No. 01(July 2015)
JPI Research Forum

한국형 공공외교 모델의 모색
– 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교 –*

한인택
제주평화연구원 연구위원

Ⅰ. 왜 공공외교를 논하는가?
Ⅱ. 공공외교란 무엇인가?
Ⅲ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 집행순서
Ⅳ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 공급체계: 정책네트워크
Ⅴ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 한계
Ⅵ. 보론: 기존 논의의 비판적 검토

요약문

국제적으로 확장된 우리나라의 국익을 보호하고 증진하기 위해서 전통적인 정부간 외교뿐만 아니라 외국의 공중을 대상으로 하는 공공외교의 역할이 점차 중요해지고 있다. 그런데 공공외교의 중요성은 일률적인 것이 아니라 국가별, 지역별로 다르다는 점에 주의하고, 대상 국가와 지역, 그리고 무엇보다도 대상이 되는 외국 공중의 특성을 정확하게 파악하고 그에 맞추어 공공외교를 수행할 필요가 있다. 즉 맞춤형, 과학적 공공외교가 필요한데, 우리나라의 경우는 아직 공공외교의 수립과 수행체계가 명확히 정립되지 않아서 애로가 있다. 맞춤형, 과학적 공공외교의 수립과 실행을 위한 집행체계로서 이 연구에서는 공공외교 정책네트워크(policy network)를 제안하였다.

* 본 연구는 2010년에 수행된 한국국제교류재단의 “공공외교 연구 및 자문” 용역의 미발간 결과보고서로서 그간 일반인의 활용이 어려웠던 바 JPI Research Forum으로 출판하여 일반독자에게 공개한다.

Ⅰ. 왜 공공외교를 논하는가?

"유럽에서는 공공외교가 모든 문제에서 최우선순위를 차지한다."[1]

보다 정확히 이제는 유럽만이 아니라 세계 각처에서 공공외교의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 공공외교가 새로운 외교의 패러다임이라는 주장이 나오고 있으며, 공공외교가 중요해지고 있는 국제적 현실에 맞춰서 우리도 공공외교를 강화해야 한다는 주장도 또한 대두되고 있다.

왜 공공외교가 중요하고, 강화할 필요성이 있는가? 첫 번째 이유는 공공외교가 중시되는 사회변화가 일어나고 있기 때문이다. 이 논문에서 특히 주목하는 사회변화는 정보화와 민주화이다. 정보통신기술이 빠르게 발전, 전파되어 많은 나라에서 외국 정부와 국민에 대한 국민들의 지식과 정보가 대폭 증가하였다. 한편으로 민주주의가 확산되면서 많은 국가에서 외교정책의 결정에 있어서 국민들의 관심과 간여가 증가하고 있다. 정보화와 민주화가 결합되면서 많은 국가에서는 다른 나라에 대한 관심과 지식을 가진 인구가 증가하였고, 이들이 외교정책 결정과정에서 목소리를 갖게 된 것이다.[2] 정보화와 민주화라는 근본적인 사회변화가 역전되지 않는 한 공공외교의 중요성은 계속 증가할 것이다.

이러한 일반적이고 보편적 이유와 더불어 지금 우리에게 특별히 공공외교의 중요성과 강화필요성이 증가하는 이유는 우리가 단시간 내에 글로벌 통상국가로 성장하여 국제적으로 이해관계가 확대되었다는 점이다. 단시간 내에 글로벌하게 확대된 경제적 이해관계를 보호하고 증진하기 위해서는 우리의 외교역량도 그만큼 증가하여야 한다. 하지만 우리나라는 경제력에 비해 외교력의 발달이 늦었을 뿐만 아니라, 우리의 외교도 지금까지 통일안보외교, 정무외교를 강조한 전통외교 중심이었기 때문에 오늘날 전 세계적으로 확대된 우리나라의 이해관계를 뒷받침하기에 한계가 있다. 최근에 군사력, 경제력과 같은 하드 파워에 대비되는 소프트파워의 증진 필요성에 관한 논의가 증가하고 있다는 점은 우리의 하드 파워-소프트파워 불균형이 심각하여 국익신장에 장애가 되고 있다는 인식에 기반한 것이다. 다시 말해 공공외교의 중요성

---

[1] Amb K.T. Paschke, *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of European Union* (Berlin: Auswaertiges Amt, 2002). 얀 멜리센, "신공공외교: 이론과 실제," 얀 멜리센 편, 박종일 박선영 역, 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』(고양시: 인간사랑, 2008), p. 45에서 재인용.

[2] 나중에 다시 언급하겠지만 정부 내 정치인과 관료들에 의하여 외교정책이 결정되었던 과거와는 달리 오늘날에는 정책결정과정이 많이 개방되었고, 정치인과 관료 외의 비정부적 행위자도 증가하였다. 공공외교가 중요해진 이유는 이러한 변화와도 관계가 깊다.

과 강화 필요성에 관한 논의는 국제적으로 확대된 우리나라의 이해관계를 뒷받침하기에는 부족한 우리의 소프트파워의 결핍에 대한 반성에 기인한다.

이러한 이유들로 공공외교의 중요성과 강화 필요성에 대한 연구가 필요하다는 것이 이 논문의 주장이다. 그런데 이미 많은 연구들이 공공외교의 중요성과 강화 필요성을 역설한 바 있다. 이러한 기존의 연구에 비하여 이 논문은 어떻게 다른가? 기존의 연구로부터 본 논문을 차별화하는 주장은 (1) 공공외교가 중요하되 공공외교의 중요성은 국가나 지역과 상관없이 동일하게 중요한 것이 아니라, 국가별, 지역별로 다르며—따라서 공공외교의 중요성과 강화 필요성을 사례별로 이해하고 그에 맞춰 전통외교와 공공외교를 배합할 필요가 있으며— (2) 보다 중요하게는 공공외교의 구체적 수립과 수행체계가 아직 명확하지 않기 때문에, 우리 외교의 필요성과 실정에 맞게 공공외교의 '모델'을 정립하고 그 실행을 위한 집행체계로서 공공외교 정책네트워크(policy network)를 구축할 필요가 있다는 점이다. 즉, (1) 공공외교는 '맞춤형' 그리고 '과학적'이 되어야 한다고 강조하고, (2) 공공외교가 맞춤형이면서 과학적이 되기 위한 방법과 과정, 그리고 그 실현을 위한 공급체계의 구축방안을 제시하는 것이 이 논문과 기존의 연구를 차별시키는 가장 중요한 구분이 될 것이다. 이러한 주장을 보다 상술하기에 앞서 먼저 공공외교의 개념에 대하여 알아보는 것이 필요할 것이다.[3]

Ⅱ. 공공외교란 무엇인가?

"공공외교의 시발점은 결국 수용자, 즉 외교의 해외 소비자들…"[4]

이 논문에서 공공외교를 "자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력"이라고 정의한다.[5] 물론 구체적으로 무엇이 자국에 '유리'한지에 대해

[3] 공공외교는 맞춤형이 되어야 한다는 이 논문의 주장과 유사한 견해로 William Kiehl, "The Case for Localized Public Diplomacy," *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Nancy Snow and Philip Taylor, eds., New York: Routledge, 2009), pp. 212-224가 있다. 공공외교가 과학적이 되어야 한다는 주장은 같은 책에 있는 Matthew Armstrong의 논문 "Operationalizing Public Diplomacy," pp. 63-71의 주장과 일맥상통한다. 정책네트워크의 대한 개관으로 다음을 참고하라. 김순양, "정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석,"『정부학연구』9권 1호 (2003), pp. 178-217.

[4] 얀 멜리센, "신공공외교: 이론과 실제," p. 39.

[5] 이와 유사한 견해로 Anthony Pratkanis, "Public Diplomacy in International Conflicts: A Social Influence Analysis," *Routledge Handbook of Public Diplomacy,* Nancy Snow and Philip Taylor, eds. (New York: Routledge, 2009), pp. 111-153.

서는 이견이 존재할 수 있고, '자국'이라는 것이 구체적으로 누구를 의미하는지에 대해서도 상당한 이견이 존재할 수 있다. 한 가지 사례로서 한미 FTA 체결을 우리의 국익을 증진하는 것으로 보는 견해가 존재하는가 하면, 그와 정반대의 견해도 존재하는 것이 사실이다. 한미 FTA 체결이 한국에 도움이 된다고 가정한다고 하더라도 산업별로, 기업별로 그 효과는 차등적으로 나타난다. 따라서 추상적 정의를 벗어나 구체적 논의를 시작하면 공공외교가 자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 의도적 노력이라고 정의하는 것에는 불가피한 모호함이 따른다.

그럼에도 불구하고 '자국에 유리하게'라는 표현을 굳이 공공외교의 정의에 포함시켜 강조하는 이유는 공공외교가 그 자체로 목적이 아니라 국가의 이익을 증진하는 수단적 노력이라는 것을 강조하기 위해서이다. 이러하게 일견 자명해 보이는 점을 지적하는 이유는 공공외교의 중요성을 강조하는 일부의 논의에서 마치 공공외교를 그 자체로 목적으로 생각하는 듯한 인상을 주기 때문이다. 그러나 공공외교는 맹목적으로 자국의 매력을 내세우는 '미인 경연대회'가 아니다. 공공외교는 상위의 외교적 목적을 실현하기 위하여 추진하는 대외 홍보 사업(public relations project)이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

공공외교가 그 자체로 목적이 아니라, 국가의 이익을 증진하는 외교적 수단에 지나지 않는다는 점에 있어서 공공외교는 전통외교와 다르지 않다. 그런 면에서 공공외교는 외교의 새로운(new) 패러다임이라기보다는 외교의 또 다른(another) 패러다임이라고 할 수 있다. 물론 전통외교와 공공외교가 다른 점이 있고, 그 중에서 근본적 차이로 볼 수 있는 점은 전통외교가 외국의 정부를 대상으로 한 외교라면 공공외교는 즉 외국의 공중·대중(foreign public)을 대상으로 한 외교라는 점이다. 달리 말하면 공공외교는 목적, 영역, 주체가 아니라 대상에 의하여 규정되는 외교이다. 따라서 공공외교를 대민간 외교, 보다 구체적으로 대 외국 민간 외교라고 부르는 것이 내용상으로는 더 정확할 것이다. 이 절의 서두에서 "공공외교의 시발점은 결국 수용자, 즉 외교의 해외 소비자들"이라는 얀 멜리센의 말을 인용한 이유는 바로 공공외교에서 대상의 중요성을 강조하기 위해서였다. 아울러 공공외교는 대상뿐만 아니라 주체의 차원에서도 종종 자국의 민간—예컨대 개인과 NGO 등—을 포함한다. (물론 반드시 그런 것은 아니고 꼭 그럴 필요도 없다.) 민간부문이 외교에 참여하게 되는 것은 공공외교를 중요성과 강화 필요성을 낳는 동일한 사회적 변화, 즉 정보화와 민주화의 결과이기도 하다.

이상의 논의를 정리하면 공공외교란 주어진 목적의 달성을 위해서 상대국 국민의 인식을 자국에 유리하게 변화시키는 외교적 노력이다. 이렇게 볼때 공공외교는 그 수행에 있어서 불가피하게 상징적인 요소의 활용을 필요로 한다. 그 이유는 '인식'의 변화를 위해서 설득이나 메시지의 전달이 필요한데, 상징적 요소들이—이미지, 문화, 가치, 지식 등— 설득이건 메시지이건 간에 공통적으로 포함되는 구성요소이기 때문이다. 따라서 공공외교를 증진하기 위한 많은 논의에서

상징적 요소에 기반한 영향력, 특히 소프트파워의 중요성과 활용방안이 논의되는 것은 우연이 아니다.

