

정책 외교 중심의 충남 지방공공외교 3.0 전략

홍 원 표

충남연구원 미래전략연구단 책임연구원, wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 미래전략연구단 연구원, sh3737@cni.re.kr

본 연구는 시대적 전환의 관점에서 충남 공공외교의 방향성과 충남 지방 외교의 전략을 제시하고, 주요 정책방향을 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 지방공공외교 변화
2. 지방공공외교 지형의 전환
3. 충남 지방공공외교의 현황과 과제
4. 충남 공공정책외교의 전환

요약

- ◀ 충남의 지방외교는 내용 측면에서는 통상, 조직 측면에서는 통상담당 실(과), 교류지역에서는 동아시아 중심으로 진행됨.
 - 충남도는 2017년 기준 13개국 28개 도시와 우호교류 및 자매교류 관계를 맺고 있으며 실제 교류는 동아시아 지방정부와의 교류 중심
- ◀ 본 연구에서는 친선중심 외교를 지방외교 1.0, 통상중심 외교를 지방외교 2.0, 정책중심 외교를 지방외교 3.0이라고 명명함
- ◀ 정책외교로의 전환을 위해 충남 공공외교의 전략화, 충남 정책콘텐츠의 국제화, 충남의 국제협력 조직화를 제시함
- ◀ 충남 지방공공외교 3.0 전략 실현을 위하여 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 정책 경험의 국제연수프로그램 운영, 충남 주도의 (가칭) ANIRA(아시아 신흥공업지역연합) 창설 주도 등을 핵심 정책으로 제시함.
- ◀ 또한 이를 뒷받침할 추진체계로 (가칭)글로벌충남추진단 구성, 충남의 통상 기능과 국제교류협력 기능의 조직적 분리, 도와 시군 간 협의체 구성을 제시함

01

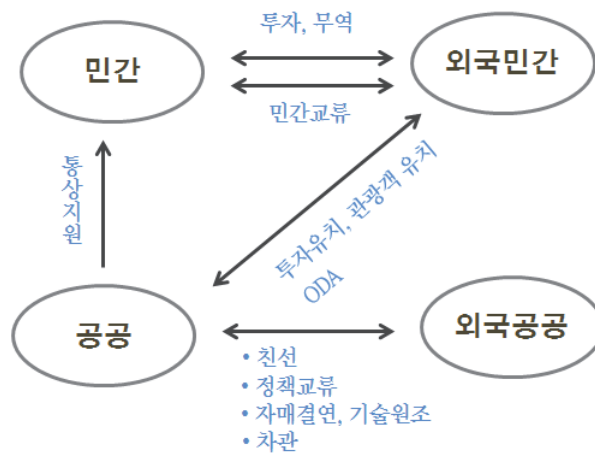
지방공공외교 변화

- 최근 중앙정부와 지방정부 차원에서 공공외교에 대한 다양한 움직임이 파악되고 있음
 - 중앙에서는 공공외교법(2016.8)을 제정하여 중앙 및 지방 차원의 공공외교를 보다 짜임새 있게 전개하고자 추진 중으로, 외교부장관은 매5년마다 공공외교 기본계획을 수립해야 하며, 필요에 따라 도지사 등 광역지자체장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다고 명시
 - 지자체 차원에서도 지방외교를 보다 체계적이고 전략적으로 추진 중임. 경기도에서는 2016년부터 ‘국제교류 기본계획’ 수립을 추진하고 있으며 경기도의회 조례로 국제교류 기본계획 수립 관련 조항을 명문화하고 5년마다 기본계획을 수립해야 한다고 명시
- 지방정부 외교의 역할에 대한 의견은 합의되지 않았으나, 이론적 연구가 진행되어 있음
 - 지방외교는 중앙외교와 본질적으로 구분되지 않으며 그 방식의 유연성으로 중앙외교를 보완할 수 있다는 보완의 입장과, 지방외교의 목적, 내용, 수단이 중앙외교와 구분된다는 입장이 공존하고 있음(심익섭, 2006)
 - 지방외교의 목표는 ‘지역경쟁력 강화’와 ‘주민 복지 증진’에 대한 논의가 있으나(양기호, 2010) 지역외교를 환경문제, 인권문제 등 인류의 보편적 의제에 대한 협력을 목표로 해야 한다는 의견도 제시되고 있음(채진원 외, 2014)
 - 결국 지방외교의 성격 및 목표에 대한 이해는 다양하나, 지방외교가 지방경쟁력 강화, 주민복지 증진, 글로벌 이슈에 대한 협력 등을 포함하고 있다는 점에서 대체로 동의할 수 있음
- 본 연구는 지난 20년간 지방외교와 관련한 변화를 제시하고, 충남 지방외교의 현황과 개선점, 충남 지방외교의 목표와 전략, 충남 지방외교 주요 정책방향을 제시하고자 함

