

충남 지방공공외교 3.0 전략

— 정책 외교로의 전환 —

홍원표 · 강수현

발 간 사

충남은 최근 서해안비전 수립, 환황해전략 수립 등 국제무대에서 충남의 국제교류협력 방향에 대한 논의가 활발하다. 이는 1995년 지방자치제가 부활한지 20여년이 지난 지금 당연한 현상이기도 하지만, 지난 20여 년간 충남이 국제화되었음을 의미하기도 한다. 2015년 기준 충남의 수출 규모는 전국에서 경기도에 이어 두 번째다. 또한 거주 외국인수가 약 9만 명으로, 전국 3위다. 최근의 다양한 논의에도 불구하고 충남의 국제교류협력 전략이 분명히 제시되지 않고 있다. 이는 충남의 글로벌 위상의 관점에서 충남이 타 지자체와 무엇이 다른지에 대해 심도 있는 고민이 없기 때문으로, 이에 따라 충남의 지방외교도 전략적 관점이 미비하다. 이러한 시점에서 본 연구는 충남 지방외교의 문제점을 파악하고 발전 방향을 제시하는 연구로서 시의 적절하다. 특히 지방외교를 시대적 변화 관점에서 파악하여 현 단계 지방외교의 방향을 제시하고 있다는 점에서 매우 신선한 시도다. 본 연구는 지방외교를 지구촌의 각 지역들이 정책의 수요와 공급이 이루어지는 일종의 시장으로 바라본다. 냉전의 해체, 신흥국의 도시화, 신자유주의에 따른 민간의 공공 인프라시장 참여 등 거대한 변화과정 속에서 지역정책의 수요가 급증하였으며, 공급 측면에서 선진국의 지방정부, 글로벌 민간기업, 그리고 국제기구 등 행위자들이 어떻게 반응하였는가를 살펴본다. 그리고 우리나라의 글로벌 지위 변화를 “학생에서 선생으로” 변모하는 과정과 일부 국내 지자체들의 선도적 동향을 파악하여 친선 외교를 1.0, 통상지원을 2.0이라고 한다면, 정책 외교를 3.0으로 포착하고 충남의 외교를 현재 통상지원 외교에서 정책 외교로 전환할 것을 제안한다. 이는 충남 지방외교의 현실과 미래 발전 방향을 글로벌 트렌드와 긴밀히 연결시킨다는 점에서 의미가 크다.

짧은 기간에도 많은 노력을 아끼지 않은 연구진의 노고에 감사를 드리며 연구과정에 협력해주신 원 내외 전문가들에게 깊은 감사를 표한다. 또한 본 연구가 후속 연구를 통해 보다 풍부한 충남 외교전략 수립으로 나아가기를 기대한다.

2016년 12월 31일
충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 필요성과 목적

‘공공외교법’ (2016.8.) 제정 등 지방외교에 대한 고민이 중앙 및 지방 차원에서 활발해지고 있다. 충남은 지금 공공외교에 대한 새로운 접근이 요구되고 있다. 충남은 광역지자체장 민선이 시작된 1995년 이래로 지난 20년 간 큰 변화를 겪었는데, 이에 상응한 국제교류와 협력방면의 변화가 뒤따라야 한다. 즉 지방공공외교를 시대 변화의 관점에서 현 단계 충남의 공공외교를 재해석, 재평가할 필요가 있으며, 지방공공외교를 둘러싼 혼선에 대한 실질적 해답을 제공해야 할 필요가 있다.

본 연구는 우선 시대적 전환의 관점에서 충남의 공공외교의 방향성을 제시하고자 한다. 지난 1990년대 이래의 글로벌 변화 및 충남의 위상변화를 적극적으로 반영하는 공공외교전략이 필요함을 입증하고 충남의 글로벌 위상 변화라는 시각에서 충남공공외교의 방향성을 제시하고자 한다. 또한 현 단계 충남 지방외교의 전략을 명확히 제시하며, 더 나아가 전략 구현을 위한 주요 정책방향을 제시하고자 한다.

2. 주요 연구내용

본 연구는 제1장에서 선행 연구들이 지방공공외교의 전략성, 시대성에 대해서는 크게 주의를 기울이지 않았음을 지적하였다. 제2장에서는 우선 공공외교의 목표와 고유성 문제를 고찰하고 친선 외교, 통상(지원) 외교, 정책 외교 등 공공외교의 목표와 방식에 대해 다양한 시각이 있음을 제시하였다. 또한 지방공공외교의 전환을 가져오게 한 거시적 환경변화를 시장 수급관계로 설명하였다. 즉 냉전해체, 신흥국이나 체제전환국의 산업화, 도시화 그리고 신자유주의로 인한 민간자본의 공공인프라 정책에의 참여로 인해 지역(도시)정책 수요가 폭증하였음을 밝혔다. 한편 한국정부는 이러한 경향에 대응하여 국제무대에서 학생에서 선생으로 그 지위를 전환시키는 노력을 1990년대부터 본격화하여 현재 국제무대에서 개발도상국을 상대로 한 정책 외교를 시작하였음을 설명하였다.

제3장에서는 충남의 현황 및 문제점을 분석하였다. 우선 충남의 공공외교는 전략적 관점이 부재하다는 점을 지적하였다. 전략적 관점은 충남 도정 전반에서 충남 공공외교가 차지하는 지위와 역할이 모호하다는 점과 공공외교 전략의 중장기 목표 및 중단기 목표 등 단계성이 미흡하다는 점을 지적하였다. 한편 내용적으로는 통상 편중, 조직 측면에서는 통상교류와 중심의 편재를 문제점으로 제시하였다. 셋째, 1995년 이래 역사적 원인으로 인해 대외교류관계의 혼선을 빚고 있다고 지적하였다. 공공외교 초기에 주로 개인적 인맥을 통해 국제교류관계를 체결하다보니 원칙과 기준이 제대로 작용하지 않은 점, 친선, 통상, 정책이라는 공공외교 패러다임이 본질적으로 상이한 점이 있음에도 불구하고 이를 구분하지 않고 적용함에 따라 혼선이 생겼다는 것을 제시하였다. 넷째, 교류 콘텐츠의 미비이다. 정책 외교를 추진하려 해도 이와 관련한 준비가 안 되어 있다는 점, 정책 소개는 있으나 이를 외국에 적용가능성까지 고려하는 준비는 전혀 되어있지 않다는 점, 그리고 산발적으로 교류가 이루어져 성과가 축적되는 기제가 없다는 점을 지적하였다.

이러한 문제점 진단을 기반으로 제4장은 충남 공공외교 3.0 전략을 제시하였다. 우선 충남 공공외교의 비전은 충남의 글로벌 위상 변화에 걸맞은 공공외교, 충남의 미래발전전략과 시너지를 일으키는 공공외교로 제시하였다. 그 후 충남의 공공외교 전략으로 공공외교의 전략화, 충남 정책의 국제화, 그리고 국제협력의 세력화를 전략으로 제시하였고, 이에 상응하여 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 정책의 국제연수프로그램화, 가칭 ANIRA(아시아신흥공업지역연합) 창설 등을 핵심 정책으로 제시하고 이를 뒷받침할 조직으로서 ‘(가칭)글로벌 충남 추진단’ 구성, 통상 기능과 국제교류협력 기능의 조직적 분리, 그리고 도와 시군 간 협의체 구성 등을 추진체계로서 제안하였다.

전체 내용을 간단히 정리하면, 충남은 정책 외교를 핵심으로 하는 지방공공외교 3.0 전략을 수립해야 한다는 것이다. 친선(1.0), 통상지원(2.0)을 포함하면서도 정책 외교(3.0)의 막을 열어야 하며, 정책 외교는 높아진 충남의 글로벌 위상에 걸맞게 충남의 국제적 지위를 제고하는 것을 목표로 한다는 점이다.

3. 결론

제4장에서 제시한 바와 같이, 본 연구는 충남의 정책 외교로의 전환을 위해서 몇 가지 주요 사업을 제시하였다. 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 정책의 국제연수프로그램화, 가칭 ANIRA(아시아신흥공업지역연합) 창설 등이 핵심 정책이다.

현재 충남의 공공외교를 둘러싼 전략은 환황해전략 수립과 충남경제비전2030 세부계획과 밀접한 관계를 가지고 있다. 이 두 가지 동향과 결합되어 종합적인 충남의 공공외교 전략으로 전환하여야 한다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
1) 연구 필요성	1
2) 연구 목적	2
2. 선행 연구의 검토	2
1) 지방외교 성격에 관한 이론적 검토	2
2) 지자체 관련 전략 연구	3
3) 충남 지방외교 연구	4
3. 연구 방법	5
1) 연구 방법	5
2) 분석 방법	6
3) 연구의 흐름	6
 제2장 지방공공외교 지형의 전환	 8
1. 지방공공외교의 정의와 범위	8
1) 지방공공외교는 지방의 공공 부문이 행하는 외교	8
2) 외교주체의 다원화, 외교방식의 다양화	10
3) 내용적으로 친선, 교류협력, 통상(지원), 국제화, 남북교류로 대별	11
4) 지방공공외교의 고유성에 대한 논쟁	12
5) 지방공공외교 목표의 모호함에 따른 지방공공외교의 격하	14
2. 지방공공외교를 둘러싼 환경 변화	15
1) 냉전해체에 따른 지방의 국제무대 등장	15
2) 신홍국의 근대화 물결이 가져온 산업화·도시화	16
3) 신자유주의에 의한 지방정책시장 형성	17
3. 환경변화에 대한 민간과 공공의 대응	19
1) 글로벌 기업들의 공공인프라 시장 진입	19

2) 도시(지역)공공정부 차원의 해외시장참여	21
3) 국제기구의 대응	22
4. 우리나라 공공외교의 전환	24
1) 우리나라 국제적 위상의 전환	24
2) 지방정부의 외교 드라이브	26

제3장 충남 지방공공외교의 현황과 문제점 27

1. 충남 지방공공외교의 변천과정	27
1) 친선에서 통상으로 외교 중심 이동	27
2) 협력실에서 통상실(과)로 주무부서 이동	29
3) 구미에서 동아시아로 지역 집중	31
2. 국내외 지자체의 새로운 공공외교 움직임	34
1) 외국의 정책 교류(수출) 사례	35
2) 국내 타 지자체의 정책 교류(수출) 사례	37
3) 대외협력관계 정비 노력	40
3. 충남 지방공공외교의 문제점	44
1) 공공외교의 전략적 관점 미약	44
2) 공공외교의 통상 편중	45
3) 국제교류관계를 둘러싼 혼선	48
4) 교류 콘텐츠 미비	53

제 4장 충남 공공외교의 정책 외교로의 전환 55

1. 충남 공공외교의 비전	55
1) 충남의 글로벌 위상 변화에 걸맞은 공공외교	55
2) 충남의 미래발전전략과 시너지를 일으키는 공공외교	56
2. 충남 지방공공외교 3.0 핵심 전략	57
1) 충남 공공외교의 전략화	57
2) 충남 정책콘텐츠의 국제화	59
3) 충남의 국제협력 세력화	60

3. 지방공공외교 3.0의 주요 정책	61
1) 충남 공공외교 기본계획 수립	61
2) 정책 노하우의 국제연수프로그램화	62
3) (가칭) ‘아시아 신흥공업지역 지자체연합’ 구축	64
4. 지방공공외교 3.0 추진체계	67
1) (가칭) ‘글로벌 충남 추진단’ 설립	67
2) 통상 기능과 국제 교류·협력 기능의 분리 운영	68
3) 충남 도와 시군 간 협력체 구성	69
 제5장 결론 및 정책 제언	71
1. 연구 내용 요약	71
2. 정책 제언	72
3. 연구의 의의, 한계와 개선점	73
 참고문헌	75
 부 록	77

표 목 차

[표 3-1] 충청남도 국제교류 관련 조직의 변천	30
[표 3-2] 충남도 해외 자매교류(6) 및 우호교류(20) 현황 (2016.8.)	32
[표 3-3] 해외도시의 서울시 우수 정책공유 요청현황	38
[표 3-4] 서울시 정책아카이브 구축현황	39
[표 3-5] 경기도 국제교류활동 현황	41
[표 3-6] 충청남도 국제교류 관련 조직의 주요업무	46
[표 3-7] 국제교류 지역 선정의 기준 비교	50
[표 4-1] 충남 정책교류를 위한 국제연수프로그램화 제안	63




그림 목 차



[그림 1-1] 연구의 흐름	7
[그림 2-1] 공공외교의 범위	10
[그림 2-2] 주체 간 외교 행위 구분	13
[그림 2-3] 세계 도시화 추이	17
[그림 2-4] 도시인프라 사업의 가치사슬변화 흐름도	18
[그림 3-1] 우리나라 해외직접투자 추이	34

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구 필요성

최근 충남의 공공외교가 가야할 길에 대한 논의가 활성화 되고 있다. 충남의 ‘해양전도’, ‘환황해전략’ 등 충남의 국제외교에 대한 담론이 늘어나는 등, 지방외교에 대한 대중적 고민이 증가하고 있다. 이러한 움직임은 비단 충남도에 국한된 것이 아니다. 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양한 움직임이 파악되고 있다. 정부는 최근 ‘공공외교법’ (2016.8.)을 제정하여 중앙 및 지방 차원의 공공외교를 보다 짜임새 있게 전개하려 한다. 이에 따르면, 외교부장관은 매5년마다 공공외교 기본계획을 수립해야 하며, 필요에 따라 도지사 등 광역지자체장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다. 한편, 지자체 차원에서도 지방외교를 보다 체계적이고 전략적으로 추진하려는 움직임이 파악된다. 가령, 경기도는 올해부터 ‘국제교류 기본계획’을 수립하는 것을 추진하고 있다. 도의회의 조례로 국제교류 기본계획 수립 관련 조항을 명문화하고 매5년마다 도 차원의 기본계획을 수립하고자 한다. 이러한 움직임은 공공외교를 보다 체계적이고도 전략적으로 추진해야 한다는 공감대가 확산되고 있음을 의미한다.

충남은 지금 공공외교에 대한 새로운 접근이 요구되고 있다. 충남은 광역지자체장 민선이 시작된 1995년 이래로 지난 20년 간 큰 변화를 겪었는데, 이에 상응한 국제교류와 협력 방면의 변화에 대해서는 이야기된 바가 없다. 충남은 지난 20년 동안 수도권 및 대전권의 농촌배후지에서 세계적인 신항공업지역으로 변모하였다. 충남이 국제경제에 깊숙이 편입되면서 국제교류나 통상이 지자체 주요 업무로 부각되었다. 한편, 국제적으로는 환황해 경제권의 부상, “한류” 등 코리아 프리미엄 형성 등 국가의 위상도 거대한 전환을 겪었다. 이러한 거대한 변화는 필연적으로 지방외교에 대한 전략적 접근을 요구한다. 이제 지방공공외교를 시대 변화의 관점에서 현 단계 충남의 공공외교를 재해석, 재평가할 필요가 있으며, 지방공공외교를 둘러싼 혼선에 대한 실질적 해답을 제공할 필요가 있다.

지금은 진취적이고 전략적인 지방외교전략 수립이 필요한 시점이다. 지방분권 강화라는 흐름 속에서 현황 대응형이 아니라 미래 선도형 전략 수립이 필요하다. 의례적인 국제교류협력, 국제통상을 탈피하여 전략적 접근을 통해 시대변화에 걸맞은 지방외교정책 틀 확립이 필요한 시점이다.

2) 연구 목적

본 연구는 우선 시대적 전환의 관점에서 충남의 공공외교의 방향성을 제시하고자 한다. 지난 1990년대 이래의 글로벌 변화 및 충남의 위상변화를 적극적으로 반영하는 공공외교전략이 필요함을 입증하고 충남의 글로벌 위상 변화라는 시각에서 충남공공외교의 방향성을 제시하고자 한다.

또한 본 연구는 우선 현 단계 충남의 지방외교 전략을 제시하고자 한다. 시대 상황 변화에 조응하는 현 단계 지방외교의 전략을 명확히 제시하며, 더 나아가 전략 구현을 위한 주요 정책 방향을 제시하고자 한다.

그런데 충남 내부를 들여다보면, 충남도는 광역지자체 차원인 충남도와 기초지자체 차원인 시군을 별도로 검토할 필요가 있다. 도와 시군 간 역량 편차가 매우 현저한 상황에서 본 연구는 실천적으로 충남도 차원의 지방공공외교에 중점을 두고자 한다.

2. 선행 연구의 검토

지방공공외교와 관련된 문헌은 크게 이론적 연구, 지자체의 전략 연구, 충남 정책연구 등으로 대별된다.

1) 지방외교 성격에 관한 이론적 검토

지방외교의 성격에 관한 이론적 검토는 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있다. 그 하나는 ‘지방공공외교’라는 것이 성립하는 개념인지에 대한 이론적 검토이고, 다른 하나는 지방외교의 목표가 무엇이지에 대한 논의이다.

전자에 관한 논의는 심익섭(2006)의 『한국지방정부외교론』에서 집중적으로 제기하고 있다. 지방외교를 중앙외교의 보완으로 보는 입장과 중앙외교와 구분되는 것으로 보는 입장이 공존하고 있다. 보완의 입장은 지방외교를 중앙외교와 본질적으로 구분되지 않으며, 그 방식의 유연성으로 인해 중앙외교를 보완할 수 있다는 입장이다. 한편 구분의 입장은 지방외교의 목적, 내용, 수단이 중앙외교와 구분된다는 입장이다. 심익섭은 ‘주권재민권’의 입장에서 후자의 입장을 지지하고 있는데, 이와 관련하여 유럽의 관련 역사 및 논쟁을 제시하고 있다.

한편 이론적으로 중요한 논의 중 하나는 지방외교의 목표를 어떻게 이해할 것인가에 대한 것이다. 이는 주로 ‘지역경쟁력 강화’와 ‘주민 복리 증진’을 둘러싼 것이다. 양기호(2010)는 『글로벌리즘과 지방정부』에서 김영삼 정부 시절 세계화 담론은 마이클 포터 교수가 기업이 속한 환경, 즉 산업구조가 국제경쟁력을 결정한다는 이론을 이론적 근거로 하였음을 제시하였다(양기호, 2010, 28). 이는 지역경쟁력강화를 지역외교의 목표로 삼는 흐름에 이론적 기초를 제공하는 것으로, 1990년부터 선풍적으로 전개된 지역판촉(place marketing) 또는 지역 홍보에 이론적 기초를 제공하였다. 다른 한편 ‘주민 복리 증진’은 지방자치법에 의해 규정된 것이기도 한데, 지방외교를 지방경쟁력보다는 주민의 삶의질을 제고하는 것이 목표가 되어야 한다는 것이다. 그런데 이러한 주민의 삶의질 제고라는 목표가 매우 추상적이어서 지방외교의 전제는 될지언정 목표가 되기에는 곤란한 측면이 있다. 이러한 입장에서 지역외교를 환경문제, 인권 문제 등 인류의 보편적 의제에 대한 협력을 목표로 해야 한다는 의견도 제시되고 있다(채진원 외(2014)).

결국 지방외교의 성격 및 목표에 대한 이해는 다양하다. 그럼에도 불구하고 지방경쟁력강화, 주민복리 증진, 글로벌 이슈에 대한 협력 등을 포함하고 있다는 점에 대해서는 대부분 동의할 수 있다.

2) 지자체 관련 전략 연구

지자체의 관련 전략연구는 매우 다양하며, 지자체의 외교전략을 핵심으로 하고 있다. 최용환(2015)은 경기도의 국제교류전담기구 설치 방안 연구에서 국제교류와 통상의 분리가 필요함을 강조하였고, 나도삼 외(2014)은 서울시 우수정책의 해외진출 방안을 주제로 해외사업의 수주를 염두에 둔 방안을 제시하였다. 나도삼 외(2013) 『해외 도시연구 및 전략적 교류방안

수립』은 교류방안에 관한 전략적 접근을 시도한 연구로, 다른 연구와 달리 도시외교를 서울이 세계속의 수도로 도약하는데 있어서 필수적인 요소로 고찰한다는 점이다. 즉 도시외교를 관례적인 활동이 아니라 특정시기 특정목표를 달성하기 위한 수단적 측면을 강조한다. 이를 위해 서울시가 정책적 역량을 증대하기 위한 필요조건에 대해 비교적 상세하게 다루고 있다.

3) 충남 지방외교 연구

충남 정책연구는 최근 성태규 외(2006), 채진원 외(2014), 박경철(2014)의 연구가 있다. 성태규 외(2006)는 충남 관점에서 국제교류의 이론적 근거를 확인하고 문제점을 진단하였으며, 채진원 외(2014)는 지역정체성과 중층적 거버넌스 구조라는 관점에서 충남의 공공외교 전략을 제시하였다. 박경철(2014)은 시군의 실태조사를 기반으로 충남도는 도와 시군, 시군 간 격차가 매우 큼을 밝히고 충남의 자매결연 및 우호협력의 초점과 방향이 모호하다는 지적과 함께 충남의 국제교류역량 강화를 위한 제안을 하고 있다. 이 외 송두범·홍원표(2015)는 지방외교의 시대성과 전략성이 미흡함을 지적하였다.

충남도를 비롯해 각 지자체의 연구가 제시하는 바는 지방외교의 목표를 분명히 하지 않은 정책 수립 및 집행의 부작용이 크다는 점이다. 지방외교의 문제점 지적과 개선 방향이 천편일률적이며, 구체적으로 지적하는 목표 부재, 활동의 다양성, 추진체계, 전문성, 예산 등 언급이 대다수이다(전북연구원, 지방행정연구원). 또한 민선 지사, 시장군수의 개인적 의지와 선호에 휘둘리는 경향이 강하며, 목표가 분명하지 않으므로 관습적인 영역에 활동이 한정되어 “해도 그만 안 해도 그만”인 사업으로 전략하는 경향이 있다는 점은 공통적이다.

3. 연구 방법

1) 연구 방법

본 연구는 문헌조사 위주로 하고 면접조사를 보완적으로 실시한다. 문헌 조사는 지방공공외교의 이론적 논의, 국내외 정책전환 관련 논의를 중심으로 수행한다. 면접조사는 서울시, 경기도 공무원 또는 연구진, 충청도 및 시군 공무원 등을 대상으로 개별 면접조사를 실시하였다. 또한 충청도의 외교정책 제시를 위해 참고가 되는 기관들에 대한 면접조사도 동시에 실시하였다.

(1) 문헌조사

- 지방공공외교의 이론적 논의 고찰을 위한 전문서적 및 외교부 등 중앙정부, 국책연구기관 등의 연구 자료 검토
- 서울연구원, 경기연구원 등 지방정부 연구원의 지방공공외교 선진사례 고찰 및 전략검토
- 해외사례 조사를 통한 국내외 정책전환 관련 논의 검토
- 조사기간 : 2016년 9월~10월

(2) 전문가 자문회의

- 충청도 지방공공외교의 새로운 지평을 제안하기 위한 관련전문가 자문회의 개최. 지방공공외교를 둘러싼 환경변화, 충남 지방공공외교의 현황과 문제점 파악, 충남 지방공공외교 전략논의
- 자문기간 : 2016년 11월

(3) 충청도 국제교류 담당자 면접조사

- 충청도청 기업통상교류과, 당진시 대외협력교류과 담당공무원 면접조사를 통한 충청도 및 시군 국제교류현황 및 문제점 파악
- 조사기간 : 2016년 10월

(4) 타시도 선진사례 면접조사

- 지방공공외교를 가장 먼저 고민하고 실천하고 있는 서울시와 경기도 사례를 조사하기 위해 담당자와의 면접조사 실시
- 방문기관 : 서울시청 해외도시협력담당관실, 경기연구원
- 조사기간 : 2016년 9월

2) 분석 방법

본 연구는 연구의 성격상 정량적 분석을 주요 분석 방법론으로 채택하지 않는다. 대신 논리를 전개함에 있어서 필요한 방식으로는 주로 이상형(Ideal Type) 분류를 채택한다. 핵심 차원을 근거로 다양한 사례에 대해 유형화 진행, 지방외교의 정의와 범위에 대한 유형화, 지방외교 1.0, 2.0, 3.0에 대한 유형화 등 분류와 유형화를 위해서 이상형 분류를 기본적으로 사용한다. 정량적인 엄밀함보다는 개념적 통찰을 강조하기 위해 이러한 방법을 채택하였다.

3) 연구의 흐름

본 연구는 지방외교를 둘러싼 지형의 전환을 통해서 지난 20년간 지방외교와 관련한 거대한 변화를 제시하고자 한다. 이를 기초로 충남 지방외교의 현황과 문제점, 충남 지방외교의 목표와 전략, 충남 지방외교 주요 정책방향을 차례로 제시하고자 한다. 연구의 필요성 및 목적 제기부터 제5장 결론 및 정책적 제안까지 크게 다섯 부분으로 연구의 전반적인 흐름은 아래와 같다.



[그림 1-1] 연구의 흐름

제2장 지방공공외교 지형의 전환

1. 지방공공외교의 정의와 범위

1) 지방공공외교는 지방의 공공 부문이 행하는 외교

지방공공외교를 그 말뜻 그대로 옮기면 지방의 공공부문이 행하는 외교를 의미한다. 이러한 말 뜻에는 중앙의 외교에 대비한 지방의 외교, 그리고 민간에 대비한 공공 외교라는 의미를 갖는다.

우선 지방공공외교는 중앙정부의 외교가 아닌 지방정부의 외교이다. 물론 ‘외교’라는 단어는 오랫동안 중앙정부의 독점물로 인식되었으나 최근에는 그 의미가 확장되어 지방자치단체의 대외업무를 포함하는 것으로 사용되고 있다.

일반적으로 외교 또는 외교정책이란 국가적 이해와 직접 관련되는 사무로서 국가의 전속적 관할사항으로 보아 중앙정부가 관할하고 있다. 우리나라 헌법은 외교와 관련된 사항은 국가(대통령) 소관으로 명시하고 있다¹⁾. 또한 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)는 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 사무는 지방자치단체가 처리할 수 없다고 규정하고 있다.

한편, 중앙정부는 지방자치단체의 국제교류활동을 지원하기 위해 다양한 법적 근거를 확보하고 있다. 가령, 정부조직법 제30조 1항²⁾, 외교부와 그 소속기관 직제(대통령령 제25751호) 제28조 문화외교국에 관한 규정 중 국장 사무분장 9항 지방자치단체의 국제교류에 대한 지원, 행정자치부와 그 소속기관 직제(대통령령 제25751호) 제7조 중 차관을 보좌하는 기획조정실장 사무로서 29항에 지방자치단체의 국제협력업무 연구·지원을 포함하고 있다. 이러한 법적 지원조항을 통해 지방의 국제교류협력의 자율성이 인정되고 있다.

1) 우리나라 헌법 제72조는 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있고, 헌법 제73조는 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다고 규정하고 있다.

2) 외교부장관은 외교, 경제외교 및 국제경제협력외교, 국제관계 업무에 관한 조정, 조약 기타 국제협정, 재외국민의 보호·지원, 재외동포정책의 수립, 국제정세의 조사·분석에 관한 사무를 관장한다.

이에 따라 현재 지방자치단체가 대외적으로 수행하는 업무에는 적지 않은 제한이 가해지고 있다. 지방자치단체의 국제교류협력은 헌법과 법령을 통해 위임된 범위 내 또는 지방자치단체 고유사무 범위 내에서 조약의 성격을 띠지 않는 대외합의서의 체결만이 허용되며, 주로 외국의 관계기관과 체결하는 합의 문서를 기초로 수행된다.³⁾

그런데, 최근의 지방자치제의 심화와 지방분권화의 추세가 강화됨에 따라 외교정책과 관련한 중앙정부 기능의 지방이양, 지역이익의 실현을 목표로 하는 지방정부의 독자적 외교영역의 설정 등이 중요한 이슈로 등장하고 있다. 1998년에 제정·공표된 『외국인투자촉진법』은 외국인투자유치에 있어서 지방정부의 권한을 인정하고 장려하였으며, 이와는 별도로 거의 모든 지자체는 지역 특산물 수출지원, 외국관광객 유치 등 활동을 적극적으로 전개하고 있다.

