동북아연구, 41권 1호(2026), © 2026 조선대학교 동북아연구소, pp.57~90
http://dx.doi.org/10.18013/jnar.2026.41.1.003

신문화외교(NCD) 시대 도시 문화외교: 제주특별자치도 사례 분석과 정책적 함의

고경민(국제평화재단 사무국장)*
박선희(단국대학교 정책과학연구소 연구원)**

논문요약

'신문화외교(NCD)' 개념은 문화외교와 국제문화교류가 경계를 허물고 통합적으로 추진되어야 한다는 필요에 따라 등장했다. 본 연구는 NCD를 이론적 틀로 제주특별자치도의 문화외교 사례를 분석함으로써 도시 문화외교의 새로운 가능성과 정책적 함의를 모색했다. NCD는 전통적 문화외교의 국가 주도 일방향성과 국제문화교류의 상호 이해·호혜성을 결합한 개념으로, 문화외교의 목적·가치·구조·행위자·방식 등 전반에 걸친 패러다임 전환을 의미한다. 이런 맥락에서 본 연구는 가치, 관계, 시간, 공간/구조의 네 가지 차원을 NCD의 핵심 차원으로 설정하여 제주도 사례를 분석했다. 분석 결과, 지역 정체성을 외교 자원으로 활용하고 시민 참여를 강화하며 정책 지속성을 유지하고 국제 네트워크와 연계하는 등 NCD 원리에 부합하는 문화외교를 실천하기 위해 노력하고 있다. 이를 통해 지역 정체성의 국제적 부각, 시민 기반 교류 확대, 일부 핵심 사업의 정례화 등 성과를 거두었으나, 중앙-지방 간 이원화된 추진체계 등 구조적 한계도 드러났다. 이러한 분석을 바탕으로 본 연구는 문화외교와 국제문화교류 정책의 연계 통합, 시민 참여형 거버넌스 구축, 핵심 사업의 지속 추진 및 재원 확보, 선택과 집중에 기반한 전략적 교류 등 정책적 개선 방향을 제시했다.

주제어: 신문화외교(NCD), 도시 문화외교, 제주도, 공공외교, 국제문화교류

* 제1저자
** 교신저자

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

국제관계에서 '문화'는 단순한 국가 홍보 수단을 넘어 상호 이해와 신뢰 구축의 핵심 자원으로 부상했다. 문화외교(cultural diplomacy)는 문화 자산을 활용해 국가 이미지를 제고하고 국익을 증진하는 정부 주도의 전략적 외교 활동이고,[1] 국제문화교류(international cultural exchange)는 문화를 기반으로 상호 이해와 협력을 중시하는 호혜적 교류 활동이다.[2] 전자가 문화의 수단적 가치(instrumental value)에 초점을 두고 일방향으로 진행되는 반면, 후자는 문화의 내재적 가치(intrinsic value)에 기반하여 상호성과 평등한 파트너십을 강조한다.[3]

최근 글로벌 거버넌스의 확산, 디지털 네트워크의 발전, 시민사회의 국제적 활동 강화 등에 힘입어 문화외교와 국제문화교류를 연속선상에서 재조명하려는 움직임이 나타났다. 정부뿐 아니라 도시, 시민사회, 예술기관 등 다양한 행위자가 참여하는 협력적 교류 환경 속에서 문화외교의 '전략성'과 국제문화교류의 '상호성'을 결합한 새로운 접근이 대두된 것이다.[4] 이는 문화외교가 더 이상 일방향의 국가 이미지 홍보가 아니라 쌍방향의 관계 형성 중심 외교로 전환되고 있음을 시사한다.

한국도 이러한 흐름 속에서 문화외교와 국제문화교류 사이의 경계를 허물고 통합적 접근을 모색해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 그러나 그간 한국의 대외 문화교류[5] 정책은 이원화된 구조를 보여왔다. 외교부가 주관하는 '문화외교'와 문화체육관광부(이하 '문체부')가 주관하는 '국제문화교류'가 오랫동안 분절적

---

1) Zamorano, Mariano Martín, "Reframing Cultural Diplomacy: The Instrumentalization of *Culture under the Soft Power Theory." Culture Unbound,* Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 168-169.

2) Isar, Yudhishthir Raj & Anna Triandafyllidou, "Introduction to This Special Issue: Cultural Diplomacy – What Role for Cities and Civil Society Actors?" *International Journal of Politics, Culture, and Society,* Vol. 34, No. 4, 2021, p. 394.

3) 문화외교와 국제문화교류의 개념적 차이에 대해서는 박선희, "지역 정체성에 기반한 지방문화외교 전략 유형과 실행 방안," 『평화학연구』 제25권 4호, 2025 참조.

4) Ang, Ien et al., "Cultural Diplomacy: Beyond the National Interest?" *International Journal of Cultural Policy,* Vol. 21, No. 4, 2015, pp. 365, 379.

5) '대외 문화교류'는 '문화외교'와 '국제문화교류'를 모두 포괄하는 용어로, 중앙 및 지방정부가 수행하는 문화 관련 국제교류협력을 통칭하는 의미로 사용한다.

www.kci.go.kr

으로 추진되어 왔고,[6] 2016년 「공공외교법」과 2017년 「국제문화교류진흥법」 제정 이후 지방정부 차원에서도 이러한 이원적 구조가 지속되고 있다. 두 법률은 시·도지사가 중앙정부에 매년 '공공외교 시행계획'과 '국제문화교류 진흥 지역계획'을 별도로 수립·보고하도록 규정하고 있기 때문이다. 그 결과 지방정부에서는 개념적으로는 구분 가능한 두 영역을 실무적으로는 명확하게 구분하지 않고 사업을 추진하고, 이로 인해 동일 사업이 공공외교와 국제문화교류 사업으로 중복 보고되는 사례도 발생하고 있다.

이러한 현상은 제주특별자치도(이하 '제주도')의 대외 문화교류 사업 추진 과정에서 나타난다. 제주도의 문화외교 사업은 평화외교과에서, 국제문화교류 사업은 문화정책과에서 각각 담당하고 있다. 이는 중앙의 분절화된 구조가 지방 차원에 그대로 반영된 결과라고 볼 수 있다. 중앙정부의 이원화된 제도로 인해 지방 차원의 실행 단계에서 유사 사업의 중복 및 조율 문제가 발생할 수 있는데, 제주도 사례에서 바로 이러한 조율상의 한계가 나타나고 있는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 제주도의 사례를 '새로운 문화외교' 실행 방식이라는 관점에서 조명하고자 한다. 특히 '신문화외교(New Cultural Diplomacy, NCD)'를 이론적 틀로 활용하여, 제주도가 NCD 관점에서 문화외교와 국제문화교류로 이원화된 대외 문화교류 정책을 통합적 관점, 즉 NCD 관점에서 검토함으로써 협력적 추진 방안을 모색하고, 나아가 도시 문화외교의 새로운 가능성과 정책적 함의가 무엇인지를 모색한다. 이를 위해 다음의 두 가지 문제에 초점을 맞출 것이다. 하나는 제도적 차원에서 제주도는 어떠한 추진체계와 자원 여건 속에서 대외 문화교류 사업을 추진해 왔는가? 다른 하나는 실천적 차원에서 제주도의 대외 문화교류 추진 양상은 NCD의 핵심 요소들을 분석 기준으로 할 때 어떤 성과와 한계를 보여주는가?

본 연구의 분석 범위는 제주도의 2018~2025년 '공공외교 시행계획'과 2019~2025년 '국제문화교류 진흥 지역계획' 등 공식 정책 문서를 바탕으로 한다.[7] 이들 자료를 토대로 제도와 실천에서 중앙-지방 간 제도적 분절과 행정 현

6) 김휘정, "문화외교와 국제문화교류 부문 조율 기능 확보의 쟁점과 과제." 『문화정책논총』, 제26권 제1호, 2012, pp. 231-233; 신종호, 『한국의 문화외교 강화를 위한 추진 전략 및 지역별 차별화 방안』, 외교부 연구용역보고서, 2019, pp. 1-20.

7) 본 연구는 분석 대상 사업들의 사후 평가보고서 부재로 계획 대비 실제 성과를 명확하게 검증하

www.kci.go.kr

실이 교차하며 나타난 제주 사례의 특징을 살펴본다. 기존 연구들은 주로 국가 중심의 문화외교 전략이나 NCD의 개념적 논의에 집중해왔으나, 지방정부 수준에서 NCD를 실증적으로 분석한 사례는 거의 없었다. 따라서 본 연구는 NCD 이론을 지방정부 사례에 적용하여 분석틀을 마련하고, 이를 통해 얻은 경험적 발견으로부터 도시 문화외교에 대한 이론적·정책적 함의를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 분석틀: NCD와 도시 문화외교

1. 신문화외교(NCD)의 개념과 특성

급변하는 21세기 국제환경 속에서 문화외교의 방식도 변화되고 있다. 세계화의 심화로 국가간 상호 의존성 증대, 디지털 기술에 기반한 소통 방식의 변화, 그리고 외교 행위자의 다변화 등으로 문화외교의 접근법 역시 새로운 전환에 직면해 있다. 더욱이 국가 주도의 일방향 홍보에서 벗어나, 시민이 참여하고 쌍방향으로 소통하며 지역 고유의 문화를 알리는 문화외교야말로 지속적인 상호 신뢰 구축과 문화 관계 증진을 이끌어낼 수 있는 효과적인 해법으로 제시되고 있다. 이러한 NCD 패러다임은 문화외교를 일회성 이벤트나 선전 수단을 넘어 장기적 협력관계 구축의 장으로 변모시키고 있다.

NCD는 이러한 국제환경 변화에 대응하여 부상한 개념이다. 전통적 문화외교의 국가 중심·일방향·전략성과 국제문화교류의 상호 이해·호혜적 교류·상호성을 통합하는 개념으로,[8] 문화의 관계적 가치와 외교적 실천을 결합한 '관계 중심 외교' 패러다임으로의 전환을 지향한다.[9]

NCD에서는 문화가 일방향 전파의 수단을 넘어 상호 이해와 공동 가치를 창

지는 못했다. 다만, 이러한 한계를 보완하기 위해 지역 언론보도 자료를 검색하여 주요 사업들의 실행 결과를 파악했음을 밝힌다.

