

서울시 도시외교의 특화를 위한 도전¹

[글] 고준호 연구위원 jko@si.re.kr
서울연구원

도시외교란 무엇이며 왜 중요한가

국가 군사력과 경제력 중심의 전통적인 외교는 미국과 소련의 냉전 종식, 소프트파워(soft power)²의 등장 등으로 다양한 변화를 겪으며 그 실효성이 한계에 도달한 상황이다. 반면 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 자국의 역사·전통·문화·예술·가치·정책·비전 등에 대한 공감대를 형성하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고 국제사회에 자국의 이미지와 국가 브랜드를 높이는 공공외교(public diplomacy) 활동이 활발해지고 있다.

1960년대 중반 미국 터프트대학교 플래처스쿨의 학장이었던 에드먼드 길리언(Edmund Gullion)이 처음 사용한 ‘공공외교’라는 용어는 원래 미국의 생활방식을 다른 나라의 대중에게 알리는 단순한 행위를 의미하는 것이었다. 하지만 최근에는 인터넷 등의 디지털 매체를 활용하여 수평적이고도 쌍방향적 관계를 형성하는, 보다 광범위하고 다원화된 개방형 외교를 의미하게 되었다.

공공외교는 급속한 세계화와 민주화의 확산에 따라 이슈도 다양해지고 참여 주체도 확대되어왔다. 특히 교통 및 환경 문제 등을 해결하기 위해 도시 간 교류와 협력이 이루어지는 최근에 이르러 도시는 공공외교의 핵심주체로 주목받고 있다. 오늘날 도시는 인구와 경제의 중심이자, 국가 간 교류의 접점이기도 하다. 또한 글로벌화는 분권화를 가속화하여 도시정부에 더 많은 권한과 책임을 부여하고

1 이 글은 서울연구원에서 수행된 ‘도시외교 기본 전략 방안 연구’ 내용을 토대로 수정·보완하여 작성되었음.

2 군사적 개입, 강압적 외교, 경제제재 조치 등의 물리적 힘으로 표현되는 하드파워(hard power)에 반대되는 개념으로, 강제력이나 명령보다는 매력을 통해 상대방이 자발적으로 이끌리게 함으로써 원하는 것을 획득하는 힘을 지칭함. 미국의 국제정치학자 조셉 나이(Joseph W. Nye Jr.)에 의해 1990년경부터 사용된 용어(자료: <http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>)

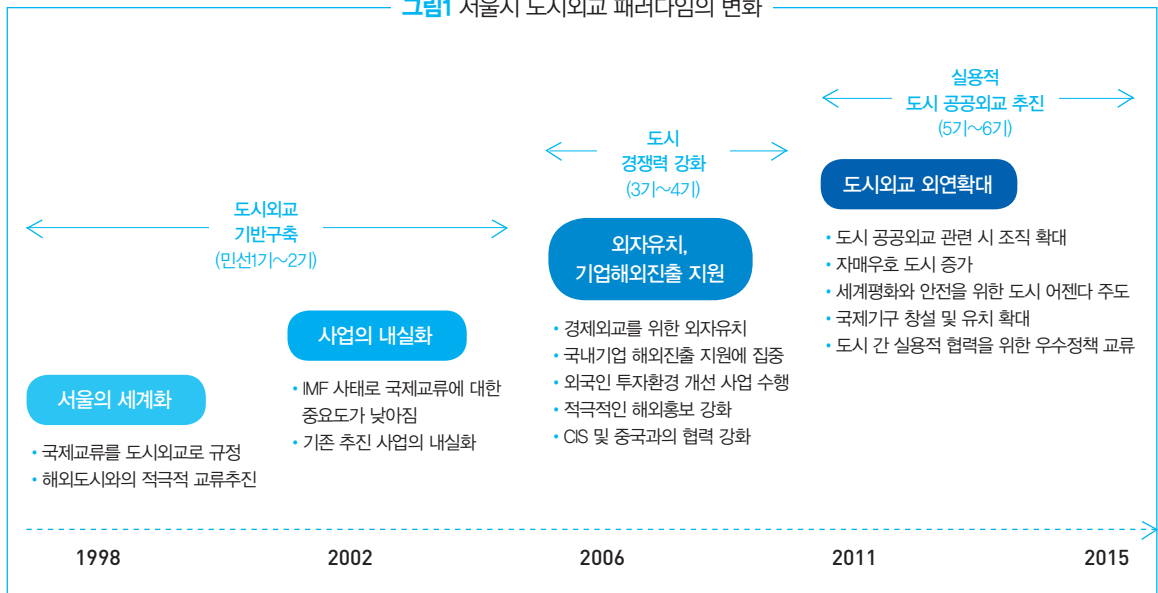
있으며, 그로 인해 도시는 점점 더 많은 기능을 수행하게 되었다. 이와 같은 도시 기능의 확대는 도시가 수행해야 할 공공외교의 중요성을 부각시킨다.

