

서울시 평화구축 도시외교 전략과 정책

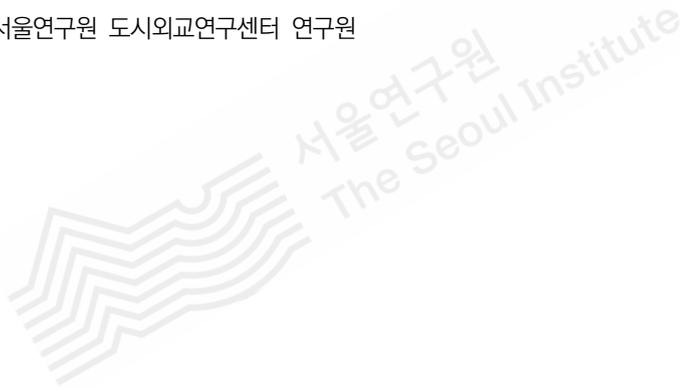
이민규 박은현

연구책임

이민규 서울연구원 도시외교연구센터 연구위원

연구진

박은현 서울연구원 도시외교연구센터 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

‘평화구축’ 국제기구 활동 중심으로 정책형 평화·안보 공공외교 펼쳐야

평창 동계올림픽 계기로 ‘서울-평양 포괄적 도시협력 방안’ 적극 추진

2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 대화 국면으로 전환하자 서울시는 2016년 11월에 발표한 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 3대 분야 10대 과제를 적극 추진한다. 행정·재정적 측면에서 2018년 11월 남북협력추진단을 신설하여 조직을 팀에서 국 단위로 확대하고, 남북교류협력기금을 확충하여 사업 추진의 재정적 기반을 공고히 한다. 법·제도적 측면에서는 ‘주체’ 논란을 종식시키기 위해 통일부 등 유관 기관과 협력관계를 구축하고, 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 개정을 이끌어 낸다. 정책 측면에서는 국제사회의 대북제재, 미중관계, 코로나19 등의 변수를 고려하여 방안을 재구성하고 세부과제를 구체화한다.

대북제재·동북아 정세 악화 등 외부요인 때문에 ‘협력사업’ 확장 실패

남북교류협력사업 추진을 위한 내부적 조건이 갖추어졌음에도 불구하고, 서울시는 「서울-평양 포괄적 도시협력 방안」 3대 분야 중 시민교류에서 제한된 성과 달성에 그치게 된다. 도시 인프라 협력과 경제 협력 분야로 확장시키지 못한 것이다. 시민교류 분야 역시 2000년대 지자체 남북교류협력 사업과 비교하였을 때, 2000년대 초반 수준으로 긴급구호와 국제기구 및 대북지원민간단체를 통한 단순 ‘지원’ 형태로 발전시키지 못한다.

간접적 시민 교류와 확장 실패의 주요 원인은 외부에 있다. 첫째, 유엔을 비롯한 국제사회의 대북제재가 유지되면서 제한된 범위의 국제적 사회문화교류와 인도적 지원을 제외하고 다른 분야의 사업을 추진하기 힘든 상황이 지속되고 있다. 둘째, 미중경쟁이 악화되면서 특히, 사드배치 이슈를 직접적 계기로 한반도 문제가 양국 간 ‘협력’에서

‘갈등’ 혹은 ‘비협상’ 이슈로 성질이 바뀌게 된다. 이에 더해, 한중관계를 비롯한 한반도 이슈가 미중관계의 ‘종속변수’가 되면서 관련 국가와의 협력이 더욱 어려워진다. 셋째, 제2차 북미정상회담 결렬 이후, 북미관계뿐만 아니라 남북관계도 또다시 경색되면서 ‘민족’을 앞세운 내부적 동력도 약해지게 된다.

주요도시, 도시외교 어젠다로 ‘평화’이슈 설정... ‘평화구축’ 인식 바뀌어

미시적으로는 남북교류협력, 거시적으로는 한반도 평화·안보를 저해하는 원인이 외부에 있음을 인지하고, ‘평화구축’ 개념에 대한 이해와 지방정부 역할에 대한 인식 전환이 필요하다. 평화·안보 이슈가 지방정부와 무관하다는 구외교 인식, 즉 냉전시대 ‘국가-외교부 중심론’에서 탈피해야 한다는 것이다. 다르게 표현하면, 한반도 평화·안보를 위한 두 가지 축인 남북관계개선과 우호적인 국제환경 조성 중 후자에 대한 역할이 지방정부에도 있다는 인식 형성이 필요하다.

전 세계 주요 도시들은 ‘평화’ 이슈를 도시외교의 주요 어젠다로 삼아 다양한 양·다자외교를 추진 중이다. 이는 세계화로 인해 국가와 사람 간 상호의존도와 문제 간 상호연계성이 증대되면서 외교가 ‘네트워크’ 형태로 전환된 결과이다. 문제 간 경계가 무너지면서 ‘인터메스틱’ 특징을 보이게 되고, 특정 국가와 지역의 역량으로 해결이 어려워지면서 외교 행위자의 ‘종적 권한’이 분산되고, ‘횡적 업무’ 분담이 일어났기 때문이다. 특히, 1970년대부터 본격적으로 변화되기 시작한 안보 개념의 수평적 확장 대상의 ‘분자화’는 시민의 생존, 건강 그리고 행복을 위협하는 이슈로부터 시민을 보호해야 하는 의무를 가진 지방정부도 예외가 아니게 된다. 전통안보이슈에 대한 책임도 있다는 것이다. 실제로 전 세계 지방정부들은 도시 간 연대 혹은 다른 행위자와의 협력 등을 통해 ‘로비스트’, ‘평화 조성자’, ‘평화 구축자’ 등의 역할을 수행하고 있다. 냉전 종식 이후 유엔과 주요 선진국에 의해 추진되었던 평화구축 활동도 경험이 축적됨에 따라 기존의 ‘기성복’ 같던 민주주의 자유 이념과 시장경제 중심론에서 벗어나 점차 ‘지역’의 역할을 중시하고, ‘문제’ 자체에 대한 유기적 접근의 필요성이 강조되는 방향으로 발전하고 있다.

서울시, 국제기구 활동 중심 네트워크형 평화구축 도시외교 전략 세우야

한반도 평화·안보의 한 축인 우호적인 국제환경 조성을 위해 네트워크형 평화구축 도시외교 전략이 수립되어야 한다. 도시외교 발전 추세와 부합해야 할 뿐만 아니라 평화구축 ‘지역’ 강조 논쟁의 한계점이 동시에 고려되어야 한다는 것이다. 특히, 도시외교 발전 추세에 부합하게 전략을 수립함으로써 지역의 특수성을 지나치게 강조하면서 발생할 수 있는 보편성의 결여와 비효율성을 최소화시킬 필요가 있다(표 1] 참조).

[표 1] 서울시 평화구축 도시외교 3대 전략과 주요 정책

3대 전략	추진전략	주요 정책
다자화	‘평화구축’ 국제기구 중심 다자외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • ‘평화구축’ 국제기구협력팀 어젠다 선정 • ‘평화시장회의’ 기반 국제기구 활동 점진적 확대
제도화	‘플랫폼’ 기반 국제 다층 인적네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 서울국제평화연구협의체 연계 국제 한반도 연구자 ‘서울클럽’ 운영 • ‘동북아·동남아 수도 시장회의’ 신설, 상호보완적 협력관계 구축
정책화	‘정책형’ 평화·안보 공공외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • ‘연대’와 ‘설득’의 대미 의원 공공외교 추진 • 국내·외 외국인 대상 평화·안보 교육·교류 프로그램 신설

서울시 도시외교를 기반으로 하는 평화구축 정책(안)을 3대 전략별로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 전략은 평화구축 국제기구 중심 다자외교 추진이다. 도시 간 국제기구 활동은 ‘다자화’라는 도시외교 발전 추세에 부합함과 동시에 지역 혹은 도시 특성을 극대화시킬 수 있는 전략이다. 다자외교 특성상 도시들과 효율적으로 연대할 수 있다는 측면에서 적극적으로 추진될 필요가 있다. 구체적인 정책으로 ①평화구축을 국제교류담당관 어젠다로 규정하여, 국제기구협력팀이 국제기구 활동을 포함한 관련 업무를 담당하게 한다. ②‘평화시장회의’ 활동을 기반으로 평화구축 국제기구 활동을 점진적으로 확대한다. 평화시장회의는 ‘핵무기 없는 세계 실현’이 핵심 어젠다로 한반도 평화·안보 이슈와 직결된 대표적인 평화구축 도시 간 국제기구이다.

두 번째 전략으로 한반도, 더 나아가 지역의 주요 평화·안보 이슈를 논의하고 평화를 진전시키는 ‘플랫폼’ 기반 국제적 다층 인적네트워크를 구축한다. 도시 간 국제기구 활동이 현존하는 플랫폼을 활용하는 것이라면, 국제적 다층 인적네트워크 구축 전략

은 대상별로 이슈를 논의하고 해결방법을 모색하는 것으로 지속가능성 측면에서 (비) 공식적 플랫폼을 구축한다는 ‘제도화’ 전략이다. 추진 가능 정책으로 ①서울클럽 제도를 재정비하여 전 세계 싱크탱크 한반도 연구자들과 지속가능한 인적 네트워크를 형성한다. 이는 한반도 이슈에 대한 전문성 제고와 함께 정책에 대한 공감대 형성이 주요 목적이다. 구체적인 방법 중 하나로 서울연구원이 주축이 되어 운영 중인 서울국제 평화연구협의체 프로그램과의 연계가 검토될 수 있다. ②동북아·동남아 수도 시장회의 신설 과정에서 평화구축을 주요 어젠다로 설정하여 지역별 전통과 비전통안보 이슈 모두를 종합적으로 논의할 수 있는 장을 마련한다. 이 정책은 도시외교의 주요 특징 중 하나인 권력 ‘집중화’ 특징과 함께 ‘지역화’ 발전 추세를 고려한 것으로, 미중경쟁 시대 도시 차원의 다자주의를 추진하여 급변하는 국제정세에 대응할 수 있는 채널을 다양화한다는 의미도 내포하고 있다.

세 번째 전략은 정책형 평화·안보 공공외교 추진이다. 한반도 평화·안보 이슈에 대한 상황 진단과 관련 정책을 국제사회와 공유하여 갈등 재발 방지와 평화 정착을 위한 공감대를 형성하고 궁극적으로 국제적 연대 형성의 기반을 마련한다는 전략이다. 이 전략의 핵심은 단순한 인적교류가 아닌 정책 중심이라는 점이다. 우선적으로 추진되어야 할 정책으로 ①대북제재를 포함한 미국 행정부의 한반도 정책에 결정적 영향을 끼치는 미국 의원들을 대상으로 ‘연대’와 ‘설득’의 공공외교를 추진한다. ②남북협력 추진단에서 추진 중인 평화·안보 교육·교류 프로그램 대상을 국내·외 외국인에게 확대한다. 이 정책은 두 가지 방향으로 추진될 수 있는데, 하나는 서울 소재 외국인이 대상으로 여성가족정책실의 외국인주민정책과 연계시키는 방안이 검토될 수 있다. 다른 하나는 서울시 친선도시와 우호협력도시 시민이 대상으로 기존의 문화·관광 홍보 정책과 구체적인 방법을 평화·안보 정책 공유에 적용하는 방법과 서울교육청, 서울시립대, 서울연구원 등과 연계하여 국내 프로그램에 참석할 수 있도록 초청하는 방식을 고려할 수 있다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	6
02 도시외교 메커니즘과 평화구축 역할	10
1_도시외교 메커니즘과 어젠다	10
2_평화구축 개념 변천 과정과 대안 논쟁	21
3_지방정부 평화활동 유형과 한계	32
03 서울시 남북교류협력 현황과 평화구축 필요성	40
1_남북교류협력 기본계획과 추진 현황	40
2_남북교류협력 성과 평가와 진단	49
04 서울시 평화구축 추진 전략과 정책	68
1_평화구축 추진 전략	68
2_평화구축 주요 정책	77
참고문헌	95
Abstract	99

표 목차

[표 2-1] 도시화 문제와 비전통안보 이슈 비교	12
[표 2-2] 안보 개념 변천과정과 어젠다 특징	14
[표 2-3] 인간안보 구성요소	16
[표 2-4] 도시외교 영역과 대표적 사례	17
[표 2-5] '지역' 단위 평화구축 등장 배경	23
[표 2-6] 주요 평화구축 문서의 '지역' 거론 현황	24
[표 2-7] 평화구축의 두 가지 유형 비교	31
[표 2-8] 지방정부 평화활동 유형과 대표적 사례	35
[표 2-9] 주요 행위자의 평화구축 역량 비교	36
[표 3-1] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 도시 인프라 협력 4대 과제	42
[표 3-2] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 경제 협력 4대 과제	43
[표 3-3] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 시민교류 2대 과제	44
[표 3-4] 2020년 버전 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 과제	45
[표 3-5] 서울시 남북교류협력 기반조성 사업 현황	46
[표 3-6] 서울시 남북 역사, 문화, 체육 학술 교류 실적	47
[표 3-7] 서울시 남북 보건의로 협력 실적	48
[표 3-8] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 과제별 추진 현황	49
[표 3-9] 2000년대 지자체 남북 사회문화 교류 추진 실적	51
[표 3-10] 2000년대 광역지자체(도, 특별자치도) 남북 인도적 지원 추진 실적	53
[표 3-11] 2000년대 광역지자체(특별시, 광역시) 남북 인도적 지원 추진 실적	54
[표 3-12] 2000년대 광역지자체(도, 특별자치도) 남북 농·축·산림 분야 추진 실적	56
[표 3-13] 2000년대 광역지자체(광역시) 남북 농·축·산림 분야 추진 실적	57
[표 3-14] 광역 지방자치단체 남북교류협력기금 현황	59

[표 3-15] 유엔 안보리 대북제재 현황	61
[표 3-16] 유엔 안보리 대북제재 결의안 주요 구성 내용	62
[표 3-17] 트럼프 집권 시기 분야별 미중 갈등 주요 사례	64
[표 4-1] 코로나19 이후 국제정치 주요 변화 양상	68
[표 4-2] 코로나19 이후 국제경제 주요 변화 양상	70
[표 4-3] 도시외교 발전 추세	71
[표 4-4] 포스트 코로나 시대 도시외교 5대 전략과 추진방향(안)	72
[표 4-5] 해외 주요 싱크탱크 한반도 연구자 및 최신 연구 실적	81
[표 4-6] 트럼프 행정부 이후 북한 관련 주요 결의안	87
[표 4-7] 트럼프 행정부 이후 북한 관련 주요 법안	89



그림 목차

[그림 1-1] 2018년 문재인 정부 주요 평화외교 현황	3
[그림 1-2] 2019~2020년 기간 문재인 정부 주요 평화외교 현황	4
[그림 2-1] 도시외교 정의 간략도	10
[그림 2-2] 신외교와 구외교 행위자, 어젠다, 성질 비교	11
[그림 2-3] 도시외교 기본 메커니즘과 구성요소	13
[그림 2-4] 도시외교 주요 어젠다와 분야별 목표	14
[그림 2-5] 도시 네트워크 주요 어젠다 현황	19
[그림 2-6] 한국 광역지자체 가입 도시 네트워크 어젠다 현황	20
[그림 4-1] 서울시 '평화구축' 도시외교 3대 전략	73
[그림 4-2] 서울시 '평화구축' 도시외교 3대 전략별 주요 정책	77
[그림 4-3] 서울시 가입 도시 단위 국제기구 주요 어젠다 현황	78
[그림 4-4] 도시 네트워크 층위 현황	84

01

연구개요



1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01. 연구개요

1_연구배경 및 목적

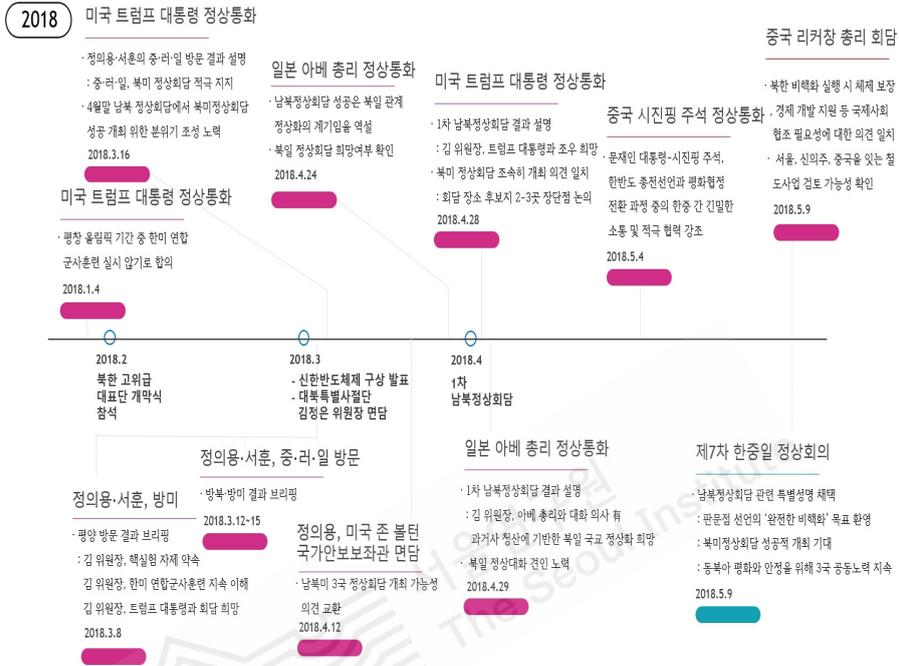
1) 연구배경

2019년 2월 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 기대와 달리 비핵화와 대북제재 해제에 대한 인식 차이 등의 이유로 결렬되면서 한반도 정세는 다시금 교착 상태에 빠지게 된다. 화해 분위기 조성과 대화 채널 복원이라는 스포츠 외교(sports diplomacy)의 단기적 효과가 중·장기적 우호관계 형성을 이끌어 내지 못하고 1년 만에 끝난 것이다. 북미정상회담 2차례, 북중정상회담 5차례 등 한반도를 둘러싸고 활발히 펼쳐졌던 외교적 노력의 흔적도 점차 희미해지고, 남북한 간 실질적 교류도 중단된다. 2018년 한해에만 총 36회나 개최되었던 남북한 고위급 회담은 재개되고 있지 않고, 2019년 9,835명까지 증가하였던 남북한 인적 교류도 2020년 613명으로 급감한다.¹⁾ 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 어렵게 찾아온 한반도 평화 무드에 어두운 그림자가 드리워진 것이다.

2000년대 후반 중단되었던 남북교류협력을 재개하고자 하였던 지방자치단체(이하 지자체)들도 급속히 냉각된 남북관계로 인해 사업 추진의 동력을 상실하게 된다. 2018년 《4.27 선언》과 《9.19 공동성명》을 계기로 ‘민족 간 내부 거래’ 차원의 남북교류협력 사업 추진이 가능할 것으로 판단했던 지자체의 ‘희망적 사고’는 국제관계의 냉혹한 현실 앞에 좌절로 바뀌게 된다. 중앙정부를 ‘대체’하여 도시 간 교류협력을 강화시켜야 한다는 필요성도 이론적 논의 이상을 뛰어넘지 못하는 한계를 보인다. 서울시 역시 행정조직 확대와 남북교류협력기금 확충 등을 통해 2016년에 발표한 「서울-평양 포

1) 통일부, 2021, 「2021 통일백서」, pp.266~270.

괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 과제를 의욕적으로 추진하지만, 결과적으로 시민 교류 분야에서의 일부 성과를 도시 인프라 협력과 경제 협력 분야 사업으로 확장시키지 못한다.

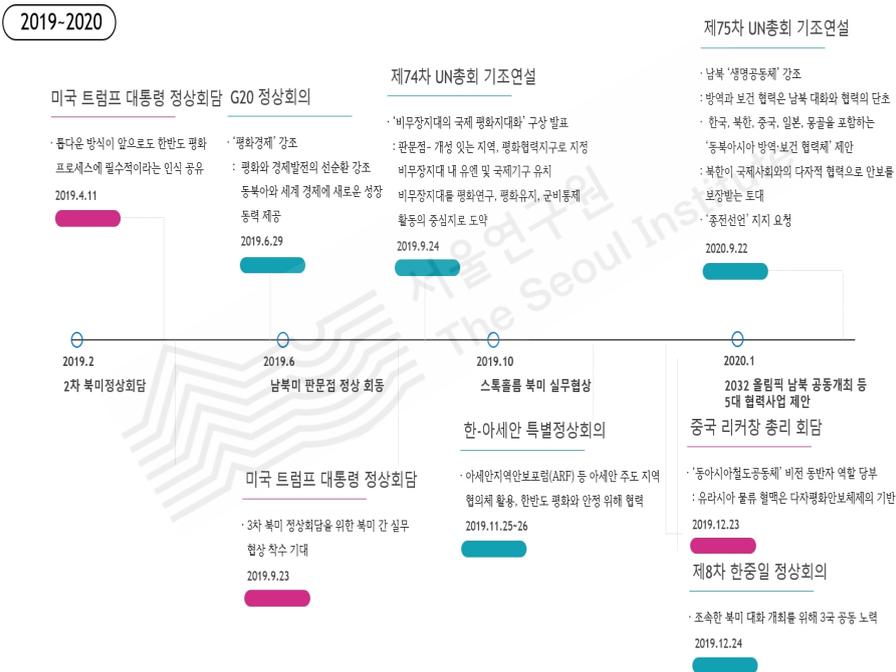


[그림 1-1] 2018년 문재인 정부 주요 평화외교 현황

자료: 언론보도 내용을 바탕으로 저자 직접 작성.

남북교류협력을 포함한 한반도 이슈는 국내 문제이자 국제적 이슈이다. 민족 내부의 문제로 규정하고 있지만, 실질적으로는 미국과 중국을 포함한 동북아 지역 안보 이슈이다. 정치적 입장에 따라 정책 추진의 우선순위가 달라질 수 있지만, 남북관계 개선과 우호적 국제환경 조성이 동시에 실현이 되었을 때 상황을 진전시킬 수 있다는 의미이다. 2019년 이후 한반도 정세가 다시 대립 구조로 전환된 것도 국제사회의 북한에 대한 불신과 한반도를 둘러싼 강대국 간의 구조적 적대관계가 심화된 것이 주요 원인이다. 제2차 북미정상회담 결렬은 이러한 구조적 요인을 표면화시킨 도화선에 불과하다고 할 수 있다. 남북교류협력을 제한하는 직접적 요인인 국제사회의 대북제재 역시 북한에 대한 인식 전환과 국제관계 개선이 이루어지지 않으면 해제가 불가능한

것이 사실이다. 문재인 정부가 우호적 한반도 정세를 조성하기 위한 평화외교를 추진하지 않은 것은 아니다. [그림 1-1]과 [그림 1-2]에서 확인 할 수 있듯이 4강 외교와 다자외교에 더해 EU 국가와 교황청을 상대로 한반도 평화의 중요성을 강조하고 정부의 관련 정책에 대한 지지를 호소하는 활동을 펼친다. 문제는 70여 년 동안 북한과 국제사회 간에 쌓인 부정적 감정을 단기간 외교적 노력으로 해소시키는 것이 불가능하다는 점이다. 심지어 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화가 보장되지 않는 상태에서 국제사회의 대북제재 해제(혹은 완화)를 기대하는 것은 감정적 호소에 불과하다. 평화적 분위기 조성과 함께 오랜 기간 형성된 전략적·이념적·감성적 갈등 요인 제거가 필요하기 때문이다. 중견국 외교가 가지는 한계 역시 부정할 수 없는 사실이다.



[그림 1-2] 2019~2020년 기간 문재인 정부 주요 평화외교 현황

자료: 언론보도 내용을 바탕으로 저자 직접 작성.

세계화로 인해 외교는 기존의 '국가-외교부 중심'의 폐쇄적 형태에서 다양한 행위자와의 관계 구축을 통한 중·장기 목표 실현 중심으로 전환되었다. 외교 어젠다가 인터넷 특성을 띄게 되면서 여러 층위 행위자 간 관계 구축 및 역할 분담이 중요해졌

기 때문이다. 과거 소위 클럽외교 시대처럼 소수의 합의에 의한 문제 해결이 불가능해 졌다는 것을 의미한다. 이는 비단 비전통안보 이슈뿐만 아니라 전통안보 이슈에도 예외가 아니다. 평화와 전쟁으로 대변되는 전통안보 이슈의 파괴적 영향이 중앙정부와 외교부에 국한되지 않기 때문이다. 결론적으로 지방정부 역시 한반도 평화를 위한 두 가지 축 모두를 정책으로 추진해야 한다. 우호적 국제환경 조성 노력 없이 남북교류협력만 추진할 경우 기대한 성과를 얻을 수 없다. 더욱 중요한 것은 지방정부 역시 평화 이슈에서 예외가 아니라는 것이다. 시민의 생존, 건강 그리고 행복을 위협하는 요인으로부터 보호해야 하는 의무가 지방정부에게 있기 때문이다.

2) 연구목적

이 연구는 이상의 문제의식을 바탕으로 서울시의 ‘평화구축’ 도시외교 전략을 수립하는 것을 주요 목적으로 한다. 남북교류협력의 시각이 아닌, 도시외교 차원에서 ‘평화’어젠다, 그 중에서도 평화구축 활동을 어떻게 접근해야 하는지 이론적 검토와 함께 서울시의 관련 정책을 종합적으로 살펴보고자 한다. 구체적 목적으로 ①서울시 도시외교 기본계획 2기 전략과 정책(안)을 바탕으로 한반도 평화·안보 상황을 반영한 평화구축 도시외교 전략을 수립한다. 즉, 도시외교 큰 틀에서 추진 가능한 평화구축 방안을 마련하고자 하는 것이다. ②평화구축에 대한 이론적 검토와 사례 분석을 통해 도시외교 어젠다 영역을 확대하고 제한된 시각을 ‘교정’하고자 한다. ③국제관계의 역학 관계를 고려하여 ‘지역’의 특수성만을 강조하면서 발생할 수 있는 비판이론의 한계와 비효율성 문제를 최소화한 전략과 관련 정책을 제시하고자 한다. ④남북교류협력 사업과의 유기적 결합을 위해 남북협력추진단이 기획 및 추진 중인 정책을 함께 고려한 구체적인 정책을 제안하고자 한다.

이를 위해 구체적으로 도시외교 메커니즘과 어젠다 그리고 평화구축 개념과 관련 논쟁을 이론적으로 살펴본다. 평화구축 도시외교를 추진해야 하는 이론적 근거를 정리함과 동시에 실제 사례를 바탕으로 귀납적으로 유형화 시킨 평화구축 유형을 분류한다. 다음으로, 남북관계만을 중시하는 비균형적 접근의 한계를 2018년에서 2020년 사이 서울시의 남북교류협력 추진 성과 평가와 내·외적 요인 비교분석을 통해 증명하고자 한다. 마지막으로, 도시외교 차원의 도시외교 전략과 우선적으로 검토되어야 할 관련 정책을 제시한다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용

제1장은 연구개요로서 연구배경과 목적, 그리고 연구방법과 각 장별 주요 내용을 간략히 소개한다. 연구배경에서 2019년 이후 다시 경색된 한반도 정세 상황을 묘사하고 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 우호적 국제환경 조성을 위한 지속적인 노력이 필요한 이유를 간략히 설명한다. 연구목적에서는 주요목적과 함께 관련된 구체적인 목적 네 가지를 제시한다.

제2장에서는 평화구축 도시외교 전략 수립의 이론적 근거를 검토한다. 우선, 도시외교 발달 배경을 살펴본 후에 기본 메커니즘과 어젠다를 설명한다. 도시외교 어젠다 같은 경우는 안보 개념의 수평적 확대와 지방정부 국제교류협력 분야 두 가지 측면에서 검토함으로써 6대 어젠다 규정 근거를 제시한다. 다음으로, 평화구축 개념을 대안 논쟁 시각에서 분석한다. 이를 통해 평화구축 개념 역시 세계화 시대 외교와 유사한 특징으로 변천하였음을 증명한다. 이와 함께, 지방정부 평화활동을 유형화하고 비판적 시각, 즉 한계를 점검한다.

제3장에서는 서울시의 남북교류협력 계획과 추진 현황을 평가하고 평화구축 도시외교 추진이 필요한 이유를 제시한다. 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 구성과 주요 사업을 살펴본 후에, 2018년부터 2020년까지의 추진 현황을 정리한다. 이어서 서울시가 세운 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」과 2000년대 지자체 남북교류협력 특징 두 가지 측면에서 성과를 평가한다. 끝으로, 사업 추진 영향 변수를 내·외적 요인 두 가지 측면에서 분석하고 평화구축 필요성을 강조한다.

제4장은 결론으로 도시외교 차원의 서울시 평화구축 전략과 정책을 제시한다. 평화구축 도시외교 전략과 정책 제시에 앞서, 포스트 코로나 시대 서울시 도시외교 전략과 추진방향(안) 그리고 배경을 설명한다.

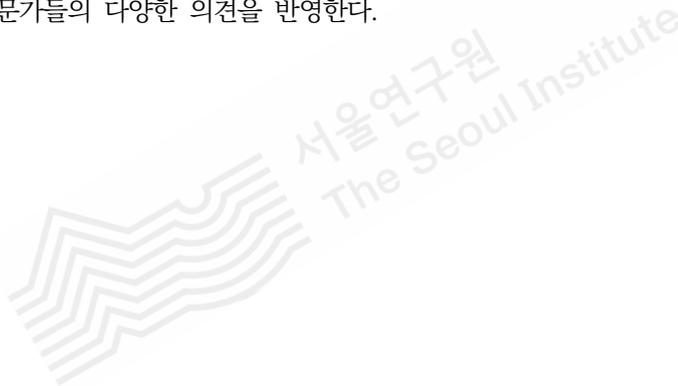
2) 연구방법

이 연구는 서울시 평화구축 도시외교 전략 수립의 필요성과 방향성 더 나아가 추진 가능한 정책 제시를 위해 문헌회고 중심의 연구를 진행한다. 문헌회고는 두 가지 방향으로 진행되는데, 하나는 이론적 검토이다. 도시외교의 발달 배경과 메커니즘 그리고

주요 어젠다 규정을 위해 도시외교와 지방정부 국제교류협력 관련 문헌들을 체계적으로 분석·정리한다. 이와 관련하여, 2020년 서울연구원에서 출판된 「도시외교 메커니즘과 발전방향」(2020년)을 중심으로 최근에 발표된 관련 논문과 단행본을 검토한다. 다른 한편, 평화구축 개념과 지방정부의 역할을 이해하기 위해 평화학 시각의 평화구축 문헌과 도시외교 차원의 평화구축 연구 성과를 비교분석한다. 전자 같은 경우는 평화구축 개념의 변천과정을 대안논쟁의 시각에서 관련 주장들을 살펴보고, 후자는 지방정부의 역할 관점에서 도시외교 평화 관련 논문과 단행본을 검토한다.

다른 하나는 공문서 검토이다. 서울시 남북교류협력 계획 및 추진 현황을 파악하기 위해 2018년 이후의 서울시 내부 자료와 함께 서울시의회 업무보고 자료를 시기별로 정리·분석한다.

