

# 공공외교활동을 통해 본 글로벌거버넌스의 정책적 함의

김영미

상명대학교 공공인재학부 교수

## Policy Implications of Global Governance through Public Diplomacy Activities

Young Mi Kim

Professor, Dept. of Public Administration, Sangmyung University

요 약 ICT기반의 인프라가 구축되면서 세계 많은 국가들의 네트워크가 활발하게 이어지는 가운데 외교 활동도 이전까지의 전통외교와는 차별화된 다양한 외교양식으로 진화되고 있다. 특히 그 과정에서 정부 이외의 주체와 새로운 외교영역을 중심으로 하는 공공외교의 활동이 가속화되는 양상을 보이고 있다. 본 연구는 새로운 외교양식의 대표적 유형으로 등장한 공공외교의 현황을 파악하고 글로벌 거버넌스의 활성화를 위한 정책적 함의를 도출하였다. 각 주체별 다양한 외교활동의 주요 내용을 중심으로 생성된 데이터를 통해 현황 분석을 시도하고 공공외교의 트렌드를 토대로 방향성을 모색하였다. 외교의 주체가 더욱 더 다양해지고 있고, 무엇보다 외교 수단의 변화로 인해 세계무대를 토대로 다각적인 활동들이 이어지고 있다. 무엇보다 국민들 모두가 민간외교의 역할을 수행하는 모습을 보이고 있고, 지방정부 차원의 역할과 역량도 더 강해지고 있음을 파악하였다. 공공외교의 활성화를 위해 글로벌 거버넌스구축이 필요하며, 공공외교의 역할과 다양한 주제로 확장하여 지원정책이 지속될 필요가 있다.

주제어 : 공공외교, 글로벌 거버넌스, 외교 네트워크, 지방외교, 외교정책

Abstract While networks of many countries around the world are actively connected with the establishment of ICT-based infrastructure, diplomatic activities are also evolving into various diplomatic forms that are different from traditional diplomacy before. In particular, in the process, public diplomacy activities that focus on subjects other than the government and new diplomatic areas are accelerating. This study identifies the current state of public diplomacy that has emerged as a representative type of new diplomatic style and derives policy implications for the revitalization of global governance. The analysis was attempted based on data generated mainly on the main contents of various diplomatic activities by each entity, and the future direction of public diplomacy was sought. In particular, the subject of diplomacy is becoming more diverse, and most of all, various activities are being carried out based on the world stage due to changes in diplomatic means. Most of all, they understood that all the people are playing the role of private diplomacy, and that the roles and capabilities of local governments are becoming stronger. Global governance needs to be built to revitalize public diplomacy, and support policies need to be continued by expanding the role of public diplomacy and various topics.

Key Words : public diplomacy, global governance, diplomacy network, local diplomacy, diplomacy policy

\*This study was conducted by the campus research support of Sangmyung University in 2016.

\*This study has been reconstructed by excerpts of data from the 'Survey on Public Diplomacy'.

\*Corresponding Author : Young Mi Kim(young@smu.ac.kr)

Received April 27, 2020

Revised May 8, 2020

Accepted May 20, 2020

Published May 28, 2020

## 1. 서론

ICT기반의 인프라가 구축되면서 세계 많은 국가들의 네트워크가 활발하게 이어지는 가운데 외교 활동도 이전까지의 전통외교와는 차별화된 다양한 외교양식으로 진화되고 있다. 특히 그 과정에서 정부 이외의 주체와 새로운 외교영역을 초점화한 공공외교의 활동이 가속화되는 양상을 보이고 있다. 국가, 중앙정부의 주도적 역할에서 벗어나 지방정부의 대외적 활동을 통한 지방외교의 형태는 물론 시민, NGO 활동 등 여러 주체를 중심으로 영역이 확장되는 모습으로 가속화되고 있다. ICT의 활용은 무엇보다 글로벌 시각에서 사회구조의 빠른 변화를 유도하고 있으며, 다양한 문화를 상호 교류함으로써 네트워크 활성화를 도모하고 있다. 나아가 국가간 경쟁을 넘어 지역간에도 직접적인 상호교류를 통해 협약을 체결하고 시장 확장성을 높이기 위한 다양한 형태의 모습이 이어지고 있다. 지방자치단체는 물론 민간 영역에서도 상생과 협력이라는 새로운 기제를 토대로 경쟁력을 확보하기 위한 노력이 새롭게 형성되고 있다[1].

