

한반도 통일 공공외교 추진전략(1): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-12-01

한반도 통일 공공외교 추진전략(1)

공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의
對한국 통일 공공외교 (총괄보고서)

» 황병덕 · 김규륜 · 박영호 · 여인곤
이교덕 · 강동완 · 김갑식 · 이진원

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 서울시립대학교

한반도통일 공공외교 추진전략(1): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교

경제·인문사회연구회 협동연구총서 12-12-01

한반도 통일 공공외교 추진전략(1)

공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의
對한국 통일 공공외교 (총괄보고서)

»» 황병덕 · 김규륜 · 박영호 · 여인곤 · 이교덕 · 강동완 · 김갑식 · 이진원

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 서울시립대학교



한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과
한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)

인 쇄 2012년 12월
발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인

가 격 13,500원
ISBN 978-89-8479-694-2 93340

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

“한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	통일연구원
12-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	통일연구원
12-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원
12-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원
12-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	서울시립대학교
12-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	황 병 덕 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)
협력 연구 기관	서울시립대학교	이 진 원 교수
		김 국 신 명예연구위원 김 규 립 소장/선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 여 인 근 선임연구위원 이 교 덕 선임연구위원 이 기 현 부연구위원 전 병 곤 소장/선임연구위원 조 한 범 선임연구위원 강 동 완 교수(동아대) 김 갑 식 입법조사관(국회 입법조사처) 김 현 택 교수(한국외대) 박 인 휘 교수(이화여대) 서 동 주 책임연구위원(국가안보전략연구소) 신 상 진 교수(광운대) 양 현 모 선임연구위원(한국행정연구원) 전 동 진 교수(신라대) 정 기 응 책임연구위원(한국외대 국제지역연구원) 최 용 환 연구위원(경기개발연구원) 한 인 택 연구위원(제주평화연구원)
		김 준 섭 교수(국방대) 이 지 영 전임연구위원(국민대 일본학연구소)

목차

한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ): 공공외교의 이론적 조명과
한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)
황병덕·김규륜·박영호·여인곤·이교덕·강동완·김갑식·이진원

I. 서론	1
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적과 내용	6
3. 연구 추진방법	10
4. 연구 기대효과	12
II. 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도 통일공공외교 분석틀	15
1. 서론	17
2. 공공외교의 개념과 성격	18
가. 전통적 개념	18
나. 유사 개념	21
다. 신공공외교	26
3. 공공외교 추진체계	27
가. 공공외교정책 추진체계와 전통적 외교 결정단위	27
나. 공공외교 추진체계 유형	29
4. 공공외교의 자원과 과정	33
가. 공공외교의 자원	33
나. 공공외교의 수행과정	34
5. 결론: 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교 분석틀	43
가. 일반외교, 공공외교 및 통일관련 공공외교의 구분	43
나. 주변4국 공공외교의 추진체계와 정책	45
다. 주변4국 통일관련 공공외교의 실태 분석	47

목차

III. 주변4국의 對한국 통일공공외교 실태	53
1. 미국의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태	55
가. 연구 목적, 범위 및 방법	55
나. 미국의 공공외교 체계 및 운영	57
다. 미국의 대한반도 공공외교	68
라. 결론: 한반도 통일공공외교에의 시사점	101
2. 중국의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태	111
가. 서론	111
나. 중국의 공공외교 체계 및 운영	113
다. 중국의 대한반도 통일공공외교	127
라. 결론: 한반도 통일관련 공공외교에의 시사점	157
3. 일본의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태	164
가. 서론	164
나. 일본의 공공외교 체계 및 운영	165
다. 일본의 한반도 통일공공외교	175
라. 결론	191
4. 러시아의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태	198
가. 서론	198
나. 러시아의 공공외교 체계 및 운영	200
다. 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교	210
라. 결론	218
IV. 결론	229
1. 한반도 주변4국의 통일관련 공공외교 전문가 여론조사 비교분석 ...	231
가. 각국 공공외교 일반에 대한 분석	231
나. 대한반도 통일관련 정책 분석	244
다. 대한반도 통일공공외교에 대한 분석	252

한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ): 공공외교의 이론적 조명과
 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)
 황병덕·김규륜·박영호·여인곤·이교덕·강동완·김갑식·이진원

2. 설문조사 특징 분석	259
가. 국가별 추진목표에 따른 전략적 대응	259
나. 공공외교 추진을 위한 자산	262
다. 한국 주도의 통일방안에 대한 이해도 제고 방안 마련	262
라. 각국의 한반도 통일 시기 전망에 따른 주요 정책적 입장	263
마. 각국의 대한민국 통일관련 공공외교의 주요 행위자 연계 방안	265
3. 한반도 주변4국의 통일관련 공공외교 추진실태 비교분석	265
가. 주변4국의 공공외교 추진실태 비교분석	265
나. 주변4국의 통일관련 공공외교 추진실태 비교분석	273
4. 한국의 통일공공외교에 주는 시사점	286
가. 통일공공외교 조정메커니즘 마련	288
나. 통일공공외교의 다변화와 국내 기반 강화	290
다. 통일공공외교에 대한 정책의 일관성 유지	291
라. 맞춤형 통일공공외교 추진	292
마. 한미동맹에 대한 신뢰 유지·발전과 한중 전략적 동반자 관계의 내실화	293
바. 통일공공외교에 대한 적극적 투자	294
사. 통일안보외교관 적극 활용	295
아. 선택과 집중의 원리에 따라 통일공공외교 대상 집단 선정	296
참고문헌	297
최근 발간자료 안내	301

표목차

<표 I-1> “한반도 통일공공외교 추진전략” 협동연구 2012년 행사 및 회의 목록	11
<표 II-1> 전통외교, 20세기 공공외교 및 21세기 신공공외교 ...	26
<표 II-2> 정부 주도 모델, 정부 후원·민간 집행 모델, 혼합형 모델의 구분	31
<표 II-3> 정책네트워크의 구성요소	32
<표 III-1> 공공외교 예산(1999~2009 회계연도)	64
<표 III-2> 한·미 간 교환 프로그램	86
<표 III-3> 한반도 통일과 관련한 주변4국의 최적 선호	105
<표 III-4> 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성	110
<표 III-5> 국가별 공공외교의 주요 목표	184
<표 III-6> 일본의 일반 공공외교 및 한반도 통일관련 공공외교 체계	193
<표 III-7> 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 특성	195
<표 III-8> 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 시사점	196
<표 III-9> 대일본 한반도 통일관련 공공외교의 과제	197
<표 III-10> 한국인의 러시아에 대한 인식 변화추이	211
<표 IV-1> 국가별 공공외교 추진 성과 비교 평가 (1)	232
<표 IV-2> 국가별 공공외교의 주요 목표	233
<표 IV-3> 국가별 공공외교의 추진체계	235
<표 IV-4> 각국 공공외교 주요 수단	238
<표 IV-5> 언론 대상 공공외교 프로그램 4개국 비교	238
<표 IV-6> 실업계 대상 공공외교 프로그램	240
<표 IV-7> 학생 대상 공공외교 프로그램	241
<표 IV-8> 일반인 대상 공공외교 프로그램	242

한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ): 공공외교의 이론적 조명과
 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)
 황병덕·김규륜·박영호·여인곤·이교덕·강동완·김갑식·이진원

<표 IV-9> 국가별 공공외교의 대상 지역	243
<표 IV-10> 한국 주도의 통일에 대한 각국의 입장	245
<표 IV-11> 한반도 통일의 장애 요인에 대한 국가별 인식	246
<표 IV-12> 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각되는 국가	247
<표 IV-13> 한반도 통일 예상 시기	248
<표 IV-14> 한반도 통일의 이상적 형태	250
<표 IV-15> 향후 5년 이내 북한의 급변 가능성에 대한 국가별 평가	251
<표 IV-16> 전문가들의 자국의 한반도 통일관련 공공외교 평가	253
<표 IV-17> 전문가들의 자국의 한반도 통일관련 공공외교 성과	254
<표 IV-18> 전문가들의 자국에 대한 한국인의 호감도 평가	256
<표 IV-19> 국가별 한반도 통일관련 공공외교의 목표	259
<표 IV-20> 일반 공공외교 및 대한반도 통일관련 공공외교 추진 목표의 국가별 비교	261
<표 IV-21> 주변4국의 공공외교 수용 과정	269
<표 IV-22> 주변4국의 공공외교 추진체계 유형	273
<표 IV-23> 주변4국의 한반도 통일관련 입장	276
<표 IV-24> 한국민의 한반도 통일관련 주변4국에 대한 태도	277
<표 IV-25> 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 목표	279
<표 IV-26> 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 행위자	282
<표 IV-27> 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 프로그램	285

그림목차

<그림 I-1> 3개년 연구계획	7
<그림 II-1> 공공외교 정책네트워크 대 전통적 외교 결정단위	28
<그림 II-2> 맞춤형, 과학적 공공외교 집행 순서도	34
<그림 II-3> 목표집단 식별 상세단계	35
<그림 II-4> 전달 메시지 개발의 상세단계	38
<그림 II-5> 일반외교, 공공외교 및 통일관련 공공외교	44
<그림 II-6> 공공외교의 순서와 본 연구의 분석틀	48
<그림 III-1> 미국 국무부 공공외교 조직	59
<그림 III-2> 가장 가깝게 느끼는 국가, 2007~2012	76
<그림 III-3> 한반도 평화에 가장 위협적인 국가, 2007~2012	77
<그림 III-4> 연령별 대미 친밀도, 2007~2012	77
<그림 III-5> 연령별 대미 위협인식도, 2007~2012	78
<그림 III-6> 미국의 국가 이미지: 적대대상, 2007~2012	78
<그림 III-7> 한반도 통일에 대한 미국의 입장	80
<그림 III-8> 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계	81
<그림 III-9> 미국의 국제적 역할과 부시/오바마 대통령 리더십 평가: 신뢰한다, 2004~2009	82
<그림 III-10> 한반도 주변4국의 한반도 통일희망 (2007~2012 합계)	104
<그림 III-11> 한국 주도의 통일한국에 대한 각국별 입장	106
<그림 III-12> 중국의 공공외교 추진체계	118
<그림 III-13> 한반도 통일관련 공공외교 성과	146
<그림 III-14> 한반도 통일관련 공공외교 수행기관	147
<그림 III-15> 한국과 한반도 주변4국의 친밀도	147

한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ): 공공외교의 이론적 조명과
 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)
 황병덕·김규륜·박영호·여인곤·이교덕·강동완·김갑식·이진원

<그림 III-16> 북한과 한반도 주변4국의 친밀도 148
 <그림 III-17> 한반도 통일과정에서 중국의 역할에 대한
 한국인들의 생각 148
 <그림 III-18> 한반도 통일관련 중국의 공공외교 대상 149
 <그림 III-19> 한반도 통일관련 중국 공공외교의 목표 150
 <그림 III-20> 중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 흐름 161
 <그림 III-21> 대중국 통일관련 공공외교의 과제 164
 <그림 III-22> 납치문제대책본부의 조직도 179
 <그림 III-23> 러시아 외교정책결정 과정의 행위자들 204
 <그림 III-24> 러시아의 공공외교 체계 205
 <그림 III-25> 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교의 흐름 223
 <그림 III-26> 대러시아 통일관련 공공외교의 과제 228
 <그림 IV-1> 국가별 공공외교 추진 성과 비교 평가 (2) 232
 <그림 IV-2> 학계 및 정책연구 서클 대상 공공외교 프로그램 239
 <그림 IV-3> 각국의 한반도 통일 예상 시기와 입장 264
 <그림 IV-4> 한반도 주변4국의 대한반도 통일관련 공공외교
 실태에서 우리에게 주는 시사점 287



I 서론

1. 연구 배경

21세기 세계 각국은 국제관계 변화의 흐름에 맞는 외교를 추진하기 위해 노력하고 있다. 냉전 해체와 세계화, 정보화, 민주화에 의해 과거 국가안보 최우선주의 속에서 정책 결정과정에서의 접근이 어려웠던 전통적 외교정책의 특징이 근본적으로 변화하고 있는 것이다. 특히 외교의 수단과 형태, 외교의 내용, 외교의 주체 면에서 많은 변화가 발생하고 있다. 외교의 수단적 측면에서는 인터넷으로 대표되는 정보화 기술의 발전이 커뮤니케이션의 비약적 증가를 가져왔고, 이를 여하히 사용하는가에 외교의 역량이 좌우되고 있다. 외교의 내용적 측면에 있어서는 소위 저위정치(low politics)의 영역에 대한 외교가 강화되어 무역과 통상, 통화 및 지식 정보화와 관련된 내용 등이 주요한 안건이 되었으며, 외교의 주체 측면에서는 그 주체가 개인, 시민사회, 전문가 집단 등으로 확장되어 다차원적 외교가 가능하게 되었다.

정부 간 관계, 진영 간 세력균형, 진영 내 동맹유지를 중심적 과제로 하였던 냉전기 국제관계와 달리, 탈 냉전기 국제관계에서는 안보문제 중심의 정부 간 외교(전통적 안보외교) 비중이 상대적으로 감소되고 대신 문화외교 등 민간을 상대로 한 외교가 중요하게 되었다. 즉, 외교 대상국의 정부가 아니라 국민의 마음을 사야 한다는 외교 목표에 대한 인식의 전환이 이루어졌다. 이러한 맥락에서 저비스(Robert Jervis)는 국제관계에서 한 국가의 바람직한 이미지와 평판은 그 국가가 가진 군사적·경제적 파워보다 더 유용할 수 있다고 하였고,¹ 나이(Joseph Nye)도 카(E. H. Carr)의 ‘여론에의 파워’라는 개념을 발전시켜 ‘매력과 관심을 끌어서 자신이 원하는 것을 얻는 국가의 능력’을 이르는 소프트파워(soft power)라는 개념을 제시한 바 있다.²

¹ Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relation* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

² Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); Joseph S. Nye Jr., *The Powers to Lead* (New York:

또한 수평적 대화와 쌍방향의 교류를 가능하게 한 정보화와 민주화는 이러한 인식 전환의 촉진제 역할을 하였다. 정보통신기술이 빠르게 발전하고 전파되면서, 외국 정부와 국민에 대한 지식과 정보가 대폭 증가하였고, 민주주의의 확산으로 많은 국가에서 외교정책 결정에 대한 국민들의 관심과 거버넌스적 관여가 증가하였다. 이러한 정보화와 민주화에 의해 세계 각국에서 다른 나라에 대한 관심과 지식을 가진 인구가 늘어났고 이들이 외교정책 결정과정에서 영향력을 갖게 되었다. 따라서 외교적 목표 달성을 위해서는 외국 국민의 마음을 얻는 것이 중요하게 되었다.

이처럼 초국가적 관계의 구조 변화와 외교 행위에 있어서 일반 시민의 역할이 점점 더 증대되고 있는 가운데 이에 기반한 공공외교(public diplomacy)의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 공공외교는 일반적으로 “자국에게 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력”으로 정의되고, 그 범위로는 ○외국 국민들의 여론을 환기시키려는 정부의 노력, ○각 국가 내 민간단체와 이익집단들 간의 상호작용, ○외교문제에 대한 언론보도와 이것이 정책에 미치는 영향, ○외교관과 해외주재원 등 커뮤니케이션 종사자들 간의 의사소통, ○각 문화 간의 커뮤니케이션 과정 등을 포함한다.

특히, 한반도 주변4국은 이러한 국제질서의 변화와 더불어 국내외적 도전에 직면하여 외국 국민들의 여론에 영향을 미칠 목적으로 공공외교를 전개하고 있다. 미국은 9·11 테러 이후 공공외교를 한층 강화하였는데, 이는 9·11 테러가 아랍세계에서의 혐미(嫌美) 여론으로 인하여 발생한 것으로 간주하고 아랍세계에 대한 미국 정책을 이해시키고 자국의 이미지를 개선하기 위한 것이었다. 한국에서도 2002년 두 여중생 사망사건 이후 확산된 반미 감정을 해소하기 위해 한국 국민에게 직접 다가가는 공공외교를 강화하였다.

Oxford University Press, 2008); Joseph S. Nye Jr., “Get Smart: Combining Hard and Soft Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July 2009), p. 160.

중국은 국제사회에서 책임감 있는 경제적 동반자이자 협력자로서, 경제할 필요가 없는 대국으로 비쳐지기를 희망하면서 자국의 정책과 행위들에 대한 좀 더 우호적인 국제여론 조성을 위해 대외소통(foreign communication) 과 공공외교에 많은 노력을 기울이고 있다. 일본은 세계적으로는 흔들리고 있는 자신들의 위상을 유지하고 동북아에서는 한반도에 대한 자신들의 영향력을 지속적으로 행사하기 위해 종전부터 전개해 오던 공공외교를 확대·발전시키고 다양한 공공외교의 수단을 강구하고 있다. 러시아도 구소련 붕괴 이후 위축된 국가 위상을 복원하고 국제사회에 러시아의 객관적 현실을 알리며 러시아에 대한 부정적 이미지를 개선할 목적으로 공공외교에 적극적이다.

한편, 한국 외교는 국제정치 교과서에서 지적하고 있는 안보, 평화, 번영 등 일반적인 목표를 추구한다. 하지만 한국 외교를 분석함에 있어서는 여타 국가와 달리 분단국가라는 특수성을 고려하지 않을 수 없다. 냉전이 붕괴된 지 20여 년이 지났으나 한반도에서의 냉전은 여전히 지속되고 있으며, 남북 분단은 대한민국의 생존과 번영을 위해 반드시 극복해야만 하는 과제이다. 우리에게 있어 통일은 외면할 수 없는 국가목표이며, 통일은 한국 외교의 핵심과제라 할 수 있다. 다시 말하면, 한국이 세계의 중견국으로 성장했음에도 불구하고 한반도의 지정학적 위치 때문에 대북·통일정책을 추진하는 과정에서 주변4국으로부터의 협력과 지지를 받아야 하므로 한국 정부는 통일외교에 높은 우선순위를 두어야 한다.

그런데 한반도 통일 문제는 남한의 국내정치, 남북한 관계 그리고 국제환경이라는 다차원적인 복합 구조 하에 놓여있다. 또한 세계화와 탈냉전 질서 속에서 비국가 행위자 및 개별 국가 국민들의 역할이 강조되면서 한국의 통일외교 역시 공공외교적 영역에 대해 관심을 가져야 한다. 좋지 않은 국가 이미지와 평판, 우리의 통일정책에 대한 주변국들의 몰이해는 정책적 효율성을 저하시키고 주변국 국민들과 우리 국민들의 불필요한 갈등을 불

I
II
III
IV

러와 통일정책 추진에 불리한 환경을 조성하기 때문이다.

따라서 우리가 통일정책의 효율성을 제고시키기 위해서는 한반도 주변4국 국민들에게 통일정책에 대한 정보를 제공하고, 이를 이해시켜 정책 추진에 유리한 환경을 만들어야 한다. 독일의 선례에서 확인되듯이, 분단국의 주변국들은 통일에 대해 많은 관심을 보이고 있으며, 그들의 선호가 통일과정에 반영되기를 원한다. 주변국들은 통일과정에서 결코 수동적인 관찰자가 아니라 경우에 따라서는 적극적인 관여를 하게 된다. 이러한 맥락에서 통일과정은 한편으로는 분단국가가 주변국가 국민들로부터 통일에 대한 지지와 이해를 구하기 위해 적극적인 공공외교를 펴는 과정이기도 하고, 주변국들의 입장에서는 분단국의 국민들에게 통일에 관한 자신들의 선호를 전달하고 설득하는 과정이기도 하다. 결국 우리는 한반도 통일을 이루는 과정에서 주변국 ‘정부’의 협력만이 아니라 주변국의 ‘국민’들이 통일한국에 대해 갖는 공포와 거부감을 없애고, 한반도 통일에 대한 그들의 이해와 지지를 확대시키려고 노력해야 한다.

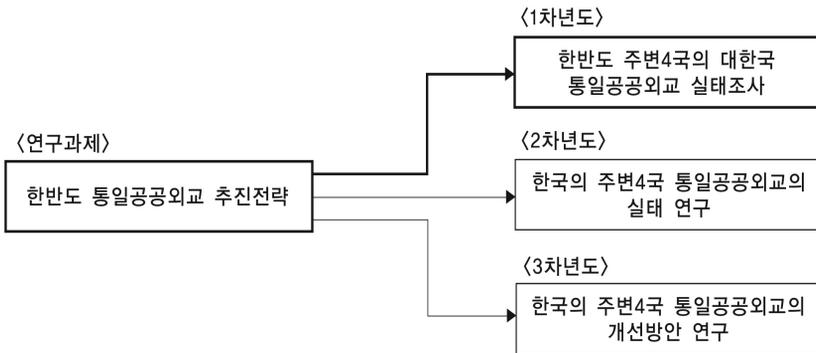
2. 연구 목적과 내용

본 연구는 국제적 변화 추세 속에서 한반도 통일을 지향하는 한국이 추진할 외교의 새로운 방향을 모색할 필요가 있다는 인식에서 시작되었다. 물론 전통적 의미의 ‘정부에 의한 외교’가 한반도 통일관련 외교의 근간을 이루게 되는 것은 당연하지만, 새로운 접근에 의한 외교가 한반도 통일과정을 보다 순조롭게 할 수 있다면 매우 의미 있는 것이라고 판단된다. 따라서 본 연구의 목표는 한반도 통일에 이해관계를 가지고 있는 주변국들이 한국의 통일 입장을 지지하도록 유도하는 방안을 모색하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이 과정에서 한반도 통일관련 외교의 새로운 사고를 도출하는 개념으로서 공공외교를 활용하기로 하였다. 우리 정부의 대북·통일정책의 효율성을 제

고시키기 위해서는 한반도 주변4국의 국민들에게 정보를 주고(informing), 이해시키고(understanding), 한국 정부의 정책 추진에 유리한 환경을 조성할(influencing) 필요성이 부각되었기 때문이다. 그리고 이러한 작업은 결국 한반도 주변4국 정부들이 한국 정부의 대북·통일정책과 갈등을 빚지 않도록 영향을 미치는 데 커다란 도움을 줄 것이다.

본 연구는 연구의 방대성과 사안의 복잡성을 감안하여 3개년 연구사업으로 추진하고 있다. 최종 3차년도에 우리의 통일공공외교 개선방안이 제시되는데, 그 선행작업으로서 2차년도에는 우리의 통일공공외교 실태를 조사하고 1차년도에서는 공공외교의 이론적 조명과 함께 한반도 주변4국의 한반도 공공외교, 특히 대한반도 통일관련 공공외교를 연구한다. 이에 따라 제1차년도에는 공공외교의 이론적 조명을 파악하고, 이를 기반으로 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 실태 조사를 연구목적으로 설정하였다.

〈그림 1-1〉 3개년 연구계획



제1차년도 연구는 한반도 통일공공외교의 개념적 틀 정립, 한반도 주변4국의 대한반도 통일관련 공공외교 실태 분석, 한국의 한반도 통일공공외교 추진을 위한 시사점 도출 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 국제관계에 있어 연성적 요소에 대한 관심과 국내적 행위자들의

중요성 증가, 그리고 이와 같은 움직임이 매개할 구체적 외교정책 방안으로서의 공공외교에 대한 관심은 제고되고 이와 관련된 많은 연구가 쏟아져 나오고 있으나, 정작 공공외교에 대해 모두가 수긍할 수 있는 개념적 틀 (conceptual framework) 조차 구축하지 못하고 있다. 공공외교의 영역에 대한 불분명한 정의, 공공외교의 수행자에 대한 논쟁, 공공외교에 대한 실행 방법 등에 대한 명확한 답변 없이 축적된 연구결과가 부족하고 현상적 차원에서의 사례 제시를 통한 소프트파워와 공공외교의 중요성에 대한 역설에 그치고 있기 때문에 이 분야에 대한 개별 국가 연구의 필요성은 물론, 비교·통합적 연구의 필요성이 존재한다. 이러한 문제의식에 입각하여 먼저 공공외교에 대한 이론적 논의를 통하여 한반도 통일을 위한 공공외교의 개념틀 정립을 추진하였다.

둘째, 이러한 이론적 공공외교 개념틀을 바탕으로 한반도 주변4국의 대한반도 공공외교 실태를 분석하였다. 연구의 대상으로는 공공외교의 대표적 선도국이자 한반도 통일에 영향력을 행사할 수 있는 미국, 일본, 중국, 러시아 등을 선택하였다. 한반도 주변4국이 공공외교를 추진한 배경과 그 과정상 특징은 무엇인가? 대외적으로 어떤 종류의 이미지를 주고자 하는가? 공공외교에서 정부의 역할과 여타 제도적 및 사회적 행위자들의 역할은 무엇인가? 공공외교 추진에서 각국이 보유하고 있는 자산과 경험적 한계는 무엇인가? 추진하고 있는 각종 프로그램의 효율성은 어떠한가? 전체적으로 각국의 공공외교는 바람직한 방향으로 전개되고 있는가? 본 연구는 이런 구체적 의문들을 제시하고 그 해답을 제시하려는 것이다.

셋째, 이들 연구결과를 바탕으로 연구 대상국의 대한반도 공공외교가 한국의 대북정책 및 통일외교정책에 주는 함의를 파악함으로써 한반도 통일공공외교가 지향해야 할 방향성을 모색하고자 하였다. 주변4국의 대한반도 공공외교 실태와 주변4국의 대한반도 정책 수행을 위한 공공외교 실태를 상호 비교하고, 한국 정부의 한반도 통일공공외교 추진을 위한 시사점을

도출하였다.

한편, 1차년도 연구에 있어 유의할 점은 개념적 정의다. 본 연구에서는 통일공공외교를 ‘한반도의 통일에 대한 상대국 국민들의 인식을 긍정적으로 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자들의 의도적 노력’이라고 정의한다. 그런데 한반도 문제는 동시에 국제적인 문제로 확대되기도 하지만, 한반도를 둘러싼 국제 문제가 남북한 관계 및 국내정치에 영향을 미치기도 한다. 이러한 점을 고려한다면 통일공공외교에 있어서도 한반도 통일 문제에 대한 주변국의 입장을 무시할 수 없다. 물론 한반도 주변4국의 국가목표 우선순위에 한반도 통일이 없을 수도 있고, 이 경우 주변국 외교정책에서 통일공공외교라고 정의할 수 있는 부분을 도출하지 못할 수도 있다. 하지만 엄격한 의미의 ‘통일공공외교’는 아닐지라도 주변국의 외교정책 내에서 한반도 통일과 관련된 부분이 있다면 이는 ‘통일관련 공공외교’라고 할 수 있을 것이다.

북한의 독자성을 지지하고, 과학기술, 자원, 자금 등을 지원하고자 하는 주변국의 행위는 한반도 통일에 반대하는 주변국들의 외교적 노력이라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 노력 가운데, 특히 대상 국가의 일반 국민을 상대로 한 것들을 추출할 수 있다면 이는 한반도의 통일과 관련된 공공외교라고 지칭할 수 있을 것이다. 예컨대 중국이 다른 국가의 일반 국민을 대상으로 북한과의 동질성, 사회주의 국가의 공통점 등을 강조하면서 북한의 독자성을 지지하는 노력을 보였다면, 이는 한반도 통일에는 부정적 측면의 공공외교를 펴고 있다고 볼 수 있다. 반대로 국제사회에서 남한의 통일정책을 지지하거나, 북한의 독자성을 부인하는 모습을 보인다면 이는 한반도 통일에 긍정적인 인식을 확산시키는 공공외교적 측면이라고 볼 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

3. 연구 추진방법

먼저, 복합적이고 다차원적인 연구 방법을 적용하였다. 첫째, 기본적인 연구방법은 문헌 내용 분석이다. 각국의 정부나 공공외교 관련 기관들에 의해 공개되어진 문서나 논문, 언론기고문, 인터넷 자료 등의 문헌 내용을 심층 분석하는 것이다. 둘째, 각국의 공공외교 수용과 발전 과정, 한반도 통일관련 입장과 정책, 통일관련 외교의 전개 과정 등을 역사적 접근법에 의하여 분석하였다. 셋째, 각국의 공공외교의 추진체계를 행위자, 자원과 수단, 유형 등을 중심으로 고찰하였다. 또한 각국의 한반도 통일관련 공공외교의 내용들을 언론, 학계, 기업, 학생, 일반인 등 대상별로 분석하였다. 넷째, 각국의 공공외교와 한반도 통일관련 공공외교에 대한 심층적인 고찰과 분석을 위해 각국의 한반도 전문가 및 각국의 주한 외교관, 기업인, 언론인, 학자, 문화계 인사 등을 대상으로 전문가 인식조사를 하였다. 다섯째, 국내외 주변국 문제 전문가들 및 주변국의 한반도 문제 전문가들과의 간담회, 워크숍, 인터뷰 등을 통해 본 연구 분석과 전문가 인식조사의 미비점들을 보완하였다.

다음으로, 분야별 연구기관 간, 학제 간 연구를 추진하여 상호 시너지 효과를 극대화하고자 하였다. 본 연구는 오늘날의 외교환경에 보다 효과적으로 대응하기 위해 우리의 통일공공외교 역량을 더욱 강화시킬 필요가 있는 바, 따라서 각 분야별 주요 연구기관의 협력과 공동연구가 필수적으로 요청된다. 협동연구기관은 통일연구원(총괄기관), 한국행정연구원, 서울시립대 등으로 구성되었고, 관련 전문가 20여 명이 참여하였다. 또한 연구기관 별로 세부과제를 별도로 연구하고 이후 하나로 묶어내는 방식이 아닌, 총괄기관 및 협력기관 연구진들이 대주제의 분석틀을 상호 공유하고, 연구 과정에 모두 참여하는 방식을 취했다. 특히 협동연구기관들이 각자의 특성에 맞게 참여함으로써 단순 세부과제 분할 형태가 아니라 학제 간 연구를 통해

논리적 일관성과 분업성을 기초로 협동연구의 장점을 최대한 살려 최종보고서의 종합적인 품질을 제고하고자 하였다.

이를 위해서 당해연도 연구기획 단계에서 전체 세부 연구과제를 포괄할 수 있도록 내용 구성에 관한 가이드라인을 제공하고, 주기적인 점검에 필요한 시스템을 구비하였다. 시스템의 핵심은 운영위원회(책임연구자 회의) 구성이다. 운영위원회는 총괄팀장(1인), 세부과제 팀장(5인) 및 연구간사로 구성하였는데, 정기회의(6회)를 개최하여 세부과제 간 연계성을 강화하고 연구의 질적 향상을 도모하고자 하였다. 특히, 중간·최종보고회 시 개별 세부과제의 연구 내용과 진행상황에 대해 운영위원회 차원에서 전반적 검토 및 심사를 시행하였다. 아울러 본 협동연구는 운영위원회 뿐만 아니라 대주제와 분야별 세부주제 간 유기적 연관성을 도모하기 위해 공동연구진 전체회의(3회)를 개최하여 상호 간 인식을 공유하였다.

〈표 1-1〉 “한반도 통일공공외교 추진전략” 협동연구 2012년 행사 및 회의 목록

분야	항목	횟수
총괄	전체 공동 연구자 회의	3회
	책임 연구자 회의	6회
	전문가 자문회의	4회(4명)
	총괄팀과 분야별 팀과의 회의	12회
이론	국내 전문가 자문회의	1회(2명)
	공동 연구자 회의	4회
미국	해외 전문가 인터뷰 및 자문회의	8회(21명)
	국내 전문가 자문회의	3회(8명)
	공동 연구자 회의	10회
	미국 출장	1회
	해외 전문가 인식조사	(22명)

I

II

III

IV

중국	해외 전문가 인터뷰 및 자문회의	11회(38명)
	국내 전문가 자문회의	1회(5명)
	공동 연구자 회의	9회
	중국 출장	2회
	해외 전문가 인식조사	(40명)
러시아	해외 전문가 인터뷰 및 자문회의	14회(25명)
	국내 러시아 전문가 자문회의	7회(8명)
	공동 연구자 회의	7회
	현지 출장	1회
	해외 전문가 인식조사	(24명)
일본	해외 전문가 인터뷰 및 자문회의	4회(15명)
	국내 전문가 자문회의	0회
	공동 연구자 회의	6회
	현지 출장	1회
	해외 전문가 인식조사	(28명)
합계	전체 공동 연구자 회의	3회
	총괄팀과 분야별 팀과의 회의	12회
	팀별 공동 연구자 회의	42회
	국내 전문가 자문회의	16회(27명)
	현지 출장	5회
	해외 전문가 인터뷰 및 자문회의	37회(99명)
	해외 전문가 인식조사	(102명)
	총합	115회(228명)

4. 연구 기대효과

먼저, 학술적 차원의 기대효과이다. 세계정치의 변환 속에서 문화적 변수의 중요성이 더욱 중요해지고 공공외교에 대한 각국의 관심이 높아가고

있는 가운데, 학계에서의 공공외교에 대한 논의는 아직 미미한 수준이다. 본 연구는 각국의 공공외교라는 개별적 사례와 타국의 공공외교와의 비교 등을 통해 공공외교의 종합적 연구 결과를 산출하고, 이 분야 연구의 활성화에 기여할 것이다. 또한 한반도 통일외교 환경 조성 차원에서 통일공공외교 추진의 이론적 틀을 정립함으로써, 포괄적 공공외교 추진을 통한 한국의 국제적 위상 강화 및 한반도 평화통일에 기여하는 방안 마련의 기초자료를 제공할 수 있다.

다음으로, 정책적 차원의 기대효과이다. 통일관련 공공외교 실태를 분석하고 공공외교 추진전략을 제시함으로써 주변국 국민들에게 우리 정부의 대북·통일정책 이해도를 높이고, 주변국 정부가 한반도 정책을 추진함에 있어서 자국 국민들의 의견을 반영하도록 하게 함으로써 궁극적으로 우리 정부의 대북·통일정책 추진을 위한 우호적 환경 조성에 도움을 줄 수 있다. 그리고 한반도 통일공공외교 추진전략에 대한 산·학·연·관의 협동연구를 통해, 종합적이고 체계적인 실태분석과 사례분석을 기초로 실효성 있는 통일공공외교 추진방안을 마련함으로써 한국 정부의 대북정책 수립 과정에 직접적으로 기여할 수 있다. 결국, 정부의 정책수립에 필요한 정보제공 및 대안 제시의 효과가 있을 것으로 사료된다.



II

공공외교의 이론적
조명과 주변4국의 한반도
통일공공외교 분석틀

1. 서론

본 연구는 한반도의 통일을 지향하는 차원에서 통일과정에 보다 많은 국가들이 한국의 입장을 지지하도록 유도하는 방안을 모색하는 것을 궁극적 목표로 하고 있다. 이러한 과정에서 한반도 통일과 관련한 외교의 새로운 사고를 도출하는 개념으로서 공공외교를 활용하기로 하였으며, 사안의 복잡성을 감안하여 3개년 연구사업으로 추진하고 있다. 이에 따라 제1차년도인 2012년에는 공공외교의 이론적 조명을 주도면밀하게 파악한 기반 위에서 주변4국의 한반도 통일에 관련한 공공외교의 실태를 조사하는 것을 전체적 연구사업의 목적으로 설정하였다.

아직도 냉전 질서가 남아있는 한반도의 분단 문제는 구조적 복잡성이 내재한다. 분단 이래 한반도는 남한의 국내 정치, 남북한 관계 그리고 국제 환경이라는 다차원적인 복잡 구조 하에 놓여 있다. 또한 세계화와 탈냉전 질서 속에서 비국가 행위자 및 개별 국가 국민들의 역할이 강조되면서 한국의 통일외교 역시 공공외교 비중이 높아지고 있다.

공공외교의 핵심이 대상국 국민의 마음을 얻는 것이라면, 통일공공외교는 ‘한반도의 통일에 대한 상대국 국민들의 인식을 긍정적으로 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자들의 의도적 노력’이라고 정의할 수 있을 것이다. 여기서 한반도 통일에 대한 긍정적 인식이라는 것은 북한이 주도하는 통일이나 북한이 원하는 방식의 통일(예컨대 적화통일)에 대한 긍정적 인식을 의미하는 것이 아니다. 즉, 한국의 통일정책 및 한반도 통일 방안에 대한 긍정적 인식을 확산시키는 것이 바로 통일공공외교의 목표라고 할 수 있을 것이다.

물론 한반도 주변국들의 국가목표 우선순위에 한반도의 통일이 포함될 가능성은 높지 않다. 각 국가들은 자국의 국익을 기준으로 국가목표를 설정할 것이고, 그들의 외교 목표 역시 그들의 국가목표에 종속될 것이기 때문이

I

II

III

IV

다. 따라서 주변국 외교정책에서 통일공공외교라고 정의할 수 있는 부분을 도출하는 것은 불가능할 수 있다. 하지만 직접적으로 통일공공외교라고 정의할 수는 없더라도, 주변국의 외교정책 내에서 한반도 통일과 관련된 부분을 추출할 수 있다면, 이는 ‘통일관련 공공외교’라고 할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 ‘한반도 통일공공외교 추진전략’이라는 대주제 아래에서 본 연구는 공공외교가 상대적으로 새롭게 대두된 개념이자 복합적 성격을 가지고 있다는 점을 감안해서, 공공외교와 관련된 이론을 세부적으로 망라해서 분석 및 정리하였다. 이를 위해서 2장에서는 공공외교의 개념과 성격을 공공외교의 기원과 확산과정 및 유사개념과의 비교분석을 기반으로 분석·정리하였다. 다음으로 3장에서는 공공외교의 수행과 관련된 추진체계를 이론적 차원에서 분석한 결과를 제시하였으며, 4장에서는 공공외교의 자원과 과정을 자세하게 분석하고 통일관련 공공외교에 대한 함의를 제시하였다. 그리고 5장에서는 한반도 통일과 관련된 공공외교의 의미를 분석하는 동시에 주변4국의 통일공공외교 연구의 포괄적 분석틀을 제시하고자 한다.

2. 공공외교의 개념과 성격

가. 전통적 개념

공공외교(public diplomacy)라는 용어는 1965년 미국 터프츠(Tufts) 대학교 플래처 스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy) 내에 에드워드 머로우(Edward R. Murrow) 공공외교센터가 설립되면서 처음으로 사용된 것으로 알려져 있다. 에드워드 머로우 공공외교센터 자료에 의하면 공공외교는 “외교정책의 형성과 집행에 있어서 공중의 태도에 대처·대응하는 것”으로 정의하고 있으며, 공공외교에 포함되는 활동에는 “자국 정부가 외국 내 여론을 조성하는 활동, 외국 민간단체와 자국 민간단체 간 교류와

상호작용, 국제문제와 그것이 정책에 미치는 영향에 대한 보도, 외교관과 외국 특파원과의 소통, 그리고 문화 간 소통” 등을 열거하고 있다.³ 이러한 정의에 의하면 공공외교는 외국 여론을 대상으로 하는 정부의 활동뿐만 아니라 민간교류, 보도, 공보, 문화교류까지도 포함하는 광의의 개념이다. 하지만 이러한 다양한 활동에는 “국가의 경계를 넘는 정보와 아이디어의 흐름”이라는 공통점이 있다.

본 연구에서는 공공외교를 보다 간략하게 “자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력”이라고 정의하고자 한다. 이러한 추상적 정의의 차원을 떠나서 공공외교의 구체적 내용을 논하기 시작하면 공공외교는 논쟁의 소지가 많은 외교적 행위이다. 특히 구체적으로 무엇이 자국에 ‘유리’한지에 대해서는 이견이 존재할 수 있고, ‘자국’이라는 것이 구체적으로 누구를 의미하는지에 대해서도 상당한 이견이 존재할 수 있다. 또 상대국 국민의 인식을 변화시키는 구체적인 방법에 관해서도 다양한 의견이 존재할 수 있다. 한중 FTA 체결을 예로 든다면 한중 FTA 체결을 한국에게 유리한 것으로 보는 견해가 존재하는가 하면 그와 정반대의 견해도 존재하는 것이 사실이다. 한중 FTA 체결이 한국에 유리하다고 하더라도 산업별·기업별로 그 효과는 차등적으로 나타난다. 따라서 추상적 정의를 벗어나 구체적 논의를 시작하면 공공외교가 자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 의도적 노력이라고 정의하는 것에는 애매함이 불가피하게 따른다. 그럼에도 불구하고 공공외교의 정의에 ‘자국에 유리하게’ 라는 표현을 굳이 강조하는 이유는 공공외교가 그 자체로 목적이 아니라 국가의 이익을 증진하는 수단적 노력이라는 것을 강조하기 위해서이다.

³ 공공외교라는 용어의 기원과 개념에 대해서는 미국 해외공보처 은퇴직원 단체 USIAAA의 홈페이지에 더 자세히 설명되어 있다. <<http://publicdiplomacy.org/pages/index.php?page=about-public-diplomacy>> (검색일: 2012.10.31).

공공외교라는 용어가 1965년 미국에서 처음으로 사용되고 정의되었다고 해서 그 이전에는 공공외교를 하지 않았거나 공공외교가 미국의 전유물인 것은 아니다. 많은 나라들이 그 이전부터 공공외교에 해당하는 활동과 노력을 해왔다. 하지만 미국이 냉전과 월남전의 수행 과정에서 다른 나라보다 더 많은 자원을 투자하여 공공외교에 한 연구를 하고 적극적으로 공공외교를 수행해 온 것은 사실이다.

공공외교라는 용어가 미국에서 처음 등장한 이래, 공공외교에 대한 인식과 관심이 확산되어 이제는 세계 각국이 공공외교에 대해 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 공공외교에 관한 인식과 관심을 증가한 데에는 각 국가별 고유한 이유와 함께 다수 국가들의 공통적인 이유가 있다. 먼저 국가별 고유한 이유를 미국과 중국의 사례를 통해 살펴보면, 미국의 경우에는 안보적 동기가 강해서 9·11 테러가 공공외교에 대한 인식과 관심을 급증시킨 계기가 되었다. 미국 본토에 대한 외국 민간인들의 공격은 미국으로 하여금 국가 안보를 위해서는 외국 정부를 대상으로 한 외교뿐만 아니라, 외국 민간인들을 대상으로 하는 외교도 중요하다는 것을 절감하게 했다.

중국의 경우 공공외교를 중시하게 된 계기는 자국의 부상이다. 중국은 자국의 급속한 부상에 대한 국제적 우려와 주변국들의 경계심을 줄이기 위해서 중국의 부상이 평화롭다는 메시지를 대외적으로 전파하고, 중국문화를 확산시켜 중국에 대한 호감을 증대시키고자 하였다.

이러한 개별적 요인 외에도 공공외교가 확산되게 된 데에는 공통된 국제적, 국내적 요인을 찾아 볼 수 있다. 먼저 국제적 요인으로, 냉전기 국제관계가 정부 대 정부 관계를 중심으로 하였고, 진영 간에서는 세력균형을 유지하고 진영 내에서는 동맹을 유지하는 것을 중심적 과제로 하였다면, 탈 냉전기 국제관계에서는 정부 대 정부 관계의 중요성은 크게 축소되었으며, 안보문제의 중요성 또한 크게 감소되었다. 따라서 안보문제 중심의 정부 대 정부 외교, 특히 전통적 안보외교의 비중이 상대적으로 감소되었다. 그 대신 문화

외교와 같이 민간을 상대로 한 외교가 활발하게 되었다. 냉전 종식이라는 국제적 수준의 변화와 함께 각국 내에서도 공공외교의 중요성을 증가시키는 사회 변화가 일어났다. 이 연구에서 특히 주목하는 사회 변화는 정보화와 민주화이다. 정보통신기술이 빠르게 발전, 전파되어 많은 나라에서 외국의 정부와 국민에 대한 국민들의 지식과 정보가 대폭 증가하였다. 한편으로 민주주의가 확산되면서 많은 국가에서 외교정책 결정과정에 국민들의 관심과 관여가 증가하고 있다. 정보화와 민주화가 결합되며 많은 국가에서는 다른 나라에 대한 관심과 지식을 가진 인구가 증가하였고, 이들이 외교정책 결정과정에서 목소리를 갖게 된 것이다. 따라서 외교적 목적의 달성을 위해서 외국 국민의 마음을 얻는 것이 긴요하게 되었다. 이처럼 정보화와 민주화라는 근본적인 사회변화가 역전되지 않는 한 공공외교의 중요성은 계속 확대될 전망이다.

나. 유사 개념

공공외교의 중요성을 강조하는 일부의 논의에서 공공외교 그 자체를 목적으로 생각하거나, 공공외교를 단순히 국가적 차원의 홍보활동으로 인식하는 경향이 발견된다. 그러나 공공외교는 맹목적으로 자국의 매력을 내세우는 것이 아니다. 공공외교는 상위의 외교적 목적을 실현하기 위하여 추진하는 고차원의 대외 홍보 사업(public relations project)이라고 보는 것이 더 정확할 것이다. 이러한 점을 염두에 두고 공공외교를 유사 개념과 비교해 보기로 하자.

(1) 공공외교 대 전통적 외교

공공외교는 그 자체가 목적이 아니라 국가의 이익을 증진하는 외교적 수단이라는 점에 있어서 전통외교와 다르지 않다. 전통외교와 공공외교의

I

II

III

IV

근본적 차이는 외교의 대상이다. 전통외교가 외국의 정부를 대상으로 한 외교라면, 공공외교는 외국의 공중(foreign public)을 대상으로 한 외교이다. 공공외교는 상대국의 ‘공중’을 대상으로 하는 것이기 때문에 공공외교는 ‘대 민간 외교,’ 보다 구체적으로 ‘대 외국 민간 외교’라고 지칭하는 것이 더 정확한 표현이라고 할 수 있다.

전통외교와 공공외교는 그 대상은 다르지만 영역이나 주체가 반드시 다른 것은 아니다. 공공외교와 전통적 외교는 공히 안보에서 문화까지 다양한 영역에서 이루어질 수 있다. 또 공공외교와 전통적 외교에서 모두 정부의 역할이 중요하다. 공공외교라고 해서 정부가 배제되는 것이 아니다. 물론 공공외교는 주체의 차원에서도 대개 자국의 민간을 포함한다. 그리고 민간 행위자가 주체로 참가하지 않더라도 공공외교에는 민간이 제공하는 서비스나 콘텐츠를 이용할 가능성이 크다. 하지만 반드시 그런 것은 아니며 자국의 민간이 포함되는 것이 공공외교의 핵심적인 특징이라고 보기는 힘들다.

(2) 공공외교 대 프로파간다

많은 연구자들과 실무자들이 공공외교와 프로파간다가 다르다고 주장한다. 예컨대 공공외교는 진실에 기초한 양방적 의사소통인 반면, 프로파간다는 일방적인 의사소통으로서 그릇된 정보(disinformation)에 기초하는 것으로 구분하고 있다. 그러나 개념적 구분을 넘어 실제로는 공공외교와 프로파간다를 구분하기가 쉽지 않다. 한 예로 우리는 우리의 전통문화, 민주주의, 시장경제를 공공외교에 많이 활용하고 있지만 외국의 국민에게는 이러한 것들이 매력적이지 않을 수도 있으며, 우리의 전통문화에 대한 소개가 일방적이라고 느껴질 수 있다. 일부 국가에서는 전통문화와 민주적 가치를 활용하는 우리의 공공외교를 프로파간다로 인식할 수도 있다. 공공외교를 하는 입장에서는 쌍방적 의사소통에 기반하고 있는 공공외교의 특정 내용

도 수용자들의 입장에서는 무엇이 보편적 가치인가에 대해서 의문이 있을 수 있다.

(3) 공공외교 대 문화외교, 소프트파워 외교

위에서 언급하였듯이 공공외교란 주어진 목적의 달성을 위해서 상대국 국민의 인식을 자국에게 유리하도록 변화시키는 외교적 노력이다. 이렇게 볼 때 공공외교는 그 수행에 있어서 상징적인 요소의 활용이 불가피하다. 그 이유는 ‘인식’의 변화를 위해서는 설득이나 메시지의 전달이 유효한데, 이미지, 문화, 가치, 지식 등의 ‘상징적 요소들’이 공공외교 내용에 공통적으로 포함되는 구성요소이기 때문이다. 따라서 공공외교를 증진하기 위한 많은 논의에서 상징적 요소에 기반을 둔 영향력, 특히 문화와 소프트파워의 중요성과 활용방안이 논의되는 것은 우연이 아니다.

하지만 공공외교는 문화외교나 소프트파워 외교와 등가물이 아니며, 문화외교와 소프트파워 외교는 공공외교의 전유물도 아니다. 문화와 소프트파워는 상대국 국민뿐만 아니라 전통적 외교에도 사용될 수 있다. 또한 문화나 소프트파워뿐만 아니라 경제력, 군사력과 같은 하드파워도 공공외교에 활용될 수 있다. 실제로 경제원조나 평화유지군 활동은 공공외교에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 전통적으로 경제원조나 평화유지군 활동이 공공외교로 분류되지는 않았지만, 그 효과에 있어서는 공공외교적인 함의가 크다. 특히 우리가 기여외교를 지향하면서 앞으로 개발협력이나 평화유지군 활동이 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 따라서 개발협력과 군사외교가 갖는 공공외교적 함의에 대해서도 고려해야 하며, 공공외교에 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

I

II

III

IV

(4) 공공외교 대 국가브랜딩

공공외교란 주어진 목적을 달성하기 위하여 상대국 국민들의 의식에 작용하여 ‘자국에게 유리한 인식’을 만드는 것이라고 할 수 있다. 여기서 논의가 더 필요한 부분은 ‘자국에게 유리한 상대국 국민의 인식’이 구체적으로 무엇을 의미하느냐 하는 것이다. 기존의 논의에서는 외국에서 발달된 소프트파워에 관한 문헌과 경영학의 영향 때문인지 자국에 유리한 상대국 국민의 인식을 주로 ‘호감’이나 ‘매력,’ ‘브랜드’로 규정하고 있다. 하지만 호감이나 매력, 또는 국가 브랜드가 반드시 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식인지는 분명하지 않다. 만약 호감과 매력만이 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식이라면 이스라엘 같은 경우는 공공외교 자체가 불가능해질 것이다. 이스라엘이 어떤 공공외교를 펼친다고 하더라도 당분간 이스라엘이 중동국가의 국민들에게 호감을 받거나 매력적으로 보일 수는 없을 것이기 때문이다. 이스라엘의 입장에서 중동국가 국민들로부터 최대한으로 바랄 수 있는 인식은 아마도 핏박으로 얼룩진 유대인의 역사와 중동국가로 둘러싸인 이스라엘의 지정학적 취약성에 대한 중동국가 국민들의 ‘동정심’이나 ‘이해심’이 될 것이다.

우리의 대일 공공외교를 예로 들면, 독도문제의 해결을 위해서 일본 국민의 마음에 심어주어야 하는 ‘인식’과 재일 한국인의 안전과 권익을 증진하기 위해 심어주고자 하는 ‘인식’이 다를 것이고, 그러한 인식을 심어주는 방식도 다를 것이다. 후자의 경우 윤사마로 대표되는 한류가 중요할 수 있다. 한국 드라마를 통해 한국과 한국인이 매력적으로 보이게 되면, 일본에 거주하는 한인들에 대한 일본인들의 태도가 달라질 것이다. 하지만 한류를 통해서 한국인과 한국이 일본인들의 눈에 매력적으로 보이게 되었다고 해서 그것이 독도문제의 해결에도 도움이 된다고 할 수는 없다. 독도문제의 해결에 도움이 되는 인식을 만들기 위해서는 대중문화를 활용하는 것 보다는 지식

과 정보를 활용하여 우리의 주장이 논리적이고 정당하다는 인식을 심어주는 것이 더 바람직할 것이다. 한편 한국의 국가 브랜드를 높이는 것은 경제적 관점에서는 중요할지 모르겠지만 독도문제의 해결이나 재일 한국인의 안전과 권익을 향상시키는 데에는 직접적인 기여를 하지 못할 것이다. 더욱이 일본이나 동남아 등 주변지역을 벗어나면, 삼성이나 현대와 같은 한국의 ‘기업’은 알려져 있지만 정작 한국이라는 ‘국가’는 잘 알려지지 않은 경우도 많다. 이런 경우 우리에게 유리한 상대국 국민의 인식으로 한국의 매력이나 호감을 심고자 하는 것은 시기상조이고, 우선 ‘주목’과 ‘관심’을 받는 것이 필요할 것이다.

결론적으로 호감이나 매력, 국가 브랜드는 자국에게 극히 유리한 인식의 일부분에 불과하며, 그러한 인식 외에도 자국에게 유리한 상대국 국민의 인식이 있다. 그러한 인식을 찾아내고, 그것을 상대국 국민들 사이에 확산시키는 것이 공공외교이다. 공공외교를 통하여 상대국 국민에게 갖도록 하려는 인식은 사전적으로 정의될 수 없으며, 사안의 구체적 내용과 상대국의 상황과 상관없이 보편적으로 존재하는 것도 아니다. 상대국의 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하고자 하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여 찾아낼 수밖에 없다.

(5) 공공외교 대 민간 외교

공공외교와 민간 외교는 외교의 대상이 외국의 민간이라는 점에서 공통점을 갖는다. 또 민간 외교는 공공외교적인 함의와 효과가 크고, 공공외교의 중요한 일환이 될 수 있다. 하지만 공공외교는 외교의 주체에 있어서 정부 행위자를 포함한다는 면에서 다르다. 또한 민간 외교는 외교라는 표현을 사용하고 있지만 실제로 친교적 성격이 짙으며, 그 영역도 경제나 문화 등 민간부문에 집중되어, 공공외교보다 국가이익을 위한 수단적인 성격이

약하다. 또한, 전통적 외교는 물론 공공외교보다도 공식적인 성격이 훨씬 약하다. 예컨대 공식적인 외교관계가 없는 미수교 국가와도 이루어질 수 있다. 따라서 민간 외교는 비록 대상에 있어서 공공외교와 공통점이 있지만, 수행주체, 영역, 목적, 성격 등에 있어서 차이가 존재한다.

다. 신공공외교

21세기에 들어서 전통적 외교는 물론 기존의 공공외교와도 다른 새로운 공공외교가 등장하고 있다는 주장이 제기되어 주목을 끌고 있다. 공공외교의 패러다임 자체가 바뀌고 있다고 주장하는 ‘신공공외교론자’들은 21세기에 들어서 경성국력에 의존한 외교의 한계가 뚜렷하게 들어났다고 지적하며 그 극적인 예로 9·11 테러를 들고 있다. 9·11 테러는 경성국력에 의존한 외교뿐만 아니라 기존의 공공외교도 실패한 경우로 볼 수 있다. 전통적 외교도 9·11 테러를 막지 못했지만, 기존의 공공외교도 9·11 테러를 막지 못했기 때문이다. 따라서 전통적 외교뿐만 아니라 기존의 공공외교를 넘어서는 새로운 외교의 필요성이 등장하였는데, 그 해답을 ‘신공공외교론자’들은 신기술과 소프트파워를 강조한 새로운 공공외교에서 찾는다.

〈표 11-1〉 전통외교, 20세기 공공외교 및 21세기 신공공외교

구분	전통외교	20세기 공공외교	21세기 신공공외교
주체	정부	정부	민간주체의 다양화, 정부
대상	정부	민간, 정부	민간, 정부
수단 (자원과 자산)	하드파워	소프트파워	소프트파워
매체	전통적 정부 간 협상, 대화	PR, 캠페인	디지털 매체 등 다양화
관계 유형	수평적(정부 간) 관계	수직적(top-down)· 일방적(unilateral) 관계	수평적·쌍방향적(bilateral) 교류 및 대화

출처: 김태환, “21세기 신공공외교와 포럼외교,” 『JPI 정책포럼』, No. 2011-3 (제주평화연구원, 2011).

‘신공공외교론자’들은 21세기의 ‘신공공외교’가 20세기 공공외교에 비해 다음과 같은 중요한 차이점이 있다고 주장한다. 첫째, 공공외교의 주체가 되는 행위자의 다양성이다. 20세기의 공공외교와 달리 21세기 신공공외교에서는 정부행위자 외에도 국제기구, NGO, 기업뿐만 아니라 개인까지도 공공외교의 주체가 된다고 주장한다. 이러한 행위자의 다양성이 발생한 배경으로 20세기 후반 급속히 진행된 세계화와 민주화의 확산을 들고 있다. 둘째, 20세기의 공공외교는 일방향적이고 수직적인 PR이나 캠페인이 흔했던 데에 비해 21세기의 신공공외교는 수평적이고 쌍방향적인 교류와 대화가 중시되고 있다. 일방향적이고 수직적인 소통에서 쌍방향적이고 수평적인 소통으로의 변화가 가능해진 배경에는 컴퓨터와 인터넷, SNS와 같은 정보기술의 발달과 확산이 있다. 정보기술의 발달로 정보와 지식의 교환 및 확산이 저비용으로 국경을 초월하여 순식간에 이루어질 수 있게 되었다.

‘신공공외교론자’들의 주장처럼 20세기 공공외교와 21세기 공공외교가 패러다임의 차이를 논할 만큼 질적인 차이를 가지고 있는지에 대해서는 입장에 따라 이견이 있을 수 있다. 하지만 최근 들어 공공외교에 있어서 상대적으로 정보기술이 더 적극적으로 활용되고, 소프트파워가 더 강조되고 있는 것은 사실이다. 또 과거에 비해 보다 더 다양한 행위자들이 공공외교에 직·간접적으로 참여하고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 또 이러한 변화는 공공외교의 추진체계와 공공외교의 수행과정에 그대로 반영되고 있다.

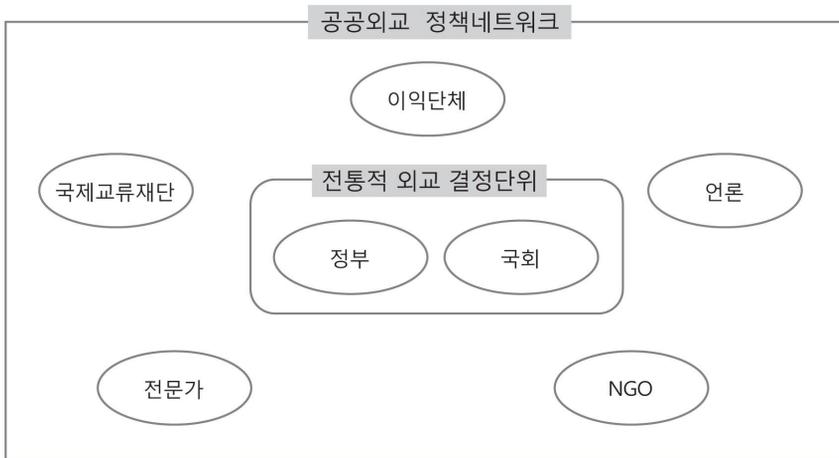
3. 공공외교 추진체계

가. 공공외교정책 추진체계와 전통적 외교 결정단위

각국의 공공외교는 달성하고자 하는 상위 목적뿐만 아니라 공공외교의 수행에 참여하는 행위자의 수와 성격, 행위자 간의 관계와 상호작용, 공공외교 수행에 사용되는 수단과 자원 등에 있어서도 차이가 있다. 전통적 외교정

책의 수립과 수행은 인적 차원에서는 소수의 정부 행위자들만 참여하고, 제도적 차원에서는 폐쇄적이고 위계적인 정부 내 정책결정단위 안에서 이루어졌다. 또한 정책수행에 필요한 자원은 대부분 정부에서 제공되었다. 그러나 공공외교정책의 수립과 수행은 전통외교와 같은 과정과 조직을 통하여 이루어질 수 없다. 공공외교의 경우 인적인 차원에서 정부 행위자뿐만 아니라 다수의 비정부 행위자가 참여하고, 참여자 간의 상호작용은 정부부서와 같은 위계적 조직 내에서 발생하는 것이 아니며, 공공외교의 수행에 필요한 유·무형의 자원을 정부 내에서 전부 조달할 수 없다. 아래의 그림은 우리나라의 사례를 기준으로 전통적 외교의 결정단위와 공공정책 외교의 추진체계의 차이를 보여주고 있다.

〈그림 II-1〉 공공외교 정책네트워크 대 전통적 외교 결정단위



출처: 한인택, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” (국제교류재단 용역보고서, 2010), p. 22.

공공외교의 패러다임이 20세기적 패러다임에서 21세기의 신공공외교로 진화함에 따라, 공공외교 추진체계의 범위와 참여하는 행위자의 수와 성격은 더 증가할 전망이다.

나. 공공외교 추진체계 유형

각국의 공공외교 추진체계는 전통적 외교의 결정단위보다 참여하는 행위자가 많고 다양하다는 점에서 공통점이 있다. 그렇다고 해서 각국의 공공외교 추진체계가 동일한 것은 아니고, 몇 가지 기준에 따라 유형화가 가능하다.

문화외교에 관한 신중호의 연구에 의하면 현존하는 문화외교의 추진체계는 정부와 민간의 상대적 역할에 따라서 ① 정부가 문화외교를 주도하는 모델, ② 정부의 경제적 후원 아래 민간기관이 문화외교를 집행하는 모델, ③ 정부의 전반적 통제 아래서 민간기관이 독립적으로 문화외교를 수행하는 혼합형 모델로 삼분된다고 한다. 첫 번째 모델의 예로서 지금은 해체되었지만 미국공보처(United States Information Agency: 이하 USIA)가 대표적이고, 두 번째 모델로 대표적인 것은 영국문화원이다. 영국문화원은 외무성의 재정지원을 받지만 자율적으로 운영되는 전통을 가지고 있다. 세 번째 혼합형 모델로 대표적인 것은 독일의 독일문화원으로서 외무부가 재정지원을 하지만 전체 지부 관리 및 지원금의 교부 방식 등은 전적으로 독일문화원의 자율에 맡기고 있다.

문화외교와 공공외교는 엄밀하게 구분되지만 높은 상관성을 지니고 있다. 따라서 문화외교의 추진체계의 유형에 관한 논의는 공공외교의 추진체계에 관한 논의에 주는 함의가 크다. 문화외교와 마찬가지로 공공외교는 전통외교와 대비해 일반적으로 수행 주체가 다양하고 수행 과정이 개방적이다. 또한 문화외교의 경우처럼 구체적인 공공외교의 행위자, 공공외교의 수립과 집행 과정은 국가마다 차이가 있다. 따라서 공공외교의 추진체계 또한 정부와 민간의 상대적 역할에 따라서 아래처럼 구분할 수 있다.

I

II

III

IV

(1) 공공외교 추진체계 유형: 정부와 민간의 상대적 역할

최근 국내에서 활발하게 진행되고 있는 공공외교 추진체계에 관하여, 특히 공공외교를 총괄하는 사령탑(control tower)을 정부 내에 설치하자는 논의가 있다. 이는 공공외교의 수행 주체와 과정을 개편하여 우리나라 공공외교의 역량을 강화하고, 그 수준을 제고할 수 있는 추진체계 유형을 찾으려는 동기에서 비롯한다.

정부와 민간의 상대적 역할만이 공공외교의 추진체계를 유형화하는 유일한 기준은 아니다. 정부와 민간의 상대적 역할은, 다수의 정부, 비정부 행위자가 상호작용하면서 정책이 결정되고 정책결과가 산출되는 공공외교 추진체계를 구분하는 기준의 하나일 뿐이다. 공공외교 추진체계처럼 행위자가 다양하고, 행위자 간의 관계가 복잡할 경우에는 ‘정책네트워크’의 개념을 도입하여 각국별 추진체계의 특성을 파악해 보는 것이 유용할 수도 있다. 정책네트워크란, 정책결정이 민주화되고 복잡해진 이후에 종래의 정부 중심적인 정책결정을 설명하기 위해 개발된 개념과 모델이 적합성을 잃자, 그 대안으로 제시된 개념이다. 이 개념은 원래 정부행위자와 이익집단들 간의 관계를 설명하기 위한 개념이었는데, 그 외의 많은 행위자가 정책결정에 참여하게 되면서 다수의 정부·비정부 행위자들 간에 발생하는 복잡한 관계를 설명하는 개념으로 쓰이게 되었다. 정책네트워크에 대한 단일한 정의는 존재하지 않지만 일반적으로 “정책의 수립, 수행에 참여하는 정부, 비정부 행위자들 간의 상호작용을 규율하는 동시에 그들의 상호작용을 통해 발생하는 관계들의 구조”라고 정의할 수 있다. 개념적으로 정책네트워크는 행위자, 상호작용, 그리고 연계구조로 구성된다고 볼 수 있다.

〈표 II-2〉 정부 주도 모델, 정부 후원·민간 집행 모델, 혼합형 모델의 구분

유형	정부와 민간의 상대적 역할
정부 주도 모델	공공외교 추진에 대한 정부 주도
정부 후원·민간 집행 모델	정부의 경제적 후원 아래 공공외교에 대한 민간기관 주도 집행
혼합형 모델	정부의 전반적 통제 아래서 민간기관이 독립적으로 공공외교 수행

(2) 공공외교 추진체계 구조: 정책네트워크의 구성

정책네트워크에 관심을 기울이는 이유로는 정책네트워크가 과거에 사용된 개념이나 모델보다 오늘날의 정책결정과 집행을 잘 묘사한다는 데에도 있지만, 정책네트워크 유형화를 위한 단서를 제공하며, 정책 수립과 수행에 대하여 분석·개선하는데 유용한 틀을 제공하기 때문이다. 정책네트워크에 관한 연구에 의하면 정책네트워크는 다양한 특성을 가질 수 있고, 특성에 따라서 정책결과에 긍정적·부정적 영향을 준다고 한다. 이 중 행위자와 관련하여 행위자의 수와 유형이 정책네트워크의 규모와 구조, 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 특성과 정책 결과가 다를 수 있다. 다른 조건이 같다고 할 때, 행위자 간에 협력적 관계가 지배적인 경우와 갈등적 관계가 지배적일 경우 정책의 수립과 수행에 있어서 많은 차이가 날 것으로 기대할 수 있다. 연계구조와 관련하여 연계구조가 개방적인지 폐쇄적인지, 수평적인지 수직적인지 여부에 따라 정책결정과정이거나 정책 결과가 다를 것으로 기대된다.

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

현재까지 진행된 공공정책 추진체계 논의의 핵심은 정부의 역할이 공공외교의 사령탑(control tower)이 되어야 하는지 아니면 지원 센터(support center)가 되어야 하는지에 관한 것이었다. 최근 공공외교를 총괄하는 사령탑(control tower)을 정부 내에 설치하자는 논의는 공공외교가 '사공이 많아 산으로 가는 배'처럼 될 것을 우려해서 나온 것으로 보인다. 하지만 앞서 추진체계 유형에 관한 논의에서 살펴보았듯이 공공외교 추진체계가 반드시 정부 주도여야 할 필요는 없다. 아직 적당한 정부의 역할이 무엇이 될 것인지에 대한 합의가 존재하지 않으며, 바람직한 정부의 역할은 사령탑과 지원센터 외에도 존재할 수 있다. 정부 주도형 모델로 대표적이었던 미국도 공보처를 해체하였고, 영국이나 독일은 정부 주도형 모델과 또 다른 추진체계를 가지고 나름대로 성공적인 공공외교를 펼치고 있다. 따라서 특정 모델을 그대로 따르기보다는 공공외교의 목적, 행위자의 성격과 수, 공공외교의 자원 등을 고려하여 우리의 실정에 맞는 추진체계를 찾아가는 것이 중요하다.

〈표 II-3〉 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크 구성 요인	정책네트워크 구성 내용
행위자	수와 유형
상호작용	협력 vs. 갈등
연계구조	개방 vs. 폐쇄, 수평 vs. 수직

4. 공공외교의 자원과 과정

가. 공공외교의 자원

전통적 외교와 공공외교는 그 대상이 각각 외국 정부와 외국 국민이라는 점에서 근본적인 차이가 있다. 또한 이들을 구분하는 결정적 요인으로 공공외교를 수행하기 위해 사용되는 자원, 즉 외교의 수단을 들 수 있다. 전통적 외교가 상대적으로 경성 권력, 즉 하드파워에 대한 의존이 높았다면, 공공외교(신공공외교)는 연성권력, 즉 소프트파워에 대한 의존이 높다.

하드파워는 물리적 속성을 지니고 있기 때문에 측정이나 정의가 상대적으로 용이한 데에 비해, 소프트파워는 정의도 측정도 쉽지 않다. 소프트파워는 광범위한 자원으로 구성되어 있는데, 기존의 공공외교에는 특히 문화자산이 많이 활용되어 왔다. 종종 공공외교와 문화외교의 구분이 분명하지 않았던 것은 이러한 사실과도 무관하지 않다. 소프트파워는 문화자산 외에도 지식자산이 포함되며, 가치나 제도 등도 소프트파워에 해당하는 것으로 인식되고 있다. 지식자산은 ‘아는 것이 힘’이라는 점에서 소프트파워로서의 가치가 있음을 직관적으로 이해할 수 있을 것이다. 지식과 정보뿐만 아니라 가치, 경험, 제도 등도 소프트파워가 될 수 있고 공공외교에 활용될 수 있다.

우리나라가 짧은 시간 내에 경제적 발전을 이룩하고 민주화를 달성하였으며 시장경제와 법치국가에 걸맞은 제도를 구축한 경험은 국제사회에서 한국의 위상을 높이며 우리의 정책에 대한 다른 국가들의 수용도를 높일 수 있다. 우리의 가치, 경험, 제도가 많은 국가들의 선망의 대상이 되고, 우리가 그들의 롤 모델이 되었기 때문이다.

I

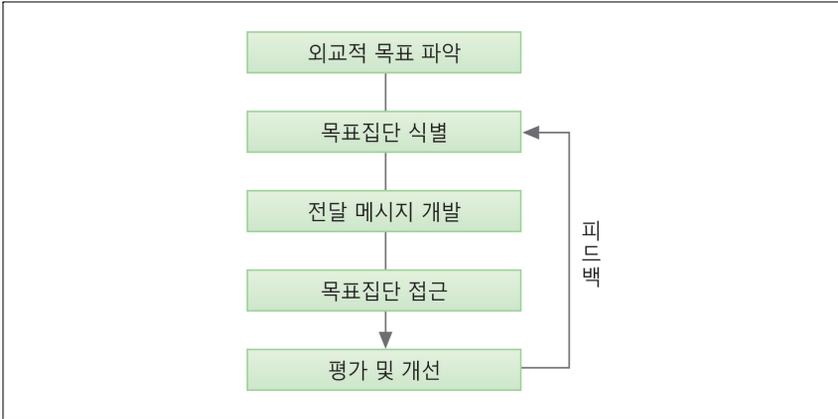
II

III

IV

나. 공공외교의 수행과정

(그림 II-2) 맞춤형, 과학적 공공외교 집행 순서도



출처: 한인택, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” (국제교류재단 용역보고서, 2010), p. 6.

(1) 외교적 목표의 확인

공공외교는 외교적 목표를 달성하기 위한 수단이지만, 정작 무엇이 구체적으로 추구해야 하는 외교적 목표인지 파악하는 것은 용이하지 않다. 앞에서 공공외교의 정의를 살펴보면서 언급하였듯이 우선 자국의 국익이 무엇인지에 대해 논란의 소지가 있다. 공공외교의 목표로서 ‘매력’이나 ‘호감’이 언급되는 것은 어쩌면 외교적 목표를 구체적으로 파악하는 것이 어렵기 때문일 수 있다.

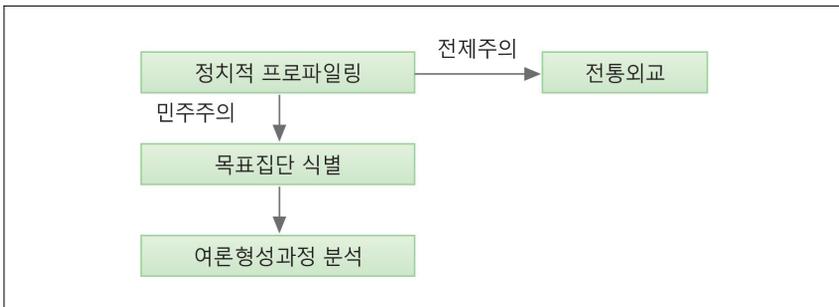
외교적 목표의 확인은 쉽지 않다. 그렇다고 해서 외교적 목표를 파악하려는 진지한 노력 없이 공공외교를 수행한다면, 외교적 실익도 없이 경제적·비경제적 비용만 초래할 가능성이 크기 때문에 외교적 목표를 파악하는 단계는 생략할 수 없다. 이와 관련된 문제는 과연 누가, 어떻게 외교적 목표를 파악하느냐 하는 것이다. 즉 공공외교의 수행을 위해 외교적 목표를 파악하는 ‘주체’와 외교적 목표를 파악하는 ‘방법’이 문제가 된다.

(2) 목표집단의 식별

만약 중국을 대상으로 공공외교를 한다면, 13억에 달하는 중국인 전체를 대상으로 하여야 할지, 특정한 범위에 해당되는 중국 국민을 대상으로 할 것인지 판단하여야 한다. 보다 근본적으로는 한국의 민주주의와 상이한 정치체제를 가진 중국을 대상으로 하는 공공외교의 필요성에 대한 판단을 내려야 한다. 중국의 경우는 극단적인 예라고 할 수 있으나 일반적으로 주어진 외교적 목표의 성취를 위해 상대국 국민을 대상으로 공공외교를 펼쳐야 할 것인지, 만약 공공외교를 펼친다면 구체적으로 상대국 국민 중 어떤 집단의 인식에 영향을 주는 것을 목적으로 해야 할지 판단하는 것은 중요한 일이다. 그 이유는 공공외교의 대상이 되고 있는 ‘대중’이 누구이며 외교정책 결정과정에 어떤 역할을 하고 있는지에 대해서는 이론적으로 정의되어 있지 않기 때문이다.

따라서 대상이 누구이고, 그 역할이 무엇인지 알아야 공공외교가 성공할 가능성이 높아진다. 만약 외교정책 결정과정에서 민간의 역할이 없고, 민간의 역할이 있더라도 외교정책 결정과정에 관여하지 않는 집단을 대상으로 공공외교가 펼쳐진다면 효과를 기대하기 힘들다.

〈그림 II-3〉 목표집단 식별 상세단계



출처: 한인택, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” (국제교류재단 용역보고서, 2010), p. 8.

(가) 정치적 프로파일링

외교정책 결정에 있어서 민간의 역할과 비중을 결정하는 요인은 첫째로 정치체제라고 할 수 있다. 다른 조건이 같다면 정치체제가 민주적일수록 외교정책의 결정에 있어서 일반 국민의 의견이 더 중요할 것이다. 만약 정치체제의 성격상 외교정책 결정과정에 있어서 민간의 역할과 비중이 적다면, 공공외교보다는 전통적인 정부 간 외교가 더 효과적일 수 있다. 따라서 공공외교와 전통외교의 바람직한 조합을 위해서는 정치체제의 성격을 우선적으로 파악하고, 더 나아가 구체적인 정치제도·정치과정·정치행위자 등에 관하여 알아볼 필요가 있다. 본 연구에서는 이러한 작업을 편의상 ‘정치적 프로파일링(profiling)’이라고 지칭하고자 한다.

다른 조건이 일정하다면 민주주의 체제에서는 외교정책 결정과정에 있어서 대중의 참여와 역할이 크고, 전제주의 체제(autocracy)나 무정부적 체제(anarchy)에서는 비교적 크지 않을 것이다. 전제주의적 성격이 강할수록 공공외교보다는 전통외교의 중요성과 필요성이 커질 것이다. 따라서 공공외교정책을 본격적으로 수립·수행하기 전에 정치적 프로파일링을 통해 공공외교와 전통외교를 어떻게 수행할 것인지 결정해야 한다.

정치체제의 유형과 민주주의 수준을 판별하는 것은 정치적 프로파일링의 시작이다. 정치체제에 대한 분석이 끝나면, 정치제도·정치과정·정치행위자 등에 대한 보다 구체적인 분석이 따라야 한다.

(나) 목표집단 식별

정치적 프로파일링의 결과로 외교정책 결정과정에 있어서 민간부문이 영향력을 발휘한다고 판명이 되면, 구체적으로 공공외교의 대상이 될 집단인 목표집단을 식별하는 작업이 필요하다. 조건이 허락한다면 외교정책 결정과정에 있어서 가장 영향력을 갖는 여론 선도 집단을 목표집단으로

선정하는 것이 좋겠지만, 그런 집단은 종종 접근이 불가능하거나 인식이 가변적이지 않을 수 있다. 따라서 목표집단의 선정은 그 집단의 중요성, 접근 가능성, 인식의 가변성을 모두 고려하여 선정하여야 한다. 이러한 조건들을 모두 만족시키는 집단이 구체적으로 누가 될 것인지는 사전에 파악하기 힘들며, 경험적으로 파악할 수밖에 없다.

목표집단의 정확한 식별이 중요한 이유는 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, 목표집단이 기업인이라면 기업인 교류, 투자보호, 사업기회 알선 등 영리적 접근이 더 효과적일 것이다.

(다) 여론형성과정의 분석

식별된 목표집단은 그 자체로 중요한 것이 아니라, 상대국 민간부문의 일원으로서 외교정책에 관한 여론형성에 참여하기 때문에 중요하다. 식별된 목표집단의 특성에 못지않게 상대국의 여론형성과정을 이해하고 그 특성을 파악하는 것이 중요하다. 예컨대 여론이 발생하는 영역, 발생한 여론의 전파 속도 등과 같은 질문이 중요한 이유는 이에 따라 우리의 대응도 달라져야 하기 때문이다. 예컨대 반한 정서가 인터넷 상에서 형성되어 확산되고 있다면 우리의 대응도 인터넷의 특성에 맞게 보다 신속하게 이루어져야 하며, 전달하고자 하는 외교적 메시지는 디지털 포맷이 되어야 할 것이다.

(3) 전달 메시지 개발과 검증

공급자의 메시지와 수용자의 반응 간에는 일대일 관계가 성립하지 않는다. 단순히 한국에 대한 긍정적인 정보를 제공하는 것만으로 수용자의 마음

I

II

III

IV

에 한국에 대한 긍정적인 인식이 형성될 것으로 기대할 수는 없다. 무엇이 긍정적이냐 하는 것도 문화권이나 국가별로 다를 수 있다.

관련성 이론(relevance theory)에 의하면 수용자는 ‘공급되는 정보’에 반응하는 것이 아니라 ‘공급자의 의도’에 더 민감히 반응한다고 한다. 그리고 어떤 정보나 의도가 전달되든지 수용자가 가지고 있는 선입견과 상호작용하면서 수용자의 인식에 영향을 미친다. 따라서 전달 메시지는 수용자의 문화, 가치관, 선입견 등을 고려해서 개발하여야 한다. 예컨대 한류를 이해 못하는 문화권이나 한류를 부정적으로 인식하는 집단에게 단지 우리에게 자랑스럽고 흥미롭다는 이유로 한류 문화를 전달한다면 수용자의 반응은 우리의 기대와 다를 수 있다.

〈그림 II-4〉 전달 메시지 개발의 상세단계



출처: 한인택, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” (국제교류재단 용역보고서, 2010), p. 15.

