

‘평화구축’ 국제기구 활동 중심으로 정책형 평화·안보 공공외교 펼쳐야

평창 동계올림픽 계기로 ‘서울-평양 포괄적 도시협력 방안’ 적극 추진

2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 대화 국면으로 전환하자 서울시는 2016년 11월에 발표한 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 3대 분야 10대 과제를 적극 추진한다. 행정·재정적 측면에서 2018년 11월 남북협력추진단을 신설하여 조직을 팀에서 국 단위로 확대하고, 남북교류협력기금을 확충하여 사업 추진의 재정적 기반을 공고히 한다. 법·제도적 측면에서는 ‘주체’ 논란을 종식시키기 위해 통일부 등 유관 기관과 협력관계를 구축하고, 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 개정을 이끌어 낸다. 정책 측면에서는 국제사회의 대북제재, 미중관계, 코로나19 등의 변수를 고려하여 방안을 재구성하고 세부과제를 구체화한다.

대북제재·동북아 정세 악화 등 외부요인 때문에 ‘협력사업’ 확장 실패

남북교류협력사업 추진을 위한 내부적 조건이 갖추어졌음에도 불구하고, 서울시는 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 3대 분야 중 시민교류에서 제한된 성과 달성에 그치게 된다. 도시 인프라 협력과 경제 협력 분야로 확장시키지 못한 것이다. 시민교류 분야 역시 2000년대 지자체 남북교류협력 사업과 비교하였을 때, 2000년대 초반 수준으로 긴급구호와 국제기구 및 대북지원민간단체를 통한 단순 ‘지원’ 형태 이상으로 발전시키지 못한다.

간접적 시민 교류와 확장 실패의 주요 원인은 외부에 있다. 첫째, 유엔을 비롯한 국제사회의 대북제재가 유지되면서 제한된 범위의 국제적 사회문화교류와 인도적 지원을 제외하고 다른 분야의 사업을 추진하기 힘든 상황이 지속되고 있다. 둘째, 미중경쟁이 악화되면서 특히, 사드배치 이슈를 직접적 계기로 한반도 문제가 양국 간 ‘협력’에서

‘갈등’ 혹은 ‘비협상’ 이슈로 성질이 바뀌게 된다. 이에 더해, 한중관계를 비롯한 한반도 이슈가 미중관계의 ‘종속변수’가 되면서 관련 국가와의 협력이 더욱 어려워진다. 셋째, 제2차 북미정상회담 결렬 이후, 북미관계뿐만 아니라 남북관계도 또다시 경색되면서 ‘민족’을 앞세운 내부적 동력도 약해지게 된다.

주요도시, 도시외교 어젠다로 ‘평화’이슈 설정 ... ‘평화구축’ 인식 바뀌어

미시적으로는 남북교류협력, 거시적으로는 한반도 평화·안보를 저해하는 원인이 외부에 있음을 인지하고, ‘평화구축’ 개념에 대한 이해와 지방정부 역할에 대한 인식 전환이 필요하다. 평화·안보 이슈가 지방정부와 무관하다는 구외교 인식, 즉 냉전시대 ‘국가-외교부 중심론’에서 탈피해야 한다는 것이다. 다르게 표현하면, 한반도 평화·안보를 위한 두 가지 축인 남북관계개선과 우호적인 국제환경 조성 중 후자에 대한 역할이 지방정부에도 있다는 인식 형성이 필요하다.

전 세계 주요 도시들은 ‘평화’ 이슈를 도시외교의 주요 어젠다로 삼아 다양한 양·다자 외교를 추진 중이다. 이는 세계화로 인해 국가와 사람 간 상호의존도와 문제 간 상호연계성이 증대되면서 외교가 ‘네트워크’ 형태로 전환된 결과이다. 문제 간 경계가 무너지면서 ‘인터메스틱’ 특징을 보이게 되고, 특정 국가와 지역의 역량으로 해결이 어려워지면서 외교 행위자의 ‘종적 권한’이 분산되고, ‘횡적 업무’ 분담이 일어났기 때문이다. 특히, 1970년대부터 본격적으로 변화되기 시작한 안보 개념의 수평적 확장과 대상의 ‘분자화’는 시민의 생존, 건강 그리고 행복을 위협하는 이슈로부터 시민을 보호해야 하는 의무를 가진 지방정부도 예외가 아니게 된다. 전통안보이슈에 대한 책임도 있다는 것이다. 실제로 전 세계 지방정부들은 도시 간 연대 혹은 다른 행위자와의 협력 등을 통해 ‘로비스트’, ‘평화 조성자’, ‘평화 구축자’ 등의 역할을 수행하고 있다. 냉전 종식 이후 유엔과 주요 선진국에 의해 추진되었던 평화구축 활동도 경험이 축적됨에 따라 기존의 ‘기성복’ 같던 민주주의 자유 이념과 시장경제 중심론에서 벗어나 점차 ‘지역’의 역할을 중시하고, ‘문제’ 자체에 대한 유기적 접근의 필요성이 강조되는 방향으로 발전하고 있다.

