

브뤼셀의 도시외교



도시외교 거버넌스와
대외관계 전략



도시외교 시리즈 ⑥

브뤼셀의 도시외교

도시외교 거버넌스와
대외관계 전략

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

브뤼셀의 도시외교

도시외교 거버넌스와 대외관계 전략

CONTENTS

요 약	2
Ⅰ 서론	3
Ⅱ 이론적 논의	5
Ⅲ 벨기에 지방의 대외정책 권한과 자치 외교	11
Ⅳ 브뤼셀 도시외교의 거버넌스와 제도적 특징	14
Ⅴ 국제교류 전략, 특징 및 현황	21
Ⅵ 결론 및 함의	27

브뤼셀의 도시외교

도시외교 거버넌스와 대외관계 전략

요약

이 글은 유럽연합의 수도이자 벨기에 연방국가의 수도인 브뤼셀의 도시외교적 기능과 제도적 특징에 관해 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 브뤼셀 도시외교의 거버넌스와 제도적 특징을 대 EU 외교의 측면에서 분석하기 위해 도시외교를 담당하는 내부 행정력과 부서 간 관계를 역량, 강도 및 조정의 측면에서 검토하였다. 브뤼셀 수도지역의 외교업무 담당 기구는 연방정부 외교부서와 수평적 협력 관계 하에서 높은 제도화의 수준을 이루고 있다. 인력 구성면에서도 도시외교 전담 부서가 타지역 도시외교 전담 인력보다 역량이 큰 것으로 나타났다. EU 차원의 사업과 네트워킹 참여 측면에서도 단발적 사안에 따른 실행보다는 장기적 계획에 따른 프로젝트 중심적 운영 형태를 보이고 있다. EU 사안들을 다루는 조정 측면에서 브뤼셀 수도지역의 대외 협력을 담당하는 전체 부처 간 조율을 책임지는 별도의 부서가 마련되어 있으며 특히 EU 브뤼셀 상주대표부에 브뤼셀 수도지역 대표부가 별도로 소재하여 지역의 이해를 반영하고 있다. 한편 브뤼셀 도시외교가 갖는 국제전략의 특징은 세 가지로 요약된다. 첫째, 브뤼셀이 도시외교를 통해 추구하는 강조점이 가치 중심, 포용적이고 지속가능한 개발협력에 있다는 점이다. 둘째, 도시의 외교적 사안에 대한 부처 간 조율이 효율적으로 이루어지고 있다. 셋째, EU와 국제기구의 수도로서의 지위를 적극적으로 활용하는 전략을 취하고 있다는 것이다.

■ **주제어** 도시외교, 브뤼셀, 거버넌스, 유럽수도, 지방자치외교

I. 서론

이 글은 유럽연합의 수도이자 벨기에 연방국가의 수도인 브뤼셀의 도시외교적 기능과 제도적 특징에 관해 분석하는 것을 목적으로 한다.

플루이즘(Pluijm)에 의하면 도시외교란 ‘도시가 자신의 이해관계를 국제무대에서 대표하는 제도 및 과정’을 의미한다.¹⁾ 도시외교의 범위는 자매결연, 공무원 해외연수, 행정교류와 문화교류 같은 통상적인 도시 대 도시의 국제교류 관계보다 포괄적인 것으로 파악할 수 있으며 국제협력과 국제통상, 지역의 국제화 등을 포함한다. 정치적 정체성 각인과 경제적 이득을 도시외교의 주요 목적으로 보는 시각에서 도시는 자체 외교 활동을 통해 존재감을 제고하고자 한다. 이를 위해 지역의 개성과 정체성에 걸맞는 대규모 국제회의나 문화행사의 유치와 홍보를 통해 국내외 관광객을 유입한다. 이는 결국 지역의 경쟁력 제고와 지역 경제 성장으로 이어질 수 있다. 그런데 브뤼셀의 경우 유럽통합을 추진하는 EU 주요 기구들과 국제기구가 집결되어있는 외교의 중심지로 여타 다른 도시의 외교적 목적들을 의도적으로 추진하지 않더라도 달성 가능한 것으로 여겨질 수 있다. 하지만 다른 한편으로 생각해보면 브뤼셀의 경우 EU 기구와의 연대와 EU 가치와의 연계성 강화를 보다 적극적으로 추진함으로 인해 정치적 정체성과 존재감을 더욱 배가시킬 수 있다. 실제로 브뤼셀이 주도하거나 참여하는 도시 네트워크는 EU의 정책적 우선 순위와 결부되는 사안들 위주이고 나아가 국제교류 협력 대상 국가들도 인도주의적 지원을 필요로 하는 개발협력 지원 대상국이 다수 포함되어있다는 점은 브뤼셀 도시외교의 배경이 되는 가치가 EU 통합의 가치와 상당히 연계되어있다는 점을 방증한다.

이와 같은 점에 주목했을 때 브뤼셀의 도시외교 연구는 두 가지 측면에서 의미를 갖는다. 먼저 브뤼셀은 분권화된 국가의 지방 권한과 다층적 거버넌스

1) Pulijm, Rogier van der and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Explaining Role of Cities in the International Politics*, (Hague: Netherland Institute of International Relations Clingendael, 2007). p. 11.

개념 적용에 적합하다. 다층적 행위자가 여러 층위에서 상호 관계를 형성하는 유럽통합의 속성과 연방제 국가로 대외관계 권한을 보유한 벨기에의 지방 정부가 중앙정부 및 EU 기구들과 얼마나 주도적으로 어떤 형태의 관계를 맺고 외교 활동을 수행해나가는지를 확인하는 것은 의미 있다. 둘째로 같은 연방 국가라 할 지라도 지방의 권한 및 특색에 따라 도시외교 체제의 제도화 정도와 전략의 특징은 다를 것이다. 따라서 EU와 국제기구의 수도로서의 지위를 갖는 브뤼셀이 국제사회에서 추구하는 가치와 외교 방식을 파악하고 외교정책 담당 기구의 거버넌스적 특징을 검토하는 데 또 다른 의미가 있다.

이 연구는 다음의 순서로 진행한다. 2장에서는 유럽 지역들의 도시외교에 관한 이론적 논의들을 검토한다. 3장에서는 벨기에 지방의 자치 권한과 대외관계 정책들을 살펴보고 4장에서는 브뤼셀 도시외교의 거버넌스와 제도적 특징을 대 EU 외교의 측면에서 분석한다. 5장에서는 브뤼셀 도시외교의 국제전략적 특징과 현황을 검토하고 우리 도시외교에의 함의를 제시한다.

II. 이론적 논의

연방국가 벨기에의 하위 정부 외교에 관한 기존 연구들은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 EU 다층통치체제 관련 지방 정부의 역할을 중심으로 하나의 지역에 초점을 맞춰 그 특징을 분석하는 연구이다. 예컨대 브란데(Brande)의 플란더스 지방 외교에 관한 연구는 중앙과 지방 간 분업화된 외교를 다층 거버넌스 개념에 적용해 국가 정부와 도시 정부가 각각 다른 책임과 전문성에 따라 외교 활동을 추진 가능하다고 본다. 또한 이를 위해 지방 외교 수행 주체의 전문성 확보를 강조한다.²⁾

또 다른 하나는 입법 권한을 갖는 각 지방 정부의 외교권 획득 여부와 중앙 정부와의 관계를 중심으로 연방 국가 사례들을 비교 분석하는 연구로 지방 정부가 얼마나 정교하고 체계적이며 제도화된 대외정책 수단을 가지고 있는가에 관한 것이다. 대외정책에 있어 중앙정부와 맺는 관계를 4가지로 유형화한 크릭만의 연구는 제도화의 측면에서 플란더스, 퀘벡과 왈로니아, 카탈로니아, 스코틀랜드와 바바리아 지역을 상호 비교했다. 이를 통해 스코틀랜드와 바바리아, 왈로니아와 퀘벡, 플란더스 및 카탈로니아를 각각 수평적, 수직·수평적, 수직에 가까운 수평적, 수직적으로 향하는 수평적 성격의 하이브리드 모델로 유형화한다.³⁾

벨기에의 경우 왈로니아와 플란더스가 각각 수직, 수평적 형식을 모두 취하거나 보다 수직적인 구조를 갖는 것으로 설명되어 진다. 그렇다면 브뤼셀의 경우 이와 유사한 권한을 가질 수도 있고 또는 수도이자 이중언어권에 속하는 지역으로 두 지역과는 차별적인 특성을 보일 수도 있을 것이다. 한편 브뤼셀 수도 지역의 경우 보다 중앙정부와의 밀접성으로 인해 벨기에 전체의 이익을 대변하는 역할을

2) Brande, Ruc van den, "Sub-State Diplomacy Today," David Crikemans (ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (Brill, Martinus Nijhoff Publishers, 2010). pp. 199-210

3) Crikeman, David, "The Diplomatic Activities of Regional Substate Entities: Towards a Multilevel Diplomacy," Guy Lachapelle and Pablo Oñate (eds.), *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multi-Level Governance* (Barbara Budrich Publishers, 2018), p.138.