현재 1,000만 인구의 대도시 서울은 시민의 삶과 직결된 많은 문제를 직접적이고 효율적으로 해결해야 하는 상황에 직면해 있다. 그리고 도시문제 해결에 관한 한 서울시는 중앙정부보다 빠른 실행력을 갖추고 있다는 점에 비추어볼 때 도시문제가 점차 광역화되고 국제화되는 시점에서 도시외교는 유용한 정책수단이 될 수 있다. 그러한 관점에서 서울시 도시외교의 발자취를 짚어보고, 해외의 도시외교 사례를 살펴봄으로써 서울시 도시외교의 발전방향과 전략을 제시해보고자 한다.

서울시 도시외교가 걸어온 길

서울시의 외교 패러다임은 국내외의 사회경제적 환경 변화에 따라 지속적으로 발전해왔다. 서울시 도시외교의 초기라 할 수 있는 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지는 세계화와 도시외교 사업의 내실화에 집중하였다. 세부적으로 살펴보면, 민선 1기(1995~1997)에는 서울시와 해외도시 간의 교류를 국제교류

그림1 서울시 도시외교 패러다임의 변화



에서 도시외교로 격상시키고 해외도시와의 사업 교류를 추진하였다. 민선 2기(1998~2002)에는 아시아 금융위기(일명 IMF 사태)로 서울시정에 국제교류의 비중이 그리 크게 작동할 수 없었다. 그로 인해 새로운 사업을 추진하기보다는 기존에 시행 중인 사업의 내실을 다지는 시기였다. 이후 2000년대 중반부터 후반까지는 도시경쟁력 강화에 중점을 두어 외국기업의 투자환경을 개선하거나 IT와 금융 산업단지를 조성하는 쪽에 역량을 집중하였다. 외적으로는 국내기업의 외국 진출을 돕기 위해 구소련 연합국가와 중국을 대상으로 협력을 강화하고 서울시의 이미지 개선을 위한 해외 홍보사업에 노력했다.

2010년대 초반부터는 도시외교 역량을 한 단계 높이기 위해 전방위적 노력을 기울여왔다. 서울시 및 산하기관에 도시외교와 관련된 부서를 신설하고,³ 이전보다 더 다양하고 많은 해외도시와 자매우호협약을 체결했다. 또한 대외적으로는 글로벌 리더도시로의 성장을 위한 국제기구 창설 및 유치에 노력하고 있으며, 세계도시의 공동발전을 위한 우수정책 교류사업도 적극적으로 추진하고 있다.

서울시는 이제까지의 도시외교 노력을 토대로 앞으로 비약 성장할 것으로 기대를 모으고 있다. 이러한 기대는 서울시가 지닌 세 가지 강점에 기반을 둔 것이다. 첫째, 과거 60년간 서울시가 개발도상 도시에서 선진 도시로 발전하는 과정의 성공적인 도시개발 경험을 보유하고 있다. 둘째, 도시화 과정에서 메가시티⁴가 공통적으로 겪게 되는 환경·복지·경제 등 여러 도시문제에 대한 해결 능력을 지니고 있다. 셋째, 서울시는 동북아 지역 등 국제사회에서 갈등을 조정하고 어젠다를 선도하는 도시로서의 외교적 역량을 축적하여 최근에는 리더도시로 자리매김하고 있다.⁵ 이러한 장점은 서울시가 향후 적극적으로 활용할 만한 자산이다.

