

한국의 대아세안 공공외교: 균형적 소통과 외연 확장을 위한 정책 제안

배기현 (서강대학교 동아연구소)

2022년 11월 제 23차 한-아세안 정상회의가 개최되었다. 윤석열 정부는 이곳에서 한-아세안 연대 구상 (Korea-ASEAN Solidarity Initiative)을 발표하며 아세안에 특화된 소통과 협력 의지를 표명하였으며 이에 따라 아세안 국가들을 대상으로 한 공공외교의 중요성도 함께 부각되고 있다. 이 글은 소프트파워 담론과의 연결선상에서 한국 공공외교의 주된 특징을 살펴보고, 이러한 특징이 대아세안 공공외교에 어떠한 과제를 던져주는지 검토한다. 또한, 한국의 대아세안 공공외교의 발전과 개선을 기대하고 새로운 방향을 제안하고자 작성되었으며, 아세안 국가 및 시민과의 관계에서 한국이 소프트파워를 증진시키는데 효과적일 수 있는 보완적 공공외교 접근법을 몇 가지 제안한다. 구체적으로, 대아세안 공공외교는 한국의 긍정적 이미지를 투사하는 기존 방식에 머물기보다 보편적 가치를 기준으로 한국의 어두운 단면을 경험하는 시민들의 우려를 이해하고 소통하려는 노력을 늘릴 수 있어야 한다. 또한, 진정성 있는 쌍방향 소통을 위해 한국 시민들이 아세안 지역을 이해하고 존중할 수 있는 교육의 기회를 중장기적으로 확대할 필요가 있다. 더 나아가, 정부, 사회주도층 중심의 기존 네트워크 형성 방식에 머물기보다, 아세안의 보통 시민들의 목소리가 반영될 수 있는 소통 채널을 마련하여 공공외교 주체의 범위를 확장할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이와 같은 제안이 제2차 대한민국 공공외교 기본계획이 강조하는 “글로벌 가치 실현에 기여하는 국가”, “세계시민교육 확산을 통해 연대하는 국가” 건설이라는 목표를 달성하기 위한 일부 방법론으로서 검토될 수 있길 기대한다.

목 차

1. 서론
2. 한국 공공외교의 특징과 대아세안 접근법
 - (1) 투사형 공공외교
 - (2) 사회 맥락적 민감도가 낮은 하향적 공공외교
 - (3) 공공외교 주체에 관한 제한적 인식
 - (4) 타국민의 부정적 경험에 대한 소극적 대응
3. 결론을 대신하여: 대아세안 공공외교의 균형적 발전을 위한 제안
 - (1) 보편적 가치 실천을 통한 아세안 시민들의 긍정적 인 경험 제고
 - (2) 아세안 지역 알기 교육 사업 강화
 - (3) 아세안 시민의 공공외교 참여 확대

*이 글은 한국의 공공외교에
서 관찰되는 특징과 이러한
특징이 대아세안 공공외교에
서 드러나는 방식을 살펴보
고, 아세안 국가 및 시민들과
의 관계에서 한국이 소프트
파워를 증진시키는데 효과적
일 수 있는 보완적 공공외교
접근법을 몇 가지 제안하고
자 함.*

1. 서론

- ◆ 한국의 공공외교는 담론과 실천의 영역에서 모두 의미있는 진화를 보이고 있으나, 동시에 방향성에 대한 사회적 논의도 증가하고 있음. 한국사회의 민주주의가 발전하고 국제 사회로의 편입도가 높아지면서, 그리고 외교의 주체가 다양해지고 그 영역도 확대되면서, 자연스럽게 공공외교의 접근 방식과 내용에 대한 고민도 커지게 됨. 여러 과제 가운데에서도 한국 공공외교와 관련한 정책과 언론의 접근 방식에서 보이는 두 가지 특징이 주목할 만함.
- ◆ 첫째, 공공외교의 담론에 소프트파워(soft power) 개념이 활용되는 빈도수가 높아지면서, 미디어또는 정책 담론에서는 공공외교와 소프트파워를 혼용하여 사용하는 경향이 있음. 그러나 소프트파워 개념을 고안해낸 Joseph Nye의 지적처럼, 이러한 경향은 행동과 자원을 혼동해서 나타낸 결과임¹⁾. 예를 들어, 타국민이 BTS의 음악을 즐기고 외교적으로 한국 정부가 이를 적극 지원한다고 해서 한국이 그 시민들에 대해 영향력이 있다고 주장할 수는 없음.
- ◆ 공공외교는 1960년대 당시 미국의 은퇴한 외교관이었던 Edmund Gullion이 본격적으로 개념화한 용어임. 그는 공공외교를 “외교정책의 형성과 집행에 대한 외국 시민의 태도에 미치는 영향을 다루며 “타국의 여론, 민간 단체와 사익에 관한 국제적 교류, 외교 관련 미디어 보도 등이 정책에 끼치는 영향, 또는 문화간 소통 등, 전통적 외교의 영역에서 벗어난 국제관계의 영역을 포괄적으로 다루는” 업무로 공공외교를 정의하고 있음.²⁾
- ◆ 반면, 소프트파워는 정치학자 Joseph Nye가 개념화한 용어로서, 돈이나 무력으로 강제하지 않고 매력을 통해 상대방을 설득하고 상대방의 행동에 영향을 끼칠 수 있는 능력을 칭함.³⁾

1) Joseph Nye, “Think Again: Soft Power,” Foreign Policy, February 23, 2006, <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/> (검색일: 2022년 10월 20일).

