

한국 공공외교 전략 및 정책 연구

기초적 유형의 개념화

백우열*

❖ 요약 ❖

공공외교는 전통적 정무, 경제외교와는 구분되는 국제관계의 새로운 패러다임으로 부상했다. 한국은 선진국보다 비교적 최근 들어 기존의 정부외교 및 경제외교와 함께 공공외교를 대한민국 외교의 3대 축으로 설정하여 공공외교를 강화해왔다. 이 연구는 한국의 공공외교 정책과 전략을 기존 국제정치 이론 및 실증 연구와 연계하여 기초적 유형화를 시도, 체계적인 분석을 시도한다. 구체적으로 공공외교를 (1) 장기적 문화공공외교와 (2) 단기적 정책공공외교의 두 가지 기초적인 유형으로 구분하고 이에 대한 다음의 사례 분석을 통하여 한국의 중앙정부 중심의 공공외교 전략의 유효성에 대한 실증적인 검증을 시도한다.

다. 첫 번째 유형의 사례는 외교부가 실시한 2014년 179개 재외공관 공공외교 활동이며 두 번째 유형의 사례는 일본 역사 인식(위안부 문제)에 대한 국제적 비판 여론 조성 활동 공공외교 행위이다. 이 연구를 통해서 정치군사와 경제 양 차원에서 최강대국인 미국과 급부상하는 강대국 중국 사이에서 격변하는 글로벌, 동아시아의 복합적인 국제 역학관계에 대응해야 하는 한국과 같은 중견국에게 공공외교는 국제사회에서의 영향력을 확보하는 중요한 수단임을 확인할 수 있다. 또한 공공외교와 정무, 경제 외교의 복합적 상호작용에 대한 연구의 필요성도 제기한다.

핵심어: 공공외교, 소프트파워, 하드파워, 구성주의, 한국, 재외공관, 일본역사문제

I. 한국 공공외교 전략 및 정책 연구의 필요성

공공외교(public diplomacy)는 전통적 정무, 경제외교와는 구분되는 국제관계의 새로운 패러다임으로 부상했다. 공공외교는 소위 하드파워(hard power)로 지칭되는 정치군사적 강압과 위협이나 경제적 유인과 보상에 의하지 않고 소프트파워(soft power)의 핵심인 ‘자신이 바라는 것을 상대방이 바라도록 만드는 매력’을 비롯한

『국가전략』 2017년 제23권 3호

* 연세대학교 정치외교학과 교수

새로운 관계의 힘을 사용, 독백(monologue), 대화(dialogue), 그리고 쌍방향적인 협동(collaboration)의 과정을 통해 타국의 국가, 사회, 시민들을 다각도로 이해하고 자국에 관한 정보와 정책을 전달, 설득하면서 그들에게 영향력을 행사하여 궁극적으로 국가이익을 추구하는 외교 행위이다(김태환 2011; 김우상 2013; 외교부 2015a; 한인택 2015; Cowan and Arsenault 2008; Cull 2008; Fouts 2006; Gilboa 2008; Kim 2012; Melissen 2005; USC Center on Public Diplomacy 2015). 또한 공공외교는 한국과 같은 중견국(middle power)에게도 국제정치의 또 다른 협력과 경쟁의 장으로 부상했다(마영삼 2011; 백우열 2015; 성균중국연구소 2013; 왕쑤빈 2014; 중앙일보 2015b; 2015c; Hall and Smith 2013; Wang 2008; Yan 2007). 공공외교는 단기적으로 이슈별 국가이익을 추구하고 동시에 국가이미지 및 브랜드 강화와 국제적 공공재 창출을 통하여 장기적 국가이익을 극대화할 수 있는 한국에게 필수적인 외교 전략인 것이다. 왜냐하면 안보와 경제 양 차원에서 최강대국인 미국과 급부상한 중국 사이에서 복합적인 국제 역학관계에 대응해야 하는 한국과 같은 중견국에게 공공외교는 이들 강대국뿐만 아니라 지역 내외의 중견국과 약소국들의 광범위한 이해와 지지를 확보하여 국제사회에서의 국가 이익 실현에 기여하는 중요한 수단이기 때문이다.

국제정치의 역사에서 공공외교는 여러 형태로 실행되었으며 냉전이 본격화 된 이후 처음으로 국가가 타국의 대중들과 직간접적으로 교류하며 대외 정책 목표를 성취하려는 과정에 적용되기 시작했다(Cull 2008). 공공외교는 한 국가의 소프트파워를 확대하는 수단으로서 미국과 소련 간의 냉전에서 미국이 승리한 결정적 이유 중의 하나였다(Nye 2008; Wang 2008). 대체적으로 한국은 선진국보다 비교적 늦게 공공외교를 시작하였으나 2010년을 ‘공공외교의 원년’으로 선포하고 기존의 정부외교 및 경제외교와 함께 공공외교를 대한민국 외교의 3대 축으로 설정하여 공공외교 역량 강화를 시도해왔다. 경제성장과 민주화를 동시 달성한 드문 국가 발전모델로서 개도국 성장 모델, 개발경험 전수, 선·후진국간의 교량 역할이 가능하며 침략의 역사가 없는 평화 국가의 이미지와 한류를 포함한 문화적인 우수성이 한국의 공공외교의 자산이다(외교부 2015a; 외교부 2015c; 한인택 2015; Cho 2012; Kim and Kim 2011).

이러한 현실 국제정치에서의 필요성의 부각과 더불어 한국의 학계와 정책계에서도 공공외교, 구체적으로 한국의 공공외교 전략과 실행에 대한 기초적인 이론적,

실증적, 정책적 분석이 시작되고 있다(김기정, 최종건 외 2012; 김태환 2011; 백우열 2015; 양명, 차창훈 2014; 이희옥 2010; 한인택 2015; 황병덕, 이기태 외 2013; Cho 2012; Kim 2012). 그러나 기존의 논의는 한국 공공외교 체계와 실행 전략에 대한 정책적 제안에 그 초점이 맞춰져 있다. 이러한 연구 성과와 정책 제안들은 그 자체로 시론적 의의를 지니지만 뛰어난 이론적 연구(Kim 2012)와 더불어 나이(Joseph Nye)의 소프트파워 개념을 중심으로 서구 공공외교를 소개하며 정책적 제안에 집중하였다. 그러나 기존 국제정치 이론과 실증 연구와 연계한 체계적인 분석은 다소 미흡했다. 그리고 주관 부서인 외교부와 핵심 산하 기관인 국제교류재단도 공공외교에 대한 학문적 정책적 자료들을 제시했지만 여전히 정치학계의 기초적인 연구가 절실하다(낸시 스노우, 필립 테일러 2013).

이러한 문제의식을 기반으로 본 논문은 공공외교를 (1) 장기적 문화공공외교와 (2) 단기적 정책공공외교의 두 가지 기초적인 유형으로 구분하고 이에 대한 개념화와 더불어 기초적인 사례 분석을 통하여 한국의 공공외교 전략들의 효과성(effectiveness)에 대한 실증적인 검증을 기초적으로 시도한다. 첫 번째 유형의 공공외교의 사례는 외교부가 실시한 2014년 179개 재외공관 공공외교의 프로젝트를, 두 번째 유형의 공공외교의 사례는 일본 역사 인식 문제-위안부 문제-에 대한 국제적 비판 여론 조성 프로젝트-를 위한 공공외교이다.

이 연구가 주목한 위의 사례들은 아래에서 설명하듯이 매우 광범위한 공공외교의 유형과 전략들을 포괄적으로 분석하지 못한다. 그러나 국제정치에서 공공외교 전략 연구의 시도로서 단순히 사례들을 설명하는데 그치지 않고 기초적인 유형의 개념화를 통하여 객관적, 비판적 분석을 실시하고 또 하나의 체계적인 공공외교 분석틀을 제시하는 것이 이 연구의 목표이다. 이의 실증적 검증을 위하여 외교부 공식문서, 백서, 출판물, 각종 언론 보도(국문, 영문, 중문)와 같은 문헌 자료와 외교관, 학계 및 정책계 전문가 인터뷰 자료를 수집하여 사용하였다.

II. 공공외교와 한국공공외교 연구의 이론적, 실증적 문헌 검토

1. 기존 공공외교 이론과 한국 공공외교의 정의

공공외교에 관한 이론적 논의는 활발하지만 공공외교에 목적과 개념에 따라 다양하며 유동적인 정의가 존재한다(Cowan and Arsenault 2008; Cull 2008; Fouts 2006; Gilboa 2008; Melissen 2005; USC Center on Public Diplomacy 2015). 이는 공공외교가 국제정치 영역에 속함에도 불구하고 공공외교 성립의 핵심 개념인 ‘소프트파워’에 대한 다양한 정의와 개념화, 그리고 복수의 학문적, 정책적 분야에서 접근하는 특성에 기인한다. 그러나 공공외교가 국제정치적 수단임은 누구도 부인하지 않으며 나이(Joseph Nye)의 소프트파워 개념은 그 분석의 시작점이 될 수 있다. 나이는 “소프트파워는 원하는 결과를 얻기 위해 강제나 보상이 아닌 매력을 통해 타인에게 미치는 영향력이며 다음 세 가지 자원, 즉 (상대방에게 매력적인 공간에 존재하는) 문화, (자국과 타국이 모범으로 삼을만한) 정치적 가치, 그리고 (정당해 보이고 도덕적 권위를 갖춘) 외교정책”이라 정의한다 (Nye 2004). 이를 활용한 공공외교는 소프트파워 추구의 한 수단이자 정부가 단순히 타국 정부뿐만 아니라 타국의 대중과 대화하고 그들을 매료시키기 위해 이러한 자원들을 동원하기 위해 사용하는 수단이라고 다소 모호하게 규정한다(Nye 2004, 94-96).

