creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치외교학 석사학위논문

한·중 수도의 도시외교 비교연구

Comparative Study on City Diplomacy of the Capital Cities of Korea and China

울산대학교 대학원
정치외교학과
류 의

한·중 수도의 도시외교 비교연구

Comparative Study on City Diplomacy of the Capital Cities of Korea and China

지도교수 유 종 선

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

2022년 6월

울산대학교 대학원
정치외교학과
류 의

류의의 석사학위 논문을 인준함

심사위원 유 종 선 (인)
심사위원 왕 징 (인)
심사위원 최 성 훈 (인)

울산대학교 대학원
2022년 06월

국문초록

한·중 수도의 도시외교 비교연구

울산대학교 일반대학원

정치외교학전공

LIU YI

코로나19의 악영향, 러시아와 우크라이나의 전쟁을 겪으며 새롭게 도래한 포스트 코로나 시대에 중국과 한국은 국제교류의 새로운 통로를 마련해야 한다. 포스트 코로나 시대에서 도시외교가 더 중요한 역할을 할 수 있다고 예측된다. 그러므로 한중 수도를 사례로 연구하고 한·중 수도 도시외교의 사례를 분석해 도시발전에 영향을 미치는 요인을 연구하는 것이 한중 포스트 코로나 시대 도시외교 발전에 도움이 될 것이다.

본 논문에서는 도시외교이론을 바탕으로 문헌분석법을 통하여 도시외교이론을 정리하여 분석하였다. 도시외교는 도시에서 발생하며, 도시의 발전을 시간의 흐름에 따라 분석하여 도시외교의 개념을 도출하였다. 본 논문은 우선 도시외교에 관한 이론 정리를 목표로 국내외 학자들의 저서 분석을 통해 도시외교의 개념을 정리한 것이다. 이어 한·중 양국 학자들의 문헌분석을 통해 한·중 도시외교에 관한 연구 성과를 정리했다.

최근 코로나19 여파로 국제 구도가 더욱 요동치면서 국가외교는 국제 교류에서 역할이 약해진 가운데 도시외교는 지역경제 발전과 국가 간 교류에서 역할이 주목받고 있다. 이런 흐름 속에서 중국과 한국은 도시외교에 중점을 두고 있다. 베이징과 서울은 중국과 한국의 수도이자 양국의 정치·문화 중심지이다. 또한 대사관이 있어 양국이 세계와 우호적으로 교류할 수 있는 중요한 관문이다. 베이징과 서울은 그들의 국제적 영향력을 확대했다. 두 도시 모두 아시아에서 도시외교가 급성장한 대표적인 도시다. 중국과 한국 지방자치단체의 자치권은 서방 국가에 비해 낮지만 베이징과 서울은 일정한 도시 자치권을 가지고 있다. 이번 연구는 베이징과 서울의

사례를 통해 도시외교의 발전역사, 도시외교의 형태(글로벌 도시·양자 간 외교·다자 간 외교)의 발전 성과를 중심으로 두 도시의 외교를 비교 분석했다. 이를 바탕으로 한중 도시외교의 성과와 한계를 제시했다. 베이징과 서울은 각종 글로벌 시티 순위에서 상위권을 차지하고 있다. 또 양자 간 외교에서도 국제우호도시 체결이 잘되고 있다. 그리고 다자 간 외교에서도 국제기구에 적극 참여하고 국제회의도 적극 개최하고 있다. 베이징과 서울은 국제적인 영향력이 크다.

하지만 베이징과 서울의 도시외교 발전에는 세 가지 문제가 있다. 첫째, 도시 외교 발전을 위한 전략과 정책에 제도적 한계가 있다. 중국의 국가 제도로 인해 중국은 한국보다 지방 분권 수준이 낮다. 이 때문에 서울 지방정부는 국제교류에서 도시 주도를, 베이징은 국가 주도를 중시한다. 둘째, 국제 네트워크의 구성에는 한계가 있다. 베이징과 서울의 국제우호도시 간 교류는 대부분 아시아 도시와 지방자치단체 간에 이루어진다. 행정구역별로 국제교류가 불균형적으로 발전하였고, 셋째, 지방자치단체가 주도하는 도시외교의 기구의 체계화가 미비하다. 두 도시는 도시외교에 있어 정부기관과 다른 민간외교조직 간의 협력이 충분치 않은 등의 문제를 안고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 베이징과 서울의 도시외교가 발전하기 위한 네 가지 과제를 제시했다. 우선 지자체가 중앙정부와의 관계를 제대로 구축해야 한다. 지방자치단체가 도시외교를 추진할 때 도시외화의 자주성과 외교관계를 이해하는 것이 중요하다. 지방자치단체는 전국의 총체적 외교정책을 실시해야 한다. 도시의 이익을 지켜야 하고 도시의 자치권을 활용해 유연하고 선명한 도시외교를 펼쳐야 한다. 둘째, 국제 네트워크를 강화해야 한다. 두 도시 간 국제 교류 목표는 주로 유라시아 지역 도시에 집중돼 있다. 따라서 교류를 확대하고 국제기구의 협력에 적극 참여해 지역 간 경제·무역·문화 교류를 촉진해야 한다. 셋째, 도시 자체가 건설되어야 한다. 베이징과 서울 간의 도시 외교는 경제·문화·사회 분야의 교류를 활성화함으로써 도시 자체의 건설을 발전시켜야 한다. 두 도시 모두 국제 의식과 경쟁력을 높여야 한다. 넷째, 코로나19 사태는 두 도시 모두에 인류 공동 운명 공동체의 의식을 심어주고 포스트 코로나 시대에는 도시외교가 보건위생 분야에서 협력해야 한다는 경고를 주고 있다. 두 도시 모두 코로나19 대응 경험이 뛰어나다. 따라서 주변국 도시들과 우수한 예방수칙을 공유하고 보건위생 분야 협력을 강화하여 도시의 영향력을 확대할 필요가 있다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구 필요성 와 연구 목적 ····· 1
1. 연구 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 2
제2절 연구방법 및 연구내용 ····· 4
1. 연구방법 ····· 4
1) 문헌연구 ····· 4
2) 사례연구 ····· 5
3) 비교연구 ····· 6
2. 연구내용 ····· 8
제2장 이론적 배경 ····· 10
제1절 도시와 도시외교의 기원 ····· 10
1. 도시 ····· 10
2. 도시외교의 기원 ····· 12
제2절 도시외교의 선행연구 ····· 14
1. 도시외교의 개념 ····· 14
1) 해외선행연구 ····· 14
2) 중국선행연구 ····· 15
3) 결론 ····· 16

2. 도시외교의 형태 ····· 16
1) 글로벌 시티 ····· 16
2) 양자 간 외교 ····· 18
3) 다자 간 외교 ····· 19
2. 도시외교의 기능 ····· 20
1) 국가외교 보조 ····· 21
2) 평화기능 ····· 21
3) 경제기능 ····· 22
4) 소프트파워기능 ····· 23
제3절 한중도시외교의 선행연구 ····· 24
1. 중국의 선행 연구 ····· 24
2. 한국의 선행 연구 ····· 25
제3장 베이징과 서울의 도시외교 비교연구 ····· 27
제1절 도시외교 역사 비교 ····· 27
1. 베이징시 도시외교의 발전역사 ····· 27
1) 도시외교 발전 1 단계(1949-1978) ····· 27
2) 도시외교 발전 2 단계(1979-1999) ····· 28
3) 도시외교 발전 3 단계 (2000-) ····· 29
2. 서울시의 도시외교 발전역사 ····· 31
1) 도시외교 발전 1 단계(1960~1999) ····· 31
2) 도시외교 발전 2 단계(2000~2009) ····· 32
3) 도시외교 발전 3 단계(2010~현재) ····· 32
제2절 베이징와 서울 도시외교의 성과 비교 ····· 34

1. 글로벌 시티 ····· 34
1) GaWC(세계 도시 리서치 네트워크) ····· 34
2) GPCI(글로벌 파워 도시 지수) ····· 37
3) GCI(글로벌 시티 지수) ····· 40
4) GDCI(글로벌 가치 활력 도시지수) ····· 42
5) GCG(글로벌 도시 지수) ····· 44
2. 양자 간 외교 ····· 45
3. 다자 간 외교 ····· 49
1) 국제기구 ····· 49
2) 국제회의 ····· 55
4. 결론 ····· 56
1) 글로벌 도시 ····· 56
2) 양자 간 외교 ····· 57
3) 다자 간 외교 ····· 59
4) 문제점 ····· 60
5) 시사점 ····· 61
제4장 결론 ····· 64
□ 참 고 문 헌 ····· 66
□ Abstract ····· 72

표 목 차

[표 1-1] Overview of Beijing and Seoul Metropolitan Government ····· 7

[표 3-1] Ranking of the World's Top 30 Global Cities ····· 34

[표 3-2] 2020 Global Power Cities Comprehensive Ranking ····· 37

[표 3-3] Beijing & Seoul Function-Specific Ranking ····· 38

[표 3-4] 2020 Global Cities Index ····· 40

[표 3-5] Ranking of the Global Dynamic Dities Index ····· 42

[표 3-6] 2019-2020 Global Cities Grading (Top 10) ····· 44

[표 3-7] Status of International Organizations in Beijing ····· 50

[표 3-8] Seoul Metropolitan Government International Organization Participation Status ····· 51

[표 3-9] Status of International Organizations in Seoul ····· 52

[표3-10] ICCA Statistics Rankings of Beijing and Seoul(2010-2019) ····· 55

[표 3-11] Comparison of advantages and disadvantages between Beijing and Seoul ····· 56

[표 3-12] Comparison between Beijing and Seoul in International Friendly Cities 57

[표 3-13] Comparison between Beijing and Seoul in Multilateral City Diplomacy 59

그 림 목 차

[그림 3-1] The Relationship between Sister cities in the Exploration Stage of Beijing's Urban Diplomacy (1979-1999) ····· 24

[그림 3-2] The relationship between sister cities in the exploration stage of Beijing's urban diplomacy (1992-) ····· 25

[그림 3-3] 2020 Global Power Cities Index Scores ····· 32

[그림 3-4] Pyramid of Global Dynamic Cities ····· 36

[그림 3-5] Establishment of Sister Cities in Beijing ····· 41

[그림 3-6] Distribution ratio of sister cities in Beijing ····· 41

[그림 3-7] Establishment of diplomatic relations between sister cities and friendly cities in Seoul ····· 42

[그림3-8] Distribution ratio of sister cities and friendly cities in Seoul ····· 42

약 어 표

AACC	Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions
AFHC	Alliance for Healthy Cities
AFoCO	Asian Forest Cooperation Organization
AGAC	ASEM Global Ageing Center
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
APCEIU	Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding
ASEM	Asia－Europe Meeting
C40	Cities Climate leadership group
CEM	Council of European Municipalities
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CMC	Crisis Management Centre
CSAM	Center for Sustainable Agricultural Mechanization
GaWC	Globalization and World Cities Research Network
GCG	Global Cities Grading
GCI	Global Cities Index
GCoM	Global Covenant of Mayors for Climate & Energy
GDCI	Global Dynamic Cities Index
GDP	Gross Domestic Product
GGGI	Global Green Growth Institute
GPCI	Global Power City Index

GRDP	Gross Regional Domestic Product
GSEF	Global Social Economy Forum
GUAPO	Global Urban Air Pollution Observatory
HRW	Human Rights Watch
IBA	International Bar Association
ICAPP	International Conference of the Asian Political Parties
ICCA	International Congress and Convention Association
ICLEL	International Conference on Lifelong Education and Leadership
ICOM	International Council of Museums
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFC	International Finance Corporation
IFC	International Friendship City
IIPAC	International IP ADR Center
INBAR	International Bamboo and Rattan Organisation
IOI	International Ombudsman Institute
IOM	International Organization for Migration
ISDE	International Society for Digital Earth
IULA	International Union of Local Authorities
IUS	Institute for Urban Strategies
IVI	International Vaccine Institute
KPI	Karl Polanyi Institute Asia
LUCI	Lighting Urban Community International
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency

NLC	National League of Cities
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OGP	Open Government Partnership
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
PATA	Pacific Asia Travel Association
SCI	Sister Cities International
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SIAC	Singapore International Arbitration Centre
TCS	Traction Control System
TEIN	Trans Eurasia Information Network
UCCN	The UNESCO Creative Cities Network
UCLG	United Cities and Local Governments
UIA	Union of International Associations
UITP	Union Internationale des Transports Publics
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNGC	UN Global Compact
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UTO	United Towns Organization

WCCF	World Cities Culture Forum
WFP	World Food Programme
WFUNA	World Federation of United Nations Associations
WTCF	World Tourism Cities Federation
WWF	World Wide Fund for Nature

제1장 서론

제1절 연구 필요성과 연구 목적

1. 연구 필요성

세계화(Globalization)는 세계정치경제지도를 재구성하고 도시의 외교 역할이 복잡하게 얽혀 있는 다국적 유동과 사회 참여로 활성화된다. 이러한 도시의 국제화와 글로벌 도시의 활성화로 도시외교가 상대적으로 독립적인 외교 주체로 자리 잡았다(趙可金, 2015).

세계화의 시대적 배경에는 국가 간 관계가 가까워졌을 뿐만 아니라 도시와 도시 간의 관계도 더욱 긴밀해졌다. 갈수록 긴밀해지는 국제교류 속에서 도시의 기능이 증대되고 도시의 외교 잠재력이 활성화되면서 도시외교는 하나의 독립된 외교 주체로 등장했다. 세계화 시대에 도시가 발전하고 글로벌 시티가 건설되려면 도시 국제화를 추진하고 국제적 영향력을 증대시켜야 하는데 도시외교는 그중에서도 꼭 필요한 부분이다. 그래서 도시외교도 세계화의 흐름 속에서 점차 중요해지고 있다(趙可金, 陳維, 2013).

2018년 트럼프 정부 출범 이후 미·중 간 대규모 무역 전쟁이 발발했다. 미국을 비롯한 서방의 '반중동맹(反中同盟)'은 중국을 전방위로 압박해 중국의 국가 이미지를 실추시켰고(史安斌, 劉長宇, 2021), 미·중 경제무역 마찰로 인해 역세계화(Deglobalization)[1]와 지역주의(Regionalism)[2] 추세가 심화됐다(金燦榮, 2022). 그로 인해 국가외교의 발전을 심각하게 저해하고 국제 정세의 긴장감을 조성하고 있다

---

1) Deglobalization: Deglobalization consists of a regression in the international flows of trade, services, capital, and people, which is evidenced by "trade protection, the limitations of movements of people, the regulation of capital flows and the attempts to restrict information access" (James, H, 2017, Deglobalization as a global challenge. CIGI Papers, 135. Retrieved from https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.135WEB_1.pdfJames)

2) 지역주의(地域主義, 영어: regionalism) 또는 지방주의(地方主義)는 중앙에 대하여, 지역의 독자성과 특수성을 살리고 지역 내의 자치성을 추구하는 주의이다. (https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A7%80%EC%97%AD%EC%A3%BC%EC%9D%98)

(郭杰, 2021). 동시에 긴장된 미·중 신냉전 국면에서 한국은 미국의 반중(反中) 정책의 선봉 역할을 강요받는 처지에 놓였고, 한국의 국가외교 역시 미·중 관계 악화로 난항을 겪고 있다(姜龍范, 2022).

2019년 코로나19의 세계적 발발과 반복으로 전 세계 각국의 국제교류가 제한되고 인적 왕래가 막히게 되어 중대한 국제활동 서비스 보장이 어려워졌다(劉波, 戴維來, 2021). 그로 인해 중요 국제회의와 국제대회 등 행사의 불확실성이 또한 커지게 되어 국가외교 발전에 심각한 차질이 빚어졌다. 코로나19 같은 중대한 비전통적 안보 위협도 미·중 협력을 촉진하지 못했고 오히려 양자관계를 악화시켰다. 중국 칭화대학교 대국관계측정팀(中國淸華大學大國關系測量小組)은 미·중 관계는 이미 전면 경쟁 단계에 진입한 만큼 종식 이후에도 양국 관계는 계속 악화될 것으로 보고 있다(趙玙佳, 李沖, 王琪, 2020). 그 여파로 국가외교에 대한 걸림돌이 커지면서 각국의 국가외교는 위협과 도전에 직면했다. 이때 도시외교는 국가외교의 부족한 부분을 보완하는 것으로서 국제사회에 정책을 설명하고 신뢰를 높이는 기능을 충분히 보여준다. 이는 나아가 국가 간 이해와 신뢰를 증대시키고 국제협력을 강화하는 데 의의가 있다(周英, 2021).

2022년은 한·중 공식수교 30주년이 되는 해이다. 이웃사촌 관계인 양국 지방정부의 교류 역사는 길다. 도시외교는 양국 관계를 발전시키는 중요한 요소다. 한국은 1993년 7월 1일 목포시와 중국의 롄윈강시(連云港市)가 첫 국제우호도시 관계를 맺은 것을 시작으로 2020년 12월 31일 현재 중국과 206대 국제우호도시 관계를 맺고 있다. 미국과 일본을 제외하고 중국과 가장 많은 우호도시 협정을 맺고 있으며 한국 역시 대외적으로 맺은 1743쌍의 우호도시 또는 자매도시 관계 중 중국이 668쌍을 차지해 한국과 우호도시 협정을 가장 많이 맺은 나라다(許菲, 2021). 미·중 무역전쟁, 코로나19 영향을 를 받은 뒤 윤석열 제20대 대통령이 취임하면서 향후 한·중 관계가 완화될지 주목된다(于婉莹, 2022). 국가외교가 제한적인 상황에서 한·중 관계 재건은 도시외교의 노력 없이는 불가능하다.

2. 연구 목적

포스트 코로나시대(Post-COVID-19 Era)[3]에서 도시외교는 도시 발전의 필수 단

계이며 도시의 국제적인 교류, 협력 및 발전을 보여줄 수 있는 대외활동이다. 도시외교는 국가 차원의 외교보다 더욱 유연한 도시 간 관계의 향상뿐만 아니라 도시간의 화해·협력 등을 추진할 수 있을 것이다. 베이징시와 서울시는 각국의 수도로서 외국과의 문화, 경제 등 여러 분야에서의 교류를 강화하는 과정에서도 자국의 국익을 증진 시켰다(고경민, 장성호, 2014). 본 연구는 도시외교에 대한 이론적 논의를 바탕으로 베이징시와 서울시 도시외교의 역사와 표현형태의 사례(글로벌 도시, 양자 간 외교, 다자 간 외교)를 분석해 두 도시외교 활동의 성과와 한계점을 도출하고 시사점을 제시하기 위한 것이다. 이러한 연구 글은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째, 도시외교에 관한 이론을 학술적으로 확립해야 한다. 도시외교는 새로운 형태의 외교로서 도시외교에 관한 연구가 미비하여, 현재까지도 도시외교의 개념에 대한 학계의 통일된 정의가 내려져 있지 않다. 학자들의 연구적 시각과 관점에 따라 도시외교에 대한 인식이 다르므로, 도시외교의 개념에 대한 학술적인 규명이 필요하다. 따라서 본 논문의 일차적인 목적은 도시외교와 관련된 이론을 정리하는 데 있다.

두 번째, 베이징시와 서울시의 도시외교 사례를 자세히 비교 분석해 성과와 한계점을 도출해낸다. 포스트 코로나 시대에는 국가외교의 폐해가 드러나면서 국제교류에서 도시외교의 중요성이 더욱 주목받고 있다. 이런 맥락에서 베이징시와 서울시를 사례로 선정해 도시외교의 역사와 표현형태의 사례(글로벌 도시·양자 간 외교·다자 간 외교)를 체계적으로 분석해 베이징시와 서울시의 도시외교 성과와 한계점을 도출한다.

세 번째, 베이징시와 서울시 도시외교의 성과와 한계점을 바탕으로 한·중 양국의 도시외교 발전 방안을 제기한다. 포스트 코로나 시대를 배경으로 도시의 외교 활동에 있어 시사점을 제공한다.

---

3) 포스트 코로나시대(Post-COVID-19 Era): 코로나19가 지나간 이후의 시대를 말한다. 포스트 코로나 시대는 코로나 19가 인류에 의해 대부분 제어된 시대로, 코로나 19를 겪으면서 인류가 바이러스의 변이에 대해 대응할 수 있는 의료 조건을 갖추고, 이를 바탕으로 새로운 생산 활동을 형성하는 시대이며 전세계 경제무역의 교류는 정상화 될 것이다. 그러나 포스트 코로나 시대에서 코로나는 완전히 종식 될 수는 없으며, 외국으로 부터 전파, 계절의 변화 등으로 다시 유행할 수 있다. 여기에는 비교적 오랜 시간이 소요 되며 인류 사회의 각 방면에 지대한 영향을 미치기 때문에, 완전히 예전과 같이 회복할 수는 없다.(李慶四, 2022, 后疫情時代命運与共的人類未來, 光明网 https://www.gmw.cn/xueshu/2022-02/14/content_35515396.htm)

제2절 연구방법 및 연구내용

1. 연구방법

1) 문헌연구

문헌연구라 함은 연구와 관련된 다양한 문헌들을 체계적으로 조사 및 분석하여 그 분야의 연구현황을 파악하는 연구다. 문헌연구방법은 연구와 관련된 문헌과 자료를 체계적으로 확인 및 조사하여 요약하는 단계다. 문헌연구는 과학연구방법의 기본이자 과학지식의 축적에 대한 내적 요인이기도 하다. 구체적인 사회 연구들은 모두 연구주제 선정으로부터 시작된다. 하지만 새로운 사회 연구주제는 다른 연구자에 의해 발견되었던 것들과 안목과도 큰 연관이 있다. 문헌연구는 현재 연구와 선행연구의 연결을 형성하는 핵심적인 방법으로써 연구주제를 선택할 때 있어 중요하다(風笑天, 2010).

