

런던의 도시외교



지구적 환경문제에 대한
글로벌 도시의 도전



도시외교 시리즈 ②

런던의 도시외교

지구적 환경문제에 대한
글로벌 도시의 도전

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

런던의 도시외교

지구적 환경문제에 대한 글로벌 도시의 도전

CONTENTS

요약	2
I 서론	3
II 세계화와 글로벌 도시의 등장	4
III 런던의 도시외교 거버넌스	8
IV 런던의 도시외교 활동	14
V 결론: 브렉시트에 따른 향후 과제	22

런던의 도시외교

지구적 환경문제에 대한 글로벌 도시의 도전

요약

런던은 세계 유수의 도시들 가운데에서도 정치적, 경제적, 문화적 측면에서 세계 중심지 역할을 해온 진정한 글로벌 도시라 할 수 있다. 이러한 런던의 위상을 유지하는 데에는 런던시의 거버넌스 구조와 리더십이 바탕이 되었다고 볼 수 있다. 일찍이 19세기 말부터 런던은 도시 차원의 거버넌스 조직을 구성하였으며 런던에서 비즈니스를 영위하는 기업들의 의견을 반영하고자 노력했다. 1889년 설립된 런던 카운티 위원회는 1965년 런던광역시의회로 대체되었으나 대처 정부와의 마찰로 1986년 폐지되는 고비도 겪었다. 그러나 2000년 런던광역시장국이 설립되고 켄 리빙스톤이 1기 민선 시장으로 취임하면서 본격적으로 런던시의 도시외교 행보는 시작되었다고 볼 수 있다. 리빙스톤 시장은 런던을 글로벌 환경도시로 널리 알리고 세계적인 위상을 정립하고자 C40 이니셔티브를 제안하였고 사무국을 런던에 설치하였다. 이후 C40는 클린턴 기후 이니셔티브와 파트너십을 체결하면서 자칫 정치적 담론에 그칠 수 있는 기후변화 어젠다를 국제기구, 환경 단체, 기업체와의 유기적인 네트워킹 속에서 실질적인 대응책을 도출해 나갈 수 있도록 하는 협의체로 발전시켜가고 있으며, 국제외교에서도 목소리를 높이고 있다. 그러나 런던의 위상은 브렉시트로 인해 새로운 도전을 맞이하고 있다. 노딜 브렉시트의 가능성이 높아지고 있는 상황에서 외국인 인적자원에 상당부분 의존하고 있는 런던은 심각한 인력난과 추가 비용을 감당해야 할 상황에 처한 것이다. 어떤 방식으로 이 위기를 극복해 나가느냐에 따라 런던의 위상은 적지 않은 영향을 받게 될 것으로 보인다.

■ **주제어** 런던, 글로벌 도시, C40, 기후변화, 클린턴 기후 이니셔티브

I. 서론

현재 우리가 살고 있는 시대를 한 단어로 특징짓고자 한다면 아마도 세계화(globalisation)로 대변될 것이다. 사람 간, 기업 간, 그리고 정부 간 상호작용으로 인해 이들 간의 시공간적 거리가 좁혀지고 하나로 통합되어 간다는 의미의 세계화. 이 세계화는 교통 및 통신의 발달로 더욱 가속화되고 있다. 일종의 '경제 허물기'라 할 수 있는 세계화로 인해 국가라는 정치체와 하위 국가 단위의 정치체 간에 새로운 관계가 형성되고 있으며¹⁾, 이는 글로벌 도시(global city)의 부상을 가능하게 하였다. 본 논문에서는 글로벌 도시의 가장 대표적인 사례로 여겨지고 있는 런던의 사례를 살펴본다. AD 47년 로마인들이 정착하면서 런던니움(Londinium)이라는 이름으로 출발한 런던은 수천 년의 역사를 거치면서 전세계에서도 가장 대표적인 도시로 성장했다. 오랜 세월을 걸쳐 축적된 런던의 풍부한 문화유산은 일년내내 전세계 관광객을 끌고 있으며 런던의 심장부에 준비해 있는 금융기관 및 다국적 기업들은 국제 금융 허브로서의 역동성을 느끼게 한다. 최근에는 2012년 런던올림픽을 통해 런던의 저력과 위상을 전세계에 드높인 바 있다. 런던은 영국의 수도이지만 수도로서의 이미지보다 독자적인 글로벌 도시로서의 이미지가 더 강하게 느껴지는 도시이다. 여기서는 이러한 위상을 지닌 런던이 어떤 방식으로 도시외교를 펼치고 있는지를 살펴보고자 한다. 2장에서는 글로벌 도시가 등장하게 된 배경을 살펴보고 런던이 차지하는 위상을 살펴본다. 3장에서는 런던의 도시외교 거버넌스 구조의 변천사를 살펴본다. 4장에서는 런던이 주도하고 있는 도시외교 활동 사례에 관해 살펴본다. 런던은 특히 기후변화에 대한 도시 차원의 역할을 강조하면서 실제로 국제관계에서의 도시의 새로운 역할을 부각시키고 있다. 런던 도시외교의 특징과 의미를 중심으로 살펴본다. 마지막으로 런던이 브렉시트(Brexit)를 맞이하여 새로이 당면하게 된 과제가 무엇인지 살펴본다.

1) Roland Robertson. 1990. "Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept," *Theory, Culture and Society*, 7, p.22.

II. 세계화와 글로벌 도시의 등장

도시외교는 도시 또는 도시가 속한 지방 정부가 스스로를 알리기 위한 목적으로 국제무대에서 활동하는 행위를 의미하는 것으로²⁾ 통상 글로벌 도시(global city)가 그러한 역할을 담당한다. 글로벌 도시의 등장은 세계화와 관련이 깊다. 세계화는 보통 20세기부터 진행되었다고는 하나 훨씬 그 이전에도 진행되어 왔다. 콜럼버스의 미대륙 발견으로 대변되는 15-16세기의 지리적 발견과 이에 따른 유럽 열강들의 식민지 개척과 노예무역의 역사, 18세기 미국 독립선언과 프랑스 혁명, 19세기 제국주의 등장, 이 모든 것이 세계화의 과정이라 할 수 있다.³⁾ 20세기 이후의 세계화 과정은 자본주의 발전과정과 맥이 닿아 있다. 제2차 세계대전 후 도입된 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제는 국제통화 체제에 대한 새로운 질서를 부여하였으나 1971년 닉슨의 금태환 정지 선언으로 달러를 기축통화로 하고 일정 비율만큼 금으로 교환해주시기로 하였던 금환본위제도는 종식되었다. 모든 주요 통화들이 변동 환율제로 전환되면서 정부의 환율 정책을 통한 통화정책에의 관여는 약해졌다. 대신 자본이 초국가적 차원에서 자유로이 이동하는 세계 경제 환경이 새로이 조성되었다. 이 새로운 경제 환경은 금융 지배력의 강화, 기술의 초국가화, 글로벌 독점 기업의 등장, 글로벌 지리(global geography)의 등장 등의 특징을 보인다.⁴⁾

초국가적 차원에서 자본과 인적자원의 이동이 활성화되면서 각국 지방 정부는 글로벌 경제 환경과 경제 발전에 더욱 많은 관심을 가지게 되었다. 그리고 이들 지방 정부의 지역 발전 전략 또한 지역 공동체 차원에 국한되지 않고 글로벌 경제 환경에 초점이 맞춰지게 되었다.⁵⁾ 글로벌 경제 환경과 글로벌 사회는 ‘글로벌’

2) Rogier van der Pluijm and Jan Melissen. 2007. "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics," April 2007. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, https://www.uclg.org/sites/default/files/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf

3) Ari-Veikko Anttiroiko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge, p.19.

4) Ari-Veikko Anttiroiko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge, p.20.

