

한국 중앙정부 산하기관의 대중국 공공외교 분석

楊 喆·白宇烈*

<목 차>

1. 서론
2. 한국 공공외교의 사업 유형과 대중국 공공외교의 특성
 - 2.1 한국 공공외교 사업의 유형 분석
 - 2.2 한국의 대중국 공공외교 사업 특성
3. 한국 중앙정부 산하기관의 대중국 공공외교 분석
 - 3.1 중앙정부 산하 사업수행기관
 - 3.2 중앙정부 산하 싱크탱크
4. 결론: 정책적 함의

1. 서론

탈냉전 이후 현실 국제정치에서 공공외교의 중요성이 부각되면서 공공외교의 개념, 구조 및 특성 등에 대한 연구가 활발히 진행되어 왔다(Melissen 2005; Cull 2008; Nye 2008; Wang 2008; 이희옥 2010; 유현석 2011; 김상배 외 2013; 김우상 2013; 먼홍화 2014; 백우열 2015; 백우열 2017). 공공외교에 대한 학계와 정책계의 공통된 이해는 문화, 이념, 가치관, 제도, 매력 등 소프트파워(soft power)(Nye 2004)를 타국의 정부, 사회, 대중에게 전달하여 자국 정책에 대한 이해와 공감 및 지지를 유도하고 궁극적으로 복합적인 국가이익(national interest)을 추구하는 것으로 귀결된다. 세계의 주요 국가

* 成均館大學校 成均中國研究所 研究教授(第一著者), 延世大學校 政治外交學科 助教授(交信著者)

들은 자국의 국내의 정세에 부합하는 전략을 수립하여 공공외교를 추진해 왔으며 그 중요성에 대해서는 이견이 드물지만, 그 실효성의 범위와 정도에 대한 논쟁은 지속되고 있다(이희옥 2010; 먼홍화 2014; 백우열 2015). 한국이 2010년 이후 본격화 한 공공외교, 특히 대중국 공공외교도 예외가 아니다.

2010년대 초중반 본격화된 한국의 대중국 공공외교는 중국의 대한국 공공외교 강화 정책과 맞물리면서 상당한 성과를 도출했다고 평가된다. 그러나 2016년 이후 북핵 문제와 사드(THAAD, 종말고고도지역방어) 사태를 둘러싸고 한국과 중국의 외교 관계가 악화된 상황에서 한국정부의 기존 대중국 공공외교의 실효성에 많은 의문이 제기되었다(백우열·함명식 2017; 아시아경제 2017; 연합뉴스 2016). 이와 함께 공공외교 연구에 있어서 한국정부가 구상한 공공외교 정책 기조와 전략이 중국의 엘리트 및 대중들에게 효과적으로 투사되었는지에 대한 체계적 분석의 미흡함을 드러냈다. 다시 말해 한국의 대중국 공공외교가 하드파워(hard power)적인 정무외교와 경제외교 상의 갈등이 심화되었을 때 양국 관계가 급속도로 냉각되는 한중관계의 취약한 국제정치적 구조를 극복하는 역할을 할 수 있는가에 대한 학술적, 정책적 의문이 제기되고 있는 것이다.

실제로 한국의 대중국 공공외교의 핵심 분야인 학계 및 정책계 교류, 지방정부 및 민간단체 간 교류행사 등이 중국 측의 요구로 대부분 취소되었고 공공외교의 중요한 대상인 중국 관광객의 한국 방문이 중국 정부의 통제로 제한되면서 실질적인 '경제제재(economic sanction)'로까지 이어졌다. 2017년 신정부 출범과 함께 '일대일로 국제협력정상포럼'의 대표단 방중, 한국의 특사단 방중, 문재인 대통령 방중 등 하드파워적 관계 개선을 추진하는 상황과 더불어 대중국 공공외교를 재개하려는 시도가 중앙정부, 지방정부, 정부산하기관, 그리고 각 사회주체 등을 통해 다각적으로 이루어지고 있지만 이러한 공공외교가 한중 관계에서 한국의 국가이익을 어떻게 증진시킬 수 있는가에 대한 단기적, 중장기적 효과성의 평가는 쉽지 않다.

이러한 맥락에서 이 논문은 한국의 대중국 공공외교의 효과성에 대한 이해

를 위해서는 공공외교의 사업 유형과 이를 수행하는 행위주체에 대한 연구가 필요하다는 문제의식을 기반으로 한국 공공외교의 행위주체 중 중앙정부 산하기관들의 대중국 공공외교 전략 및 행위를 분석하고자 한다. 이는 각 행위주체의 공공외교 활동이 각기 다른 활동 방향과 목표가 있음에도 불구하고 보다 세밀한 분류 기준과 활동 전략이 결여되었고, 이로 인해 위에서 언급한 것과 같은 위기 상황에서 행위주체별 대응전략이 부족하여 한중 관계가 악화 되었을 때 선제적으로 대응하지 못한 점에 주목한 것이다. 이 논문은 한국의 대중국 공공외교에서 중요한 부분을 담당하는 정부산하기관(사업수행기관 및 연구기관)과, 유사한 역할을 수행하는 국내외 행위주체의 현황, 기능, 성과, 문제점 등을 비교 분석함으로써 한국 중앙정부의 대중국 공공외교 수행 과정에서 나타난 긍정적·부정적 요인을 이해하고 이에 대한 기초적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

2장에서는 한국 공공외교의 사업 유형을 개념화하고 이러한 사업 유형의 분류가 대중국 공공외교에서 어떠한 특성으로 발현되었는지 논의한다. 3장에서는 중앙정부 산하기관 중 공공외교 수행기관의 대중국 공공외교 사례를 분석한다. 중앙정부 산하기관을 사업수행기관과 싱크탱크¹⁾로 분류하여 이들을 민간 공공외교 행위주체와 비교함으로써 공통점과 차이점, 이로 인해 나타나는 문제점과 활동의 한계, 그리고 향후 추진 방안들을 모색하고자 한다. 마지막으로 4장의 결론에서는 정책적 함의를 제시한다.

1) 본 연구에서 정의하는 싱크탱크는 설립 목적이 학술연구인, 그리고 이를 위한 학술교류를 병행하는 연구기관을 의미한다. 특히 본 연구의 분석대상들은 지난 수년 동안 한국 100대 싱크탱크(한국경제)의 정치·사회 분야와 외교·안보 분야에 지속적으로 최상위에 선정되어 자리를 유지하고 있기 때문에 싱크탱크로 분류하였다.

2. 한국 공공외교 사업의 유형과 대중국 공공외교의 특성

현대적 외교의 세부 분류는 대략적으로 정무외교, 경제외교, 공공외교로 이루어진다. 각기 다른 형태의 외교 활동이 추구하는 목적이 상이하지만 이 세 분야의 외교 행위는 긴밀하게 연관되어 있기도 하다(The U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy 2010, 10; 백우열 2017). 공공외교는 기존에도 존재하였으나 비교적 새롭게 그 중요성이 부각됨에 따라 이에 대한 관심이 증가하며 연구의 필요성도 강화되었다. 한국 역시 정무외교, 경제외교와 함께 공공외교를 외교의 3대 축으로 설정하여 다양한 형태의 공공외교 사업을 추진해 왔으며 그 예산과 인력, 그리고 정책적 범위를 대폭 확장하고 있다(박철희 2011; 유현석 2011; 김기정·최종건 2012; 김우상 2013; 백우열 2013; 진행남 2013; 김태환 2015).²⁾

2.1 한국 공공외교 사업의 유형 분석

중앙정부에서 발행한 <2014-2018년 국가재정운용계획: 외교·통일 분야 보고서>(이하 '2014-2018 보고서')에서는 공공외교 사업의 유형을 사업 목표에 따라 '콘텐츠 활용 공공외교', '공공외교 인프라 구축', '국민과 함께 하는 공공외교'로 분류하였고, 이중 콘텐츠 활용 공공외교를 사업 목적과 사업 수단에 의거하여 문화공공외교, 지식공공외교, 정책공공외교로 구체화하였다.³⁾ 이러한 사업들은 한국이 가진 콘텐츠를 활용하여 한국에 대한 인식 제고 및

2) 2013년 공공외교 수행을 위한 60억 원의 신규예산이 편성된 이후 예산 규모는 매년 꾸준히 증가하여 2017년에는 160억 원이 편성, 중앙정부 주도의 공공외교 사업을 뒷받침하고 있다. 구체적인 수치는 공공외교포털(<http://www.publicdiplomacy.go.kr>)을 참조.

