

# 서울시의 도시외교



빠른 성장도시의  
실용적 문제 해결 접근



도시외교 시리즈 ⑦

# 서울시의 도시외교

빠른 성장도시의  
실용적 문제 해결 접근

발행인        김봉현  
발행처        제주평화연구원  
발행일        2020년 11월 30일  
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

# 서울시의 도시외교

빠른 성장도시의 실용적 문제 해결 접근

## CONTENTS

요 약 .....	2
Ⅰ 서론: 도시외교의 성격규정 .....	3
Ⅱ 서울시 도시외교의 역사 .....	6
Ⅲ 서울시 도시외교의 특징 .....	10
Ⅳ 서울시 도시외교의 성과와 한계 .....	24
Ⅴ 결론: 도시외교의 정체성 강화 방향 .....	30

# 서울시의 도시외교

## 빠른 성장도시의 실용적 문제 해결 접근

### 요약

서울시는 유사한 사례를 찾아 볼 수 없는 빠른 발전 속도와 그 과정에서 축적한 도시 문제 해결 능력을 보유하고 있다. 서울시 도시외교는 이러한 역사와 강점을 이용한 ‘빠른 성장도시의 실용적 문제 해결 접근’으로 규정할 수 있다. 서울시는 1960년대와 1970년대 도시외교의 원형에 해당한다고 볼 수 있는 도시 간 교류활동과 국제네트워크 가입 활동을 시작했고, 1990년대를 기점으로 변화된 국내 정치와 국제 정치적 조건 안에서 도시 차원의 외교활동을 수행해 왔다. 이 기간 동안 서울시의 도시외교는 국제적 연대 강화 활동, 정치경제적 역량 강화 활동, 위기관리 능력 강화 활동 등의 세 분야로 나눠서 살펴 볼 수 있다. 서울시는 특히 도시문제 해결 정책의 전문화, 외교대상의 다변화, 기후변화 및 환경문제 선점 등의 세 가지 성과가 뛰어나지만, 동시에 서울 시민의 참여와 지지, 외교정책의 정치수단화, 중장기적인 비전의 필요라는 측면에서 과제를 남기고 있다. 앞으로 서울시 도시외교의 발전을 위해서는 이제까지 성과와 한계를 바탕으로 서울시의 고유한 정체성을 더욱 강화하는 전략을 취할 필요가 있다. 서울시는 분단국의 수도로서 특징과 개발도상 도시에서 선진도시로 성장한 도시라는 두 가지 정체성을 갖고 있다. 서울시가 전쟁과 분단을 극복하는 평화 도시로의 이상을 포기할 필요는 없지만 현재로서는 빠른 성장도시의 정체성을 강화하는 것이 더 경쟁력 있는 방안일 것이다.

■ **주제어** 서울시, 도시외교, 정체성, 빠른 성장도시, 실용적 문제해결

## I. 서론: 도시외교의 성격규정

서울시는 2017년 ‘서울시 도시외교 기본계획’을 발표했다. 서울시 도시외교 기본계획은 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화번영 기여, 민관 협치형 도시외교, 도시외교 기반조성이라는 4대 기본 방향과 해외도시에 대한 서울시 정책공유 확대, (가칭) 동북아 수도 협력 기구 신설, 민·관·학 도시외교 협력체계 구축, 통합조정기능 강화 및 전문성 제고 등의 12대 정책과제로 구성되어 있다. 대한민국 지방 정부 중 하나인 서울이 지금까지 국가의 독점적 기능으로 간주되어 왔던 외교활동을 자체적으로 수행한다는 사실이 아직은 어색하다. 어색함의 밑바탕에는 외교란 주권국가만의 고유한 기능이라는 선입견, 즉 근대유럽의 특수한 역사적 경험에서 형성되어 약 400여년 만에 유럽 대륙의 경계를 넘어 ‘상식’으로 자리 잡은 베스트팔리아 체제 때문일 것이다. 뿐만 아니라 도시를 단위로 삼아 정치공동체의 운명과 관련한 정치경제적 활동을 했던 역사적 경험이 비교적 풍부한 유럽의 국가들과 달리 도시를 단위로 역사를 서술해 본 경험이 상대적으로 적은 대한민국의 문화에서 서울시의 도시외교는 더욱 낯설게 다가온다.

도시외교는 세계화와 정보통신 기술발전이 야기한 국제정세 변화에 대한 자연스러운 반응 중 하나다. 세계화는 국민국가의 주권을 약화시켰다. 국가 수준의 권력 약화는 국가하위 수준에서 새로운 형태의 권력과 정치를 만들어 냈다(Brenner, 1998). 인터넷 발달로 대표될 수 있는 기술발전은 국가 간의 정치를 우회 할 수 있는 새로운 형태의 국경을 넘어선 정치를 가능하게 하였다(Keck & Sikkink, 1998). 세계화와 정보통신 기술이 만들어 낸 새로운 환경은 국민국가의 그늘에 가려져 왔던 다양한 비국가 행위자들이 국제사회에서 존재감을 드러낼 수 있도록 하였다. 도시, 그 중에서도 글로벌 시티는 국제 사회에 새롭게 부상한 대표적인 비국가행위자 중 하나다. 글로벌 시티는 부분적으로는 글로벌 자본의 탈국민화된 플랫폼으로 작동하고 동시에 전세계에서 모인 사람들의 놀라운 결합이 이루어지는 핵심 장소로 부상하고 있다(Sassen, 2004).

도시는 더 이상 통치의 전략적 장소와 영역이 아닌, 자율적인 지구적 정치행위자로 스스로를 확립하고 있다(Amiri & Sevin, 2020: 40). 서울시 역시 1,000만 이상의 인구나 발전된 정보통신 기술을 갖춘 도시로서 지구적 차원에서 서울시의 역량을 발휘하고자 도시외교에 적극 나서고 있다.

도시외교는 비교적 새롭게 제시된 개념으로 연구자들 사이 도시외교를 정의하는 방식에 약간의 차이가 있다. 반 더 플루짐과 안 멜리센은 도시외교란 ‘도시들이 국제정치 무대에서 자신들과 자신들의 이익을 다른 행위자들에게 대표하기 위한 목적으로 다른 행위자들과 관계를 맺는 제도와 절차’(Plujim & Melissen, 2007: 11)로 정의한다. 커티스와 아쿠토는 도시외교를 ‘국경을 넘어 합의, 협동, 제도 구축과 협력을 낳는 정당한 정치 대표자들 사이의 중재된 국제관계’(Curtis & Acuto, 2019: 12)로 규정한다. 찬은 ‘특정한 공동의 도전에 대응하기 위한 지역 정부 관료들 사이 인간관계를 통한 도시 정부 간 관계’(Chan, 2016: 141)로 정의내리며, 테루소는 ‘서비스 제공자라는 의무를 기반으로 경험 공유와 조언을 통한 상대 지역과 도시를 돕는 것을 목적으로 시민사회, 국제적 조직과 제도를 통한 지역과 도시의 직접적인 활동’(Terruso, 2016: 328)이라고 설명한다. 이들의 정의를 종합하면 도시외교는 도시의 이익 또는 문제 해결을 위해 도시 간 협력, 협의, 연대, 제도 구축 등을 실천하는 국제적 차원의 활동이라고 볼 수 있을 것이다. 도시외교를 수행하는 주체에 대한 정의는 지역 정부 관료, 정치 대표자, 시민사회 등으로 차이를 보이지만, 도시외교의 목표와 방법에 대해서는 일정수준의 합의가 이루어져 있다고 볼 수 있다.

도시외교의 관점에서 서울시의 외교활동에 관한 기존 연구는 서울시가 수행한 외교활동들에 대한 평가, 외국 사례와의 비교 분석, 향후 서울시 도시외교의 성공 전략 등을 주로 다루고 있다(이창, 문인철 외, 2019: 이민규, 박은현, 2018: 고준호, 김선웅 외, 2015: 라도삼 외, 2013). 즉 이 연구들은 서울시의 외교활동이 보다 구체적이고 실질적인 성과를 창출할 수 있는 정책과 전략을 제시하고 있는데 서울시가 중점을 두어야 할 정책들과 외교대상 선정 전략을 제시하지만 총체적인 관점에서 서울시 외교의 성격을 규정하지는 않고 있다. 본 연구는 기존 연구들의 성과를 바탕으로 총체적인 관점에서 서울시 외교의 성격을 어떻게 규정할 수 있는가에 중점을 둔다.

이를 위해 본 연구는 도시외교에 관한 기존의 이론적 논의들과 서울시가 발행한 보고서와 출판물, 서울시 홈페이지, 보도자료 등을 검토한다. 본문은 세 개의 장으로 구성된다. 2장에서는 서울시 도시외교의 변천 과정을 역사적으로 살펴본다. 3장에서는 서울시의 외교정책들을 도시의 국제적 연대강화 활동, 정치경제적 역량강화 활동, 위기관리 능력강화 활동으로 나누어 분석한다. 4장에서는 서울시 도시외교의 성과와 한계를 평가하고 서울시 외교정책이 나아가야 할 방향을 논의한다.

## II. 서울시 도시외교의 역사

서울시는 1990년대부터 초기적 형태의 외교활동으로서 국제교류 사업을 시작했다. 1990년대 이전에도 서울시는 외국 도시들과 교류를 확장하고 국제 네트워크에도 지속적으로 참여하고 있었다. 서울연구원에 따르면 서울시는 1968년 타이페이(대만)과 자매결연을 시작으로 1970년과 1980년대에는 앙카라(터키), 호놀룰루와 샌프란시스코(미국), 상파울루(브라질), 보고타(콜롬비아), 자카르타(인도네시아), 도쿄(일본) 등과 자매결연을 체결했다. 서울시는 자매결연 뿐 아니라 국제네트워크에도 가입했다. 1970년 PATA(Pacific Asia Travel Association) 가입을 시작으로 1973년 ASTA(American Society of Travel Association), 1987년 Metropolis, 1989년 CityNet(CityNet-The regional network of local authorities for the management of human settlements)의 구성원이 되었다(이창, 송미경, 2018: 23).

1990년대 이전 서울시의 국제교류 활동이 자매결연 및 국제기구 가입에 한정되었던 이유는 당시의 국제정세뿐 아니라 대한민국 국내 상황과도 밀접한 관계가 있다. 냉전의 구조에서 지방정부가 자율적으로 외교활동을 수행하는 도시외교라는 개념은 상상할 수 없었다. 국내 정세 또한 제3공화국과 제4공화국을 거치면서 행정의 신속성과 효율성을 기하기 위해 대통령의 지위를 강화함으로써 중앙정부 중심의 행정이 강화되고 지방자치는 제한적인 의미를 가질 뿐이었다(조계표, 2015: 211). 이러한 상황에서 서울시의 자매결연과 국제교류는 국가가 허용하는 범위 내에서만 실현될 수 있었다.

1990년대를 기점으로 변화된 국제정세와 대한민국 정치 환경은 지방정부가 국제정치의 행위자로 등장할 수 있는 조건을 제공하였다. 무엇보다도 냉전 체제의 붕괴는 도시가 활동할 수 있는 분야와 영역을 확장시켰다. 각 도시들은 과거 적으로만 간주했던 국가들의 도시와 교류를 확대해 나가기 시작했고 국내 상황도 1995년 지방선거를 거치며 지방정부의 외교활동에 호의적인 방향으로 변화했다. 중앙정부에 대한 지방정부의 의존이 약화되면서 지방정부는 각자의

역량으로 지역을 발전시킬 수 있는 방안을 마련 할 수 있게 되었고 서울시 차원의 외교활동도 본격적으로 시작되었다.