이러한 공공외교의 이론적 접근은 현실주의(realism) 및 자유주의(liberalism)와 더불어 국제정치의 핵심 사조로서 비교적 최근에 등장한 구성주의(constructivism)의 설명을 필요로 한다. 1990년대 들어 알렉산더 웬트(Alexander Wendt) 등은 구성주의의 이론들을 통해 어떻게 정치적 행위자들의 정체성과 이해관계, 물질적인 맥락의 중요성을 형성하는 사회구조가 협력과 갈등의 상호작용을 통해 생산-재생산 되는지에 주목한다(Wendt 1995). 정치적 정체성이란 독립적일 수 없으며 특정하게 그리고 사회적으로 구성된 세계 안에 상대적으로 존재하므로 모든 정치적 행위자는 특정한 국내 및 국제사회에서 상황에 따라 복수의 정체성을 갖게 되며 이는 상호주관성(intersubjectivity)을 전제로 한다. 또한 “우리는 때로 우리가 경험한 적이 없는 상황에 처하기도 하며, 그럴 경우 우리는 그것이 갖는 의미와 이해관계를 역사적으로 유추해내거나 새롭게 개발해서 구성해야 한다.” (Wendt 1992, 398) 여러 수준의

정치적 행위자가 자신의 정체성과 이에 따른 이해관계를 재해석, 재구성하는 과정은 정치적 이해관계를 내포하게 된다. 국제정치에서 한 국가가 이런 사회적 정체성의 재구성을 대상국과의 외교적 상호작용 속에서 달성함으로써 소프트파워를 증진하고 궁극적으로 국가 이익을 도모하는 수단으로서 공공외교를 이해할 수 있다(Scott-Smith 2008). 즉, 국제정치의 자기장 내에 수많은 정보들과 관점들 중에서 공공외교는 한 국가의 특정한 생각을 특정한 정치적 목적을 가지고 대상 국가 또는 국제사회의 특정한 대상에게 전달하고 그에 대해 대상들과 상호작용하며 사회화하는 방식으로 영향을 미치려는 행위라는 점을 구성주의로 설명할 수 있다.

이러한 구성주의적 이해를 바탕으로 국제정치학을 넘어 커뮤니케이션학 등의 다양한 접근법을 적용한 공공외교의 이론틀도 제시되었다. 현대 공공외교 연구를 선도해온 미국 USC 대학의 공공외교센터(Public Diplomacy Center)는 “공공외교는 외교정책의 형성과 집행에 있어서 대중의 태도에 대처·대응하는 것이며 공공외교의 구체적 활동으로는 자국 정부가 외국 내 여론을 조성하는 활동, 외국 민간단체와 자국 민간단체 간 교류와 상호작용, 국제문제와 그것이 정책에 미치는 영향에 대한 보도, 외교관과 외국 특파원과 의 소통, 그리고 문화 간 소통 등”이라고 정의하고 있다(USC Center on Public Diplomacy 2015). 그렇다면 공공외교는 외국 여론을 대상으로 하는 정부의 활동뿐만 아니라 민간교류, 보도, 공보, 문화교류까지도 포함하는 광의의 개념으로 확대된다. 일견 공공외교는 커뮤니케이션학에서 말하는 PR(Public Relations)과 목적 및 방법론에서 매우 유사하다(Signitzer and Coombs 1992). 그렇다면 광의의 공공외교는 “정부 및 민간부문의 개인과 단체 모두 타국 정부의 외교정책 결정에 직접적으로 영향을 미치는 다른 국가 대중의 태도와 인식에 직간접적 영향을 주는 방법”이라고 구체적으로 정의할 수 있다(황병덕, 이기태 외 2013, 18).

이러한 공공외교의 목적과 개념에 중요한 요소가 공공외교의 궁극적인 목적은 국가이익의 증진이라는 점이다. 공공외교는 그 자체가 목적이 아닌 국가의 국제적 이익을 확대하는 수단이라는 점에서 현대 국제정치의 기본적인 법칙 중 하나인 국가의 생존과 번영의 추구에 직결되어 있다. 그러므로 공공외교는 그 성격을 구성주의를 중심으로 정의하더라도 국가 간의 이해관계를 정치군사와 정치경제의 하드파워를 통해 이해하는 현실주의와 자유주의의 관점에서 충분히 분석되는 외교행위이다. 물론 이러한 국가이익에 대한 국내적, 국제적 합의는 쉽지 않다. 자국에 유리

한 것이라는 것에 대한 관점이 다양하기 때문이다. 예를 들어 한국 공공외교의 핵심 목표 중 하나인 ‘한반도 통일’에 대한 국내 이해당사자들의 이해관계는 최근의 다양한 여론조사 결과에서 볼 수 있듯이 상이하게 나타난다(황병덕, 이기태 외 2013; 전병곤, 이기현 외 2013). 그럼에도 불구하고 공공외교의 기본적인 역할은 전통적 하드파워 외교를 통한 국가이익의 추구하고 결합 또는 상보하는 소프트파워 그리고 이를 통한 대상국민들의 공감과 협력을 이끌어내는 역량을 증진하는 것이다.

한국 정부가 실행하는 공공외교는 위의 기존 공공외교에 대한 이해의 범위를 벗어나지 않는다. 즉, 외국 국민들-엘리트 및 대중과의 직접적인 소통을 통해 한국의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 한국의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 영향력을 높이는 외교활동이 공공외교이다(외교부 2015a; 2015c). 다시 말해 하드파워를 기반으로 각 국가들의 정부 간 소통과 협상 과정을 일컫는 기존의 외교와 달리 문화, 역사, 도덕, 가치, 지식, 언어, 홍보 등 다양한 소프트파워 기재를 활용하여 대상국과 국제사회의 시민에게 직접 호감과 공감을 증진시켜 한국의 긍정적인 이미지를 형성하는 과정을 통해 양자 또는 다자간의 외교 관계를 발전시키고자 하는 외교행위이다.

2. 공공외교 유형의 개념화 시도: 문화공공외교와 정책공공외교

위에서 살펴보았듯이 공공외교 이론의 구체화 작업은 여러 방향으로 이루어졌다. 그러나 국제정치의 기본적인 목적인 힘(power)을 통한 국가이익의 추구, 이를 위한 구체적인 목적과 달성 기간(time horizon)이라는 측면에서의 개념화와 그 성공 정도를 가늠하는 효과성(effectiveness)을 중심으로 하는 연구는 기존 문헌에서 부족하다. 이 작업은 또한 정치군사적 강압과 위협이나 경제적 유인과 보상, 즉 소위 정부외교와 경제외교로 지칭되는 하드파워 위주의 전통적 외교와 소프트파워 위주의 공공외교의 상호작용에 대한 연구의 출발점이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 위에서 언급한 광의의 공공외교에서 범위를 좁혀서 국가, 특히, 중앙정부가 주도하는 형태의 공공외교를 분석대상으로 설정한다. 본 연구는 이론적 단순화를 통해 ‘문화공공외교’와 ‘정책공공외교’의 기초적인 유형의 개념화를 시도한다.¹⁾

1) 한국 외교부는 공공외교를 문화외교, 지식외교, 정책공공외교, 통일공공외교 등의 하위 범주

첫째 유형은 장기적 문화공공외교이다. 정책 커뮤니티에서는 공공외교의 목적은 다소 모호하게 “대상국 국민의 마음을 얻는 것(to win the hearts and minds of people)”이라고 표현한다. 물론 이 자체가 공공외교의 최종적 목표는 아니며 보다 상위의 외교적 목표를 달성하기 위한 수단이다. 이 목표는 국가이익의 실현으로 전통적 외교의 그것과 동일하다. 그러나 공공외교를 통해서 달성하고자 하는 상위의 목적은 국가별로 그리고 국가의 정책별로 다를 수 있다. 예를 들어 공공외교 정책의 핵심 목적이 강대국의 지위 유지 및 강화인 미국의 경우 2001년 9·11 테러 이후 공공외교의 주된 목적이 국가안보가 된 반면 (Nye 2008, U.S. Department of State 2015) 또 하나의 강대국인 중국의 경우 중국의 급격한 부상에 대한 세계 각국의 우려와 경계심의 완화에 초점을 맞추고 있다(양명, 차창훈 2014; 이희옥 2010; Hall 2013; Wang 2008; Yan 2007). 한국의 경우도 중견국으로서 역내 국가 간의 갈등 해소, 경제적 협력 강화, 그리고 한반도 평화와 통일을 궁극적인 목적으로 설정한다. 물론 이 유형은 공공외교의 핵심 동력인 소프트파워 확산을 주요 기제로 삼으며 구성주의에서 말하는 국제적, 국내적 상호주관적 사회화 과정을 전제하므로 그 효용성은 장기적인 기간을 요구하는 특성을 지닌다. 이러한 포괄적이고 점진적이며 보다 간접적인 형태로 공공외교 대상국 정책 결정에 참여하는 엘리트와 일반 시민들을 대상으로 자국에 대한 이미지와 브랜드 향상을 궁극적으로 하드파워적인 정치, 경제적 외교 효과와 결합하는 것이 ‘장기적 문화공공외교’이다.

둘째 유형은 단기적 정책공공외교로서 장기적인 국가 이미지 및 브랜드 향상을 통한 영향력 확대 보다 구체적이고 특정한 소프트파워 이슈별 목표를 설정하고 이의 달성을 위해 실행하는 유형이다. 즉, 국가의 시급한 핵심 외교 정책과 이슈에 대한 대상국 및 국제사회 내의 우호적인 여론을 조성하고 이에 대한 대상국 내의 지지 세력을 형성하는 단기적 정책적 측면이 강한 공공외교이다. 이러한 맥락에서 문화공공외교 유형과는 달리 정무외교의 성격도 지닌다고 할 수 있으나 정무외교가 하드파워적 수단을 사용하는데 비해 정책공공외교는 소프트파워적 접근을 한다는 데 차이가 있다. 여기서 간과해서는 안 되는 특징은 현실 외교 정책의 수립과 실행에서 정무외교와 경제외교 그리고 공공외교는 병행 또는 혼합되는 경우가 적지 않다는 것이다(인터뷰, 한국 외교관 및 공공외교전문가, 2017년 7월 27일). 특히

로 분류하지만 유형화의 기준이 불분명하여 이 논문은 문화공공외교와 정책공공외교로 유형의 단순화와 개념화를 시도하며 재분류하고 있다.