2) Nicholas Cull, “‘Public Diplomacy’ before Gullion: The Evolution of a Phrase,” USD Center on Public Diplomacy, April 18, 2006, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase> (검색일: 2022년 10월 25일).

3) Joseph Nye, Soft Power: The Means to Success in World Politics (New York: Public Affairs, 2005).

- ◆ 공공외교는 타국 정부와 시민의 우호적인 인식과 이해가 국익에 도움이 된다는 전제에 기반한 커뮤니케이션 전략을 수립하며, 궁극적으로 소프트파워를 키워 국익에 기여하고자 하는 것은 공공외교의 핵심 목표 중 하나임. 즉, 공공외교는 소프트파워를 키우기 위한 국가적 노력으로 이해할 수 있음.
- ◆ 두 번째, 한국의 문화 산업 및 상품의 열풍이 국가의 소프트파워를 키웠다는 믿음이 정책 커뮤니티 및 미디어의 지속적인 지지를 받으면서, 공공외교의 전략과 과제 설정 과정에도 영향을 끼치고 있음. K-문화 상품의 열풍으로 소프트파워가 커졌다는 주장 덕분에, K-기술, K-국가발전 모델, K-방역을 수출하자는 정책 제안은 정부교체와 상관없이 힘을 받고 있음.
- ◆ 그러나 문화상품은 소프트파워를 구성하는 자산의 일부이며, 국가의 매력은 문화뿐 아니라, 교육의 질, 기술력, 국가의 투명한 정부, 국제사회에 대한 공헌도, 공정한 사회, 기업 친화적 인프라 등 여러 자산들로 구성되는 복합체임. 그렇기 때문에, 소프트파워의 문제는 공공외교와 같은 외교 정책뿐 아니라 국내정책까지도 포괄하는 거버넌스의 문제이기도 함.
- ◆ 정리하면, 첫째, 공공외교 활동에 있어 소프트파워는 중요한 목표로 작동하며, 둘째, 인류와 같은 문화적 자산은 소프트파워의 필요조건 또는 충분조건으로 보기 어려움. 공공외교 전략과 과제를 수립하는 과정에서 문화나 기술 자산을 활용하는 방법에 대해서 고민할 수는 있으나, 그것이 공공외교가 다루어야 하는 통합적 논의의 일부일 뿐이라는 전향적 인식이 필요함.
- ◆ 이와 같은 개념적 이해에 기반하여, 이 글은 한국의 공공외교에서 관찰되는 특징과 이러한 특징이 대아세안 공공외교에서 드러나는 방식을 살펴보고, 아세안 국가 및 시민들과의 관계에서 한국이 소프트파워를 증진시키는 데 효과적일 수 있는 보완적 공공외교 접근법을 몇 가지 제안하고자 함. 이 글은 공공외교의 발전과 개선을 기대하고 새로운 방향을 모색하기 위해 준비된 글인 만큼, 한국의 대아세안 공공외교에서 개선할 만한 과제와 조정이 필요한 특징에 대해 비판적으로 검토하고자 함.⁴⁾

4) 한국 공공외교의 성취와 과제를 균형있게 평가하는 작업은 이 글의 목적에서 벗어나 있으며 한국 공공외교의 업적과 강점에 대한 논의는 지면상 생략함.

아시아뿐 아니라 전세계적으로 K-문화의 인기가 높아지고 한국의 기술산업이 각광을 받으면서, 한국의 공공외교는 이러한 기류를 활용해 한국을 세계에 알리는 투자형 공공외교를 확대하고자 노력하였음

2. 한국 공공외교의 특징과 대아세안 접근법

(1) 투자형 공공외교

- ◆ 한국의 공공외교는 전통적으로 ‘투자형’ 성격을 나타내고 있음. 투자형 공공외교란 한 민족의 문화, 역사 등 정체성의 본원적 요소를 알리는데 초점을 맞추는 외교방식임.⁵⁾ 아시아뿐 아니라 전세계적으로 K-문화의 인기가 높아지고 한국의 기술산업이 각광을 받으면서, 한국의 공공외교는 이러한 기류를 활용해 한국을 세계에 알리는 투자형 공공외교를 확대하고자 노력하였음. 한국 정부가 2017-2022년 공공외교 기본계획 추진 전략으로서 지식 공공외교, 정책 공공외교를 택하고 한국학 진흥, 한국어 보급 확대, 한국 정책에 대한 외국인의 이해 제고를 목표로 한 것에서도 드러남.⁶⁾
- ◆ 또한, 최근 수년 간 한국의 매력에 문화 및 기술산업과 민간 섹터의 경제 활동으로 증폭되는 현상이 지속되면서, 한국의 글로벌 비즈니스 활동을 지원하고 홍보하는 역할을 국가 공공외교의 핵심 축으로 설정하고 있음.
- ◆ 2022년 8월 발표된 ‘제2차 공공외교 기본계획’에서 드러난 윤석열 정부의 청사진에도 위와 같은 특징은 크게 바뀌지 않음. 오히려 지난 정부의 지식 외교가 한국 알리기 작업에 방점을 찍었다면, 윤석열 정부는 이에 더하여 과학기술 위상을 제고하고자 한다는 점에서 한국의 글로벌 비즈니스 도약을 위한 지원을 보다 명시적으로 공공외교의 중요 축으로 포함시키고 있음.⁷⁾ 한국 알리기, 해외 한국학 양성, 한국어 교육 등 투자형 공공외교의 특징도 선명하게 부각되고 있음. 이는 신 정부 역시 한국 기업의 활약이 소프트파워의 근간이라는 인식을 공유하고 있음을 확인시켜줌.

