

지방자치단체의 도시외교, 무엇이 문제인가¹

[글] 김형수 교수 songmook@dankook.ac.kr
단국대학교 사회과학대학 행정학과

세계의 외교, 새로운 패러다임을 맞이하다

2015년 기준 세계의 도시화율은 54.0%로, 도시 거주 인구가 농촌 거주 인구보다 높은 상태이다. 우리나라의 도시화율은 82.5%로 아시아 국가 49개국 중 11위 수준이다. 인구 규모를 기준으로 살펴보면 싱가포르, 마카오, 쿠웨이트 등과 같은 도시국가 규모를 제외하면, 일본에 이어 2위로 보고되고 있다.² 이러한 도시화 현상은 향후 도시가 맡을 다양한 역할에 대한 예고편으로, 이미 각국 도시들은 외교 영역에서 국가와는 별도로 자체적인 국제외교 활동을 펼치면서 도시의 이해 극대화를 도모하고 있다.

물론 외교 영역에 대한 정부의 역할에 대해서는 의문의 여지가 없지만, 국가의 독점성은 약화되고 있는 추세다.³ 21세기 들어 변화하는 정책 환경에 대응하여 세계 각국은 중앙정부 주도의 외교정책을 축소하고, 지방자치단체 및 시민사회를 포함한 수평적 협치 방식의 다각적 외교방안들을 모색하고 있다. 20세기 중반 이후 세계경제 질서의 재편과 다극화 현상 속에 등장한 ‘촉매외교(catalytic diplomacy)’ 개념이 이를 대변한다. 촉매외교란 UN이나 다국적기업과 같은 초국가단체와 더불어 NGO나 지방자치단체 등 하부 국가단체들이 외교활동에 참여하면서 새로운 국면을 전개하는 현상을 의미한다.

또한 타국의 국민을 상대로 자국의 이미지나 국가 브랜드 제고에 초점을 둔 ‘공공외교(Public Diplomacy)’도 같은 맥락에서 이해되고 있다. 그런 면에서 문화외교는 종종 공공외교의 핵심으로 간주되기도 한다.⁴ 우리나라도 공적개발원조(ODA)의 확대, 평화유지군(PKO)의 적극 참여뿐만 아니라 해외 문화원의 활성화, 한국어 교육기관의 증설, 국제포럼 개최 등의 다양한 사업을 전개하고 있다.

1

이 글은 김형수 · 노병렬, 2016, 한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안, 세계지역연구논총, 제34집 2호, 한 국제지역학회, pp.91-113.의 내용을 수정·보완한 것임

2

아시아 역내국가의 도시화율은 홍콩(100%), 마카오(100%), 싱가포르(100%), 카타르(99.2%), 쿠웨이트(98.3%), 일본(93.5%), 이스라엘(92.1%), 바레인(88.8%), 아랍에미레이트(85.5%), 요르단(83.7%)순이며, 참고로 북한은 60.9%이다. 자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

3

Saskia Sassen, 2004, pp. 875-939

4

U.S. Department of State, 2005, p.1

이와 같이 현대 국가들은 외교정책을 소수 정책결정자들에게만 위임하기보다는 지방자치단체, 비국가주체 및 다양한 사회구성원들에게도 기회의 문을 열어두고 있다. 일반 국민들의 의견을 비롯하여 사회단체 및 기업, 나아가 주변국가 및 국제기구 등에 이르기까지 다양한 견해를 반영하는, 이른바 협치(governance)의 외교적 환경이 요구되고 있기 때문이다. 이렇듯 다양한 행위자들이 영향을 끼치는 국제외교 환경에서 국가는 이들과의 긴밀한 협력적 관계를 요구받고 있다.

우리의 지방자치단체가 펼쳐온 공공외교

지방자치단체의 국제교류 협력 현황

우리나라의 지방자치단체들은 다양한 분야에서 외국 도시들과 국제교류 협력을 맺고 있다. 이러한 활동은 중앙정부와 별개로, 즉 자체적으로 추진되고 있다. 지방자치단체의 국제교류는 중앙정부의 전통적인 외교방식과는 달리 공공외교적 성격이 짙다. 지방자치단체의 국제교류 협력에 대한 논의가 활발히 전개된 시기는 1990년대 중반 이후부터 2000년대 중반까지로, 1995년 6.27 지방선거 이후 출범한 지방자치 시대와 맞물린다. 이때부터 중앙정부에 의존하던 형식을 탈피하여 지방행정의 세계화, 지역경제 활성화 등을 통한 독자적인 지역발전 전략이 수립되기 시작한 것이다.