3) 공공외교의 유형에 대한 이론적 연구로 김태환(2015), 백우열(2017) 참조.

신뢰 형성, 대상국의 한국 정책에 대한 지지 등의 목적성을 가지고 진행되었다는 특징을 보이고 있다.

이러한 사업 분류는 <제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021)> (이하 ‘기본계획’)에서 보다 구체화되었다. 2017년 8월 개최된 공공외교위원회 제1차 회의를 통해 확정된 <기본계획>에는 “국민과 함께, 세계와 소통하는 매력 한국”이라는 비전을 제시하며 4개 목표, 15개 추진전략 및 45개 중점 추진과제를 설정하였다. 특히 문화공공외교, 지식공공외교, 정책공공외교의 사업 분류 방법에 의거하여 <2014-2018 보고서>에서 제시되었던 기본적인 사업 내용과 함께 쌍방향 문화 교류를 통한 소통 강화(문화공공외교), 한국학 진흥 및 한국어 보급 확대(지식공공외교), 외연 확대 및 국내 외국인 대상 활동 강화(정책공공외교)가 새로운 추진전략에 포함된 것이 특징이다. <표 1>을 통해 2010년대 초반 이후 이러한 콘텐츠 활용 공공외교가 어떻게 구성되었는지를 알 수 있다.

표 1. 콘텐츠 활용 공공외교의 분류에 따른 사업 내용 및 추진 전략의 변화

문화 공공 외교	사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 한류, 예술, 스포츠 등을 통해 한국에 대한 인식 강화 및 호감 형성 (예: 한국주간행사, K-pop/food 활용, 스포츠 행사 지원 등)
	사업 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 선진문화국가로서의 매력 확산 • 풍부한 문화자산을 활용한 호감도 증진 • 쌍방향 문화 교류를 통한 소통 강화
지식 공공 외교	사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 역사·가치, 선진한국의 모습, 국제적 기여, 경제개발 및 민주화 경험 등을 홍보하여 한국에 대한 신뢰 형성 (예: 한국 이해 증진 강연·세미나, 교과서 내 한국 기술 개선 등)
	사업 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 역사, 전통, 발전상 등에 대한 이해 제고 • 한국학 진흥 및 한국어 보급 확대
정책 공공 외교	사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 대박론, 동북아 평화협력 구상, 북핵문제, 한국의 대외 정책 등을 설명하여 외국의 지지를 확보 (예: 통일 세미나, 정책 설명회 등)
	사업 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 주요국 대상 우리 정책에 대한 이해도 제고 • 정책 공공외교 외연 확대 • 국내 외국인 대상 정책공공외교 활동 강화

김태환(2015)은 공공외교 사업이 활용할 수 있는 소프트파워 자산(soft power assets)에 의거하여 공공외교의 유형을 보다 세분화하였다.⁴⁾ <2014-2018 보고서>와 <기본계획>이 스포츠공공외교(이근 2014)와 관광공공외교(외교부 2017b: 25, 27)를 각각 문화공공외교의 하위 범주로 포함한 반면, 이 연구에서는 태권도라는 국기(國技)와 관광자원을 또 다른 자산으로 개념화하여 분류하였다. <2014-2018 보고서>에서 미디어를 정보 전달 뿐만 아니라 국제사회의 자국에 대한 이해 제고와 국제사회에서의 발언권 확대 및 이미지 제고에 효과적인 수단으로 규정하고 있기 때문에 이를 지식공공외교의 하위 범주로 분류하였다.(김동률 2014). 이밖에도 기업의 사회적 책임(CSR) 활동을 국가의 자산으로 간주하고 공공외교 사업의 일환으로 분류한 것이 특징이다.

문화공공외교, 지식공공외교 등과 함께 정책공공외교 역시 한국의 주요 공공외교 사업 유형 중 하나다. 정책공공외교는 지식공공외교와 사업 방식이나 일부 활용 가능한 자산이 유사하지만 목적 측면에서 정부의 정책에 대해 주국의 이해와 지지를 유도 한다는 차이가 존재한다. 대표적인 사업은 통일공공외교를 꼽을 수 있다(황병덕·이기태 외 2013; 백우열 2015). 1973년 '6·23 평화통일외교선언'에서 통일외교가 최초로 사용된 이후, 외교의 행위주체와 대상 등이 다양화되었을 뿐만 아니라 정보통신 기술의 발달로 과거와 같은 일방적인 홍보나 선전이 통일외교의 효과적 대안이 되지 못함에 따라 통일외교에 공공외교의 특성을 접목하며 통일공공외교로 확대되었다.⁵⁾ 그러나 통일공공외교를 제외하고 정책공공외교를 추진할 수 있는 콘텐츠가 부재한 문제점이 지속적으로 제기되면서 수행주체, 사업 방식 등의 다변화를 통해 정책공공외

4) 하부유형을 지식공공외교, 문화공공외교, 미디어공공외교, 기업공공외교, 스포츠공공외교, 관광공공외교로 세분화하였다. 자세한 내용은 Kim(2012)와 김태환(2015)을 참조.

5) 통일공공외교는 "한국 정부 및 민간(주체)이 소프트파워를 자산(자원 및 자산)으로 상대국 국민, 그리고 글로벌 스페이스를 대상으로(대상) 한반도 통일의 정당성과 당위성에 대한 자발적 이해와 공감, 그리고 지지를 얻기 위하여(목표) 열린 소통 과정을 통해서 대북 정책 및 한반도 평화, 그리고 통일에 대한 한국의 입장을 알리고 설득하는(과정 및 매체) 비전통적 외교 행위"로 정의할 수 있다. 통일 공공외교와 관련된 자세한 내용은 황병덕 외, (2013) 참조.

교의 외연을 확대하며 국내 외국인(유학생, 외신 기자단, 외교단 등) 대상 공공외교도 강화되었다(외교부 2017b).

2.2 한국의 대중국 공공외교 사업 특성

공공외교 수행대상으로서 중국의 역할이 증대됨에 따라 다양한 유형의 대중국 공공외교 사업이 전개되면서⁶⁾ 이에 대한 한국 학계 및 정책계의 연구도 함께 시작되었다. 중국 공공외교의 체계, 조직, 수단, 목표, 수행방식, 성과와 한계 등을 분석하여 한국에 주는 함의를 도출한 연구가 진행되었으며(이희옥 2010; 이장원 2013; 양명, 차창훈 2014; 백우열·함명식 2017), 중국 공공외교의 대표적인 행위주체 중 하나인 공자학원의 공공외교에 대한 분석을 통해 한국의 대중국 공공외교의 함의를 도출한 연구(이희옥 2010; 이보고 2014), 한국의 재외공관, 지방정부, 기업 등이 시행한 공공외교 활동에 관한 구체적 사례연구(백우열 2015; 황태연·백우열 2017)도 수행되었다.

상술한 문헌들은 한국정부가 그동안 중국과 한국의 인문·문화적인 유사성 및 가능성에 초점을 맞추어 공공외교 전략을 수립하고 실행해 왔음을 지적한 문헌들(김경호 2013; 성리취 2013; 진재교 2013; 백우열 2015; 이희옥 2015)과 더불어 한국의 대중국 공공외교 연구의 기초를 이루고 있다. 이러한 지적이 제기된 배경을 통해 한국의 대표적인 대중국 공공외교 사업의 특성을 확인할 수 있다. 즉 한국과 중국 사이에 진행되어 온 문화공공외교가 소위 '인문유대(한국측 표현)' 또는 '인문교류(중국측 표현)'로 상징되는 인문·문화적 교류를 중심으로 양국 정상 간의 합의에 의해 탑-다운(top-down) 방식으로 시작되었다는 점이다.