마지막으로, 문헌회고 중심 연구의 한계를 보완하기 위해 도시외교와 국제관계 전문가를 대상으로 하는 온·오프라인 자문회의를 개최한다. 특히, 한반도를 둘러싼 국제관계가 급변하고 있는 만큼, 미중관계 이슈를 포함한 주요 국가들의 대외정책과 동향에 대한 전문가들의 다양한 의견을 반영한다.



02

도시외교 메커니즘과 평화구축 역할

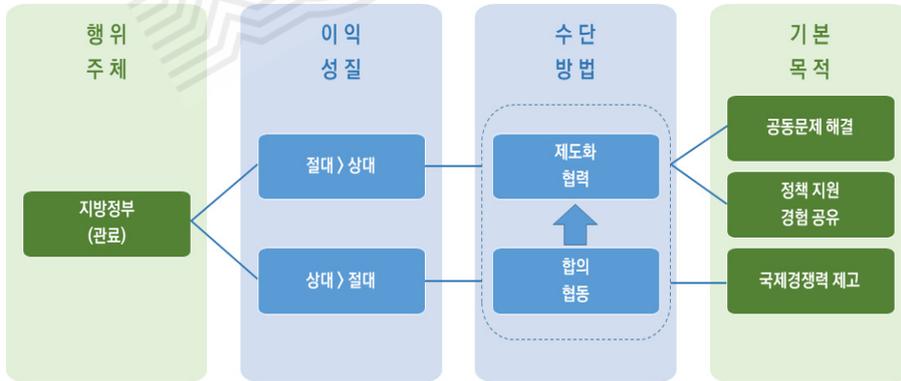


- 1_도시외교 메커니즘과 어젠다
- 2_평화구축 개념 변천 과정과 대안 논쟁
- 3_지방정부 평화활동 유형과 한계

02. 도시외교 메커니즘과 평화구축 역할

1_도시외교 메커니즘과 어젠다

도시외교는 지방정부를 행위 주체로 하는 외교 형태이다. 지방정부 관료를 중심으로 초국가 행위자(supranational actors)인 국제기구와 다국적기업부터 국가 내 행위자(subnational actors)인 중앙정부, 기업, 대학 그리고 시민까지 다양한 층위의 행위자와 관계를 구축하여 평화적 방법으로 직면하고 있는 문제와 분쟁을 해결하는 외교 활동이다. 지방정부는 합의와 협동(낮은 단계) 그리고 협력과 제도화(높은 단계) 등의 방식을 통해 절대적 이익 비중이 높은 공동문제 해결, 정책·경험 공유, 그리고 상대적 이익 비중이 높은 국제경쟁력 제고 시키기 위해 다양한 유형의 외교활동을 펼치게 된다(그림 2-1) 참조).²⁾



[그림 2-1] 도시외교 정의 간략도

자료: 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.37.

2) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp. i ~ ii.

도시외교는 세계화(globalization) 흐름 속에 ‘현대성’(modernity)을 추구하는 신외교(new diplomacy) 탐구의 결과이다. 세계화로 인해 국가와 사람들 간 상호의존도(interdependence)와 문제 간 상호연계성(interconnectedness)이 증대되면서 [그림 2-2]와 같이 외교 행위자, 분야 그리고 성질에 변화가 발생한다. 신외교의 등장은 지방정부를 핵심 주체로 하는 외교 형태 형성의 가장 중대한 요인이라 할 수 있다. 국제환경 변화에도 불구하고 외교 자체에 대한 인식 전환이 이루어지지 않으면 새로운 외교 형태를 기대할 수 없기 때문이다.³⁾



[그림 2-2] 신외교와 구외교 행위자, 어젠다, 성질 비교

자료: 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.28~31.

세계화와 함께 도시외교 등장에 영향을 끼친 주요 요인은 도시화이다. 제2차 세계대전 이후 도시의 급증으로 행정기관인 지방정부의 영향력이 확대되게 된다. 연합할 수 있는 유사 성질 단위(unit)가 증가하였기 때문이다. 이와 함께, 도시화 과정에서 야기된 각종 문제들이 국제화되면서 지방정부의 적극적인 역할을 요구 받게 된다. ‘세계화의 역설’(paradox of globalization)로 불리는 지구 온난화, 전염병 그리고 초국경 범죄 등의 온상으로 도시가 지목되면서 소위 말하는 비전통안보(non-traditional security) 이슈 해결의 핵심 행위자로 등장할 수 있는 당위성이 부여되게 된 것이다. [표 2-1]에서 알 수 있듯이, 도시화 문제와 비전통안보 이슈가 일치한다는 점은 지방정부가 비전통안보 이슈 해결의 중요한 역할을 할 수 있으며, 국제협력이 필요함을 의미한다. 이 문제들은 특정 국가와 도시의 힘으로 해결할 수 없는 인터메스틱

3) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.10~12.

(intermestic) 이슈이기 때문이다.⁴⁾ 도시외교 메커니즘과 주요 어젠다를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-1] 도시화 문제와 비전통안보 이슈 비교

도시화 문제		비전통안보 이슈
주거	• 주택공급 부족/가격 상승	-
	• 홈리스 증가	
	• 주택 노후화, 재개발 투자 비용 증가	
교통	• 교통 혼잡	-
	• 주차 공간, 대중교통 부족	
	• 인프라 부족과 낮은 접근성	
환경	• 자원고갈	• 자원부족
	• 대기오염, 수질오염	• 기후변화
	• 위생문제, 쓰레기 처리	• 식량, 에너지 부족
안전	• 마약범죄	• 임신매매, 마약밀매
	• 교통사고	• 초국가 범죄
	• 아동과 노인 확대	• 자연재해
	• 재난 취약성, 공중보건	• 전염병
불평등 불균형	• 지역 격차	• 종교분쟁
	• 산업 격차	• 불법이민
	• 도농 격차	• 민족말살
	• 인종·민족·성별·계급 차별	

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.21.

1) 도시외교 메커니즘

지방정부의 도시외교 전략과 정책은 두 가지 요인에 의해 수립된다. 하나는 외부요인으로 국제환경 변화와 특정 이슈 대응이다. 다른 하나는 내부요인으로 독자적으로 세운 시기별·분야별 목표를 실현하는 것이다. 전자가 '자극-반응'의 대응적 성격이 강하다면, 후자는 상대적으로 계획적이라 할 수 있다.

4) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.13~20.

도시외교의 전략과 정책은 궁극적으로 목적 실현에 있다. ‘공동문제 해결’, ‘정책 지원과 경험 공유’, ‘국제경쟁력 제고’의 결과로 이어져야 한다는 것이다. 지방정부는 국제정세와 내부 계획에 따라 어떤 분야의 어떤 이슈를 중심으로 외교활동을 펼칠지 결정하게 된다. 어젠다가 결정되면, 다층 거버넌스를 구축하여 전문성 제고와 함께 역할을 분담한다. 외교 형태에 따라 관계의 성질과 역할의 주도성을 결정하게 된다고 할 수 있다. 일반적으로 지방정부는 상황과 이슈에 따라 다른 행위자와 평행(parallel) 혹은 협력(cooperation)적 관계를 구축하거나 충돌(conflictual)하여 목적을 실현하게 된다. 그 과정에서 주요한(primary)/직접(direct) 역할 혹은 중재(mediating)/간접(indirect) 역할을 수행하게 된다.

어젠다와 역할 분담이 결정되면 상대 도시 지방정부 및 다른 층위 행위자와 단기적으로는 합의와 협동을 통해, 중·장기적으로는 협력과 제도화 등의 방법으로 목적을 실현한다([그림 2-3] 참조).

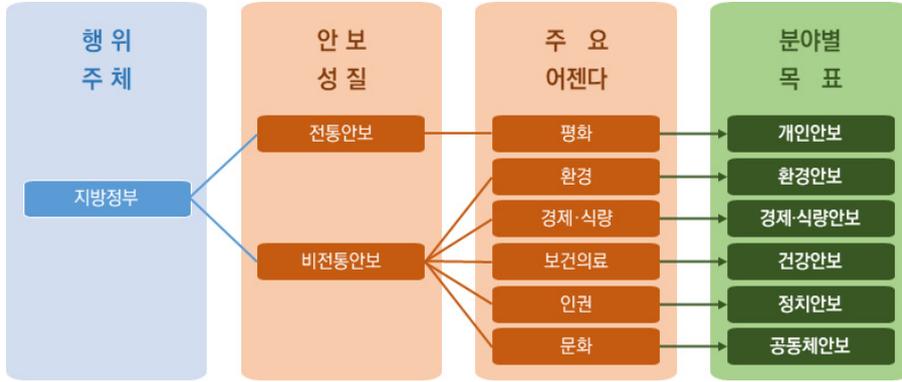


[그림 2-3] 도시외교 기본 메커니즘과 구성요소

자료: 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.68.

2) 도시외교 어젠다

지방정부는 ‘평화’, ‘환경’, ‘경제·식량’, ‘보건의료’, ‘인권’, ‘문화’를 주요 어젠다로 다른 층위의 행위자와 관계를 구축하여 역할을 분담하고 분야별 목표를 달성하는 외교활동을 추진한다. 분야별 목표 달성은 궁극적으로 3대 목적 실현을 위한 것으로, 국가와 시민의 생존, 건강 그리고 행복을 보장하는 정책이 추진되어야 함을 의미한다 ([그림 2-4] 참조). 도시외교 어젠다 설정과 특징의 이론적 배경과 경험적 사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



[그림 2-4] 도시외교 주요 어젠다와 분야별 목표

자료: 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.44.

(1) 안보 개념의 수평적 확장과 어젠다의 다양화

외교 어젠다에 대한 인식은 1960년대, 특히 1970년대부터 본격적으로 변화하기 시작한다. 세계화로 문제의 인터메스티카화가 되면서 상위정치(high politics)와 하위정치(low politics) 경계가 무너지는 등 안보 인식에 대전환이 일어난다.

[표 2-2] 안보 개념 변천과정과 어젠다 특징

시기	특징	대상	어젠다	비고
17세기 중반 ~18세기 후반	개인의 신체, 정신 및 재산 보호	개인	사회질서, 생존, 자유, 재산	18세기 후반 '집합체' 인식, 국가안보 등장
20세기	인류의 생존, 국가의 유·무형 국력 총동원	국가	전쟁, 국가 간 갈등, 군비 경쟁, 군사력, 군사정책, 위기관리, 조직된 폭력	1970년대 비군사분야 관심
냉전 이후	다층화 다양화	개인 집단 국가	군사, 경제, 사회, 환경	1980년대 점진적 등장

자료: 정상화, "안보개념의 변화와 비전통안보의 부상", 『세종정책연구』, 6권 2호(2010), pp.9~16; 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.38 재인용.

[표 2-2]에서 알 수 있듯이, 1980년대를 기점으로 약 200년간 유지되어왔던 '국가-전쟁 중심론'이 깨지게 된다. 군대 유지와 관리, 전쟁 선언, 핵확산 금지 그리고 평화 유지 활동 등 전쟁과 평화 관련 문제만을 안보 이슈로 규정하던 것에서 벗어나 국가와 국민의 생존, 건강, 행복에 위협을 가하는 비군사적 문제들까지 안보 이슈로 인식

하게 된 것이다. 이로 인해, 포괄 안보(comprehensive security), 생태안보(ecological security), 비전통안보 그리고 인간안보(human security) 등 다양한 안보 개념들이 등장하게 된다.⁵⁾ 이 중 비전통안보와 인간안보는 안보 패러다임 변화에 직결된 개념들로 외교 어젠다의 수평적 확장에 직접적인 영향을 끼친다.

① 비전통안보 이슈와 주요 특징

비전통안보는 전통적 의미의 국가 간 전쟁은 감소하였지만, 세계화의 역설로 과거에는 안보 위협으로 간주하지 않았던 비군사적 요인들이 부각되면서 형성된 경험적·규범적 성질의 안보개념이다.⁶⁾ 일반적으로 특정 국가와 지역의 노력으로 해결할 수 없는 문제로 국제적 연대와 협력이 필요한 것이 주요 특징이라 할 수 있다. 대표적인 이슈로는 기후변화, 자원고갈, 전염병, 자연재해, 불법이민, 식량부족, 임신매매, 마약 밀매 등이 있다. 명확히 할 부분은 비전통안보가 전통안보의 대체를 의미하지 않는다. 용어에서 알 수 있듯이 안보에 전통안보와 비전통안보 이슈 구분이 생긴 것이다.⁷⁾

② 인간안보 이슈와 주요 특징

인간안보는 1994년 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP)에 의해 공식적으로 정의 내려진 개념이다. 국가가 아닌 인간을 안보 대상으로 하는 것으로 세계화로 인한 안보의 분자화, 세분화, 구체화 등의 특징을 반영하고 있다고 할 수 있다.

유엔개발계획이 발표한 「인간개발보고서」에 의하면, 인간안보는 두 가지 측면에서 안보를 정의 내린다. 하나는 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터의 보호이다. 다른 하나는 가정, 직장, 사회 공동체 속 일상생활 양식이 갑작스럽게 파괴되는 것로부터의 보호이다. 유엔개발계획은 총 일곱 가지 세부 안보를 발표하는데, 전통안보와 비전통안보 모두를 포함하고 있음을 알 수 있다([표 2-3] 참조). 두드러진 특징은 개인 단위에서 더욱 현실적으로 규정을 하였다는 점이다.

5) 1995년 Emma Rothschild는 안보 영역의 확대를 확장안보(extended security)로 명명하며 어젠다의 수평적 확장(extended horizontally)을 네 가지 확장 중 하나로 제시함. 1999년 Sarah Tarry는 이러한 변화를 안보 개념이 '깊어지고 넓어졌다'고 분석함. 구체적인 내용은, Emma Rothschild, "What is Security?", *Daedalus*, Vol.124, No.3(1995)와 Sarah Tarry, "'Deeping' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s", *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol.2, No.1(1999) 참고 바람.

6) 정상화, "안보개념의 변화와 비전통안보의 부상", 『세종정책연구』, 6권 2호(2010), p.24.

7) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.39.

[표 2-3] 인간안보 구성요소

안보 분야	주요 내용
경제안보	• 빈곤으로부터의 자유
식량안보	• 기아로부터의 자유: 충분한 식량 확보
건강안보	• 질병으로부터의 자유: 보호 및 치료
환경안보	• 환경오염 및 자원고갈로부터의 자유
개인안보	• 고문, 전쟁, 강도, 내란, 마약남용, 자살, 교통사고 등 위협으로부터의 신체 보호
공동체안보	• 자신이 속한 가정, 인종, 조직 등에 참여할 수 있는 자유 : 전통문화의 보전과 종족의 보호
정치안보	• 인간의 기본권을 행사할 수 있는 자유 : 시민으로서 정치적 권리를 향유하고 정치적 탄압으로부터의 자유

자료: 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로”, 『국제지역연구』, 6권 2호(2007), p.992; 전웅, “국가안보와 인간안보”, 『국제정치논총』, 44권 1호(2004), p.33; 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.38 재인용.

이상의 안보에 대한 인식의 전환, 특히 영역의 확대는 결과적으로 외교 어젠다의 다변화를 가져온다. 군사 분야뿐만 아니라 다양한 분야의 문제를 안보적인 시각에서 접근하게 되면서 외교 활동으로 해결해야 할 어젠다가 늘어났다고 할 수 있다.⁸⁾

(2) 지방정부 국제교류협력 분야와 사업

안보에 대한 인식 변화와 이로 인한 외교 어젠다의 확대는 지방정부 국제교류협력에 이미 반영되고 있다. 전통안보 이슈에서 비전통안보 이슈까지 다양한 어젠다가 주요 정책으로 사업화되어 추진 중에 있다. 이는 세계화에 따른 외교 행위자의 다층화, 어젠다의 다양화 및 전문화 그리고 네트워크 외교 등장의 필연적인 결과로, 지방정부 국제교류협력을 단순히 공공외교로 규정할 경우 그 범위를 제한시킬 수 있음을 의미한다. 지방정부 국제교류협력의 실제 목적, 정책 그리고 사업 모두를 포괄하지 못하게 된다는 것이다.

지방정부 도시외교 어젠다 관련 연구, 특히 도시 네트워크(도시 간 국제기구)를 중심으로 구체적으로 검토해 보면 다음과 같다.

8) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.39~41.

① 도시외교 영역과 사례

2007년 Rogier van der Pluijm와 Jan Melissen의 연구 결과에 의하면, 도시외교는 ‘안보’, ‘개발원조’, ‘경제’, ‘문화’, ‘네트워크’ 그리고 ‘대표’(representation) 등 여섯 가지 영역에서 양자와 다자의 방식으로 추진되고 있다. 이 중 네트워크와 대표를 제외한 네 가지는 구체적인 도시외교 어젠다라고 할 수 있다(표 2-4 참조).

[표 2-4] 도시외교 영역과 대표적 사례

영역	주요 활동	대표적 사례
안보	• 충돌 발생 전 : 방지	<ul style="list-style-type: none"> • the US organization Cities for Peace - 2003년 70개 미국 도시 참여, 이라크 전쟁 반대 • 유럽과 전 유고슬라비아 도시 - 1991년 크로아티아와 보스니아 간 전쟁 반대 • Mayors for Peace - 미래 핵공격 반대 • The Association of Dutch Municipalities - 르완다 집단 학살 방지
	• 충돌 발생 중 : 중재, 능력개발	<ul style="list-style-type: none"> • 이스라엘-팔레스타인 분쟁 <ul style="list-style-type: none"> - 캐나다 도시: the Palestinian Territories Municipal Management Programme - 헤이그 주최의 ‘Municipal Alliance for Peace in the Middle East’ 회의 • 미국과 이라크 도시 간 자매결연 사업
	• 충돌 발생 후 : 민주주의 건설, 재건	<ul style="list-style-type: none"> • 네덜란드 도시 Rheden와 보스니아 Fojnica • 캐나다 도시와 필리핀 도시 • 영국의 the Local Government International Bureau와 시에라리온 도시
개발 원조	• 인도주의 개발원조	<ul style="list-style-type: none"> • 국제대출, 보조금 기반 현금지원, 학교 건설, 정보와 기술 교환, 민주주의 향상 등 <ul style="list-style-type: none"> - 미국-마세루 도시 간, 카메룬-베냉 도시 간, 호주와 동티모르, 스리랑카 도시 간, 캐나다와 브라질 도시 간 등
	• 긴급개발원조	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 기부 등 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 이탈리아 도시 Bam 지진, 2004년 동남아 스나미, 2005년 파키스탄 지진 등

영역	주요 활동	대표적 사례
경제	• Economic-pull 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객, 외국기업, 국제기구, 국제행사 유치 - 대도시: 명성 유지 - 중소도시: 도시 브랜드 제고 - 올림픽 유치(메가 이벤트 전략) : 명성, 글로벌 지위, 도시 건설
	• Push-diplomatic economic 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스와 지식 수출 혹은 파트너십 체결(경제이익은 부수적 효과) - 해양도시 간 교류 : Rotterdam과 Shanghai, : Antwerp과 Durban, Ningbo와 Rouen <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 지구온난화 퇴치(다자외교) - 친환경적인 지역 경제정책 개발
문화	<ul style="list-style-type: none"> • 스포츠 교류, 문화탐방 • 인권, 사회지식, 삶의 질 향상, 고용창출 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계지방정부연합 - <i>Agenda 21</i> 발표 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 언론·종교·성적 성향의 자유에 대한 가치 공유 - Amsterdam의 Riga에서의 게이 가두행진

자료: Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*(The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007), pp.19~28; 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.38 재인용.

네 가지 어젠다를 인간안보와 연결시켜 살펴보면, 안보 영역은 일종의 도시 차원의 위기관리로 ‘개인안보’, ‘경제안보’ 그리고 ‘정치안보’와 직·간접적으로 연관되어 있다고 할 수 있다. 개발원조 영역은 선진도시가 상대적으로 낙후된 도시의 개발을 지원하는 것으로 ‘경제안보’, ‘식량안보’, ‘건강안보’ 증진뿐만 아니라 ‘개인안보’와도 관련이 있다. 경제 영역은 상대적 혹은 절대적 경제 이익 창출이 목적으로 ‘경제안보’와 직결되어 있다. 문화 영역 같은 경우는 ‘공동체안보’와 ‘정치안보’ 증진에 기여한다고 할 수 있다.⁹⁾

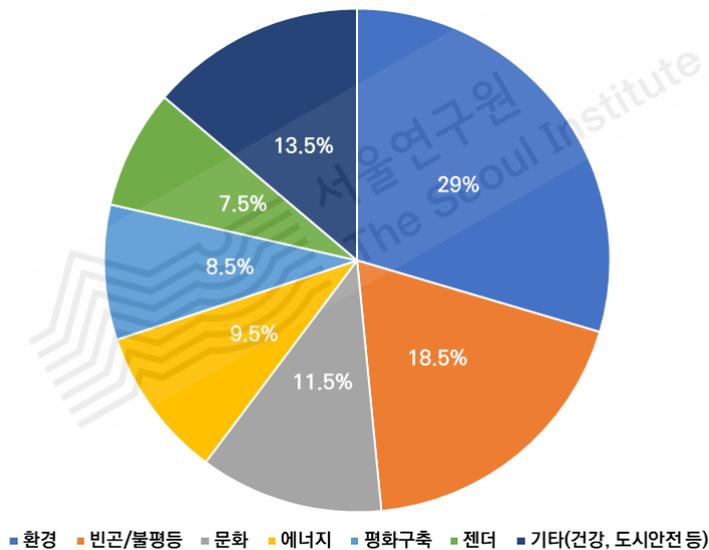
다른 한편, Lorenzo Kihlgren Grandi는 2020년 12월에 출판한 *City Diplomacy* 저서에서 ‘개발협력’, ‘평화’, ‘혁신’, ‘환경’, ‘문화’ 그리고 ‘이민’을 도시외교의 핵심 키워드로 제시한다.¹⁰⁾ Rogier van der Pluijm와 Jan Melissen의 연구 대비, 대표적 비전통안보 이슈인 환경과 이민 문제를 추가한 것이다.

⁹⁾ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*(The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007), pp.19~28; 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.41~43.

¹⁰⁾ Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020).

② 도시 네트워크 어젠다

Michele Acuto와 Benjamin Leffel의 전 세계 도시 네트워크에 관한 연구 결과에 의하면, 약 300여 개의 도시 네트워크가 설립되어 활동 중에 있다. 그 중 2019년 기준 202개 도시 네트워크에 대한 통계분석 결과, 약 71%가 두 가지 이상의 목적(multi-purpose)을 실현하기 위해 운영되고 있음을 알 수 있다. 대표적인 어젠다를 살펴보면, 환경 이슈가 약 29%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 빈곤/불평등 이슈(18.5%)가 중요하게 논의되고 있다. 전통적 지방정부 교류협력 어젠다인 문화 분야 역시 약 11.5%로 높은 비중의 관심을 받고 있다. 이 밖에 에너지(약 9.5%), 평화구축(약 8.5%), 젠더(약 7.5%) 이슈가 비중 있게 다루어지고 있음을 확인할 수 있다(그림 2-5) 참조).¹¹⁾ 다자협력이 필수인 비전통안보 이슈뿐 아니라, 중앙정부의 고유 어젠다로 인식되어 온 전통안보 이슈 역시 작지 않은 비중으로 논의되고 있음을 알 수 있다.¹²⁾



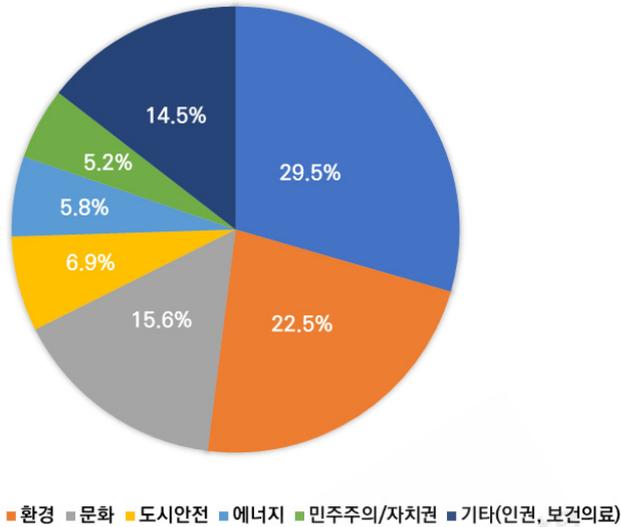
[그림 2-5] 도시 네트워크 주요 어젠다 현황

자료: Michele Acuto and Benjamin Leffel, "Understanding the Global Ecosystem of City Networks", *Urban Studies*, Vol.58, No.9(2021), p.1762 참고로 저자 작성.

¹¹⁾ Michele Acuto and Benjamin Leffel, "Understanding the Global Ecosystem of City Networks", *Urban Studies*, Vol.58, No.9(2021), pp.1759~1762.

¹²⁾ Michele Acuto와 Benjamin Leffel은 도시의 평화 관련 활동을 세부적으로 구분하지 않고, 평화구축으로 명명하고 있음을 알 수 있음.

도시 네트워크를 기반으로 하는 도시외교 어젠다의 다변화는 한국 광역지자체의 활동에서도 확인할 수 있다.



[그림 2-6] 한국 광역지자체 가입 도시 네트워크 어젠다 현황

자료: 저자 작성.

한국 광역지자체가 가입한 도시 네트워크(77개, 중복 제외)의 어젠다를 살펴보면, 경제발전/불평등(29.5%) 그리고 환경(22.5%) 비중이 상대적으로 높음을 확인할 수 있다. 앞서 살펴본 것과 비교했을 때, 환경보다는 경제 분야 교류협력을 더욱 중시하고 있음을 알 수 있다. 다른 한편, 도시안전, 민주주의/자치권 등의 이슈에 상대적으로 높은 관심을 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있겠다.

2_평화구축 개념 변천 과정과 대안 논쟁

‘전통안보 이슈’임에도 불구하고, 지방정부의 평화를 위한 국제적 연대와 협력은 지속되고 있다. 안보 개념에 대한 인식 변화와 이에 따른 외교 행위자, 어젠다, 성질에 대한 재규정의 결과이자 지방정부의 ‘당연한’ 의무라고 할 수 있다. 앞서 강조한 바와 같이 평화 이슈는 시민의 생존, 건강, 행복과 무관하지 않기 때문이다. 실제로 평화와 평화구축에 대한 인식은 ‘확장’되어 왔으며, 신외교 변천과정 및 특징 변화와 궤를 같이 하고 있음을 알 수 있다.

평화구축 개념은 냉전 해체라는 시대적 배경 아래 기존 전통안보에 더해 비전통안보 이슈가 대두되면서 점진적으로 발달하게 된다. 단순 주창을 넘어 축적된 경험을 바탕으로 평화구축 방향성을 지속적으로 수정·보완한다. 평화구축 개념의 변천 과정과 대안적 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 냉전 종식과 자유주의 국제질서 구축

평화구축은 1992년 제6대 사무총장 Boutros Boutros Ghali가 제창한 ‘평화를 위한 의제’(An Agenda for Peace)에서 제시된 이후 정계와 학계의 본격적인 주목을 받기 시작한다. 냉전시대 미소 진영 대립으로 인해 억눌려왔던 국가 내부와 지역 간 민족, 종교 등의 문제들이 분출되면서 평화에 대한 새로운 접근이 필요해졌기 때문이다.¹³⁾ 평화 증진을 위한 유엔의 노력은 민주주의의 자유 이념(liberal ideals of democracy)과 시장경제(market economies)를 바탕으로 하는 것으로 제도적 평화 정착에 초점을 두고 있다.¹⁴⁾ Boutros Boutros Ghali 사무총장은 평화구축을 “근본적인 경제, 사회, 문화 그리고 인도주의 문제를 다루기 위해 지속적으로 협력하는 활동”으로 규정하며 항구적인 평화 기반 조성을 강조한다.¹⁵⁾ Johan Galtung의 구분처럼, 평화를

13) 실제로 분수령이라 할 수 있는 냉전종식 이후, 평화구축 관련 활동은 급속히 증가함. 1945년 이후부터 2000년까지 유엔이 추진했던 55번의 평화작전 중 41차례(75%)가 1989년 이후에 집행이 된 것임. 이중 1989년과 1999년 사이 10년 동안 33차례 평화작전이 기획되는데, 이는 40년 냉전 기간 동안 시행된 15차례보다 두 배 이상 많은 수치임. 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), p.215.

14) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, “The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), p.826.

15) Henning Haugerudbraaten, “Peacebuilding: Six Dimension and Two Concepts”, *African Security Review*, Vol.7, No.6(1998), p.7 재인용.

구조적이고 제도적으로 정착시키려는 적극적 평화(positive peace)활동으로, 단순한 폭력의 부재를 뜻하는 소극적 평화(negative peace)만으로 규정하지 않는다.¹⁶⁾ ‘평화를 위한 과제’에서 주창한 평화활동의 네 가지 축, 즉 ①예방외교(preventive diplomacy), ②전통적인 평화유지(peacekeeping)의 확장형, ③분쟁·전쟁 종식을 위한 중재·조정·화해로 구성되는 평화조성(peacemaking), ④분쟁 이후 평화구축(peacebuilding)에서 알 수 있듯이 갈등해결(conflict resolution) 차원을 넘어 갈등전환(conflict transformation)에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

유엔이 중심이 되어 제시한 평화구축 개념은 자유주의적 접근법으로 서양 ‘우위’ 사상이 기저에 깔려있다. 당시 유엔 명목하의 북방구 선진국들은 “훼손된 국가 구조와 능력 전환을 지원하고 새로운 민주주의 체제를 강화시키기 위한 정치 프로세스에 직접적으로 관여(간섭)할 권한이 있다”는 인식을 가지고 있었을 뿐만 아니라 이를 필요한 합리적(이상적) 선택이라 여겼다. 국제사회의 분쟁 후 평화구축 관여에 대한 당위성은 1995년에 발표된 ‘평화를 위한 의제로의 추가보충’(Supplement to an Agenda for Peace)에 의해 재확인된다. 이 문서에서는 특히, 국제적 관여의 범위를 “군사와 인도주의적 업무를 넘어 민족 화합 증진과 효과적인 정부 재건을 반드시 포함 시켜야” 한다는 점을 명시한다.¹⁸⁾

2) 평화구축 실패와 지역적 특성 강조

유엔을 중심으로 하는 제도화 지향의 평화구축 노력은 1990년대 잇따른 분쟁 조정과 갈등 억제 실패로 비판에 직면하게 된다.¹⁹⁾ 소말리아, 르완다, 그리고 보스니아에서의 평화구축 실패는 국제사회의 정치적 의지 부족뿐 아니라 서양 중심의 자유 질서 구축이 기저에 깔려있었기 때문이라는 주장이 제기된다.²⁰⁾

의도와 달리 실패 사례가 점차 발생하면서, 비판과 함께 여러 대안이 제시된다. 그중

¹⁶⁾ Johan Galtung, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, Vol.27, No.3(1990), pp.291~305.

¹⁷⁾ 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), p.223.

¹⁸⁾ David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Year's Crisis, 1997-2017*(London: Palgrave Macmillan, 2017), pp.9~10.

¹⁹⁾ 대표적인 사례로 1997년 보스니아-헤르체고비나 전후 선거, 1999년 코소보 분쟁, 그리고 아프가니스탄과 이라크 사태 등이 있음.

²⁰⁾ Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, “The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), p.826.