5) 김태환. 2021. “정책공공외교로서의 평화공공외교: 개념과 방향성,” 『국립외교원 IFANS 주요국제문제분석』 2021-07 (2021) <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityAreaView.do?sn=13787&boardSe=pbl> (검색일: 2022년 10월 30일).

6) 외교부, 제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021), https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22716/contents.do (검색일: 2022년 11월 5일).

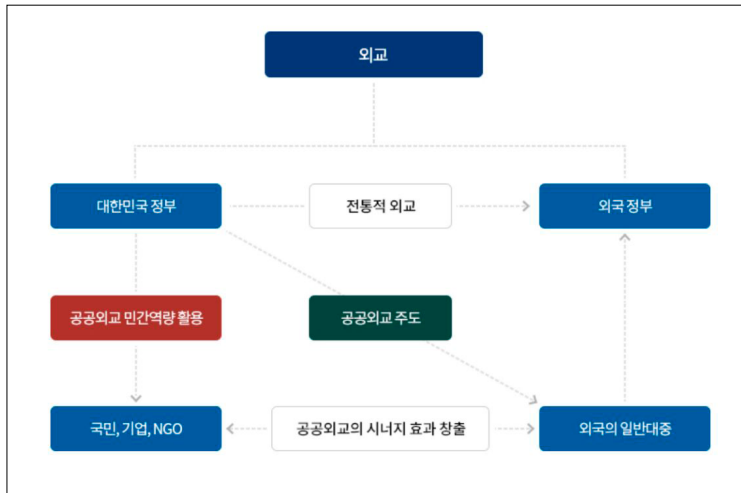
7) 외교부, 제 2차 대한민국 공공외교 기본계획(2023-2027) https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22716/contents.do (검색일: 2022년 11월 5일).

(2) 사회 맥락적 민감도가 낮은 하향적 공공외교

- ◆ 위의 (1)번과 같은 특징은 한국의 강점과 특기를 선택하고 집중하여 활용하는 전술적 특징으로, 한국 공공외교의 연속성과 일관성을 보여준다는 점에서 긍정적일 수 있음. 그러나 이와 같은 하향식(top-down) 공공외교 계획과 전략은 한국을 관찰하고 경험하는 수용국의 고유한 특징을 반영하지 않는 사업에 매몰될 가능성을 높인다는 점에서 유의할 필요가 있음.

하향식(top-down) 공공외교 계획과 전략은 한국을 관찰하고 경험하는 수용국의 고유한 특징을 반영하지 않는 사업에 매몰될 가능성을 높인다는 점에서 유의할 필요가 있음.

〈표1: 공공외교의 방향성〉



출처: 외교부 https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do

- ◆ 표 1에서 보는 것처럼, 외교부는 공공외교의 핵심 대상으로 외국의 일반 대중을 명시하고 있음. 외국의 일반대중은 하나의 집합이 아니라 지역별, 계층별, 문화별 차이점이 뚜렷한 대상이라는 점에서, 각 지역별 특화된 공공외교 방안 마련은 필수적임.
- ◆ 예를 들어, 2017년까지 BBC가 진행했던 각국 영향력에 관한 세계 시민 설문조사에 따르면,⁸⁾ 동일한 기간 내에 한국에 대한 인식과 평가는 각 대륙, 지역마다 차이를 보임. 한국에 대한 인도네시아와 호주 응답자의 의견은 전반적으로 긍정적이었던 반면, 중국과 파키스탄 시민들 사이의 긍정적 의견은 줄어들었음. 또한, 한국의 영향력에 대한 아시아 시민들의 의견은 지난 3년 간 점점 부정적으로 변화했으며, 부정적 의견 증가율이 가장 높은 나라는 중국으로 나타남. 반면 북미 시민들의 의견은 대

8) Global Scan, "Sharp Drop in World Views of US, UK: Global Poll." <https://globescan.com/2017/07/04/sharp-drop-in-world-views-of-us-uk-global-poll/> (검색일: 2022년 11월 5일).

체로 긍정적이었으며, 남미의 경우 긍정, 부정의 비율이 유사한 것으로 드러났음. 아프리카의 경우, 나이지리아의 응답자는 긍정적이었던 반면, 케냐의 응답자들 의견은 분열되었음.