고준호는 ‘서울시 도시외교 특화를 위한 도전’에서 1995년 이후 서울시의 도시외교 패러다임을 크게 세 단계로 나눈다. 첫 번째는 ‘도시외교 기반 구축’ 단계다. 1990년대 중반부터 2000년대 초반에 해당하는 시기로 민선 1기~2기 시장의 재임기에 해당한다. 서울시는 이 기간 동안 서울시와 해외 도시간의 교류를 국제교류에서 도시외교로 격상시켰다. ‘지구촌으로 열린 세계도시 서울’이라는 비전을 제시하고 베이징, 로스앤젤레스, 도쿄에 서울관을 설치하고 운영 하였으며, 올란바토르, 하노이, 바르샤바, 카이로와 자매결연을 체결했다.

새롭게 자매결연을 체결한 도시들에서 눈에 띄는 점은 동유럽 국가의 도시와 북아프리카 국가의 도시 등으로 교류 지역이 다양화되었다는 점이다. 협력 대상의 확장과 함께 이 시기 주목해야 할 것은 서울시가 주도하여 결성한 베세토(BESETO)협의체다. 베세토는 중국·한국·일본 3국 수도들의 협력을 상징한다. 비록 국가 간 정치적 갈등, 도시간의 위상차이, 기술 및 제도적 한계 등으로 오래 지속되지는 못하였지만 3국의 문화교류와 협력을 대표하는 협의체로 볼 수 있다.

이 기간 서울시의 도시외교는 아시아 금융위기의 영향을 받게 된다. 서울시정에서 국제교류는 주요 사업이 될 수 없었고 서울시는 새로운 사업에 착수하기 보다는 기존에 계획되었던 활동을 유지하고 내실을 다지는 데 집중했다. 아시아 금융위기로 인해 서울시의 경제 상황 역시 급격히 악화 되었지만 일인당 국내 총생산(GDP)은 1만 달러를 넘기면서 전체적인 소득의 수준이 높아지고 급속한 도시화가 둔화면서 장기적인 도시 발전, 환경문제, 교통문제, 삶의 질 등에 대한 시민의 요구가 높아지던 시기였다(이창, 송미경, 2018: 24). 서울시는 시민들의 요구에 대응하기 위해 국제 네트워크에 참여하여 해외의 사례들을 탐구하고 국제회의를 개최하였다.

두 번째는 ‘도시경쟁력 강화’ 단계다. 2000년대 중반부터 2000년대 후반까지 민선 3기~4기 시장이 활동했던 기간이다. 서울시는 도시경쟁력 강화에 중점을 두며 외국기업의 투자환경 개선, IT와 금융 산업단지 조성, 국내 기업의 해외 진출 조력에 집중했다(고준호, 2017: 34). 서울시는 ‘서울-모스크바 기술교류 사업’을 통해 유라시아 도시로 교류의 범위를 확장했으며, 아스타나, 타슈켄트, 아테네, 방콕, 워싱턴 D.C 등 다섯 곳과 자매결연을 맺으며 교류의 대상을

지속적으로 확장시켰다.

서울시는 이 시기에 국제네트워크에도 지속적으로 참여했는데 네트워크 참여의 목적이 도시문제 해결을 위한 정책분야별 협력으로 세분화 되었다는 점은 특기할 만하다. 서울시는 정기적인 포럼 개최와 정책 벤치마킹을 강화하였고, 서울시의 위상 제고를 위해 도로, 대중교통, 재해, 상수도, IT등 정책 분야별로 국제회의에 참여하여 서울시의 정책을 발표하거나 토론하는 등의 형태로 서울을 홍보하였다(이창, 송미경, 2018: 25). 도시경쟁력 강화를 위한 국제적 이미지와 글로벌 경쟁력 제고에 역량을 집중하면서 특히 중국 도시들과의 경제협력에 초점을 맞췄는데 이 기간 동안 서울시는 중국 연안 지역에 위치한 산둥성, 장쑤성, 광둥성, 텐진시와 우호협정을 바탕으로 경제교류와 문화교류를 확대했다.

세 번째는 ‘실용적 도시공공외교 추진’ 단계다. 2010년대 초부터 현재까지 지속되고 있으며 민선 5기~7기 시장이 추진 중이다. 서울시는 서울시와 서울시 산하기관에 도시외교 관련 부서를 신설하고 도시간 교류 협력의 규모를 확대하고 국제네트워크에서의 활동도 지속하고 있다. 2018년 기준으로 서울시가 교류 협정을 맺은 도시는 62개로 증가하였고 ‘서울특별시 국제교류 협력증진에 관한 조례’를 제정하고 서울시의 우수 정책을 공유하는 ‘서울시 우수정책 해외도시 공유사업’에도 박차를 가하고 있다(이창, 송미경, 2018: 26).

2017년 ‘서울시 도시외교 기본계획’에 따르면 서울시는 지금까지 도시외교가 국제교류와 협력에 주력했다면 이제는 보다 적극적으로 초국가적인 도시문제 해결에 기여할 것이라는 방향과 비전을 선언하였다. 서울시 도시외교 기본계획은 ‘세계와 함께 나누는 도시 서울’이라는 비전을 제시하고 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화변영 기여, 민관협치형 도시외교, 도시외교 기반 조성이라는 4대 기본 방향으로 이를 뒷받침한다. 4대 기본 방향 중 민관협치형 도시외교와 도시외교 기반 조성이 서울시 도시외교를 위한 제도정비 및 수행 방안이라면, 글로벌 도시문제 해결과 동북아 평화변영 기여는 서울시가 구현하고자 하는 비전 또는 목표로 볼 수 있다.

서울시는 글로벌 도시문제 해결을 위해 서울시가 축적한 정책을 전파하거나 공유할 수 있는 시스템 구축을 약속하였다. 서울시는 이미 보고타, 올란바토르와 서울형 교통카드시스템구축, 페류의 찬차마요에 상수도 시설 개선, 부에노스

아이레스와 빅데이터를 활용한 상권 분석 컨설팅 등 25개국 36개 도시에 도시문제를 해결할 수 있는 정책을 전파했는데(서울시, 2017: 19), 서울시는 여기서 한 걸음 더 나아가 각 도시의 상황에 적절하게 적용할 수 있는 단계별 우수정책 모듈화를 계획하고 있다.

동북아 평화변영을 위해 서울시는 (가칭)동북아수도 협력기구를 신설하고 주요 도시와의 교류 강화 및 전략지역 도시교류 확대를 제시하였다. 동북아수도 협력기구는 서울-베이징-도쿄-울란바토르 간 상설 협력기구로서 정치적 사안을 배제하고 기후, 지속가능한 발전 등 각 도시의 협력이 전제되어야만 해결할 수 있는 도시문제를 해결하기 위한 협력 및 문화·청소년 교류에 집중할 계획이라고 밝히고 있다. 동북아 평화변영은 궁극적으로 남북관계 개선을 전제로 북핵문제 해결과 평양과의 교류 협력을 지향한다.

### III. 서울시 도시외교의 특징

서울시 도시외교의 특징을 찾아내기 위해서는 일반적인 차원에서 서울시의 외교활동을 분류하고 평가할 수 있는 기준이 필요하다. 우리는 도시의 국제적 연대 강화 활동, 정치경제적 역량 강화 활동, 위기관리 능력 강화 활동이라는 세 기준을 통해 서울시 외교정책을 분석하고자 한다. 이 기준들은 반 더 플루짐과 얀 멜리센이 제시한 도시외교의 여섯 가지 차원을 재구성한 것이다. 반 더 플루짐과 얀 멜리센은 도시의 외교활동을 안보·개발·경제·문화·네트워크·대표 등 총 여섯 가지 차원으로 분류하였다. ‘안보’는 다시 갈등 예방, 갈등 중재, 평화구축으로 세분화 할 수 있으며 안보의 차원에서 도시는 피해지역의 요구와 목소리를 구체적이고 생생하게 반영할 수 있다는 장점이 있다. ‘개발’은 국제적 연대를 지향하며 이 역시 국가 차원에서 파악할 수 없는 지역의 요구를 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 도시차원의 접근은 효과적이다. ‘경제’는 도시들이 외교활동을 수행하는 가장 직접적인 유인 중 하나일 것이다. 도시외교의 경제활동에는 두 가지가 있다. 하나는 여행객, 외국 기업, 국제 기구, 국제 행사 등을 도시로 유치하는 방법이고, 다른 하나는 도시의 지식 또는 서비스를 다른 도시에 수출하는 방법이다. 반 더 플루짐과 얀 멜리센은 지구 온난화를 비롯한 환경문제도 경제적 차원에서 접근한다. ‘문화’는 서로 다른 도시들의 시민들 간 교류를 통해 인권을 증진하고 문화 간 이해 향상을 지향한다. 도시외교의 관점에서 ‘네트워크’는 지역, 대륙, 국제 각 차원에서 연결과 교류 그 자체를 목적으로 하는데 안보 또는 경제적 이익을 실현하기 위한 수단으로 네트워크에 참여하는 국가 간 네트워크와 차이를 보인다. 네트워크를 통해 도시들은 기술과 정보를 공유하는 보다 실용적인 결과를 만들어 내기도 한다. ‘대표’는 초국가적 차원의 정책결정 과정에 참여하거나 영향력을 발휘하는 활동들을 의미한다. 유럽평의회(the Council of Europe)와 유럽연합(European Union)에 참여하는 유럽 도시 대표들을 예로 들 수 있다(Plujim & Melissen, 2007: 19-31). 우리는 반 더 플루짐과 얀 멜리센이 제시한 여섯 가지 차원들을

다시 두 개씩 묶어서 도시의 국제적 연대강화, 도시의 정치경제적 역량강화, 도시의 위기관리 능력 강화라는 세 가지 가치 지향으로 재구성할 수 있다고 본다.

먼저, 도시의 국제적 연대 강화 활동은 도시의 네트워크 참여와 문화 교류를 통해 구현된다. 오늘 날 도시들의 국제 네트워크는 도시문제 해결을 위한 지식과 정보공유의 장으로 변화하고 있지만 도시의 네트워크 참여는 일차적으로 도시 간 연대 강화를 지향한다. 도시는 국민국가와 시민단체의 중간 영역에서 국민 국가가 갖추지 못한 유연성과 시민단체에게 부족한 실행력을 보완하며 초국가적 연대를 강화한다. 문화 활동은 타문화에 대한 이질감을 줄이고 타문화에 대한 이해의 지평을 넓히는 방안이다. 도시는 세계화의 흐름 속에서 이질적인 문화들 사이의 갈등과 공존이 발생하는 공간이다. 이와 같은 현실적인 조건을 고려할 때 문화교류를 통한 타문화에 대한 이해, 인권의 확장, 연대의 가치는 도시의 연대활동이 지향해야할 당위일 뿐 아니라 잠재적인 갈등을 예방하고 관리하기 위한 필수 전략이다.

다음으로, 도시의 정치경제적 역량강화 활동에는 경제활동과 개발이 포함된다. 외국자본, 국제회의, 국제기구 유치는 도시의 경기 활성화에 긍정적인 역할을 하고 부수적인 수입을 창출할 수 있게 한다. 직접적인 경제적 이익 창출과 함께 도시 브랜드 향상도 고려할 부분이다. 과거 도시의 개발 활동은 상대적으로 부유한 도시들이 빈곤, 기아, 질병 등으로 고통 받는 도시들에 직접적인 경제적 지원만을 하는 개발원조와 동일시 되어왔다. 하지만 오늘 날의 개발활동은 일방향의 원조활동에 국한되지 않으며 원조도시와 수혜도시 쌍방의 이익을 지향하는 개발협력 방식으로 변모하고 있다. 도시문제 해결에 필요한 지식과 정책을 공여하는 도시는 정책 수출 또는 컨설팅을 통해 경제적 이익을 얻고 도시의 소프트 파워(soft power)를 강화할 수 있기 때문이다.