정책공공외교의 경우 공공외교가 정무외교의 한 수단으로 사용되는 경우를 다수 발견할 수 있다. 이것은 첫 번째 유형인 문화공공외교와는 특히 구분되는 특성이다.

지난 몇 년간 동아시아의 역사문제와 관련하여 격렬하게 진행된 한국과 일본의 미국과 국제사회 대상의 공공외교 영역의 경쟁이 적절한 예라고 할 수 있다. 양국에게 전통적 하드파워 외교를 뒷받침 하는 국제적 명분과 이미지의 소프트파워는 양국의 실질적 후견국 역할을 하고 있는 미국의 승인(endorsement)이 중요한 전제이다. 한국의 경우 이러한 일본의 과거사 무시 또는 지우기를 위한 정책공공외교로 인하여 동아시아에서의 역사적, 도덕적 우월성과 명분이라는 소프트파워의 감소를 인지했으며 이를 역제할 공공외교적 전략 수행을 미국 정부와 국제사회의 정책결정자, 언론, 학계, 씽크탱크, 국제기구 등에 적극적으로 실시하는 대응을 하였다.

그리고 이보다는 시간적 급박함과 직접성이 덜하지만 비슷한 유형으로 통일 이전의 서독과 현재 한국의 ‘통일공공외교’가 이 유형의 정책공공외교의 사례로 적절하다(황병덕, 이기태 외 2013; 전병근, 이기현 외 2013). 중부 유럽의 독일과 한반도의 통일은 주변의 핵심 이해당사국인 프랑스, 독일, 영국, 미국, 소련/러시아, 중국, 일본 등에 각각 다른 역학적 이해득실을 유발하며 이에 대응한 이 국가들의 손익계산서(balance sheet)의 긍정적 구체화와 설득이 서독과 한국의 통일공공외교의 전략적 목표라고 하겠다. 다시 말해 구체적인 전략적 이슈와 대상을 정하여 포괄적이고 일반적인 ‘국가이미지’의 개선을 통한 간접효과가 아니라 정책적 목표를 주로 정책 결정에 직간접적으로 참여하는 엘리트들과 이에 영향을 미칠 수 있는 정책커뮤니티와 언론 등을 대상으로 직접적인 구성주의적 상호작용을 통한 사회화를 통하여 달성하려는 유형의 공공외교다.

〈표 1〉 중앙정부 주도의 공공외교 유형화

	중앙정부 문화공공외교	중앙정부 정책공공외교
목적	대상국 내 국가이미지/브랜드 제고로 국가이익 달성	대상국 내 특정 정책적 우호 여론/논의/결정 유도로 국가이익 달성
방법	국가이미지/브랜드 홍보, 양국 교류 활동 주도 및 지원	정책 엘리트 대상 홍보, 로비, 설득 활동
수행대상	대상국(전 세계 강대국, 중견국, 약소국) 정책결정 엘리트, 일반 시민	대상국(주로 지역 내 강대국) 정책결정 엘리트
수행주체	중앙정부 해당부서, 재외공관	중앙정부 해당부서, 재외공관
시간	장기적	대체로 단기적 및 (이슈에 따라) 장기적

Ⅲ. 한국 공공외교 전략 및 정책 분석

1. 한국 공공외교 전략의 발전

한국의 공공외교는 비교적 최근에 주목을 받기 시작했으며 위의 두 유형의 공공외교 모두 급속하게 그 중요성이 부각되었다. 물론 한국은 공공외교라는 공식적인 명칭을 사용하기 이전부터 ‘문화외교’로 대표되는 여러 형태의 공공외교를 실행해왔지만 공공외교로 공식화됨과 동시에 정책적 전략과 실행의 양적, 질적 구체화는 2010년 이후 시작되었다. 이는 국제정치에서 하드파워 중심 전통외교 영역에서의 경쟁처럼 소프트파워 중심의 공공외교도 국가 간 경쟁의 대상이 되어가는 흐름에 따른 것이다(인터뷰, 공공외교 전문가, 2014년 9월 3일; 2015년 5월 8일; 2015년 5월 14일; 2017년 2월 28일; 2017년 3월 9일; 한국 외교관 2015년 9월 15일; 2017년 3월 9일). 한국의 공공외교 조직화 과정은 다음과 같다. 외교부가 2010년을 ‘한국 공공외교의 원년’으로 지정하고 공공외교를 정무외교, 경제외교와 더불어 3대 외교 정책 분야로 격상시키며 산하기관인 한국국제교류재단(Korea Foundation)에 상설 자문기구인 ‘한국공공외교포럼’ 창설, 2011년 공공외교 대사직 신설, 2012년 1월 문화외교국 산하의 문화외교정책과를 공공외교정책과로 개편하며 급속도로 관련 조직과 예산을 확대했다. 2016년에는 공공외교법의 제정과 정책공공외교와 문화공공외교를 다루는 조직의 세분화가 진행되며 다양한 정부와 민간의 공공외교 주체들을 통합적으로 관리, 운영하는 체계화를 추진하고 있다(외교부 2015e). 외교부와 더불어 문화체육관광부는 2012년 이래 ‘세계 속의 문화강국 위상 제고’를 위한 전략적 해외진출 강화와 국제 행사와 한류확산 및 한국어보급을 위한 ‘세종학당’ 등의 조직 및 예산 확대를 지속하고 있다.²⁾

이러한 한국 공공외교의 조직적 주체들은 매우 다양하지만 이 논문에서 주목하는 것은 순수한 시민들 간의 교류와 상호작용(civic diplomacy)의 형태가 아닌 정부, 특히 중앙정부가 주도하는 형태의 공공외교이다. 위에서 제시한 두 가지 유형,

2) 이러한 조직적 분석은 매우 중요한 주제지만 이 논문의 주요 연구 대상이 아니므로 다음의 연구 성과 (김기정, 최종건 외 2012; Cho 2012; Kim 2012) 참조.

즉 ‘문화공공외교’와 ‘정책공공외교’ 유형의 공공외교 행위들은 상당 부분 중앙정부의 전략과 이에 따른 정책에 따라 실행된다. 외교부가 주도하는 공공외교는 본부의 문화외교국 공공외교정책과, 각 지역국(예를 들어 동북아시아국, 미주국, 서남아시아국, 아프리카국 등) 179개 재외공관(2015년 기준), 그리고 산하단체(한국국제교류재단, KOICA 등)가 공동으로 또는 독자적으로 실행한다. 문화체육관광부와 통일부도 각각 공공외교 조직을 운영하고 있으며 여기에 관련 부처에 소속된 씽크탱크인 통일연구원, 국립외교원, 국방연구원, 제주평화연구원 등도 중심적인 역할을 하고 있다. 물론 각급 지방정부 수준에서의 독자적인 공공외교 정책 수행도 활발하며 민간 공공외교 또한 급속히 팽창하고 있지만 여전히 한국의 공공외교는 중앙정부의 주도로 이루어지고 있는 것이 현실이다(김수한 2013; 백우열 2015; 인터뷰, 한국 외교부 관계자 2015년 1월 8일; 2015년 1월 19일; 한국 공공외교 전문가 2015년 11월 19일; 2017년 4월 14일; 2017년 4월 15일; 지방정부 공공외교 실무자 2013년 1월 28일; 2014년 12월 22일).

2. 한국의 문화공공외교 사례 분석: 외교부 재외공관 공공외교 프로젝트

국제정치에서 한국의 소프트파워에 대한 평가는 엇갈린다. 공공외교 전문가뿐만 아니라 일반 국민들도 흔히 거론하는 타국의 한국 문화에 대한 인식은 소위 ‘한강의 기적(a Miracle of Han River)’으로 상징되는 경제성장과 민주화의 정치경제적 가치 그리고 비교적 최근 발전한 한국의 대중문화 ‘한류(Korean Wave)’를 중심으로 한 문화 상품을 중심으로 형성되어 왔다(성균중국연구소 2013; 외교부 2014; Jang and Paik 2012). 구체적으로 이는 국가이미지 또는 브랜드와 직결된다. 이러한 종류의 소프트파워는 공공외교 대상국의 국민들과 국제사회에서 한국의 국가, 사회, 국민들에 대해 지니는 인식, 생각, 인상의 집합체로서 정치, 외교, 경제, 사회, 역사, 문화, 예술, 스포츠 등의 다양한 요소들에 대한 정보를 통하여 종합적으로 구성된다. 이 국가이미지가 긍정적으로 형성된다면 대상국 국민의 자국 정책들에 대한 적극적인 이해, 동의, 지지를 이끌어내는 결과로서의 공공외교의 효과성(effectiveness)을 증진시킬 수 있다.

외교부(외교부 2014)에 의하면 아시아, 유럽, 아프리카, 중동, 미주 12개국 국민들의 한국의 국가이미지는 긍정적이지도 부정적이지도 않은 중립적(평균 3.03/5)

수준으로 파악되었다 특히 선진국에 가까운 경제와 세계적인 한국 기업 및 상품에 대한 인지도가 높았으며 ‘한국전쟁’을 제외한 정치, 사회에 대한 인식 수준은 낮아서 여전히 ‘신비로운 나라’로 남아있는 상황이다. 이의 지표인 최초 상기 이미지는 ‘기술(technology)’, ‘삼성(Samsung)’, ‘전쟁(War)’, ‘싸이/강남스타일(PSY/Gangnam Style)’, ‘기타 한국 관련 사항(country related)’이 1~5위를 차지하였다. 이 한국의 일반적인 국가브랜드-이미지는 강대국뿐만 아니라 중견국과 약소국들의 광범위한 이해와 지지를 얻어내어 국제사회에서의 국가 중장기적인 이익 실현을 위한 중요한 소프트파워적 외교 자원이기때 매우 중요하다.

