

# 지방정부 국제기구, 도시외교 전략의 지렛대

UCLG(세계지방자치단체연합)를 중심으로

[글] 송기돈 교수 songkd@jbnu.ac.kr  
전북대학교 정치외교학과

## 외교 환경의 지각변동, 지금 중앙정부 외교는 변신 중

정치적 관점에서 보는 ‘외교(diplomacy)’란, 정치실체들 간에 대외적인 기대이익을 추구하기 위해 여러 문제들을 평화적인 방식으로 관리하려는 행위양식이라 할 수 있다. 이 개념을 법률·기술적으로 풀면, 주권적 권위로부터 위임받은 행위 주체가 국제법 및 의정서 방식으로 소통하고 협상하여 공식 합의에 도달하고자 하는 체계적인 시스템이라 할 것이다. 어떤 관점에서 보든 외교는 정치실체들 간의 관계를 관리하는 관념·규범·역할·실행 등으로 작동하며, 각각의 인식과 실천 정도에 따라 다양한 ‘외교들(diplomacies)’이 구현되곤 한다.

이와 같은 외교 행위는 언제 어디서부터 시작되었을까. 관점에 따라 다소 차이가 있긴 하겠지만, 오늘날 근동(Near East)으로 알려진 메소포타미아 지역의 도시국가에서 그 기원을 엿볼 수 있다. 그 ‘실행’의 시점은 기원전 8000년경 도시혁명 출현 이후 5000여 년이 지나, 도시국가들 간에 상호작용이 이루어지는 과정에서 형성된 것으로 추정된다.

그렇다면 외교가 ‘기록’으로써 남게 된 것은 언제부터일까. 19세기 이후 발견·해석된 고대 유물 분석 결과, 문자가 발생한 시점인 기원전 3000년경부터라는 것이 일반적인 견해다. 결국 외교 행위는 그 규모와 특성상 도시(국가)가 실질적인 주체가 되어 시작된 것이다. 이런 특성은 국가 규모가 확대되었던 15세기에

도 이탈리아나 다른 지역에서 여전히 뚜렷한 형태로 관찰되고 있다.

서방세계 밖에서 시작된 동방외교는 고대 그리스, 로마, 비잔틴, 이탈리아 등을 거치는 경로로 이동하여 17세기 베스트팔렌 국제질서<sup>1</sup>를 통해 현재의 근대 주권국가 중심형으로 정립되었다. 이후 20세기 들어 모든 대륙에서 ‘외교의 세계화’가 이루어졌다. 그러나 국제적 대표성을 독점하던 중앙정부 중심의 국가외교는 세계화에 따른 위로부터의 압력, 지방화·도시화로 인한 아래로부터의 요구, 지식·정보·네트워크화로 인한 옆으로부터의 다층적 협공을 받으면서부터 물질적·구조적·구성적 한계를 드러내기 시작했다. 더욱이 탈냉전에 따른 희망적 사고가 퇴조하고 비국가 행위자에 의한 9·11 테러 등이 발생하면서부터 국가 중심의 외교보다는 세계화된 시민의 인간적 문제들을 포괄적으로 고려하는 외교적 지성이 요구되기 시작했다.

이에 따라 세계 각국의 중앙정부는 다양한 외교적 변화를 기획하고 새로운 프로그램을 발굴하는 데 노력을 기울여왔다. 이 과정에서 다양한 외교 유형들이 등장하였다. 외교 주체의 경우 정부와 비정부가 함께하는 촉매외교(catalytic diplomacy), 지역기구 간 결사외교(associative diplomacy), 시민역량을 활용하는 시민외교(citizen diplomacy), 지방정부와 같은 국가하위 수준의 준외교(para-diplomacy) 등을 포괄하는 다중트랙 외교(multi-track diplomacy), 외교 영역의 경우 정치·군사 외의 문화·환경·인권·스포츠 외교 등 부문외교(sectoral diplomacy)로 구분된다. 또한 외교 방식 차원에서 보면 전통적인 협상 외에 과학·기술·정보·지식 등과 관련한 가상 디지털외교(virtual/digital diplomacy), 전자외교(e-diplomacy) 등을 통합적으로 고려하는 기식(技識)외교(technoledge diplomacy), 네트워크외교(network diplomacy) 등이 대표적이다. 요즘 유행하는 스마트 외교(smart diplomacy) 또는 공공외교(public diplomacy)는 외교 주체와 영역 및 대상 모두에 걸쳐 작동하는 복합적인 외교 유형에 해당한다.

변환을 추구하는 이러한 외교 유형들은 현실형과 이념형으로 구별된다. 전자는 변환외교(transformational diplomacy) 또는 협치외교(governance diplomacy)라 할 수 있고, 후자는 구성외교(constructivist diplomacy) 또는 탈(脫)베스트팔렌적 탈근대외교(post-modern diplomacy)라 할 수 있다. 그러나 중앙정부가 이러한 변환의 경향을 인정한다 할지라도 현재의 우월한 외교적 지위를 완화하여 다른 외교주체들과 진정어린 파트너십을 수행할 수 있을지는 의문이다. 도시외교의 한계도 바로 여기에 있다.

