 • 2001년 UN 회의에서 미국의 반대로 불법 소형 및 경무기 거래에 관한, 그러나 법적 구속력이 없는 희석된 '행동 프로그램(Program of Action)'을 채택
R2P **(Responsibility to Protect)**	• 1990년대 인종학살을 수반하는 분쟁으로 인해서 캐나다와 호주는 자국 국민들에 대한 국가 책임을 강조하면서 기존의 주권 개념을 재정의하는 데에 주도적 역할 • 2001년 캐나다는 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty)를 설립하고 R2P에 관한 보고서 발행 • 2005년 월드 서밋(World Summit)에서 UN 회원국들은 ICISS 보고서와 R2P 개념을 승인하였으나, 전통적 주권과의 상충 문제로 그 내용을 대폭 완화

Democracy Forum)은 민주주의 증진에 대한 “포용적 접근”을 취하고 있는데, 이는 민주주의에 유일한 이상적 모델이 존재하는 것이 아니라 당해 국가 내부로부터 발전해야 하며 외부로부터 부과될 수 없는 것이라는 인식을 반영하고 있다. 따라서 발리 포럼은 서구식 민주주의 국가들만의 ‘클럽’이 아니라 민주주의 대해서 논의하는 포럼, 즉 민주주의에 대한 경험과 아이디어를 공유하고 제도 구축을 위해서 상호 조력의 기제를 발전시키고자 하는 포럼이라는 것이다. 발리 포럼 창설에 주도적 역할을 했던 당시 외무장관 위라주다(Hassan Wirajuda)는 “여하한 외래의 가치를 부과하거나 민주주의 특정 단일 모델을 추천하고자 하는 의도가 없음”을 분명히 밝히고 있다.

인도네시아는 또한 상이한 종교와 문명 간 상호 이해와 대화를 촉진하는 데에 기여하고자 양자, 지역 및 다자 차원에서 다양한 종교간 대화체를 운영하고 참여하고 있다. 외무성이 운영하는 대화체와 다른 국가 및 기관들과 협력하여 운영하는 대화체들이 있으며, 후자는 스페인과 함께 주도하고 2005년 UN 총회에서 채택된 ‘문명 간 연대(Alliance of Civilizations)’와 같은 다자 대화체를 포함하고 있다.

이들 중견국들의 평화외교, 인간안보에 기반을 둔 규범외교, 그리고 중도적 중재와 가교 역할은 분명 특정 국가 중심의 문명형 국가론과는 확연하게 구분된다. 이들은 단기적이고 국지적인 국가이익을 넘어서 국제사회에서 평화, 인간안보, 민주주의, 종교와 같은 주요 이슈들에 대해서 ‘상호 공유하는 의미와 이해’를 만들어내는 데 역할하고 있으며, 이에 따라 곧 상이한 정치체제, 상이한 문화, 상이한 문명 간의 대화와 협력, 평화적 공존에 기여하고 있는 것이다.

자국 중심적 비(非)서구 문명형 국가를 자유주의의 과도한 확산과 ‘보편성’ 주장에 대한 반(反)자유주의적 반응이자 대안적 인정 추구, 인정 투쟁이라고 본다면, 그 결과가 ‘가치의 진영화’이자 배타적 정체성의 정치라고 할 수 있다. 그러나 자국 중심적 문명형 국가 역시 강대국 또는 지역 세력에 대한 열망으로 인해서 또 다른, 경합하는 ‘보편성’을 산출하고 있다. 이렇듯 문화적 다양성이 상충하는 상황에서는, 이에 따라 ‘가치의 진영화’와 ‘가치의 정치화’가 일어나고 있는 상황에서는, 무엇보다도 상호 공유하는 의미와 이해를 산출할 수 있는 중도적(middle-of-the-road) 가치와 규범이 요청된다. 규범공공외교가 요청되는 이유이다.

