

한국의 대아프리카 공공외교에 대한 고찰*

이한규 한국외국어대학교

논문요약

한국은 2010년을 ‘공공외교 원년’으로 선포하면서 공공외교는 21세기 한국 외교에서 점차 그 중요성을 찾아가고 있다. 이와 함께 한국 외교의 주변부에 있던 아프리카에 관한 관심은 실리적 관계의 분기점이라고 하는 2006년 한-아프리카 포럼을 계기로 본격화되었다. 4차례 포럼을 거치면서 올해로 14년이 되어 가고 있는 시점에서 한국의 대아프리카 외교와 함께 공공외교를 스크린할 필요가 있다. 아프리카에 대한 이해가 편협하고, 경제적 이해관계에 집중하고 있는 국내 환경을 고려할 때, 공공외교는 한국의 대아프리카 정책에 어떤 역할을 기대할 수 있을까? 본 연구는 이러한 근본적 문제에 대한 답을 문화적 접근을 통해 찾는다. 왜냐하면, 공공외교는 쌍방 간의 공감대 필요하는데 그 중심에는 문화가 있다. 아프리카에서는 문화는 일상에서 즐기는 오락이 아닌, 질서이자, 체제다. 따라서 한국 공공외교는 아프리카 문화적 요소를 침해하지 않는 방법으로 모색되어야 한다. 한국문화의 확산과 함께 신뢰 관계의 구축이라는 측면에서 타 문화를 적극적으로 수용하는 자세는 아프리카에 대한 한국 공공외교가 선행되어야 하는 문제다. 그렇지 않으면 아프리카는 문화적 경계를 강화하거나 한국은 ‘허구적’ 문화적 공감대만 보여 줄 것이다.

주제어 : 아프리카, 소프트파워와 문화, 한국 외교, 공공외교와 인프라, 공공외교 의미

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5B8070773). 본 논문의 완성도를 위해 유익한 논평을 해 준 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

I. 들어가기

21세기는 신자유주의 경제 냉전 시대이기도 하지만, 다른 한편으로는 ‘문화 냉전’이라고도 할 만큼 공공외교의 경쟁이 심화하고 있다. 공공외교는 제2차 세계대전 이후 현실주의 외교정책에서 부차적 수단이었다. 그러나 개발도상국의 문제를 발전이론으로 접근한 선진국의 지역 연구 활성화와 국제기구를 통한 제3세계 문제에 대한 포괄적인 접근 등에 영향을 미쳤다.¹⁾ 하지만 1950년 이후 동서냉전의 강화와 1960년 이후 저개발국가의 정치·사회적 불안정으로 인한 제도적 발전의 한계로 군사·정치·경제력의 하드파워를 통한 현실주의적 외교 패러다임이 중심이 되었다. 이와 더불어 공공외교의 비중은 점차 줄어들었다. 단지 세계평화라는 거시적 측면에서 제3세계 국가의 기근, 가난 등의 사회적 문제에 NGO와 같은 민간기구들이 참여함으로써 전통외교로서의 공공외교 맥을 직·간접적으로 이어왔다. 따라서 현재 공공외교는 일부 학자가 주장하는 것처럼 전통외교에서의 새로운 것이 아니라 기존에 존재했던 것이 21세기 들어서 그 중요성이 다시 재조명되고 있음이다(멜리센 2008, 56).

한국 정부는 외교의 국제화와 선진화를 위해 2010년을 ‘공공외교 원년’으로 선포하고, 2011년 공공외교 대사를 임명하였다. 그리고 ‘공공외교법’은 6년이 지난 2016년 2월에 제정하고, 같은 해 8월 4일 발효되었다. 이어서 ‘정책공공외교 담당관직’의 개설과 문화 외교국이 신설되었다.²⁾ 이제 공공외교는 21세기 한국 외교에서 점차 그 중요성을 찾아가고 있다. 이처럼 다양한 국가와 대중의 지지를 얻을 수 있는 보편

1) 이에 대해서 여정동은 제3세계에 대한 선진국의 외교가 “참다운 공동이익을 지향하는 신뢰할 수 있는 영구적 정책이라기 보다는 단기적 술책에 불과”(여정동 1996, 384)한 것으로 비판한다.

2) 2013년 60억 원의 예산이 투입되었으며, 2020년 공공외교예산으로 72억 원을 배정하고 있다.

적 가치를 설정하고 실천하는 것은 한국 공공외교의 중요한 목적이자 실천 방향이다. 특히 공공외교는 일반외교와 달리 자국 중심의 소프트 파워 개념으로부터 더 자유스러워야 한다.

아프리카에 대한 이해가 편협하고, 경제적 이해관계에 집중하고 있는 국내 환경을 고려할 때, 공공외교는 한국의 대아프리카 정책에 어떤 역할을 기대할 수 있을까? 그동안 아프리카에 대한 공공외교는 어떠한가? 문화를 유독 중시하는 아프리카인에게 한국의 공공외교는 어떤 의미를 줄 것인가? 한국에 대한 아프리카 국민의 이해와 신뢰를 증진하기 위한 공공외교는 자국의 이해를 강요하는 또 다른 방법이 되지 않을까? 한국의 대아프리카 공공외교 성공을 위한 요인은 무엇이며, 그것의 외교적 함의는 무엇인가?

이제까지 국내의 아프리카 외교에 관한 연구 대부분이 정치·경제(원조)를 중심으로 접근하였다면(이한규 2011; 이호영 2011; 김동석 외(2013); 유호근 외(2015), 본 연구는 21세기 한국의 대아프리카 외교를 문화적으로 접근한다는 점에서 차별된다고 하겠다. 아프리카 55개국은³⁾ 다양하고 서로 이질적인 문화를 지니고 있다는 점에서 21세기 한국의 대아프리카 외교를 재정립할 필요가 있다. 특히 문화는 공공외교의 쌍방향적 상호 소통에서 중요한 수단이다. 예를 들어, 같은 이슬람 문화권이라 하여도 사하라 사막 이북(마그레브 지역)과 사하라 이남 간 일상에서 나타나는 문화 형태는 상이하다. 또한, 카메룬 남부는 전통종교 및 기독교 문화권이지만, 북부는 철저한 이슬람 문화권이라는 점에 서⁴⁾ 아프리카 몇 개 국가의 일반적 사례를 통해 공공외교 정책을 수립

-
- 3) 현재 기준으로 유엔에 가입한 아프리카회원국은 54개국이지만, 아프리카연합 가입 회원국을 기준으로 하면 55개국이다. 유엔 비회원국인 서사하라는 1963년 아프리카단결기구(아프리카연합 전신)에 가입하였다. 그러나 본문에서는 유엔회원국 54개국을 기준으로 논한다.
- 4) 사하라 사막 이남에 걸쳐 있는 대부분 국가가 카메룬 상황과 유사하다(세네갈, 부르키나파소, 코트디부아르, 나이지리아, 베냉, 가봉, 중앙아프리카 공화국 등). 한국에서는 중동 이슬람국가와 북아프리카, 특히 마그레브 국가와 정치, 사회, 문화(이슬람 종교)의 차이가 있음에도 여전히 중동 국가로 분리하여 취급하고 있다. 대부분의 국제 보고서 특히 마그레브 국가들을 중동 국가 범

하는 것은 문제가 있을 수 있다. 따라서 한국의 대아프리카 공공외교는 다른 지역보다 문화적 측면에서 신중하면서도 다양한 접근이 필요하다.

이런 문제의식으로 접근하는 본 연구의 목적은 2006년부터 현재까지의 아프리카에 대한 공공외교를 사례별로 분석하여 어떤 유의미한 결과가 있는지를 살펴보고, 그에 따른 시사점을 도출한다. 또한, 아프리카에 대한 한국의 공공외교 전략에 대한 효율적인 방안을 모색하고, 미비점을 보완하여 중장기적으로 지속할 수 있는 대아프리카 공공외교를 제안한다. 물론 한국 정부는 드라마 및 영화제, K-Pop, 한식, 태권도, 한국어 보급, ‘쌍방향문화교류증진사업(Mutual Cultural Exchange Program)’ 등의 공공외교를 꾸준히 시행하고 있다(외교부 2014, 한국국제교류재단 2017; 김영수 외 2017). 그러나 본 연구에서는 공공외교 활동이 지속 가능한 활동으로 이어지기 위해서는 공공외교 인프라가 더 중요하다. 이러한 점에서 ‘문화협정 및 문화공동위원회,’ ‘한국국제교류재단,’ 그리고 ‘재외공관과 한국문화원’을 중심으로 검토한다. 본 연구는 한국의 대아프리카 공공외교에 관한 국내외 학술 연구가 미미하다는 점에서 정부 정책과 실증적인 자료 분석을 중심으로 분석하였다.⁵⁾

II. 공공외교 수단으로서의 문화

이라크 전쟁에서 미국의 ‘승리 없는 승리,’ 적의 실체를 파악하기 어려운 테러 집단의 등장(외로운 늑대), 다양한 행위자의 증가와 분쟁의 복합적인 요인 등은 무력적인 힘으로 자국의 이익을 성취할 수 없음을 입증해 주었다(Peterson 2002, 85). 즉, 힘(강압, 무력)을 통한 외교만으로

주에 넣고 있다. 이는 마그레브 국가들에 대한 올바른 공공외교 정책을 수립할 수 없게 만드는 장애 요인 중 하나다.

- 5) 아프리카에 관한 한국의 공공외교 연구가 학술논문으로 출간된 것은 현재까지 전혀 없으며, 중국의 대아프리카 공공외교는 4편의 석·박사 학위 논문으로 수행되었다. 이는 한국의 공공외교가 아프리카에 미치는 영향력이 적거나 공공외교의 중대성이 아프리카에서는 실효성이 없기 때문이라 생각한다.

는 미국이 더는 세계를 관리하는 유일한 수단으로 작용하지 못하게 되었다. 특히 9·11 테러는 미 본토 내에서 일어난 도발로서 미국의 리더십에 치명적인 결과를 주었다. 힘의 행사는 명확하게 밝혀진 실체를 대상으로 제압하는 것인데 실체가 불명확한 상태에서는 무용지물이 될 수밖에 없다. 오바마 정부는 더는 미국이 군사력과 경제력으로 국제사회를 이끌어가기 어렵다는 점에서 “상대방을 설득하여 동의”(김상배 2009, 8)를 얻어내는 소프트파워를 강조하였다. 국제관계의 주요 핵심인 군사적·정치적 외교 영역이 아닌 제3의 외교 영역이 중심 가치가 되었다. 즉, 더 효율적인 외교를 위해서는 자국 중심의 범위를 벗어나는 새로운 접근이 필요하다. 이러한 점에서 나이(Jeseph S. Nye)가 주장한 소프트파워는 21세기 새로운 외교 수단이 되었고, 그에 따르면 더는 하드파워(군사력, 경제력)만으로 국가 목적을 달성할 수 없으므로 소프트파워(문화, 이념)가 필요하다. 그러면서 나이(Nye)는 사람의 마음을 사로잡을 수 있는 문화·이념의 가치를 중시하면서 이를 다른 가치, 즉 정치 혹은 경제적 가치와 조합시키는 소프트파워를 주장한다(나이 2012, 138).

