

지역 간 연대를 통한  
평화구축:  
담론과 실제

도종윤  
(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

지역 간 연대를 통한 평화구축:  
담론과 실제



# ▶▶▶ | 목차

I. 서론 .....	8
1. 연구 배경 및 문제 제기 .....	8
2. 연구 목적 .....	10
II. 지역주의를 넘어서: 지역간주의의 한 형태로서 도시외교 .....	13
1. 지역주의 .....	13
2. 지역간 주의 .....	17
III. 도시외교 .....	20
1. 도시외교 담론 .....	20
2. 도시외교의 범위 .....	24
IV. 도시 외교의 실제: 평화를 위한 시장 연합(Mayors for Peace) .....	28
1. 배경 .....	28
2. 의무와 활동 .....	29
V. 결론 .....	32
참고문헌 .....	34



이 글은 지역주의-지역간주의가 도시외교의 담론으로 어떻게 논의되었는지 연결고리를 포착하여 이것의 실체가 무엇인지 드러내는 것을 목적으로 한다. 그 동안 평화 담론은 학계의 몫으로, 평화의 기획과 실천은 중앙정부의 몫으로 나뉘어 실질적인 삶이 이루어지는 지역공동체(local community), 도시(city), 지역(province) 등에 대한 관심은 상대적으로 소홀하였다. 그러나 최근 지방자치단체간 연합을 통해 평화를 연대하려는 시도가 활발히 이루어지고 있다. 더불어 범지구적 차원의 문제에 지방자치단체의 역할을 촉구하는 움직임도 주목할 정도에 이르렀다. 이 글은 지역 간 주의(Inter-regionalism) 관점에서 지역 협력의 동력이 단지 국가 중심이 아닌 정치, 경제, 사회, 문화 등 지역 내의 공통적 관심을 응집하여 다른 지역과 관계를 맺을 때 보다 발전적인 결과를 얻을 수 있음을 전제한다. 이를 토대로 본 연구에서는 평화에 대한 공감대 확산을 위한 담론/이론적 근거로 ‘지역주의’ 및 ‘지역간주의’를 제안한다. 이어서 비국가행위자(non-state actors)인 ‘도시’를 지역 간 연대에 기초한 평화 구축 담론으로 정하고 그 실천적 사례를 고찰한다.

**키워드** : 도시외교, 지역주의, 지역간주의, 평화, 시장연합

# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 문제 제기

탈냉전 이후 세계질서는 미국 중심의 단극체제로 재편되는 듯하였다. 그러나 2001년 9/11과 2008년 미국 발 세계금융위기 이후 이러한 믿음은 균열의 조짐을 드러내기 시작하였다. 세계의 공장을 표방하며 앞서 나가기 시작한 중국, 푸틴이 장기 집권 이후 보다 강력한 목소리를 내기 시작한 러시아, 정상국가를 지향하는 일본, 지역 통합의 가속화를 통해 역할론을 강조하기 시작한 유럽, 동남아시아 공동체를 향한 아세안(ASEAN)의 응집은 그러한 조짐의 현실화였다. 더 나아가 민주주의의 발달은 개인·사회적 차원의 정치의식을 고양시켰고, 교통 및 통신망의 확대는 이를 세계적 수준에서 함께 고민하게 만들었다. 사이버 공간의 확대, AI 등 과학 기술의 눈부신 전개는 다른 한편에서 생명에 대한 성찰을 요구하고 있다. 때문에 21세기 세계 질서는 어느 한 국가 혹은 어느 한 사회나 개인이 모든 것을 책임질 수 없는 다자주의의 시대, 협력의 시대, 공동책임의 시대에 이르게 된 것이다. 2003년 유럽연합(EU)은 “지역 안보는 글로벌 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 더 이상 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없다(No Single country is able to tackle today’s complex problems on its own)<sup>1)</sup>”고 선언한 바 있다. 또한 버락 오바마 전 미국 대통령 역시 2009년 G20 런던 정상회담에서 “궁극적으로 21세기에 마주할 도전은 우리 모두의 협력 없이는 이겨낼 수 없다(Ultimately, the challenges of the 21st century can’t be met without collective action)<sup>2)</sup>”고 강조하였다.<sup>3)</sup> 물론 세계화에 대한 반대, 빈부 격차 확대에 대한 우려, 민주주의 확대가 가져온 사회적 욕구의 동시적 분출, 보호주의 확대와 자국 중심주의로의 회귀, 트럼프 대통령 출연 이후 강화된 반(反)지성주의 등은 세계사의 흐름이 어느 한쪽으로만 일방적으로 귀결된 것은 아니라는 것을 보여준다. 그러나 분명한 것은 향후 세계 질서가 어느 선도국가 혹은 선도세력(leading power) 일방

1) EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World”(European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.

2) Transcript: Obama’s G20 press conference in London on April 2, 2009.

3) 이는 대중문화에도 그대로 투영되었는데 70-90년대까지 마을, 도시, 지구를 구하는 영웅은 스파이더맨, 배트맨, 슈퍼맨이었다. 그러나 2000년대 이후 지구는 모든 슈퍼 캐릭터들이 협력을 통해 함께 구해야 하는 것으로 묘사된다. 63년에 등장한 어벤져스(Avengers)가 2000년대 이후 큰 각광을 받게 되는 이유도 이러한 점을 반영한다고 해석된다. 이른바 영웅들도 협력해야 하는 시대가 된 것이다.



에 의하여 전체의 삶과 이익이 결정되는 절대적 위계질서가 강조되지는 않을 가능성이 크다는 것이다.

21세기의 세계 질서는 글로벌리즘과 각각의 국가, 각각의 사회, 각각의 개인이 추구하는 개별이익이 어떤 이해와 충돌 그리고 긴장과 조화 속에서 새롭게 등장하는 도전들을 어떻게 극복해 내느냐에 달려있다. 자국 중심주의와 보호주의의 부활 조짐이 간헐적으로 보이고 있지만, 그러나 이러한 움직임은 ‘실패한 낙원을 그리워하는 노스텔지어’에 불과할 가능성이 크다.<sup>4)</sup> 세계화에 따른 글로벌 네트워크화, 시장경제와 민주주의의 발달에 따른 다자주의(multilateralism)는 거스르기 힘든 시대의 추세가 되었으며, 이는 당분간 세계에 닥칠 도전을 풀어낼 전제(前提)의 한축이 될 것이다. 이런 가운데 동아시아 지역질서는 한층 복합적인 문제에 당면해 있다. 동북아시아 차원에서는 미·중간 정치, 안보, 경제 분야에서 경쟁이 심화되고 있고, 한·일, 한·중, 중·일 간에는 여전히 해소되지 않은 역사적 기억의 애증과 지역 주도권을 차지하려는 다툼이 이어지고 있다. 또한 러시아가 동북아시아에서 어떤 역할을 할 것인지에 대한 질문도 여전히 해답을 찾고 있다. 한반도 차원에서는 2018-19년에 어렵사리 기초가 놓인 남·북간의 화해와 평화 무드가 향후 지속될 수 있을지, 한반도를 넘어 동북아시아 평화 체제의 조건인 비핵화는 어떤 조건에서 성취 가능할 것인지, 비핵화가 실현될 경우 한반도 주변 4강이 어떤 태도를 취할 것인지, 그리고 그들이 구성하는 동북아시아의 질서는 어떤 조건과 방향으로 나아가야 할 것인지는 여전히 예측이 어렵다. 국내차원에서는 민주주의의 발전, 특정 정치 이슈에 대한 논쟁, 국가가 아닌 시민 사회 차원에서 이웃 국가와의 갈등, 이주민 등에 대한 논쟁, 국내 정치·사회 이슈에 대한 국제 규범의 간여 등이 미래의 도전이 될 것이다. 최근 유럽 등을 중심으로 벌어지고 있는 하이브리드 위협(hybrid threats)이나 다른 나라의 선거에 개입하려는 허위정보(disinformation)는 민주주의를 위협하는 새로운 도전이다.<sup>5)</sup>

4) 지그문트 바우만(저), 정일준 (역). 『레트로토피아: 실패한 낙원의 귀환』, 아르테: 과주, 2018. 참조.

5) 하이브리드 위협은 전방위적인 위협을 규정하는 새로운 개념이다. 유럽에서는 대체로 허위정보와 더불어 하이브리드 위협은 어느 특정 국가를 발신자로 지정하기도 하지만, 일반적으로는 위협의 성격만을 규정할 뿐 어느 특정 국가를 사전에 위협의 전제 조건으로 특정하지는 않는다. 하이브리드 위협의 선도적 연구 지역인 유럽의 대응 사례로는, Daniel Fiott and Roderick Parkes, *Protecting Europe: The EU's response to hybrid threats*, CHAILLOT PAPER No. 151, April 2019 ISSUE; Nicu Popescu and Stanislav Secieru *Hacks, leaks and disruptions, Russian cyberstrategies*, CHAILLOT PAPER No. 148, October 2018, ISSUE 참조.