- ◆ 이와 같은 대중의 다양성은 타국에 대한 이들의 인식에 결정적인 영향을 주는 요소 역시 다를 수 있음을 의미함. 즉, 문화 교류나, 한류, 한국의 선진적 기술산업에 대한 경험만이 타국 대중의 인식을 결정하는 요소가 아니며, 각 지역의 시민들은 서로 다른 관계적 상황에서 한국을 바라보고, 경험하고, 인식한다는 점을 안내해줌.
- ◆ 2017년 시작한 한국의 제1차 공공외교 기본계획에서는 공공외교의 쌍방향성을 강조하고 있지만, 그 내용은 여전히 문화 교류와 국가 유산에 대한 홍보에 집중되어 있었음. 한국의 문화와 언어, 정책을 알리는데 집중했던 관행에서 벗어나고자 했다는 점에서 쌍방향성을 지향하고 있지만, 여전히 타국의 문화를 일회성으로 한국인에게 소개하는 식의 교환적 사고에 머물렀다는 점에서 여전히 공공외교의 영역을 제한적으로 다루는 경향을 보임.
- ◆ 이런 점에서, 2022년 발표된 제2차 기본계획에서는 지역별 여론 환경이나 문화적 특성을 고려한 정책 콘텐츠를 개발하여 우리와 타국 시민들이 공유할 수 있는 스토리를 만들겠다는 구상이 포함되어 있다는 점에서 고무적임.⁹⁾ 소프트파워는 기본적으로 대상국 정부와 시민의 인식과 판단에 기반한다는 점에서, 그들의 신의와 호의를 얻기 위해서는 대상국과 지역 시민의 개성과 다양성을 기반으로 한 촘촘하고 다층적인 공공외교 전략과 전술에 대한 고민이 필요함.
- ◆ K-문화, K-기술, K-방역은 소프트파워의 자산이지만, 그 자산이 곧바로 파워로 연결되는 것은 아님. 이러한 자산의 효과는 자산을 교류하고 경험하는 시대와 지역의 맥락에 따라 달라짐.¹⁰⁾ 따라서 정책입안자들의 고민은 어떤 소프트파워 자산이 어떤 맥락에서 파워를 키우는데 가장 필요할지를 고민하는 것이며, 이 문제는 소프트파워 자산의 다각화와 각 지역에 대한 맥락 연구를 통해 접근해야 함.

소프트파워는 기본적으로 대상국 정부와 시민의 인식과 판단에 기반한다는 점에서, 그들의 신의와 호의를 얻기 위해서는 대상국과 지역 시민의 개성과 다양성을 기반으로 한 촘촘하고 다층적인 공공외교 전략과 전술에 대한 고민이 필요함

9) 외교부, 제 2차 대한민국 공공외교 기본계획(2023-2027)

10) Joseph Nye, "Soft Power: The Evolution of a Concept," Journal of Political Power 14, no.1 (2021), pp.196-208.

(3) 공공외교 주체에 관한 제한적 인식

- ◆ 위에서 언급한 바와 같이, 타국민은 지역 뿐만 아니라 계층적, 문화적으로도 차별적인 그룹으로 구성되어 있음. 반면, 한국의 공공외교는 주로 타국의 엘리트층을 직접적으로 교류와 협력의 대상으로 삼고 있는 경우가 많음.
- ◆ 공공외교에서 일관되게 강조하는 국제 네트워크 구축 사업들은 대부분이 기업가, 전문가, 언론인 등 트랙2 등의 분류에 포함되는 소위 사회주도층에 초점을 맞추고 있음. 민간 참여와 외연을 확대하는 경우에도 주로 대학생, 유학생, 차세대 전문가 등 각 사회의 예비 지식인 또는 특권층에게 국제적 경험과 기회를 제공하는 형태의 사업이 대부분임.
- ◆ 이러한 특징은 아세안 국가를 대상으로 한 공공외교에서도 나타나는데, 다수 아세안 국가들이 빈부 사회 격차가 심하고 교육의 기회가 평등하지 못하다는 점을 고려하면, 다수의 아세안 시민들이 한국 공공외교의 직접적 수혜를 받지 못하거나 소통의 기회에서 배제되는 결과를 의도치 않게 양산하게 된다는 점도 유의할 필요가 있음. 올해 발표된 제2차 공공외교 기본계획도 이와 같은 사회주도층 중심의 사업을 대아세안 공공외교에서 강조하겠다고 발표하고 있음.
- ◆ 위와 같은 규범적 문제와 더불어, 전략적인 측면에서도 이러한 사회주도층 중심 공공외교의 효과는 제한적일 수 있음. 타국의 다수 시민들의 마음을 움직이고 한국에 대한 그들의 지지를 획득하는 것이 공공외교의 목표라고 할 때, 다수의 시민들이 한국을 경험하고 인식하는 경로와 계기는 단발성 외교 사업이나 문화 교류가 아닐 가능성이 높음.
- ◆ 오히려 아세안 다수의 시민들에게는 한국 기업이나 공장에서의 경험, 현지 방문한 한국 관광객과의 조우, 한국에서 일하거나 한국인과 결혼한 가족들로부터 듣고 배운 지식이 한국에 대한 스토리를 만들고 이해하는 주요 통로일 수 있음. 이들과 네트워크를 만들고 소통하려는 노력은 한국의 공공외교 담론에 거의 드러나지 않고 있음.
- ◆ 이러한 특징은 공공외교를 집행하는 주체를 여전히 정부와 소수 사회주도층로만 인식하고 정책을 구상하는 관성에서 비롯된다고도 볼 수 있음. 그러나 이러한 하향식 접근법의 효과는 대아세안 공공외교 전략으로 제한적일 수 있음. 지난 문재인 정부에서 우리 국민 참여 외교를 강조하며 공공외교의 외연을 확장했다면, 이제는 우리가 대상으로 하는 타국민의