5) Ari-Veikko Anttiroiko. 2009. "Urban Responses to Global Intercity Competition," in Jukka Kultalahti,

환경과 '로컬' 환경 간의 연결고리를 통해 각 지역 사회와 연결되어 있기 때문에 지역 사회는 세계화와 무관할 수 없는 것이다.⁶⁾ 다층적 거버넌스 구조 하에서 도시는 중앙정부, 다국적 기업 네트워크, 국제기구 등 다양한 층위의 행위자들과 연계하여 스스로의 위상을 구축하고자 노력하였고, 글로벌 도시가 등장하게 된 것이다. 즉, 글로벌 도시는 세계화와 그에 따른 국제경제환경의 변화로 인해 등장한 새로운 '공간적 표현'을 의미한다고 볼 수 있다.⁷⁾

'글로벌 도시'라는 용어는 1915년 Patrick Geddes가 국제적 상업활동이 집중되는 중심지를 가리켜 처음 사용하면서 등장한 것으로 알려져 있다.⁸⁾ 1960년대 와서 도시 역사가인 Sir Peter Hall이 글로벌 도시의 개념을 보다 정교하게 다듬었다. 그는 직종별 전문가들 뿐 아니라 기업 본사, 노동조합 등이 포진되어 있어 정치적 파위가 형성되는 도시를 글로벌 도시라고 정의했다.⁹⁾ 이와 유사한 개념으로 세계도시(world city)가 있다. 이에 관해 John Friedman (1986)은 경제적 세계화가 도시라는 마디(node)를 통해 형성되는데 도시와 도시 간의 연결을 통해 세계화가 구현되며 이 과정에서 글로벌 분업화가 집중되는 도시들이 세계도시라고 언급하였다. 따라서 세계도시가 되기 위해서는 글로벌 금융 서비스, 첨단 비즈니스 서비스 활용 가능 여부, 교통 허브로서의 역할, 국제기구 유치 가능성, 다국적 기업 밀집도, 인구 규모 등에서 우위에 있어야 한다는 것이다.¹⁰⁾ 그런데 글로벌 도시와 세계都市는 동일한 개념은 아니다. Sassen(2005)은 이 둘의 차이에 관해 구분하면서 메가 도시(mega city)의 일부만 세계도시라 할 수 있고 그 중 극소수만 글로벌 도시라고 할 수 있다고 구분하고 있다.¹¹⁾ 특히 교통과 통신 수단, 비즈니스 네트워크 등의 연결성(connectivity)이 집중되는 도시가 글로벌 도시라고 하였다.¹²⁾ 또한 Sassen은 글로벌 도시 간에도

Ilari Karppi, Olli Kultalahti, and Enrico Todisco (eds.) *Globalisation: Challenges to Research and Governance*, Helsinki: East-West Books.

6) Ari-Veikko Anttiroiko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge, p.20.

7) Ari-Veikko Anttiroiko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge, p.20.

8) Doel, Marcus, and Phil Hubbard. 2002. "Taking World Cities Literally: Marketing the City in a Global Space of Flows," *City*, 6:3, pp.351-68.

9) Newman, Peter, and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave Macmillan, pp.20-21.

10) John Friedman. 1986. "The World City Hypothesis," *Development and Change*, 17:1, pp.69-83.

11) S. Sassen. 2005. "The Global City: Introducing a Concept," *Brown Journal of World Affairs*, 11, p.28.

12) Ari-Veikko Anttiroiko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge, p.24.

위계가 존재한다고 하였다. 글로벌 노동 분업과 글로벌 네트워크에서의 기능에 방점을 두어 정치적 파워와 인구규모보다도 경제적 파워에 따라 글로벌 도시의 순위가 매겨질 수 있다는 것이다.

글로벌 도시 간의 등급화는 Sassen만 주장한 것은 아니다. 실제로 적지 않은 연구자들이 도시의 자산, 활동성과, 접근성, 산업 및 비즈니스 서비스 등의 지표를 근거로 글로벌 도시들을 평가한 바 있다.¹³⁾ 이 중 Beaverstock et al. (1999)의 분류는 다음과 같다.

▶ 표 1 글로벌 도시의 분류

구분	도시	
A그룹 (알파 세계도시)	1	런던, 뉴욕, 파리, 도쿄
	2	시카고, 프랑크푸르트, 홍콩, 로스앤젤레스, 밀란, 싱가포르
B그룹 (베타 세계도시)	3	샌프란시스코, 시드니, 토론토, 취리히
	4	브뤼셀, 마드리드, 멕시코시티, 상파울로
	5	모스크바, 서울
C그룹 (감마 세계도시)	6	암스테르담, 보스턴, 카라가스, 델러스, 뒤셀도르프, 제네바, 휴스턴, 자카르타, 요하네스버그, 멜버른, 오사카, 프라하, 산티아고, 타이페이, 워싱턴 DC
	7	방콕, 베이징, 몬트리올, 로마, 스톡홀름, 바르샤바
	8	애틀란타, 바르셀로나, 베를린, 부에노스아이레스, 부다페스트, 코펜하겐, 함부르크, 이스탄불, 쿠알라룸푸, 마닐라, 마이애미, 미니애폴리스, 뮌헨, 상하이

출처: Beaverstock et al.(1999: 456)

13) Jonathan V. Beaverstock, Peter J. Taylor, and Richard G. Smith. 1999. "A Roster of World Cities," *Cities*, 16:6, pp.445-458; B. Derudder, P. J. Taylor, F. Witlox, and G. Catalano. 2003. "Hierarchical Tendencies and Regional Pattern in the World City Network. A Global Urban Analysis of 234 Cities," *Regional Studies*, 37:9, pp.875-886; Taylor, Peter J., and R. Aranya. 2008. "A Global 'Urban Roller Coaster'? Connectivity Changes in the World City Network, 2000-04," *Regional Studies*, 42:1, pp.1-16; Taylor, Peter J., D. M. Evans, and K. Pain. 2008. "Application of the Interlocking Network Model to Mega-City-Regions: Measuring Polycentricity within and beyond City-Regions," *Regional Studies*, 42:8, pp.1079-93; Taylor, Peter J. 2010. "Competition and Cooperation between Cities in Globalization," *GaWC Research Bulletin* 351, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb351.html>; Peter J. Taylor, and György Csomós. 2012. "Cities as Control and Command Centres: Analysis and Interpretation," *Cities*, December 2012. 29:6, pp.408-411.

글로벌 도시들은 거시적 변화의 흐름 속에서 정치적으로나 경제적, 문화적으로 구성원간의 상호작용을 촉진시킴으로써 새로운 인문지리학(human geography)을 개척해내는 중요한 역할을 한다고 보았다.¹⁴⁾

그러나 도시에 관한 연구는 국제관계학의 전통적인 연구 대상은 아니었다. 지방정부와 도시에 관한 연구는 1990년대부터 비로소 연구되기 시작했다. Fry(1990)¹⁵⁾와 Hobbs(1994)¹⁶⁾는 대도시의 외교 활동에 관한 연구를 하였고, Rosenau(1995)¹⁷⁾는 도시와 미시지역(micro-region)은 21세기 국제정치에서 주요한 통제 메커니즘의 역할을 하게 될 것이라 주장한 바 있다. Sassen(2001)은 글로벌 도시를 경제적 차원에서 글로벌한 영향력이 모이는 도시라 정의했다. 또한 글로벌 도시는 글로벌 캐피털 뿐만 아니라 노동의 초국가화, 초지역적 공동체(translocal communities) 및 정체성 형성의 매개체로 등장하였다고 주장하였다.¹⁸⁾ Calder & de Freytag(2009)¹⁹⁾는 Amen *et al.*(2011)²⁰⁾은 글로벌 도시에 초점을 두어 사례연구를 통해 도시가 하위국가 레벨의 주요 행위자로서 행하는 역할을 이론화하고자 하였다. 이는 전통적인 국제관계 이론의 분석 대상 틀을 확대하고자 하는 시도라 할 수 있다. 학제간적 접근을 통한 그의 시도는 분석의 구체적인 틀 제시가 부족하다는 평가를 받고 있다.²¹⁾

-
- 14) Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, p.5.
 15) E. H. Fry. 1990. "State and Local Governments in the International Arena," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, pp.118-27.
 16) H. H. Hobbs. 1994. *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics*, University of Michigan Press.
 17) J. Rosenau. 1995. "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance*, 1, pp.13-43.
 18) S. Sassen. 2005. "The Global City: Introducing a Concept," *Brown Journal of World Affairs*, 11, pp.27-43.
 19) K. Calder and M. de Freytag. 2009. "Global Political Cities as Actors in Twenty-First Century International Affairs," *SAIS Review*, 29, pp.79-97.
 20) M. Amen, N. J. Toly, P. L. McCarney, and K. Segbers. 2011. *Cities and Global Governance*, Ashgate.
 21) Simon Curtis. 2011; Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, p.7.