(가) 문화적 프로파일링

세계화로 인해 국가 간 문화적 차이가 많이 줄어든 것이 사실이지만 문화적 동질화는 주로 젊은 세대와 고등교육을 받은 엘리트 계층을 중심으로 진행되었으며, 각 국가의 기성세대와 대중(mass)은 고유한 문화를 보존하고 있는 경향이 강하다. 한류, 경제성장, 민주화 등 우리가 가진 상징적 자원에 대한 상대국 국민들의 반응은 그 사회의 문화와 가치관에 의하여

영향을 받는 것이 불가피하다. 만약 우리가 가진 특정 상징적 자원이 외교 대상 사회의 문화와 이질적이거나 가치적으로 충돌하는 것이라면, 가급적 전달하는 메시지에서 강조하지 말고, 대상 사회에서 높게 평가하는 상징적 자원을 강조하는 것이 바람직할 것이다. 이렇듯 공공외교를 위한 메시지의 개발과 전달에 있어서 대상 국가와 해당 사회의 문화적 특성을 고려해야 하는데 그러한 작업을 본 연구에서는 ‘문화적 프로파일링’이라고 지칭하고자 한다.

문화는 다양하고 복잡하기 때문에 개념화하거나 측정하기에 용이하지 않다. 특히 공공외교를 위한 제한된 인력과 자원으로 각국 사회에 대한 정밀한 문화적 프로파일링을 하는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 문화적 프로파일링을 도울 수 있는 국제적 설문조사 자료가 있어, 공공외교정책의 수립과 집행에 유용한 참고가 될 수 있다.

(나) 소집단 면접과 여론조사

앞에서 언급하였듯이 공공외교는 상대국 국민에게 우리의 상징적 자원을 전달하여 상대국 국민으로 하여금 우리에게 우호적인 인식을 갖게 하는 것이다. 그러나 우리가 투사하는 메시지, 즉 상징적 자원은 액면 그대로 받아들여지는 것이 아니라 상대국 국민들이 갖고 있는 선입견과 상호작용을 하면서 상대국 국민에게 전달된다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대 긍정적인 이미지를 주는 것도 중요하지만 부정적인 선입견이 존재하고 있다면 긍정적 이미지 형성도 힘들뿐만 아니라 전달되는 메시지도 왜곡되게 받아들여지기 때문이다. 따라서 문화적 프로파일링과 아울러 상대국 국민을 대상으로 소집단 면접(focus group interview)이나 여론조사를 실시하여 상대국 국민들의 생각을 이해하는 작업이 필요하다.

(다) 메시지 개발과 시험연구

일단 구체적 상황을 고려하여 상대국 국민들이 우리에게 대해 어떠한 인식을 갖도록 할 것인지를 결정하고 나면, 그러한 인식을 발생시킬 수 있는 메시지를 개발하고 전달하는 것이 다음 단계가 될 것이다. 우리에게 유리한 인식이 반드시 상대국 국민으로 하여금 우리를 매력적으로 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 고려하여 결정할 수 있다.

다음으로 개발된 메시지가 실제로 의도한 인식을 낳는지 확인하기 위해서는 소집단을 상대로 시험연구(pilot study)를 해볼 필요가 있다. 만약 대상국에서 그 국가의 국민을 상대로 시험연구가 불가능할 경우에는 대상국 밖에 있는 그 국가의 국민을 상대로 시험연구를 해보거나 그 나라의 문화와 상황에 정통한 전문가들에게 검토를 의뢰할 수 있다.

이렇듯 대상국 국민의 반응을 고려해 전달 콘텐츠를 개발하고 효과를 검증하는 것을 강조하는 이유는 그동안 공공외교를 통해 전달하는 메시지가 외교적 목표를 염두에 두고 대상국 국민의 반응을 고려하여 결정된 것이 아니라, 정부가 주창하는 국가상으로부터 도출되는 경향이 있었기 때문이다.

(4) 목표집단의 접근

공공외교를 위하여 개발된 메시지는 통상적으로 언론 매체, 출판물, 인터넷 등 디지털 매체, 학술교류 등의 각종 교환/교육 프로그램, 전시회나 음악

회 등의 행사 등을 통하여 목표집단에 전달된다. 여러 가지 전달 방식이나 매체 중에서 무엇을 선택하느냐 하는 문제는 일차적으로 (1) 목표집단의 특성과 (2) 우리가 활용하고자 하는 상징적 자원의 성격에 의하여 결정된다. 접근하고자 하는 목표집단이 일반 대중이라면 대중적 언론 매체를 통하여 메시지를 전달하는 것이 적합하며, 학자들이라면 출판물이나 학술교류가 적절한 전달매체가 될 것이다. 만약 목표집단이 젊은 세대라면, 인터넷 등 디지털 매체, 음악회나 영화 시사회도 좋은 기회가 될 것이다. 한편 우리가 활용하는 상징적 자원이 경제성장의 경험이라면, 언론 매체나 출판물, 학술교류 등을 통하여 전달되는 것이 효과적이다. 그러한 콘텐츠가 담긴 메시지를 전시회나 음악회 같은 행사를 통하여 전달하는 것은 쉽지 않다.

문제는 누가 목표집단의 성격과 우리의 상징적 자원의 성격을 종합적으로 고려하여 적합한 접근방식을 선택하고 그에 따르는 비용을 부담하느냐 하는 것이다. 그러한 역할은 전통적으로 외교통상부나 공공외교를 담당하는 외통부의 산하기관인 국제교류재단이 담당해왔지만 한계가 존재했다. 이 기관들은 그동안의 경험을 바탕으로 전통적인 전달매체나 출판물, 학술교류 등의 방식에 대해서는 효과적인 지원이나 모니터링이 가능하겠지만, 트위터·유튜브 등의 새로운 전달매체나 방식을 통한 공공외교 추진에 대해서는 아직 충분한 능력을 갖추고 있지 못하는 것으로 보인다. 만약 험한 메시지를 전파하거나 그 메시지에 쉽게 노출될 수 있는 중국의 젊은 인터넷 사용자들을 상대로 공공외교를 전개할 필요가 발생한다면, 외통부나 국제교류재단이 실시간으로 진행되는 ‘디지털’ 공공외교를 지원하거나 지휘할 역량을 가지고 있지 못한 것으로 평가된다. 이러한 문제가 경시될 수 없는 이유는 공공외교를 가능하게 하고 필요하게 만드는 사회변화(정보화와 민주화)가 새로운 전달매체와 네티즌과 같은 새로운 목표집단을 탄생시키고, 이들이 외교적 논의에 참여하도록 만들기 때문이다. 정보화와 민주화로 인하여 새로운 외교의 패러다임으로 공공외교가 탄생되었으며, 이에 따라

전통적 외교와 구분되는 새로운 매체와 목표집단이 등장한 것이다. 공공외교의 공급자들은 이러한 새로운 매체와 목표집단에 대비하여야 한다.

(5) 평가 및 개선

공공외교가 소기의 목적을 달성하지 못할 경우, 실패의 원인을 분석하고 개선할 필요가 있다. 그러나 공공외교의 실패 여부를 파악하는 것은 쉽지 않다. 만약 한미 FTA의 의회 비준이 실패한다면 그것은 외교의 실패일 수도 있지만 아무리 외교를 잘했다고 하더라도 어쩔 수 없는 미국의 국내정치적 사정이나 경제적 갈등 때문일 수도 있다. 이처럼 실패의 원인이 외교에 있는지 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다. 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 차후 유사한 실패를 방지하여야 한다. 그와 반대로 외교적 목표를 달성한 이유가 공공외교의 성공 때문이라고 판단되면 성공사례를 연구·분석하여 공공외교 모델로 삼아야 할 것이다.

공공외교 집행순서도에 따른 단계마다 공공외교의 수립이나 수행을 모니터링한다면 공공외교의 실패나 성공의 원인을 체계적으로 판별하는데 도움이 될 것이다. 그러나 제한된 인력과 자원을 가지고 단계별로 동시적 모니터링을 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 아주 중요한 경우가 아니라면 사후적으로 공공외교의 성과를 평가하고 성공과 실패요인을 분석하는 것이 더 현실적이다.

5. 결론: 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교 분석틀

가. 일반외교, 공공외교 및 통일관련 공공외교의 구분

주변국의 대한반도 통일관련 공공외교를 분석하기 위해서는 우선 분석 대상 국가의 공공외교 체계에 대한 일반적인 이해가 선행되어야 한다. 한반도 주변국의 외교에 있어서 한반도의 통일은 우선순위에 해당하는 목표가 아닐 수 있다. 한반도 주변국들은 나름대로 자국의 국익에 대한 판단을 내릴 것이고, 이에 기초하여 공공외교를 포함한 모든 외교 전략을 마련할 것이다.

미국의 경우, 국가안보전략(national security strategy)이 작성되고 이 전략에 반영된 지침에 따라 군사전략(military strategy), 외교전략 등이 만들어진다. 국가안보전략보다 더 상위의 개념으로서 대전략(grand strategy)으로서 국가전략(national strategy)이 존재한다. 전략을 둘러싼 다양한 개념⁴에 대한 정의를 새롭게 다룰 필요는 없겠지만, 국가 목표 달성을 위한 최상위 전략으로서 국가전략이 존재하고, 이 가운데 외교 영역을 다루는 국가외교전략, 그리고 군사전략, 경제전략 등이 존재한다.

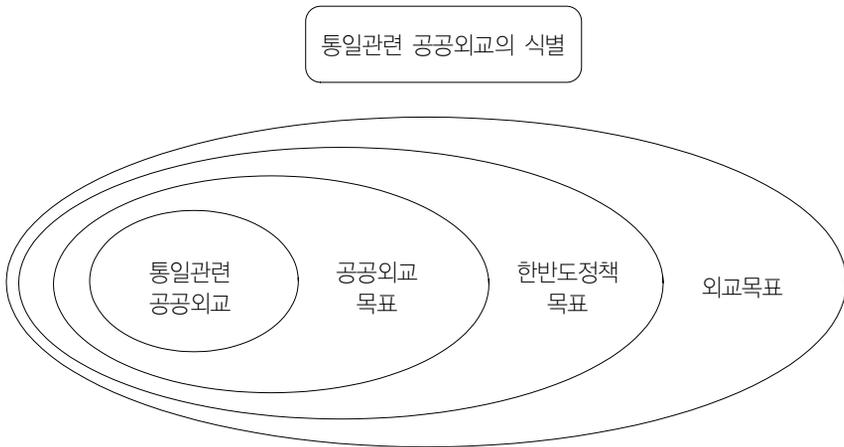
표현은 다르지만 한국을 포함한 대부분의 국가들은 국가안보의 목표로서 국제정치학 교과서에서 다루는 표준 목표를 추구한다. 미국은 “미국인의 생명을 보호하고 미국의 주권과 가치를 유지하며 영토를 보존하는 것”을, 일본은 “국제협조 등 평화에 대한 노력의 추진과 민생안정 등에 의한 안전 보장기반의 확립”을, 중국은 “사회주의 현대화 건설”을, 러시아는 “개인, 사회, 그리고 국가의 안전”을, 그리고 한국은 “전쟁을 억제하면서 항구적인 평화체제의 구축,” “통일의 기반 조성,” “국가경쟁력을 회복하고 경제적 재도약” 등을 국가안보의 목표로 제시하고 있다. 표현은 조금씩 다르지만

⁴ 이러한 개념에 대한 미국과 영국의 개념 분류 및 더 자세한 설명에 대해서는 강영오, 『안보·군사 전략론』 (서울: 한국해양전략연구소, 2002), pp. 21~28.

대체로 이들 국가들은 국가안보의 목표로서 국가의 인구와 영토의 보존, 정치적 주권과 체제의 보존, 번영과 평화 등을 제시하고 있다.

따라서 통일과 관련하여 주변국이 우리에게 하는 공공외교를 이해하고 효과적으로 대처하기 위해 가장 먼저 분석되어야 할 것은 공공외교를 통해 달성하고자 하는 상위의 외교적 목적이다. 이것은 단순히 공공외교와 관련된 문제라기보다는 미·중·일·러 등 주변국가 외교의 일반적인 목표라고 할 수 있다. 특정 국가의 공공외교 역시 국익을 달성하기 위한 외교의 일환이기 때문에, 외교의 일반적인 목표와 완전히 동떨어질 수는 없다. 따라서 공공외교의 문제를 고찰함에 있어서도 특정 국가의 총체적인 외교 목표, 그리고 대 동아시아 혹은 대 한반도 정책 일반을 이해하는 것은 매우 중요하다.

〈그림 11-5〉 일반외교, 공공외교 및 통일관련 공공외교



우선 분석 대상 국가의 외교 목표를 파악할 필요가 있다. 이 과정에서 한반도 정책 목표, 공공외교의 목표, 통일관련 공공외교의 목표를 추출해야 한다. 외교 목표를 이와 같이 단계적으로 파악하는 것은 특정 국가의 통일관

런 공공외교가 그 국가의 한반도 정책 및 공공외교 일반과 무관하지 않을 뿐만 아니라, 그러한 틀 속에서 이해되어야 함을 의미한다. 실제로 공공외교는 일반 외교와 무관하게 독자적으로 수행되기보다는 상호 긴밀한 연관 속에서 이루어지게 되므로 일반외교와 공공외교의 정책연계(policy mix)를 분석할 필요가 있다. 다시 말하면 분석 대상 국가의 통일관련 공공외교 목표는 그들이 바라보는 한반도 정책의 틀에 종속된다. 예컨대 그들이 한반도의 현재 분단 상태를 지지하는지, 한반도 통일을 지지하는지에 대한 입장을 분석해 보는 것이다.

미·중·일·러 등 주변국이 원하는 통일한국의 모습(예컨대 중국이 한국에 대해서 이야기하는 것, 통일한국의 역할과 이미지 등)을 살펴보면, 그들의 대한반도 외교 목표의 파악이 가능할 것이다. 주변국들의 입장에서는 자신들이 원하는 역할과 이미지를 한국 국민들이 받아들이도록 만드는 것이 그들의 목표라고 할 수 있다. 그들의 목적과 선호를 파악하면 그들의 전략을 도출할 수 있으며, 이에 대한 한국의 대응 전략을 수립할 수 있을 것이다.

나. 주변4국 공공외교의 추진체계와 정책

분석 대상 국가의 통일관련 공공외교 추진체계와 프로그램에 대한 이해가 필요하다. 이를 위해서는 해당 국가의 공공외교 패러다임에 대해서 이해할 필요가 있다. 이데올로기가 지배하던 20세기와 탈냉전 및 세계화가 강조되는 21세기 질서 속에서 특정 국가의 공공외교 패러다임 변화를 이해해야 한다. 국제사회에서 특정 국가의 위치, 혹은 그 국가가 가진 자산과 주변 환경 등에 따라 개별 국가의 공공외교 패러다임은 다양하게 나타날 수 있다.

또한, 정부와 민간의 상대적 역할에도 관심을 가질 필요가 있다. 예컨대 정부가 공공외교를 주도하는지, 정부가 주도하되 실질적인 집행은 민간이 담당하고 있는지, 혹은 정부의 후원 속에 민간이 상당 정도의 독립성을

I

II

III

IV

유지하면서 공공외교를 수행하는지 등을 살펴보아야 한다. 왜냐하면 주변국의 한반도 통일관련 공공외교 구조를 정확히 이해하는 것은 이에 대한 대응 전략 마련의 기초가 될 것이기 때문이다.

앞에서도 살펴보았지만, 공공외교의 유형 구분 기준은 정부와 민간의 역할 관계만이 아니다. 상대방 국가의 공공외교 추진체제를 분석함에 있어서는 공공외교를 수행하는 행위자의 수와 유형, 행위자들 간의 상호작용 관계, 정책 네트워크의 연계구조 등도 매우 중요한 변수이다. 공공외교 행위자들의 수는 물론이고 행위자들이 추구하는 목표와 보유한 자원, 선호하는 정책 등에 따라서 공공외교의 패턴은 다르게 나타날 수 있다.

뿐만 아니라 행위자들의 상호관계에 따라서도 공공외교정책의 수립과 집행은 차이가 날 것이다. 즉, 행위자들 간의 관계가 협력적인 국가와 갈등적인 국가의 공공외교정책은 분명히 다르다. 더 나아가 정책 네트워크의 연계구조가 개방적인지 폐쇄적인지, 혹은 수직적인지 수평적인지에 따라 정책결정 과정과 집행은 다를 것이다.

여기에 더하여 분석되어야 할 중요한 주제는 분석 대상 국가의 공공외교와 관련된 자산이 무엇인가 하는 것이다. 공공외교의 자산은 시대 혹은 각 국가가 처한 상황, 그들이 추구하는 목표 등에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 마셜플랜 등에서 나타난 미국의 대 유럽 공공외교는 명백하게 경제적 자원에 기초한 것이었다. 미드(Mead)는 일단 경험하게 되면 중독성이 있어서 벗어나기 힘든 경제적 유혹의 힘을 강조하여 ‘점성권력(sticky power)’이라고 명명하기도 하였다.⁵ 1945년 이후 미국이 자유무역과 브레튼우즈 체제를 통해 활용한 것은 이와 같은 점성권력이었다. 하지만 세계 경제에서 미국이 차지하는 우월적 지위가 상대적으로 약화된 2012년의 현실에서 미국의 대유럽 공공외교는 경제적 자산에 기초하기 어려울 것이다.

⁵ W. R. Mead, "America's Sticky Power," *Foreign Policy*, Vol. 141, No. 7 (March/April 2004), p. 48.

즉, 동일한 국가라고 하더라도 시대 상황의 변화에 따라 공공외교의 자산은 달라진다.

또한 공공외교를 통해 어떤 국가가 달성하고자 하는 목적, 공공외교 대상 집단의 특성, 사용 가능한 공공외교의 전달 수단 등에 따라서 특정국가가 사용할 수 있는 자산이 달라진다. 뿐만 아니라 어떤 국가의 공공외교 자산이 특정한 하나의 자산에만 기초하지 않을 수 있으며, 오히려 특정 자산에만 기초한 공공외교가 예외적일 수도 있다. 특정 국가의 공공외교 자산은 그 국가가 가지고 있는 자산의 적절한 배합을 통해서 더 성공적으로 사용될 수 있을 것이다.

공공외교와 관련해서는 소프트파워적 측면이 강조된다. 그렇지만 국가의 공공외교 자산은 소프트파워는 물론이고 하드파워 혹은 두 가지가 혼합된 스마트파워 등 다양하다. 또한 어떤 국가가 사용할 수 있는 공공외교 자산은 공공외교의 대상이 되는 국가의 특성에 따라서도 달라진다. 예컨대 미국의 대한반도 공공외교에 있어서 한국을 대상으로 한 공공외교의 자산과 북한을 대상으로 한 공공외교 자산은 다를 수 있다.

다. 주변4국 통일관련 공공외교의 실태 분석

주변국의 한반도 통일관련 공공외교를 분석하기 위해서는 앞서 검토한 공공외교의 순서도를 참고할 필요가 있다. 공공외교의 일반적인 순서도에 따르면 ‘외교적 목표 설정 → 목표집단(target audience) 식별 → 전달 메시지 개발 → 목표집단 접근 → 평가 및 개선’의 과정을 거치게 된다.

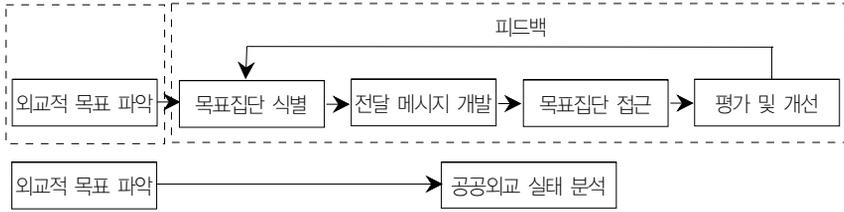
I

II

III

IV

〈그림 II-6〉 공공외교의 순서와 본 연구의 분석틀



주변국의 공공외교 목표에 대한 분석은 앞서 언급한 바와 같으며, 통일관련 공공외교 실태 분석은 ‘목표집단의 식별 → 전달 메시지 → 목표집단 접근 → 평가 및 개선’ 등의 과정의 순서로 분석할 필요가 있다.

(1) 목표집단 식별

일반 대중을 상대로 하는 공공외교의 특성상, 가능하면 외교정책 결정과정에 가장 큰 영향력을 가진 여론 선도 집단을 목표집단으로 선정하는 것이 가장 바람직하다. 하지만 목표집단은 공공외교를 펴는 주체가 되는 국가의 특성과 대상 국가의 특성에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 민주주의 국가의 일반 대중은 공공외교의 목표집단이 될 수 있다. 하지만 여론이 외교정책 결정에 큰 영향을 미치지 못하는 전체주의·권위주의 국가의 일반 대중은 일차적 공공외교 목표로서의 중요성이 떨어진다고 할 수 있다.

일부 국가는 외교정책 결정에 가장 영향력이 큰 여론 선도 집단에 대한 접근이 불가능할 수 있다. 혹은 접근이 가능하더라도 그들의 인식이 고정되어 있어서 변화하지 않는다면 이를 목표집단으로 선정하는 것이 무의미하다.

식별된 목표집단이 중요한 것은 그들이 자국 외교정책에 관련된 여론 형성에 참여하기 때문이다. 따라서 공공외교의 목표집단을 선정하는 데는 대상 국가의 여론 형성 과정이 동시에 고려된다. 예컨대 한국을 대상으로

한 공공외교와 전체주의 국가인 북한을 대상으로 한 공공외교의 목표집단은 완전히 다르다.

따라서 주변국의 통일관련 공공외교를 분석하기 위해서는 그들이 대상 국가의 국민 중 특히 어떤 집단을, 왜 공공외교 대상으로 하는지 이해할 필요가 있다.

(2) 전달 메시지 개발

목표집단이 선정되면 그 다음으로 중요한 것은 그들에게 어떤 메시지를 전달할 것인가 하는 것이다. 2001년 9월 11일 세계무역센터와 펜타곤에 발생한 테러는 캐나다의 외교에 커다란 충격을 주었다. 미국의 언론이 테러범들이 캐나다를 통해 입국했거나, 입국했을 수도 있다는 미확인 보도를 했기 때문이었다. 캐나다 외교통상부의 한 보고서는 “9·11 테러가 외교통상부의 모든 국제활동에 중대한 영향을 미치고 있으며, 특히 공공외교 프로그램에 큰 영향을 미치고 있다”고 하였다. 결국 캐나다는 미 대륙을 향해 분명한 의사소통과 대외활동을 통해서 캐나다가 미국의 선한 이웃이자 믿을만한 동반자라는 사실을 알려야 했다.⁶

한반도 주변국들 역시 남북한, 그리고 궁극적으로는 통일한국의 국민을 대상으로 적극적인 공공외교를 펼칠 것으로 예상할 수 있다. 따라서 주변국이 전달하려고 하는 메시지가 무엇이며 그러한 메시지가 어떻게 결정되었는지, 메시지별로 누가 목표집단인지, 혹은 목표집단에게 어떻게 메시지가 전달되는지 이해할 필요가 있다.

⁶ 앨런 헨릭슨, “세계 공공적 영역에서의 틈새외교: 세계의 ‘코너,’ 캐나다와 노르웨이,” 안 델리센 편, 박종일·박선영 역, 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』 (서울: 인간사랑, 2005), p. 143.

(3) 목표집단 접근

목표집단이 선정되고, 이들에게 전달될 핵심 메시지도 결정되었다면, 이 집단에 어떻게 접근할 수 있는지가 해결되어야 한다. 이것은 여러 가지 전달 방식이나 매체 중에서 무엇을 선택하는지와 관련된 것이다. 이것은 대상이 되는 목표집단의 특성과 각 국가가 활용할 수 있는 자원의 성격 등에 따라 결정된다.

예컨대 각 국가가 통일관련 공공외교를 수행함에 있어 대상 국가의 목표 집단을 학자집단으로 선정하였다면 학술교류와 출판물 등을 통한 접근방식이 유리할 것이다. 반면 인터넷 등 디지털 미디어에 친숙한 젊은 세대가 목표집단이라면 이에 부합하는 전달 매체에 집중해야 할 것이다.

(4) 평가 및 개선

공공외교의 성공과 실패를 판단하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 특히 아직 한반도의 통일이 달성되지 않은 상황에서 현재 진행형이라고 볼 수 있는 통일관련 공공외교의 평가와 개선 과정을 분석하는 것은 매우 어렵다.

하지만 주변국의 통일관련 공공외교 추진체계 상에서 정책 결과가 환류(feedback)되는 과정을 이해할 필요는 있다. 정책의 결과를 판단하는 것은 그 정책의 최종적 결과가 도출된 다음 단계이기 때문에 주변국의 통일관련 공공외교에 대한 종합적이고 최종적인 평가를 내리기는 어렵지만, 특정한 상황에서 각 국가가 전달하려는 메시지와 관련해서는 개별적인 평가를 내릴 수 있다. 이와 관련해서는 현재 진행 중인 자국의 통일관련 공공외교에 대한 전문가들의 인식을 참고할 필요가 있다.

세계적인 민주주의의 확산에 따른 여론의 영향력 증대, 여론의 확산에 영향을 미치는 기술적 요인의 증가 등은 외교에 있어서도 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 기존의 정부 간 외교의 중요성이 감소한 것은 아니지만,

외교정책의 일차적인 대상으로서 일반 국민들의 중요성이 크게 증가하고 있는 것은 거부할 수 없는 사실이다.

독일의 재통일에 있어서도 독일 연방에 편입하고자 하는 동독 국민들의 열망이 결정적인 변수가 되었다. 여기에 독일의 재통일을 위협적으로 인식하지 않는 주변국 국민들의 인식이 더해져서 통일에 긍정적으로 작용하였다. 남북한의 경우에도 가장 중요한 것은 북한 주민들의 마음을 얻는 것이라고 할 수 있다. 즉, 북한 주민들이 스스로 한국과의 통일을 긍정적으로 인식하고 이를 열망하도록 만드는 것은 한반도의 통일과 관련된 핵심과제이다. 특히 한반도의 통일에 대한 주변국의 인식이 긍정적이지 않은 상황에서는 북한 주민들의 선택이 결정적인 변수가 된다. 이와 더불어, 주변국 외교에 영향을 미치는 주변국 국민들의 인식에 대해서도 관심을 가져야 한다. 주변국 국민들이 통일된 한반도에 대해 긍정적으로 인식하거나, 최소한 위협적으로 인식하지 않도록 만드는 것은 우리 외교의 핵심적인 과제이다.

본 연구의 1차년도 연구 목표는 주변국이 한반도 통일에 대해서 어떤 입장과 외교정책 목표를 가지고 있으며, 이 목표를 관철시키기 위해 공공외교의 측면에서 어떤 노력을 수행하고 있는지를 분석하는 것이다. 물론 주변국 외교에 있어 한반도의 통일은 일차적인 관심 사안이 아닐 것이다. 따라서 이를 통일관련 공공외교로 정의하고, 그 내용을 추출·분석하였다. 이후의 과제는 주변국의 통일관련 공공외교 전략에 대응하는 대한민국의 통일공공외교 실태를 분석하고 향후 추진 전략을 구체화하는 것이다.

I

II

III

IV



III

주변4국의 對한국 통일공공외교 실태

1. 미국의 한반도 통일관련 공공외교 추진체제와 실태

가. 연구 목적, 범위 및 방법

세계화는 문화 간 상호작용의 증대와 모든 생활 영역에서의 일상적인 상호작용을 유발하고 있으며, 동시에 갈등과 충돌을 초래하기도 한다. 세계적 차원의 금융위기, 재정위기, 초국가기업과 국가 간의 갈등 등 부정적 요인들의 발생에도 불구하고 세계화의 현상은 지속될 것이고, 지구적 차원에서 상호의존은 증대될 것으로 예측된다.

오늘날 미국 등 주요 선진국들은 국제관계 변화의 흐름에 맞는 외교를 추진하기 위해 노력하고 있다. 특히 외교정책에 대한 비정부 행위자들의 영향력이 커지고 환경·문화·기술·인권 등 새로운 이슈 영역이 등장하면서, 국익을 둘러싼 교섭에서 타국의 국민, 지구적 시민사회, 국제기구, 기업 등을 대상으로 한 외교활동의 다변화가 진행되고 있다. 따라서 공공외교의 중요성이 크게 부각되고 있다.

미국은 3D's 외교, 즉 외교(diplomacy), 방위(defense), 개발(development) 자원을 복합하여 보다 유연하고 집중적인 외교를 수행하고자 하며, 특히 외교에 있어서 민간의 역량(civilian power)을 강조하고 있다. 민간의 역량을 통한 외교는 비국가 행위자(non-state actors)를 대상으로 하는 공공외교(public diplomacy)의 강화로 나타나고 있다. 미국의 공공외교는 외교 현장에서 대상국의 공공 및 민간기관과의 유기적 협조체계 구축, 현장 및 사이버 공간에서 대중과의 직접 대면, 현지 주재 외교관 및 부처 간 협력체계 가동 등 미국의 이익을 신장시키기 위한 대상국 및 대상 국민과의 효율적 파트너십 구축을 목표로 하고 있다.

냉전 시대에 아시아 지역에서 미국의 가장 강력한 동맹국 중 하나로 부상한 한국의 입장에서, 미국은 북한으로부터의 위협을 막아주는 동맹국으로서뿐만 아니라 한국의 세계무대 진출에 가장 중요한 후원국이었다. 그러나

역시 한국에서도 세계의 다른 지역에서처럼 반미운동이 분출되었다. 이에 따라 미국은 한국에 대한 공공외교를 강화하고 있으며, 전통적 동맹관계를 21세기 전략동맹으로 발전시키는 기반으로 공공외교의 역할을 강조하고 있다. 한미동맹은 오랜 기간의 후원-피후원 관계로부터 점차 균형적인 관계로 발전해오고 있다.

그러나 여전히 분단 문제를 안고 있는 한국은 세계의 중견국으로 성장한 상황에서도 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아의 사이에 위치한 한반도의 지정학적 위치 때문에, 대북정책에서는 물론 장기적으로 통일을 달성하기 위한 통일정책을 추진하는 과정에서 이들 국가들로부터의 협력과 지지를 받는 것이 매우 중요하다. 따라서 최근 한국 정부는 통일 외교의 중요성을 강조하고 있다. 통일외교는 정부 간의 외교이기도 하지만 한반도의 통일과 밀접한 이해관계를 갖는 국가의 국민들에 대해 한반도 통일의 필요성을 이해시키고, 통일한국이 그들에게 이익을 주고 동아시아의 평화와 공동 번영에 기여할 수 있음을 이해시키는 비정부 간 외교 영역이기도 하다. 즉 공공외교의 주요 대상이 되는 것이다.

따라서 우리는 먼저 우리의 통일정책과 대북정책 추진과정에서 가장 중요한 협력국인 미국의 한반도 통일관련 공공외교를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 현대 공공외교에서 가장 오랜 역사와 자원, 인적 능력을 가지고 있는 미국의 공공외교 체계 및 운영을 살펴보고, 대한민국 통일공공외교의 실태를 점검하고자 한다. 공공외교에 대한 미국의 경험은 많은 서구 국가들이 장기 공공외교전략을 개발하는 데 참고로 활용한다. 미국의 공공외교에 대한 분석·평가는 한반도 통일에 기여하는 차원에서 한국의 대미 공공외교의 발전을 위한 시사점을 찾는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

미국의 공공외교를 분석함에 있어 그 범위는 매우 광범위할 수밖에 없다. 또 미국이 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 주변국이기도 하지만 통일은 미국의 국가과제가 아니라 한국의 국가과제다. 따라서 미국의 입장

에서 한반도 통일은 공공외교의 직접적인 목표가 아니다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 미국의 전반적인 외교정책의 틀 속에서 공공외교의 체계와 운영을 분석한다. 그리고 미국의 대한반도 통일공공외교는 한반도 통일문제에 영향을 미치는 제반 정책과 그 요소들을 의미하는 것으로 규정한다. 예를 들어 미국의 한반도 정책과 북핵문제와 관련한 외교적 활동이 한국의 공중·대중을 지향한다면 공공외교 활동으로 평가하는 것이다.

나. 미국의 공공외교 체계 및 운영

1994년 미국 의회는 USIA 산하에 국제방송국(International Broadcasting Bureau: IBB)을 설립하여 미국의 소리(VOA), 월드넷 등 모든 정부와 민간 방송시설을 통합하는 한편, 방송위원회(Broadcasting Board of Governors: BBG)를 창설하여 이를 관리·감독하도록 하는 법규를 제정하였다. 클린턴 행정부는 1999년 10월 상원 외교위원회의 입법에 따라 국제방송국을 제외한 USIA의 조직을 국무부로 이관·통합시켰다. 냉전 종식 후 공공외교의 필요성에 대한 관심이 줄어들었기 때문에 정부 예산을 감축하는 차원에서 국무부로 합병한 것이다.

미국의 공공외교는 전쟁 등 국가 위기상황에서는 그 중요성이 강조된 반면, 대외관계가 안정을 회복하면 외교정책의 우선순위에서 뒤로 밀리는 경향을 보여 왔다. 2001년 9월 11일 테러 참사 후 중동 이슬람 국가들과 미국과의 외교 갈등이 고조되자 공공외교가 다시 관심을 끌게 되었다. 당시 국무부 공공외교 차관에 새로 임명된 비어스(Charlotte Beers)는 무고한 시민을 희생시키는 테러조직의 폭력행위를 규탄하는 책자를 만들고, 미국이 수행하는 테러와의 전쟁이 이슬람과의 종교전쟁이 아니라는 홍보 영화를 만들어 중동지역에 배포하였다. 또한 아랍 젊은이들을 대상으로 한 음악 방송인 라디오 사와(Radio Sawa) 및 아랍어로 방송하는 위성TV 알홀라

I

II

III

IV

(Al Hurra) 등을 개설하여 적극적으로 공공외교를 전개하였다. 하지만 2003년 3월 19일 미국이 이라크에 대한 공격을 일방적으로 단행한 후 국무부가 추진한 공공외교는 기대했던 성과를 거둘 수 없었다.

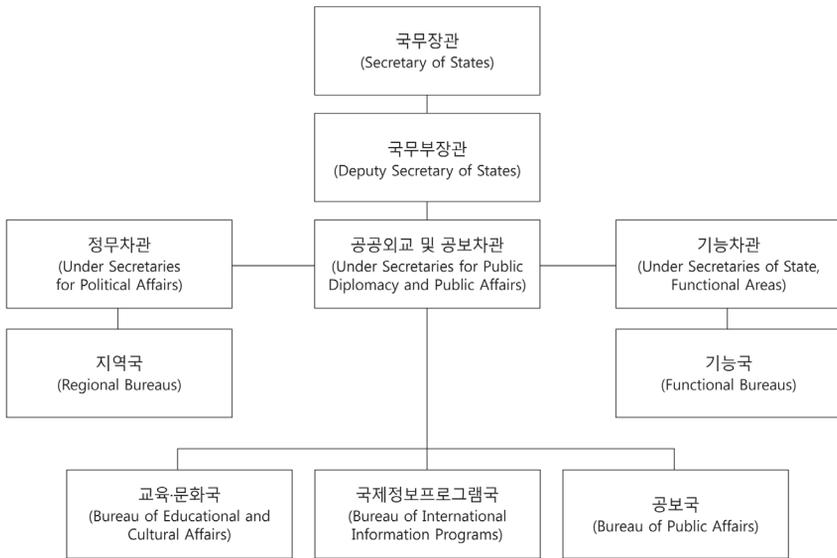
이라크 침공 이후 전세계적으로 미국에 대한 이미지가 악화되며 반미주의가 확산되자 조지프 나이 등 미국 지식인들은 스마트파워(smart power)를 강조하며 공공외교의 중요성을 강조하였다. 스마트파워란 군사력·경제력으로 구성된 하드파워와 문화·가치·아이디어를 통해 자발적으로 매력을 느끼게 하는 소프트파워를 접목한 현명한 외교정책을 의미한다. 오바마 행정부가 출범한 이후 힐러리 클린턴 국무장관은 스마트파워 이론에 입각한 공공외교를 적극 추진할 것을 강조하였다. 이에 국무부 ‘공공외교 및 공보 차관실’은 2010년 초 ① 긍정적인 담론을 생산하고 부정적인 담론을 상쇄하는 ‘담론 형성’(shape the narrative), ② 대중들과의 직접적 접촉 확대·강화, ③ 폭력적 극단주의에 적극적 대항, ④ 정책결정에 필요한 정확한 정보 제공, ⑤ 현재 정책적 우선순위에 적합한 자원 배치 등을 핵심 전략으로 강조하는 21세기 ‘공공외교의 전략적 틀’을 제시하였다. 2010년 12월 15일 미 국무부와 국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)는 4개년 외교·개발 검토보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR)를 최초로 발표하였다. 이 보고서는 미국의 국익과 가치를 보호하고 21세기 세계 리더십을 유지하기 위해서 외교관과 개발 분야 전문가 등 미국의 민간 역량이 외교의 전면에 나서야 한다고 주장하고 있다. 그리고 현지 주민들과의 접촉을 강화하는 “공공외교가 ‘외교적 사명의 핵심’(core diplomatic mission)이 되어야 한다”고 강조하고 있다.

미국 행정부의 대외정책은 백악관, 국무부, 국방부, 중앙정보부(CIA) 등이 서로 협의하여 결정하고 실행과정에서도 긴밀히 조정해 오고 있다. 외교정책의 핵심적인 현안은 주로 대통령과 백악관 측근들이 주도하여 결정된

다. 외교 전담 부서인 국무부는 외국과 협상하고 조약을 체결하며 외국에 대사를 파견한다. 한편, 국방부는 세계 각지에 군대를 파견하고 다양한 정보 기관을 산하에 두고 있다. 현재 오바마 행정부 하에서 미국의 외교정책은 바이든(Joe Biden) 부통령, 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관, 파네타(Leon E. Panetta) 국방장관, 도닐런(Thomas E. Donilon) 백악관 국가안보보좌관 등을 중심으로 긴밀히 협력하여 이상주의와 현실주의가 절충된 중도노선을 추구하고 있다.

(1) 미국의 공공외교 추진체계

〈그림 Ⅲ-1〉 미국 국무부 공공외교 조직



미국은 1999년 정부 예산 절감을 위한 구조조정을 실시하는 과정에서 USIA를 해체하였다. USIA를 해체할 당시 방송사업과 관련된 프로그램들은 초당적 독립기관인 방송위원회(BBG)로 이관하였다. 방송프로그램을 제외한 USIA의 기능을 통합한 국무부는 이를 전담하기 위해 ‘공공외교

및 공보 차관(Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs)직을 신설하였다. 그리고 공공외교 및 공보 차관실 아래에 3개 차관보급 기구(교육·문화 차관보, 국제정보프로그램 조정관, 공보 차관보)를 두어 공공외교 총괄 조정 체제를 구축하였다. 한편, 국무부 정무차관(Under Secretary of State for Political Affairs) 아래에는 세계 6개 지역(아프리카, 유럽·유라시아, 근동, 서반구, 동아시아·태평양, 남·중양아시아) 및 국제기구를 담당하는 지역국(Regional Bureau)들에 차관보를 두고 있는데, 이들 지역 및 국제기구 담당 지역국들도 각기 공공외교실(Office of Public Diplomacy)을 두어 ‘공공외교 및 공보 차관’이 기획한 공공외교 사업을 지역별로 추진·지원하는 체제를 갖추고 있다. 국무부 기능별 영역 차관들(Under secretaries of State, Functional Areas) 아래에 있는 기능국(Functional Bureau)들도 ‘공공외교 및 공보 차관’의 역할을 지원하고 있다.

(2) 행위자

미 국무부의 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국(IBB)이 정형화된 공공외교 업무를 주관하고 있다. 그러나 미국의 공공외교는 국무부와 국제방송국의 활동으로 국한되지 않고, 대통령을 비롯한 국방부·USAID 등 정부 기구는 물론 민간단체들까지 실제적으로 상당한 역할을 수행하고 있다.

한편, 대통령은 의회가 공공외교 활동을 감독하기 위해 설치한 공공외교 자문위원회(The U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy)의 위원 7명을 상원의 동의를 받아 임명한다. 공공외교 자문위원회는 다양한 전문경력을 가진 인사들로 구성된 초당적 조직으로서 정부 기관이 추진한 공공외교정책 및 프로그램의 효율성을 평가하는 업무를 담당하고 있다.

미 국무장관은 때로는 유명한 스포츠 선수들을 ‘미국 공공외교 대

사'(American Public Diplomacy Envoy)로 임명하여 해외에 파견하고 있다. 2006년 11월 라이스 국무장관은 올림픽 피겨스케이팅 선수 미셸 콰(Michelle Kwan)을 첫 번째 미국 공공외교 대사로 임명하였다. 미셸 콰는 2007년 1월 17~27일 당시 국무부 '공공외교 및 공보 차관' 휴즈(Karen Hughes)와 함께 중국을 방문하여 학생·여성단체·기업·지역단체·공무원·언론단체 등의 대표들과 만나 미국과 중국의 학교생활과 스포츠 및 공동의 가치들에 대한 상호 이해를 증진시켰고, 2001년에는 싱가포르를 방문하였다. 또한 야구 선수 리프킨(Cal Ripken)도 미국 공공외교 대사로 임명되어 2007년 중국, 2008년 니카라과, 2011년 일본 등을 방문하였다. 미국 공공외교 대사로 임명된 또 다른 야구선수 그리피(Ken Griffey)는 2011년 필리핀을 방문하였다.

국무부 '공공외교 및 공보 차관실'은 교육·문화국을 통해 청소년 교류, 전문가 교류, 국제 방문자, 폴브라이트 프로그램 등을 운영하며 미국의 외교 정책을 세계 각국에 홍보하는 과정에서 미국의 학교·기업·사회단체·언론기관들을 공공외교에 참여시키고 있다. 미 국무부는 국제 NGO, 시민단체들과도 긴밀한 유대를 유지하며 대외정책을 추진하고 있다. 비영리 민간단체로서 미국의 국가 이미지 제고에 기여하고 있는 대표적인 기관에는, 냉전시기에 설립된 아이젠하워 교류 프로그램(Eisenhower Exchange Fellowship Program), 아시아재단(The Asia Foundation), 하와이 대학 동서문화연구센터(East-West Center), 미국 민주주의재단(National Endowment for Democracy: NED) 등이 있고, 탈냉전 초기 1992년에 설립된 이스라엘 아랍 장학제도 프로그램(Israeli Arab scholarship Program) 및 9·11 테러 이후 2004년에 설립된 중동-서구 대화 센터(Center for Middle Eastern-Western Dialogue) 등이 있다. 미국 민주주의재단(NED)은 현재 대북 라디오 방송과 탈북자들로 결성된 북한 민주화 및 인권단체들을 지원하고 있다.

한편, 방송위원회의 감독 하에 운영되고 있는 국제방송국은 미국의 소리 방송(Voice of America: VOA), 자유유럽방송(Radio Free Europe/Radio Liberty), 쿠바방송국(the Office of Cuba Broadcasting), 자유아시아방송(Radio Free Asia: RFA), 중동방송네트워크(the Middle East Broadcasting Networks) 등을 통해 75개 언어로 세계 각국에 전파를 보내고 있다. 미국의 소리 방송은 1942년 설립된 가장 오래되고 널리 알려진 미국의 공공외교 프로그램이다. 자유유럽방송은 냉전시기 구소련과 동구지역을 대상으로 설립되었다. 쿠바를 대상으로 한 방송은 1985년에 설립된 라디오마티(Radio Marti)와 1990년부터 방영한 텔레비전마티(TV Marti)가 있다. 자유아시아방송은 1994년에 설립하여 중국·미얀마·라오스·북한 등을 대상으로 방송을 시작했다. 중동지역을 대상으로 한 아랍어 방송으로는 2003년 개설된 라디오 사와(Radio Sawa)와 2004년 설립된 위성TV 알후라(Al Hurra)가 활동하고 있다.

USAID는 미국의 해외원조를 담당하는 기관으로 한국을 포함한 세계 각국에 인도적 식량지원, 재해복구 및 건설, 교육 및 사회개발 등의 사업을 지원해왔다. USAID는 공공외교를 전담하는 기관은 아니지만, 미국의 원조를 받는 국가에서 미국에 대한 호감도를 높이는데 크게 기여하였다. 9·11테러 이후 부시 행정부의 일방주의 외교에 대한 세계 각국의 비판의 목소리가 높아지자 USAID는 국무부와 협력하여 공공외교 기능을 강화하였다. USAID는 워싱턴 본부에 공보실을 두고 세계 각지에서 USAID 업무를 수행하는 소통전문가(communication specialists)들과 네트워크를 유지하고 있다. 현지에서 일하는 소통전문가들은 USAID 프로그램에 대한 질문에 응답하고, 현지 대사관의 공보담당관과 협조하며, 현지 언론보도를 담당하며, 인터넷 웹사이트를 항상 새롭게 구성하는 역할을 수행한다. 예를 들면 2003년부터 USAID는 이라크 재건을 지원하고 있다. USAID의 이라크 활동부서(USAID/IRAQ)는 2003~2006년 기간 동안 보건·교육·수도·전

기 등 경제·사회적 기간시설을 건설하고 사회갈등 관리 및 민주정부 수립 지원에 주력하였다. 2007년 이후에는 정부의 효율성 증진, 시민사회 안정, 경제개발 등에 초점을 맞추어 지원하며 공공외교를 수행하고 있다.

세계질서의 평화와 안정을 관리하고 있는 미국의 군부는 중부사령부·유럽사령부·태평양사령부·남부사령부·아프리카사령부 등 6개 지역사령부를 유지하고 있다. 이 중 중동지역을 담당하는 중부사령부는 아프가니스탄과 이라크에서 테러와의 전쟁을 수행하며 현지 주민들과 긴밀히 접촉하고 있다. 해외에 주둔하는 미군은 현지 주민들을 대상으로 미국의 정책 목표를 이해시키기 위한 전략적 소통(strategic communication)을 추진하고 있다. 미 국방부는 전략적 소통을 “미국 정부의 이익·정책·목표를 증진시키기 위한 유리한 조건들을 조성·강화·유지하기 위해서 조율된 프로그램·계획·주제·메시지를 사용하여 핵심적인 대중을 이해시키고 관여하는 노력”으로 정의하고 있다. 미국의 정책목표를 정확하게 전달하고 이해·설득시키려는 전략적 소통은 문화교류를 중심으로 추진되는 공공외교와 차별성을 보이지만 외국 대중을 대상으로 미국에 대한 호감도를 높인다는 점에서 공통성을 보이고 있다.

(3) 자원 및 수단

미국의 공공외교를 광의의 개념으로 살펴보면 모든 정부기관과 민간단체 들까지 공공외교에 참여하여 일정한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 하지만 공공외교를 협의로 정의할 경우 국무부와 국제방송국에서 추진하는 정형화된 통상적 업무를 중심으로 논의할 수 있을 것이다. 여기서는 공공외교를 협의로 정의하여 국무부 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국에 편성된 정부 예산을 중심으로 공공외교 자원을 살펴보고자 한다.

미국 정부 예산청(Office of Budget and Management: OBM) 자료에

의하면, 1980 회계연도 공공외교 활동비로 5억 1천 8백만 달러가 책정되었고, 그 후 계속 증가하여 1994 회계연도에는 15억 달러에 달했다. 그 후 1999년 USIA를 해체할 때까지 공공외교 예산이 계속 감소하였다. 국무부가 공공외교를 전담하게 된 후 OBM 자료에 나타난 공공외교 예산은 2000년 7억 7천만 달러, 2001년 7억 1천 2백만 달러, 2002년 7억 4천 7백만 달러를 배당받아 1980년 수준보다는 높게 책정된 것으로 보였지만 이를 불변가격(constant dollar)으로 계산하면 실제로 1980년 공공외교 예산보다 더 낮은 수치였다. 2002 회계연도부터 2005 회계연도 사이에 공공외교 활동비는 약 1억 9천만 달러(외교·영사 프로그램 2천 5백만 달러, 교육·문화 교류 프로그램 1천 5백만 달러, 국제방송 활동 1억 5천만 달러)가 긴급보조 경비로 추가되었다.

〈표 III-1〉 공공외교 예산(1999~2009 회계연도)

(단위: 1백만 달러)

회계연도	국제정보 프로그램	국제교류	국제방송	합계 (경상가격)	합계 (불변가격)
1999	-	200.5	397.0	597.5	597.5
2000	234.3	204.2	420.2	858.7	837.1
2001	246.1	231.6	450.4	928.1	884.0
2002	280.3	238.7	551.9	1,070.9	1,001.4
2003	298.8	243.7	533.8	1,076.3	980.3
2004	300.1	316.6	591.6	1,208.3	1,069.5
2005	315.7	355.9	598.8	1,270.4	1,084.5
2006	334.7	431.3	680.1	1,446.1	1,194.0
2007	351.2	465.7	656.8	1,473.7	1,190.7
2008(추정)	358.0	501.3	682.0	1,541.3	1,212.5
2009(청구)	394.8	522.4	699.5	1,616.7	1,243.4

출처: Thomas Lum, et al., *Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World*, 『CRS Report for Congress』 (August 2008), p. 25.

(4) 사례 연구

(가) 공공외교의 유형별 특징

미국의 공공외교는 목표 국가(target state)의 성격과 외교의 목표에 따라 몇 가지 유형으로 구분해서 생각해 볼 수 있다. 우선 거시적인 관점에서 미국과 우호적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교와 미국과 적대적인 외교관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교로 나뉜다. 본 연구에서는 적대적인 관계에 있는 국가들을 대상으로 한 공공외교를 자세히 살펴 볼 필요가 있는데, 적대적인 외교관계의 국가들을 편의상 ‘통일지원형’, ‘체제붕괴형’, 그리고 ‘체제존속형’ 국가로 나뉘보고자 한다. 본 연구가 추구하는 미국의 대한반도 공공외교라는 함의를 도출하기 위해서 평화로운 통일을 이루었던 독일 사례의 ‘통일지원형’ 공공외교와 이라크의 사례가 포함되는 ‘체제붕괴형’ 공공외교에 대해서 상세히 분석하기로 한다. 미국이 전개하는 대한반도 공공외교를 궁극적으로 자유민주주의와 시장경제를 존중하는 한반도 통일을 지원하는 것이라고 할 때, 독일의 경우와 같이 남북한의 평화로운 통일을 위해 새로운 통일국가를 지원하는 성격을 가지기 때문이다. 이와 동시에 미국이 전개하는 북한 관련 공공외교는 결과적으로 북한사회에 대해 현재 모습으로부터 상당한 수준의 변화와 개혁을 유도하는 것이라고 볼 때 이라크의 경우가 포함되는 ‘체제붕괴형’ 공공외교가 일정한 시사점을 줄 것으로 예상된다. 물론 이라크의 사례를 참고한다는 것이 북한을 대상으로 과거 이라크에서와 같은 체제 전환정 책을 시도해야 한다는 뜻은 아니다. 어떤 형태로든 북한이 정상국가의 일원으로서 국제질서에 적극적으로 편입되기 위해서는 북한 사회 전반에 걸친 커다란 변화를 경험해야 하는 관계로, 이라크를 대상으로 추구한 미국의 공공외교가 주는 함의는 통일정책 수립에 기여할 수 있다.

I

II

III

IV

(나) 통일지원형 공공외교 사례: 독일

미국의 독일 통일공공외교는 탈냉전기를 맞이한 독일의 새로운 국가시스템을 통해 자유민주주의와 시장경제가 정착되도록 경제지원 및 협력, 정치적 후원 등 주로 협력 조치를 취하며, 이후 이들 나라에서 미국의 이익 증대를 위한 조건 마련에 주안점을 두고 접근하였다. 국무부를 중심으로 한 행정부의 강력한 의지, 미 의회의 민주화, 민영화 촉진 및 지원 법안, 민간단체 및 미국 기업들의 적극적인 활동이 그 예이다.

미국이 전개한 다른 체제전환 유형의 공공외교와 비교하여 대독일 공공외교는 매우 훌륭한 성과를 보였다는 평가를 받고 있다. 그러한 평가의 이유는 무엇보다도 공공외교 수행국인 미국과 공공외교 수혜국인 독일 사이의 이해관계에 공통점이 많기 때문인 것으로 해석된다. 물론 공공외교의 성패 여부는 단기간에 결정되지 않지만, 그렇다고 하더라도 목표 국가의 긍정적이고 협조적인 반응은 미국 외교 추진의 핵심적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 독일 통일은 독일 국민들의 뜻과 힘에 의해서, 또 평화적인 방법을 통해 체제전환을 이룩했고, 그 방향이 동독의 경우 과거 권위주의적 정치·경제제도를 청산하고 개인의 자유와 창의를 극대화하는 것이었다는 관점에서, 미국 공공외교가 성공적으로 추진될 수 있었던 최적의 환경이라고 볼 수 있다. 당연히 독일 통일에 대한 미국의 지원과 협력 역시 매우 적극적일 수밖에 없었다.

많은 경우에 있어서 미국이 전개하는 공공외교는 지원국과 대상국의 관계가 협력적이지 않을 가능성이 높다. 외부붕괴형 체제전환 국가의 경우 미국과 적대관계인 관계 속에서 전쟁을 치르는 경우도 있고, 또 적지 않은 경우 미국으로부터 장기간 제재와 봉쇄를 받아온 경우도 있다. 이런 경우 미국식 민주주의 교육이나 인권 신장을 목적으로 하는 미디어 활동 등은 오히려 반미주의를 싹트게 하는 경우도 있고, 더러는 미국 사회 내에서

공공외교와 관련한 실효성 논쟁을 야기하기도 한다.

이러한 점은 향후 미국의 대한반도 통일공공외교와 관련하여 매우 중요한 시사점을 주고 있다. 비록 쉽지는 않겠지만, 미국의 대한반도 통일공공외교가 의미 있는 성공을 거두기 위해서는 한국은 물론 북한과 미국 사이에도 ‘통일한국을 둘러싼 최소한의 공통된 이해’가 존재한다는 공감대를 형성하기 위한 미국의 지속적이고 각별한 노력이 요구된다는 점을 잘 보여주고 있다.

(다) 체제전환형 공공외교 사례: 이라크

기본적으로 이라크와 같이 ‘외부붕괴형’ 성격을 가지는 경우 미국의 외교정책은 목표 국가와의 관계가 협력적이지 않을 가능성이 높다는 점에 유념해야 한다. 소위 미국의 ‘대테러전쟁,’ ‘국민보호’ 명분 하에 축출된 이라크 후세인 정권, 아프가니스탄의 탈레반 정권, 그리고 리비아의 가다피 정권이 그 예이다. 이들 나라는 미국과의 적대관계로 인해 장기간 제재와 봉쇄를 받아오면서 경제가 피폐해졌고, 그 반대급부로 정권은 반미자주의식을 조장하여 정치적 통합을 추구하였다.

결국 9·11 테러 이후 미국의 일방주의 외교노선과 자신들의 대규모 양민 학살로 정권이 몰락하였다. 그 과정에서 미 행정부 및 의회는 미국의 외교정책을 적극 뒷받침하며 제재와 전쟁, 전후 복구의 법적 정당성을 부여하였다. 제재조치는 대상국의 인권 침해, 대량살상무기 개발 및 확산, 테러 등의 근거로 입법의 정당성을 확보하고 있다. 따라서 대상국 정부와 지원국의 관계가 갈등적으로 나타날 수밖에 없는데, 이 경우 미디어 활동 및 민간 주도의 공공외교는 시민단체 지원 등을 통하여 체제전환의 필요성과 불가피성을 확산함에 그 목적이 있다.

이라크전 과정에서 나타났듯이 미국은 종족갈등을 권위주의 정권을 붕괴

I

II

III

IV

시키는데 활용하였지만, 그 대신 대량양민학살을 동반한 내전을 부추겼다는 비난에 직면하기도 하였다. 나아가 미국은 외부에 의한 정권붕괴가 진행되는 나라를 대상으로 한 공공외교의 경우, 체제전환 이후 대상국 사회의 재건과 통합에 일정한 관심을 나타내기는 하였지만, 전쟁까지 치르면서 체제전환을 시도한 적극적 자세와 비추어 볼 때 재건과 통합에 투여한 관심과 역량은 적다고 판단된다.⁷ 따라서 외부붕괴형 공공외교의 경우 폭력적 체제전환 과정에서 일어난 종족갈등과 겹쳐 대상국의 안정과 발전을 저해할 수 있다는 점도 유념할 부분이다. 이라크의 경우 붕괴 과정에 물리적으로 관여한 미국이 그 이전 제재에 가담하고 이후 복구에 참여하는 국가라는 관점에서, 체제전환 이후 목표 국가의 사회통합을 위한 정교한 프로그램 개발이 요구된다.

다. 미국의 대한반도 공공외교

탈냉전 후의 급박한 세계질서의 변화와 경제위기에도 불구하고, 미국은 여전히 세계 유일의 패권국으로 남아 있다. 이와 같은 독특한 위치는 미국의 정책결정에 영향을 미치는 가장 중요한 요인이라고 볼 수 있을 것이며, 이에 기초하여 세계전략이 구축된다.

이러한 맥락에서 미국의 한반도 전략은 미국의 세계전략 및 동북아 전략과 궤를 같이 하고 있다고 볼 수 있다. 미국의 한반도에 대한 관심은 북한의 핵 및 한반도 통일의 가능성에 집중되어 있지만, 동시에 향후 미국이 패권국으로서의 힘을 강화할 수 있는가, 특히 동아시아에서 중국과의 세력관계를 유리한 방향으로 이끌 수 있는가 하는 상위의 전략 속에서 구상되고 추진된다고 평가할 수 있을 것이다.

⁷ David L. Phillips, *Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco* (New York: Basic Books, 2006), pp. 155~184.

한반도에 있어 미국의 최우선적 관심사항은 북한 핵과 한반도 통일이라고 볼 수 있다. 그러나 미국의 북한 핵무기에 대한 인식은 단지 한반도의 불안정 요인으로서가 아니라, 핵테러와 연결될 수 있는 대량살상무기 확산의 문제이자, 중국의 영향력이 확산될 수 있는 미·중 간 세력균형의 문제로서 인식되고 있다. 미국으로서는 북한에 접근할 때 북한 정권이 향후 동북아에서 어떠한 정치적 지위를 가져야 하는가 하는 지역정치적 문제로 인식하려는 자세를 가지기가 상대적으로 어렵게 된다. 미국의 직접적 국익에 관련된 문제가 급박하기 때문이다. 중국의 부상에 따른 부담 역시 미국의 동아시아 전략 변화로 이어진다. 미국의 한반도 통일 정책은 이러한 광범위하고 복잡한 고려 속에서 수립된다고 볼 수 있다.

미국은 지난 수년 간 아시아로의 개입 정책을 지속적으로 강조하며 아시아 전략을 구체화하여 왔다. 미국의 아시아 전략은 다음의 다섯 가지 원칙에 기반한다. 첫째, 양자동맹 중시, 둘째, 명확한 목적과 가치에 기반한 전략(안보, 안정, 경제성장, 민주주의와 인권증진 등), 셋째, 결과를 산출할 수 있는 실용주의, 넷째, 유연한 다양한 수단의 채택으로 비공식적, 소다자주의 틀의 활용(삼자회담, 6자회담 등), 다섯째, 주요 지역 다자주의의 활용 등이다.

이와 같은 동아시아 전략의 틀 속에서 미국은 기존의 동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 및 파트너들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)과 긴밀한 관계를 유지하면서 전진배치 외교전략을 추진한다는 구상을 갖고 있는 것으로 파악되며, 미국의 대한반도 외교 및 통일공공외교는 이와 같은 큰 틀의 미국 외교전략 속에서 구성된다고 볼 수 있다.

(1) 미국의 대한반도 통일관련 입장

한반도 통일에 대한 미국의 입장은 한·미공동비전을 통해 찾아볼 수

있다. 2009년 6월 16일(미국 현지시각), 이명박 대통령과 버락 오바마(Burack Obama) 미국 대통령은 워싱턴에서의 한·미 정상회담 후 한·미 동맹 공동비전(Joint Vision for The Alliance of The Republic of Korea and The United States of America)을 발표하였다. 양국 정상은 이 선언을 통해 “자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화통일을 이끌어내는데” 협력해 나갈 것을 천명하였다.

물론 2009년의 한·미 동맹 공동비전이 한반도 통일을 언급한 양국 간에 최초의 선언은 아니다. 그러나 한·미 동맹 공동비전은 한반도 통일에 대한 이전 미 정부의 견해에 비해 매우 적극적인 입장이 표명되어 있다고 볼 수 있다. 특히 “우리 동맹을 통해 우리는 자유민주주의 및 시장경제의 원칙에 입각하여 한반도에 지속적인 평화를 확립하고 평화로운 통일로 이어지도록 한반도의 모든 주민들을 위하여 더 나은 미래를 만들고자 한다 (Through our Alliance we aim to build a better future for all people on the Korean Peninsula, establishing a durable peace on the Peninsula and leading to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy).”⁸라는 표현은 미국이 바라보는 한반도 통일이 어떠한 모습인지를 명확히 보여주고 있다고 할 수 있다.

(가) 미국의 대한반도 통일관련 외교의 전개과정

한반도 통일에 대한 미국의 대한반도 전략을 역사적으로 살펴보았을 때 크게 네 개의 시기로 구분할 수 있을 것이다.

첫 번째 시기는 한국이 미국에 전적으로 의존하고 미국 또한 한국을 일방

⁸ The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” (June 16, 2009), <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-vision-for-the-alliance-of-the-United-States-of-America-and-the-Republic-of-Korea> (검색일: 2012.9.1).

적으로 후원했던 시기인 1945년부터 1970년까지이다.

두 번째 시기는 닉슨 대통령의 ‘괘 독트린’이 발표되고 이에 입각한 대한군사원조의 삭감과 주한미군 감축 등이 이루어짐으로써 한국으로 하여금 자체적 방위역량의 확보 필요성을 강하게 자각하게 만들었던 1970년대에서 1980년대에 이르는 시기이다.

세 번째 시기는 구소련의 해체와 동구권의 자유화로 탈냉전이 시작된 1990년대이다. 이 시기 미국의 대한반도 전략기조는 기존과 다른 양상을 띠기 시작한다. 즉, 한반도의 전략적 가치가 냉전기나 테탕트기의 공산권 확장에 대한 저지선의 첩병으로서가 아니라 탈냉전 시대 유일 초강대국으로 떠오른 미국의 전략적 교두보로서 재평가되기 시작한 것이다. 미국의 패권적 위치의 확보와 세계전략의 수립은 미국의 대한반도 전략이 포괄적인 아태 전략의 연장선상에서 구축될 필요성을 제기하였다. 더불어 이 시기 제기된 북한의 핵개발 의혹은 동북아에서의 새로운 불안요소를 통제해야 하는 미국의 전략적 고민을 더욱 어렵게 만들었다.

네 번째 시기는 21세기의 시작 이후라고 볼 수 있다. 21세기에 접어들면서 미국의 대한반도 정책은 보다 복잡다단하게 변화하게 된다. 무엇보다도 한국에서 김대중 정부의 출범은 동맹 파트너인 한국과의 새로운 관계정립을 모색하게 하였다. 김대중 정부에 의해 추진된 대북 ‘햇볕정책’과 2000년의 남북 정상회담은 한미동맹관계에 대한 근본적 변화가 필요함을 상기시켰다. 탈냉전으로 인한 세계정세의 변화로 인해 한미동맹도 이미 새로운 협력관계를 모색하고 있었지만, 이는 어디까지나 미래에 대한 대비 이상의 의미를 지니는 것은 아니었다. 그러나 2000년 남북 정상회담은 1990년대의 전망이나 예측이 먼 미래의 것이 아니며, 향후의 남북관계 진전에 따라 기존의 동맹관계에도 급속한 변화가 초래될 수밖에 없음을 상징적으로 시사하는 사건이었다.

한·미 양국은 2009년의 정상회담과 2010년의 한·미 연례안보협의회를

I

II

III

IV

통해 ‘전략동맹’으로의 발전을 재차 강조했다지만, 이에는 미묘한 해석의 차이가 발생할 여지가 여전히 남아 있다. ‘전략 동맹’의 개념에서 한국이 보다 중점을 두는 것은 결국 ‘동맹’일 것이다. 과거의 50여 년과 마찬가지로 21세기에도 미국의 대한 안보공약은 안정적으로 유지되어야 하며, 이를 담보하기 위해 미국과의 협력대상을 한반도 일변도에서 지역/세계 차원으로 확장한다는 것이 한국의 구상이라고 할 수 있다. 반면, 미국 측의 입장에서는 ‘전략’이란 단어에 보다 중점을 둘 수밖에 없다. 전략 동맹은 곧 북한 군사위협 일변도의 동맹으로부터의 탈피이며, 동맹의 무게 중심이 한반도에서 지역 및 세계로 이동함을 의미한다.

오바마 행정부가 그동안 수차례에 걸쳐 한미동맹의 변화·발전을 시사한 사실은 국제질서 유지에 있어 미국의 부담 경감이라는 전략과 맞물려 적지 않은 함축성을 지닌다. 향후 미국 행정부 교체와 상관없이 한미동맹의 발전 형태는 향후 한·미 협력관계, 특히 한반도 문제 해결에 대한 양국의 결속에 상당한 영향을 미칠 것이라고 예측할 수 있다.

(나) 미국의 대한반도 통일관련 외교의 내용 및 특징

미국은 한국과 오랜 기간 동맹을 유지하고 21세기 전략동맹관계로의 발전에 합의했으나 미국의 대통령 등 고위정책 당국자들이 통일의 방식이나 한국 주도의 통일에 대하여 직접적으로 언급한 것은 매우 드물다. 냉전시대 이후 역대 미국 정부는 대북정책을 지속적으로 수정해왔지만 변하지 않고 유지되고 있는 것은 북한의 비핵화와 북한으로부터 비롯될 수 있는 한반도의 안정과 평화에 대한 위협을 막는 것이다. 한반도 통일에 대한 논의는 이와 같은 전략적 필요의 연장선상에서 이루어진다고 평가할 수 있다.

미국 정부가 한반도 통일을 특정해서 공식적으로 언급한 경우는 많지 않다. 미국의 공식적 입장은 대체적으로 역대 미국 대통령의 언급으로부터

살펴볼 수 있을 것이다. 역대 미국 대통령의 한반도 통일에 대한 인식을 살펴볼 수 있는 언급을 정리해보면 다음과 같다.

트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 1949년 1월 1일 새해 연설에서 “미국 정부는 유엔한국위원회가 한국의 국민과 정부가 자유로운 통일한국의 목표를 달성할 수 있도록 도와주는 데에 모든 지원과 시설을 제공하도록 애쓸 것이다”고 말했다.

아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 1953년 정전협정과 관련 이승만 대통령에게 보낸 편지에서 한국의 통일 목표를 전쟁을 통해 이룰 것인가 아니면 정치적 및 다른 방법을 통해 추구할 것인가를 선택할 시점에 왔다고 하면서 “한국의 통일은 미국이 여러 차례 공약한 최종 목표”라고 말했다. 그리고 한반도를 자신의 지배하에 두려고 한 북한의 군사공격을 범죄라면서 “미국은 모든 평화적 수단으로 한국의 통일을 가져오려는 노력을 포기하지 않을 것”이라고 말했다.

닉슨(Richard Nixon) 대통령 시기 미국은 한국 정부의 자유로운 투표에 의한 남북통일 방안은 실현 가능성이 낮은 것으로 보았다. 또 닉슨 독트린에 따른 데탕트 정책의 추진으로 인해 한반도의 긴장완화와 안정화를 중시하였다. 이러한 입장에 따라서 남북한의 유엔동시가입 및 주변 열강에 의한 교차승인 정책을 추진하고 미국 외교관의 북한 외교관 접촉과 같은 유화적 조치를 취했다.

인권문제와 주한미군철수 문제로 한국의 박정희 정부와 갈등을 보였던 카터(Jimmy Carter) 대통령은 비교적 중립적인 입장에서 한국의 통일에 대해 언급했다. 그는 박정희 대통령과의 정상회담에서 “남북한 정부 대표 간의 권위 있는 토론을 통해서 남북 평화공존의 틀을 만들 수 있고 코리아의 궁극적인 통일을 위한 진전을 이룰 수 있다. 미국은 그러한 외교적 노력을 도울 준비가 되어 있다”고 말했다. 카터 행정부의 주된 관심은 통일보다는 남북 간의 긴장완화와 평화정착에 있었다고 볼 수 있다. 카터 행정부에게

I
II
III
IV

있어 통일은 그 이후의 문제였다.

공산국가들을 ‘악의 세계’로 인식한 레이건(Ronald Regan) 정부는 남북한 교차승인정책을 유지하였으나 북한과의 대화는 한국의 참여 아래 이루어질 수 있다는 입장을 보였다. 그러나 민간인 차원의 대북접촉은 유지하였다. 레이건 대통령은 한·미 정상회담에서의 발언을 통해 “남북 직접 대화를 통한 한반도 문제 해결 노력이 중요하고 한반도 평화의 유지 및 강화를 위한 외교적 협력이 필요하다. 우리는 민주적 방법을 통해 분단 한반도의 평화적 통일을 달성해야 한다”고 말했다.

냉전 종식의 주역 중 한 사람인 부시(George W. H. Bush) 대통령은 한국 국회에서의 연설을 통해 미국은 “한국 국민이 40년 이상 지켜온 하나의 한국에 대한 꿈을 알고 있다. 지금 변화의 바람이 불고 있다. 냉전 투쟁의 마지막 상처가 치유될 날이 올 것이며, 코리아는 하나가 될 것이다. 미국 국민은 한국 국민이 수용할 수 있는 방식(terms acceptable to the Korean people)의 평화통일 달성목표를 한국 국민과 공유한다. 이것이 미국의 정책이다”고 말했다. 보다 분명하게 한국의 통일정책에 대한 지지 입장을 표명한 것이다.

클린턴(William J. Clinton) 대통령 또한 한반도 통일에 대한 입장 표명에서 한반도 통일은 “한국 국민이 수용할 수 있는 방식”의 평화통일을 지지한다고 말했다. 그는 한 발 더 나아가 “통일이 올 때 미국은 한국이 밑그림을 그린 방식으로 통일과정을 추진하는 것을 지지할 것이다”고 말했다. 그러나 통일이 올 날은 여전히 멀었다고 보고 있었으며 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 방위를 지키는 것이 더 중요했다. 또 북핵문제의 등장으로 인해 이를 해결하는 데 외교적 역점을 두었다.

부시(George W. Bush) 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 부르는 등 북한에 대해 매우 비판적이었으나 여러 차례에 걸쳐 남북대화과 긴장완화에 대한 지지 입장을 표명하였다. 그는 한·미 정상회담을 통해 김대중 대통령의 ‘햇

별정책'에 대한 지지 입장을 표명하면서도 북한의 대량살상무기 문제에 대한 적절한 조치가 취해져야 함을 강조했다. 부시 대통령은 또한, 이명박 대통령과의 정상회담에서 남북 대화의 재개 맥락에서 북한 주민들의 경제적 상황 개선을 위한 한국 정부의 제안을 지지하고, 남북한 주민들이 화해와 번영 속에 공존하면서 궁극적인 통일의 길을 열 것이라는 이명박 대통령의 입장에 지지를 표명했다.

오바마 대통령은 취임 후 여러차례에 걸쳐 한미동맹관계의 중시를 표명하면서 한국에 대해 우호적인 입장을 밝혀 오고 있다. 한·미 양국은 동맹관계를 발전시키기로 했으며 한·미 동맹 비전에는 자유민주주의와 시장경제 원칙에 의한 평화적 통일의 내용을 담았다. 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일임을 명확히 하고 있는 것이다. 즉 “한미동맹이 한반도에 안정적인 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제원칙에 입각한 평화통일로 이끌어 한반도 상의 모든 주민들이 더 나은 미래를 구축하는 것을 목적으로 한다”고 규정하였다. 오바마 대통령은 2010년 6월 캐나다 토론토에서 열린 G20 정상회담 시 한·미 정상회담 후 “한미동맹이 양자의 안보에서뿐 아니라 아시아·태평양 전체 안보의 요체(linchpin)”이라고 말했다. ‘아태 안보의 요체’란 말은 그동안 미국이 미일 동맹을 언급하면서 주로 사용했던 용어라는 점에 있어 오바마 대통령의 한반도 중시 입장을 짐작할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 한반도 통일에 대한 공식적인 입장은 한국과 미국이 공유하는 자유민주주의와 시장경제라는 가치에 기반한 통일을 지지한다는 것이다. 다만 통일이 당장의 현실적인 문제로 간주되지 않고 북한의 군사적 위협이 여전한 상황에서 긴장완화와 남북대화 평화정착 등 평화통일을 향한 제반 요소들의 중요성을 강조하고 있다.

I

II

III

IV

(2) 한반도 통일관련 공공외교 실태

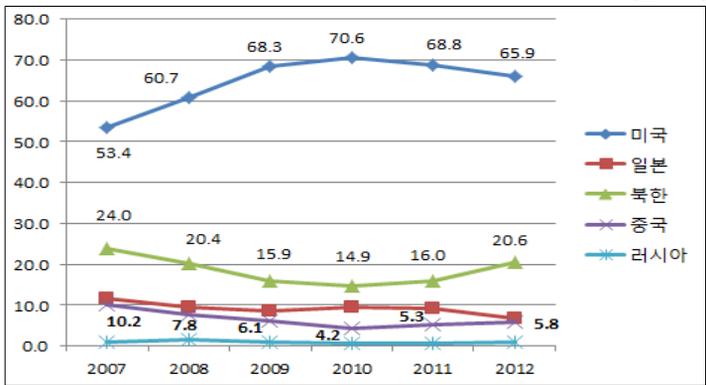
(가) 한반도 통일관련 공공외교의 필요성

1) 한국인의 대미국 인식

한국인의 대미국 인식에 대해서는 다양한 기관에 의해 조사가 이루어져 왔다. 그 중 가장 지속적으로 이루어지고 있는 것이 서울대 통일평화연구소에 의해 2007년부터 지속적으로 이루어지고 있는 통일의식조사라고 할 수 있다. 이 조사 결과 중 한국인들의 주변국과의 관계 인식 중 미국에 대한 부분만을 정리하면 다음과 같다.

① 한국인들이 가장 가깝게 느끼는 국가는?

〈그림 III-2〉 가장 가깝게 느끼는 국가, 2007~2012 (단위: %)

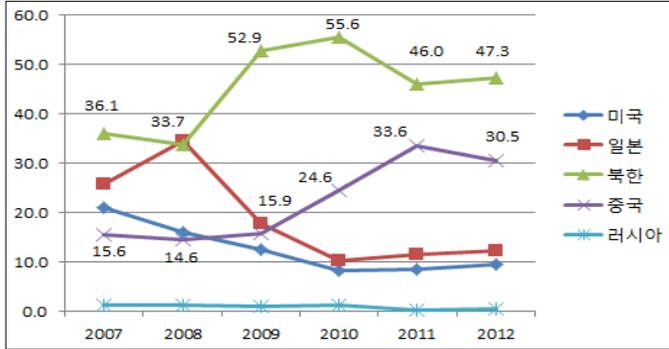


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

② 한반도 평화에 가장 위협이 된다고 생각하는 국가는?

〈그림 III-3〉 한반도 평화에 가장 위협적인 국가, 2007~2012

(단위: %)

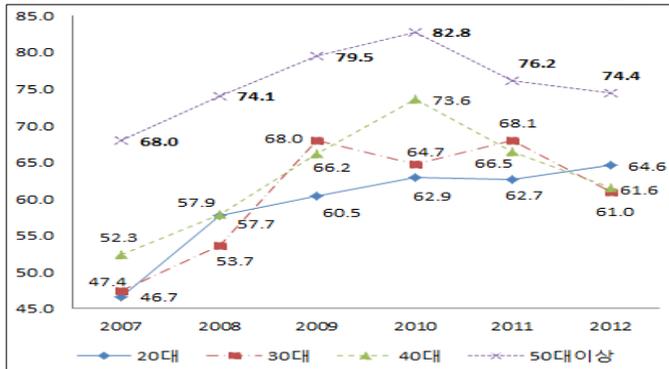


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).

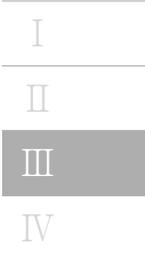
③ 연령별 대미 친밀도

〈그림 III-4〉 연령별 대미 친밀도, 2007~2012

(단위: %)



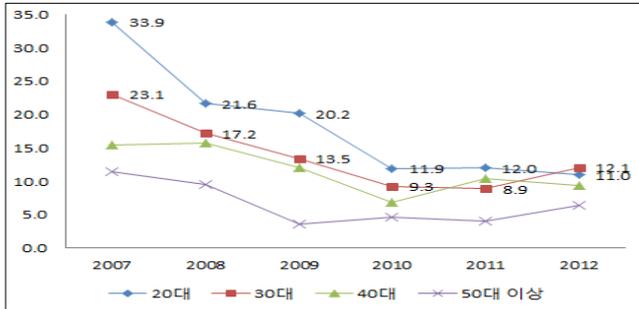
출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).



④ 연령별 대미 위협인식도

〈그림 III-5〉 연령별 대미 위협인식도, 2007~2012

(단위: %)

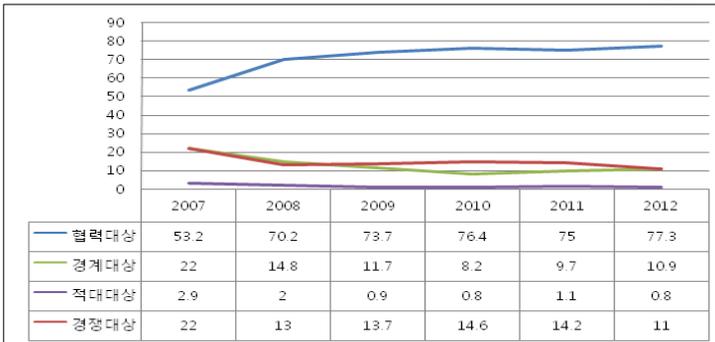


출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).

⑤ 미국의 국가 이미지

〈그림 III-6〉 미국의 국가 이미지: 적대대상, 2007~2012

(단위: %)



출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구소, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2011); 서울대학교 통일평화연구소, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2012).

이상의 조사결과로부터 우리는 한국민이 주변4국 중 미국을 가장 가깝게 느끼고 있으며, 특히 오바마 정부 출범 이후 한국민의 대미인식이 부정적 인식에서 긍정적 인식으로 크게 향상되어 왔음을 발견할 수 있다. 또한 전반적으로 보았을 때 한국민들 사이에서는 미국이 한국의 이익보다는 자국의 이익을 더 중시할 것이라고 보는 시각이 더 강함을 발견할 수 있다. 그러나 미국을 경제나 적대 혹은 경쟁의 대상으로 인식하기보다는 협력의 대상으로 인식하는 비율이 압도적으로 높음을 보여준다. 이는 한국민의 의식 속에 자리하고 있는 미국에 대한 이중적 태도, 즉 미국이 한국의 이해를 고려하고 있지는 않지만, 협력 대상으로 간주해야 한다는 이율배반적인 의식의 표출이라고 할 수 있다.