‘지역으로 선회’(local turn)는 서구 중심 사고에 대한 전면적인 비판으로 국제사회의 다양한 목소리를 반영하게 되는 계기가 되었을 뿐만 아니라 뒤에서 살펴볼 대안의 주요 교집합이 된다([표 2-5] 참조).²¹⁾ ‘지역’을 강조한 시각을 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-5] ‘지역’ 단위 평화구축 등장 배경

등장 배경	주요 내용
자유주의 평화구축 실패	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적 평화지원 간섭 비판과 회의론 : 이상주의, 자국중심, 불평등과 부당함 • 수혜국의 낮은 자유도(프리덤 하우스, 2012년) : ('not free') 캄보디아, 코트디부아르, 르완다, 남수단, 타지키스탄 : ('partly free') 부룬디, 중앙아프리카 공화국, 기니, 기니비사우, 라이베리아, 시에라리온 • 수혜국의 높은 부패지수(국제투명기구, 2011년) : 네팔, 앙골라, 아프가니스탄, 이라크, 아이티, 캄보디아, 부룬디, 수단
평화, 분쟁, 국제적 관여에 대한 인식론과 방법론 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 도구적 접근 • 분쟁 이해: 개발, 정체성과 분쟁 발생과 유지 관계 • 사회학과 인류학적 접근: 감정, 조직
국제개발 인류학 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 참여, 지역 소유권, 파트너십 • ①복반구 기부 시스템에 대한 지역 공감과 합법성 우위 ②지역 사회 내 프로젝트와 프로그램 적용
남반구 평화활동가 증가	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기구 고위직 ①다양한 정체성, 정의, 식민주의 영향 등 주입 ②주류 목소리 대변 • 지역 활동가의 ‘공세성’(assertiveness) : NGO(남-남 교류의 핵심 플랫폼) 활동 강화

자료: Roger Mac Ginty and Oliver P Richmond, "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace", *Third World Quarterly*, Vol.34, No.5(2013), pp.774~777.

‘지역’을 강조하는 사람들의 주요 논점은 John Paul Lederach의 주장처럼 “가장 훌륭한 장기적이고 지속가능한 자원은 항상 지역 사람과 그들의 문화에 기반한다” 이다.²²⁾ 소위 말하는 ‘아래로부터의 평화’(peace from below)를 강조한 것으로 평화는 특정 분쟁 지역 사람들에 의해 구축되고 재형성되어야 한다는 것이다.

21) 제7대 유엔 사무총장 Kofi Atta Annan은 2001년 분쟁 해결을 위한 지역의 능력 구축이 중요함을 강조함. 국내적 평화는 현지인의 기본적 필요에 부응하는 거버넌스 시스템 개혁을 통해 달성될 수 있음을 밝힘.

22) John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*(Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997), p.94. ‘시민 기반의 평화조성’(citizen-based peace making)으로 명명됨.

평화구축에 있어 지역의 역할에 관한 논쟁 역시 다양하게 이루어지고 있다(표 2-5)에서도 확인 가능). 평화구축에서 지역이라는 요인을 강조하지만 그 역할과 범위에 대한 주장이 상이함을 알 수 있다. Hanna Leonardsson와 Gustav Rudd의 관련 연구에 의하면, 평화구축에서 지역 요인은 ‘국가 내 행위자를 통한 효과적인 평화구축’(effective peacebuilding through the sub-national level)과 ‘지역해방을 통한 평화구축’(peacebuilding through local emancipation) 두 가지 측면에서 분류될 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 효과적인 평화구축 측면

‘국가 내 행위자를 통한 효과적인 평화구축’은 평화구축을 위한 유엔의 새로운 접근법과 직결된 것으로 지역 거버넌스(local governance), 능력(local capacity) 그리고 소유권 혹은 주도권(local ownership)이 핵심이다.²³⁾ [표 2-6]에서 알 수 있듯이 평화구축에 있어 국제사회의 지역에 대한 인식에 변화가 발생한다. 지역 파트너와의 협력은 평화구축의 합법성과 지속가능성을 증진시킬 수 있다고 인식하기 시작한 것이다.²⁴⁾

[표 2-6] 주요 평화구축 문서의 ‘지역’ 거론 현황

기구	연도	문서명	페이지	‘지역’ 빈도수
United Nations	2000	<i>Brahimi Report</i>	170	46
United Nations	2005	<i>In Larger Freedom</i>	6	5
United Nations	2010	<i>Review of UN Peacebuilding Architecture</i>	41	11
World Bank	2011	<i>World Development Report</i>	286	382
UNDP	2011	<i>Governance for Peace: Securing the Social Contract</i>	124	197

자료: Roger Mac Ginty and Oliver P Richmond, “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, Vol.34, No.5(2013), p.772.

23) 이런 관점은 영국의 국제개발부(DFID)의 2010년 문서인 “Building Peaceful States and Societies”, 2011년 유엔개발계획(UNDP)의 *Governance for Peace: Securing the Social Contract*, 그리고 2012년 유엔의 “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding” 등에서 확인할 수 있음.

24) 국제적 간섭을 위해 지역 행위자와 규범을 ‘이용’한 것은 식민지 시대부터 있어온 것임. 지역 행위자를 통한 통제로 지역의 역할을 도구적으로 접근한 것임. 이와 함께, 지역 요인 고려는 자유주의 기반 평화구축을 정당화시키는 추진동력이 될 수 있는 측면 역시 있음. Roger Mac Ginty and Oliver P Richmond, “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, Vol.34, No.5(2013), p.771.

지역의 평화구축 역할과 효율성을 결정할 세 가지 요인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 지역 거버넌스와 관련하여 유엔은 서비스 전달(service delivery) 향상, 민주 대표성(democratic representation) 증진 그리고 대화를 통한 분쟁 예방(conflict prevention through dialogue)을 강조한다. 유사한 접근법으로 영국 국제개발부(Department of International Development)의 시각을 들 수 있는데, 지역 거버넌스 촉진 방법으로 비국가와 지역사회 행위자 지원 및 사회와 국가 간 교류 역할 증진 등을 제시한다. 이는 지방정부의 중앙정부와 시민 사이의 '중개인' 혹은 '중재자' 같은 역할 강화를 의미하는 것으로 분권화(decentralization)와 연결되어 있다고 할 수 있다. 여러 관련 연구에서 밝혀진 바와 같이 잘 디자인되고 조직된 분권화는 합법성, 책임감, 관여와 참여 증가뿐만 아니라, 시민과 중앙정부 간 교류와 협상이 가능한 '안정된' 국가 내 시스템 구축을 통해 국가의 안정과 평화 증진에 일조할 수 있기 때문이다.²⁵⁾

잘 조직된 지역 단위 거버넌스의 장점에도 불구하고, 분권화의 분쟁 완화 기능에 대한 논쟁이 발생하지 않은 것은 아니다. 관련 연구에 의하면, 엘리트 구금, 낮은 수준의 행정력, 비효율적인 자원 활용 등의 이유로 단순히 평화구축 실패뿐만 아니라 부패, 친족주의, 중앙정부와의 경쟁 등과 같은 부작용도 낳고 있다고 한다. 대표적인 사례로 콜롬비아 평화구축을 들 수 있다. 하지만, 과테말라 36년 내전과 엘살바도르의 12년 내전 사례와 같이 긍정적 영향을 끼친 경우도 있다. 이에 대해, Gordon Crawford와 Christof Hartmann은 분권화의 효과는 지도자의 역할에 달려있다는 주장을 한다. 이와 함께 '충분히 좋은 거버넌스'(good enough governance)를 갖추고 있는지 여부도 주요 변수로 작용할 수 있다고 한다.²⁶⁾

지역 거버넌스 문제는 필연적으로 지역 능력과 소유권 문제와 연결이 된다. 소유권 문제는 또한 능력과 직결된다. 2010년 유엔의 주장에서 알 수 있듯이 지역 행위자가 기획과 실행의 모든 과정에 깊게 관여할 능력이 없으면 소유권은 '이론적'(theoretical)으로만 남게 된다. 이는 결과적으로 지역의 어떤 행위자를 지원할 것인가의 문제와 연결되게 된다. 이와 관련하여 깊고 넘어갈 '어쩔 수 없는 현실'은 기존의 공식·비공

25) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, "The 'Local Turn' in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding", *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), p.828.

26) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, "The 'Local Turn' in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding", *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), p.829.

식 기구 혹은 지역사회 위원회와 시민단체 등이 일반적으로 거론이 된다는 점이다. 대표성 논란 해소와 함께 국제사회의 관여가 상대적으로 용이하기 때문이다. 구체적으로 효과적인 평화구축 논의에서 지역의 능력 개발을 지원하는 것은 서양의 자유주의 평화 운동을 주장하는 사람에게 있어 정치적 간섭이라는 불필요한 논쟁을 피할 수 있는 방법이기 때문이다.²⁷⁾ 평화구축과 관련하여 국제사회는 여전히 자유-민주주의 생산품의 생산자이자 판매자로 지역 행위자가 이 상품을 사고, 결과적으로 소유하기를 기대하고 있는 것이다.²⁸⁾

(2) 지역해방 측면

‘국가 내 행위자를 통한 효과적인 평화구축’이 국가 내 영역을 행위자(sub-national arena as an actor)로서 강조하였다면, ‘지역해방을 통한 평화구축’은 일상적 사건과 다양성 측면에서 평화구축 과정에서의 지역 단체 포함(everyday events and inclusion of local agencies in peacebuilding processes)에 주목하고 있다. 핵심은 ‘아래로부터의 목소리 경청’과 국제사회의 형식적인 지역 강조에 대한 비판이다. 소위 말하는 ‘지역해방’을 주장하는 활동가와 학자들은 시민들의 평화에 대한 인식과 그들 사회의 지속가능한 평화를 가져올 수 있는 기본 전제조건이 무엇인지를 이해하는 것이 중요함을 강조한다. 예를 들어 Séverine Autesserre는 콩고민주공화국에서의 평화구축 노력의 실패 원인으로 지역 문제의 ‘국제화’와 지역의 평화 이슈를 “중요하게 다루지 않고, 익숙하지 않았으며, 통제 불가능”(unimportant, unfamiliar, and unmanageable)했던 점을 지적한다. 지역의 폭력성을 제어할 수 없었던 주된 이유로 지속 불가능한 하향식(top-down) 평화체제 구축 시스템을 꼽고 있는 것이다.²⁹⁾ 미시적 관점이 고려되지 않은 일방적인 접근법이 문제라는 것을 지적하고 있다고 할 수 있다.

다른 한편, ‘지역’을 중심으로 하는 평화구축을 개인과 사회의 ‘일상적’ 다양성에 중점에 두고 논하기도 한다. 이런 관점의 핵심은 평화구축은 위로부터의 일방적인 프로젝트

27) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, “The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), pp.830~831.

28) Timothy Donais, *Peacebuilding and Local Ownership: Post-Conflict Consensus-Building*(New York: Routledge, 2012), pp.32~37.

29) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, “The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), pp.831~834.

트 실행이 아닌 지역 행위자와의 지속적인 관계 구축을 통해 이루어질 수 있다는 점이다. 엘리트 및 국제적 평화구축과 연계된 시민사회가 아닌 개인과 단체의 ‘일상 활동’을 중시해야 한다는 것이 골자이다.³⁰⁾

3) 자유주의 평화구축에 대한 비판과 실용주의 접근

실용주의 접근(pragmatist approaches)은 현실주의에 기반한 것으로 하향식과 상향식(bottom-up) 두 가지 접근법 모두를 비판한다. 전자는 1990년대 후반에 주로 시행되었던 것으로 외부 행위자의 단순한 주입으로 제도적 해결책을 만들어 낼 수 있다는 접근법이고, 후자는 2000년대 추진되었던 외부의 깊숙한 사회적, 경제적, 정치적 ‘설계·제작’(engineering)이 자유 제도주의적 체계를 마찰 없이 작동시킬 수 있다고 ‘믿었던’ 접근법을 의미한다. 실용주의적 평화구축을 주장하는 이들은 이 두 가지 접근법 모두를 ‘자유주의’ 틀로 규정하고, 외부 행위자가 인과 관계적 방법(in a linear or cause-and-effect manner)으로 사회·정치적 과정과 결과를 형성시킬 수 있다고 가정한 것을 비판한다. 이런 측면에서 이상주의자(자유주의자)들의 평화구축 방안을 기 설계된 혹은 기 포장된 ‘기성품’ 같은 해결법이라 비판한다.

실용주의자들의 ‘현실주의로 선회’(realist turn)는 평화구축의 출발점을 ‘문제’ 그 자체에 둔다. 특히, 문제를 구체적이고 상대적인 맥락에서 파악해야 함을 강조한다. 이런 관점에서 평화구축의 핵심 요인으로 외부의 좋은 의도가 아닌 ‘지역’에 대한 이해와 ‘유기적’(organic) 접근법 두 가지를 제시한다. 이들의 주장에 의하면, 평화구축은 자율적으로 형성된 적응과 회복력(self-organising adaptation and resilience)의 복잡한 유기적 과정이라는 것이다. 보편적 관점보다 기존에 존재했던 사회와 정치적 질서를 더욱 중시하고 있다고 할 수 있다.³¹⁾ 이런 측면에서 앞서 살펴본 지역의 다양성에 중점을 두는 관점과 시각을 같이 한다고 할 수 있다.

이상의 논리 구조하에 David A. Lake는 다음의 세 가지 일반적 정치 선택권을 제시한다. 첫 번째는 지역의 ‘충분히 좋은 거버넌스’ 옹호를 핵심으로 하는 것으로, 국제사회의 역할은 최소한의 권리 기준을 집행(강요)하고, 국제적 안보 위협을 해결하며, 안

30) Hanna Leonardsson and Gustav Rudd, “The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5(2015), p.833.

31) 기존에 존재했던 사회가 어떻게 작동하는지 이해하는 것이 더욱 중요. David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Year's Crisis, 1997-2017*(London: Palgrave Macmillan, 2017), pp.12~15.

전을 민주주의보다 더욱 중시해야 한다는 주장이다. 두 번째는 ‘중립적인’(neutral) 평화구축 간섭(중재)으로 사회 형성의 유기적 절차 구축을 중시하는 것이다. 세 번째는 직접적인 국제 간섭이 아닌 간접적인 제도적 장려책 마련이다. 이 중 첫 번째는 자유주의 평화구축 목표를 ‘지원’하는 것이지만 정치적 간섭을 하지 않는다는 것을 의미하고, 나머지 두 개의 정책은 최소한으로 국내 정치적 과정에 관여(엘리트 혹은 지역사회 능력)를 하지만 시장, 민주주의, 권리와 법치주의의 자유 제도주의 체계를 지원하기 위한 목적이 아니라는 점이 핵심이다.³²⁾

4) 전략적 평화의 총체적인 접근

평화구축에 대한 논의는 앞서 살펴본 이데올로기와 패러다임 간의 논쟁을 넘어, 동원 가능한 요소와 조건을 통합하고 총체적으로 운영하는 것을 주요 특징으로 하는 포괄적 접근이 대안으로 제시된다. 소위 ‘평화전략’(strategies of peace) 또는 ‘전략적 평화’(strategic peace)라 불리는 이 접근법은 동원 가능한 행위자, 행위영역과 수준을 통합 관리하는 것이 핵심으로 시간의 축을 단기와 중·장기로 구분한 후에 재연결하는 등의 평화의 ‘전략화’를 도모하는 것이 특징이다. 이들의 주장에 의하면, ①평화는 특정 요인의 고려와 해결만으로 구축될 수 있는 것이 아니며, ②총체적 접근에 있어 전략화할 변수를 선별해 내는 것이 중요하다.³³⁾ 전략적 평화의 ‘총체성’(holism)과 ‘전략’적 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소극적 평화와 적극적 평화의 동시 혹은 순차적 접근이다. 전략적 평화는 사람의 생명과 안전을 해치는 직접적 폭력이 해소된 상태의 소극적 평화와 사회체제에 내재된 구조적 폭력과 문화적 폭력 모두가 해소된 상태인 적극적 평화의 이분법적 사고를 지양한다. 이에 따라, Kenneth Boulding의 안정적 평화(stable peace) 접근법과 유사하게 두 가지 평화의 통합화를 시도한다. 즉, 적극적 평화가 이행되기 위해서는 소극적 평화가 기초적 토대로 작동해야 하고, 소극적 평화도 적극적 평화의 목표가 없이는 지속불가능하다는 논리이다.³⁴⁾

32) David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Year's Crisis, 1997-2017*(London: Palgrave Macmillan, 2017), pp.16~17.

33) 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), pp.216~217.

34) 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), pp.219~220.

둘째, 민주평화론과 제도주의의 종합적 고찰이다. 민주평화론적 평화구축의 핵심은 민주화와 자유시장경제 도입 등을 통해 중·장기적으로 자유주의 세계질서로의 편입을 유도한다는 것이다. 이에 대해, 제도주의자들은 성급한 시장경제 도입과 정부개입의 최소화와 같은 신자유주의 처방은 무장 갈등과 사회분열을 재조장하는 부작용을 낳는다고 비판한다. 대안으로 이들은 정부의 역량과 거버넌스 개혁과 같은 국가형성 프로세스를 평화구축의 핵심으로 보고 있다. 민주주의와 시장경제의 안정적인 도입을 위해서는 제도적 기반이 우선적으로 마련되어야 하고 다층적 구조로 복잡하게 얽혀 있는 평화구축 프로세스를 국가형성 측면에서 풀어나가야 한다는 주장이다. 이상에서 알 수 있듯이 민주평화론과 제도주의적 접근은 상호 대립적인 관계가 아니다. 전략적으로 단기적인 제도주의 해법을 우선적으로 고려하고, 이를 바탕으로 민주평화론적 접근을 도입하는 것이 논리적으로 가능하다. 상황에 따라서는 즉, 분쟁당사국의 제도적 거버넌스가 일정 수준 이상으로 갖추어져 있으면, 두 가지를 동시에 진행하는 것 역시 가능하다.³⁵⁾

셋째, 인도주의와 개발협력 간 통합이다. 전략적 평화는 갈등해결에서 갈등전환으로의 패러다임 전환으로 단기적 처방인 인도적 지원과 중·장기적 해결책인 개발협력 간의 유기적 결합이 필요함을 주장한다. 인도적 지원은 분쟁과 재난 등 대규모 긴급 사태가 발생하였을 때 긴급구호 차원에서 지원하는 것이기 때문에 분쟁 이후 국가재건과 평화 구축 등 중·장기 계획과 연동되어 추진되는 경우가 드물다. 하지만, 평화구축 과정에서 인도적 지원이 불필요함을 의미하지 않으며 개발협력과 연계하여 단계별로 추진하는 전략이 필요하다는 논리이다.³⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이 전략적 평화는 상호 비교되는 두 가지 접근법을 동시에 적용하거나 순차적으로 동원하여 평화구축을 전략화한다는 것이 핵심이다. 단기와 중·장기적 모든 이슈와 관련 행위자를 거시적으로 조망함으로써 문제와 갈등의 지점을 파악할 수 있으며, 단계별 결합을 전략적으로 도모할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 다르게 표현하면, 평화구축을 위한 여러 조합들을 단순히 나열하는 수준을 넘어 특정 단계의 스포일러(spoiler)를 효과적으로 제거하여 전략적으로 평화구축을 추진할 수 있는 것이다.³⁷⁾

35) 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), pp.221~222.

36) 김태균, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), pp.223~224.

5) 평화구축 개념 변천과정 특징과 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 냉전 종식 이후 평화구축은 국제관계학 관점에서 자유주의 패러다임을 기반으로 구축된다. 미국과 동맹국 중심으로 구축된 ‘민주-자본주의 서양체제’(democractic-capitalist western system)의 특징이 평화구축에도 그대로 투영되었다고 할 수 있다. 하지만, ‘이상적’인 자유주의 기반의 평화구축은 단기보다는 ‘중·장기’, 문제해결보다는 ‘서양의 이념 주입’, 국가 내 행위자보다는 ‘초국가 행위자’의 역할에 치중하면서 실패 사례가 증가하는 등 평화구축 실현의 한계를 보인다. 이러한 평화구축 틀과 각종 정책적 시도는 다양한 비판에 직면하게 되는데, 역으로 중·장기보다는 ‘단기(혹은 동시)’, 서양의 이념 주입보다는 ‘문제해결’, 초국가 행위자보다는 ‘국가 내 행위자’의 역할이 강조되는 상반된 경향을 보인다. 국제관계학의 현실주의, 구성주의 그리고 비판이론을 기반으로 한다고 할 수 있다. 즉, 평화구축 개념 역시 국제관계학의 3대 이론과 비판이론 논쟁의 영향을 받으면서 변천해 오고 있음을 확인할 수 있다.

평화구축 정책의 실패 경험과 이론적 논쟁은 다음 두 가지 측면에서 시사하는 바가 크다. 첫째, 모든 평화구축 접근법이 특정 사상적(이론적) 기반을 가지고 있기 때문에 특정 시기, 행위자 그리고 이슈가 강조되는 경향이 있다. 필연적인 한계를 가지고 있는 것이다. 다르게 표현하면, 접근법마다 장·단점을 가지고 있기 때문에, 이에 대한 종합적 고려와 취사선택의 능력이 중요하다. 둘째, 총체적 접근은 모든 변수를 고려한다는 측면에서 첫 번째 시사점의 대안이 될 수 있다. 문제는 복잡한 국제관계를 감안 하였을 때, 이론의 ‘완벽함’이 정책화되어 구현될 수 있는가 이다. 다른 한편, 현실적으로 평화구축의 상황, 이슈 그리고 대상에 따라 구체적인 방법도 달라질 수 있다. 이런 측면에서 [표 2-7]의 유형 1과 유형 2 중 어느 한 가지 방법만을 선택할 수 있고, 유형 1과 2를 결합하여 단계별로 혹은 동시에 추진할 수도 있다. 양자 선택과 대

37) 2015년 6월 UN은 기존의 평화구축보다 더 통합적이고 포괄적인(holistic and comprehensive) ‘평화 지속하기’(sustaining peace) 개념을 제안함. UN은 기존의 평화구축은 비전통 안보 위협(기후변화, 환경파괴, 급격한 인구 증가, 남녀 불평등)에 제대로 대처하지 못하고, 여전히 분쟁-갈등 사후 맥락에 치우쳐 있을 뿐만 아니라 특정한 제도적 접근을 고수하고 있다는 점을 지적함. 대안으로, 발전과 인권, 궁극적으로는 개발협력에 우선시하는 방향으로 전환할 것을 제안함. 이에 더해, 평화구축 참여 행위자가 더 다양하고 포괄적이어야 한다는 점도 강조함. 이는 변화된 안보이슈 성질의 반영이자 기존의 자유주의 접근법에 대한 검토와 반성의 결과라고 할 수 있음. 구체적인 내용은 United Nations, “The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture”, 2015.06.29., https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf.

립의 관계가 아니라는 뜻이다.

[표 2-7] 평화구축의 두 가지 유형 비교

구분	유형 1	유형 2
목적	좋은 거버넌스와 분쟁해결 메커니즘 촉진	분쟁의 근본 원인 해소
수단	정치적 개입	정치, 경제, 안보, 인도주의를 포괄하는 넓은 범위의 개입
기간	단기	장기
주체	국제사회	내부 행위자
활동	행동 자체	축적된 과정으로서의 결과
조직	유엔 후원하의 집권적, 협력 강조	다양한 행위자에 의한, 다양성 중시

자료: Henning Haugerudbraaten, "Peacebuilding: Six Dimension and Two Concepts", *African Security Review*, Vol.7, No.6(1998), p.24.

이상 두 가지 시사점이 내포하고 있는 핵심은 평화구축의 소위 말하는 현실적인 '전략화' 실현 여부이고, 그 가능성은 합리적인 거버넌스 구축과 효율적인 역할 분담에 달려 있다고 할 수 있다. 인터메스티화된 평화구축 이슈에 효과적으로 대응하기 위해서는 다양한 채널을 효율적으로 활용해야 하고, 그 과정에서 여러 층위의 행위자 간 역할 분담과 이익관계 조정이 중요하기 때문이다. 즉, 신외교의 기본 속성에 대한 명확한 속지와 이에 기반한 평화구축 틀과 구체적인 정책 수립이 필요하다.

3_지방정부 평화활동 유형과 한계

평화구축에서 '지역' 역할 대두는 거시적으로는 세계화로 인한 외교의 속성 변화, 즉 신외교 특징의 반영이고, 미시적으로는 국제기구와 일부 서방 국가에 의해 주도되었던 평화구축 정책 실패에 대한 비판과 반성의 산물이다. 평화구축 이슈 역시 인터메스틱화되면서 국제적 협력뿐만 아니라, 내부적 특징에 대한 이해가 중요해졌고, 외교 행위자가 다층화되면서 국가 내 행위자의 외교무대登장이 당연해진 결과라고 할 수 있다. 다르게 표현하면, 이는 평화구축이 도시외교의 주요 어젠다가 된 핵심 이유이며, 평화구축 과정에서 '지방'의 행정기구로서 지방정부의 역할은 접근 방법의 유희리와 상관없이 중요해졌음을 의미한다.

다른 한편, '평화를 위한 의제'의 구분법에서 알 수 있듯이, 유엔의 기준에 의하면, 평화구축은 분쟁 후 평화를 위한 활동이다. ①분쟁 종식을 위한 분쟁당사국과 국제사회의 노력, ②경제재건, ③정치시스템 복구, ④사회 통합, ⑤평화구축 이후의 분쟁 재발 방지 등이 주요 목적이다.³⁸⁾ 예방외교, 평화조성, 평화유지의 개념과 구분된다. 하지만, 이 네 가지 평화 활동은 상호 연결된 것으로 종합적인 이해가 필요하다. 또한, 일반적으로 평화구축 활동은 분쟁 전, 중, 후 모든 단계에서 추진될 수 있다. 이론적 구분과 달리 현실에서는 상황과 시기에 따라 예방외교, 평화조성, 평화유지 활동과 '혼합'되어 동시에 혹은 구분 없이 이루어질 수 있다는 것이다.³⁹⁾ 이 연구에서는 이런 상황과 특성을 고려하여, 지방정부의 평화를 위한 외교활동 전반을 유형별로 살펴보고자 한다. 지방정부의 평화 활동을 평화구축 개념에 국한시키는 것이 아니라, 분쟁 전, 중, 후의 다양한 활동을 종합적으로 살펴보고, 평화 활동이라는 큰 틀에서 평화구축 역할을 이해하고자 한다. 이와 관련하여, 간과할 수 없는 사실은 다른 지역 분쟁에 대한 예방외교, 평화조성 그리고 평화유지에 대한 활동이 결과적으로 자기 지역 평화구축 활동의 기반이 될 수 있다는 점이다.

38) 김태균, "분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주", 『문화와 정치』, 7권 2호(2020), p.218.

39) 평화구축의 시기에 관한 논쟁은 Henning Haugerudbraaten, "Peacebuilding: Six Dimension and Two Concepts", *African Security Review*, Vol.7, No.6(1998), p.20 참고.

1) 평화활동 유형과 특징

평화를 위한 지방정부의 국제적 활동은 대체적으로 도시 내부 행위자와의 관계(협력 혹은 대립) 구축을 통해 도시 간 연대와 국제기구 등의 플랫폼을 통해 이루어진다. 이는 쌍방향적인 활동으로 분쟁지역 도시의 요청에 의해 이루어지기도 하지만, 주변 도시, 자매·우호도시 그리고 국제기구 자체 정책과 관계에 의해 추진되기도 한다. 지방정부의 분쟁 해결과 평화 정착을 위한 외교 활동은 다양한 형태로 추진된다.⁴⁰⁾ Lorenzo Kihlgren Grandi의 최신 관련 연구에 의하면, 지방정부의 평화활동 유형, 즉 역할은 다음과 같이 세 가지로 분류할 수 있다(표 2-8 참조).⁴¹⁾ 첫째, ‘로비스트’(lobbyists) 활동이다. 평화구축을 위한 지방정부의 ‘로비’는 분쟁 전에서 후까지 전 과정에서 가장 많이 이루어지는 활동이다. 세부적으로 살펴보면, (1)분쟁 지역 도시는 ①폭력 행위 중단과 인도주의적 휴전을 요구, ②국제사회에 시민의 삶에 끼치는 폭력적 영향 설파, ③국제사회의 지원과 인도주의적 간섭 호소 등의 활동을 주로 한다. (2)분쟁 지역 밖 도시 같은 경우는 분쟁이 발생하기 전에는 ①평화를 위협할 수 있는 상황을 예의주시하고, ②무력사용을 반대하는 의사를 표명하며, ③분쟁의 평화적 해결을 주창한다. (3)분쟁이 발생한 이후에는 ①시민이 겪고 있는 폭력 피해 현황을 국제사회에 전달함으로써 주의를 환기시키고, ②회의와 라운드테이블 조직, 뉴스 보도, 중앙정부와 국제기구에 관련 서한 발송 등의 구체적인 활동을 전개한다.⁴²⁾ 둘째, ‘평화조성자’(peace-makers) 활동이다. 이는 상대적으로 직접적인 분쟁해결 역할로 다음과 같은 구체적인 활동을 한다. (1)분쟁 지역 도시는 구체적으로 ‘조력자’(facilitators)와 ‘중재자’(mediators) 역할을 수행한다. 특히, 게릴라 지역에서는 게릴라 세력의 비무장화와 사회경제적 재통합을 촉진시키는 활동을 전개하기도 한다. (2)분쟁 지역 밖 도시 같은 경우는 ‘피난처’(safe haven) 같은 역할과 함께 긴장 완화

40) Alexandra Sizoo와 Arne Musch는 지방정부의 평화를 위한 활동을 유형별로 ‘로비 형태’(lobby-type activities), ‘프로젝트 형태’(project-type activities) 그리고 ‘대화 형태’(dialogue-type activities) 등 세 가지로 구분함. 구체적인 내용은 Alexandra Sizoo and Arne Musch, “City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction”, in Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, and Kian Tajbakhsh, eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*(The Hague: VNG International, 2008), pp.17~19 참고.

41) Fons van Overbeek는 지방정부의 평화를 위한 역할을 ‘가교 구축자’(bridge builder), ‘중재자’(mediator), ‘설득자’(persuader), ‘조력자’(facilitator), ‘훈련자’(trainer)로 구분함. 구체적인 내용은 Fons van Overbeek, *City Diplomacy: The Roles and Challenges of the Peace Building Equivalent of Decentralized Cooperation*(Utrecht: Universiteit Utrecht, 2007), pp.47~54 참고.

42) Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), pp.72~73.

