
공공외교 역량강화사업 효과성 증진 방안 연구

2014년 11월



사단법인 대한민국 싱크탱크 미래지
(Think Tank MIREZI)

동 보고서는 외교부 정책연구용역 수탁과제로
그 내용이 외교부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

외교부장관 귀하

본 보고서를 외교부 귀 기관과 체결하여 수행한 연구용역 <공공외교 역량강화사업 효과성 증진 방안 연구>의 최종보고서로 제출합니다. (연구기간 2014년 7월 7일 ~ 2014년 11월 30일)

연구책임자: 이근

연구수행기관: 싱크탱크미래지

제출일: 2014년 11월 27일

2014년 11월

대한민국 싱크탱크미래지

연 구 진

연구수행기관: 사단법인 싱크탱크미래지

기관장: 이 근

<연구책임자>

원 장 이 근
(서울대학교 국제대학원 교수)

<연구보조원>

연 구 원 전 희 주

목 차

I. 서론

- 가. 외교 환경의 변화와 공공외교의 중요성
- 나. 한국 외교와 한국 공공외교의 현재

II. 공공외교 정체성 구축의 필요성: 문화교류와의 차별성

- 가. 기존 외교부 공공외교 정체성의 문제
- 가. 공공외교의 정의와 한국형 공공외교: 외교부의 시각
- 나. 한국 공공외교 사업의 분류와 기대효과
- 다. 문화체육관광부(문체부)의 문화교류와 차별성: 스토리 텔링

III. 현 공공외교 사업에 대한 평가 및 개선방향

- 가. 문화 공공외교에 대한 평가, 문제점 및 개선방향
- 나. 지식 공공외교에 대한 평가 및 개선방향
- 다. 정책 공공외교에 대한 평가 및 개선방향

IV. 공공외교 사업 효과성 증진 방안

- 가. 보건복지부 지역맞춤형 복지사업 사례연구
- 나. 공공외교사업에의 적용 가능성 및 예상변화
- 다. 공공외교 주관 기관의 역할 분담
- 라. 민간 위탁 방식에 대한 검토

표 및 그림 목차

<표 1> 사업 목표

<표 2> 구체 사업 내용

<표 3> 대상 그룹

<표 4> 정부-비영리부문 관계: 4가지 유형 분류

<표 5> 기존 서비스와 지역사회서비스혁신(투자)사업의 비교

<표 6> 표준형 사업과 자체개발형 사업의 비교

<표 7> 개별보조와 포괄보조 방식 비교

<표 8> 주요 지역사회서비스사업 내용

<표 9> 지역개발형 사업 제공기관 유형 (2007년 기준)

<그림 1> 외교부 조직도

<그림 2> 전달체계

<그림 3> 지역사회서비스 투자사업- 사업유형 및 추진체계

<그림 4> 공공외교 사업 효과성 증진방안- 사업유형 및 추진체계

<그림 5> 공공외교 사업 효과성 증진방안- 이원화된 간접제공 방식

<그림 6> 이원화된 간접제공 방식

I. 서론

가. 외교환경의 변화와 공공외교의 중요성

외교사라고 하면 외교의 역사를 의미한다. 즉 국가와 사람들이 외교를 어떻게 해 왔는지에 대한 상세한 기록이다. 따라서 외교사를 숙독하면 외교란 무엇인지, 그리고 외교란 어떻게 해야 하는지를 알 수 있어야 한다. 외교 실무를 하게 될 외교관이라면 그러한 이유에서 외교사에 대한 지식은 필수이고, 또 외교사를 공부하면서 외교부나 혹은 재외 공관에서 어떤 일을 수행하여야 할지 감을 잡게 될 것이다.

현재 외교사 책으로 가장 많이 읽히는 책은, 그리고 교과서로도 자주 사용되는 책은 미국의 현실주의 이론가이며 또 외교 실무 경험이 풍부한 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 저술한 “외교 (Diplomacy)”라는 책이다.¹⁾ 한국어로 된 책으로는 김용구 선생의 “세계외교사”라는 방대한 저술이 있다.²⁾ 이 책들의 구성은 대개 나폴레옹전쟁이 끝난 후 유럽의 질서를 새롭게 복원하는 19세기 초의 비엔나 회의를 서론 격으로 잡고, 그 이후 세계의 전쟁과 평화가 어떻게 서로 교대해 가면서 현대에 이르게 됐는지를 추적해 온다. 수많은 명재상, 지도자와 외교관의 이름이 나오고, 이들이 전쟁을 방지하거나, 혹은 전쟁에서 이기기 위하여, 또 전쟁이 끝난 후 국제질서를 재편하는 과정에서 자신에게 유리한 질서를 구축하기 위하여, 상대 국가를 접촉하고, 상대 국가의 계산을 읽어 내고, 상대국가를 설득하고, 또 상대 국가와 협력, 갈등하는 과정과 지혜를 시대의 변화에 따라 자세히 서술하고 있다.

이들 책들은 냉전이 끝난 이후의 외교에 대해서는 다루고 있지 않다. 따라서 탈냉전 시기인 지금의 외교를 읽는 저서의 저자들이 어떻게 보고

1) Henry Kissinger, Diplomacy (Touchstone, 1994)

2) 김용구, 세계외교사 (서울대학교 출판부, 2006)

있을지 정확히 알 수는 없다. 하지만 문제는 탈냉전기의 외교사 책이 없다는 이유로, 새로 입부한 신임 외교관들이 위의 책들만 보면 외교에 대해서 정확한 이해를 하고, 또 외교 실무에 대해서 금방 감을 잡고 업무를 시작할 수 있을까? 냉전기를 외교관으로 보낸 고참 외교관들도 탈 냉전기 상황과 냉전기 상황의 외교가 크게 다르지 않다고 생각할까? 아니면 냉전기 동안조차 사실 상, 위의 책들이 몇 몇 고위급 외교관을 제외하고는 실제 외교 업무에 크게 도움이 되지 않는다고 생각하는 것은 아닐까?

이 연구는 탈 냉전기 외교가 위의 두 책에서 서술한 외교와는 천양지차로 다르다는 전제에서 시작한다. 어쩌면 냉전기의 외교도 위의 두 책에서 서술한 외교와는 다르게 대부분의 외교관이나 대사들은 전쟁과 평화의 문제에 직접적으로 연관이 없는 상당히 다른 형태의 외교를 해 왔을 지도 모른다. 만약 외교의 실제 모습이 앞에서 언급한 국제정치 학자의 눈을 통하여 지워지고, 또 덜 중요하게 여겨져 왔다면 이를 바로잡아야 한다. 외교의 여러 분야 중 일부에 해당하는 외교만을 외교라고 정의하고, 외교의 나머지 부분을 지워버린다면, 이제 그 나머지 부분을 복원해야 한다. 그래야 외교관과 외교관 지망생들에게 보다 현실적인 외교의 그림을 보여줄 수 있고, 또 그래야 외교 업무에 대한 환상이나 공포를 버릴 수 있다.

그러한 의미에서 이 연구는 현대외교에 있어서 외교의 실제 모습에 좀 더 가깝고, 그리고 실제로 탈 냉전기에 해외 공관에서, 그리고 외교부에서도 일상적으로 가장 많이 해야만 하는 외교의 업무 중 하나인 공공외교에 대해서 그 중요성을 강조하고, 또 이해를 돕기 위하여, 그리고 그 사업의 실효성을 높이기 위해서 수행되었다. 또한 그 맥락에서 이 연구는 현대외교에 대한 새로운 시각을 제공하고, 공공외교의 정체성을 확립하고, 공공외교 사업의 실효성을 제고하는 방안을 제시하는데 목적이 있다.

(가) 외교 환경의 변화

위에서 언급한 대로 과거의 외교는 “국가 간에 전쟁과 평화와 관련된 교섭을 하는 행위”를 의미한다. 전쟁을 방지하거나, 전쟁에서 승리하기

위하여, 그리고 전쟁 후에 자국에게 유리한 국제질서를 수립하기 위하여 공식, 비공식적인 양자 혹은 다자 조약을 체결하는 교섭 행위가 과거 외교의 기본적인 패러다임이었다. 따라서 외교관과 공관의 주요 업무는 타국의 이해관계를 정확히 파악하고, 동향을 살피며, 그 분석에 따라 동맹을 체결하고, 동맹을 파기하고, 혹은 다양한 조약을 맺고, 국가 간 질서 수립과정에서 자국의 이익을 충분히 반영시키는 노력 등이라고 할 수 있다. 사실 상 국가의 안보가 최우선이었던 18,19세기의 외교는 이러한 전통적인 외교를 도외시킬 수 없는 상황이었고, 제국주의 전쟁과 1차대전 2차대전, 그리고 냉전을 겪으면서 그러한 전통적인 외교의 패러다임은 당연시 되어왔다.

하지만 냉전기 강대국 간에 공포의 균형 (Balance of Terror)이 생겨나고, 탈 냉전 이후 국가 간 이념이나 상호 다른 체제의 경쟁이 아닌 시장에서의 경쟁이 일상화된 세계화시대가 도래하자 그러한 전통적인 형태의 외교는 서서히 비중이 줄어들기 시작한다. 냉전기 동안에도 같은 진영 안에서는 전쟁과 평화와 관련된 외교 이외에 경제, 문화, 인권, 환경 등과 같은 문제들이 매우 중요한 비중있는 외교의 영역으로 들어오고, 양자 간 외교를 넘어서서 다자회의를 중심으로 의제를 설정하는 다자외교가 새롭게 그 중요성이 부각되었다.

특히 1945년 이후 이른바 자유진영에서는 미국이 수립한 “자유주의 국제질서”가 확립되면서 무력보다는 제도나 규범, 표준에 의해서, 그리고 일방주의보다는 다자주의에 의해서 국제질서가 운영되는 새로운 형태의 국제정치 및 그에 따르는 외교가 발전하였다. 냉전이 끝나면서는 그러한 “자유주의 국제질서”는 구 사회주의권으로도 확대되어 사실 상 전 지구가 하나의 “자유주의 국제질서”로 묶이는 과정의 진화를 보여주고 있다.³⁾ 이러한 배경에서 외교는 무력보다는 제도와 규범으로, 그리고 제국주의와 같은 일방주의보다는 다자주의를 중심으로 발전하여 현재에 이르고 있고, 사안도 전쟁과 평화의 이슈에 못지 않게 경제, 문화, 환경, 인권, 개발 등의 소위 “하위정치 (low politics)”가 “상위정치 (high politics)”와 위상을 나란히 하는 수준으로 그 비중이 증대하였다.

3) John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton University Press, 2001); *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton University 2011)

이러한 추세를 반영하듯, 냉전기간 동안에 국가간 전쟁은 한국 전쟁, 베트남 전쟁, 중국-베트남 전쟁 등을 제외하고는 대부분 내전이었고 강대국 간의 대규모 전쟁은 부재하였다. 탈 냉전기에도 내전과 대테러 전쟁 이외에 강대국 간 대규모 전쟁은 발발하지 않고 있다. 또한 미국이 주도하는 무력에 의한 대테러 전쟁은 끝을 모르는 상태로 해결의 기미를 보이지 않고 있으며, 아무리 미국과 같은 군사적인 강대국이라 하여도 지역 분쟁의 해결을 이루지 못한다는 아이러니를 노정하고 있다.

따라서 무력을 중심으로 국가 간의 관계를 규율하려 하는 “강압의 외교,” 즉 이른바 “Hard Power Diplomacy”의 시대가 서서히 비중이 줄어들고, 제도, 규범, 매력, 문화, 표준을 중심으로 자국에게 유리한 외교 및 경제활동의 환경을 만들려는 “매력 외교,” 즉 Soft Power Diplomacy가 그 중요성이 나날이 증대되고 있다. 같은 이유로 일방적인 힘의 외교보다는 다자적인 틀과 우호적인 양자관계를 활용하는 외교가 외교의 일상이 되어가고 있다.

(나) 외교 패러다임의 변화와 공공외교의 중요성 증대

현대 외교부의 업무를 보면, 많은 시간을 전쟁과 평화의 문제에만 매달려 있는 것이 아니라, 자국의 외교정책과 입장을 타국과 국민에게 설명하고, 국가 간에 우호적인 관계를 조성, 유지, 강화하기 위하여 다양한 활동을 하고, 안보이슈 이외에 경제 및 환경, 인권, 개발 등의 업무가 비중이 커지며, 또 다양한 문화자원을 이용하여 외교실무에 적용하고 있는 것을 알 수 있다. 업무 자체도 그와 관련된 기획, 정보 수집, 문건작성, 회의, 사업 운영, 평가와 홍보 등이 매우 중요한 일상 업무가 되었고, 해외 공관에서는 현지의 외교 파트너 및 민간인, 민간단체를 대상으로 하여 한국을 알리고, 한국에 우호적인 관계를 조성하고, 또 친한 인사를 확보하고, 한국의 다양한 안보, 경제, 인권, 환경, 개발 등의 외교 목표를 위하여 주재국의 협력을 구하는 외교를 하고 있다. 이를 위해서 과거 전쟁과 평화와 관련된 외교를 할 때와 달리 군사력이나 강제력을 활용하는 외교보다는 한국의 문화자원, 인적자원, 지식자원, 경제원조, 그리고 양국간의 인적네트워크 등을 활용하는 외교가 매우 중요해졌다. Hard Power보다는 Soft Power가 중요해졌다.

외교의 대상도 과거에는 상대국 정부만을 대상으로 외교를 하는 경향이 강하였으나 이제는 상대국의 여론이 외교에 미치는 영향이 커지고 있기 때문에 사적 영역 (Private Sector)과 민간인, 학자, 오피니언 리더, 언론, 민간단체 등 그 대상을 다양화하고 있다. 따라서 외교관들은 공식적인 업무 스킬뿐만 아니라 비정부 영역의 인사들과도 교류하고, 사업을 해 낼 수 있는 보다 유연한 사고와 문화적, 감성적 스킬이 요구되는 시대가 되었다. 또한 외교의 주체가 외교부뿐만이 아니라 민간인들도 적극적으로 외교의 주체가 되고 있어 민간인이나 민간 단체들 간의 국제적 교류, 혹은 불상사가 국가 이미지에 미치는 영향을 고려하여 이에 적절히 대처하는 것도 매우 중요한 정부의 외교 영역이 되고 있다.

일반적으로 말해서, 국가의 이미지가 상대국이나 국제사회에서 좋으면, 또 국가가 내세우는 외교 비전이나 목표가 국제사회의 규범과 잘 부합하는 것이라면, 또 우리가 주장하는 의제가 국제사회에서 잘 받아들여진다면, 우리는 우리의 외교 목표를 달성하는데 상대적으로 수월한 외교환경을 갖는 것이라고 할 수 있다. 즉 hard power의 효용성이 줄어들고 soft power의 중요성이 증대되는 시대의 변화 속에서 좋은 국가 이미지를 만들고, 상대방을 설득하기 좋은 외교환경을 만드는 것은 과거 강력한 총과 칼을 갖는 것만큼, 현대적 의미의 총과 칼을 갖는 것과 마찬가지로 말할 수 있다. 후술하겠지만 이러한 외교는 대부분 공공외교의 영역에 들어간다.

나. 한국 외교와 한국 공공외교의 현재

한국 외교는 남북한 대치 상황을 반영하고 있기 때문에 자연스럽게 전통적 의미의 전쟁과 평화와 관련된 외교가 상당히 중요한 위치를 차지해 왔다. 또한 과거 수많은 피침략과 식민지의 경험이 있었기에 이른바 4강 외교라는, 우리의 명운에 직접적인 영향을 주는 강대국을 대상으로 하는 외교가 매우 중요한 비중을 차지해 왔다. 따라서 우리의 외교는 안보 이슈를 중심으로 북한과의 경쟁에서 승리해야 하는 확실한 외교 목표가 있었고, 또 냉전이라는 비정한 안보 환경 속에서 한미동맹을 포함하여 우방

과의 관계를 어떻게 유지, 강화하느냐 하는 것이 매우 중요한 외교적 숙제였다고 할 수 있다. 외교부의 주요 역할은 북한과의 대결에서 승리하기 위한 외교였고, 1980년대 후반에 들어서부터는 국력에 대한 자신감, 그리고 급변하는 세계정세의 물결을 타고 북한의 우방들을 우리 편으로 돌리게 하는, 이른바 북방외교를 구사하기도 하였다. 물론 이 기간 동안에도 경제외교와 다자외교 등이 매우 중요한 외교의 영역이었으나 그 중요도나 가시성은 안보외교, 냉전외교에 비해 상당히 떨어졌다.

하지만 냉전이 끝나고, 소위 말하는 미국의 자유주의 국제질서가 전 세계로 퍼져나가는 세계화가 달성되면서 한국의 외교도 그 성격이 급속도로 변모하기 시작하였다. 물론 북한과의 대치 상태가 지속되면서 안보관련 외교와, 남북 대결과 관련된 외교가 여전히 중요한 위치를 차지하고 있었으나, 이제 서서히 국제사회에서 한국의 위상을 높이는 외교, 경제적으로 한국이 매력있는 시장과 투자처라는 것을 알리는 외교, 또 이른바 인류보편적인 가치를 중심으로 하는 외교에 역점을 두기 시작하였다.

한편 1990년대 후반기부터 불기 시작한 한국 대중문화의 세계화인 “한류” 붐에 힘입어 외교에서 한류를 활용하는 사례가 늘어나기 시작하였으며, 한국은 이제 국제사회에서 단 시간 내에 근대화, 민주화, 정보화를 달성한 국가이며, 한류라는 새로운 경제기적을 만들어 낸 국가로서 매우 긍정적인 이미지를 가질 수 있게 되었다. 또한 개발원조의 분야에서도 이미 1990년대에 수원국의 지위에서 공여국의 지위로 탈바꿈할 정도로 세계의 모범사례가 되었는데, 이 또한 한국에게 있어서 매우 중요한 외교적 자산이 되었다.

따라서 앞에서 언급한 대로 한국의 외교도 이미 남북한 대결과 냉전이라는 배경 하에 형성되어 왔던 Hard Power Diplomacy에서 한국의 국가 이미지, 한국의 경험과 지식 전수, 한류라는 문화자원 등을 중요시하고 활용하는 Soft Power Diplomacy로 비중이 이전되는 실정이다. 이미 재외공관의 경우 대부분의 외교활동을 국가 홍보, 한국의 이미지 제고, 한국의 문화 및 지식 알리기, 현지인들과의 네트워크 구축, 양자간 우호관계 조성 및 제고, 한국의 외교정책 설명 및 지지 확보 등으로 할애하고 있으며, 사실 상 재외공관의 주요활동 대부분이 공공외교라고 해도 과언이 아닐 정도로 공공외교의 비중이 커진 상황이다. 또한 외교업무도 과거

안보 중심의 업무에서 경제, 문화, 인권, 환경, 개발 등 국제사회에서 중시하는 이슈에 대한 외교로 다변화되었고, 외교의 무대도 양자관계뿐만 아니라 다자관계 및 시민사회까지 폭 넓은 장을 활용하고 있다. 이러한 이슈의 다변화와 외교의 장의 다변화는 한국의 국가이익 실현을 위해 한국의 기획력과 아젠다 설정 능력, 그리고 인류보편적인 매력과 설득력을 갖춘 외교 콘텐츠를 만드는 능력 등 공공외교와 직결되는 외교력을 요구하게 되었다.

그럼에도 불구하고 한국의 공공외교에 대한 인식은 아직 상당히 미진하다. 우선 외교부의 조직도(<그림 1> 참고)를 보게 되면 아래의 표와 같이 구성되어 있는데, 이 조직도만 보더라도 공공외교에 대한 외교부의 인식을 알 수 있다. 장관 직속의 대변인실과 정책기획관실은 사실상 공공외교와 직접 연관되어 있음에도 불구하고 공공외교라는 인식이 보이지 않고, 제1차관 밑의 의전 및 각 지역국 역시 국가 이미지 제고 및 정책설명 및 홍보, 우호관계 심화 및 인적네트워크 구축 등의 공공외교가 매우 중요함에도 불구하고 그러한 문제의식이 반영된 구조를 보이고 있지 않다. 한편 제2차관 밑에 있는 기능국들은 대부분 공공외교와 연관된 국들임에도 불구하고 공공외교정책과가 문화외교국의 하위부서로서 조그맣게 자리 잡고 있을 뿐이고, 후술하겠지만, 공공외교라는 개념이 사실 상 문화외교보다 상위의 개념임에도 불구하고 문화외교국의 여러 부서 중의 하나로 작은 부분을 차지하고 있다. 국립외교원과 재외공관, 그리고 산하기관의 주요업무도 실질적으로는 공공외교의 콘텐츠를 제공하거나 네트워크를 제공하는 기능이기 때문에 이들도 넓게 보아 공공외교 조직인데, 그러한 인식이 반영되어 있지 않다.