III. 런던의 도시외교 거버넌스

대표적인 글로벌 도시인 런던은 매우 오랜 역사를 가진 도시이다. 세계 여러 도시들 중 경제적, 정치적, 문화적 측면 모두에서 세계 중심지 역할을 해온 유일한 도시로 평가 받으며,²²⁾ 현재까지도 그 위상은 여전히 유지되고 있다. 그러나 이러한 위상은 쉽게 얻어진 것은 아니다. 런던에 대한 연구는 Hebbert (1998)²³⁾의 연구가 대표적인데 런던 도시 변화의 본질 보다는 변화무쌍했던 런던의 역사를 위주로 서술하고 있다. 런던은 템즈강을 둘러싼 거버넌스 구조를 정치적으로 잘 디자인하였고 역사적 질곡의 순간에도 잘 살아남았기 때문에 오늘의 런던이 된 것이라 할 수 있다.

런던에서 도시 차원의 조직이 생겨난 시기는 19세기 말이다. 1889년 런던 카운티 위원회(London County Council: LCC)가 기존에 독자적으로 운영되던 런던 메트로폴리탄 자치구(London Metropolitan Borough)를 하나로 통합 관리하기 위해 설립되었다. 그 후 거의 1세기 만에 런던광역시의회(Greater London Council: GLC)가 설립되었다. 런던광역시의회는 런던의 외연 확장과 더불어 국제적 위상이 높아짐에 따라 이에 대응하기 위해 기존의 런던 카운티 위원회를 대체하여 1965년 새로 출범한 조직이다. 그리고 이 때 런던의 도시 자치구는 런던 자치구(London Borough)로 개편되었다. 이전의 런던광역시의 안쪽 부분에 해당되는 이너 런던(inner London)만을 아우르던 런던 도시 자치구는 런던 외곽에 해당되는 아우터 런던(outer London)과 아울러 총 32개의 런던 자치구를 구성하고 있다.

22) Peter Hall. 1966. *The World Cities*, London: Weidenfeld and Nicolson.

23) M. Hebbert. 1998. *London: More by Fortune than Design*, NY: Wiley.

▶ 그림 1 런던광역시(Greater London)의 지리적 범위



출처: Butler, Hamnett and Ramsden²⁴⁾

런던광역시의회 설립 이후 가장 주목할만한 사건은 1981년 켄 리빙스턴(Ken Livingstone)이 의장으로 선출된 사건이다. 극단적 진보성향을 가진 그는 의장으로 당선된 이후 런던 정치사에 족적을 남겼다. 당시 영국정부는 보수당 출신 대처 수상이 집권하고 있던 시기였다. 리빙스턴 의장의 정책 방향은 대처 수상의 보수적인 정책 이념과 충돌을 빚었다. 당시 리빙스턴 의장은 “Fares Fair”라는 프로그램을 도입하여 중앙정부의 인센티브를 통한 대중 교통비 감면 정책을 추진하였다. 또한 아일랜드 Sinn Féin 정당 소속 의원인 개리 아담스(Gerry Adams)와의 면담도 추진하였다. 당시 아담스 의원은 아일랜드의 무장

24) Tim Butler, Chris Hamnett and Mark Ramsden. 2008. "Inward and Upward: Marking Out Social Class Change in London, 1981-2001," *Urban Studies*, January 2008, 45:1, p.71.

테러단체로 알려진 아일랜드 공화국군 임시파(Irish Republican Army)와 연관되어 있다는 이유로 영국 입국이 불허된 상태였다.²⁵⁾

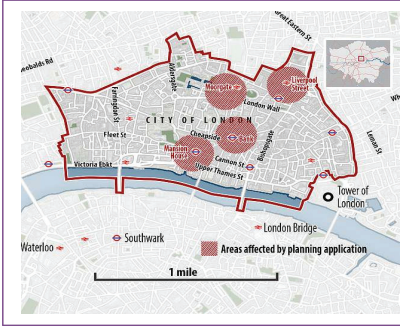
이러한 상반된 행동이 중앙정부를 자극하였고, 대처 수상은 결국 1986년 런던광역시의회를 전격 폐지하였다. 그 후 14년간은 런던광역시 전체를 관장하는 기구가 없는 상태가 지속되었다. 이렇듯 런던 거버넌스 구조의 변화는 행정적 효율성에 기인한 것이라기보다는 정치적 이유에 기인했던 것이다.²⁶⁾ 컨트롤 타워가 부재한 상태에서 도시 거버넌스의 핵심이라 할 수 있는 기획 작업은 중앙정부에서 담당하거나 중앙정부의 개입을 최소화하길 원하는 몇몇 자치구(borough)에서 담당하였다. 그러다가 런던시티법인(City of London Corporation)에서 점차 이 업무를 관할하기 시작했다. 런던시티법인은 런던 시민과 소위 ‘스퀘어 마일(Square Mile)’이라 불리는 런던중심업무지구에서 비즈니스를 영위하는 기업체 대표들에 의해 선출된 의원들로 구성된 독특한 지방정부조직이라 할 수 있다. 런던시티법인은 중세 시대에 설립된 이래 크게 조직의 구성이나 성격이 바뀌지 않은 채 유지되어 오고 있었다. 1969년 전국의 지방자치체에서 거주자 외의 지역 기반 업체 관계자에게 부여했던 기업체 투표권을 폐지했을 때에도 런던은 예외적으로 존속되었었다. 그리고 2002년 City of London Act를 통해서 런던 시티 내 가맹사업체 수를 늘려서 2만 4천여 개의 기업체 투표자를 추가로 확보했다. 이로써 런던시티법인의 투표권자 중 기업체 투표자수가 시민 투표자수를 능가하게 되었다. 이는 런던시티법인이 금융업계를 비롯한 비즈니스 업계의 직접적인 목소리를 듣고 정책에 반영하는 역할을 하는데 상당부분 일조한 것으로 보인다.²⁷⁾

25) Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, p.77.

26) Peter Newman, and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave Macmillan, p.137.

27) D. Kynaston and W. Sulkin. 2001. *A Club No More: 1945-2000*, Chatto and Windus.

그림 2 스퀘어 마일 지역(City of London)



출처: Terri-Ann²⁸⁾

그림 3 스퀘어 마일의 스카이라인



출처: Tom Eversley²⁹⁾

자치구(borough)외에 비공식적인 기구도 구성되었다. 자치구 장들을 비롯하여 학계, 비즈니스계 인사들로 런던계획자문위원회(London Planning Advisory Committee: LPAC)가 구성되었는데, 이 기구는 1986년 런던광역시의회가 폐지되고 2000년 런던광역시당국(Greater London Authority: GLA)이 설립되기까지 중앙정부와의 소통창구 역할을 담당하였다. 모든 런던 자치구가 모여서 공통으로 당면한 런던시에 대한 문제를 논의하고 합의하면 그 사항을 중앙정부에게 전달하였다. 그러나 구속력이 없는 자문 역할이었던 만큼 크게 영향력을 행사하는 데에는 한계가 있었다.

기업체 의견을 반영하려는 노력은 다양한 형태의 조직을 통해 반영되었다. 런던에서도 템즈강 주변 8개 자치구를 중심으로 한 런던 도심 파트너십(Central London Partnership: CLP)이 설립되어 런던의 경제적 글로벌화를 위한 연구, 로비, 홍보 활동을 추진해 나갔으며 런던상공회의소(London Chamber of Commerce and Industry: LCCI)로 대변되는 기업협의회도 런던의 국제화에 힘을 보태었다. 이러한 기구들은 국제 비즈니스 중심지로서의 런던의 역할을 더 강화하는 방향

28) Terri-Ann, Williams. 2018. "Cars could be banned from half of all roads in London's financial district the Square Mile to make them pedestrian friendly while cutting traffic chaos," 9 October 2018, *Mail Online*, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6256139/Cars-banned-half-roads-Londons-financial-district-Square-Mile.html>

29) Tom Eversley. "Shotstash," <https://shotstash.com/photo/square-mile-london/>

으로 런던 도시 계획을 추진하는 데에 크게 기여했다고 볼 수 있다. 1960년대 중반 이후부터는 제조업이 쇠퇴하고 금융, 서비스 산업이 부상하였다. 이러한 시대적 변화에 발맞추어 도시계획을 수립함으로써 런던은 포스트 산업화 시대에 선도적인 도시로 자리매김할 수 있었다.

