전략노트
Notes on Strategy

2021-7호

평양발 공공외교를 상상(想像)하기

성기영 (국가안보전략연구원 외교전략연구실장)

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

평양발 공공외교를 상상(想像)하기

성기영 (외교전략연구실장)

미국인들이 지구상에서 가장 싫어하는 나라로 북한을 꼽았다는 조사 결과가 최근 공개되었다. 여론조사기관 갤럽이 미국인 1,021명을 대상으로 지난 2월 실시한 설문조사에서 응답자의 89%가 북한에 대해 '비호감(unfavorable)'을 표시한 것이다. 조사대상 18개국 중 1위이다.

미국인들이 북한을 싫어한다는 조사 결과는 전혀 새로울 것 없는 사실이다. 주목할 만한 부분은 미국인들의 대북(對北) 비호감도가, 양국관계가 좋을 때나 나쁠 때나 시종일관 요지부동이라는 사실이다.

흥미롭게도 2년 전 갤럽 조사에서 북한을 '최악의 적(greatest enemy)'으로 지목했던 미국인의 비율이 14%에 불과한 것으로 나타났던 적이 있다. 전년도(51%)에 비해 3분의 1 수준으로 떨어졌던, 당시의 이례적 수치는 2018년 트럼프-김정은 정상회담을 반영한 결과였다. 당시 미국인들이 생각하는 최악의 적은 러시아와 중국이었다. 그러나 동일한 조사에서 북한에 대한 비호감도는 여전히 86%로 최고 수준이었다. 일련의 조사결과를 단순요약하면 미국인들에게 북한은 러시아나 중국 정도의 적수도 못 되면서 마냥 눈살만 찌푸리게 하는 혐오스런 대상이라는 말이다.

북미관계는 정중동(靜中動), 대북 혐오감은 넘버원

비호감의 정도로만 따지면 북한에 대한 혐오가 최고점에 이르렀던 것은 2018년 2월(92%)이었다. 2018년 초까지 북미관계는 문자 그대로 일촉즉발이었기 때문이다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 핵 단추를 들먹

거리며 치킨게임을 펼쳤다. 태평양 건너에서 '화염과 분노'에 '리틀 로켓맨'을 들먹거리면 한반도에서 '늙다리 미치광이'에 '개 짖는 소리'로 응수하는 '악담배틀'을 펼친 것도 그 무렵이었다.

당시에 비하면 최근 평양과 워싱턴의 분위기는 상대적으로 조용한 편이다. 최근 블링컨 국무장관은 한국 방문 중 북한의 인권 상황을 비난했고 북한에서는 최선희 제1부상이 나서 '적대시 정책 철회 없이 북미대화 없다'며 선을 긋고 나왔다. 그러나 과거 미국 대통령이 바뀔 때마다 핵미사일 실험으로 존재감을 과시했던 북한의 태도를 감안하면 현재 북미관계는 정중동(靜中動) 정도에 불과하다. 북핵 포기를 촉구하던 과거 바이든 부통령에 대해 '파렴치한 날강도'라고 비난했던 북한의 태도나, 김정은 위원장을 향해 '깡패(thug)'라고 직격탄을 날렸던 바이든 대통령의 TV토론 당시를 떠올려보면 더욱 그렇다.

그럼에도 불구하고 이번 갤럽조사는 북미 양국이 전쟁을 들먹이던 3년 전에 비해 북한에 대한 미국인들의 비호감도가 거의 바뀐 것이 없다는 사실을 보여준다. 멱살 잡고 싸울 때나 팔짱 끼고 돌아앉았을 때나 서로 죽도록 보기 싫기는 매한가지라는 말이다. 이쯤 되면 미국인들의 혐오감은 대북 이미지의 '알파'요 '오메가'인 동시에 '자인(Sein,현실)'을 넘어 '졸렌(Sollen, 당위)'의 수준에 이른 듯하다.

미국의 대북 공공외교와 냉전 문법

대부분의 국가들은 자국에 대한 국제적 호감도를 높이고 이미지를 제고하기 위해 공공외교(public diplomacy)를 수행한다. 공공외교라는 용어가 탄생한 것은 반세기 이전의 일이다. 그러나 주요 국가들이 공공외교 역량을 본격적으로 확충하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 이런 추세에 결정적 영향을 미친 것은 IT 기반 세계화와 외교환경의 급작스런 변화였다. 9·11 테러를 계기로 전통외교에서 외면했던 비국가 행위자들이 국제질서를 뒤흔들고 있다. 글로벌 금융위기가 지구 반대편 골목식당 자영업자들의 일상을 위협하는 시대에 우리는 살고 있다. 이러한 외교환경의 지각변동이 공공외교를 외교의 주변부에서 중심부로 이동시킨 것이다.

미국 정부는 대북 공공외교 예산을 적잖이 쓰고 있다. 동아시아 태평양 지역에서도 북한은 미국 공공외교의 우선순위에서 빠지지 않는다. 미국 정부 산하 독립기구인 공공외교자문위원회가 펴낸 2019년 연례보고서에 따르면 대북 공공외교는 주로 '미국의 소리(VOA)'와 '자유아시아방송(RFA)'의 한국어 송출과, 탈북민 영어교육 및 미국 방문 프로그램 등을 운영하는 데에 초점이 맞춰져 있다. 북한의 핵미사일 포기를 설득하기 위한 외교활동에도 공공외교 예산이 쓰인다.