할 것으로 예상해볼 수도 있다.

유럽 지역의 도시외교에 관한 그 외의 연구들로는 네트워크 외교의 유용성에 관한 연구와 도시외교의 종류를 구분한 연구들도 있다. 제이미 메츨(Jamie Metz)은 2001년 *Georgetown Journal of the International Affairs*에서 ‘네트워크 외교’를 통해 세계화와 정보 혁명이 탈중앙화된 네트워크를 권력화하고 국가 중심의 위계에 도전한다는 이슈를 제기한 바 있다.⁴⁾ 이를 통해 과거 전통적인 국가 중심의 외교에서 탈피해 도시 외교는 보다 유연하고 민첩하게 이슈에 대응 가능하다고 주장한다. 효과성과 효율성 면에서 어떤 평가를 내릴 수 있는가는 다른 문제이지만 중앙정부의 외교정책 유형을 모방하는 형식으로 자체 정책을 전개해오던 지방 정부들은 이제 국가외교와 상호 보완적인 관계를 구축하여 서로 다른 목표를 위해 활동하는 것을 목적으로 한다. 따라서 도시 외교의 역할은 국가로부터 외교권을 빼앗는 것이 아니라 국가외교와 도시외교가 공동의 발전 목표를 가지고 서로를 지원하고 보완하는 방향으로 전환되어가고 있다.

한편 유럽 지역이 수행하는 도시외교의 종류를 구분한 연구들도 있다. 도시 외교의 형태로는 리더십 역할론, 자매도시, 네트워크, 스마트 시티와 하위정부 외교(paradiplomacy) 등이 있다. 이들은 EU 내에서도 전통적인 민주국가들과 비교해 신생 민주주의 국가들을 구분하고 후자의 경우 보편적이고 전지구적인 문제 해결을 위한 공동의 노력보다는 문화와 경제적 사안 등의 지식개발을 위해 도시 간 유대 증진을 위한 도시 대 도시 간 협력 형태의 도시외교적 특성을 보이는 것으로 파악한다. 이 경우 시장과 같은 리더십의 역할론이 부각된다. 자매도시의 경우 유사성을 갖는 지역 또는 도시 간 협정을 통해 지역 간 유대 강화의 의미를 갖는다.⁵⁾ 도시 외교의 또 다른 접근 방식은 도시 네트워크로 아쿠토 외(Acuto et al.)은 도시 대 도시 및 도시 대 다른 행위자 형태의 도시 네트워크 협력 또는 다양한 네트워크 참여를 통한 도시 외교를 강조한다. 레펠과

4) Metz, Jamie, "Network Diplomacy", *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring, 2001

5) Yamin, M., & Utami, A. T. (2016, July). Towards Sister City Cooperation between Cilacap and Mueang Chonburi District. In 2016 international conference on public management. Atlantis Press.

Jańczak, J. (2017). Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies. *Journal of Borderlands Studies*, 32(4), pp. 477-495.

아쿠토(Leffel and Acuto)는 도시가 네트워킹을 통해 얻을 수 있는 가능성으로 모범 사례 공유를 통한 정책 학습을 든다.⁶⁾ 나아가 도시 네트워킹의 긍정적 효과로 국제적 지명도 개선과 공동 프로젝트를 위한 파트너 식별 기회 확보 및 전문성 있는 정보 교환 등을 강조한다. 특히 적은 자원을 갖는 소규모 국가의 경우 도시와 지역 별 정보 획득의 기회는 제한적일 수 밖에 없으며 그들에게 특정 주제의 도시 네트워크 참여 기회는 더욱 의미를 갖는다. 레펠과 아쿠토의 도시 간 위계적 입지는 경제 성장 잠재력에 영향을 미치는 것으로 파악한다.⁷⁾ 또한 네트워크 참여가 긍정적 결과로 이어지기 위해서는 동기 부여와 능력 제고 및 적절한 참여 기회가 필요한 것으로 본다. 반오버빅(Van Overbeek)은 도시외교가 프로젝트 참여 기회의 확대와 관련이 있음을 밝히고 있다. 즉 도시 네트워크에 참여함으로써 프로젝트 참여 기회가 증가한다는 주장이다. 브뤼셀의 경우 EU 프로젝트에의 참여 기회는 다른 도시에 비해 정보 접근성과 거버넌스적 요인들로 보다 용이할 것으로 예상된다.⁸⁾

또 다른 도시외교 형태인 스마트시티의 경우 창조적 도시의 부상이 도시와 다른 행위자 간의 연계 및 상호 관계를 확대한다는 측면을 강조한다. 이와 같은 도시외교적 맥락은 지식, 창의성 및 혁신을 통해 고무된다. 무엇보다 기술적으로 창의적인 도시는 다른 도시의 벤치마크가 된다.⁹⁾ 보길로빅과 페브신(Bogilovic and Pevcin)에 따르면 스마트시티의 핵심 요소는 창의적 인프라, 창의적 산업을 가능하게 하는 환경 및 창의적 산업을 위한 정책 및 거버넌스이다.¹⁰⁾

6) Acuto, M., Morissette, M., & Tsouros, A. (2017). City diplomacy: Towards more strategic networking? Learning with WHO healthy cities. *Global Policy*, 8(1), pp. 14–22. Leffel, B., & Acuto, M. (2018). Economic power foundations of cities in global governance. *Global Society*, 32(3), pp. 1–21. Gutierrez-Camps, A. (2013). Local efforts and global impacts a City-diplomacy initiative on decentralisation. *Perspectives*, 27(2), pp. 49–61.

7) Leffel, B., & Acuto, M. (2018). pp. 1–21.

8) Van Overbeek, F. (2007). City diplomacy: The roles and challenges of the peacebuilding equivalent of decentralized cooperation. Utrecht: Universiteit Utrecht.

9) Dvorak, J., Burkšienė, V., & Sadauskaitė, L. (2019). Issues in the implementation of cultural heritage projects in Lithuania: The case of Klaipėda region. *Cultural Management: Science and Education*, 3(1), pp. 23–37; Bogilovic, S., & P Case Study of Ljubljana and Selected European Cities. NISPAcee conference paper IASI, Romania 2018.

10) 한편 유럽의 도시들은 시대적 패러다임을 선점하기도 한다. 유럽 도시들의 스마트 시티 담론은 기술혁신과 편리성을 넘어 인간 중심의 가치를 강조하며 여타 지역의 도시들과 차별화한다.

도시외교의 또 다른 방식은 시장(mayor)과 같은 리더십의 역할론이다. 2008년 글로벌 금융 위기를 겪으면서 긴축 조치로 인해 중앙 집중식 문제 해결의 방식이 증가했다. 지방의 자율성 부족과 민주주의 결핍에 대한 비판의 증가는 오히려 향후 지역 수준의 적극적인 도시 간 협력을 통해 지역 민주주의를 강화하는 대안이 되기도 했다. 따라서 영향력 있는 시장이 주도하는 지역 거버넌스는 이와 같은 부문에서 효과적인 역할을 기대할 수 있다. 예컨대 국제 우선 순위에 기반한 신규 사업들을 착수하고 지역 전문성에 기초한 프로젝트 관련 조치를 시행하며 여러 도시의 시장들이 클러스터 구축과 인프라 공유에 관한 내용을 상호 학습하고 특정 이니셔티브를 자신의 도시로 이전해올 수도 있다.

마지막 접근은 하위정부외교(paradiplomacy)로 La Porte 2013; Terruso 2016 같은 학자들은 갈등이 고조하는 시기에 정부와 국제법이 갖는 약점을 지적하며 국가의 효율성에 대해 의문을 제기한다. Chan(2016)에 따르면 국가는 더 이상 국내 유일의 합법적이고 효과적인 정치 기관이 아니다. 세계화 시대에 복잡 이슈의 경계는 모호하고 문제 해결 방식은 다층적으로 작동한다.¹¹⁾ 문제는 강대국의 경우 민주적 국제 질서의 주요 원칙들을 거부할 가능성도 있다.¹²⁾ 하지만 지방이나 도시들은 보편적 가치 구현을 위해 분쟁 시기 토론을 촉진하는 등 평화롭고 조화로운 공동 행동을 취할 수 있다. 그 과정에서 시민들은 특정 이익을 달성하고 공공 외교 이니셔티브를 개발하기 위한 대안을 제공할 수 있다.¹³⁾ 특히 평화 구축에 있어 도시외교의 역할은 중요하다. 도시 간 자매결연 방식의 다양화와 기술 지원, 자문 시 정책 개발, 시민 사회와의 협력 조직, 인식 제고 활동, 상호 이해 증진과 역량 강화 프로그램 전개 등 국가 정부 및 때로는 국제 사회 수준에서 옹호 및 로비 활동을 통해 갈등 해소에 기여할 수 있다.¹⁴⁾

11) Chan, D. K. (2016). City diplomacy and "glocal" governance: Revitalizing cosmopolitan democracy. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2), pp. 134-160.