나이는 효율적인 소프트파워를 위해 다음과 같은 자원을 강조한다. 첫째는 타국이 호감으로 따를 수 있는 문화적 가치가 있어야 하고, 자국의 문화가치에 대한 타국의 호응도가 높아야 한다. 둘째는 소프트파워는 보편성을 갖추어야 한다. 한 국가가 타국에 소프트파워를 적용하기 위해서는 자국 행위가 타국의 문화와 가치를 침해하거나 훼손하지 않아야 한다. 예컨대 소프트파워는 하드파워처럼 일방적이 아니라 상호적이 되어야 한다. 이처럼 소프트파워는 문화(culture), 이념(Ideology), 가치(values) 등 비물질적 힘으로 구성된다(나이 2004, 25). 이러한 점에서 나이는 이러한 요소들이 더 많은 효율성을 가지기 위해서 차용성(co-optive)을 강조한다(나이 2004, 34). 상대가 선호하는 것이 무엇인지를 구체화해 정책에 반영하는 것이다. 타국이 자국에 호감을 느끼게 하기 위해서는 자국 또한 타국 문화에 대한 호감을 느껴야만 자국에 대한 매력을 발산시킬 수 있다. 타 국가 국민이 다른 국가의 역사, 정치발전, 이념, 국가관, 시민 정신에 대하여 호감을 느끼는 것은 쉽지가

않다. 이 점에서 나이는 무형적 자산으로 타국에 영향을 미칠 수 있는 문화를 강조하였고, 세계적 추세는 이러한 문화를 소프트파워의 중심 가치로 인정하고 있다(나이 2004, 98).

이러한 목적에 부합하기 위해 공공외교(Public Diplomacy)가 새롭게 제시되었다(정기웅 외 2009).⁶⁾ 공공외교는 갑자기 등장한 새로운 개념이 아니고 오랜 역사를 지닌 외교 수단인 일종이다. 종전에는 공공외교가 국가 주도로 이루어져 왔다면, 탈냉전 이후 소프트파워의 중요성이 급증하면서 신공공외교 개념으로 대중과의 직·간접적 교류가 중심이 되었다. 예컨대 21세기 중요한 외교 영역이자 수단이 되었다(조대식 2009, 4). 이처럼 공공외교는 소프트파워 목적을 달성하기 위한 하나의 수단이 되었지만, 공공외교에 대한 정의는 다양하다.

멜리센(Jan Melissen)은 공공외교를 국민의 이익 증진과 가치 고양 차원에서 “다른 국가의 국민들과 직접적인 관계를 맺는 과정”(멜리센 2005, 45)이라고 정의한다. 투흐(Hans Tuch 1990)는 커뮤니케이션 기능 측면에서 공공외교를 “자국의 국가적 목표 및 정책뿐만 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위해 정부가 타국 대중과 의사소통하는 과정”(Tuch 1990)으로 본다. 백우열은 광의적으로 공공외교를 “정부 및 민간부문의 개인과 단체 모두 타국 정부의 외교정책 결정에 직접적으로 영향을 미치는 다른 국가 대중의 태도와 인식에 직간접적 영향을 주는 방법”(백우열 2017, 9)이라고 한다. 행위자 중심으로 접근하는 진행남은 공공외교를 “정부뿐만 아니라 대중문화인을 포함한 민간 행위자들이 타국의 대중과 다양한 기제로 소통하는 가운데 상호이해와 공감대를 넓힘으로써 자국에 대한 긍정적 이미지와

6) 공공외교 용어를 처음 사용한 국가는 1960년대 미국이며, 정보국장 애드워드 머로우(Edward M. Murrow)가 제시하였다. 미국은 ‘미국의 소리’라는 방송 매체를 통해 동서 냉전체제에서 서구 문화(특히 자유에 대한 개념)를 공산지역뿐만 아니라 제3세계 국가에 전달하였다. 특히 미국은 외국 지식인들의 미국 초청, 연구 독려, 지식 교환 등을 적극적으로 활용하였다. 하지만 이 시기의 공공외교는 타국에 대한 한 국가의 일방적인 요구였다든 점에서 오늘날 논의되고 있는 공공외교와는 의미가 다르다.

우호적 태도를 형성하기 위한 활동”(진행남 2012, 12)으로 정의하고 있다. 끝으로 외교부의 공공외교 정의를 인용하면 다음과 같다.

‘공공외교란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교 관계를 증진시키고, 우리의 국가 이미지와 국가 브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동을 말합니다. 정부 간 소통과 협상 과정을 일컫는 전통적 의미의 외교와 대비되는 개념으로, 문화·예술, 원조, 지식, 언어, 미디어, 홍보 등 다양한 기제를 활용하여 외국 대중(Foreign Public)에게 직접 다가가 그들의 마음을 사고, 감동을 주어 긍정적인 이미지를 만들어 간다는 것이 공공외교의 기본 컨셉입니다.’(외교부 공공외교 홈페이지)⁷⁾

이와 같은 공공외교의 정의에는 세 가지 공통점이 있다. 첫째, 공공외교의 근본적 토대는 소프트파워와 크게 다르지 않지만, 소프트파워와 달리 상대국 일반 대중이 주요 대상이다. 둘째, 공공외교에서는 타국의 대중과 의사소통을 위해 문화가 수단의 중요한 부분을 차지한다. 셋째, 쌍방향적 소통을 구조화하고 원활하게 하여 긍정적 이미지 효과를 극대화하는 게 목적이다. 이처럼 공공외교는 소프트파워의 하위 개념이지만, 전략적인 측면에서는 유사하다. 따라서 21세기 들어 공공외교가 소프트파워의 목표와 그 맥락을 같이 하는 이유이기도 하다(정기웅 외 2009, 143).

<표 1>은 전통외교에서 국제관계의 행위자는 정부이며, 국가의 외교 자원은 주로 하드파워(정치, 군사, 경제)가 중심임을 보여준다. 반면, 21세기 국제관계의 행위자는 정부를 포함하여 다양한 행위자들이 관계한다. 예컨대 21세기 공공외교 주체와 대상에는 내국민뿐만 아니라 타국민이 포함되어 있다. 이제 양 국가 대중 간의 소통은 정치적 사안처럼 민감하거나 득실관계가 엄격한 경제적 접근보다는 덜 민감하면서도

7) 외교부 공공외교 홈페이지(www.publicdiplomacy.go.kr/).

공감이 쉬운 것에 대한 접근에서부터 우선되어야 한다. 이러한 점에서 21세기 공공외교의 토대는 ‘문화’와 직접 밀접하게 연계되어 있다. 물론 공공외교와 문화 외교를 목적과 주체에 따라서 다르게 보는 측면도 있지만, 현재 공공외교를 문화 외교와 거의 동일시하는 경향이 있다는 점에서 본연구에서는 공공외교에 대한 논의를 문화 측면에서 접근하였다.⁸⁾

<표 1> 공공외교 패러다임 변화와 특징

외교의 요소	전통외교	20세기 공공외교	21세기 신공공외교
주체	정부	정부	정부와 다양한 민간주체
대상	상대국 정부	상대국 정부 및 대중 (자국민은 불포함)	대상 상대국 정부 및 대중 (자국민도 포함)
자원과 자산	하드파워	하드파워 > 소프트파워	하드파워 < 소프트파워
매체	정부 간 공식협상, 대화	선전, PR캠페인, 구미디어	인터넷, SNS 등 디지털 매체 등 다양화
관계유형	수평적 (정부 간)	수직적, 일방향적, 비대칭적	수평적, 쌍방향적, 대칭적
소통의 양식	Closed Negotiation	Closed Communication	Open Communication

출처: 외교부 공공외교포털 (<http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>)(검색일: 2019.11.12.)

일반적으로 외교적 목적 달성을 위해 모든 국가는 설득·회유·협박 등의 방법으로 타 국가에 대해서 다양한 외교 수단을 동원한다(전웅 1986). 가장 고전적인 외교 수단으로서는 하드파워인 정치적 수단으로

8) 문화 외교를 공공외교의 하위 개념으로 보는 경우는 주요 행위자와 수단의 차이점을 통해 문화 외교를 공공외교 일부로 간주하기 때문이다(김우상 2013; 조대식 2009; 신종호 2009; 주미영 2016, 71). 반면, 공공외교와 문화 외교가 문화를 매개로 다른 국가와 대중들을 연결하는 역할을 한다는 점에서 큰 차이가 없다(멜리센 2008).

서 외교가 있다. 그리고 국민경제에 직접 영향을 미치는 관세, 수출입 쿼터제, 엠바고, ODA 및 기술 지원 등의 경제적 수단이 있다. 또한, 상호 간의 치명적이고 쉽게 관계를 회복할 수 없는 결과를 유발하는 군사적 수단이 있다. 21세기 외교에서 안보 문제로 군사력이 더 중요해지기는 했지만, 군사적 수단의 외교적 중요성과 효율성은 일부 국가를 제외하고는 점차 적어지거나 냉전체제에서처럼 같은 효과가 불가능해졌다.

마지막으로는 문화적 수단이 있다. 예술, 철학, 지식, 정보 등을 이용한 문화적 수단은 정치적, 경제적, 군사적 수단과 비교해 결과가 바로 나타나지 않는 단점이 있다. 하지만 평화적이고 조용히 진행된다는 것과 타 국가의 일반 국민을 대상을 하며, 다양한 비국가적 행위자가 중시된다(Putnam 1988, 431). 이처럼 문화적 수단은 공공외교의 한 부분으로써 상호이해를 증진할 수 있음에도 냉전체제에서 아프리카를 비롯하여 개발도상국에 대한 한국의 공공외교는 국제관계에서 주변부에 머물렀다(Chadenet 1997).⁹⁾ 하지만 탈냉전 이후 문화적 수단은 국가가 부여한 가치에 대한 인식을 상대방에게 온건하고 평화적으로 변화시킨다는 점에서 현재와 같은 세계적 다문화 시대에 중요한 외교적 수단으로 점차 인식되고 있다(Lippert 2005).

국가 간의 관계에서 문화의 중요성은 오래전부터 거론되지만, 문화가 한 국가 외교에 미치는 영향에 대해서는 여전히 논쟁 중이다. 문화는 “지식, 신념, 예술, 도덕, 법, 관습, 사람들의 능력과 습관 등의 복합체”(Manganaro 2002, 2)로 항상 유동적이다. 문화는 본연적으로 사회생활을 규정하고 만들기도 하지만, 일반적으로는 그 경계가 고정된 것은 아니다. 따라서 문화는 반복적으로 학습되는 과정으로서 유사점과 차이점의 이해를 통해 소통하는 중요한 기재이고, 이러한 과정에서 새로운 사회현상을 창출한다. 이러한 점에서 문화는 “과거의 특징으로 벗어나 새로운 가치들과 통합하는 과정을 통해 변화를 유도하는 역동적

9) 미국과 소련은 동서 냉전체제에서도 문화 외교를 위해 양국 간 문화교류 협정을 체결하기도 하였다.

사회현상”(조운영 2004, 54)으로 정의된다. 특히 민주사회에서의 문화는 국가나 정치사회 지도자가 아닌 일반 대중이나 비공식적인 집단들에 의해 만들어지며 변화한다(Hermet 1996, 110).

따라서 공공외교에서 문화는 타 국가에 대한 한 국가의 단순한 홍보가 아니라 타국민의 여론과 인식에 직접적인 영향을 미치게 하기 위한 조직되고 구체화한 다양한 수단인 언어, 문학, 문화 등의 집합체이다. 소통적 수단으로서의 문화는 상호적 국민 소통을 목적으로 한다는 점에서 공유된 가치를 유발할 수 있어야 한다(김명섭 외 2007, 303). 그렇지 않아도 세계화 시대에서 문화를 통한 개방도 있지만, 반대로 이슬람 극단주의, 지역주의 등과 같이 경계를 더 나타내는 경우가 있다(Badie et al 2014; 홍기원 2001, 84). 따라서 문화는 메시지를 단순히 다른 국민에게 전달만 하는 것이 아니라 한편으로는 타 국민이 자국 문화에 매료하도록 하고, 다른 한편으로는 타국 문화를 이해하며 공유하는 수단이다(Lippert 2005).

