

서울시 도시외교 가능성과 과제

이 창 송미경

Exploring New Possibilities of City Diplomacy for the Seoul
Metropolitan Government



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 도시외교 가능성과 과제



서울연구원
The Seoul Institute

\ 연구책임

이 창	서울연구원 도시외교연구센터 연구위원
이민규	서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원
문인철	서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원

\ 연구진

송미경	서울연구원 도시외교연구센터 연구원
-----	--------------------

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 개인이 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.

싱가포르의 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. 싱가포르의 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 경평축구, 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.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	4
02 도시외교란 무엇인가?	6
1_도시외교의 기원	6
2_도시외교의 개념	8
3_도시외교의 가능성	13
03 서울시 도시외교의 현황, 성과와 한계	22
1_서울시 도시외교의 현황	22
2_서울시 도시외교의 성과	30
3_서울시 도시외교의 한계	62
04 해외 도시외교 사례 분석	66
1_정책공유 네트워크 형성을 통한 도시외교	66
2_평화구축 및 분쟁 후 재건을 위한 도시외교	90
3_우수정책을 수출하여 수익을 창출하는 도시외교	106
05 결론	116
1_서울시 도시외교의 가능성	116
2_향후 서울시 도시외교의 과제	118
참고문헌	121
Abstract	127

표

[표 2-1] 다중트랙(Multi-Track) 외교양식과 ‘지방·도시 외교’에의 함의	10
[표 3-1] 주요 시기별 도시 간 협정 자매·우호 도시 체결	27
[표 3-2] 주요 시기별 국제기구 가입	28
[표 3-3] 2017년 양자 간 교류협력 대상지역 및 주요인사	34
[표 3-4] 2012년 작성된 전략별 교류도시 선정 초안	37
[표 3-5] 교통 해외사업 추진 실적	42
[표 3-6] 도시철도 해외사업 추진 실적	43
[표 3-7] 전자정부 해외사업 추진 실적	44
[표 3-8] 상수도 해외사업 추진 실적	45
[표 3-9] 서울시의 국제기구 활동 현황 및 가입 시기별 특성	47
[표 4-1] 주요 도시 네트워크	67
[표 4-2] 도시 안보 네트워크	70
[표 4-3] UCLG의 역대 ‘세계총회(World Congress)’별 주요 내용 및 결정 사항	78
[표 4-4] UCLG의 21세기 지방정부 글로벌 의제의 행동노선 및 권고사항	79
[표 4-5] 「헤이그 도시외교의제」 (1): 배경적 내용의 구성체계와 핵심 내용	80
[표 4-6] 「헤이그 도시외교의제」 (2): 실행활동과 행동계획	81
[표 4-7] C40 참여도시	83
[표 4-8] C40의 주요 성과	83
[표 4-9] SCE의 주요 성과	108

그림

[그림 2-1] C40 회원도시 시장들(2012년)	16
[그림 3-1] 서울시 도시외교 패러다임의 변화	29
[그림 3-2] 서울시 도시외교 추진 방향	30
[그림 3-3] 서울시 국제협력관 및 해외도시협력담당관 조직도	38
[그림 3-4] 서울시 해외도시협력담당관 추진체계	38
[그림 3-5] 우수정책 해외진출 흐름도와 각 단계 및 유형별 부서 활동 가이드	40
[그림 3-6] 베트남 호치민시 1호선 건설 사업 구간	43
[그림 3-7] CityNet 조직도	49
[그림 3-8] 세계도시 정책공유 온라인 플랫폼 홈페이지	51
[그림 3-9] ICLEI의 거버넌스 구조	54
[그림 3-10] WeGO의 거버넌스 구조	58
[그림 3-11] GSEF 조직 및 운영 체계(의사결정 및 집행 구조)	61
[그림 4-1] 글로벌 도시 네트워크 증가추세 1	72
[그림 4-2] 글로벌 도시 네트워크 증가추세 2	73
[그림 4-3] UCLG의 제도적 통합과 관련 기구들의 설립 목적	75
[그림 4-4] UCLG 규약	76
[그림 4-5] 글로벌 도시 네트워크 기후온난화에 초점	82

01

연구개요

1_연구배경과 목적

2_연구내용과 방법

01 | 연구개요

1_연구배경과 목적

지난 수십 년 동안의 세계화로 제품, 사람, 아이디어가 자유롭게 국경을 넘나든다. 인터넷 혁명으로 인한 혁신들은 개개인이 세계속에서 정보를 제공받고, 영향을 받고, 의사 결정을 내릴 수 있는 새로운 기회를 제공했다. 이러한 과정에서 영토를 갖지 않은 비국가 주체들이 경제적, 문화적, 정치적 차원의 세계화에 참여하게 되었다. 그러면서 중앙정부가 아닌 행위자들이 외교에도 발을 들여놓기 시작했다. 즉 중앙정부가 주도하던 외교의 영역에서 독점을 상실한 것이다. 그 중에서 도시의 중요성, 지방자치단체의 역할이 두드러진다.

2015년을 기준으로 전 세계 도시화율은 54%다. 세계인구 절반 이상이 도시에 거주한다. 전 지구적으로 도시에 거주하는 인구가 농촌인구보다 많다. 21세기를 도시의 세기라고 부르는 이유다. 따라서 도시가 맞닥뜨린 문제는 전 지구적 문제라고 볼 수 있고, 글로벌한 문제해결에 도시가 앞장서야 한다는 견해가 대두되고 있다. 기후온난화, 테러, 안보, 환경오염, 이민 등 글로벌 문제들로 인해서 도시 거주민이 크게 영향을 받는다. 실제로 도시는 세계은행 및 IMF의 통화 및 재정 정책의 영향을 가장 크게 받으며, 지방자치단체는 글로벌 기업 및 기관이 도시에 미칠 영향을 진지하게 고려한다. 뉴욕, 런던, 도쿄와 같은 ‘세계 도시’에 대한 논의는 이러한 현상을 가장 잘 보여준다(Sassen, 2001). 이제는 글로벌 문제와 도시 문제를 구분하는 게 불분명해진 것이다.

따라서 글로벌 문제에 도시의 역할이 더 중요해지고 있다. 그 중에서도 서울과 같은 글로벌 대도시의 행보가 중요하다. 서울은 한국전쟁 이후 성공적으로 도시를 재건했다. 인구가 기하급수적으로 늘어나던 60-70년대에 성공적으로 인프라를 구축하여 세계적인 수준의 도시를 만들었다. 이제 서울은 교통, 폐기물, 주택 등 분야에서 세계적인 스마트 도시로 인정받고 있다. 사회·경제·문화적인 자산도 축적하여 개발도상국 도시뿐만 아니라 미국이나 유럽의 선진국 도시에서도 서울을 주목한다. 예를 들어, 서울시장은 2017년에만 24개국 26개 도시의 주요인사 60여 명과 교류했고, 서울시 우수정책을 탐방하기 위해 매

년 100여 명의 방문단이 서울을 방문한다. 2005년부터 약 10년간 서울시의 다양한 연수 프로그램에 참여한 해외 공무원만 약 1,700명이다. 그 동안 서울의 혁신적인 성과를 인정받아 2018년 리완유 세계도시상을 수상했다.

반면 서울시의 도시외교는 주로 문화와 인력을 교류하고 도시브랜드나 관광인프라를 홍보하는 공공외교 또는 소프트 외교의 차원에 머물러 있는 것이 현실이다. 현재 서울시는 도시 간 자매결연을 맺고 인력을 교류하는 등 교류활동 위주로 도시외교를 이해한다. 이런 수준의 이해로는 서울시가 적극적인 도시외교 관련 정책을 수립하고 집행하기 어렵다. 즉 서울시에게 도시외교는 아직 낯설고, 그 잠재력을 충분히 파악하지도 발휘하지도 못했다. 그러나 현 시점은 서울이 ‘쉬운’ 도시외교에 머물도록 허락하지 않는다.

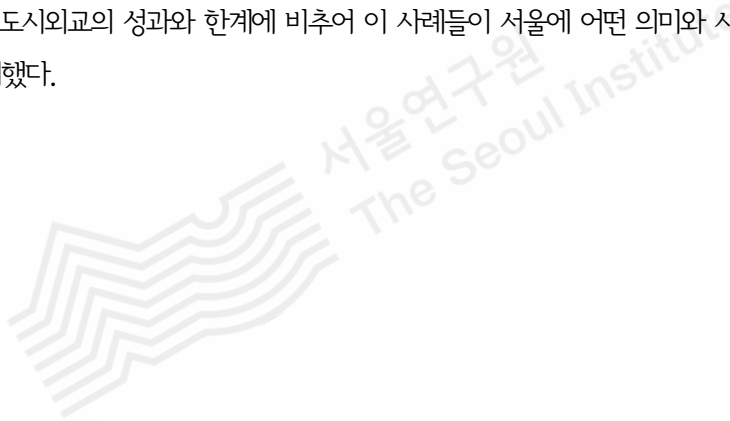
국제 환경은 서울의 도시외교가 점점 더 ‘실질적인’ 역할을 수행할 것을 요구한다. 2017년 5월 서울시장은 대통령의 아세안(ASEAN) 특사로 파견되어 대한민국이 동남아시아를 중요한 파트너로 여기고 있다는 메시지를 전달했다. 지방자치단체장이 실제로 외교 사절의 역할을 수행한 드문 사례이다. 국제정세도 급변하고 있다. 트럼프의 대통령 당선, Brexit 등 예측하지 못했던 일이 현실이 되었고, 전 세계는 저성장으로 일지러난에 허덕이고 있으며, G2인 미국과 중국은 무역분쟁, 남중국해 갈등 등 여러 이슈로 몇 년째 총성없는 전쟁을 벌인다. 남북 관계도 갑작스럽게 호전되어 중앙정부에서는 지방자치단체도 적극적으로 대북 사업을 추진하도록 권장한다.

급변하는 환경에 대비하기 위해 서울시는 지금까지 공공외교나 교류차원의 한정된 영역에서 전개하던 도시외교 지평을 넓힐 필요가 있다. 그야말로 다양한 분야에서 실질적인 역할을 수행하고 성과를 낼 수 있는 도시외교 전략이 필요한 시점이다. 다시 말하면 이제는 서울시 도시외교가 어떻게 실질적인 역할을 할 수 있는지 구체적인 상(像)을 그려주는 도시외교 전략이 절실하다. 이 연구는 서울시 도시외교 전략을 수립하는 전 단계의 연구로 서울시 도시외교의 새로운 가능성을 탐구해보고자 한다.

2_연구내용과 방법

이 연구는 문헌연구를 통해 도시외교의 여러 가지 정의를 살펴보고 개념을 정리한다. 사실 유럽이나 영미권 국가에서도 도시외교의 개념은 견고하게 정립되어 있지 않다. 서구에서도 도시외교 연구의 역사가 짧고, 전문가들 사이에서도 아직 도시외교에 대한 역할과 가능성에 대해서 다양한 견해를 갖고 있기 때문이다. 그런 맥락에서 이 연구는 사례를 중심으로 도시외교가 어떤 가능성과 잠재력을 갖고 있는지 타진해 보고자 한다.

주로 서구의 사례를 중심으로 살펴보겠지만, 서울시 도시외교에의 시사점을 도출하고 향후 도시외교 전략수립의 기반을 마련하는 게 궁극적인 목적이다. 이를 위해 먼저 서울시 도시외교 현황, 지금까지의 성과와 한계에 대해 들여다보고 논의했다. 그리고 해외도시가 다양한 목적으로 실질적인 역할을 수행했던 도시외교 활동의 사례를 조사·분석하여, 현재 서울시 도시외교의 성과와 한계에 비추어 이 사례들이 서울에 어떤 의미와 시사점이 있는지 논의했다.



02

도시외교란 무엇인가?

- 1_도시외교의 기원
- 2_도시외교의 개념
- 3_도시외교의 가능성

02 | 도시외교란 무엇인가?

1_도시외교의 기원

도시외교를 논하기에 앞서 ‘외교(diplomacy)’란 무엇인가? 외교란 ‘정치실체들 간 대외적인 기대이익을 창출하기 위해 여러 국제적 사안들을 평화적으로 관리하려는 행위’라고 할 수 있다. 또는 ‘국제 사회에서 국가나 그 외 다른 주체가 상호간의 이익을 대변(대표)하기 위해 행하는 일련의 활동과 과정’이라고 정의될 수도 있다. 법률적이고 기술적인 견지에서 더 쉽게 풀어쓰자면, 외교는 주권을 위임받은 행위 주체가 국제적인 사안을 다룰 때, 국제법 및 의정서 방식으로 소통하고 협상하여 합의에 도달하는 체계적인 시스템이다(송기돈, 2017).

사실 현대 외교 관계의 근원은 도시외교다. 그리스의 도시 국가들은 평화와 무역 같은 구체적인 문제를 협상하기 위해 국가 간에 서로 사절을 파견하였으며, 각자의 영향권 내에서 국민들의 안전을 서로 인정했다(Kurizaki, 2007). 16세기 초반, 독일의 제국 도시들은 공식 대사를 파견했고 “해외에 가 있는 상인들로 하여금 도시의 이익을 대변하고 그들의 활동에 관한 상세한 보고서를 회신하도록 했다(relied upon merchants stationed abroad and send back detailed reports of their activities)”(Zophy, 1974). 그러나 국가라는 개념이 정립되고 나서는 외교뿐만 아니라 대부분의 정책 등 공공행위의 주체는 국가가 되었다.

국가를 중심으로 한 근대 외교는 서구에서 17세기부터 시작되었다. 1648년 프랑스, 네덜란드, 스웨덴이 독일과 스페인을 상대로 벌인 신-구교 간의 30년 전쟁을 끝내기 위해 독일 베스트팔렌(Westphalian)주에서 강화 조약을 체결했다. 근대적인 외교 과정을 거친 최초의 조약으로, 근대 국제정치가 시작된 기점이다. 30년 전쟁으로 그때까지 유럽인들의 정신을 지배했던 종교로부터 자유로워졌고, 베스트팔렌 조약은 종교보다 정치경제적 문제를 더 중요시한 최초의 외교적 결과였다. 이 탈종교적 추세는 유럽사회를 세속화된 근대로 밀어 넣었다. 이때부터 국경을 기준으로 하는 국민국가(nation-state) 개념이 탄생

했고, 국경선을 중심으로 형성된 국가 사이에 주권을 서로 인정했다. 즉 국가 간 경쟁이 시작된 것이다. 외교는 국민국가가 경쟁하는 과정에서 나타나는 도구이자 현상이었다.

17세기 이후 국가 외교가 본격적으로 시작되었고, 이 추세는 20세기까지 계속된다. 그러나 중앙정부를 중심으로 행해지던 외교는 여러 가지 한계를 드러내기 시작했다. 국가 간 분쟁이나 글로벌 문제를 해결하기 위한 중앙정부 주도 외교는 개별국가의 국익중심으로 이루어져, 분쟁이나 갈등에 대해 합리적인 해결방법을 제시하기보다는 종종 불안정과 갈등의 원인으로 작용했다. 20세기 후반부터는 세계화, 도시화, 정보혁명 등으로 국제적인 현상이 중앙정부에 의해 독점될 수 없는 방향으로 전개되어, 국가 이외에 여러 행위자들이 외교의 틈새(niche) 역할을 수행할 수 있는 환경이 조성되었다. Saskia Sassen은 외교영역에서 중앙정부의 역할에 대해서는 의문의 여지가 없지만, 국가 독점성은 점점 약화되고 있다고 평했다(Sassen, 2004).

이 틈을 타 국가 이외의 다양한 행위자들이 외교에 참여하기 시작했고, 이 중에서도 ‘도시 외교(city diplomacy)’가 떠오르기 시작했다. 그러나 20세기 초반만 하더라도 국제 관계에서 도시는 글로벌 거버넌스의 행위자라기보다 단순히 국가의 하위 집단(a mere subset of the national)(Hockingm, 1999)으로 여겨졌다. 비록 초국가적 관계(trans-sovereign contacts)에서 지방 정부(subnational governments)가 수행할 수 있는 역할이 인정되었지만, 대부분 학자들은 도시-정부 관계에 대한 이론적 논의에 거의 관여하지 않았다. Acuto(2013a)가 저술하듯이, “도시는 국제학 연구에서 보이지 않는 고릴라였다(Cities are the invisible gorillas of international studies)”.

그러다가 20세기 후반부터는 도시 지도자들이 개인적으로, 또는 네트워크를 형성하여 도시 경계를 넘어서는 사회적, 경제적, 정치적 사안에 대해 목소리를 내기 시작했다. 특히 지난 반세기 동안 도시외교 활동은 국내뿐만 아니라 국경을 넘어서는 문제에 대해서도 영향을 미쳤다. 한때 국민국가만의 영역이던 외교에 시장(mayors)과 도시의 지도자들이 활발하게 참여하기 시작한 것이다. 실제로 중앙정부의 외교정책에서도 타국 지방자치단체¹⁾

1) 해외 도시는 지방분권이 이루어져 실질적인 ‘지방정부’로서 기능하는 경우도 있지만, 이 연구에서는 구분없이 도시나 주정부를 모두 지방자치단체라고 칭한다.

와의 관계수립을 공식화하고, 유엔 등 다수의 국제기구도 세계 여러 지방자치단체와 상호적 네트워크를 강화하고 있다.

20세기 최초의 도시외교 사례는 제2차 세계대전 종전 이후 승전국 도시들이 패전국 독일 도시를 상대로 시행한 지원사업이다. 당시에는 패전국뿐만 아니라 승전국 중앙정부도 전쟁의 후유증에서 회복하지 못하고 있었다. 프랑스와 독일 국경 도시 간 자매 결연을 맺는 것으로 시작하여, 서유럽과 미국 도시들이 독일과 동유럽 도시들과 짝을 지어 전쟁 후 도시재건을 지원했다. 이를 Twinning Project라 불렀다. 그 후 유럽 지방정부들은 협력 프로젝트를 계속 진행했으며, 점차적으로 이 도시들이 유럽 내에 국제적 네트워크를 형성했다. 이 같은 현상은 외교의 개념을 확장시키는 동기가 되었고, 도시와 같이 중앙정부 외 행위자들이 외교영역으로 들어오게 되었다(Melissen, 2005; Gutierrez-Camps, 2012). 현재까지도 이 명맥을 잇는 프로젝트가 유럽연합(EU)의 지원으로 진행 중이다.

즉 도시외교는 나름의 역사를 갖고 있고, 최근 중요한 역할을 맡고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 지금의 도시외교는 이론적으로 어떻게 개념화될 수 있는가? 그리고 문헌에서는 어떻게 정의하고 있는가?

2_도시외교의 개념

1) 국가 외교의 한계

도시외교의 개념을 정리하기 위해서, 먼저 국민국가를 중심으로 전개되는 외교의 한계를 이해할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 국가 주도 외교는 개별국가 국익을 중심에 놓고 이루어져, 국제적 사안에 대해 합리적인 해결책을 도출하지 못하는 경우가 많다. 사상가 Benjamin Barber는 국가가 주권의 독립성을 강하게 추구하기 때문에 이러한 현상이 생긴다고 지적한다. 중앙정부는 국가 간 합의를 이루려고 할 때 국가의 주권이 침해당할 것을 걱정한다. 여러 사례를 들 수 있다. 1990년대 후반 미국은 교토 의정서 비준을 거부했다. 국가 간의 합의로 해결해야 하는 글로벌 이슈의 대표적인 기후온난화 문제를, 개별 국가의 경제적 이득을 최상위에 놓고 고려한 결과다. 구속력이 없는 경우도 마찬가지다.

어젠다21(Agenda 21)을 미국이 받아들이지 않았던 예가 그렇다. 1992년 UN은 자원을 덜 쓰고 녹지 보존을 촉구하는 권고안을 발표했다. 미국 공화당은 이에 대해 다음과 같은 결의안을 발의하여 통과시켰다: “급진적인 어젠다21이 추구하는 지속가능한 발전은 사유 재산제, 1세대용 주택, 개인 자동차 소유, 개인 여행의 자유, 그리고 개인농장 등 미국인의 생활방식이 모두 환경에 해로운 것으로 본다.” 미국인의 자유를 침해하니 따르지 않겠다는 뜻이다. 비슷한 예로, 지속가능성을 위한 세계지방자치단체 네트워크 ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)²⁾는 스마트 미터(smart meter) 전력측정도구를 사용하여 각 가정의 전력소비를 측정하고, 전기를 시간대별로 분배하여 소비할 것을 권장했다. 이렇게 하면 소비자가 전력을 효율적으로 사용해 요금을 아낄 수 있다. 그러나 미국 버지니아주 로아노크(Roanoke) 거주자들은 “스마트 미터는 주민들의 전기 기구 사용을 염탐하고 조정하는 기기”라고 주장했다(Barber, 2013).

또 다른 예로 테러방지를 위한 국가 간 협력을 들 수 있다. 테러야말로 국가 간 공조가 이루어져야 하는 분야이다. 대표적인 협력체제로 인터폴을 들 수 있다. 1923년 국제범죄 경찰국(International Criminal Police)으로 창설되었지만, 현재는 “회원국가의 이념과 이익에 취약한 조직”이 되어버렸다는 것이 일반적인 평가다. 미국에서 인터폴은 “주권을 침해하고 미국 헌법과 미국 법을 저해한다”는 공격을 받았다(Barber, 2013: 187). 뉴욕 경찰은 9/11 이후 테러에 대한 대응으로 2002년에 국제 연락관 프로그램(International Liaison Program)을 수립하고, 수십 개 글로벌 도시에 정보장교를 파견하였다. 이들은 공식적으로 대(對)테러 및 국경을 초월한 범죄 문제에 관하여 각 도시의 정보장교들과 협력한다. 사실 9/11 당시에도 미국 내에서조차 국가기관 간 정보공유가 제대로 되지 않는 문제가 있었고, 도시에까지 테러관련 정보가 공유되기는 힘든 상황이었다. 뉴욕시는 협력하기 힘든 자국 국가정보기관이나 다른 나라 중앙정부에 기대지 않고, 글로벌 도시 간 협력을 통해 테러에 대응하기로 한 것이다.

주권에 대한 관념이 (법적 구속력이 있든 없든 간에) 순수한 형태의 국제 협력을 방해하는 원인이 된 것이다. 최근 유럽연합을 보아도 그렇다. 이민, 테러 등 국가 간 협력을 통해

2) 정식명칭은 ICLEI-Local Governments for Sustainability이다.

해결해야 하는 이슈들이 산적했지만, 주권 국가들 사이에서 공동의 시민권을 만들어내는 게 얼마나 어려운지 보여준다. 즉 주권을 부분적으로 공동의 권력에 양보하면 주권의 의미가 파괴되는 것으로 받아들여진다. 그런 행위는 자유를 손상시키는 행위로 여겨지며, 독립된 국가의 권력과 밀접하게 연결되어 있다(심도있는 이론적 논의는 Barber, 2013: 229~236 참고).

2) 분산화된 협력의 하나로서 도시외교

그래서 등장한 개념이 ‘분산화된 협력(Decentralized Cooperation)’이다. 주권을 강조하는 국가 간 외교적 협력 실패에 대비한 대안으로 이해할 수 있다. 분산화된 협력은 도시외교를 포괄하는 넓은 의미를 갖는다. Fons van Overbeek(2007)은 중앙정부 이외에 다른 나라에 속해있는 주체가 협력하여 공동 프로젝트를 수행하는 것으로 분산화된 협력을 정의한다. 다른 말로는 각각 나라에 속해있는 지역주체(local authorities) 간 공식적인 협력관계라고 할 수 있다(formal partnership between local authorities in different countries). 각 공동체의 사회경제적 여건 향상이 목적이고, 여기서 지역주체에는 도시정부 또는 지방자치단체, 시민단체, 연구기관, 대학 등 민간영역도 포함된다. 실제 국가 하위수준에서 여러 주체들이 진행하는 외교를 일컫는 ‘다중트랙외교(Multi-Track Diplomacy)’란 개념이 있다. Institute for Multi-Track Diplomacy에서는 중앙정부 외 외교활동을 수행할 수 있는 8개 그룹으로 전문가, 기업, 시민, 연구·교육기관, 평화 행동주의, 종교, 기금, 매체를 제시한다(Institute for Multi-Track Diplomacy, 2010).

[표 2-1] 다중트랙(Multi-Track) 외교양식과 ‘지방·도시 외교’에의 함의

외교 트랙	외교 주체		평화조성 접근		도시외교에 대한 함의
	구분	실질적 주체	핵심 수단	구체적 방식	
T-1	국가	정부	공식적 외교	정부의 정식 과정	■ 외교의 분권화
T-1.5	혼합	정부+비정부	모든 영역	모든 형식	■ 지방정부의 부재

외교 트랙	외교 주체		평화조성 접근		도시외교에 대한 함의
	구분	실질적 주체	핵심 수단	구체적 방식	
T-2	비국가 (비정부)	전문가	갈등 해결	갈등분석· 예방·관리	■ 시민지식의 활용
T-3		기업	통상	경제, 국제 우애, 국제 이해·소통	■ 지방기업 간 교류
T-4		사적 시민	사적 관여	시민외교, NGO, 이익 단체, 교류 협력	■ 지방 신공공외교
T-5		연구·훈련· 교육기관	학습	대학·연구소 활용	■ 지방프로그램 활성화
T-6		평화행동주의	옹호·주창	지구 이슈적 행동	■ 지방외교의 실천성
T-7		종교	행동 신념	비폭력 평화 운동	■ 탈경계적 종교활동
T-8		기금	자원 제공	자선단체· 개인 활동	■ 지방재정의 확충
T-9		매체·소통	정보	정보공유	■ 지방매체 간 교류

자료: Institute for Multi-Track Diplomacy, 2010

위의 [표 2-1]을 보면 지방자치단체는 빠져있다. 지방자치단체는 정부기관이라는 점에서 T-1에 해당한다고 해석할 수 있다. 그러나 [표 2-1]은 도시외교를 염두에 두고 짜여진 체계가 아니었다. 국민국가의 중앙정부가 지방자치단체를 포함하여 다양한 정부 행위자를 포괄적으로 대표한다는 의미가 함축되어 있었으나, 지방자치단체가 독립적으로 외교 행위를 펼침에 따라 도시외교를 ‘정부(T-1)’의 하부트랙으로 간주해야 한다는 견해가 생겨났다. 지방자치단체가 국제무대에서 실질적인 역할을 수행하고 있기 때문에, 외교의 개념과 영역을 중앙정부 중심의 낡은 틀 속에 가두어놓을 수 없기 때문이다(송기돈, 2016).

이 추세에 걸맞게, 세계 각국에서는 지방자치단체, 시민사회, NGO 등에게 외교활동의 기회를 주고 다각적인 외교방안을 모색 중이다. 정부와 민간단체가 함께 수행하는 촉매외

교(Catalytic diplomacy), 시민역량을 활용하는 시민외교(Citizen Diplomacy), 문화·스포츠·인권 등에 초점을 맞춘 부문외교(Sectoral Diplomacy) 등이 새로운 외교 유형으로 등장했다. 국가 하위체인 지방자치단체에서 수행하는 도시외교도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

분산화된 협력형태의 하나로 도시외교를 이해한다면, 구체적으로 도시외교를 어떻게 정의할 수 있는가? 먼저 도시외교의 가능성을 열어준 개념부터 검토가 필요하다. Keohane and Nye(1974: 41, 43)는 처음으로 “초정부적(trans-governmental)”이라는 용어를 사용하여 “중앙정부의 하위 단위들(sub-units of national governments)” 간의 상호작용이 가능함을 설명했다. Risse-Kappen(1995: 4)은 초정부적 네트워크가 “국가에서 공표한 정책과는 별개로(independently from declared policies)” 행동할 수 있는 “국가 정부의 하위 단위 간 네트워크(those among state officials in sub-units of national governments)”라고 정의했다. 국제관계에 대한 이러한 해석은 중앙정부가 외교의 유일한 행위자가 아니라는 이해를 바탕으로, 외교활동에서 국가 간 외교를 넘어 도시가 포함된 정부 간 네트워크도 외교적으로 기능할 수 있다는 것을 이론화한다.

주로 서구 유럽과 영미권의 학자들이 도시외교를 다양하게 정의했다. Pluijm and Melissen(2007)은 도시외교를 ‘국제관계를 관리하는 데 있어 도시가 핵심적인 주체로 기능하는 분산화된 외교(form of decentralization of international relations’ management choosing cities as the key actors on an international political state with the aim of representing themselves and their interests to one another)’라고 정의했다. Acuto (2013b: 310)는 도시는 “국제 정치의 여러 측면을 다시 정의하고(redefine many scales of international politics)” “국가를 초월한 외교 활동과 공공외교를 연결하는(link transnational diplomatic action and public diplomacy initiatives)” 역할을 할 수 있다고 주장한다.

요약하자면, 중앙정부가 주도하는 외교의 한계로 분산화된 협력의 대안이 등장했고, 여기서는 국가 하위수준에 있는 다양한 행위자들이 외교활동을 펼칠 수 있는 공간이 생긴다. 도시외교는 이 분산화된 협력의 한 가지 형태로 이해할 수 있다. 이 개념과 위에서 논의한 내용을 바탕으로 도시외교를 간단히 정의하면 ‘국가가 아닌 도시가 주체가 되어 기대이익

을 창출하고 상호간의 이익을 대변하기 위해 행하는 일련의 활동과 과정'이라고 할 수 있다. 그렇다면 도시외교는 무엇을 할 수 있을까? 도시외교는 어떤 잠재력과 가능성을 갖고 있을까?

3_도시외교의 가능성

1) 글로벌 문제와 도시외교의 가능성

서두에서 언급했듯이 글로벌 문제가 곧 도시의 문제고, 도시문제는 글로벌한 영향을 끼치고 있다. Rosenau(2003: 410)는 “국내 문제라는 것이 또한 국제문제이며, 국제문제라는 것 또한 국내 문제이다”라고 했다. 기후 변화를 예로 들면, 이는 전통적으로 글로벌 문제라고 여겨졌지만 지금은 시급한 도시문제가 되었다. 도시들은 온실가스 배출의 70% 이상, 에너지 소비량의 80% 이상에 대해 책임이 있다(UN-Habitat, 2011). 또 전 세계 도시 90%가 해안선을 따라 위치하여 해수면 상승 및 태풍 등 기후의 위협에 직면하고 있다(C40, 2015a).

이러한 글로벌 문제 또는 ‘글로벌 거버넌스(Global Governance) 문제’는 한 국가가 해결할 수 없다. 안보, 환경, 의료 등 모든 국가가 공유하는 문제는 각국 정부와 비정부기관이 협력하여 노력해야만 해결할 수 있다. 즉 Twinning Project에서 보았던 도시와 도시 간 협력보다 규모가 더 크고, 국가의 경계를 벗어나는 초국가적 수준(supranational level)의 글로벌 거버넌스 체제가 필요한 것이다(Leffel and Acuto, 2017). 지금까지는 UN(United Nations), 세계은행(World Bank) 등 세계다자기구가 그 역할을 자처해왔다. 그러나 이러한 글로벌 체제는 중앙정부 네트워크를 통해서만 작동해왔고 도시는 주도적 역할을 하지 못했다. 도시는 정해진 결정을 받아들이는 수동적인 입장이었다. 그러나 최근 들어 도시정부도 기존 글로벌 거버넌스 체제에 편입되는 양상을 보인다. 예를 들어 UN의 New Urban Agenda, Sustainable Development Goals에서 지속가능한 도시 추구(SDG 11), 파리기후협정에서 도시의 역할, 세계보건기구(World Health Organization, WHO)의 European Healthy Cities Network 등에서 이를 엿볼 수 있다.

물론 도시외교의 한계도 분명하다. 도시는 해외 주체와 법적 효력을 갖는 조약(treaties)을 체결할 수 없다. 하지만 그 외에는 비교적 자유롭다. 해외 중앙정부/지방자치단체와 양해각서를 체결할 수 있고, 정치적인 선언을 이끌어낼 수 있으며, 사회정치적인 이슈에 초점을 맞춘 도시 간 네트워크 협의회를 만들 수 있다. 인터넷의 발달로 도시정부는 다른 국가의 외교 행위자들과 자율적으로 의사소통할 수 있고, 고유의 재정, 정치 및 기술 자원을 보유하고 있다. La Porte는 이렇게 언급한다. ‘신기술은 세계적인 영향력을 갖고 개인 및 다른 조직들을 연결시켰으며, 비국가 행위자들이 지식을 공유하고 공동의 활동을 개발할 수 있도록 하는 광범위한 그물망을 엮어 나갈 수 있도록 했다. 정부를 대체하지 않고도, 비국가 행위자들은 점점 더 자율성을 증가시키고 있으며 새로운 규칙을 정의하기 시작했다’(La Porte, 2012: 446).

비조약 형태의 도시 간 교류는 강제적인 효력이 없다. 하지만 오히려 이 점이 도시 간 협력과 네트워킹을 수월하게 하는 이점으로 작용한다. 앞서 언급했듯이 국가 간 외교는 주권과 영토가 명확하여 참여한 이해관계로 얽혀있고, 바로 이러한 이유로 외교적인 성과를 내지 못하는 경우가 많다. 도시외교는 ‘지속가능한 도시’라는 공통의 목표를 추구하는 도시들과 협력과 교류를 바탕으로, 구속력 없이 느슨하게 펼쳐진다. 일반적으로 기후온난화에 대한 대응이나 도시정책 공유 등 정치적으로 중립적인 이슈를 주제로 협력하는 것이 일반적이다. 그러다보면 도시가 속한 국가 간 문제에 해결의 실마리를 제공할 수도 있다. 이 연구에서는 실제 유럽이나 영미권 등에서 도시외교가 국제적 분쟁이나 재건과정에서 해결의 단초를 제공하거나 글로벌 문제에 대해 국가보다 먼저 나름대로 해결책을 제시하는 등 작지만 의미있는 역할을 수행했던 도시외교 사례들을 소개했다.

대부분의 전문가들은, 도시외교가 국가가 수행하는 전통적인 외교만큼 (성공적일 경우에도) 견고한 외교적·정치·경제적 결과물을 낼 수는 없다고 지적한다. 도시외교는 국민국가의 외교를 도와 더 나은 성과를 도출하는 역할에 만족해야 한다는 것이다(Leffel and Acuto, 2017). 그럼에도 불구하고, 도시외교는 글로벌 거버넌스 차원에서 국민국가가 미처 채우지 못하는 틈을 메꾸는 역할을 해왔다. Terruso(2016)에 따르면, 기후온난화, 국제 테러리즘 등 현재 국가가 해결해야 하는 문제에 중앙정부가 갖고 있는 외교적 수단으로만 대처하면, 시간이 오래 걸리고 추동력을 십사리 잃을 수 있으며 실용적인 해결책을

도출해내지 못할 가능성도 크다고 했다. 반면 도시를 통해서 가시적이고 단기적인 성과(quick win)를 거둘 수 있다면, 장기적인 해결책을 내는 실마리가 될 수 있다고 지적했다. 그러한 사례들이 존재한다. 특히 기후온난화 문제에는 중앙정부보다 도시가 더 적극적으로 대응한다.

2) 글로벌 문제를 해결하기 위한 도시외교의 노력

글로벌 문제를 해결하는 데 있어 중앙정부보다 주도적인 역할을 수행한 도시외교의 사례가 여럿 있다. 대표적인 사례로 2015년 파리기후협정에서 지방자치단체의 적극적인 역할을 들 수 있다. 세계 각국의 지역정부는 사전미팅과 컨퍼런스에 모두 초대를 받았고, 목표지표를 설정하는 데 참여했다. 미국이 2015년 파리기후협정에서 탈퇴했을 때에도, 미국의 수백 개 도시와 주정부는 U.S. Climate Alliance를 결성하여 파리기후협정을 준수하기로 서약했다. 국민국가가 해결하지 못하는 글로벌 문제에 도시가 앞장선 좋은 사례다.

비슷한 예로 C40 도시기후리더십 그룹(C40 Cities Climate Leadership)은 2005년 런던 시장 켄 리빙스턴(Ken Livingstone)의 제안으로 결성되었고, 2006년 클린턴 재단(Clinton Climate Initiative)과 파트너십을 체결했다. 현재 40개 정회원 도시와 16개 협력회원 도시로 구성되어, 기후온난화에 대응하기 위해 도시 간 협력 체제를 구축하고 있다. 뒤에서 자세히 다루겠지만 미국이 파리기후협정에서 탈퇴했을 때 도시의 공동노력을 촉구한 대표적인 인물은, 전(前) 뉴욕시장이자 당시 C40 의장이었던 Michael Bloomberg였다. 서울도 C40에 적극적으로 참여하고 있다. 2009년에는 격년으로 열리는 정상회의를 서울에서 개최했다.



[그림 2-1] C40 회원도시 시장들(2012년)

비슷한 예로, 유럽의 Covenant for Mayors는 자발적으로 EU의 기후 및 에너지 정책을 준수하겠다고 서약한 수천 개 유럽도시 시장들의 협의체다. 비유럽 도시도 회원으로 참여하고 있고, 대부분 각국의 중앙정부 기후온난화 정책보다 더 높은 지표를 목표로 제시하고 실제로 달성한 사례를 모아 공유한다.

ICLEI나 세계지방자치단체연합도 중앙정부의 권위를 약화시키지 않으면서 기후온난화를 비롯한 글로벌 문제에 대해 도시차원 어젠다를 제시한다. 서울시는 ICLEI에 적극적으로 참여한다. 2015년에는 총회를 유치하여 334개 도시에서 3,000여 명이 참석했다(이 중 지방자치단체는 약 200개). 여기서 박원순 서울시장의 신임 회장으로 취임했다. 서울총회에서는 세계도시의 지속가능 발전을 공표한 서울선언문, 서울액션플랜이 선포되었다.

기후온난화뿐 아니라 다른 영역에서도 도시외교 가능성을 엿볼 수 있다. 분쟁지역이나 분쟁 후 재건이 필요한 지역에서는 사람들에게 기본적인 서비스가 제대로 공급되지 못한다. 이때 제3국 도시정부가 폐기물 처리, 식수 공급, 교통수단 제공 등 기본적인 서비스 기능을 지원하여, 중앙정부와 국제기구가 수행하지 못하는 중요한 역할을 하기도 한다. 제2차 세계대전 이후 프랑스를 비롯한 서유럽 도시가 독일과 동유럽 도시 재건을 돕는 과정에서

현대 도시외교가 태동했다고 이미 언급했다. 2차 세계대전 이후 유럽에서는 시민들과 도시정부가 국제관계에 목소리를 내고 직접 개입하자는 담론이 생겨났고 그 욕구가 점점 커졌다. 시민단체와 도시정부를 중심으로 시민사회가 조직화되었고, 적극적인 역할을 강조해나갔다. 이는 1960년대 서구 시민운동의 촉매가 되었다. 뒤에서 소개할 네덜란드 바헤닝헨시와 크로아티아 협력사례, 보스니아의 투즐라시, 본드레흐트의 도시외교가 좋은 예이다.