#### 1

베스트팔렌 조약. 1648년에 프랑스, 네덜란드, 스웨덴이 독일과 스페인을 상대로 30년 전쟁의 종결을 위해 독일 베스트팔렌 지방의 뮌스터와 오스 나브뤼크에서 체결한 강화 조약. 최초의 근대적인 외교 회의를 거친 조약으로 알려져 있다.

## 외교변환의 추세에도 여전히 낯설기만 한 도시외교

이러한 외교의 변환적 추이, 특히 '준외교'를 통해 지방정부로 대표되는 도시외교(city diplomacy)의 재생과 활성화에 기대가 모아지고 있다.<sup>2</sup> 그러나 세계의 저명한 외교연구소들이 공통적으로 애용하고 있는 '다중트랙외교(Institute for Multi-Track Diplomacy, IMTD)'의 모형에는 중앙정부 외의 8개 트랙 가운데 지방정부가 여전히 빠져 있다.<sup>3</sup> 물론 지방정부를 중앙정부 트랙에 포함하여 거론하지도 않는다. 이렇듯 지방정부가 수행하는 도시외교가 '정부' 부문과 '비정부' 부문 사이에서 자리잡지 못하는 이유는 외교를 여전히 전통적인 상위정치(high politics)로 인식하는 구도 때문이다. 즉 도시외교를 자매결연 도시 간 저수준의 교류·협력 정도로 생각할 때 도시에 '외교(정책)'가 부여되기란 어려운 일이다. 또한 (중앙)정부 간 국제기구가 합의 및 구속성 등의 한계를 지니고 있다는 점에 비추어 (지방)정부 간 국제기구의 가능성 자체를 배제하려는 인식 때문에 도시의 국제기구 외교는 더욱 현실성이 낮다.

최근 영국 웨스트민스터대학의 도시연구자들은 지방정부 국제기구를 통한 외교에서 도시 주체가 국제행위자가 되기 위한 방식을 다음과 같이 조건화한 바 있다. 첫째 도시들의 집합적 관여를 위한 네트워크의 구축 또는 참여, 둘째 국가(중앙정부)에 의존하지 않고 도시 자체를 대표하여 다른 국제기구들을 상대로 전개하는 로비활동과 관여, 셋째 국제질서의 기득 세력인 국가 및 국제기구를 상대로 도시가 독립적 행위자로서 자체(도시) 의제들로서 관여하는 방식이다.(Herrschel & Newman 2017: 2) 이는 비록 도시가 지방정부 국제기구와 관계없이 개별 도시 스스로 구비해야 할 조건으로 제시된 것이지만, 오랫동안 세계지방자치단체연합(United Cites and Local Governments, UCLG)은 이러한 제도적 노력을 축적해왔고 UCLG의 수많은 회원 도시들은 이미 그 기반을 부여받은 상황이므로, 이를 적극 활용하려는 국제적 인식과 정책적 실천이 과제로 남아 있다.

이 과제는 곧 지방정부를 위한 외교적 분권(diplomatic decentralization)과도 연계된다. 즉 주권국가를 대표하는 중앙정부는 다른 정부 주체인 지방정부의 도시외교에 대한 고정관념에서 벗어나야 한다. UCLG는 외교적 분권에 대한 근거로서 지방정부야말로 “시민들에게 가장 근접해 있는 정부 수준(the level of government closest to the people)으로서, 공동체의 필요를 가장 잘 확인·이해하는 시민과 공공기관 간 사회적 계약을 새롭게 할 수 있는 최적의 주체이며, 따라서 현재의 중앙집권형 모델이 변환해야 한다”고 주장하였다.(UCLG World

**2** 지방정부 주체의 외교 용어는 확대된 외연 수준에서 '국가 하위 수준 외교(sub-national or sub-state diplomacy)' 또는 '지방 외교(local diplomacy)'가 같이 사용되고 있으나, 이 글에서는 UCLG의 공식 표현으로서 '도시외교'로 통일하여 사용함.

**3** 다중트랙외교의 8개 주제: 전문가, 기업, 사적 시민, 연구·교육기관, 평화행동주의, 종교, 기금, 매체·소통

Congress, Rabat, Morocco 2013) 뿐만 아니라 세계은행 지속가능발전 부대표인 시에르라(Katherine Sierra)가 UCLG의 'GOLD I'(지방민주주의와 분권에 관한 최초 연구보고서)의 서문에서 제시한 압도적 표현은 이러한 주장에 상황적 근거를 제시한다. “도시가 직면하고 있는 많은 문제들은 (성격이) ‘글로벌적’인 반면에, 그 해결방안은 대체로 ‘지역적’인 것으로서 (문제 발생의) 현장이 지닌 특수한 상황이란 점에서 독특하다”는 것이다.(UCLG & World Bank 2008) 로마 교황도 2015년 10월 제3차 세계지방경제발전포럼(World Forum of Local Economic Development, LED)에서 “지방적인 것(local)이야말로 인간적이고 효율적이며 아름답다”는 메시지를 전 세계 100여 국가에서 온 2,000여 명의 참석자들에게 전한 바 있다.