변화한 외교환경과 외교의 성격 및 역할을 고려할 때 표의 조직도는 아직도 전통적인 외교의 성격 및 역할의 패러다임에 머물러 있다고 할 수 있다. 물론 외교라는 국가 업무는 신중을 기해야 하는 업무이기 때문에 갑자기 조직을 전면 개편하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 전면적인 개편보다는 21세기에 들어와 Soft Power Diplomacy의 중요도를 고려할 때 이를 반영하는 조직의 개편과 부서의 위상 변화를 꾀해야 한다.

예를 들어 장관실 직속으로 공공외교정책실을 두고 그 밑에 대변인실과 정책기획관실, 그리고 의전장 기능을 배속하고, 공공외교정책실과 제1

차관 및 제2차관, 그리고 재외공관을 유기적으로 연결하여 공공외교정책실에서 종합적으로 만들어진 밑그림과 전략을 가지고 공보 및 홍보, 그리고 지역 및 기능 외교를 수행하는 조직으로 바꿀 수 있다. 물론 문화외교국 밑에 있는 공공외교정책과는 폐지되고 문화외교국은 재외공관과 긴밀히 연계하여 문화라는 외교자산을 가지고 우리 외교의 스토리를 만들어 교류하고 협력하는 역할로 그 기능이 바뀌어야 한다. 이와 관련해서는 뒷부분에서 다시 상술하고자 한다.

이러한 조직 개편은 아직 시기상조일지 모른다. 왜냐하면 외교의 개념을 일거에 다 바꾸는 조직 개편이기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 전반적인 조직 개편을 권고하기 보다는 현재의 조직도 내에서 문화외교국을 공공외교국으로 바꾸고, 그 밑에 현재의 체제를 유지하는 작은 조직의 개편을 권고하고자 한다. 그리고 공공외교의 정체성을 보다 명확하게 확립하고, 그에 따른 현 활동을 재 분류하여 체계적인 공공외교를 할 수 있는 효율성 제고방안을 제시하고자 한다. 또한 현재 문화외교국은 공공외교의 중요성이 지속적으로 제고되고 있는 현실로 인하여 사실 상 과도한 업무가 집중되고 있는 실정이다. 원칙적으로는 공공외교 업무가 각기 다른 부서로 분산되어 가야 하나 아직 우리 외교부는 외교의 과거 패러다임을 반영한 조직을 유지하고 있기 때문에 그러한 업무의 분산이 이루어지기 힘들다. 따라서 문화외교국의 이러한 업무의 과집중 문제를 해소하기 위한 방안도 본 연구가 같이 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 외교부 조직도



II. 한국형 공공외교 정체성 구축

가. 기존 외교부 공공외교 정체성의 문제

위의 외교부의 조직도에서도 나타나고 있지만, 현재 우리 외교부에서는 공공외교를 문화외교의 하위 개념으로 보고 있다. 그리고 문화외교국 밑에 공공외교정책과와 구별되는 문화예술협력과와 문화교류협력과를 두고 있다. 이러한 조직 구성 하에서는 문화외교 밑에 갑자기 왜 공공외교정책과가 들어와 있는지, 문화외교와 공공외교가 어떻게 다른 것인지, 그리고 공공외교정책을 수립하는 것과 문화예술협력을 하는 것, 그리고 문화교류협력을 하는 것이 어떻게 유기적으로 연결되어 있는지, 그리고 문화예술협력과 문화교류협력이 서로 어떻게 뚜렷하게 구별되는지에 대해서 정확히 파악하기 어렵다. 범주적으로도, 기능적으로도 매우 부자연스럽고 또 부정확한 구별이 아닐 수 없다.

또 하나의 문제는 외교부에서 하는 문화외교와 문화체육관광부(이하 '문체부')에서 하는 국제문화교류 사업이 어떻게 구별되는냐의 문제이다. 이 문제는 사실 상 외교부와 문체부의 소관업무 충돌과 중복으로 계속 문제제기가 있어왔던 문제인데 외교부는 문화외교와 문체부의 국제문화교류에 대한 차별성을 지금까지 명확하게 제시하지 못 해왔던 부분이 있다. 그 이유는 문화외교가 공공외교의 한 부문이라는 인식이 없었기 때문이다. 다시 말하자면 문화외교는 외교부의 국가 이미지 제고, 우호적인 외교환경 조성 등 특정 외교목표를 달성하기 위해서 문화를 활용하는 공공외교의 한 부문이라는 인식이 없었기 때문이다. 재외공관이 문화교류나 한류관련 사업을 한다하더라도 이것이 단순히 문체부가 추구하는 문화교류의 차원이 아니라 특정 외교목표를 달성하기 위한 사업이라는 인식이 없었기 때문에 문체부 사업과의 충돌 및 중복이라는 인식이 지속되어 온 것이다.

공공외교와 관련한 또 다른 문제는 공공외교의 주체의 문제이다. 외교의 영역이 다변화되면서 국제문제가 민간에게 직접적으로 영향을 미치고, 민간 역시 외교의 장에 직접 참여하여 자신들의 가치를 보호하고, 또 증진시키고자 하는 노력이 증대되어 왔는데, 이러한 추세에 힘입어 민간부문이 공공외교의 주체가 되고자 하는 시도들, 그리고 그러한 민간이 주체가 되는 공공외교의 개념 정의 시도 등이 있어왔다. 이는 외교부가 아직도 외교부의 공공외교에 대한 정체성을 명확히 확립하지 못했기 때문에 생기는 혼선이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 외교부의 공공외교 정체성을 명확히 확립하고, 그에 따른 기존 공공외교 사업을 재분류하고자 한다.

나. 공공외교의 정의와 한국형 공공외교: 외교부의 시각

※ 본 절은 '2014~2018년 국가재정운용계획, 외교·통일 분야 보고서(출판예정)'에 기반, 인용 및 수정·보완한 것임을 밝힘.

기본적으로 외교부의 공공외교는 외교부가 주체가 되어 수행하는 공공외교이다. 공공외교를 넓은 의미로 정의하게 되면 공공외교의 주체에 외교부뿐만 아니라 민간부문도 포함되겠지만 외교부가 하는 공공외교에 이러한 넓은 의미의 공공외교 개념을 적용할 이유는 없다. 민간은 민간대로 자신들이 주체가 되는 공공외교 정체성을 확립하고, 그에 맞는 사업을 하면 된다. 만일 민간과 외교부의 공공외교 사업 간에 중복과 충돌이 생긴다면 이는 양자 간에 조정이 필요한 문제이지 외교부가 처음부터 민간을 공공외교의 주체로 포함시켜 항상 같이 공공외교사업을 기획하고 수행할 필요는 없다. 따라서 민간이 포함된 광의의 공공외교 개념은 공공외교라는 전체 현상을 규정하는 학술적인 개념이지 외교부의 공공외교 개념과 반드시 일치하지 않는다. 다음 절에서는 공공외교라는 개념이 발전되어 미국에서 공공외교가 어떻게 쓰이고 있는지를 살펴보고, 그 개념을 원용하여 한국적 공공외교의 개념정의를 하고자 한다.

(가) 공공외교란 무엇인가?

1) 1987년 미국 국무성의 정의

공공외교는 다른 국가의 여론에 영향을 미치기 위하여 정보를 제공하는 정부지원 프로그램을 의미한다. 그 수단으로서는 출판, 영화, 문화교류, 라디오와 텔레비전 방송 등이 있다. ("PUBLIC DIPLOMACY refers to government-sponsored programs intended to inform or influence public opinion in other countries; its chief instruments are publications, motion pictures, cultural exchanges, radio and television."⁴⁾

공공외교의 주체는 정부로 명시되어 있고, 공공외교의 대상은 상대국의 여론이며, 공공외교의 수단은 출판, 영화, 문화교류, 라디오와 텔레비전 방송 등으로 예시되어 있다. 이를 풀어서 보면 미국의 공공외교는 미국에 대한 아이디어와 이미지, 인식이 형성되고 전달되는 매체인 출판, 영화, 문화교류, 라디오 및 텔레비전을 이용하여 미국에 유리한 상대국의 여론을 형성하기 위하여 정부가 프로그램을 통하여 지원하는 것을 의미한다.

2) 1990년 Hans Tuch의 정의

공식적인 정부의 노력으로서 미국에 대한 오해와 잘못된 인식이 미국과 타국과의 관계를 어렵게 만들지 못하도록 해외에서 미국 외교정책이 수행되는 의사소통의 환경을 우호적으로 만드는 것 ("Official government efforts to shape the communications environment overseas in which American foreign policy is played out, in order to reduce the degree to which misperceptions and misunderstandings complicate relations between the U.S. and other nations.")⁵⁾

이 정의에서는 앞의 다른 정의와 달리 공공외교의 목표를 상당히 구체적으로 밝히고 있는데, 공공외교의 목표는 미국에 대한 오해와 잘못된 인식의 불식이며 그를 통해 타국관계의 관계를 원활히 하는 것이다. 물론

4) U.S. Department of State, Dictionary of International Relations Terms, 1987, p. 85

5) Hans N. Tuch, Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas (New York: St. Martin's Press, 1990)

공공외교의 주체는 정부이며, 대상과 수단은 유추하건대 상대국의 여론 및 의사소통 매체일 것이다. 상대국 여론을 조성한다는 매우 일반적인 앞선 정의의 목표에 비하여 미국에 대한 오해와 잘못된 인식의 불식이라는 구체적인 목표가 제시된 것은 공공외교의 목표가 적극적이고 공세적인 차원에서 상당히 방어적인 차원으로 옮겨온 것으로 생각되는데, 아마도 유일 초강대국에 대한 반미감정의 문제를 중요하게 인식하였던 것이 아닌가 생각된다.

3) 1997 미 국무부 통합기획그룹의 정의

1997년 6월 20일 미국이 정부차원에서 공공외교를 전문으로 하는 공보국(USIA)을 국무성으로 통합하려는 계획을 수립하면서 그 계획을 담당 하던 통합기획그룹 (the Planning Group for Integration of USIA into the Dept. of State)은 공공외교를 다음과 같이 정의하고 있다. 이 정의는 기왕의 정의보다 공공외교의 정의를 포괄적으로 넓힌 것이 특징이다.

공공외교는 외국의 청중을 이해시키고, 정보를 제공하고, 영향력을 미침으로써 미국의 국가이익을 추구하는 것을 의미한다.("Public Diplomacy seeks to promote the national interest of the United States through understanding, informing and influencing foreign audiences.")⁶⁾

이 정의는 공공외교의 대상이 외국의 청중으로 되어 있고 청중 (audience)에는 일반대중뿐만 아니라 정책결정자, 전문가, 기자, 대중 등 정보가 제공될 수 있는, 그리고 영향력을 미칠 수 있는 다양한 대상이 포함될 수 있다. 또한 공공외교의 목표는 미국의 국가이익이라고 명시하여 일반 외교의 목표와 동일화되었고, 오해의 불식이나 여론의 조성이라는 기존의 목표를 넘어서서 다양한 국가이익을 달성하는 수단의 하나로 공공외교가 자리매김 되고 있다. 공공외교의 주체는 미국의 국무성 혹은 정부라는 점과, 그리고 공공외교의 수단이 정보 혹은 아이디어라는 점에서 이전의 정의와 크게 변화하지 않았다.

4) 조셉 나이의 소프트 파워 공공외교

6) <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm,2002>. (검색일, 2006년 4월 3일)

미국의 국제정치학자 조셉 나이는 강제력을 의미하는 하드 파워 (hard power)에 대비되는 개념으로 자발적 협력을 이끌어 내는 매력을 의미하는 소프트 파워 (soft power)라는 개념을 만들어 내었다. 이 두 개념의 차이는 이미 전술하였고, 탈냉전기에는 하드 파워 외교보다 소프트 파워 외교가 중시되고 있다는 점 역시 앞에서 언급하였다. 미국은 조지 부시 행정부 시기 반미 감정으로 미국의 리더십이 흔들리는 배경에서 반미 감정을 불식시킨다는 의미에서 이 개념이 미국 외교에서 유용성이 증대되고 각광을 받게 되었는데 이를 계기로 미국의 공공외교가 soft power 외교와 동일시되는 경향이 생겼다. 즉 미국의 공공외교는 매력적인 미국의 문화 및 지식, 이념 자산을 동원하여 미국의 매력을 증대시켜 미국의 리더십을 회복하는 외교와 동일시되기 시작하였다. 따라서 기왕의 공공외교의 정의에 미국의 매력을 증대시키는 soft power 외교가 첨가되었다.

5) 한국적 맥락의 공공외교 정의

이상의 미국 공공외교 정의를 원용하여 한국적 맥락의 공공외교를 정의한다면, 공공외교는 한국의 문화 및 지식, 이념 자원 (콘텐츠)을 활용하여 한국 외교정책이 수행되는 의사소통의 환경을 우호적으로 만들어 한국의 국가이익을 추구하는 것을 의미한다.

미국은 글로벌 리더십을 발휘하기 위하여 반미감정을 없애고 자국의 매력을 증진시키는 매우 커다란 범주의 소프트 파워 공공외교를 할 수 있지만, 한국은 그러한 글로벌 리더십을 확보하는 커다란 범주의 소프트 파워 공공외교보다는 한국의 다양한 국가이익과 외교목표 추구를 위하여 사안 별로 매력 자산을 활용하는 중범위의 공공외교를 해야 한다.

(나) 한국 공공외교의 목표

위의 정의에 의하면 한국 공공외교는 몇 가지 구체적인 목표를 설정하게 된다. 첫째는 한국 외교정책이 수행되는 의사소통의 환경을 우호적으로 만드는 것이다. 이러한 목표는 (1) 우호적인 한국 이미지 구축 (2) 한국에 우호적인 다양한 인적 (정, 관, 학, 언론, 문화) 네트워크 구축을 통하여 달성된다.

두 번째의 목표는 한국의 국가이익 추구를 돕는 것이다. 이를 위해서는

(1) 한국의 안보 및 번영과 관련한 한국 외교정책에 대한 이해의 증진과 지지 확보 (2) 한국의 국가이익 추구를 위한 의제설정이 공공외교의 목표가 된다.

다. 한국 공공외교 사업의 분류와 기대효과

※ 본 절은 '2014~2018년 국가재정운용계획, 외교·통일 분야 보고서(출판예정)'에 기반, 인용 및 수정·보완한 것임을 밝힘.

이상의 한국 공공외교의 정의, 그리고 한국 공공외교 목표에 기초하여 기존 한국 외교부의 공공외교 사업을 재분류하면, 사업목표, 사업수단, 그리고 현 정부의 시대적 요청사항 등을 반영하여 다음과 같은 공공외교 사업의 분류가 가능해 진다.

밑의 표에서는 한국 공공외교의 사업 목표를 (1) 우호적인 한국 이미지 구축과 한국의 정책에 대한 지지 유도라는 공공외교의 가장 근본적인 목표와, 그러한 목표 달성에 필요한 (2) 공공외교 네트워크 및 인프라 강화라는 보조적 목표, 그리고 (3) 국민참여형 공공외교라는 현 정부의 시대적 요청을 반영한 별도의 목표로 분류하고 있다.

그리고 구체적인 사업내용은 각각의 사업목표를 달성하기 위하여 적절한 수단을 어떻게 활용하여 어떠한 사업을 하였는지를 분류하고 있다. 이를테면 우호적인 한국 이미지 구축과 한국의 정책에 대한 지지유도를 위해서 다양한 한국의 문화, 지식 콘텐츠를 활용하는 공공외교 사업을 마련하였고, 공공외교 네트워크 및 인프라 강화라는 목표를 달성하기 위하여 국제, 현지 네트워크의 강화, 전략개발에 해당하는 사업을 시행하고 있다. 현 정부의 시대적 요청사항인 국민참여형 공공외교를 위해서는 대국민 공공외교 홍보와 국민이 실제로 직접 참여하는 공공외교 사업을 수행하고 있다.

다음 장에서는 한국 공공외교의 근본적 목표인 한국의 우호적 이미지 구축과 한국에 대한 지지유도를 위해 다양한 콘텐츠를 활용하는 콘텐츠 활용 공공외교에 대해서 기존의 사업을 검토해 보고, 개선사항을 지적해 보고자 한다.

〈표 1〉 사업 목표

목 표	시행 사업명
1. 외국 여론주도층의 한국에 대한 인식을 개선하고 한국에 대한 지지 유도 (공공외교 인식 피라미드 상승)	컨텐츠 활용 공공외교
2. 공공외교 네트워크를 강화하고 공공외교 전략 및 효율적인 수행체제 개발	공공외교 인프라 구축
3. 대국민 공공외교 홍보 및 국민 참여형 공공외교사업 확산	국민과 함께하는 공공외교

〈표 2〉 구체 사업 내용

사업명	사업내용
컨텐츠 활용 공공외교	문화 공공외교: 한류, 예술, 스포츠 등을 통해 한국에 대한 인식 강화 및 호감 형성 (예: 한국주간행사, K-pop/food 활용, 스포츠 행사 지원 등)
	지식 공공외교: 한국의 역사·가치, 선진한국의 모습, 국제적 기여, 경제개발 및 민주화 경험을 홍보하여 한국에 대한 신뢰 형성 (예: 한국 알리기 종합행사, 한국 이해증진 강연·세미나, 한국 관련 퀴즈대회, 교과서 내 한국 기술 개선 등)
	정책 공공외교: 통일 대박론, 동북아 평화협력 구상, 북핵문제, 한국의 대외 정책 등을 설명하여 외국의 지지를 확보 (예: 통일 세미나, 정책 설명회 등)
공공외교 인프라 구축	국제 네트워크 강화: 한국·외국간 공공외교 네트워크를 구축하고, 국내 거주 외국인 오피니언 리더들을 친한 네트워크화 (예: 공공외교 기관/단체간 협의, 국내 거주 외국인 학술그룹 지원, 미디어 활용 네트워크 형성 등)
	현지 네트워크 강화: 외국에 있는 친한세력을 배양, 공공외교 네트워크 발전 (예: 해외 한류·친한단체 지원 등)
	공공외교 전략 개발: 외국에서의 한국의 이미지 현황 및 변화 추이 등을 조사하고, 공공외교 전략 및 효율적 수행체제를 개발

국민과 함께 하는 공공외교	공공외교 주체로서의 국민의 역할에 대한 이해를 증진하는 홍보 활동 전개 (예: 미디어 활용 홍보 등) 및 국민이 직접 참여하는 공공외교 사업을 시행 (예: 국민 공공외교 아이디어 공모, 청장년층 참여 공공외교 활동, 재외공관 공공외교 실습원 파견 등)
-------------------	---

(가) 콘텐츠 활용 공공외교

콘텐츠 활용 공공외교 사업은 한국에 대한 우호적 이미지 구축과 정책에 대한 지지유도를 위해 문화와 지식, 설득 등의 수단을 활용하여 상대국의 다양한 오디언스에 접근하는 것이다. 여기서 오디언스는 정책실무자, 오피니언 리더, 그리고 국민일반 등이 될 수 있는데, 오디언스의 선정은 각 사업의 목표에 따라 달라질 수밖에 없다. 이를테면 한국에 대한 전반적 이미지 개선이 목표라면 보다 광범위한 국민일반에 대한 접근이 유효할 것이고, 정책에 대한 지지유도가 목표라고 한다면 정책실무자나 정치인, 오피니언 리더 등이 대상이 될 것이다.

콘텐츠 활용 공공외교 사업을 보다 세분화하여 분류하면, 한국의 풍부한 문화자원을 활용하여 한국에 대한 생소함을 감소시키고, 좋은 이미지를 구축하는 (1)문화공공외교가 있고, 한국에 대해 보다 구체적인 이해를 갖게 하는 (2) 지식공공외교가 있으며, 보다 실용적으로 한국의 정책에 대한 이해와 지지를 유도하는 (3) 정책공공외교가 있다.

1) 문화공공외교

문화공공외교는 대상별로 우리와 외교관계가 취약한 국가, 전략적 타격을 해야 할 국가, 그리고 일반적인 수교국 전반으로 대상을 나뉘어 그에 맞춘 문화공공외교를 수행하는 경향이 있다.