행정안전부의 ‘지방자치단체 국제교류현황’ 자료에 따르면, 2012년 5월 기준 국내 지방자치단체들이 외국 도시와 체결한 국제교류 건수는 1,183건으로 세계 65개 국가의 947개 도시와 1,183건의 국제교류를 맺고 있는 것으로 파악되고 있다. (이 가운데 19개 지자체는 국제교류 체결이 없다.) 국가별 선호도는 중국이 가장 높은 476건으로 보고되고 있다. <표 1, 2.3 참조> 하지만 이와 같은 수치는 지방의회 의결을 거쳐야 하는 자매교류 또는 지방자치단체 차원의 우호교류만을 계산한 것으로, 단순 교류까지 포함하면 훨씬 더 많은 것으로 추정된다. 또한 국내 지자체들의 국제교류가 활발해진 원인은 국가 간 교류를 넘어설 만큼 지방정부 간 국제교류 협력의 중요성이 높아졌기 때문인 것으로 해석된다.

대한민국시도지사협의회회의의 보고에 따르면, 2017년 3월 기준 79개국 1,189개 도시와 1,593건의 교류협력을 체결한 것으로 조사되고 있다. 17개 시·도와 226개 시·군·구 중 국제교류 협력을 체결하지 않은 자치단체는 4개 시·군으로 조사되었다. 광역지자체를 중심으로 교류대상 국가 및 도시를 살펴보면 17개 시·

표1 국제교류가 가장 활발한 자치단체 및 교류건수 (2017년 기준)

교류순위	1	2	3	4	5
자치단체명	경기도	서울	전라남도	강원도	경상남도
교류건수	260건	198건	137건	134건	128건

자료 행정안전부, 2012; 전국시도지사협의회, 국제교류 종합현황(2017.3 기준)

주 본 자료는 시·도(분청) 및 기초자치단체별 교류건수를 합산한 것임

표2 국제교류 활동이 가장 활발한 대상지역 및 교류건수(자매결연, 우호협력) (2012년 기준)

교류순위	1	2	3	4	5
국가명	중국	일본	미국	베트남	러시아
교류건수	640건	215건	176건	57건	53건

자료 행정안전부, 2012; 대한민국시도지사협의회, 국제교류 종합현황(2017.3 기준)

표3 국제교류 활동이 가장 활발한 대상지역 및 교류건수(자매결연, 우호협력) (2012년 기준)

연번	기초자치단체명	교류협력 체결 건수
1	경북 포항시	10개국 26개 도시
2	경남 창원시	9개국 24개 도시
3	경기도 평택시	4개국 18개 도시
4	전북 군산시	4개국 16개 도시
5	인천시 중구	5개국 15개 도시
6	충남 아산시	8개국 15개 도시

자료 대한민국시도지사협의회, 국제교류현황 (2017.3월 기준)

도가 60개국 379개 도시와 교류하고 있으며, 체결 건수로는 서울, 부산, 경기도 순으로 나타나고 있다. 국제교류를 체결하고 있는 222개 시·군·구 또한 세계 59개국 1,079개 도시와 교류를 맺고 있는 상태이다.

지방자치단체의 국제교류 협력은 자매결연(sisterhood relationship)과 우호협력(friendship)으로 구분할 수 있다. 중앙정부의 국제교류가 ‘외교’의 형태로 이루어지는 반면 지방자치단체의 국제교류는 대체로 ‘자매결연’의 형태로 구체화되고 있다. 자매결연은 “한 정부가 다른 지방정부에 대해 상호 공동의 관심사에 대한 긴밀한 협력을 약속하고, 행정·경제·문화·인력 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해 나가는 교류협력의 약속을 맺는 것”을 말한다.⁵ 이는 지방자치법 제39조 제1항 10호의 ‘외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항’ 및

동법 시행령 제15조에 근거하여 의회의결 사항으로 규정하고 있으며, 이를 제외하고는 지자체가 자율적인 '합의서'의 형태로 체결할 수 있다.⁶ 자매결연은 중앙 정부 차원의 외교활동 범위 내에서 협력기반을 조성하고 국가 간의 우호증진에 기여하는 등의 보완적 기능을 수행하는 것으로 평가받고 있다.⁷

또 다른 국제교류 협력 방식인 우호협력은 자매결연의 이전 단계를 지칭하는 것으로, 교류 추진에 대한 예고의 의미를 지닌다. 일반적으로 우호협력을 바탕으로 일정한 신뢰관계가 형성된 이후에 자매결연을 체결하는 식이다. 자매결연과 달리 지방의회의 의결을 요하지는 않지만, 추진방식은 자매결연과 동일하다. 다만 한 국가에서 이중의 자매도시를 맺지 않기 위한 방법으로 우호협력도시를 체결하는 경우도 많다.