이런 논의에 근거하면 공공외교란 주어진 목적을 달성하기 위하여 상대국 국민들의 의식에 작용하여 "자국에게 유리한 인식"을 만드는 것이라고 할 수 있다. 여기서 더 논의가 필요한 부분은 "자국에 유리한 상대국 국민의 인식"이 구체적으로 무엇을 의미하느냐 하는 것이다. 기존의 논의에서는 미국에서 발달된 소프트파워에 관한 문헌의 영향 때문인지 자국에 유리한 상대국 국민의 인식을 주로 '호감'이나 '매력'으로 규정하고 있으나 호감이나 매력만이 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식인가는 분명하지 않다. 만약 호감과 매력만이 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식이라면, 이스라엘 같은 경우는 공공외교라고 하는 것 자체가 불가능해질 것이다. 이스라엘이 어떤 공공외교를 펼친다고 하더라도 당분간 이스라엘이 중동국가의 국민들에게 호감을 받거나 매력적으로 보일 수는 없을 것이기 때문이다. 이스라엘의 입장에서 중동국가 국민들로부터 최대한 바랄 수 있는 인식은 아마도 핍박으로 얼룩진 유태인의 역사, 그리고 중동국가로 둘러싸인 이스라엘의 지정학적 취약성에 대한 중동국가 국민들의 '동정심'이나 '이해심'이 될 것이다. 한편 과거의 한국처럼 주변지역을 벗어나서는 잘 알려지지 않은 국가들의 경우, 자국에 유리한 상대국 국민의 인식은 '주목'과 '관심'이 최우선이 될 것이다. 잘 알려지지도 않았는데 갑자기 상대국의 국민에게 '호감'이나 '매력'을 기대하기는 쉽지 않다.

따라서 이 논문에서는 호감이나 매력은 자국에게 유리한 인식 중의 두 가지 사례, 그 중에서 어쩌면 비현실적으로 긍정적인 사례에 불과하고 그러한 인식 외에도 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식이 있을 수 있다고 본다. 그리고 그러한 인식을 찾아내고, 그러한 인식을 상대국의 국민들 사이에서 증가시키는 것이 공공외교라고 주장한다. 달리 말하면 공공외교를 통하여 상대국 국민에게 갖도록 하려는 인식은 사전적으로 정의될 수 없고, 사안의 구체적 내용과 상대국의 상황과 상관없이 보편유일하게 존재하는 것이 아니다. 상대방 국가의 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하고자 하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여서 찾아낼 수밖에 없다는 것이 이 논문의 주장이다.

이러한 주장을 하는 이유는 기존의 공공외교 관련 연구에서는 외교의 목적과 상대방 국민의 반응을 철저히 분석하지 않고, 그저 우리가 생각하는 우리의 장점을 어떻게 효과적으로 대상국의 국민에게 홍보할 수 있는지 방법을 찾아보는 일방적 사고가 강하기 때문이다. 이러한 경향이 발생한 이유로는 공공외교에 관한 기존의 논의가 공공외교의 시발점이자 종착점이라고 할 수 있는 외국의 '수용자'를 중심으로 한 것이 아니라 우리나라 내부의 '공급자' 중심이고, 인식이 어떻게 형성되고 변화하는가 하는 문제에 대한 이해가 부족한, 즉 '무이론적'인 경향을 보이고 있다는 점을 들 수 있다. 기존의 논의가 공급자 중심이라 함은 공공외교에 관한 논의의 상당 부분

이 공공외교분야 행위자의 역할이나 책임의 규정, 그리고 행위자간의 역할 분담과 조정에 초점을 맞추고 있다는 뜻이다. 기존의 논의에서는 공공외교의 '수용자'가 구체적으로 누구이고 어떠한 특성을 가지고 있는지, 그리고 해당국가의 외교정책 결정과정에서 '수용자'의 역할과 비중이 어떤지에 대한 깊이 있는 연구가 존재하지 않는다. '무이론적'이라 함은 기존 논의에서 인식이 어떻게 형성되고 변화하며, 관심(attention)이 어떻게 발생하고 강화되는지에 대해 심층적 논의가 없다는 뜻이다. 따라서 이러한 무이론성을 극복하기 위하여 심리학, 사회학, 언론학 등으로부터 의미와 관념의 생성과 전파에 관련된 연구결과를 받아들여 공공외교 논의에 도입할 필요가 있다.[6]

Ⅲ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 집행순서

"공공외교에 관한 오늘의 분석에서는 '대중'이 무엇을 의미하며 외교행위에서 '대중'의 역할이 무엇인지에 대한 일치된 견해가 없다."[7]

전 절에서 공공외교를 "자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력"으로 정의하였다. 그리고 공공외교의 중요성은 국가별, 지역별로 다르기 때문에 공공외교를 통하여 상대국 국민에게 심어주고자 하려는 인식은 사전적으로 정의될 수 없고, 상대국 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여서 찾아낼 수밖에 없다고 하였다.

이러한 주장을 하는 이유는 이 절의 서두에 인용된 브라이언 호킹의 주장처럼 공공외교의 대상인 '대중'의 역할이나 중요성이 지역과 국가에 따라 다르고—따라서 그들을 대상으로 한 공공외교의 중요성 역시 지역과 국가에 따라 다를 수밖에 없으며—마찬가지로 지역, 국가, 사안에 따라 '대중'이 무엇을 생각하고 어떻게 반응하는지도 다르기 때문이다. 이러한 상대국 대중의 역할과 인식의 다양성, 이질성을 인정하지 않고 공공외교를 한다면 실패할 가능성이 크다.

그런데 문제는 어떻게 하면 상대국 대중의 역할과 인식의 다양성과 이질성을 정확히 파악하고 공공외교 정책의 수립과 수행에 체계적으로 반영하느냐 하는 것이다. 이 절에서는 착오를 최소화하면서—달리 표현하면 과학적으로— 맞춤형 공공외교 정책을 수립하고, 이를 집행하기 위해

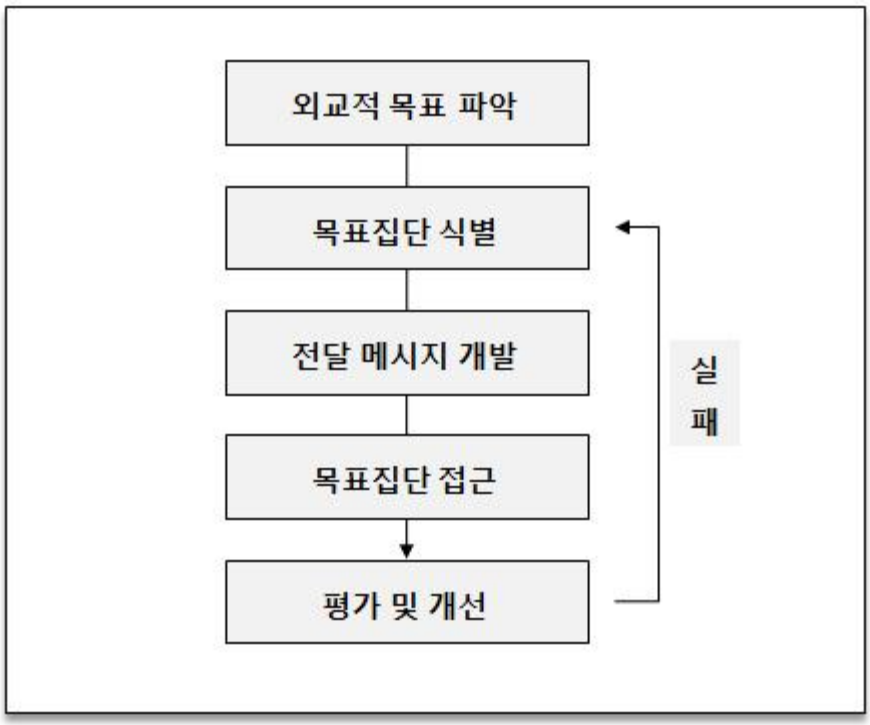
[6] 보다 자세한 내용은 6절의 보론 "기존 논의의 비판적 검토"를 참고하라.

[7] 브라이언 호킹, "신공공외교 다시 보기," 얀 멜리센 편, 박종일 박선영 역, 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』 (고양시: 인간사랑, 2008), p. 75.

필요한 분석 및 과정을 제안하고자 한다.

맞춤형 공공외교가 과학적으로 수립 및 집행되기 위해서는 몇 가지 단계로 된 과정을 통하여 이루어져 하고, 그 목적을 달성하지 못하였을 때에는 소기의 목적을 달성할 수 있게 개선하여야 한다는 것이 이 절에서 주장하는 바의 핵심이다. 구체적으로, 맞춤형, 과학적인 공공외교 정책의 수립과 집행은 아래에서 제시하는 단계를 거쳐야 한다.

<그림 1> 맞춤형, 과학적 공공외교 집행 순서도



1. 외교적 목표의 확인

공공외교는 외교적 목표를 달성하기 위한 수단이지만 정작 무엇을 구체적으로 추구해야 하는 외교적 목표인지 파악하는 것은 용이하지 않다. 앞에서 공공외교의 정의를 살펴보면서 언급하였듯이 우선 자국의 국익이 무엇인지에 대해 논란의 소지가 있다. 공공외교의 목표로서 '호감'이나 '매력'이 언급되는 것은 어쩌면 외교적 목적을 구체적으로 파악하는 것이 힘들어서 회피한 결과로 발생한 경향일 수 있다.

2009년 대한민국 외교백서를 기준으로 보면 거시적으로 대미 외교는 "21세기 전략동맹," 대일 외교는 "미래지향적 성숙한 동반자 관계," 대중 외교는 "전략적 협력 동반자 관계"의 달성을 그리고 대 중앙아 외교는 "자원, 에너지 분야 협력 증진"을 외교적 목표로 하는 것으로 요약할 수 있다. 물론 이러한 목표는 거시적 목표이고, 특정한 현안이 생길 경우에는 보다 미시적이고 구체

적인 외교적 목표를 생각해 볼 수가 있을 것이다. 예컨대 대미 외교에 있어서 한미 FTA의 미의회 비준이나 전시작전통제권 전환 연기가 외교적 목표라고 판단되면 대미 공공외교는 그러한 목적을 염두에 두고 목적을 달성하는데 도움이 되는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 그럴 경우 "한식 세계화"와 같은 공공외교 노력은 한국의 음식문화를 알리는 데에는 효과적이나, 당면 외교 현안과 관련된 외교적 목표를 달성하는데—적어도 직접적으로는—도움이 되지 않을 것이다.

외교적 목표의 확인은 쉽지 않다. 그렇다고 해서 외교적 목표를 파악하려는 진지한 노력 없이 공공외교를 수행한다면 외교적 실익도 없이 경제적·비경제적 비용만 초래할 가능성이 크기 때문에 외교적 목표를 파악하는 단계는 생략할 수 없다.

문제는 과연 누가, 어떻게 외교적 목표를 파악하느냐 하는 것이다. 즉 공공외교의 수행을 위해 외교적 목표를 파악하는 '주체'와 외교적 목표를 파악하는 '방법'이 문제가 된다. 이 문제에 대한 본 논문의 입장은 정치권, 외교부내 관련 부서, 현지 공관, 기타 이해당사자 등과 공공외교의 행위자가 협의해서 외교적 목표가 무엇인지를 결정해야 한다는 것이다. 달리 말하면 다각적 협의 없이 공공외교 행위자가 단독으로 외교적 목표를 판단하여서는 안 된다.

그런데 문제는 관련부서, 이해당사자, 공공외교 행위자들간의 협의를 가능하게 하고 촉진시키는 제도나 기구가 미비하다는 점이다. 이러한 맥락에서 공공외교포럼의 발족은 중요한 의미를 지닌다. 공공외교포럼을 통해—또는 포럼의 하부단위 모임을 통해서—각 국가, 지역 또는 당면 현안에 관련된 정부부처, 이해당사자, 그리고 공공외교 행위자들간의 협의가 가능해질 것이기 때문이다. 특히 공공외교포럼을 통해 인적 네트워크가 구성되고, 상시적 의견교환과 수렴이 가능하도록 사이버 공공외교포럼도 설치된다면 외교적 목표의 확정에 크게 도움이 될 것이다.