8) Kim, Hwajung, "Bridging the Theoretical Gap between Public Diplomacy and Cultural Diplomacy." *The Korean Journal of International Studies,* Vol. 15, No. 2, 2017, p. 317.

9) Isar, Yudhishthir Raj & Anna Triandafyllidou, "Introduction to This Special Issue: Cultural Diplomacy – What Role for Cities and Civil Society Actors?" pp. 394-398.

www.kci.go.kr

출하는 매개체로 인식되며, 외교의 목적도 신뢰 기반의 관계 형성으로 바뀌고 있다. 외교 주체 또한 중앙정부에서 지방정부, 시민사회, 예술가, 민간기업 등으로 다변화되고, 수행 구조 또한 위계적·일방향에서 수평적·협력적 방식으로 변화하고 있다.[10] 정책적으로도 단기 성과 위주의 이미지 홍보가 아니라 지속가능한 공동 규범 형성과 장기적 파트너십을 중시하는 방향으로 나아가고 있다.[11] 이러한 다차원적 변화는 NCD를 구성하는 다섯 가지 핵심 차원—행위자, 가치, 관계, 시간, 공간/구조—으로 구분해 분석할 수 있다.

첫째, 행위자 차원에서는 외교 주체의 다층화와 다원화가 두드러진다. 전통적으로 문화외교는 국가가 주도했지만, NCD에서는 국가는 물론 지방정부, 도시, 시민사회, 예술가, 기업 등 다양한 행위자가 파트너로 참여한다. 이처럼 외교 주체가 수평적으로 협력하는 다층적 거버넌스의 형성은 외교의 탈중심화와 민주화를 의미한다.

둘째, 가치 차원에서는 문화의 내재적 가치와 인류 공동의 가치 추구를 지향한다. 문화를 국익 증진을 위한 수단적 가치로 활용하는 전통적 문화외교와 달리, NCD는 문화의 내재적 가치를 존중한다. 문화외교의 목표도 국익에서 보편적 규범이나 인류 보편 가치의 실현으로 재정의한다.[12] 기후위기 대응, 인권 증진, 문화다양성 보호, 지속가능발전 등 글로벌 의제를 문화 교류를 통해 함께 추진한다.

---

10) Melissen, Jan, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice." In Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York & London: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 19-21; 김화정·조기숙, "네트워크 문화거버넌스 모델로 분석한 선진 5개국 유네스코외교." 『한국정치학회보』, 제54권 제5호, 2020, pp. 77-80.

11) European Commission, "Towards an EU Strategy for International Cultural Relations." Joint Communication to the European Parliament and the Council, 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN(검색일: 2025. 11. 16); UNESCO, "From Standing Out to Reaching Out: Cultural Diplomacy for Sustainable Development." 27 January 2022, https://www.unesco.org/en/articles/cutting-edge-standing-out-reaching-out-cultural-diplomacy-sustainable-development(검색일: 2025. 11. 16); Jora, Lucian, "New Practices and Trends in Cultural Diplomacy." *Romanian Review of Political Science and International Relations,* Vol. 10, No. 1, 2013, p. 52.

12) Trobbiani, Riccardo & Andrea Pavón-Guinea, "Culture in EU External Relations: Strategic Reflections and Future Scenarios," EL-CSID Policy Brief 2019/16, Institute for European Studies 2019, p. 5.

www.kci.go.kr

셋째, 관계 차원에서는 외교 활동의 방향성과 질(質)이 재정의된다. 기존 문화외교가 자국 문화를 일방적으로 투사하는 데 치중했다면, NCD는 쌍방향 대화와 경청, 상호 공감을 형성하는 과정을 중시한다.[13] 이를 통해 상대 문화에 대한 존중과 공감을 바탕으로 상호 이해를 강화하고, 단기적 설득보다 신뢰 축적을 통한 장기적 관계 형성에 초점을 맞춘다. 일방향식 문화 알리기에서 함께 문화를 만들어가는 협력과 공동창작으로의 전환을 뜻한다.[14]

넷째, 시간 차원에서는 외교 활동을 장기적·지속적 과정으로 파악한다. 전통적 문화외교가 일회성 행사나 단기 캠페인 중심으로 이루어졌다면, NCD는 지속적인 교류와 장기적 파트너십 구축에 중점을 둔다. 행사 규모나 참가자 수 같이 즉각적인 정량적 성과보다 시간이 흐르며 쌓이는 관계의 질과 신뢰로 평가한다. 또한 문화외교 정책을 정권 교체나 세대를 넘어 일관되게 지속해야 한다는 측면에서 한 번 맺은 문화교류 네트워크와 신뢰가 지속 유지되어야 한다고 본다.[15]

다섯째, 공간/구조 차원에서는 문화외교가 이루어지는 무대와 거버넌스 구조가 탈바꿈한다. 전통적 문화외교가 국가 대 국가의 공식 채널에 주로 의존했다면, NCD는 국경을 초월한 초국가적 문화 네트워크의 형성을 중시한다.[16] 이러한 도시·지역 간 네트워크는 지역 고유의 문화와 서사(narrative)를 외교 자원으로 활용하면서, 동시에 기후변화나 UN 지속가능발전목표(SDGs) 같은 글로벌 의제를 지역에서 실천하는 노력도 병행한다.[17]

요컨대 NCD는 전통 문화외교와 국제문화교류의 경계를 허물고, 중앙집중적 외교를 다층적 협력외교로 재편하는 문화외교 패러다임의 전환을 의미한다. 전통적

---

13) Jora, Lucian, "New Practices and Trends in Cultural Diplomacy." *Romanian Review of Political Science and International Relations,* Vol. 10, No. 1, 2013, p. 52.

14) UNESCO, "From Standing Out to Reaching Out: Cultural Diplomacy for Sustainable Development."

15) Ang, Ien et al., "Cultural Diplomacy: Beyond the National Interest?" *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 21, No. 4, 2015.

16) Amiri, Sohaela, "Understanding the Dynamics between U.S. City Diplomacy and Public Diplomacy," *Journal of Public Diplomacy,* Vol. 2, No. 1, 2022.

17) Ansell, Christopher et al., "Translating Global Goals to Local Contexts," in Christopher Ansell et al.(eds.), *Co-Creation for Sustainability: The UN SDGs and the Power of Local Partnership,* Bingley, United Kingdom: Emerald Publishing Limited, 2022, pp. 47-48.

www.kci.go.kr

문화외교는 문화자산을 전략적 수단으로 활용해 일방적으로 국가 이미지를 홍보하는 데 중점을 두었으나, 국제문화교류는 민간 차원의 호혜적 교류를 통해 상호 이해와 공동체적 가치를 추구한다. NCD는 이 두 접근을 종합하여 정부와 민간이 협력하고 전략적 목표와 상호 이해를 동시에 추구하는 모델이라 할 수 있다. 여기서 주지해야 할 것은, NCD가 전통적 문화외교와 대치되거나 단절된 변화라기보다, 외교 환경 변화에 따른 점진적이고 병행적인 발전으로 이해해야 한다는 점이다.

NCD 이론은 기존 공공외교 이론의 흐름과도 맞닿아 있다. 공공외교 분야에서는 이미 2000년대 이후 '신공공외교'라는 이름으로 정부와 민간의 협력, 쌍방향 소통을 강조하는 패러다임 전환이 논의되었다. 예컨대 호킹 등(B. Hocking et al.)은 21세기 외교를 통합적(integrative) 외교로 재정의하며 다중 행위자 참여를 강조했다.[18] 김태환은 한국 공공외교의 목적을 국가이익 실현에서 공유된 정체성 형성과 공존 가치 구축으로 전환할 것을 제언하며, 외교를 국가의 일방 홍보가 아닌 공유가치 외교로 재인식해야 한다고 주장했다.[19] 이러한 맥락에서 NCD는 공공외교의 다층적 행위자 네트워크와 국제문화교류의 관계 중심 접근을 접목한 개념이라 할 수 있다. 특히 도시와 시민사회, 민간의 역할 강조라는 점에서 NCD는 문화외교 담론의 지평을 국가에서 지방과 민간으로 확장시킨다.

2. 도시외교의 부상과 도시 문화외교

도시의 국제무대 부상은 NCD 논의의 핵심 맥락이다. 기후변화, 팬데믹, 난민 문제와 같은 범세계적 이슈들은 국가 간 협상만으로 해결이 어려워지고, UN SDGs 이행 등 글로벌 거버넌스가 다층적으로 전개되면서 도시 수준의 실행력이 국제협력의 핵심으로 부각되고 있다. 실제로 세계 각국의 주요 도시들은 이러한 흐름에 대응하여 다양한 글로벌 도시 네트워크를 통해 공동 대응에 나서고 있으며, 이를 통해 도시들은 국가를 뛰어넘는 집단행동 역량을 구축하고 있다.[20]

---

18) Hocking, Brian et al., "Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century." Netherlands Institute of International Relations, 'Clingendael', October 2012.

19) 김태환, 『한국 공공외교의 유형 분석과 방향성 2018-2022: 자국 중심성을 넘어서』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2023, pp. 4-5.

20) 도시 네트워크의 세계적 확산에 대해서는 고경민, "도시 네트워크와 글로벌평화도시연대: 제주 도시외교의 함의," 『한국동북아논총』 제28집 제3호, 2023, pp. 11-14 참조.

www.kci.go.kr

현대의 도시는 더 이상 국가의 단순 행정단위에 머무르지 않고 하위국가(subnational) 수준의 독자적인 외교 행위자로 자리매김하고 있다. 도시는 국가 주권의 제약으로부터 상대적으로 자유로운 위치에서 교류·학습·네트워크 활동을 추진함으로써 실질적이고 지속적인 협력관계를 구축할 수 있다.[21] 특히 일정 수준의 자치권과 문화적 독자성을 갖춘 도시들은 지역 특화 정책과 국제교류를 통해 자신만의 외교 영역을 개척하고 있다.

