

대한민국 공공외교를 통해 본 자국민 공공외교의 방향 연구

조은아 (한국외국어대학교)

1. 공공외교와 대한민국 공공외교

공공외교란 외국 국민들과 직접적인 소통을 통해 자국의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 지지와 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동을 말한다. 공공외교는 외교의 주체와 대상이 다양화되었다는 점에서 전통외교와 차이점이 있으며, 하드파워를 통한 강제력 외교가 아닌 소프트파워를 활용한 대중의 자발적 지지를 중시하는 외교라는 것에서도 전통 외교와 차이점이 있다. 최근 세계화, 민주화의 확산으로 다양한 비국가 행위자가 외교의 주체로 등장하면서 피플파워가 대두되었고 SNS의 발달로 정보민주화가 확산되면서 대중에 의한, 대중을 향한 공공외교의 중요성이 날로 높아지고 있다. 이러한 상황에서 성공적인 공공외교의 수행을 위해서는 대중의 참여가 필요하다. 각국의 대중이 네트워크를 형성하고 유지하는 가운데 서로에 대한 이해를 증진하고, 이를 통해 상호교류와 협력을 돈독히 할 때 비로소 공공외교의 효과가 발휘될 수 있기 때문이다. 그런데 그간 공공외교가 외국 대중에게 초점을 맞추어왔다면 최근에는 자국민을 대상으로 하는 공공외교도 주목받고 있다. 이것은 최근 SNS의 발달로 다양한 의견 교류가 활발히 이루어지고 이것이 여론을 형성하며, 여론은 정책의 방향성을 결정하는 중요한 근거가 되기 때문이다. 또한, 한 국가의 정책이 장기적 안목을 갖고 꾸준히 이루어지기 위해서는 긍정적 여론과 국민의 지지가 필요하다. 또한, 자국민의 적극적 참여로 이루어진 공공외교는 보다 부드러운 비공식적인 외교로써 정부의 입장을 간접적으로 전달할 수 있으나 위험부담을 줄이며 우회적으로 접근할 수 있는 좋은 수단이다. 이러한 이유로 최근에는 공공외교의 대상을 자국민까지 포함하고 있다.

우리나라의 경우 2010년을 ‘공공외교의 원년’으로 선포하고, 기존의 정무외교·경제외교와 함께 공공외교를 대한민국 외교의 3대축으로 설정하였다. 이것은 다른 국가에 비하여 다소 늦게 시작한 것이나 대한민국이 공공외교의 중요성을 인지하였다는 것에 의의가 있다. 이후, 2016년 2월 공공외교법을 제정하여 같은 해 8월 법안을 발효하고 본격적인 공공외교 활동에 돌입하였다. 이 법안의 제2조 부분에서 ‘공공외교란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간 부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동을 말한다.’라고 정의하며 공공외교에 있어 국가의 기능을 강조하고 있으며 정부와 민간의 관계가 국가가 주축이 되어 민간에 협력을 요구하는 것임을 알 수 있다. 그리고 대한민국 공공외교법 제6조와 7조에 근거하여 5년마다 공공외교계획을 수립하고, 동 기본계획에 따라 연례 공공외교 종합시행계획을 수립할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 현재 [제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017~2021)]이 수립되어 진행 중이다. 이 보고서에서 대한민국 공공외교는 17개 정부기관에 예산을 편성하고 지방자치단체가 요구할 경우 그 예산을 편성해주도록 하고 있다. 이것은 결국 정부관련 기관과 지방자치단체 정도만 예산을 활용하여 공공외교를 추진할 수 있다는 것을 의미한다. 물론 각 부처나 지방자치단체에 국민 또는 민간단체가 제안하여 공공외교에 관한 예산을 받아 주도적으로 시행할 수 있지만 이러한 사실이 잘 알려져있지 않다. 또한, 공공외교에 대한 이해 부족으로 정부의 공공외교

활동이 국민의 공감과 지지를 확보하지 못하고 있다. 실제 우리 공공외교 법안은 그 대상을 외국 국민들에 한정하여 자국민의 경우 협력을 독려하는 선에서 그치고 있다. 하지만 현 정부는 외교에 있어 자국민의 참여와 지지에 대한 중요성을 인식하여 정부 100대 국정과제 중 96번째로 국민외교를 선정하여 추진하고 있다. 하지만 이 역시 제대로 운영이 이루어지지 않은 상황이며 공공외교와 별개로 진행된다.