02

지방공공외교 지형의 전환

- 지방공공외교는 지방의 공공부문이 행하는 외교로서, 중앙 외교에 대비한 지방 외교, 민간에 대비한 공공외교라는 의미를 갖고 있음
- 외교주체의 다원화, 외교영역의 다양화로 지방정부는 물론, 시민단체, 일반시민까지 외교 활동의 주체로 활동하고 있음



[그림 1] 주체 간 외교 행위 구분

◎ 지방공공외교를 둘러싼 환경변화와 민간과 공공의 대응

- 1990년대 세계 냉전해체, 신흥국의 근대화, 신자유주의 등의 글로벌 충격은 국가의 부속 단위로 여겨졌던 지방자치단체를 국제무대에 등장시켰으며 이후 지방자치단체의 역할이 강조되었음

- 신흥국의 경제성장과 도시화는 경제성장을 경험한 나라들의 상하수도, 대중교통, 폐기물, 도로 설비, 임대주택 등 지역차원의 정책노하우에 대한 수요가 발생하게 되었고 지방공공외교의 발달에 새로운 기회를 제공함
- 이러한 환경변화에 직면하여 민간부문의 공공정책시장진입, 지방정부의 해외시장진출, 국제기구의 지방자치단체 협력과 공동행동 강조 등 각자의 이해관계를 바탕으로 다양한 반응으로 나타남
 - 폭증하는 정책 및 인프라 건설 수요와 제한된 공급을 목도한 글로벌 기업들은 도시 공공인프라 시장에 진출하기 시작함. 대표적 기업으로 독일의 지멘스(Siemens), 미국의 GE(General Electronic), 미국의 맥킨지(Mckinsey)의 공공인프라시장 진입 사례를 볼 수 있음
 - 정책공급자가 되는 지방자치단체는 크게 3가지로 유형화됨. 기술원조, 자매결연 등 비영리사업을 위주로 무상지원을 통해 파트너의 기술과 표준을 선점하는 방식의 일본모델, 공공부문이 해외에서 적극적인 영리적 활동을 전개하는 프랑스모델, 지속가능성을 위해 유상지원을 하며 수립한 모델을 근거로 타시장에 공동 진출하는 독일모델로 구분할 수 있음

◎ 우리나라 공공외교의 전환

- 우리나라는 국제무대에서 국제원조 수혜국에서 원조 공여국으로 지위가 전환되었으며, 개발경험과 노하우 전수가 정책외교로 이어짐
 - 한국개발연구원(KDI)에서는 2004년부터 KSP(Knowledge Sharing Program)를 통해 개발도상국 공무원을 대상으로 한국의 개발경험들을 체계적으로 전수하기 시작함
 - 지방차원으로 경상북도에서는 새마을운동을 주요 콘텐츠로 하여 전세계적으로 국제공무원 연수프로그램을 운영하고 있음
- 지방정부 차원에서의 공공외교는 1995년 광역지자체장 민선을 기점으로 지방자치제가 본격적인 궤도에 오른 이후 2000년대부터 가시화되기 시작하였고, 크게 국제기구 유치와 정책 수출로 구분할 수 있음
 - 지역차원에서 국제기구의 유치사례는 2005년 포항시의 동북아시아지역자치단체연합(NEAR) 사무국 유치를 시작으로 2012년 인천시의 녹색기후기금(GCF) 사무국 유치, 2014년 서울시의 메트로폴리스 국제연수원(MITI) 연수원 유치를 들 수 있음

- 정책수출과 관련하여서는 2012년 서울시 상수도사업본부가 해외시장에 진출하는 것을 필두로 2014년 인천시가 중국 톈진시 국유기업CEO 연수프로그램 운영을 대표적으로 볼 수 있음
- 이러한 지방정부 차원의 정책외교 드라이브는 비록 체계화되지 않았고, 성과도 가시화되지 않았으나 지역차원에서 지역의 콘텐츠를 가지고 국제무대에서 외교 드라이브를 펼치고 있다는 점에서 의의가 큼