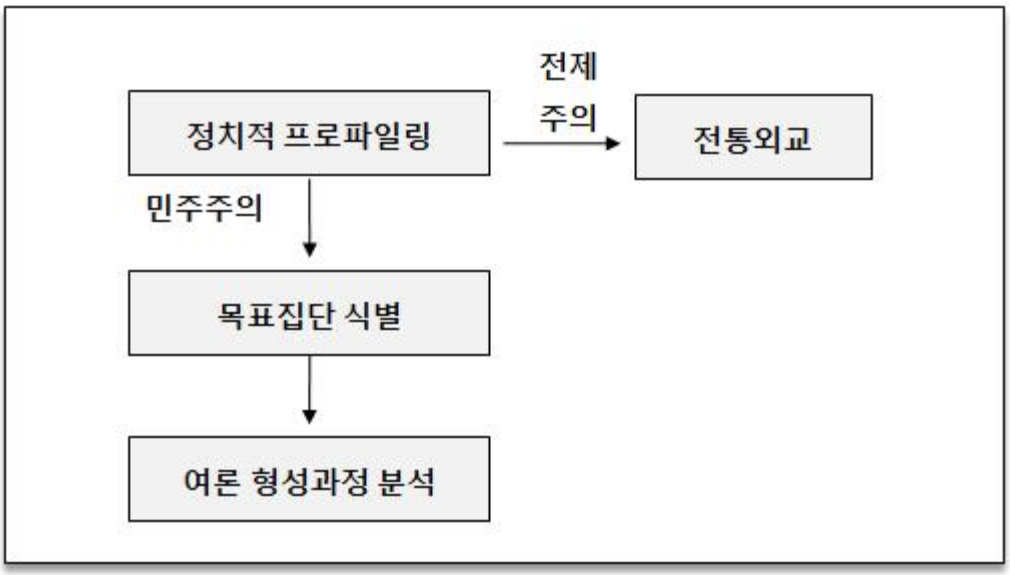
2. 목표집단의 식별: 누구의 인식을 바꾸어야 하나?

만약 중국에 대해 공공외교를 한다면, 13억에 달하는 중국인 전체를 대상으로 하여야 할까? 아니라면 구체적으로 누구를 대상으로 공공외교를 하여야 할까? 보다 근본적인 차원에서 민주주의 국가도 아닌데 중국 정부는 몰라도 중국 국민을 대상으로 공공외교를 할 필요가 있을까?

중국의 경우는 극단적인 예라고 할 수 있으나 일반적으로 주어진 외교적 목표의 성취를 위해 상대국 국민을 대상으로 공공외교를 펼쳐야 할 것인지, 그리고 만약 공공외교를 펼친다면 구체적으로 상대국 국민 중 어떤 집단의 인식에 영향을 주는 것을 목적으로 해야 할지 판단하는 것은 중요한 일이다. 그 이유는 앞서 인용한 브라이언 호킹이 말한 것처럼 공공외교의 대상이 되고 있는 '대중'이 누구이며, 외교정책 결정과정에 있어서 무슨 역할을 하고 있는지에 대해 사전적으로 확정되어 있지 않기 때문이다.

대상이 누구이고, 그 역할이 무엇인지 알아야 공공외교가 성공할 가능성이 높아진다. 만약 외교정책 결정과정에서 민간의 역할이 없고, 만약 민간의 역할이 있더라도 공공외교를 외교정책 결정과정에 영향을 주는 집단 대신 외교정책 결정과정에 간여하지 않거나 간여하지 못하는 집단을 대상으로 공공외교가 펼쳐진다면 그러한 공공외교 노력은 효과를 기대하기 힘들다.

<그림 2> 목표집단 식별 상세단계



1) 정치적 프로파일링

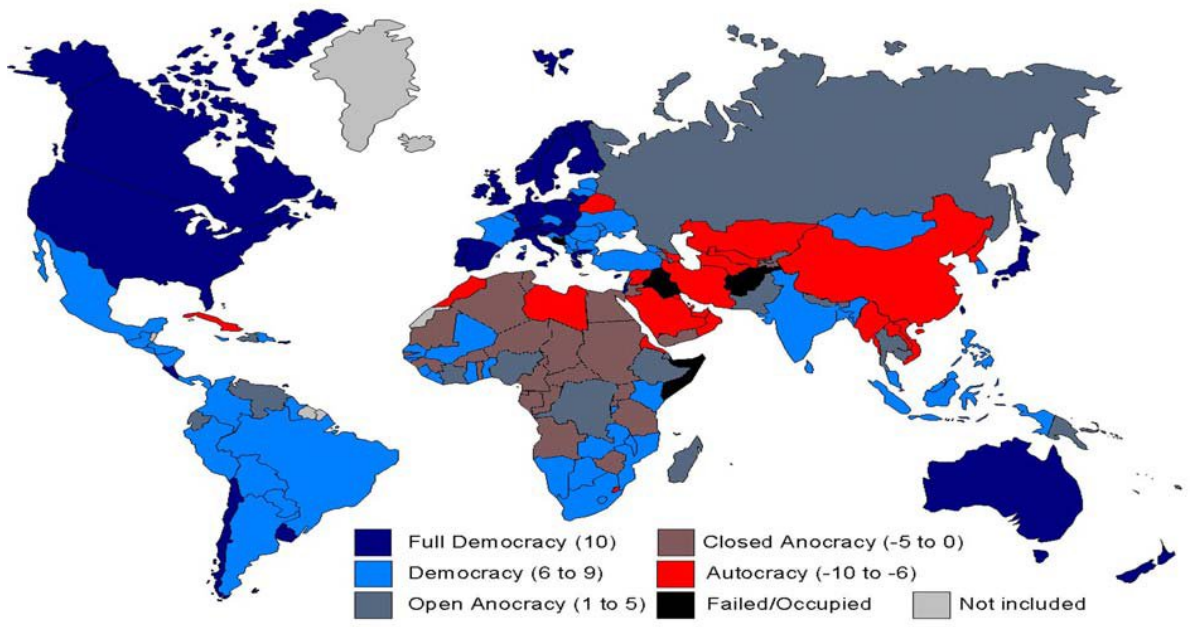
외교정책 결정에 있어서 민간의 역할과 비중을 결정하는 요인은 첫째로 정치체제라고 할 수 있다. 다른 조건이 같은 경우, 정치체제가 민주적이면 민주적일수록 외교정책의 결정에 있어서 일반 국민의 의견이 더 중요할 것이다. 만약 정치체제의 성격상 외교정책 결정과정에 있어서 민간의 역할과 비중이 적다면 공공외교보다는 전통적인 정부간 외교가 더 효과적일 수 있다. 따라서 공공외교와 전통외교의 바람직한 조합을 위해서는 우선 정치체제의 성격을 파악하고, 더 나아가 구체적인 정치제도, 정치과정, 그리고 정치행위자 등에 관하여 알아볼 필요가 있다. 이러한 작업을 이 논문에서는 편의상 '정치적 프로파일링(profiling)'이라고 부르기로 하겠다.

정치체제에 관한 가장 포괄적이며 수시적으로 업데이트가 되고 있는 데이터세트로는 Polity project의 polity score 자료가 있다. Ted Gurr가 수행했던 최초의 정치체제 연구조사 (Polity I project)가 중단되지 않고 현재까지 연구조사(Polity IV project)가 계속되고 있다.[8] 이 연구조

[8] 자세한 내용은 Polity IV Project 홈페이지(http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm)를 참고하라.

사에서는 '행정수반의 선출,' '행정권의 제한,' '정치적 경쟁'의 세 차원에서 각국의 정치체제를 평가(측정)한다. 행정수반 선출을 예로 들어 설명하자면, 행정수반을 선출하는 절차가 제도화되어 있고, 경쟁도가 높으며, 공직에 대한 개방도가 높을수록 행정수반의 선출에 관련한 점수가 높아지고, 그 정치체제는 민주적으로 평가된다. 이렇게 측정한 polity score를 기준으로 현존하는 정치체제는 democracy(민주주의 체제), autocracy(전제주의 체제), 그리고 민주주의도 전제주의도 제대로 자리를 잡지 못하고 정치적 권위가 혼란상태에 빠져있는 anocracy(무정부적체제)로 나누어진다. 이 연구조사에 의하면 각국의 정치체제는 이 세 유형 중에 하나에 속하게 된다. 보다 더 자세하게는 각국마다 고유한 polity score가 주어지는데, 이 점수가 높을수록 민주주의 수준이 높은 반면, 낮을수록 전제주의에 가깝다(Polity score의 값은 최대 +10, 최소 -10이고, 민주주의도 정립되지 못하고 전제주의도 정립되지 못한 anocracy의 경우 -5 에서 + 5 사이의 값을 지닌다). 2009년 거버넌스 체제(Governance Regimes)지도에서는 polity score에 따라서 democracy를 full democracy와 그냥 democracy로, anocracy를 open anocracy와 closed anocracy로 세분하였다. 세분 여부를 떠나서 이 지도는 지역별로 국가별로 정치체제의 유형과 민주주의 수준이 상이함을 잘 보여준다(실제로 Polity IV dataset을 검토하면 정치체제의 유형과 민주주의의 수준 외에도 더 다양한 측면에 대한 정보가 담겨있지만, 여기에서는 논의의 편의상 자세한 소개를 생략한다).

<그림 3> Governance Regimes in 2009(Polity IV Project Global Report 2009)



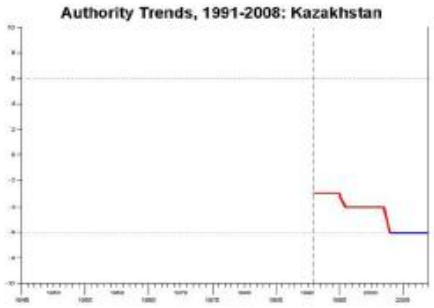
다른 조건이 일정하다면 외교정책 결정과정에 있어서 대중의 참여와 역할은 민주주의 체제(polity score: +6 ~ +10)에서 크고, 전제주의 체제나 무정부적 체제(anocracy)에서는 크지 않을 것이다. polity score 가 -10에 가까우면 가까울수록, 즉 전제주의적 성격이 강하면 강할수록 공공외교보다는 전통외교의 중요성과 필요성이 커질 것이다. 따라서 공공외교정책을 본격적으로 수립, 집행하기 전에 정치적 프로파일링을 해 보고 공공외교와 전통외교의 적당한 '혼합(mix)'를 결정해야 할 것이다.

Polity IV project는 아울러 국가별로 자세한 정보를 담은 국가보고서(country report)도 제공하고 있다. 아래는 카자흐스탄의 국가보고서이다(나머지 국가들의 국가보고서는 별첨 부록 B를 참조하라).