2013년 6월 양국 정상이 '한중미래비전공동성명'을 통해 인문유대를 강화하기로 합의하면서 차관급 대표의 '한중 인문교류 공동위원회'가 구성되었다. 이

6) 중국을 대상으로 한 구체적인 공공외교 사업에 대해서는 외교부(2015; 2017)를 참조.

는 양국 국민들의 정서적 친밀감을 높이고, 장기적으로 인문유대를 기반으로 '인식의 공유'를 이뤄갈 수 있는 동력을 마련하자는 의도였다. 이를 위해 한중 양국은 2014년부터 2016년까지 각각 19개, 50개, 69개의 인문유대 강화 세부사업을 선정하여 128개의 사업을 진행하였다.

한국의 대중국 문화공공외교 사업의 또 다른 특징은 중국과 다른 나라들과의 문화공공외교에 비해 한중 간 문화공공외교의 폭이 협소하다는 것이다. 이러한 특징은 한중 양국 간 공공외교의 시작점 또는 착안점이 이질적이었던 배경에 기인한다. 다시 말해, 한국과 중국은 각각 '인문유대'와 '인문교류'라는 상이한 명칭을 부여했을 뿐만 아니라 각기 다른 부분에 교류의 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 한국의 '인문유대'는 한중 공통의 문화적 유산에 착안하여 사업을 추진하는 반면, 중국의 '인문교류'는 상대적으로 폭넓은 인적·문화적 교류에 착안해 사업을 진행해 왔다(이희옥 2015). 이로 인해 한중 간 인문교류의 범위가 중국과 다른 국가들과의 일반적인 '인문교류' 분야에 비해 대단히 협소해지는 특성이 나타나게 되었다. 중국은 러시아와의 '인문교류'에서 '교육', '문화' 등 총 9개 분야에서 사업을 진행하고 있으며 미국, 영국, EU 등과도 '인문교류'라는 명칭 하에 광범위한 교류를 진행하고 있다. 미국과는 '교육', '문화' 등 6개 분야에서 사업을 진행하였고 영국과는 '교육', '과학기술' 등 6개 분야에서 사업을 진행하였다. EU와의 '인문교류'는 한국과 같은 4개 분야이지만, 그 세부 항목으로 들어가면 훨씬 다양한 영역의 교류가 포함되어 있다.⁷⁾ 특히 한중 양국의 교류에는 '지방'이라고 하는 상이한 층위의 교류 분야가 포함되어 있고, '전통예능'이라는 분야도 존재한다는 점에서 한중 양국의 '인문유대', 혹은 '인문교류'가 처음부터 각기 다른 관점에서 조율되었음을 확인할 수 있다.

7) 다만 러시아와의 '인문교류' 역사가 상대적으로 오래되었기 때문에 그 사업 분야가 많은 것은 어느 정도 고려되어야 한다. 2000년 12월, 중국과 러시아는 인문협력 위원회를 설립한 후 별도의 협의 기구가 존재하는 모든 문화 방면의 교류를 '인문교류'라 부르기 시작하였다. 물론 당시에 '인문교류'에 대한 구체적인 정의나 특별한 기획이 있었던 것은 아니었지만 문화 방면의 교류를 진행하면서 '인문교류'가 자연스럽게 특화되었다.

표 2. 각 국가별 중국의 '인문교류' 사업 분야

한국-중국	중국-미국	중국-러시아	중국-영국	중국-EU
<ul style="list-style-type: none"> ● 학술 ● 청소년 ● 지방 ● 전통예능 	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육 ● 문화 ● 과학기술 ● 체육 ● 여성 ● 보건 	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육 ● 문화 ● 보건 ● 체육 ● 관광 ● 미디어 ● 영화 ● 공문서 ● 청년 	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육 ● 과학기술 ● 문화 ● 미디어 ● 체육 ● 청년 	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육 및 언어 다양성 ● 문화 ● 연구인력 교류 ● 청년

출처: 성균중국연구소(2017)

한편, 한국의 대중국 지식공공외교는 행사 위주의 사업을 중시하는 특성이 나타났다. 지식공공외교는 한국에 대한 지식 혹은 한국이 가진 지식을 기반으로 한국에 대한 우호적인 이미지나 신뢰를 조성하여 정책적 지지를 유도하기 위한 목적 하에 수행되었다(이근 2007). 기본적으로 한국을 홍보하는 행사 위주 사업은 한국의 대중국 지식공공외교의 사업 유형별 목표와 전략, 분야가 행위주체에 따라 상이함에도 불구하고 다양한 행위주체가 각기 다른 수준에서 사업을 전개함에 따라 통일되고 일관된 정책 목표를 수행하지 못하는 한계를 보여 준다. 예를 들어, 지식공공외교 사업 중 가장 대표적인 '매력한국 알리기'의 경우, 중국 내 9개 재외공관 및 출장소에서 한국홍보주간, 문화공연/전시회, 강연/세미나 등 연간 20여개의 다양한 사업이 진행되었으나 사업이 혼재되어 중복되거나 목적이 불분명한 형태로 진행되어 그 취지가 희석되는 문제가 발생하였다.

대중국 정책공공외교 역시 유사한 특성을 나타낸다. 예를 들어 정책공공외교의 대표적 사업인 통일공공외교 사업을 위해 재외공관은 물론 한국 내 공공기관, 미디어, 국책연구소, 학계, 민간단체 등이 행위주체가 되어 중국 내 정부, 학계, 정책계 관계자들과 일반 대중들을 대상으로 통일의 당위성과 필요성에 대한 지식 및 정보를 전달해 왔다. 각기 다른 행위주체가 포럼, 세미나, 간

담회 등의 형태로 다양한 사업을 전개했지만 두 가지 한계에 봉착함으로써 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 첫째, 한국이 통일과 관련하여 정확하면서도 중국이 수용 가능한 수준의 실질적인 국가이익 확보를 위한 비전을 제시할 수 없는 상태에서 교류를 추진했기 때문에 그 효과성이 떨어질 수밖에 없었다는 점이다. 둘째, 한국의 주요 행위주체들이 접촉한 중국 측 교류대상의 폭이 한반도 전문가들을 중심으로 한 제한적이고 정책결정 과정에서의 영향력 역시 크지 않은 인사들에 국한되어 한국의 정책적 의도와 요구가 중국 정책결정에 반영되지 못했다는 것이다. 더욱이 사드 배치 결정 이후 통일과 관련한 논의 자체가 쉽지 않았을 뿐만 아니라 설령 교류가 이뤄지더라도 북핵 문제 해결이나 동북아 역학구조에 대한 의제가 우선시되면서 통일 관련 의제가 차후로 밀리는 경향이 지속되는 상황을 확인할 수 있었다.

3. 한국 중앙정부 산하기관의 대중국 공공외교 분석

한국은 외교부, 여성가족부, 교육부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 통일부 등 중앙정부에서 각기 다른 공공외교 사업을 실시해 왔다(외교부 2017b).⁸⁾ 이러한 중앙정부의 공공외교 사업은 크게 정부조직 내에서 수행하는 형태와 산하기관이 수행하는 형태로 분류할 수 있고, 산하기관의 공공외교 사업은 상위 부문에서 하달하는 사업과 자체적으로 수행하는 사업으로 다시 분류할 수 있다. 그 양상은 각 부처별로 다르게 나타난다. 예를 들어 여성가족부는 조직 내에서 자체적으로 사업을 수행한 반면, 외교부, 통일부, 교육부, 문화체육관광부, 산업통상자원부 등에서는 정부조직 내의 사업과 산하기관을

8) 중앙정부 차원에서 외교부, 통일부, 문화체육관광부, 기획재정부, 교육과학기술부, 보건복지부, 여성가족부, 농수산식품부, 해양수산부 등에서 각기 다른 명칭 하에 공공외교를 시행해 왔다. 중앙정부 및 산하기관의 공공외교 활동과 특성, 중점 추진과제별 소관부처에 관해서는 외교부(2017b: 53-55) 참조.

