

## 신데믹<sup>Syndemic</sup> 과 신공공외교: 통합적 이슈연계 전략을 위하여

김태균\*

(서울대학교 국제대학원 교수)

### 〈 초 록 〉

코로나19로 시작된 글로벌 펜데믹은 단순히 보건위기에 국한되지 않고 식량위기, 기후환경위기, 개발위기로 이어지는 복합적인 신데믹(Syndemic) 현상으로 확산되고 있다. 신데믹 시대에 미중 간의 전략경쟁이 심화되는 가운데, 자국 중심의 국제질서를 재편하기 위하여 새로운 문명의 표준 갈등으로 미중 경쟁이 확산되고 있다. 신데믹 현상과 미중의 전략경쟁은 한국에게 새로운 공공외교 구축을 요구하고 있으며, 현재의 소극적, 그리고 분절적인 공공외교정책이 한국의 이미지 제고를 위한 소프트파워 창출을 넘어서 글로벌 규범과 가치 창출 및 글로벌 거버넌스 개혁에 관여하는 적극적 공공외교로의 대전환이 필요하다. 적극적 공공외교로 개편되기 위해서는 국내의 공공외교를 범분야이슈로 통합관리하기 위한 전사적인 제도적 준비가 필요하고, 공공외교와 더불어 평화외교 및 개발협력외교가 상호 이슈별로 전략적 연계가 가능한 신흥력외교 패키지가 필요하며, 글로벌 거버넌스 개혁에 참여할 수 있도록 중견국 간의 연대와 글로벌 공공재 창출을 위한 노력이 수반되어야 한다.

**핵심어:** 신데믹, 문명표준, 공공외교, 신흥력외교, 이슈연계, 통합관리, 중견국, 글로벌 공공재

---

\* 교신저자, oxonian07@snu.ac.kr

## 1. 들어가며: 팬데믹(Pandemic)에서 신데믹(Syndemic)으로

2019년 12월 중국 우한에서 시작된 신종코로나바이러스 감염증, 코로나19(COVID-19)는 이듬해인 2021년 3월 11일 세계보건기구(WHO) 사무총장이 글로벌 팬데믹으로 선포함으로써 국제사회가 공동으로 대처해야 하는 전 지구적 전염병으로 확장되었다. 코로나19 대응에 관한 평가기준이 초반기에는 국가의 방역 역량에 집중되었다면 점차 백신개발 또는 백신확보로 그 무게중심이 이동하였다. 시장민주주의와 부국의 상징인 G7 회원국 - 캐나다 제외 - 대부분이 국내 방역시스템 구축과 운영에 실패했다는 점에서, 코로나19 대응 초기단계의 평가기준인 감염병 방역체제의 성공 여부가 반드시 정치체제(민주주의)와 보건안보 간의 정형화된 관계에 의해 결정되지 않는다는 교훈을 얻게 되었다. 한편, 권위주의 국가 그룹에서도 코로나19 방역에 성공적인 기록을 남기는 중국과 싱가포르 등의 사례가 나오므로써, 국가의 비민주성과 보건위기 대응역량 간의 반비례 관계를 신뢰하기 어렵게 되었다. 코로나 팬데믹으로 인하여 세계화 및 글로벌 거버넌스가 재구성되거나 쇠퇴하게 되고 성곽시대라고 표현될 정도로 국가주의로 회귀하는 현상이 목도되는 가운데, 보건방역 영역에서도 코로나 시대에서 전통적인 시장민주주의 제도가 권위주의보다 우월하다는 인과관계를 설명하기가 어려워지고 있다.

방역단계가 지나가면서, 전 세계 국가들은 코로나19의 백신을 개발하거나 백신 공급망을 확보하여 자국민에게 백신을 제공하는 역할에 더 많은 인력과 자원을 투입하고 있다. 백신외교 내지 백신민주주의 등으로 표현될 정도로 백신제조부터 백신시장과 유통 공급망까지 누가 더 많이 장악하는가에 따라 팬데믹 이후 국제관계 질서가 완전히 새로운 세계로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 이렇게 경쟁적인 백신외교는 기존 중국의 일대일로 정책과 최근 미국 중심의 G7이 개도국 인프라 지원에 미국과 중국이 앞 다투어 경쟁하는 구도와 맥을 같이 한다. 코로나 팬데믹 이후 국제질서는 미국식의 자유주의 국제질서(liberal international order: LIO), 중국 중심의 새로운 대안적 국제질서, 또는 미중 간의 절충된 유형으로 재편될지 예상하기 어렵지만, 이러한 재편과정에서 미국과 중국은 자국의 가치와 규범을 강조하고 공유 및 전파하려는 가치외교와 공공외교를 전략적으로 전개할 것은 분명하다. 이러한 코로나19 시대와 그 이후에 전개될 국제관계의 변화를 외생변수로 두고 향후 한국 공공외교의 방향과 거시적 전략에 대한 심도 높은 논의가 필요하다.

미중 간의 전략경쟁은 코로나19로 인한 보건안보(health security)의 의해 더욱 심화되었지만, 보건안보에만 국한하지 않고 이와 관련된 다양한 신흥안보 이슈들과 연계되어 작동한다는 사실에 주목해야 한다. 보건안보는 코로나19의 전파를 막기 위해 사람들과 물류의 이동을 통제하고 격리하기 때문에 글로벌 남반구에 식량수급의 부족현상이 생겨 식량안보(food security)로 확산되고 있다. 무엇보다, 코로나19의 보건위기를 통해 감염병의 팬데믹 현상은 복합적인 위기상황을 도출할 확률이 높다는 교훈이 국제사회에 공유되었다는 점이 중요하다. 팬데믹의 일차원적인 보건위기는 다차원적인 식량위기, 기후환경위기 등으로 빠르게 확장하는 복잡계 현상으로 정의할 수 있다. 최근 인구에 회자되고 있는 ‘인류

세(Anthropocene)'에 대한 논의도 코로나 팬데믹이 동물계에서 인간계로 전염된 과정과 인간이 환경을 파괴하는 과정에서 기인한다는 해석을 하고 있어, 팬데믹을 단순히 보건안보의 문제만으로 수렴되는 것이 아니라 동물계, 인간계, 환경계가 같이 연동된 복잡계의 시대, 즉 인류세로 인식하고 있다(Dryzek and Pickering, 2018; Hamilton, 2017; 김소연, 2020; Pereina, 2021).

