

Korean Diaspora and Public Diplomacy: Toward a ‘Polylateral Peace Diplomacy’ *

Juyeong Koh**

Overseas Koreans Cooperation Center

Min-Seok Gong***

Department of Political Science and Diplomacy, Jeju National University

Abstract

The main purpose of this study is to explore the possibilities and limitations of Korean diaspora public diplomacy as a form of polylateral diaspora diplomacy, and to seek alternative approaches. In Korea’s public diplomacy policy, the participation of diaspora communities has remained limited, and their potential has yet to be fully reflected in the policy. For diaspora public diplomacy to hold significance as an alternative to traditional diplomacy, it must propose alternatives that maximize the ontological characteristics of overseas Korean communities as deterritorialized entities, along with their multilingual and multicultural potential. Polyilateral diplomacy is based on diaspora’s capability as a “global imagined community” with a hybrid identity, that connects various non-state actors. Furthermore, from this perspective, this study evaluates the diaspora public diplomacy of Israel and Ireland and seeks to draw implications for Korea’s public diplomacy. For Korea’s diaspora public diplomacy to evolve into polyilateral diaspora public diplomacy, the diaspora communities must secure autonomy from the state and be able to engage with various actors in civil society. Additionally, it must fill the content of public diplomacy with universal values. Considering the history and identity of the Korean diaspora as well as the situation on the Korean Peninsula, special attention can

* This work was supported by the research grant of Jeju National University in 2024.

** First Author. Manager, Management and Planning Office, Overseas Koreans Cooperation Center. email: wnduddl8462@naver.com

*** Corresponding Author, Assistant Professor, Dept. of Political Science and Diplomacy, Jeju National University. email: polggong@daum.net

be given to the significance of the concept of peace.

Keywords

diaspora, diaspora diplomacy, public diplomacy, polyilateral diplomacy, peace diplomacy

다종적 평화 외교로서 재외동포 공공외교의 가능성과 한계에 대한 탐색*

고주영**

재외동포협력센터

공민식***

제주대학교 정치외교학과

요 약

본 연구의 목적은 다종적 평화 외교로서 한국 재외동포 공공외교의 가능성과 한계를 탐색하고, 대안을 모색하는 것이다. 한국의 재외동포 공공외교 정책에서 재외동포의 참여는 여전히 제한적이었고, 재외동포의 잠재력은 여전히 재외동포 공공외교 정책에 반영되지 못했다. 한국 재외동포 공공외교가 디아스포라 외교, 디아스포라 공공외교로서 의미를 갖기 위해서는 탈영토적 존재로서 재외동포 집단의 존재론적 특성, 그리고 다언어적, 다문화적 잠재력을 극대화하고 전통적 외교를 전변시킬 수 있는 대안을 제시해야 한다. 본 연구에서는 혼종적인 정체성을 갖는 ‘글로벌 상상의 공동체’로서 디아스포라가 다양한 층위의 비국가 행위자들을 결합하는 다종적 외교를 대안으로 제시하고, 이스라엘과 아일랜드의 디아스포라 공공외교를 비판적으로 평가했다. 이를 바탕으로 한국의 재외동포 공공외교를 다종적인 디아스포라 공공외교로 발전시키기 위한 대안으로 재외동포 집단의 주체성과 자율성을 제고하는 동시에, 평화라는 보편적 가치를 통해 공공외교의 내용을 채워나가야 함을 제안했다.

주제어

디아스포라, 재외동포, 공공외교, 다종적 외교, 평화 외교

* 이 논문은 2024학년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, 재외동포협력센터 경영기획실 과장. 이메일: wndudd18462@naver.com

*** 교신저자, 제주대학교 정치외교학과 조교수. 이메일: polggong@daum.net

I. 서론

본 연구의 목적은 재외동포의 주체성과 잠재력을 강화할 수 있는 재외동포 공공외교의 가능성을 모색하는 것이다.¹⁾ 본 연구는 다중적(polylateral) 외교라는 개념을 통해서 외교 행위와 행위자의 다원화 경향을 포착하고, 한국 재외동포 공공외교의 발전 방향을 모색하고자 한다. 다자성(multilaterality)이 국가 행위자의 수가 많다는 점에 주목하는 것이라면, 다중성(polylaterality)은 행위자의 수 뿐만 아니라, 행위자의 종류와 그들 사이의 상호작용의 방식 또한 다양하고 풍부함을 의미한다. 디아스포라를 포함한 다양한 행위자들이 다양하고 복잡한 방식으로 상호작용하는 것이 바로 다중적 외교의 특징이다 (Wiseman, 2004; 2010).

글로벌리제이션(globalization) 과정 속에서 민족국가의 위상과 역할이 변화하고, 문화적 다양성이 확대되면서 역설적으로 디아스포라 집단으로서 재외동포의 독특한 역할과 위상이 주목받기 시작했다. 문화와 문화, 정체성과 정체성 사이에서 소통을 원활히 하는 중재자(mediator)와 번역자(translator)의 역할이 바로 그것이다(Bhabha, 1994; Balibar, 1995; 2006). 재외동포는 모국과 거주국 사이의 초국가적 네트워크의 핵심 행위자로서 일국의 범위를 초월하는 정치적, 경제적, 문화적 영향력과 잠재력을 갖는다. 특히 재외동포의 다문화적, 다언어적 속성과 역량, 그리고 모국과 거주국 사이의 틈새에 존재하는 다층적이고 복합적인 정체성이 중요하다.

이처럼 재외동포는 모국이나 거주국의 입장에서는 공공외교의 중요한 수단과 자산이 되는 동시에, 세계적·보편적 관점에서는 배타적인 혈통적·종족적 정체성의 구심력에 저항하는 경계지대(borderland)의 행위자가 될 수 있는 잠재력이 있는 것이다(Balibar, 2009). 이는 재외동포 집단이 세계정치에 영향을 미

1) 본 연구에서는 디아스포라와 관련된 일반적인 논의들을 다루거나 외국의 사례들을 언급할 때는 디아스포라, 디아스포라 공공외교를 사용하고, 한국의 역사적 맥락이 강조되거나 한국의 구체적인 정책 혹은 제도를 지칭할 때는 재외동포, 재외동포 공공외교를 사용한다.

치고 국가 중심의 전통적인 외교를 변형할 수 있는 잠재력으로 이어진다(Ho and McConnell, 2019; Hickman, 2002). 본 연구가 주목하는 재외동포의 역할, 대안적인 재외동포 공공외교의 방향성 또한 바로 이 지점이다.

재외동포와 공공외교를 결합한 연구는 많지 않다. 또 관련 연구 대부분이 단편적인 사례들에 대한 소개에 그친다는 한계도 있다. 본 연구가 그간의 민족주의적·국가주의적 관점에서 벗어나 문화적 다양성의 증대, 그리고 민족적 정체성의 약화와 변형으로 특징지어지는 현 시기에 적합한 재외동포 공공외교 모델 확립에 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 구체적인 수준의 정책 대안까지 제시하지는 못했으나, 재외동포 공공외교가 큰 틀에서 지향해야 할 방향성의 모색 또한 매우 큰 중요성을 갖는다. 특히 전통적인 국가주의와 추상적인 세계시민주의의 이분법을 지양하면서 개별 국가와 디아스포라 집단의 역사와 정체성에 기반한 대안을 모색해 보고자 한다.

이상의 문제의식에 기초해서 본 연구는 다음과 같이 구성된다. II장에서는 한국의 재외동포 정책과 재외동포 공공외교 정책을 비판적으로 검토한다. 이를 통해 재외동포의 자율성과 주체성이 제고돼 왔으나 여전히 재외동포의 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있음을 설명한다. III장에서는 디아스포라 공공외교와 관련된 이론적 쟁점을 검토한다. 특히 전통적 외교를 급진적으로 전환하는 다중적 외교로서 잠재력을 갖지만, 동시에 국가와 디아스포라의 관계 설정, 디아스포라 내부의 정체성에 따라 양가적인 결과가 나타날 수도 있음을 강조한다. IV장에서는 대표적인 디아스포라 공공외교 사례로서 이스라엘과 아일랜드의 사례를 검토한다. 이스라엘이 여전히 국가를 중심으로 한 디아스포라 공공외교를 지향하는 반면, 아일랜드는 탈국가적이고 급진적인 디아스포라 공공외교를 실험하고 있음을 설명하고, 한국에 대한 함의를 도출한다. V장은 이 논문의 결론이다.