2. 자국민 공공외교

전통 공공외교의 시대를 지나 신공공외교의 시대로 접어들면서 공공외교는 그 주체가 정부에서부터 기업, 학계, 민간단체 그리고 일반 국민 등에 이르기까지 매우 다양해졌다. 그리고 공공외교의 대상 역시 외국 대중뿐만 아니라 자국민까지 포함하게 되었으며 주체자와 대상자 간의 수평적, 쌍방향적 교류를 통한 관계형성의 중요성이 대두되었다. 이것은 개인의 견해를 자유롭게 밝힐 수 있는 공간인 인터넷의 발달과 이러한 분위기가 자연스럽게 형성될 수 있는 민주주의의 확산으로 인하여 비롯된 것이다. 더불어 세계화까지 맞물리며 이제 대중의 힘은 그저 한 국가의 개인 수준을 넘어 여론을 형성하고 정책에 관여할 수 있는 힘까지 갖게 된 것이다. 이렇게 신공공외교에서 피플파워는 점차 그 영향력이 강력해 지고 있다. 이러한 상황 속에서 대중은 정부가 전달하는 일방적 메시지에 대한 믿음이 줄어들고 스스로 진실에 다가가고자 하는 의지가 높아졌다. 그리고 이러한 현상은 국가 간의 물리적, 심리적 거리의 축소로 자국을 넘어 국제사회의 문제에까지 확대되었다. 이에 따라 대중은 자국의 문제뿐만 아니라 인류가 공통으로 직면하고 있는 환경, 젠더, 인권, 평화, 보건 등과 같은 문제에 대한 고민과 가치 판단의 기준을 공유하며 국제사회의 새로운 기준을 형성하기도 한다. 이러한 과정은 국가의 개입으로 이루어지는 것이 아닌 국민과 국민 간의 교류로 더욱 활발히 일어난다. 오히려 설부른 국가의 개입은 대중의 반감을 살 수 있다. 이제 외교는 국가의 전유물이 아니다.

그런데 이와 같은 피플파워의 대두는 외교에 있어 예측 불가능한 다양한 변수를 낳는 요인이 되기도 한다. 여러 이해관계자들이 복잡하게 얽힘에 따라 당면한 외교 사안에 대한 결과 예측이 어렵고 확률에 의존할 수밖에 없는 상황이 많아졌으며, 활발한 교류의 과정에서 국민들 간의 감정적 문제까지 뒤섞이며 더욱 복잡한 상황으로 치닫기도 한다. 이러한 상황 속에서 외교의 유연성 확보가 중요한데, 이것은 다시 대중의 참여로 풀어가야 할 부분이다. 현시대에 발생하는 다양한 외교적 문제 중 국가가 직접 나서 입장을 밝히기 어려운 부분이 많다. 이러한 부분에 있어 대중의 목소리는 보다 유연하고 부드러운 방법으로 외교 문제에 접근할 수 있는 좋은 수단이 된다. 대중의 목소리는 공식적이지 않지만, 여론의 형성을 할 수 있기 때문이다. 바로 이 지점에서 공공외교가 빛을 발할 수 있다. 공공외교를 통해 쌓아온 국가의 신뢰도와 긍정적 이미지는 외국 대중의 우리 정부 정책에 대한 지지를 이끌 수 있고 우호적 여론환경을 조성할 수 있다. 하지만 이 부분에서 외국 대중의 지지만 필요한 것은 아니다. 국가의 외교정책이 힘을 발휘하고 지속적으로 나가며 위기 속에서 또 다른 기회를 찾기 위해서는 자국민의 지지와 참여가 무엇보다 중요하다. 굳건한 외교정책은 자국민의 지지가 기반이 되어야 하며, 효과적인 공공외교는 국민의 참여로 이루어진다. 바로 이 부분에서 자국민을 대상으로 한 공공외교의 필요성이 강조된다.