인류세와 함께 코로나 팬데믹 현상을 거시적이고 복합적인 신홍안보로 인식하는 접근법이 이른바 '신데믹(Syndemic)'이라는 개념이다. 1990년대 미국 의료인류학자인 싱어(Merrill Singer)가 처음으로 신데믹이라는 개념을 사용하였는데, 팬데믹의 원인과 영향력을 생물학적 접근은 물론 사회적인 관점으로도 접근해야한다는 점을 강조하였다(Singer and Clair, 2003). '신(syn)'의 사전적 의미가 복합 또는 종합을 뜻하기 때문에 감염병과 같은 팬데믹의 예후나 경과, 그리고 최종결과는 사회경제적 수준에 따라 달라지고 이러한 복합적인 현상을 팬데믹으로 표현하기에 역부족이라 신데믹이라는 개념이 나오게 되었다. 단순한 전염병 퇴치가 아닌 인간의 행동방식과 사회에서의 상호 관계성을 포함한 한 사회의 전반적인 운영 시스템까지 재조정해야하는 위기의 질적전환이 형성되는 것이다. 코로나 팬데믹이 보건위기에서 복합적 위기로 일종의 질적전환을 이루게 되고 이 질적전환이 임계점에 다다르게 되면 신홍위기로 변환되어 복잡계의 위험이 된다(김상배, 2020). 복잡계의 위험은 팬데믹 현상을 넘어 신데믹 문제로 확장되고 일개 국가의 문제가 아니라 국제사회 공동의 문제로 환치된다는 점에서, 독일 사회학자인 벡(Ulrich Beck)이 주장하는 총체적 글로벌 위험사회인 '세계위험사회(World Risk Society)'와 유사한 맥락에서 신데믹의 분석단위를 해석할 수 있다(Beck, 1999).

이러한 코로나 '신'데믹 하에서 공공외교는 기존 방식이 아닌 새롭고 대안적인 '신공공외교'로 거듭나야 할 것이다. 팬데믹에서 신데믹으로 전환하는 외적환경에 한국의 공공외교가 준비해야 할 대응책에 관하여 본 연구는 다음과 같이 분석을 시도한다. 첫째, 영국학파(English School)의 핵심 이론 중 하나인 문명의 표준(standards of civilisation)을 현재의 신데믹 상황에 적용하고, 급격하게 변화하는 외부환경으로서 신데믹이 현재의 공공외교 전략에 어떠한 영향을 미치는가를 검토한다. 둘째, 신데믹 상황에서 신공공외교의 위치설정이 범분야이슈(cross-cutting issue)로 확장되어 다른 외교영역과의 전략적인 연계가 필요하다는 거시적인 신공공외교의 전략방향을 분석한다. 셋째, 신공공외교가 단순히 공공외교의 범주를 넘어서 평화외교, 개발외교 등과 통합적으로 연계되어 신협력외교라는 개념으로 확대 및 재생산되는 방향성을 타진한다. 마지막으로, 앞으로 한국의 신공공외교가 신협력외교로 확장될 수 있는 전략적 정책을 제언함으로써 결론을 갈음한다.

## 2. 문명표준의 전환과 공공외교 정체성의 전환

제2차 세계대전 이후 미국이 장악해 온 국제관계학 이론에 대항하는 대안이론으로 이른바 '영국학

파(English School)’가 ‘국제사회론(International Society)’을 발전시켜 왔다(Bull, 1995). 미국학계의 현실주의(realism), 자유주의(liberalism), 사회구성주의(social constructivism) 등은 특정 이론의 영역을 고수하거나 패러다임별로 이론의 벽이 높아 융합의 가능성이 낮은 반면, 국제사회론은 특정 패러다임을 배제하거나 특정 패러다임의 독점적인 이론적 지배를 용인하기보다는 방법론적 다원성(methodological pluralism)을 통해 다양한 이론이 상호교차하고 상보적 관계를 유지하여 국제사회의 현상을 분석하도록 설계되었다(Buzan, 2014b). 국제사회의 거버넌스 메커니즘을 질서(order)와 정의(justice) 간의 경합과 균형에 기초하여 구성함과 동시에, 다원주의(pluralism)와 연대주의(solidarism) 성향을 보이는 국가들 간에서도 정의와 질서와 마찬가지로 경합과 균형을 적용하게 된다. 즉, 질서를 강조하는 국제사회의 국가는 다분히 현실주의적 성향을 보이며 다원주의(pluralism)를 선택하는 경향이 강하며, 정의를 강조하는 국가는 자유주의와 근접해지면서 연대주의(solidarism)를 선호하는 경향성을 보이는 것을 의미한다(Bull, 1971; 김태균, 2016). 질서와 정의, 그리고 다원주의와 연대주의의 스펙트럼에 배태된 긴장과 소통이 국제사회가 일종의 사회적 성격을 갖게 되는 중요한 요소가 된다.