이와 같은 국가브랜드-이미지 향상을 위한 중앙정부 주도의 공공외교는 다양한 방법으로 실행될 수 있으며 각 국가의 특성에 따라 유연하게 적용된다. 이러한 원칙 하에서 외교부의 전체적인 전략에 따라 179개 재외공관에서는 한국에 관한 세미나, 전시, 공연 등을 통해 대상국 국민, NGO, 대학, 언론 등에 한국의 소프트파워적 매력을 소개하고 전파했다. 또한 정부 주도의 공공외교이지만 적극적인 민간 참여로 민관 협동의 공공외교로 발전시키려는 전략도 적극 추진했다. 공공외교정책에 대한 자국민의 이해와 지지가 필수적이므로 이러한 문화공공외교 전략은 자국민과 단체·기관도 공공외교의 행위자로 활용하는 적극적인 형태를 취한다. 대외적으로는 외교부 내 문화외교국이 공공외교라는 이름으로 다양한 홍보 활동들을 수행하지만 실질적으로 핵심은 외교의 최전선에서 각국 국민들에게 직접 다가가는 재외공관의 공공외교 활동이다.

이러한 맥락에서 2014년에 외교부 179개 재외공관(대사관 113, 총영사관 43, 대표부 5, 분관 12, 출장소 5, 타이페이대표부)에서 공식적으로 행해진 공공외교 역량강화 사업의 사례를 전수 조사하여 압축적으로 분석한다. 현재 재외공관에서 실시하고 있는 재외공관 공공외교 역량강화사업은 다음과 같은 총 10가지 유형-매력한국알리기, 퀴즈온코리아, 코리아코너, 외국교과서 내 한국발전상 확대, 친한 외국인 기반 구축, K-POP World Festival, 지구촌 한국의 맛 콘테스트, 공공외교 친선사절, 스포츠공공외교 협력, 기타네트워크 구축-이다. 정리한 각 사업의 개요와 현황은 다음의 <표 2>와 같다.³⁾

3) 이 자료들은 외교부(2015c; 2015d)와 복수의 외교부 공공외교 관계자 인터뷰(2015년1월8일; 2015년1월19일; 2015년9월15일; 2017년3월9일)에 근거하여 작성.

〈표 2〉 2014 한국 재외공관 문화공공외교 활동 (예산 순)

유형	성격	사업 목적 및 내용	주요 사례	실적	예산
매력한국 알리기	국가이미지 정보제고	재외공관이 현지 특성과 한국에 대한 이해도를 고려하여 현지에 적합하도록 현지 여론주도층과 대중을 대상으로 다양한 행사와 활동을 공관 자율주도형 및 맞춤형으로 시행하는 종합적 성격의 한국 홍보 사업	홍보주간, 전통 예술공연, 지역 문화행사, 한국 문화공연, 통일 강연/세미나	113개 공관, 211개 사업 시행	37.6억원
퀴즈온 코리아	국가이미지 정보제고	재외공관의 현지 특성과 한국에 대한 이해도 고려하여 부대행사를 동반한 퀴즈대회 예선전 개최 후, 예선전 우승자들을 한국 초청 KBS 1TV에서 결승전 진행 방영으로 해당국 참여자들과 커뮤니케이션의 한국에 대한 깊은 이해와 긍정적 이미지 증진	퀴즈대회, 문화 예술 부대행사	24개 공관, 24개 사업 시행	53.4억원
코리아 코너	국가이미지 정보제고	해외 현지 주요 대학, 도서관 등에 IT기술 제품들과 각종 기자재 및 한국 소개 자료를 기증 한국 복합 홍보관 설치로 해당 지역 시민들의 한국에 대한 긍정적 이미지 고취	한국 복합 홍보관 설치	12개 공관, 12개 사업 시행	5억원
외국교과 서 내 한국발전 상 기술 확대	국가이미지 정보제고	재외공관의 해당국 초중고 교과서에 한국 발전상(민주주의, 경제발전, 국제사회기여)을 수록하고 기존 교과서에 한국 관련 사실 오류 수정을 통해 현지 미래세대의 한국에 대한 긍정적 이미지 증진	교과서 내 한국 발전상 수록 및 한국 관련 오류 사항 수정	20개 공관, 24개 사업 시행	5억원
친한 외국인기 반구축	공공외교네 트워크구축	재외공관 해당국 및 지역의 한인네트워크 이외의 친한 성격의 네트워크 (한류동호회, 한국유학·업무협약자회, 태권도 협회)의 소속 시민들의 세미나, 포럼, 전시회 등의 자발적 한국 홍보 행사 지원으로 한국에 대한 긍정적 이미지 증진	한국 이해 및 홍보 목적의 자발적 세미나, 포럼, 사진전, 전시회	60개 공관, 77개 사업 시행	4.5억원
K-Pop World Festival	국가이미지 정보제고 / 공공외교네 트워크구축	재외공관 해당국의 K-Pop한류 동호회들인 청소년, 대학생, 청년층들을 중심으로 지역예선 우승자를 한국에 초청 KBS 2TV/World에서 결승전 진행, 100여 개 국가에 방영으로 미래세대의 한국문화에 대한 긍정적 이미지 증진	K-Pop World Festival 지역예선, 한국결승	69개 공관 지역예선, 한국본선 시행	2.6억원
지구촌 한국의 맛 콘테스트	국가이미지 정보제고	재외공관 해당국의 한식 경연 지역예선 우승자를 한국에 초청 전주와 서울로 초청 MBC와 아리랑TV에서 교육 본선 결승전 진행. 한식에 대한 대상국 관심 제고 및 한식의 글로벌화 확산으로 한국식문화에 대한 긍정적 이미지 고취	지구촌 한국의 맛 콘테스트 지역예선, 한국결승	15개 공관, 15개 사업 시행	2.6억원
공공외교 친선사절	공공외교네 트워크구축	재외공관 해당국의 유명 인사를 공공외교친선 사절로 초빙, 각종 문화 행사에서 한국을 홍보하는 역할 부여로 한국에 대한 긍정적 친밀감을 증진	공공외교친선 사절 임명, 활동	10개 공관, 9명 위촉	2.1억원
스포츠 공공외교 협력	국가이미지 정보제고 / 공공외교네 트워크구축	재외공관 해당지역의 태권도 종목 위상 제고 및 수련 인구 확대와 더불어 공관장배 태권도 대회 개최하여 대상국 시민들의 한국 문화에 대한 긍정적 이미지 확대	공관장배 태권도 대회 및 부대행사 개최	57개 공관 사업 시행	2억원
기타네트 워크구축	공공외교네 트워크구축	재외공관 해당국의 한국전 참전, 해외 입양인, 현지 주재원, 한국 경험자 등을 중심으로 한인 네트워크 또는 인적 인프라 구축을 통해서 한국 문화에 대한 긍정적 이미지 유지	한국 체험 프로그램 실시	8개 공관, 8개 사업 시행	2억원

이러한 재외공관의 공공외교 사업은 기존에 문화외교를 비롯한 여러 형태로 수행해오던 것을 공공외교가 본격화 된 2012년 문화외교국의 공공외교정책과 출범과 더불어 사업 검토와 내실화를 추진하였으며 2014년에 들어 체계화를 본격적으로 시도한 것으로 파악된다.⁴⁾ 이 재외공관 공공외교 사업은 위에서 제시한 첫 번째 공공외교 유형인 문화공공외교의 정확한 사례라고 할 수 있다. 특히 이 사업들은 크게 한국의 '국가 이미지 정보 제고 및 증진'과 '대상국 내 친한 네트워크 구축'이라는 두 가지 목적 중 하나 또는 모두를 추구하는 것으로 분석된다. 각 사업별로 기존 한국의 공공외교 대상국 내의 인식, 이해도, 호감도 등을 고려해서 외교부 본부에서 제시한 지역화 된 아이디어와 사업들 중 효과적인 것을 선택, 수행하였다.

위의 공공외교 사업 중 상당수 프로젝트는 지난 수년 간 실행된 것의 연장선상이며 수십~수만 명의 참여자수를 기록하였고 현지 언론의 적극적인 보도를 근거로 한국의 국가 인지도 및 이미지/브랜드 향상 효과를 기초적으로 발생시켰다는 측면에서 기초적인 효과성은 기대되지만⁵⁾ 그 장기적인 효과성에 대한 평가는 어렵다.⁶⁾ 그러나 현재 이 유형의 공공외교 정책이 형성되고 있는 단계임을 고려하더라도 이 프로젝트들의 제도화, 예산분배, 선택과 집중의 측면에서 적절성과 효율성은 매우 미흡하다. '국가 이미지 정보 제고 및 증진'을 위한 공공외교 사업들 중 가장 큰 유효성을 보여준 것은 가장 예산이 적은 편인 K-POP World Festival (외교부 2015d, 101-173), 스포츠공공외교협력(태권도 사업) (외교부 2015d, 203-259)이라고 할 수 있다. 전체 해당사업 예산의 약 2%로 61개국의 69개 공관에서 대상국의 수많은 청소년, 청년들이 참가, 관람하였으며 이들의 자발적 한류 문화 확산은 한국

4) 본 논문이 문화공공외교가 대체적으로 장기적 외교 활동을 전제함에도 2014년도 재외공관 공공외교 사업만을 다루는 이유는 이러한 중앙정부의 문화공공외교 활동에 대한 종합적인 자료(외교부 2015c; 2015d)가 최초로 조사, 발표되었기 때문이다. 이 논문은 외교부 자체의 자료에서 자의적, 홍보적 요소가 있다는 점을 인지하고 있으며 이에 대해 비판적인 시각을 갖고 분석을 시도하고 있다.

