# 글로벌 지속가능발전을 선도하는 서울시의 도시외교

[글] **강명구** 교수 mk@uos.ac.kr 서울시립대학교 도시공학과

## 도시외교 태동의 배경과 특징

최근 서울시는 세계 여러 도시들과 직간접적인 협력을 확대하고 있다. 예를 들어 2000년대 초반 서울시 교통개선에 큰 역할을 했던 스마트카드 시스템과 교통정보 시스템(TOPIS) 그리고 대중교통 혁신의 노하우를 바탕으로, 콜롬비아의 수도인 보고타의 교통문제 해결을 위한 협력 사업을 추진하고 있다. 또한 노후한 고가도로를 철거하여 친환경 수변녹지공간으로 전환한청계천 복원 경험도 중국과 인도네시아 도시들에게 십분 활용되고 있다. 급속한 도시화로 인해 도시하천 환경이 악화되고 있는 도시 내에 수변공간을 확보할 수있는 영감을 부여하고 실천적인 계획과 실행에도 도움을 주고 있다.

이러한 해외 협력사업은 서울시의 도시외교를 통해 추진되고 있다. 본고에서는 오늘날 세계 도시들이 적극적으로 동참하고 있는 도시외교가 어떠한 이유로 등장하였고 무슨 역할을 하는지 간단하게 살펴보고, 서울시의 강점에 기반한 특화된 서울시 도시외교의 방향을 제시하고자 한다. 세계인구 대부분이 도시에서 일하고살아가는 도시의 시대가 되었다. 도시의 시대에 서울이 적극적으로 도시외교를 펼친다면 세계의 지속가능한 발전을 선도하는 국제적 리더가 될 것이다.

외교는 국가 간의 관계에서 다양한 목적으로 수행 되고 있다. 자국의 자유를 보호하고 이익을 중진하기 위하여, 타국에 진출한 자국민 또는 자국 기업을 지 원하기 위하여, 국제사회 공동의 문제를 해결하기 위 하여, 또는 국제사회의 안전과 평화를 증진하기 위하 여, 국가 간의 이해관계를 조정하거나 협력을 도모하 기 위하여 다양한 외교활동을 벌이고 있다. '외교'라 는 용어의 정의는 그러한 활동을 포괄하고 있다. "외 교란 협상에 의한 국제관계의 관리이고, 대사와 공사 같은 외교 담당자에 의하여 국제관계가 조정 및 관리 되는 방법이며, 외교 담장자의 직무 또는 기술이다."

외교의 실무는 대사, 공사 및 외교관 등 국가로부터 대표성을 부여받은 사람 또는 기관이 국가를 대표하여 실행되는 것으로 이해되어 왔다. 그러나 1900년대 중반이후, 많은 국가에서 국민주권에 관한 인식이성숙해지면서 주권자인 국민도 외교에 참여해야 한다는 주장이 대두되었다. 또한 정치적으로 민주화가 진전하고 교통ㆍ통신수단및 대중매체의 발달에 힘입어 많은 정보들이 빠르게 소통되면서 외교의 민주화도 촉진되었다. 그에 따라 외교 전문가가 아닌 일반국민도 외교정책에 참여하는 시대를 맞아 대학, 언론, NGO 등 비국가 기관도 외교 행위자로 활약을 펼치고

있다. 이는 여러 국면의 수많은 요소들이 외교적 영향을 끼치게 되었고, 또 외교정책에 대한 국민의 이해와 관심도 높아졌기 때문이다.<sup>1</sup>

1900년대 후반으로 접어들어 새로운 변화가 나타났다. 외교의 민주화를 넘어 공공외교(Public Diplomacy)²가 대두한 것이다. 공공외교란 국내외국민들 간의 직접적인 소통을 통해 역사·전통·문화·예술·가치·정책·비전 등에서 공감대를 확산하고 신뢰를 증진하는 활동을 일컫는다. 이는 외교의 기능과 역할의 변화를 뜻하는 것이기도 하다. 이해관계의 단순한 조정에 머물지 않고, 문화·예술·원조·지식·언어·미디어·홍보 등을 활용하여 타국 국민들(Foreign Public)과 직접적인 교감을 바탕으로 우호관계를 강화하는 활동이기 때문이다.