마지막으로, 도시의 위기관리 능력 강화 활동은 안보와 대표로 구성된다. 도시 차원의 안보는 국가 차원의 안보와 다르게 해석될 수 있다. 국가와 다르게 국방의 책임으로부터 자유롭고 무장하지 않는 도시는 상대 도시들에게 군사적 위협을 가하지 않는다. 이러한 도시의 특성은 분쟁 예방 활동부터 분쟁 발생 이후 평화 구축 및 민주적 제도 수립의 전 과정에서 상대 도시에 위협을 가하지 않고 분쟁을 조정하거나 재건활동을 도울 수 있도록 한다. 도시 차원의 안보활동은 일상에서도 실행될 수 있다. 도시는 시민들의 삶의 질 개선을 목적으로 안보 개념을 해석하고

실행한다는 점에서 인간안보의 이념이 실현될 수 있는 공간이다. 특히 지구적 차원에서 개별 도시의 시민들이 공동의 위험에 당면하였을 때 시장들은 도시를 대표하여 도시문제를 관리 또는 해결할 수 있는 지식과 정보를 보다 신속하게 교류하고 공유할 수 있다.

## (1) 국제적 연대 강화 활동

한 도시는 네트워크 참여와 문화교류를 통해 다른 도시들과 국제적 연대를 강화한다. 도시의 네트워크는 개별 도시들 사이에 이루어지는 양자 또는 다자간 자매결연 형태로 결성된다. 개별 도시들은 문화교류를 통해 상대 도시의 문화에 대한 이해를 확장할 수 있는데 스포츠를 통한 청년들의 교류, 공무원 파견 활동, 교환학생 프로그램 등이 구체적인 방안들로 사용된다. 전 세계 지방자치단체의 협력과 번영을 위해 결성된 UCLG(United Cities and Local Governments) 역시 아젠다 21을 통해 지방정부 차원에서 문화적 가치의 중요성을 강조한다. UCLG는 문화가 인권, 거버넌스, 지속가능성과 지역성, 사회통합, 경제 분야에서 주요한 역할을 할 수 있다고 설명한다(UCLG, 2004). UCLG가 지방정부 또는 도시 문화의 기능을 강조하는 이유는 도시의 문화가 개별도시 시민들이 삶의 방식을 구체적으로 드러내며 시민과 시민, 도시와 도시의 연대를 형성하는 기본적인 단위이기 때문이다.

도시사이의 연대를 강화하기 위한 활동들은 서울시가 1968년 타이페이와 자매결연을 체결하고 1970년 아시아태평양관광협회(PATA)에 가입한 이래로 역점을 두고 있는 외교활동이다. 서울시는 2019년 8월 기준으로 23개 도시와 자매결연을 체결하고 48개 도시와 우호도시를 맺고 있으며 18개의 국제기구에 가입했다. 서울시는 자매우호관계를 체결한 도시들과 양자 또는 다자간 외교 활동을 수행하고 있는데, 자매우호관계를 체결한 71개 도시들을 아메리카, 유럽, 아프리카, 아시아의 네 지역으로 나누어 각 지역에 특화된 협력 방안을 구상하고 실행하고 있다.

첫 번째로 서울시는 아메리카 지역을 대상으로 ‘그 동안 축적된 북미, 중남미 주요 도시들과의 소통채널을 긴밀히 유지하고, 코로나 극복을 위해 도시 간 글로벌 연대를 강화하며, 팬데믹 시대에도 자매 우호도시들과의 공동발전과

경제 분야 등의 교류협력 지속을 위한 국제교류의 장을 마련할 것<sup>1)</sup>을 밝힌다. 서울시는 그동안 북아메리카와 남아메리카 주요 도시 친선방문, 공연단 파견, 전략적 협력강화협정 체결 등의 활동을 해왔다. 이러한 활동들은 도시간의 연대를 넘어 서울시의 경제적 이익 창출과 교민과 수출기업간의 가교 역할 강화라는 보다 실질적인 경제적 이익을 만들어내기 위한 기초 작업이라 볼 수 있다. 지구적 차원의 팬데믹에 대응하기 위해 국제적 연대를 강화해 나가겠다는 서울시의 선언도 주목해야 한다. 연대와 국제교류가 팬데믹 극복에 어떤 영향을 미칠지는 예측할 수 없지만 국가와는 다른 차원에서 문제극복의 방안을 마련하고 있기 때문이다.

두 번째로 유럽 지역은 ‘유럽 주요 도시와의 교류협력을 확대하고 긴밀한 네트워크 유지를 통해 인적, 문화, 경제, 행정 등 각 분야에서의 친선과 도시 공동발전 도모’를 목표로 친선 방문을 활성화하고<sup>2)</sup> WeGo(World Smart Sustainable Cities Organization) 총회를 비롯한 각종 회의에 참석하고 있다. 유럽의 도시들을 대상으로 한 서울시의 외교활동은 명예시민증 수여, 초청방문, 친선방문 등의 활동이 주를 이루고 있으며 향후 서울시의 경제적 이익과 시민의 삶의 질 개선을 위한 정책교류의 기반을 다지는 데 집중하고 있다. 2017년 서울시는 파리, 런던과 함께 세 도시가 통일된 국제기준의 ‘자동차환경등급제’를 도입할 것을 약속하였다. 이는 서울시가 유럽의 도시들과 연대를 통해 지구적 차원에서 환경 문제를 극복하려는 대표적인 정책 중 하나다.

세 번째로 서울시는 아프리카 지역에서 ‘천연자원의 보고이자 성장가능성이 높은 아프리카 주요 도시와의 교류협력을 전략적으로 확대해 서울의 국제적 인지도를 높이고 서울의 우수시정 전파<sup>3)</sup>’를 목표로 교류를 확장하고 있다. 서울시는 아프리카 도시들과의 교류협력 역사가 비교적 짧으며 자매우호도시를 체결한 도시도 카이로, 아디스아바바, 마푸토, 츠와네, 캄팔라 등 다섯 곳에 불과하다. 서울시는 이 도시들과 교류협력을 지속하기 위해 외국도시공무원 초청연수, 개도국공무원 석사학위과정, 지구촌한마당 축제 등을 통해 기반을 다지고 도시 미화, 도시건설, 산업인프라 구축, 정보화 시스템 구축, 환경문제 해결 경험 등의

1) <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/371> (검색일: 2020. 9. 16)

2) <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/362> (검색일: 2020. 9. 16)

3) <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/341> (검색일: 2020. 9. 16)

전파를 계획하고 있다.

네 번째로 아시아 지역에서 서울은 ‘일본, 중국을 비롯한 아시아 주요 도시들과 활발한 교류 협력을 추진하고 있으며 지속적으로 발전가능성이 높은 아시아 도시와의 교류를 확대해 아시아 리딩 도시로서의 서울의 위상을 대외적으로 알리고 있다.’ 서울시는 2011년에는 서울, 도쿄, 방콕, 하노이, 델리, 자카르타, 싱가포르 등 11개 회원도시가 모인 ANMC 21(Asian Network of Major Cities 21) 서울 총회를 성공리에 개최함으로써 아시아 지역에서 서울시의 위상을 제고했다. 서울시는 베트남, 말레이시아, 아시아 등에서 파견된 시찰단들을 지원하여 물 재생센터, 청계천, DMC 시찰 등을 지원함으로써 서울시 우수 정책을 수출할 수 있는 기틀을 마련하였다.

서울시는 2020년 6월을 기준으로 18개의 네트워크에 가입하였다. 1970년대에 관광기구 가입에 초점을 맞췄던 서울시는 1980년대에는 정주환경 개선과 대도시 관리를 위한 네트워크, 1990년대에는 동아시아 지역네트워크 및 자치환경 분야의 연대를 위한 네트워크에 주로 참여 하였다. 2000년대에 서울시는 더 구체적인 정책분야와 관련한 국제기구에 가입하였다. 이 시기 서울시는 ANMC 21(2001), 세계대중교통협회(2005), C40 기후 리더십(2006), 국제도시조명연맹(2007)에 참여함으로써 자치와 환경, 교통 등의 분야에서 국제적 교류를 심화했다. 2010년대를 기점으로 서울시의 국제 네트워크는 양적인 확장과 함께 질적인 발전을 보이고 있다. 서울시는 현재 활동하고 있는 총 18개 국제네트워크 중 절반에 해당하는 아홉 개의 네트워크에 2010년 이후 가입하였고 특히 WeGo, GSEF(Global Social Economy Forum Secretariat), ICLEI(Local Governments for Sustainability)와 같은 국제기구의 창설을 주도하거나 사무국을 서울로 유치하며 국제사회에서 영향력을 발휘하고 있다.

도시는 세계화의 강제력에 대항하여 국가 차원에서는 할 수 없는 개별성, 관습, 정체성을 유지하고 발전시킬 수 있는 공간이다. 각 도시의 개별성이 보존되며 개방성과 지구적 연대의 가능성을 존중하는 도시들 사이에서 진정한 연대의 모습을 발견할 수 있기 때문이다(Bell & de-Shalit, 2011: 5-6). 또한 도시는 세계화가 강제하는 획일화가 아닌, 다양성과 연대의 정신을 기반으로 상대 문화를 존중하며 공존하는 지구적 연대의 가능성이 내재한 공간이다. 이와 같은 문화 사이의 존중을 통한 연대의 정신은 서울시의 정책들에서도 찾아볼 수

있다. 서울시는 문화 사업을 통한 도시 간 연대 강화에도 지속적인 관심을 쏟아왔다. ‘지구촌 나눔 한마당’, ‘서울세계도시문화축제’, ‘한-아세안 청년포럼’ 등과 같은 행사는 가장 대표적인 문화교류 정책이다. 이러한 행사들을 통해 서울시는 자매우호도시들의 전통문화를 경험하고 자매우호도시들의 청년들이 서로의 생각을 공유하고 이해할 수 있는 장을 마련했다. 서울시는 문화 행사 뿐 아니라 인적 교류를 통한 문화교류 사업도 진행하고 있다. 서울시는 2001년부터 자매우호도시의 공무원들을 초청하여 서울시의 우수 정책들을 소개하고 2012년에는 조지아, 럿거스, 텍사스대 행정대학원 교수와 학생 20명을 대상으로 서울시의 복지, 교통, 전자정부 등 7개 분야에 관한 현장학습 프로그램을 실시했다. 서울시는 미국의 행정대학들과의 교류를 일회성 행사로 끝내지 않고 프로그램을 마친 학생들 중 일부를 ‘서울시 해외통신원’으로 위촉하여 지속적인 정보교류를 하고 있다.

서울시의 문화교류 정책 중 눈에 띄는 것은 ‘서울시 명예시민제도’다. 서울시는 1958년 이래로 2019년 1월 기준 총 97개국 823명의 외국인에게 서울시 명예시민 자격을 부여했다. 서울시는 ‘서울시에 계속하여 3년 이상 거주하고 있거나 총 거주기간이 5년 이상인 외국인 중 서울시정에 공로가 현저하고 서울시민과 거주 외국인에게 귀감이 되는 자’와 ‘서울시를 방문하는 외빈 또는 외국인 중 특히 필요하다고 인정하는 경우’라는 기준에 따라 공공단체의 장, 사회단체의장 또는 30인 이상의 시민 추천을 받은 자에 한하여 서울시 명예시민증을 수여한다. 서울시는 이와 같은 인적 네트워크를 통한 문화교류 및 홍보에 더욱 박차를 가할 것으로 예상되는데 서울시 도시외교 기본 계획에 따르면 서울시는 ‘해외 주요 도시에서 영향력 있는 인사를 서울시 글로벌대사로 임명하고 서울시 글로벌대사 자문위원회를 개최하여 자문기능을 제도화 하겠다’(서울시, 2017: 26)고 밝히고 있다.