1960년대 한국 지방자치단체의 국제교류 건수는 총 10건으로, 최초는 1961년 6월 경남 진주시가 미국 오리건주 유진(Eugene)시와 체결한 자매결연이었다.⁸ 이후 1970년대 총 18건, 1980년대 총 60건으로 조사되었다. 2017년 3월 기준 자매결연 체결 현황은 55개 국가와 683건, 우호협력은 54개 국가와 910건의 교류 협력을 체결하고 있다.⁹ 국제교류가 활발히 전개되었던 1990년대를 기점으로 5년 단위로 시기별로 변화 추이를 살펴보면, 1990년대 중반부터 2010년까지 꾸준히 증가하는 추세를 보이다가 2010년대 이후 감소 추세를 나타내고 있다. <그림1 참조>

각급 지방자치단체들의 대륙별 교류지역을 살펴보면 아시아가 1,077건 (67.6%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 유럽 208건(13.1%), 북미 197건 (12.4%), 남미는 54건(3.4%), 대양주는 33건(2.1%), 아프리카 24건(1.7%) 순으로 조사되고 있다. <그림2 참조>

이를 국가별로 분석해 보면 중국이 640건(40.1%)으로 가장 많고, 일본이 215건(13.5%), 미국 176건(11.0%)으로 이들 3개국이 차지하는 비중은 64.7%를 차지하고 있다. 지리적 인접성과 전통적인 우호관계가 국제교류 협력의 중요한 요건을 확인할 수 있다. 또한 지난 10년간 베트남(57건), 몽골(39건), 필리핀(41건) 등과의 교류협력이 증가한 추세를 나타낸다. 이는 외국인 고용허가제의 도입과 결혼이주 여성의 유입이 증가하면서 문화적 접근성이 높아진 결과로 해석된다. 이들 국가 외에도 러시아(53건), 호주(28건), 인도네시아(20건), 멕시코 (18건), 독일(17건) 등의 경우도 눈에 띄는 대목이다.

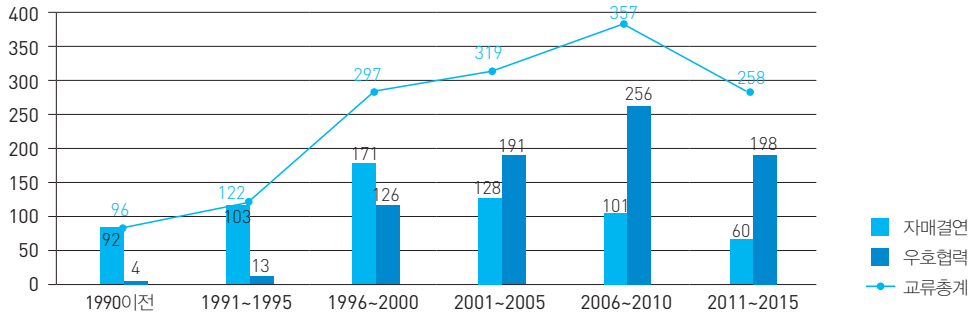
6 외국 지자체와의 자매결연은 행정자치부 훈령인 「국제도시간자매결연업무처리규정」제47호에 의해 행정자치부의 승인인 얻어야 했으나, 2004년 이 규정이 폐지되면서 현재는 자치단체의 자율에 맡겨져 있다

7 한국지방자치단체국제화재단, 2008, 2007지방자치단체 국제교류백서, p.9.

8 한국지방자치단체국제화재단, 2008, p.9.

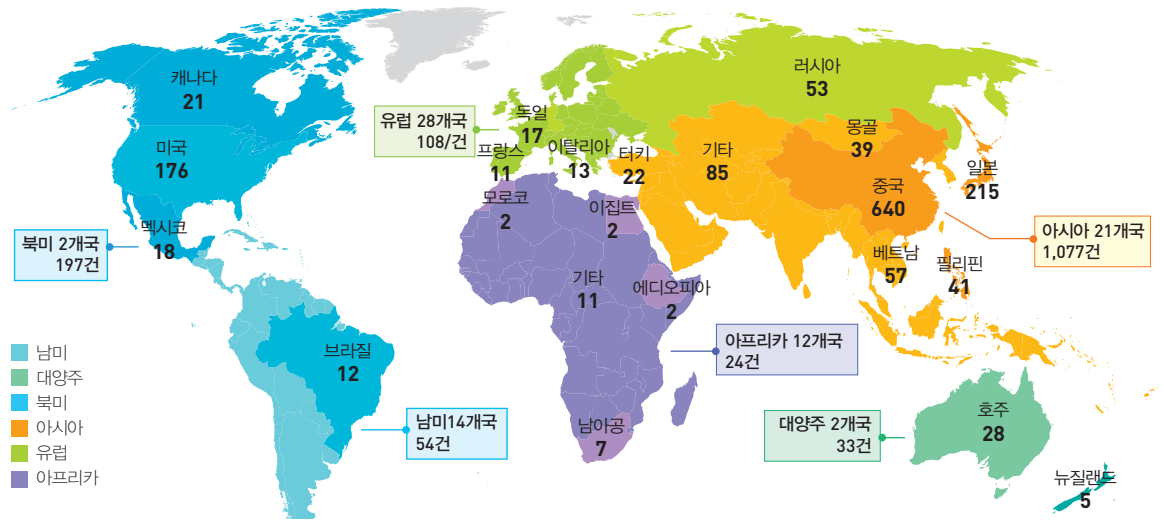
9 대한민국시도지사협의회 홈페이지(<http://www.gaok.or.kr/gaok/exchange/listRegion.do?menuNo=200081>) 참조