통한 사업 추진이 병행되어 왔다. 본 연구에서는 제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021)의 추진전략에 명시된 분류기준(<표 1>)에 의거, 공공외교 활동이 가장 활발하게 시행되어 온 산하기관을 사업수행기관과 싱크탱크로 재분류하고, 이들의 사업 사례에서 나타나는 특성을 증점적으로 분석한다.⁹⁾

3.1 중앙정부 산하 사업수행기관: 한국국제교류재단¹⁰⁾

중앙정부 산하기관 중에서 외교부 산하 한국국제교류재단이 비교적 다양한 대중국 공공외교 사업을 추진해 왔다. 한국국제교류재단은 지식공공외교와 정책공공외교의 범주에 포함되는 한국(어)학 저변확대사업, 네트워킹을 실행했다(국제교류재단 각 년호). 한국(어)학 기반확대 사업은 중국 내 주요 지원 사업, 정책연구 지원 사업 등을 실행했고 부분적으로 문화공공외교대학들의 한국학 논문집, 한국발전보고서, 한국학연구논총 등의 발간을 지원하는 형태와 한반도평화포럼, 세계한국연구컨소시엄, 중국한국학대회, 차세대 한국교육자포럼, 한국학연구 및 문화교류를 위한 학술포럼 등 한국학의 저변 확대를 위한 학술대회 개최 형태로 추진되었다. 이와 함께 서울대, 고려대, 이화여대, 한국외대 등이 중국의 주요 대학과 연계하여 KF 글로벌 e-스쿨을 개설하는 사업을 지원함으로써 중국 학생들에게 실시간 온라인 화상강의를 제공하고 있다. 이

9) 중앙정부(18부 5처 17청 2원 4실 6위원회, 이전 정부는 17부 5처 16청 2원 5실 6위원회) 산하 338개 공공기관(2017년 330개) 가운데 상당수의 기관이 대중국 협력을 전개하고 있으나 자사의 이윤 창출을 목적으로 하는 교류보다는 공공외교의 목적성을 가지고 교류를 진행하고 있는 산하기관을 선별하고, 이 중 교류의 지속성과 빈도, 사업성격 등에 의거하여 이하 기관들을 연구대상으로 선정하였다.

10) 사업수행기관으로 한국국제교류재단을 연구대상으로 선정 한 이유는 공공외교법 제12조 및 동법 시행령 제11조에 의거, 공공외교 추진기관으로 지정됨에 따라 《제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021)》에서 역할이 더욱 강화되었을 뿐만 아니라 다른 재단이나 협회에서도 실질적으로 한국국제교류재단의 후원 혹은 지원을 받아 사업을 추진하는 형태인 것으로 파악되었기 때문에 재단의 설립 취지나 사업 수행 방식이 유사한 일본의 국제교류기금을 비교대상으로 분석을 진행하였다.

외에도 고위공무원을 대상으로 한 실용한국학 특강, 한국학 객원교수 파견, 한국연구자료 지원 및 한국어 교육자를 위한 연수 개최 등의 사업을 시행하였다. <표 3>에서 나타나듯이 전 세계적으로 시행하고 있는 사업 가운데 중국에서 시행되는 사업의 비중이 다른 국가들에 비해 비교적 높은 것으로 조사되었으며, 특히 글로벌 e-스쿨 펠로십과 해외대학 한국전공 대학원생 장학지원을 받는 학생 비중이 각각 30%대를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 사업들은 한국학이라는 매개체를 통해 한국을 알리는 목적성을 강조하고 있기 때문에 지식공공외교의 범주에 포함된다.

표 3. 한국(어)학 저변확대사업의 중국사업 점유율(2016년)

	전체 (국가)	전체 (대학/인원)	중국 (대학/인원)	점유율 (%)
한국(어)학 교수직 설치 지원	9개국	21개교	1개교	4.8
한국(어)학 교원 고용 지원	17개국	22개교	-	-
한국(어) 객원교수 지원	56개국	71개교	2개교	2.8
글로벌 e-스쿨	34개국	103개교	8개교	7.8
글로벌 e-스쿨 펠로십	17개국	48개교 / 95명	30명	31.6
해외대학 한국전공 대학원생 장학지원	21개국	52개교 / 148명	9개교 / 47명	17.3 / 31.8
방한연구 펠로십	16개국	33명	4명	12.1
한국어펠로십	37개국	71명	4명	5.6

출처: 한국국제교류재단(2016)

방한지원 사업과 교류 사업이 중심이 되는 네트워크 사업은 한국정부의 정책에 대한 지지를 유도하기 위한 기반 마련이라는 목적성이 강하기 때문에 정책공공외교로 분류할 수 있다. 한국국제교류재단은 중국 중앙 및 지방정부 고위 관계자, 각 대학 총장, 언론사 및 출판사 사장단, 협회 및 학회 회장단, 청년

대표단 등의 방한 및 초청을 지원하여 한중 우호관계 증진을 위한 논의를 전개하는 한편, 양국 차세대 지도자, 청년, 차세대 정책 전문가 등의 교류를 지원하였다. 이밖에도 한국 내 유학생들의 교류를 위한 KF 투게더 프로그램을 시행하였고, 의회 공공외교와는 별개로 국회 내 각 상임위원회 소속 의원, 전문위원, 입법조사관 등의 중국 방문을 지원하여 중국과 현안 공조를 위한 논의의 장을 마련하는 계기도 조성하였다. 그러나 <표 4>에서도 잘 드러나듯이 지식공공외교 사업과 달리 이러한 정책공공외교 사업에서 중국이 차지하는 비중은 매우 낮은 바, 이에 대한 정책적 주목이 필요하다.

표 4. 한국국제교류재단 방한지원 사업(2016년)

사업명	전체 (국가)	전체 (인원/건)	중국	비고
유력인사 초청	8개국	14회	3회	미국 4회
싱크탱크 인턴십	6개국 10개처	24명		
박물관 인턴십	2개국 5개처	5명		
도서관 인턴십	1개국 7개처	7명		
한국어교육 인턴십	8개국 15개처	15명		
해외정책연구	13개국 31개처	39건	2건	미국 16건
차세대 전문가	8개국	8회	1회	

출처: 한국국제교류재단(2016)

정책연구 지원 사업은 주요 포럼 및 세미나 개최를 지원하는 사업으로, 지식공공외교와 정책공공외교의 범주에 모두 적용된다.¹¹⁾ 한중 미래포럼, 한중 청년지도자포럼 등 한중 양국의 전문가들이 모인 1.5 트랙 형태의 대화체 구성을 지원하였을 뿐만 아니라 미국, 일본 등까지 참가국을 확대하여 보다 거시적인 정책 연구를 위한 대화체를 구성하는 역할을 수행하였다. 특히 이와 같은

11) 김태환은 지식 자산에 따라 지식공공외교의 범주를 역사적 경험 공유, 교육 및 인적 교류, 회의체, 틈새 이슈, 과학기술 외교, 정책 커뮤니티 대상 공공외교로 세분화하였다. 인적 교류, 회의체 등이 정책지원 사업에 해당된다고 할 수 있다. 자세한 내용은 김태환(2015)을 참조.

포럼을 통한 정책공공외교의 경우 양국 관계에서 중요한 외교적 이슈를 반관 반민의 형태로 비교적 자유롭게 다룸으로써 상호 이해의 정도를 깊이하려는 의도를 갖고 실시되었다.

이러한 일련의 직접적인 사업들과 더불어 한중친선협회, 한국정치학회, 한국언론학회 등 주요 협회, 재단, 대학, 연구소의 민간 공공외교 활동을 지원하는 사업을 추진하였고, 중국 각 대학 및 기관 소속 1,800여 명의 연구자들의 방한 연구, 한국어 교육, 박사 후 과정 등을 위한 장학 사업을 실시하였다. 이와 함께 중공 중앙당교, 외교학원, 칭화대(淸華大), 산둥대(山東大), 런민대(人民大) 산하 주요 연구소의 한중 협력 사업을 지원하는 한편, 문화공공외교의 측면에서 한국과 중국에서 30여 회에 걸친 문화예술행사(사진전, 콘서트, 문화강좌, 미술전, 각 대학 한국문화제, 한식확산 등)를 개최하였다. 본부에서 추진하는 사업 이외에도 중국사무소에서 자체적으로 한국어교육자 워크숍, 한국어교재 개발, 문화교류, 학술대화, KF 프렌즈 네트워크 등의 행사의 형태로 공공외교를 실시하기도 했다.