공공외교가 중요해진 이유는 한 국가가 국제사회에 미치는 영향력에서 하드파워(Hard Power)뿐만 아니라 소프트파워(Soft Power)도 중요해졌기 때문이다. 소프트파워란 강제력보다는 매력으로, 즉 명령보다는 상대국가 및 국민들이 자발적으로 이끌리게 함으로써 국제사회에 자국의 '선한' 영향력을 강화하는 것을 일컫는다. 군사적 개입, 강압적 외교, 경제 제재조치 등의 물리적 힘으로 표현되는 하드파워에 반대되는 개념이다. 공공외교는 국가 간의 관계를 중진하고 자국의 긍정적 이미지와 브랜드를 높여 소프트파워를 높여준다.

최근 글로벌화가 확장되고 국가들 간의 상호연결 성이 긴밀해지는 변화 또한 공공외교의 중요성을 높 이는 요소다. 글로벌화는 경제 측면에서 긍정적 효과

를 낳기도 하지만, 정치나 안보 측면에서는 긴장감을 높이는 측면이 있다. 경제 측면에서는 국가 간 교역이 증가하고 생산성이 향상되는 이점이 있지만, 정치와 안보 측면에서는 국가 간 또는 국내의 이익 분배를 둘러싼 갈등과 국민들 사이의 이해관계가 충돌하는 상황을 만들기도 한다. 예를 들어 한국 · 일본 · 중국의 경제는 매우 긴밀하게 연결되어 있지만 정치적으로는 불안정한 위험성이 상존한다. 세계화에 따라 기업이나 국민의 국제 이동이 증가할수록 경제구조와 일자리 분야에 많은 변화가 발생하면서 사회적 긴장감이 높아지기 때문이다.

이렇듯 국가 간 이해관계가 상충하여 조정이 어려운 국면에서는 국가 차원의 공식적 외교가 유연성을 발휘하기가 어려운 법인데, 공공외교는 타국의 도시들과 시민 차원의 직접적인 교류를 통해 도시 간 관계를 증진함으로써 국가 간에 갈등이 발생했을 때 화해와 협력의 창구 기능을 하기도 한다.

공공외교를 성공적으로 수행하는 데 중요한 것은 다양한 주체들의 자발적 참여다. 국민 개개인, NGO, 기업, 지방자치단체, 각급 정부기관 등 다양한 계층 의 행위자들이 상대국가의 행위자들과 네트워크를 형 성하여 이해관계를 형성하고 상호교류할 때 돈독한 공공외교 협력이 이루어지기 때문이다.

도시가 외교의 주체가 되는 도시외교의 등장에는 두 가지 배경이 있다. 첫째는 분권화에 대한 아래로부터의 압력으로 인해 국가권력이 약화되면서, 국가 중심의 전통적 외교와 차별화된 새로운 방식 또는 보완적 수단을 제공할 수 있기 때문이다(Glocal Forum,

<sup>1</sup> 이러한 변화는 '외국'만을 중심으로 접근해오던 외교에서 '자국민'의 이해와 관심도 고려해야 하는 외교로 변화를 가져왔다.

<sup>2 &#</sup>x27;대중외교'라고도 한다. 중국은 '공중외교(公衆外交)'라 한다. 시진핑 이후 중국의 외교는 평화적이고 안정적인 주변환경을 조성하고, 중국위협론을 불식하며 세계에서의 중국역할론을 강조하는 등 자국의 소프트파워를 강화하고 글로벌 리더로 자리 잡기 위한 목적으로 지향하고 있다. 중국의 공공외교는 중국의 총체적인 외교 목표 달성을 위해 사용할 수 있는 다양한 외교전술 중 하나이기도 하다.

2004; 고경민 외, 2014 에서 재인용). 둘째는 글로벌 시대에서 도시들이 발전하기 위한 새로운 활로를 스 스로 모색하게 되었기 때문이다. 비록 도시는 국가 에 소속된 행정구역 단위이지만 세계가 글로벌해지는 가운데 도시도 국제사회의 경쟁 주체로 나서서 시민 의 삶의 질 향상과 도시 발전을 위한 국제교류와 협력 에 참여하게 된 것이다. Pluijm(2007)은 도시외교의 범위를 좀 더 넓혀 다음의 여섯 가지 차원을 제시하 였다.