여러 가지 사례에서 볼 수 있듯이, 도시외교는 글로벌 문제를 해결할수 있는 잠재력을 갖고 있다. 최근 들어, 기후온난화 등 글로벌 거버넌스로 해결해야 하는 문제가 심화되고 있지만, 국가 간 협력은 더 어려워지는 추세다. 이미 언급한 미국의 파리기후협정 탈퇴 외에도 브렉시트(Brexit), 미-중 간 무역전쟁, 남중국해 분쟁, 보호무역 등 정치적인 문제로 국가 간 외교에서 합리적인 해결책을 도출하는 게 힘들어졌다. 글로벌 문제를 국가가 풀어낼 수 있을 것이라는 기대가 점점 떨어지는 것이다. 현재는 글로벌 체제에 점진적으로 참여하고 있는 도시가 도시외교로 이 문제들을 풀어낼 수 있는 가능성이 높아지는 시점이라고 할 수 있다.

도시외교가 국가 간 외교에 비해 덜 정치적이고 실질적인 이슈 중심으로 이루어지는 사례들은 Sister Cities International(SCI)을 통한 자매결연 중심의 도시외교를 통해 엿볼 수 있다. SCI는 미국의 550개 도시와 전 세계 145개국 2,100개 도시가 참여하는 글로벌 자매도시 네트워크다. SCI의 활동과 성과를 살펴보면, 국가 간에는 분쟁 등으로 갈등을 겪어도 도시외교는 지속될 수 있음을 알 수 있다. SCI는 자매도시 간에 어린이 프로그램, 교육, 예술문화, 경제개발, 의료, 인도주의적 지원 프로그램 등 다양한 영역에서 교류해왔다. SCI는 미 국무부(U.S. Department of State)에서 재정지원을 받아 활동한다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다³⁾.

1960년대 미국에서는 인종차별이 횡행했다. SCI에서는 이 격동의 시대에 학생교류 등을 통해 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카와 관계를 맺었다. 미국의 시민권(Civil Right) 운동

3) 자매도시 결연을 통한 도시외교에 대해서는 Kane, Mary(2017). Let the First Strike be a Knock at the Door. Public Diplomacy, Issue 18을 참조했다.

가들은 자메이카 몬테고베이(Montego Bay, Jamaica)를 시민권을 달성하기 위한 상징적인 전략 기지로 사용하고자 했다. 그 일환으로 1972년 애틀랜타(Atlanta)와 몬테고베이는 SCI에 가입하여 협력 관계를 공식화했다. 1970년대 미국 국무부가 후원한 기술 원조 프로그램(Technical Assistance Program)은 SCI의 참여로 시작되었다. 첫 번째 교류는 플로리다 하이얼리어시(Hialeah, Florida)와 니카라과의 수도 마나과(Managua, Nicaragua) 사이의 준의로 활동 훈련 프로그램이었다. 인종차별이 만연한 시대에 소수인종으로 이루어진 도시와의 교류는 인도주의적인 목적을 가졌을지라도 정치적으로 부담스러운 일이었고, 국가 간에는 이루어지기 힘든 관계였다.

1979년 세인트루이스(St. Louis)시는 중국도시와는 최초로 난징(Nanjing)과 자매 결연을 맺고, SCI의 회원도시가 되었다. 학생교류 및 경제개발에 대한 인도주의적 원조에서 시작한 미국-중국도시 간 자매결연은 현재까지 거의 200건에 달한다. 시진핑 주석은 중국의 친구도시(China friendship cities) 운동을 주도하고 있다. 1985년 시 주석은 농업 교류 프로그램으로 아이오와주 머스카틴(Muscatine, Iowa)에 중국방문단으로 미국에 첫 출장을 가게 되었고, 민박 가정에 머물렀다. 시 주석은 2012년에 다시 아이오와주를 방문해서 자기를 돌봐주었던 가족과 만나 차를 마셨으며, 아이오와 농부들에게서 대두를 구입하는 43억 달러 계약에 서명했다. 이 방문에서 그는 디모인(Des Moines)에서 열린 만찬 자리에서 이렇게 말했다, “미국에 대해 생각할 때, 나는 내 민박 가정을 떠올립니다.” 2012년 재방문 당시 아이오와 주지사는 Terry Branstead로, 나중에 주중 미국 대사가 되었다.

2015년 시 주석은 다시 한 번 미국을 방문했고 시애틀(Seattle)에서 일정을 마친 뒤, 워싱턴 타코마(Tacoma, Washington)의 친구들을 만나러 갔다. 22년 전에 푸저우(Fuzhou)와 타코마 간의 자매결연 협정에 서명한 것이 바로 시진핑 주석이었다. 타코마를 방문하면서 중국의 문화, 언어, 역사에 관한 책과 5개의 탁구대, 그리고 100명의 학생들을 베이징에 초청하는 제안을 타코마 링컨 고등학교에 전달했다. 그의 목표는 자신이 32년 전에 그랬던 것처럼 미국 학생들이 중국 국민들과 개인적인 관계를 맺을 기회를 주는 것이었다. 마-중 간 무역전쟁, 남중국해 등 국가 간 수많은 이슈에도 불구하고, 시진핑 주석은 도시 교류에만큼은 정치적인 이슈를 뒤로했다.

자매도시 결연을 통한 도시외교 사례를 통해 도시 간 교류는 국가가 냉전이나 분쟁을 벌이고 있는 동안에도 실행될 수 있고, 국내에서는 정치적으로 논란이 많아 실행하기 어려운 정책도 도시 간 외교로는 가능하다는 점을 보여준다. 도시외교가 그만큼 정치적으로 자유롭다는 것이다. 전(前) 뉴욕시장 라 과디아(La Guardia)는 이렇게 말했다. “하수관을 고치는 일에 민주당 또는 공화당 방식이란 존재하지 않는다(There is no Democratic or Republican way of fixing a sewer)”. 주권을 따지고 독립성을 보존하려는 중앙정부에 반해, 이렇게 실질적으로 일을 처리하는 정신이 도시외교의 바탕이 된다.

이러한 이유로 중앙정부에서도 도시외교를 장려한다. Goldin(2013: 166)이 지적하였듯이, “도시는… 중요한 21세기 거버넌스 문제에 관하여 그 리더십을 중앙정부로부터 이어받고 있다(Cities…are taking over from national governments in terms of their leadership regarding critical 21st-century governance challenges)”. 중앙집권적인 국가에서도 마찬가지다. 중국 정부는 도시의 경제 및 환경 문제에 대하여 “분명한 지방 자치제를 실시(clear commitment to local autonomy)”하고 있다(Krug and Libman, 2015: 228). 중앙정부에서 China Association of Mayors를 설립하여 중국 도시들의 글로벌 참여를 장려한다(CAM, 2015). 2015년을 기준으로, 이들 도시 중 444개는 해외 도시들과 2,154회의 협력 관계를 구축했다(Wang, 2015). 중앙집권적 성향이 강한 프랑스에서도 4,806개 도시가 지난 수십 년 동안 147개국의 도시들과 협력 관계를 맺었다(Barber, 2013: 137).

요약하자면, 도시외교는 그 당위성과 개념이 비교적 명확하고, 그리고 그 잠재적인 가능성으로 인해 점점 외교무대에서 도시의 역할이 증가할 것이라고 예상할 수 있다. 그렇다면 글로벌 도시인 서울시 도시외교의 현주소는 어디인가? 언제부터 어떻게 도시외교 활동을 펼쳐왔을까? 다음 장에서 서울시 도시외교의 현황, 성과와 한계에 대해서 서술한다.

03

서울시 도시외교의 현황, 성과와 한계

- 1_서울시 도시외교의 현황
- 2_서울시 도시외교의 성과
- 3_서울시 도시외교의 한계

03 | 서울시 도시외교의 현황, 성과와 한계

1_서울시 도시외교의 현황

1) 서울시 도시외교 역사

서울시의 국제교류는 1968년 타이베이시와의 자매결연⁴⁾으로 시작된다. 자매결연은 지방자치단체 차원의 가장 대표적인 '외교'의 형태이다. 1970~80년대에는 앙카라(터키), 호놀룰루, 샌프란시스코(미국), 상파울루(브라질), 보고타(콜롬비아), 자카르타(인도네시아), 도쿄(일본) 등과 순차적으로 자매결연을 추진하면서 점차적으로 국제교류의 대상을 확장해 나갔다. 서울시가 국제네트워크에 참여하기 시작한 것은 1970년대부터이다. 최초로 가입된 국제기구는 관광 분야로 1970년에 PATA(Pacific Asia Travel Association: 아시아태평양관광협회)에 가입했고, 1973년에 ASTA(American Society of Travel Association: 미주여행업협회)에 가입했다. 1980년대에는 지금까지 활발히 활동 중인 Metropolis(세계대도시협의회)에 1987년, CityNet(CityNet-The regional network of local authorities for the management of human settlements: 인간정주관리를 위한 지방정부망)에 1989년에 가입하며 국제회의에 정기적으로 참여하기 시작한다.

1990년대에 들어서면서부터 국제교류 활동과 사업은 조직적으로 발전하게 된다. 우선, 1990년 서울시 문화관광국 내에 처음으로 국제교류를 전담하는 국제교류과가 신설되었다. 1990~1994년 서울시는 모스크바(러시아), 뉴사우스웨일즈주(호주), 파리(프랑스), 멕시코 시티(멕시코), 베이징(중국)과 자매결연을 맺으며 총 13개 도시로 교류 대상을 확대하고 이 도시들과 행정, 문화, 스포츠, 경제 교류를 추진하였다. 또한 도쿄, 파리, 샌프란시스코 등에 해외주재관 혹은 해외무역관을 설치하고 시정의 국제화를 위한 해외훈련, 해외 파견, 외국어 교육 등을 추진했다. 또한 서울시의 주도로 처음 추진되었던 최초의 동북

4) 지방자치단체의 국제교류 협력은 자매결연(sisterhood relationship)과 우호협력(friendship)으로 구분할 수 있다. 중앙정부의 국제교류 형태가 '외교'의 형태로 이루어지는 반면 지방자치단체의 국제교류는 대체로 '자매결연'의 형태로 구체화되고 있다. 이 당시 지방자치단체가 외국 지자체와 자매결연을 맺기 위해서는 행정자치부 훈령인 「국제도시간자매결연업무처리규정」 제47호에 의해 행정자치부의 승인을 얻어야 했다. 2004년부터는 지방자치법 제39조 제1항 10호의 '외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항' 및 동법 시행령 제15조에 근거하여 의회의결 사항으로 규정하고 있다. (김형수, 2017 참고)

아 도시 협의체인 BESETO(베이징-서울-동경) 협력방안도 이때부터 논의가 시작되었다.

2) 지방자치시대를 맞이하여 도시 외교 활동 및 사업 다변화

1995년 지방선거 이후 지방자치 시대가 시작하면서 국제교류는 새로운 전기를 맞이한다. 이때부터 서울을 비롯한 지자체들은 중앙정부에 의존하던 형식을 탈피하여 지방행정의 세계화, 지역경제 활성화 등을 통한 독자적인 지역발전 전략을 수립하기 시작한다(김형수, 2017).

(1) 민선 1기 도시외교

서울시는 민선 1기(1995~1998년)가 시작되면서부터 서울시와 해외도시 간의 교류를 국제 교류에서 도시외교로 격상시키고 ‘지구촌으로 열린 세계도시 서울’이라는 비전 아래 해외 도시와의 교류협력을 본격적으로 발전시켰다. 선진 도시를 중심으로 시장단이 파견되었고, 서울의 인지도 향상과 우리 기업의 해외진출 지원을 위해 베이징, LA, 도쿄에 서울관이 설치 및 운영되기 시작했다. 동시에 울란바토르(몽골), 하노이(베트남), 바르샤바(폴란드), 카이로(이집트)와 자매결연을 하여 대륙별로 협력 거점을 만들었다. 서울시가 주도하여 만든 BESETO 협의체도 교류가 왕성하게 일어났다.⁵⁾

새로운 형태의 교류협력 사업들도 생겨났다. 시장단 혹은 대표단이 구성되어 주요 도시를 방문하여 교류협력 방안을 타진하는 해외 순방이 기획되고, 정부 승인이나 시의회의 의결을 요하지 않는 간소화된 절차를 가진 우호협정을 체결하기 시작했다.⁶⁾ 우호협정은 다른 도시와의 관계 확대를 용이하게 할 수 있어 오늘날에는 자매결연보다 우호협정을 통해 다양한 도시와 교류를 확대하고 있다.

5) BESETO 협의체는 오늘날에도 주요 3국 수도들의 협력이라는 의미에서 역사적으로, 상징적으로 큰 의미가 있는 아이디어로 평가 받고 있다. 비록 역사와 영토문제 등 국가 간 정치적 갈등, 각 도시의 국가 내 위상 차이, 기술 및 무역 장벽 등 경제적인 이유, 제도적 역량 부족 등의 이유로 오래 지속하지 못했지만 3국의 문화교류·협력의 상징적인 의미로 오늘날까지 인용되고 있으며, 미래 동북아 협력모델을 구축함에 있어서도 꾸준히 참고되고 있다(서울시, 2009).

6) 우호협력은 자매결연의 이전 단계를 지칭하는 것으로, 교류 추진에 대한 예고의 의미를 지닌다. 일반적으로 우호협력을 바탕으로 일정한 신뢰관계가 형성된 이후에 자매결연을 체결하는 식이다. 자매결연과 달리 지방의회의 의결을 요하지는 않지만, 추진방식은 자매결연과 동일하다. 다만 한 국가에서 이층의 자매도시를 맺지 않기 위한 방법으로 우호협력도시를 체결하는 경우도 많다. (김형수, 2017 참고)

(2) 민선 2기 도시외교

민선 2기(1998~2002년)에는 IMF 사태로 대내적인 여건이 악화되면서 해외 도시와의 교류가 시정 운영의 우선순위에서 상대적으로 낮아지게 된다. 하지만 기존에 계획된 국제교류 활동들은 유지하며 꾸준히 발전했다. 대표적으로 해외 사무소 운영과 문화교류 차원에서 BESETO 협의체 활동이 지속되었다. 또한 유럽 순방을 통해 로마(이탈리아)와 암스테르담(네덜란드)과 교류협정을 체결하였고, 키르기스공화국 대통령, 샌프란시스코 시장 등 해외 국민의 방문도 지속되었다.

당시 서울은 비록 IMF로 경제여건이 악화되긴 했지만 GDP가 1만 달러를 넘기면서 전체적으로 소득 수준이 높아지고 급속한 도시화가 둔화되던 때였다. 그러면서 장기적인 도시 발전, 환경 문제, 교통 문제, 삶의 질 등에 대한 시민들의 요구도 높아지고, 정부도 도시민의 생활환경과 삶의 질을 높이는 데 초점을 맞추게 된다. 이에 따라 서울시는 국제 네트워킹을 통해 선진사례를 탐구하고 동시에 주요한 국제회의를 서울로 유치하여 외국인들의 방문을 늘리고 서울의 인지도를 높이는 데에도 노력을 확대하였다. UCLG(United Cities and Local Governments: 세계지방자치단체연합), ICLEI(ICLEI - Local Governments for Sustainability: 자치단체국제환경협의회), ANMC21(Asian Network of Major Cities 21: 아시아대도시네트워크21) 등의 국제기구에 가입하거나 각종 국제회의의 참여를 확대하며 글로벌 패러다임을 서울 시정에 담고자 했다. 특히 1999년에는 2002년 메트로폴리스 총회를 서울로 유치하는 데 성공하며 처음으로 대규모 국제회의를 준비하게 된다. 2001년부터는 외국도시 공무원을 초청하여 서울시정을 홍보하는 ‘자매·우호도시 공무원 초청 프로그램’이 시작되었다⁷⁾.

(3) 민선 3기 도시외교

민선 3기(2002~2006년)에는 국제통상 측면에서 국제교류 활동이 더욱 확대되었다. 해외 기업 투자유치와 투자환경 개선, 기술교류 확대, 서울에 거주하는 외국인의 생활환경 및 관광객의 편의성 도모에 국제교류와 국제화 사업의 초점이 맞춰졌다. 유망기업의 해외진

7) 2001년 아비장, 테헤란, 보고타 등 3개 도시에서 3명이 초청됨

출 지원을 강화하고 중소기업의 해외 마케팅을 지원하는 사업도 활발하게 추진되기 시작했다. 이러한 변화에 따라 국제교류과도 산업국 산하 조직으로 개편된다. 대표적인 사업 중 하나는 ‘서울-모스크바 기술교류 사업’으로 서울-모스크바 테크노마트(기술제품 상담회) 행사는 유라시아 도시로 확장되며 지금까지 그 명목을 유지하고 있다.

기준에 추진되어 온 국제교류 사업도 지속 발전되었다. 도시 간 교류협정은 아스타나(카자흐스탄), 워싱턴 D.C(미국), 타슈켄트(우즈베키스탄), 아테네(그리스), 방콕(태국) 등 5곳과 자매결연을 맺고, 부다페스트(헝가리), 이스탄불(터키), L.A(미국) 3곳과 우호협정을 체결하여 총 29개 도시로 확대되었다. 국제 네트워크도 정책 분야별로 협력망을 구축하고 정기적인 포럼 개최와 정책 벤치마킹을 강화하였고, 서울시의 위상 제고를 위해 도로, 대중교통, 재해, 상수도, IT 등 각 정책 분야별로 국제회의에 참여하여 서울의 정책을 발표하거나 토론하는 등의 형태로 서울을 홍보했다. ‘자매-우호도시 공무원 초청 프로그램’도 발전되어 지속적으로 확대되었다. 2002년부터 매년 7~10명의 공무원들에게 서울시의 주요 시정 및 시설을 견학하여, 2002~2006년까지 19개 도시에서 46명의 공무원들이 참가하였다.⁸⁾ 이와 더불어 민간 분야의 교류 활성화를 적극 지원하기 시작했다.

(4) 민선 4기 도시외교

민선 4기(2006~2011년)에는 기존 사업을 발전시킴과 동시에 서울시의 브랜드 가치와 도시 경쟁력을 높이는 노력을 확대하였다. 여전히 국제통상과 경제 분야의 교류협력과 중소기업 지원이 중요시되었고, 국제기구 활동은 회의 유치 및 개최는 물론 집행위원회 선출, 사무국 유치, 네트워크 창설 등의 노력으로 확대되었다. 무엇보다 글로벌 경쟁력 지표에서의 순위를 높이고 서울의 국제적 이미지와 위상 제고에 노력을 기울였다.

자매 우호 도시도 더욱 확대된다. 이 시기에는 밀라노(이탈리아), 민스크(벨로루시), 중국 연안 5개 성시, 아디스아바바(에티오피아), 홋카이도(일본), 마푸토(모잠비크) 등 10개 도시와 우호협정을 체결하여 서울시의 자매우호 도시가 39개 도시로 증가했다. 특히, 중국과의 경제 협력 강화에도 많은 관심을 기울여 중국 연안 지역에 위치한 산둥성, 장쑤성,

8) 서울특별시, 2013, 해외도시연구 및 전략적 교류방안 수립, p62 자료 참고

광동성, 저장성, 텐진시와 우호 협정을 바탕으로 경제교류와 문화교류를 확대한다. 대표적으로 중국 도시 공무원을 대상으로 ‘중국 고위공무원 연수’가 별도로 만들어져 2008년부터 2011년까지 4년간 중국 10개 도시에서 65명의 고위공무원이 연수를 받았다.

기존에 추진하던 ‘자매-우호도시 공무원 초청 프로그램’의 초청 규모도 2008년부터 연간 15명 내외로 확대되어 2011년까지 26개 도시에서 55명이 연수를 받게 된다. 2007년부터는 인재개발원에서 ‘Metropolis 국제연수원 아시아센터’를 유치하며 개발도상국 공무원 대상교육프로그램을 새롭게 시작하였고, 2008년부터는 서울시립대학교 도시과학대학원에서 개발도상국 공무원 대상 도시행정 석사학위 과정을 운영하기 시작했다.

(5) 민선 5~6기 도시외교

민선 5~6기(2011~2018년)에는 도시 간 교류 협력의 외연적 확대가 두드러지며, 국제네트워크 활동을 통한 굵직한 성과들도 나타나기 시작한다. 새롭게 교류협정이 체결된 도시는 39개 도시에서 62개로 크게 증가(2018년 1월 기준)하였고 기존에 협정을 맺은 도시와도 강화 협정과 양자 간 교류행사 등을 통해 관계를 발전시켜 나갔다. 국제기구 네트워크 내에서의 역할과 영향력도 확대되었다. 서울시가 현재 가입한 19개 국제기구 중 6곳에서 의장, 부의장 혹은 집행위원으로 활동 중이며,⁹⁾ 5곳의 본부/사무국 혹은 지부가 서울로 유치¹⁰⁾되었다. 이 밖에도 매년 25개 이상의 국제회의 및 국제 행사가 서울에서 개최되고 있다.¹¹⁾ 2014년에는 국제교류협력 증진에 필요한 사항을 규정하는 ‘서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례(제5704호, 2015.5.14.)’가 제정되었고, 서울시 우수정책을 공유하는 ‘서울시 우수정책 해외도시 공유 사업’에도 본격적으로 드라이브가 걸리기 시작했다. 서울시 우수정책 해외도시 공유 사업은 압축적 성장을 이룬 서울의 발전상이 국제사회에서 높이 평가받기 시작하면서 그동안 축적된 정책 노하우와 발전 경험을 콘텐츠화하여

9) 세계대도시협의회(Metropolis), 인간정주관리를 위한 지방정부망(시티넷), 세계지방자치단체연합(UCLG), 자치단체국제환경협의회(ICLEI), 세계전자정보협의회(WeGO), 국제사회적경제협의체(GSEF)

10) 세계대도시협의회(Metropolis) 국제연수원 본원(2008~2014년 아시아 본원, 2014년 본원 유치), 인간정주관리를 위한 지방정부망(시티넷) 사무국, 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 동아시아본부, 세계전자정보협의회(WeGO) 본부, 국제사회적경제협의체(GSEF) 사무국

11) 2017 서울특별시 도시외교 백서에서 2017년 국제 행사 개최 및 국제회의 개최 실적 참고

이를 바탕으로 개발도상국 도시들과 도시외교 관계를 형성하고 민간기업의 비즈니스 기회를 증대하는 사업이다.

이러한 변화에 맞춰 외국 도시공무원 초청 연수 프로그램도 확대 운영되기 시작한다. 현재 인재개발원에서 ‘해외도시공무원 연수’ 프로그램¹²⁾, 서울시립대학교에서 ‘개발도상국 석사과정’, 서울시 도시기반시설본부에서 ‘해외철도 관계자 교육’, 상수도사업본부에서 ‘상수도 종사자 초청연수’가 운영되고 있으며, 약 230여 명의 해외공무원이 매년 참가하고 있다¹³⁾.

[표 3-1] 주요 시기별 도시 간 협정 자매·우호 도시 체결

시기	임명				민선			계
	1968	1970~77	1982~88	1990~94	1995~02	2002~11	2012~17	
자매도시	1	4	3	5	5	5	-	23
우호도시	-	-	-	-	3	13	23	39
누적(계)	1	5	8	13	21	39	62	62
협정자	김현옥	양택식, 구자춘	김성배, 염보현, 김용래	이해원, 이상배, 이원종	조순, 고건	이명박, 오세훈	박원순	

자료: <http://economy.seoul.go.kr/archives/387>

12) 메트로폴리스 연수원 프로그램을 포함하여 인재개발원에서 독자적으로 혹은 다른 기관과 협력하여 시행하는 모든 프로그램이 이에 해당됨

13) 2012~2016년을 기준으로 각 기관별 연간 평균 참여 인원은 232명, 누적 참여자는 1,160명임
(자료: <https://seoulsolution.kr/ko/policy-training>)

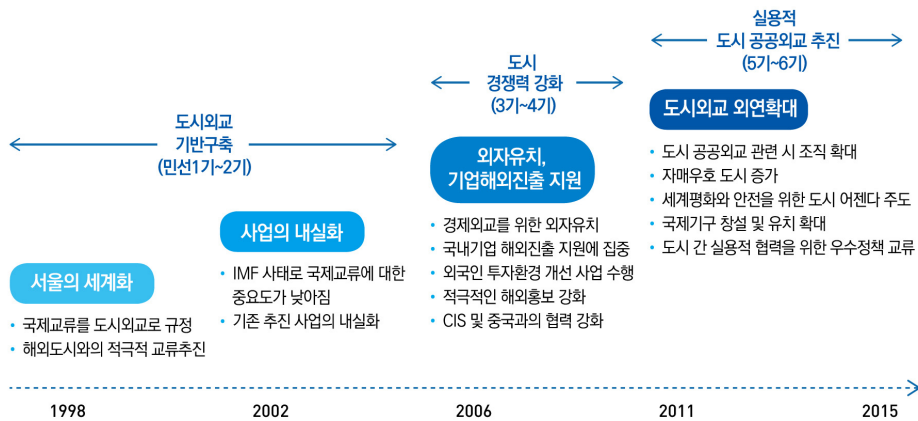
[표 3-2] 주요 시기별 국제기구 가입

시기	1970년대	1980년대	1995~2002	2002~11	2012~17
기구	아태 관광협회 (1970년) 미주여행업 협회(1973년)	세계대도시 협의회 (Metropolis) (1987년) 인간정주관리 를 위한 지방 정부망 (CITYNET) (1989년)	세계지방자치 단체연합 (1998) 자치단체 국제 환경 협의회 (1999) 아시아대도시 네트워크21 (2001)	세계 대중교통 협회(2005) C40 기후 라다십 (2006) 국제도시조명 연맹(2007) 세계전자정부 협의체 (2010년) 유네스코 창의 도시 네트워크 (2010년) 글로벌디자인 도시협의체 (2011년)	세계관광도시 연합(2012년) 세계협회연합 (2012년) 세계도시문화 포럼(2013년) 유엔글로벌컴 팩트(2014년) 국제사회적 경제협의체 (2014년) 열린정부 파트너십 (2016년) 세계지방정부 건강도시협의체 (2017년)
계	2	2	3	6	7

자료: <http://economy.seoul.go.kr/archives/387>

3) 서울시 도시외교의 패러다임 변화와 발전방향

서울연구원에서 2016년에 수행한 ‘도시외교 기본전략 방안 연구’(서울연구원, 2017)는 지방자치가 시작되면서부터 서울시 외교 패러다임의 변화를 아래와 같이 크게 3단계로 나눈다. 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지는 도시외교기반을 구축하는 시기로, 국제교류가 도시외교로 격상되고 해외도시와의 다양한 교류 사업이 시도되고 발전되는 시기로 평가한다. 2000년대 중반부터 후반까지는 도시경쟁력 강화기로 경제외교, 국내기업 및 인력의 해외진출을 위해 중국 및 중앙아시아 국가와 협력을 강화하고, 외국인 투자환경을 개선하는 등 서울의 글로벌화가 추진되었다. 또한 서울의 브랜드 가치를 높이는 데 초점을 맞춰 해외 홍보를 적극적으로 확대한 시기로 평가한다. 마지막으로 2010년 초부터 현재까지를 도시외교 역량을 한 단계 높이기 위하여 전방위적인 노력이 확대되는 실용적 도시 공공외교 추진기라 설명한다.



자료: 서울연구원, 2017, “서울시 도시외교의 특화를 위한 도전”, 『세계와 도시』, 제18호(2017.6), pp.32~53.

[그림 3-1] 서울시 도시외교 패러다임의 변화

이 연구에서 서울은 연계도시(Bridge City), 리더도시(Leader City), 해결도시(Solver City)를 비전으로 삼아 해외도시와의 상호협력 네트워크를 강화하고, 국제사회의 협력 이니셔티브를 주도하며, 실용적 외교를 통해 도시문제를 해결하고 시민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여하는 도시외교를 수행해야 한다고 방향을 제시했다. 그러기 위해서 더 많은 도시와 교류하고 관계 및 기능을 강화하며, 지속적으로 서울의 우수한 콘텐츠를 발굴하고, 서울이 아시아 국제기구의 중심지가 되도록 노력해야 한다고 강조한다. 무엇보다 여러 분야의 사업이 체계적이고 종합적으로 추진될 수 있도록 도시외교 추진 기반을 더욱 강화하며, 도시외교의 실행력 확보를 위해 대외협력기금은 물론 중앙정부 예산을 확보하고 국제기구와의 협력사업을 통해 재원을 마련하는 방안도 함께 강구되어야 한다고 제언한다.



자료: 고준호, 2017, 서울시 도시외교의 특화를 위한 도전, 세계와 도시, 18호(2017.6), 서울연구원

[그림 3-2] 서울시 도시외교 추진 방향

2017년에는 서울시 도시외교의 중장기적인 나침반이 되어줄 도시외교기본계획이 수립되었다. 도시외교기본계획은 ‘세계와 함께 나누는 서울(Seoul, Global Sharing City)’이라는 비전 아래 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화와 번영 기여, 민관협치형 도시외교, 도시외교 기반 조성이라는 4대 기본 방향과 12개 과제를 담고 있다. ‘서울시의 도시외교기본계획’은 도시외교의 새로운 도약을 위한 예산, 조직, 인력양성, 제도적 틀을 마련하기 위한 내용이 담긴 것이 긍정적으로 평가되었으며, 이러한 외교적 노력을 토대로 앞으로 전통적인 국가 간 외교로 풀어나가기 어려운 문제를 다루게 될 것으로 보고 있다(강명구, 2017). 특히, 도시화, 기후변화, 사회적 양극화 등과 같이 시민의 삶과 직접적으로 연관된 글로벌 이슈에 빠르고 실용적으로 접근함으로써 글로벌 도시문제를 해결하고, 국제적으로는 동북아 평화와 공동 번영을 선도하는 외교적 거점이 될 수 있다고 보았다.

2_서울시 도시외교의 성과

50여 년간 서울시의 도시외교는 자매결연, 우호협력 협정 체결, 국제기구 활동 및 국제회의 개최, 해외순방, 해외도시 및 국빈 방문, 도시 간 교류행사 개최, 다자간 협의체 구성, 해외사무소 설치, 해외기업의 투자 유치, 우리 기업의 해외진출 직·간접적 지원, 공무원 초청연수, 서울시 우수정책 확산 등 다양한 형태의 교류 및 협력 방식을 발전시켜왔다. 이 장에서는 서울시에서 현재 추진하고 있는 다양한 국제교류 사업들을 양자·다자 간 교류를 통한 교류협력, ODA 성격의 교류협력 및 지원, 그리고 국제기구 네트워크를 통한 교류협력으로 나누어 구체적으로 어떤 외교적 성과를 내었는지 검토하였다.

1) 양자다자 간 교류 협력 성과

도시 간 직접 교류를 통한 교류협력 활동은 2017년 성과를 중심으로 살펴보았다. 구체적으로 ‘서울시 대표단의 해외순방’과 ‘해외 주요 인사 서울시 방문’ 시 교류 인사와 논의 주제, 자매·우호협력 체결 내용, 다자 간 교류협력을 위한 국제회의의 결과를 검토하였다. 서울시는 2017년 한 해 동안 24개국 26개 도시와 직접 교류를 하였으며, 약 60여 명의 주요 인사와 상호 교류 협력 방안을 논의하였다. 이 중 5개 도시(브라질 수도지역, 베오그라드, 롬바르디아, 테헤란, 파나마시티)와 신규 우호협력 협정을 체결하고, 3개 도시(런던, 모스크바, 타슈켄트)와 기존의 협정을 강화하였다. 2017년에는 유럽을 비롯하여 아세안, 러시아, CIS 지역 등 신흥 경제권 전략 지역과의 협력 강화가 특징적이었다. 협력 내용은 크게 글로벌 이슈 논의, 상호간 협력 방안 도출, 서울시 정책 공유 등 크게 3가지로 나누어 볼 수 있었다.

(1) 글로벌 이슈

글로벌 이슈의 경우 기후변화 대응, 지속가능, 포용적 성장, 안보 및 평화, 민주주의, 사회 혁신 등이 주요 어젠다로 2017년에는 유럽 도시들에게 서울의 정책과 아시아 내에서의 활동을 공유하고, 국제사회에서 도시의 공동 대응 방안을 마련하는 데 서울의 역할을 확대하기 위한 논의가 가장 활발하게 이루어졌다.

구체적인 성과로는 프랑스 파리지, 영국 런던시와 함께 3개 도시가 통일된 국제기준의 ‘자동차환경등급제’ 도입을 약속한 것이다. ‘자동차환경등급제’는 실제 도로 주행 시 발생하는 대기오염 유발 물질을 측정해 등급화한 정보를 각 도시별 전용 웹사이트에서 공개하는 제도로, C40 도시 간 연대를 위한 구체적인 방안으로 구상되었다. 그동안 자동차 배출가스는 실험실에서 측정한 배출가스 수치를 공개하거나 이산화탄소 배출량만 표시하는 경우가 대부분이었는데, 이 제도가 도입되면 보다 투명하고 구체적인 정보 제공이 가능해진다. 국제 자동차환경등급제가 시작되면 대기질 개선뿐 아니라 향후 Car-labeling에 적용하여 자동차 구매 시 소비자가 환경에 도움이 되는 차를 선택하도록 유도하는 데도 활용될 수 있다(서울특별시, 2018: 12).

한·중·일·몽골 도시가 협력하여 주최하는 동북아 대기질 개선 국제포럼도 성과를 보이고

있다. 2010년부터 지금까지 매년 꾸준히 개최되어 온 동북아 대기질 개선 국제 포럼은 초창기에 도시 간의 우수정책을 공유하는 정기 포럼의 형식으로 시작하여 점차 전문가 간 연구 공유 및 공동연구 추진, 민간단체 간 네트워크 강화 및 기술 공유로 논의를 확장해 왔으며, 최근에는 더욱 구속력이 있는 대기질 개선 협의체를 구성하고자 국제기구와의 협력을 강화하고 있다¹⁴⁾. 2017년 포럼에서는 서울, 베이징, 도쿄, 울란바토르, 교토, 충칭, 지린성 등 총 13개 도시에서 23명의 대표가 참석하였고, 그 밖에 유엔환경계획, C40, 맑은하늘 시민운동본부, 베이징환경과학원 등 28개 국제기구, 전문가, 시민단체에서 30명이 참석하였다. 포럼의 구성은 각 시의 우수정책 공유(베이징, 도쿄, 서울 등 6개 도시), 대기질 개선을 위한 동북아 도시 간 협력방안 제안(C40, 교토 등 6개 도시), 한·중·일 환경과학연구기관과 환경단체 간 동북아 미세먼지 저감을 위한 기술과 대기질 공동연구 방법에 대한 논의로 나누어 진행되었다(서울특별시, 2018: 153).

(2) 상호 간 교류협력

자매도시 혹은 우호협력 도시와의 상호 간 교류협력은 교류하는 도시의 특성과 요구, 우리 시의 현안과 연계되어 문화, 경제, 사회, 예술, 관광 등 다양한 분야에서 이루어진다. 2017년에 교류한 도시들과의 상호 여젠다로 아세안 지역과는 인프라 협력이 특징적이며, 유럽 및 유라시아 도시와의 문화·예술 및 관광 분야의 교류협력 확대, 인도·이란 등 중동과 남아시아 지역과의 경제교류를 위한 기반 조성, 오세아니아 지역과는 핀테크/바이오 등 IT 및 신기술 분야에서의 창업 관련 경제교류 협력이 중요한 화두로 등장하였다. 그 중 서울시의 산업경제 측면에서 가시적인 외교 성과로 두 가지를 꼽을 수 있다.

첫째는 밀라노 패션위크를 주관하는 ‘이탈리아 국립패션협회’를 만나 “서울-밀라노 패션 위크 디자이너 교류 추진”을 도모한 것이다. 밀라노 패션위크는 세계 4대 컬렉션(밀라노, 런던, 파리, 뉴욕) 중 하나로, 서울의 디자이너들이 밀라노 패션위크에 진출하고 서울 패션위크에 이탈리아의 디자이너들이 참여하는 형태로 교류를 시작했다. 서울시는 마랑고니 패션 스쿨의 서울 진출을 제안하며 서울이나 한국의 패션 산업의 경쟁력 강화에 초점을 맞춘 반면, 밀라노시에서는 서울을 아시아진출의 교두보로 활용하는 전략을 추진하고 있

14) 뉴시스, 박원순 “대기질 개선 공동대응기구 만들자”... 유엔에 제안, 2017.11.12.

다(서울특별시, 2018: 38~39). 둘째는 서울-인도 경제교류센터의 개소이다. 서울시는 인도의 100대 스마트 도시 정책에 높은 관심을 보이며 인프라 분야와 전자정부 분야의 전략적인 진출을 타진해 왔다. 2017년 11월 8일 오픈한 서울-인도 경제교류센터는 델리의 강남이라 불리는 구르가온 지역에 개소하여 국내 중소기업들이 인도 시장을 개척할 수 있도록 지원하고, 반대로 인도 스타트업들의 서울 진출을 돕기 위해 만들어졌다. 서울시는 이 플랫폼을 통하여 앞으로 인도 도시와 경제교류를 확대하고, 인도에 진출한 기업과 민관협력을 확대할 수 있는 기반이 마련되길 기대하고 있다(서울특별시, 2018: 47).

(3) 서울시 정책공유

서울시는 모든 도시 간 교류 과정에서 정책 공유를 양자 및 다자 간 협력의 기초로 삼고 있다. 가장 많이 언급되는 정책은 스마트도시, 도시재생, 교통시스템, 쓰레기 관리 및 저감, 방재, 자원회수 분야이다. 이러한 정책들은 자매결연이나 우호협력 협정 체결 시 구체적인 협력 분야로 언급되거나, 주요 인사의 방한 시 서울시 정책 시찰 사례로 가장 빈번하게 제안되고 있었다.

서울시의 정책 교류는 해외도시가 서울의 정책사업을 벤치마킹하거나 서울시에 정책 컨설팅을 요청하는 형태로 발전된다. 예를 들어 서울과 자매도시 체결 40주년을 맞는 브라질 상파울루시는 디지털 도시화를 위해 교통, 치안, 교육, 보건, 환경 등의 분야에서 서울시의 우수정책을 모범사례로 삼고 있다. 또한 상파울루 시장은 2017년 방문 시 청계천을 둘러본 후 상파울루 도심 치에테강 오염개선과 주변 개발에 청계천 복원사업과 인프라를 벤치마킹하겠다고 밝혔다. 상파울루 시장은 상파울루에 한인촌 ‘봉헤치로’를 개발하고 그 인근에 TOPIS와 같은 통합관계센터를 개설하였으며, 8월 15일을 ‘한국 문화의 날’로 선정하는 등 친서울 행보를 보이고 있다(서울특별시, 2018: 63). 자카르타 주지사 당선인 또한 아세안 순방 시 서울에 초청한 것이 계기가 되어 서울시 교육청의 교사 자율교육 등 연수 방식을 벤치마킹하고, 자카르타 내 노후화된 고가도로를 제2의 서울로로 추진하겠다고 밝혔으며, 서울의 대중교통 체계에 대한 정책 컨설팅을 요청함은 물론 향후 폐기물 정책과 상수도 정책에 대한 벤치마킹을 희망하였다(서울특별시, 2018: 77).