오바마 행정부의 출범은 한국민의 미국에 대한 이미지를 매우 우호적으로 변모시켰음을 여러 결과에서 확인할 수 있다. 특히 오바마 행정부의 출범 이후 미국 대통령에 대한 신뢰는 매우 높은 폭으로 상승했으며, 한국민들은 여전히 미국을 세계경제의 주요한 리더로 간주하고 있다.

결국 한국민의 대미인식의 특징은 신뢰와 불신의 공존이라는 말로 정리할 수 있다. 전통적인 혈맹관계에 기초한 긍정적 평가 속에서도 미국에 대한 경계심을 보이는 이중적 양상을 띠고 있는 것이다. 세계적 리더로서 오바마 대통령과 미국의 역할에 대해서는 긍정적으로 평가하면서도 동시에 자국의 이익에 집착한다는 부정적 인식을 가지고 있다.

2) 한국민의 통일관련 대미국 인식

통일연구원의 통일예측시계 연구팀은 통일에 영향을 미치는 다양한 요인들을 객관적으로 측정·분석하고, 그에 기반을 둔 우리의 국가목표인 평화통일을 실현할 수 있도록 최적의 통일예측 모형을 설계하는 것을 목표로 하여, 2009년부터 2011년까지 3년간 통일예측시계를 구축·측정하여 왔다. 이들

I

II

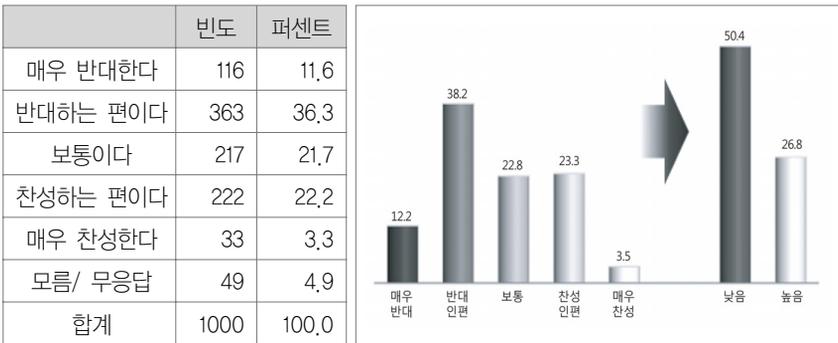
III

IV

의 연구결과로부터 통일과 관련하여 한국민의 대미인식을 확인할 수 있다.

통일예측시계 연구팀이 실시한 대국민 여론조사에서 통일과 관련한 미국의 역할에 대해 사용한 설문항은 “만일 남북통일이 임박했다고 할 경우 미국은 통일에 찬성할 것이라고 생각하십니까? 반대할 것이라고 생각하십니까?”였다. 이에 대해 응답자들은 다음과 같은 반응을 보였다.

〈그림 Ⅲ-7〉 한반도 통일에 대한 미국의 입장

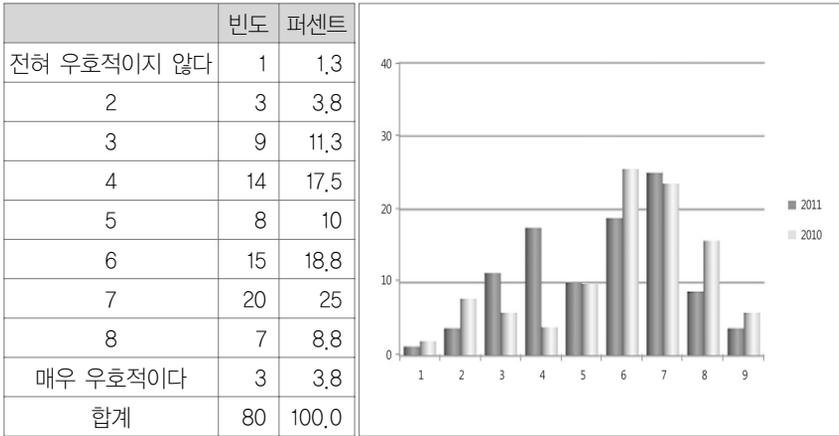


출처: 박영호·김형기, 『통일예측시계, 2011』 (서울: 통일연구원, 2011).

미국이 남북통일에 대해 ‘찬성,’ ‘반대’ 할 것인지에 대해 ‘반대’ 50.4% (‘매우 반대’ 12.2%+‘반대하는 편’ 38.2%), ‘찬성’ 26.8%(‘매우 찬성’ 3.5%+찬성하는 편 23.3%)로 반대할 것이라는 응답이 더 높게 나타났다. 미국이 남북통일에 반대할 것이라는 응답은 19~29세(64.6%), 30대(58.2%)에서는 낮은 반면, 60대 이상에서는 찬성할 것이라는 응답이 44.4%로 다른 연령에 비해 높게 나타났다.

동 문항은 통일예측시계 연구팀의 델파이 조사 31번째 문항(“미국의 한반도 통일에 대한 이해관계는 어떠하다고 생각하십니까?”)을 변형한 것이다. 델파이 패널은 미국의 역할에 대해 56.2%가 우호적이라고 답변하였다. 패널과 여론조사의 결과가 정반대 방향으로 나타났음을 발견할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-8〉 미국의 한반도 통일에 대한 이해관계



출처: 박영호·김형기, 『통일예측시계, 2011』 (서울: 통일연구원, 2011).

3) 한국민의 한·미 안보협력 인식

한국민들은 오바마 행정부의 출범 이후 미국의 국제적 역할과 리더십에 대해서는 높이 평가하고 있지만, 한·미관계에 대해서는 공정하지 않다고 평가하고 있으며, 미국을 ‘국제법을 준수하지 않는 국가,’ ‘자국의 이익을 위해 군사적 위협을 이용하는 국가’로 평가하고 있음을 확인할 수 있다. 이상의 설문 결과들을 종합해서 판단할 때, 한국민들은 한·미 안보협력이 미국의 국익에 의해 일방적으로 조정될 수 있으며, 한국에 공정하지 않은 방향으로 흘러갈 가능성이 높은 것으로 인식하고 있다고 볼 수 있다.

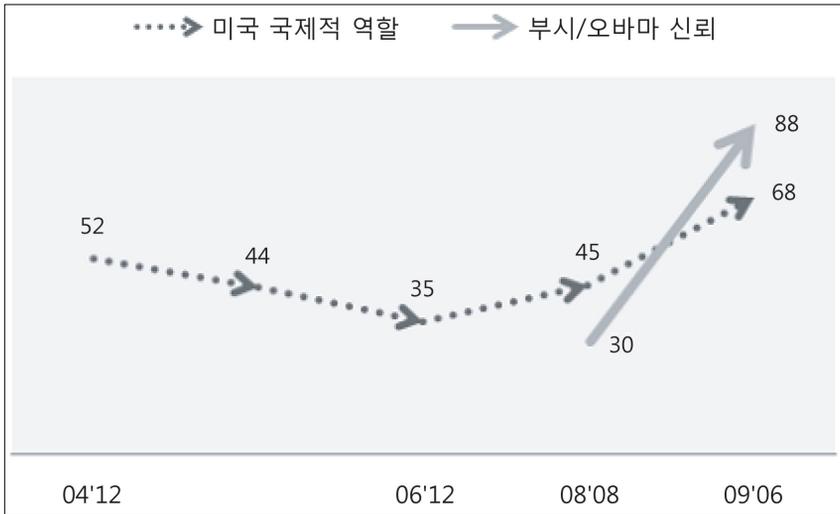
I

II

III

IV

〈그림 Ⅲ-9〉 미국의 국제적 역할과 부시/오바마 대통령 리더십 평가: 신뢰한다, 2004~2009



출처: EAI 여론 브리핑 제51호 (2009.07.07).

(나) 대한민국 통일관련 공공외교 체계

1) 목표

미국의 대한민국 통일관련 공공외교란 결국 미국이 한반도 통일에 대해서 어떠한 입장과 목표를 가지고 있느냐에 따라 결정될 것이다. 즉 미국이 한반도에서의 현상유지를 목표로 하느냐, 아니면 통일을 목표로 하느냐에 따라 미국의 통일관련 공공외교 또한 달라질 수밖에 없다. 특히 한국에 대한 공공외교 전략과 북한에 대한 공공외교 전략은 약간의 전술적 변화를 모색할 수밖에 없을 것이다. 이는 상대적으로 유사한 체제를 가지고 있는 한국에 대한 전략과 매우 상이한 체제를 유지하고 있는 북한에 대한 전략이 다를 수밖에 없을 것이라는 전제에 기반한다. 그러나 전술한 한국민의 대미 인식과 통일관련 대미인식, 그리고 한·미 안보협력에 대한 인식들을 바탕으로 평가할 때, 한국민의 대미인식이 그다지 호의적이지 못하다는 점을 감안한다면, 미국의 대한민국 통일관련 공공외교는 무엇보다도 미국에 대한

한국민의 우호적 감정을 고양시키는 것을 목표로 할 것임을 짐작할 수 있다.

이러한 맥락에서 미국이 한반도 정책에 대해 어떠한 정책적 우선순위를 갖고 있는지 파악하는 것은 매우 중요하다. 미외교협회(Council on Foreign Relations)의 한반도 정책에 관한 독립적인 태스크포스팀은 한반도 정책에 대한 6가지 우선순위를 제시한 바 있다. 그것은 ① 수평적 확산 방지 ② 수직적 확산 중단 ③ 비핵화 ④ 비상사태 계획 ⑤ 포용 촉진 ⑥ 북한 주민들의 처지 개선 등이다.

이러한 우선순위들은 이명박 행정부 및 오바마 행정부 하에서 한미동맹 관계의 조율이 활발하게 이루어질 수 있다는 전제를 기반으로 하며, 이것은 우선순위의 목표를 성공적으로 추진하기 위한 필수요건이다. 태스크포스팀의 보고서는 자유민주주의 및 시장경제의 원칙에 따라서 남북통일을 추구한다는 것을 포함하여 상호이익을 위한 정책 이행을 더욱 강화하기 위해 공동 우선순위를 확인하고 지침을 제시하는 기반이 한미공동비전임을 전적으로 지지하고 있다. 따라서 미국의 대한반도 통일관련 공공외교란 상기한 바와 같은 6가지 우선순위의 달성을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다.

2) 조직, 수단 및 예산

미국의 대한반도 통일관련 공공외교의 조직, 수단 및 예산은 미국 공공외교의 큰 틀 속에서 운영된다. 전체로서의 미국 공공외교가 존재한다면, 그 속에 대아시아 공공외교가 존재하고, 그 하위 분야로서 대한국 공공외교가 존재하며, 또 그 속에 통일공공외교가 존재한다고 볼 수 있기 때문이다.

현재 미국의 대표적인 공공외교 담당부서는 국무부와 방송위원회의 두 조직을 들 수 있다. 국무부 내에서는 공공외교 및 공보담당차관이 주도적 역할을 하며 그 밑에 교육·문화 차관보와 공보담당 차관보, 해외 공보프로그램 조정관 등을 두고 있다. 이들 중 교육·문화부서(R/ECA)와 해외 공보

I

II

III

IV

프로그램부서(R/IIP)는 각국의 미국대사관 공보과를 관할하고 있으며, 그 하위 부서에 해당하는 동아시아 및 태평양 지역 담당부서의 공공외교 담당(EAP/PD)이 한국과 관련된 업무를 처리하고 있다고 볼 수 있다. 또한 국방부와 USAID 등도 주요한 역할을 담당하고 있다.

3) 주요 행위자

가) 정부부처

앞서 기술한 바와 같이 공공외교의 주된 담당부서로서 미국무부, BBG, 미국방부와 USAID 등을 제시할 수 있다면, 대한민국 공공외교의 주요행위자는 이들 부서의 한반도 담당 공공외교 담당자라고 할 수 있을 것이다. 국무부의 경우 주한 미대사관의 대사 및 공보과가 그 역할을 담당할 것이고, 방송위원회(BBG)의 경우 미국의 소리(VOA)의 한국어 방송 담당자, 자유아시아방송(RFA)의 한국어 방송 담당자 등이 대한민국 공공외교의 최 일선에 위치한 행위자라고 정리할 수 있다.

이와 더불어 최 일선에 있는 미국 공공외교의 기반은 American Center라고 할 수 있다. American Center는 각국 대사관의 관리 하에 있으며, 이곳을 중심으로 민간에 대한 거의 모든 직접적 접촉이 시도된다고 볼 수 있다.

나) 시민단체 및 일반 국민

비정부기구 또한 공공외교의 주요한 일익을 담당하고 있다. 공공외교의 특성으로 인하여 정부의 공식적인 조직 이외에도 비공식적인 조직, 즉 Track II 외교의 담당자들이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. Track II 외교는 종종 은퇴한 외교관이나 정부 관리들의 참여나 명성에 기대기도 한다. 북한과의 관계에서 역할을 수행하고 있는 대표적인 인물들

로서 전 미 대통령인 지미 카터, 전 뉴멕시코 주지사인 빌 리처드슨(Bill Richardson), 그리고 전 로스 알라모스 국립연구소(Los Alamos National Laboratory) 소장 지그프리트 헤커(Siegfried Hecker) 박사 등이 있다.

다) 통일관련 공공외교 대상

미국의 대한반도 통일공공외교의 목표가 무엇이든, 그 대상은 한국민 전반으로 확대될 수밖에 없다. 공공외교 자체가 상대국 국민과의 직접적 접촉을 통하여 자국에 대한 호의적인 이미지를 형성시키는 것을 목표로 하기 때문이다. 미국의 대한반도 통일관련 목표가 상기한 바와 같이 ① 수평적 확산 방지 ② 수직적 확산 중단 ③ 비핵화 ④ 비상사태 계획 ⑤ 포용 촉진 ⑥ 북한 주민들의 처지 개선의 6가지로 정리될 수 있다면, 미국은 이러한 목표 달성을 위해 한국민 전부를 대상으로 공공외교를 수행해 나갈 것이라고 보아야 한다. 그러나 이러한 외교의 수행은 일정한 기준에 따라 수밖에 없다.

나이는 공공외교를 시간적 경과에 따라 세 가지 차원으로 구분하였다.⁹ 나이의 기준에 따르면, 공공외교는 일일 소통(daily communications), 전략적 소통(strategic communication), 그리고 지속적인 상호관계의 구축(the development of lasting interpersonal relationship)을 목표로 하는 세 가지로 구분될 수 있다.

이와 같은 시간적 구분을 통일공공외교에 적용한다면, ① 매일 매일의 뉴스를 전달하는데 주안점을 주는 정보외교, ② 중기적으로 여론 형성과 의제 설정을 목표로 하는 정보외교, ③ 장기적으로는 문화·교육적 교류를 통한 태도의 변화 등으로 구분할 수 있을 것이다.

⁹ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: PublicAffairs, 2004), pp. 107~110.

(다) 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램

전술한 바와 같이 미국의 대한반도 통일관련 공공외교를 명확히 구분하는 것이 쉽지 않다면, 미국의 한국민을 대상으로 하고 있는 직접적 접촉을 통한 프로그램 모두를 대한반도 통일관련 공공외교의 일환으로 간주할 수 있을 것이다. 특히 미국에의 초청을 통해 미국적 가치에 대한 이해를 증진시키고 장기적으로는 미국에 대한 우호적 감정을 형성하는데 일조할 수 있는 프로그램들은 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램으로 충분히 간주될 수 있을 것이다. 현재 한·미 간에 이루어지고 있는 교환 프로그램을 간추려 정리하면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 한미 간 교환 프로그램

주관부서	프로그램 명칭	대상	목표
미국무부 산하, Bureau of Educational and Cultural Affairs	Ambassadors Fund for Cultural Preservation	문화재 보호 프로젝트	인류 문화유산의 보호
	OneBeat	학생 (19~35세)	음악적 교류를 통한 상호이해의 증진
	Fulbright Program	학생, 교수, 연구자, 교사, 음악인, 작가, 언론인, 체육인, 법조인, 과학자, 기술자 등	교육과 국제협력을 통한 상호 이해의 증진 및 리더십 개발
	Study of the United States Institutes for Student Leaders	학부생	교류를 통한 상호 이해의 증진
	International Visitor Leadership Program	미 대사관이 선정한 지도자급 인사	지도자급 교류를 통한 상호 이해의 증진
	E-Teacher Scholarship Program	영어 교육자	영어 교습법에 대한 이해의 증진

미국무부 산하, Bureau of Educational and Cultural Affairs	Study of the United States Institutes for Scholars	대학 교수, 중고등학교 교사 등	해외 교육기관에서의 미국에 대한 교수법 및 내용 강화
	American Council of Young Political Leaders	젊은 정치 지도자 (25~40세)	상호 교류를 통한 이해, 존경, 우정의 증진
	Fortune/U.S. State Department Global Women's Mentoring Partnership	여성 지도자 (25~43세)	여성 지도자 양성
	Edward R. Murrow Program for Journalists	언론인	저널리즘에 대한 이해 증진
	한미 의회 교류 프로그램	대학생, 의회 지도자	입법과정에 대한 이해 증진
미국무부	외교관 교환 프로그램 (U.S.-Korea Diplomatic Exchange Program)	외교 공무원	한-미간 협력과 신뢰의 증진

(3) 전문가 인식조사

(가) 미국 전문가 인식조사의 특징

1) 문항작성 관련 주요 내용과 특징

가) 문항의 구성: 내용과 특징

① 미국 공공외교: 일반적 분석

다른 조사대상국의 경우와 마찬가지로 미국 공공외교의 일반적 분석과 관련한 문항은 총 9개로 구성되었다. 이들 문항은 공공외교 성과에 대한 일반적인 이해, 공공외교의 목표, 추진체계, 주요 행위자, 주요 수단, 구체적인 프로그램의 특징, 주요 대상 지역, 추진과정에서의 주요 자산 등의 내용을 담고 있다.

I

II

III

IV

② 미국의 한반도 통일관련 정책

2부, 미국의 한반도 통일관련 정책에 대한 질문도 1부, 공공외교 일반에 관한 문항과 마찬가지로 조사대상국 모두에게 공통 문항이 제시되었다. 한국 주도의 통일에 대한 전문가들의 의견을 조사함으로써 각국의 차별적인 분석 결과가 도출될 것으로 기대되며, 한반도 통일에 가장 큰 영향을 미치는 국가에 대한 질문을 제시하여 해당 조사당사국을 포함하여 분석대상국들 간 비교분석을 가능하게 하였다.

③ 미국의 대한반도 통일공공외교

3부, 한반도 통일관련 공공외교에 관한 문항은 총 8개 문항으로 구성되어 있으며, 한 개의 예외 문항을 제외하고는 조사 대상국 모두에게 동일한 문항을 제시하고 있다. 기본적으로 3부에서는 한반도 통일관련 공공외교에 대한 성과, 공공외교 담당 주체, 한국 및 북한과의 친밀도, 대한반도 통일공공외교 추진과정 상의 주요 대상, 한반도 통일공공외교의 목표 등과 관련된 문항들이 포함되어 있다.

이상의 질문들은 특히 한국 및 북한의 친밀도에 대한 분석, 한반도 통일공공외교의 목표 등에 대한 분석을 가능하게 함으로써 조사 대상국 간 대한반도 외교정책의 차별성을 구체적으로 부각시켜 줄 것으로 판단된다.

④ 한미동맹과 대한반도 공공외교

총 12개 문항으로 구성된 4부, 미국의 특성에 따른 세부 문항에서는 한반도 통일과 미국 국가이익 사이의 상관성, 미국 가용자원의 특성, 미국 공공외교 효과 제고 방안, 한반도 통일관련 공공외교 추진과정의 우선순위 등에 대한 질문을 포함시킴으로써, 미국 외교의 특징이 한반도 통일공공외교와 관련하여 잘 드러날 수 있도록 하였다. 특히 다른 조사대상국과는 달리

한미동맹이라는 양국 사이의 특수한 외교관계가 향후 한반도 통일과정에서 미국의 대한민국 공공외교에 어떠한 영향을 미칠 것인지 등의 질문을 포함하고 있다. 한미동맹은 다른 조사대상국가에서는 찾아볼 수 없는 매우 특수한 조건이므로 이러한 조건의 특징을 변수화하여 문항 속에 포함시켰다.

나) 문항의 내용과 특징

① 한미관계의 중요성

첫째, 문항의 내용 작성과 관련하여 미국의 전문가 인식조사라는 관점에서 다른 국가와 차별화된 한미관계의 중요성을 전제로 하였다. 공통문항의 경우도 기본적으로 4개국을 대상으로 공동 문항 내용이 작성되었으나, 아울러 한국이 미국을 포함한 개별 국가와 맺고 있는 외교관계의 특수성이 잘 반영되도록 만들어졌다. 특히 다른 국가에서는 발견할 수 없는 한미 간 ‘동맹관계’ 요소가 미국의 대한민국 통일공공외교에 어떻게 반영되고 있는지를 분석하고자 하였다.

개별 국가 특수문항(4부)의 경우 미국이 어떠한 근거와 내용을 중심으로 한반도 통일에 대한 이익구조를 가지고 있는지, 또한 이러한 이익구조의 실현을 위해 어떠한 외교수단 행사를 목표로 하고 있는지와 관련한 분석이 이뤄지도록 문항의 내용이 작성되었다. 그리고 대한민국 통일공공외교 추진과 관련하여 미국이 한미관계의 중요성을 얼마나 인식하고 있는지, 즉 한미관계 차원에서 정책추진과정상 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇인가에 대한 내용에도 초점을 맞췄다.

② 미국 외교정책결정의 특징

둘째, 문항 내용의 또 다른 특징과 관련하여 기본적으로 미국은 다른 조사대상국과는 매우 차별적인 외교정책결정 구조를 가지고 있다. 미국의

I

II

III

IV

경우 외교정책 결정과정상의 투입요소와 산출요소 사이의 체계적인 환류작용이 매우 분명하게 작동하고 있으며, 다원화된 미국 사회의 특성을 고스란히 반영하는 외부환경과의 상호의존작용이 발생하고 있다.¹⁰ 문항의 내용이 이러한 미국 외교정책 결정의 특징을 효율적으로 반영토록 하고 있는데, 참여 행위자 및 정책수단의 다양성 등에 대한 분석이 가능하도록 문항이 작성되었다.

공공외교정책 참여행위자와 관련하여 유럽과는 차별화된 미국의 ‘약한 정당(weak party system),’ 싱크탱크로서의 민간연구기관, 학자 등 전문가 그룹의 활성화 등의 요소들을 반영하고 있다. 정책수단과 관련하여서도 안보 영역, 경제외교 영역, 사회문화교류 영역 등에 걸쳐 다양한 외교정책수단을 구사하는 미국 외교정책결정의 특징을 반영하고 있음은 물론, 무엇보다도 미국 외교이익이 가지는 ‘글로벌-지역-목표국가(target state)’ 사이의 연결구조적 특징을 파악하고자 하는 의도를 잘 반영하고 있다.

③ 미국의 선진화된 공공외교

셋째, 미국의 공공외교는 역사적으로 매우 앞선 전통을 가지고 있고, 공공외교 추진 현황과 관련해서도 매우 활성화된 모습을 보이고 있다. 이러한 현황은 9·11 테러 이후 더욱 가시적인 특징으로 꼽을 수 있다.¹¹ 본 연구의 앞부분에 소개하고 있는 공공외교정책 추진체계에서 보는 바와 같이 미국은 매우 정교화되고 선진화된 정책추진체계를 갖추고 있는데, 이러한 선진화된 공공외교 현황이 본 전문가 인식조사에 충분히 반영될 수 있도록 문항을 작성하였다.

¹⁰ Jerel A. Rosati and James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy* (New York: Wadsworth Publishing, 2010), pp. 259~290.

¹¹ R. S. Zaharna, *Battles to Bridges: US Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11* (New York: Palgrave Macmillan, 2010).

본 조사는 미국이 타 지역을 대상으로 전개하는 공공외교와 한반도 지역과의 차이점에 대한 문항을 포함하고 있고, 또한 대한민국 통일공공외교가 미국이 설정하고 있는 매우 다양하고 복잡한 외교적 이익과 어떻게 맞닿아 있는지에 대한 문항의 내용도 포함되어 있다.

④ 북미관계의 중요성

마지막으로 문항 내용의 특징과 관련하여, 미국의 특징적 요소가 가장 두드러지게 반영되는 부분 중의 하나가 ‘북미관계의 중요성’이라는 차원에서 미국 공공외교를 분석하는 것이라고 판단된다. 본 연구팀은 향후 궁극적인 한반도 평화통일과정에서 북미관계의 중요성을 고려할 때, 미국의 한반도 통일공공외교를 전개함에 있어서 대북한 관계 차원의 변인들을 어떻게 이해하고 있는지, 또한 변인들을 해결하기 위한 방안은 무엇인지를 이해하는 것이 매우 중요하다고 판단하였다.

이런 배경에서 북한정권 및 주민 사이의 차별적인 인식의 문제, 한미동맹의 구조적 한계와 관련한 문제, 북한 급변사태 관련 인식 현황, 그리고 구체적으로 한반도 평화통일이 어느 시점에서 이뤄질 것인가에 대한 기대 등과 관련한 질문 내용을 작성하였다.

기본적으로 미국의 한반도 통일공공외교는 한국과 관련한 요소는 물론, 북한과 관련한 요소, 동북아 안정과 관련한 요소 등을 모두 포함하고 있는 관계로 이러한 복합적인 이익구조가 전문가 인식조사 과정에서 잘 나타날 수 있도록 노력하였다. 특히 북미관계의 중요성과 관련하여 ‘한반도 비핵화’ 문제와 관련한 공공외교 이해방식이 무엇인가에 대한 질문 내용도 포함시켰다.

2) 전문가 선정 관련 주요 내용과 특징

가) 전문가 선정의 고려 요소

미국 전문가의 선정과 관련해서 고려한 요소는 다음과 같다. 첫째, 한반도 문제에 대한 전문성을 가진 인사여야 한다. 많은 경우 미국의 동아시아 외교안보 전문가들이 한반도 문제 전문가들로 혼동되기도 한다. 따라서 본 조사에서 한반도 문제에 대한 전문성은 미국의 한반도 문제 관련 정부의 정책 당국자로서의 경험, 한반도 문제에 대한 연구 또는 조사 분석 등을 합하여 최소한 5년 이상의 경력을 가진 인사를 선정하기로 하였다.

둘째, 한반도 문제에 전문성이 5년 이상이 되지 않거나 다소 결여된다고 판단될 경우에는 공공외교에 대한 확고한 전문성을 가진 인사여야 한다. 따라서 미국의 공공외교 분야에 상당 기간 종사하거나 전문성을 가진 인사를 선택하였다.

셋째, 상기 두 조건 중 하나를 충족시키더라도 현재 정부의 공직자로서 봉사하는 인사들 중 연구직무자 이외에는 제외하였다. 한반도 문제 관련 정부 부처의 현직에 있는 인사들은 인식조사에 직접적으로 참여하는 것이 법률적으로 금지되어 있으며, 설사 비공식적으로 응답하더라도 정부의 입장을 대변할 수밖에 없기 때문이라고 판단하였다. 이상의 기준에 따라서 총 42명의 대상을 선정하였다.

나) 미국의 대한반도 정책과 싱크탱크

미국 전문가 인식조사를 위한 전문가 선정 과정에서 싱크탱크로 대표되는 민간연구기관 중에서 대한반도 정책을 비중 있게 다루는 인사의 포함도 중요하게 고려하였다. 미국의 싱크탱크는 하나의 거대한 정책지식시장(policy knowledge market)을 토대로 인지공동체(epistemological community)가 형성되어 있는데, 이러한 특징이 반영되도록 노력하였다.¹²

특히, 싱크탱크의 한반도 문제 전문가들 사이에는 Korea Working Group 과 같은 인지/정책공동체가 형성되어 있으며 북핵문제, 남북관계, 대북정책, 통일 전망 등과 관련하여 다양한 정책보고서를 작성하고, 정부의 정책결정 과정에 투입되고 있다.¹³ 또한 이들 중 일부는 민주당과 공화당 정부 아래서 각각 한반도 관련 실무정책 책임자로서 종사하였다. 그리고 싱크탱크는 외교정책결정자의 충원 통로이면서 미국 정부, 의회, 언론 등과 일상적인 정책 소통을 통해서 실질적인 정책투입 영향력이 매우 높다. 따라서 본 조사에서는 이러한 전문가들의 이해를 정확하게 분석할 필요성을 더욱 강조하고 있다.

다) 조사대상자의 소속 기관

이상의 요소를 고려하여 최종 선정된 조사 대상자들의 구성은 다음과 같다. 우선 싱크탱크의 연구원들이다. 본 연구의 조사대상자들이 소속된 싱크탱크를 보면, Atlantic Council, AEI, Brookings Institution, Cato Institute, Center for a New American Security, CSIS, Council on Foreign Relations, Heritage Foundation, IDA, Institute for International Economics, INSS, International Crisis Group, KEIA, Mansfield Foundation, RAND, Stimson Center, US-Korea Institute at SAIS, Social Science Research Council 등이다. 이들 중에는 미국의 지난 행정부들에서 한반도 문제를 비롯하여 동아시아 안보 관련 중견 간부급 인사, 정책 실무 책임자로 일한 인사, 전직 정보부처 정보분석관 등이 포함되어 있다.

¹² Donald E. Abelson, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy* (Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006).

¹³ 박영호, 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』 (서울: 통일연구원, 2005).

다음으로 Amnesty International USA, Asia Foundation, Committee for Human Rights in North Korea (HRNK) 등 국제정치안보 관련 NGO에 종사하는 한반도 문제 전문가들을 선정하였다. 이들은 싱크탱크에서 연구원으로 활동하거나 정부의 정책실무자 등으로 일한 경험자들이다. 또한 정부 정보관련 부처, 싱크탱크, NGO 등에서 종사하다가 독립적인 자문가로 활동하거나 민간 정보 분석기관에서 일하는 인사들도 포함하였다.

마지막으로 Dartmouth College, Georgetown University, George Washington University, Harvard University, Massachusetts Institute of Technology, Syracuse University, Temple University, The Fletcher School at Tufts University, University of Minnesota, Duluth, University of Pennsylvania, University of Southern California 등 대학과 그 부속 연구소에 종사하는 전문가들을 선정하였다. 이 분류에 속한 조사대상자 중에는 미국 정부에서 국무부의 고위간부 역임자, 한반도 문제 관련 정책 실무 책임자로 일했거나, 공공외교와 관련 고위 직위에서 직접 미국의 공공외교를 지휘했던 인사들이 포함되었으며, 또 미국의 외교안보 정책 분야의 공공외교 영역에서 지도급 인사들이 포함되었다.

3) 미국 전문가 인식조사 결과의 특징

금번 미국의 핵심 한반도 전문가 및 공공외교 전문가들을 대상으로 한 대한반도 통일공공외교 인식조사는 “정부 중심형 공공외교 추진체계,” “미국 공공외교의 성과와 목표,” “한반도평화통일에 대한 미국의 이익과 역할,” “대한반도 공공외교의 내용,” “대한반도 통일공공외교 발전의 필요성,” 이렇게 4가지 영역에서 중요한 특징이 발견되었다. 본 조사에 참여한 전문가들의 75% 이상이 최소 10년 이상의 경력을 가지고 있으며, 응답자들의 소속이 민간연구기관(싱크탱크), 학계, NGO, 정부부처 및 공공연구기관에

끌고루 분포되어 있다는 점에서, 발견된 특징은 미국의 한반도 통일관련 공공외교와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 각 영역별 구체적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

가) 정부 중심형 공공외교 추진체계

① 정부 중심형 공공외교 추진

미국은 풀뿌리 민주주의가 매우 발달한 나라로서, 민간 영역에서 각종 국제관계 관련 협회/위원회 등 시민사회의 활동이 매우 활발하다. 그러나 본 조사에서 미국의 경우도 공공외교는 여전히 정부 중심형으로 이루어지고 있으며, 민간 주도형 공공외교는 매우 낮은 상태임을 알 수 있었다.

② 정부가 핵심 행위자

정부 중심형 공공외교가 추진된다면 그 주된 행위자는 당연히 정부부처가 된다. 미국은 국무부에 차관급의 공공외교 전담부서(공공외교 및 공보 차관실)를 설치·운영하고 있으며, 국제방송국(IBB)은 정형화된 공공외교 업무를 전담하고 있다. 미국은 국제개발처를 통한 개발지원을 공공외교에 적극적으로 활용하고 있다.

그러나 본 조사에서는 미국의 공공외교에서 국무부, 국제개발처, 국제방송국 등이 핵심 역할을 수행하고 있는 이러한 제도적 추진체계를 확인하였다. 즉, 공공외교 추진을 위한 수단으로서 언론매체, 교류활동, ODA·투자 등 기여외교가 우선순위로 지적되었다.

I

II

III

IV

③ 미국 외교안보정책의 핵심 지역 확인

미국의 외교안보정책에서 가장 이해관계가 높은 지역으로 중동 지역이 거론된다. 또 한반도를 중심으로 한 동아시아 지역도 주요한 대상 지역이다. 이번 전문가 조사는 중동과 동아시아가 미국 공공외교에서도 가장 중요한 지역으로서 미국 외교안보정책의 주요 대상 지역임을 그대로 보여주고 있다.

나) 미국 공공외교의 성과와 목표

① 공공외교 성과에 대한 낮은 평가

최근 미국이 공공외교의 가장 중요한 목표국가는 이라크, 아프가니스탄 등 ‘테러와의 전쟁’과 연관된 국가들과 중동지역 국가이다. 공공외교의 수행 과정에서는 외교와 개발을 복합적으로 적용하고 목표국가 현지 주민들과의 접촉을 강조하고 있다.

그러나 조사 결과, 전반적인 공공외교의 성과에 대한 평가는 높지 않은 편이다. 공공외교가 단기적 성과를 거두기 어려우며 불특정 다수를 대상으로 하고 있다는 점도 직접적인 효과를 거두는 데 어려움이 있음을 말해준다. 통일관련 대미 공공외교를 추진함에 있어서 꾸준하고 지속적이며 장기적인 계획을 가져야 함을 의미한다.

② 보편적인 국가 위상의 중요성

우선 미국은 공공외교의 일반적인 목표로서 미국의 보편적인 국가 위상 제고를 최고 우선순위로 설정하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 개별 국가 혹은 지역에 따라 공공외교의 구체적인 내용은 다르겠지만, 일반적인 의미에서 미국 내 전문가들은 개별 국가 및 특정 영역에 대한 이해관계보다는 미국이 국제정치질서에서 차지하는 포괄적인 위상에 대한 관심이 더 크다

는 사실을 보여주고 있다. 향후 한국이 미국을 대상으로 미국의 대한반도 통일공공외교에 영향력을 미치고자 하는 노력을 강화할 때 이러한 점은 매우 세심하게 고려되어야 할 것으로 판단된다.

③ 해당국가와 지역안정성 간 상관관계

미국의 공공외교는 특정 목표국가(target state)를 대상으로 하더라도 개별 국가마다 분절적인 이익구조를 가지기 보다는 보다 상위 차원에서 존재하는 지역안정성에 대한 고려를 우선시하거나 혹은 함께 고려한다는 점에 주목할 필요가 있다. 한반도에 대한 공공외교에도 동일한 논리가 적용된다는 점이 다시 한 번 확인되었다.

따라서 향후 한반도 평화통일의 동북아 지역 전체의 안정성과 상호의존성을 강조함으로써 인해 미국의 대한반도 공공외교의 역할을 더욱 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

다) 한반도 평화통일에 대한 미국의 이익과 역할

① 동북아질서 안정의 요인

앞에 설명한 바와 같이 미국의 전문가들은 미국의 대한반도 공공외교 역시 동북아질서의 안정성 유지라는 차원에서 접근하고 있는데, 더욱 중요한 문제는 미국이 동북아질서의 안정성을 가능케 하는 핵심 요인으로 무엇을 설정하고 있느냐의 문제이다. 금번 설문 조사 결과에 의하면, 동북아질서 안정의 경우 특히 ‘글로벌경제성장’ 및 ‘민주주의 확산’을 핵심 요인으로 설정하면서 지역질서 안정의 필요성을 인식하고 있다는 특징이 발견되었다.

② 북한 및 동북아 차원에서의 환경 조성

미국의 한반도 전문가들은 북한문제와 동북아 문제 사이의 연관성이 매

I

II

III

IV

우 높은 것으로 인식하면서, 북한문제의 해결을 위해서는 직접적인 외교수단의 구사보다는 북한의 변화를 위한 우호적 환경 조성 및 동북아 차원의 우호적 환경 조성 등을 우선적으로 고려하는 특징을 보이고 있다.

특히 이와 관련하여 한반도 평화통일의 장애 요인으로 다수의 전문가들이 ‘북한의 폐쇄성’을 꼽고 있는 관계로, 한반도 통일을 위한 미국의 이익 및 역할에 대해서도 이러한 관점에서 추진할 것으로 예상된다. 동일 문항에 ‘북핵문제’가 제시되었으나, 미국의 전문가들은 ‘북한의 폐쇄성’을 선택하였다. 결과적으로 향후 미국의 대한반도 통일외교는 동북아 질서의 안정성을 고려하면서 북한의 변화를 유도할 수 있는 다양한 환경 조성에 초점을 맞출 것으로 전망된다.

라) 대한반도 공공외교의 구체적 내용

① 핵문제의 중요성과 우선순위

그러나 동일한 설문조사 안에서 미국 전문가들의 답변이 상호 논리적으로 모순되는 현상이 발견되었는데, 한반도 통일의 방해요인으로 ‘북한의 폐쇄성’을 우선적으로 꼽으면서도 동시에 대한반도 공공외교 관련 최우선 과제로는 ‘핵문제’를 꼽았다.

현재의 설문 조사 결과만으로는 이러한 현상을 정확하게 진단하기가 어렵다. 다만 유추컨대, 현 시점에서 미국 내 다수 전문가들은 대한반도 정책의 최우선 과제는 핵문제이지만, 설사 핵문제가 해결된다고 하더라도 북한의 폐쇄성이라는 문제가 해결되지 않는 한 한반도 평화통일이 쉽게 이뤄지지 않을 수도 있다는 견해를 가지고 있는 것으로 해석된다.

따라서 북핵문제의 중요성을 공공외교적 관점에서 최우선 과제로 꼽고 있다는 점을 고려할 때, 여전히 미국 전문가들이 북한문제를 핵문제의 차원에서 접근하는 경향이 강하는 사실을 발견할 수 있다. 한편, 한국 중심의

통일 필요성에 절대적으로 공감하고 있고, 비교적 가까운 장래(10년 전후)에 통일이 가시화될 수 있을 것으로 전망하고 있는 관계로 핵문제 해결에 대해서는 전반적으로 낙관적인 전망이 우세하다는 분석이 가능하다.

② 집권 세력과 북한 주민의 분리

또한 본 설문조사 결과에서는 미국 정부가 북한 주민들에 대해 우호적 관점을 가지고 있다는 대답이 압도적(80% 이상)이었다. 이러한 전문가 인식 배경을 해석하면, 북한 정권과 북한 주민을 분리시키는 공공외교의 전개에 대한 필요성이 강조되었던 것으로 보인다.

북한 주민을 대상으로 한 공공외교에 대한 세부적인 질문이 이번 설문조사에는 포함되지 않았지만, 미국 전문가의 이러한 인식 경향을 고려하여, 우리의 대미 통일외교 전개과정에서 북한정권과 북한주민으로 차별화된 공공외교전략의 개발이 요구된다.

③ 한미동맹의 중요성 인식

사실 한미동맹과 통일공공외교를 서로 논리적으로 연결 짓는 작업은 쉽지 않은 일이었다. 하지만 본 설문조사는 미국 내 전문가들에 의해 한미동맹이 한반도 통일에 도움이 된다는 인식이 압도적(90% 이상)으로 지지받고 있다는 사실을 보여주고 있다. 한편 지금까지의 다양한 노력에도 불구하고 여전히 다수 전문가들로부터 한미동맹은 군사적인 성격이 강조되고 있다는 점에서, 비군사적인 영역에서 확산의 필요성이 제기되었다.

마) 대한반도 통일공공외교 발전의 필요성

① 인적자산의 중요성

미국의 다수 전문가들은 대한반도 통일공공외교 추진에 동원될 수 있는

I

II

III

IV

외교자산 중에서 인적자산이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 즉 전문가들은 미국의 대한반도 통일공공외교 추진과 관련하여 인적 네트워크의 중요성을 강조하고 있는데, 이러한 점은 향후 우리의 대미외교에서 통일외교를 위해 보다 다양하고 복합적인 인적 및 사회문화 교류의 필요성을 강조하는 것으로 해석이 가능하다. 이와 관련하여 한미 간 다양한 1.5트랙의 활성화를 포함하여, 전문가들을 중심으로 한 인지공동체(epistemological community)의 형성은 향후 미국의 대한반도 통일공공외교 발전과 관련하여 매우 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다.

② 국제사회와의 연계성 강조

미국이 대한반도 통일공공외교 추진 과정에서 국제사회를 동원한 한반도 통일의 우호적인 환경 조성을 강조하고 있는 것으로 드러났다. 미국 전문가들의 이러한 인식은 대한반도 통일공공외교 추진의 정당성 부여와 관련하여 중요한 의미를 가지는 것으로 분석된다.

즉, 미국은 한반도의 평화통일을 위해 한반도 문제의 국제사회와의 연계성을 지속적으로 강조해 주는 역할을 일종의 고유한 영역으로 규정하고 있는 것으로 풀이된다. 이러한 점은 향후 우리의 통일공공외교가 미국 등 특정 국가를 목표로 함은 물론 국제사회 전반에 걸친 노력으로 확산되어야 한다는 사실을 잘 보여주고 있다.

③ 통일 시점에 대한 전망과 공공외교의 효과

미국의 다수 전문가들은 통일의 시점으로 향후 10년 전후를 예상하고 있는 것으로 드러났다. 현 설문 문항만으로는 응답자가 ‘통일’을 구체적으로 어떻게 규정하고, 대답하였는지 정확하게 판단하기 어렵다. 다만, 통일의 시점을 향후 10년 전후로 상정한 점을 미루어볼 때, 남북한 사이의 완전한

정치적 결합을 의미하기보다는, 자유로운 인적교류 등 장기적인 통일로 이어질 수 있는 가시적 조치의 실현으로 이해한 것으로 판단된다.

한편 다른 문항에서 공공외교의 효과로 인해 통일이 1~3년 정도로 앞당겨질 수 있다고 대답한 것으로 보아, 결과적으로 현 시점부터 매우 적극적인 통일공공외교 추진이 절실히 요구되고 있다는 점 또한 분명하게 보여주고 있다.

라. 결론: 한반도 통일공공외교에의 시사점

(1) 대미 통일공공외교에의 시사점

미국의 경우 공공외교 추진체계나 본 연구에서 정의한 통일관련 공공외교의 추진체계와 예산, 주요 프로그램 등을 보면, 우리의 통일관련 공공외교는 아직 인적 네트워크를 확대하고 통일에 관한 정보를 전파하는 데 한정되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 미국이 공공외교를 외교의 창의적 혁신 차원에서 주요 영역으로 설정하고 공공외교를 관장하는 고위급의 직위와 상당한 재원 및 인력을 투자하고 있음을 고려할 때, 우리의 대미 통일공공외교에도 보다 많은 자원과 인력이 투입될 필요가 있음을 시사해준다.

미국 전문가들에 대한 조사의 결과에서 나타난 대미 통일공공외교에서의 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 미국 공공외교의 목표를 정확하게 인식하고 그에 따른 맞춤형 통일 공공외교를 추진해야 한다는 점이다. 미국의 공공외교는 보편적인 국가 위상의 중요성을 최우선순위로 설정하고 있다. 미국이 세계질서를 주도하는 국가라는 점에서 당연한 이치로 보인다. 미국이 한미동맹관계를 통해 한반도에 대해 특별한 이해관계를 갖고 있더라도 동북아질서의 안정을 중요시하고 있는 점에서 이러한 특성이 재차 확인된다. 따라서 향후 한국이 미국의 대한반도 통일공공외교에 영향력을 미치고자 하는 공공외교를 강화

I

II

III

IV

할 때, 미국의 동아시아 지역에 대한 이익구조와 한국의 한반도 통일 추진에 대한 이익구조가 서로 상호의존하고 상승작용을 일으키도록 세심한 접근을 추진해야 할 필요가 있다.

둘째, 미국의 대한반도 공공외교의 정책 우선순위와 한국의 통일관련 공공외교가 서로 조응되도록 공공외교를 추진할 필요가 있다. 미국 정부와 마찬가지로 미국 전문가들은 현 시점에서 북한 핵문제의 해결을 최우선 사안으로 간주하고 있다. 또 북한의 폐쇄성이라는 문제가 해결되지 않는 한 한반도 평화통일이 쉽게 이뤄지지 않을 것이라는 입장이다. 따라서 한국의 대미 통일공공외교는 이러한 현안문제를 해결하면서 미국이 한반도 통일의 결정적인 후원세력이 되도록 만드는 방향으로 추진되어야 한다는 점을 말해주고 있다.

셋째, 통일과정에서는 물론 통일 후 한미동맹관계에 대한 굳건한 믿음의 확보이다. 한국은 아·태지역에서 미국과 공통의 국가 이념 및 지역적 차원의 국가이익을 공유하는 성공적 동맹으로서 한·미의 전략동맹은 통일한국에서도 중요하다. 한미동맹은 독일 통일 후 유럽의 NATO 동맹 지속처럼 아시아·태평양 지역의 평화와 공동 번영의 안보적 기반으로서 역할을 수행한다. 주한미군 주둔 지속 원칙 위에 주한미군의 변화는 통일한국 등장 이후 역내 질서의 평가에 따라 한미의 협의·합의로 조정되어야 할 것이다.

통일한국의 한미동맹 유지는 미국의 미·일 동맹, 미·호주 동맹 등 아시아·태평양 지역의 양자동맹의 유지를 통한 전략적 협력의 보루가 될 것이다. 한미동맹 유지로 미국의 동아시아 지역에서의 안보·경제 이익도 지속적으로 향유된다.

넷째, 북핵문제 및 북한문제의 근본적 해결 방안으로서의 통일이다. 북핵 문제는 탈냉전 이후 20년 이상 국제 비확산체제의 심각한 도전으로 지속되고 있는바, 남북관계 개선을 통한 한반도 통일은 북핵문제의 근본적 해결 방안이다. 동시에 북한의 미사일 등 대량살상무기 문제의 해결 방안이다.

국제사회의 ‘이탈세력’으로 간주되어온 북한을 통일 추진 과정에서 국제사회의 합리적 일원으로 유인하고 통일한국은 미국과 더불어 새로운 안보위협의 예방에 적극적으로 참여함으로써 국제평화에 기여한다.

다섯째, 인적자산의 중요성이다. 대한민국 통일공공외교 추진에 동원될 수 있는 외교자산 중에서 인적자산이 가장 중요하다. 즉 전문가들은 인적 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 점은 향후 한미 간에 통일외교를 위해 보다 다양하고 복합적인 사회문화 교류의 필요성을 강조하는 것으로 해석 가능하다.

여섯째, 국제사회와의 연계성이 중요하다는 점이다. 대한민국 통일공공외교 추진 과정에서 국제사회를 동원한 한반도 통일의 우호적인 환경 조성을 강조하고 있다. 미국 전문가들의 이러한 인식은 향후 우리의 통일공공외교가 미국 등 특정 국가를 목표로 함은 물론 국제사회 전반에 걸친 노력이 요구된다는 점을 의미한다.

일곱째, 통일 시점에 대한 전망과 공공외교의 효과이다. 미국이 한반도 통일을 당장의 현안으로 인식하고 있지는 않다. 그러나 미국의 다수 전문가들은 통일을 시점으로 향후 10년 전후를 예상하고 있고, 통일을 앞당기는 데에 기여하는 공공외교의 효과로 1~3년 정도 통일을 앞당길 수 있을 것으로 기대하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통일공공외교가 매우 적극적으로 추진된다면 통일의 시기가 단축될 수도 있음을 보여주며, 따라서 정책적으로 통일공공외교 추진이 매우 중요하다는 점을 함의한다.

한편, 아래에 제시되고 있는 주변4국의 한반도 통일에 대한 입장과 관련한 한국 국민들의 의식조사 결과는 주변4국의 전문가들에 대한 조사와 비교했을 때, 향후 한국의 대주변국 공공외교에 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 즉 한국 국민들은 주변4국이 한반도 통일을 대체적으로 원하지 않는 것으로 보고 있다. 가장 통일에 긍정적인 나라로 인식되는 미국조차도 35% 정도만이 긍정적인 입장을 가지고 있는 것으로 인식하고 있다.

I

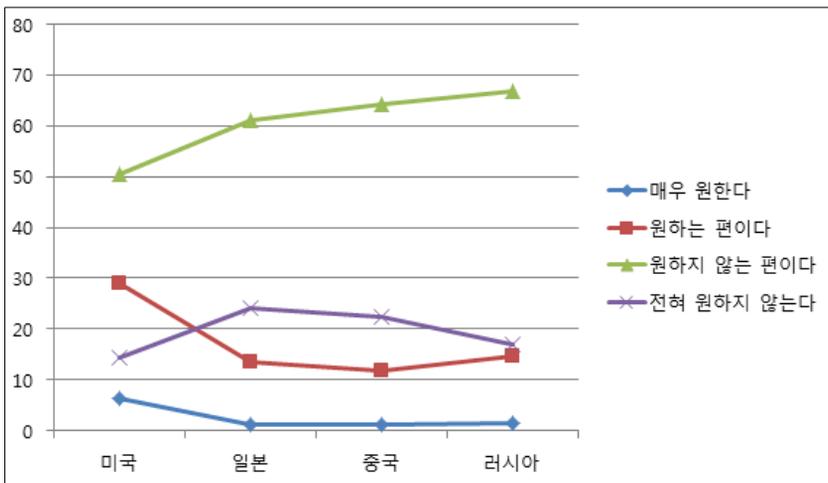
II

III

IV

그러나 미국은 주변4국 중 다른 나라들에 비해 한반도 통일을 원하는 것으로 인식되고 있다. 본 연구에서 조사된 미국 전문가들의 판단에 따르면 미국은 한국 주도의 통일을 압도적으로 지지(95.2%)하고 있다. 따라서 한국의 대미 통일공공외교는 이러한 간극으로부터 비롯될 수 있는 오해를 불식시키는 것이 중요하다. 미국의 한반도 통일에 대한 입장을 보는 한국민의 인식이 미국 정부나 미국 국민들에게 오해를 주어서는 안 되는 것이다.

(그림 III-10) 한반도 주변4국의 한반도 통일희망 (2007~2012 합계)



출처: 출처: 서울대학교 통일평화연구소, 『2007 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2007); 서울대학교 통일평화연구소, 『2008 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008); 서울대학교 통일평화연구소, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009); 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010); 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 서울대학교 통일평화연구원, 『2012 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012).

(2) 대미 통일공공외교의 과제

본 연구를 수행하면서 실시된 한반도 주변4국 전문가 조사에 따르면, 미국은 아래의 <표 III-3>에서 보듯이 한국 주도의 통일에 대하여 다른 나라들보다는 우선순위로 지적하고 있다. 그러나 동시에 미국도 한반도의

비핵화, 북한의 개혁개방 등을 통일보다 우선순위에 두고 있다. 미국 이외에 중국, 일본, 러시아는 모두 한국 주도의 통일을 가장 후순위에 두고 있으며, 이는 다른 측면에서 보면 한반도의 통일을 원하지 않는 것으로도 해석할 수 있다. 이들 국가들의 우선순위는 ① 한반도의 비핵화, ② 북한의 개혁개방, ③ 분단 상황 유지이다.

〈표 III-3〉 한반도 통일과 관련한 주변4국의 최적 선호

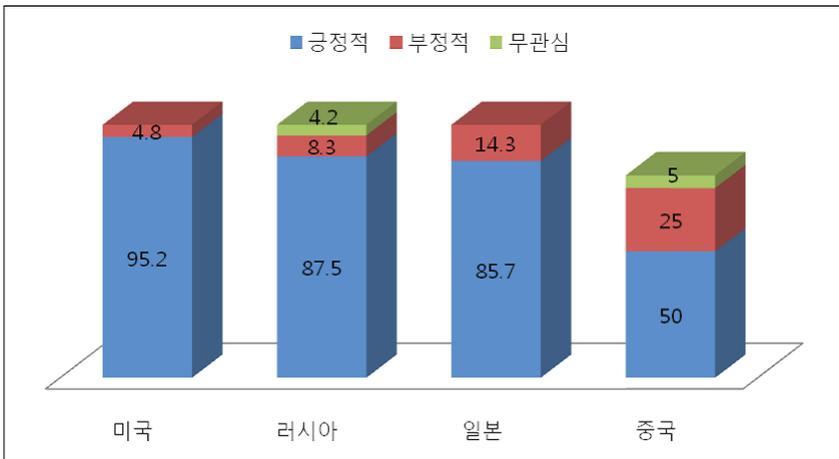
미국	중국	일본	러시아
① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도	① 비핵화된 한반도
② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방	② 북한의 개혁개방
③ 한국 주도의 통일	③ 분단 상황 유지	③ 분단 상황 유지	③ 분단 상황 유지
④ 분단 상황 유지	④ 한국 주도의 통일	④ 한국 주도의 통일	④ 한국 주도의 통일

이러한 조사 결과를 볼 때, 주변4국의 한반도 통일에 대한 인식은 먼저 북핵문제가 해결되어야 하며, 한반도의 평화통일은 북한의 개혁개방을 통한 체제변화 이후에나 가능하다는 인식을 보여주는 것이다. 특히 미국을 제외한 나머지 국가들은 한국 주도의 통일에 대해 부정적인 인식을 가지고 있다. 따라서 대미 통일공공외교의 당면 과제는 북핵문제를 해결함으로써 한반도의 비핵화를 달성하는 것이며, 북한을 개혁개방의 길로 들어서게 하는 것이다. 이 두 개의 현안 과제는 북한의 정책 현실을 고려할 때, 단시일 내 성취할 수 있는 과제는 아니다. 그러나 평화통일을 이루려면 그 과정에서 상당한 수준으로 달성되어야 하는 과제이다. 미국이 가장 중요한 협력 국가임을 감안할 때 대미 공공외교는 이러한 목표 달성을 뒷받침할 수 있어야 한다.

독일 통일과정에서 미국의 서독에 대한 절대적인 지원과 협력은 영국과 프랑스의 통일독일에 대한 우려와 그에 따른 초기의 반대 입장을 완화하고 결국 독일통일을 지지하도록 하는데 결정적인 역할을 하였다. 사례연구에

서 살펴본 바와 같이 미국의 대독일 공공외교는 성공적인 결과를 가져왔다. 미국과 서독 간 이해관계에 공통점이 많았기 때문이다. 한국은 미국의 정책 입장을 세심하게 고려하여 한국 주도의 평화통일 추진이 미국의 정책 우선 순위를 해결하는 데 적극적으로 기여할 수 있음을 인식시키도록 해야 한다. 북한 핵문제 해결과 북한을 개혁·개방의 길로 이끄는 내외의 환경조성과 정책 협력의 강화는 양자 간 공통의 이해관계를 견고하게 만드는 일이다.

〈그림 Ⅲ-11〉 한국 주도의 통일한국에 대한 각국별 입장



각국의 전문가들은 한국주도의 통일에 대해 미국 > 러시아 > 일본 > 중국의 순으로 긍정적 입장을 표명한 것으로 나타났다. 특히 중국을 제외한 미국, 러시아, 일본은 85% 이상이 긍정적 반응을 보여, 한반도 통일과 관련한 주변국의 협조를 이끌어 내는 데 대한 밝은 전망을 가능하게 하였다. 그러나 중국은 한국 주도의 통일에 대한 절반 정도만이 긍정적인 입장을 보였다. 통일을 위한 한국 정부의 전략적 선택은 통일에 대한 중국의 우호적 여론을 향상시키기 위한 것이 매우 중요함을 보여주는 것이다. 그런데 중국은 한국과 전략적 동반자 관계를 발전시키고 있지만 여전히 북한과 동맹관

계를 유지하고 있으며 북한의 튼튼한 후원국으로서 자임하고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 한국은 중국에 대한 직접적인 통일공공외교의 강화를 추진하면서 동시에 동맹국 미국을 통하여 중국을 한국 주도의 평화통일에 대한 적극적인 지지 세력으로 만들거나 적어도 통일을 방해하는 세력이 되지 않도록 해야 하는 과제를 안고 있다. G2 국가인 미국은 한국의 동맹국가로서 그러한 역할을 수행할 수 있으며, 한국의 대미 통일공공외교는 미국 정부와 의회 차원에서는 물론 미국 사회에서 미국이 분명하게 그러한 역할을 수행하도록 여론을 조성하는 과제를 안고 있다.

한편 미국의 입장에서 한국 주도의 통일에 대하여 다른 국가들에 비해 지지하는 비중이 매우 높지만, 통일의 과정에서 나타나는 혼란 때문에 통일을 지지하기 어렵다는 견해도 있다. 미국의 시각에서 한반도 통일에 대한 지지와 반대의 논리를 정리하면 다음과 같다.

우선 한국 주도의 한반도 통일에 대한 지지 논리로는,

첫째, 미국과 자유민주주의, 시장경제의 가치를 공유하는 한국이 통일을 주도하는 것에 대해 강력하게 지지를 표명하며, 통일한국에서도 미국의 영향력이 유지될 것이다.

둘째, 미국은 전세계적 차원의 비확산 체제 유지를 국가안보전략의 우선 순위에 두고 있다. 북한의 핵무기 확산을 저지하고 한반도 비핵화를 이끌어 내기 위해서는 한국이 주도하는 통일이어야 하고, 이는 미국의 이해와 일치한다.

셋째, 미국은 지금까지 굳건한 한미동맹을 유지해오고 있으며, 미국은 국가정상 차원에서 한국 주도의 한반도 통일에 대해 공식적인 지지 입장을 밝힌 유일한 국가이다.

넷째, 분단 시기에 한국이 아시아 지역에서 공산주의의 팽창을 억제하는 전초기지로서 작용하고 한미동맹이 이 지역에서 미국의 영향력을 유지하는데 기여했던 것처럼, 통일한국은 아시아에서 미국의 영향력 유지를 위한

교두보로서의 역할을 담당할 것이다.¹⁴

다섯째, 통일된 한반도의 시장경제와 개방된 항로를 통해 지속가능한 지역의 경제적 발전이 가능하다.

통일을 반대하는 논리로,

첫째, 한반도가 분단된 상태로 유지되는 것이 현재 미국의 한반도에 대해 가지고 있는 영향력을 유지하면서 주한미군 유지의 필요성에 대해 호소할 수 있다.

둘째, 현재 한국 사회 내에서의 반미감정을 감안할 때, 통일된 한반도에 친중 정부가 등장할 수 있다.¹⁵

셋째, 통일과정에서 발생 가능한 급변 사태는 동북아시아의 세력균형의 질서를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

넷째, 통일한국에서 주한미군이 철수하면 동북아 지역의 안정성에 불안을 초래할 수 있다.

물론 통일에 대한 반대 논리가 미국의 주류는 아니다. 그러나 통일과정에서 발생할 수 있는 한반도 및 동북아 지역의 불안정 가능성과 통일 이후 통일한국 정부가 취할 한미동맹과 주한미군에 대한 입장이 미국으로서는 우려사안이다. 따라서 한국의 입장에서는 통일지지 여론을 확고하게 구축하는 것과 함께 통일 반대 논리를 통일 지지의 논리로 잠재울 필요가 있다.

¹⁴ 존 미어샤이머(John Mearsheimer) 시카고대 교수는 “중국이 한국에 공세적으로 행동하게 될 때 한국으로선 미국에 의지하는 것 말고 다른 선택지가 없다고 본다. 미국은 어떤 경우에도 아시아-태평양 지역에서 미국의 지위를 유지하려 노력할 것이다. 중국이 부상을 계속한다면 이를 견제하기 위해 미국은 한국과의 동맹을 더욱 강화할 것”이라고 견해를 밝혔다. 『중앙일보』, 2011년 10월 10일.

¹⁵ 전 미 국무부 부장관 리처드 아미티지(Richard Armitage)는 2007년의 ‘아미티지 보고서’에서 “한국은 북한 변수로 인해 미국·일본보다 중국과 같은 줄에 설 가능성이 있다”는 견해를 나타냈다. Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” CSIS Report (February 2007). 아미티지는 또 “한국은 중국에 대한 경계를 늦춰서는 안 된다. 항상 ‘한쪽 눈을 뜨고 자야 한다’고 말해주고 싶다”라고 말했다. 『조선일보』, 2011년 12월 31일.

따라서 한국은 평화통일이 동북아 지역의 안정, 미국을 비롯한 주변국가의 국가이익 및 국제사회의 평화 유지에 기여한다는 설득력이 있는 통일 담론을 정립하여 이를 적극적으로 전파·확산해야 할 것이다. 통일 담론은 통일관련 공공외교의 기본적인 콘텐츠이다.

이 과정에서 미국은 한국민의 입장에서 통일을 위한 최우선의 협조 대상국이다. 따라서 통일을 위한 공공외교 추진과정에서 주변국 모두로부터 적극적인 지지와 협력을 얻는 것이 중요하지만, 그 추동력으로써 미국과의 협력관계를 강화하여 튼튼한 기반을 만드는 것이 중요하다.

마지막으로 대미 통일공공외교 뿐만 아니라 여타 한반도 주변국에 대한 통일공공외교를 실효적이고 성공적으로 추진하려면 통일공공외교 추진체계가 잘 구비되어야 한다. 한국 정부도 21세기의 복합적인 외교환경에서 공공외교의 중요성이 부상됨에 따라서 공공외교를 강조하고 있다. 통일 업무의 주무 부처인 통일부와 외교 업무의 주무 부처인 외교통상부 모두 통일의교를 강화하고 있으며 공공외교는 그 중요한 수단이다. 또 외교통상부 산하의 국제교류재단(Korea Foundation)은 공공외교 포럼을 운영하고 있다.

그러나 통일관련 공공외교는 두 정부 부처나 그 산하기관에만 국한되는 것이 아니다. 통일 문제는 통일부, 외교통상부, 국방부, 기획재정부, 지식경제부, 문화관광부, 국정원 등 여러 정부 부처의 업무가 복합적이며 중층적으로 연관되며, 따라서 정부 부처 간 협력이 매우 중요하다. 통일관련 공공외교의 전개를 위한 체계화되고 잘 조직화된 정책네트워크(policy network)를 운영할 필요가 있다.

그리고 대주변국 통일공공외교는 확고한 국내적 기반을 가져야 대외적으로 설득력을 가질 수 있다. 본 연구의 수행과정에서 일부 미국의 한반도 문제 전문가들은 공공외교의 프레임을 가지고 미국을 비롯하여 주변국에 대해 접근하는 것은 적실성이 없을 것이라는 문제제기를 하였다. 비록 이러한 문제제기가 일부에 국한된다고 하더라도 이러한 현상을 극복하고 또

I

II

III

IV

한국의 평화통일에 대한 의구심 없는 지지와 협력을 얻기 위해서는 먼저 한국 사회 내부에서 통일의 필요성에 대한 국민 의식이 강화되어야 하며, 통일에 대한 국민적 공감대가 튼튼하게 확보되어야 한다.

아무리 설득력이 있고 주변국가의 이해와 관심을 유발하는 통일 담론의 콘텐츠가 마련되더라도 대북 및 통일 문제가 첨예한 국내 갈등의 대상이 될 경우, 국제사회의 공감을 획득할 수 없다. 따라서 통일공공외교는 미국을 비롯한 주변국과 국제사회에 대해서 추진할 뿐 아니라 국내의 정치권, 시민 사회, 학계 및 전문가 집단 등에 대해서도 체계적으로 추진되어야 한다. 따라서 통일에 대해 차세대를 포함하여 전체 국민의 의지 및 역량이 증대되도록 국내 공공외교의 투자도 강화되어야 한다. 민간의 역량을 한반도 통일 관련 공공외교에 적극적으로 수용하여 국제적 통일 지지 여론 조성의 매개체로 활용하는 것도 중대한 과제이다.

〈표 Ⅲ-4〉 미국의 한반도 통일관련 공공외교의 특성

미국의 공공외교	추진체계 유형	• 정부 주도형 → 정부 주도형 + 민간 차원으로 확대
	운영	• 공공외교 및 공보차관 총괄 아래 3개 차관보 기구(교육·문화, 국제정보프로그램, 공보) 운영 • 정무차관 산하 6개 지역국 및 국제기구 담당국에도 각각 공공외교실 설치·운영
	특성	• 소프트파워, 스마트파워, 문화외교 강조 및 다양한 교류프로그램 활용
	주요 사례	• 통일지원형(독일): 미 행정부, 의회, 민간단체 및 기업의 지원으로 효율적 공공외교 추진 • 체제전환형(이라크): 폭력적 체제전환과 내부 갈등의 증첩으로 효율적 공공외교 추진에 제약
한반도 통일관련 공공외교	주요 목표	• 자유민주주의, 시장경제에 기반한 한반도 통일 입장, 미국의 한반도 통일 지지 입장, 북핵문제 등 북한문제 해결에 대한 미국의 입장에 대한 이해 제고
	주요 수단	• VOA, RFA 등 북한 대상 방송, 인터넷 매체 등 • 북한인권법 • 각종 커뮤니케이션 수단 및 교류프로그램

한반도 전문가에 대한 설문조사 결과	공공외교의 목표	<ul style="list-style-type: none"> •보편적 국가 위상제고가 최우선이며, 특정 지역에 대한 공공외교도 지역 안정성과의 연관성 중시
	한반도 통일관련 미국의 역할	<ul style="list-style-type: none"> •북한의 변화 유발 환경 조성과 동북아 지역 차원 환경 조성 중시
	한반도 통일관련 공공외교 인식	<ul style="list-style-type: none"> •북핵 문제 해결이 최우선 •한국 중심의 통일 필요성에 공감 •북한 집권세력과 주민의 분리 관점에서 한반도 통일문제 인식 •한미동맹 중시

2. 중국의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태

가. 서론

최근 크고 작은 모든 국가들은 자국의 이미지와 평판이 매우 중요한 전략적 자원이 될 수 있다는 것을 인식하고 있다. 중국에서도 이에 관한 논의가 활발하고 그 중요성을 높게 평가하고 있다. 현재 중국의 핵심적인 국가전략은 “안보를 굳건히 하면서 발전을 위한 안정된 정치경제적 환경을 확보하는 것”이다. 이는 중국의 지도부가 극복해야 하는 서로 연관된 안팎의 두 가지 도전들을 반영한 것이다. 안으로는 국민의 기대상승과 급속한 사회변화에 직면하여 어떻게 안정을 유지하느냐, 밖으로는 중국의 지속적인 성장을 위한 국제환경을 어떻게 확보하느냐이다.

본 장은 중국이 후자의 과제를 해결함에 있어 직면하는 광범위하고 복잡한 문제들을 주제로 하고 있다. 지난 수십 년 동안 비약적인 경제발전으로 중국의 하드파워는 분명히 급성장하였지만 중국의 지도부나 일반 국민 모두는 그 발전을 지원하고 유지시키는 데 필요한 소프트파워가 부족하다고 인식하고 있다. 개혁개방 이후, 중국은 국제사회에서 책임감 있는 경제적 동반자이자 협력자로서 경계할 필요가 없는 대국으로 비쳐지기를 희망하고 있다. 그러나 중국은 국내외적으로 인권문제, 민주화, 소수민족, 대만 문제, 무역 불균형, 위안화 평가절상, 기후변화 원인 제공, 식품안전 문제로

I

II

III

IV

자국의 매력 확산에 장애를 겪고 있다. 따라서 중국은 최근 자국의 정책과 행위들에 대한 좀 더 우호적인 국제여론 조성을 위해 ‘대외소통(foreign communication)’과 ‘공공외교(public diplomacy)’에 많은 노력을 기울여 왔다.

폭넓게 정의하면 공공외교는 외국 국민과 소통하려는 국가의 의식적인 커뮤니케이션이다.¹⁶ 그것은 일방적일 수 있고 쌍방향일 수도 있으며 상호 협력일 수도 있다.¹⁷ 전반적으로 보면 본 연구의 목적은 중국이 바깥세계에 주고자 하는 자신의 이미지를 어떻게 생산·관리하고 어떤 전략적 커뮤니케이션을 통해 전파하며 나아가 그것을 통해 자신과 바깥세계 사이에 어떤 관계를 구축함으로써 자신의 목표와 정책을 관철하려 하는지를 보여주는 것이다.

본 장은 서론과 결론을 제외하면 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 나 장은 중국의 공공외교를 폭넓은 맥락에서 개괄한다. 공공외교도 외교의 한 축인 이상, 외교정책의 전반적인 기조와 분리되어 전개될 수 없다. 여기에서는 중국 외교정책의 전개와 더불어 공공외교가 어떻게 인식되고 추진되어 왔는지를 설명한다. 또한 이 장에서는 중국 공공외교의 특성을 좀더 명확히 보여주고 여러 시사점을 얻기 위해 사례연구로서 중국의 대대만 공공외교를 분석한다.

다 장에서 다루고 있는 것은 중국의 대한반도 통일관련 공공외교이다. 우선 한반도 통일과 관련한 중국의 입장과 정책을 살펴보고 중국의 대한반

¹⁶ 공공외교에 관한 정의와 연구에 관한 개관은 Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 616 (March 2008), pp. 31~54; Etyan Gilboa, “Searching for a Theory of Public Diplomacy,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 616 (March 2008), pp. 55~77.

¹⁷ Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault, “Moving from Monologues to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 616 (March 2008), pp. 10~30.

도 통일관련 공공외교 실태를 조사한다. 특히 중국이 대한반도 통일관련 공공외교를 필요로 하는 이유와 그것을 추진하는 체계를 분석한다. 그리고 이 문제를 바라보는 중국 전문가의 인식을 조사하여 그 특징을 제시한다. 중국 공공외교에 대한 이해는 외교정책 분야의 실무자들과 정책형성 커뮤니티의 전문가들이 이 문제에 대해 어떻게 인식하고 대응하고 있는가를 포착할 때 효율적이기 때문이다.

나. 중국의 공공외교 체계 및 운영

(1) 중국의 공공외교 수용과 발전

(가) 중국외교의 목표와 특성

중국외교 목표와 정책방침은 2011년 중국 국무원 신문판공실이 발표한 “중국의 평화발전 백서”에서도 잘 나타나고 있다.¹⁸ 평화발전을 대외정책 기조로 설정하고 세계평화를 유지하고 공동발전을 도모함으로써 ‘조화로운 세계(和諧世界)’를 추구할 것이라는 점을 분명히 밝히고 있다.

중국이 평화발전 외교정책을 전개하는 이유는 경제발전이라는 중국의 국가정책 목표에 기반하고 있다. 중국은 세계 경작 면적의 7.9%로 세계 총인구의 20%를 먹여 살려야 하는 취약성을 가지고 있고 2010년 1인당 국민 생산총액이 4,400달러에 불과한 경제적으로 낙후한 나라에 머물러 있기 때문에, 앞으로도 경제발전에 매진해야 하는 과제를 가지고 있다는 것이다. 경제현대화라는 국가적 과제를 실현하기 위해서는 평화롭고 안정적인 국제환경이 전제되어야 한다는 전략적 판단을 하고 있다.

21세기에 들어 중국의 대외정책에서 나타나고 있는 가장 중요한 특징 중의 하나는 신장된 국력에 걸맞은 국제적 책임과 의무를 수행해야 한다는

¹⁸ 中國國務院新聞辦公室, “中國的和平發展,” <<http://world.people.com.cn/GB/15598781.html>> (검색일: 2011.9.30).

것이다. 중국은 내정불간섭 원칙을 신축적으로 운용하는 자세를 보이면서 유엔 평화유지활동에 적극적으로 기여하고 있고, 아프가니스탄 전후 복구 활동에도 참여하고 있으며, 이란과 북한 핵문제 해결 과정에도 주도적인 역할을 수행하고 있다.

중국의 국력이 신장됨에 따라 국제사회에서 ‘중국위협론’과 ‘중국책임론’이 더욱 강력한 호응을 얻고 있고, 중국자본의 해외진출이 확대됨에 따라 해외에서 중국의 이익보호 요구 압력이 더욱 증대되고 있다. 이에 따라 중국은 국제무대에서 중국 부상에 대한 우려를 해소하고 자국의 이미지를 개선시키기 위한 노력이 필요하게 되었으며, 이를 위해 소프트파워를 강화하고 공공외교를 적극적으로 전개하기 시작했다.

(나) 중국의 공공외교 수용 과정과 추진 배경

1) 공공외교 수용 과정

2003년 말 중국 지도부가 ‘화평굴기’(和平崛起)를 주창한 뒤, 국제사회에서 다양한 버전의 ‘중국위협론’이 제기되자, 중국은 외국 정부뿐만 아니라 외국의 여론주도층에게 중국의 실상을 알리고 중국이 국제평화와 안정에 기여하는 ‘책임대국’임을 역설하고자 했다.¹⁹ 2004년 중국외교부 내에 공공외교를 전담하는 ‘공중외교처’가 신설될 수 있었던 것은 이러한 요구에 적극 부응하기 위해서였다.

2008년에 개최된 베이징올림픽은 중국의 공공외교사에 새로운 전환점을 알리는 계기가 되었고, 베이징올림픽의 핵심 이념으로 ‘인문올림픽’을 표방한 이후 중국은 ‘인문외교’를 적극적으로 추진하기 시작했다. 중국은 외국과의 정상회담 시에도 ‘인문외교’를 강화해 나갈 것을 요구하여 관철시키고

¹⁹ 中華人民共和國 政策研究司 編, 『中國外交』, 2005年版(北京: 世界知識出版社, 2005), pp. 44~46, 49~50.

이를 정상회담 공동성명문에까지 포함시켰다.²⁰ 중국의 ‘인문외교’는 중국 국민과 세계인과의 교류를 확대하여 상호 소통과 이해를 증진시킴으로써 궁극적으로 국제사회에 중국의 실상을 알리고 중국이 세계 평화와 번영에 기여하는 나라라는 것을 강조하는 데에 목적을 두었다. 중국은 대외 문화, 체육, 관광 등 분야별 교류협력을 확대하고, 공자학원과 중국문화원을 설치하여 중화문화의 우수성을 세계에 전파하는데 주력했다. 그리고 외국의 비정부기구, 엘리트, 싱크탱크와 학계 전문가와의 교류 및 접촉을 확대하여 중국에 대한 오해와 불신을 해소하고 중국에 대한 이해와 지지를 유도하는데 많은 외교적 노력을 기울였다.²¹

2009년 7월, 중국은 2004년 이후 5년 만에 재외공관장 회의를 개최하였는데, 여기에서 후진타오 주석은 공공외교와 ‘인문외교’ 강화 방침을 하달했다.²² 대외 문화교류 활동을 강화하여 중국 문화의 우수성을 세계에 전파하고, 해외 중국인과 중국인의 재산을 보호하는 데에 중점을 두는 방향으로 중국외교를 전개해 나갈 것을 주문했다. 공공외교와 ‘인문외교’를 통해 세계 각국과의 협력을 확대하여 지속적인 평화와 공동번영의 ‘조화로운 세계’를 건설하는데 적극 기여할 것임을 확인한 것이다.

중국이 서방의 공공외교 개념을 받아들인 것은 개혁·개방 이후부터였기 때문에, 1990년대까지는 공공외교를 수용·도입하는 단계였다고 볼 수 있다. 그러나 2000년대 이후 중국의 국제 활동 영역과 범위가 급속도로 확대되고 중국의 국력이 증대됨에 따라 ‘중국위협론’이 고조되면서, 중국 정부가 공공외교를 본격화하기 시작했고 ‘중국식 공공외교’를 모색·추진하는 단계로

²⁰ 2007년 중·일 정상회담 공동성명문과 2008년 한·중 정상회담 공동성명문에도 ‘인문외교’를 강화하자는 내용이 포함되었다. “中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明,” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t450471.htm>> (검색일: 2012.10.7); “中韓聯合聲明,” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t460923.htm>> (검색일: 2012.10.7).

²¹ 楊潔篪, “奧運後的中國外交,” 『學習時報』, 2008년 10월 6일.

²² “第十一次駐外使節會議召開 胡錦濤, 溫家宝講話,” <http://www.gov.cn/ldhd/2009-07/20/content_1370171.htm> (검색일: 2012.9.19).

진입하고 있는 것으로 평가된다.²³

2) 공공외교 추진 배경과 목적

중국이 공공외교를 중요하게 활용하게 된 배경으로는 첫째, 중국 외교의 행위 주체가 다양화되었기 때문이다. 전통외교와 마찬가지로 공공외교의 핵심 행위자는 정부기관이지만, 비정부기관과 기업 및 개인들도 공공외교의 중요한 행위 주체이자 대상이다. 이제 더 이상 중앙정부만이 대외적으로 중국을 대표할 수 없게 되었고, 각종 비정부기구와 단체 및 개인들도 국제사회에 중국을 알리고 중국에 대한 여론을 조성하는 주체가 되었다.

둘째, 국내문제와 국제문제의 경계가 모호해짐에 따라 2003년 이후 중국이 ‘친민외교’(親民外交) 또는 ‘국민을 위한 외교’(外交爲民) 정책을 전개하고 있기 때문이다. 중국이 대외 개방의 폭을 확대하고 국제문제에 대한 개입정책을 강화함으로써 해외에 장기간 주재하거나 단기간 체류하는 중국 국민들이 증가하게 되었고, ‘저우추취’(走出去) 정책 시행으로 인해 해외에 투자된 중국의 재산과 인명을 보호하는 것이 중국외교의 중요한 영역으로 부각되고 있다.

셋째, 중국이 평화발전 외교정책 기조를 성공적으로 추진하기 위해서는 비정부기구와 국민 여론의 지지를 확보하는 것이 중요해졌기 때문이다. 과거와 달리 중국도 다양한 행위 주체들의 의견을 조정하여 합리적이고 효율적인 외교정책을 산출하기 위한 노력이 필요한 시대를 맞게 되었다. 아울러 타국 정부의 역할과 함께 타국의 연구기관, 비정부기구, 국민들의 대중 인식과 태도가 이들 국가의 대중 정책결정 과정에 중요한 영향을 미치고 있다는 점에서도, 중국은 정부 외교와 함께 공공외교/공중외교를 적극적

²³ 이에 대해서는 자오치징, 『중국은 어떻게 세계와 소통하는가』 (파주: 나남, 2012), pp. 29~56 참조.

