



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

언론정보학박사학위논문

관계 형성적 접근을 통해 본 한국의  
국가브랜딩 정책에 대한 연구

-2008년~2020년의 국가홍보정책예산과 국가이미지 변화를 중심으로-

2021년 2월

서울대학교 대학원

언론정보학과

정 가 영

관계 형성적 접근을 통해 본  
한국의 국가브랜딩 정책에 대한 연구

-2008년~2020년의 국가홍보정책예산과 국가이미지 변화를 중심으로-

지도교수 김 은 미

이 논문을 언론정보학 박사학위논문으로 제출함

2020 년 11 월

서울대학교 대학원

언론정보학과

정 가 영

정가영의 박사학위논문을 인준함

2020 년 11 월

위 원 장	양 승 목	(인)
부 위 원 장	윤 석 민	(인)
위 원	이 병 종	(인)
위 원	한 규 섭	(인)
위 원	김 은 미	(인)

## 초록

2000년대 들어 미디어 환경 변화와 국제질서의 전환 과정에서 국가의 이미지 개선을 위한 ‘국가브랜딩(nation branding)’에 대한 아이디어는 전 세계적으로 주목받기 시작했다. 우리나라 역시 정부 차원의 국가브랜딩 노력을 지속해 온 국가 중 하나로 평가되었다. 그러나 그동안 정부나 다양한 국내 언론은 일부 해외 보도에서 부각되는 한국의 긍정적 측면을 국내 보도로 증폭시켜 일희일비하는 수동적 모습을 보여주었을 뿐, 정작 우리가 그 동안 집행해 온 국가브랜딩 정책의 실태와 타당성을 종합적으로 평가하는 작업에는 소극적이었다.

이 연구는 국가브랜딩을 단순히 국가홍보를 위한 마케팅 도구라는 지엽적 시각에 머무는 것이 아니라, 국가 간 관계 형성을 위한 커뮤니케이션이라는 지속적이고 포괄적인 관점으로 전환해 개념화한다. 관계 형성적 관점에서 국가브랜딩에 관한 이론적 모형을 구축하고 지난 10여 년간 한국의 국가브랜딩 정책의 변화와 그 결과를 실증적으로 평가한다. 이를 위해 주요 개념으로 국가이미지, 국가브랜딩, 공공외교에 관한 개념의 변천과 다양한 접근 방식을 살펴보고, 국가이미지가 일방적으로 주입되는 것이 아니며 브랜딩이라는 역동적이고 상호작용적인 커뮤니케이션 과정에 의해 형성된다는 점을 논의한다. 국가브랜딩이 하나의 ‘관계’이자 ‘커뮤니케이션’이라는 이론적 선언들을 구체화시키고 새로운 시각으로 국가브랜딩을 실증적으로 평가해보고자 관계형성 패러다임(relationship building paradigm)과 국가가 주도하는 정책으로서의 국가브랜딩 과정을 이론적 배경의 두 축으로 살펴본다.

관계형성 패러다임은 국가브랜딩을 국가의 이미지 관리를 위한 도구로 이해하는 이미지 관리 접근법에서 장기적으로 국가 간 일반 대중의 수준까지 상호 이해와 관계형성을 위한 ‘과정’으로 이해를 전환시키는 것이다. 논문은 커뮤니케이션 과정으로서의 관계 형성적 국가브랜딩을 어떻게 구

축해야 하는지를 구체화시키기 위해 SMCR 커뮤니케이션 모델에 의거하여 국가브랜딩의 송신자 요소, 수용자 요소, 메시지의 주제 요소, 채널 요소로 국가브랜딩 목적, 대상, 대상에 따른 콘텐츠 유형, 채널의 집행 방향을 논의한다. 또한 국가이미지 형성 과정의 6차원 모형(Fan, 2008)에 대한 논의를 토대로 관계 형성적 국가브랜딩으로 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용을 설명하고 국가정체성에 대한 구성, 홍보 이미지, 그리고 실제 이미지 차원에서 검토해 보고자 하는 분석모형을 구축한다.

정부가 주도 주체가 되어 국가브랜딩이 정책으로 집행될 경우 국가브랜딩의 출발점인 국가정체성에 대한 구성에 ‘국가(정부)’의 개입이 미칠 수 있는 현실적인 특징을 기존 연구들은 간과하고 있었다. 본 연구는 이러한 부분을 보완하고자 특히 정책예산 집행과 미디어 시스템에 끼치는 정치권력의 영향에 관한 논의를 통해 정책집행이 근본적으로 정치적 의도와 목적을 가지는 정치적 특성을 지닌다는 점, 특히 한국은 정치권력에 따라 이념의 극단적 차이를 지니기 때문에 근본적으로 국가를 바라보는 관점이나 국가정체성을 인식하는 틀이 달라진다는 점을 이론적 배경의 또 다른 핵심 축으로 논의한다.

국가브랜딩이 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용이라는 이론적 논의에 입각하여 국가브랜딩을 입체적으로 평가하기 위해 국가정체성에 대한 내적 구성과 외부 수용자가 인식하는 한국의 이미지라는 두 차원을 모두 탐색하고자 크게 세 가지 데이터 분석을 실시한다. 첫째, 국가브랜딩 정책의 집행 예산 분석, 둘째, 국가홍보이미지에 대한 내용 분석, 셋째는 『뉴욕타임스(*The New York Times*)』에 나타난 한국의 이미지에 대한 빅데이터 분석이다. 한국이 정책적으로 송출한 국가홍보이미지가 정권에 따라 어떻게 변화했는지는 해외문화홍보원 간행물과 아리랑국제방송 프로그램에 나타난 한국의 이미지 변화를 분석한다. 그리고 같은 시기 세계 유수의 정론지인 『뉴욕타임스』에 나타난 한국에 대한 기사 내용을 앞서 검토한 정권별 국가브랜딩 정책 예산의 특성 및 국가홍보이미지와 비교해 분석한다.

분석 결과 한국은 정권이 교체되면 추구하는 국가정체성이나 핵심 홍보 이미지가 달라져왔던 것으로 나타났다. 정권의 관심에 따라 국가브랜딩 집행 예산도 변화해 왔으며, 일반 국민이 공유하는 국가의 정체성요소보다 정부가 추구하는 국가정체성을 일방적으로 전달하는 데 주력해 정책적으로 송출되는 한국의 주요 이미지가 달라졌다. 국가브랜딩 정책의 영향으로 단언할 수는 없으나 『뉴욕타임스』에 나타난 한국의 주요 이미지 역시 우리나라 정권 변화에 따라 달라져온 것을 확인하였다.

국가브랜딩을 관계 형성적 관점에서 접근해 살펴본 이 연구는 그동안 국가브랜딩을 경제적 이익을 위한 도구나 일방적인 홍보 관점에서 다루었던 기존 연구와 차별성을 갖는다. 커뮤니케이션 시각에서 국가브랜딩에 대한 관계 형성적 모형을 제시하고, 이를 바탕으로 예산 분석과 미디어 내용 분석을 통해 국가브랜딩 정책의 과정과 효과를 실증적으로 검증하는 새로운 시도를 했다는 점에서 함의를 갖는다.

주요어: 국가브랜딩, 국가브랜드, 국가이미지, 국가정체성, 관계형성, 공공외교, 국가브랜딩 정책, 국가홍보 정책  
학번: 2014-30068

## <목차>

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 문제 제기와 연구의 목적 .....	1
제2절 논문의 구성 .....	5
<b>제2장 이론적 배경</b> .....	<b>8</b>
제1절 주요 개념 .....	8
1. 국가이미지 .....	8
2. 국가브랜드와 국가브랜딩 .....	10
3. 공공외교 .....	13
제2절 국가브랜딩 관련 연구의 특성 .....	15
1. 국가브랜딩 개념화에 관한 논쟁 .....	15
2. 국가브랜딩 접근 방식의 변화 .....	18
3. 국내 국가브랜딩 연구의 특징 .....	22
제3절 국가브랜딩에 관한 새로운 이론적 접근 .....	26
1. 관계 형성적 국가브랜딩 .....	26
1) 국가이미지 관리에서 국가브랜딩으로의 전환 .....	26
2) 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩 .....	30
3) 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용 .....	40
2. 국가브랜딩 정책 .....	44
1) 국가브랜딩의 출발점으로서의 국가정체성 .....	45
2) 국가이미지 형성에 끼치는 요인 .....	75
<b>제3장 연구모형 및 연구방법</b> .....	<b>82</b>
제1절 분석모형 및 연구문제 .....	82

1. 분석모형 .....	82
2. 연구문제 .....	83
제2절 연구방법 .....	86
1. 국가브랜딩 정책 예산분석 .....	87
1) 데이터 수집 및 분석대상 .....	87
2) 분석방법 .....	94
2. 국가홍보이미지에 대한 내용분석 .....	99
1) 데이터 수집 및 분석대상 .....	100
2) 국가홍보이미지 코딩 및 분석방법 .....	102
3. 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지 분석 .....	104
1) 데이터 수집 및 분석대상 .....	104
2) 분석방법 .....	106
<b>제4장 국가브랜딩 정책 예산분석 .....</b>	<b>109</b>
제1절 정권별 국가브랜딩 정책 .....	109
1. 국가브랜딩 정책사업 내용 .....	109
2. 정책집행예산 변동 .....	127
제2절 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩 정책 분석 .....	129
1. 커뮤니케이션 유목별 사업내용 .....	129
2. 커뮤니케이션 유목별 예산분석 .....	133
제3절 소결 .....	143
<b>제5장 국가이미지에 대한 내용분석 .....</b>	<b>147</b>
제1절 국가홍보이미지에 대한 내용분석 .....	147
1. 해외문화홍보원에 나타난 정권별 국가홍보이미지 .....	147
2. 아리랑TV에 나타난 정권별 국가홍보이미지 .....	153
제2절 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지 분석 .....	158

1. 한국 관련 기사의 상위주제 .....	158
2. 한국 관련 기사의 정권별 주제 .....	163
제3절 소결 .....	168
<b>제6장 논의 및 결론 .....</b>	<b>171</b>
제1절 연구의 요약 .....	171
제2절 결론 .....	175
제3절 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언 .....	180
<b>참고문헌 .....</b>	<b>184</b>
부록 1. 2009년~2018년 한국의 주요 국가브랜딩 정책사업 .....	199
부록 2. 2010년~2020년 해외문화홍보원 간행물 .....	204
부록 3. 2011년~2020년 아리랑TV 프로그램 및 방영기간 .....	211

## <표 목차>

<표 1> 국가브랜딩의 두 가지 접근법 .....	27
<표 2> 국가브랜딩 정책예산 데이터 셋 예시 .....	91
<표 3> 국가브랜딩 커뮤니케이션 유목코딩기준 .....	96
<표 4> 대상에 따른 콘텐츠 유형의 집단 간 차이 .....	140
<표 5> 정권별 해외문화홍보원 간행물에서 나타난 한국의 국가홍보이미지 유목별 분포 .....	148
<표 6> 정권별 해외문화홍보원 간행물 커버스토리에서 다룬 세부주제	148
<표 7> 정권별 아리랑TV에서 나타난 한국의 국가홍보이미지 .....	154
<표 8> 정권별 아리랑TV에서 나타난 상위주제 .....	155
<표 9> 한국 주제 뉴욕타임스 기사 내 상위 출현 단어 .....	159
<표 10> 올림픽 관련어를 제외한 한국 주제 뉴욕타임스 기사 내 상위 출 현 단어 .....	161
<표 11> 한국의 국가브랜딩 주제별 단어선정 .....	166

## <그림 목차>

<그림 1> 국가이미지 형성과정의 6차원 모형 .....	41
<그림 2> 국가브랜딩 정책 추이와 국가이미지의 분석개요 .....	82
<그림 3> 정권별 국가브랜딩 예산의 정책목적 비교 .....	133
<그림 4> 정권별 국가브랜딩 예산의 수용자 다양성 수준 비교 .....	136
<그림 5> 정권별 국가브랜딩 예산의 목표대상 비교 .....	138
<그림 6> 정권별 국가브랜딩 예산의 콘텐츠 비교 .....	139
<그림 7> 정권별 국가브랜딩 예산의 채널(직접접촉/미디어매개) 비교 .....	142
<그림 8> 정권별 국가브랜딩 예산의 채널(일방향/쌍방향) 비교 .....	143
<그림 9> 한국관련 뉴욕타임스 기사의 단어연상(Word Association)에 따른 주제구성 .....	163
<그림 11> 한국 관련 뉴욕타임스 기사의 정권별 주제 구성 .....	164
<그림 11> 정권별 국가브랜딩 주제별 단어분포도 .....	168

# 제1장 서론

## 제1절 문제 제기와 연구의 목적

이 연구는 지난 2008년 국가적 화두로 잠시 떠올랐으나 급격히 우리의 관심에서 멀어진 ‘국가브랜딩’ 정책을 재검토한다. 우리 정부의 국가브랜딩 정책 집행과 관련한 문제의식을 구체화하고 이를 실증적으로 검증하는데 초점이 있다.

국제 정치와 외교, 경제 교역에서는 합리적 선택이나 실질적 요인이 아닌 국가이미지가 중요한 영향을 미치는 경우가 많다. 국가이미지는 한 나라의 상품 및 서비스에 대한 신뢰 뿐 아니라 해당 국가 국민들에 대한 일반적 태도 형성에도 직·간접적으로 영향을 미친다. 우수한 기술성의 이미지로 독일산 제품은 다양한 산업에서 신뢰를 받는다. 성실한 국민 이미지로 아일랜드 국민은 비슷한 조건의 타국민보다 해외 취업률이 높다고 한다. 이러한 이유로 국가 명성 및 이미지 관리는 오래 전부터 지속되어 온 정부들의 중요한 정책 과제였다(Porter, 1989; Manheim 1994).

세계화로 인해 자본과 정보의 흐름에 관해 국가 간 장벽이 낮아지면, 새로운 형태의 초국가적 통치가 더 큰 의미를 갖게 될 것이며, 개별 국가의 의미는 점점 더 약화될 것이라는 주장이 많았다(Beck, 2018). 하지만 미디어 패러다임 변화-투명한 정보 환경의 출현으로 일반 공중이 얼마든지 손쉽게 해외 여러 지역에 관한 정보를 저비용으로 습득, 비교, 이해할 수 있는 환경이 정착됐고, 개별 도시와 국가가 지구촌 시장에서 치열하게 경쟁하는 구도가 만들어졌다(Wang, 2008). 민족주의의 새로운 등장과 주권 국가의 위기로 인해, 군사력이나 경제 제재와 같은 하드파워보다 매력적인 자산을 통해 사람들을 끌어당겨 공감과 호감을 사는 소프트파워(Nye, 2004)가 점점 더 중요한 외교적 영향력을 갖게 되었다.

이러한 국제질서의 전환과정에서 가장 두드러진 아이디어가 바로 ‘국가

브랜딩(nation branding)’이다(Bolin & Ståhlberg, 2015). 개별 국가와 도시가 세계적인 차원에서 경쟁하는 상황에서, 적극적인 이미지 브랜딩을 전개하지 않는 국가와 도시는 글로벌 기업과 자본, 우수 인력을 유치하기가 어렵다. 국가브랜드가 국제사회에서 다양한 영향력을 갖게 됨에 따라 브랜드 가치를 창출한 국가들은 ‘매력의 중심지’가 되는 반면 자체 브랜드를 구축하지 못한 국가는 국가 간 경쟁에서 힘을 잃는 상황에 놓이게 된 것이다(Gilboa, 2008). 모든 나라가 해외시장에서 자신들이 어떻게 묘사되고 인식되는지에 민감하게 반응하며(Van Ham, 2001; Kotler & Gertner, 2002; Anholt, 2008; Stock, 2009), 더 많은 국가들이 자연스레 저만의 브랜드 가치 향상과 긍정적 이미지 구축을 위한 국가브랜딩 전략에 관심을 기울이고 있다. 2000년대 들어 국가이미지를 개선하려는 개별 정부의 노력, 국가브랜딩에 대한 관심이 폭발적으로 증가했고, 전 세계적으로 국가브랜딩을 전문으로 하는 기관들이 유행하기 시작했다(Risen, 2005). 『뉴욕타임스(The New York Times)』는 2005년 국가브랜딩을 ‘한 해의 가장 주목할 만한 아이디어’로 선정했고 영국 경제 전문지 『이코노미스트(The Economist)』는 2017년 국가브랜딩에 대해 “nationalism is rising”이라고 표현했다. 국가들은 저마다 자신들만의 독특한 콘텐츠와 이미지, 그리고 문화적 차별성, 즉 국가브랜드를 어필하기 위해 치열하게 고민하기 시작했다.

국가의 이미지란 모호하고 추상적일 수 있지만, 선진 국가의 국가이미지들은 상당히 견고하고 지속적이다. 미국은 자유와 실용성, 프랑스는 세련미와 예술성, 독일은 견고함과 합리성, 일본은 정갈함과 정밀성 등 선진 국가들은 저마다 뚜렷한 브랜드를 갖고 있다. 긍정적인 국가브랜드를 구축하는 데 성공한 사례들로 볼 수 있다. 한국 역시 국가이미지제고위원회나 국가브랜드위원회 등 정부 차원의 조직을 만들어 국가브랜드 향상에 앞장서 온 국가로 평가되었다(Dinnie, 2009). 그러나 88 서울 올림픽과 한일 월드컵 개최, 삼성 현대 LG 등 세계적 기업들의 성장에도 불구하고 한국은 여전히 상대적으로 국가브랜드나 소프트파워가 떨어지는 국가로 평가

받고 있다.

가장 자주 인용되는 국가인식에 대한 여론의 척도인 안홀트 국가브랜드 지수(NBI, Anholt-GfK Nation Brands Index)에서 2010년 조사 대상 50개국 중 한국은 30위로 매우 낮은 평가를 받았다. 2017년 5월 동일한 조사기관에서 실시된 브랜드 평가에서 역시 경제 지표를 제외한 한국의 브랜드 지수 변화는 미미한 것으로 나타났다(김유경, 2011). 한국무역협회 국제무역연구원이 2017년 내놓은 <주요국의 국가브랜드 제고 정책과 시사점> 보고서에는 한국의 브랜드 가치가 국내총생산(GDP) 대비 약 76% 저평가되고 있는 것으로 파악되었다<sup>1)</sup>. 반면 미국과 독일, 영국의 브랜드 가치 비율은 111%로 경제규모보다 높게 평가되고 있다.

다양한 조사에서 한국의 국가브랜드는 낮은 것으로 나타나고 있다. BBC 조사에서도 한국은 중성적인 특성으로 해외에서 강력한 이미지를 주지 못하는 것으로 나타났고(한충민, 2010), 미 서던 캘리포니아대학 공공외교센터(University of Southern California, Center on Public Diplomacy)와 전략 커뮤니케이션 자문회사인 포틀랜드(Portland)가 가장 최근(2019)에 발표한 보고서에서 우리나라의 2019년 소프트파워 지수는 19위로 여전히 상대적으로 낮은 수준에 머물러있다(이상미, 2020). 한국에 대해 조사기관들의 낮은 평가는 왜 지속되는 것일까?

다수의 전문가들은 한국의 국가브랜드 저평가 원인 중 하나로 국가의 핵심이미지 부족을 꼽는다. “한국의 위기는 단순한 경제 문제가 아니라 세계에 내세울 만한 한국만의 문화적 이미지가 없다는 데서 비롯됐다<sup>2)</sup>.” 프랑스 문화비평가 기 소르망이 한국의 외환위기와 관련한 발언에서 했던 말이다. 일본에는 탐미주의, 미국은 아메리칸 드림, 프랑스에는 심미적 문화가 담겨있지만 한국의 브랜드에는 정체성과 핵심 역량이 없다는 지적이다.

---

1) 고영득, “‘자주 바뀌는 국가 브랜드 정책’ 한국 가치 떨어뜨렸다”, 경향비즈, 2017.05.29.,

[http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artid=201705292150015&code=920501](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201705292150015&code=920501)  
(2020년11월19일 검색)

2) Guy, Sorman, “미래는 문화에 있다”, 국립중앙박물관 개관 기념 국제심포지엄, 2005년 10월 28일

2009 테크플러스 포럼에 참석한 세계적 포지셔닝 전문가 잭 트라우트는 ‘한국의 국가브랜드가 중국, 일본과 대비될 수 있는 명확한 포지셔닝을 확보하지 못했다’고 지적했다(조셉 나이 외, 2010). PR월드와이드 글로벌 회장 크리스토퍼 그레이브즈도 <South Korea의 브랜드 가치를 높여라>라는 기고문에서 한국에는 세계인의 기억 속에 남을 만한 특별한 국가이미지나 브랜드가 없다고 말했다. 많은 서구인들이 한국의 정체성에 대해 이미지가 뚜렷하게 형성돼 있지 않고, 중국과 일본 사이에서 한국의 국가이미지가 모호하게 인식되고 있다는 점이 한국 국가이미지의 저평가로 이어지고 있다(Anholt, 2008). 그렇다면 왜 이러한 현상이 일어나는 것일까? 이후 진행될 연구에서는 국가이미지가 어떤 과정을 통해 형성되는지 살펴보고 국가의 핵심 정체성이 해외 수용자들에게 전달되어 뚜렷한 이미지로서 인식되는 과정을 방해하는 요인이 무엇인지 파악해 보고자 한다.

국가브랜딩 과정을 평가할 수 있는 새로운 접근 방식도 필요하다. 국가의 이미지나 브랜드는 단순한 수출량으로 평가할 수 있는 차원이 아님에도 불구하고 그동안 다수의 연구와 언론기사는 국가이미지 향상의 근거로 한류가 주도한 경제 효과에 주목했다. 하지만 그마저도 실체는 다르다. 한국의 관광수지는 17년째 적자를 기록하고 있다. 2017년 관광 적자는 138억 달러로 전년도 적자 65억 달러의 두 배를 넘어섰다. 세계관광기구(UNWTO) 자료에 따르면, 2012년까지 큰 수치로 일본을 앞섰던 한국 방문 외국인 관광객 수는 2015년 역전당해 2017년 그 격차가 1500만 명으로 늘어났다. 일본과 한국의 관광 수입 격차는 매년 늘어 2018년 한 해에만 2.5배 이상의 큰 차이를 보이고 있다. 브랜드세계경제포럼이 2015년 140여국을 대상으로 조사한 국가별 관광 경쟁력 순위를 보면, 2015년 한국은 29위, 일본은 9위였다.

정부는 그동안 일부 해외 보도에서 부각되는 긍정적 측면을 국내 보도로 증폭시켜 일희일비하는 수동적 모습을 보여주었을 뿐, 국가브랜딩 정책의 실태 및 타당성을 종합적으로 평가하는 작업에는 착수하지 못했다. 이 연구는 국가가 인식되는 데 미칠 수 있는 다양한 요인 중 우리 정부가 그

동안 추진해 온 국가브랜딩 정책 현황 및 성과를 평가하고 그에 대한 대안을 모색해보는 데 주목적이 있다. 그리고 그 과정에서 한국의 국가브랜드 저평가를 부추겨온 것으로 지적된 뚜렷하지 않은 국가정체성이나 모호하게 인식되고 있는 국가이미지의 근원적 이유도 부분적으로나마 파악해 보고자 한다.

국가가 인식되는 데 정책이 미칠 수 있는 영역은 극히 일부분일지 모른다. 국가브랜드가 인식되는 과정에는 지정학적 요소를 포함해 다양한 환경적 요인이 있기 때문이다. 한국은 선진국에 비해 대외적으로 제공되고 있는 국가에 대한 정보가 제한적이다. 이런 한국의 경우 정부기관을 통해 국가브랜드 향상에 앞장서 온 사례(Dinnie, 2009)로 평가되고 있는 만큼, 국가브랜딩 과정에서 정책적 역할이 차지하는 비중은 상당할 것으로 예측할 수 있다. 이 연구는 정책 집행 과정도 함께 검토하여 우리나라 국가브랜딩 과정을 평가한다.

우선 국가브랜딩을 수출량 등 양적인 결과 중심으로 평가하는 방식에서 탈피해 국가브랜딩의 ‘과정’을 새롭게 평가하기 위해서는 국가브랜딩에 대한 심층적 개념화가 이루어져야 한다. 다음으로 국가브랜딩의 과정을 평가할 수 있는 새로운 시각에서의 평가 틀이 필요하다. 국가브랜딩 과정을 새롭게 접근해 이해하고 평가하기 위한 이론적 모형으로 관계형성 패러다임과 정책으로 집행되는 국가브랜딩에서 국가의 역할을 논의한다.

## 제2절 논문의 구성

논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에서는 다양한 분야에서 국가이미지가 미치는 영향력과 전 세계적으로 국가브랜딩이 부상하게 된 국제 사회의 변화를 설명했다. 이러한 배경에서 한국이 적극적인 국가브랜딩 정책을 펴 온 국가 중 하나로 평가되고 있음에도 불구하고 여전히 뚜렷하지 않은 국가이미지와 지속되는 브랜드 저평가 문제를 제기해 이 연구의 필요성을 설명하였다.

제2장에서는 서론에서 제기된 문제의식을 구체화시키고 연구의 주요 축이 될 이론적 배경을 구축한다. 먼저 주요개념으로 국가이미지, 국가브랜딩, 공공외교를 검토한다. 국가브랜딩 개념의 변천과 관련된 다양한 논쟁과 접근 방식을 살펴보고 기존 국가브랜딩 연구의 특징과 한계점을 논의한다. 그리고 본격적으로 기존의 연구들이 하지 못했던 새로운 이론적 접근을 통해 국가브랜딩을 재검토하고자 두 가지 논점을 제시한다.

첫째, 관계형성 패러다임으로 접근하는 국가브랜딩이다. 일 방향적인 이미지관리 접근에서 관계성을 적용한 국가브랜딩은 어떤 방향으로 전환해야하는지 설명한다. 국가브랜딩이 커뮤니케이션 과정이라는 시각을 이론적으로 정립하고 이 연구에서 정의하는 관계 형성적 국가브랜딩이란 무엇인지를 구체화시킨다. 둘째, 국가브랜딩 정책에서 국가의 역할에 대한 논의다. 특히 정치권력이 정책의 예산집행과 미디어시스템에 미치는 영향에 대해 논의하고 한국의 국가브랜딩 정책과정에서 정치권력이 끼칠 수 있는 영향력을 추론한다.

제3장에서는 이 연구에서 분석하게 될 크게 세 가지 분석을 설명하는 분석모형과 연구문제, 그리고 연구방법을 제시한다. 첫째는 국가브랜딩 정책의 집행예산 분석, 둘째는 국가홍보이미지에 대한 내용분석이다. 셋째는 『뉴욕타임스(*The New York Times*)』에서 나타난 한국의 이미지에 대한 분석이다. 3장에서는 이 세 가지 분석에 대한 각각의 데이터 수집과정과 분석대상 및 분석방법을 상세하게 설명한다.

제4장과 5장에서는 앞서 설정한 연구문제에 대한 결과를 제시한다. 제4장은 국가브랜딩 정책예산의 추이가 정권별로 어떻게 변화했으며 그 내용은 어떻게 달라졌는지에 대한 분석결과를 제시한다. 특히 이 변화를 관계형성적 국가브랜딩으로 전환하기 위한 커뮤니케이션 유목을 중심으로 살펴본다.

제5장에서는 한국이 정책적으로 송출한 국가홍보이미지가 정권변동에 따라 어떻게 변화해왔는지를 해외문화홍보원 간행물과 아리랑국제방송 프로그램에 나타난 한국의 이미지변화를 분석해 제시한다. 그리고 같은 시기

세계유수의 정론지인 『뉴욕타임스』에 나타난 한국에 대한 기사 내용을 앞서 검토한 정권별 국가브랜딩 정책예산의 특성 및 국가홍보이미지와 비교해 분석한다.

마지막으로 제6장에서는 이 연구의 발견을 종합적으로 논의한다. 연구가 가지는 이론적 의미, 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언을 구체적으로 제시하고 논문을 마친다.

## 제2장 이론적 배경

국가 경쟁력 확보를 위한 국가홍보 활동에 대한 논의들이 ‘국가브랜딩’을 핵심 개념으로 마케팅, 사회학, 커뮤니케이션, 홍보, 국제관계학 등의 분야에서 인터랙티브한 학제간연구로 성장하고 있다. 국가브랜딩에 관한 연구는 국가이미지가 브랜드로서 미치는 영향력에 대한 논의에서 파생돼 국가브랜딩의 필요성에 대한 논의로, 그리고 최근에는 국가브랜딩의 접근 방법에 대한 논의로 이어지고 있다.

이 장에서는 논문의 이론적 배경을 구축하기 위해 먼저 연구의 주요 개념으로 국가이미지, 국가브랜딩, 공공외교를 논의한다. 둘째, 국가브랜딩 개념과 관련된 연구의 특징을 살펴보고 이 연구에서 보강하고자 하는 기존 연구의 한계를 제시한다. 셋째, 국가브랜딩을 새로운 시각에서 평가하기 위한 관계 형성적 접근을 구체화하고 국가브랜딩 정책 집행 과정에서의 국가의 역할을 논의한다.

### 제1절 주요 개념

1998년 사이먼 안홀트(Simon Anholt)에 의해 처음 제시된 국가브랜딩 개념은 상업적 기술을 통해 국가의 이미지와 명성을 관리해 브랜드와 같은 역할을 할 수 있다고 제안한다. 국가브랜딩 정책을 분석하고 평가하기 위해서는 개념에 대한 심층적 이해가 선행되어야 한다. 이 절에서는 국가브랜딩을 이해하기 위해 필요한 주요 개념을 살펴보고자 한다.

#### 1. 국가이미지

국가에 대한 다양한 이미지가 축적되어 그 국가에 대한 신뢰나 가치로 작용하게 될 때 국가이미지는 국가브랜드로 전환된다. 국가이미지가 국가

에 대해 자동적으로 떠올릴 수 있는 구체적인 형용사를 의미한다면, 국가 브랜드는 국가의 가치를 비교하거나 평가할 때 사용하는 더 넓은 범주의 개념으로 이해할 수 있다.

사람들이 특정 국가의 상품과 서비스(투자, 수입, 방문, 이주 등)를 평가할 때 국가이미지가 브랜드와 같이 정보단서(cue)로서의 역할을 하게 된다. 예를 들어 독일은 일반 대중에게 강력하게 인식돼 있는 우수한 기술성이라는 이미지를 바탕으로 자국의 주요 산업인 자동차 및 기계 산업을 벗어나 다른 영역에서도 독일의 정체성을 활용한 홍보 효과를 얻는다. 프랑스는 강력한 문화예술 이미지로 전 세계 수많은 관광객의 '버킷 리스트'에 자리매김했고, 각종 디자인, 패션 산업 관련 해외 투자가 몰리고 있다. 미국이나 영국은 '안전한 투자처'라는 상징적 이미지가 높기 때문에 외국인들의 장기적인 투자가 이루어지고 있다(한충민, 2016).

국가이미지에 대한 정의는 매우 다양하지만 국가이미지와 관련된 초기 연구들은 주로 마케팅 관점에서의 개념을 채택해 왔다. 마케팅 관점에서 국가이미지는 '외국산 제품에 대하여 소비자가 인식하게 되는 고정 관념, 편견, 선입견 등 국가에 대한 총체적 인식'으로 정의된다(Bilkey & Nes, 1982; Roth & Romeo, 1992). 소비자들이 제품 자체에 대한 내재적 정보를 발견하기 어려울 경우 제조국이나 원산지 국가이미지를 대표적인 외재적 정보신호(information cues)의 형태로 이용해 제품 속성을 평가하게 되기 때문에(Bilkey & Nes, 1982) 궁극적인 선택 및 구매의사 결정에 중요한 변수로 작용하게 된다(Bodenhausen & Wyer, 1985).

그러나 마케팅 관점에서 정의하는 국가이미지는 단순한 원산지 이미지(Narayana, 1981)와 동일한 개념으로 혼용해 온 측면이 있었으며(Mort & Han, 2000) 국가이미지가 경제적 목적 달성을 위한 수단으로만 머물렀다는 한계가 있다. 최근 들어서는 국가이미지를 보다 다차원적으로 접근하는 경향이 늘어나고 있는 추세이다(Mort & Han, 2000; Parameswaran & Pisharodi, 2002). 사회문화적 관점에서 국가이미지는 다른 외부인들에게 투사되는 그 무엇을 지칭하는 보다 포괄적인 개념으로 받아들여졌다.

다양한 사회적, 사회문화적 관점에서 국가이미지는 어떤 국가 혹은 그 나라 국민에 대하여 사람들이 지니고 있는 신념, 인상 등의 집합이며, 사람들이 일반적이고 사실이라고 믿는 것, 즉, 인지적(cognitive), 감정적(affective), 행동적(behavioral) 차원 모두를 포함하는 개념이다(Hall, 1986). 또한 ‘사람들이 특정 국가에 대해 가지고 있는 기술적, 추론적, 정보적 신념의 총합’이라고 규정되기도 한다(Martin & Eroglu, 1993).

국가이미지에 대한 이러한 개념적 정의들은 이미지가 일방적으로 주입되는 것이 아니라 자연스럽게 ‘형성’되는 것이라는 점을 가리킨다. 그러나 오랜 역사를 통해 긍정적인 이미지를 견고하게 구축해 놓은 선진국과 달리 개발도상국의 경우 국가이미지가 홍보를 위한 브랜드가 아닌 부정적인 고정 관념(stereotype)으로 작용하게 되는 경향이 나타난다. 국가이미지는 정체성의 원형보다 부수적 이미지에, 사실보다는 인상(impression)에 기반을 두고 있지만, 한 번 확립된 국가이미지는 일반 소비자, 관광객, 해외 투자자의 행동전반에 영향을 미치게 된다(김유경, 2002; 최일도, 2011). 외국인들이 접할 수 있는 국가에 대한 정보가 선진국에 비해 부족한 한국은 국가정체성의 원형보다 부수적 이미지나 고정 관념의 영향력이 더 크게 작용할 가능성이 크다. 이럴 경우 긍정적인 국가이미지를 형성하기 위해서는 국가이미지가 인식되는 데 미치는 다양한 요인에 대한 전략적 고려가 중요하게 다루어져야한다.

## 2. 국가브랜드와 국가브랜딩

국가이미지를 긍정적인 브랜드로 만들어나가는 일련의 과정을 ‘국가브랜딩’이라고 한다. 국가가 브랜드로서 인식되는 것에 대한 의미를 보다 구체적으로 이해하기 위해 브랜드(brand) 개념을 먼저 살펴본다.

국가이미지 개념에 대한 주안점이 마케팅에서 사회문화적으로 확장되듯, 브랜드에 대한 정의 역시 사회 변화에 따라, 시대의 흐름에 따라 변화했다. 브랜드란, 전통적으로 마케팅을 위한 시각적 정체성을 가리키는 식별

자(identifier)에서 최근 들어서는 사회적 프로세스(social process) 안에서 일어나는 ‘관계’로 이해되고 있다. 브랜드를 하나의 관계를 형성하거나 유지하는 요소로 바라본 진화된 시각은 브랜드와 수용자 간의 관계가 감정적인 연결이나 유대감 등 여러 측면에서 대인 관계와 유사함을 강조하며, 국가브랜드 역시 송신 주체의 관점에서 벗어나 받아들이는 수용자 입장에서 봐야 한다고 주장한다(Hankinson, 2004; Szondi, 2010; Harrison-Walker, 2012; Kemp *et al.*, 2012). 이들은 소비자와의 장기적인 관계 유지의 중요성을 더 강조하고 있는 관계 마케팅 패러다임(relational marketing paradigm)을 따르는데, 전통적으로 국가 홍보를 위한 수단이라는 축소된 마케팅 차원에서 벗어나 다른 나라 사람들과 우호적인 관계를 장기적으로 유지해야 하는 중요성을 더 강조한다.

국가브랜드란 지리적 위치, 거주자, 문화, 경제상황, 정치 등과 같이 다양한 차원으로 구성된 특정 국가에 대한 상위 수준의 개요라고 할 수 있다(Jaworski & Foshier, 2003; Fan, 2006, 2010). 국가브랜드는 일반적으로 문화적 근거가 있는 차별성을 자아내는 독특하고 다차원적인 요소로 구성된다(Dinnie, 2015). 즉, 특정 국가의 정체성 및 의도된 이미지를 구체적으로 드러낼 수 있는 실체적 요소(예: 장소, 인물, 사건, 제도 등)가 기능적, 상징적, 경험적 가치를 가질 수 있도록 다른 나라와 차별화될 수 있는 일련의 속성 및 그들의 조합으로 구성된 지각적 실체를 가리킨다고 정의할 수 있다. 국가브랜드는 국제사회 이해 관계자들의 마음속에 자리하고 있는 특정 국가에 대한 모든 인식의 총합이라는 보다 더 포괄적인 개념으로 이해되기도 한다(Fan, 2010). 국가브랜드의 개념 규정과 관련해 많은 찬반의 논쟁이 있어 왔지만, 국가에도 대중의 마음속에 독특한 집합체로 생성되는 기능적, 감정적, 관계적 요소의 다차원적 구성체(Aaker, 1996)가 존재하기 때문에 강하고 약하고, 명확하고 모호하다는 차이가 있을 뿐 국가브랜드는 존재하며, 국가브랜드가 사람들에게 실질적인 영향을 미치고 있다는 점에 대해서도 일반적인 동의가 이루어져 있다.(Fan, 2006, 2010; Wu, 2017).

한편, ‘국가브랜딩’이란 국가의 대내외 이미지와 명성을 관리하는 과정이다. 국가에 대한 다양한 이미지가 하나의 브랜드라는 가치로서 인식되는 작동 방식, 국가브랜드가 형성되는 과정에서 다양한 주체가 하는 모든 행위가 국가브랜딩에 포함된다. 주로 관광 및 기타 비즈니스와 투자를 유치하고 목표 시장에서 긍정적인 인식과 태도를 창출하겠다는 주요 목적을 가지고(Fetscherin, 2010) 한 국가의 고유한 정체성을 창출하려는 전략적 과정(Pappu & Quester, 2010)으로 이해되어 왔다. 국내외 경제적, 정치적, 사회적 이익 증진을 통해 명성 자본을 창출하기 위한 일종의 전략적 자기제시(self-presentation) 형태로 볼 수 있는데(Szondi, 2008), 자기제시(self-presentation) 및 판매 촉진(promotion)에 중점을 두는 PR 관점에서 파생되었으며, 국가가 명성을 적극적으로 관리해야하는 중요성을 강조한다(Dinnie, 2015).

그 동안 마케터들은 브랜딩 프로세스의 극히 일부분인 홍보용 슬로건이나 새로운 로고 디자인 개발에만 집중하며(Ashworth & Kavaratzis, 2009) 로고 및 슬로건 개발에 과도한 시간과 에너지 및 자금을 소요해 왔다(Levine, 2008). 그러나 최근 들어 많은 학자들은 국가브랜딩이 국가정체성의 근본을 형성하는 가치를 발견하고, 국가적 명성을 향상(Fan, 2010)시키고, 국제적 인식과 경쟁력 확보(윤주현 & 장동련, 2016)를 위해 국가의 브랜드 요소들을 새로 발굴하거나 모니터링 또는 사전 관리하는 국가 간 커뮤니케이션 활동으로 이해해야 한다고 주장한다. 즉, 국가브랜딩을 즉각적인 경제적 이익을 위한 마케팅 도구라는 측면에 초점을 맞추었다면 이제는 국가 차원에서 선제적으로 자신의 이야기를 표현하는 동시에 외부 및 내부에서 다양한 이해 관계자가 함께 소통하는, 일련의 역동적인 커뮤니케이션 활동 모두를 포괄하는 것으로 확대되고 있는 것이다. 구체적으로 국가브랜딩 개념의 흐름을 구분한 Lee(2009)의 논의에 따르면 국가브랜딩은 원산지로서 상품의 품질 가치를 인식할 수 있도록 하는 수출 브랜딩(export branding)에서 관광, 투자, 거주 등 목적지로서 가치를 확보하는 장소 브랜딩(place branding)으로 확장돼 왔으며 최근 들어서는

국내외 신뢰 관계를 증진하고 상호 이해와 존중을 창출하는 공공외교 차원의 정치브랜딩(political branding)으로 확대되고 있다.

### 3. 공공외교

국가브랜딩이 공공외교 차원으로 확대되고 있다는 맥락에서 공공외교는 국가브랜딩과 밀접한 관계가 있는 주요 개념이다. 공공외교 개념이 등장한 배경에는 냉전의 종식이라는 국제정치 환경의 변화가 있었다. 냉전기에는 미국과 소련을 양대 진영으로 한 이념의 양극화와 군사 및 경제적 대결로 인해 정부 간 안보를 중심으로 한 전통 외교가 중시되었다. 그러나 소련의 해체로 군사적 긴장이 완화되고 정치적 민주화와 경제적 세계화가 확산되면서, 민간을 중심으로 한 외교의 중요성이 커졌다<sup>3)</sup>. 또한 정보통신기술의 발달로 인터넷과 핸드폰, SNS 등으로 정보의 세계화와 민주화가 이루어지면서 공공외교가 전개될 수 있는 시대적 변화와 기술적 토대가 마련되었다. 정부뿐만 아니라 민간 교류와 정보의 흐름이 제도적·기술적으로 가능하게 된 것이다<sup>4)</sup>.

“공중(公衆)의 태도가 외교 정책의 형성과 집행에 대해 갖는 영향력에 대처하는 것”이라는 시각으로 출발한 공공외교에 대해서는 다양한 정의가 있다. 미국 국무성(국제관계용어사전, 1987)은 ‘외국 여론에 정보를 제공하고 그에 대해 영향을 미치기 위해 정부가 후원하는 프로그램들’로 출판물, 영화, 문화 교류, 라디오와 텔레비전이 그 주된 도구라고 정의했다. 미국 해외공보처(USIA)는 ‘외국 대중들에 대한 이해, 정보 제공, 영향력 행사, 그리고 미국과 외국의 시민 및 기구들 간 대화의 확대를 통해 미국의 국익과 안보의 증진을 추구하는 것’이라고 정의한다.

대한민국 외교부는 ‘외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의

3) “공공외교,” 네이버 지식백과, (2020년11월16일 접속).  
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5138136&cid=62067&categoryId=62067>.

4) “공공외교,” 네이버 지식백과, (2020년11월16일 접속).  
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5138136&cid=62067&categoryId=62067>.

역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동'이라고 정의하고 있다.

국가이미지 홍보, 국가브랜딩, 공공외교의 목표는 모두 긍정적인 국가이미지와 명성을 육성하고 공통의 기반과 이해를 구축하는 것이다. 세계 어느 곳을 가도 해당 국가에 대한 좋은 인상과 신뢰를 가질 수 있게 노력하는 일이라고도 표현할 수 있다. 국가이미지를 홍보하려는 궁극적 목표는 유사하지만 마케팅 방식에서 접근 방식의 확장을 요하는 개념이 국가브랜딩이라면, 공공외교는 행위 주체를 더 강조하는 개념이다. 공식적인 외교 행위자(외교관)가 주재국의 특정 계급과만 상호작용하는 것이 아니라, 일반 공중들도 온-오프라인의 일상적인 공간에서 외교관 역할을 할 수 있다는 것이다.

공통의 목적을 가진 국가브랜딩과 공공외교는 다음과 같은 차이가 있다. 공공외교에서 정부의 역할이 줄어들면서 보다 신뢰도 높은 NGO 및 기타 비 국가 행위자의 역할이 늘어나고 있는 반면, 더 많은 정부가 적극적으로 국가브랜딩에 참여하는 추세를 보이고 있다(Szondi, 2008). 국가브랜딩은 불특정 다수를 향한 대중적 전략을 쓰는 반면, 공공외교는 문화 또는 정치 엘리트, 여론 주도층, 외국 언론 등 소수의 엘리트 대중을 대상으로 하는 경향을 띤다(Szondi, 2008). 국가브랜딩에서 매력 요소는 다른 국가와의 '차이', 즉 우리만의 차별성이나 독창성으로 국가의 특별한 요소를 발굴해 브랜드를 구축하고자 한다. 그러나 공공외교를 강조할 때는 상대방과의 상호 이해를 위해 차별점이 아닌 유사성을 통해 친근감을 유도하는 방식을 취한다(Szondi, 2008).

국가브랜딩과 관련된 주요 개념이 어떻게 변해왔는지를 살펴보았다. 국가이미지는 일방적으로 주입되는 것이 아니며 브랜딩이라는 역동적인 과정으로 보는 관점의 변화가 있었다. 동시에 국가브랜딩을 즉각적인 경제적 이익에 초점을 맞추는 것에서 공공외교 차원으로 범위를 넓혀 정부에서

민간으로 활동 주체를 확대시키고 다면적인 소통 채널과 활동을 통해 다양한 수용자에게 도달하는 것이라는 과정적 관점을 포함하는 개념으로 변화하는 흐름을 보이고 있다.

이 연구는 국가브랜딩과 공공외교 개념이 국가의 이미지와 가치 향상을 목표로 한다는 점에서 공유하는 부분이 많다는 시각으로 접근한다. 공공외교는 해외 공중의 의견을 청취하고 옹호하며 정책 입안에 참여시키는 것, 문화 외교, 교환 외교, 국제 방송 등이 주요 업무 분야로(Cull, 2009) 국가브랜딩의 역할과 상당 부분이 중복된다. 다만, 불특정 다수를 향한 접근, 공통점을 통한 공감보다 국가의 특별한 매력을 통한 전파라는 시각에서 국가브랜딩 전략을 고민하기 때문에 행위자 범위가 민간의 모든 외교적 활동을 포괄하는 공공외교 개념이 아닌 정부가 하는 국가브랜딩 개념에 초점을 맞췄다. 우리나라 정부가 집행한 국가브랜딩 정책과 외교부에서 추진한 공공외교 정책이 상당 부분 공통되기 때문에 이 연구에서 다루는 국가브랜딩 정책은 외교부에서 집행된 공공외교 정책도 포괄하는 것으로 한다.

## 제2절 국가브랜딩 관련 연구의 특성

국가브랜딩과 관련된 주요 개념의 초점이 변화하듯, 국가브랜딩 연구도 다양한 논쟁과 논의를 거듭하며 발전하고 있다. 그동안 진행된 국가브랜딩 관련 연구는 어떤 특징을 가지는지, 국가브랜딩 연구의 현주소는 어디인지, 이 연구는 기존 연구들의 어떤 한계를 보강하고자 하는지를 설명한다. 가장 포괄적인 국가브랜딩 개념화에 대한 논쟁에서부터 국가브랜딩에 관한 다양한 접근 방식, 그리고 구체적으로 국내 국가브랜딩 연구의 특징에 대한 논의 순으로 살펴보고자한다.

### 1. 국가브랜딩 개념화에 관한 논쟁

그동안 경제적 이윤을 추구하는 기업처럼 국가도 하나의 브랜드로 접근

한다는 데 있어 연구자, 실무자, 정책 입안자 등 각각의 시각에 따라 다양한 논쟁이 존재한다. 구드존슨(Gudjonsson, 2005)에 따르면 이 논쟁에 대한 연구자들의 관점은 크게 세 가지로 구분된다.

첫째, 브랜드 개념이 국가에도 적용될 수 있다고 주장하는 절대론자들(absolutists)은 국가도 다른 국가와 차별화하고 때로는 스스로를 재발견하려 한다는 차원에서 일반적인 브랜드 상품과 근본적으로 동일한 특성을 공유하고 동일한 규칙을 따르므로 국가도 브랜드화 될 수 있다고 주장한다. “Liberté(자유), Egalité(평등), Fraternité(박애)”라는 모토는 프랑스 정부가 기존의 정부 체제와 구별하고 프랑스를 새롭게 브랜드화하려는 시도의 예로 볼 수 있다. 프랑스 사례의 경우 혁명을 통해 정권을 잡은 집단이 내부적으로 국가를 재 브랜딩하여 새로운 정체성을 만들고자 하는 목적에 부합한다.

둘째, 중도주의자들(moderates)은 국가는 다양한 요구와 특성을 가진 개인으로 구성되어 있어 상품 브랜드와 달리 단일체로 이해할 수 있는 단위가 아니며, 고로 일반적 상품과는 근본적으로 다르기 때문에 단순히 그와 같은 방식으로 브랜드화 될 수는 없다고 주장한다. 그러나 정부의 목표가 국민들의 번영을 보장하는 것이기 때문에, 정부가 국가이미지를 브랜드화하기 위한 전략을 사용할 수 있다고 제안한다.

셋째, 브랜드 개념을 국가에 적용해서는 안 된다고 주장하는 가장 보수적인 입장을 취하는 로열리스트(royalists)들은 국가를 전체론적이고 신성한 것으로 간주하기 때문에 일반적인 상품에 사용하던 브랜드 개념을 국가에 적용한다는 것에 거부감을 표출한다. 이들의 주장에 따르면 한 국가에서 일어나는 변화들이 상품에 영향을 미칠 수 있는 변화들보다 훨씬 더 심오하며 기본적으로 국가에서 일어나는 변화와 개혁은 철학적인 근거에 바탕을 두고 있기 때문에 일반적인 상품에서 일어날 수 있는 변화보다 훨씬 더 큰 의미를 갖는다.

한국이라는 국가에 대해 긍정적인 이미지를 구축하고, 국가에 대한 장기적인 신뢰와 경쟁력을 유지하기 위해 국가브랜딩이 필요하다고 주장하는

이 연구의 입장에서는 중도주의자들의 입장을 지지하고 중도주의 시각으로 접근하고자 한다. 다만, 상품 브랜딩과 국가브랜딩은 다른 수준에서 논의되어야 함을 짚고 넘어가고자 한다.

먼저, 국가는 일반 시장에 출시되는 상품과 달리 이미 고유한 문화, 인구, 역사, 인프라 등 수많은 요소들을 갖추어 존재하고 있기 때문에 국가에 대한 인식은 제로베이스에서 시작하지 않는다(Hankinson, 2004b). 이는 곧 특정 아이디어나 이미지리(imagery) 또는 의인화된 요소들과 국가간 연결이 브랜드 마케팅 기법을 통한 ‘증폭’은 가능하지만 ‘제조’될 수는 없다는 것을 의미한다(Gilmore, 2002). 즉, 무(無)에서 유(有)를 창출할 수 있는 소비자 및 상품 브랜딩에서는 브랜드 정체성의 특정 측면을 완전히 재 브랜드화하거나 무시하는 것이 가능하다. 하지만 국가브랜딩은 기본적으로 국가의 역사, 문화, 정책 등 국가의 정체성으로부터 뿌리내려져야 하기 때문에 소비자 브랜딩에 사용되는 마케팅의 기본 전략적 요소들을 적용할 수는 있지만 그 과정은 크게 달라질 수밖에 없다. 상업적 브랜딩에서는 어느 정도 통제가 가능한 커뮤니케이션 채널이 국가브랜딩에서는 거의 불가능하기 때문이다.

다음으로 장소에 대한 이미지는 매우 고정적인 경향을 띄며 확실한 변화를 이루기까지 매우 오랜 시간이 걸린다(Moilanen & Rainisto, 2009). 국가브랜드에는 상업 브랜드와 달리 여러 가지 연상이나 가치가 혼재되어 있으며 개개인의 개별적 경험과 통제할 수 없는 상황 변수가 존재한다(Gnoth, 2002). 또한 여러 차원의 수준과 구성 요소를 포함할 뿐 아니라 국제 관계나 외교와 같이 다양한 분야와 연관되어 있기 때문에(Fetscherin, 2010), 국가브랜딩은 상품이나 기업 브랜딩보다 훨씬 더 광범위하고 복잡한 인지적 과정의 바탕 위에서 논의되어야 한다.

국가브랜딩과 관련된 논쟁들은 브랜딩 관행이 어느 정도까지 국가의 차원으로 확대될 수 있는지에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 현대의 국제 관계와 커뮤니케이션에서 ‘브랜드’ 국가에 대한 노력이 왜 중요한지(e.g. Helmus, Paul & Glenn 2007; Van Ham 2001), ‘국가브랜딩(nation

branding)’과 ‘공공외교(public diplomacy)’는 어떤 관계가 있는지(e.g. Melissen 2005; Anholt 2006), 브랜딩 전략이 기업 브랜딩 관행과는 어떻게 다르고 유사한지(e.g. Fan 2006; Frost 2004; Hankinson 2007) 등이 국가브랜딩의 주요 연구 주제로 다뤄진다.

이 연구 역시 국가의 브랜드화 가능 여부나 필요 여부에 대한 논의가 아닌, 어떻게 하면 사람의 인상이 형성되듯 보다 자연스럽게 국가에 대한 이해를 확대시키고 한국을 긍정적인 브랜드로서 가치를 높일 수 있을지에 관한 방법을 고찰하고자 한다.

## 2. 국가브랜딩 접근 방식의 변화

앞서 국가브랜딩 개념은 수출 브랜딩, 장소 브랜딩, 공공외교 차원의 정치 브랜딩으로 그 초점이 변화해 왔음을 설명하였다. 같은 맥락에서 국가 브랜딩에 관한 연구는 크게 기술-경제적 접근(technical-economic approach), 정치적 접근(political approach), 그리고 최근 들어 문화적 접근(cultural approach)으로 논의의 초점이 다양화되고 있다(Kaneva, 2011). 국가브랜딩 연구의 흐름을 각 국가브랜딩 접근 방식이 지녔던 초점의 변화를 토대로 설명하고자 한다.

카네바(Kaneva, 2011)는 국가브랜딩과 관련된 186개의 학술 연구를 각각 기술-경제적 접근, 정치적 접근, 문화적 접근으로 분류하였다. 가장 많은(57%) 국가브랜딩 연구들이 취해 온 접근 방식은 기술-경제적 접근법이다. 기술은 기능주의적 시각(functionalist perspective)에 주안점을 두고 글로벌 시장에서 경쟁적 우위를 차지하기 위해 국가브랜드를 하나의 기능적 도구로서 사용한다는 도구주의자 프레임(instrumentalist frame)을 지칭한다(Kaneva, 2011). 앞서 국가도 브랜드화 될 수 있다는 절대론자들의 시각을 공유하며 국가이미지 개념 관련 논의에서 원산지 효과 차원에서 다뤘던 국가브랜딩 관련 초기 연구들이 취했던 접근법이다. 공통적으로 국가로부터 생산된 상품과의 관련성을 띠며 문화적인 측면에 초점이

이루어져 있는 경제학 논의(Anholt, 2006; Gertner, 2007; Olins, 2002; Kaneva, 2011)들로 글로벌 경쟁의 필연성을 주장한다.

국가브랜딩 연구들이 두 번째로 많이(35%) 취한 접근 방식은 정치적 접근 방식이다. 정치적 접근 방식은 국가브랜딩을 국가 간 상호 이해와 관계를 형성하는 것이라는 점을 강조한다. 이 접근법은 지정학과 권력의 현대 세계에서 이미지와 영향이 중심이 되는 포스트모던으로 넘어가며 국가이미지 관리에 대한 연구가 국제 관계와 커뮤니케이션의 중심에서 있다고 주장한다(Wang, 2008). 또한 '중재된 민주주의(mediated diplomacy)'(Gilboa, 2001), '뉴 패러다임'(Gilboa, 2001; Snow & Taylor, 2006; Wang, 2006), '소프트파워'(Nye, 2004) 등의 주장과 관련된 연구 주제들을 다루며 공공외교와 함께 행위 주체의 역량을 강조한다는 측면에서 기존의 기능주의적 접근과는 구분된다.

국가브랜딩을 국가 간 상호 이해와 관계를 형성하는 것이라고 본 접근은 브랜드 개념이 사회적 프로세스 안에서 일어나는 '관계'로 이해되고 있다는 앞선 논의와도 연결된다. 국가브랜딩이 수출 브랜딩에서 장소 브랜딩, 공공외교 차원으로 확장됨에 따라 장소 브랜딩에 관계 개념을 적용한 연구들이 등장하기 시작했다.

먼저 전통적 브랜딩 개념과 관계형 교환 패러다임(relational exchange paradigm), 그리고 네트워크 패러다임(network paradigm) 개념을 바탕으로 Hankinson(2004)은 장소 브랜드를 수용자와 관계를 형성할 수 있는 성격을 가진 것으로 해석한 관계형 네트워크 브랜드 모델(relational network brand model)을 제시하였다. Hankinson에 따르면 장소 브랜딩의 효과는 장소 브랜드와 다양한 이해 관계자, 서비스, 인프라 간의 관계가 핵심 브랜드 경험을 얼마나 확장시켰는가에 달려있다고 했다. 어떤 내용을 전달하느냐보다 어떤 내용을 누구에게 어떻게 전달하는지 즉, 수용자별로 다르게 형성되는 경험을 어떻게 구축하느냐에 따라 효과가 달라진다는 것을 의미한다. 브랜드와 수용자, 전달되는 콘텐츠(서비스)와 환경(인프라) 네 가지의 관계를 통해 브랜드가치가 창조된다는 것이다.

해리슨-워커(Harrison-Walker, 2012)는 헨킨슨 모델이 장소 브랜딩의 영향력은 무엇을 전달하느냐보다 어떻게 전달되고 형성되는지에 달려있다는 초점의 전환을 가져오는 데에는 성공했으나 정작 핵심 브랜드의 실체(reality)를 간과하고 있다고 비판했다. 브랜드의 실체를 브랜딩을 구성하는 고유한 요소로 보지 않고 전략적으로 중요시 고려해야 할 사항 정도로만 축소했다는 지적이었다. 해리슨-워커는 장소 브랜딩 커뮤니케이션 과정에서의 가장 핵심요소는 브랜드의 실체, 즉 장소의 정체성임을 강조하며 장소에 대한 브랜딩 커뮤니케이션은 장소의 정체성과 수용자가 인식하는 이미지 사이에서 상호작용하는 과정임을 설명했다.

마지막으로 가장 최근의 연구들이 취하는 접근 방식이지만 가장 적은(8%) 문화적 접근법은 앞서 브랜딩 개념의 적용 여부와 관련된 논쟁에서 로열리스트의 입장과 마찬가지로 국가브랜딩에 비판적 입장을 취한다. 문화적 접근법은 앞의 두 접근법에 대해 기존의 기술경제적인 접근법이 정치적인 관점으로 치환되었을 뿐 결국 근본적으로 지향하는 것은 똑같다는 의견을 지닌다. 이들은 푸코나 부르디외의 이론에 근거하여 국가브랜딩이 시민들의 광범위한 참여를 어떻게 제한하고 다양성과 복수성의 원칙에 반하고 있는지를 비판한다(Widler, 2007). 국가 정체성은 오랜 시간과 공간에서 해석되며 전달되고 있는데(Aronczyk, 2008), 국가브랜딩이 고정관념 탈피를 위해 싸우기보다 오히려 기존의 관념을 더 재생산시키고 공고히 하고 있다고 주장한다.

문화적 접근의 연구들은 기존의 접근법에서는 보지 못했던 사회 구성적 측면과 수용자의 다양성, 그리고 한 사회가 갖고 있는 다양한 가치들을 고려해야한다는 점을 강조하며 지배적인 국가브랜딩 패러다임의 한계를 지적하는 데에는 성공하고 있다. 그러나 이러한 관점을 취하는 연구들은 특정국가의 국가브랜딩에 대한 비판적 사례연구로 국한돼있다. 이들이 극단적으로 국가의 탈 브랜딩을 주장하는 것인지, 아니면 어떻게 했을 때 국가가 가진 정체성과 다양한 요소들을 외국인들에게 효과적으로 전달할 수 있는지 그 실천적 대안에 대해서는 논의하지 못하는 한계가 있다.

국가브랜딩과 관련된 연구들은 국가이미지가 국제관계에 미치는 영향력, 국가브랜딩이 필요한 이유와 중요성에 대해 말해왔다. 이 보다 더 구체적으로 국가브랜딩이 일방적인 홍보가 아니라 상호작용적인 커뮤니케이션 과정으로 보아야 한다는 점을 강조하였다. 특히 송신자와 수용자 간 정보와 의미를 공유하는 상호작용은 모든 소비과정을 완성하는 필수요소라는 점을 강조하며 이 과정의 역할을 수행하는 브랜딩은 본질적으로 커뮤니케이션 행위임을 설명했다(Wang, 2008). 하지만 이러한 지적은 이론적 선언에만 머물러 있으며 실질적으로 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩은 어떻게 수행해야하는 것인지에 대한 구체적인 전략은 제시하고 있지 않다. 또한 국가브랜딩 정책의 실행에 있어 이러한 이론적 논의들이 어떻게 반영되어 있는지에 대한 분석이나 평가는 제대로 이루어지지 않았다.

장소 브랜딩에 관계 개념을 적용한 헨킨슨(Hankinson, 2004)이나 해리슨-워커(Harrison-Walker, 2012)의 논의에 따르면, 장소 브랜드가 어떻게 다양한 이해 관계자들에게 전달되는지, 얼마나 브랜드 경험을 확장시켰는지에 따라 그 효과가 결정된다. 또한 브랜딩은 장소의 정체성에 대한 구성과 수용자가 인식하게 되는 이미지 간의 상호작용으로 정체성에 대한 구성이 수용자가 인식하게 되는 이미지에 영향을 미치는 핵심요소임을 설명한다.

그러나 이러한 연구들은 국가브랜딩보다는 덜 복잡한 도시 브랜딩이나 관광지 브랜딩(Blain et al, 2005)을 주로 논의하는 데 머물러 있다는 한계가 있다. 기능적인 부분에 더 집중하는 장소 브랜딩이 정서적 영향을 더 많이 받는 국가브랜딩과 차이는 있지만 국가를 하나의 '장소'로 알리고 홍보하는 차원으로 접근했을 때 국가브랜딩은 장소 브랜딩과 유사한 근본 원리를 공유한다(Wu, 2017). 따라서 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩을 더 구체화시키기 위해 장소 브랜딩을 관계적으로 접근한 위 논의들을 참고해 발전시켜보고자 한다.