이 논문은 문헌연구의 1차 자료로서 중국과 한국, 그 외 국가 정부 사이트에서 자료를 참고하였다. 참고한 다양한 통계자료 및 언론 보도를 자세하게 검토하여 연구자료로 활용하였다. 주로 이용한 웹사이트로는 외교부(中華人民共和國外交部)[4], 중화인민공화국 국가통계국(中華人民共和國國家統計局)[5], 그리고 베이징시 인민정부 외사사무실(北京市人民政府外事辦公室)[6]과 대한민국시도지사협의회[7], 한국 외교부 홈페이지[8], 서울시 시청 홈페이지[9]등 정부 사이트가 있다.

정부 사이트에 공개된 자료, 문서, 수치를 바탕으로 하여 베이징시와 서울시의 도시외교 관련 내용을 집중적으로 분석 및 시각화하였다. 이는 연구내용을 더욱 직관적으로 표현해 이해하기 쉽게 한다.

---

4) 中華人民共和國外交部, https://www.fmprc.gov.cn/web/.
5) 中華人民共和國 國家統計局, http://www.stats.gov.cn.
6) 北京市人民政府外事辦公室, http://wb.beijing.gov.cn/home/yhcs/.
7) 대한민국시도지사협의회, https://www.gaok.or.kr/gaok/main/main.do.
8) 외교부, http://www.mofa.go.kr/www/index.do.
9) 서울시, https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp.

2차 자료로는 중국과 한국, 그 외 국가의 연구논문, 보고서 등을 세부적으로 검토하였다. 문헌연구를 중심으로 하여 도시외교 관련 이론과 선행연구를 집중적으로 분석하였으며, 해외 각국에서는 외교학의 기본 이론을 바탕으로 도시외교를 어떻게 연구했는지 체계적으로 검토하였다. 나아가 이러한 이론을 본 연구의 주제인 베이징시와 서울시의 도시외교 분석에 적용시켜 두 도시의 도시외교 현황, 공통점과 차이점을 집중적으로 분석하였다.

2) 사례연구

사례연구는 개인과 기관 그리고 사회 집단 혹은 공동체를 대상으로 진행하는 심층적이고 포괄적인 연구다. 사례연구의 특징은 구하고자 하는 주제에 초점을 맞춰 세부적으로 파악하는 것이다. 사례연구는 특정 가치속성과 방법론의 특성을 가지고 있으며, 인간의 인지와 이해를 풍부하게 하는 데 가치를 둔다. 사례연구의 장점은 사례를 통해 사건의 사회 논리와 메커니즘을 설명하는 것이며 심층적인 결과를 도출하는 중요한 과정이다. 사례연구는 사례의 대표성이 필수적이며 특정 현상에 대해 심도있게 연구하는 것이다. 사례연구의 주요 목적은 사례를 설명하는 데 있으며 사례에 대한 심층적인 연구는 설명적 견해를 제공할 수 있다.

이 연구는 중국과 한국의 수도인 베이징시와 서울시를 사례로 선정하여 도시외교의 역사과 표현형태의 사례(글로벌 도시·양자 간 외교·다자 간 외교)를 비교분석하였다. 베이징시와 서울시를 연구대상으로 선정한 이유는 아래와 같다.

첫 번째, 베이징시와 서울시는 각각 중국과 한국의 수도이자 각국의 정치·문화 중심지라는 점 등의 다양한 공통점이 있다. 또한 베이징시와 서울시에는 각국의 대사관이 있으며, 양국과 세계 각국의 우호적인 교류를 위해 중요한 역할을 한다. 21세기 이후 중국과 한국의 대외관계는 급속히 발전하였고 국제적인 영향 또한 증가하였다. 베이징시와 서울시의 도시외교는 양국 국내의 어떤 도시보다도 활발하게 진행되고 있으며, 잠재력 역시 무한하다고 볼 수 있다. 베이징시와 서울시는 세계의 대도시로 인구, 도시규모, 지역 내 총생산(GRDP), 교역규모 등의 다양한 종합지표를 종합하였을 때, 각각 중국과 한국의 지방정부로서 대표 도시라고 말할 수 있다. 또한, 두 도시는 국제적 지위, 국제사무 참여와 국제 영향력 부분에서도 비슷한 수준에 위치하고 있다. 아울러 역사적으로 볼 때, 두 도시는 유가사상(儒家思想)의 영

향 아래 같은 동아시아 문화권에 종속되었으며, 시민들의 인식과 생활환경도 비슷하다. 그리고 베이징시와 서울시는 아시아에서 올림픽 등의 국제행사를 주최했던 도시라는 공통점도 가진다.

두 번째, 베이징시와 서울시는 아시아에서 도시외교가 급속하게 발전하고 있는 대표적 도시다. 베이징시와 서울시는 21세기 이후 대외관계가 급격히 발전하였고, 국제적인 영향력이 증대되는 동시에 양국의 수도로써 더욱 큰 역할을 수행하고 있다. 2019년까지 베이징시는 세계 54개 국가 중 74개 도시와 자매·우호 도시를 체결했고, 서울은 52개 국가 중 210개 도시와 자매·우호 도시를 체결하였다. 베이징시와 서울시의 국제화 및 대외 교역은 중국과 한국에서 가장 활성화되어있으며, 도시외교 활력 지수 역시 최상위권에 위치하고 있다. 두 도시의 도시외교를 세부적으로 분석하는 것은 한중 양국 도시외교 현황 및 향후 전망을 살펴보는데 의의가 있다.

세 번째, 베이징시와 서울시의 차이점은 서로 다른 국가 체제 밑에서 도시외교를 추진하는 것이며, 역사와 표현형태의 사례(글로벌 도시·양자 간 외교·다자 간 외교) 등의 부분에서 이러한 차이점을 확인할 수 있다. 베이징시와 서울시는 두 국가의 수도로서 도시외교가 급속히 발전하였으나, 체제의 차이로 인해 도시외교의 추진 과정과 대외교류의 양상에서 차이를 보인다. 그러므로 베이징시와 서울시의 도시외교를 세부적으로 비교 분석하는 것은 서로 다른 체제 밑에서 활성화되고 있는 도시외교의 특징과 양상을 집중적으로 살펴보는데 의의가 있다.

3) 비교연구

비교연구는 정치학 등 다양한 학문 영역에서 유용한 연구방법으로 사용되고 있다. 비교연구는 비교 대상 간의 유사성과 차이점을 파악하는데 연구의 초점을 두는 방식이며 둘 이상의 사회 혹은 문화의 현상, 행동을 비교한다. 비교연구의 장점으로는 새로운 문제 제기 및 이론 설계 등이 있다. 또한, 범사회적 · 범문화적인 실재도 파악할 수 있다. 반면 비교 단위들 사이의 자료의 유형, 연구 문제에 있어 동일성 확보의 어려움, 그리고 표본조사가 어려운 것이 비교연구의 단점이다. 비교연구는 널리 쓰이고 있는 접근 방법으로서 비교 대상의 기준을 설정하여 연구대상의 공통점, 유사점, 차이점을 비교 및 분석하는 연구방법이다. 비교연구는 일반적으로 역사,

기술, 실험적 연구 등에서 사용할 수 있다.

본 연구는 중국 베이징시와 한국 서울시를 비교 대상으로 선정하여 도시외교 역사와 표현형태의 사례(글로벌 도시·양자 간 외교·다자 간 외교)를 세부적으로 검토하였다. 베이징시와 서울시의 도시외교를 세부적으로 비교 분석하는 것은 아래와 같은 공통점과 차이점이 있기 때문이다.

첫 번째, 도시외교가 급속하게 발전한 베이징시와 서울시는 모두 국가 외교정책의 일환으로 점차 본격화되었다. 베이징시는 건국초기부터 국가외교의 보조역할을 맡아 도시외교를 발전시켜왔다. 중국 건국 초기 베이징시는 외국 귀빈을 접대하고 관광 업무를 담당했는데 이는 베이징시 초기의 도시외교형태로 볼 수 있다. 1978년 개혁개방 이후 베이징시는 대외교류를 점차 활성화시켰다. 도시의 발전목표를 '세계도시'의 건설부터 '국제교류센터'로 전환하였으며, 다양한 도시외교를 추진하기 위한 기초시설 및 정책을 추진하고 있다. 서울의 도시외교는 베이징보다 일찍 시작했지만, 여전히 국가 외교정책의 일환으로 간주되어 도시외교를 발전시키기 시작했다. 서울시의 도시외교는 주로 대외적으로 우수정책 수출, 국제개발협력(ODA) 추진 계획 수립 및 실천, 외국 공무원 초청등 프로그램을 통해서 추진하고 있다.

둘째, 베이징시와 서울시는 서로 다른 국가체제로 인해 도시외교 전개 방식, 중앙정부와 지방정부의 관계 등 부분에서 차이를 나타내고 있다. 베이징시와 서울시의 도시외교는 중앙정부의 외교 틀 안에전개되고 있으나, 정책 제정 및 도시외교 발전 방향, 도시외교의 전개 방식, 지방정부와 중앙정부의 관계, 지방정부의 권력 등 분야에서 차이점이 드러난다.

[표 1-1] Overview of Beijing and Seoul Metropolitan Government

Sortation	Beijing	Seoul
Population	21.893 Million(Based on 2020) *Population density: 1334/km²	9.602 Million(Based on 2020) *Population density: 15865/km²
Area	16410.54 km²	605.25km²
Administrative district	16 districts	25 districts

Major economic indicators	GRDP: ¥ 3610.26 Billion ($539.01 Billion)	GRDP: ₩ 440320 Billion ($350.19 Billion)
Airport	Beijing Capital International Airport(北京首都國際机場); Beijing Daxing International Airport(北京大興國際机場)	Incheon International Airport; Gimpo International Airport

Source: Beijing Municipal Bureau of Statistics[10]; The People's Government of Beijing Municipality Homepage[11]; Beijing Municipal Civil Affairs Bureau[12]; National Government Monitoring System[13]; Seoul Metropolitan Government website[14]

베이징시와 서울시는 중국과 한국의 수도이자 정치·문화 중심지로서 밀접한 협력 관계를 형성하고 있고, 아시아 대륙 내에서도 도시외교가 가장 활성화되어 있는 대표적인 도시다. 그렇기 때문에 두 도시의 도시외교 영향요인과 실태를 세부적으로 검토하고 문제점을 제시하는 것은 향후 도시외교의 발전 방향을 제시하는 것에 의미 있는 연구가 될 것이다.

2. 연구내용

제1장은 서론으로서 연구의 필요성을 세심히 분석하여 이 주제의 연구목표를 명확히 하고, 연구방법과 연구내용을 정리하여 후속 내용연구의 추진에 일정한 토대를 마련하는 것을 주로 한다.

제2장은 주로 본 논문의 이론적 배경에 대한 설명 연구로, 주요 임무는 문헌 정리를 통해 도시외교의 역사적 변천을 분석하고, 도시외교의 개념을 정리한다. 이러

10) Beijing Municipal Bureau of Statistics: http://nj.tjj.beijing.gov.cn/nj/main/2021-tjnj/zk/indexch.htm
11) The People's Government of Brijing Municipality Homepage: http://www.beijing.gov.cn/renwen/bjgk/
12) Beijing Municipal Civil Affairs Bureau: http://mzj.beijing.gov.cn/col/col7288/index.html
13) National Government Monitoring System: https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007
14) Seoul Metropolitan Government website: https://www.seoul.go.kr/seoul/autonomy.do

한 방식을 토대로 도시외교의 표현 형식의 유형을 분석한다. 분석한 결과를 토대로 도시외교의 기능을 정리하고, 향후 도시외교의 비교연구를 위한 이론적 배경을 마련한다.

제3장은 주로 사례연구 부분이다. 중국의 베이징시와 한국의 서울시가 도시외교의 역사와 표현양식을 각각 비교 연구해 그들의 도시외교 성과와 부족한 점을 분석한다. 향후 도시외교의 발전경로를 분석하고 도시 국제화를 추진하기 위한 방안을 수립한다.

제4장은 이와 같은 분석을 통해 연구한 결과로, 시대적 배경과 베이징시와 서울시의 도시외교 발전의 부족한 점을 결합하여 신시대에 도시가 도시외교 기능을 어떻게 더 보완해야 하는지에 대해 제안한다. 이것을 전체 논문의 결론으로 삼는다.

제2장 이론적 배경

제1절 도시와 도시외교의 기원

세계화 과정에서 도시의 위상은 갈수록 중요해지고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 보고서에 따르면 이미 세계 인구의 절반이 넘는 인구가 도시에 살고 있으며 2029년이면 도시 인구는 전체의 75% 이상이 될 것으로 추산된다[15]. 도시외교의 발전은 전세계 정치 경제 네트워크에서의 도시 지위 상승의 중요한 부분이다. 도시외교는 도시의 발전 속에서 생겨나고 더욱 중요하게 되었다.

1. 도시

도시는 국가보다 먼저 발생했다. 도시의 규모가 커지면서 도시의 스펙트럼은 주변 사물을 내집적(內聚性)으로 모아 외향적(外向型)으로 다른 도시와 지역을 연결한다. 도시 기능 확대 과정에서 대외교류가 도시의 본질임을 드러낸 것이다.

고대 동서양 도시의 발전을 확인해보면 서로 다른 지역문화의 특징을 확인할 수 있다. 비교적 대규모 도시들은 모두 상공업이 번창하면서 형성되었고, 동양에서는 중국 당나라의 도읍지인 장안(長安)과 송나라의 도읍지인 변경이(汴京), 서양에서는 비잔티움 제국의 수도인 콘스탄티노플이 있었다(沈福偉, 1985). 그러나 동서양의 정치체제가 달랐기 때문에 도시외교의 행보도 달랐다. 동서양은 모두 같은 큰 도시를 보유하였지만 고대 중국의 도시들은 도시의 방어기능을 위시했고, 서구 봉건시대의 도시들은 독자적인 행정권과 사법권을 갖고 있었기 때문에 도시외교의 시작은 주로 유럽에서 일어났다.(張南, 周義保, 1991)

산업혁명 이후 도시화는 산업화의 파생상품이 되었다. 산업화에 따른 경제의 집적효과, 교통통신의 발달, 산업화의 이전 및 사회의 복지화 등 산업화의 효과에 따

15) Report to OECD, “Local Responses to a Global Crisis: International Strategies for Recovery”, 2009.

라 도시화는 선진국에서 시작하여 세계 각지로 무서운 속도로 확산되었다. 이로 인해 세계적인 교류도 빈번해졌으며 다른 도시와 지역, 국가와의 교류는 도시 발전의 필수 코스가 되었다. 19세기 이후 영국 런던은 세계 금융의 도시로, 프랑스 파리는 세계 문화의 중심지로, 독일 베를린은 세계 산업 생산기지로, 미국 뉴욕은 대서양 건너 경제무역의 중심지로 부상했다.(沈建國, 2000)

제2차 세계대전 이후 세계 경제구도의 변화와 교통정보기술 혁명의 발전으로 제2의 국제도시 시대가 열리게 되었다. 그 결과 프랑크푸르트, 샌프란시스코, 로스앤젤레스, 도쿄, 홍콩, 싱가포르로 대표되는 당대의 국제화 도시군이 두각을 나타내기 시작했다. 세계 도시화의 중심축도 선진국에서 개발도상국으로 옮겨가고 있다.(陳楠, 2018)

냉전 이후 경제 세계화의 발전은 도시 간 지리적 의미의 공간적 한계를 깨뜨렸다. 그 결과, 세계 통합을 가속화하였고, 여기에는 각국의 도시 간 융합도 포함된다. 서양 대항해 시대(Age of Discovery)[16]와 동방 장건(張騫)[17]이 외교 대사로 서역을 방문하였고 아시아유럽대륙을 잇는 실크로드가 형성되었다. 그때부터 이미 공간을 초월한 요소의 흐름이 나타났다(余万里, 2008). 하지만 그 당시에는 그 규모와 속도가 제한적이었고, 지금은 세계화라는 배경 아래 도시의 대외교류는 더욱 편리해져 공간의 제약을 받지 않게 되었다. 어떻게 보면 세계화도 도시의 세계화의 일환이며, 도시의 발전을 통해서 세계의 연결을 촉진할 수 있다. 그래서 도시는 인류 문명이 발전하는 과정 속에 존재해 왔고, 도시는 인류 문명의 성과를 집대성해 전파해 왔다. 인류 역사에서 전쟁과 평화, 정치와 외교는 모두 도시와 밀접한 관련이 있다.(Lewis Mumford, 1961)

1980년대 이후 개발도상국의 도시화가 특히 빠르게 증가해 개발도상국의 도시화가 오늘날 세계 도시화의 주체를 이루고 있다. 대도시의 도시화(Large Urbanization)의 증가도 당대의 도시화의 중요한 표현이다(竇金波, 2010). 개발도상

---

16) 대항해 시대(大航海時代, Age of Discovery): 15세기 초반부터 18세기 중반까지 유럽의 배들이 세계를 돌아다니며 항로를 개척하고 탐험과 무역을 하던 시기를 말한다. 그 과정에서, 유럽인들은 자신들이 알지 못했던 아메리카 대륙과 같은 지리적 발견을 달성했다. 이 시기 이전에 정화의 대항해 등, 해상 무역이 이루어지고 있었기 때문에 철저하게 유럽인의 관점에서만 바라본 편협한 용어라는 비판도 존재한다.
(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%AD%ED%95%B4%EC%8B%9C%EB%8C%80)

17) 장건(張騫): 기원 전 2세기 중국 한나라 때 여행가이자, 외교관이었으며 탐험으로 실크로드의 개척에 중대한 공헌을 하였다. 그는 한나라 때 서역으로 가는 남북의 도로를 발견하였다고 전해지며, 서역 포도, 석류, 복숭아 등의 물품을 가져왔다는 전설 또한 존재한다.

국과 선진국 대도시의 수가 급격히 증가하고 있고, 도시밀집지역과 대도시권 등 새로운 도시공간조직의 형태가 등장하고 있으며, 어떤 경우에는 대도시권이 그 나라 전체 인구의 거의 절반을 차지한다. 서울과 란스타드, 코펜하겐은 각각 44%에서 48%의 인구를 보유하고 있다. 도시화 및 도시 규모의 증대는 도시의 자치기능과 도시간 교류를 증대시켰으며, 도시외교의 중요성도 도시 규모가 세계적으로 확대됨에 따라 증가하였다[18].

2. 도시외교의 기원

도시외교는 오래된 외교행위이다. 고대 그리스, 고대 중국, 고대 인도, 고대 바빌로니아에서는 도시, 도시국가 단위로 대외교류를 하는 행위가 있었다. 고대 중국의 도시는 도시 방어가 더 뛰어나다는 점을 강조했기 때문에 도시외교에 있어 상대적으로 폐쇄적이었다. 고대 도시외교 연구에서 고대 그리스의 폴리스외교 행위가 현대 도시외교에 더 가깝다. 고대 그리스의 도시와 국가를 합친 것으로, 폴리스(Polis)라고 불린다. 고대 그리스 시대 폴리스 간의 외교 활동은 형식적으로 외교 담판, 사자 상호 방문, 조약 체결 등으로 제도화되었다. 고대 그리스의 외교 제도는 훗날 고대 로마의 외교, 비잔티움 외교에 중요한 영향을 끼쳤으며, 유럽 외교 전통에서 최초의 기원이다(顧准, 1982). 고대 그리스 폴리스의 번영 발전도 고대 도시 외교의 번영 발전을 상징한다.

근대 르네상스 시대 직업외교의 진원지인 이탈리아 도시체계 간 교류도 제도화된 도시외교였다. 14세기 유럽은 베네치아·플로렌사·제노바 등 도시를 중심으로 한 국경 도시 네트워크를 형성했고, 게르만 도시에서는 한자 동맹(Hanse)[19], 라인 도시동맹, 라인-스와펜 도시동맹으로 유명한 도시동맹을 형성했다. 그러나 1648년 베스트바이에른 협약체계가 수립된 이후 도시를 주체로 한 외교활동은 중세 정치무대에서 퇴출됐다.

제1차 세계대전이 끝난 뒤 영국·프랑스 양국은 전쟁의 상처를 치유하기 위해 우호도시를 만들었다. 이는 영국의 케리시와 프랑스의 푸아시 이며, 세계 최초의 우호

18) 經合組織國家的城市化趨勢与政策, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/47624223.pdf
19) 한자 동맹(독일어: die Hanse): 13~17세기에 독일 북쪽과 발트 해 연안에 있는 여러 도시 사이에서 이루어졌던 연맹이다. 주로 해상 교통의 안전을 보장하고 공동 방호와 상권 확장 등을 목적으로 했다.

도시가 되었다. 이는 당대 도시외교의 기원을 상징한다.(Marek Furmankiewicz, 2005)[20]

제2차 세계대전 이후 국제 우호도시가 활성화되자 독일·프랑스 역시 전쟁으로 인한 양국 국민의 원한을 풀기 위해 자매도시, 일명 쌍둥이 도시를 먼저 창설했다.

1956년 빅토르 비젠하워 미국 대통령은 1967년 국제도시연맹(NLC)에서 독립된 도시조직으로 세계 도시 간 교류협력을 촉진하는 모임인 미국의 국제자매도시협회(SCI)를 설립했다.

동시에 아시아·태평양 지역에서는 일본 나가사키와 미국 상파울루시가 1955년 아시아·태평양 지역 최초의 우호도시 관계를 맺었다. 그 후 많은 일본 도시들이 나가사키 시를 본떠 미국 도시들과 자매결연을 맺었다. 이러한 우호도시 건설은 제2차 세계대전 후 일본 경제를 발전시켰고, 국제적 연계를 발전시켜 평화운동을 추진할 수 있는 기회를 얻었다.(Menju Toshihiro, 2003)

1970년대 이후 개발도상국도 국제우호도시 조성에 동참하는 등 우호도시에서 '남북협력' 현상이 나타나면서 국제우호도시의 범위가 넓어졌다.