UCLG는 100년이 넘는 역사를 통해 자체의 제도화 수준은 물론 다른 지방정부 국제기구와의 통합 또는 파트너십, 그리고 유엔을 중심으로 보편적인 정부 간 국제기구들과의 네트워크 작업을 지속적으로 축적해왔다. 그리하여 UCLG는 현재 유엔이 인정한 유일한 지방정부 국제기구이다. 비록 소속 국가의 중앙정부와의 관계, 전통적인 중앙정부의 외교 영역 및 권한, 국제기구를 통한 외교 실현의 가능성 측면에서 본질적인 한계를 내포하고 있긴 하지만, UCLG의 이러한 제도적 기반과 실천행동의 의지를 고려하면 도시외교의 활성화를 기대해볼 수도 있다. 도시외교의 정상화가 아직 상상의 수준을 극복하기 어렵다면, 머지않아 다가올 현실을 위해서라도 지금 기초 작업을 다져야 할 때가 아닌가 싶다.

## 지방정부 국제기구로서의 UCLG와 도시외교

### UCLG의 제도적 통합 과정

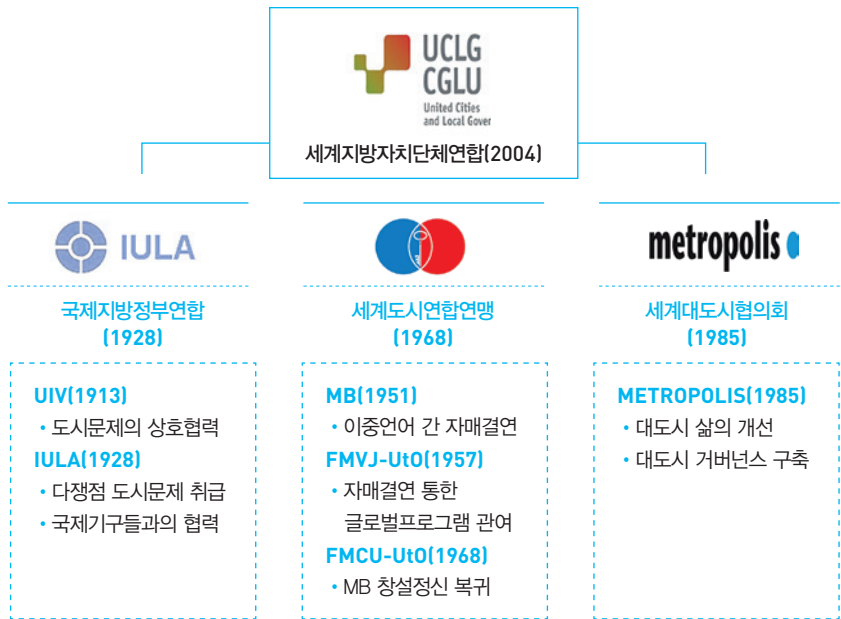
19세기 후반에서 20세기 초, 이념을 매개로 한 파비앙도시계획(Fabian Municipal Program, 1891)이나 도시의 특정 이슈를 매개로 한 국제적 도시운동의 사례가 있었다.<sup>4</sup> 그러나 보다 체계적인 도시운동의 계기는 1913년에 창설된 국제도시연합(UIV)(벨기에, Ghent)에서 비롯된다. UCLG의 모태라 할 수 있는 UIV가 창설됨으로써 도시 중심의 지방 간 거시적 목표 설정, 포괄적 도시 의제, 조직·운영의 상설화 등이 가능해 졌다. UIV는 1차 세계대전으로 인해 중단되었다가 이후 활동을 재개하면서 국제연맹(1919)을 잠재적 파트너로 인식하는 등 조직 및 활동을 확대해오다가 1928년 국제지방정부연합(IULA)으로 명칭

<sup>4</sup> 후자의 한 사례로 1904년 영국도시연구위원회(British Committee for the Study of Municipal Institution)가 주관한 국제정원도시회의(International Gardencity Congress) 등이 있음.

을 변경하였다. 그리고 2004년에는 특화된 이슈를 중심으로 별도로 창설되어 활동해오던 세계도시연합연맹(FMCU)-도시연합기구(UTO) 및 세계대도시협의회(METROPOLIS)와 현재의 세계지방자치단체연합(UCLG)으로 통합하기에 이르렀다. <그림 1 참조>

IULA를 중심으로 통합된 UCLG에서 FMCU-UTO는 IULA의 기존 활동과 중복되는 점 때문에 현재 그 존재감은 미미하다. 그에 비해 METROPOLIS는 인구 100만 명 이상의 대도시를 특화함으로써 UCLG의 공식적인 대도시 부문(section)에 규정됨으로써 자율성을 보장받고 있다. UCLG가 주요 구성 주체인 도시를 대도시(metropolitan areas), 중간도시(intermediary cities, 인구 5만~100만), 기타 도시(territories, 인구 5만 이하의 지역, 소도시, 농촌지역으로 구성됨)로 유형화하여, 도시 규모별 전략과 상호 관계를 중시한다는 점에서