으로 전개할 필요를 느끼게 되었다.²⁴

넷째, 중국의 급속한 부상에 따라 제기되고 있는 다양한 형태의 ‘중국위협론’을 완화하고 우호적인 국제여론을 조성해야 할 필요성에 직면해 있다는 사실이다. 중국의 발전 목표, 발전모델과 외교안보정책의 투명성에 대한 국제사회의 의구심과 불신을 해소하지 않고서는 평화발전에 필요한 안정적인 대외환경을 유지하기 어렵게 되었다.²⁵

(2) 중국의 공공외교 추진체계

(가) 주요 조직 및 기구

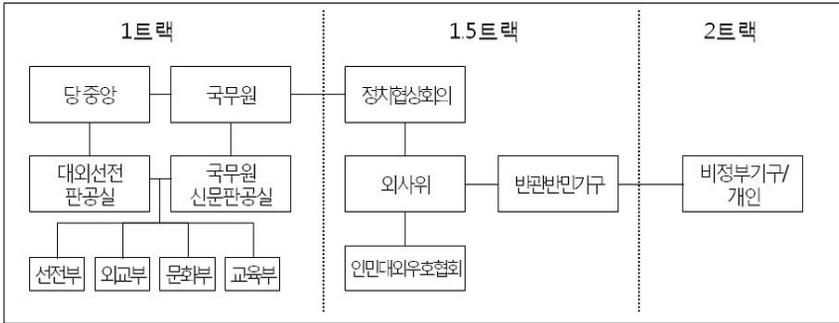
중국이 공공외교를 본격적으로 수용·추진하기 시작한 것은 얼마 되지 않았다. 따라서 중국 당·정부 내 공공외교 추진체계는 아직 체계화되지 못하고 초보적 단계에 머물러 있는 것으로 평가된다. 공산당 중앙 대외선전판공실(국무원 신문판공실)이 중국의 공공외교를 총괄하는 컨트롤타워의 기능을 수행하는 것으로 되어 있기는 하지만, 공공외교에 대한 각 기관별 업무 영역이 중첩되고 공공외교가 체계적·효율적으로 추진되지 못하고 있는 상황이다.²⁶

²⁴ 裘援平, “中國的和平發展與公共外交,” 『國際問題研究』, 2010年 第6期 (2010), pp. 1~2.

²⁵ 張志洲, “中國公共外交:讓世界了解一個真實的中國,” 『中國外交』, 2011年 第12期 (2011), pp. 58~60, 62; 이희옥, “중국 공공외교의 확산: 체계와 목표,” 『중국학연구』, 제54집 (2010), pp. 366~367.

²⁶ 베이징에서 자오커진 중국 칭화대학 교수와의 인터뷰, 2012.8.9.

〈그림 Ⅲ-12〉 중국의 공공외교 추진체계



중국의 대내외정책 추진체계를 고려할 때, 중국공산당 중앙 대외선전판공실이 공공외교 추진과정에서 중추적 역할을 한다. 대외선전판공실은 국무원 신문판공실과 동일한 기구이기도 하다. 1991년 1월 창설되어 운영되고 있는데, 당 중앙의 지휘와 감독 아래 중국공산당과 국무원의 대내외 홍보 및 보도지침을 마련하여 하달하며, 공공외교 추진 유관 부처를 지휘한다.

외교부 공공외교판공실은 공공외교 실무를 담당하는 역할을 수행하는데, 2004년 출범했을 때에는 공중외교처 이름을 사용했다. 당시에는 중국의 공공외교가 외국을 대상으로 하기보다는 대내 국민들을 대상으로 추진되었던 것이다. 2008년 베이징올림픽을 계기로 중국이 외국인을 대상으로 정부의 정책을 홍보할 필요성을 강화되면서 공공외교처로 개칭한 뒤, 2009년에는 외교부의 공공외교 담당부서를 공공외교판공실로 격상하여 설치했다.

이 밖에도 문화부와 교육부 및 당·정 언론매체들도 정부 부문의 중요한 공공외교 조직이다. 문화부는 중국의 문화적 우월성을 해외에 전파하기 위해 다양한 문화행사들을 주최하고 있다. 대외문화연락국이 중국과 세계 각국과의 문화교류 활동을 주관하고 있으며, 이를 위해 해외 공관에 문화처를 개설하여 문화외교를 추진하고 있다. 교육부도 해외 공관에 교육처를

설치하여 해외 주재 중국학생을 관리하고 해외 교육기관에 중국어 교사를 파견하는 등 교육 교류·협력 활동을 전개하고 있다.

2004년부터 중국은 공공외교의 일환으로 전 세계에 공자학원과 공자학당을 설치하여 중국어를 해외에 확산시키고, 중국의 문화와 가치를 전파하고 있다. 2004년 제1호 공자학원을 서울에 설치한 이래 2011년 말 현재 아시아, 유럽, 북미 및 아프리카 등 105개 국가와 지역에 358개의 공자학원과 500개의 공자학당을 설치하여 운영하고 있다. 온라인 공자학원도 운영하고 있는데, 46개 언어로 100개 국가에 연결되어 있다.

중국 공공외교를 반관반민 형식으로 추진하는 대표적인 조직은 전국정치협상회의(전국정협) 외사위원회다.²⁷ 전국정협 외사위원회는 상설 전문위원회 형태로 설치되어 있으며, 중국의 민간외교 주관 창구인 인민대외우호협회를 거느리고 있다.

이 외에도 중국의 공공외교 추진에 참여하는 반관반민기구와 비정부기구들이 있다. 전국정협 외사위원회 산하 인민대외우호협회 이외에 국제우호연락회(외교부 산하), 중국국제경제교류중심(민정부 산하) 그리고 중국개혁개방논단(중앙당교 산하) 등도 1.5트랙 형태로 공공외교를 수행하는 대표적인 기관들이다.²⁸

중국에는 정부의 재정적 지원을 받지 않고 순수하게 민간차원에서 공공외교를 수행하는 기구도 존재하고 있다. 베이징올림픽 이후, 중국이 공공외교를 적극적으로 추진하기 시작하면서 2009년에 출범한 GBD 공공외교문화교류중심이 그 대표적인 기관이다.

²⁷ 현재 전국정협 외사위원회에는 공공외교, 국제관계, 대외경제 등 3개의 소조(small group)가 설치되어 있으며, 이 중에서 공공외교 부서가 핵심 기능을 맡고 있다. 자오치정, 『중국은 어떻게 세계와 소통하는가』, p. 47.

²⁸ 특히 중앙당교 산하 중국개혁개방논단은 2005년 이래 한국과 1.5트랙 형태로 전략토론회를 개최하여 한·중 간 정치외교적 신뢰를 증진시키는 데에 크게 기여했다.

(나) 자원과 수단

국제사회에서 중국의 부정적 이미지를 완화하고 중국에게 우호적인 국제 여론을 조성하는데 활용하는 중요한 자원으로는 발전모델과 중국 문화 및 중국어이다.

중국이 국제사회에 영향력을 확대하는데 활용하는 최대 자산 중 하나는 성공적인 발전모델이라고 할 수 있다. 중국은 1978년 개혁·개방정책 채택 이후 30여년 기간 동안 권위주의적 정치체제를 유지하면서도 시장경제를 적극적으로 도입하여 10%에 가까운 경제발전을 성취하였다. 이러한 중국의 발전모델은 특히 정치 민주화 없이 경제발전을 도모하고자 하는 북한과 같은 독재국가와 제3세계 국가들에게는 매력적인 모델로 인식되고 있다.

중국이 가진 경제력과 현금 동원 능력도 중국이 전 세계를 상대로 공공외교 활동을 추진하는데 중요한 자원으로 활용되고 있다. 중국이 대형 국제 스포츠행사와 경제·문화 활동을 빈번하게 개최할 수 있는 것도 세계 2대 경제국이며 세계 최대 외환보유국이기 때문에 가능한 측면이 있다. 아프리카와 동남아 지역의 개발도상국 공무원과 학생들에게 장학금을 제공하여 중국 대학과 연구기관에서 훈련을 시키고 있는 것 역시 경제력이 뒷받침되기 때문이다. 2009년의 경우, 중국은 순수 공공외교 예산으로 450억 인민폐를 책정하여 집행했다.²⁹

중국이 공공외교를 추진하는 데 중요하게 활용하는 또 다른 자원은 중국어와 중국 문화다. 중국 정부는 해외에 중국어를 보급시키기 위한 목적으로 공자학원과 공자학당 운영을 적극 지원하고 있다. 중국의 고대문화와 무술 및 중국요리도 중국을 세계에 알리고 중국의 평화 이미지를 고취시키는 자원으로 이용되고 있다. 중국은 과거 종이, 화약, 나침반 등 인류 최대

²⁹ 王之綱, “公共外交:中國準備好了么?,” <<http://www.ftchinese.com/story/001030823?page=3>> (검색일: 2012.10.15).

발명품을 만들어낸 우수한 민족이라는 사실을 대내외에 홍보하고 있고, 중국 무술과 음식을 해외에 소개하여 중국에 대한 외국인들의 친근감을 제고시키려 하고 있다.

중국은 이러한 공공외교 자원을 다음과 같은 수단을 통해 국가목표 실현에 활용하고 있다. 먼저 언론매체를 통한 공공외교이다. 중국은 현재 22개의 CCTV 채널 중 CCTV4 중국어방송과 CCTV9 영어방송 등 6개 채널을 해외 대중을 겨냥하여 운영하고 있으며, 중국국제방송(中國國際廣播電臺)은 한국어를 포함하여 38개의 외국어와 중국어로 방송을 송출함으로써 국제사회에 중국을 소개하고 중국에 우호적인 여론을 환기하고 있다.

또한 중앙정부와 지방정부에서 운영하고 있는 신문대변인제도를 통해서도 중국의 진정한 모습과 실상을 세계에 이해시키고 전파하고 있다. 외교부와 국방부 등 중앙정부 내에 신문대변인을 두고 있으며, 각급 지방정부에까지도 대변인을 임명하여 대내외에 정책을 홍보하고 있다. 중국 외교부는 매주 화요일과 목요일 2차에 걸쳐 기자회견을 실시하여 국제 현안에 대한 중국정부의 입장과 정책을 중국어를 통해 대내외에 설명하고 있다.³⁰

중국은 또한 대형 국제대회 개최 및 각종 형태의 포럼을 주최하여 중국의 국제 이미지를 개선하고 국제 영향력을 확대하는데 활용하고 있다. 2008년 베이징올림픽, 2009년 세계미디어정상회의, 2010년 상하이 엑스포 등이 대표적이다.

대외원조 공여 활동과 국제 평화유지 활동 참여도 중국이 활용하고 있는 중요한 공공외교 수단이다. 아프리카 지역 국가들과 미얀마, 캄보디아, 라오스 등 경제적으로 어려움을 겪고 있는 나라에 대해서는 대규모의 부채를 탕감해 주고 수력발전소 건설과 도로 및 학교·의료보건시설을 건설해 줌으로써 개발도상국의 리더로 자리매김을 하고 있다. 아덴만과 소말리아 해역

³⁰ 吳瑛, “中國話語的議程設置效果研究——以中國外交部新聞發言人爲例,” 『世界經濟與政治』, 2011年 第2期 (2011), pp. 18~41, 158~159.



에 해군함정을 파견하여 국제사회의 해적 퇴치 노력에 힘을 보태고 있으며, 2010년 12월까지 도로·교량 건설, 지뢰 등 미폭발물 제거작업, 물자운송 및 진료를 위해 17,390명에 달하는 대규모의 유엔평화유지군을 파견하여 국제평화 유지활동에 적극적으로 기여하는 책임 있는 강대국으로서의 모습을 보여주고 있다.³¹

중국에 대한 우호적 국제여론을 조성하기 위한 노력의 일환으로 외국의 학생들과 여론 선도자들을 중국에 유치하고 있다. 현재 190여 개 국가로부터 30만 명에 이르는 유학생을 중국 전역의 여러 대학에 유치하고 있고, 중국 정부는 이들 중 2만 명이 넘는 유학생에게 장학금을 제공하여 교육의 기회를 부여하고 있다. 베이징대학, 칭화대학, 베이징외국어대학, 외교학원 등 중국의 저명 대학에 아프리카와 중동 지역의 젊은 학생과 공무원들을 초청하여 장학금을 주어 교육시킴으로써 이들 국가의 대중 우호세력으로 양성하고 있다.

(3) 사례연구: 중국의 대대만 공공외교

중국에 대한 대만인의 우호적 인식을 유도하고 양안 간 동질감을 증진시키기 위해 중국이 대만에 대해 공공외교를 전개하고 있는 바, 그 주요 내용들은 다음과 같다.

첫째, 대만 기업인들이 중국에서 자유롭게 경제활동에 종사할 수 있도록 다양한 우대조치를 베풀고 있다. 대만동포투자장려규정과 대만동포투자보호법 등 법규를 마련하여 중국에 투자하는 대만자본을 특별히 보호·우대하고 있을 뿐만 아니라, 세금납부 시에도 혜택을 제공하고, 대만 투자기업이 집중된 지역에 대만계 자본이 병원·학교 등 시설을 설치할 수 있도록 허용

³¹ 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, “2010年中國的國防,” <http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm> (검색일: 2012.6.28).

하고 있다.

둘째, 대만 주민들에게 경제적 혜택이 돌아가도록 양보하고 있다. 2010년 중국과 대만은 경제협력기본협정(ECFA)을 체결하여 상품 및 서비스 무역 자유화와 투자보장에 합의했는데, 이 협정은 대만에 일방적으로 유리한 내용으로 규정되었다. 대만의 많은 상품과 서비스 부문에 대해 조기수확(early harvest)제도를 규정하여 대만이 중국과의 교역에서 이익을 보도록 허용하였다.³²

셋째, 대만 주민들에게 중국을 자유롭게 왕래할 수 있게 함으로써 분단에 따른 고통에서 벗어나게 하고 각종 혜택을 제공하여 대만의 민심을 자극하는 전략을 쓰고 있다. 현재 매년 수백만 명의 대만주민이 중국을 찾고 있으며, 대만 주민은 사전에 비자를 발급받을 필요 없이도 중국에 입국할 수 있다.

넷째, 대만에 대해 적극적인 언론홍보 수단을 통해 대만의 분열지향성을 차단하려 하고 있다. 대부분의 대만 주민들은 언론보도를 통해 중국에 관한 정보와 소식을 접한다. 따라서 언론매체 교류는 양안 주민 간 소통을 강화하고 이해와 신뢰를 증진시키는 중요한 수단이다. 이에 중국은 1987년, 대만 언론매체의 중국 방문·취재 활동을 허용하는 담화를 발표함으로써 대만 기자들이 중국을 방문하여 취재활동을 벌일 수 있게 되었다. 현재 대만의 거의 모든 언론사가 중국에 기자를 파견하여 취재하고 있고, 중국의 인민일보·신화방송사·CCTV 및 중국인민라디오방송국이 대만에 상주기자를 파견하여 대만 소식을 중국에 전하고 있으며, 대만 주민에 대해 홍보활동을 전개하고 있다.³³

다섯째, 국제무대에서 대만인의 권익을 보호·신장하기 위한 노력을 전개

³² “海峽兩岸經濟合作框架協議,” 『人民日報』, 2010년 6월 30일.

³³ 國務院台灣事務辦公室, 『中國台灣問題外事人員讀本』(北京: 九州出版社, 2006), pp. 71~73.

함으로써 중국에 대한 대만 주민들의 지지를 확보하려 하고 있다. 중국의 지도자들은 국제무대에서 대만 정부가 고립되어 있는 상황에서 대만 동포의 관심사와 이익을 보호하는 것도 해외주재 중국 공관의 주요한 임무라는 사실을 강조하고 있으며,³⁴ 실제로 해외에서 대만인들이 재산상의 피해와 생명의 위협에 직면했을 때 중국 공관에 협조를 요청하는 사례가 적지 않게 발생하고 있다. 이로써 대만 내에서는 중국이 대만 주민의 이익을 보호해 주는 조력자라는 여론이 형성되었다.³⁵

현재 양안 간에는 연간 수백만 명의 인적 교류와 2천억 달러에 이르는 교역이 이루어지고 있다. 2010년 경제협력기본협정 체결과 2012년 투자보호촉진협정 및 세관협력협정 체결을 계기로 중국과 대만은 경제·문화적 영역에서는 이미 상당한 수준의 통합이 실현된 것으로 평가된다.

대만에서 무시하지 못할 정도로 높은 분리독립 여론이 존재함에도 불구하고 양안 간 비정치적 영역에서 긴밀한 교류와 접촉이 이루어질 수 있었던 데에는 중국이 대만에 대한 공공외교를 비교적 효과적으로 전개했기 때문이다. 첫째, 중국은 대만 주민과 대만 정부에게 일방적으로 시혜를 베푸는 방식으로 대만과의 교류에 임했기 때문에 대만이 중국의 평화통일 공세에 적극적으로 반응했던 것이다. 둘째, 중국은 먼저 대만 국민의 마음을 움직여 대만 정부가 중국과 대화를 하도록 압박을 가하는 방식의 ‘이민촉관’ 전략을 적절하게 구사했다. 셋째, 철저하게 정경분리원칙을 견지했다. 대만이 분리독립 여론을 고취하여 중국을 자극하고 위협했을 때에도 대만 기업인이 중국에 계속 투자하도록 환경을 조성해 주었다. 넷째, 조급하게 서두르지 않고 장기적·점진적 접근법을 채택했다. 중국은 경제·문화 교류협력을 통해

³⁴ “胡錦濤: 外交要把應對金融危機沖擊作爲重要任務,” <http://intl.ce.cn/zgysj/200907/21/t20090721_19584448.shtml> (검색일: 2012.10.7).

³⁵ “我旅客印尼受阻, 中共弛援,” 『自由時報』, 1997년 4월 11일; 國務院 台灣事務辦公室, 『中國台灣問題外事人員讀本』(北京: 人民出版社, 2011), pp. 218~221.

분단의 고통을 해소하고 경제적 실리를 도모하며 중화민족 정체성을 고취하는데 주력하고, 정치대화와 협상은 여건이 조성된 뒤에 추진한다는 구상을 제시하고 있다.³⁶

그러나 정치적 통합문제에서 대만 정부와 대만 주민은 중국에 대해 여전히 강한 위협과 경계심을 보이고 있다. 2009년 대만 연합보(聯合報)가 실시한 여론조사 결과에 따르면, 자신을 대만인이라고 밝힌 응답은 69%, 대만인 입과 동시에 중국인이라는 응답은 11%, 중국인이라는 응답은 12%에 불과했다. 1997년 실시된 조사 결과에서는 대만인이라는 응답이 43%, 중국인이라는 응답이 31%였다는 사실과 비교한다면, 대만인들이 점차 중국과의 정치적 통합에 대해 부정적인 태도를 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 연령층이 낮아질수록 더욱 명확하게 드러나고 있다.³⁷

대만에 대한 중국의 공공외교 노력이 크게 효과를 발휘하지 못하고 있는 근본적인 이유는 중국 정치체제의 문제점과 부정부패 및 사회적 혼란에 있다. 중국의 정치체제가 정치적 자유를 바라는 대만 주민들에게 매력적이지 못하고 있으며, 부패했다고 인식하는 중국 정부가 대만인들의 생명과 권익을 제대로 보장해 주지 못할 것이라고 판단하기 때문이다.

(4) 중국의 공공외교 특성과 평가

최근 국제사회에서 중국에 대한 우호적 여론이 형성되지 못하고 중국을 위협으로 보는 시각이 증가하고 있다. 중국의 공공외교가 소기의 성과를 보지 못하고 있음을 보여주는 반증이다. 중국의 공공외교가 지닌 특성과 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중국 내에는 아직 공공외교에 대한 체계적인 개념 정립이 되어

³⁶ 杜力夫, “論兩岸和平協議的三大支柱與階段性進程,” 『中國評論』, 2012年 8月號 (2012), pp. 4~10.

³⁷ 林紅, “和平發展形勢下台灣民衆的中國意識,” 『中國評論』, 2012年 5月號 (2012), p. 27.

있지 않으며, 중국의 공공외교가 무계획적으로 추진되고 있는 상황으로 평가된다. 체계적·통합적으로 공공외교를 추진하지 못하고 각 기관과 행위자들이 독자적·비협조적으로 공공외교 활동을 전개하는 경향이 나타나고 있어 비효율성을 띠고 있다.³⁸

둘째, 중국의 공공외교 활동은 당 중앙과 중앙정부가 주도하고 있으며, 민간과 비정부기구의 역할은 상대적으로 크지 않다. 중국에는 선진국과 달리 진정한 의미의 비정부기구(NGO)가 존재하지 않으며 기업과 개인도 해외에서 중국의 국가 이미지를 제고하는 데 크게 기여하지는 못하고 있다.³⁹

셋째, 중국이 주요하게 활용하고 있는 공공외교 자산은 발전모델과 고대 문화 그리고 중국 언어 등이다. 중국이 세계경제 성장의 엔진 역할을 하고 시장규모가 확대되면서 중국어와 중국 문화를 배우려는 외국인의 수가 폭발적으로 증가하고 있어 해외 중국문화원과 공자학원 및 공자학당을 찾는 외국인이 급증하고 있다.

넷째, 중국의 공공외교 중점 대상 지역과 국가는 미국, 유럽연합 그리고 동남아를 비롯한 제3세계 국가들이다. 이에 반해, 중국은 한국과 북한을 중요한 공공외교 대상으로 여기지는 않고 있다.⁴⁰

다섯째, 중국은 자국 국민들을 주요 대상으로 하는 공중외교(公衆外交)를 추진한 다음 외국인을 대상으로 공공외교를 전개하였다. 중국의 공공외교는 대내적 통합의 기초를 다진 뒤 대외 분야로 중심이 전환되었다. 중국은 외교안보문제에서 국론분열 현상이 일어날 소지를 차단한 다음 외국(인)을

³⁸ 韓方明, “我國公共外交的五大問題,” <http://www.china.com.cn/international/txt/2012-02/27/content_24740442_2.htm> (검색일: 2012.10.15).

³⁹ 吳慶才, “美國回應孔子學院事件 稱盡量不讓任何老師離美,” <<http://news.sohu.com/20120525/n344042779.shtml>> (검색일: 2012.10.16).

⁴⁰ 최근 한·중 국민 간 불신이 고조되고 있는 이유도 이와 어느 정도 연관되어 있는 것으로 평가된다. 그리고 중국이 북한을 공공외교 대상으로 삼지 않고 있는 이유는 중국인들이 북한에 가더라도 북한 주민과 접촉이 극도로 제한되어 공공외교 활동을 전개하기가 불가능하기 때문이다. 베이징에서 자오커진 중국 칭화대학 교수와의 인터뷰, 2012.8.9.

겨냥한 공공외교를 추진했다.

끝으로, 선거를 통해 지도자를 선출하는 선진국들에 비해, 중국의 외교나 공공외교는 단기간 내에 성과를 도출하려 하기보다는 인내심을 갖고 점진적으로 효과를 보려는 전략을 추구하고 있다.

다. 중국의 대한반도 통일공공외교

(1) 중국의 대한반도 통일관련 입장⁴¹

중국은 한반도의 평화와 안정을 파괴하는 어떠한 일에도 반대하면서 한반도의 자주·평화 통일을 강조해 왔다. 이러한 입장의 배경에는 다음과 같은 원인이 있을 것으로 보인다.

첫째, 외세의 개입에 대한 우려이다. 여기서 말하는 외세는 주로 미국이다. 미국의 영향력이 한반도 통일과정이나 그 이후 확대되어 중국에 대한 견제와 봉쇄로 이어짐을 우려한다는 의미이다.

둘째, 자국 영향력의 유지 및 확대이다. 한반도의 자주적 통일은 외세의 개입이 배제된다는 것을 의미하고 미국 주도의 동북아 질서에서 중국의 영향력을 확대시킬 수 있는 공간이 확보된다는 뜻이다.

셋째, 중국의 평화발전론과의 연관성이다. 평화발전론은 중국의 부상이 세계 평화와 발전에 기여하고 기타 국가들과 공동이익, 공동번영을 모색하여 조화로운 세계를 지향한다고 주장한다. 따라서 중국은 주변부 국가들의 평화와 안정이 중요하며 갈등과 분쟁 해결 역시 평화적 방식이어야 한다고 주장해 왔다.

마지막으로 중국 통일과의 연관성이다. 중국 역시 대만과의 통일 문제가 국가의 최우선 과제이기 때문에 한반도 통일 문제가 남의 일만은 아니다.

⁴¹ 이 장은 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2011)에서 저자가 집필한 중국의 한반도 통일에 대한 입장 부분(pp.137~156)을 요약·발췌 및 재수정한 것임.

한반도의 자주·평화 통일에 대한 지지는 자국의 통일 문제에도 직간접적으로 영향을 줄 수 있으며, 특히 한반도의 원만한 통일 사례가 양안 통일시 미국과 일본의 개입 및 간섭을 약화시킬 명분을 제공할 수 있다.

한편 중국은 한반도의 통일 방식이나 과정이 남북한 합의에 의해 점진적으로, 중국과 유사한 1국 2제의 형태가 되기를 희망한다. 중국은 일방에 의한 흡수통일 방식을 반대하고 남북한 합의에 의한 통일을 희망한다. 남북한 국력 차이 때문에 한반도의 통일은 남한 주도의 통일이 될 수밖에 없다는 현실 인식이 늘어나고 있는 있으나,⁴² 중국의 전통적 안보론자들은 한국과 한반도 통일 문제까지 같이 논의할 정도로 신뢰관계가 공고화되었다고 보지 않는다.⁴³ 한국에 대한 전략적 의구심이 존재하는 상황에서 중국이 한국 주도의 통일을 지지할 가능성은 낮다.

또한 중국은 한반도의 통일이 급진적이기 보다는 점진적으로 진행되기를 원한다. 점진적인 통일은 한반도의 평화와 안정을 전제하고 있고 중국의 안정적 경제발전에 유리하게 작용할 것이기 때문이다. 중국은 급진통일이 북한의 급변사태나 붕괴 등의 가능성과 연관이 깊기 때문에 자국의 불안정을 야기할 가능성이 높고 경제력과 군사력 등 종합국력이 성장할 때까지 한반도에 통일국가가 등장하는 것을 내심 바라지 않는다. 그렇기 때문에 한반도 통일이 최대한 느리게 점진적 방식으로 진행되는 것을 선호할 것이다.

한반도 통일의 형태도 중국은 자신과 비슷한 1국 2제 방식이 적용되기를

⁴² 중국 한반도 전문가들은 한반도 통일이 한국 주도로 될 수밖에 없는 것이 현실이라고 보고 있다(인터뷰, 2012.8.23); 위키리크스는 “중국 고위 관료들이 한반도가 남한 주도로 통일 돼야 하며, 이런 입장은 중국의 지도부에서도 받아들여지고 있다”고 밝히기도 했다. 『위키리크스』, 2010년 11월 30일.

⁴³ 중국인들의 한국 호감도에 대한 여론조사에서 나타나듯이 중국인들은 한국이 자국의 안보 위협에 될 수 있는 미국의 대중국 봉쇄전략에 편승할 것이라는 우려를 가지고 있다. 동아시아연구원·고려대아세아문제연구소, 『2011 중국 국민 인식조사』(서울: 동아시아연구원·고려대 아세아문제연구소, 2011) 참조.

희망할 개연성이 높다. 중국은 통일한국이 바로 민주주의 체제로 전환되는 것에 대한 우려를 가질 수 있다. 중국은 1989년 천안문 사건 이후 미국 및 서방이 경제제재라는 수단을 통해 중국의 체제 변화를 모색했다는 소위 화평연변 전략에 대해 비판했었다.⁴⁴ 한반도 통일 이후 체제가 한국형 민주주의체제로 급진전된다면 중국은 자국의 현 체제 유지에 압박을 받을 가능성이 크기 때문에 이를 달가워할 리 없다.

중국은 통일한국보다는 2개의 한국이 자국의 국익에 유리하다고 판단할 수 있다. 만일 통일한국이 새로운 강대국으로 부상한다면 중국의 안보에도 위협으로 다가올 것이기 때문이다. 중국에게 중요한 것은 한반도 통일로 인해 안보 위협이 증가해서는 안 되고, 정치적이든 경제적이든 간에 이익을 창출하고 자국의 영향력을 확대하거나 최소한 유지할 수 있어야 하는 것이다. 이 때문에 중국은 한반도 통일 자체보다는 통일과정과 통일 이후의 상황에 더 관심을 기울이고 있다고 할 수 있다.

(2) 중국의 대한반도 통일관련 공공외교 실태

(가) 대한반도 통일관련 공공외교의 필요성

최근 조사에 따르면 한국인들의 중국에 대한 인식은 점차 부정적으로 변화하고 있다. 중앙일보가 2010년 실시한 여론조사에서는 가장 싫어하는 나라로 중국이 12.1%로 일본(32.6%) 다음으로 2위를 차지했으나, 2012년 매일경제의 조사에서는 한국인들이 가장 싫어하는 나라로 중국(54%)이 일본을 제치고 1위를 차지할 정도로 대중 감정이 급속도로 악화되었다.⁴⁵

⁴⁴ 화평연변이란 서방국가들이 무력의 수단을 이용하지 않고 내부의 혼란을 조장하여 평화적으로 정권을 붕괴시켜려 한다는 뜻이다. 중국의 반화평연변의 입장과 전략에 관해서는 최관장, “소련 사회주의 해체이후 중국의 반화평연변정책(反和平演變政策)과 한반도,” 『슬라브 연구』, 제8권 (1992), pp. 35~57를 참조.

⁴⁵ “가장 싫어하는 나라는 중국.. 日 앞질러,” 『매일경제』, 2012년 1월 1일.

한반도의 통일과 관련하여 중국은 줄곧 한반도의 평화적 자주 통일을 지지한다고 천명해 왔음에도 불구하고, 한국인들 사이에서 중국이 한반도 통일을 반대할 것이라는 인식이 확대되고 있는 것 역시 문제이다. 여론조사에 응한 응답자의 44.6%가 미국이 한반도 통일을 지지한다고 답했지만, 중국이 통일을 지지한다는 응답비율은 15.5%로 낮았으며, 응답자의 59.1%가 중국이 통일을 반대할 것이라고 답변했다. 이는 중국이 전략적 이익 차원에서 한반도 현상 유지를 선호하고, 특히 최근 북중관계가 밀접해지면서 한국인들의 중국에 대한 인식이 악화되는 흐름을 반영한다고 할 수 있다. 더구나 다수의 한국인들 사이에서 중국은 한국 편이 아니라 북한 편이라는 인식이 확대되고 있는 것을 알 수 있다. 만일 남북이 군사적으로 충돌했을 때 중국은 어느 쪽을 지지할 것인가라는 질문에 응답자의 69.2%가 중국이 북한을 지지할 것이라고 답했다.⁴⁶ 중국에게 더욱 문제가 되는 것은 한국 내에서 한미동맹 강화가 중국의 부상을 억제하고 견제하는 역할을 할 수 있다는 인식이 확대되고 있는 것이다. 중국은 이러한 한국의 부정적 인식을 개선할 필요성이 있다.

다음으로 북한에 대한 중국의 공공외교 필요성이다. 중국에게 북한은 전통적 우호관계를 유지하는 혈맹의 대상이자 안보적 측면에서의 전략적 자산이지만, 다른 한편으로 북핵을 포함한 군사적 도발로 인해 중국의 주변부 안정이라는 대외 목표를 흔들리게 하는 전략적 부담의 대상이다. 중국의 입장에서는 북한이 말썽을 부리지 않고 중국의 바램대로 개혁개방의 길을 걷고 북핵 해결을 위한 의지를 보여주기를 희망하고 있지만, 북한은 중국의 희망과는 전혀 다른 길을 걸어왔다.

북중관계가 긴밀해지고 북한의 대중국 경제의존도가 높아지고 있다고는

⁴⁶ “한중수교 20년…점점 커지는 외교·안보 갈등 해법은,” 『서울신문』, 2012년 5월 30일; 보다 구체적인 분석 결과에 대해서는 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010), pp. 118~135를 참조할 것.

하나, 북한 일반 대중들의 뿌리 깊은 중국 혐오증은 쉽게 개선되지 않은 것으로 알려지고 있다.⁴⁷ 또한 북한이 중국의 정치경제적 비호를 받으면서도 중국식 개혁개방에는 적극적이지 않고 북핵 및 군사 도발에 대해서도 중국과 일절 협의를 하지 않는 행태들을 보이고 있기 때문에, 중국으로서는 대북 영향력 확대 차원에서도 북한에 대한 지속적인 경제지원과 공공외교를 진행할 필요성이 있다.

(나) 대한민국 통일관련 공공외교의 목표와 주요 내용

중국의 대한민국 통일관련 공공외교는 주로 한반도에서 중국의 이미지를 개선하고 영향력을 확대하는 데 중요한 목표가 있다. 중국의 대한민국 통일관련 공공외교는 중국의 한반도 정책의 연장선상에 이루어진다. 따라서 통일관련 공공외교 역시 현상유지 지향에서 크게 벗어나지 못한다.

그동안 한국에 대해서는 전략적 협력 동반자 관계를 강조하면서 경제적인 협력에 주안점을 두는 전략을 구사해왔다. 주로 정경분리 원칙에 입각한 경제협력 확대이다. 동시에 동아시아의 평화와 안정을 강조하면서 북한문제 해결을 위해 중국의 역할과 노력이 진행되어 왔음을 주지시키려 하고 있다. 특히 6자회담 의장국으로서 중국의 노력을 강조하는 반면, 동북아에서의 긴장 고조 등의 주요 원인을 미국 탓으로 돌리고, 한국에게는 미국의 아시아로의 회귀(Asian Pivot) 및 중국 견제 전략에 편승하지 않을 것을 희망하고 있다. 통일 문제에 대해서도 한국이 자주적이고 평화적인 통일을 진행하기만 한다면 중국이 적극 지지할 것이라는 점을 강조하고 있다.

북한문제에 있어서는 북한에 대한 적극적인 관여 정책과 경제협력 강화를 통해 영향력을 확대시키는 전략을 구사해왔다. 중국은 북한에게 북핵

⁴⁷ “북한사람들 중국 제일 싫어해, 미국에 적대적이지 않아,” 『경향신문』, 2012년 6월 26일;
“김정일 유언 공개 ‘중국 믿지 말라…핵 개발은 계속,’ 『아시아 투데이』, 2012년 4월 13일.

등 군사적 모험 노선이 동북아의 평화와 안정에 도움이 되지 않으며 중국의 국익에도 악영향을 준다는 메시지를 전달하면서 북한에 대한 통제력을 강화하는 외교를 해왔다. 그러나 동시에 동북아 세력균형 차원에서 북한에 대한 경제협력 및 원조를 지속하면서 북한의 유일한 후원국으로서 전통적인 혈맹 관계를 유지한다는 메시지를 전달하고 그에 맞는 행동을 보여왔다. 이는 중국의 대북정책이 동북아 세력균형과 현상 유지를 전제로 한 균형 전략의 차원에서 이루어졌기 때문이다.⁴⁸

(다) 대한반도 통일관련 공공외교 정부조직 체계 및 프로그램

중국의 대한반도 통일관련 공공외교만을 전담으로 하는 부서는 특별히 없으며, 중국 공공외교의 전반적인 체계에서 대한반도 관련 공공외교 및 통일관련 공공외교가 진행되고 있다고 추정할 수 있다. 아래에서는 중국의 한반도 통일관련 공공외교를 수행하는 정부체계와 각 행위주체들의 프로그램을 살펴보고자 한다.

1) 공산당 선전부

중국공산당 중앙선전부(中共中央宣傳部)는 중국 공산당 중앙위원회의 직속 기구로, 공산당의 사상이나 노선의 선전, 교육, 계몽을 담당한다. 중화 인민공화국 내의 신문, 출판물, 텔레비전, 영화, 인터넷 등 모든 미디어를 통제하고, 각종 법률 업무를 지도하기 때문에 중국의 공공외교 전반에 대한 상당한 영향력을 행사하고, 방향을 제시한다고 할 수 있다.⁴⁹ 특히 각종

⁴⁸ 중국의 대북 균형전략에 대한 보다 자세한 내용은 이기현, “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지,” 『법제선진화를 통한 아시아의 공포와 변영』 (제2회 아시아법제포럼 남북법제분과 발표문, 2012.6.27).

⁴⁹ “中共中央宣傳部-中共中央直屬机构-人民网” <<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/75332>> (검색일: 2012.4.27); 공산당 조직에 대한 보다 자세한 설명은 中共中央組織部, 『中國共產黨組織工作辭典』 (北京: 党建讀物出版社, 2009)를 참조할 것.

해외매체 및 기자들을 접대하고 해외와의 교류 및 정보제공 업무는 중앙대외선전판공실(中央對外宣傳辦公室)이 담당하고 있다. 선전부가 구체적으로 어떠한 방향을 제시하고 지시를 내리는지 분석하기는 힘들지만 공공외교의 컨트롤타워로서 한국과 북한 그리고 한반도 통일 전반에 걸친 외교 방향을 홍보하고 선전하는 데 중요한 역할을 담당할 개연성이 높다.

2) 국무원 신문판공실(國務院新聞辦公室)과 대변인 제도

국무원 신문판공실은 중국 정부의 대변인실 역할을 담당하는 주요 부서로 주로 중국의 여론매체를 통해 세계에 중국의 대내외정책, 경제사회발전 동향, 중국의 역사와 과학·교육·문화의 발전 상황을 설명하고, 각종 매체들과의 협조를 통해 기자회견·보도자료·영상자료 서비스를 제공하고 있다.⁵⁰ 신문판공실의 주요 목적이 중국과 세계 각국 간의 소통과 이해, 합작과 상호 신뢰를 도모하고, 세계 평화 유지와 인류의 발전에 건설적 작용을 하는 것이기 때문에 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 대표적 산실이라고 볼 수 있다.⁵¹

국무원 신문판공실의 한반도 통일관련 공공외교는 주로 중국의 이미지 제고를 위한 사회문화 교류에 초점을 맞추고 있으며,⁵² 중국의 국정과 입장

⁵⁰ 신문판공실을 각 지방정부차원에도 설치되어 있는데, 예를 들어 한국과 교류가 많은 산둥성 인민정부 신문판공실 같은 경우는 판공실 주도로 중국에서 비즈니스, 유학, 여행을 하는 한국 독자 위주의 잡지를 발간하고, 한국 지사를 두고 있기도 하다. “문승국 부시장, 금교 한국지사 설립에 ‘중국의 성장을 보여주는 좋은 예,’” <<http://www.tvreport.co.kr/?c=news&m=newsview&idx=220519>> (검색일: 2012.4.27).

⁵¹ 국무원 신문판공실은 1991년 설립된 이후 상하이 부시장이었던 자오치정(趙啓正)이 1998년부터 2005년까지 이 조직의 수장을 맡아 중국 공공외교의 틀을 구축했다. 장쩌민 전 국가주석은 중국의 부상에 따른 국제적 지위를 높이기 위해 세계 여론에 강력한 영향을 줄 수 있는 공공외교기구를 설립할 것을 지시했고, 자오치정이 재차 당 선전부장과 국무원 신문판공실 주임을 겸직하면서 공공외교 조직을 혁신적으로 발전시켰다. 이희옥, “중국공공외교의 확산: 체계와 목표,” 『중국학연구』, 제54집 (2010), p. 359.

⁵² 신문 판공실 주최로 한국과 각종 도서 및 사진전, 경제 및 언론계 고위급 인사 간 논단, 중앙민족가무단 공연, CCTV-KBS 공동 음악회, 신장민족예술단 공연, 소림사 무술 공연

을 알리는 정부백서 및 영상물을 제작 배포하고 있다. 이와 함께 중국의 주요 정책에 대한 통일된 해석을 제공하기 위해 만든 대변인제도(특히 외교부)는 북핵문제 등 각종 이슈가 발생할 때마다 중국의 공식적인 입장을 제시하고 있다.⁵³

3) 국가사이버정보관공실(國家互聯網信息辦公室)

국가사이버정보관공실은 2011년 신설된 조직으로 국무원 신문관공실의 자매조직이다. 이 관공실의 주요 직무는 각종 인터넷 매체의 법제 마련·지도·협조·감독 및 관리이며, 각종 인터넷 영상·출판·문화 영역 전반에 걸친 계획과 방향성 관련 작업이다.

IT 기술의 발전으로 온라인상에서의 상호 소통이 보편화되고 최근 한중 간 온라인상에서 반중·반한 정서가 확대되고 있기 때문에 이 기구는 자국 내의 과도한 민족주의 정서를 통제함과 동시에, 한국 네티즌들의 반중감정 악화를 억제하는 홍보를 확대할 가능성이 높다. 이 때문에 사이버정보관공실은 향후 한반도 통일관련 공공외교에 있어 중요한 역할을 담당할 것으로 판단된다.

4) 전국인민정치협상회의

전국인민정치협상회의(이하 정협)는 중국 다당합작제의 전형적 조직으로 사회 각 분야의 자문기구 역할을 하고 있다. 정협은 주로 중국의 제도 소개, 세계 각국 기관들과의 교류 등의 공공외교를 수행한다. 현재 중국 종교계 평화위원회를 통한 종교 교류, 21세기 논단 등 포럼외교, 중국 경제

등이 열렸다. <<http://www.scio.gov.cn/>>.

⁵³ 중국의 대변인제도는 1983년부터 시작되어 2003년 말에는 전국단위로 확대되었는데, 이미 74개 국가부문과 21개 성)에 기자 발표, 대변인제도를 개설했다. 徐莹, “中國公共外交의 三大亮点,” 『今日中國論壇』, 2008年 3期(2008), pp. 104~105.

사회이사회를 통한 경제계와의 교류를 진행 중이다. 또한 공공외교만을 전담하는 공공외교소조를 설립하고, 공공외교를 전문으로 다루는 잡지 『공공외교계간(公共外交季刊)』을 발간하고 있다.

정협의 한반도 통일관련 공공외교는 외교부 등 양국의 공식 라인이 다루기 힘든 민감한 주제들을 예비적 단계에서 검토하고 협력관계를 강화시키는 방향으로 진행되고 있다. 한국과는 주로 실질협력 관계 강화방안에 대한 외교 행보가 많은 편이다. 북한과의 관계에 있어서는 정협의 역할이 두드러졌다. 예를 들면, 2009년 장거리 미사일 발사 이후에도 중국의 리진화(李進華) 부주석이 방북하여 친밀도를 높인 바 있으며, 최근에는 천종싱(陳宗興) 부주석과 바이리천(百立忱) 부주석이 방북하여 중국 정부의 공식 입장을 간접적으로 대변하는 역할을 담당했다.⁵⁴

5) 대사관

한반도 통일관련 공공외교와 관련해서 가장 선봉에 서 있는 외교부 조직은 한국과 북한에 설치된 대사관이라고 할 수 있다. 우선, 주한 중국 대사관과 영사관은 한국과 관련한 주요 정보를 수집·분석하는 기구라는 점에서 대한민국 공공외교의 핵심 행위자이다. 그러나 표면적으로 드러난 공공외교와 관련한 프로그램이나 서비스는 미흡한 상황이다. 가장 대표적인 대한민국 창구인 주한 중국 대사관 홈페이지는 그 내용이 부실하고, 한국어 번역 수준도 떨어진다. 한국민을 대상으로 제공하는 서비스는 북경(北京)시 영문 안내 사이트, 과학기술 교류를 위한 사이트 소개, 대사관 동정을 간단하게 뉴스 브리핑하는 수준에 머물러 있다.⁵⁵

이에 비해 북한 주재 중국 대사관의 홈페이지는 조금 더 내용이 풍부하다.

⁵⁴ “북중우호협력협약 체결 51주년 기념연회 열려,” 『연합뉴스』, 2011년 5월 23일, 7월 10일.

⁵⁵ 주한 중국 대사관 사이트 <<http://www.chinaemb.or.kr/kor/>>.

북중관계의 문화, 과학기술, 교육관련 교류에 대한 개황을 상세히 설명하고 있어, 주한 대사관과는 차이를 보이고 있다. 홈페이지 소개에 따르면, 북한 주재 대사관이 북한과의 관계 증진을 위해 진행하는 대표적인 공공외교 프로그램은 정기적인 문화교류단 파견 관리이다. 북한에 파견되는 중국 예술단의 수가 10개 이상이며, 중국 정부 문화대표단이 매년 북한의 '4월의 봄 친선예술 축전'에 참가하고 있다. 이 밖에도 중국은 '중조 문화교류에 관한 집행계획서'에 의하여, 출판·영화·미술전시·체육 관련 인사들을 파견해 중국의 선진기술을 소개하고 있다.⁵⁶ 주목할 점은 북한 주재 중국 대사관은 주한국 대사관과는 달리 특별 기획란을 두고 중조 친선의 해와 한반도 핵문제를 다루고 있다는 것이다. 전자에서는 중국과 북한 간 친선 교류를 강조하는 각종 문건들과 행사 내용 그리고 지도자 발언들을 소개하고 있지만, 후자에서는 6자회담과 북한 핵문제에 대한 중국의 공식 입장을 제시하고 있어, 중국의 북한에 대한 전형적인 2 트랙 외교의 성격을 보여주고 있다.

양 대사관의 차이는 한국에는 대사관 외에 영사관, 문화원, 공자학원 등 중국 공공외교 기구들이 다수 존재한다. 북한에는 이러한 기구들이 전혀 설립되지 않아 공공외교의 대사관에 역할이 집중된 데 따른 것으로 보인다.

(라) 대한반도 통일관련 공공외교 민간 체계 및 프로그램

1) 언론매체

중국에는 다수의 방송 및 신문매체들이 대한반도 공공외교 전선에서 있고 이들이 보도하는 일부의 내용은 한반도 통일관련 공공외교로 볼 수 있다. 중국 국제방송(China Radio International)의 경우 중국의 문화와 역사, 최근 시사까지 중국과 관련된 각종 정보들을 한국과 북한 청취자들에게 제공하

⁵⁶ 북한주재 중국 대사관 사이트 <<http://kp.china-embassy.org/chn/>>.

고 있으며, 전문적인 한국어 방송국을 두고 있다.⁵⁷ 신문매체로서 대표적인 것은 인민일보(人民日報)이다. 인민일보는 현재 한국어로 직접 중국의 소식을 서비스함으로써 한국민들을 대상으로 한 친중 여론 형성에 주력하고 있다.⁵⁸ 인민일보의 인터넷 플랫폼인 인민망(人民網-people.com.cn)이 2011년 9월 27일 한국어판을 개설했는데, 인민망 한국어판은 영어·일본어·프랑스어 등에 이어 7번째 외국어 사이트이다. 중국 내 한국인 유학생들이 가장 많이 접속하는 한국어 인터넷 매체가 인민망 한국어판일 정도로 대한민국 공공외교에 큰 영향력을 행사하고 있다.⁵⁹

한국어 서비스를 하지는 않지만, 국제문제를 전문적으로 다루는 환구시보(環球時報)의 경우도 한중섹션을 따로 개설, 한중관계 관련 기사와 여론 조사를 제공하고 있다. 환구시보 국제기사는 한반도 문제에 대한 전문가들의 칼럼이나 사설을 통해 중국 정부 및 중국대중들의 인식과 입장을 간접적으로 전달함으로써, 한국이나 북한 모두에게 메시지를 전달하는 역할을 담당하고 있다.

언론인 교류 역시 활발하게 이루어지고 있다. 중국에서는 중화전국신문공작자협회(中華全國新聞工作者協會, 이하 중국기협)과 신화통신사가 언론인 교류 사업을 주도하고 있다. 중국기협의 언론인 교류 대상 국가에는 한국과 북한이 모두 포함되어 있으며, 상대국 보도의 질적 향상 및 상호 이해 촉진을 목표로 기자 교류를 진행 중이다. 중국기협은 1990년대 남북한

⁵⁷ 중국국제방송 한국어 방송은 서울지국에 기자를 파견하고 있으며, 한국과 중국의 일부 지역에는 청취자 클럽, 해외에는 모니터 요원도 두고 있다. 최근에 와서는 비정기적으로 국내의 청취자들과의 만남행사를 통해 이해와 소통의 폭을 넓혀가고 있으며, 중앙방송위원회, KBS 한국방송과 인적교류, 프로그램 공동제작, 자료교환, 대표단 상호방문 등 활발한 교류를 진행하고 있다. <<http://kr.cntv.cn/>>.

⁵⁸ 인민일보 한국어 관련 서비스는 인민일보 한국어 사이트 <<http://korea.cpc.people.com.cn>>, e인민 한국대표처 <<http://www.einmin.co.kr/index.asp>>, 인민망 한국어 사이트 <<http://kr.people.com.cn/>> 등이 있다.

⁵⁹ 인민망 한국어판 <<http://kr.people.com.cn>>.

기자들을 비슷한 시기에 초청, 남북한 기자들이 자연스럽게 대화를 나눌 수 있는 기회를 마련하였다.⁶⁰

2) 민간기구(1.5 트랙 포함)

중국의 한반도 통일관련 공공외교를 담당하는 주요 민간기구로는 중국국제우호연락회, 중한우호협회, 중조우호문화교류협회 등이 있다. 우선, 한반도 통일과 관련된 가장 직접적인 기구는 중국국제우호연락회(中國國際友好聯絡會, 이하 연락회)이다. 연락회는 국제사회와의 민간우호 교류를 담당하는 기구로서 중국 정부 및 사회각계와의 광범위한 네트워크를 구축하고 있다. 전국 17개 지역에 산하 지부를 두고 있다.

한반도 통일공공외교 관련해서 이 기구의 역할은 두드러진다. 연락회가 한국과의 관계를 중시한다는 것은 홈페이지에서 한국어 서비스를 제공하는 것에서 알 수 있다.⁶¹ 연락회는 2010년 한국의 통일연구원과 상호교류 협의를 체결하고, 통일관련 정책 세미나, 간담회 등 정기적 교류를 진행하고 있다. 북한과의 관계에서도 어느 정부 기관 못지않은 활발한 활동을 벌이고 있는데, 최근 행보로는 리자오싱 회장이 연락회 대표단을 이끌고 북한을 방문한 것이 주목할 만하다. 김정일 사후, 중국의 최고위급 인사의 방문을 민간형태로 사전 조율했다는 점에서 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 전형적 사례라고 할 수 있다.⁶²

그 다음으로는 중한우호협회(中韓友好協會)를 주목해 볼 필요가 있다. 해당 협회는 한중 양국과 양국 국민 간의 상호 이해 증진 및 친선 도모,

⁶⁰ 심두보 외, “만나고, 배우고, 공감하기: 글로벌 언론인 교류 및 글로벌 네트워크 구축 방안 연구,” (한국언론진흥재단 연구보고서 2011-14, 2011), p. 163.

⁶¹ 우호연락회가 동북아 지역을 특별히 중시한다는 것을 알 수 있는 것은 홈페이지에서 서비스되는 언어가 영어, 러시아어, 일어, 한국어인 점에 있다. 한국어 사이트는 <<http://www.caifc.org.cn/kr>>.

⁶² “金永南會見中國國際友好聯絡會會長李肇星一行,” 『中國新聞網』, 2012年 5月 8日.

세계평화 유지, 정치, 경제, 문화, 체육, 과학기술, 보건, 관광 등 각 분야에서
의 한-중 교류 협력 확대에 기본 취지를 두고 있다. 프로그램은 주로 한국과
의 교류 증진에 초점을 맞추고 있다. 예를 들면 중국전문가 초청강연회,
중국어(한국어) 말하기 대회, 각종 문화교류(미술전시회, 음악공연), 청소
년 우호 사절단 교류, 한중 여성 대표단 교류 등이다.⁶³

한편 북한과의 관계 증진을 위한 단체로서는 중조우호문화교류협회(中
朝友好文化交流協會)가 있다. 이 협회는 비교적 최근인 2009년 10월에
설립되었다. 한국과의 교류가 활발한 반면, 북한과의 교류가 상대적으로
미진한 상황에서 민간 영역에서의 산발적인 문화우호교류를 좀 더 체계화
시키고 집중시키겠다는 중국의 의도가 있었던 것으로 파악된다. 설립시기
가 북한의 2차 핵실험 이후, 중국의 대북정책 변화가 있던 시점이어서, 중국
이 민간외교를 통한 북한과의 연대 강화를 목적으로 했다는 추측이 가능하
다. 협회는 중국 인민과 북한 인민과의 우의를 도모하고, 각 영역에서 양국
간 교류와 협력을 발전시키는 목적을 가지고 활동을 하고 있다.⁶⁴

마지막으로는 반관반민 성격의 싱크탱크, 연구단체들이 있다. 중국의 주
요 싱크탱크인 현대국제관계연구원, 국제문제연구소, 개혁개방논단 등은
한국 및 북한의 주요 싱크탱크들과 정기적으로 혹은 비정기적으로 워크숍
및 학술회의를 개최하여 중국의 한반도 정책과 통일에 대한 입장 등에 관해
의견을 교환하고 있다. 중국 현대국제관계연구원과 한국 통일연구원의 경우
는 교류 역사가 20년 가까이 되었으며, 한중미래 포럼(한국국제교류재단-
중국인민외교학회) 역시 1994년부터 개최되어 한중관계의 발전과 한반도
통일, 동북아의 평화와 안정에 관한 의견을 교환해왔다. 최근에는 한중 전략
세미나, 한중전문가 공동연구위원회, 한중 안보전략 대화 등 양국의 연구관

⁶³ 현재까지(2011년 6월 통계) 한국의 133개 도시가 중국의 도시와 자매결연을 맺은 상태이
다. <<http://www.china-korea.org/html/node/56-1.htm>> (검색일: 2012.10.11).

⁶⁴ 『百度百科』 <<http://baike.baidu.com/view/6213095.htm>>.

런 단체와 싱크탱크 간의 정기적인 대화 채널이 확대되고 있는 추세이다.

3) 교육관련

교육관련 공공외교 역시 주요한 한반도 통일관련 공공외교의 영역이다. 교육외교는 주로 한국 유학생들에 대한 각종 지원 등을 통해 중국의 이미지를 개선하고, 미래에 중국 관련 직업에 종사할 한국인들을 친중화(親中化)시키는 작업의 일환이다. 과거에 비해 중국이 한반도 공공외교에 노력을 기울이고 있는 현상은 유학생들에 대한 각종 서비스 및 장학금 제도의 발전으로 나타났다. 2012년 현재 중국 국내 176개 대학의 유학생들에게 장학금을 지원하고, 학생의료보험 제도를 시행하고 있다.⁶⁵

북한에 대한 중국의 교육외교는 북한의 청년 인적 교류 규모로 보았을 때, 중국의 역할이 매우 크다고 할 수 있다.⁶⁶ 중국은 북한과의 상호교류 차원에서 정부 장학생을 교환하고 있다. 현재 재중 북한 유학생은 매년 400명(본과, 대학원생 포함) 수준이고, 중국은 북한에 유학생을 매년 정부 장학생 60명, 자비 유학생 70명 정도 수준으로 파견하고 있다. 또한 중국 정부는 북한에 교육지원도 하고 있는데, 컴퓨터 무상 지원과, 각종 교육 포럼 제공 등이 있다. 북한 내 중국어 보급과 확산에도 노력을 기울이고 있다.

교육기관 간 교류나 지원 외에 중국의 대북한 공공외교에서 특이한 점은 중국의 개혁개방 경험에 대한 전수와 교육이다. 북한 공무원들의 상당수가 유학생 교류를 통해 중국의 선진 기술에 대한 학습을 해왔으며, 실무현장에서의 학습도 상당한 수준으로 제공하고 있는 것으로 파악된다.⁶⁷

⁶⁵ <<http://www.csis.edu.cn/>>.

⁶⁶ 북한주재 중국 대사관 홈페이지 <<http://kp.china-embassy.org/chn/>>.

⁶⁷ 중국 공산당고 산하의 개혁개방 논단 관계자는 북한의 실무연수단이 중국의 개혁개방 경험에 대한 청취를 하고 있다고 암시한 바 있다(베이징 인터뷰, 2012.4.20).

교육관련 공공외교는 북한에 비해 한국에 대한 것이 훨씬 우월한 상황이다. 한·중 수교 이전, 중국 내 ‘한국학’의 주요 내용은 북한의 학문적 성과가 주된 바탕이 된 ‘조선학’에 가까웠으나, 양국 수교를 기점으로 한국 쪽으로 판도가 급속도로 변화되었다. 중국 교육부의 2010년 통계에 의하면, 중국 내 2,305개(4년제 1,090개, 3년제 1,215개) 대학 가운데 211개의 대학에 한국어학과가 개설되어 있다. 한국어뿐만 아니라 한국의 정치·경제·사회·문화 전반에 걸친 연구를 하는 한국학 분야도 급속도로 발전하는 추세이다.⁶⁸

또한 이와 관련된 민간기구로서 중국교육국제교류협회를 주목해 볼 필요가 있다. 해당 협회는 중국 교육계의 대외교류를 담당하는 주요 창구로서 역할을 하고 있으며, 주요 업무는 전 세계 국가들과의 교육, 과학, 문화 교류의 발전을 도모하는 것이다. 협회는 한국과 북한의 대학 및 교육기관들과도 긴밀한 교류를 맺고 있으며, 한반도 관련 업무는 아시아·태평양부가 주도하고 있다.⁶⁹

(3) 전문가 인식조사

(가) 인식조사 결과 분석

1) 중국의 공공외교 일반

본 연구에서는 공공외교(public diplomacy)를 “외교적 자산을 활용하여 상대방 국민들에게 올바른 정보를 제공하고(informing) 이해

⁶⁸ 이는 중국 내의 많은 대학에서 한국학 관련 학과를 개설하고 있는 양상을 통해 확인이 가능하며, 주요 대학의 교과목 현황을 보면 한국어를 비롯한 한국 문화(사회) 이해 목적의 교과목이 중심을 이루고 있다. 권재욱, “중국 지역의 한국(어)학 현황,” (통일연구원 자문회의, 2012.6.28); 송현호, “중국지역의 한국학 현황,” 『한중인문학연구』, 제35집 (2012), pp. 463~504.

⁶⁹ <<http://www.ccaie.edu.cn/>>.

(understanding)시켜 이들에게 영향을 미침으로써 자국에 우호적 여론을 조성, 자국의 국익을 증진시키는 외교활동”으로 정의한 후, 중국의 공공외교 추진 성과 평가, 중국 공공외교의 주요 목표, 추진체계, 주요 행위자, 주요 수단, 프로그램별 비중, 대상 지역, 주요 자산 등을 중국 전문가에게 질문하였다. 조사 결과는 다음과 같다.

첫째, 공공외교의 추진성과 평가에 대해서 응답자 중 67.9%가 ‘보통이다’를 택했고, 28.6%가 ‘낮다’, 3.6%만이 ‘높다’를 선택하여, 대부분의 응답자가 공공외교 추진 성과에 대해서 보통 혹은 그 미만 수준으로 평가하는 것으로 나타났다.

둘째, 공공외교의 주요 목표에 대해서 가장 높은 비율을 차지한 응답은 39%로 ‘국가 이미지 개선’이었으며, ‘국가 위상 제고’(25%), ‘경제적 이익’(21%), ‘안보이익 제고’(11%), ‘기타’(4%)가 그 뒤를 이었다.

셋째, 공공외교의 체계에 대해서는 응답자의 절반 가량인 50%가 정부 중심형이라고 답하였으며, 국가가 통제·관리하면서 민간이 추진하는 혼합형이 46%의 비율을 차지했다. 민간 주도형이 4%로 가장 낮은 비율을 차지했다.

넷째, 공공외교의 주요 행위자에 대해서는 1순위로 정부부처를 선택한 비율이 가장 높았고, 2순위에서 학술연구단체, 3순위에서 언론 및 경제단체가 최고의 비율을 나타냈다. 5순위에서는 문화단체, 6순위에서는 NGO, 7순위에서는 스포츠단체를 택한 비율이 가장 높았다. NGO와 스포츠단체를 공공외교의 주요 행위자로 인식하는 경우는 비교적 적음을 알 수 있었다.

다섯째, 공공외교의 주요 수단에 대해서는 1순위로 문화를 선택한 비율이 가장 높았고, 2순위에서는 교류가 가장 높았다. 2순위까지의 비중을 보면, 교류, 경제적 기여, 문화의 순이었다. 따라서 이 조사의 결과는 중국 공공외교의 주요 수단이 문화, 교류, 경제적 기여임을 보여 주는 반면, 매체와 스포츠는 공공외교의 주요 수단으로 인식되고 있지 않음을 보여준다.

여섯째, 공공외교의 프로그램을 알아보기 위해 언론, 학계 및 정책연구

서클, 실업계, 학생, 일반인 등 대상별 프로그램 각각의 비중을 5점 척도로 평가하도록 하고, 그 중 ‘높다’ 이상의 응답만을 보았다. 그 결과, 실업계를 대상으로 하는 공공외교 프로그램의 비중이 가장 높은 것으로 나타났으며 그 다음으로는 학생 대상, 학계 및 정책연구 서클 대상, 언론 대상 프로그램이 순서대로 뒤를 이었다. 이 중 학생을 대상으로 하는 프로그램에서 ‘매우 높다’라는 응답이 가장 많이 나타났다. 이 응답 결과를 보았을 때, 일반인이나 기타를 대상으로 하는 공공외교 프로그램의 비중은 별로 높지 않은 것으로 평가된다.

일곱째, 중국 공공외교의 대상 지역에 대해서는 대부분의 응답자가 동아시아(64%)라고 대답하였다. 그 다음으로 각각 아프리카(14%), 북미(11%), 유럽(7%), 중남미(4%) 지역이라는 응답이 나왔다. 이를 통해 볼 때, 중국 공공외교의 중점 대상 지역이 동아시아임을 알 수 있다.

여덟째, 중국 공공외교의 주요 자산이 무엇인지를 파악하기 위해, 문화 자산, 지식 자산, 인적 자산, 스포츠 자산, 경제 자산을 열거하고 중국이 추진하는 공공외교의 주요 자산에 순위를 매기도록 하였다. 그 결과, 문화자산이 1위를 차지했다. 그 뒤를 이어 경제 자산이 2위, 인적 자산이 3위, 지식 자산이 4위, 스포츠 자산이 5위로 각각 선택되었다. 이 응답 결과를 통해, 중국 공공외교의 주요 자산은 문화자산임을 알 수 있다.

2) 중국의 한반도 통일관련 정책

중국 전문가에게 한국 주도의 통일한국에 대한 입장, 한반도 통일의 장애 요인, 한반도 통일에 긍정적 영향을 끼칠 주변국, 한반도 통일 시기, 중국의 한반도 정책 우선순위, 한반도 통일의 이상적 형태, 북한의 급변 가능성 및 중국의 대비 등을 질문하였는데, 그 구체적인 조사 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국이 주도하는 통일에 대해서는 50%가 긍정적이라고 응답하였

I

II

III

IV

고, ‘부정적이다’와 ‘무관심하다’라는 응답이 각각 25%를 차지했다. 대부분의 전문가들은 남북한 어느 일방의 주도가 아닌 합의에 의한 통일을 지지한다고 밝혔는데, 부정적 입장을 밝힌 전문가까지 고려하면 실제 한국 주도의 통일한국에 대한 중국의 인식은 부정적이라 해도 과언이 아닐 것이다.

한국 주도의 통일한국에 대해서 ‘긍정적이다’라는 답지를 선택한 응답자들을 대상으로 그 이유를 다시 물었다. 1위는 ‘동북아 질서 안정’이었다. 2위는 ‘동북아 경제 발전’이었으며, 3위는 ‘주변국에 대한 통일한국의 균형 외교,’ 4위는 ‘주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격’이었다. 이를 통해 볼 때, 중국은 통일한국이 동북아 지역의 안정과 경제발전에 기여한다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

반면, 통일한국에 대해서 ‘부정적이다’라는 답지를 선택한 응답자들을 대상으로 그 이유를 나열한 후 순위를 매기도록 하였다. 1위는 ‘주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격,’ 2위는 ‘통일한국의 군사력 신장으로 인한 안보 위협,’ 3위는 ‘주변국에 대한 통일한국의 균형 외교,’ 4위는 ‘통일한국의 경제적 성장’으로 나타났다.

둘째, 중국의 전문가들이 인식하는 한반도 통일의 가장 큰 장애 요인으로서 남북한 상호 불신이라는 응답이 50%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 그 뒤를 이어 북한의 폐쇄정책 때문이라는 응답이 11%, 북한 핵문제가 10%, 주변국의 우려 때문이라는 응답이 9%, 남북 주민의 통일거부감이 5%, 기타가 4%로 나타났다.

셋째, 중국 전문가에게 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 주변국가를 순위별로 표기하도록 하였다. 1위로 선택한 비율로 보면, 중국의 전문가들은 한반도 통일에 가장 긍정적 영향을 끼칠 국가로 미국, 중국, 러시아, 일본의 순으로 인식하고 있었다.

넷째, 한반도 통일 가능 시기에 대한 중국의 인식을 알아보기 위해 5년 단위로 구분해서 물어보았다. 응답자 중 절반이 넘는 57%가 20년 이상이라

고 응답하였고, 21%가 15~20년 이내라고 응답하였다. 5~10년 이내(11%), 10~15년 이내(7%), 5년 이내(4%)가 그 뒤를 이었다. 이 응답비율로 보아 응답자 대부분이 한반도 통일이 단기간 내에 이루어질 가능성을 낮게 보고 있으며, 장기적인 시간이 소요될 것으로 예상하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 한반도 정책의 우선순위 가운데 1순위로 선택된 비율을 보면, 한반도 현상유지, 북한의 개혁개방 유도, 북한 핵문제 우선해결, 북한주도 통일정책지지, 한국 주도 통일정책 지지의 순이었다. 응답자들은 중국의 한반도 정책에서 우선순위를 현상 유지와 북한 개혁개방 유도에 두고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

여섯째, 한반도 통일이 이루어질 경우 가장 이상적인 형태에 대해서 가장 높은 비율을 보인 것은 ‘남북 합의 통일’이었으며, 2순위는 ‘남한의 흡수 통일’, 3순위는 ‘북한의 흡수 통일’에 돌아갔다. 주목되는 점은 한국의 흡수 통일을 2순위로 응답한 결과이다.

일곱째, 북한의 급변 가능성에 대해서는 28.6%가 ‘예’를 택한 반면, 71.4%가 ‘아니오’를 택함으로써, 응답자들은 가까운 시일 내에 북한의 급변 사태가 발생할 가능성을 낮게 예상하고 있었다.

여덟째, 북한 급변사태에 대비해 중국이 어떠한 준비를 하는지 질문하였다. 응답자들은 ‘북한 난민 대책’을 1순위로 꼽았고, 그 뒤를 이어 ‘북한 핵 통제’가 2위, ‘경제적 지원’이 3위, ‘군사개입을 위한 훈련’은 4위로 나타났다.

3) 중국의 한반도 통일관련 공공외교

공공외교의 대상 지역인 한반도의 상황에 대해 중국이 어떠한 인식을 하고 있는지를 알아보기 위한 질문도 포함시켰다. 각각의 문항에 대한 응답 결과는 다음과 같다.

I

II

III

IV

첫째, 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 추진 여부에 대해서 응답자의 64.3%가 ‘그렇다’고 응답하였으나, ‘아니다’라고 응답한 전문가가 10.7%, ‘모르겠다’고 응답한 전문가도 25%를 차지했다. 대체로 과반 이상의 전문가가 중국이 한반도 통일관련 공공외교를 수행하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

이어서 ‘그렇다’를 선택한 응답자들만을 대상으로, 중국의 한반도 통일관련 공공외교 성과를 5점 척도로 평가하도록 하였다. 그 결과, 65%가 ‘보통이다,’ 25%가 ‘낮다,’ 5%씩의 응답자가 ‘매우 낮다’와 ‘높다’를 각각 선택함으로써, 응답자들이 중국의 한반도 통일관련 공공외교 성과에 대해서 별로 높게 평가하고 있지는 않은 것으로 드러났다.

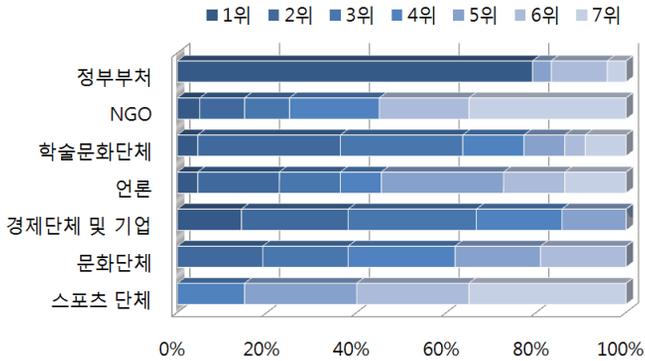
〈그림 III-13〉 한반도 통일관련 공공외교 성과

(단위: %)



둘째, 한반도 통일관련 공공외교의 수행 기관을 알아보기 위해 정부부처, NGO, 학술연구단체, 언론, 경제단체, 문화단체, 스포츠단체 등 7개의 주체를 제시하고 순위별로 나열하도록 하였다. 응답 결과, 정부부처가 1순위에서 가장 높은 비율을 차지했다. 그 뒤를 이어 2순위에서는 학술연구단체, 3순위에서는 경제단체 및 기업이라는 응답이 나왔다.

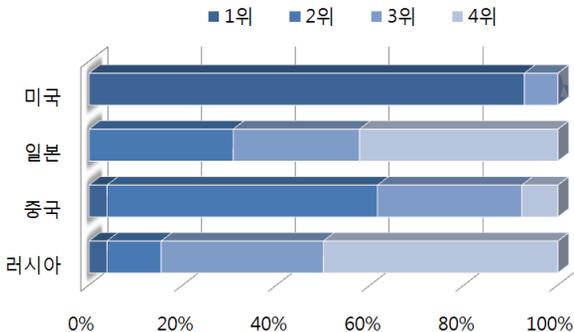
〈그림 Ⅲ-14〉 한반도 통일관련 공공외교 수행기관



셋째, 한국인들이 중국에 대해 어느 정도의 호감을 갖고 있다고 생각하는지를 5점 척도로 표기하도록 질문하였다. 64.3%가 ‘보통이다’라고 응답하였으며, ‘낮다’는 응답이 17.9%, ‘높다’는 응답이 10.7%, ‘매우 높다’와 ‘매우 낮다’는 응답이 각각 3.6%를 차지했다. 응답자들은 중국에 대한 한국인의 호감도를 보통 수준으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

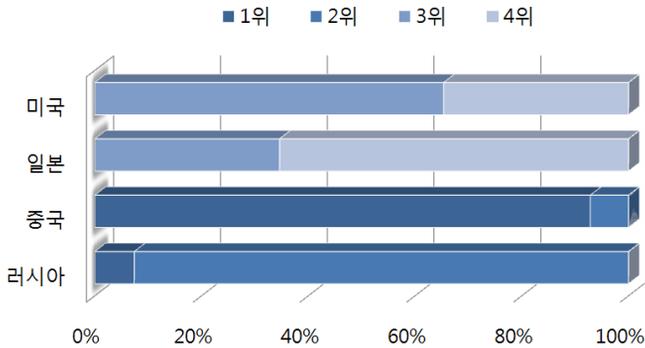
넷째, 한반도 주변4국과 한국의 친밀도를 어떻게 인식하고 있는지를 묻고 순위별로 나열하도록 하였다. 그 결과, 1위가 미국이었으며, 중국이 2위, 일본이 3위, 러시아가 4위로 그 뒤를 이었다.

〈그림 Ⅲ-15〉 한국과 한반도 주변4국의 친밀도



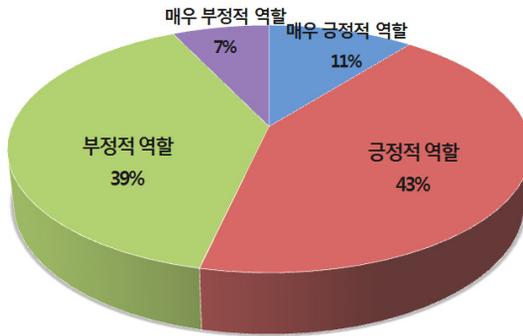
다섯째, 이어서 북한과 한반도 주변4국의 친밀도를 어떻게 생각하는지를 묻고 역시 순위별로 나열하도록 하였다. 그 결과 1순위는 중국이었고, 그 뒤를 이어 러시아가 2위, 미국이 3위, 일본이 4위를 각각 차지하였다.

〈그림 Ⅲ-16〉 북한과 한반도 주변4국의 친밀도



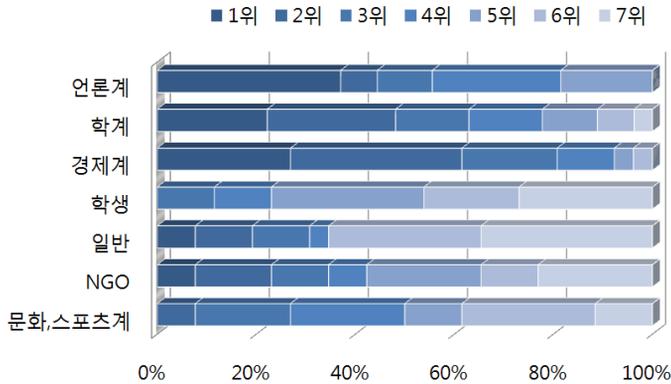
여섯째, 한국인들이 통일과정에서 중국이 어떤 역할을 할 것으로 예상할지에 대해서 질문하였다. 그 결과 43%가 ‘긍정적 역할’로 가장 높은 비율을 차지했으며, 부정적인 역할이 39%, 매우 긍정적인 역할이 11%, 매우 부정적인 역할이 7%로 그 뒤를 이었다.

〈그림 Ⅲ-17〉 한반도 통일과정에서 중국의 역할에 대한 한국인들의 생각



일곱째, 중국이 추진 중인 한반도 통일관련 공공외교 주요 대상의 비중 순서를 매기도록 하였다. 그 결과 가장 높은 비중을 차지하는 것은 언론이었으며, 경제가 2위, 학계 3위, NGO 4위, 일반 5위, 문화·스포츠계가 6위, 학생이 7위로 그 뒤를 이었다.

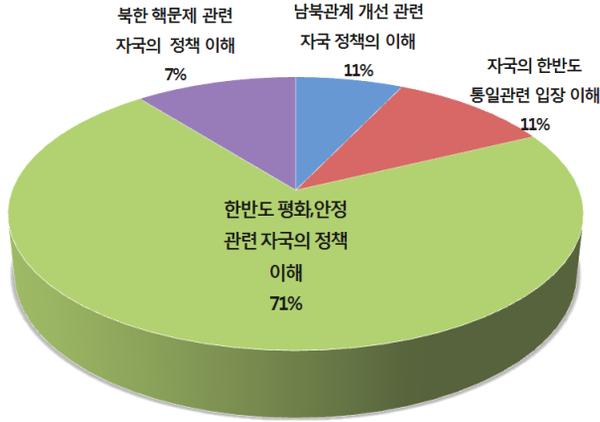
〈그림 III-18〉 한반도 통일관련 중국의 공공외교 대상



여덟째, 한반도 통일관련 중국 공공외교의 목표에 대해서는 응답자의 71%가 ‘한반도 평화, 안정, 관련 자국의 정책 이해’라고 응답하였고 ‘자국의 한반도 통일관련 입장 이해’와 ‘남북관계 개선 관련 자국 정책의 이해’가 각각 11%, ‘북한 핵문제 관련 자국의 정책 이해’가 7%로 그 뒤를 이었다. 이를 통해 볼 때, 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 목표는 한반도 평화와 안정에 두고 있음을 알 수 있다.

I
II
III
IV

〈그림 Ⅲ-19〉 한반도 통일관련 중국 공공외교의 목표



4) 중국의 특성에 따른 세부 문항

먼저, 중국 전문가에게 공자학원의 프로그램이 상대국 주민의 중국 이해에 어느 정도 기여한다고 생각하는지를 물었다. 응답 결과는 ‘매우 높다’ 9.1%, ‘높다’ 36.4%, ‘보통’ 40.9%, ‘낮다’ 13.6%, ‘매우 낮다’ 0%로 각각 나타나 공자학원 프로그램의 기여도에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 것을 알 수 있었다.

그렇다면 공자학원이 한국에서 중국의 국가이미지를 어느 정도 개선시켰다고 생각하는지를 물었다. 응답 결과는 ‘보통’이라고 응답한 사람이 54.5%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘거의 개선시키지 못한다’는 응답 22.7%, ‘개선시킨다’는 응답 18.2%, ‘거의 개선시키지 못한다’는 응답 4.5%의 순으로 나타났다. 전체적으로 한국에서 공자학원의 기여도를 보통 이하로 평가하고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 양안관계 관련 중국의 통일공공외교에 관한 질문을 중국 전문가에게 하였다. 그 결과 양안 통일에 영향을 미치는 주요 장애 요인으로서 ‘미국’을 1순위로 꼽은 응답자가 가장 많았고, 2순위로는 ‘대만 독립세력,’

3순위는 ‘양안 간 정치제도 차이,’ 4순위는 ‘양안 간 경제제도 차이’와 ‘생활 수준 격차’로 응답하였다.

양안 통일을 위해 중국이 대만에 대해 활용하는 공공외교 수단으로서는 ‘경제적 혜택 제공’을 1순위로 응답하였고, 2순위로는 ‘인적 교류 활성화,’ 3순위에는 ‘문화교류 확대,’ 4순위에는 ‘대(對)대만 언론 홍보,’ 5순위에는 ‘국제여론 조성’을 각각 선택하였다.

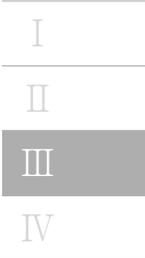
또한 중국의 양안 통일관련 공공외교의 성과를 5점 척도로 평가하도록 했는데, ‘높다’는 평가가 45.5%로 가장 많았고, ‘보통’ 40.9%, ‘낮다’ 9.1%, ‘매우 높다’ 4.5%, ‘매우 낮다’ 0%로 나타났다.

중국 전문가에게 중국(인)에 대한 대만 주민과 대만 정부의 호감도를 묻는 질문을 하였다. 대만 주민이 중국(인)에 대한 태도가 얼마나 우호적이라고 평가하는지를 물어보는 문항에서 ‘보통’이라는 응답이 68.2%로 가장 높았다. 다음으로 ‘우호적’이라는 응답이 27.3%, ‘우호적이지 않음’이 4.5%로 각각 나타났다.

대만 정부가 중국(인)에 대한 태도가 얼마나 우호적인지를 5점 척도로 평가하도록 한 문항에서는 ‘보통’ 54.5%, ‘우호적이지 않음’ 22.7%, ‘우호적임’ 18.2%, ‘매우 우호적이지 않음’ 4.5% 순으로 나타나, 대만 정부의 중국(인)에 대한 태도는 보통 이하의 호감도로 응답하였음을 알 수 있었다.

대만 문제 해결을 위해 중국이 미국에 대해 추진하는 공공외교정책으로서는 1순위로 ‘미국과 경제통상관계를 강화하는 정책’을 가장 많이 선택하였고, 2순위로는 ‘미국 싱크탱크와 교류·협력 강화,’ 3순위로는 ‘미국 의회 내 친중파 지원’이 선택되었다. 가장 낮은 7순위에는 ‘대미 중국어 방송 확대’를 꼽았다.