<그림 4> 카자흐스탄의 국가보고서(2008)

Polity IV Country Report 2008: Kazakhstan

Score:	2007	2008	Change
Polity:	-6	-6	0
Democ:	0	0	0
Autoc:	6	6	0
Durable:		17	
Tentative:		No	



SCODE	KZK	CCODE	705	Date of Report	31 December 2009

Polity IV Component Variables

XRREG	XRCOMP	XROPEN	XCONST	PARREG	PARCOMP
2	1	4	2	3	2

Date of Most Recent Polity Transition (3 or more point change)

End Date		Begin Date	16 December 1991

Polity Fragmentation: No

Constitution	30 August 1995
Executive(s)	President Nursultan Nazarbayev (Otan); Chairman of the Supreme Soviet since 20 February 1990; first elected 1 December 1991; most recently reelected, 5 December 2005, 91%
Legislature	Bicameral: Assembly (107 seats; 9 indirectly elected from the Assembly of the People of Kazakhstan which represents the country's ethnic minorities, remainder directly elected; most recent elections, 18 August 2007) Light of the Fatherland (Nur-Otan): 98 *(note: the Agrarian, Asar, and Civic parties merged with Otan)* Senate (47 seats; 7 appointed by president; others indirectly elected by local assemblies, 2 from each of the 14 oblasts, the capital of Astana, and the city of Almaty; non-partisan candidates; most recent elections, December 2005)
Judiciary	Supreme Court; Constitutional Council

Narrative Description:[1]

Executive Recruitment: Designation (3)

The incumbent president, Nursultan Nazarbayev, first gained power as the designated Soviet-era executive administrator. His victory in the elections of 1991 and 1999, as well as the extension of his powers by the referendum of 1995, were largely due to the hegemonic role of the country's ex-communist bureaucracy that Nazarbayev leads. According to international monitors, the 1999 elections were particularly marred by irregularities and fell far short of international electoral standards. Both the balloting and the process leading up to the elections predetermined the outcome of the executive recruitment process in favor of President Nazarbayev. By pushing forward the election timetable, manipulating electoral laws to his advantage, barring numerous opposition candidates from competing, and using fear and intimidation to maintain his hold on power, these early elections in Kazakhstan did not meet the minimum criteria for a procedural democracy. The most recent presidential election, held 4 December 2005, suffered from similar irregularities, although many international observers noted some improvements from the 1999 elections. Amid charges of media bias and opposition candidate harassment, incumbent President Nazarbayev was reelected with over ninety percent of the vote.

Executive Constraints: Slight Limitations (2)

Members of the legislative Assembly (Mejilis) have the right to introduce legislation, and some bills initiated by legislators become laws. However, the National Assembly in Kazakhstan is dominated by supporters of Nazarbeyev. While showing some autonomy from the executive branch by initiating minor legislation, nevertheless, the National Assembly largely serves as a rubber-stamp body (as does the judiciary). To overcome a presidential veto the National Assembly must obtain a two-thirds vote in each Chamber, which, under current conditions of widespread party fragmentation and representative absenteeism, is virtually impossible. Thus, the power of President Nazarbayev goes largely unchecked. The powers of President Nazarbayev were further institutionalized in July 2000 when the National Assembly approved a law giving him special powers when he decides to leave office. This law enables him to advise his successor on such matters as the introduction of martial law and the use of the military. In addition to allowing him to address both the nation and the National Assembly, it provides him with a permanent seat on the Security Council and a leadership role in the National Assembly. Limitations on the president's power have not changed substantially in recent years.

Political Participation: Deepening Hegemonic Control (3)

Kazakhstan is split between two dominant ethnic communities: Kazakh (40%) and Russian (38%). This ethnic divide coincides to a large degree with a north/south geographic divide. President Nazarbayev represents the Kazakh community and uses his government's hold on power to favor Kazakh group interests and restrict political access to other, excluded groups. The ethnic split in Kazakhstan largely defined the political gridlock that consumed politics during the first years of independence. Since that time the Nazarbayev regime has moved decidedly to restrict the political influence of the sizeable ethnic Russian constituency.

Democratic institutions are weak and there are severe limitations to the people's right to change their government. Using a decision by the Constitutional Court that held that the 1994 parliamentary elections were invalid, President Nazarbayev dissolved the parliament on 11 March 1995, abolished the Constitutional Court, and began to rule by decree. A new constitution was promulgated in 1995 that allows the President to rule by decree and to dissolve the legislature if it holds a no-confidence vote or twice rejects his nominee for Prime Minister. Two opposition politicians were barred from competing in the presidential elections on administrative grounds in 1999 and authorities have harassed opposition candidates in more recent elections as well.

Instead of ruling primarily through force, President Nazarbayev effectively manipulates the political system through electoral fraud, the distribution of state patronage, control of the media and appeals to Kazakh and clan loyalties. The general trend toward dismantling democracy continued in 2002 as the government instituted a new law that fundamentally jeopardized the existence of most opposition parties in the country. Under the new law, promulgated in July 2002, parties need to meet the following conditions to be registered: have 50,000 signatories (up from 3,000), have at least 700 members in each of the 14 provinces and to have contested in two successive legislative elections. This act further consolidates political authority in Kazakhstan and significantly undermines the voice of this country's democratic opposition.

In May 2004 a new opposition party, Democratic Choice of Kazakhstan (DCK), received official recognition. There are twelve active political parties in Kazakhstan, nine of which actively support the President. The two dominant parties are the President's Otan party and Asar, a pro-government party run by Nazarbayev's daughter, Darigha. The DCK seeks to alter the political landscape in this country by curtailing the powers of the President and by establishing a parliamentary political system.

Parliamentary elections were held on 19 September 2004 to fill seventy-seven seats in the

lower house (sixty-seven single member and ten party list seats). International monitors declared that these elections fell far short of meeting international democratic standards. The end result of this flawed electoral campaign was the creation of the most obedient parliament that Kazakhstan had had since its days as a Soviet republic. The most recent elections, held in August 2007, further consolidated the president's control over parliament. In 2006 and 2007 Otan merged with several smaller parties, forming Nur Otan, a massive pro-Nazarbayev party that won eighty-eight percent of the vote on 18 August 2007. No other party garnered seven percent of the vote, the threshold needed to secure a seat in parliament. As a result, there are no opposition seats in Kazakhstan's parliament today. Needless to say, the democratic culture in Kazakhstan remains largely undeveloped.

---

[1] The research described in this report was sponsored by the Political Instability Task Force (PITF). The PITF is funded by the Central Intelligence Agency. The views expressed herein are the authors' alone and do not represent the views of the US Government.

이상의 논의를 중앙아시아 국가들을 예로 들어서 설명하면, 신아세아 외교로 우리의 관심이 증대하고 있는 이 지역에는 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 아프가니스탄 그리고 몽골 등이 소재하고 있다.

<표 1> 중앙아시아 각국의 정치체제(2007년 기준)

국가	정치체제(polity score)	국가	정치체제(polity score)
카자흐스탄	Autocracy (-6)	키르기스스탄	Open Anocracy (3)
우즈베키스탄	Autocracy (-9)	아프가니스탄	Interruption (-66)
타지키스탄	Closed Anocracy (-3)	몽골	Full Democracy (10)

카자흐스탄과 우즈베키스탄의 경우 전제주의 정치체제이기 때문에 외교정책 결정과정에 있어서 민간의 역할과 비중은 크지 않을 것으로 기대된다. 특히 우즈베키스탄의 경우 polity score가 -9로 전제주의적 성격이 매우 강하기 때문이다. 따라서 이들 국가에 대한 외교에서 공공외교의 비중은 크지 않을 것으로 생각된다(만약 냉전기 미국이 공산국가에 대하여 그랬던 것처럼 이들 국가의 정치체제의 전복이 우리 외교의 목적이라면 국민을 대상으로 공공외교를 강화해야 할 것이다. 그러나 우리가 그러한 극단적이고 비현실적인 외교적 목표를 추구하는 것이 아니라면

공공외교에 비하여 전통외교의 장점이 많다). 몽골의 경우는 카자흐스탄이나 우즈베키스탄과 반대여서 상당히 민주적인 정치체제를 가지고 있기 때문에 몽골에 대해서는 공공외교가 의미가 있다. 따라서 우리가 추구해야 할 외교적 목적이 명확하고 중요하다면 공공외교를 적극적으로 수립, 집행하여야 할 것이다. 타지키스탄, 키르기스스탄은 anocracy(무정부체제)로서 민주적이건 전제적이건 정치적 권위가 잘 정립되어 있지 않은 상태이다. 한편, 무정부적이라고 할 수 있는 정치적 상황에서는 외교의 종류를 떠나서 전통외교와 공공외교 모두 외교적 노력 일체가 비효과적일 수 있다. 예를 들어 아프가니스탄의 경우는 2007년 전쟁 중이었고, 외국군대가 주둔하여 있어서 자체적인 정치체제를 가지고 있다고 보기 힘들다. 따라서 아프가니스탄을 상대로 한 외교는 전통외교와 공공외교측면에서 모두 효과적이기 힘들다.

정치체제의 유형과 민주주의 수준을 판별하는 것은 정치적 프로파일링의 시작이지 끝이 아니다. 정치체제에 대한 분석이 끝나면 보다 구체적으로 정치제도, 정치과정, 정치행위자 등에 대한 더 깊은 분석이 따라야 할 것이다.

2) 목표집단 식별

정치적 프로파일링의 결과로 외교정책 결정과정에 있어서 민간부문이 영향력을 발휘한다고 판명이 되면 구체적으로 공공외교의 대상이 될 집단, 즉 목표집단을 식별하는 작업이 필요하다. 조건이 허락한다면 목표집단으로 외교정책 결정과정에 있어서 가장 영향력을 갖는 여론선도집단을 선정하는 것이 좋겠지만, 종종 그런 집단은 접근이 불가능하거나 인식이 가변적이지 않을 수도 있다. 따라서 목표집단의 선정은 그 집단의 중요성, 접근가능성, 인식의 가변성을 모두 고려하여 선정하여야 한다. 이러한 조건들을 모두 만족시키는 집단이 어떤 집단이 될 것인지는 사전적으로 알 수 없고, 경험적으로 파악할 수밖에 없다.

목표집단의 정확한 식별이 중요한 이유는 잘못된 대상을 골랐을 경우, 외교정책 결정과정에 영향을 줄 수 없다는 이유도 있지만 목표집단의 특성을 제대로 알아야 그에 맞는 접근방식을 적용할 수 있기 때문이다. 예컨대 목표집단이 학자일 경우와 기업인일 경우, 목표집단에 접근하는 방식이 다를 수밖에 없다. 목표집단이 학자라면 학술교류, 출판, 교육 등이 목표집단에 접근하고 영향을 줄 수 있는 효과적인 방식이 되겠지만, 기업인이 목표집단이라면 영리적으로 접근하여 기업인 교류, 투자보호, 사업기회 알선 등이 더 효과적인 방식이 될 것이다.

3) 여론형성과정의 분석

식별된 목표집단은 그 자체로 중요한 것이라기 보다는, 상대국 민간부문의 일원으로서 외교정

책에 관한 여론형성에 참여하기 때문에 중요하다(물론 여론이 외교정책 결정과정에 있어서 어느 수준의 중요도를 갖고 있는지는 앞에서 말한 정치적 프로파일링과 관련된 경험적인 문제이다). 식별된 목표집단의 특성 못지않게 상대국의 여론형성과정을 이해하고, 그 특성을 파악하는 것이 중요하다. 예컨대 여론이 어떤 영역에서 발생하는가? 발생한 여론은 얼마나 빨리 전파되는가? 이러한 질문이 중요한 이유는 여론의 발생영역과 확산속도에 따라 우리의 대응도 달라져야 하기 때문이다. 예컨대 반한 정서가 인터넷 상에서 형성·확산된다면 인터넷 특성상 우리의 대응도 신속하게 이루어져야 하며, 메시지의 포맷은 디지털 포맷이 되어야 할 것이다.

4) 공공외교 공급자의 역할과 협력

공공외교 대상국가의 정치적 프로파일을 작성하고, 목표집단을 식별하며, 여론형성과정을 분석하는 것은 공공외교의 성공을 위해서 필요한 작업이지만 지식과 정보의 차원에서는 지난한 작업이다. 제한된 현지 인력과 지역/국가 전문가들을 동원하여 어떻게 필요한 작업을 수행하느냐는 해결되어야 할 중요한 문제이다. 특히 현지 인력이 수적으로 제한되어 있을 뿐만 아니라 소속기관이나 신분, 국적이 다르고, 거리와 시간의 장벽에도 불구하고 현지 인력과 국내에 있는 전문가들을 협력하게 만드는 방법 역시 해결이 요구되는 사항이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부의 직접적인 노력도 필요하겠지만, 우리 정부와 민간, 현지의 한인, 그리고 상대국의 민간이 참여하는 친선교류단체—예컨대 '한-카자흐스탄 소사이어티'—가 발족되면 그러한 교류단체를 매개로 하여 필요한 정보의 교환이 가능해지고 현지 인력과 국내 인력의 연계도 촉진될 것이다. 공공외교포럼에서 이러한 친선교류단체의 필요성을 의제화한다면 친선교류단체의 발족이 앞당겨질 수 있고, 국가나 현안 별로 공공외교포럼의 지부를 만드는 것도 생각해 볼 수 있다. 그리고 사이버 공공외교포럼은 현지 인력과 국내 인력이 온라인 상으로 협력하는 것을 도와줄 수 있을 것이다.