12) Schweller, R. (2018). Three cheers for Trump's foreign policy. *Foreign Affairs*, 97(5), pp. 133-143.

13) Chan, D. K. (2016). City diplomacy and "glocal" governance: Revitalizing cosmopolitan democracy. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2), pp. 134-160; Yamin, M., & Utami, A. T. (2016, July). Towards Sister City Cooperation between Cilacap and Mueang Chonburi District. In 2016 international conference on public management. Atlantis Press; Terruso, F. (2016). Complementing traditional diplomacy: Regional and local authorities going international. *European View*, 15(2), pp. 325-334.

14) Van Overbeek, F. (2007). City diplomacy: The roles and challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation. Utrecht: Universiteit Utrecht, p. 63.

이처럼 유럽 지역의 도시외교의 유형과 연방국가의 지방 자치권한 및 제도적 측면들을 분석하는 위의 선행연구들은 유용하지만 브뤼셀 수도지역을 집중적으로 다룬 연구들은 국내외적으로 거의 없는 것으로 보인다. 따라서 이 글은 브뤼셀 수도 지역의 환경적 특수성을 고려해 대 EU 외교의 측면에서 접근하고자 한다.

먼저 도시외교의 유형을 파악하기 위해 도시의 내부 행정력과 부서 간 관계를 검토할 것이다. 이를 위해 역량, 강도 및 조정의 측면을 살펴볼 것이다. 역량은 도시가 EU 사안에 참여하기 위해 실제로 활용 가능한 자원을 의미한다. 행정 인원의 수와 같은 양적인 지표와 EU 사안에 대한 시장의 정치적 참여와 같은 질적인 평가가 가능하다. 하지만 역량은 도시의 규모와는 별개이다. 자원이 많은 도시라도 적극적 도시외교에 그 자원이 투입된다는 보장은 없다. 강도(intensity)는 도시외교 수단 활용의 지속성과 도시 정책의 타당성을 의미한다. 얼마나 자주 또 어느 정도의 기간 동안 정책이 수행되었는지, 단발적인 경우 중심으로 이루어졌는지 계획적인 세부 전략에 통합되었는지를 살펴볼 수 있다. 구체적이고 시기적절한 목적이 있을 때 수단을 사용하는 경우 낮은 강도로, 도시 전략의 일부로 도시외교를 전개하는 경우에는 높은 강도로 측정 가능하다. 조율은 EU 사안에 대해 여러 도시 부서가 협력하는 방식을 의미한다. 만약 각 부서가 EU 사안에 대해 고립적으로 관여한다면 낮은 조율로 추정할 수 있다. 하지만 만약 EU 사안에 대해 여러 부처간 협력적 정책 수행이 가능하다면 높은 조율로 이해할 수 있다. 이러한 요인에 따라 세 가지 시나리오 중 하나가 적용될 수 있다. 낮은 역량, 강도 및 조율을 보이거나 중상 역량과 강도 및 낮은 조정 또는 중상 역량, 강도 및 조율을 보이는 경우로 분류 가능할 것이다.

브뤼셀의 경우 여러 유럽도시들이 브뤼셀에 대표사무소를 개설하고 상주하고 있다. 또한 EU 정책결정과정에 참여하거나 상호 신뢰 확보를 위해 수시로 네트워킹과 로비를 수행하고 있다. 따라서 EU에 영향을 미치기 위해 여러 다른 도시들과 공동 행동을 취하는 경우에 있어서도 접근성 면에서 상대적으로 유리한 위치에 있기도 하고, 한편으로는 브뤼셀에 상주하는 여타 기관들을 상대하는 방법에 있어서 이미 외교적 전략을 취하고 있다. 그렇기 때문에 유럽연합과의 관계는 더욱 중요할 수 밖에 없고 강도와 역량 조율 면에서 더 수월할 것으로 예상될 수 있다. 또한 다양한 유럽 도시들이 브뤼셀에 모여 전개하고 있는 외교

전략들은 자기 도시의 존재감 확보와 경제적 이익 및 상호 신뢰 기반 평화도모에 기여한다는 측면에서 상호 윈윈으로 작동할 수 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 언급했듯이 도시의 규모나 역량 등 하나의 요소만으로 도시외교의 수월성이 담보되는 것은 아니기에 역량, 강도와 조율이라는 각각의 측면에서 브뤼셀이 어떻게 도시외교를 전개해나가고 있는 지를 면밀히 검토해보아야 한다.

III. 벨기에 지방의 대외정책 권한과 자치 외교

벨기에는 1831년 독립 당시 제헌헌법에 의한 중앙집권식 제도를 채택하였으나 양대 언어권의 갈등이 심화되면서 1970년부터 언어권을 기준으로 지역을 나눈 연방제를 목표로 4차례의 국가개혁을 추진(70, 80, 88-89, 93년)하고, 1993년 헌법 개정으로 연방제 국가로 전환하였다. 이로 인해 네덜란드어, 불어 및 독일어 사용의 3개 언어공동체(Community)와 플란더스, 왈롱 및 브뤼셀(2중언어제) 등 3개 지역(Region) 정부가 각기 대등한 자격으로 중앙정부와 연합국가를 이루고 있으며, 그 아래 전국은 11개 주(Province)와 586개 구(Commune)로 구성된다.

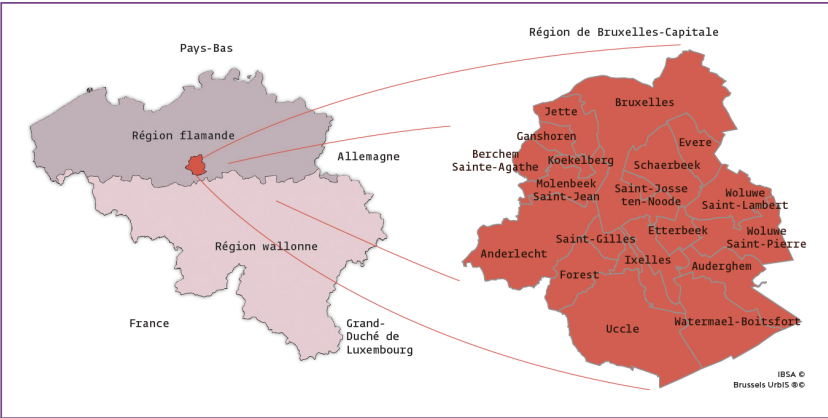
언어공동체 정부는 주로 교육, 문화, 방송 등 사람과 관련된 문제를 다루며 지방정부는 경제, 환경, 관광 등 영토와 관련된 문제를 처리하는 등 독립적 자치권을 부여받았다. 이들 언어공동체와 지방은 각자 독립정부와 의회를 가지고 있는데 네덜란드어 지방 및 언어공동체의 경우는 통합되어 1개 정부 및 의회만으로 구성된다. 각 지방 및 언어공동체 정부는 배타적 관할권을 보유하고 있다.

▶ 표 1 벨기에 지방별 인구 규모

(2019년 기준)

지방	언어권	인구
플란더스	네덜란드언어권	6,553,000명
왈롱	프랑스언어권	3,547,000명
	독일언어권	77,000명
브뤼셀	이중언어권	1,208,542명

▶ 그림 1 벨기에 지방과 브뤼셀 수도 지역 19개 구



출처 : Mini-Bru, La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2020, 7

벨기에의 플란더스와 왈롱 지역의 외교 권한과 특징들이 구분되는 시점은 1993년으로 그 이전에는 벨기에 지역 정부의 외교 정책들은 주로 국제적 문화 활동과 교육 부문의 협력 활동들에 집중되었다. 그 계기는 벨기에가 1993년 세인트 마이클스 협정(Saint Michales agreement)을 통해 지역이 입법 권한을 갖는 연방제 국가 체제로 전환된 시점이며 벨기에 지역의 대외 활동들은 이 시기부터 내부 자치 권한으로 포함되었다. 이 시기 경제나 환경과 같은 하드 이슈에서부터 청소년 예방보건 분야와 같은 소프트한 이슈 영역까지를 아우르는 지역 권한의 확대가 이루어졌다. 1995년부터 99년 사이 플란더스나 왈롱 정부의 대외정책은 이미지 빌딩과 대외관계를 중심으로 전개되었다. 대외 권한이 정립되고 수년이 지난 후야 그 성격이 다면화되고 보다 복잡성을 띠게 되었으며 두 지역 모두 문화적 성격의 대외정책에서 외국인 직접투자 관련 조약을 포함한 대외 무역, 교육적 목적의 교류, 정치 협정과 개발 협력 분야로 대외정책 영역을 확대하는 경향을 보였다.