[표 1] 충남도 해외 자매교류(9) 및 우호교류(19) 지역 현황(2017.10)

국가명	지역 · 도시명	결연일자	비고
베네수엘라	볼리바르주(State of Bolivar/)	1997-03-25	우호교류
브라질	상파울루주(state of Sao Paulo/)	2009-04-06	우호교류
아르헨티나	미시오네스주(County of Misiones/)	2001-05-28	자매교류
호주	사우스오스트레일리아주(South Australia/)	1999-10-12	자매교류
미국	캘리포니아주(State of California/)	1997-03-20	우호교류
베트남	롱안성(Long An Province/)	2005-06-09	우호교류
일본	구마모토현(Kumamoto Prefecture/)	1983-01-22	자매교류
	나라현(Nara Prefecture/)	2011-10-26	우호교류
	시즈오카현(Shizuoka Prefecture/)	2013-04-30	우호교류
중국	구이저우성(Guizhou Province/)	2016-11-22	자매교류
	랴오닝성(Liaoning Province/)	2010-11-03	우호교류
	산둥성(Shandong Province/)	1995-10-31	우호교류
	상하이시(Shanghai City/)	2008-11-03	우호교류
	쓰촨성(Sichuan Province/)	2008-09-05	우호교류
	옌볜조선족자치주(Yanbian Korean Autonomous Prefecture/)	2002-04-16	우호교류
	윈난성(Yunnan Province/)	2013-06-07	우호교류
	장쑤성(Jiangsu Province/)	2005-09-27	우호교류
	지린성(Jilin Province/)	2005-09-26	우호교류
	칭하이성(Qinghai Province/)	2014-09-01	우호교류
	허베이성(Hebei Province/)	1994-10-19	자매교류
	헤이룽장성(Heilongjiang Province)	2015-01-28	자매교류
	광둥성(Guangdong Province)	2016-06-27	자매교류
캄보디아	씨엠립시(Siem Reap Province/)	2008-06-18	우호교류
독일	바이에른주(Bayern Province/)	1999-05-11	우호교류
러시아	상트페테르부르크시(Saint Petersburg/)	2000-12-13	우호교류
	아무르주(Amur/)	1995-06-15	자매교류
우크라이나	크림자치공화국(Autonomous Republic of Crimea)	2012-09-16	우호교류
폴란드	비엘코폴스카주(Wielkopolska/)	2002-04-26	자매교류

- 충남 공공외교의 현재 약점은 전략적 관점이 미약하고 투자유치, 수출지원, 관광객유치 등 통상(지원)에 편중되어 있으며, 국제교류관계를 둘러싼 혼선, 교류 콘텐츠 미비 등임
 - 충남은 지방공공외교에 대한 목표와 전략 합의가 이루어지지 않고 있으며, 통상(지원)업무에 편중된 지방공공외교는 통상 이외 분야에 대한 소홀로 이어졌음.

- 교류협력시 지역선정 기준이 부재해 나타나는 혼선과 자매결연, 우호협력, 사업별 협력관계 등 국제교류 형식을 둘러싼 혼선이 발생하게 됨.

[표 2] 국제교류 지역 선정의 기준 비교

구분	친 선	통 상	정 책
파트너 선정 기준	친밀성이 필요한 지역	상호보완성	공동성
주요 활동	문화, 스포츠 교류 공무원 교환 근무	중소기업 수출지원 투자, 관광객 유치	정책 교류 및 협력 공동 행동
장점	· 상호 적대, 불신 해소에 유효 · 교류의 역사가 짧은 상황에서 적절	· 지역경제 활성화를 위한 활동으로 간주되어 주민동의 확보 용이	· 지방정부간 실질적 협력이 가능하고 지속가능성 있음 · 세련된 방식으로 국제적 위상 제고
단점	· 콘텐츠의 뒷받침이 없으면 적극성이 떨어짐	· 지속성에 의문 · 경쟁우선으로 협력을 중시하는 국제외교의제는 부적절	· 상당한 정책적 준비와 노력이 필요함 · 주민들의 동의 확보가 쉽지 않음