[표 3-3] 2017년 양자 간 교류협력 대상지역 및 주요인사

지역	국가	도시	교류 대상
유럽	프랑스	파리	- 파리 시장 - 파리 OECD 사무총장
	오스트리아	빈	- 빈 시장 - 빈 공과대학교 - OSCE(유럽안보협력기구) 사무총장
	네덜란드	로테르담	로테르담 시장
	영국	런던	- 런던 시장(우호협력 강화 협정 체결) - 채텀하우스(영국왕립국제문제연구소) - 사회혁신기관 대표: 소셜라이프, 로컬리티, SIX - 영국 문화원 이사회 의장
	벨기에	브뤼셀	- 벨기에 공주 - 플란더스 지역정부장관 - 브뤼셀 수도지역 대외통상 장관
	스웨덴	(스톡홀름)	- 스웨덴 통상부 장관 - 스톡홀름시 환경보건국장
	독일	본	본 시장
	이탈리아	로마 바티칸 롬바르디아	- 로마시장 - 교황청 - 롬바르디아 주지사(우호협력 강화 협정) - 밀라노 시장 - 밀라노 국립패션협회장
	세르비아	베오그라드	베오그라드 시장(우호협력 협정)
아세안	필리핀	(마닐라, 디바오)	대통령, 외교장관
	인도네시아	자카르타	- 대통령 - 자카르타 주지사 당선자
	베트남	하노이 호치민	- 국가주석, 총리, 당 서기장 등 - 하노이 시장 - 호치민 인민위원장
	말레이시아	쿠알라룸푸르	쿠알라룸푸르 시장

[표 3-3 계속] 2017년 양자 간 교류협력 대상지역 및 주요인사

지역	국가	도시	교류 대상
유라시아	러시아	모스크바 상트페테르부르크 울라놉스크	- 러시아 국제문제연구소(RIAC) 사무총장 - 모스크바 시장(자매결연 강화 협정) - 러시아 부총리 - 울라놉스크 주지사 - 상트페테르부르크 시장, 상트페테르부르크대학, 상트페테르부르크 마린스키극장 총감독 - 에르미타주 박물관(교류업무 협약 체결) - 러시아 타스 통신사 - 러시아 정교회 대주교
	우즈베키스탄	타슈켄트	- 대통령 - 타슈켄트 시장(자매도시 강화 협정)
중동	이란	테헤란	테헤란 시장(우호협력 협정)
남아시아	인도	델리	- 델리 주지사, 델리주 총리, 구르가온 청장(델리의 강남) - 뉴델리 시장 및 주택도시개발부(MoHUA) 장관
	스리랑카	콜롬보	- 대통령, 국회의장 - 켈라니아 사원 주지 스님 - 콜롬보 시의회 의장
중남미	브라질	상파울루	상파울루 시장
	파나마	파나마시티	파나마시티 시장(우호협력 협정)
동아시아	일본		자민당 간사장
오세아니아	호주	뉴사우스웨일즈	뉴사우스웨일즈주 총리
	뉴질랜드	웰링턴	웰링턴 시장
북미	미국	위스콘신	위스콘신 주지사

자료: 서울시, 2018, 2017 서울특별시도시외교백서를 참고하여 재정리

2) ODA 사업을 통한 교류협력 및 지원 성과

ODA 사업을 통한 교류협력 및 지원 활동은 개발도상국을 대상으로 하는 서울시의 사업들이다. 구체적으로 서울시의 우수정책 공유사업에 따른 해외진출 실적과 서울시의 ODA 기금을 활용한 사업현황을 검토하였다.

(1) ODA 사업 추진체계 개선

서울시의 우수정책 공유사업은 서울시의 정책 경험과 지적·인적 자산을 바탕으로 다른 도시, 특히 개발도상국의 도시에 직접 서울의 정책 혹은 기술을 적용한다는 측면에서 일방적인 정책 홍보나 단편적인 공무원 연수와 차별화된다. 물론 정책 홍보 및 공무원 연수 등도 서울시 우수정책 공유를 위한 중요한 전략이지만, 최근 들어 서울시는 서울의 정책을 홍보한 실적이나 초청한 공무원의 수를 성과로 판단하기보다 해외도시와 직접 사업을 추진한 성과를 평가하고 있다. 이러한 사업은 주로 정책 분야별로 정책 컨설팅 및 정책 자문(사업 타당성 조사 등), 정책 계획 수립, 시범사업 실시, 시설 및 시스템 구축 등이 이루어지며, 서울시 혹은 민간 기업이 직접 해외에 가서 수여 도시와 함께 사업을 시행하게 된다. 이에 따라 초청연수 및 교육, 전문가 파견, 문화교류, 긴급구호와 같은 사업에 비해 규모, 비용 및 리스크가 클 수 있고 장기적인 성격을 지닌다. 따라서 사업을 시행하기 위한 적절한 제도와 조직체계가 갖추어져야 하며, 수여 도시의 정부는 물론 국제기구, 중앙정부 및 민간기업 등 다양한 이해관계자들과의 협업이 필요하다.

서울시의 ODA 관련 교류협력 및 지원 사업은 2005년 12일 대외협력기금이 설치되면서 본격적으로 발전되었다. 2010년 서울시 ODA 추진 기본 계획을 보면 ODA 사업을 통한 친서울 글로벌 네트워크 구축, 글로벌 리딩 도시 서울 이미지 제고 및 글로벌 Top 5 달성을 목표로 하였으며, 이때부터 추진방향에 ‘일방적 지원이 아니라, 우리 시의 우수정책, 인적 자원을 활용하고 수혜국의 니즈에 부합하는 ODA 추진’ 그리고 ‘중앙정부, 국제기구와 상생적 협력체계 구축’ 등 오늘날의 우수정책 공유사업과 일맥상통하는 방향성이 제기되고, 공공기관 전자정부 구축, 상·하수도 시스템 개선 등 분야별 사업 진출을 도모하기 시작했다.¹⁵⁾

2012년에 들어서는 서울의 우수 정책을 체계적으로 통합 관리하고 해외도시 연구와 연계

하여 도시별 특성에 부합하는 맞춤형 우수정책 교류 활성화를 추진하기 시작했다. 2012년 서울시는 도시외교의 추진 전략을 ① 도시 대 도시, 시민 대 시민의 실질적 교류 확대, ② 총합 추진체계 마련으로 서울형 정책 모델의 적극적 해외 확산, ③ 협력적 국제네트워크 구축으로 글로벌 리더십 강화 등 3가지 방향을 설정하고 교류 대상을 전략적 자매도시, 우수정책 확산 대상 그리고 글로벌 리더십 연대 대상으로 나누어 각 타겟별로 차별화된 교류 전략을 마련했다.¹⁵⁾ 이 중 중요한 유형이 우수정책 확산 대상 도시이다.

[표 3-4] 2012년 작성된 전략별 교류도시 선정 초안

(단위: 조 원, %)

구분	주요내용
전략적 자매도시	· 도시 간 지속적인 협력을 위한 전략적 자매-우호 도시 - 베이징, 도쿄, 상파울루, 파리, 뉴욕 등 (뉴욕의 경우 자매도시 체결 필요)
우수정책 확산대상	· 시 우수정책, 도시경험 수출에 최적화된 도시 - 양곤(상수도, 교통), 울란바토르(지하철, IT), 부에노스아이레스(지하철, 교통, IT), 자카르타(지하철, 교통, IT), 방콕(상수도, IT), 멕시코시티(교통, IT) 등
글로벌 리더십 연대 대상	· CityNet, ICLEI, C40, WeGO 등 관련 협력도시

자료: 서울시 기획조정실 국제교류담당관, 우리시 정책교류 발전방안 수립 추진현황 보고, 2012.11.29

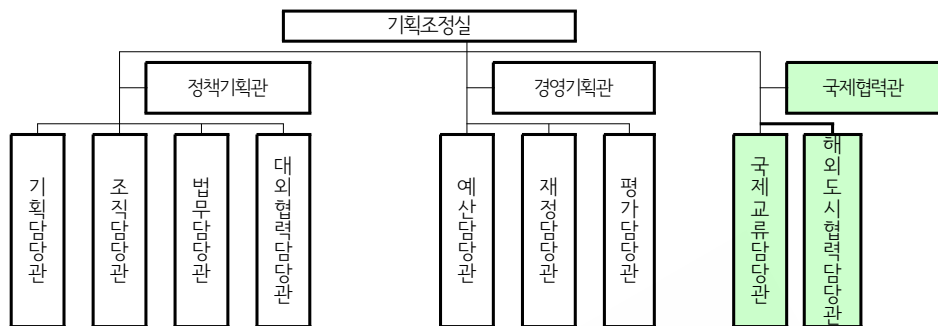
2013년에는 서울연구원과 협력하여 ‘해외도시 연구 및 전략적 교류방안’을 수립하여 서울시 해외진출 전략과 대상, 그리고 서울시 도시외교 방향의 전환 방안을 마련했다. 2014년에는 서울시 우수정책 해외진출을 위한 실행 방안으로 조직 개편 및 사업시행 체계 마련, 서울 정책 콘텐츠 모듈화 및 홍보 방안, 진출 대상 지역에 대한 도시프로파일링 등 해외진출을 위한 정보 수집 방안, 국내외 기관과의 협력 강화를 위한 네트워크 방안, 서울시 우수정책 해외진출 매뉴얼을 통한 부서별 활동 가이드 등이 확립되었다.

이 시기에 서울시 우수정책 수출 추진체계에 중요한 변화가 나타났다. 첫째, 서울시에 ‘해외도시협력담당관’이 신설되고 국제교류협력담당관이 국제협력관(3급)으로 승격하였다. 해외도시협력담당관 내에는 정책교류, 해외사업 및 국제기구를 전담하는 팀이 구성되어 서울시 각 부서에서 진행하던 분야별 해외사업을 총괄하는 역할이 부여되었다.¹⁶⁾ 서울연

15) 서울특별시, 2013, 해외도시연구 및 전략적 교류방안 수립 자료 참조

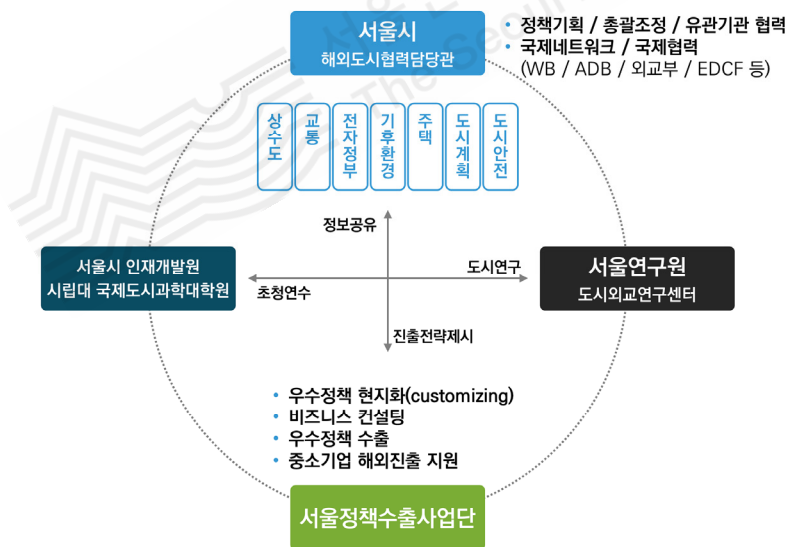
16) 서울시 기획조정실 국제교류담당관, 우리시 정책교류 발전방안 수립 추진현황 보고, 2012.11.29

구원 내에 ‘세계도시연구센터’가 설치되어 해외도시에 대한 체계적 연구를 수행하고, 서울시 인재개발원과 시립대 국제도시과학대학원은 개발도상국 공무원의 연수와 교육을 담당하게 된다. 2015년에는 실질적인 해외사업을 추진하기 위한 전담 조직으로 서울주택도시공사 산하에 서울시 정책수출사업단이 출범하면서 현재의 조직 체계가 확립되었다.



자료: 서울시 국제교류담당관, 서울시 국제교류사업단 해외도시협력반 신설 안내, 2014.2.21.

[그림 3-3] 서울시 국제협력관 및 해외도시협력담당관 조직도



<https://seoulsolution.kr/ko/seoularchive/cooperation>

[그림 3-4] 서울시 해외도시협력담당관 추진체계

17) 서울시 국제교류담당관, 서울시 국제교류사업단 해외도시협력반 신설 안내, 2014.2.21.

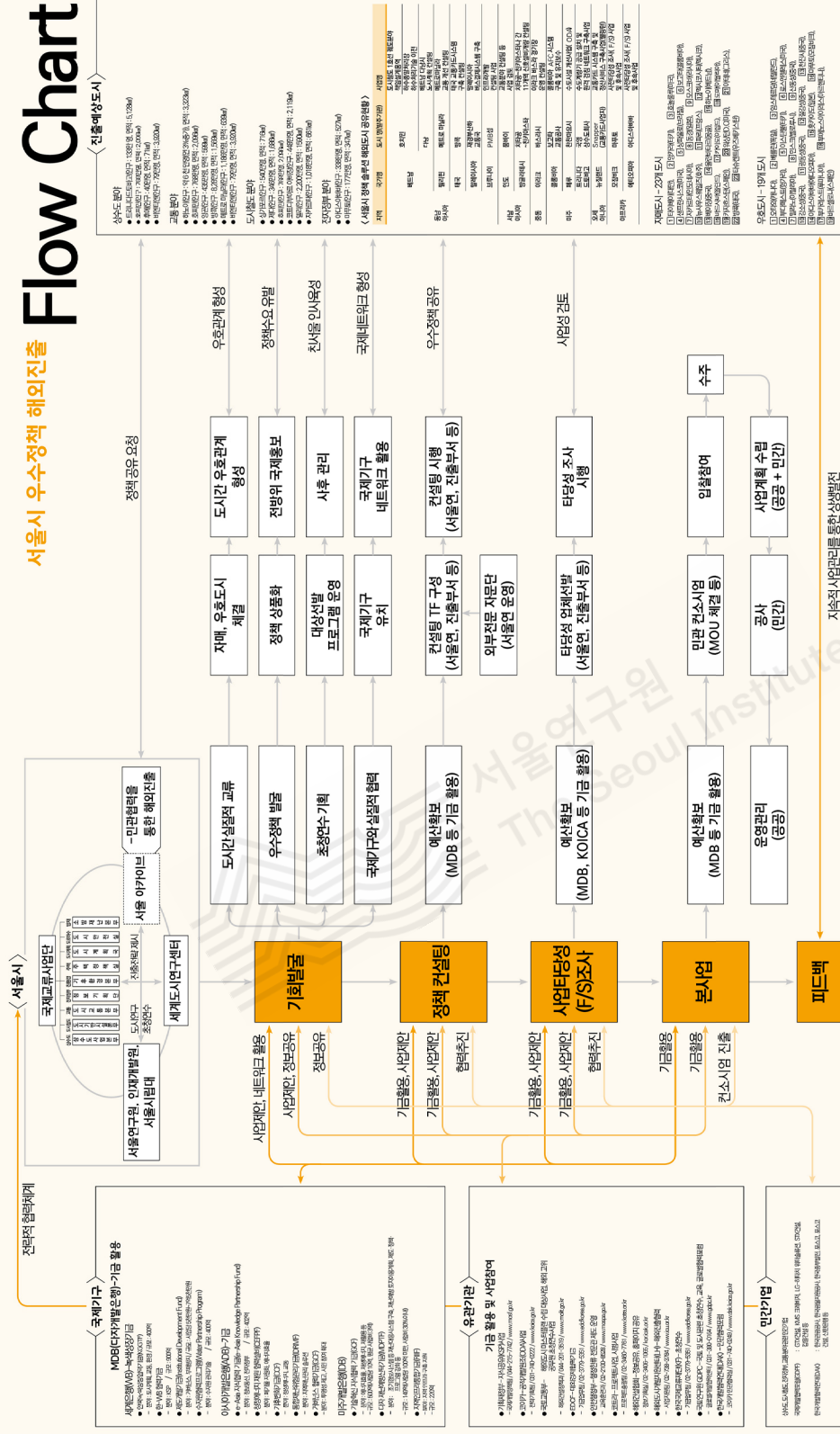
둘째, 서울 정책 콘텐츠 모둠화 및 홍보를 위해 도시계획, 주택, 상수도, 도시철도, 교통, 전자정부, 친환경 분야에서 우수정책을 정리하여 ‘서울형 정책 솔루션’으로 정리하는 한편, 정책 자료에 대한 접근성을 높이고자 ‘서울정책아카이브(seoulsolution.kr)’ 온라인 플랫폼을 구축하였다. ‘서울정책아카이브’는 1960년대부터 2010년대까지 세부 분야별 정책을 국영문으로 제공하고 중국어, 불어, 스페인어, 아랍어 4개 언어에 대한 다국어 홈페이지 서비스를 제공하고 있다.

셋째, 서울시는 국내외 기관과의 협력 강화를 위하여 2013년 한국국제협력단(KOICA), 한국국제교류재단(KF) 및 외교부와 MOU를 체결하고, 2014년 코트라(KOTRA), 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 한국국제협력단, 한국수출입은행, 해외건설협회, 금융투자협회, 국토연구원 및 대한국토도시계획학회와 함께 민관협력 포럼을 창립하여 상시 협력할 수 있는 기반을 마련하였다. 마지막으로 체계적이고 지속적인 사업 시행을 위해 ‘서울시 우수정책을 위한 해외진출 매뉴얼’을 제작했다.¹⁸⁾ ‘서울시 우수정책을 위한 해외진출 매뉴얼’은 우수정책 해외진출의 추진절차, 진출 전략, 정책 비전과 목표 및 추진체계가 정리되어, 우수정책 해외진출 흐름에 따른 유형별 부서 활동 가이드가 체계적으로 정립되어 있다. 또 서울시가 협력해야 할 유관기관, 국제기구 및 민관협력 체계, 그리고 서울시의 진출 예상도시와 각 단계에서 어떻게 협력할 수 있는지를 명확히 제시했다.

서울시 우수정책 해외진출 흐름은 기회 발굴, 정책 컨설팅, 사업타당성(F/S) 조사, 해외사업 수주, 피드백 등 5단계로 나누어 각 단계별 추진 방안을 제시한다. 기회 발굴은 ① 도시 간 양자 교류로 협정을 체결하고 우호관계를 형성하여 기회를 발굴하는 방안, ② 우수정책 발굴 및 상품화 등 전방위적인 국제홍보를 통해 수요를 유발하여 기회를 발굴하는 방안, ③ 초청연수를 기획하여 대상 선발, 프로그램 운영, 사후 관리를 통해 친서울 인사를 육성하여 기회를 발굴하는 방안, ④ 그리고 국제기구와의 협력을 통해 국제기구를 유치한 후 그 네트워크를 통하여 기회를 발굴하는 방안으로 나눈다. 또한 정책 컨설팅, 사업타당성 조사 및 본 사업의 예산은 MDB, KOICA 등의 기금을 통해 확보한다.

18) 서울시 기획조정실 해외도시협력반, 서울시 우수정책 해외진출 매뉴얼, 2014.11

Flow Chart



자료: 장영기 2014, “서울시 우스장채 해오리 출출 초지계 회고와 서어 흔들도”, 「세계와 도시」, 제5호(2014.4), pp.88~91, 서울연구원.

[그림 3-5] 우수정책 해외진출 흐름도와 각 단계 미 이행률 분석

정책 컨설팅은 컨설팅 TF를 구성하여 시행하고, 사업타당성(F/S)은 타당성 업체를 선발하여 사업성을 검토하며, 본 사업에서는 민관컨소시엄을 구성하여 입찰에 참여 및 수주하고, 공공과 민간이 공동으로 사업계획을 수립한 후 민간에서 공사를 진행하고 공공에서 운영 관리를 하는 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 지속적인 사업관리를 통해 피드백을 받고, 수요도시와의 상생발전을 지속할 것을 제시한다.

서울시의 우수정책 공유사업의 해외진출 누적 실적은 2018년 4월까지 59건으로, 누적 사업 규모는 약 7,829억 원에 달한다.¹⁹⁾ 총 28개국 39개 도시를 대상으로 사업을 추진하고 있으며 베이징(중국), 울란바토르(몽골), 쿠알라룸푸르(말레이시아), 웰링턴(뉴질랜드), 보고타(콜롬비아), 찬찬마요(페루), 아비장(코트디부아르), 나이로비(케냐), 양곤(미얀마), 치타공(방글라데시) 등 전 세계 모든 권역을 대상으로 사업을 추진 중이다. 사업의 유형은 컨설팅 및 정책 자문, 초청 연수 및 교육, 정책계획 수립, 시범사업 실시, 시설 및 시스템 구축 등으로 나누어진다. 대부분의 사업들은 중앙 정부의 ODA 자금이나 국제기구의 사업비를 활용하여 추진되었고, 일부는 서울시 ODA 자금이 활용되었다.

(2) ODA 사업 추진성과

정책 분야별로 사업을 살펴보면 교통, 도시철도, 전자정부, 상수도, 도시계획, 환경 순으로 사업이 많이 이루어졌다. 교통 분야는 전체 사업의 44%인 26건으로 가장 많은 실적을 기록했다. 교통카드와 자동요금징수 시스템 구축에 대한 요청이 14건으로 가장 많았고, 지능형 교통 시스템 계획, 대중교통시스템 개선 등에 대한 요구도 증가하고 있다. 2017년 한 해에만 울란바토르(몽골), 반둥(인도네시아), 나이로비(케냐) 등 3개 도시와 각각 지능형교통시스템 중장기 계획 수립, 버스시스템 개선정책 수립 및 지원 정책 자문, 지능형 교통체계 및 대중교통시스템 개선 지원 정책 자문을 수행하였다.

19) 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4

[표 3-5] 교통 해외사업 추진 실적

세부 분야	국가	도시	사업내용	사업기간
교통카드 시스템 자동운임 징수/통합 정산 등 (14건)	중국	베이징	■ 자동요금징수시스템 구축	'06~'10
	뉴질랜드	웰링턴	■ 교통카드 버스 도입 및 정산시스템 구축	'07~'13
	뉴질랜드	오클랜드	■ 교통카드 버스 도입 및 정산시스템 구축	'11~'13
	말레이시아	쿠알라룸푸르	■ 버스결제시스템 구축	'09~'13
	콜롬비아	보고타	■ 자동요금징수시스템 구축 및 유지보수	'11~'15
	태국	방콕	■ 교통카드시스템 구축 컨설팅	'12~'16
	그리스	아테네	■ e-티케팅 시스템 구축	'14~'16
	몽골	울란바토르	■ 자동운임시스템버스관리시스템 구축 및 운영	'14~'25
	말레이시아	쿠알라룸푸르	■ 통합정산시스템 컨설팅	'14~'17
	코트디부아르	아비장	■ 자동요금징수시스템 구축	'15
	사우디	메카	■ 외곽 ITS 마스터플랜 수립 컨설팅	'15
	말레이시아	말라카	■ 자동요금징수시스템 구축 및 유지보수	'15~'25
	이집트	카이로	■ 메트로 승차권 자동판매시스템 도입 기본계획 수립	'16~'17
	태국	방콕	■ BMTA 산하 공영버스 산하 e-ticket 구축	'17~'18
교통정보 센터 (3건)	몽골	울란바토르	■ 교통정보센터 등 구축	'08~'09
	아제르바이잔	바쿠	■ 교통정보센터 등 구축	'08~'11
	필리핀	메트로마닐라	■ 지능형교통시스템 구축 컨설팅	'15
교통계획 (6건)	가나	아크라	■ 도시교통시스템 마스터플랜 수립 기술자문	'14~'16
	스리랑카	콜롬보	■ 도시광역 대중교통체계 선진화방안 수립 기술자문	'13~'16
	베트남	다낭	■ 광역교통체계 수립을 위한 기초연구	'15~'16
	인도네시아	반둥	■ 교통 인프라 개발지원 정책자문	'15~'16
	콜롬비아	재무부	■ 대중교통지향형 도시개발 및 지속가능한 교통체계 수립 컨설팅	'16~'17
	몽골	울란바토르	■ 지능형교통시스템 중장기 계획 수립	'17~'18
교통정책 (2건)	인도네시아	반둥	■ 버스시스템 개선정책 수립지원	'17~'18
	케냐	나이로비	■ 지능형교통체계 및 대중교통시스템 개선지원방안 정책자문컨설팅	'17~'18
버스운영	니카라과	마나과	■ 교통현대화사업 타당성 용역	'17~'18

자료: 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4

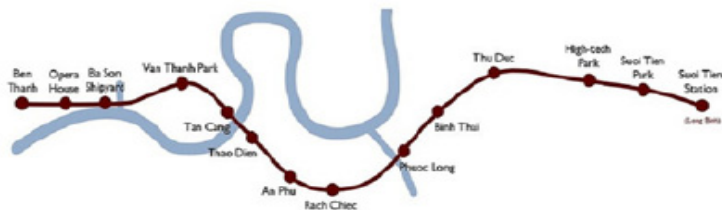
도시철도 분야는 총 9건으로, 전체 실적의 15%를 차지했다. 세부 분야별로는 시설개량, 재원조달 및 관리운영과 관련된 컨설팅과 타당성 조사가 각각 2~3건씩 이루어졌고, 본 사업으로 시설 설계용역을 시행한 것도 1건이 있었다.

[표 3-6] 도시철도 해외사업 추진 실적

분야	국가	도시	사업내용	사업기간
시설 개량 (3건)	방글라데시	치타공-친키아스타	■ 11개역 신호설비개량 컨설팅	'13~'16
	미얀마	양곤	■ 철도시스템 현대화를 위한 기본계획 수립 및 예비타당성조사	'16~'17
	미얀마	만달레이	■ 만달레이-미찌나 철도개보수사업: 모한-카두 구간 타당성조사	'17~'18
시설 설계	베트남	호치민	■ 1호선 궤도분야 설계용역	'13~'15
재원 조달 (3건)	베트남	호치민	■ 민관협력을 통한 도시철도개선 정책자문	'15~'16
	콜롬비아	콜롬비아개발은행	■ 도시교통인프라 사업 추진을 위한 재원 조달방안 수립	'16~'17
	인도네시아	자카르타	■ 민관협력을 통한 경전철 사업 정책자문	'17
관리 운영 (2건)	필리핀	메트로마닐라	■ 경전철 3호선 관리운영 컨설팅	'15~'17
	베트남	호치민	■ 메트로 운영관리 정책자문	'17

자료: 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4

서울메트로가 민관협력으로 민간기업과 함께 수주한 베트남 호치민시의 1호선 궤도분야 설계 용역은 호치민 교통국에서 최초 발주한 사업으로, 철도 기반 시스템에서 가장 핵심이 되는 궤도 시스템을 서울시가 설계하는 사업이었다. 총 연장 20.2km, 14개 역, 차량기지 1개소의 구간이 사업 대상이었으며, 2013~2014년 설계가 이루어졌다. 그러나 호치민 1호선의 시공은 일본국제협력기구(JICA : Japan International Cooperation Agency)에서 맡아 2019년 완공을 앞두고 있다.



자료: 허승일, 2014, "서울시 도시철도 해외사업 추진경험 및 향후 전략", 「세계와 도시」, 제5호(2014.4), pp.76~81, 서울연구원.

[그림 3-6] 베트남 호치민시 1호선 건설 사업 구간

전자정부는 두 번째로 사업 실적이 높은 분야로, 전체 사업의 22%인 13개 사업이 시행되었다. 사업 초기에는 일반적인 타당성 조사사업이 이루어지다가 점차 구체적인 솔루션 베이스 컨설팅이나 시스템 구축으로 발전되고 있다. 사업 발굴 방식도 WeGO 국제기구를 통한 사업 발굴에서 시작하여 오늘날에는 더욱 다양한 루트로 사업 발굴이 이루어지고 있다.

[표 3-7] 전자정부 해외사업 추진 실적

분야	국가	도시	사업내용	사업기간
전자정부 (2건)	모잠비크 공화국	마푸토	■ 전자정부 적용 타당성조사	'13
	에티오피아	아디스아바바	■ 전자정부 적용 타당성조사	'13
시민참여 시스템	인도	मुंबई	■ ICT 활용한 मुंबई시 시민참여 컨설팅	'14~'15
방재시스템	콜롬비아	정보통신부	■ 빅데이터를 활용한 도시방재 시스템	'15
건설행정 시스템	베트남	다낭	■ 청렴행정건설시스템 구축 사전컨설팅	'16~'17
	우간다	캄팔라		
	태국	회계감사부		
	우크라이나	기반시설부		
	요르단	공공사업추진부		
상권분석	아르헨티나	부에노스아이레스	■ 빅데이터를 활용한 상권분석 컨설팅	'17
교통정책	우크라이나	키예프	■ 빅데이터 기반 교통정책 수립체계 구축 타당성조사	'17
세무시스템 (2건)	인도네시아	반둥	■ 세무시스템 구축 컨설팅	'17
	스리랑카	콜롬보	■ 세무시스템 구축 컨설팅	'18

자료: 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적 내부자료, 2018.4

상수도 분야는 총 4건으로 전체 사업 실적에서 차지하는 비율은 7% 수준이지만 수주실적이나 사업 규모가 크다. 그 예로, 브루나이 PMB섬 인프라 개발 컨설팅 사업은 단일 사업으로는 가장 큰 규모이며, 수주 실적도 크다. 이 사업은 서울시 상수도본부가 2012년 민간과 컨소시엄을 구성하여 수주에 성공했다. 사업 규모는 135억 원(서울시 지분율 3.6%로 약 5억 원)으로 2020년까지 추진될 예정이다. 서울시는 공사단계부터 감리 및 운영 업무를 수행하며, 공사기간 중 2년간 상근하여 설계사와 함께 감리단장 역할을 수행한다. 또한 운영기간 2년 중 4개월을 비상근으로 업무를 수행할 예정이다.²⁰⁾

페루 찬차마요 수도시설 개선사업은 서울시 대외협력기금을 활용한 사업으로 2013년부터

20) 홍경숙, 2014, “서울시 상수도 해외사업 세계화 추진 노력과 과제”, 세계와 도시, 5호(2014.4), pp.62~69, 서울연구원

추진되었다. 서울시는 페루 찬차마요 시장의 요청에 따라 2013년부터 2018년까지 약 25억 원을 들여 1차 사업에서 산라몬 지역 취수시설 보수, 도수관로 개량 및 산라몬 정수장을 건설했고, 2차 사업으로 라메르세드와 파파나키 지역의 취수 및 정수시설 개량, 상수도 관망 정비 등을 추진하였다.²¹⁾

[표 3-8] 상수도 해외사업 추진 실적

분야	국가	도시	사업내용	사업기간
시설개량 (3건)	페루	찬차마요	■ 수도시설 개선사업 ODA	'12~'18
	인도네시아	중부자바	■ 정수장시설 개량사업 타당성조사	'14
	파푸아뉴기니	포트모르즈비	■ 정수장시설 개량 타당성조사	'14~'15
시설조성운영	브루나이	브루나이	■ PMB섬 인프라 건설 컨설팅사업	'12~'20

자료: 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적 내부자료, 2018.4

도시계획, 환경 분야에서는 각각 2건, 소방 분야에서는 3건의 사업이 시행되었다.²²⁾ 도시계획 분야의 사업은 모두 서울연구원에서 수행하였다. ‘베트남 다낭 도시개발 전략 컨설팅’은 다낭시 연구원 및 UN-HABITAT 베트남 지부의 공동 연구로 2014~2015년 2년간 수행하였으며, ‘미얀마 한파와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 수립사업’은 코이카 사업을 민간기업과 함께 수주하여 2015년부터 2017년까지 사업을 추진하였다. 환경 분야에서는 2015년 상습적으로 수해 피해를 입는 중국 후난성과 허난성의 하천 복원 설계를 위한 컨설팅을 하였으며, 2016년 필리핀 메트로 마닐라에 사물인터넷 기술을 접목한 LED 가로등 설치 사업이 2개년 사업으로 서울의 ODA 기금을 활용하여 추진되었다. 소방 분야에서는 2014년 방글라데시 소방방재청에 소방방재 시스템 구축을 컨설팅했고, 2017년부터 소방 방재 역량사업을 3개년 사업으로 추진하고 있다. 베트남에는 2017년부터 2개년 사업으로 소방방재청 현대화를 위한 정책수립을 지원하고 있다.

이 밖에도 공무원 초청 연수 및 교육을 비롯하여 개발도상국 보건 의료 교류지원, 불용소 방차 지원, 외국 지방자치단체 재해구호 등 각종 지원 사업에 서울시의 ODA 기금이 연간 약 19억 원 규모(2017년 사업 기준)로 이용되고 있다.²³⁾

21) 홍경숙, 2014, “서울시 상수도 해외사업 세계화 추진 노력과 과제”, 세계와 도시, 5호(2014.4), pp.62~69, 서울연구원

22) 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4

3) 국제기구 네트워크를 통한 교류 성과

2017년 기준으로 서울시는 총 19개의 국제기구에 가입되어 있다. 지금까지 누적 가입된 국제기구 참여 현황을 보면 1970년대에는 관광, 1980년대에는 정주 환경과 대도시 관리 관련 기구에 가입했다. 1990년대에는 BESETO, 아시아대도시네트워크²¹ 등 동아시아 지역 네트워크가 시도되고 자치, 환경 분야의 연대를 위한 국제기구로 참여가 확대되었다. 2000년대 들어서는 자치, 환경, 대중교통 등 주요 정책 분야별로 네트워크를 세분화하여 가입하고, 보다 주도적으로 각 네트워크 내에서 활동을 확대하기 시작한다. 2010년부터는 다양한 형태의 국제기구로 네트워크를 확대하는 한편, 직접 국제기구를 설립하거나 기존 국제 네트워크에서의 활동을 확대하며 국제적 위상과 영향력을 강화하려는 노력이 활발하게 이루어지고 있다.

2010년 이후 가입된 국제기구는 현재 서울시가 가입된 전체 국제기구의 절반 이상을 차지하며, 서울시의 국제 네트워크가 얼마나 급속도로 확장되고 있는지 단적으로 보여준다. 이 시기에 활동하기 시작한 국제기구는 크게 4가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째, 서울시가 직접 국제기구를 주도적으로 설립한 사례이다. 세계전자정부협의체(WeGO), 글로벌 디자인도시협의체(GDCO), 국제사회적경제협의체(GSEF) 등 3개 기구의 경우, 서울시가 주도적으로 어젠다를 직접 설정하여 전자정부, 디자인, 사회적 경제 정책 분야에서 활동을 하고 있다. 둘째, 다른 도시가 주도하여 만든 네트워크에 서울시가 구성원이 된 유형으로, 중국이 주도한 세계관광도시연합(WTCF)과 런던이 주도한 세계도시문화포럼(WFFC)이 대표적이다. 기존의 도시정부 간 국제기구가 UN 등 상위의 정부 간 네트워크에서 파생되거나, 비준을 받는 것과는 다르게 위 두 가지 유형은 지방자치단체 간의 협력과 참여만으로 설립된 것이 특징이다. 셋째, 국제적 명망을 확보하기 위한 네트워크이다. 대표적인 예가 유네스코창의도시네트워크(UCCN)이다. 이 네트워크는 유네스코가 심사를 통해 뛰어난 창의성으로 인류문화 발전에 기여한다고 판단하여야 가입할 수가 있다. 각 도시는 해당 도시의 문화적 특성과 환경, 선호에 따라 문학·음악·민속공예·디자인·영화·미

23) 2017년 전체 ODA 사업 예산은 약 27억 원 규모로 이 중 페루 찬차마요시 수도시설개선 사업과 해외 서울형지방행정보화 컨설팅 지원 사업은 우수정책 해외진출 실적과 중복되어 제외하고 산정함. (자료: 서울시 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4; <https://seoulsolution.kr/>)

디어·음식 등 7개 분야 중에서 선택하여 신청할 수 있다. 서울시는 미디어 분야를 신청하여 선정된 후 네트워크에서 활동 중이다. 넷째, 국제적 흐름에 따라 서울시 정부 자체의 거버넌스 혁신을 이끌기 위한 목적으로 가입한 네트워크가 있다. 한 예로 유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact)와 열린정부파트너십(OGP)은 각각 기업 및 기관의 사회적 책임(CSR)과 정부의 투명성 및 청렴성 제고를 위해 만들어진 국제기구로, 서울시는 이 기구 내에서 협약 혹은 정책 발표 등의 형태로 조직개혁을 이끌어내고자 하고 있다.

[표 3-9] 서울시의 국제기구 활동 현황 및 가입 시기별 특성

가입시기	시기별 특성	국제기구명
1970년대	관광기구에 초점	- 야태 관광협회(1970년) - 미주여행업협회(1973년)(활동중지)
1980년대	정주환경 개선, 대도시 발전 및 관리에 관심 확대	- 세계대도시협의회(1987년) - 인간정주관리를 위한 지방정부망(1989년)
1990년대	지역네트워크 시도, 자차환경 연대를 위한 네트워크 확대	- BESETO(1994)(활동중지) - 세계지방자치단체연합(1998) - 자치단체 국제환경 협의회(1999)
2000년대	분야별 네트워크 활동 확대(자치, 환경, 교통 등)	- 아시아대도시네트워크21(2001) - 세계 대중교통협회(2005) - C40 기후 리더십(2006) - 국제도시조명연맹(2007)
2010년대	국제기구 설립 주도, 도시협의체 가입 확대, 국제기구 참여를 통한 국제적 명망 확대 및 시정부 혁신 도모	- 세계전자정부협의체(2010년) - 유네스코 창의도시 네트워크(2010년) - 글로벌디자인도시협의체(2011년) - 세계관광도시연합(2012년) - 세계협회연합(2012년) - 세계도시문화포럼(2013년) - 유엔글로벌콤팩트(2014년) - 국제사회적경제협의체(2014년) - 열린정부파트너십(2016년) - 세계지방정부 건강도시협의체(2017년)

자료: 서울특별시, 2018, 2017 서울특별시도시외교백서 등을 참고하여 재정리

국제기구에서의 역할과 활동 범위는 크게 ① 정회원으로 가입 및 국제회의 참석, ② 국제회의 유치 및 개최, ③ 사무국 혹은 지점 유치, ④ 의장도시 혹은 집행위원으로 의사결정

과정에 참여하거나 주도하는 등의 형태로 확대되고 있었다. 서울시의 국제기구 활동을 보면 1990년대 이전까지는 주요 행사에 참석하는 소극적 형태였고, 1990년대 이후부터 다양한 국제회의를 서울로 유치하고자 하는 노력이 확대되었다. 2000년대부터 많은 국제회의를 서울에서 개최하기 시작하였으며, 2010년대에 들어서는 서울시가 사무국이나 지부 등을 유치하고, 의장도시는 물론 집행위원으로 활동을 확대함으로써 주요 국제기구 내에서 서울의 외교적 영향력을 높여나가고 있다.