II. 한국의 재외동포 정책과 공공외교

1. 재외동포 정책의 변화: 지원과 활용에서 공생으로

1990년대 이전까지 한국의 재외동포정책은 해외 이주 인구의 현지화 지원이라는 명목 하에 사실상 이들을 방치하거나, 국가적 목적을 위해 활용하는 수준을 벗어나지 못했다(정영국 2014, 44; 전재호 2008, 108-110). 김영삼 정부가 출범한 이후 제시된 ‘신교포정책’은 ‘교포의 세계시민화’를 내세우면서 재외동포들이 모국에 정신적 뿌리를 두면서도 거주국 사회에 성공적으로 통합될 수 있어야 한다는 점을 강조했다. 이는 모국과 재외동포의 상생과 공존을 지향했다는 점에서 과거의 재외동포 정책과 일정한 단절을 내포했다(전재호, 2008: 111; 이용재, 2015: 15).

김대중 정부가 출범하면서 중요한 변화가 나타나기 시작했다. 김대중 정부는 재외동포와 모국 사이의 경제적 선순환 구조 구축을 강조했다. 1999년 12월 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’이 제정됐고, 출입국 및 체류, 경제활동 등에 대한 제약이 완화됐다. 노무현 정부는 이런 기조를 계승해 재중동포와 구 소련 지역 동포의 출입국과 취업에 편의를 제고하기 위해 방문취업제도를 도입했다(김용찬, 2018: 17). 이는 세계화 시대 재외동포 노동력 공급 활성화, 재외동포 투자 유치 등 경제교류 확대를 위한 정책적 고려의 산물이었다(전재호, 2008: 112-116).

이런 기조는 정치·외교적 차원으로도 심화됐다. 이명박 정부는 경제·과학·기술·문화 등 주요 분야의 재외동포 인력을 국내로 유입하기 위한 환경을 조성하고자 했다. 2008년부터 동포 2, 3세로 구성된 경제인 네트워크인 ‘영비즈니스 리더네트워크’(YBLN)를 지원하기 시작한 것, 2009년부터 재외동포 초청 장학생을 석·박사과정에서 학사과정으로 확대한 것은 바로 이런 맥락에서 시행된 정책이었다. 재외국민 선거제도도 도입돼 재외동포의 정치적 입지도 강화됐다. 박근혜 정부 역시 ‘모국발전을 위한 동포사회의 역할 증대’를 주요 정책 방향으로 설정했다. 또 여기에서 한 걸음 더 나아가 재외동포 사회의 통일안보 관련 네트워크 확대도 강조했다(정영국, 2013: 297; 김용찬, 2018: 13).

문재인 정부는 ‘재외동포와의 상생 발전 추구’라는 비전 하에 재외동포의 정체성 함양 및 역량 강화, 글로벌 한민족 네트워크 활성화, 소외된 동포 지원을 중점 추진 과제로 삼았다. 이에 따라 한인 입양인, 베트남 귀환 한국 국적 자녀, 러시아·독립국가연합 무국적 고려인 등 소외동포에 대한 지원이 강화됐고, 2020년에는 ‘사할린동포 지원에 관한 특별법’과 ‘파독광부간호사법’도 제정됐다(이석호, 2020; 이승윤, 2020). 윤석열 정부는 ‘지구촌 한민족 공동체 구축’이라는 기조 하에 ‘재외동포와 대한민국의 공동발전’을 핵심 추진과제로 제시했고, 모국과 재외동포의 호혜적인 동반성장, 글로벌 과제의 해결에 있어서 재외동포의 역할을 강조하고 있다.

이처럼 문민정부 이후 지금까지의 재외동포정책은 일방향적 재외동포 정책, 재외동포의 주체성을 기각하는 시혜적 정책으로부터 점차 이탈해 온 것이 사실이다. 물론 재외동포의 자율성이나 주체성이 온전히 인정됐다고 보기는 어렵다. 그러나 국가주의적 정책이 약화되면서 재외동포의 자율성과 역할이 지속적으로 확대된 것은 분명한 사실이다. 이러한 변화 속에서 재외동포 정책과 공공외교를 결합하려는 시도도 더 확대되기 시작했다(신범식, 2019; 손혜현, 2021; 이진영, 2022).

2. 재외동포와 공공외교

한국 정부는 2010년에 공공외교 원년을 선포했다. 이에 따라 공공외교는 정무외교, 경제외교와 더불어 한국 외교정책의 3대 축으로 자리매김했다. 『제1차 공공외교 기본계획(2017-2022)』은 ‘국민 참여형 공공외교’의 일환으로 재외동포 공공외교 활동 지원을 중요한 과제로 제시했다(외교부, 2017: 59). 이는 재외동포가 단순히 지원 대상이나 외교적 수단에 머무르지 않고, 공공외교의 전략적 파트너로 인식되기 시작했음을 방증하는 것이다.

『제2차 공공외교 기본계획(2023-2028)』은 ‘혁신적 공공외교 생태계 구축’의 일환으로 재외동포 공공외교 활동을 강화하겠다는 비전을 강조했다. 1차 계획이 정부 주도 공공외교 활동에 재외동포의 참여라는 요소를 추가한 것이라면, 2차 계획은 독자적인 행위자로서 재외동포가 갖는 위상을 더 강조했다(외교부, 2023). 그러나 실제 사업의 집행은 재외동포를 대상으로 모국의 정책을 흥

보하거나 모국의 국가적 목표를 위해서 재외동포를 동원하는 방식으로 진행됐고, 재외동포의 주도적 역할이나 주체성은 여전히 인정되지 못했다.

이처럼 재외동포 정책에서 유의미한 변화가 나타났지만, 공공외교에 있어서 재외동포의 역할은 여전히 모호했고, 재외동포 집단과 국가의 관계, 그리고 공공외교에서 재외동포가 갖는 위상은 명확히 해명되지 않았다. 또 가시적인 성과가 나타날만큼 많은 자원이 투입되지도 못했다. 공공외교 기본계획상에는 재외동포가 공공외교 주체 혹은 공공외교 협력자로서 역할을 하는 것으로 상정됐다. 그러나 이를 위한 구체적인 정책이나 방안은 제시되지 못해 선언적인 원칙에 머무르는 한계를 드러냈다.

공공외교 정책의 수립과 집행에 있어서 재외동포 집단의 참여 또한 극히 제한적이었다. 범정부 컨트롤 타워인 ‘공공외교위원회’에 재외동포들의 요구나 입장을 반영할 수 있는 경로도 부재했다. 재외동포재단이 위원회에 참여했지만, 공식적인 발언권이 없는 옵서버일 뿐이었다.²⁾ 재외동포재단이 해산된 이후 재외동포 사무의 컨트롤타워인 재외동포청이 설치됐지만, 재외동포와 적극 연대한다는 계획 이외의 구체적인 비전은 아직 제시되지 못하고 있다(재외동포청, 2024).

Ⅲ. 다종적 디아스포라 공공외교 개념의 쟁점

1. 디아스포라 외교 관련 선행연구

‘신외교’의 흐름 속에서 디아스포라 연구와 외교 연구를 연결시키려는 연구들도 등장했다(Tomiczek, 2011; Gonzalez, 2012; Ho and McConnell, 2019). 국내에서도 재외동포 공공외교를 활성화하기 위한 시도가 확대되면서 이론적,

2) 공공외교위원회는 위원장(외교부장관)을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성되고, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 및 공공외교에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령령으로 정하도록 규정돼 있다. 지방자치단체와 한국국제교류재단, 재외동포재단 등은 옵서버로 참여해 왔다.

학술적 연구가 활성화됐다(남성욱 외, 2016; 이진영&김판준, 2015; 리단, 2015; 김재기&정금칠, 2015). 재외동포의 디아스포라적 위치에 주목해 재외동포의 주체성을 상대적으로 더 강조하고, 이를 중심으로 재외동포 공공외교를 재편 하려는 연구도 나타났다(손혜현, 2021; 신범식, 2019).