와 해결책 마련을 위한 (비)공식적 회의를 주로 주최한다. 경우에 따라서는 협상에 직접 참여하여 분쟁 종식에 일조하기도 한다.⁴³⁾

셋째, ‘평화구축자’(Peace-Builders)는 상대적으로 중·장기적인 역할로 ‘평화 문화’(culture of peace) 조성 측면이 강하다. 과거 사례에서 나타난 주요 활동을 살펴 보면, ①시민을 대상으로 분쟁 상황에서 평화구축의 중요성을 일깨우는 활동을 전개 하고, ②사회 내 인권과 조화로운 관계 증진에 중점을 두며, ③상황 진단 후 국제사회와 공유하고 협력 관계를 구축하는 활동을 전개 한다. 이밖에 ④국경 협력이 특정 형태로 이루어지는데, 스포츠와 문화 교류 같은 낮은 단계에서 비즈니스, 학문, 환경 분야 협력까지 확대시키는 활동이 전개되고 있음을 확인할 수 있다.⁴⁴⁾

이상의 세 가지 역할 유형 중, 세 번째 유형이 평화구축과 직결된 역할이다. 2000년 유엔에서 규정한 ‘포괄적’ 평화구축 활동인 ①분쟁 당사자 시민사회 재결합, ②법치 강화, ③인권 향상, ④학대 상황 조사와 교육, ⑤민주주의 보급, ⑥분쟁 해결과 화해 기술 향상 등 대부분을 도시 단위에서 실행하고 있음을 알 수 있다.⁴⁵⁾ 이와 관련하여 인지할 점은 ①평화는 도시외교 주요 어젠다 중 하나로, 평화구축에만 국한되지 않는다는 점과 ②로비와 평화조성의 경험은 평화구축의 중요한 자산이며, 평화구축에 대한 노력이 상황에 따라 로비와 평화조성 역할로 발현될 수 있다는 점이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 ③평화 활동 유형은 주최와 대상에 따라 가변적일 수 있다는 점이다.

⁴³⁾ Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), p.73.

⁴⁴⁾ Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), pp.73~74.

⁴⁵⁾ David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Year's Crisis, 1997-2017*(London: Palgrave Macmillan, 2017), p.6.

[표 2-8] 지방정부 평화활동 유형과 대표적 사례

유형	활동	사례
로비스트 (Lobbyists)	분쟁 지역 도시 • 폭력 중단과 인도주의적 휴전 요구 • 시민의 삶에 끼치는 영향 설파 • 국제사회의 지원과 인도주의적 간섭 호소	• 아프가니스탄과 북 시리아 지역 시장
	분쟁 지역 밖 도시(분쟁 발생 전) • 평화 위협 상황 주시 • 무력사용 반대 의사 표명 • 평화적 해결 주장	• the US organization Cities for Peace : 2003년 70개 미국 도시 이라크 전쟁 반대
	분쟁 지역 밖 도시(분쟁 발생 후) • 시민의 폭력 피해에 대한 국제적 관심 환기 • 구체적인 활동 - 회의와 라운드테이블 조직, 뉴스 보도, 중앙정부와 국제기구 서한 발송 등	• City of Florence's Unity in Diversity conferences : 2015~2017년
평화조성자 (Peace-Makers)	분쟁 지역 도시 - 조력자, 중재자 • (게릴라 지역) 비무장화와 사회경제적 재통합 촉진	• (인종차별정책 후) 남아프리카 내부 갈등 • 말리의 투아레그족 저항 • 필리핀 카우사간
	분쟁 지역 밖 도시 - 피난처, 회의 주최 • 긴장 완화와 해결책 마련을 위한 (비)공식 회의 주최 • 협상 직접 참여	• 이스라엘-팔레스타인 분쟁 • 유고슬라비아 해체 : 1993~1995년, 헝가리 모하치 • Cités Unies France : 코트디부아르 내전
평화구축자 (Peace-Builders)	“culture of peace” • 시민 대상 분쟁 상황에서의 평화구축 중요성 인식 제고 • 사회 내 인권과 조화로운 관계 형성 증진 • 상황 진단 후 국제사회와 공유 및 협력 • 국경 협력 : 스포츠 문화 교류에서 비즈니스, 학문, 환경 협력으로 확대	• (국경 협력) Association of Multiethnic Cities-Philia : 2003년 설립 : 2001년, 세르비아, 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아 도시 간 협약이 바탕

자료: Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), pp.72~74.

2) 평화구축 역할에 대한 비판적 시각과 한계점

평화구축에서 ‘지역’의 역할에 대한 기대와 필요성이 증가한 만큼 이에 대한 비판도 제기된다. 지역 행위자의 평화구축 활동에 대한 비판은 지방정부에도 그대로 적용된다. 지역 내 행정기관의 독자적인 계획이든 지역 내 다른 행위자와의 연대 활동이든 이들 모두 지역 단위가 가진 한계를 내포하고 있기 때문이다. 이는 지방정부의 평화구축 계획 수립과 추진 과정에서 국제사회와 다른 층위 행위자가 지적하는 비판과 한계점을 고려하여 실효성과 당위성을 제고시켜야 함을 의미한다. 평화구축과 관련하여 지역 행위자에 제기되는 비판(혹은 한계점)을 살펴보면 다음과 같다(행위자별 역량 비교 [표 2-9] 참조, 모든 형태의 평화활동에도 적용이 됨).

[표 2-9] 주요 행위자의 평화구축 역량 비교

비교 항목	국제기구	중앙정부	비정부기구	지방정부
군사적 지원 (military assistance)	5	5	1	1
강압적 조치 (coersive measures)	5	4	1	3
비강압적 조치 (non-coersive measures)	5	4	4	5
장기 수행 능력 (long-term)	1	2	2	5
재정 자립 (independent of external funds)	1	2	2	4
하향식 (top-down)	4	5	1	2
풀뿌리 정도 (grassroots level)	3	3	5	5
지역 정도 (local/regional level)	2	2	3	5
동반자와 지역 소유권 (partnership and local ownership)	3	3	5	5
유연성과 신속한 접근 (flexible and swift approach)	1	2	5	5

참고: 1(non-existent), 2(inadequate), 3(ambiguous), 4(passable), 5(excellent) 의미함.

자료: Fons van Overbeek, *City Diplomacy: The Roles and Challenges of the Peace Building Equivalent of Decentralized Cooperation*(Utrecht: Universiteit Utrecht, 2007), p.34.

첫째, ‘지역’ 중심적 접근법은 보편성을 지향(비판적 관점으로는 ‘기성복’에 비유됨)하는 신자유주의 체계뿐만 아니라, 자유-제도주의 접근법과 ‘충돌’할 가능성이 있다. 보편성을 기반으로 하지 않는 평화구축 활동은 다른 행위자와의 관계 구축과 역할 분담 자체가 큰 장애 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

둘째, 첫 번째 비판과 연결되어, 지역주의(localism)가 내포하고 있는 특수주의(particularism)와 지역 다양성은 보편주의 이념 및 실천과 대립할 뿐만 아니라, 서구 중심 국제체제와 시스템에 대한 도전, 더 나아가 과거의 식민주의와 불평등 구조에 대한 비판으로 비쳐질 개연성이 높다. 이런 상대적인 관점은 결과적으로 국제적인 연대와 이를 통한 지원을 방해하는 요인으로 영향을 끼칠 가능성이 높다. 다른 한편, 국제사회에 엄연히 존재하는 권력구조, 이익관계, 합법성, 그리고 정체성 등의 구분이 충분히 고려되지 않아 효율성이 떨어질 확률 역시 높다.⁴⁶⁾

셋째, 고전적인 비판으로 도시가 실질적인 분쟁-갈등 국면을 억제하거나 해소할 물리적이며 강압적인 능력이 없거나 혹은 현저히 낮다는 점 역시 지적이 된다. 이는 평화조성자 역할에만 해당되는 것이 아닌, 평화구축을 위해 필요한 제도적, 행정적, 인식적 역량이 중앙정부와 국제기구 대비 상대적으로 떨어질 수 있음을 의미한다.

넷째, 세 번째 한계점은 지방정부의 평화구축 활동이 내·외부의 상황 변화에 취약할 수 있음을 시사한다. 지방정부의 제한적인 물리력은 곧 중앙정부, 국제기구 등과의 긴밀한 소통 및 협력이 필수적임을 의미한다. 이런 특징은 첫 번째 두 번째 비판과 반대로 지방정부의 평화구축 활동이 다른 행위자와 국내·외 정세 변화에 더욱 민감할 수 밖에 없는 특징을 가지고 있음을 보여준다.

다섯째, 지방정부의 평화구축은 상대적으로 제도적이고 구조적인 변화와 직결되어 있는 만큼 성과가 장기간에 걸쳐 점진적으로 나타난다는 특징을 보인다. [표 2-7]의 유형 1의 역할을 기대하기 어려운 만큼 내·외부적으로 평화구축 효율성에 대한 비판이 지속적으로 제기될 개연성이 높다는 것이다.⁴⁷⁾

⁴⁶⁾ Roger Mac Ginty and Oliver P Richmond, “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, Vol.34, No.5(2013), pp.772~778.

⁴⁷⁾ Alexandra Sizoo and Arne Musch, “City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction”, in Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, and Kian Tajbakhsh, eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*(The Hague: VNG International, 2008), pp.21~23; Lorenzo Kihlgren Grandi, *City Diplomacy*(Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), pp.75~79; Fons van Overbeek, *City Diplomacy: The Roles and Challenges of the Peace Building Equivalent of Decentralized Cooperation*(Utrecht: Universiteit Utrecht, 2007), pp.27~34.

03

서울시 남북교류협력 현황과 평화구축 필요성



1_남북교류협력 기본계획과 추진 현황

2_남북교류협력 성과 평가와 진단

03. 서울시 남북교류협력 현황과 평화구축 필요성

1_남북교류협력 기본계획과 추진 현황

1) 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 구성과 주요 사업

(1) 도시협력방안 수립과 재구조화 주요 과정

서울시는 2015년 5월 중앙정부의 민간·지자체 남북 교류 활성화 방안 발표를 계기로 종합적이고 체계적인 지자체 남북교류협력방안을 구상한다. 2015년 5월부터 서울시는 시장과 정무부시장 주재하에 각각 3회와 5회에 걸친 회의를 통해, 2016년 11월 10일 3대 분야 10대 사업으로 구성된 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」을 발표한다. 서울시는 북한의 연이은 핵·미사일 실험과 그로 인한 국제사회의 대북제재 및 남북관계 악화 상황에서도 중·장기적인 안목으로 방안을 지속적으로 수정해 나간다. 2017년 2월과 6월 사이, 10개 사업 소관부서장 및 전문가 간담회 등을 통해 내용을 수정·보완한 후에 7월 통일부와 실무 간담회를 개최한다.⁴⁸⁾

국내·외 부정적 요인에 의해 남북교류협력 사업을 추진할 수 없었던 서울시는 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 대화 국면으로 전환하자, 조속한 시일 내에 구체적인 사업이 추진될 수 있도록 다방면의 노력을 기울인다. 우선, 2018년 1월부터 통일부장관, 국가정보원장, 청와대 정무수석 등과의 면담을 통해 지자체 남북교류협력 활성화와 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」에 대한 정부 차원의 지원을 논의한다. 다음으로, 국내·외 체육행사를 통해 북측 고위인사에 친서를 전달하는 등 교류협력을 제안한다.⁴⁹⁾ 그리고, 국제사회의 대북제재와 사업 성질 등을 종합적으

48) 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), pp.38~39.

49) 2017년 6월 무주국제태권도대회, 2018년 2월 평창 동계올림픽, 2018년 7월 평양 통일농구, 2018년 8월 남북 노동자축구대회, 2018년 9월 제3차 남북정상회담 방북 등을 통해 제안. 그중 평창올림픽 기간 중 2회, 통일농구 기간 중 1회 시장의 친서를 전달함.

로 고려하여 우선과제와 중·장기과제를 구체화하고, 2018년 5월 24일에는 실행방안 보고회를 개최하여 신규 사업과 현행화 등을 논의한다.

2019년 2월 하노이에서 열린 제2차 북미정상회담 결렬 이후, 한반도 정세가 다시금 교착 상태에 빠지게 되는 상황에서도 서울시는 ①사업의 단계별 추진, ②평화·통일과 남북교류 필요성에 대한 인식 강화, ③남북교류 역량과 통일기반 강화 등을 주요 추진 방향으로 남북교류협력추진 TF를 구성한다. 서울시는 2019년 6월에서 7월 사이 총3회에 걸친 TF 운영으로 10개 사업 이행 검토와 현행화 논의, 그리고 지속적인 신규 사업을 발굴한다.

2020년 2월에는 3대 분야 10대 과제 혁신 및 실행력 강화계획을 수립하고, 외부전문가와 해당 실·국·본부가 참여하는 과제별 분과위원회(10개 분과)를 구성·운영한다. 서울시는 분과위원회를 통해 기존 과제의 사업내용 현행화와 실행에 대비한 상세 추진전략 및 로드맵 작성, 그리고 신규 사업 발굴과 우선 집중 추진 과제와 방법 등을 검토한다. 3월부터 7월까지 분과위원회 운영을 통해 세부 과제를 보완하고 신규과제를 발굴하였으며, 8월부터 10월까지 총괄분과위원회를 통해 추진전략과 집중과제를 검토한다. 11월에는 포스트 코로나 시대를 대비하고 변화된 국제정세와 남북관계를 반영한 「서울-평양 전략적 도시교류협력 추진계획(안)」 수립을 검토한다.⁵⁰⁾

(2) 3대 분야 10대 과제 주요 내용

「서울-평양 포괄적 도시협력방안」은 3대 분야 10대 과제로 구성되어 있다.⁵¹⁾ 3대 분야는 ‘도시 인프라 협력’, ‘경제 협력’, ‘시민교류’로 지자체 남북교류협력의 대표적 사업인 사회문화 교류, 인도적 지원, 농·축·산림 분야 교류뿐만 아니라, 도시의 특성, 특히 개발과 거버넌스를 극대화 시킬 수 있는 도시 안전과 환경 개선 분야, 그리고 중·장기적 형태인 개발지원까지 포괄하고 있다. 10대 과제 같은 경우는 앞서 살펴본 재구조화 과정에서 지속적으로 조정되고 있으며, 세부 과제 역시 수정·보완되고 있다. 2018년 기준, 10대 과제를 3대 분야별로 간략히 살펴보면 다음과 같다.⁵²⁾

50) 이상의 내용은 서울시 남북협력추진단의 2018년부터 2021년까지의 업무보고 자료를 바탕으로 저자가 작성한 것임을 특별히 밝힘.

51) 앞서 밝힌 것과 같이, 2020년 11월 업무보고에 의하면 3대 분야 10대 과제를 4대 분야 16대 과제로 재편하는 안이 내부적으로 검토 중에 있음. 4대 분야는 ‘생활협력’, ‘사회문화’, ‘경제개발’, ‘기반조성’으로 기존 3대 분야 10대 과제를 재구성함과 동시에 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 틀 밖에서 진행 중이던 기반조성 사업이 포함됨.

52) 이 연구의 목적이 2018년 이후의 서울시 남북교류협력 사업 진단과 평가에 있기 때문에, 2018년 버전을 중심으로 설명하고, 2020년 버전은 표 형태로 소개함을 특별히 밝힘.

① 도시 인프라 협력 과제

도시 인프라 협력은 4대 과제로 구성되어 있다. 2018년 기준, 4대 과제는 '대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량', '도시안전과 재난분야 공동협력', '대중교통 운영체계 협력', '도시환경 개선' 등으로 총 11개 세부과제를 포함하고 있다. 첫째, 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량은 구체적으로 '평양 취·정수장, 상수관망 정비', '평양 하수처리장 개량 지원'으로 이를 바탕으로, 중·장기적으로 '서울-평양 수도공사 설립'을 계획한다. 둘째, 도시안전과 재난분야 공동협력은 우선적으로 '재난·안전 분야 기술·인력 교류'를 추진하고, 중·장기적으로 '재난대비 장비 및 재난관리시스템'을 지원한다는 구상이다. 셋째, 대중교통 운영체계 협력 과제의 경우 '평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원', '버스정보시스템 설치 및 운영 협력', '교통신호시스템 설치 및 운영 협력' 세 가지 세부 과제를 포함한다. 넷째, 도시환경 개선은 '평양 관련 전시회·심포지엄 개최', '살림집 수리 시범사업 시행', '평양형 시민주택 모델 개발 및 소단위 도시재생 협력기구 구성'을 세부 과제로 한다([표 3-1] 참조).

[표 3-1] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 도시 인프라 협력 4대 과제

4대 과제	추진가능 시범사업
대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 • 평양 취·정수장, 상수관망 정비 • 평양 하수처리장 개량 지원 • (중·장기 과제) 서울-평양 수도공사 설립	• 평양시 누수탐사 사업 • 평천오수정화장 개선지원 및 하수관로 조사
도시안전과 재난분야 공동협력 • 재난·안전 분야 기술·인력 교류 • (중·장기 과제) 재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원	-
대중교통 운영체계 협력 • 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원 • 버스정보시스템 설치 및 운영 협력 • 교통신호시스템 설치 및 운영 협력	• 교통체계 종합 컨설팅 • 버스정보시스템 설치·운영 • 교통신호시스템 설치·운영
도시환경 개선 • 평양 관련 전시회·심포지엄 개최 • 살림집 수리 시범사업 시행 • 평양형 시민주택 모델 개발 및 소단위 도시재생 협력기구 구성	-

자료: 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), p.40.

② 경제 협력 과제

경제 협력 역시 4대 과제 11개 세부과제로 구성된다. 4대 과제는 ‘산업협력단지 조성’, ‘신재생에너지 분야 협력’, ‘산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류’, ‘기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성’으로 다음과 같다. 첫째, 산업협력단지 조성은 애니메이션 분야 협력을 중심으로 하는데, ‘서울-평양 애니메이션 영화제 공동 개최’를 시범사업으로 ‘서울-평양 국제 영화제 개최’, ‘애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력’을 추진한다는 계획이다. 이와 함께, ‘남북애니센터’를 중·장기적으로 건립한다는 계획도 가지고 있다. 둘째, 신재생에너지 분야 협력은 4개의 세부과제로 구성되어 있는데, ‘평양 유희공간 태양광 설치’, ‘평양형 에너지 자립마을 조성’, ‘평양시 공공부문 LED 보급’을 바탕으로 중·장기적으로 ‘서울-평양 태양광 도로 조성’을 한다는 계획이다. 셋째, 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류의 경우 ‘산림자원 공동이용 토대 마련’과 ‘남북한 식생동물 종자교환 및 기술교류협력’을 포함한다. 넷째, 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성 과제는 ‘평양 WeGO 가입을 통한 전자정부 전파’와 ‘서울-평양 전자정부 구축 협력 사업’ 두 가지 세부과제로 구성된다(〔표 3-2〕 참조).

[표 3-2] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 경제 협력 4대 과제

4대 과제	추진가능 시범사업
산업협력단지 조성 • 서울-평양 국제 영화제 개최 • 애니메이션 공동 제작 및 마케팅 협력 • (중·장기 과제) ‘남북애니센터’ 건립 지원	• 서울-평양 애니메이션 영화제 공동 개최
신재생에너지 분야 협력 • 평양 유희공간 태양광 설치 • 평양형 에너지 자립마을 조성 • 평양시 공공부문 LED 보급 • (중·장기 과제) 서울-평양 ‘태양광 도로’ 조성	• 평양시 유희공간 태양광 발전시설 설치
산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류 • 산림자원 공동이용 토대 마련 • 남북한 식생·동물 종자교환 및 기술교류협력	• 식생·동물 종자교환, 희귀종 공동연구 및 기술교류
기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성 • 평양 WeGO 가입을 통한 전자정부 전파 • 서울-평양 전자정부 구축 협력 사업	-

자료: 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), p.40.

③ 시민교류 과제

시민교류는 2대 과제 8개 세부과제로 구성된다. 첫 번째 과제는 ‘역사, 문화, 체육, 학술 교류’로 시범사업과 연계하여 ‘서울-평양 역사도시 학술대회’, ‘역사 문화재 세계유산 등재 협력’, ‘서울-평양 체육 교류’, ‘서울-평양 음악·미술·미용 등 교류’, ‘언론·미디어 분야 교류’를 추진한다는 계획이다. 두 번째 과제는 ‘보건의료 협력’으로 ‘결핵 제로화 사업’, ‘영·유아 건강 지원 사업’, ‘보건의료인력 협력 사업’을 인도적 지원 사업으로 추진한다는 것이 골자이다([표 3-3] 참조).

[표 3-3] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 시민교류 2대 과제

2대 과제	추진가능 시범사업
역사, 문화, 체육, 학술 교류 • 서울-평양 역사도시 학술대회 • 역사 문화재 세계유산 등재 협력 • 서울-평양 체육 교류 • 서울-평양 음악·미술·미용 등 교류 • 언론·미디어 분야 교류	※ 시범사업과 연계하여 교류 추진
보건의료 협력 • 결핵 제로화 사업 • 영·유아 건강 지원 사업 • 보건의료인력 협력 사업	※ 인도적 지원 사업으로 추진 가능

자료: 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), p.40.

이상의 3대 분야 10대 과제에서 알 수 있듯이, 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」은 크게 시범사업, 단기사업, 중·장기 사업 3단계로 구성되어 있다. 서울시는 실제로 서울-평양 우호교류협약 체결 후, 공동사업단을 구성하여 현지조사와 실무협의를 거친 후에 시범사업을 우선적으로 추진한다는 계획이다.⁵³⁾

「서울-평양 포괄적 도시협력방안」은 2019년 한반도 정세가 또다시 경색되면서, 실현 가능한 사업을 더욱 구체화하는 방향으로 조정이 된다. [표 3-4]에서 알 수 있듯이, 3대 분야가 ‘사회문화 교류’, ‘경제개발 협력’, ‘도시 인프라 협력’으로 바뀌게 되는데, 이전 방안과 비교하였을 때 눈에 띄는 변화는 사회문화 교류 세부과제가 좀 더 구체화되었다는 점과 ‘보건의료 협력’이 경제개발 협력 사업으로 재분류된 점이다.

53) 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), p.42.

[표 3-4] 2020년 버전 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 과제

분야	10대 과제	세부과제
사회문화 교류	문화·체육 역사·학술	<ul style="list-style-type: none"> • 2032 하계올림픽 공동유치 위한 「서울-평양 공동협력단」 구성·운영 • 서울-평양 관광루트 '평화의 길' 개척 • 서울-평양 체육 교류 • 서울-평양 음악·미술·미용 교류 • 서울-평양 역사·학술 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 서울-평양 역사도시 학술대회 - 역사 문화재 세계유산 등재 협력 - 서울-평양 도시협력 포럼 개최
경제개발 협력	산업 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 서울-평양 기업 간 교류 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 서울-평양 기업 교류 및 자금 지원 - 평양산 제품 판로 지원 및 해외시장 공동 개척 • 애니메이션 산업 교류 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 서울-평양 국제 영화제 개최 및 제작·마케팅 협력 - (가칭)평양 애니메이션센터 조성 지원
		전자정부
	산림 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 산림자원 공동 이용 및 동·식물 교환 <ul style="list-style-type: none"> - 산림자원 공동 이용 토대 마련 및 탄소배출권 확보 - 남북한 동·식물 교환 및 기술 교류
		환경 협력
	보건의료 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 평양시 결핵관리 역량 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 결핵 치료 시설 및 약품 지원 - 난치성 다제내성 결핵 치료 역량 강화를 위한 교육 훈련 지원
도시 인프라 협력	도시환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 도시환경 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 서울-평양 도시전 및 심포지엄 - 살림집 집수리, 평양형 시민주택 모델 개발 - 도시재생 협력기구 설치·운영 및 서울-평양 공간계획 및 교류 • 서울-평양 공간계획 및 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 서울-평양 축 형성 촉진사업 검토 - 서울시 공간구조 변화 대응전략
		도로·교통

분야	10대 과제	세부과제
도시 인프라 협력	도시안전	<ul style="list-style-type: none"> • 도시안전 및 재난예방(안전점검) 분야 공동협력 - 재난·안전 분야 인적·기술적 교류 - 재난대비 장비 및 재난관리시스템 지원
	상하수도	<ul style="list-style-type: none"> • 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 - 상수도 수질개선 지원 및 기술 지원 협력 - 평양 하수처리장 개량 지원, 민관 합작 투자 협력

자료: 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), p.40.

2) 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 추진 현황

2018년 이후 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 10대 과제 추진 실적을 종합적으로 살펴보면, 시민교류 분야 2대 과제에서의 일부 성과를 제외하고 기반조성 사업에 집중되어 있음을 알 수 있다([표 3-5] 참조). 2020년 8월 15일 기준, 서울시의 3대 분야 남북교류협력 실적을 살펴보면 다음과 같다.

[표 3-5] 서울시 남북교류협력 기반조성 사업 현황

연도	실적	주요 사업
2018년	13건	<ul style="list-style-type: none"> • 6.15 남북정상회담 18주년 기념 학술회의 및 기념식 지원 • 늦봄 문익환 탄생 100주년 기념 문학의 밤 지원 • 2018 서울 평화통일 원탁회의 개최 • 2018 서울시민 남북협력 의식 조사
2019년	32건	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여형 평화·통일 교육 공모사업 • 4·27 남북정상회담 1주년 기념 판문점 디오라마 전시/학술회의 개최/기념행사 지원 • 남북교류 활성화를 위한 특별 다규 제작 지원(겨레말큰사전) • 2019 한국학 세계학술대회 지원 • 서울시 평화·통일 청년리더 양성사업 추진 • 2019 평화음악회 지원 • 10·4 남북정상선언 12주년 기념행사 지원 • 평화·통일 공감 특별 기획전시 개최 • 서울시 평화·통일 가족캠프 추진
2020년	21건	<ul style="list-style-type: none"> • EBS 평화·통일 방송 프로그램 제작 지원 • 서울청년평화경제 오픈랩 프로젝트 추진 • 세계 어린이 평화 합창제 지원 • 통일염원 대중음악 경연대회 추진 • 원코리아 통일시니어 양성 프로젝트 추진 • 한반도 평화공감 온라인 토론회 지원

참고: 2020년 8월 15일 기준.

자료: 서울시 내부자료 참고로 저자 작성.

(1) 역사, 문화, 체육, 학술 교류 실적

서울시의 역사, 문화, 체육, 학술 분야 교류는 다음 두 가지 측면에서 구분하여 살펴볼 수 있다([표 3-6] 참조). 하나는 국제 스포츠 행사 지원이다. 2018년 서울시는 평창 동계올림픽·패럴림픽 성공 기원 삼지연 관현악단 특별공연과 세계태권도연맹(WT)-국제태권도연맹(ITF) 태권도 합동 시범공연을 지원한다. 평창 동계올림픽을 계기로 재개된 직접적인 남북 문화·체육 행사의 성공적 개최와 지속성을 위해 지자체 차원의 지원을 한 것이다. 특히, 태권도 합동 시범공연 같은 경우는 2월 12일 서울시청 다목적홀에서 개최가 되면서, 지자체의 역할이 부각되기도 한다. 이밖에 8월 11일에는 상암월드컵 경기장에서 개최된 ‘판문점선언 이행을 위한 남북노동자통일축구대회’를 지원한다. 이는 전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 조선직업총동맹 중앙위원회 등 민간이 주최한 남북 스포츠 행사를 지원한 것으로 시민 간 교류 기회 창출과 강화가 주된 목적이다. 2019년에는 동북아시아 평화와 번영을 기원하는 동북아 국제친선탁구대회를 지원한다. 이는 11월 25~29일 5일간 러시아 연해주 블라디보스톡에서 개최된 친선 탁구대회로 서울, 평양, 모스크바, 베이징, 도쿄 등 동북아 5개국 약 130명(선수단, 감독, 심판 등)이 참여한 스포츠 행사이다. 남북 간 직접적인 문화·체육 행사 개최가 어려워진 상황에서 제3국에서 개최된 행사에 지원함으로써 2018년 재개된 도시 간 사회문화 교류를 이어나간 것이라고 할 수 있다.⁵⁴⁾

[표 3-6] 서울시 남북 역사, 문화, 체육 학술 교류 실적

연도	실적	주요 사업
2018년	4건	<ul style="list-style-type: none"> • 평창 동계올림픽·패럴림픽 성공 기원 삼지연 관현악단 특별공연 지원 • WT-ITF 태권도 합동 시범공연 지원 • 남북노동자통일축구대회 지원 • 안중근의사 의거 109주년 남북공동행사 지원
2019년	2건	<ul style="list-style-type: none"> • 나선-북돈도 이순신 장군 유적 남·북·러 공동발굴 조사 • 동북아 국제친선탁구대회 지원
2020년	2건	<ul style="list-style-type: none"> • 나선-북돈도 이순신 장군 유적 남·북·러 공동발굴 조사 • 동북아 국제친선탁구대회 추진

참고: 2020년 8월 15일 기준.

자료: 서울시 내부자료 참고로 저자 작성.

⁵⁴⁾ 2012년 이후 서울-평양 간의 첫 교류 행사로, 11월23일에서 24일 2일 간 공동훈련을 지원하였고, 경기는 MBC 지상파를 통해 생중계됨.

다른 하나는 역사·학술 교류로 역사유적 공동발굴이라는 성과를 낸다. 서울시는 2019년부터 남북이 함께 기리는 이순신 장권의 나선·녹둔도 유적 남·북·러 공동발굴을 추진한다. 서울시는 공동발굴을 통해 ①민족동질성이라는 기본목적뿐만 아니라, ②제3국을 통해 사업 추진의 안정성과 지속성을 확보하고, ③간접적인 방식이라도 남북 간 교류 채널을 확보·유지하고자 한다. 주요 추진 성과를 살펴보면, 2019년 12월 녹둔도 주변 옛 조선인 마을을 답사하고, 남러/북러 국제학술회의를 개최하였으며, 녹둔도 발굴조사에 대한 북측 참여의사를 확인한다. 2020년 4월과 5월에는 러시아 촬영조사팀에 의해 녹둔도 발굴조사를 위한 촬영이 이루어지고, 6월에는 남·북·러 유적발굴 합의를 체결한다.

(2) 보건의료 협력 실적

서울시는 인도적 지원 사업으로 민간단체와 국제기구 등을 통해 2018년부터 북한에 식량과 방역물품 등을 지원한다(표 3-7기 참조). 인도적 지원을 통해 만성적 식량·의약품 부족 위기에 처해 있는 북한 영유아 등 취약계층을 돕고, 코로나19 확산 우려와 대규모 수해 등으로 더욱 열악해진 보건환경 개선에 일조하여 국제사회와의 연대는 물론 북한과 신뢰관계를 형성하고자 하는 것이 주된 목적이다.

[표 3-7기] 서울시 남북 보건의료 협력 실적

연도	실적	주요 사업
2018년	2건	<ul style="list-style-type: none"> 월드비전 대북 인도적 사업 지원 북민협 대북 인도적 사업 지원
2019년	3건	<ul style="list-style-type: none"> 월드비전 대북 인도적 사업 지원 북민협 대북 인도적 사업 지원 유엔 세계식량계획(WFP) 공여를 통한 대북 인도적 지원
2020년	1건	<ul style="list-style-type: none"> 유엔아동기금(UNICEF) 공여를 통한 코로나19 방역물품 지원

참고: 2020년 8월 15일 기준.

자료: 서울시 내부자료 참고로 저자 작성.

지원 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2018년 서울시는 월드비전을 통해 밀가루 300톤과 농업용 비닐 24톤 등을 북한에 지원한다. 그리고 대북협력민간단체협의회(북민협)를 통해서도 2,460톤 규모의 밀가루를 지원한다. 2019년에는 대북 인도적 지원 규모를 확대하여, ①월드비전을 통해 밀가루 500톤과 콩기름 70톤을 추가로 지원하고, ②북민협을 통해서도 밀가루 500톤 중 2억 원 상당을 지원한다. 여기에

더해, ③유엔 세계식량계획(WFP)에 영양강화 시리얼과 비스킷 100만 달러 상당을 공여를 통해 지원한다. 2020년에는 유엔아동기금을 통해 코로나19 방역물품 30만 달러 상당을 공여한다.