그림1 UCLG의 제도적 통합과 관련 기구들의 설립 목적



주 IULA(International Union of Local Authorities: 국제지방정부연합)

UIV(Union Internationale des Villes: 국제도시연합)

MB(Le Monde Bilingue: 이중언어세계)

FMVJ(Fédération Mondiale de Villes Jumelées: 세계자매도시연합)

FMCU(Fédération Mondiales des Cités Unies: 세계도시연합연맹)

UTO(World Federation of United Towns Organisation: 도시연합기구)<sup>5</sup>

METROPOLIS(World Association of Major Metropolises: 세계대도시협의회)

<sup>5</sup> UTO(World Federation of United Towns Organisation)는 프랑스어 명칭인 FMCU(세계도시연합연맹)의 영어 명칭으로서 병기(併記)하여 사용하는 관례가 있음.

METROPOLIS의 위상은 특수하다. 그런 면에서 서울시도 METROPOLIS와 긴밀한 관계에 있다.

## UCLG의 구성

2004년 창립총회에서 채택되어 2013년 제4차 세계총회에서 개정된 UCLG 규약(Constitution)은 전문, 배경(환기·고려·인정·강조·공약사항), 기구 명칭, 본부 및 법적 지위, 목표, 회원제도, 회원의 권리·의무, 가입·탈퇴, 대도시 및 지역정부 부문과 지역부문, 거버넌스 구조, 기타(선거, 책임, 의사규칙, 규약개

### 임무

- 지방정부 간 및 광범한 국제사회 내에서의 협력을 통해 민주적 지방정부의 통합된 목소리와 세계적 주창을 위해 지방정부의 가치·목표·이익을 증진하는 일

### 목표

- 전 세계적으로 강력하고 효율적인 민주적인 지방자치 정부의 증진
- 회원 정부들 간의 단결 및 협력의 증진
- 국제사회(특히 유엔)에서의 지방정부의 효율적인 정치적 대표성 보장
- 지방정부와 관련된 범세계적 정보의 원천 역할
- 자유롭고 자율적인 지방정부 및 관련 기관들의 설립·강화에 대한 지원, 그리고 학습·교류·능력 구축에서 범세계적인 원천의 역할
- 경제·사회·문화·직업·환경 개발의 증진과, 훌륭한 거버넌스, 지속가능성, 사회적 포용의 원칙에 기초한 대중의 봉사
- 인종 및 젠더 평등의 증진과 국제법 및 UCLG의 가치·정책에 비추어 정당하지 못한 모든 유형의 차별과의 투쟁
- 지방 거버넌스의 다양성을 반영한 강력하고 민주적인 UCLG의 구축
- 지방정부 간 분권 및 국제협력
- 세계시민들 간 상호 학습과 우애의 수단으로서 자매결연과 파트너십의 증진
- UCLG 임무·가치·목표의 틀 내에서 정책·프로그램·구상의 개발

### 과업

- 적극적인 로비 및 옹호·주창
- 국제사회에서 지방정부의 핵심이슈에 대한 정책·입장의 증진
- 유엔 및 기타 국제기구들과의 적극적인 협업
- 지방자치·국제협력의 원칙에 기초한 구상 및 행동프로그램의 개발 (특히 분권 및 재정기금 개발을 통한 개발)
- 교류·파트너십의 국제적 플랫폼의 구축을 통한 지방정부의 능력 강화
- 회원 지방정 간 네트워크 강화 지원을 통해 지방정부의 필요에 부응하는 세계적 재화 및 서비스의 개발
- 지방정부, 지방 관련 단체, 국제적 단합, 노하우 교류에 관한 정보 원천 제공
- 전세계에 대한 UCLG 관련 정보의 확산
- UCLG의 정치적 영향력 및 재정 자율성을 강화할 목적으로 각종 회의·행사 활동의 개최 및 멤버십의 확대

정, 공식언어)로 구성되어 있다.

이 가운데 UCLG의 임무·목표·과업을 요약·제시하면 다음과 같다.(UCLG 2013)

회의 거버넌스 구조는 총회, 세계이사회, 집행이사회로 구성된다. 전체 회원 지방정부로 구성되는 총회(General Assembly)는 UCLG의 전반적인 정책, 방향 및 감독의 책임을 담당하는 최고기관으로서, 뒤에 소개되는 세계총회(World Congress)가 이를 근거로 소집된다. 세계이사회(World Council)는 UCLG의 정책 작성을 담당하며 총회가 결정한 정책들에 대한 결정과 실행을 보장하는 역할을 수행한다. 집행이사회(Executive Bureau)는 세계이사회가 제출한 제안과 결정을 실행하고 세계이사회가 위임한 모든 문제들에 대한 책임기관이다. UCLG의 실질적 활동을 전개하는 12개의 위원회(Committees),<sup>6</sup> 6개 실무그룹(Working Groups),<sup>7</sup> 그리고 2개의 특별임무반(Taskforces)<sup>8</sup>이 모두 집행이사회에 소속되어 있다.