그렇다면 자국민 공공외교란 무엇일까. 이것은 자국민을 대상으로 공공외교에 대한 인식을 높이고 정부가 추구하는 외교정책을 알려 자발적 지지와 참여를 이끄는 것이다. 우리나라는 공공외교에 있어 자국민 참여의 중요성을 인지하여 공공외교 추진전략 중 하나로 ‘국민과 함께하는 공공외교’를 설정하였으며, 이에 따라 국민 참여형 공공외교를 체계화 시키고

민관 협업을 통한 국민 공공외교를 강화시키겠다는 전략을 갖고 있다.¹⁾ 이러한 전략 아래 외교부와 외교부 산하기관인 한국국제교류재단(KF)에서 국민 참여 공공외교와 관련된 예산을 배정받아 국민을 상대로 공공외교 사업에 대한 지원, 교육, 전문가 양성 등을 진행하고 있다. 이 중, 외교부가 편성받은 공공외교 예산 약 350억원 중 35억을 자국민을 위한 공공외교 활동을 위해 사용하고 있으며, 한국국제교류재단의 경우 예산 약 465억원 중 26억 5천 5백만원을 이를 위해 사용하고 있다. 이중 외교부는 민간 공공외교 지원에 관한 예산 약 10억원을 집행하고 한국국제교류재단은 자국민 대상 공공외교 교육에 대한 사업으로 약 13억원을 투입하고 있다. 하지만 여기서 아쉬운 점은 아직 공공외교에 대한 국민들의 인지가 제대로 이루어지지 않아 이러한 예산이 효율적이며 효과적으로 사용되지 못하고 있다는 한계점을 가지고 있다. 또한, 공공외교 자체에 대한 교육은 이루어 지지만 우리 정책에 대한 공공외교는 외국 대중만을 대상으로 이루어지며 자국민을 포함하지 않는다. 다만 정책적 부분에 있어 국민의 참여와 지지를 독려하는 외교정책이 있는데, 그것이 바로 ‘국민외교’이다. 국민외교는 정책 결정 과정에서 참여를 바라는 국민의 요구와 기대의 증가로 국민과 소통을 통해 외교에 관한 국민의 의견을 수렴하여 외교정책에 반영하고자 하는 것이다. 이것은 국민 중심, 국익 중심의 외교를 구현하는 것이 목표이다. 또한, 이를 통해 정책에 대한 국민의 신뢰와 지지를 확보하고자 한다.²⁾ 이러한 국민외교는 현재 공공외교와 분리하여 국민외교라는 이름으로 수행되고 있지만, 실제 수행 부서는 공공문화외교국의 정책공공외교 1과로서 자국민 공공외교의 일환이다. 하지만 이 역시 국민들의 인지도가 높지 않아 실효성에 있어 의문점이 제기된다. 2018년 5월 외교부 1층, 2020년 10월 양재 외교타운에 국민외교센터가 설립되었으나 국민의 관심도가 높지 않으며 국민외교 모바일 앱이 존재하지만 이용자 수가 매우 적다. 자국민의 정책적 지지와 적극적 참여의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 추진하고자 하는 자국민 공공외교가 그 실효성을 거두기 위해서는 더욱 적극적인 홍보가 필요할 것으로 보인다. 그리고 자국민의 개념에 국민 개개인 이외에도 민간 단체, 학계, 다문화 가정, 저명인사, 재외국민, 기업 등을 포함하는 보다 넓은 개념에서의 접근이 필요하며 이를 통해 다양한 분야에서 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이것은 역사, 전통문화, 대중문화, 예술, 기술, 가치, 스포츠, 학문 등 다양한 분야에서 다채롭고 전문적인 콘텐츠를 만들어 우리의 소프트파워를 세계 곳곳에 알릴 수 있는 효과적 방법이 될 것이다.

3. 결론

나이(Nye)는 외교에 있어 21세기를 하드파워와 소프트파워의 적절한 결합이 요구되는 스마트파워(Smart Power)의 시대로 정의하였다. 하드파워와 소프트파워를 개별적 개념이 아닌 서로 상호 보완적 관계로 보는 것이다. 즉, 이 둘의 적절한 결합과 운영을 통해 외교의 효과를 극대화하는 것이다. 공공외교에서도 이러한 스마트파워와 같이 외국 대중을 향한 공공외교와 자국민 공공외교가 적절히 조화를 이루는 스마트공공외교가 필요하다. 대한민국 역시 스마트한 공공외교를 위한 노력을 하고 있다. 이 중, 본 발표에서는 대한민국 국민을 대상으로 하는 자국민 공공외교가 어떠한 방향으로 나가야 하는지에 대해 이야기 하며 마무리를 하고자 한다.