다수 아세안 국가들이 빈부 사회 격차가 심하고 교육의 기회가 평등하지 못하다는 점을 고려하면, 다수의 아세안 시민들이 한국 공공외교의 직접적 수혜를 받지 못하거나 소통의 기회에서 배제되는 결과를 의도치 않게 양산하게 된다는 점도 유의할 필요가 있음

문화적 자부심이나 한국산에 대한 긍정과 장점만을 강조하여 투사하는 방식은 타국민들이 경험할 수 있는 부정적 경험을 다루려는 노력과 병행되지 않을 때 더 큰 비용을 야기시킬 수 있음

외연을 확장하려는 시도 역시 검토되어야 함. 특히, 지역 특화된 공공외교정책을 위해서는 아세안 보통 시민들이 한국을 인식하고 관찰하는 경험에 대한 이해가 선행되어야 한다는 점에서 교육과 연구에 대한 투자가 함께 진행되어야 함.

(4) 타국민의 부정적 경험에 대한 소극적 대응

- ◆ 지금까지 한국에서 관찰되는 투사적 공공외교는 한국에 대한 긍정적 이미지를 강조하는 접근방식에 집중해 왔음. 그러나 문화적 자부심이나 한국산에 대한 긍정과 장점만을 강조하여 투사하는 방식은 타국민들이 경험할 수 있는 부정적 경험을 다루려는 노력과 병행되지 않을 때 더 큰 비용을 야기시킬 수 있음.
- ◆ 대아세안 공공외교의 경우, 특히 아세안 시민들이 한국을 경험하는 주된 영역에 대한 고려가 필요함. 일부 사례는 아래와 같음.

이주노동과 한국의 공공외교

- ◆ 한국의 외국인 노동자 중 아세안 시민들의 비율은 중국 다음으로 많음. 단순기능인력 체류자의 경우, 베트남 3.8만, 캄보디아 3.3만, 인도네시아 2.8만 순으로 상위에 있으며, 숙련노동/전문직의 경우도 베트남 3000명, 필리핀 2200명 순으로 미국, 중국, 인도 국적과 더불어 높음.¹¹⁾ 이주노동자와 결혼이주여성의 수를 합하면 그 중 아시아 출신이 93.5%에 달하며, 그 중에 아세안 출신은 약 26%에 달하며, 중국동포와 중국인을 제외하면 가장 많은 숫자를 기록하고 있음.¹²⁾
- ◆ 김철효가 지적하고 있듯이, 한국의 고용허가제는 한시적인 인력공급을 목표로 이주노동자의 고용을 관리하고 있지만, 다른 선진국과 마찬가지로 한국의 인구구조변화에 따른 노동력 부족과 임금상승은 이들에 대한 고용의 장기화를 낳을 수밖에 없고 이주민 정착과 커뮤니티 형성은 자연

11) 김철효, “한국의 이주노동자 정책 현안과 개선방안,” 『한국노동조합총연맹 대선정책 이슈페이퍼』(2021) <http://inochong.org/storehouse/283007>

12) 강종구, “[데이터텔링] 한국 등록외국인 117만 명.. 93.5%가 ‘아시아인,’” 『한경 뉴스레빗』 (2018년10월 18일) <http://newslabit.hankyung.com/article/201810168571G> (검색일: 2022년 11월 2일).

스러운 결과임.¹³⁾

- ◆ 이러한 사회구조의 변화에도 불구하고 이주노동자들에 대한 한국의 정책은 여전히 시혜적인 특징을 극복하지 못하고 있으며, 이주노동자들을 사회의 주체적 구성원으로 바라보지 않는 정책적 시선에 대해 여러 지적이 제기되고 있음.¹⁴⁾
- ◆ 이들의 정착 과정에서 겪는 법적 차별과, 불합리한 노동문제사회적 박탈감, 문화적, 인종적 차별 경험과 인식은¹⁵⁾ 그들의 본국 가족과 지인들에게 전파되고 그들은 한국에 대한 집단적 인식을 형성하고 강화하는 채널이 될 수 있음.

아세안 현지 한국기업, 그리고 공공외교

- ◆ 1980년대 말부터 아세안 지역으로 진출하는 한국기업이 증가하면서, 한국기업은 아세안 시민들이 직접적으로 한국인들과 일상을 함께 하며 기업문화를 체험하는 핵심적 공간으로 자리잡음.
- ◆ 한국 기업의 투자는 현지 일자리와 기업 인프라 개선에 기여하고 있지만, 이들 기업 내 인권침해, 열악한 노동현장, 현지인 차별 등과 같은 끊이지 않는 노사문제 역시 국제적으로 주목을 받고 있음. 2011년 한국기업의 원양어선에 탄 인도네시아 선원들이 폭행, 임금체불로 집단 탈출하는 일이 발생한 후 뉴질랜드의 정부 보고서 및 관련 논문들이 발표되며 어업 노동 인권문제가 국제적 조명을 받기 시작했으며,¹⁶⁾ 최근 2020년까지도

13) 김철효, “한국의 이주노동자 정책 현안과 개선방안” (2021).