[그림 1] 국제사회와 문명표준의 역사적 진화과정

\* 출처: 김태균(2021: 47)

질서/정의 또는 다원주의/연대주의의 변증법적 거버넌스가 국제사회의 역사적 진화를 설명하기 위해서 영국학파는 문명의 표준(standards of civilisation)과 문명표준의 장기지속에 관한 역사사회학적 논의를 수용한다(Buzan, 2014a; Gong, 1984). 질서/정의 및 다원주의/연대주의의 속성과 규칙이 새롭게 재조정되고 대규모의 질적전환이 일어나는 역사적 사건이 발생하게 되면, 국제질서의 구조적인 변환이 야기되고 역사의 구조사가 변화함에 따라 그 이후 국제정치의 구조는 새로운 패권국가가 등장하고 새로운 문명의 표준이 설정되어 국제규범과 질서가 실패권과 문명의 기준에 맞게 재편되게 된다. <그림 1>이 요약하고 있듯이, 국제사회의 문명기준이 고대 그리스/헬레니즘 시대에서부터 21세기 신자유주의적

세계화까지 국제사회는 거대한 역사의 변곡점마다 새로운 문명의 질서가 재구성되었고, 이 문명의 기준은 주로 새로운 패권국가와 이를 추종하는 국가들에 의해 정립되고 규범화되었다.

2020년 코로나 팬데믹이 국제사회의 질서와 정의에 지각변동을 가지고 올 정도의 파급효과를 창출했다고 판단한다면, 복합적인 신데믹은 기존 문명의 표준이 질적으로 전환되는 임계점을 이미 지나고 있다고 평가할 수 있다. 신데믹 기간 동안 코로나19의 변수는 기존 미중 간의 전략경쟁을 가속화시켰고, 환경파괴로 인한 기후환경위기 문제를 악화시켰으며, 비대면 교류가 디지털 정치경제의 확산시킴으로써 글로벌 남반구의 디지털 격차(digital divide)가 확대되고, 백신 공급망을 독점하여 백신외교라는 보건안보가 신외교의 전략자산이 되어가고 있다.

이런 맥락에서, 영국 콘월(Cornwall)에서 2021년 6월 개최된 G7 정상회의를 통한 새로운 문명기준 정립을 미국 주도로 시도되고 있다는 해석이 가능하다. 명확하게 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative: BRI) 정책과 중국의 팽창전략을 겨냥하고 있다는 표현이 제시되지는 않지만, 이번 G7 정상회의는 민주주의의 對 전체주의 프레임으로 자유민주주의의 국제질서 회복을 목표로 지향하고 있다. 이른바 ‘더 나은 세계재건(Build Back Better World: B3W)’을 표방하며 중국의 일대일로에 대응하는 G7의 대규모 글로벌 인프라 계획 추진 합의하여 차후 글로벌 북반구 주요 민주주의 연합체가 새로운 문명의 표준을 정립하려는 움직임이 시작되고 있다. 아시아태평양 지역의 미국·일본·호주·인도로 구성된 쿼드(Quad)와 같은 지역협력체, 그리고 EU의 대중국 견제 및 대인도 투자의 확장 등이 이러한 미국 중심의 B3W와 맥을 같이 하고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

이에 대하여, 중국은 G7 공동성명과 B3W 계획을 비난하며 중국형 가치외교 및 백신외교를 강화하고 있다. 중국식 포스트-팬데믹 시대의 문명표준은 중국이 글로벌 남반구(Global South) 저개발국가들의 대변자이자 헤게모니 선도국가로서 중국의 입지를 강화하여 중국 방식의 국제질서를 정립하는 것이다. 팬데믹 이전에 이미 중국은 일대일로 정책의 고질적인 문제였던 협력파트너 국가들의 부채문제를 해결하고 2019년에 이른바 일대일로 2.0을 선포하였으며, 팬데믹 이후에는 중국 백신을 저개발국에 공급을 약속하는 등 ‘보건실크로드(Health Silk Road)’ 정책을 이행하고 있다.

따라서, 신데믹으로 확장되고 있는 팬데믹은 미국 중심의 자유주의 국제질서와 민주주의 연합체와 중국의 글로벌 남반구 대표성 강화와 중국식 글로벌 거버넌스 재편이 부딪히면서 미중간의 전략경쟁이 심화되고 있고, 이에 따라 코로나 신데믹 이후 국제관계의 질서가 새로운 문명의 표준에 의해 갈등과 협력의 반복 속에서 점차 그 윤곽이 드러날 예정이다. 이러한 문명표준의 재편과정에서 나타나는 중요한 특징은 신데믹이라는 새로운 외적 환경의 도래에 새로운 방식의 통합적 공공외교 또는 협

1) G7 정상회의와 중국의 일대일로 간의 비교분석에 대한 논의는 아래를 참조:

<https://www.cfr.org/blog/g7s-b3w-infrastructure-plan-cant-compete-china-thats-not-point> (2021년 8월 23일 검색)

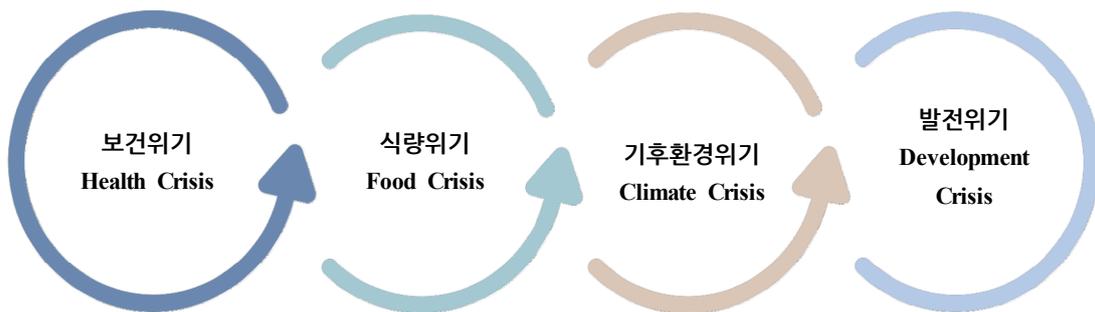
EU의 대중국과 대인도 정책에 관해서는 아래를 참조:

<https://www.reuters.com/world/china/eu-india-revive-stalled-trade-talks-draft-statement-says-2021-05-04/?fbclid=IwAR35yI0MULRhLDg-0VmvU8spdNn7AvFOIn361ARTHBcsrmaQQ4c-J3VyqMc> (2021년 8월 23일 검색)