표 1) 수준과 과제

단계	체제적 수준	도전	과제
수준1	세계질서	미국의 트럼프 행정부 등장, 영국의 EU 탈퇴, 테러리즘의 일상화	자유주의의 위기, 자국 이익 중심, 반(反)지성주의
수준2	(동북아) 지역질서	미중 간 경쟁, 한일 역사 갈등, 한중 복합갈등, 중일 패권 갈등, 대만 문제, 동북아에서 러시아의 역할	미중 간 블록경쟁(ex. TPP/RCEP), (한)미일↔중러 대립
수준3	국내질서	한반도 비핵화, 민주주의의 분출, 사회적 권력 층위 변동(ex. 세대, 남녀, 이주민, 동물 복지 등)	글로벌화에 따른 국제 기준의 국내화, 대북/통일 문제에 대한 남남갈등, 이주민(난민, 탈북민, 불법 체류자)의 사회정착

## 2. 연구 목적

앞서 살핀 것을 전제로, 한반도 평화 정착은 남북한은 물론 한반도 주변 4국이 함께 건설해야 할 과제이다. 더 나아가 동북아시아 평화 레짐 구축은 세계 정치의 안정적 지속성을 확보하기 위해서도 체계적인 접근이 필요한 피할 수 없는 도전이다. 그러나 이러한 위계적 수준의 접근이 복합적인 미래의 도전에 응전할 수 있는 충분한 준비라고 할 수 있을까? 오히려 보다 섬세하고, 보다 수평적이며, 보다 기능적인 우리 삶의 양식을 이끄는 보다 가까운 것을 놓치고 있는 것은 아닐까? 교통·통신·과학기술의 발전, 사회적 네트워크의 발전, 환경 및 자연재해 등은 국제정치와 국내정치의 구분이 모호한 수평적 수준의 접근을 요구하며 이는 21세기형 평화 구축을 위하여 차별화된 시각 속에서 가능하다. 말하자면 평화에 대한 개념의 확장, 과제의 실천, 그리고 국가, 동북아, 세계사가 서로 소통하는 구조적 현상을 반영하는 보다 다층적인 접근이 요구된다. 이런 문제의식 속에서 기존의 국제정치학이 가졌던 단위(unit), 이익(interests), 무정부(anarchy) 등의 핵심 개념에 의문을 제시하는 접근이 탈냉전 이후 많은 관심을 모았다. 이는 국제정치의 행위자를 특정한 단위(국가)로 한정하고 그들의 행동 양식 속에서 국제정치의 구성과 본질을 규명하려는 고전적 관점이 지금의 환경 변화에 부합하지 않는다는 비판 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 두 가지 전제에서 출발한다. 첫째, 1990년대 이후 유럽 등을 중심으로 활발하게 전개 되던 지역주의가 간 지역주의(혹은 지역 간 주의 Inter-regionalism)의 성격을 보인다는 것이다. 유럽통합으로 대표되던 지역주의는 기능주의, 신기능주의, 다자주의 등의 다양한 이론적 토론을 등장시켰고, 어느덧 지역주의(regionalism)로 관심을 받게 되었다. 아세안의 발전과 2004년 EU에 동유럽 10개국이 동시에 가입하면서 지역주의는 절정의 성과를 내놓았다. 유럽 통합은 경제, 사회, 문화를 넘어 어느새 정치, 외교, 안보 등 전통적인 시각에서 주권의 영역으로 간주되던 국

가의 핵심 부분까지 접근하게 되었다. 그러나 2008년 미국 발 금융위기와 이어서 닥친 동유럽의 경제 위기는 이후 잇달아 관심을 받게 된 불법이민자들의 대거 유입, IS 등이 주도한 테러리즘의 만연 등이 겹치면서 유럽인들은 통합을 통해 얻게 되는 이익보다 난민 등 외부 세력의 간섭이 국가 이익을 훼손시키고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 되었다. 그리고 이것은 통합의 동력을 급격히 잃게 만들었다. 실천의 영역에서 드러난 브렉시트는 이러한 의구심의 결정타였으며, 통합이론 뿐 아니라 통합된 지역의 독특한 특성을 고찰하는 지역주의 연구의 침체를 가져오게 된 원인이 되었다. 둘째, 유럽의 시각에서 아세안 등 타 지역의 지역 통합체를 동반자로 인식하며 조금씩 논의되던 지역 간 주의가 지역주의의 또 다른 양태로 논의되기 시작하였다. 이는 분석 대상을 오로지 ‘국가’로만 보는 것이 아니라 ‘행위자(actor)’로 보다 근본적인 물음을 던진 것에서 시작한다.

....국가 간 지역 협력은 국내 정치 및 안보 이익에 민감한 부분을 넘지 못해 생기는 지역 협력의 한계에 보완적 입장을 제공하며, 또한 관념적 요소를 지나치게 강조할 경우 자칫 극단적 민족주의로 빠지는 폐해에 속수무책인 구성주의 논의의 한계를 극복하는 대적점을 제공할 수 있다. 특히 최근 유럽 통합 과정에서 불거진 브렉시트(Brexit) 결정을 통해 보자면, 비록 브렉시트 과정에서 그 탈퇴의 동인이 경제적이고, 정치적이라는 논의도 있지만, 근본적으로 보았을 때 자신이 누구인지를 되묻는 민족주의의 등극이 그 원인이었다고 볼 수 있다. 결국 이는 자기 정체성과 밀접한 관계가 있는 질문이었다는 것을 주목할 필요가 있다. 아시아 지역의 주요 거점 도시 간의 경제적, 행정적, 사회 문화적 협력을 강조하고, 더 나아가 타 지역과도 이와 유사한 협력을 제안, 이행할 수 있다. 이를 통해 단순히 도시 간 네트워크 형성에만 머무르지 말고 정책 공유까지 이끌어 가면서 그 전체 과정을 선순환적으로 발전시킬 필요가 있다. 물론 이런 논의 또한 국제 사회의 전통적인 문제 중 하나인 힘의 배분 문제(distribution of power)를 어떻게 해결해야 하는 문제가 남아있지만, 도시 간 지역 협력 논의는 실증적인 측면에서나, 이론적인 측면에서도 새로운 대안적 논의가 될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다...<sup>6)</sup>

지역간 주의는 지역주의 연구의 후속연구의 성격을 지니므로 역사도 짧고 논의의 범위도 제한되어 많은 토론거리를 제공해 주고 있지 못한 것이 사실이다. 지역주의의 기

6) 이무성, “간지역주의에 대한 이론적 고찰”, JPI PeaceNet, 제주평화연구원, 2018년 1월 17일.

반 위에서 토론을 하다 보니 지역 간 주의의 주체를 국가를 기저로 한 지역통합 단위 대 또 다른 지역 통합 단위로 가정할 수밖에 없었고, 이는 개인의 삶과는 유리된 경직성을 여전히 벗어나지 못하게 하는 이유가 되었다. 그러나 실제 우리의 삶은 지역이나 국가 같은 거대 단위에서 결정되는 담론보다 나의 삶과 타자의 삶이 직접 부딪히는 공동체 (community) 혹은 도시(city/municipal), 그리고 마을(town)단위에서 이루어지는 경우가 많다. 더 나아가 이들이 이루어 내는 행위성(actorship)은 기존의 행위자가 만들어낸 직접적 결과 이외에 또 다른 맥락에서 구조적 결과물이 나타났을 때 그것을 포착할 원천이 무엇인가 하는 새로운 고민을 드러내 준다. 예컨대 도시화가 만들어낸 새로운 문화 혹은 행위자가 의도하지 않는 분위기의 주체성 등이 그렇다. 이는 주체에 주목하는 것이 아니라 어떤 결과를 이끌어낸 원천에 주목하는 것(행위소: actant)으로 거대 국가 담론으로는 해결이 불가능하다.<sup>7)</sup>

이런 맥락에서 이 글은 지역주의-지역간주의가 도시외교의 담론으로 어떻게 논의되었는지 연결 고리를 포착하여 이것의 실체를 제시하는데 목적을 둔다. 그 동안 평화 담론은 학계의 몫으로, 평화의 기획과 실천은 중앙정부의 몫으로 나뉘어 실질적인 삶이 이루어지는 지역공동체(local community), 도시(city), 지역(province) 등에 대한 관심은 상대적으로 소홀하였다. 그러나 최근 10여 년 사이 지방자치단체 연대를 통한 평화 연대 시도가 활발히 이루어지고 있고 범지구적 차원의 문제에 지방자치단체의 역할을 촉구하는 움직임도 주목할 정도에 이르렀다. 예컨대, 2015년 8월 7일 UN총회에서는 인권이사회 자문위원회가 ‘Role of local government in the promotion and protection of human rights’를 제출하면서 지방자치 단체(local government)가 인권 수호자 역할을 맡아 줄 것을 호소하는 등, 학계에서도 도시 중심, 마을 중심의 정치적 담론을 찾고자 하는 노력이 점차 많아지고 있다.

이런 맥락에서 이 글은 지역주의를 넘어 정치, 경제, 사회, 문화 등 새로운 도전에 맞서 지역과 지역이 어떻게 연계할 것인지, 어떻게 대응할 것인지, 그리고 어떻게 문제를 인식할 것인지에 대해 다양한 접근을 검토한다.

7) 예컨대 ‘아파트’라는 무생물의 사물(thing)은 그 존재 자체가 던지는 삶의 방식에 새로운 결과를 준다. 우리나라에서 아파트는 부의 축적, 물가, 학군, 사회적 환경 등 인간 삶의 조건을 변화시키는 행위의 원천이며, 이는 사람들의 일상과 그들의 정치적, 경제적, 사회적 결과물에 영향을 미친다. 이는 기존의 생물적 요소인 행위자와는 다른 또 다른 행위의 원천(actant)이다.

## II. 지역주의를 넘어서: 지역간 주의의 한 형태로서 도시외교

### 1. 지역주의

#### 1) 학계의 성과

다자주의(multilateralism) 연구가 1990년대에 학계의 관심을 끌었다면, 지역주의(regionalism) 연구는 주로 2000년대 이후 비교적 활발하게 진행되고 있다. 다자주의를 기반으로 통합을 이끌어낸 유럽이 지역화를 거치면서 관련 연구 프로젝트가 다수 진행된 바 있다. 이는 학제적-학문간 교류의 차원 뿐 아니라 하나의 유럽이라는 기치아래 학문 연구마저 지역화를 띠고 있는 유럽의 특성을 보여주는 사례이기도 하다. 엄밀하게 말해 다자주의가 의사 결정의 원리(principle)라고 한다면,<sup>8)</sup> 지역주의는 과정에 보다 초점을 맞춘 현상에 가깝다.

지역주의 연구는 주로 유럽의 교육 및 연구 기관 중심으로 다양한 프로젝트를 통해 많은 성과를 드러내고 있다. 2000년대 중반 유럽의 주요 43개 교육기관이 참여한 GARNET이 선도적이라고 할 수 있다. GARNET은 EU로부터 연구 기금을 지원 받아 “Global Governance, Regionalisation, Regulation: the Role of the EU”라는 주제로 학제 간 네트워크를 구성하여 연구 촉진 및 학문 후속세대 양성에 힘썼다. 이 연구 집단은 기존의 지역주의 연구 및 양성된 학문 후속세대, 그리고 관련 정책 기관과 연구 성과를 공유하기 위해 ‘Garnet Policy Briefs’라는 비정기 간행물을 발간한 바 있다.<sup>9)</sup> 2010년대 들어서는 벨기에 브뤼셀 자유대학을 중심으로 만들어진 GEM Phd School이 설치되어 글로벌리즘과 유럽 그리고 다자주의 입장에서 지역주의를 연구 및 교육하기도 하였다.<sup>10)</sup> 이 같은 성과에 고무된 EU는 공식적인 교육·연구지원 프로그램을 통해 지역주의 연구를 적극 지원하고 있다. EU는 회원국을 망라한 공동 교육·연구 프로그램인 FP7에 따라, 다수의 연구 프로그램을 지원하였는데 “Multilateralism and the EU in the Contemporary Global Order”를 UNIVERSITAET ZU KOELN(독일), UNIVERZITA KARLOVA(체코), FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES(프랑스),

<sup>8)</sup> Robert O. Keohane. “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*, vol.45 (Autumn), no.4, 1990. pp.731-764

<sup>9)</sup> Richard Higgott et als, “Market and Institutions: How to Manage the Governance Gap at the WTO?”, *Garnet Policy Briefs*, no. 2, May 2005.