14) 윤인진, “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로,” 『한국사회학』 42(2): 72-103 (2008). 변수정, 조성호, 이상립, 서희정, 정준호, 이윤석, “동아시아 국가의 다문화가족 현황 및 정책 비교연구,” 『한국보건사회연구원 연구보고서』 2014-22-5 (2014) <https://repository.kihasa.re.kr/bitstream/201002/13730/1/EC%97%B0%EA%B5%AC%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C%202014-22-5.pdf> (검색일: 2022년 11월 2일); 이재목, 송샘, 차보경, 한국외국어대학교 정외과 다문화 시대, 찾아가는 시민학교 팀, 『다문화 시대, 찾아가는 시민학교』 (서울: 이담, 2018).

15) 이에 대한 연구로는 다음을 참조할 수 있음. 케빈 그레이, “‘계급 이하의 계급’으로서 한국의 이주노동자들,” 『아세안연구』 47(2): 97-128 (2004); 오영훈, 하종천, “동남아시아 출신 외국인 노동자의 직장 내에서의 문화갈등 사례 연구,” 『문화교류와 다문화교육』 8(3): 125-146 (2019); 우춘희, 『코로나19로 인한 국경 이동의 제한이 이주민의 삶에 미치는 영향』 서울 청년허브 공모형 연구(2020).

16) Michael Field, “Slave Fishing in NZ Waters Exposed,” Stuff, August 11, 2011, <https://www.stuff.co.nz/business/5431221/Slave-fishing-in-NZ-waters-exposed> (검색일: 2022년 11월 2일); Christina Stringer, Glenn Simmons,

한국의 시민사회는 이주어선원 인권침해와 열악한 노동환경을 고발하는 등, 상황 개선은 잘 보이지 않고 있음. 또한 2016년에는 베트남 현지 한국 의류기업의 노동법 위반행태가 국제노동인권단체 노동자권리컨소시엄(Worker Rights Consortium)의 발표로 드러났음.¹⁷⁾ 뿐만 아니라, 한국의 인도네시아 팜유 사업장에서 발생한 환경, 인권 침해 문제는 2019년 OECD에 진정서의 형태로 고발되는 등,¹⁸⁾ 아세안 현지 한국기업 내 노동 문제는 여전히 아세안 시민들에게 비판과 우려의 대상이 되고 있음.

- ◆ 앞에서 언급했듯이, 소프트파워는 다면적으로 구성되며, 한류나 한국 관광, 한국 시민과의 일회성 만남을 통한 긍정적 경험만이 타국민의 인식을 결정하지 않음. 오히려 타국민들이 경험할 수 있는 한국의 어두운 사회적 현상 등에 대한 적극적인 고민을 회피하거나 공공외교의 범주에서 제외시키려 한다면, 오히려 경험에 따라 극단적으로 인식이 갈리는 국가 이미지를 양산하거나 위선에 대한 오해를 받을 수도 있음.
- ◆ 정보를 균형 있게 제공하고 편집이나 통제를 최소화하려는 노력이야말로 민주주의 국가의 공적 브랜딩(branding)이 비민주주의 국가들의 그것과 차별적 가치를 지닐 수 있는 방법이며, 또한 공공외교를 국가 선전 작업(propaganda)와 구분할 수 있게 함.¹⁹⁾

Daren Coulston, and D. Hugh Whittaker, "Not in New Zealand's Waters, Surely? Linking Labour Issues to GPNs," *Journal of Economic Geography* 14, no.4 (2014), pp. 739-758; Thomas, Karli, "Korea's Fishing Crime Wave." *Greenpeace*, 13 October, 2014, <https://www.greenpeace.org/usa/koreas-fishing-crime-wave/> (검색일: 2022년 11월 2일).

17) WRC, *New WRC Report on Hansae Vietnam* (2016) <https://www.workersrights.org/communications-to-affiliates/new-wrc-report-on-hansae-vietnam-nike/> (검색일: 2022년 11월 2일); 김민지, "나이키 노동윤리 준수 압박에 한세실업 등장 왜," 『Korea IT Times』 2017년 4월 21일, <http://www.koreaitimes.com/news/articleView.html?idxno=68589> (검색일: 2022년 11월 2일).

18) KTNC Watch(기업과 인권 네트워크), "포스코 인터내셔널의 팜유 사업장에서 발생한 환경, 인권 문제, OECD 국내연락사무소 진정서 제출," 『KTNC Watch 보고서』 (2019). <https://ko.ktncwatch.org/ktnc-watch-news-kr/poseuko-inteonaesyeyoneolyi-pamyu-saeobjangeseo-balsaenghan-hwangyeong-ingweon-mu/> (검색일: 2022년 11월 2일).

19) John Brown, "Public Diplomacy & Propaganda: Their Differences." *American Diplomacy*, September 2008, <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2008/09/public-diplomacy-propaganda-their-differences/> (검색일: 2022년 11월 2일).