력외교가 부상하고 있다는 점이다. B3W 및 쿼드의 경우, 인프라 구축과 관련된 대규모 개발협력 프로젝트가 동원되는 동시에 인도주의 원조가 강조되고, 이에 더해 백신외교와 같은 글로벌 공공재성 보건의료자의 공급이 포함되는 등 범 국제개발 관련 협력외교가 전면에 배치되고 있다. 이러한 협력외교를 통해 미국과 서구 중심의 시장민주주의의 우월성과 정당성이 문화적으로 공급되고 합리화되는 과정에서 적극적인 공공외교가 합류하게 된다. 이에 신데믹 시대의 공공외교는 질적으로 그 정체성이 전환되고 있다고 해석해야하며, 협력외교라고 범주화할 수 있는 개발외교, 평화외교, 보건외교, 기후환경외교 등이 공공외교와 적극적으로 연계되어 단순히 팬데믹에 대응하는 보건위기관리가 아닌 팬데믹 이후 글로벌 거버넌스의 질적전환과 새로운 문명표준에 전략적인 한국의 위치설정을 위하여 포괄적이고 통합적인 공공외교의 새로운 판을 짜는 전략이 필요하다.

### 3. 범분야이슈로서 신공공외교

신데믹으로의 시대전환이 가속화되면서 미중간의 전략경쟁도 가속화되고 이에 맞추어 주요 국가들은 주로 보건협력에 무게중심을 두고 공공외교의 범주를 확장하고 있다. 대표적으로 백신 공급망을 통해 미국과 중국이 백신을 개도국과 취약국에 공급을 약속하는 백신외교가 이러한 예에 포함된다. 그럼에도 불구하고, 팬데믹을 신데믹으로 강조하는 이유는 앞서 강조했듯이 보건위기에만 코로나 팬데믹이 머물지 않는다는 점에 있다. 유엔 사무총장인 안토니우 구테흐스(António Manuel Guterres)가 2020년 6월 코로나19로 인한 보건위기는 글로벌 식량위기의 긴급사태로 이어질 것이며, 2021년 이후 식량위기는 유엔 역사상 가장 심각한 수준으로 확장될 것이라고 경고하였다.<sup>2)</sup>



[그림 2] 보건위기에서 총체적 위기로 확장 가능성

2) <https://news.un.org/en/story/2020/06/1065962> (2021년 8월 2일 검색).

<그림 2>는 유엔 사무총장이 강조한 코로나 신데믹의 악순환은 보건위기에서 시작하여 최종적으로 국제사회의 총체적인 개발과 발전에 저해로 이어진다는 암울한 예견을 보여준다. 팬데믹으로 인하여 전 세계 식량을 비롯한 국제무역이 제한되게 되고, 이로 인해 가장 피해를 보는 지역은 글로벌 남반구의 저개발국가들이고 백신공급의 사각지대에 이 지역이 심각하게 노출되게 된다. 이러한 식량위기는 탄소중립을 강조하는 서구사회에 달리 저개발지역은 기후환경을 고려한 정부정책을 이행할 여력이 없게 되어 결국 기후환경에 대한 국제규범이 제대로 작동하지 못하는 상황에 이르게 된다. 지금까지 공적개발원조를 비롯한 다양하게 북반구 공여국이 남반구에 지원했던 개발협력의 유용성이 축소되고 최종적으로 자국의 발전에 공공정책의 초점이 재조정되어 국가주의의 부활이라는 보호무역주의로 회귀하게 되면 자유주의 국제질서라는 시장민주주의의 세계화는 유명무실하게 될 가능성이 커지게 된다.

따라서, 신데믹 시대의 공공외교는 크게 두 가지 방향으로 재편성되어야 한다. 첫째, 공공외교가 지금까지 자국의 이미지 제고와 소프트파워 신장을 위해 고안되고 기획되었다면, 신데믹 시대에는 일국의 소프트파워를 넘어서 글로벌 공공재(global public good)의 창출과 공정한 공급을 위한 신공공외교로 정체성을 확장해야 한다. 미중간의 전략경쟁 속에서도 백신 공급이 계속 강대국들에 의해 약속되고 있는 이유는 문명의 표준을 특정 방식으로 정립하기 위해서 이에 동조하는 국가들을 규합해야하기 때문일 것이다. 과거와 같은 전통안보의 아이템으로 물리적 파워 중심의 동맹관계 확장을 통해 동조 국가를 유인하기는 어렵다. 신데믹이라는 새로운 환경에서는 이에 맞는 글로벌 공공재를 제공하는 강대국이 공격적인 민족주의의 부활을 저지하고 문명표준에 부합하는 국제규범을 준수하도록 다른 국가들을 선도할 수 있다. 이러한 글로벌 공공재는 문명표준의 정립을 위한 주요 수단이자, 공공외교라는 소프트한 플랫폼에 탑재하기 적합한 이슈이기도 하다.

글로벌 수준에서 공공재를 제공한다는 것은 국내 수준의 공공재 제공과는 다른 차원의 논의로 진행되어야 한다(Kaul et al., 1999, 2003). 국내와 달리 공공재의 두 가지 구성요소(비경합성(non-rivalrous)과 비배제성(non-excludable))가 국제사회에서는 명확하게 정의하기가 어렵다. 글로벌 공공재 개념에 국가간의 힘과 파워 요인이 관여될 수밖에 없기 때문에 백신을 공공재로 공급한다고 해도 백신 공급망의 독점하고 백신과 관련된 글로벌 가치사슬(global value chain)이 왜곡될 가능성을 배제하기 어렵다. 2020년 야심차게 출범한 코백스(COVAX)의 경우도 세계보건기구(WHO)의 역할이 유명무실하게 되면서 전 세계 165개국이 가입하여 코로나19 백신을 평등하게 공급하기 위해 설립되었지만 실제로 코백스를 통해 공급되고 있는 백신은 미국과 중국이 점유하고 있는 백신 양에 비해 현저히 떨어지며 실제 미국과 중국 등 주요 백신 생산 국가들의 정책에 좌지우지되고 있다고 평가해도 무방할 정도이다.