5) 외교부 재외공관 2014 공공외교 활동성과(2015c; 2015d)에 332개 사례 소개에 기재된 각각 현지 언론 보도와 참가자를 통한 현지 파급 효과를 기초로 효과성을 간접적으로 측정하였다. 하나의 예로 주중국대사관에서 실시한 매력한국알리기의 일환인 '중국 파워 블로거 초청 사업'은 중국 참가자들을 통해서 약 7,400만 명의 중국 네티즌에게 관련 소식과 정보가 전파되었고 중국 현지 언론 등에 20여회의 기사가 보도되면서 그 효과성을 간접적으로나마 확인할 수 있다(외교부 2015c, 47).

6) 또한 이 인과관계에서의 선후관계의 문제(endogeneity)도 명확히 검증하기 어렵다는 한계가 있다.

의 공공외교 방송 채널을 통해서 100여 개 국가에 방영하며 한국 국가 문화 선진국 이미지의 향상의 핵심 역할을 했다. 또한 ‘태권도 사업’을 중심으로 한 스포츠 공공 외교 협력 사업은 각 재외공관의 해당 지역 사회와 밀접하게 결합되어 현대화된 한국 전통 문화의 국가이미지를 제고했다.

그러나 교과서 내 한국 발전상 기술 확대의 경우와 코리아코너의 경우 사업 초기 임을 감안하더라도 몇 개의 예외(전자의 경우 네덜란드)를 제외하고 그 파급력은 제한적이다. 또한 전체 예산의 약 50% 배정된 퀴즈온 코리아의 경우는 창의적인 아이디어임에도 단발성 행사 성격과 홍보 효과가 크지 않고 예산의 40% 가까이를 사용한 매력 한국 알리기의 경우 다른 사업들과 여러 면에서 중복되는 문제점으로 선택과 집중이란 측면에서 효과성이 떨어진다.⁷⁾ 이는 두 번째 유형인 ‘대상국 내 친한 네트워크 구축’에 해당하는 ‘친한 외국인 기반 구축’과 ‘공공외교친선사절’, 그리고 ‘기타 네트워크 구축’과 같은 사업에도 해당한다. 그 중요성에도 불구하고 예산상의 제약과 전시성 행사 위주의 사업이라는 특성이 더해져서 그 효과성은 미미했다. 특히 공공외교친선사절의 경우 위촉된 외교친선사절의 활동은 매우 제한적이어서 문화공공외교의 목적을 달성하지 못했다.

각각의 사업과 사례에 대한 구체적인 효과성에 대한 기초적인 평가와 더불어 주목할 한국 재외공관 공공외교의 가장 중요한 특징은 이 사업들이 선진국보다 개발도상국에서 더 큰 효과를 거두고 있다는 점이다. 그러나 아래 <표 3>에서 볼 수 있듯이 사업들은 아시아(29.1%), 미주(27.3%), 유럽(30.8%)에 주로 집중되었으며 중동(7.2%)과 아프리카(5.6%)에는 소수가 실행되었다. 이는 공공외교의 대상국이 그 국가의 이익 추구에 큰 영향을 미치는 국가들을 위주로 지정되는 일반적인 특성을 보여준다고 하겠다. 미국, 서유럽국가, 일본, 중국 등의 강대국 또는 중견국 국가에 역량이 집중되었고 이에 더해 한국에게 그 정치경제적 중요도가 강화되고 있는 동남아시아의 ASEAN 국가들에 대한 집중도도 주목할 만하다.

그러나 그 내용을 살펴보면 미국, 일본, 서유럽국가들 등에서 행해지고 있는 사업의 파급력 척도인 해당 국가 및 지역의 언론보도 수준과 여론에의 영향은 낮은 수준이다(외교부 2015c; 2015d). 오히려 개발도상국이 밀집한 아시아, 중동, 아프리카에서의 홍보 및 네트워크 구성 효과성은 매우 가시적이지만 상대적으로 적은

7) 단 이 매력 한국 알리기 사업 복합성을 고려할 때 개개별의 공공외교 사업들을 함께 추진하여 시너지 효과를 추구할 경우 바람직한 형태라고 할 수 있다.

자원이 투입되고 있다. 효과성이 큰 대상국에 적은 자원이 투입되고 그렇지 않은 대상국에 많은 자원이 투입되는 상황이라고 하겠다. 이것은 소프트파워를 중심으로 한 공공외교도 하드파워의 전통적 외교의 영역에 궁극적으로 수렴되는 원리를 보여 주며 한국의 중견국 국가 규모로 인하여 미국, 중국 등의 강대국과는 문화공공외교 대상 선정과 자원 투입이 다르게 나타날 수 있음을 보여준다. 이러한 문제의식보다 더 근본적인 문제는 대다수의 사업 대상이 수십~수백 명 정도로 제한되어 있어 공공외교 대상국에 광범위한 국가브랜드 제고 효과를 기대하기 어려웠다는 점이다. 그렇다면 문화공공외교 유형의 효과성에 대한 의문이 제기된다.

〈표 3〉 2014년 한국 공공외교 역량강화사업 대륙별 사업이행 현황 (사업 수 기준)

	사업명	아시아	미주	유럽	중동	아프리카	총계
1	매력한국 알리기	69	60	58	15	9	211
2	친한 외국인 기반 구축	21	19	28	6	5	79
3	공공외교 친선사절	5	1	2	1	1	10
4	기타네트워크 구축	3	2	3	0	0	8
5	코리아코너	1	3	1	1	0	6
6	퀴즈온코리아	8	6	6	3	1	24
7	지구촌 한국의 맛 콘테스트	5	3	5	1	1	15
8	K-POP WORLD FESTIVAL	24	21	25	5	2	77
9	외국교과서 내 한국발전상 확대	5	6	13	0	0	24
10	스포츠 공공외교 협력	11	14	19	4	9	57
	총계	152 (30%)	135 (27%)	160 (31%)	36 (7%)	28 (5%)	511 (100%)

출처: 외교부 (2015c; 2015d) 자료 분석

IV. 한국의 정책공공외교 사례 분석:

일본 역사인식 문제 갈등을 둘러싼 공공외교

국제정치에서 한국의 소프트파워는 역사 문제와 밀접한 연관이 있다. 특히 동아시아에서 서구 제국주의에 이은 일본의 제국주의적 침략과 식민지화에 대한 역사적, 도덕적, 정치적 평가는 이 지역 내 국가인 한국, 북한, 중국, 대만, 그리고 동남아시아 ASEAN 10개국의 복합적인 소프트파워의 형성과 발전의 핵심 기제 중 하나이

다. 위의 구성주의 이론들과 더불어 나이(Nye)의 정의에서 보듯이 소프트파워는 원하는 결과를 얻기 위해 강제나 보상이 아닌 매력을 통해 타인에게 미치는 영향력이며 이는 문화, 정치적 가치, 그리고 도덕적이며 정당한 외교정책으로 구성된다. 이 세 가지 요소 중 일본의 역사 인식과 반성의 문제는 정치적 가치와 연관된 도덕적 외교정책과 직결된다. 이 문제는 한 국가의 문화공공외교를 통한 이미지 또는 브랜드와도 연결되지만 오히려 이를 둘러싼 동아시아 각국의 이슈 별 외교 행위의 측면에서 정책공공외교의 유형으로 분석하는 것이 적절하다. 그리고 이 역사적, 도덕적 소프트파워는 문화공공외교 유형보다 훨씬 더 공공외교 대상국과의 직접적 역학관계뿐만 아니라 자국 국민들의 인식과 이에 따른 국내정치적 역학관계에도 지대한 영향을 끼친다.

이 역사인식 문제와 관련된 일본과 한국 및 주변국들의 외교적 충돌과 타협은 지난 수십 년간 지속되었다. 그러나 2000년대 중반 이후, 특히 아베 신조 정권을 비롯한 일본 자민당 집권 하의 정부는 전 세계, 특히 미국과 서유럽국가들, 그리고 국제기구들을 대상으로 명확한 인정, 사과와 충분한 보상 필요성을 부정하면서 광범위한 과거사 수정 및 지우기를 시도하며 이 소프트파워와 관련된 분쟁, 그리고 공공외교적 경쟁을 유발시켰다. 중국의 급격한 부상(the rise of China)에 대응하는 일본의 재부상(the reemergence of Japan) 국제 전략에서 이러한 역사적 도덕성의 회복 및 강화의 소프트파워는 일본의 정치군사적 및 경제적 하드파워 강화 정책 추진의 중요한 합리화 기제 또는 명분이 된다. 왜냐하면 2차 대전 패배이후 샌프란시스코 강화조약에서 규정된 제국주의 침략국, 패전국으로서 제한된 역사적 도덕성의 소프트파워는 일본의 하드파워, 특히 정치군사력의 동아시아 및 세계적 수준의 재건과 강화에 대한 동북아시아와 동남아시아 지역 내 이해당사국들의 경계와 거부를 근본적으로 정당화하기 때문이다. 중국의 정치군사적 부상과 마찬가지로 역사적, 도덕적 정당성이 결여된 일본의 정치군사적 재부상은 지역 내 중견국과 약소국들에게 위협으로 간주된다. 이러한 맥락에서 이와 같은 일본의 정책공공외교의 목적은 국가의 도덕적, 정치적 가치 부문의 신속한 국가이미지 개선이었다.