문화 분야에서도 이러한 도시의 역할 증대가 두드러진다. 과거의 국제적인 문화교류가 주로 국가 기관 간 협약이나 해외 문화원 중심으로 이루어졌다면, 최근에는 도시정부, 지방 문화기관, 민간단체들이 국제 문화교류를 직접 기획·실행하는 사례가 늘고 있다. 도시는 지역의 고유한 문화와 정체성을 내세워 차별화된 소프트 파워를 국제무대에서 발휘할 수 있다.[22] 실제로 유럽연합(EU)은 대외문화정책에서 도시의 역할을 강조하고 있으며, 도시 간 문화협력을 지원하는 프로그램들을 운영해왔다.[23] 세계 주요 도시들도 UNESCO 창의도시 네트워크나 자매결연, 문화도시 포럼 등에 활발히 참여하면서 문화교류를 통한 도시 브랜드 제고와 외교 역량 강화를 추구하고 있다.[24] 이처럼 몇몇 도시들은 지역의 고유성과 문화 자원을 활용한 외교 활동으로 도시 발전과 국제적 영향력 증대를 꾀하고 있다.

이상의 논의를 통해서 볼 때, '도시 문화외교'란 도시정부가 도시 차원의 문화자원을 활용하여 국제사회와 직접 교류하고 협력적 관계를 구축하는 외교 실천을 의미한다. 도시 단위의 문화외교 활동으로는 자매도시 체결 및 교류, 국제

---

21) Van der Pluijm, Rogier & Jan Melissen, "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics." Nederlands Institute of International Relations, 'Clingendael', April 2007; Acuto, Michele et al., "City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities." Global Policy, Vol. 8, No. 1, 2016.

22) 박선희, "한글문화도시 세종시의 지방문화외교 전략과 실행 프레임워크." 『한국동북아논총』 제30권 제4호, 2025.

23) EUNIC, "Cultural Relations and Cities: Final Report." EUNIC Global Office, 2016, p. 5.

24) 구체적 실례로는 다음을 참조. Zamorano, Mariano Martín & Arturo Rodríguez Morató, "The Cultural Paradiplomacy of Barcelona Since the 1980s: Understanding Transformations in Local Cultural Paradiplomacy." *International Journal of Cultural Policy,* Vol. 21, No. 5, 2015, pp. 554-576; García, Beatriz "Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Barcelona and Glasgow." *Local Economy,* Vol. 19, No. 4, 2004, pp. 312-326.

www.kci.go.kr

문화예술제 개최, 글로벌 문화기구와의 협력, 해외 도시 간 예술인 레지던시 교류, 다문화 교류 행사 등이 대표적이다. NCD 담론 속에서 도시정부는 더 이상 중앙의 보조자가 아니라, 상호성과 지속성을 기반으로 한 문화외교의 새로운 일선 주체로 부상하고 있다. 그에 따라 NCD 시대의 도시 문화외교는 중앙정부 외교를 보완할 뿐만 아니라, 때로는 그 공백을 메우거나 선도하는 독자적 외교 형태로 부상하고 있다.

3. NCD 기반 도시 문화외교 분석틀

NCD는 문화외교와 국제문화교류의 경계를 허물고 도시나 지방정부가 주체가 되는 분권형 문화외교로의 이행을 이론적으로 정당화하지만, 실제 지방정부 차원에서 NCD 패러다임을 구현하고 그 성과를 평가하는 방법은 명확하지 않다. 본 연구는 NCD의 이론적 특성을 도시 문화외교의 실제 평가 기준으로 전환하는 분석틀을 제시한다.

앞서 검토한 NCD를 구성하는 다섯 가지 핵심 차원은 문화외교 일반에서 논의되고 있는 담론이다. 이러한 NCD 담론을 도시 문화외교에 적용할 때, 본 연구는 도시 또는 지방정부를 분석의 기본 단위로 설정하고 있기 때문에 행위자 차원은 분석의 전제 조건으로 간주한다.[25] 이에 따라 행위자 차원을 제외하면, 가치, 관계, 시간, 공간/구조의 네 차원을 NCD 관점의 도시 문화외교를 규정하는 핵심 요소로 볼 수 있다. 본 연구는 NCD의 네 가지 핵심 요소로부터 도출된 분석 기준을 다음과 같이 설정한다.

첫째, 지역 정체성(local identity)은 NCD의 '가치 차원'의 분석 기준이다. 지역 정체성의 외교적 활용은 지역 문화의 고유한 가치를 드러내고 확산하는 전략이다. 해당 지역만의 역사적 유산, 생활문화, 자연환경 등을 세계와 공유함으로써 진정성 있는 상호 이해의 토대를 마련할 수 있다. 또한 해당 지역 주민들이 자신의 문화를 주체적으로 표현하고 외부와 공유하도록 함으로써 교류 도시와 상호 존중 관계를 형성할 수 있다. 나아가 지역의 고유한 문화유산과 정체성

25) 제주도의 대외 문화교류 사업은 국비 지원에 따른 지방비와의 매칭 사업이 일부 있고, 민간 행위자와의 협력을 통해 추진되는 사례도 있지만, 제주도가 예산과 사업을 주도하는 경우가 대부분이기 때문에 행위자 차원은 제주도로 한정했다.

www.kci.go.kr

을 외교 자원으로 삼으면, 해당 문화의 독자적 가치를 세계에 알림과 동시에 인류 보편의 가치와 접목하여 공감과 연대를 창출하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 시민 참여(civic participation)는 NCD의 '관계 차원'의 분석 기준이다. 과거에는 정부 주최 행사에 시민을 동원하거나 관객으로 참여시키는 수준에 그쳤다면, NCD에서는 시민이 직접 교류의 주체로 참여하여 사람 사이의 관계망을 형성하는 것이 중요하다. 지역 주민, 예술가, 청년·청소년 등이 교류 사업의 기획부터 실행, 평가에 이르기까지 주체적으로 참여하여 이들의 경험과 관점이 외교적 메시지와 프로그램에 직접 반영될 수 있다. 시민이 외교의 주체로서 역할을 수행할 때, 문화외교가 지향하는 쌍방향 관계 형성이 진정성을 갖게 된다.

셋째, 정책 지속성(policy continuity)은 NCD의 '시간 차원'의 분석 기준이다. 지속성은 문화교류 사업이 행정리더십 교체나 정치 환경 변화에도 영향을 받지 않는 제도화된 구조 속에서 일관된 정책 추진을 의미한다. 이는 상대 교류 도시로 하여금 신뢰할 만한 파트너로 인식되고, 문화협력의 성과가 지역사회에 꾸준히 누적되도록 하는 조건이 된다. 이를 위해서는 해당 지역의 핵심 교류 사업의 정례화 여부, 장기적 관계 구축을 위한 제도적 기반 마련, 그리고 관련 부서 간 협력과 안정적 재원 확보 등이 필요하다.

넷째, 글로벌 네트워크 연계(global network integration)는 NCD의 '공간/구조 차원'의 분석 기준이다. 전통적으로 문화외교는 국가 대 국가의 공식 채널에서 이루어졌으나, NCD에서는 외교 활동의 공간적 범위가 국경을 넘어 초국가적 문화 네트워크로 확장된다. 다시 말해 도시와 도시, 지방과 세계를 잇는 다층적 협력 구조 속에서 문화교류가 이루어지는 것이다. 글로벌 네트워크 연계는 지방정부가 세계지방정부연합(UCLG), 유네스코(UNESCO) 등 국제기구 플랫폼에 참여하여 독자적인 문화외교 주체로 활동하는 것을 의미한다. 이를 통해 도시 차원에서도 세계와 직접 소통함으로써 문화외교의 폭넓은 파급력과 지속성을 확보할 수 있다.

〈표 1〉은 NCD 차원의 분석 기준과 평가 내용 및 예시적 지표들을 보여준다. 이러한 분석틀은 사업 건수나 예산 규모 같은 정량적 지표보다는 질적 성과에 초점을 두고 도시 문화외교의 성과를 평가하려는 것이다. 특히 본 연구는 각각의 개별 사업별로 NCD 구현 여부를 판단하기보다는, NCD의 핵심 요소들이 전체적으로 어떻게 사업에 반영되었는지를 평가한다. 나아가 중앙정부의 이원화

www.kci.go.kr

된 제도 속에서 지방정부가 문화외교와 국제문화교류의 경계를 어떻게 넘어서는지, 즉 통합적 접근을 구현하는지를 파악할 것이다. 이 분석틀을 통해 제주도의 대외 문화교류 활동을 평가하면, NCD 차원에서 지방 주도의 문화외교가 어떻게 실천되고 있는지, 또 NCD 관점에서 도시 문화외교의 가능성과 한계는 무엇인지를 밝혀낼 수 있을 것이다.

〈표 1〉 도시 문화외교 분석 기준 및 주요 지표(예시)

NCD 차원	분석 기준	평가 내용	주요 평가 지표(예시)
가치	지역 정체성	•도시의 고유한 문화자산과 정체성을 외교 자원으로 활용하는 수준	•지역 고유 콘텐츠 활용 비중, 지역 문화브랜드·스토리텔링, 글로벌 공감대 형성
관계	시민 참여	•지역 주민이 문화교류 사업에 직접 참여하고 주체적 역할을 수행하는 정도	•교류 프로그램 내 시민주도 기획 비율, 쌍방향 소통 및 협업 수준, 시민 만족도 및 피드백 체계
시간	정책 지속성	•문화교류 정책과 사업이 일관되게 유지되고 장기적 관점에서 발전하는 정도	•전담 조직·인력의 안정성, 핵심 사업의 다년간 지속, 중장기 교류 전략 수립 및 예산 연속성
공간/구조	글로벌 네트워크	•해당 도시가 국제 도시 네트워크 및 글로벌 거버넌스에 통합된 정도	•국제 도시협의체 가입·활동 현황, 국제기구 협력 사업 추진, 지역 정책의 글로벌 의제 연계

출처: 필자 작성.

Ⅲ. 제주도의 대외 문화교류 사업(2018~2025) 분석

1. 제도적 맥락과 추진체계

제주도의 대외 문화교류 활동을 이해하기 위해서는 중앙-지방 간 및 제주도의 정책추진 체계를 살펴볼 필요가 있다. 「공공외교법」에 따라 외교부 장관은 5년 단위의 '공공외교 기본계획'을 수립하고,[26] 17개 광역지자체는 매년 '공공외

26) 외교부, 『공공외교 기본계획(2017-2021)』, 2016.

www.kci.go.kr

교 시행계획'을 작성해 외교부에 제출한다. 「국제문화교류진흥법」은 문체부 장관을 중심으로 국제문화교류 정책을 총괄·조정하며, 각 지자체가 '국제문화교류 진흥 지역계획'을 수립하여 문체부에 보고하도록 규정하고 있다. 두 법률 모두 지방정부의 참여를 강조하고 있지만, 부처 간 조정 메커니즘이 부재한 상태에서 이원화된 구조로 유지되고 있다.