대외정책의 내용에 있어서 벨기에 지방들은 그 초기에 중동유럽의 전환 경제 지원을 우선 순위로 하는 활동들을 전개해나갔으며 2008년 경제위기 이후 경제외교를 우선 순위로 전환했다. 경제적 개방성이 높은 플란더스의 경우

정치적 대표성을 갖는 사무소보다는 경제적 대표성을 갖는 사무소의 수가 5-6배 많은 것을 확인할 수 있다. 지방이 입권 권한을 보유한 다른 여타 지역들, 예컨대 퀘벡과 카탈로니아의 경우 문화 분야에 중점을 두고 외교 활동을 전개하는 반면 플란더스의 경우에는 문화 분야의 외교 대표성은 제한적이다. 이를 통해 지역의 민족 정체성이 뚜렷한 경우 문화 분야를 중심으로 대외 활동을 전개하는 경향성이 높다고 볼 수도 있다. 한편 왈롱 지방은 교육 협력에 보다 집중하고 있는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

15) 한편 카탈로니아의 경우 지역 수도인 바르셀로나의 지명도를 이용해 관광을 통한 도시외교를 전개해나가고 있으며, 왈롱 지역의 경우에도 왈로니아 브뤼셀 인터내셔널이란 국제적 지명도가 높은 수도의 명칭을 활용해 대외정책 전담 기구를 운영하고 있다.

IV. 브뤼셀 도시외교의 거버넌스와 제도적 특징

브뤼셀 수도 지역의 대외 관계는 세 개의 기둥으로 구성된다. 세계에 브뤼셀을 대표하는 대외관계 부서와 유럽 내에서 브뤼셀을 대표하는 브뤼셀 유럽연합 대표부 및 브뤼셀 내에서 세계를 다루는 브뤼셀-유럽 리에중 사무소로 나뉜다.¹⁶⁾

이들 중 세계와 유럽을 상대로 대외관계를 담당하는 도시외교 전담 기구는 브뤼셀 인터내셔널(Brussels International, BI)이다.¹⁷⁾ 동 기구는 브뤼셀 수도 지역의 양자, 다자 관계와 EU 관련 사안, 나아가 무기와 기술의 수출입 관련 사안을 전담하는 대외정책 수행 기관이다. 브뤼셀 인터내셔널은 2020년 10월 기준 7개 부서로 구성되는데 그 중 브뤼셀 수도 지역 대표부는 EU 기구들에 지역을 대표한다.

브뤼셀 인터내셔널 총국은 브뤼셀-수도 지역을 대표하는 일관된 외교 정책 개발을 목적으로 설립되었다. 브뤼셀 지역 공공 서비스 내에서 지역의 국제적 대표성을 강화하고 지역과 유럽 간의 관계 및 이행 의무들을 조정한다. 총국은 한 명의 국장(안느 클라에스, Anne Claes) 하에 대외관계와 유럽지역개발기금-벨리리스(ERDF-Beliris)의 두 부서 체제로 나뉜다. 총국에는 이외에도 재무 회계와 홍보를 담당하는 두 개의 조정부서가 소속되어 있고 라이선싱과 유럽 연합에 대해 브뤼셀 수도지역의 이익을 대표하는 브뤼셀 대표부도 각각 독립 부서로 소재한다. 이외에 Coordinating 부서가 전체 부서를 지원하고 조정하는 역할을 맡고 있다. 각각의 구성과 역할은 다음과 같다.

16) 유럽연합의 수도인 브뤼셀 수도지역에는 다양한 국제기구와 조직이 상주하고 있다. 국제적 중심지로 1989년부터 역동적인 외교 정책을 추구해오고 있다.

17) 브뤼셀-유럽 리에중 사무소는 브뤼셀에 거주하는 외국인들의 정착 지원과 브뤼셀 시민과 유럽 시민들 간의 교류를 촉진함으로써 국제적 직업 기회에 대한 홍보 제고 역할을 맡고 있다.

▶ 표 2 브뤼셀 인터내셔널의 부서별 업무 현황

UNIT	담당 업무	인원(명)
양자 관계, 공공 외교, 의전 및 홍보 유럽 및 다자간 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 브뤼셀-수도 지역과 양자 협력 협정을 체결한 도시, 지역 및 국가 간의 관계 및 교류 협력 담당, 일련의 협정에 대한 후속 조치 - 대외관계 및 의전 (예: 환영, 대표단) 담당 - 국제 회의 및 전시회, 브뤼셀 데이, 브뤼셀 페스티벌, 국제 심포지엄 및 해외 지역 방문 등에 지역 참여를 조직 및 조정 - 국제 네트워크와의 관계 발전 모색 - 브뤼셀-수도 지역이 대표되는 국제기구 (예 : 경제 협력 개발기구 (OECD), 베네룩스, 유럽 평의회 (CoE) 및 여러 UN 기구들과의 관계를 조정하고 모든 다자간 정책 시안에 대해 연방 간 협의 매커니즘에 참여 - 지역 권한에 해당하는 유럽 및 국제 조약의 서명 및 비준 절차 담당 - EU 법률의 지역 법 (이전, 위반 등)으로의 이행 조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 대외관계 2 - 유럽 및 다자사안 8 - 양자 및 개발협력 6 - 프로토콜 4
유럽개발 기금	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽 기금과 각 지역 이해당사자뿐만 아니라 유럽 자금 지원 수혜자와 벨기에의 다른 두 지역 및 유럽 지역위원회의 해당 부서에 대한 연락 창구 역할 - ERDF 부서는 Beliris 프로젝트의 행정에 관한 조정도 담당. Beliris는 벨기에와 유럽의 수도로서 브뤼셀의 이미지 홍보를 목적으로 한 연방 당국과 브뤼셀-수도 지역 간의 협력 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> - ERDF, Beliris 15
주유럽연합 브뤼셀 수도 지역 대표부	<ul style="list-style-type: none"> - 주유럽연합 벨기에 대표부 내에 브뤼셀 수도 지역만의 대표부 별개 소재 - 대표부는 주유럽연합 벨기에 대표부에 소속 - 유럽연합에서 브뤼셀 수도 지역을 대표하고 유럽연합 기금과 브뤼셀 수도 지역의 이해관계 조율 역할 - 유럽 사안을 담당 팀과 브뤼셀 기업인들과의 연락업무를 담당하는 경제자문관으로 구성 - 유럽 문서/정책에 관한 자문과 지원을 정부와 브뤼셀 지역 공공 서비스, 초국가 기구, 기업인과 브뤼셀 수도 지역 거주민에 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 결속정책, 디지털 등 5
재정 및 관광	<ul style="list-style-type: none"> - 국제관계와 관광을 통한 브뤼셀 수도 지역의 이미지 개선을 위한 모든 공공조달과 재정지원에 관한 행정 후속 조치 - 지역 관료들의 국제교류 협력을 위한 외국 방문 기획 	<ul style="list-style-type: none"> -재정 조정 5 -대외 관계 5

UNIT	담당 업무	인원(명)
커뮤니케이션	- Brussels International의 대내외 커뮤니케이션을 담당 - BI 웹 사이트, e- 뉴스 레터, “The Brussels Globe”(무료 구독) 및 Twitter 계정 관리	- 홍보 2
라이센스	- 기술과 무기, 방위 산업 자재 및 dual use 자재 등의 수출입과 허가 관련 일체 업무 담당 (2003년 이래로 지역에 관한 이양)	- 허가 4
조정	- 브뤼셀 인터내셔널 국장을 지원 - 관리 및 평가 관련 정기적 실행 감독 - 전체 사업의 원활한 운영을 위한 자원 관리	- 지원, 관리 2

출처 : Brussels International 참조, 저자 작성

먼저 양자 관계, 공공 외교, 의전 및 홍보 부서는 브뤼셀 수도 지역과 양자 협력 협정을 체결한 도시, 지역과 국가 간의 관계 및 교류 협력을 담당한다. 또한 일련의 협정에 대한 후속 조치를 시행한다. 주목할 점은 협력 대상 도시와 지역의 다수는 개발 도상국들이며 파트너십 협정의 이니셔티브 중 일부는 “개발 협력”이라는 표제 하에 있다. 브뤼셀 개발 협력은 개발도상국 국민의 생활 조건을 개선하는 동시에 공정하고 포용적인 국제 사회를 구축하기 위해 포괄적이고 지속 가능한 개발과 인권 존중을 목표로 하고 있음을 명시하고 있다. 이 부서의 경우 홍보와 대외관계를 담당하고 도시 방문단 환영 의전과 대표단 파견 업무 등을 맡고 있다. 이와 더불어 국제회의와 전시회, 브뤼셀 데이, 브뤼셀 페스티벌, 국제 심포지엄 및 국가 방문과 같은 주요 행사에 지역의 참여를 조직하거나 조정하는 역할도 맡는다.