한편 중국 전문가에게 양안의 통일이 언제 될 것으로 예상하는지를 묻는 문항에 응답자의 50%가 ‘20년 이상’ 걸릴 것으로 응답하였다. 이어서 ‘10~15년,’ ‘15~20년’이라는 응답이 각각 20%, ‘5~10년’이라고 응답한 비율이



10%로 나타났다.

양안관계 관련 마지막 문항으로 양안의 통일과 한반도의 통일이 상호 영향을 준다고 생각하는지를 물었다. ‘보통’이라는 의견이 31.8%로 가장 높게 나타난 가운데, ‘영향을 준다’는 의견과 ‘그렇지 않다’는 의견이 비슷한 분포를 보였다.

마지막으로 중국과 한반도의 특수한 관계를 상징적으로 보여주는 탈북자 문제에 대한 질문을 하였다. 중국이 탈북자 정책을 결정할 때 가장 중시하는 요인에 대해서는 응답자의 50%가 ‘국제사회의 여론’을, 45%는 ‘북한의 입장’을, 5%는 ‘국내여론’을 선택하였다.

중국의 탈북자 정책이 북한에 우호적인지를 5점 척도로 평가하도록 했다. 응답자의 59.1%가 ‘보통’이라고 하였으며, ‘우호적’(36.4%), ‘매우 우호적’(4.5%)이라는 평가가 그 뒤를 이었다. 한편, 중국의 탈북자 정책이 한국에 우호적인지를 5점 척도로 평가하는 질문에서는 중국의 전문가들 중 72.7%가 ‘보통’이라고 응답했으며, 13.6%가 ‘우호적,’ 9.1%가 ‘우호적이지 않음,’ 4.5%가 ‘매우 우호적이지 않음’에 응답했다. 이 결과를 비교하면, 중국의 탈북자 정책이 한국보다 북한에 더 우호적이라고 중국 전문가들이 인식하고 있음을 알 수 있다.

다른 한편, 중국 외교부의 공식성명 내용이 한국 국민이 중국의 한반도 정책을 이해하는 데 도움이 된다고 생각하는지를 중국 전문가에게 질문했다. 이에 대해 ‘그렇다’고 응답한 전문가들이 36.4%를 차지했으며, ‘보통’이라고 응답한 전문가들은 31.8%, ‘그렇지 않다’고 응답한 전문가들은 18.2%, ‘매우 그렇다’고 응답한 전문가들은 13.6%의 순으로 나타났다. 따라서 중국 외교부의 공식성명에 대한 응답자들의 평가는 대체로 긍정적이었다.

(나) 중국 전문가 인식의 특징

중국에서 활동하는 40명의 전문가 설문조사 결과, 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 추진실태에 관한 몇 가지 유의미한 특징을 도출할 수 있었다.

1) 중국 공공외교 일반상의 특징

중국 공공외교의 일반에 관해서 중국의 전문가들은 자국의 공공외교 추진성과를 비교적 낮게 평가하고 있었으며, 정부부처가 주도하는 정부 중심형이나 국가가 통제·관리하는 혼합형을 중국의 공공외교 추진체계로 인식하고 있었다. 이에 따라 중국의 전문가들은 정부부처를 가장 중요한 행위자로 판단하고 있었으며, 실업계와 학생을 대상으로 하는 프로그램을 중시한 반면, 국가 이미지 개선을 공공외교의 주요 목표로 간주하고 있었음에도 일반인을 대상으로 하는 프로그램을 가장 낮게 평가하고 있었다. 또한 문화를 중국 공공외교의 주요 자산이자 수단으로 인식하고 있었고, 동아시아 지역을 공공외교의 가장 중요한 대상 지역으로 꼽았다.

이러한 조사 결과를 주변4국 전문가의 설문 결과와 비교하면, 중국의 전문가가 중국의 공공외교 추진체계를 혼합형으로 인식하는 비율이 주변국에 비해 더 높았다. 이는 중국이 여전히 당-국가 시스템을 운영하는 국가라는 점이 반영된 결과로 해석된다. 또한 공공외교의 추진목표로 국가 위상의 제고를 선택한 주변국과 달리, 중국의 전문가들은 국가이미지 개선을 선택했는데, 이는 중국의 급격한 부상에 대한 국제사회의 '중국위협론' 제기와 책임 있는 역할 요구에 대응해 평화적으로 부상하는 대국의 이미지를 구축하려는 대외적 목표가 공공외교에 투영된 결과로 평가된다.

주목되는 것은 중국이 일본과 함께 공공외교의 중점 추진대상 지역으로 동아시아 지역을 선정한 바, 동아시아 지역에서 중요한 비중을 갖고 있는 한반도가 중국의 공공외교에서도 상응하는 비중을 보이고 있다는 점이다.

I

II

III

IV

이밖에 중국의 전문가들은 문화를 타국보다 비교우위에 있는 공공외교의 자산이자 수단으로 인식하고 있어, 문화적 요소를 내용으로 하는 공공외교의 추진을 중시하고 있음도 알 수 있다.

2) 한반도 통일관련 정책상의 특징

한반도 통일관련 정책에서 나타난 중국 전문가들의 인식을 보면, 동북아 질서안정과 경제발전을 통일한국의 긍정적 측면으로 선택한 반면, 주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격을 부정적 측면으로 선택한 바, 향후 통일한국과 중국의 관계를 우려하고 있는 것으로 나타났다. 이어 중국의 전문가들은 한반도 통일의 가장 큰 장애 요인으로 남북한 상호불신을 꼽았고, 통일의 가장 이상적인 형태로 남북한 합의통일을 선택했고, 한반도 통일에 20년 이상이 필요할 것으로 전망했다. 그리고 한반도의 현상 유지를 중국의 한반도 정책에서 최우선 순위에 있다고 평가하였다. 아울러, 5년 내에 북한의 급변사태 발생 가능성은 낮게 예상했지만, 만일 북한에서 급변 상황이 발생한다면 권력 상층부의 변화에서 기인할 수 있다는 인식을 보였고, 이에 대한 대비로 북한 난민 대책을 가장 중시하였다.

이러한 조사 결과 중, 동북아 질서 안정과 경제발전을 통일한국의 긍정적 측면으로 꼽은 점, 한반도 통일 시기를 20년 이상으로 예상한 점, 합의 통일을 한반도 통일의 이상적 형태로 선택한 점, 5년 이내 북한 급변 가능성을 낮게 평가한 점 등은 주변국 전문가들의 인식과 유사하였다. 반면, 남북한 상호 불신을 통일의 최대 장애요인으로 꼽은 점, 한반도 현상 유지를 중국 한반도 정책의 우선순위로 평가한 점, 북한 핵 통제보다 북한 난민 대책을 우선적으로 준비해야 할 급변 대비책으로 선택한 점 등은 주변국 전문가들의 인식과 상이하였다.

이러한 인식 차이는 중국의 한반도 정책이 남북한을 동시에 고려하면서

균형적으로 접근하고 있음을 반영하고 있는데, 바로 이점 때문에 주변국에 비해 북한에 더 편향적인 중국의 인식이 드러난다. 한반도 통일의 장애요인으로 북한 핵이나 북한의 폐쇄정책을 지목한 주변국 전문가들에 비해 이를 선택한 중국 전문가들의 비율이 낮은 점도 이를 방증한다. 이와 아울러 북한과 우호협력관계를 유지하고 있는 중국은 북한 핵에 대한 위협 인식이 상대적으로 낮으며, 북한과 긴 국경선을 마주하고 있는 중국의 입장이 북한 급변 시 난민 대책에 대한 깊은 관심으로 이어지고 있다.

3) 한반도 통일관련 공공외교상의 특징

한반도 통일관련 공공외교에 관한 중국 전문가들의 설문 결과를 보면, 중국의 전문가들은 중국이 한반도 통일관련 공공외교를 추진하고 있으나 그 성과를 보통 수준 이하로 평가하고 있었다. 또한, 한반도의 평화와 안정을 공공외교의 목표로, 정부부처를 주요 수행기관으로, 언론을 공공외교의 주요 대상으로 선택했다. 중국에 대한 한국인의 호감도는 보통 수준으로, 통일과정에서 중국의 역할을 한국인이 비교적 긍정적으로 생각한다는 인식을 갖고 있었다. 또한 중국의 전문가들은 주변국에 대한 한국의 친밀도를 미국·중국·일본·러시아의 순으로, 북한의 친밀도를 중국·러시아·미국·일본의 순으로 평가하였다.

이러한 조사결과는 공공외교의 성과 평가나 수행기관의 측면에서 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 추진이 일반 공공외교의 연장선상에 있음을 보여준다. 다만, 중국 공공외교의 대상에 대한 응답과 주변국 전문가의 응답과 달리, 언론을 중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 주요 추진대상으로 선택한 점은 특이하다. 이는 한국의 언론이 중국의 이미지를 왜곡한다는 인식을 중국이 갖고 있음을 간접적으로 보여주는 사례이며, 중국의 한국에 대한 공공외교의 주안점을 어디에 두고 있는지를 가늠해볼 수 있는 근거이

기도 하다. 또 하나 특이한 점은, 중국의 전문가들은 한국인이 중국을 긍정적으로 평가한다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났는데, 중국인의 주관적 판단이란 점을 감안한다 해도, 이러한 인식이 중국의 한반도 통일관련 공공외교에 영향을 미치고 있음을 주목해볼 필요가 있다.

4) 공자학원, 양안관계, 탈북자에 대한 인식상의 특징

마지막으로 중국 특성에 따른 문항에 대한 중국 전문가의 인식조사 결과에서는 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다. 중국의 대표적 공공외교 사례인 공자학원의 경우, 중국의 전문가들은 일반적인 공공외교에서 공자학원의 기여도를 높이 평가했지만, 한반도 차원에서의 기여도는 낮게 평가했다. 이 점은 중국 정부가 문화적으로 유사한 한반도에서 공공외교의 수단과 대상으로 문화가 아닌 다른 대안을 모색할 수 있음을 시사한다.

반면, 양안 관계의 경우, 중국의 전문가들은 공공외교의 성과를 높이 평가하였고, 경제적 혜택 제공을 인적·문화적 교류보다 더 중요한 수단으로 인식하였다. 이러한 인식은 양안 통일의 장애 요인으로 지목한 미국에 대한 공공외교정책에서 경제통상 관계 강화를 가장 중시하는 데에도 반영되어 나타났다. 이는 중국이 유사한 문화를 보유하고 있는 대상에 대한 공공외교에서 경제적 수단을 중시해왔음을 시사한다.

중국의 전문가들은 대만 주민의 중국(인)에 대한 호감도에 대해서는 비교적 우호적이라 평가한 반면, 대만 정부의 태도는 보통 수준 이하로 평가하였다. 또한 중국의 전문가들은 양안 통일을 한반도 통일과 마찬가지로 20년 후나 가능할 것으로 예상하였음에도 불구하고, 양안과 한반도 통일이 상호 영향을 줄 것이라는 의견과 그렇지 않을 것이라는 의견이 비슷한 비중을 보였다. 양안의 통일이 한반도의 통일을 자극하거나, 반대로 한반도의 통일이 양안의 통일을 자극할 가능성도 있지만, 양안과 한반도의 분단 및

통일과정이 다르기 때문에 각각 별개로 움직일 가능성에도 무게를 두고 있다고 평가된다. 따라서 비교적 긍정적으로 인식하고 있는 양안통일 관련 의 중국 공공외교 경험이 한반도에도 상당한 관련성을 갖고 전개될 수 있지만 그대로 적용되지는 않을 것임을 시사한다.

탈북자에 관한 설문 의 경우, 중국의 전문가들은 중국의 탈북자 정책이 북한의 입장과 국제 여론을 고려해 결정하며 한국의 입장을 전혀 고려하지 않는다고 응답한 바, 중국의 전문가들은 탈북자 문제에서 한국을 제3국 내지 국제사회로 간주하는 인식을 보였다. 이어 중국의 탈북자 정책이 한국에 우호적인지, 북한에 우호적인지를 묻는 질문에서도 한국보다 북한에 더 우호적이라는 응답 결과를 보여준 바, 앞에서 분석한 중국의 한반도 통일관련 정책에서와 같이, 중국의 전문가들은 한반도 차원 공공외교가 한국보다 상대적으로 북한에 더 우호적이라는 인식을 갖고 있다고 평가된다. 이는 중국이 북한 관련 사안에서는 물론, 한국에 대한 공공외교에서도 북한을 의식해 정책방향을 수립하고 추진해왔음을 보여준다.

라. 결론: 한반도 통일관련 공공외교에의 시사점

(1) 중국의 한반도 통일관련 공공외교에 대한 평가

공공외교 실태 분석이나 그것에 대한 평가는 공공외교가 일반적으로 ‘외교적 목표 설정 → 목표집단 식별 → 전달 메시지 개발 → 목표집단 접근 → 평가 및 개선’의 단계적 과정을 거치게 되므로 각 단계별로 이루어질 수 있을 것이다.⁷⁰

첫째, 중국의 한반도 통일관련 공공외교가 중점 목표로 하는 집단은 뚜렷하지 않다. 다만, 본 연구에서 조사한 중국 공공외교 전문가들은 우리 언론

⁷⁰ 김규륜 외, 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 162.

을 중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 주요 추진대상으로 지적했는데, 이는 미국의 전문가들이 일반 국민을 지적한 것과는 차이가 있는 것이다. 중국 전문가들은 한국의 언론이 중국의 이미지를 왜곡한다고 인식하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다. 이를 감안하면 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 주안점이 어디에 있는지 짐작해 볼 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 중국 전문가의 견해일 뿐, 중국 정부의 입장에 대한 정확한 기늴자는 아니다.

중국 정부는 한반도 통일과 관련해서 ‘평화의 중재자’ 이미지를 구축하고 싶어한다. 중국 공공외교의 목표 중의 하나는 중국이 세계평화에 적극적으로 기여하고자 하는 의지와 능력을 가진 국가라는 이미지를 구축하는 것이다. 이 목표가 한반도 통일관련 공공외교에도 적용된다. 즉 한반도에서 평화를 구축하고 유지하는 데 기여하는 국가라는 이미지를 구축하는 것이다. 조사설문에 응답한 중국 전문가의 71%도 한반도 통일관련 공공외교의 목표가 “한반도의 평화와 안정에 관련된 자국의 정책을 이해시키는 것”이라고 주장했다.

그러나 한국 국민들은 중국의 이러한 역할에 만족하지 못하고 있다. 영국 BBC는 매년 각 나라의 국제적 역할이 긍정적인지 혹은 부정적인지를 국민들에게 묻는 조사를 하고 있는데, 2005년, 2007년, 2008년, 2010년 조사에서 중국의 국제적 역할을 긍정적으로 평가한 한국 국민들의 비율은 각 연도에 48.6%, 29.8%, 43.0%, 34.8%였다. 2010년 중국의 국제적 역할에 대해 긍정적으로 평가한 한국 국민들의 비율이 2005년에 비해 크게 줄어든 것은 그 해 3월, 북한의 천안함 폭침에 대한 중국의 대처가 한국 국민들을 실망시킨 데 따른 것으로 보인다. 한국 국민들의 상당한 숫자는 중국이 천안함 폭침에 대해 북한을 두둔하고 탈북자 송환문제 등에서 국제규범을 무시하고 북한편을 든다고 생각하는 경향이 강하다. 2011년 8월과 9월, 한국과 중국의 국민 각각 1,000여명을 대상으로 고려대학교 아세아문제연구소와 동아시아

연구원이 공동으로 실시한 여론조사에서 한국 국민의 68.1%가 북중관계의 강화가 한국의 안보를 위협한다고 대답했다. 특히 한반도 통일문제와 관련하여 한국 국민들은 44.6%가 미국이 통일을 지지할 것이라고 대답한 반면, 중국은 15.5%만 지지할 것이라고 응답했다. 이는 한반도 평화의 중재자 역할을 하고자 하는 중국의 통일관련 공공외교가 성과를 거두지 못하고 있음을 시사한다. 또한 중국의 한반도 통일관련 공공외교가 목표집단을 우리 일반 국민으로 선정했다면 그다지 성과를 거두지 못하고 있음을 보여 준다.⁷¹

둘째, 전달 메시지라는 측면에서 보면 그 구체성이 부족하다. 중국의 공공외교는 중국에 대한 부정적 이미지를 불식하는 데 주력함으로써 ‘중국,’ ‘중국인,’ ‘중국 문화’의 정체성을 명확히 전달하기 위한 적극적인 정책은 상대적으로 결여되어 있다.⁷² 본 연구에서 자체 조사한 중국의 전문가들도 중국 공공외교의 목표에 대해 가장 높은 비율로 지적한 것은 39%의 ‘국가 이미지 개선’이었으며, ‘국가 위상 제고’(25%), ‘경제적 이익’(21%), ‘안보이익 제고’(11%)가 다음의 순위였다. 이는 공공외교의 추진목표로 ‘국가 위상 제고’를 우선적으로 지적한 미국과 러시아의 전문가들과는 다른 것이다. 중국의 급격한 부상에 대한 국제사회의 ‘중국위협론’을 불식시키고 평화적으로 부상하는 대국의 이미지를 구축하려는 대외적 목표가 공공외교에 투영된 결과로 보인다.

중국이 추구하는 핵심적 가치관을 효율적으로 전파하고 홍보하기보다는 위협론을 완화하는 데 머물러있는 수준은 자연히 콘텐츠의 부족을 불러온다. 한반도 통일과 관련해서는 더욱 그럴 수밖에 없다. 일단 중국에게 있어 한국은 이중적 존재로서의 딜레마에 놓이게 한다. 한국은 중요한 무역상대

⁷¹ Jung-Nam Lee, “Faltering Korea-China Relations with the Emergence of the G2 Era,” *EAI Asia Security Initiative Working Paper 26* (October 2012), pp. 17~18.

⁷² 이희옥, “중국의 공공외교와 합국적 함의,” (국제교류재단 1차 연구용역보고서, 2010), p. 15.

국이자 불가결한 경제적 협력자이면서 정치적으로는 한미동맹과 북한 때문에 부담스런 상대이다. 반면 북한은 핵문제로 동북아 안보에 위협을 주고 있지만 오랫동안 남다른 친선관계를 유지해 온 상대이고 국가안보전략상 경시할 수 없는 우호국이다.

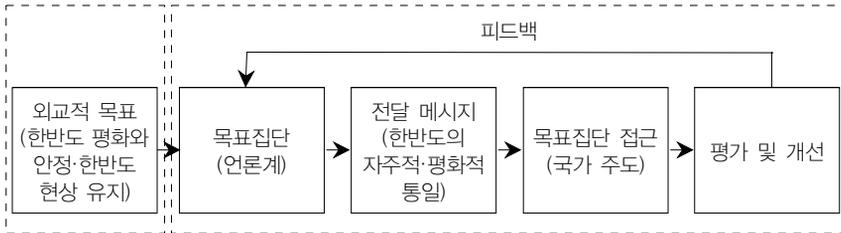
남북한 사이에서 통일관련 공공외교의 적극적 전개는 남북한으로 하여금 어느 일방의 편을 드는 것으로 오해하게 할 수 있고, 강대국의 이익이 교호하는 한반도에서 다른 강대국의 대응을 야기할 수 있다. 남북한이나 다른 강대국을 상대로 어느 한 쪽의 오해나 섭섭함을 유발하지 않고 모두를 만족시킬 수 있는 공공외교는 복잡한 문제에 대한 명확한 입장표명을 유보한 채 구체적 실체가 빈약한 내용을 소극적으로 전개하는 것밖에 없을지도 모른다.

셋째, 오래전부터 목표집단 접근에서 중국의 경우 국가주도성이 매우 강하다. 중국 정부는 자국이 정치적 및 경제적으로 부상하기 위해 이미지 개선이 필요하다고 인식해오면서 공공외교 수행에 많은 노력을 기울여 왔다. 이 때문에 외교당국 업무의 일부분으로 인식되어 제도화되고 실행되도록 공공외교의 방향이 수정되게 되었다.

중국 공공외교에서 발견되는 국가주도성은 특히 한반도 통일과 관련한 공공외교에서 더욱 분명하게 나타났다. 한반도 통일 문제는 중국 정부조차 남북한의 중간에서 명확한 입장을 표명하고 그것을 관철하기 위한 노력을 하기 곤란한 영역이다. 또한 중국의 안보와 직결된 사안이기 때문에, 그와 관련된 공공외교는 국가가 철저히 기획하고 주도하는 형태로 이루어질 수밖에 없다. 공공외교는 유연성과 개방성이 필요하므로 가급적 국가주도성을 피해야 하지만, 한반도 통일 문제에서 중국의 민간 부문이 할 수 있는 일은 매우 제한적이다. 전문가 인식조사에서도 한반도 통일관련 공공외교를 수행하는 주체로서 첫 번째로 지적된 것은 정부부처이다. 전문가의 약 80%가 정부부처를 첫 손가락에 꼽았다.

중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 흐름을 간단히 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 III-20〉 중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 흐름



(2) 대중국 통일관련 공공외교에의 시사점과 과제

베이징올림픽을 전후하여 국가 차원에서 공공외교의 중요성을 절감하고 그 강화에 박차를 가하고 있는 중국의 경험과 그것으로부터의 교훈은 우리가 중국을 상대로 통일관련 공공외교를 어떻게 전개해야 하는지에 대해 많은 시사점을 제공한다.

첫째, 본 연구 분석틀의 첫 번째 단계인 목표집단 선정이라는 측면에서는 통일관련 공공외교에서 초점을 맞출 뚜렷한 대상 집단의 선정이 필요하다. 중국을 상대로 한 통일관련 공공외교의 핵심은 한 마디로 우리에게 대한 중국 국민의 인식 변화를 유도하고 우호적 인식을 갖도록 함으로써 통일 지지 분위기를 조성하는 것이다. 한반도 통일에 어떤 입장을 가지고 있느냐는 질문에 대해 중국 국민의 26.7%만 지지한다고 대답했고, 반대한다는 대답은 10.9%, 지지도 반대도 아니라는 대답이 50.5%였다.⁷³ 중국 국민의 한반도 통일에 대한 지지율을 높이고 이해의 부족으로 갈등이 깊어지는 것을 방지할 수 있도록 세심한 주의가 필요하다. 이 점에서 소수이기는 하나

⁷³ Jung-Nam Lee, "Faltering Korea-China Relations with the Emergence of the G2 Era," p. 20.

사회적 영향력이 크고 여론을 선도할 수 있는 특정 집단, 즉 본 연구에서 설문조사 대상이었던 전문가 집단에 대한 효과적인 접근이 중요하다. 중국 국민 전체에게 다가가려면 시간도 오래 걸리고 막연하기까지 하다. 더욱이 한반도 통일관련 이슈는 복잡한 국제정세 요소가 포함된 어려운 문제이기 때문에 일상생활에 바쁜 중국의 일반 국민이 추적하기는 쉽지 않으며 그래서 관심이 크지 않은 이슈이다. 일반 국민의 의견은 전문가 집단의 주장에 따라 크게 영향을 받는다. 따라서 여론 형성에 큰 영향을 주는 전문가 집단에 주안점을 둔 공공외교의 전개가 필요하다.

둘째, 전달 메시지 개발 측면에서는 중국을 상대로 통일관련 공공외교를 통해 전달하고자 하는 메시지와 내용의 정돈이 필요하다. 중국의 전문가에게 한국이 주도하는 통일에 대해서 어떠한 입장을 갖고 있는지를 물었는데 50%가 긍정적이라고 대답했다. 그러나 ‘부정적’이라거나 ‘무관심’이라는 응답도 각각 25%로 과반을 차지했다. 한국 주도의 한반도 통일에 대해 중국 전문가의 인식은 부정적인 셈이다. 통일한국에 대해 ‘부정적’인 이유로 다수가 ‘주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격’과 ‘통일한국의 군사력 신장으로 인한 안보 위협’을 꼽았다. 그만큼 군사적으로 강해진 친미성향의 통일한국이 등장해 안보를 위협할 것이라고 우려하는 것이다. 이는 우리의 대중 통일관련 공공외교가 해결해야 할 과제의 하나이다. 통일한국이 친미 편향의 국가로 등장하지 않고 군사적으로 위협적인 존재가 되지 않을 것이라는 신뢰를 주어야 한다. 대신 통일한국이 동북아 질서 안정과 경제발전에 도움이 될 것이라는 점을 역시 주지시켜야 한다.

또한 중국 전문가들은 중국의 한반도 정책에서 우선순위가 한국 주도의 통일을 지지하는 것이 아니라, 한반도 현상유지라고 대답했다. 중국의 한반도 정책이 남북한을 동시에 고려하면서 추진할 수밖에 없는 데 따른 것으로 이해는 되지만, 다 장에서 지적한 바와 같이 바로 이점 때문에 주변국에 비해 북한에 더욱 편향적인 중국 전문가의 인식이 드러난다. 즉, 중국은

스스로 객관적이라고 하지만, 한국의 입장은 물론이거니와 주변국의 입장에서 보면, 중국 전문가의 북한 인식은 다소 편향적이다. 한반도 통일의 장애요인으로 북한 핵이나 북한의 폐쇄정책을 지목한 주변국 전문가들에 비해 이를 선택한 중국 전문가들의 비율은 낮다. 북한 핵에 의한 위협 인식도 상대적으로 낮으며, 북한과 긴 국경선을 마주하고 있기 때문에 북한 급변 시 난민 대책에 더 깊은 관심을 가지고 있다. 이러한 인식의 차이는 중국의 한반도 통일관련 공공외교의 추진에도 영향을 미치고 있다. 이는 우리 정부의 정책과 거리가 있다. 한반도 현상 유지보다는 통일지지와, 북한 핵문제의 우선적 해결 등에 더 동조하도록 해야 한다.

셋째, 목표집단 접근이라는 측면에서는 통일관련 공공외교 조정메커니즘을 마련해야 한다.⁷⁴ 본래 공공외교 활동은 중앙집중적일 수가 없다. 공공외교 활동의 범위가 매우 넓고 그 수단 역시 매우 다양하며, 다양한 행위자들이 자신들의 목적에 합당한 공공외교 활동을 기획하고 실행하기 때문이다. 중국의 경우는 당의 영도 아래 정부 중심으로 공공외교가 전개되고 있으므로 다양한 행위자들이 서로 독립적으로 경쟁하면서 실행하는 정도가 다른 국가에 비해 덜하다고 할 수 있다. 그러나 민주주의 국가인 한국의 경우는 공공외교 활동이 매우 분산적이다.

분산화된 공공외교 활동은 많은 문제점을 낳는다. 가장 큰 문제는 공공외교 활동의 성과이다. 분산되고 통합되지 못한 목표를 추구하는 공공외교 활동은 대부분 효과를 내지 못한다. 따라서 다양한 행위자들의 공공외교 활동을 조정하고 시너지를 내기 위한 조정메커니즘을 만드는 노력이 필요하다.

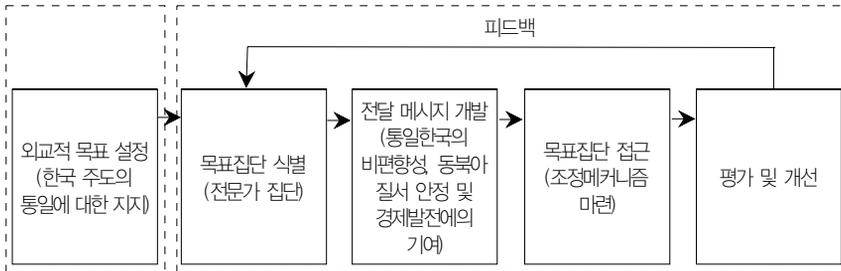
특히 통일관련 공공외교 활동은 전체적 조율이 반드시 필요하다. 그리고 이를 위해서는 통일관련 공공외교가 비정파성을 담보해야 한다. 대북정책

⁷⁴ 조정메커니즘을 마련해야 한다는 아이디어는 유현석, “호주의 공공외교 조정메커니즘과 캐나다, 노르웨이의 사례,” (국제교류재단 2차 연구용역보고서, 2011), pp. 23~25 참조.

과 한미동맹 등은 정권의 성향과 이념에 따라 변화를 보이기 마련이지만, 통일관련 공공외교는 일관성을 가지고 비정파성을 견지할 필요가 있다. 공공외교 대상은 우리가 구축하고자 하는 이미지와 관철하고자 하는 정책에 대해 단시간에 친화성을 가지는 것이 아니라 꾸준하고 성실한 이미지 전달과 네트워크 유지를 통해 수용하기 때문이다.⁷⁵

한국이 중국을 대상으로 통일관련 공공외교를 전개할 때 유의해야 할 과제를 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 Ⅲ-21〉 대중국 통일관련 공공외교의 과제



3. 일본의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태

가. 서론

(1) 연구 목적

여기서는 일본의 공공외교 현상을 체계 및 운영의 차원에서 살펴보고, 특히 대 한반도 통일과 관련된 공공외교의 실태를 이론적인 측면과 전문가 설문조사를 통해 분석해 보고자 한다.

이러한 분석을 통해 우리나라가 취해야 할 공공외교의 방향 및 틀을 정립

⁷⁵ 인남식, “이스라엘 공공외교의 배경, 전략 및 함의,” (국제교류재단 1차 연구용역보고서, 2010), pp. 12~14, 22.

하는데 기여할 수 있을 것이며, 특히 한반도 통일에 관한 일본의 정책을 전통적 외교 외에 공공외교 면에서 파악함으로써 우리 정부의 대응 방안 마련을 위한 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다. 아울러 우리나라가 통일을 위한 공공외교 추진 전략을 수립하는데 필요한 시사점을 얻고자 한다.

(2) 연구 범위

연구범위는 일본의 공공외교 현상을 체계 및 운영의 차원에서 살펴보고자 한다. 즉 일본이 공공외교를 수용·발전시키는 과정을 파악하고, 일본의 공공외교 추진체계를 기존의 외교 추진체계와 비교·분석하며, 공공외교의 대표적인 사례를 검토하였다. 그리고 이를 통해 일본의 공공외교 특성과 한계를 분석하고자 한다. 다음으로는 일본의 한반도 통일에 관한 입장과 정책을 살펴보고, 한반도 통일과 관련하여 추진하고 있는 공공외교의 특이성과 사례를 통해 일본 공공외교의 실태를 알아보았다. 아울러 일본의 한반도 전문가에 대한 설문조사를 실시하여 그 결과를 분석하였다. 또한 위의 연구결과를 통해 일본의 전반적인 공공외교에 대한 현황, 한반도 통일관련 공공외교의 현황 및 전망 등을 분석하고자 한다.

나. 일본의 공공외교 체계 및 운영

(1) 일본의 공공외교 수용과 발전

(가) 일본의 외교 목표와 특성

다른 모든 나라와 마찬가지로 일본 역시 일본 국민의 안전과 번영의 확보를 외교의 목표로 하고 있다. 다만 일본은 태평양전쟁에서 패전한 이후, 이와 같은 목표를 달성하기 위한 외교정책을 펼치는 데에 있어서, 미일동맹에 안전보장을 의존하면서, 국제질서 형성을 위한 어떠한 군사적인 활동도

I
II
III
IV

하지 않으며, ‘통상(通商)국가’로서 국제무대에서 활동하는 ‘요시다노선’을 추구해왔다. 그러나 냉전이 종식된 이후, 요시다노선에서 벗어나 ‘보통국가’로서 새로운 외교 노선을 모색하게 되었다. 그 새로운 방향은 일본이 미국의 요구에 부응하여, 국제질서의 형성에 보다 적극적으로 개입하는 것이었다.

(나) 일본의 공공외교 수용 과정과 추진 배경

일본의 경우, 공공외교(public diplomacy)를 ‘대시민외교,’ ‘공중(公衆)외교,’ ‘여론외교’로 번역하여 쓰다가, 2003년 경 일본 정부가 본격적으로 공공외교의 중요성을 인식하기 시작하면서, 일본어 역어가 아닌 외래어 ‘퍼블릭 디플로머시’(パブリック・ディプロマシー)라는 용어를 사용하였다. 일본은 IT혁명의 실현, CSO(Civil Society Organization), 글로벌 미디어 발달 등에 의한 세계적인 정보 공유의 진전 등을 배경으로 하여, 세계 여론이 영향력을 가지는 국제환경이 형성되고 있다고 판단했다. 이와 같은 국제환경 변화에 대응하여 일본은 각국의 주요한 오피니언 메이커, 더 나아가서는 그 저변에 존재하는 각국의 ‘퍼블릭(公衆)’에 대하여 일본의 생각과 정책에 관한 정보를 정확하게 전달·설명하는 공공외교(パブリック・ディプロマシー)를 강화하고자 하였다. 일본은 공공외교 추진을 위해 2004년 8월, 외무성의 기구 개혁을 단행, 대외공보와 국제문화교류조직을 통합하여 공보문화교류부를 신설했다. 이 시기에 일본 정부가 공공외교를 본격적으로 추진하기 위한 제도적 준비를 시작했다는 사실은 공보문화교류부의 영어명이 ‘Public Diplomacy Department’라는 사실에서도 알 수 있다.

(2) 일본 공공외교의 추진체계

(가) 일본 외교의 추진체계

일본 외교 추진의 중심이라고 할 수 있는 외무성의 조직은 대신관방과 10국, 3부를 가진 본성과 세계 각지에 있는 대사관, 정부대표부 등 204개의 재외공관으로 이루어져 있다. 외무성 전체에 관한 사무를 맡은 총합외교정책국을 제외한 국은 지역별로 5개의 지역국(아시아대양주, 북미, 중남미, 유럽, 중동아프리카)과 담당할 사항에 따라 4개의 기능국(경제, 국제협력, 국제법, 영사)으로 나누어져 있으며, 정보 수집·분석을 행하는 국제정보통괄관이 설치되어 있다. 대신관방 아래에는 공보문화교류부, 종합외교정책국의 아래에는 군축불확산·과학부, 아시아대양주국의 아래에는 남부아시아부가 각각 설치되어 있다. 재외공관에는 대사관, 총영사관, 정부대표부 등이 있는데, 현재 약 3,500명의 직원이 일하고 있다.

(나) 일본의 공공외교 추진체계

1) 행위자

일본 공공외교의 주요 행위자는 정부이며, 이를 중심으로 독립행정법인과 NGO와 연계하여 공공외교를 추진하고 있다. 우선 일본 국내에서는 외무성의 외무보도관·공보문화조직이 국제교류기금, 국제협력기구와 함께 일본의 공공외교를 추진하고 있다. 다음으로 공공외교 대상 국가 현지의 주요 행위자는 해외공관 및 대사관이다. 현지 대사관을 중심으로 그 산하의 공보문화원이 현지 국제교류기금사무소와 국제협력기구사무소, 일본정부관광국사무소와 연계하여 공공외교를 펼치고 있다.

I

II

III

IV

2) 자원과 수단

가) ODA

평화헌법과 요시다노선으로 군사력과 국제적인 무력 활동 개입에 제한이 있었던 일본은, ODA를 통해 개발도상국의 경제성장과 부흥, 지역 규모의 과제 해결에 공헌함으로써, 자국에 대한 국제적 평가와 신뢰, 국제사회에서의 발신력을 향상시켜왔다. 일본은 ODA의 양적 확대와 지원 형태의 다양화를 꾀하며 ODA를 적극적으로 추진해왔다.

나) 공공외교정책

일본의 공공외교의 구체적인 수단인 공공외교정책은 해외교류심의회가 2008년에 발표한 『일본의 발신력 강화를 위한 시책과 체제』 보고서에 잘 나타나 있다. 이 보고서에는 시민 차원의 교류와 이해 촉진의 중요성이 강조되었고, 미래 지향의 청소년 교류를 중점적으로 추진한다는 기본 방향이 제시되었다. 양국의 시민과 청소년 교류와 이해 촉진을 위해 애니메이션·만화·디자인·패션 등 일본의 현대 문화를 적극 활용한다는 방침 하에 문화교류, 일본어 보급, 일본 연구·지적 교류, 일본 관광 촉진의 4가지 정책을 추진해오고 있다.

3) 유형

공공외교 추진체계를 정부와 민간의 상대적 역할에 따라 분류한다면, 일본은 정부가 공공외교를 주도하는 정부 주도 모델이라고 할 수 있다. 일본의 공공외교에 있어서 전통 외교에 비해 수행 주체가 다양화되고 수행 과정이 개방적으로 변화되었지만, 공공외교정책의 수립과 집행과정에서는 여전히 정부가 중심 역할을 담당하기 때문이다.

(3) 사례연구

전후 평화헌법과 요시다노선 하에 통상국가로서 공공외교를 전개하며 국제 공헌과 국가 이미지 제고를 통해 국제적 영향력을 강화해온 일본이지만, 아시아 국가들과의 역사문제가 일본 공공외교의 걸림돌이 되고 있다. 일본은 샌프란시스코강화조약과 양자 간 평화조약으로 재산 및 청구권 문제에 대한 법적 해결이 종결되었다는 입장이지만, 특히 한·일, 중·일 간에는 역사 인식, 교과서, 영토, 위안부 등 다양한 역사문제에 있어 각국의 입장은 상이하다. 일본은 지속적인 ODA 지원과 일본어, 일본 문화 전파로 지일파(知日派)를 육성하고, 일본 이해를 심화시키려는 노력을 거듭하고 있다. 그럼에도 불구하고 역사문제가 불거질 때마다 ‘전쟁을 반성하지 않는 국가,’ ‘군국주의 부활’이라는 아시아 국가들의 대일본 이미지와 불신은 쉽게 해소되지 않았다.

따라서 일본은 이러한 역사문제에 대해 신중하게 공공외교를 추진하였으며 일정한 효과도 거두었다. 그러나 최근 일본이 기존의 입장을 선화하면서, 한·일, 중·일 간의 외교적 갈등이 일본의 국익을 저해하는 수준에까지 이르고 있다. 일본 공공외교의 사례로 일본군위안부 문제와 센카쿠제도 문제를 살펴보았다.

(가) 일본군위안부 문제

일본은 1965년 한일협정으로 일본군위안부 문제에 대한 전후 보상과 법적 해결 문제는 종결된 사안이라고 주장하며, 이후 국가 차원에서는 외교적 사안으로 대처하지 않았다. 그러나 1991년 정신대문제협의회(이하 정대협)이 유엔인권위원회에 일본군위안부 문제를 제소하였다. 이에 대해 일본은 일본군위안부 문제에 대해 조사를 실시할 것을 표명했고 1993년 조사 결과와 관련 자료를 공표하였다. 고노 요헤이(河野洋平) 관방장관은 담화를

I

II

III

IV

통해 일본군위안부 문제에 대한 일본 정부의 책임을 공식적으로 인정하고 사과하였다. 이와 같은 일본의 대유엔, 대미 공공외교는 일정한 성과를 거두었다. 1997년 유엔인권위원회의 차별방지·소수자보호소위원회가 일본의 조치에 대해 ‘전향적인 조치(positive steps)’로 평가하는 결의가 이루어진 것이다. 또한 인권위원회 특별조사관 쿠와라 스와미는 1998년 보고서에서 일본군위안부 제도를 ‘성노예제’로 규정하였고, 성노예제는 국제 인도법의 위반이므로 피해여성에게 대해 일본 정부의 법적, 도의적 책임을 촉구하였다. 그러면서도 일본 정부의 조치에 대해 ‘환영할 만한 노력(welcome effort)’이라고 평가하였다. 유엔인권위원회 등 국제기구와 NGO의 활동을 배경으로 미 하원에서도 여성 인권, 전쟁 범죄에 대한 국제적인 관심이 고조되어 1996년 이래 6차례에 걸쳐 민주당 의원 등이 중심이 되어 일본군위안부 관련 결의안을 제출해왔으나, 본회의 상정에 이르지 못했다. 일본 정부가 일본군위안부 문제에 대하여 고노담화와 국민기금을 통해 이미 충분히 책임을 인정하고 사죄·보상하였다는 논리가 미 행정부 및 공화당계 의원들을 중심으로 공감을 얻고 있었기 때문이다. 그러나 한국을 중심으로 일본군위안부 문제에 대한 비판과 공식 해결 요구가 지속되고 있는 가운데 2007년 1월 다시 미 하원에서 일본군위안부 결의안 상정 움직임이 구체화되자, 일본 스스로 일본군위안부 문제와의 관여를 인정한 것이 결의안 발의의 근거가 된다는 인식 하에 고노담화의 수정 요구가 본격화되었다.

(나) 조어도(센카쿠제도) 문제

일본은 1972년 오키나와를 반환 받으면서 센카쿠제도의 관할권을 인도 받았다. 이후 20여 년 간 일본과 중국은 현상 유지라는 암묵적 이해를 성립 해왔다. 일본은 센카쿠제도 문제가 영토 분쟁화하는 것을 저지하여 실효 지배를 장기화해 왔다. 1970년대 일·중 우호 분위기 속에서 중국은 일본의

지원으로 경제발전에 매진할 수 있었고, 일본은 중국의 개방노선을 적극 지원함으로써 중국을 안정 세력으로 안착시키면서 지역 안보를 확보할 수 있었다.

그러나 냉전이 종식된 1990년대부터 센카쿠제도는 양국 간 정치 문제로 심화되다가, 2010년 중국 어선의 영해 침입과 그 처리를 둘러싸고 영토분쟁화 되었다. 2012년 9월 일본정부는 센카쿠제도를 지권자로부터 매입하고 소유권 이전 등기를 완료하여 국유화를 단행했다. 일본 정부는 국유화의 이유를 ‘일본의 실효지배 강화에 대한 중국의 반발을 억제하고 센카쿠제도의 평온하고 안정적인 유지관리를 위해서’라고 밝혔으나, 중국의 50개 도시에서는 일본의 국유화에 반발하며 일·중 국교 정상화 이후 최대 규모의 반일 시위가 이어졌다. 중국 외교부는 ‘유엔대륙붕한계위원회’에 배타적 경제수역을 일·중 중간선을 넘어 오키나와 트로프(Trough)까지로 하는 대륙붕 자연연장안을 정식으로 제출한다고 발표했다. 센카쿠제도 문제에 대한 일본의 공공외교는 센카쿠제도를 영토 분쟁화하지 않으면서도 신중하게 일본의 실효지배를 장기화·확고화하는 것이었다. 그러나 일본은 이러한 현상유지 방식에서 벗어나 강경일변도로 대처하고 있는데, 이러한 대처는 일본의 국익을 저해할 뿐 아니라 동북아 안보의 불안 요소로 작용할 수 있다.

(4) 일본의 공공외교 특성과 평가

(가) 일본 공공외교의 특성

• 경제 중시

일본은 ODA 실시에 있어서 국가전략적 성격이 강하게 나타났다. 전통적으로 일본은 아시아 국가들의 경제 개발과 산업육성, 일본의 산업 고도화와 국제 경쟁력 강화를 위해 경제적 이해관계를 중시하는 ‘경제실익형 ODA

I

II

III

IV

전략'을 추진해왔다. 쿨재팬(Cool Japan)에서도 경제성이 중시되어 한국과 중국이 주요 시장으로 상정되었다.

- 문화 중시

패전 후 일본은 전범국의 이미지를 씻고 국제사회의 신용을 회복하기 위해 '평화적이고 민주적인 문화국가 건설'이라는 슬로건을 내걸고 국제문화교류에 관한 정책을 본격적으로 추진하기 시작했으며, 1968년 문화청을 발족하면서 문화를 중시하는 움직임이 본격화되었다.

- 공보 중시

외무성이 공공외교와 공보문화외교를 거의 동일한 용어로서 병용하고 있는 점에서 일본 공공외교의 가장 큰 특성을 찾아볼 수 있다. 앞에서 말한 바와 같이 2004년 설립된 공보문화교류부의 영어 명칭은 'Public Diplomacy Department'였다. 또한 외무성은 일본의 공공외교 전체의 전략 책정을 어떻게 주도하고 조정할 것인가에 관해 전문가가 참여하는 간담회를 실시하였다. 간담회의 명칭은 '공보문화외교의 바람직한 제도화에 관한 전문가 간담회'로 공보를 강조하였다. 또한, 2012년 외무성 조직 개편으로 공보문화교류부와 외무성의 보도 조직을 통합함으로써 공보 기능을 더욱 강조하였다.

- NGO와의 협력 강조

일본은 공공외교 추진에 있어 NGO와의 협력을 강조하고 있다. 1996년의 ODA 대장은 2003년, 2010년 개정을 거듭할 때마다 NGO와의 파트너십을 강조하고 있으며, 문화교류에 있어서도 NGO와의 협력을 강조하고 있다. 그러나 실제 공공외교는 정부 주도로 추진되고 있어 NGO와의 협력

은 원활히 이루어지지 않고 있다. 현재 공공외교정책의 수립과 집행에 NGO의 참여를 제도화하고 NGO와의 협력 체제를 정비하는데 노력을 기울이고 있다.

(나) 일본 공공외교의 성과와 한계

1) 성과

- 전전(戰前) 군국주의 국가 이미지의 탈각과 평화국가·문화국가의 이미지 구축

일본의 공공외교 성과로 거론할 수 있는 것은 전전 군국주의 국가 이미지의 탈각과 평화국가 이미지의 구축이라고 할 수 있다. 전후 평화헌법과 요시다노선을 기축으로 비군사적 자원을 동원하여, 아시아의 경제발전과 경제위기, 지구온난화와 같은 환경 문제 등에 이니셔티브를 발휘하였다. 이처럼 국제적으로 공헌함으로써 평화국가·문화국가로서의 이미지 제고에 일정한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

- 공공외교와 안보, 경제적 이익의 연계

일본의 공공외교는 군사력의 제한 속에서 안보를 확보하고 일본의 경제 발전을 꾀한다는 통상국가로서의 국익과 연계되어 추진되어 왔다. 특히 ODA 지원을 통해 지역 안보와 일본의 경제적 이익을 확보해 왔다. 일본의 ODA가 국제정치·경제적 상황의 변화에 따라 추진 목적과 내용이 변화되어 왔다는 점에서 볼 때, 현실주의적 ODA의 지속성을 특징으로 하고 있다. 일본의 ODA는 60~80년대 원조체제의 확립 및 구속성(tied) 원조를 중심으로 일본의 수출 촉진을 위한 배상전략과 경제성장을 위한 수단으로 활용되었다. 1990~2000년대는 비구속성(untied) 원조의 증가와 개발도상국의 빈곤 문제, 환경보전 문제 등에 초점을 맞추는 원조의 질적 개선을 추구하였

I

II

III

IV

고, 국제협력을 통한 평화구축, 환경보존, 빈곤대책, 민주화 촉진, 시장경제 부흥노력 등 냉전 이후 국제질서의 변화를 반영하는 모습을 보였다. 9·11 테러 이후 일본은 국제평화가 일본의 안보와 직결된다는 점을 인식하였고, 국제협력에 대한 개념을 확장하여 경제 분야뿐만 아니라 군사안보 측면에서도 ODA의 의미를 부여하는 움직임을 보였다. 또한 일본의 경제회생을 위한 기회로 ODA를 적극적으로 활용하려 한다는 점은 과거 수출 촉진, 경제 안전 보장 등 외교수단으로서의 ODA 활용이 지속되고 있음을 보여준다. 한편, 쿨재팬 전략도 문화산업의 해외 전개라는 경제적 측면에서 추진되고 있으며, 커다란 경제효과의 획득을 지향하고 있다. 쿨재팬 전략에 의해 패션·문화콘텐츠·관광 분야에서 현재 2조 3천억 엔의 경제적 이익을 거두고 있는데, 향후 18개국으로 시장을 확대해 2020년까지 8조~11조 엔의 획득을 목표로 하고 있다.

2) 한계

• 종합적인 전략과 공공외교 사령탑의 부재

공식적으로 일본의 공공외교를 담당하는 부서는 외무성의 외무보도관·공보문화조직이지만, 경제산업성의 제조산업국 쿨재팬실, 해외공관의 공보문화원, 독립행정법인인 국제교류기금, 국제협력기구, 일본정부관광기구 등이 공공외교를 추진하고 있다. 외무성의 하부 조직에 불과한 외무보도관·공보문화조직이 각 처에서 시행중인 공공외교정책들을 조율하는 데는 한계가 있다.

• 보통국가노선과 국가브랜드 전략의 부재

일본은 요시다노선을 포기하고 통상국가에서 보통국가로의 전환을 꾀하고 있다. 일본이 추구하고자 하는 보통국가노선은 일본군위안부 문제와

센카쿠제도 문제의 사례에서도 검토한 바와 같이, 아시아 국가들과의 대립과 외교적 마찰을 불러오기 쉽다. 이로 인해 평화국가·문화국가라는 국가브랜드가 설득력을 잃게 되었다면, 보통국가노선 하에서 일본이 새로이 추구하는 공공외교는 무엇이며, 구축하고자 하는 국가브랜드는 무엇인지 전통 외교와의 보다 통합적인 시점에서 공공외교를 구상하는 것이 필요하다.

• 취약한 쌍방향성

공공외교는 일본의 장점만을 일방적으로 발신하는 것이 아니라, 상대방이 알고 싶어 하는 것을 정확하게 전달하는 것이 중요하며, 그것을 위해서는 상대방을 이해하는 ‘쌍방향성’이 중요하다. 하지만 일본의 공공외교에서는 현재 쌍방향성을 가진 노력이 제대로 이루어지고 있지 않다.

• NHK 국제방송의 문제점

TV의 국제방송은 국제여론에 미치는 영향이 크지만, 일본은 이 방면에 있어서 압도적으로 뒤쳐져 있다. 현재의 NHK의 국제방송은 외국에 거주하고 있는 일본 국민을 대상으로 하고 있을 뿐, 외국인용으로 특화되어 있지 않다. 방송 내용 역시 일본 국내의 방송을 그대로 전하는 경우가 많아, 외국인 시청자들에게 매력적이지 않다.

다. 일본의 한반도 통일공공외교

(1) 일본의 한반도 통일관련 입장과 정책

(가) 한반도 통일에 대한 일본의 입장

일본의 한반도 통일과 관련한 입장은 확정되지 않은 채, 다소 혼재된 모습을 보여주고 있다. 즉, 그들은 남북 대화에 의한 합의통일을 이상적인

통일형태로 간주하면서도, 현실적으로는 한국 주도의 통일 가능성을 수용하고 있다. 또한 한반도 통일에 대해 긍정적으로 생각하는 일본인들이 많은 것이 사실이지만 일부 일본인들은 여전히 한반도 통일에 대해 부정적으로 생각하고 있다. 특히, 최근 일본의 국력 쇠퇴는 한반도 통일에 대해 이전보다는 부정적인 방향으로 만들고 있다. 이와 관련해 일본 총리 자문기구인 국가전략회의 프런티어분과회 평화프런티어부회의 보고서를 주목할 필요가 있다. 해당 부회는 2025년까지 일본을 둘러싼 전략 환경이 점점 불리해져 결국 일본의 존재감은 점차 약화될 수밖에 없다는 인식 하에, ‘평화창조 국가’라는 슬로건을 내세우면서 적절한 방위력 구축과 집단적 자위권 도입, 안보협력 네트워크의 형성을 제안하고 있다.

(나) 한반도 통일에 대한 일본의 정책

일본은 한반도 통일의 여건과 시기와 관련해 기본적으로 보수적으로 대응하고 있기 때문에, 지금의 시점에서 구체적인 일본의 한반도 통일정책을 논하기는 용이하지 않다. 확실한 것은 일본 정부는 급격한 한반도 통일을 선호하지 않는다는 사실이다. 급격한 통일은 지리적으로 인접한 자국에게 예기치 않은 엄청난 리스크를 감당케 만들 것이기 때문이다. 따라서 일본의 독자적인 한반도 통일관련 대응이라는 것은 극히 제한적일 것이며, 그 결과 일본정부는 미국, 한국과의 정책적 협력을 통해 자국의 정책적 의도를 관철 시키려고 노력할 것이다.

(2) 한반도 통일관련 공공외교 실태

(가) 한반도 통일관련 공공외교의 필요성

한국인들은 한반도 통일에 대한 일본 국민들의 관심이 특별히 높지 않다고 본다. 특히 최근 일본인들의 내부 지향적인 성향을 고려할 때 한반도

통일이라는 주제는 일본인들에게 흥미로운 사안이 아니며 생각하기 쉬운 일도 아니기 때문이다. 일본의 지식인들 또한 한반도 통일은 먼 미래에나 가능한 일이며 일본이 그를 위해 당장 나설 일도 별로 없다는 인식이 강하다. 또한 한반도 문제와 관련한 일본인들의 주된 관심은 주로 납치문제, 미사일문제, 핵개발과 6자회담 정도에 머물 가능성이 높다. 따라서 한국인들은 통일과정에서 일본의 역할은 제한적일 것으로 인식하는 경향이 있다. 즉, 미국과 중국의 역할이 압도적일 것이며, 일본은 미국을 지지·지원하는 형태로 일부의 역할만을 수행할 것으로 보는 것이다.

(나) 한반도 통일관련 공공외교 체계

1) 목표

일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 식별하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 이유는 다음의 3가지 요인에 기인한다.

첫째, 전문가 조사에서도 알 수 있듯이, 일본은 현재 급격한 한반도의 통일을 선호하지 않고 있다. 둘째, 한일관계의 특수성이다. 한국 혹은 북한이 한반도에 대한 일본의 정치적 개입에 대해 경계심을 늦추지 않고 있다는 것은 일본 스스로가 가장 잘 인식하고 있다. 셋째, 남북한이 대치하고 있는 현 상황 속에서 일본이 통일이라는 미묘한 문제를 대상으로 공공외교를 펼친다는 것 자체가 매우 어렵다는 점이다.

그러나 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표와 그에 입각한 행위가 존재하지 않는다고 단정할 수는 없다. 위의 세 가지 사항이 분명히 일본의 한반도 통일관련 공공외교를 제약하는 요소는 될 수 있지만, 한반도 통일 관련 공공외교를 불가능하게 만드는 요소는 아니기 때문이다. 본 연구에서는 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표로서 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다. 첫째, “한반도에서 평화와 안정 유지는 일본을 포함한 동아시아

I

II

III

IV

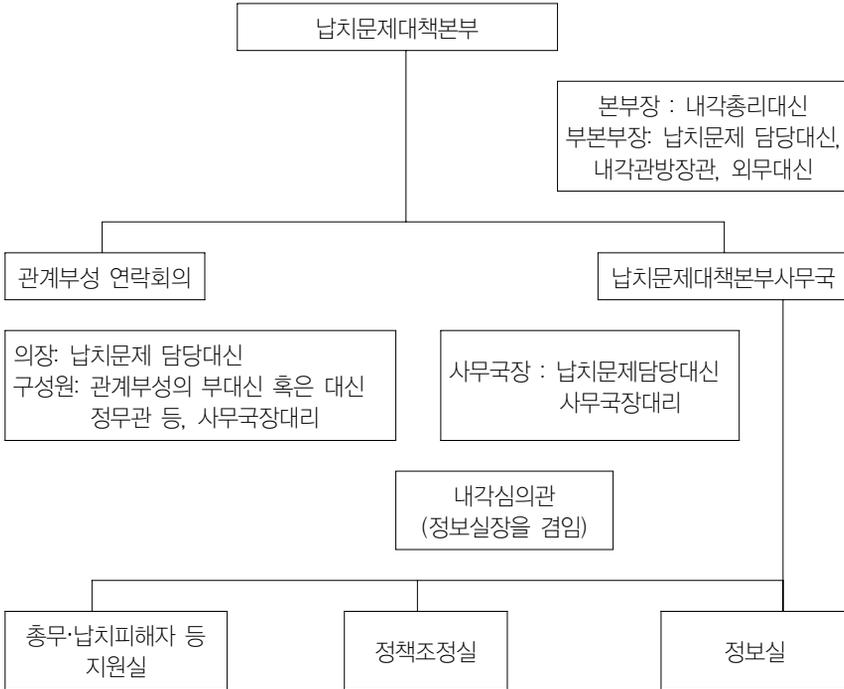
아의 평화 및 안정에 매우 중요하다”는 일본의 기본 입장을 한국 국민과 북한 주민들에게 이해시키는 것이다. 둘째, 일본인 납치문제와 관련한 일본의 입장을 한국 국민, 북한 주민에게 이해시키고, 더 나아가 국제사회가 일본의 주장에 동감할 수 있도록 만드는 것이다. 셋째, 독도문제와 관련한 일본의 입장에 대한 국제사회의 지지를 이끌어내는 것이다. 한반도 통일이 이루어진다면 독도문제에 있어서의 일본의 입지가 좁아질 가능성이 크기 때문이다.

2) 조직, 수단 및 예산

상기의 첫 번째 목표를 달성하기 위한 공식적인 조직은 존재하지 않는다. 한반도와 관련된 사건들이 발생했을 경우, 전형적으로 수상, 외무대신, 관방장관 등의 담화 등을 통하여 행해지고 있기 때문이다. 두 번째 목표를 달성하기 위한 일본 정부의 조직으로는 수상을 본부장으로 하는 납치문제대책본부가 있다. 조직의 측면에서 볼 때, 대신급으로는 부분부장 자격으로 납치문제담당대신, 내각관방장관, 외무대신이 구성되어 있으며, 사무국 기능을 강화하여 예산과 인원을 대폭적으로 증가시켰다. 2011년도 이 조직에 배정된 예산은 약 12억 엔이다.

한편 대표적인 민간조직으로는 ‘북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회’(이하, 구출하는 회)가 있다. 공식 홈페이지의 기술에 의하면 2011년 9월 현재 전국의 38개 도도부현과 하나의 시에 39개소의 구출하는 회가 있으며, 그 외에도 청년조직 하나와 40개의 가맹조직이 있다. 이 ‘구출하는 회’의 홈페이지에 올라와 있는 2011년도 결산 보고서를 통해 이 조직의 활동 윤곽을 알 수 있을 것이다.

〈그림 Ⅲ-22〉 납치문제대책본부의 조직도



세 번째 목표를 달성하기 위하여 가장 중심적인 활동은 외무성 아시아대양주국 북동아시아과에서 하고 있지만, 전(全)정부적으로 수행하고 있다고 봐도 무방할 것이다. 또한 예산과 관련한 것으로 특기할 만한 것은 ‘영토보전대책비’를 6억 엔이나 포함시킨 것이다. 이는 현재 일본이 독도문제와 관련한 공공외교에 어느 정도의 힘을 쏟고 있는지를 잘 보여주고 있다.

3) 주요 행위자

첫째, 일본 정부의 기본입장을 이해시키기 위한 공공외교에서의 주요 행위자는 수상, 관방장관, 외무대신과 같은 최고위의 정책결정자들이다. 둘째, 북한에 의한 일본인 납치문제에 관련한 공공외교에 있어서의 주요

I

II

III

IV

행위자는 납치문제 담당대신이라고 할 수 있다. 한편 이 문제와 관련해 활동하는 민간인 중에는 납치피해자의 가족들이 많이 포함되어 있다. 셋째, 독도문제와 관련한 공공외교의 경우, 전 정부적 차원에서 행해지고 있다는 점을 고려하면, 수상과 외무대신에서부터 북동아시아과의 외교관에 이르기까지 수많은 행위자들이 이를 행하고 있다고 보아야 할 것이다.

4) 통일관련 공공외교 대상(언론, 학계, 기업, 학생, 일반 등)

일본은 한국의 언론을 대상으로 공공외교를 펴는 것이 가장 효과적이라고 인식하고 있다. 수상, 국방장관, 외무대신의 담화 형태로 주된 공공외교 활동이 수행된다는 것을 감안한다면, 이 내용이 한국 국민들에게 전달되기 위해서는 반드시 한국의 언론에 의해 다루어져야 하기 때문이다.

북한에 의한 납치 피해자와 관련된 공공외교의 경우도 한국의 언론을 매개체로 하는 공공외교도 중요하겠지만, 납치문제대책본부가 직접 대북방송을 하거나, 만화·애니메이션 등의 제작·배포 활동 등을 통해 보다 다양한 대상을 상대로 공공외교를 펼친다고 평가할 수 있다. 독도문제의 경우에 일본의 공공외교의 대상은 한국 국민이라기보다는 자국민 혹은 국제사회가 될 것이다.

(다) 한반도 통일관련 공공외교 내용

1) 한반도 및 동아시아 평화·안정 관련 공공외교

몇 가지 사례를 통하여 이 분야에 있어서 일본의 한반도 통일관련 공공외교가 어떻게 행해지고 있는지 살펴보겠다.

첫째, 2000년 김대중 대통령의 평양 방문 당시의 일본의 공공외교이다. 평양 방문 사실을 공표한 2000년 4월 10일, 당시의 고노 요헤이(河野洋平) 외무대신은 담화에서 남북정상회담 성사에 대해 일본이 절대로 반대하고

있지 않는다는 인상을 한국 국민과 북한 주민들에게 주기 위하여 “전면적으로 지지한다,” “강력하게 기대하고 있다” 등 매우 강한 표현을 사용하면서 환영의 뜻을 나타내고 있다.

두 번째의 사례로 들 수 있는 것은 2002년 9월 17일 고이즈미 준이치로 수상의 평양 방문 전후의 공공외교이다. 고이즈미 수상은 일본의 국익을 위하여 한반도 평화와 안정을 위해서 보다 적극적인 역할을 하겠다는 것을 표명하고 있다.

세 번째 사례로서 2010년 천안함 사건과 관련된 일본의 공공외교를 들 수 있다. 민군합동조사의 결과가 발표된 5월 20일, 하토야마 유키오 수상은 다음과 같은 담화를 발표하여 적극적으로 한국을 지지했다.

네 번째 사례는 연평도 포격사건을 둘러싼 일본의 공공외교이다. 일본은 북한이 2010년 11월 23일 일으킨 연평도 포격사건에 대해서도 즉시 성명을 통해 북한을 강력히 비난했다. 일본의 신속하면서도 강력한 메시지의 발신은 한국 국민에 대한 공공외교의 수단으로서 충분히 효과가 있었다고 볼 수 있다.

2) 일본인 납치문제 관련 공공외교

첫째, 북한을 향한 라디오 방송인 ‘고향의 바람(일본의 바람)’이라는 프로그램이다. 둘째, 2006년 6월 제정된 ‘납치문제와 그 외 북한당국에 의한 인권침해문제에 대한 대처에 관한 법률’에 의거하여 매년 12월 10일부터 16일까지를 ‘북한인권침해문제 계몽주간’으로 정하여 정부 주최 강연회 등의 행사를 개최하고 있다. 셋째, 『북한에 의한 일본인 납치문제』, 『모든 납치 피해자의 귀국을 목표로: 북한측 주장의 문제점』, 『가족분들의 메시지』라는 세 종류의 팸플릿을 제작하여 배포하고 있으며, 납치문제대책본부의 홈페이지에서 다운로드 받을 수 있게 되어 있다. 넷째, 요코타 메구미를

I

II

III

IV

주인공으로 한 만화와 애니메이션을 통하여 공공외교를 하고 있다.

한편 민간조직으로서 최대의 단체인 ‘구출하는 회’가 행하고 있는 주요한 공공외교로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 2006년 2월에 탈북자들이 하고 있는 대북 라디오 방송인 ‘자유북조선방송’을 지원하는 일본위원회를 발족시켜 계속 지원하고 있다. 둘째, 정부 관계자와 국회의원 등도 참가하는 국민집회를 매년 개최하고 있다. 셋째, 북한에 의한 한국의 납치피해자 가족들과의 연계를 통하여 한반도 공공외교를 행하고 있다. 한국의 납치피해자 가족들 혹은 한국의 전문가들이 ‘구출하는 회’가 주최하는 국민 집회나 국제 세미나에 초청하는 등의 활동이 이루어지고 있는 것이다.

3) 독도문제 관련 공공외교

현재 일본은 정부만이 아니라 국회까지도 독도문제와 관련된 공공외교를 행하고 있다고 해도 좋을 것이다. 이명박 대통령의 독도 방문에 대한 중의원의 항의 결의가 대표적인 예이다. 이러한 분위기 속에서 일본정부는 전정부적 차원에서 독도문제와 관련된 공공외교에 힘을 쏟고 있다. 우선 노다 수상 이 그 선두에 서 있다. 수상관저 홈페이지에는 오른쪽에 독도 사진이 나와 있고 그것을 클릭하면 중의원의 항의 결의 직후 열린 기자회견에서 수상이 행한 모두(冒頭)발언, 독도문제에 관한 관계각료회합 당시의 수상 발언 전문(全文)과 동영상 파일이 나와 있다. 노다 수상은 독도가 역사적으로나 국제법상으로 일본 고유의 영토라는 일본 정부의 공식 입장을 표명하면서도, 국제사법재판소를 통한 문제 해결을 촉구하고 있다. 독도와 관련된 일본 공공외교의 전략은 이처럼 ‘당당한 일본과 떳떳하지 못한 한국’이라는 단순화된 이미지를 반복적으로 주장함으로써, 일본의 주장을 국제사회에 확산시키는 것이며, 동영상 등을 동원하여 국제사회에 각인시키고자 하는 것이다.

(3) 일본 공공외교 및 한반도 통일관련 전문가 인식조사

(가) 일본 전문가 인식조사의 특징

1) 설문 대상자 및 방법의 특징

본 설문의 대상자는 한반도 관련 연구에 관계하는 학계·연구기관 인사와 한반도 문제를 취급하는 언론계 인사, 한국에 주재하는 기업인, 한반도 관련 업무를 담당하는 정부부처 인사, 한반도와 관련된 일에 종사하는 NGO 관계 인사들로, 모두 일본인이다. 이들이 한반도 관련 업무에 관계한 기간을 보면 '1년 미만'과 '10년 이상'이 각각 25%로 가장 많았고, 다음이 '1년 이상 3년 미만'으로 18%, '5년 이상 10년 미만'과 '20년 이상'이 각각 11%, '3년 이상 5년 미만'이 10%였다. 즉 한반도 관련 업무에 경험이 비교적 풍부하다고 할 수 있는 3년 이상의 종사자가 57%로 응답 내용의 유의성이 충분하다고 할 수 있다.

설문은 두 단계로 나누어 진행하였다. 첫 번째 단계는 설문지를 배포하고 이에 대한 답변을 받았으며, 두 번째 단계에서는 응답한 설문지를 검토한 뒤, 심층적인 답변이 필요한 경우에는 인터뷰를 통해 보완하였다.

2) 설문 내용의 특징

설문 내용은 일본의 공공외교에 대한 일반적인 질문을 시작으로 한반도 통일관련 공공외교의 현황을 알아보고자 한 것이다. 이를 위해 설문은 4개의 부분으로 나누었다. 제1부는 일본 공공외교의 일반에 대한 문항으로 공공외교에 대한 이해에 일관성을 기하고자 공공외교의 정의를 제시한 뒤에, 일본의 공공외교의 목표·수단·추진체계·성과 등에 대하여 설문하였다. 제2부는 한반도의 통일과 관련된 설문으로 한반도 통일에 대한 의견과 장애요인, 관련 국가, 예상시기, 한반도 통일에 대한 일본의 대책 등을 설문하였다. 제3부는 일본의 한반도 통일관련 분야의 공공외교에 대한 설문으로

I

II

III

IV

응답의 혼선을 피하기 위해 한반도 통일관련 공공외교를 정의한 뒤에, 일본의 한반도 공공외교의 현황 등을 설문하였다. 마지막으로 제4부는 현재 한국과 일본 사이에서 쟁점이 되고 있는 사항에 대해 한국인들이 일본에 대해 어떻게 생각하고 있는가와 일본의 한반도 관련 정책에 대해 한국인들이 어떻게 보고 있다고 생각하는지를 설문하였다.

(나) 일본의 공공외교 현황

1) 일본 공공외교의 목표 및 추진체계

일본에서 진행하고 있는 공공외교의 목표를 무엇이라고 생각하는가에 대해 질문하였다. 이에 대해 일본 전문가들 중 33%가 ‘일본의 국가 이미지 개선’이라고 응답하였으며, 각각 29%가 ‘국가 위상 제고’와 ‘경제적 이익 제고’라고 응답하여 일본 정부가 추진하는 공공외교는 국가 이미지 개선에 가장 큰 비중을 두고 있다고 보고 있다.

이러한 분석 결과에서 다른 나라와는 다른 일본만의 특징을 엿볼 수 있다. 미국과 중국, 러시아는 모두 공공외교의 목표를 ‘경제적 이익 제고’라고 응답한 비율이 낮은 것에 비해, 일본은 상대적으로 이 응답의 비율이 높게 나타났다. 즉, 일본은 경제적 이익의 추구를 공공외교의 주요 목표로 설정하고 있는 것이다.

〈표 Ⅲ-5〉 국가별 공공외교의 주요 목표

	미국	중국	러시아	일본
국가위상제고	50.0%	24.1%	41.7%	35.0%
안보이익제고	18.2%	10.3%	4.2%	7.8%
경제적이익 제고	4.5%	20.7%	20.8%	19.4%
국가 이미지 개선	13.6%	41.4%	33.3%	33.0%
기타	13.6%	3.4%	0.0%	4.9%

아울러 이를 추진하는 추진체계에 대해서는 정부 중심형이 57%로 압도적으로 많았고, 민간 주도형은 25%, 혼합형은 18%이라고 대답하고 있으며, 어느 유형에도 속하지 않은 기타도 11%로 적지 않은 비율을 보이고 있다.

2) 일본 공공외교의 주요 행위자 및 수단

공공외교를 담당하는 주요 행위자에 대해 질문한 결과, 1위로는 정부부처라고 응답한 비율이 가장 높았다. 2위로는 경제단체, 3위로는 문화단체로 나타났다. 공공외교 추진체제가 정부 중심형이라고 판단함과 동시에 주요 행위자도 정부부처로 보고 있으며, 경제이익을 중시하는 일본 공공외교의 특성상 경제단체를 두 번째로 중요한 행위자로 판단하고 있다.

그렇다면 일본이 주로 사용하는 공공외교의 수단은 무엇인가? 1위로 꼽은 것이 '경제적 기여'가 가장 많았고 2위로는 '교류'를 가장 많이 선택하였다. 그 뒤로 3위로는 '문화', 4위로는 '매체' 등을 꼽고 있다. 즉 경제적 기여를 공공외교의 주요 수단으로 생각하고 있으며, 이러한 사실은 일본 공공외교의 주요 자산으로 경제자산·문화자산과 지식자산·인적자산 순으로 꼽은 것과 일치한다.

3) 일본 공공외교의 프로그램 및 지역

일본 공공외교 프로그램의 대상에 대한 질문에서도 실업계 대상의 프로그램 비중이 높고, 그 다음이 학생 대상이며, 언론과 학계 및 연구서클 대상이 같은 비율이라고 보고 있다. 공공외교의 주요 대상 지역도 일본이 경제적 자산을 바탕으로 경제적 기여를 할 수 있는 동아시아 지역이 대부분을 차지하고 있다. 이러한 동아시아 집중 현상은 미국·중국·러시아를 비교하였을 때, 일본이 가장 크게 나타났다. 중국도 동아시아를 가장 주요한 대상 지역을 보고 있지만, 일본이 더 높은 응답률을 보이고 있으며, 미국이 중동,

I

II

III

IV

러시아가 유럽을 주요 대상 지역으로 하고 있는 것과는 대조를 보인다.

4) 일본 공공외교의 성과에 대한 전문가들의 평가

그렇지만 이러한 일본의 공공외교에 대해 전문가들은 높이 평가하고 있지 않다. 먼저 설문지에서 제시한 공공외교의 정의대로 일본에서 시행하고 있는지에 대해서는 ‘그렇다’와 ‘아니다’를 같은 비율로 응답하였다.

또한 일본의 공공외교에 대한 평가도 매우 낮게 나타났다. ‘매우 낮다’가 21.4%, ‘낮다’를 50%로 평가하고 있다. ‘보통’이라고 평가한 응답자가 28.6%인 것에 비해, 부정적인 평가는 71.4%이며, ‘높다’와 ‘매우 높다’에 대한 응답자는 없었다.

일본은 미국·중국·러시아와 비교를 하였을 때에도 유난히 공공외교에 대한 평가가 낮은 것으로 나타났다. 자국의 공공외교 성과에 대해 5점 척도(‘매우 낮다’ 1, ‘낮다’ 2, ‘보통이다’ 3, ‘높다’ 4, ‘매우 높다’ 5)로 볼 경우, 미국이 평균 3.0556으로 가장 높은 반면에 일본은 2.0714로 중국의 2.7586, 러시아의 2.6250에 비해 가장 낮은 것으로 나타났으며, 4개국의 평균인 2.5959보다 낮은 것으로 나타났다.

(다) 한반도 통일관련 일본 공공외교의 현황

1) 한반도 통일관련 일본 공공외교의 시행

한반도 통일관련 공공외교의 존재 여부에 대해 57.1%가 ‘아니다’에 응답하고 있다. ‘그렇다’에 응답한 32.1%와는 커다란 차이를 보이고 있다. 일본 전문가들의 이러한 답변은 미국, 중국, 러시아와 비교해 매우 의외이다. 미국, 중국, 러시아의 경우 ‘그렇다’라는 답변이 ‘아니다’라는 답변보다 많은 것에 비해, 일본은 ‘아니다’라는 답변이 많았다. 즉 일본이 동아시아에서 자유 민주진영의 일원으로 한국과 외교적 보조를 맞추어 가면서 한반도

통일과 직접적인 영향을 적지 않게 받을 것임에도 불구하고, 한반도 통일관련 외교에 대해 자각하지 못하고 있다는 것을 의미하기도 한다.

한반도 통일관련 공공외교의 존재 여부에 대해 많은 전문가들이 부정적으로 생각하고 있는 가운데, 수행 담당 기관으로 생각하고 있는 것은 일반적인 공공외교와 같이 정부부처라고 생각하는 비율이 가장 높았고, 2위는 학술단체, 3위로는 언론과 경제단체로 일반적인 공공외교 분야에서 2위를 경제단체로 생각한 것과는 다소 차이를 보인다.

2) 한반도 통일관련 일본 공공외교의 목표와 대상

일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표는 한반도의 평화·안정 유지를 위한 일본의 정책을 이해시키는 것이라는 응답이 47%로 압도적인 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 북한의 핵문제와 관련된 일본의 정책 이해라는 응답이 22%를 차지하고 있다. 그리고 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 대상으로 언론계를 꼽고 있다. 공공외교 주요 대상의 비중을 순위별로 설문한 결과 1위 중에서 가장 많은 응답이 언론계이고, 2위 중에서는 경제계가 높은 비중을 차지하고 있다. 즉 한반도의 평화와 안정에 대한 일본의 정책을 한국의 언론계를 통하여 인식시켜야 한다는 판단이 가장 높은 것으로 볼 수 있다.

이러한 배경에는 한국인들이 일본에 대한 호감도가 그다지 높지 않기 때문에, 언론계를 통하여 일본의 정책을 이해시키는 것이 중요하다고 판단하는 것으로 분석할 수 있다. 한국 국민들이 일본에 대해 어느 정도 호감을 갖고 있는가에 대한 설문에서 ‘낮다’의 응답비율이 42.9%로 가장 크고, 다음으로 ‘보통이다’가 39.3%이다. 전체적으로 보면 ‘매우 낮다’와 ‘낮다’를 합쳐 46.5%이다. 미국, 중국, 러시아와 비교하였을 경우에도 높지 않은 것으로 나타났다.

한반도 통일관련 공공외교의 성과에 대해 설문한 결과 ‘매우 낮다’와 ‘낮다’에 응답한 비율이 25%와 50%로 75%가 일본 정부의 한반도 통일관련 공공외교의 성과를 낮게 평가하고 있는 것을 나타냈다. 다른 나라와 비교하였을 때에도 같은 결과가 나타났다.

구체적인 예로 전문가들은 일본의 대북 강경책에 대해 한국인들이 부정적으로 인식하고 있다고 생각한다는 응답에서 알 수 있다. 먼저 일본의 대북 강경 정책에 대해 한국인들은 어떠한 인식을 하고 있을 것으로 추측하는가 라는 설문에 대해 ‘부정적으로 인식하고 있다고 생각한다’라고 응답한 비율이 46.5%인 반면에, ‘긍정적으로 인식하고 있다고 생각한다’와 ‘조금은 긍정적으로 인식하고 있다고 생각한다’가 32.1%였다. 또한 일본인 납치문제에 대한 일본의 태도에 대해 한국인들은 어떠한 인식을 하고 있을 것으로 추측하는가라는 설문에 ‘한국인들은 일본의 태도에 대해 이기적인 것으로 생각하고 있을 것’이라는 응답의 비율이 높았다.

(라) 한반도 관련 일본 공공외교의 전망

1) 한반도 통일에 대한 인식

먼저 한반도의 통일이 단기간에 이루어질 것이라고 판단하지 않는다. ‘한반도 통일의 시기가 언제라고 예상하는가’라는 질문에 ‘15년에서 20년 사이’와 ‘20년 이상’이 각각 32%로, 한반도 통일을 장기적으로 예상하고 있다. 그리고 통일의 형태에 관련해서는 ‘남북한의 합의에 의한 통일’을 가장 이상적인 형태로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그렇지만, ‘한국 주도의 통일’에 대해서는 매우 긍정적인 입장을 보이고 있어, 응답자의 85.7%가 긍정적으로 생각하고 있으며, 이것이 동북아 질서 안정에 기여하는 것이라는 생각이 압도적으로 많았다. 한반도 통일과 밀접한 관련이 있는 북한의 정세변화에 대한 질문에 대해서는 매우 현실적이고 희망을 담은

답변을 하고 있다. 먼저 북한에 5년 이내의 급격한 변동이 일어날 것으로 판단하는지 묻는 질문에 대해 60.7%가 ‘아니오’ 라고 답변을 하고 있다. 흥미로운 것은, ‘예’라는 응답 가운데, 그 형태에 대한 응답으로는 ‘쿠데타’와 더불어 ‘시민혁명,’ ‘개혁 리더십의 등장’이 적지 않은 비율을 차지하고 있다는 것이다. 이에 대해 일본이 준비해야 할 사항으로 ‘경제적 지원’이 가장 많았고, 다음이 ‘북한 핵통제’를 꼽고 있다. 일본의 한반도 정책의 우선순위에 대한 설문에서도 일본이 북한의 핵문제에 매우 민감하게 반응하고 있다는 사실을 알 수 있다. 응답자들은 일본의 한반도 정책에서 최우선적으로 대비해야 할 정책으로 ‘북한 핵문제 우선해결’을 압도적으로 꼽고 있다.