‘규범(norms)’은 국제사회를 포함한 ‘특정 공동체를 구성하는 행위자의 정체성과 행동에 대한 집단적 예상과 믿음’을 의미한다. 규범은 행위자 간 공동의 이해를 통해서 상호주관적 의미를 창출하고, 이러한 의미는 통상 무엇이 옳고 바람직한 것인지에 관한 추상적 개념이나 원칙, 기준을 뜻하는 ‘가치’를 포함한다. 규범은 다음과 같은 세 가지 사회적 기능을 수행한다. 첫 번째는 구성적(constitutive) 기능으로서, 규범은 행위자들의 정체성과 이익을 형성함으로써 이들 행위의 범주를 정하고 행동을 규정한다. 두 번째는 규제(constraining) 기능으로서, 특정 환경 하에서 특정 정체성을 가진 행위자(예컨대 교수나 성직자)가 취해야 할 행위의 기준 및 표준을 제시함으로써 행위를 규제한다. 어떤 국가의 행위를 다른

17) 인간안보 분야에서 중견국들의 역할에 대해서는 Behringer(2012) 참조. 특히 아시아 지역에서 인간안보 규범의 확산 사례에 대해서는 Mine, Gomez and Muto(2019) 참조.

국가들이 수용할 것인가의 여부는 그 행위가 어떻게 규범적으로 정당화되느냐에 달려 있다. 마지막으로 규범은 특정한 상황에서 마땅히 해야 하는 행위, 즉 당위성(oughtness)을 의미하며, 이는 행위자의 특정 행위를 공동체의 구성원들이 공유하는 윤리적 · 도덕적 잣대로 평가(evaluation)하는 기준이 된다.

상호구성형 공공외교로서의 규범공공외교는 ▲타자들이 받아들일 수 있는, 즉 상호 공유할 수 있는 이해와 의미를 도출해낼 수 있는 규범을 만들어내고(규범의 생성), ▲이렇게 생성된 규범을 확산, 학습, 내재화, 제도화, 구조화함으로써 행위자들 간 이질성과 차이를 넘어서 최소한의 공감과 합의를 도출하는 외교(규범의 순환과 확산), 그리고 ▲이를 통해서 행위자 간의 관계를 사회적으로 구성해가는 외교를 의미한다. 이를 위해서는 자기중심성을 벗어나서, 자기 정체성의 재구성까지도 수반할 수 있는 주관적 정체성의 외연의 확장이 필수적이다.

국제질서와 국가의 행태를 논할 때 빠짐없이 거론되는 것이 이른바 '구조적 요인(structural factors)'이다. 물질적 힘의 배분에 초점을 맞추고 있는 현실주의적 관점에서는, 미국 및 중국과 같은 강대국들이 경합하고 있는 국제구조가 자국 중심적이고 배타적인 지정학적 경쟁 인식과 담론으로 이어지고, 이는 다시 자국의 영향권 확보, 상대방에 대한 세력균형, 이를 위한 동맹 형성 등의 행태로 표출되고 있다. 이러한 현실주의 '힘의 정치' 관계에서 평화는 '힘을 통한 평화,' '안보를 통한 평화(peace through security)'로서, 이는 '전쟁의 부재'를 의미하는 '소극적 평화(negative peace)'로, 그리고 예컨대 한반도에서는 남북한 간 '적대적 공존'으로 귀결된다. 특히 현재 국제사회에서는 이와 같은 현실주의적인 배타적 지정학 논리와 담론이 지배적이며, '평화를 통한 안보(security through peace)'와 같은 평화 담론은 현실주의적 인식에 의해서 그늘이 드리워져 있는 것이 현실이다. 이와 같은 인식 구조 하에서는 평화 담론과 노력이 설득력을 얻기 어려운 것이 사실이다.

그러나 물질적 힘의 배분에 초점을 맞추는 현실주의적 인식과는 달리, 국제구조 요인은 '물질적 구조와 현실(material structure/reality)'에 대한 상이한 의미/해석/인식의 문제, 즉 아이디어, 가치, 규범의 배분을 포함하는 '비(非)물질적 인식 구조(non-material cognitive structure)'의 문제로 집약될 수 있다. 가치나 규범을 법률, 규칙과 같은 형태로 제도화하는 것은 물질적 힘을 권위, 특히 '법적 · 합리적 권위(legal-rational authority)'로 전환시켜 주는 역할을 함으로써, 정통성의 기제로서 기능할 수 있는 것이다(Finnemore 2009). 국제질서는 특정 시점에 물질적 힘의 배분 상태와 더불어, 이러한 배분이 얼마나 구성원의 참여와 대변을 보장함으로써 합의와 지지, 즉 정통성을 갖느냐 하는 규범적 측면을 공히 포함한다. 따라서 국제질서는 세력균형 뿐만 아니라 구성원들이 공유하는 가치에 대한 헌신에 달려 있다. 특히 역사적으로 존재했던 비교적 안정적이라고 일컬어지는 국제질서는 안정적 패권이나 세력균형, 이를 뒷받침하는 다자제도와 더불어 가치와 규범에 대한 합의가 뒷받침되는 것이었다.[18]