도시외교를 담당하는 위원회는 개발협력·도시외교위원회(DCCD)로서, UCLG 설립 다음해인 2005년에 각각 별도로 설립되었던 ‘분권협력위원회’와 ‘도시외교위원회’가 2010년에 통합된 것이다. 동 위원회는 국제개발협력과 도시외교에 관한 지방정부의 이슈들에 관한 정책 제안과 개발을 통해 UCLG에 조언하는 기능을 맡고 있다. 참고로 UCLG가 평화구축(peacebuilding)을 핵심 주제로 하는 ‘헤이그 도시외교의제’는 통합되기 이전인 2008년에 발표되었다.

또한 3개 유형의 부문(section)이 있는데, 7개 지역 부문은 아프리카(UCLG Africa)·아태지역(UCLG-ASPAC)·유라시아(UCLG Eurasia)·유럽(CEMR)<sup>9</sup>·중남미(FLACMA)·중동·서아시아(UCLG MEWA)·북미(FCM)이고, 대도시 부문은 METROPOLIS, 그리고 지방정부 포럼 부문은 지역의 대변자·옹호자로서 국제협력을 추구하는 ORU-FOGAR가 있다.<sup>10</sup>

UCLG의 외부 네트워크의 경우, 공식적인 제도적 관계로만 국한해도 비교적 다양하다. 가장 대표적으로는 ‘지속가능발전’을 다루는 C4(1992)를 들 수 있다. 이는 UCLG의 3개 기구(IULA, FMCU-UTO, METROPOLIS)와 SUMMIT<sup>11</sup>가 참여하고 있으며, 1994년 다수 지역기구들을 통합하여 C4Plus로 확대되었다.<sup>12</sup> 이 기구가 설정한 목표는 1996년의 유엔도시정상회의(UN Cities Summit)의 개최와 함께 유엔 정주회의(Habitat II)로서, 지방 차원에서 협업을 통해 특수 의제에 체계적으로 대응한다는 것이다. 이와 관련하여 세계지방정부회의(World Assembly of Cities & Local Authorities, WACLA, 1996)는 C4Plus가 주관하

6

위원회는 젠더평등, 분권·지방자치, 재정·개발, 문화(지속가능개발의 제4축으로서의 문화의제2), 개발협력·도시외교, 사회적 포용·참여민주주의·인권, 도시건강, 주변도시, 도시이동성, 디지털·지식기반도시, 도시전략기획, 지중해지역 위원회로 구성됨.

7

실무그룹은 능력·제도구축, 매개도시(i-Cities), 이주·공동발전, 관광·지속가능개발, 지방경제개발, 중동지방정부와의 협력 그룹으로 구성됨.

8

특별임무반은 재난대응과 도시혁신 공동체로 구성됨.

9

CEMR은 UCLG 이전에 설립되었다가 후에 UCLG로 편입됨.

10

ORU-FOGAR는 스페인어 La Organización de Regiones Unidas-Forum Global d'Associations de Régions의 약칭임.

11

SUMMIT(Conference of Major Cities of the World)는 도시관리와 평화유지에 있어 도시의 역할을 논의하는 포럼형식의 제도로서, 1985년 일본 도쿄에서 창설됨.

12

새로 추가된 기구는 CITYNET(1987), CEMR(1985), 및 기타 지역 기구들임.



여 유엔과 지방정부의 단일 접촉점을 제공하는 기능을 수행하고 있다. 특기할 점은 유엔도 유엔지방정부자문위원회(Advisory Committee of Local Authorities, UNACLAUN, 위원장을 UCLG가 맡음)를 통해, ‘Citynet’과 ‘ICLEI(지속가능성을 위한 세계지방정부)’를 포함하여 주로 UCLG와 공동으로 대응적 협력을 수행하고 있다는 사실이다.

### UCLG의 도시외교 개념 그리고 수행활동 및 전략

이제 UCLG의 도시외교에 관한 개념(화)에 관해 살펴볼 차례다. UCLG의 공식적 개념은 2008년 ‘헤이그 도시외교의제’를 통해 표명되었다. 준비과정에서 몇 년간 유지되어 온 개념은 다음과 같다.

“시민들이 평화, 민주주의, 번영 속에서 함께 생활할 수 있는 안정된 환경을 창출할 목적으로, 구체적이고 실제적인 도시 대 도시 협력을 통해, 갈등 및 전쟁에 처해 있는 지방정부들을 지원하기 위한 지방정부 및 관련 단체들의 도구.”

그러나 ‘헤이그 도시외교의제’를 통해 최종적으로 채택된 정의는 다음과 같이 변경되었다.