2000년대 들어 세계화가 진행되면서 국가 외교의사결정에 적극 참여하는 도시들이 늘어나면서 해외주재기구가 설립되고 다자간 국제도시 간 조직이 생겨났는데, 그 중 '글로벌 현지화 포럼'이 바로 2000년대 초에 만들어졌다. 각국의 대도시 시장이 외교관의 사명을 맡고 도시 자원 조달과 시민사회 조직을 동원해 국가 간 갈등을 봉합해야 한다고 강조했다. 이후 2004년 유니온타운, 지방정부 국제조직, 세계도시협회 등 여러 조직을 통합해 만든 세계도시지방정부연합(UCLG)은 현재 세계에서 가장 큰 도시·지방정부 협의체로 세계 각국의 도시·지방정부가 국제협력을 펼치는데 가장 영향력 있는 플랫폼이다.

---

20) Marek Furmankiewicz, "Town-twinning as a Factor Generating International Flows of Goods and People-the Example of Poland", Belgeo, Vol. 1-2, 2005, p. 146

제2절 도시외교의 선행연구

1. 도시외교의 개념

도시의 국제적 중요성이 높아지고 도시의 국제적 위상이 높아지면서 도시의 대외교향 실천에 관심을 갖는 학자들이 늘고 있다. 학계에서는 도시나 지방정부의 국제교제 행위에 대한 연구가 많이 진행됐지만 2000년대 이후에야 도시외교라는 개념이 공식화됐고, 그 이전에는 도시외교에 대한 표현으로 도시외교(City Diplomacy), 지방외교문제(Local Foreign Affairs), 지방외교(Local Diplomacy) 등 다양한 호칭이 있었다.

1) 해외선행연구

2003년 '글로벌 현지화 포럼'에서 발표된 '지방 국제화(Glocalization)' 보고서에서 '도시외교'라는 용어가 처음 사용됐고, 외교 탈중앙화와 도시 다국적 상호작용의 원인이 도시외교를 낳았다.[21]

2005년 세계도시지방정부연합기구(UCLC) 산하 도시외교평화구축인권위원회의 도시외교에 대한 인식은 주로 평화 발전적 관점에서 도시외교의 발생을 평화의 요구로 보고 국가기관의 충돌 완화와 평화환경 구축, 사회 안정 도구로 인식했다.(A. J. Sizoo)

2007년 네덜란드 학자 제인·멜리슨(Jan Melissen)과 로질·판·데·프래이짐(Rogier van der Pluijm)이 공동으로 발표한 '도시외교: 국제관계에서 도시의 확장된 역할'이란 논문에서 "도시외교는 도시나 지방정부가 도시나 지역과 그 지역의 이익을 대변하기 위해 국제정치 무대에서 다른 새로운 행위체와의 관계를 발전시키는 제도적 과정"이라며 도시외교를 처음으로 정의했다(Rogier van der Pluijm, Jan Melissen, 2007) . 이 연구는 현재 국제학계에서 도시외교에 관하여 최초의 권위 있는 학문적

21) Glocal Forum, 2003, Globalization:Research Study and Policy Recommendations, CERFE /Glocal Forum/Think Tank on Glocalization, Rome,

성과로 인정받고 있지만, 이 역시 도시외교의 실천현상에 대한 묘사와 논평일 뿐 도시외교의 이론과 근거, 대두와 전망에 대한 체계적인 논의는 이뤄지지 않고 있다.

2008년 네덜란드 헤이그에서 열린 제1회 도시외교 학술세미나에서 출판된 논문집은 도시가 평화구축에 참여하는 관점에서 도시외교의 개념, 도시외교의 운영체제, 관련 정치체제를 다루고 있다.[22]

2) 중국선행연구

중국은 관영에서 지방정부가 관여하는 국제교류를 '지방 외사(地方外事)'라는 개념을 오랫동안 사용해 왔으며, 자오비타오(趙丕濤)의 '외사개설'(《外事概說》), 왕푸춘(王福春)의 '외사관리학개론'(《外事管理學概論》) 등은 외사 업무에 대한 이론 연구를 전문으로 하고 있다.

서구 이론을 바탕으로 '하위 지역 배우들의 국제행위', 즉 도시의 국제행위를 도시외교 행위로 묘사한 학자도 적지 않다. 천즈민(陳志敏) 교수는 서방 이론의 하위지역 행위체 개념을 참고해 지방정부의 외교적 의미를 강조하면서 하위지역 행위체가 더 많은 외교 임무를 맡을 수 있을 것으로 보고 있다. 서방의 이론을 정리한 이 연구는 지방정부의 국제교류를 연구 대상으로 글로벌 시대 지방정부의 동력과 어젠다, 형식을 분석해 중앙 주도를 유지하면서 지방 국제활동의 적극성을 살린 외교정책이 가능하고 국익 실현에 도움이 된다는 점을 검증하기 위한 것이다.[23]

양제면(楊洁勉)은 국가 총체적 외교 구도에서 지방대외사(地方大外事)를 내세웠다. 그는 '지방대외사' 개념을 국가 총체적 외교의 전략적 포석 아래 지방의 섭외자원과 외교·왕래 활동을 통합·조정하고 사회적 역량을 발휘해 국가와 지방의 국제적 영향력과 발언권을 강화한다고 규정했다.

천즈민(陳志敏)과 쑤창허(蘇長和)는 '지방외교' 개념을 제시하면서 중앙정부 지도 아래 펼쳐지는 지방 대(對)외교 실천을 국가외교의 일부로 간주했다.[24]

---

22) "The Hague Agenda on City Diplomacy", the Documents of the First World Conference on City Diplomacy, "The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction", UCLG, 2008.

23) 陳志敏: 《次國家政府与對外事務》

24) 陳志敏: 《中國的地方外交》, 《國際觀察》, 2010 年第1 期, 第18－19 頁; 蘇長和: 《國內－國際相

천하오쑤(陳昊蘇)는 공개 석상의 인사말에서 '도시외교' 개념을 언급하며 도시외교는 총체적으로 국가외교에 종속되지만 중앙정부가 주도하는 관외에 비해 도시외교는 비공식적 색채를 띠고 있어 총체적 외교에 협력하고 지방 발전을 추진할 뿐만 아니라, 지방의 글로벌 거버넌스 참여를 촉진하는 데 도움이 된다고 하였다.[25]

2004년 '국제관계 시야 속의 도시-지위·기능 및 정치동향'에서 "도시는 국가 총체적 외교의 한 부분이지만 지역적 특색이 있고 성격상 반관영 외교(龔鐵鷹, 2004)"라고 주장했다. 중국 학자 중 처음으로 학술논문에서 '도시외교' 개념을 제시한 것이다.

3) 결론

따라서 이들 국내외 학자들의 연구에 따르면 '도시외교'라는 단어를 분리해 이해할 수 있다. 도시외교는 지방정부가 주체가 되고, 국가 중앙정부의 하위권력 아래 전개되는 사회·경제·문화 등의 비주권적 사안은 국가외교의 확장·확장이며, 국가총체외교의 유기적인 구성요소로서 중앙정부의 지도·관리를 받으며, 동시에 국가외교보다 유연한 외교방식과 풍부한 외교의제를 가진 국가외교의 확장이다. 또한 도시이익 보호를 목적으로 양국 또는 다국적 지방정부가 행하는 비주권적 사무의 대외교류 활동이다.

2. 도시외교의 형태

1) 글로벌 시티

互轉型的政治經濟學》, 《世界經濟与政治》, 2007 年第 11 期, 第 12 頁; 蘇長和: 《國際化与地方的全球聯系－－－中國地方的國際化研究(1978－2008 年) 》, 《世界經濟与政治》, 2008 年第 11 期, 第 24-32 頁; 蘇長和: 《中國地方政府与次區域合作: 動力、行爲及机制》, 《世界經濟与政治》, 2010 年第 5 期, 第 11 頁

25) 陳昊蘇:《陳昊蘇在中國國際友好城市大會開幕式上的講話》, 2008年11月8日, 人民网, http://world.people.com.cn/GB/57507/8311402.htm

글로벌 시티 등급을 통해서 도시의 세계화 수준을 평가할 수 있다. 한 도시의 세계화 수준이 높을수록 교통정보의 유통도가 높아지고 대외교류 수준도 높아진다. 한마디로 글로벌 도시의 등급을 통해서 한 도시의 도시 외교가 발전하고 있음을 알 수 있다.

1915년 영국의 도시 및 지역 계획의 거장인 패트릭 게데스(Patrick Geddes)는 글로벌 시티의 기준을 세계 대부분의 경제무역 활동을 반드시 진행해야 하는 도시라고 제시했다. 그 시절의 글로벌 시티는 세계 상업 활동이 집중된 도시였다(Patrick Geddes, 1915). 영국의 지리학자 홀(Hall)은 세계 도시를 연구하는 저서 '글로벌 시티'를 발간했고 그가 전 세계 도시들 중 최상위권이라고 생각하는 7개 도시(런던, 파리, 란스타드, 라인일루르, 모스크바, 뉴욕, 도쿄)의 정치, 무역, 통신, 금융, 문화, 기술, 고등교육 등 다양한 분야를 종합 연구했다(Hall P. , 1966). 프리드먼(J. Friedmann)은 노동의 신 국제 분업(International Division of labor)의 관점에서 글로벌 시티 가설의 독창적 이론과 글로벌 시티의 7가지 표준지표를 제시했으며 현재까지도 많은 영향을 끼치고 있다(Friedmann J. , 1986). 섀슨(Sassen)은 생산자 서비스업(Producer Services) 관점에서 글로벌 도시를 논하고 서비스업의 국제화, 집중도, 강도를 강조하며 글로벌 시티를 발전된 금융과 비즈니스의 중심지로 제시했다(Sassen S. , 2001). 2010년 베이징시 위원회 서기(書記)인 류치(劉淇)는 학술지에 기고한 글에서 글로벌 도시는 국제도시의 다음 단계이며, 세계 대기업 본사와 세계적인 인재들이 모여 있는 도시이며, 국제행사의 집결지와 전 세계에 대한 정치·경제·문화적 영향력이 큰 도시라고 주장했다(劉淇, 2010). 2013년 유엔(UN) 총회는 결의안 68/239호에서 매년 10월 31일을 글로벌 시티의 날로 지정했다. 이는 글로벌 도시화에 대한 국제사회의 관심을 끌게 했다.

글로벌 시티의 등급은 세계적인 권위가 있는 글로벌 시티 평가 시스템을 기반으로 평가한다. 이 분야에서 가장 높은 권위를 지닌 시스템들로는 영국 러프버러대학교(Loughborough University)의 세계화와 세계도시 네트워크글(GaWC)[26]가 내놓은 세계도시명부 순위가 있으며, 그 외에도 커니회사(Kearney)[27]가 발표한 글로벌 시티지수(GCI), 모리 메모리얼 재단 산하 도시전략연구소(IUS at the Mori Memorial Foundation)[28]가 발표하는 글로벌 파워 시티 지수(GPCI) 등이다.

---

26) GaWC: https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/
27) Kearney: https://www.kearney.com/global-cities/2021
28) The Institute for Urban Strategies (IUS) at the Mori Memorial Foundation: https://mori-m-foundation.or.jp/english/index.shtml

2) 양자 간 외교

도시외교에서 양자 간 외교 형태는 주로 다양한 국가의 도시 간에 공식적인 협정 체결을 통한 국제우호도시 관계 수립, 경제문화 등의 분야에서 협력하는 것을 의미한다. 국제우호도시(International Friendship City, IFC)는 양자 관계의 가장 기본적인 형태로 지방 협력과 민간 외교의 중요한 축이 되고 있다. 국제우호도시는 반공식적인(半官方) 외교이기 때문에 더 유연하다는 특성을 가지고 있다. 이러한 특성 덕분에 국제외교에 있는 예민한 편견 해결에 도움이 되고, 국가 관계의 완충제 역할을 하며, 국가외교의 스트레스와 국제적 악영향을 완화시킬 수 있다. 국제우호도시에 대한 각국의 명칭은 제각각이다. 유럽 국가 중 영국은 쌍둥이 도시(Twin Cities)로 우호도시의 양자적 형태를 생생하게 표현하고 동유럽 일부 국가는 파트너 도시(Partnerstadt)라고 하며, 한국은 자매도시(Sister Cities), 러시아는 형제 도시(Brother Cities)라고 각각 칭하고 있다(Cremer R D, Bruin A D, Dupuis A. , 2002).

두카섹(Ivo D. Duchacek), 브레인 호킹(Brain Hocking), 제임스 N. 로소나우(James N. Rosenau)는 국제우호도시를 국가하위행위자외교(Subnational Diplomacy)중 하나로 여기고 있다. 네덜란드의 국제관계연구학자 로지에 반데르 플루이젬(Rogier van der Pluijm)과 잔 멜리센(Jan Melissen)은 도시는 국제체제에서 행위자로서의 주체성을 강조하며 국제우호도시를 기원이 이르고 보편적인 도시외교 형태로 주장하고 있다(Rogier Van der Pluijm, Jan Melissen, 2007). 베이칸-레벤트(Baycan-Levent)는 국제우호도시가 다양한 지역과 국가별 도시성향의 네트워크에서 경험과 문화를 공유하고, 깊은 교류와 협력의 공간을 넓히는 최초의 형태라고 주장했다. 세실 바비토 토논(Cécile Barbeito Thonon)은 국재우호도시의 상대적 독립성과 국민 친화적인 장점을 활용해 평화를 이루는데 있어 독특한 역할을 수행 할 수 있을 것으로 보고 있다. F. 마렉(F. Marek)은 국제우호도시를 분류하여 자매결연을 가로막고 악영향을 미치는 요소에 대해 살펴봤다(F.Marek, 2004). 윌버 젤린스키(Wilbur Zelinsky)는 국제우호도시의 추진 요인을 연구했다(Wilbur Zelinsky, 1991). 공철영(龔鐵鷹)는 국제우호도시를 도시외교의 주요 형식으로 여긴다(龔鐵鷹. 2004). 탕웨이(湯偉)는 "일대일로(一帶一路)"의 실질은 도시 상호접속이며, 도시는 일대일로 제안 실시의 주요한 뒷받침이 되어야 하며, 국제우호도시를 발전시켜 합작 플랫폼을 구축해야 한다고 제안했다(湯偉, 2015).

결론적으로, 국제우호도시의 원래 목적은 비경제적 이익을 목적으로 하는 연계이며, 도시와 도시 간의 상호 작용은 정부, 기업, 민중 등 각 측면을 포괄하고, 세계 도시 간의 양방향 국제교류를 실현하는 중요한 통로이며, 서로 다른 국가 도시 간의 이해를 촉진하고, 도시 간의 공동 발전을 촉진하는 다리이다.

3) 다자 간 외교

도시외교의 다자 간 형태는 주로 도시가 국제도시 기구에 참여하여 도시의 대외교류활동을 전개하는 것을 말한다. 도시의 다국적 연계가 긴밀해지면서 도시 외교는 국제우호도시의 전통적 양자 간 외교를 넘어 다자 간 외교로 발전하고 있다. 다양한 국가의 도시 지방정부가 연합하여 설립한 국제도시 기구라는 더욱 광범위하고 긴밀한 다국적 관계를 도시 간에 구축하였다(高尙濤, 2010). 국제도시 기구는 조직원이 위치한 지역별로 구분하면 글로벌 조직과 지역적 조직으로 나눌 수 있다. 기능별로 구분시 종합적 국제기구와 전문적 국제기구 두 종류가 있다.

최초의 글로벌 복합도시 국제기구가 설립된 것은 1913년 벨기에 겐트에서 설립된 지방정부국제연맹(IULA)으로 1913년 벨기에 겐트에서 설립되었으며, 이후 네덜란드 헤이그로 본사를 이전하였다. 지방의 지배력을 촉진하고 지방정부의 협력을 촉진해 도시의 국제적 역할을 추진하겠다는 취지다. 파리에 본부가 있는 유니언타운조직(UTO)도 40년이 넘는다. 지방정부가 국제적 차원에서 직접 교류할 권리가 있음을 국가가 인정하도록 하는 것과 도시 국제기구를 국제다자기구 파트너로 만들자는 취지다. 세계대도시협회는 도시문제의 해결과 지속가능한 발전을 위해 1985년 설립됐다. 이후 지방정부 국제연맹과 유니언타운조직, 세계대도시협회가 통합돼 세계도시지방정부연합(UCLG)이 출범했다. 글로벌 국제 도시 기구 중에는 특정 목표와 활동 영역을 가진 전문 국제기구도 있다. 일례로 평화시장회의(Mayors for Peace)는 1982년 일본 히로시마 시장의 주장으로 결성 됐으며, 핵무기 폐기의 촉구와 평화를 확산 시키기 위한 세계 도시기구이다. 2005년 설립된 C40 시티그룹(일명 도시기후지도자연맹)은 기후변화에 대응하는 국제 도시 기구다.

글로벌 경제통합과 지역경제 발전 과정에서 지역 도시협력기구가 생겨나 세계 각 대륙에 분포하고 있다. 유럽은 지역 통합의 정도가 가장 높기 때문에 도시 국제기

구가 가장 일찍부터 발전했다. 최초의 유럽 도시 국제기구는 1951년 스위스 제네바에서 발족된 유럽 도시 이사회(CEM)로, 지역 차원의 유럽연합을 추진하다가 지역을 받아들여 유럽 도시지역 이사회(CEMR)로 전환했다. 아시아 태평양 지역의 대표적인 도시 국제기구인 아시아 태평양 도시 간 다협력 네트워크(CITYNET)는 1987년에 설립되어 한국 서울에 본부를 두고 있고, 도시 간의 상호 경험을 살려 도시와 각종 국제기구 간의 교류 협력을 촉진한다. 1994년에 설립된 아시아 태평양 도시 정상회의에서는 아시아 태평양 지역의 주요 국가 도시의 시장들이 교류하고, 도시 문제를 공동으로 해결하는 장이다. 또 다른 아시아 태평양 지역의 도시 대화 포럼은 '아시아 태평양 도시 시장 서밋'으로 1996년 브리즈번 시의 제안으로 설립되었으며 아시아 태평양 지역 70여 개의 도시가 회원이다.

2. 도시외교의 기능

도시외교의 기능에 관한 논의가 다양한 분야에서 이뤄졌는데, 조아크진(趙可金)과 천워이(陳維)는 이러한 연구를 진보파, 보수파, 중도파로 분류하였다. 조아크진에 따르면 자유파[29](自由派)는 도시와 지방정부의 외교력을 과대평가하는 경향이 있으며, 도시가 중앙정부를 우회해 독립적인 외교활동을 할 경우 발생할 수 있는 부작용에 대해 예상하지 못하고 있다. 전통파(傳統派)[30]는 외교와 국방 분야는 국가가 통제하여야 하며, 도시외교의 영향력은 외교 제도를 넘을 수 없다고 주장한다. 중도파(折中派)[31]는 도시외교를 과하게 신뢰하는 진보파와 국가 중심주의를 고수하는 보수파의 사이에서 절충안을 제시하였다.(趙可金, 陳維, 2013)

본 연구는 중도파 입장에서 도시외교의 기능을 분석하고자 한다. 대부분의 학자들은 도시외교는 국가가 수행하는 전통적인 외교인 만큼 견고한 정치 및 경제적 결과물을 낼 수 없다고 주장한다. 도시외교는 국가의 외교를 도와 더 나은 성과를 도

29) 자유파는 국제 관계와 외교적 차원에서 이루어지는 것이 아니라 주(州) 권리를 호소하는 찬원에서 제기한 경우가 많다. 자유주의 외교 학파는 적극적으로 외교 지방화를 추진하는 것을 강조하다. 국가 정부 주도의 외교 환경과 외교 규범타파를 제창하고 비정부 기구, 다국적 기업, 다국적 사회 운동을 외교 질서에 포함시켜서, 모든 국가도 이런 외교적인 변화를 피할 수 없다고 주장한다.

30) 전통파는 국가관계는 권력과 이익의 분쟁이며, 외교는 중앙정부가 독점적인 사무이고 도시는 중앙정부 정책의 시행자이며 도시의 국제활동은 독립성이 없다고 주장한다.

31) 종도파 학자들의 주장은 중앙 외교와 도시 외교가 상황에 따라서 외교 문제를 다루는 데 각자 장점이 있다.

출하는 기능에 만족해야 한다는 뜻이다(Michele Acuto, Mika Morissette, 2017). 하지만 이러한 주장에도 불구하고, 도시외교는 글로벌 거버넌스(Global Governance) 차원에서 국가가 미처 채우지 못한 부분을 채워주는 역할을 해왔다(이창, 송미경, 2018).

도시는 국가의 부속 단위로 국가의 관리를 받지만, 외교를 통해 도시 자체의 이익을 추구하고 있다. 지방정부는 중앙정부와의 상호작용을 통해 국제적인 활동 속에서 그 자율성과 기능을 점차 넓혀가고 있다. 이러한 과정에서 도시의 입지가 국가를 뛰어넘어 국제무대로 들어가게 되었다. 도시외교는 도시 국제화의 일부일 뿐 아니라, 전체적인 국가외교의 일부가 되고 있다. 도시외교의 기능에 따라서 국제무대에서의 기능도 달라질 것이며, 이는 국가외교에 영향을 미치고 있다. 현재 도시가 국제관계에서 중요한 역할을 수행하고 있는 것은 대다수가 알고 있는 사실이다. 본 연구는 이러한 도시외교의 기능을 다음과 같이 정리하였다.