가) 외교관계 취약국 문화교류 증진

문화공공외교는 외교 관계가 취약한 국가들을 대상으로 하여 비교적 거부감이 덜한 문화라는 수단을 활용하여 중장기적으로 우호적 관계 구

축을 위한 기초를 마련할 수 있다. 이를테면 우리와 같이 유엔 회원국임에도 불구하고 정치외교적 문제로 인해 아직 수교관계를 맺지 못한 쿠바, 시리아, 마케도니아와 같은 국가, 우리나라의 국가승인에도 불구하고 정치외교적 판단에 따라 미수교방침을 유지하고 있는 코소보와 같은 국가, 외교관계는 유지하고 있으나 국제제재로 인해 정치외교적 접근이 어려운 이란과 같은 국가, 완전한 국가성은 인정받지 못하고 있으나 국제무대에서 사실상 독립국처럼 활동하고 있는 대만이나 팔레스타인, 그리고 경제통상 또는 영사보호의 필요성이 대두되는 그린란드와 마카오 같은 독립행정구역에 대해서는 문화교류를 통한 중장기적 우호관계 개선 사업이 필요하다.

외교부의 2014년 사업추진 방향은 이란에 한국문화를 종합적으로 소개하여 상호국민 간 이해를 증진시키는데 있으며 이란에서도 히트한 드라마 대장금의 콘텐츠를 활용하는 '대장금 프로젝트(가안)'을 추진할 예정이다.

외교부는 2015년도 사업예산의 증액을 요청하고 있는데 그 이유는 쿠바, 마케도니아, 대만, 팔레스타인 등을 대상으로 관계개선이 필요하며 당해 연도에 이 중 최소 2개국을 대상으로 사업을 추진할 계획을 갖고 있기 때문이다.

〈표 3〉 대상 그룹

구 분	내 용	대상국(예시)
우리나라의 미수교국	유엔 회원국임에도 불구하고, 정치외교적 문제로 인해 수교하지 못하고 있는 국가	쿠바, 시리아, 마케도니아
	우리나라의 국가승인에도 불구하고, 정치외교적 판단에 따라 미수교 방침을 유지하고 있는 국가	코소보
국제제재 대상국	외교관계는 유지하고 있으나, 국제제재로 인해 정치·외교적 접근이 어려운 국가	이란
유엔 비회원	완전한 국가성은 인정받지 못하고 있으나, 국제무대에서 사실상 독립국처럼 활동하고 있는 주체(entity)	대만, 팔레스타인
기타 독립행정구역	경제통상 또는 영사보호의 필요성이 대두되는 독립행정구역	그린란드, 마카오

나) 개도국 대상 공공외교

개도국은 우리가 개발원조를 하면서 전략적으로 우호적인 관계를 유지 개선하고, 우리의 외교정책에 대한 지지를 유도할 수 있는 국가군이다. 물론 인도주의적인 가치를 담고 있는 개발원조를 전략적인 이유만으로 해서는 안 되지만 이를 통하여 우리와 우호적인 관계를 갖고, 우리의 정책에 대한 지지를 이끌어 낼 수 있다면 이는 금상첨화가 아닐 수 없다.

현재 외교부의 개도국 대상 공공외교는 개도국 문화꿈나무 사업인데, 사업 내용은 개도국에 한국예술종합학교 교수 및 학생들로 구성된 우리 문화예술 봉사단을 파견하여 개도국 문화 영재에게 전문 교육을 시행함으로써 한국을 홍보하는 것이다. 이 사업의 목표는 개도국 문화/예술 영재를 대상으로 문화/예술 무료 교육을 시행함으로써 사업대상 국민들의 한국에 대한 우호적 인식제고 및 대상국 내 친한 여론을 확산하는 것이다.

외교부의 2014년도 사업 추진방향은 방글라데시, 스리랑카, 미얀마, 라오스 5개국을 대상으로 하여 6월에서 9월 말까지 우리의 문화예술 봉사단 약 40명을 파견하고 (1개국당 8~9명), 12월까지 사업을 종료할 계획이다. 2015년의 예산 증액 요청은 사업대상국을 5개국에서 7개국으로 늘리고, 개도국 교육 대상자들 중 우수자를 방한 초청하여 국내에서 교육하는 “아트캠프” 사업을 실시하기 위해서이다.

다) 스포츠 공공외교협력

공공외교 사업대상을 외교관계 취약국가군이나 개도국과 같은 전략적 국가군으로 한정짓지 않고 우리와 외교관계를 맺고 있는 국가 전반을 대상으로 할 경우 스포츠라는 보편적인 콘텐츠를 활용하는 것이 매우 효과적이다. 한국의 경우에는 다양한 스포츠 콘텐츠를 가지고 공공외교를 할 수 있으나 가장 한국적이고, 또 올림픽 공식종목으로도 채택되었던 세계적으로 알려진 스포츠인 태권도라는 콘텐츠로 공공외교를 하는 것이 상당히 효과적이라고 볼 수 있다. 한국이라는 국가 이미지와 태권도 정신과 대상국에서의 스포츠 인기가 겹쳐서 한국에 대한 우호적 이미지 구축에 매우 유효하며 태권도 종주국인 한국의 위상정립에도 기여할 수 있다.

현재 외교부의 스포츠 공공외교협력 대부분의 사용내용은 현지인 대상 태권도 대회 개최로 우리 태권도를 보급하고 한국을 홍보하는 사업인데, 목표는 태권도를 활용한 국가 이미지 제고 및 공공외교 저변확대, 태권도 및 우리 문화를 종합적으로 소개하여 친한 인사 기반 확충, 우리 태권도 보급 확대 및 향후 올림픽 종목 유지를 위한 기반 마련, 태권도 종주국으로서 위상을 각인하는 데 있다. 공공외교를 수행하는 방식은 재외공관에서 대사배 태권도 대회를 개최하는 것인데, 2014년 외교부의 사업 추진방향은 재외공관 대상 수요조사 및 지원국가를 결정하여 행사개최 및 결과보고서를 작성하는 것으로 되어 있다. 외교부는 2015년 사업예산 증액을 요청하고 있는데 2014년 69개 공관이 사업을 신청하였으나 예산부족으로 인하여 62개 재외공관에만 지원을 할 수 있게 되었다는 점, 그리고 지원액도 \$2,000 - \$4,000 정도의 소액 지원만 가능하다는 점, 대다수의 공관이 예산 증액을 요청하고 있다는 점을 들고 있다.

태권도 스포츠 공공외교협력 사업은 공공외교로서 매우 효과적인 사업이므로 꼭 예산 증액이 필요한 사업이라고 판단하고 있는데, 그 이유로는 (1) 해외에서 개최되는 문화행사 중 태권도 대회는 우리 문화의 진면목을 해외 각국에 선보일 수 있는 좋은 행사이며, 독특한 역동성을 보유한 태권도 대회는 해외에서 가장 영향력이 큰 행사이기 때문이며 (2) 아울러 향후 태권도를 올림픽 종목으로 지속 유지시키고, 친한 외국인 구축, 북한 태권도 (ITF)에 대한 한국 태권도의 위상 강화 등 다양한 목적으로 활용이 가능하기 때문이며, (3) 대사배 태권도 대회에 각국 정계 및 정부 주요인사, IOC 위원 등 스포츠계 인사, 주요 언론인 등을 초청하여 외교적으로 활용하고, 방송, 광고 효과 기회로도 활용 가능하기 때문이다. 실제로 케냐에서 열린 우리 대사배 태권도 대회에 우간다, 탄자니아 등 인근국가 선수들이 원정 참여할 정도로 인기가 높고, 해외 태권도 협회장은 주재국 내에서 정치력을 가지고 있는 경우가 많다. 미국의 경우, 2000년 이래 미국 현지 태권도협회에 미치는 한인들의 영향력이 약화되고 있고, 한인 태권도계도 분열양상을 보였으나 "대사배 태권도 대회" 개최를 ▲동포사회가 단합·화합·발전하는 기회로 활용하고 있으며, ▲대회 개최 시 연방 정치인을 대거 참가시켜 미국 주류사회와 네트워크를 강화하는 기회로 적극 활용하고 있다.

라) 동영상 콘테스트

동영상 콘테스트 역시 한국과 외교관계를 맺고 있는 국가 전반을 향한 공공외교로서 대상국의 일반 국민이 보다 적극적으로 한국의 공공외교 사업 안으로 들어오게 하는 문화공공외교라고 할 수 있으며 SNS라는 새로운 매체를 활용한 보다 젊은 세대를 목표로 하는 사업이다. 사업내용은 외국인들이 한국에 대한 주제로 제작한 동영상물을 외교부가 공모-심사-시상함으로써 SNS 등을 통해 한국을 홍보하는 사업인데 한국에 대한 관심과 이미지 제고를 SNS라는 공간을 통해 확산하는 것을 목표로 하고 있다. 본 사업에 대해서는 재외공관에서 홍보를 하고, 동영상을 접수, 심사, 시상하는 것은 본부에서 수행한다.

2013년도에는 75개국 94개 공관에서 405건 참가 하였으며 국내에서는 28개국의 59건이 참가하였다. 이 사업을 통하여 베네수엘라 수상자 1인을 강남대학교에 입학시켰으며, 재외공관에서는 현지인 대상 각종 간담회 및 한국홍보행사에 활용하였다. 하지만 예산부족으로 인하여 KBS World나 아리랑 TV 등의 매체를 활용한 적극적인 홍보가 어려워 수상작들의 사후관리와 홍보과급 면에서 제한적이었던 아쉬움이 있다.

2014년도 사업추진방향은 기본적으로 2013년과 동일하되 홍보의 문제는 아직 해결해야할 과제로 남아있다. 그래서 2015년의 예산증액을 요청하고 있는데, 그 필요성의 대부분은 홍보강화를 위한 예산확보에 해당한다. 즉 행사 안내 광고 제작/방송 송출, 행사 후 수상작들에 대한 방송 송출, 유튜브 내 콘테스트 홍보전용 채널 확보, 수상작 DVD제작 및 공관 배포를 통한 사후 홍보, 그리고 방한 초청자 확대에 따른 관련 예산 증액을 요청하고 있다. 2014년에는 방한초청자를 1명으로 하고 있으나, 2015년에는 대상, 금상, 은상, 및 동상 수상자 등 10여명으로 확대하여 방한초청을 검토하려는 계획이다.

마) K-Pop World Festival

현재 한국의 문화공공외교에서 콘텐츠의 매력이 가장 높고, 또 그 영향력과 파급력이 가장 큰 분야가 바로 K-Pop을 활용하는 공공외교일 것이다. K-Pop을 활용한 공공외교는 K-Pop의 인지도로 볼 때 전 세계를 대상으로 할 수 있는 공공외교이며, 더욱이 K-Pop의 인기가 큰 지역에서는 우리 공공외교의 목표 달성을 극대화 시킬 수 있는 매우 효과적인

공공외교라고 할 수 있다. 예를 들어 볼리비아에서는 K-Pop이 마약범죄·탈선을 막는 건전한 청소년 힐링 문화로 자리 잡으면서 반미 성향의 볼리비아 정부 또한 K-Pop World Festival 개최를 긍정적으로 평가하고 있으며, 이스라엘에서는 같은 지역에 살면서도 교류하지 않던 유대계와 아랍계 학생들이 K-Pop World Festival을 통해 소통하기 시작하면서 K-Pop이 평화의 메신저 역할을 하고 있는 점이 부각되기도 하였다.

현재 외교부에서는 재외공관에서 K-Pop World Festival 지역예선을 개최하는 사업을 수행하고 있는데, 이러한 사업은 서로 다른 문화권의 한류 팬들이 공통된 주제로 교류하고 기량을 겨루는 축제의 장을 제공하며, 한류의 네트워크 효과를 극대화하고 한류의 현지화 및 지속발전 가능성을 제고할 수 있다. 사업은 재외공관을 통해 참여 지역 접수 및 지역예선 개최를 지원하는 방식이며, 권역별 대표지역을 선정하여 KBS를 통해 지역예선 실황을 취재한 후 전 세계 88개국에 방영함으로써 한류 미성숙 지역의 사업 참여도 독려하고 있다. 결선은 문체부와 지자체 예산으로 지자체에서 개최하고 KBS에서 방송한다.

2013년도 사업을 검토해 보면 전 세계 한류의 네트워크 효과를 강화하고, K-Pop의 현지화를 높이고, 한류의 자생력 확보에 기여한 부분이 있으며, K-Pop World Festival 개최결과를 국내외 88개국 2억 시청자들에게 총 32회 방영하여 한류의 확산을 도모하였다고 평가할 수 있다. 보다 구체적으로는 58개 재외공관에서 지역예선 개최 후 15개국 대표 팀을 방한 초청, 창원에서 한국 본선을 개최한 결과를 국내/외 88개국 2억 시청자들에게 총 32회 방영한 실적을 올렸다.

2014년에는 지역예선 공관을 늘려 70여개의 지역예선 개최를 지원할 계획이며 권역별 대표지역을 취재할 예정이다. 2015년 예산 증액 요청 이유로는 K-Pop World Festival이 공신력, 파급력, 호응도, 인지도 등 모든 측면에서 가장 효과성이 큰 한류 행사임에도 불구하고 예산제약으로 인하여 많은 공관이 2-3백만 원으로 지역예선 행사를 치러야 하는 열악한 상황을 들고 있으며 2014년에 70여개 공관이 지역예산 개최를 신청해 왔고, 또 2015년에는 8-90개의 재외공관이 사업 참여를 신청해 올 것으로 예상되어 대폭적 예산 증액이 필요하다는 판단을 하고 있다.

2) 지식 공공외교

지식 공공외교는 한국에 대한 지식, 한국이 보유한 지식을 가지고 한국에 대한 우호적 이미지 구축, 신뢰형성, 정책지지 유도를 이끌어내는 외교를 말한다. 한국의 역사, 가치, 선진한국의 모습, 국제적 기여, 경제개발 및 민주화 경험을 홍보하여 이러한 목적을 달성할 수 있다. 기본적으로 외교부가 수행하는 지식공공외교는 한국 알리기라는 목적에 중점을 두고 한국 홍보행사위주로 사업이 진행되고 있으며, 주재국 교과서에 한국의 발전상을 서술케 하는 보다 중장기적 효과를 거두는 사업도 수행하고 있다.

가) 매력한국알리기

이 사업은 재외공관에서 국별 맞춤형으로 종합적인 한국알리기 행사를 정례적, 전략적으로 추진하는 사업인데, 현재 단편적, 산발적으로 개최하고 있는 세미나, 포럼, 전시 등의 홍보행사를 여론 주도층을 대상으로 하여 재외공관이 종합적, 정례적, 전략적으로 추진하여 국가 이미지를 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 이 사업에 동원되는 지식자원은 한국의 전통, 역사, 문화, 교육, 현대산업, 경제발전 경험, 녹색성장, 경제위기 극복 경험 등이며 이러한 지식자원을 공관 여건에 맞게 구성하고 있다. 이 사업의 수행을 위하여 전 재외공관을 대상으로 수요조사를 시행하고, 심의 절차를 거쳐 사업시행 및 결과보고, 예산 집행 모니터링을 하게 된다.

2013년도에는 75개 공관에서 총 83개의 사업을 시행하였고, 총 1,017,802명이 이 사업에 참여하였다. 이 사업은 그 중요도에 비해 몇 가지 예산 상의 제약을 안고 있는 사업이다. 우선 사업이 수시배정사업으로 분류되어 적절한 시기에 공관 송금이 이루어지기 어려워 많은 공관이 사업 수행의 어려움을 겪었고, 또한 주재국 관계자와의 사전 협의에 필요한 예산이 부족하여 공관의 사업수행이 어렵다는 호소가 있어왔다.

2014년도에는 101개 공관대상 146개 사업을 지원할 계획이며 사업이 증가되는 추세를 고려할 때 2015년에는 이 사업 부문의 예산증액이 필요하다는 것이 외교부의 판단이다.

나) 코리아 코너

이 사업은 한국의 선진 IT 기술이 접목된 “한국 복합 홍보관”을 해외 현지 주요 대학, 도서관, 지역문화센터에 설치하여 한국과 한국문화를 소개하는 사업이다. 해외대학, 도서관, 문화센터 등은 주재국 국민의 접근이 용이한 시설이며, 여기에 한국이 세계적으로 자랑하는 IT기술을 접목한 “코리아 코너”라는 복합홍보관을 설치하고 최신도서, 시청각자료 및 전시품을 다양하게 구비하면 주재국 국민들이 한국에 대한 이해의 폭을 넓히고, 한국을 보다 친근하게 인식하게 되어 양국간 문화교류, 협력 전반에 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대할 수 있다.

2013년에는 총 11개 공관에서 13개 기관 (도서관, 대학 등)에 코리아 코너를 신규 개설하였고, 이를 통해 주재국 국민들이 보다 쉽게 한국 문화를 이해할 수 있는 통로를 마련하였다. 2014년에도 신규개설 코너를 지원하고, 현재 방문객 및 이용현황을 점검할 계획을 갖고 있다. 2012-13년까지 개설된 코너는 16개이며 2014년도 신설 예정인 코너는 13개이다.

외교부에서는 2014년도 40여개 공관이 코너 개설을 요구하고 있고, 이미 개설된 코너에서도 추가자료 지원을 요청하는 만큼 예산의 증액이 필요하다고 판단하고 있다.

다) 퀴즈 온 코리아

이 사업은 해외에서 한국의 사회, 문화, 역사에 관한 외국인 참여형 퀴즈대회를 개최하고, 국가별 예선전 1등 수상자들을 방한 초청, 최종 결승전을 개최함으로써 한국에 대한 관심도 확대를 모색하는 사업이다. 퀴즈대회에 대해 준비를 하는 과정에서 참여자들은 한국에 대해 보다 많은 것을 알게 되고, 한국에 대해 많이 알고 있는 외국인을 한국인들이 보게 되면 상호간 친밀하고 우호적인 감정이 생겨날 수 있어 사업이 확대된다면 매우 좋은 공공외교 사업의 하나라고 생각된다.

2013년에는 30개국 32개 공관에서 예선전을 개최하고 30명이 참가한 국내 결승전이 개최되었다. 총 참가인원은 1,475명이다. 한국이라는 공통된 관심사를 가진 젊은이들이 모여 퀴즈대회와 국내유적지 탐방을 통해 우정을 나누고, 상대국을 이해하는 쌍방향 축제가 열려, 참가자들은 한국을 알리는 민간 외교관으로써 활약할 것으로 기대된다. 2014년에는 24개 공관에서 예선전 개최중이다.

동사업은 외교부가 2015년 예산 증액을 요청하고 있는데, 우선 2014년부터 국내 결승전을 위한 지자체 후원이 없어져 행사의 개최의 차질이 예상되고 2015년에도 정상적인 사업을 위하여 예산 확대가 필요하다. 한류가 확산됨에 따라 한국에 관심을 가지는 참가자들이 늘어나고 있으며, 2014년에는 22개국에서 2015년에는 35개국으로 행사 참여국을 확대할 계획이어서 예산 증액이 필요하다고 외교부는 판단하고 있다. 특히 방한 초청행사에 드는 비용 증액이 필요하다고 보고 있다. 또한 장기적으로 약 50개국이 참여하는 한국에 대한 “퀴즈 올림픽” 행사수준으로 확대하기 위하여 금년부터 매년 5-10개국씩 참가국을 증대할 계획을 세우고 있다. KBS도 퀴즈 올림픽 개최 방안에 동의 입장을 표명한 것으로 되어 있다.

라) 외국 교과서 내 한국발전상 확대

전기 3개의 사업은 단기적으로 한국을 알리는 사업으로 분류될 수 있다면, 외국 교과서 내 한국발전상 확대 사업은 현지인들로 하여금 한국에 대한 중장기적 인식을 형성할 수 있도록 하는 매우 중요한 사업이라고 할 수 있다. 즉 순간적으로 소비되는 한국에 대한 인상이라기보다는 보다 체계적으로 학습하고 장기 기억으로 남는 한국에 대한 이미지 구축에 유효한 사업이라고 할 수 있다.

외교부에서는 외국 교과서 집필진을 설득하여 외국 역사 및 지리 등의 교과서에 한국의 발전상 서술을 확대하는 사업을 해 오고 있는데, 해당국 교과서의 한국 서술 비중 등을 조사한 결과를 바탕으로 교과서 출판사, 집필자, 및 교육 당국과 접촉하고 방한 초청을 통해 한국의 정치, 경제 발전상, 한국 민주주의의 발전, 국제사회에서의 역할 등을 제시하여 한국 관련 교과서 기술을 확대해 오고 있다. 이러한 사업은 외국, 초, 중, 고 역사 및 지리 등 교과서에 한국 발전상 서술 확대를 통해 해당국 학생들이 한국의 발전상이 수록된 교과서를 학습함으로써 한국에 대한 긍정적인 이미지 형성에 기여할 수 있다.