한국은 이와 같은 일본의 공공외교로 인한 동아시아에서의 역사 문제 및 정치적 가치 문제와 관련된 적절한 해결과 보상이 해결되지 않은 상황에서 역사적, 도덕적 우월성과 명분이라는 소프트파워의 감소를 억제할 대응 성격의 ‘정책공공외교’를 실행하였다. 이러한 역사적 소프트파워의 확보를 둘러싼 한국과 일본의 공공외교

행위는 거의 ‘제로섬 게임(zero-sum game)’의 성격으로까지 발전하여 하드파워의 정치군사적, 경제적 외교 협력에 부정적인 영향을 미치는 수준으로 격화되었다. 이 일본 역사인식 문제에 대한 한국의 공공외교 정책은 이슈별, 시기별로 성공과 실패를 겪었으며 이에 정책공공외교의 ‘효과성’을 분석하는 좋은 사례다. 다양한 구체적 사례 중에서 일본 역사 인식 관련 이슈를 공공외교의 목표로 한국이 대응한 ‘일본군 위안부 문제 국제사회 공론화’를 분석한다.⁸⁾

1991년 한국인 위안부 피해자 3명이 일본 정부를 제소하면서 시작된 일본군 위안부 문제는 1993년 일본 정부의 위안부 동원 강제성 등을 인정한 ‘고노담화’와 1994년 위안부에 대한 일본 정부의 사죄를 표명한 ‘무라야마 담화’를 2012년 아베 신조 총리의 2기 내각이 부정하기 시작하며 격화되었다. 2012년 스가 관방장관의 ‘고노담화 수정’ 발언과 2013년 아베 총리의 ‘위안부 강제성 증거 없다’는 발언으로 한국 정부의 강력한 비판이 야기되면서 전면적인 한국과 일본의 외교문제로 비화되었다. 이후 일본군 위안부 문제에 대한 일본 정부의 단기적 정책공공외교의 목표는 위안부와 관련된 역사적 사실들이 대부분 과장되었거나 잘못된 이해를 바탕으로 한 것이라는 주장의 합리화였다. 이의 핵심 논리는 제2차 세계대전 당시 한반도를 비롯한 동아시아 각국에서 행해진 위안부 차출과 이들의 관리는 당시 일본 정부와 군대의 책임이 아니며 이들을 관리하는 사영업자들에 의해 이루어진 일종의 이윤 추구 사업 행위였다는 것이다.⁹⁾ 또한 ‘성노예(sex slave)’라는 명칭은 잘못된 것이며 이는 전쟁이라는 특수한 상황 속에서 발생한 상업적인 ‘매춘’행위에 가깝다는 역사 인식 변환을 추진해왔다.

이에 대응하여 한국 정부는 일본에 대한 정무외교적 대응과 더불어 주로 대통령의 정상 외교와 외교부 고위 관료들의 정책공공외교 행위를 통하여 일본군 위안부 문제를 단순한 일본과 한국, 그리고 일본 침략의 피해국들의 문제에서 국제여성인

8) 이 사례 이외에도 일본역사인식과 연관된 주요 문제로 ‘일본 역사교과서 문제’, ‘일본 근대 산업 시설 세계유산 등재 반대’, ‘일본 강제 징용자 문제’ 등이 있으며 상호 간에 밀접하게 연결되어 있다. 또한 이 문제를 대상으로 한국과 중국이 대일본 역사 문제에 대해서 정책공공외교적인 공동 대처를 한 사례 또한 추후의 연구 대상이 된다.

9) 이를 상징적으로 보여주는 것이 다음과 같은 아베 신조 총리의 위안부 관련 발언이다. “고노 담화의 핵심이 되는 강제 연행을 증명할 자료는 없었다. 새 담화를 내야 한다.” (2012년9월 자민당 총재 선거 기자회견); “고노담화 작성 과정을 검증하는 팀을 정부 내에 설치, 6월에 검증 보고서 중의원에 제출하겠다.” (2014년2월 인터뷰)

권의 보편적 문제로 성격을 전환하여 미국과 국제사회에서 공론화하여 사안에 영향을 미칠 수 있는 강대국 및 이해당사국들의 정책 엘리트들과 언론을 대상으로 정책 공공외교를 실행하였다. 이는 일본의 과거 역사 문제 인식과 관련 양국 간 문제에서 동아시아 지역과 전 세계의 이슈이자 인류 보편적 도덕성의 문제화되며 그 역사적, 도덕적 소프트웨어 측면에서 일본의 피해가 극대화되는 것으로서 일본 정부가 가장 회피하려고 하는 외교적 갈등과 대결 방향이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 한국의 일본 위안부 문제의 국제 여성인권 문제 공론화 정책공공외교 행위

시기, 장소, 주체	중앙정부 정책공공외교 활동 내용 중 연설 내용
2014년9월24일, UN기조연설, 박근혜 대통령 ¹⁰⁾	전시 여성에 대한 성폭력은 어느 시대, 어떤 지역을 막론하고 인권과 인도주의에 반하는 행위임을 강조. “또한, 대한민국은 분쟁지역에서 고난을 겪고 있는 여성과 아동들의 인도주의적 피해를 방지하는 데도 큰 관심을 기울이고 있습니다. 이런 취지에서 작년 2월 안보리 의장국으로서 ‘분쟁 하 민간인 보호에 대한 고위급 공개토의’를 개최하여 국제사회의 관심을 환기시켰고, ‘분쟁 하 성폭력 방지 이니셔티브(PSVI)’의 대표국가(Champion)로도 참여하고 있습니다. 전시 여성에 대한 성폭력은 어느 시대, 어떤 지역을 막론하고, 분명히 인권과 인도주의에 반하는 행위입니다.”
2014년3월5일, 제25차 유엔인권 이사회 (UNHRC) 기조연설, 외교부장관	“21세기 현재에도 분쟁 하 성폭력 문제가 악화되고 있는 것은 과거에 발생하여 아직까지도 해결되지 않고 진행 중인 문제와도 관련됩니다. 잘못된 과거에 대한 반성 없이 올바른 미래로 나아갈 수 없기 때문입니다. 실증적인 사례가 바로 일제하 ‘일본군 위안부’ 피해자 문제입니다. 이 문제는 한국, 중국, 동남아, 네덜란드 등 피해국들과 일본 간 양자 문제만이 아니라 인류보편적 인권 문제이며, 여전히 살아있는 현재의 문제이기도 합니다. 지난 세기 우리는 2차례의 세계대전과 함께 여러 전쟁 및 내전을 거치면서 수많은 인권침해를 목격하였습니다. 인권침해를 방지하기 위한 노력의 출발은, 인권침해의 책임이 있는 국가들이 과거의 잘못과 이에 대한 책임을 인정하고, 자라나는 세대에 대한 올바른 역사교육을 실시하는 것입니다. 이를 통해 가치와 이해를 공유하는 한-일 양국이 동북아와 세계의 평화와 공동번영을 위해 함께 기여할 수 있기를 바랍니다.”
2014년6월12일, 런던 ‘분쟁 하 성폭력 방지 이니셔티브’ 국제회의, 외교부2차관	“인류가 염원하는 성폭력 없는 세상을 만들기 위해서는 앞으로 있을 범죄에 대한 예방 및 대응뿐만 아니라 과거 범죄에 대해서도 진정한 반성과 충분한 책임규명이 필요하다. 지난 세기에 있었던 가장 끔찍한 전시 성폭력 사례 중 하나가 2차 세계 대전 중에 벌어진 군대에 의한 강제 성노예제도...일본군 위안부 피해자들이 지금도 한국과 세계 여러 곳에 생존해 있다... 인간의 존엄성을 되찾을 날을 손꼽아 기다리며 평생 트라우마를 안고 살아가고 있다... 인도적 원칙에 반하는 이러한 끔찍한 범죄가 다시는 되풀이 되지 말아야 한다... 과거 과오에 대한 정부 책임을 인정하고 책임있는 조치를 취하는 것은 이러한 비극의 재발을 방지하기 위한 필수요건... 분쟁 하 성폭력을 효과적으로 방지하고 대응하기 위해 정부·국제기구·시민사회의 역량을 강화하고 분쟁해결과 평화구축 과정의 여성의 참여를 확대하겠다.”

10) 박근혜 대통령의 위안부 문제 국제사회 공론화 공공외교는 70차 유엔총회 기조연설(2015년9월28일) 중 일본군위안부 문제의 조속한 해결 필요성에 대한 강조와 더불어 유엔인권이사회(2015년3월)와 유엔여성지위위원회(2015년3월)에서도 실시되었다.

이러한 한국 중앙정부의 정책공공외교는 가시적인 결과를 도출했다고 평가할 수 있으며 그 유효성을 입증했다. 2014년 8월의 유엔인권최고대표의 관련 문제에 대한 포괄적-영구적 해결책 강구 권고 (Pillay 2014), 2014년 8월 유엔인종차별철폐 위원회의 최종의견서에서 일본 정부의 조치 촉구,¹¹⁾ 2014년 9월 미국 하원 의원 성명서의 의회 공식 기록 등재, 그리고 다수의 공공외교 대상국들의 주요 언론사들의 일본 역사 인식 관련 기사 및 칼럼 게재 등으로 국제사회에서의 위안부 문제가 공론화되면서 한국이 일본과의 공공외교적 경쟁에서 정책적 유효성을 보였다. 이외에도 관련된, 특히 한국과 일본의 소프트파워 증진과 경쟁의 대상국인 미국에서의 중요한 한국 중앙정부의 정책공공외교 활동의 효과성을 보여주는 실증적 증거는 다음과 같다(외교부 2015e, 8).

- (1) 유엔 인권최고대표의 ‘포괄적, 영구적 해결책 강구’ 권고(2014년 8월), 시민적·정치적 권리규약위원회(2014년 7월), 유엔 인종차별철폐위원회의 최종의견서(2014년 8월)
- (2) 미국 버락 오바마 대통령의 ‘위안부 문제는 끔찍하고 극악무도한 인권 침해’ 언급(2014년 4월), 팀 머만스 네덜란드 외교장관, ‘일본군위안부 제도는 강제매춘 그 자체’ 언급(2014년 10월)
- (3) 미국 매릴랜드주 상원(2015년 3월) 및 시카고 시의회(2015년 6월) 위안부 문제 해결 촉구 결의 채택, 미국 하원의원 25인 연명서한(2015년 4월), Mike Honda 등 미하원의원 5인의 입장표명 연설(2015년 4월), 미국 의회에서 최초로 샌프란시스코 시의회, 위안부 기념시설 건립 촉구 결의안 만장일치 통과(2015년 9월)
- (4) 미국 역사학회(AHA) 소속 학자 공동서한 발표(2015년 2월), 세계 일본학 전문가 187인 공개서한(2015년 5월), 일본 역사학 관계 16개 단체공동성명(2015년 5월), 한일 역사문제에 관한 일본 지식인 공동성명(2015년 6월), 한국, 일본 그리고 세계 지식인 528인 공동성명(2015년 7월).