## (2) 정치경제적 역량강화 활동

도시의 정치경제적 역량 강화는 도시의 중요한 외교활동 동기 중 하나다. 도시 역시 국가와 같이 해외 자원을 유치하여 도시를 발전시키거나 국제기구 및 국제회의를 유치하여 도시의 호감도를 향상시킬 수 있다. 도시는 관광객, 기업,

국제 행사, 국제기구를 유치하거나 정책 노하우 또는 도시 운영 지식을 수출하는 방법을 통해 도시의 경제적 이익을 추구한다. 특히 국제회의 유치는 해당 지역 주민들의 소득증가와 고용창출, 세수증대에 기여 할 수 있고 국제기구의 유치에 따른 공무원 및 가족이 상주함에 따라 그들이 소비 및 지출하는 비용으로 인한 경제적 이익도 기대할 수 있다(한영주, 2008: 22). 이에 더해 개발도상국에 대한 원조활동도 단순한 자혜 활동에서 정책 수출로의 전환을 이루며 도시가 자체적으로 수익을 창출할 수 있는 방안으로 성격이 변모하고 있다.

서울시가 정치경제적 역량강화를 위해 추진하는 외국인투자유치 활성화의 사례로서는 1999년 3월에 설립한 외국인투자자문회의를 들 수 있다. 외국인 투자자문회의는 주한 외국상공회의소 대표, 외국기업 지사장, 변호사, 회계사 등을 대상으로 정원 30명에 3년 임기로 구성된다. 원칙적으로 반기별 1회의 정기회의와 필요시 수시로 분과회의를 개최한다. 회의에서는 외국인투자유치 활성화를 위한 방안들에 대해 논의하는데 2020년 11월에 열린 제 50차 회의에서는 ‘여성 경제역량 강화’를 정책 의제로 삼았다. 여성의 경제역량을 높여 여성이 일하기 좋은 ‘성 평등 도시, 서울’로의 도약이 외국인 투자 활성화에 기여할 수 있다는 판단 때문이었다. 앞선 회의들에서는 ‘서울시 비즈니스 환경에 대한 고찰(47차)’, ‘서울, 글로벌 금융허브로의 도약(45차)’, ‘도시경쟁력: 타겟 마케팅을 통한 투자유치 전략(42차)’ 등을 주제로 서울시의 투자 환경 개선과 서울시 외국인 투자 활성화를 도모할 수 있는 방안들을 논의 했다.

서울시는 자문회의의 뿐 아니라 외국인직접투자(FDI)를 늘리기 위한 활동에도 적극 나서고 있다. 서울시는 서울경제 여건을 고려한 맞춤형 투자유치 전략을 통해 외국인직접투자를 확대하여 일자리 창출과 서울의 미래 성장 기반을 마련한다는 목적 아래 투자유치 활동을 하고 있다. 이러한 서울시의 노력으로 2019년 외국인투자 신고 총액 10,083 백만 달러(도착금액 7.674백만 달러)를 기록하며 역대 최초로 100억 달러를 돌파하기도 했다. 2019년 서울시 외국인 직접투자 자료에 따르면 서울시의 외국인 직접투자는 2015년부터 2019년 5년 중 2017년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 2017년 감소는 사드 사태 및 북핵 리스크 악화가 원인이었다. 한편 2020년 상반기 외국인직접투자는 전년 동기 대비 22.4% 감소한 76.6억 달러(도착기준 47억 불로 23.9% 감소)로 COVID 19로 인한 투자 감소를 실감할 수 있다. 다만,

투자액의 감소폭은 미국, 일본 등 주요국에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 이처럼 서울시의 외국인 직접투자자는 동북아시아의 긴장고조와 전염병 확산에 직접적인 영향을 받는데 이는 동북아 지역정세 및 전 지구적 보건 상황이 서울시의 경제상황과도 밀접하게 연관되어 있음을 보여준다.

국제기구 유치와 국제회의 개최도 서울시가 주력하는 분야 중 하나다. 국제행사 유치는 경제적 성과 이상의 가치를 실현하며 도시적 차원의 소프트 파워를 증진할 수 있다. 논쟁 또는 설득 능력이 소프트 파워를 구성하는 주요한 요소임을 부정할 수 없지만 소프트 파워의 핵심은 매력에 있다(Nye, 2008: 95). 도시외교는 새로운 형태의 소프트 파워로 지구적 문화, 사회적 자본과 경제적 자본을 유치할 뿐 아니라 지역 주민들의 외교정책에 대한 보다 호의적인 여론을 형성하는데 기여하는데, 지역 정부는 지역의 매력을 활용하여 도시의 국제적인 이미지와 도시의 브랜드를 지구적 맥락에서 제고할 수 있으며, 도시의 문화, 가치, 그리고 경제적 자원에 기초한 비강제적 힘은 지구적 차원에서 도시의 국제적 위신과 평판을 구축하는데 도움을 준다(Amiri & Sevin, 2020: 111). 국제행사 유치를 통한 서울시 홍보는 해외 도시의 시민들에게 서울시의 매력을 확산시킬 수 있는 좋은 기회다.

2020년 6월 기준 서울시는 22개의 국제기구를 유치하거나 사무소를 개설하였다. 서울시가 유치한 22개의 국제기구는 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 서울사무소, 아셈노인인권정책센터(AGAC), 유엔아동기금(UNICEF) 서울사무소, 세계은행그룹(IFC, MIGA) 서울연락사무소, 메트로폴리스 여성국제네트워크 서울지부, 세계 스마트시티 기구(WeGO), 이클레이(ICLEI) 동아시아 본부(EAS), 아시아-유럽간 국제연구망(TEIN 협력센터), 시티넷(CITYNET) 본부, 메트로폴리스 국제연수원 본원, 국제사회적경제협의체(Gsef) 본부, 아시아헌법재판소 연합(AACC) 연구 사무국, 국제도시조명연맹(LUCI) 아시아지역사무소(ROA), 서울국제중재센터(Seoul IDRC), 세계변호사협회(IBA) 아시아 사무소, 아이팩(IPAC) 조정중재센터, 세계자연기금(WWF) 한국본부, 유엔협회세계연맹(WFUNA) 서울사무국, 칼폴라니 연구소(KPI) 아시아지부, 싱가포르 국제중재센터(SIAC) 서울사무소, 세계보건기구(WHO) 아시아-태평양 환경보건센터, 유엔식량농업기구(FAO) 협력연락사무소<sup>4)</sup>로 아동·여성·인권 문제를 다루는 국제기구에서 경제·도시문제·국제분쟁까지 다양한 분야에 걸쳐 있다.

서울시는 국제회의 개최에도 적극적으로 나서고 있다. 서울시는 세계 국제회의 통계를 공식 집계하는 국제협회연합(Union of International Accociations, UIA)이 발표한 『국제회의 통계 보고서』에서 2019년 한 해 동안 총 609회의 국제회의를 개최했다. 이 보고서에 따르면 서울시는 싱가포르(1205건)와 브뤼셀(963건)에 이은 3위를 차지하였다. 참고로 4위 파리는 405건, 5위 비엔나는 325건을 개최했다. 이 기록은 UIA 측이 국제회의로 간주하지 않는 기업 교육 행사, 자동차 쇼, 제품 출시 행사, 대학 연수회 등을 제외한 순수 국제회의 개최라는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 서울시는 국제회의 개최와 함께 보다 직접적인 경제적 효과를 창출 할 수 있는 MICE 산업 육성에도 박차를 가했다. MICE 산업은 기업회의(meeting), 포상관광(incentive Travel), 컨벤션(convention), 전시(Exhibition)를 합친 용어로 큰 틀에서는 이벤트 사업 안에서 이해할 수 있다. MICE 산업은 외래참가자의 1인당 소비 지출액이 일반관광객보다 약 1.8배 높고, 고용창출, 연계산업의 국제화, 도시 홍보 등의 효과가 큰 사업이다. 서울시는 MICE 산업의 강화를 위해 서울관광재단에서 ‘서울컨벤션부로’를 전담 기구로 설립하여 MICE 유치 및 개최지원, MICE 해외홍보 및 프로모션, MICE 민관협력 지원, MICE 글로벌 전문가 양성의 업무를 담당한다.

마지막으로, 서울시는 개발협력을 통한 경제적 역량강화 방안도 모색하고 있다. 도시가 주관하는 개발원조의 장점은 국가 차원에서는 볼 수 없는 개인들의 구체적인 삶을 보다 생생하게 포착할 수 있다는 점이다. 공여 도시는 수혜도시 시민들의 고통과 요구를 보다 직접적으로 수집하여 수혜도시가 당면한 문제를 해결할 수 있는 실용적인 방안을 제시할 수 있기 때문이다. 개발 원조는 국제적 연대를 강화하기 위한 대표적인 외교활동이었다. 서울시 역시 국제적 연대의 관점에서 자연재해가 발생한 도시에 재해복구 사업을 지원하거나 개발도상국의 의료지원 사업을 지속하고 있다. 과거 서울시의 개발원조 활동은 개발도상국 도시들에게 인도적 차원의 개발 원조 활동과 재해 복구 사업을 제공하는 활동이 주를 이루었다. 서울시의 ODA 관련 교류협력 및 지원 사업은 2005년 대외협력 기금이 설치되면서 본격적으로 발전되었다(이창, 송미경, 2018: 36). 서울시는 2005년 인도네시아 지진해일 지역 의료지원을 시작으로 2008년 아시아지역

4) [https://news.seoul.go.kr/gov/org\\_co\\_investment](https://news.seoul.go.kr/gov/org_co_investment) (검색일: 2020. 9. 16)

재해지원, 2009년 몽골 울란바토르시 서울문화정보 센터 지원 사업, 2010년 말라리아 예방: 아프리카 모기장 보내기 캠페인 및 외국지방정부 재해구호, 2011년 개발도상국 청소년센터 교육지원, 2012년 개도국 보건의료지원 등을 지속하고 있다.

서울시의 개발원조 사업은 2010년 ODA 추진 기본계획을 기점으로 ODA 추진 방향이 ‘일방적인 지원이 아니라, 우리 시의 우수 시책, 인적 자원을 활용하고 수혜국의 필요에 부합하는 ODA 추진’ 그리고 ‘중앙정부, 국제기구와 상생적 협력체계 구축’ 등 오늘날 우수정책 공유사업과 일맥상통하는 방향성이 제시 되었다(이창, 송미경, 2018: 36). 서울시는 2015년 10월 서울시의 산하기관으로 서울시정책수출사업단을 SH 공사 내에 설립하였다. 서울시 정책수출사업단은 지속가능한 도시 공동체 조성을 목표로 그 동안 서울시가 축적해 온 서울시의 정책들을 해외 도시와 공유하는데 정책수출 사업은 민관협치 방식으로 진행하기도 한다. 서울시는 교통, 도시철도, 상수도, 하수도, 도시계획 및 주택, 환경, 폐기물처리, 전자정부, 시민안전, 재난예방 및 안전관리 영역에서 사업을 추진하며 현장견학, 교육연수, 컨설팅 및 사업수행, 민관협력 프로젝트의 서비스 등을 제공한다.

서울시는 2018년 4월을 기준으로 약 7829억에 달하는 59건의 우수 정책 공유 사업을 진행했다. 총 28개국 39개 도시를 대상으로 사업은 추진되고 있으며, 베이징, 울란바토르, 쿠알라룸푸르, 나이로비, 양곤, 찬찬마요, 아비장, 보고타 등 다양한 국가의 도시들에서 정책자문 및 컨설팅, 정책계획 수립, 시범사업 실시, 시설 및 시스템 구축 등의 형태로 사업을 추진 중이다(이창, 송미경, 2018: 41).