1992년 말 단일유럽시장(Single European Market)이 완성됨에 따라 이에 적잖이 영향을 받은 영국 정부는 향후 런던의 국제적 경쟁력 제고를 위해 중앙 정부 차원에서 런던시에 대한 지배력을 강화하고자 하였다. 그 결과 중앙정부 차원에서 다양한 기구들이 설립되었다. 런던부(Minister for London)를 신설해 장관을 임명하고 주요 8개 부처 장관으로 구성되는 런던관할청(Government Office for London: GOL)을 마련하였다. 또한 기업체 인사들이 중앙정부에 직접적으로 런던의 비전에 관해 제안하는 창구로 런던 프라이드 파트너십(London Pride Partnership: LPP)도 마련하였다. 그러나 런던관할청(GOL)의 경우는 중앙정부 각 부처가 런던을 감독하는 기구의 역할 이상은 아니었고, 런던 프라이드 파트너십(LPP)은 1995년 런던 개발 파트너십(London Development Partnership: LDP)으로 대체되었다. 그러나 여전히 기업체의 의견은 여전히 런던 관련 정책 수립에 있어서 중요하게 고려되었다.³⁰⁾ 다시 말해 이 시기의 런던시의 대외 정책은 전략적 정책이 부재한 상태이나 중앙정부가 그것을 매우고 있는 형국이고 그 과정에서 특히 비즈니스 업계의 입장이 많이 반영이 되었다고 볼 수 있다.³¹⁾

1990년대 말부터 런던광역시의 위상에 걸맞는 조직을 설립할 필요성이 대두되었다. 비즈니스계 뿐만 아니라 시민사회단체까지도 파편화되어 있는 조직이 아닌 공식적인 기구 설립이 필요함을 역설하기 시작했다. 예전의 런던광역시의회(GLC)와 같은 컨트롤 타워의 역할을 해줄 수 있는 기구를 요구한 것이다. 이는 실제로 2000년 런던광역시장국(GLA)이 설립된 배경이 되기도 하였다. 1997년 총선에서 토니 블레어 노동당이 집권하였다. 노동당 정부는 1998년 3월 “A Mayor and Assembly for London”이라는 백서(white paper)를 발간하였고 런던시장을 직접 선출하는 안을 제안하였다. 그리고 같은 해 5월 이에 관한 국민투표를 통해

30) Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, p.79.

31) Peter Newman, and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave Macmillan, p.138.

72%의 찬성으로 통과되었다. 또한 1999년 Greater London Authority Act를 통과시켜서 런던 시장을 직선제로 하고 25명의 런던 의회 의원이 시장을 감독하는 기능을 가지도록 조직을 정비했다.

1980년대 런던광역시의회 의장이었던 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)은 런던광역시의회가 대처 총리에 의해 폐지된 후 노동당 의원으로 활동했었다. 런던 시장 직선제 도입 이후 리빙스톤 의원이 노동당의 후보로 부상하였는데 블레어 총리와와의 경쟁 후 출당하여 무소속으로 출마하였다. 정당의 지원을 받지 못하게 되었음에도 시민들에게 직접 공약하여 선거에 이겼으며, 직선제에 의한 최초 시장으로 선출되었다. 리빙스톤 시장은 시민들의 요구에 더 부응하고자 하였고 자신을 지지해 준 기업체들의 목소리를 반영하는 데에도 적극적으로 나섰다. 리빙스톤 시장은 런던의 글로벌 비즈니스 중심지로서의 위상을 확실히 하기 위해 대외적인 활동을 활발하게 벌였으며 런던 도시전략 및 정책 수립의 컨트롤 타워라 할 수 있는 런던광역시당국(GLA)의 출범과 리빙스톤 시장의 당선, 그리고 그의 적극적인 외교 활동 등이 맞물린 2000년대부터가 본격적으로 런던의 도시외교 활동이 시작된 시기라고 할 수 있다.

▶ 표 2 런던 거버넌스 기구 구성 관련 주요 연표

연도	주요 사건	비고
1889	• 런던 카운티 위원회 (London County Council: LCC) 설립	• 런던 메트로폴리탄 자치구 (London Metropolitan Borough) 통합 관리
1965	• 런던광역시의회 (Greater London Council) 설립	• 런던 메트로폴리탄 자치구를 런던 자치구 (London Borough)로 개편
1981	• 켄 리빙스톤(Ken Livingstone), 런던광역시의회 의장으로 선출	-
1986	• 대처 정부, 런던광역시의회 폐지	• 이후 런던시티법인(London City Corporation)이 런던광역시의회 역할 잠정 대행 • 별도로 구성된 런던계획자문위원회(London Planning Advisory Committee: LPAC)는 중앙정부와의 소통창구 역할
1994	• 행정부처에 런던부(Minister for London) 및 런던관할청(Government Office for London) 신설	• 런던관할청(Government Office for London)은 런던부 장관 및 8개 주요 부처 장관으로 구성
2000	• 런던광역시당국 (Greater London Authority) 설립	• 런던광역시의회의 후속 기구

IV. 런던의 도시외교 활동

1. 켄 리빙스톤의 도시외교 이니셔티브

21세기로 들어서기 전까지 런던 차원에서 도시 계획이 만들어졌던 적은 딱 두 번 있었다. 첫 번째 경우는 1944년 Patrick Abercrombie가 만든 Greater London Plan이고, 다른 하나는 1969년에 만들어진 Greater London Development Plan이다. 이 계획안은 GLC이 만든 것인데 그나마 GLC가 폐지 되면서 이 계획안은 빛을 보지 못하였다. 진정한 의미의 런던 계획안은 2004년 리빙스톤 시장이 만든 London Plan이라 할 수 있다. GLA가 발표한 이 계획안은 리빙스톤 시장의 첫 임기 동안 상당부분을 할애하여 마련한 계획안이다. 따라서 리빙스톤 시장의 런던에 대한 글로벌 비전과 열정이 담겨있는 계획안이라 할 수 있다. 런던 광역시 전역을 대상으로 하는 도시 개발 전략인 이 계획안은 2004년 처음 마련된 이후 2008년, 2011년, 2013년 부분 수정되었으나 2016년 대폭 수정되어 2036년까지의 비전을 담고 있다.³²⁾ 이에 따라 런던시는 교통, 경제 발전, 주거복지, 문화, 사회적 약자 불평등(보건, 식량), 환경 및 기후 변화, 토지 개발 등의 분야에 역점을 두고 있다. 이 중 도시외교와 관련해서 주목할 만한 분야는 환경분야라 할 수 있다. 실제로 리빙스톤 시장은 재임 기간 중에 범지구적 이슈인 환경 분야에서 런던이 선도적인 역할을 담당할 것을 목표로 하여 가시적인 활동을 전개한 바 있다.

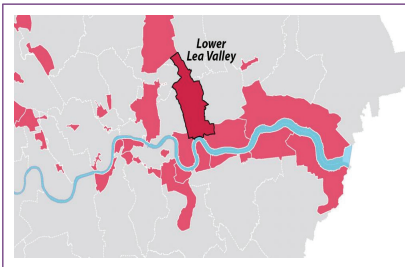
2000년 5월 임기를 시작한 리빙스톤 시장은 런던을 단순한 글로벌 도시로 만드는 것이 아닌 ‘친환경 네트워크도시’로 육성하고자 하였다. 이에 따라 런던 시의 사업 방향 또한 친환경에 초점을 두었다. 제일 먼저 실시한 것은 교통 혼잡세(traffic congestion charge)를 부과한 것이었다. 템즈강을 둘러싼 이너 런던(inner London) 지역을 경계로 하여 그 지역으로 차량이 진입할 때마다 통행료를

32) <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/current-london-plan>

부과하였다. 그리고 2007년 2월에는 부과 지역을 런던 서부로 확대하여 실시하였다. 이 조치는 런던광역시의 규제적 권력 사용과 예산 확보를 통해 정치적 위상을 제고하기 위함이라고 볼 수 있다.³³⁾ 이와 아울러 런던기후변화청(London Climate Change Agency: LCCA)을 설립하였다. 런던기후변화청(LCCA)은 리빙스턴 시장의 기후변화 행동계획(Climate Action Plan) 실행을 지원하는 조직으로 기업들의 후원으로 설립되었다.

그는 올림픽 유치에 있어서도 적극적인 행보를 보였다. 2005년 2012년 올림픽이 런던에서 개최되기로 결정되자 리빙스턴 시장은 매우 환영하며 스스로가 런던광역시의 대표이자 올림픽 운영 총 책임자로서의 역할을 수행하기로 자처하였다. 그는 다른 상황에서라면 쉽지 않았을 도시 재개발 계획이 런던 올림픽을 계기로 가능하게 되었다고 판단하였다. 또한 이로 인해 런던의 글로벌 이미지가 더욱 높아질 수 있을 것으로 보았다. 그는 Lower Lea Valley 지역에 대규모 올림픽 공원을 조성하기로 하였다. 이 지역은 이너 런던 지역 내 최대 규모의 재개발 대상 지역으로 손꼽히던 지역으로 버려져 있던 산업부지와 열악한 주거환경 등으로 낙후되어 있던 지역이었다.³⁴⁾ 런던 내 가장 낙후된 지역을 개발하여 올림픽 경기장을 건설하고 이와 함께 녹지를 대규모로 조성하여 런던 올림픽이 환경 올림픽으로 각인될 수 있도록 기획되었다.