결국 지방공공외교는 중앙정부의 외교에 대비하여 지방공공부문이 수행하는 대외활동을 의미한다. 그런데 이렇게 지방공공외교는 단지 중앙정부가 아닌 지방정부가 수행하는 외교 활동이라고 주체의 상이함으로 끝나지 않는다. 주체가 다르기 때문에 그 내용에서도 엄연히 다르게 된다. 우선 중앙정부의 외교는 국민 안전과 국가 주권의 보호라는 목표를 가지고 있다. 이 측면에서 중앙정부의 외교는 국방의 목표와 크게 다르지 않다. 반면, 지방정부의 외교는 주민의 삶의 질 향상 또는 주민 복리 증진을 목표로 한다. 앞서 제1장에서 살펴본 바와 같이, 지방공공외교의 목표에 대해서는 다양한 주장들이 있다. 그러나 공통적으로 지방경쟁력 강화, 주민 복리 증진을 목표로 하고 있다.

다른 한편, 지방공공외교는 민간의 외교활동과는 구분되는 공공부문의 외교다. 최근 외교의 범위가 확장되어 민간외교라는 단어가 광범위하게 사용되고 있으나, 엄밀히 이야기하면 민간외교는 공공부문이 수행하는 공공외교와는 그 주체의 상이함으로 인해 구분된다. 공공부문이라 함은 정부조직뿐 아니라 그 공공집행조직(public agent)을 포함하는 것으로 이해한다.⁴⁾ 한편 최근 들어 그 지위가 급격히 상승하고 있는 지역의 비영리단체, NGO 등은 비록 공공부문과 밀접한 협력관계를 맺고 있는 경우가 많으나 엄격히 말하면 공공부문이라고 할 수 없다. 이렇게 구분하는 것이 지방공공외교의 특성을 논할 때 보다 편리한 측면이 많다.

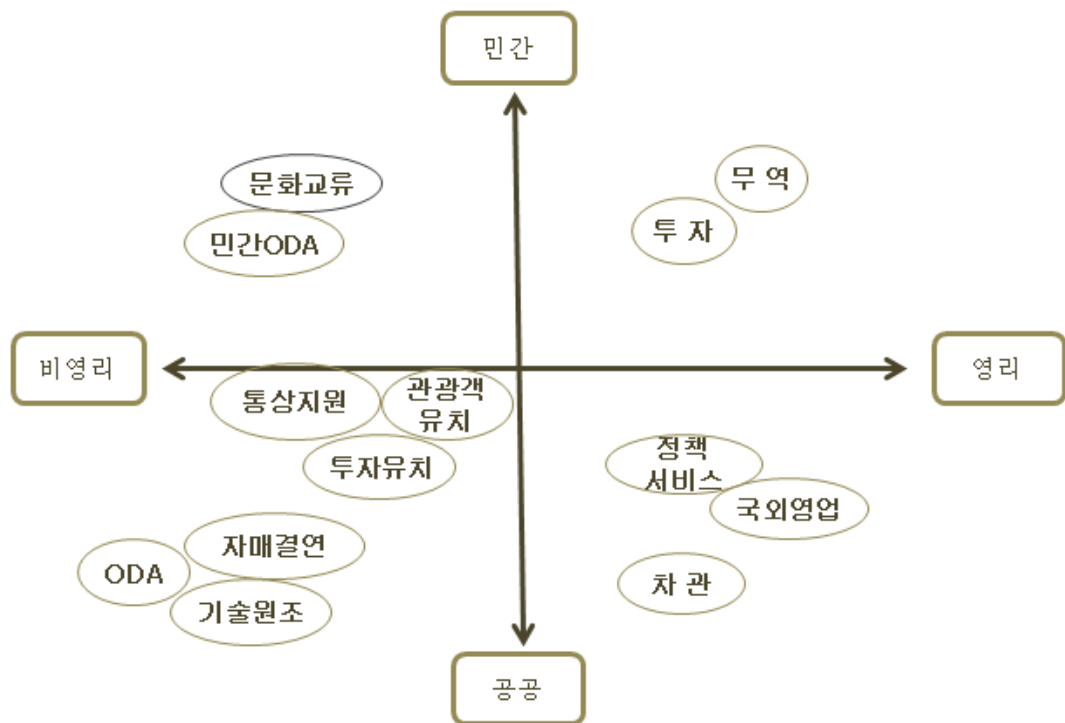
3) 즉 지방자치단체가 체결하는 양해각서(MOU), 자매결연협정, 국제교류협력협정 등의 형태로 체결하는 대외합의서는 국제법상 조약으로서의 법적 효력이 인정되지 않으며, '합의서' 또는 '기관 간 약정'에 해당된다.

4) 물론 최근에 조직상으로도 민관협력(public private partnership)에 기반을 둔 조직체가 많이 생겨나고 있어 조직이 공공부문에 속하는지 민간부문에 속하는지 애매하기는 하나, 일반적으로 공공부문은 지방자치단체 조직 이외에도 공기업법에 규정된 지방 직영기업, 지방공사, 지방공단, 지방출연재단 등을 포함한다.

2) 외교주체의 다원화, 외교방식의 다양화

외교가 과거 중앙정부에 속한 권한으로 간주되었으나, 오늘날은 외교주체의 다원화와 외교 영역의 다양화로 지방정부는 물론, 시민단체, 일반시민까지 외교활동의 주체로 활동하고 있는 추세다. 세계화, 정보화, 지방화시대에 따라 지방정부, 시민단체(NGO), 시민이 국제협력 사업에 적극적으로 참여하고 있다.

특히 지방외교 차원에서 외교 주체의 다원화는 매우 두드러지고 있다. 지방외교의 목표를 주민복지 증진이라고 한다면, 이러한 목표는 지방의 공공부문뿐 아니라 지방의 민간 부문의 활동에 의해서도 달성될 수 있는 것이 사실이다. 특히 민간 비영리단체나 NGO의 역할이 다양한 방면에서 커짐에 따라 민간의 역할이 지방외교에서 매우 커다란 비중을 차지하게 되었다.



[그림 2-1] 공공외교의 범위

한편, 외교 방식도 과거에 비해 다양화되고 있다. 과거에는 공공부문의 활동이라면 당연히 비영리적 성격을 띠는 것이 당연하게 여겨졌다. 정부의 활동은 수익을 목적으로 하는 시장적 방식이 아니라 공공성을 우선으로 하는 것이므로 영리를 추구하는 것은 비정상적인 것으로 인식이 되었던 것이다. 그런데, 최근에는 외교 방식에 있어서 영리적 방식도 강조되고 있다.

즉 무한정 돈을 투입하기보다는 자원 투입이 지속가능하도록 최대한 효율성을 높이는 방향으로 외교의 방식이 변화하고 있다. 과거 무상원조로 대표되던 방식에서 지금은 ODA뿐 아니라 유상차관, 기술거래 등 유상 방식이 갈수록 늘어나고 있다. 이러한 변화를 가져온 직접적인 동인은 활동의 지속가능성 확보에 있다.

지방정부의 외교 방식에 초점을 맞추어 이야기하자면, 지방정부가 외국의 지방정부와 맺는 교류 방식은 자매결연, 우호친선, 협력관계 등으로 구분할 수 있다. 자매결연이란 국내·외 자 체단체와 국내·외 도시 간 우호 제휴를 통해 상호 공동관심사에 대한 긴밀한 협력을 바탕으로 행정, 경제, 농업, 관광, 체육 등 각 분야에서의 친선과 공동 발전을 도모해 나가기 위한 협력체계를 말하며, 자매결연에 앞서 행위자간 상호 교류 합의의사를 밝히는 협정서, 의향서 및 합의서 등 형식을 체결하는 우호협력 절차를 이행한다. 이외에 우호협력 전 단계로서 특정 부문에서 서로의 협력을 추진하는 협력관계가 있다.

3) 내용적으로 친선, 교류협력, 통상(지원), 국제화, 남북교류로 대별

앞서 살펴본 바와 같이 외교주체의 다원화, 외교 방식의 다양화에 따라 우리나라의 지방공공외교는 크게 4가지 영역을 지방공공외교의 영역으로 확보하게 되었다. 그것은 친선, 교류협력, 통상지원, 국제화, 남북교류이다.

친선은 사람들끼리 만나서 친해지는 것으로 외교의 가장 기본적인 형태이다. 친선은 서로를 이해하고 불신과 의혹(생경함)을 해소하는 등 상호 이해를 높이는 것을 목표로 한다. 교류협력은 공통의 관심사 또는 목표를 위해 상호 의견을 주고받거나 공동행동을 취하는 것인데, 교류보다는 협력이 보다 고차원적인 교류방식으로 이해되고 있다. 통상(지원)은 민간의 통상활동을 촉진 지원하거나 공공부문이 주체가 되어 통상활동을 수행하는 것을 포함한다. 국제화란 소위 ‘내향적 외교’로서 주민의 국제화 수준 함양, 외국인 친화적인 도시 인프라구축, 거주 외국인을 위한 다문화시책등을 포함한다. 남북교류는 우리나라의 특수성으로 인해 지방공공외교의 중요한 부분으로 자리 잡고 있으나 본 연구의 목적상 여기에서 본격적으로 다루지 않는다.

4) 지방공공외교의 고유성에 대한 논쟁

이렇게 주체의 다원화, 방식의 다양화 추세 앞에서 우리는 지방공공외교의 고유성에 대한 문제제기에 맞닥트리게 된다. 친선은 인적 교류로서 기본적인 것이며, 통상(지원)은 사실상 민간을 지원하는 것으로 공공외교의 고유영역은 아니라는 주장이다. 투자유치, 관광객유치 등 활동도 외국 민간부문을 대상으로 하는 것이라는 주장이다. [그림 2-2]에서 표기된 바와 같이, 역내 중소기업의 해외 판촉 지원 사업을 핵심으로 하는 통상지원은 역내 민간부문에 대한 지원 성격을 갖는다. 이러한 통상지원은 중소기업의 육성이라는 대의에서 정당화된다. 한편 해외투자유치, 해외관광객 유치 등은 해외의 자본과 관광객이 역내로 유입됨으로써 경제에 도움이 될 것이라는 측면에서 정당화되고 있다. 그러나 이러한 논리는 해외자본유입, 해외관광객 유입의 긍정성을 의미하는 것이기는 하나 공공부문이 그러한 사업을 해야 하는지에 대해서는 답을 주지 못하고 있다.

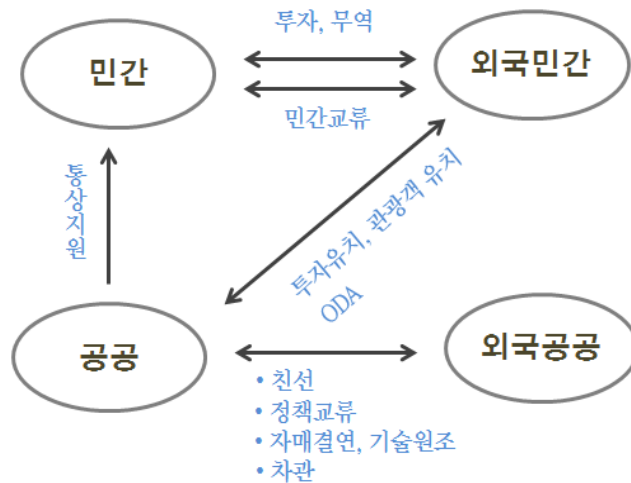
우선, 국외투자유치나 국외관광객유치는 궁극적으로 국외 민간부문을 대상으로 하는 활동이라는 점이다. 지방공공부문이 외국의 공공부문과 투자유치나 관광객유치를 위해 협력한다는 것의 본질은 외국의 투자의향을 갖고 있는 민간 기업이나 여행객을 모집하는 여행사에게 쉽게 접근하도록 공공부문을 통해 소개받는 것이다. 즉 본질적으로는 외국의 민간부문을 대상으로 하는 활동인 것이다.

둘째, 공공부문이 그러한 활동을 벌이는 것이 의의를 갖기 위해서는 공공부문이 유효한 자원을 갖고 있어야 한다. 즉 투자 기업이나 여행사가 투자나 관광객모집을 할 수 있도록 유인할 만한 자원을 공공부문이 갖고 있어야만 한다는 점이다. 만일 이러한 자원을 갖고 있지 않은 상황에서 공공부문이 해외투자유치나 관광객유치에 나서는 것은 기껏해야 홍보에 불과하다. 현재 우리나라의 지자체가 외국자본의 투자유치에 영향을 끼칠 수 있는 것은 지방세 감면이 대표적이고, 투자결정에 영향을 주는 법인세, 소득세 등 국세 감면은 중앙정부의 권한이다. 또한 노동력, 토지, 고객관계는 민간에 속하는 사항으로 지방정부가 영향을 주기 어려운 실정이다⁵⁾.

5) 물론 특수하게 지방공공부문이 토지소유자로서 외국자본투자 유치에 핵심적 이해관계자인 경우도 있다. 가령 충남도가 현재 매진하고 있는 안면도 관광지 개발의 경우 그 부지가 도유지로서 충남도가 투자유치에 적극적으로 나서고 있다. 또한 중국과 같이 지방정부가 토지소유자인 경우 정부부문이 투자유치에 나서는 것은 정상적이다.

셋째, 이러한 방식은 상호 정치체제가 유사할 때 비로소 지속가능하다. 즉 상호 유사한 정치 경제체제가 있어서 서로 주고받을 수 있는 자원이 비슷해야만 한다. 가령 중국의 지방정부와 충남도가 교류할 때 투자유치나 관광객 유치는 대개 호혜성이 있어서 우리가 소개를 받으면 동시에 우리도 소개를 해주어야 하는 것이다. 만약 이러한 호혜성이 없다면 이러한 방식은 지속가능하지 않게 되고 상호간에 불신을 심어주게 된다.

지방공공외교의 고유성 문제에 대한 논란은 지방공공외교가 추구해야 할 바가 무엇인지를 다시 한 번 생각하게 한다. 공공부문과 외국의 공공부문이 교류하고 협력하는 것이 지방공공 외교의 근본이 되는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 통상지원이나, 투자유치, 관광객 유치 등은 공공부문이 역내 민간부문 혹은 외국 민간부문을 대상으로 하는 활동이며, 이러한 활동은 비록 지방외교의 중요한 축이 될 수 있으나 고유한 영역은 아니라고 볼 수 있다.



(그림 2-2) 주체 간 외교 행위 구분

5) 지방공공외교 목표의 모호함에 따른 지방공공외교의 격하

지방공공외교가 주민 복리 증진 또는 주민의 삶의질 향상에 기여해야 한다는 것은 지방외교의 또 하나의 목표이다. 그런데, 지방공공외교와 주민의 삶의질 향상의 관계가 그리 가시적이지 않다는 데에 문제가 있다. 한편, 외국 지방정부와의 교류와 협력은 그 내용이 부실한 상황에서 지방공공외교가 지자체장이나 의원들의 의전용으로 전락하는 사례가 발생하고 있다. 이러한 일은 대중매체에서 예산낭비의 대표적 사례로 지목되면서 지탄의 대상이 되고 있는 경우가 많다.

이러한 문제는 지방공공외교가 논란의 여지가 적은 통상(지원)에 치중하게 되는 결과를 초래한다. 이러한 경향은 지방정부의 중상주의적 경향이 결합되면서 더욱 강화된다. 이에 따라 통상(지원)을 제외한 지방공공외교 특히 국제교류와 협력은 해도 그만 안 해도 그만인 사업으로 전락되는 경향이 있다.

이러한 난처한 상황은 역사적으로 두 가지 편향에 의해 더욱 고착화된다. 하나는 지방공공외교에서 단기간에 성과를 내고자 무리한 사업을 추진하다 실패하는 경향이다. 다른 하나는 지방공공외교의 장기성을 설파하면서 명확한 목표 설정 없이 사업을 반복적으로 수행하는 경향이다. 단기간에 성과를 내고자 무리하게 사업을 추진하는 것은 지방정부의 도지사나 의장 등 지역정치인의 치적을 내세우기 위해 지방공공외교를 활용하는 것으로, 실속보다는 보여주기식 과시용 사업을 위주로 벌이는 데서 대부분 비롯된다. 다른 하나는 국제교류의 장기성을 내세워 맹목적인 사업을 벌이는 경향이다. 국제교류는 인맥이 중요하므로 장기간에 걸쳐 추진해야만 한다는 시각은 타당한데, 이를 근거로 국제교류활동의 목표 설정 및 평가를 소홀히 하는 경향이다. 이러한 경향은 국제교류에 종사해 온 사람들이 갖기 쉬운 편향으로, 이러한 견해를 따르다보면 지자체장이나 공무원으로서는 국제교류에 적극적으로 자원을 투입하는 것은 사실상 불가능하다. 결과적으로 지방공공외교 무용론을 불러일으킨다는 점에서는 양자가 같다.

이러한 편향의 결과 공공외교는 구조적으로 통상(지원)편중에 빠질 수밖에 없는 상황이 되었다. 그리고 이에 따라 통상(지원)을 제외한 국제교류는 여전히 계륵이 되는 것이다.

2. 지방공공외교를 둘러싼 환경 변화

1990년대는 지방공공외교의 새로운 전환을 가져온 시기였다. 냉전 해체, 신흥국의 근대화, 신자유주의 등은 지방공공외교의 지형을 근본적으로 변화시켰다. 이에 대해 각각 살펴보기로 하자.

1) 냉전해체에 따른 지방의 국제무대 등장

냉전시기 국제 관계는 진영논리가 압도적이었다. 사회주의 진영과 자본주의 진영이 대립하는 질서 속에서 지방은 국제무대에서 완전히 밀려나 있었다. 진영 논리 속에서 모든 국제 행위는 진영의 유불리(有不利)에 의해 판단되고 수행되었다. 진영 논리에서 다양성은 극도로 억제되고 일사불란한 단결과 대외적 과시가 중요하기 때문에 지방정부의 움직임은 독립적인 의의를 찾기 어려웠다. 소련과 미국이 각각 대표하는 사회주의 진영과 자본주의 진영은 각 진영에 속한 국가들의 주권행사에도 영향을 미쳤으며, 이러한 상황에서 지방(도시)정부가 독자적인 목소리와 행동을 할 수 있는 여지는 거의 없었다. 냉전시기 지방정부는 중앙정부의 부속물에 불과할 뿐 독자적인 목소리나 활동을 벌일 수 있는 상황이 아니었다. 기껏해야 국가의 방침을 선전하고 홍보하는 방편으로 지방외교가 고려될 뿐이었다.

이 시기 지방공공외교는 대부분 진영 내에서 선진국의 지방정부가 개발도상국의 지방정부에게 무상원조, 기술지원 등을 제공하는 방식으로 진행되었다. 즉 진영의 결속을 유지하는 방편으로 지방외교가 활용되었다. 국제무대에서 지방의제는 국가 간 의제 또는 진영 의제에 밀려 본격적인 논의를 할 수 있는 구조가 없었다.

1990년 구소련의 붕괴는 2차 세계대전 후 형성된 냉전(cold war) 질서가 허물어지고 새로운 질서가 만들어지는 결정적 계기가 되었다. 냉전 해체는 지방공공외교에도 커다란 전환을 가져다주었다. 이를 상징적으로 보여주는 것은 1992년 리우정상회담이었다. 리우선언의 「의제 21(Agenda 21)」은 지구환경보전을 위한 지방자치단체의 역할을 강조하였고, 세부실천계획으로 각국 지방자치단체가 지속가능한 지역공동체의 발전을 위한 행동계획을 담은 「지방의제 21(Local Agenda 21)」을 지역 주민과 합의하여 1996년까지 설치할 것을 권고하였다.

진영 논리가 사라짐에 따라 지역 의제는 국제무대에서 중요한 일각을 차지하게 되었다. 리 우선언 이후 「해비태트 II」 등에서 국가의 부속 단위로만 여겨졌던 지역이 국제무대에서 그 중요성이 인정되고 그들의 역할이 지구적인 차원에서 부각되기 시작했다.

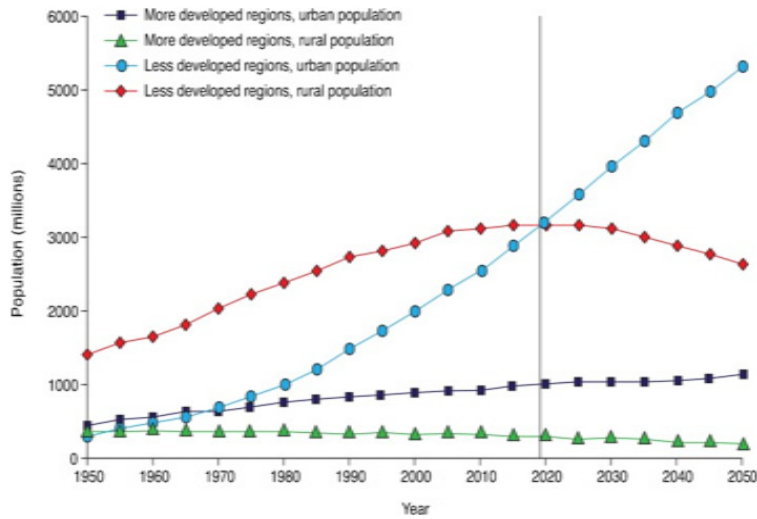
2) 신흥국의 근대화 물결이 가져온 산업화·도시화

진영 질서가 와해됨에 따라 개발도상국이나 체제전환국은 본격적인 산업화, 도시화 길을 걷게 되었다. 이러한 산업화, 도시화의 길은 대부분 자본주의 국가들이 걸었던 길을 모델로 하여 계획되는 경우가 많았다. 급격한 산업화, 도시화 물결에 휩쓸린 개발도상국의 지방정부는 우선적으로는 먼저 산업화, 도시화의 길을 걸었던 선진국들의 사례를 살펴보게 되었다. 이에 따라 신흥국이나 체제전환국의 지방정부들은 지역(도시) 정책에 대한 수요가 폭증하게 되었다.

일반적으로 경제성장과 도시화는 국가 차원의 정책과 지역(도시) 차원의 정책이 구분된다. 물론 국가 차원의 정책이 상당수가 지역(도시)정책의 내용을 포괄하고 있으나, 영역적으로 상호 구분이 된다. 지역 차원의 정책분야는 가령 상하수도, 대중교통, 폐기물, 도로, 임대주택 등 분야다.

신흥국의 경제성장과 도시화는 지방공공외교의 발달에 새로운 기회를 만들어 주었다. 신흥국이나 체제전환국의 지방정부는 앞서 경제성장과 도시화를 경험한 나라들의 정책경험과 노하우를 필요로 했다. 그런데 무상원조 및 기술지원으로 대표되는 전통적인 국제 교류 및 협력 방식은 신흥국의 지역(도시)들이 닦친 문제에 해답을 제공하기에는 너무 제한적이었다. 무상원조의 규모나 범위는 수원 정부가 원하는 노하우나 자금 수요를 해결하기에는 불충분한 상황이었다.

이렇듯 신흥국이나 체제전환국의 지역(도시)정부는 경제성장과 도시화 진전에 따라 다양한 정책경험과 노하우에 대한 정책수요가 급증했고 이러한 콘텐츠를 보유하고 있는 선진 지역(도시)과의 교류와 협력을 강화하고자 하였다.



〔그림 2-3〕 세계 도시화 추이

출처: World Urbanization Prospects The 2011 Revision, UN(2012)

3) 신자유주의에 의한 지방정책시장 형성

신흥국이나 체제전환국의 경제성장과 도시화 흐름은 시기적으로 신자유주의가 지역(도시) 정책에 관여하는 추세와 시기적으로 유사하다.

신자유주의는 제2차 세계대전 이후 출현한 복지국가 패러다임에 대한 반대에서 출발하였다. 1970년대 두 차례의 석유위기를 겪으면서 거대하고 비효율적인 정부에 대한 이론적인 공격이 있어왔고 1980년대 들어서 영국의 대처리즘, 미국의 레이거니즘의 등장으로 신자유주의는 세계적인 흐름으로서 자리 잡기 시작하였다.

지역(도시) 차원에서 1970년대 뉴욕시 등 북미 지역(도시)정부들의 재정위기에 뒤이어 도시 관리에 있어서도 보다 많은 시장 메커니즘을 도입하고 전통적으로 공공부문이 공급하였던 물리적 및 사회적 인프라 공급에 민간이 더욱 많이 관여하는 흐름이 형성되었다.

가령 도시 인프라의 하나인 상수도를 예로 들면, 상수도사업의 기획, 설계, 시공, 운영에 이르는 가치사슬에서 전통적으로 지방(도시)정부가 모든 영역을 담당하던 시대가 있었다. 그러나 시대가 흐름에 따라 시공이 민간에게 외주를 주는 방식으로 진행되었고 이는 자연스럽게 설계의 일부를 외주하는 방식으로 진전되었다. 그런데 나중에 이르러서는 운영 영역에서도

이를 외주化하게 된다. 그 결과 공공부문은 일부 기획기능을 제외하고는 모두 외주를 주게 된다. 이 흐름은 [그림2-3]에 표현되어 있다.

그런데 이러한 외주화 경향 또는 민간자본의 침투는 근본적으로 이러한 인프라를 건설하기 위해 막대한 자본이 소요되며 이러한 자본 조달을 위해 민간 금융부분에 의존하는 것이 가장 직접적으로 민간자본의 참여와 확대에 길을 열어주는 원인이 되었다. 즉 지방정부의 재정문제가 가장 직접적으로 민간자본의 참여 확대를 가져오게 한 동인이 되었던 것이다.

신흥국, 체제전환국 지역들의 도시화를 수요 측으로 하고, 민간기업, 선진국의 도시정부, 국제기구 등을 공급 측으로 하는 시장이 형성되고 도시 인프라시장에 신자유주의 경향이 확산됨에 따라 1990년대 이후로 국제 인프라 시장이 급속히 성장했다. 1990~2012년 사이에 중저소득 국가에서 민간이 참여하는 인프라 시장 규모는 연평균 5.92억 달러에서 767.63 달러로 약 130배 성장하였다(World Bank PPI Database).



(그림 2-4) 도시인프라 사업의 가치사슬 상 민영화 추세 개념 도해

3. 환경변화에 대한 민간과 공공의 대응

앞서 언급한 거대한 환경 변화에 직면하여 민간부문, 공공부문 그리고 국제기구는 각자의 이해관계를 바탕으로 다양한 반응을 보였다. 민간부문은 공공정책 시장에 진입하기 시작했고, 지역정부들은 해외시장에 진출하기 시작했으며, 국제기구는 지방정부의 협력과 공동행동을 강조하기 시작했다.

1) 글로벌 기업들의 공공인프라 시장 진입

폭증하는 정책 및 인프라 건설 수요와 제한된 공급을 목도한 글로벌 기업들은 도시 인프라 시장에 진출하기 시작했다. 대표적으로 공공인프라 시장진입과 관련한 기업들로는 독일의 지멘스(Siemens), 미국의 GE, 맥킨지 등을 사례로 들 수 있다.

- 지멘스(Siemens)⁶⁾

글로벌 기업 지멘스는 2011년 9월 IC본부(Infrastructure and Cities)를 신설하고 도시 인프라 시장에 진출했다. 2010년까지 지멘스는 산업 본부, 에너지 본부, 헬스케어 등 3개 본부 체제였으며, 이 외 크로스-섹터 비즈니스(Cross-sector Businesses)에서 IT솔루션과 금융서비스 사업을 일부 수행했었다. 이러한 조치는 기후변화, 도시화 등 변화에 따른 사업 기회를 선도적으로 포착하고자 하는 노력으로 인식된다. 사업 분야로는 철도시스템, 지능형 교통 및 운송시스템, 고압 및 저압 배전시스템, 스마트그리드, 빌딩자동화시스템, OSRAM조명 등 이다(홍원표, 2013). 그런데 2014년 “지멘스 2020 비전”을 발표하면서 구조조정을 단행하였다. 그 결과 IC 본부는 다시 교통·물류, 전력그리드, 건축테크놀로지 등 본부로 편입되었다. 지멘스는 글로벌 기업 가운데 선도적으로 도시 인프라 시장 기회를 탐색하고 이를 기업의 발전전략 차원에서 반영한 사례라 하겠다.

6) 지멘스는 1847년 베르너 폰 지멘스(Werner von Siemens)에 의해 설립되었으며, 독일에 본사를 두고 전기·전자를 주력으로 하는 글로벌 기업임. 지멘스코리아는 1967년 처음으로 한국사무소를 설치하고, 1989년 정식 외국법인사업체로 등록하였음.