### 3. 국내 국가브랜딩 연구의 특징<sup>5)</sup>

한편 국내에서는 대외홍보 정책, 국가이미지홍보 정책, 문화외교 정책, 공공외교 정책 등 각기 다른 개념으로 국가브랜딩을 규정지어왔다. 국내 국가브랜딩을 다룬 연구들은 국가브랜딩에 관한 다양한 개념적 확장이나 접근법의 변화에 대한 활발한 논의에도 불구하고, 여전히 국가브랜딩을 지엽적이고 단기적인 차원으로 축소시켜 보고 있다. 그 구체적인 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 부분적인 경제적 결과지표를 토대로 국가브랜딩의 전 과정을 평가하고 있다. 대부분 한국 국가 홍보 정책에 관한 연구들은 수출 및 관광 수입 등 경제적 효과가 어떻게 나타나며, 외국인들에게 한국은 어떤 이미지로 인식되고 있는지 등에 집중했다. ‘국가이미지가 경제적 측면에서 매우 중요하기 때문에 국가이미지 관리가 정책적으로 이루어져야 한다’는 논리로 기저를 이룬다.

2000년대 이후 2010년까지 10년간 한국연구재단에 등재된 관련 학술지 논문을 전수 조사한 결과 한국의 국가이미지 및 브랜드 관련 연구는 2007년 이후 급격히 증가하고 있다. 신문방송학과 인문학에서 연구되는 비율이 가장 높았음에도 불구하고 무역학회지에 가장 높은 빈도의 게재율을 기록하고 있다(유재웅 & 진용주, 2010). 2010년 이후의 관련 연구에서도 그 초점이 여전히 상업적 목적에 머물러 있는 연구들이 주를 이룬다. 자동차, 휴대폰, 화장품 등 오히려 점점 더 특정 상품 관련성으로 범위를 축소시켜 분석한 연구들이 다수 등장하고 있다. 이러한 연구 추세는 우리나라의 국가브랜딩 연구가 단기적인 경제적 관점에만 쏠려있다는 한계를 보여준다.

둘째, 국가브랜드 개념을 이용한 대다수의 연구에서 대상을 개별 상품 관련성 또는 대중문화 콘텐츠로 한정시켰으며 국가브랜드 평가 지표 역시 지나치게 축소돼 있는 경향이 나타났다. 다수의 연구에서 우리나라 국가브랜드

---

5) 정가영. (2020). 미디어 변화에 따른 국가브랜딩의 재 개념화 및 새로운 패러다임 전환에 관한 연구. 한국콘텐츠학회논문지, 20(1), 165-179.에서 다룬 내용에서 수정·보강함.

를 한류 문화콘텐츠로 한정시켜 한류와의 관련성을 집중적으로 탐색했다. K-pop 등 한류콘텐츠가 한국의 국가브랜드 이미지를 강화시키고 수출제품 이미지 제고와 구매 의도에도 크게 영향을 미쳤으며, 국가이미지에 영향을 미칠 뿐 아니라 기업 이미지에도 영향을 준다는 결과 등, 종합적인 수준에서 국가이미지가 긍정적으로 변화했다고 평가했다(권연수, 2005; 이창현 & 김유경 & 이효복, 2010). 몇몇의 경제 지표를 통해 보았을 때 한류 콘텐츠에 대한 호의적 태도가 한국의 이미지 및 방문 의도에 긍정적 영향을 미치고 있다는 분석을 토대로 한류를 한국의 이미지를 단기간에 긍정적으로 변화시킨 대표적 성공 사례로 평가하고 있다.

하지만 한국산 제품이나 한류콘텐츠에 대한 직접적 소비나 구매 의도의 증가가 한국이라는 국가에 대한 인식이나 태도 변화를 나타내는 결정적인 지표로 볼 수 있을까? 전통적 국가브랜딩에 관한 담론들은, 다른 정보가 없을 경우 생산 국가의 이미지에 의존하게 되는 경향이 있다는 후광 효과를 강조해 왔다. 그러나 지금처럼 전 세계 모든 소비자들의 다양한 의견, 후기, 사진 등의 정보가 쏟아져 나오는 현실에서 수출 제품 구매 의도의 증가가, 국가 전체에 대한 신뢰도나 국가이미지 개선과 직접 연관된다고 단정하기에는 무리한 측면이 있다.

한류에 대한 폭발적 관심에도 불구하고 정체돼 있는 한국의 국가브랜드 지수, 오히려 줄어들고 있는 관광객의 재방문을 및 관광 수지는 지금까지 제기된 국가브랜드 향상에 대한 희망적 담론들에 합리적 의문을 던지고 있다. 한국을 알리고자 다양한 공공외교 활동을 하고 있는 외국인들은 너무 단순한 K-마케팅이 한국 브랜딩의 아쉬운 점이라고 지적한다<sup>6)</sup>.

셋째, 국가브랜드 개념에 대한 이해와 분석대상이 지나치게 단순화되어 있다. 예를 들어, 김형석(2009)은 국가브랜드를 국가가 가지고 있는 역사, 문화, 행정·정책적 비전, 국민성 등을 통해 개발된 국가를 대표하는 표현시스템으로

---

6) 송은미, “‘골목골목 호기심 넘치는 한국, 단순한 K 마케팅 너무 아쉬워’”, 한국일보, 2018년5월23일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805231869777488> (2018년5월29일 검색).

개념화했다. 그는 국가브랜드가 내·외국인에게 커뮤니케이션 할 수 있는 공감대와 통합 연상 기능을 갖추어야 한다고 주장했다. 그러나 태극기와 청와대마크, 'Dynamic Korea'나 'Korea Sparkling'등 단편적인 브랜드 로고와 슬로건을 국가브랜드 이미지의 분석 대상으로 설정하였다. 우리나라의 국가, 관광, 도시 브랜드의 연관성을 살펴보기 위한 연구(유창조, 2009)에서 역시 한국에서 사용했던 각각의 슬로건 분석을 통해 이를 규명하고자 하였다.

국가브랜드 커뮤니케이션 과정의 문제점을 진단하고 고찰하려는 목적을 가지고 수행한 연구에서는 국가브랜드를 국기로 한정시켜 국기가 지니는 색채 구성의 시각적 분석을 통해 그 문제점을 규명하고자 하였으며, 국가브랜드 아이덴티티의 언어적·시각적 소통을 분석하기 위한 비교적 최근 연구(윤주현 & 장동련, 2016)에서도 국가브랜드의 언어적 표현을 슬로건으로, 시각적 표현을 로고로 설정하여 분석하였다. 이러한 연구들은 국가브랜드라는 개념만 차용했을 뿐, 국가브랜드라는 매우 포괄적이고 복잡다단한 개념을 너무나 지엽적인 브랜드 네이밍 관점으로만 대폭 축소시켜 이해하고 있다는 한계를 보여주고 있다.

넷째, 국가브랜드를 다룰 때 대다수의 연구들은 한국의 정체성을 어떻게 전달하고자 하는지, 또는 한국의 국가이미지가 타자에 의해 어떻게 나타나고 있는지 각각의 일방적인 소통에 주안점을 두는데 머물렀다. 예를 들면, 국정홍보처 광고에서 국가이미지 브랜드 정체성은 어떻게 나타나는지(이봉녀, 2005), 공식적인 국가 홍보 웹사이트에서는 한국의 정체성을 어떻게 표현하고 있는지(전형연, 2007), 또는 특정 국가에서 한국의 이미지는 어떻게 나타나고 있으며, 한류 현상을 통해 나타나는 한국의 이미지는 어떻게 평가할 수 있는지 등을 분석하였다. 그러나 일방적으로 표현하거나 나타나는 국가이미지의 수동적 파악에서 더 나아가 정작 국가브랜드 전략의 개선 방향을 논의하기 위해 필요한 이 두 영역의 연결 고리, 국가브랜드가 구축되는 작동 방식과 관련한 논의는 부재했다.

최근에 들어서야 정부가 발신하는 메시지와 이에 따른 사용자 반응을 함께 보아야 함을 강조하는 연구들이 등장했다. 소셜미디어 상의 활동을 통해

우리 정부는 주로 정보적 메시지를 전달하고 있으며, 사용자들은 관계 지향적이거나 행동 촉진적인 메시지에 더욱 호의적으로 반응하고 있다는 연구 등 한국의 국가브랜딩 관점과 반응을 발견하려는 시도가 이뤄지고 있다(Lee, 2016).

국가브랜딩이란 단기간에 일차원적으로 평가할 수 있는 개념이 아니다. 국가의 이미지나 명성은 전략적 의사소통 과정을 적절하게 관리하고 외국 여론의 지지를 받을 때 국제사회 안에서 긍정적으로 발전한다고 했다(Özkan, 2015). 이러한 맥락에서 앞서 브랜딩을 관계로 접근하는 최근의 연구경향으로 봤을 때, 미디어 환경 변화에 따른 국가브랜딩 정책의 미래지향적 시사점을 찾기 위해서는 정책의 송신자와 수용자 모두를 고려하는 커뮤니케이션 전략에 대한 연구가 필요하다. 그러나 커뮤니케이션 과정으로서 국가브랜딩을 설명하는 데 관계성을 적용해 구체화시킨 연구는 여전히 매우 부족한 실정이다. 특히 국내 국가브랜딩 관련 연구들은 국가브랜드 개념을 차용하기는 했으나 이러한 커뮤니케이션 과정에 대한 체계적인 설명은 배제된 채 산발적인 경영학적 효과와 관련된 고찰들만이 이루어져 왔다.

단순히 관심도가 높아진 것과 그 관심도를 긍정적인 지속성으로 연결시키는 일, 다양한 요소들을 누구에게 어떻게 어떤 메시지로 전달할지와 관련된 전략적 커뮤니케이션은 전혀 다른 차원의 문제이다. 미디어환경 변화와 쌍방향 소통방식의 성격을 띠는 다양한 뉴미디어 플랫폼의 등장은 충성도보다는 변화에 더 유동적이고 적극적인 수용자 행동의 변화를 가져오게 되었다. 국가브랜딩 전략을 구성하는 데 있어 이러한 수용자 행동변화는 중요한 변수로 고려되어야 한다.

이와 관련하여 다음 절에서는 국가브랜딩이 단순히 국가이미지를 관리하는 도구라는 시각에서 해외 수용자들과 하나의 관계를 형성한다는 시각으로 전환되어야 한다는 주장을 먼저 살펴본다. 구체적으로 국가브랜딩의 관계형성 패러다임을 고찰하여 현 시대의 국가브랜딩은 어떻게 이해해야 하는 것인지 개념화한다. 그리고 관계형성 패러다임이 제안하는 방향성을 토대로 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩은 어떻게 이루어져야 하는

지를 구체화시키고자 한다. 또한 브랜딩과정은 정체성과 이미지 간 상호작용이라는 해리슨-윅커(Harrison-Walker, 2012)의 논리에 근거하여 국가 이미지가 형성되는 과정을 국가정체성-이미지 간 상호작용이라는 측면에서 살펴보고, 국가 주도 정책으로서 국가정체성에 대한 구성 및 국가이미지 형성에 미치는 영향요인을 함께 검토한다. 이러한 과정을 통해 구축한 새로운 이론적 모형을 토대로 한국의 국가브랜딩 정책은 그 동안 어떤 방향으로 어떻게 이루어져왔는지를 실증적으로 평가해보고자 한다.

### 제3절 국가브랜딩에 관한 새로운 이론적 접근

이 절에서는 국가브랜딩이 커뮤니케이션이라는 개념 정의와 장소 브랜딩을 관계로 해석한 논리를 바탕으로 국가브랜딩이 상호적 속성을 가진다는 ‘관계형성 패러다임(relationship building paradigm)’을 검토한다. 관계형성 패러다임이 제안하는 방향성을 토대로 커뮤니케이션 과정으로서 관계 형성적 국가브랜딩의 의미를 구체화한다. 국가정체성-이미지 간 상호작용은 국가이미지가 형성되는 6차원 모델에 근거하여 살펴보고 국가가 주도하는 국가브랜딩 정책에서 국가정체성을 구성하는 데 끼치는 국가권력 즉, 정부의 역할과 영향력을 구체적으로 논의한다.

#### 1. 관계 형성적 국가브랜딩

##### 1) 국가이미지 관리에서 국가브랜딩으로의 전환

사회문화적 외교적 미디어 환경적 변화들은 국가브랜딩 개념의 확장을 요구하고 있다. 국가의 이미지가 사람들에게 영향을 미치는 것은 분명하지만, 정보 투명성과 다양한 직·간접적 경험이 가능한 현대사회에서 전통적 방식대로 국가의 이미지를 의도적으로 만들어 전파하기는 어렵다. 관계적

개념을 국가브랜딩에 처음 적용시킨 스힌디(Szondi, 2010)는 국가브랜딩을 국가이미지 관리를 위한 도구로 이해하는 국가이미지관리 접근법(image management approach)에서 장기적으로 상호 이해와 관계형성을 위한 과정으로 이해하는 관계형성 패러다임(relationship building paradigm)으로 전환되어야 함을 주장한다(<표 1>참조).

<표 1> 국가브랜딩의 두 가지 접근법(Szondi, 2010의 표에서 수정·보강함)

	이미지 관리 접근법 (image management)	관계형성 패러다임 (Relationship Building)
수용자	수동적 객체로 간주 중앙 집중 접근방식 (one-size-fits-all) :전 세계 수용자들을 동질적 청중으로 간주	자발적 참여유도 분산 형 접근방식 :각 국의 로컬 주민을 각기 다른 청중으로 간주
메시지 전달방식	특정 메시지 중심 메시지 통제 일 방향적 전달방식 고정적 메시지 보급 대중매체 채널 (광고)	의미 중심 메시지의 유동적 형성 쌍방향, 다 방향적 참여 의미와 가치의 공동창조 소셜 미디어 및 다양한 네트워크 활용
주요목적	국가이미지 홍보·관리 커뮤니케이션 행위 자체가 목적 캠페인 중심 (시간제한) 단기적	타 국가 국민과의 상호 이해 커뮤니케이션은 상호 이해 및 관계형성을 위한 도구적 장치 정책 중심 (지속적) 중장기적
효과측정 연구 분야	태도 측정에 중점 마케팅 학의 일부분으로 간주	관계와 행동 평가에 중점 학제 간 융·복합 성격

이미지 관리 접근법과 관계형성 패러다임을 비교해보면 크게 국가브랜딩의 대상이 되는 수용자, 메시지 전달방식, 국가브랜딩의 주요 목적 차원에서 차이가 뚜렷하다. 이미지 관리 접근법은 소비자의 마음과 행동을 컨트롤하려는 시도에서 대중매체를 통해 메시지를 전송하고 반복하는 방식

을 중요시한다. 또한 수용자를 전달하는 메시지를 그대로 흡수하는 수동적 객체로 간주해 전 세계 수용자들에게 하나의 홍보메시지를 일 방향으로 전달한다.

반면, 관계형성 패러다임은 의미와 가치는 보편적인 것이 아니라 각각의 문화적 배경에 따라 유동적이라는 이해를 바탕으로 수용자를 자율적 객체로 바라본다. 다양한 수용자들의 자발적 참여를 유도해 이들과 함께 상호적으로 국가브랜드의 가치와 의미를 만들어내야 한다는 관점이다. 즉, 어떤 메시지를 전달하느냐 하는 메시지 자체가 중심이 되기보다, 어떻게 다양한 사람들을 국가브랜딩 과정에 참여시켜 함께 새로운 의미를 생성할 수 있을지에 초점을 맞춘다. 앞서 장소 브랜딩에 관계 개념을 적용해 설명한 헨킨슨의 주장과 유사하다. 따라서 브랜딩 대상을 동질적 청중으로 간주하지 않고 지역별 전략을 세워야함을 강조하며 이를 유도하기 위해 쌍방향, 다 방향의 상호적 속성을 가지는 네트워크 활용을 강조한다.

국가브랜딩을 집행하는 주요 목적에서도 차이가 난다. 이미지 관리 접근 방식에서는 특정목적에 위한 단기적 이미지 관리를 위해 캠페인 등의 활동을 계획하는 자체가 국가브랜딩의 목적이 된다. 예를 들어 관광 진흥이라는 목적을 위해 이벤트를 계획하고 실행하는 자체가 국가브랜딩의 목적인 것이다. 그러나 관계형성 패러다임은 단기적인 이미지 관리보다 장기적으로 다른 국가 국민들과의 상호 이해를 도모하고 우호적인 관계를 형성하고 유지하기 위한 정책적 장치가 더 중요하다고 본다.

종합해 보면, 관계형성 패러다임은 국가브랜딩을 구체적 현안 해결을 위한 수단으로만 간주하지 않고, 공중 및 다양한 이해 관계자들의 참여를 통해 의미를 함께 만들어나가는 상호 작용을 강조하고 중시하는 방식이다 (Szondi, 2010). 즉, 지속적 교류, 관심의 지속(더 알고 싶어 하는 동기화), 일반인의 참여 확대 등을 지향한다. 또한 관계 형성적으로 국가브랜딩을 다룬다는 것은 국가브랜딩을 단기적인 이벤트나 캠페인으로 제한해 보지 않고 국가홍보 뿐 아니라 국가의 정체성을 이해시키고 소통하기 위해 집행해온 정책으로 범위를 넓혀 다루는 것을 의미한다.

관계형성 패러다임을 설명한 스킵슨은 이미지 관리 접근과 관계형성 패러다임이 대비되는 것으로 구분하여 제시하였다. 그러나 국가에 대한 다양한 이미지가 하나의 브랜드라는 가치로서 인식되는 작동 방식을 의미하는 국가브랜딩은 기본적으로 국가이미지를 내포하고 있는 불가분의 관계이다. 국가브랜딩을 관계 형성적으로 접근한다는 것은 일관되게 전달하고 싶은 핵심 이미지가 부재하다는 것이 아니라 오히려 이미지를 더 긍정적인 방향으로 일관되게 홍보하지만 고정적인 이미지를 반복하기보다 지속성을 고려하여 긍정적인 이미지들의 재생산을 ‘유도하는’ 접근법으로 이해하는 것이 더 타당하다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 관계 형성적 국가브랜딩을 이미지 관리를 배척하는 것이 아닌 이미지 관리를 포괄하는 더 넓은 범주의 개념으로 이해한다. 단, 국가 홍보를 위해 정책적으로 송출하는 일방적인 국가이미지를 관계 형성적 국가브랜딩과 구분하기 위해 ‘국가홍보이미지’라고 정의하고 사용한다.

변화된 관점으로 보았을 때 국가의 이미지를 브랜드화 한다는 것은 단순히 단기적 목적을 위해 파편적인 이미지를 임의로 만들거나 전형적인 이미지에 대한 일방적 홍보를 반복적으로 수행하는 차원을 넘어선다. 관계 형성적 국가브랜딩은 한 국가의 역사나 문화, 사람들이 살아가는 모습, 한 국가의 근본을 형성하는 사회문화적 정체성 수준까지 그 이해를 폭넓게 심화시키는 동태적인 과정이다. 전통적인 국가이미지 관리 방식은 특정 목적을 먼저 설정하고 그 결과에 도달하기 위한 마케팅 도구로서 국가브랜딩을 접근했다. 그러나 관계 형성적 국가브랜딩은 당장의 구체적인 목적이 없다 하더라도 긍정적이고 신뢰를 유지할 수 있는 국가로 인식시키기 위한 지속적인 노력이 일상의 커뮤니케이션처럼 이루어져야 함을 의미한다. 이러한 관계 형성적 국가브랜딩 과정을 구축하기 위해서는 무엇인가를 전파해 알리려는 노력보다 수용자에 따른 전략의 변화, 또는 국가에 대한 피드백의 지속적인 모니터링 과정 등이 더 핵심적이다.

앞서 국가브랜딩을 문화적으로 접근한 연구자들이 전통적인 국가브랜딩

을 비판하는 데에만 머물렀다면, 관계형성 패러다임은 지속적인 커뮤니케이션 과정이 국가브랜딩의 핵심이라는 방향성을 제시했다는 데 진일보한 의미가 있다. 그러나 여전히 구체적인 대안을 제시하고 있지 못하다는 한계가 남아있다. 이 연구에서는 관계형성 패러다임이 제시한 방향성을 토대로 국가브랜딩이 어떻게 상호적으로 구성되어야 지속적인 국가브랜드를 만들 수 있을지 그 논의를 구체화시켜 보고자 한다.

## 2) 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩

어떻게 하면 한국을 더 궁금한 흥미의 대상으로서 인식시키고 더 호감가는 인상으로 기억되게 만들 수 있을까? 어떻게 하면 국가브랜딩 과정에서 더 많은 관심과 참여를 유도해 그것을 지속할 수 있는 장치를 만들 수 있을까?

신뢰할 수 있는 강력하고 명성 높은 국가이미지를 형성하기 위해서는 사람에 대한 인상이 형성되듯 정확하고 효과적인 커뮤니케이션, 효과적인 메시지 디자인이 동반되어야 한다(Özkan, 2014). 이 연구는 커뮤니케이션 과정으로서의 관계 형성적 국가브랜딩을 어떻게 구축해야 하는지 가장 전통적인 SMCR 커뮤니케이션 모델<sup>7)</sup>에 의거하여 각각 국가브랜딩의 송신자 요소, 메시지의 주제 요소, 채널 요소, 수용자 요소에 대한 논의를 통해 이를 더 구체화 시켜보고자 한다.

먼저 전통적인 일 방향적 국가홍보활동에서 송신자 요소는 국가의 정부, 정책 입안자, 브랜딩 전문가 등으로 제한시켰다. 그러나 공공외교 차원으로 국가브랜딩의 행위자 범위가 확대되면서 관계 형성적 국가브랜딩은 민간주체의 다양화를 목표로 삼고 있다. 다만, 앞서 오히려 점점 더 많은 정부가 적극적으로 국가브랜딩에 참여하고 있는 추세(Szondi, 2008)라는 점

---

7) 라스웰이 제시한 커뮤니케이션의 전통적 이론으로 커뮤니케이션은 5가지 핵심 구성 요소-송신자(S-Sender/Source), 메시지(M-Message), 채널(C-Channel), 수용자(R-Receiver), 효과(E-Effect)의 과정을 거쳐 이루어진다는 것이다.

을 언급했듯, 실질적으로는 여전히 정부가 국가브랜딩을 주도하는 경우가 지배적이다. 따라서 정부가 국가를 왜 홍보하고자 하는지, 국가브랜딩의 송신자 역할을 할 수 있는 정책 대상의 수준은 어떻게 구성해야하는지, 즉, 누가, 왜(소통하는 목적), 무엇(소통하는 메시지 내용)을 누구(소통하는 대상)에게, 어떻게(소통하는 채널)의 차원에서 관계 형성적 국가브랜딩의 실행을 구체화시키고자한다.

### (1) 국가브랜딩 목적

먼저 목적의 차원을 살펴보겠다. 앞서 국가브랜딩 개념과 관련된 논의에서도 보았듯 초기에는 국가이미지를 통한 경제적 효과가 최우선이 되는 마케팅 관점에 주안점이 있었다. 그러나 국산 제품 수출이 증가했다는 것만이 국가의 이미지나 명성이 향상되었음을 의미하지는 않는다. 국내외 인식 차이를 알아보하고자 국가브랜드의 본질과 국가브랜드를 통해 문화가 전달되는 방식을 분석한 연구에서는 국가 정체성의 결정요인이 국가브랜딩에 대한 인식과 밀접한 관련이 있었다는 것을 발견했다(Kubacki & Skinner, 2005). 국가의 정체성은 국가 제조상품 뿐 아니라 거주지와 연결되는 영토, 공통의 언어, 전통적 신화나 역사적 기억, 공동의 대중문화, 공동의 경제 및 공동의 법적 권리와 의무(Smith, 1991; Whetten, 2006) 등을 통해 형성된다.

국가의 이미지 역시 해당국가의 상품 뿐 아니라 국민에 대한 접촉이나 해당국가와 관련된 과거의 경험(Kaynak & Kara, 2002), 주변인의 영향이나 국가와 관련된 문헌과 매체의 접촉도 등 다양한 경로를 통해 형성된다. 국가이미지가 축적되어 하나의 가치로서 전환되는 국가브랜딩 역시 국가에서 생산된 상품 뿐 아니라 문화적 근거가 있는 차별성을 자아내는 독특하고 다차원적인 요소로 구성된다고 추론할 수 있다.

이러한 맥락으로 볼 때 국가브랜딩의 목적이 국가 정체성이나 이미지가 형성되는 데 미치는 일부 요인에 불과한 산업적 측면에만 몰두해 있었던

것은 탈피해야한다. 국가브랜딩이 제조국으로서, 문화적 이미지로서, 정치·외교적으로 가치를 향상시키고자 다양한 목적이 균형 있게 집행될 때 관계 형성적인 국가브랜딩이 이루어질 수 있다.

## (2) 국가브랜딩 대상

국가브랜딩에 참여하게 되는 사람들의 수준을 다양화시키는 것도 관계 형성적인 국가브랜딩을 위한 하나의 전략이 된다. 국가이미지관리 접근법은 수용자를 수동적 객체로 간주하고 일 방향으로 이미지를 송출하는 방식을 택한다. 반면, 관계 형성적 국가브랜딩은 다양한 이해 관계자들의 자발적 참여와 이들 간의 상호작용을 유도하는 접근이다.

미디어 학자 헨리 젠킨슨(Jenkins & Deuze, 2008)은 참여문화의 한 부분인 ‘컨버전스 컬처’라는 개념을 통해 “올드 미디어와 뉴 미디어가 충돌하고, 미디어 생산자의 힘과 소비자의 힘이 예측할 수 없는 방식으로 상호작용하는 문화”(Jenkins & Deuze, 2008)라고 정의했다. 생산자와 소비자가 예전처럼 서로 개별적인 역할을 수행하는 것이 아니라 다양한 콘텐츠의 흐름과 변형, 재생산에 상호적으로 참여하게 된 것이다.

미디어변화가 본격적으로 사람들 간 연결을 활성화시키면서 사람들은 의식적으로 마케팅 메시지를 피하고 있다(Sheth & Sisodia, 2005). 기존의 마케팅 중심의 일방적 이미지관리 방식이 효력을 잃게 된 것이다. 모든 디지털 공간에서 장소에 대한 끊임없는 수다가 이루어지고 있는데, 오히려 더 신뢰도 높은 다양한 정보가 일반 대중에 의해 생성되고 교환되고 있다. 이러한 미디어 패러다임의 대 전환은 한 국가에 대한 이야기가 매우 동태적으로 전 세계로 퍼져나가는 것을 가능케 한다. 전 세계 1,100명의 응답자를 대상으로 7개의 국가이미지 조사를 실시한 결과 국가에 대한 인위적인 광고 등 상업적 커뮤니케이션 보다 비상업적인 일반 공중들 간의 커뮤니케이션이 국가에 대한 이미지 형성이나 신뢰도에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다(Govers, Go, & Kumar, 2007).

능동적인 커뮤니케이션 행위를 통해 다른 사람들의 의견에 영향력을 행사하는 사람들을 오피니언 리더라고 하는데(Saunders et al., 1974; 차희원 외, 2013) 소셜네트워크 상의 재 매개 행위가 빈번한 오피니언 리더들은 온라인 구전(eWOM)을 주도하며 정보전달자 역할을 하게 된다. 전파력이 큰 오피니언 리더는 물론 일반 공중도 적극적인 행위자(actor)이자 커뮤니케이터로서 활동할 수 있는 환경이 정착되었는데, 관계 형성적 국가브랜딩 맥락에서 보면 일반 대중의 역할은 점점 더 큰 영향력을 가진다.

몇 가지 예를 들어보겠다. 최근 뉴욕 맨하탄의 타임스퀘어 광고판에 자기 돈으로 독도와 위안부 문제를 알린 미국인 유튜버에 관한 뉴스도 보도됐다<sup>8)</sup>. 19만 명이 넘는 구독자를 보유하고 있는 미국인 채더 태너는 위안부 기림의 날과 광복절 주간에 맞춰 타임스퀘어 광고판에 독도와 위안부 문제를 알리는 영상을 자비로 올렸다. 미국 사람들이 한국에 어떤 일이 일어났는지 알게 하고, 한국인들과 아픔과 슬픔을 공감할 수 있게 하는 것이 목표라고 설명했다. 한국만의 독특한 것들을 찾아 전혀 다른 의미를 부여하는 유튜브 채널 ‘영국남자<sup>9)</sup>’도 일반인이 국가브랜딩을 주도하는 예로 볼 수 있다. 380만 명이 넘는 구독자를 보유하고 있는 ‘영국남자’가 생산하는 한국문화 관련 콘텐츠를 400만 명에 가까운 이들이 지속적으로 소비하고 있다는 얘기가.

영어로 한국의 문화와 역사를 소개하는 해외 유튜브 채널, 웹진도 다수 있다. 이들은 모두 자발적으로 한국 관련 콘텐츠를 만들어 전파함으로써 한국의 국가브랜드확산에 일조하고 있다. 국가에 대한 정보를 전달하고, 이미지를 형성하며, 더 나아가 공감대와 관계를 형성함으로써 국가브랜딩의 송신자 역할을 하게 되는 것이다. 이는 모두 미디어 환경 변화 이전에는 보지 못했던 새로운 현상이다. 우리에게는 당연한 일상이 외국인들의 시선을 통해 새로운 가치로 재탄생하고, 이러한 정보가 외국인 뿐 아니라

---

8) ‘타임스퀘어 광고판에 자비로.. 독도·위안부 알린 미국인’

[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1005407593](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005407593)

9) 한국적인 것을 설명하며 외국에도 익숙한 문화이지만 한국만의 독특한 요소를 찾아 전혀 다른 의미를 부여하는 데 초점을 맞추고 있는 영국인의 유튜브 콘텐츠

한국인들에게도 ‘한국적인 것은 무엇인가’ 한국의 정체성에도 영향을 미치고 있다.

긍정적인 직접적 경험은 이미지를 향상시키고, 이미 형성된 신념이 실질적인 강화에 도달하면, 정보 탐구자는 자신의 신념과 동기에 대한 새로운 탐구 과정은 중단하고 습득한 신념을 자신의 신념과 동기와 비교해 평가하는 단계에 이른다고 했다(Gartner, 1994). 해당 지역으로의 직접 방문으로 수집된 정보를 통해 형성되는 본질적 이미지를 보유한 일반 공중은 다시 본질적 정보를 원하는 사람들에게 제공자로서 피드백 역할을 하게 된다. 이러한 정보는 신뢰도가 높을 뿐 아니라 영향력 또한 매우 크게 작용한다.

일본의 경우, 해외 취약지역에 대한 홍보사업을 강화하면서, 해외 언론 및 오피니언 리더를 일본으로 초청하거나 일본의 저명인사를 해외 강연회에 적극 파견하는 등 인적교류를 활발히 진행한다. 정보가 끊임없이 흘러다니고, 지속적으로 공유(sharing)되는 네트워크 사회에서 일반 대중을 국가브랜딩 과정에 더 많이 참여시키는 것이 국가브랜딩을 보다 관계 형성적으로 실행하는 전략이 된다.

### (3) 국가브랜딩 대상에 따른 콘텐츠 유형

목표하는 대상에 따라 메시지의 내용이나 주제(콘텐츠의 유형)를 고려해 소통하는 과정도 국가브랜딩을 관계 형성적으로 집행할 수 있는 전략이다. 국가의 브랜드는 해석적이고 맥락적인 개념으로 국가에 소속된 구성원들에 의해서만 형성되는 것이 아니라 다른 나라와의 대조나 비교를 통해서 의미를 갖는다(Gellner, 1964; Trandafyllidou, 1998). 종래의 국가이미지 관리 접근법이 전 세계 수용자들을 동질적 청중으로 간주하는 전략을 취했다면 관계형성 패러다임에서는 각 국의 로컬을 다른 청중으로 간주하는 전략을 구사해야한다고 한 것도 같은 맥락이다.

국가이미지 관리 접근법의 경우 개개인의 특성을 고려하는 것을 불가능

하지만 보유하고 있는 국가에 대한 정보 유무나 친숙도 등에 따라 전달하는 콘텐츠 유형을 달리함으로써 보다 관계형성적인 국가브랜딩으로 전환할 수 있다. 수용자에 따른 콘텐츠의 영향력이 달라지는 논의를 살펴보겠다.

사람들은 각기 국가에 대한 지식과 경험의 정도가 다르기 때문에 그들이 기존에 지니고 있던 인식과 일치하는 정보를 더 잘 받아들이는 경향을 보인다(Okechuku, 1994). ‘오프라 효과(Oprah effect)’에 따르면 수용자의 기존 관심도나 정보 보유량에 따라 콘텐츠의 영향력이 달라지는데, 상대적으로 관심이 없거나 정보가 부족한 이들에게는 소프트한 콘텐츠의 노출이 관심을 유도한다(Baum & Jamison, 2006).

한류의 국가홍보효과에 대한 연구(이준웅, 2003)에서도 한류문화 상품의 이용이 한국에 대한 호감도를 제고하는 데 영향을 준다는 광범위한 결과가 확인되었지만, 수용자의 특성에 따라 그 효과는 다르게 나타났다. 한국과 문화적 거리가 있는 신흥시장의 경우 한국의 문화에 대해 아직까지 접한 기회가 적기 때문에 전통적인 문화적 요소와 직접적으로 관련이 없는 한류미디어와 같은 유희적 콘텐츠가 국가브랜드에 대한 태도에 더 영향을 미치는 것으로 나타났다(김유경 외, 2017). 반면, 한국에 대한 인지도가 비교적 높고 왕래도 잦은 중국과 같은 경우에는 한국 드라마 시청이 한국에 대한 태도에 독립적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(이준웅, 2006). 즉, 문화적 거리가 있는 수용자들에게는 과도하게 문화적 속성을 강조하는 전통콘텐츠보다 콘텐츠 자체에서 오는 흥미나 매력, 그리고 콘텐츠 우수성이 한국에 대한 호감도를 높인다.

다만, 이와부치(Iwabuchi, 2015)는 특정 국가의 미디어 문화에 대한 노출을 통한 여론형성의 접근 방식이 국가의 문화와 사회에 대한 이해를 향상시킬 수는 있지만, 이러한 이해가 미디어 소비의 개별화된 즐거움을 넘어 궁극적으로 더 심화된 국가의 이미지를 형성하는 데 발전적인 영향으로 진행될 것이라는 보장은 없다고 했다. 오히려 노출된 매체로 인한 무관심, 배타 및 적대감 등의 부정적 인식이 형성될 수도 있는 양면성을 가지

고 있기 때문이다. ‘일본 대중문화의 확산 없이는 중국과 한국의 반일감정이 훨씬 더 컸을 것’이라는 일본 외교부 백서의 내용에 대해서도 ‘너무 나이브한 추측’이라고 지적했다(Iwabuchi, 2015). 일본의 미디어 문화가 만들어 낸 일본의 이미지가 긴 역사로 만들어진 한일 중일 국가 간 관계를 초월할 수 있다는 단순한 가정에 의존하고 있다는 지적이다. 많은 중국인들은 일본의 애니메이션을 매우 좋아하지만, 과거에 중국과 일본 사이에서 일어난 역사적 사건들에 대해서는 여전히 좋지 않은 감정을 갖고 있다(Iwabuchi, 2015). 일본의 미디어 문화에 대한 호의적 수용이 현대 일본의 이미지를 긍정적으로 변화시킬 수는 있지만 과거와 사람들의 기억까지 지우지는 못한 결과인 셈이다.

이러한 맥락에서 한류 콘텐츠나 K-pop의 세계적 인기가 곧 한국이라는 국가에 대한 관심이나 호감으로 이어질 것으로 단정할 수 없다. 수용자 입장에서 보았을 때 그것은 자신들에게 매력적으로 다가오는 여러 이국적인 콘텐츠 중 하나에 불과하고 한국과의 연계성은 전혀 떠올리지 않을 수 있기 때문이다.

국가에 대한 다양한 이미지형성요소를 전달만 하는 데 머물러서는 긍정적인 국가이미지로 이어지는 것을 보장할 수 없다. 국가와 관련된 다양한 정보가 국가의 이미지로서 형성되고 더 나아가 브랜드로서 인식되기 위해서는 대상에 따른 메시지 내용이 부합되는지 미시적인 고려가 필요하다. 한국에 대한 친밀도나 문화적 거리를 유추해 타겟 수용자에게 더 효과적으로 국가브랜딩 할 수 있는 주제를 선택해 소통하는 방법은 국가브랜딩을 보다 관계 형성적으로 실행할 수 있는 하나의 전략이 된다.

#### **(4) 국가브랜딩 채널**

기존의 국가이미지 관리 접근법에서는 다양한 채널구축이 이뤄지지 않았다. 메시지를 통제해 고정적 메시지를 보급하는 경향을 보였고 온라인 웹페이지를 이용하더라도 일방적인 정보 전달방식이거나 광고나 홍보책자

등 대중매체 채널을 주로 이용했다.

합리적 행위 이론(Theory of Reasoned Action)은 소비자가 브랜드에 대한 긍정적인 태도, 브랜드와의 긍정적인 경험, 그리고 브랜드에 적극적으로 참여했을 때 그 후 다시 행동으로 전환해 브랜딩 과정에서 적극적인 의견 지도자로서 관여할 가능성이 높다고 했다(Ramaseshan & Stein, 2014). 이러한 맥락에서 관계 형성 패러다임은 다수의 참여를 유도할 수 있는 장을 열어 유동성을 확보하는 것을 국가브랜딩의 핵심으로 본다. '통제'보다는 '인도하고 이끄는' 방법이다. 같은 미디어 매체라도 피드백을 즉각 받을 수 있는 쌍방향적인 속성의 채널이나 직접접촉이더라도 더 많은 참여자를 접촉할 수 있는 소통방식이 효율적이라는 관점이다.

국가이미지 형성에는 전달되는 정보의 내용도 중요하지만 어떤 채널을 통해 전달되었는지, 그것이 신뢰도가 높은 경로인지 의도가 있는 경로인지가 중요한 작용변수가 된다. 아커(Aaker, 1991)는 사람들의 기억 속에 특정 브랜드를 중심으로 하여 다양한 연상들이 그물처럼 연결된 양상으로 존재하는 브랜드이미지(Collins & Loftus, 1975)는 많은 경험 혹은 의사 전달 매체에 노출될 때 그 연결이 더욱 강력해지고 그 연상들이 상호적으로 연결될 때 이미지가 더 뚜렷하게 나타난다고 했다. 잿은 교류를 통해 반복적인 상호관계가 가능한 사람 간 관계보다 직접적 경험에 대한 물리적인 거리의 제약이 있는 국가이미지의 경우 매체의 영향이 훨씬 더 크게 작용한다. 모핏(Moffit, 1994)은 장소의 이미지가 형성되는 주된 경로를 개인 경험적 통로, 관계적 통로, 텍스트적 통로로 유형화하여 분석했는데, 장소를 일종의 기호학적 환경으로 봤을 때 장소의 이미지가 형성되는 주된 통로는 인지시스템의 주된 소통기제라 할 수 있는 매스미디어라는 점을 발견했다(Moffit, 1994).

같은 맥락에서 국가명성에 영향을 끼치는 선행 변수를 여행과 같은 직접경험을 1차 경험, 미디어를 통해 획득한 정보나 지식과 같은 간접경험을 2차 경험으로 구분해 이들이 국가명성에 미치는 영향을 검증한 결과, 미디어를 통한 간접경험만 국가명성에 직접적 영향을 주고 오히려 직접경

험은 대중 의식(awareness)을 통해 간접적으로 국가명성에 영향을 주는 것으로 나타났다(Yang et al., 2008; 차희원 외, 2013). 단적인 예로 장소 브랜딩 맥락에서 여행자가 목적지를 선택하는 데에는 실제 방문경험 뿐 아니라 그 이전에 다양한 경로로부터 보유하고 있던 이미지의 영향이 크게 작용한다는 점이 확인되었다(Allen, 2007).

전통적 미디어를 통해 일 방향적 설득모델에 의존해온 국가브랜딩 활동이(Manor & Segev, 2015) 최근 디지털 외교 프로세스와 정책으로 이어지고 있다. 서구사회에서는 광범위한 비정부기구 및 행위자를 국가브랜딩 과정에 참여시키기 위한 소셜 네트워크를 적극적으로 활용하기 시작했고, 이를 통해 외국 공중과의 직접적인 상호작용과 참여를 더 강화시키는 노력이 급격히 증가하고 있는 추세이다(Metzgar, 2012; Hayden 2012; Hanson, 2010; Sotiriu, 2015). 다중 채널 마케팅시대의 브랜딩과정은 ‘어떤 메시지가 어떤 채널과 어떤 수용자를 통해 적절하게 전달되는가’가 중요하다. 디지털 공간 자체는 블로그, 소셜미디어, 검색 엔진, 모바일 플랫폼을 비롯한 여러 하위 채널로 구성되는데, 이러한 환경을 고려해 다수의 유럽 국가들과 영국의 도시들은 일반적으로 정부조직, 목적지 마케팅 조직, 기타 광고 단체 또는 시민이 운영하는 여러 개의 장소관련 웹사이트를 분리해 운영하고 있다. 특히 모바일 광고, 모바일 콘텐츠 제공, 사용자 생성 콘텐츠 등을 통해 더 많은 수용자 참여를 구축하고 있는데(Ketter & Avraham, 2012), 주로 이러한 방법은 일반 사용자에게 보다 많은 권한을 부여하고 캠페인 메시지 작성 및 배포에 적극적으로 참여하도록 권장함으로써 출처, 메시지 및 수신자의 구성 요소가 명확하게 구분되지 않도록 활성화해 궁극적으로 국가에 대한 정보를 다양화하고 신뢰성을 확보한다.

장소 브랜딩 맥락에서 전략적 장소 브랜드 관리 모델(Strategic place brand management model: SPBMM)<sup>10)</sup>을 제안한 하나와 라울리(Hanna

---

10) Strategic Place Brand Management Model (SPBMM)의 10가지 구성요소는 1)이해 관계자 참여 및 관리, 2) 인프라, 3)브랜드 인프라 관계 및 리더십, 4)브랜드 정체성, 5) 브랜드 표현 6)브랜드 구조화작업, 7)브랜드 커뮤니케이션, 8)브랜드 경험, 9)WOM/eWOM, 10)브랜드 평가이다.

& Rowley, 2011; 2013; 2015)가 디지털 시대의 장소 브랜드 커뮤니케이션에서 고려해야 할 특성으로 제시한 요소들도 다양한 수용자 참여를 이끌기 위한 전략적 측면에서 참고할만하다. 하나와 라울리는 다양한 웹(web)을 이용해 국가에 관련된 브랜드 포트폴리오를 지속적으로 확인하고 평가해 장소에 대한 일관된 존재감을 창출할 수 있는 과정이 필요하다고 강조한다. 디지털 플랫폼 상의 커뮤니티는 상호작용하여 다양한 의견과 이야기를 공유할 수 있는 공간을 제공하는데, 장소 브랜드에 피드백을 제공하며 지지자 역할을 하는 커뮤니티 구성원을 관리함으로써 장소와 관련된 다양한 관계를 구축할 수 있다(Morgan & Hung, 1994). 이렇게 커뮤니티 구성원들 간에 전달된 의견은 전자 구전의 한 형태로 간주될 수 있기 때문에(Henning-Thurau et al., 2004) 외부인들이 해당 장소에 대해 갖게 될 태도와 행동에 긍정적 영향을 주게 된다.

브랜딩 전략을 실행하기 위해 각 채널에 대한 상대적 투자 수준과 일관성 수준을 고려해야 한다(Chaffey et al., 2009; Hanna & Rowley, 2015). 다양한 방식의 채널이용을 균형 있게 병행하되 최근의 미디어 환경변화를 고려하여 쌍방향 미디어 이용을 확대하는 것은 국가브랜딩을 보다 더 관계 형성적인 방향으로 전환하는 중요한 전략이다.

관계 형성적 국가브랜딩은 일상의 커뮤니케이션을 통해 국가를 긍정적이고 신뢰의 이미지로서 만들어가는 지속적인 노력을 의미한다. 관계 형성적 패러다임은 어떤 메시지, 어떤 활동이 전달됐는지가 국가브랜딩을 결정하는 것이 아니라, 국가의 다양한 콘텐츠를 얼마나 친절하고 신뢰 가는 방법으로 전달해 수용자들이 지속적으로 소비하고 소통할 수 있도록 만들었는지, 그 장치가 국가브랜딩을 결정한다는 사고의 전환을 가져왔다. 즉, 전달하고자 하는 메시지 자체보다 장기적으로 소통이 지속될 수 있는 환경을 만드는 데 초점이 있다.

다음으로는 앞서 장소의 정체성에 대한 구성에 따라 장소의 이미지가 달라지며 이 두 요소가 상호작용하는 과정이 브랜딩 커뮤니케이션 프로세스라는 해리슨-워커의 논의를 국가 차원에서 구체화시키기 위해 국가이미

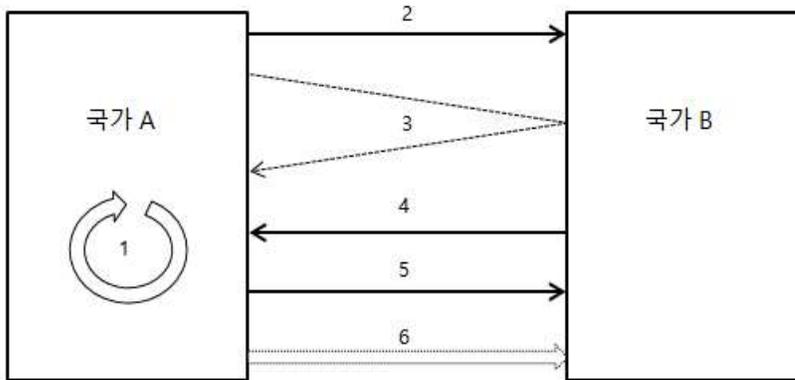
지 형성과정을 살펴본다.

### 3) 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용

브랜드 정체성에 대한 구성과 수용자가 인식하게 되는 이미지 사이의 상호작용은 브랜딩 과정의 핵심요소라고 했다(Tubbs et al., 2008). 일상의 커뮤니케이션을 통해 국가를 긍정적이고 신뢰의 이미지로서 만들어가는 지속적인 노력을 의미하는 관계 형성적 국가브랜딩은 다양한 수용자와 국가에 대한 정보와 의미를 공유하는 커뮤니케이션 과정이다. 국가에 대한 다양한 이미지가 상호적이고 지속적인 교환을 통해 축적되어 브랜드로써 인식되는 과정으로 이해할 수 있는데, 이는 다양한 수용자가 어떠한 형태로 된 정보를 취득하느냐에 따라, 생성되는 의미가 달라질 수 있음을 의미한다.

지속적인 커뮤니케이션을 통해 긍정적인 국가이미지로 브랜드화 한다는 국가브랜딩의 장기적 전략은 국가의 이미지나 인식을 형성할 때 사람들이 편집하거나 재배열하는 속성을 추적하는 것에서부터 시작한다. 그러나 국가브랜딩을 다룰 때 대다수의 연구들은 주체국가가 어떻게 자신의 이미지를 재현해내고 싶은지 그 일방적 소통에 더 주안점을 두고 있었으며 정작 국가의 이미지가 구축되는 작동방식에는 주목하지 않았다.

판(Fan, 2008)은 국가이미지가 형성되는 과정을 국가와 관련된 총 6가지 차원의 이미지와 이들 간의 상호작용을 나타내는 모형을 제시해 국가가 인식되는 작동방식을 개념적으로 설명했다(<그림 1>참조). 이 6차원 모형을 토대로 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용을 설명하고자 한다.



- 1 국가 A의 자기인식: 국가 정체성(national identity)
- 2 국가 B에 대한 국가 A의 인식: 기준점(reference point)
- 3 국가 A가 국가 B가 국가 A에 대해 인식하고 있을 것이라고 짐작하는 이미지(construed image)
- 4 국가 B가 국가 A에 대해 실제로 인식하고 있는 이미지: 명성/실제 이미지(reputation/actual image)
- 5 국가 A가 자신에 대해 국가 B에게 현재 홍보하고 있는 이미지(current projected image)
- 6 국가 A가 국가 B에 의해 인식되기를 희망하는 미래 이미지(desired future image)

<그림 2> 국가이미지 형성과정의 6차원 모형(Fan, 2008)

판이 제시한 국가이미지 형성과정의 요지는 다음과 같다. 먼저 모형의 1번에 해당하는 출발점이 국가이미지가 형성되는 과정의 핵심이 되는 중심축이다. 내부적으로 인식하는 국가에 대한 자기인식, 즉 국가정체성이 상대가 인식하게 될 국가이미지와 밀접한 관계가 있다는 것이다. 국가가 스스로 정체성을 어떻게 구성하고 있는지에 따라 뒤따르는 국가이미지 형성과정도 모두 달라지기 때문이다. 이는 앞서 해리슨-워커가 장소 브랜드의 정체성에 따라 이미지가 달라지고 이 두 요소 간의 상호작용이 브랜딩과정의 핵심임을 설명했던 논의를 뒷받침한다.

국가정체성의 결정요인은 국가브랜드에 대한 인식과 밀접한 관련이 있다(Kubacki & Skinner, 2007). 정체성 개념과 정체성에 대한 구성은 궁극적으로 외부에서 국가를 인식하는데 중요한 영향을 미치기 때문에 먼저 모든 이미지형성과정의 출발점인 국가정체성 개념을 구체적으로 살펴보고자 한다.

정체성은 자기 인식(self-perception)과 소속감에 관한 것이다. 사회심

리학 관점에서 정체성은 ‘자신의 내부에서 일관된 동일성을 유지하는 것’과 ‘다른 사람(집단, 개체)과 구별해주는 어떤 본질적인 특성(고유성)을 지속적으로 공유하는 것’ 모두를 의미한다(Erikson, 1956). 사회적정체성 이론(social identity theory)에 따르면 국가 정체성이란 사회적정체성의 한 형태로서 특정 국가에 소속된 국민들이 가지고 있는 신념과 감정을 일컫는다(Tajfel & Turner, 2004). 국가 정체성의 경우, 고유한 국가 구성 요소, 예를 들어 ‘Britishness’처럼 민족성을 나타내는 표현이나 유럽연합(EU), 선진국, 영어 사용 등 집단을 식별하는 범주를 갖는 조직 정체성의 한 형태로 이해할 수 있다.

‘조직으로서 우리는 누구인가’에 대한 답을 찾는 조직 이론에 따른 조직 정체성(organizational identity) 관점에서 국가 정체성은 국민 구성원을 구축하고 민족 정체성의 본질을 구성하는 것으로 간주되는 본질적인 심리적 유대감을 지칭한다(Connor, 1978). 조직 정체성은 중심적이고(central), 지속적이고(enduring), 구별적(distinctive)인 속성(CED)으로 나타나는데(Whetten, 2006), 과거, 현재, 미래가 고려될 때 국가 정체성은 국가의 국민이 조직에 대한 최소한의 표준이나 가치, 또는 규범으로 설정하고 공감할 수 있는 중심적이고 지속적이며 구별적으로 인식하는 국가의 특성을 의미한다.

국제 무역의 장벽이 낮아지고 국경을 초월하는 인터넷의 본질이 세계를 보다 상호 연결된 장소로 만들었음에도 불구하고 국가 정체성은 여전히 많은 개개인 정체성의 근원으로서 정서적이고 영적인 힘을 갖는다. 올림픽이나 월드컵과 같은 국제 스포츠 행사에서 종종 나타나는 국가에 대한 강력한 자부심과 감정의 표출은 지금과 같은 세계화 시대에도 국가 정체성에 대해 국가 구성원이 공유하는 속성이 존재함을 반증한다. 역사적 고향이나 공통의 신화, 역사적 추억, 공동의 대중문화 등의 개념은 여전히 국가 정체성의 주요 특징으로 퍼져 있다(Dinnie, 2015).

국가정체성의 결정요인이 국가브랜드에 대한 인식과 높은 관련이 있다는 논의(Kubacki & Skinner, 2007)에서처럼 우리가 누구인지에 대한 정

의는 다른 사람들이 가진 인식이나 우리가 다른 사람에 대해 가진 인식과도 관련이 있다. 국가의 정체성은 근본적으로 인식된 차이와 구별에 관한 것인데(Duara, 1993), 내러티브 정체성 이론(narrative identity theory)에 따르면 정체성의 개념은 주어지는 것이 아니라 지속적으로 재구성되는 것(Parekh, 2000)이다. 국가의 소속 구성원들 간에 공유하는 핵심은 유지해야하기 때문에 무제한적으로 변경이 가능한 것도 아니지만 고정적이거나 변경될 수 없는 것도 아니다. 상대가 누구이냐에 따라, 상대가 우리를 어떻게 인식하고 있을 것이라고 가정하는지에 따라 국가의 정체성에 대한 소통이 다르게 형성될 수 있다. 위 모형의 2, 3번에 해당한다.

국가에 대한 정체성의 구성에 따라서는 희망하는 이미지가 달라지기 때문에 홍보하는 이미지도 달라진다. 모형의 5, 6번에 해당한다. 그리고 이렇게 상호작용으로 다양한 이미지가 교환되는 과정 속에서 외부에서는 국가를 특정 이미지로 인식하게 된다. 모형의 4번에 해당한다. 외부에서 나타나게 되는 국가이미지는 국가가 주장하는 정체성과 관련해 외부 세계로부터 받은 피드백의 한 형태를 의미한다고 볼 수 있다.

국가브랜딩의 이미지관리 접근법은 판의 6차원 모형에서 5번 홍보이미지에만 초점을 두는 것이었다. 그러나 일방적인 홍보는 장기적으로 오히려 국가의 이미지나 명성의 신뢰도를 떨어뜨리는 역효과를 초래할 수 있다. 이럴 경우 장기적으로는 국가의 정체성-이미지 간 간극을 심화시키는 결과를 낳아 결국 국가의 정체성을 소통하는데 방해요인으로 작용하게 될 가능성이 크다. 반면, 관계형성 패러다임은 국가정체성에 대한 구성을 포함해 홍보이미지와 실제이미지까지 다양한 이미지가 상호작용하는 전 과정을 아울러 살펴보는 것으로 볼 수 있다.

국가 정체성의 변화는 결과적으로 외부 세계와 상호적 소통을 통해 이루어지는 것이기 때문에 약한 국가 정체성은 약한 국가이미지 형성으로 이어진다(Stock, 2009). 외부 세계에 우리의 정체성을 보다 뚜렷하게 전달하고 소통하기 위해서는 자신이 누구인지에 대한 명확한 인식이 필요한데 이를 위해서는 앞서 논의한대로 정체성에 대한 구성이 국가의 국민이 공

유하는 최소한의 표준이나 규범을 통해 이루어져야 한다.

디니(Dinnie, 2009)는 국가정체성이 해당 국민들이 스스로를 보는 관점을 반영해야하는데 내가 타인에게 어떻게 보이고 있다는 앞선 짐작을 하는 오류를 범하면 뒤따르는 커뮤니케이션 과정들은 제대로 전달되기 어려울 수밖에 없다고 했다. 짐작한 이미지는 정책입안자들의 선부른 판단에 의해 형성되기도 하는데, 특히 한국의 국가브랜딩 정책 입안자들은 홍보하고자 하는 국가의 정체성이나 이미지의 선부른 판단에 주의해야한다고 지적했다. 한국의 국가브랜딩 정책입안자들은 종종 국내의 정치적 환경이나 다양한 소식들이 외부의 청중에게도 익숙하다고 착각하는 오류를 범하는데 실제 한국에 대한 정보와 관심은 대내외적으로 매우 부족한 편이기 때문에 정책을 세우기 이전에 보다 객관적인 외부의 시각으로 한국을 바라보아야 할 필요성을 제기하였다.

관계 형성적 국가브랜딩을 구체화시키기 위해 스힌디(Szondi, 2010)의 관계형성 패러다임, 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩, 그리고 국가정체성과 이미지 간의 상호관계에 관한 논의를 심층적으로 살펴보았다. 관계형성 차원에서는 국가브랜딩을 단기적인 이벤트나 캠페인으로 제한하지 않고 직접적인 국가홍보 뿐 아니라 국가의 정체성을 이해시키고 소통하기 위해 집행해온 정책으로 범위를 넓혀 다루는 것을 의미한다고 했다. 이 연구는 우리나라의 국가브랜딩 과정을 관계 형성적 관점에서 평가해보기 위해 국가브랜딩 정책을 대상으로 위의 6차원 모형 중 모든 과정의 출발점인 국가정체성(1번 정체성에 대한 구성은 6번 희망하는 이미지와 유사함), 홍보하는 이미지, 그리고 실제로 나타나는 이미지 간의 상호작용에 주목하고자 한다.

## 2. 국가브랜딩 정책

카스텔(Castells, 2004)은 국가브랜딩과 관련된 실제 문제는 국가 정체성에 대한 서술이 누구로부터, 무엇을 위해, 어떻게 구성되는지에 관한 문

제라고 했다. 앞서 이론적으로 국가의 정체성은 국가 구성원들이 공유하는 최소한의 표준이나 규범을 통해 이루어져야 한다고 했다. 그리고 그로 인해 파생되는 다양한 이미지 간 상호작용 속에서 자연스럽게 형성되는 것이 실제로 외부에서 인식하게 될 국가이미지라는 논의를 살펴보았다.

그러나 국가브랜딩과 공공외교와의 논의에서도 봤듯 실질적인 국가브랜딩 과정은 여전히 정부가 주도가 되어 행해지는 경우가 많다. 특히 스힌디(Szondi, 2010)는 관계형성 패러다임 관점에서의 국가브랜딩은 단기적인 캠페인이 아닌 정책을 중심으로 봐야한다고 했다. 그렇다면 정부가 주도주체가 되어 정책으로서 집행되는 국가브랜딩 과정에서 국가정체성은 어떤 영향을 받게 되는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 관계 형성 방향을 제시하는 기존의 연구자들조차 국가브랜딩 과정에 ‘국가(정부)’가 미칠 수 있는 정치적 영향에 대한 논의를 간과하고 있었다. 따라서 여기에서는 국가가 주도주체가 되어 정책으로서 국가브랜딩을 집행할 때 국가정체성과 이미지 형성에 일어날 수 있는 특징을 살펴보고자 한다.

## 1) 국가브랜딩의 출발점으로서의 국가 정체성

국가는 방대한 행정관료 조직으로서의 행정적 국가와 특정 정치권력이 통솔하는 정부를 지칭하는 정치적 국가 두 가지 층위로 구분할 수 있다(최장집, 2010; 윤석민, 2020). 행정적 국가는 대규모 공조직으로서 방대한 관료기구와 이를 운용하는 국가기구의 관리자로서의 인적 집단을 지칭한다. 정치적 국가는 권력을 획득해 특정 형태의 방법으로 권력을 행사하고 정책을 만들고 시행하며 국가기구를 운영하는 정치세력으로 정의된다. 흔히 지배적 정치권력을 획득하고 행사하는 특정의 이념적 정향 내지는 정책적 정향을 갖는 사람들에 의해 주도되는 차원의 국가 개념이다(윤석민, 2020).

정치적 국가는 지배적 정치세력의 실질적 존재양태로서의 국가(예: ‘문재인 정부’), 행정적 국가는 정치권력의 변동과는 무관하게 상시적 정책

및 행정체계로서의 행정부에 해당한다(윤석민, 2020). 이러한 맥락에서 국가브랜딩을 주도하는 국가의 역할을 우선 행정조직(집행주체) 차원에서 살펴보고, 다음으로 국가권력(정부)의 변화라는 차원에서 살펴보고자 한다.

### (1) 국가브랜딩 정책의 집행주체

국가브랜딩 정책을 주관하는 집행주체의 특성과 활동을 먼저 살펴보고자 한다. 국가는 국가권력(정부)과 행정조직(집행주체) 차원으로 구분된다고 했다. 한국은 영국의 브리티시 카운슬(The British Council)이나 일본의 국제교류기금(Japan Foundation)과 같이 국가홍보정책을 주도할 수 있는 국제교류재단을 설립해 국가홍보정책을 주도해왔다. 먼저 영국 정부의 대표적인 국가브랜딩 정책 집행주체는 브리티시 카운슬(The British Council)이다. 브리티시 카운슬은 비영리 자선기관이나 정부의 지원금으로 운영된다. 전 세계 110여 개 국에 어학교육 및 문화교류 활동 등을 진행하며 영국의 문화 사회적 가치를 세계 곳곳에 전파하고 있다. 또한 각국의 청소년 교류 사업, 예술행사 지원 사업, 세미나 개최 및 후원, 각국의 교육개발 및 프로그램 참여를 지원한다(신철호 외, 2009).

일본은 외무성과 국제교류기금(Japan Foundation)을 통해 국가브랜딩 정책을 집행하고 있다. 외무성은 유엔평화유지활동(PKO) 및 정부개발원조(ODA)를 통해 국제사회에 기여하고 이를 적극적으로 홍보한다. 일본 외무성 산하 특수법인으로 설립된 국제교류기금은 국제문화교류를 담당하는 공공기관으로 일본어교육, 예술, 출판, 영상매체, 스포츠 등 많은 분야에서 문화교류 사업을 실시하고 있다. 각 분야의 학자나 연구자를 대상으로 일본에서의 연구기회를 제공하거나 장학금 제공, 객원교수 파견을 실시하고 있으며, 세계 각국의 출판사를 지원하여 일본관계 외국어 도서의 출판 및 번역을 진행하고 있다. 그 외 해외 19개소에 일본문화회관, 일본문화센터 및 사무소를 두고 현지 단체와의 협력에 의한 일본문화 소개사업 촉진을 중심으로 활동한다(김명전, 2006).

영국의 브리티시 카운슬이나 일본의 국제교류기금은 하나의 관리 체제 안에서 다양한 민간과의 협력 체계를 구축하고 있는 특성이 나타난다. 정부의 지원으로 이루어지는 공공기관이긴 하지만 하나의 컨트롤시스템 안에서 활동의 분배가 이루어지고 있다. 반면, 한국의 국가브랜드 제고와 관련된 업무는 중앙정부의 거의 모든 부처가 직·간접적으로 관련되어 있다. 그 동안 한국에서 국가의 해외홍보정책을 집행해 왔다고 파악되는 주체의 성격과 탄생배경, 그리고 구체적 활동의 내용을 살펴보았다.