유럽 및 다자간 사안 부서는 브뤼셀 수도 지역이 소속된 국제 네트워크와의 관계 발전을 모색하는 활동들을 전개해 나가고 있다. 이를 위해 유럽 지역 총회, 유로 시티와 도시 개발을 위한 글로벌 펀드를 조성하는 등 수도 및 지역 네트워크의 조직과 참여를 도모한다. 나아가 브뤼셀 수도 지역이 대표되는 국제기구(예: 경제협력개발기구(OECD), 베네룩스, 유럽 평의회(CoE) 및 여러 UN 기구)들과의 관계를 조정하고 모든 다자간 정책 사안에 대해 연방 간 협의 메커니즘에 참여한다. 이 부서는 유럽 수준에서 세 가지 주요 업무를 담당하고 있다. 먼저 지역 권한에 해당하는 유럽 및 국제 조약의 서명 및 비준 절차를 담당하며 지역은

또한 자신의 권한과 관련된 내용을 정기적으로 보고하도록 요청받는다. EU 법안의 지역 법(이전, 위반 등)으로의 이행을 조정한다. 또 다른 업무로 범유럽적 정책 사안, 예컨대 회원국들의 예산을 사전 점검하는 유럽 학기제(European Semester)나 다년간 예산 계획(Multi Financial Framework) 등을 다룬다. 나아가 브뤼셀 수도 지역의 참여 증진 위해 유럽 프로그램 및 네트워크의 후속 조치를 보장한다.

주유럽연합 브뤼셀 수도 지역 대표부는 주유럽연합 벨기에 대표부 내에 브뤼셀 수도 지역만의 대표부로 별개 운영되고 있다. 대표부는 주유럽연합 벨기에 대표부에 소속되어 있지만 EU 내에서 브뤼셀 수도 지역을 대표하고 EU 기구와 브뤼셀 수도 지역의 이해관계를 조율하는 역할을 맡고 있다. 지역 이해당사자들에게 유용한 정보를 전달하고 처리하며 공동체 규정 초안과 프로그램을 분석하여 각료이사회에 제출 할 지역적 권한 관련 문서를 작성하는 업무로 담당하고 있다. 브뤼셀 수도 지역 대표부는 행정적 측면에서 브뤼셀 수도 지역 대외관계과 산하 부서인 반면 외교적 측면에서는 주유럽연합 벨기에 대표부의 권한 하에 있어 외교부장관의 정치적 감독 하에 있다. 부서는 유럽 사안을 담당하는 팀과 브뤼셀 기업인들과의 연락업무를 담당하는 경제자문관으로 구성된다. 유럽 문서와 정책에 관한 자문과 지원을 정부와 브뤼셀 지역의 공공 서비스, 초국가 기구, 기업인과 브뤼셀 수도 지역 거주민에 제공한다. 이를 통해 양자와 다자 관계 모두에서 유럽 정책과 브뤼셀 수도 지역의 국제협력의 시너지를 창출하는 데 기여하고 있다.

유럽 지역 개발 기금(ERDF)은 유럽 연합의 통합 및 지역 개발 정책에 대한 재정적 레버리지 역할을 한다. ERDF의 목표는 지속 가능하고 포용적인 경제 성장을 목표로하는 공동 자금 조달 프로젝트를 통해 유럽연합 27개 회원국 간의 경제적, 사회적 및 영토적 불균형을 조율하는 것이다. 재정 프레임워크의 경우 다양한 유럽 지역에서 프로젝트를 완료하기 위해 7년의 사업 기간을 두고 있으며 필요한 경우 프로젝트 완료기간을 2~3년 유예하기도 한다. 2020년 하반기에는 브뤼셀-수도 지역 내에도 ERDF 관리 및 조정에 특별히 초점을 맞춘 브뤼셀 지역 공공 서비스 부서가 마련되었다. 브뤼셀 인터내셔널 하의 ERDF 부서는 운영 프로그램에 대한 준비 단계에서부터 수행, 후속 조치까지의 전 단계를 맡는다. 프로그래밍 시작 단계에서는 프로젝트에 대한 요구서 작성

및 발행과 프로그램 선택이 이루어진다. 프로젝트 수행 단계에서 ERDF 부서는 프로그램의 원활한 수행을 보장하기 위해 각 프로젝트 리더를 지원하고 지출을 관리한다. 이 부서는 또한 유럽 기구와 각 지역 이해당사자뿐만 아니라 유럽 자금 지원 수혜자와 벨기에의 다른 두 지역 및 유럽 지역위원회의 해당 부서에 대한 연락 창구 역할도 맡는다.¹⁸⁾

한편 ERDF 부서는 Beliris 프로젝트의 행정에 관한 조정도 담당한다. Beliris는 벨기에와 유럽의 수도로서 브뤼셀의 이미지 홍보를 목적으로 한 연방 당국과 브뤼셀-수도 지역 간의 협력 프로그램이다. Beliris Unit은 지역 정부에 대한 자문 역할을 담당하고 지역 및 연방 정부의 이니셔티브 수행 여부를 확인하는 역할을 맡는다. Beliris 등의 프로그램을 통해 중앙과 도시가 수평적 관계에서 협력을 제도화하고 있음을 확인할 수 있다.

재정 및 관광 부서는 국제관계와 관광을 통한 브뤼셀 수도 지역의 이미지 개선을 위해 모든 공공조달과 재정지원에 관한 행정 후속 조치를 담당한다. 또한 지역 관료들의 국제교류 협력을 위한 외국 방문을 기획한다.

라이센스 부서는 2003년 이래로 지방에 권한이 이양된 기술과 무기, 방위 산업 자재와 평화적 목표와 군사적 목표에 동시에 사용되는 자재들의 수출입과 허가 관련 일체 업무를 담당한다.

홍보 부서는 브뤼셀 인터내셔널의 대내외 커뮤니케이션을 담당한다. 브뤼셀 인터내셔널 전체부서, 특히 대외관계 부서와 ERDF-Beliris의 내부 및 외부 커뮤니케이션을 담당한다. 브뤼셀 인터내셔널 웹 사이트와 무료 BI 디지털 뉴스레터인 ‘The Brussels Globe’ 관리 등의 홍보 활동과 더불어 대외관계 부서의 트위터 피드와 ERDF 부서의 페이스 북 페이지, 인스타 그램 계정 관리 등 SNS 홍보도 이 부서의 몫이다. 또한 Communication Unit은 유럽 연대의 사례들을 보여주기 위해 브뤼셀 수도지역 내에서 진행 중인 ERDF 프로젝트를 그림에 넣어 ERDF 프로그래밍으로 가능해진 브뤼셀 도시 개발 사례 mapping 서비스도 제공하고 있다.

18) 2020년 하반기 신설된 ERDF는 2021-2027년 프로그램의 5가지 주요 목표를 다음과 같이 정한 바 있다: 보다 지능적인 유럽(혁신, 디지털화), 친환경적이고 탄소중립적인 유럽, 더 나은 연결성을 갖는 유럽(전략적 운송 및 디지털 통신 네트워크), 보다 사회적인 유럽(사회적 권리 강화)과 시민들에게 더 가까운 유럽(지역 수준의 개발 전략과 범 유럽적 지속 가능한 도시 개발)

그림 2 브뤼셀 인터내셔널의 7개 Unit:



출처 : Brussels International

그 외에 도시외교 관련 부서로는 도시의 문화 관광과 자원 보존 및 개발을 담당하는 urban.brussels이 있다. 이 기구는 도시재생 및 문화유산 보존을 목적으로 설립되었으며 도시화와 이동성 및 부동산 문화 유산과 관련된 지역 정책을 구현하고 도시 활성화를 위한 운영 프로그램을 관리한다. 무엇보다 지속 가능한 방식으로 브뤼셀 수도 지역의 개발을 지원하는 것이 사업의 주 목적이다. 구체적인 내용으로 리노베이션 보조금, 주택 전면 개조, 특히 브뤼셀 도시 계획법(CoBAT)의 개혁과 관련한 법률 자문 업무와 행정 업무 등을 수행한다. 또한 이에 대한 대중의 인식 제고 활동을 시행한다. 이를 통해 건축, 역사, 문서 및 규정과 관련된 광범위한 내부 전문 지식에 의존해 시민과 사용자의 기대를 효과적으로 충족시킨다고 평가받고 있다.