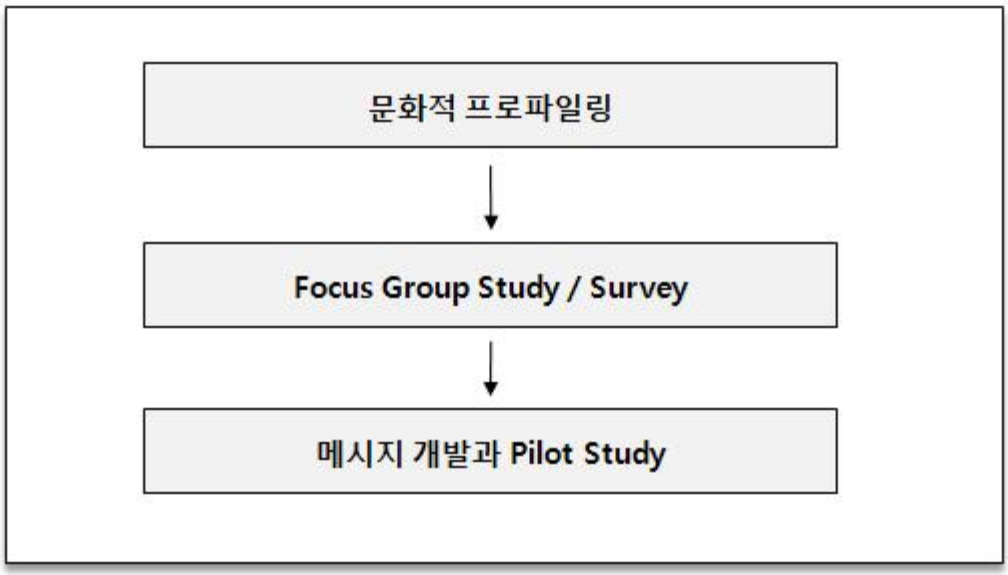
3. 전달 메시지 개발과 검증: 무슨 메시지를 전달하여야 하는가?

공급자의 메시지와 수용자의 반응 간에는 일대일 관계가 성립하지 않는다. 단순히 한국에 대한 긍정적인 정보를 제공하는 것만으로 수용자의 마음에 한국에 대해 긍정적인 인식이 생겨나기는 어렵다. 후술하겠지만 무엇이 긍정적이냐 하는 것도 문화권이나 국가별로 다를 수 있다.

어떤 연구에 의하면 수용자는 '공급되는 정보'에 반응하는 것이 아니라 '공급자의 의도'에 더 민감히 반응한다고 한다. 그리고 어떤 정보나 의도가 전달되건 간에 수용자가 가지고 있는 선입견과 상호작용하면서 수용자의 인식에 영향을 미친다. 따라서 전달 메시지는 수용자의 문화, 가

치관, 선입견 등을 고려해서 개발하여야 한다. 예컨대 한류를 이해하지 못하는 문화권이나 한류를 부정적으로 인식하는 집단에게 단지 우리가 자랑스럽고 흥미롭다는 이유로 한류 문화를 전달한다면 수용자의 반응은 우리의 기대와 다를 수 있다.

<그림 5> 전달메세지 개발의 상세단계



1) 문화적 프로파일링

"Culture is probably best thought of as an important moderator of psychological effects…"[9]

세계화로 국가 간의 문화적 차이는 상당 수준 감소된 것이 사실이지만, 문화적 동질화가 진행되고 있다. 그러나 이러한 현상은 주로 젊은 세대와 고등교육을 받은 엘리트 계층을 중심으로 나타난 반면, 각 국가의 기성세대와 대중(mass)은 고유한 문화를 보존하고 있는 경향이 강하다. 예컨대 한류, 경제성장, 민주화 등 우리가 가진 상징적 자원에 대한 공공외교 상대국 국민들의 반응은 그 사회의 문화와 가치관에 의하여 영향을 받는 것이 불가피하다. 만약 우리가 가진 특정한 상징적 자원이 대상이 된 사회의 문화와 이질적이거나, 심한 경우 충돌하는 것이라면 그것보다는 상대국에서 높게 평가하는 상징적 자원을 강조하는 것이 바람직할 것이다. 이렇듯 공공외교를 위한 메시지의 개발과 전달에 있어서 대상 국가와 사회의 문화적 특성을 고려해야 하는데,

[9] Kelton Rhoads, "The Culture Variable in the Influence Equation," *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Nancy Snow and Philip Taylor, eds. (New York: Routledge, 2009), pp. 166-186.

그러한 작업을 이 논문에서는 '문화적 프로파일링'이라고 부르기로 한다.

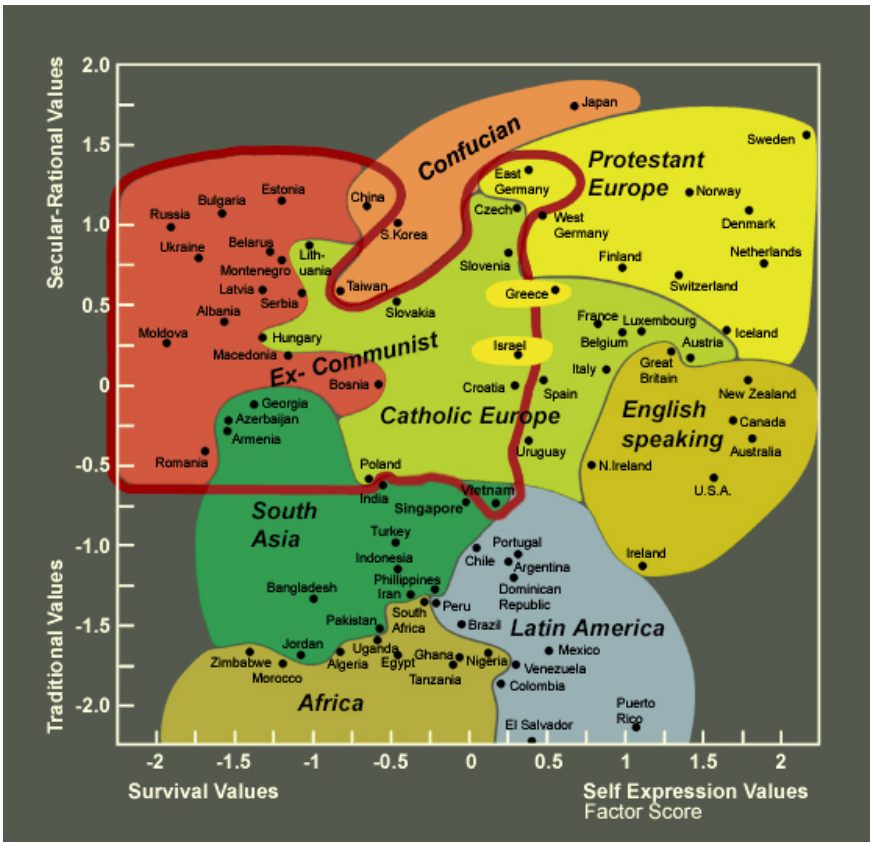
그런데 문화는 다양하고 복잡하기 때문에 한마디로 개념정의하거나 측정하기에 용이하지 않다. 특히 제한된 인력과 자원으로 각국 사회에 대한 정밀한 문화적 프로파일링을 하는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 다행히 문화적 프로파일링을 도울 수 있는 국제적 서베이 자료가 있어서 공공외교정책의 수립과 집행시 유용한 참고가 될 수 있다.

Ronald Inglehart의 주도 하에 1981년부터 2007년까지 다섯 차례에 걸쳐 전세계 인구의 90퍼센트를 포함한 97개 사회에 대한 문화와 가치관 조사가 실행되었다. Inglehart 등의 연구에 따르면 세계 각국의 문화는 다양하고 복합적이어서 측정이나 비교가 힘들어 보이지만 실제로 문화는 (1) 전통 가치에 비해 세속적/합리적 가치를 얼마나 중시하는지, (2) 생존적(survival) 가치에 비해 자기표현(self-expression) 가치를 얼마나 중시하는지에 따라 2차원적으로 비교와 유형분류가 가능하다고 한다. 어떤 사회가 전통적인지 혹은 아닌지만 알면 그 사회가 그 외의 사안, 예컨대 가족적 가치나 민족주의적 성향, 권위에 대한 태도, 그리고 국가적 자긍심 등에 관련하여 어떠한 성향을 보이는지 알 수 있기 때문이다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 전통적 가치와 사례로서 열거한 가치들간에 70% 정도의 상관관계(correlation)가 존재하기 때문이다.[10]

Ronald Inglehart와 Christian Welzel이 작성한 Inglehart-Welzel Cultural Map of the World는 공공외교 담당자들로 하여금 특정 국가의 문화적 성향이 어떠한지를 한눈에 가늠할 수 있게 하는 좋은 단서를 제공한다.

[10] 보다 자세한 내용은 Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005)를 참고하라.

<그림 6> Inglehart-Welzel Cultural Map of the World



Inglehart-Welzel 의 문화지도는 최대 5차례에 걸쳐 측정된 각국별 (1) 전통/세속-합리 가치 값과 (2) 생존/자기표현 가치 값을 원자료로 해서 작성된 것이다. 원자료를 보면 각국이 지난 20여 년 동안 문화적으로 어떻게 변화하여 왔으며, 현재에는 어떠한 가치관을 가지고 있는지 더 상세하게 알아볼 수 있다. 아래는 한국과 미국의 가치관 조사결과를 요약한 표이다. 이러한 조사결과가 주요국별로 있어서 문화적 프로파일링하는 데에 유용하다.

<표 2> 한국 응답자 평균값

Year	Traditional vs. Secular-Rational	Survival vs. Self-expression
1981	1.08	-0.74
1990	1.11	-0.64
1995	0.96	-0.65
2000	N.A.	N.A.
2006	0.61	-1.37

<표 3> 미국 응답자 평균값

Year	Traditional vs. Secular-Rational	Survival vs. Self-expression
1981	-0.83	0.68
1990	-0.68	1.35
1995	-0.89	1.62
2000	-0.52	1.59
2006	-0.81	1.76

이 두 표만 봐도 동남아에서는 성공적인 한류가 왜 미국에서는 잘 먹혀 들어가지 않는 지 알 수 있다. 미국은 우리와 가치관이 다르기 때문에 한류 대신 미국인에 맞는 메시지를 개발할 필요가 있다.

문화지도는 문화적 프로파일링을 위한 대략적 정보를 제공하지 구체적 전달 콘텐츠를 개발하는데 필요할 정도로 자세한 '축척(scale)'을 가지고 문화나 가치관에 관한 정보를 제공하지 않는다. 더 상세한 문화적 프로파일링 작업은 세계가치관조사(World Values Survey) 결과는 물론 각종의 지역/국가 연구결과를 사용하여 이루어져야 할 것이다(자세한 설명은 생략하지만 세계가치관 조사에는 유용한 정보가 많이 포함되어 있다).