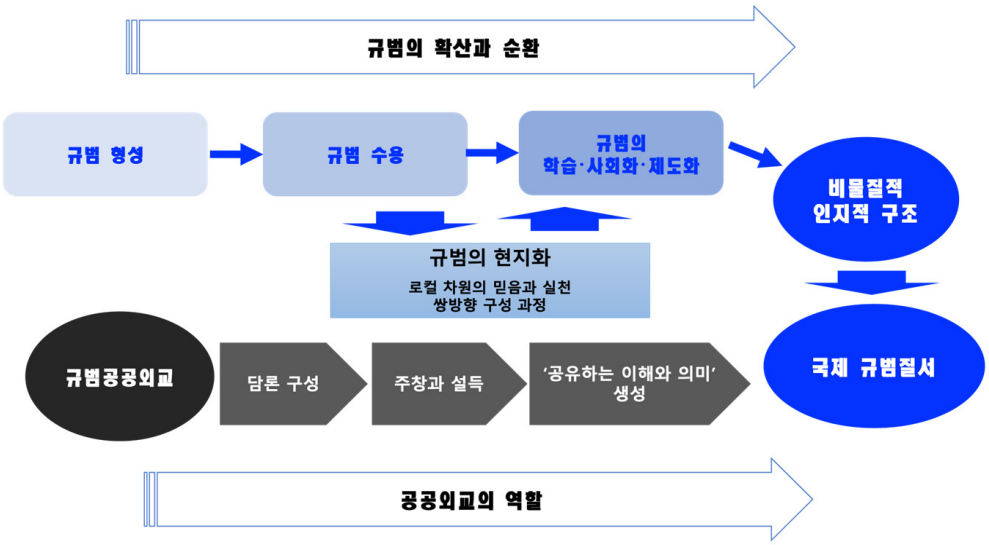
18) 예컨대 웨스트팔리아 조약(Westphalia Treaties) 이래의 주권 규범에 기반을 둔 국제질서, 19세기 유럽 문명의 동질성에 기반을 둔 Concert of Europe, 동북아시아에서 중국 중심의 조공체제, 2차 세계대전 이래 자유주의 국제질서 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 미중 간 경쟁이 심화되고 있는 현 국제적 맥락에서, 물질적 현실과 구조에 새로운 의미를 부여하고 재해석하는 '인지적 구조' 차원에서의 변화 시도와 실천적 노력이 필요하며, 이러한 맥락에서 자유주의나 반(反)자유주의 어느 일방에 편향되지 않고 중도적 가치·규범에 기반을 두는 규범공공외교의 필요성이 제기된다. 담론 행위로서 공공외교는 무엇보다도 '힘의 정치 구조'가 산출하는 '사회적 현실(social reality)'을 재구성해야 할 필요성이 있는 것이다.

특히 기후변화나 젠더, 비(非)확산과 같은 글로벌 이슈 영역에서의 규범은 이들 특정 이슈 영역에서 상호주관적 의미와 이해를 제도화하고 비(非)물질적 구조화함으로써 행위자의 정체성을 구성하고, 규제하며, 평가함으로써 행위를 제어하는 것을 의미한다. 곧 규범화를 통해서 공동의 정체성과 이익을 형성할 수 있는 것이다. 글로벌 이슈 영역에서의 규범은 공공외교의 다학제성의 의미를 더욱 부각시키고 있다. 공공외교는 첫째, 어떤 소프트 파워 자산을 사용하느냐에 따라 문화외교, 지식외교, 미디어외교, 기업외교 등 다양한 하위 분야로 구성되어 있다. 이들 다양한 하위 분야에 대한 깊이 있는 연구, 그리고 실천은 당연히 공공외교의 다학제성을 요구한다. 둘째, 공공외교는 기본적으로 상이한 국가, 상이한 문화 간의 소통 행위이므로, 소통의 방법과 매체에 대한 다학제적 연구가 반드시 필요하다. 여기에는 미디어와 커뮤니케이션 연구뿐만 아니라, 문화 연구, 사회심리 연구, 그리고 지역 연구(Area Studies)도 수반되어야 하는 것이다. 셋째, 특정 이슈 영역에서의 규범공공외교와 관련, 오늘날 전 세계가 당면하고 있는 기후변화, 팬데믹, 비(非)확산과 같은 여러 이슈들은 각 이슈 영역에 대한 심도 있는 연구에 기반 하지 않을 수 없다. 공공외교가 상이한 정치체제, 상이한 문화와 문명으로부터 서로 공유하는 의미와 이해를 이끌어 내는 역할을 수행하기 위해서는, 이와 같은 다학제적 시각을 결합하는 방법론적 접근이 요청되는 것이다.