### ① 문화체육관광부

문화체육관광부는 문화·예술·영상·광고·출판·체육·관광, 국정에 대한 홍보 및 정부 발표에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로 1948년 공보처로 출범하여 1968년 문화공보부로 설치된 뒤 1989년 문화부와 공보처로 분리되었고, 1993년 문화체육부, 1998년 문화관광부, 2008년 문화체육관광부로 재편되었다.<sup>11)</sup> 이 중에서도 구체적으로 국가의 대외홍보와 관련된 업무의 과정을 살펴보면, 1948년 7월 대한민국 정부수립 당시 최초의 대외선전 업무는 외무부 정보국(선전과·문화과)에서 관장하였고, 외국에 대한 정부발표, 방한외국기자의 회견알선 등 제한된 범위 내의 대외홍보는 공보처에서 관장하였다. 1961년 정부조직법 개정으로 대외선전 업무는 공보부로 일원화되어 공보국 해외과에서 관장하였으며 이후 해외홍보업무가 크게 확대되기 시작하자 1971년 문화공보부에 해외공보관이 별도로 발족되어 운영되기 시작하였다.

그러나 당시의 대외선전 업무란 외국인들을 상대로 한국의 정체성을 알리고 상호적으로 소통하려는 목적보다 내국인들에게 정부의 이익을 대변하고자하는 역할에 치우쳐 있었던 측면이 강했다. 특히 노태우 정부 중반인 1990년 문화공보부가 문화부와 공보처로 분리 개편되면서 문화·예술에 관한 업무가 신설된 문화부로 이관됨에 따라 대외홍보 관련 부서는 공보

11) 문화체육관광부 <http://www.mcst.go.kr/>; 두산백과 [문화체육관광부]

처로 축소 개편되었다. 1998년 2월 김대중 정부 출범과 동시에 문화부는 문화관광부로 개칭되고 공보처는 폐지하여 일부 기능을 문화관광부로 흡수하였다가 1999년 국정홍보처로 재편되며 국정에 대한 내외신 언론보도를 수집 및 분석하는 국내외 홍보기획 및 정부 내 홍보업무조정, 여론수렴 및 정부발표에 관한 사무를 관장하는 활동을 하였다. 미디어지원단이 인터넷을 활용하여 국정홍보를 진행하기 시작하였고 각종 국정자료 및 홍보간행물의 전자적 제공 등을 담당하였다. 2008년 2월 정부조직법 개정에 따라 문화관광부와 국정홍보처의 국정에 관한 홍보 및 정부발표 기능, 정보통신부의 디지털콘텐츠 기능 등을 통합해 문화체육관광부로 개편되어 현재까지 국가홍보를 위한 다양한 활동이 실시 및 지원되고 있다.

## ② 해외문화홍보원(KOCIS)

외국인을 대상으로 직접적인 국가 홍보사업을 주 업무로 담당하는 정부 기관은 문화체육관광부 산하 해외문화홍보원(KOCIS)<sup>12)</sup>이다. 1971년 문화공보부 소속 해외공보관으로 발족했으며 1999년 국정홍보처 발족 시 해외홍보원으로 소속 및 기관 명칭이 변경되었다가 2008년 2월 정부조직법 개정으로 문화체육관광부 소속 해외문화홍보원으로 개편되었다. 2009년 재외 한국문화원 업무를 총괄하게 된 데 이어 2010년 국제문화교류업무까지 총괄하고 있다. 2012년 재외 문화원 및 문화홍보관에 관한 지원계획의 수립·조정 및 평가 조정업무는 문화체육관광부의 국제문화과로 이관되었다가 2013년 재외문화원(문화홍보관) 세부사업 지원 및 평가업무까지 해외문화홍보원으로 이관되었다. 국가이미지가 국가경쟁력을 좌우한다는 점을 감안하여 현재까지 지속적으로 이어져오고 있는 국가브랜드 홍보와 관련하여 가장 오랫동안 유지되고 있는 기관이며 현재 국가브랜딩 활동의 가장 주축이 되고 있는 국내 대표 기관이다.

해외문화홍보원은 한국에 대한 해외홍보의 총괄기구로서 국가브랜드를

---

12) 해외문화홍보원 <http://kocis.go.kr/>; 한국민족문화대백과 [해외홍보원]

확산하고, 해외 주요인사 초청, 주한외국인 대상 홍보 등을 통한 국가이미지 제고를 주요목적으로 하며, 국가이미지 홍보, 해외홍보콘텐츠 제작 및 온라인미디어 홍보, 해외문화원 운영, 계기별 수교기념행사, 문화동반자 등의 사업들을 장기적으로 진행하고 있다. 구체적으로 국정기조 및 주요 국정과제 해외홍보, 해외언론의 한국 취재 지원(국내 상주·방한 외신의 취재를 지원), 정상외교 지원 활동(문화행사, 프레스센터 운영 등), 국제 문화교류 활성화 사업 및 문화교류 사업 추진 및 지원, 한류 확산 사업 등을 위한 재외 한국문화원 운영, 주한 외국인의 한국문화 체험 확대 등 다양한 외국인들에게 한국을 소개하고 홍보하는 등 국가이미지 제고와 직접적으로 관련된 업무를 담당한다. 다양한 해외홍보용 콘텐츠를 제작·보급하며, 한국관련 해외홍보자료 데이터베이스를 구축하고 있다. 위성방송사를 활용한 해외방송협력사업과 함께 국가 홍보를 위한 정부대표 인터넷 홈페이지를 개설하여 운영하고 있으며 블로그, 페이스북 등 영문 소셜 네트워크를 활용한 한국문화소개 및 한국문화홍보 콘텐츠의 확산에도 기여하고 있는데, 1995년 정부 최초 한국 소개 영문홈페이지를 구축한 이래 정부대표 다국어 포털 ‘코리아넷(korea.net)’을 지속적으로 운영하고 있다.

해외문화홍보원은 현재 23개국에 문화홍보관을 설치·운영하고 있으며 전시실 및 자료실을 갖추고 현지에서 인력을 채용하여 비교적 대규모 문화홍보 활동을 수행할 수 있는 조직을 갖추고 있다. 현재 홍보원이 설치되어 있는 도시의 대사관 또는 영사관에 각각 홍보관이 파견되어 있으며 각 업무별로 기획과·해외과·지원과·외신과의 4개 과로 나뉘어져 있다. 기획과는 해외홍보 사업의 기본계획을 수립하는 등 홍보사업 기획 업무와 국내외의 조직을 관리하는 업무를 담당하고 APEC, ASEM 등 국제회의, 올림픽·월드컵 등 국제경기 활용 홍보 등 여러 기관이 함께 관여하는 대형 프로젝트를 기획하기도 한다. 해외과는 외국의 주요 도시에 설치된 문화원이 원활히 운영될 수 있도록 지원해주는 업무를 담당하고 있다. 이들 문화원을 통해 한국어어를 보급하고, 우리나라 영상자료를 배포하는 홍보사업을 추진하고 있으며 우리나라 문화 및 학술에 관한 학술행사를 개최·지원하는

등 한국을 바로 알리는 여러 가지 사업을 수행한다. 지원과는 정부의 각급 부처, 민간단체 등이 대외 홍보활동을 하는데 기본적으로 필요한 책자·인터넷 홈페이지 등 미디어매체 제작 업무를 담당하고 있으며 웹사이트를 지원 운영하고 우리나라와 관련하여 잘못된 내용을 바로잡는 일을 담당하고 있다. 외신과는 외국 언론을 대상으로 홍보활동을 수행하는데 주로 한국에 상주하는 180여 명의 외국 언론인, 특정 이슈를 취재하기 위해 한국을 방문하는 외국 언론인, 외국 정상 방한 시 수행하는 언론인 등을 대상으로 취재활동을 지원해주고 있다.

### ③ 외교부

외교부는 1948년 7월 대한민국 정부 수립과 함께 정부의 외교정책 수립 및 시행, 외국과의 통상 및 경제협력, 재외국민 보호 및 지원, 대외홍보, 해외이주 등에 관한 사무를 관장하는 외무부로 발족했다. 정부 수립 이후 50여 년간 외교업무를 담당해 온 외무부는 1998년 통상교섭과 대외경제와 관련한 외교정책을 종합적으로 수립, 시행하기 위해 외교통상부로 개편되었다가 2013년 외교부로 개편되면서 통상관련 업무는 산업통상자원부로 이관되고 대외홍보를 위한 활동은 현재까지 외교부에서 지원되고 있다.

외교부는 특히 2010년부터 주요대외전략으로 전통외교에서 벗어나 본격적으로 외국 국민들과의 직접적인 소통을 강조하는 공공외교를 채택하기 시작하였는데, 이는 외국의 대중들에게 정부가 직접 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 궁극적으로 외교관계를 증진시키고 우리의 국가이미지와 국가 브랜드를 높여 국제사회에서의 영향력을 높이는 외교활동이 늘어나고 있다는 것을 의미한다. 현재 178개 재외공관이 공공외교의 전초기지가 되어 현지의 관습·문화·외교관계 등을 고려한 맞춤형 국가 간 공공외교 사업과 더불어 유네스코 외교, 한류확산, 한국어 및 한국학 진흥, 스포츠 외교 등 정부가 주도가 되지만 더 많은 국민을 참여시킬 수 있는 공공외교 프로젝

트를 늘려감으로서 우리 문화의 일 방향적 전파가 아닌 국민 참여 형 쌍방향 공공외교 사업 등을 다양하게 전개하고 있다<sup>13)</sup>. 국가브랜드 제고 방안은 공공문화외교국의 문화교류협력과와 지역공공외교과에서 주로 수행하고 있는 것으로 파악된다.

#### ④ 한국국제교류재단(Korea Foundation)

한국국제교류재단은 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 친선을 증진하기 위한 목적으로 한국국제교류재단법이 1991년 12월 제정됨에 따라 외교부 산하 기관으로 설립되었다.<sup>14)</sup> 주로 내국인과 주한외국인들을 대상으로 세계문화와 우리문화를 배우고 체험하는 기회를 제공하고 있다. 크게 한국학 지원, 글로벌 네트워킹, 문화교류, 한국문화와 관련된 다양한 출판 및 영상 제작 및 보급 등 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하기 위한 다양한 제반활동 및 사업을 진행한다. 외교부 및 국내외 유관기관과 협력하여 국제교류를 목적으로 하는 각종 다양한 문화외교 행사를 개최 및 주관, 지원 및 참가하고 특히 매년 공공외교 전략지역을 선정하여 코리아 페스티벌을 개최하여 공연, 전시, 강좌 및 사회공헌 활동 등 다양한 문화 활동을 통해 한국문화를 소개한다. 또한 학술기관과의 교류를 통해 해외 한국연구와 학술연구단체의 국제회의 개최를 지원하고, 해외 박물관 한국관 설치 및 한국전시 지원, 해외박물관 한국전문가 육성을 위한 한국관련 프로그램 및 큐레이터 워크숍 등을 지원하며, 해외에서 개최되는 행사에 참석하는 학자 및 전문가 지원 사업, 해외인사초청 등 여론주도층의 국제교류를 증진하고 있다.

#### ⑤ 한국국제협력단(KOICA)

---

13) 외교부 <http://www.publicdiplomacy.go.kr/>

14) 한국국제교류재단 <http://www.kf.or.kr/>

한국국제협력단<sup>15)</sup>은 1991년 4월 설립된 대한민국의 대외 무상 협력 사업을 주관하는 외교부 산하 위탁집행형 정부출연기관이다. 우리나라와 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진하고 외국정부와의 교류에서 민간단체 지원 사업이나 의료진 등의 전문 인력이나 국내 봉사단원 협력요원 등을 해외로 파견하는 봉사단 파견 사업을 수행한다.

본래 우리나라 정부에서 예산을 지원하는 해외봉사단은 연간 4,000여명에 달하였는데도 불구하고 파견기관별로 사업명칭이 달라 하나의 한국 브랜드로 인식되지 못한다는 한계가 있었다. 이에 따라 2009년 국가브랜드위원회에서 해외봉사단 통합브랜드인 World Friends Korea를 출범시키고 외교부(KOICA봉사단), 교육부(PAS/KUCSS청년봉사단), 산업통상자원부(NIPA자문단), 문화체육관광부(태권도평화봉사단), 보건복지부(대한한방해외의료봉사단) 등 6개 부처에서 파견하던 봉사단을 통합하여 현재까지도 World Friends Korea라는 하나의 이름으로 전 세계에 파견하고 있다. 또한 해외 재난 발생 시 우리 시민사회의 역할이 점차 증대됨에 따라 2012년부터 외교부-KOICA-국제개발협력민간협의-민간단체의 협력 하에 인도적 지원 민관협력 사업을 실행하고 있다. 해외긴급구호 민관협력실무위원회를 통해 사전 선정된 비영리 민간단체(NGO)에 인도적 지원을 위한 사업자금을 지원하고, 우리 민간단체의 인도적 지원 역량 강화를 위해 인도적 지원을 위한 각종 교육 및 훈련을 제공하고 있으며, 국내외 인도적 지원 네트워크 구축 및 인도적 지원에 대한 대국민 인식 제고를 위해 인도주의 정책 포럼 및 캠페인 등을 실시하고 있다.

대한민국 해외긴급구호대는 재난이 발생한 국가의 피해 감소, 복구, 인명구조, 의료구호 등을 지원하기 위해 정부 차원에서 신속하게 파견하는 긴급구호대로 2007년 설립되었으며 2016년에는 UN 국제탐색구조자문단의 국제탐색구조대 재 등급 분류 심사에서 최고등급을 획득하여 우리 구호대의 구조 역량을 검증하고 국제사회에 우리 구호대의 위상을 높이는데 기여하였다.

---

15) 한국국제협력단 <http://www.koica.go.kr/>

## ⑥ 한국관광공사

한국관광공사<sup>16)</sup>는 국가경제 발전과 국가이미지 및 브랜드 향상, 그리고 한국 관광산업의 발전을 위해 1962년 6월 설립되었다. 1967년 청와대 영빈관을 일시 수탁 운영하였으나 1972년 총무처에 이관하였으며 1971년 10월 홍콩을 시초로 해외에 선전사무소를 두기 시작하여 미주, 일본, 싱가포르, 태국, 유럽 등 세계 각국에 선전사무소를 설치하였다. 초기에는 직접경영 방식으로 관광산업과 관련된 사업들을 운영했는데 수익이 오르지 않고 능률적이지 못한 점이 많아 영리사업체를 꾸준히 민영화시켰고, 민간이 담당하기 곤란한 관광 진흥업무·홍보업무·개발업무에 치중하였다. 1995년 건설교통부 산하에서 현재는 문화체육관광부 산하 기관으로 되어 있다. 주로 국민 관광의식 제고, 지역 관광자원 개발, 판매사업의 효율적 운영 등을 목표로 한국관광 홍보 간행물 및 영상물 제작 및 배포, 관광사진 공모전 실시, 국제회의 유치에 대한 다양한 서비스 제공, UNWTO(세계관광기구) 등 국제기구와의 협력, 관광안내정보서비스 제공, 지방자치단체 관광홍보마케팅, 지역 축제 및 지역 관광소재 발굴 및 상품화지원, 관광업계 및 단체와의 공동 협력, 관광 전문 인력 교육 및 관광산업의 연구 등 국내 관광 수용태세 개선을 위한 다양한 프로젝트를 실시하고 있다.

## ⑦ 세종학당

세종학당재단<sup>17)</sup>은 국외 한국어 교육과 한국문화 보급 사업을 총괄하기 위해 설립된 문화체육관광부 산하 공공기관이다. 2008년 한글의 국제 경쟁력 제고 방안을 마련하라는 이명박 대통령 지시에 따라 7개 부처 합동으로 ‘한국어 보급 확대 및 세계화 방안’에 대해 국가브랜드위원회를 통하

16) 한국관광공사 <http://www.visitkorea.or.kr/>

17) 세종학당재단 <http://www.ksif.or.kr/>

여 설립되었다. 현재도 문화체육관광부의 지원으로 세종학당을 지정·운영·위탁·관리하기 위한 세종학당 본부를 두고 있다. 세종학당은 신청·심사 절차를 통해 지정되며, 지정되면 예산·교재·교원 교육 등이 지원된다. 현재 국외 현지운영기관이 단독으로 운영하는 독립형 유형과 국외 현지운영기관과 국내운영기관이 기관 간 업무 협약 체결을 통해 공동으로 운영하는 연계형 유형, 그리고 세종학당재단이 대한민국의 공공기관과 업무협약 체결을 통해 지정·지원하는 협업형 유형으로 나누어 운영되고 있다. 외국인들을 대상으로 한국어와 한국문화를 알리고 한국에 대한 외국인들의 관심이 한국에 대한 이해로 이어질 수 있도록 다리역할을 하기 위해 설립되었는데, 한류확산 및 한국기업의 해외 진출 확대에 의한 일반적인 한국어 및 한국문화에 대한 수요 증가로 인해 국외 한국어 및 한국문화 보급 역할을 체계적으로 총괄하고 있다. 전 세계 세종학당 지정 및 운영, 온라인 콘텐츠 개발, 표준 한국어 교육 과정 및 교재 보급, 한국문화 보급을 위한 프로그램 지원 및 문화 인력 파견 등 현재 56개국 172개소가 운영되고 있다.

### ⑧ 아리랑TV

아리랑국제방송(아리랑TV)은 국제 교류 협력 사업을 통해 한국에 대한 국제 사회의 올바른 이해와 국제적 우호 친선을 증진하고 방송 영상물의 질적 향상을 기하기 위해 1998년 8월 문화관광부 장관의 해외 홍보 방송 운영 주체 지정에 따라 공식화되었다. 한국문화 종합편성 채널로 외국어로 방송하며 1997년 2월 국내 거주 외국인을 대상으로 유선방송국을 개국한 이래, 1999년 한국 최초로 아시아-태평양 지역을 대상으로 해외 위성방송을 시작했다. 2000년 9월 두 개의 국제 채널로 아시아, 유럽, 아프리카, 미주 등을 대상으로 매일 24시간 방송을 송출했으며 2002년에는 국내 위성방송을, 2004년 8월부터는 방송 영역을 전 세계로 확대했다. 현재 한국문화를 홍보하고 한국 생활정보를 제공하는 대표채널로서 한국의 문화와

참모습을 널리 알리고자 주로 국내외 외국인을 대상으로 TV와 라디오를 통해 한국에 대한 외국인의 이해 증진과 대한민국 국가브랜드인지도 제고 및 외국인 방송 접근성 향상을 위한 목적을 갖고 해외 방송네트워크를 확대해 나가고 있다.

위에서 제시한 정부부처 및 공공기관의 활동들은 현재까지 한국에서 집행돼온 주요 국가브랜딩 활동으로 이 연구에서 분석하고자 하는 정책예산 자료에 모두 포함되어 있다. 한국의 국가브랜딩 정책을 주로 담당해 온 주체의 특징과 성격을 살펴보면 직접 행정정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 정부 산하 행정기관, 혹은 정부와 밀접하게 연계해 운영되고 있는 기관이나 단체라는 점을 알 수 있다. 이러한 배경 때문에 정부 개편안에 따라 새로운 부서나 기관이 생기기도하고 비슷한 업무를 지속적으로 수행하더라도 기관명이 달라지기도 한다. 한국의 경우 정부 내 각 부처에서 각종 국가홍보사업을 따로 집행하고 있는데, 문화체육관광부와 외교부에서 실시하는 국가홍보사업은 부처 간 국가홍보업무가 중복되는 사례도 나타난다. 가장 국가브랜딩을 효과적으로 집행하고 있는 것으로 알려진 대표적인 브리티시 카운슬이나 일본국제교류기금의 경우 하나의 관리 체제 안에서 다양한 민간과의 협력 체계를 구축하며 장기적인 정책들이 이루어지고 있는 특성과는 차이가 있다. 다음은 국가브랜딩 정책을 주도하는 주체로서 국가의 또 다른 차원인 정부가 가지는 특성을 살펴보고자 하겠다.

## (2) 정치권력(정부)의 변화와 국가브랜딩 정책

### ① 국가홍보정책의 역사

국가의 정체성을 통한 가치향상을 위해 이미지를 관리한다는 측면에서 국가브랜딩과 공공외교는 공통점을 갖는다. 특히 행위자 영향력과 매체가

제한적이었던 시대에는 공공외교정책이 국가홍보정책과 많은 부분을 공유하고 있었기 때문에 한국의 공공외교 70년을 시기별로 분류해 설명한 문헌을 검토해 국가홍보정책의 역사적 배경을 살펴본다.

이병종(Lee, 2019)은 한국의 공공외교사를 대한민국 정부 수립부터 역사적 시기별로 구분하고 각 시기의 주요 메시지, 주요목표대상, 주요 채널, 한국의 대내외적 상황, 그리고 국제적 환경과 함께 설명하였다. 먼저 첫 번째는 국가건설 시기(1948-1960)이다. 대한민국 정부 수립과 맞물려 있는 국가건설 시기 정부의 목표는 국제 사회로부터 한반도의 유일한 합법 정권으로 인정해달라는 메시지를 유엔(UN)에 전파하는 것이었다(최광진, 2018; Lee, 2019). 이러한 노력으로 유엔은 북한이 아닌 남한을 한반도 유일한 정부로 인정하는 결의안을 채택하였다.

그러나 1950년 6·25 전쟁의 발발로 정부는 군사지원을 위해 국제사회에 또다시 도움을 청해야 했다. 이승만 대통령은 한국을 지지하는 글로벌 여론을 만들기 위해 외국 언론과의 인터뷰를 허가했고(Kirk & Choi, 2006; Lee, 2019), 정부의 보도자료는 영어로 번역되어 해외언론에 배포되었다(KOIS, 2011; Lee, 2019). 앞서 해외 많은 국가들이 국가홍보를 위해 자체적인 국제미디어채널을 구축했다고 했는데, 한국정부 역시 국제여론을 관리하기 위해 이 시기 영자신문 『코리아타임즈』를 출판하기 시작했다(MOC, 2009; Lee, 2019).

당시 한국은 전쟁으로 폐허가 된 경제를 재건하기 위해 경제적 지원이 절실한 상황에 놓이게 된다. 이 시기 한국 공공외교의 핵심 메시지는 국가 재건 및 국가건설로 미국과 서방국가들을 향해 이 메시지를 전달하고자 하였다. 하지만 외무부가 국가홍보노력을 후순위로 생각했기 때문에 국제사회를 향한 한국에 대한 홍보는 산발적이고 비체계적이었다(최광진, 2018; Lee, 2019). 자원이 부족하여 문화외교 역시 거의 이루어지지 못하는 상황이었으며 당시 대부분의 공공외교 프로그램은 형식적인 정보를 일방적으로 전파하는 데에 머물렀다(Nye, 2004; Lee, 2019). 국가홍보란 단편적 정보전달 형태로서 자국의 대외정책을 일방적으로 홍보하는 일종의

선전(propaganda)도구에 국한된 역할을 한 것이다.

두 번째는 정권 정당화 시기(1960-1972)이다. 4·19혁명과 함께 박정희 군사정권이 들어서게 된 시기였고 외적으로는 냉전시대가 한창일 무렵이었다. 이 시기 정부는 북한과의 치열한 체제 경쟁을 이어가고 있었고 이 경쟁에서 이기고자 해외 국들로부터 독재정권에 대한 대내외적 여론의 지지가 필요했다. 해외홍보원이 이 시기 설립되었는데, 이들의 주된 임무는 한국 대사관이 있는 나라에서 북한보다 남한의 우월성을 홍보하는 것이었다(KOIS, 2011; Lee, 2019).

여전히 대인접촉과 간단한 간행물 정도가 커뮤니케이션 채널의 전부였으나, 외국 언론에 영향을 미치고자 정부는 이 시기에 해외 대사관에 공보관을 설치하였다(Lee, 2019). 정권의 정당성을 지키기 위해 어느 정도 선전이 존재하기도 했으나 이것이 최초의 국가 홍보 모델로 평가되고 있다(Lee, 2019). 문화를 다루는 별도의 정부부처가 없었기 때문에 문화외교는 매우 초기 단계에 머물렀고 주된 관심사는 여전히 정보였다(MOC, 2009; Lee, 2019). 국가홍보는 여전히 민간 부문의 개입 없이 탑다운 방식으로 정부에 의해 처리되었고, 주요 접근 방식 역시 독재에 대한 해외 비판을 반박하는 방어적인 공공외교로(Lee, 2019)에 머물렀다.

1972년 박정희 정부는 유신정책 선포 이후 경제 발전을 최우선으로 삼았는데 이 시기가 대한민국 공공외교의 세 번째 경제발전기(1972-1988)이다(Lee, 2019). 이 시기 정부는 중화학 공업을 육성하고 수출우선 정책을 채택하였는데, 공공외교의 주요 목표는 국가의 급속한 경제 성장에 대한 메시지를 송출하는 것이었다. 수출 브랜딩에 주안점을 둔 국가브랜딩이 이루어졌던 시기로 볼 수 있다.

동시기 해외 한국문화원이 동경에 처음 설립되고 뉴욕, LA, 파리 등으로 설립 범위를 넓혀나갔다(KOIS, 2011; Lee, 2019). 한국의 경제발전을 홍보하기 위해 정부는 『뉴욕타임스』 등 주요 해외언론에 광고구매나 홍보를 요청하기도 했다. 공보관 기자들은 이 시기 외국 언론에 대한 한국식 민주주의를 정당화하기 위해 해외언론들의 부정적 보도에 맞서 새마을 운

동과 같은 긍정적 측면을 알리기 위해 노력했다(MOC, 2009; Lee, 2019). 해외언론을 통해 전파된 한국의 이미지는 전쟁과 독재로 부정적인 고정관념이 자리 잡았던 것이다.

국제관계 변화와 경제성장 및 수출의 영향으로 중국이나 동유럽 국가들과 새로운 유대관계가 생기기 시작했다. 특히 한국의 새로운 번영과 자부심의 하이라이트였던 88 서울올림픽은 세계 최초로 국제사회에 한국의 경제와 정치적 진보를 인정받는 계기가 되었다(Lee, 2019). 이 시기에는 여전히 일 방향적인 정보 전달방식이 지배적이었지만 한국의 명성과 국가브랜드를 관리하기 위해 보다 진화된 전략적 커뮤니케이션을 사용하기 시작했고 한국문화원의 개원으로 문화교류 또한 점차 활발해지기 시작했다.

네 번째는 대대적인 정치적 변화가 일어났던 정치민주화시기(1988-1998)이다. 1987년 대규모 시민시위로 인해 직선제가 허용되었고 지방 자치권이 달성되었다. 1993년 처음 설립된 문민정부는 세계화로 더 많은 개혁과 개방이 요구되었다(Lee, 2019). 이 시기 공공외교의 주요 메시지는 한국을 활기찬 민주주의로 정부는 국제신문 뿐 아니라 CNN 등 글로벌 방송 매체를 활용해 한국의 민주주의를 국가정체성으로 전 세계에 알리고자했다.

아리랑TV나 정부의 첫 영문 인터넷 홈페이지(Korea Window)가 이 시기 처음 개설되었다(MOC, 2009; Lee, 2019). 당시 공공외교는 여전히 정보 중심이었지만 중국, 러시아, 캐나다, 독일 등 여러 나라에 한국문화원이 추가되면서 문화교류가 더욱 확대되었다. 한국의 대중문화는 인기가 없던 시기로 주로 전통문화를 중심으로 문화교류프로그램이 구성되었다(KOIS, 2011; Lee, 2019).

외교부의 후원으로 1991년 한국국제교류재단(Korea Foundation)이 설립된 것도 이 시기이다. 주요 공공외교기관으로서 국제교류재단은 외국인들을 대상으로 장학금과 세미나 등 한국 문화와 한국학을 홍보하는 다양한 프로그램을 진행하기 시작했다. 그러나 한국의 재외문화원이나 국제교류재단은 일본국제교류기금(Japan Foundation)이나 영국의 브리티시카운

슬(British Council)과는 달리 민간의 개입 없이 중앙집권적인 계층적 정부기관이었다. 한국의 국가홍보시스템은 선진국의 모델을 표방하기는 했으나 궁극적으로 민간이 주축이 된다는 시스템의 핵심이 반영되지 않았던 것이다.

다섯 번째 시기가 2002년 FIFA 한-일 월드컵 개최에 앞서 ‘다이내믹 코리아(Dynamic Korea)’라는 슬로건을 걸고 처음으로 대대적인 국가이미지 프로모션 캠페인을 진행했던 다이내믹 코리아 시기(1998-2008)이다. 1998년 IMF 금융위기의 한복판에서 취임한 김대중 대통령은 국가의 위기를 국제 대중과 언론에 호소하며 위기 극복에 힘썼다. 국제통화기금(IMF)의 구제 금융 프로그램을 졸업하기 위해 외국인 투자자를 초청하는 것이 주요 아이디어였는데, IMF는 한국의 신자유주의 경제 개혁에 긴급기금을 요구했고 김대중 대통령은 다양한 미디어 채널을 통해 대담한 개혁의 메시지를 전달하고자했다(Lee, 2019).

2000년대 초 정부는 빠른 경제위기 극복과 함께 한국의 역동적인 문화를 대외적으로 홍보하는 데 힘썼다. 특히 2002 한일월드컵은 한국의 다이내믹한 문화를 국제사회에 알릴 수 있었던 절호의 기회로 ‘다이내믹 코리아’라는 슬로건과 로고를 통해 외국을 대상으로 한국의 이미지를 각인시키고자 하였다. 당시 정부가 가진 국가에 대한 정체성과 희망하는 이미지가 역동성이었음을 추측할 수 있다.

그러나 홍보용 슬로건이나 새로운 로고 디자인 개발은 궁극적으로 관계적인 이미지향상을 위한 전략이라고 할 수는 없다고 했다. 범국가적 차원에서 2002년 7월 국무총리 산하 ‘국가이미지제고위원회’(대통령훈령 제 105호)를 구성하고 더욱 직접적인 국가이미지 제고 사업을 추진하고자 했다. 하지만 이 역시 당시에는 일방적인 단기간의 캠페인에 그쳤고 위원회 구성 이후 회의개최실적 역시 5회에 그치는 등 형식적인 운영에만 머물렀다.

같은 시기 공공외교의 또 다른 초점은 남북화해 소식을 전하는 것이었다. 2000년과 2007년 남북정상회담은 세계적 관심을 끌었고 정부는 ‘한반

도 평화'를 핵심 메시지로 글로벌 언론에 홍보하고자 하였다. 한류가 주변 아시아국으로부터 인기를 얻기 시작하면서부터는 주요 커뮤니케이션 대상을 케이팝과 한류가 인기 있는 아시아 지역으로 확대했다. 또한 지식 공공 외교의 일환으로 외국 교과서나 지도에서 한국에 대한 오류시정 등 해외로 한국에 대한 정확한 정보를 전파하기 위해 노력했다. 쌍방향의 관계교류 프로그램들도 등장하기 시작했지만 보다 깊은 상호 이해 측면에서의 관계구축보다 여전히 단적이고 편파적인 이미지 관리를 목표로 하는 측면이 더 강했다(Lee, 2019). 공공외교 활동가가 늘어났지만 민간부문의 참여는 여전히 저조했다(Lee, 2019).

마지막 시기가 바로 이 연구에서 주목하고자 하는 글로벌 코리아(2008-2018) 시기이다. 이 시기 한국은 4대국(미국, 일본, 중국, 러시아)에 대한 국가의 의존도가 줄어들면서 외교정책 역시 양자에서 다자간으로 이동해 더 많은 국가들과 활발한 교류가 일어나기 시작했다(KOIS, 2011; Lee, 2019). 반기문 유엔 사무총장의 선출에서도 알 수 있듯 이 시기 한국의 글로벌 거버넌스 참여는 더욱 넓어졌다. 이명박 정부는 “기여 외교”의 일환으로 개발도상국에 더 많은 공적 개발원조(ODA)와 자원 봉사자를 보낼 것을 제안하고 유엔 평화유지활동(PKO) 참여 확대 및 분쟁지역 파병 등 다양한 방법으로 세계평화에 기여하는 모습을 국제사회에 보여주었다 하였다. 또한 ‘글로벌 코리아’ 슬로건 아래 공공외교를 더 강화하고자 ‘한식 세계화’와 같은 다양한 포용 프로그램을 추진하였다. 일 방향적 이미지 홍보에서 벗어나 보다 관계형성적인 국가브랜딩으로 전환하기 시작한 것이다.

이명박 대통령은 이 시기 대통령 직속기관인 국가브랜드위원회를 설립하여 세계에서 한국의 위상을 높이기 위한 국가브랜딩을 적극적으로 지원하고자 하였다. 2010년이 진정한 공공외교의 원년으로 선포되었고 2016년 공공외교법 제정으로 공공외교 기능이 더욱 강화되어 외교부가 부처, 지방자치단체, 민간 부문이 진행하는 다양한 공공외교 프로그램을 조정할 수 있게 되었다. 이 시기 공공외교 예산도 2013년 67억원에서 2017년 160억

원으로 늘어났으며(최광진, 2018; Lee, 2019), 문화와 지식 외에도 정책은 한국 공공외교의 3대 축 중 하나로 선정되었다. 이는 보다 적극적인 중견국 외교를 하겠다는 정부의 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다(Lee, 2019).

그 결과 한국의 공공외교는 범위, 메시지, 목표 및 채널 측면에서 최근 몇 년간 다변화하고 있으며 젠더나 인권과 같은 보편적인 문제에 더 중점을 두고 있다. K-pop 홍보는 일부분일 뿐 광범위한 보편적 가치에 더 초점을 맞추고자 노력하며 더 까다로워지는 수용자를 위해 소셜미디어와 같은 상호작용이 가능한 커뮤니케이션 채널을 권장해 전반적으로 더 관계적인 공공외교로 확대되는 것을 목표로 하고 있다.

국가홍보정책의 역사를 구체적으로 살펴본 바에 따르면 한국의 긍정적인 모습으로 경제성장, 활기찬 민주주의, 다이내믹 코리아, 글로벌 코리아로 정부는 한국을 홍보해왔다. 이러한 흐름을 보면 우리나라의 국가홍보이미지는 정권이 어떻게 한국의 정체성을 구현하고자 했는지, 어떤 이미지로서 인식되기를 희망했는지와 밀접한 관련이 있었음을 알 수 있다. 한국의 경우 제로베이스가 아닌 전쟁이나 독재를 통해 형성된 부정적인 이미지가 이미 고정관념으로 자리 잡고 시작된 국가홍보정책으로 국가브랜딩 과정이 그만큼 더 장기적인 인내를 갖고 이루어져야했다. 그러나 국가이미지의 빠른 전환을 위해 단기적인 이미지관리 접근 방식, 일방적으로 긍정적인 면을 부각하려는 주입식 성격이 강했다. 그러다보니 정권에 따라 홍보하고자 하는 메시지 역시 필요에 따라 즉각적으로 달라지는 특성을 보였다.

국제적 틀에서 외교정책의 일환인 홍보메시지는 외부환경의 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 의도적인 홍보메시지만을 일 방향으로 전파했다는 점, 그리고 그 핵심가치가 국가의 구성원이 아닌 정부가 지향하는 국가 정체성에 초점이 맞춰져 있었다는 점은 장기적인 차원에서는 단점으로 작용할 수밖에 없다. 정부가 국가브랜딩 과정에서 국가 정체성을 구성하는데 미치는 영향을 더 구체적으로 살펴보기 위해 특히 예산집행과정과 미디어 시스템에 어떻게 작용하게 되는지를 살펴보고자 한다.

## ② 정치권력(정부)의 변화가 정책집행에 끼치는 영향

정책집행은 정책의 내용을 실현하는 과정으로 정책지시를 실행에 옮기는 과정이라고 할 수 있다(Nakamura & Smallwood, 1980). 버크랜드(Birkland, 2019)는 정책집행을 적극적인 결과를 얻기 위해 정책적 사고(policy idea)를 실제로 현장에 옮기는 일종의 시스템이라고 봤다. 정책목표와 수단으로 구성되어 있는 정책내용을 구체화하여 집행이라는 실행으로 옮기는 것은 곧 정책을 실현시키는 과정이라 할 수 있다.

일반적으로 그동안 다양한 학자들이 제시해온 정책집행과정의 구성요소들을 살펴보면 공통적으로 정책의 목표, 정책의 집행체제를 보여주는 담당기관, 집행기관 책임자의 리더십 및 성향, 그리고 정책에 영향을 미칠 수 있는 특별한 사회경제적 상황 등의 환경요인이 있다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Edwards, 1980; Smith, 1973). 또한 효과적인 정책집행을 위해서는 정책형성 단계에서 정책집행자의 태도나 리더십, 관료가 갖는 지식과 문제해결능력, 정책을 담당하는 직원의 적극적 태도 등 집행과정의 다층적 수준에서 작용하는 정치행위자들 간의 협상관계나 재원의 전략적 이용과 같은 민간부문의 역할까지도 모두 정책집행에 영향을 미치는 변수라는 점을 설명하였다(Elmore, 1979).

그러나 이러한 집행단계에서의 합리적인 행정요소에 대한 이론적 논의와 달리 정책결정과 정책목표(policy goal), 정책의 성과(policy outcomes)나 효과(policy effect)를 연결해 주는 매개변수 역할의 정책집행이 실제로는 근본적으로 정치적 의도와 목적을 가지는 정치적 특성의 영향을 받는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 특히 정책예산집행과 미디어 시스템에 미치는 정치권력의 영향을 검토하여 정권의 변화가 정책집행에 미치는 영향을 파악해보고자 한다.

### - 정책예산집행에 끼치는 정치권력의 영향

일반적으로 정부부처 조직에서 수행하는 정책 변동의 결정 및 집행 과정은 조직, 예산, 법률의 수정이나 종결과 같은 변화를 통하여 이루어진다(정창훈, 2012). 특히 예산이 정하는 바에 따라 정해진 활동이나 사업의 목표를 달성하는 예산집행은 국가의 수입 및 지출을 실행 관리하는 모든 행위를 말하는데, 이는 정책집행과정의 가장 큰 권한 중 하나다. 정책집행 예산에는 정부의 정책 및 사업계획이 포함되어 있고 사업은 정책집행을 위해 구체화된 정책 수단인 경우가 많기 때문에 한 부서의 예산은 해당 부서의 정책과 밀접한 관련을 갖게 된다(유훈, 2009; 윤영진, 2010; 정창훈, 2012).

정책은 정치적 역할과 행정적 역할 간 상호작용을 통해 형성되는데, 사업 및 사업수준에 대한 결정은 정책목표 또는 사업목표를 달성하기 위한 대안을 선택하는 과정이므로, 예산이란 정책 또는 사업을 재정용어로 바꿔 놓은 사실을 반영한다(정창훈, 2012). 정책예산의 변동에 미치는 외생적 요인으로는 크게 정치적, 사회경제적 요인이 있는데, 사회경제적 변수는 총인구 변동률, 인구구조 변동률, 경제성장률, 조세부담률, 기타 사회 경제적 사건 등이 있을 수 있고, 정치적 요인은 정권의 특성, 선거, 국회의 여소야대 등이 있다(정창훈, 2012).

한국의 복지정책이 시간, 장소, 정부단체에 따라 정책집행이 어떻게 변화하는지에 관한 조사(송근원, 2004)는 이 중에서도 정부가 미치는 영향력에 주목했다. 정부가 정책집행의 과정을 전부 통제한다고 할 수는 없으나, 정치 체제의 성격이 정책집행과정에 직·간접적으로 영향력을 행사해 결과적으로 정책이 어떻게 집행되고 어떤 결과를 나타내는지에 지속적인 영향을 미치게 된다는 것이다. 더 구체적으로 정권교체가 우리나라 예산 결정 과정에 미친 영향을 15대 국회의 예산 심의과정을 기능별 규모별로 분석한 연구 역시 정권변동이 한국 예산변동과정에 주요변수로 작용했음을 발견하였다(황혜신, 2004). 또 다른 연구에서는 박정희 정권부터 김대중 정권에 이르는 36년 동안 한국 국회의 예산심의에 나타난 수정동향과 원인

을 예산 삭감율, 증가율, 총 수정율 등에 대하여 정권별로 비교해보았는데 (김인철, 2002), 한국 정부 예산의 연도별 변동율이 일반적인 점증론적 범주를 벗어날 만큼 높은 편이라는 점을 발견하였다.

위와 같은 논의에 따르면 국가브랜딩 정책예산은 국가브랜딩 정책에 대한 정권의 초점을 가장 명확하게 반영하는 변수이다. 예산은 희소한 공적 자원을 국가나 지역사회의 요구에 따라 배분하는 정치적인 성격을 띠며 공공사업과 서비스를 제공하는 방법과 수단 그리고 정부의 활동을 효율성과 공평성이라는 측면에서 평가하는 기준이 된다. 정책결정의 산출로 간주될 수 있는 지출예산의 변동은 정책의 변화를 확인할 수 있는 주요지표로서 의미를 갖는다. 따라서 국가브랜딩 정책예산변동의 추이를 통해 정치권력이 국가브랜딩 정책에 미친 영향을 파악할 수 있는 동시에 정권별 국가브랜딩 정책의 변화를 파악할 수 있다.

이후에 진행될 본 연구에서는 정책변동지표로 예산의 변동율을 설정하여 정권별 국가브랜딩 정책집행의 변화를 더 구체적으로 설명하고자 한다. 정책 변동은 예산의 우선순위에 영향을 주게 되므로 정부의 정책결정이나 변동을 예산의 변화와 연계하여 살펴볼 수 있다. 또한 정책변동은 정책의 쇄신, 정책의 승계, 정책의 유지, 그리고 정책의 종결로 구분될 수 있는데 (정창훈, 2012), 예산안을 통해 연도별 신규로 책정된 정책사업과 종료된 정책사업, 그리고 추출된 국가브랜딩 정책예산의 변화율을 측정하고 이를 분석하는 것은 시기별로 정책 변동 정도를 가늠해 보는데 있어 중요한 의미를 가진다.

#### - 미디어 시스템에 끼치는 정치권력의 영향

국가브랜딩 정책 과정을 예산 집행과 미디어를 통해 정책적으로 송출한 홍보이미지를 통해 평가하는 이 연구에서는 미디어 시스템에 끼치는 정권의 영향도 살펴보고자 한다. 앞서 살펴본 예산과 마찬가지로 미디어 시스템 역시 한 사회의 정치 시스템 및 사회·문화적 시스템과 긴밀하게 연관되

어 있다(윤석민, 2020). 《언론의 4이론》(*Four Theories of the Press*)에 따르면 언론은 항상 그것이 운영되는 사회 및 정치 구조의 형태와 색채를 띤다(Siebert, Peterson & Schramm, 1956; 윤석민, 2020). 미디어 시스템을 구성하는 요인은 미디어 시장 구조, 미디어와 정치의 병행성, 미디어 전문직주의의 수준, 국가의 역할 등 4가지 변수로 요약된다(Hallin & Mancini, 2004, 2012; 윤석민, 2020). 이 중 이 연구는 미디어와 정치의 병행성과 국가의 역할에 주목한다.

미디어 시스템이 드러내는 명확한 차이 중 하나가 국가별 정치적 지향성이다(윤석민, 2020). ‘정치병행성’은 언론이 특정한 정당이나 정치 지향에 연결되어 있으면서 정당의 견해를 대변하는 상황을 가리킨다(Hallin & Mancini, 2004; 윤석민, 2020). 어떤 나라의 미디어는 분명한 정치적 지향을 갖는 반면 다른 나라의 미디어는 그렇지 않다. 대부분 유럽 국가의 미디어는 분명한 정치적 지향을 지니는 경향을 보이지만 미국의 경우 이러한 지향은 분명하지 않다.

미디어 시스템은 국가의 역할에 따라서도 차이가 나타난다. 일반적으로 국가는 미디어의 소유자, 규제자 그리고 지원자로서 미디어 시스템을 형성하는 중요한 역할을 수행한다(윤석민, 2020). 상대적으로 국가의 역할이 제한된 미국과 같은 자유주의적 미디어 시스템에서 국가 개입은 제한적이고 원칙적으로 미디어를 시장에 맡기는 경향이 나타난다. 반면, 미디어 소유나 재정적 운영 등에 대한 규제 전통을 뚜렷이 드러내는 정치시스템을 지닌 유럽 국가들은 미디어 시스템에 강력한 국가 개입양상이 나타난다.

정치병행성이나 국가의 미디어 개입은 특히 공공서비스 방송에서 두드러지게 나타나는데, 이는 공영방송의 지배구조에 따라 달라진다. 대표적으로 정부나 정치적 다수당이 공영방송을 직접 통제하는 정부모형, 미국의 공영방송처럼 방송이 정치적 통제로부터 단절된 상태에서 방송 전문직 종사자들에 의해 운영되는 전문직 모형, 공영방송에 대한 통제력을 정당들에게 배분하는 의회 모형, 그리고 노동조합과 같은 사회정치적 집단에게 공공서비스 방송에 대한 통제력을 분산하는 시민/조합주의 모형이 있다

(Hallin & Mancini, 2012; 윤석민, 2020). 한국의 경우 정부나 정치적 다수당이 공영방송을 직접 통제하는 국가의 미디어 개입이 가장 강력한 정부모형의 형태를 띠고 있다.

위와 같은 논의들은 미디어 시스템이 국가별 정치문화, 정치시스템의 강력한 영향을 받고 있음을 가리킨다. 한국사회는 권위주의 체제 하에 정치권력과 국가의 역할이 명확히 구분되지 않았을 만큼 정치적 국가의 힘이 막대했다. 민주화 이후에는 행정 관료의 권력이 권위주의 시기보다 더 크게 변화했지만 그 속에 여전히 강력한 정치적 국가의 요소가 남아있다(윤석민, 2020). 제왕적 대통령제라고도 불리는 현 제도는 대통령 1인에 대한 과도한 권력 집중, 대통령의 권력을 견제할 수 있는 장치의 부족, 자의적 권력 사용을 가능하게 하는 법제도적 경계의 모호함, 막강한 권력의 사적 전용과 그로 인한 부패 등으로 특징지어진다(최장집, 2010, 윤석민, 2020).

한국의 정당정치 시스템은 분단국가가 형성된 시점부터 현재까지 양당제의 특성을 지닌다. 해방 이후 민주주의의 초기 제도화 과정부터 현재까지 냉전은 밖으로는 남북한 간의 적대적 분단 체제를, 안으로는 국내 냉전(남남 갈등)을 일으키는 배경이 됐다. 일제 식민지배라는 공통의 역사적 경험을 토대로 한 강렬한 민족주의는 냉전과 결합되어 서로에 대해 경쟁적으로 통합을 추구하면서 각각의 사회 내부에서는 상대방의 이념을 철저히 배제하는 정치 구조를 발전시켰다(최장집, 2010; 윤석민, 2020). 한국 사회 정치 시스템과 미디어 시스템의 역사적 발전과정을 검토할 때 양자 사이에 긴밀한 관계, 즉 병행성의 관계가 존재함을 확인하였다(윤석민, 2020). 정치 시스템은 한국사회 미디어 시스템의 발전 과정 전반에 걸쳐 가장 중요하게 작용한 변수였다. 한국의 정치 시스템의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 반공·냉전 이념의 차원에서 한국의 정치와 언론은 병행하였다(윤석민, 2020). 이념적 자유도가 제약된 상황에서 우리의 정치 시스템을 구성하는 정치 행위자들은 정치 이념적 경쟁자에 앞서 정치권력 장악을 두

고 다투는 진영적 정치계급 집단으로 귀결되었다(윤석민, 2020). 이러한 분단 및 냉전 이념은 현재까지도 정치권력이 언론을 통제하는 가장 강력하면서도 효과적인 수단으로 작용하고 있다.

둘째, 한국사회의 정치 시스템은 선거 등 정치적 경쟁의 승자가 모든 권력을 차지하고 대통령에게 모든 권력이 집중되는 승자독식, 권력집중의 극단적인 다수주의 정치를 유지했다(윤석민, 2020). 극단적인 권위주의적 강권통치 양상의 다수주의적 특성은 민주화 이후에도 한국사회 정치 시스템의 기본 틀로 유지되고 있다. 합리적·법적 권위에 의한 통치가 아닌 후견주의적 통치의 폐습이 나타났고 이는 미디어 시스템 거버넌스에도 영향을 미쳤다(윤석민, 2020).

셋째, 정치권력에 의한 후견주의적 방송 거버넌스 장악과 이에 관한 도구화는 아직까지 유지되고 있다(윤석민, 2020). 앞서 논의한 다수주의적 정치세력에 의한 공영방송에 대한 정치적 통제가 대표적 사례다. 한국은 국가의 개입이 가장 강력한 정부모형을 띠고 있다고 했는데, 정치권력에 의한 공영방송의 후견적 통제는 공영방송 구성원들에게 보수-진보성향에 따른 정치적 줄서기가 강요되면서 정치권력에 의해 공영방송 거버넌스가 좌우되는 극심한 대립의 환경을 장착시켰다(윤석민, 2020).

정치권력이 예산집행과 미디어 시스템에 미치는 영향에 관한 위 논의를 통해 정책집행이 근본적으로 정치적 의도와 목적을 가지는 정치적 특성을 지닌다는 점, 이에 따라 종종 정책목표 달성에 저해요소로 간주되고 있다는 내용을 살펴보았다. 특히 한국은 정치권력에 따라 이념의 극단적 차이가 나타나는 다수주의 특성을 갖는데, 이는 정권에 따라 근본적으로 국가를 바라보는 관점이나 정체성을 인식하는 틀이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 정권에 따라 달라지는 국가정체성에 대한 인식은 결국 국가를 어떻게 알리고 어떻게 인식시키고자 하는지와 관련된 해외 홍보 측면에 있어서도 그 정권이 추구하는 국가정체성을 이미지로서 전달하는데 정책적으로 주력하게 되어 궁극적으로 국가브랜딩 정책에 변화가 나타날 것으로

예상된다.

미디어 시스템이 정치권력의 영향을 받는다는 내용도 살펴보았다. 특히 한국의 정치시스템은 공공서비스 방송에 대한 통제가 강한 정부모형을 취하고 있는데, 이런 맥락에서 정부가 정책적으로 운영하는 공공서비스 미디어를 통해 국가를 홍보할 경우 정권이 인식하는 국가정체성의 영향을 받아 결과적으로 해외로 송출하는 홍보이미지도 달라질 것이라는 점을 추론할 수 있다. 이 논문에서 본격적으로 집행예산과 홍보이미지를 조사하여 위 추론을 탐색하기 이전에 추론의 타당성을 검토하고자 세 정권의 국정철학과 관련된 내용을 추가적으로 살펴보려고 한다. 국가를 어떻게 홍보해 소통하느냐에 관해서는 대통령 5년 임기 동안의 국정방향을 나타내는 국정철학에서부터 드러나기 때문이다.

### ③ 이명박 정부부터 문재인 정부까지의 국가홍보정책

이 연구는 ‘글로벌 코리아 시기(2008-2018)’에 속하는 세 정권이 국가를 어떤 이미지로서 홍보하고자 했는지와 관련된 내용을 분석한다. 본격적인 분석에 앞서 여기서는 이명박 정부부터 문재인 정부까지 각 정권의 국정철학 및 홍보방향에 대한 내용을 정권별 신년사 및 인수위관련 보도자료<sup>18)</sup>를 검토해 살펴본다.

우리나라에서 국가브랜딩이 실제로 정책으로서 자리 잡고 각종 활동 및 지원이 가장 직접적이고 적극적이었던 시기는 이명박 정부(2008년 2월~2013년 2월)라고 할 수 있다. 이명박 정부가 시작하면서 국가브랜딩이라는 개념이 본격화되며 정책화되었고, 사상 처음으로 대통령 직속 민·관 협의체가 시작되어 운영되었다. 대통령기록관에서 보존·서비스하고 있는 “역대 대통령 웹기록” 중 국가브랜드위원회 홈페이지<sup>19)</sup>를 살펴보면 이명

---

18) 정권교체시기 조직인 인수위는 임시조직으로 관련 자료는 확보가 어렵다. 따라서 각 정부의 국정운영 기조 내용은 다수 언론을 통해 발표되었던 신년 대통령 국정연설에 대한 내용과 국정과제 내용을 참조하였다.

19)

박 정부는 국가브랜드를 ‘한 국가에 대한 호감도와 신뢰도’로 정의하고 국가브랜딩 정책을 접근했다. 국가의 품격 즉, 국격의 다른 표현이라고도 했다. 국가브랜드 개념을 국가이미지를 관리하는 도구라는 차원보다 포괄적인 관계형성 차원으로 확대해 접근했다는 점을 간접적으로 파악할 수 있다.

“글로벌 외교에 성공하는 것이 우리나라의 밝은 미래를 여는 데 결정적으로 중요하다”는 이명박 정부의 신년 국정연설에서처럼 ‘글로벌 외교 강화 및 국제적 위상 제고’는 이명박 정부를 관통하는 3대 국정운영 기조의 첫머리였다. 이명박 정부는 ‘글로벌 코리아’ 실현을 위한 국격 제고에 국정의 최우선 역량을 집중하고자 하였다. 이 시기 청와대 홈페이지를 통해 제공되었던 국정 철학의 도식적 체계를 살펴보면, 정부가 설정한 국정목표는 ‘섬기는 정부,’ ‘활기찬 시장경제,’ ‘능동적 복지,’ ‘인재 대국,’ ‘성숙한 세계국가’라는 국정지표를 토대로 한 신 발전 체제 구축이었다.

이 중 국가홍보와 직접적으로 관련된 초점은 활기찬 시장경제와 성숙한 세계국가로 꼽을 수 있다. 활기찬 시장경제의 목표를 위한 경제 선진화 국정과제를 위해 FTA의 적극적 추진과 투자유치, 과감한 규제개혁과 기술혁신 촉진, 개발과 환경의 조화 및 시장성과 공공성의 조화를 추구하는 정책을 적극적으로 펼치고자했다. 또한 글로벌 국가로서 도약하기 위해 G20 정상회의 준비 위원회를 출범시켰고 공적개발원조(ODA)의 선진화와 확대 등의 기여외교도 확대시켰다. 특히 일 방향적이거나 PR홍보 성격이 강했던 국정홍보처나 국가이미지제고위원회의 단기적인 이미지홍보 활동과 다르게 상호적이고 장기적인 성격을 포괄하는 브랜딩 개념을 처음 도입하여 2009년 1월 22일 대통령 소속으로 ‘국가브랜드위원회’를 출범시켰다. 국가브랜드 가치 제고에 관한 규정(대통령령 제21283호)을 제정해 우리나라 국가브랜드 제고를 위한 홍보 사업을 통합적으로 실시하였다.

국가브랜드위원회의 주요 사업을 살펴보면 ‘국제사회 기여 확대’, ‘문화

---

<http://17koreabrand.pa.go.kr/gokr/kr/cms/selectKbrdCmsPageTbl.do?cd=0158&m1=1&m2=1>

자산의 가치 확산’, ‘글로벌 소통 강화’, ‘범국민 역량 통합’ 등 모두 단기적인 이미지 마케팅의 정책들과는 거리가 있는 장기적이고 포괄적인 커뮤니케이션 정책들이다. 이명박 정부는 세계화, 지식정보화, 지구온난화 등 전 지구적 문제의 부각을 통해 선진화를 통한 세계일류국가로서의 성장이 대한민국이 추구해야 할 장기적 국가비전으로 봤다. 장기적으로 국가가 지향해야 할 목표를 세우고 실질적인 방법을 정책적으로 제안하고 실현하는 방식을 택함으로써 관계 형성적 국가브랜딩 방식으로 전환하려했던 시도로 파악된다.

국가브랜드위원회는 성숙한 세계국가 실현 및 국가경쟁력 제고를 위하여 ‘코리아 디스카운트(Korea Discount)’문제 및 국가브랜드에 대한 범국가적인 종합대책 마련을 추진하여야 한다는 인식하에 총 47명으로 구성된 국내 유일의 민·관 합동기관이었다. 위원회는 출발 전부터 민간 중심으로 구성한다는 원칙을 세웠다. 국가브랜드 관련 업무는 각 부처와 공공기관에서 집행하므로 기획재정부, 외교부, 문화관광부 등 각 부처 장관과 서울시장 등 장관급 11명과 청와대 수석비서관 2명이 당연직으로 포함되었다(윤정인, 2010). 공공기관 중에는 관광공사, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국국제협력단(KOICA) 장들이 포함되었고 국가브랜드 업무의 광범위성을 고려하여 나머지 31명은 기업의 CEO, 브랜드 전문가, 교수 등 분야별 전문성, 식견, 경험과 외국지역 전문성 등을 지닌 민간에서 위촉했다. 국가브랜드위원회에서는 조직 내에서도 일반적인 상하관계를 타파하고 다양한 분야 간 소통을 강조했다. 이들은 모두 동급의 위원으로 활동하게 되었는데 이러한 형태의 조직에 대해 초반에는 공무원들의 반대가 많았다(윤정인, 2010). 기존의 국가홍보정책집행 주체의 조직구성과 달라졌기 때문이다.

국가브랜드위원회는 국가 차원에서 문화 교류 프로그램을 촉진하기 위해 다양한 분야의 사람들이 참여할 수 있도록 권장했다. 한국의 브랜딩에 협력할 수 있는 각계각층의 민간을 위원회가 직접 만나 적극적으로 국가브랜드위원회의 취지를 설명하고 민간 협력을 설득하기도 했다. 이어령 전

문화부 장관, 박기태 반크<sup>20)</sup> 단장, 외국인 대학생 인턴인 에밀리 휘트락과 해마다 찾아오는 미국 콜롬비아대학교 MBA 학생들, PR 월드와이드 CEO 크리스토퍼 그레이브스 오길비와 브랜드 마케팅 컨설턴트 사이몬 안홀트, 카스피 주한 이스라엘 대사, 파이낸셜 타임스 기자 크리스 올리버, SK 텔레콤 인재 담당 상무 린다 마이어, 가수 이문세와 소녀시대, 한국초등교장 협의회 교장 5,500명 등이 국가브랜드위원회가 직접 만난 민간의 예이다 (윤정인, 2010).

국가브랜드위원회의 주요 활동을 요약하면, 다양한 민간 행위자들이 많은 홍보활동과 다양한 콘텐츠 제작에 직접 기여할 수 있는 환경을 구축했고, 문화·역사적 가치의 소프트파워 강화를 위한 다양한 노력을 기울였다. 그 중 대표적인 예가 세종학당 설립이다. 한국어 전파에 중점을 두고 한국의 서원이나 사찰 등 문화유적들을 유네스코 문화유산에 등재하기 위해 중심적인 컨트롤 타워 역할을 하고 있다. 국가브랜드위원회 활동과 관련해서는 이후 진행될 정권별 국가브랜딩 정책사업내용 분석에서 더 구체적으로 설명한다.

박근혜 정부의 국정철학 및 국가홍보정책의 방향성은 대통령직인수위원회에서 설정한 국정비전과 국정목표, 대통령 취임사 및 신년 대통령 국정연설에 대한 언론기사를 토대로 파악한다. 2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 경제민주화를 주요 공약으로 내걸었으며 창조경제와 문화융성을 주요 정책으로 제시했다. 구체적으로 박근혜대통령당선자 10대 공약집을 보면 공정성을 높이는 민주화, 한국형복지 체계구축, 창조경제를 통한 성장동력 확보, 한반도 신뢰프로세스 정착, 정치혁신을 통한 미래형 창조정부 구현, 일자리 늘리기, 농어촌 활력화, 행복교육, 맞춤형 보육, 안전하고 지속가능한 사회를 제시했다. 정부출범 이후 국정비전을 ‘희망의 새 시대’로 정하고 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’, ‘평화통일 기반 구축’을 4대 국정기조로 설정했다. 2014년도 신년사를 통해서는 국민행복시대를 위한 필

---

20) 반크(Voluntary Agency Network of Korea)는 1999년 1월 인터넷상에서 전 세계 외국인에게 한국을 알리기 위해 설립된 사이버 외교사절단이다.

수 조건으로 ‘경제혁신 3개년 계획’과 ‘한반도 통일시대를 위한 기반구축’을 내세웠다.

위 내용에서 보면 알 수 있듯 박근혜 정부는 이명박 정부와는 달리 직접적으로 국가홍보와 관련내용이 국정철학의 주요과제는 아니었다. 국가홍보정책이 후순위로 밀린 것으로 추정할 수 있다. 포괄적인 외교적 관점을 살펴보면 문화다양성 증진, 문화유산 보존 강화, 콘텐츠 산업 육성, 고부가 관광 실현, 스포츠 활성화 등의 과제가 있고, 평화통일 기반 구축과 관련해서는 국민과 함께하는 신뢰외교를 내세웠다. 2016년 공공외교법이 제정 되고 발효되면서 국민과 함께하는 신뢰외교를 위해 범정부 차원의 공공외교 통합조정기구로서 공공외교위원회가 외교부에 설치되 운영되기 시작했다.

2016년에는 박근혜 정부도 국가브랜드 계획을 발표했다. 창조대한민국 브랜드의 새로운 시작이라는 구호 아래 ‘Creative Korea’라는 슬로건에 대한 발표였다. 정부는 국가브랜드 사업을 설명하며 “대한민국의 정체성인 ‘한국다움’을 알리기 위해 창의·열정·화합을 상징하는 로고를 제작했다”고 설명했다. 앞서 슬로건이나 로고 제작은 브랜딩의 극히 일부분일 뿐이라는 점을 지적했다. ‘글로벌 외교 강화 및 국제적 위상 제고’를 3대 국정운영 기조의 첫머리로 두었던 이명박 정부는 별도의 국가브랜드 슬로건을 제시하지는 않았지만 국가브랜드를 국가에 대한 호감도와 신뢰도라고 정의하고 그 실행을 위해 장기적이고 포괄적인 정책의 방향을 구축했다. 그러나 박근혜 정부의 경우 국가브랜드를 슬로건과 동일시하며 국가브랜딩을 다시 국가이미지 관리의 도구로 접근하고 있었던 것으로 추정할 수 있다.