한편, 호와 맥코넬의 연구(Ho and McConnell, 2019)는 디아스포라 외교를 개념적으로 구체화하면서 재외동포 집단의 잠재력을 극대화할 수 있는 공공 외교 모색을 위한 중요한 실마리를 제공한다. 이들에 따르면, 디아스포라는 국내 행위자인 동시에 국외 행위자로서 독특한 중간자적 위치를 점하고 있다. 모국 혹은 거주국의 영토성에 포획된 존재인 동시에, 이로부터 벗어날 수 있는 탈영토적 역량을 가진 양가적인 존재인 것이다.³⁾ 따라서 디아스포라 집단은 공공외교의 중요한 대상이고, 자원이며, 동시에 독자적 주체라는 복합적인 위치를 점하게 된다(Ho and McConnell, 2019: 236-237).

호와 맥코넬에 따르면, 기존의 논의들은 디아스포라가 국가의 역할에 미치는 영향, 그리고 디아스포라 외교가 영토에 기반한 전통적인 외교를 변화시키는 양상에 충분히 주목하지 않는다는 점에서 근본적인 한계를 갖는다. 이들은 디아스포라 외교가 새로운 형태의 외교로서 의미를 갖기 위해서는 외교의 핵심 기능 및 목표 설정에서 기존 외교를 전변시키는 역할을 수행해야 한다고 강조한다(Ho and McConnell, 2019: 238-239).

이런 문제의식은 디아스포라를 통한 외교(diplomacy through diaspora)와 디아스포라에 의한 외교(diplomacy by diaspora)의 구별에서 명확히 나타난다. 디아스포라를 통한 외교는 모국 혹은 거주국이 자국의 이익을 투사하기 위해 디아스포라를 활용하는 것이다. 이 때문에 디아스포라를 통한 외교 단계에서 디아스포라의 주체적 역할, 그리고 전통적 외교의 대안으로서 디아스포라 외교의 의의는 여전히 제한적일 수밖에 없다. 국가 중심성이라는 전통적인 외교의 틀을 여전히 벗어나지 못한 채, 전통적 외교의 전변이라는 진정한 의미의 디아스포라 외교에 미달했던 것이다. 이는 전통적인 국가 권력의 속성 변화가 아니라, 단순한 지리적 확장을 의미한다(Ho, 2011; Collyer and King, 2014;

3) 후술할 것처럼, 이런 양가성은 디아스포라 외교, 그리고 재외동포 공공외교의 양가성과 모순으로 귀결된다.

Ragazzi, 2009; Delano and Gamlen, 2014; Cohen, 2017)

2. 탈국가적이고 다종적인 디아스포라 공공외교의 가능성

디아스포라에 의한 외교에서 디아스포라는 국가의 외교적 이익과 목적에 봉사하거나, 국가가 활용하거나 동원할 수 있는 자원이 아니다. 오히려 독립적인 외교 주체로서 디아스포라가 자신들이 독자적으로 설정한 외교적 의제를 추구하는 것이 바로 디아스포라에 의한 외교다. 디아스포라를 통한 외교가 국가 중심 외교의 다원화 가능성을 보여줬다면, 디아스포라에 의한 외교는 국가 중심 외교에 대한 전면적인 도전을 제기한다(Ho and McConnell, 2019: 237-238; 241).

호와 맥코넬(Ho and McConnell, 2019)은 독립적이고 자율적인 외교적 주체로서 디아스포라가 자신의 고유한 비전과 이익을 추구하는 세 가지 구체적 형태로 옹호(advocacy), 중재(mediation), 대표(representation)를 제시했다. 물론 이 세 유형은 목적론적인 발전단계를 의미하지 않으며, 현실의 디아스포라 외교가 특정 유형으로 환원될 수 있는 것도 아니다. 그러나 이런 분석적 분류는 디아스포라가 지방적(local), 국가적(national), 초국가적(supranational) 권력 관계속에서 외교를 수행하는 양상을 분석하는 데 필수적이다.

옹호는 디아스포라가 모국 혹은 거주국에서의 자신들과 관련된 국내의 정책에 영향을 미치거나, 자신들의 정치적 권리를 주장하고, 자신들의 정치적 비전을 실현하기 위한 활동을 의미한다. 대표적인 사례로는 터키에서의 정치적 권리 증진을 위한 쿠르드족 디아스포라의 활동, 중국 정부의 파룬궁 탄압에 저항하는 해외 중국인 네트워크의 활동 등이 있다. 모국 네팔과 거주국 영국 양방향으로 자신들의 권리를 주장하는 네팔 구르카 용병의 활동 또한 옹호의 대표적 사례다(Ho & McConnell 2019: 245-246).

중재는 모국이 연루된 갈등은 물론, 거주국, 나아가 국제사회에서 분쟁 해결과 평화 구축에 기여할 수 있는 역량을 의미한다. 아르메니아와 아제르바이잔의 나고르노-카라바흐(Nagorno-Karabakh) 분쟁, 이스라엘과 팔레스타인의 요르단강 서안-가자 분쟁에서 미국 내 아르메니아인 디아스포라와 유대인 디아스포라가 모국의 강경파와 민족주의를 제어했던 것이 중재의 대표적인 사례

다. 1998년 영국과 아일랜드 사이의 성금요일협정(Good Friday Agreement) 체결 과정에서 미국의 아일랜드인 디아스포라도 북아일랜드의 강경 분리주의 세력을 비판하고, 미국 정부에 압력을 행사하면서 유사한 역할을 수행했다(Ho & McConnell 2019: 246-248).

대표는 디아스포라가 국제무대에서 공식적으로 승인을 얻고, 주권에 관한 요구를 확대해 나가는 활동을 의미한다. 주요 사례로는 티베트 망명정부, 리비아 과도국가평의회(Libyan National Transitional Council), 시리아 과도정부(Syrian Interim Government)의 활동이 있다. 티베트 망명정부는 인도에 근거를 두고 11개의 해외 사무소를 운영하며 로비를 하고 티베트인들에게 영사서비스를 제공했다. 리비아 과도국가평의회와 시리아 과도정부는 아랍의 봄 시기 붕괴한 기존 정부를 대체하고, 정치적 권위를 확보하기 위한 활동을 전개했다(Ho & McConnell 2019: 248).

디아스포라에 의한 외교는 디아스포라가 자신의 독특한 위치를 활용해 영토성의 제약을 받지 않는 독립적인 외교 주체로서 잠재력을 가지고 있음을 보여준다. 모국과 분리된 디아스포라의 존재론적 기반은 한편으로 취약하다고 볼 수도 있지만, 다문화적이고 다언어적인 역량에 기반한 초국가적 존재로서 갖는 역량은 극대화된다. 디아스포라는 이를 기반으로 모국과 거주국은 물론, 국제기구, 다른 디아스포라 등 다양한 비국가 행위자들과 상호작용한다.

이처럼 다양한 층위의 비국가 행위자들을 수평적으로 결합한다는 측면에서 디아스포라 외교는 다종적 외교로서 중요한 잠재력을 갖는다(Wiseman, 2004, 2010). (준)국가 행위자의 수를 지칭하는 일방적(unilateral), 양자적(bilateral), 다자적(multilateral) 등의 용어는 디아스포라 외교를 다루기에 적절치 않은 개념이다. 그러나 다종적(polylateral)이라는 개념은 행위자의 수 뿐만 아니라, 행위자의 종류와 상호작용의 양상 또한 다양하고 풍부함을 의미한다. 디아스포라를 포함한 이런 다양한 행위자들이 다양하고 복잡한 방식으로 상호작용하는 것이 바로 다종적 외교로서 디아스포라 외교의 가장 중요한 특징이다.

