

도시외교, 다층 거버넌스 구축 강화하고 문제해결 중심의 다자외교로 발전 필요

도시외교, 세계화 흐름 속 급속한 도시화·점진적 신외교 탐구의 산물

도시외교는 18세기 말부터 점진적으로 일어난 세계화라는 국제환경 변화 속에 ‘현대성’을 추구하는 신외교 탐구의 결과이다. 국제관계는 네 번에 걸친 세계화의 큰 물결로 행위자의 다변화와 분자화, 문제의 인터메스틱화와 함께 글로벌 거버넌스 구축의 필요성이 대두된다. 이 과정에서 특히, 제2차 세계대전 이후 선진국은 물론 개발도상국을 중심으로 도시화가 급속히 진행되면서 ‘도시’가 보편성을 가진 국제관계 단위로 등장하게 된다. ‘세계화의 역설’로 불리는 지구 온난화, 전염병, 그리고 글로벌 범죄 등의 창궐은 도시를 문제의 온상으로 주목하는 한편, 도시가 국제무대에서 실질적인 역할을 수행할 수 있는 명분과 요구를 마련해주게 된다.

이러한 거시적 환경의 변화 못지않게 도시외교 출현의 중요한 배경이 된 것은 신외교 탐구와 그 결과이다. 외교 자체에 대한 인식 전환 없이는 새로운 외교행태를 기대할 수 없기 때문이다. 결과적으로 신외교에서 주장하는 ‘행위자의 다층화와 종적 권한 분산과 횡적 업무 분장’, ‘군사-비군사 문제 간, 국내-국제 문제 간, 상위정치-하위정치 문제 간의 무경계’, 그리고 ‘중·장기 목표 실현을 위한 절대이익 추구하고 관계 구축 중심으로의 전환’ 등이 도시외교 출현의 이론적 근거가 된다.

지방정부 도시외교, 공동문제 해결·정책 공유·국제경쟁력 제고가 목적

도시외교는 지방정부를 핵심 주체로 하는 외교활동이다. 구체적으로 지방정부 관료를 중심으로 초국가 행위자인 국제기구와 다국적기업부터 국가 내 행위자인 중앙정부에서 시민까지 다양한 층위의 행위자 간의 관계 형성과 협력을 통해 추진된다. 도시외교 역시 핵심 주체가 지방정부인 것을 제외하면 외교의 일반적 속성이 그대로 반영되어

있다. 평화적 방법을 통해 주요 행위자 간 관계를 조정하고 국제적 문제와 분쟁을 해결한다. 즉, 지방정부의 도시외교는 낮은 단계의 협의와 협동부터 높은 단계의 협력과 제도화 등의 방식을 통해 절대적 이익 비중이 높은 공동문제 해결, 정책·경험 공유, 그리고 상대적 이익 비중이 높은 국제경쟁력 제고라는 기본목적을 실현하는 것이다.

도시외교 어젠다, 안보인식 변화에 따라 수평적 확장·전문화가 요구

도시외교는 시민의 개인안보, 환경안보, 경제·식량안보, 건강안보, 정치안보, 그리고 공동체안보 목표 달성을 위해 평화구축, 환경, 경제·식량, 보건의료, 인권, 그리고 문화 등 여섯 분야에서 이루어진다. 이 중 평화구축을 제외한 다섯 분야는 비전통안보 영역으로 1970년대부터 본격적으로 국제정치에서 상위정치와 하위정치 경계가 모호해지기 시작하면서 촉진된 안보 의식 대전환의 결과이다. 과거 전쟁과 직결된 문제만을 안보 이슈로 규정했던 것에서 탈피하여 국가와 국민의 생존, 건강, 그리고 행복에 위협을 가하는 모든 이슈를 안보로 인식하게 되면서 외교 어젠다의 수평적 확장을 가져온 것이다. 이와 함께 1994년 국가가 아닌 인간을 안보 대상으로 보는 인간안보 개념이 제시되면서 지방정부 합법성의 근원이자 도시의 기본단위인 시민을 대상으로 하는 도시외교 분야별 목표 설정의 이론적 근거가 마련된다. 즉, 지방정부의 전통안보와 비전통안보 분야에서의 도시외교 활동은 분야별 시민 안보 보장을 목표로 한다. 외교 어젠다의 수평적 확장은 결과적으로 지방정부의 분야별 전문성을 요구하게 된다. 외교 이슈 분야가 다양해지고 문제가 갈수록 복잡해지면서 전문적 대응을 요구하게 된 것이다. 이에 따라 지방정부 역시 도시외교라는 큰 틀에서 신외교 특징 중 하나인 분야, 행위자, 목적, 그리고 도구적 특성별로 전문화된 특정 외교형태를 전략적이고 유기적으로 수행할 것을 요구받게 되었다.