2) 소집단 면접(Focus Group Study)/여론조사(Survey)

앞에서 언급하였듯이 공공외교는 상대국 국민에게 우리의 상징적 자원을 전달하여 우리에게 우호적인 인식을 갖게 하는 것이다. 그러나 우리가 투사하는 메시지, 즉 상징적 자원은 액면 그대로 받아들여지는 것이 아니라 상대국 국민들이 갖고 있는 선입견과 상호작용하면서 상대국 국민에게 전달된다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대 이미 부정적인 선입견이 존재하고 있다면 긍정적 이미지 형성도 힘들 뿐만 아니라 전달되는 메시지도 왜곡되게 받아들여질 수 있기 때문이다. 따라서 문화적 프로파일링과 아울러 상대국 국민을 대상으로 소집단 면접(focus group study)이나 여론조사를 실시하여 상대국 국민들의 사고를 이해하는 것이 필요할 수도 있다(물론 대규모 여론조사처럼 눈에 잘 띄는 조사는 신중하게 하여야 할 것이다).

3) 메시지 개발과 시험 연구(Pilot Study)

일단 구체적 상황을 고려하여 상대국 국민들이 우리에 대해 어떠한 인식을 갖도록 할 것인지를 결정하고 나면, 그러한 인식을 발생시킬 수 있는 메시지를 개발하고 전달하는 것이 중요한

다음 단계가 될 것이다. 우리에게 유리한 인식이 반드시 상대국 국민으로 하여금 우리를 매력적, 호감적으로 생각하게 하는 것은 아니다. '매력'이나 '호감' 외에도 우리에게 유리할 수 있는 상대국 국민의 인식의 예로서 이미 '동정심,' '이해심,' '주목,' 이나 '관심'을 언급한 바 있고, 덧붙여 '신뢰감,' '동질감,' '강인함' 등을 생각해볼 수 있다. 열거된 예를 포함하여 가능한 범위 내에 드는 다양한 인식 중에서 공공외교를 통해 상대국 국민들이 어떤 인식을 갖도록 노력할 것인지는 구체적인 상황을 고려하지 않고 사전적으로 결정할 수 없다.

다음으로 개발된 메시지가 실제로 의도한 인식을 낳는지를 확인하기 위해서는 소집단을 상대로 시험 연구(pilot study)를 해 볼 필요가 있다. 만약 대상국에서 그 국가의 국민을 상대로 시험 연구가 불가능할 경우에는 대상국 밖에 있는 그 국가의 국민을 상대로 시험 연구를 해보거나 그 나라의 문화와 상황에 정통한 전문가들에게 검토를 의뢰할 수 있다.

이렇듯 대상국의 국민의 반응을 고려하여 콘텐츠를 개발하고 효과를 검증하는 것을 강조하는 이유는 그간 공공외교를 통하여 전달하는 우리의 메시지가 외교적 목표를 염두에 두고 대상국 국민의 반응을 고려하여 결정된 것이 아니라, 정부가 주창하는 국가상으로부터 연역하여 도출되는 경향이 있었기 때문이다.

4) 공공외교 공급자의 역할과 협력

여기서 또한 현실적인 문제는 누가 이 절에서 제안하는 절차와 방식으로 전달 콘텐츠를 개발하고 검증할 것이냐 하는 것이다. 더욱이 소집단 면접(focus group study)이나 여론조사(survey), 그리고 시험 연구(pilot study)는 비용이 들기 때문에 재정부담의 문제도 발생한다. 이 같은 주체와 비용의 문제에 대한 하나의 해결책은, 만약 외교부나 그 외 정부부처가 직접 나서는 것이 부담스럽다면 정부산하 민간기관 내에 소집단 면접, 서베이, 시험 연구를 전문으로 하는 팀을 만들어서 필요에 따라 공공외교가 필요한 대상국에 파견하여 조사작업을 수행하게 하는 것이다. 구체적 담당자가 누가 되었든 우리의 국력과 활동범위가 증가하는 만큼 공공외교를 효과적으로 수행하기 위해서 조사기능이 강화되는 것은 불가피한 변화라고 생각된다.

4. 목표집단의 접근: 어떻게 메시지를 전달하여야 하는가?

공공외교를 위하여 개발된 메시지는 통상적으로 언론 매체, 출판물, 인터넷 등 디지털 매체, 학술교류 등의 각종 교환/교육 프로그램, 전시회나 음악회 등의 행사 등을 통하여 목표집단에 전달된다. 다양한 전달 방식 혹은 매체 중에서 무엇을 선택하느냐 하는 문제는 일차적으로 1) 목표집단의 특성과 2) 우리가 활용하고자 하는 상징적 자원의 성격에 의하여 결정된다. 접근하

고자 하는 목표집단이 일반 대중이라면 대중적 언론 매체를 통하여 메시지를 전달하는 것이 적합하며, 학자들인 경우, 출판물이나 학술교류가 적당한 전달매체와 방식이 될 것이다. 또한 젊은 세대를 목표집단으로 할 경우, 인터넷 등 디지털 매체가 장점이 있고, 음악회나 영화시사회도 좋은 기회가 될 것이다. 한편, 우리가 활용하는 상징적 자원이 경제성장의 경험이라면 그러한 콘텐츠는 언론 매체나 출판물, 학술교류 등을 통하여 전달되는 것이 효과적이다. 전시회나 음악회 같은 행사를 통하여 그러한 콘텐츠가 담긴 메시지를 전달하는 것은 쉽지 않다.

목표집단의 성격과 우리의 상징적 자원의 성격을 종합적으로 고려하여 적합한 접근방식을 선택하고 그에 따르는 비용을 부담하느냐 하는 것이다. 전통적으로 그러한 역할은 외교부나 공공외교를 담당하는 외교부의 산하기관인 국제교류재단이 담당해왔지만 한계가 있다. 이들 기관은 전통적인 전달매체나 방식—출판물이나 학술교류—에 대해서는 그간의 경험을 바탕으로 효과적인 지원이나 모니터링이 가능하겠지만, 새로운 전달매체나 방식—예컨대 트위터나 유튜브—을 통해서 목표집단에 접근하는 것을 지원하거나 모니터링할 수 있는 능력을 아직 갖추고 있지 못하는 것으로 보인다. 만약 혐한(嫌韓) 메시지를 전파하거나 그러한 메시지에 쉽게 노출될 수 있는 중국의 젊은 인터넷 사용자들을 상대로 공공외교를 전개할 필요가 발생한다면, 외교부나 국제교류재단은 실시간으로 진행하는 "디지털" 공공외교를 지원하거나 지휘할 역량을 가지고 있을까? 이러한 질문을 경시할 수 없는 이유는 공공외교를 가능하고 필요하게 만드는 사회변화—정보화와 민주화—가 동시에 트위터나 유튜브 같은 새로운 전달매체를 낳으며, 네티즌 같은 새로운 목표집단을 탄생시키고 외교에 관한 논의에 참여시키기 때문이다. 정보화와 민주화는 새로운 외교의 패러다임으로 공공외교를 탄생시키는 동시에, 전통적 매체와 목표집단과 구분되는 새로운 매체와 새로운 목표집단을 낳는다. 따라서 공공외교 공급자들은 이러한 새로운 매체와 목표의 집단에 준비가 되어 있어야 한다.

5. 평가 및 개선

공공외교가 소기의 목적을 달성하지 못할 경우, 실패의 원인을 분석하고 개선할 필요가 있다. 그러나 무엇이 공공외교의 실패인지 알기 힘들다. 만약 한미 FTA의 의회비준이 실패한다면 그것은 외교의 실패 때문일 수도 있지만, 이와 상관없이 미국의 국내정치적 사정이나 경제적 갈등 때문일 수도 있다. 그리고 만약 외교가 실패의 원인이라고 가정하더라도 전통외교가 문제였는지 공공외교가 문제였는지 파악하기 또한 쉽지 않다.

외교적 목표를 달성하지 못한 이유가 공공외교의 실패 때문이라고 확정할 수 있다면, 그 원인을 찾고 개선하여 차후의 실패를 방지하여야 할 것이다. 그와 반대로 공공외교 덕분에 외교적

목표를 달성한 경우, 이를 성공사례로 연구분석하여 모델로 삼아야 할 것이다.

공공외교 집행순서도에 따른 단계마다 공공외교의 수립이나 집행을 모니터링한다면, 실패나 성공의 원인을 체계적으로 판별하는데 도움이 될 것이다. 그러나 제한된 인력과 자원을 바탕으로 단계별·동시적으로 모니터링를 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 아주 중요한 경우가 아니라면 사후적으로 공공외교의 성과를 평가하고 성공과 실패요인을 분석하는 것이 더 현실적일 것이다.

여기서 문제는 공공외교의 성과를 평가하고 개선책을 제안하는 주체를 설정하는 것이다. 공공외교에 참가했던 행위자들이 자체 평가를 하는 것만으로는 부족하다. 자신들이 공공외교에 직접 참가하였기 때문에 평가와 요인분석에 있어서 주관적일 수 있으며, 만약 공공외교의 실패가 참가자의 지식이나 경험 부족에서 비롯된 것이라면, 평가할 때도 참가자들의 지식이나 경험의 부족이 계속 문제가 될 것이다.

이러한 점에서 공공외교포럼은 공공외교의 성과를 평가하고 성패의 요인을 분석하는 데 필요한 전문성을 가진 협의체로서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 공공외교포럼은 상설기구가 아니리 비상설 협의체라는 한계를 지니고, 공공외교정책의 수립이나 수행에 직간접으로 참여하기 때문에 객관성 확보에 문제가 생길 가능성도 있다(객관성 논란은 불가피하다. 만약 객관성 확보를 위하여 공공외교포럼이 공공외교정책의 수립과 수행에 직간접으로 참여하지 않는다면 협의체 존재의 의미가 없을 것이기 때문이다).

공공외교포럼의 조직상 한계는 공공외교포럼 내 상설사무국을 설치하거나, 그것이 여의치 않을 경우 외교안보 분야의 싱크탱크가 성과평가와 성패요인분석에 참여하게 함으로써 해결될 수 있을 것이다. 외교안보분야의 싱크탱크는 공공외교포럼이 갖추지 못한 상설조직을 갖추었고, 필요한 객관성과 전문성이 있기 때문에 장점이 있다. 또한 충분한 객관성 확보를 위하여 민간연구기관이 공공외교의 성과평가와 성패요인 분석에 참여할 필요가 있다.

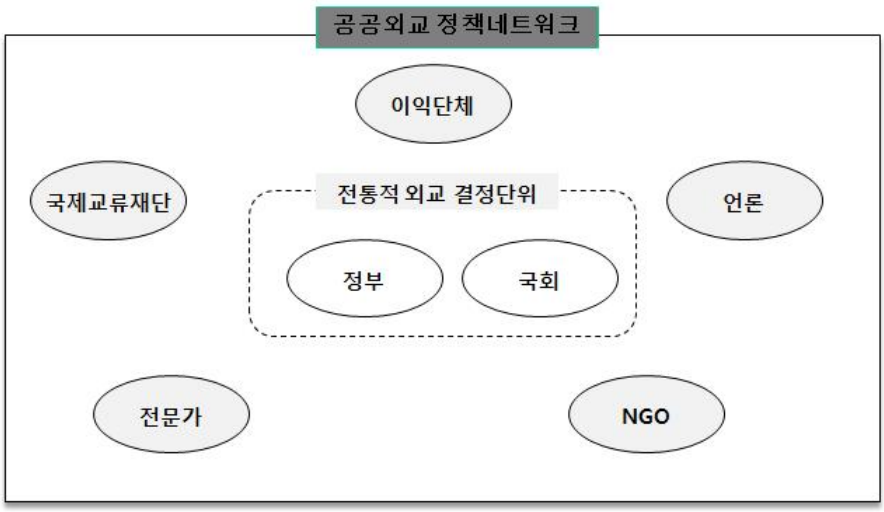
Ⅳ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 공급체계: 정책네트워크

이 논문의 주장은 우리의 공공외교가 성공하기 위해서는 맞춤형으로, 과학적으로 하여야 한다는 것이다. 그러나 이를 위해서 그렇게 공공외교정책을 수립하는 한편, 이를 수행하기 위해 필요한 인력, 제도, 자원이 제공되지 않는 경우, 공허한 주장에 그칠 소지가 있다. 그렇다면 맞춤형, 과학적 공공외교를 수립하고 집행하기 위해서 필요한 인력, 제도, 자원은 어떤 것이고 어떻게 조합되어야 할까? 이에 대한 답을 알기 위해서는 먼저 공공외교 정책결정의 특성에 대해 이해할 필요가 있다.