물론 서울시가 극복해야 할 문제도 있다. 우선 단기적 성과에 치중하기보다는 중장기적 비전과 전략에 따른 사업을 수행할 필요가 있다.⁶ 이에 2014년에 제정된 '도시공공외교통합 조례'가 실효성을 발휘할 수 있도록 한 서울시의 '도시외교 기본계획'이 주목되고 있다. 또한 지역적 편향성을 보이는 현재 서울시의 도시외교도 문제다. 유럽·북미를 상대로 일반 외교에 치중하는 한편 동남아시아에 우수정책을 수출해왔으나, 양적·질적 성장을 위해서는 전 세계 도시를 외교 파트너로 하는 채널의 다변화가 필요하다. 한편 문화·예술에 치중되었던 도시외교 분야도 다양하게 확대하여 시민의 참여기회를 높이는 방안을 적극 도입할 필요가 있다.

3 2014년에 서울시는 기획조정실 산하에 국제협력관과 서울연구원 내 해외 도시를 연구하는 세계도시연구센터를 신설하였으며(현재는 글로벌미래 연구센터), 2015년에는 SH공사(현재의 서울주택도시공사)에 도시정책을 수출하는 정책수출사업단을 출범시켰음.

4 메가시티란 일반적으로 1000만 명 이상의 인구를 거느린 대도시권을 의미한다. 2017년 기준으로 전 세계에 37개 도시권이 이에 해당하며, 2030년에는 41개로 증가할 것으로 UN은 전망하고 있음(<https://en.wikipedia.org/wiki/Megacity>).

5 이에 대한 사례로 서울시가 주도적 역할을 수행한 세계전자정부협의회(WeGO) 및 국제사회적경제협의회(GSEF)의 창설을 들 수 있음.

6 '세계와 함께 나누는 서울'이라는 비전 아래 서울시가 지난 4월 발표한 '서울시 도시외교 기본계획'은 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있음. 이 계획에는 글로벌 도시문제 해결 등 4대 기본방향과 12개 추진과제를 포함하고 있음.

공공외교에 성공한 해외 선진도시는 무엇이 어떻게 다를까

해외 선진도시에서는 각 도시의 환경과 특성을 반영한 다양한 방법으로 도시외교를 추진하고 있다. 대표적인 사례로 뉴욕, 파리, 본, 제네바, 도쿄의 경우를 두루 살펴보기로 한다. <표1 참조>

뉴욕의 도시외교는 시장실 직속의 국제담당과에서 담당하고 있다. 뉴욕시 국제담당과는 2012년 블룸버그 시장 재선 임기 때 뉴욕 유엔위원회와 영사위원회가 통합된 조직이다. 국제담당과는 해외도시와의 협력을 위해 비정부기구인 ‘글로벌 파트너스(Global Partners)’를 설립하였다. 이 기관에서는 100개 이상의 도시와 교류를 진행하면서 45개 도시와 교환학생 프로그램을 운영하고 있고, 34개 도시와 우수정책 자료은행을 구축했고, 매년 도시정상회담을 개최하는 등 굵직한 도시외교 사업을 주도하고 있다. 2015년 디 블라지오 뉴욕시장은 데이비드 던킨스 전 뉴욕시장을 글로벌 파트너스의 이사장으로 위촉함으로써 도시외교의 위상을 더욱 높였다.

독일은 1991년 본으로 수도를 이전하면서 ‘국제협력플랫폼’을 주요 기능으로 설정하였고, 그 결과 본은 UN도시로 탈바꿈하게 되었다. 2014년 현재 본에 소재한 UN 등의 국제기구와 비정부기구 수는 150개에 달하며, 국제도시정상회담인 ‘도시의 목소리(The Voice of the Cities)’를 주도적으로 개최하는 성과를 이뤄내고 있다. 본의 도시외교는 지속가능성, 생태다양성과 같은 특정한 주제와 관련된 국제기구와 국제회의를 유치한다는 특징을 지니고 있다.