그림1 우리나라 지방자치단체의 시기별 국제교류 현황(1991~2015년)



자료 행정안전부, 2012a; 한국지방자치단체국제화재단, 2008; 대한민국시도지사협의회 홈페이지(2017. 3월 기준) 내용을 1차 자료로 활용하여 작성

그림2 우리나라 지방자치단체의 대륙별 교류 비중



자료 행정안전부, 2012a; 한국지방자치단체국제화재단, 2008; 대한민국시도지사협의회 홈페이지(2017. 3 기준) 내용을 1차 자료로 활용하여 작성

표4 주요 교류국과의 교류건수 추이

대상국가 기준연도	중국	일본	미국	러시아	베트남	호주	몽골	캐나다	필리핀	기타	계(건수)
2005년	335	142	98	28	22	21	19	9	9	159	842
누적건수	39.7%	16.8%	11.6%	3.3%	2.6%	2.5%	2.3%	1%	1%	19%	100%
2015년	589	200	163	46	47	25	36	20	40	292	1,458
누적건수	40.3%	13.7%	11.2%	3.1%	3.2%	1.7%	2.5%	1.4%	2.7%	20%	100%
2017년	640	215	176	53	57	28	39	21	41	323	1,593
누적건수	40.1%	13.5%	11.0%	3.3%	3.6%	1.8%	2.4%	1.3%	2.7%	20%	100%

자료 행정안전부, 2012a; 한국지방자치단체국제화재단, 2008; 대한민국시도지사협의회 홈페이지(2017. 3 기준) 내용을 1차 자료로 활용하여 재구성

10

한국지방자치단체국제화재단, 2008, p.11; 김재근·서인석, 2012, p. 417; 대한민국시도지사협의회 홈페이지 참조

11

홍성우, 2011, p. 213

12

전국의 지방자치단체들이 공동 출연해 설립한 비영리 법인으로 1994년 7월 15일 '재단법인 한국지방자치단체국제교류재단'으로 출범하였다. 1995년 3월 22일 '지방자치단체국제화재단'으로 명칭을 바꾸어 활동해 왔으나, 정부의 공기업선진화 방침에 따라 2009년 말 해산되었다. 출범 당시 일본 도쿄, 미국 뉴욕, 프랑스 파리, 중국 상하이, 호주 시드니 등에 해외사무소를 설치하였으나 해산 후 재외공관으로 통합되었으며, 국제교류협력 관련 업무는 '전국시도지사협의회'(현 대한민국시도지사협의회)에서 처리하고 있다.

13

한국지방자치단체국제화재단, 2008, p.29.

자매결연과 우호협력에 무엇이 담겨 있나

지방자치단체의 국제교류는 주로 행정, 인적교류, 문화예술, 관광, 청소년, 스포츠, 기술·학술, 경제, 민간단체, 상징사업 등의 분야로 나뉜다.¹⁰ 교류 분야는 관계자 및 실무자들이 의견을 교환하는 과정에서 결정되는 편으로, 소속 공무원들의 국제화 인식 정도가 영향을 끼칠 수밖에 없는 구조였다.¹¹ 그동안 교류협력은 주로 양쪽 지방자치단체의 고위층과 친분이 있는 특정 개인의 제안 또는 상대측의 제안으로 체결되곤 했다. 그러나 현재는 해산된 지방자치단체국제화재단¹²의 소개, 지역 언론사나 지방의회 제안, 대학 간 교류나 유관기관 등의 알선·추천, 공동사업 등을 통한 경험을 토대로 체결되는 추세다. 그 밖에 한자(漢字)로 도시명이 동일한 경우, 온천이나 광산 등과 같은 유사한 환경적 동질성, 한국전 참가 등이 체결 배경으로 작용하기도 한다.¹³ 이러한 내용은 관점에 따라 분류 내용과 방식에 미세한 차이가 있긴 하지만 전반적인 내용을 정리하면 <표 5>와 같다.

광역자치단체의 경우, 도시 간 교류협력 외에도 국제기구나 국제회의를 통해 공공외교 활동에 참여하고 있다. 그 대표적인 무대로 손꼽히는 기관이 30년 역사의 세계대도시협회(World Association of the Major Metropolises, Metropolis), 회원 도시가 1,000개가 넘는 세계지방자치단체연합(United Cites and Local