3. 디아스포라 공공외교의 양가성

다종적 외교가 벌어지는 세계에서는 국가와 비국가행위자가 탈중심적으로

공존하며, 디아스포라 또한 다종적인 행위자들의 네트워크를 구성한다. 그러나 다종적 외교는 그 자체로 어떤 바람직한 결과를 담보하거나, 디아스포라에 우호적인 결과를 산출하는 것은 아니다. 기존 외교가 무능을 노정했던 문제들에서 바람직한 결과가 나타날 수도 있지만, 반대의 양상이 나타날 수도 있다. 일례로, 디아스포라가 국가와의 공모 속에서, 혹은 국가와 대립하면서 폭력과 배제의 논리를 더 강화할 수도 있는 것이다. 여기에서 바로 디아스포라 공공외교의 모순과 한계라는 문제가 제기된다.

우선적으로 문제가 되는 것은 국가와의 관계 설정 문제다. 디아스포라 외교에 관한 논의에서 ‘공공외교’ 개념이 도입되는 순간, 국익의 논리에 포획될 위험이 있기 때문이다. 디아스포라 공공외교, 혹은 재외동포 공공외교의 문제설정 자체는 국가 중심의 전통적 외교를 더 개방적이고 민주적으로 재편하는 것이지만, 이를 구체화하기 위한 구체적인 방법론은 여전히 불명확하다.

더 심각한 문제는 디아스포라 외교 자체에 내재된 모순이다. 첫 번째 문제는 디아스포라의 자율성과 주체성이 분쟁과 갈등의 해결, 정체성들 간의 소통과 공존이 아니라 퇴행적인 결과를 야기할 수도 있다는 점이다. 탈냉전 이후 분리주의, 극단주의의 확산 속에서 디아스포라는 갈등과 폭력의 기반이 되는 배타적 정체성의 강력한 담지자였고, 평화의 중재자가 아니라 파괴자로 기능하는 경우도 많았다(Kaldor, 2001; Balibar, 2004).

또 하나 고려해야 할 문제는 디아스포라 내부의 갈등과 균열이다. 디아스포라에 의한 외교에서 강조하듯, 디아스포라는 독자적인 이익과 목표를 갖는 행위자다. 그런데 문제는 디아스포라가 단일하고(unitary), 일괄암적인(monolithic) 존재가 아니라는 데 있다. 특히 세계화와 이주의 증대 속에서 개인과 집단을 고정된 특정 정체성으로 분류하는 것은 점점 더 어려워지고 있다(Balibar, 2002; 2004; Hickman, 2002: 18).

동일한 모국에 기원을 둔 디아스포라라고 하더라도, 모국을 떠난 시기, 떠난 이유, 거주국에 대한 인식, 모국에 대한 귀속 의식 등에 따라 커다란 차이가 나타난다. 또 계급, 젠더, 섹슈얼리티, 퀴어집단, 종교 등 사회적 배경에 따라 디아스포라 또한 끊임없이 분화될 수 있으며, 디아스포라의 정체성 또한 내·외부적 상호작용을 통해 끊임없이 변화한다.

따라서 국가(모국, 거주국)와 디아스포라들 모두를 유동적이고 혼종적인 정체성을 갖는 실체로 인식하고, 그 사이에서 벌어지는 복잡한 상호작용을 파악해야 한다. 나아가 국가, 국민, 디아스포라들 사이의 관계를 불확정적이고 다공적(多孔的, porous)인 관계로 사고해야 한다. 민족을 ‘상상의 공동체’(imagined community)로 규정한 앤더슨을 따라 디아스포라를 ‘글로벌 상상의 공동체’(global imagined community)로 규정하는 것은 바로 이런 맥락이다 (Balibar, 2004; Benhabib, 2004; Hickman, 2002: 18-20).

IV. 이스라엘, 아일랜드 사례와 한국의 다종적 평화 외교

1. 이스라엘의 디아스포라 공공외교: 디아스포라와 국가주의의 결합

건국 이후 1960년대까지 이스라엘의 디아스포라 정책은 재외 유대인의 모국 귀환에 초점을 맞추고 있었다. 1950년 ‘귀향법’(Law of Return)이 제정됐고, 1956년 시나이 전쟁을 계기로 유대인 디아스포라의 인적·물질 자원이 이스라엘로 대거 유입됐다. 1967년 3차 중동전쟁 승리는 이스라엘이 전세계 유대인들 사이에서 위상을 확고히 하는 가장 중요한 계기였다(최창모, 2016: 13).

유대인 디아스포라는 유대기구(JAFI), 세계시오니스트기구(WZO), 세계유대인총회(WJC), 미국유대인협회(AJC) 등의 비정부기구를 중심으로 결집했다. 대다수 유대인 디아스포라의 활동은 자발적 결사체의 외양을 취했지만, 내용의 측면에서는 모국 귀환, 모국의 이익 옹호와 모국에 대한 기여를 중심으로 이뤄졌다(전형권, 2004: 169; Safran, 2005: 36-60; 최창모, 2016: 8).

그러나 1970년대 이후 상황이 변화하기 시작했다. 이스라엘에 대한 국제적 비판이 확산되는 와중에 유대인 디아스포라의 사회·경제적 조건이 개선되고 정치적 위상이 상승했다. 이에 따라 디아스포라의 독자적 위상을 추구하려는 시도도 확대됐다. 1987년 팔레스타인의 인티파다는 국제사회는 물론, 유대인 디아스포라가 이스라엘에 대한 인식을 전환하는 중요한 계기였다(최창모, 2016: 10-15). 디아스포라가 모국을 위한 공공외교의 주체는 물론이고, 모국이

동원할 수 있는 자원도 아닐 수 있는 상황이 나타나기 시작한 것이다.

탈냉전과 세계화로 인해 인적·물적 교류가 폭발적으로 증가하면서 디아스포라의 존재론적 특성과 강점을 발전시킬 수 있는 여건이 더 강화됐다. 유대인 디아스포라 또한 모국 혹은 거주국과의 연계로부터 더 자유로운 상태에서 전세계적 차원의 활동을 전개했고, 그 과정에서 자율성을 강화할 수 있었다. 이스라엘과 디아스포라 집단들의 이견, 이스라엘 국민과 디아스포라 유대인 사이의 적대감이 표출되기도 했다. 분명한 것은 모국과 거주국이 디아스포라의 우위에 서거나, 디아스포라와의 관계를 독점할 수 없게 됐다는 점이었다.

이처럼 유대인 디아스포라는 그 규모와 영향력 면에서 강력한 주체성과 자율성을 가진 대표적인 디아스포라의 사례로 평가된다. 그러나 이스라엘 정부의 디아스포라 공공외교 정책은 여전히 국가주의적 속성을 띠고 있으며, 모국의 이익을 옹호하는 것을 가장 중요한 과제로 설정하고 있다. 1999년 바라크 수상 재임 당시 중앙 행정 기관급의 재외 유대인 전담 정부기구인 ‘이스라엘인 사회와 세계 유대인공동체 부’(Ministry for the Israeli Society and World Jewish Community)를 설치했다. 이스라엘 정부에서 디아스포라를 공공외교의 주요 행위자로 주목하면서 2009년에는 부처의 명칭이 ‘공공외교 및 디아스포라부’(Ministry of Public Diplomacy and Diaspora Affairs)로 변경됐다. 2023년 1월에는 반유대주의 확산에 대응하기 위해서 ‘디아스포라 및 반유대주의 대응부’(Ministry of Diaspora Affairs and Combating Antisemitism)로 개편됐고, 반유대주의 대응 관련 기능이 더 강조됐다(Klein, 2023).

이스라엘 정부는 디아스포라 공공외교를 전담하는 부서를 통해 디아스포라 조직들 사이에서의 조정과 조율, 디아스포라 공공외교의 전체적인 방향 설정 등에 집중했다. 그러나 외교부 내 디아스포라 공공외교를 담당하는 정부 부서 조직 규모와 위상은 크다고 볼 수 없는 수준이었다. 재외 유대인 관련 업무를 다루는 부서는 공공외교국장(Head of Public Diplomacy Directorate) 산하 ‘세계 유대인 및 세계종교국’(Bureau for World Jewish Affairs and World Religions)에 속해 있는 ‘유대인 커뮤니티 부서’(Jewish Communities Department)다(이스라엘 외교부 2023). ‘디아스포라 및 반유대주의 대응부’ 역시 중앙 행정기관급의 정부기구지만 전담 직원이 35명 수준이며 연간 예산도 수백만 달러에

불과하다(장세정 외, 2013). 이런 점에서 이스라엘 사례를 강력한 민간 디아스포라 네트워크를 정부가 지원하는 디아스포라 공공외교 모델로 볼 수 있다.