1. 전통외교 정책결정 vs. 공공외교 정책결정

전통외교정책의 수립, 집행은 대개의 경우 인적인 면에서 소수의 정부행위자들만 참여하고, 제도적 차원에서는 폐쇄적이고 위계적인 정부 내 정책결정단위 내에서 이루어졌다. 그리고 정책 수행에 필요한 자원은 대부분 정부에서 제공되었다. 그러나 공공외교정책의 수립과 집행은, 특히 이 논문에서 주장하는 맞춤형, 과학적 공공외교정책의 수립과 집행은 전통외교와 같은 과정과 조직을 통하여 이루어질 수 없다. 공공외교의 경우 인적인 차원에서 정부 행위자뿐만 아니라 다수의 비정부 행위자가 참여하고, 참여자 간 상호작용 또한 정부부서와 같은 위계적 조직 내에서 발생하는 것이 아니며, 공공외교의 수행에 필요한 무형, 유형의 자원 역시 정부 내에서 전부 조달할 수 없다.

<그림 7> 공공외교 정책 네트워크 vs. 전통적 외교 결정단위

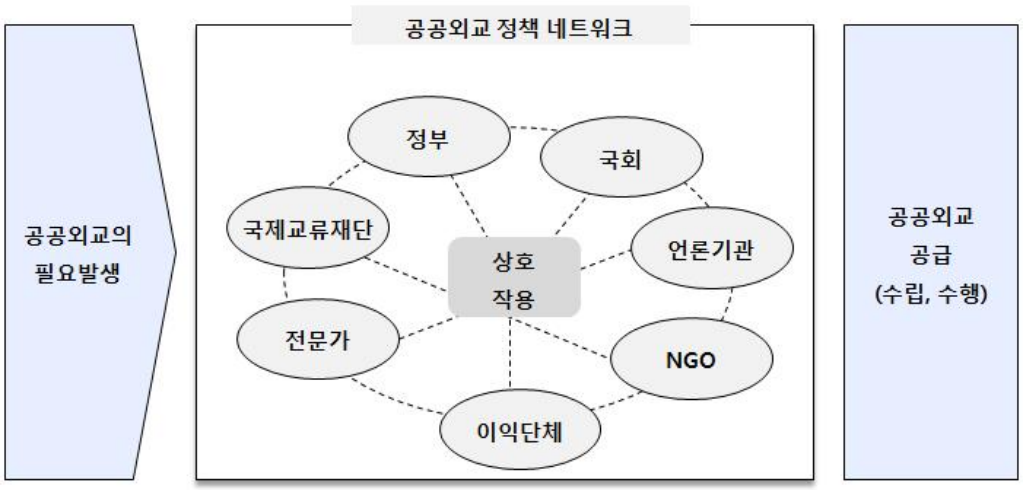


공공외교포럼의 발족이나 그에 앞서 국제교류재단의 창설은 바로 전통외교정책의 결정과정과 제도를 공공외교정책의 수립과 수행에 그대로 적용할 수 없다는 인식에 기인한 것이라고 할 수 있다. 하지만 그것만으로 맞춤형, 과학적 공공외교의 공급에 관련한 문제가 모두 해결되는 것은 아니다. 맞춤형, 과학적 공공외교 정책의 수립과 수행을 위해서는 전통외교의 행위자, 국제교류재단, 공공외교포럼은 물론 그 외의 다양한 행위자, 이해당사자들이 참여하고 협력하여 전문성 있고, 책임 있는 공공외교정책을 신속하게 입안, 실행할 수 있는 정책결정 및 실행체계(system)가 새로이 생겨나야 한다.

2. 공공외교와 정책네트워크

맞춤형, 과학적 공공외교정책을 '공급' 하는 데 필요한 정책결정 및 실행 체계는 어떤 것일까? 공공외교처럼 다수의 정부, 비정부 행위자가 상호작용하면서 정책이 결정되고 정책결과가 산출되는 경우를 현실감 있게 묘사하고(describe) 분석하는 데에 정책네트워크(policy network)의 개념이 유용하다. 정책결정이 민주화되고 복잡해진 이후에 종래의 정부 중심적인 정책결정을 설명하기 위해 개발된 개념과 모델이 적합성을 잃자 대안으로 제시된 개념이 정책네트워크이다. 정책네트워크란 원래 정부행위자와 이익집단들 간의 관계를 설명/묘사하기 위한 개념이었는데, 그 외의 많은 행위자가 정책결정에 참여하게 되면서 다수의 정부, 비정부 행위자들간에 발생하는 복잡한 관계를 설명/묘사하는 개념으로 쓰이게 되었다.

<그림 8> 공공외교 공급체계



정책네트워크에 대한 통일된 개념은 존재하지 않는다. 이 논문에서는 정책네트워크를 '정책의 수립, 집행에 참여하는 정부, 비정부 행위자들 간의 상호작용을 규율하는 동시에 그들의 상호작용을 통해 발생되는 관계들의 구조'라고 다소 추상적으로 정의한다. 정의의 추상성이나 합의의 부재에도 불구하고, 정책네트워크에 관심을 기울이는 이유는 정책네트워크가 과거에 사용된 개념이나 모델보다 오늘날의 정책결정과 집행을 잘 묘사한다는 데에도 있지만, 보다 중요하게는 정책네트워크가 정책의 수립과 집행에 대하여 분석하고 개선하는 데 유용한 단서들을 제공한다는 더욱 중요한 이유가 있다. 정책네트워크에 관한 연구에 의하면 정책네트워크는 다양한 성격을 보일 수 있고, 성격에 따라서 정책결과에 긍정적, 부정적 영향을 준다고 한다.[11]

[11] 이러한 견해는 다음의 논문에 잘 소개되어 있다. Frans van Waarden, "Dimensions and Types of

개념적으로 정책네트워크는 행위자, 상호작용, 그리고 연계구조로 구성된다고 볼 수 있다. 이 중 행위자와 관련하여 행위자의 수와 유형이 정책네트워크의 규모와 구조, 그리고 정책네트워크의 성격에 가장 큰 영향을 준다고 알려져 있다. 행위자는 추구하는 목표, 선호하는 정책, 보유한 자원, 사용하는 전략 등에 따라서 다양하게 분류될 수 있다. 그런데 행위자의 수나 유형이 같다고 하더라도 행위자들 간 상호작용의 관행(convention of interaction)이 다르면 정책네트워크의 특성이 다를 수 있고, 결과적으로 정책결과가 다를 수 있다. 다른 조건이 같다고 할 때, 행위자 간에 협력적 관계가 지배적인 경우와 갈등적 관계가 지배적일 경우, 정책의 수립과 집행에 있어서 많은 차이가 날 것으로 기대할 수 있다. 연계구조와 관련하여 정책네트워크는 연계구조가 개방적 vs 폐쇄적, 그리고 수평적 vs. 수직적인가에 따라 정책결정과정이나 정책결과가 다를 것으로 기대된다.

정책네트워크의 구성요소에 관한 언급을 하는 이유는 만약 구성요소를 인위적으로 바꾼다면 정책네트워크의 성격이 바뀌고, 이에 따라 의도하는 정책결과를 얻을 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 문제는 과연 누가, 그리고 어떻게 정책네트워크의 구성요소를 바꿀 수 있는 능력과 책임을 가지고 있느냐 하는 것이다.

3. 공공외교 정책네트워크와 국제교류재단의 역할

맞춤형, 과학적 공공외교를 성공적으로 수립, 집행하기 위해서는 외교적 목표의 파악, 목표집단의 식별, 전달 콘텐츠의 개발, 목표집단의 접근, 그리고 평가와 개선 등 공공외교의 각 단계가 신속하고 정확하게 이루어져야 한다.[12] 앞서 소개하였듯이 정책네트워크에 관한 연구들에 의하면 행위자의 수와 유형, 상호작용의 관행, 그리고 연계구조의 여하에 따라서 각 단계에서 필요한 작업이 신속, 정확하게 완수될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

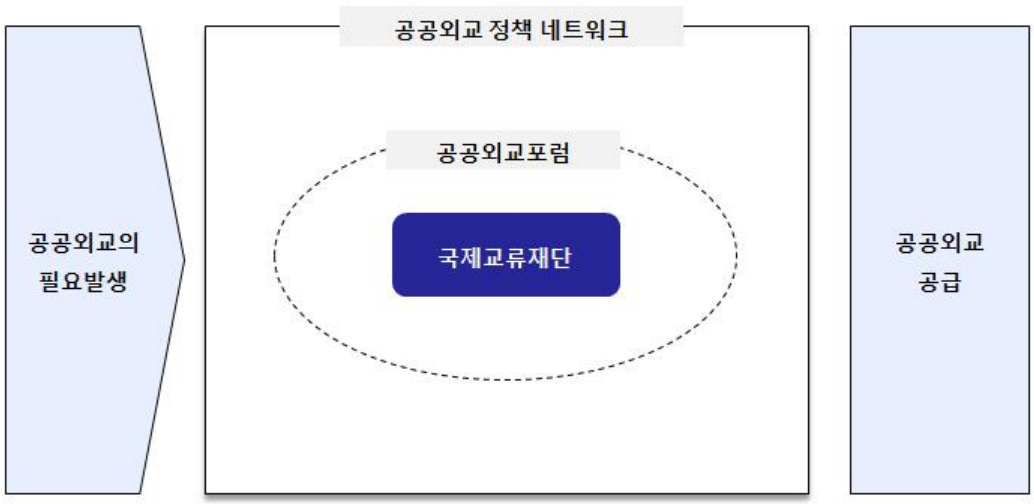
여러 국가와 다양한 현안을 놓고 추진되는 공공외교에 있어서 외교부를 제외한다면 유일하게 지속성, 전문성, 책임성, 그리고 자원을 갖추고 정책결정에 참가하는 행위자는 국제교류재단이다. 이러한 특수성으로 인하여 국제교류재단은 공공외교 정책네트워크의 성격을 정의하고, 필요시 그것을 변화시키는 데 가장 중요한 행위자이다. 이런 면에서 최근 국제교류재단에 의한 공공외교포럼의 발족은 특별한 의미를 지닌다. 공공외교포럼은 국제교류재단이 공공외교와 관련된

Policy Networks," *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1.(1992), pp. 29-52.

[12] 신속·정확만이 유일하게 바람직한 가치는 아니다. 신속하지 못하더라도 정책결정과정이 민주적이거나, 정책집행이 비효율적이더라도 많은 행위자들이 참가하였다면 그 또한 바람직할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 편의상 정책수립과 집행에 있어서 민주성, 정당성, 대표성 등은 다루지 않을 뿐, 이런 가치들은 중요한 의미를 지니며 후속연구에서는 반드시 다루어야 할 문제이다.

행위자를 선별하고, 그들 간에 협력적 상호작용을 조성하여 주도적으로 공공외교의 정책네트워크를 정의하려는 적극적인 시도라고 볼 수 있다. 물론 공공외교포럼과 공공외교 정책네트워크가 동일한 것은 아니다. 비록 경계선은 명확하지 않지만 공공외교 정책네트워크는 공공외교포럼보다 크고, 공공외교포럼 내부에서 발생하는 상호작용과 관계구조가 공공외교 정책네트워크 전반에 걸친 상호작용과 관계구조와 다를 수 있다. 하지만 중요한 것은 공공외교포럼이 공공외교 정책포럼의 핵심이자 구심점으로 기능할 수 있다는 것이다. 국제교류재단이 의도한다면 공공외교포럼을 통하여 공공외교 정책네트워크의 성격, 그리고 궁극적으로 공공외교정책의 수립과 집행의 변화와 개선이 가능하여 보인다.