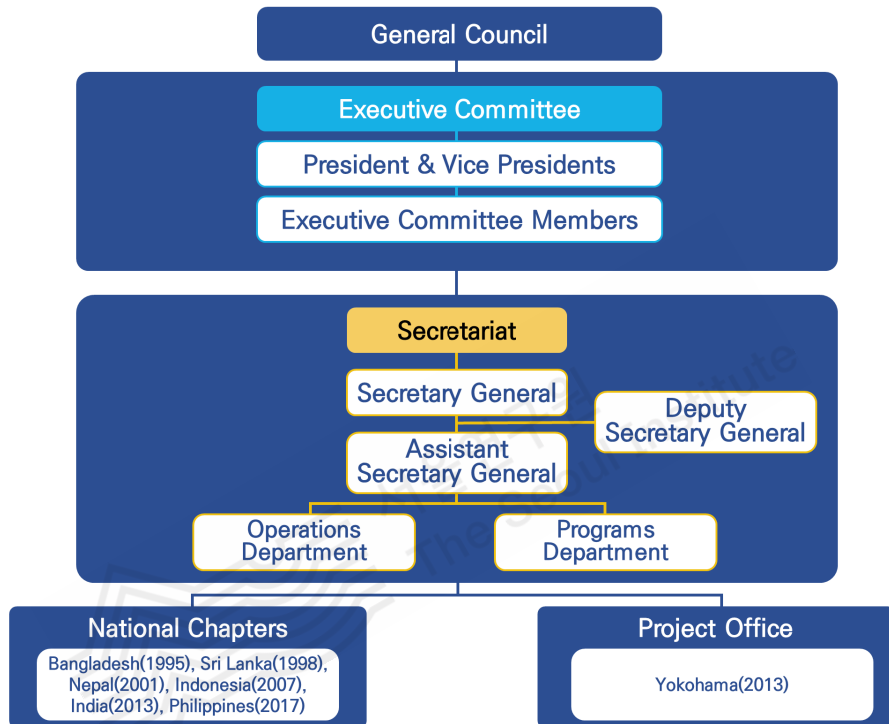
이 중 서울시가 가장 주도적으로 영향력을 확대해 나가고 있는 국제기구는 CityNet, ICLEI, WeGO, GSEF로 볼 수 있다. 이 국제기구들을 통해 서울시는 크게 두 가지 방향으로 국제사회에서 영향력을 높이고 있었다. 첫째는 서울시가 직접 주도하여 만든 국제기구로 서울에 사무국을 두고 그 기반으로 국제기구의 규모와 영향력을 높여나가고 있다. 두 번째는 기존에 가입된 국제기구의 사무국과 지부를 서울에 유치하고 총회 개최, 의장도시 선출, 집행위원 활동, 사업 프로그램 운영, 신규 회원 유치 등 다양한 수단을 통해 이미 규모와 영향력을 가진 국제기구 내에서 서울의 역할과 위상을 강화하고 있다. 각 국제기구 네트워크 내에서 서울시가 각각 어떤 활동을 펼치고 있는지에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) CityNet : 서울시의 정책 공유 확대 및 아시아 내 영향력 강화

① CityNet의 현황

CityNet은 아시아-태평양지역의 지속가능한 도시발전과 인간 정주환경 개선을 위한 지방자치단체 네트워크이다. 공식 명칭은 ‘인간 정주관리를 위한 지방정부망(CityNet-Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements)’이다. CityNet은 아태지역 지방정부 간에 효율적 연계망을 구축하고 아시아 지역 공동의 도시 문제를 함께 해결하기 위한 도시 간 정책교류와 국제공조를 목표로 한다. 2015년 유엔에서 지속가능발전(Sustainable Development)이 새로운 공동 목표로 설정되면서 이후 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 달성을 위한 지방자치단체의 역할에 대한 논의를 확대하고 있다. CityNet의 주요 활동은 크게 4가지로 ① 지식공유(Knowledge Sharing), ② 도시 간 협력(City to City Cooperation), ③ 클러스터 활동(Cluster), ④ 글로벌지지 활동(Global Advocacy) 활동으로 나누어 볼 수 있다.

CityNet은 현재 아시아태평양에서 가장 큰 도시 네트워크로 아시아태평양지역 23개국에 88개 지방자치단체를 비롯하여 정부기관, 비영리 단체, 연구기관, 대학, 기업 등 139개 회원을 보유하고 있다²⁴⁾. 국내에선 서울시를 비롯해 부산광역시, 인천광역시, 경기도 수원시·용인시, 경남 창원시가 회원도시로 활동 중이다.



자료: <https://citynet-ap.org/3118-2/>

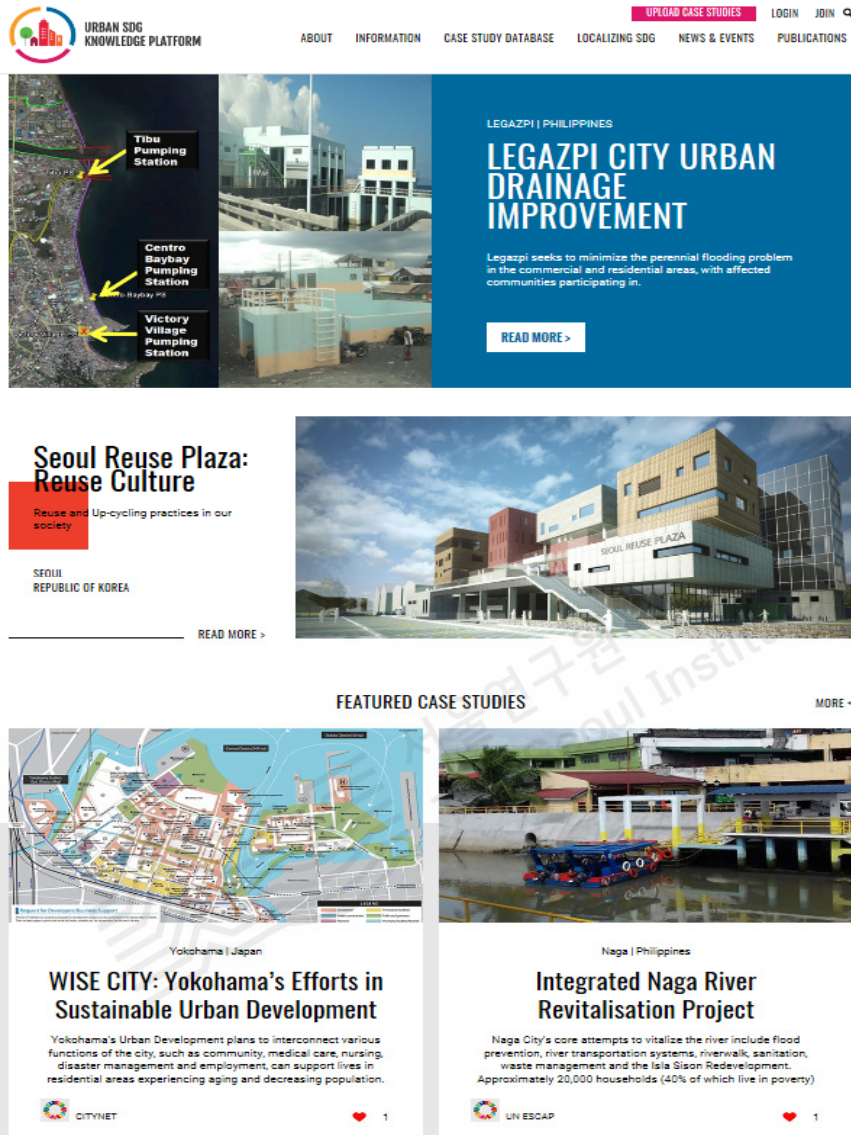
[그림 3-7] CityNet 조직도

²⁴⁾ CityNet, Annual Report 2017

② 서울의 위상 및 주요성과

서울시는 CityNet의 사무국이자 의장 도시로 CityNet의 활동 전반에 참여하며 아태 지역 내 영향력 강화와 서울시 정책 확산에 기여하고 있다. 특히 지식공유 활동을 적극 주도하고 있고, CityNet 네트워크 내에서 다른 도시와의 양자 간 협력과 지원 사업도 확대하고 있다. 또한 클러스터 활동에서 인프라 부문을 적극적으로 주도하고 있다. CityNet은 2013년 이후 서울시와 협력하여 공동으로 지식공유 활동을 활발하게 펼치고 있어 서울시의 외교적 성과로도 이어지고 있다. 가장 두드러진 성과 중 하나는 도시 차원에서 지속가능발전 목표(SDGs) 이행을 위한 어젠다를 주도하기 시작한 것이다. 서울시는 2015년 9월 유엔개발정상회의에서 채택된 SDGs 이행을 위한 구체적인 방안을 모색하고자 2016년 “지속가능발전목표 달성을 위한 도시정책 국제회의(2016.6.8.~10)”를 UNESCAP, CITYNET과 공동으로 개최하고 “세계도시 정책공유 온라인 플랫폼(Urban SDG Knowledge Sharing Platform)”을 구축하였다.

2017년에 오픈한 “지속가능발전목표(SDGs) 이행을 위한 세계도시 정책공유 온라인 플랫폼”은 지속가능발전 목표 이행을 위한 지역적 솔루션을 수집하고 저장하여, 모든 도시와 공유하는 역할을 한다. 2017년 말 기준으로 107개 정책, 사업 및 우수 사례가 수집되어 있다. CityNet은 이 플랫폼을 기반으로 지식 확산은 물론 정책 컨설팅이나 기술지원이 필요한 도시와 이러한 경험을 보유한 도시를 연결함으로써 도시 간 협력을 강화하고, 또한 새로운 지식과 정책 사례들을 빠르게 업데이트할 수 있다. 서울시는 발전 경험과 우수 정책 사례, 그리고 새로운 정책들을 빠르게 홍보하고 실질적인 도시 간 교류협력까지 이어질 수 있는 수단으로 활용할 수 있다.



자료: www.urbansdgplatform.org

[그림 3-8] 세계도시 정책공유 온라인 플랫폼 홈페이지

서울시는 CityNet과 함께 아태 지역 도시에게 교통, 상수도 등 분야별로 각종 역량강화 프로그램을 제공하며, 서울시의 주요 정책수출 분야에서의 지식과 경험을 확산시키고 있다. 또 서울시는 CityNet 네트워크를 기반으로 아시아 도시와 양자 간 교류를 강화해 나가고 있다. 첫째, 인도네시아 시도아르조주(Sidoarjo Regency), 스리랑카 콜롬보(Colombo), 네덜란드 에인트호번(Eindhoven)과의 교류협력이 강화되었다. 둘째, 2015년 12월 서울시가 개최한 ‘서울 스마트시티 포럼’에 초청된 콜롬보에서 서울시 세무정보 시스템 등 서울시 주요 정책에 관심을 표명하여 서울시가 세무행정 시스템과 폐기물 관리 시스템을 전수했다. 셋째, 에인트호번시와 파트너십 강화는 CityNet이 2017년 EU의 ‘세계도시’ 사업에 참여하면서 한-유럽 간 정책 교류를 위한 도시네트워크로 추진되었다. ‘세계도시’ 사업은 유럽 도시와 세계 각지의 도시들 간 장기적인 협력 사업을 도출하기 위한 프로젝트이다. CityNet은 이 프로젝트에 친환경 기술 및 스마트시티 정책에 대한 파일럿 프로젝트로 한국 도시와 협력하는 사업을 제안하였고, 그 결과 한국과 유럽에서 각각 4개 도시가 짝을 지어 약 1여 년간 정책 공유 사업을 펼쳤다. 마지막으로, 서울시는 인프라 클러스터의 리더로 세부 활동과 사업을 추진하고 있다. 인프라 클러스터는 참여 도시가 인프라를 구축하거나 개선함에 있어 상호 통합성과 사람 중심의 정책 방향을 강화하는데 초점을 맞추고 있다. 서울시는 인프라 클러스터의 리더로서 교육 프로그램을 마련하고 세미나를 개최하는 활동을 지원한다.

(2) ICLEI : 서울시 주도로 설립된 최초의 네트워크, 개발도상국 지원에 초점

① ICLEI의 현황

ICLEI는 범지구적인 지속가능성을 위한 지역의 실천을 촉진하고 지방자치단체의 활동을 지원하기 위하여 설립된 글로벌 네트워크이다. 공식 명칭은 ‘국제자치단체환경협의회(ICLEI-Local Governments for Sustainability)’로, 1990년 뉴욕 UN 본부에서 개최된 ‘지속가능한 미래를 위한 제1차 지방자치단체 세계회의’에 43개국 200여 지방자치단체가 참여하며 설립되었다. 당시에는 ‘지역환경운동 국제총회(International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)’라는 이름으로 UN과 현 세계도시지방정부연합(UCLG)의 후원 아래 창립되었고, 2003년 이클레아-지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI - Local Governments for Sustainability)로 명칭을 바꾸었다. 세계 본부(World

Secretariat)는 독일 본에 위치하며 8개의 권역별 본부(Secretariat)²⁵⁾, 13개의 국가사무소와 일반사무소(Office)²⁶⁾가 있다.²⁷⁾ 이 중 동아시아본부가 서울에 소재하며, 한국사무소가 수원에 위치한다.

ICLEI는 여러 위계의 정부 및 기관과 함께 일하며 기초자치단체, 광역단체, 국가 정부 및 국제사회의 다양한 이해관계자와 정책을 연결하는 역할을 수행함으로써 도시의 환경을 변화시키기 위한 체제 혁신과 통합적인 솔루션 제공에 주력한다.²⁸⁾ ICLEI의 주요 활동은 크게 세 가지로 구체화되는데, ① 지방자치단체의 활동 방향과 목표 설정 및 대륙별·지역별 프로그램 운영 및 지원, ② 국제사회에서 지방자치단체의 영향력 확대를 위한 글로벌 활동, ③ 지방정부의 활동 운영 및 지원으로 나누어 볼 수 있다. 지방자치단체의 활동 운영 및 지원은 다양한 방식으로 이루어지는데, 이는 지역별 이행계획 마련 지원, 가이드 북이나 우수 사례 등 방법론 제공, 활동의 평가방식 제공, 새로운 혁신적 협력 모델 제시, 네트워킹, 역량강화 및 정책공유 플랫폼 제공, 각종 국제회의 개최, 온라인 솔루션 플랫폼 제공, 자문 등 크게 9가지 방식으로 나눌 수 있다.²⁹⁾

ICLEI는 현재 124개국의 1,500여 광역자치단체, 기초자치단체 및 자치단체 연합이 참여하고 있다.³⁰⁾ 각 도시별 인구 규모를 더하면 전 세계 인구의 20%, 도시인구의 25%에 영향을 미치고 있다. 국내에서는 서울을 비롯한 12개 광역자치단체와 46개 기초자치단체가 회원으로 가입되어 있다. ICLEI는 이사회(ICLEI Council), 글로벌 집행위원회(Global Executive Committee, GexCom), 권역별 집행위원회(Regional Executive Committee, RexCom)로 구성되며, 3년마다 선출된다. ICLEI 이사회(ICLEI Council)는 가장 상위의 의사결정을 하고 활동을 검토한다. 이사회는 권역별 집행위원회(RexCom)에서 선출된 글로

25) 9개 권역별 본부(Secretariat) : 아프리카, 유럽(+북아프리카/중동/서아시아), 멕시코와 중앙아메리카, 남아메리카, 북아메리카, 동남아시아, 남아시아, 동아시아, 오세아니아

26) 국가 사무소(Office) : 한국, 미국, 일본, 캐나다, 인도네시아, 콜롬비아, 일반 사무소(Office) : 브뤼셀 주재 EU 연락사무소(유럽 본부) 등

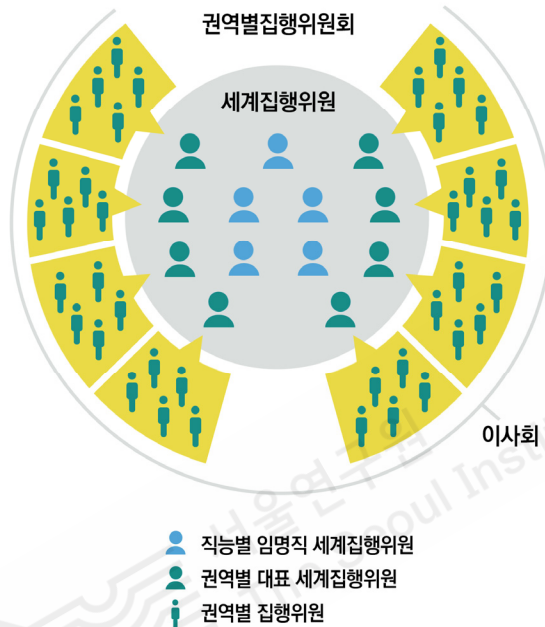
27) 서울시 환경정책과, 국제자치단체환경협의회(ICLEI) 관련 현황자료, 2018.7.11

28) iclei.org/en/what_we_do.html

29) ICLEI, 2017, ICLEI Corporate Report 2016-2017

30) https://iclei.org/en/our_network.html

별 대표단으로 구성되며, 최대 45개 의석이 배정된다. 이사회는 ICLEI의 6개년 전략 계획을 승인하고, ICLEI 헌장(Charter)을 수정할 권한이 있으며, 글로벌 집행위원회(GexCom)의 직능별 대표를 선출할 수 있다.



자료: <http://www.icleikorea.org/>

[그림 3-9] ICLEI의 거버넌스 구조

② 서울의 위상 및 주요성과

서울시는 1999년에 ICLEI 정회원으로 가입하였고, 2000년부터 권역별 집행위원으로 집행위원회(매년)와 세계총회(3년)에 참석하였다.³¹⁾ 2004년에 최초로 집행위원회 회의를 서울에서 개최한 바 있으나, 실제로 국내에서는 서울시보다 다른 도시들이 ICLEI에 더욱 적극적으로 참여해 왔다.³²⁾ 서울시가 본격적으로 ICLEI 조직 내에 영향력을 확대해 나가기

31) 2000~2002 : 강홍빈 前 행정1부시장, 2003~2006 : 양운재 前 행정2부시장, 2006~2009 : 원세훈, 김흥권, 라진구 前 행정1부시장, 2010~2011 : 라진구, 권영규 前 행정1부시장, 2012~2015 : 김상범 前 행정1부시장, 2015~2018 : 류경기 행정1부시장

32) 우선 국내에서 최초로 가입한 도시는 경기도와 부산광역시(1995년)였으며, 서울시는 순천시와 안산시(1996년)에 이어 5번째 도시로 가입하였다. 2002년에 ICLEI 한국사무소가 유치되면서부터 국내 자치단체들의 가입이 급속도로 증가하였다. 2002년~2007년 ICLEI 한국사무소가 한국지방자치단체 국제화재단 내에 있으면서 회원 도시가 7개에서 20개 도시로 증가하였고,

시작한 것은 2012년부터이다. 브라질 벨루오리존차에서 개최된 제8차 세계총회(2012.14~17)에서 ICLEI 동아시아 본부가 서울로 유치되는 것이 확정되고, 부속회의로 개최된 기후변화세계시장협의회(World Mayors Council on Climate Change, WMCCC) 회의³³⁾에서 서울시장이 차기 의장으로 선출되었다.³⁴⁾

서울시는 2012년 'ICLEI 동아시아본부'를 개소하고, 2015년 제9차 ICLEI 세계총회를 서울에서 개최하며 의장도시가 되었다. 이 시기는 글로벌 사회에서도 매우 중요한 시기로, 굵직한 글로벌 정책 목표들이 다시 정립되는 때였다. 대표적으로 2000년 유엔 밀레니엄 정상회의에서 채택된 밀레니엄개발목표(MDGs)가 2015년으로 끝나면서 Post-2015에 대한 논의가 활발하였고, 20년마다 개최되는 UN-Habitat 회의가 2016년에 3차 회의를 개최할 예정으로 New Urban Agenda가 구성되는 시기였다.

무엇보다 특히 이 시기는 환경 분야에서 가장 중요한 기구인 기후변화협약 당사국 총회에서 2020년 이후 신(新)기후체제가 결정되는 시기였다. 기후변화협약 당사국은 2005년 발효된 교토의정서를 대체할 새로운 신기후체제를 2015년 파리에서 개최될 21차 기후변화 당사국 총회(COP21)에서 합의하기로 하고, 세부적인 내용들을 준비해 나가고 있었다. 1992년 리우에서 기후변화협약이 채택된 이래로 처음 모든 196개 당사국에 법적 구속력이 있는 신기후체제를 타결할 수 있는 기회를 맞이하고 있었다.³⁵⁾

이는 지방자치단체 차원에서도 글로벌 정책 어젠다를 설정하고 달성함에 있어 지방자치단체의 역할과 권한을 강화할 수 있는 중요한 시기였다. 지방자치단체는 2007년 제13차 당사국 총회에서 시작한 '지방자치단체 기후로드맵(Local Government Roadmap)'을 시작으로 국제기후 체제 내에서 지방자치단체가 정부 주체로서 참가할 수 있는 기반을

2007년~2012년 제주도에서 운영될 때 36개 도시로 증가하였다. 2012년 수원시로 이전되어 현재까지 58개 자치단체가 가입하여 활동하고 있다.

33) 2005년 12월 설립된 'WMCCC'는 지구온난화, 환경오염 등으로 급속하게 변하고 있는 기후에 대응하고, 지속가능한 도시를 만들기 위한 세계 주요도시 리더들의 모임이다. 2005년 교토프로토콜이 결정된 직후 당시 교토시장이었던 Yorikane Masumoto에 의해 설립되었으며, 약 80여 개 도시의 전·현직 지도자들로 구성된다. 현재 박원순 시장이 의장직을, Jürgen Nimptsch 본 시장이 부의장직을 맡고 있으며, 사무국은 ICLEI 세계본부 내에 위치한다.

34) 이투데이, 박원순, '기후변화세계시장협의회' 차기 의장 선출, 2012.6.18

35) 안병옥, 2015, "신(新)기후체제 협상의 쟁점과 파리 기후총회 결과", 『세계와 도시』, 제12호(2015.12), pp.104~107, 서울연구원

마련하였고, 2010년 제16차 당사국 총회에서 지방자치단체가 주체로 인정(Dec/CP16 제 7조)받으며 그 후 오늘날까지 다양한 형태로 참여범위와 권한을 강화해 나가고 있다.³⁶⁾ 이러한 상황에서 서울시는 ICLD의 의장도시가 되면서 주요한 글로벌 어젠다 설정에 도시 및 지방자치단체의 역할과 참여를 확대하는 데 선도적인 역할을 할 수 있도록 권한을 부여받게 되었다.

(3) WeGO: 국제무대에서 서울시의 역할 증대

① WeGO 현황

WeGO는 스마트하고 지속가능한 도시를 목표로 하는 세계 도시 및 지방자치단체 간의 전자정부 네트워크이다. 서울시의 도시 전자정부에 대한 높은 국제적 평가³⁷⁾와 전자정부를 선도하는 도시로서 서울시의 국제적인 역할의 필요성에 대한 인식이 높아지면서 서울시가 주도적으로 설립했다. 서울시는 2008년 7월 세계 도시 간 전자정부 교류 촉진과 정보 격차 해소를 위한 도시 간 협력을 주요 내용으로 하는 ‘세계도시전자정부시장포럼’을 개최하고, 33개 도시 시장 및 대표단이 참석한 이 포럼에서 ‘서울 전자정부선언’을 채택하면서 ‘세계도시전자정부협의체(Global Collaborations of the World e-Governments Organization, WeGO)’를 구성했다. 이어 2009년 세계 도시정보화 최고책임자 실무회의인 ‘세계도시 CIO 포럼’을 개최하여 2010년 창립총회의 서울 개최와 협의체 사무국 서울 개설을 합의하고, 2010년 9월 7일 ‘세계도시 전자정부(WeGO) 창립총회’에서 전 세계 50개 도시 대표의 지지를 받아 ‘세계도시전자정부협의체(WeGO)’를 공식 출범시켰다.³⁸⁾

WeGO는 세계 도시의 디지털 역량 강화를 통해 행정능률 향상, 투명성 제고, 온라인 행정 서비스 향상, 시민참여 확대, 그리고 세계 도시의 정보 격차 해소를 낮추는 것을 주요 목표로 삼고 있다. 최근에는 스마트 도시에 대한 논의가 글로벌하게 확대됨에 따라 이러한 추세를 반영하여 회원 도시들이 빠르게 변화하는 디지털 기술 발전에 적응하고, 이를 활용하

36) 이창우, 2017, “파리기후패키지” 이행을 위한 지방정부 가이드, 「세계와 도시」, 제17호(2017.3), pp.115~123, 서울연구원.

37) 서울시는 2003년부터 2009년까지 100대 도시 전자정부 평가에서 꾸준히 1위 자리를 차지함

38) 서울정책아카이브 웹사이트, 세계도시전자정부협의체(Global Collaborations of the World e-Governments Organization: WeGO), 서울 정책실, 2017-03-16

여 지속가능한 도시 발전 현안을 해결하는 데 기여할 수 있도록 지원하는 방향으로 변화하고 있다. 그리고 이러한 변화에 발맞춰 2017년 6월 제4차 총회에서 공식 명칭을 ‘세계스마트시티기구(World Smart Sustainable Cities Organization)’로 개정하였다.

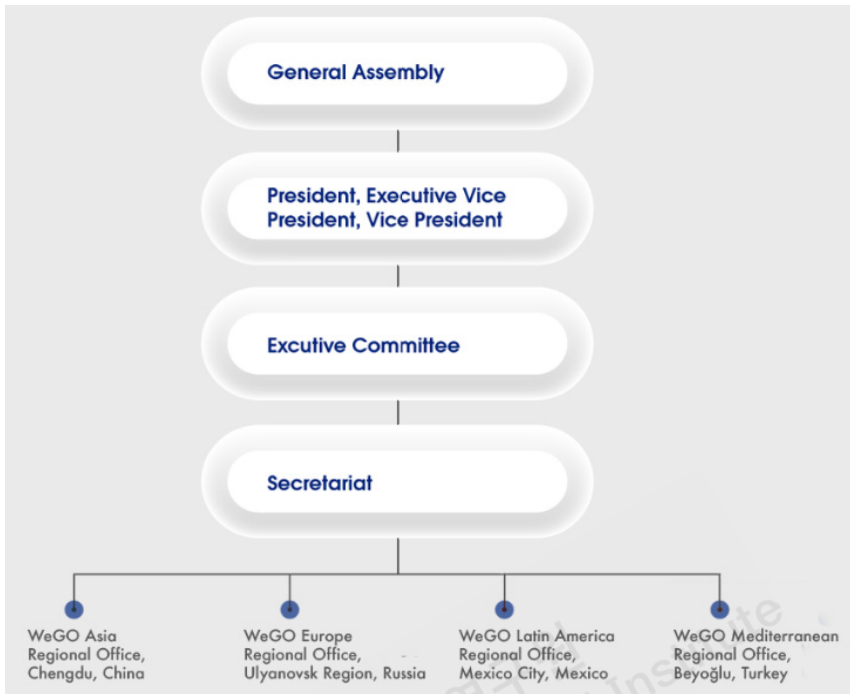
WeGO의 중점 과제는 ① WeGO 정책 홍보 및 핵심 마케팅 강화, ② 국제기구 및 유관기관과 협력체계 구축 강화, ③ 전자정부 및 스마트 시티 지식공유 확산, ④ WeGO 회원 도시의 디지털 역량 강화이다.³⁹⁾

WeGO는 현재 전 세계 53개국에 129개 회원을 보유하고 있다. 이 중 정회원은 116개 도시이며 5개 중앙정부 관련 기관이 우정회원으로 참여 중이다. 이밖에도 8개 도시 및 단체가 준회원으로 집행위원회 가입 승인을 기다리고 있다. 정회원인 도시회원의 대륙별 분포를 보면 아시아 49개 도시, 아프리카 37개 도시, 유럽 18개 도시, 미주 7개 도시, 중동 5개 도시, 오세아니아 1개 도시 순이며, 수도가 34곳을 차지한다.⁴⁰⁾

WeGO의 거버넌스는 총회(General Assembly)와 집행위원회, 사무국으로 구성된다. 총회는 가장 상위의 의사결정 기구로 WeGO의 주요 어젠다를 결정, 승인 및 확인하는 권한을 가진다. 총회에서는 WeGO의 운영 방침 수정, 주요 사업에 대한 재정지원 결정, 도시 간 협력사업에 대한 자문 및 결정, 회장 도시 및 집행위원회 선거, 차기 총회 개최지 결정 등 조직의 구조와 운영에 관한 주요 사항을 결정한다.

39) 서울시 정보기획관, 2018년 WeGO 주요 사업계획(안) 보고, 2017.10

40) 서울시 정보기획관, 2018년 WeGO 주요 사업계획(안) 보고, 2017.10



자료: <http://we-gov.org/wego-at-a-glance-governance/>

[그림 3-10] WeGO의 거버넌스 구조

② 서울시의 위상과 주요 성과

서울시는 2010년 WeGO 설립 당시 초대 의장도시로 선출되어 3차례 연임 중이다. WeGO 사무국은 설립 초기에 서울시 정보화기획단 내에 임시 사무국이 설치되어 2013년 말까지 운영되었으며, 2014년 1월 전담 사무국이 설립되었다. 서울시는 의장도시이자 사무국으로서 WeGO 사무국의 운영 전반에 대한 재정과 사업 추진에 참여하고 관리하고 있다.⁴¹⁾ WeGO는 서울시가 주도하여 설립한 국제기구이고, 그 중에서도 가장 글로벌하게 성장한 국제기구로서 그 의미가 크다. 그뿐만 아니라 WeGO를 토대로 서울시는 모바일 서울, 빅데이터, 120 다산콜센터, 무료 와이파이, 올빼미 버스, 디지털 시민실 등 서울시의 우수한 전자정부 정책을 국제사회에 알릴 수 있게 되었다. 또한 각종 토크 개발, 교육 프로그램

41) 2018년 WeGO 사무국 예산지원계획을 보면 서울시가 WeGO사무국에 지원하는 연간 예산은 11.23억 원이며, 연회비는 약 1천만 원이다.

램 운영, 도시 전자정부 타당성 조사 평가(F/S) 등을 통해 개발도상국의 전자정부 발전에 실질적으로 기여할 수 있는 기반을 마련하였으며, 전자정부와 관련하여 각종 국제기구들의 파트너로 인정받을 수 있었다.

최근에는 WeGO의 역할이 스마트 도시 분야로 확대됨에 따라 대표적인 스마트 톨킷인 CPS(Civic Participation System)와 UN의 주도하에 WeGO가 함께 개발한 UN KPIs (Key Performance Indicators, 스마트 시티 성과 측정 도시)의 활용 확산 및 활성화를 도모하고 있다. 이밖에도 서울시 인재개발원과 협력하여 공무원 초청연수를 시행하여 친서울 해외 공무원 양성과 서울형 전자정부 해외진출 기반을 확대하고 있고, 한국정보화진흥원(NIA)과 공동으로 전자정부 역량 강화 프로그램을 운영하며 중앙정부와 협력하고 있다.

(4) GSEF : 서울 주도로 유럽, 영미권과 함께 설립

① GSEF 현황

GSEF는 글로벌 사회연대경제 네트워크로 정부, 민간 및 시민사회가 함께 파트너십을 구성하여 포용적이고 평등하며 사람 중심의 세상을 만드는 방안에 대해 논의하는 플랫폼으로, 공식 명칭은 국제사회적경제협의체(GSEF: Global Social Economy Forum)이다. 서울시는 사회적경제가 사회통합과 지역 경제 회복을 위한 대안으로 부상하고 있다는 점을 인지하고, 다양한 국제 사회적경제 주체가 한자리에서 상호비전과 경험을 공유하는 자리를 마련하고자 네트워크 구축을 주도하였다.

서울시는 2013년 사회적경제를 통해 도시 혁신을 유도하고자 하는 의지를 가지고 있는 8개 도시⁴²⁾와 공동으로 ‘2013 국제 사회적경제 포럼(2013.11.6~7)’을 주최하였다. 이 행사는 사회적경제 관련 해외 주요 민간기관 및 단체 9곳⁴³⁾이 공동으로 주관하면서 8개 도시, 30여 개 해외기관, 100여 개 국내기관이 참여하였다. 이 행사에서는 사회적경제 글로벌 네트워크 구축에 대한 국제적 공감대를 형성하기 위해 ‘서울연대선언’을 채택하였다. 이어서 ‘2014년 국제 사회적경제 포럼’을 개최하고 18개 지방자치단체와 43개 국제 사회

42) 볼로냐(이탈리아), 퀘벡주(캐나다), 요코하마, 교토 (일본), 퀘존(필리핀), 방콕(태국)

43) 상티에(캐나다 퀘벡), 홍콩사회서비스연합회(홍콩), 소셜 트레이더스(호주 빅토리아주), AVPN(싱가포르), SOS(파리), 시민활동 종합센터(일본 교토시), 레가코프(이탈리아), 칼 폴라니 연구소(퀘벡), 로컬리티(런던)

연대경제(Social and Solidarity Economy) 기관의 참여로 GSEF 현장을 채택하고 공식 국제기구로 출범하였다.

GSEF는 민간 사회적경제조직과 지방자치단체의 협업을 통해 사회적 경제 영역의 국제적 교류 및 연대를 확대하고 사회적 문제 해결을 도모하는 것을 목표로 삼고 있다. 양 주체 간의 협업으로 좋은 일자리 창출, 공정 성장(fair growth), 풀뿌리 민주주의의 발전 및 지속가능한 발전을 이룩할 수 있다고 믿고 이를 실현하고자 하며, 인간의 존엄성과 지속 가능한 생태를 가장 근간이 되는 가치로 삼고 있다.

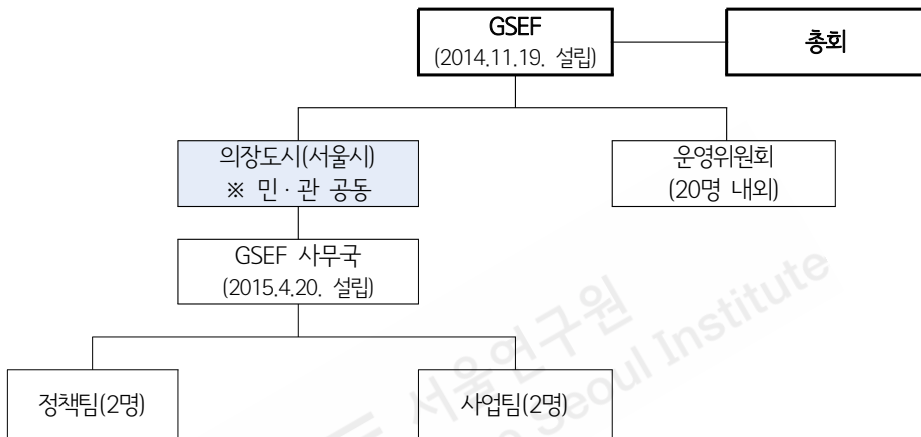
GSEF의 주요 역할로는 ① 지방자치단체 및 사회적 기업의 상호 네트워크 및 교류를 위한 플랫폼 제공, ② 지방자치단체 및 NGO 단체의 민관 협력을 통한 안정적인 사회적 경제 설립 지원, ③ 전 세계의 각 권역별로 사회적 경제 연합과 자원조직 설립 및 지원, ④ 개발 도상국이 빈곤과 심각한 저개발 상황을 극복할 수 있도록 사회적 경제 부문에서 국제 연대 및 협력 촉진, ⑤ GSEF에서 추구하는 사회적 가치에 알맞은 글로벌 운동 지원, 인류가 당면한 문제나 글로벌 과제 해결을 위한 공동 행동 촉진, ⑥ 전 세계를 대상으로 필요한 곳에서 사회적 경제 추진을 지원하기 위한 기금 조성 등이 있다.⁴⁴⁾

GSEF는 2018년 1월 기준으로 45개 도시 및 단체가 가입되어 있다. 이 중 도시정부 회원은 총 11개 기관으로 서울을 비롯하여 캐나다 몬트리올시, 스페인 빌바오, 방글라데시 은행, 타이완 타이청시(Taichung), 스페인 빌바오시, 말리 바마코시, 페루 리마 까라바이요(Carabayillo) 지구, 페루 리마 아떼(Ate) 지구, 페루 피멘텔(Pimentel) 지역, 우간다 캄팔라 나카와 지구, 카보베르데 프라야아시가 가입했다(가입일 순서로 나열).

GSEF의 거버넌스는 총회, 의장도시 및 공동의장, 운영위원회(Steering Committee)로 구성된다. 총회는 최고 의사결정 기구로서, 2년마다 개최된다. 정회원 기관은 GSEF의 사업, 재정, 회원 혜택, 의장도시 및 운영위원회 위원 선출, 차기 총회 개최지 등을 정한다. 의장도시 및 공동의장은 총회에서 선출되며, 도시대표 1인이 의장도시를, 사회적 기업 측의 대표 1인이 공동의장을 맡으며, 의장과 공동의장은 2년마다 재선출된다. 운영위원회는

44) <http://www.gsef-net.org/en/introduction>

공동의장 2인, 운영위원으로 선출된 회원, 차기 총회 주최 도시 측의 대표 2인 등 9명 내외로 구성된다. 운영위원은 GSEF 활동에 적극 참여하고, 총회 및 운영위원회에 꾸준히 참석할 의사가 있으며, 해당 대륙을 대표하고, GSEF 의장이 운영위원으로 인정한 GSEF 회원(예정) 도시 및 단체일 경우 활동이 가능하다. 이 밖에도 GSEF의 회원이거나 운영위원 초청을 받았을 경우, 사회적경제 관련 국제교류 및 협력 확대를 위해 의장이 초청이 필요하다고 판단되는 도시 및 국제기구는 운영위원회의 옵저버로 참여가 가능하다.



자료: 서울시, 국제사회적경제협약체(GSEF) 운영개요 (2018.10.2. 기준)

[그림 3-11] GSEF 조직 및 운영 체계(의사결정 및 집행 구조)

② 서울의 위상 및 주요 성과

서울시는 2014년 11월 17일 GSEF 설립 당시 초대 의장도시로 선출되었고, 2016년 9월 2차 총회 및 2018년 9월 3차 총회에서 연임이 결정되어 현재 의장도시로 활동 중이다. 공동의장도 전 서울사회적경제네트워크 이사장이 초대 공동의장으로 선출되어 서울시장과 같이 임기를 지속할 예정이다. GSEF 사무국 또한 2015년 4월 20일 서울에 설립되어 서울시가 사무국 운영 전반에 대한 재정과 관리를 책임지고 있다⁴⁵⁾. 사무국 운영과 관련하여는 국제협력 및 네트워크 강화(국제기구·세계도시 정부 등 국내외 관계자 면담, 국내외 국제기구 등을 통한 공동세션/사례발표 참여, 국내외 주요 국제행사·포럼 등을 통한

⁴⁵⁾ 2018년 GSEF 사무국 업무추진 계획 자료를 보면 서울시가 지원하는 GSEF 사무국의 연간 예산은 약 8.66억이며, 연회비는 약 1,200만 원이다.