제주도의 문화외교 및 국제문화교류 정책은 이러한 중앙정부의 이원화된 제도적 틀 속에서 추진된다. 제주도는 「공공외교법」과 「국제문화교류진흥법」에 따라 각각 '공공외교 시행계획'과 '국제문화교류 진흥 지역계획'을 수립·시행해야 하며, 외교부와 문체부라는 상이한 상위 체계에 대해 각각 계획을 마련·보고하는 책무를 진다.[27] 이에 대응하는 제주도는 특수한 제도적 지위를 가진 특별자치도로서 중앙-지방 관계 및 외교분권 현상을 관찰하기에 유의미한 '핵심 사례(critical case)라고 할 수 있다. 대외 문화교류 정책을 수행하는 제주도 내부의 행정체계는 이원화되어 있다. 문화외교 업무는 평화외교과가 총괄하고 사업 성격에 따라 문화정책과·체육진흥과·통상물류과·감귤유통과 등 관련 부서가 협업하는 구조를 갖는다. 반면 국제문화교류 사업은 문화정책과를 중심으로 지역 예술인·청년·청소년 등 민간 부문을 대상으로 한 다양한 국제교류 프로그램으로 추진된다.

그러나 실제 업무 수행 단계에서는 하나의 사업이 '공공외교 시행계획'과 '국제문화교류 진흥 지역계획'에 동시에 포함되는 경우도 있다. 동일 사업이 두 계획에 중복 편성·보고되는 관행은 중앙정부 차원에서 제도와 정책 체계가 이원화되어 있는 구조가 지방정부에 그대로 전이된 결과로 볼 수 있다. 제주도는 이 같은 제도적 맥락 속에서 문화외교와 국제문화교류를 병행 추진하면서, 동시에 지역의 특성과 여건을 반영한 사업 구성을 모색해 왔다.

이러한 사례는 지방정부가 직면한 어려움이 단순한 행정 혼선이나 자원 부족이 아니라, 중앙정부의 이원화된 제도 설계에서 비롯된 구조적 문제임을 보여준다. 「공공외교법」과 「국제문화교류진흥법」이 모든 광역자치단체에 동일하게 적용되므로, 이 같은 구조적 문제는 제주도에만 국한된 특수 사례가 아니라 유사한 여건에 놓인 다른 지방정부에서도 발생할 수 있는 일반적 현상이라고 할 수 있다.

---

27) 「공공외교법」 제7조와 「국제문화교류 진흥법」 제7조는 시·도지사에게 '공공외교 기본계획' 및 '국제문화교류 종합계획'에 따라 매년 '공공외교 시행계획'과 '국제문화교류 진흥 지역계획'을 각각 수립·시행하고 추진실적을 "제출하여야 한다"고 규정하고 있다.

www.kci.go.kr

2. 공공외교 맥락의 문화외교 사업 추진 현황과 특징

제주도는 2016년 「공공외교법」 시행 이후 매년 외교부에 제출하는 '공공외교 시행계획'에 따라 다양한 공공외교 사업을 추진해 왔다. 〈표 2〉는 2018년부터 2025년까지 제주도 공공외교 사업 중 문화외교 분야 사업 수와 예산 및 공공외교 전체 대비 문화외교의 비중을 정리한 것이다.

연도별로 보면, 문화외교 사업 건수는 2018년 9건에서 2025년 6건으로 변화했고, 예산은 2018년 약 82억 원에서 2025년 약 24.5억 원 수준으로 변동되었다. 특히 2018년에 전체 공공외교 예산 중 문화외교 예산(71.3%)이 이례적으로 높았는데, 이는 당시 제주국제감귤박람회, 국제체육행사 등 대규모 국제문화행사에 예산이 집중 투입된 결과였다. 이후 2019년에 문화외교 예산이 약 25억 원(38.6%)으로 급감했으나, 2020년 약 31억 원(51.3%)으로 다시 회복되었다.

〈표 2〉 제주도의 공공외교와 문화외교 사업 현황(2018~2025년)

연도	사업 수(단위: 개)			예산(단위: 백만원)		
	공공외교	문화외교	문화외교 비중	공공외교	문화외교	문화외교 비중
2018	20	9	45.0%	11,500	8,199	71.3%
2019	21	8	38.1%	6,539	2,522	38.6%
2020	18	9	50.0%	6,109	3,138	51.3%
2021	19	10	52.6%	4,912	2,230	45.4%
2022	17	9	52.9%	5,305	2,558	48.2%
2023	24	7	29.2%	4,433	3,086	69.6%
2024	24	7	29.2%	7,343	1,895	25.8%
2025	22	6	27.3%	6,813	2,456	36.1%
합계	165	65	39.4%	52,954	26,084	49.3%

출처: 외교부, 『공공외교 종합시행계획』, 2018~2025년 각 년도.

2021~2022년에는 코로나19 팬데믹의 영향으로 국제 대면활동이 위축되면서 문화외교 예산이 20억 원대(45~48%)로 낮게 책정되었다. 2023년에는 공공외교 사업을 핵심 행사 위주로 재편해 유사 행사들을 통합한 결과 문화외교 예산 비중이 약 70%까지 상승했다. 2024년에는 공공외교 총예산 증가에도 불구하고 문화외교 예산이 약 19억 원(25.8%)으로 감소하여 축소 국면을 보였으나,

www.kci.go.kr

2025년에는 약 24.5억 원(36.1%)으로 다시 증액되었다. 전체적으로 2018년의 예외적 정점을 제외하면 연간 20~30억 원 내외의 문화외교 예산이 꾸준히 확보되어왔고, 전체 공공외교 예산 중 문화외교 사업 비중도 대체로 30~50% 범위에서 등락하며 정착되었다고 평가할 수 있다.

한편, 〈표 3〉은 2018~2025년 제주도 문화외교 사업의 연도별 예산 투입 내역을 정리한 것이다. 이를 통해 각 사업이 얼마나 연속성을 가지고 지속되었는지 파악할 수 있다. 예를 들어 제주국제관악제는 2018년부터 연례사업으로 매년 정례화되었고, 동아시아문화도시 문화예술 교류사업도 2018년 이후 꾸준히 시행되었다. 반면 유채꽃 국제걷기대회는 2021년 이후 예산이 편성되지 않았고, 제주국제감귤박람회는 2018년에만 대규모로 개최된 후 이후 예산이 배정되지 않았다. 제주도의 문화외교 사업은 연례사업과 일회성 사업이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 다만, 전반적으로는 국제관악제나 동아시아문화도시 교류, UCLG 청년 레지던시 등 주요 행사는 정례화되어 예산과 인력이 지속 투입되었다.

〈표 3〉 제주도의 문화외교 사업 연도별 예산 현황(2018~2025년)

(단위: 백만원)

사업명	담당부서	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
제주국제관악제·관악콩쿠르	문화정책과	1,500	1,500	1,600	1,400	1,400	1,840	1,200	1,734
동아시아문화도시 문화예술 교류사업	문화정책과	100	200	180	70	115	100	70	150
UCLG 글로벌 청년창의레지던시[1]	문화정책과	300	297	217	100	100	397	250	160
유채꽃국제걷기대회	평화외교과 관광정책과	108	100	100	117	72	-	-	-
외국외교관 제주정책·문화 연수사업	평화외교과	-	40	46	12	32	30	10	-
교류도시 결연 기념행사[2]	평화외교과	1,691	95	213	70	50	80	40	42
글로벌 국제교류 플랫폼 구축	평화외교과	-	-	50	-	50	-	-	-
한중일 청소년 문화예술캠프	평화외교과	-	-		50	40	100	70	70
체육진흥 활성화 사업	체육진흥과	2,000	200	200		-	-	-	-
해외 전시회 참가 지원	통상물류과	-	90	532	410	699	539	255	300
제주국제감귤박람회	감귤유통과	2,500	-	-	-	-	-	-	-
합계		8,199	2,522	3,138	2,229	2,558	3,086	1,895	2,456

1) 'UCLG글로벌청년문화포럼'이 2023년부터 '청년창의레지던시'로 사업명 변경

2) 2022년까지 '국제 자매·우호도시 교류협력 활성화', 2023~24년에는 '자매우호도시 결연 N차년 행사 등 교류활동', 2025년 '교류도시 결연 기념행사'로 추진. 또 2018년은 문화정책과와 자치행정과도 자체 사업을 추진함.

출처: 외교부, 『공공외교 종합시행계획』, 2018~2025년 각 년도.

www.kci.go.kr

제주도의 문화외교 사업은 다부서 협업과 민관 공동 참여라는 특징도 보였다. 앞서 살펴본 대로, 총괄 부서인 평화외교과와 주관 부서인 문화정책과를 중심으로 체육진흥과, 통상물류과, 감귤유통과 등 여러 부서가 참여했다. 예를 들어 제주국제관악제의 경우 문화정책과와 제주문화예술재단이 주도하고, 유네스코 관련 행사는 평화외교과가 문화재청 등과 공조하는 식이다. 또한 주한 외국대사관 및 문화원, 제주관광공사·JDC 등 지역 공공기관, 제주문화예술재단·유네스코 한국위원회·UNITAR 제주국제연수센터 등 다양한 기관들과의 연계망을 통해 사업을 추진했다.

사업 유형은 국제회의/포럼, 국제문화예술행사, 청소년 교류캠프, 스포츠·관광 교류, 시민참여 프로그램 등 매우 다양했다. 제주국제관악제는 '바람의 섬' 제주만의 음악적 자산을 활용한 세계적 축제로 성장했고, 동아시아문화도시 교류사업, 한·중·일 청소년 문화예술캠프, UCLG 청년문화포럼 등 청소년·문화예술 분야의 다채로운 교류 프로그램들이 운영되었다. 또한 외국 외교관 대상 제주 문화연수, 국내 거주 외국인 대상 한국문화 이해교육 등 교육·연수형 사업도 포함되어 제주를 알리는 동시에 상호 문화를 이해시키는 역할을 했다.