박근혜 정부의 새로운 국가브랜드 사업은 민간 전문가를 중심으로 새롭게 국가브랜드개발추진단을 구성해 35억 원의 예산이 들어간 사업이었다. 대국민 공모와 빅 데이터를 통해 한국의 키워드 130만 건을 수집·분석한 뒤 ‘창의(creativity)’ ‘열정(passion)’ ‘화합(harmony)’을 한국의 브랜드이미지로 도출했고, 이를 토대로 우리 국민이 생각하는 전통과 현대, 유·무형 자산에 담긴 핵심 가치를 활용해 새로운 국가브랜드를 정했다고 발표

했다<sup>21)</sup>. 그러나 이미 전 정부의 ‘녹색성장’ 구호를 사실상 배제하고 새로운 자기표어를 내세운 이 슬로건이 다음 정부까지 유지될 수 있을지 다양한 의문이 제기되었다. 비슷한 사례로 독일은 2005년 만든 ‘Deutschland-Land der Ideen(아이디어의 나라 독일)’을, 영국은 2012년 캠페인을 시작한 ‘Great Britain’ 등을 지속적으로 사용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 ‘Dynamic Korea(2002)’, ‘Korea Sparkling(2007)’, ‘Korea Be Inspired(2010)’, ‘Imaging Your Korea (2014)’, 그리고 ‘CREATIVE KOREA(2016)’에 이르기까지 정부에서 공식적으로 사용된 한국의 브랜드 명칭만 해도 다양하다. 해외에서는 지속성을 가지고 유지되는 국가브랜드 슬로건조차 한국은 이미 정권변화에 따라 여러 차례 변화해 온 것이다.

문재인 정부는 대통령직인수위원회를 꾸리지 못한 채 정부가 시작하게 되었다. 따라서 문재인 정부의 슬로건 및 국정지표, 대선 공약 사항, 국정운영 5개년 계획 등에 대한 내용을 참고하여 문재인 정부가 지향하는 국정철학 및 국가홍보정책의 방향성을 파악한다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 임시로 국정기획자문위원회를 설치하여 하고 ‘정의로운 대한민국’이라는 국가비전 아래 ‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’라는 5대 국정목표를 내세웠다. ‘국민주권’, ‘경제민주주의’, ‘복지국가’, ‘균형발전’, ‘한반도평화번영’ 등 5개 분야에 대한 100대 국정과제를 제시하였다. 문재인 정부 국정목표의 첫머리를 국민주권의 정부로 내세우고 있다. 문재인 정부는 국정운영기조에 있어 국가의 대외홍보보다는 정부의 대내적 소통에 더 초점을 맞추고 있는 것으로 파악할 수 있다. 문재인 정부 들어서는 다국적 외교와 관련된 내용도 축소되고 이명박, 박근혜 정부에서 지향했던 글로벌 개념도 현저히 축소되었다.

외교와 관련해 가장 인접한 국정과제로는 평화와 번영의 한반도를 위한

---

21) 유석재, “새 국가브랜드 ‘CREATIVE KOREA’…다음 정부서도 계속 쓸까”, 조선일보, 2016.07.05.,

[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/07/05/2016070500300.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/05/2016070500300.html)

(2020.12.09. 접속)

목표로 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, 강한 안보와 책임국방 등을 제시하고 있다. 이는 같은 진보정권이었던 김대중, 노무현 정부와 마찬가지로 ‘한반도평화번영’을 국가의 핵심 정체성이자 홍보이미지로 강조하는 방향으로 전환된 사실을 반영한다. 앞서 살펴본 대로 분단국가에서부터 정치시스템이 시작된 한국은 여전히 반공·냉전 이념이 정부가 구성하는 국가정체성에 영향을 미치고 있다는 예로 볼 수 있다. 개념적으로는 국가브랜딩 정책이 국민들이 최소한으로 공유하는 국가의 정체성 요소들로 이루어져야 함에도 불구하고 정부주도 정책으로 집행되면서 정권이 중시하는 요소들로 변형될 수 있다는 추론을 뒷받침해준다.

이상으로 각 정부의 국정운영기조 및 국정철학에 대한 내용을 살펴본 바에 따르면 국가홍보정책에 대한 포괄적 관심에서부터 정권별 차이를 보인다. 이명박 정부는 ‘글로벌 외교 강화, 국제적 위상 제고’가 국정목표의 첫머리였다면, 이에 비해 박근혜, 문재인 정부는 국가홍보정책에 대한 관심이 축소되었다. 국가홍보의 중요성에 대한 정권별 인식차이는 국가브랜딩 정책예산편성에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다.

뿐만 아니라 정권이 추구하는 국가정체성과 관련된 이념, 정부에 따라 달라지는 희망하는 국가이미지가 국가브랜딩 정책에 투영돼 정권별로 다른 홍보이미지가 전달되었을 가능성이 크다. 국가 정체성의 결정요인은 국가브랜드에 대한 인식과 밀접한 관련이 있으며, 그 결정요인은 기본적으로 국가의 국민이 공유하고 공감할 수 있는 최소한의 가치나 규범을 가리킨다고 했다. 그러나 현실적으로 국가브랜딩이 정책으로 집행되었을 때 정치권력이 정책집행에 미치게 되는 영향이 크고, 특히 정권별 이념차이가 국가 정체성을 근본적으로 다르게 구성하고 있기 때문에 국민의 다수가 공유하는 ‘국가’의 핵심가치나 규범보다 정치권력으로서의 ‘국가(정부)’가 구축하는 국가의 정체성이 국가브랜딩 정책에 더 크게 반영될 가능성이 크기 때문이다. 이러한 논의는 앞서 국가정체성을 어떻게 인식하느냐에 따라 어떤 이미지로서 홍보하는지가 달라졌을 것이라는 추론(Fan, 2008), 그리고 정부가 주도가 되는 국가브랜딩 정책의 차원으로 봤을 때 구체적으로

정치시스템의 근본이 되는 정권의 이념에 따라 국가정체성에 대한 구성이 달라져 궁극적으로 국가홍보이미지도 변화시킬 것이라는 추론의 타당성을 뒷받침한다.

이후에 진행될 분석에서는 이러한 정권별 국가대외홍보에 대한 관심도 차이, 국정운영기조에 대한 차이를 바탕으로 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 정책예산과 국가홍보이미지에 대한 변화를 추적한다. 국가가 예산을 투입해 정책적으로 운영하는 공공서비스 방송(공공미디어)의 경우 정치권력의 힘이 더 막강하게 작용하는 구조를 지닌다고 했다(Hallin & Mancini, 2012; 윤석민, 2020). 국가의 공공서비스 방송으로 볼 수 있는 해외문화홍보원과 아리랑국제방송에서 나타난 국가홍보이미지를 분석해보면 구체적으로 정권에 따라 보수·진보 이념에 따라 지난 10년 간 국가에 대한 정체성의 구성, 홍보하는 이미지가 어떻게 달라져왔는지를 추적해볼 수 있을 것이다.

국가브랜딩이 국가정체성과 이미지 간의 상호관계라는 논의를 바탕으로 여기서는 국가브랜딩이 정책으로 집행되며 국가 정체성 구성에 정치권력이 미칠 수 있는 영향에 대해 살펴보았다. 그렇다면 상응하는 수용자 요소인 국가이미지 형성에는 어떤 요인이 작용할 수 있을까? 다음은 국가이미지 형성에 끼칠 수 있는 예측 불가능한 다양한 현실적 요인들을 미리 검토하여 이후 정권별 국가브랜딩 정책집행과 국가홍보이미지, 실제 해외에서 나타나는 이미지 간의 관련성을 해석할 때 참고하고자 한다.

## 2) 국가이미지 형성에 끼치는 요인

가트너(Gartner, 1994)는 장소의 이미지 형성에 영향을 끼칠 수 있는 정보출처경로를 유도된(induced)차원, 자주적(autonomous)차원, 본질적(organic)차원으로 나누고 각각의 효과에도 차이가 있음을 설명했다. 이 중 유도된 차원은 판의 6차원 모형에서 5번에 해당하는 홍보하는 이미지로, 자주적인 차원은 4번에 해당하는 실제 이미지로 볼 수 있다.

국가에 대한 정보는 수출 브랜드, 관광 진흥, 정책 결정, 비즈니스 수용자, 문화교류, 국가의 사람들, 언론 등 다양한 경로를 통해 해외 수용자에게 전달된다고 했다. 수출브랜드나 관광 진흥, 정책 등은 유도된 차원의 정보출처라고 한다면 언론은 자주적인 차원의 정보출처로 국가이미지를 형성하는 핵심 외부요인이다.

### (1) 국가이미지 형성에 미치는 해외언론의 영향

6차원 모형에서 4번 실제로 해외에서 나타나는 국가에 대한 이미지에 주로 영향을 미치는 자주적 차원의 정보는 주로 뉴스나 TV 프로그램 등 매체를 통해 송출되는 콘텐츠를 뜻한다. 이는 누군가가 제어할 수 없이 자연적으로 투영된 이미지로 인식되며 해당지역에서 일어나는 일에 대한 제3자의 해석을 기반으로 한다.

잡은 교류를 통해 반복적인 상호관계가 가능한 사람 간 관계보다 직접적 경험에 대한 물리적인 거리의 제약이 있는 국가이미지의 경우 매체의 영향이 더 크게 작용한다고 했다. 일반 대중은 어떤 이슈에 대한 상대적 중요성을 뉴스 매체에서 제공되는 양에 따라 결정하게 되는 경향이 나타난다(Wanta, Golan, & Lee, 2004). 슈미트는 대중매체를 “국가이미지를 나르는 운반자”로 표현하기도 했는데, 테러리스트 공격, 사고, 또는 기타 비극적 사건과 같은 통제되지 않은 사건들에 대한 노출(Caldwell & Freire, 2004)에 의해 사람들은 국가에 대한 속성을 재배열하는 경향이 나타난다(Fetscherin, 2010). 특히 정치적 폭동, 환경에 대한 공격, 언론에 보도된 폭력범죄와 같은 사회적 악조건은 사람들이 장소를 인식하는데 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Kotler & Gertner, 2002).

예를 들어 텐안먼 광장 사태에 대한 미디어 노출이 중국의 이미지를 어떻게 변화시켰는지에 대한 흥미로운 연구들이 있는데, 가트너와 쉐ن(Gartner & Shen, 1992)의 연구결과 중국의 모든 이미지가 텐안먼 사태로 영향을 받지 않는 않았으나 텐안먼 사태 보도 이후 안전 및 보안 등 일부

서비스와 관련된 이미지와 현지인의 친절 부분에서 크게 감소한 결과가 나타났다는 점을 파악하였다.

국가브랜딩 과정에 있어 이전의 미디어는 정해진 시간 내 각 국가단위로 편집된 방송을 내보내는 단편적 정보전달 형태에 머물며 자국의 대외정책을 일방적으로 홍보해 관철시키는 일종의 선전도구에 국한된 역할을 했다. 그러나 글로벌 뉴스채널의 등장으로 사건 전황을 24시간 생중계로 보도하는 CNN과 같은 새로운 뉴스 플랫폼으로 전환하고 있다.

전 세계를 대상으로 충격적인 이미지를 사용하여 주요 사건사고를 생중계하는 CNN의 보도형태는 시민들은 물론 정부기관 정책결정자들의 국제사회의 인식, 나아가 국가들의 대외정책 전략에까지 영향을 미치기 시작했다(Gilboa, 2005). 'CNN 효과(CNN effect)'라고도 불리는 이러한 변화는 국가이미지나 외교에 있어서도 큰 영향을 미치고 있다. 리빙스턴(Livingston, 1997)에 따르면 이러한 뉴스 플랫폼의 전환이 아젠다 셋팅, 정책결정 촉진, 정책목표달성의 방해라는 세 가지 외교적 기능을 촉발했다.

민주화 시위를 벌이는 중국 시민들을 군인들이 탄압하는 현장상황을 실시간으로 내보낸 CNN을 통해 중국의 심각한 인권 실태가 전 세계로 전파되었고 이는 중국이라는 국가에 대한 이미지에 정적인 영향을 미치는 결과를 가져왔다. 톈안먼 광장 사태가 미디어에 노출된 이후 미국 여행사는 중국에 대한 무역제한 부과를 지지하는 방향으로 태도를 변경했다는 점이 발견되었는데(Roehl, 1990), 이는 미디어 노출로 생성된 장소에 대한 이미지가 외교적 영향을 미친 연구결과이다. 아이러니하게도 시민을 탄압하는 중국 정부에 대한 이미지는 중국을 대변하는 대표이미지로 자리 잡으며 역설적으로 중국은 위험한 국가라는 부정적 이미지로 자리매김하게 된 것이다.

앞서 같은 시기 한국 역시 활기찬 민주주의를 국가이미지로 내세우고자 CNN을 활용했다고 했다. 그러나 국가이미지는 송신자의 시각 뿐 아니라 받아들이는 수용자의 시각에서 달라질 수 있다는 논의를 상기시켜볼 때,

한국의 긍정적인 모습으로 알리고자 했던 대규모 시민시위가 중국 텐안먼 사건과 마찬가지로 해외 수용자 입장에서 한국의 이미지에도 유사한 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 이미지 형성의 6차원 모형을 설명하며 정책입안자의 선부른 판단이 자칫 국가이미지 형성에 부작용으로 작용할 수 있다고 했던 것과 같은 맥락이다.

매체를 통해 노출된 정보와 미디어에 재현되는 이미지에 따라 어떤 국가는 보다 더 긍정적으로 어떤 국가는 보다 더 부정적으로 인식되어 왔다. 특히 영화와 같은 문화적 인공물은 국가가 어떻게 인식되는지, 국가의 고정관념과 같은 이미지를 형성하는 중요한 요소이다. 예를 들어 태평양 여행 뉴스(Pacific Travel News, 1984)는 미국인에게 한국의 이미지는 주로 30여 년 전 한국을 묘사했던 TV 프로그램 “M.A.S.H”에 기반 하여 형성된 것이라고 보도했다. 현재는 한국과 관련된 다양한 콘텐츠가 해외에 소개되고 있지만 사람들의 인지구조는 사전 지식을 변화시키거나 조정하는 것을 거부하며 자신의 추측을 확인하는 정보에 더 주의를 기울일 가능성이 크기 때문에(Kotler & Gertner, 2002), 한 번 각인된 국가이미지를 변화시키기란 매우 어렵고 오랜 시간이 소요된다.

이러한 논의는 결국 실체의 중요성을 상기시키게 된다. 자주적 정보는 누군가가 제어할 수 없이 자연적으로 투영된 이미지라는 방식으로 주로 수용자 입장에서는 유도된 이미지보다 신뢰도가 높게 평가되어 왔다. 즉, 더 국가의 실체와 가깝다고 인식하게 될 가능성이 크다는 것이다.

## (2) 국가홍보이미지 형성에 끼치는 요인

미디어가 국가이미지에 미치는 이러한 영향 때문에 그 동안 많은 국가들은 언론과 매체를 최대한 많이 활용하여 자신들이 희망하는 메시지를 홍보하려는 국가브랜딩 정책을 펼쳐왔다. 미국 연방정부는 제 1차 세계대전 당시 공보위원회(Committee on Public Information)를 설치해 각종 매체를 이용하여 자신들의 참전 이념을 이해시켰다. 독일은 국영방송인

‘Deutsche Welle’과 협력하여 국가 홍보용 해외 위성 TV방송을 실시하였다(신철호 외, 2009). 프랑스 역시 해외 홍보를 위해 24시간 뉴스 전문 텔레비전 채널 France 24를 적극 활용하여 자신들의 세련된 문화이미지 뿐 아니라 첨단산업에 대한 홍보도 진행하고 있다.

독일은 독일에 상주하는 외국 특파원들에게 취재, 보도, 인터뷰 편의를 제공하는 한편 주택과 세금문제까지 도와주었으며 특파원을 파견하지 않은 국가에는 현지 공보관들이 주재국 언론과의 긴밀한 관계를 유지하도록 하였다(신철호 외, 2009). 국가들은 글로벌 뉴스채널 설립에 적극적으로 투자하기도 했는데, 초기에 영미권 소수 방송사의 독점체제에서 벗어나 스페인의 TVE International, 독일의 도이체벨레, 이탈리아의 RAI Italia, 일본의 NHK World, 중국의 CCTV International, 러시아의 Russia Today 등 현재는 60개 이상의 국제뉴스 채널들이 존재해 미디어를 활용한 국가들의 외교 담론이 더욱 활발해지고 있다.

판의 6차원 모형에서 5번 홍보하는 이미지에 해당한다고 볼 수 있는 유도된 차원은 중간매개자(gatekeepers of information)에 의한 이미지 형성(McLellan & Noe, 1983; Bitner & Booms, 1982), 또는 그들에 의해 배포되는 정보의 유형이다. 기존에는 전통매체를 통한 광고(e.g. tv, 라디오, 브로셔, 빌보드, 프린트물에 의한 매체 광고) 등이 장소의 이미지 형성에 큰 영향을 미쳤다(McLellan & Foushee, 1983).

그러나 이러한 중간매개자의 경우 자신들의 이익추구에 주목적이 있기 때문에 선택적인 이미지만 수용자에게 전달돼 장소의 비현실적인 묘사로 이어지거나 대상 국이 원하지 않는 이미지로 연결될 수 있는 부정적 영향의 위험성을 수반하게 된다. 따라서 중간매개자의 과도한 개입이 있을 경우 오히려 관계형성에는 방해 요인으로 작용할 수 있다. 기존의 탑 다운식 국가브랜딩의 경우 국가의 과도한 개입을 중간매개자로 볼 수 있는데 이러한 방식은 사람들에게 신뢰도를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

이 연구의 이론적 배경을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국가브랜딩 개념

의 부상이다. 국가이미지가 국제사회에 미치는 영향력, 그리고 미디어와 외교적 환경변화에 따른 공공 외교적 관심이 증가함에 따라 국가브랜딩 개념이 세계적으로 부각되기 시작했다. 국가브랜딩 개념은 국가에 대한 다양한 이미지 간 상호작용 속에 형성되어 축적된 국가이미지가 가치를 지닌 브랜드로서의 기능을 하게 되는 과정을 의미한다. 그리고 행위자 역량의 다변화는 국가브랜딩 접근 방식의 전환을 요구하고 있다.

둘째, 국가이미지관리 접근에서 관계 형성적 접근으로의 전환이다. 종래의 국가이미지관리 방식은 주체자의 일방적 구상에 따라 국가홍보이미지를 전파하는 데에만 집중했다. 그러나 관계 형성 패러다임은 ‘무엇을’ 전파하느냐가 중요한 것이 아니라 ‘어떻게’ 참여할 수 있는 환경을 구축하느냐하는 커뮤니케이션이 중요하다는 점을 강조한다. 관계 형성적 국가브랜딩은 기존의 국가이미지 홍보를 대체하는 것이 아니라 기존의 홍보방식을 포괄하는 국가 간 커뮤니케이션 과정으로 더 넓은 의미로 접근해야 한다는 데 초점이 있다. 이 과정에서 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩은 어떻게 이루어져야 하는지를 더 구체화시키고자 SMCR 커뮤니케이션 모델에 의거하여 각각 목적, 대상, 콘텐츠, 채널유목별 국가브랜딩 전략을 제시하였다.

연구에서 이루어지는 세 가지 분석(정책예산분석, 국가홍보이미지 분석, 해외에서 나타난 국가이미지 분석)의 배경이 되는 판(Fan, 2008)의 이미지 형성 6차원 모형은 국가가 구성하는 자기인식(정체성)에 따라 상대가 짐작하는 이미지, 희망하는 이미지, 홍보하는 이미지, 그리고 이러한 다양한 이미지 간의 상호작용 속에서 실제로 인식되는 이미지가 형성된다는 과정을 설명하였다. 그리고 이 연구에서 중점적으로 다루는 국가 정체성에 대한 구성, 홍보하는 이미지와 실제 이미지에 미치는 영향요인을 논의하였다. 이 중 국가주도 국가브랜딩 정책의 국가 정체성 구성에 국가의 역할을 심층적으로 논의하였다. 정부는 여전히 정책을 통해 국가브랜딩의 중요한 주체로서 역할을 한다. 하지만 정치적 영향력을 배제할 수 없다는 한계점을 가진다.

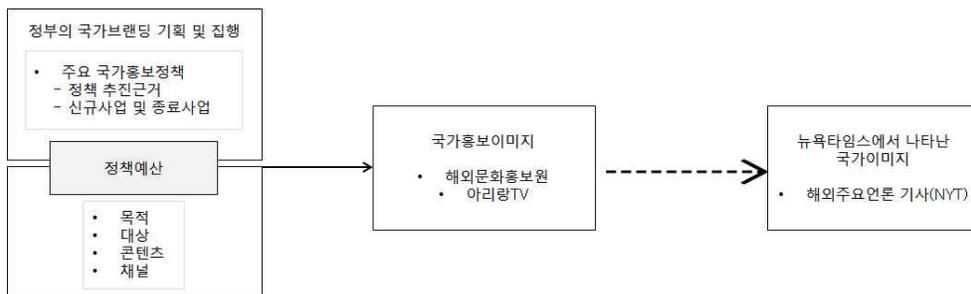
셋째, 한국의 국가홍보정책 역사를 토대로 정치권력이 국가홍보정책에 미칠 수 있는 특성을 살펴보기 위해 정치권력이 정책예산변동과 미디어시스템에 미치는 영향을 논의하였다. 그리고 정권에 따라 달라지는 국가 정체성에 대한 인식은 결국 해외 홍보 측면에서 정권이 추구하는 국가홍보 이미지에 정책적으로 주력하게 될 가능성이 크다는 점을 논의하였다. 이 연구는 국가주도의 국가브랜딩 정책들을 관계 형성적 접근과 국가주도 정책이라는 두 가지 차원에 주목하여 각각 정책예산분석과 국가홍보이미지 변화를 통해 평가해보고자 한다.

# 제3장 연구모형 및 연구방법

## 제1절 분석모형 및 연구문제

### 1. 분석모형

이 연구는 국가브랜딩이 국가 정체성과 국가이미지 간의 상호작용이라는 이론적 논의에 입각하여 국가브랜딩을 국가 정체성에 대한 구성과 수용자가 인식하는 이미지라는 두 차원에 주목하여 평가해보고자 한다. 첫째, 국가 정체성에 대한 구성은 예산집행과 공공미디어를 통한 홍보이미지를 통해 분석한다. 특히 이 과정에서 우리나라 국가브랜딩 정책이 관계 형성적 접근으로 전환하고 있는지도 함께 탐색해보고자 한다. 둘째, 국가이미지는 뉴욕타임스에서 나타난 한국관련 기사의 주제를 통해 파악해보고자 한다. 연구의 분석개요를 설명하는 분석모형(<그림 2>참조)의 내용은 다음과 같다.



<그림 2> 국가브랜딩 정책 추이와 국가이미지의 분석개요

국가브랜딩의 과정을 정체성과 이미지 차원으로 살펴보기 위해서는 크게 세 가지 데이터를 통한 분석이 필요하다. 첫째, 정부의 국가브랜딩 기획 및 집행에 대한 분석이다. 국가이미지 형성 6차원 모형 중 가장 핵심

축인 1번에 해당하는 국가 정체성에 대한 구성을 포괄적으로 살펴보고자 하는 이 분석에서는 각 정부에서 추진한 국가홍보정책의 내용과 예산의 변화를 탐색한다. 이 과정에서 국가브랜딩 정책이 관계형성 패러다임이 제시하고 있는 방향으로 전환하고 있는지를 파악하기 위해 각각 정책의 목적, 대상(수용자), 콘텐츠(주제), 채널 요소에 대한 예산의 비중을 분석한다.

둘째, 정부가 송출한 국가홍보이미지 변화에 관한 분석이다. 이 분석은 국가이미지 형성 6차원 모형 중 5번인 홍보이미지를 알아보기 위함이다. 해외문화홍보원 간행물과 아리랑국제방송에 나타난 한국의 이미지를 통해 분석을 실행하고자 하며 위 두 가지 분석(집행예산과 공공미디어를 통한 홍보이미지)을 통해 포괄적으로 각 정권이 국가 정체성을 어떻게 구성해왔는지를 살펴본다.

셋째, 해외미디어에서 나타나는 한국의 이미지에 대한 분석이다. 이 분석은 국가이미지 형성 6차원 모형의 4번에 해당하는 실제이미지를 탐색해보고자 함이다. 앞서 관계 형성적으로 접근해 국가브랜딩을 평가해보기 위해서는 일 방향적으로 전달되는 이미지 뿐 아니라 수용자가 인식하는 이미지도 함께 분석해 상호관련성을 보아야 한다고 했다. 수용자가 인식하는 이미지를 이 연구는 세계 유수 언론지인 뉴욕타임스가 다룬 한국관련 기사의 주제 분석 통해 파악하고자 한다.

이 연구는 위 세 가지 데이터 분석을 통해 국가이미지 형성 6차원 모형 중 국가의 자기인식(정체성)에 대한 구성, 홍보이미지, 실제이미지를 모두 분석해 관련성을 탐색해봄으로서 정책적으로 추진한 국가브랜딩이 정권별로 어떻게 달랐는지, 홍보이미지와 해외에서 나타나는 국가이미지와는 어떤 관련성을 갖는지 간접적으로 유추해보고자 한다. 위 분석모형에 의거해 다음과 같은 연구문제를 제시한다.

## 2. 연구문제

[연구문제 1] 정권에 따라 국가브랜딩 정책의 기획 및 집행은 어떻게 변화했는가?

1-1. 각 정권은 국가 정체성을 어떻게 구성하고 홍보하고자했는가?

1-2. 정권에 따라 국가브랜딩 정책집행예산은 어떻게 변화했는가?

앞서 논의한 국가이미지 형성의 6차원 모형에서는 국가정체성에 대한 구성에 따라 뒤따르는 국가이미지 형성과정이 모두 달라질 것으로 추론했다(Fan, 2008). 국가브랜딩 정책이 국가주도 정책이라는 측면에서 국가권력 변화가 정책에 미치는 영향에 관한 논의를 살펴보았다. 특히 한국의 정당정치 시스템에 관한 논의에서 분단국가가 형성된 시점부터 현재까지 상대 정권의 이념을 철저히 배척하는 한국 정치의 현실을 살펴보았는데(최장집, 2010; 윤석민, 2020), 국가의 대외홍보정책에 관한 방향은 국정철학에서부터 드러나는 만큼 정권에 따라 국가 정체성에 대한 구성에 차이가 나타날 것이 예상된다.

정책집행은 근본적으로 정치적 의도와 목적을 가지며 정권의 변동은 예산편성과정에도 영향을 준다. 한국의 정치시스템 구조는 집행주체의 자율성보다 후견주의적 통치의 폐습이 작용한다(윤석민, 2020). 이러한 배경에서 국가를 홍보하고자 하는 국가브랜딩 정책예산 편성도 정권의 변화에 따라 달라질 것으로 추론한다. 정책예산자료에 대한 분석을 통해 각 정권이 국가에 대한 정체성을 어떻게 구성하고 홍보하고자 했는지를 구체적으로 탐색한다.

[연구문제 2] 한국의 국가브랜딩 정책은 관계 형성적 접근을 통해 어떻게 평가할 수 있는가?

2-1. 국가브랜딩 정책의 목적은 다양화되고 있는가?

2-2. 국가브랜딩 정책에 일반대중이 참여하는 비율은 증가하는가?

2-3. 국가브랜딩 정책은 대상에 따른 콘텐츠 유형이 차별화되는가?

2-4. 국가브랜딩 정책은 상호작용적인 채널의 활용이 증가하는가?

관계 형성적 패러다임은 사회문화적, 외교적, 미디어 환경적 변화에 따라 더 많은 수용자들이 참여할 수 있는 장치를 만드는 것이 국가브랜딩의 핵심임을 강조한다. 이 연구는 각각 정책의 목적, 대상, 대상에 따른 콘텐츠 유형, 그리고 채널요소가 어떻게 집행되어야 관계 형성적 국가브랜딩이 이루어질 수 있는지 방향성을 제시하고 각각의 요소에 대한 변화를 검토하여 우리나라 국가브랜딩 정책이 관계형성 접근으로 전환했는지 탐색한다.

먼저, 일 방향적 국가이미지 관리 접근에서는 국가브랜딩의 목적이 단기적인 경제적 목적에 초점을 둔다. 그러나 관계형성 패러다임은 다양한 목적의 국가브랜딩 정책을 균형 있게 집행해야 하는 방향성을 제시한다. 따라서 각 정권에서 집행된 국가브랜딩 예산의 정책목적을 비교해보고 다양한 목적의 정책이 균형있게 집행되는 방향으로 전환했는지 검토한다.

대상의 차원에서는 일반 대중의 정책참여가 증가했는지를 검토한다. 앞서 미디어환경 변화에 따라 일반 대중도 오피니언 리더 역할로 전환해 국가브랜딩의 주도주체가 될 수 있는 환경이 만들어졌음을 논의하였다. 예전처럼 정부 초청 인사나 전문가만을 대상으로 하는 제한적 접근에서 벗어나 더 다양한 일반 대중의 참여를 유도하는 것이 다 방향적인 관계 형성적 국가브랜딩으로 집행할 수 있는 전략이라는 점을 논의했다. 따라서 정권변동에 일반대중을 참여시키는 국가브랜딩 정책예산의 비율이 증가했는지를 검토해 우리나라 국가브랜딩 정책이 관계 형성적 접근으로 전환해왔는지를 살펴본다.

국가브랜딩 대상에 따른 콘텐츠 유형에 대한 고려도 관계 형성적 국가브랜딩으로 전환할 수 있는 핵심 요소이다. 앞에서 논의한대로 목표대상이 한국에 대해 가지는 친밀도, 즉, 한국과의 문화적 거리에 따라 국가브랜딩 효과를 높일 수 있는 콘텐츠 유형을 고려해 접근했는지 살펴본다. 그리고 미디어환경변화를 적용하여 국가브랜딩과 관련된 콘텐츠(정책내용)가 더 많은 수용자에게 도달할 수 있는 상호작용적 채널의 이용이 확대되고 있는지도 탐색한다.

[연구문제 3] 한국 정부가 송출하고자 했던 한국의 국가홍보이미지는 정권별 정체성을 반영하는가?

국가가 정체성을 어떻게 구성하느냐에 따라 홍보이미지와 희망하는 이미지가 달라진다는 국가이미지 형성의 6차원 모델을 상기시켜볼 때(p.45), 이념의 차원에서 극단적인 다수주의 특성을 갖는 한국의 경우 정권에 따라 달라지는 국가정체성에 대한 인식은 해외 홍보 측면에서 정권이 추구하는 국가홍보이미지에 정책적으로 주력하게 될 가능성이 크다. 특히 정치 권력이 미디어시스템에 끼치는 영향에 관련한 논의를 토대로 볼 때 해외 문화홍보원 간행물이나 아리랑국제방송 프로그램은 모두 정부 예산이 투입되어서 해외로 송출되는 한국홍보 콘텐츠로 각 정권이 인식하고 있는 국가정체성이 투영될 가능성이 클 것으로 예상된다. 따라서 정권의 변화에 따라 송출한 국가홍보이미지가 달라졌는지, 달라졌다면 정권별 정체성과 관련이 나타나는지 살펴보도록 한다.

[연구문제 4] 해외언론을 통해 나타나는 한국의 이미지는 어떻게 변화하였는가?

국가이미지 형성의 6차원 모델에 따르면, 국가정체성이 달라지면 국가가 어떻게 인식되기를 희망하는지, 어떤 이미지로 홍보하고 싶은지 등이 달라진다(Fan, 2008). 이러한 이미지 간 상호작용 속에서 자연스럽게 외부에서 인식하는 실제이미지가 나타나게 된다. 이 논의에 따르면 해외에서 나타나는 이미지는 정권별 국가정체성에 대한 구성, 국가홍보이미지와 관련성을 가질 것으로 추론할 수 있다. 따라서 정책적으로 추진한 국가브랜드가 해외에서 본 국가이미지와 어떤 관련성을 갖는지를 간접적으로 유추해보고자 한다.

## 제2절 연구방법

이 연구는 첫째, 우리나라가 정권변동에 따라 지난 10년 간 국가브랜딩을 위해 어떠한 기획의도를 가지고 어떤 정책을 어떻게, 왜 집행해왔는지를 분석한다. 둘째, 각 정권별로 해외로 송출한 한국의 홍보이미지는 무엇인지 파악한다. 셋째, 실제로 해외에서 한국이 어떠한 이미지로 나타났는지를 확인한다. 이를 위해 첫째, 국가브랜딩 정책에 대한 국가예산자료 분석, 둘째, 해외문화홍보원 간행물과 아리랑국제방송 프로그램에 대한 내용 분석, 셋째, 『뉴욕타임스(*The New York Times*)』에서 한국과 관련된 기사에 대한 내용분석을 실시한다.

이 연구는 양적분석과 질적 분석을 통합적으로 실시하고 분석은 다음과 같은 절차로 진행된다. 첫째, 2009년부터 2018년까지 국가브랜딩 정책을 가장 많이 집행했다고 파악된 정부부처 문화체육관광부와 외교부 예산안을 수집하여 국가브랜딩 정책을 추출해 세부사업과 예산을 기재한 시계열 데이터 셋을 구성한다. 둘째, 각 세부사업의 추진근거와 신규 및 종료사업에 대한 내용을 연도별로 검토하여 각 정권이 인식하고 있었던 국가홍보의 방향성, 즉, 국가정체성에 대한 인식을 파악한다. 사업내역설명 자료를 토대로 코딩한 커뮤니케이션 분석유목(목적, 대상, 콘텐츠, 채널)에 대한 내용과 예산을 분석한다. 셋째, 해외문화홍보원의 간행물과 아리랑TV 방송 프로그램의 내용을 분석해 각 정권별로 송출된 국가홍보이미지를 파악한다. 넷째, 『뉴욕타임스』에서 한국에 대해 다룬 내용의 추이를 분석해 해외에서 나타난 한국의 이미지가 어떻게 달라져왔는지를 포괄적으로 파악한다.

## 1. 국가브랜딩 정책 예산분석

### 1) 데이터 수집 및 분석대상

본 연구를 위해 수집한 정부정책 국가예산자료는 2009년에서 2018년까

지의 문화체육관광부(문체부)와 외교부의 정부예산안이다. 분석기간을 2009년부터 2018년까지로 정한 것은 2008년부터 2018년까지의 ‘글로벌 코리아’(Lee, 2019) 시기가 정부의 국가브랜딩 정책이나 공공 외교적 구조가 확립된 시기로 분류되고 있기 때문이다. 구체적으로 이명박 정권에서 국가브랜딩 정책을 주도적으로 집행한 기관인 국가브랜드위원회가 예산안에 신규 편성되어 본격적으로 활동을 시작한 시기가 2009년이다. 이 시기 이전의 국가홍보정책들은 전형적으로 일 방향적 이미지관리 접근 방식을 띄고 있기 때문에 국가브랜딩 정책을 커뮤니케이션 유목을 통해 살펴보는 것은 다소 무의미하기도 하다. 이러한 배경에서 2009년이 커뮤니케이션 시각에서 국가브랜딩 정책을 보려는 본 연구의 시작점으로 적절하다.

현재 정보공개제도에 따라 정부가 가지고 있는 정보는 국민의 청구에 의해 투명하게 열람이 가능하다. 특히 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보는 사전에 공공데이터포털([www.data.go.kr](http://www.data.go.kr)) 내 개방중인 오픈 파일데이터나 수요자인 국민의 정보공개청구 및 제공 신청을 통해 열람, 사본, 복제 등의 형태로 제공한다. 청구인은 청구하고자 하는 정보를 보유, 관리하고 있는 공공기관에 직접 방문하거나 인터넷 정보공개시스템을 통하여 청구할 수 있다. 공공기관이 공개여부를 결정한 때에는 청구인에게 일정 기간 내에 정보를 원문 그대로, 혹은 부분 공개한다. 다만, 부서별 기록물의 보존연한에 관한 규정에 따라 기관별 수집할 수 있는 시기와 범위가 모두 다르다.

이러한 상황을 고려할 때 국가 정부예산안은 국가브랜딩 정책의 가장 구체적 내역까지의 시계열변화를 파악하기 위한 본 연구에 가장 적합하다. 정부 예산안은 국가예산 투입에 대해 가장 상세한 하위내역까지 기입돼있는 자료이며 공개 데이터로 누구나 접근가능하다(김규찬, 2012).

다만, 우리나라의 경우 국가브랜딩정책이 어느 한 기관에서 일괄적으로 이루어진 정책이 아니기 때문에 이에 대한 별도의 데이터베이스는 어디에도 제공하지 않는다. 이에 연구자는 국가이미지제고위원회가 설립된 2002년부터 국가브랜딩 정책의 주무 부처였던 문화체육관광부(2002년-2008년

문화관광부, 2008년-현재 문화체육관광부)와 문화외교 및 공공외교 정책이 시행되고 있는 외교부(2008년-2013년 외교통상부, 2013년-2018년 외교부)의 <예산·기금운용계획 개요>를 토대로 다음과 같은 기준 및 절차에 따라 국가브랜딩 정책 사업을 도출한다.

### (1) 국가브랜딩 정책 도출방법

국가브랜드 지수를 매기는 다양한 평가항목들은 국가의 모든 평가요소를 분류한 것으로 가장 포괄적으로는 국가에서 실행하는 모든 정책이 국가브랜딩 정책이 될 수 있다. 본 연구에서는 우리나라에서 국가브랜드를 제고하고 국가이미지를 대외적으로 홍보하기 위해 형성된 국가정책을 주요 국가브랜딩 정책의 범위로 설정한다.

1차적으로 문화체육관광부와 외교부의 정책예산안 중 세부사업설명내역에 대한 상세설명내용을 검색하여 역으로 다음과 같은 키워드를 담은 세부사업을 선정한다: ‘국가브랜드,’ ‘국가이미지,’ ‘한국브랜드,’ ‘우리나라 브랜드,’ ‘한국 (대외)이미지,’ ‘우리나라 (대외)이미지,’ ‘한류,’ ‘국가의 위상,’ ‘한국(문화)홍보,’ ‘국가(국제)경쟁력 제고,’ ‘국제교류,’ ‘해외교류,’ ‘해외(문화)교류,’ ‘(문화)교류’ 등이다.

이 중 누락된 것들이 있을지 재검토하기 위해 2차적으로 10년간의 정책예산안을 사업목적 및 향후기대효과 내용을 참고해 전수 조사한다. ‘국가 이미지/브랜드 제고’, ‘국가이미지/브랜드 창출’, ‘우리 문화예술 해외소개’, ‘Korea Brand 이미지 제고’, ‘한류 진흥/한류 효과 극대화/한류지속화 실현/반 한류 해소’, ‘국내외 인지도/한국의 국제적 위상 제고’, ‘한국 문화산업 수출 증진 및 해외진출 활성화’, ‘국제/해외교류를 통한 한국 문화 전파’ 및 ‘한국 콘텐츠 해외홍보소개’, ‘국제(문화)경쟁력 제고/기여’, ‘우리 문화콘텐츠 국내/해외 마케팅’, ‘관광자원화/관광상품 개발’, ‘한글 (또는 그 외 한국 정체성 요소)의 가치 확산/재인식’, ‘우리예술/체육의 국위선양’, ‘외신대상 한국 관련 오류·오보 대응’ 등을 목적으로 한 사업을

추출한다.

국가 정체성을 어떻게 구성하느냐에 따라서도 국가브랜딩 정책을 달라진다고 했다. 따라서 정책목표가 ‘국민의 자긍심 고취’, ‘정체성 형성’ 등으로 설정된 정책들도 국가브랜딩 정책으로 간주하여 추출하였다.

3차적으로 추출된 세부사업들 중 세세항 목록과 각각의 사업에 대한 산출내역 중에서 국가홍보 목적과 직접적으로 관련 있는 세사업을 다시 한번 추출한다. 예를 들어 문체부의 ‘출판 산업 육성 및 해외진출 지원 사업’ 중 ‘국제도서전 한국관 운영지원’ 및 ‘출판콘텐츠 국제교류 및 해외진출 강화’ 등의 세 사업은 국가브랜드를 해외에 알리기 위한 노력으로 본 연구의 연구대상에 포함된다. 하지만 ‘우수도서 선정 보급 지원’, ‘출판 산업 활성화 사업지원’ 등의 사업은 국내정책으로 이 연구에서 보고자하는 직접적인 국가브랜딩 정책은 아닌 것으로 간주한다.

‘문화콘텐츠산업진흥 환경 조성’ 등의 세세항목들도 더 넓은 범위에서는 연관이 있을 수도 있지만 너무 포괄적인 어떤 산업진흥 환경 조성정책의 경우 직접적으로 한국의 국가이미지 및 브랜드 제고라는 목표를 위한 사업이라고 보기는 어렵기 때문에 본 연구에서는 제외한다.

이러한 세 단계의 분류과정을 거쳐 추출한 10년간의 국가브랜딩 정책 사업은 총 1217개이다. 연도별로 단위사업명이나 세부사업 명에 큰 변화는 나타나지 않는다. 대표적인 한국의 국가브랜딩 정책사업을 예산안 위계구조의 가장 하위단위로 보는 ‘세부사업’<sup>22)</sup>을 기준으로 추출하여 제시한다 (<부록 1>참조).

커뮤니케이션 유목인 목적, 대상, 콘텐츠, 채널을 파악하기 위해서는 세부사업보다 더 하위단계의 정보가 필요할 경우도 있다. 문화체육관광부의 연도별 <예산 및 기금운용계획 개요>, 외교부의 연도별 <외교부 예산개요>는 국회에서 최종 확정된 예산안을 토대로 각 부처의 연간 사업계획 및 실행예산을 제시한 것으로, 소관-회계종류-실국(기관)-프로그램-단위사

---

22) 김규찬(2012)과 이성민(2018)은 정책예산안의 가장 하위단계로 세부사업을 선정하였다.

업-세부사업-세세항(세부사업내역)의 예산 위계에 따라 사업명과 금액(해당년도집행예산)이 기재되어 있다. 따라서 세부사업내역(세세항)의 구체적인 내용이 제공되는 경우 해당 내용이 모두 드러나도록 국가브랜딩 정책예산의 시계열 데이터 셋을 구축한다(<표 2>참조). 단, 위 국가브랜딩 정책의 3차 추출과정에서 설명한 것처럼 세부사업내역 중 직접적인 국가브랜딩 정책으로 볼 수 없는 사업들은 이 연구의 분석대상에서는 제외하였기 때문에 세부사업내역(세세항)의 총합이 상위단계인 세부사업의 합계와 반드시 통일되지는 않는다.

<표 2> 국가브랜딩 정책예산 데이터 셋 예시

사업 시기	소 관	회계 종류	실 국	프로 그램	단위 사업	세부 사업	세부사업내역(세세항)	예산 (단위: 백만 원)
2010	문화체육관광부							
							일반회계	
							문화콘텐츠 산업실	
							콘텐츠산업육성	
							문화콘텐츠 진흥	
							한류진흥	
							아시아 송 페스티벌	450
							국제영상물교류프로그램	100
							램	
							문화계 오피니언 리더	82
							교류	
							조사연구(한류포럼, 해외통신원)	610
							미디어정책국	
							문화미디어산업육성 및 지원	
							방송영상콘텐츠산업육성	
							방송영상콘텐츠 해외진출 지	3433
							원	
							해외중요 견본시 참가	2300
							지원(한국 공동관 설	

	치 및 운영)	
	방송콘텐츠 해외교류	1133
	지원	
문화 정책관		
창의적 문화정책 구현		
국어민족문화진흥지원		
한글의 가치 확산		
세종학당 확충지원		1435
해외문화홍보원		
해외문화홍보원운영		
국가이미지홍보		5213
해외홍보콘텐츠제작		3429
미디어 홍보		4872
해외문화원운영		19060
Korea.net 운영		1912
2018 외교부		
국제교류기금		
한국국제교류재단		
문화외교 및 국제교류		
글로벌 한국학 진흥		
한국학기반확대(해외 한국 연		
구자 및 학생들 지원 프로그램		12289
램/지한인맥 확대)		
...	...	...

## (2) 예산

정책예산(budget)<sup>23)</sup>은 정부가 1회계연도의 정책 사업을 위해 동원하고 사용할 세입과 세출의 내용을 담고 있는 계획서를 말한다. 예산운용 과정은 정부가 정책목표를 달성하기 위해 제한된 재정자원을 배분하는 주기적인 의사결정과정으로 정부의 정책을 형성하고, 프로그램을 실행하며, 전략과 관리통제를 확립하게 위한 결정과정이다. 정부예산이란 일정 기간 국가의 수입과 지출에 관한 예정적 계산이라 정의할 수 있는데, 다음과 같은

23) '예산(budget)' 행정학사전내용을 참조하였다.

세 가지 특징을 가진다.

먼저 사전에 예상되는 수입과 지출의 예정적 계산이라는 점에서 정책집행 후 그 수입과 지출을 집계한 결산과는 구별된다. 둘째, 국가의 수입과 지출에 관한 계산이라는 점에서 민간 기업이나 가계의 예산과는 다르다. 셋째, 예산은 일정 기간을 요건으로 한다. 예산에 있어서 일정 기간이란 1회계연도(fiscal year)를 말하는데, 1회계연도 동안에 생기는 수입을 세입, 지출을 세출이라 한다. 따라서 예산이란 1회계연도에 있어서의 세입과 세출에 대하여 사전에 예상한 계산, 즉 정부가 1년간 나라의 살림을 꾸려가는데 필요로 하는 모든 경비를 사전에 화폐로 표현한 것이라 할 수 있다.

한국의 국가 재정은 예산과 기금으로 구분하고 정부예산은 다시 일반회계와 특별회계로 나뉜다. 정부예산일반회계는 일반적 지출을 담당하는 회계로 통상 예산이라고 하면 이 일반회계를 가리킨다. 특별회계는 일반회계와 별도로 특정한 목적을 위한 세입과 세출을 뜻한다. 특별회계는 예산집행의 탄력성을 높이려는 목적에서 구성되고 일반회계보다 재정운용을 더 융통성 있게 쓸 수 있다는 장점 때문에 각 부처는 일반회계보다 특별회계를 선호하는 경향을 보인다.

기금(fund)이란 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 한 해 개별 법률로써 설치되는 특정 자금을 말한다. 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어서 탄력적인 집행이 필요한 경우 기금을 운용하며, 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용될 수 있다. 기금은 예산 원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 특정 정책에 대해 더 탄력적으로 재정을 운용할 수 있도록 하기 위해 설치됐지만, 예산과 마찬가지로 국회 심의와 의결을 받아야 한다.

국가브랜딩 정책의 경우 일반회계에서 기금으로 이관된 정책 사업들이 다수 있는 것으로 파악된다. 따라서 국가브랜딩 정책예산을 일반회계예산에 한정시키지 않고 특별회계예산 및 기금예산까지도 모두 포함시켜 보는 것이 더 정확한 투입예산의 양을 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 이 연

구에서는 일반회계, 특별회계, 기금이 투입된 정책을 모두 검토하여 국가 브랜딩 정책예산 데이터를 구성한다.

### (3) 국가브랜딩 기획 및 집행

정권별 국가브랜딩 기획 및 집행은 각 정권이 지니고 있었던 국가홍보에 대한 방향성을 지칭한다. 각 정권의 포괄적인 국정철학 및 국정기조에 대해서는 앞서 설명하였다(p.61). 이는 각 정권의 국가 정체성에 대한 인식과도 연결되는데, 이후 국가브랜딩 정책사업의 구체적 내용을 파악함으로써 정권별로 국가정체성에 대한 인식 어떻게 달랐는지를 더 구체화시키고자 한다.

먼저, 정책예산자료에는 사업내역과 관련하여 정책방향, 운용방향, 사업 추진근거에 대한 내용이 모두 구체적으로 제시되어 있다. 정책의 추진근거는 정책을 집행하고자 했던 이유를 제시한다. 예산안에 나타난 이러한 내용을 모두 검토하여 각 정권이 국가를 이해시키고 알리고자 했던 국가홍보에 대한 방향성을 구체화시킨다.

예산의 비중 변화를 통해서도 정권별 국가브랜딩 기획 및 집행을 비교할 수 있다. 총 국가예산 대비 정권 및 연도별 국가브랜딩 예산, 총 문체부 예산 대비 정권 및 연도별 국가브랜딩 예산, 총 외교부 예산 대비 정권별 국가브랜딩 예산의 비율의 변동을 살펴본다. 다음으로 제시할 커뮤니케이션 분석유목 중 정책목적 예산의 비중을 통해서도 해당 정권별 국가브랜딩 기획 및 집행의 차이를 뒷받침 하고자 한다.

## 2) 분석방법

국가브랜딩 커뮤니케이션 유목에 대한 분석은 국가브랜딩에 대한 이론과 각 항목의 분류체계에 대한 심층적 이해가 요구된다. 사업의 특징 및 내용, 예산 속성에 대한 전문성과 일관성도 유지되어야 한다. 따라서 지난

10년간의 정책내용에 대한 코딩은 충분한 시간을 갖고 8개월 간 연구자 단독으로 실시하였다.

1차로 정책예산안에 적시되어 있는 세부사업명과 각 세부사업내역에 대한 내용, 그리고 세부사업에 해당하는 예산을 추출한다. 2차로 예산자료의 사업설명내역으로부터 정책의 목적, 대상, 콘텐츠, 채널을 분별할 수 있는 내용을 추출하였다. 각 분석항목의 코딩기준에 대해서는 아래에 더 자세히 설명한다(<표 3>참조). 3차로 세부사업내용을 토대로 각각 목적, 대상, 콘텐츠, 채널 유목을 리코딩 한다. 예를 들어 한국관광 해외광고는 일 방향적인 채널 속성을 갖고, 재한유학생 네트워크 구축은 쌍방향 속성을 갖는 것으로 간주한다.

그러나 세부사업이 복수의 요소를 지니고 있는 경우가 있다. 예를 들어 전통문화체험 지원 사업의 경우 관광을 위한 경제적 목적으로도, 문화 홍보를 위한 목적으로도 볼 수 있다. 또 다양한 한국어 관련 사업 역시 문화 홍보사업으로도 외교적 목적으로도 볼 수 있다. 이러한 경우 임의로 분석 유목에 따라 구분하기보다 복수요소를 갖는 것으로 간주하는 것이 더 타당하다. 따라서 필요할 경우 중복 코딩하는 것을 원칙으로 하였다. 분석유목 중 정책이 해당되는 유목을 1, 해당되지 않는 유목을 0으로 코딩하여 1에 해당되는 경우 세부사업단위별 예산액을 부여하고 0으로 코딩된 경우 예산액도 0원으로 처리하였다. 이렇게 리코딩 된 최종 데이터를 통해 각 분석유목별(목적, 대상, 콘텐츠, 채널) 예산을 도출하다. 분석유목의 코딩 기준은 다음과 같다.

<표 3> 국가브랜딩 커뮤니케이션 유목코딩기준

변수항목	하위범주	코딩기준	정책사업 예시
목적	경제적 목적	수출증대, 투자유치, 관광객 유치	외래 관광객 유치활동
	문화홍보 목적	한국의 문화정체성, 국민 자긍심 고취	한글의 가치 재발견 및 세계화
	(공공)외교적	지속적, 쌍방향, 우호관계	해외원조(ODA)사업

	목적	형성, 신뢰·협력 구축, 장기적 상호 이해	
대상 수용자특성 1	정부 관료 및 초청전문가	정부 관료, 정부 초청인사	정상 총리 외교, 박물관장 초청 포럼
	일반대중	불특정 국내외 대중	코리아드라마 페스티벌
	한국인	사업목표대상이 내국인	국학진흥 정책기반조성
대상 수용자특성 2	주한외국인	외국인 근로자, 유학생, 원어민 영어교사, 주한미군	주한외국인 대상 국가이미지 홍보
	해외거주한국인	해외동포	재외동포재단 지원
	해외거주외국인	불특정 다수 외국인	베니스비엔날레 한국관 지원
콘텐츠 (주제)	장소관광	지리적 위치, 풍광 등 한국의 장소	관광산업 활성화를 위한 영화로케이션 지원
	전통문화	역사, 언어(한글), 음식(한식), 의류(한복)	템플스테이/서원향교 등 전통문화체험 지원
	대중문화	Kpop, 스포츠	아시아 송 페스티벌
채널 채널특성1	직접접촉	일회성 이벤트, 대면교류	문화관광 축제 지원
	미디어매개	전통매스미디어, 뉴미디어	Korea.net 다국어 포털 운영
채널 채널특성2	일방향	사업 참여자와 상호교류가 없음 (정보전달방식)	한국관광 해외광고
	쌍방향	사업 참여자와 상호교류가 가능	재한유학생 네트워크 구축

## (1) 목적

국가브랜딩 정책의 목적은 정책이 어떠한 목적으로, 왜 집행되었는지를 파악하기 위한 유목이다. 이 연구에서는 이를 예산안에 명시된 사업목적, 향후 사업기대효과, 그리고 세사업·기능별 단위별목록에 제시된 내용을 참조하여 확인한다.

정책목적은 1. 경제적 목적, 2. 문화홍보 목적, 3. (공공)외교적 목적 세 가지 유형의 하위범주로 구분한다. 외교적 목적이 아닌 (공공)외교적 목적이라고 한 이유는 일반적인 외교적 목적만이 아니라 민간이 주도하는 공공외교 차원도 포함한다는 점을 나타내기 위함이다. 원고에서 쓰는 ‘외교적 목적’은 모두 공공외교 차원을 포함한다.

사업목적이나 향후 사업기대효과에 기재되어 있는 내용이 ‘수출증대’, ‘투자유치’, ‘관광객유치’ 등의 단어를 통해 정책의 목적을 설명하고 있다면 1.경제적 목적으로 간주한다. ‘한국의 정체성’, ‘(문화적) 자긍심 고취’, ‘대외 이미지 제고’ 등의 단어를 통해 설명하고 있다면 2.문화홍보 목적으로 간주한다. ‘쌍방향’, ‘우호관계형성’, ‘지속적 관계’, ‘신뢰·협력 구축’, ‘장기적’, ‘상호 이해’와 같은 단어를 통해 설명하고 있다면 3. (공공)외교적 목적으로 간주한다.

## (2) 대상 (수용자 요소)

정책대상은 정책의 수용자 범주를 뜻한다. 정책대상은 두 가지 차원으로 분류한다. 먼저 정책 사업에 참여할 수 있는 사람의 수준 및 범위다. 정책 집행과정에서 참여자 범위를 얼마나 제한했고 얼마나 다양한 참여자를 유도하는 방향으로 전환했는지를 파악하기 위한 유목이다. 1. 정부 관료 및 정부초청전문가, 2. 일반대중으로 구분하였다. 정부 관료나 초청된 인사만이 참여하는 사업이면 1. 정부 관료 및 정부초청전문가로 간주한다. 특별히 제한된 대상이 정해지지 않고 누구나 참여 가능하고 일반인의 참여가 있어야 사업이 완성되어 진행될 수 있는 사업일 경우 2. 일반대중으로 간주한다.

## (3) 대상에 따른 콘텐츠 유형

대상의 두 번째 차원은 정책이 궁극적으로 영향을 미치고자 하는 목표

대상이다. 이 분류는 대상의 특성에 따라 콘텐츠 유형이 달라지게 집행되었는지를 파악해보기 위한 유목이다. 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜드를 설명하는 앞선 논의에서 수용자의 기존 관심도나 정보의 유무정도에 따라 콘텐츠의 영향력이 달라지며 상대적으로 관심이 없거나 정보가 부족한 이들에게는 소프트한 콘텐츠의 노출이 더 관심을 유도하는 효과를 불러올 수 있다고 했다(Baum & Jamison, 2006).

수용자들이 한국에 가지고 있었던 기존의 지식과 경험의 정도에 따라 차별화된 콘텐츠를 전달하는 것이 국가에 대한 관심을 유도하는 데 더 효과적일 것으로 추론한다. 따라서 이를 파악하기 위해 우선 세부사업의 목표 대상을 1. 한국인, 2. 주한외국인, 3. 해외거주한국인, 4. 해외거주외국인으로 분류 코딩한다. 예를 들어 내국인의 문화정체성 고취를 목적으로 하는 사업이면 1. 한국인으로, 한국에 거주하고 있는 해외 유학생 등을 목표대상으로 하는 사업이면 2. 주한외국인으로, 해외 동포 등이 목표대상이면 3. 해외거주한국인으로, 그 외 불특정 해외 외국인을 대상으로 하면 4. 해외거주외국인으로 간주한다.

콘텐츠는 해당 국가브랜드 정책이 어떤 주제를 통해 정책을 집행했는지를 파악하기 위한 유목이다. 1. 장소관광콘텐츠, 2. 전통문화콘텐츠, 3. 대중문화콘텐츠를 하위범주로 설정한다. 전반적인 장소로서의 한국, 한국 내의 특정 지역이나 관광장소를 주제로 정책을 집행했다면 1. 장소관광콘텐츠로 간주한다. 한글, 한복, 한식 등의 전통을 주제로 정책을 집행했다면 2. 전통문화로 간주한다. K-pop이나 스포츠 등 대중문화를 주제로 했다면 3. 대중문화로 간주한다.

한국에 대해 정보가 많고 친숙한 대상을 1. 한국인, 2. 주한외국인, 3. 해외거주한국인으로, 한국에 대한 정보가 비교적 많지 않은 대상을 4. 해외거주외국인으로 간주했을 때 해외거주외국인을 대상으로는 전통문화 콘텐츠 보다는 대중문화나 장소관광콘텐츠가 주목을 끌기에 더 적합하다고 추론할 수 있다. 대상에 따른 콘텐츠 유형의 분포가 차별화되었는지 특히 해외거주외국인을 대상으로는 정권별로 어떤 콘텐츠를 노출시켰는지를 살

펴본다.

본 논문에서는 이 중 대상에 따른 콘텐츠 유형의 분포가 정권에 따라 어떻게 달라져왔는지를 검토한다. 이를 위해 대상과 콘텐츠 유형(4x3)에 대한 이원배치 분산분석 실시하여 유의수준 0.05이하에서 유의성 검정을 통한 정권별 대상에 따른 콘텐츠 유형의 평균예산 분포의 차이를 검토한다. 단, 복수의 대상으로 코딩이 된 경우 차이를 검정할 수 없다는 한계가 있어 이를 제외한 대상에 대해서만 값을 비교한다.

#### (4) 채널

채널은 국가브랜딩 정책이 어떤 전달경로를 통해 외부인들의 관심을 끌 어 한국에 대해 소통하고자 했는지를 파악하기 위한 유목이다. 채널을 1. 직접접촉과 2. 미디어매개접촉, 그리고 다시 1. 일방향과 2. 쌍방향 두 개의 특성으로 하위범주를 분류한다. 이에 따라 우리나라에서는 미디어환경 변화에 따라 과연 더 많은 사람들을 사업에 참여시킬 수 있는 채널 활용 이 확대되어왔는지를 검토한다.

기본적으로 확보한 데이터를 통해 정권별 정책내용을 평가하기 위해서는 정책예산의 총 합계나 평균예산 데이터로 보는 방법, 또는 사업의 빈도 (사업개수)를 가지고 전환시켜 볼 수 있는 방법이 있다. 그러나 사업 당 예산의 기본적인 규모에 차이가 있기 때문에 국가브랜딩 정책의 경우 빈 도를 나타내는 사업개수(빈도)와 예산의 규모가 반드시 같이 가지는 않는 것으로 나타났다. 이러한 상황을 고려했을 때 사업의 빈도 보다 정권별 평 균예산을 통한 비교분석이 실제 정책이 차지한 비중을 보여주기에 더 적 합하다. 따라서 각 유목에 해당하는 정책사업의 평균예산의 정권별 비중이 어떻게 변화해왔는지를 파악하여 결과 값을 시각화한다.

## 2. 국가홍보이미지에 대한 내용분석

다음으로 국가홍보이미지에 대한 내용분석을 통해 정권별로 송출한 국가홍보이미지 측면에서도 차이가 있었는지, 차이가 있었다면 그 차이는 어떻게 나타났는지를 분석한다. 데이터수집 과정 및 분석방법에 대한 설명은 아래와 같다.

## 1) 데이터 수집 및 분석대상

국가브랜딩을 가장 직접적으로 담당하고 있는 공공기관은 문체부 산하 해외문화홍보원이다. 정부 예산을 투입해 해외로 한국 홍보를 주도하는 국제방송은 아리랑국제방송(아리랑 TV), KBS월드, MBC아메리카, YTN월드 등이다. 이 중 자체 제작 프로그램을 방영하고 있는 가장 대표적인 채널은 아리랑TV이다. KBS월드 같은 경우 국내 지상파 방송 프로그램 중 선별하여 외국어 자막을 삽입해 방영하는 형식으로 방영되고 있다. 또한 외국인을 대상으로 하기보다 해외동포를 대상으로 한민족 네트워크를 구성한다는 민족적 성격이 강하다.

따라서 이 연구에서는 국가가 주도해 국가홍보이미지를 송출하는 대표기관으로 해외문화홍보원과 아리랑TV를 선정한다. 이 두 매체에 대한 내용분석을 통해 그 동안 정권별로 송출하고자 했던 국가홍보이미지가 달랐는지, 달랐다면 정권별 국가 정체성에 대한 관점을 반영하는지 분석한다.

해외문화홍보원은 한국 문화를 해외에 알리기 위해 기본간행물과 정기간행물, 특별 기획 간행물을 주기적으로 전파하고 있으며 이를 온라인 코리아넷 채널에 제공하고 있다. 해외문화홍보원 간행물들은 해외문화홍보원 홈페이지 통해 영문 pdf파일이나 e-book 형태로 대중에게 공개되고 있다. 가장 대표적인 간행물인 『코리아(KOREA)』 잡지는 한국의 문화, 예술, 기술, 사람, 음식, 관광, 언어, 정부 정책 등의 주제에 대한 다양한 정보를 약 30페이지의 분량으로 매달 발행되고 있는 월간 홍보지이다. 정기 간행물인 『코리아(KOREA)』외에도 특별기획으로 발행되는 간행물이 추가적으로

로 발행되고 있다. 오프라인으로 발간해 재외 문화원 등 해외 독자에 배포 되던 기존의 방식에서 2018년부터는 인쇄본을 1만5000부에서 1만부로 줄 이면서 웹진으로 발간해 정부가 운영하는 다국어포털사이트 코리아넷이나 해외문화홍보원 홈페이지를 통해 더 많은 수용자들이 접근 가능하도록 방식 을 변경해 송출하고 있다.