표5 우리나라 지방자치단체의 국제교류 분야 및 내용

교류분야	해당항목 예시
행정교류	공무원 상호교환, 파견근무, 공무원 연수, 사찰단 및 조사단 등
인적교류	사찰단 및 조사단 파견, 청소년 상호방문, 학생교류(수업참관), 홈스테이 등
문화예술교류	축제 참가, 예술단 공연, 바둑 및 서예교류전, 미술전시회, 서적기증 등
관광교류	관광물산전, 수학여행, 의료관광유치 등
청소년교류	홈스테이, 수학여행, 청소년 스포츠 교류, 어학연수, 국제인턴십
스포츠교류	스포츠 교류단 상호 파견, 친선축구대회, 친선야구대회, 국제육상대회 등
기술·학술교류	행정정보관련 세미나, 국제심포지엄 개최, 농업기술연수, 산업관련 연수 등
경제통상교류	경제교류협정체결, 시장개척단 파견, 경제상담회 개최, 국제인턴십, 상공회의소간 교류, 투자설명회, 직항로 개설, 기술이전 협의 등
민간단체교류	상공회의소간 교류, 예술협회·의사회 등 민간단체간 교류, 대학생 교류사업 등
상징사업	공원조성(상호), 거리 명명식, 자매도시 전사관 개관, 명예시민증 수여 등
기타	의료봉사, 성금전달, 동식물 교환 및 기증, 재난시 상호원조 등

자료 한국지방자치단체국제화재단, 2008, p.11; 김재근·서인석, 2012, p. 417; 대한민국시도지사 홈페이지를 참조하여 재구성

Governments, UCLG)이다. 세계대도시협회에는 서울시를 비롯하여 8개 광역자치단체가 참여하고 있으며, 세계지방자치단체연합에는 충청남도과 세종시를 제외한 15개 광역 시·도가 참여하고 있다. 역내 활동으로 동북아 지역 6개국 73개 단체가 참여하고 있는 동북아시아자치단체연합(The Association of North East Asia Regional Governments, NEAR)에는 서울시를 제외한 16개 시·도가 참여하고 있다.

살펴본 바와 같이 지방자치단체는 국제교류 협력을 통해 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 지역의 세계화를 추구하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 국제교류 협력은 지역경제 활성화는 물론 주민들의 복리 증진을 궁극적인 목표로 하되, 협력 대상국가 및 도시의 이익 증진도 도모하는 방향으로 이루어지고 있다. 동시에 기술교류 협정, 상대측에 대한 투자보호 협정, 국제원조 활동 등과 같은 영역에서의 교류 확대가 요청되고 있다.

지방자치단체 공공외교의 한계는 무엇인가

전통적인 외교정책은 중앙정부의 독점적 영역이었다. 그러나 최근에는 지방자치단체, 비정부단체 및 초국가적 조직 등과 같은 다양한 행위자들과 연결망을 가지고 공유해야 한다는 필요성이 제기되고 있다. 이러한 외교정책 결정의 분산화는 중앙정부의 독점적 권력에 대한 시민 통제력의 확대와 더불어 지방분권화(localization)에 대한 요구로 해석되기도 한다. 그런 만큼 외교정책 결정의 분산화는 현실적으로 정책의 복잡성을 가중시킬 것으로 예상된다. 이러한 복잡성을 차단하기 위해서는 제도적·기능적 한계에 대해 명확히 인지하고, 다음과 같은 세 가지 차원을 염두에 두고 그 한계를 극복해야 할 것이다.

첫째, 제도적 차원의 문제로 국가 사무와 지방 사무의 차이에서 발생하는 한계를 극복해야 한다. 지방자치단체의 사무는 국가로부터 위임된 위임사무와 자치단체 고유사무로 구분된다. 공공외교 사무는 국가 사무로서 지방자치단체는 외국의 중앙정부와 교섭할 수 없으며, 자국의 중앙정부에게만 부여되는 '조약' 체결권이 없다. 국제법상 인정되는 조약은 국가 간의 합의이기 때문이다. 조약 당사국들은 조약 내용에 구속되며, 이를 위반할 경우에는 국제법상 책임을 져야 한다. 따라서 지방자치단체의 국제교류 활동은 국제법상 주체 간의 권리와 의무관계를 창설

하는 조약의 형태로 이루어질 수 없으며,¹⁴ 양자 간의 교류협정은 ‘대외합의서’나 ‘기관 간의 약정’ 또는 ‘양해각서’ 수준으로 한정된다. 그 내용은 물론 국제법적 구속력이 없으므로 책임이 수반되지 않는 반면 자율성을 지닌다. 따라서 포괄적인 합의서나 양해각서를 국제법상의 조약으로 오인하여 교류 상대 도시에 부담을 부과하는 외교적 결례를 범하는 등의 불필요한 오해를 야기하지 않도록 주의가 기울여야 한다.