2_남북교류협력 성과 평가와 진단

1) 간접적 시민 교류와 비확장성

2018년 이후 서울시의 남북교류협력 추진 성과를 살펴보면, 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」의 시민교류 분야를 제외하고, 다른 두 분야에서는 가시적인 성과를 내지 못한다(표 3-8 참조). 시민교류 분야의 사회문화 교류와 인도적 지원이 다른 두 분야 교류로 확장되지 못한 것이다. 시민교류 분야 역시 대부분 간접적 교류로 ‘지원’ 형태를 벗어나지 못하는 한계를 보인다. 문화·체육 분야 교류는 국제 스포츠 행사 혹은 중앙정부와 민간단체가 개최하는 행사를 지원 혹은 후원하는 형태로 진행되었고, 역사·학술 교류 역시 제3국을 통한 간접적 협력 방식으로 추진된다. 인도적 지원 역시 국제기구와 대북지원민간단체를 통해 이루어졌음을 확인할 수 있다.

결과적으로, 2018년 이후 서울시의 남북교류협력은 ‘긴급구호’ 형태로 ‘개발구호’ 더 나아가 ‘개발지원’으로 발전시키지 못하였다고 평가를 내릴 수 있다.

[표 3-8] 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 과제별 추진 현황

3대 분야	10대 과제	실적
도시 인프라 협력	• 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량	-
	• 도시안전과 재난분야 공동협력	-
	• 대중교통 운영체계 협력	-
	• 도시환경 개선	-
경제 협력	• 산업협력단지 조성	-
	• 신재생에너지 분야 협력	-
	• 산림자원 공동이용 및 식생·동물자원 교류	-
	• 기술표준 통합을 위한 공동사업단 구성	-
시민 교류	• 역사, 문화, 체육, 학술 교류	8건
	• 보건의료 협력	6건

참고: 2020년 8월 15일 기준.

자료: 서울시 내부자료 참고로 저자 작성.

2) 2000년대 초·중반 수준 지자체 남북교류협력

2018년 이후 서울시의 남북교류협력 추진 성과를 2000년대 지자체 남북교류협력 사업 유형과 비교해 보면, 2000년대 초·중반 중점으로 추진되었던 지자체 남북교류협력 특징을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 2000년대 지자체 남북교류협력 유형과 특징 분석을 바탕으로 구체적으로 비교분석해 보면 다음과 같다.

지자체 차원의 남북교류협력은 1998년 4월 중앙정부의 ‘남북 경제협력 활성화 조치’와 11월 금강산 관광을 계기로 추진되기 시작하여, 2020년 6.15 남북공동선언으로 본격화된다. 지자체 차원의 남북교류협력 사업 추진을 위한 제도 정비와 거버넌스를 구축해 나가면서 실질적인 교류협력으로 경험을 쌓아나간다.⁵⁵⁾ 2000년대 지자체의 남북교류협력 사업은 사회문화교류, 인도적 지원, 농·축·산림 등 세 가지 분야에서 추진되는데, 경험의 축적과 국내·외 환경 변화의 영향으로 시기별 중점 사업이 ‘진화’되는 특징을 보인다.

(1) 사회문화 교류 분야 비교

2000년대 초반 지자체는 북한과 교류의 물꼬를 트는 차원에서 사회문화 교류를 적극 추진한다. 사회문화 교류는 정치적 특성이 약하여 추진이 용이하고 언론의 주목을 쉽게 받을 수 있다는 특징이 부각되면서 선호된다. 특히, 동포애와 동질성을 자아낼 수 있다는 점은 향후 타 분야 교류협력으로의 확대를 위한 감성적 신뢰관계를 구축할 수 있다는 기대감을 갖게 한다. 이러한 장점은 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 시민교류 과제 설정에 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라, 2018년 이후 상기 방안이 적극적으로 추진된 이유이다.

차이점은 2000년대 초반 대부분의 남북 사회문화 교류가 남측 주최 국내·외 행사에 북한 대표단이 참석하는 형식으로 추진되었던 것에 반해, 2018년 이후 추진된 시민교류 분야 행사는 국제기구, 중앙정부, 민간단체 행사를 단순 ‘지원’하는 형태였다는 점이다. 즉, 2000년대에는 남북한이 공동으로 행사를 기획하여 추진하지 못했다는 한계가 있었지만, 지자체 주도의 ‘초청’ 행사 형태는 보였다는 점이다.⁵⁶⁾

55) 제도화는 크게 중앙정부 차원의 관련 지침 마련 외에 지자체 조례 제정과 남북교류협력기금 마련 두 측면에서 살펴볼 수 있음. 거버넌스 같은 경우는 중앙정부의 지침 마련과 심의, 대북지원민간단체와의 협력관계 구축 그리고 북한 지방정부와의 자매결연 등 세 가지 측면에서 검토 가능함. 관련 내용은 이민규, 『6.15 남북공동선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래』, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), pp.118~124 참고.

[표 3-9] 2000년대 지자체 남북 사회문화 교류 추진 실적

지자체	연도	사업명
서울	2005년	• 남북공예대전: 행사비 지원
		• 고구려 유물전시회: 행사비 지원
		• 서울통일한마당: 행사비 지원
	2006년	• 평양 고구려 안학궁터 공동발굴: 연구비 지원 • 금강산 윤이상 음악회: 행사비 지원
부산	2000년	• 2000 부산 전국체육대회 금강산 성화 채화
	2002년	• 2002 통일아시아드 구현 : 부산아시아안게임 백두산 성화 채화, 북한선수단 초청
	2003년	• 제8회 부산국제영화제 북한영화 7편 출품, 북한영화특별전
인천	2005년	• 제16회 아시아육상경기선수권대회 북한선수단 및 협력단 참가 : 숙식, 의료기자재, 선물 등 지원
	2007년	• 평양시 체육단 축구장 현대화사업 지원 • 인천 유나이티드 FC-북한 4.25 천리마축구단 유소년 친선축구경기
	2009년	• 남북유소년축구대회: 항공비, 체류비 등 지원
경기	2008년	• 2008 평양 남북 친선 유소년 축구대회
강원	2005년	• 삼지연빙상경기장 지원: 필드하기 자재 등
		• 금강산 남북강원도민속문화축전 개최 및 합의서 교환
	2006년	• 삼지연빙상경기장: 빙상시스템 자재 등
		• 남북아이스하키 친선경기 • 평창동계올림픽 유치협력 합의
2007년	• 삼지연빙상경기장 지원: 빙상시스템 자재 등 • 북한태권도시범단 초청행사	
전북	2001년	• 창무극 춘향전 합동공연(평양 봉화예술극장)
전남	2005년	• 통일대축전 지원
	2006년	• 통일대축전 지원
제주	2003년	• 민족통일평화 체육문화축전: 북한 참가자 190여 명 제주 방문

자료: 이민규, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.128.

56) 이민규, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), pp.125~126.

[표 3-9]에서 알 수 있듯이, 역사 유적 공동발굴은 서울시 사회문화 교류 사업의 주요 특징 중 하나이다. 서울시는 2006년에도 고구려연구재단, 김일성종합대학 등 34명이 참여하는 평양 고구려 안학궁터 공동 발굴 사업에 연구비 명목으로 3억 원을 지원한다. 2019년부터 진행 중인 나선-녹둔도 이순신 장군 유적 남·북·러 공동발굴 조사가 러시아를 통한 간접적 교류라는 한계는 있지만, 2006년의 일회성 연구비 지원보다는 직접 참여와 지속성 측면에서 상대적으로 진일보한 면이 있다고 평가할 수 있다.

(2) 인도적 지원 비교

2000년 초만 사회문화 교류 사업의 연이은 무산과 함께 관련 비판이 제기되자 지자체들은 북한의 호응을 이끌어낼 수 있는 인도적 지원 중심으로 전환한다. 당시 북한의 열악한 식량과 보건 상태 등이 종합적으로 고려된 결정이었다.

지자체들은 아래에서 살펴볼 농·축·산림 분야 농기구와 자재 지원 외에 식량, 의류, 의약품 등을 주로 지원한다([표 3-10], [표 3-11] 참조). 주요 특징을 살펴보면, 첫째, 지자체는 대북지원민간단체와의 협력 관계 구축을 통해 대북 지원 사업을 추진한다. 대표적인 단체로 반관반민 형태인 남북강원도협력협회, 전남도민남북교류협의회, 풀뿌리 민간단체인 남북협력제주도민운동본부 그리고 전국적 민간단체인 우리민족서로돕기운동(경기도, 경상남도, 전라남도, 전라북도 등)과 우리겨레하나되기운동본부(인천시, 경상남도 부산시 등)를 들 수 있다. 2018년 이후 서울시의 대북 인도적 지원이 국제기구를 중심으로 이루어진 것과 구별되는 점이다.⁵⁷⁾ 둘째, 2005년 전후로 식량 지원 방식에 변화가 생긴다. 단순 식량 제공이 아닌 식량 생산을 위한 지원과 협력이 이루어진다. 대표적인 예로, 전라남도는 2005년 영양빵 공장 지원을 시작으로 2007년에는 평양 발효콩 공장 협력 사업을, 2008~2009년에는 평양 발효콩 빵공장 협력 사업을 추진한다. 셋째, 보건의료 분야 인도적 지원은 2004년을 기점으로 증가한다. 2004년 룡천역 폭발사고가 참여 확대의 기폭제 역할을 하였다고 할 수 있다. 눈여겨볼 사례로 부산시의 항생제 공장건립 준공식 행사 참석을 들 수 있다.⁵⁸⁾ 2018년 이후 서울시의 식량과 보건의료 인도적 지원보다 품목과 방식이 더 다양했음을 알 수 있다.

57) 이민규, 『서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로』(서울: 서울연구원, 2018), pp.11~12.

58) 이민규, 『6.15 남북공동선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래』, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), pp.132~133.

[표 3-10] 2000년대 광역지자체(도, 특별자치도) 남북 인도적 지원 추진 실적

지자체	연도	사업명
경기	2002년	• 양강도 인도적 지원: 지붕개량제, 축구공 등
	2004년	• 황해북도 인도적 지원: 의료장비, 환자수송용 버스 등
		• 룡천역 폭발사고 긴급구호 의약품 지원
	2005년	• 당면 식품 가공 공장 건설
	2008~2010년	• 말라리아 공동방역사업: 방역차량, 방역용품, 진단키트, 약품 등 지원
	2009년	• 긴급식량지원
2010년	• 긴급구호: 밀가루, 분유 지원	
강원	2004년	• 룡천역 폭발사고 성금 전달
		• 인도적 지원: 도로보수자재 등
	2005년	• 인도적 지원: 운송장비
2007년	• 인도적 지원: 도로보수자재, 수해복구 물자	
전남	2002년	• 통일쌀 보내기 운송비 지원
	2005년	• 영양빵 공장 지원
		• 통일쌀 보내기 지원
	2007년	• 북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효공 공장' 협력사업
• 수해피해돕기 지원: 쌀, 의류, 내의		
2008~2009년	• 북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효공 방공장' 협력사업	
경남	2007년	• 평양 소학교 건립사업: 건축자재 등
		• 수해피해 지원: 시멘트, 철근 등
2008년	• 가정주택 건립: 시멘트, 철근, 배관자재 등	
제주	2000~2009년	• 제주산 농산물 지원: 감귤, 당근
	2002년	• 북녘 어린이 동내의 보내기: 5,000벌
	2004년	• 룡천 폭발피해 지원 생활용품 기증: 화상치료제 등
	2005년	• 의약품 지원사업: 24종, 55,589점
		• 북녘 어린이 동내의 보내기: 600벌
	2006년	• 북한수해피해돕기: 건축자재(인발관) 지원
2007년	• 성홍열치료제 의약품 지원사업	
	• 북한수해피해돕기: 제주감귤주스 지원(1.5L 60,480병)	
	• 개성간마늘공장: 여성용자전거 200대 지원	

참고: 농·축·산림 분야 인도적 지원 제외.

자료: 이민규, "6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래", 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.130.

[표 3-11] 2000년대 광역지자체(특별시, 광역시) 남북 인도적 지원 추진 실적

지자체	연도	사업명
서울	2004년	• 룡천재해지역 지원: 소방, 의류, 담요, 구급약 등
	2005년	• 북한아동 제과원료 지원: 설탕, 밀가루 등
	2006년	• 평양조선중앙연구소 의료기자재 지원: 위내시경, 유선암 진단설비 등
		• 북한수해구호 의약품 지원: 항생제 수액, 연막소독기 등
	2007년	• 평양조선중앙연구소 의료장비 지원: 만능수술대, 전신마취 등
		• 북한수해구호 의약품 지원: 피부질환치료제, 해열제 등
	2008년	• 평양조선중앙연구소 의료장비 지원: 디지털 X-Ray, 수액제조설비 등
2009년	• 대북 옥수수 지원: 옥수수 알갱이 2,500톤	
	• 평양조선중앙연구소 의약품 지원: 의약품, 수액, 의료소모품 등	
2010년	• 수해 구호물품 지원: 밀가루 500톤	
부산	2003년	• 의류제작용 천 지원 : 부산 교류협력 대표단 평양 방문, 경제교류협력 의향서 체결
	2004년	• 룡천역 폭발사고 피해주민 지원: 의약품, 담요, 컵라면, 생수 등
	2005~2007년	• 항생제 공장 건립 자재 지원 : 2007년 항생제 공장 준공식 참석, 수분측정기 등 물자 지원
	2007년	• 수해물자 지원: 의약품, 식료품, 의류, 침구류 등
대구	2000년	• 통일 손수레 보내기: 비용 지원
	2003년	• 주민 생필품 보내기: 모금 및 지원
	2004년	• 룡천역 폭발사고 성금 지원
	2005년	• 소형 풍력발전기 지원: 12대
	2006~2007년	• 북한 어린이 돕기 방공장 건립 기금 조성
	2008~2010년	• 북한 어린이 돕기 내복보내기 운동: 내복, 물품, 의료인력 파견 등
인천	2004년	• 룡천 참사지원: 성금, 구호용품
	2004~2005년	• 북한 어린이 돕기 성금 모금운동 : 의류, 생필품, 식료품, 분유, 밀가루 등 지원
	2005년	• 피치 및 페인트 지원: 피치 10,000톤, 페인트 124톤
	2007년	• 북측 홍수피해 구호물품 지원: 벽지와 타일 등
	2008년	• 평양 치과병원 리모델링사업 지원: 의료기기, 건축자재
		• 평양 창광거리음식점 현대화사업 지원
	2009년	• 긴급 식량지원: 옥수수 1,000톤
2010년	• 수해물자 지원: 의약품, 영양식 등	

지자체	연도	사업명
광주	2007년	• 북한 수해지역 주택 복구 지원: 시멘트 912톤, 강재 112톤
울산	2004년	• 룡천역 폭발사고 복구비 지원
	2005년	• 모란봉 국수공장 설비 및 재료 지원
	2006년	• 대북 수해금 전달
	2007년	• 북한 영유아 이유식 생산시설 지원: 생산설비 및 원자재 지원
		• 모란봉 국수공장 설비 지원: 제면기, 발전기, 원자재 등
2008년	• 북한 결핵 어린이 돕기 치료약품 지원	

참고: 농·축·산림 분야 인도적 지원 제외.

자료: 이민규, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.131.

(3) 농·축·산림 분야 비교

2004년 전후부터 긴급구호 차원의 지원이 북한 내 식량과 보건의료 환경 및 조건을 근본적으로 해결할 수 없는 미봉책에 불과하다는 논란이 내·외적으로 불거지면서 개발지원 차원의 시범사업이 실시된다. [표 3-12]와 [표 3-13] 사업들 중, 경기도가 2006년부터 추진한 당곡리 농촌현대화 사업은 개발지원 단계로 격상시켰다는 평가를 받는 대표적 사례이다. 경기도의 농촌현대화는 남측이 기술과 자재를 지원하면 북측이 인력과 시공 및 관리를 책임지는 즉, 남북한 장점을 고려한 공동협력 방식을 채택했다는 점에서 지속적으로 회자되는 사업이다.⁵⁹⁾

농·축·산림 분야 교류협력은 남측의 일방적인 지원 형태가 아닐뿐더러 다른 경제개발 협력으로 확장시킬 수 있다는 점에서 성사 여부가 중요하다. 이런 측면에서 봤을 때, 2018년 이후의 서울시 남북교류협력이 농·축·산림 분야로 까지 확대되지 못하였고, 앞서 평가한 긴급구호 수준에 머물러 있다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

⁵⁹⁾ 이민규, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), pp.133~135.

[표 3-12] 2000년대 광역지자체(도, 특별자치도) 남북 농·축·산림 분야 추진 실적

지자체	연도	사업명
경기	2002년	• 양강도 인도적 지원: 경운기 등
	2004년	• 황해북도 인도적 지원: 농기계 등
	2005년	• 평양 룡성구역 벼농사 시범사업
	2006~2008년	• 당곡리 농촌현대화 사업
	2007~2010년	• 개풍 양묘장 조성사업
	2009년	• 농·축산협력사업: 양돈장, 시설채소 등
강원	2000년	• 인도적 지원: 못자리용 비닐 9천 롤
	2001년	• 인도적 지원: 씨감자 등
	2001~2004년	• 언어자원보호증식: 치어방류 자재 등
	2001~2009년	• 산림병해충 (시범)방제: 방제약품, 기자재 등
	2002~2003년	• 안변연어부화장 건립: 건축, 전기 자재 등
	2004년	• 원산 농민기술강습소 보수자재 제공
	2006~2008년	• 연어사료공장 건립, 준공식 참석: 건축, 전기자재 등
	2008년	• 내수면자원보호 증식: 사료공장 생산원료 제공 등
충북	2008~2009년	• 안변송어양식장 건립
		• 금강산공동영농사업: 양돈사료 제공
전북	2005년	• 농업교류협력사업 : 황해북도 봉산군 협동농장 농자재 지원, 목화가공공장 건립 등
	2006년	• 농기계 영농자재 지원, 농기계수리공장 신축
	2007년	• 돼지공사 축사 신축, 종돈·사료 지원 • 남포-전북 우리민족돼지공장 준공식
전남	2005~2006년	• 평남 비닐온실 설치, 시설원에 협력사업 지원
	2007년	• 못자리용 비닐, 시설원에 지원: 비닐 54톤 • 산림병해충 방제사업
경북	2008~2009년	• 개성지역 사과원 조성사업: 토양개량, 농기계, 기반정비, 관수시설, 묘목 7천 주, 농약 등 자재 지원
경남	2006~2007년	• 장교리 협동농장 농업교류 : 벼육묘공장, 남새온실, 공동벼농사, 농기계 제공 등
	2007년	• 수해피해 지원: 농약 등
	2008년	• 농업교류: 공동벼농사, 과수원 조성, 묘목 지원 등
	2009~2010년	• 과수원 조성, 통일딸기 재배, 묘목-비료 지원, 모주 재배 등
제주	2003년	• 녹화사업: 목초종자 지원 2톤
	2009년	• 제주 흑돼지 남북협력사업: 분만 틀 외 기자재 제공

자료: 이민규, "6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래", 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.136.

[표 3-13] 2000년대 광역지자체(광역시) 남북 농·축·산림 분야 추진 실적

지자체	연도	사업명
인천	2004~2005년	• 북한 어린이 돕기 성금 모금운동: 농사용 비닐 등 지원
광주	2008~2010년	• 평양 양돈 배합사료 생산 공장 건설사업
울산	2004년	• 농업용 못자리 비닐 지원

참고: 농·축·산림 분야 인도적 지원 제외.

자료: 이민규, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.137.

3) 사업 추진 외부 제약 요인

2018년 평창 동계올림픽이 가져다 준 ‘기대’와 달리, 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」은 낮은 단계의 시민교류 사업 외에는 성사시키지 못하는 결과를 낳게 된다. 2000년대 성사된 지자체 남북교류협력 사업과 비교하면, ‘포괄적’ 도시협력방안은 실현되지 않았다고 할 수 있다. 그 원인을 내·외적 요인 두 가지 측면에서 간략히 분석해 보면 다음과 같다.

(1) 지자체 남북교류협력 제도적·행정적 기반 마련

2018년 이후 지자체는 남북교류협력 사업 추진을 위한 관련 법·제도 개정과 함께 행정조직을 정비·확대한다. 그동안 논란의 중심에 있었던 ‘주체’ 문제를 해결하여 사업 추진의 당위성을 확보하게 되고, 거버넌스를 개선하여 지속적인 동력을 확보한다. 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 실현을 위한 내부적 조건은 갖추어져 왔다고 평가할 수 있다.

① 주체 논란 종식 법·제도 개정

2018년 이후 지자체는 중앙정부와의 협의 등을 통해 남북교류협력 사업 ‘주체’ 논란을 해결하는 일련의 조치를 취한다. 우선, 2018년 4월 27일 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에 “당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진”한다는 문구가 삽입된다.⁶⁰⁾ 남북 관계를 단

60) 4.17 판문점 선언의 주요 내용은 청와대, 2018.04.27., “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언”, <https://www1.president.go.kr/articles/3138> 참고 바람.

순히 중앙정부 간의 사무로 인식하지 않는 것이다. 2019년 7월 24일에는 대한민국시도지사협의회와 통일부 간에 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」을 체결한다. 협약문에 지자체를 교류협력의 중요한 주체로 인식하며, 통일부-지자체-민간단체 간 포괄적 협력관계를 발전시켜 나갈 것임을 명시한다.⁶¹⁾ 2019년 10월에는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 개정을 통해, 지자체를 대북지원사업자로 지정하고 국제기구를 통해 대북지원을 추진할 경우 통일부장관과 사업 계획을 사전에 협의할 수 있도록 한다.⁶²⁾

관련 법 개정도 잇달아 단행이 된다. 2020년 10월 1일 시행된 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정안(2020년 3월 31일 일부개정) 제16조 공무원의 파견에 지방자치단체가 포함된다. 2021년 3월 30일 개정안(2020년 12월 29일 일부개정)에서는 제14조 남북관계발전위원회에 「지방자치법」에 따라 설립된 협의체가 추천하는 사람이 위원으로 임명될 수 있다는 내용이 추가된다. 「남북교류협력에 관한 법률」 역시 2021년 3월 9일부터 시행되는 개정안(2020년 12월 8일)에서 지방자치단체를 남북교류협력 주체로 인정한다. 제24조의 2(지방자치단체 남북교류협력의 지원)를 신설하여, 지자체가 협력 사업을 추진할 수 있고, 통일부에 남북교류협력 정책협의회를 둔다는 내용 등이 포함된다. 그리고 제5조 남북교류협력 추진협의회에 지방자치단체가 추천한 사람 1명 이상이 위원이 된다는 조항이 추가된다.⁶³⁾

② 행정조직 확대와 기금 확충

서울시는 2018년 11월 1일 남북 화해와 교류 시대에 발맞추어 수도 간 지속 가능한 협력 사업을 총괄 기획 및 추진하기 위해 남북협력추진단(3급)을 신설한다. 2019년 4월 기준, 남북협력추진단은 1단, 2담당관, 6팀 체제로 23명이 관련 업무를 담당한다. 구체적으로, 남북협력담당관은 남북교류협력사업 총괄 및 조정, 사회문화 분야 교류협력 추진 그리고 평화·통일 교육 등 기반조성사업 추진을 담당한다. 개발협력담당관 같은 경우는 개발지원협력사업 총괄 및 조정, 도시 인프라 분야 기획 및 조정 그리고

61) 구체적인 내용은 통일부, 2019.07.24., “통일부 - 시도지사협의회, 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」 체결”, https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54613&category=&pageIdx= 참고 바람.

62) 구체적인 내용은 통일부, 2019.10.22., “「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 일부개정 알림”, https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&cntId=54939&category=&pageIdx= 참고 바람.

63) <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>(국가법령정보센터).

민간단체 협력사업 검토와 지원 업무를 맡는다. 이와 함께 서울시는 2005년 1월에 설치된 남북교류협력위원회를 재정비하여 시의 남북교류협력사업 총괄 조정과 촉진 기능을 강화시킨다. 2016년까지 6회 이하 개최되었던 회의는 2017년 9회로 늘어났고, 2019년부터 10회 이상(2019년 14회) 개최되고 있다.

확대 및 강화된 조직과 함께, 서울시의 남북교류협력기금도 확충된다. 2017년도 말 기준 13,886,367천 원이던 조성액은 2019년도 말 기준 24,425,013천 원으로 증가한다. 2020년도 말에는 더욱 증가하여 33,380,909천 원으로 늘어난다.⁶⁴⁾ 이는 2020년도 말 조성액 기준 경기도 다음으로 많은 기금으로, 지속가능한 도시 간 남북 교류협력 사업을 위한 재정적 기반이 마련되었다고 할 수 있다([표 3-14] 참조).

[표 3-14] 광역 지방자치단체 남북교류협력기금 현황

연번	지자체	총 조성액(천 원)	잔액(20년도말 조성액)(천 원)	기금설치연도
1	강원	30,559,977	8,737,651	1998
2	경기	72,733,051	26,886,670	2001
3	전남	5,636,890	5,636,890	2003
4	서울	69,421,581	25,391,217	2004
5	인천	17,305,398	2,892,274	2004
6	광주	6,917,087	6,089,087	2005
7	경남	4,026,543	1,926,543	2006
8	제주	6,386,802	3,501,302	2007
9	부산	9,683,366	6,910,036	2007
10	전북	10,529,686	8,529,686	2008
11	충남	-	2,972,000	2011
12	충북	-	3,489,523	2012
13	경북	6,339,954	6,339,954	2013
14	대구	5,331,191	4,981,191	2015
15	대전	4,193,837	4,193,837	2016
16	울산	1,532,000	432,000	2018
17	세종	1,124,587	1,119,587	2018

자료: 이민규, "6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래", 박명림 편, 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』(서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2020), p.121.

⁶⁴⁾ 2019년 남북교류협력기금 운용계획서에 의하면, 기금운용의 기본방향(목표)을 남북교류 및 평화·통일 시민공감대 확산, 서울-평양 간 지속가능한 교류를 통해 한반도의 공동번영 및 평화·통일 선도로 설정함. 남북교류협력기금 운용 관련해서는 <https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp>(서울특별시) 참고 바람.

(2) 국제사회 대북제재와 동북아 정세 악화

2019년 2월 하노이에서 열린 제2차 북미정상회담이 결렬되면서 한반도 정세는 다시 금 교착 상태에 빠지게 된다. 스포츠 외교의 갈등국면 해소와 화해 분위기 조성, 국가 간(지도자 간) 대화 채널 구축 등의 단기적 효과가 나타났지만, 미중관계를 포함한 복잡한 동북아 상황의 구조적 악재 요인을 제거하지 못한 결과라고 할 수 있다. 이는 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 실현을 제약한 외부적 요인으로 주요 변수의 '현황'을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

① 국제사회 대북제재 유지

2000년대와 비교하여 달라진 가장 중요한 내·외부 요인은 북한의 핵보유와 이로 인한 유엔을 비롯한 국제사회의 강력한 대북제재 조치이다. 2016년 제1차 핵실험을 시작으로 북한의 실험 빈도수와 강도가 증가함에 따라 국제사회의 대북제재 수준 역시 강력해진다. 유엔 안보리가 총 10회에 걸쳐 대북제재 결의안을 채택하였을 뿐만 아니라 미국, EU 그리고 일본 등 개별 국가와 지역도 독자 제재를 가하고 있다.

[표 3-15]에서 알 수 있듯이, 2016년 제4차 북핵 실험을 계기로 유엔 안보리를 중심으로 하는 국제사회의 대북제재 수위는 높아진다. 10개의 결의안 중 6개가 2016년 이후에 채택된다. 실제로 2016년 3월 2일 채택된 2270호 결의안은 70년 유엔 역사상 가장 강력한 비군사 조치로 평가될 정도의 포괄적 제재이다. 북한의 정치적 행동 변화를 유도하기 위한 방법으로 강력한 압박 수단을 선택한 것이다. 무기 금수 중심의 맞춤형 제재(1718호에서 2094호)에서 포괄적 제재로의 전환은 불특정 전체를 제재 대상으로 무역 관계와 상품거래 등을 제한한다는 점으로 대부분 형태의 교류협력을 규제함을 의미한다.⁶⁵⁾ 유엔 안보리는 '무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지', '기술 훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지', '금융제재', '입국과 경유 방지', '화물검사'에 더해 2013년 3월 7일(2094호)부터는 '선박 및 항공기 제재'와 '개인 및 단체 제재'를 추가하였고, 2016년 11월 30일(2321호)부터는 '북한 근로자 해외 파견' 등까지 제한하는 강력한 조치를 취한다.⁶⁶⁾ 핵심은 각각이 독립된 조항이 아닌 서로 연결되어 상호영향을

65) 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018), pp.8~12. 제4차 핵실험까지 3~4년 간격으로 실험을 해오던 북한은 제4차 핵실험부터 1년 이내에 연이어 진행함. 북한의 미사일 실험 역시 2016년도 들어 빈번해 졌음을 알 수 있음.

66) 2021년 3월 기준(2018년 8월 대비 규모 변동 없음). 개인과 단체 제재 대상은 각각 80명과 75곳임. 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018), pp.12~14.

끼친다는 점이다. 2018년 이후 북한의 대미 협상 조건이자 국내에서 많은 논의와 연구가 진행되었던 ‘부분 해제’ 혹은 ‘완화’가 현실성이 낮은 이유이다(표 3-16) 참조.⁶⁷⁾

[표 3-15] 유엔 안보리 대북제재 현황

집권 시기		결의안	사건
오바마 행정부	김정일 집권 시기	노무현 정부 1718호 (06.10.14)	제1차 핵실험 (06.10.09)
		이명박 정부 1874호 (09.06.12)	제2차 핵실험 (09.05.25)
	김정은 집권 시기	2087호 (13.01.22)	은하 3호 2호기 발사 (12.12.12)
		2094호 (13.03.07)	제3차 핵실험 (13.02.12)
		2270호 (16.03.02)	제4차 핵실험 (16.01.06) 광명성 4호 발사 (16.02.07)
		2321호 (16.11.30)	제5차 핵실험 (16.09.09)
트럼프 행정부	문재인 정부	2356호 (17.06.02)	북극성 2형 중장거리탄도미사일 실험 포함 각종 미사일 실험
		2371호 (17.08.05)	탄도미사일 실험 (17.07.03), (17.07.28)
		2375호 (17.09.11)	제6차 핵실험 (17.09.02)
		2397호 (17.12.22)	탄도미사일 실험 (17.11.28)

자료: 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018), p.9.

67) 제2차 북미정상회담 결렬 이후, 북한은 북측이 요구한 민생경제와 관련된 대북제재 해지에 대해 미국이 부정적인 입장을 보였다는 주장을 함. 이에 대해, 미국은 북한이 영변핵시설만을 가지고 대북제재 모두를 해제해 달라고 했음을 밝힘. 대북제재 완화(혹은 부분 해제)와 비핵화 관련 연구는 임수호, 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』(서울: 국가안보전략연구원, 2018); 서보혁 외, 『대북 제재 현황과 완화 전망』(서울: 통일연구원, 2018); 정형근 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』(세종: 대외경제정책연구원, 2018); 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018) 등 참고 바람.