<sup>10)</sup> Globalisation Europe & Multilateralism, <http://www.erasmusmundus-gem.eu/users/view/72>

FUDAN UNIVERSITY(중국) 등이 콘소시움을 형성하여 2009-2012년까지 다자주의 측면에서 지역주의 연구를 수행하도록 지원하였고,<sup>11)</sup> “Transatlantic Perspectives in a Changing Global Context: Multilateralism Through Regionalism”라는 주제로 YASAR UNIVERSITESI(터키)와 UNIVERSITAET ZU KOELN(독일)등이 협력하여 지역주의 측면에서 대서양 관계를 연구하도록 2012~2015년까지 장려한 바 있다.<sup>12)</sup>

## 2) 지역주의 담론

실천적 측면에서 지역주의(regionalism)는 우선 지역화(regionalization)와 구분되어야 한다. “지역화란 국가를 초월한 상호작용(transaction)의 물리적 패턴을 말하는 것으로 가족 간의 연계, 이주, 무역, 자본 이동, 초국경적 미디어 이용 등이 포함”(Beeson and Stubbs 2012; 1)된다고 하면, 지역주의는 “국가가 주도가 되어 특정의 제도와 전략적 수단으로 주어진 지리적 범위를 진흥시키는 것”으로 “국가-하위국가(sub state)-비국가 행위자에 걸쳐 일관된 하향식 정책을 취하는 경우”를 일컫는다. 그러나 이러한 정의를 취할 경우, 단위체로 오로지 국가들만 설정하고 이들 간의 상호작용과 상호의존의 중요성을 강조하게 될 수밖에 없다. 이를테면 1930년대 취해진 지역 중심의 보호주의는 이러한 지역주의의 전형적인 사례였다(Bøås, Marchand and Shaw 2003). 따라서 과거 일본의 대동아 공영권이나 독일의 제국주의 정책은 정치적, 경제적으로 지역 패권을 장악하기 위한 ‘나쁜 지역주의(malevolent regionalism)’의 사례(Telò 2001)로 간주된다. 또한 1940년 후반부터 1970년대까지 서구가 특정지역(남반구)을 상대로 했던 지역프로젝트 및 지역기구의 설립은 지역주의의 또 하나의 물결을 형성한 것은 사실이나 제도에 의존하여 경직되어 있었고, 지역의 문화적, 사회적 맥락 등을 고려하지 않아 여러 가지 부작용을 낳았다. 따라서 이것은 지금의 시각에서 보자면 고전적 지역주의(old regionalism)로 구분된다(Hettne 2003). 이후 60-70년대의 경제적 지역주의는 다자주의라는 틀이 적용되기는 했지만, 미국 중심의 패권 안정을 추구한 사례였다. 따라서 여러 가지 반발도 적지 않았는데 미국이 외친 “자유세계(free world)” 슬로건에도 불구하고, 그들의 정치적 전략이라는 비판과 함께 석유 파동 등 외부 충격까지 겹치면서 보호주의 장벽이 등장하였고 지역주의의 확산은 좌절되었다.

이처럼 고전적 지역주의가 실패한 원인은 너무 많은 정책이 서로 모순되게 얽혀 있었고, 정책에 비해 이를 뒷받침할 제도적 완비가 부족했던 면이 컸으며, 식민주의의 잔

11) European Commission, CORDIS, <https://cordis.europa.eu/project/rcn/90125/factsheet/en>

12) European Commission, CORDIS, <https://cordis.europa.eu/project/rcn/106409/factsheet/en>

제가 그대로 남아 실천이 의지를 따라주지 못했던 측면이 있었기 때문이다(Telò 2001). 또한 경제 위기는 자국 이익 중심의 과거의 향수를 불러일으켰다. 따라서 이 시기의 지역주의는 새로운 현상의 발견이라기보다는 역사적으로 이미 존재하였던 지역 블록화의 형태가 재현된 것에 지나지 않았다.

한편 1970년대 이후 유럽에서 촉발된 두 번째 지역주의의 물결은 이른바 신지역주의(New Regionalism)로 개념화 되었다. 신지역주의 특성은 우선 지구화(globalisation)의 과정이 보다 넓고 깊게 지역주의의 새로운 형태를 추동하였다는 점이다. 이는 지구적 차원에서 국제 무역, 외국 자본 투자, 개발과 부흥을 동시다발적으로 자극하면서 수많은 지역 협의체와 기구를 설립하면서 유형화되었다. 이러한 신지역주의의 제도화는 EU, NAFTA, ASEAN, 안데스 공동체, MERCOSUR, SADC(남아프리카개발공동체), SAARC(남아시아지역협력기구) 등으로 나타났다(Telò 2001). 이때 등장한 새로운 지역주의 물결이 과거의 그것과 구분되는 것은 대체로 다음과 같은 이유에서다. 우선, 고전적 지역주의가 냉전과 양극 체제를 기반으로 하였다면, 신지역주의는 다극체제와 지구화의 시대를 기반으로 하고 있다. 둘째, 고전적 지역주의가 하향식 생성의 논리를 지녔다면, 신지역주의는 ‘지역의 형성(emerging region)’이라는 보다 자발적인 과정을 거쳤다. 그리고 국가 뿐 아니라 다른 행위자들도 적극적으로 합류하여 협력을 필연적인 과제로 인식하고 있었다. 그래서 지구적 도전에 대응하기 위한 주권 공유를 새로운 아이디어로 제공하였으며, 이로 인해 유연성을 가지고 있었다. 셋째, 경제적 측면에서 고전적 지역주의가 내부 지향적이며 보호주의(inward-oriented and protectionist) 성향이 여전한 것에 반해 신지역주의는 보다 개방적이어서 세계 경제 질서에 상호의존적인 호환성을 갖고 있었다. 이는 교통과 통신의 비약적인 발전에도 원인이 있었다. 넷째, 고전적 지역주의가 안보적, 경제적 차원에서 각각 구분된 영역적 차원의 지역주의라면, 신지역주의는 보다 포괄적이고 다차원적인 사회적 과정에 따른 결과물이었다. 다섯째, 고전적 자유주의가 근거리 국가들과의 관계 맺기에 그치고 있다면, 신지역주의는 보다 지구화된 구조적 변화와 연관되어 있으며, 국가 이외에 글로벌 시스템에서 작동되는 다양한 행위자들이 일정 부분의 역할 형성을 인정하였다(Hettne 2003: 23-24). 따라서 1980년대 이후에는 비국가 행위자들의 역할이 확실히 늘어난 것을 주목하게 된다. 여기에는 다국적 기업, 사회적 연대, 각종 NGO 뿐만 아니라 도시, 지방(province) 등 공공성을 지닌 또 다른 형태의 정부도 지구적 문제에 조금씩 목소리를 높이기 시작하는 모습이 보이기 시작하였다.

### 3) 동북아시아의 사례: 지정학에서 지역주의로<sup>13)</sup>

동북아시아의 국제정치는 오랫동안 ‘지정학(geopolitics)’적 관점에서 논의되어 왔다. 분단국이 자리 잡은 한반도를 중심으로 중국, 러시아, 일본이 국경을 접하고 있으며, 슈퍼파워 미국은 한국과 일본에 대규모 군사 기지를 배치해 두고 있다. 그러나 트럼프 대통령의 등장 이후 주춤하고 있기는 하지만, 과거 10여년 동안 동북아시아는 제도적 차원에서 지역주의의 생성 조짐이 급격히 나타난 바 있다. 중국이 주도하는 ‘역내포괄적경제동반협정(RCEP)’ 창설 움직임과 ‘아시아인프라투자은행(AIIB)’의 출범, 그리고 지금은 수면 아래 있지만 미국이 주도하는 ‘환태평양경제동반협정(TPP)’ 창설 계획 등이 진행된 바 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력들이 향후 ‘지역화(regionalization)’를 넘어 ‘지역주의’로 심화될 것인지는 아직 불확실하다. 즉, ‘지역화’는 반영되지 않은 지역기구의 과잉창설 혹은 또 다른 블록화에 그칠 수도 있다.

지역주의는 대체로 ‘지역화’, ‘지역포럼’, ‘국가주도 지역협력’, ‘관세동맹 및 공동무역정책’, ‘경제통합’, 그리고 ‘지역결합’등의 단계로 결집, 공고화된다(Telò 2001). 최근에 극우주의의 발호와 브렉시트 등으로 유럽통합 회의론이 커지고 있지만, EU는 ‘경제통합’을 넘어 ‘지역결합’의 형태로 진입하고 있는 가장 앞선 지역주의 세력이다. 내적으로는 유럽시민(European Citizen)개념이 적용되기 시작하였고, 외적으로는 유럽화(Europeanization)를 통해 인권, 평등, 민주주의, 법치 등을 인류공동의 가치로 전파하고 있다. EU가 지역주의를 정착하게 된 제도적 요인은 거버넌스로서 ‘다자주의’를 그들의 공동의 가치 속에 체화시켰던 점이 컸다. 다자주의 공동체에 참여하는 구성원들은 지리적, 기능적으로 강력한 상호연관성을 갖고 있으며, 이익과 책임에서 ‘상호성의 확산’에 대한 기대를 갖는다. 또한 강제적이지 않은 일반화된 규범(소위, 행위의 일반원칙)을 받아들이는 ‘조직화의 원리’를 공유한다.