1) 국가외교 보조

국가외교는 주체의 특수성 때문에 안보, 정치, 경제 등 엄숙한 외교 의제에 집중하고 있고, 도시외교는 국가외교보다 더 유연하기 때문에 경제, 문화, 환경 등 더 가볍고 다양한 외교 의제를 할 수 있다. 이렇게 국가외교와 도시외교의 외교적 결합은 입체적인 외교 구도를 이루어내고 있음을 알 수 있다. 그리고 국가외교는 도시외교의 역할과 중요성이 갈수록 증대되고 있는 현실에서, 국가외교 차원에서 수행하기 힘든 민감한 문제를 해결하기 위해 도시외교를 활용하고자 할 것이다. 이렇듯 도시외교는 도시의 국제화의 일부일 뿐만 아니라, 국가 전체 외교 중의 일부분이다(吳振, 2020).

2) 평화기능

국제사회에는 협력과 갈등이 공존하며, 국가 간에 상호의존 상태 또한 존재한다. 이와 같은 상호의존 상태는 국가 간의 협력을 증가시키기도 하며 분쟁 또한 저지할

수 있다. 이런 상호의존적인 상태 속에서 도시는 평화 설립의 중요한 역할을 맡을 수 있다(허영근, 2018). 즉 도시는 충돌 방지, 평화 설립, 충돌 후 관계 회복 등 모든 활동을 할 수 있고(Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, Kian Tajbakhsh, 2008), 도시의 이러한 활동은 국제적인 법규를 준수한다(Beata Surmacz, 2018).

앞에 서술한 바와 같이 지구온난화, 국제적인 테러리즘 등 국가가 해결해야 하는 문제에 대해서 오직 국가외교로만 대처하면, 오랜 시간이 걸리고, 추진력을 쉽게 잃을 수 있으며 실용적인 해결책을 찾지 못할 가능성이 높다. 반면 도시외교를 통해서 가시적이고 단기적인 성과를 거둘 수 있다면, 장기적인 해결책을 내는 첫 단추가 될 수 있다. 특히 지구온난화 문제에 있어서 도시는 중앙정부보다 더 적극적으로 대응할 수 있다.(이창, 송미경, 2018)

갈등에 의한 일차적·직접적 피해 당사자들이 국가 내 도시의 거주자들인 점을 고려했을 때, 국가 차원에서 평화 목적의 활동을 진행할 경우 이들의 안전이 소외 혹은 무시당할 수 있는 가능성이 크다. 도시가 시민들에 대한 접근성을 가장 강조하는 것도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 이러한 상황 속에서 도시는 지역의 실질적인 요구에 부응할 수 있다. 그러나 도시들의 개별적인 대응능력에는 한계가 있으므로 국제적 연합을 통해 실리적인 성과를 도출해야 한다.(송기돈, 2016)

3) 경제기능

도시외교는 도시 자체의 국제활동으로 도시의 이익을 추구하고 도시 발전을 계획한다. 즉, 도시는 외국과의 경제외교에서 자신들이 가진 독립성과 자율성을 바탕으로 외교활동을 진행한다. 다시 말해, 도시의 국제 활동은 주로 경제외교를 중심으로 이루어졌고, 다른 국가 간의 대외경제협력 관계를 중시하는 방향으로 이루어져 왔다. 도시는 해당 지역의 산업구조 발전과 도시 기초설비 건설 수요 등으로 인해 다량의 외국자본의 유치를 대외경제협력에 있어 가장 중요한 목표 중 하나로 설정하고 있다. 이는 주로 도시가 도시 자체의 경제발전 수요를 만족시키기 위해서는 선진기술의 도입과 전문가들의 경험 등을 필요로 했기 때문이다. 특히 도시는 외국도시와 실질적인 교류협력 중시, 다량의 외화 도입 및 다국적 기업 유치 등을 통해

해당 지역의 경제와 사회발전을 촉진한다.(신중호, 2014)

4) 소프트파워기능

하버드대학교 케네디 스쿨의 조지프 나이(Joseph S. Nye)가 처음으로 소프트 파워(Soft Power)라는 용어를 사용하였다. 이는 군사력이나 경제제재 등 물리적 힘인 하드 파워(Hard power)에 대응하는 개념으로 명령이나 지시 등 강제적이 아닌, 자발적 동의에 의해 얻어지는 능력을 말한다. 21세기로 들어서면서 세계는 부국강병을 토대로 한 하드 파워에서 문화를 토대로 한 소프트 파워 시대로 접어들었다. 여기서 말하는 문화는 교육·학문·예술·과학·기술 등 인간의 이성, 감성적 능력의 창조적 산물과 관련된 모든 분야를 포함한다. [32]

소프트파워 또는 연성 권력(軟性權力)의 개념은 국가 단위의 외교적 측면에 제한되지 않고 도시외교 분야로까지 전파되고 있으며, 도시의 경쟁력을 결정하는 중요한 요소로 떠오르고 있다. 도시의 소프트파워는 도시의 인프라를 포함한 하드웨어적 측면과 소프트웨어 측면으로 이루어지고 있다. 하드웨어적 측면은 도시의 매력을 담을 수 있는 각종 자연경관과 역사유적지를 비롯한 문화유산 등을 예로 들 수 있다. 소프트웨어적 측면은 도시의 이미지를 의미하며 안정적인 사회환경, 양호한 교육환경, 풍부한 자원 등 도시의 삶과 질에 대한 매력을 지칭하는 것이다.

도시외교의 소프트파워는 국제조직의 참여와 다자간의 협력을 통해서 구현될 수 있다. 다자간 국제교류협력은 공동이해관계를 가진 특정 도시들이 상호 개방하여 부족한 점을 보완하는 방식의 국제 간 교류협력이다. 도시외교의 국제조직 참여는 주로 UCLG에서 이루어지고 있으며, UCLG의 설립 목표는 강력하고 효율적인 민주적 지방자치 도시 조성, 회원국들 간의 단결 및 협력, 국제 사회에서 도시의 효율적인 정치적 대표성 보장, 도시와 관련된 범세계적 정보 원천 확보 등이다. 또한, 자율적인 도시 및 관련 기관의 설립과 강화에 대해 지원하고 학습·교류·능력 구축을 증가시키는 것 역시 UCLG의 역할이다(송기돈, 2016).

---

32) 소프트 파워(Soft Power), https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%86%8C%ED%94%84%ED%8A%B8_%ED%8C%8C%EC%9B%8C

제3절 한중도시외교의 선행연구

1. 중국의 선행 연구

2020년 12월 31일 현재 '한·중 도시 외교'를 키워드로 검색된 기사는 정루나의 '한·중·일 도시 외교'(2010), 천웨이의 '한·중·일 도시 외교의 원동력·패턴·비전'(2016), 천형의 '일대일로' 건설에 따른 한·중·일 도시 외교 발전 경로 연구'(2019) 등 3건에 불과하다.

정여나(鄭如娜)는 2010년 '한·중·일 도시외교에 대해 이야기한다'는 글을 통해 한·중·일 3국 간 도시외교의 특징, 표현 형태, 성취, 문제점 등을 간략하게 다뤘다. 전통 외교보다 민간 외교가 유연하고 개방적인 반면 도시 외교는 민간 외교의 표현이라는 게 그의 생각이다.

2016년, 첸위(陳維)는 '한·중·일 도시외교의 일동력, 패러다임, 전망'이란 글에서 그는 동북아 3국의 도시외교 발전에 있어 동력요인에 대한 견해를 제시했다. 그는 지방 차원에서 지방정부의 경제적 이익 추구, 국가 차원에서 한중일 3국 중앙정부의 격려와 국제 차원에서 도시와 주권국가 관계의 재구성, 그리고 도시 간의 전면화를 주장했다. 경제 네트워크가 다층적인 세계 도시 네트워크 체계로의 점진적인 전환은 현재 한중일 3국 발전 도시 외교의 주요 동력이 되고 있다. 둘째, 한중일 3국 도시 외교의 발전 모델 문제에 대해, 첸위(陳維)는 쌍무 형태의 우호 도시 외교, 지방 교류, 다자 형식의 포럼과 다국적 도시 네트워크에 기초를 두고 있다. 그는 한·중·일 도시외교의 긍정적 역할과 문제점을 종합해 "도시 간 교류 강화, 도시 위상 제고, 도시 글로벌 거버넌스 촉진, 동북아 정체성 추진 등의 분야에서 도시외교는 긍정적인 역할을 하지만 동북아 정세, 도시자체 여건이 도시외교 발전의 한계"라 하였으며 "마지막으로 진유 장관은 편 말미에는 도시외교의 미래에 대해 접근해야 한다"고 주장했다.

진형(陳馨)은 '일대일로 건설에 따른 한·중 도시 외교 발전 경로 연구'라는 글에서 한·중 지방정부 간 도시외교 현황과 문제점을 분석하고 '일대일로' 모델 아래

한·중 지방정부의 참여를 건의했다., '일대일로' 건설, 한중 도시외교 발전을 흔치 않은 계기로 삼으며 한·중 간 격상 건의양국 도시의 국제화 수준, 다른 도시의 성공 경험을 벤치마킹하고, 도시외교를 펼칠 수 있는 양식과 수단을 풍부하게 하여 한·중 국가 전략의 연계를 촉진한다.

2. 한국의 선행 연구

한국학자 장정재는 '부산광역시의 대중국 교류 현황과 향후과제'라는 글에서 한·중 우호도시 부산을 연구대상으로 삼아 1992년 수교 이후 한국 부산시의 대중 교류는 잦았지만 실제 교류 효과는 제한적이었다고 지적했다. 무엇이 이런 현상을 초래했는가? 저자는 이를 연구해 우성에 대한 정보와 실수요를 충분히 파악한 뒤 지속적이고 상호보완적인 협력을 제안한다.

신종호·김소연·이정화씨는 '경기도 대중국 교류 현황 및 활성화 방안'이란 글에서 경기도의 대중 우호교제를 연구대상으로 깊이 연구해 경기도가 대중 우호관계를 발전시키는 데 있어 자원이 풍부하며 경험이 있다고 평가했다. 그러나 교류 현황을 보면 이 분야의 서비스센터와 협회가 많이 설립되는 등 경제·정무 분야에서 협력하고 있고, 방문단, 문화공연단. 연수자 왕래도 잦지만 더 넓힐 수 있는 공간도 있다.

김수한 김현수 유다형 씨는 이들의 '인천의 대중국 교류 현황과 과제-도시외교, 통상·물류·투자를 중심으로'이란 글에서 한국의 대중국 교제를 연구 대상으로 한중 무역협정의 시범지역으로 한국의 대중국 교류에 앞장서고 있으며, 대중국 무역교류 편의를 위한 별도의 기구를 설립해 물류 해운 등의 경험을 쌓았고 이를 기점으로 더 나아가야 한다. 이는 대중 우호 관계를 발전시킨다.

김수한과 전유정은 '한·중 지방정부 교류 현황 및 내실화 방안-국제 사무구조 검도를 종심으로'이란 글에서 한국 지방정부의 대중국 우호관계 발전 동인은 경제 요인이 크게 작용했다고 분석했다. 한국 지방정부의 중국과의 교역은 경제·투자·관광 위주이며, 일부 지자체는 이를 위한 전담기구를 두는 등 역할을 하고 있다는 지적이다.

인천대 조형진 교수는 서울대 저널인 국제, 지역연구에 기고한 한중 FTA 지방협력 시범지구 선정에 따른 인천과 웨이하이의 사례'에서 한국의 인천과 중국 웨이하

이의 도시외교를 비교한 결과 두 도시의 차이를 국가 차원의 요인뿐만 아니라 양국의 지방정부 통치 차이도 도시외교에 중요한 영향을 미쳤다고 지적했다. 2015년 한·중 자유무역협정(FTA) 지방경제협력시범구역으로 선정된 인천과 중국 웨이하이(威海)는 입찰경쟁에 적극 참여하는 방식으로 중국 중앙정부에서 시범구역으로 선정됐으며 인천은 중앙부처에서 상향식 방식으로 선정됐다. 웨이하이의 지방정부는 유사한 기업가의 방식으로 경제 발전을 도모하고, 특정 전략을 세워 중앙정부가 이를 국가 철도망에 편입하도록 추진함으로써, 항운과 육상 운송을 연계하여 지역의 열세를 극복하고, 대주를 확보하였다. 주변도시의 강점 인천은 지방정부가 집단지도자 중심의 운영으로 대외경제를 발전시키고 거의 모든 사업과 전략을 지방지도자 중심으로 짜고 있으며, 인천은 중국 사업을 위한 조직을 확대하고 다양한 사업을 펼치고 있지만 도지사가 바뀌면서 여러 정책의 연속성에 영향을 받고 있다.

성균관대 황태연 연구원은 '새로운 전략을 요구받고 있는 한·종 도시외교 '라는 글에서 '대한민국 시도지사협의회'의 2017년 통계를 토대로 한국 지방자치단체와 중국 도시가 맺은 자매·우호관계의 수가 640쌍으로 가장 많아 미·일 발전과의 관계보다 크게 앞질렀다고 주장했다. 대한민국의 광역 자치단 자매결연 도시·우호결연 건수는 경기도가 82건으로 가장 많았다. 중국과 가까운 서해안 주변 지자체는 교류가 활발하다. 그러나 중국과 도시외교를 하는 한국의 도시들은 위치 및 지역별로 차이가 존재한다. 서울은 경기도 다음으로 많은 우호관계를 맺고 있는 지역이다. 서울 역시 이러한 특징을 가지고 있는데 체결 건수에서 서울 서남권의 7개 구가 동북권의 8개 구보다 상대적으로 많았다. 황태연도 이 통계에서 계약대수가 많은 한국 도시는 주로 한국의 서해안에 위치해 중국의 동부 해안 선진지역과 인접해 있는 반면 중국 서북의 티베트자치구, 신장위구르자치구 등 한국과 거리가 먼 성과는 발전관계가 적다는 사실을 발견했다. 황 대사는 앞으로 한중 교류가 보다 실무적이고 중국 내륙 도시로 교류 영역을 넓혀 한·중 관계를 돈독히 하는 참여 방식의 전환이 필요하다고 조언했다. 한국과 중국시민은 서로의 인식과 이해, 진지하고 깊이 있는 이해에서 출발하여 호혜적이고 동반자적인 협력을 구축해야한다. 또 서울시는 지역별로 중국 도시와의 교류 정도에 큰 차이가 있고, 교류 내용도 자치단체 특성을 고려하지 않고 단순 표절이나 형식 위주의 사업이 많다. 자치단체의 특성과 지역주민의 의견을 반영해 중국 도시와의 교류 발전방향과 목표를 다시 세워야 한다.

제3장 베이징과 서울의 도시외교 비교연구

제1절 도시외교 역사 비교

1. 베이징시 도시외교의 발전역사

중국 외교의 단계별 분할에 따라 베이징의 도시외교는 건국 초기부터 개혁 개방기(1949~1978), 도시외교 돌파단계인 개혁개방 이후부터 20세기 말(1979~1999), 도시외교의 본격적인 발전단계인 2000년대 현재까지 세 가지로 나눌 수 있다 (樊杰, 李丹, 2018) .

1) 도시외교 발전 1 단계(1949-1978)

신중국 건국 초기는, 당시 전쟁으로 인해 베이징시는 아직 국가 상황이 명확하지 않은 상태였다. 수도 베이징의 주요 역할은 중앙정부에 대한 협조였고, 이 시기 베이징 인민정부 외사판공실은 베이징 외사 업무를 주도했던 기관이었다. 건국 초기 베이징시 인민정부 외사판공실의 명칭과 직권이 여러 차례 바뀌면서 최종 결정됐다.

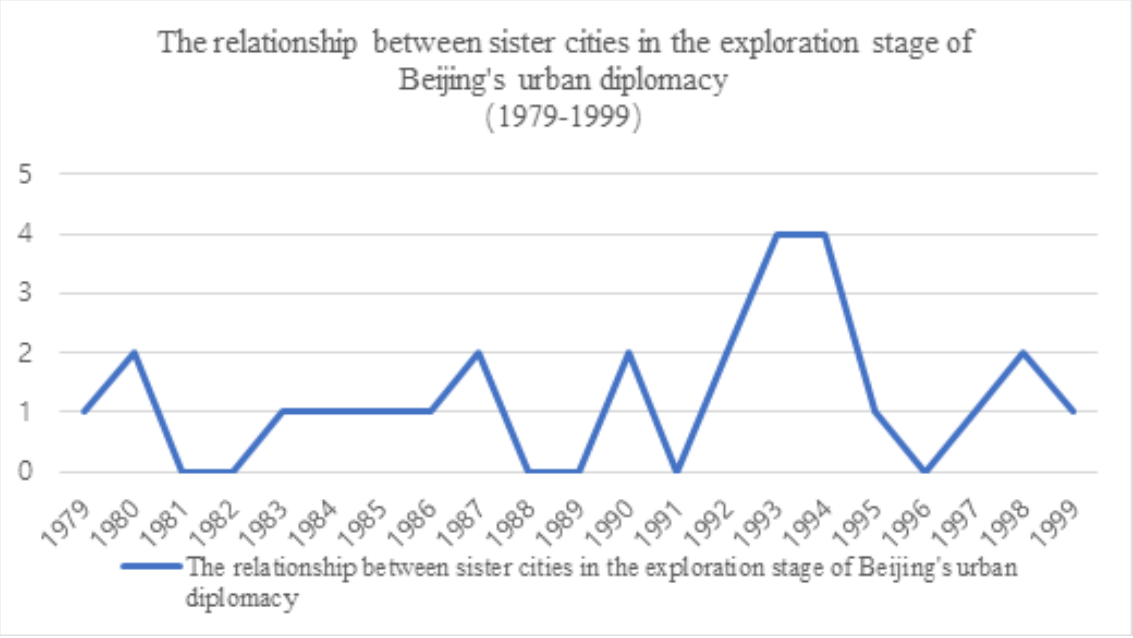
건국 초기 배이징시 외사 사업의 중심지. 임무는 "독립적이고 자주적인 평화외교 정책을 견지해 국가의 독립과 세계 평화를 지키는 것"이다. 평화, 공존 5원칙을 핵심으로 하는 외교정책을 고수하면서 다른 나라들과 점차 우호관계를 맺기 시작했으며, 중앙정부의 지도하에 베이징은 소련, 동유럽 및 인근 우방국의 수도와 주요 도시들을 우호적으로 왕래하며 외국정부를 접대했다. 그 결과, 1954년 베이징은 중국 내 외국도시 대표로 인도 캘커타에서 온 첫 시장 모객?을 맞았다 .

이 단계에서 베이징시의 도시 외교 일정. 국제우호도시가 만들어지지 않아 베이징시의 외교 권력은 모두 국가 외교에 귀속된다.

2) 도시외교 발전 2 단계(1979-1999)

개혁·개방(改革開放)은 베이징시의 국가를 크게 향상시켰다. 국제화. 1979년 배이징시는 마침내 일본 도쿄 교토와 최초의 국제 우호도시를 건설하였다.

13차 3중 전체회의가 열린 후, 중국의 대외 개방이 확대되었으며, 중국이 새로운 외교 붐을 맞으면서 베이징시의 국제화도 높아졌다. 이에 베이징 외사판공부도 중국 공산당의 규약에 따라 근무체계를 정비해 베이징시 외사판단 관리 기구를 갖추기 시작했다. 동시에 베이징 시는 국제 우호 도시의 교제 대상과 교제 범위를 더욱 확대하였다. 그 결과로 베이징 시에 있는 외신 기자, 국외 관광을 하는 인원수가 사상 최대를 기록하였다 (趙可金, 2016) .



Source: Beijing Municipal People's Government Foreign Affairs Office, 2019

[그림 3-1] The Relationship between Sister cities in the Exploration Stage of Beijing's Urban Diplomacy (1979-1999)

[그림 3-1]을 통해 이 시기 베이징의 우호도시 체결이 급속한 발전기에 접어들었음을 알 수 있다.

이 시기 베이징 도시외교의 교류는 단순한 우호교류에서 경제·문화·교육 등 다각적인 교류로 이어졌다. 동시에 자매결연 대상을 선진국에서 선진국 도시 위주로 넓히고 개발도상국도 함께 진행하고 있다.

3) 도시외교 발전 3 단계 (2000-)

21세기 이후 베이징의 도시외교의 발전은 더욱 다양한 분야의 전 방면 발전 단계에 들어섰다. 대외경제교류에서 경제 세계화가 진전됨에 따라 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 수도경제 개념이 제시되었다. 그 결과로 베이징의 도시발전 전략조정이 시작됐고, 이는 베이징이 대외교류에서도 경제발전과 도시건설에 관심을 기울일 것임을 의미한다. 2005년 베이징은 '세계 도시'를 자신의 도시 발전 전략으로 제시하고, 지역 경제사회 발전을 위한 국제화 전략을 수립·추진하면서 국제 활동이 활발해졌다. 베이징의 도시외교는 이 시기 발전전략 연구에서 획기적인 진전을 보여 '베이징 건설 국제교제센터 연구', '베이징 시 외사사업 5년(2003-2007) 발전계획 연구', '국제 우호도시 사업을 더욱 강화하는 데 관한 몇 가지 의견', '베이징시 외사사업 발전계획(2009~2013)', '수도국 제어 환경 건설 사업계획(2009~2013)' 등을 발간·출범했다.

Source: Beijing Municipal People's Government Foreign Affairs Office, 2019

[그림 3-2] The relationship between sister cities in the exploration stage of Beijing's urban diplomacy (1992-)

[그림 3-2]를 통해 볼 수 있듯이 정치교류분야에서 베이징은 2020년 10월 현재 세계 5대륙 50개국 55개 도시와 대외우호도시 관계를 맺고 있으며 그중 대다수는 각 국의 수도도시이다. 베이징의 외교 체계가 더욱 완비됨에 따라, 지금은 기본적으로 배치가 합리적인 도시가 대외적으로 "국제 교류의 중심(國際交往中心)"으로 자리매김하였다. 2013년에는 '일대일로(一帶一路)'라는 국가외교 전략을 제시하면서 베이징과 관련된 국가전략인 경진기(京津冀)과 함께 발전하는 전략교제 네트워크 체계를 갖추게 됐다 (趙广成, 2016) . 특히 2012년 18대 이후 베이징 도시의 발전전략 핵심으로 대외활동이 급증했고, 국제행사 유치도 늘어나면서 지방경제 발전과 함께 국가 전체의 외교를 도왔다 (楊毅, 2015) .