- GE(General Electronic Company)⁷⁾

GE는 2012년 “Global Growth & Operations” 을 발표하고 새로운 도약을 위한 글로벌 비전을 제시하였다. 이 자료에 따르면, 2015년까지 인프라시장의 규모는 매년 15-20% 속도로 성장할 것으로 예측하고 이러한 성장은 신흥국 또는 자원부국들에서 발생할 것으로 예측했다. 이에 따라 에너지, 교통, 물 시장을 미래의 성장동력으로 설정하고 대규모 투자를 이행하였다. 단기간 M&A를 통해 사업 포트폴리오를 구축한 GE는 Glegg, Betz, OSMONICS, JONICS, ZZENON 등을 차례로 인수하여 정수기술, 담수설비 기술, 막 생산기술 등의 역량을 쌓아 물 시장에 진출하였다. 이후 GEwater는 연평균 15% 매출성장을 기록하였다. 공공재의 영역인 물, 전력 등 전문 기업체들의 시장진출로 인하여 도시가 기업체로 공공재를 공급받는 경향이 나타나고 있다. 물산업은 전기, 가스, 폐기물, 통신, 대중교통, 물류 등 다양한 지역공공서비스 분야를 접목하여 사업에 진출하고 있다.

- 맥킨지(Mckinsey)⁸⁾

공공 인프라 시장에 민간자본의 참여가 증가하고 있는 것과 동일한 맥락에서 지역(도시)정책 분야에서도 글로벌 기업들의 활약이 점점 두드러지고 있다. 그 대표적인 컨설팅 그룹이 바로 맥킨지다. 맥킨지 코리아를 예로 들면 1987년 한국에 진출하여 금융, 자동차, 중공업 등 다양한 산업분야와 정부부처 및 교육기관 등을 대상으로 컨설팅을 제공하고 있다. 조직 측면에서 보면, 맥킨지 산하 경제 및 비즈니스 리서치 기관인 MGI(The McKinsey Global Institute)가 이러한 컨설팅 업무를 맡고 있다. 맥킨지는 1998년 ‘한국 재창조의 길’ 이란 부제의 경제 분석 보고서를 발표한 바 있고 2013년에는 ‘한국 스타일을 넘어서’란 제목의 제2차 한국경제분석 보고서를 발표하였다. 이러한 보고서는 한국 사회에서 큰 반향을 일으켰다. 또한 지역(도시)정부에 대한 컨설팅도 활발하다. 대표적인 컨설팅 사업은 2013년 맥킨지와 삼일회계법인 컨소시엄이 서울시정 전반과 서울메트로, 서울도시철도공사, SH공사 등 서울시 산하 5개 공사에 대한 경영컨설팅을 수행한 것이다. 이는 2013년 3월부터 2014년 2월까지 30억원의 연구용역 수행비가 들었다. 공공기관인 시가 민간기업으로부터 컨설팅을 받은 최초의 사례였다. 외부의

7) GE는 미국에 본사를 둔 세계적인 제조업체임. 사업영역은 크게 에너지, 기술인프라, 금융, 소비자, 산업의 5개 부문으로 나뉜.

8) 1926년 미국 공인회계사인 제임스 맥킨지(James McKinsey)가 설립하였으며, 설립당시부터 최고경영층에 초점을 맞추어 컨설팅 서비스를 제공하였음.

냉정하고 정확한 평가를 받아 지속적인 시정운영을 계획한 서울시는, 컨설팅 결과를 바탕으로 산하 5개 공사의 경영혁신안을 마련하고 2020년까지 총 2조 3,639억원의 적자를 감축한다는 계획을 세웠다.

2) 도시(지역)공공정부 차원의 해외시장참여

앞서 우리는 신흥국이나 체제전환국의 지역정부가 경제성장과 도시화 진전에 따라 강렬한 지역(도시) 차원의 정책수요가 발생했음을 보았다. 그런데 정책 공급 측면에서 보면 정책공급자는 앞서 경제성장과 도시화를 겪은 선진 지역(도시)들이었다. 비록 민간 기업들이 공공정책에 개입하고 관여하는 것이 각 나라마다 차이가 다르기는 하지만 하나의 추세를 형성하고 있으며, 이 분야 최대 공급자는 바로 지역정부인 셈이다.

이들 선진 지역(도시)정부들은 이러한 정책수요 폭증에 대해 어떻게 반응했는가? 흥미롭게도 이에 대한 반응은 나라별로 특색을 보였다. 우리는 선진 지역정부의 반응을 크게 일본 모델, 프랑스 모델, 네덜란드 모델로 구분해 볼 수 있다.⁹⁾ 일본 모델은 기술원조, 자매결연 등 비영리사업을 위주로 하는 모델인데, 전통적인 무상지원과 기술원조를 협력 방식으로 하고 있으면서도 이를 통해 파트너의 기술과 표준 선점하는 방식이다. 프랑스 모델은 공공부문이 해외에서는 영리적 활동을 전개하는 것이다. 즉, 국내에서 그 기원이 공공부문이라 할지라도 해외 사업에서는 철저히 영리적 방식으로 사업을 수행하는 것이다. 이는 태생적으로 민간의 역할이 두드러졌던 프랑스 도시정부와 민간자본의 관계를 반영한다. 네덜란드 모델은 혹은 독일 방식이라고 칭할 수 있는데, 지속가능성을 위해 유상지원을 하며 수립한 모델을 근거로 타 시장에 공동 진출 하는 방식이다. 이는 학술적으로 프랜차이즈 모델(franchise model)로 불리기도 한다. (Ginneken, Tyler and Tagg; K.Wall)

비록 이렇게 다양한 방식으로 선진 지역정부가 반응하기는 하지만, 이러한 반응이 일어나는 가장 큰 이유는 기존에 가장 보편적으로 사용되었던 무상원조 방식이 신흥국 지역(도시)이 원하는 노하우나 자금을 공급하는데 한계를 갖기 때문이다. 신흥국이나 체제전환국의 지역들이 도시화과정에서 드러나는 문제들을 해결하기 위해 필요한 것은 노하우 전수와 자금조달인데,

9) 이러한 구분은 별도의 문헌에서 가져온 분류라기보다는 저자의 판단에 따른 유형화이다.

무상원조 방식은 이러한 두 가지를 제공하기에 한계가 있다. 특히 진영 논리가 와해되면서 무상원조의 정치적 필요성도 대부분 사라졌다. 바로 그 틈을 민간자본과 선진 지역정부가 메우기 시작했던 것이다.

3) 국제기구의 대응

국제기구는 지역 정책수요와 공급에 있어서 민간 기업이나 지역정부와는 다른 입장에서 문제를 바라본다. 즉, 시장적 방식보다는 비시장적 방식 특히 지역 정부 간 연대와 협력을 기본으로 문제에 접근하는 방식을 취한다. 이들은 기본적으로 지방정부 그리고 지구적으로 분포하고 있는 비영리 시민단체, NGO의 역할을 중요하게 평가한다. 이것이 가능하게 된 것은 진영 논리가 와해된 이후 시민세력이 국제무대에 본격적으로 진출하는 데에서 비롯된다. 냉전 해체에 따라 진영의 종주국들이 개발도상국에 대한 지원을 지속할 정치적 유인이 약화되었고, 동시에 신자유주의의 확산에 따라 시장 논리에 입각한 문제 진단 및 처방이 보편화되는 가운데 국제기구들로서는 각국에서 급속하게 성장하는 비영리 시민단체나 NGO를 자신들의 주요 지지기반으로 하는 것이 필연적이었다. 그 대표적인 사례가 바로 『지방의제 21』, 『해비태트 II』 등 활동이다. 환경, 인권 등을 매개로 한 인류의 보편적 생존 및 권리 확대를 위한 행동에 지방정부 및 시민단체들이 핵심 주체로 나서며 그들 간 연대와 협력을 촉구하는 것이다.

“Local Agenda 21”로 유명한 지난 1992년 리우의 지구정상회의(Rio-Konferenz)는 국가차원을 넘어 지방정부의 중요성을 공언한 국제회의였으며, 1996년 UN주도하에 이스탄불에서 개최된 도시정상회의(HABITAT II-Konferenz)는 환경과 인간정주(人間定住) 등 지구적 문제해결에 지방자치단체의 참여를 공식화 한 회의였다. 이에 앞서 1995년 9월 네덜란드 헤이그에 모인 1,400여 명의 전세계 지방정부 관계자들은 “지방자치단체들의 세계: 국제협력의 지방적 쇄신방안”이란 주제로 열린 국제지자체연맹(IULA/International Union of Local Authorities) 제32차 세계총회에서 탈냉전시대 지방정부들의 국제협력방안을 구체적으로 논의하기도 했다. 1997년 아프리카의 동쪽 섬나라인 모리셔스에서 개최된 IULA 제33차 세계총회는 MIC에 대한 정책지침을 채택하였다. UN 역시 MIC의 잠재력을 인정하고 세계의 평화와 발전을 위해 지방이 동참할 것을 강조해 왔다.

국제기구들은 지역차원의 정책 수요와 공급과 관련하여 비시장적 방식에 대해 우호적인 입장을 갖고 지역 정부 간 교류와 협력은 수원 지역의 역량강화를 목표로 해야 하며, 공여 지역의 이익추구가 주가 되어서는 안 된다는 입장을 견지하고 있다. 이에 따라 지방정부뿐 아니라 지방정부의 국제 교류 및 협력을 감시할 주체로서 비영리 시민단체를 중시하고 그들 간의 연대에 큰 관심을 기울인다.

이와 같이 폭증한 지역 정책 수요에 대해 민간부문, 공공부문, 국제기구의 반응은 매우 다양하지만, 공통적인 것은 정책수요가 있는 이상 이를 충족하기 위해 경쟁적으로 공급시장에 진출하고 있다는 점이다. 그리고 그러한 노하우와 자금 조달 방식은 다양한 방식들이 상호 경쟁, 협력하고 있다.

이러한 국제적 흐름은 공공외교에도 지대한 영향을 미치고 있으며, 우리나라도 예외는 아니다. 국가 차원에서 우리나라는 이러한 흐름에 적극 동참하고 이를 기회로 삼고자 하는 노력을 기울이고 있는데, 이는 우리나라 공공외교의 전환으로 표현되고 있다.

4. 우리나라 공공외교의 전환

1988년 서울 올림픽을 계기로 우리나라의 변화가 세계인들에게 각인되기 시작한 이래로, 지난 20여 년간 우리나라의 국제적 위상은 매우 근본적인 변화를 겪었다. 공공외교 분야에서도 극적인 변화가 관찰되는데 이를 한마디로 말하면 국제무대에서 우리나라는 “학생에서 선생으로” 지위가 바뀌었다는 것이다. 이 절에서는 이러한 우리나라 위상변화와 관련한 공공외교의 전환에 대해서 살펴본다.

1) 우리나라 국제적 위상의 전환

1960년대 이래 지난 50여 년간 특히 1960년대에서 1990년대에 이르는 기간 동안 한국의 경제성장은 눈부셨다. 더욱이 우리나라는 이러한 경제성장과 함께 민주화의 진전을 동시에 이루어낸 드문 나라였다. 이러한 경제적, 정치적 진전은 중남미국가들의 정체와 대비되어 더욱 그 가치가 돋보였고, 그 성과는 1988년 서울올림픽 개최를 계기로 대중적으로 세계에 알려지게 되었다. 뒤 이어 동남아시아에서는 ‘코리안드림(Korean Dream)’이 형성되기 시작했다.

이러한 성과는 학술회에서도 주목을 받기 시작했다. ‘아시아의 4마리 호랑이(용)’¹⁰⁾, 아시아의 두 번째 거인(Asia's Next Giant)¹¹⁾ 등 찬사, 그리고 일본, 한국 등 동아시아국가들의 성공적인 경제개발 및 사회발전을 모델로 한 ‘동아시아 발전국가론’과 같은 담론은 그만큼 한국의 경제성장과 민주화 진전이 세계적인 의의를 갖는다는 것을 보여준다.

이에 따라 국제무대에서도 한국의 위상은 변하기 시작했다. 가장 상징적인 전환은 한국이 국제원조 수원국에서 원조 공여국으로 지위가 전환된 것이다. 이러한 전환은 사실상 1990년대에 집중적으로 현실화되었다. 1991년 정부는 외무부 산하에 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)을 설립하고 해외개발원조의 기초를 닦았다.¹²⁾ 1996년

10) 4마리 아시아 호랑이, 4마리 작은 용, 또는 4마리 아시아 용이란 대만, 싱가포르, 한국, 홍콩을 가리키는 말로 첨단산업화된 발전된 국가를 지칭한다. 이들 4개국은 1960년대 초반부터 1990년대에 이르는 기간 동안 급격한 산업화, 높은 수준의 기술 진보, 그리고 예외적으로 높은 경제성장률(연간 7% 이상)을 보였다.

11) 이는 1989년 Alice H.Amsden이 펴낸 책 “Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization”(Oxford University Press)를 의미한다.

12) 한국의 국제개발협력사업은 사실 1980년부터 시작되었다는 의견이 있다. 1982년 KDI가 개도국을 포함한 협력대상국의 인사를 초청하여 한국의 개발경험을 전수하는 국제개발교류협력프로그램(International Development Exchange Program)과 함께 시작하였다. 더불어 1987년 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금(EDCF)이 설립되었다.(KSP10년사: 24)

OECD 가입을 전후하여 원조 공여국으로 변모하였고, 2004년 KDI는 개도국에게 개발경험과 노하우 전수를 위해 KDI School 개설·운영하기 시작했다.

한편 중앙 정부의 에이전트 즉 정부 공기업들은 경제적 측면에서 성공적인 경제개발경험 및 자신감에 근거하여 공격적인 해외시장 진출을 전개하기 시작했다. 즉 경제개발과정에서 실무적으로 큰 역할을 수행하였고 그 과정에서 적지 않은 노하우를 축적한 정부 공기업들이 적극적인 해외시장 진출에 나서게 된 것이다. 대표적 사례로 한국전력, 한국원자력수자원공사, 한국광업공사 등은 해외진출에 공격적으로 임했다. 비록 잦은 시행착오와 부정행위로 인한 스캔들도 많았지만 적어도 정부 공기업은 국내시장에서의 성공적인 경험을 무기로 해외시장개척에 적극적으로 나서고 있다.

한국의 경제성장 및 민주화 성과가 국제사회에서 인정받게 됨에 따라 한국은 수많은 개발도상국의 전범으로 인식되면서 우리나라의 성공적인 근대화 과정을 배우려는 움직임이 일군의 개발도상국에서 일기 시작했다. 중앙정부차원에서는 2004년 한국개발연구원(KDI)는 KSP를 통해 개발도상국의 공무원을 대상으로 한국의 개발경험들을 체계적으로 전수하기 시작하였다. 또한 지방차원에서는 경상북도가 새마을 운동을 주요 콘텐츠로 하여 전 세계적으로 국제공무원 연수프로그램을 운영하기 시작했다.

KSP(Knowledge Sharing Program) 소개

지식이 개발협력의 주요 구성요소로 떠오르고 있다. G20 다년도 액션플랜에서 밝혔듯이, 개발경험을 나누는 것은 효과적인 개발 솔루션의 수용과 적용에 많은 기여를 한다. 한국은 지난 반세기 동안 유례없는 경제성장을 달성하면서 원조수원국에서 공여국으로 전환하였다. 전쟁에 찢겨진 나라에서 경제기적을 이룬 나라로 변모한 지금, 한국은 대부분의 개발도상국이 부러워하는 나라가 되었다. 선진국 사례를 배웠던 자신의 경험을 토대로, 한국은 지식 공유야말로 경제개발을 위한 효과적이고 혁신적인 도구라는 것을 인정한다. 이에 따라 한국의 기획재정부는 지식공유프로그램 즉 KSP를 시작하였고, 이는 개발협력의 새로운 패러다임이다. ksp는 한국의 개발노하우를 공유하여, 파트너 국가를 돕고 지식격차를 줄여이는 것을 목표로 한다.(출처: KSP홈페이지)

사실상 2004년 KSP를 시발로 하여 한국은 의식적으로 국제무대에서 ‘학생에서 선생으로’ 전환하였다. 한국의 경제성장과 민주화의 진전을 배경으로 하여 한국의 근대화 과정으로 인한 산업화 및 도시화 관련 정책경험과 노하우는 경제성장의 궤도에 들어선 많은 신흥국이나 개발도상국에게 매우 직접적인 참고가치가 있는 것으로 인식되었던 것이다.

2) 지방정부의 외교 드라이브

중앙정부 차원에서 1990년대에 배우는 외교에서 전수하는 외교로 전환이 일어났다면, 지방 정부 차원에서는 2000년 이후에 이러한 전환이 가시화되기 시작했다. 이러한 시간차는 1995년 광역지자체장 민선을 기점으로 지방자치체가 본격적인 궤도에 오른 점과 중앙정부의 움직임이 없는 가운데 지방정부가 선도적으로 전환을 이룩한다는 것이 거의 불가능에 가깝다는 것에서 연유한다.

이 시기 대표적인 추세는 국제기구의 유치와 정책의 수출 두 측면이다. 국제기구의 유치는 2005년 포항시가 NEAR 사무국을 유치하는 것을 시작으로, 2012년 인천시가 GCF 사무국을 유치하였고, 2014년에는 서울시가 MITI 연수원을 유치하였다. 이 시기에는 국제기구 유치에도 많은 관심이 모아졌는데, 이는 사실 국제적 위상에 걸맞은 국제기구를 갖고자 하는 운동의 일환이기도 했다.

다른 한편 정책 수출 관련하여서는 2012년 서울시 상수도사업본부가 해외시장에 진출하는 것을 필두로 2014년 인천시가 중국 텐진시 국유기업CEO 연수프로그램 운영하는 것이 대표적이다. 이러한 정책 수출 드라이브는 비록 체계화되지 않았고 성과도 아직 가시화되지 않았으나 지역차원에서 지역의 콘텐츠를 가지고 국제무대에서 외교 드라이브를 펼치고 있다는 점에서 의의가 크다.

인천광역시 Incheon Metropolitan City		報道資料	대한민국의 상징, 경제수도 인천!
배포 기관	인천발전연구원	2014년 월 일 총 8매	
배포 일시	2014년 8월 21일부터	담당자 •☎ (032)260-2671(김수환 도시경영연구부 연구위원) •☎ (032)260-7733(김현수 도시경영연구부 연구위원)	
모도일시	2014년 8월 21일부터	모도하여 주시기 바랍니다.	
인천발전연구원, 중국 텐진 국유기업 연수프로그램 진행 - 8.24-8.29 중국 기업인 대상 강좌 및 현장수업			

- 인천발전연구원(원장 이갑열)은 오는 8월 24일부터 8월 29일까지 중국 텐진시 국유기업 최고경영진을 대상으로 한 연수프로그램을 진행한다.
- 중국 텐진시 국유자산관리감독위원회와 텐진사회과학원의 의뢰에 따라 인천발전연구원이 주관하는 이번 연수프로그램에는 이자즈(尹家智) 텐진중앙계약유한공사CEO 등 텐진시 주요 국유기업의 사장, 부사장급 25명이 참가한다.
- 연수프로그램은 한국과 인천 경제·산업 현황에 대한 인천발전연구원 연구진 등의 전문강좌와 현장수업으로 구성된다.

그림1 브루나이 PMB성 인프라개발 건설당 사업 계약 (2012년 8월)



그림2 페루 찬차마요시 수도시설개선사업 1차 사업 준공 (2014년 2월)



〈인천시 중국 텐진 국유기업 연수 수행〉

〈서울시 상수도사업본부의 해외진출〉

제3장 충남 지방공공외교의 현황과 문제점

1. 충남 지방공공외교의 변천과정

우리나라의 지방공공외교는 사실상 1990년대 지방자치제의 부활과 맥을 함께 하고 있다. 우리나라는 일찍이 1950년대부터 지방자치제도가 있었으나, 개발시대 기간 지방공공외교는 제 역할을 할 수 없었다. 지역의 문제는 국가개발의 일부로서 인식되어 지역의 문제를 지역이 해결한다는 생각보다는 중앙의 산업화 근대화과정에서 발생한 문제로서 인식되었고 그에 대한 해결책도 또한 중앙정부의 몫이 되었다.

따라서 지방정부의 업무 중 하나인 지방공공외교도 지방자치제의 기본골격이 형성되기 시작하는 1995년 광역지자체장의 민선과 함께 시작되었다고 봐야 한다. 그 이전의 지방공공외교는 사실상 중앙정부의 공공외교와 구분되는 차원도 크지 않기 때문에 본 연구에서 지방공공외교는 1995년 이후를 시간적 범위로 삼는다.¹³⁾

1) 친선에서 통상으로 외교 중심 이동

우리나라 지방공공외교의 신호탄은 1995년 지방광역지자체장의 직접선거에 의한 선출을 시점으로 하고 있다. 충남도 마찬가지로 1995년 충남도지사 선거를 통해 최초 민선지사가 취임하고 도의회가 구성되어 지방자치단체의 주체가 확보되자, 지방외교는 무엇보다도 최소한의 형식적 요건을 갖추어야 하는 것이 과제로 대두되었다.

여기에 더해 1992년 들어선 김영삼 정부는 세계화를 담론으로 내세우면 공공외교에 박차를 가한다. 1994년 7월 광역시도가 공동으로 출연하여 한국지방자치단체 국제화재단을 설립하였고, 1995년 1월에는 민관공동으로 세계화추진위원회를 구성하였다. 중앙정부는 전국적으로 광역시

13) 관련된 역사적 사실은, 1952년 5월 10일 최초의 충청남도의회 의원선거가 실시되어 46인의 초대 도의원이 선출되었다. 1956년, 1960년대 각각 제2대, 제3대 도의회가 구성되고 운영되었으나, 1961년 5.16쿠데타로 인해 충남도의회는 해산되었다. 그 후 1991년 4월 15일 시·군 기초의회가 개원되고 같은 해 6월 20일 제4대 도의원선거가 도내 5개시15개 군에서 일제히 실시됨으로써 5.16으로 중단되었던 지방의회가 30년만에 부활되었다.

도에 국제통상협력실을 설치하고 지방정부의 세계화 전략수립과 추진방침을 수시로 내려보냈다¹⁴⁾.

비록 이러한 중앙정부의 정책적 지도가 있었으나 실제로 외국의 어느 지자체와 자매결연관계를 체결할지는 지방자치단체의 몫이었다. 이를 위해 대부분 지방자치단체장, 도의회의원 등 지역 정치인들의 인적 네트워크 또는 일부 중앙정부 인사들의 추천 등을 통해 자매결연관계를 추진하게 되었다. 이때 자매결연 체결은 사실상 다양한 측면을 고려한 신중한 논의와 토론을 거친 것은 아니었다는 평가가 지배적이다. 그리고 이러한 절차를 거쳐 우선 추진된 것은 대부분 인적교류였다. 만나서 무엇을 하는 것이 중요한 것이라기보다는 일단 만나는 것 자체에 큰 의의를 두고 추진하게 되었다.

그런데, IMF위기는 우리나라 지방외교의 중점에 변화를 초래하였다. IMF위기 이후 여러 가지로 어려움에 처해 있는 경제를 회복하기 위한 돌파구로서 외국기업과 자본의 유치의 중요성이 부각되었다. 즉 대규모 기업의 구조조정과 기업들의 투자마인드 위축으로 어려움을 겪고 있는 상황에서 지방경제를 활성화하기 위한 수단으로서의 투자유치가 중요시되었다.

정부는 1998년 9월 『외국인투자유치촉진법』 및 동법 시행령을 제정·공포하여 지방자치단체가 투자유치에 주도적으로 나설 수 있는 길을 열었다. 이에 따라 각 지방정부는 투자유치를 본 업무로 하는 투자유치 부서를 설치하고 전문직 공무원을 채용하였고, 일부산업단지를 외국인투자지역으로 지정하고, 외국인투자기업에 대한 각종 인센티브 제공을 위한 조례 제정 등 제도적 기반을 마련하고, 실제로 다양한 투자유치활동을 벌이기 시작했다.

이에 따라 1997년 IMF 및 1998년 『외국인투자유치촉진법』 제정으로 인해 지자체가 직접 외국인투자유치를 할 수 있게 됨에 따라 한국의 거의 모든 지방정부에서는 투자유치를 중심으로 하는 통상업무가 지방외교의 핵심활동으로 자리 잡게 된다.

14) 그 대표적인 것인 당시 내무부 훈령에 의한 『국제도시 간 자매결연업무처리규정』인데, 여기에서는 지방공공외교의 대표적 형식인 자매결연 업무에 관한 지침을 체계적으로 제시하고 있다.

2) 협력실에서 통상실(과)로 주무부서 이동

앞서 우리는 IMF위기와 뒤이은 외국인투자유치촉진법의 제정으로 지방외교의 핵심내용이 국제교류와 협력에서 통상으로 급속히 이동했음을 보았다. 이러한 전변은 지방외교 담당부서의 변화에서도 확인된다.

충남은 1994년 5월 기획관실과 자치행정과 등에서 분산하여 담당하던 국제관련업무를 전담할 국제통상협력실(국제협력계, 국제통상계)를 신설하여 일반 국제교류 업무와 통상업무는 종합적으로 담당하도록 하였다. 곧이어 1996년에 국제통상협력실은 기획관리실 산하의 국제협력담당관실(국제교류계, 국제지원계)로 조직이 변경되면서 통상업무는 분리되어 중소기업과에서 담당하게 되었다. 1998년 9월을 기점으로는 국제통상과의 조직이 커지면서 서서히 국제교류 및 협력 업무도 흡수하는 방식으로 조직이 진화하였다. 2007년에는 투자유치 업무가 독립된 담당관실로 독립하여 투자유치업무의 비중이 커졌다. 국제통상과의 투자유치담당을 투자유치담당관실로 분리하면서 국제통상과에는 국제기획, 국제교류, 통상진흥, 중국지원의 4개 담당분야로 재편되었다. 2008년에는 일본담당 신설로 5개 담당분야 재편 등 지역별로 국제교류담당자가 마련되었다. 충남에서는 구미지역의 국제업무를 담당하는 국제교류담당과 중국과 일본의 국제업무를 담당하는 중일교류담당이 분리되었고, 이후 2016년에는 중화권 담당조직이 신설되었다. 이에 따라 국외교류지역은 구미주 지역담당, 중화권 지역담당, 아주 지역 담당으로 구성되어 운영되고 있다.

〔표 3-1〕 충청남도 국제교류 관련 조직의 변천

연도	전담부서	업무분장	인력 (정원)	주요 특징
1994.5	국제통상협력실 (2계)	· 국제협력계 · 국제통상계	11명	· 부지사직속 독립부서, 일반교류 통상 업무 종합처리
1996.2	국제협력담당 관실 (2계)	· 국제교류계 · 국제지원계	13명	· 기획관리실 산하로 조직변경, 통상업무는 중소기업 과로 분리
1997.2	국제협력관실 (3계)	· 국제기획계 · 교류1계 · 교류2계	17명	· 명칭변경 · 충남뉴욕사무소개소 · 98.1월4개계로확대(국제기획계,아주계,미주계,구주계)
1998.9	국제통상과 (5담당)	· 국제기획담당 · 통상협력담당 · 아주담당 · 미주담당 · 구주담당	26명	· 경제통상국산하로조직변경,일반교류통상업무통합 · 충남구마모토사무고개소
1999.9	국제통상과 (5담당)	· 국제기획담당 · 국제교류담당 · 통상진흥담당 · 투자유치담당 · 외자유치담당	30명	· 국제부서일원화(일반교류축소,투자외자흡수) · 충남 상해 상품전시관 개관 · 2000.8월외자유치담당을투자유치담당으로 흡수통합 · 2003.1월 통상진흥,투자유치담당 → 통상진흥팀,투자유치팀으로변경 · 2004.1월중국지원팀신설
2007.1	국제통상과 (4담당)	· 국제기획담당 · 국제교류담당 · 통상진흥담당 · 중국지원담당	25명	· 투자유치담당을투자유치담당관실로분리 · 2007.9월 국제교류담당에서 일본T/F팀 분리운영 · 2008.1월 일본담당신설로 5담당 26명 · 2008.1월 뉴욕무역관을 이전하여 LA통상사무소설치
2008.7	국제통상과 (5담당)	· 국제기획담당 · 수출지원담당 · 농수산물수출담 당 · 국제교류담당 · 중일교류담당	29명	· 농수산물수출담당신설 · -구미→국제교류(명칭변경),중국+ 일본→중일교류
2009.7	투자통상실 (1담당관2과)	· 국제협력과 · 투자유치담당관 · 통상지원과	55명	· 투자통상실신설 · -수출지원+농수산물수출→통상지 원과분리
2010.10	국제통상과 (3담당)	· 국제교류 1 · 국제교류2 · 통상지원	33명	· 투자통상실과경제산업국을경제통상실로통합 · 국제교류2는중국일본담당
2016현재	기업통상교류과 (6담당)	· 기업지원 · 자금지원 · 통상지원 · 구미주 담당 · 중화권 담당 · 아주 담당	33명	· 경제산업실 기업통상교류과에서 기업 및 통상지원 과 국제교류 권역별 담당으로 분리 · 영어권 구미주 담당, 중국/몽골 중화권 담당, 일본 및 서남아대양주 아주 담당

결국 현재 조직상으로 국제통상국(실) 중심으로 외교 업무가 운영되고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 보면 1998년을 기점으로 이전에는 국제통상협력실(1994), 국제협력관실(1996)의 주도였다가 이후에는 경제통상국 국제통상과에서 외교업무를 주도하고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 국제교류 및 협력은 통상 등 타 기능은 보조 역할에 머무르고 있는 상황이다.