#### 표1 도시외교의 범위

안보(security)	분쟁 해결, 분쟁 예방, 중재, 평화 구축
발전(development)	원조, 연대, 결속
경제(economy)	외국인관광객 유치, 외국기업 유치, 국제기구 유치, 국제 행사 개최, 수출
문화(culture)	상호 이해 증진, 자매우호 도시, 문화 또는 스포츠 행사를 통한 상호방문
네트워크(networks)	United Cities and Local Governments (UCLG)
대의(representation)	EU, UN, Council of Europe

국가 차원의 외교와 마찬가지로 도시외교도 근시 안적이거나 배타적으로 자기 이익만을 추구할 경우 도시의 이미지나 브랜드 가치가 훼손될 수 있으며, 장 기적으로 시민들에게 부정적인 영향을 끼치게 된다. 도시외교는 일방적인 전파의 방식에서 벗어나 타국의 관습과 문화 등을 고려하며, 수평적이고 대칭적 관계 로 인식하고 쌍방향적으로 접근하여야 한다. 장기적 인 시각에서 국격을 높이는 방식으로 국익을 추구하 는 국가외교처럼, 도시외교 역시 도시의 품격을 높여 주는 활동이 요구된다. 도시에 대한 긍정적 이미지와 브랜드 가치를 제고할 매력을 발굴하고, 소프트파워 를 증진하여 세계 공동의 번영과 안보 및 평화에 기여 하는 활동을 펼치고, 도시와 시민이 세계사회에 영향 력을 발휘하도록 노력해야 한다.

## 서울시 도시외교<sup>3</sup>의 핵심 강점 두 가지

서울시는 도시외교에서 다양한 잠재력을 보유하고 있다. 기적적인 도시발전 경험, 1,000만 명이 넘는 서울시 외국인 방문객 및 거주자, 문화예술·관광·스포츠·청소년 교류 기회, 외국인(기업) 투자유치, 자매우호도시를 포함한 국내외 조직망 및 관련 정보 등국제사회에서 서울시와 대한민국의 소프트파워를 증진시킬 다양한 자산을 지니고 있다. 그 중 서울시가도시외교를 통해 국제적으로 크게 기여할 수 있는 두가지 핵심 자산인 도시계획 경험과 외교도시로서의성장 가능성에 대해 좀 더 살펴보자.

## 서울의 도시계획 경험은 세계적 자산이다

지난 반세기 동안 서울이 보여준 도시계획은 우수한 결과를 만들어냈다. 5 서울시 도시외교의 잠재력은 도시의 성장과정 경험 그 자체에 있다고 해도 과언이 아니다. 전 세계 인구가 급증하면서 급속히 도시화되고 있는 오늘날, 서울시가 일궈낸 도시계획의 성과는 세계적으로 가치 있는 지적 자산이다. 사실 그동안 한

<sup>3</sup> 외교의 참여 형태에 따라서, 공공외교(public diplomacy), 도시외교(city diplomacy), 유명인외교(celebrity diplomacy), 스포츠외교(sports diplomacy), 경제외교(economic diplomacy), 비즈니스외교(business diplomacy), 환경외교(environmental diplomacy), 과학외교(science diplomacy) 등 여러 가지가 존재한다.

<sup>4</sup> 이 부분의 자세한 내용은 강명구(2015) 참조.

<sup>5</sup> 한국인은 자기의 위상에 대해 현실과 달리 과도하게 부정적으로 인식하는 경향이 있다. 따라서 아직 저개발국가 국민의 정체성에서 벗어나지 못하는 모 순을 낳고 있으며, 국제사회에서 '선진국'이 가져야하는 '책임'까지 외면하는 문제를 낳고 있다.

국은 기적적인 경제 성장만을 대내외에 부각해왔다. 하지만 그보다는 급격히 서울 인구가 늘어나는 가운데 어떻게 그 많은 시민들의 삶의 질을 개선했는지,경제적 발전 속에서 어떻게 지속가능한 환경을 구축했는지, 발전의 과실을 골고루 나누는 사회적 형평성을 어떻게 중진시켰으며, 도시의 정체성은 어떻게 만들어왔는지에 대한 구체적인 성공 스토리가 매우 중요한 자산이다.

2050년까지 세계적으로 약 30억 명의 도시인구가 증가할 것으로 예상되는 상황에서, 앞으로 탄생할 도 시를 과거와 같은 도시, 서구 도시와 같은 모습으로 만든다는 건 인류에게 큰 재앙이 될 것이다. 향후 새 로 탄생되는 도시는 자연과 인간이 공존하는, 스마트 하고 지속가능한 방향으로 개발되어야 하며, 서울시 는 그것이 어떻게 가능할 수 있는지를 보여주었다.