공공외교를 통한 상호 인정 추구 행위의 결과는 행위 주체의 정체성의 재구성에 역할을 할 뿐만 아니라, 국제 규범질서 형성에 역할을 한다. 인정 추구 활동은 국내적 요인과 더불어 특정 국가의 정체성의 구성과 재구성에 영향을 미치고, 이는 그 국가의 국가이익을 규정하며 외교정책에 반영되는 순환적 과정을 거치게 된다. 특히 가치와 규범의 주창과 확산, 제도화를 중심으로 하는 규범공공외교는 <그림 2>에서 예시하듯 국제질서를 구성하는 한 축인 규범 및 가치의 배분에 영향을 미친다. 물론 국제사회에서 인정된 정체성, 또는 인정받지 못한 정체성이 다시 그 국가의 정체성을 재구성하는 데에 역할을 하게 된다. 바로 여기에서 무정부 국제사회에서 공공외교와 국제질서 간의 연계를 발견할 수 있다. 공공외교는 특정 국가의 자국 중심적 외교정책을 위한 수단적 도구로서의 역할과 더불어, 가치와 규범의 국제적 배분에 영향을 미침으로써 궁극적으로 국제질서의 변화와 재편을 위한 플랫폼으로서 역할 할 수 있는 것이다.

공공외교가 특정 국가/민족 정체성을 대변하고 소통함으로써 외교정책과 국가이익이 봉사하는 수단적 역할을 하는 것임에는 틀림이 없다. 그러나 이로부터 나아가 상호 소통과 상호 작용을 통해서 정체성의 공통된 의미를 확립하고 상호 인정을 추구함으로써 상이한 문화가 충돌할 수 있는 무정부 국



[그림 2] 규범의 생성과 확산, 국제 규범질서, 공공외교의 역할[19)]

제사회에서 이질적 정치체제, 이질적 문화 간의 평화적 공존과 협력을 촉진하는 역할을 수행할 수 있는 것이다. 이는 곧 공공외교가 특정 국가 또는 정치 집단의 정체성의 외연을 확장하여 인간 중심의 상호 인정을 추구함으로써 장기적으로 국가이익은 물론 국제사회의 공통 이익에 기여할 수 있다는 것을 의미한다. 자국 중심적인 수단적 역할과 기능에서 출발한 공공외교의 역설이 아닐 수 없다.

5. 규범공공외교로서의 평화공공외교

'가치의 진영화'라는 국제적 맥락에서 가치·규범 및 정치체제 유형으로서의 민주주의가 정치화되고 있는 현실에서는, 한국은 중도적인 가치와 규범으로서 '적극적 평화(positive peace)'(Galtung 1996)에 기반 하는 규범외교로서의 '평화공공외교(peace advocacy)'에 초점을 맞출 필요가 있다.[20)] 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 과정을 의미한다.

평화공공외교는 "적극적 평화라는 가치와 규범을 반영하는 프로그램을 포함, 내외국민에 대한 담론

19) 다음의 논의에 근거하여 저자 작성. Finnemore and Sikkink(1998), Amitav(2018).

20) 이 부분은 김태환(2021a) 참조.