2013년에는 네덜란드 3대 주요 출판사 중 2개 출판사에서 한국의 최신 발전상을 삽입하였고, 한국 관련 기술을 확대하였다. 2014년도에는 14개국 14개 사업을 지원하고 있으며, 2015년도에도 각 공관을 통하여 교과서 한국관련 기술 현황을 파악하고, 사업의 확대를 추진하고 있다. 동 사

업은 청와대의 관심사항인 바, 대통령 네덜란드 순방 이후, 사업의 지속 및 후속조치 이행을 요청하고 있는 사업이기도 하다. 외교부는 2014년 6월 전 재외공관에 이 사업의 추진 가능성을 검토할 것을 지시한 바 있으며 이로 인해 사업 시행 국가 수는 더욱 확대될 것으로 보인다.

3) 정책 공공외교

정책 공공외교는 정부의 정책에 대해서 주요국의 이해와 지지를 유도하기 위한 공공외교라고 할 수 있다. 정책 공공외교를 하기 위해서는 기본적으로 정책에 대한 설득력있고 자세한 자료가 준비되어 있어야 하고, 이를 설득력있고 공신력 있는 사람과 매체를 통하여 전달하여야 한다. 기본적으로는 상대방 정책실무자와 오피니언 리더를 대상으로 정책 공공외교가 행해지지만, 어떤 경우에는 보다 넓은 상대국 지지층을 형성하기 위한 정책공공외교가 필요하다. 이를테면 통일과 관련된 공공외교는 단순히 상대국의 정책실무자뿐만이 아니라 국민전반의 이해를 구하여야 하고, 안보문제와 관련된 한일간 정책 공공외교도 정책실무자나 오피니언 리더뿐만이 아니라 상대국 국민에게도 다가가는 공공외교가 필요하다.

가) 통일 공공외교

통일과 관련된 공공외교는 정부의 교체와 상관없이 상시적으로 이루어져야 할 공공외교이다. 통일은 대한민국의 공통된 국가목표이기 때문이다. 따라서 정책공공외교에 있어서 가장 중요한 공공외교는 통일 공공외교가 될 수밖에 없다. 물론 정부에 따라서 통일정책에 관한 내용이 바뀌기 때문에 정책설명과 설득에 있어서 항상 일관적인 메시지가 전달되기는 어렵지만, 통일 이후의 한반도의 미래에 대해서는 정부의 성격과 관계없이 공통된 그림을 그려서 세계에 보여줄 수 있을 것이다.

현재 외교부의 통일 공공외교는 재외공관이 외국인들에게 한반도 정세 및 한국 정부의 통일정책과 통일의 필요성에 대한 지식과 정보를 제공하는 사업으로 수행되고 있다. 사업의 목표는 한국의 이미지에 부정적 영향을 끼치는 코리아 디스카운트 요소를 제거하고, 세계적으로 한반도 통일에 대한 공감대 및 우호적인 여론을 조성하여 통일에 대한 지지세력을 확보하는 것이다.

2014년 현재에는 매력한국알리기 사업의 일부로 시행되고 있으나, 최근 박근혜 정부의 통일대박론과 관련하여 해외 지식인 계층 등을 중심으로 한반도 통일에 우호적인 여론을 조성하는 사전 정지 작업이 통일을 위한 기반 조성에 필수적인 바, 통일 공공외교를 위한 예산 증액(신규배정)이 필요하다고 판단하고 있다.

라. 문체부의 문화교류와 차별성: 문화교류+스토리 텔링

외교부의 문화 활용 콘텐츠 공공외교인 문화공공외교는 문체부의 문화교류 사업과 중복되고, 또 문체부의 사업과 정체성의 차별화가 애매하다는 지적을 오래 받아온 분야이다. 물론 사업이 중복된다고 하여 꼭 잘못된 것은 아니다. 중복을 통하여 보다 자주 한국 문화가 노출되는 것이 상대방 국가에게 한국에 대한 친밀도를 높이는 효과를 가져 오기도 하기 때문이다. 하지만 문체부의 사업과 외교부의 사업이 콘텐츠에 있어서 중복이 있다 하더라도 그 기대효과나 추구하고자 하는 목표는 외교부와 문체부 간에 차별성이 있어야 한다. 그렇지 않으면 외교부나 문체부 한 쪽으로 사업을 몰아주어야 한다는 논리가 힘을 얻게 된다.

기본적으로 문체부의 문화교류 사업은 한국의 문화를 외국에 소개하고 알리고, 해외에서 한국의 문화에 대한 친숙도를 높이는 데에 있다. 또한 한국 문화의 우수성을 알리고, 외국과의 문화교류를 통하여 한국 문화의 창달과 융성에도 기여하는 데에 목적이 있다. 따라서 문체부의 문화교류 사업의 목적은 문화의 소개, 전파, 창달, 융성에 있다고 하겠다. 즉 문화적인 목적 안으로 규정된다고 할 수 있다.

외교부의 문화공공외교도 문체부와 같이 문화 콘텐츠를 활용, 외국과의 상호교류를 통해 한국 문화의 발전과 융성을 도모하는 것을 중시한다. 하지만 외교부의 역할은 단순히 문화 전달에 그치지 않고 문화교류에 더해서 문화 콘텐츠를 외교적 목적에 걸맞게 적극 활용한다는 데서 문체부의 역할과 구별된다. 즉, 문화교류를 함에 있어서 동일한 문화 콘텐츠를 사용한다 하더라도 그 콘텐츠를 이용하여 문화적인 목적을 달성하는 것에서 한 발짝 더 나아가 외교적인 목적까지 달성하는 것이다.

이럴테면 문화 콘텐츠를 잘 가공하여 한국외교가 추구하는 동북아 평화 협력 구상을 보다 더 설득력 있게 전달한다거나, 유라시아 외교에 있어서 유라시아 국가들 간에 문화적인 연속성, 연결성을 보여 주어 공동 운명체라는 의식을 심어 준다거나, 또는 한류를 통하여 자유롭고 민주화된 한국의 모습을 투사하는 것 등이 그 예이다.

이러한 문화 콘텐츠의 가공은 소위 스토리 텔링이라는 방식을 통하여 기획을 하는 것인데, 그 스토리 텔링이 어떠한 방식으로 어떻게 만들어져야 하는가는 문화콘텐츠를 활용하고자 하는 목적과, 장소, 맥락에 따라 유연하게 응용된다. 예를 들어 같은 한류라는 문화 콘텐츠를 사용한다 하더라도, 한국의 발전된 모습과 정보화된 모습을 보여주기 위한 목적과 한류를 좋아하는 외국의 친한 인사를 만든다는 목적의 차이에 따라 스토리 텔링이 달라질 것이다. 전자의 경우에는 한류 콘텐츠에 대한 소개나 해설의 방식으로 스토리 텔링이 들어갈 수 있지만, 후자의 경우에는 무리하게 스토리 텔링을 하기 보다는 한류라는 매개를 통하여 서로 친해지는 과정을 만드는 것이 더욱 중요하다.

어떠한 경우이건 단순히 한국의 문화를 소개하고, 교류하는 행사만을 한다면 문체부의 영역에 속하는 활동을 하는 것이고, 이러한 행사를 통하여 외교적인 목적을 수행하는 것이라면 이는 공공외교의 영역에 속한다. 따라서 외교부와 재외공관은 이러한 차이를 확실하게 인지하고, 문화행사를 할 때에는 이러한 외교적 목표를 내부적으로 명확히 하고, 그 목표가 어느 정도 달성되는지에 주안점을 두어야 한다. 즉 추후 이 행사에 대한 평가작업을 할 때, 그 목표가 어느 정도 달성되었는지를 기준으로 하여 평가를 해야 한다. 이럴테면 친한 인사의 숫자가 늘어났다거나, 현지 신문이나 언론에서 한국의 높은 수준의 대중문화 경쟁력과 민주화, 정보화에 대한 긍정적 평가가 있었다거나 하는 것 등을 지표로 삼아 평가작업을 할 필요가 있다. 다음에는 문화공공외교에 있어서 스토리 텔링의 몇 가지 예를 소개하고자 한다. 최근에는 한국 대중 문화에 대한 인기가 고조되어 있으므로 한류를 가장 많은 문화 콘텐츠로 활용하는 경향이 있어 한류 활용 스토리 텔링에 대한 예를 우선 소개한다.

(가) K-Pop World Festival과 스토리 텔링

전술했듯이 K-Pop World Festival은 각 재외공관에서 K-Pop 경연 지역예선을 주관하고, 최종적으로는 문체부와 지자체 예산으로 본선을 한국에서 개최하고 KBS가 방영하는 시스템으로 되어있다. 따라서 이 문화 공공외교에서 스토리 텔링을 넣을 수 있는 부분은 재외공관에서의 지역 예선 모집 공고 및 실제 과정, 그리고 한국에서의 본선 과정, 마지막으로 KBS 방영 부분이다.

우선 이 행사와 관련하여 스토리 텔링을 넣을 수 있는 가장 효과적인 매체는 지역 예선 공고라고 할 수 있다. 이 공고를 어떠한 스토리 텔링으로 할 것인가가 상당히 중요할 수 있는데, 공고가 포스터의 형태로 나가든, 웹 사이트에 공고가 나가든, 아니면 소문을 통하여 나가든 일정 정도의 메시지를 포함시키면 공공외교의 효과가 제고된다. 예를 들어 공고 포스터에 K-Pop 가수들의 사진뿐만이 아니라 모던하게 발전된 한국도시의 모습과 자유롭게 문화에 열광하는 관중들의 모습을 담으면 발전된, 자유롭고 민주화된 한국의 이미지를 보여줄 수 있다. 또한 공고 카피를 만들 때 “Making Friends in Korea through K-Pop”과 같은 내용의 카피가 들어가면 단순히 본선에 진출해 한국 관광만을 목적으로 하는 것이 아니라 한국 사람과의 친분을 쌓는 목적을 가질 수 있다. 또 다른 예로는 한국의 K-Pop 스타가 지역 예선에 출연하여 그 나라의 고통과 고민을 파악하여 현지의 어려움을 더는데 작은 기여를 한다면 그 스타의 이미지뿐만 아니라 한국의 “기여외교”에도 긍정적인 이미지 제고 효과를 올릴 수 있다.

본선 진출과 관련한 스토리 텔링 기획은 항공사와의 협조, 공항에서부터 호텔까지, 그리고 한국에서의 관광을 통해서 이루어질 수 있다. 친절하고 세련되며 효율적인 항공 서비스가 한국의 우수성을 알리는 기회가 되며, 공항에서 호텔로 들어가는 과정에서 한국에 대한 설명 및 발전 상, 그리고 한류 산업에 대한 소개를 하게 되면 한국의 근대화와 민주화 및 문화산업 경쟁력에 대해서 긍정적인 이미지를 가질 수 있다. 관광 코스도 마찬가지로 스토리 텔링이 가능한 코스로 짜서 외교부가 전달하고자 하는 메시지를 본선 진출자들에게 전달할 수 있다.

본선에 대한 방송은 다시 한번의 스토리 텔링 기회가 되는데 이 방송이 국내 시청자들에게 뿐만 아니라 해외에도 방송된다는 점을 감안하여 쌍방향의 이해가 가능하도록 진행자의 소개가 포함되면 참가자들의 국가와 한국 간에 상호 우호적인 인상을 줄 수 있는 좋은 기회가 된다. 물론 방송과 관련한 스토리텔링은 방송국의 권한이고 방송국에서 주로 하겠지만 이러한 취지의 스토리 텔링에 협조해 달라는 외교부의 건의가 거부될 이유는 없다. 그리고 방송에서의 스토리 텔링은 참가자 국가의 문화적 특성을 잘 고려하여 인종 차별적 발언이나 문화적 실례를 범하는 우를 절대로 발생시켜서는 안 되고, 반대로 상대국에 대한 충분한 이해를 배경으로 한국과 상대국 간의 인연, 참가자와 한국과의 인연 등을 강조하는 스토리가 준비되면 좋을 것이다.

(나) 스포츠 공공외교와 스토리 텔링

스포츠 공공외교는 과거 미중 수교 과정에서 있었던 핑퐁 외교를 보더라도 공공외교에 있어서 매우 중요한 분야라는 것을 알 수 있다. 관계가 불편한 국가나 미수교국과의 관계 개선을 위해서 처음부터 민감한 정치적인 교섭으로 시작하기보다는 스포츠 교류와 같은 비정치적이고 가벼운 이슈로 상호 국민 간의 감정을 우호적으로 먼저 조성하고, 그 이후에 민감한 이슈를 포함한 정치, 경제적 교섭을 시작하는 것이 매우 효과적인 외교 방법이 되어 왔다. 또한 스포츠라는 콘텐츠는 정치성이 짙지 않은 중립적 콘텐츠로 여겨지고, 또 국가적인 관심을 끌어들일 수 있는 콘텐츠여서 공공외교의 자원으로서 매우 유용한 자원이다.

스포츠를 통한 스토리 텔링은 우선 관계가 불편한 국가나 미수교국을 대상으로 하여 “제2의 핑퐁외교”라는 이미지를 만들어 내는 것이 가능하다. 스포츠 종목은 꼭 핑퐁이 아니더라도 상대방이 잘 하는 종목을 선정하여 그 종목의 스포츠 우호 경기를 갖고, 이를 대대적으로 방영하면 미국과 중국이 탁구를 통하여 가까워 지듯 스포츠를 통하여 두 나라가 수교의 길로 접어들었다라는 암시의 스토리텔링을 만들 수 있다.

한편 한국의 경우 스포츠 공공외교에서 가장 많이 활용하는 종목이 태권도이다. 태권도는 이미 오래 전부터 주재국의 유력인사와의 네트워크를 구축하는데 발군의 효과를 발휘하여 온 종목인데, 주로 유력인사와 가족

에게 태권도를 가르쳐 그들이 한국의 팬이 되도록 만드는데 기여해 왔다. 또한 태권도가 의지력과 절도있는 생활자세를 배양하고, 탈선 청소년을 바로잡은 기능을 하는 적도 있어 태권도라는 스포츠는 단순히 무술이나 스포츠에 그치지 않고, 정신적인 수련의 도구로도 매우 긍정적인 이미지를 갖게 되었다.

이러한 과정에서 태권도 관장이나 사범의 역할이 현지 태권도 수련인과 그 가족에게 매우 큰 영향을 미치고 있는데, 이에 착안하여 태권도 관장이나 사범의 협조하에 태권도에 관한 다양한 스토리 텔링을 만들어낼 수 있다. 예를 들어 태권도 정신과 태권도를 통해 배운 인내심이 한국의 경제발전에 밑거름이 되었고, 좋은 인적 자원을 만들어 내는 데에도 기여했다는 스토리 텔링을 관장이나 사범이 틈틈이 태권도 수련생들에게 할 수 있다. 그리고 태권도가 정신적인 측면을 강조한다는 점에서 물질사회에서 오는 부조리와 외로움을 극복하는데도 좋은 수련이 된다는 점을 강조하여 한국 사회가 인간적이고 정이 많다는 이미지를 간접적으로 보여줄 수 있다. 또한 태권도 대회에 다문화 가정 출신의 선수가 출전하게 되면 한국의 문화적 개방성과 포용성을 보여주는 스토리 텔링이 가능할 수 있다. 이러한 다문화 가정 출신의 스포츠 선수나 스타의 등장은 태권도뿐만이 아니라 다른 모든 공공외교의 영역에서 한국 사회의 개방성과 포용성을 보여 주는 좋은 스토리 텔링의 재료가 될 것이다.

한편 한국의 인적자원 개발과 성평등 상황을 보여주기 위하여 한국이 신체적 조건이나 후발주자로서의 열세를 극복하고 세계적인 위치에 오른 스포츠 종목과 여성들이 약진하고 있는 스포츠를 선정하여 이 종목의 스포츠 교류를 활성화하고, 또 기술 전수를 하면서 관련 통계들을 인용하는 스토리 텔링을 만들 수 있다. 예를 들어 한국 여성이 약진하는 세계적인 스포츠인 골프, 그리고 과학적인 트레이닝을 통한 열세의 극복을 보여 준 양궁, 펜싱, 쇼트트랙 종목 들을 선정하여 우리의 경쟁력의 비결을 알려 주는 프로그램을 만들고, 또한 한국 여성의 사회진출과 경쟁력 스토리를 만들어 내서 현지 신문이나 언론에 알리는 공공외교를 할 수 있다. 이러한 종목의 스토리 텔링은 사실 태권도라는 단일 종목에 의존하는 기존 스포츠 외교보다 훨씬 다양하고, 자연스럽게 한국의 이미지를 만들어 낼 수 있어 앞으로 더 많은 예산을 투입하여 역점을 기울일 필요가 있는 스포츠 종목이라고 할 수 있다.

(다) 동영상 콘테스트와 스토리 텔링

동영상 콘테스트는 우리가 직접 스토리 텔링을 만들 필요가 없이, 외국의 콘테스트 참여자가 한국의 이미지나 인상적인 부분에 대해 대신 스토리 텔링을 만들어 주는 통로이다. 사실 한국 정부나 주최자가 개입하여 특정 주제를 주고 그에 맞는 스토리 텔링을 하게 할 수도 있으나 그렇게 할 경우 오히려 참여자의 거부감을 불러 일으킬 우려가 있어 자유 주제를 통하여 탁월한 스토리 텔링을 발견해 내는 것이 더욱 바람직하다. 예를 들어 한국의 근대화나 민주화와 같은 주제를 주고 스토리 텔링을 하는 동영상을 만들게 하면 정부의 홍보성 콘테스트라는 느낌이 너무 직접적으로 드러나 오히려 한국에 대한 부정적인 인상을 남길 우려가 있다. 따라서 이를테면 한국의 재미 (fun), 한국의 맛 (taste), 한국의 골목 등과 같은 일상적인 주제를 주고 여기서 기발한 스토리 텔링을 발굴해 내거나 아니면 아예 자유주제로 콘테스트를 실시하여 여기서 기발한 스토리 텔링을 찾아내는 것이 더욱 바람직할 것으로 사료된다.

또한 콘테스트라는 틀에 박힌 방식만을 고집하기 보다는 TED와 같이 짧은 시간 동안 자신의 경험을 간단한 영상과 함께 기발하게 소개하는 프로그램을 만들거나 요즘 새롭게 인기를 형성하고 있는 “30초 영화제”와 같이 매우 짧은 한국 관련 영화를 출품하는 영화제를 기획할 수 있다. 이러한 프로그램이나 영화제는 우리에게 필요한 스토리 텔링을 외국인들이 만들어 주는 것이어서, 외국인들에게 더욱 어필할 수 있는 스토리 텔링과 소재를 발굴하고, 외국인의 기발한 작품들을 공공외교의 재료로 활용할 수도 있다.

이러한 참여형 스토리 텔링은 참여자로 하여금 한국에 대해 더욱 세심한 관심을 갖게 하고, 또 한국에 애정을 갖게 하여 지한파 및 우리에게 우호적인 외국 인사를 확보하는 데 매우 효과적이다. 따라서 비교적 저비용으로 높은 효과를 거둘 수 있는 매우 효율적인 이러한 형태의 공공외교를 우리는 다양한 방식으로 많이 활용해야 할 것이다.

(라) 매력한국 알리기/퀴즈 온 코리아/ 코리아 코너와 스토리 텔링

매력한국 알리기나 퀴즈 온 코리아, 그리고 코리아 코너 등은 스토리

텔링이 의도적으로, 또 직접적으로 들어가는 공공외교라고 할 수 있다. 우리가 한국의 매력을 선정하고, 우리가 알리고 싶은 내용을 퀴즈로 만들고, 또 우리가 보여주고 싶은 것을 코리아 코너에 개설하는 형태의 매우 직접적인 스토리 텔링을 사용한다. 이러한 형식의 공공외교는 목적성이 뚜렷하다는 장점이 있는 반면, 너무 대 놓고 홍보를 한다는 거부감을 자아낼 수 있는 단점이 있다.

따라서 오히려 직접적인 콘텐츠보다는 간접적인 콘텐츠, 그리고 코리아 코너보다는 이를테면 “코리아-베트남 코너,” 퀴즈 온 코리아보다는 “퀴즈 온 코리아-재팬,” 매력한국 알리기보다는 “매력한국-태국 알리기” 등의 쌍방향적이고 공통의 콘텐츠를 담을 수 있는 기획을 하여 서로 우호적인 스토리 텔링을 만드는 것이 공공외교 상 더욱 효과적일 것이라고 생각된다.

너무나 일방향적인 콘텐츠나 스토리 텔링은 가급적 지양하고 상대방의 문화와 역사를 존중하고, 우리도 상대국에 대해서 많은 지식을 가지고 있다는 것을 보여주는 기획과 스토리 텔링을 하게 되면 현지에서 더욱 좋은 반응을 얻을 것으로 판단된다. 이러한 재외 공관의 활동에 더욱 많은 재정적 지원이 필요하다.