3. 결론을 대신하여: 대아세안 공공외교의 균형적 발전을 위한 제안

- ◆ 이 글은 한국 공공외교에서 지속적으로 관찰되는 특징을 비판적으로 검토하고 대아세안 공공외교에 제공하는 함의를 다루고 있음. 이를 바탕으로 이 장에서는 결론을 대신하여 아세안 국가 및 시민들과의 관계에서 소프트파워를 증진시키기 위해 효과적인 접근법을 몇 가지 제안하고자 함. 이 글의 비판과 제안은 지금까지 한국의 공공외교가 이룬 성취와 강점을 부정하는 데서 출발하지 않음. 오히려 지금까지 한국의 접근방식이 놓치고 있으나 규범적으로나 전략적으로 유의미한 생각 거리를 제공하는 데서 그 의의를 찾고자 함. 특히, 위에서 검토한 대아세안 공공외교의 과제를 다루기 위해 아래와 같은 제안을 하면서 글을 마감하고자 함.
- ◆ 미국과 중국 사이 경쟁 구도의 심화로 동아시아 역내 중견국 및 약소국들 사이의 지정학적 불안감이 커지는 가운데, 한국에게 우호적인 지역 질서를 만들기 위해서는 역내 타국 정부 및 시민들의 지지와 이해를 구하려는 노력이 정부에게 지속적으로 요구되는 바, 대아세안 공공외교를 외교부의 제한적 업무로만 파악하는 기존 인식에서 탈피하여 통합적인 범정부적 지역정책의 틀에서 다룰 수 있길 기대함.

한국에게 우호적인 지역 질서를 만들기 위해서는 역내 타국 정부 및 시민들의 지지와 이해를 구하려는 노력이 정부에게 지속적으로 요구되는 바, 대아세안 공공외교를 외교부의 제한적 업무로만 파악하는 기존 인식에서 탈피하여 통합적인 범정부적 지역정책의 틀에서 다룰 수 있길 기대함

(1) 보편적 가치 실천을 통한 아세안 시민들의 긍정적인 경험 제고

- ◆ 지금까지의 투사적 공공외교가 한국의 장점과 멋을 강조하는데 주력했다면, 향후의 대아세안 공공외교는 아세안 시민들 삶의 질을 개선하고 함께 보편적 가치를 회복하는 노력을 담을 필요가 있음.
- ◆ 매년 6,000명 가량의 세계 시민을 대상으로 인터뷰하며 주요 국가에 대한 그들의 인식을 조사하고 있는 Anholt-Ipsos Nation Brands 인덱스를 개발한 Simon Anholt 연구팀이 2020년 조사를 기준으로 발표한 좋은 나라 인덱스(The Good Country Index)에 따르면, 응답자들은 한국의 문화적 공헌에 대해서는 6위의 높은 성적을 주었음. 그러나 이에 비해, 기후변화와 관련한 한국의 공헌은 142위, 국제평화를 위한 공헌은 43위, 경제개발과 불평등에 관한 공헌은 23위, 세계 질서를 위한 공헌은 62위로, 응답자들의 인식면에서 낮은 점수를 받고 있음.²⁰⁾

지금까지의 투사적 공공외교가 한국의 장점과 멋을 강조하는데 주력했다면, 향후의 대아세안 공공외교는 아세안 시민들 삶의 질을 개선하고 함께 보편적 가치를 회복하는 노력을 담을 필요가 있음

20) <https://index.goodcountry.org/> (검색일: 2022년 11월 5일).

- ◆ 이 조사를 이끄는 Simon Anholt에 따르면, 대다수의 응답자들은 외국의 구체적인 역사, 문화 등에 대해서는 잘 알지 못해도 그 국가가 국제사회를 위해 어떤 공헌을 하고 있는지에 대해서는 관심을 표명한다고 함. 특히, 국가의 긍정적 이미지를 결정하는 요소는 그 국가의 장점이 편집된 이미지, 광고, 선전이 아니라 국제사회에서 보편적으로 지향하는 가치를 위한 헌신의 정도와 그 지속성이었음.²¹⁾
- ◆ 공공외교가 국가의 소프트파워를 키우고 국제적 이해와 영향력을 늘리기 위한 노력이라면, 대아세안 공공외교에서는 한국을 가장 가까이 경험하고 인식하는 아세안 시민들이 겪는 노동문제, 문화 또는 인종적 차별을 개선하고 역사적 상처를 회복하기 위해 함께 노력하며 자유와 민주주의의 회복을 위한 연대의 정신을 보여주는 작업이 포함되어야 함.
- ◆ 반가운 점은 2022년 발표된 제2차 공공외교 기본계획에 “글로벌 가치 실현에 기여하는 국가”를 목표로 둔 과제가 포함되었다는 점임. 그러나 이 과제에 대한 전략 부문을 보면, 아직 유엔 등 글로벌 거버넌스의 수준에 대한 활동에 한정되고 있음. 글로벌 가치 실현을 대아세안 외교와 같은 지역별 공공외교 전략에 연결시키는 방식을 통해 한국 공공외교의 맥락적 업그레이드가 이루어질 수 있길 기대함.