한편, 동북아시아는 초보단계인 ‘지역화’ 수준에는 접어든 것으로 판단된다. 정도의 차이는 있지만, 동북아 국가들은 공적·사적 실체가 사회적·경제적 협력을 무리 없이 구현하고 있으며 ‘동북아시아’라는 지역 관념에 대한 관심도가 점차 증가하고 있기 때문이다. 이런 가운데 한국은 남북통일과 동북아시아의 평화·번영 그리고 국제사회에 일정한 참여를 통해 범지구적 이슈에 기여해야 하는 중견국으로서 책임도 지고 있다. 문재인 정부 출범 이후 정부는 ‘동북아플러스 책임공동체’를 슬로건으로 평화공동체플랫폼을 하나의 축으로, 신남방·신북방 정책을 또 하나의 축으로 하여 동북아의 평화를 지역주의의

13) 아래 내용은 도중윤, “‘동북아시아 지역주의(Northeast Asian Regionalism)’ 형성과 통일외교” JPI PeaceNet, 제주평화연구원, 2015.07.07.을 일부 가져와 수정·보완한 것을 바탕으로 함.



화두로 내걸고 있다. 이는 비핵화를 핵심으로 하는 통일전략과 지역주의를 중심으로 외교과제를 동시에 추진하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 시도는 기존의 아시아-태평양지역의 협력체- 아세안+3, 한중일 3국협력, EAS, ARF, APEC 등과의 연계를 통해 다자협력체를 보다 활성화시키고 미개척 분야에서는 새로운 메카니즘을 창출하겠다는 의지로 볼 수 있다. 즉, 이러한 시도는 지역주의의 세 번째 단계인 ‘국가주도 지역협력’까지 기대케 한다. 그러나 ‘지역화’가 원숙해지고 ‘지역포럼’이 정착되어 ‘국가주도 지역협력’까지 자연스럽게 심화되지 않는 한 동북아시아의 진정한 지역주의가 형성될 수 있을지는 여전히 과제로 남아있다.

## 2. 지역 간 주의<sup>14)</sup>

앞서 언급한 대로 지역주의 연구 프로젝트는 그들의 개념을 확장하여 지역 간 주의 연구의 토대가 되었다. 따라서 지역 간 주의는 지역주의보다 훨씬 짧은 이론적 배경을 가지고 있으며 지속적인 토론이 요구된다. 우선 신현실주의와 (신자유주의적) 제도주의의 파생 변형들의 논쟁이 주된 흐름을 이루는 가운데서 지역간 주의는 이들간 패러다임에 다리를 놓거나 이들을 초월하는 연구로서 나타나고 있다. 따라서 신현실주의와 제도주의자들의 원칙들에 힘입어 보다 풍부한 복합적 정책 결합(a complex mix of policies)을 지역 간 주의의 특징으로 내다본다. 이러한 결합적 변이는 인지적 요소 뿐 아니라 맥락적 요소에 의존한다. 예컨대 이전의 상호작용과 역사적 경험 그리고 그 결과로 생긴 역할기대가 행위자들의 인식에 어떻게 작용하는가와 같은 질문이 그것이다. 예컨대 로로프(Roloff 2001)는 왈츠(1979)의 구조적/신현실주의 접근과 코헤인과 나이(1977)의 상호의존 이론을 결합하여 체계적 관점으로부터 주제를 도출하였다. 그는 구체적으로 지역 간 주의 관계가 행위자들의 협력적 행동의 결과와 제도적 균형의 결과라는 것을 보여주었다. 경제의 세계화는 새로운 경쟁적 압박을 낳게 되는데 국가들은 지역 협력으로 이에 대응한다고 보았다. 그리고 지역 블록은 경제적 힘의 불균형에 의해 특징지어지는데 지역기구들이 제도적 균형을 맞추도록 이를 조정한다는 것이다. 둘째, 균형 맞추기와 편승전략을 통한 상호의존과 양극화를 관리하는 것은 협력에 관한 융통성있는 지역 간 주의 구조의 등장을 말하는 것이다.<sup>15)</sup> 링크(Link 1999)는 이러한 과정을 두고 ‘협력적 균형맞추기(cooperative balancing)’라고 불렀다. 또한 일련의 연구자들은 이

14) 아래의 내용은 도종윤, ‘지역 간 주의(Inter-regionalism)’의 성찰과 발전 전략, 제주평화연구원, 2018의 일부 내용을 재구성 한 것임

15) H. W. Maull, “Regional Security Cooperation: A Comparison of Europe and East Asia,” *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 1997, 49-63.

같은 구체적 사례로 ASEM, APEC 등을 언급하며 탈지역적 포럼을 메타레짐이라고 분류하기도 한다.<sup>16)</sup>

일부 학자들(예컨대 Gilson 2002)은 ASEM과 APEC의 맥락에서 지역 간 주의 현상을 설명하기 위해 구성주의적 논리를 동원하기도 한다. 말하자면 지역 간 관계는 3각축 내부의 균형 잡기 게임이라기보다는 지역들의 상호작용 및 그 자체의 과정이 그들로 하여금 “양측이 상호 구성하는 반성적 대리인들로 거듭나게 되며 또한 그들의 지역 간 상호작용에 의하여 구성된다. 그리고 이러한 형태 안에서 지속적인 외재화가 진행된다.”<sup>17)</sup>는 것이다. 룰란드(Rüland 1999, 2001)는 이를 바탕으로 보다 구체적인 특징을 제시한 바 있다. 지역 간(inter-) 혹은 탈 지역 관계(transregional relationship)로 5가지의 기능적 측면이 있다는 것이다. 즉, 첫째 균형 잡기(balancing), 둘째 제도 구축(institution-building), 셋째 글로벌 다자 포럼에서 합리적인 정책 결정(rationalizing the decision-making in global multilateral forums), 넷째 계획 잡기(agenda-setting), 다섯째 집단 정체성 구축(collective identity building) 등이 그것이다.

지역 간 혹은 탈 지역 포럼의 등장은 글로벌 거버넌스에 대한 몇몇 모델을 제시함으로써 세계화(globalization)확산에 이론적/실천적으로 모두 기여하였다.<sup>18)</sup> 특히 아셈(ASEM)은 유럽과 아시아가 각자의 지역을 벗어나 단위 대 단위가 만나는 지역간 주의의 전형적인 모델이 되었다. 따라서 지역간 주의는 지역 간 혹은 탈 지역 관계를 글로벌 거버넌스의 다층적 시스템의 일부라고 전제해도 무리가 없다.<sup>19)</sup> 또한 수직적으로는 글로벌 다자 포럼, 지역간(혹은 탈지역) 포럼, 지역협력 협의, 하부지역 수준의 탈 국경 구조(subregional transborder structures), 양자간 국가 거래 등으로 분화하고, 수평적으로는 특정정책 분야를 담는 분야별 국제 레짐으로 구분이 가능하다(Rüland 1996, 2002). 이런 가운데 비국가 행위자가 점차 글로벌, 지역적, 지역 간 대화에서 범위를 넓혀가고 있으므로 글로벌 거버넌스에서 이러한 유형은 보다 복잡해 질 것으로 예상된다.

16) Vinod.K. Aggarwal, “Building International Institutions in Asia-Pacific,” Asian Survey, vol. 33, 11: 1029-1042.1993; .Yeo,L.H, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM*, London: Routledge, 2003

17) J. Gilson, J. Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting, Cheltenham: Edward Elgar. 2002, p.12

18) 예컨대 Rosenau and Czempiel 1992; Prakash 1999; Hettne and Söderbaum 1999; Rüland 1996, 1999, 2001.

19) 이와 같은 입장은 다음에 자세히 소개되어 있다. Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland, “Interregionalism: A New phenomemon in international relations”, *In Interrgionalism and International Relations* edited by Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland, London & New York: Routledge, 2006.

따라서 지역주의와 지역간주의는 상호간 ‘수평적 보조(horizontal subsidiarity)’의 성격을 가지고 있다고 전제할 수 있다.<sup>20)</sup>

---

<sup>20)</sup> W. Reinecke, *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington,DC: Brookings Institution. York: Palgrave, 1998, pp.22-42.

### Ⅲ. 도시외교

표1) 에서 보았듯이 거시적으로는 세계화와 지역주의(regionalism)가 동시에 성숙되어 가고 있고, 미시적으로는 민주주의 활성화, 자유주의의 확산 그리고 SNS를 통한 세계인들과의 대화가 자유로워지고 있다. 앞서 지역주의가 지역화로부터 응집력을 가지고 제도화의 물결을 타게 되었을 때 비로소 한걸음씩 완성되어 간다고 하였다. 그리고 이러한 지역과 지역의 상호관계성을 기존의 주권 국가의 배타적 영역이라고 생각하였던 외교(diplomacy)마저도 주체와 대상을 다양하게 해석하여 새롭게 해석하도록 독려하고 있다. 더욱이 지역간주의 맥락에서 볼 때 이것이 글로벌 시스템의 다층적 측면을 가지고 있다면, 하부 행위자로서 주권 국가 이외에 비국가 행위자의 역할을 새롭게 묶어서 재조명해야 하며 그들의 행위를 어떻게 설명해야 하느냐 하는 문제도 풀어야 한다. 여기서는 그러한 하부 행위자로 ‘도시’를 전제하고 그들의 구체적 실천 행위로 정치적 위상을 갖기 시작한 ‘도시 간 시장연합(Mayors for Peace)’을 IV장에서 실천적 사례로 살펴보려 한다.

#### 1. 도시외교 담론

##### 1) 도시외교의 의미

최근 우리에게 익숙한 공공외교, 국민외교(민간외교), 스포츠 외교 등은 사회 전반으로 외교의 주체와 대상이 확대되고 있음을 말해준다. 그리고 이것은 ‘다층외교(multi-layered diplomacy)’의 다양한 형태라고 범주화 시킬 수 있을 것이다. 국가의 하위 공공기구로서 지방자치단체 혹은 도시가 외교의 주체로 등장하고 있는 것도 같은 맥락에서 접근이 가능하다.<sup>21)</sup>

‘도시외교’는 첫째, 외교의 주체, 대상, 목적이 다양해지는 국제 사회의 추세, 둘째, 외교를 지방의 이해관계와 연결시키고자 하는 풀뿌리 민주주의의 욕구, 셋째, 전통적인 외교 주체인 국가의 대외 활동과 양립시켜야 하는 제도적 합리성 등 다양한 이해관계를

21) 이런 가운데, ‘세계 평화의 섬’ 지정 14주년을 맞아 제주도의 대외 활동 업무 영역의 변화가 필요한 시점이 지금이다 “제주는 2002년부터 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시를 추진해 왔을 뿐만 아니라 2005년 ‘세계평화의 섬’ 지정, 유네스코 트리플크라운(2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원) 지정 및 선정, MICE(Meetings, Incentive Tours, Conventions, Exhibitions) 산업 육성 등을 통해 국제적인 교류와 협력이 활발한 글로벌 도시로서의 방향성”을 보여왔다. 이와 관련해서는 다음을 참고. 고경민, 장성호, “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향”, 『대한정치학회보』, 22집, 3호, 2014, p.2.