이스라엘의 디아스포라 공공외교는 강력한 유대인 디아스포라 조직들에 의존하고 있다는 점에서 디아스포라의 주체성과 자율성에 기반한 공공외교의 성격을 띠고 있다. 그러나 다른 한편으로는 여전히 모국의 정책 방향을 중심으로 공공외교의 목표를 설정하고, 모국의 이익에 기여한다는 국가 중심 외교의 틀을 벗어나지 못한 측면도 없지 않다. 반유대주의 대응을 중심으로 설정된 디아스포라 공공외교 목표에서 이런 한계가 잘 드러난다. 2019년 설립된 ‘반유대주의에 맞선 운동’(Combat Anti-Semitism Movement)이나 ‘미국 유대인 위원회’(American Jewish Committee) 등의 단체들도 반유대주의에 대응하기 위해 적극적인 홍보와 로비활동을 벌이고 있다(CAM, 2023; AJC, 2024).

보편적 가치를 지향하고자 하는 시도가 없었던 것은 아니다. ‘공공외교 및 디아스포라부’ 장관이었던 율리 요엘 에텔스타인(Yuli-Yoel Edelstein)이 재외 유대인 전담기구가 글로벌 사회가 직면한 다양한 문제해결에 이바지해야 한다고 주장한 것이 대표적 사례다(이스라엘 공공외교 및 디아스포라부, 2012: 17).⁴⁾ 그러나 이런 입장이 이스라엘의 디아스포라 공공외교 정책에 반영됐다고 보기는 어렵다. 또 여전히 다수의 이스라엘 국민들은 유대인 디아스포라를 모국에 종속된 존재로 인식하는 경향이 있는 것도 사실이다.

그러나 디아스포라의 영향력이 커지고, 이스라엘을 중심으로 유대인의 배타적 정체성을 유지하기가 어려워지면서 이스라엘 정부의 태도에도 변화가 나타나고 있다. 한편으로는 모국 중심의 디아스포라 공공외교를 강조하면서도, 다른 한편으로는 디아스포라를 모국과 구별되는 독자적인 파트너로 인식하고, 디아스포라와 전략적인 협력을 도모하고 있는 것이다(최창모, 2016: 37). 이스라엘이 모국 중심의 디아스포라 인식을 유연하게 변화시키지 않는다면 디아스포라 공공외교를 매개로 한 이스라엘과 유대인 디아스포라의 공존에서 불

4) 유대인 디아스포라 또한 보편적 가치를 지향하는 활동을 전개하기도 했다. ‘미국 유대인 공동 분배 위원회’는 2023년에 튀니지, 우크라이나, 인도 및 아프리카의 재난 피해자들에게 인도적 지원을 제공했다. ‘북미 유대인 연대’(Jewish Federations of North America)는 2023년에 우크라이나 전쟁 피해자들을 위한 구호 작업에 5천만 달러를 기부했다.

협화음이 확대재생산될 가능성이 크다.

2. 아일랜드의 디아스포라 공공외교: ‘글로벌 상상의 공동체’ 지향의 다종적 네트워크

아일랜드인 디아스포라 또한 강력한 디아스포라의 대표적 사례다. 19세기 초반 시작된 아일랜드인들의 이주는 19세기 중반 대기근 이후 급증했다. 1801년부터 1921년까지 무려 800만 명이 아일랜드를 떠났고, 아일랜드 출생자의 17.5%가 해외에서 살고 있는 것으로 나타났다(Hickman, 2022).

이스라엘 정부가 변화하는 디아스포라의 현실을 제대로 파악하지 못해 유대인 디아스포라부터 낙후된 정책이라는 비판을 받는 경우가 종종 있다면(최창모, 2016: 19-20), 아일랜드의 경우는 변화하는 디아스포라의 현실을 정부가 적극적으로 인식하고 정책 변화를 시도하면서 간극을 메우려 하는 사례로 볼 수 있다. 특히 아일랜드 정부는 디아스포라의 다양성과 개방성, 탈영토성을 적극적으로 옹호하고, 이를 사회적·정치적 소수자들의 권리 문제와도 적극적으로 연계시키는 등 디아스포라의 존재론적 특성과 장점을 적극적으로 고려한 디아스포라 공공외교 정책을 펼치고 있다(Government of Ireland, 2020).

1990년대 이전에는 아일랜드의 디아스포라 정책 또한 국가중심적 성격을 띠고 있었고, 디아스포라가 본국 시민들로부터 적대적으로 인식되는 경우도 많았다.⁵⁾ 그러나 유럽통합과 함께 디아스포라 정책도 변화하기 시작했다. 이를 상징하는 것이 메리 로빈슨(Mary Robinson) 대통령의 취임 연설이었다. 주목할 만한 것은 배타적 민족주의를 비판하면서 아일랜드인의 정체성이 어떤 종류의 영토성으로도 갇히지 않는다고 강조했다라는 사실이다. 이는 후임자 메리 메컬리스(Mary McAlesse)의 ‘글로벌 아일랜드인 가족’(Global Irish Family) 명제로 이어졌다(Delaney, 2006: 38-39; Hickman, 2015; 2002: 17)

디아스포라에 대한 긍정적 인식의 확산은 아일랜드인 정체성, 모국과 디아

5) 아일랜드에서 흔히 사용되는 대표적인 경멸조의 표현으로는 아일랜드계 미국인을 지칭하는 “returned Yanks”, 그리고 아일랜드계 영국인을 지칭하는 “plastic Paddy”가 있다(Hickman, 2002: 15).

스포라의 관계에 관한 논의의 활성화로 이어졌다. 특히 디아스포라들 사이의 차이, 디아스포라 내부의 차이 또한 주목받기 시작했다. 모국과 디아스포라의 이분법적 관계로는 디아스포라의 다양성과 혼종성이 파악될 수 없었기 때문이다. 아일랜드 정부는 아일랜드인 디아스포라가 개방적이고 혼종적인 만큼, 아일랜드 국가 또한 개방적이고 혼종적이라는 인식 하에서 디아스포라 공공 외교 정책을 추진했다(Government of Ireland, 2020).

디아스포라가 주목받으면서 2002년 정부 보고서 『아일랜드와 해외의 아일랜드인』(Ireland and the Irish Abroad)이 출간됐다. 2004년에는 디아스포라 전담 정부 조직 ‘재외 아일랜드인 담당부(Irish Abroad Unit: IAU)’가 설치됐다.⁶⁾ 이에 IAU 예하의 ‘이민자 지원 프로그램’(Emigrant Support Programme: ESP)이 Dion 위원회⁷⁾를 계승했고, 예산 규모도 큰 폭으로 증가했다(Hickman 2022).⁸⁾ 이를 기반으로 ‘글로벌 아일랜드 경제포럼’(Global Irish Economic Forum), ‘글로벌 아일랜드 시민포럼’(Global Irish Civic Forum)도 연례 행사로 개최되고 있다.

최근 아일랜드의 디아스포라 공공외교 전략은 정부 보고서 『글로벌 아일랜드: 아일랜드의 디아스포라 전략, 2020-2025』(Global Ireland: Ireland’s Diaspora Strategy 2020-2025)에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 아일랜드가 다양성과 개방성, 탈영토성에 기초한 글로벌 공동체로서 디아스포라를 옹호한다고 명확히 밝히고 있다(Government of Ireland, 2020: 2). 또 하나 중요한 것은 아일랜드 정부의 정책이 시민 개개인의 삶의 조건을 개선해야 함을 강조하면서 국내외의 취약 계층에 대한 사회경제적 지원과 복지를 확대하고 있다는 점이다.

