



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](#)

석사학위논문

지방정부 도시외교의 네트워크 전략

: 제주특별자치도 사례를 중심으로

제주대학교 대학원

정치외교학과

고 다 슬

2022년 2월

지방정부 도시외교의 네트워크 전략

: 제주특별자치도 사례를 중심으로




지도교수 강 경 희

고 다 슬

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

2022년 2월

고다슬의 정치학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장	민 기	
위 원	홍 마 석	
위 원	강 경 희	

제주대학교 대학원

2022년 2월

Network Strategy for Local Government's City Diplomacy

: Focusing on the case of Jeju Special
Self-Governing Province

Ko, Daseul

(Supervised by professor Kyeong-Hee Kang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the
degree of Master of Political Science and Diplomacy

2022. 2.

This thesis has been examined and approved.

MIN, KEE

Gong, Minseok

Kang, Kyeong-Hee

Department of Political Science and Diplomacy

The Graduate School

Jeju National University

목 차

국문초록	iv
I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구방법 및 논문의 구성	4
1) 연구방법	4
2) 논문의 구성	5
3. 선행연구의 검토	6
II. 도시외교의 이론적 논의 및 분석틀	11
1. 도시외교	11
1) 개념 및 의의	11
2) 유형 및 한계	13
2. 도시외교의 이론적 배경	17
1) 국제관계이론	18
2) 양립외교론	21
3) 다층적 거버넌스론	22
4) 세계정치의 두 세계론	23
3. 분석틀 : 네트워크 이론의 적용	24
1) 네트워크 이론의 고찰	24
2) 네트워크 이론 적용의 유용성	27
3) 분석틀	28
III. 제주특별자치도 도시외교 실태 분석	31
1. 제주특별자치도 도시외교의 법·제도적 근거	31
2. 제주특별자치도 도시외교 추진전략 및 추진체계	34
1) 제주 도시외교 추진전략	34

2) 제주 도시외교 추진체계	38
3. 제주특별자치도 도시외교 유형	42
1) 자매결연 및 우호도시	42
2) 국제기구·협약체	48
3) 국제개발협력	54
4) 세계평화의 섬	57
IV. 제주특별자치도 도시외교의 네트워크 전략	61
1. 제주특별자치도 도시외교의 구조적 공백	61
2. 프레임 짜기 단계 : 네트워크 구도 파악 과정	65
3. 맺고 끊기 단계 : 집중과 선택	66
4. 내 편 모으기 단계 : 능동적 중개자로서의 활동	67
5. 표준 세우기 단계 : 제도화 구축	69
V. 결론	71
참고문헌	74
Abstract	81

표 목 차

<표 1> 자매결연·우호교류의 유형과 내용	15
<표 2> 플루아임과 안 멜리센의 도시외교 유형	17
<표 3> 제주특별자치도 도시외교의 법·제도적 근거	33
<표 4> 2021년도 제주특별자치도 공공외교 중점 추진과제	35
<표 5> 2021년도 제주특별자치도 도시외교 추진 목표 및 전략	37
<표 6> 제주특별자치도 평화대외협력과 팀별 업무	39
<표 7> 제주특별자치도 도시외교 유관부서 및 기관	41
<표 8> 제주특별자치도 자매결연·우호교류 현황	43
<표 9> 제주시 자매결연·우호교류 현황	43
<표 10> 서귀포시 자매결연·우호교류 현황	44
<표 11> 2015년~2020년 제주특별자치도 자매도시 교류활동 현황	44
<표 12> 2015년~2020년 제주특별자치도 우호도시 교류활동 현황	46
<표 13> 제주특별자치도 국제기구·국제협의체 가입현황	48
<표 14> 제주특별자치도의 국제기구·협의체 활동 현황	50
<표 15> 제주특별자치도에 유치한 국제기구·협의체 행사 현황	53
<표 16> 제주특별자치도 공적개발원조(ODA) 사업 활동 현황	56
<표 17> 세계평화의 섬 17대 사업	58
<표 18> 세계평화의 섬 2.0 평화실천사업	59

그 립 목 차

<그림 1> 연구의 수행과정	6
<그림 2> 분석틀	30
<그림 3> 세계평화의 섬 범도민실천협의회 구성도	60

국문초록

지방정부가 국제관계에 적극적으로 참여하면서 국제적 영향력이 확대되고 있다. 지방정부는 지역의 정체성을 알리고 지역의 이익을 증진시키기 위해 기존의 네트워크에 참여하기도 하고, 새로운 네트워크를 형성하기도 하며, 때로는 네트워크를 단절하는 행보를 보이고 있다. 도시외교에 관한 연구가 활발히 진행되고 있음에도 실행적 방안에 대한 논의가 주를 이루고 있고, 이론에 기반한 체계적인 접근법과 분석은 초기 단계에 머물러 있다. 이에 본 연구는 도시외교에 있어 네트워크 이론의 원용과 적용의 적실성을 주장하며 제주특별자치도의 도시외교 사례를 바탕으로 네트워크 전략을 도출한다. 특히 도시외교 전략 수립의 이론적 분석틀을 네트워크 이론의 시각에서 해석하는데 초점을 두어 구조적 공백을 찾고, 네트워크에서의 위치, 중개자, 허브 역할의 중요성을 강조하고자 했다. 제주특별자치도의 도시외교가 어떠한 정체성을 구축해가고 있는지, 도시외교 관계 속에서 어떠한 모습으로 외부세계에 투사되고 있는지, 지속가능한 도시외교의 발전을 위해 어떠한 시사점을 주는지 분석하였다. 분석 결과 제주특별자치도는 지역의 정체성과 이익을 바탕으로 적극적으로 도시외교 네트워크를 구축하기 위해 시도하고 있지만, 아직은 느슨한 네트워크를 유지하며 허브 단계의 진입하지 못한 중개자 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 제주특별자치도는 도시외교 네트워크를 재검토하고, 네트워크 이론의 원용과 적용을 통한 구체적이고 전략적인 도시외교 네트워크 전략을 수립하여, 도시외교를 실천해야하는 과제를 안고 있다.

주요어 : 지방정부(Local government), 도시외교(City diplomacy),
행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT),
소셜-네트워크 이론(Social-Network Theory, SNT)

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

글로벌화(Globalization)와 로컬화(Localization)가 복합적으로 진행되는 국제관계 속에서, 비국가 행위자들이 형성하는 네트워크의 영향력이 주목받고 있다. 국가들은 공동으로 무엇인가를 규제하고 공동의 이익을 도모하려고 할 때, 주권(sovereignty)이 침해당할지도 모른다는 우려로 신속하고 합리적인 결론을 도출하는 것을 주저한다.¹⁾ 반면 도시는 법적 효력을 갖는 조약(treaties)을 체결할 수는 없지만 주권으로부터 비교적 자유롭기(sovereignty-free) 때문에 타국의 도시들과 정치적 선언을 이끌어낼 수도 있고, 특정 이슈에 초점을 맞춘 도시 간 네트워크를 형성할 수도 있다.²⁾ 또한 도시는 국가와 달리 필연적으로 평화유지의 성향을 갖는데, 이는 국가 간 이해관계가 상충할 때, 그 타격이 오롯이 지역에게 돌아가기 때문이다.