물론 서울의 경험이 세계적 모범을 보여주었다고 해서 그 과정이 모든 면에서 성공적이었다고 할 수는 없다. 더욱이 서울의 경험을 외국 도시에 그대로 이식 할 수 있는 것도 아니다. 다만 서울의 도시화가 현재 까지 세계 여러 도시 중에서 가장 우수한 사례로 손꼽 히는 사례라는 것만은 사실이다.

서울의 도시화 경험을 상상의 유토피아적 도시화에 비교하는 것은 적절치 않다. 또한 서울의 경험을 전수받는 외국의 도시도 그 내용을 표면적으로 베끼는 차원이 아니라, 도시와 도시계획의 본질을 깊이 이해한 바탕 위에 현지 상황에 맞게 재창조적으로 수용해야 한다. 따라서 서울의 도시화 경험은 현재 도시화가 빠르게 진행되고 있는 개발도상국가의 도시계획에 각별한 의미를 지닌다. 선진국의 도시 발전은 생산력과 경제기반이 풍부했고 기반시설이 비교적 충분한상태에서 이루어졌다. 즉 부유한 여건이었기 때문에도시 발전이 안정적인 편이었다. 하지만 현재 개발도

상국들은 기본적으로 가난한 상황에 처해 있다. 도시의 경제기반이나 일자리는 절대적으로 부족하며, 도시계획 및 개발을 추진할 역량이나 재원도 미흡한 실정이다. 게다가 선진국이 경험했던 도시화보다 훨씬 대규모로 빠르게 진행되고 있다는 점에서 근본적으로 차이가 있다.

반세기 전까지만 해도 가난한 개발도상국이었던 서울이 오늘날에는 놀라운 경제 발전과 환경 개선을 이루었고, 사회적 형평성도 제고하였다. 현재 개발도 상국 도시들은 그들의 미래에 서울과 같은 발전을 이루고자 한다. 서울의 도시계획 경험은 개발도상국의 도시 발전과 세계의 지속가능한 발전에 큰 도움을 줄수 있다.

나아가 신규 도시지역 개발 경험 또한 중요하다. 오늘날 서구에서는 신시가지 계획 및 개발이란 상상 불가능한 개발, 즉 '(아직) 시민이 없는 도시를 계획하고 개발'하는 것을 의미한다. 그러나 개발도상국 도시들은 현재 도시인구 급증을 겪고 있고, 곧 수백만명의 '새로운' 사람들이 도시로 옮겨와 살게 될 것으로 예상하고 있다. 이는 경제발전의 과정에서 자연적으로 발생하는 인구증가와 도시화 현상으로, 개발도상국은 현재가 아닌 미래의 인구 문제를 대비해야 한다. 다시 말해 앞으로 늘어나게 될 도시인구를 수용할 수 있는 도시용 토지와 기반시설을 계획할 때 "현재 존재하지 않지만 곧 등장할 미래" 시민의 삶의 질과 도시의 지속가능성이 고려되어야 한다는 뜻이다. 그런 관점에서 서울의 신시가지 개발 경험도 개발도상국에 큰 도움이 될 것이다.

# 서울은 동아시아의 평화와 공동번영을 선도하는 외교거 점이 될 수 있다

공공외교 차원에서 서울은 외교적 의미가 매우 큰

도시다. 한 해 방문객이 1,000만 명을 상회하고 있으며, 등록된 외국인이 27만 명을 초과하고 있다. 세계 각국에서 서울을 찾은 외국인들이 서울에서 보고 겪은 체험은 그대로 서울의 이미지, 나아가 한국의 이미지로 자리 잡게 된다.

벨기에의 수도 브뤼셀의 경우를 보자. 브뤼셀은 서울의 한 개구(區) 크기에 인구는 20만 명도 채 안 되지만 유럽연합(EU) 본부가 소재하고 있어 '유럽의 수도'라고 일컬어진다. 뿐만 아니라 북대서양조약기구 (North Atlantic Treaty Organization, NATO), 서유럽연합(Western European Union, WEU), 베네룩스경제연합(Benelux Economic Union), 세계관세기구 (World Customs Organization, WCO) 등 유럽의 중요한 국제기구가 자리하고 있다. 따라서 여러 국가의정부와 기업에 종사하는 수많은 관계자들이 이 도시에거주하고 있으니, 브뤼셀은 단연코 유럽 외교의 중심지라할 수 있다

역사적으로 끊임없는 대립과 갈등을 겪어온 유럽의 역사에 비추어볼 때 브뤼셀의 위상은 더욱 빛난다. 영국, 프랑스, 독일은 치열한 전쟁과 점령의 경험으로 점철된 과거사를 안고 있으며, 불과 반세기 전만 해도 2차 세계대전으로 사망한 영국과 프랑스의 인구는 민간인 포함 100만 명이 넘는다. 강대국들의 전쟁과 긴장관계로 인해 평화의 시대가 요원할 것으로 보였던 유럽 대륙에 평화와 공조를 끌어낸 도시가 바로 브뤼셀이었다. 그런 면에서 브뤼셀은 서울시의 도시외교에 영감을 부여한다.