여기에서 아일랜드 정부는 5개의 세부 전략과 핵심 내용을 제시했다. 첫째

-
- 6) IAU는 외교부 산하 10개국 중 하나인 시민서비스국(Citizen Services Division)의 산하 조직이다. 디아스포라 관련 업무를 담당하는 별도의 기구를 두고 있는 이스라엘과 달리 외교부 내부에서 관련 업무를 담당하고 있다.
 - 7) 아일랜드 정부는 1984년에는 영국에 있는 아일랜드 시민권자의 복지적 요구를 지원하기 위해 Dion 위원회를 설립했다. 아일랜드어 díon은 ‘대피처’(shelter)를 의미하며, 영국 내 아일랜드인들이 공동체를 형성해 기금을 조성하고 취약 동포를 지원하기 시작한 것이 위원회의 시초다.
 - 8) 2004-2022년 사이에 총 2억 2천만 유로의 예산을 사용했다(Hickman, 2022; Department of Foreign Affairs of Ireland, 2023).

는 ‘인민’(people)이다. 여기에는 재외국민을 포함하는 아일랜드인의 복지와 돌봄 등에 대한 내용이 포함돼 있다. 둘째는 ‘가치’(value)다. 여기에는 개방적이고 포용적인 디아스포라 정책의 필요성, 여성 및 LGBTQI 같은 소수자에 대한 지원 정책 등이 포함돼 있다. 셋째는 ‘번영’(prosperity)이다. 여기에는 무역, 기술, 교육, 혁신 등에 있어서 모국과 디아스포라의 교류와 관련된 내용, 귀환동포의 일자리 지원 등에 관한 내용이 포함돼 있다. 넷째는 ‘문화’(culture)다. 여기에는 세계적 차원에서 아일랜드인의 문화를 고양하고 지원하기 위한 정책이 포함돼 있다. 마지막은 ‘영향력’(influence)이다. 여기에는 청소년 및 청년 디아스포라에 대한 지원, 아일랜드학(Irish Studies) 연구 지원, 모국을 허브로 하는 디아스포라들의 연계와 교류 등이 포함돼 있다.

이런 정책을 추진하는 중심축은 IAU다. IAU는 디아스포라 정책을 총괄하고 ESP를 집행하는 역할을 한다. ESP는 아일랜드 출신 이민자 중 소외되고 취약한 계층을 집중 지원하며, 디아스포라 네트워크의 활성화를 위한 지원도 제공한다.⁹⁾ 외교부 국제·디아스포라 담당 장관(Minister of State for International Development and Diaspora)¹⁰⁾이 지휘하는 ‘부서 간 디아스포라 위원회’(Interdepartmental Committee on the Diaspora)는 디아스포라 관련 정책을 다루는 부서들 사이의 조정을 담당하며, 최근에는 재외국민의 귀환과 관련된 정책을 총괄하고 있다(IAU, 2023; Government of Ireland, 2020).

이처럼 아일랜드 정부는 디아스포라들 사이에서 허브 역할을 하면서 적극적인 조정과 네트워킹의 역할을 하고 있다. 내용적인 측면에서는 디아스포라의 다양성과 개방성, 탈영토성을 강조하고, 사회적 시민권을 옹호하는 등 다종적 외교로 지칭될 수 있는 실험을 진행 중이다. 그러나 여전히 모국 시민들과 디아스포라 사이의 갈등이 존재하고, 아일랜드 정부와 디아스포라 사이의 관계 또한 유동적이기 때문에 아일랜드의 급진적인 디아스포라 공공외교가 어느 정도로, 어떤 방식으로 지속될 수 있을지 더 지켜볼 필요가 있다.

9) 2022년 ESP 예산은 총 1,400만 유로였고, 그 중 50%가 영국, 40%가 미국 내 아일랜드인 지원에 사용됐다.

10) 아일랜드 외교부는 외교부장관(Minister for Foreign Affairs)의 총괄 하에 유럽담당장관(Minister of State for European Affairs)과 국제·디아스포라 담당 장관(Minister of State for International Development and Diaspora)이 외교부장관을 보좌하는 형태로 운영된다.

3. 다종적 평화 외교로서 한국 재외동포 공공외교 정책의 전망

한국의 재외동포 공공외교가 다종적 디아스포라 공공외교로 발전해 나가기 위해서는 공공외교의 주체와 내용 및 가치라는 두 가지 측면에서 대안을 모색해야 한다. 전자와 관련해서 가장 중요한 것은 재외동포 집단의 주체성과 자율성이다. 공공외교의 특성상 국가의 역할을 축소하는 데 한계가 있고, 또 그것이 다종적 공공외교의 발전에 무조건 좋은 방향이라고 할 수도 없다. 이스라엘과 아일랜드 사례에서 살펴본 것처럼, 정부 주도인가, 아니며 디아스포라 주도인가라는 이분법보다 더 중요한 것은 디아스포라 집단과 정부가 실질적으로 수행하는 역할과 양자의 관계 설정 문제다.

따라서 단순히 재외동포 집단의 주체성과 역량을 강화한다는 원칙을 넘어서서, 다양한 행위자들 사이의 관계설정을 어떻게 할 것인지, 그래서 내용적 측면을 어떻게 채워나갈 것인지에 대한 고민이 필요하다. 우선, 특정 국가와 영토로 귀속되지 않는 재외동포 고유의 잠재력을 극대화 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 재외동포 공공외교의 수행에 있어 정부가 적극적인 역할을 하더라도 일방향적으로 국가 정책을 관철하거나, 공공외교의 내용을 직접 설정하기보다는 재외동포 집단 사이에서 조정과 조율, 지원의 역할을 하면서 동등하고 수평적인 행위자가 될 필요가 있다. 다양한 초국가적 이슈와 행위자들이 부상하는 상황에서 이 행위자들을 수평적으로 결합할 수 있는 네트워크 형성도 중요하다(김상배, 2019; 정성호, 2008; 리단, 2015: 109).

국가와 디아스포라의 이런 관계설정에서 중요한 것이 바로 시민사회의 역할이다. 시민사회는 모국 시민들과 디아스포라들 사이의 소통에서 매개 역할을 하는 동시에, 다종적 디아스포라 공공외교에 대한 사회적 지지를 강화하고 지속 가능성을 제고하는 역할을 할 수 있다.

다종적 외교로서 한국 재외동포 공공외교가 지향해야 할 가치 또한 중요한 쟁점이다. 디아스포라의 정체성이 다양하고 유동적이라는 것이 그것이 어떤 가치도 지향하지 않는 텅 비어 있는 기표임을 의미하는 것은 아니다. 오히려 디아스포라 공공외교의 의의를 극대화하기 위해서는 배타적으로 규정된 국익의 논리를 벗어나 다양하고 다층적인 행위자들을 연결하면서, 인권, 평화, 안전, 보건, 생태 등의 보편적 가치를 통해 디아스포라 공공외교의 내용과 가치

를 적극적으로 채워나갈 필요가 있다.

여기에서 중요한 것이 디아스포라가 가진 고유한 역사와 문화, 정체성을 반영하는 가치, 그리고 정세적으로도 모국 및 디아스포라의 상황과 밀접한 연관을 갖는 가치를 발굴하는 것이다. 이런 조건들을 충족할 때 디아스포라 공공외교의 영향력과 시의성, 지속 가능성이 배가될 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 본 연구에서 특별히 논하고자 하는 가치는 바로 평화다.

평화는 공공외교에서 가장 중요한 보편적 가치일 뿐만 아니라, 한국 재외동포 집단의 발생과 기원, 존재론적 지위와도 관련이 있다. 한국의 재외동포는 그 발생과 기원 자체가 식민 통치, 전쟁과 분단, 빈곤 등 넓은 의미의 평화와 평화로움으로부터 반대되는 역사적 상황과 관련이 깊다. 미중 전략경쟁의 심화, 남북관계 경색 등 한반도를 둘러싼 현 상황 또한 평화 가치의 중요성을 역설적으로 증명하고 있다.