2) 한반도 통일에 관한 일본의 역할에 대한 인식

한반도 전문가로서의 본인들은 물론이고, 한국인들도 일본이 한반도 통일에 대해 긍정적인 역할을 할 것이라고 생각한다는 응답을 하고 있다. 먼저 ‘한반도 주변국 중 한반도 통일에 가장 긍정적인 역할을 할 수 있는 국가를 순위별로 나열하라’는 설문에 대해 1위와 2위로 미국과 일본을 가장 많이 꼽고 있다. 또한, ‘한국 국민들이 통일과정에서 일본이 어떤 역할을 할 것으로 생각할 것 같은가’에 대한 설문에 ‘매우 긍정적 역할’과 ‘긍정적 역할’에 응답한 비율이 56%를 차지하고 있다. 한국 국민들이 친밀도가 높다고 생각하는 국가도 일본이 높은 순위를 차지하고 있다. ‘한반도 주변 4국 중 한국과 가장 친밀도가 높다고 생각하는 국가를 순위별로 나열하라’는 설문에 미국이 1위, 일본이 2위라고 응답하였으며, 반면에 중국과 러시아는 북한과 친밀도가 높다고 생각하는 것으로 나타났다. 아울러, 한국인들이 일본인들은 한반도 통일을 원하지 않는다고 인식하고 있다는 데에도 동의하지 않는다는 의견이 다수였다.

3) 한반도 관련 일본 공공외교의 전망

한반도 통일관련 공공외교를 추진함에 있어서 중요한 사항 중의 하나가 상호 인식이다. 이에 대해 일본의 한반도 전문가들은 한국인들의 반일 감정이 강하다고 보고 있는 것으로 나타났다. 한국인들의 반일 감정의 정도에 ‘매우 강하다고 생각한다’로 응답한 비율이 32.1%이고, ‘약간은 강하다고 생각한다’에 응답한 비율이 50%로, 82.1%가 일본인들은 한국인의 반일 감정이 매우 강하다고 생각하고 있는 것을 나타냈다.

실질적으로 이를 뒷받침할 수 있는 것이 재일 한국인 차별 인식에 대한 조사이다. ‘재일 한국인에 대한 차별이 여전히 심하다는 인식이 한국인들 사이에 만연되어 있다는 주장에 대하여 당신은 동의하는가’라는 설문에 ‘동의한다’와 ‘일부 동의한다’가 각각 10.7%와 60.7%로 동의하는 응답이 대부분을 차지하고 있다. 즉, 일본의 한반도 전문가들은 일본이 과거 문제에 대한 해결 의식이 부족하고, 한국인들과 일본인들의 감정이 그다지 좋지 않다고 생각한다. 공공외교 차원에서 한국에 대한 공공외교가 그다지 커다란 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 생각하고 있다. 일본의 대표적인 공공외교 프로그램이 국가 이미지를 개선하는데 어느 정도 효과가 있었는지를 한국과 세계 각국을 비교하는 설문에 대해서, 모든 프로그램에서 한국에 대한 국가 이미지 개선 성과에 낮은 점수를 주고 있다.

그렇다면 대 한반도 관련 공공외교를 추진함에 있어서, 일본은 어떠한 성격의 프로그램을 실시할 가능성이 있는가? 북한에 의한 일본인 납치문제에 관련한 공공외교에 대해 효과적이라는 답변이 가장 많은 것은 ‘납치문제 관련 NGO 지원’이 가장 많았으며, 다음이 ‘일본 언론 매체를 이용한 홍보’, ‘국제 심포지엄 개최’ 등이었다. 반면에 효과가 없는 프로그램으로는 ‘외무성 홈페이지에서의 설명’, ‘북한에 대한 라디오 방송’을 뽑았다. 즉, 전자는 프로그램 자체의 실시 여부와 반응을 확인할 수 있는 반면에, 외무성 홈페이지

지에서의 설명이나 북한에 대한 라디오 방송은 반응을 즉각 확인할 수 없는 것이다. 한국인들을 대상으로 납치 문제 이해를 구하고자 하는 프로그램에 대해서도 일반적인 공공외교 프로그램과 전반적으로 유사한 답변을 하고 있다. ‘납치문제 관련 한국 NGO 지원’에 대해서는 효과적이라는 답변이 ‘보통’이거나 ‘효과적이지 않다’는 의견보다 많았던 반면에, ‘한일 합동 심포지엄 개최’에 대해서는 반대로 나타났다.

반면에 한국 국민의 반일 감정 완화를 위한 공공외교 프로그램과 같이 구체적인 사건이 관련되어 있지 않은 프로그램에 대해서는 홍보 등 간접적인 효과를 거둘 수 있는 프로그램의 효과에 대해 높이 평가하고 있다.

(마) 일본 전문가 인식조사의 특징

이상의 전문가 인식조사를 통해 나타난 일본의 공공외교 및 한반도 통일 관련 공공외교의 특징을 정리하면 다음과 같다.

- ① 정부 중심의 공공외교 추진
- ② 경제 자원을 활용하여 경제적 이익을 도출하기 위한 공공외교
- ③ 한국인들의 대 일본 인식의 제고 필요성 인식
- ④ 한반도 통일에 대한 일본의 긍정적이고 적극적인 역할의 필요성
- ⑤ 일본과 직접 관련되는 북한 핵문제 해결의 중요성

라. 결론

(1) 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 특성

일본에서는 우리의 공공외교에 해당하는 용어를 퍼블릭 디플로머시(パブリック・ディプロマシー)라고 사용하고 있다.

일본 공공외교는 주로 경제 중시, 문화 중시, 공보 중시, NGO와의 협력 강조를 중심으로 추진하고 있으며, 특히 ODA를 지원 체제로 하여

I

II

III

IV

동아시아를 대상으로 한 공공외교에 중점을 두고 있다. 공공외교를 통하여 일본이 거둔 성과로는 전전의 군국주의 국가 이미지의 탈각, 평화국가 이미지의 구축과 공공외교를 경제적 이익과 밀접하게 연계하고 있다는 것이다.

그렇지만 일본의 공공외교는 일정한 한계를 지니고 있다. 전체적인 공공외교를 주도하는 사령탑이 부재하여 전체적인 조율이 원활하게 이루어지지 않고 있으며, 공보문화 외교에 치중함으로써 전통 외교 이상의 효과를 거두지 못할 가능성이 제기되고 있다. 또한, 지나친 정부 중심형 체제로 인해 NGO와의 연계가 부족하며, 일방적으로 일본의 장점만을 발신하는 경향이 있어, 상대국의 국민들이 원하는 정보를 적확하게 전달을 하고 있지 못하다는 점도 한계로 지적할 수 있다. 또한 일본이 세계를 상대로 전달하고자 하는 평화국가, 문화국가로서의 국가 브랜드 전략이 공공외교 차원에서 부족하다고 할 수 있다. 따라서 일본의 공공외교에 대한 전문가들의 평가는 그다지 높지 않다. 우선 공공외교 자체의 존재 여부에 대한 응답이 거의 같은 비율로 나타나고 있으며, 공공외교의 성과를 ‘높다’라고 평가한 전문가는 없었고, ‘낮다’와 ‘매우 낮다’가 71.4%에 이르고 있었다. 이러한 결과는 다른 나라와 비교할 때에도 매우 낮은 것이다.

한편 일본의 한반도 통일관련 정책을 분석하여 보면, 일본의 한반도 통일과 관련한 입장은 하나로 통일되어 확정되어 있지 못하다. 그들은 남북 대화에 의한 합의통일을 이상적인 통일 형태로 간주하면서도, 현실적으로는 한국 주도의 통일 가능성을 수용하고 있다. 또한 한반도 통일에 대해 긍정적으로 생각하는 일본인들이 많은 것은 사실이나, 일부는 여전히 한반도 통일에 대해 부정적으로 생각하고 있다. 아울러 일본 정부는 급격한 한반도 통일을 선호하지 않는다. 이는 지리적으로 가장 인접한 일본에게 예기치 않은 엄청난 리스크를 감당케 만들 것이기 때문이다. 따라서 일본의 독자적인 한반도 통일관련 대응이라는 것은 극히 제한적일 것이며, 그

결과 일본 정부는 미국과 한국과의 정책적 협력을 통해 자국의 정책적 의도를 관철시키려고 노력할 것이다. 이러한 가운데 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표는 다음과 같이 갖고 있는 것으로 보고 있다. 첫째, “한반도에서 평화와 안정 유지는 일본을 포함한 동아시아의 평화 및 안정에 매우 중요하다”는 것이라는 일본의 기본 입장을 한국 국민과 북한 주민에게 이해시키는 것이다. 둘째, 북한에 의한 일본인 납치문제와 관련한 일본의 입장을 한국 국민, 북한 주민에게 이해시키고 국제사회에 일본의 주장을 이해시키는 것이다. 셋째로 독도문제와 관련한 일본의 입장에 대해 국제사회의 이해를 구하는 것도 한반도 통일관련 공공외교의 목표로 보고 있다.

이러한 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 달성하기 위한 별도의 조직은 존재하지 않는다. 다만, 전술한 목표를 달성하기 위한 일본의 공공외교와 한반도 통일관련 공공외교의 체계를 정리하면 다음과 같다.

〈표 III-6〉 일본의 일반 공공외교 및 한반도 통일관련 공공외교 체계

		공공외교 체계	한반도 통일관련 공공외교 체계	
조직 및 기구		외무보도관 공보문화조직 국제교류기금 국제협력기금	독도문제	외무성 - 아시아 대양주국 북동아시아과
			납치문제	납치문제대책본부 - 납치문제담당대신 - 내각관방장관 - 외무대신
행위자	정부	외무성 - 외무보도관 - 공보문화조직 경제산업성 - 제조산업국 쿨재팬실 해외공관 공보문화원	독도문제	수상 외무대신 - 외무성 북동아시아과

I
II
III
IV

행위자	독립행정 법인	국제교류기금 국제협력기구 일본정부관광국	납치문제	납치문제 담당대신 납치피해자 가족
	NGO	일본 국제 볼런티어 센터 국제일본어 보급협회		
자원 및 수단	ODA 문화 교류 일본어 보급 일본 연구, 지적 교류 일본 관광 촉진		독도문제	팸플릿제작 홈페이지
			납치문제	라디오방송 북한인권침해문제 계몽주간 팸플릿 제작 애니메이션 제작 배포 국민집회 국제세미나

한편 전문가들의 인식조사를 통한 일본의 공공외교 및 한반도 통일관련 공공외교의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 앞서서도 설명한 바와 같이 일본 공공외교의 중심에는 정부가 있다는 것이다. 공공외교를 추진하는 추진체계에 대한 응답에서 정부 중심형이 57%로 압도적으로 많았다. 둘째, 일본은 경제 자원을 활용하여 경제적 이익을 도출하기 위한 공공외교에 상대적으로 많은 힘을 쏟고 있다. 다른 나라에 비해 경제적 이익을 높은 목표로 설정하고 있으며, 주요 공공외교의 수단으로 경제적 기여를 보고 있다. 다른 나라와 비교하여 볼 때에도 일본이 경제적 자산을 중요시하고 있다는 사실이 나타나고 있다. 셋째, 일본의 한반도 전문가들은 공공외교를 통하여, 한국인들의 대 일본 인식의 제고 필요성을 인식하고 있다는 것이다. 넷째, 일본의 한반도 전문가들은 일본이 한반도 통일에 대해 적극적인 역할을 할 필요가 있으며, 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 생각하고 있다. 한반도 통일과정에서 일본의 역할에 대해 ‘매우 긍정적 역할’과 ‘긍정적 역할’이라고 응답한 비율이 56%를 차지하고 있다. 다섯째, 한반도 관련 정책에서 일본이 가장 중요하게 여기는 정책은 일본과 직접 관련되는 북한 핵문제 해결이라는 것이다. 여섯째로, 일본이 한반도 통일관련 공공외교의 프로그

램을 진행하는데 있어서 다양한 프로그램과 수단을 동원해야 한다고 인식하고 있다. 즉 일본은 한반도와 관련하여 시안에 따라 다양한 성격의 프로그램을 추진한 것이 효과적이라는 판단을 하고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 특성

일본의 공공외교	추진체계의 유형	정부 주도형
	특 성	경제중시, 문화중시, 공보중시
	성 과	평화국가·문화국가 이미지 구축, 안보·경제적 이익과의 연계에 성공
	한 계	종합적인 전략과 사령탑의 부재, 국가브랜드 전략의 부재, 취약한 쌍방향성
한반도 통일관련 공공외교	주요 목표	일본의 평화통일지지 입장, 납치문제와 독도문제에 대한 일본의 주장을 남북한과 국제사회에 이해시키는 것
	주요 수단	수상 및 관방장관 등의 담화, 라디오, 인터넷, 영상매체 등을 통한 홍보, 강연회와 국제세미나의 개최 등
한반도 전문가에 대한 설문조사 결과	일본의 공공외교에 대한 인식	정부 주도형 공공외교, 경제적 이익을 도출하기 위한 공공외교에 주력, ODA를 공공외교의 한 방편으로 생각
	한반도 통일관련 공공외교에 대한 인식	공공외교를 통하여 한국인들의 대일본 호감도 제고의 필요성 인식, 일본이 한반도 통일에 긍정적 역할을 할 것으로 생각, 북한 핵문제 해결을 한반도 관련 정책 중 최우선 과제로 인식

(2) 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 시사점

일본 공공외교의 특징 및 내용을 통하여 우리에게 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정부 중심의 공공외교 추진에 대한 확실한 인식과 일관성 유지이다. 둘째, 공공외교를 경제적 지원과 밀접한 연계를 중시하고 있다는 점이다. 셋째, 공공외교를 추진하는 데에 있어서는 무엇보다도 목표가 합리적이고 분명해야 한다는 점이다. 이 점이 합리적이지 못하거나 불분명하면 공공외교의 방향 설정, 피드백에 의한 평가 등 공공외교 프로세스

I

II

III

IV

전체 과정에 문제를 발생될 수 있다. 넷째, 사령탑의 부재는 공공외교 조율에 한계가 있다는 점이다. 다섯째, 공공외교에 있어서 NGO와의 협력은 필수적이고 매우 바람직하다. 그렇지만 이 경우 위험성에 대하여 고려할 필요가 있다. 여섯째, 피드백에 의한 지속적인 전략 수정의 중요성이다. 이 과정의 부재가 일본의 공공외교의 최대의 약점 중의 하나이다.

〈표 III-8〉 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 시사점

시사점	시사점을 도출하게 만든 일본의 사례
정부가 공공외교의 중요성을 깨닫고 정부 주도의 공공외교를 일관성 있게 추진	외무성을 중심으로 대외홍보와 국제문화교류 강화, 국제교류기금을 중심으로 공공외교 추진
경제적 지원을 수단으로 한 공공외교의 추진의 필요성	ODA에 의한 지원을 수단으로 동남아시아에 대한 공공외교에 있어서 큰 성과를 거둠
목표가 합리적이고 분명해야 공공외교 성공의 가능성이 높아짐	일본인 납치문제 해결을 위해 공공외교를 하는 것은 잘못된 목표설정의 좋은 예
공공외교의 사령탑의 필요성	다양한 부처가 공공외교를 실시하고 있는데, 그것을 조율하는 기관이 존재하지 않기 때문에 많은 비효율성을 낳고 있음
정부가 NGO와 협력할 경우 발생할 수 있는 위험성에 대해 고려할 필요성	극우파에 해당하는 인물들이 주도하고 있는 ‘구출하는 회’와 연계된 일본정부의 활동은 향후 일본인 납치문제와 관련한 정책추진을 하는 데에 있어서 제약요인이 될 수도 있음
피드백에 의한 계속적인 전략 수정의 중요성	일본인 납치문제에 관련해서 많은 예산을 쓰면서도 그 효과에 대한 검증이 이루어지고 있지 않음

(3) 대일본 한반도 통일관련 공공외교의 과제

이상의 연구 결과를 토대로 앞으로 우리가 한반도 통일과 관련하여 일본에 대해 어떠한 방향을 갖고 공공외교를 펼칠 수 있을까?

첫째, 한반도 통일에 관한 대 일본 공공외교정책의 명확하고 구체적인 목표가 설정되어야 한다. 둘째, 한반도 통일에 관한 대일본 공공외교정책의 목표와 계획을 단기와 중장기로 구분하여 수립, 추진할 필요가 있다. 셋째,

한반도 통일이 동아시아 평화와 안정은 물론이며, 일본의 안전에 필수 불가결한 것이라는 인식을 다양한 경로를 통해 일본인들에게 인식시킬 필요가 있다. 넷째, 일본이 가장 관심을 갖고 있는 북한 핵문제 해결이나 납치문제 등도 한반도 통일을 통해서 궁극적으로 완벽하게 해결할 수 있다는 점을 홍보할 필요가 있다. 다섯째, 이상의 정책을 전담하여 추진할 수 있는 컨트론타워가 필요하다. 여섯째, NGO나 지방자치단체 등과의 역할 분담이 필요하다. 공공외교는 정부가 단독으로 추진할 수 있는 것이 아니다. 상대국 국민들을 상대로 우리나라의 정책을 알리고 이해를 구하는데 있어서, 민간단체나 지방자치단체의 역할이 더 클 경우도 있다. 물론 매우 민감하고 국가 전체의 안정과 관련이 있는 사안에 대해서는 정부가 중심이 되어 공공외교를 추진해야 하지만, 북한 인권문제와 같은 문제는 민간단체나 지방자치단체를 통하여 대일본 공공외교를 추진하는 것이 바람직하다고 생각한다.

〈표 Ⅲ-9〉 대일본 한반도 통일관련 공공외교의 과제

과 제	세부내용
명확하고 구체적인 목표 설정	통일과 관련해서 일본의 협력을 얻기 위해서는 북한 핵문제의 해결과 같은 일본이 원하는 사안에 대한 우리의 노력에 대해 이해시키는 것과 같은 공공외교 추진이 필요
정책목표와 계획을 단기와 중장기로 구분하여 수립하고 추진할 필요가 있음	일본의 한반도 전문가들은 한반도의 통일이 단기간에 이루어질 것이라고 판단하고 있지 않으므로, 통일 관련 공공외교에 있어서도 단기적, 장기적 목표를 구분하여 수립할 필요가 있음
한반도 통일이 일본의 안보에도 필수불가결하다는 점을 일본 국민들에게 인식시킬 필요가 있음	일본국민들은 한반도의 유사사태가 일본에 미칠 영향의 심각성에 대한 인식이 미약하므로, 한반도 통일을 통한 동아시아의 평화와 안정이 일본의 안보에 중요하다는 사실을 인식시킬 필요가 있음
북한 핵문제, 일본인 납치문제 등도 통일을 통하여 해결된다는 점을 홍보	일본에 대한 공공외교를 통하여 북한 핵문제와 일본인 납치문제가 통일에 의해 궁극적으로 해결될 수 있다는 메시지를 전달하고 그것이 성공을 거둔다면, 우리의 통일정책에 대한 일본의 협력을 이끌어 내는 기반이 다져짐

I
II
III
IV

대일본 한반도 통일 관련 공공 외교의 컨트롤 타워가 필요	공공외교 전체의 프로그램과 계획을 조정할 수 있는 전담 부처를 두어 구체적인 계획을 수립함은 물론, 이를 일관성 있게 추진할 필요가 있음
NGO나 지방자치단체와의 역할분담이 필요	한일관계의 특수성을 고려하면, 사안에 따라서는 정부가 직접 개입하는 것보다 NGO나 지방자치단체를 통한 대일본 한반도 통일관련 공공외교의 추진이 더욱 효과적일 수 있음

4. 러시아의 한반도 통일관련 공공외교 추진체계와 실태

가. 서론

공공외교는 21세기 국제관계에서 국가 영향력을 결정하는 중요 요인의 하나가 되었다. 러시아 정부도 미국을 비롯한 선진국들의 공공외교에 대해 관심을 갖게 되었으며, 소련 붕괴 이후 위축된 국가 위상을 복원하며 국제사회에 러시아의 객관적 현실을 알리고 러시아에 대한 부정적 이미지를 개선할 필요성을 인식하게 되었다. 이에 푸틴 대통령은 집권 1~2기 동안 공공외교를 적극 추진하였고, 메드베데프 전 대통령도 이러한 정책을 계속 수행하였다. 2012년 현재 집권 3기를 맞은 푸틴 대통령은 공공외교를 확대·강화하고 있다. 러시아에서는 공공외교를 “한 국가나 국가들 집단의 국경을 넘어 우호적이고 협력적인 방법으로 신뢰와 대화 같은 순수한 자원들을 투사하는 기제”라고 정의하고, 공공외교의 목표는 “한 국가나 국가들 집단에 관한 인식에 긍정적인 방법으로 영향을 미치는 것”이라고 밝히고 있다. 남북한에 대해 균형된 정책을 추진하고 있는 러시아는 최근 한반도에 대한 공공외교를 강화하고 있어, 이는 향후 한·러 및 북·러 관계뿐만 아니라, 남북관계와 통일에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이러한 맥락에서 본 장에서도 러시아가 최근 적극적으로 추진하고 있는 공공외교를 고찰하고, 한반도 통일관련 공공외교를 심도있게 분석하려는 데에 목적이 있다.

러시아의 한반도 통일관련 공공외교를 분석하기 위해, 연구 범위는 21세기 국제안보질서와 동북아 역학구도 및 한반도 상황을 고려하여 다음과 같이 확정되어야 할 것이다.

첫째, 연구 분석의 중점적 시기는 2000년 푸틴 대통령 집권 1기 출범 이후부터 2012년 말 현재까지이다. 구소련도 공공외교를 추진하기는 하였으나, 이는 공산진영 국가들을 상대로 다양한 유대 강화 프로그램을 운영한 것으로 현재 러시아가 수행하고 있는 공공외교와는 본질적으로 다르다. 러시아가 국가 이미지 개선에 본격적으로 관심을 보인 것은 러시아 외무부가 2000년 6월 28일 발표한 ‘러시아연방의 대외정책 개념’에서 이다.

둘째, 러시아의 공공외교 추진체계와 프로그램 등을 정확히 파악하고 한반도 통일관련 공공외교에 대한 시사점 등을 도출하기 위해 러시아가 통합을 추진하고 있는 독립국가연합(CIS) 공공외교 사례를 연구한다.

셋째, 러시아의 한반도 통일관련 공공외교 내용을 남한과 북한으로 구분하여 심도있게 분석한다. 남한의 경우는 김대중, 노무현, 이명박 정부 시기가 해당되며, 북한의 경우는 김정일과 김정은 정권 시기가 해당된다.

넷째, 러시아의 한반도 문제 전문가들에 대한 공공외교 인식조사 설문을 한다. 이 설문에서는 러시아의 공공외교 일반, 한반도 통일관련 정책, 한반도 통일관련 분야 공공외교, 러시아의 특성에 따른 세부 문항 등이 포함된다.

나 장에서는 러시아의 공공외교 체계 및 운영을 고찰하고, 대CIS 공공외교에 대한 사례연구를 통해 러시아의 공공외교 특성을 도출하며, 성과와 한계를 평가한다. 다 장에서는 러시아의 한반도 통일관련 공공외교를 분석한다. 이를 위해 먼저 러시아의 한반도 통일관련 입장과 정책을 검토하며 공공외교의 실태를 분석한다. 그리고 전문가 인식조사를 위한 설문지 문항 작성 과정과 주요 내용을 소개하고 인식조사 결과와 그 특징을 서술한다. 마지막 라 장은 결론으로서 러시아의 한반도 통일관련 공공외교를 평가하여 특징을 도출하고, 이를 기초로 우리 정부가 러시아에 대해 추진해야

할 통일공공외교의 시사점과 과제들을 제시한다.

나. 러시아의 공공외교 체계 및 운영

(1) 러시아의 공공외교 수용과 발전

(가) 러시아의 외교 목표와 특성

러시아 정부의 외교노선 변화 과정은 1991년말 신생 러시아 출범 이후부터 1992년 말까지 약 1년 동안의 친서방 외교, 1992년 말부터 1996년 중반 대선까지의 유라시아 외교, 1996년 대선 이후부터 현재까지의 전방위 외교로 구분될 수 있다. 2000년 1월 이후 푸틴 대통령은 ‘강한 러시아’ 건설을 국가 목표로 설정하고 열린 시대의 전방위 외교노선을 견지하면서 경제 실익을 중시하는 실용주의적이고 현실주의적인 외교정책을 추진하였다. 2008~2012년 집권한 메드베데프 대통령도 국가 현대화를 추진하면서 이러한 전방위 외교노선을 지속시켰다. 2012년 5월 7일부터 집권 3기를 맞고 있는 푸틴 대통령은 ‘강한 러시아’ 건설과 국가현대화를 국정목표로 설정하고, 이를 달성하기 위해 전방위 외교노선을 견지하고 있다.

푸틴 3기 러시아의 외교 목표는 장기적 발전과 경제 현대화 및 국제무대에서 동등한 파트너로서의 지위 강화를 위한 우호적인 대외환경을 조성하는 것이다. 이러한 목표 달성을 위해 러시아는 국제문제에서 유엔의 지도적 역할과 유엔 평화유지활동에 대한 참여 확대, BRICS·G20·G8 및 상하이협력기구(SCO)를 포함한 다양한 형태의 다자외교 적극 활용, 대량살상무기와 그 운반수단들의 확산·국제테러·마약밀매·조직범죄와 지역분쟁들을 포함한 세계적 위협들에 대처하기 위한 좀 더 적극적인 공동의 국제적 노력 제고 등을 중시하고 있다.⁷⁶

⁷⁶ President of Russia, “Executive Order on measures to implement foreign policy,” <<http://eng.kremlin.ru/acts/3764>>.

푸틴 대통령의 외교목표들은 다음과 같은 특성을 나타내고 있다. 첫째, BRICS 파트너 국가들과의 협력에 우선순위를 두고 있다. 둘째, 미국과 NATO에 대한 러시아의 불신이 해소되지 않고 있다. 셋째, 러시아는 아태 지역의 점증되는 역할에 대비하고 있다. 넷째, 푸틴 대통령은 한반도 문제에 대한 각별한 관심을 보이고 있다. 다섯째, 러시아는 외교 목표를 달성하기 위한 수단으로서 ‘소프트파워’를 활용하고 있다.

(나) 공공외교 수용 과정과 추진 배경

구소련은 공산진영 국가들을 대상으로 다양한 유대 강화 프로그램을 체계적으로 운영했었다. 해외 문화교류 활성화를 위해 소비에트 우호협회연합(Union of Soviet Societies of Friendship)이라는 포괄적 조직을 두고, 그 밑에 주요 국가와의 쌍방 문화교류 사업을 진행하는 수많은 친선협회를 둬으로써, 이를 공공외교의 토대로 활용했다. 소·중 친선협회, 소·인도 친선협회와 같은 단체들은 모스크바에 독립 건물을 갖고, 국가예산을 받아 정기적으로 양국 교류 행사를 추진했다. 제3세계 국가의 차세대 리더들을 교육하기 위한 별도의 고등 교육기관인 민족우호대학(University of People's Friendship)을 1960년 모스크바에 설립하였다. 하지만 소련의 공공외교 전통은 체제 붕괴와 함께 전면적 단절을 겪게 된다. 체제 이행기의 큰 사회적 혼란 속에서 러시아는 자신의 대외적 이미지에 관심을 기울일 여유가 없었기 때문이다.

러시아가 공공외교의 중요성을 인식하기 시작한 것은 2000년에 들어서 부터이다. 같은 해 6월 28일 푸틴 대통령은 『러시아연방의 대외정책 개념』⁷⁷이라는 문건에서 “세계 여론의 다양한 계층에 러시아연방의 국제관계 분야

⁷⁷ V. Putin, “Kontseptsiiia vneshnoj politiki Rossijskoj Federatsii,” 『Nezavisimaia gazeta』, 2000년 6월 28일, <http://www.ng.ru/world/2000-07-11/1_concept.html> (검색일: 2012.5.15).

에서의 입장을 객관적으로 정확하게 전달하고, 러시아가 주도하는 대외정책, 주요 국가 아젠다, 러시아의 문화, 학문, 지적 창조물의 성과를 해외에 알리는 일이 중요하다”고 밝힘으로써, 러시아 공공외교의 중요성을 처음으로 공표했다. 이어서 2001년 2월 23일에는 ‘대외 문화교류의 기본방향에 관한 외무부장관 지시’⁷⁸를 통해 문화 및 예술 프로그램을 통한 러시아의 대외적 이미지 제고가 외교 활동의 주요 목표 중 하나임을 밝혔다.

러시아 공공외교의 개념이 정책으로 보다 구체화된 것은 2004년 7월 12일 러시아연방의 대사 및 해외 상주 대표단을 위한 크렘린궁 연찬회 기조 연설에서 푸틴 대통령이 “러시아에 대한 해외의 인식은 현실과 거리가 있으며, 러시아의 입장을 왜곡시키는 사례들이 자주 등장하고 있다. 따라서 해외에서 러시아에 대한 긍정적 이미지를 형성하는 일이 외교관들의 과제이다”⁷⁹라고 선언하면서부터이다. 한편, 메드베데프 대통령은 2010년 러시아 NTV와의 인터뷰에서 국제사회에서 추락한 러시아 이미지 복원의 필요성을 또 한 번 강조했다.

2012년 7월 9일 크렘린궁에서 개최된 러시아 공관장 회의 석상에서 집권 3기의 푸틴 대통령은 “러시아 외교관들이 전통적 외교활동에서는 우수한 역량을 보이고 있지만, 첨단기술을 활용한 소프트파워 외교에서는 개선의 여지가 있다”⁸⁰고 언급하면서 외교관들의 분발을 촉구하고 나섰다. 이는 러시아 정부의 공공외교 중요성에 대한 관심이 더욱 높아지고 있음을 보여 준다.

⁷⁸ “Osnovnye napravleniia ravoty MID Rossii po razvitiuu kul’turnykh svyazey s zarubezhnymi stranami: prikaz MID Rossii ot 23 febralia 2001 g.,” <www.mid.ru> (검색일: 2012.6.10).

⁷⁹ “Vystuplenie Putina V. V. na plenarnom zasedanii soveshchaniia poslov i postoiannykh predstavitelej Rossii ot 12 iiulia 2004 g.,” <<http://www.kremlin.ru>> (검색일: 2012.7.10).

⁸⁰ “Совещание послов и постоянных представителей России,” <<http://kremlin.ru/transcripts/15902>> (검색일: 2012.7.10).

러시아가 추구하는 가장 중요한 목표는 소련 붕괴 이후 급격히 위축된 국가 위상의 복원이라는 추상적 과제이지만, 더 구체적으로 살펴보면, 구소련에 속하던 공화국들과 동유럽 여러 나라에 대한 러시아의 영향력 축소 상황을 타개하려는 움직임, 우크라이나·벨라루스 등 동슬라브 문화권 형제 국가들과의 유대 강화, 해외 거주 러시아인 커뮤니티의 네트워크 구축 및 이들의 애국심 고취와 같은 여러 목표들이 공공외교에 대한 높아진 관심과 직·간접적으로 관련이 있다. 체제 붕괴 이후 러시아가 겪었던 사회적 혼란으로 해외에 각인된 러시아에 대한 부정적 이미지를 탈피하고, 정상 국가로서 여러 나라와의 협력을 통해 현대화를 추구하는 러시아의 모습을 해외에 확산시키는 작업은 푸틴 대통령이 추구하는 러시아 국가발전 전략과 긴밀하게 연관되어 있는 중요한 정책적 축을 형성한다.

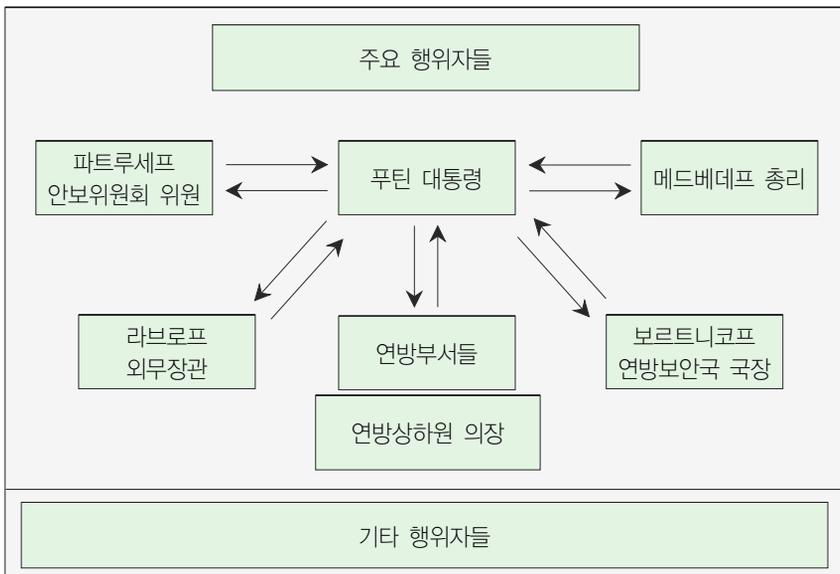
(2) 러시아 공공외교의 추진체계

(가) 러시아 외교의 추진체계

러시아연방 헌법에 의하면 대통령, 연방정부, 연방하원인 국가두마, 연방상원 등이 외교에 대한 권한을 갖고 있다. 그러나 ‘크레믈린학’ (Kremlinology)이라는 용어에서 나타나는 바와 같이 러시아 정책결정기구의 전통적인 불투명성은 이미 잘 알려진 문제이다. 러시아 대통령은 분명히 정책결정 과정에서 중요한 행위자들 중의 한 사람이다. 외교정책결정 과정에서 영향력 있는 한 기구는 정보기관인데, 국내 보안기관은 연방보안국(FSB)이고 해외 정보부서는 해외정보국(SVR)이다. 대통령이 채택하는 가장 민감한 결정들은 푸틴의 측근과 긴밀한 정치 동료들에 의해 검토된다. 대통령에 직속된 대통령 행정실에도 역할이 주어진다. 외교정책에서 정부의 역할은 전통적으로 제한되어 있다. 그러나 최근에 WTO 가입이나 에너지 수출과 같이 경제발전이 국제적 문제와 깊은 관련이 있기 때문에, 외교정책에 대한 정부

의 역할이 증가하고 있다. 외교부 장관과 외교부의 역할은 결정된 외교정책 들을 위임받아 실질적으로 이행하는 것이다. 국방부는 외교정책결정 과정에서 중요한 행위자인데, 경제이익과 제3세계에 대한 정치적 지렛대 확보 수단으로서 무기 수출이 관련되어 있기 때문이다. 안보위원회(Security Council)는 러시아의 새로운 기구로서, 때때로 국제안보에 관련된 사안들에서 역할을 한다. 니즈니 노브고로드 국립대학교의 코르닐로프(A. A. Kornilov) 교수는 러시아의 외교정책결정 과정에서 주요 행위자들을 <그림 III-23>과 같이 설명하고 있다.

〈그림 III-23〉 러시아 외교정책결정 과정의 행위자들



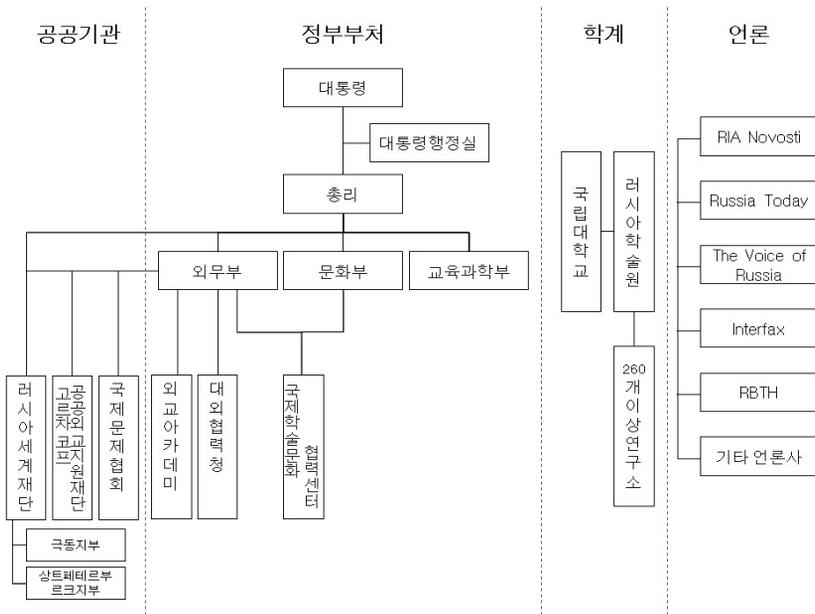
출처: Andrey Vidyaykin, "The Process of Russian Foreign Policy Formation," (<http://www.bilgesam.org>) (2010. 8. 30), p. 6을 참조하여 재구성하였다.

(나) 러시아의 공공외교 추진체계

러시아 공공외교의 추진체계는 정부가 공공외교를 주도하는 ‘정부 주도형’에 가깝다. 정부와 민간의 상대적 역할 비중 측면에서 보면, ‘정부가 후행하고 민간이 집행하는 모델’의 모습도 담고 있다. 공공외교를 추진하는 행위자들은 상부기관으로부터의 지시와 명령에 따르는 입장에 있으며, 수직적 형태의 연계 구조를 띠고 있다. 러시아 공공외교의 추진체계를 행위자, 자원과 수단, 유형을 중심으로 고찰하면 다음과 같다.

러시아의 공공외교에서 주요 행위자는 정부부처, 공공기관, 학계, 언론 등으로 구분할 수 있다(<그림 Ⅲ-24> 참조).

<그림 Ⅲ-24> 러시아의 공공외교 체계



러시아에서 공공외교를 수행하는 정부부처에는 대통령 행정실, 외무부, 외무부 외교아카데미, CIS관련연방기구·해외동포·국제인도주의협력청

I
II
III
IV

(대외협력청), 교육과학부, 문화부, 러시아국제학술문화협력센터 등이 포함된다. 러시아에서 공공외교를 수행하는 공공기관에는 러시아세계재단, 고르차코프 공공외교 지원재단, 러시아 국제문제협회 등이 있다. 러시아의 공공외교와 연관된 학계는 국립대학교와 러시아학술원 산하의 연구소들로 양분할 수 있다. 러시아학술원은 민간의 자치적·비영리적 기구로서, 산하에 260개 이상의 연구소를 두고 있다. 2000년대 중반에 들어서면서 러시아가 공공외교 분야에서 특히 적극적인 행보를 보인 영역은 언론이다. 러시아에서 공공외교와 관련되는 주요 언론에는 러시아국제뉴스통신사(RIA Novosti), 러시아의 소리(The Voice of Russia), 인터팩스(Interfax), Russia Today, 러시아신문 등이 있다.

러시아는 공공외교를 수행하는데 있어서 러시아학술문화센터, 러시아센터, 국제포럼, 국제토론클럽, TV·신문·인터넷 매체의 보도, 외국의 고위 인사 초청, 연구비 제공, 학술·시찰단 교류, ‘러시아의 해’ 지정 등의 다양한 수단들을 활용하고 있다. 그러나 공공외교의 주요 행위자들이 구체적 예산이나 조직구성 상황을 공개하지 않고 있어, 각 기관이나 기구가 공공외교를 위해 어느 정도의 재정적·인적 자원을 투입하고 있는지 파악하기 어렵다.

공공외교의 유형을 정부와 민간의 상대적 역할을 기준으로 할 경우, 러시아의 공공외교는 대체적으로 정부 주도 모델이다. 외무부와 문화부로부터 지원을 받아 1994년 정부기관으로 설치된 러시아국제학술문화협력센터가 63개 해외도시에 있는 러시아학술문화센터를 통해 다양한 국제관계 발전을 촉진하고 있다. 이와 함께 정부 후원·민간 집행 모델도 발견된다. 2007년 외무부와 교육과학부의 공동 프로젝트로 창설된 공공기관인 러시아세계재단, 러시아 NGO들의 국제교류 활동을 지원하기 위해 2010년 외무부에 설치된 공공기관인 고르차코프 공공외교재단 등이 수행하는 공공외교가 이에 속한다. 국영통신사인 러시아국제뉴스통신사(RIA Novosti)와 같은 언론의 경우도 마찬가지이다. 정책네트워크의 구성요소(행위자, 상호작용,

연계구조)를 기준으로 하는 경우, 현재 러시아에 공공외교를 체계적으로 관리하는 조직은 없다. 상호작용 측면에서, 러시아 공공외교 전반을 파악하고 이를 모니터링 하면서 제한적으로나마 조율하는 역할을 담당하고 있는 행위자들은 대통령 행정실 소속 국제지역 및 문화교류국 국장, 총리실 문화국장, 외교부의 담당 부국장 등이다. 외교부 산하의 공공외교 관련 기관들의 경우 어느 정도 상호 업무 협조가 이루어진다고 할 수 있지만, 관할이 다른 행위자들 간의 상호작용은 부족한 실정이다. 연계구조 면에서, 공공외교에 관한 업무는 행정부 최고위층의 지시에 따라, 각 해당 부처의 공보담당 부서를 통해 명령이 하향식으로 전달되는 체계를 갖고 있다.

(다) 사례 연구

러시아의 CIS(독립국가연합)에 대한 공공외교는 ‘관리 및 재통합 추구형’의 사례에 해당된다. 1991년 소련이 붕괴된 이후, 러시아에게 가장 중요한 이웃 국가들로 등장한 국가군들에 대한 관리와 재통합의 방향성이 담겨져 있는 것이다. 이는 미래의 통일과 통합을 위한 공공외교의 일단을 보여주는 것으로, 분단을 극복하려는 우리에게 또 다른 정책 시사점을 제공해 준다.

러시아는 CIS에 대해, 러시아의 전통적인 유라시아주의의 부활을 꾀하고, 슬라브 정체성을 회복하며, 구소련 공화국에 대한 영향력을 회복하려는 외교적 목적을 갖고 있는 것이다. 상하이협력기구(SCO)에서의 협력 강화도 세계질서 재편에 조응하려는 의도와 러시아의 역내 영향력 견지의 측면이 동시에 담겨져 있다. 러시아의 대CIS 공공외교의 주요 내용은 대중매체 활용, 언론인 교류, 문화예술 교류, 교육사업 프로그램, 인적교류, 유학생 및 연수 프로그램, 상설 대화채널 구축, 러시아어 교육확산, 해외에 러시아 관련 대학분교 설치, 러시아 정교회 활동 지원, 명예훈장과 상장 수여, 공적 개발원조(ODA), 국제개발원조(IDA) 지원 등이다.

I

II

III

IV

러시아의 CIS에 대한 공공외교의 성과는 CIS 국가들 대부분이 여전히 러시아와의 관계 진전을 우선시하고 있다는 점, 여타 국가들이 가장 큰 관심을 지닌 경제발전과 경제협력에 주안을 두면서, 러시아에 대한 긍정적인 인식과 슬라브 정체성을 이해해 나가도록 하는 방법을 구사하고 있다는 점, 발칸과 발틱 국가·동유럽·중유럽·코카서스·중앙아시아·중동 등에 대한 러시아의 에너지와 안보 외교가 이미지 강화 외교보다 우위에 있다는 점, CIS 지역에 거주하는 러시아인 및 러시아어 사용 소수 민족의 생명, 재산 및 권리 보호에 신경쓰고 있다는 점 등으로 집약해볼 수 있다.

(라) 러시아의 공공외교 특성과 평가

러시아 공공외교의 특성과 관련, 2003년 말부터 러시아는 국가적 차원의 홍보 전략을 계획하고 이를 실현하기 시작했다. 이 과정에서 중요한 역할을 담당한 것은 크렘린의 정치적 의지와 러시아의 대표적 언론기관 RIA Novosti의 실천 능력이었다. 러시아세계재단, 고르차코프재단 같은 공공외교 추진기관을 신설한 것도 새로운 시도였다. 각종 포럼과 회의에 외국의 유력인사 또는 친러시아 인사들의 초청, RBTH(Russia Beyond the Headlines) 사업, Russia Profile 등은 상당한 파급력을 미치고 있다. 러시아 공공외교 역사에서 획기적인 사건은 2006년 상트 페테르부르크 G8 정상회의 개최를 앞두고, 미국의 공공관계 컨설팅 회사 케첩(Ketchum)을 러시아 정부 자문기관으로 선정한 것이다. 러시아 정부는 해외 청중들에게 다가갈 수 있는 문화외교에 각별한 관심을 기울이고 있다. 공공외교의 일환으로 푸틴 정부가 공을 들이고 있는 또 하나의 분야는 각종 국제행사 유치이다. 2012년 9월 ‘블라디보스토크 APEC 정상회의’를 비롯하여, 2013년에는 G20 정상회의 및 카잔의 ‘유니버시아드 대회’가 예정되어 있고, 2014년에는 G8 정상회의가 개최될 계획이다. 같은 해 소치에서 ‘동계 올림픽’을 유치하

고, 2016년에는 ‘세계 하키선수권대회,’ 2018년에는 ‘월드컵 대회’가 개최될 예정이다. 러시아 역사에서 가장 적극적인 개방의 시기를 맞이하고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 서방의 러시아 공공외교에 대한 서양의 평가는 다양하다. RBTH가 형편없는 수준의 러시아 홍보매체라고 혹평하는 미국 언론인이 있는 반면, 일상생활과 관련된 뉴스를 많이 담고 있어 일반인들의 대러시아 인식을 바꾸는 데 기여하고 있다는 견해도 있다.⁸¹

러시아 공공외교는 체제 전환이라는 사회적 혼란기 속에서 비교적 역사가 짧지만 나름대로 성과를 축적했다. 우선 단기적으로는, 러시아에서 발신하는 자국 관련 소식이 해외로 확산될 수 있는 채널 구축에 성공했다. 하지만 Russia Today는 러시아의 비즈니스·관광·지방 정부의 외자유치 관련 보도와 같이 러시아 경제에 실제적으로 도움이 되거나, 또는 해외 시청자들이 궁금해 하는 러시아 현실에 대한 심층 보도 측면에서는 여전히 많은 보완이 필요하다. 전통적으로 러시아는 공공외교 영역에서 증기적 효과를 발휘하는 수단으로 문화 및 예술 프로그램을 활용해왔다. 이 같은 행사들이 보다 큰 효과를 거두려면, 구체적인 개념을 갖고 준비한 교육 프로그램·테마 여행·비즈니스 협력 성공사례·외국과의 교류로 만들어진 문화 현상 소개와 같은 새로운 형태의 프로그램 개발이 절실하다.

현재 단계에서 러시아 공공외교는 단기의 전술적 목적을 달성하는 데에는 어느 정도 성공한 것으로 보인다. 그렇지만 공공외교의 개념 정립과 전략적 시각에서의 과제 설정 등 핵심적 영역에 대한 역량은 부족하다. 이를 극복하려면 공공외교 추진 전략을 체계화·제도화하는 작업이 시급하다. 그러기 위해서는 외국에서 러시아를 보는 시각에 대해 깊이 있게 연구하고 정부기관과 NGO, 비즈니스 분야를 망라하여 공공외교 전반을 조율하는 기관을 설립하며, 장기적 효과를 목표로 하는 새로운 형태의 공공외교 프

⁸¹ Peter Finn, “Russia Pumps Tens of Millions Into Burnishing Image Abroad,” *Washington Post*, March 6, 2008.

그램을 설계하는 등의 작업에 관심을 기울여야 할 것이다. 공공외교 전문 인력이 절대적으로 부족한 것도 문제이다. 공공외교를 관리하는 효율적 체계의 미비와 이 분야에 대한 전문 인력 양성의 문제는 향후 해결 과제로 남아있다.

다. 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교

(1) 러시아의 대한반도 통일관련 입장과 정책

러시아가 원하는 한반도의 통일은 러시아에 비적대적이고 우호적인 형태로 진행되어야 하며, 러시아와의 실질적 협력 관계의 확대를 가능하게 해주는 구도이다. 러시아는 한반도의 통일이 한미동맹의 틀 내에서 진행되어 결과적으로 100만이 넘는 통일한국의 군대와 주한미군이 자국과 대치할 수 있다는 점을 우려하고 있다. 러시아는 통일한국이 미국이나 중국 등 특정 국가의 영향력 아래 놓이게 되는 것을 원치 않으며, 오래전부터 비블록 중립국의 노선을 지향해야 한다는 입장을 견지해왔다고 할 수 있다.⁸²

러시아는 한반도의 통일이 러시아에 새로운 기회가 될 것이라는 점에 주목해 왔다. 러시아가 인식하고 있는 한반도의 통일의 긍정적 측면은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 한반도의 통일이 동북아 지역에서 러시아 개입 초래 가능성이 있는 군사적 적대 구도를 완화할 것이라는 점이다. 둘째, 통일한국과 러시아의 경제적 동반자 관계 형성에 대한 기대감이다. 셋째, 한반도의 통일로 두만강 자유무역지대개발, 한국과 일본을 연결하는 시베리아 가스관 건설사업 등 대형 국제사업의 실현가능성이 보다 높아질 것이라는 점이다. 넷째, 통일한국은 이 지역의 현존 세력 관계, 특히 러·일 간의 긴장을 감소시킬 수 있다는 점이다.⁸³

⁸² Vadim Tkachenko, “한반도 정세: 현황과 전망,” 『Current situation in northeast Asia and Korea-Russia cooperation』 (The 7th IFANS-IMEMO conference, 1997.10), pp. 4~5.

러시아 외교안보분야 국책연구소인 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO)가 2011년 9월 발표한 ‘전략적 세계전망 2030’⁸⁴ 보고서는 향후 북한 붕괴 추세가 강화되고, 2020년대 후반 남북한이 실질적 통일 단계에 진입할 것이라고 예측한 바 있다. 이 보고서는 또한 통일과정은 한국 주도로 진행될 것이라는 내용을 담고 있다. 이 같은 견해가 러시아 정부의 공식적 입장이라고 할 수는 없으나, IMEMO가 대표적인 국책연구소라는 점에서 러시아 내 한반도 문제 전문가 및 정책 결정권자들의 인식의 일면을 읽을 수 있다.

(2) 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교 실태

러시아에 대한 한국인의 인식은 크게 3단계에 걸쳐 변화해 왔다고 할 수 있다. 냉전기 구소련에 대한 인식, 시장화·민주화를 내용으로 하는 체제 전환기인 열친체제의 러시아에 대한 인식, 그리고 푸틴체제의 러시아에 대한 인식이다.⁸⁵ 이 같은 한국인의 러시아에 대한 인식 변화는 <표 III-9>로 요약될 수 있다.

<표 III-10> 한국인의 러시아에 대한 인식 변화추이

시기	구소련 체제	체제전환기 열친체제	푸틴체제
한국인의 러시아 이미지	강대국 소련 공산주의 종주국 한국전쟁시 북한 지원	한·러 관계 발전 급진적 시장화 개혁 체제 전환 혼란 국가 강대국 위상 추락	강한 러시아의 부상 빠른 경제 성장

⁸³ A Zhebin, “Russia and Korean unification,” *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), p. 187.

⁸⁴ IMEMO RAN, *Strategic Global Forecast 2030* (Moscow: IMEMO RAN, 2011).

⁸⁵ 유세희·강봉구, “한국인의 러시아에 대한 이미지,” (The 18th Korea-Russia Joint Conference, 2007), pp. 70~77.

또한 통일과 관련된 한국인의 대러시아 인식은 일반적인 러시아 인식과 대동소이하다. 주변4국 중 한반도 통일관련 주요 이슈에서 러시아의 주도적 역할은 대부분 관찰되지 못했다. 한반도 문제에 대한 국제적 영향력은 대부분 미국과 중국에 집중되어 있으며, 러시아의 영향력은 일본을 능가하지 못했다고 할 수 있다. 이와 같은 상황은 한국인의 통일관련 러시아에 대한 인식에 영향을 미쳤으며, 러시아는 한반도 통일관련 이슈에서 주변부에 머무르는 경향을 보여 왔다.

이러한 배경에서 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교에서 가장 중요한 목표는 이 문제에 대한 러시아의 입장을 한국의 여론 주도층과 일반인들 사이에 확산시키는 한편, 러시아가 한반도의 통일에 대해 가장 우호적 입장을 견지하고 있으며, 그 과정에서 중개자 역할을 담당할 수 있다는 점을 부각시키는 일이다. 따라서 러시아로서는 자국이 결코 한국에 위협적 존재가 아니며, 실용주의적 관점에서 상호 협력 가능한 중요한 파트너가 될 수 있다는 것을 강조해야 할 입장에 있다. 나아가 아태 지역에서 러시아의 지정학적 위치, 극동 시베리아 개발의 필요성, 남·북·러 삼각협력 사업이 세 나라 모두에게 안겨줄 경제적 이익 등을 주요 논거로 삼아 남북관계에서 러시아의 입지를 확대하는 것이 주요 목표이다. 특히 ‘APEC 2012’ 개최 이후 러시아의 동진정책이 가시화되면서, 전에 비해 한반도는 러시아에게 중요한 지역으로 부상했다. 아태지역 국가들과의 경제 협력 강화를 통한 자국의 경제적 이익 확대와 국제정치적 위상의 복원을 동시에 추구하는 러시아로서는 한반도의 안정을 추구하면서 남·북·러 삼자 간 경제협력 프로젝트를 성사시켜야 할 입장에 있다.

이와 같은 러시아의 전략적 목표에 대한 한국 내의 공감대 형성을 위해 러시아 측은 다양한 통로를 통해 자신들의 공공외교를 전개하고 있다. 러시아 외교부 또는 정부 당국자들은 전에 비해 한국의 해당 기관과 활발한 접촉을 전개하고 있다. 주한 러시아 대사관은 한국의 언론 및 여론 주도층을

대상으로 전에 비해 활발한 외교 활동을 펼치고 있고, 러시아세계재단과 같은 공공외교 수행 기관은 한국과 북한 양측에 대해 문화외교를 적극적으로 수행하고 있다. 과거 한국에 대한 러시아의 외교가 정부차원 위주로 진행되었던 것과 달리, 최근에는 다양한 채널을 통한 국민과의 소통 노력이 활기를 띠고 있다. 이는 러시아 대외정책의 원활한 추진을 위해서는 소프트 파워를 통한 러시아의 긍정적 이미지를 널리 확산시키는 것이 필요하다는 인식에서 나온 것으로 볼 수 있다.

남한을 대상으로 하는 러시아의 통일관련 공공외교 내용은 김대중·노무현·이명박 정부의 대북·통일정책, 주한미군, 한·러 관계 등에 대한 러시아의 입장과 정책을 통해 고찰할 수 있다. 북한을 대상으로 하는 러시아의 통일관련 공공외교 내용은 북핵과 6자회담, 김정은 체제, 북한의 급변사태, 탈북자 등에 대한 러시아의 입장과 정책을 통해 파악할 수 있다. 또한 한반도를 대상으로 하는 러시아의 통일관련 공공외교 내용은 남북관계, 평화체제, 통일 등에 대한 러시아의 입장과 정책을 통해 고찰할 수 있다.

러시아 대한반도 통일관련 공공외교 조직은 체계적 형태를 갖추고 있지는 않으며, 여러 관련 기관들이 필요에 따라 움직이는 양상을 보인다. 물론 이 과정에서 가장 중심적 역할을 하는 것은 러시아 외교부 아시아국과 주한 러시아대사관이다. 즉, 대한반도 통일관련 공공외교에서 가장 중심적 역할을 맡고 있는 행위자는 러시아 외교부이며, 기타 유관 조직들은 이와 관련된 간접적 활동을 하고 있는 것이다. 러시아의 일반 공공외교 특징과 마찬가지로 한반도 통일과 연계된 공공외교에 있어서도 ‘정부 주도형’의 모습을 띠고 있다. 러시아 외교부와 주한(주북) 러시아 대사관이 중심 행위자로 자리 잡고 있으며, 정부의 후원을 받는 반관반민의 법인들이 이를 뒷받침해 나가고 있는 것이다.

러시아가 추진하는 통일관련 공공외교의 주요 대상은 일차적으로 한국 외교부, 통일부의 담당 공직자들이다. 그 이외에 주요 언론사의 정치부 및

국제부 기자, 남북문제 및 러시아 관련 전공 학자들도 이 대상에 포함된다. 최근에는 이르쿠츠크, 하바로프스크, 사할린, 캄차카의 주정부에서 대규모 사절단을 구성하여 서울에서 투자 설명회를 개최하는 등 러시아의 대한반도 공공외교는 실용적 경제외교에 치중하고 있다.

남북 등거리 외교를 주요 원칙으로 삼고 있는 러시아 외교부의 입장에서는 중요한 경제협력 파트너인 한국도 중요하지만 전통적 우방인 북한과의 관계 또한 소홀히 할 수 없다. 한 예로, 러시아 학술원 산하 극동문제연구소와 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 소속 연구원들이 남북관계에 대해 서로 다른 입장을 견지하는 것과 같다.

한반도 통일을 보는 러시아의 공식 입장에 변화가 없는 것은 분명하지만, 경제·통상·문화 분야에서의 러시아의 대남한 공공외교는 상당히 적극적이다. 주한 러시아 무역대표부, 대사관 소속의 러시아 대외협력청 등이 최근 1~2년 사이에 주도하거나 후원한 러시아어 토론대회, 푸시킨 탄생일 기념 문화제, 한·러 비즈니스 어워드 수여식 등이 일회성으로 끝나지 않고 정례화되고 있는 것이 그렇다. 행사 비용의 전체 또는 일부를 러시아 측에서 부담하는 것도 전에는 없던 일이다.

남한과 북한 양쪽에 비슷한 비중을 두고 공공외교 활동을 펼치고 있는 몇몇 러시아 기관에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다. 러시아세계재단, 극동연방대학, 러시아 정교회 등이 있는데, 이들은 자유로운 활동이 보장된 완전한 민간 조직이라기보다는 반관반민의 성격이 더 강하다. 먼저 러시아 세계재단의 경우, 한국의 3개 대학에 러시아센터를 설치한 것 이외에 평양의 김일성대학에도 같은 센터를 설치했으며, 원산에도 비슷한 규모의 시설을 개설했다. 특별한 러·북 교류행사 개최 시 러시아세계재단 측이 대규모의 러시아 도서 전시회를 평양의 인민대학습당에서 마련한 적도 있다. 블라디보스토크에 소재한 러시아세계재단 극동지부도 북한의 여러 도시와 극동 사이의 문화교류 및 교환학생 프로그램을 지원하고 있다. 또한 블라디보스

토크 소재 극동연방대학은 지리적 특성을 살려, 남북한 양측의 대학들과 오랫동안 교류를 진행해왔다. 아주 제한적이지만 북한의 유학생 및 교수들이 정기적으로 이 대학에서 교육 및 학술 교류 활동을 지속적으로 해오고 있다. 러시아 대외 진출에서 문화·예술과 함께 침범 역할을 담당하는 러시아 정교회는 북한에 독립교회를 건설하고 종교의식을 진행하고 있으며, 한국에는 아직 공식적으로 진출한 상태는 아니다.

한편, RBTH의 한국에서의 공공외교 프로그램 전개도 이에 포함된다. 즉 러시스카야 가제타는 2012년 ‘블라디보스토크 APEC 정상회의’ 개최 시점에 즈음하여 RBTH의 한국어 시험판 발간을 결정하였고, 9월 26일 중앙일보 특별 부록판으로 총 8명의 ‘러시아 포커스’를 발간했다. 이 시험판에 대해 여론을 수렴하여, 내년부터 본격적인 한국어판 발간을 계획 중인 것으로 알려져 있다,

또한 2012년 10월 25일 한국외대에서 개최된 ‘트레찌야코프 박물관 소장 러시아 명화집 발간 기념행사’도 전에는 볼 수 없던 새로운 형태의 공공외교의 일환으로 이해할 수 있다. 러시아 가스프롬과 한국의 가스공사가 공동으로 총 15만 달러를 마련하여 남·북·러 가스관 연결 사업의 간접 홍보를 목적으로 이 행사를 기획한 것이다. 이 같은 채널 이외에도 국내 여러 학술단체에서 주관하는 각종 학술발표회에서 러시아 측 연구자들이 이 문제에 대해 의견을 개진하는 기회도 전에 비해 늘고 있다. 과거에는 극동문제연구소, IMEMO, 동방학연구소 등 우리에게 이미 알려진 기관의 한국 전문가들이 주로 참석했었다면, 최근에는 러시아 정치학회 소속 학자 또는 진보적 경향을 가진 연구소 및 대학 소속 연구자들의 한국 방문도 잦아진 편이다.

(3) 전문가 인식조사

공공외교 일반과 한반도 통일관련 공공외교에 대한 러시아의 입장과 정

I

II

III

IV

책을 심도있게 고찰하기 위해 러시아의 동아시아 및 한반도 문제 전문가들에 대한 설문조사를 실시하였다. 2012년 6월 26일 러시아어로 번역된 설문지를 이메일로 송부하였고, 7월 15일까지 1차 회신을 받았다. 공동연구자인 김현택 교수가 7월 8~15일 러시아 극동지역을 방문하여 전문가들에 대한 직접적인 설문조사를 통해 추가 설문조사를 실시하였다. 반면 설문지 회신율이 예상보다 매우 저조하였기 때문에, 이후 2차 이메일 설문조사를 하였다. 이는 8월 31일까지 진행되었다. 또한, 9월 15일까지 국내 거주 러시아 전문가들에 대한 직접적인 설문조사도 실시하였다. 그리하여 총 25명의 러시아 전문가가 설문문에 응답했으며, 아래와 같은 조사 결과가 도출되었다.

러시아의 경우 응답자의 다수가 학계 소속이었으며, 경력자가 많았다. 대체로 러시아 공공외교의 성과를 낮게 평가하는 경향이 있었으며, 러시아 공공외교의 주요 목표에 대해서는 국가 위상 제고와 이미지 개선이라는 응답이 다수를 차지했다. 러시아 공공외교의 추진체계의 경우 대부분이 정부 중심형으로 응답했으며, 이는 러시아가 추진하는 공공외교의 주요 행위자에 대한 응답으로 정부부처가 1순위로 나타난 것과 관계가 있다고 할 수 있다.

러시아가 추진하고 있는 공공외교의 주요 수단의 경우 문화가 1순위로 나타났으며, 공공외교 자산의 경우도 동일한 응답이 도출되었다. 반면, ODA 및 투자는 최하위로 나타나 러시아의 현실적 고민을 대변했다. 가장 특징적인 반응은 러시아 공공외교 대상 지역에 대한 설문으로 응답자의 92%가 유럽으로 답했으며, 북미가 8%를 차지했다. 이는 ‘유럽 러시아’라는 전통적 인식을 대변하는 동시에 아태 국가로서의 위상 정립에는 상당한 시일과 노력이 요구된다는 점에서 주목할 필요가 있다.

한반도 통일과 관련, 가장 특징적인 점은 한국 주도의 통일에 대해 대다수가 동의하고 있다는 점이다. 한국 주도의 통일에 대해 긍정적인 이유로는 ‘동북아 질서 안정’이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘동북아 경제 발전’을 들었다. 극동지역에 대한 러시아의 현실적 이해관계를 대표하는 것으로 볼 수

있다. 한반도 통일 시기와 관련, 다수가 가까운 미래에 이루어지지 않을 것으로 판단하여 IMEMO의 최근 예측과 다른 반응을 나타냈다. 한반도 통일의 이상적인 형태로 ‘남북 합의 통일’을 우선으로 꼽았으며, ‘남한의 흡수 통일’이 뒤를 이었다. ‘향후 5년 이내 북한의 급변 가능성’과 관련, 45.8%가 ‘가능성이 있다’고 응답하였고, 54.2%가 ‘가능성이 없다’고 응답하여, 명확한 차이를 구분하기 어려웠다. 북한 급변사태 형태의 경우, 응답자의 경향을 추론하기 어렵도록 다양한 답변이 도출되었다. 그러나 북한의 급변 사태 시 러시아의 가장 중요한 대책으로는 ‘북한 핵통제’로 나타나, 러시아의 주요 관심사를 반영했다.

한반도 통일관련 공공외교 평가의 경우 과반 이상이 긍정적으로 응답했으나, 그 성과에 대한 판단은 긍정과 부정이 동일한 비율로 나타났다. 러시아의 한반도 공공외교 주체의 경우 정부부처가 1순위를 차지했으며, 학술연구단체가 뒤를 이었다. 러시아에 대한 한국인의 호감도에 대해서는 다수가 긍정적으로 응답, 자신감을 나타냈다. 이는 러시아의 문화·예술 자산과 천연자원 등 자국의 잠재력에 대한 긍정적 자기인식의 표현으로 판단된다.

북한과 한반도 주변4국의 친밀도 문항의 경우 1위 중국, 2위 러시아, 3위 일본, 4위 미국 순으로 나타났다. ‘한반도 통일과정에서 러시아의 역할에 대한 한국인들의 기대’ 문항의 경우, 거의 대부분의 응답자(96%)가 긍정적 역할을 기대할 것이라고 응답했다. 한반도 통일관련, 러시아의 공공외교 대상으로 1위가 언론, 2위 학계, 3위 경제계로 나타났으며, 일반 대상 공공외교의 비중이 가장 낮았다. 한반도 통일과 관련된 러시아의 공공외교의 목표로는 82%가 ‘한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해’라고 응답했다. 러시아세계재단이 한국에서 러시아 국가이미지 개선에 기여한 정도의 평가에 대해서는 긍정적 평가가 우세했다.

독립국가연합의 통합에 영향을 미치는 주요 장애요인에 있어, 미국이 가장 높은 순위를 기록했으며, 그 다음으로 사회문화적 이질성이 뒤를 이었

다. ‘독립국가연합 간 통합 실현을 위한 러시아의 공공외교 수단’을 판단하는 문항의 경우 ‘경제적 혜택’이 1순위를 차지했다.

한·러관계의 경우 ‘러시아 외교부의 공식성명이 한국 국민이 러시아의 한반도 정책을 이해하는데 도움이 된다’고 생각하는지 묻는 문항에 ‘그렇다’ 50%, ‘매우 그렇다’ 25%로 나타났다. 보다 구체적인 프로젝트인 남·북·러 가스관 철도 연결 사업의 경우, 91.7%가 긍정적으로 응답하였는데, 이는 극동지역에 대한 러시아의 관심사를 대변했다. 아울러 이 사업의 한반도 통일에 대한 긍정적 기여에 대한 문항도 유사한 응답을 보였다.

러시아 사회 내 고려인에 대한 호감도 문항의 경우 75%가 ‘호감이 간다,’ 16.7%가 ‘매우 호감이 간다’고 응답하여 대부분의 응답자가 긍정적으로 답했다. 구소련 시기부터 지속되어온 고려인의 근면, 성실, 성취지향적 민족성에 기인한 것으로 판단된다. 반면 북한과 관련된 현안인 탈북자 문제에 대한 인식의 경우, 대부분이 ‘모른다’고 응답했다. 이와 같은 태도는 러시아의 시장화·민주화 과정에 따라, 북한과의 특수 관계에 대한 관심이 저하된 결과로 풀이된다.

라. 결론

(1) 러시아의 한반도 통일관련 공공외교의 평가와 특징

상기와 같은 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교 실태, 전문가 인식조사 결과 등을 고려하면서 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교를 평가하면 다음과 같다.

러시아의 대한반도 통일관련 공공외교의 목표는 통일관련 문제에 대한 러시아의 입장을 한국의 여론 주도층과 일반인들에 확산시키는 한편, 러시아가 한반도 통일에 가장 우호적인 입장을 견지하고 있으며 그 과정에서 중개자 역할을 담당할 수 있다는 점을 부각시키는 것이다. 그리고 이러한

목표 달성을 위해 러시아 측은 다양한 통로를 통해 자신들의 공공외교를 전개하고 있다. 러시아의 한반도 전문가들에 대한 설문조사에 의하면 응답자의 66.7%가 ‘러시아가 한반도 통일관련 공공외교를 추진하고 있다’고 한 반면, 33.3%가 ‘아니다’라고 함으로써, 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교가 한반도 전문가들에게 충분히 홍보되지 않고 있음을 보여주고 있다. 또한 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교 성과와 관련, 25%가 ‘보통이다’라고 응답하고 높게 평가하는 쪽(20.8%)과 낮게 평가하는 쪽(20.9%)이 거의 같은 비율로 나타난 것은 러시아의 한반도 전문가들이 성과를 중간 정도로 평가하고 있다고 볼 수 있다.

러시아의 대한반도 통일관련 공공외교를 체계적으로 수행하기 위한 기구나 기관은 존재하지 않으나, 러시아세계재단, 러시아 외교부 아시아국과 주한 러시아 대사관, 특히 대사관 소속의 대외협력청 등이 중심적인 역할을 하고 있다. 이외에 학술연구단체, 대학교, 언론, NGO, 문화단체, 경제단체 등 여러 관련 기관들이 필요에 따라서 활동을 하고 있다.

러시아세계재단은 서울대학교와 고려대학교, 부산대학교, 김일성대학교와 원산시에 러시아센터를 설치했다. 블라디보스토크 소재의 러시아세계재단 극동지부는 북한의 여러 도시들과 문화·학술 교류를 시행하고 있다. 러시아 외교부의 고위 인사와 주한 러시아대사관의 외교관들이 우리의 외교통상부, 통일부의 관계자들을 접촉하고 있고, 주한 러시아대사관의 대외협력청은 다양한 국내의 학술·문화행사를 지원하고 있다.

러시아의 한반도 전문가들에 대한 설문조사에서 한반도 통일관련 공공외교 주요 기관 및 주체에 대해 학술연구단체가 2순위로 지적되었는데, 러시아 학술원 산하 세계경제 및 국제관계연구소, 극동문제연구소, 동방학연구소 등이 적극적으로 활동하고 있다. 이 단체들은 통일연구원, 국립외교원, 세종연구소, 한양대학교 등과 학술회이나 워크숍 등을 정기적으로 개최하여, 한반도 통일관련 사안들에 대한 러시아의 입장과 정책들을 밝히고 있다.

I
II
III
IV

그러나 이 단체들의 입장이 러시아 정부의 기본입장 및 정책과 항상 일치하는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

러시아는 고위 인사 접촉, 학술회의 참가, 경제·통상 사절단 파견, 유학생 교류, 러시아어 토론대회, 문화제 행사, 연주회 개최, 러시아 정교회 설립 등을 한반도 통일관련 공공외교의 수단으로 적극 활용하고 있다. 공공외교 초기에는 이러한 수단들이 대부분 일회성 행사에 그치며 행사비용도 우리 측이 전담하는 경우가 많았으나, 러시아의 경제가 발전하고 공공외교도 활성화됨에 따라, 각종 행사들이 정례화 되고 행사 비용을 분담하는 형태로 전환되고 있다.

러시아의 대한반도 통일관련 공공외교에서 주요 대상은 일차적으로 한국의 외교통상부와 통일부이며, 다음으로는 러시아의 한반도 전문가들에 대한 설문조사에서 나타난 바와 같이 언론계, 학계, 경제계, 학생, 일반 등의 순이다. 언론이 사회에 미치는 파급효과가 크고, 우리 언론들이 그동안 러시아의 긍정적인 면보다는 부정적인 면을 더 많이 보도하는 경향을 보여왔기 때문에, 특히 주한 러시아 대사관은 최근 우리 언론에 대한 공공외교를 강화하고 있다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 최근 러시아의 대한반도 통일공공외교는 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 러시아의 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 한반도 평화와 안정을 최우선으로 삼는 자국의 정책을 이해시키는 데에 두고 있다. 러시아의 한반도 전문가들에 대한 설문조사에 의하면 압도적인 다수(81.8%)가 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 ‘한반도 평화·안정 관련 자국의 정책 이해’라고 응답했고, 소수가 ‘자국의 한반도 통일관련 입장 이해’(13.6%)와 ‘남북 관계 개선관련 자국 정책의 이해’(4.5%)라고 했다.

둘째, 러시아는 한반도 평화와 안정을 중시하는 자국의 정책을 이해시키기 위해 한반도 통일관련 공공외교를 추진하고 있으나, 러시아의 한반도 전문가

들은 성과가 낮다고 평가하고 있다. 러시아의 한반도 전문가들은 자국의 일반 공공외교 성과에 대해 5점 척도(‘매우 낮다’ 1점, ‘낮다’ 2점, ‘보통이다’ 3점, ‘높다’ 4점, ‘매우 높다’ 5점) 중 2.6250점으로 ‘낮다’고 평가하고 있다. 이는 한반도 주변4국 중 미국(3.0556)과 중국(2.7586) 다음의 낮은 점수이다. 이러한 현상은 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교에도 그대로 반영되고 있다. 즉 러시아의 한반도 전문가들은 ‘자국의 한반도 통일관련 공공외교 추진 여부’에 대한 설문에서 다수가 ‘그렇다’(66.7%)고 응답했으나, ‘자국의 한반도 통일관련 공공외교 성과’를 ‘낮다’(2.9375)고 평가하고 있다. 이는 러시아의 일반 공공외교가 푸틴 집권 1기(2000~2004년)에 추진되기 시작하여 역사가 매우 짧고, 아직까지 콘트롤 타워나 체계적인 조직 없이 공공외교 관련 각 기관들이 개별적으로 추진하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

셋째, 러시아의 통일관련 공공외교는 정부부처 주도로 수행되고 있다. 즉 공공외교의 추진체계는 ‘정부 주도형’에 해당되며, 정부의 후원 하에 민간기관이 집행하는 형태도 띠고 있다. 러시아의 한반도 전문가 설문조사에 의하면, 대한반도 통일관련 공공외교는 정부부처·학술연구단체·언론·NGO·문화단체·경제단체·스포츠단체 순으로 추진되고 있다. 통일관련 사안들이 북핵·6자회담·남북관계·평화체제·통일 등 정부관련 분야이기 때문에, 공공외교의 수행기관이 러시아의 대통령행정실, 외교부, 주한 및 주북 러시아대사관 등 정부부처 중심일 수밖에 없다. 미·중·일의 경우도 통일관련 공공외교가 정부부처 주도로 이루어지고 있다.

넷째, 러시아의 한반도 전문가들은 자국에 대한 한국인의 호감도를 ‘보통’으로 평가하고 있는데, 이는 미·중·일에 대한 한국인의 호감도 평가보다는 높다. ‘자국에 대한 한국인의 호감도 평가’에서 러시아 3.8750점, 미국 3.7143점, 중국 2.9310점, 일본 2.6429점으로 나타났다.

다섯째, 러시아의 한반도 전문가들은 한국과 주변4국의 친밀도가 미국, 일본, 러시아, 중국 순이라고 판단하고 있다. 이는 한미동맹 관계와 한·일

우호관계 때문인 것으로 분석된다.

여섯째, 러시아의 한반도 전문가들은 북한과 주변4국의 친밀도가 중국, 러시아, 일본, 미국 순이라고 생각하고 있다. 이는 북·중 동맹관계와 북한 안보에 대한 러시아의 후원국 역할 등을 고려할 때 당연한 응답이라 할 수 있다.

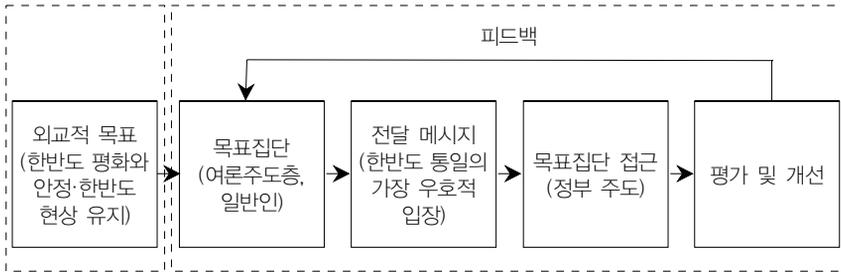
일곱째, 러시아는 언론과 학계를 통해 대한반도 통일관련 공공외교를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 러시아의 한반도 전문가들에 대한 설문조사에 의하면 통일관련 공공외교의 대상은 언론, 학계, 경제계, 일반 순이나 언론과 학계의 비중은 유사하게 나타났다. 또한 후원 면에서 인문 등 기초 학술을 강조하고 있으며, 러시아에 대한 이해를 돕는 저변 확대에 중점을 두고 있다. 비록 후원 규모는 작지만, 내실 있는 접근을 강화하고 있는 것으로 평가된다.

여덟째, 러시아의 한반도 전문가들은 한국 주도의 통일한국에 긍정적인 입장(87.5%)을 취하고 있는데, 그 이유는 동북아 질서 안정, 동북아 경제발전, 주변국에 대한 통일한국의 균형외교 등 때문이다.

아홉째, 러시아의 한반도 전문가들은 통일의 장애요인을 북한의 폐쇄정책(43.5%)과 남북한 상호불신(43.5%)이라고 판단하고 있고, 러시아가 한반도 통일에 가장 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 통일 시기를 20년 이상(42%)이나 15~20년(33%)이라고 응답함으로써 장기적으로 전망하고 있고, 통일의 이상적인 형태를 흡수 통일보다는 남북 합의 통일로 보고 있다.

열째, 러시아의 한반도 전문가들은 ‘향후 5년 이내 북한의 급변 가능성’에 대한 설문에서 ‘아니오’ 54.2%, ‘예’ 45.8%로 응답함으로써, 북한체제에 대한 전망이 매우 불투명함을 보여주었다. 그리고 북한 급변사태에 대한 우선적 대비로는 북한 핵통제를 제시했고, 다음으로는 경제적 지원, 북한난민 대책, 군사개입을 위한 훈련을 뽑았다.

〈그림 Ⅲ-25〉 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교의 흐름



(2) 한반도 통일공공외교에의 시사점과 과제

상기와 같은 러시아의 통일관련 공공외교의 주요 평가 및 특징이 우리의 대러시아 통일공공외교에 주는 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 우리의 대러시아 통일공공외교를 강화해야 한다. 러시아의 일반 공공외교뿐만 아니라, 통일관련 공공외교가 2000년 이전에 비해 공세적이고 적극적으로 바뀌었다. 특히 러시아 외교부, 교육부, 주한 러시아대사관에서의 지원 활동이 활성화되고 있다. 이에 상응하여 우리 측도 대러시아 통일공공외교를 강화할 필요가 있다. 대러시아 공공외교의 파급 측면에서는 한·러 정상회담이 가장 중요하며, 분야별로는 고위급 인사·학계·실업계·언론계·학생 등의 교류를 현재보다 확대해야 한다.

둘째, 대러시아 통일공공외교의 강화를 위해 컨트롤 타워의 설치를 고려해야 한다. 러시아의 대한반도 통일관련 공공외교가 개별 기관들에 의해 수행되고 있듯이, 우리의 대러시아 통일공공외교도 외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원, 통일연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 국립외교원, 국방연구원, 세종연구소, 여러 대학교의 러시아 연구소 등에 의해 개별적으로 수행되고 있다. 대러시아 통일공공외교를 종합적으로 조정하고 체계적·효율적으로 추진하기 위해 컨트롤 타워의 설치를 고려해야 한다.

셋째, 러시아는 정권교체와 무관하게 대한반도 통일관련 공공외교의 최

I

II

III

IV

우선 목표를 일관되게 한반도 평화와 안정이라는 점을 남북한 국민들에게 이해시키는 데 두고 있다. 반면 우리는 정권 교체시마다 대북·통일정책이 변화되어, 통일관련 공공외교 목표도 일관성을 갖지 못했다. 우리 정치권의 여야는 국민 대다수가 공감할 수 있는 대북·통일정책을 합의하여, 통일관련 공공외교 목표도 일관성을 유지하도록 해야 한다.