도시외교(City Diplomacy)는 국제관계의 갈등상황을 풀어나갈 해결책으로서 작동할 수 있으며, 협력적 국제관계를 형성해 나갈 중요한 수단으로 작용할 수 있다.³⁾ 도시들 사이의 사회적 관계(social relations)는 이미 국경을 넘어 세계적 차원에서 이루어지고 있다.⁴⁾ 세계지방정부연합(United Cities and Local Governments, UCLG)에서는 국제관계에 있어 도시의 새로운 역할에 대하여 규정하고, 전 세계 도시들의 적극적인 도시외교의 참여와 연대를 요청하였다.⁵⁾ 도시는 로컬의 정치적 공간이고, 도시 간 네트워크는 새로운 형태의 국제관계적 공간이다. 지방정부⁶⁾는 “지

1) Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World : Dysfunctional Nations, Rising Cities* (New Haven: Yale University Press, 2013), 147.

2) 이창, 송미경, *서울시 도시외교 가능성과 과제* (서울: 서울연구원, 2018), 14.

3) 강명구, “글로벌 지속가능발전을 선도하는 서울시의 도시외교,” *WORLD&CITIES* 18 (Summer 2017): 5.

4) Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity: Self and Society in the Late Age* (Cambridge: Polity Press, 1990).

5) UCLG, *The City of The Hague, The Association of Netherlands Municipalities(VNG), The Hague Agenda on City Diplomacy* (Barcelona: UCLG, 2008), 1.

6) 현행 지방자치법상 ‘지방자치단체’라는 용어를 사용하고 있으나, 이 연구에서는 중앙정부의 대비되는 용어로서 ‘지방정부’를 사용하고자 한다.

역주민과 가장 가까이에 있는 행정기관(The role of local governments, as the level of governance closest to citizens.)⁷⁾”으로서, 지역민의 국제화에 대한 욕구를 충족시켜야 하는 책무를 지니며, 지방자치와 더불어 외교 분권화의 외연을 확장하기 위해 지역의 다양한 행위자들과 연대하여야 한다.⁸⁾ 또한 국제관계의 구조적 환경을 복합적으로 고려하는 동시에 지방정부 차원에서 능동적으로 활용할 수 있는 입체적인 전략을 수립해야 한다. 도시외교는 비국가행위자들과 상호협력을 바탕으로 초국가적 문제에 대응할 수 있는 전략을 제시하며, 지역의 정체성을 형성하고, 지역의 경제적 이익을 증대하는데 있어 중요한 역할을 수행할 수 있다. 지방정부가 도시외교의 네트워크 구성능력을 높일수록 외교의 성공 가능성은 증가할 것이다.

그러나 도시외교에 대한 이론적 설명기제는 아직 개발 초기 단계에 머물러 있는 상황이다.⁹⁾ 기존의 국제관계 이론은 국가를 중심으로 설명하기 때문에, 유기적인 상호작용을 통해 형성되는 관계의 집중하기 보다는 군사, 안보적 측면에 매몰되는 경우가 많다. 또한 여타의 이론들은 도시외교의 분석적 접근을 시도하기 보다는, 국제관계의 주요 행위자로 부상한 지방정부의 위상 제고를 강조하는 측면이 강하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 도시외교를 분석적으로 접근하고, 이에 따른 전략을 도출하기 위해 이전에는 시도되지 않았던 새로운 이론적 대입을 시도한다.

본 연구에서 원용하고자 하는 네트워크 이론은 최근 사회과학 분야에서 ‘관계의 변화’를 주목한다는 점에서 각광 받고 있는 이론이다. 도시가 기존에 형성된 국제 네트워크에 적극 참여하기도 하고, 새로운 국제 네트워크를 형성하기도 하며, 때로는 타 국제 네트워크를 파괴하기도 한다는 점에서 네트워크적 시각으로 도시외교의 체계적 전략을 수립하는 것은 필수적이라 할 수 있다.

본 연구를 위해 제주특별자치도 사례를 연구대상으로 선정하였다. 그 이유는 첫째, 제주특별자치도는 중앙정부가 최초로 지정한 자치 분권의 시범도로서,¹⁰⁾ 향후 외교 분권의 시범도로서 활용될 가능성이 높기 때문이다. 제주도가 특별자치도로

7) UCLG, Report of the 4th UCLG World Congress, 52.

8) 송기돈, “외교의 외연적 개념 구도를 통한 공공외교와 지방(정부)외교의 특성 및 상관성 분석,” *한국자치행정학보* 33, no. 2 (여름 2019): 69.

9) Tomasz Kamiński, “paradiplomacy: Discourse Analysis and Research Conceptualization.” in *Paradiplomacy in Asia Case Studies of China, India and Russia*, (Łódź: University of Lodz Press, 2018), 17.

10) 제주도는 2006년 7월 1일, 제주특별자치도로 공식 출범하였다.

선정된 요인에는 지리적 요인이 작용하였는데, 제주도가 ‘섬’이기 때문에 다른 지역보다 새로운 제도를 받아들이거나 국제기준을 적용하는데 있어 정책효과가 제주 지역에 한정된다는 점에서 적합한 여건을 지니고 있기 때문이다.¹¹⁾ 이는 섬으로써 위치한 지리적 폐쇄성을 강조한 측면이 있다.

그러나 제주는 탐라국을 건국할 당시부터 현재까지 외부로는 인구유입이 지속되어 왔으며, 외부세계와 끊임없이 상호작용하며 서로에게 영향을 미치고 변화하는 관계적 공간을 이루어왔다.¹²⁾ 자치분권의 시범도로 ‘섬’이라는 위치의 ‘단한’ 측면을 강조했다면, 외교분권의 시범도로서 ‘섬’이라는 위치는 ‘열린’ 공간을 의미한다. ‘섬’이기 때문에 더욱 더 원활한 외부와의 교류가 가능하다는 의미이다. 자치분권의 시범도로서의 제주도의 독자적인 발전전략을 추진하는 과정에서 축적된 경험과 자치역량을 갖춘 제주는 외교 분권의 시범도로서의 역할도 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 제주특별자치도가 위치한 지정학적 위상 때문이다. 1990년대 초 냉전의 종식을 앞둔 시점에서 구소련, 동구권, 중국과의 공식적인 외교관계 회복을 위한 북방외교를 계기로 변방의 섬이었던 제주의 지정학적 위상이 대두된 바 있다. 북한과 밀접해 있는 수도 서울과는 일정한 거리를 유지하면서도 천혜의 자연환경과 관광인프라를 갖춘 국제적인 도시이자, 섬의 구조상 하늘과 바다를 통한 외부 세력 잠입 등의 위협을 제거하기 쉽기 때문이다. 이로 인해 노태우 대통령과 구소련의 서기장 미하일 고르바초프와의 정상회담 개최 적격지로 선정되어 지정학적 이점을 입증한 바 있다.¹³⁾ 이후로 제주는 정상회담뿐만 아니라 국제적인 논의의 장으로서의 역할을 수행하고 있다.