소통 활동(discursive & communicative practices)을 통해서, 평화와 안보에 대한 공유하는 의미를 확립하고 이를 확산, 내재화, 제도화함으로써 궁극적으로 '평화・안보 실천 공동체(peace-security community of practice)'를 구성하고자 하는 상호구성적 주창형 공공외교"라고 정의 할 수 있다. 여기에서 '평화'의 개념은 네 가지 의미를 가진다. 첫째는 '사회적 구성물(social construct)'로서의 평화이다. 평화는 '행위자들이 전쟁을 행위 및 정책 옵션으로 고려하지 않을 정도로 전쟁의 개연성이 낮은 상황'을 지칭하며, 이는 특히 평화와 안보, 그리고 이들을 달성하는 방법에 대한 행위자들의 '공유하는 의미와 이해'를 통해서 이룩할 수 있다는 점에서 사회적 구성물이다. 이러한 관점에서 볼 때 장기적 평화와 안보에 가장 바람직한 것은 동맹이나 집단안보체제 또는 경제적 통합이 아니라, 평화의 조건들을 사회적으로 구성해나가는 사회문화적・정치적 과정이다. 둘째는 '규범'으로서의 평화로서, 평화는 비(非)물질적 인지 구조로서 행위자의 정체성을 구성하고, 행위를 규제하며, 평가하는 역할을 수행한다. 셋째는 인권으로서의 평화(right to peace)이며, 이는 '소극적 평화'를 넘어서 '적극적 평화'에 대한 인간 본연의 권리를 지칭한다. 넷째는 '실천(practice)'으로서의 평화로서, '갈등과 분쟁을 전쟁에 의존하지 않고 평화적으로 해결한다'는 인식을 평화・안보 공동체 구성의 실천 과정을 통해서 물리적 지역 세계에 반영하는 것을 의미한다. 이러한 의미에서의 적극적 평화는 미중 간 지정학적 경쟁과 '가치의 진영화'의 맥락에서 자유주의와 반(反)자유주의 간 가치・규범의 완충 역할을 할 수 있다.

평화공공외교의 실천 목표로서의 '평화・안보 실천 공동체'[21]는, 비(非)영토적 인지적 공간(cognitive space)으로서의 지역, 사회적으로 구성된 인지적 구조(cognitive structure)를 의미하며, 이것이 동북아와 같은 물리적・지리적 지역에 실천을 통해서 실현되면 '주권 국가들로 구성된 초(超)국가적 지역'으로 구체화되는 것이다. 공동체 구성원들은 상호 간 분쟁과 갈등을 폭력에 의존하지 않고 평화적으로 해결하고자 하는 믿을만한 예상을 장기적으로 유지한다.[22] 여기에서 '실천'은 비(非)물질적 구조를 구성하는 공유된 의미, 지식, 규범(적극적 평화, 평화를 통한 안보)을 물질적 세계에 구체화하고 실현하는 것을 의미한다(예컨대 유럽연합(European Union)의 안보 공동체에 내재화된 평화 실천). 공동체의 지속에 중요한 것은 주관적인 느낌이 아니라, 가치와 규범, 담론 등 상호주관적인 지식(intersubjective knowledge)의 학습 및 내재화로 구성원들이 공유하게 되는 정체성이다. 실천 공동체에서 집단적 의미가 등장하고 담론이 뿌리를 내리며, 정체성이 형성되고 학습이 일어나며, 새로운 정치적 어젠다를 생성하고, 글로벌 거버넌스 제도와 실천이 성장하게 된다. 즉 실천 공동체의 확장은 규범의 확산과 같은 방식으로 일어나게 된다. 이러한 관점에서 볼 때, 평화는 현실주의자들이 말하는 '전쟁의 부재'도 아니고 이상주의들이 말하듯 국가들이 열망하지만 달성하기 어려운 이상적 목표도 아니며, 평화・안보 공동체의 실

21) 동 개념은 Emmanuel Adler의 '안보 실천 공동체(security community of practice)'로부터 유래한 것이다. Adler and Barnett(1998), Adler(2005).

22) 예컨대 스칸디나비아 국가들, 남미의 southern cone, 유럽연합, 유럽과 북미 공동체, 아세안, 미국과 캐나다 등이 이러한 공동체의 예가 될 수 있다.

천이라 규정할 수 있다.