“시민들이 평화, 민주주의, 번영 속에서 함께 생활할 수 있는 안정된 환경을 창출할 목적으로, 사회적 결합[단결], 갈등의 예방·해결 및 갈등 후 재건(post-conflict reconstruction)을 증진시키기 위한 지방정부 및 관련 단체들의 도구.” (UCLG, & The City of The Hague & VNG International, 2008)

위의 두 정의를 비교해보면 도시외교의 목적은 동일하지만 도시외교의 활동 내용에는 변화가 있다. 전자의 “갈등 및 전쟁과 관련한 도시 간 협력”이라는 모호한 의미로부터 후자의 “사회적 결합, 갈등의 예방·해결, 갈등 후 재건”으로 보다 구체화되었다. 그리고 이 개념은 명시적인 실행활동 계획에서 ‘평화구축(peacebuilding)’과 연계되고 있다. 이는 지구적 이슈에 대한 현재의 보편적인 ‘평화’ 접근법과 이의 일차적 실행주체인 유엔 ‘평화활동(peace operations)’과의 연계성을 시사한다. <표 1 참조> 그러나 UCLG의 실제적인 도시외교가 평화구축 외에도 다양한 의제영역에서 전개되어 왔음을 고려할 때, 도시외교 개념은 이보다 더 확장 해석되어야 할 것이다. <표 2> <표 3> 참조



UCLG의 도시발전 및 이를 위한 국제적 도시운동(도시외교)은 다양하게 전개되어 왔으나, 세계총회에서 논의·결정된 내용이 가장 공식적인 성과로 인정될 수 있다. <표 2 참조>

가장 최근까지의 추세 및 실제활동이 집약된 것은 제5차 총회의 ‘보고타 행동 의제’이다. 이를 통해 UCLG가 지향하는 도시외교의 목표, 문제영역, 접근방식, 그리고 여러 차원별 행동노선 및 권고안을 구체적으로 알아볼 수 있다. UCLG가 추구하는 도시외교의 목표는 도시의 내적 기반·역량의 구축을 포함하여 2010년에 제시된 12개의 미래 도시상이다. 거의 모든 지구적 이슈에 대응하고 있으나, 특히 갈등 예방·해결을 중시하는 평화구축, SDGs를 중심으로 한 개발목표의 성취(도시문제의 경우 목표 11이 해당, 특히 UN-Habitat III 강조), 파리기후협정 이행 등이 중점 사항이다. 접근방식은 지방정부 자체의 내적 시스템 및 의제 형성, 지방정부들 간 거버넌스 구축, 그리고 글로벌 거버넌스 참여 등 다양한 실천적 활동과 전략을 요구하고 있다. <표 3 참조>

**표1** ‘헤이그 도시외교의제’ 구성체계와 핵심 내용

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

**자료** UCLA, The City of The Hague & VNG International. 2008. The Hague Agenda on City Diplomacy)의 내용을 재구성·요약함

표2 UCLG의 역대 '세계총회(World Congress)'별 주요 내용 및 결정 사항

UCLG 세계총회	회의 배경·목적(총회 모토)	주요 내용 및 결정 사항
2004. 5 제1차 세계총회 (프랑스 파리)	새로운 제도화를 위한 창립 회의 Cities, Local Governments, the Future for Development	<b>UCLG창설</b> • IULA(1928)의 기반 계승 및 확대 • UTO 및 METROPOLIS와의 통합 <b>도시·지방정부의 미래 발전 의제</b> • 지속가능 발전 부문(9개) • 지방 부문 및 민주주의의 부문(5개) • 협력과 외교 부문(5개)
2007. 10 제2차 세계총회 (한국 제주)	도시화의 새로운 관리 양식 Changing Cities are Driving our World	<b>지방정부의 우선적 의제 특성화</b> • 기후변화, 지구환경 보호 <b>평화·발전의 기반 구축</b> • 평화·인권·문화 등 도시의 다양성 증진 <b>MDGs와 민주주의 성취 노력</b> • 글로벌거버넌스에서의 지방정부 위상 강화 <b>GOLD I 채택(2008) 기반 조성<sup>13</sup></b> • 지방분권에 관한 최초의 연구보고서
2010. 11 제3차 세계총회 (멕시코 시티)	지구화·도시화에 적합한 미래 도시상(像) 모색 Global Cities, Local Impacts	<b>도시화에 대한 분석적 인식</b> • 도시화 속도, 지역·국가·도시별 다양성 등 <b>The City of 2030: Our Manifesto 채택</b> • 참여·포용·안전·평화·책임공유·파트너십 등 12개 미래 도시상 제시 <b>GOLD II 채택</b>
2013. 10 제4차 세계총회 (모로코 라바트)	국제도시운동(IULA) 100주년 기념 SDGs-UN-Habitat III 관련 지방정부 로드맵 규정 Imagine Society, Build Democracy	<b>주요 4대 요청 사항 제안</b> • 평화 세계의 정립 • 포용·참여·단결·민주·정의 사회의 구축 • 존엄한 삶의 환경 조성 • 진정한 글로벌 파트너십 <b>주요 공약</b> • 평화와 개발을 UCLG 행동의 중핵화 • SDGs의 지방화를 위한 단일 글로벌 의제화 • UN-Habitat III와 개발의제의 도시의제화 <b>GOLD III 채택</b>
2016. 10 제5차 세계총회 (콜롬비아 보고타)	새로운 도시의제 설정 Local Voices for a Better World	<b>The BogotáAction Agenda 채택</b> • 지방-국가-글로벌 차원의 UCLG 행동의제 (표 3 참조) <b>A New Urban Agenda 채택 관련 공동선언<sup>14</sup></b> • UN-Habitat III 회의 관련 <b>GOLD IV 채택</b>