이 기간 동안 추진된 정책사업을 분야별로 살펴보면 교통(26건), 도시철도(9건), 전자정부(9건), 상수도(4건) 순이었다. 교통 정책에서도 교통카드 시스템, 자동운임징수 및 통합 정산 등에 관련한 정책이 14건으로 가장 높은 관심을 받았고, 다음으로 교통 계획 6건, 교통 정보센터 3건, 교통 정책 2건, 버스운영 1건으로 사업이 추진되었다. 도시철도 분야에서는 시설 개량과 재원 조달이 각각 3건으로 가장 많았으며 이어서 도시철도 관리운영 2건과 시설설계 1건 순이었다. 전자정부 관련 정책은 전자정부타당성조사, 세무시스템, 방재시스템, 시민참여시스템, 건설행정시스템, 상권분석, 교통정책 등으로 세분화 된다. 사업 초기에는 주로 전자정부의 타당성을 조사하는 데 한정되었다면 점차 전자정부를 매개로 다른

사회 시스템을 구축하고 문제 해결에 필요한 컨설팅을 제시하는 방향으로 변화하고 있다. 상수도 분야는 총 4건에 불과하지만 사업의 규모와 수주실적이 상대적으로 크다(이창, 송미경, 2018: 44). 4건의 사업 중 3건이 상수도 시설 개량 사업이고 1건은 상수도 시설조성 및 운영이다. 1건의 상수도 시설 조성 및 운영 사업은 브루나이 PMB섬 인프라 개발 컨설팅 사업으로 사업규모 135억(서울시 지분 약 5억)으로 단일 사업으로는 가장 큰 규모의 사업이다. 이 밖에도 개도국 소방인프라 구축, 불용소방차 개도국 지원 사업 등을 통해 해외의 도시들을 지원하고 있다.

### (3) 위기관리 능력 강화 활동

도시의 위기관리 능력강화는 냉전 종식 이후 확장된 안보 개념의 부상과 함께 강조되는 도시의 역할이다. 1990년대를 기점으로 변화된 국제사회의 모습은 안보의 쟁점을 군사적인 요소로부터 경제적인 문제로까지 확대시켰고, 더 나아가 자원·환경·사회 문제 등 모든 비군사적인 요소들을 포괄하는 개념으로 확장시켰다. 기존의 안보 논의가 국가를 보호의 대상으로 삼아 전개되었다면, 최근에는 안보의 보호 대상으로써 ‘국가’나 영토의 주권보다는 ‘인간’의 복지나 안전 문제에 더 많은 비중을 두는 ‘인간안보’의 개념이 부각되고 있는 것이다(김남국, 2020; Nam-Kook Kim, 2020; 전용, 2004: 26). 특히 ‘빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적’이라는 올리히 벡의 진술처럼 지구적 차원에서 민주적으로 확산되고 있는 팬데믹의 상황에서 시민들의 안전을 직접적으로 다루어야 할 도시의 위기 관리능력은 점차 중요하게 고려될 것이다.

2020년 코로나 국면에서 서울시는 CAC 2020(Cities Against COVID-19 Global Summit 2020: Together We Stand)을 주관하였다. 이 회의는 코로나 바이러스에 대응하기 위한 각 도시들의 경험과 지식의 공유, 협력, 연대를 목표로 서울시를 비롯한 각 도시의 관계자 및 전문가, 시설, 단체, 기업인 등이 참여했다. 총 5일간 진행 된 이 회의는 도시정부 시장회의를 시작으로 기후환경, 방역, 교육, 문화, 대담 등 총 15개 프로그램으로 구성되어 진행되었다. CAC 2020은 코로나로 세계가 고통 받고 있는 상황에서 방역 선진 도시로서 서울의 영향력을 강화하고 공고하게 할 수 있는 행사였다. 간접적으로는 해외 각 도시들을 화상

으로 연결하여 5일간 행사를 진행 할 수 있었던 정보통신 인프라를 보여줌으로써 스마트도시 서울의 이미지를 확고히 할 수 있었고 공통의 문제 해결을 위해 정부-기업-시민사회-전문가들이 협력하는 모습을 통해 거버넌스 도시 서울의 모습을 알릴 수 있었다.

분쟁 상황에서도 도시는 자체적인 외교활동을 수행할 수 있다. 도시는 분쟁 발생 전 분쟁을 예방하고, 분쟁이 진행 중이라면 중재 활동과 도시 경쟁력 제고를 시도 할 수 있으며, 분쟁 종결 후 재건 사업과 민주적인 제도 전파에 힘쓸 수 있다. 분쟁과 관련하여 도시가 국가에 비해 보다 실용적이고 평화로운 외교 활동을 펼칠 수 있는 이유는 도시의 본질적인 특성에 기인한다. 도시는 분쟁이 직접적으로 발생하며 분쟁의 피해자들이 실존하는 공간이다. 또한 도시는 무장을 하지 않기에 분쟁 해결을 위해 또 다른 무력을 사용할 수 없다. 나아가서 도시는 이념 또는 신화로부터 비교적 자유롭기 때문에 실질적인 문제해결에 집중할 수 있다(Galtung, 2003: 1-2). 하지만 이론적인 구상과 달리 경험적 사례에 비추어 보면 도시가 분쟁 예방과 분쟁 중재에 성공한 사례는 찾아보기 힘들다. 주로 분쟁 후 평화 구축과 재건 과정에 있어서 도시는 실질적인 결과를 만들어냈다(이창, 송미경, 2018: 103).

서울시 역시 안보 문제에 있어서는 눈에 띄는 성과를 만들지 못하고 있다. 1995년 서울시는 베이징-서울-도쿄를 연결하는 베세토(BESETO)를 출범시켜 중국-대한민국-일본 세 국가 간의 긴장과 갈등을 우회하는 협력의 장을 기획 하였으나 3국 사이의 정치적 긴장으로 인해 2000년도를 기점으로 활동이 중단 된 상태다. 서울시는 ‘서울시 도시외교 기본계획’에서 ‘동북아 평화번역 기여’라는 기본 방향 아래에 (가칭)동북아 수도협력 기구 신설을 정책 과제 중 하나로 제시했다. 이는 베세토의 실패를 반면교사 삼아 서울, 베이징, 도쿄, 울란바토르를 연결하는 상설협력기구를 ‘제안’하고, 네 도시 간의 교류협력을 기반으로 북핵문제 및 남북관계 개선 시 북한의 평양을 교류협력의 대상으로 확대하는 계획이다(서울시, 2017: 20).

평양은 서울시가 안보 관점에서 특별히 주시하는 도시다. 대한민국과 북한의 현 상태를 갈등 발생 이전 또는 갈등 진행 중의 두 상황 중 무엇으로 해석하는가에 따라 평양에 대한 서울시의 정책을 갈등 예방 또는 갈등 중재 행위로 볼 수 있을 것이다. 지자체 단체 차원에서 남북 교류 협력은 2000년 6·15 남북공동

선언을 기점으로 본격화 되었지만 지자체들은 동북아 국제정세와 남과 북이 만들어 내는 정치적 긴장 구조 속에서 제한적으로만 교류협력을 추진할 수 있었다. 서울시는 2010년 이명박 정부의 5·24 조치와 국제사회의 대북제재 속에서 직접적인 교류협력을 진행할 수는 없었지만 관련 행사 지원을 통해 북한에 대한 지속적인 관심을 보였다. 서울시는 2018년 평창 동계 올림픽을 계기로 남북교류 협력 재개를 모색했는데(이민규, 2018: 36), 한 가지 주목할 점은 2018년 평창 동계 올림픽 이전 2016년 11월 서울시가 자체적으로 발표한 「서울-평양 포괄적 도시 협력방안」 3대 분야 10대 사업이다. ‘공동이익’, ‘협력·분담’, ‘참여지지’의 3대 기본 원칙을 통해 지속가능한 도시교류를 비전으로 제시했던 「서울-평양 포괄적 도시 협력방안」은 지난 10여년 사이 변화된 환경에 맞춰 현재는 ‘서울-평양 도시협력 3대 분야 10대 과제’로 수정되었다.

‘서울-평양 도시협력 3대 분야 10대 과제’는 사회문화교류, 경제·개발협력, 도시인프라 협력의 3대 분야와 문화체육, 산업협력, 전자정부, 산림협력, 환경협력, 보건협력, 도시재생·계획, 도로·교통, 도시안전, 상하수도의 10대과제로 구성되어있다. 10대 과제의 구체적 사업 내용이 지금까지 서울시가 다른 해외 도시들에 수출하거나 공유해왔던 정책들과 차별성을 보이는 것은 아니다. 하지만 남과 북의 특수성을 고려 할 때 서울-평화 협력 사업을 서울시의 정책수출 사업과 동일 선상에 놓을 수는 없을 것이다. 서울-평양 협력 사업을 ‘서울시 도시외교와 연계한다면 거시적으로는 한반도 더 나아가 동북아의 화해와 평화 분위기를 조성하고, 미시적으로는 자매·우호 도시 및 국제기구와 협력하여 남북+@ 협력 모델을 구축하여 지자체 차원의 남북 양자 간 교류협력 모델의 한계 극복’(이민규, 2018: 51)을 시도 할 수 있을 것이다. 서울과 평양의 교류 사업은 궁극적으로 한반도의 평화·화해·번영을 지향하기 때문이다.

서울시는 ‘남북협력추진단’과 ‘남북교류협력사업’을 별도로 운영하고 있다. 남북협력 추진단은 ‘세계 평화 선도 도시, 서울(World Peace Leader City, Seoul)’이라는 비전 아래 서울-평양 교류 활성화를 통한 한반도 평화 견인을 목표로 과감한 교류협력, 포용적 대북지원, 시민소통 공감확산, 국제사회 비전 공유라는 네 가지 전략을 제시한다. 네 개의 전략은 서울-평양 관광루트 ‘평화의 길’ 개척, 스포츠 기반 서울-평양 교류협력 다변화, 역사유적 공동 발굴을 통한 민족동질성 회복, 다방면의 협력을 통한 대북 인도지원 전개, 대동강 수질개선을

위한 국내외 협력, 시민참여형 평화·통일문화 조성사업 다양화, 맞춤형 평화통일 교육 프로그램 확대운영, '2020 서울 평화 프로세스' 실행, '2032 올림픽 공동유치 추진을 위한 서울-평양 협력체계라는 아홉 가지 추진과제를 통해 구체화된다.

서울시 남북교류 사업은 '한반도 공동 번영 및 평화통일 기여'라는 비전을 제시하고 남북 도시 간 교류협력 활성화 선도를 지향하며 핵심전략 사업 증점 추진을 통한 교류확대·주요사업 단계적 추진을 통한 교류 다변화·시민공감대 확산을 위한 평화통일 문화 조성이라는 세 개의 추진전략으로 뒷받침 된다. 이는 다시 2032년 하계올림픽 공동유치를 통한 도시교류 활성화, 대동강 수질개선 공동협력체계 구축, 지속가능한 '서울-평양 도시협력 체계' 구축 운영, 서울-평양 사회문화교류사업 추진, 평양 스마트시티 플랫폼 조성 협력 사업 지원, 서울-평양 생태환경 협력사업 추진, 평화통일 문화 확산을 위한 교육확대, 시민공감형 통일문화 조성사업 추진의 여덟 가지 추진과제로 구현된다.