문화외교 사업의 대상 역시 국내외 일반시민, 청소년, 지역 예술인, 외국 정부 인사 등 매우 다양하게 설정되었다. 2018년 제주국제관악제에는 26개국 3,500여 명의 연주자가 참가하고 5만여 명의 관객이 관람하는 등 국제적 규모로 개최되었다. 또 한·중·일 청소년 교류캠프에는 매년 3국에서 고등학생·대학생들이 참가하여 교류를 이어가고 있다. 제주도의 문화외교 사업들은 '도민과 함께 하는 공공외교'를 기치로 내걸어, 제주 도민들이 행사에 관객이나 자원봉사자로 폭넓게 참여했다. 이와 함께 자매도시 주민, 제주 거주 다문화가족·외국인 근로자 등도 교류의 주체 겸 대상으로 포괄하여, 제주도는 도민 국제역량 강화와 외국 대중 대상 제주 홍보라는 두 목표를 동시에 추구했다.

3. 국제문화교류 사업 추진 현황과 특징

제주도의 국제문화교류 사업은 2017년 「국제문화교류진흥법」 제정 이후 지방정부–민간 협력형으로 확대되었다. 제주도는 2019~2025년까지 매년 5~20개 내외의 국제문화교류 사업들을 추진하고 있으며, 2023년 이후 청년·창의산

www.kci.go.kr

업·디지털 문화 분야로 교류 영역을 확장했다. 2020년에는 코로나19 영향으로 약 5개의 비대면 교류사업만 이루어졌지만, 이후 단계적으로 규모를 회복하여 2023년에는 15개 이상으로 증가했다.

〈표 4〉는 2019~2025년 제주도의 국제문화교류 사업 목록과 연도별 예산 규모를 제시한 것이다.[28] 총 분석 기간에 추진된 세부 사업 수는 중복 제외 시 27개에 달할 만큼 매우 다양했다. 다만, 2023~2024년에 시행되었던 여러 사업들이 2025년에 상당수 교체되는 등 해마다 사업 포트폴리오에 변동이 있었는데, 이는 2023년부터 시행된 제2차 국제문화교류 종합계획에 맞춰 제주도가 전략적으로 사업 구성을 조정한 결과로 해석된다.

문화정책과가 국제문화교류 지역계획을 전담하며, 사업 집행은 주로 제주문화예술재단이 수행기관으로 참여하고, 필요에 따라 제주영상문화산업진흥원, 제주문화예술진흥원 등 유관 기관들이 협력한다. 또한 유네스코한국위원회, 동아시아문화도시 사무국, 주제주 중국총영사관 등 국제기구나 해외 공관과도 특정 사업을 공동 추진하거나 협력을 해왔다. 제주특별자치도교육청과 협력해 교류 참여 청소년을 모집하고, 제주시·서귀포시 등 행정시와 연계하여 시 단위의 국제문화교류 행사도 병행했다.

28) 자료 입수의 한계로 사업의 전체를 보여주는 데는 한계가 있지만, 대체적인 사업 추진 내용과 경향을 파악하는 데는 유의미한 것으로 판단된다.

www.kci.go.kr

〈표 4〉 제주도의 국제문화교류 사업 연도별 예산 현황(2019~2025년)

사업명	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
UCLG ASPAC 제주-수라카르타 공동 예술합작 프로젝트*							
탐라문화제 연계 국제문화교류축제*							
한중일 문화칼럼니스트 초청 제주마실*							
제주문화 국제교류 네트워크 사업		90	-	-	200	120	100
UCLG 글로벌 청년 창의 레지던시(청년문화포럼)	297	217	100	100	397	250	160
AI 국제 필름 페스티벌 개최							280
제주국제드론 페스티벌 개최						280	200
일본 자매도시와의 청소년 문화교류					13	16	15
네덜란드 호르큼시 청소년(고등학생) 교류						13	10
한중일 청소년문화예술캠프		90	-	-	80	70	70
제주-해외도시 청소년 스포츠 교류					45	131	41
국제교류도시와의 문화 체육 분야 협력 추진						202	199
한·일 청소년 하계 스포츠 교류						552	110
제주 예술인 해외 활동 지원					73	200	170
주프랑스 한국문화원 제주전시관 운영							273
아세안+α K-콘텐츠 포럼 개최						100	100
한중일 동아시아문화도시 문화예술교류	200	180	70	115	100	70	150
한·중·일 문화예술교류 사업						18	18
한국·중국 21세기 해상실크로드 세미나 개최					250	250	-
제주특별자치도립무용단 해외공연					104	103	-
2024 U.A.E. 샤르자 문화유산의 날 참가						60	-
세계자연유산 제주 해외 특별전					400	250	-
국외 예술인 및 예술단체 초청 기획공연					85	60	-
4·3 기념 일본 연극 초청 〈바람의 소리〉						91	-
교류도시간 청소년 문화교류						265	-
제주포럼 문화 세션 운영						12	-
중국 항저우시 청소년 교류사업						50	

* 표는 예산이 명시되지 않은 2019년 사업계획. 예산 미반영은 '-'로 표시.
출처: 제주특별자치도 문화정책과, "제주특별자치도 국제문화교류 추진계획," 2019~2022, 2024~2025년 참조.

www.kci.go.kr

국제문화교류 사업 유형은 공연·전시 교류, 축제 및 관광 교류, 청년·청소년 국제캠프, 문화정책 워크숍/세미나 등 다양했다. 그 중에서도 동아시아문화도시 문화예술교류 사업이 핵심으로, 한·중·일 3국 정부가 지정한 문화도시들 간에 예술가 파견, 합동공연, 예술제 개최 등을 추진했다. 공연·전시 위주의 문화예술 교류에 중점을 두면서도, 국제마라톤대회, 국제유소년 축구대회 등 관광·스포츠 분야의 이벤트도 병행하여 문화교류의 외연을 넓혔다.

국제문화교류 사업 대상은 지역 문화예술인·단체, 청년·청소년, 일반 도민, 교류 대상국 시민 등으로 폭넓게 설정되었다. 지역 예술인들은 해외 예술제 공연, 해외 레지던시 참가 등의 기회를 얻었고, 청소년과 청년층은 미래 문화외교 인력으로 중요하게 간주되어 한·중·일 청소년캠프, 청년 예술가 협업 프로젝트, UCLG 청년문화포럼 등에 참여했다. 제주 도민도 국제문화행사의 수혜자 겸 참여자로 포괄되었는데, 제주에서 개최된 국제문화예술 축제들은 도민에게 세계 문화예술을 접할 기회를 제공함과 동시에 자원봉사, 민박 제공 등 지역사회가 교류에 동참하도록 설계되었다.

교류 사업에 참여하는 해외 현지의 시민·예술가들 역시 주요 주체였다. 제주-닝보-나라 3개 도시가 함께 개최한 예술제나 장애인 미술전에는 중국·일본의 예술인들이 제주를 찾아와 작품을 전시했고, 한·중·일 청소년캠프에는 외국 청소년들이 제주 청소년들과 거의 대등한 규모로 참가했다. 사업별로 참여 대상은 특정 연령·분야로 전문화되어 있으나, 전체적으로 보면 '청년 예술인–전문 예술인–일반 대중'으로 이어지는 다층적인 참여자 구조를 갖추었다.

Ⅳ. NCD 시각에서의 제주도 대외 문화교류 사업 평가

1. 성과

제주도의 문화외교와 국제문화교류 사업 성과는 네 가지 분석 기준—지역 정체성, 시민 참여, 정책 지속성, 글로벌 네트워크 연계—에 따라 분석할 수 있다. 첫째, 지역 정체성의 외교적 활용이다. 제주도의 대외 문화교류는 지역 고유의

www.kci.go.kr

문화·역사·환경 자산을 외교 자원으로 전환함으로써, 지역 정체성을 국제무대에 부각시켰다. 제주도는 세계평화의 섬, 유네스코 생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원, 인류무형문화유산(해녀문화)과 세계기록유산(4·3 기록물) 등 풍부한 문화자산을 보유하고 있다. 이를 교류 사업에 적극 활용함으로써 지역 정체성의 외교 자산화를 추진해왔다.

예컨대 제주도는 유네스코 세계자연유산인 한라산·용암동굴 등의 가치를 알리기 위해 해외 도시에서 제주 자연유산 특별전시회를 개최했고, 해녀문화를 소재로 한 해외 특별공연을 통해 제주 여성문화를 소개했다. 4·3 평화정신을 주제로 지역의 역사적 경험을 인권·평화 등 보편 가치와 접목하는 문화외교를 실천하기도 했다. 또 매년 주한 외국 외교관을 초청해 4·3평화공원, 해녀물질 체험 등 제주에서만 접할 수 있는 역사·문화 현장 체험을 통해 제주 정체성을 확산하는 프로그램을 운영해왔다. 특히 주목할 사례는 제주 올레길과 스페인 산티아고 순례길을 연결한 '올레–산티아고 우정의 길' 설치 사업으로, 제주 고유의 상징자산(올레길)을 글로벌 보편적 가치(순례 문화)에 접목하여 지역 정체성의 세계화를 구현한 사례로 평가된다.[29]

뿐만 아니라 제주도는 한·중·일 동아시아문화도시 사업과 지역 문화축제의 국제화 과정에서도, 제주 세계자연유산과 해녀문화를 테마로 독자적 예술·스토리를 개발하여 교류 프로그램에 담았다. 이를 통해 세계 시민과 제주만의 이야기를 공유함으로써 지역 정체성에 대한 국제적 공감대를 넓혔고, 지역 문화콘텐츠의 외교적 활용을 통해 지역 브랜드 가치와 차별성을 높이는 성과를 거두었다. 요컨대 제주도는 풍부한 자연·역사·문화 자원을 전략적으로 의제화하여, 지역 정체성을 외교 무대에 부각시켰다.