자료 UCLG, "Our Past Congresses." <http://www.uclg.org/en/UCLG-Past-Congresses> 및 각 회의별 공식자료의 종합·요약

13

GOLD(Global Observatory on Local Democracy & Decentralization)에서는 지방민주주의를 위한 '분권협력'이 '도시외교'와 함께 평화와 민족들 간 이해를 위한 상보적 수단임이 강조됨. 동 보고서는 이후 3년 주기로 발행할 것을 결정함.

14

이 의제는 UCLG 총회 직후 에콰도르 키토(Quito)에서 열린 유엔헤비타트회의에서 채택된 것으로서, 당시 UCLG가 주도적으로 참여해 온 GTF(Global Taskforce of Local & Regional Governments)를 통해 도시의제화를 위한 외교를 수행한 바 있으며, 제7차 유엔 총회에서는 "모두를 위한 지속가능 도시 및 인간 정주에 관한 키토선언"이란 명칭의 동의제를 결의안 형식으로 채택하였음 (2016. 12. 23).

표3 UCLG의 21세기 지방정부 글로벌 의제의 행동노선 및 권고사항

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

자료 5th UCLG Congress, 2016. The Bogotá Commitment and Action Agenda(Bogotá, Colombia, 15 October 2016) 핵심 내용을 필자가 요약(부문은 필자가 설정); New Urban Agenda(2016), 도시권(Right to the City) 참고

## 할 일이 많은 도시외교의 전략

UCLG의 창설 정신과 실제 행동계획 및 수행 내용을 토대로 도시외교의 전략적 의견을 정리하면 <표4>와 같다.<sup>15</sup> 정책의 각 요소별 구체적인 설명과 실천적 대안에 대한 권고는 지면관계상 생략하고, 범주별로 기본적인 인식 제고에 방점을 두고자 한다.

첫째, 상황지성과 정책 지도원리 범주는 도시외교 주체들의 외교환경에 대한 인식과 이에 따른 도시외교의 정책적 접근방식을 고민하는 문제와 관련된다. 따라서 지구화·국가중심화의 흐름 속에서 지방화·도시화의 위상과 대응의 차원에서 전자의 주류세력들이 지방·도시의 정부적 성격과 이의 가능성을 인정하도

**15** 표4에서 제시된 도시외교의 규범적 프레임은 일부 선진국의 중앙정부형 외교혁신 내용들을 종합하여 필자가 정리한 것임

표4 도시외교의 전략 범주와 정책 초점 및 고려 요소

전략 범주	정책 초점	정책적 고려 요소
상황지성과 정책 지도원리	지구화 추세 인식	• 글로벌 위협요인, 인간안보, 지방의제의 지구화 등
	국가적 맥락 대응	• 외교혁신의 의지와 컨텐츠, 다중외교트랙 확산
	지방화·도시화 함의	• 지구 보편이익과 서울 특수이익의 조화·결합
	정책의 지도원리	• 국가외교와의 보충성, 파트너십 협력 • 외교의 주체-영역 간 네트워크성과 투자 초점화 • 혁신적 리더십, 현장 맞춤형, 성과창출 지향성
보편·특화형 외교 의제	지구적 보편 의제	• 지속가능개발, 기후변화, UN-Habitat III, 평화구축
	도시 보편 의제	• UCLG의 미래 도시상에 적합한 의제의 일상화
	대도시 특화 의제	• METROPOLIS의 특화된 의제에의 접근 • 서울시의 글로벌 도시문제 공유모델의 적용
	자매결연 교류·협력	• 기존 교류·협력 시스템의 질적 혁신 추구 • 도시외교에 적합한 새로운 대상 도시 선정
중층형 대외 네트워크	중앙정부 간 국제기구	• 유엔 및 관련 국제기구 대상 (지구적 보편 의제의 수렴 및 적응 학습)
	지방정부 국제기구	• UCLG-네트워크 외 국제기구 대상 (기구별 특화 의제에의 참여 확대 및 운용)
	UCLG 아키텍처	• UCLG 네트워크 국제기구에의 선별적 참여 확대
	한국 중앙정부	• 국가외교에의 지방정부 참여 조직화 • '공공외교법'에 근거한 참여 기회 활용
	한국 지방자치단체	• 외교분권의 집합적 주창을 위한 선도 역할 • 지방의제의 한국화를 위한 주도
	서울 기초자치단체	• 대도시(광역도시) 외교거버넌스의 실천적 모형
	외교지식 기반	• '서울학'속 '서울국제학'(또는 '서울외교학') 연구
스마트 외교역량 기반	도시외교 계획	• 외교변환에 적합한 새로운 서울외교 행동계획
	조직·운영 혁신	• '도시외교국 수준으로 확대(공공외교과 포함) • 임무적합형 분업 시스템 도입
	도시외교 인적자원	• 미래 도시외교 창의인재 예비역량 강화 프로그램 (공공외교 관련 '서울국제교류재단' 설립 검토)
		• 인력 전문화, 근무 여건 안정화, 지방정부 외교관 선발제 도입 등