예술의 도시 파리는 ‘세계문화의 중심지’답게 역사적인 기념물과 박물관을 활용한 다양한 축제나 전시회를 기획하여 일 년 내내 관광객을 불러들이는 데 공을 들이고 있다. 또한 1970년 프랑스어권 49개국 265개 도시의 지역협의체인 AIMF(Association Internationale des Maires Francophones)를 조직한 이후로 줄곧 프랑스어의 발전을 도모하는 한편 도시·문화·지역개발·역량강화·분쟁예방 및 평화구축 등을 논의하며 국제교류에 앞장서고 있다. <그림2 참조>

제네바는 18세기부터 구축한 ‘신뢰와 안정’의 이미지를 바탕으로 유럽과 세계의 분쟁 조정자 기능을 맡고 있다. 특히 ‘국제도시 제네바’라는 비전 아래 국제평화, 안전, 인권 등을 상징하는 다양한 국제기구 및 회의를 유치하고 있다.

도쿄는 마스조에 요이치(舩添要一) 도지사(知事)가 2014년 ‘도시외교 비전(My Vision for City Diplomacy)’이라는 시민선언문을 발표할 정도로 도시외교에 역량을 집중하고 있다. 2020 도쿄올림픽을 앞두고 수립된 ‘도쿄비전 2020’은 성

7

1989년에 뉴욕, 런던을 시작으로 이후 파리, 싱가포르 (1990년), 서울 (1993년), 시드니 (1994년), 북경 (1997년)에 순차적으로 설치하였음 (출처: http://korea.clair.or.kr/clair/about_clair.asp)

공적인 올림픽 개최를 통해 세계 최고의 도시가 되고자 하는 장기계획이다. 사실 일본에서는 1988년에 중앙정부와 지방자치단체들의 협의체인 '일반재단법인 자치체국제화협회(自治体国際化協会, Council of Local Authorities for International Relations, CLAIR)'가 설립되어 해외 7개 도시⁷에 사무소를 두고 일찌감치 해외 네트워크 구축 및 국제교류 사업을 적극 추진해오고 있다.

그림2 AIMF 회원도시 분포



자료 <https://www.aimf.asso.fr/>

표1 해외 도시외교 추진 사례

도시	목적	방법
뉴욕	자매도시 추가 및 국제행사의 확대	시장직속 도시외교 전담조직 '국제담당과'와 '글로벌 파트너스' 설립
파리	세계문화의 중심지	프랑스어권 지역협의체 'AIMF' 창립, 전시·컨벤션 통합브랜드 'VIPARIS' 개발
본	독일의 유연도시 / 국제대화 플랫폼	'Concept for International Contacts of the City of Bonn' 조례 채택
제네바	세계평화와 공생을 바탕으로 한 유럽의 중재자	신뢰, 안정 중립국 이미지와 국제도시 이미지 활용
도쿄	중앙정부와 지자체협력 / 세계 최고의 도시	도쿄비전 2020 수립

자료 저자 정리

서울시 도시외교의 비전과 도전 과제

비전 | 연계도시, 리더도시, 해결도시

해외 선진도시들이 보여준 바와 같이, 서울시도 도시외교의 새로운 도약을 위해 ‘고위 글로벌 도시(High-level Global City)⁸’를 향한 비전과 추진전략이 마련되어야 한다. 그 비전은 해외도시와의 상호협력 네트워크를 강화하는 ‘Bridge city(연계도시)’, 국제사회에서 도시 협력 이니셔티브를 주도하는 ‘Leader City(리더도시)’, 실용적 외교를 통해 도시문제를 해결하고 시민의 삶의 질을 향상시키는 ‘Solver City(해결도시)’를 추구해야 할 것이다. <그림3 참조> 이러한 비전에 따른 추진전략이 제대로 수행된다면 국제 네트워크를 강화하는 동시에 시민이 직접적 혜택을 받을 수 있는 실용적 외교가 가능하다. 이 과정에는 민간의 협력까지 아우르는 체계화된 거버넌스의 지원이 필수적이다.