요약하자면, 문화는 기계에 의해 복제되는 것이 아니라 상호작용하는 사람들이 가지고 있는 가치·규범·의미들이 생활양식으로 체계화된 것이다. 따라서 한 사회의 문화는 절대적이라기보다는 환경 변화에 따라서 변할 수 있음을 의미하고, 이러한 변화를 주도하는 것은 공공외교에 참여하는 국민이고, 이를 수용하는 타국민이다. 이러한 점에서 아프리카에 대한 공공외교 접근은 아프리카의 다양성을 어떻게 수용하고, 어떤 방법으로 접근하느냐의 문제의식에서 출발해야 한다. 즉, 한국문화의 우수성이¹⁰⁾ 아닌 한국문화가 아프리카 문화와 어떤 공감(sympathy)을 가질 수 있는가에 우선할 필요가 있다. 이는 다양하고 이질적인 문화를 가진 아프리카에 대한 한국 공공외교가 한국의 일방적 가치가 아닌 보편적 가치를 통해 한국과 아프리카 간의 문화적 공감 이미지를 만드는 과정이다. 즉, 공공외교에서는 문화가 목적이 되어야지 수단이 된다면 아프리카는 문화적 경계를 강화하거나 한국은 ‘허구적’ 문화적 공감만

10) 이러한 접근은 유럽 국가, 특히 프랑스 문화정책과 탈냉전 이후 민주주의 문화를 강요한 미국, 중국 공자학교의 사례에서 충분히 관찰할 수 있다.

보여 줄 것이다(Mappa 1998, 184; Kaputa Lota 2006, 155). 이러한 측면서 타국에 대한 공공외교 전략에는 대상 국가의 사회, 문화, 정치, 경제 등의 수요를 반영한 포괄적이고 섬세한 분석이 필요하다.

Ⅲ. 한국의 대아프리카 외교와 공공외교

1. 한국의 대아프리카 외교 변화

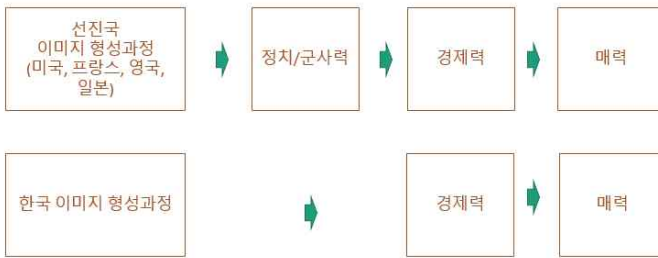
한국은 제3세계 국가 대부분이 겪은 피식민지, 신식민주의, 내전, 쿠데타 및 독재정권, 민주화 투쟁 등의 유사한 역사적 고통과 경험이 있다. 더욱이 한국 외교는 제2차 세계대전 이후 동서 이념적 진영에 얽매일 수밖에 없었다(Sindjoun 2002, 외교통상부 2009). 이 시기에 한국은 아프리카 국가들보다 자립적 외교력을 많이 행사하지 못했다(Rhee 1995). 예를 들어, 한국은 아프리카와의 관계에서 경제적 실리 외교보다는 북한과의 외교경쟁으로 인한 소모적 수교가 대부분이었다(이한규 2009). 하지만 1980년 이후 빠른 경제성장을 이룬 한국은 더 많은 도약을 위해 자원과 해외수출시장의 확보가 필요했다. 더군다나 1990년 이전의 아프리카 대부분 국가는 경제와 정치가 불안정했지만, 1990년 이후의 아프리카는 ‘새로운 르네상스’로 주목을 받고 있었다. 이에 이웃 국가 일본은 1990년을 ‘아프리카의 해’로 정하고 아프리카에 대한 진출을 본격화하였다. 하지만 한국 외교는 60~80년대 할슈타인(Hallstein) 원칙에 의해 수교하지 않았거나 단교를 했던 아프리카 국가들과의 수교 혹은 재 수교하기 위해 15년에서 30년이 필요했다.¹¹⁾ 이러한 재수교는 아프리카가 한국을 매력적으로 본 결과라기보다는 1990년 이후 아프리카의 정세변화에 따른 한국의 대아프리카 정책 변화의 결과다.

11) 예를 들어, 1980년에 한국은 세이셸과 단교하였고, 15년 이후인 1995년에 다시 수교하였다. 콩고와는 1965년에 단교했으나 25년이 지난 1990년에 다시 수교했다.

132 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

하지만 빠르고 안정적인 한국 경제발전은 1990년 이후의 국제관계 다변화와 아프리카 국가들의 신자유주의적 경제발전 계획과 맞물리면서 한국의 매력을 국제사회에 폭넓게 알릴 수 있었다. 1980년대 한국의 경제성장률은 연평균 7%대를 유지하였으며, 1인당 GDP가 80년대 초 2,000달러 이하였으나 1990년대 중반에 들어서는 1만 달러에 가깝게 증가했다. 또한, 대외적인 관계에서도 한국은 1988년 올림픽 개최, 1996년 OECD 가입, 2002년 월드컵 개최, 2010년 G20 의장국 등의 다자적 외교활동을 적극적으로 하였다.

<그림 1> 한국 이미지 형성 과정



출처: 이호영(1999), 이한규(2009), 이한규(2011), 함택영 외(2010), 유호근 외(2015)의 논문과 외교부(2019) 및 존 베일리스 외(2019) 문헌을 바탕으로 작성함.

특히 <그림 1>에서 한국의 이미지 형성은 선진국과 달리 정치·군사력에 의한 이미지 생성 단계가 생략되고, 고도성장의 경제력이 한국 이미지 발산의 큰 역할을 하였다. 이는 경제도약을 절대적으로 필요로 하고, 이를 위해 새로운 발전모델을 모색하던 아프리카 국가들이 한국에 대한 호감도를 증가시키는 동인으로 작용하였다.¹²⁾ 또 다른 동기는 미국, 프랑스, 영국 등의 선진국이 정치·군사력을 통해 국가 이미지를 형

12) 탈냉전 이전까지 대부분 아프리카 국가는 이념과 상관없이 소련 사회주의 체제를 발전모델로 선호하였다. 그러나 소련이 붕괴하면서 중국이 발전모델과 한국의 발전모델이 선호되었고, 최근에는 베트남에 주목하고 있다.

성하는 동안, 아프리카에서의 한국 이미지는 아프리카 대중에게 부정적이든 긍정적이든 제대로 형성되지 못했다. 하지만 오히려 대외적으로 한국이 미국과 구 식민종주국(유럽)과 같은 정치·군사적 이해관계가 적다는 이미지를 보여주는 기회로 작용하였다.

아프리카와의 경제적 실리 관계는 일본과 비교해 13년, 중국과는 6년 늦게 시작되었다.¹³⁾ 2006년 제1회 한-아프리카 포럼은 아프리카에 대한 실리적 외교의 분기점이다(이한규 2009). 이처럼 아프리카와의 실리적이고 상호호혜적인 공감대를 가질 수 있는 시공간적 공백은 넓다. 외교는 어떤 모양새를 갖추든지 자국의 이익을 중심으로 전개될 수밖에 없다. 단지 타 국가의 가치를 얼마만큼 이해하고 인정하는가의 문제가 향후 대외정책의 중요한 관건이라는 점에서 중장기적으로 형성되어야 한다. 하지만 한국의 대아프리카 정책은 정부마다 다르게 나타나고 있다.¹⁴⁾ 2006년을 시작으로 한국은 4차례 한-아프리카 포럼을 개최하였고, 다양한 콘퍼런스를 통해 아프리카와의 관계 개선을 적극적으로 시행해 왔다. <표 2>는 한국의 대아프리카 외교가 국제정세의 변화에 따라서 다양하게 전개되었음을 보여준다. 분단국이고 북한과 군사적으로 대치하고 있는 한국 외교의 가장 우선순위는 핵심적 이익이라고 하는 ‘국가생존’을 관리해야 한다는 점에서(전웅 1989, 262-264) 외교정책의 변화는 불가피하다.

13) 일본은 본격적이고 더 실리적인 아프리카 진출을 위해 1993년 동경아프리카 개발국제회의(Tokyo International Conference on African Development TICAD)를 개최하였다. 이에 중국은 2000년부터 중국-아프리카 협력포럼(Forum On China-Africa Cooperation FOCAC)을 개최하였다.

14) 아프리카에서 최초 독립국은 1922년 이집트이고, 사하라 이남에서는 가나가 1957년에 최초로 독립하였다. 일반적으로 아프리카를 백아프리카(White Africa)와 흑아프리카(Black Africa)로 나누는데, 북아프리카는 마그레브 지역을 비롯한 이슬람 문화권을 말하고, 흑아프리카를 사하라 사막 이남의 국가들을 말한다. 따라서 보통 아프리카라고 하면 사하라 이남 지역을 말하기 때문에 아프리카 최초 독립국은 가나로 볼 수 있다.

<표 2> 한국의 대아프리카 정책과 특징

시기	정책 테마	주요 내용
1960~ 1972	소 모 적 경 쟁 외 교	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 박정희 정부의 반공 외교 중심(할슈타인 외교) ▪ 비동맹국가를 대상으로 한 북한과의 경쟁외교 ▪ 수동적인 외교
1973~ 1980	다변화 외 교 과도기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6·23 선언을 통한 문호개방과 할슈타인 외교의 유연한 유지
1981~ 1995	실 리 외 교의 실 험	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 반공 외교정책 결정권자 사망(박정희 대통령) ▪ 전두환 대통령의 첫 아프리카 방문(서틀 외교 첫 시작) ▪ 노태우 정부의 7·7 선언으로 할슈타인 정책 폐기 ▪ 민선 정부(김영삼, 김대중)의 한반도 4강 외교 중심으로 아프리카 외교의 주변화 ▪ OECD 가입
1996~ 2010	자원 실 리 외 교 중심	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2006년 노무현 대통령의 아프리카 방문과 제1회 한-아프리카 포럼 개최(서울) ▪ 아프리카에 대한 ODA원조 정책 강화 ▪ 2009년 제2회 한-아프리카 포럼 개최(서울) ▪ 2010년 ‘국제개발협력법 개정’
2010~ 현재	투자, 인 프라 중 심 외교	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자원과 국제개발협력의 선택 ▪ 2012년 제3회 한-아프리카 포럼 개최(서울) ▪ 2016년 제4회 한-아프리카 포럼 개최(아디스아바바, 에티오피아) ▪ 아프리카연합 및 지역 기구 중심의 외교력 강화 ▪ 소프트파워(공공외교)에 대한 접근 강화

출처: 이호영(1999), 이한규(2009), 이한규(2011), 유호근 외(2015)의 연구와 외교백서(2019)를 토대로 작성함.

1970년대 미·중 수교와 1973년 6·23 평화통일 외교정책 선언에도 불구하고 외교정책 최고 결정권자인 박정희 대통령이 사망할 때까지 한국의 대아프리카 외교는 실익 없는 ‘실종외교’나 다름없었다(이한규 2009). 외교는 상대방 가치에 대한 올바른 인식과 이해가 바탕이 되어야 하고, 상대 국민의 관심을 이끌 수 있는 인프라가 구축될 때 효과적인 성과가 있다. 그러나 국내의 아프리카 관심이 저조한 상태에서의 상향식 외교는 결국 대아프리카 외교가 각 정권의 ‘칸막이 외교’로 변질하는 데 일조하였다. 그 결과 2016년 ‘차용성’이 없는 일방적인 ‘코리아에이드’는 한국 공공외교의 실패 사례가 되었다(이제훈 2016).