이러한 한국국제교류재단의 대중국 공공외교는 유사한 성격을 가진 일본국제교류기금의 그것과 비교 분석이 가능하다. 일본국제교류기금은 베이징에 일본문화센터를 설립하고 문화예술교류, 일본어 교육, 일본연구 지원 및 지식교류 등의 사업을 실시했으며 이러한 활동을 통해 90%에 이르는 방문자가 일본에 대한 이해도가 제고된 것으로 평가되었다(The Japan Foundation 2015/2016 Annual Report 2016). 일본국제교류기금이 중문홈페이지를 개설하여 다양한 행사 소식과 정보를 제공함으로써 중국 대중들의 일본 정보에 대한 접근성과 이해도를 제고한 반면, 한국국제교류재단은 중문홈페이지를 개설하고 2013년도까지의 교류성과와 2017년도 행사 계획만을 공지하고 있다.¹²⁾ 일본국제교류기금은 한국과 유사한 형태의 공공외교 사업을 실행하고 있으나 운용예산(2016년 기준)을 분석한 결과, 전 세계를 대상으로 한 일본어

12) 이상의 내용은 일본국제교류재단 일본문화센터(<http://www.jpfbj.cn/intellectual/>)와 한국국제교류재단 홈페이지(<http://ch.kf.or.kr/?menu=754>)의 내용을 검색한 결과이다.(검색일: 2018-02-23)

교육(31%) 사업과 일본연구 및 지식교류(11%) 사업이 중점 사업 점유율의 약 42%를 차지한 반면, 한국국제교류재단은 글로벌한국학(11.3%) 사업과 국제협력(국제교류정보화 포함 12.1%) 사업의 점유율이 23.4%에 불과한 것으로 나타났다. 반면 문화예술교류 사업은 각각 13%와 9.2%로 유사한 분포를 보이고 있다(한국국제교류재단 2016; The Japan Foundation 2016). 일본 국제교류기금의 활동과 비교를 통해 첫째, 한국국제교류재단의 대중국 공공외교 사업이 중국 대중에게 얼마나 효율적으로 활용되었는지 실증적인 확인이 되지 않는다는 문제점과 둘째, 다양한 한국에 대한 이해도 제고 및 네트워킹 사업을 중점적으로 추진함에도 불구하고 실제로는 그 비중이 높지 않다는 한계가 있다는 문제점을 도출할 수 있다.

3.2 중앙정부 산하 싱크탱크: 한국학중앙연구원, 국립외교원, 통일연구원¹³⁾

한국국제교류재단이 사업수행기관으로서 지식공공외교, 정책공공외교 및 문화공공외교를 복합적으로 추진한 것과 달리, 싱크탱크들은 지식공공외교와 정책공공외교에 집중했다.

교육부 산하 한국학중앙연구원은 한국학 진흥 및 민족문화 창달을 위해 한국학 연구와 확산을 목표로 설립된 싱크탱크이다. 국제교류재단이 사업을 수행하는 역할에 머문 것과 달리 한국학중앙연구원은 자체적인 연구기반 및 인

13) 싱크탱크로 상기 세 기관을 연구대상으로 선정할 이유는 각각 교육부, 외교부, 통일부를 대표하는 싱크탱크로, 국립외교원과 통일연구원은 한국 100대 싱크탱크 외교안보 부문에서 10년 연속 1위와 2위를 차지하였고, 한국학중앙연구원 역시 정치사회 부문에서 꾸준히 상위권을 유지하고 있을 뿐만 아니라 다른 중앙정부 산하 싱크탱크, 예를 들어, 국방부 산하 국방연구원이나 국정원 산하 국가안보전략연구원보다 대중국 학술교류 빈도가 높았기 때문이다. 국방연구원은 중국 군사과학원 및 중국국제전략학회와 상호 학술교류 및 전략대화를 실행하고 있으며 국가안보전략연구소는 중국현대국제관계연구원을 대상으로 유사한 정책공공외교를 실행하고 있다. 물론 통일연구원은 국무총리실 산하 경제인문사회연구회에 소속되어 있으나 실질적으로 통일부의 산하 기관으로서 기능하고 있기 때문에 본 연구에서는 중앙정부 산하 싱크탱크로 분류하였다.

력 양성 체계를 바탕으로 한국학과 관련된 지식을 공유 및 확산하는 사업을 중점적으로 추진한 것으로 나타났다. 특히 상급기관인 교육부의 국제교류 촉진 및 국가 간 우호 증진이라는 정책 방향에 의거하여 한국학 진흥을 위한 국제교류 사업을 진행하였다.

대표적인 사업은 해외한국학 콜로키움 등 국제회의로서, 한국어는 물론 특정 시기의 역사, 문화 및 사회상을 반영한 주제를 다루었고, 동북아민족포럼, 한민족 공동체포럼 등을 개최하여 동북아 지역의 문화, 역사 등을 논의하였으며, 금속활자, 임진왜란, 조선의 인문학, 조선왕실, 광복 등 시대와 주제를 초월한 한국학 연구 교류를 중점적으로 추진하였다. 산하 연구소 역시 세미나, 콜로키움, 포럼, 국제학술회의 등의 형태로 중국의 농촌, 삼국지, 한인 디아스포라, 고려 금속활자, 음악학, 한문 고전 등을 주제로 한국학 연구와 교육을 선도하고 한국을 바로 알리는 역할을 집중적으로 추진하였다.¹⁴⁾

이러한 활동에도 불구하고 외교부 산하의 한국국제교류재단에 비해 한국의 대중국 지식공공외교에서 한국학중앙연구원의 역할은 상대적으로 미약하다. 2010년대 중반 한국의 대중국 공공외교가 인문교류가 중심이 되어 추진되는 상황에서 한국학중앙연구원은 한국학이라는 인문학적 성향이 강한 매개체를 보유하고 있음에도 한중 인문유대 강화 세부사업에서의 기여도는 크지 않다. 2015년과 2016년에 50개와 59개(69개 사업 중 59개 시행)의 사업이 시행되었으나 한국학중앙연구원이 참여한 사업은 전무하였다. 특히 외교부가 국제교류재단, 문화체육관광부가 한국관광공사 등과 연계하여 인문교류 사업을 전개한 것과 대조적으로, 학술교육 지원 분야에서 교육부는 한국학중앙연구원과 연계하여 사업을 진행하기 보다는 각 대학, 한국연구재단 등과 연계하여 사업을 전개한 것으로 파악되었다. 이러한 사실에 비추어 한국학중앙연구원은 네트워크 중심의 사업보다는 전문적인 주제에 대한 연구 및 연구 지원 사업을 중점적으로 추진하는 지식공공외교를 중점적으로 추진하였으나 한국의 대중

14) 각 산하 연구소들의 주요 학술교류 주제, 성격 및 활동에 대해서는 한국학중앙연구원 홈페이지와 외교부(2017a)를 참조.

국 공공외교에서의 전반적인 역할은 제한적이었다는 사실을 확인할 수 있다.

한국학중앙연구원과 달리 중앙정부 산하 싱크탱크로서는 국립외교원과 통일연구원이 대중국 공공외교의 핵심적인 역할을 담당하고 있으며 조직의 특성상 정책공공외교의 목적을 달성하기 위한 사업들을 실행했다. 국립외교원은 중공중앙당교, 중국현대국제관계연구원, 중국국제문제연구원 등 중국 10대 싱크탱크에 꾸준히 이름을 올리는 싱크탱크들과 정기적인 국제학술세미나를 개최함으로써 학문적·정책적 교류를 지속해 왔다. 상기 기관들은 물론 사회과학원, 베이징대(北京大), 난징대(南京大) 등 학계 전문가와 경제전문가, 파워블로거 등 각기 다른 전문가그룹을 초청하여 간담회를 개최함으로써 네트워크를 강화했다. 이외에도 2013년부터 한중 국제연구기관 합동전략대화 체계를 구축하여 정기적인 교류를 진행하고 있으며 중국국제문제연구원, 미국 외교정책분석연구소와 공동으로 개최한 한미중 1.5트랙 회의나 중국국제문제연구원, 일본국제문제연구소와 공동으로 개최한 한중일 3자 협력포럼 등을 통해 양자(bilateral) 및 다자(multilateral) 형태의 정책공공외교를 동시에 실행한다.

