

## 요약

# 우수 정책 수출, 중앙정부와 상생·협력 포함 서울시 도시외교 잠재력 실현 새 전략 필요

2015년 전세계 도시화율은 54%...글로벌문제·도시문제 경계가 불분명

지난 수십 년 동안의 세계화로 제품, 사람, 아이디어가 자유롭게 국경을 넘나든다. 인터넷 혁명은 개개인이 세계속에서 정보를 제공받고, 의사 결정을 내릴 수 있는 새로운 기회를 제공했다. 이러한 과정에서 영토를 갖지 않은 비(非)국가 주체들이 경제적, 문화적, 정치적 차원의 세계화에 참여하게 되었다. 그러면서 중앙정부가 아닌 행위자들이 외교에도 발을 들여놓기 시작했다. 중앙정부가 외교 영역에서 독점을 상실한 것이다. 그 중에서도 서울과 같은 글로벌 대도시의 도시외교가 두드러진다.

2015년을 기준으로 전 세계 도시화율은 54%다. 세계인구 절반 이상이 도시에 거주한다. 따라서 도시가 맞닥뜨린 문제는 전 지구적 문제라고 볼 수 있고, 글로벌한 문제해결에 도시가 앞장서야 한다는 견해가 대두되고 있다. 실제로 기후온난화, 테러, 안보, 환경오염, 이민 등 글로벌 문제들로 인해서 도시 거주민이 크게 영향을 받는다. 따라서 글로벌 문제와 도시문제의 경계가 불분명해지고 있고, 도시의 역할이 더 중요해지고 있다. 그 중에서도 서울과 같은 글로벌 대도시의 행보가 중요하다.

선진국 도시외교, 주권에서 자유롭고 실용적 '서울시에 새 가능성 제시'

도시외교의 가장 큰 특징은 주권으로부터 자유롭다는 점이다. 국가는 주권의 독립성을 강하게 추구하기 때문에, 국가가 주도하는 외교는 개별국가의 국익을 중심에 놓고 전개된다. 중앙정부는 국가 간 합의를 이루려고 할 때 국가의 주권이 침해당할 것을 걱정하고, 그래서 국제적 사안에 대해 합리적인 해결책을 도출하지 못하는 경우가 많다. 반면 도시외교는 주권으로부터 자유롭고(sovereignty-free), 실용적이다. 물론 도시는 해외 주체와 법적 효력을 갖는 조약

(treaties)을 체결할 수는 없다. 하지만, 정치적인 선언을 이끌어 낼 수 있고, 특정 이슈에 초점을 맞춘 도시 간 네트워크를 만들 수 있다.

도시외교는 ‘지속가능한 도시’라는 공통의 목표를 추구하는 도시들과 협력과 교류를 바탕으로, 구속력 없이 느슨하게 펼쳐진다. 그런 과정에서 도시가 속한 국가 간 문제에 해결의 실마리를 제공하기도 한다. 실제 유럽이나 영미권 등에서 도시외교가 국제적 분쟁이나 분쟁 후 파괴된 도시를 재건하는 과정에서 해결의 단초를 제공하거나, 글로벌 문제에 대해 국가보다 먼저 나름의 해결책을 제시하는 등 도시외교의 새로운 가능성을 제시한 사례들이 있다. 이 사례들은 1) 정책공유 네트워크 형성을 통한 도시외교, 2) 평화구축 및 분쟁 후 재건을 위한 도시외교, 3) 수익을 창출하는 도시외교의 세 가지로 유형화된다. 이 사례들은 서울시 도시외교에 새로운 가능성을 불러일으킨다.

## 정책공유 플랫폼 ‘도시간 국제네트워크’는 글로벌 의제 영향력 증가세

도시 간 국제네트워크의 핵심 기능은 도시계획에 영향을 미칠 수 있는 정책에 대해 정보를 공유하는 플랫폼으로서 역할이다. 도시 네트워크는 도시들이 서로 학습하고 공동으로 기획할 수 있는 포럼을 공식화하고 제도화한다. 네트워크를 통해 개별 도시들이 자체적으로 얻지 못하는 기술, 지식, 자원을 지원받을 수 있다. C40나 세계지방자치단체연합과 같이 지식중개 플랫폼으로 기능하는 도시 간 네트워크가 글로벌 의제를 발의하고 이에 대해 목소리를 내는 힘이 점점 커지고 있다. 주권으로부터 자유롭고 초당적이며 실용적인 특성 덕분에 도시 간 네트워크는 상당한 수준의 협력을 추진할 수 있는 잠재력을 갖는다.