그러나 이 공공외교의 유효성은 동아시아 국제관계의 핵심적 행위자인 미국의 정부, 엘리트를 대상으로 한 일본의 전방위적 정책공공외교 전략에 의해서 상당히 무력화되었다. 특히 일본 정부는 미국 썬크탱크와 정부 및 의회의 정치엘리트,

11) “유엔차별철폐위 “일본군위안부 부정 시도 규탄” (연합뉴스, 2014년 8월 0일, <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/08/30/0601140000AKR201408300046000088.HTML>, 검색일 2015년 12월 1일)

언론들을 대상으로 ‘위안부 문제의 국제 여성인권 문제 공론화’의 무력화를 비롯한 과거사 문제에 대한 우호적 여론 조성을 위하여 엄청난 외교적 자원을 투입하였다 (인터뷰, 한국 외교부 관계자 2015년 1월 8일; 2015년 1월 19일; 2015년 9월 15일; 일본 외무성 관계자 2016년 12월 15일; 2017년 2월 14일; 일본 공공외교 전문가 2017년 2월 23일; 중앙일보 2014a; 2015a; 2015c).

일본은 2014년 외무성의 공공외교 담당 차관의 책임 하에 공공정책과를 신설하고 미국 싱크탱크 투자 계획을 전담하게끔 했다. 미국의 싱크탱크는 ‘회전문 인사 (revolving door)’, 즉 정부와 싱크탱크의 반복된 인적 교류로 인해서 미국의 외교 정책에 미치는 영향이 매우 크다. 일본은 이를 공공외교의 핵심 대상으로 삼아 한국 해당 예산의 100배에 달하는 약 1억 달러를 싱크탱크 후원금만으로 사용했다 (인터뷰, 일본 외무성 관계자 2014년 11월 20일; 2015년 12월 10일; 중앙일보 2014b). 또한 일본 최대 공익법인인 사사카와 평화재단과 대기업들도 미국 싱크탱크의 각종 행사들을 후원하면서 위의 위안부 동원을 중심으로 한 역사 문제를 비롯한 여러 소프트파워 요소, 즉 정치적 가치와 외교 정책들에 대한 일본 지지이자 간접적인 한국 비판으로 돌아서는 결과를 도출해냈다.

이러한 위안부 문제를 둘러싼 한국과 일본 간 국제사회와 미국과의 관계에서의 갈등과 경쟁은 ‘워싱턴은 지금 공공외교의 각축장’이라는 판단이 적절함을 보여준다 (인터뷰, 한국 외교부 관계자 2015년 1월 8일; 2015년 1월 19일; 한국 공공외교 전문가 2015년 11월 19일; 일본 외무성 관계자 2016년 12월 15일; 2017년 2월 14일; 일본 공공외교 전문가 2017년 2월 23일; 중앙일보 2014a; 2015c). 위에서도 언급했듯이 현대 국제정치에서 하드파워 중심의 전통외교에서의 경쟁처럼 소프트파워 중심의 공공외교도 국가 간의 경쟁의 대상이 되었다. 결국 이 분야의 전략적 공공외교 정책의 효과성은 국제기구를 통한 정상 및 외교부 공공외교는 성공적이었지만 핵심 국가인 미국의 싱크탱크 등을 통한 대상국 정책결정자 및 여론주도 엘리트 대상의 공공외교에서는 부분적인 실패도 경험하였다.

이와 같은 일본의 위안부 역사 인식과 관련된 한국과 일본의 정책공공외교적 갈등과 경쟁은 결국 2015년 12월 28일 양국의 외교장관 회담을 통한 ‘위안부 문제 협상’의 “최종” 타결을 통해 정부외교 측면에서 잠정적으로 일단락되었다(Choe 2015). 이 협상 결과는 일본 정부의 책임 명기, 총리의 사죄 및 반성 명기, 일본 정부 예산을 통한 피해자 지원 계획 명기라는 성과와 동시에 일본의 국가적, 법적

책임 인정의 직접적인 명기 실패라는 명백한 한계도 지녀 현재 논란이 지속되고 있다. 그러나 일본 정부로서는 기존의 정책공공외교적 목표였던 위안부 문제의 근본적 부정을 포기하는 상황이며 한국도 이 문제를 통한 역사적, 도덕적 정당성의 유지 및 확대를 자제한 것이라 볼 수 있다. 이것은 양국의 소프트파워의 확보를 통한 국가이익의 추구가 미국을 중심으로 한 한국과 일본의 대 중국 하드파워적 협력을 통한 국가이익의 추구에 미치는 부정적 영향과 상호작용을 하고 있다는 것을 보여준다. 이 타결에 대한 평가는 아직 이르지만 이 문제를 둘러싼 역사적, 도덕적 정당성의 소프트파워가 동아시아 국제정치의 이해당사국들에게 얼마나 중요한 이슈이자 정책공공외교의 핵심 대상으로서 하드파워의 정무, 경제외교와도 밀접하게 연결되어 있음을 명확하게 보여주었다.

이러한 사례 연구는 현대 동아시아 국제정치에서 국가는 국제정치에서의 하드파워와 소프트파워의 상호작용을 자신들의 특정 이해관계를 설득, 강요, 관철하는 협상 과정으로 간주한다는 특성(Alagappa 2003 72-78; Hall and Smith 2013; He 2007; Ikenberry and Mastanduno 2003; Nye 2008; Shambough and Yahuda 2008)을 명확히 보여준다. 국가의 이해관계와 개별 국가 내의 정치적 이해관계가 가장 중요하며 국제정치에서의 장기적 국가이미지와 더불어 단기적 이슈별 우호성 조차 자국 이익을 극대화할 수 있는 기회로 간주되며 극단적으로는 민족주의의 강화로 이어지기도 한다. 또한 국가들의 공공외교도 자유주의 이론에 입각한 글로벌 경제의 상호의존성으로 생긴 다자주의(multilateralism)의 확장으로도, 현실주의 이론에 기인한 글로벌 정치군사의 대결구도로 유지, 강화되는 일방주의(unilateralism)를 추구하는 긴장관계가 강화되는 기제로도 활용된다. 이러한 상황에 적합한 한국의 ‘문화공공외교’ 유형과 ‘정책공공외교’ 유형의 공공외교 전략들은 무엇인가에 대한 연구의 필요성은 위의 두 가지 사례연구에서 잘 나타나고 있다.

V. 결론

본 논문은 21세기 들어 전통적 외교와 구분되는 국제관계의 또 하나의 새로운 패러다임으로 부상한 공공외교에 대한 기존의 이론적 검토를 기반으로 국가 주도의 공공외교에 적합한 개념화 수준의 이론틀의 구상과 실증적 사례 연구를 통해 한국

공공외교 전략과 실행의 현재를 분석했다. 한국 정부가 정의하는 공공외교는, “소위 하드파워로 지칭되는 정치군사적 강제력이나 경제적 보상에 의하지 않고 소프트파워를 비롯한 새로운 관계의 힘을 사용, 쌍방향적인 열린 소통의 과정을 통해 타국의 국가, 사회, 시민들을 다각도로 이해하고 자국에 관한 정보를 전달하여 그들에게 영향력을 행사하고 궁극적으로 국가이익을 제고하고자 하는 외교 행위”(외교부 2015a)이며 이는 큰 틀에서 일반적인 공공외교와 일치한다.

공공외교는 중국의 부상과 미국 및 일본의 대응으로 급격히 지정학적 변화를 겪고 있는 한국과 같은 중견국에게 국제정치의 또 다른 협력과 경쟁의 장이 되었다. 공공외교는 ‘정책공공외교’ 전략으로 당면 이슈별 국가이익을 추구하고 동시에 ‘문화공공외교’ 전략을 통하여 국가이미지 및 브랜드 강화와 국제적 공공재 창출을 통하여 국가이익을 극대화하는 외교 전략으로 발전하고 있다. 정치군사와 경제 양 차원에서 최강대국인 미국과 급부상하는 강대국 중국 사이에서 다시 움직이고 있는 글로벌, 동아시아 수준의 ‘거대한 체스판(The Grand Chessboard)’ (Brzezinski, 1998)에서 복합적인 국제 역학관계에 대응해야 하는 한국과 같은 중견국에게 공공외교는 강대국뿐만 아니라 지역 내외의 중견국과 약소국들의 광범위한 이해와 지지를 확보하여 국제사회에서의 영향력을 확보하는 수단이 된다. 이 연구를 통해서 정치군사와 경제 양 차원에서 최강대국인 미국과 급부상하는 강대국 중국 사이에서 다시 움직이고 있는 글로벌, 동아시아의 복합적인 국제 역학관계에 대응해야 하는 한국과 같은 중견국에게 공공외교는 국제사회에서의 영향력을 확보하는 중요한 수단임을 확인할 수 있다.