GSEF 홍보 및 확산), 우수정책 교류·확산을 위한 대륙별 정책 대화 개최, 회원 도시 및 단체 유치(전체 도시 및 단체 확대, 유럽·북미 등 선진 도시정부 참여) 등을 주요한 성과 지표로 삼고 추진 중에 있다.⁴⁶⁾

서울시는 GSEF를 통해 사회적 경제에 관련된 글로벌 이니셔티브를 유럽 및 북미도시들과 함께 선도할 수 있는 동력을 확보하였다. 서울시가 모든 권한과 역할, 책임을 가지고 주도하며 지식이전에 초점을 맞추어 온 WEGO 네트워크와는 달리 GSEF는 창립 당시부터 유럽 및 북미 도시와 연대하여 창립하였고, 탄탄한 기반을 가진 유럽 및 북미의 사회적 기업이 설립 초기부터 참여하여 글로벌한 연대와 활동이 더욱 용이해졌다고 볼 수 있다. 창립 초기부터 사회적 기업과 연관성이 높은 국제기구들이 관련 어젠다의 발전을 위해 함께 논의의 장을 만들고 있으며, 각 권역별로 어젠다를 리딩할 수 있는 도시들이 있어, 각 권역별로 회원국을 확대하고 각 권역별 이슈에 맞게 역할을 나누어 발전시킬 수 있게 되었다. 서울시는 이 플랫폼을 기반으로 아시아의 사회적경제 허브를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

3_서울시 도시외교의 한계

서울시 도시외교는 1960년대부터 시작되었으니 그 역사는 상당히 길다. 본격적인 도시외교 활동은 지방자치시대부터 시작되었다. 1990년대 국제교류 부서가 만들어져 지금까지 지속되고 있다. 특히 서울시 도시외교는 민선 5~6기에 들어서 양적으로 팽창한 모습을 보인다. 그 동안 세계적인 수준의 물리적 인프라를 갖춘 스마트 도시로 서울이 전 세계에 알려지게 되었고, 한류 등 문화적 영향도 받아 우호도시가 급격하게 늘어났다. 국제기구를 서울에 유치하기도 했고, 도시 간 네트워크에 활발히 참여하여 서울의 비전과 정책을 세계에 알렸다. 또 WeGO 등 국제적인 도시 네트워크를 결성하는 등 도시외교 활동이 활성화되었다.

46) 서울시 일자리노동정책관 사회적경제담당관, 2018 GSEF 사무국 업무추진계획, 2018.3

서울시는 도시 간 국제네트워크를 바탕으로 한 도시외교에서 특히 성과를 보이고 있다. CityNet, WeGO 등 서울시가 창설하거나 주도적으로 역할을 하고 있는 네트워크를 통해 서울시 정책을 확산시키고 글로벌 네트워크를 공고히 다지고 있다. 서울시가 주도하여 창설한 국제기구는 아직 서울시의 재정지원이 없는 자생력이 부족하다. 그러나 서울시는 다양한 활동을 주도하여 점진적으로 서울의 글로벌 위상을 제고했다. 특히 기후온난화 문제를 다루는 C40를 비롯하여 지속가능한 도시를 추구하는 다양한 도시 간 국제네트워크에서 주도적으로 어젠다를 제시하는 등 적극적으로 활동하며 다차원적인 도시외교 활동을 전개하고 있다.

그러나 그 외 영역에서는 서울시 도시외교가 과연 실질적인 성과를 도출했는지 의문이다. 도시 간 교류의 범위가 아시아를 넘어 전 세계로 확대되었지만 단순한 교류에 그치는 경우가 많았고, 고위 인사 간 상호 방문에 그쳐 실질적인 후속 사업으로 발전되는 경우가 드물었다. 서울시가 추진하는 ODA 사업에서도 주로 정책 컨설팅이나 초청연수 프로그램을 수행해왔으나, 서울시 우수정책을 확산시키는 것에 국한된 경우가 많았다. 실질적으로 서울시 도시외교를 통해 대상지역에 관련 사업이 시행되거나 특정 도시가 겪고 있는 문제를 해결한 경우는 많지 않다. 특히 민간 기업이나 서울시 산하기관을 통해 수익을 창출해 낸 사례는 극소수이다. 수익창출 도시외교는 서울시에서 큰 관심을 갖고 있는 영역이지만, 성과는 크지 않다. 이는 서울시가 도시외교에 지출할 수 있는 예산 규모에 한계가 있고, 장기적인 사업을 수행하기에는 조직 및 인력의 한계가 있기 때문이기도 하지만, 큰 틀의 전략이 부재하기 때문에 발생하는 일이라고도 볼 수 있다.

요약하자면, 서울시 도시외교는 정책공유 플랫폼 네트워크를 통해 서울시 정책을 확산시키는 데 치중되어 있는 모습을 보인다. 네트워크를 통한 도시외교가 가장 자연스러운 도시외교 방식일 수는 있겠지만, 도시외교가 갖는 잠재력을 다 발휘했다고는 보기 힘들다. 그리고 네트워크를 바탕으로 한 도시외교도 우수정책의 확산을 넘어 실질적인 결과물을 낼 수도 있을 것이다. 다음 장에서는 해외 도시의 외교활동에는 어떤 유형과 특성이 있는지 살펴보고, 서울시에 의미있는 시사점을 도출해 보고자 한다.

04

해외 도시외교 사례 분석

- 1_정책공유 네트워크 형성을 통한 도시외교
- 2_평화구축 및 분쟁 후 재건을 위한 도시외교
- 3_우수정책을 수출하여 수익을 창출하는 도시외교

04 | 해외 도시외교 사례 분석

이 연구에서는 해외 도시외교 사례를 광범위하게 조사했다. 앞 장에서 정리한 서울시가 주도한 도시외교 활동 이외에도 도시들은 다양한 도시 간 네트워크를 형성하여 글로벌한 문제에 공동으로 대응하고 있다. 기후온난화 같은 전 지구적 이슈뿐 아니라 평화유지 또는 분쟁 후 도시의 재건을 위해 도시외교를 전개한 사례도 있다. 그리고 국가 간 외교에서 외교를 행하는 중요한 목적 중 하나로 거론되는 경제적 수익을 창출한 사례도 있었다. 특히 수익창출을 위한 도시외교는 서울시에서 상당히 관심을 갖고 추진하고 있으나, 큰 성과를 내지 못하고 있는 영역이다. 이 장에서는 해외 도시외교 사례를 1) 정책공유 네트워크 형성을 통한 도시외교, 2) 평화유지와 분쟁 후 재건을 위한 도시외교, 3) 우수정책을 수출하여 수익을 창출하는 도시외교의 세 가지로 나누어 살펴본다.⁴⁷⁾

1_정책공유 네트워크 형성을 통한 도시외교

도시들의 네트워크 결성은 2000여 년 전 아테네, 스파르타, 카르타고, 로마 등 도시국가가 자체적인 정치구조를 가지고 자립경제를 운용하던 시대로 거슬러 올라간다. 이 도시국가, 폴리스들은 길드를 형성하고 무역 네트워크를 구성했다. “도시역사가 시작되었을 때부터 번영에 수반된 것은 도시 네트워크였다(Barber, 2013: 167)”. 그 이후 14세기 독일 한자동맹(Hanseatic League)도 도시외교의 맥락에서 볼 수 있다. 북해와 발트해를 따라 자리잡은 수십 개 도시들은 동맹을 결성하여 무역을 촉진했다. 런던, 브뤼셀, 쾰른, 함부르크, 뢰베크(독일) 등 약 40여 개 도시가 참여해 무역통로를 확보하는 등 공동의 정책을 수립하고 의견을 모아 중요한 사안에 대해 협력했다. 17세기 국민국가가 등장하면서 한자동맹은 종말을 맞지만, 제2차 세계대전 이후 다시 등장한다.

Benjamin Barber는 그의 저서(Barber, 2013)에서 네트워크를 형성하여 상생하려는 동

47) 이 세 가지 유형에는 도시외교의 목적과 형태가 혼재되어 있으나, 편의상의 분류로 이해할 수 있다.

기는 도시에게 자연스러운 것이라 평한다. “도시본연의 성향이 연결되고, 상호 교류하며 네트워크를 맺는” 것이고 “이런 상호의존성이 도시 공동체를 도시로 만드는 중요한 특징이다”...“위기가 오면 도시는 그들이 속한 주권국가에 글자 그대로 반역자가 된다.”(p.162) Barber는 도시가 국가에 비해 수월하게 네트워크를 맺고, 공동의 선(善)을 추구할 수 있는 이유를 다음과 같이 설명한다:

“국가들이 맞대고 있는 국경은 하나의 국가가 끝나고 또 다른 하나가 시작되는 지점을 정의한다. 그래서 국가들은 충돌하고, 영토분쟁은 서로 얻는 것이 아무것도 없는 제로섬 게임이 되며, 하나의 국가는 다른 국가가 줄어들지 않고는 영토가 커질 수 없다. 하지만 도시는 그렇지 않다. 도시는 물리적으로 분리되어 있기 때문에 공간을 차지하거나 서로 위험을 감수하지 않으며, 은유적으로 또는 가상적으로 접촉이 가능하다.”(Barber, 2013: 172)

이 특징은 도시 네트워크가 조약이나 협약 같은 공식적인 형태로 이루어지는 게 아니라, 자발적이고 느슨하게 진행된다는 점과 관련이 깊다. 그래서 도시 네트워크는 최근 양적으로 팽창했고 지리적·내용적 범위가 급격하게 증가했다. 현재 전 세계적으로 도시 네트워크는 약 200여 개가 활동 중이다. 그 중 대표적인 도시 네트워크는 다음 [표 4-1]에 나타난 바와 같이, 정책공유를 바탕으로 다양하고 광범위한 역할을 수행하고 있다. 서울시는 CityNet, ICLEI, GSEF 등 지속가능한 도시를 추구하는 다양한 국제네트워크에서 활동해 왔는데, 그 외에도 매우 다양한 도시 간 네트워크가 존재한다.

[표 4-1] 주요 도시 네트워크

기관명	본부	회원	설립 연도	주요 영역
C40 도시 http://live.c40cities.org/home/	미국 뉴욕	63개 도시	2005	기후, 에너지 효율
이동성을 위한 도시 Cities for Mobility http://www.cities-for-mobility.net/index.php/news	독일 슈투트 가르트	76개국 550회원	2003	교통

기관명	본부	회원	설립 연도	주요 영역
시티 프로토콜 City Protocol http://cityprotocol.org/	스페인 바르셀로나	41개 도시, 대학, 회사와 NGO	2012	기술 기업, 지속가능성
시티넷 CityNet http://www.citynet-ap.org/	대한민국 서울	아시아와 태평양의 77개 정회원 도시와 45개 준회원, NGO	1987	네트워킹, 모범 관행 교환
국제 관계를 위한 지역 당국 위원회 CLAIR-Council of Local Authorities for International Relations http://www.clair.or.jp/e/	일본 도쿄	7개 도시에 900명 이상의 훈련생	1988	국제협력, 발전과 재건
클라이밋 얼라이언스 Climate Alliance http://www.klimabuendnis.org	독일 프랑크 푸르트	유럽 18개 나라에 1,600개 지자체	1990	기후, 에너지
다보스 세계경제포럼 Davos-World Economic Forum http://www.weforum.org	스위스 제네바	1,000개의 대기업	1971	경제발전
델고시아 동남아시아 민주적 지역 거버 넌스를 위한 동반자관계 DELGOSEA-Partnership for Democratic Local Governance in Southeast Asia http://www.delgosea.eu/cms/	필리핀 마닐라	4개의 국가도시 연합(UCLG 아시아-태평양)	2010	민주주의
ICLE 지역 환경 발의를 위한 국제위원회 International Council for Local Environmental Initiatives http://www.iclei.org	독일 본	1,012개 지자체	1990	기후, 에너지효율

기관명	본부	회원	설립 연도	주요 영역
ICMA-국제도시/군관리연합 International City/County Management Association http://icma.org/en/icma/home	미국 워싱턴 DC	9,000회원 (도시와 군 행정담당관)	1914	좋은 정보 교육
INTA - 국제도시 개발 연합 http://www.inta-aivn.org/en	프랑스 파리	3,000여 회원 (개인, 기관, 정부)	1979	네트워킹, 지식 교환
ISPA - 행위예술 국제협회 http://www.ispa.org	미국 뉴욕	50개국 400개 이상	1949	예술과 문화
역사도시 연맹 League of Historical Cities http://www.city.kyoto.jp/somu/kokusai/thcs/eng/index.htm	일본 교토	92개 도시	1994	예술과 문화
평화를 위한 시장 Mayors for Peace http://www.mayorsforpeace.org/english/	일본 히로시마	152개국 5,092개 도시	1982	평화, 인권
메트로폴리스 주요 대도시 세계 연합 http://www.metropolis.org	스페인 바르셀 로나	100+	1985	네트워킹, 환경
세계 유적 도시기구 (OWHC or OVPM) Organization of World Heritage Cities http://www.ovpm.org	캐나다 퀘벡	238개 도시	1993	예술과 문화
SCI-국제자매도시 Sister Cities International http://www.sister-cities.org	미국 워싱턴 DC	136개국에서 2,000여 동반자관계	1956 /1967	문화교류, 자매 도시 맺기
UITP-대중교통 국제연합 International Association of Public Transport http://www.uitp.org/	벨기에 브뤼셀	92개국 3,400 회원	1885	대중교통

자료: 뜨는 도시 지는 국가, 2013

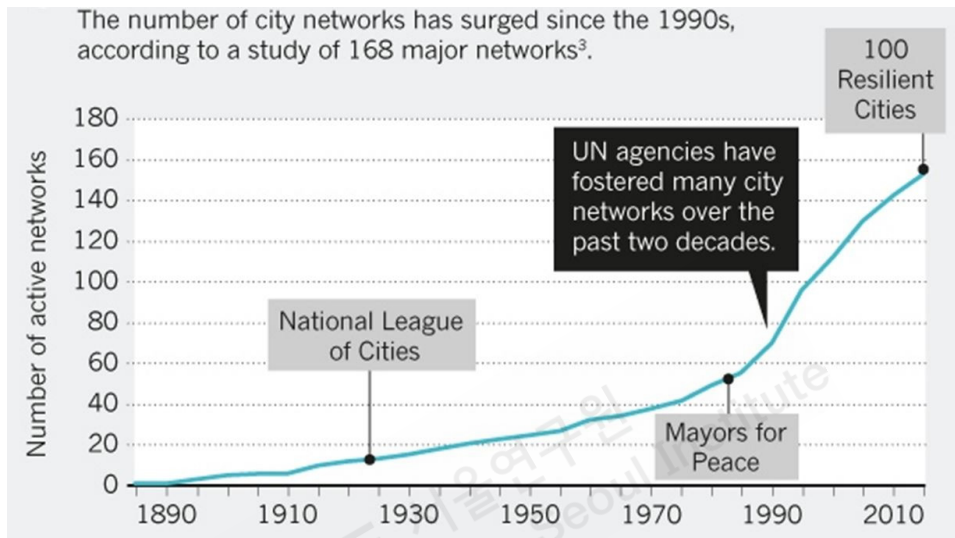
[표 4-2] 도시 안보 네트워크

기구 이름	본부	회원	설립 연도	임무, 목적, 목표(주요 현안)
마약에 반대하는 유럽도시 ECAD-European Cities Against Drugs www.ecad.net/	스웨덴 스톡홀름	31개국 262개 지방 자치당국	1994	ECAD는 마약 없는 유럽을 진작시키며 수백만 유럽 시민을 대표하는 선도적 기관이다. ECAD 회원 도시는 마약 남용을 방지하기 위한 계획을 수립·발전시킨다.
도시 안보를 위한 유럽 포럼 EFUS www.efus.eu	프랑스 스트라스부르	17개국 300개 지방 당국	1949	EFUS는 유럽 의회 후원으로 창설되었다. EFUS의 사명은 "지역에서 개발된 관행과 경험에 대해 유럽은 물론 타 대륙과 다각적 협력 체제를 형성하는 것이다. EFUS는 범죄 방지와 도시 안보와 관련된 광범위한 주제에 대한 노하우, 숙련도, 현장 보고서를 구축했다."
더 안전한 도시 전 지구 네트워크 Global Network on Safer Cities	결정되지 않음	결정되지 않음	2012	자문 패널 구성이 현재 진행되고 있다.
불법총기반대시장모임 Mayors Against illegal Guns www.mayorsagainstilllegalguns.org	미국 뉴욕	40개 이상 미국 도시의 시장 600명	2006	범법자를 처벌하고 불법 총기 거래를 한 개인에게 책임을 물으며, 총기 소유자에 관한 정보를 수집, 접근, 공유하려는 도시의 권리를 제한하는 연방 당국에 맞서고, 총기 탐색과 추적을 돕는 기술을 개발하고, 불법 총기 기반 대를 목표로 하는 주·연방법을 지지하기 위해 함께 일하는 시장들의 연합이다.
평화를 위한 시장 (이전 도시 간 연대를 통한 평화구축을 위한 세계시장회의) Mayors for Peace www.mayorsforpeace.org/	일본 히로시마	157개국 5,664개 도시	1982	평화를 위한 시장은 도시 간 긴밀한 협력을 바탕으로 핵무기 폐지와 관련하여 국제적으로 대중의 인식을 일깨우고, 기아와 빈곤 퇴치에 힘써 항구적이고 진정한 세계 평화 실현에 공헌하며, 지역 갈등으로 피신한 난민을 돕고, 인권을 지지하고, 환경을 보호하고, 그 밖에 인류의 평화로운 공존을 위협하는 문제를 해결하기 위해 노력한다.

기구 이름	본부	회원	설립 연도	임무, 목적, 목표(주요 현안)
세계도시 여성(WICI) Women in Cities International	캐나다 몬트리올	300명 이상의 회원	2002	WICI는 캐나다에 본부를 둔 비영리 네트워크 기구로 성평등과 도시발전에 여성과 소녀들의 참여를 이끌어내는 데 초점을 맞춘다. WICI는 모범 관행, 도구 그리고 개입 모델을 밝히고, 연구하고 전파하는데 헌신한다. WICI는 파트너들과 함께 도시와 공동체에서의 여성과 소녀들의 안전과 지위를 개선하기 위한 지식과 경험 공유를 촉진한다. WICI는 네트워킹과 훈련 과정, 기술적 전문성 개선, 목표 달성을 위한 연구조사를 전문으로 한다.
메드시티스 MedCities www.medicities.org	스페인 바르셀로나	16개국 27개 도시	1991	메드시티스는 “지방 행정부의 환경과 지속가능한 발전 관리 능력 강화에 힘쓰고, 지역의 환경 조건을 개선하는 가장 유용한 수단이 될 수 있는 공동활동의 영역을 밝힌다.” 목표는 “상호의존 인식과 지중해 유역 도시의 환경 보전 정책과 관련된 공동의 책임을 강화하는 것이다.”
기후변화 세계 시장의회 World Mayors Council on Climate Change http://www.worldmayorscouncil.org/home.html	독일 본	32개국 113개 회원 도시	2005	“기후변화에 대한 세계 시장의회는 기후변화를 염려하는 지방정부 지도자들의 동맹이다. 이들은 기후변화와 전 지구적 지속가능성 관련 문제를 다루는 다각적 노력의 정부측 이해당사자로서 지역 정부의 참여를 지원한다.”

자료: 뜨는 도시 지는 국가, 2013

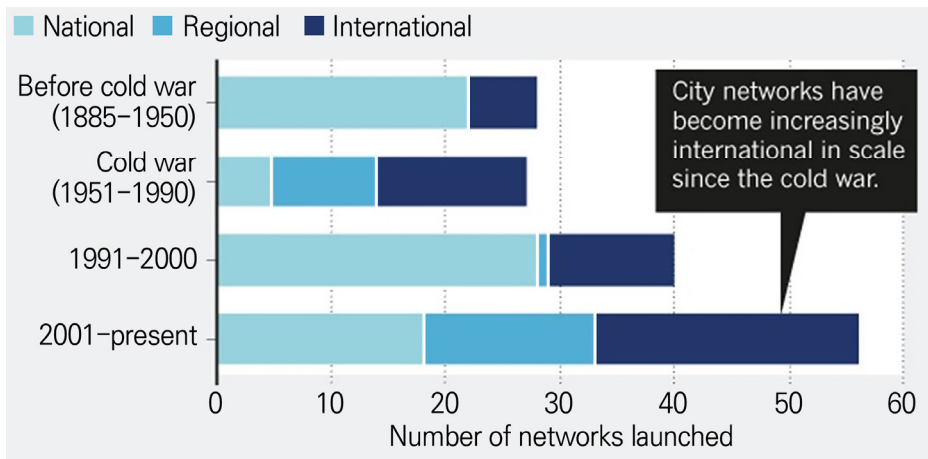
다음 [그림 4-1]과 [그림 4-2]를 보면, 도시 네트워크 개수가 1990년대 이후에 급격하게 늘어난 것을 알 수 있다. 여기에는 UN에서 과거 20년간 도시 네트워크화를 장려한 영향도 있었다. 특히 냉전 이후 국내 도시 네트워크를 넘어서 글로벌 도시 네트워크가 크게 증가해 현재는 약 200여 개에 달한다. 2001년 이후 증가세가 두드러진다(Acuto, 2016).



자료: Acuto, 2016

[그림 4-1] 글로벌 도시 네트워크 증가추세 1

이렇듯 도시 간 국제적 네트워크는 널리 퍼진 현상이다. 현재 오늘날에 운영되고 있는 네트워크 중 29퍼센트는 1990년과 2000년 사이에 형성되었고, 30퍼센트는 2001년 이후에 만들어졌다. 2004년과 2014년 사이 10년 동안 43개 네트워크가 새로 생겼다. 즉 연간 평균 4개 이상의 네트워크가 새로 만들어진 것으로, 지방자치단체들의 네트워킹에 대한 수요와 관심이 증가하고 있음을 증명한다. 또 유럽, 라틴 아메리카, 아시아에서 지역 도시 연합을 결성하는 트렌드가 증가하고 있다(2001년 이후 형성된 네트워크 중 30퍼센트를 차지). 이는 EU나 ASEAN과 같은 지역 기구들에 의해 추진되고 있으며, 또한 유엔 같은 다자간 국제기구에서도 도시 네트워크 결성을 장려한다.



자료: Acuto, 2016

[그림 4-2] 글로벌 도시 네트워크 증가추세 2

유럽 내에서는 베를린, 모스크바, 파리, 런던이 결성한 M4 meeting이 있고, Eurocities라고 하는 130개 유럽 대도시 간의 네트워크도 있다. 여기서는 다양한 도시문제에 대해 정책을 공유하고 정보를 교환하는 목적을 갖고 있다. UN-Habitat는 2012년에 도시 안전 문제에 관한 협력을 강화할 목적으로 ‘더 안전한 도시 글로벌 네트워크(Global Network of Safer Cities)’를 출범시켰다. 도시 간 국제 네트워크의 63% 이상이 UNICEF, ILO, UN HABITAT 등의 국제기구들, 또는 Google, SAP와 Cisco와 같은 민간 기업들, 또는 Bloomberg Philanthropies와 Rockefeller Foundation과 같이 박애주의적 단체들과 협력 관계를 형성하고 있다(Acuto and Morissette, 2017).

이 장에서는 위와 같이 급격하게 증가한 도시 간 정책공유 네트워크가 어떤 체계를 갖고 있고 어떤 성과를 내었는지 사례를 살펴본다.

1) 광범위한 글로벌 문제에 대한 체계적인 대응: 세계지방자치단체연합

세계지방자치단체연합(United Cities and Local Government, UCLG)은 도시 간 네트워크 중 가장 오래되었고 체계적으로 구성되어 있다. 세계지방자치단체연합의 임무는 “지방자치단체 간 및 광범한 국제사회 내에서의 협력을 통해 민주적 지방자치단체의 통합된 목소리와 세계적 옹호를 위해 지방자치단체의 가치·목표·이익을 증진하는 일”이다. 구체

적인 목표는 효율적인 민주적 지방자치제, 도시들 간 협력 장려, 유엔 등 국제사회에서 지방자치단체의 대표성 보장, 지방자치에 대한 정보제공, 자유로운 지방자치단체 및 관련 기관들의 설립에 대한 지원, 학습·교류·능력구축 지원, 전 세계 도시의 경제·사회·문화·직업·환경 개발 증진, 굿거버넌스, 지속가능성, 사회적 포용 원칙을 실현하기 위한 활동, 인종 및 성평등 증진과 국제법과 연합이 추구하는 가치에 반하는 모든 유형의 차별과의 투쟁, 지방거버넌스의 다양성을 반영하는 강하고 민주적인 연합 구축, 지방자치단체 간 분권 및 협력, 세계시민들 간 상호학습과 우애의 수단으로서 자매결연과 파트너십 증진이다(UCLG, 2013).

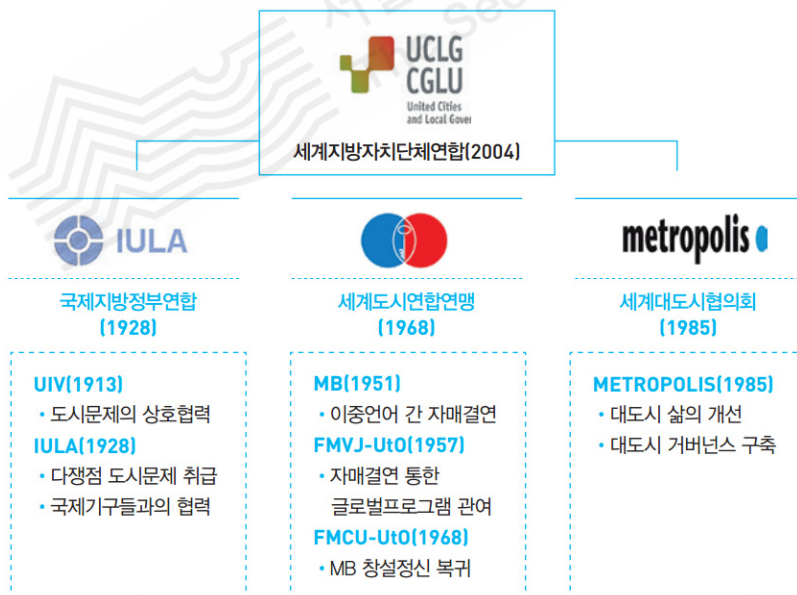
기후변화 대응을 포함하여 광범위한 글로벌 어젠다를 바탕으로 주요 도시들과 국제적인 운동을 주도하고 있다. 현재는 가장 대규모로 운영되는 세계 주요 대도시 간 체계적인 의사소통 채널이다. 2015년을 기준으로 24만 개 이상의 중소도시와 대도시, 175개 이상의 지역 단위 결사체들이 세계지방자치단체연합에 참여한다. 인구로 치면, 세계인구 70%에 해당하는 약 50억 명이 이 범주에 포함되고, 유엔 193개 회원국 가운데 140개 국가에 해당한다. 유엔은 2004년 창설 이후 세계지방자치단체연합을 중요한 파트너로 인식하고 있다. 궁극적으로 유엔에서 공식적인 위상을 획득하여, 유엔에서 다루는 의제에서 전 세계 도시의 입장을 보호하고 촉진시키려고 하고 있다.

(1) 세계지방자치단체연합(UCLG)의 체계

세계지방자치단체연합의 모태는 1913년 벨기에에서 창설된 국제도시연합(UIV: Union Internationale des Villes)이다. 벨기에 브뤼셀에 본부를 두고, 도시 간 상호협력을 위해 처음으로 만들어진 국제 네트워크이자 소통채널이었다. 여기서 도시의 건설 및 행정에 있어 민주주의와 평화협정을 통해 공동체 간 협력 증진을 목적으로 채택하고, 포괄적인 도시 의제를 다루는 네트워크 조직을 상설화하여 운영했다. 그러다가 제1차 세계대전으로 중단되었다가 1928년 국제지방자치단체연합(IULA: International Union of Local Authorities)으로 명칭을 바꾸고 네덜란드 헤이그로 본부를 옮겼다. 도시가 공통으로 직면한 문제를 다루고, 유엔 등 국제기구들과 공동으로 협력하는 목적을 갖고 있었다. 그 이후 2004년에 별도로 결성된 도시연합기구(UTO: United Towns Organisations)와 통합되었다.

그리고 다른 도시 간 국제네트워크와도 통합되었다. 주로 대도시 거버넌스 구축을 위해 교육기능을 수행하는 Metropolis는 1985년 캐나다 몬트리올에서 ‘세계대도시협회(World Association of Major Metropolises)’라는 명칭으로 창설되었다. 이후 세계지방자치단체연합과 통합되기까지 정기적으로 총회를 개최하여 세계 주요 대도시 모든 시민들의 삶의 개선(1987), 대도시 지위 향상과 기술지원부 신설(1990), 지속가능개발(1993), 민간부문과 파트너십 발전(1996), 새로운 밀레니움 시대의 대도시 거버넌스(2002) 문제를 의제로 다루었다. UCLG에 통합된 이후 ‘지방자치단체 평화상’인 중국 광저우 국제도시혁신상(2014)을 제정하기도 했다(송기돈, 2016).

세계지방자치단체연합을 구성하는 또 한 축은 이중언어세계(MB: Le Monde Bilingue)를 중심으로 한 네트워크들이다. 이중언어세계는 제2외국어 지식의 증진을 목표로 설정되었다. 주로 세계자매도시연합(FMVJ-UTO), 세계도시연합연맹(FMCU-UTO)과 도시 간 자매결연을 시도하여 1952년 프랑스와 영국의 두 도시 간에 최초로 자매결연을 성사시켰다. 이 조직이 모두 통합되어 현재의 세계지방자치단체연합이 되었다(송기돈, 2016).



자료: 송기돈, 지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 지렛대

[그림 4-3] UCLG의 제도적 통합과 관련 기구들의 설립 목적

세계지방자치단체연합의 규약(Constitution)은 다음 [그림 4-4]와 같이 광범위한 내용을 담고 있다.

임무 · 지방정부 간 및 광범한 국제사회 내에서의 협력을 통해 민주적 지방정부의 통합된 목소리와 세계적 주창을 위해 지방정부의 가치 · 목표 · 이익을 증진하는 일
목표 · 전 세계적으로 강력하고 효율적인 민주적인 지방자치 정부의 증진 · 회원 정부들 간의 단결 및 협력의 증진 · 국제사회(특히 유엔)에서의 지방정부의 효율적인 정치적 대표성 보장 · 지방정부와 관련된 범세계적 정보의 원천 역할 · 자유롭고 자율적인 지방정부 및 관련 기관들의 설립 · 강화에 대한 지원, 그리고 학습 · 교류 · 능력 구축에서 범세계적인 원천의 역할 · 경제 · 사회 · 문화 · 직업 · 환경 개발의 증진과, 훌륭한 거버넌스, 지속가능성, 사회적 포용의 원칙에 기초한 대중의 봉사 · 인증 및 젠더 평등의 증진과 국제법 및 UCLG의 가치 · 정책에 비추어 정당하지 못한 모든 유형의 차별과의 투쟁 · 지방 거버넌스의 다양성을 반영한 강력하고 민주적인 UCLG의 구축 · 지방정부 간 분권 및 국제협력 · 세계시민들 간 상호 학습과 우애의 수단으로서 자매결연과 파트너십의 증진 · UCLG 임무 · 가치 · 목표의 틀 내에서 정책 · 프로그램 · 구상의 개발
과업 · 적극적인 로비 및 옹호 · 주창 · 국제사회에서 지방정부의 핵심이슈에 대한 정책 · 입장의 증진 · 유엔 및 기타 국제기구들과의 적극적인 협업 · 지방자치 · 국제협력의 원칙에 기초한 구상 및 행동프로그램의 개발 (특히 분권 및 재정기금 개발을 통한 개발) · 교류 · 파트너십의 국제적 플랫폼 구축을 통한 지방정부의 능력 강화 · 회원 지방정부 간 네트워크 강화 지원을 통해 지방정부의 필요에 부응하는 세계적 재화 및 서비스의 개발 · 지방정부, 지방 관련 단체, 국제적 단합, 노하우 교류에 관한 정보 원천 제공 · 전 세계에 대한 UCLG 관련 정보의 확산 · UCLG의 정치적 영향력 및 재정 자율성을 강화할 목적으로 각종 회의 · 행사 활동의 개최 및 멤버십의 확대

자료: 송기돈, 지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 지렛대, 2017

[그림 4-4] UCLG 규약

세계지방자치단체연합은 위 규약을 실행하기 위한 체계적인 거버넌스 구조를 갖고 있다. 의사결정구조는 총회(General Assembly), 세계이사회(World Council), 집행이사회(Executive Bureau)로 구성된다. 총회는 전반적인 정책방향을 담당하는 최고지위를 갖는다. 세계이사회는 정책 작성을 담당하고, 총회에서 결정한 정책들의 실행을 책임진다. 집행이사회는 세계이사회로부터 문제 해결을 위임받은 기관이다. 집행이사회는 12개의 위원회, 6개 실무 그룹(Working Groups), 2개의 TF(Task Force)를 두고 정책을 수행한다.

이 중 한 위원회가 도시외교를 담당하여 국제개발협력과 도시외교 이슈를 조언하는 역할을 맡고 있다. 세계지방자치단체연합은 지구 전 지역을 다룬다. 7개 지부를 두어 아프리카(UCLG Africa), 아태지역(UCLG-ASPAC), 유라시아(UCLG Eurasia), 유럽(CEMR), 중남미(FLACMA), 중동 및 서아시아(UCLG MEWA), 북미(FCM)의 각 지역별로 활동을 전개한다. 도시 간 네트워크로 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 정교하게 체계가 짜여져있다(송기돈, 2017).

(2) 세계지방자치단체연합(UCLG)의 활동

세계지방자치단체연합은 현재 약 140개국 240,000개 회원 도시 및 지역정부와 민간분야 회원이 참여하는 방대한 조직으로, 전 세계 도시 및 지역정부가 도시외교의 의제로 삼아야 할 행동노선을 제시한다. 구체적으로 도시 시장과 지역정부 수장 회의를 주최하고, 유엔에서 지역정부를 위한 어젠다를 주창하며, 국제 훈련 프로그램을 주관하는 등의 역할을 한다. 매년 세계총회를 여는데, 총회별 결정사항은 다음 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] UCLG의 역대 '세계총회(World Congress)'별 주요 내용 및 결정 사항

UCLG 세계총회	회의 배경·목적(총회 모토)	주요 내용 및 결정 사항
2004. 5 제1차 세계총회 (프랑스 파리)	새로운 제도화를 위한 창립 회의 Cities, Local Governments, the Future for Development	UCLG창설 • IULA(1928)의 기반 계승 및 확대 • UTO 및 METROPOLIS와의 통합 도시·지방정부의 미래 발전 의제 • 지속가능 발전 부문(9개) • 지방 분권 및 민주주의 부문(5개) • 협력과 외교 부문(5개)
2007. 10 제2차 세계총회 (한국 제주)	도시화의 새로운 관리 양식 Changing Cities are Driving our World	지방정부의 우선적 의제 특성화 • 기후변화, 지구환경 보호 평화·발전의 기반 구축 • 평화·인권·문화 등 도시의 다양성 증진 MDGs와 민주주의 성취 노력 • 글로벌거버넌스에서의 지방정부 위상 강화 GOLD I 채택(2008) 기반 조성 • 지방분권에 관한 최초의 연구보고서
2010. 11 제3차 세계총회 (멕시코 시티)	지구화·도시화에 적합한 미래 도시상(像) 모색 Global Cities, Local Impacts	도시화에 대한 분석적 인식 • 도시화 속도, 지역·국가·도시별 다양성 등 The City of 2030: Our Manifesto 채택 • 참여·포용, 안전·평화, 책임공유·파트너십 등 12개 미래 도시상 제시 GOLD II 채택
2013. 10 제4차 세계총회 (모로코 라바트)	국제도시운동(IULA) 100주년 기념 SDGs·UN-Habitat III 관련 지방정부 로드맵 규정 Imagine Society, Build Democracy	주요 4대 요청 사항 제안 • 평화 세계의 정립 • 포용·참여·단결·민주·정의 사회의 구축 • 존엄한 삶의 환경 조성 • 진정한 글로벌 파트너십 주요 공약 • 평화와 개발을 UCLG 행동의 중핵화 • SDGs의 지방화를 위한 단일 글로벌 의제화 • UN-Habitat III와 개발의제의 도시의제화 GOLD III 채택
2016. 10 제5차 세계총회 (콜롬비아 보고타)	새로운 도시의제 설정 Local Voices for a Better World	The BogotáAction Agenda 채택 • 지방-국가-글로벌 차원의 UCLG 행동의제 A New Urban Agenda 채택 관련 공동선언 • UN-Habitat III 회의 관련 GOLD IV 채택

자료: 송기돈, 2017, 지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 지렛대

2016년 보고타 세계총회에서는 21세기 지방자치단체가 초점을 맞추어야 할 의제와 권고 사항을 다음 [표 4-4]와 같이 발표했다.

[표 4-4] UCLG의 21세기 지방정부 글로벌 의제의 행동노선 및 권고사항

차원	목표·방향	부문	권고 행동
지방 차원	새로운 도시 의제의 현장 실현화	관리 능력	· 지방정부의 전략적 관리능력 개선
		시민사회 관계	· 활력적· 자율적 시민사회의 협력과 참여 촉진
		관리능력 기반	· 도시 및 지방주체들의 통합적 기획 구비
		인프라· 서비스	· 질적· 탄력적 인프라와 기본서비스 접근성
		경제발전	· 일자리· 사회융집을 위한 경제적 기회 증진
		빈곤· 불평등· 인권	· 도시· 지역거버넌스에서 도시권 위상 중심성
		기후변화· 재난	· 저탄소 탄력성 도시· 지역으로의 이행
		문화	· 사람중심 문화정책을 통한 지방 유산· 창조성· 다양성 증진
		평화구축과 개발	· 갈등 예방, 교량· 대화 구축, 평화문화 증진
국가 차원	새로운 다층거버넌스 체제 구축	지방 분권	· 공유거버넌스와 효율적 분권화를 위한 제도적 프레임워크의 갱신
		지방 정책	· 지방주체들과 협의를 통한 국가의 도시· 지역 정책의 일관성· 통합성 구축
		지방 재정	· 지속가능하고 일관적인 국가하위 재정시스템
		지방 거버넌스	· SDGs 및 NUA에의 지방정부의 관여
국제 차원	지방정부의 글로벌 위상 적정화	글로벌 거버넌스	· 국제개발기관들 관리구조에의 지방정부 참여
		재정 메커니즘	· 지속가능 인프라· 서비스 위한 재정수단 창출
		분권 협력	· 분권화된 도시 간 협력 지원과 혁신을 위한 학습· 지식의 공유

자료: 송기돈, 2017, 지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 지렛대

연합은 전 지구적으로 모든 도시들이 다루어야 하는 다양한 의제를 실현하기 위한 시스템으로서의 도시외교를 주창했다. 이에 세계지방자치단체연합 내에 ‘개발협력·도시외교 위원회(Development Cooperation and City Diplomacy Committee)’를 두고 2008년 세계도시외교회의를 열어 ‘헤이그 도시외교 의제’를 발표했다. 여기서 다음과 같은 임무를 수행하는 활동이 도시외교라고 공식적으로 정의했다: “시민들이 평화, 민주주의, 번영 속에서 함께 생활할 수 있는 안정된 환경을 창출할 목적으로 수행하는 사회적 결합, 갈등의 예방·해결, 갈등 후 재건”이다(UCLG & The City of the Hague, VNG International,

2008). 즉 평화구축(peace-building)을 중점 목표로 제시하고 있다. 이 개념은 세계지방자치단체연합의 평화구축 실행계획으로 구체화된다. 이는 지구적 분쟁에서 평화구축 및 재건을 주도하는 유엔 평화유지활동(UN peace-keeping operation)과 연계되기도 한다.