둘째, 기능적 차원에서 국제교류 실무 담당자들의 비전문성을 해소해야 한다. 공공외교의 차원에서 다루어지는 지방자치단체의 국제교류 협력 업무는 국제 감각을 지닌 전문직 공무원이 담당해야 한다. 중앙정부의 경우 공식적인 절차를 통해 선발된 전문 외교관이 정부의 외교정책을 수행하지만, 지방자치단체는 이와 같은 시스템이 부재하기 때문에 국제교류 협력 업무에 대한 장기 비전과 전략을 갖추는 데 한계가 있다. 우리나라 17개 시·도 중에서 국제교류 및 국제협력과 관련된 실·국장급의 전담 부서를 두고 있는 곳은 서울시 국제협력관, 인천시 국제협력관, 강원도 글로벌사업팀 등 3개 지역뿐이다. 그리고 과장 직급에 ‘국제협력’ 명칭이 포함된 지역은 부산시, 광주시, 울산시, 전라남도 등 4개 지역에 불과하다. 나머지 시·도의 경우는 기획관리 혹은 경제통상 관련 실국 소속으로 배치되어 있다. 이 또한 순환 보직으로 배치되거나 계약직으로 채용되고 있어 국제교류 업무 전반의 연속성과 전문성이 활성화될 수 없는 실정이다. 국제교류 업무의 특성상 상호 신뢰가 매우 중요한 만큼 장기적 비전 수립과 이에 기초한 인력관리 전략이 요청된다.

셋째, 프로그램 차원에서 교류의 다양성과 지속성을 보장해야 한다. 국제교류를 성공적으로 추진하기 위해서는 체계적인 정보 수집이 필요하고, 충분한 사전 교류를 통해 상대지역과의 유사성 및 상호 보완성이나 향후 발전성을 종합적으로 검토해야 할 것이다.¹⁵ 그러나 전문인력 부재는 교류 대상 및 교류 형태의 다양성으로 연계되지 못하여, 단기적 이벤트성 교류 유형에 그칠 수 있다. 교류국가의 67.6%가 아시아 지역에 집중되어 있는 사실이나 중국·일본·미국 등 3개국에 편중된 현상은 이를 잘 설명해 주고 있다. 특히 교류협력에 대한 중장기적 비전과 전문적인 계획 없이 정무직인 고위 정책 결정자에 의해 추진됨으로써 지속 가능한 관리가 전개되지 못하는 문제가 발생한다. 이로 인해 교류 내용의 실용성은 저하되고 진전된 성과를 이끌어내지 못한 채 답보 상태에 빠지는 우려를 안고 있다.

¹⁴ 김대욱·류영아, 2014, pp. 29-31

¹⁵ 한국지방자치단체국제화재단, 2008, p. 152

지방자치단체의 공공외교를 활성화할 몇 가지 제안

자율성과 전문성을 확립할 것

도시의 공공외교가 확대되고 있는 전 지구적 현상은 ‘국제정치적 탈집중화(decentralization)’ 추세를 반영한 것이다. 이는 국제정치 영역의 변화를 의미하며, 제한된 수의 국가 관계에서 벗어나 다양한 행위주체가 참여하는 관계로 전이되고 있음을 보여 준다. 이러한 맥락에서 도시의 공공외교는 도시 자체의 이익을 위해 국제정치 영역에서 다양한 행위주체들과 주체적 관계를 맺는 외교방식이다. 도시 공공외교의 주체는 시장을 비롯한 행정 관료와 시의회 의원, 그리고 시와 관련된 다양한 대표단체들을 포함한다.

지금까지 우리나라의 국제교류 유형은 자매도시 및 우호협력 체결을 통한 평면적 형태로, 실효적인 관계의 진전을 위한 초기의 양적 팽창 단계로 평가된다. 그러나 전 지구적 ‘위험사회’의 도래와 세방화(glocalization) 등의 교차 영향으로 도시문제는 자체적으로 해결 불가능한 복합성을 더해가고 있다. 예컨대 빈곤, 환경, 보건, 에너지, 인권, 테러 문제 등이 증가하면서 이러한 문제 해결을 위해 외국과 외국도시 및 관련 행위자들의 연합체인 국제기구와의 협력 필요성이 갈수록 강조되고 있다. 도시는 독자적인 공공외교를 전개할 수 있지만, 공공외교의 효과를 극대화하기 위해서는 타 도시와 연합하여 공동외교 전선을 펼칠 수도 있다. 도시·지방정부연합(United Cities and Local Government)과 유럽도시연합(Eurocities) 등은 도시가 공동으로 공공외교를 추진하는 대표적 사례이다. 우리나라의 도시들도 실질적인 공공외교의 성과를 거두기 위해서는 다층적이고 다차원적인 연계협력(networking) 노력이 요청된다.

다양한 공공외교 행위자들을 발굴할 것

우리나라 지방자치단체들의 공공외교는 교류형태에 있어서 다양성이 미진한 것으로 파악할 수 있다. 세계 여러 도시들과 교류협력을 추진해 온 뉴욕이나 도쿄 등의 도시 사례를 검토하여 세계의 다양한 지역을 대상으로 하는 다원 분산전략을 세워야 한다.

오늘날 계층적이고 통합적인 행정조직이 분산되고 분절화되면서 정부는 다양한 시민계층의 욕구를 충족시키기 위해 지역주민-기업-시민단체 등의 유기적 네트워크를 구성·운영해야 하는 상황에 직면해 있다. 즉 전통적인 중앙정부의 의사결정 방식으로는 지역주민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수가 없기 때문이다.