2019년 서울시가 수행한 「서울시민 남북교류협력 의식조사」에 따르면, 남북관계의 경색에도 불구하고 조사에 참여한 서울시민의 64.9%가 서울시 차원의 남북교류 사업이 필요하며, 56.6%의 시민이 정치·군사적 상황과 분리해 '인도지원이 이루어질 필요가 있다'고 답했다. 서울시가 의뢰한 여론조사임을 감안하더라도 서울시민들 사이에서는 대북지원과 교류사업의 필요성에 대한 일정수준의 합의가 이루어져 있다고 해석할 수 있을 것이다. 서울시 역시 2019년 11월 서울시가 지방자치단체로는 처음으로 '대북지원사업자'로 선정되어 독자적으로 대북 지원 사업을 할 수 있게 되었다. 아직은 서울시의 대북 외교가 가시적인 성과를 내고 있지 않다. 하지만 동북아 국가들 간 경제적 상호 의존성은 강화되고 있는 동시에 정치·안보 분야에서의 교류 및 협력은 지속적으로 약화되는 '아시아 패러독스(Asia Paradox)'의 구조와 남북의 특수한 관계를 고려해 볼 때, 서울시 차원의 인도적 지원과 개발협력을 통한 한반도의 평화 유지 방안이 유의미한 결과를 도출할 수 있을지는 두고 보아야 할 것이다.

## IV. 서울시 도시외교의 성과와 한계

우리는 도시의 국제적 연대강화, 정치경제적 역량강화, 위기관리능력 강화라는 세 개의 범주로 서울시의 외교 활동들을 재분류하여 검토했다. 서울시는 도시 간 연대를 강화하는 활동들을 중심으로 서울시의 정치경제적 역량을 강화하고 위기관리 능력을 강화하는 활동들을 수행해왔다. 이 과정에서 서울시 외교활동의 성과와 한계가 드러난다. 우리는 서울시 외교의 세 가지 성과와 세 가지 한계 및 보완점을 제시할 것이다. 서울시는 도시 문제 해결 정책의 전문화, 외교 대상의 다변화, 기후변화 및 환경 문제 선점이라는 세 개의 긍정적인 결과를 만들어 내고 있다.

첫째, 서울시는 도시문제 해결에 필요한 전문성을 갖추고 있다. 도시화 추세의 증가와 함께 오늘날 주요한 지구적 문제들이 도시들에 집중되어 있고 도시 거버넌스는 그들의 문제를 해결하는 실마리임이 널리 인정되고 있다(Amiri & Sevin, 2020: 40). 과거에는 도시를 지구적 차원의 문제를 발생시키는 절망의 공간으로 보았다면 오늘날에는 도시만이 자신이 야기한 문제를 해결할 수 있는 희망의 공간으로 간주되고 있는 것이다. 이러한 변화의 흐름에서 서울시는 도시 문제 해결 능력을 갖춘 도시로 기능을 강화해 가고 있다. 역사적으로 서울시는 도시문제를 관리하고 해결할 수 있는 정책 노하우를 축적해왔다. 서울시의 정책 노하우들은 개발도상 도시들을 대상으로 한 서울시의 개발 협력 사업들이 경제적 수익을 창출 할 수 있는 사업 형태로 전환될 수 있었던 전제 조건이기도 하다. 개발원조 사업을 단순한 국제적 연대 또는 자혜 활동으로 접근하지 않고 서울시와 수혜도시의 연대를 강화하며 수혜 도시의 이익 뿐 아니라 서울시의 이익도 구현할 수 있는 절대적 이익 추구 활동으로 전환 개선되었다고 볼 수 있다.

개발도상국들에게 서울시의 도시 정책들은 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄 등의 도시 정책과 다르게 받아들여 질 것이다. 서울은 선진 산업국가들의 도시들과 다른 역사적 경로를 밟아왔기 때문이다. 서울시는 한국 전쟁, 1970년대 고도성장, 1980년대 86서울아시안 게임과 88서울올림픽, 1990년대 후반 외환위기 등을

거치며 양적 성장을 이루어 왔지만 그 이면에는 교통·빈곤·환경 등과 같은 도시문제를 또한 발생하고 있었다. 서울시는 각 시기별로 발생한 도시문제를 해결하는 정책들을 개발하고 축적해왔다. 서울시는 60년대 도시재건을 시작으로 70년대에는 경제성장과 인구증가를 수용하기 위한 도심확장 사업에 집중했고 80년대에는 아시안게임과 올림픽을 대비하여 한강 종합 개발 사업을 추진했다. 90년대에는 대규모 도시 재생 사업과 뉴타운 개발 사업을 실시했고 2000년대에 들어서 서울시민들의 삶의 질을 향상할 수 있는 방향으로 서울시의 문화정체성을 강화하고 있다.

서울시가 축적해 온 정책들은 서울시와 다른 역사적 시간을 보내고 있는 도시들이 당면한 문제를 해결할 수 있는 방안들 중 하나가 되고 있다. 이는 그동안 서울시가 추진해 온 정책사업의 분야들을 보면 알 수 있다. 2018년 4월을 기준으로 추진 된 59건의 사업 중 59퍼센트에 해당하는 35건의 사업이 산업 발전의 근간이 되는 교통과 도시철도 사업에 집중되어 있기 때문이다. 또한 59건의 사업 중 약 15퍼센트에 해당하는 9건의 전자정부 사업 역시 서울시가 강점을 보이는 IT 기술을 통한 행정시스템의 효율화와 서비스 제공의 편의성에 집중되어 있음을 알 수 있다.

둘째, 서울시는 외교대상 다변화를 통해 전 지구적으로 교류 지역과 대상을 확장하고 있다. 2017년 발행한 서울시 도시외교 기본계획에서 눈에 띄는 부분 중 하나는 아세안(ASEAN), 독립국가연합(CIS), 서남아시아, 중동 등으로 전략 지역 도시교류를 확대한 것이다. 2019년 8월 기준 서울시는 10개의 아세안 가입국 중 자카르타, 하노이, 방콕 3곳과 자매도시를 체결하고 비엔티엔, 반둥, 호치민 3곳과 우호도시를 맺고 있다. 독립국가연합의 경우 지금까지 서울시는 지리적 요건 등으로 적극적인 교류에 나서지 않았다. 하지만 2017년 서울시 대표단의 독립국가연합 지역 방문을 시작으로 고려인 커뮤니티와의 협력 네트워크 구축 등을 통해 교류를 확대해 나갈 예정이다(서울시, 2017: 24). 현재 서울시는 독립국가연합 가입국 중 모스크바, 아스타나, 타슈켄트와 자매도시를 맺고 민스크와 우호도시 관계에 있다. 서울시는 콜롬보, 무스카트, 델리와 우호 도시를 체결하여 서남아시아로의 교류확장을 시작하였고, 중동지역의 경우 테헤란, 텔아비브와 우호도시를 체결했다.

서울시가 새롭게 진출하기 시작한 이 지역들은 도시 인프라 구축과 도시문제 해결에 필요한 정책 수요가 높은 지역들이다. 특히 아세안은 2020년 코로나 바이러스로 인한 경제적 타격을 피할 수 없었지만 총 인구 6억 5000만 명의 풍부한 노동력과 중산층 비중의 급증으로 2050년에는 아세안이 세계 4위의 경제권으로 부상한다는 전망이 나오고 있다.<sup>5)</sup> 독립국가연합은 중앙정부 및 민간기업과의 협업을 통해 대도시의 공통문제인 교통·환경·전자정부 분야 정책 공유와 도시문제 해결을 중심으로 교류 확대를 계획 중이다(서울시도시외교, 24). 인도는 13억이 넘는 인구와 발전된 IT 기술이 강점인 국가로 아직은 서울시 대표단의 텔리 방문과 같은 초기적인 형태의 교류에 머무르고 있지만 장기적인 관점에서 텔리와 인도 시장 확보를 위한 첫 발을 내딛었다고 평가할 수 있다.

서울시의 외교 대상이 다양한 지역으로 확대되고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 미국과 일본을 비롯한 소위 선진 자본주의 국가들의 주요 도시들과 교류는 한정되어 있다. 서울시는 미국의 5개 도시와 자매 우호도시를 맺고 있다. 서울시는 워싱턴 D.C, 호놀룰루, 샌프란시스코와 자매도시를, 로스앤젤레스, 휴스턴과 우호도시를 맺고 있다. 일본의 도시와는 도쿄와 자매도시, 홋카이도와 우호도시를 체결했다. 그 밖에도 런던, 베를린과 우호도시를 맺고 파리와 자매도시 관계에 있지만, 2015년 런던과 우호도시 체결을 마지막으로 서울시가 미래에 당면할 도시문제들을 이미 경험했을 수 있는 도시들과의 교류협력은 정체되어 있다. 개발도상국 도시들과 교류협력 확대를 통해 시장을 선점하고 확장하는 전략과 함께 선진자본주의 국가 도시들과의 교류 확대로 서울시가 마주하게 될 미래 도시문제 해결에 필요한 정보와 지식을 공유 ‘받는’ 전략도 추구해야 할 것이다.

셋째, 서울시는 아시아 지역에서 기후변화 문제를 선점하고 있다. 2018년 서울시는 ‘태양의 도시, 서울’ 사업이 혁신적인 기후 리더십을 발휘한 도시에 매년 수여하는 ‘C40 블룸버그 어워드’ 재생 에너지 분야에서 최종 수상자로 선정됐다. ‘태양의 도시, 서울’은 2020년까지 태양광 미니발전소를 1백만 가구에 보급하고, 설치 가능한 공공부지 100%에 태양광을 설치해, 태양광 산업 육성

5) <https://www.asiae.co.kr/article/2020062509254364508>

등을 통해 태양광 발전 설비를 1GW로 확대하는 사업이다.<sup>6)</sup> 기후 변화를 비롯한 지구 온난화 문제는 2015년 UN 기후변화 회의에서 채택된 조약으로 2016년 제23차 기후변화당사국 총회에서 195개국의 만장일치로 채택되었지만, 2017년 6월 미국 도널드 트럼프 대통령은 파리협정을 갑작스레 탈퇴하였다. 미국의 탈퇴는 전 지구적 차원의 문제인 지구 온난화를 해결하는 데 있어 국민국가의 역할을 회의적으로 바라보게 했다.

정치학자 벤자민 바버(Benjamin Barber)는 기후변화 문제를 정의(justice)의 문제로 규정한다. 부국과 빈국, 선진국과 개발도상국, 큰 국가와 작은 국가, 북반구와 남반구 사이에서 탄소배출량 감소 비용과 재생가능한 에너지로의 전환을 어떻게 공정하게 분배하는가의 문제이기 때문이다.<sup>7)</sup> 바버는 도시가 국가와는 다르게 실용적인 문제해결 방식을 선호하고 도시 간 네트워크 결성에 친화적이라고 주장한다. 도시의 실용적 성격과 연결성은 기후 변화와 같이 전 지구적인 문제를 세계적 차원에서 해결할 수 있도록 한다(바버, 2014). 바버는 서울을 아시아 지역에서 홍콩과 함께 주목할 가치가 있는 친환경도시로 소개한다. 그는 서울시가 계획하고 있는 전기 버스 투자와 청계천 복구 사업을 구체적인 사례로 제시한 바 있다. C40 블룸버그 상 수상과 함께 바버가 언급한 서울시의 친환경 정책들은 국제사회에서 서울시가 친환경 도시의 이미지를 구축하고 있음을 상징적으로 보여준다. 이러한 친환경 도시 이미지의 구축은 기후 변화 문제를 주도하고 있는 유럽, 미국의 도시들과 함께, 국제사회에서 서울시 정책의 규범적 정당성과 영향력을 강화할 수 있는 기회가 될 것이다.