서울시, 국제기구 활동 중심 네트워크형 평화구축 도시외교 전략 세우야

한반도 평화·안보의 한 축인 우호적인 국제환경 조성을 위해 네트워크형 평화구축 도시외교 전략이 수립되어야 한다. 도시외교 발전 추세와 부합해야 할 뿐만 아니라 평화구축 ‘지역’ 강조 논쟁의 한계점이 동시에 고려되어야 한다는 것이다. 특히, 도시외교 발전 추세에 부합하게 전략을 수립함으로써 지역의 특수성을 지나치게 강조하면서 발생할 수 있는 보편성의 결여와 비효율성을 최소화시킬 필요가 있다([표 1] 참조).

[표 1] 서울시 평화구축 도시외교 3대 전략과 주요 정책

3대 전략	추진전략	주요 정책
다자화	‘평화구축’ 국제기구 중심 다자외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • ‘평화구축’ 국제기구협력팀 어젠다 선정 • ‘평화시장회의’ 기반 국제기구 활동 점진적 확대
제도화	‘플랫폼’ 기반 국제 다층 인적네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 서울국제평화연구협의체 연계 국제 한반도 연구자 ‘서울클럽’ 운영 • ‘동북아·동남아 수도 시장회의’ 신설, 상호보완적 협력관계 구축
정책화	‘정책형’ 평화·안보 공공외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • ‘연대’와 ‘선택’의 대미 의원 공공외교 추진 • 국내·외 외국인 대상 평화·안보 교육·교류 프로그램 신설

서울시 도시외교를 기반으로 하는 평화구축 정책(안)을 3대 전략별로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 전략은 평화구축 국제기구 중심 다자외교 추진이다. 도시 간 국제기구 활동은 ‘다자화’라는 도시외교 발전 추세에 부합함과 동시에 지역 혹은 도시 특성을 극대화시킬 수 있는 전략이다. 다자외교 특성상 도시들과 효율적으로 연대할 수 있다는 측면에서 적극적으로 추진될 필요가 있다. 구체적인 정책으로 ①평화구축을 국제교류담당관 어젠다로 규정하여, 국제기구협력팀이 국제기구 활동을 포함한 관련 업무를 담당하게 한다. ②‘평화시장회의’ 활동을 기반으로 평화구축 국제기구 활동을 점진적으로 확대한다. 평화시장회의는 ‘핵무기 없는 세계 실현’이 핵심 어젠다로 한반도 평화·안보 이슈와 직결된 대표적인 평화구축 도시 간 국제기구이다.

두 번째 전략으로 한반도, 더 나아가 지역의 주요 평화·안보 이슈를 논의하고 평화를 진전시키는 ‘플랫폼’ 기반 국제적 다층 인적네트워크를 구축한다. 도시 간 국제기구 활동이 현존하는 플랫폼을 활용하는 것이라면, 국제적 다층 인적네트워크 구축 전략

은 대상별로 이슈를 논의하고 해결방법을 모색하는 것으로 지속가능성 측면에서 (비) 공식적 플랫폼을 구축한다는 ‘제도화’ 전략이다. 추진 가능 정책으로 ①서울클럽 제도를 재정비하여 전 세계 싱크탱크 한반도 연구자들과 지속가능한 인적 네트워크를 형성한다. 이는 한반도 이슈에 대한 전문성 제고와 함께 정책에 대한 공감대 형성이 주요 목적이다. 구체적인 방법 중 하나로 서울연구원이 주축이 되어 운영 중인 서울국제 평화연구협의체 프로그램과의 연계가 검토될 수 있다. ②동북아·동남아 수도 시장회의 신설 과정에서 평화구축을 주요 어젠다로 설정하여 지역별 전통과 비전통안보 이슈 모두를 종합적으로 논의할 수 있는 장을 마련한다. 이 정책은 도시외교의 주요 특징 중 하나인 권력 ‘집중화’ 특징과 함께 ‘지역화’ 발전 추세를 고려한 것으로, 미중경쟁 시대 도시 차원의 다자주의를 추진하여 급변하는 국제정세에 대응할 수 있는 채널을 다양화한다는 의미도 내포하고 있다.

세 번째 전략은 정책형 평화·안보 공공외교 추진이다. 한반도 평화·안보 이슈에 대한 상황 진단과 관련 정책을 국제사회와 공유하여 갈등 재발 방지와 평화 정착을 위한 공감대를 형성하고 궁극적으로 국제적 연대 형성의 기반을 마련한다는 전략이다. 이 전략의 핵심은 단순한 인적교류가 아닌 정책 중심이라는 점이다. 우선적으로 추진되어야 할 정책으로 ①대북제재를 포함한 미국 행정부의 한반도 정책에 결정적 영향을 끼치는 미국 의원들을 대상으로 ‘연대’와 ‘설득’의 공공외교를 추진한다. ②남북협력 추진단에서 추진 중인 평화·안보 교육·교류 프로그램 대상을 국내·외 외국인에게 확대한다. 이 정책은 두 가지 방향으로 추진될 수 있는데, 하나는 서울 소재 외국인이 대상으로 여성가족정책실의 외국인주민정책과 연계시키는 방안이 검토될 수 있다. 다른 하나는 서울시 친선도시와 우호협력도시 시민이 대상으로 기존의 문화·관광 홍보 정책과 구체적인 방법을 평화·안보 정책 공유에 적용하는 방법과 서울교육청, 서울시립대, 서울연구원 등과 연계하여 국내 프로그램에 참석할 수 있도록 초청하는 방식을 고려할 수 있다.