한편, 조직규모 측면에서 볼 때, 충남도와 시군 간 지방외교 인력의 차이가 매우 큰 상황이다. 2016년 기준 충남도청은 전담조직인원이 33명인 반면, 시군은 잘해야 팀 수준이다. 가령 당진시는 대외협력팀(5명)이 갖추어져 있는 반면, 청양군은 전담인원이 없고 다른 업무와 겸하여 담당하고 있는 상황이다. 결국 충남 지방외교는 주로 도 중심으로 이루어졌고 시군 단위에서는 일부 시군을 제외하면 대부분이 매우 초보적인 수준에 머무르고 있는 상황이다.

3) 구미에서 동아시아로 지역 집중

2016년 현재를 기준으로 충남도는 13개국 26개 도시와 우호교류 및 자매교류 관계를 맺고 있다. 1998년 이전과 이후의 경향을 나누어보면, 1998년 이전에는 일본 쿠마모토현, 중국 허베이성, 중국 산둥성, 베네수엘라 볼리바르주, 러시아 아무르주, 미국 캘리포니아주 등 주요 대륙에 걸쳐 비교적 고르게 분포하고 있었다. 1998년 이후에는 중국, 일본, 베트남, 캄보디아 등 아시아 국가와 우크라이나 폴란드 등 체제전환국의 지방정부 그리고 아르헨티나, 브라질 등 남미의 지방정부가 포함되었다. 전체적으로 지역적으로 아시아 특히 중국과 일본 등 아시아 대륙의 지방정부가 갈수록 많은 비중을 차지하게 되었다.

그런데 실제 교류실적을 보면, 아시아 특히 동아시아 지방정부와의 교류로의 쏠림현상이 두드러지고 있다. 2011-2015년 기간 충남도의 대외교류 및 협력 일정을 보면, 2011년, 2013년 일본 나라현 및 시즈오카현과의 우호교류 협정을 체결하였으며, 2012년 우크라이나 크림 자치공화국과의 우호교류, 2013년 부터는 중국 윈난성, 칭하이성, 구이저우성과의 우호교류 체결로서 아시아 지역으로의 지방정부교류가 집중되고 있음을 볼 수 있다.

[표 3-2] 충남도 해외 자매교류(6) 및 우호교류(20) 현황(2016.8.)

국가명	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/)	2014-09-04	우호교류
	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
	연변조선족자치주(Yarbian 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
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

이렇듯 충남의 지방외교의 변천과정은 내용 측면에서는 친선에서 통상으로, 조직 측면에서는 교류협력실에서 통상실로, 교류지역에서는 구미 중심에서 동아시아로 집중하는 특징을 보이고 있다. 이러한 변화는 사실상 상호 연관성이 매우 크다. 통상을 위주로 충남의 지방외교가 수행되고 있다는 점이다.

이러한 현상은 충남도에 국한된 것이 아니다. 사실상 타 시도도 비슷한 특징을 보이고 있는데, 이는 1995년 이후 우리나라의 상황변화와 대응된다. 즉 왜 이렇게 통상 중심의 지방외교가 수행되는지에 대해서는 다음 4가지 이유가 주요한 계기를 이룬다고 할 수 있다.

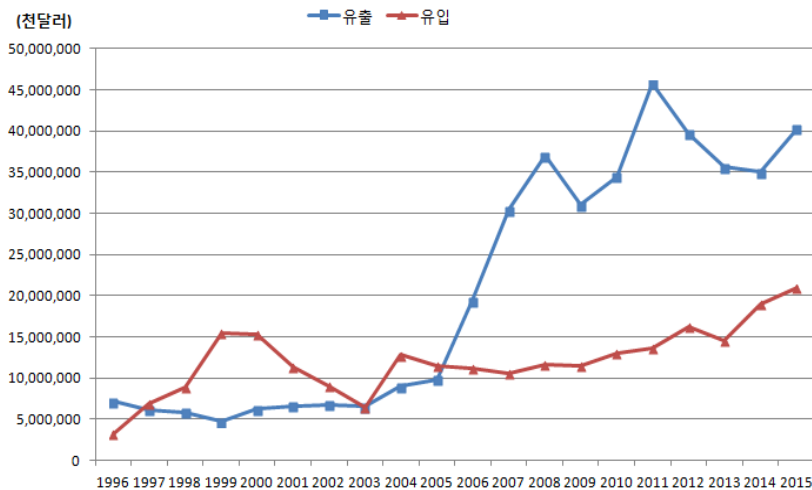
첫째, 1995년 지방자치제 본격 실시 이후 지방정부는 곧이어 불어 닥친 IMF위기를 계기로 자본유치가 지역경제의 활성화에 관건적인 역할을 한다는 인식이 형성되었다. 이는 중앙정부의 수출 우선주의로 표현되는 중상주의적 경향, 그리고 전 세계적으로 바람을 일으킨 장소마케팅(place marketing)붐과 결합되었고, 지방정부 수장의 치적으로 내세우기에 매우 적합한 상황과 결합되어 선풍적으로 바람이 일어났다. 그리고 그에 상응하여 일정한 성과가 나기도 했다. 가령 순학규 전 경기도지사는 재임 시절 파주 LCD단지 투자유치를 자신의 최대 치적으로 내세우며 정치적 입지를 강화하는 등 지방자치단체장들은 투자유치 경쟁에 뛰어들었다.

둘째, 지방정부의 공공외교를 통상 중심으로 끌어가는 것이 가장 손에 잡히는 방안으로 인식되었다. 지방자치의 취지가 ‘주민 편의와 복리 증진’이라는 대의를 위해 복무해야 하는 상황에서 지방정부 공공외교의 주요영역인 국제 친선, 국제 교류 및 협력, 통상 지원 등의 활동분야 중 지방자치의 취지에 가장 부합하는 것으로 통상지원이 지목되는 것은 매우 자연스러운 일이 되었다. 외국인투자유치법 등 관련 법규도 또한 이러한 방향으로 설계되어 지방정부의 공공외교는 통상 중심으로 흘러가게 되었다.

한편 국제교류 및 협력이나 친선은 그에 반해 구체적인 추진동력을 갖추기 매우 어려운 상황이었다. 친선은 초기 단계에서 지배적인 교류 형태이기는 하나 목적성이 분명하지 않은 겨우는 오래 지속될 수 있는 성질이 아니다. 또한 국제 교류 및 협력은 무엇을 중심으로 수행해야 하는지가 모호하고 대중적인 합의를 이끌어 내가기도 곤란한 상황이었다. 이에 따라 충남 공공외교가 통상 중심으로 흐르는 것은 불가피한 일이기도 했다.

그런데, 이러한 움직임에 의문을 제기하게 되는 상황이 발생했다. 바로 투자유치 활동의 실효성에 대한 비판이 그것이다. 지자체의 투자유치노력이 본격화된 1998년 이후 5년간 한국의 투자유치는 나름 괄목할만한 성장을 구가했다. 그런데, 2005년을 기준으로 우리나라는 투자유입국이 아니라 순투자유출국이 되었다. 또한 투자유치의 의의에 대해서도 회의론이 일고 있다. 투자유치는 우리의 시장기회를 내어주면서 그 대신 고용이나 노하우 전수가 투자유치 정당화의 이유였는데, 최근 투자유치에서는 이러한 순기능을 기대하기가 점점 어렵게 되었다.

투자유치가 그린필드투자가 아니라 재무투자가 많고 금융투자가 많다보니, 투자유치에 따른 순기능을 더욱 기대하기 어렵다. 또한 투자유치로 인한 부작용, 특히 제주도에서 보이는 투자유치의 부작용에 대한 국민적 우려도 높아지고 있는 것이 사실이다.



〔그림 3-1〕 우리나라 해외직접투자 추이

자료 : 한국은행경제통계시스템

2. 국내외 지자체의 새로운 공공외교 움직임

지방정부가 자기 지역의 특산품을 홍보하고, 해외자본의 투자를 유치하고 관광객을 끌어들이기 위해 마케팅을 펼치는 일은 이제 거의 모든 지방정부의 일상사가 되어 버렸다. 지하철이나 기차를 타면 전국 각 지자체의 홍보 자료를 손쉽게 볼 수 있고, 비행기를 타면 해외 유명 관광지의 홍보 기사를 또한 쉽게 찾아볼 수 있다.

바야흐로 통상의 시대가 된 것이다. 그런데 국내외에서 통상 일변도의 지방외교를 탈피하여 새로운 공공외교를 모색하는 현상들이 늘고 있다. 사실 대부분의 선진국 지방정부들은 이미 오래전부터 시작한 길이며, 선진국의 문턱에 와 있는 우리나라 지방정부들은 이러한 흐름을 뚜렷이 보여주고 있다.

1) 외국의 정책 교류(수출) 사례

(1) 영국의 사회적 경제 외교

영국은 세계적으로 사회적기업의 요람으로 널리 알려져 있다. 세계 최초의 협동조합 로치데일 공정개척자조합과 세계 최대의 사회투자은행인 Big Society Capital의 고향이 영국이다. 영국은 이러한 국가적 경험과 영국문화원의 글로벌 네트워크를 바탕으로 차별화된 정책과 지식 교류의 장을 마련하는데 주력하고 있다. 영국문화원은 2009년부터 글로벌 사회적기업 프로그램을 통해 사회적 기업 및 NGO 실무자가 활동영역을 확대할 수 있도록 교육, 컨설팅, 투자기회 제공 등 프로그램을 운영하고 있다. 사회적 기업 관련 영국의 경험과 전문성을 국내외 파트너들과 공유하고, 현재 전세계 29개 나라에서 영국의 사회적 기업 및 관련 조직이 해외 파트너들과 협업하고 국제적 네트워크를 확장하도록 지원하고 있다. 이러한 활동을 통해 긍정적인 사회변화, 포괄적인 성장, 지속가능 발전 등을 지원하고 영국의 교훈을 공유함으로써 전세계 사람들과 상호신뢰를 구축하고 새로운 기회를 창출하고자 노력하고 있다. (영국문화원 홈페이지).

우리나라에서도 2011년부터 주한영국문화원이 사회적 기업(Social Enterprise) 생태계 육성을 위해 해당 분야의 정책입안자와 차세대 리더를 위한 역량강화 및 국제교류 프로그램을 제공하고 있다.

영국의 사회적 기업 프로그램은 비록 국가 차원이기는 하나, 자국의 성공적인 정책을 활용하여 국제교류 및 협력과 접목함으로써 영국의 국제적 위상을 높임과 동시의 영국의 사회적 기업 및 관련 기업들이 세계로 진출하는데 커다란 촉진제 역할을 하고 있다. 이러한 영국의 사례는 정책 외교의 전형적 사례이다. 자신의 우수한 정책을 콘텐츠로 하여 세계적인 파트너십을 구축하고 이를 통해 세계로 나가는 방식이다.

(2) 네덜란드 우트레흐트(Utrecht)-니카라과 레온(Leon)의 공공주택(Public Housing) 외교

레온은 니카라과에서 두 번째로 큰 도시이다. 인구는 약 20만 명이며, 수도인 마나과(Managua)의 북서쪽으로 90km 떨어져 있다. 1990년대 말 전 레온은 적정 주택의 공급부족을 극심하게 겪었다. 인구는 급속하게 증가했는데, 경제는 침체했고 주택 건설은 충분하지 않았다. 가난한 주민들은 토지를 불법 점용하고 판잣집을 세웠다. 시정부는 간헐적으로 작은 규모의 주택건설 프로젝트를 일부 몇 개 수행할 수 있는 정도였다. 구조적인 해결책이 필요한 시점이었다.

우트레흐트市와 레옹市는 1983년 자매결연 한 이래로 이 자매결연관계는 니카라과 도시의 확대에 도구 역할을 했다. 이 자매결연은 공공주택 건설을 시작할 수 있는 필요 조건을 창출하는 것을 도왔다. 1998년 레옹시는 우트레흐트의 자문을 거쳐 시정부는 미개발지를 매입하여 도로망을 개발하고 하수처리, 전기 및 상수도 등 공공인프라 공급을 보장했다. 그 후 시는 부지를 수요자들에게 적절한 가격으로 매각한다. 그러면 주민들은 그 위에 자신의 집을 짓는 방식이다. 매각을 통해 벌어들인 수입은 다시 새로운 부지를 사는데 투입된다. 이러한 방식을 통해 시는 적은 돈을 들이고도 대규모 주택건설을 지속할 수 있는 선순환 체계를 확립했다.

이러한 시정부의 역할 정립 과정에서 우트레흐트시는 지대한 역할을 하였다. 또한 초기 미개발지를 매입하는데 필요한 자금의 일부를 네덜란드 지자체국제협력기금으로부터 지원을 받도록 지원했다. 이뿐 아니라 가난하여 집지을 땅을 매입하기 어려운 현지주민들에게 우트레흐트 소재 사회주택법인들이 백만 달러에 이르는 대출을 지급보증 하여 현지조직을 통해 주민들에게 제공하였다. 또한 현지에 건축자재은행을 설립하여 현지 주민들이 건축자재를 살 수 있는 돈을 대출하고 건축 과정에서 기술지원을 제공했다. 10년 동안 3000개 부지가 조성되었고 2000채의 집이 지어졌다.

이러한 우트레흐트와 레옹의 협력은 시정부가 자기 스스로 모든 것을 하려 하지 않도록 했다. 시정부의 과도한 역할을 방지하여 재정지출을 최소화하면서도 최대의 효과를 얻게 하고 그 과정에서 현지의 다양한 조직과 주민들이 개발과정에 참여할 수 있도록 함으로써 주택 건설을 넘어서는 사회적 효과가 있다. 그리고 이러한 성과는 현재 제도화되어 인사 변경에도 지속되도록 하고 있다.

우리는 이러한 사례를 통해 다음 몇 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 정책 중심의 외교는 상호 교류와 학습을 통해 서로에게 도움을 주는 윈윈 전략이다. 자신의 성공적인 정책 경험을 바탕으로 이러한 경험을 외국의 지방정부와 교류하고 가능한 분야에서 다양한 방식으로 협력을 통해 문제를 해결해 나가는 방식이다. 이 과정에서 자신은 국제적 위상을 높이고 자기 지역의 조직이나 기업들이 해외로 진출할 수 있도록 직간접적으로 지원한다. 상대방 지방정부는 시행착오를 줄이고 적재적소에 필요한 정책 및 일부 자원을 얻어 문제를 해결하는 데 유리한 조건을 형성할 수 있다.

둘째, 지방정부의 촉진자로서의 역할이 중요하다는 점이다. 정책 외교는 기본적으로 정부대 정부의 협력이 중심으로 이루고 있다. 그러나 그 과정에서 다양한 조직과 기업들이 참여하고

있음을 알 수 있다. 따라서 정책 외교를 중심으로 정부 차원뿐 아니라, 시민조직, 기업, 개인 차원에서의 교류도 동시에 진행되게 된다. 이에 따라 초기의 정부 대 정부의 관계가 다원적인 협력관계로 발전되어 나간다.

셋째, 정책 외교가 가능하려면 단순히 성공적인 정책을 홍보하는데 그치는 것이 아니라 정책의 이식성 혹은 타 국가의 지방정부에 적용가능성을 다듬어야 한다는 것이다. 현재 충청남도도 국제 교류를 수행할 때 정책 교류가 많이 있다. 그러나 대부분은 우리도의 일방적인 정책 소개와 추진실적 내용 등의 수준이지 그것이 외국의 환경에서 적용가능한지에 대한 고민은 많지 않았다. 따라서 정책의 이식성을 위한 준비가 선행되어야 한다.

2) 국내 타 지자체의 정책 교류(수출) 사례

국내 타 지자체에서도 정책교류들이 이루어지고 있으며, 서울시, 인천시의 사례를 살펴보면, 향후 국내의 정책교류 흐름을 파악하고자 한다.

(1) 인천시 중국 텐진시 국유기업 CEO 대상 연수프로그램 실시

2014년 8월 24일부터 8월 29일까지 중국 텐진시 국유자산관리감독위원회와 텐진사회과학원의 의뢰에 따라 인천발전연구원 주관으로 연수프로그램을 실시했다. 이 프로그램에는 텐진시 주요 국유기업의 사장, 부사장급 25명이 참가했다.

연수 참가자들은 인천경제자유구역의 투자환경, 인천국제교류재단, 인천의료관광재단의 사업을 비롯하여 인천의 경제·산업·물류·환경정책·문화·관광정책 등에 대한 강의를 듣는 한편, U-city 운영센터, 송도하수처리장, 생활쓰레기자동집하시설, 센트럴파크, 국제성모병원을 비롯한 의료기관을 시찰했다.

이렇게 인천시가 외국의 연수단을 대상으로 인천시의 소개와 주요 정책을 소개한 것은 처음이다. 이 연수프로그램 실시를 위해 인천발전연구원이 주축이 되어 인천시의 산하기관 및 주요 기관, 대학 등과 협력하여 프로그램을 개발하고 실시하였다. 이 프로그램이 다른 프로그램과 다른 점은 텐진시의 정책연수 수요가 있고 이를 인천시가 받아 안아 프로그램을 실시했다는 점이다. 그리고 연수프로그램은 무료가 아니라 유료로 진행되었다. 다만, 이 프로그램은 일

회성으로 끝나고 더 이상 이어지지 못했다는 한계가 있다.

인천시의 연수프로그램 사례는 서울시를 제외한 다른 지자체에서 최초로 연수프로그램을 가동한 것이라는 의의가 있다. 인천시의 여러 기관들이 협력하여 프로그램을 준비하고 실시했다는 것도 또한 의미가 깊다.

(2) 서울시 MITI 외국 공무원 연수 프로그램

2008년 세계 대도시들의 교류·협력기구인 '메트로폴리스'의 국제연수원 아시아 분원이 된 서울시 인재개발원은 2014년 국제연수원 본원을 유치해 회원 도시 공무원들에게 서울시 우수 정책을 전수했다. 2008년부터 지난해까지 1천300여명의 외국 도시 공무원이 인재개발원을 거쳐 갔다.

MITI는 지역 또는 대도시 지방정부 및 그 지도자들의 제도적, 전문 역량을 증강시켜서 보다 좋은 공공 거버넌스를 구축하는 것이다. MITI는 1996년 세워졌으며, 서울을 본원으로 카이로, 마샤드, 멕시코시티, 파리 등에 분원을 두고 있다.

(표3-3) 해외도시의 서울시 우수 정책공유 요청현황

기간	기관명	정책 내용
2014.4	뉴욕시(Global Partners)	시민복지기준선
2014.5	뉴욕시(Global Partners)	에코마일리지
	세계은행(World Bank)	서울시 대중교통개혁
	아시아대도시네트워크(ANMC21)	에코마일리지, 서울시민복지기준, 희망플러스통장
2014.6	아태지역지방정부연합체(CITYNET)	4대분야 홍보매뉴얼(전자정부, 도시철도, 대중교통, 아리수), 서울시홍보 웹툰(한글판·영문판)
	UN공공행정네트워크(UNPAN)	에코마일리지, 천만상상오아시스, 여행프로젝트, 공개세무법정, 여성1인가구 지원정책, 아리수 수질공개
2014.7	UN공공행정네트워크(UNPAN)	대중교통개혁, 가출위기 십대여성 자립지원 등 15건
	세계대도시협의회(Metropolis)	대중교통개혁, 여행프로젝트
	지방자치단체국제환경협의회(ICLEI)	대중교통개혁, 원전하나줄이기
2014.8	UN공공행정네트워크(UNPAN)	하도급대금 지급/통합사업관리 시스템 등 6건
	C40기후리더십그룹	에코마일리지
	아시아개발은행(ADB)	대중교통개혁

이외에도 서울시는 서울시의 우수정책을 서울시의 국제적 위상 강화와 파트너의 역량 강화를 위해 적극적으로 교류하고 있다. 각종 국제기구를 매개로 하여 서울시의 우수정책을 소개하고 컨설팅하는 작업을 지속하고 있다. 이를 위해 서울시는 서울정책아카이브를 구축하여 해외도시에 적용가능한 서울시 우수정책 개발 및 온라인 홍보를 펼치고 있다. 국문 (7개 분야, 187건), 영문(9개 분야, 162건)으로 자료가 정리되어 있다.

〔표3-4〕 서울시 정책아카이브 구축현황

(2016.4월 현재)

분야	계	도시 계획	주택	교통	도시 철도	상수도	환경	전자 정부	하수도	기타
국문	187	25	15	29	9	21	74	14	-	0
영문	162	17	9	17	3	23	52	22	2	17

출처: 서울시정책아카이브홈페이지(<https://seoulsolution.kr/>)

이러한 서울시 정책아카이브의 의의는 단순한 홍보물이라기보다 정책의 이식가능성을 고려하여 구축되고 있다는 점이다. 이는 대부분의 자료가 단순히 상황을 소개하는 자료 수준에 머무르고 있는 현 상황에서 한 단계 진일보한 것으로 평가된다.

(3) 서울시 공공부문의 영리적 해외 진출 움직임

2011년 보궐선거를 통해 박원순 시장이 서울시장에 당선되면서 서울시의 각 부처별로 진행되었던 공공부문의 영리적 해외진출 모색이 본격화되었다. 그 대표 사례는 서울시 상수도사업본부였는데, 서울시 상수도사업본부는 상수도 운영관리 노하우를 핵심 역량으로 하여 산하에 자회사를 설립하고 해외시장에 상업적으로 진출하고자 했다. 이는 정부의 물산업 육성 전략(‘10.10.13.)에 호응하고 FTA 등 급변하는 수도사업 환경변화에 선제적으로 대응하며, 성장이 정체된 국내시장의 돌파구를 국외시장에서 모색하고자하는 배경에서였다.

2012년 8월에 서울시 상수도사업본부는 브루나이 PMB섬 컨설팅 프로젝트를 수주하고, 2014년에는 페루 잔차마요시 수도시설 개선사업에도 참여하는 등 일정한 성과를 거두기도 했다.

서울시는 서울시 정책 수출을 담당할 전담조직으로 2015년 10월 SH공사 산하에 서울시정책

수출사업단을 설치했다. 이 사업단은 해외도시에 지속가능한 도시 커뮤니티를 조성하는 데 필요한 서울시의 정책을 해외도시와 공유하고, 민간기업과 함께 사업화하는 역할을 담당하고 있다. 서울시의 압축 도시화 과정에서 획득한 다양한 도시문제 솔루션(교통, 상하수도, 전자정부, 환경 등)을 기반으로 한 해외진출사업을 실질적으로 수행하고 있다.

서울시의 영리적 해외진출은 사실 정책 수출 중에서도 매우 공세적인 정책에 속한다. 추진 과정에서 다양한 논쟁을 불러일으킬 수 있으며, 공공부문이 영리목적으로 해외사업을 벌이는 것에 대한 정당성을 확보할 수 있을지도 미지수이다. 그런데 앞서 제2장에서 보았듯이, 국외에서 영리사업을 전개하는 것은 이미 해외에서 다양한 사례가 있다.

그런데 한편 돌이켜 생각해 보면, 우리나라에서 서울시이기 때문에 이러한 대담한 정책 노력이 가능하다는 점도 지적되어야 한다. 중앙 정부의 사례에서 보듯이 비록 정책 교류 및 협력을 정부 차원에서 한다고 하지만, 실제로 해외에 나가서 사업을 수행하는 것은 정부기관이 아니라 중앙공기업들이다. 즉 중앙정부의 에이전트들이 사실상 해외사업에 필요한 노하우를 상당부분 소유하고 있다. 마찬가지로 서울시도 서울시가 노하우를 가지고 있다고 해도 사실상 그 노하우 중 상당부분은 서울메트로나 도시철도공사, SH공사, 상수도사업본부 등 서울시 산하기관이 보유하고 있다. 물론 산하기관들도 대부분은 그 협력업체와 노하우를 공유하고 있다. 따라서 이러한 공세적인 정책 수출은 서울시이기 때문에 가능하다고 할 수 있고, 어떤 의미에서 서울시의 정책 성공 여부는 다른 지자체에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

3) 대외협력관계 정비 노력

우리나라 지방정부는 국제교류 및 협력을 수행하는 과정에서 외국의 지방정부와 다양한 교류 또는 협력관계를 맺어 왔다. 지난 1995년 이래 이미 20여 년이 지났는데, 역대 민선 지자체장을 거치면서 적지 않은 문제점이 시정되지 않은 채 남아 있다. 자매결연, 우호친선 관계가 대표적인 지방정부 대외협력관계인데, 여기에 일관성 있는 원칙과 기준에 따라 체결된 것이라기보다는 사적 인맥과 필요로 인해 체결된 관계도 적지 않은 상태다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 일부 지방정부가 재정립 움직임을 보이고 있다. 그 대표적인 지방정부가 서울시와 경기도이다. 여기서는 이 두 지방정부의 움직임을 소개하고자 한다.

(1) 경기도의 국제교류지역 분류 노력

2016년 1월 기준 경기도의 국제교류지역은 자매결연 10개국 15개 지역, 우호협력 14개국 20개 지역이 있다. 경기도의 공공외교 추진계획에 따르면, 경기도는 다양한 경기도형 국제교류 프로그램을 개발·추진하고 있다. 이를 위해 국가·군별 특성에 따라 교류지역을 다양화하여 인적교류를 내실화하고자 한다. 추가로 확대하고자 하는 국제교류지역을 비즈니스 중심형, 거버넌스 협력형, 파트너십 개척형 등으로 구분하고 각 유형에 맞는 차별적인 교류정책을 수립하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

비즈니스 중심형이란 주로 우리나라보다 잘 사는 선진국 지역 등을 대상으로 하는 국제교류이고, 거버넌스 협력형은 자원이 풍부하고 우리기업 진출이 필요한 지역 등을 대상으로 하는 국제교류이며, 파트너십 개척형은 ODA사업 대상지역인 아시아 개도국 지역을 대상으로 하는 국제교류를 의미한다. (출처: 경기연구원 인터뷰 2016.10.)

〔표 3-5〕 경기도 국제교류활동 현황

구분	권역	국가명	외국도시명	결연일자
자매교류	아시아(5)	일본	가나가와현	1990-04-24
		중국	광둥성	2003-10-20
		중국	랴오닝성	1993-10-04
		중국	산둥성	2009-12-11
		중국	허베이성	2009-06-22
	북미(4)	미국	버지니아주	1997-04-11
		미국	유타주	1983-09-30
		미국	플로리다주	2000-11-20
		캐나다	브리티쉬컬럼비아주	2008-05-19
	유럽(2)	네덜란드	북홀랜드주	1995-03-27
		스페인	까딸루냐주	1999-03-15
	중남미(2)	멕시코	멕시코주	1996-05-13
		파라과이	알토빠라나주	1997-05-09
	아프리카(1)	남아프리카공화국	가우텡주	1995-05-25
	대양주(1)	호주	퀸즈랜드주	1997-11-03

우호교류	북미(3)	미국	미시간주	2011-09-30
		미국	캘리포니아주	2010-09-14
		미국	텍사스주	2007-10-30
	아시아(12)	대만	타이페이시	2000-06-29
		베트남	응예안성	2009-05-25
		인도	마하라슈트라주	2007-03-28
		인도네시아	남술라웨시주	2002-02-04
		중국	장쑤성	2011-08-26
		중국	지린성	2014-08-25
		중국	톈진시	2008-03-28
		캄보디아	캄푏주	2002-11-13
		필리핀	메트로 마닐라 개발청	2011-02-28
		카자흐스탄	알마티주	2008-03-26
		몽골	울란바토르시	.
		일본	아이치현	.
	유럽	터키	이스탄불주	2012-02-20
		스웨덴	베스트만란드주	1999-03-13
		영국	북잉글랜드자치단체연합	1996-06-01
	유라시아	러시아	스베르들롭스크	2012-10-26
		러시아	모스크바주	1997-05-10

경기도의 이러한 움직임은 기존의 국제교류지역을 현재의 상황에 맞게 재편하고자 하는 의도로 읽힌다. 분류 유형에 대해서는 다소 시비가 있을 수 있으나, 기존의 국제교류지역에 대한 문제점을 인식하고 있으며, 국제교류지역을 보다 전략적으로 이해하고 이를 능동적으로 재편하고자 하는 의도가 충분히 파악된다.