▶ 그림 4 Lower Lea Valley의 위치



출처: 런던시 홈페이지³⁵⁾

▶ 그림 5 Lower Lea Valley의 런던 올림픽 경기장



출처: Visit London³⁶⁾

33) Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Routledge, p.85.

34) "Thames Gateway," BBC, 24 September 2014,

http://www.bbc.co.uk/london/content/articles/2007/02/07/thames_gateway_lower_lea_feature.shtml

이와 별도로 리빙스턴 시장은 런던의 도시외교 활동에 다른 글로벌 도시들을 함께 엮고자 하였다. 2005년 10월 주요도시 시장 회의에서 Cities Climate Leadership Group(C40) 네트워크 구축을 주장하기에 이른다. C40는 외교 무대에서 도시차원의 네트워킹을 강조하는 새로운 형태의 거버넌스를 보여준 사례라고 할 수 있다.

2. C40(Cities Climate Leadership Group)³⁷⁾

2005년 10월 리빙스턴 시장은 니키 가브론(Nicky Gavron) 부시장과 함께 런던 시청에서 이틀간의 일정으로 “World Cities Leadership and Climate Summit”을 개최하였다. 이 회의는 자치단체국제환경협의회(ICLEI)³⁸⁾와 영국내 비영리단체인 The Climate Group과 공동 개최되었고, 전 세계 주요 대도시 시장들이 참석하였다. 기후 변화에 따른 거버넌스의 변화와 온실가스 배출 감소를 위한 주제 하에 각 도시들 간의 사례를 교환하는 회의였다. 리빙스턴 시장은 도시가 기후 이니셔티브를 주도하는 데 있어서 발생할 수 있는 정치적, 관료주의적 장애물을 어떻게 극복할 수 있을지에 대한 주제로 발제하였다. 이 발제 내용의 핵심은 다음과 같다.

“기후변화에 대응하는데 있어서 중앙정부의 리더십은 매우 중요하다. 그러나 현장에서 실제적인 조치를 취하는 데 있어서는 도시가 중심축의 역할을 담당한다. 도시가 에너지 소비의 주요 소비자이므로 탄소 배출을 감축해야 할 중요한 책무를 지닌다. 또한 감축 조치의 필요성이

35) [https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/o\)ppportunity-areas/opportunity-areas/lower-lea-valley](https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/o)ppportunity-areas/opportunity-areas/lower-lea-valley)

36) <https://www.visitlondon.com/things-to-do/london-areas/lee-valley>

37) C40 Cities. <https://www.c40.org/>

38) 각국 지방정부 및 기관이 참여하여 지속 가능한 성장 가능성을 논의하고자 하는 통합 협의체로 1990년 9월 뉴욕 유엔 본부에서 200개의 지방 정부가 모여서 처음으로 개최되었다. 현재는 84개국의 1,200여 개의 지자체가 참여하고 있다. 이 협의회는 지자체와의 교류를 통해 지자체가 공동으로 필요한 분야에 대한 지식, 능력 개발 등을 얻고자 하며, 지역 사회의 발전을 위해서 지역 수준의 효과적이고 경제적인 방안을 창출하지는 것이 주요한 목표라 할 수 있다.

대두됨에 따라 도시들은 초국가적으로 긴밀한 연계를 해야만 한다. 따라서 다른 도시들과의 실질적인 협력이 강화될 필요가 있다.”³⁹⁾

이 요지는 향후 이 회의가 지향하는 바를 잘 보여주고 있다. 실제로 이 회의는 기후변화에 따른 환경 거버넌스에서 도시가 중요한 행위자로 부상할 수밖에 없음과 인구, 상업, 환경 분야의 공공정책을 실행하는 데 있어 글로벌 도시가 주요 허브로서 기능할 수밖에 없음을 강조하고 있다. 이 회의는 “C20 Partnership” 선언으로 마무리 되었다. 18개 글로벌 도시들 간의 합의로 설립된 C20은 도시들 간의 연계를 통해 기후변화에 대한 정보와 전문적 지식을 교환함으로써 도시의 위상과 역할을 재정립하는 계기를 마련하였다.⁴⁰⁾ 리빙스턴 시장이 환경 이슈와 관련지어 글로벌 도시 간의 네트워크를 강조한 것은 글로벌 도시의 새로운 역할과 기능을 부각시키는 데에 있어서는 탁월한 선택이었다고 볼 수 있다. 국제적인 사안에 대해서는 전통적으로 중앙정부가 목소리를 내었지만 환경 문제와 같은 실천적 이슈와 맞물리는 사안에 관해서는 보다 기민하게 나서서 행동할 수 있는 ‘도시’, 특히 인구와 교통, 모든 인프라가 밀집되어 있는 대도시가 적극적으로 나서지 않을 수 없었던 것이다. 이로 인해 전통적인 외교 주체였던 국가의 존재감보다 실천적 주체인 도시가 새로운 거버넌스의 주요 행위자로 등장한 것이다.

C20은 이후 회원국 도시 수가 증가하면서 C40로 확대되었다.⁴¹⁾ C20의 구성 자체가 이 조직의 도시적 성격을 확실하게 한 셈인데, 이후 C20은 C40로 확대해가면서 조직의 대외적 위상이 강화되었다. 그런데 도시들 간에는 이미 개별적으로 자매도시 결연을 맺고 있었기 때문에 C20은 C40로 쉽게 확대해 갈 수 있었다. 런던이 주도적으로 C20을 조직할 수 있었던 배경에는 파리와 베를린과의 연계가 있었다. 그리고 이들 도시는 모스크바와 함께 M4 이니셔티브⁴²⁾를

39) Michele Acuto. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge, p.100.

40) C40 Cities. <https://www.c40.org/history>

41) 현재는 96개 도시로 확대되었다.

42) 2004년 9월 모스크바에서 개최된 Cities’ Diplomacy International Forum이 계기가 되어 이듬해 유럽의 4개 주요 도시인 런던, 파리, 베를린, 모스크바 시장들 간에 조직된 회의체이다. 이에 관한 정보는 다음을 참조: Information Bulletin of the Government of Moscow. “M4 Meeting Took Place in Berlin,” Moscow and the World, <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/M4-Meeting-Took-Place-in-Berlin.pdf>

출범시켰기 때문에 C20와의 연계가 용이했다. C20 참가도시 상당수는 ICLEI에서 이미 함께 하고 있었고 자매도시의 관계에 있었다.⁴³⁾ 2007년 5월 뉴욕 총회에서 13개 도시가 추가로 가입하여 총 40개 도시가 되었다.

▶ 표 3 40 회원도시 리스트

지역	도시명(국가)
아프리카	아비장(코트디부아르), 아크라(가나), 아디스아바바(에티오피아), 케이프타운(남아공), 다카르(세네갈), 다르에스살람(탄자니아), 더반(남아공), 에쿠르올레니(남아공), 프리타운(시에라리온), 요하네스버그(남아공), 라고스(나이지리아), 나이로비(케냐), 츠와니(남아공)
아시아 및 오세아니아	베이징(중국), 청두(중국), 푸저우(중국), 광저우(중국), 항저우(중국), 홍콩(중국), 난징(중국), 칭다오(중국), 상하이(중국), 선전(중국), 우한(중국), 전장(중국), 오클랜드(뉴질랜드), 방콕(태국), 하노이(베트남), 호치민(베트남), 자카르타(인도네시아), 쿠알라룸푸르(말레이시아), 멜버른(호주), 케손시티(필리핀), 서울(대한민국), 싱가포르(싱가포르), 시드니(호주), 도쿄(일본), 요코하마(일본)
유럽	암스테르담(네덜란드), 아테네(그리스), 바르셀로나(스페인), 베를린(독일), 코펜하겐(덴마크), 하이델베르크(독일), 이스탄불(터키), 리스본(포르투갈), 런던(영국), 마드리드(스페인), 밀라노(이탈리아), 모스크바(러시아), 오슬로(노르웨이), 파리(프랑스), 로마(이탈리아), 로테르담(네덜란드), 스톡홀름(스웨덴), 텔아비브(이스라엘), 베니스(이탈리아), 바르샤바(폴란드)
남아메리카	보고타(콜롬비아), 부에노스아이레스(아르헨티나), 쿠리티바(브라질), 과달라하라(멕시코), 리마(페루), 메데인(콜롬비아), 멕시코시티(멕시코), 키토(에콰도르), 리우데자네이루(브라질), 살바도르(브라질), 산티아고(칠레), 상파울로(브라질)
북아메리카	오스틴(미국), 보스턴(미국), 시카고(미국), 휴스턴(미국), 로스앤젤레스(미국), 마이애미(미국), 몬트리올(캐나다), 뉴올리언즈(미국), 뉴욕(미국), 필라델피아(미국), 피닉스(미국), 포틀랜드(미국), 샌프란시스코(미국), 시애틀(미국), 토론토(캐나다), 밴쿠버(캐나다), 워싱턴DC(미국)