셋째, 제주특별자치도는 도시외교 분야에 있어 다양한 경험과 자산을 보유하고 있다. ‘세계평화의 섬’¹⁴⁾ 제주는 제주4.3의 아픔을 가진 제주의 역사를 승화시키고, 국제사회가 공유하는 관념인 ‘평화’를 통해 지역의 정체성과 이익을 견인하는 다양

11) “7월 제주는 독립했다?” *대한민국 정책브리핑*, 2006년 7월 4일 수정, 2021년 10월 1일 접속, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148602220>.

12) 강경희 외, *공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구* (제주 : 제주연구원 제주학연구센터, 2018), 1-2.

13) 양길현, *평화변영의 제주정치* (서울: 도서출판 오름, 2007), 55-56.

14) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 [시행 2022. 7. 14.] [법률 제18296호, 2021. 7. 13., 일부개정] 제235조에서 국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있으며, 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화와 협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류와 협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있다.

한 평화사업들을 수행하고 있다. 또한 제주에는 공공기관 지방이전 시책의 일환으로 외교부 산하 기관인 국제교류재단(Korea Foundation, KF)과 재외동포재단(Overseas Koreans Foundation, OKF)이 이전하였다. 외교부 산하 2개 기관이 위치한 지방정부로서, 국가 기관과 근거리에서 협업할 수 있는 조건이 갖추어졌다.

요컨대 본 논문은 지방정부 도시외교 전략을 수립하는데 있어, 네트워크 이론을 적용하는 것이 적실성이 있다는 것을 제주특별자치도 사례를 바탕으로 설명한다. 네트워크에 대한 이해도를 높이고 네트워크 간 관계를 적절히 활용해야 한다는 것이 이 연구의 주요 논지이다. 제주특별자치도 도시외교 실태분석을 통해 구조적 공백에 대해 구체적으로 살펴보고 도시외교 네트워크 전략방안을 제시하고자 한다.

2. 연구방법 및 논문의 구성

1) 연구방법

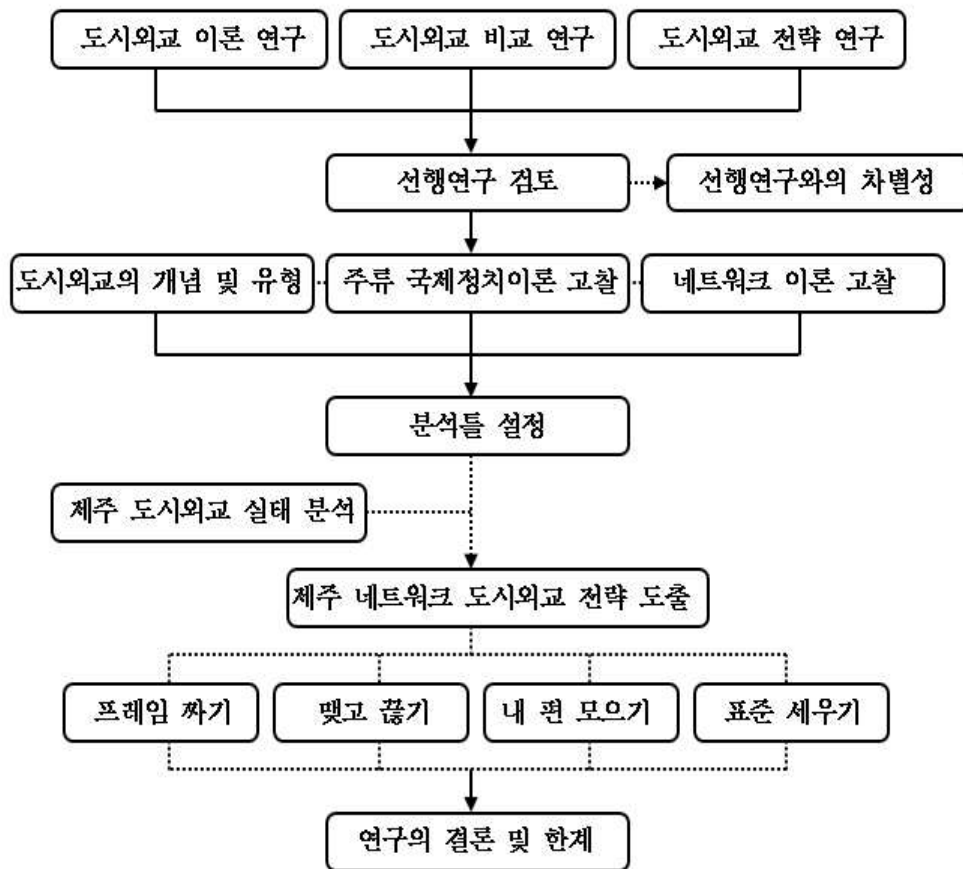
본 연구는 제주특별자치도의 도시외교 사례를 바탕으로 네트워크 이론의 주요 개념과 분석적 방식을 활용하여 단계적인 네트워크 전략방안을 도출할 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 논문은 문헌연구와 사례연구를 주요연구방법으로 활용할 것이다. 구체적으로 도시외교의 이론적 접근을 위해서는 주류 국제관계 이론의 요소를 포괄적으로 검토할 필요가 있기 때문에 국제관계 이론서, 도시외교와 관련한 이론서, 네트워크 이론에 관한 논문, 보고서, 단행본을 참고할 것이다. 기존 도시외교에 관한 선행연구의 동향을 파악하기 위해서는 연구논문, 연구보고서, 학술용역보고서 등을 참고할 것이다. 제주의 도시외교 실태를 파악하기 위해서는 제주 지방정부에서 배포하는 공적문서, 도정백서 및 내부자료, 지역의 연구원 등 공공기관에서 발행한 연구보고서와 제주지역 언론보도 등을 참고할 것이다.

이상과 같은 연구방법을 토대로 도시외교를 설명하는데 있어 네트워크 이론을 원용하고, 제주특별자치도 도시외교의 실태를 파악하는 데 있어 네트워크 개념을 활용하여 이를 해석함과 동시에, 제주특별자치도 도시외교의 전략적인 네트워크 방안을 단계적으로 서술할 것이다. 본 연구는 제주특별자치도 사례를 바탕으로 지방

정부 도시외교를 입체적으로 파악하여 글로벌 역량을 진단하고, 향후 제주 지방정부 도시외교 미래지향적인 방향을 설정함에 있어 유용한 논거를 제공할 수 있을 것이다.