이외에 경기도는 경기도의 공공외교를 추진하기 위해 국제개발협력(ODA)3년 기본계획 수립, 국제교류 세부추진계획 수립, (가칭)경기도글로벌재단 설립 추진 등을 검토하고 있다. 특히 경기도글로벌재단은 행정, 민간, 외국인 등 공공외교의 총합적 집행기구로서 비영리 재단법인으로 설립한다는 계획이다.

(2) 서울시의 국제협력관계 전략적 정비 움직임

앞서 언급했듯이 서울시는 우수정책의 해외수출을 직접적 목표로 하여 관련 정책을 개발하고 있다. 이중 지역적 특성 및 진출 가능성을 고려한 지역별 카테고리화가 있다. 즉 세계 주요 지역을 핵심지역, 중점지역, 전략지역, 관심지역 등 4가지 지역으로 구분하여 관리한다는 것이다.(라도삼 외: 183-184) 핵심지역은 서울시 국제교류의 대륙별 거점이 되는 도시로 구성되는데, 북미, 유럽의 주요 도시, 베이징, 도쿄, 자카르타가 여기에 해당한다. 중점지역은 현 시점에서 우수정책 수출이 집중적으로 예상되는 도시들로서 서울시의 우수정책 도입으로 인하여 해당 도시의 정주환경이 개선될 가능성이 높은 도시들이다. 자카르타, 양곤, 비엔티엔 등의 동남아시아 지역 도시가 여기에 속한다. 전략지역은 장기적으로 서울의 우수정책 진출이 예상되는 도시로 도시 인프라에 대한 시장은 크고 관련 이슈가 대두되고는 있으나 서울시와 교류가 부족하여 지속적인 관리가 필요한 지역이다. 울란바토르, 바쿠, 알마티 등 중앙아시아 도시가 여기에 속한다. 관심지역은 현재는 경제 수준이 낮으나, 많은 지하자원과 인구가 있어 잠재경제성장률이 높은 도시들을 의미한다. 마푸토, 아디스아바바 등 아프리카 도시, 페루, 아르헨티나 등지의 남미 도시들이다.

이러한 지역 구분은 정책수출이라는 목표에 편중된 구분이기는 하나 이를 통해 서울시가 국제협력을 보다 전략적으로 접근하고 국제협력지역의 선정을 보다 체계적인 관점에서 접근하려고 하고 있음을 확인할 수 있다¹⁵⁾.

15) 물론 이러한 전략적 접근은 서울시가 향후 기존 국제협력관계 또한 순차적으로 재편할 가능성이 있다는 것을 의미한다. 서울시는 기존 국제협력관계에 대해서도 3개 유형으로 구분하고 이에 근거하여 국제협력관계를 정비한다는 계획이 있는 것으로 알려져 있으나 세부내용은 미상이다.

3. 충남 지방공공외교의 문제점

여기에서는 충남 지방공공외교의 문제점을 짚어보고 향후 전략들을 세우기 위한 단초를 제공하고자 한다. 충남 지방공공외교의 문제점으로는, 전략적 관점 미약, 통상 편중, 국제교류관계를 둘러싼 혼선, 교류 콘텐츠 미비 등이다.

1) 공공외교의 전략적 관점 미약

지방공공외교는 지방정부의 중요활동의 하나임에도 불구하고 그 목표와 전략에 대해 합의가 이루어지지 않고 있다. 지방공공외교가 무엇이며 무엇을 해야 하는지 또는 꼭 해야만 하는 것인지에 대해 공통된 인식이 형성되어 있지 않다. 이에 따라 지방공공외교는 지방자치단체장의 의중에 따라 그 방향성과 중점사업이 좌지우지되는 임의성이 매우 강하게 작용하고 있다. 그 결과 지방공공외교 정책의 즉흥성이 나타나게 되고, 공공외교의 중요성은 폄하되어 해도 그만 안 해도 그만인 업무영역이 되고 만다.

왜 이러한 즉흥성이 나타나는가? 우선 지방공공외교의 시대적 목표에 대한 인식이 확립되지 않은 영향이 크다. 지방공공외교의 전략적 목표를 제대로 인식하기 위해서는 우선 해당 지역이 지구촌에서 어떠한 위상을 갖고 있는지에 대해 분명한 인식이 있어야 한다. 지구촌에서 해당 지역은 어떠한 특성을 갖고 있고 국제사회에서 어떠한 역할을 수행할 수 있는지에 대한 성찰이 선행되어야 한다. 이러한 때에만 비로소 지역의 지방공공외교 전략이 올바르게 수립될 수 있다. 그런데 특정 지역의 글로벌 위상은 사실상 영구불변한 것이 아니라 시대의 변화에 따라 변화하는 것이다. 지역 또한 살아 움직이는 유기체라고 할 때 일반적인 지방공공외교가 아니라 현 단계 공공외교는 이전과 무엇이 달라야 하며, 앞으로는 어떻게 변화해야 하는가에 대한 전체상이 있어야만 한다.

사실 충남이 우리나라 내지 아시아, 더 나아가 지구촌 범위에서 어떠한 지위를 갖고 있는가를 고민한 것은 그리 오래된 일은 아니다. 1995년 이전 시기에는 지역은 우리나라의 일부분으로서 중앙정부의 국토개발과 경제개발 계획에 따라 움직이는 집행단위로서 독자적인 고민을 할 여지가 없었다. 1990년대 중반부터 대기업을 매개로 급속도로 글로벌 생산네트워크에 편입되기 시작했다. 그 후 2008년 글로벌 금융위기에 이르러서 충남의 글로벌 위상을 고민하는

상황에 이르렀다¹⁶⁾.

따라서 충남의 공공외교를 전략적으로 접근하기 위해서는 충남의 글로벌 위상의 변화를 인식하고 그 글로벌 위상을 제고하는 방향으로 충남의 공공외교를 짜야만 한다. 이러한 때에만 지금까지 자주 지적되던 공공외교의 임의성 문제를 비로소 해결할 수 있는 실마리를 찾을 수 있다.

2) 공공외교의 통상 편중

앞서 살펴보았듯이 현 충남의 공공외교는 투자유치, 수출지원, 관광객유치 등 통상(지원)에 편중되어 있다. 이러한 통상(지원) 편중은 지방공공외교를 통상 촉진을 위한 수단으로 전락시키고 통상 이외 분야에 대한 소홀로 이어진다.

충남도 국제교류 관련 업무는 현재 경제산업실의 기업통상교류과가 주무부서다. 2017년 조직개편에 따른 조직도를 살펴보면, 경제산업실은 경제정책과(담당 26명), 일자리노동정책과(14), 신성장동력과(16), 투자입지과(24), 기업통상교류과(27), 산업기반과(13)가 설치되어 있다. 그 중 기업통상교류과는 산하에 기업지원(담당6명), 기업금융(3), 통상지원(3), 국제협력(5), 중화권팀(3), 아주팀(1)을 설치하고 있고, 이 중 통상지원팀, 국제협력팀, 중화권팀, 아주팀에서 국제교류 관련 업무를 수행하고 있다.

한편, 환황해권 국제네트워크 구축과 관련된 업무는 기획조정실의 환황해팀에서 담당하고 있다. 기획조정실의 환황해팀은 2016년까지 환황해프로젝트TF팀으로서 한시조직으로 업무를 수행하다가 2017년부터 지속가능정책담당관 환황해팀으로 개편된다. 기획조정실은 기획관(26), 예산담당관(28), 지속가능정책담당관(23), 혁신담당관(20), 교육법무담당관(23)으로 분류되며 지속가능정책담당관은 미래정책팀(5), 환황해팀(3), 지속가능발전팀(5), 개발정책·공공기관이전팀(4), 청년정책팀(5)으로 구분되어 이 중 환황해팀에서 관련 업무를 수행하고 있다.

비록 기획조정실의 환황해팀이 국제네트워크 구축과 관련한 업무를 담당하고 있지만, 충남의 국제교류업무의 주무부서는 경제산업실의 기업통상교류과다. 이는 『충청남도 국제화 촉진과 국제협력 증진을 위한 조례』에서 분명하게 드러난다. 당 조례 20조에 따르면, 국제교류

16) 이에 대한 학술적 노력 중 대표적인 것이 2015년 송두범·홍원표의 『환황해시대의 도래와 충남의 미래』, 2016년 발간된 『충남의 미래 2040: 우리는 지금 어디에 서 있는가』이다.

사업의 일관성과 효율성을 확보하기 위하여 공공부문의 국제교류사업, 국제기구 가입과 관련하여 기업통상교류과장과 협의를 구하여야 하며, 기업통상교류과장은 도정 전체적인 측면에서 검토하고 의견을 제시하여야 한다. 또한 각 부서가 추진하는 교류사업 및 국제기구 활동 성과를 기업통상교류과장에게 제출해야 한다. 더불어, 기업통상교류과장은 국제교류 및 국제기구 활동에 대하여 포괄적으로 검토하여 교류의 방향과 사업계획을 수립한다고 규정하고 있다.

〔표 3-6〕 충청남도 국제교류 관련 조직의 주요업무

실국	전담부서	인력	주요업무
경제 산업실	기업통상교류과 · 통상지원팀 · 국제협력팀 · 중화권팀 · 아주(亞洲)팀 · 국제관계대사 · 상해사무소 · LA사무소	13명 (해외사무소 4명)	<ul style="list-style-type: none"> · 통상진흥정책 수립·시행 · 수출기업 해외시장개척 지원 · 중소기업 수출기반 구축 · 공산품분야 지역무역협정 대응 및 지원 · 충남FTA활용지원센터 운영 · 도정의 국제화 기획 및 조정 · 해외 지방정부와의 국제교류 추진 · 민간단체의 국제교류 활동 지원 · 해외 교민과의 네트워크 구축 및 관리 · 공무국외여행 심사 및 허가 관리 · 국제기구 가입 및 활동 · 시·도지사협의회 국제화 업무추진 · 해외공무원 초청연수사업(K2H) 추진 · 외교분야 증빙부처 업무협조 · 국제관계대사 운영 · 국제전문공원 통합 관리 · 저개발국 원조사업(ODA)
기획 조정실	지속가능정책담당관 · 환황해팀	3명	<ul style="list-style-type: none"> · 환황해권 초국경 정책협력 및 네트워크 구축 · 환황해 이니셔티브 확보를 위한 정책 포럼 운영 · 환황해 지역의 효율적 교류·협력 전략 발굴 · 환황해 수역내 산업정책·제도 연구 및 관련 DB구축 · 아시아 평화공동체 구상의 구체적 실천방안 연구

공공외교의 통상(지원) 편중에 대해서 다양한 비판이 제기되고 있다. 우선, 일반적으로 통상은 본질적으로 공공의 영역이 아닌 민간의 영역으로 이를 정부가 주도하는 것은 한계가 있다는 지적이다. 앞서 제2장에서 살펴보았듯이, 통상 관련 직접 행위자는 대부분 민간이다. 투자유치는 외국 민간 기업이 투자유치 여부를 결정하는 주체이며, 관광객 유치는 외국의 여행사나 개인이 관광 주체이다. 또한 충남의 특산물을 구매할지도 민간 기업 또는 개인이 결정한다.

또한 투자 유치나 관광객 유치의 직접적인 수혜자도 공공부문이 아닌 충남의 기업 또는 개인이다. 그런데 이를 지방외교 의제로서 파트너의 공공기관과 협의한다는 것은 이러한 활동의 편익을 제공받는 것에 불과하다. 외국의 협력파트너를 통해 민간 기업이나 개인을 소개받아 그들을 대상으로 활동을 벌이는 것이다¹⁷⁾. 결국 통상 업무를 정부가 간접적으로 지원하는 것이 적절하며 이를 전면에 내세우는 것은 논리상 그리 적절치 않다는 점이다.

둘째, 공적 활동인 통상(지원)의 지속가능성에 의문을 제기하는 것이다. 민간 활동으로서 관광객 유치나 투자유치는 시장의 수요와 공급에 따른 자연스러운 현상으로서 인식된다. 그런데 공공부문이 타국의 지방정부와 관광객 유치나 투자유치를 추진할 경우, 시장의 논리와는 달리 정치적 이해관계가 개입하게 된다. 모든 지방정부는 관광객 유치와 투자 유치를 원하는 상황이기 때문에 주는 만큼 받고자 하는 의향이 강하다. 이러한 공공간의 관계는 시장의 요구에 따라 관광객의 흐름이나 자본투자의 흐름이 결정되는 것과 다른 원리다. 물론 공공부문이 관광객이나 자본투자를 일부 촉진할 수 있으나 그것이 시장의 원리와 맞아떨어질 때에만 가능하다. 따라서 관광객 유치나 투자 유치가 공공부문의 정책으로 추진되는 것은 한계가 있고, 이는 그러한 활동의 지속가능성을 떨어뜨린다.

셋째, 각국 지방정부가 보유하고 있는 자원의 차이 특히 민간과의 관계가 천차만별이기 때문에 통상은 호혜성이 미흡하다는 지적이다. 투자유치를 공공차원에서 이야기할 때 한쪽은 완전한 시장경제이기 때문에 공공부문이 민간의 투자결정에 영향을 미칠 수 없는 반면, 다른 한쪽은 공공이 민간의 투자유치 결정에 상당한 영향을 미칠 수 있거나 혹은 공공부문이 자체로 보유하고 있는 공기업이 있어서 그들이 투자 주체가 되는 경우에 지방정부끼리 주고받을 수 있는 자원의 차이로 인해 그러한 외교는 오래가지 못한다는 것이다. 즉 지방정부 보유 자원의 비대칭성으로 인해 호혜성이 보장되지 않는다는 것이다.

결국 지방공공외교의 통상(지원) 편중은 통상 이외에 다른 분야를 위축시킬 뿐만 아니라 통상 자체가 원하는 결과를 달성하는데 있어서도 그리 효과적이지 못하다는 점이 지적되고 있다. 특히 공공외교의 근간을 협력보다는 경쟁으로 설정한다는 점에서 비록 정부의 지원기능은 당연하지만 통상(지원)을 최우선으로 내세우는 것은 적절치 않다는 지적은 합리적이다.

17) 단 이러한 상황에 예외가 있는 것은 충남의 공공부문이 직접적인 이해당사자가 되는 상황이다. 가령 투자유치의 경우 개발부지가 도유지나 사유지여서 충남도나 시군이 직접적인 이해관계자가 되는 경우이다. 이때에는 공공부문이 협상의 성립에 영향을 미칠 수 있는 자원을 갖고 있기 때문에 그러한 활동이 보조적 활동이 아니라 근본적인 이해관계를 매개로 한 본원적인 활동이 된다.

3) 국제교류관계를 둘러싼 혼선

국제교류관계는 다양한 측면들이 얽혀있기는 하지만, 충남의 현 국제교류를 둘러싼 혼선은 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 교류지역 선정 기준을 둘러싼 혼선, 다른 하나는 국제교류 형식을 둘러싼 혼선이다.

(1) 교류지역 선정 기준을 둘러싼 혼선

1990년대 지방자치 초창기에 지방외교의 구색을 갖추기 위해 사적 인맥을 통해 전략적 고려 없이 국제협력관계를 체결한 것이 시정되지 않은 채 누적되어 왔다. 이에 따라 상식적으로 납득하기 어려운 교류협력관계가 각 지방정부마다 적잖이 발견되고 있다.¹⁸⁾ 이는 특히 교류협력 지역의 선정 기준의 무원칙성으로 드러난다.

이러한 혼선은 무엇에서 비롯되는가? 역사적으로 사적 인맥을 통해 공적 국제교류관계를 체결했다는 점이 큰 원인이기도 하지만, 근본 원인은 교류 파트너 선정에 상이한 원칙과 기준이 혼용되고 있기 때문이다.

교류 파트너 선정에 있어서 적용되는 원칙과 기준은 친선, 통상, 정책 등 세 가지 관점이 있다. 이 세 가지는 사실상 모든 지방외교의 세 가지 축을 형성하고 있다고 해도 과언이 아닌데, 각각 의미하고 있는 지향과 그에 따르는 협력지역 체결의 원칙과 기준이 상이하다.

친선은 인적 친밀성을 높이는 것을 목표로 한다. 자주 만나서 대화함으로써 불필요한 오해나 편견을 없애고 친해지자는 것이다. 여기에서 만나는 것 자체가 중요한 것이 된다. 주요 교류내용은 인적 교류, 문화, 스포츠 등 상호에 대한 이해와 공감 수준이 높지 않아도 가능한 분야에서 교류가 진행된다. 이러한 원칙은 모든 국제교류협력의 기본이 되는 것으로 특히 교류협력의 초기에 가장 보편적으로 나타나는 교류방식이다. 충남의 경우 1995-1997년 기간 주로 이러한 방식의 국제교류가 주류를 이루었다. 가령 충남도와 일본 구마모토현과의 자매결연은 비록 역사적 연계를 매개로 하고 있지만 친선외교의 전형적 사례이자 성공사례에 속한다.

18) 서울시나 경기도와 같이 앞서가는 지방정부에서조차 단지 자치단체 수장의 관심이나 이해관계에 따라 국제협력관계가 체결되고 그 후 교류가 이루어지지 않아 사문화되는 경우가 있다.

〔충남도와 구마모토현과의 국제교류〕

충남도는 1983년 1월 일본 규슈에 위치한 구마모토 현과 교류를 맺어 30여년이 넘는 기간동안 지속적인 친선교류를 행하고 있다. 충남도와 구마모토 현의 역사적 인연은 삼국 시기로 거슬러 올라간다. 구마모토의 구마는 '곰'이라는 뜻이며, 충청남도 공주의 옛 이름은 웅진(熊津)으로서 '곰'나루 라는 역사적 공감대가 존재한다. 백제 귀족들이 나당 연합군의 공격에 밀려 구마모토로 이주한 것으로 전해진다. 심지어 구마모토 현 지사는 자신이 백제의 후예라고까지 공공연히 말할 정도이며 “백제 청동보살 입상이 구마모토 현 기쿠치성터에서 발견됐다”고 한국 언론을 통해 인터뷰를 하기도 했다. 일한 관계가 매우 나빠지고 있는 때에, 한국과 일본의 지자체, 대학, 민간 교류의 활성화를 위해 지속적인 친선교류를 이어가고 있는 대표적인 사례이다.

충남도는 구마모토 현 현지에 상주직원 1인의 연락관을 두고 양 지역 상황을 전달하고 있다. 지난 2016년 4월 17일, 구마모토 현에 6.5규모의 지진이 발생했을 당시, 충남도 차원에서는 정무부지사를 단장으로 하여 재해구호성금 모금, 자원봉사자 파견, 구호물품 제공 등의 복구지원에 적극적으로 나서면서, 친선교류의 장을 이어가고 있다.

* 구마모토는 인구 180만 명의 도시로서 아소산 등 경승지와 온천이 많으며 한국과 지리적으로 가까워 30만 이상의 한국 관광객이 매년 구마모토를 찾고 있다.

친선 관점은 지방공공외교 전체에서도 매우 중요하다. 가령 1차 세계대전 이후 적대국이었던 독일의 지방정부와 프랑스 지방정부 간의 친선외교는 그 자체로 중요한 의미를 가지고 지방외교가 평화에 이바지할 수 있음을 상징적으로 보여준 사례이다. 또한 향후 충남이 대북교류의 일환으로 북한의 지방정부와 교류관계를 맺고 만나고 이야기함으로써 상호간의 불신과 적대적 정서를 해소하는 것도 매우 중대한 과제이다. 친선 외교를 수준 낮은 외교로 치부하는 것은 매우 부적절하다.

다른 하나는 통상 관점이다. 통상에 있어서 파트너 선정 기준은 상호 보완성이다. 즉 내가 판매자이면 구매자가 될 수 있는 지역 또는 잠재구매자가 자리 잡고 있는 지역을 대상으로 삼는 것이다. 이는 앞서 이야기한 대로 수출품 판촉, 투자 유치, 관광객 유치가 된다. 통상의 기준으로 보면, 수출품을 사줄 기업이나 소비자가 많은 곳과 외교관계를 맺는 것이 합리적이다. 가령, 태안군이 관광객을 유치하기 위해 공공외교를 활용하고자 한다면, 그리고 관광객 유치가 지방외교의 중점이 된다면, 태안군은 중국의 상하이, 베이징, 광저우 등 대도시의 구(區)와 국제교류를 맺는 것이 합리적이다. 통상 외교는 중소기업 수출지원, 투자유치, 관광객 유치 등을 주요 활동으로 한다. 통상 외교는 지방경제 활성화의 유력한 외교방식으로 이해되고 있어 주민들의 동의정도가 매우 높아 활동의 정당성 문제가 거의 없다. 반대로 경쟁이라는 속성이

강한 탓에 국제교류의 주요 의제로 삼기에는 그 지속가능성이나 효과성이 떨어지는 경향이 크다.

(표 3-7) 국제교류 지역 선정의 기준 비교

구분	친선	통상	정책
파트너 선정 기준	친밀성이 필요한 지역	상호보완성	공통성
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 상 황에서 적절	지역경제 활성화를 위한 활동으로 간주 되어 주민동의 확보 용이	지방정부간 실질적 협력이 가능하고 지 속가능성 있음 세련된 방식으로 국 제적 위상 제고
단점	콘텐츠의 뒷받침이 없으 면 적극성이 떨어짐	지속성에 의문 경쟁우선으로 협력 을 중시하는 국제외 교의제는 부적절	상당한 정책적 준비 와 노력이 필요함 주민들의 동의확보 가 쉽지 않음

정책 외교는 통상 기준과 달리 파트너 선정에 공통성을 핵심으로 한다. 유사한 처지에 있는 지방정부끼리 많은 공통점을 갖고 다양한 분야에서 교류와 협력을 지속할 수 있다. 이러한 교류관계는 주로 정책교류 및 협력, 그리고 더 나아가 공동행동을 주요 활동으로 한다. 정책 기준은 지방정부 간 실질적 협력이 가능하고 지속가능성이 있으며, 세련된 외교 방식으로 국제적 위상을 제고하는 데 기여한다. 반면, 상당한 정책적 준비와 노력을 요구하며, 주민들의 동의확보가 쉽지 않다. 따라서 정책 외교가 주민들의 참여와 관여를 소홀히 하면 일부 전문가그룹의 활동으로 변질되기 쉽다.

충남도 국제교류지역에서 이러한 정책 외교에 가장 근접한 것은 중국 허베이(河北)성과의 자매결연이다. 충남도와 허베이성은 많은 공통점을 갖고 있는데, 우선 전체 국토에서 차지하고 있는 지위가 비슷하다. 충남도는 서울을 중심으로 하는 수도권에 인접한 지방정부이고 허베이성은 베이징(北京)에 인접한 지방정부이다.¹⁹⁾ 또한 충남은 글로벌 생산 네트워크에서 대

19) 혹자는 허베이성은 북경시와 직접 맞닿아있어 충남도보다는 경기도에 가깝다고 주장하고 있으나, 베이징시의 면적이 사실상 우리나라 전체 수도권 면적과 비슷하기 때문에 베이징시는 우리나라의 수도권 자체로 봐야한다는 주장이 설득력 있다.

기업 수출 제조업을 매개로 조립가공에 특화된 지위를 갖고 있는데, 허베이성도 최근 급속한 공업화를 겪으면서 유사한 경로로 발전해 가고 있다.

정책 외교는 그 교류수준이 높을 경우 공동의 행동을 모색할 가능성이 매우 크다. 이는 상호 유사한 처지와 과제에 직면하고 있기 때문에 정책적으로 공동의 과제에 대해 공동 행동을 조직하기가 용이하기 때문이다.

[충남도와 중국 허베이성과의 국제교류]

충남도는 중국 허베이성(河北省)과 1994년 10월 19일 자매교류를 맺었으며, 지난 2014년은 교류20주년이 되는 해로, 양 지방정부는 2014년 12월 11일에 20주년 기념행사를 추진하였다. 충남도와 허베이성은 지리적 위치와 역사, 농업과 환경 등의 방법에서 많은 유사성을 가지고 있기 때문에 20년간 두 지역은 행정·경제·청소년·문화관광 등 다양한 분야에서 100회 이상, 1,000여명 이상의 왕래가 있어왔다.

* 중국 허베이성은 인구 7,287만명 수준으로 성도는 석가장, 11개시, 22개 현급 시, 114개 현으로 이루어져있다. 허베이성은 내륙에서 동북으로 연결되는 교통의 요충지이자 중화학공업과 석탄, 석유, 철광석 등 자원이 풍부한 지역이다.

(2) 교류 형식에 대한 혼선

우리가 흔히 국제교류관계 혹은 형식이라고 하면 자매결연, 우호협력 그리고 일반적인 사업별 협력관계로 구분된다. 국제교류 형식을 둘러싼 혼선은 크게 이러한 상호 간 구별에 대한 혼선이다. 자매결연은 국제교류관계에서 가장 높은 수준의 관계로서 포괄적이고 지속가능한 협력관계를 지향한다. 그리고 우호협력은 자매결연보다는 낮은 단계로서 상호 교류협력을 강화하면서 자매결연으로 성장할 수 있는지 탐색하는 관계이다. 일반 협력관계는 이러한 것이 아니라 사업 협력수준의 관계를 의미한다. 이러한 구분에 따르면 국제교류관계라고 하면 자매결연, 우호협력을 주로 지칭하며, 그에 상응하는 지정절차를 갖고 있다.

문제는 자매결연, 우호협력이 남발된다는 점이다. 일선 공무원들의 경우 대외교류를 하려면 일단 자매결연이나 우호협력 관계가 체결되어야만 교류를 시작할 수 있다는 인식이 여전히 깔려 있다. 이는 대외교류업무를 추진하는데 있어서 관련 근거를 확보해 놓고 싶은 공무원들의 의도가 담겨 있는 측면도 있다. 그런데 사업을 추진하기 편해서 일단 자매결연, 우호협력관

계를 체결했으나 후속사업이 없어 유명무실한 교류협력관계가 되어버리는 경우가 적지 않다. 이는 향후 사업을 벌이는 데 있어서 커다란 짐으로 다가서고 있다. 1990년대나 2000년대 초반에는 이제 자매결연, 우호협력관계를 체결하는 상황이었어서 이에 대한 고민이 크지 않았으나 이미 20여년이 지난 지금 이러한 외교관계가 희소한 자원이라는 인식이 확산되고 있다.

둘째는, 우호협력에 관한 혼선이 뿌리 깊게 작용하고 있다. 혼선은 크게 우호협력을 자매결연으로 가기 위한 전 단계 혹은 과도기로 보는 시각과 다른 하나는 우호협력을 포괄적 협력을 의미하는 자매결연에 대비하여 부문별 혹은 영역별 협력을 의미하는 우호협력으로 이해하는 것이다.²⁰⁾ 사실 우호협력을 자매결연의 전단계로 이해하지 않고 부문별 협력관계로 이해한다면, 적지 않은 우호협력은 국제교류협력이라는 절차에 얽매이지 않고도 매우 창의적인 방식으로 협력 사업을 추진할 수 있다. 그렇지 않다면 사실상 자매결연이라는 형식으로 대부분의 협력 사업이 수렴하게 되어 사업방식의 다양성을 기대하기 어렵게 된다.