<표 3> 2006년 이후 역대 대통령 국정 비전과 아프리카 정책

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
임기	2003.2~2008.2	2008.3~2013.2	2013.3~2017.	2017.5~ 현재
국정 비전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 함께 가는 희망 한국 - 혁신적이고 활력 있는 경제 - 안정하고 기회가 보장되는 사회 - 품격 있는 국가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 글로벌 코리아 - 섬기는 정부 - 활기찬 경제 시장 - 인재 대국 - 성숙한 세계 국가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 희망의 새시대 - 튼튼한 안보 - 한반도 신뢰 프로세스 - 국민과 함께하는 신뢰 외교 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정의로운 대한민국 - 국민 주인인 정부 - 더불어 사는 경제 - 내 삶을 책임지는 국가 - 지역발전 균형 - 평화와 번영 한반도
정상 순방	이집트, 알제리, 나이지리아.	남아공, 콩고민주공화국, 에티오피아	에티오피아, 우간다, 케냐	미정
포럼	2006.11	2009.10~2012.10	2016.12	-
	<ul style="list-style-type: none"> - “아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브” - 개발 협력 개선 종합대책 	<ul style="list-style-type: none"> - 한-아프리카 개발 협력 기본 구상 (2009-2012) - 개발 협력의 선진화 	<ul style="list-style-type: none"> - 상생 외교협력 - 이동형 개발 협력 ‘코리아에이드’ - 개발 협력 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 국익을 증진하는 개발 협력 강화 - 개발원조 체계 통합: 「18년 국제 개발 협력 종합시행계획」

출처: 이호영(1999), 이한규(2009), 이한규(2011)의 연구, 국회본회의 회의록(2003~2016), 외교부(2009, 2019), 역대 대통령 국정과제 자료를 토대로 작성됨.

<표 3>에서처럼 2006년 실리적이고 상호호혜적인 아프리카의 관계는 13년을 맞이하면서 초기보다 어느 정도 체계화되고 있지만, 각 정권의 방향들이 ‘국가 비전’에 따라서 달라지고 있다. 새로운 정부가 들어서면 신정부는 이전 정부와의 차별화와 창의성을 보여주기 위해 다양하고 새로운 정책을 공약한다. 이러한 과정에서 한국의 대아프리카 외교 지붕을 3개의 불안정한 기둥이 떠받치고 있다(<그림 2>).

<그림 2> 한국-아프리카 외교 현황



출처: 이한규(2009), 이한규(2011), 백우열(2017) 등의 논문과 외교부 홈페이지 자료를 토대로 작성함.

경제 분야 기둥은 한-아프리카 포럼, 한-아프리카경제협력회의(KOAFEC, Korea Africa Economic cooperation Conference) 등 기타 각종 포럼을 통해서 잘 세워져 있으며 다양한 협력을 유도하고 있다. 특히 2006년 출범한 KOAFEC은 기획재정부·아프리카개발은행·한국수출입은행이 공동으로 설립한 것으로 인적 자원 개발·정보 통신 개발·농촌개발·기반시설(인프라) 개발, 녹색성장, 개발 경험 공유 등 6대 중점협력 분야에서 많은 성과를 달성하고 있다(KOAFEC 홈페이지). 하지만 문화·사회, 정치·외교 기둥은 50%도 달성되지 못한 상태다. 공공외교의 근본 목적은 타 국가가 자국을 이해하고 호감을 느끼도록 하는 것이다. 즉, 호감이 있게 하기 위해서는 다양한 분야에 관한 관심이 있는 아프리카인을 흡수할 수 있는 국내적 여건이 우선 조성되어야 한다. 하지만, 자진 외교정책의 변화는 교섭 및 소통 과정에서 타 국가에 혼란을 증가시킬 뿐만 아니라 외교적 신뢰를 하락시키는 요인이 된다. 예컨대 외교정책은 자국의 고유한 주권행사 일부지만, 대외관계라는 특성상 중장기적인 정책이 필요하다(전용 1989, 252). 이러한 점에서 정권교체와 무관하게 지속하여 유지될 수 있는 공공외교 인프라는 매우 중요하다.

2. 한국의 대아프리카 공공외교 인프라 사례별 분석

1) 문화협정과 문화공동위원회

외교부의 첫 공식적인 문화 외교는 국가 간 체결된 문화협정으로로부터 시작된다. 한국은 외교부의 문화협정과 이 협정의 추진과 실행을 위한 ‘문화공동위원회’가 공공외교 업무를 담당했으며(문화체육관광부 2009), 외국과의 문화협정 체결을 통한 공공외교의 기초를 꾸준히 다져왔다. 문화협정은 ① 교육·학술 분야 협력 ② 문화·예술 교류 ③ 체육·청소년 교류 ④ 대중매체 간 협력 ⑤ 과학·기술 분야 협력으로 구성되어 있다. 문화협정 체결은 1965년 6월 25일 일본을 시작으로 현재 106개국이 서명했고, 이 중에서 협정 발효 국가는 102개국, 미 발효 국가는 4개국이다.

<표 4> 문화협정 체결과 문화공동위원회 현황(2019년 현재)

구분		아주	미주	구주	아프리카	중동	합계
협정 체 결	서명국	18	23	34	19 ¹⁵⁾	12	106
	발효국	18	23	31	18	12	102
	미발효국	0	0	3	1	0	4
문화공동위원회		9	7	18	7	3	44

출처: 외교부 홈페이지 (http://www.publicdiplomacy.go.kr/summary/summary_public02.jsp(검색일: 2019.08.02.))

권역별 문화협정체결은 전반적으로 미주와 구주지역에 치중되어 있다. 한국은 1969년 튀니지를 시작으로 아프리카 국가 54개(유엔회원국 기준) 중 19개국(35%)과 문화협정을 체결하였으며, 아프리카의 최초 협정국가는 1969년 7월 18일에 서명한 튀니지이다. 가장 최근에 이루

15) 외교부 홈페이지에는 모로코, 수단, 튀니지, 모리타니, 이집트, 알제리 5개국을 중동지역에 편입하였으며, 반면 리비아는 아프리카 지역으로 편재하였다. 따라서 연구자 임의로 수정하여 중동지역으로 편입된 북아프리카 5개 국가를 아프리카 지역으로 편입하여 문화협정체결 서명국과 발효 국가로 산정하였다.

어진 협정은 1998년 10월 26일 에티오피아와의 협정이다. 현재 미 발효 국가는 내전 중에 있는 리비아다. 아프리카 54개 국가 중 18%만이 한국과 문화협정을 체결하고 있다. 현재 외교부의 국가 분류에 근거하여 북아프리카 국가(알제리, 모로코, 이집트, 수단, 모리타니, 튀니지 등)를 중동권역에 그대로 포함하면 아프리카 국가는 19개 국가에서 13개 국가(13%)로 줄어든다. 언어권에서도 현저한 차이가 있다. 25개 불어권 아프리카 국가 중에서 4개의 국가 만이 한국과 문화협정을 맺고 있고¹⁶⁾ 나머지 15개국은 대부분 영어권과 이슬람 문화권에 편중되어 있다.

다른 한편, 문화협정을 현실화하고 내재화하는 ‘문화공동위원회’는 수치가 더 낮다. 문화공동위원회는 문화협정 체결 이후 양국의 문화외교국장급 수석이 대표가 되어 설치된 기구로서 2~3년마다 개최하여 문화교류·협력 방안을 논의하고 시행계획을 마련하는 기구라는 점에서 공공외교의 실질적 실행기구이다. 미 발효 국가를 제외한 문화협정 서명 국가는 106개이지만, 41.5%만이 문화공동위원회가 운영되고 있다. 문화공동위원회 개최 역시 아주·미주·구주 지역이 77%를 차지하고 있다. 특히 문화협정체결을 한 아프리카 19개 국가에서의 문화공동위원회 운영률은 13%로 낮으며 7개국뿐이다(<표 4 참조>).¹⁷⁾ 문화협정을 체결한 4개의 불어권 아프리카 국가와는 ‘문화공동위원회’가 전혀 운영되지 않았다. 아프리카에서 가장 최근에 개최된 ‘문화공동위원회’는 2016년 10월 21일 남아프리카공화국 프리토리아에서 개최되었다.

2) 한국국제교류재단(KF Global Center)

KF는 한국국제교류재단법(법률 제4414호)에 의해 한국과 외국 간의 다양한 교류 사업을 통해 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 모도 하기 위한 목적으로 1991년 12월 설립되었다. 이를 위해 KF는 문화예술교류, 해외 한국학 진흥, 국제협력 네트워크 워킹을 통

16) 세네갈, 코트디부아르, 가봉, 콩고민주공화국.

17) 이집트, 튀니지, 알제리, 모로코, 수단, 에티오피아, 남아공.

한 공공외교 사업을 오래전부터 시행해 오고 있었다. 특히 KF는 한국학중앙연구원과 함께 한국 공공외교의 일익을 28년 동안 담당하였다.

KF 사업목적은 ① 국제교류를 목적으로 하는 각종 행사의 주관·지원 및 참가 ② 국제교류를 목적으로 하는 인사의 파견 및 초청 ③ 국외에서의 한국 연구의 지원 및 연구 결과 보급 ④ 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하기 위한 제반 활동 ⑤ 외국의 주요 국제교류 기관과의 교류·협력을 통한 국제적 우호친선의 증진 ⑥ 기타 재단 설립목적을 달성하는 데 필요한 사업이다.¹⁸⁾ 공공외교 지정 기관으로 선정되기 전까지 KF가 ‘한국학,’ ‘문화교류,’ ‘글로벌 네트워크,’ ‘출판&영상’ 등의 분야에서 공공외교를 담당해 왔다.

본 장에서는 KF가 공공외교의 중요한 부분으로 여기는 ‘세종학당’의 한국학 아프리카 보급 실태를 중심으로 살펴본다. 한국어와 문화보급의 활성화는 2009년 대통령 직속 기관 ‘국가브랜드위원회’가 설치되고, 세 부과제 일부로 외교통상부(현재 외교부)의 선진문화 외교 방안 중 하나가 되었다(국가브랜드위원회 2010). KF의 글로벌 한국학 진흥(Support For Korean Studies Overseas) 사업은 한국어학 강좌 운영 지원이 대표적이다. 한국어/한국학 교수직 설치 지원, 현지 교원 고용지원을 통한 강좌제공, 객원교수 파견을 통한 강좌제공, 국내대학 컨소시엄형 e-스쿨, 한국어 교육 e-스쿨 등으로 다양하게 지원한다.

<표 5>에서 보는 것처럼 중국 다음으로 인구가 많은 아프리카 지역에서의 한국학 보급은 상대적으로 낮은 편으로 5.7%이다. 2018년 4월 문화체육부는 한국문화 핵심 콘텐츠인 한국어의 국제적 저변 확대를 위해서 2018년 현재 6만 명의 세종학당 수강생 수를 2022년까지 9만 명으로 확대한다는 계획을 하고 있다. 그러나 이러한 세종학당은 현지에서 문화를 담당하고 홍보하는 문화원의 효율적인 활용과도 연계될 필요가 있으며, 더 광범위한 소통 공간인 문화원에 중점을 둘 필요가 있다.

18) 한국국제교류재단 구조는 이사장을 비롯하여 두 개의 협력 이사과 그 밑에 3개의 실과 장이 있으며, 하부 기관으로는 전략기획부, 한국학사업부 등 총 12개의 부서가 있다(KF 홈페이지 <http://www.kf.or.kr/>).

<표 5> 세종학당 현황 (2019)

분류	합계	유럽	오세아니아	아시아	미대륙	아프리카
국가 수	60	19	2	22	13	4
%	100	31.7	3.3	36.7	21.7	6.6
학당 수	180	38	4	105	29	4
%	100.0	21.1	2.2	58.3	16.1	2.2

출처: 세종학당재단 홈페이지를 토대로 작성함 (<http://www.ksif.or.kr/intro.do>)
(검색일: 2019.10.20.)