2) 논문의 구성

상기와 같은 연구방법에 따라 본 논문은 다음과 같이 총 5장으로 구성할 것이다. II장에서는 도시외교의 개념 및 의미, 유형과 한계를 살펴보면서 도시외교의 주요 행위자인 지방정부의 역할과 중요성에 대해 검토하기 위해 이론적 배경을 살펴볼 것이다. 연구의 분석틀과 관련하여 네트워크 이론을 고찰하고, 이론 적용의 유용성을 파악하여 본 연구 분석틀을 도출할 것이다. III장에서는 제주특별자치도의 도시외교 실태 분석을 위하여 추진전략 및 추진체계를 비롯하여 제주의 도시외교 유형을 분류하여 살펴보고 제주 지역 내부의 도시외교 네트워크를 추적할 것이다. 또한 제주 지역을 둘러싼 각국 지방정부 행위자들이 만들어내는 네트워크를 그려보고, 이 구조 속에서 제주가 갖는 위치를 파악하고, 네트워크상에서 존재하는 구조적 공백을 탐색할 것이다. 제주가 주도하는 어젠다를 통해 구조적 공백을 메우고, 중개자로서의 역량을 강화하기 위한 함의를 도출할 수 있을 것이다. IV장에서는 분석틀에서 도출한 지방정부 도시외교 네트워크 전략 4단계인 ‘프레임 짜기’ 단계, ‘맺고 끊기’ 단계, ‘내 편 모으기’ 단계, ‘표준 세우기’ 단계를 토대로 제주특별자치도 도시외교의 네트워크 전략을 제시할 것이다. 이러한 과정은 제주가 기존에 만들어온 다양한 행위자들과의 네트워킹을 더욱 강화하고, 중개자를 넘어 허브에 단계로 진입하여 위치권력을 행사할 수 있는 위치에 도달할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로 V장에서는 전체 연구를 요약하고, 네트워크 이론의 원용과 적용을 통해 도시외교의 복잡성에 관한 동학을 발견할 수 있을 것이며, 본 연구가 지방정부 도시외교의 전략을 수립하는데 미치는 함의와 한계를 밝히며 글을 마무리 할 것이다. 본 연구의 수행과정을 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구의 수행과정

3. 선행연구의 검토

지방정부 도시외교에 관한 연구는 활발하게 이루어지고 있고, 상당한 성과를 거뒀다. 선행연구는 크게 세 가지로 유형화할 수 있다. 지방정부 도시외교의 이론적 분석을 시도한 연구와 한국 지방정부와 해외 지방정부간 도시외교를 비교한 연구, 지방정부 도시외교의 발전전략을 제시한 연구이다.

첫째, 지방정부 도시외교의 이론적 분석을 시도한 연구이다. 고경민(2008)은 한국 지방외교의 활성화를 위해 멀티트랙 외교(multi-track diplomacy)에 대한 이론적 함의를 활용할 것을 주장하였다. 제주특별자치도 지방외교 활동 사례를 바탕으로 제주가 지방외교 의제의 다양성 수준에서는 초보적인 단계에 머물러 있다고 평가하

며, 국제자유도시와 세계평화의 섬에 걸맞게 평화와 번영을 비전으로 삼는 다양한 지방외교 의제들을 발굴, 개발하여야 한다고 주장하였다. 또한 시민과 NGOs, 종교계, 미디어 등 지방외교 행위자의 다원성 측면에서 상대적인 취약성을 보이고 있다고 평가하며, 사회의 다양한 부문들이 각 트랙에서 독자적인 가치와 자원, 접근방법을 통해 지방외교를 수행해야 한다고 주장하였다. 또한 지방외교 실천구조에서 연계·협력·조정을 위한 명시적인 틀은 존재하지 않는다고 평가하며, 제주 지방외교의 전반적인 실천구조는 비교적 다양한 행위자들 간의 느슨한 연계와 협력관계를 형성하고 있지만 높은 차원에서의 연계·협력·조정할 수 있는 통합적 실천구조의 형성까지 이르지 못했다고 평가하였다. 고경민은 한국 지방외교의 초보적 수준을 고려할 때, 멀티트랙 외교의 함의를 적용하기에는 이른 감이 있다고 한계를 드러냈으나, 지방외교 자체가 새로운 외교의 방식으로 등장하였으므로 접근방법도 새로운 시각에서 이루어져야 한다고 피력하였다.

김정수·우명수(2010)는 구성주의적 시각을 중심으로 지방자치단체의 남북한 교류협력을 평가하고, 대구시의 대북 교류협력 사업 추진과정 시 고려해야 할 점을 제시하였다. 구성주의는 기능주의에서 양적 성사를 주목하는 것과 달리, 정책의 선택이나 결정에서 질적 성과에 주목하고 사업의 성숙에 부여하는 의미가 크다고 평가하였다. 따라서 대북 교류협력 사업 추진 시 조직·제도·재정적 인프라를 먼저 구축하고, 지역특성을 반영한 사업을 발굴한 후 시민들의 광범위한 참여를 유도하는 재정능력에 맞는 사업을 추진할 것을 주장하였다.

박나라(2020)는 한국 지방정부가 국제화를 추진하는 행태 동기에 대하여 합리적 선택 이론과 사회학적 제도주의(sociological institutionalism) 시각을 융합하여 해석을 시도하였는데, 지방정부가 국제결연을 맺는 요인에는 지방의 행위자들이 국제무대에서 자율성을 발휘하길 촉구하는 압력과 다른 지방정부들이 국제결연을 맺는 것에 대한 사회적 압력(peer pressures)이 작용한 것으로 분석하였다. 지방화와 세계화의 이중부담(double burden)에 대응하여 지방정부가 국제결연을 맺는 것이 합리성과 적절성을 동시에 추구하는 지방정부의 행태 기제로 설명할 수 있다고 주장하였다.

둘째, 한국 지방정부와 해외 지방정부간 도시외교의 비교연구이다. 황판·한상연(2015)은 한국과 중국 지방정부의 전반적인 교류현황을 분석하면서 제주도와 하이

난성을 구체적인 사례로 비교분석하였는데, 두 지역이 자국의 남단에 위치하며 세계적 관광지로 알려진 섬으로 지리적 특성이 유사하고 산업기반이 비슷하다는 점에서 상호교류의 효과가 클 것으로 기대했기 때문이다. 결론적으로 양 지역 교류활동을 발전시키기 위해서는 교육청, 대학, 상공회의소 등 지역 내 관련기관을 모두 참여시켜 포괄적인 국제교류협력 네트워크를 구축할 필요가 있다고 주장하였다.

정지형·현춘희(2016)는 제주와 중국 중서부지역(안후이성(安徽省), 허난성(河南省), 쓰촨성(四川省) 등) 간 교류협력 방안에 대하여 연구하였는데, 시진핑(習近平, Xi Jinping) 정부의 핵심사업인 일대일로(一帶一路) 프로젝트와 신형도시화 정책, 지역발전정책 등으로 중국 중서부 지역이 새로운 거점도시로 부상하고 있다는 점에 따라 중국 중서부 지역의 경제역량을 분석하여, 제주도가 선제적으로 중국 중서부 지역과의 교류협력을 위한 환경을 조성하고, 추진전략을 마련해야 한다고 시사하며 협력체계 구축방안에 대하여 제시하였다.