베이징은 이 시기 2008년 베이징 하계올림픽, 2022년 베이징 동계올림픽 엑스포 등 대규모 문화교류 행사를 유치하고 두 차례 올림픽의 성공적 개최를 통해 베이징의 국제적 영향력을 키웠다. 그 결과, '쌍오도시 '로 부상하는 등 문화교류 분야에서 베이징의 대외활동이 급증했다 (姚中秋, 2022) . 대규모 행사 개최로 베이징의

도시 건설은 물론 도시 외교 분야에서 베이징의 국제적 인지도도 높아졌다.

경제, 정치, 문화 분야 교류뿐만 아니라 베이징의 도시 교류도 환경보호, 사회복지, 의료위생 등 다양한 분야로 확대되고 있다. 예를 들어 코로나19 방역단계에서 베이징과 우호 도시들은 서로 돕고 있다. 전 세계적 발생 이후 베이징 시는 대국수도의 책임으로 본 시의 방제수요를 보증하는 선에서 이들 우호도시들에 방역물자를 기증했다.

시진핑 주석은 2013년 일대일로(一帶一路)라는 국가 외교 전략과 함께 베이징(北京)과 관련해 경진기(京津冀)가 함께 발전하는 국가전략을 제시하는 등 대외활동을 급격히 늘렸고, 국제행사 유치도 늘어나면서 전체 국가외교를 도왔다. 21세기의 베이징 도시외교는 한 단계 도약했다고 할 수 있다.

2. 서울시의 도시외교 발전역사

서울시의 도시외교 발전역사는 국내외 사회경제적 환경의 변화에 따라 지속적으로 발전해 왔다. 본 연구는 서울시의 도시외교 발전 패러다임 변화에 따라, 서울의 도시외교 발전 1 단계(1960~1999), 도시외교 발전 2 단계(2000~2009), 도시외교 발전 3 단계(2010~현재) 등 세 단계로 분류하였다 (이창, 송미경, 2018) .

1) 도시외교 발전 1 단계(1960~1999)

1968년 서울시와 중국 타이베이시(台北市)가 첫 국제도시 우호관계를 맺었다는 것은 서울 도시외교의 시작이자 서울의 양자 도시외교 탐구의 시작이었다. 1970년부터 1980년까지 서울은 앙카라, 호놀룰루, 샌프란시스코, 상파울루, 보고타, 자카르타, 도쿄 등과 자매도시 결연을 하며, 국제 교류의 범위를 끊임없이 넓혔다. 동시에 서울은 다자간 도시외교도 시작하였다. 1970년부터 서울은 태평양 지역 관광협회(PATA), 메트로폴리스(Metropolis)와 시티넷(CityNet)에 가입했다. 이때 서울은 이런 국제교류 행위를 도시외교로 명시하지 않았고 단지 지자체의 국제교류 행위로만 간주했다. 1990년대 이후 서울은 이러한 국제교류의 행위가 도시외교임을 분명히

하였다. 1995년 민선 1기가 시작되면서 서울은 '지구촌으로 열린 세계도시 서울'이라는 도시계획을 내놓아 도시외교의 전성기를 맞이했다. 서울시는 인지도를 높이기 위하여 선진도시를 중심으로 실사단을 파견해 기업의 해외 진출을 지원했다. 이뿐만 아니라 서울시는 베이징, 로스쿨레스와 도쿄에 서울관을 설치·운영하고 울란바토르, 하노이, 사바, 카이로와 자매결연을 맺어 서울의 국제 우호도시 관계망을 각 곳으로 확대했다. 양자 외교뿐 아니라 다자간 외교 분야에서도 서울은 국제기구의 실무의제에 적극 참여하는 한편 BESETO[33] 협의 제정도 주도했다.

2) 도시외교 발전 2 단계(2000~2009)

10년 동안 서울은 해외 82개의 지방자치단체와 자매결연을 맺어 최고 기록을 세웠다. 1997년 아시아 금융위기를 겪었지만 금융위기가 서울 도시외교의 발전을 저해하지 않았다.

2000년대 중반부터 서울의 도시외교는 도시의 글로벌화 발전, 도시의 경쟁력 강화, 도시의 국제적 인지도 제고, 투자환경 개선, IT 및 금융산업단지 조성, 도시 이미지 개선을 통한 국내 기업의 해외시장 진출을 돕는 데 중점을 뒀다. 이 시기에 도시발전, 환경, 교통과 삶의 질 등에 대한 시민들의 요구가 높아짐에 따라 도시계획 건설에서 시민의 생활환경과 삶의 질은 서울시 발전의 중요한 과제 중 하나가 됐다. 또 도시 브랜드 가치 제고를 위해 그동안 서울시는 대규모 국제회의를 적극 유치하고 국제기구 의제에 참여하면서 글로벌 대도시로 발돋움하는 계기가 됐다.

3) 도시외교 발전 3 단계(2010~현재)

2010년 초부터 현재까지 서울시는 도시 외교력 향상을 위해 실용적 지방정부 도

---

33) BESETO: 베세토(BESETO)는 대한민국, 일본, 중화인민공화국을 중심으로 한 동북아시아의 경제권, 문화권 지역이다. 베세토 벨트, 베세토 라인이라고도 한다. 베이징(Beijing)의 BE, 서울(Seoul)의 SE, 도쿄(Tokyo)의 TO를 따서 붙여졌다. 유럽 연합(EU), 나프타(NAFTA)와 함께 세계 경제 질서를 위해 한중일 삼국이 합심해서 만들었다.(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B2%A0%EC%84%B8%ED%86%A0)

시외교를 추진목표로 설정했다. 또한, 서울시는 시청과 산하기관에 도시외교 관련 부서를 신설하였고, 2014년에는 기획조정실 산하에 국제협력관과 서울연구원 내 해외도시를 연구하는 세계도시연구센터(현 글로벌미래연구센터)를 설립하였다. 이 시기 서울시의 도시 간 교류협력의 폭이 넓어졌고, 국제 간 네트워크 활동을 통해 도시외교의 성과가 두드러졌다. 서울시는 72개의 외국 지방자치단체와 교류협정을 맺었다. 또 협정 및 양자 간 교류 활동 강화 등을 통해 서울시는 이전에 교류협정을 맺은 도시와 우호 관계를 끊임없이 발전시켰다. 다자간 외교 분야에서 서울시는 국제기구를 창설하고 유치하기 위해 지속적으로 노력하였고 그 결실로 2012년 국제기구인 메트로폴리스 국제연수원 본원을 성공적으로 유치했다. 지금까지 서울시가 가입한 국제기구는 총 22개이며, 그중 6개 중에서 각각 의장, 부의장 또는 집행위원을 맡고 있다. 22개의 국제기구 중 5개가 서울시에 본부, 사무국 또는 지부를 두고 있다. 2010년 이후 서울시의 도시외교는 시작단계와 발전단계를 거쳐 더욱 넓은 영역에서 심도 있는 활동을 하고 있다.

제2절 베이징와 서울 도시외교의 성과 비교

1. 글로벌 시티

베이징시와 서울시의 도시외교 수준은 도시의 국제화 수준으로 비교할 수 있다. 도시의 세계화 수준이 높을수록 교통정보의 유통도와 대외교류 수준도 높아진다. 즉, 글로벌 시티는 도시 세계화 수준을 평가하는 것이다. 그래서 글로벌 도시의 등급을 통해 한 도시의 도시 외교가 어느 정도로 발전하고 있는지 알 수 있다. 베이징과 서울은 중국과 한국의 수도로서, 한 나라의 정치 문화의 중심지일 뿐만 아니라, 국제화 수준은 아시아는 물론 세계에서 국제화 수준의 세계 대도시에 속한다. 베이징과 서울은 도시 활력지수가 높으며, 세계 경쟁에서 뛰어난 성적을 보이고 있다. 글로벌 시티 순위에서 상위권에 위치할 뿐만 아니라, 도시 국제 교류, 대외 무역, 과학 기술 혁신, 도시 경쟁력 등에서도 모두 세계 선두를 차지하고 있다.

1) GaWC(세계 도시 리서치 네트워크)

[표 3-1] Ranking of the World's Top 30 Global Cities

Ranking	City	Country/Region
Alpha++	London	U.K.
	New York	U.S.
Alpha+	Hongkong	China
	Singapore	Singapore
	Shanghai	China
	Beijing	China
	Dubai	United Arab Emirates
	Paris	France
	Tokyo	Japan
Alpha	Sydney	Australia
	Los Angeles	U.S.

	Madrid	Spain
	Toronto	Canada
	Mumbai	India
	Amsterdam	Netherlands
	Milan	Italy
	Frankfurt	Germany
	Mexico City	Mexico
	San Paolo	Brazil
	Chicago	U.S.
	Kuala Lumpur	Malaysia
	Moscow	Russia
	Jakarta	Indonesia
	Brussels	Belgium
Alpha-	Warsaw	Poland
	Seoul	South Korea
	Johannesburg	South Africa
	Zurich	Switzerland
	Melbourne	Australia
	Istanbul	Turkey

Source: GaWC Data, 2021[34)]

[표 3-1]는 영국 러프버러대학교의 글로벌화와 세계적 도시연구기구(GaWC)가 내놓은 글로버 시티 명부 순위(The World According to GaWC)다. 이것은 6대 고급 생산성 서비스 기관(은행·보험·법률·컨설팅 관리·광고·회계)이 도시에 분포하는 경우, 이 서비스 기관의 다른 도시서비스 기관들과의 상호 연관성을 통해 해당 도시의 글로벌 상호 연관성을 분석하였다. 글로벌 상호 연관성의 활성화에 따라 세계도시를 Alpha(글로벌 1선 도시), Beta(글로벌 2선 도시), Gamma(글로벌 3선 도시), Sufficiency(자급형 도시)로 분류하였다. 이 중 Alpha는 Alpha++(1선 초강력 도시), Alpha+(강 1선 도시), Alph(1선 도시), Alph-(약 1선 도시)로 세분화하였다. 순위를 매기기 위해 도시 자체만 보는 것이 아니라 도시와 다른 글로벌 시티와의 관계도 연구하기 때문에 GaWC는 등급을 결정할 때 특히 도시 경제에 더 비중을 두는 경

34) “The World According to GaWC 2020”: https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/world2020t.html

향이 있다. 따라서 주어진 도시의 경제력을 가늠하면, 그 도시와 다른 글로버 시티들과의 연관성을 가늠할 수 있다.(劉波, 戴維來, 2021)

[표 3-1]에 따르면 베이징은 이 순위에서 세계 10위권에 안착한 상위권 도시이자 Alpha+(강 1선 도시)급 글로벌 도시다. Alpha+등급은 고도로 통합된 도시로 Alpha++등급인 런던과 뉴욕을 뒷받침해 아시아 태평양 지역의 선진 서비스 수요를 상당 부분 충족시켰다. 베이징의 전반적인 경쟁력과 대외 연결성이 세계 최고 수준임을 보여주는 대목이다.

서울은 이 순위에서 글로벌 1선 도시에 위치하며 Alpha-(약 1선 도시) 등급에 해당된다. 약 1선 도시라는 것은 서울이 주요 경제지역과 국가를 연결하는 중요한 글로벌 시티임에도 불구하고 서비스 기관의 통합도와 상호 연관성이 높아질 여지가 있음을 보여준다.

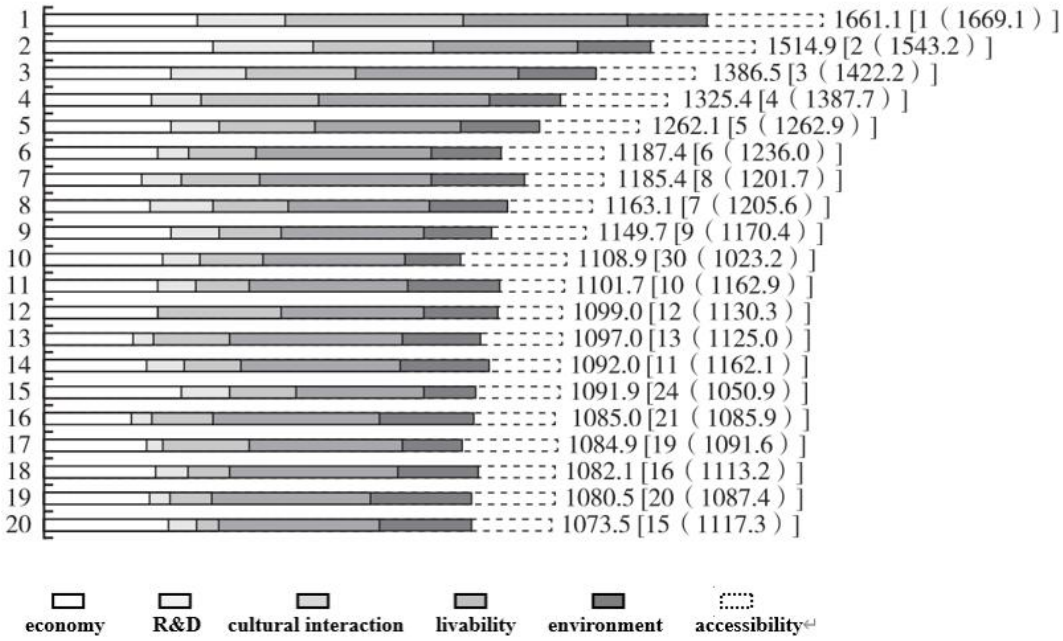
2) GPCI(글로벌 파워 도시 지수)

[표 3-2] 2020 Global Power Cities Comprehensive Ranking

Ranking	City	Score
1	London	1661.1
2	New York	1514.9
3	Tokyo	1368.5
4	Paris	1325.4
5	Singapore	1262.1
6	Amsterdam	1187.4
7	Berlin	1185.4
8	Seoul	1163.1
9	Hong Kong	1149.7
10	Shanghai	1108.9
11	Sydney	1101.7
12	Los Angeles	1099.0
13	Madrid	1097.0
14	Melbourne	1092.0
15	Beijing	1031.9
16	Vienna	1085.0
17	Dubai	1084.9
18	Toronto	1082.1
19	Copenhagen	1080.5
20	Zurich	1073.5

Source: Institute for Urban Strategies The MoriMemorial Foundation,2020[35]

35) https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtm



Source: Institute for Urban Strategies The MoriMemorial Foundation,2020[36)]

[그림 3-3] 2020 Global Power Cities Index Scores

[표 3-3]Beijing & Seoul Function-Specific Rankin

Item	Beijing		Seoul	
	Ranking	Point	Ranking	Ponit
Economy	3	295.0	20	224.5
R&D	12	94.3	6	132.0
Cultural Interaction	14	144.5	11	158.8
Livability	43	271.9	39	300.5
Environment	45	105.2	15	165.3
Accessibility	13	181.1	12	181.9

Source: Institute for Urban Strategies The MoriMemorial Foundation,2020[37)]

36) https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtm

일본 모리 메모리얼 재단 산하 도시전략연구소가 발표한 '글로벌 파워 시티 지수'(GPCI) 순위는 40여 개 주요 도시를 세계 각지의 창의력 있는 개인과 기업에 대한 도시의 총체적 유치 능력에 따른 것으로, 주요 6대 기능(경제·연구개발·문화적 상호작용·의거성·환경·접근성)에 기반한 것이다. GPCI는 그 지표와 데이터 수집 방법을 지속적으로 미세 조정해 글로벌 시티에 영향을 미치는 여건 변화를 반영해 2020년 순위에는 코로나19와 관련된 영향을 평가지표에 포함시켰다. [표 3-2]에 따르면 베이징은 1091.9점으로 세계 15위, 서울은 1163.1점으로 세계 8위에 올랐다.

[그림 3-3]과 [표 3-3]는 도시 발전 정도를 가장 잘 보여주는 경제지표로 베이징은 295.0점으로 세계 3위, 서울은 224.5점으로 세계 20위, 코로나19 등으로 서울의 경제환경이 열악하고 시장규모가 줄어드는 등 서울경제에 미치는 영향이 크며, 베이징 역시 영향을 많이 받았지만 영향은 크지 않다. 연구개발 분야에서는 베이징이 94.3점으로 세계 12위, 서울은 132.0점으로 세계 6위를 기록했다. 이를 통해 서울은 과학기술 연구개발 분야에서 상대적으로 우위에 있는 반면 베이징은 여전히 향상 여지가 있는 것으로 나타났다. 문화 상호성 부문에서는 베이징은 144.5점으로 세계 14위, 서울은 158.8점으로 세계 11위, 주거성 부문에서는 베이징 271.9점으로 세계 43위, 서울 300.5점으로 세계 39위에 위치하였으며, 이 지표의 점수는 베이징과 서울의 전 세계 랭킹을 대폭 끌어내렸다. 환경지표에서는 베이징은 105.2점으로 세계 45위, 서울은 165.3점으로 15위를 차지해 베이징의 전체 점수에 큰 영향을 미쳤지만 서울에 미치는 영향은 작았으며, 접근성 지표에서는 베이징이 181.1점으로 세계 13위, 서울이 181.9점으로 세계 12위를 차지하였다. 이는 전반적으로 베이징이 글로벌 시티 체제에서 경제발전 등 경직된 조건이 강하고 주거여건·환경 등의 지표에서 크게 미흡하다는 것을 보여준다. 서울의 각종 발전은 비교적 평균적인데, 그중에서 과학기술 연구개발 분야에서 상대적으로 우위에 있으나, 서울의 경제 지표는 약간 부족하고, 서울의 주거 여건도 매우 부족하다.

37) https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtm

3) GCI(글로벌 시티 지수)

[표 3-4] 2020 Global Cities Index

City	2020 Ranking	2019 Ranking	Changes
New York	1	1	-
London	2	2	-
Pairs	3	3	-
Tokyo	4	4	-
Beijing	5	9	+4
Hong Kong	6	5	-1
Los Angels	7	7	-
Chicago	8	8	-
Singapore	9	6	-3
Washington DC	10	10	-
Sydney	11	11	-
Shanghai	12	19	+7
San Francisco	13	22	+9
Brussels	14	12	-2
Berlin	15	14	-1
Madrid	16	15	-1
Seoul	17	13	-4
Melbourne	18	16	-2
Tornado	19	17	-2
Moscow	20	18	-2

Source: New priorities for a new world, 2020 Global Cities Index, 2020[38)]

글로벌 시티 지수(Global Cities Index)는 세계적인 컨설팅 기업 커니(Kearney)가 만들었다. 이 평가체계는 5차원(상업활동·인적자본·정보교류·문화경험·정치참여도)에 기초해 글로벌 시티의 경제적 위상·글로벌화율·인적자본·정보기술·문화경험·정치참여도를 평가하고, 4개 부문(개인복지·경제·혁신·지배)의 변화율에 따라 도시의 잠

38) https://www.kearney.com/global-cities/2020

재력을 예측했다. GCI 순위는 도시 정책 결정자들의 적극적인 발전 계획과 전환 전략 수립에 도움이 되며, 각국 기업들이 투자 기회를 찾고 미래의 투자 가능성이 있는 글로벌 시티를 배치하는 데 도움을 줄 수 있다. 2020년 평가지표에는 코로나19가 도시발전에 미치는 영향을 추가해 포스트 코로나 시대에 도시의 관리자들이 지역과 도시발전의 새로운 질서와 방향을 재정립할 수 있도록 중요한 조언을 제공한다.

[표 3-4]에 따르면 2020년 베이징은 GCI 순위에서 세계 5위 진입을 이뤄내 역사적 쾌거를 이뤄냈다. 이는 2019년과 비교했을 때 4계단 상승한 순위다. 베이징의 순위가 높은 이유는 세계 500대 기업 수 1위, 유니콘 기업(Unicorn Company)[39] 수 2위 등 높은 경제활동에서 비롯된 것이다. 그에 비해 서울은 코로나19의 여파로 국내총생산(GDP) 증가폭, 임금 수준, 인재 확보 난이도 등의 지표가 하락하면서 2020년 서울의 GCI 순위는 17위로 2019년에 비해 4계단 하락했다.