그러나 글로벌 공공재 제공의 수단으로서 공공외교가 한국과 같은 중견국가 앞으로 전략화할 수 있는 중요한 외교적 자산이 된다. 미중간의 전략경쟁 속에 공백으로 남게 되는 중간지대가 발생하게 될 것인데, 이는 거시적으로 글로벌 남반구와 북반구 간의 연결고리 역할을 할 수 있는 국가군의 필

요성을 의미하기도 하다. 한국은 방역정책의 성공사례이자 시장민주주의를 장착한 G7 정상회의에 초대 대상이기도 하며 중국의 일대일로에 참여하는 국가이기도 하기 때문에 작게는 미중을 연결하고 크게는 북반구의 자유민주주의 국가군과 남반구의 저개발국가군을 연계하는 역할을 수행할 수 있다. 이 역할을 수행하는 데 있어 전통적 외교방식보다는 공공외교를 통해 백신공급이라는 공공재를 국제사회에 지속적으로 환기시키고 이를 선도해 나가는 전략적 사고가 필요한 때이다. 글로벌 공공재 창출을 위한 공공외교가 지식외교 방식으로 특화되어 국제사회의 주요 이슈를 한국이 주재하는 ‘회의체 공공외교’ 또는 아직까지 공론화되지 않고 있는 공공외교의 이슈를 찾아서 전략화하는 ‘틈새 이슈 공공외교’가 앞으로 신데믹 시대에 필요한 전략적 사고의 주요 사례라 볼 수 있다(김태환, 2014).

둘째, 신데믹 시대의 공공외교는 한 가지 분야에 국한된 외교전략이 아니라 모든 영역에 공히 적용되는 공통분모로서 재정립되어야 한다. 다시 말해, 범분야이슈(cross-cutting issue)로서 공공외교를 전략화하는 사고의 전환이 필요하다. 아직까지 한국에서의 공공외교는 국가 외교전략에서 우선순위가 아니라 전통적 외교정책을 보완하는 수준에서 인식되어 왔다. 문화공공외교, 정책공공외교, 지식공공외교 등이 한국 공공외교 정책의 주요 이슈였다면, 앞으로는 평화, 기후환경, 보건, 개발협력 등 다양한 이슈영역에 공통적으로 관통하는 보편적 전략 플랫폼으로 공공외교가 새롭게 인식되어야 한다.

공공외교는 이러한 측면에서 외교부 내 하나의 국 수준에서 다루어져야 할 외교정책이 아니다. 외교부 전체를 아우르는 수준에서 공공외교가 공유되고 전략화되는 제도적 장치가 필요하다. 더 나아가 외교부뿐만 아니라 공공외교와 연계가 되는 정책을 기획하는 정부부처, 즉 행정안전부, 기획재정부, 환경부, 보건복지부, 고용노동부, 국무조정실 등의 모든 부처가 공동으로 공공외교의 중요성을 인지하고 이를 범분야이슈로 수용하기 위한 컨트론타워를 신설하는 횡적인 정부제도 마련이 시급하다. 공공외교가 범정부 통합의 범분야이슈로 제도화되지 않으면 신데믹 시대의 가속화되는 문명표준 경쟁 구도에서 한국은 가시성이 확보되지 않는 과거 방식의 공공외교만을 고집하는 실수를 범할 수 있다.

#### 4. 신흥외교로서의 공공외교: 통합적 이슈연계의 소프트파워

범분야이슈로서 공공외교는 단순히 보완재로서의 공공외교가 아니라 독자적인 영역이 확보되고 관련영역을 관통하는 상수로서 공공외교를 새롭게 정립하는 노력과 같은 의미로 해석할 수 있다. 다시 말해, 공공외교의 범위와 개념을 한국 문화와 지식을 전파하여 소프트파워를 신장하는 좁은 영역에 국한시키는 것이 아닌, 공공외교와 상생할 수 있는 다양한 외교영역을 통합하여 하나의 총체적인 패키지 방식인 ‘신흥외교형 공공외교’로 확장하려는 시도이다(김태균, 2021; 김태환, 2014). 신흥외교로서의 공공외교는 아래와 같이 크게 세 가지 전략이 수반될 경우 신데믹 시대에 한국이 추진할 수 있는 신평공외교로 가시화될 것이다.

## 1) 공공외교의 전사적 통합관리

앞서 강조했듯이, 앞으로 신데믹 시대의 공공외교는 팬데믹 이전의 제한된 공공외교 방식으로는 생존하기가 어려울 것이다. 신데믹 시대의 신공공외교는 기후환경에 대해 적극적인 관여를 해야 하며, 식량위기에 대해서는 식량공급과 식량생산방식을 전수하여야 하고, 보건위기에 대해서는 백신이라는 공공재를 제공할 수 있어야 한다. 한국은 아직까지 공공외교와 공적개발원조가 제도상 관할 부처가 구분되어 있고, 이를 통합적으로 관리하는 것에 대해 익숙하지 않은 상황이다. 한국의 이미지를 국제사회에서 긍정적으로 알릴 수 있는 모든 공적수단이 신공공외교의 정의에 포함되어야 한다. 이러한 취지에서는 다양한 외교방식이 모두 공공외교에 직간접적으로 연결될 수밖에 없고 이런 이유에서 공공외교를 범분야이슈로 재인식하는 노력이 중요한 것이다.

현 상태에서도 한국은 공공외교 또는 유사 공공외교 사업을 다양한 부처에서 시행하고 있다. 한국 개발협력외교의 고질적인 병폐 중 하나가 부처 이기주의라고까지 표현할 수 있는 분절적 추진체계임에 이의를 제기할 사람을 없을 것이다(김태균, 2019). 공공외교도 유사하게 분절성에 기인한 문제에 노출되어 있다고 평가할 수 있다. 공공외교에 대한 예산도 크지 않은 상황에서 소규모의 공공외교성 사업을 체계적으로 통합관리가 부재한 상태에서 개별 부처가 시행할 경우 사업 간의 시너지 효과를 기대하기는 어렵다.