문현미(2018)는 한국의 경기도와 중국의 산둥성(山東省)간의 사례를 바탕으로 지방정부 공공외교의 인식, 제도, 행태에 관하여 비교분석하였다. 이 연구에 따르면, 인식적인 측면에서, 공공외교에 대한 이해도를 제고시키기 위해 교육이나 홍보 등 지방정부 차원의 노력이 필요하며, 경기도는 시민이 주가 되는 개별적 주체보다 지방정부나 의회 차원에서 영향력을 행사할 수 있는 토대를 구축하고, 산둥성의 경우 시민들의 자율성을 보장하고 개방적인 사고를 할 수 있는 환경을 만들어야 한다고 주장하였다. 제도적인 측면에서는 양 국 모두 지방정부 공공외교에 대한 법적·제도적 장치가 강화될 것으로 예측하였다. 행태적인 측면에서는 경기도의 경우 경제교류의 확대와 지방 이익의 창출, 장기적인 관점에서 한반도 안보위협 불식을 목적으로 하고 있으며, 산둥성의 경우 중국몽과 사회주의 가치관을 바탕으로 문화강성으로서 소프트파워를 증대시키고, 국제사회 위상을 높이며, 중국위협론 불식을 목표로 공공외교를 활용하고 있다고 분석하였다.

천자현(2019)은 한·중·일 3국의 지방분권화 흐름에 따라 지방정부간 국제교류와 협력이 활발해지고 있다고 보았으며, 동북아자치단체연합(The Association of North East Asia Regional Government, NEAR), 한중일 지방정부 교류회의, 동아시아경제교류추진기구(The Organization for the East Asia Economic Development) 등 도시 간 협의기구가 지속성과 연속성을 갖는 제도로 자리 잡고 있으며, 조직화

의 과정을 거쳐 견고한 형태로 성장하고 있다고 평가하였다.

판 지에(Fan Jie)(2021)는 한국의 서울특별시와 중국 베이징직할시 도시외교 비교연구를 진행하였다. 한국과 중국의 정치체제가 근본적으로 차이가 있기 때문에 정치·문화·사회 등의 다양한 요인을 고려하여 도시외교를 비교분석하였는데, Fan Jie는 두 도시의 지방정부 자율성이 서구 국가의 지방정부보다 낮은 수준에 있지만 일정 정도의 도시 자율권을 가지고 도시외교를 진행해 왔다고 평가했다. 그러면서도 국가의 외교정책에 따라 도시의 이익을 지키는 전제하에 도시의 자율성을 살린 특색 있는 도시외교를 전개해야 한다고 주장하였다.

셋째, 지방정부 도시외교의 발전전략을 제시한 연구이다. 황원규(2005)는 강원도의 경험을 중심으로 지방정부의 다자간 국제협력 활성화 방안을 도출하였다. 다자간 협의체의 결성 초기 단계부터 협의체의 목적과 장기적으로 실현할 수 있는 이익을 세심하게 검토하여야 하며, 협력지역을 적절하게 선정하되 적극적 참여의사를 표출한 지방정부에 한해 회원자격을 부여하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 또한 회원정부간 원활한 의사소통을 위해 관리가 가능한 적정규모의 협의체로 출발하는 것이 바람직하며 지역사회의 여러 계층이 참여할 수 있는 장을 형성해야 한다고 피력하였다.

이창·송미경(2018)은 서울시 도시외교 사례를 통해 서울시가 민선 시기부터 도시외교 활동의 괄목할만한 성과를 내고 있으며 특히 CityNet과 C40와 같은 도시간 네트워크에 주도적으로 참여하고, WeGO를 창설하는 등 정책공유 플랫폼에서 서울시 우수정책을 확산시켜 국제사회의 주목을 받았다고 평가하였다. 그러나 서울시가 도시외교로 활용할 수 있는 잠재력을 충분히 발산하지 못하고 있다고 지적하며, 해외 도시외교 사례를 그대로 답습하지 않고, 서울시 도시외교가 추구하는 비전을 명확하게 설정하여 그에 따른 도시외교 전략을 수립하는 것이 필요하다고 주장하였다.

유병선(2018)은 대전광역시 사례를 바탕으로 지방정부의 공공외교 활성화방안에 대해 정책적 제언을 제시하였다. 대전의 공공외교 활성화를 위해 사업의 지속성이 절대적으로 필요하며, 정부가 공모하고 있는 각종 국제교류 사업에 선정되는 노력이 필요하다고 주장하였다. 또한 지역사회의 전문가들이 같이 참여하는 미디어 외교 전략을 마련하여 적극적인 미디어 외교를 추진하고, 국제적 과학도시로서의 위

상을 확립하기 위해 다양한 사업을 전개하는 가운데 시민과 함께 하는 공공외교를 시행할 필요가 있다고 주장하였다.

최윤규 외(2018)는 전라북도 공공외교 현황을 바탕으로 준비기, 개척기, 도약기, 고도화 단계로 구분하고 추진방향을 제시하였다. 1단계인 준비기에서는 전라북도, 전라북도 내 14개 시·군, 전라북도국제교류센터 등 국제교류 기관에서 실시되고 있는 국제교류 현황 실태조사를 수행하고, 2단계 개척기에서는 국제교류 활동 중 공공외교 활동을 분류하여 교류 지역 및 사업의 범위를 확장하고, 3단계 도약기에서는 부서 및 시·군간 유사 중복사업을 파악하여 유사중복사업을 줄이고 시·군간 협업하는 방안을 강구하고, 4단계 고도화단계에서는 협업을 통한 지원과정과 운영체계를 제고하고, 전라북도의 이미지 제고 및 브랜드 효과를 확대할 것을 제시하였다.

김영재(2020)는 청주시의 사례를 바탕으로, 도시외교 지역 자원 활용 수준과 성과를 분석하였다. 이 연구에 따르면 청주시의 재정자립도 확보와 고령화 등 청주시가 직면한 도시문제의 자구책으로서 역내 인구유입을 위한 경제적 환경 조성을 위하여 경제교류 범주에 포함된 네트워크 및 교육교류 유형의 도시외교를 활성화해야 한다고 제시하였다. 도시외교 유형을 친선교류와 경제교류 유형으로 구분하여 분석하였고, 지역의 경제 성장을 도모할 수 있도록 경제교류, 친선교류, 교육교류 유형의 방안을 제시하였다.

이상과 같은 선행연구를 통해 볼 때 지방정부가 국제사회의 주요한 행위자로 인정받고 있으며, 각 국의 지방정부 또한 도시외교의 중요성을 인식하고 있고, 국제사회의 다양한 영역에서 상당부분 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 연구 성과에도 불구하고 도시외교의 전략을 수립하는 차원에서 이론에 기반한 체계적인 접근법과 분석은 초기 단계에 머물러 있다. 도시외교의 목표를 달성하기 위해 도시외교가 어떠한 가치를 갖고, 무엇을 기치로 네트워크를 형성할 것인가에 대한 이론적 논의는 선행연구에서 소홀히 다루졌다. 이론적 접근을 통해 심도 있는 실천적인 전략이 도출될 필요가 있다.