어떻게 관찰시켜야 할 것인가 하는 현실적 요구에서 출발한다. 평화연구자인 요한 갈통(J. Galtung)은 도시가 무기를 소유하고 있지 않고(평화의 동기), 세계 수준의 국제 교류란 결국 실천적 측면에서 도시/지방 단위의 문화, 사회적 국제 교류를 일컬으며(평화의 능력), 국제적 폭력 사건이 일어났을 때 그 전후에 걸친 해결, 재건, 화해의 장(場)에 도시가 중추적 역할을 할 수밖에 없다(평화의 역할)고 강조한 바 있다.<sup>22)</sup> 이는 정치의 영역이 국가나 대륙 같은 거대 지형에서 출발하는 것이 아니라 인간의 생활세계가 실제로 작동하는 보다 미시적인 공간에서 보다 많은 것이 작동함을 의미하는 것이다.

서구 학계에서는 이미 1970년대부터 국제정치 영역에서 비국가 행위자(non-state actor)의 활동을 비중 있게 연구한 바 있고 최근 들어서는 지방자치제도의 활성화뿐 아니라 지역 주민의 이익을 직접 대표하는 국가 하부 단위(sub-nation)인 도시 기능 활성화 차원에서 도시외교에 대한 연구 필요성이 자주 제기된 바 있다. 특히 미국의 주(States), 독일의 연방주(Länder), 벨기에의 지역(Region, Communauté) 등의 경우<sup>23)</sup> 무역, 문화 교류 등을 통해 외국 기관(foreign powers)들과 다양한 관계를 맺고 있는데 이를 ‘준(準)외교 혹은 버금외교(paradiplomacy)’라고 지칭하기도 한다.<sup>24)</sup> 준외교 혹은 버금외교의 출발은 전통 외교처럼 국가의 주권 차원에서 권위에 바탕을 두는 것이 아니라 활동의 주체가 무엇을 실천하고 있는가, 무엇을 이루었는가 등 실천과 행위성(actorship)에 바탕을 두고 있다.<sup>25)</sup>

22) Johan Galtung, “Cities as Peace Factors/Actors/Workers”, 22 Oct. 2003.

23) 벨기에는 1980년 5월 21일 마드리드에서 체결된 ‘변경 지역 지자체 사이의 초 국경 협력에 관한 유럽 조약’과 1986년 12월 12일 브뤼셀에서 체결된 ‘초 국경 협력에 관한 베네룩스 조약’의 서명 및 비준국이다. 베네룩스 조약은 지자체의 이익이 달려 있을 경우 세 당사국이 협력하도록 하고 있고, 자체 법인격을 갖는 공적 기구를 설치할 수 있도록 하고 있다. 기초 및 중역 지자체는 각 상위 단체의 감독에 아래서 각자의 기준에 맞추어 자유롭게 외국과 협력할 수 있다. 위에서 언급된 법률 외에는 다른 국내법 조항은 없다. 공동체와 지역의 경우, 헌법 167조 3항에서 조약 체결권을 부여하고 있으며 이에 따라 타국과 자유롭게 협력할 수가 있다. 1993년 5월 5일 특별법은 공동체와 지역의 조약 체결이 연방 정부의 권한과 충돌하는 지에 대해 규정하고 있다.

24) Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy*, New York: Routledge, 2015.

25) 이태동 교수는 도시와 도시간 연대와 접촉을 ‘초지역 관계(trans-local relations)’라고 정의하고, 이것은 세계화 된 시대에 지방 정부와 행위자들 간 벌어지는 정책, 정치, 그리고 상호작용을 일컫는다고 개념화 하였다. Taedong LEE, *Global Cities and Climate Change*, Routledge: New York and London, 2015 참조.

## 2) 보이지 않는 고릴라(invisible gorilla)

국제정치에서 도시(cities)는 보이지 않는 고릴라와 같은 존재였다.<sup>26)</sup> 왜냐하면 도시는 글로벌 거버넌스의 기초적인 구성요인이며 글로벌 정치의 동학에 큰 영향력을 미치고 있지만, 분석가들은 전통적인 국제정치학이 가정한 전제들만- 국가 혹은 (중앙) 정부 간 관계- 을 중요시하며 그들을 무시하고 있기 때문이다. 이 같은 국가 중심적인 무주의 맹시(state-centric inattentional blindness)는 국제정치의 복합적이고 총합적인 시각을 방해하게 되었고 정부의 지배(dominance of government)가 아닌 거버넌스의 지배(dominance of governance)에 보다 주목하여 볼 필요성이 증가하였다.

한편, 다양한 시도에도 불구하고 기존의 거버넌스 연구는 크게 세 가지 정도로 압축된다. 첫째 연구자들에게는 국제 레짐이나 구조적 접근이 주된 관심사였으며, 둘째 ‘기타’ 글로벌 행위자 및 그들의 연계에 관심을 두거나 마지막으로 위의 두 가지 접근이 대상으로 하는 것들에 대한 존재론적 비판이 그것이다. 제도적 접근은 국제레짐 혹은 그것이 가진 구조의 동학 및 발전에 집중하면서 세계적인 도전에 대해 어떤 문제 풀이가 가능한지를 세계적 규모의 체계(world-wide system) 속에서 연구하는 것이었다. 따라서 UN과 같은 기구는 거버넌스 동학을 보다 복합적으로 보여주는 정부 기관일 뿐이었고, 그들의 존재론적 위치에 대한 연구는 다소 소홀하였다. 세계정치는 사실 초국경적인 연결에 의해 구성되는 다층적 과정이며 심지어 일부 거버넌스는 국경을 넘어 일체화되기도 한다.

기존의 국제정치학은 ‘영토적 관점에 빠져(territorial trap)’ 공간 개념으로서의 지리(geography)에 대해서는 무관심한 것이 사실이었다. 베스트팔렌체제의 유산인 영토 관념은 ‘국가(state)’ 관념을 구체화 하는 도구이므로 이로부터 벗어나서 폭넓게 바라보는 시각이 필요하다. 물론 앞서 살핀대로 지역주의는 이러한 과거의 관점에 의심을 품으면서 새로운 시각을 제시하였지만, 오히려 그들의 관심을 가진 공간영역은 집단화 되고 거대화 되었다.

<sup>26)</sup> Michele Acuto, *Global Cities, Governance and diplomacy: The Urban link*, Routledge; New York and London, 2013, p.1. ‘보이지 않는 고릴라(invisible gorilla)’는 어떤 일에 골똘히 몰두해 있을 때 주변에서 일어나는 다른 변수는 간과하게 된다는 것을 실험을 통해 보여준 사례를 일컫는다. 이와 관련해서는 Christopher Chabris, Daniel Simons, *The Invisible Gorilla: How Our Intuitions Deceive Us*, Broadway Paperbacks: New York, 2009. 참조

### 3) 공간의 재고찰

브라이언 호킹(Brian Hocking)은 국제정치학이 국가와 비중앙집권적 정부가 국제적 차원/국내적 수준 모두에서 그들의 이익을 위하여 프로젝트를 기획하는 것으로 규정하면서 글로벌 거버넌스는 이익 참여자들(multistakeholders)로 특성화된 하나의 풍경이라고 하였다.<sup>27)</sup> 따라서 외교적 공간은 이익에 참여하는 국가 뿐 아니라 다양한 행위자들도 관여할 수 밖에 없는 다층적 측면을 갖게 된다. 말하자면 글로벌 거버넌스의 지리는 세계 정치가 영향을 끼칠 수 있는 모든 세계적 차원의 복합 공간을 아우르는 것이다. 여기에는 사회적 공간(social space) 뿐 아니라 이들이 개념적으로 중첩되는 개인적 공간, 공동체 공간이 포함된다. 즉, 이곳은 인간의 상호작용이 구조적으로 만나는 모든 것이 포함되는 것이다. 그리고 이때 공간은 사회에 부과된 부동의 외생적인 힘이라기보다는 인간과 장소가 관계를 맺는 기능을 일컫는 의미를 갖게 된다.

이런 맥락에서 보자면 대도시들이 국제정치에 어떤 영향을 끼치는지 혹은 반대로 국제정치가 대도시에 어떤 영향을 끼치는지 구조적인 측면을 조망해 볼 필요가 있다. 미셸 아퀴토(Michele Acuto)는 글로벌 도시들은 지금의 글로벌 거버넌스나 외교 발전에 어떤 영향을 끼쳤을까(What is the influence of global cities in the contemporary evolution of global governance and diplomacy?)라는 질문을 던진다. 이 질문은 뉴욕, 런던, 동경 등은 오늘날 국제정세의 변화를 이끄는 도시들이 분명한데 이들의 존재가 국제정치에 제대로 반영되었는지에 대한 의문은 삶의 경험에서 도출된 것이다. 이 도시들은 특히 세계화의 전략적 접점(hinge)으로 세계화를 이끄는 힘과 유동성이 반복하여 접목되는 곳이며, 인간 삶의 조건을 시간적 공간적으로 응축시켜 재설정하는 곳이다. 글로벌 도시들은 위치상 세계화의 과정이 투영되는 교차로에 있으며, 정치, 경제, 문화를 미시적 수준에서 정치 과정에 투영하고 거시적 수준에서는 글로벌 트렌드와 관계를 연계시켜 준다.<sup>28)</sup> 물론, 이러한 질문은 아직까지 고전 국제정치학에서 주된 논점의 출발인 국가가 배타적으로 소유하고 있는 '주권' 문제가 걸림돌이 된다. 그럼에도 불구하고 국제정치학을 넘어 인간, 사회, 공동체, 국가, 국제레짐(혹은 기구) 그리고 이들을 아우르는 구조문제가 투영될 때 세계정치적 차원에서 접근이 필요한 것이 또한 사실이다. 따라서 현재 끊임없이 드러나고 있는 새로운 도전들과 새로운 환경을 간과한 채 오로지 '국가'에 귀속된 주권 문제에 매몰되어 다른 변수들을 채택하는 방해자로 해석되어서는 안 된다. 베스트팔렌체제의 위계구조가 현시대의 세계화 혹은 탈 영토화 과정에서 완전히

<sup>27)</sup> Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993, p.3.