39) Unicorn Company: In business, a unicorn is a privately held startup company valued at over US$1 billion. The term was first popularised in 2013 by venture capitalist Aileen Lee, choosing the mythical animal to represent the statistical rarity of such successful ventures. (https://en.wikipedia.org/wiki/Unicorn_(finance))

4) GDCI(글로벌 가치 활력 도시지수)

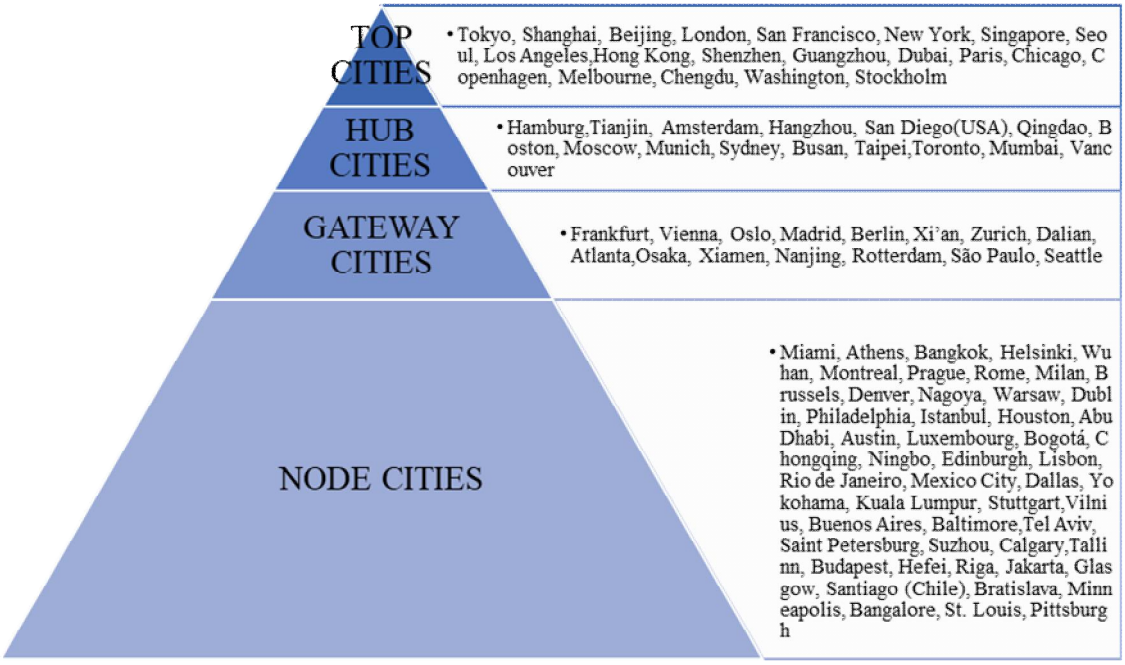
[표 3-5] Ranking of the Global Dynamic Dities Index

Ranking	Country/Region	City	Change in Ranking
1	Japan	Tokyo	-
2	China	Shanghai	↑
3	China	Beijing	↑
4	U.K.	London	↓
5	USA	San Francisco	↑
6	USA	New York	↓
7	Singapore	Singapore	-
8	Korea	Seoul	↑
9	USA	Los Angeles	-
10	Hong Kong, China	Hong Kong	↓

Source: China Academy of Urban Planning & Design, 2021

[표 3-5]는 중국 도시계획 디자인연구원이 2019년에 처음 제시한 글로벌 가치 활력 도시 지수 순위이다. 이 순위는 글로벌 도시의 혁신·생산·정보 연결 능력을 글로벌 혁신 네트워크, 글로벌 생산·네트워크 서비스, 글로벌 연결시설 네트워크 등 총 3가지의 관점으로 평가한 것이다. 2020년에는 국제 정세 변화에 기후변화, 코로나19, 지정학적 위기의 영향이 더해졌다. 2021년 동아시아와 북미는 세계에서 가장 가치 활력도시가 밀집된 두 지역으로, 그중에서 동아시아는 높은 근성과 역동성을 나타냈다. 동아시아의 글로벌 혁신 네트워크 상위에 있는 도시의 수가 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라, 새로운 코로나19의 여파로 아시아 지역 경제무역의 일체화를 심화시키고, 아시아의 지역적 협력을 강화하였다. 베이징은 이 순위에서 글로벌 커넥티드 디바이스 네트워크가 강세를 보여 3위에 위치하였고, 서울은 지수별 점수가 평균을 차지해 8위에 머물렀다.[그림 2]는 중국 도시계획 설계 연구원이 전 세계 도시 가치 활력지수에 따라 제시한 글로벌 가치 활력도시 피라미드다. 글로벌 시티가 가진 가치 활력지수의 높낮이에 따라 등대도시(Top Cities), 허브시티(Hub

Cities), 게이트웨이 시티(Gateway Cities), 노드 시티(Node Cities) 등 4개 등급으로 나눴다. [그림 3-4]에서 베이징과 서울은 가치 활력지수가 높은 등대도시(Top Cities) 등급으로 중국과 한국의 다른 도시들이 세계화를 이루는 데 좋은 모범을 보이고 있음을 알 수 있다.



Source: China Academy of Urban Planning & Design, 2021

[그림 3-4] Pyramid of Global Dynamic Cities

5) GCG(글로벌 도시 지수)

[표 3-6] 2019-2020 Global Cities Grading (Top 10)

Ranking	City	Country	Class
1	New York	USA	A+
2	London	UK	
3	Tokyo	Japan	
4	Beijing	China	
5	Paris	France	
6	Seoul	South Korea	B+
7	Shanghai	China	
8	Chicago	USA	
9	Sydney	Australia	
10	Dublin	Ireland	

Source: Center for Urban and Competitiveness of the Chinese Academy of Social Sciences[40)]

[표 3-6]중국사회과학원(CASS)과 유엔해비타트 (UN-Habitat)가 공동으로 내놓은 '글로벌 도시경쟁력 보고서'(Global Urban Competitiveness Report)는 전 세계 1000여개의 도시 경제 경쟁력과 지속 가능한 경쟁력을 도시 경쟁력, 도시 토지, 시정 금융에 따라 측정하는 GCG(Global Cities Grading)지표체계다. 이 시스템에서 글로벌 도시를 A급 도시(글로벌 도시), B급 도시(국제허브도시), C급 도시(국제포털도시), D급 도시(지역허브도시), E급 도시(지역포털도시) 등 총 5개 등급으로 나눈다. [표 6]에 따르면 베이징은 전 세계 도시 중 4위, A급 도시이며 서울은 전 세계 도시 중 6위로 B급 도시 중 1위다. 베이징이 위치한 도시군은 규모가 크지만 중심도시와 주변도시의 격차가 크고 균형이 맞지 않는다. 서울 도시군은 군내 도시가 적어 지속가능경쟁력지수 평균이 세계 1위다.

40) http://gucp.cssn.cn/yjcg/yjbg/201911/t20191118_5044345.shtml

2. 양자 간 외교

베이징시와 서울시의 양자 간 외교는 두 도시의 국제우호도시 수교 상황을 통해 판단된다. 베이징시는 1979년 3월 4일 일본 도쿄도와 첫 번째 국제우호도시를 체결한 것을 시작으로 국제교류가 급속히 발전했다. 베이징시는 중국의 수도이자 국제적인 대도시로서 중국의 다른 도시보다 국제화 수준이 앞서고 있으며, 중국의 다른 지방도시들이 도시외교를 발전시키기 위한 훌륭한 예시이다. 서울시는 베이징시보다 먼저 1968년에 타이베이시와 첫 번째 국제우호도시를 체결했다. 이후 한국의 수도이자 국제화 대도시인 서울은 경기도 다음으로 많은 국제우호도시를 체결했다. 또 정책 체제가 다르기 때문에 베이징과 서울의 양자 간 외교는 서로 다른 도시적 특색을 갖고 있어 비교 연구 가치가 있다.

[그림 3-5]은 베이징시의 국제우호도시 체결 상황도이다. [그림 3-5]에 따르면 2019년 10월 현재 베이징은 50개국 중 55개 도시와 국제우호도시 결연을 맺고 있으며, 이 중 베이징이 국제우호도시를 맺은 대상은 대다수 다른 나라의 수도 위주다. 또한 베이징의 국제우호도시의 체결 모델은 도시와 도시 간의 체결 모델 뿐만 아니라 도시 대 성, 방, 구 등 다양한 체결 모델을 가지고 있다. 베이징시가 1992년 '중국국제우호도시연합(中國國際友好城市聯合會)'을 만든 이후 베이징의 국제우호도시가 크게 늘어난 것으로 보인다. [그림 3-6]를 보면 베이징의 국제우호도시는 유라시아를 중심으로 유럽 23개 도시 42%, 아시아 16개 도시 29%, 미주 10개 도시 18%, 아프리카와 오세아니아 각각 3개 도시 5.5%로 나타났다.

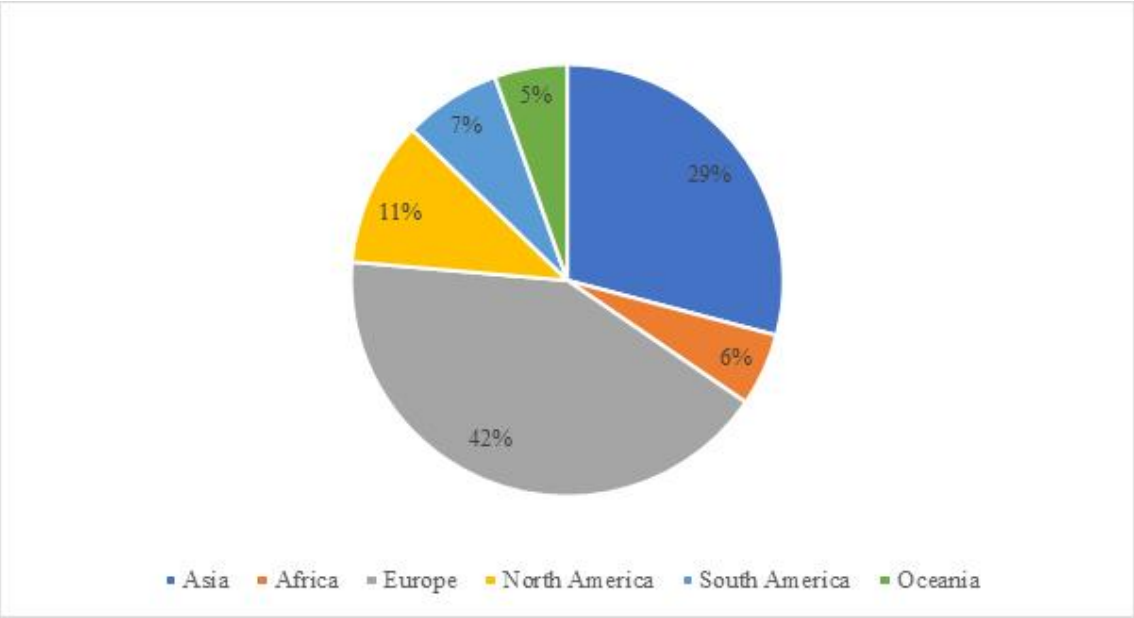
[그림 3-7]는 서울시의 자매도시와 우호도시 체결 상황도이다. 서울시의 국제우호도시는 자매도시와 우호도시로 총 두 단계로 나뉜다. 1968년 타이베이시와 첫 자매도시를 시작으로 1993년까지 자매도시만을 체결하였고, 1994년 첫 우호도시 결연을 시작했다. 이후 서울시 국제우호도시 건립이 크게 늘었고, 코로나19 사태로 하락했지만 서울과 다른 국가 도시들이 국제우호도시 조성을 통해 우호적인 대외교류를 하는 것을 막지 못했다. [그림 3-8] 서울의 국제우호도시 수교 대상은 유라시아 도시 위주로 유럽 도시 27곳 32% 아시아 도시 28곳 43% 미주 도시 13곳 16% 아프리카 도시 4곳 6% 오세아니아 도시 4곳 5% 등 지역적 특성을 보인다. 그중 아시아에서의 체결 대상은 주로 중·일 양국을 위주로 한다.

베이징시와 서울시의 양자 간 외교는 잘돼 있고, 도시외교도 서로 다른 특색을

갖고 있다. 베이징시의 국제우호도시의 체결대상이 수도 위주로 비교적 단순한 반면, 서울시의 체결대상은 더욱 다양하다. [그림 3-5]과 [그림 3-7]에 따르면 베이징의 체결대상 수의 변화는 불규칙하고, 서울의 체결대상의 수는 규칙적으로 상향하고 있다. 이러한 차이는 베이징시의 도시외교정책이 중앙정부의 제약을 많이 받는 것과 서울시의 높은 자치 관리 능력과 관련이 있다. [그림 3-6]와 [그림 3-8]에 따르면 베이징시와 서울시의 국제우호도시 체결 대상은 모두 지리적으로 더 가까운 유라시아 도시 위주로 돼 있으며 베이징의 국제우호도시는 23개로 42%, 아시아는 16개로 29%, 서울의 국제우호도시는 27개로 32%, 아시아는 28개로 43%를 각각 차지하고 있다. 반면에 지리적으로 멀리 위치한 미주와 아프리카 도시와의 국제우호도시는 저조한 편이다.

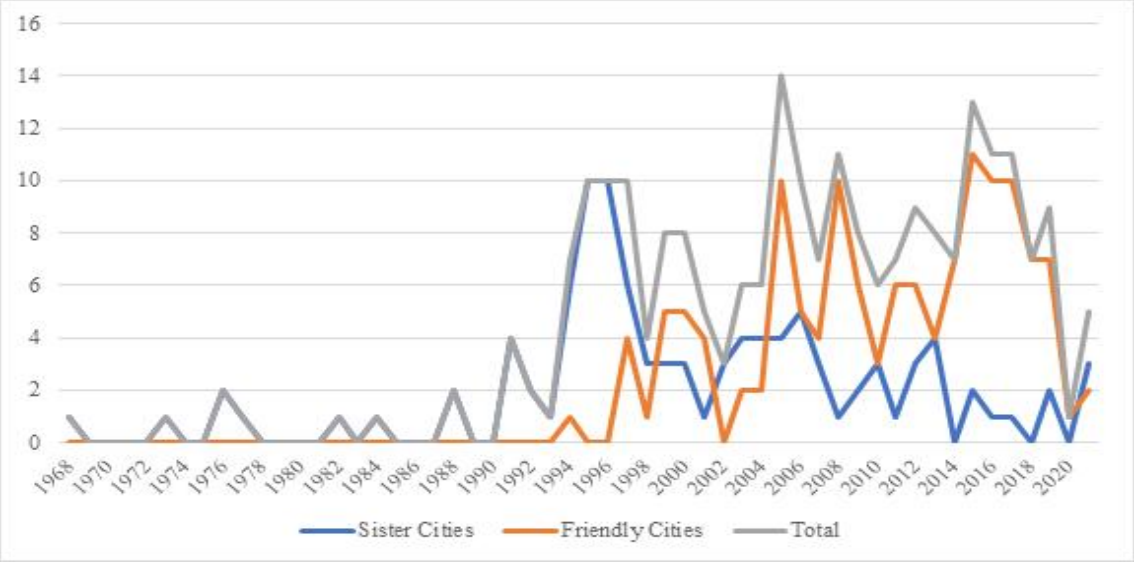
Source: Beijing Municipal People's Government Foreign Affairs Office, 2019

[그림 3-5] Establishment of Sister Cities in Beijing



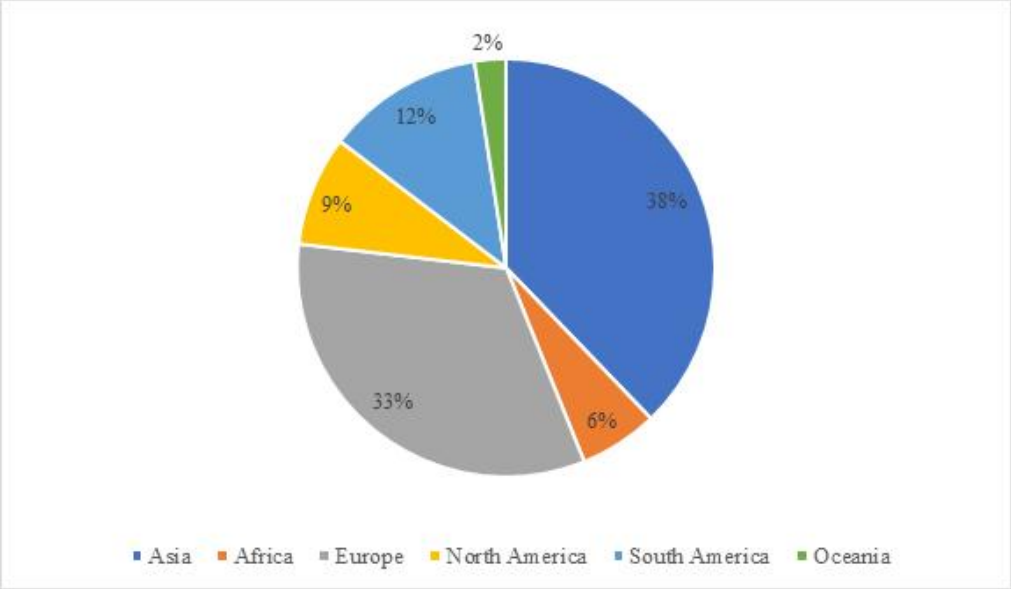
Source: Beijing Municipal People's Government Foreign Affairs Office, 2019

[그림 3-6] Distribution ratio of sister cities in Beijing



Source: Korean Council of Cities[41)]

[그림 3-7] Establishment of diplomatic relations between sister cities and friendly cities in Seoul



[그림 3-8] Distribution ratio of sister cities and friendly cities in Seoul

41) Korean Council of Cities(대한민국도시자협의회,“ 국제교류현황”): https://www.gaok.or.kr/gaok/exchange/listRegion.do?menuNo=200081

3. 다자 간 외교

도시외교의 수준이 높아짐에 따라 도시외교의 형태도 전통적인 양자 간 외교에서 네트워크화된 다자 간 외교로 진화하고 있다. 도시외교의 다자 간 형식은 주로 도시가 국제도시기구에 참여하고 도시의 대외교류 활동을 하는 것을 가리킨다. 이것은 도시 간의 광범위하고 긴밀한 국제 관계를 수립하는 것이다. 다자 간 외교의 발전 상황을 통해 도시의 연결성을 판단할 수 있다. 도시의 국제 연결성은 도시와 다른 국가 간의 교류 정도를 나타내는 척도 중의 하나이며 도시외교를 평가하는 중요한 요소이다. 국제회의와 국제기구 유치를 통해 베이징과 서울의 다자 간 외교 발전 성과를 확인 및 평가할 수 있다.

1) 국제기구

1-1) 베이징

베이징시는 현재 '세계 지방정부연합(UCLG)'과 같은 국제기구 가입 및 'C40 도시 기후 리더십 그룹' 등과 같은 도시 협력 네트워크에 대한 참여로 국제무대에서 활동 중이다.

베이징시는 2005년에 '세계지방정부연합회' 회의 및 세계시장포럼을 개최한 바 있다. 이후 베이징시는 2006년에 '세계지방정부연합'에 가입했고 2007년부터 세계지방정부연합회 이사회의 집행 위원으로 발탁되어 현재까지도 집행 위원의 역할을 수행하고 있다.

'세계관광도시연합회'는 베이징시의 주도하에 설립됐고, 세계적으로 유명한 관광도시 및 관광 관련 기관들로 구성된 비정부 비영리 국제관광기구다. 이 기구는 2012년 9월 15일 베이징에서 설립되었으며, 본부와 사무국은 베이징에 존재 한다. 이 기구는 도시 회원 122개, 기관 회원은 62개로 총 184개의 회원을 보유하고 있다. 세계관광도시연합회는 주체가 도시로 구성된 최초의 국제관광기구라고 할 수 있다. '도시는 관광으로 더 아름다워진다'라는 이념을 가지고 있으며, 회원 도시와 기관

간 교류 및 협력을 추진하고 관광산업의 지속적인 발전을 목표로 하고 있다.

베이징시는 C40 도시 기후 리더십 그룹의 관찰의 역할을 맡음으로서 그룹 회원들과 함께 국제 기후의 변화에 대응하고 있다. 또한, 베이징시는 한·중·일 지방정부 회의에 참여하여 동아시아 3개 국가의 지방정부 간의 네트워크 강화와 국제교류협력 방안을 모색하고 있다.

[표 3-7] Status of International Organizations in Beijing

Title	Year of Establishment
International Bamboo and Rattan Organization(INBAR)	1997
Shanghai Cooperation Organization(SCO)	2001
International Society for Digital Earth(ISDE)	2006
Asian Infrastructure Investment Bank(AIIB)	2015
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO-Beijing)	2017
World Tourism Cities Federation(WTCF)	2019
Center for Sustainable Agricultural Mechanization(CSAM)	2002

Source: Beijing Municipal People's Government Foreign Affairs Office, 2019

'국제 대나무·라탄 기구(INBAR)'는 1997년 베이징시에 설립된 최초의 국제기구이다. 현재 본부가 베이징에 위치한 국제기구는 총 7개가 있는데 이는 국제 대나무·라탄 기구, 상하이 협력기구, 국제 디지털 지구 학회, 아시아 인프라 투자 은행(AIIB), 세계관광도시연합회과 지속가능한 농업기계화센터 등이다.

이러한 국제기구들의 유형은 3가지로 분류할 수 있다. 첫째, 지속가능한 발전을 위한 친환경 유형이다. 기후변화, 녹색성장, 기술혁신 및 산업발전 등에 초점을 맞

추고 있는 INBAR와 지속가능한 농업기계화 센터가 친환경 유형에 속한다. 둘째, 국가 간 안보와 신뢰를 추구하는 유형으로 상하이 협력기구가 이에 해당된다. 셋째, 경제·과학 협력 유형이다. 국제 디지털 지구 학회, AIIB, 세계관광도시연합회 등이 이런 협력 유형에 속한다.

1-2) 서울

서울시는 1970년 아시아 · 태평양 관광협회(PATA) 가입을 시작으로 하여 총 22개의 국제기구에 가입하여 다자간 외교를 진행하고 있다. 서울시는 단순히 국제기구 가입에 머무는 것이 아니라, 해외 도시들과 함께 적극적인 활동으로 글로벌 아젠다를 형성하고 있다. 동시에 서울시는 영향력 있는 국제기구의 유치를 바탕으로 하여 글로벌 시티로 성장하고 있다. 서울시는 국제기구 전용시설로 글로벌 센터 빌딩을 지정하였고, 2010년대 이후로는 국제기구 유치와 관련된 제도를 개선하여 국제기구 유치 활동을 활발하게 진행 하였다. 그 결과 2012년 이후 현재까지 유치한 국제기구는 20여개에 달하며 이는 전체 36개 중의 50%를 차지하고 있다.