공공외교는 외국국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책 비전 등에 대한 공감대를 확산하고, 국가이미지제고 및 브랜드 가치를 높여 국제사회에서의 영향력을 높이는 외교 활동을 뜻한다. 지난 2010년 ‘공공외교의 원년’ 선포를 시작으로 외교부는 기존의 정부외교, 경제외교, 공공외교를 외교의 3대축으로 설정하였다.<sup>1)</sup> 이후 공공외교법의 공포와 시행에 따라 확산효과를 높이기 위한 공공외교 활동영역의 확대 방안 등에 대해 다각적인 논의가 이어지고 있다[1, 2].

공공외교법이 시행된 이후 여러 주체가 중심이 되어 주제를 설정하고 교류활성화를 도모할 수 있음에 문화, 예술, 학술 활동 등이 활발하게 운영되고 있다. 공공외교 활동은 특히 외교부는 물론 중앙정부 각 부처 및 지방정부, 민간단체와 기업까지 연계되어 상호교류를 활발히 이어가고 있다[3].

따라서 공공외교 분야는 이전과 달리 주체의 다양성과 더불어 활동 영역도 확장되는 등 민간영역의 역량이 보다 더 강화되는 모습으로 나타나고 있다. 따라서 민간에서는 공공외교 활동과 관련하여 정부의 다각적이고 저극적인 지원을 요구하며, 새로운 영역의 개척을 시도하고 있다. 따라서 이러한 현상을 중심으로 실태조사를 실시하

고 주요 현황을 파악해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 외교부를 중심으로 중앙정부의 공공외교 활동을 파악한다. 지방정부와 민간단체를 중심으로 하는 공공외교 활동의 주요 현황을 데이터 분석을 통해 접근해보고자 한다. 새롭게 제기되는 주체로서 지방자치단체의 공공외교가 갖는 정책적 함의 및 글로벌 거버넌스의 역량 강화를 위해 필요한 쟁점을 도출한다.

4차 산업혁명이라는 새로운 기술기반의 사회 변화 과정에서 중앙정부 주도의 외교정책만으로는 한계가 따를 수 밖에 없다. 무엇보다 분권을 통한 지역의 역량강화가 강조됨에 따라 지방정부 스스로 외교 활동을 함으로써 영역을 확대하기 위한 필요성도 높아지고 있다[3-5]. 따라서 데이터를 중심으로 공공외교의 트렌드를 분석하고 이를 기반으로 공공외교의 환경 변화에 따른 글로벌 거버넌스의 의의와 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 연구동향 및 접근법

### 2.1 공공외교의 유형

2016년 2월 ‘공공외교법’<sup>2)</sup>이 제정되었고 이후 세계 여러 국가에서 다차원적 외교 활동이 이어지고 있다. 특히 초연결 사회의 가속화에 따라 국가간 교류도 활발해지고 있고 교류의 방식과 양식도 이전과 달리 매우 다양한 형태로 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

보편적으로 수행되었던 기존의 전통적 외교방식에서 벗어나 주체나 역할이 다양해 지는 방식으로 변화가 이어지고 있다. 특히 민간과 민간간의 공공외교 활동이 활발하게 진행되는 등 민간교류 활성화는 새로운 공공외교의 한 유형으로 상생효과를 높여나가고 있다[7-9]. 나아가 새로운 글로벌 사회에서의 공공외교는 SNS매체나 커뮤니티의 수단을 적극 이용하여 새로운 영역으로 확장성을 높여가고 있다[6, 10, 11].

### 2.2 공공외교의 의의

기존의 외교는 이데올로기 및 자원을 중심으로 자국의

- 2) 공공외교법 제1조에서는 공공외교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 정하고 있다. [법률 제13951호, 2016. 2. 3., 제정], [시행 2016. 8. 4.]
- 3) 소프트웨어의 확산을 중심으로 하는 새로운 형태의 공공외교가 부각 되고 있다.

1) 대한민국 공공외교 홈페이지 <http://www.publicdiplomacy.go.kr>, 2016/12/1.