도전 1 | 영역은 확대하고 기능은 강화할 것

서울시가 국내의 도시들을 잇는 연계도시, 그리고 전 세계 도시의 어젠다를 주도하는 리더도시로 거듭나기 위해서는 현재까지 해외도시와 국제교류를 나누는 수준에서 벗어나 관계를 폭넓게 확장할 필요가 있다. 즉 대상지역 및 영역을 확장하여 포괄적 서울형 외교관계로 도약해야 할 것이다. 우선 세계인구의 50%를 차지하는 중국과 아세안(ASEAN) 지역의 중요성에 주목하여, 서울-중국-아세안을 잇는 전략적 협력관계(서울시 도시외교 골든트라이앵글)를 구축할 필요가 있다. 또한 그 외 5개 대륙의 도시들과도 교류를 넓혀 현재 52개인 자매우호도시 관계를 100개 수준으로 확장시킬 필요가 있다. 이들 자매우호도시들과는 표면적인 성과 위주의 양해각서 체결을 뛰어넘어 협력의 내실을 기할 필요가 있다. 그

그림3 서울 도시외교 추진 방향



8

영국의 도시 연구가인 피터 홀(Peter Hall)이 제시한 개념으로, 세계 선도 도시의 의미를 지니고 있다. 구체적으로는 ①명령과 조정의 기능으로 정부와 국제기구 및 주요 기업들의 본부를 보유한 도시, ②금융과 비즈니스 기능으로 회계·광고·컨설팅 등의 산업유치 기능을 지닌 도시, ③관광산업 기능이 발달한 도시, ④문화산업 기능이 발달한 도시를 의미함.

러기 위해서는 시민 삶의 질 향상에 직접적으로 기여하는 도시 공공외교가 필요하다. 개발도상의 도시와는 정책 및 경제 분야를 중심으로, 선진도시와는 문화·학술교류와 인적 교류를 중심으로 지속적이고도 실효적인 협력관계를 유지해나가야 한다.

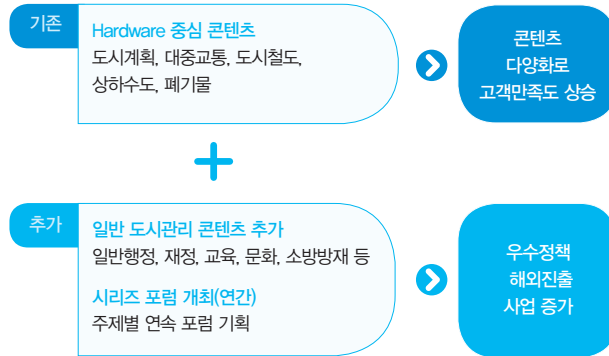
그 분야도 문화와 예술 교류 수준에 그치지 말고 공동의 도시문제를 해결하는 데까지 들어가야 한다. 서울의 대기오염 문제를 위해 국제 협력과 노력이 절실한 최근 상황은 이러한 필요성을 입증한다. 서울의 서울국제경제자문단(Seoul International Business Advisory Council, SIBAC)과 상하이의 국제기업자문단(International Business Leader's Advisory, IBLAC)처럼 성격이 유사한 기관 간의 교류 협력을 강화한다면 공통 관심사를 논의함으로써 다양한 문제를 효과적으로 해결할 수도 있을 것이다. 이 과정에 다양한 분야에서 활동하는 시민이 도시외교 주체로 나서는 것도 효과적이다. 미국의 경우 국가를 대표하는 정치인, 소설가, 운동선수, 기업인 등이 전략적 발표자 프로그램(Strategic Speakers Program)을 통해 타국을 순회하면서 개인 삶의 이야기를 들려주며 자연스럽게 미국에 대한 호감을 심어주는 성과를 거두었다. 이렇듯 다양한 분야에서 활동하는 시민이 서울시 공공외교의 주체가 되는 정책이 마련되어야 한다.

도전 2 | 우리의 우수한 콘텐츠를 발굴할 것

최근 단기간에 성공적으로 도시개발을 추진해온 서울의 경험을 배우고자 해외 도시의 많은 공무원과 전문가들이 서울을 찾고 있다. 이러한 해외 도시의 관심과 정책 협력의 수요를 고려할 때 서울이 강점으로 내세울 수 있는 도시계획, 교통, 상수도, 환경, 전자정부 부문 등의 우수정책을 전략적으로 공유하고 수출한다면 서울은 국제적인 해결도시가 될 수 있을 것이다. 더욱이 최근에 개발도상국은 경제 발전과 도시화 문제를 동시에 해결하고자 도시개발을 통한 인프라 시설 확충에 노력을 기울이고 있다. 따라서 서울시는 동남아시아 지역에 집중했던 우수정책 전수를 전 세계로 확대할 필요가 있다. 특히 스마트시티 개발을 국가발전 원동력으로 삼고 있는 인도, 지역통합 및 경제개발을 위한 대규모 인프라 사업을 진행 중인 중남미, 포스트오일(Post-Oil) 시대를 대비하기 위해 도시 관리시스템을 효율화시키고 도시기반 시설을 확충하고 있는 중동을 중점 대상지역으로 고려할 필요가 있다.