이와 같은 한국 공공외교의 ‘문화공공외교’ 전략은 2014년에 실시된 외교부 재외공관의 공공외교 프로젝트들의 분석을 통해서 기초적인 이해가 가능했다. 재외공관 공공외교 역량강화사업은 총 10가지 유형으로 시행되었고 몇몇 사업들의 참가자수 및 현지 언론보도 등의 외교부 자체 평가 기준으로 볼 때 성공적이었으나 이러한 효과성의 한계도 명확히 드러난다. 그리고 한국 공공외교의 ‘정책공공외교’ 전략은 ‘일본 역사인식 문제’에 대한 한국의 공공외교를 일본 위안부 문제 국제적 공론화 사례들을 통하여 분석했다. 이 정책공공외교 사례에서 한국의 중앙정부는 국제사회 구성원 다수의 동의를 얻어냈지만 핵심 이해당사국인 미국의 설득에는 그 효과성을 형성, 유지하지 못하면서 한국과 일본의 공공외교 경쟁에서 복합적인 결과를 도출했다. 이는 정책공공외교가 어떻게 전통적 정부외교와 상호작용하는가를 보여주는

한 사례라고도 하겠다.¹²⁾

이 연구가 제시한 두 가지 공공외교 유형화를 느슨하게 적용한다면 여러 가지 형태의 공공외교에 대한 분석이 가능할 것이다. 특히 현재 갈수록 중요성이 높아지는 ‘공적개발원조(official development assistance)’의 문화공공외교 및 정책공공외교 수단으로의 역할 그리고 각 정권별 외교 전략과 맞물린 중앙정부의 핵심 외교 정책의 관철을 위한 정상 및 고위급 정책공공외교를 이해하는데 도움이 될 것이다. 그리고 이러한 연구들을 통해서 이해되는 소프트파워 중심의 정책공공외교와 하드파워 중심의 전통적 정무, 경제 외교의 밀접한 상호작용이 후속 연구의 핵심적 주제가 될 것이다. 좀 더 구체적으로 정책공공외교 유형의 연구에 있어서 가장 중요하지만 연구가 미흡한 부분은 국가 간 하드파워의 충돌이 일어났을 때 소프트파워가 어느 정도의 영향을 미치는가와 그 반대의 인과관계, 즉 상호작용이다. 예를 들어 ‘동아시아의 고질적인 지정학적 문제를 공공외교로 개선시키는 보다 근본적인 효과성이 담보되는가?’, ‘동아시아의 지정학적 환경에서 공공외교를 통한 소프트파워가 하드파워와 어떻게 상호작용을 하는가?’와 같은 질문에 대한 이론적, 실증적, 정책적 분석이 절실하다.

투고일 : 2017.04.24.

심사완료일 : 2017.06.08.

게재일 : 2017.08.30.

12) 또한 이 논문에서 기초적으로 시도한 공공외교의 효과성 평가는 여러 한계를 지니고 있다. 공공외교 효과성에 대한 실증적 검증은 매우 어렵다. 무엇보다도 “공공외교에 대한 실증적 분석의 약점, 특히 실증적 근거의 부족은 공공외교의 효과를 평가하고자 하는 모든 시도에 공통적인 한계이다.” (익명의 심사자 비평)

참고문헌

- 김기정, 최종건 외. 2012, 『한국 공공외교 수행체계 연구』, 외교통상부 연구용역과제 보고서.
- 김수한. 2013, “한중 교류의 새로운 방식: 인문유대와 도시 간 국제협력,” 『한중사회과학연구』, 22권4호: 255-278.
- 김우상. 2013, “대한민국의 중견국 공공외교,” 『정치정보연구』, 16권1호: 331-350.
- 김태환. 2011, “21세기 신공공외교와 포럼외교,” 『JPI정책포럼』, No. 2011-3.
- 낸시 스노우, 필립 테일러. 국제교류재단 역. 2013, 『21세기 공공외교 핸드북』 (서울: 인간사랑)
- 마영삼. 2011, “공공외교의 현황과 우리의 정책 방향,” 『Jpi정책포럼』, N. 2011-27.
- 백우열. 2015, “한국의 대중국 공공외교 전략과 실행 분석,” 『한국과 국제정치』 31권3호: 115-142.
- 양명, 차창훈. 2014, “중국 공공외교의 등장과 강화 : 조직구조와 수행방식을 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 24권1호, 2014.
- 성균중국연구소. 2013, “파워인터뷰: 유현석 한국국제교류재단 이사장-한중관계 내실화와 공공외교의 진화,” 『성균차이나브리프』 1권4호: 10-16.
- 왕추빈. 2014, “한중 공공외교의 기회와 도전,” 『성균차이나브리프』, 2권4호: 74-81.
- 외교부. 2014, 『주요국가 대상 한국 이미지 조사 및 권역별 공공외교 중장기 전략 수립 Final Report』, (서울: 외교부).
- _____. 2015a, “공공외교(Public Diplomacy)란?” (<http://www.mofa.go.kr/trade/cultural/public/> 검색일: 2015년 7월 25일)
- _____. 2015b, “보도자료 15-30호: 2015년 한중 인문유대 세부사업 확정 발표,” (1월 23일)
- _____. 2015c, 『2014 재외공관 공공외교 활동성과 I』, (서울: 외교부)
- _____. 2015d, 『2014 재외공관 공공외교 활동성과 II』, (서울: 외교부)
- _____. 2015e, “외교부 내부자료”
- 이희옥. 2010, “중국공공외교의 확산 : 체계와 목표,” 『중국학연구』, 54권: 357-381.
- 전병곤, 이기현 외. 2013, 『한국의 대중국 통일공공외교 실태』, (서울: 통일연구원)

- 중앙일보. 2014a, “워싱턴의 국화파” (9월 23일)
- _____. 2014b, “유현석 한국국제교류재단 이사장 인터뷰 “미 싱크탱크 관리에 큰돈 쏟는 일본, 한국은 걸음마, 일본의 100분의 1수준” (7월3일)
- _____. 2015a, “미국 정치인 방일 후원... 일본, 돈으로 ‘국화파’ 키웠다” (3월 23일)
- _____. 2015b, “워싱턴에서 벌어지는 싱크탱크 삼국지” (5월11일)
- _____. 2015c, “워싱턴 움직이는 공공외교예산 한국 37억, 일본 906억원” (8월 14일)
- 한인택. 2015, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” 『JPI Research Forum』 No.1 (7월)
- 황병덕, 이기태 외. 2013, 『한반도 통일공공외교 추진전략 II: 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구』 (서울: 통일연구원)
- Alagappa, Muthiah. 2003, “Constructing Security Order in Asia: Conceptions and Issues,” in Asian security Order: Instrumental and Normative Features, ed. Muthiah Alagappa (Stanford: Stanford University Press) 72-78.
- Brzezinski, Zbigniew. 1998, The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books.
- Cho, Yun Young. 2012, “Public Diplomacy and South Korea’s Strategies,” The Korean Journal of International Studies, Vol. 10, No. 2: 275-296.
- Choe, Sang-Hun. 2015, “Japan and South Korea Settle Dispute Over Wartime ‘Comfort Women’” (New York Times, December 28)
- Cowan, Geoffrey and Amelia Arsenault. 2008, “Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy,” Annals of the American Academy, Vol. 616: 10-30.
- Cull, Nicholas J. 2008, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” Annals of The American Academy, Vol. 616: 31-54.
- Fouts, Joshua S., ed. 2006. Public Diplomacy : Practitioners, Policy Makers and Public Opinion. Los Angeles : USC Center on Public Diplomacy and the Pew Research Center.
- Gilboa, Eytan, 2008, “Searching for a Theory of Public Diplomacy,” Annals of The American Academy,” Vol. 616: 55-77.
- Hall, Ian and Frank Smith. 2013, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition,” Asian Security Vol.9, No. 1: 1-18.

- He, Yinan. 2007, "History, Chinese Nationalism and the Emerging Sino-Japanese Conflict," *Journal of Contemporary China* Vol.16, No. 50: 1-24.
- Jang, Gunjoo and Won K. Paik. 2012, "Korean Wave as Tool for Korea's New Cultural Diplomacy," *Advances in Applied Sociology*, Vol.2, No. 3: 196-202.
- Ikenberry, John and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003)
- Kim, Do Kyun and Min-sun Kim. 2011, (Eds.) *Hallyu: Influence of Korean popular culture in Asia and beyond*. Seoul: Seoul National University Press.
- Kim, Taehwan. 2012, "Paradigm Shift in Diplomacy: A Conceptual Model for Korea's "New Public Diplomacy," *Korea Observer* Vol. 43, No. 4, 527-555.
- Lee, Geun. 2009. "A Soft Power Approach to the "Korean Wave," *The Review of Korean Studies*. Vol.12, No.2: 123-137.
- Melissen, Jan. 2005, "The New Public Diplomacy : Between Theory and Practice," In *The New Public Diplomacy*, ed. Jan Melissen, New York : Palgrave, 3-27.
- Nye, Joseph S. 2004, *Soft power : The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph S. 2008, "Public Diplomacy and Soft Power," *Annals of The American Academy*, Vol. 616: 94-109.
- Pillay, Navi. "Japan's approach to the issue of "comfort women" causing further violations of victims' human rights," (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14920&LangID=E>, 검색일 2015년 12월 1일)
- Scott-Smith, Giles. 2008, "Mapping the Undefinable: Some Thoughts on the Relevance of Exchange Programs within International Theory," *Annals of The American Academy*, Vol. 616: 173-195.
- Shambough, David and Michael Yahuda. 2008. *International Relations of Asia* (New York: Rowman & Littlefield Publishers)
- Signitzer, B. H., & Coombs, T. 1992, Public relations and public diplomacy: Conceptual Convergences. *Public Relations Review*, 18(2), 137-147
- USC Center on Public Diplomacy. 2015, "What is Public Diplomacy?" (<http://uscpublicdiplomacy.org/page/what-pd>, 검색일: 2015년 5월 15일)
- U.S. Department of State. 2015, "Corporate Social Responsibility" under the "Policy Analysis & Public Diplomacy" (<http://www.state.gov/e/eb/eppd/csr/>,

검색일: 2015년 7월 30일)

Wendt, Alexander. 1995, "Constructing International Politics," *International Security*
Vol. 20, No. 1: 71-81.