도시외교 형태별 층위별 다른 행위자와 역할 관계 형성·분담이 중요

지방정부의 도시외교는 다양한 행위자와의 관계 속에서 이루어진다. 국제관계의 행위자가 다원화되면서 지방정부는 도시외교 추진 과정에서 관계와 이익 조절 역할을 요구받게 된다. 이에 따라, 지방정부는 관계 측면에서 다른 행위자와 ‘평행’적 관계를 형성할지 아니면 ‘협력’할지, 혹은 ‘충돌’할지를 결정하게 된다. 또한, 직접적으로 추진할지 아니면 간접적으로 중재 역할 정도만 수행할지 등의 의사결정도 내리게 된다.

지방정부의 다른 행위자와의 역할 관계 형성은 외교의 전문화와 직결되어 있다. 외교 형태별 속성에 따라 지방정부는 관계 성질과 역할 크기를 조정해야 한다. 이 과정에서 제일 중요한 부분은 외교형태별 특정 행위자가 부각되는 전문적 특성이 있다는 점이다. 물론, 외교형태별 전문적 특성은 거시적 환경에서 미시적 조건까지 각종 내·외부 요인에 의해 달라질 수 있다.

도시외교, 국제체제·국력·국가특성에 따라 분야별 목표, 역할 크기 설정

지방정부는 도시외교 의사결정과정에서 자국과 상대도시 국가가 처한 국제체제 특징과 서로의 국력, 국가특성, 그리고 정치체제 등의 영향을 받게 된다. 거시적 측면에서 지방정부의 도시외교 역시 현존 국제체제 내 활동이기 때문에 권력이라는 국제관계의 기본속성에서 자유로울 수 없다. 이론적으로 강대국, 중견국, 약소국의 일반적 대외정책 특징의 영향을 상호적으로 받게 된다. 현실적으로는 향후 세계화 발전 방향과 국제관계를 좌우할 미중관계의 영향을 받을 수밖에 없다. 국가특성 같은 경우는 국력의 구성요소이자 가시적 요인으로 도시외교 정책과 전략 수립의 조건으로 작용한다. 지방정부는 상호 국가가 가지고 있는 규모, 경제발달 정도, 정치경향별 일반적인 대외정책 특징을 고려하여 구체적인 도시외교 정책과 전략을 수립해야 한다. 이중 정치체제 요인은 지방정부의 도시외교 범위와 형태를 결정하는 가장 직접적인 변수이다. 특히 분권화 정도는 외교형태 선택과 역할 성질 결정에 직접적인 영향을 끼친다.

다층 거버넌스 구축 강화해 문제해결 중심의 다자외교로 전환 바람직

향후 도시외교가 국제관계 내 보편성을 가진 독자적인 외교형태로 자리 잡기 위해서는 현존 국제체제 내에서 도시외교 특징을 부각시킬 수 있는 방향으로 발전해 나가야 한다. 보편성은 현존 ‘민주-자본주의 서양체제’의 가장 큰 도전으로 등장한 중국의 부상과 미중패권경쟁이라는 구조적 변수를 일차적으로 고려할 필요가 있다. 특수성은 다층 거버넌스 구축을 통해 문제해결 목적의 다자외교 중심으로 전환해야 한다. 미중패권경쟁이 내포하고 있는 현실주의 패러다임 특성을 신외교로 통해 지방정부의 도시외교 필요성과 역할을 부각시키는 것이다. 그 과정에서 기존에 소홀히 다루어진 단기적 위기관리 방안 마련과 실효적인 다층 거버넌스 운영을 위한 시장외교 시스템화가 함께 이루어져야 한다.