이와 관련해서 당진시의 중국 산둥성 르자오(日照)시와의 교류협력은 교류협력을 사업으로 처리하여 효과적으로 추진하고 있는 사례이다. 당진시는 르자오시와의 교류협력을 중국인 한국어말하기대회 지원이라는 단위사업방식으로 진행하여 큰 효과를 보고 있다. 더욱이 당진시 혼자 추진하는 것이 아니라 당진시 상공회의소, 르자오시 한인회 등과 협력관계를 구축하여 적은 예산(2016년 현재 500만원)을 투입하고 큰 효과를 거두고 있다.

20) 우호교류를 자매결연의 전단계가 아니라 “특정분야의 교류협력을 목적으로 체결된다.”고 보는 입장은 심의섭이 대표적이다. 이와 달리 우호교류를 자매결연의 전단계로 보는 입장은 서울시 등 지방자치단체에 널리 퍼져 있다. 가령 서울시 정보광장 홈페이지는 “우호교류는 자매결연의 전 단계로써 향후 교류추진을 예고하는 것”으로 규정한다.

[당진시와 중국 르자오시의 국제교류]

“당진시는 2003년 11월 중국 르자오시와 자매결연을 맺은 이후 가장 활발한 교류활동을 펼쳐왔다. 2015년 10월 중국 르자오시에서 개최되는 제11회 569돌 한글날 기념 한국어말하기대회 시상 및 우호교류 증진을 위해 당진시 부시장일행이 참석하였다. 이 대회는 산둥성, 장수성 지역 간 대학별로 1차 선발된 30명의 3~5분간 한국어 말하기 대회로 진행됐으며, 입상자 상위 5명에게는 르자오시에 진출한 한국투자기업에 진출할 기회가 주어진다. 당진시와 르자오시는 지난 2003년 우호친선 협정을 체결한데 이어 2007년 자매결연 한 이후 현재까지 양 자치단체 간 공무원 교환근무와 민간단체 방문 등을 통해 활발한 교류를 이어오고 있다.(금강일보, 2015.10.11)”

“중국 르자오시 한국어말하기 대회 입상자들이 2016년 4월 20일 당진시를 방문했다. 시에 따르면 이번 방문단은 지난해 10월 개최된 한글날 기념 ‘제11회 한국어 말하기’대회 입상자들로, 부상으로 한국 방문의 기회를 갖게 됐다. 르자오시 한인상공회 김규만 기업홍보위원장을 비롯해 당진시장상을 수상한 왕교씨 등 수상자 8명은 20일 한국 방문 첫 일정으로 당진상공회의소를 방문한 뒤 당진상공회의소에서 마련한 환영만찬에 참석했다. ... 한국어말하기 대회에서 세종대왕상을 수상한 진택양 학생은 “당진이라는 지명이 오래전부터 중국과의 무역을 해 왔다는데서 유래했다는 사실에 놀라웠다”면서 “철강산업이 유명한 도시인줄 알았지만 농업과 해양관광 산업도 무척 발전했다는 것을 이번에 알 수 있어서 좋았다”고 말했다.(충청매일, 2016.4.21)”

* 르자오시는 산둥반도 동남쪽에 위치한 해안 도시로 인구는 약 280만명에 이른다. 중국 10대의 항구도시로서 국가 1급 개방항구가 2개 있다. 당진시가 르자오시와 자매결연을 추진한 이유는 해안도시라는 지역특성의 유사성 때문이다. 대중국 물류운송 항로의 확대에 역점을 두고 있는 당진시는 평택항에 치중되어 있는 물류운송량을 당진시에서 그 비중을 높여나갈 계획을 세우고 있으며, 중국 해안도시들과의 우호친선교류를 통해 활발한 교류활동을 유지하고 있다.

향후 충남도나 시군의 자매결연, 우호협력관계가 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 이때 내용에 맞는 형식을 선택하여 국제교류를 추진하는 것이 매우 중요해졌다. 내용과 형식이 일치하지 않는 경우 교류가 유명무실화될 뿐 아니라 예산과 인력의 낭비가 예상되기 때문이다. 만약 이러한 문제점을 장기간 방치하면 충남도나 시군의 대외 이미지가 악화될 것이 우려된다.

4) 교류 콘텐츠 미비

지난 20여 년간 충남도나 시군이 국제교류를 수행하면서 지역의 현황을 소개하고 관련된 정책을 소개하는 활동은 늘 있어왔다. 사절단이 가더라도 항상 충남의 우수정책사례를 소개하는 것은 빠지지 않는 내용이다. 그럼에도 불구하고 교류 콘텐츠가 미비하다는 것은 다음 몇 가지를 의미한다.

첫째, 충남도나 시군은 자신의 정책경험을 냉정히 평가하여 무엇이 국제적으로 통하는 우수 정책인지에 대해 체계적으로 고민한 적이 없다. 즉 글로벌 관점에서 충남도나 시군의 정책경험 중 우수한 것이 무엇인지를 객관적으로 평가하는 활동을 체계적으로 벌인 적이 없다. 그래서 지금 충남의 많은 정책 중에서 충남의 대표 정책으로 소개할 수 있는 것이 무엇인지 대중적으로 인정되는 정책이 없다.²¹⁾

둘째, 정책 소개는 있으나 외국에서 그 정책의 적용가능성 측면에서 준비되고 제시되는 것은 흔치 않다는 점이다. 이에 따라 소개 차원을 넘어서 정책 전수 내지 수출과 관련된 추진체계는 사실상 백지상태다. 정책이 외국에 적용되기 위해서는 당초 정책이 도입되고 실행되었던 충남의 사회적 맥락을 보다 객관적으로 평가해야 하고 또한 그 맥락을 추상화하여야 한다.

마지막으로, 충남의 정책교류가 체계화되지 않은 채 분야별로 산발적으로 진행되다 보니 축적 기제가 없다는 점이다. 충남의 모든 공공기관들은 활발하게 대외교류를 수행하고 있으며, 정책을 소개하고 외국 지방정부의 소개와 정책을 듣고 있다. 그러나 이러한 활동은 제각기 수행하는 것으로 충남도 차원에서 이를 체계적으로 축적하고 체계화하는 기제는 없는 상황이다. 이에 따라 교류가 빈번해지더라도 그에 따라 정책 내용의 깊이나 체계화가 진행되지 못한 채 산발적 활동으로 남아 있게 된다. 지역 정책 경험을 교류 콘텐츠화하는 과정은 상당한 인력과 예산의 투입을 필요로 한다. 그렇기 때문에 충남도 차원에서 의사결정과 추진의지가 없으면 현재와 같은 상태를 벗어나기 어렵다.

이상의 분석을 통해서 확인할 수 있는 것은 공공외교의 질적 전환은 단순히 이것을 담당하는 공무원 부서나 담당자가 노력한다고 해서 갑자기 나아지는 것은 아니라는 것이다. 충남도 자신의 글로벌 위상 변화에 대한 인식이 있어야 하며, 공공외교의 궁극적 목적과 원칙에 대한 합의가 필요하며, 교류협력 파트너에 대한 이해가 있어야 하며, 교류 콘텐츠에 대한 정비와 축적이 필수적이다. 이러한 공공외교의 질적 도약은 오로지 다양한 관련 주체들의 합의와 협력을 통해서만 비로소 가능하다.

21) 현장에서 3농혁신이나 사회적경제 등 정책이 국제적으로 소개할 만한 충남의 대표 정책이라는 의견이 있으나 검증된 바가 없다.

제4장 충남 공공외교의 정책 외교로의 전환

1. 충남 공공외교의 비전

1) 충남의 글로벌 위상 변화에 걸맞은 공공외교

충남은 지난 1960년대 본격화된 근대화 과정을 거치며 거대한 변화를 겪었다. 더욱이 1990년대 이후 지난 20여 년간 충남은 수도권 및 대전권의 농촌 배후지에서 세계적인 신흥공업지역으로 변모하였다. 충남은 지난 2000년대 기간 동아시아에서 가장 급속한 공업화를 겪은 지역이며, 가장 성장률이 높은 지역이었다. 이러한 거대한 변화과정은 1995년 민선 광역자치단체장 선출과 거의 같은 시기에 시작되었다. 즉, 지방자치제의 시작과 함께 충남의 거대한 전환이 본격화되었고, 20여 년이 지난 지금 과거를 회상해보면 그 변화는 유례없이 큰 변화였다.

중앙정부는 이미 이러한 전환에 발맞추어 원조 공여국, 정책 수출국, 국제기구의 주재국으로서 발돋움하고 있다. 한마디로 우리나라가 국제무대에서 “학생에서 선생으로” 역할 변화가 일어나고 있다. 그런데 충남의 지방공공외교는 아직 그러한 변화를 따라잡지 못하고 있는 상황이다. 이제 충남은 부쩍 성장한 자신의 국제적 위상을 명확히 인식하고 이에 근거하여 자신의 지방공공외교 전략을 되돌아보아야 한다. 그리고 그 핵심은 충남의 변화된 글로벌 위상에 걸맞은 지방공공외교 전략을 수립하고 실행하는 것이다.

그러면 도대체 충남의 글로벌 위상이란 무엇인가? 충남의 글로벌 위상은 매우 다양한 영역에서 논의될 수 있다. 글로벌 자연생태계, 글로벌 정주체계, 글로벌 생산네트워크, 글로벌 정치체제 등 다양한 영역에서 논의될 수 있으나, 글로벌 정주체계와 생산네트워크 관점에서 볼 때 충남은 “서울 수도권에 인접한 신흥공업지구와 농촌지역이 혼재한 지역”이라고 규정하는 것이 타당하다(홍원표, 2016). 또한 글로벌 생산네트워크 관점에서 보면 충남은 “위성형 신산업지구(Satellite New Industrial District)”라고 볼 수 있다.²²⁾ 이러한 관점에서 보면 충남은 개

22) ‘위성형 신산업지구(satellite new industrial district)’은 박삼욱의 연구에서 제기된 개념으로 경제중심지로부터 떨어져 있는 지역에서 수출형 제조업을 매개로 하여 글로벌 생산네트워크에 편입되는 지역을 개념화한 것이다. 상세 내용은

발과 보존, 산업과 생활 등 모순이 매우 첨예하게 전개되는 지역이며, 다양한 문제를 내포하고 있다.

우리나라가 국제무대에서 “학생에서 선생으로” 변화를 거쳤다면, 충남은 지방정부 차원에서 “학생에서 선생으로”는 아니더라도 최소한 “학생에서 교생으로” 전화할 때다. 앞서 보았듯이 이미 외국의 지방정부는 상당수가 자신의 정책경험과 노하우를 무기로 하여 정책전수자로서 개발도상국의 지방정부와 교류와 협력을 전개하고 있다. 국내에서도 서울시는 정책수출을 의식적으로 추구하면서 다양한 시도를 벌이고 있다. 충남은 비록 늦었지만 중앙정부와 타 지방정부의 동향을 심도 있게 분석하고 독자적인 공공외교 비전을 제시해야 하는 상황이다.

2) 충남의 미래발전전략과 시너지를 일으키는 공공외교

최근 몇 년간 충남은 미래발전전략의 수립 및 실행에 온 힘을 기울이고 있다. 2014년부터 환황해전략이 본격화되면서 2015년부터 환황해포럼 등 다양한 행사와 논의가 활성화되고 있다. 2016년 현재는 환황해전략을 수립하는 용역을 추진하고 있다. 다른 한편, 충남도는 2015년에 “충남경제비전 2030”을 수립하였고 2016년에는 그 실행전략을 위한 논의를 진행하고 있다.

이러한 큰 움직임은 충남은 현재 큰 전환기에 직면하고 있음을 인식하는 데에서 출발하고 있다(강현수, 2016). 기존의 충남 경제성장 모델은 앞으로 더 이상 유효하지 않으며, 향후 충남의 새로운 경제발전모델은 국제화를 전제하지 않고서는 불가능하다는 인식이 점차 확산되고 있는 것이다. 특히 미래의 일자리를 논하자면 그 출구는 서비스업의 육성에 있다고 할 수 있는데, 서비스업이 발달하기 위해서는 현재와 같이 국내의 시장을 놓고 이야기해서는 해답을 찾을 수 없다. 세계를 시장으로 하고 서비스를 제공해야만 서비스의 규모화와 고급화를 이루고 세계적인 경쟁력을 확보할 수 있다. 이러한 측면에서 충남의 지방외교는 충남의 미래발전전략과 긴밀히 결합되어야만 한다. 양자가 서로 분리되어 추진될 경우 충남의 공공외교는 빈껍데기가 될 것이고, 충남의 미래발전전략은 담보 상태에 빠질 가능성이 크다.

앞에서 우리는 충남은 현재 통상 편중의 공공외교를 벌이고 있음을 확인하였다. 또한 정책중심 외교로 나아가고 있지 못하는 상황과 문제점에 대해서도 논의하였다. 1995년부터 본격화된

충남 공공외교는 친선 중심의 공공외교를 거쳐 1998년부터 지금까지 기본적으로 통상(지원) 중심의 공공외교를 유지하고 있다. 아직 정책 교류협력 중심의 정책 외교로 나아가지 못하고 있다.

이렇게 정책 중심 외교로 무게중심으로 옮겨가는 것이 충남에게 있어서 어떠한 의미를 지니는가? 우선 정책 중심 외교는 충남이 현재의 몸집에 걸맞은 옷으로 갈아입는 것이다. 현재 충남은 몸집은 커졌으나 예전에 걸치던 옷은 작아서 맞지 않아 우스운 꼴을 하고 있는 것과 비슷한 상황이다. 충남은 지금까지 달성한 경제성장과 사회발전의 성과에 자신감을 가져야 한다. 성장한 자신의 모습에 맞는 옷을 입는 것이 필요하고 이제는 많이 받았던 처지에서 나누어주는 것으로 자신의 역할을 바꿔야 한다. 그래야만 충남의 글로벌 위상은 올라갈 것이고 전세계 내지 동아시아의 새로운 주역으로서 발돋움할 수 있을 것이다.

2. 충남 지방공공외교 3.0 핵심 전략

본 연구는 친선 중심 외교를 지방외교 1.0, 통상 중심 외교를 지방외교 2.0, 정책 중심 외교를 지방외교 3.0이라고 명명한다. 사실 친선, 통상, 정책은 모두 함께 가야하는 것으로 다 독자적 차원을 갖고 있다. 어느 하나가 다른 하나를 대체할 수 있는 것은 아니다. 이러한 의미에서 지방외교 3.0은 정책 중심 외교이나 친선과 통상을 포함하는 것으로 이해한다.

현재 충남은 통상 중심의 지방외교2.0 단계에 서 있다. 정책교류를 중심으로 하는 3.0단계로 올라서고 있지 못하다. 사실 우리나라의 어느 지방자치단체도 완전한 3.0단계로 가지 못하고 있다. 충남이 변화된 국제적 위상에 걸맞은 외교와 미래발전전략과 시너지를 일으키는 외교를 전개하기 위해서는 충남 공공외교의 전략화, 국제화, 그리고 세력화가 필요하다.

1) 충남 공공외교의 전략화

충남은 이제 공공외교에서 과거와 같은 즉흥성을 탈피하고 공공외교를 도정 핵심전략의 일부로서 정립해야 한다. 그리고 이는 충남의 국제적 지위 제고에 기여할 것이다.

공공외교의 전략화는 두 가지 의미를 지닌다. 하나는 공공외교를 충남의 핵심발전전략과

긴밀히 연계시켜 시너지를 일으키는 것이고, 다른 하나는 충남의 공공외교는 중장기 전략을 수립한 기초 위에서 일관성 있게 추진해 나가는 것이다. 전자는 공공외교를 충남의 전체전략의 일부로서 정립하는 것이고, 후자는 공공외교를 자체의 완결된 체계로서 인식하는 것이다. 전자는 이미 앞서 언급했기 때문에 여기서는 후자의 문제에 대해서 논의하기로 한다.

충남은 지금까지 공식적으로 공공외교의 중장기 전략을 수립한 적이 없다. 특히 1998년 이후로는 통상(지원) 외교가 지배적이다 보니 공공외교가 사실상 통상정책에 종속되는 결과를 초래하여 독자적인 중장기 계획을 세울 하등의 이유가 없었다.

그런데 앞으로는 이러한 상황이 변해야만 한다. 우선 정부가 공공외교법 및 그 시행령을 제정하고 외교부가 주축이 되어 우리나라의 공공외교를 보다 통합적으로 추진하고자 한다. 그 일환으로 도지사는 지방정부의 공공외교 실적과 계획을 매년 작성하여 외무부에 보고하게끔 규정하고 있다. 물론 지방공공외교의 중장기 계획 없이 그럭저럭 대응해 나갈 수도 있으나 이는 임시변통일 뿐이다. 둘째, 경기도와 같은 타 지방정부는 이미 공공외교 기본계획을 수립할 계획을 가지고 있다. 즉 중앙정부의 요구가 없는 상황에서도 지방공공외교를 이끌어가기 위해서 자체로 공공외교 기본계획을 매5년마다 수립하고 집행, 평가하겠다는 계획이다. 이러한 움직임은 충남도에도 직접적인 영향을 미쳐 공공외교의 중장기계획을 수립하고 실행해 나가야 하는 상황으로 유도하고 있다. 마지막으로, 충남은 내부적으로도 공공외교의 전략화를 요청받고 있다. 우선 충남 지역의 대학들을 필두로 시민단체들도 자체적으로 다양한 국제교류를 추진하고 있다. 특히 지역 대학들은 매우 활동적으로 국제교류에 나서고 있는데, 민간의 움직임에 비해 공공부문의 움직임은 둔한 느낌을 주고 있다. 충남에는 약 9만 명의 외국인이 거주하고 있고, 이는 전국에서 3번째로 많은 규모다²³⁾. 이러한 상황은 충남의 공공부문이 더 이상 공공외교를 그때그때 세워서 나가기에는 이미 충남이 안으로부터 국제화되어 가고 있음을 의미한다.²⁴⁾

23) 2016년 11월 20일 행정자치부가 발표한 자료에 따르면 충남도내 거주 외국인은 지난해 10월말 기준 8만8,189명이다. 이는 인구대비 도 전체 인구의 4.2%에 해당하며, 경기도에 이어 전국에서 두 번째로 높은 비율이다. 유형별로 보면 외국 인근로자가 3만3,720명(38.2%)으로 가장 많고, 결혼이민자 및 귀화자가 1만4,035명(15.9%)으로 뒤를 이었다. 이어 외국인 자녀 1만908명(12.4%), 외국국적동포 9,429명(10.7%), 유학생 4,159명(4.7%) 순으로 나타났다. 국적별로는 중국(한국계 포함)이 3만7,439명(42.5%)으로 가장 큰 비중을 차지했다. 이어 베트남 1만3,519명(15.3%), 태국 6,969명(7.9%), 남부 아시아 5,286명(6.0%), 필리핀 4,799명(5.4%) 순이다. 지역별로는 수도권에 가깝고 산업단지가 많은 천안과 아산, 당진 등 3개 시·군에 61.4%가 밀집해 있다. 특히 행자부가 외국인주민 집중거주지로 분류한 아산은 외국인 주민 수가 2만 38명으로 인구 대비 6.3%에 달했다(한국일보 2016.11.20.)

24) 양기호는 『글로벌리즘과 지방정부』라는 저서에서 다문화정책을 지방정부의 공공외교의 중요한 영역으로 강조하고

2) 충남 정책콘텐츠의 국제화

정책 콘텐츠는 충남의 지역 정책의 경험과 노하우를 가리킨다. 이는 상하수도 정책, 산업단지 관리, 대중교통망, 임대주택, 폐기물 등 지역차원에서 기획되고 집행되는 정책영역이다. 그런 의미에서 충남은 정책 콘텐츠를 가지고 있다고 할 수 있다.

그런데, 작금의 충남의 지역정책경험과 노하우가 국제적으로 의의가 있는 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 이 문제는 충남의 글로벌 위상과도 직접적으로 연관된다. 국가 차원에서 한국의 국가개발 경험 및 노하우가 국제적으로 의의가 있다는 점에 대해서 의문의 여지가 없다. 우리나라는 개발도상국에서 중진국 함정을 극복하고 선진국의 문턱에 와 있는 몇 안 되는 선진 신흥국 중 하나다. 특히 같은 그룹으로 분류되는 싱가포르, 홍콩은 도시국가임을 고려하면 사실상 우리나라와 타이완이 진정한 선진 신흥국이라고 할 수 있다.

그런데 지역 차원에서도 과연 그러한가? 서울시를 예로 들면, “서울공화국”이라는 단어가 의미하듯이 서울시는 우리나라의 지방정부이면서도 우리나라를 대표하는 개발경험과 노하우를 갖고 있다. 그런데 충남은 어떠한가? 타 도 단위 광역지방자치단체와 비교해서 충남의 정책 노하우는 어떤 수준인가? 충남은 전형적인 위성형 신산업지구 지역으로서, 우리나라 범위에서는 충북이 가장 유사한 성격을 갖고 있다. 그러면 동아시아에서는 어떠한가? 외부로부터 제조업의 이식을 통해 급격한 공업화를 이룬 지역은 충남과 유사한 특성을 갖고 있다. 그리고 이는 최근 아시아를 중심으로 신흥국으로 부상한 국가들의 지역이 갖고 있는 공통문제이기도 하다. 이러한 의미에서 충남의 경제개발 및 사회발전 경험은 국제적 의의를 갖는 것이다.

보다 적극적으로 말하면, 충남이 지금까지 걸어온 길은 동아시아의 어느 지역이 현재 걷고 있는 길이기도 하고 보다 더 많은 지역이 장차 걷게 될 길이기도 하다. 이때 충남의 지역정책 경험은 그것이 긍정적이든 부정적이든 이들 지역들이 알고 싶고 배우고 싶은 것이다. 또한 충남도 진화하고 발전하고 있는 곳으로서 앞서 유사한 발전경로를 걸었던 선진국의 지역에게서 배워야 하는 것이 매우 많다는 점도 강조되어야만 한다.

마지막으로, 현재 충남으로서는 매우 유리한 국내 환경이 조성되고 있다. 우리나라에서 정책 외교의 기치를 들고 앞서 나가고 있는 서울시는 세계적인 거대도시다. 그러면 거대도시가

이를 ‘내향적 국제화’라고 명명한다.

아닌 지역에서 아직 정책 외교를 본격적으로 전개하고 있는 지방정부는 아직 없다. 물론 경기도가 모든 여건에서 앞서고 있는 것은 사실이지만, 경기도는 수도권이므로 충남과 같이 비수도권의 지방정부와는 사뭇 다른 정책경험을 가지고 있다. 어느 의미에서 보면 충남과 같은 처지에 있는 지역이 양적으로나 전체 규모면에서 더 많다는 것을 의미한다. 따라서 충남은 이러한 기회를 잘 활용하여 정책 중심 공공외교의 선두그룹에 두각을 나타내야 한다.

3) 충남의 국제협력 세력화

공공외교가 높은 수준에 이르면, 다수의 지방정부가 공통 목표를 가지고 공동 행동을 취하는 방식을 추구하게 된다. 이는 실제 행동으로 공동으로 조직하는 것으로서 매우 높은 공유수준과 내부의 지지를 기반으로 한다. 이러한 공동 행동을 가능케 하는 것은 네트워크나 조직의 구성에서 시작한다.

현재 충남은 비록 국제조직에 일부 가입하고 있기는 하나, 주도적인 참여를 하는 상황은 아니다. 대표적인 것이 동북아시아자치단체연합(NEAR)²⁵⁾, 자치단체국제환경협의회(ICLEI)²⁶⁾ 등이 있다. 이러한 조직은 또한 국내의 타 지자체가 이미 사무국이나 의장국으로서 현재 충남이 주도성을 발휘하기에는 적절치 않다.

그런데 사실 이러한 기존의 국제기구가 충남의 국제협력 세력화의 조직적 기반이 되기 힘든 이유는 충남의 정체성이 반영되는 조직이 아니기 때문이다. 충남의 정체성이 강하게 반영되는 조직이 아니어서 충남은 발언권이 약할 뿐 아니라 주도권을 발휘하기 어렵다.

그럼 충남이 주도성을 발휘하려면 어떤 것이 필요한가? 우선 내용적으로 충남이 당사자 즉

25) 동북아시아자치단체연합은 동북아시아 지역의 공동발전 및 교류협력을 위해 6개국의 광역지역자치단체, 즉 주(州), 성(省), 도(道), 현(縣), 아이막(Imag), 광역시(metropolitan city)로 구성된 동북아의 독립적인 지방협력기구로서, 1996년 9월에 창설된 이래, 중국, 일본, 한국, 몽골, 북한, 러시아(6개국)의 77개 광역자치단체 회원과 6억6500만 명의 인구를 포용하고 있으며, 5개 읍서버 자치단체, 3개의 국제 지역협력기구(AER, R20, ICLEI)와 지역의 전문연구소 등을 파트너로 하여 교류, 협력하고 있다. 사무국이 포항시에 있다.

26) 이클레이는 지방자치단체국제환경협의회 (ICLEI: International Council for Local Envionmental Initiatives) 하는 명칭으로, 1990년 뉴욕 UN본부에서 개최된 '지속가능한 미래를 위한 제1차 지방정부세계 회의'에 참석한 43개국 200개 지방정부에 의해 창립되었다. 이듬해 1991년 캐나다 토론토 세계사무국과 독일 프라이부르크 유럽사무국에서 활동을 시작했으며, 이클레이 최초의 글로벌 프로그램은 시민참여와 파트너십에 기초한 지역단위 지속가능발전 운영 프로그램인 「지방의제21 (Local Agenda21)」과 지방정부 온실가스 감축활동을 체계적으로 지원하는 「기후보호도시 캠페인 (CCP : Cities for Climate Protection)」이었다. 2016년 현재 서울시장이 의장을 맡고 있다.

이해관계자이어야 한다. 충남과 관련이 없거나 관련이 느슨한 조직은 가입하는 것이 어려울 뿐 더러 지속성을 담보할 수 없다. 내용적으로 충남의 정체성을 강하게 반영할 수 있는 그러한 조직을 만들거나 그러한 활동이 가능한 국제기구에 가입하는 것이 필요하다. 결국 충남과 글로벌 위상이 유사한 또는 충남과 전략적 이해관계가 같은 지방정부들의 네트워크가 있어야만 충남은 국제무대에서 주도성을 발휘할 수 있다.

다른 하나는 국제 네트워크의 결속이 부담스럽지 않은 수준으로 가야 한다. 현재 충남의 상황에서는 매우 높은 수준의 국제 네트워크에 가입하여 주도적으로 국제 협력 및 행동을 이끌어가는 것은 어렵다. 내부적으로 공공외교의 비전 및 전략에 대한 합의도 없을 뿐 더러, 주민들이 이에 대한 이해 및 지지도 높지 않은 상황이다. 따라서 낮은 수준에서 상호 이해를 높이고 단계적으로 높은 수준의 협력으로 나아갈 수 있는 수준을 허용하는 네트워크가 필요하다.

일각에서 환황해권의 지자체 협의체를 구성하고 충남이 여기에 주도적으로 참여하자는 주장이 있다. 충남은 환황해권의 구성원이자 환황해권의 발전에 사활적인 이해관계를 갖고 있다. 또한 냉전 해체이후 중국과의 수교 및 무역이 지난 20여 년간 충남 경제의 변영과 도약의 밑거름이 되었음은 재론할 필요도 없다. 그러나 그렇다고 충남이 환황해권 지자체연합을 만들자고 할 수는 없다. 연합은 모든 것이 상대가 있기 때문에 우리가 임의로 할 수 있는 것도 아니고 또한 다른 참여자들이 동의해야만 가능한 것이다. 그리고 현재 환황해권 지자체들을 관통하는 이해관계가 모호한 상황에서 충남이 이를 주도한다는 주장은 시기상조로 보인다.

3. 지방공공외교 3.0의 주요 정책

앞에서 우리는 충남 공공외교의 3대 전략을 공공외교의 전략화, 정책 콘텐츠의 국제화, 국제협력의 세력화로 제시했다. 여기서는 이러한 전략을 구현할 주요 사업들을 제시하고 논의하기로 한다.

1) 충남 공공외교 기본계획 수립

‘공공외교법’ 시행을 주도적으로 맞이하고 공공외교정책의 전략화를 구현하기 위해서 충남 공공외교 기본계획 수립을 제도화하는 것이 필요하다. 충청남도의 중장기 공공외교 전략을 매5년마다 수립하고 이에 의거하여 매년의 구체적 사업을 추진해야 한다. 이를 통해 기존

도 및 시군의 국제자매결연 관계의 재정비를 추진하는 것이 필요하다.