‘평화외교(peace diplomacy)’는 평화에 관한 담론의 소통(평화공공외교)과, 이러한 담론을 역할을 통해서 실천하는 외교(전통 외교)를 포괄하는 개념이다. 즉 평화외교는 평화공공외교와 이의 내용을 실천하는 외교 활동을 통칭하는 개념으로서, 공공외교와 전통 외교가 불가분의 관계로 함께 수행되는 ‘통합외교(integrative diplomacy)’를 의미한다. 담론의 소통이 실천적 역할로 뒷받침되지 못할 때 말과 행동 간의 괴리가 발생하며, 이는 곧 외교정책의 신뢰성의 문제로 귀결되는 것이다.

평화공공외교의 실행에 있어서는 특히 국제적 · 지역적 차원의 ‘지식 공동체(epistemic community)’의 역할이 중요하다. 지식 공동체는 특정 현상/대상/이슈에 대하여 공유하는 기대, 상호주관적이고 합의적 의미를 생성하는 전문가, 전략가들의 집단으로서, 평화와 안보에 대한 이론적 전제, 해석, 이론화, 공유하는 의미, 규범, 담론을 생성할 뿐만 아니라, 이를 정치권에는 물론 일반 대중과 국가 간에도 전파, 확산하고 실천하는 역할을 수행한다. 지식 공동체는 전문 지식을 통해서 물리적 현실과 국제관계를 사회적으로 재구성하며, 이를 통해서 새로운 집단 정체성과 공동의 이익을 생성하는 역할을 수행하는 것이다.

무정부 국제사회의 관점에서 보면 공공외교의 역할은 양날의 칼과도 같다. 공공외교는 ‘힘의 정치’를 추구하는 개별 국가들의 외교정책 목표의 수단으로 역할 함으로써 갈등과 대립을 초래할 수도 있지만, 다른 한편 민족주의적 국가 정체성의 외연을 확장함으로써 상호 인정을 통한 협력과 공생의 국제질서에 기여하는 역할을 할 수도 있는 것이다. 결국 이는 외교적 선택의 문제가 아닐 수 없다.

한국은 단순히 스스로만 주관적으로 인식하는 중견국이 아니라 국제사회에서 인정받고 있는 중견국이다. 미중 경쟁과 ‘가치의 진영화’가 심화되고 있는 국제적 맥락에서는, 또한 남북 분단과 북핵 문제를 안고 있는 한국으로서는, 중도적 가치에 기반을 둔 규범공공외교, 평화공공외교의 진작이 필요하다. 한국과 뜻을 같이 하는 국가들(like-minded countries), 또한 미중 간의 경쟁에서 유사한 상황에 처해 있는 국가들(like-situated countries), 국제기구, 그리고 국제적 NGO 및 주창그룹(Transnational Advocacy Networks)과 같은 비(非)국가행위자들과의 중도적 연대를 구축하고 이를 통한 초국가적 규범을 주창할 때 이는 국제법이나 제도로 보다 공식화 될 수 있으며, 궁극적으로 국제 규범질서를 형성하는 데에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 한국의 평화공공외교가 국제사회에서 공감을 얻고, 국가 및 비(非)국가행위자와의 연대를 통해서 확산되며 궁극적으로 협력적인 국제 규범질서 형성에 영향력을 미칠 수 있을 때, 문화적 보편성을 넘어서 다양한 이질적 문화 간 대립과 충돌을 희석시킬 수 있는 화해와 화합의 기제로 역할 할 수 있을 것이다.

참고문헌

김태환 (2021a). “정책공공외교로서의 평화공공외교: 개념과 방향성,” *IFANS 주요국제문제분석 2021-07* (4. 30).

김태환 (2021b). “무정부 국제사회에서의 인정 추구: 공공외교에 대한 정체성 접근과 한국에 대한 함의,” *IFANS 정책연구시리즈 2020-03*.

김태환 (2020). “중견국 외교에 대한 지위 정체성 접근: 호주, 터키, 인도네시아 공공외교 사례와 한국에 대한 함의,” *IFANS 주요국제문제분석 2020-10* (4. 24).

김태환 (2019a). “국제 규범질서 변화의 관점에서 본 미중 경쟁과 한국 외교에 대한 함의,” *IFANS 주요국제문제분석 2019-17 (10. 18).*

김태환 (2019b). “가치외교의 부상과 가치의 ‘진영화’: 강대국 사례와 한국 공공외교의 방향성,” *문화와 정치*, 6권 1호, pp. 5~32.