상술한 학술교류와 네트워크 사업을 통해 국제정세는 물론 동북아 역내 안보와 북핵문제, 한반도 통일, 남중국해 분쟁, 양자 및 다자 관계, 경제협력, 범국가적 협력, 비 전통안보 등에 대한 논의를 지속하였다. 특히 각 시기별로 부상한 주요 이슈와 한중 양자 관계를 둘러싼 외부요인 변화에 대한 양국의 인식 및 입장 차이를 확인하는 동시에, 이러한 차이를 축소하기 위한 방안 도출을 추진하였다. <표 5>에서 잘 나타나듯이 이들 싱크탱크는 중장기적인 국가의 이미지 및 브랜드 향상을 위한 '문화공공외교' 또는 '지식공공외교'에 집중하는 한국국제교류재단과 한국학중앙연구원과는 달리 매우 실질적인 양국 간 직접적인 '현안'을 다루는 정책공공외교(백우열 2017)에 집중하고 있다. 특히 국립외교원의 주요 대중국 공공외교 대상은 <표 5>에서 나타나듯이 중국 중앙정부의 대외정책에 심대한 영향을 미치는 중국정부 산하 또는 대학의 국제 정치안보 및 정치경제 관련 싱크탱크들이라는 점이 특징이다.

통일연구원 역시 국립외교원의 대중국 정책공공외교와 유사한 형태의 싱크

탱크 중심 공공외교를 지속적으로 추진해왔다(황병덕 외 2013; 백우열 2015). 특히 기관의 속성에 기인하여 ‘통일공공외교’에 집중적으로 자원을 투입해왔고 이러한 배경 하에 통일외교포럼, 한중 국제학술회의, 한반도 국제포럼, 한중 오피니언 리더 대화, 해외전문가 초청 라운드테이블, 워크숍 등 다양한 학술 및 교류 행사를 중국과 한국에서 교차 개최하였다.

이 두 기관의 대중국 정책공공외교 행위는 <표 5>에서 나타나듯 의제 및 목적을 부분적으로 달리한다. 국립외교원이 광범위한 국제정치 전반의 의제를 포괄적으로 다루는 정책공공외교를 추진하였다면, 통일연구원은 한반도 통일 비전, 남북통일에 대한 중국의 입장, 미중관계와 한반도 통일, 북중 관계와 한반도 안정, 북한 정세와 한중 협력, 한중의 대 북핵 전략 및 6자 회담 전략, 중국이 본 한반도의 통일편익과 분단비용, 북한 접경지역에서의 남북중 협력 등 북한 문제와 한반도 통일에 대한 논의를 중점적으로 추진하였다. 이는 정책공공외교의 일환인 통일공공외교를 직접적으로 전개하는 행위주체로서 한반도 통일의 당위성을 중국 측에 강조하고 중국의 협조를 이끌어내기 위한 것이다.

표 5. 국립외교원과 통일외교원의 대중국 교류 비교(2010-2016)

	국립외교원	통일연구원
교류의제	<ul style="list-style-type: none"> • 국제정세, 동북아 역내 안보 • 북핵, 한반도 통일, 남중국해 분쟁 • 양자관계(한중, 한일, 미중 등) • 다자 관계(한중일, 한미중, 한중러 등) • 경제협력(FTA, TPP, RCEP 등) • 범국가적 협력(일대일로, GTI 등) • 비전통안보 (에너지, 사이버, 환경, 재난 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 통일 비전 • 남북통일에 대한 중국의 입장 • 미중관계와 한반도 통일 • 북중관계와 한반도 안정 • 북한 정세와 한중 협력 • 한중의 대북핵 및 6자 회담 전략 • 북한의 내부 동향 및 3대 세습 • 한반도의 통일편익과 분단비용 • 북한 접경지역에서의 남북중 협력 • 양안관계와 한반도 통일 등
교류대상	<ul style="list-style-type: none"> • 중국국제문제연구소 • 중국현대국제관계연구원 • 중국 대외연락부 당대세계연구센터 • 상하이국제문제연구소 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국국제문제연구소 • 중국현대국제관계연구원 • 중공 대외연락부 • 중국국제우호연락회

	<ul style="list-style-type: none"> • 상하이사회과학원 • 중공 중앙당교 • 베이징대, 난징대 등 교수단 • 경제전문가 및 파워블로거 	<ul style="list-style-type: none"> • 베이징대, 푸단대 등 교수단
교류 형태	<ul style="list-style-type: none"> • 정기국제세미나 • 초청 간담회 • 합동전략대화 체계 • 한미중 1.5 트랙 회의 • 한중일 3자 협력포럼 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일외교포럼 • 한중 국제학술회의 • 한반도 국제포럼 • 한중 오피니언 리더 대화 • 해외전문가 초청 라운드테이블
교류 목적	<p>각 시기별로 부상한 주요 이슈와 한중 양자 관계를 둘러싼 외부요인(미국의 외교전략, 북핵문제 등) 변화에 대한 양국의 인식 및 입장 차이 확인/ 대응방안 논의</p>	<p>통일공공외교를 직접 전개하는 행위주체로서 한반도 통일의 당위성을 중국 측에 강조하고 중국의 협조를 도모</p>

출처: 황병덕 외 (2013), 국립외교원 · 통일연구원 홈페이지, 외교부(2017)의 내용을 기반으로 재구성

문제는 이러한 중앙정부 산하 싱크탱크들의 협력대상, 협력의 형태 및 의제 등이 민간 혹은 대학 싱크탱크와 차별성을 가지지 못한 채 산발적으로 진행되고 있다는 사실이다. 이들 민간 혹은 대학 싱크탱크 역시 정책공공외교의 성격이 강한 사업을 전개하고 있음을 발견할 수 있다. 대표적인 민간 정책 싱크탱크인 세종연구소와 아산정책연구원, 한중 주요 싱크탱크의 전문가들이 상호 정보 교류 및 협력을 통해 양국 간 현안 대응과 장기적인 정책 수립을 모색하는 한중 싱크넷 역시 중국의 주요 싱크탱크 전문가들과 함께 동북아 안보, 미중관계, 한중관계, 한반도 안정, 북핵, 한미중 협력 등을 중점적으로 논의하고 있다. 이는 공공외교의 경로를 다양하게 형성한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나 정부와 민간 싱크탱크의 대중국 공공외교 영역이 중첩되는 한계가 나타나고 있다는 지적으로 이어질 수 있다.

또한 2000년대 이후 각 대학에서 중국연구소 설립을 본격화 하면서 이들이 대중국 공공외교의 주요한 행위주체로 부상하였다. 그러나 대중국 공공외교 활동에서 이러한 대학연구소의 역할 역시 중앙정부 산하기관이나 기존의 민간

싱크탱크와 크게 다르지 않다는 점에서 한계를 드러내고 있다. 대학 중국연구소는 민간 싱크탱크로서 학술회의, 서적 출간, 네트워크 사업 등을 추진함으로써 지식공공외교를 통해 정책공공외교를 이론적·학문적으로 뒷받침하는 특성을 띠고 있으나(이희옥·류더빈 2017) 대중국 공공외교의 대상과 교류의 제 역시 중앙정부 산하 싱크탱크, 다른 민간 싱크탱크들과 유사하게 중국 내 특정 대학, 특정 전문가, 특정 의제에 집중되는 사실을 발견할 수 있었다.