따라서 본 연구는 제주특별자치도 사례로 바탕으로 도시외교의 실태를 분석하고, 네트워크 이론에서 원용하는 개념을 활용하여 도시외교의 네트워크 전략 방안을 도출할 것이다. 이 연구가 지방정부 도시외교의 질적 심화를 위한 이론화나 일반화에 기여하는 실증적 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 도시외교의 이론적 논의 및 분석틀

이 장에서는 도시외교의 개념과 의의를 정리하고 도시외교의 유형과 한계를 살펴볼 것이다. 또한 국제관계에 있어 도시외교의 주요 행위자인 지방정부의 역할과 그 중요성에 대해 검토하기 국제관계이론(International relation theory), 양립외교론(paradiplomacy theory), 다층적 거버넌스론(multi-level governance theory)과 세계 정치의 두 세계론(The two worlds of world politics)을 살펴볼 것이다. 또한 본 연구의 분석틀로 활용하고자 하는 네트워크 이론에 대해 고찰하고, 네트워크 이론의 도시외교 적용에 대한 유용성을 살펴본 후 네트워크 전략을 수립할 분석틀을 도출할 것이다.

1. 도시외교

1) 개념 및 의의

도시외교는 일반적으로 국가 하위의 지방정부를 주체로 하는 외교의 한 형태로 이해되는데, 다양한 용어들이 존재한다. paradiplomacy(양립외교), microdiplomacy(미시외교), protodiplomacy(원외외교), sub-national governments diplomacy(지방정부 외교), regional diplomacy(지역외교), constituent diplomacy(구성외교), local diplomacy(지방외교) 등 상이한 수준의 다양한 용어들이 혼용되어 사용되고 있다.

본 연구에서는 세계지방정부연합(United Cites and Local Governments, UCLG)에서 공식표현으로 사용하고 있는 ‘도시외교(city diplomacy)’를 사용하고자 한다. 정립되지 않은 용어만큼이나 학자마다 도시외교에 관한 정의 또한 다양하다.

네덜란드 국제관계연구소 클링겐텔에 로히르 반 데르 플루아임(Rogier Van der Pluijm)과 얀 멜리센(Jan Melissen)은 그들의 논문 「City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics」에서 도시외교를 “도시가 자신과 서로의 이익을 대변하기 위해, 국제정치 무대에서 행위자 간 관계를 맺는 제도와 과정”¹⁵⁾이라고 정의하였다. 서던캘리포니아대(University of Southern California,

USC) 공공외교센터(Center on Public Diplomacy)의 제이 왕(Jay Wang)과 소헤라 아미리(Sohaela Amiri)(2019)는 도시외교를 “글로벌 무대에서 경제발전, 외교적 참여, 정책 협력을 통해 지역 시민의 이익을 증진하기 위한 메커니즘”¹⁶⁾이라고 정의하였다.

세계지방정부연합 도시외교 평화건설 인권위원회(Peace-building and Human Rights of UCLG)는 “시민들이 평화와 민주주의, 번영 속에서 함께 살아갈 수 있는 안정적인 환경조성을 목적으로 사회적 결속, 갈등의 예방, 분쟁의 해결 및 분쟁 후 재건을 위한 지방정부 및 관련 단체의 도구”¹⁷⁾라고 도시외교를 정의하였다.

로드리고 타바레스(Rodrigo Tavares)(2016)는 지방정부가 상위정치라고 일컬어지는 군사·안보 어젠다와 대비되는 환경, 투자 촉진, 문화 및 교류 등의 하위정치 어젠다 이슈에 주로 집중하고 있으며, 지방정부의 이러한 역량을 국제관계에 투영하는 것을 도시외교라고 정의하였다.

국내에서는 고경민·장성호(2014)가 “주권국가에 상응하는 도시 행위자가 도시의 독립성과 함께 창의적인 외교활동을 수행하는 것”¹⁸⁾이라고 정의하였고, 이창·송미경(2018)은 “국가가 아닌 도시가 주체가 되어 기대이익을 창출하고 상호간의 이익을 대변하기 위해 행하는 일련의 활동과 과정”¹⁹⁾이라고 정의하였다. 이민규(2020)는 “지방정부 관료를 중심으로 초국가 행위자인 국제기구와 다국적 기업을 포함하여 중앙정부로부터 시민까지 다양한 행위자들의 협력을 통해 이루어지는 외교활동”²⁰⁾이라고 정의하였다. 판 지에(FAN JIE)(2021)는 “중앙정부로부터 부여받은 권한을 통해 헌정의 허용된 범위 내에서 지역과 국가의 이익을 신장하기 위한 대외활동”²¹⁾이라고 정의하였다. 즉 이를 정리하면 글로벌 무대에서 분권화된 협력의 대안으로서 도시외교가 등장하였고, 국가 하위수준에 있는 지방정부를 포함하여 국제기구,

15) Rogier Van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics,” *Clingendael Diplomacy Papers* 10 (2007): 11.

16) Jay Wang and Sohaela Amiri, *Building a Robust Capacity Framework for US City Diplomacy* (Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy, 2019), 4.

17) UCLG, The City of The Hague, The Association of Netherlands Municipalities(VNG), *The Hague Agenda on City Diplomacy* (Barcelona: UCLG, 2008), 1.

18) 고경민, 장성호, “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향,” *대한정치학회보* 22, no. 3 (2014): 70.

19) 이창, 송미경, *서울시 도시외교 가능성과 과제*, 12-13.

20) 이민규, *도시외교 메커니즘과 발전방향* (서울: 서울연구원, 2020), 30.

21) Fan Jie, “*베이징직할시와 서울특별시의 도시외교 비교 연구*,” (지역학 박사학위논문, 부경대학교 대학원, 2021), 41.

다국적 기업, 시민 등 다양한 초국가적 행위자들이 외교활동을 펼칠 수 있는 공간이 마련되었음을 의미한다.

상술한 바와 같이 학자나 기관마다 정의의 차이는 존재하지만 다음과 같은 공통적인 사항이 내포되어 있는 것을 확인할 수 있다. 첫째, 국제관계에 있어 지방정부의 자율적 주체성을 강조한다는 점이다. 주권을 침해하지 않는 허용된 범위 안에서 지방정부가 자율적으로 행위자로서의 역할을 수행할 수 있음을 시사한다. 둘째, 도시외교를 통해 지역의 이익을 증대시킬 수 있다고 본다. 여기서의 이익은 지역 시민의 이익을 포함하며, 도시외교를 통해 서로의 이익을 대변할 수 있다고 본다. 셋째, 지방정부 외에도 다양한 행위자의 참여를 필요로 한다. 도시외교 관련 기관뿐만 아니라 지역시민의 이익과 지역의 이익을 대변하기 위해서는 지역 내 다양한 행위주체들이 참여해야 함을 의미한다. 즉, 도시외교란 지방정부를 중심으로 지역 내 다양한 행위주체들이 참여하여 지역의 정체성을 외부세계에 투사하기 위해 대내외적인 네트워크를 형성하는 활동이라고 정의할 수 있다.