세계지방자치단체연합이나 C40 등 도시 간 국제네트워크는 도시가 중요시해야 하는 의제를 제시하고 정책의 방향을 제시한다. 기후변화에 대한 대응뿐만 아니라 빈곤, 불평등, 인권 등 도시에서 심화되는 사회문제와 도시 간의 협의를 통해 국가차원에서 일관성 있는 지역정책을 수립할 수 있도록 하고, 나아가 도시가 글로벌 거버넌스의 주체가 될 수 있도록 하는 근거와 ‘기회의 창’을 제시한다.

## 분쟁 후 도시인프라 재건·장기적 평화구축도 도시외교 매개역할 존재

도시외교는 전쟁이나 분쟁 후 도시의 인프라를 재건하고 나아가 평화구축을 위해서도 실질적인 역할을 수행하고 있다. 그러나 도시가 이러한 영역에서 활동하는 것이 적절한지에 대해서는 논란이 있다. 가장 설득력있는 논거는 국가 간 분쟁에 있어 일차적·직접적으로 가장 큰 피해자가 특정지역이나 도시에 거주하는 시민들이라는 점이다. 또한 분쟁 후 파괴된 도시를 재건하는 과정에서 지방자치단체가 도시 인프라와 시민들에게 필요한 수요를 가장 잘 이해하고 있다는 점도 들 수 있다.

도시외교는 분쟁으로 인프라가 파괴되고 폐기물 처리, 식수 공급 등 기본적인 서비스가 제공되지 못하는 도시에서 시민들이 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 매개 역할을 할 수 있다. 도시는 이러한 역할을 수행할 역량과 가능성이 충분하다. 기본적인 서비스 제공은 지방자치단체의 핵심 역할이고, 중앙정부 차원에서 내려지는 결정과 판단을 지배하는 정치적 계산에 얽매여 있지 않기 때문이다. 그래서 학교재건, 폐기물 처리, 주택공급 등 분쟁지역에서 평화구축에 실질적으로 필요한 프로젝트를 구상하여 시민들의 동의를 얻어 실행하는 데 지방자치단체가 중앙정부보다 더 효과적일 수 있다. 아파르트헤이트가 종식된 후 네덜란드 지방자치단체가 남아프리카 주택정책에 참여한 사례나 보스니아의 투즐라시 재건, 바헤닝헨-크로아티아 도시 간 협력은 지방자치단체가 도시외교를 통해 어떻게 분쟁 후 도시재건을 도울 수 있을지를 보여준다.

## 싱가포르를 개도국 도시에 우수정책 수출로 수익 창출하는 ‘모범사례’

국가 간 외교에서 상대국의 투자를 유치하는 등 경제적인 수익창출은 외교의 목적 중 하나다. 도시외교에서도 타 도시와 협력관계를 구축하고 우수정책을 수출하여 수익을 창출하는 것이 중요하다. 수익창출 도시외교에서 탁월한 성과를 내고 있는 도시로 싱가포르가 있다. 싱가포르는 국가이자 도시라는 점을 활용하여 IMF(International Monetary Fund), 세계은행(World Bank), 유엔개발 프로그램(United Nations Development Program) 등 국제무대에서 다양한 주체들과 어울리며 수익창출의 기회를 만들어낸다. 싱가포르는 개발도상국 공무원을 대상으로 한 연수 프로그램으로 수익창출 도시외교의 물꼬를 튼다. 다양한 정책분야의 연수를 시

행하고, 처음에는 대외 원조로 개발도상국 도시를 지원한다. 그리고나서 정책 컨설팅으로 이어지고, 그 후에는 국유기업이 중심이 되어 영리목적 사업으로 옮겨간다. 싱가포르는 아시아, 아프리카, 러시아 등 세계 각국도시와 우수 정책을 공유하고 프로젝트를 수행함으로써, 정책 수출에 초점을 맞춘 도시외교의 모범을 보이고 있다. 특히 도시화로 인해 엄청나게 많은 새로운 수요를 감당해야 하는 개발도상국 도시에 혁신적인 해결방안을 제시한다.

## 서울시 도시외교, ‘소프트 외교’ 넘어 실질적인 역할이 요구되는 시점

지금까지의 서울시 도시외교는 두 가지 축으로 진행되었다.