III. 현 공공외교 사업에 대한 평가 및 개선방향

※ 본 장은 '2014~2018년 국가재정운용계획, 외교·통일 분야 보고서(출판예정)'에 기반, 인용 및 수정·보완한 것임을 밝힘.

가. 문화 공공외교에 대한 평가, 문제점 및 개선방향

전반적으로 문화공공외교의 대상국을 외교 취약국, 개도국, 수교국 일반으로 분류하여 각각의 대상국에 적절한 문화 자산을 활용하여 단기 및 중장기적으로 친근하게 다가가고자 한 전략은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 미수교국 및 외교 취약국을 도외시하지 않고 중장기적인 관점에서 한국과 우호적인 관계를 구축하고자 한 점은 상당히 평가할 만하다. 다만 이들 국가에 대한 노력은 사업 건수나 사업 계획 건수로 볼 때 더욱 강화해야 될 분야가 아닌가 생각된다. 한국 외교의 황금기였던 노태우 정부 북방외교가 바로 그러한 외교적 노력의 산물이었는데, 어려운 상대일수록 더욱 노력을 해야 할 것이라고 생각된다. 따라서 외교관계 취약국 문화교류증진은 좀 더 강화될 필요가 있다고 판단된다.

개도국 문화꿈나무 사업과 관련해서는 개도국 문화영재에게 전문교육을 시행하여 한류가 일방향이 아니라 쌍방향의 문화교류를 지향한다는 인식을 심어줄 수 있고, 중장기적으로는 개도국의 문화산업 인재를 키우는 개발원조 효과를 볼 수 있다. 또한 한국예술종합학교 교수 및 학생을 참여시킴으로써 국민참여 공공외교의 효과를 동시에 볼 수 있다는 점도 장점이라고 할 수 있다. 다만 개도국에 대한 공공외교를 보다 체계화하여 단순히 문화꿈나무에만 집중하기 보다는 개도국에게 한국의 이미지 제고, 정책적 지지 유도를 위한 새로운 콘텐츠 공공외교를 개발할 필요가 있다.

스포츠 공공외교협력도 매우 효과적인 공공외교사업이다. 특히 태권도에 역점을 기울이는 것은 우리의 고유문화이며, 태권도 종주국, 그리고 태권도 정신을 통한 스토리텔링이 가능하다는 장점들이 있기 때문에 매

우 좋은 선택이라고 할 수 있다. 따라서 대사배 태권도 사업과 같은 사업은 강화할 필요가 있고, 특히 올림픽과 국제네트워크 확충에도 큰 도움이 되리라 판단된다. 다만 대상이 태권도인에게만 한정되는 제한적 효과가 있기 때문에 예산이 확보되면 태권도 인구를 늘리고 태권도의 매력을 많은 일반인들에게 소개, 전파하는 사업을 동시에 진행할 것을 권고하고 싶다. 또한 스포츠의 종목을 태권도에만 한정하지 말고, 미중간의 핑퐁외교와 같은 보다 다방면으로 활용할 수 있는 방법을 강구하면 좋을 것 같다. 또한 우리가 새롭게 경쟁력을 확보한 분야인 양궁과 쇼트트랙, 펜싱 등과 같은 종목을 어떻게 발전시켰는지 개도국과 기타 국가에게 전파하는 것도 고려해 볼 만하다.

동영상 콘테스트와 K-Pop World Festival은 한국의 문화 공공외교에 있어서 가장 경쟁력이 있는 분야이다. K-Pop의 세계적 인기, 그리고 풍부한 한국의 IT 인력과 기술, 네트워크를 고려할 때 이러한 콘텐츠들은 세계의 젊은이를 대상으로 하여 한국에 대한 우호적인 이미지를 구축하는데 매우 효과적이며, 또한 전파 네트워크의 특성 상 매우 빠르고 넓게 그러한 이미지가 전 세계로 퍼져 나갈 수 있다. 그러한 면에서 이 사업은 상당히 인기가 있는 사업이고, 또 많은 공관이 관심을 보이는 사업이다. 특히 사업으로서 가시성 (visibility)도 크고, 방송을 탈 수 있기 때문에 공관의 성과를 증명하기에도 매우 좋은 사업이다. 따라서 이러한 사업들은 당분간 문화공공외교의 핵심적인 부분이 될 것이다.

* 이상의 평가에 기초해 볼 때, 문화공공외교 사업은 일단 적절한 콘텐츠를 활용하고 있다는 점에서, 그리고 국가군의 분류에 맞추어 사업을 수행하고 있다는 점에서 긍정적 평가를 내리고 싶다. 다만 결정적으로 개선할 부분이 하나 있다. 그것은 바로 스토리텔링의 결여이다. 문화공공외교 사업이 문체부나 다른 부처의 사업과 차별성을 갖기 위해서는 그 콘텐츠를 가지고 외교부가 어떠한 스토리텔링을 만드느냐에 달려있다. 단순히 행사를 하는 것만으로는 문체부의 문화교류와 차별성을 발견하기 어렵다. 외교부는 이러한 문화콘텐츠를 활용하여 어떠한 대한민국의 이미지를 부각시키고, 어떠한 방향으로 그들의 태도와 인식을 이끌어내고자 하는지 사전 기획을 충분히 한 후 거기에 맞는 스토리텔링을 만들어야 한다. 스토리텔링에 있어서도 단순히 공급자 중심의 시각에서 우리 것을 그대로 전달하는 데에만 매달려서는 안 될 것이며, 현

지사회의 문화적 특성에 맞게 우리의 문화적 메시지를 전달하는 데 힘써 현지의 거부감을 줄이고, 효과적으로 우리의 공공외교를 수행할 수 있어야 할 것이다.

나. 지식 공공외교에 대한 평가 및 개선방향

지식 공공외교는 우리가 가지고 있는 지식 자원을 활용하여 한국에 대한 우호적인 이미지를 구축하고 정책의 지지를 유도하는 외교라는 것은 이미 전술한 바와 같다. 즉 지식이라는, 문화공공외교보다 훨씬 체계적인 콘텐츠, 논리구조가 있는 콘텐츠, 기획된 콘텐츠가 활용되어야 하는 공공외교인 것이다. 그러한 면에서 볼 때, 한국의 역사, 경제발전 경험, 녹색성장, 민주화, 경제위기 극복경험 등은 체계적인 콘텐츠이고, 논리구조가 있는 콘텐츠이다. 외교부는 현재 통일, 경제, 교육, 문화 등 분야에서 재외공관장들이 콘텐츠로 활용할 수 있는 강연 자료와 동영상 등을 제작 중에 있다.

다만 세미나나 포럼, 그리고 교과서에서 한국 알리기 노력, 퀴즈 온 코리아의 경우 어느 정도 우리가 원하는 내용을 잘 기획하여 대상국이나 대상국 오디언스에게 전달할 수 있는 구조여서 비교적 기획된 지식이 전달되고 있다는 예상은 할 수 있다. 또한 코리아 코너도 어떠한 지식 콘텐츠를 어떠한 방식으로 기획하여 홍보하느냐에 따라 그 효과가 차이가 많이 날 것이다. 전반적으로 보면 지식 공공외교가 큰 틀에서 소기의 목적을 달성하고 있다고 판단된다. 하지만 지식 공공외교의 효과는 바로 나타나는 것이 아니고, 또 문화공공외교에 비해 가시성이 떨어지기 때문에 향후 그 비중이 감소될 우려가 있다. 또한 지식 공공외교는 체계적이고 논리적인 콘텐츠를 기획하여 전달하는 공공외교이기 때문에 비교적 구조화된 학계와의 협력체계가 필요한데, 이 부분에 있어서도 체계적인 시스템이 존재하는지 알 수 없다. 문화공공외교의 경우 개도국 문화꿈나무 사업에 한국예술종합학교 교수 및 학생들이 체계적으로 참여하고 있어 일관성이나 체계성이 어느 정도 보장되지만, 지식공공외교의 경우 주로 재외공관장들이 한국에 대한 지식을 전달하고 있어 앞으로 전문가들을 참여시키는 방안을 강구해야 할 것이다.

가장 큰 문제점은 역시 문화공공외교와 마찬가지로 체계화된 스토리텔링이다. 포럼과 세미나에서 우리가 알리고 싶은 내용을 체계적으로 스토리텔링하고 있는지, 홍보관에서나 퀴즈의 문제, 그리고 교과서의 내용에 우리가 기획한 스토리텔링이 들어가 있는지가 지식 공공외교의 관건이 되겠다. 물론 행사나 사업의 내용에 따라 어떠한 것은 단기적인 목적이 될 것이고, 또 다른 것은 보다 중장기적인 효과를 보는 내용이 되겠지만, 가장 중요한 것은 다른 부처와 차별화될 수 있는 스토리텔링을 기획하는 것이다.

두 번째로는 외국 교과서 내 한국 발전상 기술 확대 사업과 공공외교 인프라 구축 사업의 일환인 공공외교 친선대사 사업·공공외교 학술 그룹사업 외에는 상대방 오피니언 리더나 교육관계자를 타게팅하는 사업이 눈에 안 띈다. 이는 물론 예산의 부족에서 오는 것이 가장 큰 이유라고 생각되지만, 보다 적극적으로 상대방 오피니언 리더나 교육관계자에게 파고들어서 우리의 체계화된 지식을 전달할 필요가 있다.

세 번째로는 대상국가에 대한 분류가 되어있지 않다는 점이다. 지식 공공외교는 우리와 어느 정도 가깝고, 우리에게 대해서 어느 정도 호감을 가지고 있고, 또 우리에게 대해서 얼마나 편견과 오해를 가지고 있는지에 따라 기획과 전략이 달라져야 한다. 예를 들어 한미동맹을 유지하고 있는 미국과 역사마찰이 있는 일본과, 떠오르는 중국과, 한류가 유행하는 동남아시아와, 개발원조를 하고 있는 아프리카와 지식 공공외교의 콘텐츠와 기획이 다 달라져야 한다. 하지만 현재 자료로서 파악되는 지식 공공외교에서는 일반적인 가시적 행사위주의 지식 공공외교가 행해지고 있는 느낌이어서 국가별 맞춤형 지식 공공외교가 더욱 체계적으로 개발될 것이 필요하다. 현재는 재외공관 자체에서 현지 맞춤형 지식 공공외교활동을 펼쳐 이러한 문제점을 보완하고 있으나 앞으로는 오해와 편견이 많은 미국, 일본, 중국, 러시아 등 우리의 주변 강대국에 대한 지식 공공외교가 절실하다. 또한 경제개발에 관심이 많은 개도국을 대상으로 하여 우리가 지식 공공외교를 통하여 그 국가들의 경제관료나 정치인, 학계에 긴밀한 네트워크를 쌓아나가는 기획도 아울러 하여야 할 것이다.

결론적으로 지식공공외교는 문화공공외교에 비해 가시성이 떨어지고 효과가 보다 중장기적이거나, 그 중요도 면에서는 오히려 비중이 큰 부문

이므로 향후에도 사업과 예산이 지속적으로 늘어나야 할 것으로 판단된다.

(가) 대안

늘어난 예산으로 좀 더 집중할 필요가 있는 사업 예시는 미국의 공공외교에서 찾을 수 있다. 미국은 전략적 강연 프로그램 (strategic speakers program)이라는 것을 운영하고 있는데, 이 프로그램을 통해 미국의 전문가 혹은 일반시민들이 해외 대중을 대상으로 미국에 대한 이해를 넓히기 위해 다양한 주제를 가지고 강연이나 세미나, 워크숍을 외국에서 개최한다. 특히 순회 강연자 (traveling speakers)는 미국에 대한 전문가, 베스트셀러 작가, 연방대법원 대법관, 전임 국무장관, 유명 스포츠 선수 등으로 구성되는데, 이들이 다양한 미국을 알리는 강연 세미나 등을 하고 있다. 한국도 국제안보대사나 전임 외교부 고위간부 등이 비슷한 형태의 공공외교를 하고 있으나 외교부 공무원이 아닌 다양한 분야에서 한국을 알릴 수 있는 전문가나 스타를 발굴하여 이러한 전략적 강연 프로그램을 하게 되면 한국에 대한 보다 다양하고, 다원적이고, 민주적인 이미지와 지식을 알릴 수 있을 것으로 기대된다.

또한 한국에 대한 동영상 콘테스트나 퀴즈도 단순한 지식을 전달하는 수준의 기획을 하기 보다는 미국에서 하고 있는 민주주의 비디오 콘테스트 (Democracy Video Challenge)와 같이 우리도 경제개발 비디오 콘테스트나 근대화 비디오 콘테스트 등 주제를 가진 비디오 콘테스트, 즉 스토리텔링이 있는 비디오 콘테스트 혹은 퀴즈 등으로 기획을 할 필요가 있다. 또한 미국의 100인의 여성리더 초청 프로그램과 같이 스토리텔링이 가능한 초청프로그램을 구상하는 것도 좋은 기획이 될 것이다.

다. 정책 공공외교에 대한 평가 및 개선방향

정책 공공외교로서 통일 공공외교는 매우 중요한 한국의 국익과 관련된 공공외교이다. 따라서 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그럼에도 불구하고 통일 공공외교가 외교부의 핵심 사업으로 자리잡지

못하고 단순히 매력한국알리기의 일부 정도로 사업이 수행되어 왔다는 것은 매우 우려되는 일이 아닐 수 없다. 특히 통일 공공외교는 통일에 있어서 가장 중요한 한반도를 둘러싼 4강과 다자외교의 장에서 지속적으로 그리고 중장기적으로 체계적으로, 그리고 전략적으로 수행되어야 하는 사업인데 그러한 공공외교가 거의 없다는 것은 시급한 개선을 요한다.

통일 공공외교는 우선 통일과 관련된 밑그림이 중요하기 때문에, 통일 과정과 통일 이후에 대한 로드맵 및 비전이 먼저 마련되어야 하고, 그러한 그림이 주변국 및 국제사회에 위협이 되지 않으며, 오히려 국제사회에 기여하게 될 것이라는 철학 및 설득논리를 준비하여야 한다. 그리고 공공외교의 대상을 상대국 정책담당자와 정치인, 그리고 오피니언 리더를 우선적으로 타게팅하고, 점차 지지층 저변을 늘려나가는 방법을 택해야 할 것이다. 일반 국민들에게 전반적으로 지지를 끌어내기 위한 방법으로는 통일 이후의 상황을 상정한 드라마, 영화를 매우 현실적으로 만들어서 방영하고, 그 드라마가 정부의 입장과 매우 근접하다는 형태의 입장표명 같은 것이 있으면 보다 광범위하고 일반적인 우리의 통일정책에 대한 지지를 유도할 수 있을 것이라고 보인다.

따라서 통일 밑그림, 통일 이후의 다양한 지향성, 그를 위한 정책 등에 관한 연구 예산이 신규배정될 필요가 있고, 더욱 큰 사업으로는 통일 이후를 상정한 영화 및 드라마 시나리오 공모 및 영화, 드라마 제작, 그리고 그 제작물을 한류의 바람과 함께 전파하는 예산이 중장기적으로 배정될 필요가 있다고 판단된다.

정책 공공외교와 관련하여 또 하나 미흡한 점은 박근혜 정부의 주요 외교정책인 동북아평화협력 구상, 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 외교, 그리고 중견국 외교(MIKTA) 등과 같은 정책에 대한 지지를 유도하는 정책 공공외교가 보이지 않는다는 점이다. 물론 이러한 정책 공공외교는 정책실과 장관실 등에서 동시에 진행하고 있기 때문에 굳이 별도 공공외교 사업으로 추진하지 않고 있지만 사실 정책 공공외교의 범주가 존재하고 있기 때문에 이를 어떠한 방식으로든 공공외교 사업으로 다루어야 할 필요가 있다고 판단된다. 그와 관련하여 정책개발은 정책실에서 하고, 문화외교국에서는 공관이 수시로 세미나와 설명회, 언론기고를 할 수 있도록 사업을 시행할 것을 권고한다. 또한, 위에서 예시한 미국의 전

략적 강연 프로그램 (Strategic Speakers Program)을 정책공공외교로 활용하는 것도 한 방법이다.

IV. 공공외교 사업 효과성 증진 방안

이상에서 본 바와 같이 외교의 패러다임이 바뀌면서 외교부나 재외공관 업무의 상당부분이 공공외교로 이루어지게 되었고 공공외교의 중요성은 전통적인 외교와 비교하여 그 비중이 점증하는 추세에 있다. 따라서 양적인 면이나 질적인 면에서 공공외교와 관련된 사업이 강화되고 또 이를 뒷받침 하는 재정적 지원이 충분히 확충되어야 한다.

하지만 이렇게 공공외교의 양적인 면과 질적인 면, 그리고 재정이 무작정 확충되기만 한다고 한국 공공외교 사업의 효과성이 바로 증진되는 것은 아니다. 가장 근본적인 장애요인은 바로 공공외교를 담당하는 외교부 본부의 인력부족이다. 늘어나는 사업을 체계적으로 관리 관장하고, 또 사업의 질적인 면을 획기적으로 개선하고, 재외공관과 효율적인 업무 조율을 하기에는 현 공공외교정책과의 외무공무원 7인으로 늘어난 공공외교 업무를 효과적으로 수행해 나가는 것이 거의 불가능하다. 문화예술협력과나 문화교류협력과의 외무공무원 수(13인)를 합쳐도 각기 고유의 영역에서 이미 하고 있는 사업들이 있어서 예산 증액과 함께 확충된 공공외교 사업의 효과성을 증진시키기에는 역부족이다.

따라서 본 연구는 결론을 대신해서 공공외교 사업의 상당부분을 외주로 수행하는 (out-sourcing) 방식을 대안으로 제시하고자 한다. 이러한 외주를 활용하는 방식을 연구, 제안하기 위하여 보건복지부의 지역사회서비스투자사업의 사례를 벤치마킹하고, 그러한 벤치마킹 하에 외교부의 공공외교 사업 수행에 적절한 맞춤형 외주 모델을 제시하고자 한다.

가. 보건복지부 지역사회서비스투자사업 사례 연구

(가) 추진배경

보건복지부가 2007년 처음 시행한 지역사회서비스투자사업은 기존 사회복지서비스에서 꾸준히 제기되던 정부의 비대화, 경직성과 비효율성 등의 문제를 개선하기 위한 대안으로 시작되었다. 즉, 기존 사회복지서비스가 잔여성, 공급자 중심 혹은 전문가주의, 중앙집권, 비영리성을 특징으로 했다면, 2007년 지역사회서비스 투자사업 추진 이후에는 보편성, 수요자 중심, 지방분권, 영리기업 참여 등이 사회복지서비스의 새로운 정책가치로 자리매김하게 되었다. 특히 중앙정부의 기획 아래 전국을 대상으로 일괄 실시되었던 국가주도의 서비스 제공방식을 탈피, 서비스 수요자가 원하는 제공자를 선택할 수 있도록 함으로써 공급기관의 허위/부당 청구 등의 문제를 최소화하고자 하였다.

또한 민간화와 계약관리 방식을 도입하고 분권화를 통해 중앙정부의 복지재정 부담을 지자체에 전가하는 과정에서 정책의 비용-효과성을 높이고 공공재원 지출의 투명성을 확보하고자 하는 노력도 전개되었다. 기존 접근 방식과 구별되는 또 한 가지 특이점이 있다면, 전자바우처방식의 도입인데 이를 통해 사회복지서비스를 이용하는 당사자가 그 사용료를 일부 부담(서비스 이용액의 20% 수준)하도록 하여 시장 활성화를 돕고 도덕적 해이를 방지하고자 하였다. 마지막으로 사회복지서비스에 시장 원리를 가져옴으로써 새로운 민간 서비스제공기관의 일자리 창출 및 효과적 산업육성을 꾀함(공급 측면)과 동시에 서비스 수혜자의 일상 생활지원 및 직업 교육을 통해 비생산인구를 효과적으로 노동시장에 편입시키는 능동적 복지(수요 측면)를 실현하고자 하였다.

(나) 이론적 근거

이러한 사회복지서비스에 대한 접근 방식의 변화를 이해하기 위해서는 1970년대부터 붙어져온 정부의 역할에 대한 이론적 논의를 검토할 필요가 있다. 당시 복지서비스의 공급은 국가주도 방식으로 이루어졌고, 국가는 국민에게 복지서비스를 제공하고 공적자금을 사용하는 서비스 제공자로서의 기능, 민간부문이 제공하는 복지서비스에 대해 직접 보조금을 지급하거나 세금 감면 등의 간접보조를 하는 지원 기능, 규칙이나 절차의 제정과 강제를 통해 복지서비스 제공과정을 통제하는 규제자로서의 기능, 최대 규모의 단일 고용주로서의 기능까지 포괄적으로 담당하는 그야말로 복지서비스 공급의 단일 주체였다⁷⁾.