<sup>28)</sup> Acuto(2013), p.4.

사라졌다고는 할수 없지만, 오늘날의 세계 체제에 맞게 재구성할 필요성은 분명하다.<sup>29)</sup>

로제나우가 제시하였듯이 ‘후기 국제(정치학)’에서 글로벌 거버넌스의 문제는 ‘국가 중심(state-centric)’ 그리고 ‘다심성(multi-centric)’ 두 가지 모두를 통하여 글로벌 거버넌스의 두가지 측면의 지리적 접근으로 등장할 수 있도록 촉진되어야 하는 것도 분명한 사실이다.<sup>30)</sup>

## 2. 도시외교의 범위

### 1) 도시의 영역 확대

대도시(소위 글로벌 도시)는 사람들이 글로벌 차원에서 상호작용하여 연계할 수 있도록 만드는 탈산업적인 장소(postindustrial sites)이다. 따라서 도시의 기능은 단지 세계를 아우르는 혹은 지역 네트워크를 아우르는 인공적인 마디(node)에 그치지 않고 글로벌화 과정 -인간의 사회적 관계를 현재의 지리적 위치로 재구성하는-을 촉진하는 엔진으로서의 기능을 한다.<sup>31)</sup>

이는 브루노 라투르(Bruno Latour)의 표현을 빌자면 바고 ‘행위소’의 문제와 맞닿는다.<sup>32)</sup> 말하자면 글로벌 도시의 ‘행위소’를 통해 기능적 측면에서 그들이 세계정치에서 포착되고 있다는 것이다. 도시는 단지 인간 행동의 결과가 분출해 낸 사물들(things)의 총합을 넘어선다. 사스키아 사센(Saskia Sassen)에 따르면, 우리는 이러한 사물의 존재를 인정해야 하며 글로벌 도시는 새롭게 등장하는 정치-경제 전선을 연결하는 오늘날의 사회-공간적 질서를 구성하는 요인으로서 지방 차원에서 발견해낼 수 있는 분석 장치를 우리에게 제공해준다는 것을 인정해야 한다.<sup>33)</sup> 글로벌 도시는 기술적인 용어가 아니라

<sup>29)</sup> Acuto(2013), p.25.

<sup>30)</sup> James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990.

<sup>31)</sup> Acuto(2013), p.38

<sup>32)</sup> 이때 행위소는 타자(혹은 물건)에 의하여 부여된 행위 또는 행동을 의미한다. 행위자(actor)가 어떤 행동을 불러일으킨 원천을 의미한다면 행위소(actant)는 무엇인가에 변화를 가져온 어떤 것(anything)을 의미한다. 행위자와 행위소 모두 인간에게 영향을 줄 수 있는 행위 능력(agency)를 가지고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있지만, 행위소는 그것이 반드시 어떤 변화를 추동하는 원천(source)을 반드시 가져야 하는 것은 아니다. 예컨대 인식의 차이를 만들어냄으로써 어떤 문제의 상태에 변화를 가져오는 실체(entity)가 바로 행위소가 될 수도 있다. 이와 관련해서는 Bruno Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-network theory*, New York, Oxford University Press, 2005 참조.

<sup>33)</sup> Saskia Sassen, *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces, and Subjects*, New York: Routledge, 2007.



특별한 공간이 향유하는 제도적 질서, 그리고 그것의 사회적-경제적 파편들을 통해 그 자체로 글로벌이란 무엇인지 발견하게 해주는 분석적 용어로 거듭난다.<sup>34)</sup>

위와 같은 전제에서 기존의 연구가 보여주는 도시 외교(준(準)외교/버금외교)의 범위에 따라 우리는 대체로 연구의 내용과 차원을 기준으로 다음과 같이 11가지로 나누어 정리할 수 있다.

표 2) 11가지 구분<sup>35)</sup>

차원	내용
1. 헌법적 차원	법적인 맥락에서 외교 문제에 관한 지자체의 역량에 관한 연구
2. 연방주의/정부간 관계의 차원	연방 혹은 정부간 관계에서 지방의 대외 활동의 범위에 관한 연구(ex. EU)
3. 민족적 차원	다민족/다언어 국가에서 국가의 단일성 고취와 연계된 연구(ex. 캐나다 퀘벡)
4. 국제관계적 차원	NGO, 다국적 기업 등이 국제 관계에서 중앙정부와 경쟁하는 내용에 관한 연구
5. 국경 관리 차원	지리적으로 타국과 이웃한 지방 정부의 경제적, 사회적 변화에 관한 연구(ex. 불법이민)
6. 글로벌리즘 차원	세계화와 지역화의 갈등과 병립의 관계에 관한 연구(ex. 다문화)
7. 안보/지정학적 차원	국제 문제에 연루된 지방의 안보에 대한 연구(ex. 난민, 이민, 테러리즘)
8. 글로벌 경제 차원	글로벌 경제, 특히 FTA 등에 따른 지방의 경제적 파급 효과에 관한 연구
9. 환경 차원	국제환경 레짐 및 표준 그리고 지방 간 생태 문제에 관한 갈등과 협력 연구(ex. 보존과 개발, 환경운동)
10. 외교적 차원	국가가 독점하던 외교의 탈중심화 과정과 그 결과에 관한 연구
11. 분리주의적 차원	연방 국가 등 기존의 단일 국가에서 분리 독립한 국가들(ex. 구 소련 및 유고)의 국제적 승인에 관한 연구

표 2) 에서 분류한 도시외교의 차원과 내용은 몇 개의 영역이 서로 복합적으로 연계되어 있다. 이는 도시 외교 뿐 아니라 외교가 가진 본질적인 복합성 때문이다. 따라서 사선이 언급한 정치-경제 전선을 연결하는 사회-공간적 질서를 구성하는 요인을 염두하여 기능적으로 분류할 필요가 있다. 이를 보다 기능적 측면에서 다음과 같이 6가지로 나누기도 한다.

<sup>34)</sup> Saskia Sassen, 'Foreword'. In Amen, M. M., Archer, K. and Bosman, M. M. (eds) *Relocating Global Cities: From the Center to the Margins*. Lanham, MD, Rowman and Little field, 2006.

<sup>35)</sup> Kuznetsov(2015), pp. 50-51.

표 3) 6가지 분류<sup>36)</sup>

차원	주요 내용
1. 안보	도시의 비무장 성격, 폭력의 해결 및 평화 유지의 당사자(ex. Cities for Peace 프로젝트, Mayors for peace)
2. 개발	개발 원조의 주요 행위자(ex. 미국 주요 도시의 레소토, 베닌, 카메룬 원조)
3. 경제	경제 활성화를 위한 도시 자체의 노력(ex. 뉴욕, 런던, 동경 등의 금융 산업)
4. 문화	외국 도시와의 자매결연, 파트너십 협정
5. 네트워크	도시 간 네트워크를 구성하여 국제사회에서 활동(ex. 프랑스 3,753개, 독일 3,229개의 지자체가 가입한 네트워크의 가동)
6. 대표성	국제기구에 대표단을 파견하여 지방의 이익 수호(ex. EU의 지역위원회-344개의 유럽 각지의 지자체 대표 파견, 세계지방자치단체연합UCLG의 예)

## 2) 도시외교의 영역

표 2)와 표 3)의 분류를 바탕으로 도시외교의 직접적인 영역은 민족적 차원, 국제관계적 차원, 국경관리 차원, 글로벌리즘 차원, 안보/지정학적 차원, 글로벌 경제 차원, 외교적 차원 등 도시가 가진 기능의 대부분을 차지한다. 따라서 그동안 도시의 대외 활동과 공간의 글로벌화가 간과되었다는 것은 앞서 언급한 보이지 않는 고릴라의 대표적 사례라고 해도 지나치지 않다. 이처럼 도시가 글로벌 실천 행위의 장에서 보이지 않았던 이유는 대체로 다음과 같다. 첫째, 중앙정부가 주권을 대표자로 인식되었기에 국제법상 행위자 능력이 중앙정부에게 부여되어 있었다. 특히 외교, 국방은 그러한 배타성을 가장 공고히 향유하는 영역이다. 둘째, 지방자치 단체 혹은 도시가 스스로 그러한 영역을 중앙정부에 의존하였다. 도시가 가진 앞선 11가지(혹은 6가지) 영역의 문제는 국내 문제의 일부로 치환되었다. 셋째, 권위과 구속력이 없었다. 이는 권위의 문제이기도 하다. 예컨대 환경, 문화 등의 영역에서 도시간 연대와 결속이 종종 드러났지만, 이는 촉구와 장려를 호소할 뿐 권위있는 실천을 강제할 수 없었다. 물론 국제정치의 관례상 구속력을 가진 제도는 여전히 국가간 관계에서도 여전히 존재하지만, 이는 국가가 가진 주권의 독립성과 최고 지위성 때문이다. 반면, 지방자치단체 혹은 도시의 행위가 단순히 슬로건에 그친 것은 그들이 촉구하는 영역이 공공성을 지니거나 미래지향적인 희망의 독려였기 때문이다. 그러나 최근 국제정치는 인식론적 합의와 윤리적 정당성이 그 어떤 강제력보가 강해지는 추세이다. 기후변화, 인권, 핵을 비롯한 대량살상무기의 보유 금지, 민주주의의 수호 등은 국가보다 시민 사회 세력의 자발적인 힘이 인식의 공동체를 형성하여 아

<sup>36)</sup> Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, "City Diplomacy: Expanding Role of Cities in International Politics", Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2007.

래에서부터 위로 권위를 재확인하는 과정속에서 강한 실행력을 갖게 된다. 오히려 사문화된 국제법보다 시민사회 세력의 단결된 촉구가 보다 큰 구속력을 갖기도 한다. 예컨대 NPT를 통한 핵확산 금지 활동은 국가 대 국가의 차원에서는 여전히 중요한 정치적 과제이지만, 원자력(핵) 시설의 반입/반출이나 원자력 발전소의 건설과 운영은 지역 시민단체 혹은 지자체의 동의 없이는 불가능한 일이다. 이는 법적 문제라기보다는 사회적 인식과 대중의 참여에 의한 공감대의 형성이 보다 큰 힘을 발휘하는 지금의 변화된 모습을 말해주는 것이다.