3) 재외 한국문화원¹⁹⁾

한국은 106개국과 문화협정을 체결하였으며, 2019년 현재 재외 한국 문화원이 있는 곳은 28개국으로 32개 문화원이 설립되어 있다. 한국 문화교류의 input-output 역할을 할 수 있는 상설 공간인 재외 한국 문화원은 전반적으로 부족하다. 문화원은 “타인의 출신에 집착하지 않는 개인들 간의 의사소통으로서 이해되는 문화 간의 실질적 대화에 기여하는 장소”(스노우 외 2016, 566)라는 점에서 공공외교의 징검다리 역할을 한다. 따라서 재외 한국문화원은 문화를 통해 현지에서 공공외교의 신뢰와 영향력을 높일 수 있으며, 아프리카 민간인에게 상시로 열린 공간이어야 한다(행사만을 위한 문화교류와 다름). 요컨대 한국과 아프리카 간의 문화적 소통이 가능한 유일한 대체 공간이다. 이에 대해 이상열은 재외 한국문화원을 통해 “우리가 무엇을 얻어야 하고, 우리는 그들에게 무엇을 줄 수 있을까 라는 호혜적 관점에서 장기적이고 체계적인 접근”(이상열 2016, 5)을 강조한다. <표 6>에서 보는 것처럼 아프리카 54개 국가에 재외 한국문화원이 있는 곳은 두 곳으로 실질적인 문화원은 나이지리아뿐이고, 남아공에는 문화홍보관을 운영하고 있다.

19) 재외 한국문화원은 1979년 미국과 일본에 처음으로 설립되었다. 아프리카에서는 2010년 나이지리아에 최초로 개원하였다. 남아프리카공화국에는 문화홍보관을 문화원으로 활용하고 있다.

<표 6> 재외 한국문화원 현황(2019)

구분	합계	아시아	유럽	아메리카	중동	아프리카
국가 수	28	10	9	5	2	2
%	100.0	35.7	32.1	18.0	7.1	7.1
재외문화원	32	12	9	7	2	2
%	100.0	37.5	28.1	22.0	6.2	6.2

출처: 해외문화홍보원 홈페이지(<http://www.kocis.go.kr/>)를 토대로 재작성함.

미국, 중국, 일본에는 3개, 2개, 2개의 재외 한국문화원을 운영하고 있다. 이미 언급했지만, 유럽과 달리 아프리카 문화는 매우 다양하며 때로는 매우 이질적(북아프리카와 사하라 이남 아프리카)이라는 점에서 1개 문화원과 문화홍보관을 통한 한국 공공외교는 아프리카 현실을 전혀 고려하지 않은 것이고, 따라서 한국문화의 글로벌화에도 크게 영향을 미칠 수 없을 것이다. 이에 대해 채지영은 “과거 문화원 프로그램이 공급자적 관점에서 제공되었다면, 이제는 소비자 입장에서 그들이 좋아하고 그들이 보고 싶어 하는 프로그램이 제공될 수 있도록 변화”(채지영 2012, 240)할 필요성을 강조한다.²⁰⁾ 즉, 재외 한국문화원은 일방적으로 한국문화를 현지인에게 전달하는 차원을 넘어서 “현지 수요를 최대한 존중하는 현지화”(채지영 2012, 247)를 보여주어야 한다. 그러므로 재외 한국문화원은 한편으로는 자국의 이미지와 인지도를 재생산하는 허파 역할을 하며, 현지인들과의 네트워크를 형성할 수 있는 창구와 같은 곳이다.

하지만 1개의 아프리카 재외 한국문화원이 아프리카의 다양한 환경을 제대로 정확하게 파악하고, 또한 현지 변화에 대한 빠른 정책 수립을 한다는 것은 거의 불가능하다. 이처럼 턱없이 부족한 재외 한국문화원의 역할의 일부를 그나마 세종학당이 하고 있다. 물론 세종학당의 역할은 문화원과 구조, 목적, 방향 등의 측면에서 다르다. 그럼에도 세종

20) 한국 공공외교를 경제적 효율성의 측면에서 연구는 채지영(2012), 신가희·정현주·김미현(2016), 김재훈·조항록·이상돈(2007) 참조.

학당은 언어적 수단을 통해서 자국에 대한 이해가 가능할 뿐만 아니라 한국문화에 대한 간접적인 체험을 통해 기초적인 정보를 획득할 수 있는 장점이 있다. 하지만 현재 세종학당은 56개국에서 172개를 운영하고 있고, 전반적으로 세종학당의 설립은 문화원과 마찬가지로 대부분 아시아와 유럽 및 미주에 치중되어 있다.

아시아는 한 국가에 평균 5.6개의 세종학당이 있고, 유럽은 2.3개의 세종학당이 있다. 아프리카에는 중동과 마찬가지로 이집트(2014년), 나이지리아(2010년), 케냐(2011)²¹⁾ 등 3개의 세종학당만이 있을 뿐이다. 그나마 세종학당이 있는 국가는 모두 영어권이고 불어권에는 전혀 없다. 불어를 공용어로 혹은 일상 언어로 사용하고 있는 25개 국가 있지만, 문화원은 물론, 문화원 역할을 할 수 있는 세종학당도 없다.²²⁾

<표 7> 해외 세종학당 현황(2019.6)

구분	아시아	유럽	아메리카	오세아니아	중동	아프리카
국가 수	21	19	11	2	0	3
세종학당	99	41	25	4	0	3

출처: 세종학당재단, '세종학당재단 안내지,' (<https://www.ksif.or.kr/ste/ksf/prg/prgDtl.do?menuNo=40101110>, 검색일: 2019.08.02.)

또한, 아프리카 재외 한국문화원은 이슬람 문화권에 편중되어 있지만, 세종학당은 없다. 세종학당은 한국어를 확산하는 기관으로 문화원과 함께 한국문화의 중심이기도 하다(조태린 2011). 그런데 설립한 세종학당의 접근성과 아프리카인의 관심 대상은 일부 도시 소수민이라는 점에서

21) 한양대학교 유럽-아프리카연구소는 한국학중앙연구원의 아프리카교육 공적개발원조(ODA) 사업의 한 부분으로 탄자니아에 '한국연구센터'를 개설하여, 탄자니아 학생들을 대상으로 한국의 역사, 정치, 경제, 사회 발전에 관한 강의를 지원하고 있다(전세화 2018).

22) 아프리카는 이슬람제국과 여러 유럽 국가의 식민지배로 인해 토착어를 공용어로 사용하는 국가는 탄자니아, 에티오피아뿐이다. 대부분 국가는 구 식민종주국 언어를 사용한다. 프랑스 언어 사용 24개국 영어 22개국, 포르투갈어 5개국, 스페인권 1개국, 아랍어권이 11개국이다. 아랍 혹은 유럽어와 함께 토착어를 사용하는 국가는 8개국이다.

문화원처럼 공공외교로서의 한계를 노정하고 있다. 이는 공공외교 중요성이 ODA처럼 “대상국에 대하여 자국이 지니는 정치·경제적 중요도에 따라 결정”(변지영 외 2018, 184)되는 요인이 크기 때문이다.

이러한 한계는 재외공관의 공공외교에서도 나타나고 있다. 조대식에 따르면 재외공관은 “현지 문화 현장을 쉽게 접근할 수 있을 뿐 아니라 현지 문화인들과 인적 네트워크 구축이 용이하여 문화교류의 거점”(조대식 2009)이자 플랫폼이다. 또한, 외국이라는 특수한 환경에서 한국 민간인과 아프리카 민간인을 안전하게 연결해주는 다리 역할을 할 수 있다. 따라서 재정적인 문제로 문화원이나 세종학당 설립이 어려운 아프리카의 경우에는 대사관이 역할을 분담하고 있는 실정이다.

2014년 재외공관에서 수행된 공공외교 사업은 총 10개다.²³⁾ <그림 3>에서 보는 것처럼, 공공외교는 10개 사업이 재외공관별로 다양하게 추진되고 있다는 점에서 공공외교 실행에 있어서 제외 공관이 차지하는 비중이 현재로서는 매우 크다. 대부분이 공관 중심의 사업으로 ‘매력 한국 알리기,’ ‘인적 네트워크,’ ‘K-Pop World,’ ‘스포츠 공공외교 협력’ 등은 민간인과 함께한다는 점에서 재외공관 역할을 간과할 수 없다. 특히 일부 사업에서는 한국어 교육, 한식 체험 등의 내용이 들어 있어 민간인 참여가 불가피하다.

재외공관의 공공외교 활동은 10개 부문에서 이루어졌다. 10여 개 사업에 관여한 총 공관 수는 371개로 460개 사업을 진행하였다. 아프리카에서는 19개 공관에서 30개 사업이 진행되어 한 개 공관에서 평균 1.7개 사업을 시행하였다. 그러나 ‘인적 네트워크 구축’과 ‘외국 교과서 내 한국 발전상 기술 확대’ 부문은 아프리카에서 전혀 이루어지지 못했다. 전체 사업에서 아프리카가 차지하는 비중은 6.5%로 여전히 미미하다.

23) 외교부의 가장 최신 자료는 2014년에 발행됨.

<그림 3> 2014년 재외공관의 공공외교 활동성과

사업명	지역 (공관 수)	구분	아주	매우	유럽	중동	아프리카	총계
			(52)	(59)	(50)	(19)	(19)	(179)
1 배려한국일리기		공관수	37	28	32	11	5	113
		사업수	69	60	58	15	9	211
2 친한외국인기반구축		공관수	20	17	24	6	5	72
		사업수	21	19	28	6	5	79
3 공공외교 친선사절		공관수	5	1	2	1	1	10
		사업수	5	1	2	1	1	10
4 인적 네트워크 구축		공관수	3	2	3	0	0	8
		사업수	3	2	3	0	0	8
5 코리아코너		공관수	1	3	5	1	2	12
		사업수	1	3	5	1	2	12
6 퀴즈온코리아		공관수	8	6	6	3	1	24
		사업수	8	6	6	3	1	24
7 지구촌 한국의 맛 콘테스트		공관수	5	3	5	1	1	15
		사업수	5	3	5	1	1	15
8 K-POP WORLD FESTIVAL		국가수	14	16	23	5	2	60
		지역수	24	21	25	5	2	77
9 외국교과서내 한국 발전상 기술 확대		공관수	5	6	9	0	0	20
		사업수	5	6	13	0	0	24
10 스포츠 공공외교 협력		공관수	11	14	19	4	9	57
		사업수	11	14	19	4	9	57

* 재외공관 현황 : 대사관 113, 총영사관 43, 대표부 5, 분관 12, 중관소 5, 타이베이대표부 등 총 179개

출처: <http://www.publicdiplomacy.go.kr/search.jsp>

이상에서 본 것처럼, 한국의 대아프리카 공공외교 인프라는 매우 열악하지만, 아프리카 20개국에서 드라마, 영화, K-Pop, 한식, 태권도, 한국어 등을 통한 공공외교 활동을 활발하게 진행하고 있다(<표 8>). 하지만 전반적으로 공공외교 인프라가 부족하다. <표 8>의 ‘고려 사항’ 대부분은 가톨릭 국가인 앙골라와 제노사이드 역사적 아픔이 있는 르완다를 제외하고, 한국이 공공외교에 있어서 신중해야 하는 문제가 있는데 대부분 종교다(한국교류재단 2018). 아프리카에서 종교는 하나의 문화체계이자 사회질서이면 공동체를 유지해주는 정체성의 토대가 되기 때문이다. 이러한 점에서 아프리카에 대한 공공외교 인프라의 저변 확대는 한국 대아프리카외교의 시금석이다.²⁴⁾