첫째, 도시 간 네트워크에 참여하여 정책을 공유하고 문화 교류 및 관광인프라를 홍보하는 소프트 외교다. 현재 서울시는 도시 간 자매결연을 맺고 인력을 교류하는 등의 교류활동으로 도시외교를 이해한다. 이런 수준의 이해로는 서울시가 적극적인 도시외교 관련 정책을 수립하고 집행하기 어렵다. 즉 서울시에게 도시외교는 아직 낯설다. 그리고 서울시는 그 외교적 자산과 잠재력을 충분히 파악하지도, 발휘하지도 못했다. 그러나 미중 무역분쟁, 남중국해 갈등, 브렉시트 등 예측할 수 없는 현 국제정세는 서울이 ‘쉬운’ 도시외교에 머물도록 허락하지 않는다. 급변하는 국제 환경은 해외 사례와 같이 서울이 더 ‘실질적인’ 외교적 역할을 수행할 것을 요구한다.

둘째, 개발도상국 도시에 정책 컨설팅을 하고 인프라 프로젝트를 제안하며 수익창출의 기회를 엿보는 우수정책 수출을 위한 외교다. 교통, 상·하수도, 소방체계 등 우수정책과 경험으로 ODA사업을 시작하고, 이를 기반으로 정책을 수출하고자 2013년 해외도시협력과를 만들었고, ‘서울시 우수정책 수출사업단’을 창단하여 도시외교를 펼치고 있다. 그러나 정책공유 이외에 ‘수출’을 통해 실질적으로 수익을 창출해 낸 성과는 드물다.

## 중앙정부와 협력 등 서울시 여건에 맞는 도시외교 새 전략 수립해야

이제는 서울시만의 독자적인 도시외교 전략수립이 필요한 시기이다. 이에 앞서 서울시가 처한 여건을 고려해야 한다. 서울시 도시외교는 국가 사무와 지방 사무의 차이에서 오는 한계에 얽매인다. 지방자치단체 업무는 국가가 위임한 사무와 고유업무로 나뉘는데, 외교는 국가의 사무로 지방자치단체의 자체적인 외교활동에 제약을 준다. 서울은 충분히 지방분권이 이루어지지 않은 현실에서 효과적으로 기능할 수 있는 도시외교 전략이 필요하다. 그런 의미에서 구속력 없이 느슨하게 진행되는 도시 간 국제네트워크 활동을 지속적으로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 전 세계 도시 간에 공유된 목표를 달성하기 위해 국제사회에서 목소리를 내야 한다.

또 충분히 지방분권이 이루어지지 않은 상황에서 효과적인 도시외교를 전개하기 위해 중앙정부를 비롯하여 서울시 이외의 도시외교 행위자와 상생·협력하는 방안을 고려해야 한다. 특히 중앙정부와의 협력이 중요하다. 외교는 일관적이고 연속적일 때 큰 추동력을 얻을 수 있기 때문에, 도시와 국가 외교 활동에 대한 조정이 필요하다. 외교라는 영역에서 도시와 국가가 제로섬 게임을 벌이기보다 두 유형의 외교 행위자가 서로를 보완하는 방향으로 협력방안을 마련해야 한다.

## ‘큰 자산’ 발전경험·우수정책 활용해 도시외교의 새 가능성 탐색 필요

무엇보다도 서울시 도시외교의 가장 큰 자산은 서울의 발전경험과 우수정책이다. 서울은 이 연구에서 예로 들었던 싱가포르 못지않게 훌륭한 도시정책을 만들고 집행한 경험이 있다. 하지만 성과는 그에 못 미친다. 조직, 재정, 인력, 예산 규모 등을 재검토하여 한계의 원인을 정확하게 파악하고 실제 ‘정책 수출’로 연결될 수 있도록 새로운 메커니즘을 개발하고 이를 현실화하는 실천적 전략을 수립해야 한다.

우수정책을 단순히 수출하는 것에 그치지 않고, 상위의 외교적 목적을 달성하는 수단으로 활용하는 것도 서울시 도시외교의 새로운 가능성을 불러일으킨다. 이 잠재력은 2018년 남북관계가 새로운 전기를 맞이하면서 서울-평양 협력방안이 구체화되고 있는 시점에서 더 큰 의미가 있다. 현재 경영촉구, 문화예술 교류, 대동강 수질개선 등이 포함된 10개 협력과제가 추진 중이다.

평양으로의 정책수출에 앞서 서울-평양 교류를 통해 이루고자 하는 비전을 설정하는 게 필요하다. 서울-평양협력을 통해 추구하는 바를 명확히 한 후에 자연스럽게 분야별로 정책과 프로젝트로 연결시키면, 정책 수출과 개별 프로젝트가 추동력을 얻어 지속될 수 있을 것이다.