표 6. 민간 싱크탱크의 교류 대상 및 의제 비교(2010-2016)

	세종연구소 (연구기관)	한중 싱크넷 (전문가그룹)	성균중국연구소 (대학연구소)
교류 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 현대국제관계연구원 • 베이징대, 연변대 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 싱크탱크 전문가 	<ul style="list-style-type: none"> • 중공중앙당교 • 중국사회과학원 • 베이징대, 푸단대 • 산둥대, 지린대 • 중국(해남)개혁발전연구원 등
교류 의제	<ul style="list-style-type: none"> • 미중관계, 동북아 • 한반도 정세, 북핵 • 남북중 협력 • 한반도 통일 • 안보협력 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 안보 • 미중관계, 한중관계 • 한반도 안정, 북핵 • 한미중 협력 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아안보 • 한반도 통일 • 한중관계, 북중관계 • 공공외교 • 중국 국가대전략 등

출처: 각 기관 홈페이지, 외교부(2017)의 내용을 기반으로 재구성

상술한 문제점 이외에도 중앙정부 산하 싱크탱크의 대중국 공공외교에서는 민간 혹은 대학 부설 싱크탱크들과 다른 구조적 특성으로 인해 초래되는 문제점이 나타나기도 했다. 이러한 문제는 정부가 주도하여 공공외교 정책을 수립하고 이를 탑-다운(top-down) 형태로 싱크탱크에 하달하는 구조로부터 기인한다. 탑-다운 형태의 수행체계는 일반적으로 양국 정부의 관계가 양호한 상황에서는 유기적으로 작동하며 교류와 협력을 활성화하지만 양국 관계가 교착상태에 빠지는 경우 대부분의 교류를 포함한 양국의 공공외교 활동을 제한하는 상황을 초래하기도 한다.

특히 최고지도자 간 합의에 따라 이행되는 답-다운 형태의 프로세스는 공공외교 행위주체의 자주성은 물론 사업의 지속성을 제대로 발현시키지 못하는 한계를 지니고 있다. 사업 추진 전략, 비용 등을 전적으로 정부 계통에 의존하기 때문에 거시적인 정부정책의 변화에 따라 하위 사업인 공공외교가 직접적인 영향을 받게 된다는 의미이다. 개별사업의 행위주체가 정책 수립의 전 과정에 참여하지 못하고 수혜식의 사업을 수주하여 진행할 수밖에 없는 구조이기 때문에 상부의 지시나 명령에 종속될 수밖에 없다. 행위주체는 피동적인 위치에서 주어진 기한 내에 사업을 마무리하는데 집중할 수밖에 없고, 이로 인해 다양한 공공외교 사업의 구체적인 형태가 체계화되지 않을 뿐만 아니라 사업 목적 또한 구체적으로 발현되지 않은 채 전시성 행사나 동원식 사업으로 전략할 수밖에 없게 된다. 이러한 구조적 특성으로 인해 공공외교의 중요한 행위주체인 중앙정부 산하 싱크탱크들의 공공외교 활동이 정부가 직접 움직이는 하드파워적인 정무외교 및 경제외교의 영역에 종속(백우열 2017)되거나 하위요소로서의 역할에 그칠 수밖에 없게 된 것이다. 한국의 대중국 공공외교가 정치·군사적 긴장 및 갈등 국면, 이로부터 파생된 경제적 피해에 직면하자 자신의 고유한 활동과 역할을 지속하지 못했다는 사실이 이를 방증한다.

4. 결론: 정책적 함의

이 연구는 한국의 대중국 공공외교 행위주체 가운데 하나인 중앙정부 산하기관을 사업수행기관과 싱크탱크로 세분화하고, 이들의 각 활동 목적과 활동 사례(대상, 의제, 수행형태) 등을 통해 드러난 성과와 문제점을 타국의 유사기관이나 민간 싱크탱크의 대중국 공공외교 활동과 비교분석하였다.

그 결과, 사업수행기관은 문화공공외교, 지식공공외교와 정책공공외교를 포괄적으로 진행하지만 사업의 경계, 즉 목적성의 불명확한 문제점과 효율성

에 대한 실증 분석이 구체화되지 않고 있다는 문제점이 드러났다. 싱크탱크 역시 산하기관 간은 물론 민간 싱크탱크와도 공공외교의 대상, 의제, 수행 형태에서 일정한 특성을 나타내고 있지만 거시적인 측면에서 보면 유사한 수행 방식을 취하고 있었다. 사업수행기관이 민간 부문에 지원한 공공외교 활동이 싱크탱크의 그것과 유사하다는 점에서 사업수행기관과 싱크탱크의 활동도 중첩된다고 할 수 있다. 이러한 사업 수행 방식의 중첩성은 한편으로 공공외교의 긍정적인 효과를 유발하지만 동시에 그 중첩성을 극복하기 위해 대상과 영역에 대한 좀 더 체계적인 시스템 구축 및 사업구성이 필요하다는 의미가 되기도 한다.¹⁵⁾

정책공공외교에서 대상기관 중첩과 자료 및 정보의 비공유는 부정적 효과를 초래한다. 한중 간 단기적 정치군사 분야의 현안을 경쟁적으로 다루려는 싱크탱크 간 영역 인식과 경쟁, 그리고 단기적 성과를 요구하는 중앙정부와 정책계 내의 압력이 그 부정적 효과를 더욱 가중시키는 촉매제로 작용할 수 있기 때문이다. 이는 중앙정부 산하의 싱크탱크와 민간 싱크탱크 사이의 체계적인 협력 및 조정 시스템이 필요하다는 사실을 방증한다.

중앙정부 산하기관의 대중국 공공외교가 나타내는 또 다른 특징으로 정부 주도형 탑-다운 형태의 수행체계를 들 수 있다. 2016년 8월 발효된 《공공외교법》에서도 국가, 즉 중앙정부의 주도성을 전제하고 이를 강조하고 있다.¹⁶⁾ 이로 인해 공공외교, 특히 정책공공외교를 실질적으로 수행하는 산하기관의 자율성은 매우 제한될 수밖에 없다. 따라서 정부가 거시적인 측면에서 외교정

15) 이 두 기관과 더불어 문화체육관광부 산하의 한국에술문화위원회 및 한국콘텐츠진흥원 등도 예술 및 문화 부문의 대중국공공외교에 참여하고 있다.

16) 공공외교법 제4조는 “① 국가는 공공외교 강화 및 효율성 제고를 위하여 종합적이고 체계적인 전략과 정책을 수립하고 이를 추진하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따른 전략과 정책의 효율적 수립 및 수행에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다. ③ 국가는 공공외교를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 및 민간부문과 협력체계를 구축하는 등 필요한 노력을 하여야 한다. ④ 국가는 공공외교의 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 국민의 참여를 증진하기 위하여 교육 및 홍보 등 필요한 노력을 하여야 한다.”는 내용을 통해 국가의 책무를 명시함으로써 국가가 공공외교의 주도적인 행위주체임을 강조하고 있다.

책을 수립하면 행위주체들이 이를 자율적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안이 필요하다. 이를 통해 중앙정부 산하기관들은 정부의 방침을 그대로 시행하는 대리자 역할과 동시에 정부와 민간 공공외교 주체의 연결고리 역할을 수행해야 한다. 이들 기관은 기본적으로 탑-다운 형태의 프로세스를 유지하는 동시에 사업 추진 과정에서 나타나는 의견을 반영하는 바텀-업(Bottom-up) 형태의 프로세스를 접맥함으로써 복합적 대중국 공공외교 시스템을 구축할 필요가 있다. 다시 말해 공공외교 시행 체계를 관리의 측면에서 접근하는 것이 아니라 거버넌스 차원에서 접근하여 정부와 민간이 상호 협력하고 교류하는 사업 모형을 창출하고, 산하기관이 사업의 전 과정에서 상당한 자율성을 보장받는 구조로 전환할 필요가 있다는 것이다. 이는 탑-다운 형태의 프로세스가 외부 요인에 의해 일시적으로 부정적 영향을 받는 경우, 바텀-업 형태의 프로세스로 전환하여 해결의 돌파구를 모색하는 투트랙(two-track)의 기제로써 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.