록 창발적인 정책방향과 기본적인 실천 지침을 철저히 구비할 필요가 있다. 이를 위해서는 선진국 중앙정부들에서 이미 착수된 외교 혁신의 방향과 아이디어를 적극 수용하거나 신속적으로 적용할 필요가 있다.

둘째, 보편·특화형 외교의제는 지금까지 지방정부가 수행해온 비교적 낮은 수준의 국제교류·협력을 벗어나 지구적 의제 영역에 과감하게 진입하는 과제와 관련된다. 이런 점에서 UCLG가 UN과의 공식적 거버넌스를 통해 진전시켜온 지구적 보편 의제를 기반으로, 이를 도시 차원으로 내재화하는 전략을 펼친다면 중앙정부나 다른 국제기구로부터 정상적인 국제적 행위자로 인정

받을 수 있을 것이다. 특히 서울시는 UCLG와의 차별화 전략을 이미 논의해온 METROPOLIS의 특화된 의제와 전략을 참조할 필요가 있다. 또한 기존의 자매 결연도시 간 협력관계를 변화된 외교환경에 맞추어 고품질로 조정하고, 동시에 새로운 파트너십 도시나 기타 기관들(UCLG 특화형 도시인 바르셀로나, 네덜란드 연구소 VNG 등)을 선정하여 접근할 필요가 있을 것이다.

셋째, 중층형 대외 네트워크의 문제는 특정 도시의 외교 아키텍처 구성과 관련된다. 이 구도는 UCLG를 중심으로 밖으로는 국제기구들, 안으로는 한국으로 구분해 접근할 필요가 있다. 전자의 경우엔 국제기구들 간 다양한 네트워크가 실제로 가동되어 온 상황을 고려하여 유엔의 관련 프로그램에 적극 참여할 이니셔티브를 주창해야 할 것이며, 기타 지방정부 국제기구의 경우엔 기존에 가입된 기구들과의 관계를 재구성하여 보다 성과공유적인 전략을 모색하는 것이 바람직하다. 예컨대 서울시가 UCLG 및 METROPOLIS에 통합적 접근을 시도하는 것 등이 속한다. 이 경우 한국의 대표적 광역 지방정부로서 일차적으로는 서울시의 기초자치단체에 대한 지도성을 통해 내적 성장을, 다른 광역자치단체와의 협업을 통해 구조적 파워를, 그리고 이를 토대로 중앙정부를 대상으로 도시외교의 위상 강화를 위한 구성적 파워 기반을 구축해야 할 것이다.

마지막으로, 스마트 외교역량 기반은 도시외교의 수행 기초를 위한 순수하게 특정 도시의 내적 기반과 역량과 관련된 범주이다. 현대 외교가 유력한 외교 자원(하드 및 소프트 자원)을 동원하여 성과창출형 외교정책을 추구함은 잘 알려진 사실이다. 그러나 그의 본질적 기반인 '지식' 기반은 여러 이유로 경시되거나 또는 아예 고려조차 안 된 경향이 있다. '지식 외교'를 향한 최근의 경향을 고려할 때, 해당 도시가 보유한 과거 역사 속의 외교 콘텐츠를 정리하여 현대적으로 해석함은 미래의 창발적인 도시외교에 보다 차원 높은 외교 추동력을 부여하게 될 것으로 확신한다. 기타 조직의 개편과 운영은 물론, 지방정부 외교관 특채와 같은 새로운 충원방식 등을 통해 향후 지방정부 국제기구에 전문적으로 투입하는 다양한 전략을 미리 준비할 필요가 있을 것이다. **W**

---

### 참고문헌

- Institute of Multi-Track Diplomacy(IMTD), Nine Tracks in the Multi-track System (<http://imtd.org/about/what-is-multi-track-diplomacy>)
- Tassilo Herrschel & Peter Newman. 2017. Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State. Palgrave Macmillan
- UCLG. 2013. The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments [<http://uclg.org>]
- UCLG. 2016. The Bogotá Commitment and Action Agenda. 5th UCLG Congress, Colombia, 15 October 2016 [<http://uclg.org>]
- UCLA, 2008. The City of The Hague & VNG International. The Hague Agenda on City Diplomacy [<http://uclg.org>]
- UCLG & World Bank. 2008. 1st UCLG World Report on Decentralization and local democracy in the world.
- UCLG, Our Past Congresses [<http://www.uclg.org/en/UCLG-Past-Congresses>]
- 기타 UCLG 발행 1차자료 다수