도시외교는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 도시외교는 지역의 이익을 추구하여 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 둘째, 환경, 질병, 테러 등 전 지구적 문제에 대한 공동의 대응을 가능하게 한다. 셋째, 국가중심의 전통적 외교방식과 달리 다양한 형태의 차별화된 외교방식을 발휘할 수 있다. 넷째, 지역주민의 국제화에 대한 욕구를 해결하여 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 다섯째, 도시의 이미지와 더불어 국가의 이미지와 관심을 증진시킬 수 있다.²²⁾ 여섯째, 도시외교의 범위는 경제, 문화, 환경 등을 포함하여 다양한 영역으로 확대될 수 있다.

2) 유형 및 한계

전통적인 도시외교의 유형으로는 자매결연(Sisterhood Relation)과 우호협력(Friendly Exchange)이 있다. 자매·우호도시 체결의 조건으로 생태·지리적, 문화·정서적, 경제적, 행정적, 국가적 환경이 유사한지 파악하는 것이 중요한데, 이는 도시가 지리적·물리적 조건이 유사할수록 교류의 빈도가 높고, 교류의 성공 가능성을 높

22) Jian Wang, "Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding," *Place Branding* 2 no. 1 (2005): 32-42.

일 수 있기 때문이다.²³⁾ 우리나라는 지방자치법 제39조²⁴⁾ 및 동법 시행령 제37조²⁵⁾에 근거하여 지방정부의 자매결연 체결은 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있다. 반면 우호교류는 지방의회의 의결을 필요로 하지 않는다. 따라서 우호교류 체결을 통해 충분한 사전교류를 바탕으로 상대지역에 대한 이해와 공감대를 형성하고, 최종적으로 서로 간의 원활한 네트워크와 신뢰관계가 형성이 되면 자매결연을 체결한다. 즉 우호교류는 자매결연을 위한 준비단계의 성격을 갖는데, 이는 대외과시형의 성급한 자매결연 체결보다는 체계적인 정보수집과 충분한 사전교류 후에 상대지역과의 유사성과 상호보완성, 향후 발전가능성을 종합적으로 검토하여 시행착오를 방지하기 위함이다.²⁶⁾ 자매결연·우호교류의 유형에는 인적교류, 경제교류, 문화교류, 체육교류, 기타교류, 상징사업 등으로 구분할 수 있다. 자세한 교류의 내용은 다음의 <표 1>과 같다.

23) 한국지방자치단체국제화재단, *2007 지방자치단체 국제교류백서* (서울: (주)일진커뮤니케이션, 2008), 152.

24) [시행 2021. 10. 21.] [법률 제18092호, 2021. 4. 20., 일부개정], 지방자치법 제39조 10항에서는 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항을 지방의회에서 의결한다고 규정하고 있다.

25) [시행 2021. 1. 5.] [대통령령 제31380호, 2021. 1. 5., 타법개정], 지방자치법 제39조의 “교류협력”이란 외국 지방자치단체와의 자매결연 체결이나 국제행사의 유치·개최 등을 말한다.

26) 한국지방자치단체국제화재단, *2007 지방자치단체 국제교류백서*, 152.

<표 1> 자매결연·우호교류의 유형과 내용

유형	내용
인적교류	공무원 교환(파견)근무, 시찰 및 조사단, 청소년 교류, 대학생 교류, 홈스테이 등
행정교류	대표단 상호방문, 행정정보교류, 교류 기념식 등
경제교류	경제교류협정 체결, 지역기업 진출 및 합작 투자사업, 전용공단 조성, 무역센터 건립, 상품전시관 및 특산품 상설전시관 개관, 시장개척단 파견, 산업시찰, 중소기업연합회 교류, 투자설명회, 관광전 개최, 기술이전 협의, 직항로 개설(항공기, 여객선) 등
문화교류	민속축제 참관, 축제 참가, 합창단·시립가무단 및 민속무용단 공연, 사진 및 그림 전시전, 서적 기증, 바둑 및 서예교류전, 국악연주, 민속품 전시회, 미술전시회, 한복패션쇼 행사 등
관광교류	관광 특산품 전시회, 수학여행, 의료관광 유치 등
체육교류	스포츠 교류단 파견, 친선스포츠 경기 등
기술교류	행정정보 관련 세미나, 농업기술연수, 산업관련 연수 등
학술교류	국제심포지엄 개최, 어학연수 등
민간교류	상공회의소 간 교류, 예술협회·이사회 등 민간단체 간 교류 등
기타교류	명예박사학위 수여, 재난 시 성금(원조), 의료 봉사활동(초청진료, 무료진료), 동물교환(동물원) 등
상징사업	공원조성(상호), 거리 명명식, 자매도시 전시관 개관, 명예시민증 수여 등

출처: 2007 지방자치단체 국제교류 백서 p.11, “국제교류 분야별 현황,” 대한민국의도시사협의회, 2021년 10월13일 접속, <https://www.gaok.or.kr/gaok/exchange/listField.do?menuNo=200083> 을 바탕으로 연구자가 재정리함.

플루아임과 얀 멜리센(Van der Pluijm·Jan Melissen)(2007)은 도시외교를 안보, 개발, 경제, 문화, 네트워크, 대표 6가지 유형으로 구분하였다.²⁷⁾

안보형은 오랫동안 국가가 갈등해결을 위한 노력을 주도하여 왔지만, 도시의 개입이 가장 설득력이 있는 이유는 갈등의 근본 원인과 희생자가 대부분 지역적이라는 점과 갈등의 해결과 지속가능한 평화를 위한 투쟁 또한 구체적이어야 하며, 지방정부는 지역에 대해 가장 잘 아는 정치 주체라는 점 때문이다.²⁸⁾ 이는 2차 세계대전 이후에 서유럽과 미국, 독일과 동유럽의 도시, 라틴아메리카와 아프리카 도시

27) Rogier Van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy,”1-43.

28) Johan Galtung, “Cities as Peace Factors/Actors/Workers,” *TRANSCEND International*, last modified Oct 22, 2003, accessed Oct 30, 2021, <https://www.transcend.org/files/article111.html>.

간의 자매결연을 통해 도시 간 상호작용을 통한 갈등의 재구성, 분쟁해결 과정을 통해 확인할 수 있다.²⁹⁾

개발형은 개발이 궁극적으로는 도시의 거리에서 일어나며, 국제개발협력에 이어 도시의 역할과 지방정부의 역할을 인식했다는 점이다. 특히 2차 세계대전 이후 서유럽 및 미국의 도시와 세계 각지의 도시들이 지역의 개발 원조를 수행하는 것은 개발 지원을 통해 국제적 연대를 목표로 하는 것이다.

경제형은 도시외교의 원동력을 경제적 이득에서 찾는 것이다. 도시가 도시외교를 통해 경제적 이득을 취할 수 있는 방법에는 첫째, 관광객, 외국기업, 국제기구 및 국제행사를 유치하는 것 둘째, 서비스와 지식을 수출하거나 다른 도시와 파트너십을 체결하는 것이다.