신데믹 시대의 한국 공공외교를 통합적으로 관리하기 위해서는 외교부가 총괄기관으로 강화되는 방안이 있다. 이를 위해서 우선적으로 기획재정부가 공공외교 예산을 늘리는 지원이 필요하고, 환경부, 보건복지부 등 관련부처가 외교부 주재로 관계부처협의체를 구축하여 외교부가 주요 정책플랫폼으로서 역할을 수행하고 공공외교를 통합 및 총괄하는 제도적 지원이 뒤따라야 한다. 필요시, 국무조정실이 관계부처의 협력을 유도하기 위해 외교부와 긴밀히 협력하는 추가적인 제도 지원을 강화하는 방안도 고려해야 할 것이다.

## 2) 신협력외교의 이슈연계전략: 공공외교, 평화외교, 개발외교

공공외교라는 이름하에 다양한 관련 외교정책이 통합되기 어렵다면, 이를 모두 아우를 수 있는 '신협력외교'로 새롭게 재구성하는 것도 방법이다. 공공외교와 유사한 성격을 가진 외교수사가 다양하게 사용되고 있다. 대표적으로, 평화외교, 개발외교, 보건외교 등등이 이에 해당된다. 평화유지활동(Peacekeeping Operation: PKO)의 경우, 분쟁지역에 한국의 군대를 파병하여 평화유지 및 평화구축을 위한 활동을 지원하게 되는데 PKO를 통해 현지 주민의 마음을 움직이게 되고 중국에는 한국에 대한 이미지를 제고할 수 있는 긍정적인 결과로 이어질 수 있다(이신화, 2019).

개발협력 사업의 경우도 같은 과정을 공유할 수 있다. 빈곤지역에 긴급구호를 하거나 기초교육의

불모지에 교육사업을 제공하는 등의 개발협력 사업은 최종적으로 한국의 공적개발원조를 통해 현지 주민이 한국의 공적관여를 선호하게 되고 한국을 지지하게 되는 소프트파워가 창출될 수 있다. 보건 외교도 마찬가지로 백신이 필요한 저개발국가에 한국이 백신을 공급한다거나 모자보건의 심각한 위기 상황에 있는 지역에 보건지원 사업을 할 경우 한국의 이미지는 제고될 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고, 평화외교, 보건외교, 개발외교가 공공외교와 같이 종합적으로 기획되거나 이슈연계를 통한 통합 관리가 되는 경우는 매우 드물다. 이 모든 외교적 관여는 ‘협력외교’라는 거시적 프레임으로 연계될 수 있고 통합적 관리도 가능할 것이기 때문에 신데믹 시대의 공공외교를 한층 신장시켜 공공외교 2.0 또는 신험력외교로 새롭게 주창할 필요가 있다.

신남방정책의 경우, 주요 정책 내용이 중국의 사드 문제로 인해 한국이 중국을 넘어서 경제협력의 시장과 파트너를 동남아시아, 인도 등으로 확장하는 필요성에서 시작되었다. 이러한 배경에서 한국의 신남방정책은 동남아시아의 아세안을 주요 파트너로 삼고 경제협력을 주요 목표로 기획하고 있는 반면, 동남아시아의 평화구축 및 공공외교가 동시에 고려되어 통합적으로 정책이 이행되지 않고 있는 상황이다. 사람(People)·평화(Peace)·상생번영(Prosperity)을 신남방정책의 주요 모토로 강조하고 있지만, 실제 주요 내용은 경제협력 관련된 협력사업이라는 점에서 상생번영에 방점이 찍혀 있다는 인식을 주고 있다.<sup>3)</sup> 신데믹 시대에 신남방정책은 한국에게 대단히 유효한 플랫폼이 될 수 있다. 신남방정책 안에서 경제협력을 위한 개발외교뿐만 아니라, 미얀마 사태와 같이 분쟁과 평화구축이 필요한 지역에 관해 평화외교를 신남방정책의 핵심 축으로 수용하고 문화와 지식공유와 같은 전형적인 공공외교를 적극적으로 접목함으로써 신남방정책은 신험력외교를 위한 통합관리의 중요한 사례로 재구성될 수 있다. 다시 말해, 신남방정책이 공공외교·평화외교·개발외교가 통합된 하나의 패키지 정책으로 재편될 수 있으며, 아세안과 인도 지역의 다양한 이슈를 개별적으로 대응하는 것이 아닌 통합된 패키지 안에서 이슈를 공유하고 이슈연계를 통해 세 외교영역의 대응 수위를 조절하지만 상호연계되어 대응할 수 있도록 조정기제 구축이 필요하다.

### 3) 중견국 연합체 구축으로 글로벌 거버넌스 개혁 관여

이번 코로나19를 관리하는 WHO 등의 글로벌 거버넌스 체제는 완전히 붕괴되었다고 평가해도 과언이 아닐 것이다. 이는 유엔체제로 대표되는 글로벌 거버넌스의 구조적인 문제에서 시작되는데, 가장 핵심적인 문제는 글로벌 거버넌스를 움직이는 자본의 힘, 공공재 제공이 아니라 국익을 위한 사유재 추구의 자본 개입에 있다. 즉, 유엔기구의 재정이 주요 공여국에 종속되어 있다는 의미이고, 재정 상 종속상태가 국제기구의 독립성을 보장하지 못하는 데 현재 글로벌 거버넌스의 실패 이유가 있다. 코로나 팬데믹 초반에 WHO가 적극적으로 중국 우한에 개입하지 못한 이유와 팬데믹 선언 이후에도

3) <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148864339> (2021년 8월 23일 검색).

WHO가 코백스 등을 통하여 백신을 공공재로 공인하고 백신공급을 총괄하지 못한 이유도 결국 재정의 종속성에서 기인한다.