서울은 아시아, 특히 동북아 지역의 평화와 공존을 이끌어낼 역량을 지닌 도시다. 중국, 일본, 미국, 러 시아 간의 갈등과 문제를 논의할 '요충지'라 할 수 있 다. 이를 입증하듯 2011년 9월 서울에 한국, 일본, 중 국이 평화와 공동 번영이라는 목적을 실현하기 위한 국제기구인 '3국협력사무국(Trilateral Cooperation Secretariat, TCS)'가 설치되었다.

또한 서울은 개발도상국과 선진국의 가교 역할을 하기에 적합하다. 개발도상국과 선진국의 입장을 모두 이해할 수 있는 서울이야말로 개발도상국과 선진국 간 소통과 협력의 중재자가 될 수 있을 것이다. 개발도상국과 선진국은 상호간의 이해를 높여야 하고, 지속가능한 발전을 위하여 협력해야 한다. 때로는 물적지원과 원조를 포함하여 다양한 차원의 국가 간 협력이 필요하다. 그런 측면에서 서울은 개발도상국들이 코리안드림을 성취하는 데 필요한 경험을 제공하고 지원할 책임을 어느 정도 지니고 있으며, 그러한 대화와 협력의 국제적인 장소가 될 수 있다. 세계의 중심도시중 하나로서 서울이 해야 할 역할과 의무에 대해 깊이이해하고 그 역할에 맞는 노력을 기울인다면 국제사회에서 외교의 중심도시로 활약할 수 있다.

## 새롭게 도약하는 서울시 도시외교

최근 서울시의 '서울시 도시외교 기본계획' 발표는 시의적절하며 매우 반가운 일이다. '세계와 함께 나누 는 서울(Seoul, Global Sharing City)'이라는 비전 아 래 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화와 번영 기여, 민관협치형 도시외교, 도시외교 기반조성이라는 4대 기본방향을 제시하고 그 아래 12개 과제를 담고 있다.

'서울시 도시외교 기본계획'은 서울시 도시외교의 새로운 도약을 위해 예산, 조직, 인력 양성, 법령 정비 등의 제도적 틀을 마련하기 위한 내용을 담고 있다. 우선 재정적으로 2020년까지 총 100억 원을 조성하는 계획을 수립하였다. 또한 서울시 본청, 기관, 자치구별 개별적으로 추진 중인 국제교류 사업을 통합하고 조정하는 '도시외교 정책회의'를 신설하기로 했다. 더



불어 공무원의 글로벌 전문성 강화, 계획 실행을 위한 관련 조례와 규칙의 개정 및 제정을 추진할 예정이다

앞으로 서울시는 전통적인 국가 간 외교로써 풀어 내기 어려운 문제들을 다루게 될 것이다. 도시화, 기 후변화, 사회적 양극화 등과 같이 시민의 삶과 직접적 으로 연관된 글로벌 이슈에 빠르고 실용적으로 접근 함으로써 글로벌 도시문제를 해결하고, 국지적으로는 동북아 평화와 공동 번영을 위해 노력할 것이다. 이로 써 국제사회의 평화와 번영을 견인하고 세계 시민들의 상생발전을 선도하는 리더이자 외교 중심도시로 발전하는 서울시의 미래를 기대해본다. W

#### 참고문헌

- 강명구, 2015, 왜 서울인가? 전 지구적 도시화와 서울 도시계획 경험의 의미, 세계와 도시 8호, 서울연구원
- -고경민, 장성호, 2014, 제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향, 대한정치학회보, 22(3), pp.49~72
- -서울특별시, 2013, 해외도시연구 및 전략적 교류방안 수립
- -신종호, 2014, 시진핑 시기 중국의 공공외교 전략, 한국국제정치학회 연례학술회의 발표문
- -van der Pluijm, Rogier, 2007, City Diplomacy: The expanding Role of Cities in International Politics. Netherlands Institute of International Relations.
- -https://seoulsolution.kr/