[표 3-16] 유엔 안보리 대북제재 결의안 주요 구성 내용

제재안	기본 구성과 추가 사항
1718호(06.10.14)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사
2094호(13.03.07)	<ul style="list-style-type: none"> • 추방 • 선박 및 항공기 제재 • 개인 및 단체 제재
2321호(16.11.30)	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 근로자 해외 파견 • 북한 외교 공간 및 영사관 직원 감축

자료: 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018), pp.13~14.

유엔 안보리 대북제재는 한국을 포함한 국제사회의 합의사항으로 준수해야 할 '정치적 의무'가 있다. 미국의 독자 대북제재 같은 경우도 미국과의 동맹관계를 떠나 국제관계의 역학관계를 고려하였을 때 '정치적 고려'를 하지 않을 수 없는 것이 현실이다. 포괄적 대북제재 상황에서 남북교류협력은 극히 제한적일 수밖에 없으며, '부분'해제 혹은 '완화' 역시 북한의 실질적인 비핵화와 북미관계 개선 등이 일어나지 않는다면 현실성이 낮다고 할 수 있다.⁶⁸⁾

② 미중경쟁 악화와 한반도 이슈 성질 변화

2017년 Donald Trump 대통령이 집권한 이후, 미중관계는 1979년 수교 이래 유지해 왔던 '협력 속 갈등'(갈등과 협력 공존)에서 '갈등 일변도'로 전환된다. 2008년 미국발 금융위기를 계기로 미중 양국 간 국력 격차가 줄어들면서 갈등이 점차 증폭되기 시작한 것이다.

2004년 전후 '굴기'보다는 '평화'를 강조한 '화평발전'(和平发展) 노선을 천명했던 중국은 '강대국 국제정치의 비극'(the tragedy of great power politics)을 재현하는 듯한 '공세적'(assertive) 대외정책 형태를 보이기 시작한다. 중국은 국가핵심이익(国家核心利益)을 자국의 마지노선(底线)이자 레드라인(红线)으로 규정하고 다른 국가로 하여금 존중해 줄 것을 요구함과 동시에 그렇지 않을 경우 상응하는 조치를 취하겠다고

⁶⁸⁾ 유엔 안보리 대북제재 결의안 구성과 상호연결성 등을 고려하면, '부분'해제는 대북제재 무력화 혹은 '전체'해제 일 수 있음. 대북제재 틀을 유지하면서 인도적 지원과 같은 '예외 사항' 인정이 현실적인 '완화' 혹은 '부분'해제가 될 수 있음.

는 입장을 표명한다.⁶⁹⁾ 국가핵심이익 관련 이슈에 관해서는 양보와 타협이 불가능하다는 강경한 입장을 밝힌 것이다. 구체적으로 중국은 ‘군사적 투쟁을 정치·경제·외교적 투쟁과 긴밀히 연계’(把军事斗争与政治、经济、外交斗争密切配合起来)하여 ‘이유가 있고 근거가 있으며 절제가 있게’(有理有据有节) 전개해 나갈 것임을 강조한다. 즉, 무력 사용을 포함한 가능한 모든 수단을 동원하겠다는 것이다.⁷⁰⁾ 실제로 타이완 중앙연구원 장랴오옌(張廖年仲)은 2018년 발표한 논문에서 지난 10년 동안 중국은 군비(military spending), 파워 투사(power projection), 동맹 책무(alliance commitments) 등에 더 많은 자원을 투입하였고, 외교적 이니셔티브(diplomatic initiatives)에도 변화가 발생하였다는 주장을 한다.⁷¹⁾ 실제로 시진핑(习近平) 집권 시기에 들어 중국이 천명한 ‘중국의 꿈(中国梦)’으로 대변되는 중화민족의 위대한 부흥(中华民族伟大复兴) 선포는 ‘탈현상유지 국가’로 비쳐지면서 미국을 비롯한 주변국들의 우려를 사고 있다.⁷²⁾

중국의 공세적 대외정책이 심화되는 와중에, 2017년 Donald Trump 대통령이 집권 하면서 미중관계는 급변하게 된다. Barack Obama 집권 시기 관여(engagement) 중심과 달리 봉쇄(containment) 일변도의 전략을 채택한다. 중국에 대한 관여 전략이 중국의 부상을 오히려 부추겼다고 판단한 조치이다.⁷³⁾

69) 중국의 국가핵심이익은 미국의 사활적 이익(vital interests)에 비견되는 최상위급 국가이익으로, 원칙적으로 지속시간이 항구적인 ‘영구이익’으로 정치·안보·경제·사회문화 전 분야의 이익을 포괄하고 동시에 모든 분야에 적용되는 ‘보편이익’임. 중국은 국가핵심이익 개념을 문서화, 간략화, 권위 부여, 절대화 등의 방식으로 지속적으로 공식화하고 있으며, 시진핑 집권 시기에 들어 ‘중국의 핵심이익을 본격적으로 규정하고 있고 관련 문제도 급증하고 있음. 중국의 국가핵심이익 개념, 구성요소, 관련 이슈 그리고 시기별 특징에 대해서는 이민규, 『국가핵심이익』: 중국 화평발전노선의 내막을 읽는 키워드』(서울: 서울연구원, 2020) 참고 바람.

70) 이민규, “인민해방군, 중국 국가핵심이익 수호의 한 축: 역사적 사명과 강군 건설의 필요성”, 『성균치이나브리프』, 5권 4호(2017), pp.52~56. 중국은 최근 10여년 상대국의 경제력(경제선진국, 개발도상국), 지역(유럽, 주변국), 이슈 성질(전통안보, 비전통안보) 등과 상관없이 특정 정치·외교적 목적 달성을 위해 경제보복 수단을 빈번히 사용 중에 있음. 중국의 경제보복 현황과 특징에 대해서는 이민규, 『중국의 유럽 선진국 대상 경제보복 특징과 통합적 위기관리 전략』(서울: 서울연구원, 2020) 참고 바람.

71) Nien-chung Chang Liao, “Winds of Change: Assessing China’s Assertive Turn in Foreign Policy”, *Journal of Asian and African Studies*, Vol.53, No.6(2018), pp.883-889.

72) 중국은 건국 100주년인 2019년까지 ‘부강하고, 민주적이고, 문명적이며, 조화롭고, 아름다운 사회주의 현대화 강국(富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国)을 건설하겠다는 계획을 발표함. 이와 함께, 일대일로 이니셔티브 국가 대전략 제시와 함께, 선진국에는 신형대국관계(新型大国关系)에 이어 신형국제관계(新型国际关系) 요리를, 주변국에는 ‘아시아 운명공동체’를 제시함으로써 대외적 영향력을 투자하고 있음. ‘운명공동체’에 대해서는 우완영, 이희옥, “중국의 아시아운명공동체 담론과 외교적 투사”, 『중국연구』, 73권(2017), pp.340-356 참고 바람.

73) 미중 수교 이후 양국 관계는 대체로 ‘건설적 전략동반자 관계’, ‘비적비우’(非敌非友), ‘전략적 경쟁자 겸 이익상관자(stakeholder) 등으로 표현됨. 신중호, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』(서울: 통일연구원, 2019), p.35.

[표 3-17] 트럼프 집권 시기 분야별 미중 갈등 주요 사례

분야	2017년	2018년
정치	-	• 차이잉원 타이완 총통 미국 방문
경제	-	• 미중 상호 간 추가 관세 부과 개시 • 미중 무역 전쟁 공식 발발
안보	• 안보 협력체 쿼드(Quad) • 한국에 THAAD 증강 배치 • 남중국해 “항행의 자유” 작전 재개 • 미국, 타이완에 무기 판매 승인 • 미 해군 함정 타이완 해협 항행	• 안보 협력체 쿼드(Quad) • “항행의 자유” 작전 지속 • 미 해군 함정 타이완 해협 항행
기술	-	• 미국, 화웨이 제재 • 화웨이 부사장 캐나다에서 체포, 미국압송
기타	• 중국 유학생 비자 발급 요건 강화	-
분야	2019년	2020년
정치	• 타이완 관계 강화법 통과 • 신장 인권법 통과, 관련 인원 제재 • 미국-타이완 고위급회담 • 홍콩 인권법 통과, 관련 인원 제재 • 차이잉원 타이완 총통 미국 방문	• 미국, 홍콩 특별지위 박탈 • 미중 상호 영사관 폐쇄 • 중국 공산당원 미국 여행 금지 추진 • 신장 강제노역 방지법 통과 • 타이완, 관에 영사관 설립 추진
경제	• 무역 전쟁 지속 • 신장 관련 기업인 제재 • 경제번영네트워크(EPN) 구상	• 무역 전쟁 지속 • 신장, 남중국해 관련 기업인 제재 • 경제번영네트워크(EPN) 구상
안보	• 안보 협력체 쿼드(Quad) • “항행의 자유” 작전 지속 • 미국-타이완 사이버전 합동 군사훈련 • 미 해군 함정 타이완 해협 항행 • 타이완에 대한 무기 판매	• “항행의 자유” 작전 지속 • 안보 협력체 쿼드(Quad) • 미 해군 함정 타이완 해협 항행 • 미국-타이완 특수전 합동 군사훈련 • 미국, 타이완에 대한 무기 판매
기술	• 중국 개별기업들에 대한 제재	• 미국, ZTE, 토크 제재
기타	-	• 코로나바이러스 책임 공방 • 중국군 소속 연구원 간첩 혐의로 체포 • 중국군 관련 유학생 추방 예고

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.58.

이는 40여 년 동안 유지해 왔던 ‘협력 속 갈등’ 기조와의 ‘거대한 결별’(great decoupling)이 필요하다는 주장이 제기된 배경이기도 하다. 특히, 중국의 일대일로 전략을 자유-민주주의 서방체제에 ‘대항’하는 것으로 인식하여, 국제질서를 이끌어갈 규범과 제도 경쟁이 본격화되었다는 주장이 제기된다. 이에 따라 [표 3-17]에서 확인할 수 있듯이, 양국 갈등은 전방위로 확대되는 양상을 보인다.⁷⁴⁾

미중갈등의 전면화는 결과적으로 북핵 문제를 포함한 한반도 이슈의 성질을 변화시킨다. 결정적인 계기로 2016년 7월 사드배치 발표로 인해 한반도 이슈가 ‘결국에는’ 미중경쟁의 종속변수가 되어 버리면서 그간의 우려가 현실이 된다.⁷⁵⁾ 2017년 10월 한중 양국 합의문에서 거론된 것처럼, 미국과 한국 정부의 공식적인 ‘부정’에도 불구하고 중국은 MD 구축, 사드 추가 배치, 한미일 군사협력 ‘금지’를 세부 조항에 포함시켜 버린다. 사드배치를 미중경쟁의 한 부분으로 인식하고 있는 것이다. 그 결과로 2018년 이후 한반도 이슈를 둘러싼 북미정상회담 2차례, 북중정상회담 5차례가 개최되는 동안에도 한반도 이슈는 미중 협상 테이블에 올라가지 못한다. 기존의 협력 대상에서 갈등 혹은 ‘비협상’ 이슈가 되어 버린 것이다.

③ 남북관계 재경색

2019년 들어 남북관계 역시 다시금 경색된다. 2018년 남북한 간 《4.27 선언》과 《9.19 공동성명》 등에도 불구하고, 합의 이행에 진전이 없자 대화 채널이 중단되는 역사적 악순환이 다시금 ‘반복’된다. 2018년 미사일 발사 실험을 자제하던 북한은 2019년 5월 4일을 기점으로 미사일 발사를 다시금 자행하고 있다. 2019년 한해에만 13회의 초대형 방사포를 포함한 미사일을 발사하는 등 2017년 상황(12회)으로 퇴보하는 상황을 연출한다.

2018년 평창 동계올림픽을 계기로 급증했던 남북 인적·물적 왕래도 2019년을 정점으로 다시금 급감한다. 통일부의 통일 백서에 의하면, 남북 왕래 인원은 2019년 9,835명까지 증가한 후에 2020년 613명으로 줄어든다. 눈여겨 볼 부분은 방남 인원이

74) 조 바이든(Joe Biden) 집권 이후에도 미중 양국 관계는 봉쇄 전략의 유지 속 패권경쟁이 심화되는 양상을 보이고 있음. 트럼프 행정부와 차이점은 다자주의를 통해 중국과의 직접적인 물리적 충돌은 줄이고, 외교적 교섭으로 갈등을 해결하려는 경향을 보일 뿐만 아니라 기후변화와 공중보건 등 비전통안보 분야에서의 협력 추구를 관여와 협력 채널을 확보할 가능성이 높음. 버락 오바마, 도널드 트럼프 조 바이든 시대 미국의 대외정책 기조와 대중정책 평가 및 전망에 대해서는 Min-gyu Lee and Junseok Lee, “Containment with Selective Engagement: Biden’s Expected China Policy”, 『세계지역연구논총』, 39집 1호(2021) 참고 바람.

75) 구체적인 내용은 이민규, “협력과 갈등의 기로에 선 한중관계”, 이희욱, 강수정 책임편집, 『전환기 동북아 질서와 한중관계의 재구성: 한·중 학계의 시각』(서울: 도서출판 선인, 2020), pp.102~103 참고 바람.

2018년 809명에서 2019년 0명으로 줄어들었다는 사실이다. 남북 간 교역 역시 2018년 3,200만 달러(699건)로 2017년 백만 달러(4건) 대비 약 30배 이상 증가하지 만, 2019년 다시금 700만 달러 규모(434건)로 축소된다. 2020년에는 더욱 줄어들어 400만 달러(45건) 규모까지 급감한다.⁷⁶⁾ 2020년 6월 16일 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 남북관계 악화의 단기적 종점을 찍는 사건이라 할 수 있다.⁷⁷⁾



76) 통일부, 2021, 「2021 통일백서」, pp.266~270.

77) 2018년 4월 27일 남북 정상이 합의한 《4.27 선언》에 따른 것으로, 남북공동연락사무소 폭파는 단순히 건물 폭파를 넘어 남북한 간 합의 내용을 파기한 것임.

04

서울시 평화구축 추진 전략과 정책



- 1_ 평화구축 추진 전략
- 2_ 평화구축 주요 정책

04. 서울시 평화구축 추진 전략과 정책

1_평화구축 추진 전략

미중경쟁이 심화되는 와중에 코로나19가 발생하면서 국제정세의 불확실성은 배가된다. 미중 관계는 1972년 수교 이래 양국 협력의 근간이 되었던 경제 분야에서까지 무역전쟁이 발생하면서 협력의 공간이 급속히 줄어들게 된다. 특히, 타이완, 홍콩, 신장, 남중국해 등 중국의 기본 주권·안보 이슈와 연계되어 심화되는 현상을 보이고 있다. 옆친데 뺏친격으로 코로나19에 대한 중국 책임론이 서양 진영을 중심으로 불거지면서 비전통안보 영역까지 충돌이 확대되는 전면화 양상까지 보이는 등 협력의 실마리를 찾지 못하고 있는 상황이다.

미중경쟁이 Donald Trump 행정부 집권 이후 지속된 국제관계 변수라면, 코로나19는 국제정치·경제 패러다임 전반에 큰 충격을 준 이슈이다. 전염병은 1980년대부터 본격적으로 주목받기 시작한 비전통안보 이슈로 갈등보다는 협력 이슈로 분류되어 왔다. 하지만, 팬데믹이라는 초유의 사태가 발생하면서 반세계화 현상이 대두되는 등 협력보다는 갈등 요인이 부각된다.

[표 4-1] 코로나19 이후 국제정치 주요 변화 양상

양상	주요 내용
강대국 리더십 부재	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 우선주의와 신고립주의 영향 표면화 • 미국과 유럽의 선진국의 확진자 폭증으로 글로벌 거버넌스 어려움 • 백신 개발과 공공재 제공 협력 후순위로 밀리는 현상 발생
국제기구 역할 약화	<ul style="list-style-type: none"> • WHO의 '정치화' 논란으로 컨트롤타워 기능과 신뢰 상실 • UN 등 국제기구 내 '현실주의' 특징 심화 • 2010년에 이어 유럽연합 내 북유럽과 남유럽 간 갈등 재 표면화

양상	주요 내용
민족주의 현상 심화	<ul style="list-style-type: none"> • '강한 국내정치 지향성' 대두 • '대중적 민족주의' 표출로 국가 간 분쟁 발생 가능성 제기
권위주의 체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권적 통제 강화로 '시민자유' 포기하는 현상 발생 • 정치체제와 무관하게 비자유적 통제 강화되는 현상 발생 • 권위주의 기반 '중국식 방역모델' 효율성 논쟁 발생
중견국 역할 확대	<ul style="list-style-type: none"> • '방역 모범국'으로서 소프트파워 향상 • 방역 경험 공유, 선진 의료 장비와 물품 제공 등 다자 협력 강화 • 국제체제의 '다극화' 촉진 요인으로 작용 가능성 제기
국가 내 행위자 역할 부각	<ul style="list-style-type: none"> • '인간안보' 개념 주목 받으면서 '집단'이 아닌 '개인' 강조 • 지방정부 간 국제적 연대와 협력 증가 • 기업들의 기부와 백신 개발로 존재감 부각

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.39.

구체적으로 강대국 리더십 부재, 국제기구 역할 약화와 함께 민족주의 현상 심화 및 권위주의 체제 강화 현상이 나타나기 시작한다(표 4-1 참조). 팬데믹 발생 이전부터 논란이 되어왔던 '자국 우선주의'가 심화되면서, 글로벌 거버넌스를 주도할 강대국 리더십 부재 현상이 나타났고, 이로 인해 컨트롤 타워 역할을 할 국제기구 역시 제 기능을 못하는 상황이 발생한 것이다. 특히, 국제기구 내 미중갈등이 표면화되면서 국제기구에 대한 회의론까지 제기가 된다.

문제는 반대 현상으로 '강한 국내정치 지향성'이 발현되어 민족주의 정서가 심화되고, 권위주의 모델의 '우수성'('효율성') 논란이 촉발되는 등 이념 경쟁 경향을 보였다는 점이다. 냉전 종식 이후 미국과 동맹국 중심으로 구축된 '자유-민주주의' 현존 국제체제가 흔들리는 모습을 보인 것이다. 미중경쟁이 격화되는 상황에서 중국으로 대표되는 권위주의 모델의 효율성 부각은 현존 패권국에 대한 강력한 도전 요인으로, '세력 전이'를 앞당길 수 있는 촉매제로 작용될 수 있기 때문이다. 이는 세계 경제 침체와 노동시장 양극화 심화 그리고 생산 공급망 지역화 확산 등의 우려스러운 경제 전망이 제시되면서 '심리적'으로 압박하는 양상을 보이기도 한다(표 4-2 참조).⁷⁸⁾ 패권국가와 신흥 도전국의 상대적 국력 격차 감소로 '불확실성', '불안정성'(insecurity) 그리고 '불만'이 높아질 수 있기 때문이다.⁷⁹⁾

78) 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), pp.38~52.

[표 4-2] 코로나19 이후 국제경제 주요 변화 양상

양상	주요 내용
세계적 경제 침체	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 경제적 타격 심각 • 정부의 국가 부채 급증
노동시장 양극화 심화	<ul style="list-style-type: none"> • 빈부 격차 확대 • 정부의 재정 부담 지속적 확대 • 사회적 갈등으로 번질 우려 높음
생산 공급망 지역화 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 가치사슬 기반 국제 분업체계 취약성 부각 • 2008년 금융위기 이후 추진되었던, 지역 가치사슬과 국내 가치사슬(혹은 reshoring) 중심으로 전환 가속화
디지털경제 가속화	<ul style="list-style-type: none"> • 비접촉·비대면 환경 '일상화', '보편화' • '기술안보' 중요성 부각 : 주요국 중심으로 디지털경제 전환 위한 정책 적극 추진
친환경 경제 전환 가속화	<ul style="list-style-type: none"> • 신종 감염병과 기후변화 관련성 제시로 환경 이슈 부각 • 주요국 '그린뉴딜' 정책 적극 추진

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.45.

미중경쟁의 전면화와 코로나19 팬데믹 현상은 글로벌 거버넌스를 붕괴시킬 수 있는 부정적 요인이다. 다른 말로 표현하면, 인터메스티화된 각종 전통안보와 비전통안보 영역에서의 협력이 상대적으로 어려워짐을 의미한다. 반세계화의 심화는 결과적으로 세계화라는 국제환경 배경 속에 형성된 도시외교 발전을 저해하게 된다. 다른 한편으로 지방정부는 도시외교 발전 추세를 강화시켜 반세계화 이슈를 해결하고, 세계화를 촉진시켜 나가야 함을 시사하기도 한다(도시외교 발전 추세는 [표 4-3] 참조). 반세계화 이슈 해결은 도시외교에 대한 회의론적 시각을 불식시킬 뿐만 아니라 필요성과 당위성을 강화시킬 수 있는 기회가 될 수 있기 때문이다. 부정할 수 없는 사실은 코로나 19 해결 과정에서 나타난 국가 내 행위자의 역할 부각은 '기회의 창'(window of opportunity)을 열어준 측면도 없지 않아 있다. 개인의 안전, 생존 그리고 행복 보호가 중요해지면서 '인간안보' 개념이 다시금 부각이 되었고, 국제기구와 중앙정부의 대응 능력이 한계에 봉착하는 상황이 발생하면서 지방정부, 기업, NGO 등 국가 내 행위자의 '지원' 때로는 '대체' 역할이 요구되기 시작한 것이다. 실제로, 코로나19 대응

79) 이민규, 『국가핵심이익: 중국 화평발전노선의 내막을 읽는 키워드』(서울: 서울연구원, 2020), p.178.

과정에서 지방정부와 기업들은 방역과 백신 개발 등에서 두드러지는 역할을 수행하는 모습을 보인다.

[표 4-3] 도시외교 발전 추세

발전추세	주요 내용
공동문제 해결 중심의 다자외교로 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 자매·우호도시 행태의 양자외교에서 도시 네트워크 기반 다자외교로 전환 • 인터메스틱 이슈 해결 위해, 다양한 행위자와의 관계 구축, 그 과정에서 역할 분담 및 이익관계 조정을 위한 플랫폼이 필요해짐 • 도시 간 국제기구(도시 네트워크) 급증, 300여 개 설립·운영 중
지역 단위 국제협력 증가	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 단위 도시 네트워크 급증 • '지역화'는 세계화의 반발이자 추동 요인 • 2001년 이후 지역 단위 도시 네트워크 비중 약 62% 차지
다층 거버넌스 구축과 리더십 부각	<ul style="list-style-type: none"> • 멀티 어젠다 대응, 효율적인 멀티 채널 활용, 멀티 행위자 간 역할 분담 및 이익관계 조정 위한 거버넌스 구축 필요 • 권력의 단편화와 함께 집중화 경향 나타남 • 통합과 조정의 리더십, 외교 전문 인력 부재로 '책임감' 강조

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), pp.33~36.

이상의 두 가지 외재적 요인(미중경쟁, 코로나19)와 한 가지 내재적 요인(도시외교 발전 추세)은 향후 서울시의 도시외교 전략과 정책 수립에서 중점적으로 고려되어야 할 변수들이다. 다르게 표현하면, ①3대 도시외교 기본 목적(공동문제 해결, 우수정책 공유·지원, 국제경쟁력 제고) 중, 높아진 국제적 위상에 걸맞게 절대적 이익 비중이 상대적으로 높은 공동문제 해결을 핵심으로 해야 하고, ②미중경쟁 시대 중견국가 수도로서 국가와 지역 간 갈등을 완화하고 협력을 조성해야 하며, ③협력을 통한 반세계화 문제 해결로 세계화를 지속적으로 추동해 나갈 수 있는 계획이 수립되어야 한다는 것을 의미한다. 구체적인 방안으로 서울시는 '다자화', '지역화', '제도화', '정책화', '디지털화' 등 5대 전략을 기반으로 도시외교 추진방향을 전환시키는 것을 검토할 필요가 있다. [표 4-4]의 추진방향은 앞서 살펴본 외재적 요인과 내재적 요인 영향을 종합적으로 검토한 것일 뿐만 아니라 미국과 유럽 중심의 도시외교 '보편성'과 한국 지방정부 국제교류협력의 '특수성'이 함께 고려된 것이다. 포스트 코로나 시대 도시외교 발전방향을 제시한 것으로 구체적인 행위자(주체와 대상), 어젠다 그리고 플랫폼에 따라 선후경쟁을 결정할 수 있는 '기본 틀'의 성질을 가지고 있다.

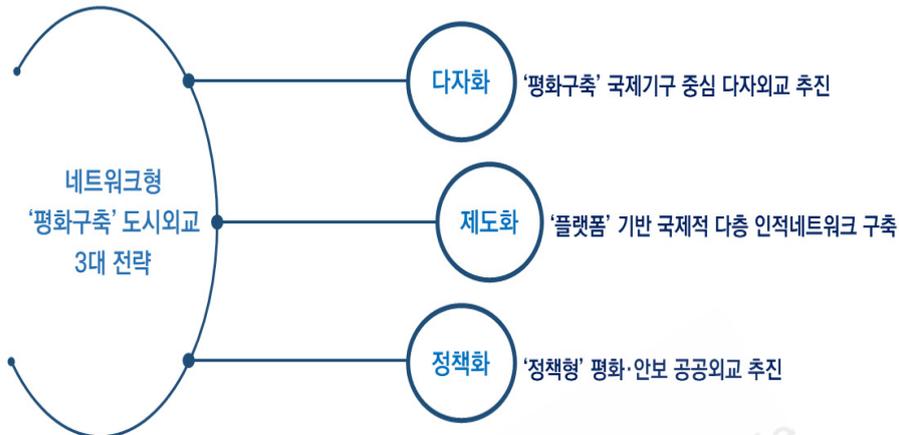
서울시의 '평화구축' 도시외교 역시 보편성과 특수성이 함께 고려되는 방향으로 수립 및 발전해 나갈 필요가 있다. 도시외교 큰 틀에서 '평화구축' 영역과 한반도 '안보' 이슈의 특수성이 고려되어야 한다. 구체적으로 '평화구축' 활동을 도시외교 기본 틀에서 통합적으로 추진함으로써, ①(외교 어젠다의 '무경계' 특성)전통적 한반도 평화·안보 이슈를 5대 어젠다 외교 활동과 상호 시너지 효과를 낼 수 있도록 하고, ②('지역' 중시 접근법의 한계점)평화구축의 '지역' 특수성을 강조하면서 나타날 수 있는 비판이론적 접근법의 한계와 비효율성을 최소화 시켜, ③(도시외교의 네트워크 외교 속성)한반도 평화를 촉진시킬 수 있는 국제적 다층 인적 네트워크 구축은 물론, ④(도시외교 발전 방향) 단기적으로는 위기관리, 중·장기적으로 문제 해결을 기능토록 설계되어야 할 것이다. ⑤(도시외교 발달 배경과 기본 목적)이는 궁극적으로 '평화구축' 도시외교 활동 역시 세계화를 추동시키는 방향으로 발전해 나가야 함을 의미한다.

[표 4-4] 포스트 코로나 시대 도시외교 5대 전략과 추진방향(안)

전략	추진방향
다자화	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결 목적 다자외교 중심으로 전환 ①도시 간 국제기구 기반 다자외교 적극 추진 ②다자외교 연계 자매·우호도시 교류협력 추진
지역화	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 단위 맞춤 정책 추진 ①지역 단위 도시 간 국제기구 활동 적극 추진 ②지역별 핵심 6대 분야 교류협력 어젠다 설정·추진
제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 기반 지속가능한 교류협력 추진 ①주요 수도·전략도시 양자 통합위원회 구축 ②주요 지역 수도 시장회의 신설 ③소재 국제기구 운영 활성화
정책화	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 핵심정책 실현 위한 교류협력 추진 ①정책형 공동사업 중심 교류협력 추진 ②전문성 기반 인적네트워크 구축
디지털화	<ul style="list-style-type: none"> • 온·오프라인 결합 교류협력 강화 ①정책 연결형 온라인 플랫폼 구축 ②정책 의제 중심 실무자급 화상회의 체계화 ③해외순방 연결 화상회의 활성화

자료: 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.92.

전통적 한반도 평화·안보 이슈를 주요 어젠다로 하는 서울시의 향후 ‘평화구축’ 도시 외교를 도시의 ‘평화구축’ 유형과 특징을 바탕으로 ‘도시외교 기본 틀’에서 추진 가능한 전략을 검토해 보면 다음과 같다([그림 4-1] 참조).



[그림 4-1] 서울시 '평화구축' 도시외교 3대 전략

자료: 저자 작성.

1) '평화구축' 국제기구 중심 다자외교 추진

'평화구축'을 주요 어젠다로 하는 도시 간 국제기구 활동을 '다자화' 전략의 핵심으로 추진한다. 도시 간 국제기구 활동은 도시외교 발전 추세에 부합함과 동시에 '지역' 혹은 '도시' 특성을 극대화시킬 수 있는 전략이다. 우선, 안보의 수평적 확장은 외교 어젠다의 다원화와 함께 해결 방법의 질적인 변화를 가져온다. 안보 이슈의 인터메스티카화는 '협력적' 협력이든 '대립적' 협력이든 관련 국가와의 협력적 관계 구축과 절대적 이익 추구가 매우 중요해진다. 특정국가와 지역의 힘으로 해결할 수 없게 되었기 때문이다. 이는 비단 비전통안보 이슈에만 국한되는 것이 아니라 소위 말하는 전통안보 이슈에도 적용된다. 과학기술의 발달로 핵무기를 포함한 전쟁 무기의 첨단화와 이로 인한 높아진 파괴력은 행위자 간 상호연결성을 높이는 결과를 가져왔기 때문이다. 특정 국가와 지역의 안보 이슈가 아니게 된 것이다. 이와 함께, 관련 국가와 지역의 이익 및 국제적 명성과도 불가분의 관계가 되면서 실질적인 '고립주의'가 현실적으로 불가능해졌다.

남북교류협력과 직결된 한반도 평화·안보 이슈 역시 북한이 '실질적'인 핵보유국이 되면서 근본적인 성질 변화가 일어난다. 핵 억제(deterrence) 능력으로 전쟁 가능성을 낮춘 측면도 있지만, 한반도 더 나아가 동북아 안보에 끼치는 파괴력은 더욱 커지면서, 협상 방정식은 더욱 복잡해진 것이다. 이로 인해 한반도 안보 상황 악화를 억제하고 평화 분위기 조성을 위한 국제사회의 연대가 그 어느 때 보다 중요해졌다. 특히, 과거의 6자회담 사례에서 알 수 있듯이 한반도 평화·안보 이슈는 미·중·일·러 강대국의 국익 더 나아가 세력전이와도 관련된 것으로 평화적 해결, 유지 그리고 정착을 위한 국제적 연대와 협력은 필수불가결해졌다고 할 수 있다.

한반도 평화·안보 이슈의 성질상 다자협력과 이를 위한 플랫폼이 필요하다면, '지역' 특색을 반영하고, 국가 내 행위자의 목소리를 담아낼 수 있는 도시 간 국제기구 활동이 그 역할을 할 수 있다. 유엔과 중앙정부 중심의 국제기구가 가지고 있는 규범, 원칙 그리고 의사결정 시스템, 즉 다자주의의 특색을 반영함과 동시에 '기성복'보다는 도시와 지역 특색을 가미한 '맞춤복'과 같은 특성을 살릴 수 있기 때문이다. 행정력을 바탕으로 국가 내 행위자의 다양한 목소리를 전달할 수 있고, 때로는 도시 간 국제기구를 통해 국가 단위 국제기구와 관련국에 응집된 의사를 전달하거나 직접적인 문제 해결 역할을 할 수 있다.