넷째, 러시아가 대한반도 통일관련 공공외교를 수행하는데 있어서 그 수단을 다양화하고 있는 것이 분석되었다. 우리도 러시아에 대한 통일관련 공공외교를 수행하는데 있어서 단기적으로는 정부부처 중심이 불가피하나, 점진적으로 학술연구단체, 언론, NGO, 문화단체, 경제단체, 스포츠단체로 그 수단을 확대해 나가야 한다. 특히 러시아는 최근 언론을 적극 활용하고 있어 우리 언론의 역할도 매우 중요하다. 우리 언론들은 러시아의 체제전환기에 정치 불안정, 경제 혼란, 부패, 마피아 등 부정적인 면을 집중 보도하였기 때문에 우리 국민들에게는 러시아에 대한 부정적인 이미지가 많이 각인되어 있다. 우리가 러시아로부터 통일관련 사안들에 대한 지지를 확보하기 위해서는 우리 언론들이 러시아의 긍정적인 면을 더 많이 보도하도록 해야 한다.

다섯째, 러시아는 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 중시하면서 우리 정부의 입장을 지지해왔다. 그러나 2011년 하반기부터 ‘전제조건 없는 6자회담 개최’라는 북한의 입장에 동조하고 있기 때문에, 정책 변화의 진의를 파악하는 것이 필요하다.

여섯째, 러시아의 한반도 전문가들은 한국 주도의 통일한국에 긍정적인 입장(87.5%)을 취하고 있는데, 그 이유는 동북아 질서 안정과 동북아 경제 발전 및 주변국에 대한 통일한국의 균형외교 등을 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 우리는 대러시아 통일관련 공공외교 수행 시 이러한 점들을 집중 부각하여, 한국 주도의 통일 분위기를 조성해야 한다.

일곱째, 러시아는 남북한에 대한 균형외교 기조에 상응하게 현재 남북한

모두에 통일관련 공공외교를 적극 수행하고 있다. 우리는 러시아의 대북 통일관련 공공외교를 심도 있게 파악해 이를 대러시아 통일공공외교에 반영하도록 해야 한다.

마지막으로, 러시아가 최근 대외적 이미지 개선 노력 차원에서 인권을 중시하는 경향을 보이고 있어서, 우리는 러시아 내 탈북자들이 난민 지위를 부여받아 한국이나 제3국으로 이주할 수 있도록 하는 공공외교를 적극 수행해야 한다.

이러한 시사점들을 고려하면서 우리 정부가 추진해야 할 대러시아 통일 공공외교의 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 통일관련 공공외교를 전반적으로 조정하고 수행하기 위해 통일부 내에 국제협력국(가칭)을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 우리 정부에서 공공외교 업무를 가장 활발히 수행하는 기관은 외교통상부 산하 기관인 한국국제교류재단이라고 할 수 있으나, 이 재단의 주요 업무는 외국과의 학술·문화 교류이다. 그러나 대북정책, 남북관계, 통일문제 등 통일관련 공공외교는 정부의 정무와 밀접한 관련이 있다. 따라서 통일부 내에 ‘국제협력국’을 신설하여, 통일관련 공공외교에 대한 컨트롤 타워 역할을 하게 할 필요가 있다. 그리고 산하에 미·중·일·러 팀을 두어 각 팀이 해당국에 대한 통일관련 공공외교 업무를 수행토록 하는 방안을 강구해야 한다. 향후 통일연구원의 조직과 예산이 대폭 확대되면, 산하에 ‘한반도 통일공공외교센터’(가칭)를 설치할 수 있을 것이다.

둘째, 우리 측의 대러시아 통일관련 공공외교를 종합적으로 재검토해야 한다. 현재 대러시아 통일관련 공공외교는 외교부·통일부·통일연구원·국제교류재단·여러 대학교의 러시아 관련 연구소 등에 의해 개별적인 형태로 이루어지고 있어 사업이 중복되고 러시아의 몇몇 고위인사나 학자들만이 초청되는 등의 한계를 노정하고 있다. 따라서 대러시아 통일관련 공공외교 실태를 종합적으로 연구·재검토하여 수정 및 보완점을 파악해야 한다.

I

II

III

IV

셋째, 러시아 측의 주요 공공외교 수행기관인 외교부 산하 러시아대외협력청, 러시아세계재단과 러시아세계재단 극동지부 등과 정기적인 접촉 채널을 마련해야 한다. 이 기관들과의 정례적인 상호 의견 교환을 통해 러시아 측이 우리에게 요구하거나 희망하는 사안들을 파악하여 우리의 정책에 반영하는 한편, 우리의 통일관련 입장이나 정책들에 대한 지지를 확보하거나 홍보하는 전략이 필요하다.

넷째, 우리 정부가 대러시아 통일공공외교를 수행하는데 있어서 통일부에서 주러 한국대사관에 파견한 통일안보외교관을 활용해야 한다. 통일안보외교관은 원래 통일부가 독일 통일 직후에 관련 자료 및 정보 수집을 목적으로 주독 대사관에 파견한 통일주재관이다. 이후 통일주재관은 미·일·중에도 파견되었으나, 유독 러시아에는 파견되지 않아 러시아 정부로부터 불만을 야기하기도 하였다. 이명박 정부에서 통일주재관은 통일안보외교관으로 직명이 변경되었고, 2012년부터 러시아에도 통일안보외교관이 파견되고 있다. 통일안보외교관은 통일문제 전문가이기 때문에, 단순히 북한관련 자료와 정보를 수집하는 것뿐만 아니라, 러시아 정부·언론·학계·기업 등에 남북관계 상황과 북한정세 등에 대해 설명하거나 통일의 필요성과 통일정책 홍보하는 등의 업무를 수행할 수 있을 것이다.

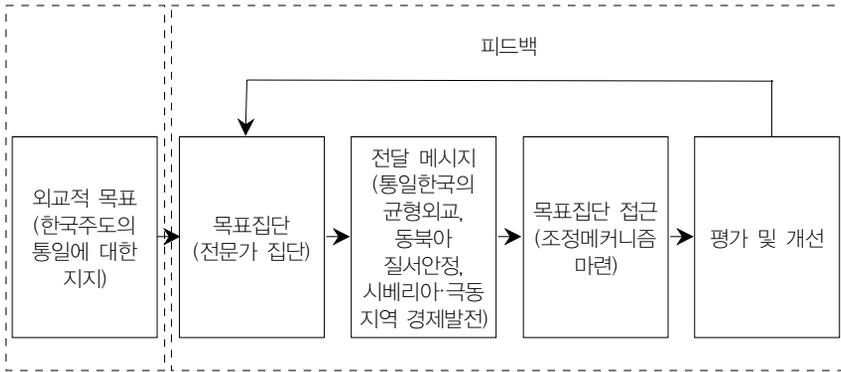
다섯째, 우리 정부가 통일외교를 추진하는 데 있어서 군사안보 영역에서 최우선적으로 해결해야 할 과제는 북한의 비핵화이다. 북핵문제는 1993년 첫 위기가 발발한 이후 근 20년 동안 국제사회의 노력에도 불구하고 해결책을 찾지 못하고 있다. 러시아는 6자회담 참가국으로서 그동안 북핵 폐기를 위한 외교적 노력을 경주하였으나 2011년 들어 회담 재개 문제를 둘러싸고 이중적인 입장을 보였다. 따라서 우리 정부는 이에 대한 러시아 정부의 입장을 먼저 명확하게 파악해야 한다.

여섯째, 이명박 대통령과 메드베데프 대통령은 2008년 9월 모스크바 정상회담을 통해 ‘전략적 협력 동반자 관계’에 합의하였다. 그러나 한·러 양국

관계는 아직까지 실질적인 전략적 협력 동반자 관계에 이르지 못하고 있고, 선언적 수준에 머물고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 우리 정부가 러시아와 실질적인 전략적 협력 동반자 관계를 확립·강화하고, 통일에 대한 지지를 확보하기 위해서는 세계적 차원과 동북아 차원 및 한반도 차원에서 러시아의 21세기 외교·안보·경제 전략과 정책에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 그 이후 양국의 전략적 협력 동반자 관계를 재검토할 필요가 있다. 즉 양국이 상대측에 기대하는 바가 무엇인지, 상호 합치되는 국익과 상치되는 국익이 무엇인지에 대한 재검토가 필요하다. 이를 기초로 한반도 통일시 러시아가 확보할 수 있는 국익과 국익 훼손으로 간주할 수 있는 사안을 구분할 수 있을 것이다. 우리 정부는 통일시 군사안보 영역에서 러시아가 확보할 수 있는 국익을 논리적으로 적극 설명하거나 설득하고, 국익 훼손으로 간주할 수 있는 사안에 대해서는 우려를 해소하는 공공외교를 수행해야 한다. 한반도 통일시 러시아가 확보할 수 있는 국익은 한반도 안정 유지와 북한의 대량살상무기 제거, 시베리아·극동 지역과 통일한국 간의 대폭적 경제협력 등이다. 반면, 국익 훼손이라고 간주할 수 있는 사안은 주한미군과의 직접 대치 상황, 구(舊)발해 지역에 대한 통일한국의 영토 요구 가능성 등이 될 것이다.

일곱째, 러시아의 한반도 문제 전문가들이 많지 않은 상황에서 여러 인사들이 현직에서 은퇴하고 있으므로, 우리 정부는 러시아 내에 차세대 한반도 전문가들을 육성하기 위한 공공외교를 적극 추진해야 한다. 이를 위해 모스크바 국립대학교, 상트 페테르부르크 국립대학교, 러시아극동문제연구소, 러시아동방학연구소, 세계경제 및 국제문제연구소, 극동연방대학 등에서 동아시아 문제를 연구하고 있는 젊은 학자들을 정책적으로 지원할 필요가 있다. 또한 한국국제교류재단이 러시아에서 한반도 문제를 연구하는 석·박사 학위과정 학생이나 젊은 학자들에게 장학금·지원금 등의 제공을 확대해야 한다.

〈그림 Ⅲ-26〉 대러시아 통일관련 공공외교의 과제





IV

결론

1. 한반도 주변4국의 통일관련 공공외교 전문가 여론조사 비교분석

가. 각국 공공외교 일반에 대한 분석

각국의 공공외교 일반에 대한 내용을 살펴보기 위해, 총 9개의 문항을 제시하였다. 이 문항은 다시 공공외교의 구조와 실행으로 구분하였는데, 구조 부분에서는 공공외교의 성과와 목표, 추진체계 및 행위자 등 거시적인 내용을 다루고 있다. 실행 부분은 실제로 이러한 공공외교가 어떻게 운영되는가에 대한 내용으로 주요 수단과 프로그램, 대상 지역과 정책자산 등에 대한 문항들로 구성되어 있다.

(1) 성과, 목표, 추진체계 및 행위자

각국의 일반적인 공공외교 특성을 살펴보기 위해, 먼저 자국의 공공외교 추진 성과에 대해 어떠한 평가를 내리고 있는지에 대해 질문했다. 일반 외교정책과 달리 공공외교의 개념 및 인식은 국가별로 상이하기 때문에 응답자들이 우선 자국의 공공외교에 대해 어떻게 인식하는지에 대해 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다. 자국의 일반적인 공공외교 성과에 대해 5점 척도(‘매우 낮다’ 1, ‘낮다’ 2, ‘보통이다’ 3, ‘높다’ 4, ‘매우 높다’ 5)로 평가하도록 하였다. 그 결과, 미국의 경우에는 평균 3.0556으로 가장 높게 평가하였으며, 다음으로 중국, 일본, 러시아 순으로 조사되었다. 이때, F값은 6.300으로 각국 응답 평균의 차이는 크지 않으나, 각국 평균의 차이는 $p < 0.001$ 으로 통계상 유의미하게 나타났다.

I

II

III

IV

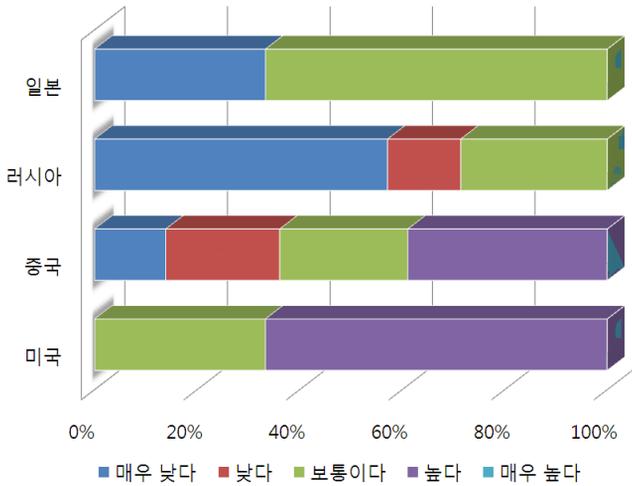
〈표 IV-1〉 국가별 공공외교 추진 성과 비교 평가 (1)

	빈도	평균	표준편차	F비
미국	18	3,0556	0,87260	6,300***
중국	29	2,7586	0,51096	
러시아	24	2,6250	1,09594	
일본	28	2,0714	0,71640	
합계	99	2,5859	0,86908	

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

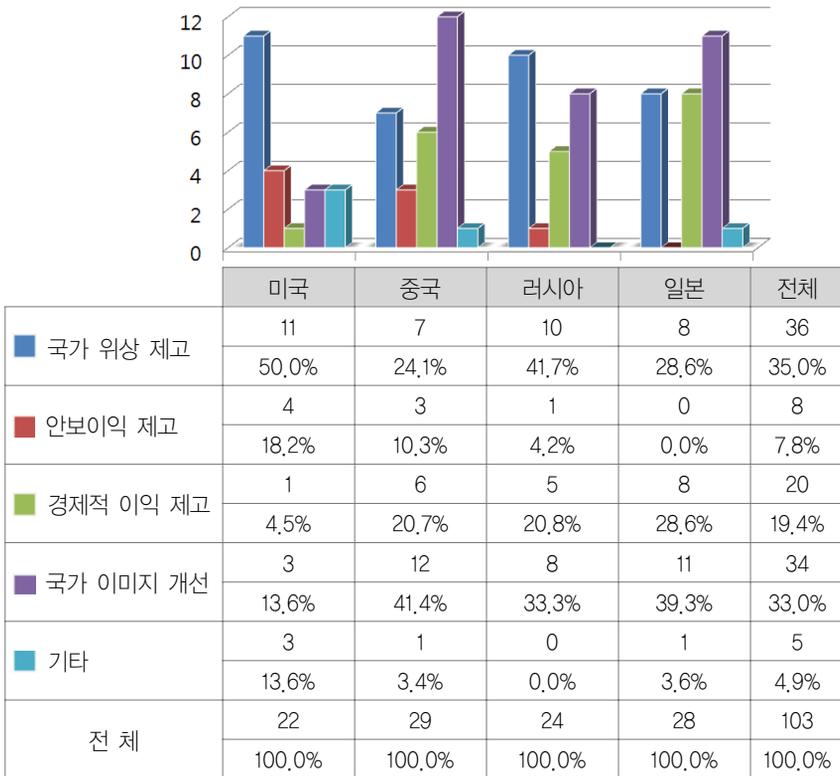
아래 <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이, 미국을 제외한 나머지 국가들은 자국의 공공외교 성과에 대해 보통 이하로 평가했는데, 특히 러시아의 경우 ‘낮다’와 ‘매우 낮다’를 포함하면, 70% 정도가 자국의 공공외교 성과를 보통 수준보다 훨씬 낮게 평가하였음을 알 수 있다.

〈그림 IV-1〉 국가별 공공외교 추진 성과 비교 평가 (2)



러시아의 이와 같은 평가는 공공외교의 목표와 관련한 질문과 연계하여 그 결과를 유추해 볼 수 있다. 아래 <표 IV-2>에서 보는 바와 같이, 자국 공공외교의 주요 목표가 무엇인가라는 문항에 대해 미국은 ‘국가 위상 제고’라는 응답이 50% 이상으로 월등히 높았다. 러시아 역시 ‘국가 위상 제고’(41.7%)를 가장 많이 응답하였지만, ‘국가 이미지 개선’이라는 응답도 33.3%에 이르고 있다. 중국은 ‘국가 이미지 개선’이라는 응답이 41.4%로 높았고, 일본은 ‘국가 위상 제고’와 ‘국가 이미지 개선’에 각각 35.0%, 33.0%로 비슷하게 응답하였다.

<표 IV-2> 국가별 공공외교의 주요 목표



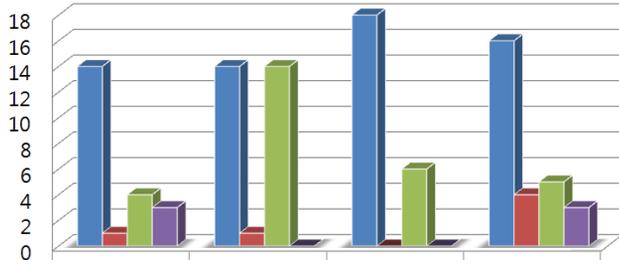
I
II
III
IV

결국 러시아는 국가 위상 제고와 국가 이미지 개선을 공공외교의 목표로 설정하고 있는데, 성과가 낮다는 평가 결과는 공공외교의 목표를 달성하기 위한 공공외교정책이 주요한 성과를 거두지 못하고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 실제로 러시아의 국제적 위상 및 국가 이미지는 여전히 구소련의 낡은 이미지로 대변되는 경우가 많다.

이는 자국의 공공외교 성과에 대해 비교적 낮은 점수를 부여한 일본의 경우에도 동일하게 적용되는 것인데, 일본 역시 자국의 공공외교 목표에 대해 국가 위상 제고와 이미지 개선이라는 응답률이 비슷함을 알 수 있다. 일본은 미국, 중국, 러시아와 비교를 하였을 때에도 유난히 공공외교에 대한 평가가 낮았다. 성과 면에서 가장 높은 평가를 한 미국의 경우에는 국가 위상 제고를 공공외교의 목표로 설정하고, 여기에 집중하고 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

각국의 공공외교가 어떠한 추진체계를 갖고 있는지 알아보기 위해 정부 중심형(정부부처 주도), 민간 주도형(민간이 중심이지만 정부가 일정 부분 재정 지원), 혼합형(국가가 통제, 관리하면서 민간이 추진)으로 구분하여 질문하였다. 이에 대해 <표 IV-3>과 같이 정부 중심형이라는 응답이 미국(63.6%), 중국(48.3%), 러시아(75.0%), 일본(57.1%) 모두 가장 높게 나타났다. 다만, 중국의 경우에는, 정부 중심형이라는 응답과 혼합형이라는 응답이 동일한 비율(48.3%)로 나타났다.

〈표 IV-3〉 국가별 공공외교의 추진체계



	미국	중국	러시아	일본	전체
■ 정부 중심형	14	14	18	16	62
	63.6%	48.3%	75.0%	57.1%	60.2%
■ 민간 주도형	1	1	0	4	6
	4.5%	3.4%	0.0%	14.3%	5.8%
■ 혼합형	4	14	6	5	29
	18.2%	48.3%	25.0%	17.9%	28.2%
■ 기타	3	0	0	3	6
	13.6%	0.0%	0.0%	10.7%	5.8%
전체	22	29	24	28	103
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

4개국 모두 정부 중심형이 가장 높은 응답률을 보인 것은 현재 각국의 공공외교정책을 정부부처가 주도하고 있다는 것을 의미하는데, 주목할 점은 중국의 경우 정부 중심형과 혼합형이 비슷한 응답률을 보였다는 점이다. 중국에서 혼합형의 역할이 강조되었다는 점은 중국의 공공외교 구조에 대한 면밀한 분석과 대응이 요청되는 이유이기도 하다. 본 설문조사에서 규정하고 있는 공공외교의 체계 가운데 혼합형은 ‘국가가 직접 통제, 관리하면서 민간이 추진하는 형식’으로 중국의 국가 구조 자체가 당-국가 시스템으로 운영되고 있다는 점을 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 이와 같은 내용은 미국과 일본의 경우 민간 주도형이라고 인식한 전문가도 있지만, 러시아와 중국의 경우 민간 주도형이라고 응답한 경우는 거의 나타나지 않았다는

점에서 다시 한 번 확인해 볼 수 있다. 이는 민간 영역의 자율성 보장과 다원화된 사회적 특성이 미국·일본, 다른 한편으로는 러시아·중국이 서로 다르기 때문에 비롯된 전문가 인식 결과로 분석된다. 실제 4개국 모두 여전히 정부 중심형으로 이루어지고 있으며 민간 주도형 공공외교는 매우 낮은 응답률을 보이고 있다.

한편, 공공외교 체계에 대해 정부 중심형으로 응답한 4개국 전문가들은 다음 질문인 공공외교의 주요 행위자에 대한 문항에서 모두 정부부처를 1순위로 응답한 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 행위자의 관점에서 NGO, 학술연구단체, 언론, 경제단체, 문화단체, 스포츠단체 등을 제시하고, 각국이 추진하는 공공외교의 주요 행위자에 대한 순위를 조사하였다. 그 결과 미국의 경우 1순위로 정부부처를 선택한 비율이 가장 높았다. 2순위에서는 언론, 3순위에서는 경제단체를 선택한 비율이 가장 높았다. 반면 7순위에서는 스포츠단체를 선택한 비율이 가장 높게 나타나, 스포츠단체를 공공외교의 주요 행위자로 인식하는 경우가 가장 낮았음을 보여주었다. 중국 역시 1순위로 정부부처를 선택한 비율이 가장 높았고 2순위에서 경제단체, 3순위에서 문화단체가 최고의 비율을 나타냈다. 미국의 응답자들이 2순위로 응답한 언론은 6순위로 조사되었다. 러시아도 1순위로 정부부처를 선택한 비율이 가장 높았다. 2순위에서는 미국과 같이 언론으로 응답하였고, 3순위에서는 경제단체를 선택한 비율이 가장 높았다. 일본도 가장 높은 비율을 보인 것은 정부부처였으며, 2순위에서는 경제단체, 3순위에서는 문화단체를 선택한 비율이 가장 높았다. 중국 전문가 응답과 마찬가지로 언론은 6순위로 나타났다.

4개국 모두 정부 중심형의 공공외교 체계로서 정부부처를 주요행위자로 인식하였는데, 주목할 점은 정부 부처 이외 민간 행위자에 대한 역할 인식 부분에서 2, 3순위에서 현격한 차이가 있다는 점이다. 미국과 러시아는 언론을 2순위로 응답한 반면, 일본과 중국은 언론을 6순위로 응답하였다. 일본과

중국은 언론 대신 경제단체를 2순위로 응답하였다.

(2) 주요 수단, 프로그램, 대상 지역 및 정책자산

앞서 공공외교의 구조를 살펴보았다면, 이러한 구조가 실제로 어떻게 실행되는가를 살펴보기 위해 각국이 추진하고 있는 공공외교의 주요 수단을 순위별로 나열하도록 하였다. 그 결과 미국은 1순위로 매체를 꼽았고, 2순위로는 교류, 3순위로는 ODA 투자 등과 같은 경제적 기여, 4순위로는 문화, 5순위는 스포츠라고 응답하였다. 중국은 ODA 투자의 경제적 기여가 1순위로 나타났고, 그 뒤를 이어 교류가 2순위, 문화가 3순위, 매체가 4순위, 스포츠가 5순위로 조사되었다.

러시아는 1순위로 문화를 꼽았고, 2순위로는 교류, 3순위로는 매체, 4순위로는 스포츠, 5순위는 ODA 투자 등과 같은 경제적 기여라고 응답하였다. 일본은 1순위로 경제적 기여, 2순위로는 교류, 3순위로는 문화, 4순위로는 매체, 5순위로는 스포츠가 그 뒤를 이었다.

4개국 모두 스포츠가 5순위로 조사되었는데, 이는 앞서 공공외교의 주요 행위자에서 스포츠 부분을 7순위로 꼽은 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다. 또한 앞서 4개국 모두 정부 주도형 공공외교 체계라는 응답률이 가장 높았는데, 중국과 일본을 제외한 나머지 국가는 정부가 직접 주도하는 ODA 투자보다는 언론매체와 교류를 공공외교의 주요 수단으로 인식하고 있다는 점도 주목할 만한 특징이다. 이는 미국의 경우, 공공외교의 주요 수단인 언론이 주로 정부부처 소관 기관이라는 점으로 이해될 수 있다. 한편, 일본의 경우에는 현재 동남아시아를 대상으로 대외원조 활동을 활발히 펼치고 있는바, 결국 이러한 외교 활동이 결국 공공외교의 주요한 활동이라고 인식하고 있다.

I

II

III

IV

〈표 IV-4〉 각국 공공외교 주요 수단

	미국	중국	러시아	일본
1순위	매체	ODA 투자	문화	ODA 투자
2순위	교류	교류	교류	교류
3순위	ODA 투자	문화	매체	문화

한편, 응답자들에게 자국이 추진하고 있는 다양한 공공외교 프로그램의 비중을 5점 척도(‘매우 낮다’ 1, ‘낮다’ 2, ‘보통이다’ 3, ‘높다’ 4, ‘매우 높다’ 5)로 평가하도록 하였다.

언론 대상 프로그램의 비중에 대해서는 미국을 제외한 나머지 국가들은 보통보다 낮게 평가하였고, 미국의 경우 보통보다 다소 높게 평가하였다. 이는 <표 IV-5>에서 보는 바와 같이 통계상 결과로도 확인할 수 있다. 미국의 경우 3.4762로 보통보다 다소 높게 평가하였고, 일본은 2.2857로 비중이 가장 낮다는 의견을 보였다. F값은 5.979이고, 각국의 차이는 유의확률을 $p < 0.001$ 로 유의미하게 나타났다.

〈표 IV-5〉 언론 대상 공공외교 프로그램 4개국 비교

	빈도	평균	표준편차	F비
미국	21	3.4762	1.07792	5.979***
중국	29	2.8621	0.95335	
러시아	24	2.6667	1.00722	
일본	28	2.2857	0.93718	
합계	102	2.7843	1.05893	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

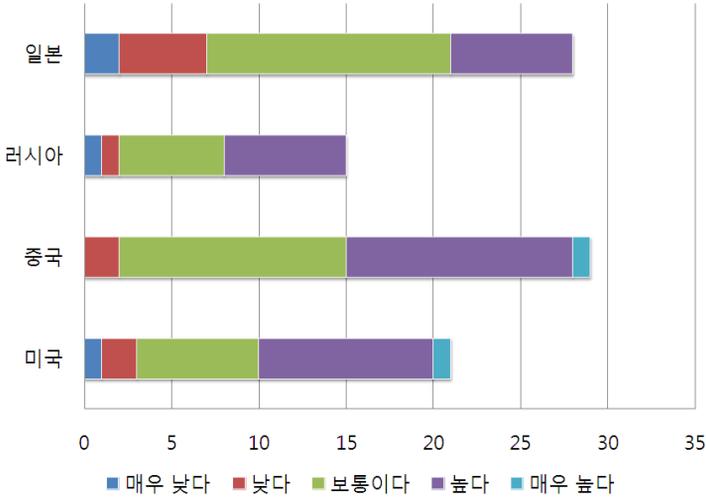
학계 및 정책연구 서클을 대상으로 하는 프로그램의 비중을 평가하도록 한 결과, 미국과 중국은 보통보다 조금 높은 것으로 평가하였고, 러시아와 일본은 보통보다 조금 낮은 것으로 응답하였다. 4개국 모두 보통에서 크게 벗어나지 않는 평가를 하였다.

〈그림 IV-2〉 학계 및 정책연구 서클 대상 공공외교 프로그램



실업계 대상 프로그램의 비중에 대해 미국과 중국이 보통보다 높게 평가한 가운데, 4개국 중에서는 중국이 가장 높게 평가하였고, 러시아가 가장 낮게 평가하였다. 실업계 대상 프로그램의 비중에 대해 미국과 중국이 보통보다 높게 평가한 가운데, 4개국 중에서는 중국이 3.4483으로 가장 높게 평가하였고, 러시아가 2.7917로 가장 낮게 평가하였다. 이 때, F값은 3.801로 실업계 대상 프로그램의 비중에 대한 국가별 평가의 차이는 유의미한 것($p < 0.05$)으로 나타났다(유의확률 0.013).

〈표 IV-6〉 실업계 대상 공공외교 프로그램

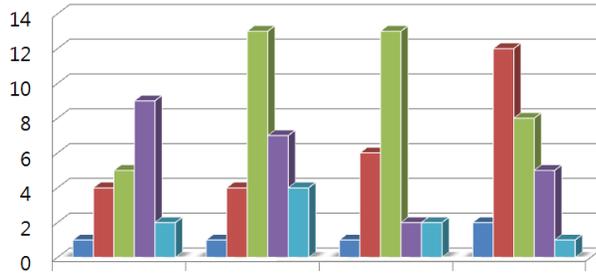


	빈도	평균	표준편차	F비
미국	21	3,3810	0.92066	3,801*
중국	29	3,4483	0.68589	
러시아	24	2,7917	0.93153	
일본	28	2,9286	0.85758	
합계	102	3,1373	0.87923	

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

학생 대상 프로그램의 비중에 대해서는 미국, 중국, 러시아, 일본 4개국이 전반적으로 보통이라고 평가하였다. 4개국 모두 학생 대상 프로그램이 공공 외교 활동에서 큰 비중을 차지하지 못한다는 것은 공공외교의 주요 목표가 주로 국가이미지 개선이나 위상 제고라는 점에서 학생들을 대상으로 하는 비중이 적은 것이라 평가할 수 있다. 공공외교의 핵심은 타국의 국민을 주 대상으로 하지만, 실제로 학생 대상 프로그램에 대해서는 큰 비중을 두지 않고 있다.

〈표 IV-7〉 학생 대상 공공외교 프로그램



	미국	중국	러시아	일본	전체
■ 매우 낮다	1	1	1	2	5
	4.8%	3.4%	4.2%	7.1%	4.9%
■ 낮다	4	4	6	12	26
	19.0%	13.8%	25.0%	42.9%	25.5%
■ 보통이다	5	13	13	8	39
	23.8%	44.8%	54.2%	28.6%	38.2%
■ 높다	9	7	2	5	23
	42.9%	24.1%	8.3%	17.9%	22.5%
■ 매우 높다	2	4	2	1	9
	9.5%	13.8%	8.3%	3.6%	8.8%
전 체	21	29	24	28	102
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

일반인 대상 프로그램의 비중을 평가하도록 한 결과, 미국은 보통이라고 평가한 반면, 중국, 러시아, 일본은 낮다고 응답하였다. 4개국 모두 매우 높다고 평가한 응답자는 없었다.

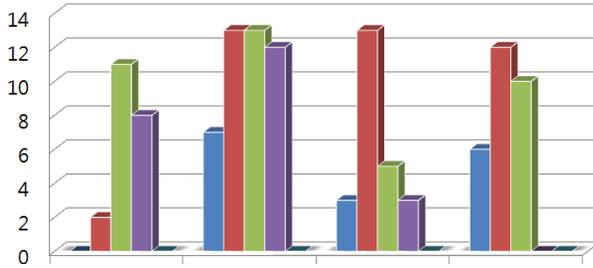
I

II

III

IV

〈표 IV-8〉 일반인 대상 공공외교 프로그램

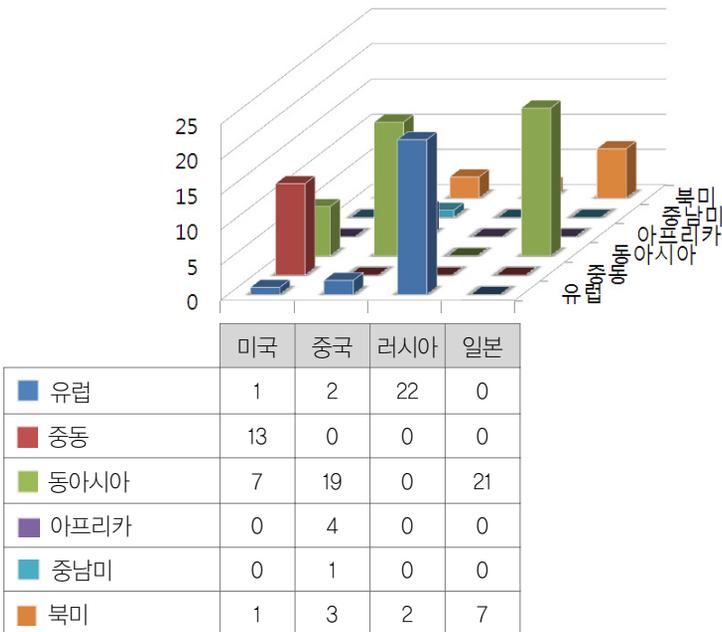


	미국	중국	러시아	일본	전체
■ 매우 낮다	0	7	3	6	16
	0.0%	24.1%	12.5%	21.4%	15.7%
■ 낮다	2	13	13	12	40
	9.5%	44.8%	54.2%	42.9%	39.2%
■ 보통이다	11	9	5	10	35
	52.4%	31.0%	20.8%	35.7%	34.3%
■ 높다	8	0	3	0	11
	38.1%	0.0%	12.5%	0.0%	10.8%
■ 매우 높다	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
전체	21	29	24	28	102
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

한편, 각국의 응답자들에게 자국이 추진하는 공공외교의 주요 대상지역에 대해 질문했다. 그 결과, 미국은 중동(59.1%), 동아시아(31.8%), 유럽(4.5%)과 북미(4.5%) 순으로 응답하였고, 중국은 동아시아(65.5%), 아프리카(13.8%), 북미(10.4%), 유럽(6.9%), 중남미(3.4%) 순으로 응답하였다. 러시아는 유럽(91.7%)이 압도적으로 높은 응답을 보인 가운데, 일부 북미(8.3%)라는 응답도 있었다. 일본의 경우, 동아시아(75.0%), 북미(25.0%)로 나타났다.

중국과 일본은 동아시아 지역에 우선순위를 두고 있으며, 미국은 중동, 러시아는 유럽 지역이 주요 대상 지역임을 확인할 수 있다. 미국은 동아시아의 비중이 31.8%로 일본과 중국에 비해 높지는 않았지만, 최우선 지역으로 설정하고 있는 중동 지역과 크게 차이가 없다는 점에서 중동과 동아시아 지역이 미국의 주요 전략 지역임을 확인할 수 있다. 일본의 경우에는 동아시아 지역이 75%를 차지하고 있으며, 북미가 25%로 주로 동아시아에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이러한 동아시아 집중 현상은 미국, 중국, 러시아를 비교하였을 때, 일본이 가장 크게 나타났다. 중국 역시 동아시아를 가장 주요한 대상 지역을 보고 있지만, 일본과 비교할 때 현격한 차이가 있다.

〈표 IV-9〉 국가별 공공외교의 대상 지역



나. 대한반도 통일관련 정책 분석

각국의 대한반도 통일관련 정책을 살펴보기에 앞서, 먼저 큰 틀에서 대한반도 정책 일반의 내용을 살펴보고자 했다. 이를 위해 한국 주도의 통일에 대해 어떻게 인식하는지, 한반도 통일의 장애 요인과 주변국은 어떠한 영향을 미치는지, 통일 시점은 각각 어떻게 전망하고 있는지에 대한 문항들로 구성하였다. 아울러 각국의 대한반도 정책의 우선순위와 북한 급변사태에 대한 대응과 같이 실제 현안에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대한 질문을 했다.

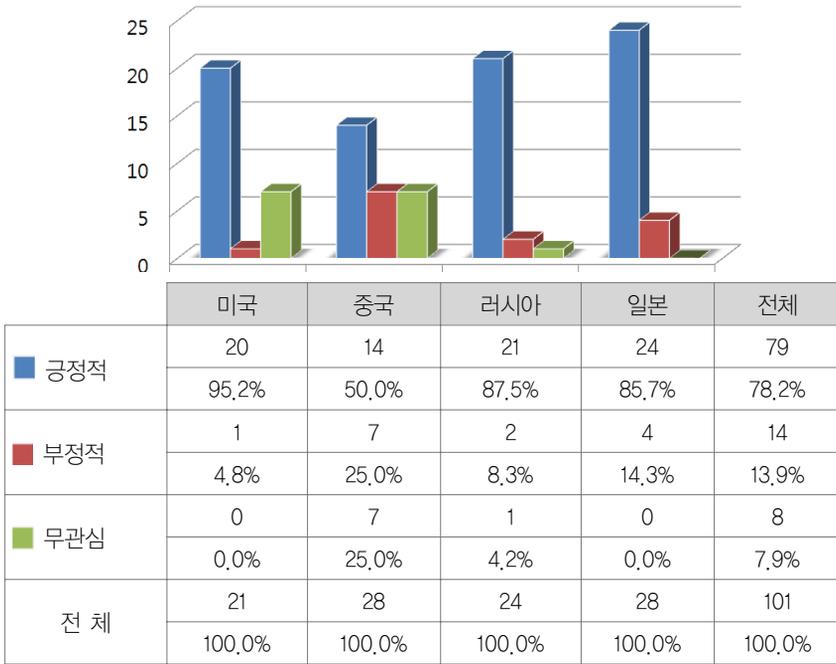
(1) 한국 주도 통일, 한반도 통일 장애 요인, 주변국 영향 및 통일 시점

4개국의 일반적인 대한반도 통일정책과 관련한 인식에 대하여 먼저 한국 주도의 통일한국에 대해 어떠한 입장인지를 조사하였다. 그 결과, 긍정적이라는 입장이 미국 95.2%, 중국 50.0%, 러시아 87.5%, 일본 85.7%로 4개국 모두 긍정적이라는 입장이 가장 많은 것으로 나타났다. 전체적으로는 긍정적 78.2%, 부정적 13.9%, 무관심 7.9%로 조사되었다.

4개국 가운데 미국이 95.2%로 절대적인 지지 입장을 보인 반면, 중국은 50%가 긍정적 입장을 보였다. 그러나 무관심까지 포함하면, 부정적 입장도 50% 정도로 나타났다는 점은 주목할 필요가 있다.

통일한국에 대해 긍정적 입장이라고 응답한 이유에 대해 ① 동북아 질서 안정, ② 동북아 경제 발전에 기여, ③ 주변국에 대한 통일한국의 편향적 성격, ④ 주변국에 대한 통일한국의 균형 외교 등의 문항을 제시하고 순위를 부여하도록 했다. 그 결과 4개국 모두 동북아 질서 안정이 1순위를 차지했고 2순위로는 동북아 경제 발전을 꼽았다.

〈표 IV-10〉 한국 주도의 통일에 대한 각국의 입장



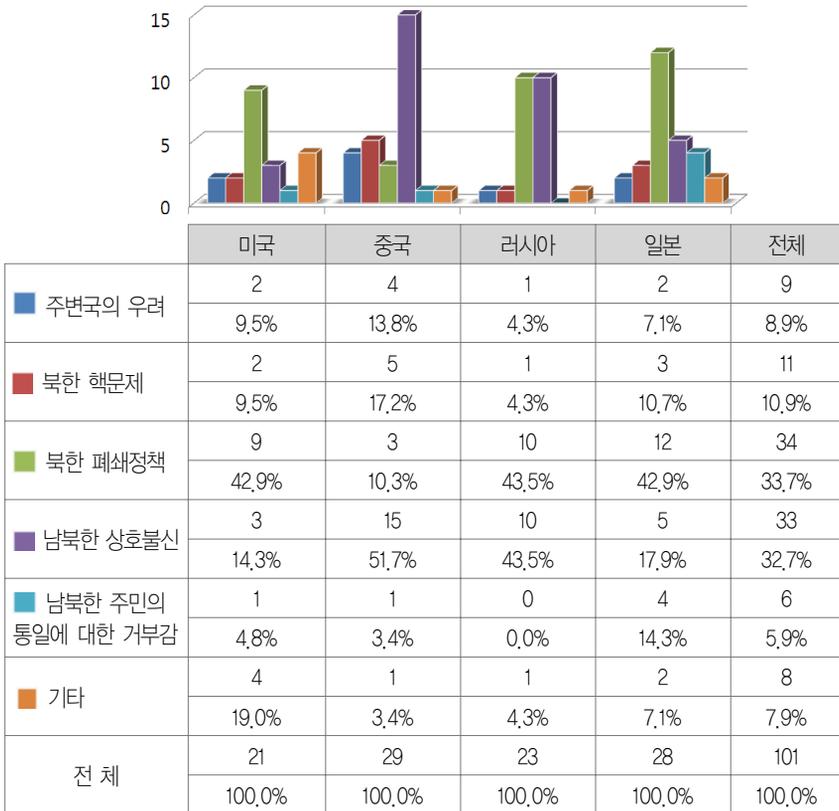
4개국 모두 동북아 질서 안정을 1순위로 응답한 것은 역으로 현재 한반도 분단이 동북아 역내 안보 위협 요인이라고 인식하는 비율이 높다는 것으로도 해석할 수 있다. 결국 통일한국을 통해 동북아 안보 위협 요인을 제거하고, 이는 곧 경제협력을 통한 동북아 경제공동체 형성이라는 파급효과로 이어질 수 있다고 기대하는 것이라 볼 수 있다.

한편, 통일한국에 대해서는 긍정적 입장을 보이지만, 현실적으로 한반도 통일에 가장 장애가 되는 요인은 무엇인가에 대해 질문을 했다. 그 결과 미국과 일본은 각각 42.9%로 북한의 폐쇄정책을 가장 큰 장애 요인으로 꼽았고, 중국은 남북한의 상호불신(5.17%)을 응답한 반면, 러시아는 북한의 폐쇄정책(43.5%)과 남북한 상호불신(43.5%)을 동일하게 응답하였다.

미국과 일본, 러시아의 경우 한반도 통일의 장애 요인에 대해 북한 폐쇄정

책이 가장 큰 요인으로 본 반면, 중국은 과반수가 남북한의 상호 불신을 장애 요인이라고 응답하였다. 미국, 일본, 러시아의 응답 결과를 볼 때, 한반도 통일의 촉진 요인은 결국 북한체제의 개혁개방을 통해 폐쇄성을 극복하는 전략이 요청된다고 볼 수 있다.

〈표 IV-11〉 한반도 통일의 장애 요인에 대한 국가별 인식



한반도 주변4국 가운데 한반도 통일에 가장 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각되는 국가를 순위별로 나열하도록 하였다. 그 결과, 미국은 자국을 1위로 인식했고, 일본, 중국, 러시아 순으로 응답했다. 중국은 1순위로 미국을

뽑았으며, 이하 일본, 중국, 러시아 순으로 나타났다.

러시아 역시 자국을 1순위로 응답하였고, 중국, 일본, 미국 순으로 응답했다.

일본은 중국과 마찬가지로 미국이 한반도 통일에 가장 긍정적인 역할을 할 것으로 인식했다. 그 다음으로 일본, 중국, 러시아 순으로 응답했다.

미국과 러시아는 스스로 자국을 한반도 통일에 가장 긍정적인 영향을 미칠 것으로 인식했지만, 결과적으로 볼 때 다른 국가 전문가들은 러시아의 영향을 크게 인식하고 있지 않음을 알 수 있다. 즉, 러시아는 자국의 평가만을 제외하고는 3개국 모두에서 4순위로 조사되었다. 미국의 경우 자국뿐만 아니라, 중국과 일본의 응답자들이 미국의 역할을 가장 큰 것으로 인식하고 있다는 점이 특징이다.

〈표 IV-12〉 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각되는 국가

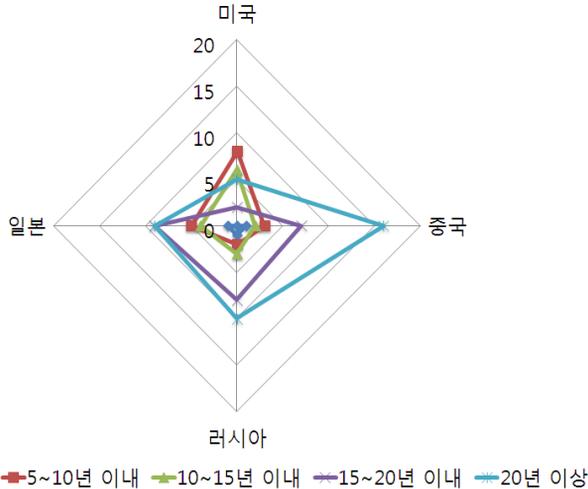
	미국	중국	러시아	일본
1순위	미국	미국	러시아	미국
2순위	일본	일본	중국	일본
3순위	중국	중국	일본	중국
4순위	러시아	러시아	미국	러시아

만약 한반도 통일이 이루어진다면, 그 시기를 언제로 예상하는지 5단계(5년 이내 1, 5~10년 이내 2, 10~15년 이내 3, 15~20년 이내 4, 20년 이상 5)로 물어보았다. 그 결과, 미국이 10~15년 이내로 가장 가까운 미래에 통일이 될 것으로 예상하였고, 중국은 15~20년 이상에 가깝게 응답하면서 4개국 가운데 한반도 통일 시기가 가장 늦을 것이라고 추측하였다. 즉, 미국은 한반도 통일의 시점을 5~10년 이내로 응답한 비율이 가장 높았으며, 그 다음이 10~15년 순으로 나타났다. 이에 반해 중국은 20년 이상이 70%

의 응답률을 보였으며, 15~20년이 다음 순위로 나타났다. 일본과 러시아 역시 15~20년을 한반도 통일 시기로 인식하는 비율이 가장 높았다. 이러한 결과는 F값 3.095, 유의확률 0.030, $p < 0.05$ 로 유의미한 것으로 나타났다.

결국 미국 전문가들은 향후 북한 체제의 변동 가능성이 높다는 인식과 함께 통일한국의 시기가 단기간에 걸쳐 이루어질 것이라 전망한 반면, 중국 전문가들은 최소 15년 이상 중장기 전후로 달성될 것으로 예상하며, 향후 단기간에 북한 체제 변동의 가능성도 낮다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-13〉 한반도 통일 예상 시기



	빈도	평균	표준편차	F비
미국	21	3,1905	1,20909	3,095*
중국	29	4,1724	1,16708	
러시아	24	4,0000	1,14208	
일본	28	3,7143	1,21281	
합계	102	3,8039	1,21899	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

(2) 대한반도 정책 우선순위, 한반도 통일 유형 및 급변사태

각국이 수행하고 있는 대한반도 정책에서 우선순위가 무엇인지 순위를 부여하도록 하였다. 그 결과, 미국은 1순위로 ‘북한 핵문제 우선 해결’이라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 2순위로는 ‘북한의 개혁개방 유도’를, 3순위로는 ‘한국 주도 통일정책 지지,’ 4순위로는 ‘한반도 현상 유지,’ 5순위로 ‘북한 주도 통일정책 지지’를 선택하였다.

중국 역시 ‘북한 핵문제 우선 해결’이 1위를 차지했다. 2순위로 ‘북한 개혁개방 유도,’ 3순위로 ‘한반도 현상 유지,’ 4순위로 ‘한국 주도 통일정책 지지,’ 5순위로 ‘북한 주도 통일정책 지지’를 선택하였다.

러시아 역시 1순위로 ‘북한 핵문제 우선 해결’이라고 응답한 비율이 가장 높았으며, 2순위로는 ‘북한의 개혁개방 유도’를, 3순위로는 ‘한반도 현상 유지,’ 4순위로는 ‘한국 주도 통일정책 지지,’ 5순위로 ‘북한 주도 통일정책 지지’를 선택하였다.

일본도 나머지 국가와 마찬가지로 ‘북한 핵문제 우선 해결’이 1순위를 차지했다. 그 뒤를 이어 ‘북한의 개혁개방 유도’가 2순위, ‘한반도 현상 유지’가 3순위, ‘한국 주도 통일정책 지지’가 4순위를 차지했으며, ‘북한 주도 통일정책 지지’가 가장 낮은 5순위로 나타났다.

이 문항에서 4개국 모두 대한반도 정책의 최우선 과제로 ‘북한 핵문제 우선 해결’을 제시하고 있음을 알 수 있다. 특이한 점은 미국만이 2순위로 ‘한반도 통일정책 지지’를, 3순위로 ‘한반도 현상 유지’로 응답한 반면, 중국, 일본, 러시아는 그 반대로 2순위로 ‘한반도 현상 유지,’ 3순위로 ‘한반도 통일정책 지지’를 선택했다는 점이다. 이러한 응답 결과는 결국 주변국의 대한반도 통일에 대한 부정적 입장을 다시 한 번 입증하는 것으로, 통일 역량 강화를 위한 주변국 외교력 강화의 필요성을 시사한 것이다.

한편, 한반도 통일이 이루어진다면 가장 이상적인 형태는 무엇이라고

I

II

III

IV

생각하는지에 대한 질문에서는 미국의 경우에는 ‘남한 흡수 통일’이 1순위를 차지하였고, ‘남북 합의 통일’이 2순위, ‘북한의 흡수 통일’이 3순위를 차지하였다.

중국은 ‘남북 합의 통일’이 1순위이며, 2순위는 ‘남한의 흡수 통일,’ 3순위는 ‘북한의 흡수 통일’로 응답하였다. 러시아는 미국과 마찬가지로 ‘남한의 흡수통일’이 1순위로 응답하였고, ‘남북 합의 통일’을 2순위, ‘북한의 흡수 통일’이 3순위를 차지하였다. 일본은 중국과 마찬가지로 ‘남북 합의 통일’을 1순위로, ‘남한의 흡수 통일’이 2순위, ‘북한의 흡수 통일’을 3순위로 응답하였다.

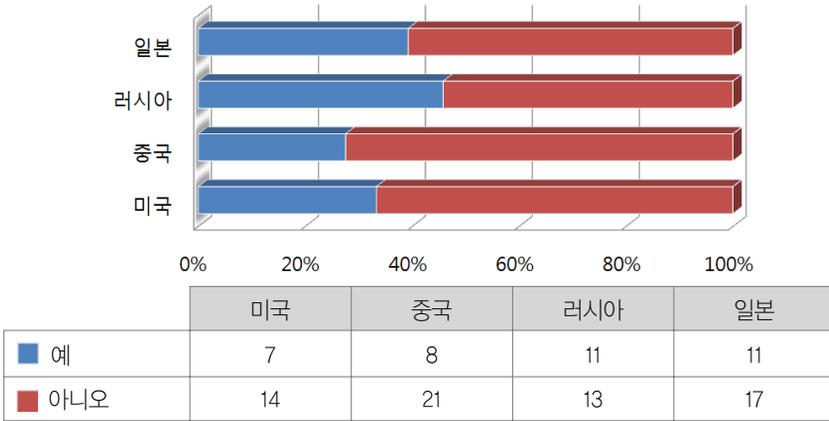
4개국 모두 ‘북한의 흡수 통일’을 3순위로 인식했으며, 미국과 러시아는 ‘남한의 흡수 통일’을 1순위로 응답한 반면, 중국과 일본은 ‘남북한 합의 통일’을 가장 이상적인 형태로 인식하였다.

〈표 IV-14〉 한반도 통일의 이상적 형태

국가	미국	러시아	중국	일본
1순위	남한의 흡수 통일		남북한 합의 통일	
2순위	남북한 합의 통일		남한의 흡수 통일	
3순위	북한의 흡수 통일			

향후 5년 이내 북한의 급격한 정치 변동이 있을 것이라고 보는지에 대해 4개국 모두 북한의 급격한 정치 변동 가능성은 없을 것이라는 응답이 더 많은 것으로 나타났다. 그 중에서도 중국은 4개국 중 가장 많은 72.4%가 북한의 급변 가능성이 없다고 응답하였으며, 러시아는 급변 가능성이 없다는 응답자가 54.2%, 있다는 응답자가 45.7%로 나타나 북한의 급변가능성을 가장 높게 예상하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-15〉 향후 5년 이내 북한의 급변 가능성에 대한 국가별 평가



그렇다면 4개국은 북한의 급변사태에 대비해 어떠한 형태의 준비를 하고 있는지 순위별로 평가하였다. 그 결과 미국은 ‘북한 핵 통제’가 1순위, 2순위로 ‘군사개입을 위한 훈련’으로 나타나, 안보적 측면에 대한 대비가 가장 중요시되고 있다는 것을 알 수 있다. 그 뒤로 ‘경제적 지원’이 3순위, ‘북한 난민 대책’이 4순위를 차지하였다.

중국은 ‘경제적 지원’을 1순위로 꼽았다. 이어 ‘북한 핵 통제’가 2순위, ‘북한 난민 대책’이 3순위, ‘군사 개입을 위한 훈련’이 4순위로 나타났다. 러시아는 미국과 마찬가지로 ‘북한 핵 통제’를 1순위로 꼽았다. 2순위로는 ‘경제적 지원’, 3순위는 ‘북한 난민 대책’, 4순위는 ‘군사 개입을 위한 훈련’으로 나타났다. 일본은 중국과 마찬가지로 1순위 ‘경제적 지원’을 꼽았다. 그 뒤를 이어 2순위가 ‘북한 핵 통제’, 3순위가 ‘북한 난민 대책’, 4위가 ‘군사개입을 위한 훈련’으로 나타났다.

앞서 미국과 러시아가 공통적으로 남한의 흡수 통일을 1순위로 응답하고, 중국과 일본이 남북한 합의 통일을 1순위로 인식한 것과 마찬가지로 이번 문항에서도 미국과 러시아, 중국과 일본이 서로 1순위를 동일하게 인식하고

I
II
III
IV

있었다. 즉, 미국과 러시아는 북한의 급변사태를 대비하여 북한 핵 통제에 대해 우선순위를 두고 있고, 중국과 일본은 경제적 지원을 1순위로 응답한 것이다. 이는 앞서 북한의 급변사태 가능성에 대해 중국과 일본은 상대적으로 낮게 평가한 반면, 미국과 러시아는 급변가능성을 높게 평가한 것과 같은 맥락이라 할 수 있다. 미국과 러시아의 경우에는 북한 급변 사태에 대한 가능성이 높다고 인식하기 때문에, 주로 핵 통제와 북한 난민 대책을 주요 현안으로 응답하였다. 반면, 중국과 일본의 경우 급변 사태의 가능성은 상대적으로 낮기 때문에, 중장기적 시각에서 북한 경제 재건이나 개발을 위한 경제적 지원을 주요 과제로 인식하고 있음을 알 수 있다.

다. 대한반도 통일공공외교에 대한 분석

각국의 대한반도 통일공공외교에 대한 내용을 통일공공외교 추진 성과와 주체, 한국 및 북한에 대한 친밀도, 대한반도 공공외교 추진 과정 및 목표 등에 대해 8개의 문항을 제시했다.

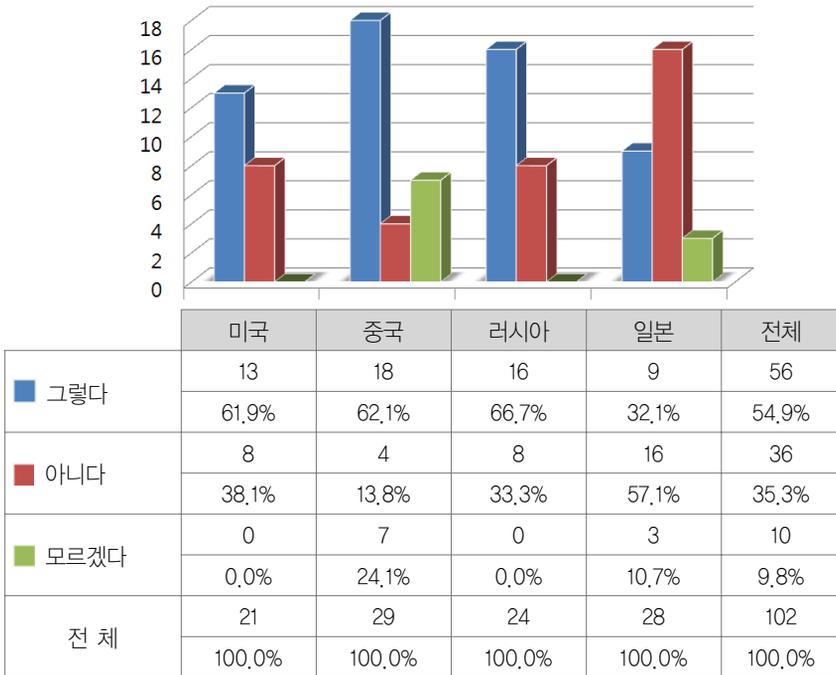
(1) 통일공공외교의 추진, 참여기관, 한국인의 호감도 및 대한국 친밀도

본 프로젝트의 이론 연구팀에서 규정한 한반도 통일관련 공공외교에 대한 개념과 정의를 제시한 후, 각국의 한반도 통일과 관련된 공공외교 추진 여부에 대해 질문했다. 그 결과 ‘그렇다’(자국이 한반도 통일관련 공공외교를 추진하고 있다)는 응답이 러시아(66.7%), 중국(62.1%), 미국(61.9%)은 높게 나타난 반면, 일본은 32.1%가 ‘그렇다,’ 57.1%가 ‘아니다’라고 응답하여, 자국의 한반도 통일관련 공공외교 추진 여부에 대해 부정적인 응답이 많음을 알 수 있다. 한편, ‘모르겠다’는 응답은 중국(24.1%)에서 가장 많이 나타났다.

그런데 한반도 통일관련 공공외교의 추진 여부에 대해서 미국, 중국, 러시

아와 비교할 때 일본의 응답률은 주목할 만한 특징이다. 즉, 미국, 중국, 러시아의 경우 ‘그렇다’라는 응답이 ‘아니다’라는 응답보다 높게 나타난 것에 비해, 일본은 ‘아니다’라는 응답이 더 높게 나타났다는 점이다. 중국과 러시아와 비교할 때, 오히려 미·중·일 삼각동맹의 자유민주주의 진영에 속하는 일본이 오히려 한반도 공공외교 추진에 대해서는 낮은 인식을 보인다는 것은 역으로 일본에 대한 한반도 통일관련 공공외교 추진에 대한 필요성을 역설하고 있다.

〈표 IV-16〉 전문가들의 자국의 한반도 통일관련 공공외교 평가

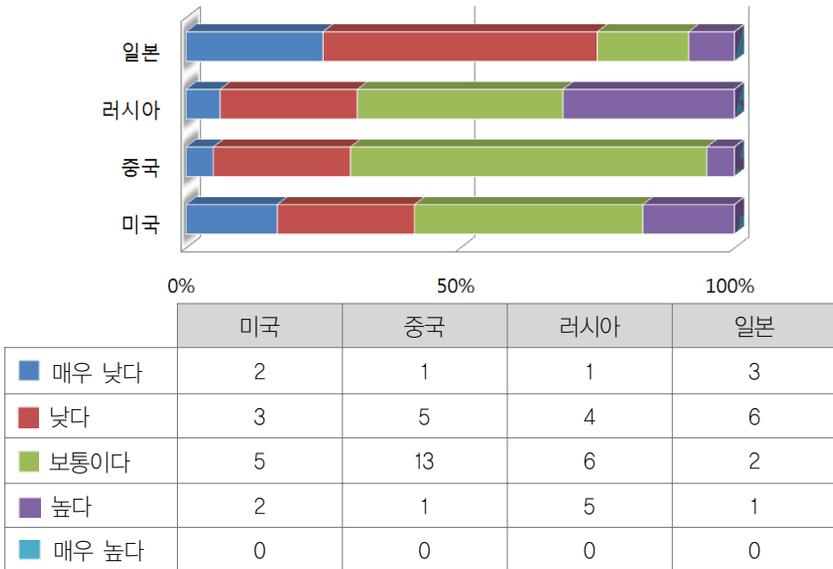


한편, ‘그렇다’라는 답변을 한 경우, 자국의 한반도 통일관련 공공외교 성과를 5점 척도(‘매우 낮다’ 1, ‘낮다’ 2, ‘보통이다’ 3, ‘높다’ 4, ‘매우 높다’ 5)로 평가하도록 하였다. 그 결과 러시아는 ‘보통이다’에 가깝게 응답하였

I
II
III
IV

고, 일본은 '낮다'에 가깝게 응답하였다. 전체 평균은 2.6167로, '낮다'와 '보통이다' 사이의 응답률을 보였다. 이는 앞서 각국의 대한반도 공공외교 추진 여부에 대한 인식에서 일본의 응답률이 다른 국가와 비교할 때 상대적으로 낮게 나타난 것과 같은 맥락으로 평가할 수 있다.

〈표 IV-17〉 전문가들의 자국의 한반도 통일관련 공공외교 성과



각국의 한반도 통일관련 분야의 공공외교를 담당하는 주요 기관 및 주체를 순위별로 나열하도록 한 결과, 미국은 1순위에 정부부처라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 뒤를 이어 2순위에는 의회, 3순위에는 학술문화 단체, 4순위에는 NGO, 5순위에는 경제단체 및 기업, 6순위에는 언론, 7순위에는 스포츠 단체라고 응답하였다.

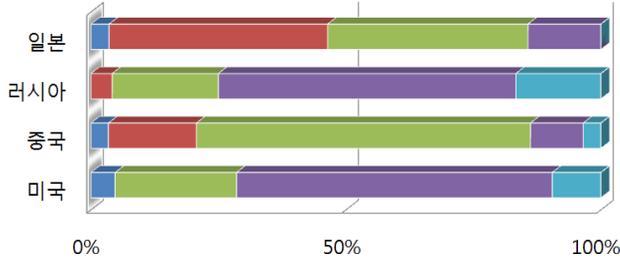
중국은 정부부처가 1순위에서 가장 높은 비율을 차지했다. 2순위에서는 학술연구단체, 3순위에서는 언론과 경제단체 및 기업이라는 응답이 나왔다. 5순위에서는 NGO, 6순위에서는 문화단체, 7순위에서는 스포츠 단체라는

응답을 얻었다. 러시아의 경우 1순위에는 정부부처라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 뒤를 이어 2순위에는 학술연구단체, 3순위에는 언론, 4순위에는 NGO, 5순위에는 문화단체, 6순위에는 경제단체, 7순위에는 스포츠단체라고 응답하였다. 일본의 경우에 역시 가장 높은 비율로 1순위를 차지한 것은 정부부처였으며, 학술연구단체가 2순위, 언론과 경제단체가 공동 3순위, NGO가 5순위, 문화단체가 6순위, 스포츠단체가 7순위로 그 뒤를 이었다.

4개국 모두 공공외교 일반에서 주요 행위자를 1순위로 정부부처라고 응답한 결과와 동일한 맥락에서 대한반도 통일관련 공공외교에서도 역시 정부부처가 주요한 행위자라고 응답하였다. 이는 4개국 모두 정부 중심형의 공공외교 체계가 이루어지고 있다는 점에서 이해될 수 있는데, 대한반도 통일관련 공공외교 역시 정부부처가 중심이 되어 추진되고 있는 것이다. 2순위의 경우 일본, 중국, 러시아 모두 학술단체를 꼽고 있는 반면, 미국은 의회를 주요한 행위자로 인식하고 있었다. 이는 현재 4개국의 공공외교 추진 주체가 정부부처의 주도로 이루어지고 있지만, 학술단체를 통한 비공식적 부분의 학술 교류가 중요한 공공외교의 수단으로 추진되고 있다는 점을 의미한다. 이는 곧 향후 한국의 대주변국 공공외교 추진 시, 정부부처 이외에 민간 영역에서 학술단체를 통한 다양한 학술 교류가 중점적으로 이루어질 필요가 있음을 의미한다.

한편, 한국 국민들이 자국에 대해 어느 정도 호감을 갖고 있다고 생각하는지 5점 척도(‘매우 낮다’ 1, ‘낮다’ 2, ‘보통이다’ 3, ‘높다’ 4, ‘매우 높다’ 5)로 질문했다. 그 결과 러시아와 미국 전문가들은 호감이 높을 것으로 인식하고 있었지만, 일본의 경우는 호감도가 가장 낮을 것으로 인식하고 있었다. 일본의 이같은 인식은 현재 독도 영유권, 역사문제 등에 대한 한국민의 일본에 대한 인식과 한일관계를 반영한 것으로 볼 수 있다.

〈표 IV-18〉 전문가들의 자국에 대한 한국인의 호감도 평가



	미국	중국	러시아	일본	전체
■ 매우 낮다	1	1	0	1	3
	4.8%	3.4%	0.0%	3.6%	2.9%
■ 낮다	0	5	1	12	18
	0.0%	17.2%	4.2%	42.9%	17.6%
■ 보통이다	5	19	5	11	40
	23.8%	65.5%	20.8%	39.3%	39.2%
■ 높다	13	3	14	4	34
	61.9%	10.3%	58.3%	14.3%	33.3%
■ 매우 높다	2	1	4	0	7
	9.5%	3.4%	16.7%	0.0%	6.9%
전체	21	29	24	28	102
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

한반도 주변4국 가운데 한국과 가장 친밀도가 높다고 생각하는 국가를 순위별로 나열하도록 한 결과, 미국은 1순위로 미국, 2순위로 일본, 3순위로 중국, 4순위로 러시아를 선택했다. 중국은 1순위가 미국이었으며, 일본이 2순위, 중국이 3순위, 러시아가 4순위로 조사되었다. 러시아는 1순위 미국, 2순위 일본, 3순위 러시아, 4순위 중국 순으로 나타났다. 일본은 1순위 미국, 2순위 일본, 3순위 중국, 4순위 러시아 순으로 나타났다. 자국을 기준으로 볼 때, 미국은 자국을 1순위로, 일본은 자국을 2순위로, 중국과 러시아는 모두 자국을 3순위로 인식하고 있었다. 미국이 자국을 1순위로 평가한 것을

제외하더라도, 러시아, 중국, 일본 모두 미국을 한국인이 가장 친밀도가 높다고 생각하는 국가로 인식하고 있다는 점은 주목할 만하다.

(2) 대북한 친밀도, 통일과정의 역할, 통일공공외교의 대상 및 목표

이번에는 한반도 주변4국 가운데 북한과 가장 친밀도가 높다고 생각하는 국가를 순위별로 나열하도록 했다. 그 결과 미국은 1순위 중국, 2순위 러시아, 3순위 미국, 4순위 일본 순으로 나타났다. 중국은 1순위 중국, 러시아 2순위, 미국 3순위, 일본 4순위 순으로 나타났다. 러시아는 1순위로 중국을 그 다음으로 러시아, 일본, 미국 순으로 응답하였다. 일본은 중국이 1순위를 차지하였으며, 러시아, 미국, 일본 순으로 나타났다. 4개국 모두 북한과 가장 친밀도가 높다고 생각하는 국가로 중국을 1순위, 러시아를 2순위로 꼽고 있다는 점이 주목할 만한 특징이다. 자국을 기준으로 보면, 중국은 자국을 1순위로, 러시아는 자국을 2순위로, 미국은 자국을 3순위로 일본은 4순위로 평가하였다. 이는 앞서 대한국 친밀도에 대한 자국의 평가에서 미국이 자국을 1순위로 인식한 것과 비교할 때 북한은 중국에 대해 친밀도가 높을 것이라고 중국이 1순위로 응답한 것과 명확히 비교되는 특징이다.

한편, 각국이 추진하고 있는 한반도 통일관련 공공외교 주요대상의 비중을 순위별로 나열하도록 한 결과, 미국은 1순위로 일반 대상으로 한 공공외교가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 2순위는 언론, 3순위로는 학계로 나타났으며, 문화와 스포츠계를 대상으로 한 공공외교의 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다. 중국의 경우에는 가장 높은 비중을 차지한 것이 언론이었으며, 경제계가 2순위, 학계 3순위, 일반 4순위, NGO 5순위, 학생 6순위, 문화·스포츠계가 7순위로 나타났다. 러시아는 1순위로 언론을 대상으로 한 공공외교가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 2순위는 학계, 3순위는 경제계로 나타났으며, 일반 대상 공공외교의 비중이 가장

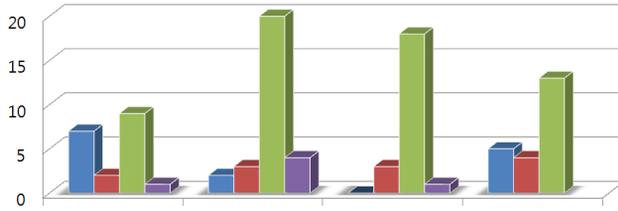
낮은 것으로 나타났다. 일본 역시 러시아, 중국과 마찬가지로 1순위로 선택된 것이 언론이었으며, 2순위는 경제, 3순위는 학계, 4순위는 일반, 5순위는 NGO, 6순위는 학생이 각각 선택되었다. 가장 낮은 비중을 차지한 공공외교 대상은 문화와 스포츠계인 것으로 나타났다.

미국이 주로 일반을 대한반도 통일관련 공공외교의 주요 대상으로 설정한 반면, 중국, 일본, 러시아는 모두 언론을 주요 대상으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

아울러 주요 대상으로 학계를 중국과 러시아의 경우는 2순위로, 일본은 3순위로 설정하고 있는데, 이는 앞 문항인 ‘각국의 대한반도 통일관련 공공외교를 담당하는 주요 기관 및 주체’에서 3개국 모두 학술단체를 2순위로 응답한 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 즉, 1순위인 정부부처 다음으로 학술단체가 주요한 공공외교 추진 주체라는 점을 감안한다면, 향후 이들 국가를 대상으로 대주변국 공공외교 추진 시, 학술단체를 통한 다양한 활동을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 응답자들에게 자국의 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 선택하도록 한 결과, 4개국 모두 ‘한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해’라는 문항에 대해 각각 미국은 47.4%, 중국은 69.0%, 러시아는 81.8%, 일본은 56.5% 등 높은 비중으로 응답하였다. 미국의 경우 ‘북한 핵문제 관련 자국 정책 이해’ 문항에 대한 응답률이 36.8%로 ‘평화안정 관련 자국의 정책 이해’와 비슷한 응답률을 보인 반면, 중국과 러시아의 경우 ‘북한 핵문제 관련 자국 정책 이해’에 대한 응답률은 중국 6.9%, 러시아는 0%로 나타나 북한 핵문제와 관련한 자국의 정책 이해는 공공외교의 주요 목표에서 가중치가 낮은 것으로 조사되었다. 미국의 응답결과는 다른 3개국과 확연히 비교되는 것으로서, 미국의 대한반도 공공외교의 주요 목표는 결국 북한 핵문제 해결을 통해 한반도의 평화 안정을 이루는 것이며, 이러한 외교 목표를 달성하기 위해 한국을 대상으로 공공외교를 펼치고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 IV-19〉 국가별 한반도 통일관련 공공외교의 목표



	미국	중국	러시아	일본	전체
■ 북한 핵문제 관련 자국의 정책 이해	7	2	0	5	14
	36.8%	6.9%	0.0%	21.7%	15.1%
■ 자국의 한반도 통일관련 입장 이해	2	3	3	4	12
	10.5%	10.3%	13.6%	17.4%	12.9%
■ 한반도 평화·안정 관련 자국 정책 이해	9	20	18	13	60
	47.4%	69.0%	81.8%	56.5%	64.5%
■ 남북관계 개선 관련 자국 정책의 이해	1	4	1	1	7
	5.3%	13.8%	4.5%	4.3%	7.5%
전체	19	29	22	23	93
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2. 설문조사 특징 분석

가. 국가별 추진목표에 따른 전략적 대응

본 연구의 이론팀에서는 공공외교의 정의를 ‘자국에 유리하게 상대국 국민의 인식을 변화시키는 정부 또는 비정부 행위자의 의도적 노력’으로 규정하고 있다. 한반도 주변4국이 추진하는 공공외교의 주요 목표가 주로 ‘국가 이미지 개선’이나 ‘국가 위상 제고’로 설정되었다는 것은 상대국 국민에 대한 인식변화 가운데서도 자국의 국가 이미지 개선이 주요한 요인이 된다는 것을 인식한 결과이다. 21세기 국제정세의 패권경쟁 속에서 전통적인 하드파워 영역과 더불어 문화·가치·브랜드·정서 등의 소프트파워가 패

권구축의 주요 요소임을 감안할 때, 상대국 국민을 대상으로 한 자국의 이미지 개선과 국가 위상을 제고하려는 노력은 국익 극대화를 위한 당연한 노력으로 이해될 수 있다.

중국의 입장에서는 최근 G-2체제로 대변될 만큼 급부상하고 있는 자국의 국제적 위상에 대해, 국제사회가 ‘중국위협론’을 제기함과 동시에 국제사회에서 대국으로서의 역할을 요구하고 있다는 점에서 공공외교의 주요 목표 역시 자국의 이미지 개선에 중점을 둘 수밖에 없을 것이다. 러시아 역시 구소련 체제의 낡은 이미지와 사회주의 체제전환 과정에서 형성된 부정부패 그리고 인류보편적 가치로서의 민주주의와 인권증진을 위한 사회적 제도가 아직 미비하다는 점에서 자국의 국가 브랜드 및 이미지 제고를 위한 노력을 주요 목표로 삼을 것이다.

그런데 이번 조사에서 한 가지 특이한 점은 일본의 경우에는 국가이미지 제고가 주요 목표이기는 하지만, 2순위로 경제적 이익 제고라는 응답을 보였다는 점이다. 즉, 미국과 중국, 러시아 모두 경제적 이익이라고 응답한 비율이 낮은 것에 비해, 일본은 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다. 일반 공공외교와 대한반도 통일공공외교 중 일반 공공외교가 넓은 범위에 속한다고 볼 때, 일본이 공공외교 목표로서 경제적 이익 추구를 설정한 것은 하위 범주인 한반도 통일관련 공공외교 추진 과정에서도 경제적 이익이라는 부분을 고려할 수 있다는 것을 의미한다.

이는 향후 주변4국에 대한 통일역량 강화를 위한 공공외교 추진 시, 중요한 시사점을 발견할 수 있는 대목이다. 즉, 일본의 경우에는 자국의 경제적 이익 제고를 위해 공공외교를 추진하고 있다는 것은 한반도 통일이 자국의 경제적 이익에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 효과성을 기준으로 대한반도 통일문제에 접근할 수 있다는 점이다. 이는 일본에 대한 한국의 통일역량 강화를 위한 외교적 접근은 한반도 통일이 동북아 지역 역내는 물론 일본의 경제적 이익을 제고할 수 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

그런데 대한민국 통일관련 공공외교에서 4개국 모두 ‘한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해’에 대해 가장 높은 응답률을 보였다는 점은 주변4국이 한반도 통일에 대해 어떠한 정책을 펼치고 있는지를 다시 한 번 확인할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 즉, 문항 가운데 분명 ‘한반도 통일관련 자국의 정책 이해’와 ‘북한 핵문제 해결을 위한 자국의 정책 이해’가 제시되어 한반도 통일을 직접 언급하고 있음에도, 통일보다는 평화안정이라는 한반도 현상유지를 선호하고 있다는 것으로 풀이할 수 있는 것이다.

지금까지 살펴본 각국의 일반 공공외교와 대한민국 통일관련 공공외교의 추진목표를 상호 비교해 볼 때, 4개국 모두 ‘자국의 국가이미지 개선’을 목표로 하면서 대한민국 공공외교에서는 ‘한반도의 안정과 평화를 지지하는 자국의 정책 이해’를 주요 목표로 설정하고 있었다. 물론 대한민국 통일관련 공공외교 추진 목표에 대한 답변에서 미국과 일본은 2순위로 ‘북한핵문제 관련 자국의 정책 이해’를 꼽은 반면, 중국과 러시아는 ‘한반도 통일관련 정책 이해’를 2순위로 응답함으로써 국가별로 차이가 나타나고 있다.

〈표 IV-20〉 일반 공공외교 및 대한민국 통일관련 공공외교 추진 목표의 국가별 비교

		일반 공공외교 추진목표	대한민국 통일관련 공공외교 추진 목표
미국	1순위	국가 위상 제고	한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해
	2순위	안보이익 제고	북한 핵문제 관련 자국의 정책 이해
일본	1순위	국가 이미지 개선	한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해
	2순위	경제적 이익, 국가 위상 제고	북한 핵문제 관련 자국의 정책 이해
중국	1순위	국가 이미지 개선	한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해
	2순위	국가 위상 제고	한반도 통일관련 자국의 정책 이해
러시아	1순위	국가 위상 제고	한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해
	2순위	국가 이미지 개선	한반도 통일관련 자국의 정책 이해

I
II
III
IV

나. 공공외교 추진을 위한 자산

공공외교를 추진하기 위한 자산에 관한 질문에 대해 4개국은 현격한 차이를 보였다는 점도 주목할 만한 특징이다. 미국은 인적 자산을 1순위, 지식 자산이 2순위로 응답한 반면, 중국과 일본은 1순위로 경제 자산을, 2순위로 문화 자산을 꼽고 있다. 미국에서 1, 2순위를 차지한 인적 자산과 지식 자산은 각각 3, 4순위로 조사되어 차이가 있음을 알 수 있었다. 러시아의 경우는 1순위가 문화 자산, 2순위가 지식 자산으로 나타났다.

미국의 경우 인적 자산과 지식 자산을 중요한 자산으로 인식한다는 것은 대한반도 통일공공외교 추진과 관련하여, 인적 네트워크의 중요성을 강조하는 것으로 풀이할 수 있다. 이러한 점은 향후 우리의 대미 공공외교 추진 과정에서 다양하고 복합적인 인적 교류와 네트워크 형성의 필요성을 강조하는 것으로 해석할 수 있다.

중국과 일본의 경우 동일하게 경제 자산과 문화 자산을 강조하고 있는 바, 이는 앞서 공공외교의 주요 수단과 관련한 문항에서 일본과 중국의 경우 ‘경제적 기여’와 ‘문화’로 응답한 것과 같은 맥락이다. 따라서 향후 이들 국가에 대한 통일공공외교 추진 시 정부와 민간 부문 모두에서 문화적 교류 협력 채널을 확대하는 방안을 고려해야 한다.

다. 한국 주도의 통일방안에 대한 이해도 제고 방안 마련

각국의 일반적인 대한반도 통일정책과 관련한 인식조사에서 중국을 제외한 미국, 일본, 러시아는 한국 주도의 통일 방안에 대해 절대적인 지지 입장을 보였다. 러시아의 경우 ‘한국 주도의 통일한국에 대한 입장’을 묻는 설문에서 87.5%의 응답자가 긍정적이라고 답했으며, 8.3%만 부정적이라고 응답했다. 한국 주도의 통일에 대해 긍정적인 이유로는 ‘동북아 질서 안정’이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘동북아 경제 발전’을 들었다. 이는 한반도 통일이

결국 동북아 역내 안정을 도모함과 동시에 동북아 경제공동체 형성을 통한 경제적 파급효과로 이어질 수 있다는 기대가 반영된 것이라 할 수 있다. 따라서 향후 러시아를 대상으로 한 통일공공외교 추진 시에는 한반도 통일의 경제적 효과, 특히 동북아 지역공동체 형성을 통한 공동이익과 발전에 대한 논리를 강화하여 접근할 필요가 있다.

이에 반해 중국의 경우에는 한국 주도의 통일방안에 대해 부정적인 인식이 높은 것으로 나타났다. 북-중 관계 및 동북아 지역에서 미-중 간 패권 경쟁이라는 변수를 고려한다면, 중국 입장에서 한국 주도의 통일 방안에 대해 긍정적 입장만을 취할 수는 없음은 당연한 결과일 수 있다. 그러나 통일한국을 추진해 가는 과정에서 한국 정부로서는 중국의 이와 같은 한반도 정책 추진이 통일의 장애 요인이 될 수밖에 없다.