이상에서 보았듯이 서울시는 도시문제 해결에 관련한 전문성을 경제적 이익으로 선순환 할 수 있는 전략을 구상하고 전 지구적 교류 지역 다변화와 확대를 통해 잠재 시장 확보에 나섰다. 대표적 미래 아젠다인 기후 변화 문제에서 영향력을 확보하고 있다. 하지만 서울시 외교정책의 한계와 보완점 역시 명확하다. 세 가지 한계와 보완점을 지적할 수 있는데 도시외교에서 서울시민의 참여와 지지 문제, 도시외교 정책의 정치 수단화 문제, 단기적인 실질 성과부족 문제 및 장기적인 계획과 비전의 필요성 등이다.

6) <http://daily.hankooki.com/lpage/society/201910/dh20191011103751137780.htm>

7) <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/may/07/fix-climate-change-put-cities-not-countries-in-charge-oslo-seoul>

첫째, 도시외교의 활성화 과정에서 서울 시민들의 참여와 혜택 문제다. 도시는 주권 국가의 기능을 보완하는 행위자로 외교활동을 수행하며 국제적 연대를 강화하고 기후 변화 문제에 대응하는 역할을 하고 있지만, 도시 외교활동의 최우선이자 궁극적인 목적은 해당되는 도시의 시민들의 삶을 개선하는 것이다. 서울시 역시 국제회의 개최, 투자유치, MICE 산업 육성 등의 활동을 통해 고용 창출, 연계산업의 국제화, 민관협력 지원 등의 활동으로 경제적 이익을 실현하려 한다. 그럼에도 이러한 과정에서 시민들의 참여와 지지를 어떻게 확보해 나갔고 얼마나 많은 실질적인 이익과 혜택들이 서울 시민들에게 공정하게 분배되었는지 고민해 볼 필요가 있다. 가령, 국제회의를 유치하고 MICE 산업 단지를 조성한다고 할 때 두 사업을 통해 발생하고 파생되는 경제적 효과를 누릴 수 있는 시민들은 사업이 추진된 특정 지역의 주민들일 것이다. 또한 국제회의 및 국제기구를 직장으로 삼을 수 있는 집단들도 특정 계층에 한정될 가능성이 높다. 이는 도시 외교의 성과가 서울 시민이 아닌 서울의 특정 지역 주민들과 특정 계층에 제한되는 결과를 낳을 수 있다. 수치로 입증되는 국제회의 개최 횟수, 투자유치금액, MICE 산업 단지 조성으로 국제사회에서 서울시의 위상이 상승하고 있다고 볼 수 있지만, 국제사회에서 도시 브랜딩의 상승과 양적인 팽창이 다수 서울 시민의 삶의 질 개선을 담보하지는 않는다. 도시외교의 성과가 보다 많은 수의 서울 시민들에게 확산되고 동시에 서울시민들이 참여할 수 있는 제도와 정책 마련이 필요하다. 시민들의 참여 및 지지 확산과 도시외교 성과의 폭넓은 공유를 통해 안정적인 장기적인 도시외교의 토대가 강화될 것이다.

둘째, 서울시가 우리나라에서 갖는 독특한 위상 때문에 도시 외교정책이 시장의 정치적 입장에 따라 정치 수단화하는 문제가 생겨날 수 있다는 점이다. 대한민국에서 서울시장은 단순한 지방자치단체장에 머무르지 않는다. 대선 기간이 되면 서울시장은 차기 대선 후보군에 빠짐없이 거론된다. 서울시장은 국무총리, 경기도지사, 여당 대표, 야당 대표와 함께 대통령의 역할을 혼련할 수 있는 다섯 가지 직위 중 하나다. 특히 서울시장과 경기도지사는 여타 지방자치단체장들과 달리 외교와 국방을 경험할 수 있기 때문에 더욱 중요하다.<sup>8)</sup> 문제는 서울시장 이상의 직위를 갈망하는 정치인들에게 서울시의 외교활동이 대통령

8) <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020072013571942714>

대선을 위한 수단으로 전략할 수 있다는 점이다. 대선을 노리는 서울시장은 자신의 존재감을 드러내기 위해 기존의 우수한 정책을 당파적 논리로 무력화시키거나 기존의 정책 노선과 다른 무리한 정책을 추진할 수 있다. 현임 시장과 전임 시장이 속한 정당이 다른 경우, 현임 시장은 자신의 이념적 선명성을 부각하기 위해 전임 시장의 우수한 도시 정책을 중단하거나 축소시킬 수도 있다. 또는 대선을 앞두고 자신의 존재감을 강조하기 위해 기존의 정책 노선과 모순되는 전시용 사업을 무리하게 추진할 수도 있다. 도시 외교의 역사가 비교적 짧은 서울시의 경우 아직은 우려에 부합하는 경험적 사례가 발견되고 있지 않지만, 서울시장의 위상을 고려해 볼 때 충분히 대비해야 할 문제라 생각한다. 더 큰 권력을 향한 정치인의 욕망이 사심 없는 마음으로 조절될 수는 없겠지만 교통, 환경, 의료, 교육, 복지 등과 같이 서울시민들의 삶과 관련된 도시외교정책들은 정파를 넘어 일관성을 유지할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 단기적인 실질 성과의 부재와 장기적인 계획의 수립 및 비전 제시를 통한 정체성의 강화의 필요성 문제다. 그동안 서울시의 교류 도시는 숫자와 지역의 차원에서 빠르게 확장된 것은 사실이지만 아직 고위 인사 간 상호 방문에 그치고 실질적인 후속 사업으로 발전되지 못하는 경우가 많았다(이창, 송미경, 2018: 63). 개발원조 사업의 경우에도 정책 컨설팅이나 초청 연수 프로그램이 주를 이루었으며 민간과 협력하여 추진한 사업들의 경우에도 수익을 창출한 경우는 많지 않다. 서울연구원은 이러한 한계의 원인을 예산의 부족, 조직 및 인력의 제약과 함께 큰 틀의 전략 부재에서 찾는다. 현재 서울시 도시외교의 성과를 평가하면 단기적인 실질 성과 차원에서 아쉬움이 있는 것도 사실이지만 서울시의 도시외교 활동은 더 장기적인 관점에서 계획을 마련하고 시민들의 지지와 참여를 끌어낼 비전을 제시하여 정체성을 강화해나가야 한다. 즉 서울시의 도시외교가 궁극적으로 어떤 주체에 의해 누구의 지지를 받아서 무슨 방향과 정책들을 통해 최종적으로 어떤 목표를 추구하는가에 대한 정체성의 문제를 끊임없는 토론을 바탕으로 다듬어갈 필요가 있다. 큰 틀의 전략 부재란 다시 말하자면 서울시 도시외교의 정체성 문제일 것이다. 최근 서울시가 이러한 필요성을 인식하고 교류 도시와 지역을 세분화하고 중장기적 계획 및 제도 보완책을 통해 구체적인 대안 제시를 위해 노력하고 있는 점은 다행이다.

## V. 결론: 도시외교의 정체성 강화 방향

서울시는 변화하는 국제정세와 국내정세에 반응하며 국제교류를 비롯한 외교활동을 수행해오고 있다. 서울시는 1960년대와 1970년대 초보적인 형태의 외교활동이라 할 수 있는 국제교류와 네트워크 참여를 시작으로 현재는 정책 수출과 네트워크를 창설에 더해 기후 변화와 같은 국제적인 문제 해결에 적극 참여하고 있다. 서울시는 개발 도상도시에서 선진 도시로 변모한 지난 60여년의 경험을 바탕으로 도시문제를 실질적으로 해결할 수 있는 정책과 정보를 축적했다. 서울시가 개발도상 도시를 대상으로 한 정책 수출에 역점을 두는 이유일 것이다. 특히 서울시는 정책 수출정책을 개발협력 사업과 연계하여 진행함으로써 국제적 연대의 증진 이외에도 경제적 수익을 동시에 얻을 수 있는 방안을 모색 중이다. 서울시는 네트워크 참여를 통한 국제적 연대와 문화교류에도 지속적인 관심을 보여 왔다. 서울시의 국제적 위상 및 영향력의 상승과 비례하여 국제사회에서 서울시의 역할도 변화하고 있다. 국제기구 유치와 국제회의 개최에 적극 참여하며 메가시티 서울의 규모에 걸맞은 소프트 파워 강화를 위한 전략을 실행에 옮기고 있다. 분단국가의 수도 서울은 동북아시아와 한반도의 평화를 위해서도 중요한 도시다. 지구적 차원의 국제정세와 동북아 지역 정세, 그리고 남과 북의 대치라는 다층적인 구조 속에서 국가가 실행할 수 있는 활동영역은 제한적이지만 서울시는 도시라는 지위를 활용하여 국가가 할 수 없는 도시 간 연대와 평양과의 교류를 지속적으로 시도하고 있다.

지금까지 서울시의 도시외교 활동은 괄목할만한 성과를 보였지만 몇 가지 한계도 안고 있다. 우선 성과로서 가장 중요한 점은 서울시가 전 세계를 포괄하는 다양한 지역으로 교류의 대상을 끊임없이 확장하고 있다는 점이다. 서울시의 외교 대상 확장은 해당 지역의 시장을 선점하고 국제적 연대를 강화하는 효과를 가져 온다. 서울시가 가진 정책 전문성도 큰 역할을 하는데 개발 도상 도시에서 공여 도시로의 지위 변화와 그 기간 동안 축적한 노하우들은 오늘 날의 개발 도상 도시들에게 매우 유용한 자료가 되고 있다. 특히, 서울시가 전 세계적인 이슈를

선도하는 글로벌 도시들 가운데 하나가 되었다는 점도 시사점이 있다. 대표적인 지구적 이슈인 기후변화와 지구 온난화 문제에서 서울시는 세계적 여론을 선도하는 도시가 되었다. 국제사회에서 서울시의 영향력과 발언의 당위성을 강화함으로써 서울시의 외교적 역량이 강화될 수 있는 계기가 될 것이다.

이와 같은 성과에도 불구하고 서울시 도시외교가 갖는 몇 가지 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 서울시 도시외교의 지속적인 지지의 토대가 될 서울시민의 이익 또는 혜택이 무엇인지 잘 드러나지 않는다는 점이다. 도시외교는 결국 해당 도시 시민들의 복지증진에 기여할 수 있어야 한다. 이런 관점에서 보면 서울시 도시외교의 성과에서 서울시민들은 무엇을 얻을 수 있고 어떠한 혜택을 누릴 수 있는지 설명하고 시민들의 안정적인 지지를 얻는 게 중요한데 이 점에서 서울시 도시외교는 아쉬운 점을 남기고 있다. 둘째, 한국의 정치현실에서 서울시장이 지닌 독특한 위상에 따라 서울시 도시외교가 정치적 논란에 휩싸이면서 표류할 가능성이 있다. 대한민국에서 서울시장의 지위는 특별하다. 서울시장은 가장 유력한 대한민국의 대통령 후보가 될 수 있다. 이를 고려할 때 시장의 정치적 성향에 따라 도시외교 정책이 단기적인 업적을 위해 수단화 할 가능성을 배제할 수 없다. 도시외교 역시 정치적 이해에 따른 당파적 성격을 온전히 배제할 수 없겠지만 교통·환경·보건·의료 등과 같이 서울시민들의 삶과 직결되는 영역에서 시민들의 삶을 고려한 안정적인 도시외교 정책을 추진해야 할 것이다. 셋째, 서울시 도시외교의 중장기적 계획 수립과 비전제시를 통한 정체성 강화의 필요성이다. 서울연구원의 주장처럼 서울시 도시외교 활동은 가시적인 성과라는 차원에서 아직 미흡하다. 그러나 가시적인 단기성과 여부에 주목해 장기적인 계획 수립과 정체성 확립에 소홀하면 지금까지 서울시가 도시외교의 중요성에 대한 이해를 바탕으로 추진해온 노력이 물거품이 될 수 있다. 도시외교는 장기적인 계획 수립과 제도정비, 점진적인 정체성 강화를 통해 긴 호흡으로 성과를 기다려야 한다.