## IV. 도시 외교의 실제: 평화를 위한 시장 연합(Mayors for Peace)

지방자치 단체 혹은 도시의 외교는 앞서 언급한 대로 주권이나 법률적 차원이 아닌 자발성과 시민 간 연대 의식에서 그 정당성을 갖는다. 이는 도시가 삶의 원초적 기저이므로 사태와 직접적 접촉이 이루어지고, 생활이 영위되는 실질적인 기본이기 때문이다. 다만 그것이 취하는 행위의 강제성은 여전히 불완전하다. 그럼에도 불구하고 그것이 가진 강력한 도덕적 규범은 공공성과 절차적 정당성 때문에 다양한 관련 분야에서 주목할 만한 업적을 이루고 있다. 예컨대 기후변화(환경보호)와 자연재해, 원자력(핵) 활동 등은 도시 외교 차원에서 가장 관심을 갖는 분야이다. 한 가지 주목할 것은 도시가 강한 도덕성을 통해 강제성의 근거를 갖고 있을 뿐만 아니라, 지역을 추월한 연대의식(solidarity)을 통해 범지구적인 결속력을 힘의 원천으로 삼고 있다는 것이다. 이러한 힘은 인간 삶의 기저가 도시(지방)에 있는 만큼 강한 실천의 실질적 주인은 그 구성원이라는데 있다. 국가 차원의 외교 활동은 행정적 실천을 통해 이루어지지만, 도시 외교 활동은 직접적으로 피부로 그 사태를 느끼는 지역 주민이 실천과 혜택의 당사자가 된다. 아래에서는 ‘평화를 위한 시장 연합’을 통해 도시 외교가 지역을 넘어 지역 간 주의의 미래가 될 수 있는지에 초점을 맞추어 그것이 가진 확장성과 목소리가 무엇이었는지 살펴본다.

### 1. 배경

평화를 위한 시장 연합의 기원은 1982년 뉴욕에서 열린 제2차 UN 군축 특별회의(the 2nd UN Special Session on Disarmament)에서 일본 히로시마의 타케시 아라키(Takeshi Araki) 시장이 핵 폐기를 위해 세계 각국이 함께 연대할 것을 제안한 데 있다. 히로시마와 나가사키는 제2차세계대전 당시 원자폭탄 투하의 상처를 입고 있었으므로 이러한 제안은 매우 설득력을 가졌다. 따라서 히로시마와 나가사키 두 도시는 함께 “도시간 연대를 통해 평화를 정착하기 위한 시장들의 국제회의(The World Conference of Mayors for Peace through Inter-city Solidarity)”를 추진하게 되었고, 이것이 지금의 ‘평화를 위한 시장 연합(Mayors for Peace)’의 기원이 되었다. 1991년에 이르러 이 회의는 UN경제 사회이사회 산하 특별 협의지위(Special Consultative Status)를 가진 NGO단체로 등록하게 되었다. 그리고 2001년 8월 5일, 동 기구는 명칭을 ‘평화를 위한 시장 연합’으로 바꾸고 현재에 이르게 되었으며, 2019년 현재 163개 국가/지역의 도시 7854곳이 이 모임에 참여하고 있다.

표 4) 대륙/국가별 가입 도시

2019년 12월 현재

대륙별	국가/지역(Region)*	도시
아시아	31	3,231
오세아니아	9	131
아프리카	47	431
유럽	48	3,032
북미	3	328
라틴아메리카 및 카리브해 국가	25	701
	163	7,854

\* 지역에 속하는 곳: 대만, 팔레스타인, 북사이프러스, 북마리아나 제도, 프랑스령 폴리네시아, 소말릴랜드, 그린랜드, 푸에르토리코

출처: Mayors for Peace

이후 평화를 위한 시장 연합은 회원국가들끼리 밀접한 협력을 통해 전 세계인들에게 핵무기의 위험성을 알리고 그것의 철폐를 촉구하도록 하여 세계평화의 지속을 목표로 하고 있다. 최근에는 기아, 빈곤 근절, 난민, 인권 유린, 환경 문제 등 사람을 위한 필요 불가결한 문제들에도 관심을 기울이고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 이러한 활동 영역의 확대는 핵무기 반대만큼의 효과는 거두지 못하고 있는데, 이 연합을 주도하는 의장국 히로시마와 나가사키가 원폭 투하에 특화된 활동에 집중하고 있고, 이것을 평화와 반전 메시지로 그들 스스로 자기 인식을 지나치게 집중하는데 있다. 실제로 일부 확장된 주제는 도시들이 문제를 제기할 수는 있지만, 국가 차원의 종합적인 이해가 달린 문제이기 때문에 의제로 삼는 것이 적합한 것인지는 의문으로 남는다. 한편, 국내에도 2019년 현재 14개 도시가 평화를 위한 시장 연합에 가입되어 있다.<sup>38)</sup>

## 2. 의무와 활동

회원도시의 의무는 특별히 정해진 것은 없다. 그러나 회원도시들은 총회에 참석하며, 핵무기 금지와 관련된 국제 청원에 동참하고, 평화를 위한 시장 연합이 주관하는 핵무기 관련 포스터 전시회(Mayors for Peace Atomic Bomb Poster Exhibition)나 보고서 작성을 주도하며, 아직 회원으로 가입하지 않는 자매 도시 등에게 이 모임에 가입할 것을 권유하는

37) 가입절차는 매우 간단하다. 평화를 위한 시장 연합에 관심있는 도시/지역은 홈페이지에서 제공하는 가입신청서를 내고 연간 회비 2000엔(한화 2만 3천원)을 사무국에 내면 회원이 되며 설령 회비를 내지 않는다고 하여도 가입이 무효가 되지는 않는다.

38) 가입일 순으로 나열하면 다음과 같다. 제주시(2006.07), 대구(2007.07), 홍천(2009.06), 포항(2010.05), 합천(2011.02), 광주(2011.08), Gangjeong(2011.09), 계룡(2012.02), 고양(2012.03), 평택(2012.03), 창원(2014.12), 김포(2015.04), 제주특별자치도(2017.06), 인천(2019.07)

등의 활동을 하도록 권유 받는다. 무엇보다 중요한 것은 핵무기 완전 철폐를 위한 도시 간 연대 증진 프로그램(Program to Promote Solidarity of Cities Towards the Total Abolition of Nuclear Weapons)에 참여하는 것이다. 이때 ‘도시 간 연대’가 의미하는 것은 첫째, 각 도시는 이 연합이 추진하는 목표 달성을 위해 실질적인 환경을 조성하고, 도시 간 연대에 가입한 도시들은 국경을 넘어 가능한 많은 다른 도시들에게 연합이 추구하는 정신을 전파하고, 의장도시인 히로시마의 지도에 따라 회원국들간 협력과 소통이 증진되어야 한다. 이는 지역을 넘어 지구적 차원의 연대 의식을 고양시키고자 하는 데에 근거가 있다.

프로그램은 주로 핵폐기와 관련된 메시지 전달, 관련 도서 및 보고서 교환 등이 포함되며 히로시마와 나가사키는 핵무기에 의한 재해에 관련된 각종 자료들의 전시를 원하는 국가에 제공한다는 것 등이 주된 골자이다.

표 5) 선도 도시

도시	국가	직위
히로시마	일본	의장도시/선도도시
나가사키	일본	부의장도시/선도도시
하노버	독일	부의장도시/선도도시
볼고그라드	러시아	부의장도시/선도도시
말라코프	프랑스	부의장도시/선도도시
문티루바	필리핀	부의장도시/선도도시
맨체스터	영국	부의장도시/선도도시
이프르	벨기에	부의장도시/선도도시
비오그라드 나 모루	크로아티아	부의장도시/선도도시
그라놀러	스페인	부의장도시/선도도시
하라브자	이라크	부의장도시/선도도시
풍고-통고	카메룬	부의장도시/선도도시
멕시코 시티	멕시코	부의장도시/선도도시
프로근	노르웨이	부의장도시
데스 모이네스	미국	부의장도시/선도도시
방콕	태국	이사도시/선도도시
프레맨틀	호주	이사도시/선도도시
사라예보	보스니아-헤르체고비나	이사도시/선도도시
세메이	카자흐스탄	이사도시/선도도시
코친	인디아	이사도시/선도도시
몬트리올	캐나다	이사도시/선도도시
웰링턴	뉴질랜드	이사도시/선도도시
산토스	브라질	이사도시/선도도시
카르타고	코스타리카	이사도시/선도도시
테헤란	이란	이사도시/선도도시
그리그니	프랑스	이사도시/선도도시
세르비아	이탈리아	이사도시/선도도시

평화를 위한 시장 연합은 각종 전시를 통해 핵무기의 위험성과 평화를 촉구하기도 하지만, 보다 구체적으로 성명서(statement) 발표, 각종 핵무기 실험에 대한 경각심 촉구, 결의문(resolution) 채택 등의 다양한 활동을 벌이고 있다. 특히 눈에 띄는 것은 각종 핵 실험에 경각심을 촉구하는 서한(letter of protest)을 발송하는 활동이다. 1995년 이후 ‘평화를 위한 시장 연합(이전의 도시간 연대를 통해 평화를 정착하기 위한 시장들의 국제회의 포함)’은 거의 매년 이러한 서한이 채택되었다. 2019년 현재까지 미국에 36차례, 북한에 7차례, 프랑스에 7차례, 러시아에 6차례, 중국 3차례, 파키스탄/인도에 각 2차례 등의 서한을 보내 핵무기의 위험성을 경고하고 핵실험을 중단할 것을 촉구한 바 있다. 또한 호소문(appeal)과 결의문 등을 통해 7천 여개가 넘는 세계 각국의 도시가 핵실험에 반대하고 있다는 뜻을 실험 당사국에게 전달하고 있다.<sup>39)</sup>

2003년에는 핵무기 금지를 위한 긴급 활동(An Emergency Campaign to Ban Nuclear Weapons)을 제안하고 이를 ‘비전 2020(the 2020 Vision)’ 이라고 이름 지었다. 이 활동의 목적은 2020년까지 핵무기 철폐를 위한 구체적인 행동 가이드 라인을 만들자는 것이다. 그동안 핵폐기에 대한 시민, 도시, 국가들의 동참을 구한 결과, 유럽의회, 미국 시장연합회(USCM), 핵전쟁을 반대하는 국제물리학자 연합(IPPNW), 도시 및 지방 정부 연합(UCLG) 등이 비전 2020에 대한 지지를 확인해 주었다. 또한 안토니오 구테레스 UN사무총장도 핵무기의 근절이 군축에서 가장 높은 수준의 우선 순위임을 확인하는 메시지를 보내주었고, 히로시마 및 나가사키시는 이러한 목적을 위해 함께 할 것임을 천명하였다.<sup>40)</sup>

비전 2020은 네가지 목표를 가지고 있다. 첫째, 모든 핵무기의 즉각적인 탄두 분리, 둘째, 전 세계가 참여하는 핵무기 회의 개최를 위한 실질적인 협상의 즉각적인 개시, 셋째, 핵무기 관련 국제회의에서 개발, 생산, 테스트, 저장 등의 모든 활동을 다루고 이에 대한 (실질적인) 결과물 도출, 마지막으로 2020년까지 전 세계 모든 핵무기의 물리적 파괴 등을 담고 있다.