브뤼셀 도시외교 거버넌스와 제도화 특성을 정리하면 다음과 같다. 먼저 도시외교 담당 독립 기구 하에 지역과 양자 및 다자 관계를 설정하고 유럽연합과의 상설적인 관계 설정을 담당하는 부서와 유럽연합에 지역을 대표하는 상설 대표부가 상호 교환 가능한 문서의 개발과 협력 이슈의 의제를 채택하고 지역의 이익에 기여 가능한 방식을 탐구하며 세부 정책을 모색한다. 또한 유럽지역

개발기금을 통한 프로젝트 성사와 효율적 관리 및 운용을 맡는 독립 부서를 도시외교 담당 기구 하에 신설했다. 특히 중앙정부와 브뤼셀 수도 지역 간의 외교적 현안에 대한 공동의 협의 채널로서의 Beliris 프로그램의 시행은 연방 당국과 지역 간 협력 이슈를 협의하고 의제화하는 제도화의 성과로 평가할 수 있다. 또한 브뤼셀 수도 지역 상설 대표부의 경우 행정적 관리와 외교적 권한이 지역과 연방 당국 간에 공유된다는 점에서 중앙과 지역 간 지속적인 협의 채널이 마련되어있고 수평적 관계에서 협력을 제도화하고 있는 것으로 보인다.

브뤼셀의 경우 도시 차원에서 외교정책을 시작한 1989년부터 현재에 이르기까지 30여 년에 걸쳐 다양한 제도화 과정을 경험하게 된다. 먼저 취급 의제의 측면에서 초기에는 도시의 문화적 홍보와 관련된 사업들이 주를 이루었다. 이후 지역이 대외관계의 자치권한을 획득한 1993년 이후 행정 및 운용과 관련된 다양한 세부적 과제들과 도시 간 자매결연과 지방정부의 국제화 기반에 중요한 도시 재정, 자율성, 다른 지역 및 국제기구들과의 유대 형성 등이 이루어졌고 2000년대 들어 개발협력 의제와 스마트 도시를 통한 지역별 도시 문제 해결 등의 이슈들이 도시 차원에서 적극적으로 논의되고 정책화되었다.

V. 국제교류 전략, 특징 및 현황

첫 번째 특징은 브뤼셀이 도시외교를 통해 추구하는 강조점이 가치 중심, 포용적이고 지속가능한 개발협력에 있다는 점이다. 기술했듯이 브뤼셀 인터내셔널은 브뤼셀-수도 지역과 양자 협력 협정을 체결한 도시, 지역 및 국가 간의 관계 및 교류 협력을 담당하고 일련의 협정에 대한 후속 조치를 책임지고 있다. 이들 도시와 지역 중 다수는 개발 도상국들로 구성되어 있으며 파트너십 협정의 이니셔티브 중 일부는 “개발 협력”이라는 표제 하에 있다. 즉 브뤼셀이 중점을 두고 추진하고 있는 외교의 목표와 방식이 개발도상국 국민의 생활 조건을 개선하는 동시에 공정하고 포용적인 국제 사회를 구축하기 위해 포괄적이고 지속 가능한 개발과 인권 존중을 목표로 하는 협력의 방식을 채택하고 있는 것이다. 최근의 협력 지원 사례로 코비드 19 사태에 따른 빈곤 지역 지원, 특히 양자협정체결 지역인 콩고 킨샤사 지역 보건 기관에 150,000 유로와 의약품들을 전달하는 등의 국제연대활동을 전개해 나가고 있는 것을 확인할 수 있다.

▶ 표 3 브뤼셀 수도 지역과 양자협정 체결 도시, 지역 및 국가

도시	지역	국가
베이징	아이치현(훙수 현)	룩셈부르크
베를린	브라티슬라바 지역(슬로바키아)	
브라질리아	첸나이(인도)	
부다페스트	일 드 프랑스	
하버나	마조비아 주(폴란드)	
키예프(우크라이나)	퀘벡(캐나다)	
릴(프랑스)	라바트살레게니트라(모로코)	
류블랴나(슬로베니아)	쓰촨성(중국)	
모스크바	시안(중국)	

도시	지역	국가
파라마리보(수리남)		
프라하		
서울		
소피아(불가리아)		
비엔나		
빌니우스(리투아니아)		
워싱턴 D.C.		
킨샤사(콩고)		
알제(알제리)		

출처 : Brussels International 참조, 저자 작성

〈표4〉는 브뤼셀 수도지역이 양자협정을 체결한 30여개의 도시, 지역 및 국가를 보여준다. 주목할 점은 그들 지역 중 다수가 개발도상국이라는 점이다. 특히 인도주의적 관점에서 도움이 필요한 도시, 지역과 협력해 문화, 교육, 의료, 환경, 인권, 기술 분야에서 포괄적 협력을 모색하고 있다.

두 번째 특징은 도시의 외교적 사안에 대한 부처 간 조율이 효율적으로 이루어지고 있다. 브뤼셀 인터내셔널 내부 조직을 통해서도 EU 사안에 대한 대처와 조율이 부서 간 협력적으로 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 한편 브뤼셀 수도 지역 전체 차원에서 각 부처 장관 간 EU 이니셔티브에 대해 공동의 대응과 협력이 이루어지는 것으로 보인다. 예컨대 매년 개최되고 있는 유럽 지역과 도시 주간(European Week of Regions and Cities)에서 각 부처가 개별 주제에 맞는 지원과 홍보 활동을 전개해 나가고 있다. 2020년 10월에는 코로나 사태에도 불구하고 동 주간에 참가 예정인 브뤼셀 인터내셔널은 ERDF의 지원을 받는 지속 가능한 프로젝트들을 시각화 워크숍을 통해 소개할 예정이다. 또한 브뤼셀 기후변화와 환경, 에너지 및 참여 민주주의 장관인 Alain Maron은 에너지 효율 중심 건물에 대한 지역 이니셔티브 발표를 예정하고 있다. 브뤼셀 도시 문화유산과 유럽 및 국제관계를 총괄하는 Pascal Smet 국무장관도 녹색 전환의 도시 및 지역 세미나에서 수도권의 녹색 전환을 주제로 발표할 예정이다.

‘유럽 지역 및 도시 주간’은 도시와 지역이 성장과 일자리를 창출하고, 유럽 연합의 통합 정책을 구현하며 지역 수준에서 범유럽적 굿거버넌스의 가능성을 입증할 수 있는 기회로 평가받고 있다.

세 번째 특징은 EU와 국제기구의 수도로서의 지위를 심분 활용하는 전략을 취하고 있다는 것이다. 브뤼셀은 도시 자체의 성격상 시민사회와 로비스트 및 국제 전문가들이 모이는 국제행사가 빈번히 개최되는 지역이라는 점, 또한 EU 기구와 각종 국제기구들이 밀집한 지역으로 소규모 도시들이 도시 차체의 홍보에 몰두하는 것과 달리 유럽의 수도로서의 유럽연합이 추구하는 가치 중심적 역할을 추구하고 정체성을 확고히 하려는 노력을 전개해 나가고 있는 것으로 보인다. 2020년 6월 발간한 “브뤼셀-수도 지역의 국제적 차원에 대한 새로운 영향 연구”에 의하면 실제로 지역의 경제적 효과가 상당한 것으로 나타났다. 보고서는 유럽 및 국제 기구가 지역에 미치는 경제적 영향에 주목해 브뤼셀이 실제로 국제적 입지(존재감)로 인해 브뤼셀 경제의 최대 20%, 지역 고용의 최대 23%와 16만 2천개 이상의 일자리 창출에 기여한 것으로 평가하고 있다. <그림 3> 동 연구는 브뤼셀 대학(VUB-R & D 학과)과 브뤼셀 통계 및 분석 연구소(BISA)가 제공한 통계 데이터에 기반하고 있다. <표 4>와 <그림 4>은 브뤼셀에 거주하는 외국 국적자의 수와 비율을 보여 준다. 브뤼셀 수도 지역 전체 인구 중 외국인 수는 2019년 기준 42만 여명으로 그 중 유럽연합 회원국 국적자가 278,944명에 달한다.