세계지방자치단체연합이 평화구축을 도시외교의 중심에 두고 있다는 점은 명확하지만, 연합이 추진하는 도시외교 의제는 아래 [표 4-5]에서 나타난 바와 같이 다양한 스펙트럼을 갖고 있다. 이에 비추어볼 때 연합의 주요 목적은 평화구축에만 한정되지 않고 확장되어 해석되어야 한다. 다시 말해, 평화구축을 포함하여 광범위한 분야의 글로벌 문제에 공동으로 대응하기 위한 도구로서 도시외교를 추구한다고 볼 수 있다. 세계지방자치단체연합에서 정의하고 있는 도시외교는 다음 [표 4-5]에서와 같은 개념으로 구체화된다.

[표 4-5] 「헤이그 도시외교의제」 (1): 배경적 내용의 구성체계와 핵심 내용

대분류	문제영역	제목	핵심 논의 또는 결정 사항
배경적 내용	출발점	상황·배경	■ 폭력적 갈등에 의한 시민 안전·복지의 위협
		공동 관심사	■ 갈등 예방·제거, 인권 보호, 평화·정의 성취
	도시외교	도시외교 개념	■ 평화·민주주의·번영, 사회적 응집, 갈등의 예방·해결, 갈등 후 평화구축재건의 도구
	갈등 인식	갈등 원천	■ 상호차이에 의한 공동체 간 비용·극단주의
		갈등 성격	■ 갈등의 다양한 원천과 지속가능개발 가능성
	평화(구축)	여성	■ 평화구축에의 적극적 여성 관여의 불가피성
		군사와 도시	■ WMD의 포기와 도시의 군사목적화 반대
		인권·다양성	■ 평화와 개발 기반으로서의 인권·다양성 존중
	지방정부	평화구축 역할	■ 효율적 분권화와 지방자치의 조건화 요청
		의무	■ 평화구축 의제와 국제개발에 대한 기여
		접근방식	■ 다수준파트너십(중앙정부·국제제도·시민단체)
		지원	■ 평화적 환경조성을 위한 지방정부 요청 지원
	고려 사항	이해관계 주체	■ 평화·정의·인간안전을 위한 다수주체의 필요
		지방정부 역할 인식	■ 지방정부의 시민 최근접성에 대한 인식 전환
		도시외교의 기여	■ 지방정부 리더십을 통한 평화구축에의 기여

자료: 송기돈, 2016, 지방정부 국제기구를 통한 도시외교의 제도화 기반과 특성 연구

[표 4-6] 「헤이그 도시외교의제」 (2): 실행활동과 행동계획

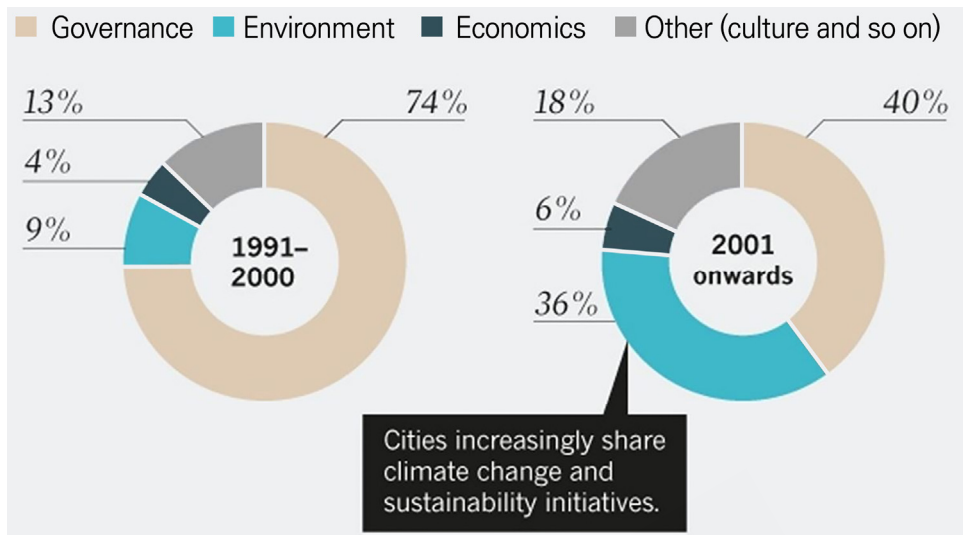
평화구축의 활동 범주	UCLG의 구체적 행동계획
평화구축구상의 개발	○ 국내외의 대중적 관심 유도과 시민사회·국제기구와의 협력 ○ 갈등 대상지역에서의 요원 활동 증대
지방정부의 역할 인식	○ 중앙정부·다자제도의 평화개입전략 규정과 평화구축구상에 대한 지방정부 참여 보장 ○ 정부 간 국제기구들과 도시외교의 비전 공유 양해각서 체결 ○ 도시외교기금 설립과 중앙정부·국제제도에 대한 재정지원 ○ 지방정부의 주체성 및 완전한 참여를 위한 국제사회의 환기 ○ 원조 주체에 대한 지원 및 현장 전문가들의 참여 보장
도시외교의 질적 개선	○ 연구·자료 웹사이트 구축과 훈련프로그램 및 문서자료의 제공 ○ 대학·연구소와의 적극적 협력 모색 ○ 여성들의 참여 증대 노력
평화 문화의 증진	○ 지방정부의 평화증진 방식과 정책 일관성에 대한 정보 제공 ○ ‘지방정부 평화상’의 제정 ○ 다문화 간 대화 및 인식 제고를 위한 도구 개발
지방정부에 대한 지원	○ 세계지방정부연합의 가이드라인 제안 ○ 타 국제기구들의 권고에 대한 수용 ○ 지방정부 간 도시외교의 옹호 및 수월화

자료: 송기돈, 2016, 지방정부 국제기구를 통한 도시외교의 제도화 기반과 특성 연구

세계지방자치단체연합은 위 [표 4-6]에서 도시가 중요시해야 하는 의제와 정책 방향을 제시한다는 의미가 있다. 기후변화에 대한 대응뿐만 아니라 빈곤, 불평등, 인권 등 도시에 서 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 제시하는 것이다.

2) 기후온난화 문제 공동대응: C40 활동을 중심으로

세계의 수많은 도시 네트워크 중 상당수가 환경에 초점을 맞추고 있고, 환경 분야에서 가장 가시적인 성과를 내고 있다. 다음 [그림 4-5]를 보면, 2000년대에 결성된 도시 네트워크 중 36%가 기후온난화 문제 등 환경의 지속가능성과 관련된 활동을 펼친다. 또 다양한 종류의 도시 네트워크, 이를테면 EuroCities, Metropolis 등도 기후변화 공동대응을 주요 어젠다에 포함한다. 이 중에서 C40의 활동이 가장 두드러지고 잘 알려져 있다.



자료: Acuto, 2016

[그림 4-5] 글로벌 도시 네트워크 기후온난화에 초점

(1) C40를 통한 도시외교 성과

C40는 기후온난화 이슈에 대해 도시에서 취할 수 있는 구체적인 조치를 시행하기 위해 협력하는 86개 메가시티 네트워크다. C40 회원도시는 전 세계 GDP의 25%를 차지한다. C40는 지식 공유 등 기후 관련 정책을 집행하는 데 있어 구체적인 도시 간 협력에 초점을 맞춘다(C40, 2015b). C40의 이사장이자 전 의장인 Michael Bloomberg는 “도시들 간에 정치적 의지를 다지고 행동을 촉진하여 COP 21(Conference of Parties 21, 당사국 총회)에 구체적인 해결책을 제시하기 위하여(raise political will and mobilise action among cities...bringing concrete solutions to COP 21)” 유엔 사무총장의 도시 및 기후변화에 관한 특사(Special Envoy for Cities and Climate Change)로 임명되었다(UN, 2014). 유엔에서도 C40 활동이 공식적으로 인정받은 셈이다. C40에 참여하는 도시는 [표 4-7]과 같다. 현재까지 C40 총회별 성과는 다음 [표 4-8]에 정리했다.

[표 4-7] C40 참여도시

회원유형	권역	수	참여도시
정회원도시	아시아	12	델리, 다카, 도쿄, 뭄바이, 방콕, 베이징, 상하이, 서울, 자카르타, 카라치, 하노이, 홍콩
	남·북아메리카	13	뉴욕, 로스앤젤레스, 리마, 리우데자네이루, 멕시코시티, 보고타, 부에노스아이레스, 상파울루, 시카고, 카라카스, 토론토, 필라델피아, 휴스턴
	유럽	9	런던, 로마, 마드리드, 모스크바, 바르샤바, 베를린, 아테네, 이스탄불, 파리
	아프리카	4	라고스, 아디스아바바, 요하네스버그, 카이로
	오세아니아	2	멜버른, 시드니
협력도시		18	암스테르담, 오스틴, 바르셀로나, 바젤, 창원, 코펜하겐, 쿠리찌바, 하이델베르크, 밀라노, 뉴올리언즈, 포틀랜드, 로테르담, 샌프란시스코, 산티아고, 시애틀, 스톡홀름, 밴쿠버, 요코하마
옵저버도시		5	베이징, 오슬로, 베네치아, 싱가포르, 상하이

자료: C40.com

[표 4-8] C40의 주요 성과

장소	참여도시	주요성과
런던 (2005년)	18개	· 기후변화 대응을 위한 도시 간 협력체제 구축 합의 · 기후변화 대응 기술혁신 및 상업화 전략 합의
뉴욕 (2007년)	51개	· 건물에너지 합리화 사업 추진 · 세계 주요 대도시 간 기후변화 관련 정책공유 · 기후변화 대응 공동선언문 및 사업계획 채택
서울 (2009년)	80개	· 도시의 기후변화 대응 성과와 과제 · 저탄소 도시를 향한 정책, 효과적인 적응대책, 탄소배출량 논의 · 서울선언문 채택
상파울루 (2011년)	-	· Clinton Climate Initiative(CCI) Cities Program 시작 · 세계은행 및 ICLEI와 공식 협력관계 구축
요하네스버그 (2014년)	-	· CCI 프로그램과 C40 공동으로 개최 · 리질리언스 도시 논의
멕시코시티 (2016년)	90개	· 대기질 개선협약 채택(2025년까지 경유차 금지) · 보행친화도시를 향한 정책에 합의
코펜하겐 (2019년)		· 예정

자료: C40.com

C40(2015b)는 “도시가 앞서 나가는 방법을 증명하는 것을(demonstrating how cities are leading the way)” 전략적 목표로 삼고 있다. 즉 도시를 글로벌 거버넌스에서 주도적인 역할을 수행하는 주체로 만들기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 2011년에는 빌 클린턴 전(前) 미국 대통령이 이끄는 클린턴 재단의 Clinton Climate Initiative를 C40에 통합시켜 대중의 관심을 끄는 데 성공했다. 최근에는 클린턴 재단과 함께 도시가 직면한 환경과 기후변화 위험을 평가하는 평가 프로그램을 만들어 공개하는 성과도 냈다.

실질적으로는 2014년을 기준으로 C40 도시들은 8,068건의 지역 기후 조치를 입안하여 실행했고(C40 and Arup, 2014a: 12), 2017년 기준으로는 9,831건의 기후변화 대응책을 마련했다. C40에 따르면 2020까지 645메가톤의 이산화탄소 배출을 줄일 수 있고, 이는 28억 달러에 해당하는 편익이다(Acuto, 2016).

C40 회원도시들은 각 도시의 다양한 정책을 공유했다. C40의 라틴 아메리카 시장단 포럼(Latin America Mayors Forum)은 저공해 자동차 LEV(Low Emission Vehicles) 네트워크를 구성하고, 그 후속 조치로 런던에서 열린 글로벌 청정 버스 정상 회담(Global Clean Bus Summit in London)에 많은 도시가 참여해 “청정 버스 선언문(Declaration on Clean Buses)”을 발표했다. C40로부터 지원을 받은 24개 서명국들은 글로벌 차원에서 “지역의 공기 질을 향상시키고(improve local air quality)” “시민들의 삶을 보호하는 데(protect the lives of their citizens)” 기여하고자 했다(C40, 2015a; Mayor of London, 2015; Urquhart, 2015). LEV 네트워크는 주민들의 관심사인 공기 질에 대한 문제를 글로벌 안건으로 가져오는 데 기여했다. 그리고 시민들의 일상에 영향을 미치는 구체적인 정책을 글로벌 안건으로 제시한 사례이다.

C40는 긴장관계에 있는 국가 간에도 긍정적인 프로그램을 실행시킨다. 세계 최초로 도시 배출권 거래 프로그램을 시작한 도시는 중국에 있는 C40 베이징, 상하이와 선전에 대표단을 보내 그들의 예비 프로그램을 지원했다. 도시외교가 중국-일본의 국가 간 긴장을 넘어서 기후온난화를 위한 공동의 노력을 지지한 것이다.

C40에서는 기후변화뿐만 아니라 다른 분야의 정책들도 적극적으로 제안된다. 2014년 Johannesburg에서 열린 C40 시장단 정상 회담(Mayors Summit)에서 밀라노(Milano)

시장 Pisapia는 “도시 식품 정책 협정(Urban Food Policy Pact)”을 제안했다. 이는 “지속 가능성과 사회정의를 구현하는 식품 제도를 구축하는 데 세계에서 가장 많은 수의 도시들이 참여하는 것을(the largest number of cities in the world in building food systems centred on sustainability and social justice)” 구상했다. 그 이후 밀라노는 내용을 구체화하기 위해 46개 도시들과 함께 논의했고, 2016년 세계 식품의 날(World Food Day)에 60여 개 주요 도시들이 이 정책안에 서명했다. 도시에서 제안된 이러한 계획은 유엔 사무총장의 공식적인 지원을 받았고, 유엔 기관들(즉 FAO, UNDP, UN-HABITAT와 WHO) 및 국가 정부의 실제적인 참여를 이끌 수 있었다(City of Milan, 2015a, 2015b, 2015c).

또 다른 예로, C40의 녹색 성장 네트워크(Green Growth Network)를 통해 코펜하겐(Copenhagen) 시장 Jensen은 “코펜하겐 솔루션(Copenhagen Solutions)” - 시민들을 위해 친환경과 삶의 질을 높이면서 동시에 경제성장을 촉진하기 위한 일련의 아이디어 - 을 촉진하기 위해 다른 도시들에 외교 사절을 파견했다(City of Copenhagen, 2014a, 2014b). 코펜하겐시 관계자는 “규모는 작지만, 우리는 지역 차원에서 솔루션을 실행할 수 있으며, 다른 도시들과 함께 글로벌 기후 발전에 영향을 줄 수 있음을 보여줄 수 있다 (Despite our small size, we are able to show that it is possible to implement the solutions [at local level] and come together with other cities to impact the global climate development)”고 말했다(Koon-hong Chan, 2016).

C40에서 위의 프로그램이 가능했던 이유는 도시 공무원들이 참여하는 도시 간 외교 활동을 제도화했기 때문이다. C40는 COP에서 C40 시장단 정상 회담(Mayors Summit) 등 이목을 끄는 이벤트로 시장들의 관계를 강화한다. 다른 한편으로 C40 네트워크는 정기적인 교류를 통해서 실무진 간의 긴밀한 협력을 촉진한다. 한 가지 예로, LEV 네트워크 회원들은 1년 동안 대면 회의와 화상회의 등을 합쳐 25회 이상 교류했다(Urquhart, 2015).

C40의 도시대상(Cities Awards)은 기후온난화를 줄이기 위해 혁신적인 정책을 시행하는 도시에 수여하는 상으로, 글로벌 기후 거버넌스에서 도시의 역할을 확장시키고자 하는 또 하나의 활동이다. 또한 C40를 통해 시민들을 글로벌 정책에 연결시키기 위해서 투표로 선별하는 “시민이 뽑는 상(Citizens' Choice Award)”을 도입하기도 했다(C40, 2014b).

C40의 전략적 방향을 논의하는 데 있어, 브라질 리우데자네이루(Rio de Janeiro, Brazil) 시장인 Eduardo da Costa Paes는 “정부와 시민들 간 공동 작업을 증진하기 위해 오픈 데이터와 소셜 미디어 및 디지털 미디어 활용(employing open data and social and digital media to increase collaboration between governments and their citizens)”을 강조했다. C40는 전 세계 도시와 “도시 및 기후 변화에 관한 정보를 공유하기(share information on cities and climate change)” 위해 미디어 기업인 Clear Channel Outdoor와 협력 관계를 맺었다. 그 목표는 “시민들을 C40 도시에 연결시키는(connect citizens to their C40 Cities)” 것이다. 공동목표를 위해 회원도시 간 정보공유에 아무런 장애가 없는 것이다. 국가 간 외교에서는 찾아보기 힘든 점이다(Koon-hong Chan, 2016).

이러한 예시들은 C40라는 네트워크를 플랫폼 삼아 국제적으로 당면한 이슈에 대해 도시들이 앞서가는 정책을 제시할 수 있는 가능성이 충분하다는 점을 증명한다. 이는 국제사회에 필요해서가 아니라, 자국 도시에서 환영을 받는 정책이기 때문이다. C40의 가능성은 유엔도 인정했다. 이미 도시 리더를 특별 사절로 파견하고, 기후 정상회담에 도시정부를 초청하여, 유엔은 C40 도시들에게 국제활동 공간을 마련해주었다.

(2) 파리기후협정 탈퇴 이후 C40 대응

최근 C40가 주목을 받게 된 계기는 2017년 6월 미국 트럼프 대통령이 파리기후협정에서 탈퇴하기로 결정했을 때였다. 온실가스 배출을 제한하려는 전 세계적인 기후 행동의 핵심 지지자였던 국가 및 지역뿐 아니라, 기후 협상에 지속적으로 기여해온 NGO 등 각계각층에서 다양한 반응이 있었다. 이때 가장 주목할 만한 반응은 C40에서 나왔다. 당시 C40의 장인 Micheal Bloomberg의 주도로 도시가 기후변화에 대한 글로벌 대응을 강하게 주문한 것이다. 국가주도 외교의 실패와 함께 도시외교의 가능성을 보여주는 이 사례를 좀 더 살펴볼 필요가 있다⁴⁸⁾.

파리협정은 교토 의정서 이후 가장 진일보한 기후온난화 협정으로 평가받는다. 2020년

48) 이 사례는 Emmanuelle Pinault & Agathe Cavicchioli (2017). Trump's Withdrawal from the Paris Agreement Shines Light on City Climate Leadership의 내용을 재정리했다.

부터 각 국가가 스스로 결정한 기후 목표를 등록하는 국가감축목표(NDC: Nationally Determined Contributions) 틀을 만들었다. 또 파리 회의에서는 과학자들이 안전한 것으로 추정된 한도 내에서 글로벌 평균 온도 상승을 유지하기 위해 국제적으로 법적 구속력이 있는 세부협정들이 체결되었다. 협정은 체결 이후 발표되었고, 현재 197개국이 서명했다. 그 중 153개국은 이미 비준을 완료했다. 파리 협정의 주요 내용을 요약하면 아래와 같다.

파리 협정의 주요 내용

- 195개 당사국 모두 지구 온도 상승폭을 산업화 이전보다 2°C보다 낮게 제한
- 자발적 온실가스 감축의무 이행 독려
- 국가별로 상향된 감축목표 제시(NDC: Nationally Determined Contributions)
- 2020년부터 개발도상국에 최소 1,000억 달러 기후변화 대처 자금 제공

미국이 탈퇴한 이후 유럽 연합, 중국, 인도 및 여러 나라 지도자들은 파리 협정이 재협상 대상이 아님을 분명히 했다. 그리고 2017년 5월과 7월, G7과 G20 공동 선언을 통해 기후 변화 대응에 대한 노력을 재확인했다. 두 번의 공동 선언에서 미국 연방 정부는 제외되었다. 특히 G20 정상회담은 파리 협정에 대한 트럼프의 발표 이후 열린 첫 번째 다자간 회의였다. 정상회담에 앞서, C40 시장들은 공동선언문, 청원, 그리고 국가, 투자자, 사업체 및 NGO와 캠페인을 벌여 기후에 관한 G20의 입장을 촉구했고, 파리 협정이 지속되어야 한다는 점을 확인하는 분명한 신호를 요구했다. 그 결과 G19는 공동 선언문에 파리 협정은 “불가역적인(irreversible)” 것이라 정의했고, 2050년까지의 전략을 포함하여 협정을 이행하기 위한 실행 계획에 합의했다. 미국은 공동 선언문에서 이 문구를 지지하지 않는다고 발표했고, 실행 계획도 채택하지 않았다.

트럼프의 발표에 대한 가장 압도적인 반응은 도시를 비롯하여 전 세계 다양한 비국가 행위자(non-state actors) 집단에서 나왔다. 전(前) 뉴욕 시장이자 당시 C40 이사회 의장이었던 Michael Bloomberg는 유엔 예산에서 미국 지분이 없어지는 것에 대한 보상으로 유엔 기후변화 사무국에 1,500만 달러를 약속했다. 이에 미국 내 수백 곳의 도시, 대학, 사업체들은 www.wearestillin.com이라는 온라인 플랫폼을 개설하고 “우리는 여전히 참여한다(we are still in)”라고 선언했다. 지금까지도 모금운동을 대대적으로 전개하고 우수정책을 공유하는 등 공동행동을 취하고 있다.

트럼프의 발표 한 달 후에는 로스앤젤레스 시장 Eric Garcetti의 주도로 미국 359개 도시의 시장들이 공동선문을 채택하여 “파리 기후 협정의 목표를 채택하고, 존중하며, 옹호하기 위해” 노력한다고 결의했다. 파리 협정의 목표를 채택하는 방법에 대한 정책 툴킷(toolkit)도 만들어 배포했다. C40의 현재 의장이자 파리 시장인 Anne Hidalgo는 트럼프 대통령의 결정에도 불구하고, C40 도시들은 계속해서 대담한 기후 행동을 개척하고 이행해 나갈 것이라고 말했다. “도널드 트럼프의 결정과 관계없이, 전 세계 위대한 도시들, 특히 미국 C40 12개 도시들은 파리 협정을 이행하기 위해 해야 할 일을 해 나갈 것입니다.” 스톡홀름과 케이프타운에서 멜버른과 멕시코까지, C40 회원도시를 비롯한 50개 도시들은 공동 선언을 통해서 파리기후협약 지지를 표명했다(Koon-hong Chan, 2016).

C40에 영감을 받아 미국 도시와 주정부는 독자적으로 기후변화 대응정책을 추진하고 있다. 포틀랜드(Portland)와 피츠버그(Pittsburgh) 시장은 100퍼센트 재생 가능 에너지 목표를 채택했고, 뉴욕(New York), 시카고(Chicago), 워싱턴 D.C.(Washington D.C.) 시장은 파리 협정의 목표를 자체적으로 달성할 수 있도록 정책을 수립하는 행정명령에 서명했다. 행정명령은 자국 도시에서 법적 구속력이 있는 문서로, 도시의 모든 정책에 큰 영향을 준다.

이러한 노력들의 성과를 정량적으로 알 수 있는 지표는 아직 없다. 그러나 도시 지도자들이 광범위하게 파리협정을 지지한다는 점은, 국가가 아니라 지방자치단체가 지속가능한 미래로 향하는 길을 선도하고 있음을 보여준다.

3) 요약: 도시 네트워크의 가능성과 한계

Herschel & Newman(2017)은 도시가 국제외교에 중요한 행위자가 되려면 다음과 같은 조건을 충족해야 한다고 했다. 첫째, 도시들의 집합적 네트워크 구축 및 참여, 둘째, 국가에 의존하지 않고 도시가 다른 국제기구들을 상대하는 로비활동, 셋째, 국제질서에서 기득권을 행사하는 국가 및 국제기구를 상대로 도시가 자체 의제들로 관여하는 방식이다. 이는 도시 간의 네트워크를 결성해야만 할 수 있는 일들이다. 즉 도시 네트워크는 지방자치단체가 세계 외교무대에서 활동하는 데 매우 중요한 전제조건인 셈이다.

도시 간 국제네트워크의 핵심 기능은 도시계획에 영향을 미칠 수 있는 정책에 대해 정보를 공유하는 플랫폼으로서의 역할이다(Bouteligier, 2014). 도시 네트워크는 도시들이 서로 학습하고 공동으로 기획할 수 있는 포럼을 공식화하고 제도화한다. 즉 도시 네트워크는 도시들이 하나의 집단으로 행동하고 함께 뭉쳐서 주어진 공유 목표를 달성할 수 있도록 하는 기회를 제공한다. 네트워크를 통해 개별 도시들이 자체적으로 얻지 못하는 기술, 지식, 자원을 지원받을 수 있다. 여러 도시 네트워크들은 점점 더 지식 중개인으로서 역할에 초점을 두고 있다. 실제 세계지방자치단체연합은 정책공유를 통해 실질적인 협력을 이루기 위한 상당히 체계적인 구조를 갖추고 있었다.

물론 도시들이 제안하고 공유하는 정책은 교통, 식품, 대기 질 등 여전히 지역적 솔루션에 초점을 맞춘다. 그러나 C40나 세계지방자치단체연합과 같이 플랫폼으로 기능하는 도시 간 네트워크가 글로벌 의제를 발의하고 이에 대해 목소리를 내는 힘이 점점 커지고 있다. 그 이유는 국가 간 외교와 달리 도시들은 이념적 차이를 넘어, 더 깨끗한 공기와 같이 시민들에게 실질적으로 의미 있는 결과를 가져다주기 위해 “공동의 이익(co-benefits)”을 강조하기 때문이다(Koon-hong Chan, 2016).

Fernández는 이렇게 언급한다. “공통의 문제에 직면할 때, 도시들은 훨씬 더 적극적이 되며, 상호 이익을 위한 주제에 기꺼이 참여하고자 한다...이들은 서로 이야기를 들어주고, 공동으로 노력하며, 도움을 주고 지원을 기꺼이 하고자 하는 마음을 갖고 있다(When facing common challenges, cities are much more positive and willing to engage in the topic for mutual benefits...they have the willingness to listen, collaborate, help and support each other). C40 시장들 간에는 서로 애정과 상호 존중이 있다: 친근한 협력, 열린 마음... G20을 소집할 때에는 결코 볼 수 없는 어떤 것이 있다(There's a lot of love and mutual respect among C40 mayors: friendly cooperation, open-arms...something that you'll never see when you gather the G20)”(Fernández, 2015). 비슷한 맥락에서 Sarfatti도 “도시들은 함께 모일 때 대립할 가능성이 있음에도 불구하고, 국가들이 모일 때보다 훨씬 더 구체적인 논의를 한다 (Whenever cities get together, despite possible confrontation, there is much more concrete aspect of discussion than nation-states getting together)”고 언

급했다. Okano 또한 도시들은 “국가 정부보다 훨씬 더 나은(much better than national governments)” 방법으로, 실용적인 협력을 위해 이념적·역사적 부담은 버린다고 했다(Koon-hong Chan, 2016). 도시는 Barber가 언급한 주권의 제약이 없기 때문에, 국가 간 현안과 긴장을 초월할 수 있다. 주권으로부터 자유롭고 초당적이며 실용적인 특성 덕분에 도시들은 상당한 수준의 협력을 추진할 수 있는 잠재력을 갖는다. 정책공유 플랫폼인 C40의 활동은 이 점을 명확하게 보여준다.

2_평화구축 및 분쟁 후 재건을 위한 도시외교

도시외교는 분쟁 후 평화구축을 위해서도 역할을 수행하고 있다. 그러나 도시가 이러한 영역에서도 외교적인 활동을 펼치는 게 적절한지에 대해서는 논란이 있다. 가장 설득력 있는 논거는 국가 간 분쟁에서 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. 실제로 분쟁 이후 중앙정부 주도로만 평화구축 또는 재건활동이 전개되면, 도시민의 안전과 이익이 제대로 구현되지 못할 가능성이 있다. 그래서 도시의 수요를 가장 잘 이해하는 지방자치단체가 평화구축 및 분쟁 후 재건을 위한 도시외교에 적극적으로 참여해야 한다는 논리가 성립한다. 여기서 도시외교는 분쟁으로 인프라가 파괴되고 폐기물 처리, 식수 공급 등 기본적인 서비스가 제공되지 못하는 도시와 지역에서 시민들이 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 매개 역할을 한다. 도시는(제3국 지방자치단체를 포함하여) 중요한 역할을 수행할 역량과 가능성이 충분하다. 기본적인 서비스 제공이야말로 지방자치단체의 핵심 역할이기 때문이다. 즉 평화구축 활동이 도시외교의 한 축이라는 점은 분명하다.

마지막으로 지방자치단체는 군대를 보유하고 있지 않기 때문에 분쟁이나 평화구축 과정에서 무력을 사용할 수 없고, 따라서 평화적인 해결책을 제시하는 데 초점을 맞춘다는 점도 도시외교의 긍정적인 역할로 언급된다(Pluijm and Melissen, 2007). 역사적으로도 도시외교의 시작은 제2차 세계대전 이후 패전국과 승전국 도시 간의 Twinning Project

였고, 세계지방자치단체연합의 핵심 목표 중 중요한 한 가지도 평화구축이다.

그렇다면 평화구축은 정확하게 어떤 개념인가? 평화구축(peace-building)이란 분쟁 이후 갈등의 근본 원인을 제거하여 평화의 조건을 만드는 제반활동을 일컫는 개념이다. 갈등에서 평화로 가는 과정은 때로 두 단계로 구성된다. 무력 분쟁이나 갈등이 고조되면, 즉각적인 목표는 무장 폭력을 종결시키는 것이다. 이 과정은 때로 일종의 평화협정으로 이어지는데, 일반적으로 평화창설(peace-making)이라고 한다. 갈등이 종결되어 폭력이 부재하는 상황을 ‘소극적 평화’라 한다. 그러나, 근본적인 갈등의 원인을 다루지 않고 무기를 내려놓도록 하는 것으로는 폭력을 영구적으로 종식시키기에는 충분하지 않은 경우가 많다. 많은 경우에, 분쟁이 끝나고 나서 거의 바로 다시 대규모 폭력이 반복된다. 반면에 적극적 평화는 영구적으로 폭력이 없는 상태를 말하며, 갈등의 근본 원인을 다루어 시민들이 평화적으로 문제를 해결해나가는 지속 가능한 구조를 창출해 내는 것이다. 적극적 평화를 향하는 과정을 일반적으로 평화구축(peace-building)이라 한다.

UN의 평화 의제(Agenda for Peace)에서는 평화구축을 ‘사람들 간에 평화를 강화하고 자신감과 안녕을 발전시킬 수 있는 구조를 확인하고 지원하기 위한 종합적인 활동’이라 정의한다. 유엔에서 수행하는 ‘평화유지(peace-keeping)’ 활동이 평화에 대한 위협을 방지할 목적으로 군사활동 중심으로 이루어진다면, 평화구축은 비군사적 사회·경제활동이 중시된다. 즉 세계지방자치단체연합이 평화구축을 핵심적인 목표로 제시하는 이유는, 지방자치단체가 군사적 성격을 수반한 활동을 수행할 수 없다는 특수성을 고려한 것으로 볼 수 있다. 분쟁으로 인해 직접적인 피해를 입는 지역이 도시가 될 가능성이 높다는 점을 고려할 때, 갈등 이후에 지방자치단체가 평화구축 활동에 참여할만한 충분한 근거와 당위성은 명확하다. 이런 맥락에서 지방자치단체는 중앙정부보다 도시민들의 실질적이고 다양한 필요에 더 잘 대응할 수 있다고 보는 것이 세계지방자치단체연합의 시각이다 (송기돈, 2016).

지방자치단체는 평화구축을 위해 국제 협력을 요하는 프로젝트 및 프로그램을 수행하면서 자국 국가 이외에도 타 분쟁국가의 지방자치단체와 장기적인 관계를 맺고 있는 경우도 있고, 국제 플랫폼에서 함께 일하기도 한다. 유엔기구, 과도기적 행정부, 평화 유지군, NGO와 같은 국제 행위자들은 평화구축활동에서 점점 더 지방자치단체의 역할을 인정하

고 있다. 최근 유럽 의회의 지방자치단체 당국 및 지역 의회(Congress of Local Authorities and Regions of the Council of Europe)는 도시외교를 “갈등 지역의 시 정부 당국이 해당 지역 이외의 하나 이상의 시 정부 당국으로부터 지원을 받는 활동(city diplomacy is defined as the activity whereby a municipal authority in a conflict area receives support from one or more municipal authorities outside of the area)”이라고 정의하고, 2008년 도시외교를 평화구축에 필요한 우선적인 활동으로 장려해야 한다고 유럽의회 장관위원회(Committee of Ministers)에 권고했다. 즉 유럽에서는 시민사회에서 지방자치단체가 갈등 지역에서 긍정적인 역할을 수행할 수 있다는 생각이 저변에 깔려있다. 지역 민주주의가 폭력으로 훼손되고 있을 때 제3국 도시의 지식과 경험이 가치가 있다는 시각이 자리잡고 있는 것이다.

그렇다면 평화구축을 위한 도시외교는 어떤 사례들이 있을까? 이 영역에서의 도시외교는 1) 분쟁 전 갈등을 예방하고 평화를 유지하기 위한 도시외교, 2) 분쟁 중 평화를 이루기 위한 도시외교, 3) 분쟁 후 평화구축을 위한 도시외교의 세 가지로 나눌 수 있다.

1) 분쟁/갈등을 예방하고 평화를 유지하려는 도시외교

국가 간 분쟁이 일어나기 전 갈등이 심화되는 것을 예방하고 평화를 유지하고자 수행되었던 도시외교 사례들이 있다. 2003년 미국 정부가 이라크 전쟁을 일으키려 할 때, 미국 도시들은 Cities for Peace 조직을 결성하여 이라크 전쟁을 피하자는 공식적인 견해를 백악관에 전달한다. 1,300만 인구를 대표하는 70개 도시가 참여하여 공식적으로 결의안을 만들었으나 성과는 미미했다. 비슷한 예로 1991년 크로아티아와 보스니아 간 전쟁을 막기 위해 유럽과 구(舊) 유고슬라비아 도시 간 외교활동을 펼쳤으나 결과적으로 실패했다.

현재까지도 계속되는 도시외교 사례로, 평화를 위한 시장모임(Mayors for Peace)이 있다. 1982년 일본 히로시마 시장의 주도로 설립되었고, 핵무기 폐기에 대한 사회적 의식 향상을 통해 핵전쟁을 예방하려는 목적을 갖고 있다. 2013년을 기준으로 156개국의 1,524개 도시가 참여하고 있어, 현재 많은 도시가 참여하고 있는 대표적인 네트워크로 꼽힌다. 이 네트워크는 1982년 유엔 군비축소회담에서 히로시마(Hiroshima)와 나가사키

(Nagasaki)시가 주도한 평화선언을 근거로 결성되었다. 세계적인 전쟁으로 가장 피해를 보는 지역은 도시라는 입장을 바탕으로 평화 구축을 위해 만들어졌다. 2020년까지 핵무기 근절을 위한 ‘2020비전 캠페인’을 연다. 이 캠페인의 목적은 도시에 초점을 맞춰, 세계 평화를 위해 한목소리를 내게 하는 것이다. 현재까지는 잘 알려지지 않았고, 정치적인 영향력도 미미한 게 사실이다. 특히 20세기 강대국의 핵무기 증강계획을 막지 못했다. 도시들이 모여 핵무기 없는 세상을 위한 캠페인을 벌인다는 게 터무니없이 들릴 수도 있다. 그러나 지방자치단체는 비슷한 활동을 전개하는 NGO에 비해서는 정치적 파워가 강하고, 따라서 세계의 거의 모든 국가가 참여한다면 가시적인 성과를 낼 수 있을 것이라고 기대하고 있다(Pluijm and Melissen, 2007).

2) 분쟁 중 평화를 이루기 위한 도시외교

전쟁 등 갈등이나 분쟁이 있을 때, 평화를 이루기 위해 제3국 도시에서 외교활동을 펼친 사례가 있다. 대표적으로 팔레스타인 지역은 이스라엘과의 충돌이 항상 일촉즉발의 상황에 있는 현재진행형 분쟁지역이다. 1990년대에 이 지역에서 캐나다 지방자치단체들이 ‘팔레스타인 지역 도시관리프로그램(Palestinian Territories Municipal Management Program)’의 사업을 기획하여 수행했다. 이 프로그램은 도시관리를 위한 역량강화와 시민참여 확대를 목표로 폐기물 관리, 금융 관리 체계 마련, 훈련 등의 사업을 추진했다. 그 외에도 2005년 이 지역에서 네덜란드 헤이그시가 주도하여 이스라엘 도시, 팔레스타인 도시, 그리고 네덜란드를 비롯한 제3국의 도시들이 ‘Municipal Alliance for Peace in the Middle East’를 결성하여 3자간 평화유지 활동을 벌였다. 그 외에도 2000년대 초반 미국-이라크 전쟁 때 US-Middle East Twinning Projects로 덴버-바그다드(Baghdad), 달라스-키르쿱(Kirkuk), 필라델피아-모술(Mosul) 간 자매결연이 맺어졌다. 그러나 전쟁 중이었던 이라크의 안보문제로 사업범위는 제한적이었다(Pluijm and Melissen, 2007).

비교적 성공적인 사례로 1980년대 네덜란드 도시가 중심이 되어 니카라과에서 벌어지고 있던 분쟁에 대해서 목소리를 냈던 사례가 있고, 남아프리카의 인종차별정책인 아파르트헤이트(Apartheid)에 반대하는 운동을 전개한 도시외교 사례가 있다.⁴⁹⁾

(1) 니카라과의 정치적 상황에 대한 네덜란드 도시외교

1970년대 중앙아메리카 니카라과(Nicaragua)는 미국의 동맹이자 독재자인 Somoza 일가가 통치했다. 마르크스주의 이데올로기를 따르는 산디니스타(Frente Sandinista de Liberacion Nacional, FSLN 또는 Sandinista National Liberation Front)는 정부에 대한 대중 저항 운동을 조직하고 내전을 일으켰다. 내전 이후 산디니스타가 1980년 니카라과에서 권력을 장악했다. 문맹 탈출 캠페인과 기타 사회복지 프로그램을 이용하여, FSLN 정부는 국민들의 생활을 개선하고자 했다. 당시 미국 대통령인 지미 카터는 니카라과에 대해 중립적으로 접근했지만, 그 뒤를 이은 레이건은 니카라과를 공산주의의 위협으로 인지했고, 군사적 수단으로 산디니스타 정부를 전복시키려 하였던 집단인 콘트라(Contra) 반군을 지원했다. 미국은 1990년까지 콘트라에게 광범위한 재정 및 정치 지원을 제공했다. 1989년 니카라과 정부와 콘트라는 콘트라의 비무장화와 자유롭고 공정한 민주주의 선거를 포함하는 평화정착에 합의했다.