둘째, 시민 참여의 확대이다. 제주도의 문화외교 추진에서 지역사회와 시민의 직접 참여가 강화되었다. 특히 제주 청년과 예술인들이 해외 파트너와 협업하는 프로그램이 활성화되어, 이들이 사업 기획자이자 시민 외교관으로 활약하는 사례가 늘었다. 청년 해외문화예술 연수, 청년문화 리포터, 예술인 국제교류 지원 사업 등을 통해 현지에 파견된 제주 청년·예술인들이 직접 국제교류 프로

29) 이 사업은 제주와 스페인 갈리시아주가 협력하여 상징적 구조물을 교차 설치한 것으로, 지방외교의 모범 사례로도 공유되었다. "제주–스페인 갈리시아 교류, 지방외교 사례로 공유된다." 『헤드라인제주』 2022년 12월 12일.

www.kci.go.kr

젝트를 기획·수행했다. UCLG 청년문화포럼과 레지던시에서는 제주와 해외 청년들이 미디어·디자인·예술·환경 등 다양한 분야의 공동 프로젝트를 기획·발표했다. 또한 탐라문화제 국제교류 프로그램이나 제주올레 축제와 연계한 교류 행사들은 도민과 관광객이 함께 참여하는 일상 속 외교의 장을 제공함으로써 외교 활동의 내향적 효과(public diplomacy at home)[30]를 창출했다.

과거 국제문화교류가 소수 공무원이나 예술인 중심이었다면, 최근 제주에서는 일반 시민과 청소년이 참여하는 프로그램이 크게 증가했다. 제주도는 2022년에 '시민 참여 교류사업' 계획을 수립하여, 한·중·일 디지털 시(詩) 국제공모전, 해외 자매도시에서의 '제주의 날' 행사, 해외공관 한국주간행사에 제주문화 홍보부스 운영 등을 추진했다. 제주-삿포로 간 온라인 삼행시 콘테스트처럼 외국 시민들과 쌍방향 참여를 유도하는 문화 이벤트도 개최했다. 이는 국제교류를 특정 전문가만의 영역이 아니라 시민들의 축제로 확대하고, 시민을 단순한 관람자가 아닌 능동적 외교 행위자로 전환시켰다는 점에서 의미가 있다.

셋째, 정책 지속성의 확보 노력이다. 제주도는 제한된 여건 속에서도 정책의 연속성을 유지하고 핵심 사업을 정례화하려는 노력을 기울였다. 평화외교과와 문화정책과 두 부서는 해마다 각각 공공외교 시행계획과 국제문화교류 지역계획을 수립·시행함으로써 최소한의 제도적 지속성을 담보했다. 또한 앞서 〈표 2〉, 〈표 3〉에서 알 수 있듯이, 제주도는 몇 가지 핵심 교류사업을 연례화하고 예산을 안정적으로 확보했다. 2016년 동아시아문화도시를 계기로 시작된 한·중·일 청소년 문화예술캠프를 제주도는 2018년 이후 매년 정례 개최하였고, 코로나19 팬데믹 기간에도 온라인으로 전환하여 지속했다. 또한 제주국제관악제, 동아시아문화도시 예술교류, UCLG 청년 창의레지던시, 자매도시 결연기념행사 등은 협약을 맺어 지속 추진하거나 예산의 계속적 지원, 대외 네트워크의 확장을 통해 연속성을 유지했다. 특히 제주국제관악제의 경우는 세계적 음악축제로 자리매김하여 안정적 예산 확보를 통해 사업의 지속 가능성을 높였다. 2018년 제주국제

30) 후이흐(Ellen Huijgh)에 따르면, '공공외교의 내향적 효과'는 공공외교 활동에 시민을 참여시킴으로써 외교정책에 대한 국민적 이해와 지지를 창출하고 해외에 대한 식견을 넓힐 뿐만 아니라 정부가 추진하는 외교정책에 대한 신뢰성과 정당성, 효율성을 제고할 수 있다고 말한다. Huijgh, Ellen, *Public Diplomacy at Home: Domestic Dimensions*, Leiden: Brill Nijhoff University Press, 2019, p. 20.

www.kci.go.kr

감귤박람회와 같은 대규모 행사도 중앙부처 공모사업에 선정되어 매칭펀드를 활용함으로써 일회성에 머물지 않고 사업 규모를 확대했다.

주요 사업들의 정례화와 축적은 지역문화 브랜드를 장기적 신뢰 자산으로 발전시키기 위한 전략적 선택으로서, 지속 가능한 관계 구축의 기반이 되고 있다. 요컨대 제주도는 정책 환경의 제약에도 불구하고 핵심 사업에 장기적 관점을 도입하고, 사업의 제도화와 안정적 자원 확보를 통하여 NCD의 지속성 요소를 충족하기 위해 노력해왔다.

넷째, 글로벌 네트워크 연계와 활용이다. 제주도는 UCLG, UNESCO, UNITAR 등 국제기구 및 도시 네트워크와의 협력 관계를 적극 활용하여 다층적 거버넌스를 구축했다. 제주도는 2015년 UCLG ASPAC(아시아태평양지부) 문화분과위원회를 직접 설립하고 UCLG 본부로부터 세계 문화선도도시로 선정되었으며, 2017년에는 제2회 UCLG 세계문화정상회의를 제주에 유치·개최함으로써 세계 지방정부 문화외교 네트워크의 핵심 멤버로 활동해 왔다.[31] 또한 2016년 한·중·일 동아시아문화도시로 선정되어 3국 간 다자 문화교류를 주도했고, 이를 통해 제주도의 우수 문화정책과 프로그램을 주변국 도시에 전파함으로써 지역 간 연대를 통한 글로벌 문화담론 형성에 기여했다.

이러한 국제 네트워크 참여를 계기로 교류 의제도 다변화했는데, 초기 전통문화나 예술공연 위주에서 기후위기, 스마트기술, 디지털문화 등 새로운 의제들을 국제 교류 플랫폼을 통해 수용·전파하고 있다. 2023년 시작된 제주국제드론페스티벌은 디지털 기술과 문화예술을 융합한 주제로 다수의 해외 도시 참여를 이끌어냈다. 이처럼 제주도는 글로벌 네트워크에 능동적으로 참여함으로써 다층적 협력 구조를 갖추고, 도시 문화외교의 심화와 영향력 확대를 도모하고 있다.

31) UCLG, "Jeju Summit: World Cities and Networks Cooperate to Promote Culture in Sustainable Development," 12.05.2017, https://uclg.org/new/jeju-summit-world-cities-and-networks-cooperate-to-promote-culture-in-sustainable-development/(검색일: 2025. 12. 14).

www.kci.go.kr

2. 한계와 과제

제주 사례는 위와 같은 성과를 보였음에도 몇 가지 한계와 과제도 드러난다. 첫째, 제도적 분절화의 지속 문제이다. 중앙정부 정책의 이원화 구조가 제주도의 문화외교 추진체계에 투영되면서 정책의 통합적 추진이 어려운 구조적 한계가 나타나고 있다. 제주도는 문화정책과에서 UCLG 문화분과 사업이나 동아시아문화도시 교류를 추진하고, 평화외교과에서 자매도시 교류나 국제행사를 맡는 식으로 업무가 분리되었다. 결과적으로 유기적 시너지 창출이 저해되고, 행정력과 예산이 분산되는 문제가 있었다. 제주도 내부 보고서에서도 "국제문화교류 사업이 도내 타 지원사업과의 연계 미흡"[32]으로 인해 효율성이 떨어진다고 지적된 바 있다.

실제로, 2018~2025년 제주도가 외교부에 제출한 '공공외교 시행계획'과 문체부에 제출한 '국제문화교류 진흥 지역계획'에는 동일 사업이 중복 보고된 사례가 6건이다. 즉 ① 한·중·일 청소년 문화예술캠프, ② UCLG 청년문화포럼·레지던시, ③ 제주국제관악제, ④ 동아시아문화도시 교류, ⑤ 예술인 해외진출 지원, ⑥ 탐라문화제 국제교류 프로그램 등이 두 계획에 중복 보고된 사례들이다. 이는 중앙의 제도적 분절이 지방에 그대로 전가된 결과이다. 제주도의 대외 문화교류 정책은 중앙부처의 요구에 부응하면서 동시에 자체 전략적 일관성도 추구해야 하는, 이른바 '두 마리 토끼'를 쫓는 상황에 놓여 있었다. 결국 중앙부처 요구에 따라 편의적으로 중복 사업을 처리하는 수준에 머물고 있으며, 실질적 통합 거버넌스가 구축된 것은 아니다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙 차원에서 공공외교와 국제문화교류 정책의 제도 통합 또는 유기적 연계 강화가 이뤄져야 하고, 지방 차원에서도 두 축을 아우르는 공식적 통합 거버넌스 조직의 구축을 모색할 필요가 있다. 사실 NCD의 흐름에서 보면 문화외교와 국제문화교류의 경계가 약화되고 있는 만큼, 이원화 구조의 개선은 시대적 과제라 할 수 있다. 제주 사례는 이러한 제도 개선의 필요성을 분명히 보여주고 있다.

둘째, 시민 참여의 진정성 미흡이다. 제주도는 대외 문화교류 정책에서 주민 참여를 강조해 왔으나, 실질적인 파트너십으로 이어지는 데에는 한계가 있었다.

32) 제주특별자치도 문화정책과, "2020년 국제문화교류 추진계획," 2020, p. 2.

www.kci.go.kr

많은 경우 대형 국제행사가 지역 주민과 유리된 채 진행되어, 주민들은 관객이나 일회성 참가로 참여하는 데 그쳤다. 제주도도 이러한 문제를 인식하고, 최근에는 지역 청년 예술인과 주민이 함께하는 프로젝트 등을 시도하며 참여 확대를 모색해왔다. 예컨대 2018년 글로벌 청년문화포럼에서는 세계 22개국 청년 예술가들이 제주시 원도심에서 지역주민과 함께 도시재생을 주제로 예술 프로젝트를 진행하여 창작 결과물을 도출한 바 있다.[33]

이처럼 일부 주민들의 직접 참여와 지역 콘텐츠 발굴이 이뤄진 것은 긍정적 성과라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주민 참여는 행사 기간에 제한적으로 이루어지거나 문화체험·공연의 관객 수준에 머무르는 경우가 많았다. 사업 종료 후 주민들의 지속적인 피드백이나 공동 기획으로 이어지는 구조가 부족하여, 주민이 체감하는 성과나 주인의식이 약한 측면이 있다. 이는 시민을 문화외교의 '대상'이 아니라 관계 형성의 '주체'로 상정하는 NCD의 관계 차원이 제도적으로 충분히 구현되지 못했음을 시사한다.