- 공공외교의 질적 전환은 담당부서만의 노력으로 되는 것은 아니기에 충청도 전체 차원에서 공공외교의 궁극적 목적과 원칙에 대한 합의가 필요하며, 교류협력 파트너에 대한 이해가 선행되어야 하고, 교류 콘텐츠에 대한 정비와 축적이 필수적임.
- 최근 시작된 환황해포럼, 한중일 3농포럼, 수소에너지국제포럼 등 공동행사 형태의 국제교류는 이러한 통상 중심의 공공외교를 탈피하고자 하는 시도로 인식됨

04

충남 공공정책외교의 전환

- 충남은 지난 20년간 달성한 경제성장과 사회발전 전환에 맞추어 국제적 위상에 걸맞은 지방공공외교 전략을 수립하고 실행해야 하는 시점이며, 충남도에서 추진하고 있는 미래발전전략과 시너지를 일으키는 공공외교 관점이 필요함

◎ 충남 지방공공외교 3.0 핵심전략

- 본 연구에서는 친선중심 외교를 지방외교 1.0, 통상중심 외교를 지방외교 2.0, 정책중심 외교를 지방외교 3.0¹⁾이라고 명명함. 현재 충남과 다른 지자체들은 통상 중심의 지방외교 2.0단계에 있음.
- 정책외교로의 전환을 위해 충남 공공외교의 전략화, 충남 정책콘텐츠의 국제화, 충남의 국제협력 조직화를 제시함
 - [공공외교 전략화] 공공외교를 충남의 핵심발전전략과 긴밀히 연계하여 시너지를 일으키고자 함이며, 다른 한편으로는 중장기 전략을 수립한 기초 위에서 추진하는 일관성이 필요함
 - [정책콘텐츠의 국제화] 지역 상하수도정책, 산업단지 관리, 대중교통망, 임대주택, 폐기물처리 등 지역정책 경험과 노하우를 정책 수출화시키는 것으로 충남지역 고유의 정책콘텐츠화에 대한 합의가 필요하며, 비수도권인 충남과 비슷한 환경에 있는 해외 지방정부들이 대상이 될 수 있음
 - [국제협력 조직화] 다수의 지방정부가 공통 목표를 가지고 공동행동을 취하는 네트워크나 조직의 구성으로서 충남의 정체성이 반영되고 전략적 이해관계가 같은 지방정부들간의 네트워크가 있어야 함²⁾

1) 지방외교 3.0은 정책중심외교이나 친선(1.0)과 통상(2.0)을 포함하는 것으로 이해

2) 광역자치단체들의 국제기구/국제회의 가입 현황을 보면, 2014년 기준으로 서울 14개, 부산 12개, 제주 11개 순이며 충남도는 충북, 전북, 경북과 함께 2개(NEAR, ICLEI)로 가장 적은 수치를 보임(시도지사협의회, 2014)

◎ 지방공공외교 3.0의 주요정책

- 충남 지방공공외교 전략을 구현하기 위해 충남 공공외교 기본계획 수립, 정책 노하우의 국제연수프로그램 운영, (가칭)‘아시아신흥공업지역 지자체연합’창설 주도 등을 제시하는 바임
 - [충남 공공외교 기본계획 수립] 외교부의 ‘공공외교법’ 시행을 주도적으로 받아들이고 충청도 공공외교 기본계획 수립을 제도화하여, 조례에 의한 5년 단위의 구체적 사업을 추진해야 함.
 - [정책 노하우의 국제연수 프로그램]³⁾ 충남의 정책경험을 KSP 프로그램의 콘텐츠로 편입시키거나, 충남이 직접 연수프로그램을 운영하는 방안을 모색할 수 있음.
 - [(가칭)아시아 신흥공업지역 지자체연합] 충남은 수도권에 인접한 농촌지역으로서 급속한 공업화를 겪은 지역으로, 충남과 공통성이 있는 동아시아 지방정부들의 네트워크를 구축하는 (가칭)아시아 신흥공업지역지자체연합(ANIRA)⁴⁾의 창설을 제안함