43) 현재까지 런던은 전세계 10개 도시와 자매결연을 체결하고 있다. 그 대상 도시들은 베이징(중국), 베를린(독일), 보고타(콜롬비아), 모스크바(러시아), 뉴욕(미국), 쿠알라룸푸르(말레이시아), 산티아고(칠레), 상하이(중국), 테헤란(이란), 도쿄(일본)이다. 이에 관해서는 다음을 참조:

<https://www.oxford-royale.com/articles/twin-cities-oxford-cambridge-london/#ald=b6c036d7-e94c-4fdc-97ea-4aaecb13f9a5>

지역	도시명(국가)
서남아시아	암만(요르단), 첸나이(인도), 델리(인도), 북 다카(방글라데시), 남 다카(방글라데시), 두바이(아랍에미리트), 카라치(파키스탄), 콜카타(인도)
휴먼 회원도시	벵갈루루(인도), 다렌(중국), 자이푸르(인도)

출처: C40 Cities 홈페이지⁴⁴⁾

C40 리더십은 C40 차원에서 제시하는 이니셔티브가 실질적인 성과를 나타내려면 지방 정부를 넘어서서 모든 레벨의 거버넌스에 영향력을 행사할 수 있어야 함을 깨달았다. 이를 조직적으로 가능하도록 마이클 블롬버그(Michael Bloomberg) 뉴욕 시장을 위시한 몇몇 도시 시장들은 C40 사무국 설치를 제안하였다. 사무국은 C40의 대외 연계활동을 관장하는 컨트롤 타워의 기능을 하기 위함이었다. C40 사무국은 런던에 설치되었고, 리빙스턴 시장이 초대 의장을 맡았다.⁴⁵⁾ 또한 13개 거대도시(mega city)(암만, 보스턴, 코펜하겐, 더반, 홍콩, 자카르타, 런던, LA, 멕시코시티, 밀라노, 파리, 서울, 도쿄)를 주축으로 하여 상임위원회도 구성하였다.

사무국은 2년마다 개최되는 총회를 주관하였다. C40그룹은 사무국을 중심으로 하여 2007년까지 오늘날의 네트워크 체계를 갖추어갔다. C40 그룹에의 참가는 자발적 방식으로 이루어졌으며, 회원 도시들은 워크숍과 미팅 등을 통해 도시 간의 연계를 강화시켜 나갔다. 총회는 글로벌 도시들이 환경 거버넌스에서 취해야 할 주요 역할에 대해 논의하고 지속적인 문제를 제기하는 장으로 활용되었다. 2005년 런던 총회 직후 C40 리더십은 같은 해 12월에 몬트리올에서 개최된 UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change, 기후변화에 관한 유엔 기본협약)에 참석하여 회의 결과를 보고하였다. 이것이 계기가 되어 C40 그룹은 UN Framework에서 주관하는 Climate Summit for Mayors와 더불어 시장 및 도시에 기반한 기후변화 대응 이니셔티브에 중요한 주체로 관여하게 되었다. 이렇듯 C40는 전통적인 국제관계에서의

44) C40 Cities. "The Power of C40 Cities," <https://www.c40.org/cities>

45) C40 Cities. "History of the C40," <https://www.c40.org/history>

‘멤버십’ 개념에서 벗어나 ‘네트워크 외교’에 의존하여 더 개방적이고 덜 위계적인 글로벌 거버넌스 구현이라는 새로운 형태의 외교활동에 적극적으로 참여하게 되었다.⁴⁶⁾

마이클 블룸버그 뉴욕 시장이 2008년부터 C40 그룹 의장을 맡았는데, 그는 이 기간 동안 Clinton Climate Initiative(CCI)와 파트너십을 체결하였다.⁴⁷⁾ CCI는 클린턴 재단(Clinton Foundation)이 추진하는 기후변화 대응 프로그램이다. CCI는 클린턴 재단이 운영하는 여타 프로그램이 그러하듯이 관련 업체와 연계하여 문제를 해결해나가는 방식을 취하고자 하였다. 실질적으로 관련 분야의 전문업체와 연계하여 탄소배출을 줄이고 에너지 효율을 높이고자 한 것이다. 따라서 CCI와의 파트너십 체결은 세 가지 측면에서 중요한 의의를 가진다고 볼 수 있다. 첫째, 공동구매 컨소시엄을 구성하여 에너지 절감 제품을 공동 구매토록 함으로써 구매비용을 낮추고 신에너지 절감 기술과 탄소배출 감축 기술 발전을 촉진할 수 있도록 하는 효과를 가져왔다. 이는 클린턴 재단이 HIV/AIDS 이니셔티브를 진행하는 방식과 유사한 방식으로 HIV/AIDS 이니셔티브는 실제로 낮은 가격에 치료제를 공동 구매 할 수 있도록 함으로써 에이즈 치료에 상당히 긍정적인 영향을 미친 바 있다.⁴⁸⁾ 둘째, 해당 분야의 국제적 최고 전문가를 섭외하여 도시가 에너지 효율을 높이고 탄소배출을 낮추는데 기술적인 지원을 제공하였다.⁴⁹⁾ 셋째, 탄소배출의 기준점을 마련하고 이와 아울러 공동의 평가방식과 온라인 기반 소통 시스템을 마련하고 탄소 감축의 노하우를 도시 간 공유토록 하였다.⁵⁰⁾

46) J. Heine. 2008. "On the Manner of Practising the New Diplomacy," in A. F. Cooper, B. Hocking and W. Maley, (eds.) *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Palgrave.

47) City of London. "Former President Clinton launches climate change initiative," Press Release, 2 August 2006, https://web.archive.org/web/20070930185404/http://www.london.gov.uk/view_press_release.jsp?releaseid=8786

48) City of London. "Former President Clinton launches climate change initiative," Press Release, 2 August 2006, https://web.archive.org/web/20070930185404/http://www.london.gov.uk/view_press_release.jsp?releaseid=8786

49) City of London. "Former President Clinton launches climate change initiative," Press Release, 2 August 2006, https://web.archive.org/web/20070930185404/http://www.london.gov.uk/view_press_release.jsp?releaseid=8786

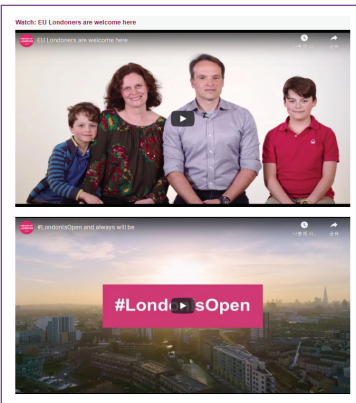
CCI는 C40가 지자체뿐만 아니라 국제단체, 사기업체 등을 모두 연계하는 네트워킹을 구축하여 환경정책 결정뿐 아니라 현장 실천에서도 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하는데 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 주요 외교적 임무는 도시 차원에서 기후변화 아젠다를 발굴하여 대외적으로 알리고 로비활동을 통해 이를 현실화하는 데에 영향력을 행사하는 데에 있다고 할 수 있다. 또한 도시들 간의 상호 논의와 협의를 통해 기술적 제도화를 위한 틀을 마련하는 등 거버넌스 구조가 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 데에도 역점을 둔다. CCI와 C40 그룹은 2011년 사무국을 일원화함으로써 하나로 병합되었다. 글로벌 도시들이 기후변화와 관련하여 이미 상당한 정도의 정치적인 노력과 혁신적인 실행 방안을 모색하고 있었던 만큼 CCI와 C40 그룹의 병합은 정치, 경제적 차원에서 시너지 효과를 나타낼 수 있을 것으로 보았다. C40 그룹의 가장 큰 공헌은 정치적인 기후 이슈를 실질적인 기술적인 이슈로 전환하였다는 점이다. 이로 인해 도시 전문가들로 하여금 기후변화와 같은 정치적 담론의 문제에도 실질적으로 관여하게 문호를 넓혔다.