<표 8> 한류의 공공외교 현황

	드라마 (공영방송)	영화 (영화제)	KPop (공연)	한식	태권도 (운영)	한국어 (기관여부)	고려사항
가나	●	●	-	행사	●	봉사단원	인내심
나이지리아	●	●	●	제한 행사	●	●	문화존중
남아공	제한접촉	●	●	●	●	-	교류형태
르완다	●	●	동호회	●	●	대회	제노사이드
리비아	●	●	대회	제한 행사	-	대사관	종교
마다가스카르	●	●	대회	●	-	동호회	전통
모로코	●	●	●	●	-	대학강좌	종교
모잠비크	-	●	-	제한 행사	●	-	종교
세네갈	●	●	●	제한 행사	●	대학강좌 및 대회	종교
수단	케이블TV	행사	인터넷	-	-	-	종교
알제리	●	상영	●	행사	●	대학강좌	종교
앙골라	-	●	-	행사	●	-	업무처리
에티오피아	●	-	대회	-	●	대학강좌 및 대회	종교
우간다	●	행사	-	행사	-	대학강좌	로컬화
이집트	●	행사	대회	행사	●	대학강좌	종교

출처: <2018년 지구촌 한류현황 IV: 아프리카·중동>을 토대로 재작성함(한국교류재단 2018). ● : 진행 혹은 진행 중인 행사. - : 행사 없음

24) 현재까지 아프리카에 대한 공공외교의 효율성에 관한 국내 연구는 없다. 다만 몇몇 국가를 대상으로 한 한국 이미지 조사에서 이집트와 남아공의 성인을 대상으로 연구된 것이 있다. 하지만 이집트와 남아공의 조사 결과가 다양하고 이질적인 아프리카를 대표한다고 볼 수는 없다. 이 조사의 주요 시사점은 한국의 경제 수준과 상품의 우수성을 아프리카 사람들이 높게 인식하고 있다고 한다. 하지만 정치·사회 부문에서는 인식이 낮다는 점에서 '한국에 대한 명확한 이해 재고'가 필요하다(2014 삼정 KPMG, 13 et 50). 따라서 한국의 공공외교가 쌍방향적 외교로 발전하기 위해서는 아프리카 서민을 대상으로 폭넓고 구체적인 현지 조사가 필요하다.

3. 한국의 대아프리카 공공외교의 의미

공공외교의 근본적인 목적은 이미 강조한 바와 같이 타 국가가 자국에 대한 이해를 높이고 호감을 느끼도록 하여 타 국가 국민의 생각과 태도를 변화시키는 것이다. 그러나 공공외교의 궁극적인 목적은 국가 이익이다. 따라서 공공외교는 국가 이익을 추구하는 연성적 수단이라는 점에서 국가 이익의 원칙에서 벗어날 수는 없다. 그러나 이러한 목적을 달성하고, 지속가능하기 위해서 공공외교는 해당 국가의 이해, 문화 그리고 국민성을 전혀 모른 상태에서 자국의 문화만 홍보한다고 한다면 그것은 ‘문화적 제국주의’ 형태와 전혀 다르지 않다(Kaputa Lota 2006, 175). 공공외교는 국가 간의 인식 차이를 최소화하는 것에 일차 목적으로 해야 하며, 이차적으로는 이처럼 최소화한 인식의 차이를 바탕으로 쌍방향 문화적 소통을 구체화해야 한다. 이는 외교 교섭에서 제일 중시하는 목적물에 대한 인식과 가치 부여를 위한 중요한 과정이다(전웅 1986, 243-247). 예컨대 어떤 중요한 목적물에 대해 상대방과 외교 교섭을 하기 위해서는 상대방이 그 목적물에 대한 인식과 그 목적물에 가치 부여를 명확하게 파악하여 공동의 가치를 유추할 때 협상에 성공할 수 있다.

특히 공공외교는 대중을 상대로 한다는 점에서 행위 주체가 다양하고 그 영향력도 끊임없이 증가하고 있다. 문화적 다양성과 이질성을 동시에 가지고 있는 아프리카에 대한 공공외교는 아프리카를 대표하는 보편적 가치를 가능하기가 쉽지 않다. 오늘날 대중매체의 발달로 사람들이 문화를 통해 단순히 정보만을 받아들이는 것이 아니고, 다양한 욕구 충족을 위해서 능동적으로 소비한다. 부연하면 사람들은 대중매체를 통해 자유롭게 자신의 신념, 태도, 가치 등의 다양한 학습 효과를 가지게 된다. 특히 해외 문화를 접하는 대부분 아프리카 사람이 젊다는 점에서-15세 이하 아프리카 젊은 층 인구가 전체 인구의 41%를 차지하는 것을 고려한다면-자국의 호감도를 상승할 수 있는 문화적 수단은 공공외교에서 매우 중요하다. 구 식민종주국 유럽 그리고 큰 영향력이

있는 미국, 중국, 일본 등과 비교해 문화적 영향력과 공공외교 인프라가 부족한 한국에 있어서 공공외교는 대아프리카 외교의 새로운 돌파구로 활용될 수 있어야 한다.

1) 한반도 평화와 공공외교

한국의 대아프리카 정치적 이해관계는 아프리카가 독립하는 시기부터 북한과 연관되어 있었다. 하지만 탈냉전이라 해도 대부분 아프리카 국가는 한반도 문제에 있어서 여전히 중립적이거나 한국의 입장만을 일방적으로 수용하는 것은 아니다(여인곤 외 2004, 197). 다수 아프리카 대중은 삼성 핸드폰과 현대 혹은 기아 자동차가 한국산이라는 것을 인식하지만, 한반도 상황과 문제에 대한 올바른 이해가 부족하거나 부정적인 편이다(해외문화홍보원 2019, 239-267).²⁵⁾

이러한 점에서 공공외교를 적극적으로 활용하여 한반도 상황을 이해시키고 한국에 대한 친화력을 확대할 필요가 있다. 공공외교는 아프리카에서 북한 문제(핵, 미사일 도발, 한반도 평화 등)를 한국 입장에 유리하게 전개하기 위한 중장기적인 전략적 수단이다. 그러나 공공외교를 확대·강화할 수 있는 외교 인프라(재외공관 및 재외 한국문화원 혹은 세종학당)는 미흡하다. 현재 아프리카에 재외공관(대표부 포함)이 있는 곳은 54개국(유엔회원국 기준) 중 18개국(2개 분관)으로 아주지역 46개, 미주 지역 35개, 구주지역 45개에 비해서 상대적으로 적은 편이다. 특히 공공외교의 중심적 역할을 하는 아프리카 재외 한국문화원은 홍보관을 포함하여 2곳 밖에 없기 때문에 당분간 대사관의 역할은 매우 중요하다. 아프리카가 현재 한국 외교에서 차지하는 비중을 고려하면,

25) 남아공 사례의 보고서에 따르면, '한국 관련 가장 많은 접촉 분야'는 안보·정치 외교가 34.8%를 차지하고 있으며, '한국 이미지 재고를 위한 시급한 과제'에서는 '남북한의 평화적 해결'에 46.4%가 응답하였다. 또한, 한국 이미지에 부정적으로 미치는 영향에서는 56.5%가 북한의 핵과 전쟁위험'을 들었다. 홍명희는 한국 대학생의 아프리카에 대한 지식 조사에서 81%가 '거의 없다'이고, 19%만이 '약간 있다'라고 답할 정도로 아프리카에 대한 이해와 공감은 절대적으로 부족하다(홍명희 2016, 384).

공공외교 인프라는 단시일에 해결되지 않을 것이다. 이러한 점에서 그나마 기존 재외공관과 문화원은 아프리카에서 한반도 평화 정착에 필요한 공감대를 형성하는 데 중요한 역할을 해왔다. 예를 들어, 보츠와나는 1974년 북한과 수교했지만, 2014년 단교하였고, 수단은 2018년 북한과의 교류를 중단하였다(박창민 2018). 현재 대부분 아프리카 국가는 경제적 발전을 목적으로 '문어발식' 대외정책과 해외 원조 수혜를 기조로 하고 있어, 한국 경제발전에 대한 호감도는 증가하고 있다. 그러나 민감한 정치 문제는 몇몇 국가를 제외하고는 자칫 국가 간의 오해와 갈등의 소지가 있다는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 이러한 점에서 공공외교는 유연하게 해당국의 정부와 여론에 변화를 줄 수 있다.

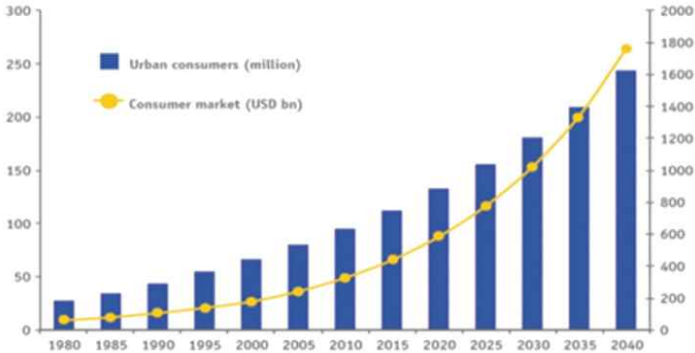
2) 경제적 이익과 공공외교

이미 언급하였듯이 공공외교는 기본적으로 자국의 국가 이익 확대·강화를 위한 것이다. 따라서 공공외교를 어떤 방법으로 실행하느냐는 방법의 차이만 있을 뿐 국가 이익의 목적 설정과 달성에는 큰 변함이 없다. 이러한 점에서 21세기 신자유주의 시대의 현실적인 국가 이익은 경제적 이익과 불가분의 관계에 있고, 공공외교는 그 경제적 이익 확산을 위한 수단의 일부가 되고 있다(전종근 2016, 64). 아프리카는 2000년 이후 연평균 4~5%대의 안정적인 경제성장으로 중국 다음으로 새로운 세계 소비시장으로 주목받고 있다. 따라서 한국에 대한 긍정적인 이미지 발산은 아프리카 소비층의 호감을 통해 한국 제품에 경제적 효과를 기대할 수 있다. 이러한 점에서 “긍정적인 이미지 현상은 궁극적으로 국가 브랜드를 재고함으로써 한국의 문화상품에 대한 관심도와 신뢰도를 높이고 문화적인 부가가치 창출에 기여할 것이다”(이상열 2016, 31).

현재 아프리카에서는 도시인구의 함께 중산층 인구가 빠르게 증가하고 있다. 2050년에 아프리카 도시인구는 10억 명으로 예상된다. 이와 같은 도시인구의 증가는 소비 증대, 즉 구매력증가로 이어질 수 있다

(Bielle 2015). 대중 소비의 중요한 역할을 하는 도시인구와 중산층의 증가는 문화적으로뿐만 아니라 경제적으로도 아프리카에 대한 공공외교의 필요성을 더 절감하게 하는 요인이다(<그림 4>). 물론 한국의 대아프리카 수출이 전체 수출에서 차지하는 비중은 2016년 2.1%에서 2018년 현재 1.3%로 오히려 감소했지만, 미래수출 시장을 위해 아프리카는 여전히 중요하다(심익섭 외 2012). 특히 최근 들어 급증하는 도시화와 개발로 인해 도시 소비층이 증가하고 있으며, “2040년에는 약 2억5천 명 이상으로 증가하여 소비시장 규모가 2조 달러”(EMERisc 2017)에 이를 것으로 추정하고 있다. ‘블랙 다이아몬드’라고 하는 신흥 흑인 중산층을 겨냥한 마케팅으로서의 공공외교는 또 다른 차원의 접근이 되어야 함을 의미한다.