1980년대 초반 유럽에서는 산디니스타에 동조하는 운동이 성장했다. 특히 1978년 네덜란드에서는 ‘니카라과 위원회’를 설립했고, 대도시에서도 지방 니카라과 위원회가 만들어졌다. 니카라과 위원회는 네덜란드 도시들과 니카라과 도시들 간에 자매결연을 위한 로비 활동을 시작했다. 이 캠페인으로 몇 년 사이에 15건이 넘는 자매결연이 성사되었다. 이 자매결연은 미국의 외교정책을 거부하는 것을 의미했고, 정치적으로도 상당히 큰 의미를 갖는 사건이었다. 도시의 니카라과 위원회는 좌파 정당의 지원을 받았고, 시의회에서 입지가 탄탄한 대서양 기독교-민주당(Atlantic Christian-Democratic party: CDA)의 후원을 받았다.

① 자매결연(twinning)을 통한 니카라과 도시문제 해결

자매결연 후 수년 동안, 네덜란드 도시의 니카라과 위원회 또는 네덜란드-니카라과 자매결연 재단(Dutch-Nicaragua Twinning Foundation)과 니카라과 도시 간의 협력은 견고했다. 공식적인 자매결연 구조가 다수의 이슈 및 주제에 대한 업무협력을 촉진했다. 지

49) 니카라과와 남아프리카를 대상으로 한 네덜란드 도시외교 사례는 Dion van den Berg(2008)를 주로 참조했다.

방자치단체 당국은 지역 민주주의 구축 및 도시문제 해결에 관해 협력했고, 위원회 또는 재단은 주택, 교육, 스포츠, 건강관리 등을 다루는 구체적인 프로젝트에 초점을 두었다. 수차례 상호 방문했고, 대부분의 경우에 공무원과 시민운동가, 자원 봉사자들이 참여했다. 네덜란드-니카라과 자매결연은 장기간 협력하면서 지역 문제 해결에 필요한 지식 컨설팅, 맞춤형 프로젝트 발굴 및 수행, 기반시설 설계 및 구축에 도움을 주었다.

도시 간 네트워크는 국가적 네트워크로 발전되었다. 1986년 국가 니카라과 위원회와 네덜란드 도시, 그리고 자매결연 재단은 ‘국가 의회 도시 자매결연 네덜란드-니카라과 (National Council City Twinning Netherlands-Nicaragua, LBSNN)’를 설립했다. 목표는 아이디어와 정보 교류를 조직하고 협력을 촉진하는 것이었다. LBSNN은 네덜란드와 니카라과 두 곳에서 도시 협력 파트너들을 지원했다. 또한 니카라과에서 치러진 선거에서 중요한 역할을 수행했다. 수년에 걸쳐 LBSNN은 네덜란드 도시 간 협의회인 VNG(International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities)와도 협력했고, 네덜란드 외무부와도 다양한 프로젝트를 공동으로 수행했다.

1980년대 네덜란드 정부는 니카라과에 재건 원조를 했지만(연 2,200만 유로), 동시에 미국의 정치적 간섭과 콘트라에 대한 원조에는 침묵했다. 1990년대에 네덜란드-니카라과 결연 체제에 다양한 정부 자금이 흘러들어갔으며, LBSNN의 20주년 행사에서 니카라과 협력부처의 Mrs. Agnes van Ardenne은 네덜란드-니카라과 자매결연의 중요성을 인정하며 이렇게 말했다. “지난 10년간, 도시 간 네트워크는 니카라과 민주화에 중요한 기여를 하였습니다.”

② 정치적 변화에도 지속되는 도시 간 협력

네덜란드 도시가 니카라과를 지원하게 된 것은 내전에 대한 분노에서 발전된 것이었다. 자매결연은 이에 대한 입장 표명이었다. 1990년에는 산디니스타가 선거에서 패했고, 산디니스타에 반대하는 NO(National Opposition Union, Union Nacional Opositora) 연립 정부에서 새로운 시장들이 임명되었다. 네덜란드 도시들에서 관계를 지속할지에 대한 토론이 시작되었다. 많은 네덜란드 도시들이 니카라과 도시와의 유대를 끊지 않기로 결정했지만, 선거 이후 문을 닫는 지방 니카라과 위원회도 많았다.

그러나 협력은 계속되었다. 1998년 니카라과는 허리케인 미치(Mitch)로 완전히 파괴되었다. 전국적인 인도주의적 조치로, 니카라과와 자매 결연한 네덜란드 도시들과 LBSNN는 700만 유로를 모금했다. 이들은 니카라과 정부와 협력하여, 지방자치단체의 행정개혁을 촉진하는 특별 역량 구축 프로그램을 실행하기로 결정했다. 1990년대 네덜란드 지방자치 단체는 직원 교류와 전문가 방문을 활용하여 니카라과에서 지방분권 개혁을 지원했다. LBSNN와 VNG 모두 원조와 자문을 제공했다. UN이 2000년에 밀레니엄 개발 목표(MDG)에 착수했을 때, LBSNN와 자매결연 도시들은 MDG 실행을 근거로 관계를 더욱 발전시켜나갔다. MDG 실행을 위해 4가지 우선 협력사항을 제시하였는데, 세금 제도, 전략 기획, 주택, 교육이었다. 네덜란드 지방자치단체는 니카라과 도시에 지식 컨설팅을 수행했고, 시민사회 조직들과 함께 구체적인 프로젝트를 진행했다.

(2) 네덜란드 도시의 남아프리카 아파르트헤이트(Apartheid) 반대운동 전개

네덜란드와 남아프리카는 초기 식민지라는 특성과 언어의 유사성으로 인해 항상 특별한 관계를 유지해왔다(아프리카ンス어는 17세기 네덜란드어에서 발전했다). 남아프리카에는 많은 네덜란드 가족들이 살고 있었다. 식민지 지배가 끝난 이후에도 네덜란드에서 남아프리카 문제는 항상 관심의 대상이었다. 제2차 세계대전이 끝난 이후 남아프리카에서는 백인 우월주의자들이 득세하고 있었고, 탈식민지화에 따른 빈곤, 인종차별, 인권 침해 등의 문제가 산적해있었다. 그러나 아프리카 국회(African National Congress, ANC)는 1960년 해산되었으며, 넬슨 만델라를 포함한 흑인 지도자들은 Robben Island 감옥으로 보내졌다. ANC는 추방되어 무장 투쟁을 시작했고, 남아프리카 내에서 흑인 인식 운동(black conscious movement)이 성장했다. 오랫동안 서방 세계는 아파르트헤이트 정부를 지원했지만, Sharpeville 대학살(1961년)을 기점으로 변화가 일어났다. 남아프리카에서 인종 격리에 대한 저항이 일어났으며 1983년에 통일 민주 전선(United Democratic Front, UDF)이 결성되었다. 이때서야 네덜란드 정부도 마지못해 남아프리카 정부를 비판하기 시작했다.

① 네덜란드 도시의 반(反) 아파르트헤이트 활동

네덜란드에서는 1960년대부터 수많은 반(反) 아파르트헤이트 조직들이 활발히 활동했다. KZA(Komitee Zuidelijk Afrika, Committee Southern Africa)가 가장 활발한 조직이었다. 또한 많은 도시와 마을에서 시민단체들이 아파르트헤이트 제도에 반하여 로비 활동을 펼쳤다. 1980년대 중반까지 KZA는 네덜란드 지방자치단체에 문화, 경제 및 스포츠 보이콧 등 다양한 방식을 동원하여 반(反) 아파르트헤이트 캠페인을 지원했다.

네덜란드의 많은 지방자치단체들은 실제로 그러한 역할을 했고, 정치적인 성명을 발표했다. 10곳 이상의 지방자치단체가 남아프리카에 투자한 기업들에게 사업의 중단을 요청했다. 당시 네덜란드는 남아프리카와 활발하게 교역하고 있었다. 지방자치단체는 중앙정부에 경제 제재를 요청하기도 했다. 1986년 암스테르담(Amsterdam)시는 공식적인 반(反) 아파르트헤이트 도시라 선언했다. 남아프리카를 겨냥한 정치적인 행동이었다. 다른 지방자치단체도 그 뒤를 따랐다. 지방자치단체들은 지방의 반(反) 아파르트헤이트 단체들과 함께 캠페인을 벌였고, 보수적인 정당의 시의회 구성원들에게 지지를 받았다.

1987년 KZA와 적극적인 지방자치단체 당국들은 특별 조직 LOTA(Lokale Overheden tegen Apartheid, 아파르트헤이트에 반대하는 지방자치단체)를 설립했다. 66개 시 정부와 3개 지방이 여기에 참여했다. LOTA는 정치 성명을 발표하고, 남아프리카 투자 회수 캠페인을 펼쳤다. LOTA는 지방자치단체가 주관하는 프로젝트를 개발하여, 남아프리카로 소규모 지방자치단체 대표단을 파견했다. 1980년대 후반 LOTA와 네덜란드 지방자치단체들은 남아프리카에서 흑인들이 설립한 조직인 Civics을 지원하기 시작했다. 1988년에 실시한 남아프리카 지방 선거에서 Civics 출신 후보들이 압도적인 득표를 하였다. 이들은 지방 정치에서 중요한 역할을 하기 시작했고, 아파르트헤이트 제도를 버리라고 국가를 압박했다.

② 주택문제를 활용한 네덜란드 도시의 반(反) 아파르트헤이트 활동

1990년 반(反) 아파르트헤이트 운동의 상징인 넬슨 만델라(Nelson Mandela)의 석방과 그를 대통령으로 선출한 1994년 선거 이후, 네덜란드와 남아프리카 사이에는 더 굳건한 관계가 만들어졌다. 1991년 LOTA는 아파르트헤이트 제도 이후에도 Civics를 지원할 방

법에 대해 논의했고, LOTA와 네덜란드 지방자치단체 당국은 주택 문제를 우선 사항으로 다루기로 결정했다. 아파트헤이트 체제하에서 주택 정책은 매우 정치적인 주제였다. 따라서 주택정책에서 아파트헤이트 이후를 생각한다는 것은 근본적으로 새로운 정책 개발을 의미했다. 1991년 VNG는 남아프리카 지방자치단체 공무원들을 위한 연수 프로그램을 만들었다. LOTA는 Municipal Platform Southern Afrika(GPZA, Gemeentelijk Platform Zuidelijk Afrika)라고 다시 이름 짓고 남아프리카와 협력했다. 수많은 네덜란드 도시 당국이 LOTA, 그 후에는 GPZA에 합류했고, 남아프리카에서 과도기적 이행을 연착륙시키는 데 필요한 구체적인 일을 하고자 했다. 첫 GPZA 회의에서 Civics에 대해 지속적으로 지원하고, 남아프리카 지방자치단체 공무원들을 위한 연수 프로그램을 구성하기로 결정했다.

1994년 선거에서, 추방되었던 ANC가 압도적으로 승리하면서 재건 개발 계획(Reconstruction Development Plan, RDP)을 수립하고 1996년에 착수했다. 이 계획은 국민들의 직접적인 생활개선을 가장 시급한 우선 사항으로 두었고, 주택 문제가 여기에 포함되었다. 남아프리카 중앙정부는 모든 지방자치단체에 '통합 개발 계획(Integrated Development Plan, IDP)'을 정교하게 만들 것을 지시했다. 더 많은 주택을 건설하고 수도 및 위생 작업을 함께 실시하면서도, 모든 인종 집단이 함께 살 수 있는 마을을 만드는 게 핵심이었다. 그러나 남아프리카의 지방자치단체들은 그러한 계획을 현실화시킬 수 있는 역량을 갖고 있지 못했다. 비전, 행정 역량과 재정이 모두 부족했다. 이때 GPZA의 지원이 결정적이었다.

물론 네덜란드 도시들과의 협력이 항상 성공적이었던 것만은 아니다. 네덜란드 측에서 인종적으로 얽혀있는 지역에 대한 이해부족, 정책을 기획하고 실행하는 데 있어 유연성 부족, 그리고 시민참여적 모델의 부족이 문제를 야기하기도 했다. 그러나 주택정책만큼은 네덜란드 지방자치단체와 네덜란드 주택공사가 참여하여 기여할 수 있었다.

3) 분쟁 후 평화구축을 위한 도시외교

분쟁 후 평화구축을 위한 도시외교는 현실적으로 도시외교가 가장 효과적일 수 있는 영역이다. 앞서 언급한 바와 같이 분쟁/갈등을 겪은 도시는 인프라가 파괴되어 기본적인 서비

스가 제공되지 못하는 경우가 많다. 이 경우에 타국의 지방자치단체가 도시외교를 통해 교통, 식수, 주택 등의 기능을 지원할 기회를 얻을 수 있고, 이러한 역할은 중앙정부보다 지방자치단체가 더 역량을 갖고 있는 분야이다. 재건과 평화구축을 위한 도시외교로 네덜란드 도시를 중심으로 한 사례가 많다.⁵⁰⁾

(1) 유고슬라비아 전쟁 종식을 위한 도시의 전략적 역할

발칸(Balkan)반도는 20세기 후반까지도 냉전과 분쟁이 끊이지 않는 곳이었다. 그 중에서도 유고슬라비아 왕국의 사정이 가장 복잡했다. 5개의 민족으로 이루어져 있고, 헝가리인 등 많은 소수민족이 살고 있으며, 4개의 언어(크로아티아어, 보스니아어, 마케도니아어, 세르비아어)와 2개의 문자를 쓰고, 3개의 종교가 뒤엉켜있어 분쟁의 소지가 다분했다. 다양하고 복잡한 민족으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 민족주의, 자본주의, 공산주의가 격돌하는 화약고 같은 지역이었다.

그러나 공산주의자 티토(Josip Broz Tito)를 중심으로 2차 세계대전에서 독일에 조직적으로 저항하며 단합했고, 해방 이후 1980년까지 티토가 35년간 집권하며 사회주의 노선을 걸었다. 티토는 중립을 표방하는 독자적인 노선으로 국민들의 지지를 받았고, 그의 카리스마로 유고연방을 평화롭게 유지할 수 있었다. 1980년 티토의 사망은 내전의 불씨를 되살렸고, 1989년 소련 공산주의 체제가 무너지면서 민족분쟁이 시작되었다.

1980년 티토의 사망으로 유고슬라비아의 분리 과정이 시작되었다. 슬로베니아, 크로아티아, 보스니아 헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로와 마케도니아에서 민족 정체성과 종교적 정체성이 수면 위로 떠올랐다. 민족주의 정치인들은 편파적 발언을 통해 기존의 사회경제적 차이(민족, 종교, 경제)를 심화시키고 이를 잔인하게 이용했다. 국제사회는 유고연방의 복잡한 갈등의 역사와 역학을 충분히 이해하지 못하고 있었고, 이에 적절하게 대응하지도 못했다.

50) 네덜란드 도시가 평화구축을 위해 펼친 도시외교 활동사례는 Dion van den Berg(2008)를 주로 참조했고, 바헤닝헨, 분스드레흐트 도시외교 사례는 Fons van Overbeek(2007)을 주로 참조했다.

슬로베니아와 크로아티아가 1991년 6월에 독립을 선언하고, 크로아티아에서 전쟁이 발발했다. 1992년 3월에, 보스니아 헤르체고비나에서 또 전쟁이 시작되었다. 이곳은 보스니아인(43.7%), 세르비아인(31.3%), 크로아티아인(17.3%) 그리고 기타민족(유대인, 로마인, 터키인, 독일인 등 5.5%)이 살고있는 지역이었다. 세르비아와 크로아티아의 정치 지도자들은 보스니아 헤르체고비나를 ‘더 큰 세르비아’와 ‘더 큰 크로아티아’로 분할하기를 바랐다. 국제사회에서 다양한 평화 계획을 제안했지만 모두 실패했다. 사라예보는 1,000일 이상 포위되기도 했다. 1995년 일련의 잔혹한 행위(스레브레니차의 대량 학살 등)가 알려진 후 미국이 참전을 선언했고, 미국과 전쟁 당사자들의 협상 끝에 데이튼(Dayton) 평화협정으로 이어져 1995년 12월 전쟁이 종결되었다.

① 보스니아(Bosnia) 투즐라(Tuzla)시 재건 협력 사례

1981년 긴장이 고조되고 있던 때에, IKV(Interchurch Peace Council)라 불리는 네덜란드의 평화활동 NGO는 네덜란드 지방자치단체 정책네트워크(Dutch Network for Municipal Peace Policy)와 부다페스트 시장과 협력하여 구(舊) 유고슬라비아에서 도시 평화 컨퍼런스(Municipal Peace Conference)를 조직했다. 이 컨퍼런스는 유고슬라비아의 상황을 전 세계에 알리기 위한 노력이었고, 여기서 부다페스트 시장(Demsky Gabor)과 델프트 시장(Huib van Walsum)은 유엔 특별사절인 Cyrus Vance에게 긴급 서신을 보내어 보스니아 헤르체고비나에 유엔 평화유지군의 배치를 요청했다. 유엔은 이 요청에 응답하지 않았다.

1993년 IKV를 위시한 시민단체 네트워크는 ‘Blankets and Protection for Bosnia’ 캠페인을 지원했다. TV를 통해 전국적으로 홍보하여 더 많은 참여를 유도했다. 1997년까지 IKV 등은 ‘구(舊) 유고슬라비아에 대한 지방자치단체 계획(Desk for Municipal Initiatives on Former Yugoslavia)’에 파트너로 참여했다.

1995년 전쟁이 끝난 후 보스니아에서 파괴는 엄청났으며 많은 소수집단이 고향에서 쫓겨났다. 난민들의 수는 220만 명에 이르는 것으로 추정되었다. 데이튼 평화협정(Dayton Peace Agreement)은 스릅스카 공화국(Repulika Srpska)과 Bosniak-Croat Federation을 탄생시켰다. 이 연방에는 10개 주가 있었다. 이 중 5개 주에서는 보스니아

인들이 다수였고, 3개 주는 크로아티아인들이 대부분이었다. 그리고 2개 주에는 다양한 민족들이 혼재되어 있었다. 중앙정부는 장악력이 약했고, 오히려 주정부가 정치적으로 강력한 권한을 갖고 있었다.

보스니아의 투즐라(Tuzla)시는 이러한 상황에서 상당히 적극적으로 전쟁을 끝내고 평화 구축을 위해 힘썼다. 1994년 10월에 국제 세미나를 개최하여 전 세계에 내전의 참상을 알리려 노력했고, 1995년 전쟁이 끝난 뒤에는 평화 및 인권 기구 hCa를 설립하여 연례 총회를 개최했다. 1995년 회의에서 TALDI(Tuzla Agency for Local Development Initiatives, 지역 발전 계획을 위한 투즐라 기관)와 보스니아 지역 사회를 원조하는 ABC (Assistance to Bosnian Communities) 공동체 원조 프로그램의 기반을 마련했다. ABC 프로그램의 주요 목표는 6만 명의 전쟁 난민들이 유입된 투즐라시 지역의 재건을 지원하는 것이었다.

ABC 프로그램의 핵심은 ‘갈등 후 상황’에 놓인 도시에서 물리적 재건과 민주화(민족 간 협력 포함)를 지원하는 프로그램이었다. 단기적으로는 직접적인 생활 조건을 가시적으로 개선하는 것을 목표로 했다. ABC 프로그램은 교육, 문화, 청년, 노인, 트라우마 치료, 그리고 난민 수용 등 모든 차원에서 소규모 기반시설 개선을 목표로 하는 약 100개 프로젝트를 수행했다. 여기에 네덜란드 중앙정부는 보조금을 제공했고, 네덜란드 지방자치단체와 NGO는 현물을 제공했다. 20개 네덜란드 지방자치단체와 75개 NGO들은 1996년에서 2000년까지 참여했다.

ABC 프로그램은 실현 가능성이 있는 도시(투즐라시)에서 현실적 요구를 적기에 파악하여 전략적으로 원조를 제공받은 성공적인 평화구축 도시외교의 사례로 남아있다. ABC 프로그램은 성공적이었고, 투즐라시에서도 긍정적으로 평가했다. 투즐라의 네덜란드 파트너 도시들은 프로그램을 성공적으로 마무리할 수 있었던 다양한 핵심 요소들을 제공했다. 프로젝트 수행과정에서 지역토착민의 적극적 참여, 실무 방문을 통한 정확한 현실적 요구 파악 등이 중요한 요소로 꼽혔다. 재정부족으로 이 프로그램은 2000년에 끝났지만, 당시 TALDI 이사였던 Mirza Kusljugic는 도시외교의 필요성을 다음과 같이 피력했다.

“분쟁 이후 전환 과정은 외교관들이 생각하는 것보다 더 많은 시간이 소요되며, 장기적인

지원이 많이 필요하다. 이제 평화의 시대가 왔지만, 지방자치단체들은 국제적인 지원이 부족하다. 나는 사람들과 조직들이 다시 한 번 전과 같은 실수를 하고 있다는 것을 알게 되었다. 전환 및 민주화의 과정은 결코 마무리되지 않았다. 우리는 지방자치단체에 대한 국제적 협력 관계를 계속 필요로 한다.”(Dion van den Berg, 2008: 115)

IKV 등 보스니아 재건에 참여한 시민단체 네트워크는 투즐라시에서 지방자치단체가 의미 있는 역할을 할 수 있는 가능성을 보여주었다. 여기서 지방자치단체와 시민들은 전쟁 중에 도시를 구하기 위해서, 그리고 그 후에는 다민족, 다종교 공동체로서 도시를 재건하기 위해 힘을 모았다. 시장과 지역의 다양한 조직들은 재건을 위한 여러 프로그램을 개발했고 해외의 파트너들을 참여시키기 위해 노력했다.

② 바헤닝헨(Wageningen) 주도로 이루어낸 크로아티아(Croatia) 라슬로보(Laslovo)/에른스티노보(Ernestinovo)/소돌로브치(Sodolovci) 협력

현재 바헤닝헨은 네덜란드에서 농업과 생명과학이 발달한 푸드 밸리(Food Valley)의 중심지이다. 이 도시에는 혁신적인 개발에 초점을 두고 있는 민간 기업이 120개 이상 있으며, 연구기관들이 식품, 영양, 생명 과학 및 건강 분야에서 연구를 수행한다. 바헤닝헨시는 자유의 도시로도 알려져 있다. 자유는 이 도시의 역사에서 중요한 부분을 차지한다. 독일 점령군이 1945년 5월 6일 항복한 곳이 바헤닝헨이었다. 네덜란드인에게는 제2차 세계대전의 종료와 바헤닝헨은 떼려야 뗄 수 없는 의미를 갖는다.

이러한 바헤닝헨 지방자치단체가 크로아티아령 도시들의 재건과정에서 협력한 사례가 있다. 유고슬라비아 전쟁 이전에는 중앙정부가 지역 및 지방자치단체를 통제했고, 국가적인 차원에서 정책과 재정 수단을 결정했다. 기업들도 정부 소유였다. 전쟁 후에는 중앙정부가 약화되고 크로아티아 지방자치단체 당국이 갑작스럽게 자체적인 권력을 얻었다.

전쟁 후 악화된 경제 상황의 결과로 여러 가지 장애와 부담이 나타났다. 특히 주로 농업 중심의 지역경제를 이루고 있었던 동크로아티아에서 경제상황이 어려웠고, 농업 부문을 전쟁 전 수준으로 회복하기 위한 투자가 거의 없었다. 새로 임명된 시장과 시의원들은 어떤 식이든 행정 업무에 경험과 지식이 없었다. 또한 그들은 지방자치단체 당국의 물리적, 행정적 재건, 구조적 실업, 민족 간 긴장, 그리고 재정착지로 돌아오는 난민들과 같이 갈

등과 관련된 문제들을 다루어야 했다.

내전이 일어나기 전, 동크로아티아 소도시 라슬로보에는 크로아티아 사람들과 세르비아인들이 살고 있었다. 그러나 전쟁 중에 완전히 파괴되었다. 1992년 전쟁이 끝난 뒤 얼마 후 라슬로보에서는 추방된 거주민들을 위한 계획을 수립했고, 첫 프로젝트는 크로아티아 청년들을 위한 여름 캠프를 열고, 기금을 모금하여 학교를 재건하는 일이었다. 그러나 모금액은 학교 전체를 재건하기에 충분하지 않았고, 재정지원이 필요했다.

당시 네덜란드에서는 유고슬라비아 재건을 돕는 운동이 진행되고 있었고, 바헤닝헨 시의 회에서 라슬로보를 돕기로 의결했다. 바헤닝헨시에서는 학교의 물리적 재건도 중요하지만, 다양한 민족 간의 공동 작업을 통해 이루어지는 과정을 더 중요시했고, 세르비아인들과 크로아티아인들이 다시 함께 일할 수 있는 기회를 마련해야 한다고 생각했다. 그래서 바헤닝헨시가 라슬로보 프로젝트에 참여하면서, 도시 내 다양한 집단들 간에 상호 이해를 정립하고 더 가까이 지낼 수 있도록 공동 작업을 촉진하는 것을 주요 목표로 삼았다. 그 때부터 바헤닝헨은 라슬로보 주민공동체들과 협력을 시작했고, 구체적인 프로젝트는 1998년이 되어서야 논의되기 시작했다.

초반에는 세르비아인들과 크로아티아인들이 좋은 관계를 유지하지 못했다. 서로 눈을 마주치기조차 싫어했다고 한다. 1998년 바헤닝헨시는 세르비아인들과 크로아티아인들의 대표단을 네덜란드로 초청했고, 어려운 점이 무엇인지 이야기하도록 했다. 수일 후 네덜란드 중립지역에서 상호 관점에 대한 의견을 좁힐 수 있었다. 바헤닝헨 대표단은 대화를 하도록 강요하지 않았지만, 고통스러운 역사에서 멀리 떨어진 곳에서 함께 앉아 있도록 설득한 것이다.

1998년 바헤닝헨 지방자치단체는 ‘동크로아티아 민주화 프로젝트’에 참가하기로 결정했다. 이 프로젝트는 여러 가지 실질적인 프로젝트를 수행하여 동크로아티아 재건을 도울 목적으로 시작되었고, 인프라 재건 등 여러 가지 분야를 포괄적으로 다루었다. 즉 다양한 프로젝트를 수행하여 전쟁으로 피해를 입은 지역의 재건에 기여하고, 크로아티아 사람들과 세르비아 사람들 간의 교류와 공동 작업을 촉진했다. 네덜란드 IKV가 조직하고 네덜란드 외무부에서 재정지원을 받아 대규모 프로젝트로 수행되었다. 바헤닝헨시를 포함하여 네

덜란드 9개 지방자치단체가 참여했고, 이 프로젝트는 2003년까지 지속되었다. 바헤닝헨과 그 파트너시와의 교류는 그 이후에도 2007년까지 계속되었다. 이렇게 공식적으로 형식을 갖춘 대규모 프로젝트를 시행하기 이전에, 학교 재건이나 대표단 초청 등의 소규모 프로젝트가 협력의 물꼬를 트는 데 도움이 되었다.

③ 분스드레흐트(Woensdrecht)-다르다(Darda) 협력 사례

1997년 네덜란드와 크로아티아의 협력이 구체화되고 있을 때, 크로아티아 다르다시 출신 대표가 네덜란드 방문 중 분스드레흐트시를 방문했다. 이 도시는 인구가 약 2만 명으로 다르다와 규모가 비슷했다. 다르다시는 도시 서비스를 재개해야 하는 상황에서 분스드레흐트시의 경험을 통해서 배우고자 하는 동기를 피력했다. 대표단은 분스드레흐트의 폐기물 처리 기관과 철/유리 재활용 기업을 방문했다. 다르다에서 지역의 상황을 분명하게 살피보기 위해, 크로아티아인들이 분스드레흐트를 방문한 후 오래지 않아 부시장과 정책 자문들로 구성된 네덜란드 대표단이 다르다를 방문했다. 다르다를 방문하는 동안, 폐기물 처리 서비스가 원하는 대로 작동하지 않는다는 점을 관찰할 수 있었다. 거리에는 쓰레기 더미가 크게 쌓여 있었고 그 위에서 아이들이 뛰노는 모습을 보았다. 협력의 최우선 순위는 폐기물 처리 서비스를 다시 가동할 수 있도록 하는 것으로 결정했고, 분스드레흐트의 지역 폐기물 처리 회사가 참여했다. 분스드레흐트시는 다르다에 트럭과 중장비를 기부했고, 다르다시 공무원을 네덜란드로 초청하여 폐기물 유지 및 수거에 관한 연수프로그램을 실시했다. 연수 프로그램 중에 다르다시 공무원들은 네덜란드 시의회에도 참석하여 도시 민주주의를 직접 경험하기도 했다. 비슷한 맥락에서 소방차 점검 및 차량 기부를 후속 프로젝트로 수행했다. 쓰레기 수거 및 응급 서비스와 같이, 일상적인 지방자치단체의 서비스를 주제로 삼아 수행한 도시외교 사례이다.

④ 캐나다-보스니아 헤르체고비나(Bosnia-Herzegovina) 주정부 협력

캐나다-보스니아 헤르체고비나 지방 및 주정부의 협력 프로그램(Canada-Bosnia & Herzegovina Local and Cantonal Government Co-Operation Program, CBiHCP)은 역량강화 프로그램으로, 보스니아-헤르체고비나의 투즐라주(Canton)에서 기반시설 및 주택 등을 관리하는 인력의 역량을 향상시킬 목적으로 수행되었다.

이 프로그램으로 캐나다로의 연수 견학방문이 대대적으로 이루어졌다. 연수를 위한 방문의 1차적인 목적은 기술적인 역량을 높이는 것이지만, 서로 대립했던 민족을 같이 타국으로 초대함으로써 앞으로의 재건을 위해 일해야하는 사람들 간에 장벽을 허물고 인간적인 관계를 증진하는 데 기여할 수 있다. 연구 견학이 평화와 통합에 어느 정도 기여하였는지 정확한 효과는 연구되어 있지 않다. 그러나 바헤닝헨시 도시외교 사례와 같이, 분쟁 중이었던 만날 수 없을 사람들의 학습을 위해 중립적인 환경으로 불러들이는 것은 평화구축을 위해 상당히 의미있는 도시외교 활동으로 볼 수 있다.

4) 요약: 평화구축을 위한 도시외교의 가능성

국가 간 분쟁을 예방하고 평화를 유지하려는 도시외교의 시도는 성공적이지 못했다. 분쟁 중인 국가에 영향을 미쳐 갈등상황을 종식시키려는 도시외교도 큰 힘을 발휘하지 못했다. 그러나 분쟁 후 평화구축과 재건을 위한 도시외교는 때때로 실질적인 결과를 도출했다. 아파르트헤이트가 종식된 후 네덜란드의 남아프리카 주택정책 지원사례나 보스니아의 투즐라시 사례, 바헤닝헨-크로아티아 협력은 지방자치단체가 어떤 도시외교로 재건을 도울 수 있을지를 보여준다.

도시외교는 국가와 지방을 연결하고, 시민 영역과 공공 정책을 연결하여 평화구축 과정에 가치를 더하는 역할을 할 수 있다. 물론 분쟁을 겪은 지역의 평화구축이나 재건에 가장 영향력있는 결정을 내리는 주체는 중앙정부다. 그러나 중앙정부는 일상에 미치는 결과에 대해서는 경험이 없고, 현장에서 무엇이 얼마나 필요한지 잘 알지 못하는 경우가 많다. 또 평화구축이나 재건에 참여하고자 하는 시민단체는, 좋은 의도를 갖고 있긴 해도 큰 그림을 보는 능력과 실행역량이 부족하다(Lederach, 1997). 투즐라시에 대한 지원은 시민단체 네트워크인 IKV가 시작했지만, 결과적으로 네덜란드의 지방자치단체들이 참여하는 도시외교의 모델이 되었다. 또 정치적인 성격이 배제된 주택, 폐기물, 교통, 학교재건 등 사람들의 일상에 기본적인 서비스를 매개로 도시외교 활동이 전개되었고, 제3국 도시에서 기본적인 서비스 제공을 위한 연수 프로그램을 기획하여 정치적 논란거리를 줄이고 분쟁 후 평화구축에 기여할 수 있었다. 네덜란드 도시외교 사례에서는 중앙정부의 재정지원도 도시외교를 지속시키는 데 중요한 역할을 했음을 볼 수 있었다.

결론적으로 지방자치단체가 평화구축에서 상당히 중요한 역할을 수행할 수 있다. 지방자치단체 지도자들은 중앙정부 지도자들을 잘 알고 있어 최고 지도자들이 대표하고 있는 더 넓은 맥락을 국민들에게 연결시켜 줄 수 있다. 즉 지방자치단체는 중앙정부와 시민들의 가운데에서 모두와 연결되어 있다. 그러나 중앙정부 차원에서 내려지는 결정과 판단을 지배하는 정치적 계산에 얽매어 있지 않다는 특징이 있다. 그래서 학교재건, 폐기물 처리, 주택공급 등 분쟁지역에서 평화구축에 실질적으로 필요한 프로젝트를 구상하여 시민들의 동의를 얻어 실행하는 데 중앙정부보다 지방자치단체가 더 효과적일 수 있는 것이다 (Lederach, 1997).

3_우수정책을 수출하여 수익을 창출하는 도시외교

국가 간 외교에서 상대국의 투자를 유치하여 일자리를 만드는 경제적인 수익창출은 외교의 목적 중 하나다. 도시외교를 통한 수익창출은 일반적으로 두 가지 경로로 이루어진다. 첫째, 도시외교를 통해 관광객과 해외 기업의 투자를 유치하거나 국제적인 이벤트를 개최하게 되면, 결과적으로 경제적 수익이 도시에게로 돌아온다. 이를테면 올림픽 유치도 수익을 창출할 수 있는 도시외교 기회를 제공한다. 올림픽을 유치하게 되면 막대한 경제적 수익을 낼 수 있는 것과 동시에 글로벌 도시로서의 위상을 강화할 수 있어 전 세계 주요 도시 지방자치단체가 관심을 갖고 있다. 물론 유치에 실패했을 때 입찰과정에서 막대한 자원을 활용해야 한다는 점에서 위험도 높다(Pluijm and Melissen, 2007; Beacom, 2017). 여기서 수익창출 도시외교는 전 세계에 어필할 수 있는 ‘도시브랜드’를 창출해야 한다는 공공외교의 과제로 귀결된다.

둘째, 도시외교를 통해 타 도시와 협력관계를 구축하여 정책과 지식을 수출하는 경로다. 서울시에서는 도시외교를 통해 개발도상국 도시에 정책 컨설팅을 수행하고, 인프라 계획 프로젝트를 다른 도시와 공동으로 수행하면서 수익창출의 기회를 모색한다. 교통정책, 상·하수도, 소방체계 등 우수정책과 경험으로 ODA사업을 시작하고, 이를 기반으로 정책을 수출하고자 2013년 해외도시협력과를 새로 만들었고, ‘서울시 우수정책 수출사업단’을 서울주택도시공사 내에 창단하여 수익창출 도시외교를 펼치고 있다.

두 가지 경로는 서로 연결되어 있다. 전 세계에 도시가 갖고 있는 우수정책과 선진화된 문화를 알리기 위해 도시의 특성을 대변하는 경쟁력있는 도시브랜드를 만들어야 한다. 이를 바탕으로 우수정책이 가능해진다. 이러한 수익창출 도시외교의 사례는 많지 않지만, 탁월한 성과를 내고있는 도시로 싱가포르가 있다.⁵¹⁾ 싱가포르는 국가이자 도시라는 특이점을 활용하여 IMF(International Monetary Fund), 세계은행(World Bank), 유엔개발 프로그램(United Nations Development Program) 등 국제무대에서 다양한 주체들과 어울리며 수익창출의 기회를 만들어내고 있다. 도시문제를 해결하는 혁신적인 정책을 국가 단위에서 외교부 등과 협력하여 수익을 창출하는 드문 사례라고 볼 수 있다.

1) 싱가포르의 수익창출 도시외교

싱가포르는 국제협력을 위해 SCE(Singapore Cooperation Enterprise)를 설립하고, SCP(Singapore Cooperation Program)를 통해 도시외교 활동을 전개한다. SCP는 싱가포르 외교부 주관으로 해외를 대상으로 시행되는 개발원조 프로그램이다. 정부 대 정부 연수가 주요 사업이고, 다른 국제기구가 참여하기도 한다. SCE는 SCP를 수행하는 외교부 산하기관이다. SCE는 싱가포르로부터 배우고자 하는 전 세계 도시들의 요청에 대응한다.

SCE는 싱가포르가 속한 국제기구의 회원국인 개발도상국과 주로 교류하면서 사업기회를 창출한다. 예를 들면, 아시아개발은행(Asian Development Bank), 영국연방 사무국(Commonwealth Secretariat), 유엔개발 프로그램(United Nations Development Program), 세계은행 그룹(World Bank Group) 등이 이에 해당한다. 싱가포르는 개발도상국 연수 프로그램을 통해서 수익창출 도시외교의 물꼬를 튼다. 제3세계 국가 공무원을 싱가포르로 초청하여 싱가포르의 거버넌스 체계, 교통, 교육, 의료, 도시계획, 정보기술까지 다양한 분야를 방문단에게 교육한다. 그리고 나서 싱가포르의 컨설팅이 이루어지고, 인력양성이나 공공부문 역량강화 프로그램 등 수익을 창출할 수 있는 실질적인 프로젝트로 연결된다. 지금까지 SCE는 모든 대륙에 걸쳐 30개국에서 150개 이상의 프로젝트를

51) 싱가포르의 수익창출 도시외교 사례는 Kent E. Calder의 Singapore, Smart City Smart State, 2016. Brookings Institution, Chapter 6을 주로 참조했다.

수행했다.⁵²⁾ 특히 아시아에서 활발하게 활동하고 있다. 몇 가지 예를 들면 [표 4-9]와 같다.

[표 4-9] SCE의 주요 성과

국가/도시	사업내용
인도네시아	반다르 람퐁(Bandar Lampoong) 민관협력 물 처리 시설 설립 관련 컨설팅
몰디브	관세청에 지적재산권, 식물병, 무역의 기술적 장벽(technical barriers to trade)에 대해 역량강화 교육
베트남, 하노이	하노이 건설부와 호치민 인민위원회에 도시계획 관련 답사 및 연수
중국, 장쑤성	산업단지 관리, 환경보호, 물류관리 관련 답사 및 연수
UAE, 아부다비	공공분야 인사관리와 행정조직 개발 자문, 관광진흥투자부(Tourism Development and Investment Authority) 토지규제, 노동력 역량강화 및 범죄자 재활 관련 답사
브라질, 미나스 제라이스	기본계획 수립 자문
오만	CMA(Capital Market Authority of the Sultanate of Oman) 재정전략 자문
사우디아라비아	킹압둘아지즈 대학교에 리더십 프로그램 개발 및 도시계획 일반투자 업무 컨설팅(General Investment Authority in urban planning)
나이지리아, 라고스주	환경계획 및 도시개발부(Lagos State Ministry of Physical Planning and Urban Development) 대상 도시계획 및 건축기준 연수 프로그램

자료: SCE, "International Partnerships" (www.sce.gov.sg/international-partnerships.aspx)

개발도상국 연수 프로그램을 진행하면서 제안되는 사업들은 호주, 캐나다, 독일 등 선진국들과 협력하여 수행하는 경우가 많다. 때로는 아시아개발은행, 영국연방국가의 동남아시아 개발계획을 담당하는 콜롬보 계획(the Colombo Plan), 유엔 아시아 태평양 경제사회 위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 국제원

⁵²⁾ SCE, "International Partnerships" (www.sce.gov.sg/international-partnerships.aspx) 참고

자력기구(International Atomic Energy Agency), 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization), 유니세프, 유엔개발 프로그램(UNDO) 등이 싱가포르와 협력해온 기관들이다. 몇 가지 사례를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 전자정부 기술 수출

싱가포르는 전자정부 분야에서 세계적으로 앞서있다. 싱가포르 정부는 크림슨 로직(Crimson Logic)이라는 국영기업을 설립해 약 30여 개국에 전자정부를 수출하고 있다. 전자정부는 국민들의 민원행정을 간소화한다. 또한 싱가포르는 무역수속, 사법행정, 세무, 의료, 정보보안기술 차원에서 전자정부 기술을 전 세계에 수출한다. 2013년도에는 오만에 전자 세관관리시스템을 수출했고, 2014년에는 케냐에 전자 단일통관창구를 개설하는 데 참여했다. 이러한 무역수속을 전자화시키는 프로젝트를 세계에서 약 20회 수행했다. 2015년에는 크림슨 로직은 르완다개발청(Rwanda Development Board)과 협력하여 전자정부 도입을 위한 르완다 기술제휴 프로그램(Rwanda Technology Association Program)을 시작했다.