충남은 현재 지방공공외교 전략을 수립하고 있지 않다. 곧 수립될 환황해전략은 이러한 관성을 깨는 최초의 본격적인 전략 탐색이라는 점에서 큰 의의를 갖고 있으나, 전략 수립이 일회성으로 끝날 수 있다는 우려가 있다. 최근 “공공외교법”이 통과됨에 따라 도지사는 정기적으로 공공외교의 당해 연도 추진실적과 다음연도 계획을 외교부장관에게 제출해야 한다. 차제에 충남 공공외교 기본 계획 수립을 제도화하여 권위 있는 중장기 계획을 수립하고 안정적으로 추진할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 자체 조례를 제정하고 국제교류 5개년 기본계획을 수립하려는 움직임을 보이고 있는 경기도와 유사하게 도 조례를 제정하여 중장기 공공외교 전략을 수립해야 한다.

2) 정책 노하우의 국제연수프로그램화

현재 우리나라에서 자신의 개발경험과 노하우를 국제연수프로그램으로 발전시키고 있는 사례는 크게 3곳이다. 하나는 기획재정부가 주관하고 KDI 및 KDI School이 참여하고 있는 KSP가 있다. 다른 하나는 서울시가 MIT에서 외국 공무원들을 대상으로 수행하는 연수프로그램이 있다. 마지막으로 경상북도의 새마을운동 관련 정책연수프로그램이 있다. 이 3곳 중 두 곳은 중앙정부의 지원 아래 이루어지고 있고 한곳은 서울시의 강력한 지원 아래 실시되고 있다. 또한 비록 일회성이기는 하나, 2014년 인천시는 중국 텐진시 국유기업 CEO들을 대상으로 연수프로그램을 실시한 바 있다.

그렇다면 충남은 어떻게 자신의 정책 노하우를 국제연수프로그램으로 만들 수 있을까?

이러한 노력은 두 가지 경로로 추진되어야 한다. 하나는 충남의 정책경험을 KSP의 내용으로 편입시키는 것이고 다른 하나는 자체의 전수 프로그램을 운영하는 것이다. KSP 편입은 기존의 KSP 프로그램의 콘텐츠로 충남의 정책사례를 편입하는 것이고, 나머지는 충남이 정책에 대해 직접 연수프로그램을 운영하는 것이다. 즉 첫 번째 것은 충남이 콘텐츠 제공자가 되는 것이고, 두 번째는 충남이 콘텐츠 제공자일 뿐 아니라 프로그램의 운영자인 셈이다. 난이도 측면에서 두 번째 방식은 첫 번째 방식보다 훨씬 많은 시간과 비용이 들기 때문에 중기적 목표로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 장기적으로는 도립대학에 공공정책대학원 설립 등 방법을 통해 장기발전방안을 모색하는 것이 필요하다.

[표 4-1] 충남 정책교류를 위한 국제연수프로그램화 제안

구분	KSP 편입	독자 프로그램 운영
사업 개요	충남정책사례를 KSP 프로그램 내용으로 편입	충남정책사례를 가지고 독자적 연수 프로그램 운영
충남도 지위	콘텐츠 제공자	콘텐츠 제공자, 프로그램 운영자
대상 콘텐츠	KSP와 보완성이 있는 일부 정책	모든 분야의 프로그램

이렇게 두 가지 경로를 고려하는 이유는 다른 기관이나 지방정부가 관련 성과를 축적한 상황에서 충남이 다시 처음부터 혼자 시작할 필요가 없기 때문이다. 이러한 방식은 매우 비효율적이다. 사실 이러한 작업은 많은 예산과 인력이 투입된다. 서울시는 벌써 몇 년째 정책 수출을 위해 많은 인력을 투입하고 있다. 충남은 이럴 수 있는 상황도 아니며 그럴 필요도 없다. 둘째는 국책연구기관의 세종시 이전으로 인해 KDI School도 지근거리에 있어서 교류하기에 매우 유리한 조건을 갖고 있다. 셋째, KSP와 충남의 정책 노하우는 중복보다는 상호보완성이 상당부분 있다는 판단이다. 충남은 거대도시인 서울시와는 확연히 다른 지역여건을 가지고 있다. 따라서 우리나라 개발정책을 압축적으로 체현하고 있는 서울시에 비해 비수도권 지역의 문제점과 과제를 대표하는 정책 사례를 제공할 가능성이 크다.

장기적으로 도립대학에 공공정책 대학원을 설립하는 문제는 충남도의 공공외교의 향후 성과에 크게 의존한다. 참고로 서울시는 이미 서울시립대학교 대학원에 공공정책대학원을 설립하고 각국의 유학생들에게 서울시의 정책노하우를 전수하고 있다. 물론 KDI의 KDI School, 경상북도 영남대의 박정희새마을대학원과 같은 맥락이다. 다만 뒤의 두 사례는 국가지원 아래 수행되는 것이고 서울시 사례는 서울시의 자체 노력으로 추진된다.

그런데, 어느 경로를 통해 추진하든지 간에 국제연수프로그램화를 위해서는 사전에 거쳐야 할 두 가지 과정이 있다.

우선 충남은 자신의 우수정책 사례를 선정하는 작업부터 시작해야 한다. 충남의 우수정책 사례는 충남이 국제적으로 내세울 수 있는 정책을 발굴하고 엄선하여 충남의 정책외교의 콘텐츠로 사용하는 것이다. 사실 이러한 작업은 이미 오래전부터 진행되어 오고 있다. 2013년부터 행정자치부, 지방자치발전위원회, 지방4대협의체, 열린사회시민연합 등이 매년 공동 주최하는

‘대한민국 지방자치박람회’가 있다. 2015년 1월에는 민주당이 주최한 자치분권 정책박람회도 있었다.²⁷⁾ 이러한 정책박람회에 충남도 정기적으로 참여하고 있는데, 이러한 기회를 충분히 활용하여 지자체나 특산물 홍보 대신 우수 정책을 발굴하는데 주의를 기울여야 한다. 우수 정책 발굴을 효과적으로 수행하기 위해서는 충남연구원 등 도 산하 연구기관과 함께 공동으로 추진하는 것이 현실적이다.

둘째, 정책의 모듈화가 필요하다. 모듈화에는 자료화, 표준화, 모듈화를 포함한다. 우수정책이 전파되기 위해서는 먼저 자료화가 선행되어야 한다. 즉 우수정책을 타인에게 보여줄 수 있도록 경험과 노하우가 문서 또는 그래픽으로 전환되어야 한다. 표준화는 내용적으로 충남 내지 한국에 특수한 사례가 아니라 지역(도시)정부가 경제성장 및 지역개발 과정에서 제기되는 필연적 문제로서 충남의 정책 사례가 이해되고 제시되는 것이다. 이는 곧 충남의 우수정책이 충남의 특수한 사례가 아니라 보편적인 지역 문제에 대한 대응이라는 것으로 승화되는 것을 의미한다. 그리고 모듈화란 우수정책 사례가 거대한 정책체계의 일부로서 다른 기존 정책사례와 쉽게 결합 또는 분리되게끔 모듈로서 구성되는 것을 의미한다. 이 단계는 모듈화의 경험을 갖고 있는 KDI School과 협력하는 것이 필요하다.

3) (가칭) ‘아시아 신흥공업지역 지자체연합’ 구축

앞서 이야기한 대로 충남의 글로벌 위상은 ‘경인수도권에 인접한 농촌지역으로서 급속한 공업화를 겪은 지역’이라고 할 수 있다. 충남이 현재 직면하고 있는 다양한 문제는 바로 이러한 충남의 글로벌 위상으로부터 연유한다. 그러면 이러한 충남과 공통성이 있는 동아시아 지자체들은 당연히 ‘거대도시권에 인접한 농촌지역으로서 급속한 공업화를 겪은 지역’이라고 봐야 한다. 그리고 이러한 지역들의 공업화는 지역의 자원을 활용한 공업화가 아니라 외부에서 이식된 공업화이며 이러한 공업화는 곧 이를 매개로 하는 국제생산네트워크로의 편입과정이기도 한 것이다. 이러한 지역들은 처지의 유사성으로 인해 많은 공통점을 가지고 있고 이에 따라 제기되는 정책과제도 또한 크게 다르지 않다. 또한 이러한 지역은 바로 개발도상국 지방 정부 대다수가 바라는 그들의 미래발전상이기도 하다.

충남은 이러한 지역들의 지방정부들의 네트워크를 구축하여 ‘(가칭)아시아신흥공업지역지

27) 지역 차원에서는 서울시가 2012년부터 ‘희망 서울 정책박람회’를 정기적으로 개최하고 있다.

자체연합(ANIRA, Asian New Industrial Region Alliance)’을 창설해야 한다. 그런데 이러한 연합에 대해서는 두 가지 문제를 해명할 필요가 있다. 하나는 왜 지리적 범위를 아시아로 설정하는가 하는 문제이고, 다른 하나는 이러한 연합체에서 충남은 과연 주도성을 확보할 수 있는가 하는 문제다.

왜 아시아인가 하는 문제를 먼저 살펴보자. 지리적으로 동북아시아, 동아시아, 아시아, 유라시아, 글로벌 등 다양한 차원을 상정하고 고려할 수 있다. 여기서 동북아시아는 사실상 한중일을 범위로 하는 것이다. 매우 현실적이나 확장성에 제약이 있다. 동아시아를 고려할 경우 동북아시아와 동남아시아를 포괄하는 것으로 동남아시아를 포괄할 수 있는 범위이다. 그러나 이것도 또한 현실적이나 미래지향적인 범위는 아니다. 현재 부상하고 있는 동북아, 동남아시아는 물론 향후 급성장이 예상되는 중동과 인도를 포괄해야 한다는 취지에서 보면, 동아시아보다는 아시아가 적절한 범위라고 할 수 있다. 물론 유라시아로 확장할 수 있으나 이것은 너무 포괄적이어서 충남의 주도성이 취약해질 우려가 있다.²⁸⁾

충남이 이러한 연합체에서 주도성을 발휘할 수 있는가 하는 문제는 만일 이러한 연합체가 구성된다면 충남이 그 속에서 어떤 지위와 역할을 차지할 것인가 하는 문제와 직결된다. 국가간의 관계에서도 드러나듯이, 우리나라는 일본을 제외하고는 가장 선진국 대열에 가까이 있는 국가다. 지역(도시) 차원에서도 상황은 비슷하다. 일본의 지역(도시)정부들이 가장 선진적인 경험을 갖고 있다면, 충남이나 충북 같은 우리나라의 지역(도시)정부들은 일본과 기타 개발도상국 지방정부의 사이에 위치할 것으로 예상된다. 사실 그러하기 때문에 충남은 주도권을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다. 선진 지방정부들과 미개발 지방정부들 사이에서 가교역할을 할 수 있는 지방정부가 바로 충남이다.

그러면 이러한 지방정부는 어디인가? 국내에서는 충남과 충북이 가장 유사한 성격을 가지고 있다. 수도권에 인접해 있으면서 지난 1990년대 이후 전기, 전자, 자동차 등을 중심으로 그리고 최근에는 태양광, 이차전지 등 부품 산업을 중심으로 급속한 공업화를 이룩한 지역들이다. 중국에서는 중국 허베이(河北)성, 장수(江蘇)성이 대표적이다. 허베이성은 베이징, 텐진을 중심으로 하는 화베이(華北) 경제권 중심지에 인접한 지역으로서 최근 철강, 자동차 등을 중심으로 급속한 발전을 구가하고 있다. 장수성은 상해라는 화동지역의 중심도시에 있는 배후지역

28) 이러한 취지에서 보면 ‘아시아’ 대신 ‘동아시아’를 지리적 범위로 삼는 것을 고려할 수 있다. 단, ‘동아시아’는 미래지향성은 다소 떨어진다는 점이다.

으로서 쑤저우(蘇州), 쿤산(昆山)을 중심으로 급속한 공업화를 이루었다. 일본은 충남의 3개 국제교류지역 중 시즈오카현이 가장 근접한 것으로 보인다.

이들 지역(도시)정부를 관통하는 키워드는 “신흥공업지역”이다. 즉 전통적인 경공업이나 중화학공업이 아니라 자동차, IT 등 첨단산업이 입지하여 공업화한 지역들이다. 이는 이론적으로 위성형 신산업지구 성격을 띠고 있다.

이러한 지역들은 공통적으로 직면하고 있는 지역정책 과제들이 산적해 있다. 제조업과 농업의 연계 미약, 조립가공 위주의 수출 제조업 등 특징을 안고 있다. 이에 따라 현저한 내부의 지역 간 격차, 내부 농·공·상 간 시너지 실종, 높은 지역총생산 낮은 주민소득 등 많은 문제를 공통적으로 가지고 있다. 따라서 이들 간에 벌어지는 정책대화는 매우 실천적이고 유익하기 때문에 그러한 지자체간의 협의체는 매우 견고하게 유지될 수 있다.

그런데, 이러한 ANIRA를 창설하기 위한 준비과정으로 추진해야 할 사항이 두 가지 있다. 하나는 우선 각 국 지방정부의 싱크탱크(ThinkTank) 조직들 간 연합을 먼저 구성해야 한다. 가령 충남이나 충북 등 국내 지방정부는 자체의 정책연구기관인 충남연구원, 충북연구원을 두고 있다. 중국 성 정부는 자체 성의 사회과학원이 있어 싱크탱크 역할을 수행하고 있다. 일본의 도도부현은 대개 지역의 유수대학들이 이러한 역할을 담당하고 있다. 따라서 정식으로 ANIRA가 창설되기 전에 각 지방정부의 싱크탱크 조직들 간 교류와 연합체 구성이 절실하다. 이러한 기초위에서 비로소 ANIRA가 자리 잡을 수 있다.

다른 하나는 내용적으로 각 지방정부가 공동으로 추진할 공동 사업을 발굴하고 준비하는 것이다. 각 지방정부가 각자 발전수준이 상이함에도 불구하고 공동으로 직면한 문제에 대해 각각의 대책이 아니라 연합체 차원에서 추진할 수 있는 행동 계획을 발굴하고 이를 준비하는 것이다. 현재 한중일 3국만을 놓고 보면, 창업 또는 취업 문제이며 이를 담아낼 ‘국제창업지구 동시 운영’과 같은 공동사업 건의 발굴이 필요하다. 이밖에도 다양한 공동사업이 있을 수 있으므로 회원국의 싱크탱크 조직에서 이러한 기획을 사전에 갖고 닦아 단기간에 성과를 낼 수 있도록 하는 것이 필요하다.

4. 지방공공외교 3.0 추진체계

지방공공외교 3.0은 정책 외교로서 정책의 교류 내지 수출을 중심으로 하는 외교 패러다임이다. 이러한 새로운 패러다임을 수행하기 위해서는 추진체계 차원에서 조직적 변화가 필요하다. 통상 편중, 통상교류과 중심의 공공외교는 새로운 패러다임을 담아내기에 적합하지 않다. 이 절에서는 새로운 패러다임을 준비하는 조직으로서 ‘글로벌 충남 추진단’, 통상 기능과 정책 외교 기능의 조직적 분리, 도와 시군 간 협의체 구성 등을 제안한다.

1) (가칭) ‘글로벌 충남 추진단’ 설립

충남의 공공외교3.0을 준비하는 조직으로서 도청, 충남연, KDI, 지역대학 등이 참여하는 ‘(가칭)글로벌 충남 추진단’ 설립이 필요하다. 이 조직은 3-4년의 한시조직으로서 공공외교 기본계획 수립, 자매결연관계 정비, 충남정책 프로그램화, ANIRA창설 기반 구축 등 총괄하는 역할을 하는 조직이어야 한다.

추진단은 우선 충남 공공외교 기본계획을 수립해야 한다. 5년 기본계획은 한편으로는 정부의 공공외교법 및 동법 시행령에 따른 각 광역자치단체의 공공외교 추진실적 및 추진계획 보고 요청에 선제적으로 대응하는 한편 충남의 공공외교의 전략적 단기 목표를 설정하고 연차 시행계획을 수립하는 것이어야 한다.

또한 현재 혼선을 보이고 있는 도 및 시군의 국제교류지역에 대한 정비를 실시해야 한다. 충남의 공공외교의 전략적 목표를 전제로 하여 기존의 국제교류지역에 대한 정비와 향후 신규 추가 국제교류지역을 정리해야 한다. 이는 추진단에서 일괄적으로 하기보다는 가이드라인을 세우고 각 시군별로 자율적으로 시행하는 것이 현실적이다.

충남 우수정책의 프로그램화 또한 추진단이 수행해야 할 매우 중요한 사업이다. 프로그램화란 우선 우수정책사례를 발굴하고 이를 자료화, 표준화, 모듈화 하는 작업이다. 이를 통해 충남이 정책 외교에서 제시할 콘텐츠를 준비하며, 동시에 국내외적으로 과연 충남의 우수정책이 국제적으로 통할 것인지에 대한 검증을 받는 과정이기도 하다.

ANIRA 창설 기반이라 함은 각 국 지방정부의 톱크탱크조직 간의 교류 및 협의체 구성인데, 이는 달리보면 ANIRA 창설의 공감대를 형성하는 작업이다. 비록 톱크탱크 조직 간의 교류가

주된 방식이기는 하나, 이러한 활동은 향후 ANIRA 창설을 목표로 하는 활동이니 만큼 앞서 제시한 향후 공동 추진 사업을 발굴하는 것이 매우 중요한 과제 중의 하나이다.

조직상으로 보면, 추진단은 관학연 연합 조직이다. 즉 충남도, 각 시군, 지역 대학, 충남연구원 등 정책연구기관 등이 참여하는 연합조직이다. 충남도는 이러한 추진단을 구성하고 운영하고, 지역대학, 도 출연기관 등은 내용적으로 추진단의 사업 내용을 다듬고 정책화하는 역할을 한다.

또한 추진단은 한시조직이다. 추진단은 준비모임으로서 공공외교 3.0을 위한 준비가 완료되면 해체하고 본격적인 공공외교 추진체계를 구성해야 한다. 그런데 향후 ANIRA 창설 이후에 관련 활동은 대부분 공공외교 차원이라는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 도 및 시군 차원의 지방정부, 도 출연기관 등 공공부문 등이 공공외교의 주체가 되기 때문에 추진단에서 향후 지방 공공외교를 위한 인적 준비를 하는 조직으로서의 역할도 중요하다.

추진단은 관학연 거버넌스 조직이다. 추진단은 부지사, 지역대학 총장, 충남연구원 원장과 공동위원장을 구성하며, 산하에 분과조직을 설치하여 운영한다. 추진단은 다양한 각계의 의견을 수렴하고 참여를 보장하기 위해 개방적인 방식으로 운영될 필요가 있음은 말할 필요도 없다.

2) 통상 기능과 국제 교류·협력 기능의 분리 운영

지방자치제가 시작된 1995년부터 2000년대 초기까지만 해도 국제 업무는 사실상 새로운 영역이었다. 기존에 해 오던 행정업무와 달리, 외국의 지방정부와 외국의 공무원 또는 민간인을 상대하는 것으로서 매우 특수한 분야로 인식되었다. 더욱이 외국어 소통 능력이 중요하게 여겨졌는데, 당시만 해도 외국어로 소통할 수 있는 공무원들이 많지 않아서 국제 업무는 자연스레 일부 조직에게 집중되었다. 혹은 이러한 업무를 위해 외부의 전문가들을 채용하기도 했다.

그러나 국제교류가 빈번해지고 일상화됨에 따라, 그리고 외국어를 구사할 수 있는 사람들이 점점 많아짐에 따라 언어 문제로 인해 국제교류업무가 특정인이나 부서로 집중될 필요가 없어졌다. 중소기업 수출지원, 투자유치, 관광객 유치는 대외 통상업무라는 공통점으로 인해 함께 묶일 필요가 없다. 소관 부서에서 외국어가 가능한 인재를 뽑으면 된다.

앞서 보았듯이, 1998년 이래 충남의 공공외교는 통상 중심이었다. 이제 지방공공외교 3.0 시대에 외교의 중심은 정책을 중심으로 구성되는 것이 바람직하며, 어떤 의미에서는 불가피하다.

통상지원 업무, 투자유치, 관광객 유치 등 대외 통상 업무는 이제 일상적 업무로서 공공외교와는 조직적으로 분리해서 처리하는 것이 맞다. 그렇다면 대외 통상 업무를 제외하면 공공외교라 할 수 있는 것이 무엇이 있나? 서울시, 경기도 등 다른 지방정부의 움직임을 보면 정책 교류(수출)가 가장 중심적인 영역으로 등장한다. 경기도에서는 ODA도 중요한 공공외교의 일부로서 중시되고 있다. 이러한 국제교류협력은 앞서 언급한 친선 외교(공공외교 1.0), 정책 외교(공공외교 3.0)를 포괄하여 통상 외교(공공외교 2.0)와 기능적으로 그리고 조직적으로 분리할 필요가 있다.

그러면 새로이 국제교류협력을 담당할 조직은 어떠해야 하는가? 더욱이 추진단이 활동을 종료하고 난 후 공공외교를 담당하는 조직적 형태는 어떠해야 하나? 이 질문에 대답하기 위해서는 다양한 측면을 검토해야 한다. 우선 무엇보다도 지방공공외교 3.0에 뒤이어 ‘지방공공외교 4.0’이 제기될 가능성이 크다. 그리고 그 방향성은 지방의 협치 구조가 강화된 상황에서 지역사회, 언론 등 지역 민간 조직들이 주역으로 나서는 외교이고 공공외교의 역할은 민간의 주도성을 전제로 새롭게 재편될 가능성이 있다. 서울시나 경기도에서 고려하고 있는 국제교류재단과 같은 조직은 이러한 가능성을 품어 안는 논의라고 봐야 한다.

3) 충남 도와 시군 간 협력체 구성

충남 차원에서 도와 시군 사이의 협력체를 구성하는 것은 사실상 충남의 정책 경험어 어떻게 구현되고 있는가를 생각하면 그 필요성에 대해서 쉽게 이해할 수 있다. 충남의 우수 정책은 비록 ‘도’의 정책이라고 부르기는 하지만, 각 정책은 자신의 지역적 범위가 있다. 가령 3농 혁신이라 함은 충남도 차원 내지 충남을 넘어서 전국적으로 적용되는 것이기는 하나, 충남에서 3농혁신 현장은 대부분 몇 개 마을에서 구현되고 있다. 또한 최근에 주목받고 있는 실개천 살리기 사업도 마을 단위에서 진행되는 정책이다. 특히 초기의 시범사업이나 실증사업은 지리적으로 좁은 범위를 갖고 있다.

이렇게 충남도의 정책 특히 우수정책은 비록 도 단위에서 기획되고 평가되지만, 그 구현은 매우 구체적인 지역 단위에서 수행된다. 이 점이 정책 외교에서 도와 시군이 밀접히 협력해야 하는 중요한 이유이다.

또한 충남은 도와 시·군간 국제업무 조직역량 격차가 상당히 심한 상황이다. 도는 비교적 양호한 조직역량을 갖고 있는 반면, 시군은 매우 미약한 조직역량을 갖고 있다. 또한 시군 간 편차도 매우 크다. 이러한 상황에서 시군이 국제교류협력에 적극적으로 동참하기 어려운 상황이다. 따라서 도와 시군이 서로 도움을 줄 수 있는 조직 구조를 갖추는 것이 매우 중요한 과제로 등장한다.

현재 충남에서 이렇게 도와 시군의 국제 업무 담당자들이 협의하는 모임은 없다²⁹⁾. 충남도가 보다 더 주동적으로 각 시군에 분산되어 있는 국제 업무 담당자들 간 교류를 촉진하고 역량을 향상시키는 모임을 만들어 내는 것이 매우 시급하다. 이러한 조직은 사실상 추진단과 별도로 운영되는 것이 바람직하며, 국제 업무에서 등장하는 다양한 문제에 대해 각자의 의견을 교환하고 상호 간 협력이 필요한 문제를 명백하게 정리해 나가는 역할만으로도 매우 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

29) 다만 2015년부터 충남연구원 주도로 출범한 충청중국포럼이 도와 시군의 국제업무 담당자들이 만나서 교류하는 장소가 되고 있다.

제5장 결론 및 정책 제언

우리는 지금까지 정책 외교가 핵심과제로 등장하게 된 역사적 배경, 충남 공공외교의 현황과 문제점, 충남 공공외교 3.0 등을 차례로 살펴보았다. 여기서는 앞서의 연구내용을 요약하고 정책 제언사항을 제시하고 본 연구의 한계와 향후 개선사항을 짚어보고자 한다.

1. 연구 내용 요약

제1장에서 우리는 선행 연구들이 지방공공외교의 이론적 근거, 각 지자체의 연관 전략연구, 충남의 정책연구 등으로 대별됨을 살피고 이러한 연구들이 지방공공외교의 전략성, 시대성에 대해서는 크게 주의를 기울이지 않았음을 살펴보았다. 제2장에서는 우선 공공외교의 목표와 고유성 문제를 고찰하고 친선 외교, 통상(지원) 외교, 정책 외교 등 공공외교의 목표와 방식에 대해 다양한 시각이 있음을 제시하였다. 또한 지방공공외교의 전환을 가져오게 한 거시적 환경변화를 시장 수급관계로 설명하였다. 즉 냉전해체, 신흥국이나 체제전환국의 산업화, 도시화 그리고 신자유주의로 인한 민간자본의 공공인프라 정책에의 참여로 인해 지역(도시)정책 수요가 폭증하였음을 밝혔다. 한편 한국정부는 이러한 경향에 대응하여 국제무대에서 학생에서 선생으로 그 지위를 전환시키는 노력을 1990년대부터 본격화하여 현재 국제무대에서 개발도상국을 상대로 한 정책 외교를 시작하였음을 설명하였다.

제3장에서는 충남의 현황 및 문제점을 분석하였다. 우선 충남의 공공외교는 전략적 관점이 부재하다는 점을 지적하였다. 전략적 관점은 충남 도정 전반에서 충남 공공외교가 차지하는 지위와 역할이 모호하다는 점과 다른 한편 공공외교 전략의 중장기 목표 및 중단기 목표 등 단계성이 미흡하다는 점을 지적하였다. 한편 내용적으로는 통상 편중, 조직 측면에서는 통상과 중심의 편재를 문제점으로 제시하였다. 셋째, 1995년 이래 역사적 원인으로 인해 대외교류 관계의 혼선을 빚고 있다고 지적하였다. 공공외교 초기에 주로 개인적 인맥을 통해 국제교류 관계를 체결하다보니 원칙과 기준이 제대로 작용하지 않은 점, 친선, 통상, 정책이라는 공공의

교 패러다임이 본질적으로 상이한 점이 있음에도 불구하고 이를 구분하지 않고 적용하다 혼선이 생겼다는 것을 제시하였다. 넷째, 교류 콘텐츠의 미비이다. 정책 외교를 추진하려 해도 이와 관련한 준비가 안 되어 있다는 점, 정책 소개는 있으나 이를 외국에 적용가능성까지 고려하는 준비는 전혀 되어있지 않다는 점, 그리고 산발적으로 교류가 이루어져 성과가 축적되는 기제가 없다는 점을 지적하였다.

이러한 문제점 진단을 기반으로 제4장은 충남 공공외교 3.0 전략을 제시하였다. 우선 충남 공공외교의 비전은 충남의 글로벌 위상 변화에 걸맞은 공공외교, 충남의 미래발전전략과 시너지를 일으키는 공공외교로 제시하였다. 그 후 충남의 공공외교 전략으로 공공외교의 전략화, 충남 정책의 국제화, 그리고 국제협력의 세력화를 전략으로 제시하였고, 이에 상응하여 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 정책의 국제연수프로그램화, 가칭 ANIRA(아시아신흥공업지역연합) 창설 등을 핵심 정책으로 제시하고 이를 뒷받침할 조직으로서 ‘(가칭)글로벌 충남 추진단’ 구성, 통상 기능과 국제교류협력 기능의 조직적 분리, 그리고 도와 시군 간 협의체 구성 등을 추진체계로서 제안하였다.