김태환, (2018). “중국과 러시아의 ‘샤프 파워’와 함의,” *IFANS 주요국제문제분석 2018-16* (5. 14).

김태환 (2016). “주변국 공공외교의 최근 추세 유형과 한국에 대한 함의, *IFANS 주요국제문제분석 2016-45*.

자오팅양(趙汀陽) (2010). *천하체계: 21세기 중국의 세계 인식*, 노승현 옮김. 서울: 도서출판 길.

장웨이웨이(張維爲) (2018). *중국은 문명형 국가다*. 성균중국연구소 옮김. 서울: 지식공작소.

Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. New York: Routledge.

Adler, E. & Barnett, M. (eds.) (1998). *Security Communities*. New York: Cambridge University Press.

Amitav, A. (2018). *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

Bassin, M. & Pozo, G. (eds.) (2017). *The Politics of Eurasianism: Identity, Popular Culture and Russia’s Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield.

Behringer, R. (2012). *The Human Security Agenda: How Middle Power Leadership Defied U.S. Hegemony*. London: Continuum International Publishing Group.

Breslin, S. (2021). *China Risen? Studying Chinese Global Power*. Bristol, UK: Bristol University Press.

Buckley, C. (2013, August 19). China Takes Aim at Western Ideas. *The New York Times*.

Coker, C. (2019). *The Rise of the Civilizational State*. Cambridge, UK: Polity.

Cowan, G. & Arsenault, A. (2008). Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration. *The ANNALS of the*

American Academy of Political Social Science, Vol. 616(1), 10-30.

The Economist Intelligence Unit (2021). *Democracy Index 2020: In Sickness and In Health?*

Finnemore, M. (2009). Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be. *World Politics*, 61(1), 58-85.

Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.

Freedom House (2021). *Freedom in the World 2021: Democracy under Siege*.

Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.

Huntington, S. (1996). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Centur*y. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Ikenberry, G. (2020). *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven, Yale University Press.

Jackson, R. (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Jackson, R. (2000). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.

Katzenstein, P. (ed.) (2010). *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives*. London: Routledge.

Katzenstein, P. (2012a). "The West as Anglo-America," in Katzenstein (ed.), *Anglo-America and Its Discontents: Civilizational Identities beyond West and East*. London: Routledge.

Katzenstein, P. (ed.) (2012b). *Anglo-America and Its Discontents: Civilizational Identities beyond West and East*. London: Routledge.

Katzenstein, P. (ed.) (2012c). *Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes beyond West and East*. London: Routledge.

Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York: Penguin Books.

Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, The Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press.

Kurth, J. (2010). The United States as a Civilizational Leader. in P. Katzenstein (ed.). *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives*. London: Routledge.

Lane, D. & Samokhvalov, V. (eds.) (2015). The *Eurasian Project and Europe: Regional Discontinuities and Geopolitics*. New York: Palgrave Macmillan.

Lorca, A. (2020). Universal and European: Cultural Diversity in International Law. in A. Phillips and C. Reus-Smit (eds.). *Culture and Order in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

Lukin, A. (2018). *China and Russia: The New Rapprochement*. New York: Polity.

Mine, Y., Gomez, O. & Muto, A. (eds.) (2019). *Human Security Norms in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, J. (2018). *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, CT: Yale University Press.

Moyn, Samuel (2010). *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Phillips, A. & Reus-Smit, C. (2020). *Culture and Order in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

Putin, V. (2005, April 25). Poslaniye Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii. http://president.kremlin.ru

Reus-Smit, C. (2018). *On Cultural Diversity: International Theory in a World of Difference*. New York: Cambridge University Press.

Rummel, R. (1983). Libertarianism and International Violence. *Journal of Conflict Resolution,* 27(1), 27-71.

Sandel, M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. New York: Cambridge University Press.

Silver, L. Devlin, K., & Huang, C. (2021, June 30). Large Majorities Say china Does Not Respect the Personal Freedomes of Its People. Pew Research Center. Retrieved July 2, 2021, https://www.pewresearch.org/global/2021/06/30/large-majorities-say-china-does-not-respect-the-personal-freedoms-of-its-people/

Suslov, M. (2018). Russian World Concept: Post-Soviet Geopolitical Ideology and the Logic of Spheres of Influence. *Geopolitics*, DOI: 10.1080/14650045.2017.1407921.