방송매체를 활용한 미국의 대북 공공외교는 냉전시대의 공공외교 문법을 충실히 따르고 있다. '미국의 소리(VOA)'는 2차대전 이후 냉전의 등장과 역사를 함께하는 대(對)공산권 선전매체이다. 공공외교라는 말이 생겨나기도 전에 소련을 대상으로 러시아어 방송을 내보내기 시작한 VOA는 공산통치 체제의 주민들에게 자유세계의 바람을 실어다주는 메신저였다. 서방에서 제작한 스파이 영화의 단골 소재로 등장하기도 했다.

북한은 어떤가. 공공외교와 비교할 만한 개념으로 북한의 민간외교를 생각해 볼 수 있다. 대외문화연락위원회나 조선해외동포원조위원회와 같은 노동당 외곽기구들이 주로 민간외교 일선에 나서는 것으로 알려져 있다. 이들 단체들은 주로 상대국의 민간단체나 비정부기구 등을 대상으로 양국의 우호친선을 증진하기 위한 문화교류활동을 수행한다. 국제 혁명역량과의 연대성 강화라는 명분으로 일부 사회주의 국가들과의 교류활동에도 이들 외곽기구들이 일정한 역할을 담당하고 있다.

김정은 시대 들어 북한의 대외선전 방식에도 중요한 변화가 감지되었다. 김정일 시대의 보천보전자악단에 비해 김정은이 작명한 모란봉악단의 노래는 한결 경쾌해지고 몸놀림은 훨씬 과감해졌다. 최고지도자의 신년사를 수십 년째 보도한 노동신문을 19년 만에 컬러판으로 발행한 것도 김정은 집권 직후였다. 중무장한 발성으로 단순보도만을 내보내던 조선중앙방송 아나

운서들은 현장으로 뛰어들었다. 인터뷰 화면만 보고 KBS '6시 내고향'인 줄 알았다는 사람도 있다. 인민방송원 리춘희 아나운서의 호방한 웃음과 화려한 입담을 볼 수 있었던 것도 김정은 시대의 변화라면 변화였을 것이다. 2012년 설 무렵, 중국 춘제(春節) 기념 CCTV 프로그램에 출연했을 당시의 이야기이다.

소프트파워와 쌍방향 소통을 찾아서

그러나 북한의 공공외교 감수성은 딱 거기까지였다. 공공외교의 밑천이라 할 수 있는 국가 차원의 소프트파워라고는 찾아볼 수 없고 공공외교의 전달 기능을 맡는 대중매체와 소셜 미디어에 출몰하는 북한의 이미지는 여전히 천편일률적이다. 국제정세와 한반도 상황에 대한 평양발 외교적 언술이나 공식행사 보도조차 외교무대의 어법과는 거리가 멀다. 수용자들과 쌍방향 의사소통으로 대중의 마음을 사로잡겠다는 공공외교적 인식은 희박하다. 호전적이고 강퍅한 비외교적 언사의 일방적 선포를 외교적 메시지 관리와 동일시하는 것이다. 서방 관찰자들이 종종 북한의 관영매체를 '스크리밍 머신(screaming machine)'이라고 조롱하는 이유다.

공공외교는 전통외교의 대체재가 아니라 보완재이다. 전통외교의 단절이 곧 공공외교의 설 자리마저 없애는 것은 아니다. 1970년대 '죽(竹)의 장막'을 뚫은 것은 2.5그램 짜리 탁구공이었다. 냉전 시대 사회주의 쿠바인들에게 야구와 배구 등 국민 스포츠는 세계를 향해 열린 창문이었다. 적성국 사이의 외교적 공백을 공공외교가 메워온 것이다.

공공외교의 영역이 다양해지고 외연이 확장하는 현상은 더욱 두드러지고 있다. 바이든 시대 미국인들의 최고 경계 대상은 중국이다. 그러나 미국 내 중국 유학생은 여전히 35만 명을 넘는다. 국가별 유학생 순위 중 부동의 1위이다. 넷플릭스 히트작 '하우스 오브 카드(House of Cards)'에서 러시아는 여전히 악의 제국이다. 그러나 드라마의 이미지가 볼쇼이 발레의 미국 내 인기를 잠식하지는 않을 것이다. 공공외교는 이런 토양에서 성장한다.

평양의 전략가 출현을 기대한다

최근 평양 당국은 북한의 이모저모를 영문으로 소개하는 유튜브 채널까지 개설했다. 적어도 북한이 공공외교의 필요성을 인지하고 있는 것만은 분명해 보인다. 혈맹을 강조해온 중국이건 유엔 등 다자국제기구건 간에 공공외교를 위한 북한의 이러한 노력에 주목할 필요가 있다. 동시에 김여정 부부장과 북한의 선전일꾼들은 '3년 전 봄날' 자신들이 무엇을 얻고 무엇을 내주었는지를 공공외교의 측면에서 반추해보기를 바란다.

무엇보다 중요한 것은 평양의 의지다. 일심단결하면 자력갱생으로 이민위천(以民爲天)할 수 있다는 도그마를 뛰어넘지 않는 한 전통외교는 물론 공공외교도 설 자리는 없다. 공공외교의 출발은 최소한 '자기 땅에 발을 붙이고 눈은 세계를 볼' 준비가 되어있어야만 가능한 일이기 때문이다. 또 공공외교의 성과는 외교적 메시지의 '발신' 뿐 아니라 '수신'의 준비도 되어 있다는 쌍방향성을 보여줄 때만 보장될 것이기 때문이다. 조선노동당 국제부나 선전선동부에 공공외교라는 신박한 담론의 논리와 지략을 꿰뚫고 있는 전략가는 없는가. 미국인 열에 아홉이 '북한이라면 지긋지긋하다'는 비호감의 악순환을 그대로 두고 김정은 위원장은 바이든 대통령과 마주앉기를 원하는가.