표 4 브뤼셀 주재 국제기구로 인한 경제효과

		총 영향	지역 경제 비중
매출 (백만 유로)	낮은 시나리오	8.732 백만유로	12.7%
	높은 시나리오	13.935 백만유로	20.3%
직업 (FTE)	낮은 시나리오	123,413	17.6%
	높은 시나리오	162,536	23.2%

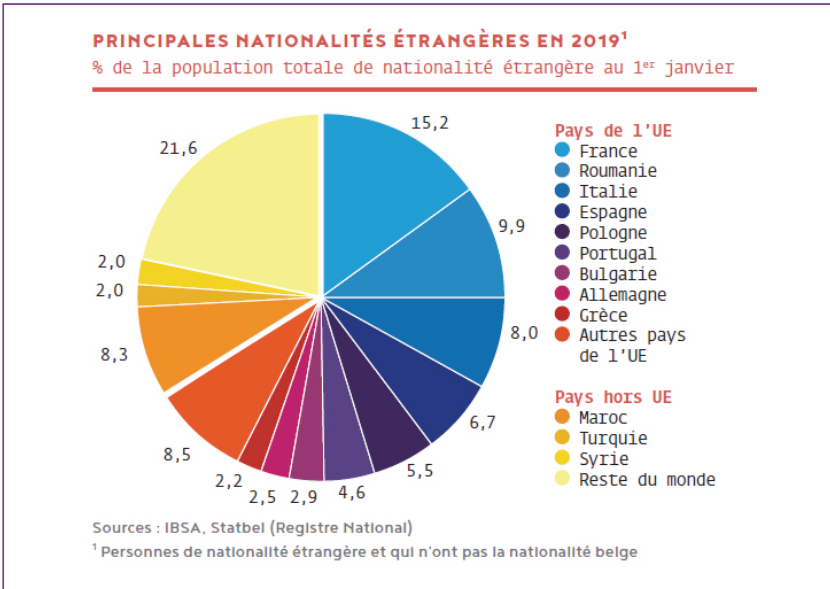
출처: Brussels, International Capital THE FIGURES 2020, 23

▶ 표 5 외국인 인구 구성

1월 1일 기준 주거자 수	2019
남성	210.145
여성	211.952
18세 미만	78.720
18세 이상 64세 까지	315.131
65세 이상	28.246
EU 국적 (벨기에 제외)	278.944
기타 국적	144.153
외국 국적 전체 인구	422.097

출처 : Mini-Bru, La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2020, 9

▶ 그림 3 외국인 국적자 비율



출처 : Mini-Bru, La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2020, 9

〈표 6〉는 브뤼셀 수도지역 내 국제기구에 근무 중인 고용자수와 대사 및 외교관의 수 등을 보여준다. 현재 브뤼셀에는 65개 정부 간 조직 사무소, 38개 EU 기구, 48,909명의 국제기구 직원, 그 중 EU 기구 직원은 37,236명에 해당한다. 7,000~25,000명의 로비스트, 33개의 국제학교, 730명의 기자, 300개의 지역 대표들이 상주하고 있으며 이는 브뤼셀의 높은 국제화 지수를 방증한다고 볼 수 있다.

표 6 브뤼셀 수도 지역 내 국제기구 고용인구

12월 31일 기준 고용자 수	2018		
	남성	여성	총합
유럽 기구	16.149	21.087	37.236
국제 기구	1.932	1.372	3.304
대사 및 외교관	4.843	2.866	7.709
유럽 학교	244	416	660
총합	23.220	25.689	48.909

출처 : Mini-Bru, La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2020, 13

EU 본부 외에도 브뤼셀에 본부 또는 사무소를 둔 국제기구는 〈표 7〉과 같다.

표 7 브뤼셀 주재 국제기구 현황

브뤼셀에 본부를 둔 국제기구	<ul style="list-style-type: none"> - NATO (North Atlantic Treaty Organization) - The World Customs Organisation (WCO) - The Benelux General Secretariat - Eurocontrol, the air-traffic safety agency in Europe
브뤼셀에 사무소를 둔 국제기구	<ul style="list-style-type: none"> - The Council of Europe - The United Nations - UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) - UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) - World Health Organisation - International Labour Organization

- UNICEF (United Nations Children’s Fund)
- UNDP (United Nations Development Programme)
- World Bank
- African Union
- International Organization for Migration (IOM)
- Assembly of the European Regions (AER)

출처 : Brussels International 참조 저자 작성

▶ 그림 4 브뤼셀 수도 지역의 국제화 순위



출처: Brussels, International Capital THE FIGURES 2020, 21

브뤼셀 수도 지역 국제화 순위 <그림 4>의 경우 유럽 내 이벤트 개최 선호지역이자 정치적 관여 및 정치적 컨퍼런스가 활발히 이루어지고 대사관 및 영사관이 밀집되어 있는 유럽 내 가장 국제화된 도시로 평가받고 있다. 유럽기구와 국제기구의 집결로 인한 파생효과도 커서 경제적으로도 긍정적인 기여를 하고 있다.

VI. 결론 및 함의

앞에서 살펴보았듯이 브뤼셀 수도지역의 외교업무를 책임지는 조직은 현재 7개 부서로 조직되어 연방정부 외교부서와 수평적 협력 관계 하에서 높은 제도화의 수준을 이루고 있다. 인력 구성면에서도 도시외교 전담 부서가 총 58명의 인원으로 구성되어 타지역 도시외교 전담 인력보다 역량이 큰 것으로 보인다. EU 차원의 사업과 네트워킹 참여 측면에서도 단발적 사안에 따른 실행보다는 장기적 계획에 따른 프로젝트 중심적 운영 형태를 보이고 있다. EU 사안들을 다루는 조정 측면에서 브뤼셀 수도지역의 대외협력을 담당하는 전체 부처 간 조율을 책임지는 별도의 부서가 마련되어 있으며 특히 EU 브뤼셀 상주대표부에 브뤼셀 수도지역 대표부가 별도로 소재하여 지역의 이해를 반영하고 있다.

브뤼셀 도시외교 거버넌스와 제도화 특성을 정리하면 다음과 같다. 먼저 도시외교 담당 독립 기구 하에 지역과 양자 및 다자 관계를 설정하고 유럽연합과의 상설적인 관계 설정을 담당하는 부서와 유럽연합에 지역을 대표하는 상설대표부가 상호 교환 가능한 문서의 개발과 협력 이슈의 의제를 채택하고 지역의 이익에 기여 가능한 방식을 탐구하며 세부 정책을 모색한다. 또한 유럽지역 개발기금을 통한 프로젝트 성사와 효율적 관리 및 운용을 맡는 독립 부서를 도시외교 담당 기구 하에 신설했다. 특히 중앙정부와 브뤼셀 수도 지역 간의 외교적 현안에 대한 공동의 협의 채널로서의 Beliris 프로그램의 시행은 연방 당국과 지역 간 협력 이슈를 협의하고 의제화하는 제도화의 성과로 평가할 수 있다. 또한 브뤼셀 수도 지역 상설 대표부의 경우 행정적 관리와 외교적 권한이 지역과 연방 당국 간에 공유된다는 점에서 중앙과 지역 간 지속적인 협의 채널이 마련되어있고 수평적 관계에서 협력을 제도화하고 있는 것으로 보인다.

브뤼셀의 경우 도시 차원에서 외교정책을 시작한 1989년부터 현재에 이르기까지 30여 년에 걸쳐 다양한 제도화 과정을 경험하게 된다. 먼저 취급 의제의 측면에서 초기에는 도시의 문화적 홍보와 관련된 사업들이 주를 이루었다. 이후 지역이 대외관계의 자치권한을 획득한 1993년 이후 행정 및 운용과 관련된

다양한 세부적 과제들과 도시 간 자매결연과 지방정부의 국제화 기반에 중요한 도시 재정, 자율성, 다른 지역 및 국제기구들과의 유대 형성 등이 이루어졌고 2000년대 들어 개발협력 의제와 스마트 도시를 통한 지역별 도시 문제 해결 등의 이슈들이 도시 차원에서 적극적으로 논의되고 정책화되었다.

이상과 같이 브뤼셀 도시외교가 갖는 국제전략의 특징은 세 가지로 요약된다. 첫째, 브뤼셀이 도시외교를 통해 추구하는 강조점이 가치 중심, 포용적이고 지속 가능한 개발협력에 있다는 점이다. 둘째, 도시의 외교적 사안에 대한 부처간 조율이 효율적으로 이루어지고 있다. 셋째, EU와 국제기구의 수도로서의 지위를 십분 활용하는 전략을 취하고 있다는 것이다.

한편 유럽연합이 지역의 참여를 독려하고 도시 네트워크를 강화하는 동시에 도시 네트워크가 다시 유럽연합에 실천적이면서도 상징적인 정체성을 부여하는 상호 강화 현상이 최근 들어 두드러지게 나타나는 현상이다. 브뤼셀 도시외교도 같은 맥락에서 유럽통합으로 인한 EU의 도시외교 정책과 상호 강화 현상을 보여준다. 이는 지역에 권한을 부여하는 유럽의 전통과 특징에 따른 발전 방향으로도 해석할 수 있지만 한편으로 도시외교의 역량이 도시의 규모나 경제력과 일치하진 않는다는 점을 고려했을 때 브뤼셀이 국제 사안을 수행할 도시 전략으로 그들의 역량과 강도 및 조율에 있어 어떤 선택을 했는지를 확인하는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있다. 브뤼셀은 과학기술, 정보통신의 허브, 지속 가능한 이동, 도시 변혁을 정책의 주요 표어로 채택하고 (브뤼셀 통계분석연구, IBSA 2020), 지속가능하고 포용적인 개발협력을 중심으로 도시외교를 전개해 나가고 있었다. 이는 유럽연합의 정책 이니셔티브와 상호 조율하는 브뤼셀의 전략적 선택이라 볼 수 있다.