39) 주목할 것은 이러한 결의문, 성명서, 서한 등에 거의 빠짐없이 등장하는 단어가 hibakusha(피폭자)이다. 즉, 일본에는 아직 피폭자가 다수 살고 있으며 이들이 겪는 고통을 거울 삼아 전세계가 핵무기의 위험성을 각성하고 이를 금지하자는 것이다. 이는 피폭자가 일본 국가가 아닌 도시의 피해에 따른 재난의 결과로 보고 반핵의 주체가 도시에 있음을 강조하는 것이다. 물론 피폭자 언급이 반핵 이전의 제국주의 국가, 일본의 식민지 활동을 정당화 해서는 안 될 것이다. 이점에 대해서는 이 글의 범위에 해당하지 않으므로 논하지 않는다.

40) Mayors for Peace, ‘Vision 2020’, <http://www.mayorsforpeace.org/english/ecbn/index.html> (2019.11.30 검색)

## V. 결론

과거에도 있었던 지역주의는 탈냉전 이후 신지역주의라는 새로운 실천 활동을 드러낸 바 있다. 과거와는 달리 신지역주의는 개방성, 사회성, 자발성 등을 통해 아래로부터 위로의 지역화를 성취하고 지역통합의 길을 열었기에 많은 이들의 관심을 받았다. 이는 유럽연합의 확대와 아세안의 발전을 통해 어느 정도 입증되었다. 더 나아가 지역 단위체와 지역 단위체의 수평적 차원의 규범 발굴과 협의는 지역간 주의의 실질적 결과물을 다수 도출하였다. 그러나 지역주의와 지역간 주의는 우리에게 글로벌화된 삶의 영역 뿐 아니라 미세하고 섬세한 실질적 영역의 인간 삶이 있다는 것을 간과한 측면이 있다. 지역주의든 지역간 주의든 단위체의 거대화는 결과적으로 인간 삶의 생활적 측면에서 여전히 의문을 풀어주지 못했기 때문이다. 그러나 교통, 통신, 과학 기술 등의 발달로 인해 나날이 확대되는 지구화(globalization)는 인간 삶의 생활적 영역이 지역과 국가를 벗어나 삶 대 삶으로 서로 연계되어 있음을 일깨워 주었다. 이제 지역간 주의는 거대 단위의 연대 뿐 아니라 국가 대 국가, 지방자치단체 대 지방자치 단체, 도시 대 도시의 단위적 위계 질서를 모두 아울러야 할 뿐 아니라 시민, NGO, 개인 등 주체의 세분화를 모두 고려해야 한다.

이 글은 우선 지역주의-지역간주의가 도시외교의 담론으로 어떻게 논의되었는지 연결 고리를 포착하여 이것의 실재를 제시하는데 목적을 두었다. 그러나 그러한 성과가 만족스러울 만큼 제대로 이루어졌는지는 아직 자신할 수 없다. 첫째, 지역간 주의는 아직 실천적으로나 이론적으로 여전히 걸음마 단계이다. 지역간 주의의 실천적 사례로는 ASEM정도가 유일하며, 그 성과도 아직 만족할 만한 수준이 아니다. 따라서 지역간 주의를 이론적으로 보다 발전시키거나 검증하려는 노력 역시 아직은 주목할 만큼 활발하지 못하다. 둘째, 시대의 흐름은 권위적, 제도적, 하향식 접근을 넘어 개방형, 합의적, 상향식 접근을 규범적으로 옹호한 것으로 판단하고 있다. 따라서 공감, 연대, 자발성, 성찰 등은 외교정책의 실천에서도 어김없이 다루어야 할 핵심어들이다. 도시 외교는 전형적으로 이러한 문제의식을 담고 있으며, 그것이 갖지 못한 주권의 배타성 대신 연대와 공감을 통해 정당성을 얻으려하고 있다. 제도적으로 이미 연방제(Federation, Confederation) 국가의 경우, 대체로 도시/지방에 제한적으로나마 헌법에서 외교적 권한을 부여하는 사례가 있어서(예컨대 오스트리아, 아르헨티나, 캐나다, 벨기에 등) 향후 이들의 활동은 적어도 보다 추진력을 얻을 가능성이 많다. 즉 자발성과 정당성에 덧붙여 제도적 지원까지 갖추어 지게 되는 것이다. 셋째, 따라서 최근 관심의 폭이 넓어지고 있는 외교 활동주체 단위가



도시로 확대되고 있는 만큼 이들이 행위의 양태로 지향하고 있는 ‘도시 간 지역협력체’(trans-municipal cooperation)를 주목해서 보아야 한다. 실천적으로 기후변화/환경, 비핵화(원자력) 등에서 많은 활동이 감지되고 있다. 이제 지역 간 연대는 단위의 측면에서는 도시, 사회 단위에서 보다 많은 활동이 목격되고 있으며 이슈적 측면에서는 공공재, 미래, 거시적 과제에 집중하고 있음이 분명해지고 있다. 이것은 지역간 연대의 이론적, 실천적 빈곤을 채워줄 새로운 사회 현상으로 자리매김할 가능성이 크다는 것을 보여주는 것이다.

## 참 고 문 헌

### 문헌

- 도종윤, 2017. “자유주의 이후의 지역주의: 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제”, JPI 정책 포럼, 2017-8.
- \_\_\_\_\_, 2018. ‘지역 간 주의(Inter-regionalism)’의 성찰과 발전 전략: 동북아 공동체를 넘어 지역 간 주의로, 제주평화연구원 지역통합연구부 과제
- 이무성, 2018. “간지역주의에 대한 이론적 고찰”, PeaceNet, 제주평화연구원, 1월 17일.
- 지그문트 바우만(저), 정일준 (역). 2018. 『레트로토피아: 실패한 낙원의 귀환』, 아르테: 파주.
- Acuto, Michele, 2013. Global Cities, Governance and diplomacy: The Urban link, Routledge; New York and London, 2013,
- Aggarwal, V.K., 1993. “Building International Institutions in Asia-Pacific,” Asian Survey, vol. 33, 11: 1029-1042.
- Chabris, Christopher, Daniel Simons, 2009. The Invisible Gorilla: How Our Intuitions Deceive Us, Broadway Paperbacks; New York,
- EU General Secretary of the Council, 2003. “A Secure Europe in a Better World”(European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- Fiott, Daniel and Roderick Parkes, 2019. Protecting Europe: The EU’s response to hybrid threats, CHAILLOT PAPER No. 151, April ISSUE
- Galtung, Johan, 2003. “Cities as Peace Factors/Actors/Workers”, 22 Oct.
- Gilson, J. 2002, Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hänggi, Heiner, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ, 2006. “Interregionalism: A New phenomenon in international relations”, In Interrgionalism and International Relations edited by Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ, London & New York: Routledge.

- Higgott, Richard et als, 2005. "Market and Institutions: How to Manage the Governance Gap at the WTO?", Garnet Policy Briefs, no, 2, May.
- Hocking, Brian, 1993. *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993.
- Keohane, Robert O.1990. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, vol.45 (Autumn), no.4, pp.731-764
- Kuznetsov, Alexander S., 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy*, New York: Routledge,
- Lee, Taedong, 2015. *Global Cities and Climate Change*, Routledge: New York and London,
- Mauil, H.W., 1997. "Regional Security Cooperation: A Comparison of Europe and East Asia," *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1: 49-63.
- Popescu, Nicu and Stanislav Secieru. 2018. Hacks, leaks and disruptions Russian cyber strategies, CHAILLOT PAPER No. 148, October ISSUE.
- Reinecke, W., 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington, DC: Brookings Institution. York: Palgrave, pp.22-42.
- Roloff, R., 2001. *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Rosenau, James, 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Sassen, Saskia, 2007. *Deciphering the Global: Its Scales, Spaces, and Subjects*, New York: Routledge,
- \_\_\_\_\_, 2006. 'Foreword'. In Amen, M. M., Archer, K. and Bosman, M. M. (eds) *Relocating Global Cities: From the Center to the Margins*. Lanham, MD, Rowman and Little field,
- Telò, Mario. 2001. *European Union and New Regionalism*. Ashgate.

Van der Pluijm, Rogier and Jan Melissen, 2007. “City Diplomacy: Expanding Role of Cities in International Politics”, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

Yeo,L.H., 2003. Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM, London: Routledge.

## 인터넷 자료

European Commission, CORDIS,, <https://cordis.europa.eu/project/rcn/90125/factsheet/en>

European Commission, CORDIS, <https://cordis.europa.eu/project/rcn/106409/factsheet/en>

Globalsation Europe & Multilateralism, <http://www.erasmusmundus-gem.eu/users/view/72>

Mayors for Peace, <http://www.mayorsforpeace.org/english/>

## Abstract

---

This article aims to capture the linkage of how regionalism-interregionalism is discussed in the discourse of city diplomacy and to reveal its reality. For a longtime, peace discourse was divided by academia and central government, and relatively little attention was paid to local community, city, province, etc., where practical life is substantially achieved. Recently, however, attempts for solidarity through cooperation and coalition between local governments have been actively carried out, and movements for urging the role of local governments on global issues have been noted. In terms of inter-regionalism, this article assumed that it is more developed when the forces of regional cooperation are not merely state-centered, but also aggregate the commonalities and interests within the region such as politics, economy, society, and culture, and relate to other regions externally. In this context, this study proposes 'regionalism' and 'interregionalism' as a discourse/theoretic basis for spreading consensus on peace. Further, it considers 'city' based on interregional solidarity as a discourse on peace building and its practical examples are discussed.

**Key Words** : Paradiplomacy, Regionalism, Inter-regionalism, peace, Mayors for Peace