해외문화홍보원 간행물은 해외문화홍보원 웹사이트<sup>24)</sup> 자료실에 접속하 면 분석에 사용할 자료의 pdf파일이나 e-book에 접근이 가능하다. 웹사 이트를 통해 수집 가능한 간행물은 2010년 6월 발행된 기획 출판물부터 가장 최근에 발행된 2020년 7월호 월간 『코리아(KOREA)』 잡지까지이다. 이 연구에서는 해외문화홍보원에서 발행되는 모든 콘텐츠를 통합하여 홈 페이지에서 지칭하는 명칭대로 ‘해외문화홍보원 간행물’이라고 부르며, 2010년부터 현재까지의 자료를 모두 수집해 10년간의 정권별 국가홍보이 미지변화를 살펴본다. 해외문화홍보원 홈페이지에 제공되어 있는 157건의 연도별 문화원간행물 중 다운로드가 불가하거나 접근이 허락되지 않았던 5편의 간행물과 대통령 연설문집이나 정부 성과 자료집, 달력 등을 제외 하고 이명박 정권의 간행물 수 26편, 박근혜 정권의 간행물 수 68편, 문 재인 정권의 간행물 수 48편으로 총 142편의 간행물을 분석대상으로 수집 하였다. 정권별로 송출한 홍보이미지를 파악하기 위한 분석단위는 간행물 의 내용으로 한다.

아리랑TV프로그램은 현재 방영 중인 프로그램을 제외하고는 이전 자료 들을 공유하고 있지 않다. 그러므로 지난 년도에 방영되었던 프로그램에 관련된 데이터를 아리랑TV에 별도로 요청하였다. 그 결과 2011년부터 2020년까지 방영된 프로그램의 기획의도 및 주요 내용에 대한 시놉시스 자료를 수집할 수 있었다. 이 연구에서는 기획의도 및 주요 내용에 대한 시놉시스 자료를 기준으로 세계경제 소식이나 한국이 아닌 다른 나라의 전통요리 등 한국의 이미지 송출과는 관련이 없는 프로그램을 제외한 총 102편을 분석대상으로 선정한다. 분석단위는 개별 프로그램 명으로 설정

---

24) <http://www.kocis.go.kr/promotionPR.do>

한다.

## 2) 국가홍보이미지 코딩 및 분석방법

구체적인 정권별 국가홍보이미지 변화에 더 초점을 맞춰 추적해보고자 하는 이 분석에서는 먼저 앞서 선정한 커뮤니케이션 유목 중 정책목적과 콘텐츠 항목의 통합항목으로 검토하고자한다. 다만, 홍보이미지에는 정부에 대한 홍보나 정치적 이미지도 포함되기 때문에 정치 항목을 추가해 1. 산업경제, 2. 장소관광, 3. 전통문화, 4. 대중문화, 5. 정치외교로 나누어 정권별로 송출한 국가홍보이미지를 검토한다. 구체적으로 간행물이나 프로그램이 다른 주제가 한국의 기업, 기술, 디지털산업, 경제성장 등이면 1. 산업경제로 간주한다. 한국의 자연풍광이나 특정 지역 또는 관광지에 관한 내용이면 2. 장소관광으로 간주한다. 전통예술이나 전통음식 등 한국의 옛 문화와 관련된 주제는 3. 전통문화로 간주한다. 스포츠, k-pop, k-drama 등의 주제는 4. 대중문화로, 안보, 남북관계, 독립, 민주주의 등과 관련된 주제는 5. 정치외교로 간주하여 각각의 내용을 분류하여 살펴본다. 복수의 항목을 갖는 유목에 대해서는 정책예산안 분석과 마찬가지로 중복 코딩하는 것을 원칙으로 한다.

최종 수집된 145편의 간행물 중에는 기획물과 정기간행물이 있다. 『K-Pop Beyond Asia』, 『2015 K Movie』, 『K-스포츠』, 『K-패션』 등 특별기획 간행물의 경우 200면이 넘는 분량으로 하나의 주제를 다루고 있다. 그러나 매월 출간되고 있는 정기간행물인 『KOREA』잡지의 경우 보통 25~28페이지의 분량으로 많게는 60페이지 분량으로 하나의 잡지 안에 한국과 관련된 다양한 내용이 포함되어 있다. 이 중에서는 공통적으로 한국의 인물, 관광지, 한국음식, 한국어 등을 소개하는 챕터가 고정적으로 포함되어있다. 『KOREA』잡지의 경우 해당 시기 한국이 가장 강조하고자 한 한국의 홍보이미지는 표지기사인 <cover story>를 통해 집중적으로 소개한다. 커버스토리의 내용은 전체 잡지의 25% 분량을 차지하고 있는 해당시

기 한국의 주요 홍보이미지다. 따라서 정권별 국가홍보이미지는 커버스토리 기사의 내용을 분석한다. 단, 정권에 따라 고정적으로 구성되고 있는 잡지 내 챗터의 구성이 달라진다. 따라서 정권별로 챗터의 구성이 어떻게 다르게 소개되고 있는지 그 내용을 질적으로 파악하여 정부가 어디에 초점을 두고 홍보하고자 했는지를 탐색한다.

아리랑TV 프로그램의 경우 프로그램의 개별 에피소드에 관한 정보는 현재 방영 중인 프로그램 밖에 제공되지 않는 한계가 있다. 따라서 확보한 자료 중 가장 구체적인 단위인 프로그램을 분석단위로 하고 프로그램 제목, 기획의도 및 주요내용에 대한 설명을 토대로 이미지 유목을 코딩한다. 예를 들어, <The Grand Heritage>라는 프로그램의 경우 “한국의 세계적인 문화유산을 흥미로운 이야기로 제작해 해외 시청자들에게 우리 문화유산을 알리는 프로그램“이라는 설명에 따라 3. 전통문화로, <Pops in Seoul>의 경우 ”1998년부터 한국의 대중가요를 소개해 온 대중음악 소개“라는 설명에 따라 4. 대중문화로, <Peace Insight>이라는 프로그램의 경우 ”남북관계와 통일 정책 등 해외시청자에게 통일의 이해와 관심도 제고 프로그램“이라는 설명이 있어 5. 정치외교 이미지 송출로 간주한다.

데이터의 신뢰도를 높이기 위해 연구자 외 서울대학교 언론정보대학원 대학원생 1인의 코더가 2020년 7월 6일부터 11일까지 6일간 해외문화홍보원과 아리랑TV 프로그램에서 나타난 한국의 이미지를 코딩하였다<sup>25)</sup>. 먼저 연구자는 코더가 국가브랜딩 정책이란 무엇인지, 그리고 코딩해야 하는 국가이미지 유형에 대해 교육한다. 이후 이 연구의 내용과 측정하고자 한 방식을 담은 내용분석 프로토콜의 절차에 따라 142개의 해외문화홍보원 간행물과 102편의 아리랑TV 프로그램 총 247개 항목의 내용을 파악하고 해당하는 유목에 코딩하도록 한다.

연구자와 코더의 코딩 데이터 간 92% 일치도를 확인하였다. 불일치 항목에 대해서는 코더와의 논의를 거쳐 자연풍광은 장소관광으로 한의학은

---

25) 코딩 절차는 배현석, 『미디어 내용분석 방법론』 (커뮤니케이션북스, 1997), 206-229.를 참조하였다.

전통문화로, 골목길은 장소관광으로, 음료문화에 대해서는 커피문화와 전통차 문화가 함께 담겨있어 전통문화로 조율하여 최종 분석할 데이터 셋을 구축하고 이 연구에서 사용한 해외문화홍보원 간행물(<부록2>)과 아리랑TV 프로그램(<부록3>)의 목록은 부록으로 제시하였다.

### 3. 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지 분석

#### 1) 데이터 수집 및 분석대상

해외에서 나타난 국가이미지는 『뉴욕타임스(*The New York Times*)』 기사내용에 대한 텍스트 마이닝 기법을 통해 분석한다. 직접적인 국가이미지에 대한 견해를 물어보는 설문조사 외에 국가이미지를 측정할 수 있는 객관적 데이터로는 위에서도 논의했듯 해외수용자에게 도달하고 있는 해외언론이 가장 근접할 것으로 판단된다.

해외언론 선정을 위해 전 세계 신문의 구독 수와 유통 수를 비교해 본 결과 상위에 선정된 신문은 해마다 순위의 변동은 조금씩 있었으나 구독이나 유통 순위 모두에 공통적으로 포함된 경우가 대다수다. 신문의 구독 개념이 온라인으로 전환 된지 오래인 현 시점에서 신문의 실제 구독 수보다 웹상의 구독 및 유통이 더 많은 구독자에게 도달하는 타당성이 있는 지표다. 이 연구에서는 분석을 위해 언어가 영문으로 되어 있어야 하며 웹 사이트를 통해 수집이 가능해야 한다는 제한점이 있다. 가장 많은 웹 구독자를 보유한 『뉴욕타임스』가 다른 한국에 대한 기사내용은 해외대중이 가지고 있거나 가지게 될 한국의 이미지와 높은 관련성을 가진다고 추측할 수 있다. 따라서 『뉴욕타임스』 기사내용분석을 통해 해외에서 한국의 이미지가 어떻게 나타나고 있는지를 파악해보고자 하였다.

뉴욕타임스 기사의 수집 기간은 세 정권의 시기인 2008년 1월부터 2020년 8월까지 약 12년으로 데이터는 파이썬(python)을 통해 수집하였다. 1차로 수집한 데이터는 “south korea”로 검색된 뉴욕타임스 기사 총

13,146건으로 이 중에는 “korea” 키워드에 대한 기사도 포함되어 있다. 뉴욕타임스 url로 접속해 제목, 섹션, 날짜, 기사 제목, 기사 내용으로 구분한 1차 데이터 셋을 구성한다. 이 중 제목과 본문에서 등장했던 단어를 stanfordNLP(stanza)로 형태소 사전에 적용하고 특수문자 일부와 nltk(natural language processing:자연어 처리) 기본사전 라이브러리 내 불용어(stopwords)를 활용한 1차 전처리를 진행한다.

이 중에는 한국과 관련된 주제가 아닌 전혀 무관한 주제의 기사에 등장한 “south korea”까지 모두 추출돼 실질적으로 한국과 전혀 관련이 없는 기사내용들도 다수 포함될 가능성이 있다. 이럴 경우 전체기사내용을 분석단위로 하면 결과의 타당성에 문제가 나타날 확률이 크다. 따라서 기사제목에 “south korea” 및 “korea”가 포함된 기사제목 중 “north”와 “korea”가 연속으로 등장한 기사를 제외한 나머지 기사를 분석대상으로 설정하고 기사제목을 통해 추출된 기사의 내용을 분석단위로 설정한다.

빈도순으로 추출한 단어는 명사, 대명사 뿐 아니라 복합명사, 형용사, 부사, 동사 등도 포함되어 있으나 한국과 관련된 주제를 파악하기 위한 결과의 명확성을 높이기 위해 명사, 대명사, 복합명사, 형용사만을 추출하고 동사, 부사, 전치사 등은 불용어로 처리한다. 이렇게 2차로 추출된 단어 중 최종 분석에 적합한 수준으로 단어를 배열하기 위해 연구 주제와 관련 없는 부정확하고 불필요한 단어들은 삭제하는 추가 전처리 단계를 거친다. 이는 연구 결과의 타당도를 높이는 방법이기도 하다.

추가적으로 산출된 1,048,576개의 복합명사(bi-gram) 중 빈도가 높은 6,451개의 단어들 가운데서 분석에 필요한 복합명사들을 선택하여 고유명사 내 띄어쓰기나 일정하지 않게 두 단어 이상이나 다른 방식으로 표현된 단어 (예: united states, south korea, north korea, world cup, winter olympics, korean peninsula, human rights, nuclear program, sejong institute)가 하나의 의미를 가진 단어로 인식할 수 있도록 통일하는 절차를 거친다. 같은 의미를 같지만 다른 형태로 쓰여 복수로 잡히는 단어 (예: president moon, mr. moon, moon jae-in) 역시

한 가지로 통일한다. 이러한 형태소 전처리과정 후 추출된 최종 분석대상은 24,245개의 『뉴욕타임스』 기사다.

## 2) 분석방법

빅 데이터의 내용을 파악하는 방법에는 여러 접근법이 있지만 본 연구는 비정형 데이터(unstructured data)에 대한 마이닝 유형 중 하나인 텍스트 마이닝(text mining)을 적용한다. 텍스트 마이닝은 정해진 형태가 없는 인터넷 상의 다양한 비정형 문서로부터 자연어 처리 기술과 문서 처리 기술을 적용하여 통계적 의미가 있는 개념이나 특성 등 유용한 정보를 추출 및 가공해 이것들 간의 패턴이나 추세에 대한 정보를 파악할 수 있게 하는 기법이다. 인터넷상 『뉴욕타임스』 웹으로부터 추출한 문서는 비정형 형태로 수집되었고 약 12년간의 기사내용을 담고 있기 때문에 데이터의 양 또한 매우 방대하다. 연구결과의 타당도를 높이기 위해서는 불용어 처리하는 전처리 과정만으로도 매우 오랜 시간이 걸린다. 이러한 단점을 해결하기 위해 프로그램 상 단어의 품사를 임의로 설정해 분석할 수 있는 KH Coder 소프트웨어를 활용하여 분석을 진행한다.

KH Coder는 컴퓨터 지원 질적 데이터 분석, 특히 정량적 콘텐츠 분석 및 텍스트 마이닝을 위한 오픈 소스 소프트웨어다<sup>26)</sup>. 예를 들어 일치 검색으로 수백만 줄의 결과가 생성되는 경우 한 줄씩 확인하기가 쉽지 않다. KH Coder는 사용자가 결과에 대한 개요를 빠르게 얻을 수 있도록 배열 통계를 생성하고 표시해준다. 예를 들어 소프트웨어에서 고빈도어 통계(collocations stats)를 사용하여 중심 단어인 ‘south korea’의 앞뒤로 자주 나타나는 단어를 쉽게 확인해 보다 세분화된 검색이 가능하다는 장점이 있다. 나열된 단어는 중심 단어와 관련이 있다고 볼 수 있기 때문에 검색어와 강한 관계가 있는 단어를 식별해 내는데 유용하다. KH Coder는 다차원적으로 순위를 매기거나 비교 계산에 기여할 수 있으며(Vinithra et

---

26) 2015년 12월 Koichi Higuchi에 의해 발명된 소프트웨어이다.

al., 2015) 단어의 동시 발생을 통한 빈도를 통해 계층적 클러스터분석(hierarchical-cluster analysis)이나 다차원적 확장(multi-dimensional scaling), 단어 연상법(word association) 등을 적용하여 특정 단어를 제시하고 그 단어와 근접하게 등장하는 단어에 대한 그룹핑을 통해 텍스트의 주제별로 추출할 수 있다는 장점이 있다<sup>27)</sup>.

이 연구에서 가장 주목하는 정권별 해외이미지 변화를 파악하기 위해 정권의 시기별로 다뤄진 기사의 주제변화를 살펴보고자 한다. 이를 위해 KH Coder에서 다 변량 범주 형 자료를 대상으로 하는 탐색적 자료 분석 기법 중 하나인 대응분석(Correspondence Analysis)을 실시한다. 기본원리는 변수 간 카이제곱 거리를 구한 후, 이를 이용해 (x, y)값을 생성해 이에 대한 거리를 이용하여 변수 간 연관성을 측정한다. 대응분석은 각각의 변수에 대한 2차원 값을 생성하고 결과를 시각화하는데 도움이 되는 분산 형 다이어그램을 제공한다.

대응분석에서는 보고자 하는 변수를 미리 로드해야 하는데, 단어선택을 신중하게 고려하는 것이 결과에 중요한 영향을 미친다. 한 번에 너무 많은 단어를 사용할 경우 2차원 산포도에서 문자를 식별하기 어려울 수 있기 때문이다. 주로 빈도가 너무 높거나 너무 낮은 단어는 대응분석 통계분석에서 제외해주는 것이 좋다. 빈도수가 높은 단어는 너무 일반적이어서 차이를 분석하기가 어렵고 빈도수가 낮은 단어는 관련성을 장담하기가 어렵기 때문이다.

KH Coder 소프트웨어는 일본어, 영어, 프랑스어, 독일어, 이탈리아어, 포르투갈어, 스페인어와 같은 여러 언어로 된 텍스트의 처리 및 어원 정보를 지원하며 신경 과학, 사회학, 심리학, 미디어 연구, 교육연구 및 컴퓨터 과학을 포함한 다양한 분야에서 사용되고 있다. 현재 3500개 이상의 학술 논문이 이 기법을 사용하여 발표되었다. KH Coder는 온라인 리뷰 또는 개방형 고객 피드백과 같은 구조화되지 않은 대규모 데이터 셋에서 주제를 식별하기 위한 사용자 친화적인 도구로 소프트웨어를 무료로 대중에게

---

27) KH Coder Reserence manual을 참조하였다.

제공하고 있다. 따라서 웹을 통해 추출한 다량의 비정형 형태의 『뉴욕타임스』 문서를 분석하기에 타당하다고 판단된 KH Coder를 이용한 텍스트 마이닝 기법을 적용해 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지를 분석하고자 한다.

## 제4장 국가브랜딩 정책 예산분석

이 장은 [연구문제 1]과 [연구문제 2]에 대한 결과 부분으로 정권별 국가브랜딩 정책의 내용과 예산규모에 대한 분석결과를 담고 있다. 정권변화에 따라 국가브랜딩 정책의 내용에 어떤 변화가 있었는지를 먼저 검토하였다. 이를 토대로 국가브랜딩 정책에 투입된 예산의 규모가 어떻게 달라졌는지 파악하기 위해 각각 전체예산, 문화예산, 외교예산 대비 국가브랜딩 정책예산의 추이를 분석하였다. 이 연구에서 국가브랜딩 커뮤니케이션 요인으로 새롭게 제시한 목적, 대상, 콘텐츠, 채널의 특성이 정권별로 어떻게 달라졌는지도 정권별 예산의 차이를 통해 비교분석하였다.

### 제1절 정권별 국가브랜딩 정책

이 절에서는 정권별 국가브랜딩 정책의 집행변화를 살펴보기 위해 2009년부터 2018년까지 문화체육관광부(문체부)와 외교부 예산안을 통해 추출한 국가브랜딩 정책의 내용과 예산의 비중을 검토한다. 이 과정은 정권별 국가브랜딩 정책의 특성을 파악하는 동시에 5장에서 정권별 국가홍보이미지 변화를 검토하고 해석할 때 필요한 정권별 국가 정체성에 대한 구성으로 함께 고려해보기 위함이다.

#### 1. 국가브랜딩 정책 사업 내용

##### 1) 이명박 정부 국가브랜딩 정책사업 내용

정권별 집행된 주요 국가브랜딩 정책사업의 구체적 내용과 추진근거 및 신규·종료사업에 대한 내용을 살펴보았다. 먼저 국가브랜딩 정책은 이명박 정부 시기부터 추진된 사업들이 가장 많았다. 국가브랜딩 정책과 관련된

주요업무현황의 내용이 예산자료에 가장 구체적으로 제시되어있는 시기 역시 이명박 정부였다. 업무의 현황이 구체적으로 정리되었다는 것은 정책 입안단계부터 집행과정까지의 구성이 세밀하게 짜여 있다는 것을 뜻한다. 이는 형식적이고 의례적으로 집행돼왔던 국가홍보정책에서 국가의 브랜드 향상이라는 장기적 목적을 위해 효율적이고 효과적인 관계형성 커뮤니케이션 방식을 전환하기 위한 시도를 의미한다.

앞서 이명박 정부의 국정철학을 설명하며 국가브랜드위원회가 해외 수용자와 장기적인 커뮤니케이션을 지속할 수 있는 환경을 구축하는 정책에 초점을 맞추고 있음을 검토하였다. 이 시기에는 대한민국 국격 제고를 위해 한국문화의 세계화를 위한 중장기 기반 확립, Korea Premium을 위한 글로벌 미디어 활용 홍보, 국격 정립을 위한 ‘한국 바로 알리기’, 소통·협력·나눔 문화교류 확대, 재외문화원 ‘한류’ 확산 핵심 거점화 등의 장기적인 중점과제가 있었다. 특히 이명박 정부는 2009년 출범함 국가브랜드위원회를 통해 국가홍보정책을 통합적으로 실시했다.

주요 추진근거에 대한 종합적인 내용을 살펴보면, 정부의 국정과제나 대통령의 특별지시사항이 국가브랜딩 정책집행에 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다. 이명박 정부에서는 제16대 대통령 공약사업으로 한국문화번역원지원 및 한글박물관 건립을 추진하였고 국정과제로서 핵심 콘텐츠 집중육성 및 투자확대, 한글의 세계화 촉진, 국악 및 공예 등의 세계화, 방송영상산업진흥 5개년 계획, 국가브랜드위원회를 통한 한글의 보편성과 경쟁력 제고 등의 목표가 있었다. 이와 관련하여 대통령 업무 보고서 ‘한류 활성화’를 언급한 것이나, 외국의 한국어, 한국학 전공자들을 초청하여 세미나를 개최하는 등의 대통령 특별지시사항도 정책의 추진근거가 되었다.

외부피드백을 통해 새로운 국가브랜딩 정책을 입안한 경우도 많았다. 지속적인 피드백 모니터링을 국가브랜딩 정책에 적용시킨 것은 해외 수용자와 지속적인 커뮤니케이션 활성화를 위한 관계 형성적 접근이다. 예를 들면 OECD가 발간한 ‘문화가 관광에 미치는 영향’ 연구에서 한국문화를 대표하는 세계적 관광 상품으로 템플스테이를 선정한 것과 관련하여 한옥숙

박의 체계적 육성방안이나 한국주재 외교관 템플스테이 체험을 늘리는 등의 사업들을 적극적으로 추진하였다. 국가브랜딩이 일방적 전파에 머무는 것이 아니라 수용자에 나타난 이미지가 또다시 정체성에 영향을 미치게 되는 상호적 구조를 지니고 있다는 논의를 떠올려 봤을 때, 외부피드백이 다시 한국에 대한 자기인식을 재구성하게 되는 상호관계가 실제 정책집행에서 나타난 사례라고 볼 수 있다.

2009년부터 2012년까지의 신규 사업 및 종료사업, 증액 및 감액 사업들을 살펴보았다. 먼저 신규로 신설된 문체부 사업들로는 영화유통지원, 공예관광상품개발, 종교문화유산 활용가치의 증대, 신규 HD 드라마 타운 건립, 전자출판용 한글공용서체 개발, 전통문화자원 발굴 활용, 한글의 가치 확산, 해외홍보콘텐츠 제작, 출판콘텐츠 해외수출 지원, 한국어진흥기반 확산, 문화시설활용 외래 관광객 유치, 문화시설활용 외래 관광객 유치, 관광산업활성화를 위한 영화로케이션 지원, 국제대회국내개최지원, 국제체육 교류협력 등의 문체부 사업들이 있었다. 외교부 사업 중에서는 재외공관 세일즈외교 추진사업, 해외진출기업의 사회적 책임활동지원, 디지털 네트워크 외교, 국제기구 협력강화 등의 사업이 신규로 추진되었다.

이 시기 신규 사업들을 살펴보면 관광이나 소비자 구매 또는 기업의 해외진출을 목표로 한 사업들이 다수 포함되어 있음을 알 수 있다. 예산안 사업목적에도 직접적으로 '경제적 부가가치 창출'이라고 명시된 경우가 많았다. 관광산업을 위한 랜드마크용 건축물이나 장소의 신규 건축 및 확보에도 집중하는 특성을 보였는데, 이는 이명박 정부 시기 국가브랜딩 정책의 추진을 한국의 브랜드를 알리는 동시에 경제적 성과를 이루는 데에 정책집행의 주안점이 치중되었음을 알 수 있는 대목이다. 특히 직접 대통령 공약사업 및 국정과제로서 대중문화 활성화 및 한글의 국제적 보급에 집중했고 2011년 평창이 동계올림픽 개최지로 선정됨에 따라 국제경기국내개최를 지원하는 세부사업을 신설해 국제체육교류지원사업도 함께 동반하였다.

정부예산안 분석을 통해 국가브랜드위원회에서 주도한 사업의 더 구체

적 내용을 파악할 수 있었다. 먼저 이명박 정부 국가브랜딩 정책의 첫 번째 목표는 ‘신뢰받고 품격 있는 국가로 나아가기 위해 국제사회의 책임 있는 일원이자 따뜻한 동반자로서 역할의 지속 확대’였다. 장기적으로 해외 수용자들로부터 신뢰를 형성하고 친근한 관계를 지속교류하기 위한 목적으로 관계 형성적 특성을 갖는다. 이 목표를 위해 외교부, 교과부 등 5개 부처에서 따로 운영하던 7개의 정부지원 해외봉사단을 ‘World Friends Korea(WFK)’라는 하나의 통합브랜딩 하에 운영하기 시작했다. 장기적인 관계 형성적 국가브랜딩을 위해서는 한국봉사단의 국제적 인지도 제고가 필요한데 각 정부부처에서 개별적인 해외봉사단을 운영하는 방식은 국가브랜딩의 효율성을 떨어뜨리기 때문이다. 미국 평화 봉사단(United States Peace Corps)의 한국 대표로 출범 한 이래 매년 3000명 이상의 자원 봉사자가 개발도상국으로 파견되었다. 이러한 과정을 통해 세계적 이슈였던 기후변화나 세계평화 등의 주제에 대해 국제사회에 기여하는 국가라는 긍정적 이미지를 심고자 하였다.

2011년부터는 정부 봉사단 이외에도 대학 해외봉사의 활성화를 위한 브랜드위원회-대교협-대학 간 협력기반을 마련해 민간(대학, 기업, NGO 등) 해외봉사단의 WFK 참여를 확대하기 시작했다. 민관 봉사단의 기존 인프라 및 네트워크 공유 등 해외봉사단간 실질적인 연계·협력을 통한 시너지 효과를 창출하고자하는 접근 방식이었다.

이 시기는 다양한 참여자를 모집해 민간채널을 확보하고 대상별 차별화된 홍보콘텐츠를 제작·보급하는 정책이 가장 적극적이었던 시기이기도 했다. 대상별로 홍보하는 콘텐츠에 차별화를 두는데 초점을 맞췄다는 것 역시 관계 형성적 국가브랜딩 방식이다. 예를 들어, 다문화 외국인을 포용하는 사회 분위기조성이나 다문화에 대한 인식개선을 위해 다양한 캠페인을 개최했다. 또 결혼이주여성, 외국인 근로자, 한국유학생을 대상으로는 한국문화 생활안내서 <한눈에 보이는 한국생활> 등을 제작·배포해 이들의 한국생활에 편의를 제공하고자 했다. 결혼이민자, 근로자 파견 예정자를 위한 ‘특별 어학 코스반’도 개설해 운영하는 사업도 새롭게 추진하였다.

이러한 정책은 국가의 홍보이미지전달에 초점을 맞춘 것이 아니라 수용자의 실제적 환경변화를 고려한 정책을 국가브랜딩 정책으로 적용한 것이다. 국가에 대한 긍정적 경험은 다시 적극적인 공공외교 전파자의 역할로 전환되어 국가브랜딩이 지속될 수 있다는 앞선 논의가 정책적으로 적용된 사례로 볼 수 있다.

주한외국인을 대상으로 한국문화 전파를 위한 소양 및 문화 교육 프로그램을 운영하고 대학생해외봉사단을 ‘한국알림이 민간문화사절단’으로 활용하여 현지 민간 홍보 네트워크를 구축했다. 특히 문화교류의 빈도가 낮은 국가에 전통문화 강사를 봉사자로 파견해 한국 문화를 소개해 확산하고자 하였다. 이는 주한외국인이나 대학생해외봉사단이 해당 정책사업의 지원으로 국가브랜딩의 주체로 전환해 공공외교 역할을 할 수 있다는 점을 인정한 관계 형성적 접근이다.

이명박 정부의 두 번째 주요 국가브랜딩 목표는 경제 발전국 이미지에 우리의 고유문화에 대한 가치의 공유와 확산이었다. 이명박 정부는 국격정립을 위해 ‘한국 발전모델의 재조명’이라는 주제로 다양한 국제학술회의를 개최해 한국의 성공적 발전경험을 이미지로써 적극적으로 홍보하였다. 그러나 경제 발전국 이미지 뿐 아니라 우리 문화와 역사에 대한 이해와 자긍심을 제고하는 정책도 적극적으로 추진하여 민간참여를 적극적으로 유도했다. 앞서 이 연구는 한 국가를 사회문화적인 수준까지 이해시키는 과정이 관계 형성적 국가브랜딩임을 새롭게 개념화 하였는데, 이러한 측면에서 봤을 때 이명박 정부 국가브랜딩 정책의 목표는 관계 형성적 특성을 갖는다.

이명박 정부는 두 번째 국가브랜딩 목표를 위해 우리문화와 역사에 대한 국민들의 공감과 지지를 확보하고 고유 문화자산을 세계인이 공감하는 문화콘텐츠로 재해석하여 글로벌 브랜드화 하는 정책을 집행하였다. 이러한 시각은 국가홍보가 외부로 이미지를 전달하는 것만이 아니라 내적으로도 국민의 공감과 지지가 필요하다고 판단한 것으로 앞서 개념적으로 설명한 정체성 구성 관련 논의와 일치한다. ‘청년 유네스코 세계유산 지킴

이’ 정책도 함께 추진해 젊은 층에게 한국의 전통문화에 대해 교육하는 정책을 집행함으로써 내적으로 우리 문화의 공감대 확산과 자긍심 고취를 위한 노력을 기울였다. 이는 정부가 국가정체성을 일방적으로 정하는 것이 아니라 내적으로 한국의 문화와 역사에 대한 자긍심을 갖게 하고 국민의 참여를 통해 국가의 구성원이 공감할 수 있는 가치를 브랜딩하려는 관계형성적 국가브랜딩의 시도이다.

위의 사례가 국가브랜딩을 위한 대내적 정책이었다면 대외적으로도 문화·역사적 가치를 함유하는 한국의 문화재를 국제사회에 알리고 소프트파워 강화 정책도 추진했다. 예를 들어 위원회가 이 시기 처음 설립한 세종학당은 많은 한국어 프로그램과 한국문화 교육을 개발하고 전파하며 정책적으로 한국어교육 서비스의 질을 지속적으로 향상시켰다. 국가브랜드위원회는 국가브랜드지수 중 특히 한국의 전통문화 부문이 가장 저평가되고 있다는 조사결과를 바탕으로 한국의 서원이나 사찰 등의 문화유적들을 유네스코 세계 유산으로 등재하기 위한 컨트롤 타워 역할을 했다. 이러한 정책의 결과로 조선왕조 왕릉, 한국의 역사마을 하회와 양동을 UNESCO 세계유산에 등재되는 데 성공했으며 택견, 줄타기, 한삼모시짜기 등의 전통문화도 문화유산으로 등재되었다.

이명박 정부의 세 번째 국가브랜딩 목표는 G20 서울 정상회의를 계기로 한국을 바로 알리고 글로벌 사회와의 지속적인 소통을 강화하는 것이었다. 이를 위해 지역별 맞춤형 커뮤니케이션 전략 수립, 글로벌 코리아 커뮤니티 확대, 국제교류사업 지역 다변화, 다양한 미디어와 온라인 매체를 통한 홍보 강화 등의 정책이 집행되었다. 이 과정에서 해외 젊은 세대를 타겟으로 글로벌 기자단을 모집(16개국 42명)해 다양한 블로그 콘텐츠를 확보하는 정책도 펼쳤는데, 이는 하나와 라울리(Hanna & Rowley, 2015)가 앞서 제안했던 온라인 커뮤니티 육성 방식으로 관계형성적 접근의 예이다. 국가브랜드위원회는 민간 행위자들이 많은 홍보 활동과 다양한 콘텐츠 제작에 직접 기여할 수 있도록 청소년 캠페인 그룹을 육성했을 뿐 아니라 ‘브랜드 서포터즈’, ‘콘텐츠 리포터’, ‘브랜드 커뮤니케이터’, ‘파워 블로거’

등 유학생을 포함한 다양한 커뮤니케이션 채널을 강화하고자 하였다.

한국계 해외언론인, 뉴미디어 언론인 등 지한 언론인을 장기 육성하기 위한 펠로우십 및 학술행사 프로그램을 정례화 하는 정책도 적극 지원하였다. 상주외신과의 소통 강화, 방한외신 취재 지원, 한국관련 외신보도 모니터링 강화, 오보 대응 등을 통해 해외언론을 통한 국제적 신뢰도 저하 방지정책을 펼쳤고, 한국관련 최신 보도경향의 변화에 대한 모니터링 범위를 확대해 정치 경제 기사 외에 한국문화나 한류 등의 기사도 확대생산할 수 있도록 지원하였다. 해외언론이나 오피니언 리더를 대상으로 정책을 집행한 이러한 접근 역시 앞서 논의했던 관계 형성적 국가브랜딩의 방식을 띤다. 해외언론이나 유명 칼럼니스트는 하나의 이벤트성 정책이 아니라 또다시 이 경험을 토대로 한국 브랜딩을 지속적으로 이어나갈 대상으로 본 것이다.

더 나아가 해외언론, 국제기구, 정부기관 등 세계주요 100대 사이트를 지속 점검하여 한국 관련 오류를 탐색해 신속한 시정 조치를 하였다. 그 예로 동해 및 독도 표기 오류 시정과 관련한 국내외 홍보를 강화하고 민간단체의 독도 홍보 및 오류시정 활동도 지원하였다. 오류 발생 시 해외문화홍보원 등 관계기관을 통해 즉시 전파할 수 있는 체제도 확립하였다. 관계 형성적 국가브랜딩은 대화가 유지될 수 있는 일종의 장치나 시스템을 구축하는 것이라고 했다. 민간단체에서 한국에 대한 오류 발생 시 즉시 정부 관계기관으로 전파해 해결할 수 있는 체제를 확립했다는 것은 이러한 측면에서 매우 큰 전환이라고 할 수 있다.

관계 형성적 국가브랜딩은 단기적인 이미지관리 작업과 달리 장기적인 이미지향상, 가치향상의 목적을 가지고 일상의 커뮤니케이션으로 지속하는 것이라고 했다. 위 한국 바로 알리기와 같은 정책은 단기적 목표는 없지만 궁극적으로 한국에 대한 잘못된 정보, 부정적인 이미지를 시정하기 위해 지속적으로 실시하는 커뮤니케이션이다.

국내외 방송 네트워크를 통한 홍보도 확대하였는데, 각국의 유력방송에 한국 소개 프로그램 제작을 지원하고 'Global Korea' 이미지, 세계와 교류·협

력하는 나라 등으로 국가이미지 홍보영상물을 제작해 재외공관 및 온라인에 배포해 공유하였다. 또한 '더욱 더 알고 싶어지는 나라 Korea' 컨셉 CF 등 국가이미지 제고와 관련한 광고를 제작해 CNN, BBC, Euronews 등 해외유력매체나 주요 국제행사 및 순방행사에 사용하는 영상물로 송출하였다.

한국을 소개하는 방송프로그램을 시리즈로 제작하기도 했다. KBS World를 통해 K-Pop 등 한류 관련 방송을 방영했고 아리랑TV를 통해 제주도 등의 자연을 소개하는 방송 프로그램 'Green Korea', 한지, 오방색 등 한국의 전통미를 소개하는 'Great Korea', 해외에서 한국을 빛낸 인물을 소개하는 'Global Korea' 등 한국의 문화를 종합적으로 소개하는 방송프로그램 'G-Korea'를 제작해 연속적으로 방영하였다. 방송 뿐 아니라 해외수요자 맞춤형 영문 월간지 『KOREA』도 제작·배포하고, 그 외에 『Facts about Korea』, 한국소개 브로슈어 『Welcome to Korea』, 『Guide to Korean Culture』 등을 8개의 언어어로 제작해 배포했다. 해외홍보 담론용 『밖에서 본 한국-우리도 몰랐던 매력 KOREA』 단행본도 발간해 외국인의 관점에서 한국을 소개하는 콘텐츠전파를 강화하였다.

미디어변화는 본격적으로 사람들 간 연결을 활성화시키면서 사람들은 의식적으로 마케팅 메시지를 피하고 있다고 했다(Sheth and Sisodia, 2005). 지금의 환경에서 정부가 일방적으로 전파하는 홍보방식은 정보의 신뢰도는 낮을 수밖에 없다. 정부지원 프로그램이라고 해도 정부가 일방적으로 제시하는 방식이 아닌 일반외국인 한국 유경험자의 사례를 통한 소개는 내국인과 해외수용자와의 상호작용성을 높이는 데 더 효율적이라는 사실을 반영시킨 관계 형성적 국가브랜딩 정책사례이다.

이명박 정부는 정부와 민간 차원의 업무를 구분하여 유관기관 및 민간 단체 간 협업이 가능한 구조로 정책이 집행되도록 시스템화하고 협력지원을 강조하였다. 국가브랜드위원회, 한국국제교류재단, 국제협력단, 한국연구재단 등 협의체를 구성하여 국가브랜드 제고에 관한 정보를 공유하고 협조하였다. 특히 한류의 지속적 확산을 위한 해외문화홍보 협의체를 운영하였는데, 현지 유관단체 24개를 구성하고 관광공사, AT센터, KOTRA,

CJ 미디어, 방송사, 일한교류회 등이 참여하였다. 또한 ‘한류’ 확산 핵심 거점으로써 재외문화원 기능을 대폭 강화하여 한국문화 현지 마니아층 확대 및 신규 수요 발굴을 위해 재외 문화원별 K-Pop 관련 직접 사업을 추진했다. 현지 유관 공공·민간기관 간 협업 및 역할분담으로 시너지 효과를 내기도 했는데, 일례로 파리SM타운 공연은 파리문화원(사업기획 및 총괄) + 관광공사 (재원 및 마케팅 홍보) + SM타운(공연단) + 현지 한류 팬클럽 (홍보)이 함께 사업을 추진한 사례이다.

국가브랜드위원회에서 실행되었던 위와 같은 정책들은 결국 이명박 정부가 국가브랜드를 개념화했던 대로 해외 외국인에게 신뢰도 높고 호감가는 친절하고 매력적인 국가로서의 소통을 유지하기 위한 정책들이 많았음을 알 수 있다. 이러한 정책은 곧 국가브랜드 향상을 위한 마케팅 도구가 아닌 국가의 실제적 변화를 다루는 정책들이다.

그러나 적극적 활동을 이어오던 국가브랜드위원회는 지속적인 비판의 대상이 됐다. 주로 국제경제학을 전공하거나 아리랑TV 사장을 지냈던 제한된 인사들이 위원장에 영입되었고 위원장을 제외하고도 대부분 인사들이 브랜드 전문가라기보다는 정권의 보은용 인사자리라는 이유에서였다. 장기적 브랜딩 활동으로 전환하기 위한 정책이었지만 국가브랜딩에 대한 이해의 범위가 지엽적이었기 때문에 비판적 시각에서는 국가브랜드위원회 활동이 효과 없는 대외활동 정도에 불과했다. 2009년부터 2011년까지의 국가브랜드 순위가 상승하지 않고 머물고 있다는 이유 등을 문제 삼았다.

앞서 국가홍보정책의 역사 관련 논의에서 국가건설시기(1948~1960) 우리나라 외무부가 국가홍보노력을 후순위로 생각했기 때문에 국제사회를 향한 한국에 대한 홍보는 산발적이고 비체계적이었다고 했다(Lee, 2019). 60년이 흐른 지금은 과연 얼마나 달라졌을까? 국가브랜드위원회 활동에 대한 비판적 관점은 여전히 국가브랜딩 개념을 정책의 연속성이 필요한 장기적인 관계 형성적 관점에서 보지 않고 기존의 관행대로 단기적이고 단편적인 결과론적 접근으로 이해하고 있다. 국가브랜드위원회는 결국 정권이 교체되며 2013년 폐지되었다.

## 2) 박근혜 정부 국가브랜딩 정책사업 내용

박근혜 정부에서 역시 문화융성 실현을 위한 문화재정 2% 달성, 전통문화의 세계화 방안 발표, 세종학당 내실화 및 브랜드 가치 제고, 한국예술국제교류역량강화 등의 국정과제가 국가브랜딩 정책을 추진한 근거가 되었다. 이 시기에는 국제협력 및 수출기반조성이 개별 세부사업으로 분리 편성되었는데, 국제문화교류의 필요성에 대한 인식이 박근혜 정부 시기 들어 더 확대되었던 것으로 파악된다.

2013년부터 2016년까지의 신규 사업 및 종료사업, 증액 및 감액 사업들을 살펴보았다. 문체부 신규 사업으로는 우수영상물 외국어 자막 제작 지원, 전통문화 진흥, 예술창작지원, 건립이 마무리 된 한글박물관 운영, 광고 산업 활성화, 문화예술교육을 지원하는 ODA사업, 국립현대미술관 서울관 개관전시 운영, 국내관광 육성지원, 개도국 스포츠발전 지원ODA, 문화창조융합벨트 구축, 평창문화올림픽 지원, 국립민속박물관 이전건립 등의 사업들이 있었다. 그 동안 포괄적이었던 한류진흥 사업은 각각 대중문화콘텐츠, 차세대 융합형 콘텐츠, 스마트콘텐츠, 디지털콘텐츠, 게임 산업 등 세분화된 다양한 콘텐츠 산업 육성을 위한 개별사업들로 새롭게 신설되거나 대폭 증액되었다. 한글, 민족문화, 국학, 전통스토리, 전통한옥이나 전통문화체험 문화재해외전시 및 박물관고객서비스, 한 스타일, 의료 관광 등의 문화정체성을 드러내는 전통콘텐츠 들에 대한 사업들 역시 대폭 증액되었다.

외교부 사업 중에서는 공공외교역량강화 사업이 신설되었으며 재외동포재단, 해외봉사단, 국제기구협력, 재외공관 운영 등의 사업이 증액되었다. 종교문화, 콘텐츠산업, 문화미디어산업, 창의적 문화정책, 대한민국 역사박물관 건립 및 운영 등의 사업도 증액되었다. 이러한 정책사업의 변동을 보면, 박근혜 정부는 국정과제에서 강조했던 다양한 문화콘텐츠 산업이나 한국의 정통문화를 국가브랜딩의 주요 요소로 강조했음을 알 수 있다.

구체적인 국가홍보 중점과제로는 문화교류협력으로 국가이미지 제고 및

한류 3.0 확산, 소통·교감의 쌍방향 문화홍보, 및 뉴미디어 홍보 강화, 해외언론 모니터링 및 오류 대응, 새 정부 국정철학 및 주요성의 해외 확산 등이 있다. 이 시기에는 세계적 이슈로 회자되고 있는 다문화 문제에 기여하는 정권의 이미지를 강조하며 ‘고품격’ 문화교류, ‘소외계층 문화 나눔’이라는 측면으로 국가홍보의 방향성을 전환했다. 재외문화원 특화사업 중에서도 한인 2세 및 다문화가정 대상 문화예술교육 아웃리치 프로그램 등이 새롭게 강조되었다. 영문 월간지 『KOREA』에서도 다문화를 소개하는 ‘Multicultural-Korea’ 섹션을 신설해 귀화 한국인의 체험을 적극 다뤘다.

박근혜 정부의 국가브랜딩 정책은 이명박 정부 정책을 다수 유지했다. 이명박 정부의 기여외교를 지속적으로 강조하며 문화교류협력을 확대하고 세계와 나누는 가치를 창조하는 대한민국 이미지를 부각했다. 이를 위해 글로벌 매체를 통해 정을 나누는 한국, 세계에 열려있는 한국, 친구를 맺어주는 한국, 함께 즐거움을 나누는 한국, 풍요로움을 나누는 한국의 이미지를 대외적으로 송출했다. 해외홍보용 영상물로는 한국의 고유문화, 역사와 전통, 경제발전, 첨단일류산업, 스포츠, 세계와 함께하는 대한민국 등 다양한 이미지를 종합적으로 구성해 각종행사시 활용했다. 그 외에도 ICT 기술, 우수문화상품, 벤처기업 융복합 콘텐츠 등 다양한 주제의 한국문화 확산 및 문화상품의 해외진출을 지원하였다.

외교적 차원에서는 공공외교를 강조하며 이명박 정부에서 추진했던 다양한 해외원조(ODA) 사업들을 지속적으로 강조했다. 주한 유학생을 대상으로 전통문화 탐구프로그램인 ‘청춘인문 논(論)장판’을 운영하고 여론 주도층(SNS인플루언서, 주한미군, 어학연수생, 주한유학생, 외교사절 등)을 대상으로 유네스코문화유산 탐방을 주기적으로 실시했다. 관계형성 차원에서 보면 공공외교의 주체로 전환할 수 있는 민간을 대상으로 국가브랜딩 정책집행을 지속한 것이다.

해외 언론과의 소통도 강화했다. 특히 외신의 한국 특집 취재를 지원해 전통문화의 세계화 콘텐츠를 통해 문화국가로서의 위상을 적극 홍보하고자 하였다. 한국어 교육 및 기획취재 시 한국문화 체험 프로그램 구성, 상

주외신 대상 ‘문화가 있는 날’ 추진 등 다양한 체험 프로그램 등을 운영하였다. 그 결과 백두대간협곡열차, 한국 바둑 기획취재, K트래블 버스 경북 노선 기획취재 등의 내용이 외신에서 다루어졌다. 이 시기에는 특히 ‘한국 방문의 해’ 계기 중화권국가 대상 홍보에 집중했는데, CCTV, CETV 등을 통해 한국지역 전통문화와 한국어교육 동영상이 각각 7편, 50편 방영되었다.

이명박 정부부터 추진해온 해외언론 모니터링 및 오류 대응 사업도 지속되었다. 전 정권에서 추진한 정책의 결실이 이 시기에 나타난 예도 있다. 동해·독도 홍보 오류시정 및 민간 활동 지원을 지속한 결과 2013년 영국 Financial Times 압록강 한국식 표기, 홍콩 주요 영자 일간지 SCMP(South China Morning Post), 호주 주요 일간지 The Sydney Morning Herald 등에서 시정한 사례이다. 박근혜 정부는 인터넷 오류시정 글로벌 모니터단(14개국 국외거주 유학생, 교포 등 총44명 구성)을 운영하기 시작했고, 동해연구회 ‘제19회 동해 지명과 바다이름에 관한 국제 세미나’ 및 글로벌 청년문화수교단(세이울) 홍보활동을 지원하며 이명박 정부가 추진했던 한국 바로 알리기 정책을 더 발전시켰다.

그러나 정권교체에 따라 새 정부 국정철학에 대한 내용이 해외홍보의 주요 콘텐츠로 자리 잡은 측면도 있다. 정치권력이 국가브랜딩 정책에 영향을 미쳤다고 해석할 수 있는 사례다. 해외언론을 대상으로 국민 및 공식 실무 순방, 다자 정상회담, 수교기념 등 다양한 정권홍보가 적극적으로 이루어졌다. 아리랑TV를 통해서도 국가주요정책을 소개하는 프로그램 ‘Korea on the move’을 제작·방영하기 시작했고 국가이미지 CF는 박근혜 정부의 창조경제라는 국정철학에 맞게 ‘Korea Creating Shared Value’라는 홍보프로그램을 새롭게 제작해 방영하였다.

### 3) 문재인 정부 국가브랜딩 정책사업 내용

앞선 두 정권과 마찬가지로 문재인정부 역시 대통령 공약사항이 국가브

랜딩 정책의 추진근거가 되었다. 문재인 정부 국가브랜딩 정책의 주요 추진과제는 해외진출 활성화 지원체계 구축, 쌍방향 문화교류 활성화, 재외 문화원 사업역량 개선, 해외언론과의 소통 강화, 한국 관련 오류에 대한 적극적 대응, 매체별 해외홍보 콘텐츠 강화, 다국어 포털 코리아넷의 운영 활성화 등 거의 전 정권의 정책들이 그대로 인수된 것처럼 보인다. 그러나 구체적인 내용을 검토해본 결과 그 내용적 측면은 달랐다.

먼저 이명박, 박근혜 정부에서 유지되었던 한국관련 오류 대응정책의 초점이 바뀌었다. 기존의 한국관련 오류 대응정책은 국외거주 유학생이나 교포 등 민간으로 구성된 글로벌 모니터단을 통해 해외에서 나타난 한국에 대한 오류를 신고하고 외국인들에게 전달되는 한국에 관한 잘못된 정보를 바로잡는 홍보활동이었다. 즉, 한국에 대해 국가와 관련된 실제와 다른 오류를 바로잡는 정책이다.

그러나 문재인 정부는 한국관련 오류 대응정책을 한국에 대한 ‘오해’와 오류를 바로잡는 홍보활동의 차원으로 전환시켰다. 국가의 실제와 관련된 정보에 반하는 오류만 수정하는 것이 아니라 ‘오해’라는 용어가 새롭게 삽입된 것이다. 이 정책에서 설명하는 ‘오해’는 국가에 대한 정보, 역사에 대한 정보, 문화에 대한 오해 등 국가정체성과 관련된 정보를 가리킨다. 정권교체와 함께 역사교과서 문제가 큰 화두로 떠올랐던 사례와 같은 맥락이다. 이 정책의 전환은 해외언론에 나타난 한국에 대한 오류 대응 정책에서 한국에 대한 오해와 오류로 그 범위를 포괄적으로 넓혔다. 그리고 국민 참여 개선으로 정책참여자를 수정하였다. 대한민국 바로 알림단이 새롭게 등장했고, 이들에게 문화홍보활동 기회를 제공하고 봉사점수를 부여하는 조건으로 한국의 정체성에 대한 오해를 바로잡는 활동을 시작했다.

이는 이념에 따라 달라지는 정권별 국가정체성에 대한 인식이 국가홍보 정책에 곧바로 적용된 사례로, 한국의 정치시스템이 본래의 국가브랜딩 목적을 이탈하게 만든다는 중요한 의미를 내포하고 있다. 한국이라는 국가의 역사나 문화와 같이 중심적이고 지속적이고 구별적인 국가의 정체성이 일관적으로 소통되어야 함에도 불구하고 정권의 교체시기마다 그 연속성을

중단시키고 있다.

박근혜 정부와 마찬가지로 해외 매체 대상 국정홍보도 주요 국가홍보정책으로 추진되었다. 문재인 정부 예산안에는 ‘새 정부 출범 1주년’ 계기 홍보영상을 주요 계기 시 홍보하고 온라인 공고를 통해 국정성과를 홍보한다는 것이 직접적으로 명시되어 있다. 구체적으로 ‘한반도 평화’를 주제로 국가이미지를 홍보한다는 조항도 달렸다. 이를 위한 하나의 정책으로 글로벌 콘텐츠 공모전을 확대하고 특별주제로 ‘한반도 평화’ 신설에 대한 분야별 수상자를 초청하고 수상작을 활용한 사후 홍보를 추진했다.

이 시기에는 평창올림픽, 남북·북미정상회담 개최로 한국사회 전반에 대한 국제적 이목이 집중되었다. 주요 국가적 이슈에 대한 외신의 관심 증대에 따라 정부 2년차 국정과제 추진 현황 등 정책 이슈에 대한 홍보를 강화하는 정책을 국가홍보정책의 일환으로 집행하였다.

문재인 정부가 본격적으로 시작된 2018년 문체부 신규 국가브랜딩 사업으로는 당인리 문화창작발전소 조성, 아시아문화역량강화 지원(ODA), 융복합 관광서비스 사업화 지원 등이 등장하였다. 외교부에서는 공공문화외교 강화를 위한 국민외교 추진기반 구축, 문화교류 및 미디어 세계시민센터 지원 등의 사업이 신규 사업예산으로 책정되었다. 문재인 정부 들어서는 기존의 정책 사업들이 유지되고는 있지만 해외교류 및 홍보정책과 같은 글로벌 정책보다는 대내적 문화 활동에 대한 예산을 확대 지원하여 국내 홍보에 더 집중하는 경향으로 국가브랜딩 정책의 방향이 변화했다. 문재인 정부는 ‘세계화’나 한국의 전통문화, ‘국가브랜드’와 같은 언어는 지양하고, 공정한 문화산업 생태계 조성, 문화기반시설의 프로그램 운영 및 콘텐츠 확보 예산지원 강화와 같은 국정과제를 국가브랜딩 정책의 추진근거로 제시하였다. 전 정권들에 비해 국가의 해외홍보와 관련된 내용이 이전 정부들에 비해 약화된 측면이 있다. 정치권력이 가지는 관심사의 변화가 국가브랜딩 정책에 반영된 것으로 볼 수 있다.

문재인 정부는 박근혜 정부 때 강조했던 각종 콘텐츠 산업을 종료시켰다. 예를 들어 문화콘텐츠산업 진흥 환경 조성을 위한 스토리 창작클러스

터 조성사업이나 국내외연계 융합형 창의인재양성사업 등의 예산은 삭감되었다. 또한 이명박 정부가 강조했던 국가브랜드 관련 법안도 폐지시켰다<sup>28)</sup>. 이에 관한 내용은 국민 참여 입법센터의 웹사이트<sup>29)</sup>를 통해 확인할 수 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다:

“본 규정은 대통령 직속으로 국가브랜드위원회를 설치하고 정부의 국가브랜드 기본계획 수립과 주요 정책·사업을 심의하게 하여 국가적 차원의 국가브랜드 가치 제고 활동을 목적으로 제정되었음. 2013년 일부개정으로 국가브랜드위원회를 폐지하면서 국가브랜드 기본계획 심의 등 핵심 조항을 삭제하여 동 규정의 제정 목적을 구현하는 것이 불가능하게 되었으며, 또한 최근 국제문화교류 진흥법, 공공외교법 등 국가이미지 제고를 목적으로 하는 법률 제정 및 관련 정책이 시행됨에 따라 별도의 국가브랜드 가치 제고에 관한 규정을 유지할 필요성이 현저히 낮아지는 등 행정여건 변화를 반영하여 대통령령 「국가브랜드 가치 제고에 관한 규정」을 폐지하고자 함.”

‘국가브랜드 가치제고’정책은 대외적으로 다양한 지원을 통해 한국의 브랜드 가치를 향상시켜 국민의 장기적인 이익을 제고하기 위한 정책이었다. 그럼에도 불구하고 국가브랜드 개념이 이명박 정부의 성격이 짙었기 때문에, 같은 보수정권 내 정부교체에서는 집행주체였던 컨트롤 타워, 국가브랜드위원회가 폐지되고 진보정권에 들어와서는 해당 개념을 차용한 정책까지 모두 삭제되었다.

한국의 정치시스템은 사회 내부에서 상대방의 이념을 철저히 배제하는 정치구조를 발전시켰다고 했다(최장집, 2010; 윤석민, 2020). 정권교체와 함께 폐지된 국가브랜드위원회 사례는 한국의 이러한 정치시스템 구조를 드러낸다. 특히 같은 보수정권인 이명박 정부와 박근혜 정부는 모두 ‘세계화’, ‘경제’, ‘전통문화’를 강조했음에도 불구하고 일부 정책 활동은 유지하면서도 박근혜 정부로 전환되며 전 정권의 색이 짙었던 국가브랜드위원회

28) 2019년 7월 3일자로 대통령령 「국가브랜드 가치 제고에 관한 규정」은 전부 폐지되었다(문화체육관광부공고제 2019-184호).

29) <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/54768>

는 바로 폐지하였다. 이는 정치권력이 행정적으로 정책집행에 미치는 막대한 영향력을 증명한다. 특히 정권교체 시기마다 새롭게 기획되고 집행된 국가브랜딩 정책 중에는 공통적으로 해외 언론을 통해 새 정부가 추구하는 가치에 대한 홍보가 신규항목으로 추가되었던 점도 확인할 수 있었다. 국가의 브랜드가치를 제고하고 국가이미지를 홍보해 소통하고자 하는 정책목표가 설정된 사업이었지만 정치권력으로서의 국가 즉, 국정홍보 측면이 여전히 강하게 내포되어 집행되고 있다는 점을 나타낸다. 국가브랜딩이 정부가 주도하는 정책으로 집행되면서 국민이 공유하는 최소한의 가치나 규범을 나타내는 국가정체성에 대한 소통보다 정권이 추구하는 국가(정부) 정체성을 국가브랜딩 정책에 반영시켜온 측면이 더 강했던 것이다.

정권에 따라서는 국가브랜딩 정책의 관여도나 구체적으로 국가의 정체성을 어떻게 구현해내고 싶은지도 변화가 있었다. 이명박 정부는 ‘글로벌 한국’, ‘세계적인 발전체계를 이룩한 경제적 선두국가’로, 박근혜 정부는 ‘고품격 전통문화’, ‘친근한 다문화 사회 및 적극적인 대외원조 국가’로, 문재인 정부는 ‘평화 한반도’ 이미지를 국가가 추구하는 핵심 정체성으로 내세웠다. 국가브랜딩 정책의 추진근거가 가장 많았던 시기는 이명박 정부로 가장 다양한 정책이 이 시기에 시행되었다. 박근혜 정부 들어서는 국가 브랜드에 새로운 정책을 집행하기보다 세종학당 등 기존 정책의 내실을 강화하고 전통문화예술을 통한 외교에 더 초점을 맞추는 방향으로 전환했다. 문재인 정부 들어서는 한류사업은 그대로 유지하되 해외를 대상으로 하는 세계화 사업은 다소 줄어들고 공공외교에 대한 국민 참여 및 대내홍보에 대한 투입이 더 증가하는 것으로 초점이 변해왔다. 문재인 정부의 국가브랜딩 정책은 앞선 두 보수정권이 추구했던 대외홍보 측면보다 시민과 민주적 가치가 중심이 되는 대내적 정책으로 방향이 선회했음을 파악할 수 있다.

국가브랜딩 정책의 집행방식도 달랐다. 특히 같은 보수정권 내에서 핵심 강조점은 달랐어도 포괄적으로 세계적인 국가로 홍보하고자하는 방향성에 있어서는 이명박 정부와 박근혜 정부는 뚜렷한 차이를 보이지 않았다. 그

그러나 정책의 접근 방식은 달랐다. 이명박 정부는 세계화와 경제를 강조했지만 일방적인 이미지전파보다 해외 수용자들과 자연스럽게 상호적인 커뮤니케이션을 지속할 수 있는 환경을 정착시키는데 더 집중하는 집행방식을 취했다. 이 시기에는 앞서 관계 형성적 국가브랜딩의 방향성으로 제시한 다양한 목적을 위한 국가브랜딩 정책집행, 일반 대중의 참여확대, 채널의 다양화 등이 적극 적용되었다. 그 중에서도 지속적인 커뮤니케이션을 위해 가장 핵심이라고 볼 수 있는 민간과의 협력구조를 적극 형성하고자 다양한 민간채널을 확보하고 대상별 차별화된 홍보콘텐츠를 제작·보급하는 정책이 가장 적극적으로 추진된 시기였다.

국가이미지는 내가 희망하는 이미지의 일 방향적 홍보가 아니라 국가의 정체성에 대한 구성을 중심으로 다양한 이미지 간 상호작용을 통해 형성된다고 했다(Fan, 2008). 또한 관계형성 패러다임은 전 세계 수용자들을 동질적 청중으로 간주하는 중앙 집중 접근 방식이 아닌 각 국의 로컬을 각기 다른 청중으로 간주하는 분산 형 접근 방식을 취해야 한다고 했다(Szondi, 2010). 이명박 정부의 국가브랜딩 정책은 그런 측면에서 수용자별 차별화된 접근 방식을 취했다. 특히 앞서 헨킨슨(Hankinson, 2004)이나 해리슨-워커(Harrison-Walker, 2012)의 논의에 따르면 장소 브랜딩의 효과는 얼마나 브랜드 경험을 확장시켰는지에 따라 그 효과가 결정된다고 했는데, 이명박 정부가 실시한 다양한 기여외교나 민간 네트워크 구축 등의 국가브랜딩 정책은 외국인의 실제 한국경험을 긍정적으로 만들 수 있는 다양한 장치를 만드는 데 집중한 방식이다. 해리슨-워커(Harrison-Walker, 2012)가 강조한대로 결국 국가브랜드 향상을 위해서는 국가의 실체가 향상되어야 한다는 시각에서 장기적인 목표를 가지고 국가브랜딩을 관계 형성적으로 접근한 것이다.

그러나 박근혜 정부는 정을 나누는 한국, 세계에 열려있는 한국, 친구를 맺어주는 한국, 함께 즐거움을 나누는 한국, 풍요로움을 나누는 한국 등 한국의 강점으로 부각하고 싶은 다양한 이미지, 희망하는 이미지를 정부가 결정해 일방적으로 송출하는 이미지홍보 접근으로 다시 후퇴한 측면이 있

다. 문재인 정부도 정부가 희망하는 방향으로 국가를 홍보하기 위해 구체적으로 ‘한반도 평화’를 주제로 국가이미지를 홍보한다는 조항까지 달며 국가브랜딩 정책에 영향을 미쳤다. 국가브랜딩은 다양한 이미지가 ‘형성’ 되도록 환경을 구축하는 것이지 다양한 이미지를 일방적으로 전파하는 것이 아니라는 점을 앞서 거듭 강조했다. 그러나 커뮤니케이션 차원에서 보면 박근혜 정부나 문재인 정부의 국가브랜딩 정책은 관계 형성적 접근보다는 국가이미지 관리 방식에 가까운 접근 방식을 취하고 있었던 것으로 파악된다.

영국의 브리티시 카운슬이나 일본의 국제교류기금처럼 국가브랜드위원회라는 하나의 컨트롤 타워를 통해 집행되었던 시기에 관계 형성적 접근으로 집행된 국가브랜딩 정책이 많았다는 것은 집행체제가 미치는 영향도 간과할 수 없음을 보여준다. 앞서 정책집행과정의 구성요소로 정책의 목표, 정책의 집행체제를 보여주는 담당기관, 집행기관 책임자의 성향 등이 있다고 했다((Mazmanian & Sabatier, 1983; EdwardsIII, 1980, Smith, 1973). 이 연구는 정권별 나타난 차이가 국가브랜딩 정책을 주도하는 책임자 즉, 대통령 및 정부의 정치적 성향이 미치는 영향에 주목하고 있지만 집행방식의 변화는 정책을 실질적으로 고안하는 집행주체자의 인식과 관련이 있었을 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 국가홍보정책이 개별 기관으로 분리되어 중복적으로 집행되는 방식으로부터 탈피해 하나의 컨트롤 타워 역할은 하되 다양한 유관기관 및 민간과의 적극적인 협력을 구축한 국가브랜드위원회는 시스템적으로 관계 형성적 접근의 정책집행이 가능했던 것이다.