이해관계를 구축하기 위한 주요 활동 등이 중심이었지만 공공외교는 보다 소프트한 접근법을 반영하고 있다. 무엇보다 국가간 문화교류 및 스포츠, 관광등을 중심으로 생활 밀착형 기반의 교류가 활성화되고 있다는 점이다. 최근에는 한류를 중심으로 그 위상이 높아지고 있음을 볼 수 있는데, 한류콘텐츠는 한국의 공공외교 활동의 중심으로 급부상하였다. 또한 민관파트너십 글로벌 NGO 활동등을 통해 네트워크가 구축되고 그 역할의 파급효과도 국가간 다양한 모습으로 나타나고 있다. 공공외교를 통해 글로벌 문제를 풀수 있는 또 다른 기회라는 점에서 국제적으로도 주목을 받고 있다. 무엇보다 초연결 네트워크 사회에서는 다문화적 접근법의 기제가 강화됨에 따라 상생효과를 높이기 위한 접근법이 모색되어야 한다. [12,13]. 이에 공공외교의 활성화를 위한 정책적 지원체계의 확대가 지속적으로 필요하다.

### 3. 빅데이터를 통해 본 공공외교 활동의 변화

#### 3.1 공공외교의 개체명 인식

데이터를 통한 공공외교의 현상을 파악하고 주요 활동의 트렌드를 모색해 보고자 빅데이터 접근법을 적용한다. 이를 위해 개체명 인식, 키워드분석, 언어별 키워드네트워크 분석을 토대로 공공외교의 트렌드를 살펴보고자 한다.

개체명(Named Entity Recognition)은 이름을 가진 개체(named entity)를 인식한다는 의미로 어떤 이름을 의미하는 단어를 보고는 그 단어가 어떤 유형인지를 인식하는 것을 뜻한다. 즉 어떤 이름을 의미하는 단어를 보고는 그 단어가 어떤 유형인지를 인식하는 의미로 정보추출을 목적으로 사용되는 개념이다. 이는 주로 대용량의 정보를 체계화 하여 주요 행위자가 관계분석을 시도할 때 많이 사용되는 방법이다[14-16].

개체명 인식의 강점은 우리가 흔히 사용하는 지식체계를 중심으로 중요하다고 생각하는 단어들을 중심으로 요약해주고, 대량의 문서를 다룰 수 있으며, 이에 대한 신뢰도도 높다는 점이다. 또한 시차적 접근이 가능해서 시계열 분석 등의 효과도 높일 수 있다는 점을 들 수 있다.

본 연구에서는 개체명 인식을 적용하여 공공외교와 연관되는 정보를 추출하고 관련 트렌드를 파악하고자 한다. 이를 위해 공공외교의 영문표현인 'public diplomacy'라는 키워드를 활용해 웹데이터를 수집하였다.

데이터는 2015년 1월1일부터 2016년 12월 31일에 해당하는 기간동안 'Google' 검색 사이트를 대상으로 해

의 대상의 '공공외교'를 포함하고 있는 문서를 수집하여 분석을 시도하였다. "public diplomacy" 용어를 입력하여 연관되는 개체 수를 분석하였으며, 총 8,362건의 수집량을 중심으로 연관된 키워드 빈도수를 통해 나타나는 현상을 살펴보았다[2].

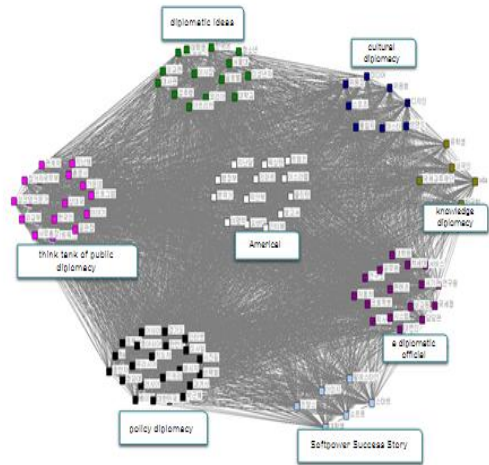


Fig. 1. Types of Public Diplomacy Networks

Fig. 1은 공공외교와 관련된 각종 문서를 통해 나타난 키워드들의 유형화이다. 공공외교에 대한 이슈를 중심으로 분석한 결과 유형화가 형성되는 형태를 볼 수 있다. 즉 일정한 키워드를 중심으로 관계성이 클수록 가깝게 응집하는 양상으로 나타났다. 이를 토대로 관계를 파악함으로써 상호 관계에 관한 다양한 논의가 이어질 수 있을 것이다.