하지만 정부의 재정 건전성 악화와 복지병 만연 등의 문제가 본격적으로 대두되기 시작하면서 복지 서비스 제공에 있어 적절한 정부의 역할에 대한 논의가 지속되어 왔고, 특히 선진국의 경우, 이미 상당 부분 정부의 복지 역할을 민간 및 시장으로 위탁하는 형태로 복지 개혁을 실시한 것으로 보인다.

한국에서도 ‘능동적 복지’, ‘복지 다원주의’, ‘신공공관리주의 (New Public Management)’ 등 국가의 역할과 새로운 복지 서비스 제공 방식에 대한 다양한 논의가 이루어져 왔다. 이 때, 능동적 복지란 국가가 일차적 책임을 가지고 복지 서비스 제공의 중심이 되지만, 사회와 개인 또한 이에 적극 협력, 참여해야 한다는 복지의 형태로, 예방형, 보편형, 맞춤형 복지를 목표로 하고 있다. 주의할 점은 분권화, 권한이양, 권한부여에 따른 국가의 역할 변화가 정부의 역할을 축소하는 것이 아닌 새로운 정부의 역할을 요구하는 방향이라는 것이다. 따라서 새로운 복지체계에서는 정부는 주로 재정지출과 공급구조의 틀을 마련하고, 서비스는 민간을 통해 간접 공급하는 서비스 조정자 (Coordinator)로서의 역할을 담당하게 된다.

(1) 다양한 전달체계에 대한 필요성

점차 복지 서비스의 양과 질을 향상시키기 위한 다양한 전달체계에 대한 필요성이 증가하면서, 관료제 중심의 조직에서 정책 및 프로그램 중심으로, 공무원 위주의 공급자에서 정책 대상 집단의 수요자 중심으로, 정부의 독점적 운용에서 시장과 제 3부문의 활용 등의 방향성 변화가 검토되었다.

물론 정부의 서비스 직접제공 방식은 시장실패 문제를 예방, 극복할 수 있다는 점에서 긍정적이지만, 정부의 독점이 국민과 소비자의 선택을 제한하고, 경쟁의 부재로 자원 낭비 등의 비효율성을 야기한다는 점에서, 새로운 복지 체계에서는 정부의 간접제공 방식이 선호된다. 간접제공 방식에는 크게

7) 원종학 외, 복지사업 효율성 제고방안 (I)- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 (한국조세연구원, 2011.12)

- (1) 민간 기업이나 비영리단체에게 정부가 원하는 재화 및 서비스의 제공을 맡기고 비용을 지불하는 계약에 의한 민간위탁 방식,
- (2) 정부를 대신해 재화와 서비스를 제공하는 중간전달자나 최종 수혜자에게 각각 보조금 및 지원금의 형태로 지급하는 보조금 방식,
- (3) 시장의 유연성과 공익성을 동시에 추구하는 공기업의 중간전달자 역할 방식 등이 있다.

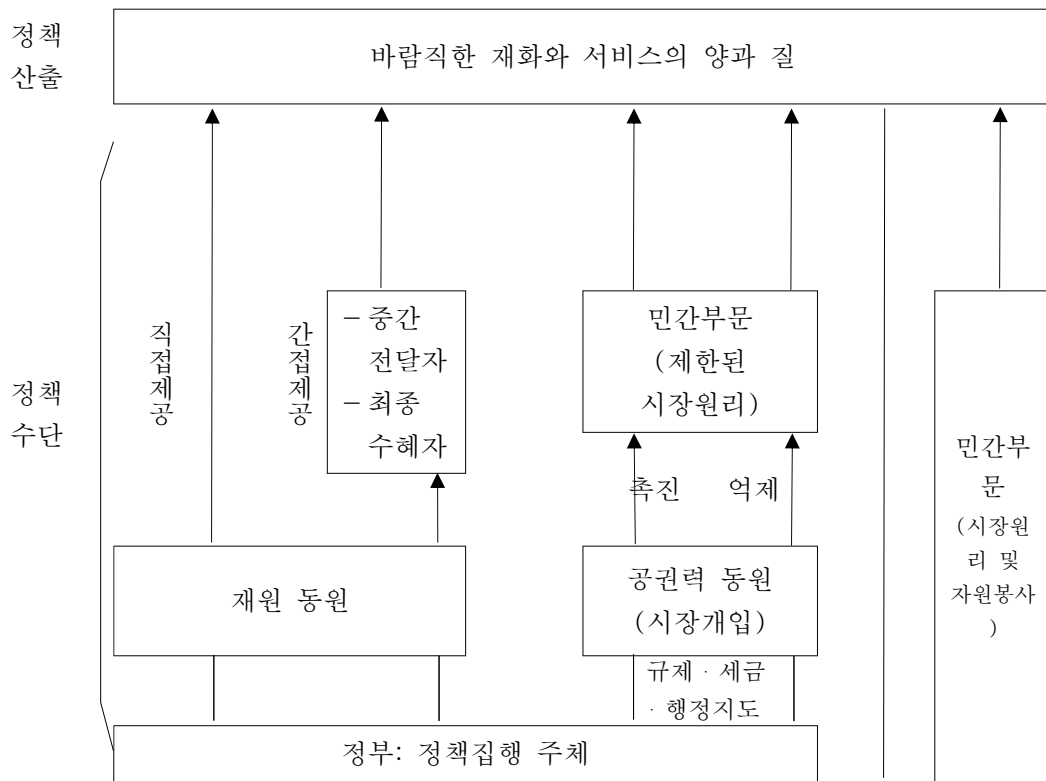
이외에도 정부가 공권력을 이용하여 시장의 원활한 흐름을 유도하는 규제 기능을 수행할 수도 있다. 이 기능은 국가의 기능 축소와 민간부문과 시장의 기능 활성화를 꾀하지만, 정부의 규제 및 관리·감독이 전제된 제한적 시장원리의 도입이라는 측면에서 정부의 개입 없이 자율적으로 이루어지는 민간부문의 재화 및 서비스 제공과는 구별된다. (아래 <그림 2> 참고)

(2) 민-관 협력에 대한 제고

이에 따라 효과적인 민-관 협력 관계에 대한 관심이 증가했다. 이 때 복지서비스 공급에서 국가와 비영리 부문 간 관계를 4가지로 유형화할 수 있으며, 이는 다음과 같다. (아래 <표 4> 참고)

- (1) 정부가 사회복지서비스의 재정과 전달, 주요 정책결정 (공급체계의 규모, 구조, 공급자의 구성 등) 모두에서 지배적인 역할을 수행하는 **정부지배모형**,
- (2) 재정과 전달, 정책결정 모두 정부의 지원 없이 비영리조직들이 지배적으로 수행하는 **비영리부문 지배모형**,
- (3) 정부와 비영리부문이 각각의 영역에서 독립적으로 재정과 전달의 두 가지 기능을 모두 수행하는 **이중모형**,
- (4) 정부가 재정을 부담, 비영리부문이 서비스의 전달을 담당하는 **협조모형**

<그림 2> 전달체계



*출처: 원종학 외 (2011) '복지사업 효율성 제고방안 (I) - 지자체와 비영리기관 (NPO)의 효율성을 중심으로-'

이 때, 네 번째의 협조모형은 다시 (1) 협조적 대행자 관계와 (2) 협조적 동반자 관계로 세부 분류할 수 있으며, 협조적 대행자 관계는 비영리조직들이 독립적 재량권이나 협상 능력 없이 정부 재정으로 정부가 요구하는 프로그램을 대행해주는 데 그치는 반면, 협조적 동반자 관계는 비영리조직이 프로그램의 관리 및 개발에 재량권을 가지고 직접 참여하는 형태로 나타난다.

2007년 실시된 보건복지부의 '지역사회서비스투자사업'의 경우, 국가와 비영리부문 간의 협조 모형을 토대로 시행되었고, 처음 시범사업 기간 동안의 협조적 대행자 관계가 점차 협조적 동반자 관계로 확대·발전하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 정부-비영리부문 관계: 4가지 유형 분류

		모 형			
		정부지배모형	이중모형	협조모형	비영리부문 지배모형
기능	재정	정부	정부/ 비영리부문	정부	비영리부문
	전달	정부	정부/ 비영리부문	비영리부문	비영리부문
	정책 결정	정부	정부/ 비영리부문	균형/불균형	비영리부문

*출처: 이해경 (2007) ‘한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망’

(3) 민간위탁공급 방식: 민간 비영리단체를 중심으로 하는 민-관 파트너십

위의 정부와 민간 간 협조 관계를 공고히 할 수 있는 방식들 중 민간 위탁공급 방식은 특히 기존 국가(정부) 중심의 직접제공 방식이 가지는 한계를 극복할 수 있는 효과적인 대안으로 주목받고 있다. 민간위탁공급 방식을 채택하는 근거는 다양하다. 먼저 오늘날 정부는 점차 증가하는 사회서비스에 대한 수요를 직접 공급의 형태로 모두 충족시키기 어려울 뿐만 아니라 정부 독점에 의한 비효율성, 관료화, 특정 이익집단의 로비에 의한 취약성 등의 문제를 지닌다. 이에 민간을 통해 서비스를 위탁·공급한다면, 반대로 정부 조직의 비대화 현상과 이에 따른 부정적 외부 효과를 방지할 수 있게 된다.

또한 정부의 사회서비스 제공은 안정성, 보편성의 장점을 지니지만 상대적으로 경직되어 있어 사회의 다원화되는 요구를 반영할 전문 지식, 기술, 자본재가 부족한 실정이다. 이에 비해 민간 비영리단체들은 다양한 분야에서 이미 동일 혹은 유사 형태의 지역밀착형 사회서비스 공급자의 역할을 수행해왔기 때문에 이에 필요한 전문 지식, 기술, 자본재를 이미 형성하고 있다. 따라서 민간위탁공급 방식은 지역단위에서의 거래비용 감소, 다원주의, 전문가주의, 소비자주의를 지향함으로써 전체 사회서비스의 생산성 및 품질을 높일 수 있다는 장점을 지닌다.

마지막으로 민간위탁방식은 비록 시장에서의 완전한 경쟁은 아니지만 일정 자격을 갖춘 민간조직의 범위 내에서의 관리된 경쟁 체제 (Managed competition system)를 형성함으로써 제공되는 서비스의 질을 향상·유지하는 데 효과적이다.

위탁공급의 형태는 (1) 정부-정부 (중앙정부-지방자치단체), (2) 정부-비영리단체 (중앙정부-비영리단체), (3) 정부-기업 (중앙정부-민간기업), (4) 지방정부-비영리단체 (지방자치단체-비영리단체), (5) 지방정부-기업 (지방자치단체-민간기업) 로 다양하게 나타날 수 있다. (괄호 안은 한국의 중앙정부-지방자치단체의 구별을 확실히 하기 위한 표기)

하지만 선행 연구들은 민간기업보다 **민간의 비영리단체**를 사회복지서비스 분야의 민-관 협력 파트너로써 선호, 제시하는 경향이 있다. 이는 민간기업과 민간 비영리단체의 목표, 조직의 성격 차이에 기인한다. 민간기업의 경우, 이윤 추구를 목표로 해 사회서비스공급에 있어 위탁자인 정부의 정책목표가 아닌 자신의 이익을 우선시하는 경향이 강한 것이 일반적이지만, 비영리단체는 민간기업과의 협력이 가져올 수 있는 여러 문제 (정보의 비대칭성, 주인-대리인 문제, 기회주의적 행동, 모니터링 비용 증가 등)의 위험을 보다 줄일 수 있는 신뢰할 수 있는 파트너라는 인식이 존재하는 것으로 보인다.

즉, 민간 비영리조직은 정부, 시장과 더불어 제 3의 섹터 (Third Sector)를 구성하는 주체로써, 정부와 경쟁적 관계가 아닌 협조적 관계를 유지한다. 이러한 협조적 관계는 둘 사이의 상호의존성 때문에 더욱 강화된다. 민간 비영리조직은 정부보다 사회서비스에 대한 사회적 욕구에 더 신속하고 유연하게 반응할 수 있다는 점에서 비교우위를 가지지만, 많은 부분 정부의 재정지원에 의존하고 있는 등 정부와 완전히 독립된 개체로써 존재하지 못하는 실정이다. 정부 또한 비영리조직이 사회서비스의 공급 과정에서 축적한 전문 지식과 경험을 향후 정책 수행에 활용할 수 있다. 따라서 이와 같은 민-관 협력적 관계에서는 정부가 앞으로 사회적 수요가 높아질 것으로 예상되는 교육, 문화예술, 의료 등의 사회서비스 분야에서의 재정을 확대할수록 정부 위탁을 통한 비영리조직의 역할도 자연스럽게 증가할 것으로 기대된다.

하지만 보다 효과적이고 효율적인 민-관 협력관계를 구축하기 위해서는 단순히 민간위탁 방식의 채택에서 그치는 것이 아니라 민간위탁 업체에 대한 철저한 사전 검증 및 사후 평가 등을 포함하는 구체적인 민간위탁공급 방식에 대한 논의가 필요하다. 이를 위해 정부는 재정적 책임 분담과 서비스 전달의 형평성, 다양성을 제고하고, 계약실패의 문제를 최소화하기 위한 제도적 장치의 마련을 민간위탁공급 방식 도입과 동시에 최우선으로 고려해야 한다.

미국의 경우, 연방정부와 지방정부의 사회서비스 민영화와 위탁공급 정도가 높은 수준 (1997년 기준, 모든 정부 사업 중 민영화된 정부활동의 약 80%가 민간위탁방식)인 만큼, 위탁공급과 관련 회계, 경영, 인사, 서비스 공급 평가 등 지자체의 관리·감독·규제 기능이 강화된 것을 살펴볼 수 있다.

또한 정부와 비영리조직의 장기적인 협력관계가 상호 신뢰와 상호의존성을 높여 사회서비스 공급의 선순환 구조를 가져온다는 점에서, 안정적인 재정지원 및 재정확보를 위한 정책적 노력이 뒷받침되어야 한다. 만약 정부가 반대로 재정지원의 확대 없이 비영리민간부문을 통한 서비스 확대 정책을 펼친다면, 이는 공공 부문의 민간 부문으로의 단순한 책임 전가에 불과하며, 나아가 전반적인 서비스 질의 저하를 야기할 위험이 있다.

(다) 사업 개요

(1) 지역사회서비스투자(혁신)사업

본 사업은 2007년 보건복지부가 시행한 8대 바우처 사업 중 하나로, 지자체별 수요에 맞는 사회서비스를 개발하고, 대상자에게 바우처를 주어 서비스를 제공받는 방식이다. 앞서 설명했듯, 서비스 지원 대상을 전국민으로 확대하고, 공급자에 대한 지원 방식을 수요자에 대한 지원 방식으로 선회, 중앙에서 기획하고 이를 지자체에 하달하는 집중식·하향식 모델에서 탈피, 지자체와 권한을 나누고 이양하는 분권화·상향식 모델로 전환하였다는 점에서 기존 사회복지서비스와 크게 구별된다. (아래 <표 5> 참고)

사업기간은 1~3년으로 하되, 매년 평가를 실시하고 평가 결과는 차년도 사업 선정 및 예산 지원에 반영한다. 2007년 기준, **총 사업비는 975억원**(국비 692억원)이었고, 이는 시·군·구당 평균 4억 원, 대상자별 월 20만원 지원시 69,600명에게 7개월간 서비스를 제공할 수 있는 규모이다.

〈표 5〉 기존 서비스와 지역사회서비스혁신(투자)사업의 비교

구분	기존 서비스	지역사회서비스혁신
지원 대상	국민기초생활수급자/차상위 계층	전국민 대상
지원 방식	공급자에 대한 지원	수요자에 대한 바우처 지급
서비스 내용	취약계층에 대한 기초적 서비스	질 높은 서비스 제공을 통한 시장 형성 지원
사업 방식	중앙 기획/ 지방 집행 집중식·하향식 (Top-down)	지방 기획/중앙 지원·평가 분권식·상향식 (Bottom-up)

*출처: 보건복지부 보도자료 (2007.3.5.)

사업 유형은 복지부가 사업을 발굴·제시하고 지자체가 선택하는 ‘표준형사업’과 지역사회가 사업을 발굴·기획하고 복지부가 이를 선정하는 ‘자체개발형사업’으로 구분하여 추진한다. 표준형 사업이 서비스 수요가 고르고, 전국 단위의 공급이 용이한 서비스 제공 시 유리하다면, 자체개발형사업은 서비스 수요의 지역별 편차가 크고 다양해 전국 단위의 접근이 비효율적인 서비스 제공에 적합하다. 이 때, 자체개발형과 표준형 사업 비율은 50:50을 원칙으로 한다. (아래 <표 6> 참고)

〈표 6〉 표준형 사업과 자체개발형 사업의 비교

구분	표준형 사업	자체개발형 사업
사업 개발 주체	복지부	지자체 (시·도, 시·군·구)
지자체 역할	사업 선택	사업 직접 개발
서비스 공급기관 지정	복지부, 지자체	지자체
서비스 대상자 선정	시·군·구	시·군·구
사업 성격	서비스 수요가 고르고,	서비스 수요가 지자체별

	전국 단위 공급이 용이하며, 규모의 경제를 기대할 수 있는 사업 위주	로 독특하거나 편차가 크고, 전국 단위 서비스 공급이 어려운 사업 위주
--	--	---

*출처: 보건복지부 보도자료 (2007.3.5.)

2009년에는 위의 지역사회서비스혁신사업의 공식명칭이 ‘지역사회서비스투자사업’으로 변동되면서 약간의 사업내용 수정이 있었지만, 기본적인 사업의 목표와 성격은 그대로 유지되었다. 본 사업은 지역의 특성과 수요에 부합하는 사회서비스 제공을 목표로 하며, 이용자선정 기준은 보다 다양해져 일반·소득·연령 기준에 따라 나누고 사업기간은 원칙적으로 1년으로 제한하였다.

사업방식은 수요자와 시장중심의 ‘바우처 방식’과 지자체가 서비스를 발굴·집행하는 ‘공모형’으로 구분하였다. 바우처 방식이 (1) 관리의 투명성 증진, (2) 수요자의 선택권 보장, (3) 경쟁을 통한 효율성 증가 등을 꾀할 수 있다면, 공모형은 (1) 다양한 서비스 발굴, (2) 지방정부의 적극적 참여, (3) 서비스의 현장성 제고 등의 효과를 가진다.

이 때, **사업유형**은 보건복지부가 사업모델을 발굴·제시하고 지자체가 선택하는 ‘지역선택형사업’, 지자체가 지역여건·주민수요 등을 반영한 창의적인 사업 아이템을 발굴하고 보건복지부가 이를 선정·지원하는 ‘지역개발형사업’, 그리고 지자체가 대학 등과 함께 사업개발에 참여하는 ‘청년사업단사업’으로 구분된다. 이는 지자체가 사업을 개발하는 지역개발형을 중심으로 하고 보편성 여부에 따라 중앙정부가 개입하는 지역선택형 사업을 가미한 형태로 2007년 당시 기존 50:50이었던 사업 비율보다 지자체의 자율적인 사회서비스 확충에 초점을 둔 것으로 보인다.

하지만 여전히 복지부가 지역사회서비스투자사업 내 지자체의 자체개발사업을 매년 심사·조정하는 과정에서 지자체의 자율성을 제약한다는 비판이 제기되면서 2013년에는 기존의 지역사회투자사업이 ‘지역자율형 투자사업’으로 변경되었다. 이는 기존의 개별보조 방식에서 탈피, 포괄보조 방식을 택함으로써 지방의 자율성을 강화하고 수요자 요구에 대한 탄력적 대응 체계를 마련하고자 한 노력으로 해석된다. (개별보조와 포괄보조

의 장·단점에 대한 논의는 아래 <표 7> 참고)

이에 따라 중앙정부는 거시적 정책 및 성과·품질관리에 집중하는 한편, 지방정부는 미시적 사업관리 및 재원 한도 내 자율적 사업 설계 및 운영을 담당하는 사회서비스 제공의 역할 분담이 더욱 뚜렷해지는 계기가 되었다.