<그림 4> 아프리카 도시 소비층 및 소비시장 추이 및 전망



자료원: Amethis Finance

출처: EMERiCs 아프리카-중동 (<http://www.emerics.org/www/business.do?action=detail&brdctsno=233724&systemcode=05>)

3) 상호 소통으로 ‘사회적’ 공공외교

국내에서 아프리카에 대한 인식은 오래전부터 가난과 기근, 전염병과 사막화, 쿠데타와 종족분쟁 등의 부정적 이미지로 점철되어 있는데, 이러한 편협성은 2006년 이전보다 크게 개선된 것이 없다. 국내 초·중·고

사회과 교과서 분석을 분석한 『아프리카 이해 재고 방안 연구』는 아프리카에 대한 인식이 얼마나 편협한지를 잘 입증한다. 이 자료에 의하면 아프리카를 “미분화된 하나의 전체로 묘사하거나 아프리카인을 다수 집합명사에 의해 표현되는 실체의 표본으로 간주”(김정민 외 2016, 132)하고 있음을 비판한다(홍명희 2016). 공공외교는 국민외교 일부로서 자국민을 상대로 다른 국가의 문화와 대중을 이해하도록 하는 목적도 포함되어 있다. 정부에 따르면 국민외교는 “국민과 활발히 소통하고 외교에 관한 국민의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 노력”이며, “이를 통해 외교정책에 대한 국민의 신뢰와 지지를 확보하고 전 국민의 외교역량을 결집하여, ‘국민 중심, 국익 중심’의 외교를 구현”(외교부 홈페이지)하는 것이 목적이다. 공공외교에 대한 국민의 신뢰와 지지를 확보하기 위해 정부는 ‘청년 공공외교단,’ ‘시니어 공공외교단’ ‘글로벌 문화 꿈나무,’ 등을 통해 국민과의 소통과 ‘사회적 공감’을 확대하고 있다.

데이비드 흄(David Hume)의 공감 이론을 연구한 이영재는 공감을 “타자(사회)와의 감정적 교감과 소통”(이영재 2014, 165)으로 정의한다. 요컨대 공감은 타인과의 교류를 통해서 단순한 감정이 아닌 사회적 행위로 유발되며, 사회적 행위를 결정하는 주요한 요인이다. 다른 사람 혹은 사회의 상태를 인지하고 경험하는 것은 다른 사람(혹은 사회)을 이해하는 능력이나 공감을 통해 아프리카에 대한 통찰능력을 증대시킬 수 있다는 점에서 국내인을 대상으로 하는 공공외교는 더 넓은 차원으로 확대될 필요가 있다. 이는 국내에서의 아프리카에 대한 이해가 넓지 못하고, 잘못된 고정관념을 고려하면 공감은 우리가 아프리카 사람과 사회를 어떻게 구조적으로 이해해야 할지 그리고 어떤 방식으로 도울 수 있는지에 대한 모델을 제공한다. 따라서 국내 민간을 대상으로 한 공공외교는 아프리카 사람과 사회에 대한 긍정적인 환경을 창출하는데 기여한다.

이러한 점에서 국내에 체류하고 있는 아프리카 노동자만을 대상으로 한 것은 아니지만, 한건수의 국내 외국 노동자에 관한 연구는 한국 공

공외교 현주소에 대한 매우 중요한 의미를 준다. 그에 따르면 여타 이주노동자들과 마찬가지로 아프리카 이주노동자들도 “다양한 방법으로 한국인들에 의해 타자화되면서 사회적 약자의 지위에서 벗어나지 못하고 있다. 한국 사회 또한 이주노동자들을 자신들의 타자로 만들어 내면서 현실의 모순을 회피”(한건수 2003, 186)하고 있는지 모른다.

V. 나가기: 대아프리카 공공외교 제언

21세기 대외관계에서 공공외교는 ‘선택’이 아닌 ‘필수’가 되어 가고 있다. 이제 공공외교는 소프트파워로서 외교적으로 실천해야 할 과제가 되었음을 살펴보았다. 정부는 ‘공공외교법’을 제정하면서 공공외교는 정무 외교, 경제외교와 함께 한국 외교의 한 축이 되었다. 21세기 국제정치를 이해하기 위해서는 공공외교에 관한 관심과 연구를 높여야 하며, 아프리카에 대한 공공외교는 문화를 통해 유연하게 다가갈 수 있는 중요한 기재로 한국이 매력적인 국가로 비추기 위한 중요한 요소다. 따라서 공공외교는 실체와 결과가 즉시 드러나지 않는 문화가 주된 수단이라는 점에서 장기적인 시간 프레임과 싸움이다. 또한, 공공외교는 일방이 아닌 쌍방이라는 점에서 한국문화의 확산과 함께 신뢰 관계의 구축이라는 측면에서 타 문화를 적극적으로 수용하는 자세가 민·관·학에서 필요로 한다.

첫째, 정부에서는 아프리카 정책의 비전과 철학 그리고 아젠다 형성이 우선되어야 한다. 2006년 이후 11년이 지났지만, 한국의 대아프리카 정책에는 보수와 진보를 넘어서 중장기적으로 유지되어야 할 철학과 신념 없이 여전히 구상 중이나 다름없다. 이전 정부들이 아프리카 정책을 한반도와 평화안정, 세계평화 같은 국정 목표에 끼워 넣기 식의 정책 발표를 했다면, 이제는 OECD DAC 회원국, G20 의장국, 세계 경제 규모 12위 등으로 성공한 중견 국가로 아프리카에 대한 선진외교를 갖출 필요가 있다. 어떤 외교든 외교의 핵심적 목적은 국가 이익이고,

그 국가 이익의 실현은 국가 비전에 의해 정해진다. 따라서 정부는 아프리카에 대한 더욱 확실한 국정 비전을 제시함으로써 국민의 이해를 용이하게 끌어내고, 중장기적 계획으로는 국민이 참여할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

둘째, 정부와 학계의 상호협력을 현실화해야 한다. 공공외교 제도적 보완 및 전문화된 시스템 구축이다. 공공외교는 대상 국가의 정치·사회·문화적 환경에 따라 시의적절하게 행사되어야 한다. 따라서 지역적 안배를 통한 공공외교위원회 민간위원 수를 더 확충할 필요가 있다. 현재 공공외교위원회는 총 20명으로 정부 위원은 16명, 민간위원 4명이다. 민간위원을 지역적 특수성에 맞춰 대폭 증가할 필요가 있다. 현재 임명된 민간위원 4명은 문화 콘텐츠 전문가로서 총론에서는 큰 문제는 없다. 하지만 최소한 대륙별 각론에서는 지역에 대한 이해와 경험 부족으로 인한 공공외교의 본질을 훼손하거나 우리식의 판단에 의한 일방적 공공외교 정책이 나타날 수 있다. 특히 아프리카에 대한 이해가 미흡하고, 다양성과 이질성이 혼합된 아프리카에 대한 공공외교에서 ‘변종 코리아에이드’가 더는 나오진 않도록 10년 이상 현지 연구의 경험이 있는 국내 아프리카 전문가들을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

셋째, 정부와 일반 학계의 아프리카에 관한 세분화한 접근과 인식이 필요하다. 이를 위해서는 권역별 이해와 접근이 필요하다. 아프리카는 한 국가 아님에도 불구하고 ‘하나’로 간주하거나 ‘몇 개’의 국가만을 강조하는 경향이 많다. 그만큼 한국 공공외교의 아프리카에 대한 보편적 접근의 어려움과 한계가 있다. 따라서 아프리카 지역을 아프리카 역내에서 활동하고 있는 소지역기구를 중심으로 접근하고, 필요에 따라 국가들에서 사용하는 공용어(유럽어 혹은 아랍어)로 세분하여 접근한다면 아프리카에 대한 공공외교의 효율성을 높일 수 있는 정책 구상이 용이할 수 있다.²⁶⁾ 이러한 접근법은 한국 공공외교에 두 가지 이점을 제공

26) 현재 아프리카에서는 크고 작은 50개의 지역 기구들이 있으며 주요 지역 기구로는 서아프리카 경제통합체(ECOWAS: Economic Community Of West African States), 중남부아프리카 공동시장(ECCAS: Economic Community

한다. 하나는 아프리카 대륙은 인종적·문화적·사회적·종교적으로도 다양한데 역내 소지역기구 내에서도 이러한 다양성이 존재한다. 하지만 소지역기구에 속해있는 회원국 간의 이질성은 덜 심하다는 점에서 인적·물적·시간적 비용을 절감시켜 줄 뿐만 아니라 긍정적인 효과를 얻어 낼 수 있다. 다른 하나는 이러한 지역 기구 중심의 접근이 소지역기구 회원국 간의 유대관계를 유지할 수 있는 동기를 제공한다는 점에서 다자적 홍보뿐만 아니라 한국과 아프리카 소지역기구 간의 협력관계에도 영향을 줄 수 있을 것이다. 협력할 국가 수는 많지만, 예산이 한정된 한국-아프리카 경제협력의 효율성을 위해 ‘선택과 집중’이라는 정책을 종전처럼 유지할 필요는 있다. 하지만 쌍방 간의 보편성을 원칙으로 하는 공공 외교정책에서는 ‘선택과 집중’이 오히려 지역적 편협성과 다른 지역에 대한 몰이해를 양산하는 결과가 될 수 있다는 점에서 더욱 신중할 필요가 있다.

넷째, 국민과 함께 ‘우리가 먼저’라는 공공외교가 필요하다. 한 국가 혹은 사회의 문화는 구성원의 정체성과 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 민감하며 방어적으로 될 수밖에 없다. 그러면서도 한편으로는 호혜적으로 쉽게 받아들이는 것 또한 문화의 특징이자 단점이기도 하다. 특히 아프리카는 유럽의 식민지배와 제2차 세계대전 이후 신식민주의로 인한 서구의 영향에서 벗어나려는 네그리티드(Négritude), 우자마(Ujama), 아프리카 사회주의(Africa Socialism) 운동 등에서 자신들의 문화적 정체성을 강하게 강조한바 있다(Kaputa Lota 2006, 155-165; Sine 1983). 모든 외교는 자국 중심이지만, 공공외교는 공세적이 아닌 수용적 태도를 통해 상대방 국민이 우리와 같은 선호를 갖게 하는 소프트파워 기제가 무엇인지 파악할 필요가 있다. 다시 말하면 일방적 문화 공급자 이미지를 가져서는 안 된다. 물론 54개(아프리카연

of Central African States), 중앙아프리카 경제통화 공동체(CEMAC, Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale), 동아프리카 공동체(EAC: East African Community), 남부아프리카 개발공동체(SADC: South African Development Community), 아랍마그레브연합(AMU: Arab Maghreb Union) 등이 있다(이한규 2015, 227-297).

합 기준 55개) 국가로 구성된 아프리카에 대한 공공외교는 어느 국가를 중시해야 하는지에 대한 정책적 고민이 크다. 그러므로 국내의 통합적 아프리카 문화관 설립이 절실하다. 가능하다면 2018년에 출범한 한-아프리카미래재단(법인)을 더 확장하여 국민과 체류 아프리카인에게 상시 개방된 공간으로 활용할 필요가 있다.²⁷⁾ 이를 통해 국내 대학교와 NGO 단체의 문화 활동과 참여를 유도하며, 아프리카 문화에 대한 보편적 가치를 국내 일반 국민에게 확산하면서 자연스러운 소통 관계를 형성해야 한다. 아프리카에 대한 문화적 정보 접근이 쉽지 않은 시민을 위한 플랫폼 역할을 할 수 있는 문화적 공간은 한국의 공공외교가 민간외교를 통해 발전할 수 있는 기반이 될 수 있다.

27) 한-아프리카미래전략센터는 2015년 설립되었으나 법인화되면서 현재 한-아프리카미래재단으로 변경되었다.

<참고문헌>

김동석·조원빈·송영훈·정구연. 2013. “한국의 대(對)아프리카 원조정책에 관한 비판적 고찰,” 『국제지역연구』. 제17권 제4호, 283-312.

김명섭·안혜경. 2007. “9·11 이후 미국 공공외교의 변화,” 『韓國世界地域學會』. 제25집 3호, 299-327.