전체 내용을 간단히 정리하면, 충남은 정책 외교를 핵심으로 하는 지방공공외교 3.0 전략을 수립해야 한다. 친선(1.0), 통상지원(2.0)을 포함하면서도 정책 외교(3.0)의 막을 열어야 하며, 정책 외교는 높아진 충남의 글로벌 위상에 걸맞게 충남의 국제적 지위를 제고하는 것으로 목표로 한다는 점이다. 또한 전략으로서 충남 공공외교의 전략화, 정책콘텐츠의 국제화, 충남 국제협력 세력화 제시하고 주요 정책으로 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 지역정책의 국제연수프로그램화, (가칭) ‘아시아 신흥공업지역연합’ 네트워크 구축, 추진체계로서 (가칭) ‘충남 글로벌 추진단’ 설립, 통상 기능과 국제교류협력 기능의 조직적 분리, 도와 시·군 간 협의체 구성 등을 제시하였다.

2. 정책 제언

제4장에서 우리는 충남의 정책 외교로의 전환을 위해서 몇 가지 주요 사업을 제시하였다. 충남 공공외교 기본계획 수립, 충남 정책의 국제연수프로그램화, 가칭 ANIRA(아시아신흥공업지역연합) 창설 등을 핵심 정책 등이다.

현재 충남의 공공외교를 둘러싼 전략과 관련하여 도 차원에서 두 가지 동향이 있다. 환황해

전략 수립이 그 하나이고 다른 하나는 충남경제비전2030 세부계획이다. 이 두 가지 동향은 비록 충남의 공공외교전략을 수립하기 위한 것은 아니라 할지라도 내용적으로는 충남의 공공외교전략과 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 본 연구는 그 두 가지 동향과 결합되어 종합적인 충남의 공공외교전략으로 전환되어야 한다.

본 연구가 제안한 충남 공공외교 기본계획 수립은 바로 이러한 상이한 움직임을 하나로 포괄할 수 있는 도구가 될 수 있다. 본 연구가 제시한 다른 정책 제안도 또한 기본계획안에서 체계적으로 다루어지고 재해석되어야 한다. 이러한 의미에서 보면 기본계획 수립은 충남의 공공외교 3.0을 위한 시발점이 될 것으로 기대된다.

3. 연구의 의의, 한계와 개선점

그 동안 충남의 국제교류 또는 공공외교에 대한 연구보고서는 적지 않았다. 또한 각 보고서는 충남 공공외교의 발전에 적지 않은 기여를 한 것도 사실이다. 그러한 상황에서도 본 연구를 시작한 것은 기존의 연구 성과들이 전략적 관점이 부족하고 공공외교의 단계성에 대해 충분한 주의를 기울이지 않았다고 보았다. 그 결과 기존의 연구들은 공공외교의 중요성을 인식시키는데 한계를 노출하였고, 향후 3-5년 이내에 공공외교가 무엇을 할 것인지를 정확히 제시하는데 실패하여 실천으로 이어지는데 한계를 드러냈다고 보았다.

따라서 본 연구는 기존의 평면적인 관점을 탈피하여 지방공공외교를 지역(도시)정책을 둘러싼 정책시장의 관점에서 바라보았다. 지방공공외교가 다층적이고 다양한 목적과 동기가 얹힌 영역이기는 하나 정책시장의 관점, 즉 정책 수요와 정책 공급의 관점에서 최근의 공공외교를 파악하였다. 이러한 관점은 지난 20년 간 글로벌 차원, 국제무대 차원의 변화를 포착할 수 있는 틀을 제공하였고, 서울시나 경기도 등 지방정부들이 현재 추진하고 있는 정책의 흐름을 이해하는데 일조하였다.

그러나 이렇게 특정 관점에서 공공외교를 조명하다보니 적지 않은 한계를 노출한 것도 사실이다. 우선, 비영리단체 및 NGO를 중심으로 하는 다른 흐름에 대해서는 다루지 않았다는 점이다. 공공외교는 그 본질이 결국 명분이라는 점을 볼 때, 국제기구 및 국제기구의 활동 주위로 집결되어 있는 비영리단체, NGO 등의 국제교류 및 협력을 고려하지 않은 것은 전체 흐름을 파악하고 공공외교의 앞길을 밝히는데 있어서 근본적인 한계로 작용한다.

향후 연구에서는 보다 다양한 시각에 대한 보다 심층적인 고민과 통섭을 수행하여 공공외교가 더 나아가 지방외교가 가지는 중층적이고 복합적인 성격을 제대로 담아내는 것이 필요하다.

한편, 본 연구는 충남 정책수립을 위한 사전 연구로서의 의의를 가진다는 의의와 한계가 있다. 본 연구는 새로운 지역공공외교의 틀만 제시하였을 뿐 수미일관된 계획 제시는 하지 못했다. 향후에 시간과 인력의 한계로 인해 보다 정교한 논리와 다양한 정책을 검토하지 못한 것이 한계를 극복하고 보다 포괄적이면서도 구체적인 분야에서 후속 연구가 필요하다. 결국 본 연구는 지방공공외교의 전략화를 위해 마중물인 셈이다. 향후 보다 체계적이고 다면적인 연구가 이어지기를 기대한다.

참고문헌

- 심의섭, 2006, 『한국지방정부외교론』, 오름출판
- 양기호, 2010, 『글로벌리즘과 지방정부』, 논형출판
- 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
- 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, "Aisa'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/>

부 록

타 지방정부 사례 인터뷰 조사(경기연구원, 서울시청)

타 지방정부 사례 인터뷰 조사

1.1 개요

일 시	2016.9.23.(금), 13:00~15:00
장 소	경기연구원
대 상 자	최용환 연구위원
조사목적	지방공공외교 경기도 사례조사

1.2 내용

□ 충남 지방공공외교 현황 및 경기도 사례

지방에서의 공공외교는 자매교류, 친선 정도로만 교류를 맺고 있으며, 조직 전문인력의 부족으로 업무를 분담하기가 어려움. 충남은 현재 한황해전략에 중점을 두고 외부 연구용역도 수행 중인 상황임. 충남은 지방외교라는 측면에서 한번 정리를 할 필요성이 있음. 1.0시대; 교류 친선, 2.0시대; 통상, 3.0시대는 정책외교라는 모토에서 접근하고자 함. 지자체 차원에서의 노력들(예: 서울연구원 miti라는 해외공무원 정책연수프로그램 등) 국가차원이 아닌 도시차원에서 나온 정책프로그램들을 수출하는 전략들을 3.0으로 설정하고자 함. 최근 조례를 제정하여 기본계획을 세우는 것 등 이런 측면에서 경기연구원이 가장 선도적이라 생각함. 현재 충남은 여전히 투자유치를 중심으로 한 2.0 수준에 머물러 있는 측면이 강함. 경기도의 추진사례와 경험 등을 공유해주셨으면 함.

- ▶ 경기도는 남경필지사 취임 이후, 남지사는 외교통상위원회 위원장 등의 경험으로 외교역할에 대한 개인역량이 높았음. 취임 이후 국제협력관실을 신설하고 국제협력관을 외부공모하여 외교부출신 인사를 배치함. 남북교류 업무 담당으로 통일기반교류담당관실도 있는데 이곳도 통일부출신 공무원이 배치됨. 현재는 남북교류가 단절된 상태지만, 활발할때는 가교역할이 되었음. 외교부를 이용하여 지방외교를 실시하려는 의지였음. 정부산하의 교류사업으로 KF(국제교류사업)와 , KOICA(국제개발사업)가 존재하지만 상호간에 협업이 안되는 문제가 있는데, 지

방은 이 둘의 역할을 한 번에 할 수 있겠다는 취지가 있었음. 2015년 경기도는 ODA사업에 초점을 두고 이에 주력하여 예산을 늘리고 실시하고자 함. 쟁점: 국가에서 ODA사업을 실시하고 있는데 지방정부에서 할 수 있는 역할이 무엇인가 고민이 필요함. 중앙정부가 ODA사업을 실시할 때의 국가선정은 못사는 국가를 해야 함. 예를들어 중국은 국가차원으로는 선진국제열에 들어섬으로써 ODA수혜 국가가 될 수 없지만, 상대적으로 빈민지역인 조선족 등 국가차원의 정책사각지대가 존재하기 때문에, 이러한 사각지대를 경기도가 발굴해보자 라는 취지로 시작함. 국제교류기구를 설립하기로 하였는데, 일자리재단 설립의 우선순위로 미루어짐. 현재 기구 설립에 관하여는 계속 논의 중임.

□ 경기도 수출정책 선정

- ▶ 경기도가 제일 잘하는 것이 무엇일까 고민할 때, 도시만들기, 마을만들기 라고 합의가 되었음. 도시설계를 해주는 것. 한국기준으로 제공을 할 때. 물자를 한국에서 공급하게 하는 구조.

□ 국제교류 선정시 기준마련 논의

- ▶ 교류도시를 선정할때의 기준마련이 필요하지 않을까 함. 경기도의 사례는 어떠했는지?
- ▶ 경기도가 기존에 교류하던 국가들을 범주화하여, 정리하기로 함.
- ▶ 교류지역선택; 지리적 특성을 반영, 통일+공공외교, 번영통화통일,
- ▶ 국제교류확대계획; 비즈니스 중심, 거버넌스 협력, 파트너십(우리가 도와야 하는 지역)으로 구분.
- ▶ 교류지역을 비용, 적합성으로 구분하여 적합지를 선정.
- ▶ 통상은 상보성 관계, 교류는 공통성 관계라고 생각함. 전략적파트너십은 공통성을 앞세워서 선정해야한다고 생각.
- ▶ 교류가 없던 지역도 아무 근거 없이 교류지에서 배척할 수 없기 때문에 기준근거를 마련하여, 새롭게 조례를 제정하여 정리할 지역은 정리할 수 있도록 교류계획을 세움
- ▶ 지역범위는 따로 제한하지 않아도 진행하다 보면, 전략적지역이 제한이 됨.

□ 경기도 국제교류협력 기본계획 관련

- ▶ 기본계획 조례의 배경; 지방자치제를 실시하고 있는 현 상황에서는 항상 정치적 국면을 맞이하게 됨. 도의에서는 도지사 임의대로 국제교류를 남발하지 못하도록 제도화에 넣고 싶어하며 이를 계획을 세워 조장하도록 기본계획을 마련한 것임.
- ▶ 자매결연을 맺을 경우, 도의원의 의결이 필요한 사항인데, 무분별하게 이루어졌다면 이제부터 있는 것을 정리하고 새롭게 진행되는 사항들의 체계가 필요함.
- ▶ 이러한 관점에서 계획이 필요한 것이며, 경기도는 작년에 글로벌위원회라는 협의기구를 만들었음. 도지사 교수 각계전문가의 참여로 공론화된 장을 마련한 것임. 이 곳에서 교류협력지역을 범주화하고 함께 논의하였음. 이곳에서 논의된 예로, 조례에 일정기간 이상 교류가 없는 지역에 대해서는 협정의 효력이 없어진다는 조항을 추가하여 향후 계획적으로 관리할 수 있도록 하기로 함.

□ 남북교류협력 관련

- ▶ 경기도 남북교류의 경우, 경기도는 실과단위 남북교류전담 조직이 있음. 기금 152억원이 있고, 조례개정상 150억 이하로 떨어지지 않도록 함. 경기도는 2002년부터 교류사업을 시작하였고, 2004년부터 북한 방문을 계속 해왔음. 경기도와 강원도는 남북관계와 관련하여 지자체교유의 이슈가 있음. 강원도는 산림병충해공동방역사업, 경기도는 말라리아공동방역사업 으로 한강, 임진강 등의 공통문제 등을 함께 다룸.
- ▶ 충남은 역사적인 접근을 시도함. 북한 충남 고도간의 교류협력 사업 발굴. 백제문화제 공동발굴 사업. 개인적으로 축산폐기물의 액비화를 통한 비료 등의 사업을 제시하고 있음
- ▶ 경기도 남북교류 초창기 논의와 비슷함. 축산폐기물에 문제를 실제 논의했었음. 북한은 아무리 우리가 어려워도 '분노'를 받지는 않겠다 라는 입장, 더 심각한 문제는 검역문제 해결이 안됨. 남북간 검역체계가 없기 때문에 미생물 관련 교류가 불가함. 개성공단이 있을 시, 개성공단에서 고기를 가공하여 가져오는 것은 가능했기 때문에 사업화를 할까 했었지만, 개성공단이 철거되면서 이도 무산됨.
- ▶ 경기도와 제주도가 8년째 남북교류협력 세미나를 돌아가면서 주최하고 있는데, 가장 관심없는 지자체가 경상도, 충청도, 대전, 서울 임. 이슈만 찾는다면 충남도와 공동연구도 하면서 남북교류협력에 관련하여 연구를 시작하면 좋을것임

□ 국제교류협력 사업관련 제안사항

- ▶ 경기도 국제교류협력 기본계획연구. 동북아시아 국제협력 기구 NEER 회의를 갔다가, 경기도는 왜 이런걸 못만들까 라는 생각을 하게 됨. 비슷한 수준의 도시들 간의 협의체를 만들어서 교류하는 장이 필요하다고 생각됨. 경기도에 제안하고 있는 사항 중 하나로, 경기도의 특징은 '경계' 라고 생각하고 세계 '경계'도시들을 찾고 그들과 협의체를 만드는 작업이 필요하다 생각함.
- ▶ 경기도 공무원교류는 컨셉을 만들어서 한달, 두달짜리 프로그램을 개발하고 제안하여 공무원들이 신청하여 실행. 도-협력도시와 프로그램을 만들어서 시군에 공지하고, 실행. 경기도의 주요 프로그램은 통일준비지도자과정(중국 복단대학, 연변대학, 접경지역 투어 10일 / 독일 접경지역 대학과 함께 독일통일사례), 교육 후 교육생들의 후기(본 프로그램은 통일기반담당관실에서 직접 수행 함). 이것이 가능했던 이유는 기금이 있었고, 전담조직의 존재가 중요한 역할이라 생각함. 외교정책과에서 시행했던 프로그램으로, 대학의 중국유학생들이 등록금만 내고 중도탈락자들이 아주 많았던 상황에서, 괜찮은 학생들을 받아야 한다는 생각으로 경기도에서 중국 대학에 프로그램을 의뢰함. 중국내에서 한국문화 프로그램을 이수하고, 이수한 학생들만 한국으로 유학 올 수 있도록 하는 프로그램은 도내 대학들에게 인기가 많았음.

2.1 개요

일 시	2016.9.23.(금), 16:00~18:00
장 소	서울특별시청 해외도시협력과
대 상 자	기획조정실 해외도시협력담당관 해외사업팀장 김유성, 전문관 허윤주, 도시교통본부 교통정책과 주무관 민동환
조사목적	지방공공외교 서울시 사례조사

2.2 내용

□ 충남 지방공공외교 현황 및 서울시 도시외교 사례

- ▶ 충남은 국제교류 분야가 취약한 편임. 경기연의 경우 자매결연이 가장 전략적인 형태라면, 통상은 상호보완성이 강조되는 것. 지방정부의 교류협력은 서로 처지가 비슷한 도시끼리 정책 교류를 하는 것이 맞지 않나.
- ▶ 서울은 박원순시장 취임 이후 외교분야의 큰 변화가 온 것이 아닌가 함. 지방정부의 외교 서막은 서울시라 생각함. 국제교류의 중점에서 어떤 변화가 감지되는 것인지. 정책외교가 산하 기관의 상업적인 해외진출이 강조되고 있는 것에 놀라웠음. 상수도, 도시철도, 교통카드 등의 사례가 그러했음.
- ▶ 조직도만 보고 본다면, 박원순 시장 이후로 국제과의 위치가 변함. 국제과->기조실->국제협력교류국 이라는 별도의 조직이 생성됨. 시장비서실에서 시작한 시장방문정도의 급이었는데, 현재는 조직의 고유 업무로서 변해가고 있다고 생각함. 상업적 해외진출의 경우, 특정분야에 한정된 시각임. 일반적으로는 도시간 정책교류로서 상호발전을 목적으로 하는 경우가 우월적임. 상업적 목적이 맞지 않을때가 많았고, 현실적이지 않을때가 많았음. 초점을 한쪽의 시각으로 맞추면 전체그림을 보기 어려울 것임.

□ 외교도시의 선정기준 및 조직관련

- ▶ 결국 외교도시 등 이러한 연구의 결과라는데 도시 집중 외교의 대상을 선정하는 것 일텐데, 과거에는 우리가 배우고자 했던 관점에서 현재는 우리가 전파를 해줘야 하는 위치로 바뀐 상

황에서 우리의 정책들을 어떻게 수출할 것인지 고민하는 작업이 아닐까 함.

- ▶ 예전 서울연구원의 용역과제로서 도시외교전략으로 우수정책수출 분야, 국제과 고유업무(친선교류), 국제기구유치 세 분야로 구분함. 지방외교를 가교역할(bridge city)로 설정함.
- ▶ 통상분야는 모두 빠져있는것인지?
- ▶ 국제과가 원래 투자유치과와 함께 경부원 소속이었는데, 국제협력관이라는 별도의 조직이 생기면서 투자유치과는 경부원에 남아있고, 국제과만 이전해 옴. 기능상으로 보면 1.0에서 2.0이 더해지고 3.0으로 가는 것인데, 조직으로는 1.0과 3.0의 전략으로 국제협력관실이 만들어 진것이고 2.0의 역할을 하는 통상의 투자유치과는 기존 조직에 남아있음. 투자유치과도 결국엔 조직이 와야 하는 것 아닌가 라는 논의도 있었지만, 현재로서는 조직개편에 대한 진전은 있지 않음.

□ 상업적 해외진출 관련

- ▶ 상업적인 해외진출은 노골적인 목적이 포함된 것이 맞음. 서울시라는 국제적 위치에서 상업적 목적이 바람직하지 않다는 의견이 많았음. 도와주면서 이익창출도 한다는 것은 두 마리 토끼를 다 잡겠다는 것인데, 양극을 함께 양립하는 것은불가능하다고 판단하였으며 그건 어려운 일이기에 상업적 목표의 수출보다는 외교쪽에 중점을 둘 것으로 결론을 내렸음. 서울의 정책이 타국의 도시에서 실현될 수 있도록 하는 과정에서 상업적인 부수효과가 들어가는 측면이 있음. 큰틀에서 상업적목표보다는 경험공유-도시실현. 최종적목적. 실행되는 과정에 기업수출이 연결되어야 한다는 결론.
- ▶ 상수도 같은 공공인프라 수출에서 정부의 역할은 기획과 유지보수만 하고 있는 것을 볼 수 있음. 신자유주의 적 경향이 강화되면서 공공인프라 건설과 유지에 민간자본이 늘어나고 있는데, 이러한 기조에 대해서 전 세계 도시정부가 반응하는 유형을 세 가지로 볼 수 있음. 프랑스 식은 태생은 공공이지만 대외적으로는 완전 민영으로 운영. 일본 식은 계속 공적으로 자매결연만 진행. 독일식 프랜차이즈모델은 기술지원에 대해 일정금액의 돈을 받는데 이렇게 만든 수익모델을 다른도시로 모델을 전파하면서 컨설팅 비용을 만들어 가는 것. 도시정부들이 어떻게 반응했는가에 대해 학술적논의가 이루어지는 가운데, 서울시는 프랑스식으로 간 것 아닐까. 중간지대를 만들어서 연구하는 것이 필요하지 않을까.
- ▶ (싱가폴 모델), 하지만 그러한 모델은 국가단위 모델이기 때문에, 이것을 서울시에 접목시키기

엔 어려움이 있다고 생각함. 다양한 문제점이 생겨서 매칭하기가 쉽지 않음. 세모델의 공통점은 자기자본금으로 투자를 하고 수익을 회수하는 방향이었기 때문에 자본 조달이 어려운 서울시의 경우 시행이 불가능한 점이 있음. 어떤 지방정부 입장에서든 예산상 불가능함. 개인적으로는 가장 비슷한 케이스가 일본이지 않을까 함. 일본도 전후 기업성장을 위해 보조금을 주어야 하는데 그렇게 할 수 없는 상황에서 식민지였던 국가에 지원하는 것을 지원해주고, 해외진출 명목으로 그 나라에 돈을 주는 거지만, 본국 기업에게 돌아오는 구조임. 우리나라도 이 구조가 많은 상황인데, 프랑스나 독일의 모델은 우리와 맞지 않음. 이러한 경우 기술력에 대한 확실한 우위가 있어야 함. 프랑스 베올리아의 경우가 그러했음. 우리의 경우 객관적으로, 서울정책이 세계에서 탑이지는 않음(교통분야에서 ITS나 카드분야는 세계 탑3안에 드는 기술임). 기술력에서 1, 2위의 차이는 큼. 가격경쟁력이 있지 않다면, 서울시가 중간자 입장에서는 어떠한 경쟁력이 없음. 세 모델을 서울시에 끼워맞춰보려는 노력을 했지만, 어려운 일임.

- ▶ 세 모델은 국가모델이기 때문에 적용이 어려운 것임. 서울은 재원이 없는 상태에서 정책수출이라는 사업을 수행해야 함에 있어 전략적으로 정부의 역할을 함께 가야했음. 기재부와 함께 ODA 사업에 도움이 되는 정책컨설팅의 역할로 사업을 이행할 수 있는 방법을 함께 고민함.
- ▶ 자원, 재원을 두 가지로 구분해보면, 진행에 따른 자체 재원이 필요할 것이고 또 하나는 프로젝트가 생길 시 세계 금융기구들로부터 financing을 지원받는다면, 그 일들을 감당할 역량이 있는 것인지, 하는 것이 맞는지, 국가도 어려운 일을 지방정부에서 어떻게 할 것인지.
- ▶ 충남의 경우 산하 공기업이 거의 존재하지 않음.
- ▶ 공기업의 존재여부가 중요하지는 않은거 같음. 국내에서 서울시 정책은 정체성이 확실하기 때문에 중앙정부에 제안할 경우 문제가 없음. 충남은 공기업의 문제가 아니라 콘텐츠의 문제일 것임. 콘텐츠가 없는 상황이라면, 그것이 어려운 것임. 지방에서 Koica의 사업비를 받아서 사업하는 곳이 경북도청 새마을운동, 제주 우물만들기 등 임. 새마을운동과 우물은 정확한 콘텐츠가 있음. 이러한 사례처럼 충남은 이러한 선례가 필요함. 그 이후 공사가 있다면 해외진출에 편하게 될 것임.
- ▶ 충남은 서울시처럼 상업적 정책수출을 할 수 없는 상황임. 정책외교, 지방외교, 도시정책의 우수사례 등. 서울시는 서울이 상대할 수 있는 세계주요 도시들이 있을텐데, 충남의 경우 서울시와 차이가 많음.

□ 정책수출 관련

- ▶ KDI의 사례를 따라서, 충남의 정책들을 정리하고 모듈화하는 작업이 필요하다 생각됨. 2014년 인천에서 천진시 국유기업 연수를 한적이 있음. 인천정책 사례 소개와 도시관광. 개인적으로 이러한 시도들이 지방외교라 생각됨. 서울시의 경우 인재개발원 MITI의 사례가 비슷하지 않은지 궁금함.
- ▶ 서울연구원 전전 원장님이 유치를 하였고, 운영관련 용역도 실시함.
- ▶ 서울시가 최초는 아니고. MITI연구사례를 보면 강원도에도 유사한 사례가 있음. 서울시가 독자적으로 만든 기구가 아니고, 캐나다에 있던 분원을 서울시로 유치한 것 뿐이기 때문에. 강원도에도 UN기구 분원이 있는것으로 알고 있음.
- ▶ 타점도의 우수정책이 있어야만 ODA 컨설팅이 가능하다고 했는데, 상업적으로 갈 수 있는 경우 / 도시정책 차원에서 교류할 수 있는 콘텐츠들. 실패의 스토리, 동일한 시대를 겪어 오면서 겪게되는 정책사례들은 함께 고민하는 도시들에 도움이 될 것이라 생각함. 앞쪽 서울시가 연구를 해서 프로젝트화 되고 사업을 시행하는 것은 충남도가 시행하기엔 어렵지 않나 생각함.
- ▶ MITI유치 이전에도 서울시로 자매교류 도시 공무원들을 초청하여 하는 프로그램 등이 존재했었음. Koica위탁으로도 여러 차례 진행(인재원 고유업무)
- ▶ MUAP과정-서울시립대 석사학위과정 지원. 개도국 도시들의 도시계획 전문가과정 지원. 대외협력기금 중 국제계정 예산의 대부분을 인재개발원 교육사업과 시립대 교육과정에 지출하고 있음. 대부분이 해외공무원들의 역량개발을 위한 프로그램들이며, ODA사업컨설팅 같은 사업 등에는 재원이 거의 없음. 2012년 이후 해외도시를 컨설팅하고자 하는 교류사업을 실시하고 있지만 재원이 여전히 없는 상황이기 때문에 정부기관과의 끊임없는 협력사업을 통해 실시함. G2G방식으로 서울시의 신뢰도를 바탕으로 정부협업이 가능.
- ▶ 추가적으로 중앙정부 사업 중에 스마트시티 관련 지방정부에 있는 웹사이트들을 국제홍보로 활용하고자 하고 있음. 서울시는 topis를 내놓음. 정부에서도 지방정부의 콘텐츠를 국가의 홍보로 내놓고 있는 상황임.
- ▶ 경기도의 경우 정책수출을 고민했을 때, 도시만들기가 가장 잘하는거라는 결론으로. 정책외교, 정책수출을 염두에 두고 있는 상황 같음. 남북교류의 상황은?
- ▶ 남북교류는 대외협력담당관에서 함. 협업은 전혀 되지 않음.
- ▶ 남북교류의 경우 문화친선의 교류에 중점이지 정책수출 분야는 아님.

□ 서울시 지방외교 수립 현황

- ▶ 도시외교 전략수립은 서울연구원에서 용역으로 진행했으나 서울시 국제과에서 대외적으로 발표 하지 않음.
- ▶ 경기도는 조례를 제정하여 5년마다 기본계획을 발표하게 됨.
- ▶ 서울시는 국제교류협력증진에 관한 조례는 있으나, 기본계획에 대한 조례는 없음.
- ▶ 최근 부산이 관심이 많음. 공적외교에 상업적 성격이 가미되면서 목표가 모호해지는 경향이 있는데 부산에서는 이러한 모델을 긍정적으로 보고, 전담조직도 계획하고 있는 것 같음.

□ 국제교류 독립재단에 대한 견해

- ▶ 서울시는 재단형식으로 SH공사 산하에 서울시정책수출수립단을 설립함
- ▶ 사업의 지속성을 위한 재원의 재투자가 필요하기 때문에, 컨설팅 등 기여하는 만큼 재창출될 수 있는 조직이 필요한데 별도의 재단을 만들 경우 초기투자비용이 너무 많이 들어가기 때문에, SH공사 산하에 위탁전담부서를 만들
- ▶ 장기적목표는 사업 인큐베이팅 4-5년, 기반 후 독립조직으로 설립하기로.
- ▶ 국제교류재단-설립도 구상 중임.
- ▶ 교류만 생각한다면 재단이 가능한데, 상업적 요소가 가미되면 수익창출의 구조가 아닌 재단으로 운영할 수가 없기 때문에, 이들을 따로따로 운영하는 것은 비효율적이라 판단됨.
- ▶ 운영이 어렵긴 하겠지만, 의미 있는 일이라 생각됨. 컨설팅 해줄 수 있는 방법이 없는 상황에서 이러한 계기로 인하여 사업이 진행되고 있음.
- ▶ 내부조직의 설득이 필요. 간극을 좁히는 노력이 중요함. 사업부서를 설득하는 일이 어려움. 서울시의 경우 도시철도의 경우 일이 너무 많기 때문에 해외 정책수출까지 관심 가질만한 인력 체계가 없음.
- ▶ 서울은 해외연락사무소를 없애는 추세였는데, 그 이후 타 지자체의 해외사무소는 늘어난거 같음
- ▶ 충남 지역만의 정책사례를 정리하는 작업이 우선인거 같음.

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 홍원표 충남연구원 책임연구원

내부연구진 · 강수현 충남연구원 연구원

전략연구2016-36 · 충남 지방공공외교 3.0 전략

-정책 외교로의 전환-

글쓴이 · 홍원표, 강수현

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2016년 12월 31일 / 발행 · 2016년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1188(미래전략연구단) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1219

ISBN · 978-89-6124-380-3 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2016. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.