공공외교라는 큰 주제를 중심으로 문화외교, 외국인유학생, ODA, 지식 등의 유형으로 구분된다. 문화외교는 대체로 스포츠, 디자인, 미디어 등의 문화적 요소와 관련된 키워드로 유형화되는 것으로 나타나며, 한국학교육, 교육관련 개발원조(ODA), 외국인 유학생에 대한 지원 등 각각의 의미있는 유형화가 이루어짐을 알 수 있다 [15,16]. 그밖에 외교관 해외 활동 등과 관련한 이슈 등이 나타나고 있음을 볼 수 있다.

#### 3.2 키워드 빈도분석

빅데이터 분석시 키워드를 통한 빈도수 분석을 시도하게 되는데 이는 해당 용어를 중심으로 나타나는 현상을 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

Table 1. Frequency of public diplomacy (English) keywords

Ranking	Word	frequency number	Ranking	Word	frequency number
1	policy	1,037	19	technology	184
2	relation	966	20	science	183
3	economic	833	21	war	182
4	trade	798	22	cooperation	180
5	culture	786	23	summit	166
6	communication	769	24	Trump	164
7	security	746	25	opportunity	127
8	NATO	492	26	partnership	120
9	peace	361	27	network	105
10	ambassador	344	28	assistance	96
11	investment	335	29	challenge	95
12	agreement	318	30	Obama	93
13	stability	277	31	military	93
14	development	270	32	partner	92
15	forum	267	33	conflict	87
16	president	232	34	civil	85
17	education	200	35	democracy	85
18	law	185	36	tourism	84

public diplomacy 키워드를 통해 본 빈도수의 경우 <Table 1>과 같이 ‘policy’, ‘relation’, ‘economic’, ‘trade’, ‘culture’, ‘communication’ 등의 용어가 중점적으로 나타나고 있음을 볼 수 있다. 따라서 키워드 빈도수를 볼 때 해외 웹사이트에서도 public diplomacy에 대해 상호 인지하는 정도가 의미있는 형태로 나타남을 알 수 있다. 공공외교와 관련된 키워드 빈도수를 토대로 유관 용어들과의 상관성을 보면 이와 관련된 활동의 진척을 위해 고려해 볼 수 있는 여러 접근법을 시도해 볼 수 있을 것이다.

### 3.3 언어별 키워드 네트워크 분석

CONCOR(CONvergence of iteration COReaction) 분석은 행위자간 관계패턴을 도출하기 위해 행위자들간 상관관계(Correlation)를 사용하는 방법이다. 키워드를 중심으로 나타나는 현황을 보면 <Figure 2>와 같다. 주로 문화, 국제 갈등, 투자, 안정성 등의 유형으로 구분이 되는 것을 볼 수 있는데, 영어 사용국가가 워낙 많다보니 매우 포괄적으로 나타나고 있음을 알 수 있다[2, 17].

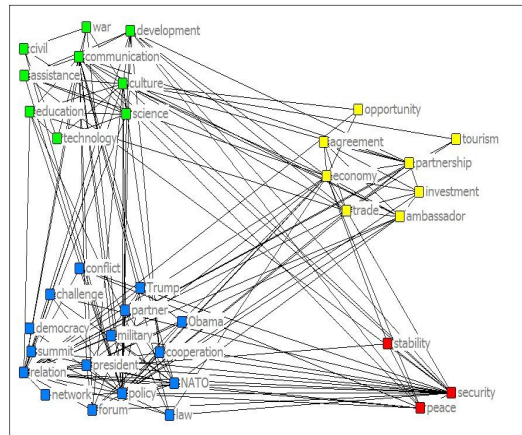


Fig. 2. CONCOR Analysis (discourse analysis)

Fig. 3은 Fig. 2의 내용을 보다 구체적인 키워드로 수집하고 자료를 정제하여 네트워크 구성도를 도출하였다. 즉 키워드를 기반으로 각 범주별로 유형화되는 자료를 구분하고 어떤 내용들이 내포되는지를 중심으로 추론을 할 수 있다. 즉 공공외교라는 큰 범주안에 해당 키워드를 도출해 보면 ‘외국인에 대한 한국 교육’이라는 내용이 선명하게 드러나는 것을 확인할 수 있다. 이를 Fig. 3과 같은 형태로 각각의 명칭을 설정하여 유형화 작업을 시도하였다4)[18].