(2) 아세안 지역 알기 교육 사업 강화

세계를 구성하는 여러 지역에 대한 연구와 교육 강화는 세계시민교육의 핵심 축인 만큼, 아세안 지역 교육 사업 역시 현 정부의 중점과제에 연동하여 강화될 수 있음

- ◆ 공공외교가 아세안 시민들의 마음을 얻기 위한 노력임에도 불구하고, 한국의 멋을 알리고 지한파를 육성하는 작업에 비해 아세안 국가, 사회, 문화를 이해하고 존중하기 위해 필요한 시민 교육에는 큰 주의를 기울이지 않고 있음.
- ◆ “세계시민교육 확산을 통한 국제협력 및 연대 강화”라는 목표 역시 이번 제2차 공공외교 기본계획에 포함되어 있음. 세계를 구성하는 여러 지역에 대한 연구와 교육 강화는 세계시민교육의 핵심 축인 만큼, 아세안 지역 교육 사업 역시 현 정부의 중점과제에 연동하여 강화될 수 있음.
- ◆ 시민 교육을 확대하기 위해서는 한국의 아세안 전문가 육성 노력 역시 동반되어야 할 것임. 지역에 대한 올바른 이해를 위해서는 학자뿐 아니

21) Simon Anholt, “Soft Power and Public Diplomacy in Times of War,” May 3, 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=LE3THP5w0zk> (검색일: 2022년 11월 5일).

라 언론인, 정책가의 역할이 중요한 만큼, 분야별 전문가 집단에 대한 교육이 선행되어야 할 것임.

- ◆ 또한 아세안 지역에 진출하는 한국 기업인, 현지 취업생을 대상으로 단기적으로나마 현지의 역사, 문화 등을 공부할 수 있는 공적 플랫폼을 마련하거나 기업 내부 현지 이해교육 사업에 인센티브를 제공하는 등 다각도의 지역교육 방안을 모색해볼 수 있음.

(3) 아세안 시민의 공공외교 참여 확대

- ◆ 공공외교 이름을 내건 네트워크 사업 참가자들의 외연을 확장할 필요가 있음. 지금까지 공공외교 이름을 내건 네트워크 사업이 주로 교육받은 사회주도층 또는 소수의 중견 및 대기업인들의 교류에 초점을 맞추었다면, 이제는 보통 아세안 시민들이 한국을 이해하려는 노력, 그들이 경험한 한국 기업 또는 국민에 대한 이야기를 듣고 소통하려는 노력도 시작해야 함.
- ◆ 위에서 논했듯이, 지역의 특수성을 고려하면서도 보편적 가치에 공헌하는 활동을 지속적으로 펼칠 때 그 국가에 대한 긍정적인 인식이 단단히 자리잡을 가능성이 커지며, 이는 장점만을 부각하는 홍보 활동보다는 보편적 가치를 기준으로 국가의 우수성과 개선할 방향을 동시에 다루고자 노력할 때 실현 가능함.
- ◆ 대아세안 공공외교의 영역에서 노동, 인권, 다문화, 평화 등 글로벌 가치에 대해 공헌하려면, 아세안의 다양한 사회 그룹과 시민들과 한국 시민들의 교류의 장을 확대하고, 현장의 목소리를 들을 수 있는 공간을 확대하면서 한국 사회의 어두운 단면에 대해서도 함께 이해하고 개선할 수 있는 방안을 모색해야 함. 또한, 한국 거대 기업의 시장 확장으로 아세안 고유 문화 산업 또는 아세안 중소기업이 거대자본의 영향력으로 도태될 수 있다는 현지의 우려와 제안에 대해서도 정부가 귀 기울여주는 섬세한 조정자 역할도 고민해볼 수 있음.
- ◆ 예를 들어, 아세안 출신 이주노동자 및 결혼이주여성, 그리고 이들에게 법률 상담, 교육, 의료 등을 지원하는 단체들과의 소통노력을 강화할 수 있음. 현재 아세안 출신 시민들을 지원하는 한국의 단체는 약 40개에 달

지금까지 공공외교 이름을 내건 네트워크 사업이 주로 교육받은 사회주도층 또는 소수의 중견 및 대기업인들의 교류에 초점을 맞추었다면, 이제는 보통 아세안 시민들이 한국을 이해하려는 노력, 그들이 경험한 한국 기업 또는 국민에 대한 이야기를 듣고 소통하려는 노력도 시작해야 함

하며, 이들은 2000년대부터 이주노동 인권, 환경문제 연대, 민주화, 반전, 개발협력 등 여러 분야의 연대 운동을 수행하고 있음.²²⁾

- ◆ 이러한 문제를 국내 복지, 법률 정책 수립 및 이행 과정에만 한정적으로 연동시키기 보다, 한국의 국가 브랜딩과 공공외교가 고려해야 할 중요한 외교 지식으로 간주하는 전향적 접근도 고려될 수 있길 기대함.

22) 전제성, 김주영, 김희숙, 양영미, 유민지, 김다혜, 김현경, 김선중, 김민재, 이우철, “한국 시민사회의 동남아시아 연대 운동: 노동 및 보건 분야를 중심으로,” 『전동연 정책연구보고서』 1호 (2021), p. 19.

참고문헌

❖ 저자 약력

■ 배기현

서강대학교 동아연구소 부교수

캐나다 토론토대학교 정치외교학과에서 박사학위를 취득하고, 주아세안 대표부 전문관, 선임연구원을 역임하였음. 관심 연구 분야는 동남아시아 국제관계, ASEAN, 동아시아 지역주의, 아시아 외교 등이며, 최근 논문으로는 “Regionalizing Development Cooperation?”, “Industrial Policy Reforms for Political Risk Management?”, “Regional Security Order Transition and the ROK’s Order Management”, “동남아시아의 분절적 다자주의”, “미얀마 위기와 아세안 무용론” 등이 있음.

기획 및 감수: 유기은 박사



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760