세계의 공공외교는 그 중심이 정부(government)에서 거버넌스(governance)로 이동하는 추세이며, 다층적인 '소통'과 '연대'에 의한 공공외교가 확산되고 있다.

이러한 정치사회적 변화를 수용하고 지역사회에서 발생하는 새로운 과제들을 해결하기 위해서는 로컬 거버넌스에 대한 새로운 합의가 이루어져야 한다. 도시 자체적으로 해결할 수 없는 사안에 대해서는 도시 내에 소재한 NGO나 도시의 활동가, 도시의 창조계급 등 다양한 공공외교 행위자들을 발굴하고 그들을 적극적으로 연계하는 전방위적 전략이 필요하다.

도시문화 정체성에 기초한 전략을 수립할 것

한스 투흐(H. Tuch, 1990)에 따르면, 공공외교란 “기본적으로는 타국 국민의 이해를 촉진시키기 위한 상대국 국민들과의 소통수단”이다. 조셉 나이(J. Nye)는 공공외교의 본질을 “비물질적 권력자원을 동원하여 상대의 자의적인 동화와 추종(co-optation)을 이끌어내는 것”으로 설명하고 있다.¹⁶ 따라서 도시 공공외교의 핵심전략은 도시문화가 지니는 상징성을 발견하고 이를 국제교류의 소재로 활용하는 방안을 제시할 수 있다. 이러한 전략은 공공외교의 주체 도시로서의 정체성 확립과 함께 개성 넘치는 도시문화의 확산 과정에서 관광산업 유발 효과를 기대할 수 있다. 이는 궁극적으로 도시의 브랜드 가치를 높여 도시경제 활성화에 기여하게 될 것이다. 따라서 다른 국가나 도시와는 차별화 된 우리만의 독특한 정신문화를 정립하고, 이를 적극적으로 홍보하는 노력이 요구된다.

지역사회의 요구에 대응하는 특화 전략을 수립할 것

인구가 1,000만 이상인 대도시는 정치·경제·사회·문화적 자원을 보유하고 있기도 하지만 끊임없이 다양한 요구가 다층적으로 수렴되고 있다. 이에 따라 시민계층의 다양한 요구에 부응할 수 있는 외교정책의 수립 및 대안이 마련되어야 한다. 국가 층위의 교류 협력을 추진하는 과정에서도 도시가 지향하는 문화·관광 중심의 특화 전략을 세우고, 도시 산업구조의 특성이 반영된 권역별 외교전략 수립이라는 지역사회의 기대치를 수용해야 한다. 동시에 교류를 희망하는 상대지역이 공감할 만한 특화 전략을 개발하여 전 세계의 다른 도시들과 경쟁해야 한다. 특화 전략을 피하기 어렵다면 단기적으로 해당 도시에 소재한 기업들의 취약성이 무엇인지를 파악하여 이를 보완하는 공공외교 전략도 좋은 대안이 될 것이다.

16

Joseph S. Nye, Jr., 2011, p 9; p.

22

공공외교, 무엇을 어떻게 해야 하나

21세기의 현대국가들은 정책 환경의 급격한 변화에 직면해 있다. 정책 환경의 변화를 초래하는 요인은 다양하지만, 무엇보다도 세계화·지식정보화·민주화·탈냉전 등이 특별한 영향을 산출한다.¹⁷ 경계가 무너지고 상호 연계성이 확대되어 정책의 범주가 모호해지거나, 정책영역 간의 연계로 인해 복잡해지는 경향이다. 현대의 도시는 도시 자체에 내재한 다양한 정책문제와 복잡한 정치적 흐름이 결부되어 대안의 선택과 정책집행을 곤란하게 만드는 경우가 종종 있다. 정치과정과 집행과정이 각각 독립적으로 전개되는 특성이 있기 때문이다. 하지만 때때로 특정 시점에서 이들이 예기치 않게 결합되면서 아주 짧은 시간 동안 드물게 ‘정책의 창(policy windows)’이 열리기도 한다.¹⁸ 이때 정책사업가(entrepreneurs)로서 자치단체장은 전략적인 태도를 견지하며 각종 기술을 활용하여 목표를 달성하는 기술을 구사해야 한다.

지방화 시대가 확장될수록 ‘지방자치단체의 세계화’를 위한 정책은 중앙정부의 집중화를 견제하면서 끊임없이 ‘정책의 창’을 열 수 있는 기회가 증대하고 있다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 공공외교 정책은 이를 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 그 이유는 자율성, 전문성 및 자원동원 능력의 한계를 극복하지 못하고 있기 때문이다. 이러한 문제를 극복하고 전략적인 공공외교 정책을 정착시키기 위해서는 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다.