유엔기구의 재정구조를 보면, 기구마다 조금씩 차이가 있지만 보통 크게 두 가지 재원으로 조달된다. 유엔기구가 독자적으로 사용할 수 있도록 조건이 붙어 있지 않는 비지정기여(core funding)와 사용 용처가 붙어져 지원되는 지정기여(non-core funding)로 나누어진다. 실제 유엔기구가 독립적으로 사용할 수 있는 예산은 유엔기구 평균 9% ~ 15% 미만으로 대단히 작은 규모이다. 세계식량기구(World Food Programme: WFP)의 경우, 총 80억 달러(한화 9조 7천억 원) 중 4억 2천만 달러, 즉 5.2%만이 비지정기여이고 94.8%가 지정기여인 셈이다. 또한, 코로나19로 문제가 되었던 WHO는 약 85%가 지정기여이다. 따라서, 유엔기구가 글로벌 위협사태가 발생했을 때 독자적으로 투입할 수 있는 재정규모는 대단히 작음을 알 수 있으며, 실제 긴급상황에서 바로 투입할 수 있는 가용예산은 국제NGO 또는 글로벌 펀드(Global Fund)가 유엔기구보다 더 클 가능성이 높다.

이러한 재정구조의 심각한 문제는 코로나 팬데믹과 같은 보건위기 상황에서 글로벌 거버넌스 시스템을 신뢰할 수 없다는 결론으로 이어지며, 보건위기에 아무도 책임지지 않는 글로벌 책무성(global accountability)의 혼재 또는 부재 현상으로 확대된다(김태균, 2018). 책무성이 없는 글로벌 거버넌스는 결국 자신의 궁극적인 보호자는 민족국가라는 인식을 확장시킬 수밖에 없기 때문에, 미중 간의 상호 책임회피 및 공방전, 미국 트럼프 대통령의 WHO 지원 중단 및 책임 추궁, 그리고 회원국 지위를 탈퇴 결정 등이 어렵지 않게 발생하는 것이다.

글로벌 거버넌스의 위기와 함께 미중간의 전략경쟁을 통한 새로운 문명표준의 과정이 동시에 진행되는 신데믹 시대에 한국은 글로벌 거버넌스 개혁에 적극적으로 관여하고 전략경쟁이 연착륙할 수 있도록 중간자 역할을 수행함으로써 신데믹 이후 국제질서 재편과정에서 전략적 위치설정을 시도하여야 할 것이다. 특히, 중견국으로서의 한국의 위치를 전략화해서 한국과 뜻을 같이 하는(like-minded) 중견국과 연대함으로써, 새롭게 재편되는 과정에 있는 글로벌 거버넌스에 한국은 적극적으로 개입하는 것이 중요하다. 한국이 이러한 역할을 수행할 수 있는 정당한 이유는 자유민주주의 국가 중 상대적으로 방역에 성공하고 백신공급을 문제없이 관리하고 있으며 글로벌 백신 공급망을 왜곡시키지 않기 위해 코백스 구축에 적극 참여하여 백신을 글로벌 공공재로 선포한 행적이 있기 때문이다. 미국과 중국과 달리 공격적인 백신외교를 하지 않고 있으며 백신을 자국의 국익추구를 위한 전략자산으로 활용하지도 않았기 때문에 글로벌 거버넌스 개편에 참여할 수 있는 윤리적인 자격을 갖춘 몇 안 되는 자유민주주의 국가가 한국이 셈이다. 한국과 유사한 경험을 갖고 있는 호주, 뉴질랜드, 북유럽, 그리고 독일과 같은 중견국들과 적극적인 협력을 통해 글로벌 거버넌스 개혁에 관여할 수 있는 중견국 간의 협력 플랫폼을 구축하는 것이 중요하다(Kim, 2020).

중견국 연합체 구축을 통한 글로벌 거버넌스 개혁에 관여하는 전략적 시도는 공공외교적 차원에서도 대단히 중요한 시사점을 갖는다. 북유럽이 전통적으로 평화와 인권, 그리고 민주주의를 지향하고

국제무대에서 이러한 보편적 가치와 규범의 주요 모델로 인정받는 이유는 오랜 기간 동안 글로벌 규범을 힘에 의한 이행이 아니라 도덕적 우위에서 시도하였기 때문이다(김태균, 2019). 이러한 정책적 일관성은 군사외교 또는 경제외교를 통해 가능한 것이 아니라, 보편적 가치를 지향하는 공공외교와 개발외교, 그리고 평화외교를 통합적으로 관리하고 이행했기 때문에 가능한 것이었다. 한국이 신데믹 시대에 새로운 민주주의 주체로 국제사회에서 인정받을 중요한 역사적 기회공간이 마련되었으며, 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 작금의 소극적인 공공외교에서 보다 적극적인 방식의 공공외교로 거듭 개선되어야 하는 숙제를 풀어나가야 할 것이다.

## 5. 맺으며: '적극적' 공공외교를 위하여

공공외교가 자국의 소프트파워를 신장하고 중장기적으로 국제사회의 우군을 만들기 위해 문화공공외교와 같은 특정 국가의 이미지 제고에 무게중심을 둔다면 이는 공공외교의 역할이 '소극적(negative)' 공공외교로 제한되는 것을 의미한다. 코로나 팬데믹의 보건위기에서 복합적인 신데믹으로 전환되는 글로벌 위험사회에서 이러한 소극적인 공공외교는 지속가능하지 않을 뿐더러 글로벌 수준에서 한국의 긍정적인 이미지를 제고하는 데 한계에 부딪힐 것이다. 신데믹 시대의 한국 공공외교 정책은 더 이상 소극적인 수준이 아니라 '적극적(positive)' 공공외교로 전환되어야 한다. 적극적 공공외교의 개념은 일국의 문화적, 지식적 우월성을 과시하여 자국의 소프트파워를 신장하는 것이 아니라 국제사회의 규범과 가치를 선도하고 이를 통해 한국의 위치설정 파워를 확장하기 위해 이슈연계를 통해 공공외교를 통합관리하는 것을 의미한다.