<표 7> 개별보조와 포괄보조 방식 비교

구분	개별보조	포괄보조
대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 전국적 통일성·보편성이 있거나 최저생활보장을 위한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특성이 강한 사업 - 보편적 욕구가 있더라도 집행 재량이 필요한 사업
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 통일된 기준을 설정, 집행하여 지역 간 형평성 달성 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 실정에 맞는 사업 운영 - 지방 재정운영의 자율성 확대 - 실험적 사업 용이 - 지역사회 자원 연계 강화
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 집행의 경직성 - 사업 간 분절적 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 수요를 반영한 보조금 총액 편성 필요 - 지역 간 편차 발생 유의

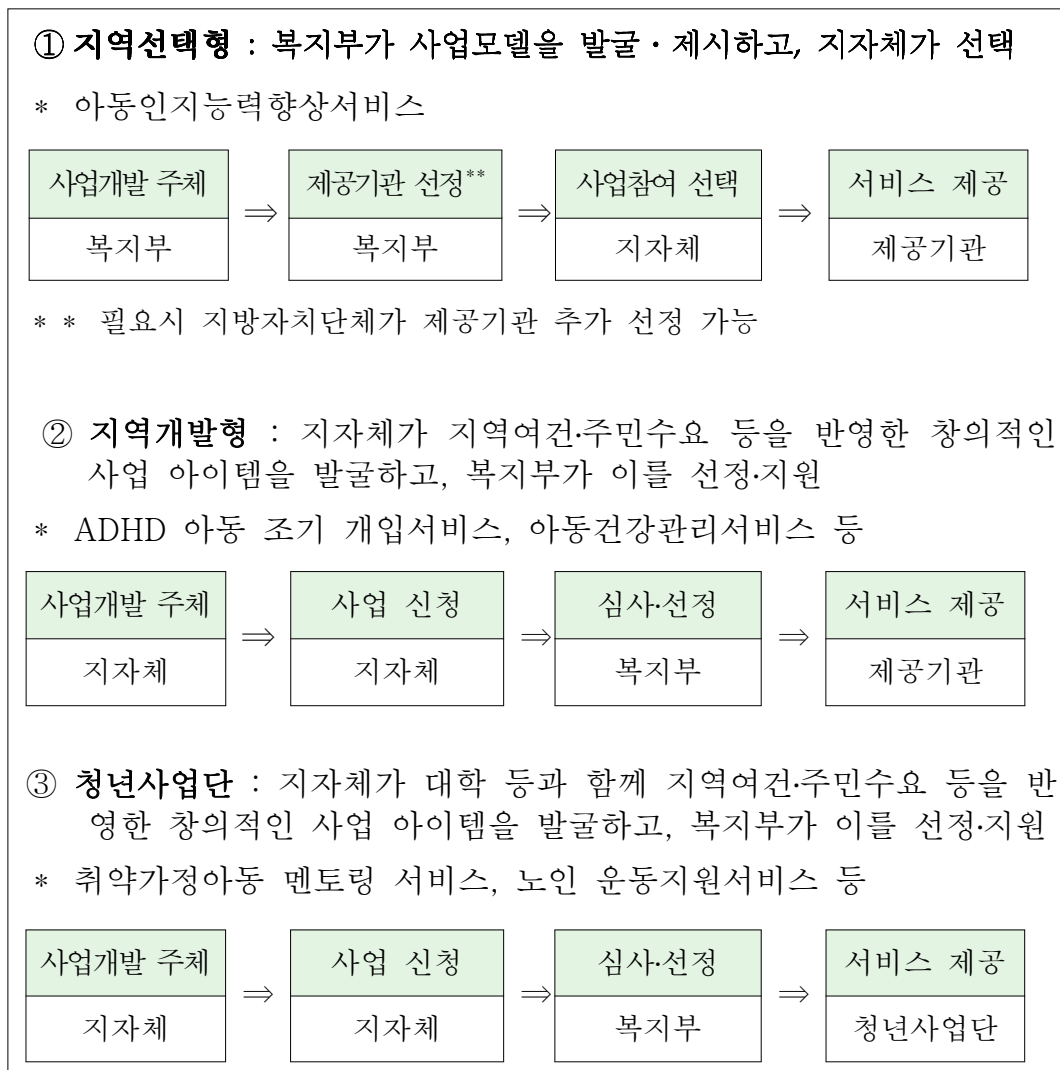
*출처: 보건복지부 (2014) '2014년도 지역자율형 사회서비스 투자사업 안내'

사업종류는 크게 아동재활사업, 아동역량개발사업, 노인장애인 사회 참여지원사업, 신체건강관리사업, 정신건강관리사업, 가족역량강화사업 등 6개 사업군 14개 세부사업으로 나뉜다. 이들 사업은 지역별로, 사업의 목적 및 특성별로 세분화되어 추진되고 있다. 특히, 포괄보조와 지역개발형 사업의 중요성이 강조되면서 점차 지역별 복지수요를 강조한 신규사업이 등장하고 있는 것이 추세이다. 대표적인 예로, 서울 양천구의 경우 정서행동장애를 가진 취약 아동청소년을 대상으로 악기교육과 예술심리치료를 제공하는 힐링뮤직서비스를 제공하고 있으며, 도농복합도시인 충북과 충남은 영유아 발달, 장애아동의 비장애형제를 위한 지원서비스를, 경북의 경우 지역근로자의 복지향상을 위한 EAP서비스를 제공하고 있다. (아래 <표 8> 참고)

사업규모 또한 꾸준히 확대되어 2010년 지자체별로 다양하게 운영되

는 사업의 수는 580여 개에 달했다 (지역선택형사업 1개, 지역개발형사업 394개, 청년사업단 사업 192개). 특히 사회복지서비스부문은 보건복지부 예산의 12.8%(2007년 기준)를 차지하는 주요 부문으로, 지방 이양된 6,000억 원과 보육예산을 포함할 경우, 비중이 각각 20.0%(2006년 기준), 23.7% (2007년 기준)으로 늘어남을 볼 수 있다. 전반적인 국비예산의 확대도 두드러지는데, 2009년 700억 원이었던 예산규모는 2010년에는 1,100억 원, 2013년에는 1,411억 원, **2014년에는 1,452억 원으로 확대**되었는데 이를 통해 지난 5년 간 약 107.4%의 예산증가가 있었음을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 지역사회서비스 투자사업 - 사업유형 및 추진체계



*출처: 보건복지부 보도자료 (2010.2.24)

〈표 8〉 주요 지역사회서비스사업 내용

사업군	사업유형	서비스 내용
아동재활	영유아발달지원	발달 문제가 우려되는 영유아에게 대근육·소근육 운동, 언어발달, 감각운동에 기초한 인지발달, 정서·사회성 발달 지원
	아동청소년심리지원 (구. 문제행동아동 초기개입)	문제행동 위험군 아동에 대한 상담 및 언어·인지·놀이·미술 프로그램을 지원하여 문제행동 감소 및 정서·행동장애로의 악화 방지
	아동정서발달지원*	정서불안, 문화적 소외 아동 등에게 클래식 악기 교육 및 정서순화 프로그램을 제공
	인터넷과몰입아동치유	인터넷 과다사용 아동·청소년을 조기에 발견하고 상담, 대체활동을 통해 인터넷 과몰입 치유
아동 역량개발	아동인지능력향상	영유아에 대한 독서 지도 및 관련 정보 제공을 통해 창의적·생산적·균형적 발달 촉진
	기타	아동비전형성지원, 아동 리더십, 멘토링 아동 문화활동 지원 등
노인· 장애인 사회참여지원	노인·장애인 돌봄여행	신체적 특성으로 여행 욕구 충족이 어려운 노인·장애인에게 전문 돌봄인력 동반 여행 서비스 제공
	기타	노후 사회참여 지원, 장애인 사회참여 등
신체건강 관리	시각장애인 안마	근골격계·신경계·순환계 질환 등의 증상개선을 위해 시각장애인의 안마, 마사지, 지압 및 자극요법 제공
	노인 맞춤형 운동처방	고령자 건강상태 점검(분기1회) 및 맞춤형 수준 또는 볼밴드 운동(주3회)을 통해 의료비 절감 및 건강 증진
	비만아동건강관리	비만 초등학생과 부모에게 건강교육, 운동처방 및 운동지도 등을 제공하여 건강한 성장 지원
	보조기기 렌탈	장애아동의 성장 단계에 따른 맞춤형 자세유지도구 렌탈·리폼 서비스
정신건강 관리	정신건강토털케어	정신질환자와 가족에게 일상생활 지원, 증상관리, 사회적응 및 취업지원 프로그램 지원
	기타	자살고위험군 건강관리 등
가족 역량강화	기타	다문화가정 사회참여 지원, 근로자 정서지원, 부모학교(양육태도 교육), 조손가정 사례관리 등

*출처: 이중섭 외(2013) ‘전라북도 지역사회서비스 수요분석 및 지역맞춤형 사업 개발 연구’

(라) 사업성과

보건복지부의 ‘지역사회서비스투자사업’은 수혜자 만족도 제고효과, 사업효과성 제고 효과, 일자리 창출효과 등 다양한 긍정적 성과를 가지는 것으로 평가된다.

먼저, 본 사업은 사회서비스 이용 자격에 대한 ‘보편성’을 강화하는 한편, 수요자의 수요를 반영, 선택권을 넓힘으로써 서비스 전반에 대한 **체감도 및 만족도 증가**를 가져올 수 있었다. 서비스 대상자의 범위를 기존 소외계층 중심에서 전국가계평균소득 이하 계층인 일반 서민으로 확대·운

영하면서 전체 국민의 60%에 해당하는 인구가 선택에 따라 서비스를 제공받을 수 있게 되었다.

보다 구체적으로, 2009년 이용자 1,800명을 대상으로 실시된 ‘지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과분석 결과’에 따르면, 서비스 만족도(5점 기준) 중 전반적 만족도는 4.0점, 서비스 제공자의 친절도는 4.3점, 전문성은 4.2점으로 높게 평가된 것을 살펴볼 수 있다. 또한 설문대상 이용자의 90.8%가 현재 제공받고 있는 서비스의 필요성을 인지하고 있다는 점과 지속적인 서비스 이용 의지를 밝혔다는 점에서 이용자의 서비스 욕구 및 수요가 높은 수준임도 확인할 수 있다. 마찬가지로 이용자의 삶의 질 개선에 대한 기여정도를 묻는 설문에서는 이용자 80.4%, 일상생활 기능향상에 대한 기여정도의 경우 이용자의 73.4%가 긍정적인 응답을 해 지역개발형 서비스 사업의 수혜자 만족도 제고 효과를 재차 확인할 수 있다⁸⁾.

또한 정부의 일방적인 서비스 제공이 아닌 수요자와 공급자 간 자발적 거래구조가 형성됨에 따라 비교적 짧은 시간 내에 다양한 사회서비스 사업들이 설계·공급될 수 있었고, 이 과정에서 사회서비스 인큐베이팅 효과가 발생했다. 2007년 기준 60개 유형의 300여개의 자체개발형 사업이 설계·시행되었고, 이 중 시도 중심의 개발·시행 사업이 25개, 시군구 공동사업이 3개, 각각의 시군구가 독자적으로 개발한 사업수는 286개에 이른다. 이를 통해 기존 정부주도의 서비스 공급 방식과 비교해보면, 정책개발에 소요되는 시간이 상당 부분 단축되는 것을 살펴볼 수 있다.

뿐만 아니라, 본 사업은 전체 예산의 절반을 지역선택형 사업에 배정, 지방자치단체 및 민간이 재량을 가지고 사회서비스를 개발·공급할 수 있도록 하는 포괄보조 형식을 취함으로써, **다양한 공급 주체의 등장**에 기여하였다. (아래 <표 9> 참고)

2007년을 기준으로 약 570개의 기관들이 지역개발형 사업에 참여했고, 이 중 비영리민간복지기관(지역자활센터 등)이 약 51.4%, 민간 영리 기업이 약 37.3%를 차지하였다. 컨소시엄이나 대학의 서비스 제공형태도 살펴볼 수 있는데, 특히 대학의 참여는 아동학습비전개발프로그램 등의 교육서비스에서 두드러졌다. 무엇보다 다양한 공급 주체는 복지 분야의

8) 김용득, 지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구 (보건복지부, 2009)

독점상태를 해소하고 경쟁을 통한 서비스 품질을 향상시킬 수 있는 환경을 마련한다는 점에서 본 사업의 핵심적 성과 중 하나라고 할 수 있다.

실제로 2009년 100개의 제공기관을 대상으로 한 설문에서 80%의 기관이 사업 초기보다 현재 서비스 질이 향상되었다고 응답하였으며, 이용자 만족도에 대한 측정 및 평가결과 공개 등을 통해 서비스 품질 관리가 꾸준히 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었다⁹⁾. 이를 통해 지역 내 다양한 사회서비스 공급자원들이 보건복지부의 사회복지 프로그램과 유기적으로 연결되면서 보다 포괄적이고 효과적인 서비스 사업 운영이 가능해진 것을 살펴볼 수 있다.

<표 9> 지역개발형 사업 제공기관 유형 (2007년 기준)

	생활환경지원	아동능력발달	사회활동지원	합계	(비중)
비영리기관	71	160	63	294	51.2
영리기관	91	102	21	214	37.3
컨소시엄	5	2	0	7	1.2
대학	8	46	5	59	10.3
합계	175	310	89	574	100.0
(비중)	30.5	54.0	15.5	100.0	

*출처: 이재원 (2009) '사회기반 확충을 위한 지역사회서비스투자사업의 특성 분석: 정책 가치와 제도 그리고 개선과제'

마지막으로, 본 사업은 지역 일자리 창출이라는 긍정적 외부효과도 가지는 것으로 평가할 수 있다. 본래 사회복지서비스업의 취업유발계수(45.5명)는 서비스업 평균(18.5), 제조업 평균(9.4)보다 높아 고용창출효과가 큰 부문이다. 이에 본 사업의 시행은 지역시장의 수요와 지자체 혹은 서비스 제공기관의 사업 개발 역량에 따라 의미 있는 일자리 창출에 탄력을 더했다.

2011년을 기준으로, 보건·사회복지업 취업자는 총 131만 명으로 2006년(68만 명)에서 63만 명이 증가하였는데, 이는 동기간 전 부문 취업자 증가분(109만 명)의 57.6%를 차지하는 것으로 상당한 고용창출 효과를 엿볼 수 있다. 나아가 본 사업은 중·장년여성, 저소득층 등 고용 취약계층에게 적합한 일자리를 제공함으로써 서민생활 안정과 경제활동 참여기

9) 김용득, 지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구 (보건복지부, 2009)

회를 확대하였다. 초기 사업 시행 단계에서의 일자리 창출효과를 연령대별로 살펴보면 40대(36.8%)가 가장 많고, 사업 유형별로 살펴보면 노인돌봄미(50대), 장애인활동보조(40대), 지역사회서비스투자사업(30대) 비중이 높게 나타나며, 지역개발형 사업의 경우, 청년층을 중심으로 아동발달프로그램 및 장애아동 관련 사업의 일자리가 확충되면서 청년실업 해소 효과도 가지는 것을 알 수 있다.

나. 공공외교사업에의 적용 가능성 및 예상변화

위의 보건복지부의 ‘지역사회서비스투자사업’ 사례연구는 외교부 주관 공공외교 사업의 향후 추진방향에 시사하는 바가 크다. 특히, 공공외교의 중요성이 증대됨에 따라 공공외교에 대한 수요가 점차 다양해지고 있다는 점, 이렇듯 다양한 요구를 수용하기 위한 외교부 본부의 전문지식과 기술 및 인력이 상대적으로 열악하다는 점 등은 보건복지부가 새로운 사회서비스 사업을 추진하게 된 배경과 상당 부분 일치한다.

또한 공공외교 사업이 본래 정부와 다른 단위의 주체들 간의 상호작용과 쌍방향적 관계 형성을 기초로 이루어지는 것을 고려한다면, 복지서비스에서의 ‘능동적 복지’, ‘복지 다원주의’, ‘신공공관리주의’의 개념이 오히려 공공외교 영역에 더 잘 부합할 수 있을 것으로 예상된다. 다시 말해 공공외교 사업은 국가 중심의 복지서비스가 시장 및 민간 등 다양한 주체로 이양·확대되는 과정에서 나타났던 우려와 갈등 없이 자연스럽게 민-관이 협력하는 형태로 발전해나갈 수 있을 것이다.

앞서 설명한 정부-민간(비영리)부문 관계의 4가지 유형에서 현재 외교부 주관의 공공외교 사업이 ‘정부지배모형’에 해당한다면, 이를 정부와 민간(비영리)부문이 유기적으로 협력하는 ‘협조모형’으로 바꾸는 것이 본 연구가 공공외교 사업 효과성을 증진시키기 위한 방안으로써 제시하는 주된 방향이다. 나아가 본 연구는 공공외교 사업이 앞선 보건복지부의 사례에서도 살펴볼 수 있듯이 정부와 민간(비영리)부문이 비대칭적인 협조적 대행자 관계에서 점차 수평적인 협조적 동반자 관계로 확대·발전해나갈 것을 제안한다.

보다 구체적인 논의를 위해 본 연구는 민-관 파트너십에 초점을 두고,

외교부 본부(특히 공공외교과)가 전략수립과 사업평가 등의 핵심부분을 제외한 실제 공공외교 사업 수행의 대부분을 민간 비영리단체에서 주관하는 방식을 권고하고자 한다. 이러한 유기적인 역할 분담과 서비스의 간접 제공 방식이 기존의 정부(외교부) 중심의 직접제공(수행) 방식이 가지는 한계를 극복하는 데 효과적인 대안임은 이미 사례 연구를 통해 밝힌 바 있다. 다시 강조하자면, 오늘날 점차 증가하는 공공외교에 대한 수요를 직접수행의 방식으로 모두 충족시키는 것은 한계가 있으며, 독점에 의한 비효율성과 관료화 등의 문제를 가진다. 한편, 재외공관(지자체) 및 민간(민간기업 및 비영리단체)은 이미 지역(해외)에 주재·활동하고 있는 주체들로서 지역의 특성과 수요 등을 가장 잘 파악하고 있으며 이에 필요한 전문 지식과 기술을 이미 형성하고 있다. 이러한 다양한 채널을 적극 활용한다면, 불필요한 예산 낭비를 막고, 다원주의, 전문가주의, 소비자주의의 실현을 통해 전체 공공외교 사업의 품질 및 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

이 때, 사회서비스 부문의 민-관 협력이 민간기업보다 정부와 윈-윈(win-win) 관계를 가지는 민간 비영리단체나 시장의 효율성과 공익성을 동시에 추구하는 공공기관을 중심으로 이루어진다는 점에 착안하여 본 연구는 공공외교 부문 역시 우선 국제교류재단, 해외동포재단 등의 공공기관이나 여타 민간 비영리단체를 잠재적 협조자로서 염두에 두고자 한다.

다. 공공외교 주관 기관의 역할 분담 (<그림 4> 참고)

기본적인 **사업방식**은 공공외교 사업의 종류 및 유형에 따라 보건복지부 ‘지역사회서비스투자사업’의 보조금 방식(바우처 지급)과 공모형 방식을 선택, 적용하며, 이를 위해 재외공관 및 민간(국제교류재단)이 공공외교사업 아이템을 개발·시행하고, 외교부 본부(공공외교과)는 이를 관리·감독하는 방식을 제안한다. 이를 통해 본부 및 재외공관 그리고 민간(국제교류재단) 사이의 **역할분담을 강조함**으로써 사업전반의 성과 및 효율성을 높일 수 있다. 또한 공공외교 프로그램의 개발 및 시행을 실제 공공외교가 수행되는 지역의 상황과 수요에 가장 효과적으로 반응할 수 있는 민간 주체에 위탁함으로써 민간이 장기간 축적해온 특화된 지식 및

기술 자원의 도움을 받을 수 있다.

사업유형은 크게 3가지로 분류하며, 외교부와 재외공관이 지역의 특성과 수요에 맞는 창의적인 공공외교 사업 아이템을 개발하고 민간위탁업체를 선정, 민간(국제교류재단)이 실제 사업을 수행하는 ‘**외교부·공관주도형 사업**’과 역으로 민간(국제교류재단)이 사업모델을 발굴·제시하고 외교부가 선택·지원·감독하는 ‘**민간주도형 사업**’, 그리고 이 두 유형 모두를 적절히 활용한 ‘**혼합형 사업**’이 있다.

사업종류는 공공외교 **사업목표**에 따라 크게 콘텐츠 활용 공공외교, 공공외교 인프라 구축, 국민과 함께하는 공공외교 등 **3개의 사업군**으로 분류되며, **구체 사업 내용**에 따라 **8개 세부사업**이 있다. 주요 사업목표와 사업군 분류는 다음과 같다.