국가브랜딩은 장기적 목적을 가지고 정책의 연속성을 갖는 것이 무엇보다 중요하다. 이명박 정부에서 시작해 박근혜 정부에서 효과가 나타난 민간 활동지원을 통한 동해·독도와 관련된 오류시정의 구체적 사례는 이 주장을 뒷받침한다. 특히 부정적인 고정관념이 많았던 한국의 경우 단기간에 그 효과가 눈에 띄지는 않을지라도 해외언론 모니터링 및 오류 대응과 같은 정책이 지속적으로 축적되는 것은 궁극적으로 한국의 브랜드 향상에

기여할 것이다. 형식적인 이미지관리 도구 차원이 아닌 지속적인 국가브랜딩을 유지하기 위해서는, 다양한 부처가 정책집행을 통제하는 방식보다 하나의 자율적 기관이 일관적인 목적을 유지한 채 다양한 민관 협력을 구축하고 모니터링하는 방식으로 접근하는 것이 관계형성 측면에서는 더 타당한 방식이라는 점을 제안할 수 있다.

## 2. 정책집행예산 변동

다음으로 정부의 국가브랜딩 정책집행예산 변동을 살펴보았다. 먼저 2009년부터 2018년까지 국가예산 규모 대비 국가브랜딩 정책예산의 연도별 추이를 먼저 분석하였다. 국가브랜딩 총 예산은 시간의 흐름에 따라 증가하고 있는 추세로 나타났다. 하지만 총 정부 예산 역시 2009년 217.4조에서 2018년 428.8조로 10년 사이 두 배 이상 지속적으로 증가해왔기 때문에 총 예산 대비 편성된 국가브랜딩 정책예산의 비율을 비교해보는 것이 더 타당하다.

정권별 국가브랜딩 예산을 평균적으로 비교해보면 이명박 정부(0.43%), 박근혜 정부(0.3%), 문재인 정부(0.27%) 순으로 국가브랜딩에 대한 정책적 관여도와 관심이 가장 높았던 이명박 정부(2008~2012) 시기 국가브랜딩 정책예산도 가장 높았고 이후 국가브랜딩 예산의 비중은 줄어들고 있는 추세인 것으로 나타났다. 연도별로 보면, 2010년 국가브랜딩 정책예산의 총 정부예산 대비 비율이 0.44%로 가장 높았다가 박근혜 정부 들어 2014년 0.28% 수준까지 줄어들었는데, 2015년 들어서 다시 0.35% 수준으로 예산이 증가해 2017년까지 0.3% 수준에 머물렀다가 2018년에 와서는 국가브랜딩 정책예산이 다시 가파르게 줄어든 것을 알 수 있었다.

이러한 변화는 정권의 변화와 관련이 있다. 앞서 박근혜 정부(2013~2017) 들어서 전 정부의 색깔이 짙었던 국가브랜드위원회를 폐지했음을 파악했다. 이에 따라 관련 예산도 대폭 삭감된 것이다. 그러나 2018평창 동계올림픽 등 대규모 국제행사를 준비하는 차원에서, 그리고

‘CREATIVE KOREA’ 슬로건을 새로운 국가브랜드로 발표하며 문체부가 공모작 3만여 건과 ‘한국다움’에 대한 키워드 127만여 건을 분석하는 등 다시 국가브랜드에 대한 논의를 시작했는데(p. 64), 바로 그 무렵인 2016년 국가브랜딩 정책예산 역시 다시 증가하기 시작한 것을 알 수 있었다.

문재인정부(2017~2022) 들어서며 국가브랜딩 정책예산은 다시 급격히 줄어들고 있는 추세이다. 세 정권의 총 정부예산 대비 국가브랜딩 예산의 비율을 비교해본 결과, 국가브랜딩 정책의 기획 측면과 유사한 패턴을 보였다. 즉, 국가브랜딩에 대한 높은 관심과 관계 형성적 접근으로 전환을 보였던 이명박 정부 때 투입예산도 함께 높았다. 그 후 국가브랜딩 정책은 다시 이미지 홍보 접근으로 돌아가며 정부관심에서 멀어지는 추세를 보였는데 예산도 축소되는 추이를 보이고 있어 정권교체에 따른 변화가 확인된다.

다음은 문화예산 대비 국가브랜딩 정책예산의 추이를 비교해보기 위해 정권별 문화체육관광부 총 지출예산 대비 문체부에서 지출한 국가브랜딩 예산의 추이를 살펴보았다. 문체부 예산 역시 총 국가예산 규모 대비 비율과 마찬가지로 이명박 정부(22.8%), 박근혜 정부 (18.1%), 문재인 정부 (13.3%) 순으로 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 각 연도별 문체부 지출예산 대비 비율을 보면, 2010년에는 전체 문체부 지출예산 대비 문체부에서 실시한 국가브랜딩 총 정책사업의 예산이 26.9%로 많은 비중을 차지하다 2011년부터 줄어들기 시작해 2014년까지 지속적으로 줄어드는 추세가 이어졌다. 총 정부예산의 추이와 마찬가지로 2015년 국가브랜딩 정책예산이 일시적으로 늘어난 후 2018년 들어 현저히 줄어들고 있는 추세이다.

그러나 외교부에서 집행된 국가브랜딩 정책예산이 차지하는 비율 측면에서는 다소 차이가 나타났다는 점이 흥미롭다. 외교부 총 지출예산 대비 외교부에서 지출한 국가브랜딩 정책예산은 이명박 정부(13.5%), 문재인 정부(11.1%), 박근혜 정부(10.8%) 순으로 이명박 정부 때 가장 높았던 것은 총 예산이나 문체부 예산 대비 비율의 추세와 동일하나 유독 외교부에서의 국가브랜딩 정책예산은 박근혜 정부에 비해 문재인 정부에서 증가하고

있는 것으로 나타났다. 총 국가예산 대비 국가브랜딩 정책예산이나 문체부 예산 대비 국가브랜딩 정책예산은 2017년 이후 현저히 줄어든 반면 외교부 국가브랜딩 정책사업 예산의 비율은 전 정권에 비해 더 줄어들고 있지 않은 것이다. 사회적으로 공공외교에 대한 필요성이 지속적으로 제기됨에 따라 외교부 차원에서도 공공외교에 더 강한 필요를 느끼고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 외교부에서 중점적으로 실시하고 있는 공공외교 사업예산도 늘어나고 있는 것으로 파악된다.

단, 앞서 신규 사업이나 추진근거에 대한 내용을 통해 파악한 바에 따르면 박근혜 정부와 문재인 정부가 인식한 공공외교에는 차이가 있었다. 한국문화의 세계화를 위한 공공외교가 이명박, 박근혜 정부의 주안점이었다면, 문재인 정부에서는 국민외교 추진기반을 구축하거나 세계시민센터를 지원하는 등의 신규 사업이 국가브랜딩을 위한 목적으로 개설되었다. 시민과 민주적 가치가 중심이 되는 내적인 공공외교로 초점이 전환된 것이다. 따라서 예산의 투입 역시 대외홍보의 측면보다 내적인 공공외교를 강조하는 방향에 대한 집행이 증가하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

## 제2절 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩 정책 분석

이 연구에서는 국가브랜딩 정책집행과정을 정권별로 누구에게 어떤 메시지를 어떤 경로를 통해 전달하느냐 하는 커뮤니케이션 시각에서 검토해 보기 위해 각각 목적, 정책대상, 콘텐츠, 채널 요소를 관계 형성적 국가브랜딩으로 전환하기 위한 핵심유목으로 설정하였다. 정권에 따라 이 커뮤니케이션 요소에 포함된 사업들의 내용은 어떠했는지, 그리고 각 요인이 차지했던 예산의 비중은 어떻게 달라졌는지를 살펴보았다.

### 1. 커뮤니케이션 유목별 사업내용

국가브랜딩 정책 사업은 그동안 정권별로 설립되었던 개별 위원회의 준

폐여부나 관점에 따른 사업의 명칭변경, 부처의 이동이나 지출되는 예산의 변화 등이 있어왔다. 정책사업의 분류기준에 대해서는 앞서 연구방법에서 설명하였으나, 연구자 단독으로 코딩을 실시했기 때문에 예산의 변화과정을 설명하기 전에 정책 사업을 각각 어떤 요인으로 분류해 분석했는지를 더 구체적으로 보여주는 과정이 필요하다. 따라서 핵심 사업들을 위주로 각 항목에 어떤 사업들이 포함되었는지 제시하도록 하겠다.

먼저 정책의 목적은 경제적 목적, 문화홍보 목적, (공공)외교적 목적으로 분류해보았다. 경제적 목적으로 실행된 국가브랜딩 정책으로는 한류진흥사업, 전략콘텐츠산업육성, 문화콘텐츠 국내외 마케팅 활성화, 방송영상콘텐츠 해외진출 지원, 출판산업육성 및 해외진출 지원, 국제관광협력, 문화관광축제지원, 공예관광상품개발, 공연예술활용 관광자원화, 영화 해외진출지원, 중저가 관광호텔 경쟁력강화, 외래관광객유치활동, 국제대회 개최 지원 등의 세부사업이 있다. 이 사업들은 물론 경제적 이익창출 단일 목적만을 가지지 않는다. 예를 들어 출판산업육성 및 해외진출 지원 사업이나 한류진흥 사업은 경제적 목적을 가지는 동시에 문화정체성홍보 목적도 갖는다. 방송영상콘텐츠 해외진출 지원 역시 경제적 목적을 가지는 동시에 한국방송영상을 해외에 송출함으로써 한국의 대중문화를 홍보하고자 하는 복수의 목적을 갖는다. 또 방송전문가들의 교류를 지원하는 국제방송문화 교류지원 사업의 경우에는 방송수출목적도 있지만 공공외교 교류이 장을 활성화하려는 목적도 갖고 있다. 따라서 이러한 정책 사업들은 복수의 목적으로 코딩해 분석하였다.

문화홍보를 목적으로 하는 정책들로는 대한민국역사박물관, 한글박물관, 한국민속문화전시 등 각종 박물관 운영부터 전통한옥 체험숙박시설 운영 지원, 도서관 국제교류 사업, 한국어교원양성 및 교육자료개발, 세종학당 확충지원 및 운영, 전통차 문화나 전통서당문화 등 민족문화계승기반구축사업, 국학진흥 정책기반조성 사업, 국가대표브랜드로서 해외공연을 하고 있는 국악원 공연활동 등의 사업들을 예로 들 수 있다. 이러한 사업들 역시 모두 복수의 목적을 갖는 것으로 판단하였다. 예를 들어 각종 박물관

운영의 경우 관광객을 유도하기 위한 경제적 목적과 한국의 전통문화 홍보, 또는 박물관 교류 등을 통한 외교적 목적 모두를 동시에 갖는다. 또한 한국어교원양성 및 교육자료개발 같은 사업은 경제적 목적보다는 문화정체성을 홍보하고 공공외교를 더 확대하기 위한 목적이라고 볼 수 있다. 따라서 이런 경우 모두 복수의 목적을 가지는 것으로 분석하였다.

공공외교 차원을 포괄하는 외교적 목적의 경우 해외 작은 도서관 조성을 위한 해외원조(ODA)사업, 다문화사회 문화 환경 조성을 위한 사업, 개발도상국관광발전지원 사업, 개발원조 협력강화 사업 등을 예로 들 수 있다. 이러한 사업들은 특별히 단기적인 경제적 이윤달성 목적이나 문화정체성 홍보 목적을 갖는다기보다 장기적인 외교적 목적을 갖는 사업이라고 볼 수 있으며 태권도 평화봉사단 파견 등 해외원조이지만 우리나라 문화정체성 홍보 목적을 함께 가지고 있는 사업의 경우 문화정체성 홍보와 함께 복수의 목적을 갖는 것으로 코딩해 분석하였다.

국가브랜딩 정책대상은 두 가지 특성으로 나누어 살펴보고자 하였다. 먼저 정책 참여자의 다양성 수준과 목표대상을 나타내는 수용자특성이다. 정책대상의 경우 대다수가 복수의 내용을 가진다. 예를 들어 한국에서 매해 열리고 있는 서울드라마 페스티벌 같은 경우 주 참여자가 한국인과 주한 외국인인 것으로 나타났다. 그러나 같은 행사유형의 사업임에도 부산국제광고제 지원사업의 경우 다양한 해외거주 외국인이 행사를 위해 방문 참여하는 행사이다. 이러한 행사는 관람객인 일반 공중이 없으면 사업자체가 이루어질 수 없으므로 참여자 다양성 수준은 일반 대중이라고 판단하였다.

다양한 콘텐츠산업 및 해외수출 지원을 위한 사업 중 방송 종사자의 해외 마켓 참가를 지원하거나 바이어를 초청해 설명회를 여는 사업, 해외 패션행사에서 한국패션문화쇼룸을 구축하도록 지원하고 캐릭터 해외수출 및 라이선싱 전시회에서 한국공동관을 운영해 국산캐릭터 유통활성화에 기여하고자 하는 정책 사업 등은 해외거주 외국인을 대상으로 공무원 또는 초청된 전문가가 지원해 참여하는 사업이라고 할 수 있다. 방송영상콘텐츠 해외진출을 지원하기 위해 한국의 방송영상물을 해외 현지 규격에 맞게

재제작하거나 배급하는 과정, 국제공동제작 등 역시 해외거주외국인을 대상으로 하는 정책이다.

우리나라 대중문화산업발전을 위해 문화계 오피니언리더 교류나 한류지속 및 확산을 위해 정책자문위원회 운영 또는 전략조사연구를 시행하는 사업은 한국인을 대상으로 초청전문가가 참여하는 사업이다. 그리고 콘텐츠진흥원의 해외지사 및 해외문화원 등과 연계한 한국만화 특별전을 개최하는 사업이나 해외사무소나 현지 네트워킹 및 포럼을 개최해 해외 전략지역 유통 활성화를 지원하는 사업은 해외거주한국인과 해외거주외국인을 대상으로 초청전문가들이 참여하는 사업으로 볼 수 있다.

콘텐츠는 각각 장소관광, 전통문화, 대중문화로 분류하였다. 장소관광 콘텐츠로는 관광안내구축지원, 문화관광해설사 육성사업, 국가 관광안내정보 표준화 사업, 중저가 관광호텔 경쟁력강화, 외국어 전자지도 서비스구축, 외래 관광객 유치활동 지원, 관광마케팅조사연구 및 정보수집, 해외관광문화센터 건립, 관광시설 확충 구축, e스포츠 complex 구축, 부산국제광고제 지원 등이 있다. 장소관광콘텐츠의 경우 대부분 폭넓은 범위에서 한국이라는 장소를, 또는 한국 내 특별 지역이나 구체적 장소를 주제로 다룬다. 전통문화콘텐츠는 대한민국역사박물관 운영, 템플스테이 운영 및 시설 지원, 전통한옥 체험숙박시설 운영, 한국음식 관광산업화, 고궁 역사문화 관광 상품화, 한글의 가치 확산, 한국문학 번역원 지원, 미술품 유통활성화 지원, 우리문화재 해외전시 사업 등이 있다. 대중문화 콘텐츠로는 한류진흥, 문화콘텐츠 국내외 마케팅 활성화 사업, 방송영상콘텐츠 해외진출 지원, 그리고 다양한 스포츠 관련 교류 사업 등이 있다.

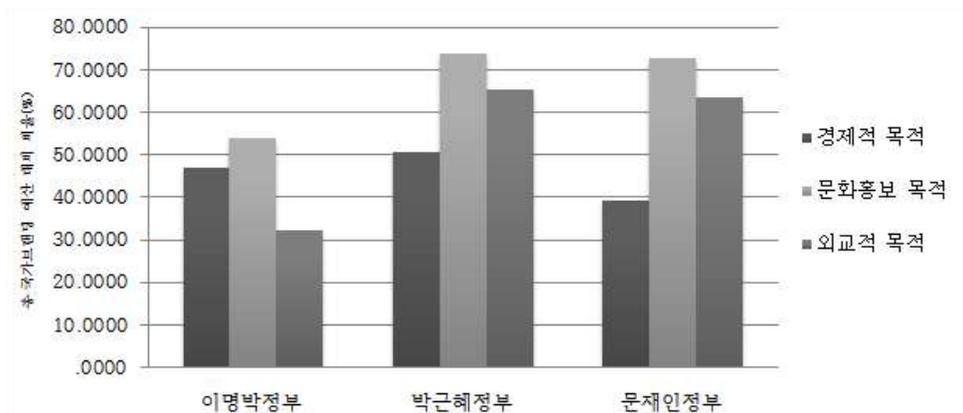
마지막으로 채널은 직접접촉/미디어매개, 일방향/쌍방향 두 가지 특성으로 분류하였다. 한국문화종합행사개최 및 한국바로알리기 행사지원 같은 경우 직접접촉 및 일방향 사업으로, 한국소개영상물을 통해 국가이미지를 홍보하는 사업은 미디어매개 및 일방향 사업이라고 할 수 있다. 국제방송 문화교류지원은 미디어매개 쌍방향으로, 계기별 수교기념 행사는 직접접촉 쌍방향 사업이라고 간주하여 분석하였다.

## 2. 커뮤니케이션 유목별 예산분석

다음은 각 국가브랜딩 커뮤니케이션 유목에 해당하는 세부사업의 예산 변화를 추적해 시각화하여 제시하였다. 커뮤니케이션 유목별 예산분석은 각 정부가 지니고 있었던 국가브랜딩 기획 및 집행을 파악하기 위한 측정 도구 중 하나이다. 앞서 정권별 총 국가브랜딩 예산의 차이를 시기별 총 예산의 비율을 통해서 비교했듯 커뮤니케이션 유목별 예산분석 역시 총 예산의 차이가 아닌 각 정부의 총 국가브랜딩 예산 중 각각의 유목예산이 차지하는 비중을 비교하였다. 커뮤니케이션 유목은 중복 코딩된 값으로 평가되었기 때문에 총 합은 100%로 제한되지 않는다.

### 1) 국가브랜딩 예산의 정책목적 비교

먼저 정권별 국가브랜딩 목적의 평균예산분포를 통해 각 정부에서 어떤 목적을 강조해 국가브랜딩 정책을 추진했었는지를 분석해보았다(<그림 3> 참조).



<그림 4> 정권별 국가브랜딩 예산의 정책목적 비교

분석결과 정권별로 중점을 두었던 국가브랜딩 목적에 차이가 있었던 것으로 나타났다. 이명박 정부는 국가브랜딩 정책목적의 평균예산분포의 비중이 문화홍보 목적(53.8%), 경제적 목적(46.9%), 외교적 목적(32.2%) 순으로 나타났다. 박근혜 정부는 문화홍보 목적(73.6%), 외교적 목적(65.3%), 경제적 목적(50.6%) 순으로 나타났다. 문재인 정부는 문화홍보 목적(72.8%), 외교적 목적(63.6%), 경제적 목적(39.3%) 순으로 나타났다. 세 정권 모두 문화홍보 목적이 가장 높은 것으로 나타났는데 이는 국가브랜딩 정책의 경우 문화적 속성을 강조한 주제를 통해 정책집행이 이루어지는 경우가 많기 때문인 것으로 파악된다.

국가브랜딩 정책을 목적의 특성으로 분류해 검토한 결과 이명박 정부에 비해 박근혜, 문재인 정부에서 복수의 목적을 가지고 집행한 국가브랜딩 정책 사업들이 많았음을 알 수 있다. 중첩의 목적으로 분류된 정책이 많았다는 것은 목적이 뚜렷하지 않은 사업이 많았음을 말해준다. 앞서 정권별 정책 사업내용 분석결과 다른 두 정권에 비해 이명박 정권에서 정책의 주요업무현황에 대한 내용이 가장 구체적으로 정리되어 있었던 점과 같은 맥락이다.

국가브랜딩을 위한 목적이 물론 하나의 목적만을 갖는 것은 어렵다. 그러나 이 두 정권에서처럼 대다수의 국가브랜딩 사업에 대한 목적설정이 모호한 채 정책이 집행될 경우 뒤따르는 수용자, 대상별 콘텐츠, 채널요인에 대한 미시적인 계획을 세우기가 어려워 결과적으로 커뮤니케이션의 효율이 떨어질 가능성이 크다.

이명박 정부는 중첩의 목적을 갖는 사업들의 비중이 훨씬 적었다. 정부에서 인식하고 있는 국가브랜딩 기획 및 집행의 주안점이 글로벌 코리아 그리고 한국경제의 선진화에 초점이 맞춰져 있었다. 이명박 정부 시기 경제적 목적의 평균예산이 차지하는 비율이 다른 두 정권에 비해 뚜렷하게 높은 비중을 차지했다. 박근혜 정부의 경우 경제적 목적과 문화홍보 목적이 복수요인으로 집행된 정책이 많았던 반면, 이명박 정부 시기에는 경제적 목적을 단독으로 갖는 사업들이 더 많았다. 이는 정권이 지니고 있었던

국가브랜딩에 대한 인식이 예산집행에서도 드러난 것인데, 정권별로 어디에 국가홍보의 주안점을 두고 있는지에 따라 국가브랜딩 정책예산의 집행이 달라질 것이라는 추론을 뒷받침한다.

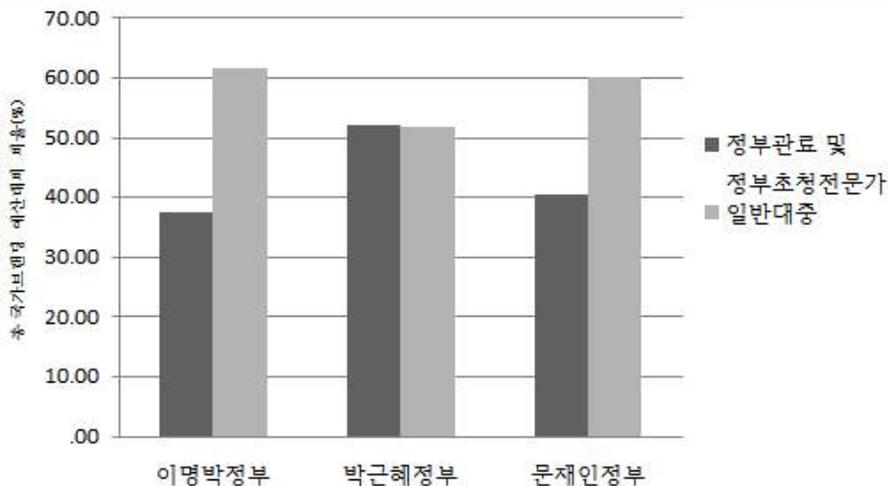
박근혜 정부 들어 문화홍보 목적은 현저히 늘었지만 경제적 목적의 국가브랜딩 정책예산은 거의 변함이 없었다. 이는 경제부흥, 문화융성 및 문화다양성 증진, 문화유산 보존강화, 콘텐츠산업육성 등의 박근혜 정부 국정철학을 반영한다. 이명박 정부에 비해 외교적 목적 사업이 큰 폭으로 증가한 것이 흥미로운 변화인데, 이러한 변화는 2016년 공공외교법이 제정되고 발효되면서 범정부 차원의 공공외교 통합조정기구로서 공공외교위원회가 외교부에 처음 설치돼 운영되기 시작하며 공공 외교적 관점이 더욱 강조됐기 때문인 것으로 파악된다.

문재인 정부 들어서는 외교적 목적의 정책사업 예산은 비슷한 수준을 유지하고 있었으나 경제적 목적의 사업 예산은 큰 폭으로 감소했다. 이러한 변화 역시 국민주권, 복지국가, 한반도평화변영을 주요 국정철학으로 삼았지만 경제에 대한 강조점은 없었던 정권의 초점이 반영된 예산집행결과로 볼 수 있다. 세 정권 모두 문화홍보 목적이 가장 우위를 차지하고 있었다. 이는 국가브랜딩의 특성 상 문화적 요소를 중심으로 정책을 펼치는 경향이 두드러졌기 때문이다.

정책의 목적 측면에서는 경제적 목적, 문화홍보 목적, 외교적 목적이 모두 비슷한 비율로 균형을 이뤄 집행될 때 가장 다방면을 포괄하는 관계형성적인 국가브랜딩이 이루어진다는 방향성을 제시했다. 국가브랜딩 목적의 기준에서 봤을 때 전체적으로 국가브랜딩 예산이 증가했어도 목적의 비율에 큰 차이가 나타나 정책집행이 관계 형성적으로 변화하고 있다고 보기는 어렵다. 국가브랜딩 정책목적의 쏠림 현상이 전 정부의 집행에 비해 현재 가장 강하게 나타나고 있기 때문이다.

## 2) 국가브랜딩 예산의 정책대상 비교

다음으로 정책집행대상(수용자)의 다양성 수준을 살펴보았다(<그림 4>참조). 정권별로 살펴보면 수용자 다양성 수준에 있어서는 이명박 정부(61.50%) > 문재인 정부(60.10%) > 박근혜 정부(51.80%) 순으로 일반 대중의 참여가 많았다. 반면, 박근혜 정부 시기에는 정부관료 및 초청전문가와 일반대중이 비슷한 수준을 보여 제한적인 정부관료 및 정부초청전문가를 대상으로 한 정책집행이 세 정권 중 가장 많았던 것으로 파악된다.



<그림 5> 정권별 국가브랜딩 예산의 수용자 다양성 수준 비교

대상의 다양성 수준은 국가브랜딩 정책에 참여할 수 있는 수용자 범위를 다양화시키고자 노력했는지, 일반 대중의 참여가 증가했는지를 확인해 보기 위함이었다. 일반 대중의 참여가 확대되어 왔는지를 검토하여 관계 형성적인 정책집행으로 전환해왔는지를 확인해보고자 하였다.

그러나 분석결과 그 추세에 대한 명확한 답을 얻는데 한계가 있었다. 관계 형성적 접근으로 전환되려면 일반 대중의 참여가 증가해야 하는데, 일반 대중의 참여는 이명박 정부 때 높았다가 박근혜 정부 때 일시적으로

감소했다. 그리고 문재인 정부 때 다시 증가하는 추세를 보인다. 이러한 변화는 일시적인 것인지 아니면 변화의 방향성이 없이 정권에 따라 움직이는 것인지를 설명하기 위한 충분한 근거를 찾지 못했다.

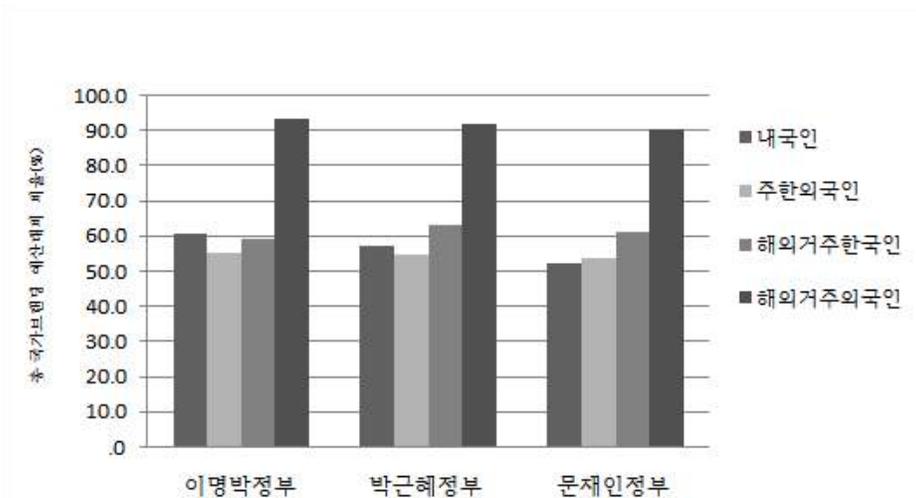
그러나 정부 관료나 정부초청인사만이 초대된 정책이 급격히 늘어났다는 것은 정책의 입안 단계에서 이미 제한적인 지정대상이 국가브랜딩 정책의 참여자로 설정됐다는 것을 의미한다. 만약 정책의 입안 단계부터 이미 대상이 정해져 있었다면 대상과 관련해서는 박근혜 정부시기가 다른 두 정권에 비해 정치권력의 영향이 더 크게 작용했던 것으로 파악할 수 있다. 관계 형성적 국가브랜딩으로 전환되기 위해서는 수용자들 스스로 다방향적으로 공유하고 소통할 수 있는 장을 만들어주는 것이 중요하다고 했다. 그러나 일반대중을 참여시키는 정책에 대한 예산의 비율이 감소했다는 것은 참여대상에 대한 집행주체자의 개입이 증가했던 것으로 유동적으로 커뮤니케이션 할 수 있는 환경을 만들어줘야 하는 관계 형성적 접근과는 거리가 멀다.

### 3) 대상에 따른 콘텐츠 유형변화

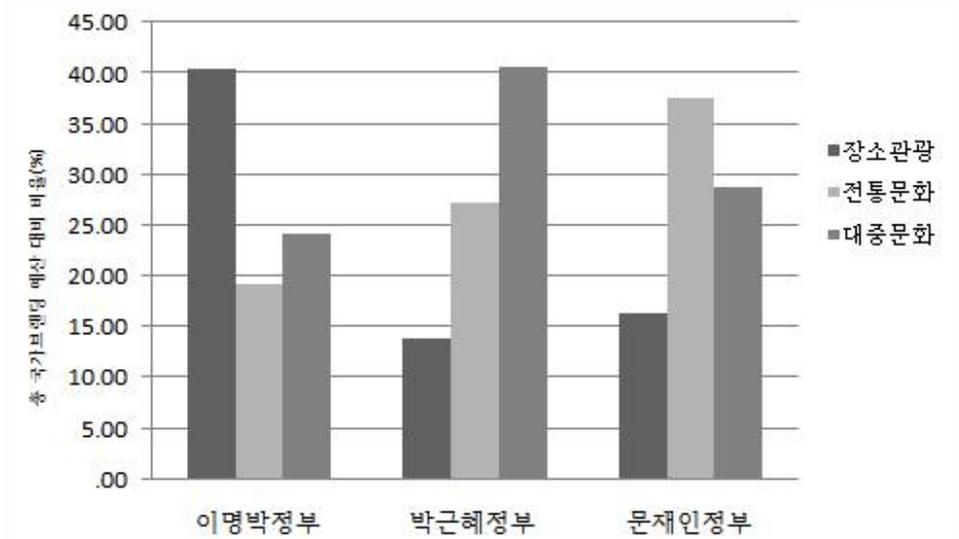
대상에 따라 콘텐츠가 적절하게 집행되었는지도 관계 형성적 접근으로 전환하고 있는지를 확인해볼 수 있는 요소이다. 앞서 살펴본 논의에 따르면, 한국과 문화적거리가 있는 신흥시장의 경우에는 한국의 문화에 대해 아직까지 접한 기회가 적고 낯설기 때문에 오히려 문화적 요소와 직접적으로 관련이 없는 한류미디어와 같은 유희적 콘텐츠가 국가브랜드에 대한 태도에 더 영향을 미치는 것으로 나타났다고 했다(김유경 외, 2017). 그러나 오히려 한국에 대한 인지도가 비교적 높고 왕래도 잦은 중국과 같은 경우에는 한국 드라마 시청이 한국에 대한 태도에 독립적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(이준웅, 2006). 수용자의 기존 관심도나 정보의 유무에 따라 콘텐츠의 영향력이 달라진다는 것이다. 이러한 논의를 토대로 한국에 대해 친밀도가 낮은 문화적 거리가 있는 대상일수록 보다

역사나 전통과 같은 구체적인 콘텐츠보다 유희적인 대중문화콘텐츠가 국가에 대한 관심과 흥미를 유도하는 데 더 효과적일 것이라고 예측해볼 수 있었다.

이러한 맥락에서 국가브랜딩 정책대상유목을 각각 한국인, 주한외국인, 해외거주한국인, 해외거주외국인으로 분류해 그 비중의 분포를 확인해보고 이 중에서 한국에 대해 기존 정보가 비교적 많을 것이라고 파악한 한국인, 주한외국인, 해외거주한국인과 한국에 대한 정보가 비교적 부족할 것이라고 파악한 해외거주외국인에 집행된 콘텐츠의 차이를 보고자 하였다(<그림 5>참조).



<그림 6> 정권별 국가브랜딩 예산의 목표대상 비교



<그림 7> 정권별 국가브랜딩 예산의 콘텐츠 비교

우선 세 정권 모두 해외거주외국인을 대상으로 한 국가브랜딩 정책에 가장 많은 예산을 투입하고 있었으며 목표 대상의 추이에 두드러지는 정권별 변화는 나타나지 않았다. 정권별 국가브랜딩 콘텐츠 유형이 차지한 비중은 경제적 목적예산이 높았던 이명박 정부에서는 장소관광 콘텐츠(40.30%)가, 문화융성의 국정운영기조를 강조했던 박근혜 정부는 대중문화(40.60%)가, 문재인 정부는 전통문화가 차지하는 비중이 가장 높았다.

대상별 전달된 콘텐츠 유형을 살펴보았다(<표 4>참조). 분석결과 대상에 따른 콘텐츠 유형의 집단 간 차이가 발견되었다. 주한외국인과 해외거주한국인은 중복된 유목으로 선택된 경우가 많았다. 따라서 세 정권 모두 가장 높은 비중을 차지했던 해외거주외국인을 중심으로 살펴보았다.

<표 4> 대상에 따른 콘텐츠 유형의 집단 간 차이  
(N= 국가브랜드 정책사업 개수, 평균예산(M)단위: 억 원)

대상		이명박 정부			박근혜 정부			문재인 정부		
		장소 관광	전통 문화	대중 문화	장소 관광	전통 문화	대중 문화	장소 관광	전통 문화	대중 문화
한국인	M	2.10	6.41	7.92	7.34	11.3	6.53	11.9	9.0	0.33
	SD	6.97	12.1	38.4	23.8	21.0	17.4	32.5	16.4	1.49
	N	49	49	49	49	49	49	21	21	21
해외거주 외국인	M	27.5	8.69	7.88	18.5	20.0	18.1	17.7	24.9	7.82
	SD	92.3	16.2	24.7	76.2	59.0	54.3	58.2	57.7	23.7
	N	122	122	122	147	147	147	63	63	63
F(p)		3.395(0.03)			9.278(0.00)			1.265(0.28)		

먼저 이명박 정부는 해외거주외국인을 대상으로 장소관광 콘텐츠에 가장 많은 예산을 투입했다. 박근혜 정부는 전통문화 콘텐츠를 가장 많이 집행하고 있었고 대중문화콘텐츠나 장소관광 콘텐츠도 비슷한 수준으로 전파했다. 문재인 정부는 해외거주외국인을 대상으로 전통문화콘텐츠를 월등히 더 많이 전파하고 있는 것으로 나타났다.

해외거주 외국인은 한국에 대해 비교적 정보가 적다고 추론할 수 있다. 그리고 앞서 논의한 바에 따르면 문화적 거리가 있는 수용자들에게 과도하게 문화적 속성을 강조하는 전통콘텐츠보다 콘텐츠 자체에서 오는 흥미나 매력을 전달할 수 있는 유희적 콘텐츠의 우수성이 한국에 대한 호감도를 높인다.

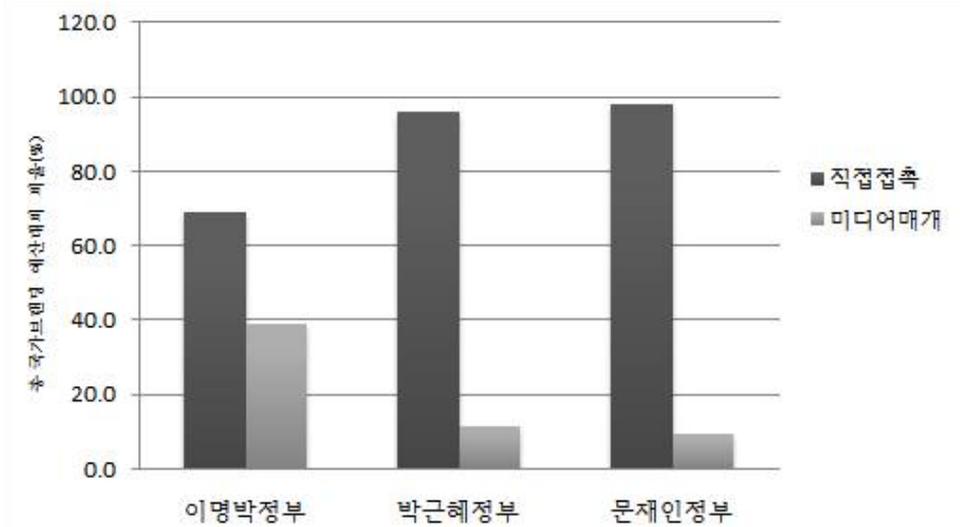
그러나 현재 추이를 보면 해외거주 외국인을 대상으로 점점 더 전통문화콘텐츠가 많이 전달되고 있는 추세로 전환하고 있다. 정권별로 분석해본 결과 국가를 홍보하고 알리는 정책집행 측면에서 박근혜 정부부터는 비교적 한국에 대한 정보나 관심이 부족한 사람들을 대상으로 전통문화를 강하게 강조하고 있는 것으로 나타났다. 이는 대상에 따른 콘텐츠 유형에 대한 집행이 이론적 논의와 반대되는 추이로 흘러오고 있다는 것을 나타낸다. 이러한 결과는 관계 형성 접근을 위한 대상에 따른 콘텐츠 유형의 집행이 최근으로 올수록 점점 더 관계 형성적이지 못한 방향으로 집행되고 있다는 결과를 말해준다.

#### 4) 국가브랜딩 예산의 정책채널 비교

마지막으로 정권별 국가브랜딩 채널이 차지하는 비중을 분석해보았다. 국가이미지가 형성되는 작동방식을 검토한 결과 브랜드이미지는 많은 경험 혹은 의사전달 매체에 노출될 때 그 연결이 더욱 강력해지고 그 연상들이 상호적으로 연결될 때 이미지가 더 뚜렷하게 나타난다고 했다. 또한 국가명성에는 대면접촉과 같은 1차 경험보다 미디어를 통해 획득한 정보나 지식과 같은 2차 경험만이 국가명성에 직접적인 영향을 준다는 것을 확인하였다(Yang et al., 2008; 차희원 외, 2013).

이에 따라 정권에 따라 과연 채널과 관련된 국가브랜딩 정책집행에 변화가 있어왔는지를 살펴보았다. 특히 기존의 국가홍보활동은 제한된 대상 집단 간 교류활동이나 일 방향적인 미디어 이용이 주축이 되는 채널의 이용이 주요 전달통로였는데, 미디어환경 변화에 따라 쌍방향적인 미디어에 대한 채널이 증가했는지를 검토해보기 위함이었다.

분석결과 이명박 정부는 직접접촉(68.8%), 미디어매개(39.1%)로 채널 간 차이가 가장 적었고 나머지 두 정권은 모두 직접접촉 정책집행이 월등히 높았다. 그리고 그 차이는 오히려 점점 더 벌어지고 있는 것으로 나타났다(<그림 7>참조). 이는 국가명성에는 대면접촉과 같은 1차 경험보다 미디어를 통해 획득한 정보나 지식과 같은 2차 경험만이 국가명성에 직접적인 영향을 준다는 이론적 논의를 완전히 반하는 결과다.



<그림 8> 정권별 국가브랜딩 예산의 채널(직접접촉/미디어매개) 비교

그렇다면 일 방향적 속성과 쌍방향적 속성은 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴보았다. 앞서 검토한 관계형성 패러다임은 수용자 다변화에 따라 국가브랜딩에도 상호작용적 채널의 접근 방식을 취해야 한다는 점을 강조한다. 해외 다양한 수용자들의 참여를 이끌 수 있는 수단을 적극 적용해야 하는데 특히 최근에 와서는 온라인 구전(e-WOM)이 가장 신뢰도 높은 경로로서 국가 및 브랜드의 가시성을 향상시키는데 큰 역할을 하고 있다 (Sigala, 2010; Hakala & Lemmetyinen, 2011). 이에 대해 하나와 라울리는 커뮤니티 육성 등 다양한 네트워크를 활용한 방법을 적극 확대해야 한다고 했다. 따라서 채널의 전달방향으로도 정책을 분류해보았다(<그림 8>참조).

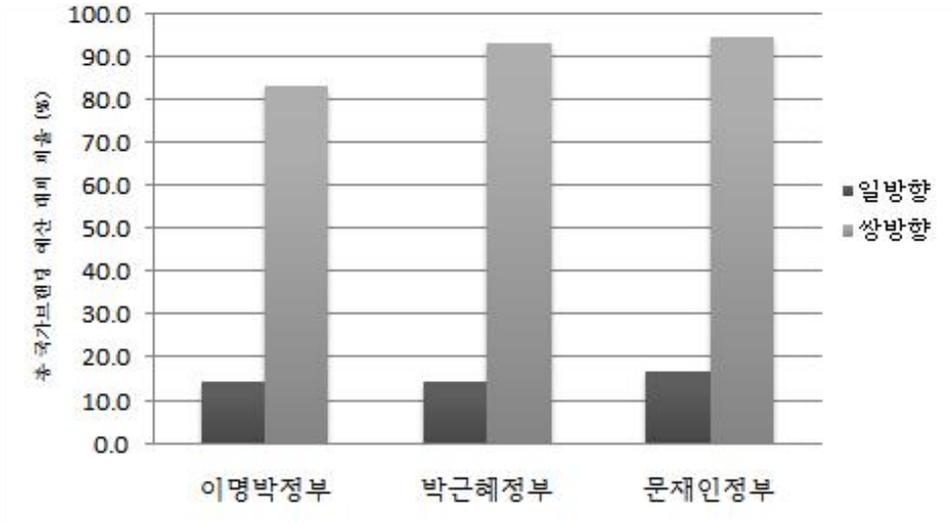


그림 9 정권별 국가브랜딩 예산의 채널(일방향/쌍방향) 비교

분석결과 우리나라는 쌍방향적 속성의 채널을 더 많이 사용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이는 전문가 교류 등 제한적인 집단 간 쌍방향적 속성이 대부분이다. 다채널 환경에 맞게 쌍방향적 속성의 매체를 이용해 참여의 장을 확대하는 것에는 여전히 많이 못 미치는 수준이다. 물론 이 분석은 예산을 통해 진행했기 때문에 특성상 대면으로 이루어지는 이벤트에 집행되는 예산이 매체를 통한 정책보다 더 많을 수도 있다. 그러나 사업의 빈도 측면에서 봤을 때에도 상호적 속성의 매체를 이용한 접근 방식은 현저히 낮은 수준에 머물러 있었다.

### 제3절 소결

제4장에서는 정부 예산안에서 나타난 국가브랜딩 정책 사업의 내용, 추진 근거 및 연도별 신규·종료 사업, 그리고 예산의 비중을 통해 정권별 국가브랜딩 정책 집행의 흐름을 살펴보았다. 예산이란 정책 또는 사업을 재정 용어로 바꿔놓은 것으로, 국가브랜딩 정책예산의 추이는 국가브랜딩 정책에 대한 정권의 초점을 가장 명확하게 반영하는 변수라고 했다(정창훈,

2012). 분석 결과 국가브랜딩 정책을 가장 많이 추진하고 국가브랜딩 예산의 비율도 가장 높았던 시기는 이명박 정부다. 추출된 10년간의 국가브랜딩 정책들이 이명박 정부에서 시작된 경우가 대다수였다. 이 후 국가브랜딩 예산의 비중은 지속적으로 줄어들고 있는 추세이다. 종합적으로 봤을 때 한국 정부의 국가 해외홍보에 대한 관심은 점점 후순위가 되고 있는 것으로 파악된다.

정권별로는 크게 두 가지 차원에서 차이가 나타났다. 첫째, 한국의 정체성을 어떻게 구성해 어떻게 홍보하고자 하는지, 둘째, 관계 형성적 접근으로 전환했는지의 여부다. 먼저, 핵심적으로 강조하고자 했던 국가의 정체성과 이미지가 정권별로 변화했다. 이명박 정부는 '세계화'에 방점을 두고 '글로벌 한국', '세계적인 발전 체계를 이룩한 경제적 선두 국가'로 한국의 정체성을 소통하고자 했다. 박근혜 정부는 세계화 관점은 유지하고 있었지만 경제적 관점보다는 문화예술 교류라는 외교적 관점으로 초점을 전환해 '고품격 전통문화', '친근한 다문화 사회 및 적극적인 대외 원조 국가'로 한국의 정체성을 소통하고자 했다. 문재인 정부는 '평화 한반도' 이미지를 국가가 추구하는 핵심 정체성으로 내세웠다.

이러한 결과를 보면 각 정부별로도 한국의 정체성을 어떻게 구현해내고 싶은지 그 강조점이 달라졌지만 특히 보수정권과 진보정권에 따라서는 대한민국 정부수립 이후부터 보수정권은 경제 성장으로, 진보정권은 한반도 평화로 국가의 정체성이 두 축으로 극명하게 대립되는 현상이 일관되게 나타나고 있다. 앞서 국가홍보 정책 역사 관련 논의에 따르면, 1960년 정권 정당화 시기부터 보수정권은 북한과의 치열한 체제 경쟁에서 남한의 우월함을 한국이 이룩한 급속한 경제 성장을 토대로 공공외교 메시지로 보급하고자 했다(Lee, 2019). 진보정권은 활발한 민주주의, 남북정상회담을 통한 남북한의 화해, 한반도 평화를 핵심 메시지로 글로벌 언론에 한국을 홍보하였다. 보수정권인 이명박 정부가 들어서며 다시 경제성장에 대한 강조점으로 전환되었다가 진보정권인 문재인 정부가 들어서며 또다시 남북정상회담과 한반도 평화 메시지를 보급하는 등 국가 홍보의 초점이 반

복적으로 교차되고 있는 것이다.

이러한 현상은 국가브랜딩 정책을 집행하는 과정에도 매우 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 이명박, 박근혜 두 보수정권에서 10년 간 이어오던 한국 관련 해외 오류 수정 정책 사례는 실질적인 효과를 나타내고 있음에도 불구하고 문재인 정부는 한국에 대한 ‘오해’ 및 오류 수정으로 전환시키며 한국의 역사, 문화 등 국가정체성의 근본에 대한 재구성 정책으로 전환시켰다.

국가의 정체성은 국가에 소속된 국민들이 가지고 있는 신념과 감정을 의미하며, 국민 구성원을 구축하고 민족 정체성의 본질을 구성하는 것이자, 국민이 국가에 대해 공감할 수 있는 최소한의 표준이나 가치 또는 규범을 의미한다(Whetten, 2006). 국가의 소속 구성원들 간에 공유하는 핵심은 유지하되 결과적으로 외부 세계와 상호적 소통을 통해 지속적으로 재구성되어야 한다고 했다. 그러나 정부가 주도하는 국가브랜딩 정책의 경우 국민이 공유하는 최소한의 핵심 가치가 무엇인지에 대한 논의보다 정권의 이념이 주도하는 국가 정체성을 일방적으로 전달하는 접근이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 관계 형성적 접근으로 전환해 왔는지의 여부다. 국가브랜딩 정책에 가장 적극적이었던 이명박 정부는 국가브랜딩위원회를 통해 대통령 공약 사항, 국정 과제, 특별지시 사항뿐 아니라 외부 피드백도 적극적으로 모니터링하여 정책적으로 반영하고 효율적인 국가홍보를 위한 유관 기관 및 민간과의 협력 구조도 확립하는 등 국가브랜딩 접근 방식의 차원에서 가장 변화를 많이 시도했다.

그러나 박근혜 정부는 장기적으로 해외 수용자들과 자연스럽게 상호적인 커뮤니케이션을 지속할 수 있는 환경을 정착시키는 데 집중하기보다 긍정적인 이미지를 다수 송출하는 데 더 초점을 맞췄다. 다양한 문화콘텐츠 산업에 대한 지원을 늘리고 전파하고자 노력했지만 상호적으로 형성되는 방식보다 한국의 강점으로 부각하고 싶은 다양한 희망하는 이미지를 일방적으로 송출하는 이미지 관리 접근 방식으로 다소 후퇴하는 양상을

보였다.

문재인 정부는 해외를 대상으로 한 국가홍보보다 가치 지향적이면서 대내적으로 공공외교 관점을 강조하는 것으로 나타났다. 이 시기 신규 사업들을 중심으로 살펴보면 시민이 중심이 되는 국민 외교 사업이나 시민 센터 지원 등 시민을 강조하는 정책으로 앞선 두 보수정권에서 글로벌 외교를 강조했던 것과는 매우 다른 관점을 취하고 있다. 국가브랜딩 정책을 대외홍보보다 대내적 국정홍보로 접근하고 있다.

커뮤니케이션 요인에 대한 예산 분석에서는 변화가 더 미미하게 나타났다. 특히 우리나라의 경우 목표하는 대상에 더 효율적인 콘텐츠를 전달하는 미시적인 고려는 충분히 보강되지 못했던 것으로 파악되었다. 앞서 한국에 대해 정보나 관심이 부족한 대상을 향해 문화적 속성이 과도하게 담긴 전통 콘텐츠보다 유희적 콘텐츠가 국가이미지 형성에는 더 효율적이라는 점을 추론했다. 그러나 한국은 오히려 역으로 최근으로 올수록 한국에 대해 정보나 관심이 부족한 대상을 향해 반복적인 전통 콘텐츠를 점점 더 강조하고 있는 것으로 나타났다. 상호작용적 채널 활용은 더 확대되지 않은 채 오히려 최근으로 올수록 줄어들고 있으며 우리나라는 여전히 직접 홍보 방식에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 10년의 추이를 봤을 때 우리나라 국가브랜딩은 관계 형성적으로 전환되고 있지 못한 것으로 파악된다.

국가의 구성원이 공감하는 최소한의 표준이나 가치, 민족 정체성의 본질 등 국가정체성의 핵심은 유지되어야 함에도 불구하고 국가정체성에 대한 구성이나 홍보에 대한 기획 방향은 정권 교체 시기마다 변화되어 왔다. 그리고 정작 집행 단계에서 바뀌어야 할 국가브랜딩 접근 방식 측면에서는 관계 형성적인 변화를 적극적으로 반영하지 못했다. 큰 틀에서 국가브랜딩 정책의 연속성은 유지되며 커뮤니케이션을 지속하기 위한 접근 방식은 유동적으로 변화해야 하지만 한국의 경우 정 반대의 현상이 일어나고 있다.

## 제5장 국가이미지에 대한 내용분석

이 장은 [연구문제 3]과 [연구문제 4]에 대한 결과 부분으로 앞 장에서 파악한 정권별 국가브랜딩 기획 및 집행에 따라 국가이미지에 변화가 있었는지를 파악하기 위함이다. 앞장에서는 정권별 주요 국정철학이나 국가 정체성에 대한 구성에 따라 국가브랜딩 정책집행이 변했는지를 정책내용과 예산의 변화를 통해 검토하였다. 그리고 그 과정에서 정치권력이 국가브랜딩 정책집행에 영향을 미치고 있다는 점을 검토하였다. 이번 장에서는 구체적으로 정부가 송출하고자 했던 국가홍보이미지도 정권별로 달라져왔는지, 해외에서 나타나는 국가이미지에는 관련성을 보이는지 파악해보고자 하였다.

### 제1절 국가홍보이미지에 대한 내용 분석

#### 1. 해외문화홍보원에 나타난 정권별 국가홍보이미지

정부가 정책적으로 송출한 홍보이미지를 파악해보기 위해 2010년부터 2020년까지 발행된 해외문화홍보원의 정기 간행물 『KOREA』를 비롯하여 총 142편의 간행물에 담긴 내용을 분석하였다. 먼저 해외문화홍보원 홈페이지를 통해 수집 가능한 간행물은 2010년 6월 업로드 된 한국에 관한 장편 세계 명사 기고집 부터이다. 간행물의 수는 박근혜 정부, 문재인 정부, 이명박 정부 순으로 나타났는데, 박근혜 정부 때에는 정기 간행물 『KOREA』 외에도 특별기획물이 다른 두 정권에 비해 많았다. 이명박 정부 시기 자료는 제공되는 자체가 적었다. 한국의 다양한 이미지를 제공하며 정기적으로 발행되고 있는 『KOREA』잡지는 해외문화홍보원 홈페이지에 2012년 11월 호부터 제공되고 있어 사실상 분석 가능했던 이명박 정부 시기 간행물들은 하나의 주제를 가지고 집필된 장편의 도서 또는 기획 기

고집이 대부분이었다는 한계가 있다.

우선 방법론에서 제시한 대로 국가홍보이미지를 1. 경제, 2. 장소관광, 3. 전통문화, 4. 대중문화, 5. 정치외교 유형으로 분류해 검토하였다. 분석 결과는 다음과 같다(<표 5> 참조)<sup>30)</sup>.

<표 5> 정권별 해외문화홍보원 간행물에서 나타난  
한국의 국가홍보이미지 유목별 분포 (N=간행물 수)

이명박 정부 (N=26)		박근혜 정부 (N=68)		문재인 정부 (N=48)	
이미지유형	%	이미지유형	%	이미지유형	%
산업경제	9.1	산업경제	8.4	산업경제	0
장소관광	6.1	장소관광	13.3	장소관광	26.6
전통문화	42.4	전통문화	49.4	전통문화	40.6
대중문화	42.4	대중문화	22.9	대중문화	25.0
정치외교	0	정치외교	7.2	정치외교	20.3

<표 6> 정권별 해외문화홍보원 간행물 커버스토리에서 다룬 세부주제  
(N=간행물 수)

이명박 정부 (2010-2012)	박근혜 정부 (2013-2017.5)	문재인 정부 (2017.6-2020)
유네스코문화유산	애니메이션 (웹툰)	평창올림픽
한국경제성장의 역사	전통음식 (발효보존식품)	민주투쟁 및 독립운동
녹색성장	첫 여성 대통령 및 정부	DMZ 판문점
자연풍광	세계적인 정보통신기술	백두대간
K-클래식	한국미술 (민화)	평화 (남북관계)
K-드라마	전통가옥 (고택)	지역별 관광지
K-Pop	한국건축	한국음식(막걸리, 비빔밥)
한국음식	한복	한복
K-패션	한글	한국가구
K-스포츠	K-드라마	해녀
K-문학	창조경제	한의학
보자기문화	유네스코 세계문화유산	전통시장
	한국의 정원	한지
	문화융성	국악
	평화	밤 문화
	전통시장	한국영화

30) 홍보이미지는 복수코딩 되었기 때문에 합계가 100을 초과할 수 있다.

교육	게임문화
왕궁	한국의 자연
태권도	음료문화
4계절	한국도자기
송도 디지털 단지	갓
한국공예	팬데믹 이후의 사회
광복 70주년	
K-뷰티	
잠이 들지 않는 나라	
결혼문화	
전통음악 (뽕과리)	
한국뮤지컬	
한국의 그림책문화	
부모자식관계-효 문화	
케이팝	
코리안 헬스 케어	
한국 기념비	
한국 영화	
태극기	
구정설날문화	

---

정권별 해외문화홍보원 간행물에서 나타난 한국의 국가홍보이미지 유목별 분포를 살펴보면 이명박, 박근혜, 문재인 정부 모두 전통문화 이미지를 한국의 대표적인 홍보이미지로 강조하고 있는 것으로 나타났다. 산업경제 이미지와 정치외교 이미지에 대해서는 보수정권 대 진보정권의 차이가 두드러졌다. 문재인 정부의 해외문화홍보원 간행물에서는 앞선 두 보수정권에서 강조하던 산업경제 이미지가 전혀 나타나지 않았다. 대신 정치외교 이미지가 급격히 증가한 것으로 나타났다.

앞서 한국의 정당정치 시스템에 관한 논의에서는 분단국가가 형성된 시점부터 현재까지 상대 정권의 이념을 철저히 배척하는 한국 정치의 현실을 살펴보고 국가의 대외홍보정책에 관한 방향은 국정철학에서부터 드러나는 만큼 정권에 따라 국가 정체성에 대한 구성에 차이가 나타날 것으로 예상했다. 국가홍보정책의 역사적 흐름과 관련해서도 살펴봤듯 한국의 경제성장은 보수정권이 일관적으로 강조해왔던 대표적인 국가정체성이다. 특히 정책목적이나 국정철학에서 경제를 강조했던 이명박 정부는 예산안 사

업목적에 ‘경제적 부가가치 창출’이라고 직접적으로 명시된 경우가 다른 두 정권에 비해 많았을 만큼 경제적 목적 예산이 차지한 비중도 높았다. 또한 국가의 미디어 개입은 특히 공공서비스 방송에서 두드러질 것으로 추론했다. 대표적인 공공서비스 매체로 볼 수 있는 해외문화홍보원 간행물에서 앞선 두 보수정권에서 강조한 경제이미지가 진보정권에서는 전혀 나타나지 않은 것으로 변화했다는 것은 정부가 지향하는 정치적 정체성 즉, 정부의 관심사가 한국의 홍보이미지를 형성하는데 무엇보다 더 강력하게 작용됐을 것으로 파악할 수 있다.

국정철학이나 정책예산집행, 그리고 국가홍보이미지까지 같은 맥락이 적용되었다는 것은 국가브랜딩 정책에 국가의 개입이 미친 영향을 보여준다. 이는 판이 국가이미지 형성의 6차원 모형에서 설명했던 대로 국가에 대한 자기인식이 달라지니 상대방이 어떻게 우리를 인식하고 있을 것이라 짐작한 이미지(전 정권에서 강조했던 이미지)가 달라지고 인식되기를 희망하는 이미지도 달라져 홍보하는 국가이미지도 달라졌다는 것을 확인할 수 있는 결과이다.

해외문화홍보원 간행물에서 나타난 더 구체적인 주제를 정권에 따라 변화된 잡지의 구성과 함께 그 내용의 변화를 살펴보았다. 특히 매달 해외로 발송되는 『KOREA』잡지에서 고정적으로 등장한 주제의 챗터가 정권변화에 따라 달라진 점을 파악할 수 있었다. 이는 각 정부가 커버스토리 기사에 투영한 구체적인 이미지만큼이나 국가의 브랜드로서 투영하고자 강조했던 이미지로 파악된다. 따라서 정권의 변화에 따라 달라진 고정챗터의 내용을 중심으로 구체적인 내용과 맥락을 살펴보았다.

먼저 이명박 정부에서는 다른 두 정권의 간행물에서는 찾아볼 수 없었던 <Seoul>과 <Festival>을 별도의 챗터가 있었다. 서울시장을 역임했던 이명박 대통령의 주안점이 투영된 것으로 볼 수 있다. 특히 이명박 정부에서 처음 설립돼 운영되고 있는 세종학당과 한식의 세계화에 대한 소개가 두드러졌다. 박근혜 정부 시기에는 <Seoul>과 <Festival>의 고정세션이 사라지고 <Creative Technology> 세션이 새롭게 삽입되었다. 박근혜 정

부의 문화콘텐츠 융성 및 창조경제라는 국정운영기조가 반영된 결과로 볼 수 있는데, 창조경제를 국가브랜드로서 소통하고자 핸드폰 스마트기술로 대중교통을 이용하는 일상이나 VR, 그린에너지, 전기자동차 등에 대한 내용을 담아 매달 우리나라의 새로운 창조기술문화를 소개하였다. 이 시기에는 세계가 주목하는 한국의 예술, 해외인의 관점에서 보는 한국에 관련된 내용 역시 자주 등장했는데, 외국인들이 경험한 한국을 그들의 시선에서 직접 소개하는 <My Korea> 챗터가 고정되어 매달 새로운 외국인의 한국 경험담을 소개하였다. 또한 박근혜 정부는 다문화 친화적 사회라는 점도 강조하기 위해 <Multicultural Korea>라는 챗터를 고정적으로 실어 한국의 다양한 다문화정책과 다문화사회라는 이미지를 강조하고 외국 공중과의 친근하고 가까운 친구 같이 친절한 한국이라는 이미지를 주 외교적 이미지로 강조하였다.

이명박, 박근혜 정부에서는 공통적으로 <Great Koreans>, <Summit Diplomacy>, <My Korea> 챗터가 고정적으로 이어져왔다. <Great Koreans> 챗터를 통해서는 해외에 알려지지 않은 한국의 다양한 역사적 위인들의 업적을 지속적으로 소개했는데, 대표적인 한국의 예술가로 신윤복, 박수근, 이육사 등의 삶이나 작품을 다수 소개하거나 세계무대에서 활약하거나 수상한 한국인을 조망해 위대한 ‘글로벌 한국인’ 이미지를 내세우고자 하였다. <Summit Diplomacy>챗터에서는 국가 정상들 간의 정상외교를 강조했다. 이명박 정부 때는 G20 정상회담이 한국에서 처음 열렸기에 그 위상을 알리고자 했다. 박근혜 정부 간행물에서는 각국의 정상들과 G20나 APEC 회담에 함께 참여하는 이야기를 사진 등이 특히 많이 소개되었는데 이명박 정부 때 강조했던 ‘글로벌 코리아’ 이미지를 지속적으로 브랜드화하고자 했던 것으로 파악된다. 박근혜 정부 시기에는 ‘friendship’이라는 텍스트와 함께 원조를 받던 나라에서 이제는 도움을 주는 국가라는 표현이 자주 등장하였고 해외 국민의 한국 방문을 담은 사진과 내용을 별도의 챗터로 구성하여 친근한 외교적 이미지를 지속적으로 강조함으로써 한국을 방문할만한 가치가 있는 나라로서 브랜드화하고자

하였다.