◎ 지방공공외교 3.0 추진체계

- 충남도청, 충남연구원, 지역대학 등이 참여하는 (가칭)‘글로벌충남추진단’ 설립을 통해 충남 공공외교 기본계획 수립, 통상 기능과 국제교류·협력 기능의 분리 운영, 충남도와 시군 간 협력체 구성
 - [(가칭)글로벌충남추진단 설립] 도청, 충남연구원, 지역대학 등이 참여하는 한시조직 설립을 통해 충남 공공외교 기본계획 수립, 자매결연관계 정비, 충남정책 프로그램화, ANIRA 창설 기반 구축 등의 역할을 담당해야 함
 - [통상기능과 국제교류·협력 기능의 분리 운영] 통상지원 업무 중심 업무와의 조직적 분리가 이루어짐으로써 정책교류(수출) 중심의 지방외교추진 여건을 조성해야 함
 - [도와 시군 간 협력체 구성] 충남도의 정책 구현은 시군의 구체적인 지역단위에서 수행되기 때문에 도와 시·군 간 협력구조를 갖추는 것은 매우 중요한 과제임. 도와 시군 국제업무 담당자들이 협의할 수 있는 조직구성이 필요함
- 지방공공외교의 전환을 위한 중장기계획 검토 필요

3) 정책노하우의 국제연수 프로그램은 기획재정부 주관의 KSP(Knowledge Sharing Program)사업, 서울시의 MITI 외국 공무원 대상 연수프로그램, 경상북도 새마을운동 관련 정책연수프로그램 등을 사례로 들 수 있음

4) ANIRA(Asian New Industrial Region Alliance)

- 충청남도에서 추진하고 있는 중장기 미래비전 계획으로 환황해글로벌화 전략 수립, 충남경제비전 2030 세부계획 등을 함께 검토하여, 공공외교전략 관점에서 결합된 종합적인 충남 공공외교 전략으로 전환되어야 함.

홍 원 표

충남연구원 미래전략연구단 책임연구원

041-840-1188, wonpio@cni.re.kr

강 수 현

충남연구원 미래전략연구단 연구원

041-840-1238, sh3737@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제 “지방외교 3.0: 충남 지방외교 전략 연구”을 요약·수정 보완한 것임.

- 나도삼 외, 2013, 『해외 도시연구 및 전략적 교류방안 수립』, 서울연구원, 서울
- 나도삼 외, 2014, 서울시 우수정책 해외진출방안 연구 및 세계도시연구 발행, 서울연구원, 서울
- 박경철, 2014, 충청남도의 대중국 교류협력 실태 및 활성화 방안, 충남연구원
- 성태규 외, 2006, 충청남도 국제교류 활성화 방안 연구, 충남연구원
- 송두범·홍원표, 2015, 환황해권 시대의 도래와 충남의 미래, 충남연구원 개원20주년 학술 심포지엄 자료집(2015.6.12.), 충남연구원
- 심의섭, 2006, 『한국지방정부외교론』, 오름출판
- 양기호, 2010, 『글로벌리즘과 지방정부』, 논형출판
- 채진원, 2014, 충청남도 서해안비전 추진을 위한 기초연구 - 환황해권 정체성 형성을 위한 국제교류의 필요성과 과제, 충남연구원
- 최용환, 2015, 경기도 국제교류기관 설립방안 연구, 경기연구원
- 홍원표, 2013, 도시인프라 시장에 대한 지멘스의 전략적 접근과 그 시사점, World&Cities 2013, vol3:53-59, 서울연구원
- 홍원표, 2016, 충남의 성장모델은 지속가능한가?, 『충남의 미래 2040』, 그물코
- Alice H.Amsden, 1989, “Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization”, Oxford University Press
- K. Wall, South Africa, 2004, “An investigation of the franchising option for water services in South Africa”, 30th WEDC International Conference, Vientiane, Lao PDR, 2004
- Meike van Ginneken, Ross Tyler and David Tagg, 2004, “Can the Principles of Franchising be used to Improve Water Supply and Sanitation Services? - A Preliminary Analysis”, WATER SUPPLY AND SANITATION SECTOR BOARD DISCUSSION PAPER SERIES, P A P E R N O . 2, The World Bank Group

(웹사이트)

- World Bank PPI Database, <https://ppi.worldbank.org/>
- 서울정책 아카이브, <https://seoulsolution.kr/>
- 지멘스 홈페이지, <https://www.siemens.com/global/en/home.html>
- GE 홈페이지, <http://www.ge.com/>
- 맥킨지 홈페이지, <http://www.mckenzieinstitute.org/>