<그림 9> 공공외교 포럼과 공공외교 정책 네트워크



그런데 정책네트워크에 관한 기존의 연구 결과만으로는 이 논문에서 제안하는 맞춤형, 과학적 공공외교의 수립과 집행에 있어서 적합한 정책네트워크의 구체적 성격이나 구조가 어떤 것인지 알 수가 없다. 따라서 맞춤형, 과학적 공공외교에 필요한 정책네트워크의 행위자, 상호작용, 연계구조를 찾아내는 것이 공공외교포럼을 발족한 국제교류재단의 우선적 과제가 될 것이다. 그런데 그러한 지식은 많은 부분 시행착오를 통해 축적되는 것이지 연역적으로 도출되는 것이 아니다. 따라서 국제교류재단은 공공외교 행위자인 동시에 참여와 관찰을 통하여 공공외교정책과 정책네트워크의 관계에 관한 지식을 도출하고 발전시키는 '학습하는 조직(learning organization)'이 되어야 한다.

Ⅴ. 맞춤형, 과학적 공공외교의 한계

서두에서 공공외교는 그 자체로 목적이 아니라 상위의 외교적 목표를 달성하는 수단이라는 점을 강조하였다. 그렇다고 해서 공공외교에 관한 논의가 메시지와 이미지의 개발과 전달에 관한 기술적 논의만으로 제한되는 것은 바람직하지 않다. 공공외교가 외국 국민의 가슴과 마음을 얻는 것(to win the hearts and minds)이라고 한다면, 결국 가장 중요한 것은 공공외교가 아니라 궁극적인 외교목표와 실제 행동이다. 부시 대통령 집권기에 전 세계적으로 반미주의가 극에 달했던 이유는 미국의 공공외교가 실패했기 때문이 아니라 부시 행정부의 외교적 목표와 행동이 근본적으로 잘못되었기 때문이다. 외교적 목표와 행태에 근본적인 문제가 있을 때에는 그러한 문제를 공공외교를 통해서 해결할 수도 없으며, 공공외교를 통해서 덮으려 하는 것 역시 장기적 관점에서 바람직하지 않다. 따라서 외교적 목표는 보편적 가치에 부합하는 것으로 설정해야 하며, 공공외교도 그러한 가치를 반영하는 것이 바람직하다.[13]

공공외교는 또한 단순한 과학 실험이 아니다. 공공외교는 우리의 국익을 증진하기 위하여 외국 국민의 가슴과 마음을 얻기 위한 노력이다. 우리가 공공외교를 아무리 과학적으로 하더라도 외국의 국민이 우리의 노력이 결국 우리의 이익을 증진하기 위한 행위라고 하는 점을 의식하는 순간 공공외교의 효과는 감소하게 된다. 그렇다고 해서 공공외교를 '은밀하게' 하는 것도 해답이 아니다. 공공외교는 은밀할 수도 없고, 은밀해서도 안 된다. 공공외교는 이익 증진을 목적으로 하는 과학적 행위이지만, 상대방의 가슴과 마음을 얻기 위해서는 과학을 넘어서서 공감대를 찾아내고 신뢰에 기초한 관계를 만들어내는 '예술'로 승화될 필요가 있다.

Ⅵ. 보론: 기존 논의의 비판적 검토

1. 강대국 중심적

국내에서 이루어지는 논의는 강대국, 특히 미국과 중국의 논의를 수용, 반복하는 경향이 있음. 미국이나 중국은 하드파워(hard power)를 이미 갖추었거나 곧 갖추게 되는 상황에서 강성 권력에 대한 반발 또는 감소시키려는 동기에서 공공외교 전략을 논의함.

---

[13] 공공외교에 있어서 윤리의 중요성에 관한 논의로서 Richard Nelson and Foad Izadi, "Ethics and Social Issues in Public Diplomacy," *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Nancy Snow and Philip Taylor, eds. (New York: Routledge, 2009), pp. 334-351 참조.

- 우리의 경우는 hard power 상으로 '중진국,' soft power 상으로는 어쩌면 아직까지 '소국'에 해당함.
- 이미 강하고, 이미 visible 한 미국과 중국이 자국에 대한 좋은 image를 조성하기 위해 사용하는 개념, 논리, 전략 등은 우리에게 타당성이 적음.

우리의 경우, hard power 논의에 있어서는 '어떻게 하면 강해지느냐', soft power 논의에 있어서 '어떻게 하면 가시화(visible) 할 수 있는냐'가 우선적으로 논의되어야 할 것임.

- 미국이나 중국의 경우 무엇을, 어떻게 하든지 전 세계의 관심과 주목을 받음. 그 관심과 주목이 부정적 이미지로 이어지지 않게 하는 것이 공공외교 논의에 있어서 핵심. 즉 image management.
- 한국의 경우는 무엇을 어떻게 하더라도 전 세계의 관심을 받지 못하는 경우가 많음. 우리 공공외교의 과제는 attention getting.

2. 공급자 중심적

공공외교 전략에 관한 논의의 상당부분이 공공외교분야의 행위자의 역할이나 책임의 규정, 그리고 행위자간의 역할 분담과 조정에 초점을 맞추고 있음.

공공외교의 '수요자'가 구체적으로 누구인지,－엘리트? 대중? 학계?－한국에 대해 어떠한 선입견과 기대를 가지고 있는지, 그들이 생각하는 '좋은' 이미지란 무엇인지에 대한 논의는 거의 부재함.

- 비유하자면 상품에 대한 수요와 수용자의 구성, 특성 등에 관한 논의 없이 사내에서 상품 생산의 주체 규정과 역할분담에 대한 논의에 집중하는 것과 같음.

공공외교전략에 관한 논의에서 특정국가의 대한(對韓)외교 정책결정 과정에서 정부와 민간의 관계, 대중여론과 엘리트 견해의 상대적 비중, 외국민간(foreign public)의 구성과 특성에 대한 이해가 선행까지는 몰라도 병행되어야 함.

3. 무이론적

이미지가 어떻게 형성되고 변화하는지, 관심(attention)이 어떻게 생겨나고 강화되는지에 관한 이해가 부족한 상태에서 공공외교전략에 관한 논의가 이루어지고 있음.

집단·사회 심리학, 언론학 등에서 이루어지고 있는 이미지 관심의 형성 및 변화에 관한 연구를 공공외교전략 논의와 접합시킬 필요가 있음.

- 예컨대 대화 시 화자는 정보(information)에 반응하는 것이 아니라 의도(intention)에 반응한다고 하는 연구결과가 맞는다면, '한국'에 관한 정보를 더 신속히, 더 대량으로 보급하는 것보다는 '한국인'의 의도와 속성이 어떠한지를 알리는 것이 더 효과적일 수 있음.

아이디어의 생성과 확산에 관한 구성주의 연구결과도 공공외교전략의 논의에 도입할 필요가 있음.

4. 불명확한 포지셔닝

공공외교전략의 효과적인 수행을 위해서는 공공외교의 공급자, 수요자, 그리고 경쟁자에 대한 분석을 하고 positioning을 하는 것이 중요함(마케팅에서 positioning에 관한 논의 참조).

- 우리가 어떠한 상품(국가 이미지)을 공급할 수 있고, 수요자가 누구(대중, 엘리트)이며 어떤 상품(국가 이미지)을 선호하며, 우리의 경쟁상대는 누구이며 어떤 '상품'을 공급하는지 고려하여 포지셔닝 결정을 하여야 함.

이미 스웨덴, 노르웨이가 '평화국가'와 '정직한 중재자'라는 상품을 판매하고 있는데, 우리도 같은 상품을 판매할 수 있을까? 만약 스웨덴, 노르웨이보다 경쟁력이 떨어진다면 다른 이미지(상품)를 개발할 필요가 있음.

5. 근시안적, 정권종속적

공공외교는 정무외교와 더불어서 국익을 증진하는 수단임. 그럼에도 불구하고 국내에서 이루어지는 공공외교논의에서 '국익'이 무엇이고, 정무외교와 공공외교가 어떻게 시너지를 발휘하는 방향으로 운용되어야 하는지에 대한 논의가 부족함.

'우리의 국익이 무엇이냐'에 대한 충분한 논의와 분석을 바탕으로 외교전략이 수립되기보다는 정권출범 시마다 신정부가 주창하는 국가상('중추국가,' '가교국가' 등)으로부터 연역/역산하여 공공외교전략이 수립되는 경향이 존재함. 즉 정권 출범 때마다 국가 이익(interest) 보다는 국가상(image)을 증진하는 공공외교전략이 수립되고, 5년 후에는 폐기되는 주기(cycle)가 발생함.

6. 비실증적

중앙아시아를 방문한 한국인들에 따르면 중앙아시아인들이 갖는 한국의 이미지는 한국의 기업과 상품(삼성, 대우, 현대), 그리고 연예인(한류)을 중심으로 형성되어 있고, 상당 부분 '이주노

동자'를 통하여 전달받고 있다고 함.

보다 일반적으로 지역별로, 국가별로 한국에 대한 이미지, 선입견, 전달자 등이 상이함. 또한 지역별로, 국가별로 그 곳에서 추구하는 우리의 국익도 상이함.

- 예컨대 중앙아시아에서 우리의 국익은 에너지 자원확보에 있음.

이러한 대상지역/국가의 상이성, 우리 국익의 상이성에도 불구하고 현재의 공공외교전략에 관한 논의는 이 같은 상이성을 고려하지 않고 추상적인 수준에서 진행되고 있음.

아울러 한국에 대해 대중이 갖는 이미지나 엘리트 의견이 해당국가의 대한(對韓)정책에 어떻게 반영되는지도 연구되어야 함. 즉 '자국정부 대 외국정부' 관계, '자국정부 대 외국민간'뿐만 아니라 '외국정부 대 외국민간' 관계도 분석되어야 함.

아울러 좋은 이미지 조성을 통해서 얻게 되는 구체적 실익이 무엇인지에 대한 경험적 증거가 구체적으로 제시된 경우가 희귀함.

- 욘사마가 독도문제의 해결에 얼마나 도움이 되는가? 남한체제의 우월성이 북한 핵의 위협을 얼마나 감소시키는가?

좋은 이미지가 반드시 soft power가 되는지, soft power가 반드시 국익증진의 수단이 될 되는지 경험적 증거가 필요함. 만약 그러한 경험적 증거가 불충분하다면 이미지, soft power 등에 대한 지금의 관심은 비생산적인 것일 수 있음.

- 남한 체제의 우월성이 북한으로 하여금 hard power적인 대응책(핵무기 개발)을 취하도록 하였을 가능성('soft power-hard power paradox')

7. Wanted: 한국형 공공외교 전략

우리가 필요로 하는 공공외교전략은 1) 강대국이 아니라 중진국의 현실에 기초하여, 2) 우리가 영향을 미치고자 하는 대상 지역과 국가의 특성과 상황을 고려하며, 3) 이미지와 soft power를 증진시키는 정책과 제도의 laundry list를 만들어 놓고 기계적으로 실행하는 것보다는 이미지와 soft power의 생성, 변화, 확산의 논리를 이해하여 전략을 입안, 추진하는 것이 바람직함.

아울러 4) 강대국의 공공외교와 차별될 뿐만 아니라 경쟁국의 공공외교와도 차별화되는 포지셔닝이 필요하고, 5) 국익을 염두에 두면서, 정권을 초월하여 지속적으로 추진되는 공공외교전략이 바람직함.

마지막으로 크게는 공공외교, 작게는 soft power의 유용성에 대하여 과학적으로 검증하는 실증적 접근이 필요함.

***별첨 자료 목록**

A. Polity IV Project Polity Score

B. Polity IV Country Report (ABC 순)

C. World Values Survey 주요국 가치 평균값 (문화지도의 원자료)

D. World Values Survey 질문지 예시: 2005 한국