문재인 정부가 들어선 2017년 6월호부터는 이명박, 박근혜 두 보수정권에서 연속적으로 이어오던 <Great Koreans>, <Summit Diplomacy>, <My Korea> 세 챕터가 곧바로 삭제되었다. 그리고 박근혜 정부의 고정란 <Creative Technology> 세션도 삭제되었다. 문재인 정부 시기 발간된 첫 『KOREA』 잡지에서는 ‘New Korea’를 강조하며 정부의 브랜드이미지가 대폭 변화했다. 우선 한국의 역사적 위인들이나 해외무대에서 활약하고 있는 한국인에 대한 별도의 소개가 사라지고 현재 국내에서 활동 중인 예술가 등 현존하는 인물을 소개하는 방식으로 전환되었다. 전통인물보다는 현대인물을 더 강조하는 방향으로 변화한 것이다. 또한 같은 해 8월부터는 보수정권에서 강조했던 세계 각국 정상들과 나란히 국제행사에 참여하는 내용 대신 ‘Peace’라는 단어가 주기적으로 등장하는 세션이 별도로 생겨 남북평화의 핵심 중재국이라는 정체성을 정부의 브랜드이미지로서 적극 내세웠다. 이와 관련하여 남북정상회담과 관련된 사진과 내용이 주기적으로 실렸고 기존의 문화적 다양성이나 외국인들이 경험한 대한민국에 대한 에피소드 세션 역시 삭제되고 글로벌 외교에 대한 챕터는 정부가 한국사회를 위해 펼치고 있는 대내정책에 대한 소개로 전환되었다. 문재인 정부 시기 <This is Pyeongchang> 세션이 새롭게 등장해 이 정권에서 평창동계올림픽이 열림을 강조하고 강원도 평창과 올림픽의 다양한 면모를 소개하는 내용이 고정적으로 등장했다.

구체적인 맥락을 검토해본 결과 같은 유목으로 코딩된 내용 중에서도 정권별로 흥미로운 내용적 차이를 발견할 수 있었다. 특히 최근 정권변동은 정부의 이념변동이 해외로 송출된 한국의 홍보이미지 차원에서도 너무나 극명하게 나타났다. 박근혜 정부와 문재인 정부는 국정과제로 각각 평화통일기반 구축, 한반도 평화번영이라는 공통된 주안점을 갖고 있었다. 그러나 그 내면은 완전히 달랐다. 먼저 평화와 관련해서 문재인 정부에서 강조한 평화 이미지는 주로 남북관계의 평화를 의미한 내용인 반면, 박근혜 정부 시기의 평화는 프란체스코 교황의 한국 방문 시에 대한 내용으로

전 세계 인류의 평화나 원조 국가로서 세계인들에게 친절하고 우호적인 국가라는 의미를 담은 내용들이었다.

특같이 임진강과 DMZ 사진을 실은 북한 관련 『KOREA』 기사에서 역시 두 정권이 송출하고자 하는 의미는 완전히 달랐다. 박근혜 정부에서는 역사의 아픔을 조망하며 통일과 이산가족 관련된 내용을 실은 반면, 문재인 정부에서는 평화로 가는 길, 관광지로서의 DMZ, 북한의 삶 등 희망적인 남북관계를 조망했다. 민주주의와 관련된 간행물의 내용도 그 맥락은 완전히 달랐다. 박근혜 정부 시기 간행물에서는 일제 강점기로부터 민족 독립만을 소개한 반면, 문재인 정부에서는 일제 강점기로부터의 독립인 3·1운동과, 권위주의 정치권력에 저항하는 4·19혁명과 광주 민주화운동을 한국의 독립과 민주주의라는 하나의 기사 내용으로 묶어서 소개하였다. 한국의 이미지를 어떻게 구성하여 송출하였는지를 분석함으로써 대한민국 독립에 대한 이해가 정권의 이념에 따라 완전히 달랐다는 점을 실증적으로 확인한 것이다.

이처럼 정책적으로 해외로 송출되고 있는 국가홍보이미지는 각 정권의 국정운영기조 및 환경적 영향을 받고 있다. 정치권력의 변동에 따라 국정철학이나 정책예산집행만이 달라진 것이 아니라 국가의 정체성에 대한 구성이 달라져 온 것이다. 이는 기본적으로 어떤 정부가 집권하느냐에 따라 국가에 대한 이해가 완전히 다름을 설명하는 동시에, 국가에 대해 달라진 자기인식이 해외로 한국을 브랜드화 하는 데에도 영향을 미쳐온 것으로 파악된다.

## 2. 아리랑TV에 나타난 정권별 국가홍보이미지

이 절에서는 한국홍보를 위해 정책적으로 운영되는 또 다른 대표 미디어매체인 아리랑국제방송(아리랑TV)에서 나타난 한국의 국가브랜드이미지를 분석하였다. 수집된 데이터는 이명박 정권의 프로그램 수 40편, 박근혜 정권의 프로그램 수 41편, 문재인 정권의 프로그램 수 36편이 포함되어

있으며 이 중 정권변화에 관계없이 공통적으로 지속 방영된 프로그램은 15편이다. 정권을 가로지른 일부 고정 프로그램들을 제외하고는 1~2년 안에 시작되었다 끝난 단기적 프로그램들이 대부분이었다. 해당 프로그램 중에는 전 정권에 시작되었어도 지속된 프로그램이 있고 중단된 경우도 있었는데, 정권교체에 따른 국가홍보이미지의 변화를 확인하기 위해 새로 편성된 프로그램의 시기를 중심으로 분석하는 것이 더 타당하다고 판단하였다. 공통적으로 방영된 15개 프로그램을 각각 프로그램이 편성된 시기를 토대로 구분하면 이명박 정부가 40편, 박근혜 정부가 32편, 문재인 정부가 30편이다. 따라서 모든 프로그램을 시작된 시기를 기점으로 분석하고 더 구체적으로 정권교체시기 프로그램 개편안에 대한 내용과 신규 편성된 프로그램의 기획의도 및 내용을 비교분석하여 정권별 송출하고자 했던 한국의 홍보이미지 변화를 파악하였다.

먼저 해외문화홍보원 간행물에서와 동일한 기준으로 아리랑TV 프로그램의 유목별 분포를 살펴보았다(<표 7, 8>참조).

<표 7> 정권별 아리랑TV에서 나타난 한국의 국가홍보이미지 (N=프로그램 수)

이명박 정부 (N=40)		박근혜 정부 (N=32)		문재인 정부 (N=30)	
이미지	%	이미지	%	이미지	%
대중문화	40.0	전통문화	33.3	정치외교	36.7
장소관광	25.0	경제	27.3	경제	20.0
전통문화	17.5	정치외교	18.2	전통문화	16.7
정치외교	17.5	대중문화	12.1	장소관광	13.3
		장소관광	6.3	대중문화	10.0

<표 8> 정권별 아리랑TV에서 나타난 상위주제 (N=프로그램 수)

이명박 정권 (N=40)		박근혜 정권 (N=32)		문재인 정권 (N=30)	
이미지	%	이미지	%	이미지	%
대중문화	37.5	전통문화	21.9	산업경제	16.7
관광	25.0	디지털/IT	15.6	관광	13.3
전통문화	15.0	대중문화	12.5	인물	10.0
사회	10.0	산업경제	12.5	전통문화	10.0
인물	7.5	사회	9.4	대중문화	10.0
순수예술	2.5	순수예술	9.4	북한	6.7

스포츠	2.5	관광	6.3	평화	6.7
		북한	6.3	민주주의	6.7
		인물	3.1	사회	6.7
				순수예술	6.7
				정부리더십	3.3
				디지털/IT	3.3

분석결과 아리랑TV 프로그램에서는 해외문화홍보원 간행물과 정권별로 강조한 이미지의 비중이 다소 차이가 발견되었다. 대표적으로 이명박 정부 시기 가장 강조했던 경제 이미지는 아리랑TV에서는 특별히 강조하지 않은 것으로 나타났다. 대신 관련해서 장소관광 이미지를 세 정권 중 가장 많이 강조함으로써 한국과 관련된 장소의 이미지를 많이 송출해 관광 진흥을 유도하려했던 것으로 파악된다. 이는 시각적 이미지를 중심으로 송출되는 매체의 특성의 결과로 보이는데, 이명박 정부는 대중문화(40.0%)를 다른 두 정권에 비해 현저히 많이 강조한 것으로 나타났다. 박근혜 정부는 전통문화(33.3%)를, 문재인 정부는 정치외교(36.7%) 이미지를 가장 많이 강조하고 있었다.

유독 해외문화홍보원 간행물이나 아리랑 TV 프로그램에서 동일한 이미지를 강조하고 있는 정부가 문재인 정부였다. 문재인 정부(36.7%)는 해외문화홍보원 간행물과 마찬가지로 아리랑TV에서도 다른 두 정권 이명박 정부(17.5%), 박근혜 정부(18.2%)에 비해 정치외교 이미지를 가장 많이 강조하고 있는 것으로 나타났다. 이는 앞서 해외문화홍보원 간행물에서와 마찬가지로 정권교체와 함께 새로운 정부의 정체성에 대한 전환이 필요하다는 정부의 의지가 담겨있는 결과로 볼 수 있다.

각각의 정권이 바뀌는 시기 주요 개편시기별 신설된 프로그램들의 내용을 분석해보았다. 분석결과 이명박 정부에서 박근혜 정부로 넘어가는 2013년 첫 개편에서는 뉴스, 시사보도, 한국문화에 대한 내용을 강화하는 방향으로 프로그램이 대폭 개편되었다. 예를 들어 전 세계로 한국 및 아시아의 시사 정보에 대한 송출을 강화하고 한국의 문화예술 가치를 제고한다는데 초점을 맞추었는데, 그 중 대표적으로 편성되었던 프로그램이 <My

Bucket List>, <Telegraphy>, <Arts Avenue2> 등이었다. 영상미 위주의 관광 프로그램들이 주를 이루었던 이명박 정부 때와 달리 구체적으로 한식이나 한국의 과학기술을 소개하는 프로그램, 또는 한국의 신진 작가 및 작품소개를 통해 한국의 문화예술을 소개하는 <Arts Avenue>와 같은 프로그램이 새롭게 등장했다.

특히 <My Bucket List>이나 <Telegraphy>와 같은 프로그램은 프로그램의 방식에서의 전환이 돋보였다. <My Bucket List>는 한국을 경험했던 해외 시청자들의 다양한 사연을 엮어 한국에 대한 그들만의 ‘버킷리스트’를 작성해 이를 소재로 한국에서 꼭 하고 싶은 것과 보고 싶은 것을 그들의 사연과 경험을 통해 한국을 안내한다. 같은 맥락에서 <Telegraphy>도 내셔널지오그래픽 소속의 사진작가를 스토리텔러로 기용해 해외 사진작가가 새로운 시각으로 한국의 관광명소를 재조명하는 프로그램이다.

이처럼 외부의 시선으로 바라보는 한국을 다시 해외로 송출했던 접근법은 외국 대중과 함께 한국을 공동창조(co-create)해 브랜딩 하고자하는 관계 형성적 방식이 투영돼있다. 관계 형성적 국가브랜딩은 외부의 피드백을 지속적으로 모니터링하고 또 그로인해 국가의 정체성도 재구성하게 되는 상호순환적인 브랜딩 과정을 강조한다. 예산분석을 통해서만 드러나지 않았지만 송출한 프로그램 구성방식을 검토해보니 박근혜 정부 시기 관계 형성적으로 전환하고자 했던 시도가 일부 확인된 것이다.

박근혜 정부시기에는 소셜 미디어를 통해 시청자를 제작과정 전반에 참여하게 해 한국의 다양한 문화계 인사 및 개발도상국 지원 사업 등의 현황을 다루는 프로그램도 다수 신설되었다. 일반대중을 제작과정에 참여시켜 쌍방향 소통으로 전달되는 방식의 프로그램이 많아진 것은 참여자나 채널 차원에서도 관계 형성적인 접근 방식을 취한 것으로 같은 시기 해외 문화홍보원 출판물의 <My Korea>에서 외국인들이 자신의 경험을 직접 소개했던 방식과 같은 접근 방식이다.

그러나 이러한 방식으로 구성된 프로그램은 모두 정권변동과 함께 폐지되었다. 해외문화홍보원 출판물의 경우에도 문재인 정부 들어 외국인들이

경험한 한국의 에피소드를 소개하는 『KOREA』잡지의 고정세션이 삭제되었었는데, 아리랑TV 프로그램에서 역시 해외 시청자들의 사연을 통해 한국을 소개하는 프로그램, SNS를 활용하여 시청자를 제작과정에서부터 참여시키는 프로그램들이 문재인 정부 들어서는 사라졌다.

해외문화홍보원 간행물 분석을 통해 파악된 평화의 중재자라는 문재인 정부의 국가브랜드이미지가 아리랑TV 방송 편성에서도 동일하게 나타났다. 대표적인 프로그램으로는 <A Road to Peace>, <Peace and Prosperity>, <Peace Insight> 등이 있다. <A Road to Peace>는 남북 정상회담 등 한반도 평화 분위기가 고조되고 있는 현실을 반영해 북한의 정치, 사회, 문화 등 해외 시청자들의 호기심을 자극할만한 북한 내부의 이야기를 전달하는 프로그램이다. 기획 의도에 따라 새롭게 편성되어 매주 북한 전문가 1인이 초대되어 해외전문가와 대화를 나누는 방식을 취하고 있다. <Peace and Prosperity>는 매주 북한 관련 소식 및 한반도 평화 프로세스의 주요 진행 상황들을 전문가 대담과 VCR 구성을 통해 전달하는 프로그램이다. <Peace Insight>는 해외시청자에게 통일에 대한 이해와 관심을 제고하기 위해 남북관계와 통일 정책 등을 전달하는 프로그램이다.

종합적으로 정권변동 시기에 개편되어 새롭게 등장한 프로그램의 내용들을 살펴보면 대중문화만이 정권변동에도 지속되었고 경제, 전통문화, 정치외교 등은 각 정부의 국정철학에 따라 달라졌다. 이명박 정부에서 강조되었던 외국인에게 한국어를 가르치는 프로그램은 2013년 폐지되었다. 대신 박근혜 정권 들어 분야별 한국의 전통 자랑거리, 문화예술 프로그램을 다수 투입시켰다. 그리고 문재인 정권에 들어서는 다시 전통과 관련된 프로그램이 다수 폐지되고 북한과 평화, 그리고 민주주의라는 주제의 프로그램이 새롭게 신설되었다. 이렇듯 정권에 따라 프로그램의 기획 및 구성의 차이를 확인함으로써 외부에서는 하나의 국가로 인식되더라도 정부가 국가의 정체성을 어떻게 구성하느냐에 따라 해외로 송출하게 되는 이미지도 달라진다는 것을 검증하였다.

## 제2절 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지 분석

### 1. 한국 관련 기사의 상위주제

이 절에서는 『뉴욕타임스(The New York Times)』가 한국을 주제로 다룬 기사내용을 분석하였다. 전체기사의 양을 정권별로 분류해보면 이명박 정부 10,071편, 박근혜 정부 3,772편, 문재인 정부 10,402편으로 박근혜 정부 시기 『뉴욕타임스』에서 생산된 한국 관련 기사 수가 현저히 낮았다. 한국과 관련하여 종합적으로 어떤 주제들이 높은 빈도로 출현하는지를 살펴보기 위해 지난 2008년부터 현재까지 12년 동안 『뉴욕타임스』에 보도된 “south\_korea”와 관련된 단어를 빈도순으로 정리하였다. 빈도순으로 추출한 단어의 통합적 순위를 제시하는 것 보다 추출된 품사별로 제시하는 것이 더 많은 정보를 제공한다. 따라서 명사뿐 아니라 복합명사, 형용사로 구분하여 전체 기사에 자주 출현한 각각의 상위 30개 단어를 정리하였다.

추출된 단어 중에서는 한국과 직접적인 관계가 없음에도 불구하고 상위 단어로 추출된 단어들, 예를 들어 평창올림픽에서 미국 아이스하키 팀의 활약을 많이 다뤄 상위에 노출된 ‘ice\_hockey’, 이방카 트럼프의 평창올림픽 방문 때문에 추출된 ‘ivanka\_trump’ 또는 ‘briefing’과 같이 기사관련 용어 등 한국의 주제구성과 직접적인 연관이 없는 단어들은 제외하였다. 제목에 위치해 실제로는 대명사가 아닌 경우에도 대명사로 인식되어 추출된 단어들도 있는데 이런 경우 모두 상위 출현 단어로 대명사란에 함께 제시하였다(<표 9>참조).

<표 9> 한국 주제 뉴욕타임스 기사 내 상위 출현 단어 (30위)

(N=기사 수, 24,245)

south_korea							
명사	빈도	대명사	빈도	복합명사	빈도	형용사	빈도

1	talk	611	U.S.	2,331	north_korea	3,884	korean	375
2	stock	543	Trump	1,680	south_korea	2,490	global	321
3	market	330	China	1,200	winter_olympics	532	asian	244
4	jong-un	264	Kim	960	world_cup	292	economics	209
5	fear	196	Olympic	817	figure_skating	222	japanese	176
6	threat	131	Asia	721	gold_medal	137	russian	156
7	gold	130	North	560	free_trade	107	big	145
8	change	116	Korea	525	missile_test	103	lead	136
9	tv	115	Japan	514	military_exercises	96	nuclear	129
10	fan	111	Obama	483	winter_games	81	chinese	125
11	sanction	109	South	353	closing_ceremony	79	tough	121
12	country	109	Leader	345	plastic_surgery	71	real	109
13	beef	106	Summit	345	money_markets	70	european	100
14	leader	105	Deal	341	trade_war	67	final	98
15	war	100	Gold	317	human_rights	65	small	95
16	concern	98	World	306	missile_defense	65	bigger	90
17	inflation	96	Trade	297	trade_pact	65	good	85
18	missile	96	Nuclear	292	nuclear_deal	59	strong	68
19	bribe	95	Women	279	ballistic_missile	55	familiar	65
20	ally	94	Trump-Kim	270	emerging_markets	53	little	62
21	tension	89	Seoul	253	financial_crisis	53	bumpy	61
22	role	86	Peace	207	opening_ceremony	51	fine	60
23	business	77	President	197	global_markets	45	american	59
24	vaccine	76	War	194	real_estate	42	african	57
25	vote	73	Tariffs	165	unified_korean	42	common	57
26	decline	72	Koreans	153	korean_leader	39	wary	56
27	deal	69	Koreas	134	global_trade	37	best	54
28	sister	69	Military	134	nuclear_test	32	latest	54
29	disaster	66	Samsung	123	foreign_policy	28	nervous	54
30	export	66	Econo	108	pyeongchan	26	ready	54

결과는 다음과 같다. 한국을 주제로 한 뉴욕타임스 뉴스 기사에서 상위 출현 단어의 주제별 특성을 살펴보면 먼저 정치·외교적 속성을 가진 주제어들이 가장 많이 분포되어 있다. 특히 'south\_korea'를 검색어로 추출한 기사들의 기사제목 중 가장 많이 등장한 단어는 3,884번이나 추출된 'north\_korea'로 2,490개의 'south\_korea'보다 1000개 이상이나 많았다. 그 외에 'U.S.', 'China', 'Trump', 'Asia', 'Japan', 'Obama', 'Russia', 'talk', 'Summit', 'Deal' 등의 단어들이 가장 상위를 차지하고 있었는데, 이는 뉴욕타임스에서 한국은 북한을 비롯하여 인접 국가와의 외교적 관계에 관련된 주제들이 가장 많이 다뤄지고 있음을 알 수 있다. 한국의 국가 브랜드 저평가 문제의 원인 중 하나가 중국이나 일본 사이에서 뚜렷한 이미지로 두각을 나타내지 못하다는 점이 지적되었었는데(p. 6) 뉴욕타임스 기사에서도 한국이 주변국으로서 등장하는 경우가 훨씬 더 많았다.

경제나 무역과 관련된 'stock', 'market', 'trade', 'free\_trade', 'money\_markets', 'trade\_war', 'trade\_pact', 'financial\_crisis', 'economic' 등의 단어들도 상위에 분포되어 있음을 알 수 있다. 그리고 문화와 관련된 'fan', 'Olympics', 'Hockey', 'winter\_olympics', 'world\_cup', 'figure\_skating', 'gold\_medal', 'winter\_games', 'closing\_ceremony', 'plastic\_surgery', 'opening\_ceremony' 등 특히 국제적 이벤트인 월드컵이나 2018년 평창에서 열린 동계올림픽과 관련된 단어들의 출현도 많았다. 그러나 올림픽이나 월드컵은 매우 특수한 외적요소로 관련 단어들을 제외한 단어의 분포도 비교해서 살펴보는 것이 타당하다. 따라서 올림픽과 관련된 단어를 모두 통제한 후 형용사를 제외한 상위 출현 단어를 다시 추출해보았다(<표 10>참조).

<표 10> 올림픽 관련어를 제외한 한국 주제 뉴욕타임스 기사 내 상위 출현 단어 (30위) (N=기사 수, 24,245)

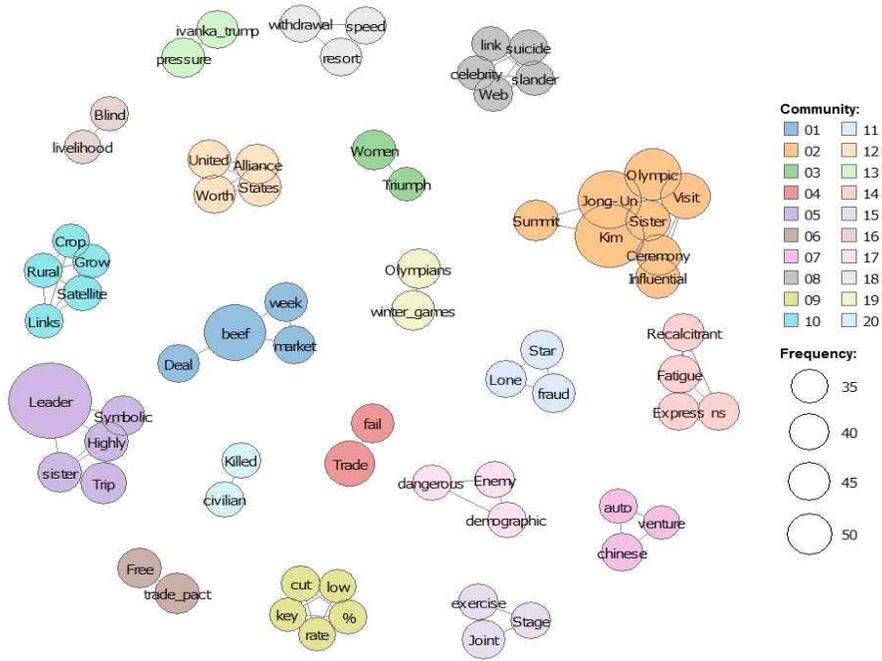
south_korea						
	명사	빈도	대명사	빈도	복합명사	빈도
1	talk	611	U.S.	2,331	north_korea	3,884
2	stock	543	Trump	1,680	south_korea	2,490
3	market	330	China	1,200	free_trade	107
4	jong-un	264	Kim	960	missile_test	103
5	fear	196	Asia	721	military_exercises	96
6	threat	131	North	560	plastic_surgery	71
7	change	116	Korea	525	money_markets	70
8	tv	115	Japan	514	trade_war	67
9	fan	111	Obama	483	human_rights	65
10	sanction	109	South	353	missile_defense	65
11	country	109	Leader	345	trade_pact	65
12	beef	106	Summit	345	nuclear_deal	59
13	leader	105	Deal	341	ballistic_missile	55
14	war	100	World	306	emerging_markets	53
15	concern	98	Trade	297	financial_crisis	53
16	inflation	96	Nuclear	292	global_markets	45
17	missile	96	Women	279	real_estate	42
18	bribe	95	Trump-Kim	270	unified_korean	42
19	ally	94	Seoul	253	korean_leader	39
20	tension	89	Peace	207	global_trade	37
21	role	86	President	197	nuclear_test	32
22	business	77	War	194	foreign_policy	28
23	vaccine	76	Tariffs	165	korean_war	20
24	vote	73	Koreans	153	economic_crisis	19
25	decline	72	Koreas	134	two_koreas	15
26	deal	69	Military	134	nuclear_program	14
27	sister	69	Samsung	123	china_sea	13
28	disaster	66	Economic	108	climate_change	12
29	export	66	Visit	108	nuclear_war	11
30	people	65	Garlic	80	korean_air	10

올림픽 관련 단어들을 통제하고 보니, ‘people’, ‘economy’, ‘economic’,

'visit', 'garlic', 'korean\_war', 'economic\_crisis', 'two\_koreas', 'nuclear\_program', 'china\_sea', 'climate\_change', 'nuclear\_war', 'korean\_air' 등의 단어가 추가적으로 상위단어로 등장하였다.

다음은 고빈도어 통계(Collocations Stats)와 단어 연상(Word Association)분석을 사용하여 'south korea'와 관련도가 높은 단어들을 추출하였다. 고빈도어 통계(collocations stats)를 통해 나타나는 단어들은 중심단어에 직접적으로 의존하는 단어를 표시하는 경향이 있다. 먼저 대상 단어인 'south korea'의 5개 단어 내 앞이나 뒤로 자주 나타나는 단어들을 확인해보았다. 그 결과 'North', 'Leader', 'beef', 'President', 'Trade', 'Visit', 'Sister', 'Trip', 'Influential', 'Ceremony', 'trade\_pact', 'Free', 'Highly', 'Symbolic', 'winter\_games', 'pressure', 'fail', 'fraud', 'Alliance', 'withdrawal', 'Web', 'celebrity' 등의 단어들이 가장 높은 빈도로 'south korea' 전 후에 자주 출현하는 것으로 나타났다. 이러한 단어 간 연결이 어떻게 나타나는지를 더 구체적으로 살펴보기 위해 단어 연상분석(word association)과 동시출현 단어분석을 진행하였다. 단어 연상분석을 사용하면 특정 코드나 단어를 중심으로 보다 밀접하게 연관된 단어 간 관계를 식별할 수 있다.

빈도를 1에서 50까지로 설정해 단어 연상을 분석한 결과 <그림 9>과 같은 형태로 20개의 한국과 관련된 클러스터가 나타났다. 원의 크기가 크고 연결망의 정도가 가까울수록 함께 출현한 빈도가 높음을 나타내는데, 클러스터로 함께 나온 단어들은 전부 다 조건부 확률을 보여주지만 이러한 단어의 의미적 연결을 통해 그 내용을 파악해볼 수 있다.



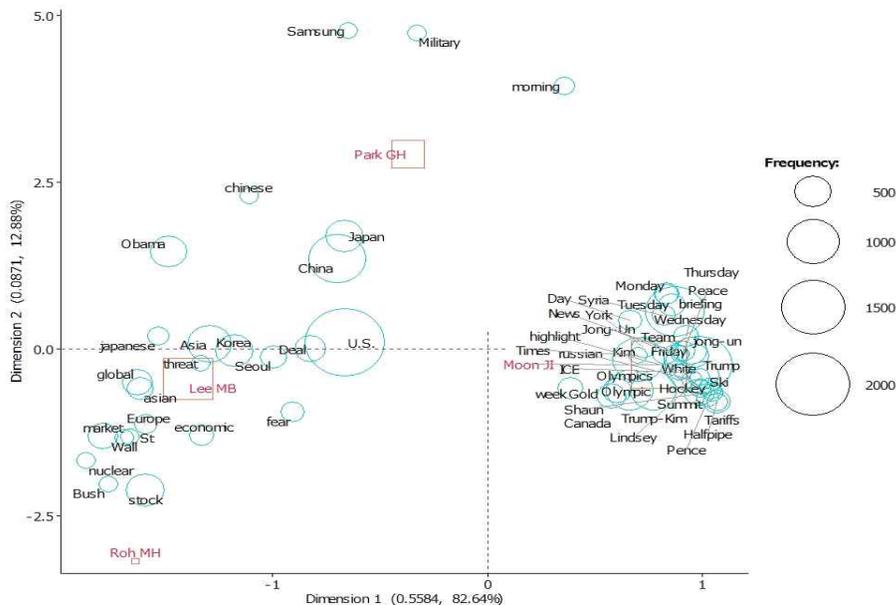
<그림 10> 한국관련 뉴욕타임스 기사의 단어연상(Word Association)에 따른 주제 구성 (N=기사 수, 24,245)

이 그림을 통해 나타난 개별 주제들의 연결망을 살펴보면 남북 정상회담에서 김정은의 한국 방문이나 올림픽에서 영향력 있는 김정은 동생의 방문, 미국 소고기파동과 관련된 기사, 리더의 방문이 갖는 상징성, 한국 여성의 승리, 웹상의 비방으로 인한 유명인의 자살, 인공위성을 통한 시골 농작물의 수확, 론스타 사기사건, 민간인의 죽음 등 한국에서 일어난 사건사고 중심의 내용들이임을 예측할 수 있다.

## 2. 한국 관련 기사의 정권별 주제

본격적으로 이러한 단어들의 구성이 정권별로 어떻게 달라졌는지를 살펴보기 위해 대응분석(Correspondence Analysis)을 실시하였다. 대응분석은 시간의 변화에 따른 고빈도 주제어의 분포를 2차원으로 나타내기 용

이한 분석으로 연도별로 또 정권별로 주제어의 변화를 살펴보기에 적절한 분석방법이다. 이 연구에서는 클러스터(군집)를 8개로 설정하고 명사, 대명사, 형용사만 포함시켜 카이제곱 값을 최대 60으로 설정하여 뉴욕타임스 기사의 주제 빈도분포를 정권별로 분석해보았다(<그림 10>참조). 대응분석 다이어그램에서 역시 원의 크기가 클수록 단어의 빈도가 높았음을 의미하며 (0,0) 축에 가까울수록 중심 단어인 ‘south korea’와 가깝게 등장함으로써 관련성이 높다는 것을 의미한다.



<그림 11> 한국 관련 뉴욕타임스 기사의 정권별 주제 구성 (N=기사 수, 24,245)

정권별로 살펴보면, 이명박 정부 시기에는 ‘global’, ‘economic’, ‘stock’, ‘market’, ‘Seoul’, ‘Asia’, ‘Deal’, ‘threat’, ‘threat’, ‘Korea’, ‘japanese’ 등의 단어가 군집을 이루고 있었다. 이명박 정부가 국정철학으로 강조했던 ‘글로벌 코리아’와 ‘경제’는 송출한 브랜드이미지 차원에서도 나타났는데 뉴욕타임스 기사에서도 관련 주제를 나타내는 단어의 빈도가 이명박 정부와 높은 관련성을 띄고 있었다. 또한 이명박 정부는 해외문화

홍보원 간행물에서는 <Seoul>의 고정세션이 있을 만큼 서울의 이미지를 강조했다던 것으로 파악되었었는데 뉴욕타임스에서도 같은 시기 'Seoul'이 높은 군집을 형성하고 있었다. 이명박 정부 시기에는 'nuclear'도 군집을 형성하는 단어로 추출되었는데, 'fear'나 'threat'과 같은 부정적 단어가 함께 군집을 이뤘다는 것도 주목할 만한 요소이다.

박근혜 정부 시기에는 이명박 정권이나 문재인 정권에 비해 단어들 간의 강한 군집이 형성되지 않았다. 특히 전체 기사 수로 봤을 때도 이명박 정부 10,071편, 박근혜 정부 3,772편, 문재인 정부 10,402편으로 다른 두 정권에 비해 박근혜 정부 때 나온 한국 관련 뉴욕타임스 기사가 현저히 적었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 점은 이 시기 한국에 대한 대외적인 관심이 다른 두 정권에 비해 적었음을 의미한다. 다소 거리가 있기는 하지만 'China'나 'Japan'과 같은 이웃 국가들이 한국과 연관이 있는 단어들로 추출되었는데, 박근혜 정부 때 특히 중국을 대상으로 한 공공외교 정책이 다소 증가했었고 송출한 국가브랜드이미지 차원과 비교해보았을 때에도 우호적인 외교관계를 강조했다던 이 시기에 유독 인근 국가들과 관련된 단어의 빈도가 높았던 것은 의미가 있다고 할 수 있다.

그러나 그 외에 한국과 직접적으로 관련된 단어의 군집은 'samsung'밖에 나타나지 않는 것으로 보아 해당시기 한국에 대한 이미지는 다른 두 정권에 비해 뚜렷하지 않았다는 것을 반증하는 결과이다. 아이러니하게도 이 시기에는 가장 다양한 이미지를 송출했던 것으로 나타났는데 다양한 이미지를 전달하는 것이 오히려 뚜렷한 국가이미지를 형성하는 데에는 부정적인 영향을 미칠 수 있는지에 대해서는 추가적인 연구로 다뤄질 필요가 있다.

문재인 정부 시기는 분석기간 12년 중 가장 높은 단어의 클러스터가 발견되었다. 'Peace', 'Kim Jong-un', 'Trump', 'Summit', 'Olympics' 등의 단어가 가까운 클러스터를 형성하고 있는데, 역시 올림픽과 같은 초대형 국제 이벤트가 갖는 효과를 다시 한 번 확인할 수 있었다. 동시에 이 역시 문재인 정부의 국정철학이나 송출한 국가브랜드이미지와 높은 관련

성을 보이고 있다. 물론 올림픽이나 남북정상회담은 외적으로도 국제적 관심을 끌만한 이벤트로 정책의 연관성으로 보기는 어려운 측면이 존재한다. 그러나 이러한 남북정상회담 같은 경우 이벤트 자체가 정권이 인식한 국가정체성을 깊숙이 반영하고 있으며 세 정권을 종합적으로 봤을 때 이명박, 문재인 정부에 대해서는 정책적 지향점과 뉴욕타임스에서 나타난 단어의 군집이 연관성을 보이는 결과가 확인된 것은 정치권력이 국가브랜딩 정책에 영향을 미치고 국가이미지가 형성되는 작동방식에 따라 해외에서 인식하게 되는 한국의 이미지에도 영향을 미칠 수 있는 구조를 가진다는 의미를 부여할만하다.

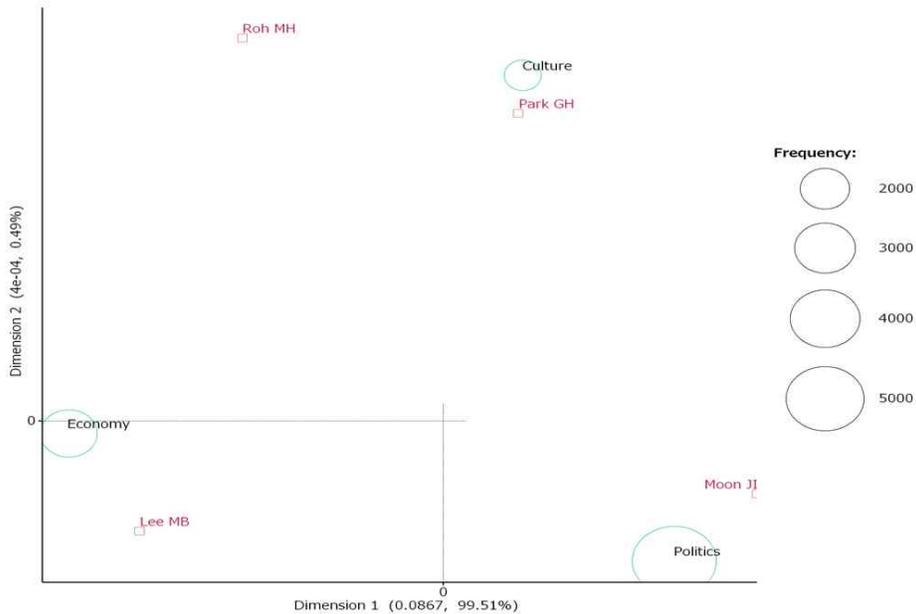
정책예산을 통해 파악한 정권별 국가브랜딩 관점과 송출한 한국의 브랜드이미지와의 연관성을 보다 구체적으로 다시 한 번 확인해보기 위해 국가브랜딩 목적의 유형 중 외교적 목적을 정치외교로 변경하여 정치외교(Politics), 경제(Economy), 문화(Culture)로 추가적으로 분석해보고자 하였다. 각각의 주제별 단어는 뉴욕타임스 기사를 통해 추출한 상위출현 단어와 앞서 송출한 국가브랜드이미지에서 나타났던 세부적인 이미지 차원과 관련한 단어들을 토대로 다음과 같이 각각 20개 총 60단어로 선정하였다(<표 11>참조).

<표 11> 한국의 국가브랜딩 주제별 단어선정 (N=기사 수, 24,245)

경제 (Economy)	문화 (Culture)	정치외교 (Politics)
business	culture	president
company	society	korean_leader
industry/industries	korean_society	tension
trade	people	threat
financial	tradition/traditional	leader
economy/economies	K-Pop/k-pop	political_leader
economic	celebrity	diplomacy
global	movie	democracy
tariff	film	nuclear
tax	food	missile

samsung	hangeul	DMZ
hyundai	language	ballistic
market	sejong_institute	war
digital	art	north_korea
IT	music	military
energy	sports	peace/peaceful
electric	cartoon	peace_treaty
electronics	education	treaty
internet	game	pressure
start_up	medical	summit
stock	contemporary	vote
inflation	comfort_women	policy
export	trip	official
money	travel	security
real_estate	multicultural	government

분석결과 경제적 차원에 대해서는 이명박 정부(17.44%), 박근혜 정부(8.62%), 문재인 정부(5.37%) 순으로 정책관점이나 송출한 브랜드이미지와 일관적으로 이명박 정부가 월등히 높게 나타났다. 문화적 차원에서는 박근혜 정부(4.88%), 문재인 정부(4.85%), 이명박 정부(3.88%)로 세 정권이 비슷한 수준으로 낮게 나타났다. 정치·외교적 차원에서는 문재인 정부(27.56%), 박근혜 정부(23.62%), 이명박 정부(20.57%) 순으로 역시 정책관점과 송출한 국가브랜드이미지와 일관적으로 문재인 정부에서 가장 높았던 것으로 나타났다. 이를 대응분석 시각화를 통해 나타내면 다음과 같다(<그림 11>참조).



<그림 12> 정권별 국가브랜딩 주제별 단어분포도 (N=기사 수, 24,245)

그래프를 보면 뉴욕타임스에서 다룬 주제가 이명박 정부 시기에는 ‘경제’, 박근혜 정부 시기에는 ‘문화’, 문재인 정부 시기에는 ‘정치외교’가 많았다는 뚜렷한 차이가 나타났음을 확인할 수 있다. 또한 정권별 주제가 서로 멀리 분포되어 있는 것으로 봤을 때 정권별로 다뤄졌던 뉴욕타임스 기사주제가 매우 달랐음을 말해준다. 이명박 정부에서 경제관련 주제가, 박근혜 정부에서 문화관련 주제가, 문재인 정부에서 정치외교 관련 주제가 많이 다뤄졌다는 것은 국정철학이나 정책예산분석, 그리고 국가브랜딩이미지 분석과 일치하는 결과이다.

### 제3절 소결

제5장에서는 국가브랜딩 정책을 추진하는 주도 주체로서 정권에 따라 해외로 송출하는 국가의 홍보이미지도 변화하였는지를 분석하였다. 그리고 이것이 각 정권의 국정 철학이나 정책예산 변동과 연관성을 보였는지에

대한 분석을 통해 정치권력이 실제로 국가브랜딩 정책에 영향을 미쳤는지를 검토해 보고자 하였다.

분석 결과 국가브랜딩 기획 및 집행 예산 분석에서와 마찬가지로 세 정권이 강조했던 한국의 홍보이미지에서도 유사한 차이가 나타났다. 특히 정권별 해외문화홍보원 간행물의 고정 세션의 주제 변화나 정권 교체 시기 아리랑TV 개편안에 등장한 신규·종료 프로그램 특성의 뚜렷한 차이는 정권에 따라 한국의 브랜드로서 인식시키고자 하는 국가의 정체성을 다르게 구성해 왔음을 설명한다. 구체적으로 이명박 정부는 ‘글로벌’, ‘서울’, ‘경제’와 관련된 이미지를 강조했고, 박근혜 정부는 ‘다문화’, ‘원조하는 국가’라는 친근한 외교적 이미지 전파에 중점을 두었으며 가장 다양한 이미지를 송출했던 것으로 파악되었다. 문재인 정부는 앞의 두 보수정권에 비해 정치외교 이미지를 월등히 더 강조하고 있는 것으로 나타났고 그 중에서도 보수정권에서 지속적으로 추진했던 ‘글로벌’ 이미지는 약화시키고 ‘한반도 평화’를 대표적인 한국의 이미지로 대체하여 전파하고 있었다.

해외문화홍보원과 아리랑TV 프로그램에 대한 내용 분석에서는 강조했던 주제만이 아니라 간행물이나 프로그램의 구성 방식에서도 변화가 나타났다. 이러한 분석 결과는 정치권력이 정책적으로 상당한 영향을 미친다는 이론적 논의를 지지하는 동시에 국가브랜딩 정책 집행을 통해 해외로 송출하게 되는 한국의 홍보이미지도 정권 교체 시기(5년)마다 변동되어 왔음을 보여준다. 해외문화홍보원가 아리랑TV에서 해외로 송출한 한국의 국가브랜드 이미지가 정권별 국정 철학이나 예산 집행과 맥락을 같이하고 있는 것은, 국가가 자기 인식을 어떻게 구성하느냐에 따라 어떻게 인식되기를 희망하는지가 변하게 되고, 어떻게 홍보할지 투영하게 되는 이미지도 달라진다는 판의 이미지 형성의 6차원 모델을 실증적으로 보여준다.

국가의 자기 인식(정체성)에 대한 구성은 희망하고 홍보하는 이미지에 영향을 미쳐 실제로 해외에서 나타나는 국가이미지에도 영향을 미치게 될 것으로 추론했다(Fan, 2008). 한국의 국가이미지가 해외에서 어떻게 나타나고 있는지를 포괄적으로 살펴보고 이러한 관련성을 파악해보기 위해 세

계 유수의 정론지인 뉴욕타임스에 나타난 한국 관련 기사 내용에 대한 텍스트 마이닝 분석을 실시하였다.

2008년부터 현재까지 12년 간 기사 제목에 'south\_korea'가 포함된 기사 내용에 나타난 단어 간 연결망으로 분석해 본 결과 뉴욕타임스 기사에서 다른 기사도 정권에 따라 달라져왔음을 확인할 수 있었다. 특히 각 정부의 국정 철학, 국가브랜딩 정책의 주요 내용과 정책 목적, 그리고 송출된 국가브랜드 이미지와 연관성이 나타났다. 정책의 목적 유형별로 단어를 구성하여 분석한 결과에서도 이명박 정부 시기에는 경제 관련 기사가, 박근혜 정부 시기에는 문화 관련 기사가, 문재인 정부 시기에는 정치외교 관련 기사가 많이 분포되어 있었음을 확인할 수 있었다.

앞에서도 언급했듯, 뉴욕타임스에서 다른 한국과 관련된 기사가 한국의 국가브랜딩 정책의 영향이라고 할 수는 없다는 한계가 있다. 한국의 특징만을 포착했다기보다 대부분의 언론이 주목하고자 했던 한국과 관련된 사건을 중심으로 다량의 기사가 배포되었던 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 특히 미국 언론인 뉴욕타임스의 경우 자국과의 이해관계나 관련성이 높은 사안들에 대한 뉴스의 빈도가 높았다. 그러나 이러한 점을 감안하더라도 정책 결정이나 언론이 국가이미지 형성에 영향을 미치며 특히 정책 집행에 정치권력이 막대한 영향을 미친다는 점으로 미루어 볼 때, 정권별로 국가를 보는 시각이 달랐고, 이에 따라 송출한 국가홍보이미지가 변화했으며 홍보이미지들이 같은 시기 해외 언론 기사에서 한국에 대해 다룬 주제어들과 연결성이 나타났다는 것은, 정부가 지니는 국가정체성에 대한 인식이 대외적으로 인식될 국가브랜드에 반영될 수 있다는 것을 일견 확인해 주는 결과이다. 즉, 정치권력이 정책예산 집행(국가브랜딩 예산)과 미디어 시스템(홍보 이미지)에 영향을 미쳐 이것을 매개 변수로 궁극적으로 대외적으로 인식되는 국가이미지에 작용할 수 있다는 것이다.

## 제6장 논의 및 결론

### 제1절 연구의 요약

이 연구는 한국이 그 동안 주목하지 않았던 국가브랜딩 정책을 재검토하여 한국의 국가브랜드 저평가에 대한 문제 의식을 구체화하고 이를 실증적으로 검증하는 데 그 목적이 있었다. 국가브랜딩에 대한 개념과 기존 연구를 심층적으로 살펴본 결과, 수출액 등 경제적 이익에만 초점을 맞춰 국가브랜딩을 평가했던 기존의 방식으로부터 벗어나 커뮤니케이션 과정으로서 국가브랜딩의 전 과정을 살펴보는 것이 필요하다고 판단하였다.

국가브랜딩 과정을 관계 형성적 접근이라는 새로운 시각으로 평가하기 위해 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩을 구체화하고 국가브랜딩 과정이 국가정체성과 국가이미지 간 상호작용이라는 논의를 살펴보았다. 그리고 국가브랜딩이 국가가 주도하는 정책으로 집행되며 국가(정부)라는 변수가 국가브랜딩 정책 과정에 미치게 될 영향도 추가적으로 검토하였다. 그리고 지난 10여 년간의 국가브랜딩 정책을 새로운 이론적 모형으로 구축한 관계 형성적 국가브랜딩과 정책으로서의 국가브랜딩이라는 두 축으로 평가해 보고자 하였다. 그 논의에 따라 한국의 국가브랜딩 정책이 관계 형성 패러다임으로 전환해 왔는지를 살펴보고, 국가가 주도하는 정책으로 국가브랜딩을 집행했을 때 나타나는 특성은 무엇이며 실제로 해외에서 나타나는 이미지에도 정책적으로 홍보하는 이미지와의 관련성이 나타나는 지 등을 탐색하였다. 특히 국가브랜딩은 국가정체성과 국가이미지 간의 상호교환 과정이라는 논의를 토대로 국가브랜딩의 전 과정을 실증적으로 분석해보고자 국가브랜딩 정책의 추이, 예산 분석, 정책적으로 송출한 국가 홍보이미지, 그리고 『뉴욕타임스』 기사를 분석하였다.

먼저 국가브랜딩 과정을 평가하기 위한 새로운 이론적 틀을 구축하기 위해 국가브랜딩의 개념을 관계 형성적 접근의 논의를 통해 구체화시켰다.

국가의 이미지를 브랜드화한다는 것은 단순히 단기적 목적을 위해 파편적이고 전형적인 이미지에 대한 일방적 홍보를 반복적으로 수행하는 차원을 넘어, 한 국가의 역사나 문화, 사람들이 살아가는 모습 등 국가의 정체성을 구성하는 다차원적인 사회문화적 수준까지 그 이해를 폭넓게 심화시키는 과정이다. 이미지 관리 접근이 ‘무엇을’ 전달하고자 하는지에 초점을 맞췄다면, 관계 형성적 접근은 ‘어떻게’ 관심을 유도하고 커뮤니케이션을 지속해나갈 것인지 그 환경을 만드는 데 초점이 있다. 관계형성 패러다임은 특정 목적을 위해 국가브랜딩을 도구적 수단으로서 간주하는 것이 아니라, 당장의 구체적인 목적이 없다하더라도 일상의 커뮤니케이션처럼 신뢰 가고 호감이 가는 국가로 인식될 수 있도록 지속적 노력이 유지되어야 함을 의미한다.

이 연구는 이미지 관리와 관계 형성적 접근 방식이 상호배타적이 아닌 포괄적으로 확대되는 차원으로 이해해야 한다는 점을 논의하였다. 관계형성 패러다임은 그 동안 일 방향적 이미지관리 활동에서 이루어졌던 접근 방식의 확장이 필요함을 강조한다. 특히 사회문화적, 외교적, 미디어 환경적 변화로 국가를 인식하게 되는 작동 방식이 변화함에 따라 대인관계에서 이루어지는 커뮤니케이션처럼 다양한 사람들에게 호감 가는 이미지로서 다가가는, 전달이 용이하고 신뢰도 높은 전달 경로를 선택하는 과정이 국가브랜딩에서 필수적으로 고려해야 할 사안이라는 방향성을 제시하고 있다. 이 연구는 그 동안 모호한 방향성 제시에만 머물러 있었던 관계 형성적 국가브랜딩을 가장 전통적인 SMCR 커뮤니케이션 모델에 기반을 두고 목적, 대상, 콘텐츠, 채널의 차원에서 구체화시켰다. 목적의 차원에서는 하나의 목적에 치우치지 않고 경제적, 문화적, 외교적 다양한 목적이 균형을 이룰 때, 정책에 참여하는 수용자의 범위는 일반 대중 수준으로 다양화될 때, 대상에 따라 적절한 콘텐츠가 집행될 때, 그리고 상호작용적인 채널 이용이 확대될 때 관계 형성적인 국가브랜딩이 이루어질 수 있다고 보았다.

동시에 이 연구는 관계 형성적으로 이루어지는 국가브랜딩 과정에서도

국가(정부)가 미칠 수 있는 실질적 영향을 중요시해야 한다고 보았다. 국가브랜딩 과정이 국가정체성과 국가이미지 간의 상호작용을 통해 일어난다는 논의에서 국가정체성에 대한 구성이 달라지면 그 후 뒤따르는 모든 국가이미지 형성과정이 달라질 수밖에 없다고 했는데(Fan, 2008), 국가브랜딩이 정부가 주도하는 정책으로 집행될 때 이 정체성에 대한 구성에 미치는 정치권력의 영향력을 무시할 수 없기 때문이다. 특히 이념에 따른 강력한 대립구조가 형성돼있는 우리나라의 경우 정권별로 국가의 정체성에 대한 인식이 뚜렷한 차이를 보일 가능성이 크기 때문에 결국 국가브랜딩 정책 사업의 내용이나 집행된 예산, 홍보이미지에도 그 영향이 나타날 것으로 추론했다. 이러한 추론을 바탕으로 국가브랜딩 과정에서 정권별 특징을 살펴보고 그 특징이 각각 국가브랜딩 정책의 추이, 예산 집행, 국가홍보이미지와 어떤 관련성을 보이는지, 추가적으로 이 모든 과정이 뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지와는 어떤 관련성을 보이는지를 탐색해 한국의 지난 10여 년간 국가브랜딩의 전 과정을 살펴보았다.

분석결과 정권별로 무엇을 국가의 정체성의 핵심으로 보는가에 대한 아이디어가 달라졌음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 이명박 정부는 ‘글로벌·경제’, 박근혜 정부는 ‘다문화사회’, ‘친근한 외교’, 그리고 문재인 정부는 ‘한반도 평화’로 요약할 수 있다. 특히 경제 성장이나 한반도 평화는 각각 이전의 보수, 진보정권들이 모두 일관적으로 고수해 왔던 정체성으로 냉전과 분쟁으로 인한 이념의 갈등이 우리나라의 정치 시스템과 미디어 시스템에도 영향을 미쳐 결과적으로 해외홍보 측면에서도 강하게 작용하는 과정을 확인할 수 있었다. 국가브랜딩 정책 사업 내용의 추이를 분석한 결과 국가홍보의 컨트롤타워 역할을 한 국가브랜드위원회가 있었던 이명박 정부 시기가 우리나라에서 국가브랜딩 정책이 가장 활발하게 집행되었던 시기로 파악되었다. 이 시기에는 집행된 국가브랜딩 예산의 비중도 가장 높았고 관계 형성적 접근으로 전환한 정책적 시도도 다수 발견되었다.

특히 관계 형성적 접근의 정책이 많았던 시기는 정권의 변화 외에 국가홍보 정책을 주도한 집행 주체의 시스템에도 변화가 있었다. 예산의 편성

에는 정치권력(정부)의 관심 정도가 더 적극적으로 반영되었을 것으로 추론할 수 있었지만 정책을 집행하는 접근 방식은 실제로 집행에 참여하는 집행 주체의 역할이 더 주요하게 작용했을 가능성이 크다. 국가홍보 정책이 다양한 부처에서 제각기 집행되던 기존의 방식은 중복되는 정책이 많고 비체계적이라는 지적이 제기되었다. 다양한 유관 기관 및 민간과의 협력을 주도하며 장기적인 목표로 일방적인 이미지의 주입이 아닌 역동적인 과정으로 접근해 기획되었던 국가브랜드위원회 정책들이 집행 주체(시스템)가 와해되고 다른 부처로 옮겨가면서는 다시 즉각적인 효과 없는 사업으로 치부되고 중단되었을 가능성이 크다.

국가홍보이미지도 각 정권이 국가브랜딩 정책 집행에서 강조했던 정체성과 같은 맥락의 추이가 발견되었다. 국가홍보이미지 분석에서는 정권별 이념의 차이가 더 두드러지게 나타난 점이 흥미로운 발견이었다. 보수정권에서 진보정권으로 넘어오며 해외문화홍보원의 대표적인 정기 간행물인 『KOREA』잡지는 주요 구성 세션이 바뀌었다. 정권 교체에 따라 그 동안의 글로벌 한국, 외국인의 시선에서 본 한국, 한국의 위인과 같은 세션이 삭제되었다. 아리랑TV 프로그램도 정권 교체와 동시에 즉각적으로 한반도 평화 이미지를 강조하는 방향으로 편성이 전환되었다. 이는 공공 미디어에 미치는 정권의 영향력이 해외홍보를 위한 미디어에서도 정권이 추구하는 국가정체성을 강조하게 만듦으로서 궁극적으로 정권의 관심사에 따른 홍보이미지가 국가이미지로서 송출되고 있었음을 보여준 결과다.

『뉴욕타임스』에서 다룬 한국의 이미지도 정권에 따라 변화한 사실을 확인하였다. 해외 언론은 국제적으로 주목할 만한 사건사고를 중심으로 보도하는 경향을 띠기 때문에 물론 정책의 영향만으로 해외 언론에서 다루지는 한국의 이미지에 변화가 나타났다고 할 수는 없다. 그러나 각 정부의 국정 운영 기조와 해외 언론에서 주목할 만한 사건은 밀접한 관련이 있다. 예를 들어 글로벌 국가로서의 도약을 국정 목표로 삼은 이명박 정부는 G20 정상회담을 추진했다. 한반도 평화를 국정 목표로 삼은 문재인 정부는 남북정상회담을 추진했다. 이러한 굵직한 이슈를 해외 언론은 보도한

것인데 이는 정책이 국가이미지 형성에 영향을 미치는 매개요인 역할을 할 수 있는 것을 보여주는 예이다. 이렇게 국가브랜딩의 전 과정-국가의 정체성과 이미지의 상호작용-을 각각 국가브랜딩 정책 내용과 예산의 추이, 홍보이미지와 뉴욕타임스에서 나타난 한국의 이미지를 모두 분석해 그 관련성을 파악해본 결과, 정권에 따라 달라지는 국가정체성이 실제 해외에서 다뤄지는 한국관련 이슈 및 인식되는 우리의 국가이미지와 관련이 있다는 점을 발견하였다.

## 제2절 결론

이 연구는 몇 가지 주요한 이론적이고 현실적인 발견을 제시한다. 첫째, 정권에 따라 인식하는 국가정체성이 뚜렷하게 달라져왔고, 둘째, 그 인식을 실제 국가를 홍보하는 정책 집행에도 적용해 왔다는 점이다. 외부 세계에 우리의 정체성을 전달하고 홍보하기 위한 국가브랜딩 정책에서 이론적으로는 우리가 누구인지에 대한 명확한 인식을 구축하고 민간의 의견을 수렴하여 국가의 국민이 공유하는 최소한의 표준이나 규범을 통해 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 정부 주도의 정책으로 집행되면서 국가브랜딩 정책은 정권이 중시하는 요소들로 주로 채워졌다. 특히 보수정권에서는 세계화 과정 안에서 해외를 향해 국가위상을 알리려는 욕구가 강했다면, 진보정권으로 넘어오면서는 국가의 글로벌 위상보다는 내적가치를 내세우는 국정홍보로 국가브랜딩 정책의 방점이 완전히 달라졌다.

국가홍보 차원에서 국가브랜딩 정책집행이 정부의 국가브랜딩 기획에 따라 다르게 집행되는 것은 당연할지 모른다. 그러나 국가의 정체성에 대한 인식과 해석이 대통령 5년 임기마다 바뀔 여지가 있는 것이라면 장기적인 시간과 노력이 필요한 관계형성 차원에서는 장애 요인이 될 수 있다. 이 연구는 우리나라는 그동안 막강한 양대 정치권력으로 인해 국가에 대한 정체성이 내적으로도 공유되지 않았고, 해외로 홍보하는 국가이미지마저 정쟁의 도구로 삼아왔다는 점을 보여준다. 국민의 이익으로 돌아와야

할 국가브랜딩 정책이 국정홍보로 변질되었고 국제사회에서 한국을 긍정적인 브랜드로 성장시킬 수 있는 시간은 지체되었다. 이러한 측면에서 그동안 지속적으로 제기돼온 국가브랜드 저평가에 대한 원인을 일부 발견했다는 의의가 있다.

이와부치(Iwabuchi, 2015)는 특정 국가의 미디어 문화에 대한 노출을 통한 여론 형성의 접근 방식이 국가의 문화와 사회에 대한 이해를 향상시킬 수는 있지만, 미디어 소비의 개별화된 즐거움을 넘어서서 무언가 국가 이미지 형성에 더 발전적인 영향으로 진행될 것이라는 보장은 없다고 했다. 디니(Dinnie, 2009)는 한국의 정책 입안자들이 종종 국내의 정치적 환경이나 소식들이 외부의 청중에게도 익숙하다고 착각하는 오류를 범하는데 실제 한국에 대한 정보와 관심은 대내외적으로 매우 부족한 편임을 자각해야 한다고 했다. 앞서 그동안 한국의 수많은 언론 기사나 보도들이 한국에 우호적이고 희망적인 뉴스를 위주로 보도하며 한국이라는 국가브랜드가 대외적으로 매우 긍정적으로 인식되고 있다는 뉘앙스를 대내적으로 전파해왔다는 점을 지적했다. 실제로 이 연구의 분석 결과는 언론 뿐 아니라 정책 입안자 역시 외부의 청중에게는 익숙하지 않은 한국의 정치적 환경은 고려하지 않은 채 정권이 추구하는 이념을 바탕으로 일방적 홍보메시지를 지속적으로 주입해 왔다는 사실을 보여준다.

국가를 이해시키는 과정은 매우 오랜 시간이 걸리는 작업이다. 정책예산안을 검토해본 결과 이전 정부에서 추진했던 한국 바로 알리기 정책이 정권 교체 이후 효과를 보인 구체적인 사례가 발견되기도 했다. 그만큼 국가브랜딩이란 즉각적인 효과로 증명되는 것이 아닌 시간과 인내가 필요한 과정이라는 점을 확인해준다. 한번 형성된 국가이미지는 쉽게 바뀌지 않으며 열심히 쌓아 올려놓은 국가이미지가 국제 언론을 통해 송출된 부정적인 이미지 하나로 무너져 내릴 수도 있다. 국가브랜딩은 무엇보다 일관적이고 연속적이고 협력적인 방식을 취해 장기적인 정책으로 집행되는 것이 중요하다.

그러나 우리나라의 경우 정책의 연속성이 유지되어야 하고 사람들의 인

지 시스템까지를 고려해 정책을 펼쳐야 하는 국가브랜드 형성 작업이 근본적으로 정권 교체에 따라 국가정체성에 대한 구성이 달라지다보니 기존의 브랜딩 작업과의 연계 없이 이전 정부에서 추진하던 것은 삭제하고 정권의 추구하는 국가정체성요소를 새롭게 강조하는 방식으로 전환되었다. 또한 장기적인 목적을 가지고 다양한 기여 외교와 다각도의 민간 참여 문화교류 활동 등을 가장 적극적으로 펼쳤던 국가브랜드위원회는 정책을 펼쳤던 3년 사이에 국가브랜드 순위에 변동이 없었다는 비판과 함께 정권교체에 따라 폐지되었다. 지엽적인 결과로 국가브랜딩 과정을 평가하고 집행 주체의 시스템까지 변하게 된 것이다.

국가브랜딩은 희망하는 이미지를 전파하고 희망하는 이미지만을 받아들이는 과정이 결코 아니다. 다양한 이미지가 ‘형성’되도록 환경을 구축하는 것이지 다양한 이미지‘를’ 일방적인 주입식으로 전파하는 것이 아니다. 우리가 어떻게 비춰지고 있느냐에 대한 희망적 담론보다 객관적인 시각으로 바라보고 어떻게 커뮤니케이션 할 것인지의 문제가 더 엄격하게 다뤄져야 한다.

이 연구의 의미는 다음과 같은 질문을 제기해 봄으로써 더 알아볼 수 있다. 첫째, 국가브랜딩 정책을 커뮤니케이션 유목으로 재분류해 연구한 것이 기존 연구와 어떤 지점에서 차별화되는가? 이러한 분석은 국가브랜딩 정책을 이해하는 데 어떤 기여를 하였는가? 둘째, 국가의 이미지를 변화시킨다는 것이 과연 국가가 주도하는 정책으로 가능한 일인가? 정책을 통해 국가의 이미지가 변화할 수 있는가?

그동안 국가브랜딩이 커뮤니케이션이며 커뮤니케이션 시각으로 바라봐야한다는 이론적 선언들은 여러 번 되풀이돼 왔다. 그러나 정작 국가브랜딩 과정을 커뮤니케이션 시각에서 평가할 수 있는 틀은 시도된 바가 없다. 이 연구는 관계형성 패러다임을 중심으로 미약하게나마 국가브랜딩을 커뮤니케이션 관점에서 평가해볼 수 있는 분석 유목을 제시하고 각각의 유목에 대한 논의를 마케팅이나 외교적 관점이 아닌 커뮤니케이션 이론으로

접근하여 설명하고자 하였다. 이런 과정을 통해 커뮤니케이션 과정으로서의 국가브랜딩은 어떻게 구성해야하는지 그 전략을 각각 정책목적, 대상, 콘텐츠, 채널의 차원에서 구체화시켰다. 그리고 원론적인 방향성을 주장하는 데 머물렀던 기존의 연구들과 달리 직접 10년 간 한국에서 집행됐던 국가브랜딩 정책을 유목별로 분류하고 실증적으로 검토해 보았다는 데 의미가 있다.

그 결과, 우리나라는 직접 대면 형식의 홍보 정책이 많이 이루어지고 있으며 대상의 특성을 고려한 콘텐츠 집행 전략이나 상호적인 미디어 채널 확대에 소극적이었다는 점을 발견하였다. 국가브랜딩 정책 집행에 정치권력의 힘은 막강하게 작용하지만, 정작 드러나지 않는 더 핵심적인 정책의 작동 방식의 관계 형성적 변화에는 소극적이었다. 또한 국가브랜딩 정책이 관계 형성적으로 전환되지 못한 이유는 시스템 측면에서 국가홍보를 담당했던 하나의 컨트롤 타워가 중단된 원인도 있을 것으로 암시하는 결과가 나타났다.