한국 재외동포의 역사적 특수성을 가장 잘 보여주는 사례가 재일 코리안 디아스포라다. 재일 코리안 디아스포라는 해방 이후 통일된 모국의 상실, 적대적인 두 모국과의 관계 설정, 일본의 차별 등의 복잡한 영향 속에서 정체성을 형성해왔다.¹¹⁾ 한반도의 평화에서 매우 큰 상징성을 갖는 탈북민까지 고려 대상으로 포함시킨다면 평화 가치가 갖는 의미는 더 커진다. 초국가적 이주 네트워크 속에서 특수한 정체성을 형성, 변화시켜온 탈북민들은 국가와 국민의 틀을 넘어서는 다종적 외교의 주체가 될 수 있다(김태경, 2022: 6-9).

동일한 논리로 한국 내에 거주하는 외국인들 또한 중요하게 고려돼야 한다. 현재 한국에는 3만명의 탈북민보다 훨씬 더 많은 200만명 정도의 외국인이 체류하고 있다. 한국 내에 존재하는 이런 외국인 디아스포라들은 경제지대의 존재로서 복합적이고 혼종적인 정체성을 가지며, 이들의 모국과 한반도는 물론, 동아시아와 글로벌 차원에서 탈국가적이고 다종적인 디아스포라 공공외교의 잠재적인 주체다. 평화 개념의 확장이라는 측면에서도 이들과의 공존과 포용이라는 문제는 매우 큰 중요성을 갖는다.

11) 이외에도 사할린의 한인, 중앙아시아의 고려인, 중국의 조선족 등도 유사한 맥락에서 고려돼야 한다(윤인진, 2012).

이처럼 다종적인 비국가 주체들을 공공외교의 주체로 설정하게 되면 필연적으로 평화 개념 또한 확장되게 된다. 단순히 전쟁과 분쟁의 부재가 아니라 다양한 디아스포라 집단의 역사적 경험 공유, 사회적인 차별과 갈등 해소, 다양성과 차이의 포용, 그리고 이런 과정을 통한 공동체 문화의 전변으로 평화와 평화로움의 개념이 확장될 수 있는 것이다. 한국 재외동포는 그 기원과 분포, 현재의 존재론적 지위를 고려했을 때 동아시아의 시민 연대에서도 중요한 역할을 수행할 수 있는 존재다.

한국의 재외동포 공공외교를 다종적 평화 외교로 전환하기 위해서는 재외동포를 단순히 국가의 외교적 자원이 아니라 다층적인 정체성을 가진 복합적 존재로 인정하는 것이 그 출발점이 돼야 한다. 정부를 중심으로 위계적으로 재외동포 집단과 연결고리를 만드는 데 집중한 지금까지의 정책에서 벗어나, 세계 각지에 산재해 있는 재외동포 집단을 연결, 조율하고, 이들의 역량을 강화할 수 있는 정책에 초점을 맞춰야 한다. 정부가 상위의 주체로서 주도적으로 의제를 제시하고 정책을 설계하기보다는 이들을 연결하는 허브로서 동등하고 수평적인 관계에서 재외동포의 네트워크 형성을 지원할 필요가 있다.

이를 탈북민 네트워크나 국내 거주 외국인 디아스포라와 연결시킬 수 있는 환경과 제도를 조성하는 것 또한 중요한 과제다. 한국과의 경제 교류, 이주·취업 기회 제공 등을 통해 취약 동포의 역량을 강화할 수 있는 지원책도 중요하다. 사회경제적으로 취약한 상태에 있는 재외동포들에게 효과적인 공공외교 활동을 기대하기는 어렵기 때문이다.¹²⁾

당장 한국 정부가 다종적 평화 외교를 위한 재외동포 공공외교 정책의 급진적 전환을 도모하기는 쉽지 않을 수 있다. 예컨대, 재외동포에 대한 경제적 지원이나 해외 한국학 연구 지원 등은 가능하겠지만, 재외동포 공공외교가 지향해야 할 가치를 소수자 집단의 권리나 탈국가적인 정치적 권리로 확대하기

12) 재미동포 비영리 조직인 미주한인봉사교육단체협의회(National Korean American Service & Education Consortium)은 아시아계 미국인들과 광범위하게 연대하면서 사회, 경제, 인종적 정의를 추구하는 활동을 전개했다. 특히 입양인 시민권법 채택을 지원, 위기 입양인에게 법률상담 서비스를 지원하는 ‘Adoptee for Justice’ 캠페인, 이민법 개혁 캠페인 등을 적극적으로 수행하고 있다(NKASEC, 2024).

는 당장은 쉽지 않을 가능성이 크다. 이는 사회적 논쟁과 합의 속에서 한국 외교를 둘러싼 문화 전반이 바뀌어야 하는 장기적 과제이며, 그 과정에서 상당한 논쟁과 진통이 수반될 수도 있다.

이와 관련해서 김태경(2022)의 연구는 재미동포 여성평화운동과 런던의 탈북탈남민 디아스포라 공동체 사례를 제시하고 있다. 재미동포 여성들은 2015년 한반도 전쟁 종식과 평화협정을 목표로 DMZ를 횡단하는 평화운동을 조직했다. ‘DMZ를 횡단하는 여성들’(Women Cross DMZ: WDC)로 불린 이 운동에는 한국전쟁 참전 12개국의 여성 평화 활동가들이 참여했고, 한반도 평화 문제를 국제적 이슈로 만드는 데 기여했다. 또 2016년 한국에 정착한 이후 영국으로 이주한 탈북민들을 중심으로 설립된 한글 학교인 런던한겨레한글학교는 인근 한국인들과 교류를 지속하고 있다. 이는 남·북이 아닌 제3지대에서 평화 공동체를 실험하고 있는 주목할 만한 사례다. 이런 사례들을 여러 가지 모순과 진통 속에서도 한국의 재외동포 공공외교가 변화하고 발전해 나가야 할 과정이자 중요한 지향점으로 참고해 볼 수도 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 다종적인 평화 외교로서 한국 재외동포 공공외교의 가능성과 한계를 탐색하고, 대안을 모색하고자 하는 문제의식에서 출발했다. 이를 위해 우선 한국의 재외동포 정책과 재외동포 공공외교 정책을 간략히 검토했다. 다음으로 다종적 외교 개념에 착목해서 디아스포라 외교, 디아스포라 공공외교에 관한 이론을 비판적으로 검토했다. 특히 이 과정에서 다종적 외교로서 디아스포라 외교가 갖는 유의미성과 잠재력뿐만 아니라, 그 양가성과 모순 또한 강조하고자 했다. 마지막으로 이를 바탕으로 이스라엘과 아일랜드의 디아스포라 공공외교 사례를 검토하고, 한국 재외동포 공공외교 정책에 대한 함의를 도출하고자 했다. 논문의 주요 내용을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 재외동포와 공공외교를 결합하려는 한국 정부의 시도 속에서 재외동포를 지원 대상이나 외교적 수단으로만 규정하던 과거의 틀에서 벗어나 재외

동포의 주체성과 자율성도 강조되기 시작했다. 그러나 재외동포의 참여는 여전히 제한적이었고, 재외동포와 국가의 관계는 여전히 모호했다. 모국과 거주국 사이에서 독특한 위치를 점하는 재외동포의 잠재력은 여전히 재외동포 공공외교 정책에 반영되지 못했다.

둘째, 재외동포 공공외교가 디아스포라 외교, 디아스포라 공공외교로서 의미를 갖기 위해서는 국가와 국가 사이에 존재하는 재외동포 집단의 존재론적 특성, 그리고 다언어적, 다문화적 잠재력을 극대화하고 전통적 외교를 전변시킬 수 있는 대안을 제시해야 한다. 본 연구에서는 혼종적인 정체성을 갖는 ‘글로벌 상상의 공동체’로서 디아스포라가 다양한 층위의 비국가 행위자들을 결합하는 다종적 외교에 주목해서 재외동포 공공외교의 대안적인 지향점을 제시하고자 했다.

셋째, 이스라엘과 아일랜드는 디아스포라 공공외교가 활성화된 대표적인 국가들이지만, 실제 내용에 있어서는 커다란 차이를 보인다. 이스라엘의 디아스포라 공공외교에서는 여전히 국가중심적 성격이 나타난다. 이 때문에 모국과 디아스포라 사이에서 불협화음이 나타나기도 한다. 반면, 아일랜드의 경우 정부가 디아스포라의 다양성과 개방성, 탈영토성을 적극적으로 옹호하는 등 디아스포라의 존재론적 특성과 장점을 적극적으로 고려한 정책을 펼치고 있다.