중국의 대한반도 통일관련 공공외교의 목표가 ‘한반도 평화안정 관련 자국의 정책 이해’에 집중된다는 점은 결국 중국 정부의 대한반도 정책이 한반도의 현상 유지에 초점을 두고 있다는 점을 다시 한 번 확인케 한다. 따라서 통일외교 역량 강화를 위한 공공외교 추진 과정에서 중국 정부 및 일반 국민들을 대상으로 한반도 통일의 당위성과 주변국의 편익 부분을 부각하여 설득해 나가는 정책 마련이 필요하다.

라. 각국의 한반도 통일 시기 전망에 따른 주요 정책적 입장

미국의 입장에서 한반도 상황을 예측해 보면 향후 5년 이내에 북한의 급속한 정치 변동 발생 가능성이 있으며, 향후 10~15년 사이에 한반도 통일이 이루어질 것으로 예상하고 있으며, 한국 주도의 흡수 통일 방식을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식의 바탕에서 미국의 대한반도 정책의 최우선 과제는 북한의 핵문제 우선 해결과 북한의 개혁 개방 유도를 꼽고 있다.

이에 반해 미국과 입장이 극명하게 대비되는 중국의 경우에는 5년 이내에

I

II

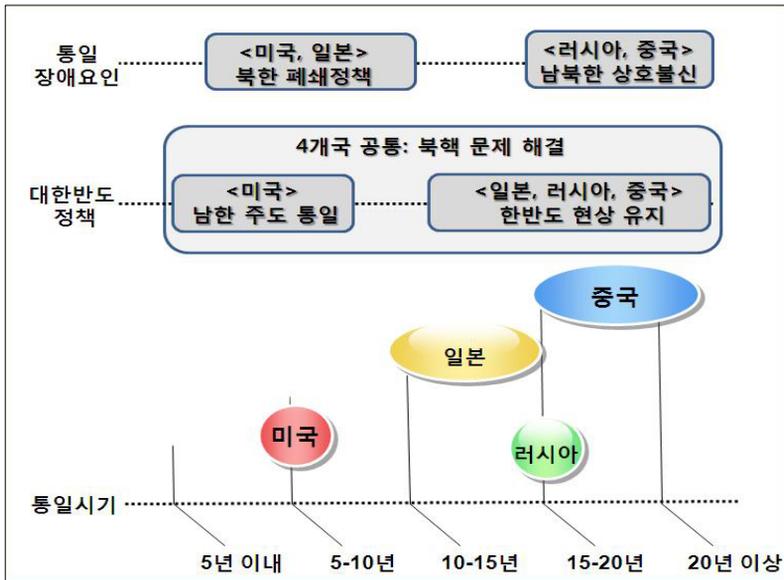
III

IV

북한의 급격한 정치 변동은 없을 것이라는 전망이 우세하였고, 통일의 시기 역시 20년 이상의 장기간이 소요될 것이라는 인식이 높았다. 결국 이러한 인식을 바탕으로 미국과 마찬가지로 중국 역시 북핵문제의 우선 해결을 대한 반도 정책의 우선순위로 규정하고 있지만, 무엇보다 한국 주도의 통일이 아닌 한반도 현상 유지에 대한 입장이 더 높다는 사실을 주목할 필요가 있다.

이러한 대한반도 정책 기조는 대한반도 공공외교에 그대로 실현되고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 4개국 모두 공통적으로 북핵문제 해결을 대한반도 정책의 우선적 과제로 인식하고 있다. 하지만 그 외의 입장에서는 분명히 대비되는 정책 입장을 보이고 있다. 북한의 폐쇄정책으로 인해 북한의 개혁 개방을 유도하고, 한국 주도의 통일이 이루어져야 한다는 것이 미국의 입장이다. 이에 반해 중국과 러시아의 경우에는 남북한 상호불신이 통일의 장애요인이며, 한반도 현상유지를 주요 정책 우선순위로 규정하고 있다.

(그림 IV-3) 각국의 한반도 통일 예상 시기와 입장



마. 각국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 행위자 연계 방안

한반도 주변4국이 추진하고 있는 한반도 공공외교의 주요 행위자를 살펴보면, 4국 모두 1순위로 정부부처를 꼽고 있다. 현재 4국의 공공외교 형태가 정부 중심형으로 추진되고 있으며, 한반도 공공외교에 있어서도 주요 정책 대상자는 정부부처를 목표로 추진하고 있음을 알 수 있다. 이는 향후 한국 정부가 주변4국에 대한 한반도 통일관련 공공외교를 추진할 때 각국 정부를 대상으로 한 목표 설정이 우선적으로 이루어질 필요가 있음을 시사한다. 아울러 2순위부터 각국의 차이가 발생하는데, 미국은 의회와 학술단체, 중국은 학술단체와 언론, 러시아 역시 학술단체와 언론, 일본은 학술연구단체가 2순위, 언론과 경제단체가 공동으로 3순위를 차지했다. 따라서 대주변국 공공외교정책을 추진해 나갈 때, 국가별로 우선순위를 두고 있는 행위자를 중점 목표로 하여 정책을 추진해 나갈 필요가 있다.

특히, 일본과 러시아의 경우 다른 행위자와 비교할 때, 한반도 통일관련 공공외교에서 언론의 역할을 강조하고 있다는 점을 고려하여, 한국의 언론 역시 이들 국가에 대한 부정적 정보의 편향적인 전달보다는 통일 역량 강화라는 차원에서 우리 국민들의 인식 전환을 위한 선호 위주의 긍정적 보도 사례를 개발할 필요가 있다.

3. 한반도 주변4국의 통일관련 공공외교 추진실태 비교 분석

가. 주변4국의 공공외교 추진실태 비교분석

(1) 주변4국 공공외교의 수용과 발전 과정

오늘날 외교는 국제정치의 새로운 성격 변화에 맞추어 과거의 외교와는 그 양상이 달라졌다. 특히 정보화와 세계화 같은 현상은 외교를 외교관의

I

II

III

IV

전유물로부터 민간 영역으로 확대시켰다. 미국은 세계질서의 주도국가로서 1차 세계대전 이래 공공외교의 영역을 가장 활발하게 전개한 나라이다. 특히 미국은 2차 세계대전 이후, 막강한 경제력과 군사력을 배경으로 전 세계의 문제에 관여하면서 미국식 자유민주주의와 시장경제의 가치를 전파하는 공공외교를 전개하였다. 해외 주재 공보원에서는 국제 뉴스 및 미국 민주주의와 미국에 관한 자료를 주재국의 미디어와 기관·단체들에 제공하고, 미국의 문화를 현지 언어로 번역·제공하는 사업, 영어 학습 지원 사업 등을 전개하였다.

그러나 미국의 공공외교는 전쟁 등 국가 위기상황에서는 그 중요성이 강조된 반면, 대외관계가 안정을 회복하면 외교정책의 우선순위에서 뒤로 밀리는 경향을 보여 왔다. 2001년 9월 11일 테러 참사 후 중동 이슬람 국가들과 미국과의 외교 갈등이 고조되자, 공공외교는 다시 관심을 끌게 되었다. 이라크 침공 이후 전세계적으로 미국에 대한 이미지가 악화되고 반미주의가 확산되자, 나이 등 미국 지식인들은 스마트파워를 제안하며 공공외교의 중요성을 강조하였다. 오바마 행정부가 출범한 이후, 힐러리 클린턴 국무장관은 스마트파워 이론에 입각한 공공외교를 적극 추진할 것을 강조하였다. 미국은 소프트파워, 스마트파워, 문화 외교 등을 강조하는 공공외교 영역을 정부 차원에서는 물론 민간 차원에서 역점을 두었다.

중국이 서방의 공공외교 개념을 받아들인 것은 개혁·개방 이후부터였다. 그러나 2000년대 이후 중국의 국제 활동 영역과 범위가 급속도로 확대되고 중국의 국력이 증대됨에 따라 ‘중국위협론’이 고조되면서, 중국정부가 공공외교를 적극화하기 시작했고, ‘중국식 공공외교’를 모색·추진하였다. 이러한 맥락에서 2003년 이후 중국은 ‘친민외교’(親民外交) 또는 ‘국민을 위한 외교’(外交爲民) 정책을 전개하였고, 2004년에는 중국외교부 내에 공공외교를 전담하는 ‘공중외교처’를 신설하였다.

2008년 개최된 베이징올림픽은 중국의 공공외교사에 새로운 전환점을

알리는 계기가 되었고, 베이징올림픽의 핵심 이념으로 ‘인문올림픽’을 표방한 이후 중국은 ‘인문외교’를 적극적으로 추진하기 시작했다. 중국의 ‘인문외교’는 중국 국민과 세계인과의 교류를 확대하여 상호 소통과 이해를 증진 시킴으로써, 궁극적으로는 국제사회에 중국의 실상을 알리고 중국이 세계 평화와 번영에 기여하는 나라라는 것을 강조하는 데에 목적을 두었다. 2009년 7월, 5년 만에 개최된 재외공관장회의에서 후진타오 주석은 공공외교와 ‘인문외교’ 강화방침을 하달하였다. 그는 대외 문화교류 활동을 강화하여 중국 문화의 우수성을 세계에 전파하고, 해외 중국인과 중국인의 재산을 보호하는 데에 중점을 두는 방향으로 중국 외교를 전개해 나갈 것을 주문하였다. 또한, 공공외교와 ‘인문외교’를 통해 세계 각국과의 협력을 확대하여 지속적인 평화와 공동번영의 ‘조화로운 세계’를 건설하는데 적극 기여할 것임을 확인했다.

일본은 패전 후 전범국의 이미지를 씻고 국제사회의 신용을 회복하기 위해 ‘평화적이고 민주적인 문화국가 건설’이라는 슬로건을 내걸고 국제문화교류에 관한 정책을 본격적으로 추진하기 시작했다. 1968년에 문화청을 발족하면서, 문화 중시와 공보 중시의 공공외교를 추진하였다. 일본 내에서는 ‘Public Diplomacy’를 ‘대시민외교,’ ‘공중(公衆)외교,’ ‘여론외교’로 번역하여 쓰다가, 외래어로서 ‘퍼블릭 디플로머시(パブリック・ディプロマシー)’라는 용어가 정착하여 사용하였는데, 이는 일본정부가 본격적으로 공공외교의 중요성을 인식하고 역점을 두기 시작한 2003년경부터이다.

일본은 국제환경 변화에 대응하여 각국의 주요 여론 형성층과 그 저변에 존재하는 각국의 공중에 대하여 일본의 생각과 정책에 관한 정보를 정확하게 전달·설명하는 공공외교 강화의 필요성을 인식하였다. 일본은 이를 추진하기 위해 2004년 8월 외무성의 기구개혁을 단행하여 대외공보와 국제문화교류조직을 통합하여 공보문화교류부를 신설하였다. 이 공보문화교류부의 영문 명칭이 ‘Public Diplomacy Department’라는 점을 보더라도, 일본

정부가 이 시기에 본격적으로 공공외교를 추진하여 제도적으로 정비하기 시작했다는 것을 알 수 있다.

소련은 공산진영 국가들을 대상으로 다양한 유대 강화 프로그램을 체계적으로 운영함으로써 공공외교의 토대를 쌓았다. 그러나 소련의 공공외교 전통은 체제 붕괴와 함께 전면적으로 단절되게 된다. 러시아가 공공외교의 중요성을 인식하기 시작한 것은 2000년에 들어서부터이다. 같은 해 6월 28일 푸틴 대통령은 ‘러시아연방의 대외정책 개념’에서 러시아 공공외교의 중요성을 처음으로 공표했다. 러시아 공공외교의 개념이 정책으로 구체화된 것은 2004년 7월 12일 푸틴 대통령이 “러시아에 대한 해외의 인식은 현실과 거리가 있으며, 러시아의 입장을 왜곡시키는 사례들이 자주 등장하고 있다. 따라서 해외에서 러시아에 대한 긍정적 이미지를 형성하는 일이 외교관들의 과제이다”라고 선언하면서부터이다.

러시아가 추구하는 외교 목표는 구체적으로 소련에 속하던 공화국들과 동유럽 국가들에 대한 러시아의 영향력 축소 상황 타개, 우크라이나·벨라루스 등 동슬라브 문화권 형제 국가들과의 유대 강화, 해외거주 러시아인 커뮤니티의 네트워크 구축 및 이들의 애국심 고취 등으로써 공공외교에 대한 높아진 관심과 직·간접적으로 관련이 있다. 체제 붕괴 이후 러시아가 겪었던 사회적 혼란으로 해외에 각인된 러시아에 대한 부정적 이미지를 탈피하고, 정상국가로서 여러 나라와의 협력을 통해 현대화를 추구하는 러시아의 모습을 해외에 확산시키려는 것이다.

〈표 IV-21〉 주변4국의 공공외교 수용 과정

국가	도입시기	본격 추진기	추진 배경
미국	1차대전 이후	2001년 9·11 테러 이후	9·11 테러 이후 반미주의 차단
중국	개혁개방 이후	2008년 베이징올림픽	‘중국위협론’에 대한 우려 불식
일본	1960년대 말	2004년경	전범국가 이미지 개선 및 국제적 신용 회복
러시아	소련 시기부터	2004년경	체제혼란 이미지 개선 및 국가 위상 회복

(2) 주변4국 공공외교 추진체계의 유형

미국은 1999년 정부 예산 절감을 위한 구조조정 과정에서 미국공보처(USIA: United States Information Agency)를 해체하고, 방송 사업과 관련된 프로그램들은 초당적 독립기관인 방송위원회(BBG)로 이관하였다. 방송 프로그램을 제외한 USIA의 기능을 통합한 국무부는 이를 전담하기 위해 ‘공공외교 및 공보 차관’(Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs)직을 신설하였다. 그리고 공공외교 및 공보 차관실 아래에 3개 차관보급 기구(교육·문화 차관보, 국제정보프로그램 조정관, 공보 차관보)를 두어, 공공외교 총괄 조정체제를 구축하였다. 한편, 국무부 정무차관(Under Secretary of State for Political Affairs) 아래에는 세계 6개 지역(아프리카, 유럽·유라시아, 근동, 서반구, 동아시아·태평양, 남·중앙아시아) 및 국제기구를 담당하는 지역국들에 차관보를 두고 있는데, 이들 지역 및 국제기구 담당 지역국들도 각기 공공외교실(Office of Public Diplomacy)을 두어 ‘공공외교 및 공보 차관’이 기획한 공공외교 사업을 지역별로 추진·지원하는 체제를 갖추고 있다. 국무부 기능별 영역 차관들(Under secretaries of State, Functional Areas) 아래에 있는 기능국(Functional Bureau)들도 ‘공공외교 및 공보 차관’의 역할을 지원하고

있다. 이처럼 미국의 공공외교는 국무부의 ‘공공외교 및 공보 차관실’과 국제방송국(IBB)이 중심이 되어 정부 주도로 추진하고 있다. 하지만 전 세계를 대상으로 하는 미국의 공공외교는 여기에만 국한되는 것이 아니라, 대통령을 비롯한 국방부·USAID 등 정부 기구는 물론이고 민간단체들까지 실질적으로 공공외교에 참여하여 상당한 역할을 수행하고 있다.

미국 정부 예산청(OBM) 자료에 의하면, 1980 회계연도 공공외교 활동비로 5억 1천 8백만 달러가 책정되었고, 그 후 계속 증가하여 1994 회계연도에는 15억 달러에 달했다. 그 후 1999년 USIA를 해체할 때까지, 공공외교 예산은 계속 감소하였다. 국무부가 공공외교를 전담하게 된 후, OBM 자료에 나타난 공공외교 예산은 2000년 7억 7천만 달러, 2001년 7억 1천 2백만 달러, 2002년 7억 4천 7백만 달러를 배당받아 1980년 수준보다는 높게 책정된 것으로 보였지만 이를 불변가격으로 계산하면 실제로 1980년 공공외교 예산보다 더 낮은 수치였다. 2002 회계연도부터 2005 회계연도 사이에 공공외교 활동비는 약 1억 9천만 달러(외교·영사 프로그램 2천 5백만 달러, 교육·문화 교류 프로그램 1천 5백만 달러, 국제 방송 활동 1억 5천만 달러)가 긴급 보조 경비로 추가되었다.

중국 내에는 아직 공공외교에 대해 개념 정립이 체계적으로 되어 있지 않으며, 공공외교가 무계획적으로 추진되고 있는 상황이다. 공산당 중앙대외선전판공실(국무원 신문판공실)과 외교부 공공외교판공실이 공공외교를 총괄하는 컨트롤타워의 기능을 수행하는 것으로 되어 있기는 하지만, 체계적·통합적으로 공공외교를 추진하지 못하고 각 기관과 행위자들이 독자적·비협조적으로 공공외교 활동을 전개하는 경향이 나타나고 있어, 비효율성을 띠고 있다. 중국의 공공외교 자산은 발전모델과 고대 문화, 중국 언어 등이다. 중국이 세계 경제 성장의 엔진 역할을 하고 시장규모가 확대되면서, 중국어와 중국문화를 배우려는 외국인이 수가 폭발적으로 증가하고 있어 해외 중국문화원과 공자학원 및 공자학당을 찾는 외국인이 급증하고 있다.

공공외교의 중점 대상 지역과 국가는 미국, 유럽연합, 동남아를 비롯한 제3세계 국가들이다. 이에 반해, 중국은 한국과 북한을 중요한 공공외교 대상으로 여기지 않고 있다.

중국 공공외교의 전반을 여전히 국가가 주도하고 있다. 국가 주도의 공공외교는 장단점을 가지고 있다. 가장 큰 장점은 중국 정부가 공공외교의 목표에 맞춰 전달하려는 메시지와 그 수단들을 주의 깊게 기획하고 조율하는 것을 가능하게 하고 정부의 지시에 따라 행위자들이 행동하도록 보장한다는 점이다. 반면 단점은 이 때문에 공공외교의 대상인 다른 나라의 국민들이 중국이 전파하고자 하는 메시지들과 그 수단들에 대해 정당성과 신뢰성을 부여하지 않는다는 점이다. 이는 권위주의라는 중국의 정치체제 성격에 의해 더욱 강화된다. 중국 공공외교에서 시민사회의 역할은 여전히 제한적이다. 중국 공공외교에서 발견되는 국가 주도 특성은 특히 한반도 통일과 관련한 공공외교에서 더욱 분명히 나타난다. 한반도 통일문제는 중국의 안보와 직결된 사안이기 때문에, 그와 관련된 공공외교는 국가가 철저히 기획하고 주도하는 형태로 이루어질 수밖에 없다.

일본의 공공외교를 담당하는 부서는 외무성의 외무보도관·공보문화조직이지만, 경제산업성의 제조산업국 쿨재팬실, 해외공관의 공보문화원, 독립행정법인인 국제교류기금·국제협력기구·일본정부관광기구 등이 공공외교를 추진하고 있다. 이외에도 공공외교 대상 국가의 행위자는 해외공관, 즉 대사관을 중심으로 대사관 산하의 공보문화원이 현지 국제교류기금사무소와 국제협력기구사무소, 일본정부관광국사무소와 연계하여 공공외교를 펼치고 있다. 그런데 외무성의 일개 조직에 불과한 외무보도관·공보문화조직이 각각 시행하고 있는 공공외교를 조율하는 데에는 한계가 있다. 일본은 공공외교에서 시민 차원의 교류, 이해 촉진의 중요성을 강조하고 미래 지향의 청소년 교류를 중점적으로 추진한다는 기본 방향을 가지고 있다. 애니메이션, 만화, 디자인, 패션 등 일본의 현대문화를 적극 활용한다는 방침 하에

문화 교류, 일본어 보급, 일본 연구·지적 교류, 일본 관광 촉진의 4가지 정책을 추진해오고 있다.

일본의 공공외교 추진체계의 유형은 우선 정부와 민간의 상대적 역할에 따라 분류한다면, 정부가 공공외교를 주도하는 정부 주도 모델이라고 할 수 있다. 비록 전통외교에 비해 수행 주체가 다양화되고 수행 과정은 개방적으로 변하였지만, 공공외교 정책의 수립과 집행 과정에서 정부가 중심 역할을 담당하기 때문이다. 일본은 공공외교 정책의 수립과 집행과정에서 NGO와의 연계를 강조하고 있지만, 실질적으로 국내에서는 외무성의 외무보도관·공보문화 조직이, 현지에서는 해외공관의 공보문화관이 주관하고 있다. 그러나 ODA의 계획 수립과 집행, 평가 과정에서도 NGO의 참여를 제도화하고 있다. 또한 공공외교의 자원과 수단에서 젊은층을 대상으로 하는 일본 현대 문화를 강조하고 있다. 따라서 다양한 NGO의 참여 기회가 확충될 것으로 보여, 정부 주도의 일본 공공외교의 추진체계는 향후 ‘정부 후원, 민간 집행 모델’로 이행할 전망이다.

러시아에서 공공외교를 수행하는 정부부처에는 대통령 행정실, 외무부, 외무부 외교아카데미, CIS관련연방기구·해외동포·국제인도주의협력청(대외협력청), 교육과학부, 문화부, 러시아국제학술문화협력센터 등이 포함된다. 공공기관에는 러시아세계재단, 고르차코프 공공외교재단, 러시아 국제문제협회 등이 있다. 학계는 국립대학교와 러시아학술원 산하의 연구소들로 양분할 수 있다. 러시아학술원은 민간·자치적·비영리적 기구로서, 산하에 260개 이상의 연구소를 두고 있다. 2000년대 중반에 들어서면서 러시아가 공공외교 분야에서 특히 적극적인 행보를 보인 영역은 언론이다. 주요 언론에는 러시아국제뉴스통신사(RIA Novosti), 러시아의 소리(The Voice of Russia), 인터팩스(Interfax), Russia Today, 러시아신문 등이 있다. 공공외교의 수단으로는 러시아학술문화센터, 러시아센터, 국제포럼, 국제토론클럽, TV·신문·인터넷 매체의 보도, 외국의 고위 인사 초청, 연구

비 제공, 학술·시찰단 교류, ‘러시아의 해’ 지정 등을 활용하고 있다.

러시아의 공공외교는 대체적으로 ‘정부 주도 모델’이다. 외무부와 문화부로부터 지원을 받아 1994년 정부기관으로 설치된 러시아국제학술문화협력센터가 63개 해외 도시에 있는 러시아학술문화센터를 통해 다양한 국제관계 발전을 촉진하고 있다. 이와 함께 ‘정부 후원, 민간 집행 모델’도 발견된다. 2007년 외무부와 교육과학부의 공동 프로젝트로 창설된 공공기관인 러시아세계재단과 러시아 NGO들의 국제교류 활동을 지원하기 위해 2010년 외무부에 설치된 공공기관인 고르차코프 공공외교재단 등이 수행하는 공공외교가 이에 속한다. 국영통신사인 러시아국제뉴스통신사와 같은 언론의 경우도 마찬가지이다. 그렇지만 러시아에 공공외교를 체계적으로 관리하는 조직은 없다. 다만, 러시아 공공외교 전반을 파악하고 이를 모니터링하면서 제한적으로 조율하는 역할을 담당하고 있는 행위자들은 대통령 행정실 소속의 국제지역 및 문화교류국 국장, 총리실 문화국장, 외교부의 담당 부국장 등이다.

〈표 IV-22〉 주변4국의 공공외교 추진체계 유형

국가	유형	주요 행위자
미국	정부 주도형	국무부 공공외교 및 공보 차관실, 국제방송국
중국	정부 주도형	공산당 중앙대외선전판공실, 외교부 공공외교판공실
일본	정부 주도형	외무성 외무보도관, 공보문화조직
러시아	정부 주도형	대통령 행정실, 외무부

나. 주변4국의 통일관련 공공외교 추진실태 비교분석

(1) 주변4국의 한반도 통일관련 입장

미국의 한반도에 대한 관심은 북한의 핵 및 한반도 통일 가능성에 집중되어 있지만, 동시에 향후 미국이 패권국으로서의 힘을 강화할 수 있는가,

특히 동아시아에서 중국과의 세력 관계를 유리한 방향으로 이끌 수 있는가 하는 상위의 전략 속에서 추진되고 있다. 미국은 지난 수년간 아시아로의 개입정책을 지속적으로 강조하며 아시아 전략을 구체화하여 왔다. 미국의 아시아 전략은 다음의 다섯 가지 원칙에 기반한다. 첫째, 양자동맹 중시, 둘째, 명확한 목적과 가치에 기반한 전략(안보, 안정, 경제성장, 민주주의와 인권증진 등), 셋째, 결과를 산출할 수 있는 실용주의, 넷째, 유연하고 다양한 수단으로써 비공식적, 소다자주의 틀의 활용(삼자회담, 6자회담 등), 다섯째, 주요 지역 다자주의의 활용 등이다. 미국의 한반도 통일에 대한 공식적인 입장은 한마디로 자유민주주의와 시장경제라는 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일을 지지한다는 것이다. 다만 통일이 당장의 현실적인 문제로 간주되지는 않으며, 여전히 북한의 군사적 위협이 존재하는 상황에서 긴장 완화와 남북대화, 평화 정착 등 평화통일을 향한 제반 요소들의 중요성을 강조하고 있다.

중국은 한반도의 평화와 안정을 파괴하는 어떠한 일에도 반대하면서, 한반도의 자주·평화 통일을 강조해 왔다. 중국은 한반도의 통일 방식이나 과정이 남북한 합의에 의해 점진적으로, 중국과 유사한 1국 2제의 형태가 되기를 희망한다. 중국은 일방에 의한 흡수통일 방식을 반대하며, 남북한 합의에 의한 통일을 희망한다. 남북한 국력차이 때문에 한반도의 통일은 남한 주도의 통일이 될 수밖에 없다는 현실 인식이 늘어나고 있는 있으나, 중국의 전통적 안보론자들은 한국과 한반도 통일 문제까지 같이 논의할 정도로 신뢰 관계가 공고화되었다고 보지 않는다. 따라서 중국은 통일한국보다는 2개의 한국이 국익에 유리하다고 판단할 수 있다. 만일 통일한국이 새로운 강대국으로 부상한다면, 중국의 안보에도 위협으로 다가올 것이기 때문이다. 중국에게 중요한 것은 한반도 통일로 인해 안보 위협이 증가해서는 안되며, 정치적이든 경제적이든 이익을 창출하고 자국의 영향력을 확대하거나 최소한 유지할 수 있어야 하는 것이다. 이 때문에 중국은 한반도

통일 자체보다는 통일의 과정과 통일 이후에 더 관심을 기울이고 있다고 할 수 있다.

일본의 한반도 통일과 관련한 입장은 확정된 하나의 입장이 통일된 것이 아니라 다소 혼재된 모습을 보여주고 있다. 그들은 남북의 대화에 의한 합의 통일을 이상적인 통일형태로 간주하면서도, 현실적으로는 한국 주도의 통일 가능성을 수용하고 있다. 즉 한반도 통일에 대해 긍정적으로 생각하는 일본인들이 많은 것이 사실이나, 일부는 여전히 한반도 통일에 대해 부정적으로 생각하고 있다. 따라서, 일본은 통일을 반대하는 의사는 표현하지 않으면서 한국의 통일을 지지하고 있지만, 이를 적극적으로 희망하고 있다고는 볼 수 없다. 오히려 실질적으로는 한반도의 현상 유지를 희망하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 일본의 속내는 사실 비핵 현상 유지가 가장 현실적이고 효과적인 희망사항인 것이다. 최근 일본의 국력 쇠퇴는 한반도 통일에 대해 이전보다는 부정적인 방향으로 다양한 요소들을 고려하게 만들고 있다.

러시아가 원하는 한반도의 통일은 러시아에 우호적인 형태로 진행되어야 하며, 러시아와의 실질적 협력 관계의 확대를 가능하게 해주는 구도이다. 러시아는 통일한국이 미국이나 중국 등 특정 국가의 영향력 아래 놓이게 되는 것을 원치 않으며, 오래전부터 비동맹 중립국의 노선을 지향해야 한다는 입장을 견지해왔다. 한편, 러시아는 한반도의 통일이 자국에 새로운 기회가 될 것이라는 점에 주목하고 있다. 첫째, 한반도의 통일이 동북아 지역에서 군사적인 적대 구도를 완화할 것이라는 점이다. 둘째, 통일한국과 러시아의 경제적 동반자 관계 형성에 대한 기대감이다. 셋째, 두만강 자유무역지대 개발, 한국과 일본을 연결하는 시베리아 가스관 건설사업 등 대형 국제사업의 실현가능성이 한반도의 통일로 보다 높아질 것이라는 점이다. 넷째, 통일한국은 이 지역에 현존하는 세력관계, 특히 러·일 간의 긴장을 감소시킬 수 있다는 점이다.

I

II

III

IV

〈표 IV-23〉 주변4국의 한반도 통일관련 입장

국가	입장
미국	북핵 관심, 자유민주주의와 시장경제에 기반한 통일을 지지
중국	점진적인 1국 2제의 남북 합의 통일 선호, 현상유지도 고려
일본	비핵 현상유지 선호, 한반도 통일에 대한 부정적 인식 증가
러시아	비블록 중립화 통일 선호, 한반도 통일은 러시아에게 새로운 기회

(2) 한국민의 한반도 통일관련 주변4국에 대한 태도

한국민은 주변4국 중 미국을 가장 가깝게 느끼고 있으며, 특히 오바마 정부 출범 이후 한국민의 대미 인식이 부정적 인식에서 긍정적 인식으로 크게 향상되었다. 또한 전반적으로 한국민들 사이에서는 미국이 한국의 이익보다는 자국의 이익을 더 중시할 것이라고 보는 시각도 더 강해졌다. 그러나 미국을 경계나 적대 혹은 경쟁의 대상으로 인식하기보다는 협력의 대상으로 인식하는 비율이 압도적으로 높다. 이는 한국민의 의식 속에 자리하고 있는 미국에 대한 이중적 태도, 즉 미국은 한국의 이해를 고려하고 있지는 않지만, 미국은 협력 대상으로 간주해야 한다는 이율배반적인 의식의 표출이라고 할 수 있다.

한국민은 중국이 전략적 이익차원에서 한반도 현상유지를 선호한다고 생각하며, 최근에 북중 관계가 밀접해지면서 중국에 대한 한국인들의 인식이 악화되었다. 더구나 다수의 한국인들 사이에서 중국은 한국 편이 아니라, 북한 편이라는 인식이 확대되고 있다는 점에서도 확인할 수 있다. 중국에게 더욱 문제가 되는 것은 한국 내에서 한미동맹 강화가 중국의 부상을 억제·견제하는 역할을 할 수 있다는 인식이 확대되고 있다.⁸⁶

한국민은 일본을 중국과 더불어 한반도 통일에 가장 부정적인 자세를

⁸⁶ 한편, 북중관계가 긴밀해지고 북한의 대중국 경제의존도가 높아지고 있다고는 하나, 북한 일반대중들의 뿌리 깊은 중국 혐오증은 쉽게 개선되지 않은 것으로 알려지고 있다.

취하는 국가로 인식하고 있다. 이는 지리적으로 인접한 중국과 일본이 지리적으로 떨어져 있는 미국과 러시아에 비해 한반도 통일에 더 민감하게 반응할 것이라고 예측하기 때문일 것이다. 한국인들은 통일과정에서의 일본의 역할은 제한적인 것에 그칠 것으로 인식하는 경향이 있다. 즉, 미국과 중국의 역할이 압도적일 것이며, 일본은 미국을 지지·지원하는 형태로 부분적인 역할을 수행할 것으로 보는 것이다.

통일과 관련된 한국인의 대러시아 인식은 일반적인 러시아 인식과 대동소이하다. 주변4국 중 한반도 통일관련 주요 이슈에서 러시아의 주도적 역할은 대부분 관찰되지 못했다. 한반도 문제에 대한 국제적 영향력은 대부분 미국과 중국에 집중되어 있으며, 러시아의 영향력은 일본을 능가하지 못한다고 할 수 있다. 이와 같은 상황은 한국인의 통일관련 러시아에 대한 인식에 영향을 미쳤으며, 러시아는 한반도 통일관련 이슈에서 주변부에 머무르는 경향을 보여 왔다.

〈표 IV-24〉 한국인의 한반도 통일관련 주변4국에 대한 태도

국가	한국인의 인식	영향력 판단
미국	미국은 자국 이익 우선하나 협력 대상, 오바마 이후 대미인식 개선	상
중국	현상유지 세력, 북중관계 심화 이후 대중 인식 악화	상
일본	현상유지 선호, 한반도 통일에 민감하게 반응할 것	중
러시아	한반도 통일관련 주변 세력	하

(3) 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 목표

한국민의 대미인식이 그다지 호의적이지 못하다는 점을 감안한다면, 미국의 대한반도 통일관련 공공외교는 무엇보다도 미국에 대한 한국민의 우호적인 감정을 고양시키는 것을 목표로 할 것이다. 미외교협회의 한반도

I
II
III
IV

정책에 관한 독립적인 태스크포스팀은 한반도 정책에 대해 6가지 우선순위를 제시한 바 있다. 수평적 확산 방지, 수직적 확산 중단, 비핵화, 비상사태 계획, 포용 촉진, 북한 주민들의 처지 개선 등이 있다. 미국은 이 6가지 우선순위가 한미공동비전임을 강조하면서, 그것의 달성을 목표로 한반도 통일관련 공공외교를 추진할 것이다.

중국의 한반도 통일관련 공공외교는 주로 한반도에서 중국의 이미지를 개선하고 영향력을 확대하는 데 목적이 있다. 중국은 6자회담 의장국으로서 자국의 노력을 강조하는 반면, 동북아 긴장고조의 원인을 미국 탓으로 돌리고 한국에게는 미국의 동아시아로의 회귀 및 중국 견제 전략에 편승하지 말 것을 희망하고 있다. 중국은 북한에게 군사적 모험 노선이 동북아의 평화와 안정에 도움이 되지 않으며 중국의 국익에도 악영향을 준다는 메시지를 전달하면서, 동시에 동북아 세력 균형 차원에서 북한에 대한 경제협력 및 원조를 지속하면서 전통적인 혈맹 관계를 유지한다는 메시지를 전달하고 그에 맞는 행동을 보여왔다.

일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표를 식별하는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 그러나 목표와 그에 입각한 행위가 존재하지 않는다고 단정할 수는 없다. 일본의 한반도 통일관련 공공외교의 목표는 다음과 같이 추정할 수 있다. 첫째, 한반도에서 평화와 안정 유지는 일본을 포함한 동아시아의 평화 및 안정에 매우 중요하다는 것을 한국 국민과 북한 주민들에게 이해시키는 것이다. 둘째, 일본인 납치문제와 관련한 일본의 입장을 한국 국민과 북한 주민에게 이해시키고, 더 나아가 국제사회가 일본의 주장에 동감할 수 있도록 만드는 것이다. 셋째, 독도문제와 관련한 일본의 입장에 대해 국제사회의 지지를 이끌어내는 것이다.

러시아의 한반도 통일관련 공공외교의 목표는 러시아 입장을 한국의 여론 주도층과 일반인들 사이에 확산시키고, 나아가 러시아가 한반도의 통일에 대해 가장 우호적 입장을 견지하고 있으며, 그 과정에서 중개자 역할을

담당할 수 있다는 점을 부각시키는 일이다. 따라서 러시아로서는 자국이 결코 한국에 위협적 존재가 아니며, 실용주의적 관점에서 상호 협력이 가능한 중요한 파트너가 될 수 있다는 것을 강조해야 할 입장에 있다. 나아가 아태 지역에서 러시아의 지정학적 위치, 극동·시베리아 개발의 필요성, 남·북·러 삼각협력 사업이 세 나라 모두에게 안겨줄 경제적 이익을 주요 논거로 삼아 남북관계에서 러시아의 입지를 확대하는 것이 주요 목표이다.

〈표 IV-25〉 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 목표

국가	목표
미국	한국민의 대미인식 개선, 북핵 해결·북한 개혁·한반도 통일 추진
중국	한국민의 대중인식 개선 및 영향력 강화, 대북 자제 및 지지 시현
일본	한반도의 평화와 안정, 납치문제와 독도문제에 대한 자국 입장 홍보
러시아	한반도 통일의 중재자적 역할 자임, 남북러 삼각경제협력 확대

(4) 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 행위자

미국의 대표적인 공공외교 담당부서는 국무부와 방송위원회(BBG)의 두 조직을 들 수 있다. 국무부 내에서는 공공외교 및 공보담당차관이 주도적 역할을 하며 그 밑에 교육·문화 차관보와 공보담당 차관보, 해외 공보프로그램 조정관 등을 두고 있다. 이들 중 교육·문화부서(R/ECA)와 해외 공보프로그램부서(R/IIP)는 각국의 미국대사관의 공보과를 관할하고 있으며, 그 하위부서에 해당하는 동아시아 및 태평양 지역 담당부서의 공공외교 담당(EAP/PD)이 한국과 관련된 업무를 처리하고 있다고 볼 수 있다. 또한 국방부와 USAID 등도 주요한 역할을 담당하고 있다. 특히, 국무부의 경우에는 주한미대사관의 대사 및 공보과가 그 역할을 담당할 것이고, BBG의 경우에는 미국의 소리(VOA)의 한국어 방송 담당자, RFA의 한국어 방송 담당자 등이 대한반도 공공외교의 일선에 위치한 행위자라고 정리할 수

있다. 이와 더불어 최일선에 있는 미국 공공외교의 기반은 American Center라고 할 수 있다. American Center는 각국 대사관의 관리 하에 있으며, 이곳을 중심으로 민간에 대한 거의 모든 직접적 접촉이 시도된다고 볼 수 있다. 비정부기구 또한 공공외교의 주요한 일익을 담당하고 있다. Track II 외교는 종종 은퇴한 외교관과 정부 관리들의 참여나 명성에 기대기도 한다. 북한과의 관계에서 역할을 수행하고 있는 대표적인 인물들로서는 전 미 대통령인 지미 카터, 전 뉴멕시코 주지사인 빌 리차드슨, 그리고 전 로스 알라모스 국립연구소 소장 지그프리드 헤커 박사 등을 들 수 있을 것이다.

중국의 한반도 통일관련 공공외교만을 전담으로 하는 부서는 특별히 발견된 것이 없으며, 중국 공공외교의 전반적인 체계 틀에서 대한반도 관련 공공외교 및 통일관련 공공외교가 진행되고 있다고 보는 것이 무리가 없을 듯하다. 공산당 선전부가 공공외교의 컨트롤타워로써 한국과 북한, 한반도 통일 전반에 걸친 외교 방향을 홍보하고 선전하는 데 중요한 역할을 담당할 개연성이 높다. 국무원 신문판공실은 주로 중국의 이미지 제고를 위한 사회 문화 교류에 초점을 맞추고 있으며, 중국의 국정과 입장을 알리는 정부백서 및 영상물을 제작하여 배포하고 있다. 국가사이버정보판공실(國家互聯網信息辦公室)은 자국 내의 과도한 민족주의 정서를 통제함과 동시에 한국 네티즌들의 반중감정 악화를 억제하는 홍보를 확대할 가능성이 높다. 전국 인민정치협상회의는 외교부 등 한중 양국의 공식 라인이 다루기 힘든 민감한 주제들을 예비적 단계에서 검토하고 협력관계를 강화시키는 방향으로 진행되고 있으며, 북한과의 관계에 있어서는 그 역할이 많은 편이다. 한반도 통일관련 공공외교와 관련해서 가장 선봉에 있는 외교부 조직은 한국과 북한에 설치된 대사관들이라고 할 수 있다. 이외 중국 국제방송, 인민일보, 환구시보 등 언론을 비롯하여 한반도 통일관련 공공외교를 담당하는 주요 민간기구로는 중국국제우호연락회, 중한우호협회, 중조우호문화교류협회

등이 있다.

일본은 한반도와 관련된 사건들이 발생했을 경우, 수상·외무대신·관방장관 등의 담화 등을 통하여 일본정부의 입장을 발표하고 있다. 이러한 점에서 이들은 한반도 통일관련 공공외교의 고위 결정권자들이다. 북한에 의한 일본인 납치문제와 관련해서 일본정부의 조직으로는 수상을 본부장으로 하는 납치문제대책본부가 있다. 대신급으로는 부분부장 자격으로 납치문제 담당대신, 내각관방장관, 외무대신만이 구성되어 있다. 민간조직으로는 ‘북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(이하 구출하는 회)’가 있다. 2011년 9월 현재 전국의 38개 도도부현과 하나의 시에 39개소의 ‘구출하는 회’가 있으며, 그 외에도 1개의 청년조직과 40개의 가맹조직이 있다. 독도문제는 외무성 아시아대양주국 북동아시아과가 담당하지만, 독도와 관련한 일본의 공공외교는 전 정부적으로 행해지고 있다고 해도 과언이 아니다. 일본은 ‘영토보전대책비’로 6억 엔을 포함시키고 있다.

러시아 정부에는 한반도 통일관련 공공외교를 체계적으로 수행하기 위한 기구나 기관은 존재하지 않으나, 러시아세계재단, 러시아 외교부 아시아국과 주한 러시아대사관, 특히 대사관 소속의 대외협력청 등이 중심적인 역할을 하고 있다. 이외에 학술연구단체, 대학교, 언론, NGO, 문화단체, 경제단체 등 여러 관련 기관들이 필요에 따라서 활동을 하고 있다. 러시아세계재단은 서울대학교와 고려대학교, 부산대학교, 김일성대학교와 원산시에 러시아센터를 설치했다. 블라디보스토크에 소재한 러시아세계재단 극동지부는 북한의 여러 도시들과 문화·학술 교류를 시행하고 있다. 러시아 외교부의 고위 인사와 주한 러시아대사관의 외교관들이 우리의 외교통상부, 통일부의 관계자들을 접촉하고 있으며, 주한 러시아대사관의 대외협력청은 다양한 국내의 학술·문화행사를 지원하고 있다. 학술연구단체로는 러시아 학술원 산하 세계경제 및 국제관계연구소, 극동문제연구소, 동방학연구소 등이 적극적으로 활동하고 있다.

I

II

III

IV

〈표 IV-26〉 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 행위자

국가	정부측	반관반민 또는 민간측
미국	동아시아 및 태평양 지역 담당부서의 공공외교 담당, Voice of America, 주한미대사관의 대사 및 공보과	은퇴한 외교관이나 정부 관리
중국	공산당 선전부, 국무원 신문판공실, 국가사이버정보판공실, 전국인민정치협상회의	언론, 중국국제우호연락회, 중한우호협회, 중조우호문화교류협회
일본	외무성 아시아대양주국 북동아시아과, 납치문제담당대신	‘북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회’
러시아	외교부 아시아국과 주한 러시아대사관	러시아세계재단, 세계경제 및 국제관계연구소, 극동문제연구소, 동방학연구소

(5) 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 프로그램

미국의 한반도 통일관련 공공외교를 명확히 구분하는 것이 쉽지 않다면, 미국이 한국민을 대상으로 하고 있는 직접적 접촉을 통한 프로그램 모두를 대한반도 통일관련 공공외교의 일환으로 간주할 수 있을 것이다. 특히 미국에의 초청을 통해 미국적 가치에 대한 이해를 증진시키고 장기적으로는 미국에 대한 우호적 감정을 형성하는데 일조할 수 있는 프로그램들은 대한반도 통일관련 공공외교 프로그램으로 충분히 간주될 수 있을 것이다. 이 프로그램 대부분은 미국무부 교육문화부서에서 실시하고 있다. 문화재 보호 프로젝트인 Ambassadors Fund for Cultural Preservation, 학생들의 음악적 교류를 통한 상호이해의 증진을 도모하는 OneBeat, 교육과 국제협력력을 통한 상호 이해의 증진 및 리더십 개발을 목적으로 한 Fulbright Program, 학부생들의 교류를 위한 Study of the United States Institutes for Student Leaders, 지도자급 교류를 위한 International Visitor Leadership Program, 영어교습법 증진을 위한 E-Teacher Scholarship Program, 해외 교육기관에서의 미국에 대한 교수법 및 내용 강화를 위한

Study of the United States Institutes for Scholars, 젊은 정치 지도자 교류를 위한 American Council of Young Political Leaders, 여성 지도자 양성을 위한 Fortune/US State Department Global Women's Mentoring Partnership, 언론인을 위한 Edward R. Murrow Program for Journalists, 대학생과 의회 지도자를 위한 한미 의회 교류 프로그램, 한국의 청년과 미국인 초청인사 간 대사관 청년 포럼 등이 있다. 또한 미국 무부는 외교공무원 교환 프로그램(U.S.-Korea Diplomatic Exchange Program)도 추진하여, 한미 간 협력과 신뢰를 증진코자 하고 있다.

북한 주재 대사관이 북한과의 관계 증진을 위해 진행하는 대표적인 공공 외교 프로그램은 정기적인 문화교류단 파견이다. 북한에 파견되는 중국 예술단의 수는 10개 이상이며, 중국 정부 문화대표단이 매년 북한의 '4월의 봄 친선예술 축전'에 참가하고 있다. 중국에서는 중화전국신문공작자협회와 신화통신사가 언론인 교류 사업을 주도하고 있다. 중국기협의 언론인 교류 대상 국가에는 한국과 북한이 모두 포함되어 있으며, 상대국 보도의 질적 향상 및 상호 이해 촉진을 목표로 기자 교류를 진행 중이다. 중국국제우호연락회는 2010년 한국의 통일연구원과 상호 교류 협의를 체결하여, 정기적 교류를 진행하고 있으며, 리자오싱 회장이 북한을 방문하기도 하였다. 중한우호협회는 한중 양국과 양국 국민 간의 상호 이해와 친선을 증진하고, 중조우호문화교류협회는 북중 민간 영역의 문화 우호 교류를 체계화하고 있다. 주요 싱크탱크인 현대국제관계연구원, 국제문제연구소, 개혁개방논단 등도 한국 및 북한의 주요 싱크탱크들과 워크숍 및 학술회의를 개최하여 중국의 한반도정책과 통일에 대한 입장 등에 관해 의견을 교환하고 있다. 중국은 북한과의 상호교류 차원에서 정부 장학생을 교환하고 있다. 현재 재중 북한 유학생은 매년 400명 수준이고, 중국은 북한에 유학생을 매년 정부 장학생 60명, 자비 유학생 70명 정도 수준으로 파견하고 있다. 또한 중국정부는 북한에 교육지원도 하고 있는데, 예를 들면 컴퓨터 무상 지원,

각종 교육 포럼 제공 등이다. 북한 내 중국어 보급과 확산에도 노력 중이다. 한편, 중국 교육부의 2010년 통계에 의하면, 중국 내 2,305개 대학 가운데 211개의 대학에 한국어학과가 개설되어 있다. 한국어뿐만 아니라 한국의 정치·경제·사회·문화 전반에 걸친 연구를 하는 한국학 분야도 급속도로 발전하는 추세이다.

일본은 한국의 언론을 대상으로 공공외교를 펴는 것이 가장 효과적이라고 인식하고 있다. 일본의 공공외교가 주로 수상, 관방장관, 외무대신의 담화의 형태로 행해진다는 것을 감안한다면, 이와 같은 담화의 내용이 한국 국민들에게 전달되기 위해서는 반드시 한국의 언론에 의해 그것이 다루어져야만 하는 것이다. 2000년 남북정상회담, 2002년 북일정상회담, 2010년 천안함 사건과 연평도 사건 등 한반도와 동북아의 안보에 중요한 사안에 대해서 일본의 기본 입장을 밝힌 것이 대표적이다. 북한에 의한 납치피해자와 관련해서도 한국의 언론을 적극 활용하고 있으며, 납치문제대책본부가 직접적으로 대북 방송을 한다거나 만화, 애니메이션 등을 제작하여 배포하는 등의 활동을 하고 있다. 민간조직인 ‘구출하는 회’는 탈북자들이 하고 있는 대북 라디오 방송인 ‘자유북조선방송’을 지원하는 일본위원회를 발족시켰다. 독도문제의 경우 일본의 공공외교의 대상은 한국 국민이라기보다는 자국민 혹은 국제사회가 될 것이고, 정부만이 아니라 의회까지도 독도문제와 관련된 공공외교를 행하고 있다. 중의원에서 행해진 이명박 대통령의 독도 방문에 대한 항의 결의가 대표적인 예이다.

러시아는 고위 인사 접촉, 학술회의 참가, 경제·통상 사절단 파견, 유학생 교류, 러시아어 토론대회, 문화제 행사, 연주회 개최, 러시아 정교회 설립 등을 적극 활용하고 있다. 특히, 경제·통상·문화 분야에서의 러시아의 대남한 공공외교는 상당히 적극적이다. 과거처럼 일회성으로 끝나지 않고 정례화되고 있고 행사 비용의 전체 또는 일부를 러시아 측에서 부담하는 것도 전에는 없던 일이다. 2012년 10월 한국외대에서 개최된 ‘트레찌야코프 박물관

관 소장 러시아 명화집 발간 기념행사'도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 러시아 가스프롬과 한국의 가스공사가 공동으로 총 15만 달러를 마련하여, 남·북·러 가스관 연결 사업의 간접 홍보를 목적으로 이 행사를 기획한 것이다. 최근 들어 러시아 정치학회 소속 학자 또는 진보적 경향을 가진 연구소 및 대학 소속 연구자들의 한국 방문이 잦아진 것도 눈여겨보아야 한다. 러시아 세계재단 극동지부는 북한의 여러 도시와 극동 사이의 문화교류 및 교환학생 프로그램을 지원하고 있으며, 극동연방대학은 남북한 양측의 대학들과 오랫동안 교류를 진행해왔다. 학술연구단체로는 러시아 학술원 산하 세계경제 및 국제관계연구소, 극동문제연구소, 동방학연구소 등이 있는데, 통일연구원, 국립외교원, 세종연구소, 한양대학교 등과 정기적인 학술회의와 워크숍을 개최 하여, 한반도 통일관련 사안들에 대한 러시아의 입장과 정책들을 밝히고 있다.

〈표 IV-27〉 주변4국의 한반도 통일관련 공공외교의 주요 프로그램

국가	주요 프로그램
미국	Fulbright Program, 한미 의회 교류 프로그램, 대사관 청년 포럼, U.S.-Korea Diplomatic Exchange Program 등
중국	북중 문화교류단 파견, 중국기협의 남북언론인 교류, 중국국제우호연락회와 통일연구원 상호교류, 북중 정부장학생 교환 등
일본	한국언론 대상 담화, 납치문제대책본부의 대북방송, '구출하는 회'의 '자유북조선 방송' 지원, 이명박 대통령 독도 방문에 대한 중의원 항의 결의 등
러시아	경제통상·문화 분야에서의 한러 교류, 방한인사 풀 확대, 러시아세계재단의 교환학생 프로그램, 한러 학술연구단체 교류 등

I

II

III

IV

4. 한국의 통일공공외교에 주는 시사점

한국은 21세기 국제관계 변화의 흐름에 적극 부응하여, 외교에서 공공외교의 영역과 역할을 강화하고 있다. 특히 통일을 위한 외교를 적극적으로 추진할 것을 정부의 목표로 제시하고, 구체적인 방안을 마련하여 집행하고 있다. 예를 들어 통일부는 “2010년 성과관리시행계획”에서 5대 전략 목표의 하나로 ‘통일정책 인프라 구축’을 제시하고, 하부 성과 목표의 하나로 ‘대북정책 지지기반 확충을 위한 국제협력 확대’를 제시하였다. 이를 위한 관리과제로 (1) 주요국 대상 국제협력 및 홍보, (2) 통일정책 추진 글로벌 네트워크 구축 등 2가지를 제시하고, 구체적 프로그램을 제시하였다.

첫째, 주요국 대상 국제협력 및 홍보의 추진이다. 구체적인 방안으로는 대북정책 추진 관련 주요 한반도 현안에 대해 주변국 정부 고위 및 실무관계자와 협의 개최(한독 고위정책 협의회, 주변4국 정책협의회 등), 남북관계 현황, 대북정책 등에 대해 주요국 대상 홍보(주한공관 대상 설명회 개최 등)이다. 둘째, 통일정책 추진 글로벌 네트워크의 구축이다. 구체적인 방안으로는 미·일·중·러·EU 등에서 국제 통일전략대화 개최, 외국 전문가 초청으로 국제포럼 개최, 현지 통일주재관 주도의 한반도전문가 연구포럼 운영, 주요국 입법부 관계자 대상 통일문제 의원 워크숍 개최, 한반도미래협력대화 창설, 세계 석학 초청 및 한반도 미래 세미나 개최 추진 등이다. 이러한 활동은 모두 통일공공외교를 추진하는 것과 관련된다.

이하에서는 한반도 주변4국의 대한반도 통일관련 공공외교 실태분석에서 나타난 결과를 바탕으로 한국의 통일공공외교에 주는 시사점을 정리한다.

〈그림 IV-4〉 한반도 주변4국의 대한반도 통일관련 공공외교 실태에서 우리에게 주는 시사점

<p>통일공공외교 조정 메커니즘 마련</p>	<p>*다양한 행위자들의 공공외교 활동 조정 및 시너지효과 창출 *재원의 효과적 배분과 활용 도모, 범정부적 접근 지향 *방안: ① 외교통상부 중심의 별도 위원회 담당 ② 전담 컨트롤 타워 설치 ③ 통일부 내 국제협력국(가칭) 신설</p>
<p>통일공공외교의 다변화와 국내 기반 강화</p>	<p>*민간단체나 지방자치단체 역할 강화 *남남갈등 극복 및 차세대의 통일 의지와 역량을 강화</p>
<p>통일공공외교에 대한 정책의 일관성 유지</p>	<p>*꾸준하고 성실한 이미지 전달과 네트워크 유지 *통일공공외교의 비정파성 견지 *통일공공외교의 중요성에 대한 확신</p>
<p>맞춤형 통일공공외교 추진</p>	<p>*통일공공외교의 목표와 계획을 단기와 중장기로 구분하여 수립·추진 *한반도 통일이 동북아, 세계 평화에 기여한다는 통일담론 정립, 확산 *주변4국의 이익구조와 한국의 한반도 통일 이익구조가 서로 상충작용하도록 접근</p>
<p>한미동맹에 대한 신뢰 유지와 한중 전략적 동반자관계의 내실화</p>	<p>*한미 전략동맹이 통일한국에서도 중요하다는 것을 각인 *한국은 대중 통일공공외교를 직접적으로 추진하고 또한 미국을 통해 추진</p>
<p>통일공공외교에 대한 적극적 투자</p>	<p>*통일공공외교의 자원 및 인력 충원 *통일공공외교 수단 다양화</p>
<p>통일안보외교관 적극 활용</p>	<p>*통일안보외교관 파견국가 수 확대</p>
<p>선택과 집중 원리에 따라 통일공공외교 대상집단 선정</p>	<p>*뚜렷한 대상집단 선정 *중국, 러시아: 전문가 집단 특정, 이후 전국민을 대상으로 확대</p>

I
II
III
IV

가. 통일공공외교 조정메커니즘 마련

우리가 통일공공외교를 실효적이고 성공적으로 추진하려면 통일공공외교 추진체계가 잘 구비되어야 한다. 통일업무의 주무 부처인 통일부와 외교업무의 주무 부처인 외교통상부 모두 통일외교를 강화하고 있으며 공공외교는 그 중요한 수단이다. 또 외교통상부 산하의 국제교류재단(Korea Foundation)은 공공외교 포럼을 운영하고 있다. 그러나 통일공공외교는 두 정부부처나 그 산하기관에만 국한되는 것이 아니다. 통일문제는 통일부, 외교통상부, 국방부, 기획재정부, 지식경제부, 문화관광부, 국정원 등 여러 정부 부처의 업무가 복합적이며 중층적으로 연관된다. 따라서 정부부처 간 협력이 매우 중요하다.

그런데 공공외교 활동은 그 성격상 중앙집중적일 수 없다. 공공외교 활동의 범위는 매우 넓고 그 수단 역시 매우 다양하여, 다양한 행위자들이 자신들의 목적에 합당한 공공외교 활동을 기획하고 실행하기 때문이다. 권위주의 국가보다 민주주의 국가가 공공외교 활동에 있어 더 분산적이다. 일본의 경우에는 전체를 조정할 수 있는 부처의 부재로 인하여, 공공외교의 원활한 추진이 진행되고 있지 않는 경향을 보이고 있다. 반면, 중국의 경우는 당의 영도 아래 정부 중심으로 공공외교가 전개되고 있으므로, 다른 국가에 비해 상대적으로 다양한 행위자들이 서로 독립적으로 경쟁하면서 실행하는 정도가 덜하다고 할 수 있다.

분산화된 공공외교 활동은 많은 문제점을 낳는다. 가장 큰 문제는 역시 공공외교 활동의 성과이다. 분산되고 통합되지 못한 목표를 추구하는 공공외교 활동은 대부분 효과를 내지 못한다. 프로그램 각각은 나름대로의 성과를 거두지만, 그러한 프로그램들의 총합은 각자의 효과를 모두 합친 것보다도 적은 경우가 많다. 또한 분산화된 추진체계에서는 종종 충돌하는 목표들을 동시에 추구하기도 하고 한정된 공공외교 자원을 놓고 경쟁을 벌이기도

하는 문제가 발생한다. 일례로, 우리의 대러시아 통일공공외교는 외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원, 통일연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 국립외교원, 국방연구원, 세종연구소, 여러 대학교의 러시아연구소 등에 의해 개별적으로 수행되고 있어 사업이 중복되기도 하며, 러시아의 몇몇 고위 인사나 학자들만이 초청되는데 머물고 있기도 하다. 따라서 다양한 행위자들의 공공외교 활동을 조정하고 시너지 효과를 내기 위한 조정메커니즘을 만드는 노력이 필요하다. 이러한 조정메커니즘은 한정된 재원의 효과적 배분과 활용을 도모하고 국가 전체의 통합된 목표를 달성하기 위한 범정부적 접근을 지향하기 위한 것이다.

통일공공외교 조정메커니즘을 구축하는 데에 있어서, 다음과 같은 방법을 제안할 수 있다. 첫째, 조정메커니즘을 외교통상부가 맡아도 되고, 외교통상부가 중심이 되어 별도의 위원회가 담당해도 된다는 주장이다. 공공외교의 범위가 너무나 넓어 새로운 기구를 통해 조정과 조율하는 것이 실질적으로 불가능할 수 있기 때문에, 새로운 기구를 만들 필요가 없다는 것이다. 통일공공외교의 대외프로그램을 시행하는 조직들의 대표들이 모여서 범정부적 목표와 그에 따른 각 기관들의 활동을 조정하고, 대외활동의 방향을 정하며, 재원의 합리적 활용 등을 논의하면 된다는 것이다.

둘째, 통일공공외교정책을 전담하여 추진하는 컨트롤 타워가 필요하다는 주장이다. 이 역시 외교담당 정부부처의 중심 역할을 인정하지만, 첫째 주장에서 더 나아가 전체의 프로그램과 계획을 조정할 수 있는 전담부처를 두어 구체적인 계획을 수립하고, 이를 일관성 있게 추진할 수 있는 조직이 필요하다는 입장이다. 통일공공외교는 정부의 여러 부처는 물론이고 민간단체 등과의 협조가 반드시 필요하기 때문이다.

셋째, 통일공공외교를 전반적으로 조정하고 수행하기 위해서 통일부 내에 국제협력국(가칭)을 신설하는 방안도 제기된다. 현재 우리 정부에서 공공외교 업무를 가장 활발히 수행하는 기관은 외교통상부 산하 기관인 한국

국제교류재단이라고 할 수 있으나, 이 재단의 주요 업무는 외국과의 학술·문화 교류이다. 그러나 대북정책, 남북관계, 통일문제 등 통일공공외교는 정부의 정무 기능과 밀접한 관련이 있다는 것이다. 따라서 통일부 내에 ‘국제협력국’을 신설하여 통일공공외교에 대한 컨트롤 타워 역할을 부여하고, 그 산하에 미·중·일·러 팀을 두어 각 팀이 해당국에 대한 통일공공외교 업무를 수행토록 하는 방안을 강구하자는 주장이다. 향후 통일연구원의 조직과 예산이 대폭 확대되는 경우, 산하에 ‘한반도 통일공공외교센터’(가칭) 등도 설치하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 통일공공외교의 다변화와 국내 기반 강화

공공외교는 정부가 단독으로 추진할 수 있는 것이 아니다. 상대국 국민들을 상대로 우리의 정책을 알리고 이에 대한 이해를 구하는데 있어서, 민간단체나 지방자치단체의 역할이 더 클 경우도 있다. 특히 동북아에서 역사문제, 영토문제 등으로 양국 간 또는 다국 간 감정적인 문제가 많기 때문에 정부의 선부른 개입이 역효과를 낼 수도 있다. 따라서 역사적 문제로부터 다소 자유로운 NGO나 지방자치단체를 통하여 주변4국에 대한 한반도 통일공공외교를 전개한다면, 주변국 국민들에게 보다 효과적인 결과를 도출할 수 있을 것이다. 물론 북한의 핵문제나 미사일문제와 같이 국가안보에 치명적인 사안은 정부가 중심이 되어 통일공공외교를 추진해야 하지만 북한의 인권문제나 인도적 지원 등과 같은 사안은 민간단체나 지방자치단체를 통하여 통일공공외교를 추진하는 것이 바람직할 수 있다.

또한 통일공공외교를 효율적으로 추진하기 위해서는 이에 대한 확고한 국내적 지지 기반을 다져야 한다. 한국 사회 내부에서 통일의 필요성에 대한 국민적 합의 기반이 굳건해야 통일에 대한 국민적 공감대를 튼튼하게 확보할 수 있다. 아무리 설득력이 있고 주변국가의 이해와 관심을 유발하는

통일공공외교 활동이 개발된다 하더라도 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등이 유발될 경우에는 우리 정부의 통일공공외교는 국제사회의 공감을 획득할 수 없다. 따라서 통일공공외교는 한반도 주변4국을 비롯한 국제사회에 대해서 추진할 뿐 아니라, 국내의 정치권·시민사회·학계 및 전문가 집단 등에 대해서도 체계적으로 추진되어야 한다. 특히 차세대의 통일 의지 및 역량을 강화하는 부분에 적극적인 투자가 이루어져야 한다.

다. 통일공공외교에 대한 정책의 일관성 유지

공공외교 추진에 있어서 중요한 것은 그 중요성에 대한 확실한 인식과 일관성 유지이다. 공공외교 대상이 우리가 구축하고자 하는 이미지와 관철하고자 하는 정책에 대해 단시간에 친화성을 가지는 것이 아니라, 일반적으로 꾸준하고 성실한 이미지 전달과 네트워크 유지를 통해 수용하기 때문이다. 일본은 국제환경 변화에 대응하여 각국의 엘리트나 국민들에 대해 일본의 생각과 정책에 관한 정보를 정확하게 전달·설명하고자 지속적으로 인적·지적 네트워크를 확대하고 있다. 러시아 또한 정권교체와 무관하게 대한반도 통일관련 공공외교의 우선적 목표를 일관되게 한반도 평화와 안정이라는 점을 남북한 국민들에게 이해시키는 데 두고 있다. 그러나 우리는 정권이 교체될 때마다 대북·통일정책이 변화되어, 통일공공외교 목표도 일관성을 갖지 못했다. 설사 대북정책과 한미동맹 등이 정권의 성향과 이념에 따라 다소 변화를 보일지라도, 통일공공외교는 일관성을 가지고 비정파성을 견지할 필요가 있다.

또한 우리 스스로 통일공공외교의 중요성에 대한 확신을 가질 필요가 있다. 그 효과는 통일 시점에 대한 전망과 통일공공외교와의 상관성에서 잘 드러난다. 일례로, 미국은 한반도 통일을 당장의 현안으로 인식하지 않고 있으나, 미국의 다수 전문가들은 통일의 시점을 향후 10년 전후로 예상하고

있고, 통일공공외교의 효과로 1~3년 정도 통일을 앞당길 수 있을 것으로 기대했다. 이러한 결과는 통일공공외교가 매우 적극적으로 추진된다면 통일의 시기가 단축될 수도 있음을 보여주는 것이며, 이는 정책적으로 통일공공외교 추진이 매우 중요하다는 것을 함의한다.

라. 맞춤형 통일공공외교 추진

한반도 주변4국 모두 대한민국도 정책의 최우선 과제로 북핵문제의 우선적 해결을 내세우고 있으며, 한반도 통일은 북한의 개혁개방을 통한 체제 변화 이후에나 가능하다는 인식을 갖고 있다. 특히 미국을 제외한 나머지 국가들은 한국 주도의 통일에 대해 부정적인 인식을 가지고 있다. 따라서 우리의 통일공공외교의 당면 과제는 북핵문제를 해결함으로써, 한반도의 비핵화를 달성하는 것이고, 북한을 개혁개방의 길로 들어서게 하는 것이다. 그런데 이 두 개의 현안은 북한의 정책 현실을 고려할 때, 단시일 내에 성취할 수 있는 과제는 아니다. 이에 통일공공외교의 목표와 계획을 단기와 중장기로 구분하여 수립·추진할 필요가 있다. 단기적으로 유동적으로 변화할 가능성이 있는 주변4국의 대한민국도 정책에 대비하여 이에 대응하는 통일공공외교를 수립하여 추진할 필요가 있다. 또한 한반도 통일을 장기적 과제로 보는 시각에 대한 대책과 장기적인 시간이 필요한 한반도 통일을 위해 주변 4국의 협조를 구하는 계획이 필요하다.

그런데 미국이 이러한 목표 달성에 가장 중요한 협력 국가임을 감안할 때, 대미 통일공공외교는 이러한 목표 달성을 뒷받침할 수 있어야 한다. 한국은 한국 주도의 평화통일 추진이 미국의 정책 우선순위에 놓일 수 있도록 노력해야 하고, 북한의 핵문제와 개혁개방문제 해결을 위한 대내외 환경 조성 및 정책 협력 강화에 매진해야 한다. 따라서 미국의 대한민국도 공공외교의 정책 우선순위와 한국의 통일공공외교가 서로 조응하도록 만들어야 한

다. 또한 러시아가 한국 주도의 통일한국에 긍정적인 입장을 취하고 있는데, 그 이유는 동북아 질서 안정과 동북아 경제발전 및 주변국에 대한 통일한국의 균형외교를 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 우리는 대러시아 통일공공외교 수행 시, 이러한 점들을 집중 부각하여 한국 주도의 통일 분위기를 조성해야 한다.

그리고 대중 통일공공외교에서 중요한 것은 통일한국이 친미 편향의 국가로 등장하지 않고 군사적으로 위협적인 존재가 되지 않을 것이라는 신뢰를 주어야 한다는 것이다. 통일한국이 동북아질서 안정과 경제발전에 도움이 될 것이라는 점을 주지시켜야 한다. 그래야 중국의 대한반도 정책이 현상 유지에서 현상 타파로 변경될 수 있을 것이다. 대일 통일공공외교에서도 일본인들에게 우리가 원하는 일본의 역할이 무엇인지를 명확하게 제시하여, 협력을 얻을 필요가 있다. 특히, 일본이 가장 관심을 갖고 있는 북한 핵문제 해결이나 납치 문제 등도 한반도 통일을 통해서 궁극적으로 완벽하게 해결할 수 있다는 사실을 홍보할 수 있다.

이렇듯 한국의 입장에서는 통일 지지 여론을 확고하게 구축하는 것과 함께 통일 반대 논리를 통일 지지의 논리로서 잠재울 필요가 있다. 따라서 한국은 평화통일이 동북아 지역의 안정과 미국을 비롯한 주변국가의 국익과 국제 사회의 공동이익에 기여한다는 통일 담론을 정립하여 이를 적극적으로 전파해야 한다. 즉, 주변4국의 동아시아 지역에 대한 이익 구조와 한국의 한반도 통일 추진에 대한 이익 구조가 서로 상호의존하고 상승 작용을 일으키도록 세심한 접근을 추진해야 할 필요가 있다.

마. 한미동맹에 대한 신뢰 유지·발전과 한중 전략적 동반자 관계의 내실화

아태 지역에서 공통의 국가 이념 및 지역적 차원의 국익을 공유하는 성공

I

II

III

IV

적 동맹으로서, 한미 전략동맹은 통일한국에서도 중요하다. 한미동맹은 독일통일 후 유럽의 NATO 동맹 지속처럼 아태지역의 평화와 공동번영의 안보적 기반으로서 역할을 수행할 것이다. 통일 한국의 한미동맹 유지는 미국의 미일동맹, 미호동맹 등 아태 지역의 양자 동맹 유지를 통한 전략적 협력의 보루가 될 것이다. 한미동맹 유지로 미국의 동아시아 지역에서의 안보·경제 이익도 지속적으로 향유될 수 있다.

그리고 한국 주도의 통일에 대한 중국의 우호적 여론을 향상시키기 위해서도 한국 정부의 전략적 선택이 요구된다. 현재 한국과 중국은 전략적 동반자 관계를 발전시키고 있지만, 여전히 중국은 북한과 동맹관계를 유지하고 있으며 북한의 든든한 후원국으로서 자임하고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 한국은 중국에 대한 직접적인 통일공공외교의 강화를 추진하면서, 동시에 동맹국 미국을 통하여 중국을 한국 주도의 평화통일에 대한 적극적인 지지 세력으로 만들거나 적어도 통일을 방해하는 세력이 되지 않도록 해야 한다.

바. 통일공공외교에 대한 적극적 투자

미국의 공공외교 추진체계나 한반도 통일관련 공공외교의 추진체계와 예산, 주요 프로그램 등과 비교하여, 우리의 통일공공외교는 통일부의 '2010년 성과관리시행계획'에도 나와 있듯이 여전히 인적 네트워크를 확대하고 통일에 관한 정보를 전파하는 데에는 한정되어 있다. 미국이 공공외교를 외교의 창의적 혁신 차원에서 주요 영역으로 설정하고 공공외교를 관장하는 고위급의 직위와 상당한 자원 및 인력을 투자하고 있음을 고려할 때, 우리의 통일공공외교에도 보다 많은 자원과 인력이 투입될 필요가 있음을 시사한다. 특히, 통일공공외교 추진에 동원될 수 있는 외교 자산 중 인적 자산이 가장 중요하다.

또한 향후 통일공공외교를 수행함에 있어 그 수단을 다양화해야 한다. 단기적으로는 정부부처 중심이 불가피하나, 점진적으로는 학술연구단체, 언론, NGO, 문화단체, 경제단체, 스포츠단체로 그 수단을 확대해 나가야 한다. 특히 최근에 러시아는 최근 언론을 적극 활용하고 있어, 우리 언론의 역할도 매우 중요하다. 우리가 러시아로부터 통일관련 사안들에 대한 지지를 확보하기 위해서는 우리 언론들이 러시아의 부정적인 면보다는 긍정적인 면을 더 많이 보도하도록 해야 할 것이다.

그리고 주변4국의 한반도 문제 전문가들이 많지 않은 상황에서 여러 인사들이 현직에서 은퇴하고 있는데 이들에 대한 대우와 함께 차세대 한반도 전문가들을 육성하기 위한 공공외교를 적극 추진해야 한다. 주변4국의 한반도 문제 연구소의 젊은 학자들을 정책적으로 지원할 필요가 있다. 한국국제교류재단은 한반도 문제를 연구하는 석·박사 학위과정 학생이나 젊은 학자들에게 장학금·지원금 등의 제공을 확대해야 한다.

사. 통일안보외교관 적극 활용

통일공공외교를 수행하는데 있어서 통일부에서 주요국 한국대사관에 파견한 통일안보외교관을 활용해야 한다. 통일안보외교관은 원래 통일부가 독일통일 직후에 관련 자료 및 정보 수집을 목적으로 통일주재관이라는 이름으로 최초로 주독 대사관에 파견하였다. 이후 통일주재관은 미·일·중에도 파견되었으나 유독 러시아에는 파견되지 않아, 러시아 정부로부터 불만을 야기하기도 하였다. 이명박 정부에서 통일주재관은 통일안보외교관으로 직명이 변경되었고, 2012년부터 러시아에도 통일안보외교관이 파견되고 있다. 통일안보외교관은 통일문제 전문가이기 때문에, 단순히 북한관련 자료와 정보를 수집하는 것뿐만 아니라, 주요국의 정부·언론·학계·기업 등에 남북관계 상황과 북한정세 등에 대해 설명하거나, 통일의 필요성과 통일정

책을 홍보하는 등의 업무를 수행할 수 있을 것이다. 통일안보외교관 파견국가의 수를 확대할 필요가 있다.

아. 선택과 집중의 원리에 따라 통일공공외교 대상 집단 선정

선택과 집중 원리에 따라 통일공공외교에서 초점을 맞출 뚜렷한 대상 집단의 선정이 필요하다. 특히, 우리의 통일공공외교에 적극적 지지를 보내지 않고 있는 중국에 대해서는 대상 집단을 명확히 할 필요가 있다. 중국 일반 국민들의 한반도 통일에 대한 입장은 아직 정립되어 있지 않은 상황이다. 한중 간 갈등은 초기에는 주로 경제적·문화적 차원에서 발생했으나, 2008년 이후는 한미동맹, 대북관계, 북핵문제와 같은 이슈에 대한 전략적 관심이 외교적 갈등의 주요 원인으로 등장하기 시작했다. 중국 국민의 한반도 통일에 대한 지지율을 높이고, 이해의 부족으로 갈등이 깊어지는 것을 방지할 수 있도록 세심한 주의가 필요하다.

권위주의 정권의 특성상 소수이기는 하나 사회적 영향력이 크고 여론을 선도할 수 있는 특정 집단에 대한 효과적인 접근이 중요하다. 중국 국민 전체를 대상으로 한다면, 엄청난 시간이 소요될 것이다. 더욱이 한반도 통일 관련 이슈는 복잡한 국제정세 요소가 포함된 어려운 문제이기 때문에, 중국의 일반 국민이 추적하기란 쉽지 않다. 그래서 관심이 크지 않은 이슈이다. 일반 국민의 의견은 전문가 집단의 주장에 따라 크게 영향을 받는다. 따라서 여론 형성에 큰 영향을 주는 전문가 집단에 주안점을 둔 통일공공외교의 전개가 필요하다. 주변4국 중 우리와의 관계가 상대적으로 소원한 러시아의 경우에도 처음에는 대상 집단을 특정하여 접근할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 강영오. 『안보·군사 전략론』. 서울: 한국해양전략연구소, 2002.
- 다나카 아키히코·이원덕 역. 『전후 일본의 안보정책』. 서울: 중심, 2002.
- 박영호. 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『미국의 한반도 정책과 통일문제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박종일 역. 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』. 서울: 인간사랑, 2008.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『통일의식조사 2012』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012.
- _____. 『통일의식조사 2011』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『통일의식조사 2010』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2010.
- _____. 『통일의식조사 2009』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2009.
- _____. 『통일의식조사 2008』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2008.
- _____. 『통일의식조사 2007』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2007.
- 얀 벨리센 편. 김기정 감수. 박종일·박선영 역. 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 1. 고양: 인간사랑, 2005.
- 이면우. 『현대 일본외교의 변용과 한일 협력』. 파주: 한울, 2011.
- 자오치정. 『중국은 어떻게 세계와 소통하는가』. 파주: 나남, 2012.
- 평화포럼21 편. 『매력국가 만들기: 소프트파워의 미래전략』. 서울: 21세기평화재단·평화연구소, 2005.
- 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유문화사, 2007.

- 하영선·오코노기 마사오 편. 『한일신시대와 동아시아 국제정치』. 파주: 한울, 2012.
- Arndt, R. *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*. Dulles, VA: Potomac Books, 2005.
- Cameron, Fraser. *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemony or reluctant sheriff?*. New York: Routledge, 2002.
- Center for Strategic and International Studies. *Commission on Smart Power, A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007.
- Leonard, Mark. *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2002.
- Nye, J. S. Jr. *Soft power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Press, 2004.
- Nye, J. S. Jr. *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Peterson, Peter G. et al. *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations, 2003.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

2. 논문

- 김명섭·안혜경. “9·11 이후 미국 공공외교의 변화.” 『세계지역연구논총』. 제25집 3호, 2007.
- 김태환. “21세기 신공공외교와 포럼외교.” 『JPI 정책포럼』. 2011.
- 민병원. “문화의 국제관계.” 『국제정치논총』. 46집 1호, 2006.
- 심두보 외. 『만나고, 배우고, 공감하기: 글로벌 언론인 교류 및 글로벌 네트워크 구축 방안 연구』. 한국언론진흥재단 연구보고서 2011-14호, 2011.
- 이원준. “중국의 외교정책과 공공외교-중국 공공외교의 한계와 도전.” 『사회

- 과학연구논총』. 제24권. 이화여자대학교 사회과학연구소, 2010.
- 인남식. “이스라엘 공공외교의 배경, 전략 및 함의: Hasbara를 중심으로.”
국제교류재단 용역보고서, 2010.
- 정기웅·윤석상. “일본 공공외교가 한국에 주는 함의: 일본국제교류기금과 일
본국제협력기구를 중심으로.” 『국제문제연구』. 봄호, 2009.
- Cha, Victor D. and Katrin Katz. “Report on U.S. Attitudes toward the
Republic of Korea.” *The Chicago Council on Global Affairs*.
September 2010.
- Cohen, B. C. and S. A. Harris. “Foreign Policy.” F. I. Greenstein and
N. W. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*. Vol. 6,
Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975.
- Mo, Jongryn and Kyu S. Hahn. “Public Diplomacy and North Korea
Policy: Diverging Effects of U.S. Messages in the United States
and South Korea.” *Journal of East Asian Studies*. Vol. 5, 2005.
- Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of
Two-Level Games.” *International Organization*. Vol. 42, No.
3, 1988.

3. 기타자료

- 『경향신문』.
『매일경제』.
『서울신문』.
『아시아투데이』.
『연합뉴스』.
『중앙일보』.
『한국일보』.
『讀賣新聞』.
『人民日報』.
『學習時報』.

EAI 여론 브리핑 제51호 (2009.07.07).

EAI 여론 브리핑 제84호 (2010.06.25).

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민중공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원

2012-07	북방삼각관계 변화와 지속 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑웅	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-RCK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원

2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력 체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이중무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(i) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009	15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century	13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보	13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula	15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외 18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외 12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외 16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외 15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저 11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저 11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저 13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외 17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외 6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외 6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외 13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외 13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저 12,000원
2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외 19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외 10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외 9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기 8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외 6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편 8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편 12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외 35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외 19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편 20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외 30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외 15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외 14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저 6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원

2012 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원

연례정세보고서

2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2010-01 2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03 김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교태, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06 아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02 미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03 2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에서의 함의	황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈

비매품

2010-01 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02 2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03 6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

한반도 통일 공공외교 추진전략(1)

공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의
對한국 통일 공공외교 (총괄보고서)

1. 한반도 통일 공공외교 추진전략(1)
공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의
對한국 통일 공공외교 (총괄보고서)
2. 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의
한반도통일 공공외교 분석틀
3. 미국의 對한국 통일 공공외교 실태
4. 중국의 對한국 통일 공공외교 실태
5. 일본의 對한국 통일 공공외교 실태
6. 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태