[표 3-8] Seoul Metropolitan Government International Organization Participation Status

Title	Year of Establishment
Pacific Asia Travel Association(PATA)	1970
Metropolis	1987
CITYNET	1989
United Cities and Local Governments(UCLG)	1998
International Conference on Lifelong Education and Leadership(ICLEL-EAS)	1999
Crisis Management Centre(CMC)	2003
International Council of Museums(ICOM)	2004
Alliance for Healthy Cities(WHO-AFHC)	2004
Union Internationale des Transports Publics(UITP)	2005

Cities Climate leadership group(C40)	2006
Lighting Urban Community International(LUCI)	2007
The UNESCO Creative Cities Network(UCCN)	2010
WeGO	2010
World Tourism Cities Federation(WTCF)	2012
Union of International Associations(UIA)	2012
World Cities Culture Forum(WCCF)	2013
UNGC Network	2014
Global Covenant of Mayors for Climate & Energy(GCoM)	2014
Global Social Economy Forum(GSEF)	2007
Open Government Partnership(OGP)	2016
Global Urban Air Pollution Observatory(GUAPO)	2018
International Ombudsman Institute(IOI)	2020

Source: International Organizations Recruitment Center[42)]

[표 3-9] Status of International Organizations in Seoul

Title	Year of Establishment
United Nations Industrial Development Organization(UNIDO)	1987
International Vaccine Institute(IVI)	1997
International Organization for Migration(IOM)	1999
Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding(UNESCO APCEIU)	2000
United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR)	2001
World Food Programme(WFP)	2005
Organization for Economic Co-operation and Development(OECD)	2007
UN Global Compact(UNGC)	2007
Asian Forest Cooperation Organization (AFoCO)	2009
ASEAN-Korea Centre	2009
Metropolis-Seoul	2009
The International Conference of the Asian Political Parties(ICAPP)	2009

42) International Organizations Recruitment Cente(외교부 국제기구인사센터):https://unrecruit.mofa.go.kr/new/

Global Green Growth Institute(GGGI)	2010
United Nations Development Programme(UNDP)	2010
WeGO	2010
Traction Control System(TCS)	2011
Trans Eurasia Information Network(TEIN)	2012
International Conference on Lifelong Education and Leadership(ICLEL-EAS)	2012
CITYNET	2013
Metropolis	2013
Global Social Economy Forum(GSEF)	2014
International Bar Association(IBA)	2014
World Wide Fund for Nature(WWF)	2014
International IP ADR Center(IIPAC)	2014
International Committee of the Red Cross(ICRC)	2015
World Federation of United Nations Associations(WFUNA)	2015
Karl Polanyi Institute Asia(KPIA)	2015
The Office of the High Commissioner for Human Rights(OHCHR)	2015
Singapore International Arbitration Centre(SIAC)	2016
Korea-Central Asia Cooperation Forum Secretariat	2016
United Nations International Children's Emergency Fund(UNICEF)	2017
The International Finance Corporation(IFC) and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	2017
Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions(AACC)	2017
Lighting Urban Community International(LUCI)	2017
Human Rights Watch(HRW)	2017
ASEM Global Ageing Center(AGAC)	2018

Source: International Organizations Recruitment Center[43)]

[표 3-8]에 따르면 서울시는 1970년 아시아·태평양 관광협회 가입을 시작으로 국제기구에 참여하기 시작하는 것이다. 1980년대에는 '인간정주 관리를 위한 지방정

43) International Organizations Recruitment Cente(외교부 국재기구인사센터):https://unrecruit.mofa.go.kr/new/

부망(CITYNET)'과 '세계대도시협의회(Metropolis)'에 가입함으로써 도시 간 네트워크를 형성하여 다자간 외교를 진행 하였다. 1990년대에는 '세계지방자치단체연합(UCLG)'과 '지속가능성을 위한 세계 지방정부(ICLEI)'에 가입하였고 그 결과, 서울시의 국제기구 참여 범위와 분야가 넓어지게 되었다. 이후 서울시는 국제기구 참여에 더욱 집중하였고, 2010년 이후 서울시가 소속되어 있는 국제기구 수는 총 11개이며, 이는 참여하고 있는 전체 국제기구 수의 절반에 달하는 수치이다.

서울시가 참여한 국제기구는 크게 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 서울시가 주도적으로 설립한 국제기구이다. 서울시는 '인간정주관리를 위한 지방정부망(CITYNET)'과 '지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI)'의 회장직을 맡고 있으며 현재는 '세계전자정부협의체(WeGO)', '국제사회적 경제협의체(GSEF)'의 설립을 주도하고 있다. 둘째, 다른 도시가 주도하여 만든 국제기구에 서울시가 구성원으로 가입한 유형이다. 중국이 주도한 '세계관광도시연합(WTCF)'과 런던이 주도한 '세계도시문화포럼(WFFC)'에 대한 가입이 이 유형에 해당된다. 셋째, 국제적 명성확보를 위한 유형이다. 대표적인 사례는 '유네스코창의도시네트워크(UCCN)'에 대한 가입이다. 넷째, 서울시 자체의 거버넌스 혁신을 위한 가입 이다. '유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact)', '열린정부파트너십(OGP)' 등이 이러한 유형에 속한다.(이창, 송미경, 2018)

[표3-9]을 보면 서울시는 영향력 있는 국제기구 유치를 통해 글로벌 도시로 성장하고 있다. 서울시는 글로벌센터빌딩을 국제기구 전용시설로 선정하였고 2010년대 이후 국제기구 유치와 관련된 제도를 개선한 뒤 국제기구의 유치를 위해 적극적으로 행동했다. 그 결과 2012년 이후부터 현재까지 서울시가 유치한 국제기구는 20개에 달하며 이는 전체 36개 중의 50%를 육박한다.

2) 국제회의

[표3-10] ICCA Statistics Rankings of Beijing and Seoul(2010-2019)

	Beijing	Seoul
2010	140	121
2011	126	113
2012	137	124
2013	136	144
2014	124	148
2015	120	141
2016	146	150
2017	100	159
2018	108	129
2019	91	114
Total	1228	1343

Source: 2019 ICCA Statistics Report: Country & City Rankings[44)]

국제회의 개최는 도시 간 경제·문화·과학기술 등의 교류는 물론 개최지 기반조성·관광·교통 등의 발전을 촉진할 수 있다. 또한, 국제회의 개최를 통해 도시 간 우호증진과 도시 홍보, 국제화에도 기여할 수 있다. 따라서 국제회의 개최는 다자 간 외교를 평가하는 중요한 지표라고 할 수 있다. ICCA는 협회 주최, 정규 개최 여부, 참가자 50명 이상 유치, 첫 행사 75명 이상 참가, 3개국 이상 순회 회의를 국제회의 인정 기준으로 설정했다.

44) 2019 ICCA Statistics Report: Country & City Rankings: https://www.iccaworld.org/newsarchives/archivedetails.cfm?id=3189909

[표 3-10]은 ICCA의 보고서로 2010년부터 2019년까지의 서울과 베이징의 국제회의 개최 현황을 집계한 것이다. 이 중 ICCA 기준에 따르면 베이징은 이 기간 1228회의 국제회의를 개최해 아시아에서 7번째로 많으며 연평균 462.1명이 참가하였다. 서울은 이 기간 총 1343회 개최하여 아시아 지역 4위, 세계 15위에 올랐고, 회의당 평균 참가인원은 483.6명으로 3위였다. 또한 서울시는 2015년부터 2019년까지 5년 연속 '최고의 마이스시티(Best MICE City)[45]'로 선정됐다. 2019년 서울시는 마이스 종합지원센터를 설치하여 통합지원 프로그램을 운영하고 있다.

4. 결론

1) 글로벌 도시

[표 3-11] Comparison of advantages and disadvantages between Beijing and Seoul

	Beijing	Seoul
Advantages	1. High level of economic development 2. High overall competitiveness	1. Excellent innovative ability 2. Sustainable Development Capability
Disadvantages	1. Environmental problem 2. Poor habitability	1. The economy is hit hard by COVID-19. 2. Poor habitability

글로벌 도시지수 평가시스템의 결과를 보면 베이징과 서울 모두 글로벌 도시평가

45) MICE는 Meetings(회의), Incentives Travel(포상여행), Conventions(컨벤션), Exhibitions/Events(전시/이벤트)의 약자입니다. Meetings는 아이디어 교환, 토론, 정보교환, 사회적 네트워크 형성을 위한 각종 회의를 말합니다.
(https://k-mice.visitkorea.or.kr/convention_kor/guidehtml/mice01.jsp)

시스템에서 선전하고 있고, 글로벌 커넥티비티 능력이 뛰어나며, 도시외교의 기초가 잘 되어 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 베이징과 서울은 각기 다른 문제점도 있다.

베이징과 서울을 비교하면 베이징은 글로벌 시티 순위에서 서울보다 높은 경우가 대부분인데, 이는 경제지표들이 선전하고 있기 때문이다.이러한 결과가 나온 이유는 최근 순위에 대부분 코로나19의 영향이 가미된 까닭 뿐만 아니라 베이징과 서울의 중앙정부의 관계가 다르기 때문이다. 베이징 경제는 중앙정부의 거시적 통제에 의해 더 큰 영향을 받기 때문에 자유시장의 영향을 덜 받는 반면, 서울은 지방정부의 자유도가 더 높고 자유시장의 영향을 더 많이 받기 때문에 코로나19가 서울 순위에 미치는 영향이 크다. 베이징은 환경과 주거성이 떨어지는 문제가 있어 왔고, 서울은 베이징보다 환경조건이 우수하지만 주거성이 떨어지는 문제가 있었다.

2) 양자 간 외교

[표 3-12] Comparison between Beijing and Seoul in International Friendly Cities

	Beijing	Seoul
Difference	1. Number of international friendly cities not pursuing conclusion 2. The object of the conclusion is the result of national strategic choice	1. The choice of partners is more autonomous and extensive 2. Sharing Good Policies with Developing Countries
Common	The main target of international friendly cities is the cities of Eurasia	

국제우호도시 체결은 지역발전과 인문학적 교류의 증진에 있어 필수적인 요인이다. 베이징시와 서울시의 도시외교는 국제우호도시 체결로부터 시작하였다. 서울시의 도시외교 전개는 베이징시보다 더 빠르게 시작하였다. 서울시는 1968년에 타이베이시와 국제우호도시를 결연하였고, 베이징시는 1973년에 일본 도쿄 도와 결연했

다. 2019년까지 베이징시는 세계 54개 국가의 71개 지방 도시 자치단체와 국제우호도시 체결을 하였고, 서울시는 52개 국가의 221개 지방 도시 자치단체와 국제우호도시 체결을 했다.

베이징시와 서울시의 국제우호도시 체결 대상은 주로 유라시아 지역에 집중돼 있다. 하지만 베이징시는 유럽 지역에 집중돼 있지만 서울시는 아시아 지역의 비중이 더 크다. 서울시의 국제우호도시 중에서는 중국에 위치한 도시가 가장 많다. 베이징시는 1990년대 자매도시와 국제우호도시의 결연수가 가장 많았지만 2000년대 들어 점차 줄어드는 추세이다. 베이징시가 국제우호도시를 체결하는 방향은 양에 구애받지 않고 베이징시 자체, 나아가 중국의 국제 네트워크를 구축하기 위해 국제우호도시를 선택적으로 체결하기 때문이다.

베이징시의 국제우호도시 체결 현황을 살펴보면, 대부분 각 국가의 수도인 것을 확인할 수 있다. 이것은 국가 전체 외교를 보조하고 국가 전체 외교에 있어 필요성이 작용한 것으로 생각할 수 있다. 베이징시와 국제우호도시를 결연할 때는 반드시 중앙정부의 허락을 받아야 한다. 중앙정부의 허락을 받아야 해당 도시와 국제우호도시를 체결할 수 있다. 베이징시는 서울시와 달리 중앙정부가 규정한 특정한 국제관계 시스템 내에서 활동하고 있으며, 베이징시는 이러한 국제관계 구조 시스템에서 외교 행위자의 역할을 맡고 있다. 최근 베이징시는 상호 작용의 채널을 지속적으로 확장하고, 서비스 개방과 품질 개발을 통해 국제 최고 비즈니스 환경을 적극적으로 조성할 것이라고 발표하였다. 이를 기반으로 향후 베이징시는 '일대일로' 구상에 따라 국제우호도시 체결의 규모와 범위를 더욱 확대할 것이며, 체결 대상 도시는 '일대일로' 연선 국가에 더 많이 집중될 것으로 보인다.

3) 다자 간 외교

[표 3-13] Comparison between Beijing and Seoul in Multilateral City Diplomacy

	Beijing	Seoul
International Organization	Low level of participation and bid by international organizations	High level of participation and bid by international organizations
International Conference	The number of applications for international conferences is high	

베이징시는 서울시와 비교했을 때 국제기구 유치 및 참여에 있어 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 베이징시에 위치해있는 국제기구가 총 6개인 반면에 서울에는 36개의 국제기구 본부가 소재해있다. 또한, 2019년까지 서울시가 가입한 국제기구는 22개, 베이징시는 10개 미만으로 나타났다. 전 세계적으로 서울시는 다른 대도시에 비해 국제회의 개최 건수가 낮게 나타나고 있으며, 아시아지역에서는 3위 정도의 순위를 유지하고 있다.

베이징시의 국제기구 유치 규모가 작은 이유는 중국 중앙집권제의 영향과 개혁개방 이후 중국의 대외정책 구조가 다원화, 분권화, 제도화, 전문화되었기 때문이다. 또한, 지방정부가 주체적으로 국제기구에 참여하는 행위와 지방정부와 같은 대외행위자들이 등장했기 때문이다. 중국은 국가체제로 인하여 분권화 정도가 한국보다 낮다. 그렇기 때문에 베이징시는 국가적 측면을 더 중요시하며, 서울시는 국제교류에서 도시적 측면을 중요시한다. 서울시는 국제기구와 국제회의 개최를 통해 도시의 모범적 역할을 강화하고 있다. 베이징시는 수년간 중국 국가차원의 다양한 외교활동, 포럼, 정상 회담을 통해 베이징시의 소프트파워 부분을 강화하였고, 이러한 활동을 통해 도시 거버넌스 수준을 향상시켰다.

베이징시와 서울시 소재 국제기구 유형의 경우, 베이징시 소재 국제기구들 중 유엔 계열의 국제기구는 하나밖에 없으며, 중국 국가 정부가 주도하는 국제적 기구가 3개 존재한다. 베이징시와 달리, 서울시에 위치한 36개 기구는 다양한 분야 및 수준 높은 기구들이 많다. 그리고 서울시 소재 국제기구 유형은 서울시가 주도적으로 설

립한 국제기구, 다른 도시가 설립한 네트워크에 서울시가 구성원으로 참여한 유형, 국제적 명성을 확보하기 위한 유형, 국제적인 흐름에 따라 서울시 자체의 거버넌스 혁신을 이끌기 위한 목적으로 가입한 네트워크 유형 등이 있다.

4) 문제점

베이징시와 서울시의 도시외교는 다양한 성과가 있지만, 여전히 여러 가지 문제점을 보유하고 있다.

첫째, 도시외교 발전을 위한 정책과 전략에 한계가 있다. 중국과 한국의 지방정부는 지방분권이 강화되면서 지방정부의 권한이 커졌다. 베이징과 서울의 도시외교 관련 전략과 정책을 수립할 때 국가의 발전정책과 목표에 따라 집행해야 하며, 그 중에서도 서울시의 독립성이 베이징시보다 훨씬 높고 베이징시는 국가 체제 때문에 모든 외교 관련 결정을 공산당의 허락하에 해야 한다. 구체적으로 베이징시의 도시계획은 전국 도시 발전 계획의 일부이다. 베이징시의 도시외교 관련 전략과 정책은 국익을 수호한다는 전제 하에 수립되며, 중앙정부가 수립한 대외정책을 관철하면서 중앙정부의 결정과 지시에 따른다.

둘째, 베이징시와 서울시 도시외교의 대상 지역이 고르지 못한 한계를 보이고 있다. 국제교류의 성공적인 추진을 위해서는 체계적인 정보수집과 충분한 사전교류를 통한 상대지역과의 유사성 및 보완성 또는 향후 발전성에 대한 종합적인 연구가 필요하다. 베이징시와 서울시의 대외교류는 대부분 유라시아 지역의 도시와 자치단체에 집중되어 있어 교류의 다양성과 지속성을 보장할 수 없다. 이 때문에 교류 내용의 실용성이 떨어지고 지속 가능한 관리가 어려워져 도시 외교가 단기적 이벤트성 교류에 집중돼 정체 상태에 빠질 가능성도 있다.

셋째, 지방정부가 도시외교를 주도하는 기관의 체계화가 미흡하다. 베이징시와 서울시는 도시외교를 담당하는 부서가 있지만 주도 방식과 부서별 권한도 다르다. 중국 지방정부의 도시외교는 중앙정부와의 관계, 지방정부의 자율성 등에서 한국과 차이가 있다. 중국의 중앙정부는 대외업무, 외국과의 협약 및 협정 체결 등을 총괄한다. 이 때문에 중국 지방정부가 국가를 대표해 국제교류 행사에 참가할 때는 중앙정부의 허가를 받아야 가능하고, 국가 법률과 외교정책의 제약을 받는다. 이에 따

라 베이징시의 외사사무소도 외사 업무를 추진할 때 중앙정부의 대외정책을 준수하고 해외 고위층이나 대표단 접견 등의 업무를 주로 담당해야 한다. 또 중국 각급 외사사무소는 상위 정부로부터 관리 감독을 받는다. 반면 서울의 국제협력 담당자들은 정책 수립과 실무 차원에서 베이징 외사사무소보다 자율성이 높다. 베이징시와 서울시의 정부 도시외교 부문과 민간기관의 협력 부족도 한계로 지적된다. 도시외교 전개 과정에서 담당 부서가 세분화되지 않았고 구체적인 도시외교 모델도 없었다. 이런 문제가 지속되면 베이징시와 서울시가 자원 우위를 갖고 있다고 해도 도시의 국제화 목표를 달성하기 어려울 것이다.

5) 시사점

국제관계에서 중앙 정부의 역할이 완화되면서 한 국가의 지역 경제 발전과 국가 간 교류에서 도시외교의 역할이 주목받고 있다. 이런 흐름 속에서 중국과 한국은 도시외교에 주력해 왔다. 이제 중국과 한국은 지방정부 도시외교의 역할이 중요하다는 점을 시사하고 있다. 중국과 한국의 수도, 양국의 정치문화 중심지인 베이징시와 서울시는 각국 대사관을 두고 있어 양국과 세계 각국의 우호교류의 중요한 창구이자 아시아 도시외교가 급성장한 대표적인 도시다. 중국과 한국 지방정부의 자율성은 서구 지방정부보다 낮지만 베이징시와 서울시는 일정한 도시자율권으로 도시외교를 해왔다. 이러한 배경에서 본 연구는 베이징시와 서울시를 사례로 하여 두 도시의 외교를 비교 분석함으로써 그 성과와 한계를 밝혀냈다. 이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구는 향후 중국과 한국의 도시외교 발전 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 도시외교를 추진하는 데 있어 지방정부는 중앙정부와의 관계를 파악해야 한다. 지방정부가 도시외교를 추진할 때는 대외교적 자주권과 국가 전체 외교관계를 잘 파악해 국가 전체 외교정책에 맞춰 도시외교를 추진하고, 도시이익을 수호하는 전제하에 도시 자율을 활용한 유연하고 특색 있는 도시외교 활동을 전개해야 한다. 세계화와 역세계화의 분열 발전에 따라 지역 경제·사회 발전과 대외 개방이 갈수록 중요해지고 있다. 도시 지방 정부는 외교 교류를 강화하고, 대외 경제와 기술 협력을 촉진하며, 대외 경제 무역을 발전시키며, 외화 유치를 확대하는 데 중요한 역할을 했다. 그러나 베이징시 지방정부의 자율적 규제 및 자원 통제는 도시외교를 제한하고 있다.

둘째, 글로벌 네트워크를 강화해야 한다. 베이징시와 서울시는 모두 국제적인 대도시이면서 세계적인 영향력을 갖고 있다. 그러나 두 도시의 국제 교류 대상은 주로 유라시아 지역 도시에 집중돼 있다. 베이징시와 서울시의 국제우호도시 체결은 선진국을 중심으로 개도국으로 확산되고 있다. 지금 두 도시가 맺는 국제우호도시는 규모보다는 전략적 선택이 필요하다. 예를 들어 '일대일로' 전략은 경제 교류의 속성을 반영하고, 베이징시와 서울시는 지정학적 이점을 활용해 경제·문화·사회 등 '일대일로' 연선 국가 도시와의 교류 협력을 강화할 수 있다. 또 국제사회에서 국제기구는 국제공조를 강화하고 새로운 국제질서를 수립하는 촉매제 역할을 한다. 국제기구를 발판으로 외교활동을 활성화하고 이를 바탕으로 국익을 실현해 국제적 이미지를 높이는 것이 국제사회에 참여하는 중요한 길이다. 뉴욕·런던·도쿄와 같은 대도시에 비해 베이징·서울시에 있는 국제기구 본부는 많지 않다. 특히 베이징시에는 영향력이 큰 국제기구 본부가 거의 없다. 국제기구를 유치할 수 있는 환경이 조성돼야 한다. 구체적으로는 지역 간 경제·무역·문화교류의 지역 간 협력에 적극 참여하고, 특히 선진 지역과의 교류를 통해 성공한 도시의 우수한 경험을 습득해 도시의 영향력과 국제적 위상을 높여야 한다.