- (1) 외국 여론주도층의 한국에 대한 인식을 개선하고 한국에 대한 지지 유도를 목표로 하는 ‘**콘텐츠 활용 공공외교**’
- (2) 공공외교 네트워크를 강화하고 공공외교 전략 및 효율적인 수행체제를 개발하는 ‘**공공외교 인프라 구축**’
- (3) 대국민 공공외교 교육 및 국민 참여형 공공외교사업 확산을 위한 ‘**국민과 함께하는 공공외교**’

이 때, 각 사업의 목적과 성격에 따라 위에 제시된 3가지 사업유형(외교부·공관주도형/민간주도형/혼합형)이 다르게 적용될 수 있다. 특히 이러한 방식은 기존의 공공외교 사업보다 민관의 역할분담 및 협력을 강조하고, 공모형 사업방식을 기본으로 채택한다는 점에서 차별성을 지닌다.

보건복지부의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 이러한 역할분담이 외교부 본부의 무조건적인 역할 축소를 의미하는 것이 아님을 주의해야 한다. 외교부 본부는 민간을 통해 간접적으로 공공외교 사업을 수행하는 조정자로서 공공외교 사업의 전체적인 틀과 방향 설정, 관리·감독·규제 등 전반적 모니터링 등에 관한 핵심 역할을 계속해 나가야 한다.

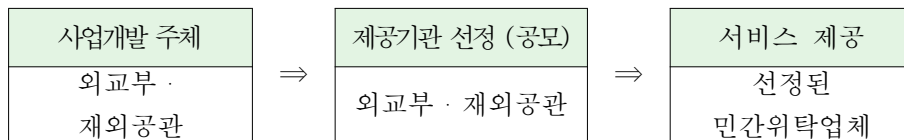
따라서 공공외교 사업의 민-관 협력을 통한 간접 제공 방식은 대상 사업의 범위를 차츰 확대하는 점진적 접근 방식을 채택하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 위탁방식 도입 초기 1-2년 동안의 시범운영을 통해 외교부 본부에서 공공외교 프로그램의 기본 체계를 제시, 민간위탁업체가 이를 효과적으로 수행할 수 있는지에 대한 검토 이후에 사업의 확대 시

행과 민간의 프로그램 개발 및 시행에 관한 재량권 강화 등이 논의되어야 할 것이다. 이는 민간위탁방식 채택에 따른 갑작스런 정책 변화의 혼란을 최소화하고, 무엇보다 새로운 방식이 보다 안정적으로 수행될 수 있도록 돕는 제도적 기반을 마련하는 데 필수적이다.

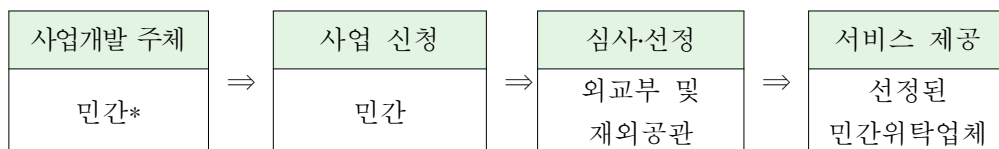
또한 앞서 보건복지부의 사례연구를 통해 사회서비스 질의 유지 및 향상을 위해 정부의 안정적인 재정지원과 재정확보를 위한 정책적 노력이 중요함을 알 수 있었다. 마찬가지로 외교부 본부와 재외공관 및 민간이 상호 신뢰와 상호의존성을 갖는 장기적 협력관계로 발전하고 나아가 공공외교 사업의 확대 시행과 효과성 증진을 꾀하기 위해서는 재정의 안정적 공급과 재정확보가 뒷받침되어야 할 것이다.

〈그림 4〉 공공외교 사업 효과성 증진방안- 사업유형 및 추진체계

- ① **외교부·공관주도형** : 외교부와 재외공관이 지역의 특성과 수요 등을 반영한 사업모델을 발굴·제시하고, 공모를 통해 선정된 민간위탁업체가 이를 수행

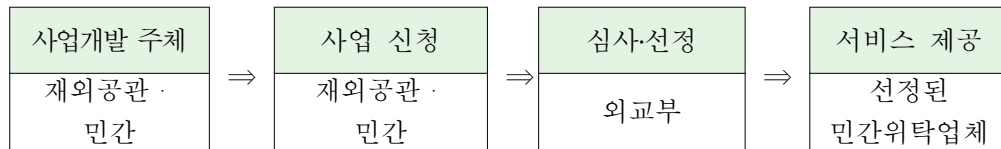


- ② **민간주도형** : 민간이 지역의 특성과 수요 등을 반영한 창의적인 사업 아이템을 발굴하고, 외교부가 이를 선정·지원·감독



* 민간은 공공외교의 대상이 되는 해외에 주재·활동하고 있거나 지속적으로 교류하는 개인 및 기관을 모두 포함한다. 이들은 현지의 상황과 수요의 변화를 가장 잘 파악하고 있는 주체로써, 현 정부의 주요 정책방향인 국민참여형 공공외교의 효과를 극대화할 수 있는 민관협력의 한 축을 형성하고 있다.

- ③ **혼합형** : 재외공관이 민간 등과 함께 지역의 특성과 수요 등을 반영한 창의적인 사업 아이템을 발굴하고, 외교부가 이를 선정·지원·감독



라. 민간 위탁 방식에 대한 검토

(가) 사업 수행 방식 비교

앞서 정부의 공공서비스의 민영화 노력 중 하나로 정부와 민간(시장)이 공존하는 중간 형태인 공공서비스의 간접제공 방식을 설명한 바 있다. 간접제공 방식은 크게 민간 위탁, 보조금 제공, 공기업을 통한 제공의 3가지 방식이 있다. 이 때 외교부가 계획·지정한 공공외교 관련 서비스를 민간 비영리 단체가 제공할 경우엔 민간 위탁 방식을, 이외의 외교부에서 제공하기 어려운 공공외교 관련 서비스를 민간 비영리 단체가 제공할 경우에는 보조금 방식을 채택하게 된다. 공공외교 사업과 관련된 공기업이 없다는 점을 감안, 외교부가 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단 등의 공공기관과 협력하여 공공외교 서비스를 제공하고자 한다면 이는 세 번째 방식과 유사한 형태로 볼 수 있다.

하지만 단순한 간접수행 방식의 채택이 최적의 공공서비스 제공을 보장하는 것은 아니다. 국제교류재단의 '민간외교단체지원' 사업은 일차적인 간접수행 방식이 가지는 한계를 보여주는 대표적인 예이다. 해당 사업의 내용과 한계를 살펴봄으로써 본 연구는 공공외교사업과 관련, 보다 구체적이고 다차원적인 간접수행 방식의 틀을 마련할 것을 제안한다.

먼저 국제교류재단에서는 2007년 외교부에서 민간외교단체지원 사업

을 이관 받은 이래, 해당 사업을 확대 운영해왔다. 2007년 당시 5개 단체로 운영되던 사업은 2011년 16개 단체, 2013년 23개 단체, 2014년 현재 53개 단체로 증가했고, 각 단체에 대한 지원 규모는 약 1000만원에서 최대 6억 원까지 다양하다. 해당 사업의 경우, 다양한 국제교류사업을 진행하는 기관을 공모를 통해 선정, 보조금을 지급하는 '공모식 보조금 사업' 방식으로, 재단에서 주관하고 비용은 직접 지불하지만 여타 민간기관에서 서비스의 제공을 대신하는 '위탁계약방식'과는 차별된다.

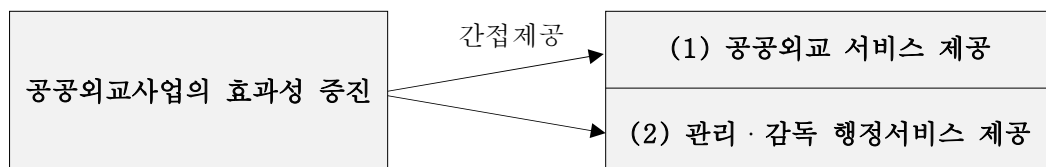
하지만 현재 국제교류재단에서 채택하고 있는 직접 관리 방식은 상당수의 기관과 사업을 1-2명의 적은 인력이 담당하고 있기 때문에 책무성(accountability) 문제 등의 위험에 직접적으로 노출되어 있다. 또한 실제 사업운행을 관리·감독하는 데 소요되는 행정비용(transaction cost)이 지나치게 크다는 점 또한 본 사업의 문제점으로 제기된다. 한편 이러한 체계적 관리의 부재는 공모 절차 및 최종 공모선정 결과에도 영향을 미치는데, 현재까지는 한계 내에서 사업을 비교적 잘 유지해 왔으나, 사업 실행능력이 보장되지 않은 기관의 선정, 소수 기관의 사업 독점 등을 야기할 위험의 소지가 크다. 이는 결국 처음 의도한 공모를 통한 사업 경쟁력 확대효과를 반감시키는 것이다.

위의 '민간외교단체지원' 사업의 경우, 국제교류사업의 경쟁력과 다양성을 높이기 위해 공모를 통한 보조금 지급이라는 간접수행 방식을 택하였지만, 국제교류재단에서 이들 사업을 공모에서부터 진행, 평가까지 직접 관리함에 따라 생기는 인력 부족 및 비효율성 증가라는 문제에 직면했다. 이는 외교부의 향후 공공외교 사업에도 시사하는 바가 크다. 오늘날 공공외교에 대한 필요성이 점차 증가하는 상황에서 공공외교사업을 담당할 다양한 민간 주체에 대한 지원 또한 강화되어야 하는데, 이 때 지원은 공공외교에 대한 (1) 예산 지원 확대와 효과적 사업 수행을 돕기 위한 (2) 행정 지원 확대, 크게 두 가지로 분류할 수 있다. '민간외교단체지원' 사업에서는 예산 증액과 사업 확대를 효과적으로 뒷받침할 인력 부족과 이에 따른 비효율 증대가 문제로 제기되었는데, 이는 외교부의 상황과 크게 다르지 않다. 즉, 외교부는 공공외교사업에 대한 예산이 증대된다고 해도 현행법 상 외교부 자체 인력 증가에 대한 제한을 받고 있기 때문에 공공외교 관련 사업의 수만 늘어날 뿐, 사업이 제대로 시행되고 있는지 모니터링하고 평가할 인력 체계의 부족으로 사

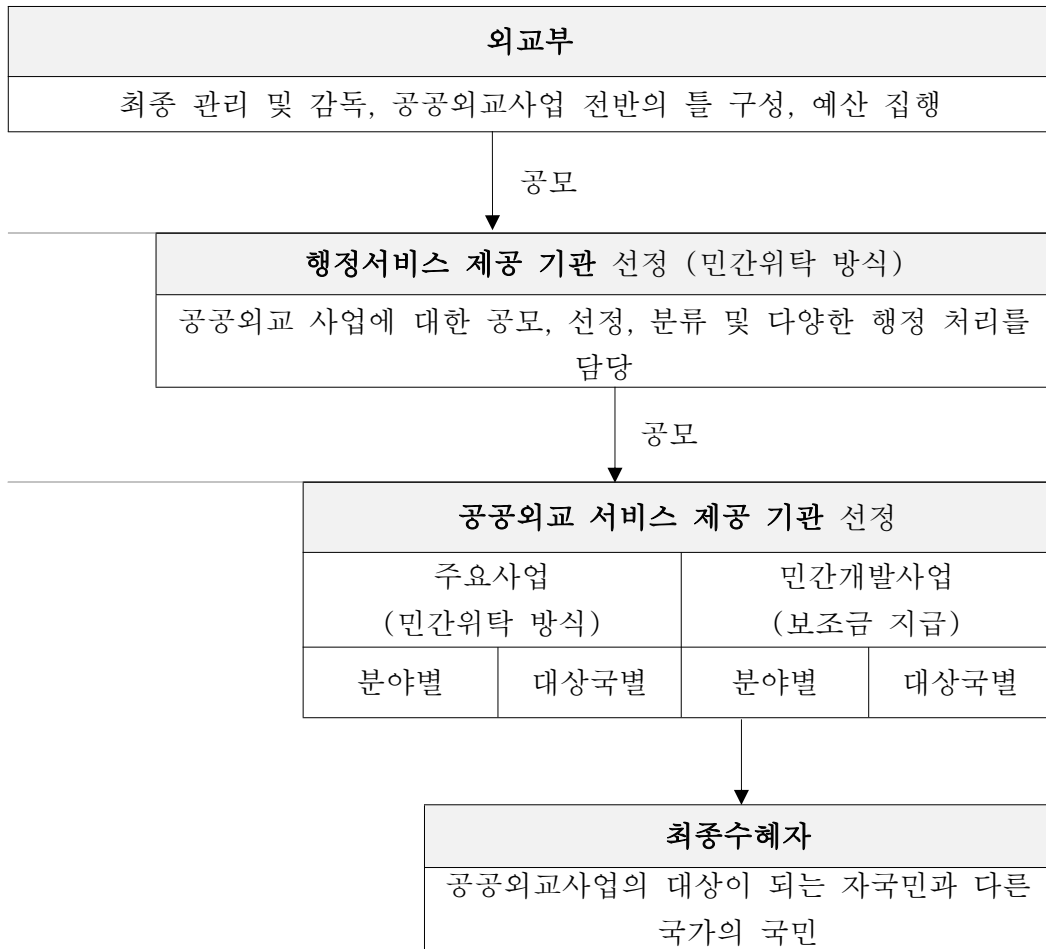
업 전반의 효과성이 오히려 감소하는 결과로 이어질 우려가 있다.

따라서 이러한 일차적 간접수행 방식이 가지는 문제를 고려하여 공공외교 사업의 효과성 증진을 위한 새로운 간접제공 방식에 대한 제고가 필요한 시기이다. 이는 앞서 검토한 **공공외교 사업수행의 역할 분담**과도 밀접한 관계를 가지는데, 민-관의 역할 분담이 (1) 실제 공공외교 서비스의 제공과 이를 (2) 관리·감독하는 행정서비스 제공 두 가지 측면에서 모두 이루어질 수 있음을 의미한다 (아래 <그림 5> 참고). 먼저, 다원화되는 공공외교에 대한 수요와 공공외교가 수행되는 지역적 특성을 반영한 사업개발과 사업 수행의 전문성을 확보한다는 측면에서 외교부 공관과 민간 비영리단체가 협력하는 것이 중요하다. 하지만 단순히 공모를 통해 공공외교 사업자를 선정해 보조금을 지급하거나 이들에게 주요 공공외교 사업의 수행을 위탁하는 것이 공공외교 사업의 효과성 증진과 직결되는 것은 아니다. 일차적 간접수행 방식 도입에 따른 행정 비용의 증가라는 한계를 극복하기 위해서는 관리·감독의 행정서비스 측면에서의 민-관 역할분담과 협력 또한 중요하다고 할 수 있다 (<그림 6> 참고).

<그림 5> 공공외교 사업 효과성 증진방안- 이원화된 간접제공 방식



〈그림 6〉 이원화된 간접제공방식



(나) 민간 위탁 시 사업자 선정 방식

이러한 '이원화된 간접제공 방식'은 먼저 민간의 관리·감독 기관을 지정, 위탁을 통해 공공외교 사업에 대한 공모, 선정, 분류 및 다양한 행정 처리를 담당하도록 한다. 이 때, 행정서비스 대행 기관의 선정 방식은 공모와 위탁집행형 준정부기관 설정 등 다양하다.

특히, 위탁집행형 준정부기관은 2014년 현재 총 70개로 이미 다른 정부 부처에서도 많이 활용되고 있는 형태의 공공서비스 위탁 방식이다¹⁰⁾. 하지만 이는 현실적으로 어려움이 따르는 방식으로, 공공외교에

대한 보다 근본적인 인식 제고, 예산 확충 및 조직 확대에 대한 정당성 확보 등이 선행되어야 가능할 것이다.

한편 공모를 통해 민간 행정서비스 제공자를 선정하는 방식은 민간의 새로운 일자리 창출 효과뿐 아니라 제한된 경쟁을 통해 서비스 제공자의 경쟁력을 높일 수 있다는 점에서 선호되는 방식이라고 할 수 있다. 이렇게 선정된 행정서비스 위탁기관에서는 공공외교 사업을 개발·수행할 민간단체에 대한 공모를 진행, 사업자를 선정해 보조금을 지불하거나, 매년 시행되어야 할 주요 공공외교 사업에 대해서는 사업의 특성과 내용을 제시, 사업의 수행만을 대신할 민간단체를 공모를 통해 선정하고 위탁할 수 있다.

(다) 민간위탁방식의 한계 및 외교부의 역할

하지만 앞서 언급했듯이, 이러한 이원적 역할 분담이 외교부 본부의 역할 축소로 해석되어서는 안 된다. 예산집행과 최종 관리 및 평가를 담당하는 것은 여전히 외교부의 몫이며, 역할 분담에 대한 구체적인 체계와 민-관의 상호 신뢰 없이는 오히려 부정적 효과를 낳을 수도 있음을 명심해야 한다. 이를 위해, 위 방식의 도입에 따른 예상되는 문제 및 한계를 미리 살펴보는 것이 중요하다.

첫 째, 관리·감독 등의 행정서비스를 제공하는 기관 자체를 공모를 통해 선정 시, 이에 따른 외교부의 행정 소요가 얼마나 클 것인지에 대한 불확실성이 있다. 또한 실제 사업 집행과 관리 사이에 연결고리가 많아짐에 따라 책무성(accountability)의 문제와 비효율성 문제가 또다시 제기될 수 있다. 하지만 반대로 행정서비스 위탁 기관을 두어 관리할 경우, 위탁 기관이 일종의 완충지대(buffer zone)로써 기능할 수 있다는 장점이 있다. 외교부는 책무성과 부패 등의 위험성에 직접 노출을 피하고, 위탁기관은 직접 책임소재를 가지게 되므로 오히려 사업의 관리와 통제를 보다 체계적이고 투명하게 운영하려 할 것이다.

10) 위탁집행형 준정부기관은 정부가 조성한 기금으로 운영되는 기금관리형 기관과는 달리, 매년 정부의 예산을 책정 받아 정부의 사업을 위탁 집행하는 기관이다.

둘째, 공공외교사업 수행 및 제반 행정서비스 제공과 관련, 외교부와 역할을 분담할 민간단체들의 역량 부족에 따른 문제가 있다. 외교부 등록단체를 대상으로 한 한 연구는 전체 등록 단체 중 약 1/3 정도만 실제 활동과 조직 체계가 확인되었다고 밝힌 바 있다. 또한 공모라는 방식이 존재함에도 불구하고, 실제로는 공공외교 사업을 효과적으로 전문성을 가지고 수행할 수 있는 소수 민간단체들에게 예산이 편중되는 현상도 살펴볼 수 있다.

외교부는 위와 같은 문제를 해결하기 위해 다양한 접근을 시도할 수 있는데, 첫 번째 공공외교사업 주체에 대한 교육기능을 강화할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다. 현지에서 공공외교 서비스를 제공하는 실무기관을 대상으로 공공외교의 목표 및 방향에 대한 기본 교육과 실무 교육이 이루어진다면 이들 단체들의 경쟁력을 높이는 동시에 국민의 공공외교 역량 강화에도 기여할 수 있다. 둘째, 공공외교의 사업분야별(문화, 스포츠, 교육, 지식 등), 대상국가별(외교관계 취약국, 전략적 타게팅 대상국, 일반 수교국 등)로 관리 위탁기관 및 실제 서비스 제공기관을 다원화하는 방법도 있다. 이렇게 공공외교 사업의 유형과 분류를 구체화함으로써 사업수행의 전문성을 높이는 한편 보다 다양한 기관의 참여로 업무와 예산의 독점이라는 비판에서도 벗어날 수 있다.

본 연구에서 제시하는 공공외교사업의 이원화된 역할 분담 방식 및 민간위탁방식은 민간(시장)의 유연성과 공공성을 동시에 추구할 수 있는 중간지점으로, 행정 처리에 대한 부담은 줄이고 사업의 실효성은 극대화하는 방식이다. 하지만 이를 위해서는 점차 증가하는 민간의 참여와 적절히 균형을 맞출 외교부의 관리와 교육에 대한 역할 또한 강화되어야 한다. 외교부는 공공외교사업의 역할분담에 따른 정확하고 구체적인 체계(framework)를 개발해야 한다. 이 때, 외교부의 체계(지침)는 공공외교 사업 목적과 방향에 부합하는 사업의 예시, 사업선정의 방식과 체계, 도덕적 해이 극복을 위한 인센티브와 패널티 제공에 대한 규정, 공공외교사업 수행과정의 다양한 시나리오와 예상대응 방향 등의 내용을 포함해야 한다. 보다 구체적인 외교부의 공공외교와 민-관 역할분담에 관한 체계 구축은 본 연구의 범위를 벗어나는 내용으로 추후 연구들에서 계속되어야 할 것이다.