지금까지 검토한 서울시 도시외교의 역사와 도시외교 정책의 성과 및 한계를 고려해 보면 서울시는 자신의 정체성을 드러낼 수 있는 분야에서 강점을 발휘할 수 있을 것이다. 해외도시들과 차별화 되는 서울시만의 정체성은 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 분단국가의 수도로서 서울이고, 다른 하나는 개발 도상도시에서 선진도시로 성장한 서울이다. 우리는 이 두 가지 정체성이 모두 중요

하고 어느 하나를 완전하게 버릴 수 없지만 서울시가 분단의 구조 속에서 평화 구축을 시도하는 도시 정체성 보다는 개발도상 도시에서 선진 도시로 성장한 서울시의 정체성을 강화하는 방향으로 나아가야 한다고 생각한다.

현실적으로 동북아시아의 특수한 국제정치적 구조 속에서 북한을 대상으로 한 서울시의 외교활동은 매우 제한적일 수밖에 없다. 현재까지 서울시가 주도하여 동북아 평화 구축에 실질적인 기여를 하며 가시적인 성과를 만들어 냈다고 볼 수 없으며 그 가능성도 그리 높지 않다고 생각한다. 분단의 조건에서 평화 도시의 브랜드를 구축하려는 서울시의 시도는 2018년 북미정상회담을 개최하며 국제사회에 국제적 갈등해결과 평화 구축의 주요 행위자로 부상한 싱가포르(Amiri & Sevin, 2020: 256)와 상반된 모습을 보인다. 싱가포르는 2018년 북미 정상회담을 통해 아시아의 금융 허브와 관광도시라는 기존의 이미지에 평화 도시의 이미지를 더 할 수 있었다. 반면, 서울시의 과거와 현재로부터 평화를 이끌어낼 수 있는 강렬한 경험 또는 역사적 사건을 제시할 수 있을까? 외국 도시의 시민들과 행정가들이 서울시와 평화를 연결 지을 수 있는 역사적이고 결정적인 사건을 만들지 못한 채 평화도시의 이미지만을 구축하려는 시도는 그 한계가 분명하다.

이에 반해 가난을 딛고 성장한 도시라는 서울시의 정체성은 상징성 뿐 아니라 그 실체도 비교적 명확하다. 서울시는 과거 경제 발전 과정에서 축적한 도시문제 해결 방안을 매개로 개발도상도시들과 교류 및 협력을 강화하고 있다. 동시에 서울시는 오늘날 발전된 기술력이 구현한 도시 시스템과 문화 콘텐츠를 통해 경제적 이익을 창출하고 대외적 소프트 파워를 강화하고 있다. 나아가서 예기치 못한 COVID-19 위기상황에서 서울시는 다른 도시들과 비교해 상대적으로 시민들의 안전을 성공적으로 관리하고 있다. 이처럼 서울시가 과거와 현재를 관통하며 구축해온 빠른 성장도시로서의 문제 해결 지식과 노하우를 바탕으로 실용적 문제해결 접근이라는 서울시의 도시 브랜드 제고에 역량을 집중한다면 서울시의 정체성은 더 구체화되고 서울시의 도시외교 역량 또한 더 강화될 수 있을 것이다.

나아가서 서울시 도시외교의 경험은 대한민국의 다른 도시들에게도 좋은 모범을 보여줄 수 있다. 개별 도시가 축적해온 역사적 경험과 정체성을 바탕으로 한 외교활동의 가능성에 주목할 때 우리는 특히 제주도에 주목할 필요가 있다고

생각한다. 제주도는 2002년부터 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시를 추진해 왔을 뿐 아니라 2002년 생물권보전지역과 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원을 포괄하는 유네스코 트리플크라운 지정 및 선정, 2005년 ‘세계평화의 섬’ 지정, 그리고 MICE 산업 육성 등을 통해 국제적인 교류와 협력이 활발한 도시로서 발전해왔다(고경민, 장성호, 2014: 50). 제주도에 특별하게 주목할 점은 ‘평화’와 ‘생태’라는 두 개념을 도시의 정체성으로 제시할 만한 충분한 성과를 축적하고 있다는 사실이다.

‘평화’는 제주시가 역점을 두고 발전시켜야 할 가치이자 도시 정체성이다. 제주시는 대한민국 현대사의 역사적 사건 중 하나인 제주 4.3 사건의 진상규명과 명예회복, 화해와 상생 작업을 통해 의미 있는 성과를 만들어 왔다. 이 과정에서 제주시는 동아시아 및 세계와도 끊임없이 소통했다(김현준, 2020: 14). 단순히 개별 국가 차원을 넘어 아시아, 더 나아가 세계적 차원에서도 제주시가 쌓아 온 평화 도시의 정체성은 세계평화에 기여할 수 있는 잠재력을 보여주었다. 다른 한편, ‘생태’라는 가치는 제주시의 독특한 지리적 위치로부터 형성된다. 생태도시로서 제주는 기후변화로 대표되는 지구적 차원의 환경 문제와도 깊이 연관되는데 제주시는 자연환경을 보존하면서도 지속가능한 녹색생태 도시의 가능성을 모색한다는 점에서 서울시의 환경 정책과도 유사성과 차별성을 동시에 갖고 있다. 제주도 역시 시민의 삶이 쾌적하고 풍요로운 ‘녹색생태도시 조성’을 목표로 환경 분야에 총 1041억의 예산을 투입<sup>9)</sup>, 시민-환경-도시가 공존할 수 있는 하나의 모델을 제시하고 있다.

제주시는 ‘평화’와 ‘생태’라는 가치에 기초한 도시 정체성을 지향하며 외교 전략을 추진해 왔고 평화와 생태를 두 축으로 한 제주시의 정체성은 인권·평화·환경 같은 지구적 차원의 인류 보편 가치와 맞닿아 있다. 이 점에서 제주시는 지구적 차원에서 서울시보다 더 큰 영향력을 발휘하는 도시외교의 모범사례를 구축해 갈 수 있을 것이다.

9) [https://www.jeju.go.kr/group/part8/notice/report.htm;jsessionid=a9CeRBtUaLufVsrOWCb1hwL SvvJIDuf0UCQ4CNxowJfPZKE24wqtffombCaG21LHC.was1\\_servlet\\_www4?act=view&seq=1224787](https://www.jeju.go.kr/group/part8/notice/report.htm;jsessionid=a9CeRBtUaLufVsrOWCb1hwL SvvJIDuf0UCQ4CNxowJfPZKE24wqtffombCaG21LHC.was1_servlet_www4?act=view&seq=1224787)  
(검색일: 2020. 11. 13)

## 참고문헌

- 고경민, 장성호, 2014, 「제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향」, 대한정치학회보, 22집 3호, 49-72.
- 김남국, 2020, 「대통령이 되는 5개의 경로」, 『머니투데이』, 2020년 7월 21일.
- 김남국, 2020, 「국가안보와 인간안보」, 『머니투데이』, 2020년 3월 16일.
- 김현준, 2020, 「국제인권과 평화의 섬 제주」, 제주평화연구원.
- 강명구, 2017, 「글로벌 지속가능발전을 선도하는 서울시의 도시외교」, 세계와 도시, Vol. 18.
- 고준호, 2017, 「서울시 도시외교의 특화를 위한 도전」, 세계와 도시, Vol. 18.
- 고준호, 김선웅 외, 2015, 「서울시아시안도시 도시정책 공유방안」, 서울연구원.
- 벤자민 바버, 2014, 『뜨는 도시 지는 국가』, 조은경·최은정 옮김, 21세기북스.
- 라도삼 외, 2013, 「해외도시 연구 및 전략적 교류방안 수립」, 서울연구원.
- 서울시, <https://news.seoul.go.kr/gov> (검색일: 2020. 9. 16)
- 서울시, 2017, 서울시 도시외교 기본계획.
- 서울시, 2020, 2019년 서울시 외국인 직접투자 현황.
- 이민규, 2020, 「도시외교 매커니즘과 발전방향」, 서울연구원.
- 이민규, 2018, 「서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로」, 서울연구원.
- 이민규, 박은현, 2018, 「서울시의 중국 동북 3성 도시외교 전략과 정책」, 서울연구원.
- 이창, 문인철 외, 2019, 「서울시 우수정책 수출 활성화를 위한 도시외교 추진 방안」, 서울연구원
- 이창, 송미경, 2018, 「서울시 도시외교 가능성과 과제」, 서울연구원.
- 임성남, 2020, 「아세안: 포스트 코로나 19시대, 글로벌 공급망의 대안기지」, 『아시아 경제』, 2020년 6월 25일.

- 조계표, 2015, 「한국지방자치의 변천과 정권교체에 관한 연구」, 한국행정사학지, 제 36호, 199-230.
- 전용, 2004, 「국가안보와 인간안보」, 국제정치논총, 44(1).
- 제주시, 2019, jeju.go.kr (검색일: 2020. 11. 13)
- 주현태, 2019, 「'태양의 도시' 서울시, C40 블룸버그 어워드 '재생에너지 분야' 수상」, 『한국일보』 2019년 10월 11일.
- 한영주, 2008, 「서울시 국제기구 유치 전략」, 서울시정개발연구원.
- Amiri, Shoaela & Sevin, Efe 2020, *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*, Palgrave Macmillan.
- Barber, Benjamin, 2017, 「How to fix climate change: Put cities, no countries, in charge」, 『Guardian』, 2017년 5월 7일.
- Bell, Daniel A, and de-Shalit, Avner, 2011, *The Spirit of Cities: why the identity of a city matters in a global age*, Princeton University Press.
- Brenner, Neil, 2011, "Global Cities, Global State: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe", *Review of International Political Economy* 5:1-37.
- Chan, Dan Koon-honh, 2016, "City Diplomacy and 'Glocal' Governance: Revitalizing Cosmopolitan Democracy", *European View*, Vol. 15, No.2.
- Curtis, Simon, and Michele, Acuto, 2019, "The Foreign Policy of Cities", *The RUSI Journal*, Vol. 163, No. 6.
- Galtung, Johan. 2006, "Local Authorities as Peace Factors, Actors, Workers."
- Keck, Margaret E, and Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kim, Nam-Kook, Sebastian Harnisch, 2020, "Human Security: A Potential for Cooperation in the EU and East Asia," *Journal of European Integration*, 11(2), 143-178.

Nye, Joseph. 2008, "Public Diplomacy and Soft Power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109.

Sassen, Saskia, 2004, "Local Actors in Global Politics," *Current Sociology*, Vol. 52, No. 4.

Terruso, Filippo, 2016, "Complementing Traditional Diplomacy: Regional and Local Authorities Going International", *European View*, Vol. 15, No.2.

UCLG, 2004, Agneda 21 for Culture.

Van der Pulijm, Rogier, and Jan Melissen, 2017, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Clingendael.

## 저자약력

---

### **김남국** 고려대학교 정치외교학과 교수

서울대 정치학과를 졸업하고 영국 옥스포드대학을 거쳐 미국 시카고 대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며 한국유럽학회장(2017), 한국정치학회장(2021)을 역임했다.

### **조대근** 고려대학교 정치외교학과 박사과정

고려대 정치외교학과를 졸업하고 같은 대학원에서 석사를 마쳤으며 로티의 자유주의 등의 논문을 발표한 바 있다.



## 제주평화연구원

---

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 구심점 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.



# 서울시의 도시외교

빠른 성장도시의  
실용적 문제 해결 접근