2) '플랫폼' 기반 국제적 다층 인적네트워크 구축

한반도 더 나아가 지역의 주요 평화·안보 이슈를 논의하고 평화를 진전시킬 수 있는 플랫폼 기반 다층 인적네트워크를 구축한다. 도시 간 국제기구 활동이 현존하는 플랫폼을 활용하는 것이라면, 국제적 다층 인적네트워크 구축은 주요 대상별 이슈를 논의하고 해결방법을 모색하는 것으로 지속가능성 측면에서 (비)공식적 플랫폼 구축을 고려해야 한다는 전략이다.

인적네트워크 대상으로 국제사회의 다양한 행위자 중 '시장'(mayor)과 전문가 집단이 우선적으로 고려될 수 있다. 그 이유를 도시외교 특성 측면에서 살펴보면, 첫째, 세계화의 영향으로 외교 의사결정에서의 권력단편화(fragmentation) 현상과 함께 집중화(centralization) 경향이 나타난다. 행위자, 채널, 이슈가 멀티화되는 횡적 팽창(horizontal breadth) 경향을 보임과 동시에 수직적이고 개인 중심(highly vertically oriented and individual-centric)적 특징이 역설적으로 함께 나타나게 된다.⁸⁰⁾ 이는 복잡하고 다양한 이슈를 협상하는 과정에서 다양한 채널을 통해 참여하

는 행위자들의 이익을 조율하고 결과를 도출해 낼 수 있는 지도자의 리더십이 필요해 졌기 때문이다. 소위 시장외교(mayor diplomacy)가 더욱 중요한 이유는 중앙정부와 달리 외교 업무에 특화된 공무원이 없기 때문이다. 의사결정과정에서 상대적으로 높은 '집중화' 현상은 결과적으로 시장 개인의 판단이 절대적 영향을 끼치게 되고, 그 과정에서 개인적 성향 즉 인지와 감정 등이 결정적 요인으로 작용할 수 있음을 의미한다.⁸¹⁾ 이밖에 대외정책의사결정 이론에 의하면, (전통)안보와 같은 '중대 의사결정'(big decision) 상황이 발생하면, 국가는 비상시적인 의사결정 환경(decision setting) 모드로 전환되고 '지배적 지도자'의 역할은 극대화된다. 국가의 흥망성쇠와 직결된 사안인 만큼 최고 권위자에 의사결정권이 절대적으로 부여되는 것이다.⁸²⁾ 권력의 '집중화' 현상, 특히 안보 이슈에서 더욱 두드러진다는 이 특징은 시장 간 교류 협력을 강화시켜야함을 시사한다. 다르게 표현하면, 평화·안보 이슈를 둘러싼 도시 간 연대가 이루어지기 위해서는 시장의 의지가 중요하며, '공정적' 관계 구축 여부가 주요 변수가 될 수 있다는 것이다.

둘째, 세계화 시대 외교 어젠다의 주요 특징 중 하나는 '멀티-전문화'이다. 외교에서 다루는 분야가 다양해지고, 문제가 복잡해지면서 전문지식을 요구하게 된다.⁸³⁾ 어젠다별 전문화된 외교 유형 형성과 이에 대한 이해가 필요하게 되고, 지속적인 관련 정보 획득과 판단이 그 무엇보다 중요해진다. 다른 한편, 싱크탱크 연구자들은 직·간접적으로 중앙정부의 의사결정에 영향을 끼친다. 보고서 형태로 출간되는 정책 개발뿐만 아니라 자문 등의 형식을 통해 지도자가 판단을 내릴 수 있는 관련 지식과 근거를 제공한다. 즉, 전 세계 주요 싱크탱크 연구자와의 관계 구축은 한반도 내지 타 지역 평화·안보 이슈에 대한 다양한 정보와 판단 근거를 획득할 수 있는 중요한 채널이 될 수 있고, 경우에 따라서는 관련 국가 의사결정에 간접적인 영향력을 행사할 수 있는 기회가 되기도 한다.

80) Andrew F. Cooper, "The Changing Nature of Diplomacy", in Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*(New York: Oxford University Press, 2015), pp.36~38.

81) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), pp.75~76.

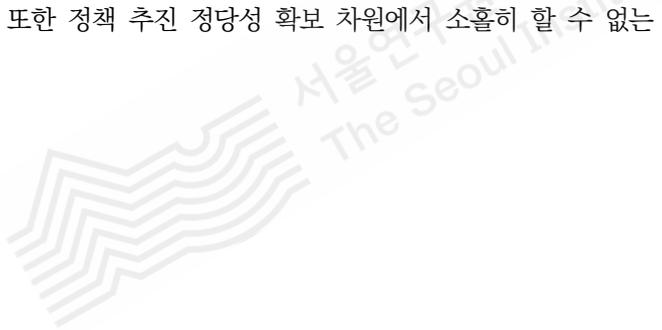
82) Margaret G. Hermann, "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", *International Studies Review*, Vol.3, No.2(2001), p.53; Margaret G. Hermann and Charles F. Hermann, "Who Makes Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", *International Studies Quarterly*, Vol.33, No.4(1989), pp.362~366; Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann and Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", in Charles F. Hermann, et al., eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*(Boston: Allen & Unwin, Inc., 1987), p.313.

83) 이민규, 『도시외교 메커니즘과 발전방향』(서울: 서울연구원, 2020), p.45.

3) '정책형' 평화·안보 공공외교 추진

평화·안보 이슈에 대한 상황 진단과 관련 정책을 국제사회와 공유하는 것은 갈등 재발 방지와 평화 정착을 위한 것으로, 작계는 공감대 형성, 크게는 국제적 연대를 위해 추진되어야 할 전략이다. 우선, 평화 분위기 조성을 위한 여론 형성이다. 갈등 국면을 평화 국면으로 전환시키거나 형성된 평화 국면을 유지시킬 역량을 집결시킬 수 있는 '필요성에 대한 공감대' 확보이다. 지역의 갈등 재발이 아닌 평화 구축의 당위성과 필요성에 대한 인지가 국제적으로 형성될 수 있도록 '칭취'와 '교류' 활동 등이 이루어져야 한다. 다음으로, 평화구축 정책의 국제적 지지를 얻기 위한 '설득' 작업이다. 여론 형성이 평화·안보 유지의 당위성을 홍보하는 것이라면, '설득'은 특정 정책 실현을 위한 정당성을 국제적으로 형성하는 것이다. 즉, 마음속에 각인시키고 향후 연대(혹은 최소한 중립적 입장 유지)할 수 있는 심리적 끈을 만드는 작업이다.

평화구축을 위한 공공외교 대상은 일반 대중부터 정부 엘리트까지 다양하다. 일반적으로 광범위한 여론 형성의 대상이 일반 대중이라면, 특정 정책에 대한 설득은 정치인 등 특정 계층이 대상이 된다. 물론 일반 대중을 대상으로 관련 정책을 설명하고 이해를 돕는 것 또한 정책 추진 정당성 확보 차원에서 소홀히 할 수 없는 부분이다.



2_ 평화구축 주요 정책

도시외교 차원의 평화구축 3대 전략별 주요 정책을 간략히 살펴보면 다음과 같다([그림 4-2] 참조).

3대 전략	추진전략	주요 정책
다자화	'평화구축' 국제기구 중심 다자외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • '평화구축' 국제기구협력팀 어젠다 선정 • '평화시장회의' 기반 국제기구 활동 점진적 확대
제도화	'플랫폼' 기반 국제 다층 인적네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 서울국제평화연구협의체 연계 국제 한반도 연구자 '서울클럽' 운영 • '동북아·동남아 수도 시장회의' 신설, 상호보완적 협력관계 구축
정책화	'정책형' 평화·안보 공공외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> • '연대'와 '실득'의 대미 의원 공공외교 추진 • 국내·외 외국인 대상 평화·안보 교육 교류 프로그램 신설

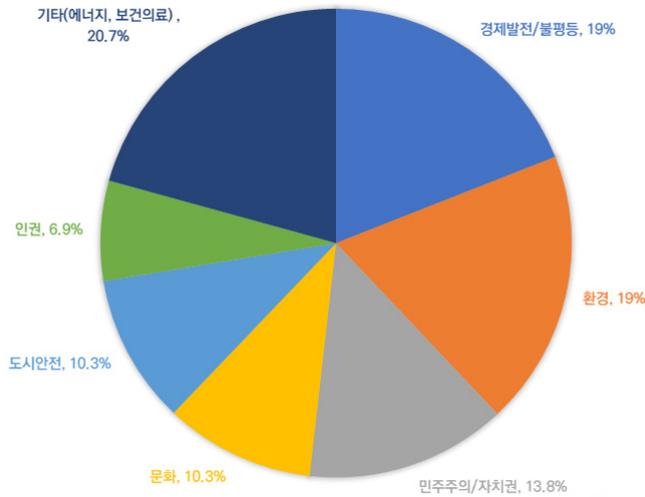
[그림 4-2] 서울시 '평화구축' 도시외교 3대 전략별 주요 정책

자료: 저자 작성.

1) 평화구축 도시외교 '다자화' 주요 정책

(1) '평화구축' 국제기구협력팀 어젠다 선정

'평화구축' 국제기구 중심 다자외교 전략을 추진하기 위해 우선적으로 '평화구축'을 서울시 도시외교 주요 어젠다로 설정해야 한다. 2021년 7월 기준, 서울시는 도시외교 6대 어젠다 중 '평화'를 제외한 5개 분야에서 국제교류협력을 진행 중에 있다. 남북협력추진단에서 소통과 연구 중심의 "서울평화구상"(Seoul Peace Initiative)이라는 정책을 구상 및 구체화하고자 하고 있지만, 도시외교 차원에서 추진 중인 것은 아니다. 더욱 중요한 사실은 '평화구축' 외교의 주요 플랫폼인 국제기구 활동이 고려되고 있지 않다는 점이다. 이러한 연유로 [그림 4-3]에서도 알 수 있듯이, 서울시 다자외교 주요 어젠다는 경제발전/불평등(약 19%), 환경(약 19%), 민주주의/자치권(약 13.8%), 문화(약 10.3%) 그리고 도시안전(약 10.3%) 등으로 평화 관련 국제기구 활동은 없는 상태이다. 이는 곧 '평화' 혹은 '평화구축'이 도시외교 주요 어젠다 중 하나라는 것에 대한 인지 부족과 국제기구 담당 부서가 없음을 방증한다.



[그림 4-3] 서울시 가입 도시 단위 국제기구 주요 어젠다 현황

자료: 내부자료를 참고로 저자 작성.

이상의 문제를 해결하기 위해, ‘평화구축’을 국제기구협력팀 주요 어젠다로 설정하여 국제기구 활동을 포함한 관련 업무를 담당하게 할 필요가 있다. 이와 관련하여 명확히 할 부분은 ‘평화’는 남북협력추진단과 직결된 업무라는 점이다. 남북교류협력 중심의 남북협력추진단 정책과 상호 시너지 효과를 낼 수 있도록 ‘평화구축’ 도시외교가 기획 및 추진되어야 한다. 즉, 도시외교 차원의 ‘평화구축’과 남북교류협력 중심의 ‘평화’ 공공외교가 상호보완적으로 발전해 나가야 한다.

(2) ‘평화시장회의’ 기반 국제기구 활동 점진적 확대

서울시는 우선적으로 ‘평화시장회의’(Mayors for Peace) 국제기구 활동을 기반으로 평화구축 다자 활동을 점진적으로 확대시켜 나갈 필요가 있다. 평화시장회의는 1982년 히로시마 시장 다케시 아라키(Takeshi Araki)의 제2차 유엔 군축 특별회의 발언을 계기로 히로시마와 나가사키 두 도시가 주도하여 설립한 도시 간 국제기구이다.⁸⁴⁾ ‘핵 없는 세계’를 핵심 목표로 시민의 안전에 영향을 끼치는 각종 비전통안보 이슈(기아와 빈곤, 난민, 인권 탄압, 환경 악화)를 다루고 있다.

⁸⁴⁾ 전신은 ‘The World Conference of Mayors for Peace through Inter-city Solidarity’로 1991년 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 특별협의지위 NGO로 등록됨.

‘평화구축’ 도시 간 국제기구로서 평화시장회의가 가지고 있는 이점은 다음과 같다. 서울시가 가입과 적극적인 활동을 고려해야 하는 이유들이기도 하다. 첫째, 한반도 평화·안보 이슈와 직결된 비핵화를 주요 어젠다로 삼고 있다. 평화시장회의는 ①핵무기 없는 세계 실현(realize a world without nuclear weapons), ②안전하고 회복 가능한 도시 실현(realize safe and resilient cities), ③평화 문화 증진(promote a culture of peace)을 핵심 목적으로 도시 간의 연대와 협력을 중시하고 있다. 둘째, 큰 규모의 국제 단위 국제기구로 한반도 평화·안보 실현을 위한 국제적 도시 연대가 가능하다. 2021년 8월 1일 기준, 165개국과 지역의 8,043개 도시가 회원으로 참여 중에 있다. 이 중 아시아와 유럽이 각각 38개국(지역) 3,282개 도시, 41개국(지역) 3,125개 도시로 높은 비중을 차지하고 있다. 셋째, 한국 타도시와의 연대를 통해 국내적 평화 역량을 집결시킬 수 있는 기회의 장이 될 수 있다. 2006년 제주를 시작으로 15개 도시가 회원으로 활동 중에 있다. 넷째, 평화시장회의는 아시아 도시가 주도하여 발전시킨 대표적인 국제 단위 국제기구이다. 비전, 단계별 계획, 회원 운영, 활동 분야, 성과물 등이 체계화되어 있다. 적극적인 평화시장회의의 활동은 향후 서울시 주도 국제기구 창설과 운영에 중요한 경험이 될 수 있다.

2) 평화구축 도시외교 ‘제도화’ 주요 정책

(1) 서울국제평화연구협의체 연계 국제 한반도 연구자 ‘서울클럽’ 운영

전 세계 주요 싱크탱크 한반도 연구자와 정책 기반 교류 네트워크를 구축하기 위해 ‘서울클럽’ 제도를 활용할 필요가 있다. 서울시는 국외 전문가 인적 네트워크를 구축하고 정책 홍보 및 전문성 제고를 위해 국제회의를 적극 활용 중에 있다. 2019년 기준, 서울시(산하기관 포함)는 총 41건의 국제회의를 주최·주관(36건) 및 후원(5건) 한다. 주최·주관 국제회의의 중 약 91%가 정기 회의로 1년 혹은 2~3년 주기로 개최되는 등 연속성을 보이고 있다.⁸⁵⁾ 하지만, 국제회의 논의 주제가 매회 상이할 뿐만 아니라 외국인 참석자(전문가 외 인사들 비중 높음) 규모 역시 차이가 있어 회의의 지속성은 보장되지만, 인적 네트워크의 지속가능성에는 한계를 노출하고 있다는 점을 부정할 수 없다. 우선, 외국인 참석 규모가 10명 이하인 국제회의가 약 44%로 비중이 높다. 물론 90명 이상이 참석하는 국제회의가 약 21%를 차지하지만 전반적으로 ‘국제화’

85) 36건 국제회의 중 구체적인 내용 파악이 가능한 34건을 기준으로 분석한 것임을 특별히 밝힘.

수준이 높지 않다고 할 수 있다.⁸⁶⁾ 다음으로, 정기적인 회의라고 하지만, 1년 혹은 2~3년의 시간차가 생긴다는 점과 참석자가 매회 일정 비율로 조정된다는 점은 한계점으로 지적되지 않을 수 없다. 즉, 외국 인사 입장에서는 ‘단순한’ 국제행사 참석 이상의 의미를 가지기 힘들다는 것이다.

국제회의를 통한 국제적 전문가 네트워크 구축의 한계점을 보완, 특히 ‘소속감’ 형성을 위해서는 다음 두 가지 요인이 함께 검토될 필요가 있다. 첫째, 전 세계 주요 싱크탱크 한반도 이슈 연구자 및 그들의 기본 입장 파악이다. 한반도 연구자를 대상으로 하는 인적 네트워크 구축에서 핵심은 ‘전문성’이다. ‘명성’에 기댄 관계 대상 설정이 아닌, 실제로 관련 연구를 수행 중인 전문가와 인적 네트워크를 형성해야 한다는 것이다(주요 싱크탱크 한반도 연구자와 최근 주요 연구 성과는 [표 4-5] 참조). 둘째, 인지적 유대를 넘어 정서적 유대 관계 형성을 위해 ‘소속감’을 부여하는 것이다. 구체적인 방법으로 서울시에서 운영 중인 서울클럽 구성원을 확대 및 체계화하는 방안이다. 서울클럽은 서울 거주 혹은 유학 경험이 있는 인사를 주요 대상으로 ‘서울’이라는 정체성(identity)을 부여하는 제도이다. 2018년 말 기준, 전 세계 10개 도시 총 141명 인사들이 회원으로 등록되어 있다.⁸⁷⁾ 주요 활동의 대표적인 예로 중국 내 서울클럽 인사 같은 경우는 온라인 단체방을 개설하여 수시로 정보 공유 등의 교류를 하고 있고, 서울시의 중국 도시 순방 기간 동안 좌담회 등을 개최하여 유대 관계를 강화시키고 있다. 하지만 부정할 수 없는 사실은 ‘교류’ 자체에 방점을 두고 있다는 점이다. 이런 측면에서, 기존의 서울클럽 제도를 다원화 및 체계화하는 것이 필요하다. 대상을 서울 거주(혹은 유학) 경험자에 국한시키지 않고, 분야를 구분하여 ‘전문성’ 기반 교류와 협력이 가능하도록 하는 안들이 검토될 필요가 있다. 이를 통해 전 세계 싱크탱크 한반도 연구자 역시 서울클럽 회원으로 임명하여 온·오프라인 상시 교류를 가능케 하는 것이다. 다른 한편, 서울연구원이 주도하여 운영 중인 서울국제평화연구협의체(Seoul Peace Initiative Consortium) 프로그램(공동 연구 진행)과 연계하여 상호 시너지 효과가 날 수 있도록 기획할 필요가 있겠다. 즉, 서울국제평화연구협의체 연구자도 서울클럽 회원으로 임명하고, 서울클럽의 다른 한반도 연구자도 서울국제평화연구협의체 내 연구에 참여할 수 있도록 하는 것이다.

86) 문인철 외, “서울시 주최 국제회의, 기획·설계 가이드라인 마련 중장기로 ‘국제회의 통합관리 시스템’ 구축 필요”, ISSUE PAPER, 2020-OR-02(2020), pp.7~12.

87) 이민규, 박은현, 『서울시의 중국 동북3성 도시외교 전략과 정책』(서울: 서울연구원, 2018), p.96.

[표 4-5] 해외 주요 싱크탱크 한반도 연구자 및 최신 연구 실적

기관	연구자	최근 한반도 관련 연구 실적
American Enterprise Institute for Public Policy Research	Nicholas Eberstadt	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Denuclearizing the Korean Peninsula’: Pyongyang’s trick language for keeping its nukes(2021) • How Biden Can Reduce the North Korean Threat(2021)
Brookings Institution	Jung H. Pak	<ul style="list-style-type: none"> • North Korea’s long shadow on South Korea’s democracy(2021) • China’s gambit on Korean Peninsula(2020)
	Jonathan D. Pollack (Non. S. F.)	<ul style="list-style-type: none"> • First Things First: U.S. Korea Policy in the Biden Administration(2020) • Economic Cooperation with North Korea: Implications for the Sanctions Regime and Denuclearization(2019)
	Evans J. R. Revere (Non. S. F.)	<ul style="list-style-type: none"> • North Korea’s Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization(2021) • Lips And Teeth_ Repairing China–North Korea relations(2019)
	Robert Einhorn	<ul style="list-style-type: none"> • The key choices now facing the Biden administration on North Korea(2021) • Revitalizing nonproliferation cooperation with Russia and China(2021)
Carnegie Endowment for International Peace	Ankit Panda	<ul style="list-style-type: none"> • After the Apocalypse: North Korea(2020) • Solid Ambitions: The U.S. – South Korea Missile Guidelines and Space Launchers(2020)
	Toby Dalton	<ul style="list-style-type: none"> • Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?(2021) • The Most Urgent North Korean Nuclear Threat Isn’t What You Think(2021)
	Kathryn Botto	<ul style="list-style-type: none"> • North Korea Has Adopted Severe Measures to Stave Off the Coronavirus(2020)
Cato Institute	Doug Bandow	<ul style="list-style-type: none"> • Is Mike Pompeo Clueless on North Korea?(2021) • China and U.S. Should Keep Competition Peaceful(2021) • How to Stop North Korea from Becoming a Nuclear Weapons Superpower(2021)
Center for American Progress	Michael Fuchs	<ul style="list-style-type: none"> • Bridging the Divide in the U.S.–South Korea Alliance(2020)
Chatham House	John Nilsson–Wright	<ul style="list-style-type: none"> • Moon must keep Biden firmly focused on North Korea(2021)

기관	연구자	최근 한반도 관련 연구 실적
Clingendael, Netherlands Institute of International Relations	Sico van der Meer	<ul style="list-style-type: none"> Provoking to Avoid War: North Korea's Hybrid Security Strategies(2021) Why North Korea will never give up its nuclear weapons(2018)
Council on Foreign Relations	Scott A. Snyder	<ul style="list-style-type: none"> The U.S.-South Korea Summit: A Relationship Restored?(2021) What Kind of North Korea Will Biden Face?(2021) Will the New U.S.-South Korea Deal Boost East Asian Security?(2021)
CSIS	Victor Cha	<ul style="list-style-type: none"> Preventing a Crisis with North Korea(2020)
	Joseph Bermudez (Non. S. F.)	<ul style="list-style-type: none"> Powering the Korean Peninsula-Economic and Strategic Considerations(2021)
	Sue Mi Terry	<ul style="list-style-type: none"> South Korea Minimized the Damage from Covid-19 North Korea Maximized It(2020)
Elcano Royal Institute	Mario Esteban	<ul style="list-style-type: none"> The EU's role in stabilising the Korean Peninsula(2019) The US and North Korea: will their Presidents shake hands?(2018)
Heritage Foundation	Bruce Klingner	<ul style="list-style-type: none"> Biden's Korea Policy Faces Its First Test(2021) Joe Biden and His Team Could Soon Face the First Test With North Korea(2021) Biden Administration Must Address Daunting North Korea Challenge(2021)
Human Rights Watch	Phil Robertson	<ul style="list-style-type: none"> Human Rights Pushed Aside at Trump-Kim Summit(2018) North Korean Refugees Trapped by China's Expanding Dragnet(2017) Power at All Costs: Where Missiles and Human Rights Overlap in North Korea(2017)
	Param-Preet Singh	<ul style="list-style-type: none"> How To Make A North Korea Deal Work(2018) Justice Needed for North Korea's Countless Victims(2017)
Istituto Affari Internazionali	Lorenzo Mariani	<ul style="list-style-type: none"> Unconventional Diplomacy on the Korean Peninsula: Implications for Seoul, Pyongyang and Washington(2018) Assessing North Korea's Nuclear and Missile Programmes: Implications for Seoul and Washington(2017)

기관	연구자	최근 한반도 관련 연구 실적
Institute of World Economy and International Relations	Alexander Fedorovskiy	<ul style="list-style-type: none"> • Korean Crisis and Regional Processes in Northeast Asia(2020) • Regional Priorities of Northeast Asian Powers in the Context of Overcoming of Korean Crisis(2019)
	Oleg Davydov	<ul style="list-style-type: none"> • The Peace Process on the Korean Peninsula_Problems and Ways of Development(2020) • The Prospects for Settlement of North Korean Nuclear Problem in View of the Presidential Elections in the USA(2020)
Institute for International Political Studies	Francesca Frassinetti	<ul style="list-style-type: none"> • Ambivalence vs Indifference: What Keeps Koreans Apart(2018) • Inter-Korean Relations: Building Trust on a Roller Coaster(2018) • South Korea's "Agony" in the Nuclear Standoff(2017)
Peterson Institute for International Economics	Marcus Noland	<ul style="list-style-type: none"> • Here's why Kim Jong Un put sanctions first - and why North Korea is not Vietnam(2019)
RAND Corporation	Bruce W. Bennett (A. R.)	<ul style="list-style-type: none"> • South Korea_Capable Now, Questions for the Future(2020)
Stiftung Wissenschaft und Politik	Hanns Günther Hilpert	<ul style="list-style-type: none"> • Denuclearization doubts(2019) • Interests, Interdependencies and a Gordian Knot / South Korea: Caught in the Middle or Mediating from the Middle?(2018)
	Eric J. Ballbach	<ul style="list-style-type: none"> • It is time to act, not react, on North Korea(2021) • The end of Critical Engagement on the failures of the EU's North Korea strategy(2019)
中国 中国社会科学院	董向荣	<ul style="list-style-type: none"> • 识别朝鲜半岛的安全困境与非安全困境(2018) • 韩朝关于南北关系的认知分歧与政策走向(2018)
	朴键一	<ul style="list-style-type: none"> • 朝鲜半岛局势与中俄新时代全面战略协作伙伴关系(2019) • 冷战后朝鲜半岛南北关系演变的规律性特点(2018)
	王俊生	<ul style="list-style-type: none"> • 处于转折期的朝鲜半岛: 国际合作与中国角色(2020) • 新时代中美合作解决朝鲜半岛问题: 背景、条件与对策(2018)
中国国际问题研究所	杨希雨	<ul style="list-style-type: none"> • 朝鲜半岛: “不确定的稳定”(2020) • 朝鲜核问题的由来、发展与中国对朝鲜半岛无核化的政策(2019)

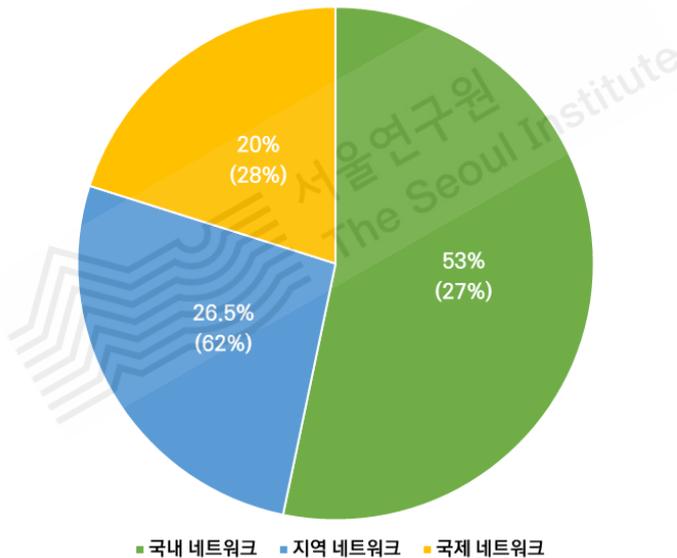
참고: Non. S. F.는 Nonresident Senior Fellow, A. R.은 Adjunct Researcher를 의미함.

자료: 저자 작성.

(2) '동북아·동남아 수도 시장회의' 신설, 상호보완적 협력관계 구축

지역 평화·안보 이슈를 동북아·동남아 수도 시장회의 주요 어젠다로 설정하여 지역 현안을 논의하고 도시 간 연대를 통해 평화를 진전시키는 안을 검토할 필요가 있다. 도시외교의 주요 발전추세 중 하나는 '지역화'이다. 특히, 지역 단위 국제기구를 통해 지역 현안에 대응하고 지속가능한 발전 모델을 구축하는 것이 주목받고 있다. 지역화 현상은 ①유럽연합, 아세안 등 지역 단위 '통합'의 정착, ②지역별로 직면하고 있는 이슈 상이, ③세계화의 '반발'로 나타난 '지역 우선주의' 등이 복합적으로 작용한 것으로, 코로나19로 인해 이런 현상은 더욱 가중될 것으로 판단된다.⁸⁸⁾

[그림 4-4]의 도시 네트워크 층위 분석 결과에서도 알 수 있듯이 지역 단위가 국제 단위보다 비중이 높을 뿐만 아니라 2001년 이후 신설된 도시 간 국제기구 중 약 62%가 지역 단위이다.



[그림 4-4] 도시 네트워크 층위 현황

참고: () 수치는 2001년 이후 신설된 도시 네트워크 비중을 의미함.

자료: Michele Acuto and Benjamin Leffel, "Understanding the Global Ecosystem of City Networks", *Urban Studies*, Vol.58, No.9(2021), p.1762 참고로 저자 작성.

88) 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.35.

지역 단위 국제기구 활성화에 발맞추어 서울시는 주요 주변 지역인 동북아와 동남아 지역에 수도 시장회의를 신설하는 방안을 검토 중에 있다. 동북아와 동남아 지역에 수도 간 다자협의체를 신설하여, ①미중경쟁시대 급변하는 국제정세에 대응하는 도시 차원의 다자주의를 추진하고, ②비전통안보 이슈 공동대응과 상호이해 기반의 사회문화 교류 등을 통해 ‘아시아 패러독스’(Asia Paradox)를 극복한다는 계획이다.⁸⁹⁾ 서울시는 수도 시장회의 창립 과정에서 ‘평화’ 이슈를 포함한 6대 어젠다 모두를 포함하는 종합적인 도시 간 다자협의체 구성을 목표로 설정하여야 한다. 또한, 미중경쟁 시대 미중 간 ‘군사적’ 충돌 가능성이 제일 높은 지역이 남중국해, 한반도, 대만해협이라는 보편적 인식을 인지하여야 하고, 이 세 지역 관련 이슈 모두 지역의 안보, 결과적으로 시민의 삶과 행복에 ‘파괴적’ 영향을 끼칠 수 있음을 명심하여야 할 것이다.

3) 평화구축 도시외교 ‘정책화’ 주요 정책

(1) ‘연대’와 ‘설득’의 대미 의원 공공외교 추진

한반도 평화·안보를 위한 ‘정책화’ 정책의 하나로 미국 의원을 대상으로 하는 ‘연대’와 ‘설득’의 공공외교를 추진한다. 한반도 평화를 위해서는 미국 행정부와 협력적 관계 못지않게 의회와의 인적 네트워크 구축과 협력이 중요하다. 특히, 남북교류협력 재개의 열쇠라고 할 수 있는 대북제재 해제(혹은 완화)와 관련하여 미국 의회의 역할은 결정적이라고 할 수 있다.

미국 의원을 대상으로 하는 공공외교의 필요성을 대북제재 측면에서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국 의회는 미국 행정부의 대(對)의회 보고의무를 강화하는 법안을 발의 및 제정하면서 행정부의 대북제재 절차와 과정에 대한 의회의 관여를 확대시키고 있다.⁹⁰⁾ “Prevention and Oversight of Intelligence Sharing with Enemies Act”(H.R. 3476)에서 행정부 소속 개인이 적국에 기밀정보를 공개할 경우 의회에 보고토록 하였고, “North Korea Banking Oversight Act of 2019”(H.R. 4366)에서는 재무부, 대북 금융서비스 면허에 관한 보고서를 180일 간격으로 상·하원에 제출하도록 한다. “North Korea Policy Oversight Act of 2019”(H.R. 2949, S. 1658)에서는 대통령의 북한과 핵·미사일 관련 협정 체결 후 5일 이내 의회에 통보

89) 이민규 외, 『포스트 코로나 시대 서울시 도시외교』(서울: 서울특별시, 2021), p.106.