김상배. 2009. “스마트파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각”, 『국제정치논총』. 제49집, 4호, 7-33.

김영수·박희성·이규탁·김혜진·이택수·박인하·신희진·김혜란·서용희·정주영·이기훈. 2017. 『한류백서』. 서울: 한국국제문화교류진흥원.

김우상. 2013. “대한민국 중견국 외교,” 『정치·정보연구』. 제16권 1호, 331-350.

김재훈·조항록·이상돈. 2007. 『세종학당 설립 및 운영의 경제적 효과 분석』. 서울: 국립국어원.

김정민·한선이. 2016. 『아프리카 이해 재고 방안 연구: 한국의 초·중·고 사회과 교과서 분석을 중심으로』. 서울: 아프리카미래전략센터.

국가브랜드위원회 보도자료. 2010. “국가 브랜드가치 제고를 위해 실체를 높이는 주력.” 2010년 2월 25일.

문화체육관광부. 2009. 『국가브랜드위원회 출범』. 서울: 문화체육관광부.

배영자. 2011. 『공공외교로서 개발원조: 적정기술 활용을 중심으로』. 서울: 한국수출입은행.

백우열. 2017. “한국 공공외교 전략 및 정책 연구, 기초적 유형의 개념화.” 『국가전략』. 제23권 3호, 5-31.

변지영·전현주. 2018. “한국의; 공공외교와 세종학당: 2007-2017년 국가별 지정 요인에 관한 실증분석.” 『한국정치학회보』. 52집, 2호, 173-201.

삼정 KPMG. 2014. 『(주요국가 대상)한국 이미지 조사 및 권역별 공공외교 중장기 전략 수립』. 서울: 삼정 KPMG.

신가희·정현주·김미현. 2015. “한국 공공외교의 경제적 효과에 대한 탐색적 분석.” 『세계지역연구논총』, 34집 4호, 136-168.

----- . 2016. “한국 공공외교의 경제적 효과에 대한 탐색

- 적 분석: 세종학당, 공적개발원조, 지방자치단체 국제교류가 한국의 해외직접투자에 미치는 영향을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제34집 4호, 135-168.
- 신종호. 2009. 『한국의 문화외교 강화를 위한 추진 전략 및 지역적 차별화』. 서울: 외교부.
- 심의섭·서상현. 2012. 『아프리카 경제』. 서울: 세종출판사.
- 여인곤·김국신·김기현·배정호·이한규·최춘흠. 2004. 『국제적 통일역량 실태분석』. 서울: 통일연구원.
- 여정동. 1996. 『국제정치와 제3세계: 이론, 이념, 역사』. 서울: 나남출판사.
- 외교부. 2014. 『2014 쌍방향문화교류증진사업 결과보고서』. 서울: 외교부.
- 2017. 『대한민국 공공외교 기본계획: 2017-2021』. 서울: 외교부.
- 2019. 『외교백서』. 서울: 외교부.
- 외교통상부. 2009. 『한국외교 60년: 1948-2008』. 서울: 외교통상부.
- 유호근·설규상. 2015. “한국의 아프리카 외교 패러다임의 변환.” 『Oughtopia』. vol. 30 n° 2 (Nov 2015), 217-245.
- 이상열. 2016. 『한국문화 세계화 전략 연구 : 재외 한국문화원을 중심으로』. 서울: 한국문화관광연구원.
- 이영재. 2014. “데이비드 흘의 '공감' 개념에 관한 연구.” 『한국정치학회보』. 제48집 제4호 155-174.
- 이한규. 2009. “한국의 대아프리카 정책을 통해서 본 마그레브에 대한 외교 전략과 과제.” 『국제지역연구』. 50호, 43-366.
- 2011. “한·아프리카 포럼의 의미와 이명박 정부의 대아프리카 정책에 대한 소고.” 『韓國아프리카學會誌』. 제33집 (6), 43-77.
- 2015. “아프리카 지역협력과 아프리카연합(AU).” 조한승 외. 『국제기구와 지역협력, EU·ASEAN·OAS·AU』. 서울: 오름.
- 이호영. 1999. “한국의 대아프리카 외교: 아프리카의 재평가와 발전방향.” 『한국정치학회보』. 33(3), 371-390.
- 전웅. 1986. 『外交政策論』, 서울: 法文社.
- 전종근. 2016. 『(2015)한류의 경제적 효과에 관한 연구』. 서울: 한국문화산업교류재단.
- 정상률. 2012. “공공외교로서의 한국의 대 중동이슬람사회 ODA 정책.”

- 『중동문제연구』. 11(2), 19-57.
- 정기웅·윤석상. 2009. “일본 공공외교가 한국에 주는 함의: 일본국제교류 기금과 일본 국제협력기구를 중심으로.” 『국제문제연구』. 9(1), 137-182.
- 조대식. 2009. “소프트파워 시대의 한국 공공외교와 문화외교.” 『국제문제연구』. 제9권 제3호 35호, 1-15.
- 조운영. 2004. “문화적 접근을 통한 국제관계 연구: 갈등 해소와 협상에 있어서 문화의 역할 분석.” 『국제정치논총』, 제44집, 1호, 51-70.
- 조태린. 2011. “국가 브랜드와 한국어 교육 정책 : ‘세종학당’ 공동 브랜드화 사업을 중심으로.” 『한글』, 제294호, 199-224.
- 진행남. 2012. 『신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안』. 서귀포: 제주평화연구원.
- 주미영. 2016. “국제적 신뢰를 위한 문화외교와 정부 지원에 대한 비교 연구.” 『국제지역연구』, 제20권 제3호, 55-88.
- 채지영. 2012. “한류 확산을 위한 재외 한국문화원 활용 연구.” 『예술경영연구』. 제22집, 239-265.
- 한건수. 2003. “‘타자만들기’ : 한국사회와 이주노동자의 재현.” 『비교문화연구』. 제9집 제2호, 157-193.
- 한국국제교류재단. 2017. 『2017 지구촌 한류현황』. 서울: 한국국제교류재단.
- 함택영 외. 2010. 『한국 외교정책 : 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론.
- 해외문화홍보원. 2018a. “세계 속 한국문화 확산을 위해 11개 유관기관 힘 모은다.” 『2018년 4월 30일 보도자료』. 1-36.
- . 2019b. 『2018년도 국가이미지 조사 보고서』. 서울: 글로벌리서치
- 홍기원. 2001. “문화정책 관점에서 문화외교의 논쟁적 요소들에 대한 관찰.” 『예술경영연구』. 제18집, 67-93.
- 홍명희. 2016. “국내 아프리카 연구의 현황과 과제.” 『비교연구』. 제44집, 373-391.

- Badie, Bertrand and Vidal, Dominique, *Nouvelles guerre*. l'État du monde 2015, Paris: La découverte.
- Bielle, Richard. 2015. Les classes moyennes en Afrique: Quelle réalité, quels enjeux. Paris: CFAO.
- Baylis, John. Smith, Steve. and Owens, Patricia 저. 하영선 외 역. 2019. 『세계정치론』. 서울: 을유문화사.
- Chadenet, Bernard. 1997. “Développement du Tiers-Monde et nouvel ordre économique international.” *Politique étrangère*, n° 2, 167-181.
- Hermet, Guy. 1996. Le passage à la démocratie. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Kaputa Lota, José. 2006. Identité africaine et occidentalité. Paris: L'Harmattan.
- Lippert, Jacque. 2005. “La diplomatie publique et le soft power.” *Politique américaine*, n° 3, 61-72.
- Manganaro, Marc. 2002. Culture 1992. Princeton: Princeton University.
- Mappa, Sophia. 1998. Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique: L'illusion universaliste. Paris: Karthala.
- Melissen, Jan 저. 박종일·박선영 역. 2008. 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』. 서울: 인간사랑.
- Nye, Joseph S 저. 2004a. 홍수원 역. 『소프트파워』. 서울: 세종연구원. ----- 저. 2012b. 윤영호 역. 『권력의 미래』. 서울: 세종서적.
- Peterson, G. Peter. 2002. “Public Diplomacy and War on Terrorism.” *Foreign Affairs*, Vol. 81, Sep/Oct, 74-94.
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and domestic politics:the logic of two-level games.” *International Organization*, vol, 42, n° 3, 1988, 427-460.
- Rhee, Sang-Hoon. 1995. “La Corée du Sud et l'Afrique.” *Afrique contemporaine*, n°176, 59-71.
- Sindjoun, Luc. 2002. Sociologie des relations internationales

africaines. Paris: Karthala.

Sine, Babacar. 1983. Le marxisme devant les sociétés africaines contemporaines. Paris: Présence Africaine.

Snow, Nancy and Taylor, Philip M. 저. 이병철·장성일·조덕현. 2013. 『(21세기) 공공외교 핸드북』. 서울: 인간사랑.

<인터넷 자료>

박창민. 2018. “수단 ‘北과 모든 방산 계약 취소’…아프리카 국가 ‘北 단교 선언’ 잇따라” <http://daily.hankooki.com/lpage/politics/201806/dh20180607121845137590.htm>(최종검색일: 2019.11.10.).

외교부. 2019. “국민외교 개요,” http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20937/contents.do(최종검색일: 2019.11.10.).

이제훈. 2016. “박 대통령표 원조모델 ‘코리아에이드’에 ‘급조 이벤트’ 비판,” <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/746778.html>(최종검색일: 2019.9.25.).

전세화. 2018. “한양대, 아프리카에 교육 한류 전파,” <http://www.kyosu.net> (최종검색일: 2019.11.30.).

EMERiCs. 2017. “아프리카 소비재시장 성장, 우리 기업의 기회는?” <http://www.emerics.org/www/business.do?action=detail&brdctsno=233724&systemcode=05>(검색일: 2019.9.19).

투고일 : 2020년 1월 13일 . 심사일 : 2020년 1월 16일 . 게재확정일 : 2020년 1월 25일
--

* 이한규는 프랑스 파리 10 대학(Nanterre)에서 정치학박사를 취득하였으며, 현재 한국외국어대학교 아프리카연구소 HK연구교수로 있다. 저서로는 『7人 7색의 아프리카』(공저) 외 다수가 있고, 주요 논문으로는 “한국의 대아프리카 정책을 통해서 본 마그레브에 대한 외교 전략과 과제”(『국제지역연구』 2009년 10월), “모로코 라바트(Rabat) 외곽의 시민사회단체와 그 사회적 함의”(『중동 연구』 2019년 2월) 등이 있다.

<Abstract>

A Study on Korean Public Diplomacy toward Africa

Lee, HanKyu

(Hankuk University of Foreign Studies)

As Korea has declared 2020 as 'the first year of public diplomacy', the importance of public diplomacy is gradually emphasized in Korean diplomacy of the 21st century. With the chance of the Korea-Africa Forum in 2006 as the turning point of practical relationship, there have been more and more interest in Africa that used to be on the periphery of Korean diplomacy. This year, it has been 14 years after going through total four times of forum. It would be needed to screen Korean diplomacy toward Africa and also public diplomacy. Considering the domestic environment concentrating on the economic interests based on such narrow understanding of Africa, what roles could the public diplomacy expect from Korean policies toward Africa? This study seeks for the answer to this question through cultural approach because the public diplomacy requires the mutual empathy, and in the center of it, there is culture. In Africa, the culture is not the entertainment of daily life, but the order and system. Thus, the public diplomacy should be sought for without violating the cultural elements of Africa. In the aspect of spreading Korean culture and building up the trust relationship, the attitude to actively accept other cultures should be preceded for Korean public diplomacy toward Africa. Otherwise, Africa would strengthen the cultural boundary or Korea would only show the 'fabricated' cultural empathy.

Keywords : Africa, Soft Power and Culture, Korean Diplomacy, Public Diplomacy Infrastructure, African Culture.