Suslov, M., & Bassin, M. (eds.) (2016). *Eurasia 2.0: Russia Geopolitics in the Age of New Media*. New York: Lexington Books.

Taulbee, J., Kelleher, A., & Grosvenor, P. (2014). *Norway's Peace Policy: Soft Power in a Turbulent World*. New York: Palgrave Macmillan.

Taylor, C. (1989). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

UN Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*.

UN Development Programme (1994). *Human Development Report*.

Uysal, N., & Schroeder, J. (2019). Turkey's twitter public diplomacy: Towards a "new" cult of personality. Public Relations Review, 45(5), 101837. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2019.101837

Uysal, N. Schroeder, J. & Talyor, M. (2012). Social Media and Soft Power: Positioning Turkey's Image on Twitter. *Middle East Journal of Culture and Communication*, 5(3), 338-359.

Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

Wight, M. (1986). *Power Politics*, 2nd ed. Harmonds-Worth: Penguin.

Wight, M. (1977). *Systems of States*. Leicester: University of Leicester Press.

Zurek, K. (2020). From "Trade and Sustainability" to "Trade for Sustainability in EU External Trade Policy. in A. Engelbrekt, N. Bremberg, A. Michalski & L. Oxelheim (eds.). *The European Union in A Changing World Order*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

공공외교: 이론과 실천, 제1권 2호 (2021. 9)

Abstract

Normative Public Diplomacy and International Order in Cultural Diversity

Taehwan Kim

(Professor, Korea National Diplomatic Academy)

The retreat of democracy, combined with authoritarian rise, since the turn of the century has led to increasing "bloc-ization of values" between liberalism centering around the U.S. on the one hand, and counter-liberalism around China and Russia on the other. Even within the trans-Atlantic liberalist value bloc, anti-liberal political forces in the form of the far-right populism, nativism and ethno-nationalism are contesting liberal values. Current value-based confrontation, unlike in the Cold War era, essentially builds on deleterious identity politics, which centers on exclusionary collective resentments based on national, ethnic, cultural, religious, sectarian, and other primal identities. Moreover, the new Biden administration's emphasis on human rights and liberal democracy in its foreign policy has expanded Sino-American rivalry beyond the arenas of military, economics, trade and technology to the realm of values. At the core of the intensifying value bloc-ization lies not only states's vying for power and status, but also contentions between those who claim their advocating values and norms to be universal and those who struggle for recognition of alternative ones. Thus, geopolitical competition of this century is no longer purely geographical or political; it is also sociocultural or even civilizational. In this increasingly culturally confrontational world, what should be the role of non-great powers' public diplomacy? Raising this question, this paper probes the role of public diplomacy in shaping international order in the global context of cultural universalism and cultural diversity. It introduces two perspectives on public diplomacy, instrumental and identity perspectives, as depending on which perspective one takes, answers to the question could be different. With a typological framework of public diplomacy approach, this paper explores representative empirical cases of the two perspectives - the cases of civilizational state for the instrumental perspective and the middle-power public diplomacy initiatives on the issues of peace, human security, and mediation and reconciliation for the co-constitutive identity perspective. While instrumental public diplomacy may add to conflicts and confrontation

between states deriving from cultural diversity and heterogeneity, co-constitutive public diplomacy opens up the possibility to lessen them by generating "shared meanings and understanding" between self and others through interactive transcultural communications. Herein lies the importance of "normative public diplomacy," which refers to a type of diplomacy devoted to making and disseminating norms that breed intersubjective meanings and understanding on specific objects, issues, and identities. Through this process of norm-making and norm-circulating, normative public diplomacy contributes to socially constructing relations between actors in the international society, to extending the boundaries of the subjective identities, and eventually to shaping international normative order. This study concludes by suggesting peace advocacy as a type of normative public diplomacy for South Korea.

Keywords: *cultural universalism, cultural diversity, national/state identity, normative public diplomacy; peace advocacy*

투고일: 2021. 7. 23
심사일: 2021. 8. 19
게재확정일: 2021. 8. 19