첫째, 공공외교 인식 교육의 확대이다. 이를 통하여 국민, 민간단체, 기업, 학계 등이 모두 외교관이 될 수 있다는 사실을 상기시켜야 한다. 또한, 공공외교에 있어 국민은 언제든지 주체

1) 외교부/2021년도 공공외교 종합시행계획 I 권

2) 외교부 홈페이지 (www.mofa.go.kr) 국민외교

자가 될 수 있으며 타국 공공외교의 대상자가 될 수 있다는 사실을 인식하도록 하여야 한다. 그리고 개개인의 행동이 대한민국을 대표할 수 있다는 사실을 바탕으로 성숙한 시민의식 형성할 수 있도록 이끌어야 한다. 이러한 공공외교 인식 교육은 다양하고 우수한 공공외교 콘텐츠를 양산할 수 있도록 하며 국제사회에서 성숙한 대한민국 국민이라는 소프트파워를 갖게 할 수 있을 것이다.

둘째, 자국민을 대상으로 하는 정책 공공외교의 실시이다. 대한민국 외교정책이 장기적 안목을 갖고 지속적으로 유지되기 위해서는 국민의 지지가 뒷받침 되어야 한다. 국민의 지지야말로 외교의 가장 든든한 밑거름이기 때문이다. 이를 위해서는 현 정부가 수행하는 국민외교를 공공외교와 유기적으로 연계하여 효율적이고 효과적으로 운영해야 한다. 국민의 정책 참여를 강조하는 국민외교는 단순 지지를 넘어 국민의 외교정책에 대한 지속적 관심을 유도할 수 있으며, 훌륭한 감시자의 역할을 수행하도록 할 것이다. 동시에 중견국의 위치에 있는 우리나라 공공외교의 정책 방향성에 맞추어 국민들이 국제사회가 공동으로 안고 있는 인류 보편적 가치에 관한 문제에 적극적 관심을 갖고 참여 할 수 있도록 독려해야 한다.

셋째, 안정적 컨트롤타워의 확보이다. 이것은 공공외교 전반에 해당하는 문제이기도 하다. 국민의 참여와 지지를 효과적으로 이끌어 내기 위해서는 다 함께 바라보고 갈 공동의 목표가 필요하며 이것은 일관성 있는 공공외교 수행에 필수적 요소이다. 자국민 공공외교가 성공적으로 이루어지기 위해서는 우선 정부 시스템 부터 정비 할 필요가 있다.

넷째, 국가가 주도하는 공공외교 사업 중 자국민이 함께할 수 있는 부분(협업)을 늘려가야 한다. 실제 우리나라의 공공외교는 정부가 공모를 통하여 선정하는 경우가 대부분이다. 이것은 정부가 주도하여 특정 분야에 민간의 참여를 유도하는 것인데 정부 외교정책에 부합하여 공공외교를 수행할 수 있는 효율적 방식이 되기도 한다. 특히, 한국학, 역사, 전통문화 등 우리 국민의 바탕을 이루는 부분에 대해서는 정부와 학계 그리고 다양한 분야의 전문가가 협업을 통해 공공외교를 수행해야 한다.

다섯째, 자국민 공공외교에 대한 인프라 정비이다. 현재 운영되고 있는 국민외교 어플이나 SNS, 국민외교센터 등을 더욱 효율적으로 사용하도록 해야 하며 일부 국민만이 아는 것이 아닌 범국민적 홍보가 필요하다. 그리고 정부가 운영하였던 공공외교사이트는 2021년 1월 사용이 종료되어 운영되지 않고 있다. 이러한 것들을 다시 살펴 정비할 필요가 있다.

빠르게 바뀌어 가는 외교환경 속에서 대한민국의 국익을 달성하고 국제적 위상을 확보하기 위해서는 자국민의 관심과 참여가 필요하다. 이를 위해서 정부 그리고 국민은 다 함께 노력해 나가야 할 것이다.