결국 현재의 주민 참여는 다소 상징적 수준에 그치고 있는바, 향후에는 주민을 실질적 동반자로 포괄하는 거버넌스 구축과 더 다양한 계층의 참여 유도를 통해 시민 참여의 내실을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 교류사업 기획 단계부터 지역 주민 대표나 청년 그룹이 참여하는 협의회를 운영하고, 사업 평가 시 시민 피드백을 반영하는 체계를 도입할 수 있을 것이다. 또한 문화교류 활동에 대한 지역사회의 관심과 이해를 높이기 위해 홍보·교육을 병행하고, 참여 시민들에게 인센티브를 제공하는 등 참여 지속 동기를 부여하는 노력도 요구된다.

셋째, 정책 연속성과 지역 문화브랜드 일관성의 미흡이다. 제주도의 문화교류 사업 상당수는 단발성 이벤트 중심으로 운영되고 있으며, 축적된 노하우의 지속성이 부족하다. 예를 들어 한·중·일 문화예술 교류는 폐막 이후에도 닝보, 나라와 3자 협약을 맺어 청소년 캠프 등을 지속했으나 이러한 사례는 일부에 불과했다. 많은 프로젝트들은 지원이 종료되면 단절되거나, 담당자 교체로 유사 사업을 처음부터 다시 시작하는 일이 반복된다. 이는 노하우의 축적 부재와 연속성의 단절로 이어져 사업의 질적 발전을 저해한다. 또 제주도가 UCLG ASPAC 문화분과위원회 의장도시임에도 불구하고, 이를 전담하여 꾸준한 교류로 연결할

33) 제주특별자치도 문화정책과, "제주도, 도시 재생 뉴딜사업과 문화예술의 만남 'UCLG 글로벌청년문화포럼' 개최," 보도자료, 2018년 10월 22일.

www.kci.go.kr

전담 조직이나 전문인력이 부족한 실정이다.

제주도는 유네스코 자연유산, 세계평화의 섬 등의 브랜드 자산을 보유하고 있지만, 대외 문화교류 사업에서는 이를 체계적으로 활용하지 못했다. 일부 행사에서 '유네스코 세계자연유산 제주' 브랜드 가치를 확산하려는 시도가 있었으나, 개별 사업들이 분산 추진되면서 제주 문화외교 활동의 정체성이나 장기 비전이 불분명한 측면이 있다. 결과적으로 NCD가 지향하는 장기적 관계 축적과 문화자산의 누적 효과는 개별 사업 차원에 머물렀으며, 정책 차원의 일관된 설계로까지 이어지지는 못했다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 중장기적 관점에서 정책의 연속성을 유지하고, 제주 고유의 문화자산을 중심으로 일관된 브랜드 전략을 재정립할 필요가 있다.[34] 또한 핵심 사업에 대해서는 다년도 계획을 수립하여 지속 추진하고, 이를 뒷받침할 상시 조직과 전문 인력 양성을 고려해야 할 것이다.

마지막으로, 국제 네트워크 활용의 전략성과 심화 부족이다. 제주도는 많은 자매결연 및 우호협력 도시를 보유하고 다양한 국제 협의체에 참여해왔지만, 양적 확대에 비해 질적 심화가 부족한 문제가 지적된다. 현재 제주도의 국제교류 네트워크는 아시아·태평양 지역과 미주, 유럽에 이르기까지 광범위하게 퍼져 있고, 환태평양 평화도시 협의체, 글로벌 평화도시 연대, UCLG 문화분과 등 다양한 국제 협의체에도 참여해왔다.[35] 이러한 폭넓은 연계망은 겉보기에는 제주의 글로벌 위상을 보여주지만, 개별 관계의 내실은 피상적인 경우가 많았다. 예를 들어 제주도는 미국 하와이주, 중국 하이난성 등 오랜 자매도시들과 교류 25주년·35주년을 기념하여 온라인 세미나와 전통문화 공연 등을 개최했으나, 행사 후에 심도 있는 협력이나 공동 프로젝트로 이어지는 경우는 드물었다. 교류 성과가 축적되기보다는 기념행사 자체로 일회성 소비에 그친 것이다.

제주도의 자매·우호도시 중 정기적으로 활발히 교류하는 곳은 극히 일부이며, 제주도 스스로도 지리적 거리와 행정 여건을 감안해 몇몇 인근 국가(중국·일본 등)와의 교류에 집중하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.[36] 이는 결국 자매·우호

34) 고경민, "지역 정체성과 가치, 그리고 도시외교: 제주의 글로벌교류허브 구축 방향 모색," 『한국동북아논총』 제29집 제2호, 2024.
35) 고경민, "도시 네트워크와 글로벌평화도시연대: 제주 도시외교의 함의."
36) 외교부, 『2019년도 공공외교 종합시행계획』, 서울: 외교부, 2019, p. 79.

www.kci.go.kr

도시나 도시 네트워크를 선택과 집중하여 전략적 협력관계로 심화시킬 필요가 있음을 시사한다. 현재처럼 교류 도시를 양적으로 늘리는 데 치중할 경우 자원 분산과 피상적 관계로 끝날 위험이 있으므로, 향후에는 핵심 파트너 도시를 선정하고 공동 프로젝트 중심의 심층 협력 모델로 전환해야 한다. 이러한 질적 전환을 통해서만 도시 문화외교의 지속 가능한 협력 기반과 장기적 신뢰 구축을 도모할 수 있을 것이다.

V. 결론과 함의

본 연구는 NCD 관점에서 제주도의 문화외교·국제문화교류 사례를 분석함으로써 도시 문화외교가 새로운 문화외교 패러다임을 어떻게 구현할 수 있는지를 검토했다. 제주도의 경험은 중앙정부 차원의 문화외교와 국제문화교류 제도가 이원적으로 운영되는 현실 속에서 새로운 도시 문화외교의 '시행착오'이자 '잠재력'임을 보여준다.

먼저 시행착오 측면에서, 제주도의 문화외교 추진 과정에서는 일부 구조적·운영상 문제가 드러났다. 예컨대, 중앙정부 차원에서 대외 문화교류 정책이 외교부와 문체부로 이원화되어 일관성과 통합성이 저해된다는 지적이 있어 왔는데, 제주 사례에서도 이러한 제도적 분절로 인한 조율의 어려움이 나타났다. 실제로 대외 문화교류 사업을 추진할 때 부서 간 역할 중복과 조정 미흡, 중앙-지방 간 협력 체계의 부재 등으로 인해 초기 목표 달성에 차질을 빚는 등 시행착오를 겪었다.

그러나 이러한 경험의 축적은 오히려 정책 개선과 학습의 계기가 되었다는 점도 부인할 수 없다. 제주도는 2015년 UCLG로부터 문화선도도시로 선정되고 2017년에는 아시아태평양 지방정부연합 문화분과위원회 의장도시로 활약하는 등 국제 문화협력의 중심지로 부상했다. 특히 최근 추진된 '아세안+α' 지역 대상 문화교류 전략은 현지 네트워크 구축과 예술인 교류를 통해 지속가능한 지방외교 모델을 실현한 사례로 평가받았으며,[37] 이러한 성과는 제주도가 문화외교

37) "제주 '아세안+α' 정책, 2025지방외교 우수사례 선정." 『헤드라인제주』 2025년 12월 15일.

www.kci.go.kr

플랫폼으로서 지닌 잠재력을 보여준다. 요컨대, 제주도의 도시 문화외교는 초기의 구조적 한계와 운영상의 시행착오를 실질적 학습과 전략 개선의 기회로 전환시켜 왔으며, 이를 통해 지역 문화자산을 활용한 국제교류에서 독자적 성과와 발전 가능성을 모색하고 있음을 확인할 수 있었다.

또한 본 연구는 기존 선행연구들이 중앙정부 차원의 대외 문화교류 정책 이원화 문제를 지적해온 데 반해, 그러한 구조적 분절 현상이 지방정부에도 전이되고 있음을 실증적으로 확인했다는 점에서 의의가 있다. 다시 말해, 중앙의 외교부-문체부 간 역할 분할로 인한 비효율이 제주도 사례에서도 구조적으로 재현되고 있으며, 이는 지방 차원에서 문화외교 정책의 통합적 거버넌스 확립이 필요함을 시사한다.

이상의 연구 결과가 함축하는 이론적 함의는, 국가 중심의 공공외교 담론을 넘어 도시 및 지방정부 차원에서 문화외교를 재개념화할 수 있는 단서를 제공한다는 점이다. 제주도의 사례는 지방정부가 문화교류를 통해 국제 무대에서 독자적 외교 주체로서 역할을 수행할 수 있음을 보여준다. 이는 지방외교가 국가외교를 보완하는 2차적 활동에 그치지 않고, 지역의 정체성과 정책 목표를 반영한 다층적 외교 행위로 발전할 수 있음을 시사한다. 실제로 도시외교 이론에서는 병렬외교·촉매외교 등의 개념을 통해 지방정부의 독자적 외교 기능과 복합적인 외교 생태계를 강조하고 있으며,[38] 제주도의 문화외교 성과는 이러한 이론적 논의를 뒷받침한다. 특히 외교 분권화의 세계적 흐름 속에서 중앙정부가 독점해왔던 외교 영역이 점차 지방으로 분산되고 있는바, 본 연구는 이 맥락에서 지방정부의 외교적 자율성 개념을 정립할 수 있는 가능성을 부각시킨다.