디지털사회에서의 국가브랜딩은 통제 가능한 마케팅 수단으로 접근할 수 있는 차원이 아니기 때문에 다양한 수용자에게 각기 다르게 형성되는 이미지는 통제할 수 없다. 따라서 그동안 정부를 포함한 모든 조직은 고객의 부정적인 메시지를 제어할 수 없기 때문에 사용자 제작 콘텐츠 등이 국가브랜드에 미치는 영향에 대해 우려하며 전통적인 일 방향 마케팅 커뮤니케이션에 위협이 되고 있다고만 생각했다. 이러한 변화 속에서 정책이 끼칠 수 있는 영역이 매우 줄어든 것처럼 보이지만, 아이러니하게도 국가브랜딩에 대한 관심은 오히려 고조되고 있다. 이것은 일견 국가에 대한 인식은 통제할 수 없다는 것에 대한 반응이기도 하지만, 역으로 수많은 메시지의 홍수 속에서 일관되지 않거나 일치 않는 메시지들이 혼란스럽게 배포되고 있는 환경에서 국가에 대한 메시지의 중심을 잡아주고, 일관된 방향성을 부여하는 정책의 역할이 오히려 더 필요한 상황이 되었음을 의미하기도 한다.

비교적 강력한 브랜드를 지니고 있다고 평가되는 미국, 프랑스, 일본,

독일 등의 국가는 매우 오래 전부터 정책적으로 국가의 이미지를 관리해 왔다. 일본은 다양한 지역의 매력 확립을 위해 1지역 1관광 정책, 일본 방문 캠페인 등의 전략을 추진하였는데, 세부적으로는 관광교류 경관조성, 관광 입국 절차를 위한 환경 정비 등의 인프라 구축을 비롯하여, 국토교통성의 네트워크 사이트 증설, 정보 발신을 위한 포털사이트 구축, 안내 표시 등의 정비, 외국인용 할인제도 등 일본 브랜드를 해외에 적극 소통하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다(권병욱 외, 2006). 또한 지역 관광에 기여한 사람에게는 정부가 '관광 카리스마(Tourism Charisma)'라는 칭호를 부여해 지방에 위치한 교육 기관에서 강의를 할 수 있는 자격을 주는 등 내국 일반 공중의 참여를 적극 도모하였다.

프랑스의 경우 관광청(Secretariat d'Etat au Tourisme) 산하기관인 민관합작 기구 프랑스 관광 공사를 통해 마케팅과 외국인 관광객 유치를 전담하는 기구로 매년 관광객 수, 관광 지출, 1인당 관광 비용, 방문 횟수, 성장률, 개발 잠재력, 성장 잠재력, 파트너십(프랑스와 해당 국가와의 관계) 등을 통한 전체적인 시장 잠재력을 평가하고 타깃을 설정한다. 이러한 과정을 통해 유망 잠재 외국인 투자자를 발굴하고, 외국인 투자자들에게 투자 정보는 물론 입주지역에 관한 정보 제공, 현지인 고용 정보, 제세 정보에 대한 지원, 비자, 자녀 취학 등 프랑스 정착과 관련된 원스톱 서비스를 지원하며, 해외 투자 동향에 대한 정보 수집 업무를 수행하고 있다(신철호 외, 2009). 이러한 역할은 모두 국가브랜딩을 지원하는 정책의 영역으로 국가브랜딩 정책은 여전히 필요한 과정이다. 다만, 이러한 다양한 선진국의 사례처럼 장기적인 커뮤니케이션이 지속될 수 있도록 하나의 분리된 시스템 구축이 필요하다.

장기적 관점에서 외국인들에게 한국에 대한 더 긍정적이고 좋은 인상을 뚜렷하게 남길 수 있는 방법에 대한 지속적인 고찰은 그 자체로 충분한 가치가 있다. 이 연구는 기존의 정책들을 비판만하는 것이 아니라, 국가브랜딩 개념에 대한 이해의 전환이 필요하다는 점을 전제로 국가브랜딩 과정을 새로운 시각에서 검토하고자 했다. 현재까지 한국의 국가브랜딩 정책

을 커뮤니케이션 차원으로 구분해 이렇게 세부적으로 살펴본 연구는 없다. 특히 개념 정의에 머물렀던 관계 형성적 국가브랜딩의 방향성을 구체화시키고자 한 노력은 향후 커뮤니케이션 시각에서 국가브랜딩 연구를 축적하는 데 기초데이터가 될 수 있을 것이다.

### 제3절 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언

이 연구가 가지는 이론적, 정책적 함의에도 불구하고 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 관계 형성적 국가브랜딩 전략의 구체화에 대한 논의가 이론적 방향성을 제시한 연구들에 기인할 수밖에 없었다. 이는 연구의 기여인 동시에 한계로 남는다. 연구에서는 구체적인 효과를 측정할 것이 아닌, 우리나라가 그 동안 관계 형성적 접근의 방향성을 따라가고 있었는지를 검토해보는 것이 목적이었다. 이를 위해 관계 형성 패러다임이 이론적으로 제시한 국가브랜딩의 방향성에 대한 내용을 토대로 목적, 대상, 대상에 따른 콘텐츠 유형, 채널을 선정하여 각각의 차원에서 정책이 어떻게 집행되어야 하는지 대안적 방안을 제시하였다. 그러나 그 구체성은 여전히 막연한 수준에 머물러있다는 한계가 있다. 다만 모호하더라도 커뮤니케이션 차원에서 방향성이 제시되는 데까지도 많은 시간이 걸렸듯, 앞으로 커뮤니케이션 시각에서 국가브랜딩 연구가 축적될수록 구체화시켜 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 커뮤니케이션 유목 분석 결과 변화의 이유를 명백히 가리지 못했다. 8개월 간 데이터를 수집하고 정책을 코딩할 당시에는 각 세부사업에 대한 커뮤니케이션 유목에 복수 코딩하는 것이 더 정확한 결과를 나타내 줄 것이라고 판단했다. 그러나 분석을 하고보니 특히 박근혜, 문재인 정부의 사업들은 중첩 요소가 많아 커뮤니케이션 차원에서 뚜렷한 정권별 차이를 발견하는 데 한계가 있었다. 또한 나타난 분석 결과가 단순히 정권 변동의 영향에 따른 차이인지, 관계 형성적 국가브랜딩 접근이 반영되어서인지 구체적으로 가리지 못했다.

셋째, 국가브랜딩 정책의 범위 설정의 한계이다. 국가브랜딩 정책이란

문체부와 외교부 외에도 어느 정부부처나 관여할 수 있는 정책이다. 특히 우리나라의 경우 국가브랜딩을 담당하는 컨트롤타워가 없기 때문에 모든 정부부처에서 일정부분 국가홍보활동을 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 무역과 관련된 KOTRA와 같은 경우 경제적 측면에서 국가홍보를 위한 다양한 활동을 하고 있다. 따라서 분석 대상의 범위를 더 확대해 데이터를 축적해 보면 우리나라 국가브랜딩 정책 집행의 특성에 대한 더 정확한 해석이 가능할 것이다.

넷째, 이 연구는 국가이미지 형성의 6차원 모델에서 3가지 차원만을 분석하는 데 머물렀다. 그러나 판(Fan, 2008)의 6차원 모델에는 짐작한 이미지라는 중요하고 흥미로운 차원이 남아있다. 한국인들이 우리가 어떻게 인식되고 있을 것이라고 짐작하는 이미지를 추가적으로 조사하여 정부 차원이 아닌 대중의 차원에서 한국이 스스로가 구성하고 있는 정체성은 어떻게 나타나고, 해외에서 어떻게 인식되고 있을 것이라고 짐작하는 이미지는 어떻게 나타나며 희망하는 이미지는 어떻게 나타나는지를 분석해보는 것은 흥미로운 연구 주제가 될 것이다.

다섯째, 큰 틀에서 정권 변동에 따라 정책 집행이 달라지고 국가홍보이미지도 달라져 같은 시기 해외에서 나타난 이미지도 비슷한 맥락을 가진 것으로 나타났다는 연관성을 보여주는 데에는 성공하였다. 그러나 여기에 정책이 얼마나 영향을 미쳤는지에 대해 확인을 할 수는 없다는 한계를 갖는다. 국가 단위의 국가브랜딩 과정을 측정하기란 매우 어렵다는 현실적 한계 때문에 기존의 이론들도 미디어 환경에 따른 행위자 다변화 등 환경적 요소를 고려한 방향성만 제시했을 뿐, 정책을 효과성 측면에서 평가할 만한 근거를 제공하지는 못했다. 따라서 어떠한 요소를 더 강조하는 방향이 더 관계 형성적이고 상호 이해적인 방향이며, 우리가 지향해야 할 방향이라고 얘기할 수 있을 뿐, 오로지 정책의 영향력을 측정하는 것은 불가능했다.

여섯째, 국가에 관한 다양한 이미지를 전파하였을 경우 해외에서 받아들이는 국가이미지는 오히려 더 모호하게 나타날 수 있다는 점을 추론할 수

있는 분석결과가 나타났다. 하지만 구체적인 원인까지는 밝혀내지 못했다. 비교적 정부의 정체성이 뚜렷했던 이명박 정부와 문재인 정부는 국정철학-국가홍보이미지-해외에서 나타난 국가이미지가 비교적 일관성 있게 나타났다. 그러나 가장 다양한 이미지 차원을 전파했던 박근혜 정부의 경우 해외 언론에서 뚜렷한 주제어가 발견되지 않았다. 이는 관계형성 패러다임 관점에서 보자면 다양한 이미지들이 나오는 것이 그것 자체로는 좋지만, 이것이 기억될 만큼 통합적인 이미지로 귀결 되는가 하는 문제와는 별개의 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 특히 관계 형성적 접근에서처럼 다양한 이미지가 형성될 수 있는 환경을 만드는 것이 아니라 이를 의도적으로 전파하는 것은 효과적이지 않다는 점을 추론 할 수 있다. 하지만 본 연구는 이를 확정적으로 검증하지는 못했다. 후속 연구로 소수의 정체성 요소를 통한 커뮤니케이션과 다양한 요소를 통한 커뮤니케이션이 국가이미지에 형성의 차원에서 어떤 차이를 보이는지 분석해보는 것은 흥미로운 주제가 될 수 있을 것이다.

일곱째, 국가브랜딩 정책이 연속적으로 유지됐을 때와 우리나라처럼 정권 변동에 따라 잦은 변화를 겪을 때의 차이를 검토하지 못했다. 이 연구는 정권 변동에 따라 국가이미지는 다르게 송출되어 왔으며 국가의 정체성에 대한 인식에 일관성이 유지되지 않았다는 점을 확인했다. 그리고 정권 변동에 따라 자주 달라지는 국가에 대한 해석이 해외에서 한국을 인식하게 되는 데에도 영향을 미칠 수 있다고 추론할 수 있는 결과를 얻었다. 그러나 구체적으로 어떤 방식으로 영향을 미치는가는 검증하지 못했다. 따라서 후속연구로 국가브랜딩을 연속적으로 집행하고 있는 국가의 사례와 그 효과를 분석해볼 수 있다.

마지막으로 국가의 이미지 변화를 측정할 수 있는 객관적 데이터 수집의 현실적 한계이다. 국가브랜드 조사 기관은 조사한 데이터에 대한 일부 국가의 평가보고서만 제시할 뿐 데이터를 대중에게 공개하지 않는다. 국가의 이미지란 매우 방대한 개념으로 개인이 설문 조사를 통해 수집하는 것은 어려울 뿐 아니라 객관성이 떨어질 확률도 크다. 연구자는 온라인상에

서 한국에 대해 다뤄지고 있는 빅 데이터 자료를 수집해보려고도 시도했으나 시간적으로도 상당한 작업이 요구될 뿐만 아니라 개인정보 수집에 대한 윤리적 제약으로 이 연구에서는 반영할 수 없었다. 또한 다양한 해외 언론을 수집해 비교해볼 수 있었다면 지역별, 언론사별 차이까지 고려해 더 정확한 국가이미지 차원을 분석할 수 있었을 텐데 언론 역시 지난 10년의 데이터를 수집 가능한 상태로 공개하는 경우는 거의 드물었다. 이러한 이유에서 현실적으로 개인이 국가와 관련된 데이터를 수집하여 분석하는 것에는 제약이 많다. 향후 한국의 국가이미지 변화에 대한 더 폭넓은 데이터가 축적되거나 공유될 수 있다면, 우리나라 국가브랜드의 향상 뿐 아니라 커뮤니케이션 차원에서의 국가브랜딩 과정을 연구하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

## <참고문헌>

- 권병욱, 권동극. (2006). 일본의 관광정책과 지역 활성화-나가하마의 사례를 중심으로. <관광연구>, 21권 2호, 173-191.
- 권연수. (2005). 한류 지속을 위한 현지화 전략 연구. <인문콘텐츠>, 6권, 137-161.
- 김규찬. (2012). <문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로>. 서울대학교대학원 언론정보학과 박사논문.
- 김명전. (2005). <국가브랜드 관리를 위한 한국의 이미지지형에 관한 연구>. 성균관대학교 박사학위논문.
- 김유경. (2002). 광고를 통한 브랜드 이미지 표현의 국가 간 비교연구. <동서언론>, 14권, 19-41.
- 김유경. (2011). 국가브랜드이미지의 차원과 영향에 관한 연구. <광고연구>, 90권, 161-196.
- 김유경, 최지혜, 이효복. (2017). 한류 콘텐츠 유형별 소비 속성이 한류 콘텐츠 태도 및 국가브랜드 태도에 미치는 영향에 관한 연구. <문화정책논총>, 31권 2호, 163-191.
- 김인철. (2002). 정책학의 자리매김을 위하여. 한국정책학회보, 11(1), 343-346.
- 김형석. (2009). 국가브랜드이미지 향상을 위한 브랜드 개발·관리 프로세스. Archives of Design Research, 22권 5호, 47-58.
- 송근원. (2004). 사회복지정책학. 학지사.
- 신철호, 강민정, 최영진. (2009). 해외 주요국의 국가 브랜드 관리 사례 연구. <경영관리연구>, 2권 2호, 91-126.
- 유재웅, 진용주. (2010). 한국의 국가 이미지 연구 경향: 2000 년대 이후를 중심으로. <한국광고홍보학보 (구 한국광고학보)>, 12권 4호, 300-326.

- 유창조. (2009). 국가브랜드, 관광브랜드, 도시브랜드의 역할과 과제. <한국관광정책>, 38권, 93-98.
- 유훈. (2009). 「정책변동론」, 서울: 대영문화사.
- 윤석민. (2020). 「미디어 거버넌스」, 서울: 나남.
- 윤영진. (2010). 「새 재무행정학」, 대영문화사.
- 윤정인. (2010). 「코리아 브랜드파워」, 서울: 매일경제신문사.
- 윤주현, 장동련. (2016). 국가 발전단계와 국가브랜드 목적에 따른 국가브랜드 아이덴티티의 언어적·시각적 소통. Archives of Design Research, 29권 1호, 197-215.
- 이봉녀. (2005). 국가 이미지 홍보용 브랜드 정체성 연구. <한국과학예술포럼>, 1권, 89-102.
- 이상미. (2020). “韓 국력보다 소프트파워 떨어져...공공외교 활성화·디지털육성 필요”  
<http://www.naon.go.kr/content/html/2020/05/18/f3fd5636-e935-4562-88ac-9f2c3d008a30.html> 2020/05/18
- 이준웅. (2003). 한류의 커뮤니케이션 효과: 중국인의 한국 문화상품 이용이 한국에 대한 인식과 태도에 미치는 영향. <한국언론학보>, 47권 5호, 5-35.
- 이준웅. (2006). 중국의 한류 현상에 대한 ‘매개된’문화 간 커뮤니케이션 효과 모형 검증 연구: 중국인의 한국, 미국, 일본, 대만 문화상품 이용에 따른 신념, 감정, 태도의 형성 비교를 중심으로. <한국방송학보>, 20권 3호, 277-323.
- 이창현, 김유경, 이효복. (2010). 한류경험의 유형이 국가브랜드이미지와 기업 및 제품의 인식에 미치는 영향에 관한 연구. <광고연구>, 87권, 364-391.
- 전형연. (2007). 한, 중, 일 공식 국가홍보 웹사이트의 문화브랜드 커뮤니케이션 전략 비교. <한국광고홍보학보>, 9권 3호, 7-45.
- 정창훈. (2012). <예산변동에 내재된 규칙성 및 변동기제 분석>. 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.

- 조셉나이, 스티븐 로치, 스티브 발머, 도미니크 바튼 외 26인. (2010). 「2020 대한민국, 다음 십 년을 상상하라! 세계를 움직이는 30인이 바라본 한국의 미래」, 랜덤하우스코리아.
- 차희원, 장서진, 장현지. (2013). 공중 프레임, 고정관념, 트위터의 재매개 (remediation) 가 국가명성에 미치는 영향. <한국언론정보학보>, 286-314.
- 최광진. (2018). <4차 산업혁명 시대의 국민·공공외교>. 서울: 광진문화사.
- 최일도. (2011). 국가브랜드 PR 의 상징으로서 국기가 지니는 커뮤니케이션 기능에 관한 연구: 국기의 색채구성이 지니는 시각적 아이덴티티와 이미지를 중심으로. 한국<광고홍보학보>, 13(4), 498-527.
- 최장집. (2010). 「민주화 이후의 민주주의」 (개정2판), 서울: 후마니타스.
- 한충민. (2010). 「글로벌리제이션과 국가브랜드」.
- 한충민. (2016). 「국가 브랜드 세계화: 이론과 실제」, 한양대학교출판부.
- 황혜신. (2004). 정권교체가 한국 예산결정과정에서 미친 영향: 제 15 대 국회의 예산심의 분석. <한국사회와 행정연구>, 15권 3호, 279-303.
- Aaker, D. (1991). Managing brand equity: capitalizing on the value of a brand name.
- Aaker, D. A. (1996). Measuring brand equity across products and markets. California management review, 38(3).
- Allen, G. (2007). Place branding: new tools for economic development. Des Manage Rev, 18 (2), 60-68.
- Anholt, S. (2006). *Brand new justice*. Routledge.
- Anholt, S. (2008). 'Nation branding' in Asia.
- Aronczyk, M. (2008). 'Living the Brand': Nationality, Globality, and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants. International journal of communication, 2, 25.
- Ashworth, G., & Kavaratzis, M. (2009). Beyond the logo: Brand management for cities. Journal of Brand Management, 16(8), 520-531.

- Baum, M. A., & Jamison, A. S. (2006). The Oprah effect: How soft news helps inattentive citizens vote consistently. *The Journal of Politics*, 68(4), 946-959.
- Beck, U. (2018). *What is globalization?*. John Wiley & Sons.
- Bilkey, W. J., & Nes, E. (1982). Country-of-origin effects on product evaluations. *Journal of international business studies*, 13(1), 89-100.
- Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bitner, M. J., & Booms, B. H. (1982). Trends in travel and tourism marketing: The changing structure of distribution channels. *Journal of travel research*, 20(4), 39-44.
- Blain, C., Levy, S. E., & Ritchie, J. B. (2005). Destination branding: Insights and practices from destination management organizations. *Journal of travel research*, 43(4), 328-338.
- Bodenhausen, G. V., & Wyer, R. S. (1985). Effects of stereotypes in decision making and information-processing strategies. *Journal of personality and social psychology*, 48(2), 267.
- Bolin, G., & Ståhlberg, P. (2015). Mediating the nation-state: Agency and the media in nation-branding campaigns. *International Journal of Communication*, 9, 19.
- Caldwell, N., & Freire, J. R. (2004). The differences between branding a country, a region and a city: Applying the Brand Box Model. *Journal of brand management*, 12(1), 50-61.
- Castells, M. (2004). *The Power of Identity*. 2nd. Malden, MA: Blackwell, 218.
- Chaffey, D., Ellis-Chadwick, F., Mayer, R., & Johnston, K. (2009).

- Internet marketing: strategy, implementation and practice. Pearson Education.
- Collins, A. M., & Loftus, E. F. (1975). A spreading-activation theory of semantic processing. *Psychological review*, 82(6), 407.
- Cull, N. J. (2009). *Public diplomacy: Lessons from the past* (No. s 12). Los Angeles, CA: Figueroa Press.
- Dinnie, K. (2009). Repositioning the Korea brand to a global audience: challenges, pitfalls, and current strategy. *Korean Economic Institute of America, On Korea: Academic Paper Series*, 4(9), 1.
- Dinnie, K. (2015). *Nation branding: Concepts, issues, practice*. Routledge.
- Duara, P. (1993). De-constructing the Chinese nation. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (30), 1-26.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Erikson, E. H. (1956). The problem of ego identity. *Journal of the American Psychoanalytic Association*, 4(1), 56-121.
- Fan, Y. (2006). Branding the nation: What is being branded?. *Journal of vacation marketing*, 12(1), 5-14.
- Fan, Y. (2008). Key perspectives in nation image: A conceptual framework for nation branding.
- Fan, Y. (2010). Branding the nation: Towards a better understanding. *Place branding and public diplomacy*, 6(2),

97-103.

- Fetscherin, M. (2010). The determinants and measurement of a country brand: the country brand strength index. *International Marketing Review*, 27(4), 466-479.
- Frost, R. (2004). Mapping a country's future. *Brandchannel.com*, 19.
- Gartner, W. C. (1994). Image formation process. *Journal of travel & tourism marketing*, 2(2-3), 191-216.
- Gartner, W. C., & Shen, J. (1992). The impact of Tiananmen Square on China's tourism image. *Journal of Travel Research*, 30(4), 47-52.
- Gertner, D. (2007). Place branding: Dilemma or reconciliation between political ideology and economic pragmatism?, *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(1), 3-7.
- Gellner, E. (1964). *Thought and change*.
- Gilboa, E. (2001). Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects. *Diplomacy and statecraft*, 12(2), 1-28.
- Gilboa, E. (2005). The CNN effect: The search for a communication theory of international relations. *Political communication*, 22(1), 27-44.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The annals of the American academy of political and social science*, 616(1), 55-77.
- Gilmore, F. (2002). A country—Can it be repositioned? Spain—The success story of country branding. *Journal of Brand management*, 9(4), 281-293.
- Gnoth, J. (2002). Leveraging export brands through a tourism destination brand. *Journal of brand management*, 9(4),

262-280.

- Govers, R., Go, F. M., & Kumar, K. (2007). Promoting tourism destination image. *Journal of travel research*, 46(1), 15-23.
- Gudjonsson, H. (2005). Nation branding. *Place branding*, 1(3), 283-298.
- Hakala, U., & Lemmetyinen, A. (2011). Co-creating a nation brand "bottom up". *Tourism Review*, 66(3), 14-24.
- Hall, C. P. (1986). *National Image: A Conceptual Assessment*, paper Presented to the International Communication Association.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge university press.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2012). Comparing media systems: A response to critics. *Handbook of comparative communication research*, 207-220.
- Hankinson, G. (2004). Relational network brands: Towards a conceptual model of place brands. *Journal of vacation marketing*, 10(2), 109-121.
- Hankinson, G. (2004b). The brand images of tourism destinations: a study of the saliency of organic images. *Journal of Product & Brand Management*, 13(1), 6-14.
- Hankinson, G. (2007). The management of destination brands: Five guiding principles based on recent developments in corporate branding theory. *Journal of Brand Management*, 14(3), 240-254.
- Hanna, S., & Rowley, J. (2011). Towards a strategic place brand-management model. *Journal of Marketing Management*, 27(5-6), 458-476.

- Hanna, S., & Rowley, J. (2013). A practitioner-led strategic place brand-management model. *Journal of Marketing Management*, 29(15-16), 1782-1815.
- Hanna, S. A., & Rowley, J. (2015). Rethinking strategic place branding in the digital age. In *Rethinking Place Branding* (pp. 85-100). Springer, Cham.
- Hanson, F. (2010). *A Digital DFAT: Joining the 21st century*. Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- Harrison-Walker, L. J. (2012). Place brands and the relational branding communication process. *Academy of Marketing Studies Journal*, 16, 51.
- Hayden, C. (2012). Social media at state: Power, practice, and conceptual limits for US public diplomacy. *Global Media Journal*, 11(21).
- Helmus, T. C., Paul, C., & Glenn, R. W. (2007). *Enlisting Madison Avenue: The marketing approach to earning popular support in theaters of operation* (Vol. 607). Rand Corporation.
- Hennig-Thurau, T., Gwinner, K. P., Walsh, G., & Gremler, D. D. (2004). Electronic word-of-mouth via consumer-opinion platforms: what motivates consumers to articulate themselves on the internet?. *Journal of interactive marketing*, 18(1), 38-52.
- Kubacki, K., & Skinner, H. (2007). Unravelling the complex relationship between nationhood, national and cultural identity, and place branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(4), 305-316.
- Iwabuchi, K. (2015). Pop-culture diplomacy in Japan: soft power,

- nation branding and the question of 'international cultural exchange'. *International Journal of Cultural Policy*, 21(4), 419-432.
- Jaworski, S., & Fosher, D. (2003). National brand identity & its effect on corporate brands: The national brand effect (NBE). *Multinational Business Review*, 11(2), 99-113.
- Jenkins, H., & Deuze, M. (2008). Convergence culture.
- Kaneva, N. (2011). Nation branding: Toward an agenda for critical research. *International journal of communication*, 5, 25.
- Kaynak, E., & Kara, A. (2002). Consumer perceptions of foreign products: An analysis of product-country images and ethnocentrism. *European Journal of marketing*, 36(7/8), 928-949.
- Kemp, E., Childers, C. Y., & Williams, K. H. (2012). Place branding: creating self-brand connections and brand advocacy. *Journal of Product & Brand Management*, 21(7), 508-515.
- Ketter, E., & Avraham, E. (2012). The social revolution of place marketing: The growing power of users in social media campaigns. *Place Branding and Public Diplomacy*, 8(4), 285-294.
- Kirk, D., & Choi, S. (2006). *Korea witness*. Seoul, Korea: Enhaengnamu.
- Korean Ministry of Culture (2009). Government public relations 60 years. Seoul, Korea: Ministry of Culture.
- Korean Overseas Information Service (2011). 40 Years of KOIS history. Seoul, Korea: Korea Overseas Information Service.
- Kotler, P., & Gertner, D. (2002). Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management

- perspective. *Journal of brand management*, 9(4), 249-261.
- Lee, B. J. (2016). Korea's Nation Branding on Social Media. *사이버 커뮤니케이션학보*, 33(3), 103-157.
- Lee, B. J. (2019). History of Korea's Public Diplomacy: From Message Dissemination to Relation Cultivation. *Asian Communication Research*, 16(3), 75-115.
- Lee, K. M. (2009). Nation branding and sustainable competitiveness of nations. University of Twente. Netherlands.
- Levine, A. (2008). the calf rarely: BRANDS ITSELF. *Economic Development Journal*, 7(1), 5.
- Livingston, S. (1997). Clarifying the CNN effect: An examination of media effects according to type of military intervention.
- Manheim, J. B. (1994). *Strategic public diplomacy and American foreign policy: The evolution of influence*. Oxford University Press on Demand.
- Manor, I., & Segev, C. (2015). *America's selfie: How the US portrays itself on its social media accounts*. In *Digital diplomacy: Theory and practice*. (pp. 89-108). New York, NY: Routledge.
- Martin, I. M., & Eroglu, S. (1993). Measuring a multi-dimensional construct: Country image. *Journal of business research*, 28(3), 191-210.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.
- McLellan, R. W., & Foushee, K. D. (1983). Negative images of the United States as expressed by tour operators from other countries. *Journal of travel research*, 22(1), 2-5.

- McLellan, R. W., & Noe, F. P. (1983). Sources of Information and Types of Messages: Useful to International Tour Operators. *Tourism Recreation Research*, 8(1), 27-30.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. *In The new public diplomacy* (pp. 3-27). Palgrave Macmillan, London.
- Metzgar, E. T. (2012). Is it the medium or the message? Social media, American public diplomacy & Iran. *Global Media Journal*, 12(21), 1.
- Moffitt, M. A. (1994). A cultural studies perspective toward understanding corporate image: A case study of State Farm Insurance. *Journal of Public Relations Research*, 6(1), 41-66.
- Moilanen, T., & Rainisto, S. (2009). How to brand nations, cities and destinations. A planning book for place branding. UK: Palgrave MacMillan, 65-75.
- Morgan, R. M., & Hunt, S. D. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *The journal of marketing*, 20-38.
- Mort, G. M., & Han, C. M. (2000). Multifaceted country-image impact on purchase intentions for goods: A study in the Asia-pacific economic conference region. In *Annual Academy of International Business Conference*, Phoenix, Arizona.
- Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). The politics of policy implementation (pp. 7-8). New York: St. Martin's Press.
- Narayana, C. L. (1981). Aggregate images of American and Japanese products-Implications on international marketing. *Columbia Journal of World Business*, 16(2), 31-35.

- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public affairs.
- Okechuku, C. (1994). The Importance of Product Country of Origin:: A Conjoint Analysis of the United States, Canada, Germany and The Netherlands. *European Journal of Marketing*.
- Olins, W. (2002). Branding the nation – The historical context, *Journal of Brand Management*, 9(4-5), 241-248.
- Özkan, A. (2014). Role of public diplomacy in establishing nation branding and public diplomacy possibilities of Turkey. *International Association of Social Science Research*. ISSN, 2147-6284.
- Özkan, A. (2015). The role of strategic communication management in nation brand building. *Online Journal of Communication and Media Technologies*, 5(4), 174.
- Pappu, R., & Quester, P. (2010). Country equity: Conceptualization and empirical evidence. *International Business Review*, 19(3), 276-291.
- Parameswaran, R., & Pisharodi, R. M. (2002). Assimilation effects in country image research. *International Marketing Review*.
- Parekh, B. (2000). Defining British national identity. *The Political Quarterly*, 71(1), 4-14.
- Porter, M. E. (1989). How competitive forces shape strategy. In *Readings in strategic management* (pp. 133-143). Palgrave, London.
- Ramaseshan, B., & Stein, A. (2014). Connecting the dots between brand experience and brand loyalty: The mediating role of brand personality and brand relationships. *Journal of*

- Brand Management, 21(7), 664-683.
- Risen, C. (2005). Re-branding America. Marketing gurus think they can help “reposition” the United States—and save American foreign policy. Retrieved October, 20, 2009.
- Roehl, W. S. (1990). Travel agent attitudes toward China after Tiananmen Square. *Journal of Travel Research*, 29(2), 16-22.
- Roth, M. S., & Romeo, J. B. (1992). Matching product category and country image perceptions: A framework for managing country-of-origin effects. *Journal of international business studies*, 23(3), 477-497.
- Saunders, J., Davis, J. M., & Monsees, D. M. (1974). Opinion leadership in family planning. *Journal of Health and Social behavior*, 217-227.
- Sheth, J. N., & Sisodia, R. S. (2005). A dangerous divergence: Marketing and society. *Journal of Public Policy & Marketing*, 24(1), 160-162.
- Siebert, F., Siebert, F. T., Peterson, T., Peterson, T. B., & Schramm, W. (1956). *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility, and Soviet communist concepts of what the press should be and do*. University of Illinois press.
- Sigala, M. (2010). Web 2.0, social marketing strategies and distribution channels for city destinations: Enhancing the participatory role of travelers and exploiting their collective intelligence. In *Web Technologies: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 1249-1273). IGI Global.
- Smith, A. D. (1991). *The nation: invented, imagined,*

- reconstructed?. *Millennium*, 20(3), 353-368.
- Smith, T. B. (1973). The policy implementation process. *Policy sciences*, 4(2), 197-209.
- Snow, N., & Taylor, P. M. (2006). The revival of the propaganda state: US propaganda at home and abroad since 9/11. *International Communication Gazette*, 68(5-6), 389-407.
- Sotiriu, S. (2015). Digital diplomacy: Between promises and reality. *In Digital Diplomacy* (pp. 47-65). Routledge.
- Stock, F. (2009). Identity, image and brand: A conceptual framework. *Place Branding and Public Diplomacy*, 5(2), 118-125.
- Szondi, G. (2008). Public diplomacy and nation branding: Conceptual similarities and differences. Netherlands Institute of International Relations" Clingendael".
- Szondi, G. (2010). From image management to relationship building: A public relations approach to nation branding. *Place branding and public diplomacy*, 6(4), 333-343.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (2004). The social identity theory of intergroup behavior.
- Triandafyllidou, A. (1998). National identity and the 'other'. *Ethnic and racial studies*, 21(4), 593-612.
- Tubbs, S. L., Moss, S., & Papastefanou, N. (2008). *Human communication: Principles and contexts*. McGraw-Hill Higher Education.
- Van Ham, P. (2001). The rise of the brand state: The postmodern politics of image and reputation. *Foreign affairs*, 2-6.
- Vinithra, S. N., Selvan, S. A., Kumar, M. A., & Soman, K. P. (2015). Simulated and self-sustained classification of

- Twitter data based on its sentiment. *Indian Journal of Science and Technology*, 8(24), 1.
- Wang, J. (2006). Managing national reputation and international relations in the global era: Public diplomacy revisited. *Public relations review*, 32(2), 91-96.
- Wang, J. (2008). The power and limits of branding in national image communication in global society. *Journal of International Communication*, 14(2), 9-24.
- Wanta, W., Golan, G., & Lee, C. (2004). Agenda setting and international news: Media influence on public perceptions of foreign nations. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 81(2), 364-377.
- Whetten, D. A. (2006). Albert and Whetten revisited: Strengthening the concept of organizational identity. *Journal of management inquiry*, 15(3), 219-234.
- Widler, J. (2007). Nation branding: With pride against prejudice. *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(2), 144-150.
- Wu, L. (2017). Relationship building in nation branding: The central role of nation brand commitment. *Place Branding and Public Diplomacy*, 13(1), 65-80.
- Yang, S. U., Shin, H., Lee, J. H., & Wrigley, B. (2008). Country reputation in multidimensions: Predictors, effects, and communication channels. *Journal of Public Relations Research*, 20(4), 421-440.

## 부록 1. 2009년~2018년 한국의 주요 국가브랜딩 정책사업

주무 부처	단위사업 명	세부사업 및 세세항 내용
문 화 체 육 관 광 부	공연 및 전통예술 활성화	아리랑 핵심콘텐츠개발 및 세계화 우리문화재 국외전시 및 외국박물관 한 국실 지원
	공연예술 및 문화시설을 활용한 외래 관광객 유치	전통예술 해외아트마켓 등 참가지원 세계페스티벌진출지원 해외공연 및 국제교류 지원
	공연활동 활성화	국가브랜드 공연작품개발 또는 전속단체 국가브랜드 공연 공예관광상품개발
	관광상품육성지원	- 국제교류 및 해외시장 개척 (프랑스 세계공예비엔날레 등 해외행사 참가지 원)
	관광안내체계구축지원	문화관광해설사 육성 관광통역안내소운영 전통한옥 체험숙박시설 운영 템플스테이 운영 및 시설지원
	관광인프라 조성	전통문화체험 지원 관광시설확충 문화관광축제지원
	관광행사 및 프로그램지원	인천공항환승투어 활성화 지원
	국가대표선수지원	국가대표선수양성
	관광자원활성화	관광특구 활성화 지원 국가브랜드위원회 운영
	국가브랜드위원회운영	국가브랜드 가치제고를 위한 홍보 강화 - 한국 국가 이미지홍보, 해외방송/온라 인매체홍보 캠페인 등 국제학술회의개최, 여론주도층 팸투어 등 국가브랜드 교육프로그램개발 및 보급

국립국악원운영	국악 해외공연 및 국제교류 국악의 세계화프로그램 운영 한국민속문화전시 및 운영 대외교류 및 사회교육 기반 확충 - 전
국립민속박물관 운영	통문화체험활성화, 주한외국인대상 교육 등 문화동반자사업 국제저널무형유산
국립아시아문화전당건립	국립아시아문화전당건립
국립중앙극장 운영	해외공연 및 국제교류 - 전속단체해외 공연, 세계국립극장페스티벌
국립중앙박물관 운영	박물관국제교류 및 홍보 - 해외 한국학 전문가 초청 펠로우십 운영 등
국립한글박물관 운영	국립한글박물관 운영
국립현대미술관 운영	한국의 단색화, 한국대표작가전 등, 국 제교류 사업, 한국현대미술해외전시 등
국어민족문화진흥지원	한글의 가치 확산 - 한국어교원자격자 국외 파견, 세종학당확충지원 및 운영, 세계 한국어 교육자대회개최, 누리-세종 학당 구축운영
국어발전기반조성 및 진흥	한글박물관 건립 한국어진흥기반 조성 및 확산 한국어교원양성 및 교육자료 개발
국제관광교류	개방형 한국어 통합사전 구축 국어 진흥 연구개발 관광외교역량강화 - 각종국제회의 및 연수 참석
국제대회유치	제78차 서울세계펜대회 지원
국제문화교류	대한민국 통합이미지 연구 및 개발
국제문화협력강화	개도국관광발전지원, 문화동반자 사업

국제문화협력을 통한 외래관광객 유치	해외문화원 거점별 특화사업 문화예술 해외교류 한스타일 육성 지원 한복사랑페스티벌, 한지해외보급 등
국제체육교류지원	친선경기지원 국제회의참석 스포츠동반자프로그램 태권도세계화 사업
국제체육지원	2018 평창동계올림픽경기대회 지원 등 예술창작활동지원(국제미술전참가 및 아 트페어지원)
국제예술교류지원	미술품 유통활성화 및 생활화 지원(세계 유명아트페어한국관전시) 국제예술교류지원 (베니스비엔날레한국 관미술전 전시 등)
대한민국역사박물관 건립	대한민국역사박물관 건립
대한장애인체육회	2014인천장애인아시아경기대회 지원
도서관일반운영 지원	도서관 국제자료 교류 해외 주요 도서관 한국자료실 설치
도서관정보정책체계 활성화	해외작은도서관 조성
문화시설활용 외래 관광객유치	우리 문화재 해외전시
문화예술 공간조성 문화예술교육지원	부산국제아트센터 건립 다문화사회 문화환경 조성
문화정책지원	문화 다양성 증진 및 정책환경 개선
문화콘텐츠산업진흥	한류진흥 쌍방향 문화교류 행사 문화콘텐츠 국제협력 및 수출기반조성

	부산국제광고제지원 포맷육성 지원 방송영상콘텐츠 해외진출 지원 드라마페스티벌 국제방송문화교류지원 아시아문화중심도시조성-국립아시아문화 전당건립 우수영상물 다국어자막 제작지원
방송영상콘텐츠산업육성	
아시아문화중심도시조성	
영상산업진흥	한국영화해외시장진출 및 상영지원 한국영화 해외상영 지원
영화산업 기초인프라 강화	국제영화제 육성 한국영화해외수출지원 영화로케이션 유치 세계한글작가대회개최 전통예술의 세계화 아리랑 세계화사업 선교사 대상 한국 문화홍보프로그램 운 영 등 전통서당문화 한복 세계화
영화유통 및 제작지원	
예술창작활동지원	
전통예술유산의 창조적 계승	
종교문화활동 및 보존지원	
지역 민족문화진흥	한국도서 해외기관에 전달 국제도서전한국관 운영지원 번역 및 출판지원 국가문학브랜드 제고 글로벌 ‘출판한류’ 확산 한국음식관광 산업화 한국관광이미지 구축 한국관광 해외광고 관광산업 활성화를 위한 영화로케이션 지원 외국어 전자지도 서비스 구축 고궁 및 역사문화 관광상품화
출판산업육성	
해외관광객유치활동사업	
해외문화홍보원운영	해외문화홍보원운영 - 해외문화원 운영
해외문화홍보원정보화	korea.net 운영

	해외관광문화센터 건립	해외관광문화센터 건립
	개발원조협력강화	국민참여형 ODA정책추진
	공공문화외교강화	쌍방향 문화교류증진
	국가개발협력	대유네스코외교강화
	국제협력네트워킹	한국국제협력단 출연 포럼 및 지역협력
	글로벌프로그램	정책연구 및 민간단체 지원, 글로벌 인적인프라 구축
외 교 부	글로벌한국학진흥	해외봉사단 한국전문가육성
	문화교류 및 미디어	한국학기반확대 문화예술교류협력
	문화외교 강화	한국지식정보확산 외교관계 수립 기념사업
	외교활동업무지원	선진문화국가 이미지 제고 재외공관 문화전시장화
	재외동포재단	재외공과 주요행하 재외동포재단 출연 - 차세대육성사업, 민간단체협력사업
	정상회의 참가 및 국민영접	정상 및 총리외교

## 부록 2. 2010년~2020년 해외문화홍보원 간행물

해외문화홍보원 간행물 제목	연도
1 [기획]Passport to Korean Culture	2010
2 [기획]Let's go Korea	2010
3 [기획]Korean Documents on UNESCO's Memory of the World Register	2010
4 [기획]Korean Beauty	2010
5 [기획]KOREA Impossible to Possible	2010
6 [기획]Korea for Kids	2010
7 [기획]2010 photo diary(자연풍광)	2010
8 [기부]Guide to Korean culture	2010
9 [기획]한눈에 보이는 한국생활	2011
10 [기획]한국클래식(K-Classics)	2011
11 [기획]한국드라마(K-Drama)	2011
12 [기획]한국대중음악(K-POP)	2011
13 [기획]우리도 몰랐던 매력 KOREA	2011
14 [기획]The KOREAN WAVE	2011
15 [기획]Discoveries of Korea	2011
16 [기획]2012 K-POP 달력	2011
17 [정기]KOREA 12월호: Green Growth for all Green Korea Green World(녹색성장)	2012
18 [정기]KOREA 11월호: Healthy and Tasty Kimchi, Taste of Korea KIMCHI	2012
19 [기획]한류 K-Pop에서 K-Culture로	2012
20 [기획]코리아 콜렉션 (코리아 매거진 커버스토리 모음집)	2012
21 [기획]K-패션: 새로운 미래를 입다	2012
22 [기획]K-스포츠: 새롭게 부상하는 챔피언	2012
23 [기획]K-무학: 무학 세계의 새로운 목소리	2012
24 [기획]K-Movie	2012
25 [기획]보자기	2013
26 [기획]2013 'K-Drama 포토 캘린더'	2013
27 [정기]KOREA 2013년 9월호: K-ANIMATION: Korean characters and animated productions are winning over a global audience	2013
28 [정기]KOREA 2013년 8월호: Songdo: Korea's city of future is smart, connected, and adapting	2013
29 [정기]KOREA 2013년 7월호: Woman Power: The election of Korea's first female president is a sign of the rising stature of women in Korean society	2013
30 [정기]KOREA 2013년 6월호: Sungnyemun Gate Reopens: Restoration of historic gate an opportunity to promote preservation of heritage and national unity	2013

31	[정기]KOREA 2013년 5월호: Korean Healthcare: High-quality, low-cost healthcare draws international attention	2013
32	[정기]KOREA 2013년 4월호: Korean Fortresses: Korea's fortresses are monuments to both the past and Koreans' respect for the environment	2013
33	[정기]KOREA 2013년 3월호: Korean Film Goes Global: Korea's cinematic talents spread their wings-	2013
34	[정기]KOREA 2013년 2월호: K-Style Goes Global: Information technology revolutionizes cultural exchange in the digital age	2013
35	[정기]KOREA 2013년 1월호	2013
36	[정기]KOREA 2013년 12월호: Korea, The IT Juggernaut: World leading information technologies form the basis of the nation's economic growth	2013
37	[정기]KOREA 2013년 11월호: Korea's Gardens: Revealing the beauty of nature as it really is	2013
38	[정기]KOREA 2013년 10월호: Culture for ALL: Cultural Enrichment initiative aims to ensure that everyone can enjoy arts and culture	2013
39	[기부]Welcome to Korea	2013
40	[기부]Guide to Korean culture	2013
41	[정기]KOREA 2014년 9월호: Reconciliation, Unity and Peace: Pope Francis encourages forgiveness during visit to Korea	2014
42	[정기]KOREA 2014년 8월호: Beyond the Afterlife, Into the Present: The royal tombs of the Joseon Dynasty offer spaces for generations past and present	2014
43	[정기]KOREA 2014년 7월호: The Scent of the People: Traditional markets are a window into the lifestyle of the people	2014
44	[정기]KOREA 2014년 6월호: Korean Education: The Korean classroom is based on an age-old tradition of learning	2014
45	[정기]KOREA 2014년 5월호: Being Dramatic: K-Dramas continue to drive Korean Wave	2014
46	[정기]KOREA 2014년 4월호: A New Era of Innovation Begins: Korea's Creative Economy uses ingenuity and entrepreneurship to rewrite the book on economic development	2014
47	[정기]KOREA 2014년 3월호: Korea's Museums and Galleries: Fascinating exhibit spaces are the repository of Korean art and culture	2014

48	[정기]KOREA 2014년 2월호: Brightening Korea's Future: President Park Geun-hye points the nation forward as her administration enters its second year	2014
49	[정기]KOREA 2014년 1월호: Hanbok: Embodying age-old philosophies, Korea's traditional clothing is as practical as it is beautiful	2014
50	[정기]KOREA 2014년 12월호: Royal spaces: Korea's palaces are at one with nature and humanity	2014
51	[정기]KOREA 2014년 11월호: Get Your Kicks in Korea: Korean martial arts have trained body and spirit for centuries	2014
52	[정기]KOREA 2014년 10월호: Seasons of Beauty, Season of Plenty: The Korean autumn offers much to see, do and, of course, eat	2014
53	[기획]K-음식	2014
54	[기획]K-애니메이션	2014
55	[기획]K-미술	2014
56	[기획]K-건축	2014
57	[기획]All About Korea 2014	2014
58	[정기]KOREA 2015년 9월호: Future of Ceramics Inspired by History: Korea's representative traditional craft seeks new directions	2015
59	[정기]KOREA 2015년 8월호: 70th Anniversary of Independence: A remarkable journey, a new dawn	2015
60	[정기]KOREA 2015년 7월호: Beauty from the East: Why is the world captivated by Korean beauty?	2015
61	[정기]KOREA 2015년 6월호: A Country that Never Sleeps: The 24-hours lifestyle that can't be stopped	2015
62	[정기]KOREA 2015년 5월호: Love Your Parents: Filial love is still a virtue worthy of praise	2015
63	[정기]KOREA 2015년 4월호: In Praise of Old Houses: In this era of abundance, why do we still enjoy staying in traditional homes?	2015
64	[정기]KOREA 2015년 3월호: The Taeggeukgi, the Spirit of the Korean Nation: The national flag of the Republic of Korea, symbol of Korea's modern history	2015
65	[정기]KOREA 2015년 2월호: Lunar New Year's in Korea: Why do people ring in New Year's twice?	2015
66	[정기]KOREA 2015년 1월호: The taste of time: No country enjoys fermented and preserved foods like Korea	2015
67	[정기]KOREA 2015년 12월호: The Era of Young Virtuosos: Korean artists are achieving great feats on the global	2015

	state	
68	[정기]KOREA 2015년 11월호: Power of Korean Architecture: Explore the past and present Korean architecture, built on creativity and years of field experience all around the world	2015
69	[정기]KOREA 2015년 10월호: Musical Traditions to Lift Your Spirit: The rhythms of the gong, the melody of the zither and the heart of the Korean people	2015
70	[기부] Welcome to Korea 2015	2015
71	[정기]KOREA 2016년 9월호: Saying "I Do": Korea's wedding scene includes everything from the traditional to the intimately personal	2016
72	[정기]KOREA 2016년 8월호: Korean Musicals Take Center Stage: Homegrown musical develop an international fan base	2016
73	[정기]KOREA 2016년 7월호: Galaxies of Islands and Sapphire Seas: Korea's maritime national parks bring nature and history together	2016
74	[정기]KOREA 2016년 6월호: Contemporary Korean Art: The world takes notice of Korea's blossoming art scene	2016
75	[정기]KOREA 2016년 5월호: Hanbok, a Fashion Statement: Korea's traditional costume is back in style	2016
76	[정기]KOREA 2016년 4월호: The Magic of Picture Books: Korean picture books win a global fan base with their artistry and emotional sensitivity	2016
77	[정기]KOREA 2016년 3월호: Korean Webtoons Entertain the World: Popular digital art form brings together creativity and technology	2016
78	[정기]KOREA 2016년 2월호: Slow Living in a Fast Country	2016
79	[정기]KOREA 2016년 1월호: Ondol, Korea's Unique Heating System: The effective and scientific underfloor heating system of Korea	2016
80	[정기]KOREA 2016년 12월호: Keeping Tradition Alive: Old masters and young artisans bring Korea's handicraft traditions to a new generation	2016
81	[정기]KOREA 2016년 11월호: Inspired Movements: Korean dance blends old and new, near and far	2016
82	[정기]KOREA 2016년 10월호: Hangeul: A Gold Medal Writing System: Korea's indigenous alphabet is one of mankind's greatest intellectual achievements	2016
83	[기획] K-Style	2016
84	[기획] K-Pop Beyond Asia	2016

85	[기획] K-DRAMA	2016
86	[기획] Discoveries of Korea 2	2016
87	[기획] 2016 해외문화홍보원 브로슈어	2016
88	[기획] 2015 K-MOVIE	2016
89	[기부] Guide to Korean Culture 2016	2016
	[정기]KOREA 2017년 5월호: Modern Hansik and Its Global	
90	Ambitions: As Korean food goes global, innovative chefs	2017
	bring contemporary flare to traditional cuisine	
	[정기]KOREA 2017년 4월호: Behind the Hanok Boom:	
91	Korean traditional homes are adapting well to the	2017
	modern age	
	[정기]KOREA 2017년 3월호: Folk Paintings of Korea: Art	
92	expresses hopes and desires of a people	2017
	[정기]KOREA 2017년 2월호: Korea's Sweet Tooth: People	
93	love their desserts, both traditional and exotic	2017
	[정기]KOREA 2017년 1월호: Engaging Through Cultural	
94	Tourism: Cultural tourism provides a richer, deeper	2017
	travel experience	
95	[기획] Korea for Kids	2017
96	[기획] K-Food	2017
97	[기부] Welcome to Korea 2017	2017
	[정기] KOREA 2017년 10월호: Simple, Practical Elegance:	
98	Fusion grustic charm functionality, traditional furniture	2017
	embodies the beauty of old Korea	
	[정기] KOREA 2017년 11월호: Haenyeo: Discovering the	
99	sustainable lives of people and nature	2017
	[정기] KOREA 2017년 12월호: Traditional Korean Medicine	
100	Made Modern: From the 'Donguibogam' to hanbang	2017
	cosmetics, Korean medicine goes global	
	[정기]KOREA 2017년 6월호: Marketplace Revival: With a	
101	dash of innovation, Korea's traditional markets make a	2017
	comeback	
	[정기] KOREA 2017년 7월호: No Lost Art: Hanji, traditional	
102	Korean paper, continues to inspire	2017
	[정기] KOREA 2017년 8월호: Tradition's Roar: Traditional	
103	Korean music is alive and sell	2017
	[정기] KOREA 2017년 9월호: Reviving Korea's Indigenous	
104	Liquors: Artisans, homebrewers and corporations keep	2017
	traditional brewing going strong	
105	[정기] KOREA 2018년 11월호: The Dazzling Night City	2018
106	[정기] KOREA 2018년 12월호: The Cinema Goes Down to	2018
	the Street	

	[정기] KOREA 2018년 1월호: PyeongChang Design:	
107	Symbols of the games inspired by traditional motifs and ideas	2018
108	[정기] KOREA 2018년 2월호: Alleys Revised(골목길)	2018
109	[정기] KOREA 2018년 3월호: K-pop today K-pop tomorrow	2018
110	[정기] KOREA 2018년 4월호: Korean Diving Table	2018
111	[정기] KOREA 2018년 5월호: Korean Festivals	2018
112	[정기] KOREA 2018년 6월호: DMZ View, Panmunjeom and DMZ	2018
113	[정기] KOREA 2018년 7월호: Unique Content, Speed and Competitions are Featured in Korean Games	2018
114	[정기] KOREA 2018년 8월호: Making the Most out of Your Stay in Korea	2018
115	[정기] KOREA 2018년 9월호: Hopping Ahead	2018
116	[정기] KOREA 2018년 10월호: The Baekdu Daegan as a Symbol of Korea	2018
117	2018 평창 동계올림픽·패럴림픽 FAQ	2018
118	코리아넷 타블로이드 #1	2018
119	코리아넷 타블로이드 #2	2018
120	코리아넷 타블로이드 #3	2018
121	코리아넷 타블로이드 #4	2018
122	코리아넷 타블로이드 #5	2018
123	코리아넷 타블로이드 #6	2018
124	[정기] KOREA 2019년 1월호: 300 Years of Wealth Shared by the Choe Clan of Gyeongju	2019
125	[정기] KOREA 2019년 2월호: Gangwon-do's Ever-Growing Appeal/ Beans Meet the Sea/ Peaceful DMZ Habitat for Migratory Birds/ (Everlasting Spirit of Non-Violence and Peace Movement)	2019
126	[정기] KOREA 2019년 3월호: Modern Charm Nested in a Time-Honored Fortress/ Heart of K-Beauty/ Harmony of Earth and Fresh Water/ Thrill of Walking in the Sky/ (Telling the World of Korea's Declaration of Independence)	2019
127	[정기] KOREA 2019년 4월호: Mystical Wonder of the Island/ Sipping Nature/ Pork Dish Supreme/ Island of Lights/ (God-Sent Angel for Korea's Independence)	2019
128	[정기] KOREA 2019년 5월호: A Province of a Museum? Confluence of Culture and History/ Resurrection of the Old 'Newtro' Living in Yeongju/ Noble Cuisine Passed Down for 500 Years Classic "Soowonjapbang" Meals/ Celebration of Faces-Andong International Mask Dance	2019

	Festival/ (Unsung Hero of Korea's Independence)	
129	[정기] KOREA 2019년 6월호: Sound of Imperturbable Happiness/ Flavor Ripening in Tranquility/ Between the Sea and the River/ Lights Caressing Fingers/ (Fighting Injustice with the Pen)	2019
130	[정기] KOREA 2019년 7월호: Land Welcoming the Morning/ Treasure Rooted in Fertile Soil/ Blooming Flavor of Lotus Leaf/ Heung, Energy of Dancing/ (Covering the World's "Most Remarkable Rebellion")	2019
131	[정기] KOREA 2019년 8월호: Connecting People and Tranquility/ No Limits/ Healthy and Flavorful Fish/ 45 Years of Top Quali-tea/ (Immortalizing 'Righteous Armies' Through Photos)	2019
132	[정기] KOREA 2019년 9월호: From Periphery to Center/ Art Village/ Superb Suwon Specialty/ Sweet Sixteen-Jarasum Jazz Festival/ (Human Rights Lawyer 'Who Listened to His Own Conscience')	2019
133	[정기] KOREA 2019년 10월호: Nature Enshrined in Literature/ Korea's Traditional Healing Hub/ Anchovy Asset/ Intriguingly Illuminating-Jinju Festival/ (Loving Korea More than Koreans)	2019
134	[정기] KOREA 2019년 11월호: Inside Busan: Sanbok Road/ Shopping and Tourism Mega-complex/ Pillar of Busan Cuisime-Milmyeon/ Light Show by the Sea/ (US Family That Helped shape Modern Korea)	2019
135	[정기] KOREA 2019년 12월호: Reaching New Heights/ Birthplace of K-Pop/ Soup-er Dish/ Enduring Exhibition/ (Never to Be Forgotten-Foreign Pro-independence Fighters)	2019
136	[정기] KOREA 2020년 1월호: Feel at Home Hanok	2020
137	[정기] KOREA 2020년 2월호: Korean Pottery Profile	2020
138	[정기] KOREA 2020년 3월호: Hanbok	2020
139	[정기] KOREA 2020년 4월호: Hansik	2020
140	[정기] KOREA 2020년 5월호: Crafts	2020
141	[정기] KOREA 2020년 6월호: Society After COVID-19: New Normal	2020
142	[정기] KOREA 2020년 7월호: Underrated Anniversary: 100 Years of Modern Literature	2020

---

### 부록 3. 2011년~2020년 아리랑TV 프로그램명 및 방영기간

	아리랑TV프로그램 제목	방영년도-종료년도
1	Let's Speak Korean (Season 3)	2011
2	Travel Sketch	2011
3	Hand in Hand	2011
4	The Story of Hand in Hand	2011
5	Drama	2011
6	Adventure Club	2012
7	Adventure in Asia	2012
8	Poetic Korea	2012
9	Visit Korea	2012
10	Uniquely Korean	2012
11	The Four Seasons of DMZ	2012
12	Cuisine Tour	2012
13	Perform Arts	2012
14	Live Music Concert Nan Jang	2012
15	Wave K	2012
16	Drama	2012
17	Drama	2012
18	Drama	2012
19	Drama	2012
20	Drama	2012
21	Weekend Drama	2012
22	Weekend Drama	2012
23	Weekend Drama	2012
24	Bon Voyage	2013
25	The Sensation	2013
26	Tales of Hansik	2013
27	Taste of Wisdom	2013
28	Drama	2013
29	Weekend Drama	2013
30	Travel Story	2014
31	Arts Avenue 시즌3	2014
32	Arirang Special	2014
33	Medical Story	2014
34	Bring It On	2015
35	Join Us Korea	2015
36	Mechanics of Life	2015
37	Seoulscape	2015

38	Going Global	2015
39	Arirang Special (재제작)	2016
40	Technolyze(재제작)	2016
41	K-Culture Elite	2016
42	Sprit of Korea(재제작)	2016
43	Korea Top10 (순환)	2016
44	Perform Arts M	2016
45	B Cruze	2016
46	Infoscope(재제작)	2016
47	Premium Collection	2017
48	Tour Avatar	2017
49	Global Families	2017
50	Youth Calls	2017
51	The Grand Heritage: Soul of an Artisan	2017
52	Artravel	2017
53	Stylecast	2017
54	The Threes	2017
55	InsideBiz	2017
56	BizSmart	2017
57	Korea in the Sky	2017.2019
58	The Five Keys	2018
59	A Road to Peace	2018
60	Mystery Travelers	2018
61	Peace and Prosperity	2019
62	Now	2019
63	Korea Travelogue	2019
64	promiSINGER	2019
65	The Chamber	2019
66	SMARTBIZ Accelerators	2019
67	Let's Speak Korean - The Game	2011, 2012
68	Travelog	2011, 2012
69	Destination Korea	2011, 2012
70	Tasty Trail with Benjamin	2011, 2012
71	Korea confidential with Paul Shenk	2011, 2012
72	G-Korea	2011, 2012
73	Quilt Your Korean Map	2011, 2012,
74	Pops In Seoul	2011-2019
75	Heart to Heart	2012. 2013
76	Pops In Seoul Weekend	2012. 2013
77	Korea Today Weekend Edition	2012. 2013

78	Korea Top 10	2012-2013
79	Rock on Korea	2012-2013
80	arirang Prime	2012-2013
81	100 Icons of Korean Cultures	2012-2014
82	Korea Today	2012-2014
83	Simply K-Pop	2012-2019
84	Company Close Up	2013-2014
85	After School Club	2013-2019
86	In Frame	2014-2015, 2017
87	Peninsula Inside	2015-2016
88	ONSTAGE K	2015-2016
89	The Grand Heritage	2015-2019
90	Arts Avenue	2015-2019
91	Peace Insight (재제작)	2016-2017
92	Arirang Prime	2016-2019
93	21st Century	2017-2018
94	Peninsula 24	2017-2018
95	Globetrotters	2017-2019
96	Perform Arts Reload	2017-2019
97	Foreign Correspondents	2017-2019
98	Peace Insight	2018-2019
99	Seeking Korean Treasures	2018-2019
100	I'm Live	2018-2019
101	The Diplomat	2018-2019
102	Money Monster	2018-2019

---

## **Abstract**

# **A Study on South Korea's Nation Branding Policy through Relationship Building Approach**

Ka Young Chung  
Department of Communication  
The Graduate School  
Seoul National University

In the midst of a vastly changing media environment and international order, the idea of “nation branding” began to attract worldwide attention. South Korea was one of the countries that have continued its nation branding efforts at the government level. However, until now, the South Korean government and various domestic media have mostly amplified only the positive aspects of South Korea reported in some media overseas. Comprehensive evaluation on nation branding was rather passively done.

This study conceptualizes nation branding as a ‘process’ of communication, rather than an ‘effect’, shifting its understanding to

relationship-building paradigm from image management approach. To evaluate nation branding from the communication point of view, the study constructs theoretical framework based on the SMCR communication model and introduces nation branding's communication factors. The study also discusses the interaction between nation identity and the nation image within the nation image formation process.

Government influence in forming nation identity is a significant factor in nation branding performed as a state-led policy, which previous nation branding studies lacked in attention. Since South Korea has an extreme ideological clash depending on political power, this study expects that changing government power would affect nation branding policy.

This study examines nation branding by paying attention to both processing nation identity and the perceived nation's image. The focus is on year 2008~2020, nation branding policy implemented by three recent South Korean governments. First, the nation branding policy budget of each regime were analyzed. Second is the content analysis on South Korea's nation image portrayed on Arirang TV and magazines published from Korean Culture and Information Service. Last is the big data analysis of 『*The New York Times*』 news articles dealing with South Korea to examine South Korea's nation image from an outside perspective.

As a result, each government pursued a different focus in projecting nation identity and image. Nation branding budget changed according to the government's interest, and the main promotion image also varied depending on the administration. The main subject of South Korea published in the 『*The New York Times*』 also changed according to the regime. However, the study cannot affirm that this

founding has a high link to the South Korean policy implementation.

This study approached nation branding, focusing on communication and relationship formation viewpoint. The idea is different from previous studies that have mainly dealt with nation branding as a marketing tool, especially for its economic purpose. Specifically, the study has implications. A new attempt was made to empirically verify nation branding policy's effectiveness through budget analysis and media content analysis based on a new conceptual model constructed from a communication perspective.

Key words: nation branding, nation brand, nation image, nation identity, relationship building, mutual understanding, public diplomacy, nation branding policy