50) City of London. "Former President Clinton launches climate change initiative," Press Release, 2 August 2006.
https://web.archive.org/web/20070930185404/http://www.london.gov.uk/view_press_release.jsp?releaseid=8786

V. 결론: 브렉시트에 따른 향후 과제

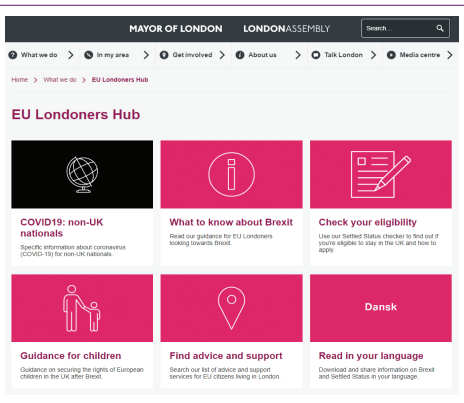
앞서 언급하였듯이, 런던은 기후변화를 아젠다로 삼아 글로벌 도시들 간의 네트워킹을 구축하고 국제단체, 산업체 등과도 연계함으로써 환경 분야에서 새로운 거버넌스 모델을 정립하는데 선도적인 역할을 해왔다. 그러나 2020년 1월 브렉시트가 현실화되면서 런던의 위상은 시험대에 오르게 되었다. 런던이 글로벌 도시로서 세계적으로 널리 알려지게 된 것은 앞에서 언급한 대로 세계화의 흐름과 그에 따른 인구, 교통, 통신수단의 집중과 비즈니스의 활성화에 기인한 바 크지만 한편으로는 유럽연합(EU)의 일원으로 단일유럽시장에서 다른 회원국들과의 활발한 무역 및 금융 거래를 함으로써 위상을 제고할 수 있었던 것도 크기 때문이다. 2016년부터 런던 시장직을 맡고 있는 사디크 칸(Sadiq Khan) 시장은 브렉시트 이후 런던의 경쟁력과 위상을 우려하여 브렉시트가 확정된 이후 영국 정부가 발표한 향후 정책적 대응 방안에 대한 런던시의 입장과 당면 과제에 대한 제안을 제시하고 있다.

▶ 그림 6 London Is Open 캠페인 화면



출처: 런던시 홈페이지1)

▶ 그림 7 EU Londoners Hub 홈페이지 화면



출처: 런던시 홈페이지2)

간 시장이 가장 중요하게 여기고 있는 문제는 이주문제이다. 2020년 1월 브렉시트가 현실화되었고 현재 영국은 브렉시트 이후 EU와의 관계를 어떤 방식으로 맺을 것인가에 대해 EU와 협상 중에 있다. 그러나 많은 전문가들이 이 협상은 노딜(no deal)로 끝날 것이라는 전망을 내놓고 있다. 만일 그렇게 된다면 유럽 단일시장의 일원이었던 영국은 유럽 대륙에서 완전히 떨어져 나가게 되는 결과를 가져올 것이다. 영국으로 입국하는 EU 시민은 더 이상 자유로이 입국할 수가 없게 되며, 유럽 대륙에 입국하는 영국 국민 또한 자유로운 이동이 어렵게 될 것이다. 그렇게 되면 유럽을 비롯한 여러 나라로부터 유입된 이주민들이 대다수를 차지하는 런던이 예전만큼의 역동성을 유지할 수 있을지가 가장 큰 의문이다. 브렉시트 이후 예상되는 인적 자원풀(pool)의 감소에 따른 우려를 반영하여 런던시는 'London Is Open' 캠페인을 통해 브렉시트 이후에도 여전히 런던시는 이주자들을 환영하고 그들이 잘 정착하고 동화하며 살아가는 데에 도움을 주고자 한다는 메시지를 내세우고 있다. 또한 'EU Londoners Hub' 사이트도 운영하고 있다. 브렉시트 이후 런던시민들이 누릴 수 있는 권리를 알려주고 다양하고 유용한 정보를 전달하기 위한 취지로 도입된 사이트이다.⁵³⁾ 런던이 진정한 의미에서 글로벌 도시의 위상을 확립하게 된 것은 상당한 수준의 외국인 직접 투자가 있었기 때문에 가능했다. 런던에 위치한 기업체들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 자국 내 인적 자원뿐 아니라 외국인 인적 자원 또한 풍부하다는 점이 런던을 매력적인 도시로 만드는 점이라고 언급하고 있다. 런던에 기반을 둔 기업체의 90%는 EU 국적자를 고용하고 있으며, 69%는 제3국 국민을 고용하고 있는 상태이다. 전세계에서 모여든 인재들이 많이 있다 보니 필요한 분야의 숙련된 인력을 쉽게 채용할 수 있는 장점이 있다는 것이다. 그러나 브렉시트 이후 영국이 EU 국적자들의 입국에 제약을 가하게 되면 영국 내 고용자들의 추가 비용을 발생시킬 가능성이 크다. 특히 오늘날 급속도로 성장하고 있는 비즈니스 분야에서의 인력 확보가 어려움을 겪게 될 가능성이 크다.⁵⁴⁾ 런던은 특히 소셜 케어, 헬스 케어, 금융 서비스 분야에서 심각한 인력난을 겪고

51) <https://www.london.gov.uk/what-we-do/arts-and-culture/london-open>

52) <https://www.london.gov.uk/what-we-do/eu-londoners-hub>

53) <https://www.london.gov.uk/what-we-do/eu-londoners-hub>

54) Mayor of London. 2017. "London's Global & European Future," Greater London Authority.

있다. 만일 중앙 정부가 연간 10만 명 이하 수준으로 이민자 수를 제한하게 된다면 런던은 전체 이민자 수를 단순히 지역별 비례로만으로 계산한다고 하더라도 매년 3만 8천명 이하에 머물게 될 것이다.

건설 분야도 주목할 만한 분야이다. 현재 런던에서 건설 분야에 종사하는 인구는 30만 명 정도인데 건설 분야에 대한 일자리 수요는 늘어나고 있는 실정이다. 따라서 자국민만으로는 수요를 충족하기 어렵다고 할 수 있다. 실제로 런던 내 건설 분야 일자리에 종사하는 영국인은 절반 밖에 안된다. 더욱이 이들의 10-20%는 향후 5년 내 은퇴 나이에 접어든다. 이런 의미에서 런던시는 지속적으로 차세대 건설인력을 육성할 필요가 있음을 절감하고 있고 한편 자국민으로 충족되지 않는 부분은 외국인 인력으로 대체하여야 하는 상황이다. 이러한 상황에 미리 대비하지 않으면 머지않은 시일 내에 런던은 건설, 토목 사업을 수행할 인력 조달에 큰 차질을 빚게 될 전망이다.

또한 기술 및 창조분야에서도 사정은 비슷하다. 그동안 이 분야는 EU 전문가들이 단일유럽시장 내에서 자유로이 이동하면서 단기 계약을 통해 업무를 수행해왔다. 단일유럽시장에서 완전히 탈퇴하게 되면 이들 인력 활용이 어려워질 것이므로 이에 따른 대비가 필요하다. 런던은 현재 이를 위해 Digital Talent Programme을 운영 중에 있다. 첨단 분야가 지속적으로 성장할 수 있도록 지속적으로 지원할 필요가 있다.

런던시는 현재 영국 정부가 브렉시트가 미칠 경제적 여파를 우려하기보다 이민자 규제에 더 집중하고 있는 것에 우려를 표하고 있다. 이에 보다 유연한 이민자 유입 제도 도입을 주장하고 있다. 이민자 감소로 인해 고용주에게 추가 비용이 발생하고 부담을 가중시키게 되면 투자가 감소하고 일자리 수가 적어지는 부작용이 일어날 것이 분명하기 때문이다. 그래서 런던시는 중앙정부에게 노동 허가증 발급 및 관리를 런던시에서 담당할 수 있게 권한을 일부 넘겨줄 것을 요구하고 있다.

또 다른 중요한 분야는 고등교육분야이다. 런던의 대학교육기관은 세계적으로 우수성을 인정받고 있다. 전세계 유수의 대학 랭킹을 보면 2개 대학이 세계 10위권 내에, 4개 대학이 40위권 내에 포진되어 있다. 미술, 음악, 디자인, 비즈니스 분야도 선도적 위치를 차지하고 있다. 런던의 고등교육기관은 지식 경제의 생산적이고 혁신적인 부분을 담당해왔을 뿐 아니라 외국 유학생들이 영국으로

유학하는 주요 이유 중 하나이기도 했다. 런던 대학들의 경우 그동안 EU 학생들이 차지하는 비중이 적지 않았다. EU 학생이 차지하는 비중은 학부의 경우 7.5%(영국학생은 23%), 대학원의 경우 12.3%(영국학생은 32%)를 차지하였다. 대학 교수의 경우도 17%는 EU 출신이다.