90) 박선춘, “대북 압박에 한목소리 내는 미국 의회”, 국회보, 통권615호(2018), pp.44~45; 송인호, 박민, “미국 대북 제재법의 최근 동향 및 전망”, 『법학논총』, 43권 4호(2019), pp.191~224.

해야 하고, 국무부는 북미 외교활동을 정기적으로 의회에 보고하도록 한다. 이밖에도 S. 3142, H.R. 6012, H.R. 4123 등 법률로 행정부의 대북정책을 ‘감독’하고 있다. 둘째, 대북제재 관련 법안과 결의안의 초당적 합의가 빈번히 이루어지고 있다. 소수 의원에 의해 발의된 이후 의원들 간 네트워크를 통해 공동발의를 하게 되고, 본회의 표결 시 초당적 합의가 이루어지는 형태를 빈번히 보이고 있다.⁹¹⁾ 이는 대북제재를 포함한 북한 관련 법안(결의안) 통과 가능성을 높일 뿐만 아니라, 무게감과 영향력 증대를 의미한다. 다르게 표현하면, 행정부에 대한 의회의 견제가 ‘용이’해질 수 있다는 뜻이다. 셋째, 간과할 수 없는 주요한 이유 중 하나는 미국 의회는 법안의 제출, 심의, 통과 등 모든 입법권을 독점하고, 예산 심의, 수정을 비롯한 편성 권한까지 보유하고 있다는 사실이다. 즉, 법과 재정적 측면에서 행정부, 특히 대통령의 권한에 대한 견제가 가능하다는 점이다.

[표 4-6]과 [표 4-7]에서 알 수 있듯이, 미국 의회의 북한 관련 법안·결의안은 다양할 뿐만 아니라 공동 발의 의원의 규모도 작지 않다. 앞서 살펴본 것과 같이 대부분의 법안·결의안이 초당적으로 발의된다는 점을 확인 할 수 있다.⁹²⁾ 상원외교위원회 소속 의원들에 의해 발의되는 경우가 다수인 점도 유의가 필요한 부분이다.⁹³⁾ 다른 한편, 평화증진과 제재·규탄 중심의 법안·결의안들이 모두 발의 되고 있다. 전자 같은 경우는 이산가족 상봉, 북한 인권 개선, 한반도 평화를 강조하고 있고, 후자는 대북제재뿐만 아니라 북한 인권 유린, 북핵·미사일 위협, 대북 정보 보안 강화 등이 주요 내용이다. 비록 대북 유화와 강경 두 가지 입장 모두 견지하고 있는 의원들도 있지만, 구체적인 법안·결의안 내용을 바탕으로 ‘연대’ 혹은 ‘설득’이 필요한 의원을 추려낼 수 있다.⁹⁴⁾ 명확히 할 부분은 평화를 증진시킬 수 있는 정책은 서울시의 이념적·정책적 입

91) 최근 몇 년 대북제재 법안에 미중 갈등의 역학관계가 반영되고 있음을 알 수 있음. 이는 초당적 합의가 이루어지는 주요 배경 중 하나로 인도-태평양 전략과 연계되어 역내 인권과 민주주의 가치를 강조하는 법안이 뒤이어 통과되고 있음을 확인 할 수 있음. 황일도, 2016. 12. 20., “‘세컨더리 보이콧’ 칼같이 미·중 치킨게임 시작됐다”, 신동아: 송인호, 박민, “미국 대북 제재법의 최근 동향 및 전망”, 「법학논총」, 43권 4호(2019), pp.191~224.

92) 공화당 의원과 민주당 의원 모두 유화 강경 두 가지 성질의 법안·결의안을 발의하지만, 상대적으로 민주당 의원이 북한 인권 개선과 한반도 평화 관련 법안·개정안을 더 많이 발의하였음을 알 수 있음. 반대로 공화당 의원은 북한 인권 유린 규탄, 대북제재, 미국 자산 반환 촉구 등 대북 압박 색채가 짙은 법안·결의안 비중이 높음.

93) 제117대 미국 의회(2021.01~) 상원외교위원회는 총 22명으로 구성되어 있음. 당별 소속 의원은 다음과 같음. 민주당 의원은 Bob Menendez(Chair, New Jersey), Ben Cardin(Maryland), Jeanne Shaheen(New Hampshire), Christopher Coons(Delaware), Chris Murphy(Connecticut), Tim Kaine(Virginia), Edward Markey(Massachusetts), Jeff Merkley(Oregon), Cory Booker(New Jersey), Brian Schatz(Hawaii), Chris Van Hollen(Maryland) 등 이고, 공화당 의원은 James Risch(Ranking member, Idaho), Marco Rubio(Florida), Ron Johnson(Wisconsin), Mitt Romney(Utah), Rob Portman(Ohio), Rand Paul(Kentucky), Todd Young(Indiana), Ted Cruz(Texas), John Barrasso(Wyoming), Mike Rounds(South Dakota), Bill Hagerty(Tennessee) 등 이 활동 중에 있음.

장에 따라 바뀔 수 있다. 즉, 북한에 대한 강경한 입장이 한반도 평화와 안보를 증진시킬 수 있다는 것이 서울시의 기본입장이라면, ‘연대’의 대상이 ‘대북 강경’ 법안과 결의안을 발의한 의원이 될 수 있다는 것이다.

[표 4-6] 트럼프 행정부 이후 북한 관련 주요 결의안

구분	번호 (발의일자)	발의자	공동 발의		
			같은 정당	다른 정당	무소속
북한 인권 유린 규탄	S.Res. 623 (2020.6.16)	(공)Portman, Rob	(공)8명	(민)3명	-
	H.Res. 1016 (2020.6.22)	(공)Wenstrup, Brad R.	(공)1명	-	-
	S.Res. 303 (2019.8.1)	(공)Hawley, Josh	(공)13명	(민)6명	-
	H.Res. 141 (2019.2.22)	(공)Conaway, K. Michael	(공)36명	(민)21명	-
	H.Res. 1123 (2018.10.12)	(공)Garrett, Thomas A. Jr.	-	-	-
	S.Res. 481 (2018.4.24)	(공)Hatch, Orrin G.	(공)6명	(민)7명	1명
	H.Res. 763 (2018.3.5)	(공)Conaway, K. Michael	(공)81명	(민)30명	-
	S.Res. 92 (2017.3.23)	(공)Lee, Mike	(공)7명	(민)1명	-
대북 제재	S.Res. 361 (2017.12.14)	(공)Cornyn, John	(공)9명	-	-
북핵· 미사일	H.Res. 505 (2017.9.6)	(민)Bordallo, Madeleine Z.	(민)21명	(공)7명	-
	H.Res. 92 (2017.2.6)	(공)Wilson, Joe	(공)86명	(민)35명	-

94) 대표적인 예로, ①6.25전쟁 당시 이별한 미주 한인 이산가족 상봉을 촉구하는 결의안을 발의한 Mazie K. Hirono 상원의원은 해의 금융기관이 북한과 거래할 경우, 미국 금융시스템으로의 접근을 전면 차단하는 대북은행 업무 제한 법안에 공동 발의자로 이름을 올림. ②Tulsi Gabbard 하원의원 같은 경우 트럼프 대통령과 북한 및 연내 지도자들 간의 외교적 활동을 촉구하는, 즉 외교적 노력을 지지하는 결의안을 발의함과 동시에 북한의 대륙간 탄도 미사일 개발을 규탄하는 결의안에도 공동 발의자로 참여함. ③Ted Lieu 하원의원 같은 경우도 의회 승인 없이 대북 군사작전을 위한 자금 사용을 금지하는 북한 선제공격 방지법을 발의하는데, 이와 함께 대륙간 탄도 미사일 개발 규탄 결의안에도 공동 발의자로 참여함. ④북한의 팜 타격 위협을 규탄하고 팜 안전 보장을 재확인하는 결의안을 발의한 Madeleine Z. Bordallo 의원은 한반도 긴장 완화를 위한 트럼프 대통령의 외교적 노력을 지지하는 결의안에 공동 발의자로 이름을 올림. 한 가지 주목할 특징은 ‘대북 강경’ 법안·결의안을 발의한 의원 중 ‘대북 유화’ 법안·결의안에 공동 발의자로 이름을 올리는 경우가 그 반대보다 적다는 점임.

구분	번호 (발의일자)	발의자	공동 발의		
			같은 정당	다른 정당	무소속
미국 자산 반환 촉구	H.Res. 53 (2021.1.19)	(공)Steube, W. Gregory	(공)2명	-	-
	H.Res. 479 (2019.7.9)	(공)Tipton, Scott R.	(공)1명	-	-
	H.Res. 439 (2019.6.12)	(공)Steube, W. Gregory	(공)3명	(민)1명	-
	H.Res. 894 (2018.5.15)	(공)Tipton, Scott R.	(공)3명	-	-
한반도 평화	H.Res. 152 (2019.2.26)	(민)Khanna, Ro	(민)50명	(공)1명	-
	H.Res. 861 (2018.4.27)	(민)Gabbard, Tulsi	(민)6명	(공)10명	-
	S.Res. 384 (2018.1.29)	(공)Gardner, Cory	(공)12명	(민)9명	-
이산가족 상봉(미주)	H.Res. 410 (2019.5.30)	(민)Bass, Karen	(민)37명	(공)2명	-
	H.Res. 930 (2018.6.8)	(민)Bass, Karen	(민)12명	(공)4명	-
북한 인권 개선	H.Res. 976 (2018.6.28)	(공)Smith, Christopher H.	(공)4명	-	-
	H.Res. 866 (2018.5.1)	(민)Boyle, Brendan F.	-	-	-

참고: 2021년 3월 22일 기준으로 작성됨. 공동발의 명단은 8월 25일 재확인 후 수정·보완함.

자료: <https://www.congress.gov/bill>(미국 의회 홈페이지) 참고로 저자 작성.

구체적인 방법으로 시의회를 통한 의원외교와 남북협력추진단에서 기획 중인 ‘비핵·평화, 인도주의 실현을 위한 국제 연대’ 사업과의 연대 및 확대 등을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 서울시 의회는 2019년 12월 남북교류 및 협력 사업의 내실 있는 시행을 지원하기 위해 남북교류협력지원 특별위원회를 구성하여 활동 중에 있다.⁹⁵⁾ 이와 함께, 남북평화교류위원회도 구성하여 정책 지원과 교류 기능을 강화시킨다. 시의회 차원에서도 남북교류와 한반도 이슈를 증시하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 서울시는 시의회 남북교류협력지원 특별위원회와의 긴밀한 관계를 구축하여 도시외교 차원에

95) 2020년 3월 제2차 남북교류협력지원 특별위원회가 구성됨.

서 대미 의원외교(시의회 차원의 국제교류) 추진을 논의할 필요가 있다. 둘째, 남북협력추진단은 대북 인도협력 등을 위한 국제사회와 소통하기 위해 국제 토론회, 주요국 대사 간담회, 가이드북 제작 등을 기획 중에 있다. 미국 정계 인사 초청 안이 포함되어 있지만 규모가 제한적이고 특정 입장의 의원이라는 한계가 있다. '연대'와 '설득' 측면에서 초청 의원을 다원화하고, 의원외교와 연계하여 온라인 회의 개최 등을 통해 공공외교 대상을 점차 확대시키는 방안을 검토해야 할 것이다.

[표 4-기] 트럼프 행정부 이후 북한 관련 주요 법안

구분	번호 (발의일자)	발의자	공동 발의		
			같은 정당	다른 정당	무소속
대북제재	H.R. 4366 (2019.9.17)	(공)Riggleman, Denver	-		
	H.R. 4084 (2019.7.26)	(공)Barr, Andy	(공)2명	-	-
	S. 2050 (2019.6.28)	(공)Gardner, Cory	-	(민)1명	-
	S. 667 (2019.3.5)	(민)Van Hollen, Chris	(민)1명	(공)2명	-
	H.R. 4027 (2017.10.11)	(공)Wagner, Ann	(공)1명	(민)1명	-
	S. 1901 (2017.10.2)	(공)Gardner, Cory	(공)6명	(민)1명	-
	H.R. 3898 (2017.10.2)	(공)Barr, Andy	(공)9명	(민)9명	-
	S. 1591 (2017.7.19)	(민)Van Hollen, Chris	(민)9명	(공)6명	-
	H.R. 3261 (2017.7.14)	(민)Torres, Norma J.	(민)2명	(공)2명	-
	S. 1562 (2017.7.13)	(공)Gardner, Cory	(공)5명	(민)2명	-
	H.R. 2732 (2017.5.25)	(민)Schiff, Adam B.	(민)7명	(공)6명	-
	S. 672 (2017.3.21)	(공)Cruz, Ted	(공)9명	-	-
H.R. 1644 (2017.3.21)	(공)Royce, Edward R.	(공)14명	(민)9명	-	

구분	번호 (발의일자)	발의자	공동 발의		
			같은 정당	다른 정당	무소속
한반도 평화	S. 4020 (2020.6.22)	(민)Markey, Edward J.	(민)2명	-	1명
	H.R. 6639 (2020.4.28)	(민)Khanna, Ro	(민)4명	-	-
	H.R. 5434 (2018.4.5)	(민)Lieu, Ted	-		
	H.R. 4837 (2018.1.18)	(민)Khanna, Ro	(민)71명	(공)2명	-
	S. 2047 (2017.10.31)	(민)Murphy, Christopher	(민)12명	-	1명
	S. 2016 (2017.10.26)	(민)Markey, Edward J.	(민)2명	-	1명
	H.R. 4140 (2017.10.26)	(민)Conyers, John, Jr.	(민)59명	(공)2명	-
	H.R. 2231 (2017.4.28)	(민)DelBene, Suzan K.	(민)4명	-	-
북한 인권 개선	S. 690 (2021.3.10)	(민)Markey, Edward J.	(민)1명	-	-
	H.R. 1504 (2021.3.2)	(민)Levin, Andy	(민)4명	-	-
	H.R. 7218 (2020.6.15)	(민)Levin, Andy	(민)3명	-	-
	S. 3908 (2020.6.8)	(민)Markey, Edward J.	(민)2명	-	-
	H.R. 1369 (2019.2.26)	(민)Boyle, Brendan F.	-		
	H.R. 6094 (2018.6.13)	(민)Boyle, Brendan F.	-	(공)1명	-
	S. 1118 (2017.5.11)	(공)Rubio, Marco	(공)3명	(민)3명	-
	H.R. 2397 (2017.5.4)	(공)Yoho, Ted S.	(공)3명	(민)3명	-
	H.R. 2061 (2017.4.6)	(공)Ros-Lehtinen, Ileana	(공)8명	(민)8명	-

구분	번호 (발의일자)	발의자	공동 발의		
			같은 정당	다른 정당	무소속
북핵 미사일	H.R. 2949 (2019.5.23)	(민)Engel, Eliot L.	(민)2명	(공)1명	-
	S. 1658 (2019.5.23)	(민)Menendez, Robert	(민)1명	(공)1명	-
	S. 3142 (2018.6.26)	(민)Menendez, Robert	(민)2명	(공)1명	-
	H.R. 6012 (2018.6.6)	(민)Engel, Eliot L.	(민)5명	(공)4명	-
	S. 2980 (2018.5.24)	(공)Sullivan, Dan	(공)2명	(민)2명	-
	H.R. 4123 (2017.10.25)	(민)Gottheimer, Josh	-	(공)1명	-
이산가족 상봉(미주)	H.R. 826 (2021.2.4)	(민)Meng, Grace	(민)22명	(공)5명	-
	S. 3395 (2020.3.5)	(민)Hirono, Mazie K.	(민)2명	(공)1명	-
	H.R. 1771 (2019.3.14)	(민)Meng, Grace	(민)38명	(공)6명	-
대북 정보 보안 강화	H.R. 3476 (2019.6.25)	(민)Murphy, Stephanie N.	(민)1명	-	-
	H.R. 2175 (2017.4.26)	(민)Murphy, Stephanie N.	(민)13명	-	-

참고: 2021년 3월 22일 기준으로 작성됨. 공동발의 명단은 8월 25일 재확인 후 수정·보완함.

자료: <https://www.congress.gov/bill>(미국 의회 홈페이지) 참고로 저자 작성.

(2) 국내·외 외국인 대상 평화·안보 교육·교류 프로그램 신설

평화·안보 교육·교류 프로그램 대상을 국내·외 외국인으로 확대하는 공공외교를 펼칠 것을 적극 검토할 필요가 있다. 서울시는 남북협력추진단을 중심으로 시민을 대상으로 하는 평화·통일 교류와 교육 프로그램을 다양하게 추진 중에 있다. [표 3-5]의 2018년 이후 추진 성과에서 알 수 있듯이, 연평균 약 22건의 관련 사업을 추진 중에 있으며, 시민과 공무원을 대상으로 지속적인 평화통일 교육을 진행 중이다.⁹⁶⁾ 하지

⁹⁶⁾ 남북협력추진단은 코로나 팬데믹 상황을 고려하여 온·오프라인 결합 프로그램을 기획 및 추진 중에 있음. 교류 프로그램 차원에서 ①시민이 함께 만드는 평화·통일 사회적 대화, ②평화 상징공간 스토리텔링을 통한 통일문화 명소화, ③세대 간 소통·공감의 장 '평화·통일 가족캠프', ④분단 오프(off) 평화 온(on) 평화교육 온라인 박람회, ⑤평화 소재 창작음악 경연대회 및 합창제 개최 등 참여 마당 등을 검토 및 추진 중이고, 교육 차원에서 '일상에서

만, 국내적으로는 대상이 한국인에 국한되어 있고, 국외적으로는 해외도시 시민들을 대상으로 하는 프로그램이 진행되고 있지 않는 한계를 보이고 있다.

우선, 서울 거주 외국인인 한반도 평화·안보 상황과 필요성을 국외로 전파시키고 공감대를 형성시킬 수 있는 중요한 공공외교 인적 자원이다. 2019년 기준 총 465,885명(한국국적 비취득자 390,177명, 취득자 42,208명, 외국인주민자녀 33,500명)의 외국인이 서울에 거주 중(총 인구 대비 약 4.8%)이다.⁹⁷⁾ 이들의 인식은 비단 본인뿐만 아니라 국외 가족, 친척 그리고 주변인들의 한국(서울)과 한반도 평화·안보에 대한 인식 형성에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다. 이런 차원에서 ①단기적으로 여성가족정책실과 협력하여 평화·안보 교류 및 교육 프로그램을 외국인주민정책에 포함시키는 방안을 검토하고,⁹⁸⁾ ②중·장기적으로 외국인 관련 업무를 국제교류담당관 소관으로 하여 평화구축을 포함한 국내·외 국제적 업무를 도시외교 차원에서 추진할 수 있도록 한다. 그리고 ③서울 소재 유학생 ‘지한파’ 육성 차원에서 서울시립대와 연계하여 ‘서울학’ 프로그램을 체계화하고, 프로그램의 일부로 한반도 평화·안보 교육을 실시하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 다른 한편, 교육 내용과 관련하여 북한에 대한 설명과 평화·통일 ‘필요성’만을 주로 강조하는 기존 방식이 아닌, 한반도 이슈에 대한 국제사회의 인식, 주요 국가의 정책 그리고 현황 등 종합적이고 국제적 시각에서 이해할 수 있도록 구성할 필요가 있겠다.

다음으로, 친선도시와 우호협력도시 시민, 특히 청소년을 중점 대상으로 한반도 평화·안보 이해 및 관련 정책 홍보 프로그램을 운영하는 것을 종합적으로 검토한다. 서울시의 대중을 상대로 하는 공공외교와 관련 행사는 문화와 관광 분야에 집중되어 있다. 한국(서울)의 문화 홍보를 통해 관광객을 유치하고자 하는 목적(가시적 성과)이 내포되어 있기 때문이다. 전반적으로 ‘홍보’ 중심으로 정책 공공외교의 성격이 약하다.⁹⁹⁾ 이런 측면에서 일반 대중을 상대로 하는 정책 공공외교 정책 수립이 필요하고, 한반도 평화·안보 이슈를 어젠다 중 하나로 단독 혹은 다른 분야와 연계하여 추진하는 정책이 중·장기적으로 검토되어야 한다. 단기적으로 ①서울교육청, 서울시립대, 서울연구원 등과 연계하여 친선도시와 우호협력도시의 다양한 계층을 초청하여 기 실행

배우는 평화’의 맞춤형 평화·통일 교육을 확대하고자 노력 중에 있음.

97) <https://kosis.kr/index/index.do>(국가통계포털).

98) 여성가족정책실 외국인문화담당관에서는 ‘외국인주민정책’으로 ①서울시 중도입국 청소년 지원 사업, ②중국동포 사회통합 지원 사업, ③서울시 세계인의 날 행사, ④문화 다양성 이해교육 등을 추진 중에 있음.

99) 상대적으로 일반 대중이 아닌, 상대 지방정부, 기업, 특정 집단에 대해서는 정책 공공외교를 펼치고 있다고 할 수 있음.

중인 프로그램에 함께 참여시키는 것과, ②해외 현지에 전시회 개최, 박물관 교류 등의 방식으로 한반도 평화·안보 필요성, 현황, 관련 정책을 알리는 행사를 기획해 볼 수 있다.



- 김태균, 2020, “분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주”, 『문화와 정치』, 7권 2호, pp.213~254, 한양대학교 평화연구소.
- 문인철 외, 2020, 「서울시 주최 국제회의, 기획·설계 가이드라인 마련 중장기로 '국제회의 통합관리 시스템' 구축 필요」, 서울연구원.
- 박선춘, 2018, “대북 압박에 한목소리 내는 미국 의회”, 국회보, 615호, pp.44~45.
- 박한규, 2007, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로”, 『국제지역연구』, 11권 3호, pp.984~1003, 국제지역학회.
- 서보혁 외, 2018, 「대북 제재 현황과 완화 전망」, 통일연구원.
- 송인호, 박민, 2019, “미국 대북 제재법의 최근 동향 및 전망”, 『법학논총』, 43권 4호, pp.191~224, 국민대학교 법학연구소.
- 신중호, 2019, 「뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략」, 통일연구원.
- 이민규, 2017, “인민해방군, 중국 국가핵심이익 수호의 한 축: 역사적 사명과 강군 건설의 필요성”, 『성균치이나브리프』, 5권 4호, pp.52~56, 성균중국연구소.
- _____, 2018a, 「서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로」, 서울연구원.
- _____, 2018b, 「유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울연구원.
- _____, 2020a, “6.15 남북공동 선언과 지자체 남북교류협력: 과거, 현재 그리고 미래”, 박명림(편), 『6.15 남북공동선언과 한국사회의 변화』, 연세대학교 대학출판문화원, pp.118~137.
- _____, 2020b, 「국가핵심이익: 중국 화평발전노선의 내막을 읽는 키워드」, 서울연구원.
- _____, 2020c, 「도시외교 메커니즘과 발전방향」, 서울연구원.
- _____, 2020d, 「중국의 유럽 선진국 대상 경제보복 특징과 통합적 위기관리 전략」, 서울연구원.
- _____, 2020e, “협력과 갈등의 기로에 선 한중관계”, 이희욱, 강수정(편), 『전환기 동북아 질서와 한중관계의 재구성: 한·중 학계의 시각』, pp.102~103.
- 이민규 외, 2021, 「포스트 코로나 시대 서울시 도시외교」, 서울특별시.

- 이민규, 박은현, 2018, 「서울시의 중국 동북3성 도시외교 전략과 정책」, 서울연구원.
- 우완영, 이희옥, 2017, “중국의 아시아운명공동체 담론과 외교적 투사”, 「중국연구」, 73권, pp. 337~362, 한국외국어대학교 중국연구소.
- 임수호, 2018, 「미국 대북제재의 체계와 해제요건」, 국가안보전략연구원.
- 전웅, 2004, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 44권 1호, pp.25~49.
- 정상화, 2010, “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상”, 「세종정책연구」, 6권 2호, pp.5~43, 세종연구소.
- 정형곤 외, 2018, 「비핵화에 따른 대북경제제재 해제:분석과 시사점」, 대외경제정책연구원.
- 통일부, 2019.07.24., “통일부 - 시도지사협의회, 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」 체결”.
- _____, 2019.10.22., “「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 일부개정 알림”.
- 황일도, 2016.12.20., “‘세컨더리 보이콧’ 칼같이 미·중 치킨게임 시작됐다”, 신동아.
- Acuto, Michele and Benjamin Leffel, 2021, “Understanding the Global Ecosystem of City Networks”, *Urban Studies*, 58(9), pp.1758~1774.
- Chandler, David, 2017, *Peacebuilding: The Twenty Year's Crisis, 1997-2017*, London: Palgrave Macmillan.
- Chang Liao, Nien-chung, 2018, “Winds of Change: Assessing China’s Assertive Turn in Foreign Policy”, *Journal of Asian and African Studies*, 53(6), pp.883-889.
- Cooper, Andrew F., 2015, “The Changing Nature of Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, New York: Oxford University Press, pp.36~38.
- DFID, 2010, *Building Peaceful States and Societies*.
- Donais, Timothy, 2012, *Peacebuilding and Local Ownership: Post-Conflict Consensus-Building*, New York: Routledge.
- Galtung, Johan, 1990, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, 27(3), pp.291~305.
- Haugerudbraaten, Henning, 1998, “Peacebuilding: Six Dimension and Two Concepts”, *African Security Review*, 7(6), pp.17~26.
- Hermann, Margaret G., 2001, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, *International Studies Review*, 3(2), p.53.
- Hermann, Margaret G. and Charles F. Hermann, 1989, “Who Makes Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”, *International Studies Quarterly*, 33(4), pp.362~366.

- Hermann, Margaret G., Charles F. Hermann and Joe D. Hagan, 1987, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", in Charles F. Hermann, et al., eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen & Unwin, Inc., p.313.
- Kihlgren Grandi, Lorenzo, 2020, *City Diplomacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lederach, John Paul, 1997, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Lee, Min-gyu and Junseok Lee, 2021, "Containment with Selective Engagement: Biden's Expected China Policy", 「세계지역연구논총」, 39집 1호.
- Leonardsson, Hanna and Gustav Rudd, 2015, "The 'Local Turn' in Peacebuilding: A Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding", *Third World Quarterly*, 36(5), pp.825~839.
- Mac Ginty, Roger and Oliver P Richmond, 2013, "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace", *Third World Quarterly*, 34(5), pp.763~783.
- McCandless, E., 2012, *Peace dividends and beyond: Contributions of administrative and social services to peacebuilding*, New York: United Nations Peacebuilding Support Office.
- Overbeek, Fons van, 2007, *City Diplomacy: The Roles and Challenges of the Peace Building Equivalent of Decentralized Cooperation*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Pluijm, Rogier van der and Jan Melissen, 2007, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Rothschild, Emma, 1995, "What is Security?", *Daedalus*, 124(3), pp.53~98.
- Sizoo, Alexandra and Arne Musch, 2008, "City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction", in Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, and Kian Tajbakhsh, eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, The Hauge: VNG International.
- Tarry, Sarah, 1999, "'Deeping' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s", *Journal of Military and Strategic Studies*, 2(1), pp.1~13.
- UNDP, 2011, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*.
- United Nations, 2015, "The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture".

<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>(국가법령정보센터)

<https://kosis.kr/index/index.do>(국가통계포털)

<https://www.foreign.senate.gov/>(미국 상원위원회 홈페이지)

<https://www.congress.gov/bill>(미국 의회 홈페이지)

<https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp>(서울특별시)

<http://www.president.go.kr/>(청와대)



Seoul Metropolitan Government's City Diplomacy Strategy and Policy for Peace Building

Min-gyu Lee, Eun-hyun Park

As 2018 Pyeongchang Winter Olympics triggered the momentum of improvement in inter-Korean relationships, Seoul Metropolitan Government (SMG) set out to promote ten projects in three areas in earnest which were identified in "Comprehensive Plans for a City-to-City Partnership between Seoul and Pyongyang" announced in November 2016. As part of their efforts, SMG expanded its administrative capacity, promoted inter-Korean exchange and cooperation and set out to revise relevant laws and system.

As from 2020, SMG's inter-Korean exchange and cooperation has mainly focused on education on peace and reunification and support for domestic events. Among the three components of the plan, city infrastructure and economic cooperation are yet to be implemented, and socio-cultural interaction has just reached the level of the early 2000s.

The failure to expand inter-Korean exchange and cooperation, despite the organizational reform and amendments to relevant laws such as Acts on development of inter-Korean relationship and Acts on inter-Korean exchange and cooperation, is attributable to external factors. That is, the aggravation of the international political landscape represented by the breakdown of the 2nd US-North Korea Summit impeded the implementation of the plan. Specifically, the intensifying US-China conflict has rendered the Korean peninsula problem

adversarial or non-negotiable. Furthermore, external driving forces of the projects was lost as the relationships between Korea and major Northeast Asian countries like China and Japan deteriorated. Most critically, the scope and level of the potential projects were restricted due to international community's sanction against North Korea.

Considering that the changes in international relations could negatively affect implementation of inter-Korean exchange and cooperation projects, SMG should conduct city diplomacy for "peace building". As one of the six agendas of city diplomacy, peace building has been promoted since the end of the Cold War. Local governments have worked to prevent international conflicts in advance and mediate disputes, and settle peace after conflicts, serving roles of lobbyists, peace-makers and peace-builders. Those three roles are interconnected but the purpose of specific activities can differ according to objective and period.

Taking into consideration the above-mentioned facts, SMG should conduct the city diplomacy for peace building based on the following three strategies in order to prevent potential conflicts between the two Koreas and settle down peace on the Korean peninsula. First, multilateralism strategy. SMG should carry out multilateral diplomacy centered on international organizations for peace building. Peace-building, in particular, should be set as a key agenda of the international organization cooperation team and the activities of international organizations centered on Mayor for Peace should be steadily expanded. Second, institutionalization strategy. SMG should establish international multi-layered human networks through operating "Seoul Club" of international experts of Korean issues in connection with "Seoul Peace Initiative Consortium", establishing "Northeast Asia Southeast Asia Capital Mayors Meeting" and fostering complementary cooperative relationship. Third, policy strategy focusing on public diplomacy for peace and security. Under this strategy, public diplomacy of local council members with solidarity and persuasion as its core values, and exchange programs and education on peace and security for foreign nationals should be prioritized.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Mechanism of City Diplomacy and Roles in Peace Building

- 1_Mechanism and Agendas of City Diplomacy
- 2_Conceptual Changes of Peace Building and Discussion on Alternatives
- 3_Types of Peace Building Activities of Local Governments and Criticism

03 Current Status of Seoul Metropolitan Government's Inter-Korean Exchange and Cooperation and Need for Peace Building

- 1_Basic Plan of Inter-Korean Exchange and Cooperation and Current Status
- 2_Performance Assessment and Diagnosis of Inter-Korean Exchange and Cooperation

04 Seoul Metropolitan Government's Strategy and Policy for Peace Building

- 1_Strategy for Peace Building
- 2_Major Policies for Peace Building

서울시 평화구축 도시외교 전략과 정책

서울연 2021-PR-01

발행인 유기영

발행일 2021년 8월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-626-7 93340 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.