셋째, 도시 자체의 세계화 강화가 필요하다. 베이징시와 서울시는 경제·문화·사회 분야 교류를 통해 도시 자체 건설을 추진하고, 두 도시의 국제적 영향력과 국제 경쟁력을 높여야 한다. 도시 기반 시설은 도시의 대외 이미지에 영향을 주는 중요한 요소이다. 따라서 도시 주거환경 개선, 인프라 개선은 미래도시가 직면한 중요한 도전이자 베이징시와 서울시의 세계화를 위한 중요한 전제조건이다. 앞으로 베이징시와 서울시는 도시의 계획과 건설, 정부 운영의 효율성, 도시 시설 편의성 향상에 초점을 맞춰야 한다. 현재 베이징시와 서울시는 의료, 교육, 정보기술, 문화서비스 제공 등의 분야에서 세계 대도시와 격차를 보이고 있다. 또 글로벌시티의 한 축인 베이징시와 서울시는 거주성이 부족하다는 지적을 받고 있다. 대외 서비스 분야에서는 베이징시과 서울시의 외국어 언어 환경이 국제 수준에 미치지 못한다는 문제가 있어 외국인들에게 매력적이지 않은 도시였다. 따라서 도시 자체의 건설은 도시의 국제화에 중요한 역할을 한다.

넷째, 코로나19 발생, 러시아와 우크라이나 충돌, 역세계화 발전 등의 사태 발생은 도시외교 강화를 통한 인류 공동 운명 공동체 구축의 필요성을 일깨워준다. 코로나19 팬데믹이 세계 각국에 재앙을 불러온 만큼 포스트 코로나 시대 지방정부 도시외교는 보건위생 분야 협력을 강화해야 한다. 세계 모든 나라와 도시가 공존하는

운명공동체임을 일깨워준다. 세계적 대유행과 방역 국면이 점차 형성되면서 인류 공동 운명 공동체 구축의 가치와 의미가 뚜렷하게 드러나고 있다. 각국의 발전 수준, 관리체계, 문화심리 등이 다르기 때문에 국가별로 대재난과 위기에 대처하는 능력과 방식에 큰 차이가 있다. 코로나19 사태 발생은 도시외교의 중요성과 필요성을 한층 높였다. 코로나19 팬데믹이 끝나지 않은 상황에서 국제사회는 당분간 국가 간 거리두기를 지속할 가능성이 높다. 베이징시와 서울시는 코로나19 방역에 대한 우수한 경험을 보유한 만큼 주변국 도시들과 우수 방역 노하우를 교류하고 보건위생 분야 협력을 강화할 수 있다. 포스트 코로나 시대에는 도시 간 교류와 협력이 더욱 긴밀하고 다양한 분야에서 이루어질 것이다.

제4장 결론

향후 포스트 코로나 시대에서 도시외교는 외교 분야에서 더욱 중요해 질 것이다. 도시외교는 떠오르고 있는 신형 외교의 한 축이며 향후 국제 질서 재구성이 복잡하게 얽힌 상황에서 한·중 국제교류에 더 큰 역할을 할 수 있다. 한중 수도의 도시외교를 연구하는 것은 한중 도시외교의 특성을 분석하고 수도 도시외교의 발전 경험을 통해 다른 지방도시의 도시외교를 발전시키는 데 도움이 된다.

본 논문은 주로 사례 연구를 통해 베이징과 서울시의 도시외교의 발전 역사, 도시외교의 형태(글로벌 도시, 양자 간 외교, 다자 간 외교)을 분석해 한중 수도도시 외교의 성과와 한계를 도출했다. 베이징과 서울은 아시아를 선도하는 글로벌 시티로서 도시외교의 발전은 앞서고 있다. 각종 글로벌 시티 순위에서 상위권을 차지하고 있다. 또 양자 간 외교에서도 국제우호도시 체결이 잘되고 있다. 그리고 다자 간 외교에서도 국제기구에 적극 참여하고 국제회의도 적극 개최하고 있다. 베이징과 서울은 국제적인 영향력이 크다.

하지만 베이징과 서울의 도시외교 발전에는 세 가지 문제가 있다. 첫째, 도시 외교 발전을 위한 전략과 정책에 제도적 한계가 있다. 중국의 국가 제도로 인해 중국은 한국보다 지방 분권 수준이 낮다. 이 때문에 서울 지방정부는 국제교류에서 도시 주도를, 베이징은 국가 주도를 중시한다. 둘째, 국제 네트워크의 구성에는 한계가 있다. 베이징과 서울의 국제우호도시 간 교류는 대부분 아시아 도시와 지방자치단체 간에 이루어진다. 행정구역별로 국제교류가 불균형적으로 발전하였고, 셋째, 지방자치단체가 주도하는 도시외교의 기구의 체계화가 미비하다. 두 도시는 도시외교에 있어 정부기관과 다른 민간외교조직 간의 협력이 충분치 않은 등의 문제를 안고 있다.

본 논문의 혁신점은 도시외교의 사례연구에서 도시외교의 새로운 분류기준(글로벌 시티, 양자 간 외교, 다자 간 외교)을 적용하고, 새로운 분류기준에 따라 베이징과 서울의 도시외교를 다양한 시각으로 연구하였으며, 특히 다양한 글로벌 시티의 평가체계를 적용하여 베이징과 서울의 도시 세계화 수준을 더욱 직관적으로 나타내었고, 글로벌 시티의 관점에서 베이징과 서울의 도시외교 발전현황을 제시하고 있다.

요약하자면 도시외교는 전반적으로 새로운 과제여서 참고할 만한 도시외교의 권위 있는 연구가 부족하다. 본 연구는 도시외교에 대한 이해도가 낮으며 분석 또한 포괄적이지 못하기 때문에 다소 미흡한 부분이 있다. 첫째, 참고문헌 선정에 한계가 있다. 본문은 기본적으로 문헌연구의 방법을 채택하고 있으며, 제한된 시간 내에 열람, 해독 및 선별된 자료는 비교적 한정되어 있다. 사용된 자료는 대부분 국내외 전문가 학술연구 성과이며, 일부는 정부 부처가 발표한 보고서, 문서 등이며, 관련 기관, 관련 조직의 공식 홈페이지를 참조하고 있다. 풍부한 인터넷 자원, 도서 자원 등에 대해서는 여전히 선별된 자료가 부족하여 중요한 자료가 누락됐을 가능성이 있다. 둘째, 상황 파악에 한계가 있다. 한·중 도시외교 실천 사례에 대한 평가는 단편적일 수밖에 없고, 사례의 전형성에도 논란이 있을 수 있다. 본문은 학술연구의 관점에서 가능한 한 도시외교에 영향을 미치는 각종 객관적인 요소들을 전면적으로 분석하는데, 현실에서 도시외교에 대한 서로 다른 도시정부의 태도는 주관적인 요소의 범주에 속하며, 상세하게 파악할 수 없으며, 어느 정도 이론과 실제가 괴리되는 현상을 피할 수 없다. 도시외교의 이론적 연구는 이제 막 시작되었고, 도시외교도 이제 막 시작된 단계이며, 포스트 코로나 시대의 도래와 세계 구도의 변화에 따라 도시외교는 더욱 심도 있게 발전할 것이다. 수도를 제외한 지방도시의 도시외교도 부상하고 있으며, 도시외교의 사례도 더욱 다양하고 전형적이게 될 것이다. 따라서 도시외교의 학술적 연구도 도시외교의 발전에 따라 더욱 심도 있고 전면적으로 진행될 것이며, 미래 도시외교라는 과제는 화제의 대상이 될 수밖에 없다. 본 연구는 도시외교의 향후 학술적 논의의 방향을 모색하기 위한 시론으로서 의미를 가지고 있다고 생각한다.

참 고 문 헌

고경민, 장성호, 2014, 제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향, *대한정치학회보*, 제22집 3호, 49-51.

김수한, 김현수, 유다형, 2014, 인천의 대중국 교류 현황과 과제, *INChinaBrief*, Vol. 274, 인천발전연구원

김수한, 전우정, 2017, 한·중 지방정부 교류 현황 및 내실화 방안-국제 사무구조 검도를 종심으로, *INChinaBrief*, Vol. 257, 인천발전연구원

김영재, 2020, 지방정부의 도시외교 활성화 방안: 청주시 사례를 중심으로, *계지역연구논총*, 38(4), 187-208.

김형수, 노병렬, 2016, 한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안, 세*계지역연구논총*, 34(2), 91-113.

세계지방정부연합(UCLG)사례 중심, 한국자치행정학보

송기돈, 2016, 지방정부 국제기구를 통한 도시외교의 제도화 기반과 특성 연구

신종호,김소연,이정화, 2014, 경기도의 대중국 교류 현황 및 활성화 방안, *INChinaBrief*, Vol. 276, 인천발전연구원

신중호, 2014, 중국의 대외정책에서 지방정부의 역할, 현대중국연구, 제16집 1호.

이민규, 2020, 도시외교 메커니즘과 발전방향, 서울:서울연구원

이창, 송미경, 2018, 서울시 도시외교 가능성과 과제. 서울연구원 정책과제 연구보고서, 1-138

이창, 송미경, 2018, 서울시 도시외교 가능성과 과제, 서울: 서울연구원.

장정재, 2014, 부산광역시의 대중국 교류 현황과 향후 과제, *INChinaBrief*, Vol.275, 인천발전연구원

조형진, 2019, 한국과 중국의 도시외교: 한중 FTA 지방협력 시범지구 선정에 따른

인천과 웨이하이의 사례. *국제.지역연구*, 28(2), 29-56.

허영근, 2018, 한중 간 지방외교에 관한 연구, 원광대학교 대학원 박사학위논문.

A. J. Sizoo, 2007, "City Diplomacy Concept Paper", Committee on City Diplomacy, Peace-Building of United Cities and Local Governments Policy Statement.

Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, Kian Tajbakhsh, 2008, City Diplomacy-The role of local governments in conflict prevention, peace-building ,post-conflict reconstruction , The Hague

Beata Surmacz, 2018, City Diplomacy, BAROMETR REGIONALNY,TOM16 NR1

Brain Hocking, 1993, Localizing Foreign Policy: Non-central Government and Multilayered Diplomacy, London: The Mac Millan Press.

Cécile Barbeito Thonon, City Diplomacy Practices, The Peace Building Tools and Initiatives of European Cities(Barcelona), The City Diplomacy Office of the Diputació of Barcelona.

Cremer R D, Bruin A D, Dupuis A. , 2002, International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide, American Journal of Economics and Sociology, 378-401.

F.Marek, 2004, Town-twinning as a Factor Generating International Flows of Goods and People: the Example of Poland, Institute of Geography and Regional Development, (1).

Friedmann J., 1986, The World City Hypothesis[J], Development and Change,17(1), 69-84.

Hall P., 1966, The world Cities[M]. London : Heinemann.

International Relations and Security Network, pp.1-3

Ivo D.Duchacek, 1986, The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations, London: Westview Press.

Lewis Mumford, 1961, The City in History

Marek Furmankiewicz, 2005, Town-twinning as a Factor Generating International Flows of Goods and People-the Example of Poland, Belgeo, Vol. 1－2, 146.

Michele Acuto, Mika Morissette, 2017, City Diplomacy: Towards MoreStrategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities, *Global Policy*, Volume 8, Issue 1, 14-21.

Michele Acuto, 2014, How Can 'City Diplomacy' Influence Security?".

Menju Toshihiro, 2003, Japan's Road to Pluralism:Transforming Local Communities in the Global Era, ed. Shun'ichi Furkawa and Menju Toshihiro, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 89-109.

Nick Clarke, Globalizing Care? Town Twinning in Britain since 1945, *Geoforum*, Vol.42(2011): 115-125

Nike Clarke, 2009, *Town Twinning in Britain Since 1945: Summary of Findings*, Southampton: University of Southampton.

Nike Clarke, 2009, Town Twinning in Britain Since 1945: Summary of Findings, Southampton: University of Southampton.

Patrick Geddes, 1915, Cities in evolution: An introduction to the town, planning movement and the study of cities[M]. London: Williams and Norgate.

Rogier Van der Pluijm, Jan Melissen, 2007, City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, European Journal of Political Economy, 11(3).

Sassen S., 2001, The Global City: New York, London, Tokyo[M], Princeton: Princeton Press.

T. Baycan-Levent, S.Kundak, A.Gulumser, 2008, City to City Linkages in a Mobile Society: The Role of Urban Networks in Eurocities and Sister Cities, Journal of International Services Technology and Management,

(10).

Wilbur Zelinsky, 1991, The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Persperctive, Annals of the Association of American Geographers, 81(1).

陳楠，2018，当代中國城市外交的理論与實踐探索，華東師范大學博士學位論文.

陳維, 2016, 中日韓城市外交－－動力、模式与前景. *國際展望*(01), 76-97+155-156.

陳吳蘇, 2007, 《民間外交論》. 『*中國人民對外友好協會*』 第3期.

陳馨, 2018, *"一帶一路"建設下中韓城市外交發展路徑研究,* 碩士學位論文,吉林大學.

陳志敏, 《次國家政府与對外事務》，北京：長征出版社，8-9.

陳志敏, 《中國的地方外交》，*國際觀察*，第1期.

陳志敏，2013，*次國家外交与對外政府,* 長征出版社

竇金波, 2010, 当代世界城市化的特点及發展趨勢, 經濟研究導刊, (05), 79-81.

樊杰, 李丹, 2018, 중국도시외교연구 - 베이징 중심으로, *공공사회연구*, 155-184.

風笑天, 2010, 質化研究的文獻收集, 華中師范大學學報, 第4期, 82-90.

高尚濤, 2010, 國際關系中的城市行爲体, 世界知識出版社.

龔鐵鷹, 2004, 國際關系事業中的城市－－地位、功能及政治走向, *世界經濟与政治*, 第8期, 37-42.

顧准, 《古希腊城邦制度》，中國社會科學出版社，1982年

郭杰, 2021, *全球變局中人類命運共同体理念研究*, 中國礦業大學碩士畢業論文.

姜龍范, 2022, 后疫情時代中韓關系發展中的美國因素分析, *東疆學刊,* (01),41-51+128.

金燦榮, 2022, 疫情之下的國際格局新變化, *人民論壇* , 02, 14-17.

劉波, 戴維來, 2021, 2020年北京國際交往中心建設狀况与2021年形勢分析，*北京藍皮書·國際交往*.

劉淇, 2010, 加快經濟發展方式轉變推進世界城市建設[J].求是.

劉芷彤, 2015, *公共外交視域下北京城市形象傳播研究*, 外交學院碩士論文.

羅儀馥，趙嵐，2022，全球秩序重組与國際制度競爭的回歸－－2021年中國經濟外交形勢分析. *戰略決策研究*(02), 3-21+105.

歐斌，楊慧，2021，新冠疫情背景下城市外交的新思考－－青島市城市外交對中日韓合作的作用分析., *日本研究*(02), 15-19.

任遠喆, 魏建勛, 2021, “体育城市”的興起及其對北京國際交往中心建設的啓示， *北京國際交往中心發展報告(2020)* .

沈福偉，《中西方文化交流史》，上海人民出版社，1985年

沈建國, 2000, 世界城市化的基本規律, 城市發展研究, (01), 6-11+78.

史安斌， 劉長宇， 2021， 新形勢下的國家形象傳播：破解困局与開創新局， *對外傳播*, (03), 8-12.

蘇長和, 2007, 國內－國際相互轉型的政治經濟學，*世界經濟与政治*，11期，12.

蘇長和，2008，國際化与地方的全球聯系－－中國地方的國際化研究(1978－2008 年)，*世界經濟与政治*，11期，24－32.

蘇長和， 2010， 中國地方政府与次區域合作：動力、行爲及机制，*世界經濟与政治*，第5期，11.

湯偉, 2015, “一帶一路”与城市外交, 國際關系研究, (4), 59-68+154.

汪鍇, 趙鴻燕, 2018, 城市公共外交的功能性路徑分析：北京案例，*區域与全球發展*，第4期, 156-157.

王宏偉, 2020, *青島市國際友城管理問題研究*(碩士學位論文,青島大學).

吳振, 2020, 中國外交中城市角色, 國際公關, 4-6

許菲, 2021, *多層外交理論視角下中韓城市外交研究*(博士學位論文,吉林大學).

許菲, 2021, *多層外交理論視角下中韓城市外交研究*, 吉林大學 博士學位論文.

楊洁勉，《中國世博外交》，時事出版社，2011 年，246.

楊毅, 2015, 全球視野下的中國城市外交, *理論視野*, 第8期, 11-39.

姚中秋, 2022, 從壟斷支配轉向共同發展－－双奥十四年的世界体系之變, *文化縱橫*, 02期, 84-90.

于宏源, 李昕蕾, 2018, 過程研究唯獨下的全球性城市發展理論及其指標体系探析－－以中國城市對外交往活力指數的构建和分析爲例, *社會科學*, 10期, 26-37.

于婉莹, 2022, 尹錫悅能使中韓關系“再上新台階”嗎, *世界知識,* (09), 34-35.

余万里, 2008, 全球化時代的民間外交, 國際觀察, (05), 32-36.

張佳佳, 王晨光, 2017, 青島城市外交的歷史、現狀与完善途徑. *長江論壇*(01),50-55.

張麗，2021，中國參与全球治理推動北京國際交往中心建設取得新發展，*北京國際交往中心發展報告(2020)*.

張南, 周義保, 1991, 中西古代城市起源比較研究, 江漢論壇, (12), 56-61.

趙广成, 2016, “一帶一路”背景下的中國軟實力透視, *中東問題研究*, 第一期, 253-254.

趙汗青, 柏維春, 2010, 政府在我國城市公共安全中的角色分析－－來自治理理論的啓示, *東北亞論壇*(06), 57-60.

趙汗青，2012，*北京城市外交發展研究*，外交學院碩士學位論文.

趙可金, 2016, 中國城市外交的若干理論問題 , *國際展望(1)*, 154-155.

趙可金, 2018, 中國外交理論探索四十年, *中國社會科學院國際研究學部集刊*, 22-49.

趙可金, 陳維, 2013, 城市外交: 探尋全球都市的外交角色, *外交評論*, 第1期, 61-77.

趙玙佳, 李冲, 王琪, 2020, 新冠肺炎疫情后中美關系將持續惡化, *國際政治科學,* (03), 151-155.

鄭如娜, 2010, 淺談中日韓城市外交. *法制与社會*(10), 174.

周英, 2021, 疫情下的广州城市公共外交, *公共外交季刊,* (02), 27-33+128.

Abstract

Under the impact of the COVID-19 pandemic and Russia-Ukraine conflict, China and South Korea need to re-establish new channels of international exchange in the emering post-pandemic era. During the same period, City Diplomacy is playing an increasingly important role in diplomacy. Therefore, taking the capital cities of South Korea and China as an example and analyzing the city diplomacy bewteen the two cities, the study of factors influencing urban development will contribute to the development of city diplomacy in South Korea and China in the post-pandemic era.

Based on the theory of city diplomacy, this paper summarizes and analyzes this theory by literature analysis. Since city diplomacy was put forward in cities, this paper analyzes the development of cities chronologically and introduces the concept of city diplomacy. Aiming to organize theories related to city diplomacy, this study summarizes the concept of city diplomacy by analyzing the works of domestic and foreign scholars firstly, and then concludes the research results of city diplomacy in China and South Korea by analyzing the literature of scholars in both countries.

In recent years, the impact of the COVID-19 pandemic has further led to a volatile international landscape, and as a result, the role of national diplomacy in international exchanges has diminished, while the role of city diplomacy in regional economic development and exchanges among countries has attracted more attention. In this trend, China and South Korea have focused on promoting city diplomacy. As the capitals of China and South Korea, Beijing and Seoul are the political and cultural centers of both countries. With embassies, they also serve as important gateways for friendly exchanges between the two countries and the world. Since the 21st century, diplomatic relations between China and South Korea have improved significantly. And Beijng and Seoul, as representative cities of a rapid development of Asian city diplomacy, have significantly increased their international influence. Although the autonomy of

local self-government groups in China and South Korea is less than that of Western countries, Beijing and Seoul have a certain degree of urban autonomy. This study presents a comparative analysis of the diplomacy of the two cities through the example of Beijing and Seoul, focusing on the history of the development of city diplomacy, the development results of the diplomatic types of city diplomacy (Global City, Bilateral Diplomacy, and Multilateral Diplomacy). And on this basis, the results and limitations of city diplomacy in China and South Korea are proposed.

There are three main problems with the development of city diplomacy in both Beijing and Seoul. First, the strategies and policies of city diplomacy development have institutional limitations. Due to China's political and economic system, China has a lower level of decentralization than South Korea. As a result, Seoul's local government places emphasis on city dominance in international exchanges, while Beijing attaches more importance to state dominance. Second, the network of international exchanges has limitations. Most of the exchanges between international friendship cities in Beijing and Seoul take place between Asian cities and local self-government groups, resulting in unbalanced external exchanges across administrative regions. Third, the institutional systematization of city diplomacy led by local self-government bodies is not well developed. In terms of city diplomacy, cooperation between government agencies and other civil diplomacy organizations in Beijing and Seoul is inadequate.

Therefore, advancing city diplomacy in Beijing and Seoul is of great significance. First, local self-governing bodies should build a proper relations with the central government. It's important for these bodies to understand the autonomy of urban foreign exchange and diplomatic relations when promoting city diplomacy. An overall national diplomatic policy should be carried out. We should use the autonomy of cities to defend their interests and conduct flexible and distinctive city diplomacy activities. Second, international networks must be strengthened. The international exchanges of Beijing and Seoul mainly focus on cities in Eurasia. Therefore, the scope of exchanges should be expanded. Beijing

and Seoul should actively participate in the cooperation of international organizations to promote inter-regional economic, trade and cultural exchanges. Third, the cities themselves should be developed. City diplomacy between Beijing and Seoul should develop the cities themselves through active participation in the economic, cultural and social fields, which means stronger international awareness and competitiveness are necessary. Fourth, both of the two cities should build the wareness of a human community with a shared future, which is a warning from the COVID-19 pandemic . In the post-pandemic era, city diplomacy should cooperate in the field of health care and hygiene. With excellent experience in responding to COVID-19 virus, Beijing and Seoul are encouraged to share effective prevention and control measurements with surrounding cities and countries, to strengthen the cooperation in the field of health care and expand their influence.