런던시는 브렉시트 이후에도 금융허브로서의 세계적 위상을 유지하고 국제적인 비즈니스 경쟁력을 유지하기 위해 국제사회와의 연계활동을 활발히 전개하고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 오늘날의 글로벌 도시로서의 런던의 위상은 적지 않은 부분이 EU 회원국으로서 연계된 부분도 있는 만큼, 브렉시트 이후 유럽 내 우수 인력의 자유로운 이동이 어려워지게 되면 기존의 위상에 적지 않은 타격을 입게 될 것으로 보인다. 그리고 이 부분은 런던시의 독자적인 노력만으로는 극복되기 어려운 부분이 있어 보인다. 따라서 런던시는 영국 중앙정부와의 긴밀한 협력 하에 브렉시트라는 중대한 도전 과제를 어떻게 극복해 나갈 것인지에 관해 고민해보아야 할 것으로 보인다.

런던의 도시외교 사례는 몇 가지의 시사점을 던져준다. 첫째, 강력한 리더십의 중요성이다. 앞서 기술한 내용들을 살펴보면 켄 리빙스턴 시장의 강력한 의지와 리더십이야말로 런던을 글로벌 도시로서 자리매김하는 데에 얼마나 큰 기여를 했는지를 알 수 있다. 둘째, 범지구적 이슈를 선정한 점이다. 기후변화라는 이슈 또한 모든 도시들이 공감할 수 있는 이슈인만큼 공감대를 확대하는 데에 매우 적절한 주제였다고 생각된다. 물론 네트워킹을 위해 기후변화라는 이슈를 택한 것은 아니라 하더라도 결과적으로는 모든 도시들을 아우르고 C40가 정례적인 국제행사로 자리매김하는 데에 중요한 매개가 된 것은 확실해 보인다. 또한 범지구적인 이슈인만큼 국제기구와 관련 단체 및 기업체와의 연계 또한 가능했던 것으로 보인다.

제주도 또한 이러한 런던의 사례를 벤치마킹하여 글로벌한 도시로 성장해 나갈 수 있는 계기를 만들어 볼 수 있을 것으로 보인다. 제주도에는 한 예로 제주평화연구원과 같은 평화 및 안보를 연구하는 연구기관이 자리하고 있다. 또한 비록 지금은 수포로 돌아갔지만 북미회담이 활발하게 전개되고 있을 당시만 하더라도 북미 간 후속 정상회담의 장소를 제주도에서 갖자는 의견이 있었을

55) <https://www.london.gov.uk/mayor-london/public-affairs/promoting-london-overseas>

정도로 제주도는 나름의 상징성이 큰 지역이다. 따라서 제주도가 스스로의 정체성을 확립하고 한반도 문제를 풀어나갈 세계평화의 상징지역으로서의 독자성을 확보해 나간다면 이를 중심으로 글로벌 네트워킹을 형성하는 이니셔티브를 추진해볼 수 있을 것이다. 우리는 미국 대선을 지켜보며 글로벌 리더십이 바뀌는 과정을 목도하고 있다. 새로운 정부와 리더십 하에서 한반도 평화 이슈가 어떠한 방향으로 논의되고 전개될 지에 대해선 아직 알 수 없지만 제주도가 강력한 드라이브를 걸고 세계 평화를 위한 중심으로 정체성을 확고하게 다져나간다면 관광의 중심이자 세계 평화의 중심으로 국제무대에서 충분히 존재감을 제고시킬 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- Acuto, Michele. 2013. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*, Routledge.
- Amen, M., N. J. Toly, P. L. McCarney, and K. Segbers. 2011. *Cities and Global Governance*, Ashgate.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2009. "Urban Responses to Global Intercity Competition," in Jukka Kultalahti, Ilari Karppi, Olli Kultalahti, and Enrico Todisco (eds.) *Globalisation: Challenges to Research and Governance*, Helsinki: East-West Books.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2014. *The Political Economy of City Branding*, Routledge.
- Beaverstock, J.V., P.J. Taylor, and R.G. Smith. 1999. "A Roster of World Cities," *Cities*, 16:6, pp.445-458.
- Butler, Tim, Chris Hamnett, and Mark Ramsden. 2008. "Inward and Upward: Marking Out Social Class Change in London, 1981-2001," *Urban Studies*, January 2008, 45:1, pp.67-88.
- Calder, K., and M. de Freytas. 2009. "Global Political Cities as Actors in Twenty-First Century International Affairs," *S&IS Review*, 29, pp.79-97.
- Derudder, B, Taylor, P. J. Taylor, F. Witlox, and G. Catalano. 2003. "Hierarchical Tendencies and Regional Pattern in the World City Network. A Global Urban Analysis of 234 Cities," *Regional Studies*, 37:9, pp.875-86.
- Doel, Marcus, and Phil Hubbard. 2002. "Taking World Cities Literally: Marketing the City in a Global Space of Flows," *City*, 6:3, pp.351-68.
- Eversley, Tom. "Shotstash," <https://shotstash.com/photo/square-mile-london/>
- Friedman, John. 1986. "The World City Hypothesis," *Development and Change*, 17:1, pp.69-83.

- Fry, E. H. 1990. "State and Local Governments in the international Arena," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, pp.118-27.
- Hall, Peter. 1966. *The World Cities*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hebbert, M. 1998. *London: More by Fortune than Design*, NY: Wiley.
- Heine, J. 2008. "On the Manner of Practising the New Diplomacy," in A. F. Cooper, B. Hocking and W. Maley, (eds.) *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?* Palgrave.
- Hobbs, H. H. 1994. *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics*, University of Michigan Press.
- Kynaston, D., and W. Sulkin. 2001. *A Club No More: 1945-2000*, Chatto and Windus.
- Mayor of London. 2017. "London's Global & European Future," Greater London Authority.
- Newman, Peter, and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave Macmillan.
- Robertson, Roland. 1990. "Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept," *Theory, Culture and Society*, 7, pp.15-30.
- Rosenau, J. 1995. "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance*, 1, pp.13-43.
- Sassen, S. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press.
- Sassen, S. 2005. "The Global City: Introducing a Concept," *Brown Journal of World Affairs*, 11, pp.27-43.
- Taylor, Peter J., and R. Aranya. 2008. "A Global 'Urban Roller Coaster'? Connectivity Changes in the World City Network, 2000-04," *Regional Studies*, 42:1, pp.1-16.

- Taylor, Peter J., D. M. Evans, and K. Pain. 2008. "Application of the Interlocking Network Model to Mega-City-Regions: Measuring Polycentricity within and beyond City-Regions," *Regional Studies*, 42:8, pp.1079-93.
- Taylor, Peter J. 2010. "Competition and Cooperation between Cities in Globalization," GaWC Research Bulletin 351, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb351.html>
- Taylor, Peter J., and György Csomós. 2012. "Cities as Control and Command Centres: Analysis and Interpretation," *Cities*, December 2012. 29:6, pp.408-411.
- Terri-Ann, Williams. 2018. "Cars could be banned from half of all roads in London's financial district the Square Mile to make them pedestrian friendly while cutting traffic chaos," 9 October 2018, *Mail Online*, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6256139/Cars-banned-half-roads-Londons-financial-district-Square-Mile.html>
- van der Pluijm, Rogier, and Jan Melissen. 2007. "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics," April 2007. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, https://www.uclg.org/sites/default/files/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf

저자약력

윤성원 수원대학교 경영학부 글로벌비즈니스전공 교수
런던정경대(LSE) 석사(2003)와 고려대학교 국제대학원 박사(2009), 유럽통합, 유럽정체성, EU문화정책 등을 연구하며 30여 편의 관련 논문과 10여권의 저서를 단독 혹은 공저로 출간한 바 있다. 대표적인 저서로는 「EU28: 유럽통합의 이해」(2014), 「유럽을 만든 대학들」(2015), 「박물관/미술관에서 보는 유럽사」(2018), 「한-EU 관계론」(2019), 「유럽의 역사 화해와 지역 협력」(2019), 「세계대전과 유럽통합 구상」(2020) 등이 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.



런던의 도시외교

지구적 환경문제에 대한
글로벌 도시의 도전