이러한 프로세스의 전환과 함께 근본적인 문제 해결을 위해 공공외교 행위주체들을 관리·감독할 수 있는 총괄적 컨트롤타워인 공공외교위원회의 역할을 강화할 필요가 있다. 한국의 기존 공공외교 정책에서 중앙정부는 물론 산하기관, 지방정부, 민간단체 등 공공외교 행위주체의 범위가 다각화되어 있음에도 공공외교를 기획, 조정 및 관리하는 총괄적인 컨트롤타워가 부재했다. 이로 인해 각 행위주체의 사업 범위와 대상이 중복되는 문제점과 매몰비용(sunk cost)이 증가하는 한계가 나타났다. 이는 개별적으로 추진한 사업의 성과와 함께 사업 종료 후 피드백이 체계적으로 수렴되지 못하는 악순환이 반복된다는 의미이기도 하다. 따라서 그동안 중앙정부 내에서 분절적으로 진행되어 온 공공외교를 공공외교위원회가 중심이 되어 조정하도록 하여 산하기관들이 개별 기관의 특성에 맞게 구체화된 대상에 대한 맞춤형 사업을 수립 및 실행하도록 하여야 한다. 이와 함께 컨트롤타워 내에 지식공공외교, 정책공공외교의 또 다른 주요 행위주체인 민간 싱크탱크가 중국 전문가들과의 교류를 통해 얻은 성과를 중앙정부 및 산하기관의 정책공공외교에 활용할 수 있는 플랫폼이 결합

되면 효과를 강화할 수 있을 것이다.

< 參考文獻 >

- 김경호. 2013. <새로운 한중 인문교류의 모색과 그 방안>, 《성균차이나브리프》 제1권 제3호, 74-79.
- 김기정, 최종건. 2012. 《한국 공공외교 수행체계 연구》, 연구용역과제보고서(서울: 외교통상부).
- 김동률. 2014. <국민과 함께 하는 공공외교 개선 방안>, 《2014-2018 국가재정운용 계획: 외교·통일 분야 보고서》, 한국개발연구원, 43-59.
- 김상배 외. 2013. 《중견국의 공공외교》, 서울: 사회평론.
- 김우상. 2013. <대한민국의 중견국 공공외교>, 《정치·정보연구》 제16권 제1호, 331-350.
- 김태환. 2015. <지식외교와 싱크탱크의 역할>, 《성균차이나브리프》 제3권 제3호, 92-100.
- 먼홍화 편저, 성균중국연구소 역. 2014. 《중국의 매력국가 만들기: 소프트파워 전략》, 서울: 성균관대학교 출판부.
- 박철희. 2011. 《한국공공외교 추진체계연구 및 전략 수립 3 - 한국 공공외교의 거버넌스 시스템 개혁을 위한 제언》, 연구용역과제보고서(서울: 외교통상부).
- 백우열. 2015. <한국의 대중국 공공외교 전략과 실행 분석>, 《한국과 국제정치》 제31권 제3호, 115-142.
- 백우열. 2017. <한국 공공외교 전략 및 정책 연구: 기초적 유형의 개념화>, 《국가전략》 제23권 제3호, 5-32.
- 백우열, 함명식. 2017. <중국의 대한민국 공공외교 성과와 한계 분석: 시진핑 집권 시기를 중심으로>, 《한국정치학회보》 제51집 제5호, 135-160.
- 신범식. 2011. 《한국공공외교 추진체계연구 및 전략 수립 4 - 해외 한인을 위한 공공외교 추진체계와 전략》, 연구용역과제보고서(서울: 외교통상부).
- 상리취. 2013. <한중 인문 교류의 철학적 근거와 실현 가능 방안>, 《성균차이나브리프》 제1권 제3호, 91-96.
- 아시아경제. <中, 우호 다지는 외교포럼서도 '사드 버럭'>, 2017.08.18.,

- (<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017081710161713321>)
- 양명(楊明), 차창훈. 2014. <중국 공공외교의 등장과 강화: 조직구조와 수행방식을 중심으로>, 《21세기정치학회보》 제24집 제1호, 363-392.
- 연합뉴스. <韓中 공공외교포럼 “사드 반대” vs “문화인문 교류 해법”>, 2016.11.28., (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/28/0200000000AKR20161128083551089.HTML?input=1195m>).
- 외교부. 2013. <한중미래비전공동성명 공동문서>, 2013.06.27.
- 외교부. 2015 《2014 재외공관 공공외교 활동성과 I·II》.
- _____. 2017a. 《한중 공공외교백서》.
- _____. 2017b. <제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021)>.
- 유현석. 2011. 《한국공공외교 추진체계연구 및 전략 수립 2 - 중견국 공공외교를 위한 추진체계 및 전략 사례연구》, 연구용역과제보고서(서울: 외교통상부).
- 이 근. 2014. <컨텐츠 활용 공공외교>, 《2014-2018 국가재정운용계획: 외교·통일 분야 보고서》, 한국개발연구원, 14-26.
- 이장원. 2011. <중국의 공공외교: 배경, 목표, 전략>, 《동서연구》 제23권 제2호, 97-121.
- 이희옥. 2010. <중국 공공외교의 확산: 체계와 목표>, 《중국학연구》 제54집, 357-381.
- 이희옥. 2015. <한·중 인문유대 심화발전의 방안>, 《성균차이나브리프》 제3권 제1호, 125-132.
- 이희옥, 류더빈. 2017. 《한중 공공외교 다이제스트》, 서울: 다산출판사.
- 진재교. 2013. <한중 인문유대를 위한 단상>, 《성균차이나브리프》 제1권 제3호, 87-90.
- 진행남. 2013. <중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로>, 《JPI 정책포럼》 No.2013-03, 제주: 제주평화연구원.
- 최영중. 2012. <중견국가와 공공외교 그리고 한국>, 한국국제정치학회-한국국제교류재단 공동주최 국제학술회의(2012.10.29-30) 발표논문.
- 한국국제교류재단. 2013-2017. <한국국제교류재단 연차보고서>2013-2017 각 호.
- 황병덕 외. 2013. 《한반도 통일공공외교 추진전략 II: 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구》, 서울: 통일연구원
- 황태연, 백우열. 2017. <한국 지방자치단체의 대중국 지방정부 국제교류 연구: 현황, 특징 그리고 국제정치적 함의>, 《현대중국연구》 제19집 제3호, 163-205.

- Cull, Nicholas J. 2008. Public Diplomacy: Taxonomies and Histories, *Annals of The American Academy* 616, 31-54.
- Hall, Ian and Frank Smith. 2013. The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition, *Asian Security* 9(1), 1-18.
- Hayden, Craig. 2009. "Soft Power and the Open Source: Ethics of Public Diplomacy 2.0," the CPD blog (7, Jan)
- Kim, Taehwan. 2012. "Paradigm Shift in Diplomacy: A Conceptual Model for Korea's New Public Diplomacy", *Korea Observer* 43(4), 527-555.
- Melissen, Jan. 2005. "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice." *The New Public Diplomacy* 1, 3-27.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft power: The Means to Success in World Politics*(New York: Public Affairs).
- Nye, Joseph S. 2008. Public Diplomacy and Soft Power, *Annals of The American Academy* 616, 94-109.
- The Japan Foundation. 2016. 2015/2016 *The Japan Foundation Annual Report*.
- The U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy. 2010. Assessing U. S. Public Diplomacy: A Notional Model, *A report to the U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy*. (September)
- Wang, Yiwei. 2008. Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616, 257-273.

< Abstract >

An Analysis on the South Korean Central Government-Affiliated
Agencies' Public Diplomacy toward China

Yang Chul · Paik, Wooyeal

www.kci.go.kr

South Korea has developed various public diplomacy programs toward China since the establishment of diplomatic relation between Korea and China in

1992. After the announcement of THAAD(Terminal High-Altitude Area Defense) deployment in South Korea in 2016, the bilateral relationship has rapidly deteriorated and brought a series of questions about the effectiveness of public diplomacy toward China in the hard times. Even though the new Moon Jaein government put much efforts to recover the bilateral relation since 2017, these two countries' conflicts that revolve around North Korean nuclear armament issue make the public diplomacy's role minimal. In this context, the South Korea's public diplomacy toward China should be reevaluated in terms of system, program, and subject and that of central government-affiliated institutes, which have led it last decade or so, should be a first target. This piece aims at analyzing these institutes' public diplomacy toward China by categorizing them into project execution organization and think tank in order to draw some critical policy implications for improving the South Korea's state capacity of public diplomacy.

Key Words: South Korea, China, Government-Affiliated Agency, Public Diplomacy, International Politics

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2018. 4. 30	2018. 5. 12	2018. 5. 15	2018. 5. 30	2018. 6. 30