끝으로 브뤼셀의 도시외교를 통해 제주도 도시외교에의 함의를 찾는다면 다음과 같다. 먼저 장기적 관점에서 도시외교가 이루어져야 한다. 브뤼셀의 경우 유럽연합과 국제기구의 수도로서 그들의 가치 중심적 정책 이니셔티브와의 정치적 연대를 유지함으로써 대내외적 인지도 제고와 경제효과의 긍정적 기여를 모색할 수 있었다. 따라서 제주도 정체성에 기반한 지속적 도시외교 정책의 연속성이 필요하며 제주도의 정체성을 명확히 보여주되 국가 차원에서 강조하는 중점 가치와의 연계 하에 주변국과의 정치적 갈등을 최소화할 수 있는 중도적 가치 중심의 이슈를 의제화할 수 있어야 한다. 예컨대 제주도가

2002년 국제자유도시특별법을 제정하고 이를 근거로 수립한 제주국제자유도시종합계획에는 제주의 국제교류와 협력에 관한 중점 과제 중 하나로 세계와 한반도 평화에 대한 기여를 명시하고 있다. 이에 대한 실천 사업으로 평화와 번영을 위한 ‘제주포럼’이 2001년 창설되어 정례화되었으며 2020년 현재 15회를 맞아 한반도와 동아시아의 평화와 번영을 논의하는 장으로 자리매김한 것은 제주도가 국제자유도시와 평화 아젠다를 연계하여 적극적 평화지지와 같은 일관성 있는 정책지지와 합의를 유지하면서 다층적 거버넌스에 적합한 형태로 외교 방식에 있어서의 다변화를 모색한 의미 있는 성과라 평가할 수 있다.

한편 4.3. 사건에 대한 의제를 보편적 인권과 가치 측면에서 접근하는 시도도 유용할 것으로 보인다. 제주만이 겪은 특수한 갈등의 소재로서가 아니라 혼돈의 시대에 인류가 맞이할 수 있는 비극적 결과이자 사회통합의 위기 현상으로서의 공감을 유인해낼 필요가 있다. 이와 같은 경험을 공유하는 지역과 도시들과의 협의체를 제주도가 선도적으로 구상해낼 수 있을 것이다.

나아가 일국 내에서도 중앙정부와 지역정부 사이의 정부간 관계의 제도화 필요성이 제기될 수 있다. 따라서 대외관계와 외교적 사안에 있어서 협력 협정 등을 통해 특정 사안에 대한 공동 소유가 가능하다는 점을 명확히 할 필요가 있으며 공동의 목표에 대한 중앙과 지방 정부 당국자 간의 명확한 이해가 필요하다. 이를 위해서는 실질적 책임 인원 간의 긴밀한 교류와 협력 관계 및 원활한 조율이 담보되어야 한다. 주요 행위자 간의 신뢰를 토대로 한 협의 채널이 제도화 되어 있을 때 비공식적 사안들도 원활히 작동할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Pulijm, Rogier van der, and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Explaining Role of Cities in the International Politics*, (Hague: Netherland Institute of International Relations Clingendael, 2007).
- Brande, Ruc van den, "Sub-State Diplomacy Today," David Crieke-mans (ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (Brill, Martinus Nijhoff Publishers, 2010).
- Criekeman, David, "The Diplomatic Activities of Regional Substate Entities: Towards a Multilevel Diplomacy," Guy Lachapelle and Pablo Oñate (eds.), *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multi-Level Governance* (Barbara Budrich Publishers, 2018).
- Acuto, M., "City diplomacy," In C. Constantinou, P. Kerr, & P. Sharp (Eds.), *The SAGE Handbook of diplomacy*, (London: SAGE, 2016). pp. 510-520.
- Acuto, M., *Global cities and diplomacy. The urban link.* (London/New York: Routledge, 2013)
- Acuto, M., Morissette, M., & Tsouros, A., "City diplomacy: Towards more strategic networking? Learning with WHO healthy cities," *Global Policy*, 8(1), 2017. pp. 14-22.
- Barber, B. R., *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*, (New Haven: Yale University Press, 2013)
- Allegretti, G., Cities, citizens and demodiversity: An overview of two generations of city networks. In H. Abdullah & A. Fernandez de Losada (Eds.),
- Rethinking the ecosystem of international city networks. Challenges and opportunities (pp. 19-29). (Barcelona: CIDOB, 2019). pp-19-29.
- Barber, B., *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*, (New Haven/London: Yale University Press, 2013).
- Beukman, E. F., Return of the city state? An assessment of city international relations. *Southern California International Review*, 7(2), 2017. pp. 90-109.

- Barnes, T. J., & Christophers, B., *Economic geography: A critical introduction* (1st ed.). (Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 2012).
- Berridge, G. R., *Diplomacy: Theory and practice*, (New York: Palgrave Macmillan, 2015)
- Biswas, R., & Ofori, E., *Democracy and Stock Market Development: The African Experience. Overlaps of Private Sector with Public Sector around the Globe* (Research in Finance, Vol. 31), Emerald Group Publishing Limited, 2015. pp. 65-86.
- Bogilovic, S., & Pevcin, P., *How Small City is stimulating creativity and innovation: The Case Study of Ljubljana and Selected European Cities*. NISPAcee conference paper IASI, Romania 2018.
- Chan, D. K., *City diplomacy and “glocal” governance: Revitalizing cosmopolitan democracy*. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2), 2016. pp. 134-160.
- Dvorak, J., Burkšienė, V., & Sadauskaitė, L., *Issues in the implementation of cultural heritage projects in Lithuania: The case of Klaipėda region*. *Cultural Management: Science and Education*, 3(1), 2019. pp. 23-37.
- Gutierrez-Camps, A., *Local efforts and global impacts a City-diplomacy initiative on decentralisation*. *Perspectives*, 21(2), 2013. pp. 49-61.
- Heo, I., *The Paradox of Administrative Decentralization Reform in Young Asian Democracies: South Korea and Indonesia*. *World Affairs*, 181(4), 2018. pp. 372-402.
- Herrschel, T., & Newman, P., *Cities as international actors. Urban and regional governance beyond the nation state*, (London: Palgrave Macmillan UK, 2017).
- Jańczak, J., *Town twinning in Europe. Understanding manifestations and strategies*. *Journal of Borderlands Studies*, 32(4), 2017. pp. 477-495.
- Joenniemi, P., *City-twinning as local foreign policy: The case of Kirkenesnickel*. CEURUS EU-Russia paper, 15, 2014. pp. 1-23.

Leffel, B., & Acuto, M., Economic power foundations of cities in global governance. *Global Society*, 32(3), 2018. pp. 1-21.

Metzl, Jamie, "Network Diplomacy", *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring, 2001.

Schweller, R., Three cheers for Trump's foreign policy. *Foreign Affairs*, 97(5), 2018. pp. 133-143.

Terruso, F., Complementing traditional diplomacy: Regional and local authorities going international. *European View*, 15(2), 2016. pp. 325-334.

Van Overbeek, F., *City diplomacy: The roles and challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation*, (Utrecht: Universiteit Utrecht, 2007).

Yamin, M., & Utami, A. T., *Towards Sister City Cooperation between Cilacap and Mueang Chonburi District*. In 2016 international conference on public management. (Atlantis Press, 2016)

Mini-Bru, *La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres 2020*

Brussels, *International Capital THE FIGURES 2020*

Brussels International, <http://international.brussels/>

저자약력

고주현 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

한국외국어대학교를 졸업하고 영국런던대학교(UCL)에서 정책학 석사를, 이화여자대학교에서 유럽지역학 박사 학위를 받았다. 현재 연세대학교 동서문제연구원 장모네유럽연합센터에서 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 유럽연합의 규범권력과 남유럽지역의 민주화와 정당체계 등 유럽통합 및 유럽지역에 관련된 문제들이다. 저서로 「유럽연합의 문화정책과 유럽통합」(2013), 공저서로 「유럽의 역사화해와 지역협력」(2019), 「EU와 국제개발협력」(2017) 등이 있으며, 논문으로 「EU 규범권력과 대북한 관여정책」(2018), 「스페인 포퓰리스트 극우정당의 성공 요인 분석 : Vox를 중심으로」(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 다자대화과 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.



브뤼셀의 도시외교

도시외교 거버넌스와
대외관계 전략