제주특별자치도가 거둔 문화외교 성과와 한계를 분석한 본 연구의 결과는, 지방정부가 문화외교의 새로운 주체로 부상하면서 중앙-지방 간 관계 재정립과 권한 배분에 관한 이론적 논의에 기여한다. 아울러 지방정부가 지역 주민의 문화적 역량과 지역 고유의 자원을 토대로 국제사회와 소통할 때 나타나는 외교적 자율성의 범위와 한계를 경험적으로 고찰함으로써, 향후 도시외교의 개념적 틀을 발전시키는 데에도 시사점을 제공한다. 이러한 함의는 지방정부 수준에서 문화외교의 역할과 효과를 이론화하고, 나아가 지방외교 분권화 시대에 걸맞은 지

38) 이태준, "지방외교와 문화외교 관점에서 본 한국 문화도시의 가능성과 발전 전략." 『국제정치연구』 제28권 제3호, 2025.

www.kci.go.kr

방정부 외교모델 구축의 중요성을 부각한 점에서 학술적 의의를 찾을 수 있다.

본 연구의 한계로는 주로 공식 정책 문서에 기반한 분석을 수행함으로써, 실제 사업 집행 과정에서 나타나는 행위자 간의 미시적 상호작용을 충분히 포착하지 못했다는 점을 들 수 있다. 또한 제주라는 단일 지역 사례(single case)에 초점을 맞추었기 때문에 연구 결과를 일반화하는 데에는 일정한 제약이 존재한다. 더 나아가 본 연구는 NCD의 개념적 요소들을 지방정부 사례에 적용하여 질적으로 평가하는 데 중점을 두었으나, 각 요소별 성과를 정량적으로 측정하고 비교할 수 있는 분석 지표를 충분히 개발하지 못했다는 한계도 지닌다. 향후 연구에서는 FGI(Focus Group Interview) 혹은 전문가 심층인터뷰를 통해 질적 연구방법을 보완하고, 복수 지자체의 문화외교 사례를 비교·분석함으로써 NCD 개념의 일반화 가능성을 검증하고, 이를 토대로 문화 중심 도시외교 모델을 보다 정교하게 발전시킬 수 있을 것으로 기대한다.

www.kci.go.kr

참고문헌

"제주-스페인 갈리시아 교류, 지방외교 사례로 공유된다." 『헤드라인제주』 2022년 12월 12일.

"제주 '아세안+α' 정책, 2025지방외교 우수사례 선정." 『헤드라인제주』 2025년 12월 15일.

고경민, "도시 네트워크와 글로벌평화도시연대: 제주 도시외교의 함의," 『한국동북아논총』 제28집 제3호, 2023.

_____, "지역 정체성과 가치, 그리고 도시외교: 제주의 글로벌교류허브 구축 방향 모색," 『한국동북아논총』 제29집 제2호, 2024.

김태환, 『한국 공공외교의 유형 분석과 방향성 2018-2022: 자국 중심성을 넘어서』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2023.

김화정·조기숙, "네트워크 문화거버넌스 모델로 분석한 선진 5개국 유네스코외교." 『한국정치학회보』 제54권 제5호, 2020.

김휘정, "문화외교와 국제문화교류 부문 조율 기능 확보의 쟁점과 과제." 『문화정책논총』 제26권 제1호, 2012.

박선희, "지역 정체성에 기반한 지방문화외교 전략 유형과 실행 방안," 『평화학연구』 제25권 4호, 2025.

_____, "한글문화도시 세종시의 지방문화외교 전략과 실행 프레임워크." 『한국동북아논총』 제30권 제4호, 2025.

신종호, 『한국의 문화외교 강화를 위한 추진 전략 및 지역별 차별화 방안』. 외교부 연구용역보고서, 2019.

외교부, 『2019년도 공공외교 종합시행계획』, 2019.

_____, 『2020년도 공공외교 종합시행계획』, 2020.

_____, 『2021년도 공공외교 종합시행계획』, 2021.

_____, 『2022년도 공공외교 종합시행계획』, 2022.

_____, 『2023년도 공공외교 종합시행계획』, 2023.

_____, 『2024년도 공공외교 종합시행계획』, 2024.

_____, 『2025년도 공공외교 종합시행계획』, 2025.

이태준, "지방외교와 문화외교 관점에서 본 한국 문화도시의 가능성과 발전 전략." 『국제정치연구』 제28권 제3호, 2025.

제주특별자치도 문화정책과, "2019 제주특별자치도 국제문화교류 계획(안)." 2019.

_____, "2020년 국제문화교류 추진계획." 2020.

_____, "2020년 국제문화교류 추진계획." 2020.

www.kci.go.kr

_____, “2021년 국제문화 교류사업 추진계획.” 2021.
_____, “2022년 제주특별자치도 국제문화교류 진흥계획.” 2022.
_____, “2024년 제주특별자치도 국제문화교류 진흥 지역계획.” 2024.
_____, “2025년 제주특별자치도 국제문화교류 진흥계획.” 2025.
_____, “제주도, 도시 재생 뉴딜사업과 문화예술의 만남 ‘UCLG 글로벌청년문화포럼’ 개최.” 보도자료, 2018년 10월 22일.

Acuto, Michele, Mika Morissette and Agis Tsouros. “City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities.” *Global Policy,* Vol. 8, No. 1, 2016.

Ang, Ien, Yudhishthir Raj Isar and Phillip Mar. “Cultural Diplomacy: Beyond the National Interest?” *International Journal of Cultural Policy,* Vol. 21, No. 4, 2015.

EUNIC(European Union National Institutes for Culture), “Cultural Relations and Cities: Final Report.” EUNIC Global Office, 2016.

European Commission, “Towards an EU Strategy for International Cultural Relations.” Joint Communication to the European Parliament and the Council, 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN(검색일: 2025. 11. 16).

García, Beatriz, “Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Barcelona and Glasgow.” *Local Economy,* Vol. 19, No. 4, 2004.

Hocking, Brian et al., “Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century.” Netherlands Institute of International Relations, ‘Clingendael’. October 2012.

Huijgh, Ellen, *Public Diplomacy at Home: Domestic Dimensions,* Leiden: Brill Nijhoff University Press, 2019.

Isar, Yudhishthir Raj & Anna Triandafyllidou, “Introduction to This Special Issue: Cultural Diplomacy – What Role for Cities and Civil Society Actors?” *International Journal of Politics, Culture, and Society,* Vol. 34, No. 4, 2021.

Jora, Lucian, “New Practices and Trends in Cultural Diplomacy.” *Romanian Review of Political Science and International Relations,* Vol. 10, No. 1, 2013.

www.kci.go.kr

Kern, Kristine et al., “Unpacking Polycentric Climate Governance: Tracing the Evolution of Transnational Municipal Networks over Time,” *Global Environmental Politics,* Vol. 24, No. 3(2024), pp. 121-143.

Kim, Hwajung, “Bridging the Theoretical Gap between Public Diplomacy and Cultural Diplomacy.” *The Korean Journal of International Studies,* Vol. 15, No. 2, 2017.

Melissen, Jan, “The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice.” In Jan Melissen, ed., T*he New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations.* New York & London: Palgrave Macmillan, 2005.

Priewe, Sascha, “Cultural Diplomacy and the City.” *Arts & International Affairs,* Vol. 4, No. 1, 2019, https://theartsjournal.net/2019/10/27/priewe/(검색일: 2025. 11. 23).

Tsardanidis, Eleni, “Citizen Diplomacy and Urban Networks in Europe: Between Participation and Governance.” *European Urban and Regional Studies,* Vol. 25, No. 4, 2018.

UCLG, “Jeju Summit: World Cities and Networks Cooperate to Promote Culture in Sustainable Development,” 12.05.2017, https://uclg.org/new/jeju-summit-world-cities-and-networks-cooperate-to-promote-culture-in-sustainable-development/(검색일: 2025. 12. 14).

UNESCO, “From Standing Out to Reaching Out: Cultural Diplomacy for Sustainable Development,” 27 January 2022, https://www.unesco.org/en/articles/cutting-edge-standing-out-reaching-out-cultural-diplomacy-sustainable-development(검색일: 2025. 11. 16).

Van der Pluijm, Rogier & Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics.” Nederlands Institute of International Relations, ‘Clingendael’. April 2007.

Zamorano, Mariano Martín & Arturo Rodríguez Morató, “The Cultural Paradiplomacy of Barcelona Since the 1980s: Understanding Transformations in Local Cultural Paradiplomacy.” *International Journal of Cultural Policy,* Vol. 21, No. 5, 2015.

Zamorano, Mariano Martín, “Reframing Cultural Diplomacy: The Instrumentalization of Culture under the Soft Power Theory.” *Culture Unbound,* Vol. 8, No. 2, 2016.

www.kci.go.kr

Abstract

City Cultural Diplomacy in the Era of New Cultural Diplomacy(NCD): A Case Study of Jeju Special Self-Governing Province and Policy Implications

Ko, Kyung Min(Director, International Peace Foundation Secretariat)
Park, Seon Hui(Researcher, Institute of Policy Science, Dankook University)

The concept of 'New Cultural Diplomacy(NCD)' has emerged amid growing demands to overcome the boundaries between cultural diplomacy and international cultural exchange and to pursue them in an integrated manner. This study explores the new possibilities and policy implications of city cultural diplomacy by analyzing the case of Jeju Special Self-Governing Province through the theoretical framework of NCD. NCD is a relationship-oriented paradigm that integrates the state-led, unidirectional approach of traditional cultural diplomacy with the mutual understanding and reciprocity emphasized in international cultural exchange, and represents a paradigm shift encompassing the purposes, values, and modes of cultural diplomacy as well as its institutional and operational structures. In this context, this study analyzes the Jeju case by operationalizing four core dimensions of NCD—value, relationship, time, and space/structure. The analysis reveals that the province is practicing cultural diplomacy consistent with NCD principles by utilizing local identity as a diplomatic resource, strengthening civic participation, ensuring policy continuity, and engaging with international networks. While these efforts have yielded achievements such as the international articulation of local identity, the expansion of citizen-based exchanges, and the institutionalization of key projects, structural limitations such as the dualized implementation system between central and local governments were also identified. Based on this analysis, this study proposes policy directions for advancing city

www.kci.go.kr

cultural diplomacy, including the integration of public diplomacy and international cultural exchange policies, the establishment of citizen-participatory governance, the continued promotion and funding of core projects, and strategic exchanges through prioritization and strategic focus.

Keywords: new cultural diplomacy, city cultural diplomacy, Jeju, public diplomacy, international cultural exchange

투고일: 2025년 12월 26일, 심사일: 2026년 1월 31일, 게재확정일 : 2026년 2월 20일

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr