

서울시 우수정책 수출 활성화 위한
도시외교 추진방안

이 창 문인철 이민규 송미경



**서울시 우수정책 수출 활성화 위한
도시외교 추진방안**



연구책임

이 창 서울연구원 도시외교연구센터 연구위원

연구진

문인철 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원

이민규 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원

송미경 서울연구원 도시외교연구센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

서울시, 장기적 시각으로 공공외교 효율화하고 기업이 수익 내는 우수정책 수출 지원체계 마련

서울시, 우수정책 수출로 민간기업들에 수익창출 기회 확대 제공 가능

서울시는 지속가능한 스마트 도시로 전 세계에서 각광받고 있다. 주택, 교통, 폐기물 관리 등 여러 분야의 정책이 성과를 낸 결과다. 서울시 우수정책은 짧은 기간에 글로벌 메트로폴리스로 도약한 서울의 발전상을 대변한다. 서울시는 2014년부터 해외협력 부서를 만들어 우수정책을 해외도시로 수출하는 데 역점을 두었다. ‘우수정책 수출’ 과업의 궁극적 목표는 지방자치단체인 서울시가 정책수출로 직접 수익을 내는 것이 아니라, 서울시가 우수정책으로 민간기업에 수익창출 기회를 마련하는 것이다. 서울시는 필수적인 인프라가 부족하고 행정시스템이 정착되지 않은 개발도상국 도시를 대상으로 민간기업과 함께 우수정책 수출을 추진했다. 그러나 지금까지는 다양한 분야의 원조사업(Official Development Assistance, ODA)에 초점을 맞추었다.

원조사업도 그 나름대로 의미가 있고 민간기업의 수익창출 기회로 연결될 수 있다. 그러나 서울시가 원조사업으로 시행한 정책컨설팅이나 연수 프로그램이 민간기업의 수익창출로 연결될 수 있도록 하는 추진체계는 아직 견고하지 않다. 서울시는 수익창출 도시외교를 실현할 수 있는 우수정책의 잠재력을 충분히 활용하지 못했다.

장기적으로 공공외교 효율화… 우수정책 수출 추진체계 정립할 필요

효과적으로 우수정책 수출을 추진하기 위해, 서울시는 장기적인 시각에서 공공외교를 추진해야 한다. 공공외교는 ‘국가가 단독으로 또는 지방자치단체나 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통해 대한민국에 대한 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진시키는 활동’이다. 서울시가 민간기업과 우수정책을 수출하려는 노력이 성과를 거두려면,

그 이전에 외국의 시민들이 서울과 서울시 정책에 긍정적인 이미지를 가져야 한다. 서울이 발전한 모습과 우수정책이 세계에 알려져 조명을 받을 때, 해외에서 서울에 대한 좋은 이미지가 형성된다. 서울시 정책에 대해 긍정적인 이미지를 만들고, 이를 바탕으로 전 세계에 어필할 수 있는 ‘서울브랜드’가 생기면 우수정책 수출이 탄력을 받는다. 성공적인 공공외교는 서울시 우수정책 수출을 추진하는 데 필요한 발판이다. 공공외교와 더불어 서울시가 민간기업과 함께 본격적으로 정책수출 전선에 나설 수 있는 추진체계 마련 등 구체적인 방안도 필요하다.

국내 다양한 기관과 ‘서울시 도시외교 협의체’ 구성해 공공외교 전개

공공외교는 국내·국외 네트워크를 바탕으로 ‘청취’, ‘옹호’, ‘교류’, ‘협력’이라는 형태의 행위를 포괄하는 ‘소통외교’라 할 수 있다. 서울시는 우수정책을 대상으로 한 공공외교에서 많은 성과를 냈다. 그러나 해외도시에서 서울시 우수정책이 어떻게 받아들여지고 있는지 파악하는 ‘청취’는 보완이 필요하다. 서울시가 지금까지 구축하고 참여한 국제 네트워크를 활용하여, 서울시 정책에 대해 해외도시 공무원 또는 전문가 의견을 청취할 것을 제안한다. 자매우호 도시, C40 등 국제 네트워크 참여도시 등이 대상이 될 수 있다. 그리고 해외도시의 일반 시민을 대상으로 한 조사도 병행되어야 한다. 그리고 나서 청취결과를 활용한 공공외교 환류(feedback) 메커니즘을 구축해야 한다. 해외에서 서울시 우수정책이 어떻게 받아들여지는지 정확하게 파악하여, 전반적인 공공외교 활동과 연계될 수 있도록 해야 한다.

서울시는 우수정책을 전파하기 위해 국제 네트워크를 창설하고 효과적으로 활용했다. 그러나 국내에서 시너지를 낼 수 있는 다른 공공외교 주체들과 네트워크를 만들어 협력하는 체계는 단단하지 않다. 서울시의회, 서울시 산하·출연기관 등이 각각 해외교류 사업을 수행한다. 서울시 관련기관뿐 아니라, 서울에 거주하는 창조계급, NGO, 민간기업 등과 네트워크를 구축하여 협업한다면 공공외교에 큰 시너지를 낼 수 있을 것이다. 다양한 관계자가 참여하는 ‘서울시 도시외교 협의체’를 구성하여 공공외교를 위한 국내 네트워크 중심체 기능을 수행하게 하고, 이 네트워크를 바탕으로 공공외교를 전개해야 한다.

서울시, 중앙정부와 소통채널 강화해 적극적인 협업구조 마련 바람직

공공외교를 바탕으로 한 실질적인 우수정책 수출은 중앙정부의 지원을 받을 때 더 효과적이다. 네덜란드 지방자치단체협회의 원조기관 VNG(Vereniging van Nederlandse Gemeenten)-International은 중앙정부에서 대규모 예산과 기타 다양한 지원을 받는다. 네덜란드에서는 오래전에 지방분권이 실현되어, 지방자치단체가 많은 권한과 자원을 보유하고 있는데도 중앙정부가 적지 않은 지원을 보태고 있다. 정책수출로 민간기업이 수익을 창출하는 데 탁월한 성과를 올린 싱가포르도 마찬가지다. 물론 싱가포르는 도시국가다. 그러나 국가차원에서 국제 네트워크를 활용한다거나 해외 사업 기회에 대한 정보 제공 등 중앙정부는 도시외교에 결정적인 도움을 줄 수 있다.

서울시는 지금까지 축적한 국제 네트워크를 유지하면서 중앙정부가 구축한 네트워크와 시너지를 내는 것이 바람직하다. 중앙정부와 소통채널을 강화해서 적극적인 협업구조를 만들어야 한다. 현재 운용 중인 ‘중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회’를 활성화하여, 서울시에 필요한 지원을 이끌어내야 한다. ‘서울시 도시외교 협의체’를 우수정책 수출에 필요한 민원과 제안을 중앙정부에 전달하는 통로로 활용해야 한다. 그리고 서울시에서 강점을 갖고 있는 분야는 중앙정부를 충분히 지원하기도 하는 윈윈(win-win)관계를 만들어야 한다.

개도국 도시들에 ‘소프트웨어 전수’해 ‘하드웨어 수출’로 연결시켜야

소프트웨어란 법체계, 규정, 업무 진행방식 등의 행정경험이고, 나아가 사고방식, 문제를 대하는 태도, 가치체계다. 개발도상국 도시를 대상으로 서울시 행정경험과 교통, 주택, 폐기물 관리 등에 대한 노하우를 지속적으로 전수해야 한다. 서울시는 개발도상국 도시를 대상으로 수많은 역량강화 연수 프로그램을 시행해왔다. 그러나 더 전략적이어야 한다. 먼저 서울시 우수정책 수출이 성공할만한 지역과 분야를 설정해야 한다. 그 후 정책컨설팅이나 연수 프로그램을 진행하고, 이를 수익창출 도시외교의 단초로 삼아 서울시가 주도하고 민간기업이 수익을 낼 수 있는 우수정책 수출로 연결시켜야 한다. 즉 ‘소프트웨어 전수’가 ‘하드웨어 수출’로 이어져야 한다. 여기서 서울정책수출사업단이 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

싱가포르, 민간기업이 우수정책 수출로 수익 창출하는 추진체계 구축

궁극적으로 서울시 우수정책 수출은 정책운용의 노하우를 가진 민간기업의 수익창출로 연결되어야 한다. 싱가포르에서 우수정책 수출을 추진할 때, 실질적인 역할을 담당하고 수익을 창출하는 주체는 싱가포르와 협력국가가 공동으로 설립한 JVC(Joint Venture Company)다. JVC는 정책수출 구상단계에서부터 정부와 함께 참여하여 수익창출 주체로 활동한다. 싱가포르는 중소기업의 해외사업 진출을 위해서도 체계적인 노력을 기울인다. 싱가포르 ESG(Enterprise Singapore)는 해외 사업기회를 발굴하고 최신정보를 수집한다. 사업기회를 포착하면 현지에서 네트워크를 구축하여 싱가포르 중소기업을 소개하고 사업에 끌어들인다. ESG가 사업을 성사시키지 못하더라도, 많은 기업을 해외에 소개하고 홍보하는 것에 역점을 둔다. 여러 국가에 지사를 설립하고 해외사업 동향에 촉각을 세운다. 진행 중인 프로젝트에서도 다양한 역할을 수행한다.

SCE(Singapore Cooperation Enterprise)의 역할은 더 구체적이다. SCE는 특정한 협력 프로젝트가 시작되면 그 분야에 전문성을 가진 싱가포르 중소기업이 사업에 참여할 수 있도록 돕는다. 이 과정에서 기업에 수수료를 징수한다. 이렇듯 싱가포르에는 민간기업으로 하여금 수익을 창출할 수 있도록 하는 정책수출 추진체계가 확고하게 정립되어 있다.

서울시, 민간기업과 연결고리 강화... 中企 위주 수익창출 기회 제공

서울시가 우수정책 수출을 함께 추구할 수 있는 대표적인 공기업으로 서울주택도시공사가 있다. 서울주택도시공사 내에도 해외사업 부서가 있고, 여기서 해외사업 기회를 모색한다. 그러나 서울시와 긴밀한 협업체계가 마련되어 있지는 않다. 도시외교를 통해 수익을 창출해내는 주체는 기업이어야 하고, 이런 맥락에서 서울시는 서울주택도시공사 등 서울시 산하기관이나 민간기업과의 연결고리를 강화해야 한다. 여기서도 서울시 도시외교 협의체를 적극 활용해야 한다.

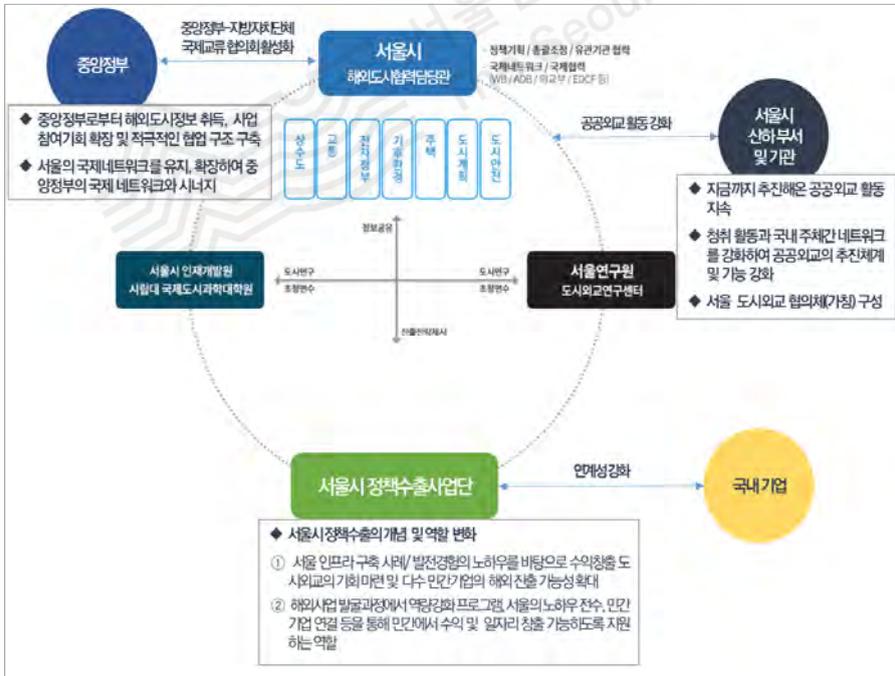
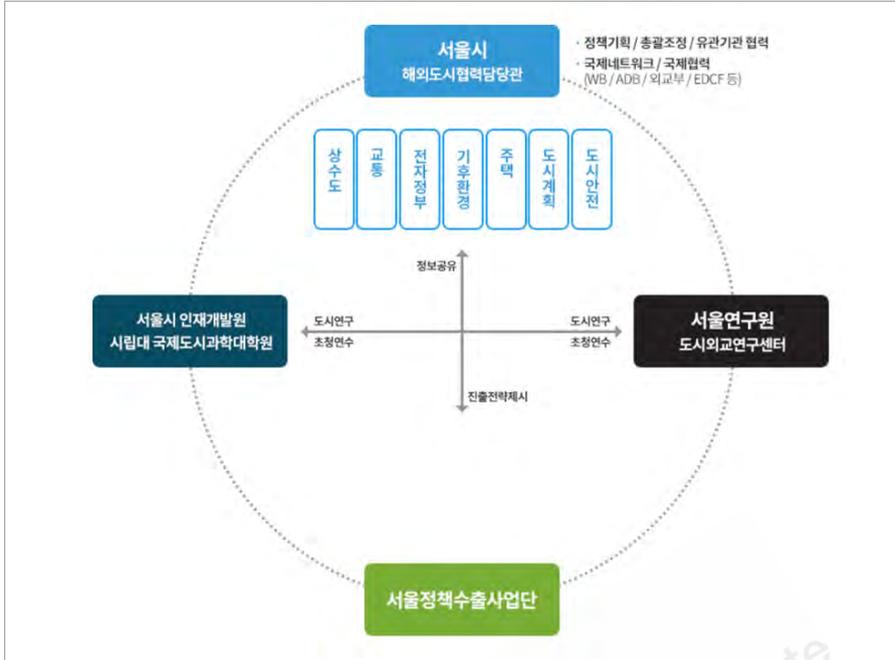
무엇보다도 서울시와 오랫동안 협업하여 서울시 정책운용의 노하우를 갖고 있는 민간 기업을 해외로 진출시켜 수익을 창출할 수 있도록 해야 한다. 하지만 서울시 산하기관에만 기회가 주어진다면, 수익창출 도시외교의 한계는 명확하다. 특히 서울시는 중소

기업에 수익창출 기회를 마련하는 데 중점을 두어야 한다.

서울정책수출사업단, 민간기업들의 수익창출 돕는 ‘촉매제’ 역할 해야

민간 중소기업을 수익창출 주체로 삼기 위해, 서울정책수출사업단 역할에 구조적인 변화가 필요하다. 현재 서울정책수출사업단은 국내 ODA시장에서 해외사업 기회를 찾는다. 그 과정에서 특정기업과 사업주체로 참여하여 기업에게 수익창출 기회를 제공한다. 그러나 서울시가 더 체계적으로 민간기업과 우수정책 수출을 추진하기 위해서는, 서울정책수출사업단의 역할이 구조적으로 변해야 한다. 지금과 같이 원조형 ODA사업에 치중할 게 아니다.

서울정책수출사업단은 해외사업 기회를 포착하여 현지에서 네트워크를 구축하고, 이를 바탕으로 전문성을 갖춘 중소기업을 홍보하고 해외로 진출할 수 있게 해주는 역할을 수행해야 한다. 즉 싱가포르 ESG나 SCE와 같이 다수 기업에 수익창출 기회를 제공해야 한다. 그래야 국내 민간 중소기업을 중심으로 한 수익창출 도시외교가 체계화 되고, 수익창출을 하는 주체가 기업이라는 점도 명확해진다. 서울시는 서울정책수출사업단이 다수 민간기업을 해외로 진출시켜 수익을 낼 수 있도록 총괄하는 역할을 수행해야 한다. 서울정책수출사업단은 민간기업의 수익창출을 위한 ‘촉매제’가 되어야 한다. 서울정책수출사업단의 역할변화를 시작으로, 다음 [그림 1]과 같이 우수정책 수출의 틀을 보완해야 한다. 그랬을 때 비로소 우수정책을 수출하여 민간기업이 수익을 창출할 수 있는 서울시 도시외교 추진체계가 정립된다.



[그림 1] 서울시 우수정책 수출 추진체계 강화방안

목차

01 연구개요	2
1_연구배경	2
2_연구내용	4
02 서울시 우수정책 수출 발판 만들기	8
1_공공외교 개념	8
2_공공외교 추진방식	14
3_서울시 우수정책 공공외교 성과와 한계	19
4_서울시 우수정책 공공외교 추진방안	44
03 서울시 우수정책 수출하기	58
1_서울시 우수정책 수출 추진현황	58
2_해외도시 우수정책 수출 사례분석	60
3_서울시 우수정책 수출 추진방안	104
04 공공외교를 넘어서 수익창출 도시외교로	112
참고문헌	117
Abstract	120

표 목차

[표 2-1] 지방자치단체의 외교업무 처리제한 규정	10
[표 2-2] 공공외교법에 포함된 지방자치단체의 역할	10
[표 2-3] 지방자치단체가 외교 및 국제업무를 시행할 수 있도록 허용하는 법률	12
[표 2-4] 서울시 조례로 규정된 해외교류 활동	13
[표 2-5] 공공외교의 특성과 추진방식	19
[표 2-6] 서울시 수상내역(2014~2019년)	28
[표 2-7] 서울시의 주요 교류 성과(2017년 기준)	31
[표 2-8] 서울시 주요 협력 분야 및 성과	32
[표 2-9] 서울시 부서별 해외교류 업무(2018년 기준)	38
[표 2-10] 서울시의회 자매도시 의회 방문 및 초청 활동	39
[표 2-11] 서울시 산하기관의 해외교류 업무	40
[표 2-12] 서울시 소재 민간단체 해외교류 현황	41
[표 2-13] 공공외교 특성별 서울시 성과 요약정리	43
[표 2-14] 2018년 대한민국 국가이미지 조사내용	45
[표 2-15] 2017년 중국의 한국에 대한 인식 조사내용	46
[표 2-16] 2017년 한국과 아세안 청년의 상호인식 조사내용	48
[표 2-17] 2019년 한-일 국민상호인식조사	49
[표 2-18] 서울시에 구축된 해외 네트워크의 도시공무원 및 전문가 의견 청취	50
[표 2-19] SNS를 활용한 해외도시 일반 시민의 인식조사 예상 질문	51
[표 2-20] 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회	53
[표 3-1] VNG-International 활동 현황	62
[표 3-2] 효과적 공공체계 구축을 위한 지방정부 역량강화 사업사례	63
[표 3-3] 지속가능하고 회복력 있는 도시와 공동체를 위한 지방정부 역량강화 사업사례	64

[표 3-4] 필수적인 서비스 제공을 위한 지방정부 역량강화 사업사례	66
[표 3-5] 갈등관리, 취약성 및 이주 관련 지방정부 역량강화 사업사례	67
[표 3-6] 쑤저우 산업단지 협력사업 추진 경위	71
[표 3-7] 톈진 산업단지 협력사업 추진 경위	84
[표 3-8] 광저우 지식도시 협력사업 추진 경위	91
[표 3-9] 인도 아마라바티 신 주도 개발 추진 경위	100
[표 3-10] 싱가포르 정책수출 참여기관과 주요역할	105



그림 목차

[그림 1-1] 연구내용의 구성	6
[그림 2-1] 소통외교의 특성과 추진방식	16
[그림 2-2] 네트워크 외교의 특성과 추진방식	17
[그림 2-3] 공익외교의 특성과 추진방식	18
[그림 2-4] 서울의 기술혁신 잠재력에 대한 심층기사	21
[그림 2-5] 서울의 글로벌 도시경쟁력 순위와 산업 경쟁력	21
[그림 2-6] 서울정책아카이브 웹사이트	23
[그림 2-7] 서울시 정책매뉴얼 제작 및 홍보(2014~2015년)	24
[그림 2-8] 서울시 정책설명서 발간 및 홍보(2015~2016년)	25
[그림 2-9] 서울-싱가포르 우수정책 비교연구 시리즈(2016~2018년)	26
[그림 2-10] 서울시 도시발전 경험 연구 시리즈(2016~2019년)	26
[그림 2-11] 서울시 우수정책과 해외도시 공유사례를 다큐멘터리로 제작 및 해외방영	27
[그림 2-12] 리관유 세계도시상 시상식(2018.7.9)	30
[그림 2-13] CityNet을 통한 서울시의 주요 성과	33
[그림 2-14] ICLET를 통한 서울시의 주요 성과	34
[그림 2-15] WeGO를 통한 서울시의 주요 성과	35
[그림 2-16] GSef를 통한 서울시의 주요 성과	36
[그림 2-17] C40을 통한 서울시의 주요 성과	37
[그림 2-18] 서울시 공공외교 추진 메커니즘 재구축	54
[그림 3-1] 서울시 우수정책 수출 추진체계	59
[그림 3-2] 가나 DEALS 프로그램의 자문위원회 미팅(2019.10.2.)	65
[그림 3-3] 제10회 Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly(ARLEM) 총회에 참석한 리비아 도시 시장 및 시정부 관계자(2019.3.5.)	67

[그림 3-4] 쑤저우 산업단지 위치	72
[그림 3-5] 쑤저우 산업단지 기본계획	73
[그림 3-6] 쑤저우 산업단지의 의사결정체계	76
[그림 3-7] 쑤저우 산업단지의 사업추진구조	77
[그림 3-8] 1994-2014년 쑤저우 산업단지 수출입총액	79
[그림 3-9] 1994-2014년 쑤저우 산업단지 수익	80
[그림 3-10] 제조업분야 해외투자 분야별 분포(2013년 8월 기준)	80
[그림 3-11] 쑤저우 산업단지 진지호수 전경(2018.6)	82
[그림 3-12] 텐진 생태도시 전경(2007, 2019)	83
[그림 3-13] 텐진 생태도시 마스터플랜	85
[그림 3-14] 텐진 생태도시 협력사업 의사결정체계	86
[그림 3-15] 텐진 생태도시 협력사업 사업추진구조	87
[그림 3-16] 텐진 생태도시 전기버스	88
[그림 3-17] 텐진 생태도시의 생태산업단지	89
[그림 3-18] 광저우 지식도시 기본계획-광동성 수정(안)	92
[그림 3-19] 광저우 지식도시 협력사업 의사결정체계	93
[그림 3-20] 광저우 지식도시 협력사업 사업추진구조	94
[그림 3-21] 광저우 지식도시 전경	95
[그림 3-22] 중국-싱가포르 지식 포럼(Sino-Singapore Knowledge Forum)	96
[그림 3-23] 싱가포르 지식재산권국(IPOS)의 광저우 지식도시 사무실 현판식(2016)	97
[그림 3-24] 광저우 지식도시 공동서비스 터널(CST)	98
[그림 3-25] 주룽가족 서비스센터(九龙家庭综合服务中心)	99
[그림 3-26] 2050 안드라프라데시주 수도권 계획(안)	101
[그림 3-27] 인도 아마라바티 도시기본계획(안)	101
[그림 3-28] 인도 아마라바티 시범지역 기본계획(안)	102
[그림 3-29] 인도 아마라바티 협력사업 추진체계	103
[그림 4-1] 서울시 우수정책 수출을 위한 추진체계 강화방안	115

01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경

2_연구내용

01. 연구개요

1_연구배경

한국전쟁 직후 대한민국은 파괴된 나라였다. 그중에서도 인구가 가장 밀집했던 수도 서울이 가장 큰 피해를 입었다. 그럼에도 불구하고, 전국에서 집과 일자리를 잃은 사람들이 먹고살기 위해 서울로 몰려들었다. 그 결과 1960-70년대 서울 인구는 기하급수적으로 증가했다. 이에 따라 주택, 상하수도, 위생, 교통 등 인간이 살아가는 데 꼭 필요한 사회기반시설 수요도 급격히 늘어났다. 급증하는 인구에 대처하기 위해 서울시는 중앙정부와 함께 주택을 공급하고 인프라를 깔았다. 꾸준히 노력한 결과, 지금 서울은 그물 같은 도로망과 세계적인 수준의 대중교통체계를 갖추었다. 잘 정비된 상하수도 시스템을 구축하여 수도물을 그냥 마셔도 된다. 효율적인 폐기물 관리시스템도 마련했다. 모든 시민이 주택을 소유하고 있지는 못하지만 판자촌은 찾아보기 힘들다.¹⁾ 해외도시에도 서울의 발전경험이 많이 알려졌다. 잔해로 덮였던 도시가 짧은 시간에 글로벌 메트로폴리스로 도약한 드문 사례이기 때문이다. 특히 필수적인 사회기반시설이 부족한 개발도상국 도시들이 서울의 경험에 관심이 많다.

이런 맥락에서 서울시는 적극적으로 도시외교를 추진했다. 선진국이나 개발도상국을 막론하고 수많은 도시와 교류했고, CityNet, WeGO, C40 등 국제도시 네트워크에서도 주도적인 역할을 수행했다. 박원순 서울시장은 2016년 세계도시정상회의(World Cities Summit)에 주요 인사로 초청되어 서울의 비전을 해외에 알렸다. 2017년 대통령 특사로 아세안(ASEAN) 국가를 방문하여 동남아시아가 얼마나 중요한 파트너인지

¹⁾ 서울의 개발과 발전에 대해서는 '서울 20세기 공간 변천사(서울시정개발연구원, 2001)를 비롯한 여러 문헌에 기록되어 있다.

확인했다. 그것만이 아니다. 2018년에는 시민참여 중심의 도시재생 정책으로 리관유 세계도시상을 수상하여 서울의 발전상과 혁신적인 정책을 세계에 전파했다. 서울시는 우수정책으로 UN공공행정상을 비롯한 여러 국제상을 수상했다.

지금까지의 성과를 바탕으로, 서울시 도시외교는 서울의 발전상을 대변하는 우수정책을 수출하고자 노력해왔다. 도시외교는 참여한 이해관계로 얽혀있는 국가 간 외교와 다르다. 도시외교는 '지속가능한 도시'라는 공통 목표를 추구하는 지방자치단체들의 협력과 교류를 바탕으로 전개된다. 기본적으로 정책을 바탕으로 하기 때문에, 정치적 이해관계로 얽혀있는 정도가 국가보다 덜 하다. 도시 간 외교가 국가 간 문제 해결의 실마리를 제공할 수 있다는 견해도 있다. 이런 맥락에서, 지속가능한 스마트 도시로 각광받고 있는 서울시에게 우수정책은 훌륭한 외교적 자산이다. 그리고 우수정책 수출은 서울시 도시외교가 나아가야 할 정책방향의 한 갈래이다.

'우수정책 수출' 과업의 궁극적 목표는 지방자치단체인 서울시가 직접적으로 수익창출을 실현하는 것이 아니라, 서울시 정책 운용에 노하우가 있는 민간기업에 수익창출 기회를 마련하는 것이다. 우수정책 수출을 본격적으로 추진하기 위해, 서울시는 2014년 해외협력 관련부서를 신설했다. 필수적인 인프라가 부족하고 선진적인 행정시스템이 정착되지 않은 개발도상국 도시를 대상으로 서울시는 민간기업과 함께 다양한 해외 원조사업 및 정책공유 프로그램을 수행했다. 2018년까지 28개국 39개 도시를 대상으로 여러 분야의 우수정책을 공유하고 해외사업을 벌였다. 대중교통시스템 개선, 지능형 교통시스템, 전자정부, 상하수도, 공항 마스터플랜 등 다양한 분야에서 2018년까지 누적사업규모가 약 7,829억 원에 달한다.²⁾

성과를 냈음에도 불구하고 비판도 만만찮다. 우수정책을 실제로 '수출'한 사례가 많지 않다는 것이다. 표준 대국어사전에 의하면 '수출'이란 '국내의 상품이나 기술을 외국으로 팔아 내보낸다'는 것을 의미한다. 즉 수익을 내야 수출이다. 수익의 귀속주체는 민간기업이다. 서울시는 개발도상국 도시와 활발하게 교류하며 다양한 분야의 원조사업(Official Development Assistance, ODA)을 수행해왔다. 원조사업은 민간기업

²⁾ 서울시 기획조정실 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4. 그 밖에 서울시가 추진한 다양한 해외사업에 대해서는 '서울시 도시외교 가능성과 과제'(서울연구원, 2018) 참고.

수익창출을 위한 정책수출과 시너지 효과를 낼 수 있다. 그러나 지금까지는 정책컨설팅이나 연수 프로그램에 한정된 경우가 대부분이었다. 서울시와 함께 일했던 민간기업이나 서울시 산하 공기업이 우수정책으로 수익을 창출한 사례는 많지 않다. 지금까지는 우수정책 수출이 아닌 우수정책 ‘공유’에 그쳤다.

개발도상국 도시에 서울시 우수정책을 알려져 지속가능한 도시로 발전할 수 있도록 돕는 원조사업도 큰 의미가 있다. 그러나 서울시가 우수정책 ‘수출’을 통한 민간기업의 수익창출을 최종적인 목표로 삼고 있는 만큼, 그동안의 성과를 돌아보고 추진체계를 재정비하는 것이 불가피하다. 물론 서울시가 도시외교에 활용할 수 있는 예산 규모나 조직, 인력을 확대하는 것도 중요하다. 그러나 핵심적인 문제점을 짚어야 근본적인 개선이 가능하다.

이 연구는 서울시가 우수정책 수출을 효과적으로 수행하기 위한 도시외교 추진방안을 제안한다. 구체적인 정책을 제언하기 이전에 도시외교 개념을 정리하고 서울시 도시외교의 추진현황과 성과를 들여다보아야 하겠다. 그 내용은 ‘서울시 도시외교 가능성과 과제’(서울연구원, 2018)에 담겼다. 이 연구에서는 정책제언에 초점을 맞춘다.

2_연구내용

효과적으로 우수정책 수출을 추진하여 민간기업에 수익창출 기회를 마련하기 위해 서울시 도시외교는 두 가지 축으로 방향을 설정해야 한다. 이 연구는 이 두 가지 방향에 초점을 맞춘다.

첫째, 서울시 우수정책 수출의 발판 만들기다. 서울시 우수정책을 수출하려는 노력이 성과를 거두려면, 그 이전에 외국의 시민들이 서울과 서울시 정책에 대해 긍정적인 이미지를 갖는 것이 중요하다. 서울의 발전한 모습과 우수정책이 세계에 알려져 조명을 받을 때, 해외에서 서울의 정책에 대해 좋은 이미지가 형성된다. 서울시 정책에 대한 긍정적인 이미지를 만들고, 이를 바탕으로 전 세계에 어필할 수 있는 ‘서울브랜드’가 생기면 비로소 우수정책 수출이 탄력을 받는다. 바로 공공외교다. 서울시는 우수

정책 공공외교를 추진해야 한다.

공공외교를 간단히 정의하기는 쉽지 않다. 국가마다 처한 상황에 따라 다양한 형태로 공공외교를 전개하고, 정치·외교 분야의 학자들이 저마다 조금씩 다른 개념을 제시하기 때문이다. Melissen은 공공외교의 정의가 150개 이상이라고 했다(Melissen, 2008). 폭넓고 미묘한 공공외교 개념을 파헤치는 것은 이 연구의 범위를 벗어난다. 여기서는 공공외교법에서의 정의를 따라 ‘국가가 단독으로 또는 지방자치단체나 민간 부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통해 대한민국에 대한 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진시키는 활동’을 공공외교라 하자. 서울시 우수정책을 전파하기 위한 공공외교는 서울시가 수익창출 도시외교를 추진하는 데 필요한 발판이다. 서울시 우수정책 수출의 1단계다.

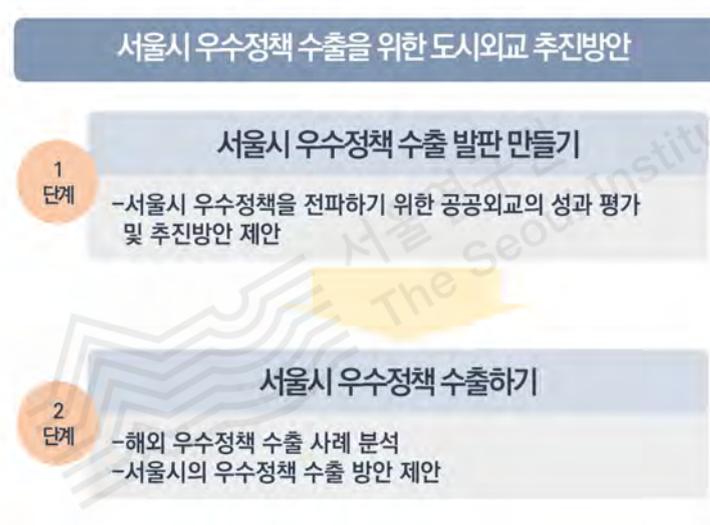
이 연구는 공공외교에 관한 이론적 문헌연구를 바탕으로 어떤 방식으로 공공외교를 추진해야 하는지에 대한 실용적인 ‘틀’을 제시한다. 이 틀에 맞추어 서울시가 우수정책을 알리기 위해 수행했던 공공외교 성과를 평가하고, 향후 서울시 우수정책 수출을 효과적으로 추진하기 위한 공공외교 방안을 제안한다.

둘째, 공공외교로 뒷받침된 서울시 우수정책 브랜드를 바탕으로, 서울시가 민간기업에 수익창출을 기회를 마련하고 정책수출 전선에 나설 수 있도록 하는 구체적인 방안을 제안한다. 서울시 우수정책 수출의 2단계다. 이 영역은 공공외교 범위를 벗어난다. 그러나 성공적인 공공외교를 바탕으로 한다. 앞서 언급했듯이, 서울시는 개발도상국 도시를 대상으로 정책컨설팅이나 연수 프로그램 등 원조사업을 수행해왔으나, 우수정책 수출로 민간기업이 수익을 창출한 경우는 많지 않다. 이런 맥락에서 서울시에 시사점을 줄 수 있는 두 해외사례를 조사했다.

첫 번째 사례로, VNG-International의 활동을 검토했다. VNG(Vereniging van Nederlandse Gemeenten)는 네덜란드의 지방자치단체협회다. VNG의 자회사인 VNG-International은 개발도상국 지방자치단체의 역량을 강화하고 민주적인 거버넌스 확립을 목표로 연수 프로그램 등 다양한 ODA사업을 추진하는 기관이다. 수익창출 도시외교와 원조사업은 서로 시너지를 주고 받을 수 있다는 점에서, 서울시에서 추진하고 있는 정책에 참고할 만한 시사점을 도출했다.

두 번째 사례로 수익창출 도시외교에서 괄목할만한 성과를 거둔 싱가포르를 살펴보았다. 싱가포르는 도시국가다. 싱가포르에서 도시문제는 국가적인 문제이고, 도시문제를 해결하기 위해 중앙정부의 자산을 동원한다. 정책수출도 중앙정부가 적극적으로 추진하여 민간기업에 수익을 창출한다. 그런 점에서 지방자치단체인 서울시와의 괴리가 명확하다. 그러나 배울 점은 분명히 있다. 싱가포르 사례를 서울시 여건에 맞게 잘 걸러내는 것이 과제다.

이 연구는 위의 해외사례를 검토하고, 도출된 시사점을 바탕으로 서울시 우수정책 수출을 위해 전개되고 있는 여러 정책과 추진체계를 재검토한다. 결론적으로 서울시 여건에 알맞은 우수정책 수출방안을 제안한다.



[그림 1-1] 연구내용의 구성

02

서울시 우수정책 수출 발판 만들기



1_공공외교 개념

2_공공외교 추진방식

3_서울시 우수정책 공공외교 성과와 한계

4_서울시 우수정책 공공외교 추진방안

02. 서울시 우수정책 수출 발판 만들기

1_공공외교 개념

앞서 언급했듯이, 서울시 우수정책을 해외에 알리기 위한 공공외교는 서울시가 우수정책 수출을 통해 궁극적으로 수익창출 도시외교를 전개하기 위한 발판이다. 그렇다면 공공외교는 무엇인가?

1) 공공외교 정의

공공외교(公共外交, public diplomacy)는 국제관계에서 자국의 이익을 대변하기 위한 외교의 한 수단으로, 타국 국민을 직접적인 대상으로 한다. 공공외교는 다양하게 정의된다. “타국 국민에 대한 직접적인 접근방식”, 또는 “타국 국민들의 마음을 사는 일”로 정의된다(Melissen, 2008). “상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민을 대상으로 벌이는 외교”라고 정의되기도 한다(김상배, 2018). Malone은 “외국 대중의 생각, 궁극적으로 외국 정부의 생각에 영향을 미치는 것을 목적으로 외국 대중과의 직접적인 커뮤니케이션 중 하나”라 정의한다(Malone, 1985). 공공외교 주체가 정부와 민간 모두가 될 수 있으며, 민간부문 활동도 주로 정부가 뒷받침하거나 고무시키는 방식으로 참여할 수 있다고 설명한다. 한편 Tuch는 “정부가 자국의 목표와 정책뿐만 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위하여 타국 대중과 의사소통하는 과정”으로 설명하며, 해외 대중과 의사소통을 하는 목적을 더욱 구체화한다(Tuch, 1990).

이러한 정의에 따르면 공공외교는 상대의 마음을 사서 우리에게 대한 생각 변화, 이해증진 및 신뢰 강화를 추구한다. 공공외교의 대상은 타국의 정부보다는 그 국민이고, 외

교의 수단으로 직접적인 의사소통을 증시한다. 공공외교를 펼치는 주체는 정부를 중심으로 민간의 역할을 포괄하는 방향으로 발전해왔다.

2) 공공외교 배경

공공외교의 목적은 소프트파워 증진을 통해 하드파워 중심의 외교를 보완하는 것이다. 공공외교는 상대의 마음을 사서 우리에게 대한 생각의 변화를 이끌어내고, 상호 이해를 증진하고 신뢰를 강화한다는 측면에서 소프트파워를 증진하는 중요한 수단이다. 여기서 소프트파워란 원하는 결과를 얻기 위해 ‘강제(채찍)’나 ‘보상(당근)’이 아닌 ‘매력’을 통해 ‘타인에게 미치는 영향력(힘)’이다. 소프트파워의 중요성을 강력하게 주창해 온 미국 정치학자 Joseph Nye는, 만약 한 국가가 추구하는 가치가 상대국의 동경, 열망, 답습의 대상이 된다면 그 국가는 세계 정치에서 원하는 결과를 얻을 수 있을 것이라 보았다. 그리고 이러한 소프트파워를 통해 발휘되는 영향력은 위협이나 군사적, 경제적 무기 등 다른 국가들의 변화를 강요하는 하드파워와 보완적 관계로 보았다(Nye, 2008, 2013, p.168).

그럼 소프트파워는 어떻게 만들어지는 것일까? Nye는 소프트파워가 국가나 조직이 자체적으로 보유한 문화, 정책, 가치 등의 자원에서 비롯된다고 보았다. 문화(K-POP), 지식(첨단기술, 과학), 제도(공공정책, 사회제도, 기업모델), 규범(국가 내 보편적 이념과 도덕성) 등이 될 수 있다. 하지만 보유한 자원이 아무리 매력적이더라도 전달하는 방식이 잘못되면 오히려 상대에게 혐오감을 불러일으킨다. 이러한 측면에서 Nye는 자국의 잠재적 자원을 효과적으로 동원하기 위해 사용되는 수단으로서 공공외교가 중요하다고 했다. 공공외교의 목적은 자국의 소프트파워가 타국의 국민에게 긍정적으로 받아들여질 수 있도록 하는 데 있다.

3) 공공외교 관련법

원칙상 외교는 지방자치단체의 사무³⁾에 포함되지 않는다. 중앙정부가 수행하는 업무다.

3) 지방자치단체의 사무 범위는 다음과 같다. 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 2. 주민의 복지증진에 관한 사무, 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무(지방자치법 제9조)

단 지방자치단체의 외교적인 역할이 명시된 다른 법률이 있으면 예외적으로 해당 법에 규정된 바에 따라 국가 사무를 위임받을 권한이 생긴다.

[표 2-1] 지방자치단체의 외교업무 처리제한 규정

<p>지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
--

자료: <http://www.law.go.kr>

이런 맥락에서, 최근 지방자치단체가 공공외교를 추진할 수 있도록 공공외교법이 제정되었다. 공공외교법은 ‘외교’의 권한과 책임이 없는 지방자치단체가 공공외교를 전개할 수 있도록 규정한다. 2016년 2월 3일 제정된 공공외교법(법률 제13951호)은 지방자치단체가 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동을 수행하도록 허용한다.

[표 2-2] 공공외교법에 포함된 지방자치단체의 역할

<p>제1조(목적) 이 법은 공공외교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 “공공외교”란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동</p> <p>제6조(공공외교 기본계획의 수립) ① 외교부 장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여 공공외교 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 공공외교 활동의 정책방향 및 추진목표 2. 공공외교를 위한 주요 정책의 수립·조정에 관한 사항 3. 공공외교를 위한 자원 조달 및 운용에 관한 사항 4. 공공외교에 관한 기반조성, 제도개선 및 평가에 관한 사항</p>

<p>5. 공공외교를 위한 지방자치단체에 대한 지원방안</p> <p>6. 공공외교를 위한 민간부문에 대한 지원방안</p> <p>7. 그 밖에 공공외교 활동에 필요한 사항</p> <p>③ 기본계획은 제8조에 따른 공공외교위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 이 경우 외교부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.</p> <p>제7조(공공외교 시행계획 등의 수립)</p> <p>① 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 공공외교 활동의 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 외교부장관에게 시행계획과 추진실적을 제출하여야 한다.</p> <p>② 외교부장관은 기본계획에 따라 제1항의 시행계획과 외교부 자체의 시행계획을 통합한 종합적인 시행계획(이하 "종합시행계획"이라 한다)을 매년 수립·시행한다.</p> <p>③ 재외공관의 장은 종합시행계획에 따라 관할지역의 재외공관과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)의 활동을 포함하는 공공외교 활동계획을 매년 수립·시행하여야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 계획을 수립·시행함에 있어 사업의 유사·중복을 지양하여야 하며, 특히 지역별·국가별 현지특성을 고려하여 수립·시행되도록 관계 기관 간에 긴밀히 협의하여야 한다.</p> <p>⑤ 외교부장관은 종합시행계획과 제3항에 따른 재외공관 관할지역에 대한 활동계획의 내용 및 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 그 밖에 시행계획 및 종합시행계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제9조(지방자치단체 및 민간부문에 대한 지원)</p> <p>① 국가는 지방자치단체가 공공외교 활동을 위하여 협력을 요청하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 국가는 민간부문의 공공외교 참여를 활성화하기 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--

자료: www.law.go.kr

공공외교법에서는 '국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동'을 공공외교로 정의한다. 법에 의해 다음과 같은 내용이 규정된다.

첫째, 지방자치단체는 국가와 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통해 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 높이기 외교활동을 수행할 수 있다. 둘째, 시도지사는 자체적으로 계획을 수립하고 시행할 수 있다. 단 외교부에서 5년마다 수립하는 공공외교 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하고 외교부와 조정하고 협의해야 한다. 셋째, 외교부는 공공외교 기본계획 수립 시 시도지사와 협의를 거쳐야 하며 지방자치단체의 공공외교 지원방안을 제시해야 한다. 넷째, 외교부는 모든 행정기관과 자치단체로부터 수집한 시행계획과 추진실적을 종합하여 관계 기관에 통보해야 한다. 마지막

으로 지방자치단체는 외교업무와 관련하여 중앙정부에 행·재정적 지원을 요청할 수 있다.

이 밖에도 국제개발협력기본법, 대기환경보전법, 지속가능발전법, 저탄소녹색성장기본법에서 지방자치단체의 국제적 활동을 허용하고 있다. 관련 법 내용은 [표 2-3]에 요약되었다.

[표 2-3] 지방자치단체가 외교 및 국제업무를 시행할 수 있도록 허용하는 법률

구분	법명	허용사항
1	공공외교법	국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고를 목적으로 문화, 지식, 정책 분야의 외교활동을 수행하도록 허용
2	국제개발협력기본법	인류의 공동번영을 위한 개발협력 및 국제활동 허용
3	대기환경보전법	기후·생태계 변화유발물질 배출 억제를 위한 국제적인 노력에 참여할 수 있고, 장거리 이동 대기오염물질 피해방지를 위한 국제협력을 추진할 수 있음
4	지속가능발전법	독립적으로 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참할 수 있도록 허용
5	저탄소녹색성장기본법	경제와 환경의 조화로운 발전을 위한 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전과 관련하여 국제사회의 일원으로서 외국 및 국제기구 등과 정보교환, 기술협력, 표준화, 공동조사 연구 등의 활동에 참여 가능

공공외교법은 지방자치단체에 ‘외교 권한’을 부여한다. 이 법은 지방자치단체에 최초로 ‘외교’라는 용어를 직접 사용하였으며, 서울시와 같은 시도지사들도 공공외교의 방향을 설정할 때 협의주체로 참여할 수 있게 하였다. 지방자치단체는 외교활동에 중앙정부의 행정·재정 지원을 받을 수 있고, 정책 시행과 성과 모니터링도 가능해졌다. 이 법의 시행으로 외교 부문에서 지방자치단체의 역할이 강해졌다.

다른 법들은 지방자치단체를 대상으로 ‘외교’라는 용어를 사용하지는 않지만, 외교업무에 필요한 구체적 활동(교류, 협력, 홍보 등)을 허용하고 행정·재정 권한을 확대한다. 국제개발협력기본법과 지속가능발전법은 지방자치단체가 국가적 목적에 한정하지 않고 국제사회의 일원으로서 인류의 공동번영과 세계평화의 증진이라는 목표를 위해

활동할 수 있도록 한다. 또한 해외 정부 및 국제기구와 공동으로 사업을 추진하고 이 과정에서 민간단체를 참여시킬 수 있다. 대기환경보전법은 지방자치단체도 기후·생태계 변화유발물질 배출 억제와 장거리이동대기오염물질로 인한 피해 방지를 위해 인력 교류, 기술 협력, 홍보 등 국제활동을 적극적으로 펼칠 수 있게 한다. 지속가능발전법과 저탄소녹색성장기본법(2010년 제정)은 지방자치단체가 독립적으로 정책 방향을 설정하고 이에 따른 국제활동을 수행할 수 있도록 허용한다. 지속가능발전법에 따라 지방자치단체는, 지속가능한 발전 관련 국제규범을 이행하기 위한 국내외 활동을 행정·재정적으로 지원할 수 있다. 저탄소녹색성장기본법은 저탄소 녹색성장과 관련하여 국제협력과 국외진출 증진을 도모하기 위한 시책 마련을 장려한다. 참고로 서울시가 해외를 대상으로 수행하는 업무 중 조례가 마련된 경우를 아래 [표2-4]에 소개한다.

[표 2-4] 서울시 조례로 규정된 해외교류 활동

- ① 서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례(2014년 제정)
- ② 서울특별시 외국인주민 및 다문화 가족 지원 조례(2014년 제정)
- ③ 서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례(2008년 제정)
- ④ 서울특별시 국제회의산업 육성에 관한 조례(2005년 제정)
- ⑤ 서울특별시 대외협력기금의 설치 및 운영에 관한 조례(2005년 제정)
- ⑥ 서울특별시 국제경제자문단의 설치 및 운영에 관한 조례(2002년 제정)
- ⑦ 서울특별시 외국인 투자 지원 조례(1999년 제정)
- ⑧ 서울특별시 서울관 설치운영에 관한 조례(1995년 제정)
- ⑨ 서울특별시 명예시민증 수여 조례 시행규칙(1972년 제정)

자료: www.law.go.kr

공공외교의 정의와 추구하는 목적이 명확하고, 법에서도 지방자치단체의 공공외교를 장려하고 있다면, 서울시는 우수정책을 세계 속에 확산시키기 위한 공공외교를 어떻게 추진해야 할까? 다음 절에서 공공외교 추진방식의 틀을 제시한다.

2_공공외교 추진방식

공공외교를 추진하는 틀을 마련하기 위해서는 공공외교의 특성을 파악해야 한다. 공공외교의 추진체계는 공공외교의 다양한 특성이 발현될 수 있도록 구성될 필요가 있기 때문이다. 공공외교는 방법, 주체, 목적과 관련하여 3가지 특성을 가진다. 첫째, 공공외교는 ‘숨김없이 드러내’ 놓는 공개(公開, open)외교다. 둘째, ‘여럿이 함께’하는 공동(共同, collective)의 외교다, 셋째, ‘어느 한쪽으로 치우치지 않고 공평(公平)하게’ 모두의 이익을 추구하는 공익(公益, public interest)외교다(김상배, 2018, pp.382~386).

1) 공개의 의미로서 소통외교

공개외교의 특성은 방법론적 측면에서 중요하다. 근대 외교는 국가 중심의 외교⁴⁾로 소수의 의사결정자 사이에서 비밀리에 추진되는 경향이 있었다. 하지만 지구화, 정보화, 민주화 추세가 지속되면서 현대에는 공개적인 영역에서 외교활동을 펼쳐야 한다는 공감대가 형성되었다. 현재 공공외교는 국내외 대중들과 개방적으로 소통하고 이들의 참여를 끌어내는 데 방점을 둔다. 그런 의미에서 오늘날의 공공외교는 ‘소통외교’다(Zaharna, 2007; 김상배, 2018, p.383). 소통외교는 소프트파워를 실현하기 위해, 국내외 대중과 ‘소통(communication)’하는 외교다. 소통외교를 구현하는 방법으로 청취, 옹호, 교류, 협력의 4가지를 들 수 있다.

(1) 청취(Listening)

첫 번째 방식은 ‘청취’다. 청취는 “해외 (또는 국내외) 대중과 그들의 견해에 대한 정보를 모아 적절히 자료화하고, 이를 활용하여 공공외교 접근방향을 재조정함으로써 국제환경을 통제하려는 행위자의 노력(Cull, 2008; 2013, p.58)”이다. 즉, 국내외 대중들이 가진 견해를 ‘잘 듣는 것’이다. 올바른 청취에 대해서 Cull은 공공외교가 “해외의 청증을 찾아가서 말을 하는 대신 듣는 것”이며 “공공외교가 국제 여론의 변화에 대응

4) 근대적 외교는 1684년 베스트팔렌(Westphalian) 강화 조약을 시작으로 17~19세기 사이에 발달하였다. 베스트팔렌 강화 조약은 프랑스, 네덜란드, 스웨덴이 독일과 스페인을 상대로 벌인 신-구교 간의 30년 전쟁을 끝내기 위해 독일 베스트팔렌에서 체결된 조약. 이 조약을 근대 국제정치의 시작기점으로 보고 있다. 이때 국경을 기준으로 하는 국민국가(nation-state)와 주권의 개념이 탄생하였고 국가 중심의 외교가 발달하기 시작하였다.

하는 것”뿐만 아니라 “청취나 조직화된 여론 추적이 최고 층위의 정책에 영향을 미칠 때” 비로소 제대로 공공외교 정책이 추진될 수 있다고 보았다(Cull 2008; 2013, p.58).

(2) 옹호(Advocacy)

두 번째 방식은 옹호다. 옹호란 “자신의 이해관계를 외국 대중의 마음속에 증진시키기 위해 추진하는 국제적 커뮤니케이션이다”(Cull, 2008; 2013, p.60). 해외를 대상으로 메시지를 내보내거나, 이미지나 브랜드를 구축하기 위한 노력 등이 ‘옹호’ 활동이다. 옹호는 행위자가 자신이 추구하는 메시지를 전달한다는 측면에서 적극적인 ‘말하기’와 비슷하다. 성공적인 옹호 활동은 전달하고자 하는 정책, 아이디어 혹은 메시지(비전 등)가 상대에게 매력적이어야 하고, 일관성 있고 지속적이어야 한다.

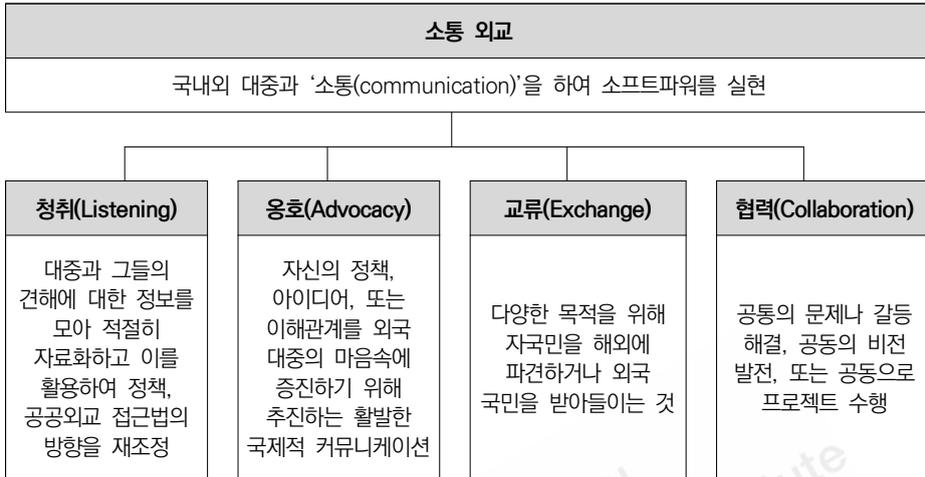
(3) 교류(Exchange)

세 번째 방식은 교류다. “다양한 목적을 위해 자국민을 해외에 파견하거나 외국 국민을 받아들임으로써 국제적 환경을 관리하려는 시도(Cull, 2008; 2013, p.62)”로 정의된다. 지도자 간 교류, 민간교류, 학생교류, 스포츠 경기, 문화 행사, 군사협동, 지식·기술 교류 등이다. 교류는 다양한 층위와 여러 분야에서 이루어지며, 인터넷이 발전하여 전 세계가 연결되고 있는 시점에서 더욱 중요하다. 교류는 명확한 상대와 쌍방향으로 소통한다는 점에서 ‘대화하기’에 가깝고 상호성이 높다. 성공적인 교류는 상호 이익을 기반으로 하며 서로에 대한 이해와 변화를 끌어내는 것을 추구한다.

(4) 협력(Collaboration)

네 번째 방식은 협력이다. 협력은 공동의 문제나 갈등을 해결하고 공동의 비전을 발전시키는 것, 혹은 공동 프로젝트 수행을 포괄한다(Gray 1989; Logdon 1991; Cowan & Arsenault, 2005, 2008, p.38). 협력은 다른 국적을 가진 사람들이 함께 일한다는 차원에서 이해, 존중, 관계 형성을 증진하는 수단이다. 협력하기 위해서는 대화가 요구된다. 이런 맥락에서 협력은 교류와 유사하나 그 행위가 대화에만 국한되지 않는다. 보다 구체적이며 분명한 목적과 결과를 추구하므로, 지속적인 관계 형성의 밑그림이 된다. 교류가 상호이해와 변화를 이끌어내기 위한 것이라면, 협력은 함께 무엇인가를 만들거나 성취함으로써 공동의 경험과 기억을 만든다. 협력하는 과정에서는 타협이

필요하고, 의견 불일치를 극복할 수 있어야 한다. 따라서 협력은 자국 이익과 주권을 우선시하는 국가보다, 지방자치단체 혹은 민간 차원에서 더 수월하다(Cowan & Arsenault, 2005; 2008, p.44).



[그림 2-1] 소통외교의 특성과 추진방식

자료: 김상배, 2018; Cull, 2008; Cowan & Arsenault, 2013 재구성

2) 공동의 의미로서 '네트워크 외교'

소통하는 외교와 더불어, 공공외교는 '여럿이 함께'하는 공동(collective)외교다. 공공외교는 공개적이며 다양한 방식으로 소통과 참여를 도모한다. 상대국의 대중과 자국 국민 모두의 공감을 끌어낼 수 있어야 한다. 즉 전 세계 시민이 대상이다. 따라서 전통적인 외교처럼 소수의 외교관과 의사결정자들만이 의사결정자가 아니다. 다양한 층위에서 여러 주체가 함께 참여한다. 반면 여럿이 함께하는 집합은 조율이 필요하다. 이러한 측면에서 공공외교는 다양한 주체들을 엮는 네트워크 외교가 되어야 한다(김상배, 2018, p.384). 네트워크 외교는 다양한 행위자들이 개방적인 환경에서 서로 협업하고 보조를 맞추어나가도록 장려한다(김상배, 2018, p.379). 네트워크 외교는 크게 두 가지 차원에서 형성되어야 한다.

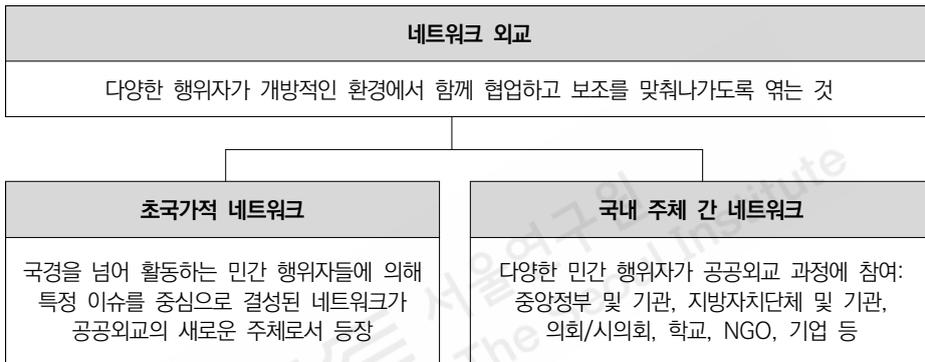
(1) 국내 주체 간 네트워크

국내 행위자들 간의 협업을 도모하는 국내 네트워크가 구축되어야 한다. 우리나라는

외교부가 중앙정부 및 지방자치단체 각 부처와 산하기관, 국회, 시의회, 대학교, NGO, 민간기업 등 다양한 행위자들을 공공외교 과정에 참여하도록 장려한다. 이들은 '자국의 이익'을 대변하는 공동의 목표를 기반으로 한다.

(2) 초국가적 네트워크

효과적인 공공외교를 위해서는 국가 간의 경계를 넘어서 활동하는 행위자들 간에도 네트워크가 필요하다. 초국가적으로 활동하는 외교주체들은 특정 이슈를 중심으로 네트워크가 결성되어 결속력을 다지는 경우가 많다. 실제로 C40 등은 공공외교의 새로운 주체로 등장하여 국제적 영향력을 행사하고 있다.



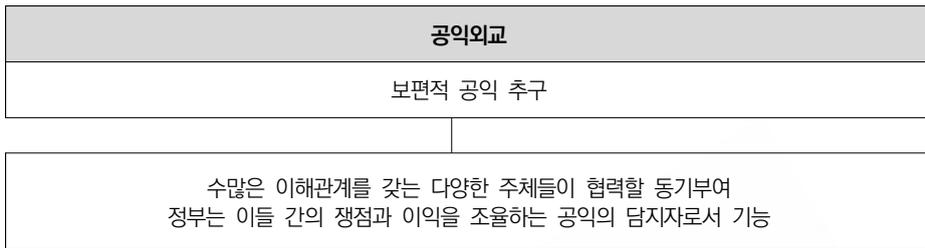
[그림 2-2] 네트워크 외교의 특성과 추진방식

자료: 김상배, 2018; Cull, 2008; Cowan & Arsenault, 2013 재구성

3) 모두의 이익을 추구하는 공익외교

마지막으로 공공외교는 공익(公益, public interest)을 추구한다. 전통적 외교는 자국의 이익을 대변하는 활동을 주로 수행했다. 공공외교는 세계 시민을 대상으로 추진한다는 점에서 보편적 이익이 세계적으로 확장되는 것을 추구한다. 공익은 국제사회에서 소프트파워를 증진하는 핵심 요소이기도 하다. 정부나 비정부 행위자들의 정책과 입장이 도덕적인 권위를 가질 때, 또는 다른 행위자들에게 정당하게 보일 때 그 행위자들의 소프트파워는 증가한다고 보는 견해도 있다(Gilboa, 2008, 2013, p.108). 공익을 추구하는 것은 도덕적 권위와 행위의 정당성을 높이고 상대의 신뢰를 얻을 수 있는 대표적인 방법이다. 이러한 측면에서 오늘날의 공공외교는 공익외교다.

공익은 수많은 이해관계를 갖는 다양한 주체들이 함께 협력할 동기를 준다. 예를 들어 빈곤퇴치, 지속가능한 발전, 평화, 환경보호, 문화, 스포츠 등은 공동의 목표로서 정부, 기업, NGO, 국제기구, 정치인, 전문가, 학교 등 다양한 외교적 행위자들이 함께 행동하도록 결집시킨다. 반면 다양한 행위자들이 참여하면 각자의 이익을 주장하거나 대변할 가능성이 높아진다. 이때 정부의 역할이 중요하다. 정부가 공공외교 활동이 특정 집단의 사익추구로 어긋나지 않도록 보장하고 다양한 쟁점을 조율하는 기능을 수행해야 한다(김상배, 2018, p.385).



[그림 2-3] 공익외교의 특성과 추진방식

자료: 김상배, 2018; Cull, 2008; Cowan & Arsenault, 2013 재구성

공공외교의 이론들을 살펴본 결과 공공외교는 다음과 같은 틀 속에서 추진되어야 한다. 공공외교의 특성에 따라 소통외교, 네트워크 외교, 공익외교라는 3가지 차원으로 그 방향을 설정한다. 소통외교는 청취, 옹호, 교류, 협력의 4가지 방식을 취하여 달성한다. 네트워크 외교는 협업의 대상에 따라 국내 이해관계자 간 네트워크와 초국적 네트워크 활동으로 나누어 볼 수 있다. 마지막으로 보편적인 공익을 중요한 가치로 삼는 공익외교로서 공공외교가 추진되어야 한다([표 2-5] 참조).

[표 2-5] 공공외교의 특성과 추진방식

특성	추진방안	
소통외교	청취(Listening)	대중과 그들의 견해에 대한 정보를 모아 적절히 자료화하고 이를 활용하여 정책, 공공외교 접근법의 방향을 재조정
	옹호(Advocacy)	자신의 정책, 아이디어, 또는 이해관계를 외국 대중의 마음속에 증진하기 위해 추진하는 활발한 국제적 커뮤니케이션
	교류(Exchange)	다양한 목적을 위해 자국민을 해외에 파견하거나 외국 국민을 받아들이는 것
	협력(Collaboration)	공통의 문제나 갈등 해결, 공동의 비전 발전, 또는 공동으로 프로젝트 수행
네트워크 외교	초국가적 네트워크	국경을 넘어 활동하는 민간 행위자들에 의해 특정 이슈를 중심으로 결성된 네트워크가 공공외교의 새로운 주체로 등장
	국내 주체 간 네트워크	다양한 민간 행위자가 공공외교 과정에 참여: 중앙정부 및 기관, 지방자치단체 및 기관, 의회/시의회, 학교, NGO, 기업 등
공익외교	보편적 공익을 추구	수많은 이해관계를 갖는 다양한 주체들이 협력할 동기를 부여, 정부는 이들 간의 쟁점과 이익을 조율하는 공익의 담지자로서 기능

자료: 김상배, 2018; Cull, 2008; Cowan & Arsenault, 2013 재구성

3_서울시 우수정책 공공외교 성과와 한계

서울시는 우수정책을 해외에 전파하기 위해 어떻게 공공외교를 추진해왔나? 서울의 발전상과 서울시 우수정책 브랜드를 함양하기 위한 공공외교는 얼마나 효과적이었는가? 지금까지 검토한 공공외교 이론을 바탕으로 공공외교 차원에서 서울시 공공외교의 성과와 한계를 진단해 보자. 구체적으로 앞서 제시한 7가지 공공외교의 특성별로 서울시 성과를 검토했다. 2018년 ‘서울시 도시외교 가능성과 과제’(서울연구원, 2018)를 참조했고, 서울시 관련부서 자료와 인터뷰를 기초로 했다.

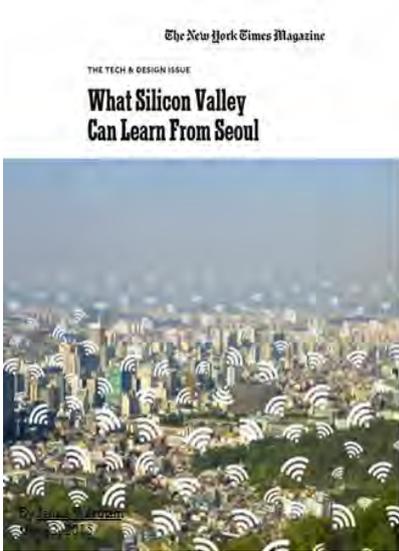
1) 청취(listening)

청취는 다음 두 가지 사항이 제대로 다루어져야 한다. 첫째, 외국 대중의 인식이나 견해를 직접 청취하였는가? 둘째, 청취나 여론추적 결과를 체계적으로 자료화하고 분석하여 의사결정에 반영하였는가?

서울시는 현재 우수정책에 대한 해외언론 기사들을 추적·수집하고 그 내용을 검토 및 자료화하고 있다. 서울시가 모니터링한 해외언론은 2018년 한해에만 약 3천 3백 건이다. 서울시 해외언론 담당관은 현재 총 9개 언어(영어, 중국어, 일어, 독일어, 프랑스어, 스페인어, 태국어, 베트남어, 마인어)로 모니터링을 진행하며, 서울주재 외신클럽에 등록된 언론사와 각 나라를 대표하는 언론사, 그리고 각 언어의 포털사이트를 이용하여 서울과 관련된 기사들을 수집한다. 이렇게 수집된 기사들은 서울시 보도자료 시스템에 올려져 배포된다. 이 중 일부 기사들은 다시 선별되어 각 과에 직접 전달되어 2차로 국내보도에 활용하기도 하고, 시민에게 접근 가능한 형태로 서울시 관련 웹사이트에 제공된다.⁵⁾

수집되는 기사의 유형은 크게 3가지로 구분된다. 첫 번째 유형은 서울의 위상이나 글로벌 경쟁력에 관한 기사이다. 서울의 잠재력, 스마트 도시와 같은 글로벌 도시경쟁력 지표, 관광산업 등 산업 분야별 경쟁력 지표 등이 해당된다. 두 번째는 서울시장의 활동과 관련된 기사다. 해외 순방 시 주요 성과, 국내 활동과 관련하여 해외언론에서 주목한 내용 등이 수집된다. 마지막은 서울시 프로젝트에 관한 기사다. 서울시의 대중교통, 재활용 정책, 서울로 7017, 청계천 복원사업 등 대표사업들을 소개하는 기사들이다. 이러한 기사들은 국가나 지역별로 관심 주제가 다를 수 있다.

5) 서울시 대변인실 언론담당관 해외언론팀 인터뷰 결과를 바탕으로 작성



While Silicon Valley is the largest and most enduring locus of tech innovation, a number of cities around the planet are nipping at its heels: Tel Aviv, Berlin, Bangalore. But Seoul, the capital of South Korea, is in a sense the Valley's closest rival. American investors are beginning to catch on, and venture capital is starting to flow west,

Tim Chae, who runs 500 Kimchi, said that American investors have begun to think of Seoul as a sort of crystal ball. In it, they can glimpse a future where the most ambitious dreams of Silicon Valley — a cashless, carless, everything-on-demand society — have already been realized.

Much of this was made possible by two decades of enormous public investment. Seoul is blanketed with free Wi-Fi that offers the world's fastest Internet speeds — twice as fast as the average American's.

In Korea, apps that depend on widespread demand for convenience stand a much better chance. Eric Kim, a founder of Goodwater Capital,

One thing Silicon Valley hopes to learn is how to get Americans to actually pay for things on their phones. For years now, Koreans have carried out important daily transactions, like paying bills and

[그림 2-4] 서울의 기술혁신 잠재력에 대한 심층기사

자료: seoulsolution.kr



[그림 2-5] 서울의 글로벌 도시경쟁력 순위와 산업 경쟁력

자료: seoulsolution.kr

서울시는 체계적으로 해외의 여론을 추적하고 모니터링하고 있다. 하지만 이러한 결과물들이 공공외교 차원에서 종합적으로 분석되어 의사결정 및 정책 수립 단계에 체계적으로 반영되지는 못한다. 반기 및 분기별로 기초적인 자료 분석이 이루어지긴 하

지만 현재 언론 담당부서 내에서만 공람한다.

무엇보다도 서울에 대한 이미지, 인식, 견해, 관심사항 등에 대한 외국 대중들의 의견을 직접 수렴하는 여론조사가 부재하다. 따라서 서울의 발전상과 서울시 우수정책이 외국 대중들에게 어떻게 인식되고 있는지 정확하게 파악하고 있다고는 보기 힘들다. 해외언론에서 다루어지는 주제는 오래전에 완성되어 세계적으로 알려진 서울의 프로젝트이거나 몇몇 우수정책이다. 결과적으로 해외에서 서울의 발전상과 서울의 우수정책이 전반적으로 어떻게 인지되고 있는지에 대한 종합적인 이해는 부족한 것으로 판단된다.

2) 옹호(Advocacy)

옹호 활동을 펼치기 전에, 3가지 조건들이 충족되어야 한다. 그래야 정책, 아이디어 혹은 메시지(비전 등)를 일관성 있게 지속적으로 전달할 수 있다. 첫째, 분명하고 목적이 구체적이어야 한다. 둘째, 청중이 조심스럽게 선택되어야 한다. 셋째, 선택된 청중이 잘 아는 신뢰할만한 전달자가 필요하다.

서울시에서 시행한 중요한 공공외교 옹호 활동으로, 2014년부터 본격화된 ‘서울시 우수정책 해외도시 공유사업’⁶⁾을 들 수 있다. 서울시는 우수정책 확산이라는 구체적인 목적을 갖고 개발도상국 주요 지도자나 공무원을 대상으로 서울시 정책에 대한 이해를 높이기 위해 노력해왔다. 대표적인 사업은 서울시 우수정책 콘텐츠를 대상으로 서울정책아카이브(seoulsolution.co.kr) 구축, 정책 분야별 발간물 제작, TV 프로그램 제작 등이다.

그리고 이러한 노력의 신뢰성을 높이고자 서울시립대학교, 서울시인재개발원, 서울연구원 등이 협력해왔다. 국제적으로도 UN이나 세계은행 등 다자기관, ICLEI, CityNet, WeGO, GSEF와 같은 도시 간 국제 네트워크 등 국제적으로 신뢰받는 행위자들을 통해 서울시 우수정책이 확산되도록 했다.

6) 어느 국가/지역에서 기사가 많이 나고, 어느 나라에서 어떤 분야에 관심이 많은지 등이 분석된다.

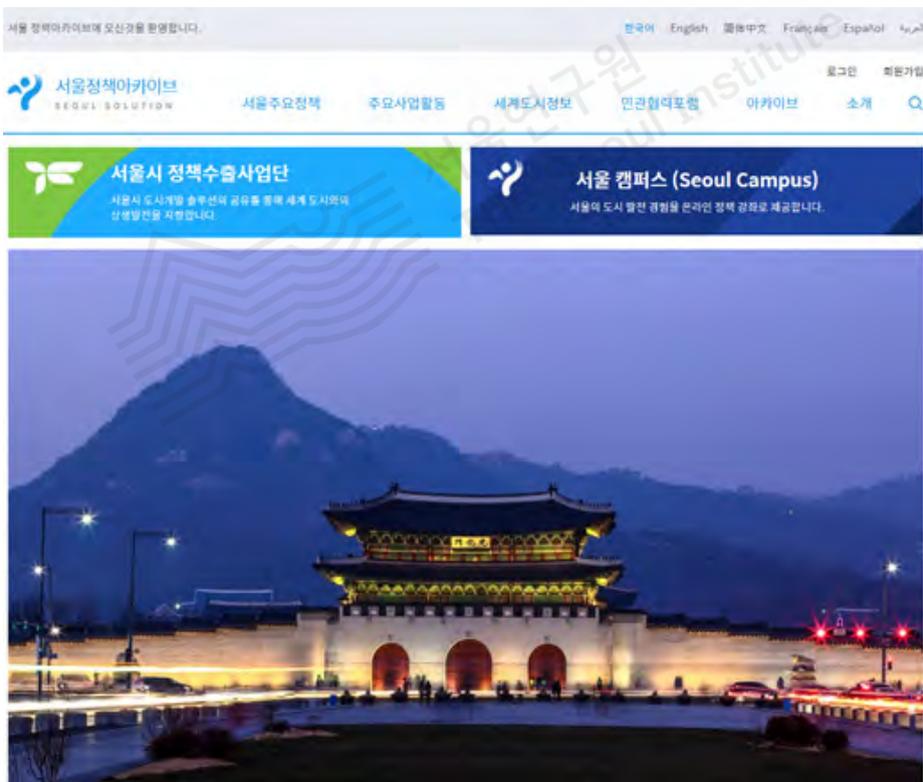
7) 서울시 우수정책 해외도시 공유사업은 압축적 성장을 이룬 서울의 발전상이 국제사회에서 높이 평가받기 시작하면서 그동안 축적된 정책 노하우와 발전 경험을 콘텐츠화하여 이를 바탕으로 개발도상국 도시들과 도시외교 관계를 형성하고 민간기업의 비즈니스 기회를 증대하는 사업이다(서울연구원, 2018, p.27).

(1) 서울시 우수정책 콘텐츠 확산

① 서울정책아카이브 온라인 플랫폼 구축

서울정책아카이브(seoulsolution.kr)는 서울시 우수정책 콘텐츠를 확산시키기 위해 만들어진 온라인 플랫폼이다. 2014년에 구축되었다. 연간 약 20만 명이 방문한다(2018년 말 기준). 여기서 서울시가 왜 해외에 우수정책을 전파하고자 노력하는지, 어떤 사업을 구체적으로 추진하는지 등 분명한 메시지를 공개적으로 전달한다. 서울 발전에 큰 영향을 미친 정책들을 체계적으로 수집, 연구, 저장하여 일관된 정보를 지속적으로 제공한다.

한국전쟁 이후 서울의 50년 발전 과정, 서울의 각종 통계 및 지도 데이터, 그리고 6개 분야에서 178여 종의 우수정책을 일관성 있는 양식으로 정리하여 국영문으로 제공하고, 6개 언어(국영문, 스페인어, 프랑스어, 중국어, 아랍어)로 검색할 수 있다.



[그림 2-6] 서울정책아카이브 웹사이트

자료: seoulsolution.kr

서울정책아카이브에서는 서울시에서 추진하는 모든 정책과 사업을 쉽게 확인하고 각 사업의 정보를 얻을 수 있다. 국내기업과 전문가들에게는 서울시와 협력할 수 있는 민관협력 플랫폼으로 기능한다. 서울시의 신규 정책과 해외도시와의 교류 소식, 국제 세미나 및 해외 언론보도 결과, 신규 보고서와 홍보자료 등 서울의 정책과 성과에 관한 최신정보를 배포한다.

2017년부터는 서울정책아카이브를 통해 서울시 정책에 대한 동영상 교육도 보급 중이다. 현재까지 8개 분야별로 총 84개 동영상이 제작되었으며 연간 4,000회 이상 재생되었다(2018년 말 기준). 지역별로 살펴보면 미국, 베트남, 인도, 태국, 영국, 캐나다, 러시아, 필리핀, 독일(상위 10개 지역 순위) 등 다양한 국가에 배포된다.

② 서울시 분야별 우수정책 발간물 제작

서울시는 해외도시 공무원, 분야별 전문가 등을 대상으로 서울시 우수정책을 소개하는 발간물을 제작하여 홍보한다. 최초로 만들어진 홍보물은 정책메뉴얼로 서울시 4개 분야(상수도, 대중교통, 도시철도, 전자정부)별 주요 우수정책을 개괄적으로 설명한다. 서울시 정책메뉴얼은 2014~2015년 서울시 우수정책 해외도시 공유사업 추진 초기에 각종 국제행사, 국제 네트워크 등에서 활용되었다.



[그림 2-7] 서울시 정책메뉴얼 제작 및 홍보(2014~2015년)

자료: 서울시 해외도시협력과 내부자료

분야별 정책에 대한 구체적인 정보를 필요로 하는 실무자를 대상으로 “Seoul Solution for Urban Development”라는 책자가 발간되었다. 이 책은 서울의 도시 발전에 큰 영향을 준 분야별 세부정책 52건을 선정하여 모듈화한 결과를 국문과 영문

으로 안내했다. 정책의 추진배경, 목적, 특징, 추진체계, 과정, 성과와 한계가 일관되게 서술되었다. 이 자료들은 서울정책아카이브에서도 개별정책별, 분야와 시기별로 구분하여 정보를 찾아볼 수 있다.⁸⁾

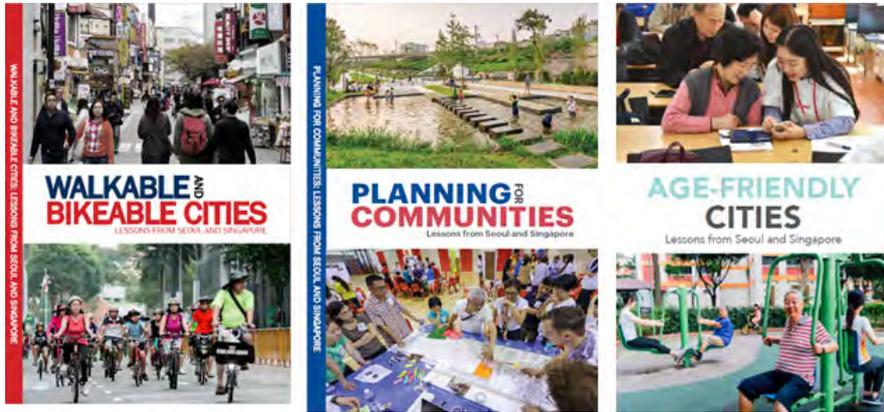


[그림 2-8] 서울시 정책설명서 발간 및 홍보(2015~2016년)

자료: seoulsolution.kr

서울에 관심을 갖는 해외 연구자들이 활용할 수 있는 자료도 있다. 서울연구원은 싱가포르 국가개발부(Ministry of National Development) 살기좋은 도시연구센터(Centre for Liveable Cities, CLC)와 매년 공동연구를 수행한다. 이 연구는 서울과 싱가포르에서 성공적으로 추진한 정책과 사업을 비교함으로써 아시아 대도시의 특성을 반영한 정책솔루션을 제시하고 교훈을 도출한다. 보행친화도시 정책, 시민참여 도시재생, 고령친화정책 등 다양한 주제를 다루었다.

⁸⁾ <https://seoulsolution.kr/ko/seoulpolicy> 참조



[그림 2-9] 서울-싱가포르 우수정책 비교연구 시리즈(2016~2018년)

자료: 서울연구원

2017년부터는 ‘서울시 도시발전 경험 연구(Seoul’s Experience Series)’ 시리즈도 진행 중이다. 해외도시가 서울시의 정책에 관심을 갖는 이유 중 하나는 한국전쟁 이후 폐허였던 도시가 급격한 발전을 이루었다는 점이다. 개발도상국 도시는 이 과정에서 서울이 도시문제를 어떻게 극복했고, 기반시설 수요에 어떻게 대응해 왔는지 궁금해 한다. 이 시리즈는 1950년부터 현재까지 서울시가 주요한 도시문제를 해결한 과정을 담았다. 정책홍보를 넘어 개발도상국 도시가 당면한 주요 도시문제를 해결하는데 통찰력을 줄 수 있는 정보를 제공한다.



[그림 2-10] 서울시 도시발전 경험 연구 시리즈(2016~2019년)

자료: 서울연구원

③ 서울시 우수정책 홍보 프로그램 제작

2017년에는 아리랑 TV와 협력하여 서울시 주요 우수정책과 해외도시 전파 사례를 다룬 TV 프로그램을 제작하여 방영했다. 이 프로그램은 서울시가 알리고자 하는 정책을 타국의 시민에게 홍보하고, 서울시 정책과 경험이 어떻게 다른 도시에게 도움이 될 수 있었는지 보여준다.



[그림 2-11] 서울시 우수정책과 해외도시 공유사례를 다큐멘터리로 제작 및 해외방영

자료: seoulsolution.kr

(2) 서울시 우수정책 확산 노력에 따른 주요 성과

2014년부터 추진해 온 서울시 우수정책 확산 노력은 구체적인 성과로 나타나고 있다. 2017년 서울시장은 대통령 특사로 아세안(ASEAN) 국가들을 방문했다. 각종 국제적인 수상을 통해서도 서울시 우수정책이 세계적으로 인정받기 시작했다.

① 서울시장, 아세안 특사로 지명

서울시장이 2018년 아세안 특사로 임명된 이유는, 그동안 동남아시아 도시를 대상으로 서울시 우수정책 확산을 추진한 도시외교에서 성과를 냈기 때문이다. 실제 외교부는 서울시가 동남아시아 주요 국가와 도시외교를 적극적으로 전개했고 폭넓은 인적 네트워크를 구축했다고 평가했다.⁹⁾ 서울시 방문단은 필리핀, 인도네시아, 베트남의 최고위

⁹⁾ http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/19/2017051902563.html

관계자들과 면담하며 양국의 외교 관계를 강화하고 인프라 분야에서 실질적 협력을 구체화하는데 기여했다.

② 서울시 우수정책 국제수상

서울시는 기후, 주택, 문화관광, 상수도, 스마트시티, 청렴건설, 공유도시, 여성, 커뮤니케이션 등 다양한 정책 분야에서 국제적으로 인정받고 있다. [표 2-6]은 2014년 이후 서울시 우수정책의 국제수상 내역이다.

[표 2-6] 서울시 수상내역(2014~2019년)

연번	수상명칭	훈격	수상연도	수상분야	세부정책
1	UN 공공행정상	우수정책	2019년	여성	저소득층 임대여성 성건강 지원사업 우수정책
2	세계대중교통협회 어워즈	아시아태평양 혁신정책상	2017년	교통	
3	Design For Asia Awards	은상	2017년	디자인	서울로 7017
4	2017년 i디자인 어워드	커뮤니케이션 디자인 부분/도시브랜드 (City brand)	2017년	디자인	도시브랜드
5	2016 굿 디자인상	그래픽 디자인 (Graphic design)상	2016년	디자인	도시브랜드
6	2016 레드닷 디자인 어워드	커뮤니케이션 디자인 본상(Winner)상	2016년	디자인	도시브랜드
7	C40 도시어워드	기후변화와 사회적형평성 제고 부문	2016년	기후환경	민관협력 에너지복지사업
8	월드 스마트시티 어워드	도시부문 본상	2016년	스마트시티	스마트시티
9	에테보리 지속가능발전상	에테보리 지속가능발전상	2016년	공유도시	
10	2016 LUCI 연례총회 국제조명상	International City People Light Award 2016 2등	2016년	도시조명	경의선 숲길공원 조명디자인 프로젝트
11	제9회 세계지식도시 서밋 우수지식도시	대도시분야 우수상	2016년	지식도시	
12	2016세계정보기술올림 픽 국제 ICT어워드	공공부문 최우수상	2016년	청렴건설	청렴건설행정시스템

연번	수상명칭	훈격	수상연도	수상분야	세부정책
13	Place Marketing Award	혁신적 민관협력 도시정책	2016년	공유도시	서울시 공유정책, 혁신적 민관협력 도시정책
14	세계도시 전자정부평가	1위	2016년	전자정부	전자정부평가 7회 연속 1위 및 서울시가 전 세계 도시의 전자정부에 기여한 공로 인정
15	베스트 인 비즈니스 트래블 어워즈	베스트 국제 비즈니스 미팅도시	2016년	관광	세계최고의 국제비즈니스 미팅도시
16	UN 공공행정상	대상	2015년	여성	여성안심특별시
17	월드 스마트시티 어워드	사업부분 본상	2015년	스마트시티	엠보팅
18	세계지방자치단체(ICLEI) 세계자연기금(WWF)	글로벌 최우수 도시상	2015년	기후환경	원전하나줄이기, 에코마일리지 등 에너지정책
19	제25회 버클리프링스 세계물맛대회	병물디자인 분야 4위 입상	2015년	상수도	병물디자인 분야
20	홍콩 DFA 어워드	대상	2014년	디자인	범죄예방디자인프로젝트
21	도시기후리더십상	그린에너지 부문	2014년	기후환경	태양광시스템
22	UIA주거복지상	Sir Robert Matthew Prize	2014년	주택	영등포쪽방촌
23	에너지글로벌어워드		2014년	기후환경	옥상녹화프로젝트
24	기후변화대응행동 우수도시상	우수도시상	2014년	온실가스 배출 감축	온실가스 배출 감축
25	메트로폴리스 어워즈	특별상	2014년	공유도시	공유서울 프로젝트

자료: 서울시 해외도시협력담당관 내부자료 재정리

③ 리관유 세계도시상(Lee Kuan Yew World City Prize) 수상

2018년 서울시는 리관유 세계도시상을 수상했다. 리관유 세계도시상은 2010년 싱가포르에서 제정되었다. 지속가능한 도시를 만드는 데 탁월한 성과를 보인 도시를 2년에 한 번씩 선정하여 시상한다. 개별 정책을 대상으로 하는 수상보다 권위가 높다. 서울시가 5번째 수상도시가 되었다. 주최 측은 서울시가 도심공동화, 침체된 상권 회복 과정에서 전면철거 대신 시민참여를 통한 도시재생 방식으로 대처한 점이 평가했다. 이를 통해 경제, 산업, 문화 등 다양한 분야의 도시변혁을 추진하고 시민 삶의 질을 높일 수 있는 도시계획의 틀을 마련했다고 보았다. 서울시는 세계적인 도시행사 중 하나인 세계도시정상회의(World Cities Summit)에서 서울의 발전상과 혁신적 정책을 세계에 전파할 수 있었다.



[그림 2-12] 리관유 세계도시상 시상식(2018.7.9)

자료: 파이낸스투데이(<http://www.fntoday.co.kr>)

주: 박원순 시장이 할리마 빈티 아콕 싱가포르 대통령으로부터 수상 중(사진 왼쪽부터 케펠 주식회사 사장 로친후, 박원순 서울시장, 할리마 빈티 아콕 싱가포르 대통령, 케펠 주식회사 회장 리분양)

3) 교류(Exchange)

교류는 쌍방 소통과 상호 이익을 기반으로 서로에 대한 이해와 변화를 끌어낼 수 있어야 한다. 서울시는 해외에 인력을 파견하거나 해외 인력을 서울로 초대했다. 무엇보다도 교류활동은 다양하고 광범위하게 이루어지고 있는지가 중요하다.

오늘날 서울시는 여러가지 방법으로 해외도시와 교류한다. 2017년 기준으로 연간 24개국 26개 도시와 직접 교류하며 글로벌 이슈를 논의했다. 상호 교류협력사업을 발굴하고, 서울시 우수정책을 공유했다.¹⁰⁾ 매년 고위급 인사 30여 명이 서울시 정책현장 시찰, 국제행사 참석, 교류협력 논의 등을 목적으로 서울시를 방문한다. 그리고 200명 이상의 해외도시 공무원들이 서울시 초청 연수프로그램에 참가한다. 서울시는 71개 자매우호 도시와 교류협정을 체결했고 함께 다양한 상호교류 행사를 주관한다(2019년 8월 기준). 서울시가 직접 주최한 행사는 연간 20건 이상이다(서울특별시, 2017). 교류 지역은 아세안, 유럽, 러시아, 인도, 중동 등이다. 다양한 국제 네트워크

10) 세부적인 성과는 서울연구원, 2018, pp.30~35 참조

에서도 지식교류를 추진했다. 서울시는 도시개발, 자치, 환경, 교통, 정부 투명성 등을 주제로 19개 국제기구에 가입했다(서울연구원, 2018, p.46 참조).

[표 2-7] 서울시의 주요 교류 성과(2017년 기준)

대상	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 지역에 한정되지 않고 전 세계 주요 국가 및 도시와 교류 확대 중 - 2017년 한 해에만 23개국 26개 도시와 직접 교류 - 유럽, 아세안, 러시아, CIS 등 신흥 경제권 전략지역과의 협력 강화가 특징적
논의내용	<p>글로벌 이슈: 기후변화 대응, 지속가능/포용적 성장, 안보, 민주주의, 사회혁신 등 상호 간 협력방안: 북핵 해결, 인프라, 문화예술 및 관광, 경제 서울시 정책공유: 스마트도시, 도시재생, 교통시스템, 쓰레기, 방재, 자원회수 등</p>
서울의 주요성과	<p>글로벌 이슈 논의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 프랑스 파리시, 영국 런던시와 함께 통일된 국제기준의 '자동차환경등급제' 도입 추진 - 한·중·일·몽골 도시 대표 및 전문가 간 동북아 대기질 개선을 위한 포럼 운영 상호 간 협력방안 도출 - 서울-밀라노 패션위크 디자이너 교류 추진 - 서울-인도 경제교류센터 개소(국내 중소기업의 인도시장 개척, 인도 스타트업의 서울 진출 지원) <p>서울시 정책 공유</p> <ul style="list-style-type: none"> - 브라질 상파울루 시장 TOPIS 및 청계천 시찰: 통합관제센터 개설과 치에테강 오염개선 및 주변개발에 참고 - 인도네시아 자카르타 주지사 서울시 교육청 교사 자율교육 등 연수방식 벤치마킹, 대중교통체계 정책컨설팅 요청

자료: 서울연구원, 2018, pp.30~35 재정리; 서울시, 2017, 서울시 도시외교 백서

4) 협력(collaboration)

협력은 공동의 노력으로 구체적인 성과를 내는 과정이다. 서로의 차이를 극복하고 타협을 이루고자 할 때 협력 활동이 성과를 낼 수 있다. 서울시의 협력 활동은 '서울시 우수정책 해외도시 공유사업'을 중심으로 추진된다. 주로 원조사업이 행해졌다. 협력 대상은 태국 방콕, 필리핀 마닐라, 스리랑카 콜롬보, 인도네시아 반둥, 뉴질랜드 오클랜드, 몽골 울란바토르, 케냐 나이로비 등 개발도상국 도시다. 교통, 도시철도, 전자정부, 상수도, 도시계획, 환경 등 분야별 도시문제에 대해 원조사업을 수행했다. 정책컨설팅, 초청연수, 계획수립, 시범사업 등이 주요 사업이다. 이러한 협력사업은 모두 수혜국 도시정부, 기관, 국제기구 등과 함께 사업을 수행한다. 세부적인 내용은 '서울시 도시외교 가능성과 과제'(서울연구원, 2018)에 자세하게 정리되었다.

공공외교 협력 활동의 성과는 지금까지 서울시가 수행한 원조사업의 결과다. 서울시 우수정책 수출의 1단계를 수행했다는 점에서 의미있는 성과다. 그러나 이러한 원조사업이 실질적인 우수정책 수출로 연결된 경우는 드물다는 점에서, 서울시 우수정책 수출은 아직 공공외교 차원에 머물러 있다는 뜻도 된다. 즉 수익창출 도시외교의 자산으로서 서울시 우수정책이 갖고 있는 잠재력이 충분히 실현되지 못했다고 볼 수 있다.

[표 2-8] 서울시 주요 협력 분야 및 성과

분야	사업 수	사업사례
교통	26	<ul style="list-style-type: none"> • 코트디아부르 아비장 자동요금징수시스템 구축 • 몽골 울란바토르 교통정보센터 구축
도시철도·경전철	9	<ul style="list-style-type: none"> • 베트남 호치민 1호선 궤도분야 설계 영역 • 방글라데시 치타공-친키아스타 신호설비개량 컨설팅
전자정부	13	<ul style="list-style-type: none"> • 모잠비크 마푸토 전자정부 적용 타당성 조사 • 콜롬비아 빅데이터 활용 도시방재시스템 구축 컨설팅
상수도	4	<ul style="list-style-type: none"> • 페루 찬찬마요 수도시설 개선사업 • 브루나이 PMB섬 상수도 인프라 건설 컨설팅
도시계획	2	<ul style="list-style-type: none"> • 미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 수립 • 베트남 다낭 도시개발 전략 컨설팅
환경	2	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 후난성/허난성 동강호 치허지역 하천복원 설계 지원 컨설팅 • 사물인터넷기술을 접목한 LED 가로등 설치
기타	-	<ul style="list-style-type: none"> • 소방·방재, 재난재해, 보건의료, 공무원 역량강화

자료: 서울연구원, 2018, pp.41~45 재정리

5) 초국가적 네트워크를 통한 공공외교

서울시는 1970년대부터 국제 네트워크에 참여하기 시작했다. 현재 19개 국제기구에 가입되어 있다. 가입한 국제 네트워크의 성격은 시기별로 다르다. 1970년대에는 관광분야, 1980년대에는 정주환경 개선 및 대도시 발전 관리, 1990년대에는 동북아 도시 간 협력, 자치, 환경 연대로 관심이 옮겨갔다. 2000년대에 들어서는 정책 분야별 지식교류에 활발하게 참여하기 시작했다. 2010년대에는 국제기구 설립을 주도했고, 명망 있는 국제기구 활동 확대 등을 통해 국제적 영향력과 위상을 높였다. 그중에서도 CityNet, ICLEI, WeGO, GSEF, 그리고 C40에서 주도적으로 활동하고 있다.¹¹⁾

(1) CityNet

CityNet은 아시아·태평양 지역의 지속가능한 도시발전을 위해 1987년 설립되었다. 서울시는 2013년 의장도시이자 사무국이 되었다. CityNet 네트워크가 아시아 도시 간의 협의체라는 특성을 고려하여 지식공유 활동을 적극적으로 추진하고 있고, 다른 도시와 양자 간 협력과 지원사업도 확대하고 있다.

특징	주요활동	서울의 위상과 역할
아태지역의 지속가능한 도시발전과 인간 정주환경 개선을 위한 지방자치단체 네트워크로 1987년 설립 135개의 도시정부, NGO, 민간기업 및 연구소 회원 참여	① 지식 공유, 도시 간 협력 ② 클러스터 활동 ③ 글로벌 지지 활동	① 의장 도시(2013~2020) ② 사무국 소재(2013~현재) ③ 인프라 부문 클러스터 활동 주도

서울의 주요성과
<ul style="list-style-type: none"> ① 2013년 CityNet 사무국 유치, 제7회 CityNet 총회 개최, 의장 도시로 선출 ② 2017년 제8회 CityNet 총회에서 의장도시로 재임 ③ 서울시 주도의 지식공유 활동 <ul style="list-style-type: none"> - UNESCAP, CityNet, 서울시가 공동으로 “지속가능발전목표 달성을 위한 도시정책 국제회의” 개최(2016.6.8~10.) 및 “지속가능발전목표 이행을 위한 지식공유 온라인 플랫폼” 구축(2017) - 아시아 도시 대상 각종 연수 및 지원: 1) 대중교통전략-부탄, 네팔, 필리핀 등 아시아 9개국 13개 도시, 2) 상수도 정책-베트남 하노이, 호치민, 후에, 3) 인명구조 및 소방 서비스 지원-필리핀 소방공무원 ④ 도시 간 협력 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 인도네시아 시도아조주-서울 간 교류 강화: 고위인사 서울 정책시찰(2016), 시도아조 주립병원-보라매의료센터 협력(2017) - 스리랑카 콜롬보-서울 간 교류 강화: 스리랑카 대통령과 국회의장 예방(2017), 소방차 지원, 서울시 세무시스템 공유 등(2018) - 네덜란드 에인트호번-서울 간 교류 강화: EU 지원 ‘세계 도시’ 사업으로 한-유럽 간 도시교류로 서울은 에인트호번과 도시조명, 사회혁신, 전자정부 분야에서 양자 협력을 추진 중(2017~2018)

[그림 2-13] CityNet을 통한 서울시의 주요 성과

자료: 서울연구원, 2018, pp.48~52 재정리

1) 세부내용은 서울연구원, 2018, pp.46~47 참조

(2) ICLEI

ICLEI는 범지구적 지속가능성을 위한 도시의 실천을 촉진하고 지방자치단체의 활동을 지원하기 위해 설립된 국제도시 네트워크다. 서울시는 ICLEI에 1999년에 가입하였으며 2012년 동아시아본부 유치를 계기로 본격적으로 영향력을 높여나가기 시작했다. 서울시는 2015년~2018년 의장도시로 활동했다. 2018년 이후에는 ICLEI Leaders Network 의장으로 직능별 세계집행위원 중 하나가 되었다. 서울시는 ICLEI를 통해 세계기후변화에 대한 국제사회 논의에 동참하고 도시의 역할과 참여를 확대하는데 노력하고 있다.

특징	주요활동	서울의 위상과 역할
범지구적 지속가능성을 위한 지역의 실천을 촉진하고 지방자치단체의 활동을 지원하기 위한 글로벌 네트워크로 1990년 설립 전 세계 86개국 1,500여 지방자치단체 참여(한국 52개 지자체: 광역 12, 기초 46)	<ol style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 활동 방향과 목표설정 Local Agenda 21, Cities for Climate Protection(CCP) 등 글로벌 활동-지방자치단체 영향력 확대 대륙별, 지역별 프로그램과 활동 지원(환경보호, 저탄소 개발, 도시회복력, 녹색성장 등) 	<ol style="list-style-type: none"> 의장 도시(2015~2018) 동아시아 본부 소재 (2012~현재) 중국, 일본, 한국 및 몽골의 도시회원 지원, 94개 도시 참여 ICLEI 리더네트워크 의장 (2018~2021) 한국사무소 활동 참여

서울의 주요성과	<ol style="list-style-type: none"> 2012년 동아시아본부 유치 2015년 세계총회 개최 <ul style="list-style-type: none"> 의장도시 선출, 서울선언문 발표, ICLEI의 전략·실행계획 'ICLEI Seoul Strategic Plan 2015-2021' 채택 2016~2017년 '기후변화대응 세계도시 시장포럼: 이클레이 한국특별세션' 개최 <ul style="list-style-type: none"> 'Compact of Mayors' 협약 도시의 모임 주도: 도시별 온실가스 감축목표·이행방안 논의, 동남아 도시 참여촉구 사업 추진 글로벌 액션 참여 <ul style="list-style-type: none"> 세계기후변화당사국총회(UNFCCC COP)와 맞물려 '지방자치단체 기후정상회의' 정기 개최에 기여(2015년부터 매년 개최 중) 온실가스 감축 운동 적극 참여 및 독려: 제22차 당사국총회에 약 700개 지방자치단체 회원, 2020년까지 1억 톤 저감 약속(2016년) Habitat III에 지방자치단체 공동의 활동 수행: 40개국 120명의 도시리더(시장/부시장 50명)와 40여 개 행사 참여(2016년) UNFCCC 사무총장-서울시장 면담: 대기질 개선을 위한 공동대응 방안, 동북아대기질 개선포럼 협력 논의(2017년) 글로벌 재생에너지 포럼, 파리기후협약 2주년 기념 'One Planet Summit' 참석 및 연설(2017년)
-----------------	---

[그림 2-14] ICLEI를 통한 서울시의 주요 성과

자료: 서울연구원, 2018, pp.52~56 재정리

(3) WeGO

WeGO는 서울시 주도로 설립된 최초의 국제도시 네트워크다. WeGO는 개발도상국 도시의 전자정부 역량강화에 초점을 맞춘다. 2010년 창립된 이후 세계 53개국 129개 도시가 회원으로 가입했다. 중남미, 지중해, 유럽, 아시아 4곳에 지부가 있다. WeGO는 서울시가 주도하여 설립한 국제기구가 세계적으로 성장한 사례다. 이 네트워크를 기반으로 서울시 전자정부 시스템과 정책을 알릴 수 있었고, UN 등 다른 국제기구와도 이 분야에서 파트너로 인정받고 있다.

특징	주요활동	서울의 위상과 역할
전자정부 분야의 글로벌 도시네트워크로 2010년 서울에서 50개 도시의 참여로 설립하였고, 2015년부터 스마트 지속가능도시로 협력 확대	① WEGO Award ② 국제기구, 도시 간 네트워크 강화 ③ 도시 전자정부 진단(CeDs) ④ 전자정부 컨설팅 및 연수 운영 ⑤ 스마트 도시 시범사업 수행	① 창립 주도 ② 사무국 소재 ③ 의장도시

서울의 주요성과	① 2010년 서울의 주도로 전자정부 분야의 세계 네트워크 설립 ② 전 세계로 회원도시 및 지역 사무소 확대 - 현재 세계 53개국 129개 도시 회원 가입: 미대륙 9곳, 유럽 20곳, 아프리카 44곳, 중동 5곳, 아시아 및 오세아니아 56곳 - 지역지부 4개소 보유: 남미지부(멕시코시티), 지중해지부(베이올루, 터키), 유럽지부(올라노프스크, 러시아), 아시아지부(청두, 중국) ③ 주요 도시의 전자정부 사업 타당성 평가: 총 9개 사업 추진(2009~2015) - 분야: 일반 전자정부, 시민참여형 전자정부, 공공행정정보시스템, 공간정보시스템, 고체폐기물관리통합정보시스템 등 - 지역: 카트만두, 다르에스살람, 부에노스아이레스, 울란바토르, 마푸토, 아디스아바바, 하노이, 산페르난도 ④ 스마트 도시 시범사업 추진 - 말레이시아 Seberang Perai 스마트 가로등 설치(2016) - 튀니지 La Marsa 스마트 폐기물관리 시스템(2017)
-----------------	--

[그림 2-15] WeGO를 통한 서울시의 주요 성과

자료: 서울연구원, 2018, pp.56-59 재정리

(4) GSef

GSef는 전 세계에 사회적 경제를 확대하기 위한 국제 네트워크다. 2013년 서울시 주도로 8개 지방자치단체와 9개 사회적 경제조직의 참여로 설립되었다. GSef는 민간의

사회적 경제조직과 지방자치단체의 협업을 장려한다. 이를 통해 사회적 경제영역의 국제적 교류와 연대를 확대하고 사회적 문제 해결을 도모한다. 2018년 1월 기준으로 11개 도시, 34개 단체가 가입되어 있어 서울시가 참여하는 주요 네트워크 중에 민간 부문의 참여가 두드러진 네트워크다.

특징	주요활동	서울의 위상과 역할
<p>사회적 경제 분야 글로벌 도시네트워크로 2014년 서울의 주도로 설립하였으며 사회적 경제 발전 목표로 민간기업과 협력하여 활동</p>	<p>① 사회연대경제 확산 ② 지식공유 및 파트너십 구축 ③ 지방자치단체의 역할 논의</p>	<p>① 창립 주도 ② 의장 도시 ③ 사무국</p>
<p>서울의 주요성과</p>	<p>① 2013년 네트워크 설립 - 8개 지방자치단체, 9개 사회적 경제조직 참여로 설립</p> <p>② 2014년 GSEF 총회 설립 및 SSE 영구조직 탄생 - 2014년 제2차 GSEF 회의 개최 및 총회 설립: 18개 지방자치단체, 43개 사회적 경제조직 참여 - GSEF 헌장을 바탕으로 국제적 사회연대경제(Social and Solidarity Economy, SSE) 영구 조직 탄생</p> <p>③ GSEF 총회, 국제 회의로 정례화 노력 - 2016년 3차 GSEF 회의(캐나다 몬트리올): 전 세계 200여 개의 지방자치단체, 총 62개국, 330개 도시에서 1,500여 명 참석 - 2018년 4차 GSEF 회의(스페인 빌바오): 예정</p> <p>④ GSEF 활동 및 사업 - UN 기구 간 사회연대경제 태스크포스(TTSE)에 옵저버로 활동 - Asia Policy Dialog(2016년, 홍콩/ 2017년, 서울), Europe Policy Dialog(2017년, 아르상, 프랑스) 개최 - 제8회 국제노동기구 사회연대경제 아카데미(2016년, 서울) 개최: 아시아권 최초</p>	

[그림 2-16] GSef를 통한 서울시의 주요 성과

자료: 서울연구원, 2018, pp.59~62 재정리

(5) C40

C40은 기후온난화에 대해 도시가 취할 수 있는 조치를 시행하기 위해 협력하는 86개 메가시티 네트워크이다. C40은 “도시가 (국가보다) 앞서 나가는 방법을 증명하는 것”을 전략적 목표로 삼는다. Michael Bloomberg 전 뉴욕시장, Clinton Foundation, Bloomberg Foundation, Siemens 등 영향력 있는 단체와 개인의 참여로 독자적인

실행력을 확보해 나가고 있다. 서울시는 C40의 정회원 도시이며, 2009년 제3회 정상 회의를 개최하였다. 현재 C40 도시기후리더십 그룹 부의장이자 운영위원이며 온실가스 감축, 자동차 배출가스 등급제, 태양광 보급사업, 에너지 복지사업에 참여하고 있다.¹²⁾

특징	주요활동	서울의 위상과 역할
기후온난화 이슈에 대해 도시에서 취할 수 있는 구체적인 조치를 시행하기 위해 협력하는 86개 메가시티 네트워크 (C40 회원 도시, 전 세계 GDP의 25% 차지)	① 도시가 앞서 나가는 방법을 증명하는 것을 전략적 목표로 삼고 있음 ② Clinton Climate Initiative를 C40에 통합시켜 대중의 관심을 끄는데 성공	① 정회원 도시 ② 제3차 총회 개최 ③ C40 도시기후리더십그룹 부의장 ④ C40 운영위원 도시

서울의 주요성과	주요성과
	① 2009년 C40 제3회 정상회의 개최 ② 2007년 51개 도시에서 2009년 80개 도시로 참여 확대 ③ 도시의 기후변화 대응 성과와 과제, 저탄소 도시를 향한 정책, 효과적인 적응대책, 탄소배출량 논의 ④ 서울 기후변화 박람회 개최 / 서울선언문 채택 ⑤ 2030년까지 1990년 대비 40% 온실가스 감축 약속 ⑥ 에너지 사용을 20% 감축, 신재생에너지 보급을 20% 확대 ⑦ 2017년 파리, 런던 시장과 ‘자동차 배출가스 등급제’ 시행 합의 ⑧ 환경부와 공동으로 추진 노력, 2019년 현재 온라인 공청회 중 ⑨ C40 네트워크를 활용한 에너지 절약 사업 추진 중 ⑩ C40-지멘스 태양광 보급 사업, C40-블룸버그재단 주관 민관협력 에너지복지사업

[그림 2-17] C40을 통한 서울시의 주요 성과

자료: 서울연구원, 2018, pp.81~88; 서울시 내부자료

6) 국내 주체 간 네트워크

서울시 우수정책 해외도시 공유사업과 관련해서는 해외도시협력담당관을 중심으로 서울시 각 부서 및 산하기관들과 협력체계를 마련하여 운영 중이다. 민관협력포럼을 통해 민간기업들과 협력할 수 있는 창구도 마련되어 있다(서울연구원, 2018, pp.37~38). 서울에서는 다양한 주체들이 해외 교류사업을 진행한다. 해외교류 업무 및 활동을 수행하는 서울시 부서와 관계 기관을 살펴보면 다음과 같다.

12) 서울연구원, 2016, pp.81~88 참고

(1) 서울시 공공외교 부서별 활동

2018년 서울시 공공외교 시행계획에서 공공외교를 담당하는 서울시 부서는 서울시 국제협력 주관부서인 국제교류담당관과 해외도시협력담당관 외에도 관광사업과 여성정책담당관, 경제정책과 등의 부서가 각종 국제행사와 교류사업을 주최하거나 지원한다.

[표 2-9] 서울시 부서별 해외교류 업무(2018년 기준)

부서명	주요업무
국제교류담당관	<ul style="list-style-type: none"> 자매결연 체결, 기념행사 등 자매도시와의 교류(고위인사 초청) 글로벌 음식문화 축제, 서울시 외국인 명예시민 선정 시장포럼, 도시의 날 등 도시교류협력 행사
해외도시협력담당관	<ul style="list-style-type: none"> 우수정책 해외진출 기반 강화, 각 부서 해외사업 총괄 관리 국제기구 유치 및 교류 협력 국제기구/협의체 활동
관광사업과	<ul style="list-style-type: none"> 해외시장 교역전 참가(서울시 부스 운영)
총무과	<ul style="list-style-type: none"> 구청 단위의 국제행사: 국제 마라톤, 축구 등 체육행사, 문화예술 축제 등 상호 초청/방문, 홈스테이
행정지원과, 홍보마케팅과, 지역경제과	<ul style="list-style-type: none"> 구청 공무원 직원 파견, 상호교환 근무, 자매결연 혹은 교류도시 초청 및 방문, 청소년·교사 교류 등
자치행정과	<ul style="list-style-type: none"> 연남 글로벌빌리지센터 운영
기타	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 국내 개최 국제행사(회의) 지원, 해외사업 추진, 외국인 주민 및 다문화 가족 지원, 해외투자 지원 등

자료: 외교부, 2018, 2018년도 공공외교종합시행계획II

서울시가 가입한 18개 국제기구 네트워크도 분야에 따라 10개 부서(환경정책과, 교통정책과, 스마트도시담당관, 관광정책과, 디자인정책과, 사회적경제담당관, 도시빛정책과, 문화정책과, 건강증진과)가 주관부서로 기능한다.¹³⁾ 이 밖에도 외국인다문화담당관에서는 재서울 외국인을 대상으로 60여 개의 프로그램을 운영 중이다.¹⁴⁾

13) 서울특별시, 2018, 2017 서울특별시 도시외교 백서

14) 서울시 여성가족정책실 외국인다문화담당관, 제2차 외국인정책 및 다문화가족 정책 기본계획 세부 단위사업 추진계획(2019~2023), 2019.7.

(2) 서울시의회

서울시의회는 자매도시 의회를 방문하고 서울시로 해외 시의원을 초청한다. 자매도시 의회 간 격년제로 상호 방문이 이루어지며, 연간 8~10개 해외도시 의회와 교류한다. 매년 50여 명의 시의원이 해외를 방문하고 40여 명의 해외 시의원들이 서울을 방문한다. 주요 목적은 자매도시 의회 간 교류 활성화 및 우호협력 증진, 해외 의회 의정 활동 모범사례 수집 및 주요 정책 청취, 우리 시의회 전문성 향상 및 입법 정책 역량 강화다.

[표 2-10] 서울시의회 자매도시 의회 방문 및 초청 활동

구분	주요내용
사업목적	자매도시 의회 간 교류 활성화 및 우호협력 증진 해외 의회 의정활동 모범사례 수집 및 주요 정책 청취 우리 시의회 전문성 향상 및 입법 정책 역량강화
사업내용	자매도시 의회 간 격년제로 상호 방문 및 초청
방문기간/규모	평균 5~8일 / 6개 도시 / 50여 명
초청기간/규모	평균 4~5일 / 2~4개 도시 / 40여 명
교류도시	방콕(태국), 비쉬켄(키르기스스탄), 앙카라(터키), 울란바토르(몽골), 타이베이(대만), 도쿄(일본), 뉴사우스웨일즈(호주), 자카르타(인도네시아), 하노이(베트남), 브리티시컬럼비아(캐나다) 등
애로사항	상대도시의 내부 사정에 따라 대표단의 방문기간, 인원 변동이 많아 연간 계획 수립의 애로가 많음
담당부서	서울시의회 의정 담당관

자료: 외교부, 2018, 2018년도 공공외교종합시행계획II

(3) 서울시 산하기관

다양한 서울시 산하기관도 서울시 공공외교의 주체다. 서울관광재단은 서울시 관광 및 MICE산업 발전을 위한 글로벌 마케팅, 해외 홍보관 운영 등을 통해 외국 대중들에게 서울의 매력을 알리는 활동을 추진한다. 서울의 날 행사, 국제회의와 전시회 유치와 개최 지원 등의 업무를 담당한다. 더불어 해외 관광객 실태조사와, 관광관련 통계분석 등의 조사 활동도 병행한다. 서울산업진흥원은 국내기업의 해외진출을 지원하기 위해 해외 판로개척 지원, 서울 쇼룸 운영 등 해외 마케팅 활동을 지원한다. 2012년부터는 서울글로벌센터를 운영하여 해외기업의 투자와 국내 중소기업의 창업을 지원하는 업무를 담당한다.

서울주택도시공사는 올해부터 새롭게 해외의 도시개발사업 부서를 신설하여 해외진출을 도모한다. 서울디지털재단은 서울의 스마트시티를 해외에 알리고 국내 기업들이 해외 투자를 받거나 진출할 수 있도록 지원한다. 서울연구원은 서울시 우수정책을 콘텐츠화하고 해외 연구기관과의 교류협력 기반을 확대하는 데 주안점을 두고 있으며, 서울시인재개발원과 서울시립대학교는 해외 공무원 초청연수와 도시분야 석사과정 프로그램을 운영하며 서울의 정책을 해외에 알리고 친서울 인재를 발굴해 나가고 있다.

[표 2-11] 서울시 산하기관의 해외교류 업무

기관명	주요업무
서울 관광재단	<ul style="list-style-type: none"> 서울 글로벌 마케팅, 서울관광 설명회 및 관광 교역전 참가 (대행) 해외 핵심 여행사 및 유관기관 협력체계 구축, 서울시 홍보관 및 서울시의 날 운영 서울 관광 해외 디지털 통합 마케팅, 다국어 홈페이지/모바일 운영 외래 관광객 실태조사, 통계 분석 등 국제회의 유치 및 개최 지원, 국내외 전시회 지원
서울 산업진흥원 (창업 및 마케팅 본부)	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌 펀드 운영, 글로벌 진출 지원 글로벌 센터 운영을 통한 국내 및 해외기업 지원 해외 판로지원, 하이 서울 쇼룸 운영 등 해외 마케팅
SH 공사 (해외사업단)	<ul style="list-style-type: none"> 해외 도시개발 사업 추진
서울디지털재단	<ul style="list-style-type: none"> 서울 스마트시티 지원 사업 국제 홍보 스마트시티 민관협력 연구
서울연구원	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 우수정책 콘텐츠화, 해외 연구기관 교류 협력 서울정책아카이브 다국어 웹사이트 운영 관리 등
인재개발원	<ul style="list-style-type: none"> 해외 공무원 초청연수
시립대학교	<ul style="list-style-type: none"> 해외 공무원을 위한 도시 분야 석사학위과정 운영
서울시/민간 NGO	<ul style="list-style-type: none"> 구호개발, 우호교류, 문화체육 관광, 학술연구, 아동청소년, 경제협력

자료: 각 기관 조직도 참고

(4) 서울시 소재 비영리법인 및 민간단체

이 밖에도 서울에는 230여 개의 비영리법인 및 민간단체가 구호개발, 우호교류, 문화체육관광, 학술연구, 아동청소년지원, 경제협력 등의 국제교류 활동을 하고 있다 (2017년 3월 기준).

[표 2-12] 서울시 소재 민간단체 해외교류 현황

구분	계	구호개발	우호교류	문화체육 관광	학술연구	아동 청소년	경제협력
계	229	116	37	32	28	8	8
비영리법인	135	77	17	14	20	2	5
비영리 민간단체	97	20	20	18	8	6	3

자료: 서울시 국제교류담당관, 2017, 서울시 도시외교 기본계획, 「세계와 도시」 18호, 서울연구원, p.27.

이와 같이 서울시 산하기관이나 민간에서 활발하게 공공외교가 진행된다. 서울시에서 공공외교를 추진하는 내부 부서 간 업무협의를 이루어지고 있으나, 외부 기관과는 서울시가 추진하는 공공외교와 견고하게 연계되어 시너지를 내지는 못하고 있는 것으로 보여진다. 이런 추진방식으로는 유사하거나 중복되는 업무가 발생하고, 비효율적인 방향으로 진행될 가능성이 있다. 서울시와 다양한 공공외교 관련 주체들의 활동을 통합·관리하는 협력체계가 필요하다.

7) 보편적 공익 추구

서울시는 초국가적 도시 네트워크를 통해 우수정책을 확산시켜 해외 도시문제 해결과 지속가능한 도시발전을 위해 노력해왔다. 지속가능한 도시발전은 UN의 SDG(Sustainable Development Goals) 중에서 중요한 부분을 차지한다는 점에서, 서울시 공공외교가 추구하는 ‘보편적 공익 추구’라는 중점적 가치를 충분히 반영한다.

8) 요약

서울시 공공외교 활동을 살펴본 결과, 소통외교 차원에서 옹호, 교류 및 협력 활동이 활발하게 추진되었다. 네트워크 외교 차원에서는 초국가적 국제도시 네트워크에 주도적으로 참여하여 적극적인 활동을 펼쳤다. 세계의 도시문제 해결과 지속가능한 발전이라는 공익적 목표들을 달성하고자 노력했다는 점에서 공익외교를 추구했다.

그러나 외국의 시민이나 해외도시 공무원 등 서울시 우수정책 수출 이해관계자들이 서울시에 대해 갖고 있는 인식이나 견해를 수렴하고 이를 정책적으로 반영하고자 하는 ‘청취’ 노력은 부족한 것으로 나타난다. 서울시 우수정책에 대한 해외언론 모니터

링이 꾸준하게 이루어지고 있기는 하다. 하지만 그것만으로 해외도시의 시민이 서울과 서울시 정책에 대한 인식과 견해를 정확하게 파악하기 힘들다. 서울시가 교류협력을 추진한 해외의 이해관계자들이 어떤 영향을 받았는지는 더욱 알 수 없다. 서울시가 향후 공공외교를 수행하는데 필요한 수단과 과제들을 정교화하려면, 서울이 어떻게 인식되고 있는지 정확하게 이해하기 위해 청취 노력을 확대할 필요가 있다.

서울시가 산하기관이나 민간 및 NGO 등의 참여를 끌어내어 시너지를 내는 역할도 부족했다. 네트워크 외교와 관련해서는, 해외도시 및 국제 행위자들과의 협력에는 적극적이었다. 반면에 서울시와 관련된 국내 외교주체들과의 협업은 더 개선될 여지가 있다. 국내 민간단체나 NGO 등과의 협력이 부족했고, 서울시의회, 서울시 산하·출연 기관 등 실무 기관이 서울시 공공외교에 참여하는 체계가 없지는 않으나 견고하게 정립되어 있지 않았다. 서울시와 관련된 국내의 다양한 잠재적 외교주체들이 협력할 수 있는 플랫폼은 서울시 공공외교 역량과 실행력을 확대하고 시너지를 내는데 기여할 수 있다. 따라서 청취와 국내 네트워크 강화라는 측면에서 새로운 공공외교 프로그램을 마련할 필요가 있다. 다음 절에서는 청취 활동과 국내 주체 간 네트워크를 강화하여 서울시 공공외교를 발전시킬 수 있는 새로운 프로그램을 제안한다.



[표 2-13] 공공외교 특성별 서울시 성과 요약정리

특성	추진방안		서울시 주요 성과
소통외교	청취 (Listening)	대중과 그들의 견해에 대한 정보를 모아 적절히 자료화하고 이를 활용하여 정책, 공공외교 접근법의 방향을 재조정	- 서울에 관한 해외언론 모니터링 노력 - 해외도시에서 서울이 어떤 브랜드로 인식되는지에 대한 종합적 이해 미흡
	옹호 (Advocacy)	자신의 정책, 아이디어, 또는 이해관계를 해외 대중의 마음속에 증진하기 위해 추진하는 활발한 국제적 커뮤니케이션	- 서울의 성공적 도시발전 경험과 그 노하우를 우수정책 콘텐츠로 만들어 개도국 도시에게 전달 노력
	교류 (Exchange)	다양한 목적을 위해 자국민을 해외에 파견하거나 외국 국민을 받아들이는 것	- 연간 24개국 26개 도시와 직접교류 - 해외도시공무원 연간 200여 명 방문 - 자매우호도시 62개, 국제기구 19개 가입
	협력 (Collaboration)	공통의 문제나 갈등 해결, 공동의 비전 발전, 또는 공동으로 프로젝트 수행	- 2014년부터 우수정책 수출 추진 - 수입창출 사례 부재로 정책수출의 의미와 서울시 역할 재정립 필요
네트워크 외교	초국가적 네트워크	초국적으로 활동하는 민간 행위자들에 의해 특정 이슈를 중심으로 결성된 네트워크가 새로운 공공외교의 주체로서 등장	- 지속가능도시발전을 목표로 하는 국제 네트워크를 중심으로 적극 참여 - 국제사회에서 서울의 위상과 역할을 강화 노력
	국내 주체 간 네트워크	외교 담당부처가 실무부처나 다양한 민간 행위자를 공공외교의 과정에 참여시키는 것: 중앙정부 및 기관, 지방자치단체/기관, 의회/시민회, 학교, NGO, 기업 등	- 국내 민간행위자 및 NGO 등과의 협력 미흡 - 서울시 부서+서울시 산하 출연기관 중심의 도시외교 추진 미흡
공익 외교	보편적 공익을 추구	수많은 이해관계를 갖는 다양한 주체들을 묶어주는 개념으로 정부는 다양한 주체 간 이익과 쟁점을 조율하는 공익담지 기능 가능	- 글로벌 도시문제 해결이라는 공동의 목표를 중점에 두고 활동

자료: 김상배, 2018; Cull, 2008; Cowan & Arsenault, 2013 재구성

4_서울시 우수정책 공공외교 추진방안

1) 청취(Listening) 기능 강화 방안

(1) 중앙정부 공공외교 청취 사례

중앙정부 공공외교는 해외언론 모니터링을 통한 청취의 한계를 인지하고, 보다 직접적인 청취 노력을 확대하고 있다. 가장 대표적인 사례는 ‘대한민국 국가이미지조사’다. 국가이미지조사는 세계 주요 국가 국민들을 표본으로 한국인에 대한 세계인의 인식을 파악하고 향후 변화를 관찰한다. 그래서 국가이미지 개선을 위한 전략 수립의 기초로 활용한다. 문화체육관광부 해외문화홍보원이 주관하며, 2015년, 2017년에는 빅데이터를 활용하여 조사하였다가, 2018년에 처음으로 직접 설문조사를 통한 청취를 시도했다.¹⁵⁾

그 외에도 현안에 따라 특정 국가 혹은 지역별 인식조사가 이루어진다. ‘중국의 한국에 대한 인식조사’는 2017년 사드 사태 이후 외교부의 의뢰로 통일연구원에 의해 수행되었다. 같은 해 추진한 ‘한국과 아세안 청년의 상호인식조사’는 한국과 아세안 국가 간의 교류와 협력이 발전됨에 따라 양측 국민 간의 인식이 어떻게 변화해 왔는지 파악하기 위해 시행되었다. ‘한-일 국민상호인식조사’는 양국 국민의 상대국에 대한 이해와 인식의 변화를 지속적으로 파악하여 양국 국민 간에 존재하는 다양한 인식의 차이를 해소하고 상호이해를 촉진하는 것을 목적으로 한다.

① 대한민국 국가이미지 조사

2018년에 처음으로 직접 청취를 시도한 대한민국 국가이미지 조사는 우리나라를 포함한 16개국에서 각각 500명씩 총 8,000명을 대상으로 2018년 10월 11일부터 10월 29일까지 온라인 설문조사를 통해 추진되었다.¹⁶⁾ 나라별로 만 20세~65세 성인남녀를 대상으로 성별, 연령에 따라 표본을 추출하여 우리나라의 문화, 정치, 경제, 제품 등에 대한 이미지를 조사했다. 재외동포나 일시적 체류자, 그리고 한국이라는 이름만 알고 있는 단순 인지자는 조사대상에서 제외했다.

15) 해외문화홍보원, 2019, 2018년도 국가이미지 조사 보고서.

16) 16개국: 미국, 멕시코, 브라질, 영국, 프랑스, 독일, 남아프리카공화국, UAE, 러시아, 중국, 인도, 태국, 인도네시아, 호주, 일본, 한국

이 조사는 한국의 이미지, 한국에 대한 호감도, 한국 이미지 형성 경로를 밝히는데 주안점을 둔다. 대한민국에 대한 견해와 이미지를 분야별(현대문화, 안보, 경제, 문화유산, 정치/외교, 스포츠, 사회 등)로 구체적으로 파악하고, 대한민국 이미지에 영향을 미치는 요인들을 이해하는 것이 목적이다.

[표 2-14] 2018년 대한민국 국가이미지 조사내용

구분	설문항목	문항형태
한국에 대한 인지	• 한국 관련 평소 접할 수 있는 분야	복수응답
	• 한국 관련 가장 많이 접할 수 있는 분야	단수응답
	• 한국 관련 정보를 주로 접하는 경로	단수응답
	• 한국에 관한 관심도	5점 척도
	• 한국에 대한 호감 • 현대문화/문화유산/경제/안보/정치외교/사회/스포츠	5점 척도
한국 관련 경험	• 한국 제품/서비스 구입경험	복수응답
	• 한국 제품/서비스 정보 탐색 경로	단수응답
	• 한국 방문 경험 (방문여부/방문횟수/방문목적/정보탐색경로)	단수응답
	• 한국 방문(관광) 만족도	5점 척도
	• 한국 재방문 의향(3년 이내)	5점 척도
	• 한국 방문(관광) 추천의향	5점 척도
	• 한국 방문 후 이미지 변화	5점 척도
한국 이미지 평가	• 한국 자유연상 이미지	주관식
	• 한국인에 대한 호감도	5점 척도
	• 한국인에 대한 호감/비호감 이유	주관식
	• 한국 하면 떠오르는 인물	주관식
	• 한국 현대문화에 대한 이미지 평가 (인지도/경쟁력/호감도/문화선도/발전가능성)	5점 척도
	• 한국 문화유산에 대한 이미지 평가 (인지도/우수성/호감도/보존성/발전가능성)	5점 척도
	• 한국 경제에 대한 이미지 평가 (인지도/발전정도/호감도/경쟁력/투자가치/지속가능성)	5점 척도
	• 한국 안보에 대한 이미지 평가 (인지도/해결능력/호감도/안전성/발전가능성)	5점 척도
	• 한국 정치외교에 대한 이미지 평가 (인지도/발전정도/청렴성/우호적관계/발전가능성)	5점 척도

구분	설문항목	문항형태
한국 이미지 평가	• 한국 사회에 대한 이미지 평가 (인지도/생활수준/복지수준/교육수준/치안/사회인프라/ 거주희망/발전가능성)	5점 척도
	• 한국 스포츠에 대한 이미지 평가 (인지도/스포츠 강국/호감도/국제대회 개최 적합성/ 발전가능성)	5점 척도
한국 이미지 변화	• 1년 전 대비 분야별 이미지 평가	5점 척도
	• 1년 전 대비 한국의 전반적 국가이미지	5점 척도
	• 2018년 평창 동계올림픽 개최 영향	5점 척도
	• 4월 판문점 '남북 정상회담' 영향	5점 척도
	• 한국 국가이미지 제고를 위해 해결해야 할 시급한 과제	단수응답

자료: 해외문화홍보원, 2019, 2018년도 국가이미지 조사 보고서, p.7

② 중국의 한국에 대한 인식조사

중국의 한국에 대한 인식조사는 對중국 공공외교를 강화하는 방안을 마련하는데 기초 자료를 제공할 목적으로 진행되었다.¹⁷⁾ 중국의 10대 도시¹⁸⁾에 거주하는 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 조사했다. 2017년 9월 19일부터 10월 19일 한 달 간 1:1 개별면접조사를 통해 진행되었다. 설문내용은 크게 5개 영역으로 중국인의 자부심, 한국에 대한 이미지, 한반도 문제에 대한 인식, 한류에 대한 이미지, 한국에 대한 지식을 물었다. 한국의 공공외교 주체를 세분화하여 메시지 전달자별 호감도를 분석하고 분야별 이미지를 분석했다.

[표 2-15] 2017년 중국의 한국에 대한 인식 조사내용

구분	설문항목	문항형태
중국인의 자부심	• 중국인이라는 점에서의 자부심	4점 척도
	• 중국이 G2로 부상할 가능성	4점 척도
한국에 대한 이미지	• 한국에 대한 호감도(8개국 비교)	10점 척도
	• 1년간 한중 관계 개선 정도(8개국 비교)	10점 척도
	• 한국의 유사성(미국 vs 중국)	단수응답

17) 외교부, 2017, 중국인의 한국에 대한 인식조사

18) 베이징, 상하이, 광저우, 창춘, 선양, 우한, 톈진, 충칭, 난징, 시안

구분	설문항목	문항형태
한국에 대한 이미지	• 한국의 국력 수준	4점 척도
	• 한국 공공외교 주체에 대한 호감도 (한국인, 재중 한국인, 한국정부, 한국언론매체, 한국 기업)	10점 척도
	• 한국에 대한 분야별 이미지 1) 정치 - 민주화 수준, 정치 안정성, 2) 경제 - 제품 품질, 비즈니스 친화적 환경, 3) 사회 - 교육 수준, 위생 수준 4) 역사 - 전통, 문화 유사성 5) 대외관계 - 우호성, 적대성 6) 국민 - 민족 자긍심, 중국민 존중, 신뢰감	4점 척도
	• 한국 하면 가장 먼저 떠오르는 것(분야, 인상)	주관식
한반도 문제에 대한 인식	• 남북 군사적 충돌 가능성	4점 척도
	• 중국의 한반도 문제 개입 여부	4점 척도
	• 통일의 필요성	4점 척도
	• 한중 이해관계(조선, 일본 과거사, 대만, 남중국해)	4점 척도
	• 한중 협력이 필요한 분야	복수응답
한류에 대한 이미지	• 한류에 대한 관심	4점 척도
	• 한류 관련 경험	단수응답
한국에 대한 지식	• 한국 정보습득 방식	단수응답
	• 한국사람과의 접촉정도	단수응답
	• 한국 방문 경험	단수응답
	• 한국의 수도	주관식
	• 한국의 국기	단수응답

자료: 외교부, 2017, 중국인의 한국에 대한 인식조사

③ 한국과 아세안 청년의 상호인식 조사

아세안을 대상으로 한 인식조사는 2010년 10개국을 대상으로 처음 설문조사가 시행되었다. 2017년 아세안 국가 국민과 우리나라 국민간 인식 수준 현황을 파악하고자 한국 학생과 아세안 9개국에서 온 유학생을 대상으로 설문조사와 포커스 그룹 인터뷰가 시행되었다. 설문조사는 20~35세 사이 한국 청년 1,004명을 표본(수도권, 지방, 남녀 구분)으로 했다. 아세안 청년들은 한국 유학생 320명을 표본으로 선정했다. 포커스 그룹 인터뷰는 한국 청년 13명, 아세안 유학생 15명을 선정하여 6~8명씩 두 그룹

으로 나누어 2시간씩 총 4회에 걸쳐 시행되었다. 설문조사 결과를 바탕으로 작성된 질문지를 바탕으로 진행되었다.

이 조사는 한국인과 아세안 청년들이 상호 국가에 대해 가진 일반적인 생각은 물론, 경험과 이미지, 미래에 대한 전망을 비교했다. 무엇보다 아세안 청년들이 한국에 유학 온 이유, 현재 한국과 자국 간 관계에 대한 인식, 자국 발전에 한국의 기여 가능성, 한국-아세안 관계 발전을 위해 가장 노력해야 할 분야 등을 문의하여, 이들이 가진 인식과 기대, 상호 협력을 통한 발전 가능성 등을 구체적으로 살펴보았다.

[표 2-16] 2017년 한국과 아세안 청년의 상호인식 조사내용

구분		설문항목
한국 청년	경험과 이미지	방문지역과 목적, 정보를 얻는 경로, 좋아하는 나라 음식, 호감가는 나라, 국가에 대한 인상, 사람에 대한 이미지
	관계현황	현재 관계, 한국 발전에 도움이 되는 지역인지, 한국이 가장 많이 도와주어야 할 지역은?, 한국에 가장 많은 도움을 줄 수 있는 국가는? 한-아세안 관계에서 현재 가장 중요한 이슈는?
	미래에 대한 전망	앞으로의 관계(긍정~부정), 아세안 지역공동체의 발전 가능성, 지역공동체를 만드는 것에 대한 기대(잘될 것-안될 것)와 그 이유, 아세안이 포스트 차이나로 발전할 가능성, 한국과 아세안의 관계발전을 위해 가장 노력해야할 분야
아세안 청년	경험과 이미지	유학 결심 이유, 학비 마련 방법, 한국 유학 중 어려운 점, 유학 이후 한국 체류 계획, 한국의 정보를 얻는 경로, 한국에 대한 신뢰감, 한국에 대한 이미지, 한국인에 대한 이미지, 한국 거주 후 한국의 이미지 변화
	관계현황	현재 관계, 자국에 도움이 되는 나라라 생각하는지, 한-아세안 관계의 가장 중요한 이슈는? 남북한 관계가 본인의 출신 국가에 미치는 영향
	미래에 대한 전망	앞으로의 관계, 아세안 지역공동체의 발전 가능성, 동아시아 지역공동체를 만드는 것에 대한 기대(잘될 것-안될 것), 한-아세안 발전을 위해 가장 노력해야 할 것

자료: 한국동남아연구소, 2017, 한국과 아세안 청년의 상호 인식, 한-아세안센터

④ 한-일 국민상호인식조사

한-일 국민상호인식조사는 동아시아연구원과 일본의 비영리조직 '겐론'이 2013년부터 공동으로 매년 실시한다. 최근 설문조사는 2019년에 시행되었다. 일본은 18세 이상 성인 남녀 1,000명을 표본으로, 일본 전역 50개 지점에서 각각 20명씩, 전국의 남녀비율, 연령대별 구성비를 맞추어 할당했다. 한국은 19세 이상 성인남녀 1,008명을 대상으로 전국 17개 광역단체 기준으로 인구 비례에 따라 조사대상 수를 결정하고 지역별 성비와 연령구성에 맞추어 표본을 할당했다.¹⁹⁾ 설문방식은 직접 인터뷰다(일본: 방문유치회수법, 한국: 조사원에 의한 대면면접조사법). 조사 기간은 2019년 5월 15일부터 6월 2일 사이에 이루어졌다. 설문조사 내용은 상호 인식, 호감 및 비호감에 영향을 미치는 요인, 그리고 양국 갈등 현안에 대한 견해 등이다.

[표 2-17] 2019년 한-일 국민상호인식조사

구분	설문항목	문항형태
상호인식	양국에 대한 인상(국민, 여론)	단수응답
호감도 영향요인	국민성, 생활 수준과 문화, 민주주의, 제품, 식문화와 쇼핑	복수응답
비호감 요인	독도문제, 이해하기 힘든 애국적 활동, 감정적 말과 행동, 친북 행동, 중국과 북한에 대한 다른 이해, 역사문제로 일본 비판, 대통령 비리 등 한국 정치, 한국의 정치 지도자의 발언, 위안부 합의 관련 대립, 강제징용 판결, 동해상 초계기 레이더 등	복수응답
양국 관계	현재 관계, 우호국 여부, 한일 관계 미래, 역사갈등 회복노력 필요성, 상대국의 중요도, 경제협력의 필요성	단수응답
주요 현안별 인식	한일관계가 중요한 이유, 양국 발전과제, 역사문제 해결 과제	복수응답
	대법원 판결에 대한 평가 및 해결 방안 대법원 강제징용 판결에 대한 일본의 대항조치에 대한 인식 해상초계기 관련 입장 한일 방위협력 추진에 대한 입장과 양국정상 한일 간 군사분쟁 가능성 한반도 비핵화 문제에 대한 인식과 일본의 기여도 언론 보도의 객관성/공정성, 자국의 인터넷상 상대국의 의견	단수응답

자료: 언론NPO & 동아시아연구원, 2019년 제7회 한일 국민 상호인식조사 발표자료. 2019.6.12.

19) 특정비영리활동법인 언론NPO& 동아시아연구원, 2019년 제7회 한일 국민 상호인식조사 발표자료. 2019.6.12.

(2) 청취 프로그램 도입방안

위와 같이 중앙정부는 공공외교법이 마련된 2016년 전후로 직접적인 청취활동을 강화해왔다. 전 세계인을 대상으로 우리나라 전반에 대하여, 또는 분야별 이미지에 대한 조사를 추진했다. 한편 외교적 관계가 악화되거나 갈등이 심화되는 지역에는 구체적인 현안에 맞춰 상대국의 인식을 조사했다. 실제로 지역별 공공외교 추진 방향을 마련하는데 그 결과가 반영되고 있다. 이러한 사례들을 참고하여 서울시의 공공외교 활동에 적합한 직접적 청취활동을 다음과 같이 제안한다.

① 서울시가 참여하는 국제 네트워크를 중심으로 청취

서울시가 지금까지 구축하고 참여한 국제 네트워크를 활용하여 해외 지방자치단체 공무원 또는 전문가에게 우수정책에 대한 의견을 청취할 것을 제안한다. 청취 대상은 크게 3가지로 나누어서 진행한다.

[표 2-18] 서울시에 구축된 해외 네트워크의 도시공무원 및 전문가 의견 청취

대상	교류형태	청취방식
자매우호 도시	양자·다자 간 직접 교류	서울의 발전상과 서울시 우수정책에 대한 이미지 정기조사
우수정책 확산 대상 도시	원조 협력사업 등 구체적인 해외사업을 통한 협력	서울시 우수정책에 대한 인식변화 직접조사
국제기구 네트워크	글로벌 영향력 확대를 위한 초국가적 국제 네트워크 활동	서울시 우수정책에 대한 인식변화 직접조사

첫 번째 대상은 서울시가 양자·다자교류를 해온 도시들이다. 서울시와 협정을 맺은 60여 개 자매·우호 도시가 조사대상이 될 수 있다. 또는 서울시를 방문하는 등 다양한 방식으로 서울과 인연을 맺은 해외도시 관계자들을 대상으로 서울시 우수정책에 대한 이미지를 조사한다. 이로써 서울시 정책에 관한 인식과 변화추이를 관찰할 수 있고, 지역별로 맞춤형 홍보전략을 수립하는데 기초자료로 활용할 수 있다.

두 번째 대상은 해외 정책컨설팅 사업을 통해 관계를 맺은 해외도시 정부와 기관이다. 서울시 우수정책을 배우고 도입하는 과정에서 어떤 인식과 이미지를 갖게 되었고 어떻게 변화했는지 조사하여 향후 해외도시와 협력사업을 발전시키는데 기여할 수 있다.

마지막으로 C40, CityNet, WeGO 등 서울시가 주도적으로 활동해 온 도시 간 국제 네트워크 주요 관계자가 대상이 될 수 있다. 다양한 네트워크의 회원 도시 및 전문가를 대상으로 서울시 국제 네트워크 활동이 서울에 대한 인식과 이미지에 어떤 영향을 미치는지 파악하고, 이를 바탕으로 서울시 공공외교 활동을 발전시킬 필요가 있다. 예를 들어 다양한 국제기구 활동의 성과를 비교하여 여기에 투입하는 인력과 자금을 적절하게 재배분하고 새로운 과제를 발굴할 수 있다. 각 네트워크에서 연대를 강화할 파트너를 설정하고 활동의 우선순위를 설정하는 데에도 참고자료가 될 수 있다.

② SNS를 활용하여 해외도시 시민의견 청취

해외도시의 일반 시민들을 대상으로 한 조사도 병행되어야 한다. 하지만 일반 시민을 대상으로 하는 조사는 전문가 조사와는 다른 방식으로 추진되어야 한다. 서울의 발전 경험이 자국 발전에 도움이 될 수 있는지, 서울이 자국 도시에 도움을 줄 수 있는 도시로 여겨지는지 알아볼 필요가 있다. 서울의 대표 이미지, 이에 영향을 미치는 정보 습득 매체, 외교 주체 등을 살펴보고 서울에 대한 일반적 견해와 그것이 형성되는 경로를 살펴보아야 한다. 그리고 서울의 주요 분야와 관련하여 가장 매력적으로 느껴지는 분야, 가장 많이 접하는 분야, 서울로부터 배우고 싶은 분야 등을 살펴봄으로써 우수정책 확산을 위한 구체적인 과제들을 도출하는데 기초가 되는 정보를 구축할 수 있을 것이다.

[표 2-19] SNS를 활용한 해외도시 일반 시민의 인식조사 예상 질문

- 서울에 대해 가장 많이 접할 수 있는 분야는?
- 정보 습득 매체는 무엇인가?
- '서울' 하면 떠오르는 대표 이미지는?
- 서울에 대한 이미지가 긍정/부정적인가? 영향을 미치는 요인은?
- 서울의 외교 주체에 대한 인상은?
- 서울은 어떤 분야가 가장 매력적인가? 그 이유는?
- 서울의 어떤 분야가 가장 매력적이지 않은가? 그 이유는?
- 전년도 대비 서울의 이미지 변화는? (긍정-부정)
- 서울은 자국 도시에 도움을 줄 수 있는 도시인가?
- 서울의 경험이 자국 발전에 도움이 된다고 생각하는가?
- 서울에서 배우고 싶은 분야는?
- 서울의 이미지와 위상을 높이기 위한 과제는?

③ 청취결과를 활용한 공공외교 환류(feedback) 메커니즘 구축

서울시는 이와 같은 해외언론 모니터링과 주요 청취결과가 기존 공공외교 활동과 긴밀하게 연계될 수 있는 환류 메커니즘을 구축해야 한다. 청취결과는 옹호, 교류, 협력 등 다른 소통 활동을 객관적이고 구체적으로 평가할 수 있는 자료이기 때문이다. 세부 분야별로 시행된 전문가 조사는 매년 공공외교의 성과를 평가할 수 있도록 정기적으로 실행하여 자료화하고, 이를 공공외교 실행계획을 갱신할 때 활용할 것을 제안한다. 일반 시민을 대상으로 한 청취활동이나 해외언론의 모니터링은 중장기적으로 진행될 필요가 있다. 모든 청취결과는 서울시의 기본계획 방향을 재조정하는 시기에 맞춰 종합적으로 반영되어야 한다.

2) 서울시-국내 공공외교 주체 네트워크 강화 방안

(1) 서울시 도시외교협의체 구성

서울시는 주관부서의 교류·협력 활동 외에도 산하기관과 민간에서 개별적으로 진행되고 있는 공공외교 활동을 통합적으로 관리·조정할 필요가 있다. 서울시 공공외교와 민간 공공외교가 통합적으로 수행될 때 상호 이득이 될 수 있는 시너지를 낼 수 있기 때문이다.

이 연구는 서울시가 주도하여 서울시 각 부서와 관계 기관들을 통합할 수 있도록 ‘서울시 도시외교 협의체’를 구축하여 소통할 수 있는 플랫폼으로 운영할 것을 제안한다. 이 플랫폼을 통해 서울시와 민간 공공외교 주체들의 활동에 대한 정보공유, 인적 역량 강화 방안과 협력방안 모색, 유사·중복 업무조정 등이 가능할 것이다. 궁극적으로 다양한 공공외교 활동을 통합적으로 관리하고 각 활동의 시너지를 높이는데 기여할 것이다. 2014년 창립된 ‘서울시 국제도시개발 민관협력 포럼’을 확대·개편하여 협의체 구성이 가능할 수 있으리라 생각된다.

(2) 서울시-관계기관 협력체계 강화

‘서울시 도시외교 협의체’는 서울시가 민간이나 관계기관으로부터 요구받는 각종 민원과 제안사항들을 수렴하고 처리할 수 있는 체계가 되어야 한다. 현재 서울시 해외도시협력담당관은 우수정책 콘텐츠 확산 및 협력사업 발굴을 위해 이와 유사한 추진체계를 운영 중이다. 정기적으로 각 분야의 해외사업 부서가 해외사업 현황과 현안을

공유한다. 그러나 산하기관 등 외부와의 협력체계는 지금보다 견고해질 필요가 있다. '서울시 도시외교 협의체'는 서울시와 외부 기관에서 벌어지는 다양한 공공외교 활동을 종합적으로 관리하고 조정할 수 있는 체계로서 기능해야 한다.

(3) 서울시-중앙정부 협력체계 강화

공공외교의 가장 중요한 행위자는 중앙정부다. 서울시는 각 부서와 산하기관의 현안들이 종합적으로 수렴되어 중앙정부에 전달될 수 있도록 중앙정부와의 협력체계를 강화해야 한다. 현재 외교부는 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회를 정기적으로 개최하여, 지방자치단체와 공공외교 업무를 조정한다. 중앙정부-지방자치단체 교류 협의회는 외교부, 행안부 및 각 지자체가 공공외교 및 국제교류 관련 정보를 공유하고 지방자치단체의 공공외교를 지원하기 위해 만들어졌다. 지방자치단체의 공공외교 역량을 강화하는 방안과 중앙정부와 지방자치단체가 협력할 수 있는 프로그램 발굴, 중앙정부-지방자치단체 간 유사·중복 혹은 충돌하는 업무들을 조정한다.

서울시는 '서울시 도시외교 협의체'를 운영하여 서울시와 관계기관이 공공외교를 추진하면서 중앙정부와 협의가 필요한 내용과 여러 제안을 수렴해야 한다. 여기서 도출된 내용은 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회를 통해 중앙정부에 효과적으로 전달될 수 있도록 해야 한다.

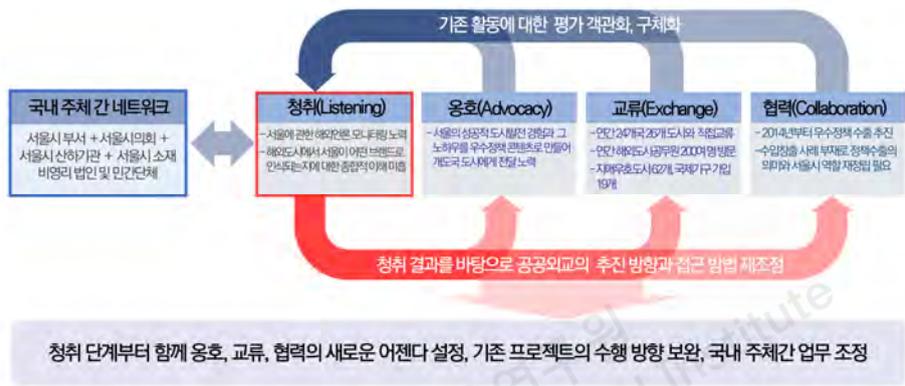
[표 2-20] 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회

구분	주요내용
주체	-외교부, 행안부, 17개 시도의 국제교류담당관
방식	-행안부 주최로 분기별 개최(연 4회) -안건별로 관계된 중앙행정기관 및 국제교류담당관 참석
주요활동	-공공외교 및 국제교류 관련 정보공유 -지자체 애로사항 청취 -지자체 공공외교 역량강화 방안 논의 -유관기관 간 협력방안 모색 -중앙-지방 간 유사 중복 혹은 충돌업무 조정

자료: 외교부, 2017, 제1차 대한민국 공공외교기본계획, p.16.

(4) 서울시 국내 네트워크를 기반으로 공공외교 실행력 강화

나아가 서울시 도시외교 협의체는 서울시가 우수정책 공공외교의 방향을 수립하는 단계부터 함께 참여하는 협력적 거버넌스의 형태를 가져야 한다. 공공외교 정책을 수립하는 데 가장 선행되는 청취 단계부터 국내 주체 네트워크가 참여하여 옹호, 교류, 협력의 새로운 어젠다를 설정해야 한다. 이에 따라 기존 프로젝트의 수행 방향과 국내 주체 간 업무를 조정·보완해 나간다면, 서울시 우수정책 공공외교의 실행력은 강화될 것이다.



[그림 2-18] 서울시 공공외교 추진 메커니즘 재구축

2장에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 서울시는 우수정책을 대상으로 적극적인 공공외교를 전개해왔다. 공공외교 추진에 있어 국내 네트워크와 청취활동은 보완이 필요하지만, 지금까지 다양한 성과도 거두었다. 특히 공공외교 협력 활동을 통해 여러 문제를 겪고 있는 개발도상국 도시에 서울시 정책을 공유하고 다양한 분야의 원조사업을 수행하여 해외 도시문제 해결에 기여했다. UN이 선도하는 SDG(Sustainable Development Goals)중 지속가능한 도시가 중요한 부분을 차지한다는 점에서, 상당히 의미있는 활동이자 성과다. 그러나 서울시 우수정책의 잠재력이 충분히 발휘되었는지는 의문이다.

서울시 우수정책은 짧은 기간에 글로벌 메트로폴리스로 도약한 서울의 경험과 발전상을 대변하는, 전 세계에서 서울만이 갖고 있는 자산이다. 이는 고도화된 연구를 통해 다른 도시에 적용될 수 있다. 무엇보다도 민간기업에 수익창출 기회를 부여할 잠재력이 있다. 그러나 서울시에서 우수정책으로 실질적인 수익을 창출해낸 사례는 많지 않다.

우수정책을 해외에 전파하는 공공외교 성과를 바탕으로, 어떻게 민간기업이 서울시의 지원으로 수익창출 기회를 실현할 수 있을지 논의해야 한다. 특히 공공외교 협력 차원에서 수행한 다양한 개발도상국 도시 원조사업은 민간기업 수익창출을 위한 우수정책 수출로 연결될 여지가 충분하다. 다음 장에서 서울시 우수정책 수출로 민간기업의 수익창출을 실현하기 위한 구체적인 방안을 제안한다.



03

서울시 우수정책 수출하기

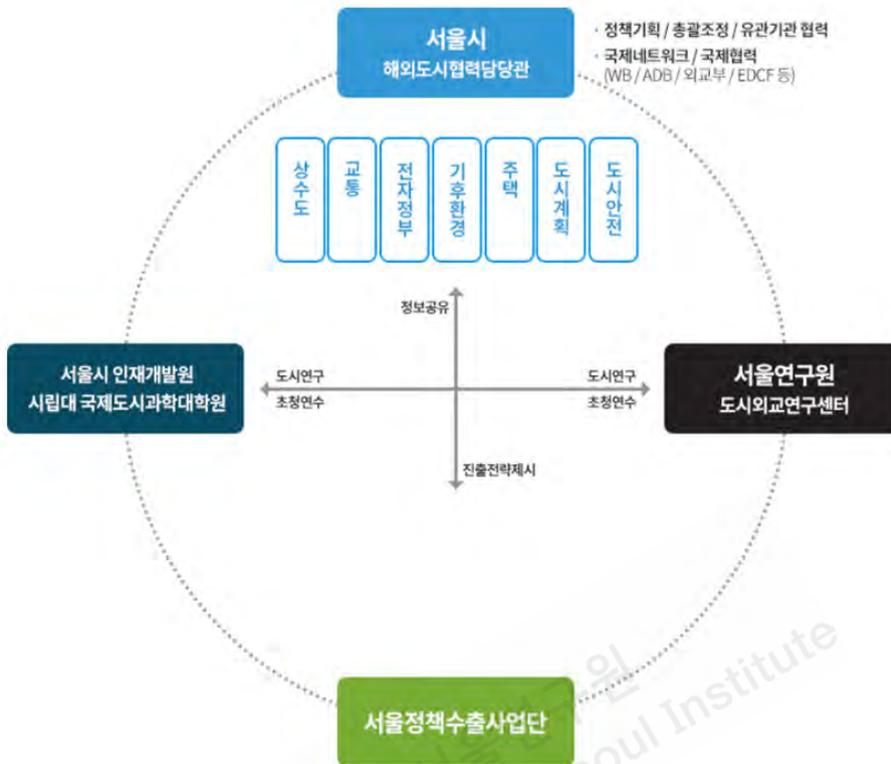


- 1_서울시 우수정책 수출 추진현황
- 2_해외도시 우수정책 수출 사례분석
- 3_서울시 우수정책 수출 추진방안

03. 서울시 우수정책 수출하기

1_서울시 우수정책 수출 추진현황

이 장에서는 서울시 우수정책 수출의 1단계인 공공외교를 넘어서, 서울시 지원으로 민간기업이 실질적인 수출을 달성하고 수익을 창출하는 도시외교 방안을 생각해보자. 현재 서울시 우수정책 수출은 아래 [그림 3-1]과 같은 구조에서 추진된다. 서울시 우수정책 수출은 서울시 해외도시협력담당관에서 총괄하여, 관련 부서와 정보를 공유하고 해외사업 기회를 발굴한다. 서울연구원은 도시외교 전략과 정책콘텐츠 제작 및 해외도시 정보 등을 제공한다. 서울시 인재개발원은 우수정책을 수출할 해외도시를 대상으로 다양한 연수프로그램을 수행한다.



[그림 3-1] 서울시 우수정책 수출 추진체계

자료: seoulsolution.kr

최첨병은 서울정책수출사업단이다. 서울정책수출사업단은 해외사업 동향을 파악하여 우수정책 수출을 통한 민간기업의 수익창출 기회를 모색한다. 현재 서울정책수출사업단은 원조형 ODA사업에 초점을 맞춘다. 개발도상국 도시를 대상으로 정책컨설팅이나 인프라 구축 타당성 조사, 역량강화 프로그램을 수행했다. 주로 우리나라 중앙정부 주도의 국내 ODA시장에 기업과 함께 참여하여 사업기회를 모색하고, 때로는 사업주체로 원조사업에 참여하기도 한다. 그러나 이러한 활동은 수익창출 도시외교라기보다는 공공외교의 협력 활동이다.

서울시 우수정책 수출의 궁극적인 목적이 민간기업의 수익창출이라면, 이러한 원조사업을 계속 수행해야 하는가? 물론 원조사업은 그 자체로서 의미가 있지만, 서울시가 추구하는 민간기업 중심의 수익창출 도시외교와는 목적과 추구하는 바가 다르다. 그

러나 서울시가 그동안 개발한 역량과 축적된 국제 네트워크는 우수정책 수출에서도 중요한 요소다. 앞으로의 서울시 우수정책 수출은 지금까지 수행한 원조사업과 공공 외교 성과를 고도화·전문화하여, 민간기업에 귀속되는 수익창출 도시외교와 적절히 조화시키는 방향으로 나아가야 한다.

그러기 위해 지금까지 수행된 원조사업을 돌아볼 필요가 있다. 그동안 얻은 성과를 평가하고 어떻게 방향을 설정할 것인지 고민이 필요하다. 원조사업이 우수정책 수출의 1단계가 되기 위해서, 다음 절에서는 지방자치단체 차원에서 활발하게 원조사업을 수행해 온 네덜란드 사례를 살펴본다. 도시외교 차원에서 전문적으로 ODA를 수행한 사례를 조사하여, 서울시 원조사업을 돌아볼 수 있는 새로운 시각과 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 그리고 우수정책 수출을 통해 성공적으로 민간기업에 수익을 창출해 낸 싱가포르 사례를 들여다본다. 싱가포르 사례를 모델로 서울시 우수정책 수출의 2 단계에서 무엇이 부족하고, 앞으로는 무엇이 필요한지, 어떤 방향으로 나아가야 할지 생각해보자.

2_ 해외도시 우수정책 수출 사례분석

1) 우수정책 수출 1단계: 네덜란드 VNG-International

앞서 언급했듯이, 우수정책 수출의 1단계는 공공외교다. 그중에서도 공공외교의 협력 활동인 원조사업이 중요하다. 서울시가 지금까지 개발도상국 도시를 대상으로 수행한 원조사업 성과는 공공외교 협력 활동의 결과물이고, 향후 우수정책 수출을 통한 수익 창출로 연결될 수 있는 가능성을 갖고 있다. 그런 점에서 지방정부 차원에서 원조사업을 수행하는 VNG-International 사례를 살펴보았다.

VNG는 네덜란드 지방자치단체협회다. 우리나라로 치면 시도지사 협회에 해당한다. VNG는 1912년에 설립되었고, 1950년부터 네덜란드의 모든 지방자치단체가 회원이며, 현재 약 350개 도시가 가입되어 있다. VNG-International은 지방자치단체 차원의 국제협력을 수행하기 위해 설립된 VNG의 자회사 공공법인이다. VNG-

International은 순수한 의미의 ODA 원조사업을 수행한다. 물론 장기적으로는 VNG-International의 사업경험이 축적되어 국가의 브랜드 가치가 높아지면 네덜란드 전체적으로 경제적 이득을 얻을 수는 있겠지만, VNG-International이 직접적인 수익을 추구하지 않는다.

직원 규모는 네덜란드 헤이그 본부에 60여 명과 해외에 파견된 90여 명을 합쳐 150여 명이다. 재원은 연간 약 2,400만 EUR(한화 321억 원) 규모다. 현재 VNG-International은 40여 개 국가에서 약 100개의 프로젝트를 수행 중이다. 네덜란드 중앙정부에서 총예산의 45%를 받고, 세계은행, EU, UN 등 국제기구에서 50%, 기타 네덜란드 민간 자본으로 5%를 충당한다. 중앙정부의 적극적인 지원을 받는 셈이다. 네덜란드와 같은 유럽국가에서는 지방분권이 확실하게 정착되어 있다. 지방자치단체가 강력한 권한을 갖는다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부에서 대규모 예산지원을 한다는 점은 주목할 만하다.

VNG-International에 주어진 임무는 행정체계를 제대로 갖추지 못한 개발도상국 지방자치단체나, 분쟁 후 재건과정을 겪고 있는 도시의 행정역량을 강화하고 민주적 거버넌스를 구축하는 일이다. 이 과정에서 도시에 기본적으로 제공되어야 하는 식수, 주택, 교통, 폐기물 관리, 안전 등의 분야에서 역량강화 연수 프로그램을 시행하고, 행정시스템 구축을 돕는다. 현지사정에 따라 식량안전(food security), 여성 권익보호 등으로 업무가 확장되기도 한다. 수혜국 도시의 여건을 파악하고 주요 이해관계자와의 대화를 바탕으로 효과적인 역량강화 방법을 선택하고, 실제로 현지에서 실천할 수 있는 대안을 제시한다.

[표 3-1] VNG-International 활동 현황

지역	사업 수	지역	사업 수	지역	사업 수
아프리카	44	아시아	6	남아프리카	3
베냉	6	미얀마	4	콜롬비아	3
부룬디	2	필리핀	1	중동	23
니제르	1	타지키스탄	1	이집트	2
에티오피아	3	유럽	8	이라크	1
가나	5	알바니아	3	요르단	3
말리	2	네덜란드	3	레바논	2
모잠비크	3	세르비아	2	리비아	5
콩고 민주공화국	3	비유럽연합 유럽국가	5	모로코	2
르완다	2	조지아	2	팔레스타인	5
소말리아	2	코소보	1	터키	3
남아프리카공화국	3	몰도바	1	기타	8
남수단	6	우크라이나	1	기타	8
튀니지	1	라틴 아메리카	3		
우간다	3	네덜란드령 앤티리스	2		
짐바브웨	2	니카라과	1		

자료: www.vng-international.nl

VNG-International은 혜택을 받는 수원국 도시에서 협력을 하는 주체가 명확하게 규정되어야 사업을 시작한다. 주로 현지 수원국 도시의 지방자치단체와 협력관계를 맺고, 현안에 따라서 VNG-International이 선정한 네덜란드 NGO(Non-Governmental Organization)와 수원국 도시의 NGO가 협력하기도 한다. 구체적으로 VNG-International이 중점적으로 수행하는 5개 분야와 사업의 사례는 다음과 같다.²⁰⁾

²⁰⁾ VNG-International 홈페이지(www.vng-international.nl)를 주로 참조하고, 총괄책임자 Peter Knip과 인터뷰한 내용(2019년 5월 22일)을 참고했다.

(1) 효과적 공공행정 체계 구축

(Building More Effective Public Administration)

행정체계가 제대로 갖추어지지 않은 지방자치단체에 행정의 기본적인 구조를 짜고, 각 부처의 역할과 도시행정에 필수적인 행정체계 구축을 지원한다. 구체적으로는 다음과 같다.

- 효율적인 對시민 창구 만들기
- 지방자치단체 내 부처 간 업무분담
- 지방세 관리시스템, 토지관리시스템, 주민센터 등 설립
- 지역 대표(councilor) 역량강화
- 지방자치단체 공무원 역량강화

[표 3-2] 효과적 공공체계 구축을 위한 지방정부 역량강화 사업사례

이집트, 공공행정 개혁 및 지역개발	UCLG(세계지방정부연합) 역량 및 제도 강화 실무자 그룹 2019
<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2015년 4월 1일~7월 31일 • 협력기관: Ecole Nationale d'Administration • 재원: Delegation of the European Union to Egypt • 주요분야: 공공정책과 계획, 제도 개발 • 사업목적 <ul style="list-style-type: none"> -좋은 거버넌스를 도입하여 시민 서비스 개선 -지방 차원의 시민참여 확대 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -공공서비스 제공 기관의 성과향상과 측정을 위한 이집트 정부의 역량강화 -이집트 정부의 분권화 지원: 지방정부 정책계획, 예산 책정, 절차 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2019년 1월 1일~12월 31일 • 협력기관: UCLG, 카탈루냐 주정부, 카탈루냐 지자체 • 재원: 캐나다 지자체 연맹(FCM) • 사업목적 <ul style="list-style-type: none"> -지방정부와 관계 기관의 국제정책과 프로그램의 품질 및 효율성 향상 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -지식공유, UCLG 내 회원 간 협력 촉진 및 조정 -정보소통 및 지식기반 커뮤니티 구축 -국제 정책 이행 및 보고, 공문화 및 측정을 위한 권고 및 지침 마련 등

자료: www.vng-international.nl

(2) 정책결정 과정에서 시민참여

(Involving Citizens in Decision Making)

개발도상국 지방자치단체 행정에서 시민참여 경험이 부족한 경우, 시민참여 행정에 필수적인 다음과 같은 분야를 지원한다.

- 지방자치단체와 이해관계자 간에 함께 일할 수 있도록 신뢰 구축
- 지방자치단체 행정에 대해 정보를 제공하는 對시민 정보센터 설립
- 공공자원을 활용할 때 투명성을 보장할 수 있는 행정시스템 마련
- 전통적인 공동체 리더십과 조화를 이룰 수 있는 공공행정 체계 구축

(3) 지속가능하고 회복력있는 도시와 공동체 추구 (Developing Sustainable and Resilient Cities and Communities)

경제개발, 환경보호, 사회정의 차원에서 지속가능한 공동체를 창출하기 위해 필요한 과업을 돕는다. 구체적으로는 아래와 같다.

- 기후변화의 영향, 급격한 인구증가(이민 포함) 등에 대응할 때 이해관계자가 상호 협력할 수 있는 거버넌스 구축
- 지역 주민과 청년일자리 창출하기 위해 민관협력을 통한 지역경제개발 지원
- 공동체 구성원 모두의(장애인 포함) 안전보장
- 재난대응과 재건이 필요한 지방자치단체 지원
- 공동체 시민리더와 공무원이 지식과 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 지원

[표 3-3] 지속가능하고 회복력 있는 도시와 공동체를 위한 지방정부 역량강화 사업사례

콜롬비아 DEALS, Governance of Inclusive Green Growth in Cities(2017~2022)	가나 DEALS, Governance of Inclusive Green Growth in Cities(2017~2022)
<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2017년 9월 1일~2022년 8월 31일 • 협력기관: Pereira • 자원: 네덜란드 외교부 • 주요분야: 정부 간 관계, 환경, 도시 및 타운 계획, 수자원 관리 • 사업목적 <ul style="list-style-type: none"> -여러 이해관계자를 포괄하는 통합적, 다층적, 포용적 거버넌스를 통한 지속가능한 개발 추진 -불법 거주지의 문제와 비공식적 폐기물 재활용 업자 문제 해결 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -지속가능한 도시로서 전환하기 위한 교육 제공 및 혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2017년 9월 1일~2022년 8월 31일 • 협력기관: Kumasi • 자원: 네덜란드 외교부 • 주요 분야: 제도개선, 정부 간 관계, 환경, 도시 및 타운 계획, 수자원 관리 • 사업목적 <ul style="list-style-type: none"> -여러 이해관계자를 포괄하는 통합적, 다층적, 포용적 거버넌스를 통한 지속가능한 개발 추진 -Kumasi 대도시권 의회를 중심으로 슬럼화된 상업지역 개발과 교통체증 해소에 초점 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -지속가능한 도시로서 전환하기 위한 교육 제공 및 혁신 지원

자료: www.vng-international.nl



[그림 3-2] 가나 DEALS 프로그램의 자문위원회 미팅(2019.10.2.)

자료: www.vng-international.nl

(4) 필수적인 서비스 제공 (Improving Access to Basic Services)

주택, 폐기물 관리, 위생 등 도시에서 필수적인 기본 서비스를 제공하기 위해, 다음과 같은 업무를 수행하고 개발도상국 지방자치단체를 지원한다.

- 폐기물, 식수, 위생관리체계 개발
- 사회주택 정책 수립
- 토지 등 자산의 소유권 관리체계 확립과 유지
- 도시의 필수적인 서비스 제공에 필요한 재정적 기초 마련
- 도시의 기본적 서비스 제공에의 시민참여 활동 기초 마련
- 위 모든 업무에 대해 성(性)인지 감수성 향상

[표 3-4] 필수적인 서비스 제공을 위한 지방정부 역량강화 사업사례

요르단, Cities Implementing Transparent Innovative and Effective Solutions(CITIES)	베냉, 지방정부 역량강화 프로그램(LGCP) 2012-2016
<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2016년 9월 25일~2021년 9월 24일 • 협력기관: Chemonics • 재원: USAID(U.S. Agency for International Development) • 사업목적 -요르단 도시정부 조직의 효율성 및 효과성 향상, 지방정부의 책임 강화, 서비스 제공 향상, 시민참여 확대 • 추진방식 -요르단 지방정부의 서비스 제공, 역량 한계 극복, 시민참여 확대 및 커뮤니티 화합 등에 지속가능한 해법을 도입하기 위해 통합적 접근방식으로 기술적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2012년 1월 1일~2016년 12월 31일 • 협력기관 -21개 지방정부, 지방정부협의회(ANCB), 3개 주정부 • 재원: 네덜란드 외교부 • 주요분야: 지역경제개발, 지방정부 간 협력 제고 강화, 공공정책 및 계획 • 사업목적 -농업과 식량 안보 기반의 지역경제 발전 • 추진방식 -지방정부가 농업 관련 창업을 촉진하도록 우수 정책사례 탐방, 워크숍, 교육훈련, 현장 전문가 지원

자료: www.vng-international.nl

(5) 갈등관리와 사회문제 대응 (Dealing with Conflict, Fragility and Migration)

갈등, 취약분야(fragility), 이민(migration)으로 인한 다양한 문제에 대응하기 위해 아래와 같은 과제를 발굴하여 수행한다.

- 신뢰를 쌓고 대화를 지속할 수 있는 시민조직과 공공조직 구성
- 안전한 공공공간 조성, 여성이 안전한 도시 만들기 등을 위해 구체적인 정책을 발굴하고 수행하는 과정 지원
- 무력분쟁이나 자연재해 이후 도시 서비스 제공 시스템 복원
- 대규모 난민과 원주민 간 관계를 원활하게 만들기 위한 정책 지원

[표 3-5] 갈등관리, 취약성 및 이주 관련 지방정부 역량강화 사업사례

<p>리비아, 지역 거버넌스 구축 및 안정화 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2015년 12월 16일~2019년 6월 15일 • 협력기관: 리비아의 22개 지방정부 • 자원: European Commission DG for NEAR(Neighbourhood) • 주요분야: 커뮤니티 개발, 제도 개발, 교육훈련, 사업구상, 시민사회 • 사업목적: 리비아 지방정부의 역량강화 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -행정역량: 지방정부 조직과 법제도 검토, 의회 구성원의 책임 및 실행력 강화 -서비스 제공 역량: 서비스 접근성, 투명성, 리비아 지방정부와 협력 강화 -시민참여 증대: 의회 활동에서 시민사회 역할 증대, 정부와의 소통역량강화, 여성과 청소년의 참여 증대 	<p>남수단, Interlinking Peace Building, Decentralisation and Development 2013-2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업기간: 2013년 7월 1일~2018년 6월 30일 • 협력기관: PAX for Peace, CORDAID • 자원: 네덜란드 외교부 • 주요분야: 전후 재건, 커뮤니티 개발, 젠더, 정부 간 관계 • 사업목적: 와우와 토릿 지역의 안보 향상 • 추진방식 <ul style="list-style-type: none"> -커뮤니티 기반의 평화 구축 활동 교육, 워크숍 추진 및 역량강화 -분권화된 행정체계에서 시민서비스 제공 -중앙정부의 협력역량강화 및 국제지원 프로그램과의 연계 확대 노력 -사회경제적 안정을 위한 직업 훈련 제공, 펀딩 구축, 여성·청소년 지원 등
---	---

자료: www.vng-international.nl



[그림 3-3] 제10회 Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly(ARLEM) 총회에 참석한 리비아 도시 시장 및 시정부 관계자(2019.3.5)

자료: www.vng-international.nl

위에서 볼 수 있듯이, VNG-International은 비전과 목적이 명확하다. 분쟁, 가난 등으로 인해 혼란스러운 도시나 행정역량이 부족한 지방자치단체에 민주적이고 효율적인 거버넌스를 구축하는 일은 중앙정부보다도 지방자치단체가 전문성을 갖는 분야다. 따라서 국가차원의 ODA 사업과는 명확하게 역할이 구분된다. 대규모 인프라 구축사업과 같은 분야에는 참여하지 않는다. UN, 세계은행, 네덜란드를 비롯한 선진국에서 시행하는 국가차원의 원조형 ODA사업에서 이미 다루고 있기 때문이다.

VNG-International은 국가와 경쟁하기보다는, 네덜란드 지방자치단체가 갖고 있는 강점을 적극 활용하여 ‘개발도상국 지방자치단체 거버넌스 강화’라는 틈새시장을 정확하게 공략한다. 유럽도시가 갖고있는 오랜 도시외교 전통과 경험도 네덜란드에서 지방자치단체 차원의 ODA사업을 주도하는 데 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다.

그렇다면 이러한 원조 ODA사업은 어떻게 정책수출과 민간기업의 수익창출로 이어질 수 있을까? 다음 절에서는 원조사업이 아닌 우수정책을 실질적으로 수출하여 민간기업으로 하여금 수익을 창출할 수 있도록 한 싱가포르 사례를 다룬다. 네덜란드 사례가 지금까지 서울시 도시외교가 수행해온 활동을 점검하는데 의미가 있다면, 싱가포르 사례는 앞으로의 도시외교가 어떻게 민간기업에 귀속되는 수익창출 모델을 만들 수 있을지에 대해 시사점을 준다. 단 싱가포르의 경우, 각각의 정책수출 사례를 구체적으로 논의한다.

2) 우수정책 수출 2단계: 싱가포르

싱가포르는 도시문제를 해결하는 우수정책 수출로, 수익창출 도시외교에서 탁월한 성과를 거두었다. 예를 들어, 세계적으로 앞서 있는 전자정부를 30여 개국에 수출했다. 러시아 소치 국제공항 개발을 주도했고 현재 관리를 맡는다. 파키스탄 항구를 개발하고 관리시스템을 구축했다. 중국과는 쑤저우(苏州) 산업단지, 톈진(天津) 생태도시, 광저우(廣州) 지식도시 등을 추진했다. 인도에서는 안드라프라데시(Andhra Pradesh)주의 새로운 주도(州都) 아마라바티(Amaravati) 계획에 참여하여, 현재 시범지역을 계획하는 단계다. 이 절에서는 체계적인 구조를 갖추어 지속가능한 협력을 이어온 중국-싱가포르 협력 프로젝트(Sino-Singapore Collaboration)와 인도 아마라바티 사례를 구체적으로 들여다본다.

사례를 들여다보기 이전에, 싱가포르가 왜 정책수출을 통한 수익창출 도시외교에 적극적으로 나섰는지, 그 근본적인 동기를 파악하는 게 중요하다. 싱가포르는 도시국가로, 서울시 지방자치단체와 근본적으로 상황이 다르다. 따라서 현상적으로 보여지는 싱가포르 성공사례만을 다루면 서울시 여건에 알맞은 정책제언을 하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.²¹⁾

싱가포르는 도시국가다. 내수시장이 작아서 일자리 창출에 한계가 있다. 국제정세에도 민감하여 경제적으로 불안정하다. 그래서 수출시장을 개척하고 경제영역을 다변화해야 생존한다. 수출을 특정 지역에만 의존하지 않기 위해 새로운 시장을 계속 탐색한다. 즉 GNP(Gross National Product)를 GDP(Gross Domestic Product)보다 크게 키워야 하는 당위성이 분명하다. 따라서 기업을 중심으로 하는 수출이 중요하다. 그런데 싱가포르는 영토가 협소하고 인구 규모가 작다. 따라서 제조업을 육성하여 수출중심 경제구조를 설계하는데 한계가 있다. 그렇다면 제조업 이외에 싱가포르만이 가진 전문적인 분야는 무엇이 있을까? 싱가포르는 도시국가이기 때문에, 도시문제는 국가적인 이슈고 국민적인 관심사다. 자연스럽게 도시문제 해결에 국가적인 자원을 투입한다. 다른 세계 대도시와 비교하여 도시정책에 경쟁력을 갖는 이유다.

정치적으로 안정되었다는 점도 효율적인 도시문제 해결을 가능케 한다. 싱가포르는 서울과 같이 2차대전 이후 급격한 인구증가를 경험하며 주택난, 빈곤, 위생문제 등 심각한 도시문제를 겪었다. 싱가포르 정부는 이에 성공적으로 대응하여 국민들의 확실한 신뢰를 얻었다. 그 이후로 정치적 안정을 달성하여 인민행동당(People's Action Party, PAP)이 계속 정권을 잡고 있다. 정치적인 안정을 얻어낸 싱가포르 정부는 다양한 분야의 도시정책을 장기적인 안목으로 강하게 추진한다.

위와 같은 이유로 싱가포르는 다른 글로벌 도시에 비해 경쟁력 있는 도시문제 솔루션을 보유하고 있다. 1990년대에 싱가포르는 그동안 축적된 우수정책에서 수출 가능성을 엿보았고, 국가를 중심으로 체계적인 정책수출 추진체계를 마련했다. 이 과정에서 민간기업이 참여하여 수익을 창출했다. 즉 싱가포르는 도시정책을 수출하여 민간기업에

21) 이 내용은 China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Group Co. (CSSD) Ltd의 Bernard Teo와 Lai Yong Shen 인터뷰를 바탕으로 썼다(2019년 9월 23일).

수익을 창출하고자 하는 동기와 의지가 명확하다. 이미 언급한 바와 같이, 다양한 지역에서 성과를 내었지만, 중국-싱가포르 협력사업과 인도 아마라바티 사례에서 싱가포르 우수정책 수출의 체계적인 면모가 드러난다.

특히 중국-싱가포르 협력사업은 1970년대 말 중국이 경제개혁과 개방정책을 시작했을 때 이미 단초가 싹트고 있었다. 1970년대 싱가포르를 방문한 덩샤오핑은 싱가포르 발전상에 감명을 받고, 당시 싱가포르의 리관유 총리와 긴밀한 관계를 맺는다. 덩샤오핑은 싱가포르를 사회질서 수준이 높고, 성공적인 경제발전을 이룬 국가로 지목했고, 중국은 싱가포르 발전경험을 연구하기 위해 고위급 공무원을 수차례 싱가포르로 파견했다. 이런 교류를 10년 이상 지속한 이후, 1994년 중국-싱가포르 정부 간 사업으로 쑤저우 산업단지 개발에 착수하게 된다.

1990년대는 중국이 산업화와 도시화에 속도를 내는 시기였다. 그 당시 쑤저우 산업단지는 산업화에 역점을 둔 중국이 싱가포르의 지식과 역량을 도입하는 플랫폼 역할을 했다. 오랫동안 교류가 이루어지고 나서 시작된 프로젝트인 만큼 견고한 추진체계를 갖추었다. 후속 사업도 쑤저우 산업단지 프로젝트에서 구성된 체계를 활용하여 진행되었다.

2000년대에는 환경오염에 대한 경각심과 지속가능한 도시를 추구하는 중국의 정책방향에 맞추어, 텐진 생태도시 프로젝트를 공동으로 수행했다. 가장 최근의 광저우 지식도시 협력사업은 중국이 제조업을 바탕으로 한 경제구조를 지식 중심 고부가가치 산업구조로 전환시킬 방안을 강구하던 중 제안되었다. 중국이 다양한 발전단계를 거치며 진보할 때, 중국-싱가포르 협력 프로젝트도 변화하는 환경에 맞춰나가는 모습을 보인다.

다음 절에서 각각의 프로젝트를 자세히 들여다본다. 단, 이 연구의 관심은 싱가포르가 민간기업과 함께 어떻게 성공적으로 우수정책을 수출했는가이다. 따라서 각 사업의 세부사항보다는 진행과정과 추진체계, 주요 성과에 초점을 맞춘다.²²⁾

22) 중국-싱가포르 협력사업은 Saw, Swee-Hock (2014). *Advancing Singapore-China economic relations*. Institute of Southeast Asian Studies, National University of Singapore와 Zheng Yongnian & Lye Liang Fook (2016). *Singapore-China relations : 50 years*. East Asian Institute, National University

(1) 쑤저우 산업단지

① 사업개요

1970년대 말부터 중국과 개인적인 관계를 쌓아온 싱가포르 리관유 총리는, 1992년 9월 그가 선임 장관일 때 쑤저우를 방문했다. 쑤저우 고위관료들은 쑤저우 산업 발전을 위해 싱가포르가 투자했으면 좋겠다는 의견을 제시했다. 싱가포르가 이를 받아들 이면서 1994년 쑤저우 산업단지 사업이 시작되었다. 쑤저우 산업단지 사업은 쑤저우 구도심 동쪽에 위치한 약 70km² 크기의 부지를 산업단지로 개발하는 사업이다. 산업단 지 개발이 완료되고 나서 10~15년 동안 총 200억 달러(USD)의 투자금을 유치하고, 60만 명의 인구를 수용하여 30만 명 이상의 사람들에게 일자리를 제공할 수 있을 것 으로 기대를 모았다.

[표 3-6] 쑤저우 산업단지 협력사업 추진 경위

1992년	리관유(싱가포르 전 총리), 덩샤오핑에게 양국 합작 쑤저우공업단지 건설 제의
1993년	중국-싱가포르 쑤저우 공업단지 설립에 관한 협력각서를 체결 처급 이상의 중국 간부 1천여 명이 싱가포르 시구의 구획 및 발전 관리, 외국 투자 유치, 업무기술훈련, 사회보장과 고객서비스 교육받음
1994년	싱가포르 전 총리(리관유)와 중국 부총리(리란칭), '쑤저우공업단지 합작개발 합의서' 서명
1994~2000년	1단계 개발: 도농 상호발전을 위한 기본적인 토대 마련-인프라 구축
2001~2009년	2단계 개발: 잔지 구와 진(농촌)의 연동발전 -2001~ 호수 동쪽 주택 대규모 개발, 기초시설과 공공서비스를 향진으로 확대 -2007~ 합작구와 쑤저우 동부지구를 신도시로 전면 발전시키는 계획으로 수정
2010년 이후	3단계 개발: 전 구역의 도시화 실현 -합작구 및 주변 5개 향진(278km ²)의 96.4% 도시화

쑤저우 산업단지가 중국의 다른 산업단지와 다른 점은, 싱가포르로부터 '하드웨어' 뿐 만 아니라 '소프트웨어'를 이전받았다는 점이다. 하드웨어가 공장이나 건축, 도로, 공 공 인프라나 편의시설 등의 물리적 개발이라면, 소프트웨어는 무형자산이다. 싱가포르의 소프트웨어란 싱가포르의 경험이라고 할 수 있으며, 법, 규정, 제도뿐 아니라 효율적인 업무 프로세스와 시스템이다. 무엇보다도 산업단지 개발과정에서 부딪치는 문

of Singapore, Centre for Liveable Cities (2017). *Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City: A New Paradigm in Collaboration*을 주로 참조했고, China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Group Co. (CSSD) Ltd의 Bernard Teo와 Lai Yong Shen 인터뷰(2019년 9월 23일)와 Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City Investment And Development Co.,Ltd의 Dianna Tay와 의 인터뷰(2019년 9월 24일)를 참고했다.

제를 처리할 때 가져야 할 태도나 가치체계를 의미한다. 이 소프트웨어적 측면이 쑤저우 산업단지를 다른 산업단지와 구별되게 만드는 핵심이다.



[그림 3-4] 쑤저우 산업단지 위치

자료: <http://www.sipac.gov.cn>

싱가포르가 중국과 협력 프로젝트를 통해 공유한 소프트웨어에는 장기적 계획 수립의 필요성, 윈스톱 행정서비스 제공, 투명성과 책임성 확보, 거주민들 사이에 공동체 의식의 의미, 충분한 녹지 확보의 중요성, 환경에 대한 인식제고 등이 포함된다. 이런 소프트웨어 개념들은 현재 중국에서도 널리 받아들여지는 원칙이다. 그러나 1994년 쑤저우에 소개될 때만 하더라도 중국에게 낯설고 이질적이었다. 싱가포르는 쑤저우 산업단지를 개발하는 과정에서 소프트웨어 아이디어와 원칙들을 소개하고 이행하는데 어려움을 겪었다.

그중에서도 중국이 받아들이기 어려웠던 개념은 마스터플랜(master plan)이다. 당시 중국의 개발사업은 수요가 있으면 자의적으로 부지를 개발하는 방식으로 진행되었다. 이 방식이 신속한 개발에 유용하고, 투자자들의 요구를 빠르게 만족시킬 수 있기 때문이다. 반면 싱가포르는 도시국가로 토지가 제한적이기 때문에, 초기부터 마스터플랜을 수립했다. 개발을 시작하기 전에 토지를 용도별로 분배했다. 마스터플랜은 장기적이고 체계적인 부지 사용을 가능케 한다. 또한 투명성과 예측가능성을 높여 주는데, 이는 민간 투자를 유치하기 위해서도 중요하다.

苏州工业园区总体规划 (2012-2030)



[그림 3-5] 쑤저우 산업단지 기본계획

자료: <http://www.sipac.gov.cn>

마스터플랜에 대한 내용까지 포함하여, 싱가포르가 중국에 소프트웨어를 전수하기 위해 택한 주요 방법은 중국 관료들을 싱가포르로 초청하여 제공한 연수 프로그램이다. 싱가포르는 중국 관료들을 초청해서 경제관리와 공공행정 경험을 소개했다. 1994년부터 1996년까지 첫 2년 동안 공공행정 시스템에 대한 이해에 초점을 맞추어 연수 프로그램을 수행했다. 특히 산업단지 개발에 필요한 3가지 핵심 관리시스템인 경제관리, 도시관리, 노동관리에 대한 연수가 중점적으로 시행되었다. 그리고나서 산업단지 운영에 필요한 세부적인 사안이나 기술적인 노하우(인사 시스템, 재무, 세무, 공공주택, 환경보호 등)에 대한 연수 프로그램이 마련되었다. 프로젝트가 시작된 후 20여 년이 지난 지금에도 소프트웨어 프로젝트 오피스(Software Project Office, SPO)를 운영하며 역량강화 프로그램을 지속하고 있다.

쑤저우 산업단지는 결국 마스터플랜에 따라 이루어졌다. 쑤저우 산업단지가 중국의 다른 산업단지에 비해 경쟁력을 갖추게 된 이유다. 마스터플랜에 따라 쑤저우 산업단지는 산업지구, 상업지구, 주택지구, 그린벨트, 교육지구, 인큐베이션 허브 등으로 구성되어 있고, 살기좋은 산업단지로 각광받고 있다.

② 추진체계

쑤저우 산업단지 사업을 추진하기 위한 체계는 점진적으로 구축되었다. 궁극적으로 추진체계는 3단계로 구성된다. 최상위 단계에는 장관급 공동위원회라 할 수 있는 JMC(Joint Ministerial Committee)가 있다. JMC는 전체적인 사업의 방향과 범위를 정한다. 사업진행에 필요한 자원을 관리하고 주요 이슈 또는 정책 사안을 검토한다. 사업의 경과를 주기적으로 검토한다. 양국 프로젝트 관련 부처와 정부 기관, 지방정부의 지도자로 구성되며, 양국 부총리가 공동으로 위원장을 맡는다. 즉 산업단지 개발을 원활하게 진행하기 위해 중국과 싱가포르의 정부부처와 기관을 최상위 단계에서 통솔하는 역할이다.

JMC 아래에는 전반적인 사업 방향에 따라 상세계획을 만들고 계획실행을 감독하는 공동실무위원회인 JWC(Joint Working Committee)가 있다. JWC는 쑤저우 산업단지 개발에 참여한 싱가포르 공기업 주룽타운공사(Jurong Town Corporation) 고위급 대표와 쑤저우 지방정부 고위급 관리를 필두로 관련기관과 협력해 실질적 임무를 수행한다. JWC는 JMC에 진행상황을 보고한다. JMC는 지금까지도 정기적으로 회의를

개최한다. 현재 JMC는 JSC(Joint Steering Council)로 명칭이 변경되었다.

그다음 단계에서는 소프트웨어 연수 프로그램 등의 수요를 파악하고 조율할 책임이 있는 소프트웨어 프로젝트 오피스(Software Project Office)가 양국에 설치되었다. 싱가포르에서 중국으로 전파하는 소프트웨어의 유형은 산업단지 진행과정에 따라 변화하는 요건을 충족시키기 위해 계속 바뀌어 왔다.

쑤저우 산업단지로 발족한 추진체계는 중국과 싱가포르가 지속적으로 협력하기 위해 진화했다. 2003년 11월, 싱가포르 고축통 총리와 중국 원자바오 총리는 양자협력을 촉진하기 위한 양국 간 최고위급 공동 정부 기관인 양자협력 공동위원회 JCBC(Joint Council for Bilateral Cooperation)를 설치했다. 쑤저우 산업단지를 위해 만들어진 JSC보다 상위의 협력기구가 만들어진 것이다. 각국의 최고위 지도자가 JCBC 공동 의장이다. JCBC는 쑤저우 산업단지 같은 특정 프로젝트만 논의하는 위원회가 아니다. 최고위급 지도자가 양국의 관심사를 공유하고 전반적인 교류를 주도하며 새로운 프로젝트를 발굴하는 협력기구다.

2015년까지 11회의 JCBC가 개최되었는데, 이증과세협정, 금융감독 부문협력, 중국-싱가포르 FTA, 제3국 기술지원, 중국 서부 및 북동부 지역개발 협력 등 다양한 주제를 논의했다. 쑤저우 산업단지 같은 특정 프로젝트를 위한 JSC는 JCBC에서 통솔된다. 쑤저우 산업단지에서 발전된 중국-싱가포르 협력 의사결정 체계는 아래 [그림 3-6]과 같다.

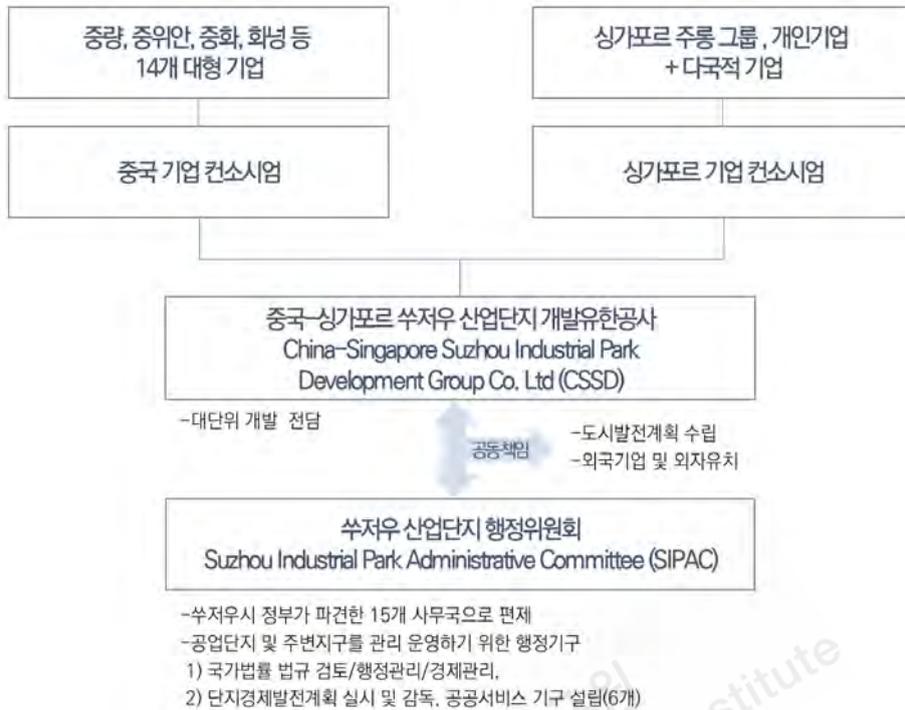


[그림 3-6] 쑤저우 산업단지의 의사결정체계

자료: Zheng Yongnian & Lye Liang Fook (ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

위 의사결정체계의 가장 하단에는 JVC(Joint Venture Company)가 존재한다. JVC는 싱가포르 기업 컨소시엄과 중국 기업 컨소시엄이 공동으로 지분을 투자하여 설립한 법인이다.²³⁾ 바로 이 JVC가 수익을 창출하는 주체다. 쑤저우 산업단지 개발에서는 중국-싱가포르 쑤저우 산업단지 개발유한공사 CSSD(China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Group Co. Ltd)가 JVC로서 설립되었다. CSSD는 JWC의 관리·감독을 받고 중국 쑤저우 지방정부 산하기관인 쑤저우 산업단지 행정위원회 SIPAC(Suzhou Industrial Park Administrative Committee)와 협력한다. 쑤저우 산업단지의 글로벌 기업 유치, 투자 유치 등을 실질적으로 담당한다.

23) 1994년부터 2000년 말까지 싱가포르 컨소시엄이 JVC 지분의 65%를 보유하고, 중국 주도 컨소시엄은 35%를 보유했다. 2001년부터는 중국 컨소시엄이 다수 지분인 65%를 확보하고, 싱가포르 컨소시엄이 나머지 35%를 가지게 되었다. 2005년에는 새로운 주주가 영입되면서 싱가포르 주도 컨소시엄의 지분은 35%에서 28%로 희석되었다.



[그림 3-기] 쑤저우 산업단지의 사업추진구조

자료: Zheng Yongnian & Lye Liang Fook (ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

쑤저우 산업단지에 싱가포르 기업을 유치하기 위해 ESG(Enterprise Singapore)와 SCE(Singapore Cooperation Enterprise)가 참여했다. ESG는 싱가포르 정부기관으로, 싱가포르 기업이 해외에 진출할 수 있도록 지원한다. 해외사업 기회에 대한 최신 동향을 파악하여 싱가포르 기업이 해외에 진출할 수 있도록 여러 방면에서 후원한다. 상대국의 해외사업 관리주체에게 최대한 많은 싱가포르 기업을 홍보하고 소개한다. SCE는 ESG와 비슷하지만 역할이 조금 더 구체적이다. 해외에 특정한 프로젝트가 진행될 때, 그 분야 전문성을 가진 싱가포르 기업을 연결시켜 준다. 쑤저우 산업단지 협력사업에서도 싱가포르 기업이 참여하는데 SCE가 중요한 역할을 했다.

③ 사업성과

- 지속가능한 추진체계 마련

쑤저우 산업단지 사업에서는 중국과 싱가포르가 향후에도 협력의 플랫폼이 될 수 있는 추진체계를 만들었다는 점이 가장 큰 성과다. 단순히 성공적인 산업단지 개발을

넘어서는 성과다. 쑤저우 산업단지를 시작으로, 중국-싱가포르 간 최고위급 지도자 간 협력의 틀이 마련되었다. 이 틀은 이후 양국 간 다른 협력 프로젝트까지 지속된다. 최고위급 지도자 간 협력이 제도화되어, 양국 간 이해와 소통을 증진하고 유대관계가 강화되었다. 무엇보다도 새로운 협력 프로젝트를 발굴할 수 있는 발판이 마련되었다. 뒷 절에서 논의하겠지만, 중국-싱가포르의 다른 협력 프로젝트인 헨진 생태도시와 광저우 지식도시 사업도 JCBC의 관리 범위에 포함된다. 즉 다른 중국-싱가포르 협력 프로젝트도 JCBC로 시작되어 JVC로 사업을 수행하는 동일한 방식을 따른다.

쑤저우 산업단지에서 발전하여, 싱가포르는 국가적 차원에서 중국과의 협력체계를 보강하기 위해 중국 내 7개의 다른 중국 지방정부와 양자 간 협력체계를 구축했다. 싱가포르와 중국 지방정부 그리고 싱가포르와 중국 중앙정부 간에 구축된 네트워크는 양국 지도자, 장관, 관료, 기업인들이 정기적으로 모여 공동의 이해관계를 논의하고, 정치·경제적 유대관계를 강화하는 계기가 되었다. 무엇보다도 이러한 네트워크를 통해 싱가포르는 중국 지도층과 접촉할 기회를 확보하게 되었다.

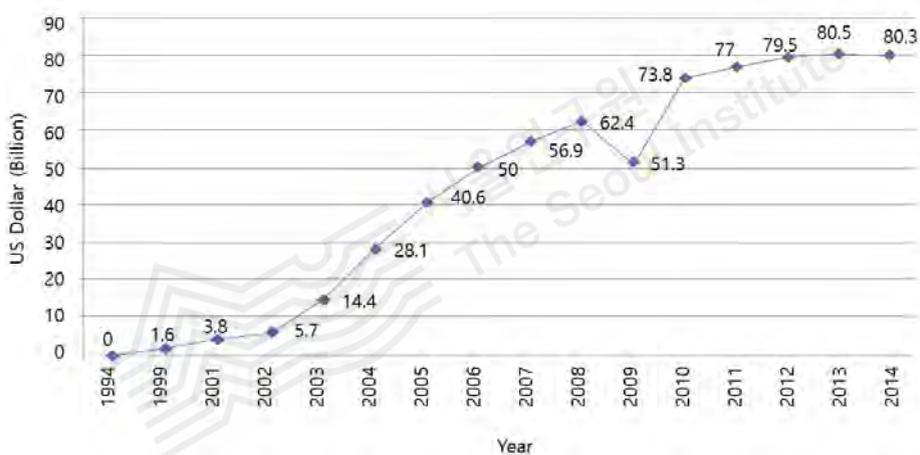
- 소프트웨어 이전

쑤저우 산업단지의 또 다른 성과는 싱가포르가 중국에 이전한 소프트웨어를 꼽을 수 있다. 쑤저우 산업단지 사업으로 싱가포르는 중국 관료들을 싱가포르로 초청하여 소프트웨어 연수 프로그램을 시작했다. 20여 년이 지난 지금까지도 계속된다. 현재까지 160개가 넘는 연수 코스를 통해 거의 3,000명에 이르는 중국인이 참여했다. 쑤저우 산업단지 개발을 위해 싱가포르의 선진적인 행정시스템이 도입되어, 중국의 다른 개발사업에도 모범사례를 남겼다.

쑤저우 산업단지 행정위원회 SIPAC는 싱가포르로부터 배운 소프트웨어를 바탕으로 민원을 신속하게 처리하는 온라인 원스톱 서비스(on-line one stop service)를 제공한다. 여기에는 여러 규정을 투명하게 공개해서 상담하는 서비스도 포함된다. 이를 테면, 새로운 사업신청, 자본의 조달, 수출입 관련 규정, 환경보호 규제, 세금, 화재방지규정, 연수 신청 관련 정보를 온라인으로 제공하여 처리한다. 중국에서는 새로운 개념의 서비스였다. SIPAC는 안정적이고 예측 가능한 환경을 조성하고 투자자들의 필요에 민감하게 응대하는 것의 중요성을 잘 인식하고 있다.

- 수익창출

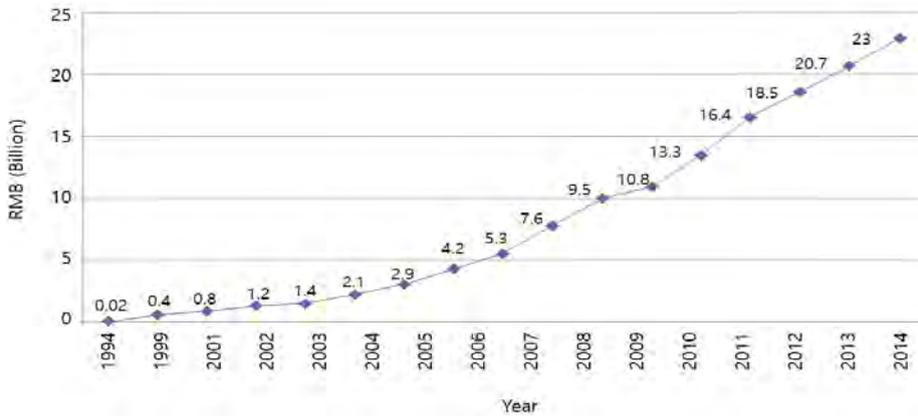
궁극적인 목표가 수익창출인 만큼 가시적인 성과도 중요하다. 산업단지 개발 초기에 싱가포르 정부와 싱가포르 컨소시엄은 쭈저우 산업단지를 전 세계 해외 투자자들에게 알렸다. 싱가포르는 국제적인 네트워크를 이용해 적극적으로 유럽과 미국 투자자들에게 홍보했다. 싱가포르의 홍보로 인하여 쭈저우 산업단지가 싱가포르의 방식으로 운영되는 산업단지로 알려졌다. 국제사회에서는 국제적 기준을 충족한 산업단지라는 의미로 받아들여진다. 이는 성장의 초석이 되었다. 그 결과 2014년 말까지 쭈저우 산업단지에 92개의 Fortune 500에 속하는 다국적 기업을 포함하여 5,276건의 외국인 투자가 유치되었다. 외국인 투자의 총금액은 470억 달러(USD)로, 전체 프로젝트 투자총액 907억 달러의 절반 이상이다.²⁴⁾ 쭈저우 산업단지로부터의 수출입은 계속 증가하는 추세다. 쭈저우 산업단지의 수입도 갈수록 증가하고 있다.



[그림 3-8] 1994-2014년 쭈저우 산업단지 수출입총액

자료: 쭈저우 공업단지 관리위원회 (SIPAC); Zheng Yongnian & Lye Liang Fook(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific, p.117.

24) 출처는 CSSD의 Bernard Teo와 Lai Yong Shen 인터뷰(2019년 9월 23일)

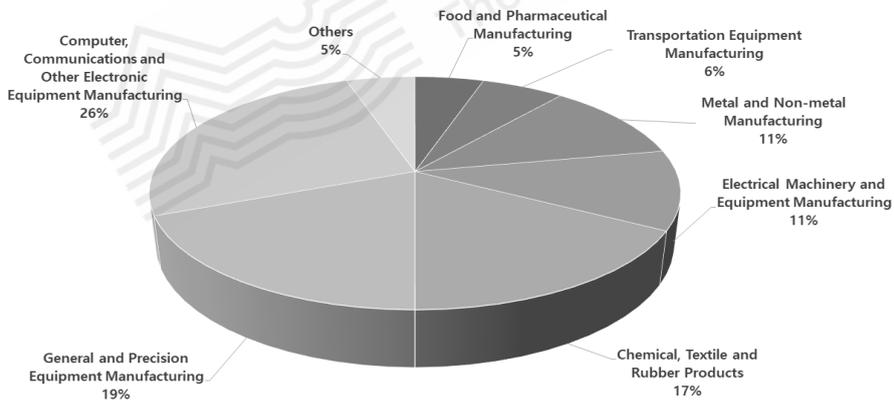


[그림 3-9] 1994-2014년 쑤저우 산업단지 수익

자료: 중국-싱가포르 쑤저우개발그룹회사(CSSD); Zheng Yongnian & Lye Liang Fook(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific, p.120.

- 제조업과 첨단기술산업 유치

외국인 투자의 분포를 보면, 제조업에 79.6%가 투자되고 있었고, 부동산(7.9%)과 임대 및 비즈니스 서비스(3.8%), 도소매(2.5%)가 그 뒤를 잇는다. 제조업 내에서는 컴퓨터, 통신, 기타 전자 장비 제조(26%), 일반 및 정밀 장비 제조(19%), 전기 기기 및 장비 제조(11%), 운송 장비 제조(6%) 순으로 투자되고 있다.



[그림 3-10] 제조업분야 해외투자 분야별 분포(2013년 8월 기준)

자료: 중국-싱가포르 쑤저우개발그룹회사(CSSD); Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific, p.119.

CSSD가 최근에는 첨단기술 분야와 서비스 산업에 집중했다. 특히 제약, 의학, 나노기술, 클라우드 컴퓨팅에 큰 관심을 쏟았다. 2011년 나노기술 개발과 상업화를 위한 허

브로 나노폴리스(Nanopolis)를 설립했다. 생물의학 연구개발(R&D)을 장려하기 위해 2000년 SISPARK(Suzhou International Science Park)를, 2007년에 바이오베이(Biobay)를 만들었다.

- 다른 지역으로 전파

쑤저우 산업단지 모델은 중국 내 다른 지역에도 적용되었다. 먼저 쑤저우가 위치한 장쑤성(江蘇省)내 다른 지역에 전파되었다. 2007년 착공된 쑤저우 쑤첸 산업단지(Suzhou Suqian Industrial Park)와 2009년 시작된 쑤통 과학기술단지(Su-Tong Science and Technology Park)가 좋은 사례다. 또 쑤저우 산업단지와 인접한 지역에서 진행된 프로젝트로, 2011년부터 시작된 협력 프로젝트인 쑤저우-상청(襄城) 경제개발지구(Suzhou Industrial Park-Xiangcheng Economic Development Zone)도 있다.

장쑤성 이외의 지역에서도 쑤저우 모델이 적용되었다. 쑤저우-추저우(滁州) 산업단지(Suzhou-Chuzhou Modern Industrial Park)는 2012년에 착공되었다. 추저우가 속한 안후이성(安徽省)은 중국 해안지방의 성(省)에 비해 성장이 뒤쳐져 있던 곳이었다. 중국 신장(新疆)에 위치한 호르고스 경제개발지구(Horgos Economic Development Zone)도 쑤저우 모델의 영향을 받았다.

- 친환경적 단지계획

쑤저우 산업단지는 계획단계에서부터 환경보존을 중요시했다. 예를 들면, 쑤저우 산업단지내 진지(Jinji) 호수는 과거 주요 민물고기 양식장으로 사용되다가 수질오염을 줄이기 위해 양식장 사용이 중단되고 시민을 위한 공간으로 조성되었다. 호수 주변지역은 11.5km²로, 5개 구역인 문화 컨벤션 및 전시 센터, 패션 및 쇼핑 지구, 레저 및 식당 지구, 수변경관 지구, 관광 지구로 나누어진다. 관광명소들의 경우 하루 평균 50,000명의 관광객이 다녀간다.²⁵⁾ 그 외에도 그린벨트를 조성해서, 센트럴 파크(Central Park, 12.6ha), 백당 식물원(Baitang Botanical Gardens, 47ha), 사호 생태공원(Dongsha Lake Ecological Park, 68ha), 방주 공원(Fangzhou Park, 11.4ha), 중당 공원(Zhongtang Park, 7ha)이 들어섰다. 쑤저우 산업단지는 살기 좋은

25) SIPAC 홈페이지, http://www.sipac.gov.cn/english/CommerceAndLife/Play/201011/t20101102_76484.thm

거주환경으로도 알려져 있다. 아름답고 쾌적한 주변 환경과 편의시설(레크리에이션 센터, 교육기관, 의료기관 등)이 초기부터 계획되었다. 산업단지에 쾌적한 환경을 만들 수 있었던 원인은 쑤저우 산업단지가 싱가포르 방식을 따라 마스터플랜에 의해 계획적으로 조성되었기 때문이다.



[그림 3-11] 쑤저우 산업단지 진지호수 전경(2018.6)

자료: <https://cdlcitynews.com/jul2018/biz-buzz/hlcc-mall-makes-waves-in-suzhou/>

(2) 톈진 생태도시

① 사업개요

2007년 4월 베이징에서 싱가포르 고축통 전 총리와 원자바오 총리가 만나 톈진 생태도시 프로젝트를 공동 추진하기로 합의했다. 톈진 생태도시 사업은 살기좋은 주거환경을 만들고, 이와 함께 청정에너지 등 친환경 분야 산업을 유치하여 일자리를 창출하는 것을 목표로 시작되었다. 대상지 30km²는 염전이나 공한지처럼 농지로 활용될 수 없는 땅이었다. 생태도시 사업으로 대상부지 중심에 '에코 코어' 구역을 지정해 생태습지 보호지역과 복원수역을 만들었다. 에코 코어 주변은 크게 4개의 지구로 나뉜다. 모든 지구에는 서브 센터(sub-center)가 있으며 주거, 상업, 산업, 문화, 여가 지역이 복합적으로 위치한다.



[그림 3-12] 텐진 생태도시 전경(2007, 2019)

자료: (상)<http://www.china.org.cn>; (하)Xinhua, 3,200 Beijing companies enters China-Singapore eco-city in Tianjin, 2019.2.26

텐진 생태도시는 쑤저우 산업단지를 잇는 중국-싱가포르의 두 번째 협력사업이다. 텐진 생태도시 사업은 중국과의 협력을 지속시키기 위해, 싱가포르가 강점을 갖는 특새 영역인 지속가능한 도시정책으로 중국과 가까운 관계를 유지하려는 노력의 일환이다.

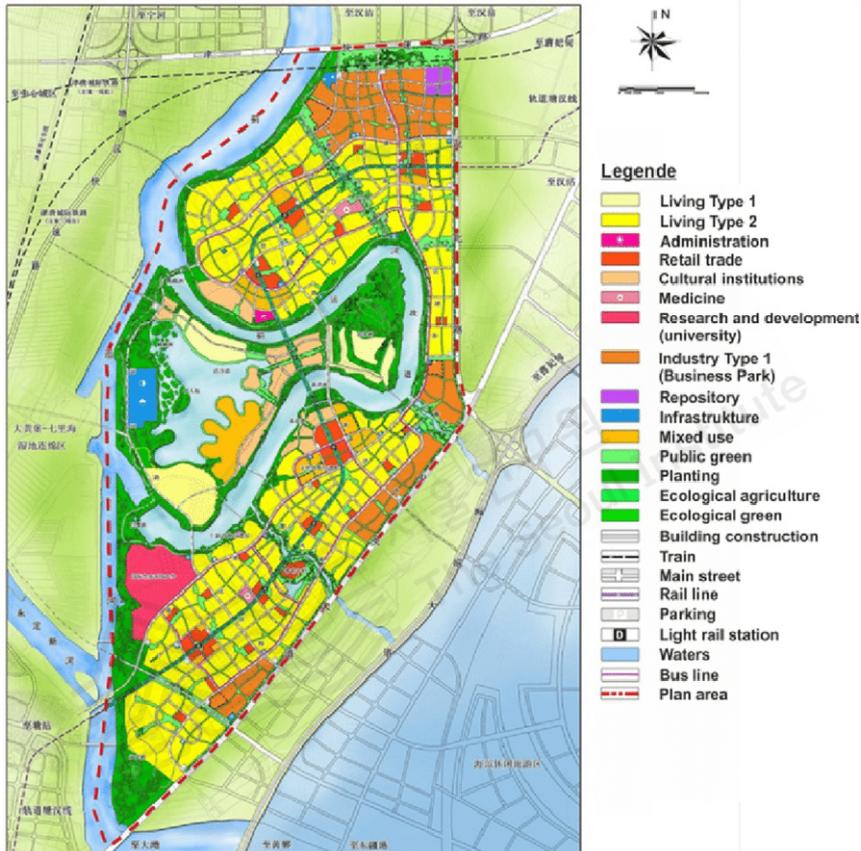
[표 3-7] 텐진 산업단지 협력사업 추진 경위

2005.10	전국인민대표회 제4차 회의 -텐진 빈하이 신구가 11차 5개년 계획에 국가급 경제특구로 지정
2006.4	중국 국무원, 종합개혁시범지구로 지정, 2006~2010 5년간 5천억 위안 지급 결정
2007.4.25	싱가포르 전 총리겸 선임장관(고축통) → 중국 국무원 총리(원자바오) 생태도시 시범사업 제안
2007.7.9	중국 국무원 부총리(우이)가 싱가포르를 방문하여 중국-싱가포르 생태도시 건설에 합의 -부지선정 조건: 수자원 및 자원 부족, 오염이 있는 곳, 대도시 인접성(교통/인프라 의존) -검토부지: 우루무치, 바오터우, 텐진, 당산
2007.7~9	텐진시 시위원회 서기(장가오리), 텐진시장(다이상룽), 건설부부장(왕광타오) 등이 싱가포르 부총리/내정부부장(왕강생), 국가발전부, 케펠그룹 등 외견
2007.9.29	중국 국무원 텐진 빈하이 신구로 생태도시 건설부지 결정
2007.11.14	건설부부장(왕광타오) 정식으로 생태도시 개발지를 텐진 빈하이 신구로 확정 선포
2007.11.18	중국 국무원 총리(원자바오)+싱가포르 총리(리셴룽)는 중국 텐진 빈하이 신구에서 생태도시에 관한 기본협정 체결
2007. 말	총체적인 계획과 기구를 편성하기 위해 [규정연합 편제팀] 구성 -‘중국-싱가포르 텐진생태도시 지표체계’ 제정
2007.12.2	중국 측 텐진 생태도시 투자개발 유한공사(투자공사) 설립 ⇒ 토지 정리, 건설의 투자, 건설, 운영, 보호책임
2008.1.9	중국 텐진 지방정부 생태도시 행정위원회 조직 * 텐진생태도시 관리 규정 13호령 선포
2008.3	총체적 계획안 완성
2008.4.8	연합공작위원회 제2차 회의에서 “생태도시에 관한 총체적 계획안인 ‘중국 싱가포르 생태도시 총체규획(2008~2020) 심의 동의 ⇒ 생태도시 건설의 정형(틀)에 관한 조약 체결
2008.7.1	‘중국-싱가포르 텐진 생태도시 투자개발유한공사 합자경영 계약’ 공식 서명 ⇒ [중국-싱가포르 텐진생태도시 투자개발유한공사(합자공사)] 조직
2009.5.18	중국 상무부가 합자공사의 도시종합 개발업무 경영에 동의 합자공사 - 기초시설 건설과 상업개발 책임

자료: Zheng Yongnian & Lye Liang Fook (ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

사업의 시작 시점을 눈여겨 볼만하다. 지구 온난화가 국제적 이슈로 떠오르면서, 중국은 어마어마한 탄소배출량과 전세계 온실가스 증가폭의 상당 부분을 차지하는 국가로 주목받게 되었다. 중국 중앙정부는 기후변화를 완화하기 위한 여러 조치를 도입했다. 그러나 지역의 산업 구성 등 지역별로 상이한 사회경제적 요소를 고려하여, 지역별로 기후변화를 완화시켜야 한다는 제안이 나오고 있었다. 텐진 생태도시 사업이 중국에서 탄생한 배경이다.

2005년 수립된 ‘톈진 마스터플랜 2020’에 따르면, 톈진의 중요한 목표는 생태 환경을 갖춘 살기 좋은 도시로의 전환이다. 중국에서 도시정책은 중앙정부의 지휘아래 만들어진다는 점을 고려할 때, 중국은 톈진이 환경친화적인 생태도시의 모범 사례가 되기를 기대하고 있던 것이다. 그러던 차에 ‘정원도시’로 각광받는 싱가포르와의 협력이 구체화 되었다.



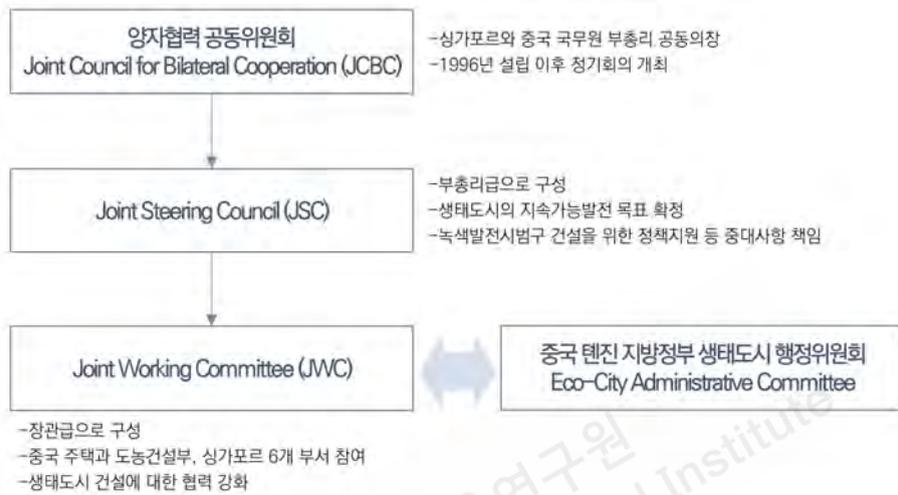
[그림 3-13] 톈진 생태도시 마스터플랜

자료: Tianjin Eco-cities, 2016, Masterplan(www.tianjinecocity.gov.sg/bg_masterplan.htm)

② 추진체계

톈진 생태도시 사업의 추진체계는 쑤저우 산업단지 의사결정구조에 포함된 JCBC를 가장 상위기구로 공유한다. 다시 말하면, JCBC는 쑤저우 산업단지와 톈진 생태도시 사업을 모두 관장하는 상위기구다. 그 아랫단계에 JSC와 JWC가 조직되고 JVC를 공동으로 설립하여 수익을 창출한다. 쑤저우 산업단지와 동일한 추진체계다. JSC는 톈진

사업을 위한 장관급 조정위원회다. 쑤저우 산업단지와 마찬가지로 전체적인 사업방향과 사업범위를 결정하고 중요한 이슈를 다룬다. 양국 텐진 생태도시 프로젝트 관련 부처와 정부 기관, 텐진 지방정부 지도자로 구성되며, 양국의 부총리가 공동으로 JSC 위원장을 맡고 있다.

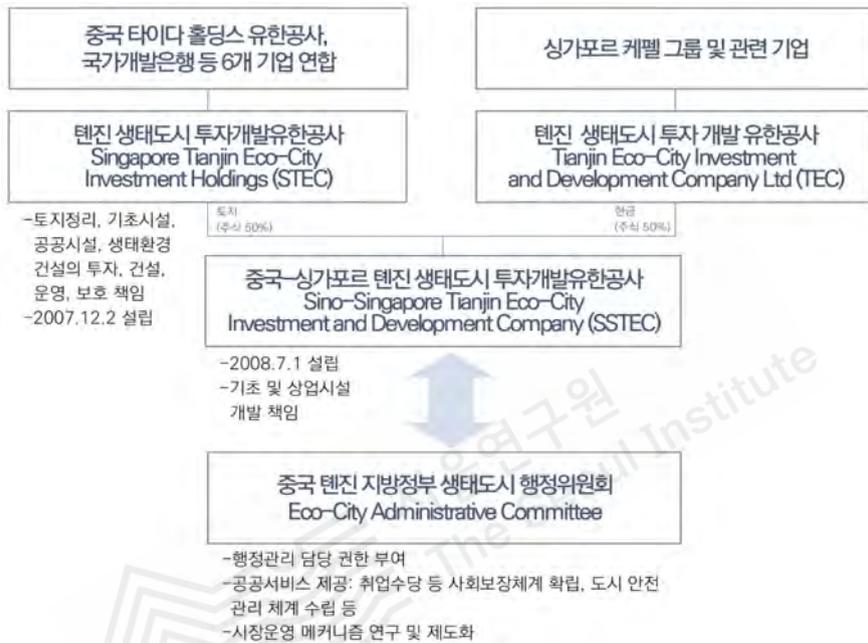


[그림 3-14] 텐진 생태도시 협력사업 의사결정체계

자료: Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

이 사업에서 JSC에 참여하는 싱가포르 기관은 국토개발부(Ministry of National Development), 환경수자원부(Ministry of Environment and Water Resources), 외교부(Ministry of Foreign Affairs), 통상산업부(Ministry of Trade and Industry), 건설청(Building and Construction Authority), 싱가포르 국제기업청(International Enterprise Singapore), 주룽타운공사(Jurong Town Corporation), 국립공원청(National Parks Board), 수자원공사(Public Utilities Board), 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority), 주택개발청(Housing and Development Authority), 환경청(National Environment Agency), 그리고 이미 언급했던 ESG, SCE 등 거의 모든 관련기관이 망라된다. 중국의 참여기관은 주택도농건설부(Ministry of Housing and Urban-Rural Development), 환경보호부(Ministry of Environmental Protection), 국토자원부(Ministry of Land and Resources), 외교부(Ministry of Foreign Affairs) 등이다.

그 아래에서 JWC가 실무를 관장한다. JWC의 공동위원장은 싱가포르 국토개발부 장관과 중국의 주택도농건설부 장관이다. JWC에서 마스터플랜과 사업추진 일정 등을 다룬다. 중국 텐진 지방정부 생태도시 행정위원회(Eco-City Administrative Committee)와 긴밀하게 협력한다. 업무수행에 필요한 자원과 전문성을 양국의 관련 부처나 기관으로부터 지원받는다.



[그림 3-15] 텐진 생태도시 협력사업 사업추진구조

자료: Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

JWC 아랫단계에서 JVC인 '중국-싱가포르 텐진 생태도시 투자개발회사(Sino-Singapore Tianjin Eco-City Investment and Development Company, SSTEC)가 수익창출의 전면에 나선다. 중국과 싱가포르 컨소시엄에서 50 대 50으로 투자했고 초기 등록자본금은 5억 8,300만 달러이다. JVC는 사업진행 과정에서 주요한 이슈들을 JWC와 중국 텐진 지방정부 생태도시 행정위원회와 협의한다.

③ 사업성과

- 지속가능한 도시조성

톈진 생태도시는 아직 사업이 완료되지 않아서 성과를 논의하기 이르다. 그러나 지속 가능한 도시로서 갖추어야 할 요소들이 마스터플랜 단계에서부터 계획되었다. 도시의 기초 단위는 '에코셀'로, 가로 세로 각각 400m에 이르는 부지가 다양한 목적으로 이용된다. 교육 기관, 상업 구역, 사무실 및 여가 활동 구역이 에코셀 안에 분포하고 있어 주거단지에서 도보나 자전거로 쉽게 접근이 가능하도록 계획되었다. 그 안에서 생활에 필수적인 다양한 시설을 주거지 근처에 배치하여 편의를 극대화했다. 여러 에코셀이 모여 주택지를 이루고 지구와 도시 중심지를 형성한다. 자전거 도로를 비롯한 지속가능한 교통을 위한 인프라가 도입되었고, 경전철과 버스 등 대중교통이 계획되었다.



[그림 3-16] 톈진 생태도시 전기버스

자료: Xinhua, 3,200 Beijing companies enters China-Singapore eco-city in Tianjin, 2019.2.26.

- 저소득층 배려

저소득층을 배려하는 정책들도 주목할 만하다. 먼저 주택의 20%를 공공주택으로 지정하는 목표를 세우고 추진 중이다. 또한 텐진 생태도시 개발로 인해 원주민 2천 명이 이주해야 했다. 중국 다른 지역에서는 이주에 대한 지원이 제대로 이루어지지 않아 주민들이 개발사업자나 정부에 항의한 사례가 수없이 많았다. 이 사업에서는 거의 모든 원주민이 텐진 생태도시 내에 주거와 일자리를 지원받았다.

- 친환경 산업단지 유치 및 일자리 창출

2009년부터 텐진 생태도시 개발을 책임지고 있는 JVC인 중국-싱가포르 텐진 생태도시 투자개발유한회사 SSTECH는 130ha에 달하는 생태산업단지(Eco-Industrial Park, EIP)를 텐진 생태도시에 조성하고 있다. 생태산업단지는 친환경적인 제조업 기반을 지향하고 재생에너지, 녹색 건축, 청정 폐기물 관리 등 친환경 산업의 터전으로 계획되었다. 이 밖에도 생태비즈니스파크(Eco Business Park, EBP)를 조성하고 친환경 산업을 유치하여 주민들을 위한 일자리를 창출하고 있다.



[그림 3-17] 텐진 생태도시의 생태산업단지

자료: People's Daily Online, Tianjin eco-city looking good after just a decade, 2018.6.20.

- 발전된 중국-싱가포르 협력체계 구축

1990년대의 쑤저우 산업단지에서 2000년대의 텐진 생태도시에 이르는 과정을 보면, 중국이 수출중심의 제조업을 기반으로 한 경제에서 환경친화적인 서비스 중심의 경제 구조로 전환되고 있음을 알 수 있다. 사실 21세기 들어 재생에너지 등의 분야에서는 중국이 세계에서 선두를 달린다. 따라서 쑤저우 산업단지 프로젝트를 수행할 때 싱가포르가 중국에 지식을 전수했던 것에 비해, 텐진 생태도시 사업은 중국과 싱가포르가 전문성을 공유하고 함께 발전시킨 측면이 강하다. 또한 쑤저우 산업단지에서 구축된 추진체계를 그대로 활용하여 추진되는 프로젝트라는 점에서, 중국-싱가포르 협력체계가 보다 진전되었다고 볼 수 있다.

(3) 광저우 지식도시

① 사업개요

1984년 중국은 광둥성(廣東省)에 위치한 광저우 개발지구(Guangzhou Development District, GDD)를 경제·기술 개발지구로 지정했다. 중국에서 처음으로 지정된 경제·기술 개발지구다. 그 이후 제조업이 광둥성의 성장을 견인했고, 광둥 지역은 중국에서 경제적으로 가장 경쟁력 있는 제조업 허브로 떠올랐다. 광저우는 자동차, 전기 통신, 석유화학에 강점이 있었고, 광저우 전체 산출액의 3분의 1을 차지했다. 그러나 노동집약적인 제조업이 대부분이었다.

2000년대 후반 중국이 글로벌 금융위기와 유럽 부채위기로 인한 경제위기를 겪을 때 광둥지역 전체가 심각한 피해를 입었다. 중소 제조업체들은 도산할 위기에 처했고 실업률이 높아졌다. 반면 싱가포르는 경제위기로 인한 피해를 최소화하고 천천히 극복했다. 당시 광둥성은 싱가포르 경험을 받아들여 기존의 노동집약적 제조산업을 지식 기반 경제구조로 탈바꿈시키겠다는 목표를 세웠다. 중국-싱가포르 광저우 지식도시(中新 广州知识城, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City)의 배경이다.

2009년 3월 24일 광둥성과 싱가포르는 협력사업 MOU를 체결하고, 2010년에 기공식을 치루었다. 지식도시 부지는 광저우에서 북동쪽 123km² 녹지에 자리했다. 총 기간은 15년에서 20년 사이로 잡고 거주인구는 50만 명을 예상했다. 경제개혁과 산업 발전, 제도로 뒷받침된 투자환경 만들기, 싱가포르 경험과 지식공유를 3가지 주요 목

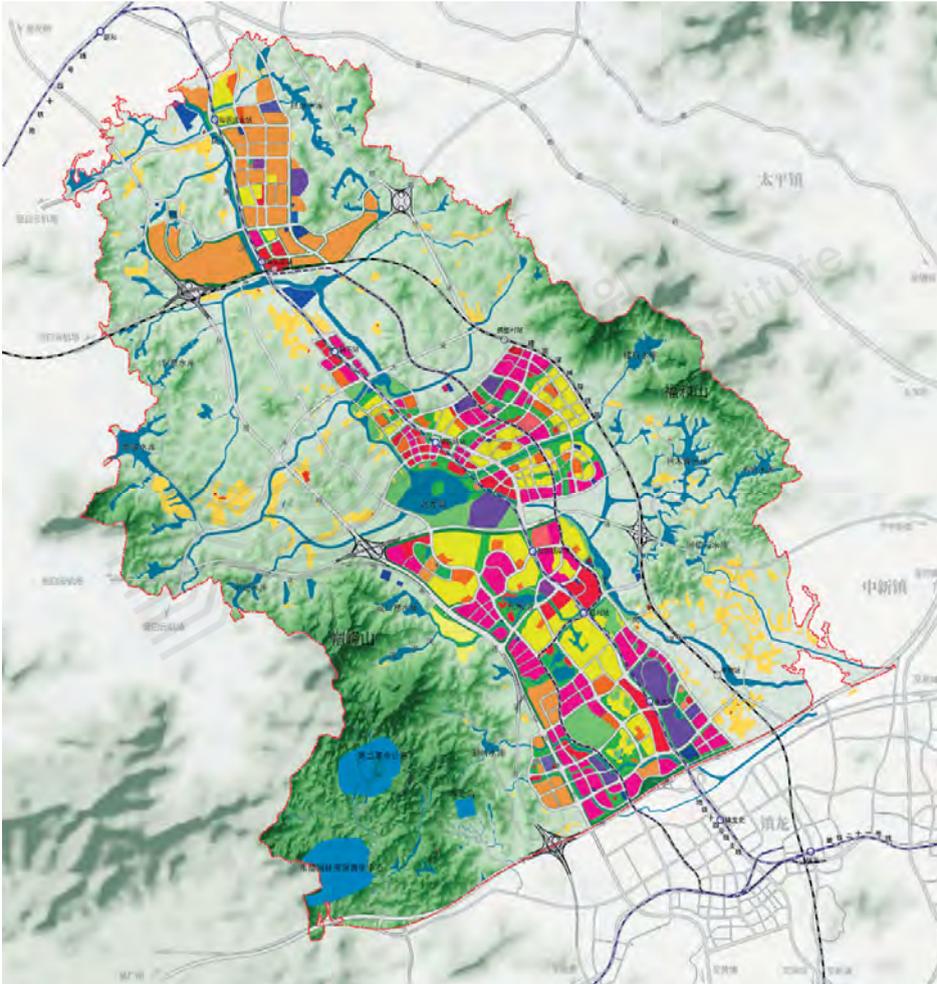
표로 삼았다. 물리적 개발을 완성하는 것보다, 정보통신, 청정에너지, 차세대 소재, 바이오기술, 제약 등 지식기반 고부가가치 기업에 친화적인 환경을 만드는 데 초점을 맞추었다. 그러기 위해 다양한 요소가 고려되었다. 친환경적 도시계획, 인적자원 역량 개발, 창업기업 인큐베이팅, 환경보호, 도시 내에서 적절한 고객층을 확보할 수 있는지가 중요시되었다. 더불어 기업을 유치하기 위해 사회적으로 안정적이고 조화로운 공동체 육성도 고려되었다.

[표 3-8] 광저우 지식도시 협력사업 추진 경위

2008	'주장삼각주지구 개혁발전계획 강요 2008~2020' 비준 및 통과 -광저우, 선전을 국가 첨단 과학기술 산업구로 발전시키고자 하는 계획
2008.9	왕양(광둥성 위원회 서기), 약 400명의 방문단과 함께 싱가포르 방문 -리셴룽 면담(2008.9.16.) -왕양(광둥성위원회 서기)-고촉통(싱가포르 전총리) '주장삼각주 지구 개혁발전계획 강요' 실천 합의 -광둥성 관계자 케펠 기업의 주요 사업지 현장답사
2009.3.24	중국 인민 정부-싱가포르 통상부 주최 중국 광둥-싱가포르 발전포럼 개최 -JCBC가 싱가포르-광둥성협력이사회(SGCC) 구성 -광저우지식도시 건설 공동추진 인준(SSGKC Project Joint Development MOU)
2009.7	(케펠+광둥성) 지식도시 건설 가능성 연구(feasibility studies on SSGKC) 완성
2009.11	중국-싱가포르 지식도시 산업발전계획 선포 -컨셉 마스터플랜 및 초기개발구 설계: Liu Thai Ker, RSP Architects
2010.6.30	광저우지식도시 기공식(SSGKC Groundbreaking) 시행 -중국 부총리 왕치산, 싱가포르 부총리 윈칸셴 등 참석
2010.11	광저우 지식도시 공동 투자 합의(SSGKC Joint Venture Agreement)
2010.12	광저우 지식도시 관리위원회(SSGKC Administrative Committee) 개소
2011.1	광저우 시정부, 광저우 지식도시 마스터플랜 수정 및 승인
2011.3.14	국가발전개혁위원회, 광저우 지식도시의 초기개발구(SSGKC SUA) 항목 인준
2011.4	광저우 지식도시 도로 및 인프라 건설 시작
2011.6.29	SGCC가 장관급 JWC 조직
2011.9.15	중국-싱가포르 광저우 지식도시 투자개발 유한공사(GKC Co.) 설립 -광저우개발구 관리위원회(GDDAC)와 Ascendas-Singbridge 공동 투자
2012.12	광저우 지식도시 초기개발구(SSGKC SUA) 건설 착수

자료: Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

광저우 지식도시 사업은 이주민을 재정착하는 수요가 작은 소규모 지역의 개발로 시작했다. 대상지 남쪽에 위치한 6.27km² 지역으로, 스타트업 구역(Start-Up Area, SUA)이라 불린다. 광저우 지식도시의 축소판으로 계획되어 현재 개발 중이다. 완공 이후에 약 7만 8천 명의 인구를 수용하고, 3만 8천 개의 일자리를 만들 것으로 기대되고 있다. 주거, 산업, 정부시설이나 도로, 녹지 등 공공용도에 전체부지의 3분의 1씩 분배되었고, 대중교통을 중심으로 거주민들이 편리하게 상업지와 일자리에 접근할 수 있도록 계획되었다.



[그림 3-18] 광저우 지식도시 기본계획-광동성 수정안

자료: Centre for Liveable Cities, 2017, "Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration", Ministry of National Development

② 추진체계

광저우 지식도시 협력사업도 앞서 진행된 쑤저우 산업단지과 텐진 생태도시 사업과 동일한 의사결정구조 및 추진체계하에서 진행되었다. JCBC를 가장 상위기구로 하고, JSC인 싱가포르-광둥성 협력이사회(Singapore-Guangdong Collaboration Council, SGCC)와 JWC가 구성되었다. 싱가포르-광둥성 협력이사회 SGCC는 2009년 설립되어, 싱가포르와 광둥지역의 협력을 증진하기 위해 협력의 범위를 경제분야에서 직업 교육, 관광, 교육 교류까지 확대했다. SGCC는 광저우 지식도시 사업을 총괄하고, 싱가포르 부총리와 광둥성 서기 등 고위급 정부관료와 민간분야 대표들로 구성되어 양국 지도자들이 소통하기 위한 플랫폼이자 의사소통 수단으로 기능한다.



[그림 3-19] 광저우 지식도시 협력사업 의사결정체계

자료: Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

그 아랫단계에 사업을 총괄하는 수익을 창출하는 JWC로 중국-싱가포르 광저우 지식도시 투자개발회사(Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City Investment and Development Co. Ltd, GKC Co.)가 설립되었다. 싱가포르 민간기업 Ascendas-Singbridge를 뿌리로 형성된 콘소시엄 지식도시 유한회사(Knowledge City Private Limited, KCPL)와 광저우개발구관리위원회(Guangzhou Development District Administrative Committee, GDDAC)가 관할하는 국영기업의 50 대 50 합작으로 설립되었다. 2011년 9월 정식 출범했다. 투자개발회사 JWC는 주요

출자기관이 합의한 전략적 계획을 추진하는 임무를 맡아, 물리적 개발과 기타 모든 부문에서 싱가포르 경험을 활용할 방안을 마련한다. 광저우 지방정부를 대표하는 광저우 지식도시 관리위원회(Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City Administrative Committee)와 긴밀하게 협력한다.



[그림 3-20] 광저우 지식도시 협력사업 사업추진구조

자료: Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, Singapore-China Relations: 50 Years, World Scientific

광저우 지식도시 사업에서는 싱가포르 ESG가 특히 중요한 역할을 수행한다. 싱가포르 기업의 해외진출을 돕는 ESG는 다른 중국-싱가포르 협력사업에도 참여했지만, 그 역할이 광저우에서 두드러진다. 지식기반 도시를 만드는데 있어, 역량있는 싱가포르 첨단 기업의 참여가 필수적이기 때문이다. ESG는 광저우 지식도시에 투자하고자 하는 싱가포르 기업에게 많은 지원을 제공한다. 중국기업을 대상으로 역량강화 교육이나 최신 기술 정보도 중국-싱가포르 기업 간에 공유될 수 있도록 했다.

2012년 6월 ESG는 싱가포르 컨소시엄의 주체인 Ascendas-Singbridge와 MOU를 체결하고 광저우 지식도시에 싱가포르 센터를 설립했다. 싱가포르 센터는 광저우 지식도시에 싱가포르 기업 진출을 돕는 원스톱 행정서비스를 제공한다. 기업등록에 필

요한 모든 행정절차를 한 곳에서 수월하게 해결할 수 있다. 해외 기업이 중국에서 사업을 시작하기까지 몇 주에서 몇 달이 걸린다. 광저우 지식도시에서는 싱가포르 센터를 통해 5일이면 된다. 싱가포르 센터에서는 ESG, JVC인 중국-싱가포르 광저우 지식도시 투자개발회사 GKC Co., 중국-싱가포르 광저우 지식도시 관리위원회가 협력한다. 특히 중국-싱가포르 광저우 지식도시 관리위원회는 광저우 지방정부를 대표하여, 행정절차를 간소화하고 정책적으로 투자를 유치한다.

③ 사업성과

- 해외 투자유치

2009년 싱가포르-광둥성 협력이사회를 설립한 이래 연간 4.5%씩 성장해 2014년 양자 교역이 사상 최대인 192억 달러를 기록했다. 이와 함께 싱가포르의 광저우 투자도 2014년 사상 최대치인 12억 7천만 달러를 기록해 중국 내 총 투자의 5분의 1을 차지했다.



[그림 3-21] 광저우 지식도시 전경

자료: <https://www.onehubgkc.com/zh-cn/gkc-project/overview>

- 소프트웨어 이전

쑤저우 산업단지 사례에서도 언급했듯이, 협력사업의 장기적인 성공을 위해서는 싱가포르 행정체계 등 소프트웨어가 중국에 안착될 필요가 있다. 2011년부터 2014년까지

총 2,187명의 중국 관료와 기업 대표들이 지식재산, 사회적 관리, 친환경 건물 등을 주제로 한 연수에 참여했다. 싱가포르와 광저우는 매년 중국-싱가포르 지식 포럼(Sino-Singapore Knowledge Forum)을 개최하여 싱가포르 전문가를 중심으로 광둥성과 중국이 직면한 과제들을 논의한다. 경제개발, 브랜드 경쟁력, 지식재산권 보호 등이 논의대상이다.



[그림 3-22] 중국-싱가포르 지식 포럼(Sino-Singapore Knowledge Forum)

자료: Centre for Liveable Cities, 2017, "Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration", Ministry of National Development

- 지적재산권 보호체제 마련

지식중심의 경제는 탄탄한 지적재산권 보호가 바탕이다. 광저우 지식도시에 혁신기업을 유치하기 위해서는 확실한 저작권 보호장치를 갖추는 것이 필요하다. 다른 나라에 비해 중국에서 취약한 분야다. 광저우 지식도시에 지적재산권 보호를 위해 싱가포르

지식재산권국(Intellectual Property Office of Singapore, IPOS) 광저우 지사를 설립했다. 싱가포르 국내의 지식재산권국이 최초로 설립한 해외 지사다. 광저우 지식도시에서 싱가포르 수준으로 지적재산권을 보호하여 해외기업을 끌어들이는 투자유치 전략의 하나다.



[그림 3-23] 싱가포르 지식재산권국(IPOS)의 광저우 지식도시 사무실 현판식(2016)

자료: Centre for Liveable Cities, 2017, "Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration", Ministry of National Development

- 산학협력 환경조성

광저우 지식도시에는 학술기관 간 협력을 촉진하여 국내외 다양한 연구자들이 혁신적인 솔루션을 찾아낼 수 있도록 '중국-싱가포르 국제 합동연구기관'을 설립했다. 여기에는 싱가포르 난양공과대학(Nanyang Technological University, NTU)과 중국-싱가포르 광저우 지식도시 투자개발회사 GKC Co.와 광저우개발구관리위원회 GDDAC가 참여한다. 합동 연구기관은 새로운 기술을 개발할 수 있는 연구에 초점을 둔다. 현재 진행 중인 분야는 차세대 전기차와 스마트 교통시스템, 영양과학, 지속가능한 도시개발, 환경보존, 의료용 소재와 의료기기 등이다.

그 외에도 난양공과대학은 중국 저장대학교 남부 산업기술연구소(Southern Industrial Technology Research Institute of Zhejiang University)를 비롯하여, 뮌헨 공대, 화남이공대학 등과 공동 연구소를 설립하는 계약을 체결했다. 나아가 광저우 지식도시에 북경대학교, 칭화대학교, 중산대학교, 베이징 항공대학교, 싱가포르 국립대학교, 워릭대학교 등 현지 및 해외 우수 대학과 싱가포르 과학기술청(A*STAR) 등 싱가포르 연구기관과의 협업을 모색하고 있다.

- 효율적인 사회기반시설 구축

광저우 지식도시의 교통체계는 도시철도 시스템을 기본으로 한다. 주변 공항이 철도로 연결되었고, 지식도시 철도시스템이 광저우 메트로와 직접 연결되어 도시 간 연결이 강화되었다. 또한 수질보호와 빗물 재활용 등 자원절약 기술을 도입했다. 싱가포르의 도시국가로 물이 심각하게 부족해서 다양한 방법으로 물을 확보한다. 건물지붕과 공항 활주로에서 빗물을 모으고, 가정에서 나오는 폐수를 재활용하고, 담수처리장을 만들어 바닷물을 거른다. 바로 이러한 싱가포르 전문성이 광저우 지식도시에 적용되었다. 싱가포르의 물관리국(Public Utilities Board, PUB)은 광저우 지식도시 중국 측 공무원들에게 지속가능한 식수확보 전략, 필요한 입법, 용수 품질관리 등에 대한 지식을 공유한다.

공동서비스 터널(Common Service Tunnel, CST)도 주목할 만하다. 공동서비스 터널은 1개의 지하 터널에 다양한 기능을 갖는 케이블, 파이프, 송전선을 수용하는 유틸리티 터널이다. 혁신적인 설계로 도로사용에 불편을 주지 않고 설치나 유지보수를 할 수 있다. 사용주기도 길다. 이 시설도 싱가포르로부터 이전된 기술이다. 싱가포르의 마리나 베이(Marina Bay)지역에 공동서비스 터널이 설치되어 성공적으로 활용되어 온 경험이 광저우에 전수된 것이다.



[그림 3-24] 광저우 지식도시 공동서비스 터널(CST)

자료: Centre for Liveable Cities, 2017, "Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration", Ministry of National Development

- 사회안정 도모

광저우 지식도시는 지식기반 산업을 통한 경제성장만을 추구하지 않는다. 싱가포르는 경제성장과 정치적 안정을 동시에 달성한 국가다. 중국에서는 싱가포르에서 시행하고 있는 여러 사회정책을 광저우 지식도시 여건에 맞게 도입했다. Thy Hwa Kwan Moral Society는 싱가포르에서 다양한 시민복지서비스를 제공하는 유서 깊은 사회복지기관이다. 광저우 지식도시의 실질적인 JVC역할을 수행하는 Ascendas-Singbridge는 싱가포르 Thy Hwa Kwan Moral Society와 협력하여 광저우 지식도시에 통합 커뮤니티 센터를 설립했다. 기존에 광저우 지방정부가 지원하던 5개의 사회서비스 센터가 주룽가족 서비스센터(九龙家庭综合服务中心)로 통합되었다. 어린이와 청년, 가족, 노인, 장애인이 필요로 하는 서비스를 제공하며, 2011년 운영을 시작했다.



[그림 3-25] 주룽가족 서비스센터(九龙家庭综合服务中心)

자료: Centre for Liveable Cities, 2017, "Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration", Ministry of National Development

(4) 인도 아마라바티 계획²⁶⁾

① 사업개요

2014년 인도의 안드라프라데시(Andhra Pradesh)주(州)가 둘로 나뉘지게 되었다. 따라서 새롭게 탄생한 텔레가나(Telengana)주에 새로운 주도(州都)가 필요해졌다. 지금은 현재의 주도인 하이데라바드(Hyderabad)를 공유하는 과도기를 겪고 있다. 2014년 안드라프라데시의 주의회에서는 새로운 주도를 아마라바티(Amaravati)라 이름짓고 주도 계획에 착수했다. 당시 주지사는 싱가포르의 경험으로부터 배우기 위해, 2014년 말 아마라바티 기본계획 수립을 싱가포르와 공동으로 추진하기 위해 MOU를 체결했다.

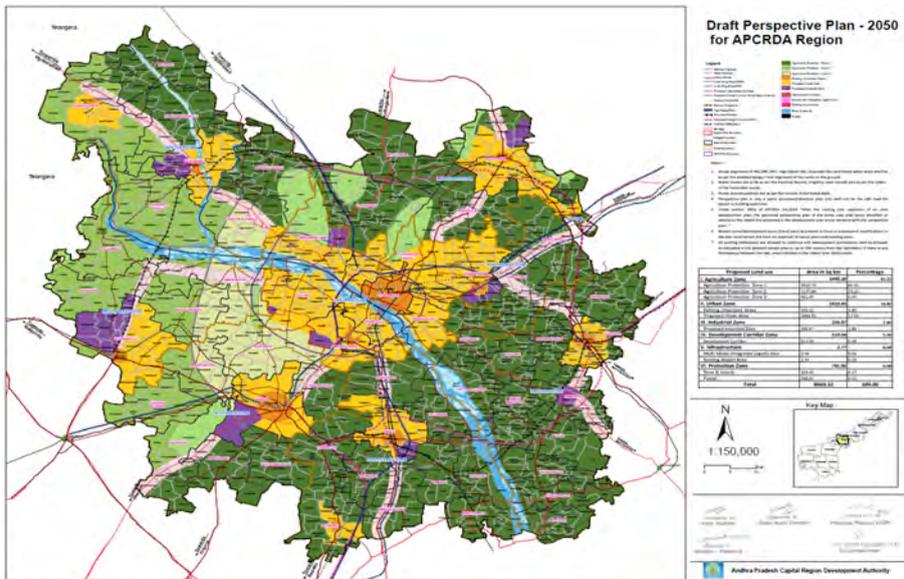
[표 3-9] 인도 아마라바티 신 주도 개발 추진 경위

2014.6	안드라프라데시주에서 싱가포르 측에 신 주도 개발협력 요청
2014.12	안드라프라데시주정부와 싱가포르 간 신 주도 개발을 위한 MOU 체결 -총 3개의 마스터플랜 수립 및 싱가포르 민간기업 참여의 시범지역 개발 약속
2015.3~7	싱가포르에서 단계적으로 공간 위계별 마스터플랜 수립 및 전달
2015.10	싱가포르 컨소시엄이 스타트업 구역을 중심 상업지로 개발하는 개발 주체로서 참여 요청
2017.5	인도에서 싱가포르 컨소시엄을 스타트업 구역의 개발업자로 선정 -안드라프라데시주정부와 싱가포르 간 경제 및 제도 개발

자료: Center for Liveable Cities, 2018, Singapore and India: Partnering for Liveable and Sustainable Cities

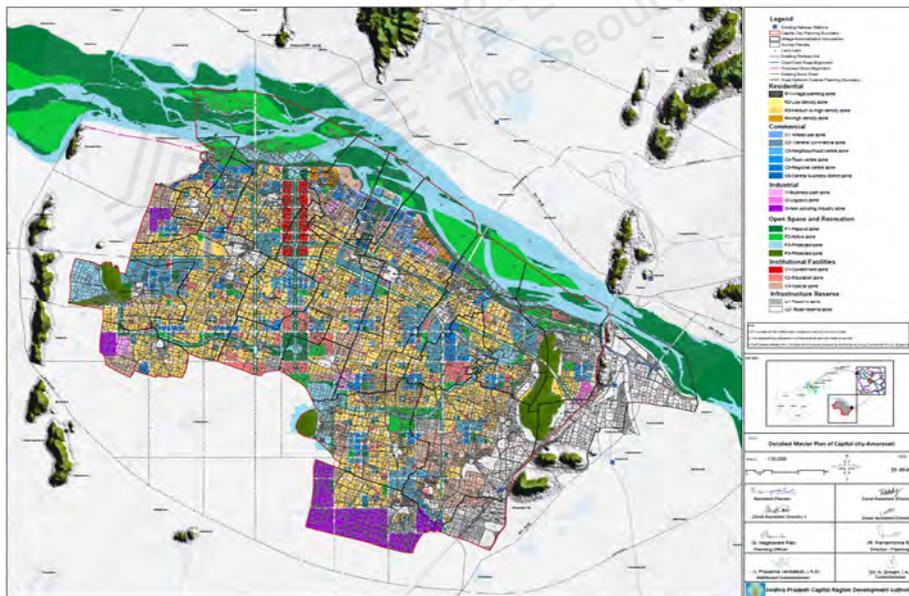
싱가포르와 인도는 MOU를 통해서 3가지 기본계획 수립에 합의한다. 새로운 주도의 광역권 7,325km²에 해당하는 기본계획, 주도 125km²에 대한 기본계획, 도시 내에서 상업 지역으로 지정한 6.84km²에 달하는 스타트업 구역(Start-Up Area) 기본계획이다. 즉, 대규모 계획과 개발을 시작하기 전에 소규모 시범지역을 선정하여 계획과 개발을 완료하고, 대규모 계획의 추동력으로 삼는 구상이다. 광저우 지식도시와 흡사한 추진방식이다. 계획에는 BRT(Bus Rapid Transit)를 포함한 대중교통 계획, 환경친화적 토지 이용계획, 농업지대 보존, 상업지구 개발 등에 대한 내용이 포함되었다.

²⁶⁾ 인도 사례는 Centre for Liveable Cities(2018). *Singapore and India: Partnership for Liveable and Sustainable Cities*. Ministry of National Development를 주로 참조했고, Amaravati Partnership Office의 Eric Tan(Ministry of Trade and Industry)와 Lim Swee Keng(Centre for Liveable Cities)와의 인터뷰를 참고했다(2019년 9월 23일).



[그림 3-26] 2050 안드라프라데시주 수도권 계획(안)

자료: APCRDA, Draft Perspective Plan-2040 for APCRDA, 2015.12.26.(<https://crda.ap.gov.in>)



[그림 3-27] 인도 아마라바티 도시기본계획(안)

자료: Amaravati Development Corporation, Master Plan Document(<http://www.ccdmc.co.in>)



[그림 3-28] 인도 아마라바티 시범지역 기본계획(안)

자료: World Architecture Community, [India Architecture News] Norman Foster Will Now Design Amravati Capitol Complex Instead Of Fumihiko Maki, 2017.1.30.(<https://worldarchitecture.org>.)

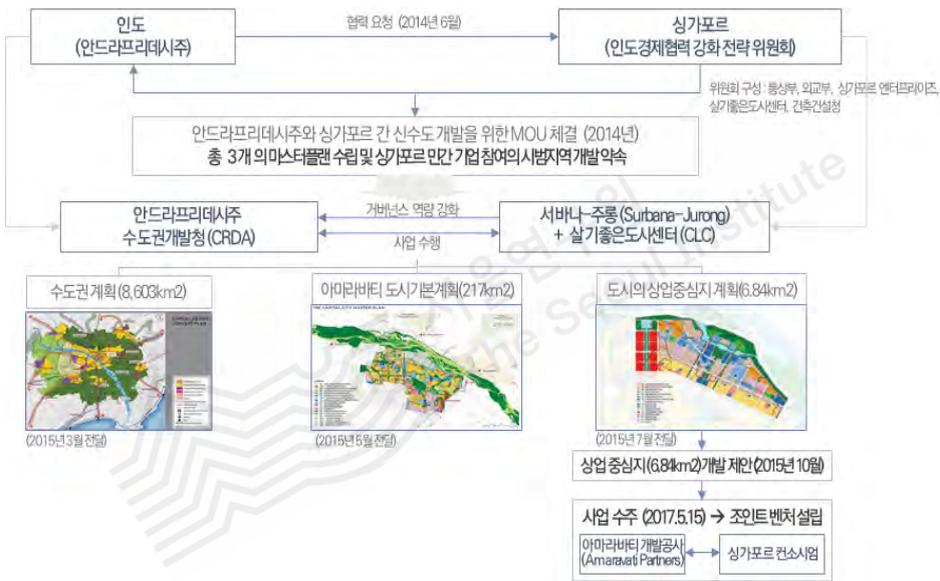
② 추진체계

안드라프라데시주가 싱가포르에 도움을 요청할 때, 인도에는 싱가포르의 여러 기관으로 구성된 협력위원회가 이미 구성되어 있었다. 여기에는 외교부(Ministry of Foreign Affairs), 통상산업부(Ministry of Trade and Industry), 건설청(Building and Construction Authority), 살기좋은 도시센터(Centre for Liveable Cities, CLC), ESG와 SCE가 참여하고 있었다.

안드라프라데시주는 새로운 주도의 계획을 위해 CRDA(Capital Regional Development Authority)를 설립했다. CRDA는 계획을 수립하기 전에 계획이 잘 작동할 수 있는 제도적 기반을 제대로 갖추는 것이 중요하다고 보았다. 그래서 2015년 싱가포르 살기좋은 도시센터와 함께 싱가포르 법체계, 조직구조, 계획수립 과정 등을 주제로 워크숍을 열었다. 물관리, 사회주택, 교통체계, 폐기물 관리 등 기술적인 주제로도 워크숍을 가졌다. 약 200명의 CRDA 직원이 참여했다. 워크숍을 통해 사업에 참여한 CRDA의 역량을 강화할 수 있었고, 궁극적으로 계획의 비전에 맞는 거버넌스 구조를

구상했다. 그리고서 시범지역 계획을 시작했다. 여기에는 싱가포르에서는 국제적인 경험을 쌓은 기업(Surbana-Jurong Private Limited.)이 참여하여 CRDA와 실질적인 계획수립에 협력하고 있다.

현재는 시범지역 사업이 추진 중이다. 2017년 중국-싱가포르 협력사업에 참여했던 Ascendas-Singbridge와 Sembcorp Development Ltd.는 공동으로 시범지역 기본계획 수립주체로 선정되었다. 그리고 안드라프라데시주의 공기업 아마라바티 개발 공사(Amaravati Development Corporation)와 JVC를 설립했다. 아마라바티 사업 추진체계를 요약하면 [그림 3-29]와 같다.



[그림 3-29] 인도 아마라바티 협력사업 추진체계

자료: Center for Liveable Cities, 2018, Singapore and India: Partnering for Liveable and Sustainable Cities, Ministry of National Development.

최고위급 관계로부터 시작된 협력 프로젝트가 첫 단계로 역량강화 프로그램을 시행하고, 그 후 JVC를 구성해서 사업을 실질적으로 추진하는 구조다. 위에서 다루었던 중국-싱가포르 협력사업의 추진체계와 비슷하다.

3_서울시 우수정책 수출 추진방안

네덜란드와 싱가포르 정책수출 사례가 서울시에 시사하는 점을 생각해보자. 네덜란드 VNG-International은 지방정부가 가장 효과적으로 수행할 수 있는 분야를 찾아 원조사업을 중심으로 도시외교를 펼치고 있었다. 네덜란드의 사례는 서울시가 경쟁력을 갖고 수행할 수 있는 도시외교 분야를 명확하게 설정해야 한다는 점을 시사한다. 도시외교는 UN 등 국제기구나 선진국 중앙정부 국가에서 펼치는 외교와 경쟁하기 어렵기 때문이다. 재원, 인력, 국제 네트워크 등 가용할 수 있는 자원에서 차이가 현격하다. 국가가 할 수 없지만 서울시에서 경쟁력을 갖고 추진할 수 있는 외교를 펼쳐야 한다.

이런 맥락에서 서울시 우수정책은 서울시만이 갖고 있는 외교적 자산임에 분명하다. 따라서 서울시가 우수정책에 초점을 맞춘 방향설정은 옳다. 그러나 서울시가 궁극적으로 지향하는 도시외교는 원조사업을 넘어, 우수정책 수출을 통해 민간기업에 수익 창출 기회를 마련하는 도시외교다. 이를 위해, 서울시는 더욱 전략적으로 우수정책 수출을 위한 도시외교를 추진해야 한다. 우수정책이라는 자산은 지금까지 서울시가 수행해온 원조사업을 넘어서는 성과를 낼 수 있는 잠재력이 있다. 이 잠재력이 충분히 발휘되지 못했다면, 앞으로는 어떻게 우수정책 수출을 추진할 것인가?

1) 중앙정부와 공고히 협력한다

서울시 도시외교는 중앙정부의 지원을 받을 때 더 효과적이다. 다른 유럽국가와 마찬가지로 네덜란드는 오래전에 지방분권을 실현했다. 그래서 지방자치단체가 많은 권한과 자원을 보유한다. 그럼에도 불구하고 VNG-International은 중앙정부에서 대규모 예산을 지원받는다. 그뿐만 아니라 중앙정부 외교부와 지속적으로 협력하면서, 국가차원에서 구축한 국제 네트워크를 활용하는 등 VNG-International의 업무수행에 중앙정부가 결정적인 도움을 준다.²⁷⁾

중앙정부와 협력의 중요성은 싱가포르에서도 볼 수 있다. 싱가포르의 정책수출은 쑤저우 산업단지 프로젝트에서 짜여진 열개를 바탕으로 전개된다. 후속으로 진행된 광

27) VNG-International 총괄책임자 Peter Knip 인터뷰(2019년 5월 22일)

저우 지식도시, 텐진 생태도시, 인도 아마라바티 계획은 기존에 만들어진 틀을 바탕으로 추진체계가 구성되었다. 특히 JCBC에서 중국과 싱가포르가 최고위급 관계를 설정하고, 그 아랫단계에서 각각 협력사업을 관장하는 추진체계의 구조를 주목해야 한다.

특정 프로젝트를 넘어선 고위급 협력기구에서 정기적으로 소통할 기회가 있으면, 지속적으로 공동사업을 발굴할 동기가 부여된다. 중국과 싱가포르는 여기에서 언급한 협력사업 이외에도 초고속 인터넷망을 구축한 충칭(重慶)연결사업, 식품안전에 초점을 맞춘 중국-싱가포르 지린 식품단지 조성사업(Sino-Singapore Jirin Food Zone) 등 다양한 사업을 중국 지방정부와 공동으로 진행했다. 이 모든 사업은 JCBC에서의 논의를 바탕으로 시작되었다. JCBC와 같은 고위급 상설 협력기구는 중앙정부가 적극적으로 참여하여 국가對국가 차원에서 제도화되고 활성화되는 게 효과적일 것이다.

중앙정부의 참여는 여러 국가기관의 참여를 의미한다. 싱가포르에서는 우수정책 수출을 위해 외교부, 통상산업부 등 다양한 중앙정부 부처에서 국제 네트워크를 활용하여 정보를 수집하고 국가자원을 활용한다. 중앙정부 부처뿐만 아니라, 여러 국가기관에서도 다양한 기능을 수행한다. 위에서 다룬 싱가포르 정책수출 사례에 참여한 부처, 기관과 그 역할은 다음 [표 3-10]과 같다.

[표 3-10] 싱가포르 정책수출 참여기관과 주요역할

참여주체	기관특성	주요역할
싱가포르 산업통상부 (MTI)	싱가포르의 무역과 산업 발전 관련 정책수립 및 관리	다른 국가와의 경제협력 정책 수립
싱가포르 외교부 (MFA)	싱가포르와 다른 국가 및 지역 간 외교 수행 및 관리	영사관, 고등판무관, 지역 여건 등의 정보 제공
싱가포르 살기좋은 도시센터 (CLC)	살기 좋고 지속가능한 도시를 위한 통합적 솔루션을 제공하는 연구기관 (국가개발부 산하 조직)	도시 거버넌스 구축 및 역량강화 프로그램 운영
Enterprise Singapore (ESG)	싱가포르 중소기업 발전, 혁신 및 국제화 지원 싱가포르 무역부 산하기관 (1983년 설립, 2018년 변경)	해외사업 기회에 대한 최신 동향을 파악하고, 상대국의 해외사업 관리 주체에게 싱가포르 기업 홍보 및 소개
Singapore Cooperation Enterprise (SCE)	해외사업 시 특정 분야 싱가포르 기업 연결 (2006년 통상부, 외교부 공동 설립)	특정 해외 프로젝트 추진 시, 그 분야의 전문성을 가진 싱가포르 기업 연결
Building & Construction Authority (BCA)	싱가포르의 건설환경 부문의 정책 수립 및 관리	건설 부문의 ESG 역할 수행: 기업 홍보 및 소개

자료: 각 기관 홈페이지, Amaravati Partnership Office(Ministry of Trade and Industry)와 Centre for Liveable Cities 관계자 인터뷰(2019년 9월 23일)

서울시와 같은 지방자치단체는 중앙정부와의 구분이 명확하다. 서울시가 중앙정부와 협력을 공고히 하여 공식적인 지원을 받는 게 필요하다. 공공외교를 추진할 때도 서울시가 중앙정부와 협력체제를 강화해야 한다고 이미 제안했다. 우수정책 수출을 추진하는 데 있어서도, 해외도시와 사업참여 기회에 대한 정보를 취득하는데 중앙정부의 협조가 중요하다. 서울시가 지금까지 축적한 국제 네트워크를 유지하면서 중앙정부가 구축한 네트워크와 시너지를 내는 것이 바람직하다. 결국 중앙정부와의 소통채널을 강화해서 적극적인 협업구조를 구축해야 한다.

현재 운용 중인 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회를 활성화하여, 서울시가 필요한 것에 대한 지원을 이끌어내야 한다. 효과적으로 공공외교를 수행하기 위한 '서울시 도시외교 협의체' 구성을 앞 장에서 제안했다. 이 협의체는 우수정책 수출에 필요한 민원과 제안을 중앙정부에 전달하는 통로로 국제교류 협의회를 충분히 활용해야 한다. 그리고 서울시에서 강점을 갖고 있는 분야는 중앙정부를 충분히 지원하기도 하는 윈윈(win-win)관계를 설정해야 한다.

2) 전략적으로 소프트웨어를 전수한다

싱가포르가 협력사업 추진 시 수익창출만큼이나 주의를 기울이는 분야는 소프트웨어 이전이다. 싱가포르의 소프트웨어란 법체계, 규정, 업무 진행방식 등 행정경험이고, 나아가 사고방식, 문제를 대하는 태도, 가치체계다. 역량강화 연수프로그램을 통해 협력국 참여기관에 싱가포르 소프트웨어를 전수한다. 싱가포르 정책수출의 첫 단추라고 할 수 있는 쑤저우 산업단지 사업에서 소프트웨어 이전 프로그램이 제도화되어, 다른 프로젝트에서도 수행되고 있다.

처음에는 경제관리, 도시계획, 노동관리 등 거시적인 주제에 집중한다. 그리고 나서 이슈 중심의 문제해결을 위한 교육과 훈련으로 전환한다. 행정 노하우, 투명성·책임성 확보를 위한 제도, 재정조달과 세제, 주택, 교통, 환경보호, 부동산 관리, 기술적 역량강화 등을 주제로 연수 프로그램이 수행된다. 싱가포르는 협력사업을 외형적·가시적으로 드러나는 하드웨어로만 평가하지 않는다. 장기적으로 협력사업의 성공을 지속시키는 것은 하드웨어와 더불어 견고히 다져진 제도와 가치체계가기 때문이다.

소프트웨어 이전에 관해 한 가지 더 주목할 점이 있다. 소프트웨어 이전의 주요 수단인 역량강화 교육프로그램이 JVC를 설립하는 등 민간기업의 본격적인 수익창출로 나서기 전 단계에서 시행된다는 점이다. 싱가포르는 소프트웨어가 제대로 전수되는지 확인하고, 하드웨어를 구축하는 단계로 나아간다. 그러나 역량강화 프로그램 등을 수행하며 민간기업으로 하여금 수익을 창출할 수 있는 사업기회를 발굴하려는 의도가 분명히 있다. 즉 역량강화 교육 등의 소프트웨어 전수는 공공외교를 통해 타국민들의 마음을 얻은 후, 본격적으로 수익창출 도시외교를 전개하는 과정의 일부인 것이다.

서울시에서 눈여겨볼만한 전략이다. 서울시에서도 개발도상국 도시에 교통, 주택, 폐기물 관리 등에 대한 연수 프로그램을 지속적으로 시행해왔다. 특히 서울시 인재개발원에서는 개발도상국 출신 공무원 교육 프로그램이 지속적으로 운용된다. 현재 활발하게 수행 중인 서울 발전경험 및 노하우 전수를 위한 연수 프로그램은 민간기업에 수익창출 기회를 마련하기 위한 단초로 활용해야 한다. 그러기 위해서는 지금처럼 국내에서 중앙정부가 주도하는 원조ODA사업 자금의 향방을 따를 것이 아니라, 서울시 우수정책이 가장 잘 받아들여질 수 있는 지역과 분야를 설정해서 전략적으로 접근할 필요가 있다.

정책컨설팅 및 연수 프로그램을 1단계로 수행하고, 우수정책 수출인 2단계로 이어질 수 있도록 네트워크를 구축하고 민간기업을 홍보하는 등 기반을 마련해야 한다. 여기서 서울정책수출사업단의 전략적인 역할이 요구된다. 서울정책수출사업단은 서울의 발전경험을 정리하고 각 분야의 노하우를 가진 전문가와 함께 1단계 사업의 기회를 발굴해야 한다.

3) 해외사업 참여를 능동적으로 판단한다

서울시는 애초에 1단계 사업을 시작할지를 능동적으로 판단해야 한다. 수동적으로 주어지는 사업에 다차원적인 고려 없이 참여하는 것을 지양해야 한다. 이를테면, 협력할 의지가 분명한 현지 파트너가 존재하지 않으면, 원조사업을 시작하는 것이 바람직하지 않다. VNG-International은 협력의 의도가 분명한 상대기관이 규정되기 전에는 프로젝트를 시작하지 않는다. 수원국 도시에서 공공기관이 아니라 현지 NGO가 협력에 주도적인 역할을 하는 경우, VNG-International에서도 네덜란드 NGO와 협업하며

공동으로 사업을 진행한다.

사업이 시작되기 전에 또 고려할 점은, ‘한 번의 사업으로 끝날지’ 여부다. 싱가포르는 해외사업을 시작하기 전, 참여하고자 하는 프로젝트가 해당 국가의 다른 도시로 전파될 수 있을지를 고민한다. 일회성으로 끝날법한 사업은 참여를 재고한다. 이미 시작한 사업은 다른 도시로 전파시키기 위해 노력한다. 쑤저우 산업단지로 시작한 중국과의 협력이 JCBC라는 상위 협력기구를 만들어 텐진 생태도시, 광저우 지식도시 등으로 이어지고 있는 것을 보면 알 수 있다.

4) 중소기업의 수익창출의 주체로 삼는다

궁극적으로 서울시 우수정책 수출을 통해 민간기업이 수익창출을 실현할 수 있어야 한다. 앞에서 다룬 여러 사례에서, 싱가포르가 기업의 참여를 매우 중요시하고 있다는 점을 알 수 있다. 협력사업 추진체제에서 실질적인 역할을 담당하고 수익을 창출하는 주체는 싱가포르와 협력국가가 공동으로 설립한 JVC다. 물론 싱가포르 정책수출 사례에 참여한 민간기업이 실제로 ‘민간’ 인지는 따져볼 일이다. 싱가포르 정책수출 사업에 참여하는 기업은 국가가 상당한 지분을 소유한 국영기업에 가깝다. 그래서 상당한 자본력을 갖고 있다. 사례에서 언급된 Ascendas-Singbridge는 싱가포르 국가투자기관 Tamasek Holdings에서 큰 지분을 보유한다. 기업의 CEO도 과거 싱가포르 정부에서 고위직을 지낸 주요 인사인 경우가 많다. 따라서 국가 간 협력사업에서 기업이 구상단계에서부터 국가기관과 함께 참여하고 타 공공기관과 수월하게 효율적으로 협력한다.

서울시가 함께 일할 수 있는 대표적인 공기업으로 서울주택도시공사가 있다. 서울주택도시공사 내에도 해외사업 부서가 있고, 여기서 주택사업을 통한 해외사업 기회를 모색한다. 향후 서울시와 밀접한 협업체계를 구축하여 시너지 효과를 내야 한다. 도시외교를 통해 수익을 창출해내는 주체가 기업이라는 점에서, 서울시와 서울주택도시공사 등 서울시 산하기관이나 공기업과의 연결고리가 강화되어야 한다. 여기서도 서울시 도시외교 협의체를 적극 활용해야 한다.

중소기업의 해외사업 진출을 위해서도 싱가포르 중앙정부는 체계적인 노력을 기울인다.

앞서 언급했지만, ESG는 싱가포르 중소기업의 해외진출을 돕는 통상산업부 산하기관이다. 해외 사업기회를 발굴하고 최신 정보를 수집한다. 사업기회를 포착하면 현지에서 네트워크를 구축하여 싱가포르 중소기업을 소개하고 사업에 끌어들이는다. 협력을 성사시키지 못하더라도 얼마나 많은 기업을 해외에 소개하고 홍보했는지가 주요 성과가 된다. 여러 국가에 지사를 설립하고 해외사업 동향에 촉각을 세운다. 광저우 지식도시에서 싱가포르 센터를 설립했듯이, ESG는 진행 중인 프로젝트에서도 다양한 역할을 수행한다. SCE의 역할은 좀 더 구체적이다. SCE는 외교부 산하기관으로, 해외 사업에 싱가포르 참여가 이루어져 프로젝트가 시작되면 그 분야의 전문 중소기업을 연결시킨다. 이 과정에서 기업에게 수수료를 징수한다. 즉 싱가포르에는 정책수출로 민간기업이 수익을 창출할 수 있도록 하는 구조가 마련되어 있다.

서울시 우수정책 수출 주체도 민간기업이고, 또 그래야 한다. 특히 서울시와 오랫동안 협업하여 서울시 정책운용의 노하우를 갖고 있는 중소기업을 해외로 진출시켜야 한다. 서울시 산하기관에만 기회가 주어진다면 그 한계는 명확하다. 서울시는 민간기업에 수익창출 기회를 마련해줘야 하고, 특히 중소기업에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 서울정책수출사업단의 역할이 변화되어야 한다. 앞서 서술했듯이, 서울정책수출사업단은 국내 ODA시장에서 해외사업 기회를 찾는다. 그 과정에서 특정기업과 참여하여 민간에게 수익창출 기회를 제공하기도 하지만, 동시에 사업 주체로도 참여한다.

서울시가 보다 체계적으로 우수정책 수출을 추진하기 위해서는, 서울정책수출사업단이 현재의 역할을 넘어서야 한다. 이 연구는 서울정책수출사업단이 싱가포르의 ESG와 SCE의 역할을 수행해야 한다고 제안한다. 해외 사업기회를 포착하여 네트워크를 구축하고, 특정 사업에 필요한 전문성을 갖춘 국내기업을 홍보하는 역할이다. 즉 국내 민간 중소기업에 수익창출 기회를 마련하는 것을 서울정책수출사업단의 설립목적으로 삼아야 한다.

서울시는 인프라 구축 사례와 발전경험 노하우, 그리고 각 분야의 우수정책이 도시외교 자산이다. 서울정책수출사업단은 이를 바탕으로 민간기업에 수익창출 기회를 마련하여 다수의 민간기업을 해외로 진출할 수 있게 해주는 역할을 수행해야 한다. 그랬을 때 비로소 국내 민간기업을 중심으로 한 수익창출 도시외교가 체계화된다. 수익창출을

하는 주체가 기업이라는 점도 명확해진다. 여기서 서울시 역할과 민간의 역할이 분명히 구분된다. 그중에서도 중소기업 홍보에 초점을 맞추어야 하고, 이 과정에서 SCE와 같이 기업에 수수료를 징수하는 모델을 고려해볼 만하다. 결론적으로 서울시 우수정책 수출에서 수익창출의 주체는 민간기업이 되어야 하고, 서울시는 중소기업에게 수익창출 기회를 제공해야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 서울정책수출사업단이 민간기업의 수익창출을 위한 '촉매제'로서의 역할을 강화해야 한다.

04

공공외교를 넘어서 수익창출 도시외교로



04. 공공외교를 넘어서 수익창출 도시외교로

서울시가 해외협력 부서를 만들어 우수정책 수출을 추진한 지 5년째다. 그동안의 성과를 점검해보고 부족한 점이 있다면 보완해야 할 시점이다. 지금까지 서울시는 원조형 ODA사업에 초점을 맞추고 도시외교를 전개해왔다. 나름대로 의미 있는 공공외교 차원의 활동이다. 그러나 민간기업에 수익창출 기회를 마련한다는 측면에서는 아직 잠재력을 충분히 발휘하지 못했다. 이 연구는 서울시 우수정책 수출을 위해 어떤 도시외교 활동을 펼쳐야 하는지 제시했다.

장기적인 시각으로 공공외교를 강화해야 한다. 우수정책을 해외에 전파하려는 공공외교는 서울시 우수정책 수출의 1단계 발판을 마련하려는 노력이다. 서울이 글로벌 메트로폴리스로 성장한 모습은 전 세계에 알려져 있다. 많은 개발도상국 도시가 서울의 발전상을 모델로 삼는다. 그러나 서울시 우수정책을 수출하고 민간기업이 수익을 얻을 수 있는 '수익창출 도시외교'를 뒷받침하기 위한 공공외교를 효과적으로 수행해왔는가? 지금까지의 서울시 우수정책 공공외교 활동과 성과를 평가한 결과, 해외에서 서울시의 발전상과 정책이 어떻게 받아들여지고 있는지를 파악하는 노력이 필요한 것으로 보인다. 이 연구는 서울시가 지금까지 구축하고 참여한 국제 네트워크를 활용하여, 서울시 우수정책에 대해 해외도시 공무원 또는 전문가 의견 청취를 제안한다.

또한 서울시가 국내 다른 공공외교 주체들과 네트워크를 만들어 협력하는 체계가 미흡한 것으로 나타났다. 지금은 서울시의회, 서울시 산하·출연기관 등이 각각 해외교류 사업을 수행한다. 서울시 관련기관뿐 아니라, 서울에 거주하는 창조계급, NGO, 민간기업 등과 네트워크를 구축하여 협업한다면 우수정책 공공외교에 큰 시너지를 낼 수 있을 것이다. 이 연구는 '서울시 도시외교 협의체' 구성을 제안한다. 2014년부터 서울시 주도로 운용 중인 '서울시 국제도시개발 민관협력포럼'을 더 견고한 협력체제로

발전시켜야 한다. 그래서 이 협의체가 우수정책 공공외교를 위한 국내 네트워크 중심체로서 기능할 수 있어야 한다. 국내 네트워크를 바탕으로 다양한 공공외교 주체와 '청취'부터 함께 시작해야 한다.

서울시 우수정책 공공외교는 '협력'이라는 차원에서 큰 성과를 낳았다. 서울시는 개발도상국 도시를 상대로 다양한 분야 원조형 ODA사업을 수행했다. 우수정책 수출의 1단계를 충실하게 수행해온 것이다. 그러나 서울시 우수정책은 원조사업을 넘어 민간기업에 수익을 창출할 수 있는 잠재력이 충분하다. 아직 잠재력이 발현되지 못한 이유는 우수정책 수출을 추진하는 체계가 확고하게 정립되어 있지 않기 때문이다. 이제는 우수정책을 공공외교 차원의 ODA사업에서만 다룰 것이 아니라 수익창출 도시외교의 자산으로써 충분히 활용할 방안을 생각해야 한다. 이 연구는 서울시가 우수정책 수출 추진에서 1단계 공공외교에 머무르지 않고, 민간기업 중심의 수익창출 도시외교를 실현하기 위해 다음과 같이 제안한다.

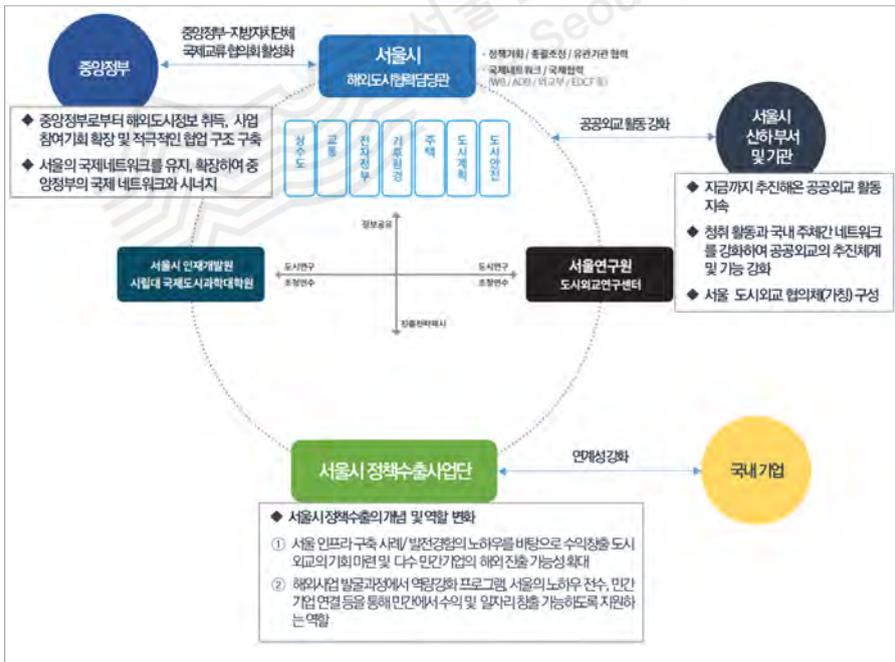
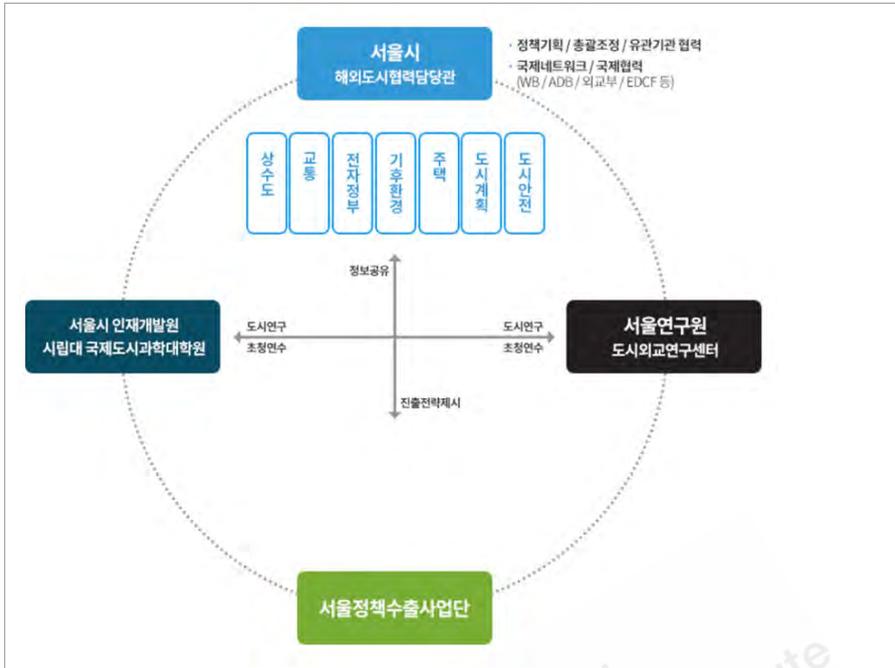
첫째, 중앙정부와 견고한 협력체계를 갖추어야 한다. 서울시 공공외교를 위해서는 물론이고, 우수정책 수출을 위해서도 중앙정부 도움이 필요하다. 해외도시의 사업기회 등은 국가적인 네트워크를 동원할 때 훨씬 효율적으로 정확한 정보를 얻을 수 있다. 중앙정부와의 소통채널을 강화해서 적극적인 협업구조를 만들어야 한다. 서울시에서도 최대한 중앙정부 공공외교를 지원하며 윈윈(win-win)관계를 만들어야 한다. 중앙정부-지방자치단체 국제교류 협의회에 서울시 도시외교 협의체가 적극적으로 참여해야 한다.

둘째, 개발도상국 도시를 대상으로 서울시의 행정경험과 교통, 주택, 폐기물 관리 등에 대한 노하우를 지속적으로 전수해야 한다. 서울시는 지금까지 수많은 역량강화 연수 프로그램을 진행해왔다. 그러나 앞으로는 더 전략적이어야 한다. 먼저 서울시 우수정책이 잘 수출될만한 지역과 분야를 설정해야 한다. 그 이후 정책컨설팅이나 연수 프로그램을 단초로 삼아 민간기업에 수익창출 기회를 줄 수 있는 우수정책 수출로 연결시켜야 한다. 즉 '소프트웨어 전수'가 '하드웨어 수출'로 이어져야 한다. 여기서 서울정책수출사업단이 더 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

셋째, 해외사업의 시작 여부를 전략적으로 판단해야 한다. 서울시 우수정책이 받아들여질지도 중요하지만, 현지에 서울시와 협력할 의지가 분명한 파트너가 명확한지도 중요하다. 또한 협력하고자 하는 사업이 일회성 프로젝트인지를 판단해야 한다. 지속되지 못할 협력은 시작하지 않는 게 낫다.

넷째, 기업을 수익창출의 주체로 삼아야 한다. 서울시는 서울주택도시공사 등과 같은 거대 공기업과 협업기회를 모색하고, 무엇보다도 민간기업과 연결고리를 강화해야 한다. 그중에서 서울시와 함께 일해온 경험으로 노하우가 축적된 중소기업에 기회를 주어야 한다. 여기서도 서울시 도시외교 협의체의 역할이 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 서울정책수출사업단의 역할이 구조적으로 변해야 한다는 점이다. 서울정책수출사업단은 해외사업 기회를 포착하여 현지에서 네트워크를 구축하고, 이를 바탕으로 국내 중소기업에 수익창출 기회를 제공해야 한다. 서울정책수출사업단은 민간기업 수익창출의 '촉매제'가 되어야 한다. 싱가포르 사례가 의미 있는 시사점을 준다.

이 연구에서 가장 중요한 제언은 서울정책수출사업단의 역할 변화다. 우수정책 수출을 통한 도시외교를 추진할 때, 수익창출 주체는 기업이다. 서울시 우수정책으로 민간기업이 수익을 냈을 때 수출이다. 그중에서도 중소기업에 기회가 주어져야 한다. 서울시는 서울정책수출사업단이 다수 민간 중소기업을 해외로 진출시키는 역할을 할 수 있도록 총괄해야 한다. 서울정책수출사업단의 역할 변화를 시작으로, 다음 [그림 4-1]과 같이 우수정책 수출의 틀을 보완해야 한다. 그랬을 때 비로소 서울시는 우수정책 수출 추진체계를 정립할 수 있고, 공공외교를 넘어서 민간기업이 중심이 되는 수익창출 도시외교로 나아갈 수 있을 것이다.



[그림 4-1] 서울시 우수정책 수출을 위한 추진체계 강화방안

- 김상배, 2018, “21세기 초 한국의 정치외교: 도전과 과제”, 제10장, 한국의 공공외교: 중견국 이론과 전략 모색, 늘품플러스.
- 서울시 국제교류담당관, 2017, 서울시 도시외교 기본계획, 세계와 도시 18호, 서울연구원.
- 서울시 기획조정실 해외도시협력담당관, 서울시 우수정책 해외진출 추진실적, 2018.4.
- 서울시정개발연구원, 2001, “서울 20세기 공간 변천사”.
- 서울연구원, 2018, “서울시 도시외교 가능성과 과제”.
- 서울특별시, 2017, 서울특별시 도시외교 백서.
- 언론NPO & 동아시아연구원, “2019년 제7회 한일 국민 상호인식조사 발표자료”, 2019.6.12.
- 외교부, 2017, “중국인의 한국에 대한 인식조사”.
- 외교부, 2017, “제1차 대한민국 공공외교기본계획(2017-2021)”.
- 외교부, 2018, “2018년도 공공외교종합시행계획 I”.
- 외교부, 2018, “2018년도 공공외교종합시행계획 II”.
- 외교부, 2019, “2019년도 공공외교종합시행계획 I”.
- 외교부, 2019, “2019년도 공공외교종합시행계획 II”.
- 외교부, 2019, “2019년도 공공외교종합시행계획 III”.
- 임계순, 2018, “중국의 미래, 싱가포르 모델”, 김영사.
- 한국동남아연구소, 2017, “한국과 아세안 청년의 상호인식”, 한-아세안센터.
- 해외문화홍보원, 2019, “2018년도 국가이미지 조사 보고서”.
- Centre for Liveable Cities, 2017, “Urban Systems Studies, Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City-A New Paradigm in Collaboration”, Ministry of National Development.
- Centre for Liveable Cities, 2018, “Singapore and India: Partnership for Liveable and Sustainable Cities”, Ministry of National Development.

Centre for Liveable Cities and The Seoul Institute, 2016, "Walkable and Bikeable Cities: Lessons from Seoul and Singapore".

Centre for Liveable Cities and The Seoul Institute, 2017, "Planning for Communities: Lessons from Seoul and Singapore".

Centre for Liveable Cities and The Seoul Institute, 2019, "Age-Friendly Cities: Lessons from Seoul and Singapore".

Cowan & Arsenault, 2013, "한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 003 새 시대의 공공외교", 인간사랑.

Malone, 1985, "Managing Public Diplomacy", The Washington Quarterly, Vol.8 Summer.

Melissen, J., 2008, "한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈1 신공공외교: 국제관계와 소프트 파워", 인간사랑.

Prasanth Divarakan et el, 2013, "Towards an Integrated Framework for Coastal Eco-Cities: EU-Asia perspectives", University of Southampton.

Saw, Swee-Hock (ed), 2014, "Advancing Singapore-China economic relations" Institute of Southeast Asian Studies (EAI), National University of Singapore.

Snow & Taylor, 2013, "한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 004 21세기 공공외교 핸드북", 인간사랑.

The Seoul Institute, 2017, "Seoul's Experience Series 1 Developing Transport Infrastructure in Seoul: Planning Implications on Jakarta, Manila, and Ho Chi Minh City".

The Seoul Institute, 2018, "Seoul's Experience Series 2 Coping with Exploding Housing Demand: Experience of Seoul".

The Seoul Institute, 2019, "Seoul's Experience Series 3: Plans and Actions for Sustainable Urban Spatial Structure of Seoul".

Yongnian, Zheng & Fook, Lye Liang(ed), 2016, "Singapore-China relations : 50 years", East Asian Institute, National University of Singapore.

crda.ap.gov.in(Capital Regional Development Authority)

seoulsolution.kr(서울정책아카이브)

sdf.seoul.kr(서울디지털재단)

www.bca.gov.sg(싱가포르 건축건설청)

www.ccdmc.co.in(Amaravati Development Corporation)

www.clc.gov.sg(싱가포르 살기좋은도시센터)
www.i-sh.co.kr(SH 서울주택도시공사)
www.law.go.kr(국가법령정보센터)
www.mti.gov.sg(싱가포르 산업통상부)
www.mfa.gov.sg(싱가포르 외교부)
www.gov.sg(싱가포르 기업청)
www.sce.org.sg(싱가포르 협력사업청)
www.sipac.gov.cn(쑤저우 산업단지)
www.sto.or.kr(서울관광재단)
www.sba.seoul.kr(서울산업진흥원)
www.tianjinecocity.gov.sg(톈진생태도시사업)
www.vng-international.nl(VNG-International)



Abstract

City Diplomacy Strategies for Exporting Policy Solutions of the Seoul Metropolitan Government

Chang Yi · Meekyong Song

City of Seoul has been getting the spotlight in the international stage as a sustainable smart city. Indeed, Seoul has made a great leap from a devastated city because of the Korean war to a global metropolis in the 21st century. It is the outcome of outstanding policy solutions to solve its urban problems for decades. City governments in developing countries without proper infrastructure have expressed strong interests in learning from Seoul.

In this context, the Seoul Metropolitan Government (SMG) had established the Global Urban Partnership Division in 2014 to export its policy solutions to cities in other countries. SMG has focused on the Official Development Assistance (ODA). However, the ultimate goal is to generate profits by exporting solutions developed in Seoul. This goal has yet to be reached. The potentials in policy solutions of Seoul have not been fully realized.

This study suggests two ways to reach the goal of making profit envisaged in exporting Seoul policy solutions. First, the city of Seoul should strengthen its public diplomacy effort. To export, there should be the need for import. When citizens in other countries have positive views on policy solutions in Seoul, it is then ready for the SMG to export policy solutions to cities around the world.

This study evaluates the public diplomacy programs, currently being implemented in Seoul, and proposes strategies to make its effort more effective.

Second, the study reviews how other cities have succeeded in exporting their policy solutions. Cases from Singapore and Netherlands have been examined. Based on the overseas examples, we propose 1) SMG should strengthen its relationship with the national government. City diplomacy may be more effective if international network accumulated by the national government is utilized for the benefit of Seoul; 2) The effort to export solutions should start with 'software' transfer to cities in developing countries. Software refers to institutions, regulations, attitudes, and experiences in advanced administrative systems in Seoul. The SMG needs a strategy to link software transfer to 'hardware' sales; 3) SMG should consider Small and Medium-Sized Enterprises (SME) that have collaborated with the SMG as the primary agents for generating profit by exporting urban solutions.

Towards that end, the role of the Seoul Urban Solution Agency (SUSA) must be changed. Now it is one of the principal agents engaged in exporting Seoul solutions and making profit. In the future, the SUSA should focus on promoting the private sector to facilitate successful generation of profits by the SMEs in an effort to export policy solutions from Seoul. In other words, the SUSA should act as a catalyst for exporting solutions and making profits, and not as a main actor.

Contents

01 Introduction

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

02 Strategies for Public Diplomacy of the Seoul Metropolitan Government

- 1_Concept of Public Diplomacy
- 2_Framework of Public Diplomacy
- 3_Evaluating the Current Public Diplomacy Programs in Seoul
- 2_Strategies for Public Diplomacy of the Seoul Metropolitan Government

03 Strategies for Exporting Solutions of the Seoul Metropolitan Government

- 1_Current Status of Exporting Policy Solutions in Seoul
- 2_Exporting Policy Solutions from Overseas (Singapore and Netherlands)
- 3_Strategies for Exporting Solutions of the Seoul Metropolitan Government

04 City Diplomacy Strategies beyond Public Diplomacy

서울시 우수정책 수출 활성화 위한
도시외교 추진방안

서울연 2019-PR-03

발행인 서왕진

발행일 2019년 10월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-454-6 93340 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.