우수정책의 콘텐츠도 다양화할 필요가 있다. 지금까지는 2000년대 초반에 시행된 대중교통체계 개편, 청계천 복원, 난지도 개발(상암 디지털미디어시티, 상

그림4 해외도시 공무원 대상 교육 콘텐츠 다양화 방안



암 하늘공원, 마포자원회수시설) 등의 하드웨어 정책에 집중된 경향이 있다. 그러나 앞으로는 2000년대 후반부터 현재까지 서울시가 중점 추진하고 있는 일반 도시관리 및 소프트웨어 정책의 벤치마킹 사례를 발굴해야 할 것이다. 또한 서울시의 정책 전반에 대한 홍보는 충분하다는 전제 아래 특정 주제를 심도 있게 다루는 ‘시리즈 포럼’ 등을 개최하여 해외도시 공무원과 전문가의 서울시 정책에 대한 이해도를 높이는 방안을 마련할 필요가 있다.

도전 3 | 아시아의 국제기구 중심지로 육성할 것

외교에서 국제기구의 설립과 운영은 ‘협력의 제도화’를 의미한다. 이에 따라 도시가 유치하는 국제기구의 수는 도시의 글로벌화와 경쟁력을 가늠하는 주요한 지표가 된다. 하지만 서울시가 유치하고 있는 국제기구의 수는 도쿄, 방콕, 싱가포르 등 아시아 지역 내 주요 도시에 비해 절반 이하 수준이다. 향후 서울시는 고령화, 여성, 인권 등 서울시의 강점을 부각시킬 수 있는 분야에서 국제기구의 수를 늘려나갈 필요가 있다. 이를 위해 관련 부서, 산하기관, 학술단체 간의 협업을 토대로 국제기구 유치와 창설을 도모해야 할 것이다.

서울시가 유치하고 있는 기존의 국제기구를 활성화시켜 진정한 국제기구로 발전시키는 방안도 필요하다. 예를 들어 서울글로벌센터에 있는 서울국제중재센터는 2013년에 개소하였지만 그 활동은 런던 국제중재법원, 싱가포르 국제중재센터 등과 같은 해외 우수기관에 비해 미약한 상황이다. 따라서 서울이라는 지역적 특성을 반영하여 동아시아 지역 내에서 발생하는 영토 분쟁이나 민족 갈등과 같은 다양한 문제를 다루는 기관으로 특화하여 활성화하는 방안도 고려할 수 있다.

도전 4 | 도시외교 추진 기반을 다질 것

서울시 도시외교가 성공적으로 이루어지려면 여러 분야의 사업이 체계적이고 종합적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 민간을 포함한 다양한 주체가 유기적으로 연계하여 방향성을 갖고 기능해야 한다. 필요하다면 도시외교 기능을 수행하는 현재의 기관이나 담당부서의 기능을 강화·확대해야 하며, 서울 도시외교를 주도하는 전담기구도 설치할 수 있을 것이다. 또한 다수의 국제기구를 유치하기 위해 서울글로벌센터에 머물러 있는 국제기구 클러스터의 외연을 확대·확보하는 방안도 고려할 만하다.

마지막으로, 도시외교의 실행력 확보를 위한 자원 마련도 매우 중요한 부분이다. 이에 서울시의 대외협력기금을 확대하는 등의 노력도 요구되지만 이런 조치만으로는 한계가 있다. 중앙정부 예산을 확보하고, 국제기구와의 협력사업을 통해 재원을 마련하는 방안도 함께 강구해야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 고준호, 2015, 서울시 도시외교 기본전략 방안 연구, 서울연구원
- 외교부, 공공외교 포털 (<http://www.publicdiplomacy.go.kr/index.jsp>)
- 이데일리, '서울시, 도시외교 활성화 선도한다', 2017. 4. 2.