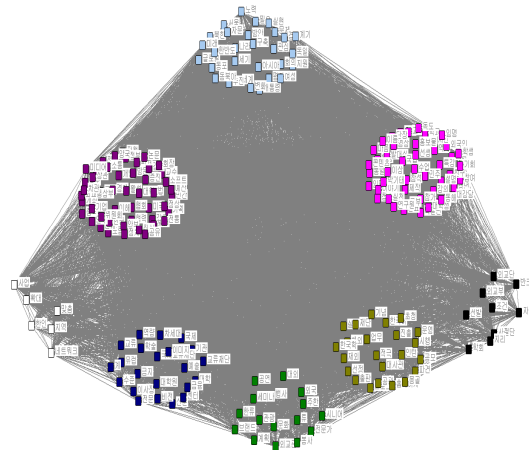


Fig. 3. public diplomacy network

4) “분야” 범주에서 키워드 추출의 빈도는 <Figure 3>에서 보는 바와 같이 빈도량은 많지 않았다. “공공외교”와 직접적으로 함께 출현하는 경우가 낮았기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 이를 확인해보면, 영화, 드라마, 뮤지컬 등 문화를 통한 공공외교가 중심으로 이루어진다는 것을 확인할 수 있으며 확진검사, 정신건강 등 ‘보건 분야’도 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

### 3.4 공공외교 트렌드

이상과 같은 키워드를 중심으로 공공외교의 유형을 구조화시키고 이를 바탕으로 텍스트화 하여 공공외교의 트렌드를 접근해 볼 수 있다. 공공외교 중 민간이 주도하는 외교 활동을 중심으로 트렌드를 보면 가장 대중적인 것이 문화 부분이다. 본 연구에서는 ‘워드 클라우드’를 중심으로 접근하였으며, 해당 표현이 크면 자주 언급되고 있음을 의미한다[2].

Fig. 4를 보면 그 키워드와 관련된 내용이 많음을 시사한다고 볼 수 있다. 문화활동과 관련한 외교(행사)를 중심으로 볼 때 2014년에는 안보, 한국, 통일, 공공 등의 용어가 부각되고 있으며, 2015년, 2016년 모두 안보라는 용어가 강하게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 이는 당시 정세가 미국, 일본, 중국과의 정치적 이슈가 국제적으로 쟁점이 됨에 따라 보도에 다수 등장하고 이러한 상황이 각인되면서 나타나는 경향으로 파악 된다.[2,19]

### 4. 결론

공공외교가 외교의 새로운 실천 분야로 급부상하면서 빠르게 확산되고 있다. 지능정보 신기술 기반에 따른 초연결사회의 진입은 특히 글로벌 네트워크를 다변화하면서 공공외교의 진전을 더욱 더 가속화 시키고 있다. 특히 외교관계는 국가간 이해관계를 중심으로 첨예한 대립구도를 보이게 되는데 공공외교는 문화교류, 교육교류 등 교류의 관점에서 상생효과를 도모한다는 점에서 기능과 역할이 주목받고 있다. 국제적 맥락에서는 어느 일방의 가치를 배타적으로 주장하기보다는 정체성과 가치의 상대성을 인정하고 상대방과의 차이를 포용적으로 수용하는 노력이 무엇보다도 중요하다.

본 연구에서는 공공외교의 트렌드 분석을 시도하면서 실제 공공외교 지원사업을 수행하는 민간단체, 지자체 및 재외공관의 담당자를 대상으로 접근하였다. 빅데이터 분석은 전반적인 트렌드를 파악하고 거시적 측면에서 방향성을 모색하는데 장점이 있다. 반면 공공외교의 실질적 정책지원을 위한 관계중심의 심도 있는 분석이 이어지지 못한 한계가 있다.

현재까지는 정부 주도적인 시각에서 매우 다양한 사업들이 추진되었다. 다양성은 공공외교의 영역을 확장하는데 효과적이다. 그러나 지속성을 유지하지 않으면 일회용 행사처럼 공공외교의 성과를 높이는데 한계가 있을 수 있다. 따라서 공공외교의 주체를 중심으로 상생거버넌스 네트워크가 활성화 될 수 있도록 개방된 시각의 접근이 이루어져야 할 것이다.

### REFERENCES

- [1] K. J. Kim & J. K. Choi. (2012), A Study on the Public Diplomacy Performance System in Korea, *Foreign Ministry Research Task Report*.
- [2] Y. M. Kim. (2017), Survey on Public Diplomacy, *Foreign Ministry Research Report*.
- [3] S. B. Kim. (2008), World politics of network power, *world politics of network power*, 42(4), 387-408.
- [4] W. S. Kim. (2013). Public Diplomacy in Midsize Countries of South Korea, *Political Intelligence Research*, 16(1). 331-350.
- [5] J. K. Kim & I. S. Seo. (2012). An Analysis of Structural Characteristics of International Exchange in Local Governments, *Local Administration Research*, *Korea Institute of Local Public Administration*, 26(3), 417.