(2) 중국에 싱가포르 우수정책 수출

지난 30년간 싱가포르와 가장 많이 협력한 나라는 중국이다. 싱가포르는 1978년 덩 샤오핑이 중국의 근대화를 추진할 때부터 강한 신뢰관계를 쌓았고, 중국 지도자들과 싱가포르의 친밀한 관계는 지금까지 지속되고 있다. 싱가포르는 중국과 문화가 비슷하면서도, 소규모 도시국가이기 때문에 중국에 위협적이지 않아 협력사업 추진이 비교적 수월하다.

2016년을 기준으로 SCE는 중국에서 20개 이상의 프로젝트를 수행하고 있다. 그 중 대부분이 중국 지방자치단체를 파트너로 하여 진행되고 있고, 중국의 지방 공무원들이 연수를 목적으로 싱가포르를 방문한다. 도시계획, 자연녹지, 환경, 에너지, 주택, 교통, 산업단지 등 도시문제의 많은 분야에서 연수 프로그램이 시행되고 있다. 다양한 연수 프로그램 이외에도 시범사업이 중국에서 진행 중이다. 특히 네 가지 사업을 통해 싱가포르 우수정책이 어떻게 중국에 수출되었는지를 살펴볼 수 있다.

① 쑤저우(苏州)시 산업단지

쑤저우 산업단지는 1994년에 조성되었다. 싱가포르가 중국 정부와 협력해 추진한 프로젝트 중 가장 규모가 크다. 쑤저우시 구도심 동쪽에 위치하고 80km² 부지에 120만 명 계획인 구로 기획되었다. 싱가포르가 착수하고, 삼성, UPS, 모토롤라 등 세계적인 기업들이 투자했다. 쑤저우 산업단지는 중국에 첨단산업을 유치하기 위해 조성된 단지다. 중국에서 전체 프로젝트 지분의 52퍼센트를 갖고 있고, 싱가포르 컨소시엄이 28퍼센트, 그 밖에 다국적 기업이 지분을 소유하고 있다.

② 톈진(天津) 생태도시

2007년 시작된 톈진 생태도시 사업은 31km² 크기 부지에 35만 명이 살 수 있는 환경친화적인 도시를 계획적으로 조성하는 프로젝트다. 중국에서는 자원을 효율적으로 사용하는 생태도시의 전형을 만들어, 지속가능한 개발의 모델을 구축하고자 했다. 톈진 프로젝트는 싱가포르 민간부문에서 영리를 목적으로 적극적으로 참여했다. 광저우나 쓰촨(四川)성 등 중국의 다른 지역/도시에서도 톈진 프로젝트를 본받아 비슷한 프로젝트를 시작했다.

③ 광저우(廣州) 지식기반도시

광저우 지식기반도시(Knowledge City) 프로젝트는 첨단 하이테크 산업을 끌어들이 수 있는 도시 창출을 목표로 2010년 시작되었다. 광저우가 속한 광둥성(廣東省)은 2000년대 까지도 노동집약적 수출산업에 머물러있었고, 광저우는 지역경제의 구조를 개혁하고자 했다. 정보통신기술, 생명공학, 제약, 청정환경기술, 소재산업, 문화산업, 과학교육 등에 관한 기업의 본사를 유치하고, 관련 시설을 끌어들이려 싱가포르와 협력사업을 시행했다.

광저우 지식기반도시는 123km² 부지에 위치하고 50만 명 예측인구를 바탕으로 계획되었다. 중국과 싱가포르는 합작으로 ‘중국-싱가포르 광저우 지식기반도시 투자개발 주식회사(Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City Investment and Development Company Ltd.)’를 설립하여 전반적인 프로젝트 기획과 추진을 담당했다. 2011년 말에는 ABB, 필립스, 지멘스 등 세계적인 다국적 기업들이 참여했다. 2012년에는 싱가포르 난양 공과대학에서 참여했고, 2014년에는 영국의 워릭대학교(University of Warwick)에서도 참여했다.

④ 충칭(重慶) 연결사업

2012년 충칭시 지방정부는 통신회사인 차이나 모바일과 사물인터넷 산업기반을 구축하는데 협력하는 협정을 체결했다. 여기에 싱가포르가 참여하면서 프로젝트가 구상되었다. 충칭 연결사업은 중국 중심부에 위치한 충칭시와 유럽대륙의 물리적인 접근성을 향상시키기 위해 철도 등 육상교통을 연결하고, 이를 바탕으로 금융, 통신, 항공, 물류의 네 가지 영역에서 유럽 대륙으로 진출하기 위해 인프라 기반을 다지는 사업이다.

충칭시와 싱가포르는 공동집행위원회를 설립하고, 2016년 싱가포르 기업 컨소시엄과 총 65억 달러에 달하는 11건의 계약을 체결했다. 현재는 물류와 금융에 초점을 맞추고, 충칭과 신장 자치구에서 유럽을 연결하는 철도 물류비용을 항공에 비해 60% 낮추려는 사업이 진행되고 있다.

(3) 기타 국가 우수정책 수출사례

중국만큼은 아니더라도 급격한 도시화를 경험하고 있는 인도, 현대화를 추진하는 르완다 등에서도 싱가포르 정책과 발전경험에 큰 관심을 갖고 있다.

① 인도

인도 도시개발부는 예전부터 싱가포르 모델을 연구해왔다. 새로운 도시를 계획하고 그 주변 지역을 체계적으로 개발할 때 항상 싱가포르를 참고한다. 2014년 싱가포르 무역청(International Enterprise Singapore)은 안드라 프라데시(Andhra Pradesh)주의 새로운 주도(州都) 아마라바티(Amaravathi)시와 주변 지역 기본계획 수립에 관해 양해각서를 체결하고 마스터플랜에 주도적으로 참여했다. 싱가포르는 경제성장, 환경보호, 사회적 측면에서 지속가능성을 동시에 추구하는 스마트 도시 개념에 바탕을 두고 기본계획을 만들었다. 마스터플랜에는 식수공급, 도로, 간선급행버스체계(Bus Rapid Transit) 등의 계획이 담겨있고, 정부 관료의 역량강화 교육 프로그램까지 다양한 요소가 포함되었다.

그 밖에도 싱가포르는 인도 카르나타카 산업지역개발위원회(Karnataka Industrial Areas Development Board)와 협력하여 방갈로르 국제기술단지(International Technology Park Bangalore) 건립에 참여했다. 케랄라(Kerala)주와도 도시관리 관련

프로젝트를 수행했고, 델리정부(Delhi Jal Board, DJB)와는 민관협력을 통한 하수시설 계획 및 역량강화 프로그램에 관해 논의를 진행 중이다. 또 방갈로르 상수공급·하수처리 위원회(Bangalore Water Supply and Sewage Board)와 오수 재활용 방안을 공동 연구했다.

2014년 인도에 모디(Modi)가 새로운 총리로 선출되어 스마트 도시 100개를 만드는 계획을 수립했다. 이로써 싱가포르 도시계획 경험이 인도로 퍼질 가능성이 더 커졌다. 모디는 아마라바티시를 시작으로 싱가포르가 앞서있는 정보관리, 토지이용, 교통정책, 주택 분야의 전문성을 최대한 활용하고자 하는 것으로 알려져있다.

② 러시아와 구 소련 연방국가

싱가포르는 러시아와 주변국가에도 정책수출에 성공했다. 주룡 산업단지를 개발하고 관리하는 주룡공사는 상트 페테르부르크(St. Petersburg) 근방에 위치한 프스코프(Pskov) 주에 경제특별구역을 개발하여 관리하고 있다. 주룡공사는 카자흐스탄에서도 활발하게 활동하고 있다. 2013년부터 카자흐스탄 경제특별구역 개발에 대한 전략계획 수립과정에 참여하고 있다.

그리고 싱가포르 공항공사가 러시아의 소치 국제공항 건설에 참여했고 관리하고 있다. 2014년 소치 올림픽을 개장하기 직전에 완성되었다. 그 외에도 2013년부터 싱가포르는 러시아 타타르스탄-볼가(Tatarstan-Volga)지역의 첨단산업단지인 이노폴리스(Innopolis)를 설계하고, 이 지역의 교통정책과 다양한 스마트 도시 정책을 제안하고 현재까지 관리하고 있다.

③ 르완다(Rwanda)

싱가포르는 아프리카 르완다에서도 광범위하게 활동하고 있다. 1994년 르완다는 20세기에서 가장 피비린내 나는 내전을 겪었다. 혼란을 수습한 폴 카가메가 정권을 잡은 뒤 경제개발에 나섰고, 2007년 싱가포르를 방문하면서 싱가포르 경제개발 모델을 받아들였다. 대표적으로 싱가포르 경제개발청(Economic Development Board, EDB)과 같은 기관을 만들어 경제개발을 주도했다. 르완다 개발청(Rwanda Development Board)을 설립하여 지역개발을 전담하게 하였다. 조직구조와 운용방식이 싱가포르 경제개발청과 매우

흡사하다. 실제로 르완다개발청 설립과 운영과정에서 싱가포르에 지속적으로 조언을 구하고 있다. 르완다개발청을 중심으로 싱가포르 무역통관에서 행해지는 “원스톱 쇼핑”과정을 만들어서 승인절차를 간소화했고, 싱가포르의 서비스업 육성전략을 벤치마킹했다. 또 싱가포르처럼 첨단기술을 모든 분야에 접목시키는 방법을 도입해 적용하고 있다. 다른 영역에서도 싱가포르를 벤치마킹했다. 이를테면 싱가포르에서 민족 간 차이점을 넘어서는 도구로 영어를 국어로 지정했듯이, 르완다도 영어를 교육과정에서 사용되는 유일한 언어로 규정했다. 이러한 정책에 힘입어, 르완다에는 해외에서 투자와 대출이 늘어났다. 자본의 유입으로 2004년과 2010년 사이 매년 8% 성장률을 기록했다. 2011년부터는 관광이 주요 외화벌이가 되어 고속성장에 기여했다.

2) 요약: 싱가포르 수익창출 도시외교

국가 간에도 외교의 중요한 목적 중 하나는 교역 활성화 및 수익창출이다. 여기서는 싱가포르의 사례를 집중적으로 조사했다. 도시외교 차원에서 수익을 내는 싱가포르는 작은 도시국가로, 전 세계에 정치적으로 미치는 영향은 미미하다. 그러나 싱가포르는 독립 이후 노동집약적 경제시스템에서 정보시스템 중심 스마트 국가로 변혁했고, 연구개발, 최신 기술 개발, 스마트 정책을 실행에 옮겼다. 싱가포르 개발모델은 개발도상국이 겪고 있는 도시화 문제에 대해 혁신적인 해결방안으로 작동하고 있다. 이를 기반으로 체계적으로 전 세계 도시에 스마트 도시, 교통, 사회기반시설, 전자정부 분야에서 전문성을 수출했다. 싱가포르 개발모델은 개발도상국이 겪고 있는 도시화 문제에 대해 혁신적인 해결방안을 제시한다. 특히 도시화로 인해 엄청나게 많은 새로운 수요를 감당해야 하는 개발도상국 도시에 큰 의미가 있다. 미래에 다양한 분야에서 변화해야 하고 전체적인 도시의 운영구조를 재창조해야 하는 도시에게도 마찬가지다. 싱가포르에서 수익창출 도시외교의 시작은 개발도상국 공무원을 대상으로 한 연수프로그램이다. 다양한 분야의 연수를 시행하고, 처음에는 대외 원조 성격으로 개발도상국을 지원한다. 그리고 나서 정책 컨설팅으로 이어지고, 그후에는 SCE가 중심이 되어 크림슨 로직 등의 국유기업과 영리목적 사업으로 옮겨간다. 싱가포르는 아시아, 아프리카, 러시아 등 세계 각국 도시와 우수 정책을 공유하고 프로젝트를 수행함으로써, 정책 수출에 초점을 맞춘 도시외교의 모범을 보이고 있다.

05

결론

1_서울시 도시외교의 가능성

2_향후 서울시 도시외교의 과제

05 | 결론

서울의 발전경험은 급격한 도시화에 성공적으로 대응한 세계적인 성공사례다. 이제 서울은 세계적인 글로벌 도시로서, 교통, 주택, 폐기물 처리 등 주요 분야 정책이 전 세계의 주목을 받고 있다. 이와 동시에 기후온난화 등 글로벌 문제를 해결하는 데 있어 도시의 역할이 중요해졌다. 이에 따라 글로벌 도시 서울도 국제무대에서 실질적인 역할을 요구받고 있고, 또 활발하게 도시외교 활동을 펼쳐왔다. 그 동안 서울시 도시외교 활동을 종합적으로 검토한 결과, 민선 시기부터 괄목한 만한 성과를 내고 있는 것을 알 수 있었다. 특히 민선 5·6기에 들어 CityNet과 C40와 같은 도시 간 네트워크에 주도적으로 참여했고, WeGO를 창설하는 등 정책공유 플랫폼에서 서울시 우수정책을 확산시켜 크게 주목받았다. 이제는 아시아를 넘어 전 세계 주요 도시와 활발하게 교류하고, 개발도상국 도시 뿐만 아니라 유럽이나 영미권 도시에서도 서울을 주목한다.

그러나 서울시 우수정책을 공유하는 노력 외에 서울시 도시외교가 갖고 있는 잠재력을 다 발휘하고 있는지는 의문이다. 서울시가 갖고 있는 도시외교 자산이 무엇인지, 도시외교를 통해 무엇을 할 수 있는지, 어떤 방향으로 나아가야 하는지 재점검하는 노력이 필요하다. 특히 이 연구에서 제시한 사례들을 그대로 답습하지 않고, 해외사례를 바탕으로 서울시 도시외교에 요구되는 외교행위를 추출해내기 위해서는 서울시 도시외교가 추구하는 비전을 명확하게 설정하고 그에 따른 도시외교 전략 수립이 필요한 시점이다. 이 연구에서는 큰 틀의 서울시 도시외교 전략 수립에 앞서, 도시외교의 정의와 개념을 검토하고 해외 도시외교 사례를 광범위하게 조사·분석하여 서울시 도시외교에 의미하는 바를 도출하고자 했다.

1_서울시 도시외교의 가능성

이 연구에서 제시한 해외 도시외교 사례들을 서울시에 그대로 적용할 수는 없다. 특히 네덜란드 등 유럽국가는 지방분권이 오래전에 이루어져 전통으로 자리잡았고, 지방자치 단체가 많은 권한과 재정을 보유하고 있다. 이에 반해 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. 서울시는 충분히 지방분권이 이루어지지 않은 현실에서 도시외교 활동을 펼쳐야 하는 근본적인 한계가 있다.

이처럼 해외도시와 서울은 여건이 크게 다르기는 하지만, 이 연구에서 살펴본 국외의 도시 외교는 서울시가 현재 수행하고 있는 도시외교보다 다양한 영역에서 실질적인 성과를 내고 있었다. 먼저 구속력 없이 느슨하게 진행되는 도시 간 국제네트워크 활동이 좋은 예다. 도시 간 네트워크로 주요 도시정책에 대해 정보를 공유하는 플랫폼을 제도화하고, 도시들이 하나의 집단으로 행동하고 공유된 목표를 달성하기 위해 국제사회에 목소리를 내고 있다. 교통, 대기질, 식품 등 여전히 지역적 솔루션 제안에 머물러 있지만, 전 세계 도시화가 50%를 넘는 시점에서 글로벌 문제에 대해 의제를 발의하는 도시의 영향력이 커지고 있다. 서울시는 C40 등 주요 도시 간 국제네트워크의 활동을 정리화하고 지속할 수 있도록 해야 한다.

평화유지와 분쟁 후 재건을 위한 네덜란드 도시외교 사례에서는 지방자치단체가 중앙정부, 시민단체와 실질적으로 협력했다. 유고슬라비아 내전이 끝난 뒤, 20개 네덜란드 지방자치단체와 75개 NGO가 참여하여 보스니아 지역사회를 재건하는 다양한 프로젝트를 수행했고, 네덜란드 중앙정부가 재정을 지원했다. 또 네덜란드 바헤닝헨시가 크로아티아령 도시 재건을 위해 협력한 ‘동크로아티아 프로젝트’는 9개 네덜란드 지방자치단체가 연합하여 수행했지만, 시민단체 IKV가 제안하고 네덜란드 외무부가 지원한 도시외교 사례다.

위와 같은 해외 도시외교 사례를 통해, 향후 서울시 도시외교가 실현할 수 있는 다양한 가능성을 인지할 수 있었다. 앞서 지방분권과 관련하여 언급한 구조적인 한계는 있지만, 현재 서울시는 도시외교가 갖고 있는 잠재력을 충분히 발산하지 못하고 있다고 판단된다.

2_향후 서울시 도시외교의 과제

서울이 누리고 있는 글로벌 도시로서의 위상을 지키기 위해서는, 서울시가 갖고 있는 자산을 최대한 활용할 수 있는 새로운 도시외교 전략을 수립해야 한다. 그 전략에는 다음과 같은 내용을 담아야 한다.

첫째, 서울시와 중앙정부와의 협력관계 구축방안이다. 서울시는 ‘지방정부’가 아니라 ‘지방자치단체’다. 이러한 상황에서는 중앙정부 외교와의 관계를 반영해서 서울시 도시외교의 범위를 적절히 설정하는 게 중요하다. 국제 정치계에 대한 주요 결정은 여전히 국가 대표들에 의해 결정되고 있는 현실을 적시해야 한다. 동시에 세계는 급격히 변하고 있으며, 예측하기 힘든 세계정세로 인해 국제 활동을 관리할 수 있는 국가의 힘이 크게 약화된 것도 사실이다. 이제는 도시외교 행위자들이 적극적으로 외교에 나서고 있으며, 이에 따라 전통적 외교 구조에도 영향을 미치고 있다는 점도 분명하다. 또 지방자치단체는 분야별 정책을 기반으로 한 도시외교를 전개할 수 있다는 점에서 국가와 차별성이 있다. 그럼에도 불구하고 외교 정책은 일관적이고 연속적일 때 큰 이득을 얻을 수 있기 때문에, 도시와 국가 외교 활동에 대한 조정은 분명히 필요하다. 외교라는 영역에서 도시와 국가가 제로섬 게임을 벌이기보다 두 유형의 외교 행위자가 서로를 보완하는 방향으로 협력방안을 마련해야 한다.

둘째, 중앙정부 이외의 도시외교 행위자와 상생할 수 있는 방안이다. 현재 서울의 도시외교는 지방자치단체가 주도하고 있다. 충분히 지방분권이 이루어지지 않은 상황에서 효과적인 도시외교를 전개하기 위해서는, 서울에 거주하는 창조계급, NGO, 서울시 의회, 대학, 서울 거주 외국인 공동체 등 다양한 도시외교 행위자를 발굴하고 지원하여 서울시와 시너지를 낼 수 있도록 하는 방안을 구상해야 한다. 이를 위해 다양한 행위자가 참여하는, 정례화된 도시외교 업무를 제도화하여 정기적인 참여를 이끌어 낼 필요가 있다.

셋째, 서울시 우수정책 수출 메커니즘이다. 서울시 도시외교의 가장 큰 자산은 서울의 발전경험과 우수정책이다. 서울은 이 연구에서 예로 들었던 싱가포르 못지않게 훌륭한 도시정책을 만들고 집행한 경험이 있다. 지금까지 이 분야의 서울시 도시외교는 우수정책 공유에 국한되어 있었고, 싱가포르 같이 수익을 창출하는 실질적인 성과를 만드는 데는 한계

가 있었다. 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.

또 우수정책을 단순히 수출하는 것에 그치지 않고, 상위의 외교적 목적을 달성하는 수단으로 활용하는 것도 서울시 도시외교의 새로운 가능성을 불러일으킨다. 네덜란드 도시외교는 학교 재건, 폐기물 처리 지원, 주택공급 등 인프라 프로젝트를 매개로 하여 평화구축과 지역재건이라는 이상을 추구한 사례를 보여준다. 반면 서울의 도시외교는 거시적인 목표가 부재한 상황에서 우수정책 수출이라는 세부목표에 집중하고 있는 것이 사실이다.

이 점은 2018년 남북관계가 새로운 전기를 맞이하면서 서울-평양 협력방안이 구체화되고 있는 시점이기에 큰 의미가 있다. 현재 경평축구, 문화예술 교류, 대동강 수질개선, 공공임대주택 등이 포함된 10개 주요 협력과제가 추진 중이다. 평양으로의 정책수출 및 지원에 앞서 서울-평양 교류를 통해 이루고자 하는 외교적 목적이나 비전을 정리하는 게 필요하다. 서울시 도시외교 전략에서 서울-평양협력을 통해 추구하는 바를 명확히 한 후에 자연스럽게 분야별로 정책이나 프로젝트로 연결시키면, 정책 수출과 개별 프로젝트가 추동력을 얻어 지속될 수 있을 것이다.

끝으로 서울시 도시외교는 아직 초기 단계에 머물러 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 법·제도적으로 많은 사안들이 극복되어야 한다. 무엇보다도 서울시 도시외교 자산을 파악하고 도시외교를 통해 얻고자 하는 비전과 목표를 명확하게 설정한 후 중앙정부, 국내외 국제기관들과 서로 협력할 수 있는 효과적인 전략을 찾아야 할 시점이다.

참고문헌

- 강명구, 2017, “글로벌 지속가능발전을 선도하는 서울시의 도시외교”, 『세계와 도시』, 제18호(2017.6), pp.4~9, 서울연구원.
- 고준호, 2017, “서울시 도시외교의 특화를 위한 도전”, 『세계와 도시』, 제18호(2017.6), pp.32~53, 서울연구원.
- 김형수, 2017, “지방자치단체의 도시외교, 무엇이 문제인가”, 『세계와 도시』, 제18호(2017.6), pp.41~53, 서울연구원.
- 송기돈, 2016, “지방정부 국제기구를 통한 도시외교의 제도화 기반과 특성 연구”, 『한국자치행정학보』, 제3권 제4호, pp.113~138, 한국자치행정학회.
- 송기돈, 2017, “지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 자렛대”, 『세계와 도시』, 제18호(2017.6), pp.54~67, 서울연구원.
- 서울연구원, 2015, “2015년 ICLD 세계도시 기후환경총회”, 『세계와 도시』, 제9호(2015.4), pp.126~131, 서울연구원.
- 서울연구원, 2014, 『서울시-아시아도시 도시정책 공유방안』.
- 서울연구원, 2016, 『도시공공외교 기본계획』.
- 서울연구원, 2017, 『도시외교 기본전략 방안 연구』.
- 서울특별시, 2013, 『해외도시연구 및 전략적 교류방안 수립』.
- 서울특별시, 2014, 『서울시 우수정책 해외진출방안 연구 및 세계도시연구 발행』.
- 서울특별시, 2018, 『2017 서울특별시도시외교백서』.
- 신종철, 2014, “서울시 정책 솔루션, 해외도시 공유사업 추진배경과 전략”, 『세계와 도시』, 제5호(2014.4), pp.8~16, 서울연구원.
- 안병욱, 2015, “신(新)기후체제 협상의 쟁점과 파리 기후총회의 결과”, 『세계와 도시』, 제12호(2015.12), pp.104~107, 서울연구원.
- 이창우, 2017, “‘파리기후패키지’ 이행을 위한 지방정부 가이드”, 『세계와 도시』, 제17호(2017.3), pp.115~123, 서울연구원.
- 이클레이 한국사무소, 2017, 『2015-2018 한국 전략계획: 2016 이행결과 보고서』.

정연길, 2014, “서울시 우수정책 해외진출 추진계획과 사업 흐름도”, 『세계와 도시』, 제5호(2014.4), pp.88~91, 서울연구원.

허승일, 2014, “서울시 도시철도 해외사업 추진경험 및 향후 전략”, 『세계와 도시』, 제5호(2014.4), pp.76~81, 서울연구원.

홍경숙, 2014, “서울시 상수도 해외사업 세계화 추진 노력과 과제”, 『세계와 도시』, 제5호(2014.4), pp.62~69, 서울연구원.

Barber, B., 조은경, 최은정 역, 2013, 『뜨는 도시 지는 국가: 지구를 살리고 사람이 행복한 도시 혁명』, 21세기북스.

CityNet, 2016, “시티넷-민간기업 협력사례”, 2016년 서울시 민관협력포럼, seoulsolution.kr

Acuto, M., 2013a., *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge.

Acuto, M., 2013b., “World Politics by Other Means? London, City Diplomacy and the Olympics”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 8(4): 287-311.

Acuto, 2016, “Give cities a seat at the top table”, *Nature*, <https://www.nature.com/news/give-cities-a-seat-at-the-top-table-1.20668>

Acuto and Morissette, 2017, “City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities”, *Global Policy*, 8(1), 14-22.

Anau Gutiérrez-Camps, 2013, “Local Efforts and Global Impacts: A City-Diplomacy Initiative on Decentralisation”, *Perspectives*, 21(2), 49-61.

Bouteligier, S., 2014, “A Networked Urban World: Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges” in S. Curtis (ed.), *The Power of Cities in International Relations*, Routledge.

C40 (C40 Cities Climate Leadership Group) and Arup, 2014a, *Climate Action in Megacities Version 2.0*. London: C40 and Arup.

C40 (C40 Cities Climate Leadership Group), 2014b, “City Climate Leadership Awards 2014 Citizen’s Choice.” <http://cityclimateleadershipawards.com/citizens-choice-2014>

C40 (C40 Cities Climate Leadership Group), 2015a, “Why Cities?” http://www.c40.org/why_cities

C40 (C40 Cities Climate Leadership Group), 2015b, “C40 City Diplomacy.” http://www.c40.org/city_diplomacy

CAM (China Association of Mayors), 2015, “About CAM.” <http://www.citieschina.org/en/index.php/Brief/index>.

City of Copenhagen, 2014a, “Copenhagen Can Turn the Big Apple.” (Press Release), September 18.

City of Copenhagen, 2014b, “Copenhagen to Promote Green Solutions in South Africa.” (Press Release), February 6.

City of Milan, 2015a, “Urban Food Policy Pact”, http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/ammministrazione/internazionali/urban_food_policy_pact_SA

City of Milan, 2015b, “New Cities Willing to Sign the Urban Food Policy Pact”, <http://www.foodpolicy.milano.org/en/new-cities-willing-to-sign-the-urban-food-policy-pact>

City of Milan, 2015c, “Advisory Group.” <http://www.foodpolicymilano.org/en/advisory-group/CompactofMayors.2015.‘CitiesCommittedtotheCompactofMayors.’> <http://www.compactofmayors.org/cities>

Chan, Dan Koon-hong, 2016, “City diplomacy and “glocal” governance: revitalizing cosmopolitan democracy”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2): 134-160.

Berg. Dion van den, 2008, “City diplomacy campaigns in the Netherlands. Lessons from recent times”, In *City Diplomacy, the Role of Local Governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, Ed. Musch, A., Valk C.v.d., Sizoo Al., Tajbakhsh, K. VNG International Hague.

Calder, K.E., 2016, *Singapore, Smart City Smart State*, Brookings Institution.

Fons van Overbeek, 2007, *City Diplomacy: The Roles and Challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation*, Universiteit Utrecht.

Goldin, I., 2013, *Divided Nations: Why Global Governance is Failing, and What We can Do about It*, OUP Oxford.

Hocking, B., 1999, “Patrolling the ‘Frontier’: Globalization, Localization and the ‘Actress’ of Non-Central Governments”, *Regional and Federal Studies*, 9(1): 17-39.

ICLEI East Asia, 2018, *2017 Annual Report*, eastasia.iclei.org.

ICLEI, 2017, *ICLEI Corporate Report 2016-2017*, iclei.org.

ICLEI, 2015, *ICLEI Seoul Declaration: “Building a World of Local Action” for a sustainable urban future*.

ICLEI, 2015, *ICLEI Seoul Plan: Building a World of Local Action for a sustainable urban future-ICLEI Strategic Cornerstones 2015-2021-ICLEI Action Plan 2015-2021*.

Institute of Multi-Track Diplomacy(IMTD), 2010, Nine Tracks in the Multi-track System, <http://imtd.org/about/what-is-multi-track-diplomacy>

- Kane, M., 2017, "Let the First Strike be a Knock at the Door", *Public Diplomacy*, 18.
- Keohane, R., and J. Nye, 1974, "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics*, 27(1): 39-62.
- Kurizaki, S., 2007, *The Logic of Diplomacy in International Disputes*, Unpublished dissertation submitted to University of California, for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science.
- Krug, B., and A. Libman, 2015, "Commitment to Local Autonomy in Non-Democracies: Russia and China Compared", *Constitutional Political Economy*, 26(2): 221-245.
- La Porte, T., 2012, 'The Impact of "Intermestic" Non-State Actors on the Conceptual Framework of Public Diplomacy', *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(4): 441-458.
- Leffel and Acuto, 2017, "City Diplomacy in the Age of Brexit and Trump", *Public Diplomacy*, 18.
- Lederach, J.P., 1997, *Building Peace: Sustained Reconciliation in Divided Societies*, Washington: United States Institute of Peace Press, pp.22.
- Mayor of London, 2015, "Pure Electric Double-decker London Bus Trial Announced at World-first Clean Bus Summit", <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/clean-bus-summit>
- Pinault, E. & Cavicchioli, A., 2017, "Trump's Withdrawal from the Paris Agreement Shines Light on City Climate Leadership" *Public Diplomacy*, 18.
- Pluijm, R., and J. Melissen, 2007, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations.
- Risse-Kappen, T., 1995, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press.
- Rosenau, J., 2003, *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S., 2001, 남기범, 이원호, 유환중, 홍인옥 역, 『세계 경제와 도시』, 푸른길.
- Sassen, S., 2004, "Local Actors in Global Politics", *Current Sociology*, 52(4): 649-670.
- UCLA, 2008, "The City of The Hague & VNG International. The Hague Agenda on City Diplomacy", <http://uclg.org>
- UCLG, 2013, "The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments", <http://uclg.org>

UN (United Nations), 2014, “Secretary-General Appoints Michael Bloomberg of United States Special Envoy for Cities and Climate Change”, <https://www.un.org/press/en/2018/sga1791.doc.htm>

Urquhart, K, 2015, “In Conversation: Matthew Pencharz, Senior Adviser to the Mayor of London for Environment and Energy, on London’s New Role as ‘Lead City’ of C40 LEV Network”, https://www.c40.org/blog_posts/in-conversation-matthew-pencharz-senior-adviser-to-the-mayor-of-london-for-environment-and-energy-on-london-s-new-role-as-lead-city-of-c40-lev-network

Wang, D., 2015, “Analysing China’s ‘City Diplomacy’”, 中国「城市外交」解析, Yicai, <http://www.yicai.com/news/2015/05/4620833.html>

WeGO, 2018, *WeGO Brochure*, we-gov.org

WeGO, 2016, *WeGO Feasibility Study 2016: Establishment of Street Lamp*, we-gov.org

WHO (World Health Organisation), 2015, *National Healthy Cities Networks in the WHO European Region: Promoting Health and Well-Being throughout Europe*, WHO Regional Office for Europe

Zophy, J., 1974, “Lazarus Spengler, Christoph Kress, and Nuremberg’s Reformation Diplomacy”, *The Sixteenth Century Journal*, 5(1): 35-48.

뉴시스, 박원순 “대기질 개선 공동대응기구 만들자”... 유엔에 제안, 2017.11.12.

보안뉴스, 첨단 ICT 기반 서울시 세무시스템, 스리랑카 콜롬보로 수출, 2018.2.7.

소방방재신문, 도봉소방서, 태국소방관 인명구조훈련 진행, 2016.6.27.

소방방재신문, 송파소방서, 필리핀 소방대원 초청 서울소방 현장체험, 2017.4.17.

아시아뉴스통신, 스리랑카 최대도시 콜롬보시에 서울형 세무시스템, 폐기물 관리시스템 진출, 2016.6.13.

연합뉴스, [연합] 국제사회적경제협약체 총회 폐막...“사회연대경제 활성화”, 2016.09.12.

연합뉴스, 서울시 소방재난본부, CityNet과 MOU 체결, 2016.6.9.

이투데이, 박원순, ‘기후변화세계시장협의회’ 차기 의장 선출, 2012.6.18.

의협신문, 보라매병원, 해외 의료지원사업 인도네시아 진출, 2016.12.27.

중앙일보, 기후변화 대응 세계도시 시장포럼, 2일 ‘서울성명서’ 발표, 2016.9.2

TBS, 서울시, GSEF 의장도시 연임... 발바오와 첫 우호도시협정, 2018.10.3.

파이낸셜뉴스, 서울 상수도 정책, 베트남 등 세계시장으로 진출 확대, 2017.4.20.

서울시 국제교류담당관, 서울시 국제교류사업단 해외도시협력반 신설 안내, 2014.2.21.

서울시 기후환경본부 환경정책과, 지속가능 공공구매 글로벌 선도도시 네트워크 운영: 서울시-ICLEI 유럽본부 간 협약기간 연장계획, 2017.12.

서울시 기획조정실 국제교류담당관, 우리시 정책교류 발전방안 수립 추진현황 보고, 2012.11.29.

서울시 기획조정실 해외도시협력반, 서울시 우수정책 해외진출 매뉴얼, 2014.11.

서울시 기획조정실 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4.

서울시 기획조정실 해외도시협력담당관, 인도네시아 시도아르조시 방문단 대상, 시티넷 인프라 클로스터 워크숍 개최계획, 2016.9.

서울시 환경정책과, 국제자치단체환경협의회(ICLEI) 관련 현황자료, 2018.7.11.

서울시 일자리노동정책관 사회적경제담당관, 2018 GSEF 사무국 업무추진계획, 2018.3.

서울시 일자리노동정책관 사회적경제담당관, [보도자료] 박원순 시장, 세계 80여 개국 참가 ‘발바오 GSEF 3차 총회’ 주재, 2018.10.02.

서울시 정보기획관, 2018년 WeGO 주요 사업계획(안) 보고, 2017.10.

서울시 정보기획관 정보기획담당관, 2017년도 서울형 전자정부 해외진출 민관협약체 간담회 결과 보고, 2017.12.

서울시 정보기획관 정보기획담당관, WeGO 제4차 총회 결과 보고, 2017.8.

서울정책아카이브 (seoulsolution.kr)

서울정보소통광장 (opengov.seoul.go.kr)

CityNet 웹사이트 (citynet-ap.org)

C40 웹사이트 (www.c40.org)

GSEF 웹사이트 (www.gsef-net.org)

ICLEI 웹사이트 (iclei.org)

ICLEI 한국사무소 웹사이트 (www.icleikorea.org)

ICLEI 동아시아본부 웹사이트 (eastasia.iclei.org)

Metropolis 웹사이트 (www.metropolis.org)

Urban SDG Knowledge Platform (www.urbansdgplatform.org)

WeGO 웹사이트 (we-gov.org)

Abstract

Exploring New Possibilities of City Diplomacy for the Seoul Metropolitan Government

Chang Yi · Meekyong Song

The Internet revolution has empowered individuals to access all kinds of information and make informed decisions. In this process, non-state actors without physical territory have participated in economic, cultural and political globalization. These non-state actors have broken the monopoly of national government on diplomacy.

As of 2015, global urbanization rate was 54%. More than half of the total population in the world now live in cities. Thus, problems that cities are facing are also global problems. Many studies have suggested that cities should lead the way in solving global problems. In fact, global problems such as climate change, terrorism, security, immigration and environmental degradation will hurt city residents the most. Since there is only a fine line between urban and global problems, some argue that the role of cities is getting more and more important. How global cities act has the utmost importance. Indeed, global city such as Seoul has strong influence on global matters.

Thus far, the Seoul Metropolitan Government (SMG) has produced positive outcomes from its activities in international cities networks such as CityNet, WeGO and C40. Through such international cities networks, the SMG has shared its innovative policies and strengthened global networks. However, city diplomacy efforts of the SMG have been limited to sharing policies, interchanges of staffs, cultural

exchanges and promoting tourism. In other words, Seoul's city diplomacy has been largely a software diplomacy. However, unpredictable international situations including the U.S.-China trade dispute, conflict over the South China Sea and Brexit do not allow the SMG to stay in the comfort zone of "easy diplomacy". The rapidly changing world demands SMG to perform a substantive role in diplomacy. Indeed, cities in European countries or the United States often play a significant part for peace-building in destroyed cities after war or regional conflict is over. In other cases, cities have proposed advanced solutions to chronic global problems unresolved with the diplomatic efforts between nations.

These cases suggest that there are potential or fresh possibilities that city diplomacy can contribute to the world. Specifically, the following three types of city diplomacy activities have significant impact: 1) sharing policies through international cities network, 2) contributing to peace-building effort and 3) exporting advanced urban solutions to other cities. By reviewing numerous case studies representing these types of diplomatic activities, this study draws policy implication for the SMG. In summary, Seoul needs a city diplomacy strategy to provide understanding of what the city's diplomatic assets are, what the city can do with city diplomatic efforts and what direction the city should be headed. Through such strategy, SMG can play a role in the diplomatic arena.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 What is City Diplomacy

- 1_Origin of City Diplomacy
- 2_Concept of City Diplomacy
- 3_Potentials of City Diplomacy

03 City Diplomacy of the Seoul Metropolitan Government

- 1_Current Status of Seoul's City Diplomacy
- 2_Outcomes of Seoul's City Diplomacy
- 3_Limitations of Seoul's City Diplomacy

04 Case Studies of City Diplomacy Abroad

- 1_City Diplomacy through International Cities Networks
- 2_City Diplomacy for Peace-Building
- 3_City Diplomacy for Exporting Outstanding Policies

05 Conclusions

- 1_Potentials of City Diplomacy for the Seoul Metropolitan Government
- 2_Tasks ahead for City Diplomacy for the Seoul Metropolitan Government

서울연 2018-PR-55

서울시 도시외교
가능성과 과제

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-360-0 93340 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.