적극적 공공외교로의 전환국인 한국의 역할은 개방형 방역모델의 성공조건과 시장민주주의 보유국, 그리고 신데믹 시대의 새로운 문명기준의 중간자로서 국제사회의 정의와 질서 유지에 일조하는 데 있다. 이를 위하여 내부적으로 공공외교의 분절적 이행구조를 외교부 중심 하에 통합적으로 제도화하고 한국의 다변화된 비전통 외교영역을 상호 연계시킴으로써 공공외교가 신흥력외교의 주요 플랫폼으로 정착할 수 있도록 제도정비 노력이 필요하다. 이를 토대로, 국제적으로는 신데믹 시대의 글로벌 거버넌스 개혁을 위해 다른 중견국과의 협력과 연대를 도모하여 글로벌 북반구와 남반구 간의 충돌과 이견을 조정하고, 코백스와 같은 글로벌 퍼실리티를 통해 백신의 공공제화, 공급망의 투명한 관리 및 북반구/남반구 공급망 커넥터 역할을 강조하며, 국가주의로의 퇴보를 저지할 수 있도록 민주적 참여와 인권중심 접근법, 그리고 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)를 중심으로 포용적인 글로벌라이제이션 2.0을 추진하도록 노력해야 할 것이다. 결국은 국제사회는 신데믹 시대에 접어들었고 새로운 문명기준이 미국과 중국에 의해 일방적으로 결정되는 것을 방지하고 글로벌 책무성(global accountability)을 보장하는데 한국이 기여하는 역할을 확장하기 위하여 공공외교가 중요한 요소로 활용되는 것이 필요

한 것이다.

## 참고문헌

- 김상배 (2020). 코로나19와 신홍안보의 복합지정학: 팬데믹의 창발과 세계정치의 변환, 『한국정치학회보』, 제54권 4호.
- 김소연 (2020). 공생을 위한 인류세 시대의 개발협력, 『국제개발협력연구』, 제12권 4호.
- 김태균 (2021). 문명적 전환과 포용적 다자주의: 한국의 포용국가연합 선도를 위하여, 『행정포커스』 제149호.
- 김태균 (2019). 『한국 비판국제개발론: 국제개발의 발전적 성찰』. 서울: 박영사.
- 김태균 (2018). 『대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김태균 (2016). 개발원조의 인식론적 전환을 위한 국제사회론: 국익과 인도주의의 이분법을 넘어서, 『한국정치학회보』, 제50권 1호.
- 김태환 (2014). 한국형 중견국 공공외교: 자유주의적, 구성주의적 접근, 『IFANS 정책연구과제』 2014-03.
- 이신화 (2019). 평화외교와 안보공공외교로서의 국제평화유지활동(PKO)에 관한 고찰, 『OUGHTOPIA』, 제34권 1호.
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Bull, H. (1995). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Bull, H. (1971). "Order vs. Justice in International Society," *Political Studies* 19:3.
- Buzan, B. (2014a). "The 'Standard of Civilisation' as an English School Concept," *Millennium* 42:3.
- Buzan, B. (2014b). *An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Dryzek, J. S. & Pickering, J. (2018). *The Politics of the Anthropocene*. Oxford: Oxford University Press.
- Gong, G. W. (1984). *The Standard of 'Civilization' in International Society*. New York: Oxford University Press.
- Hamilton, C. (2017). *Defiant Earth: The Fate of Humans in the Anthropocene*. Cambridge: Polity.
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (Eds.) (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. (Eds.) (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- Kim, T. (2020). "South Korea's Prospects for a Middle-Power Alliance in the COVID-19 Era," *Melbourne Asia*

*Review 4.*

Kim, T., & Lim, S. (2017). "Forging Soft Accountability in Unlikely Settings: A Conceptual Analysis of Mutual Accountability in the Context of South-South Cooperation," *Global Governance* 23:2.

Krasner, S. D. (Ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Melissen, J., & Wang, J. (Eds.) (2019). *Debating Public Diplomacy: Now and Next*. Leiden: Brill/Nijhoff.

Pereina, J. C. (2021). "Toward a Politics for the Earth: Rethinking IR in the Anthropocene." In Chandler, D., Müller, F., & Rothe, D. (Eds.), *International Relations in the Anthropocene: New Agendas, New Agencies and New Approaches*. Cham: Palgrave Macmillan.

Singer, M., & Clair, S., "Syndemics and Public Health: Reconceptualizing Disease in Bio-Social Context," *Medical Anthropology Quarterly* 17:3.

**Abstract**

**Syndemic and New Public Diplomacy:  
In Search of an Integrated Strategy for Issue Connection**

Kim, Taekyoon

(Professor, Seoul National University)

The global pandemic initiated by the COVID-19 is not simply confined to health crisis, but expanded to the complex 'syndemic' which contains food crisis, climate crisis, and development crisis in an interconnected way. While the US-China strategic rivalry in the syndemic era has been increasingly intensified, the competition to set up a new standard of civilisation between the US and China has also been deepened. Such syndemic situations and the US-China strategic competition require South Korea to reformulate its own public diplomacy in a new form. The current pattern of public diplomacy, which can be identified as negative and reactive one focusing only on enhancing Korea's public image, is called upon to be transformed into a more positive fashion aiming at creating global norms and values and engaging the reform process of global governance. For this matter, the domestically-fragmented structure of public diplomacy should be reformed into a more integrated management endorsing public diplomacy as a cross-cutting issue. At the global level, South Korea is asked to search for solidarity and cooperation with like-minded middle-power states for the purpose of providing global public goods and participating in global governance reforms.

*Keywords: Syndemic, Standard of Civilisation, Public Diplomacy, New Cooperative Diplomacy, Issue Connection, Integrated Management, Middle Power, Global Public Good*

투고일 : 2021. 7. 31

심사일 : 2021. 8. 26

게재확정일 : 2021. 8. 26