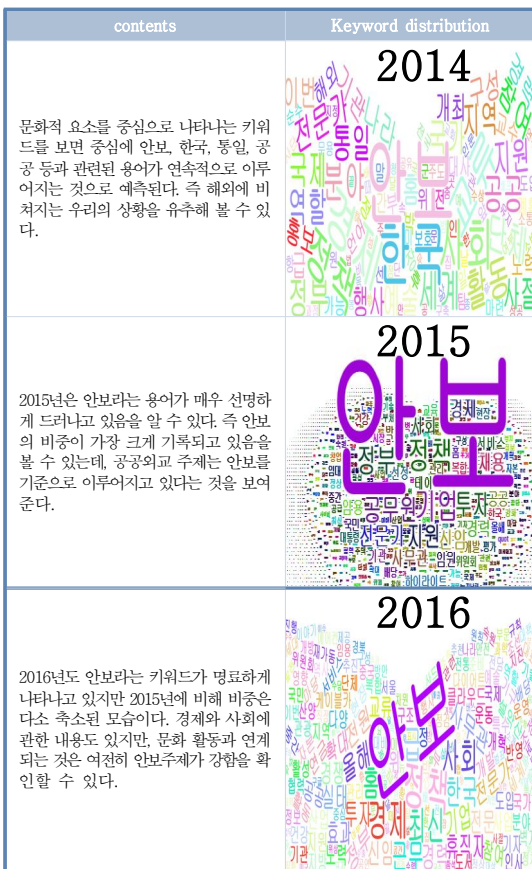


Fig. 4. cultural and diplomatic trends

- [6] H. S. Kim & B. R. Noh. (2016). Measures to Revitalize Public Diplomacy in Korean Local Governments, *World Conference on Regional Research, Korea-World regional association*, 34(2).
- [7] W. D. Shin. (2016). Measures to Revitalize Public Diplomacy in the Gyeonggido Assembly, *Gyeonggi Research Institute a policy study*. 2016-28
- [8] J. W. Yoo. (2000). globalization, neoliberalism and local politics. *the Journal of Korean Public Administration*, 34(4). 155-173.
- [9] A.Pratkanis. (2009). Public Diplomacy in International Conflicts: *A social influence analysis-handbook of Public Diplomacy*.
- [10] F. Thomas.(2006). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus and Girous: NY.
- [11] G. Bruce. (2008). Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, .274-290.
- [12] P. Sharp.(2005). Revolutionary States, Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy, in Jan Melissen ed., *The New Public Diplomacy*, PalgraveMacmillan, 106.
- [13] U. S. Department of State. (2005). Cultural Diplomacy The Linchpin of Public Diplomacy, *Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy*.
- [14] <http://www.publicdiplomacy.go.kr>, 2014/06/30.
- [15] <http://www.korean.go.kr/nkview/onletter/20050701/05.html>, 2014/07/05.
- [16] <http://www.scripta.kr/>, 2014/09/08.
- [17] [http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0106\\_20121](http://www.ytn.co.kr/_ln/0106_20121)
- [18] [http://www.globalwindow.org/quasar\\_jsp/incw\\_downloadpdf.html?fileName=/gw\\_files/NationPDF/101075/101075\\_101\\_5058125.pdf](http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/incw_downloadpdf.html?fileName=/gw_files/NationPDF/101075/101075_101_5058125.pdf), 2014/09/29.
- [19] Y. M. Kim. (2020). Policy Implications of performance Sharing through E-Government ODA Project, *Journal of Convergence for Information Technology*, 10(4), 11-17.

김 영 미 (Young Mi Kim)

중산학원



- 1986년 2월 : 상명대 행정학과(행정학사)
- 1988년 8월 : 한국외국어대학교 대학원(행정학석사)
- 1993년 2월 : 한국외국어대학교 대학원(행정학박사)
- 1994년 3월 ~ 현재 : 상명대학교 공공

인재학과 교수

- 관심분야 : 전자정부, 지역정보정책, 공공데이터, 여성정책
- E-Mail : young@smu.ac.kr