넷째, 한국의 재외동포 공공외교가 다종적 평화 외교로 발전하기 위해서는 공공외교의 주체와 가치라는 두 측면에서 변화가 필요하다. 우선, 재외동포 집단이 국가로부터 주체성과 자율성을 확보하고, 시민사회의 다양한 행위자들과 수평적으로 교류할 수 있어야 한다. 또 이를 바탕으로 보편적 가치를 통해 공공외교의 내용을 채워나가야 한다. 재외동포의 역사와 정체성, 한반도 정세를 고려했을 때 평화가 갖는 의미에 특별히 주목해 볼 수 있다.

본 연구가 재외동포 공공외교의 지향점으로 다종적인 평화 외교를 제안한 배경에는 한편으로는 배타적이고 고정된 정체성을 유지하기가 점점 어려워지는 현실, 그리고 다른 한편으로는 그러한 정체성에 호소하면서 세계 도처에서 민주주의와 인권, 평화가 위기에 빠지고 있는 역설이 놓여 있다. 이것이 본 연구가 지적한 디아스포라 외교의 양가성과 모순이기도 하다. 본 연구는 구체적인 정책적 차원에서 완결적인 대안을 제시하지는 못했다. 그럼에도 본 연구가

제안한 대안적인 방향성이 한국의 재외동포 공공외교를 다종적 디아스포라 공공외교로 발전시켜 나가는 과정에 기여하고, 이를 토대로 한국의 재외동포 공공외교가 다종적 평화 외교로 거듭날 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김상배. (2019). “디지털 외교와 공공외교”. *지구화 시대의 공공외교(1)*. 서울: 사회평론아카데미.
- 신범식. (2019). “디아스포라와 공공외교”. *지구화 시대의 공공외교(1)*. 서울: 사회평론아카데미.
- 이스라엘 공공외교및디아스포라부. (2012). *Global Village 2012 국제회의의 참가 결 과보고서*. 서울: 재외동포재단.
- 이진영. (2022). *지구촌 한인과 공공외교* 인천: 디자인장이.
- 김용찬. (2018). 재외동포정책의 역사적 평가와 과제. *민족연구* 72호
- 김재기&정금칠. (2015). 미국 버지니아의회의 동해병기법과 재미한인 디아스포라 의 정치활동. *한국동북아논총* 74호.
- 김태경. (2022). 코리안 디아스포라와 한반도 평화구축. *국제전략 Foresight* 12호.
- 남성욱, 이현주, 정유석, 박용한, 조평세&곽은경. (2016). 글로벌 한인 통일네트워 크 구축에 관한 연구. *통일문제연구* 28권 1호.
- 리단. (2015). 한반도 통일 공공외교. *재외한인연구* 35호.
- 손혜현. (2021). 중남미 디아스포라 국민외교 아르헨티나 한인디아스포라의 코로나 19 방역 연대활동을 중심으로. *정책연구시리즈* 27호.
- 윤인진. (2012). 디아스포라와 초국가주의의 고전 및 현대 연구 검토 *재외한인연구* 28권.
- 이용재. (2015). 한국의 재외동포정책의 과정과 과제. *민족연구* 61호.
- 이진영&김판준. (2015). 통일과 동북아 평화를 위한 재외동포의 역할 모색. *재외한 인연구* 37호.
- 이희영. (2012). (탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들 의 삶과 인권에 대한 사례연구. *북한연구학회보* 17권 1호.
- 전재호. (2008). 세계화 시기 한국 재외동포정책의 쟁점과 대안: 재외동포법과 이 중국적용 중심으로. *한국과 국제정치* 24권 2호
- 전형권. (2004). 글로벌 민족네트워크와 각국의 동포정책: 인도와 이스라엘 사례를 중심으로. *한국동북아논총* 33호.
- 정성호. (2008). 코리안 디아스포라. *한국인구학* 제31권 제3호.
- 정영국. (2013). 한국의 재외동포정책에 관한 연구: 글로벌재외동포정책의 수립과 전개를 중심으로. 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 외교부. (2017). 제1차 대한민국 공공외교 기본계획. 외교부.
- 외교부. (2023). 제2차 대한민국 공공외교 기본계획. 외교부.

- 재외동포청. (2024). 제1차 재외동포정책 기본계획 확정. 재외동포청.
- 이석호.(2020년05월01일). 사할린동포 지원 법적 근거 마련… ‘사할린동포특별법’ 국회 통과. *World Korean*.
- 이승윤.(2020년05월21일). 제20대 국회 마지막 본회의 통과된 법률 보니. *법률신문*.
- Balibar, Etienne. (1995). “Culture and Identity”. in John Rajchman(ed.). *The Identity in Question*. New York: Routledge.
- Balibar, Etienne. (2002). *Politics and the Other Scene*. London: Verso Verso.
- Balibar, Etienne. (2004). *We, the People of Europe?: Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Benhabib, Seyla. (2004). *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. New York: Cambridge University Press.
- Bhabha, Homi, K. (1994). *The Location of Culture*. London;New York: Routledge.
- Gonzalez III JL. (2012). *Diaspora Diplomacy*. Minneapolis: Mill City.
- Kaldor, Mary. (2001). *New and Old Wars*. Stanford University Press.
- Wiseman G. (2004). “‘Polylateralism’ and New Modes of Global Dialogue”. in Jönsson C and Langhorne R(eds.). *Diplomacy*. Thousand Oaks: Sage.
- Balibar, Etienne. (2006). Sub specie universitatis. *Topoi* 25(1-2).
- Balibar, Etienne. (2009). Europe as Borderland. *Society and Space* 27(2).
- Collyer M and King R. (2014). Producing Transnational Space. *Progress in Human Geography* 39(2).
- Delaney, E. (2006). Symposium: Perspectives on the Irish Diaspora. *Irish Economic and Social History* 33.
- Delano A & Gamlen A. (2014). Comparing and Theorizing State-Diaspora Relations. *Political Geography* 41.
- Cohen N. (2017). Diaspora Strategies. *Geography Compass* 11(3).
- Hickman, Mary. (2002). Locating the Irish Diaspora. *Irish Journal of Sociology* 11(2)
- Ho, Elaine. (2011). ‘Claiming’ the Diaspora. *Progress in Human Geography* 35(6).
- Ho, Elaine. & McConnell, Fiona. (2019). Conceptualizing ‘Diaspora Diplomacy’. *Progress in Human Geography* 43(2).

- Ragazzi F. (2009). Governing Diasporas. *International Political Sociology* 3(4).
- Safran, William. (2005). The Jewish Diaspora in a Comparative and Theoretical Perspective. *Israel Studies* 10.
- Tomiczek M. (2011). Diaspora Diplomacy about a New Dimension of Diplomacy, the Example of a New Emigration Non-Governmental Organisation. *Journal of Education Culture and Society* 2.
- Wiseman G. (2010). ‘Polylateralism’: Diplomacy’s Third Dimension. *Public Diplomacy Magazine* 1(Summer).
- AJC. (2024). *WHO WE ARE*. American Jewish Committee.
- CAM. (2024). *Meet the Combat Antisemitism Movement*. Combat Antisemitism Movement.
- Department of Foreign Affairs of Ireland. *Emigrant Support Programme*. Department of Foreign Affairs.
- IAU. (2023). Ministerial Note, Jan 31. (검색일: 2023.10.30.)
- NKASEC(National Korean American Service&Education Consortium). *Adoptees For Justice*. NAKSEC.
- Government of Ireland. (2020). *Ireland's Diaspora Strategy 2020-2025*. Department of Foreign Affairs.
- Hickman, Mary. (2022). Ireland’s Diaspora Policy. Paper presented at Academic Forum on Overseas.
- Hickman, Mary. (2015). Aspects of Irish Diaspora. Paper presented at Luton Irish Centre.
- Klein. Zvika.(2023, January 2). Israel's Diaspora Ministry to be renamed for fighting antisemitism. *The Jerusalem Post*.