첫째, 자율적이고 전문적인 공공외교 전략의 수립과 집행을 위해 지역외교 전문가의 양성이 필요하다. 7급 이하 지방직 공무원 시험에서 외교 직렬(series of class)을 별도로 채용하고 있지 않기 때문에 전문적인 지방외교 전문가가 양성될 수 없는 것이 현실이다. 그러나 현행 국제통상 직렬을 국제교류 업무에 우선 배치하고 이들을 전문직제로 지정하는 한편, 인사상의 순환 배치를 지양한다면 제도적 보완이 가능하다.

둘째, 다원 분산 전략을 통한 다층성을 제고하기 위해 지역 내 ‘공공외교 정책 공동체’를 제안한다. 정책공동체(policy community)는 특정 정책과 관련하여 이해 관계를 같이하는 집단과 개인들로, 그들은 개별적 관심에 따라 활동하는 객체들이다.¹⁹ 이들과 연계하여 정책공동체를 구성하고 정책과정의 참여를 확보하게 된다면 탈정치화(depolicitize)된 정책집행을 기대할 수 있으며, 책임 소재도 명확히 할 수 있다. 이와 같은 정책공동체의 장점들을 활용한다면 성공적인 정책 집행을 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대된다.

¹⁷ 김국신 외. 2008, pp. 17-18

¹⁸ J. Kingdon, 1984, p.175.

¹⁹ Michael Hill & Peter Hupe, 2002, p.200

셋째, 도시문화 정체성에 기초한 전략을 수립하려면 도시문화에 대한 재조명과 도시 정체성을 상징하는 콘텐츠의 개발과 보급이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 도시 내에 내재하는 유·무형의 역사·문화적 자산들을 발굴하고 지속적인 관리와 보존을 통해 문화콘텐츠를 풍부하게 재생산할 수 있는 기반을 갖추어야 한다. 여기에는 시민들의 자발적인 참여와 연대를 통해 창의를 발휘할 수 있는 환경 조성이 필수적이다. 관련요소 간의 연계협력을 통해 지속 가능한 관리가 유지될 수 있도록 유연성과 다양성을 갖춘 행정지원 체계를 갖추어야 할 것이다.

넷째, 관련 제도의 정비가 보완되어야 한다. 현재 공무 국외여행은 규칙상 외국 중앙정부·지자체·지방의회 초청, 3개국 이상의 국제회의 참가, 자매결연의 체결이나 교류행사와 관련한 출장, 도지사과 교육감의 국외출장 요청 등의 경우 심사를 받지 않는다는 예외 조항을 두어 외유 논란이 그치지 않고 있다. 따라서 본고가 지향하는 '도시 공공외교의 수립'을 위해서는 지방자치단체의 독자적인 조례의 입안이 필요하다.

서울시에서는 2014년 5월 14일 '서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례'를 제정하여 지원체계를 구축하고 있으며, 2015년 5월 14일 '서울특별시 공무국외여행 조례'를 제정하여 공무 목적의 국외여행에 대한 심사 기준을 제시하고 있다. 그러나 이들 조례가 공공외교 담당자들의 전문성과 자율성을 침해하거나 규제에 초점을 두고 운용되지 않도록 경계하는 지혜가 필요하다. **W**

참고문헌

- 김국신 외, 2008, 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안: 총괄보고서, 통일연구원, pp. 17-18
- 김대욱·류영아, 2014, 전라북도 국제교류협력 추진방향 마련에 관한 연구, 한국지방행정연구원, pp. 29-31
- 김재근·서인석, 2012, 지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석, 지방행정연구 제26권 3호, 한국지방행정연구원, p. 417
- 김형수·노병렬, 2016, 한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안, 세계지역연구논총, 제34집 2호, 한국세계지역학회, pp.91-113.
- 우양호·이정석, 2010, 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로, 지방행정연구 제24권 제4호, 한국지방행정연구원, p.397.
- 홍성우, 2011, 우리나라 기초지방자치단체의 국제화 현황과 공무원 인식수준의 비교분석, 한국지방자치학회보, 제23권 1호, 한국지방자치학회, p.203.
- 한국지방자치단체국제화재단, 2008, 2007 지방자치단체 국제교류백서
- 행정안전부, 2012a, 지방자치단체 국제교류현황: 국가별
- 행정안전부, 2012b, 지방자치단체 국제교류현황: 지자체별
- J. Kingdon, 1984, Agendas, Alternatives, and Public Policies, Harper Collins, NY, p.175.
- Michael Hill & Peter Hupe, 2002, Implementing Public Policy, Sage Publications, London, p.200
- Joseph S. Nye, Jr., 2011, "Power and Foreign Policy," Journal of Political Power, vol. 4, no. 1, p 9; p. 22
- Saskia Sassen, 2004, Local Actors in Global Politics, Current Sociology vol. 52, no. 4, pp. 649-670
- U.S. Department of State, 2005, Cultural Diplomacy, The Linchpin of Public Diplomacy, Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy, p.1
- Yishai, Blank, 2006, The City and the World, Columbia Journal of International Law, vol. 44, no. 3, pp. 875-939
- 대한민국시도지사협의회 홈페이지(<http://www.gaok.or.kr/>)