문화형은 국가외교에서 문화가 중요하듯 도시의 문화를 알리고, 다른 도시의 문화를 이해하는 것이다. 그 예로 공무원 문화방문 조직, 청년·청소년 스포츠 교류 등이 있다. 세계지방정부연합(UCLG)에서도 도시 전략의 핵심으로 문화를 강조한다. 문화 교류는 인권 증진, 지식사회 형성, 인간 삶의 질 향상이라는 본질적인 소명을 기반으로 하기 때문이다.

네트워크형은 도시외교의 목표가 지역적, 대륙적, 세계적 차원에서 조직화되는 것이다. 최근에는 도시 간 자매결연을 체결하는 것 외에 국제 네트워크를 형성하는데 도시외교가 기여하고 있다. 도시 네트워크에는 유로시티(Eurocities), 세계지방정부연합(United Cities and Local Governments, UCLG) 등이 있다. 도시 간 네트워크는 민주적인 지방정부의 가치를 실현하고, 목표 및 이익을 위해 지방정부들이 협력하도록 한다.

대표형은 도시의 목표가 초국가적 차원에서 의사결정에 참여하고 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 도시의 외교관이 도시를 대표하고, 도시 내의 지방의회와 상공회의소까지 도시 외교관의 영역은 광범위하다. 또한 도시는 국제기구에서 자신의 위치를 주장해야 한다. 도시는 도시의 이익을 보호하고, 도시의 목표가 부합할 수 있도록 해야 한다. 플루아임과 얀 멜리센이 정리한 도시외교 유형을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

29) Rogier Van der Pluijm and Jan Melissen, "City Diplomacy," 20.

<표 2> 플루아임과 안 벨리센의 도시외교 유형

유형	내용
안보형	갈등의 해결, 지속가능한 평화 추구의 지역적 구체화
개발형	개발원조를 통한 국제적 연대 형성
경제형	관광객 유치, 외국기업 유치, 국제기구 개최, 국제행사 개최, 서비스 및 지식 수출, 도시 브랜딩
문화형	공무원 문화교류 방문, 청소년 스포츠 교류 등
네트워크형	국제협의체, 국제기구, 국제네트워크 등 활동
대표형	국제기구 내에서 도시를 대표하는 것, 지역민들이 대표가 되는 것

도시외교의 역할이 증대되고, 강조됨에도 불구하고 도시외교는 일정부분 한계를 지닌다. 도시의 자율성은 제한적인 상황에서 이루어진다는 점인데 국가의 갈등 상황에 따라 다양한 변수의 영향을 받고 제한되기도 하고, 본국의 정치제도와 분권화 상황에 따라 외교형태의 역할을 고려해야 한다는 점이다. 또한 상대도시의 특성뿐만 아니라 상대도시의 국가 특성을 고려하여야 하는데, 국가특성(national attribute)은 국가의 대외정책 의사결정에 영향을 끼치는 중요한 요인으로 상대국이 대외정책 경향 파악이 가능하다는 점에서 고려되어야 하는 요소이다.³⁰⁾

2. 도시외교의 이론적 배경

국제관계에 있어 도시외교의 영향력이 증대되면서 도시외교의 주요한 행위자인 지방정부의 역할에 대한 중요성 또한 강조되었다. 반면 토마스 카민스키(Tomasz Kamiński)(2018)는 도시외교가 다양한 측면을 가지고 있어 인기 있는 연구대상이 되기 어렵고, 도시외교의 현상을 설명할 이론이 제한적이라고 지적한다.³¹⁾

본 연구에서는 도시외교의 이론적 논의를 위해 고전적 국제관계이론인 현실주의(realism), 신자유주의(neo-liberalism), 구성주의(constructivism)의 이론적 시각에 비추어 도시외교를 조명하고, 성과와 한계를 도출할 것이다. 또한 도시외교의 주체인 지방정부가 자주적 행위자라는 점에 주목한 양립외교론(paradiplomacy theory),

30) 이민규, *도시외교 메커니즘과 발전방향*, 54-66.

31) Tomasz Kamiński, "paradiplomacy," 19.

중앙정부와 지방정부가 외교의 균형을 이뤄 동시에 외교정책 목표를 달성할 수 있다는 점에 주목한 다층적 거버넌스론(multi-level governance theory), 지방정부가 주권의 종속을 받지 않는 행위자라는 점에 주목한 세계정치의 두 세계론(The two worlds of world politics)을 통해 도시외교에 있어 지방정부의 역할에 대해 검토할 것이다. 궁극적으로 본 연구에서 원용하고자 하는 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT)과 소셜-네트워크 이론(Social Network Theory, 이하 SNA)에 대해 고찰하면서, 네트워크 이론이 도시외교를 해석하는 데 가지는 유용성을 밝히고, 연구의 분석틀을 도출할 것이다.

1) 국제관계이론

고전적 국제관계이론인 현실주의(realism), 신자유주의(neo-liberalism), 구성주의(constructivism)의 이론적 시각에 비추어 도시외교를 조명하고자 한다. 행위자를 국가로 상정하는 이 이론들을 살펴보는 이유는, 지방정부가 국제관계의 일반적 성질과 자국의 외교 환경 및 조건의 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 국가의 일반적 외교 특징에 대한 이해도 중요한 요소가 되기 때문이다.³²⁾

현실주의는 초국가적 행위자들의 등장에도 그들을 국제관계에 있어 독립적인 행위자로 인정하는 것이 아니라, 국가의 정책 목표를 달성하기 위한 합리적 결정에 의한 창조물로 인식한다.³³⁾ 다국적기업(MNCs), 국제기구, 개인과 같은 여타의 비국가적 행위자(Non-state actor)들은 국가의 통제에서 벗어나 독립적인 지위를 갖고 행동할 수 없다.³⁴⁾ 냉전체제 속에서 국가들 간의 협력보다는 갈등을 분석하는데 몰두하였던 현실주의는 강대국 중심적이라는 비판을 피하기 어려운데, 그 이유는 국제체제에 있어 영향력을 끼칠 수 있는 것은 강대국이기 때문이다. 중소국은 강대국의 이익에 따라 관심사가 되어야만 영향을 끼치는 것이 가능하다.³⁵⁾ 현실주의적 시각은 외교의 목적을 국익에 초점을 두기 때문에, 지방정부 도시외교는 국가의 통제

32) 이민규, *도시외교 메커니즘과 발전방향*, 54-55.

33) Tomasz Kamiński, "paradiplomacy," 19.

34) James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton NJ: Princeton University, 1990).

35) Laura Neack, *신외교정책론: 이론과 사례*, 252-261.

하에 국가 간 관계의 틀 안에서만 행동할 수밖에 없다. 이는 지방정부의 자율적인 외교활동에 제약을 가하게 된다. 국가가 주권을 여전히 행사한다는 점에 지나치게 집착함으로써 국가의 주권이 제한적이거나 약화되고 있는 경우에 대한 적절한 설명을 제공하지 못한다. 또한 국가 내부에 존재하는 다양한 세력들의 이해관계를 고려하지 않고, 다층적이고 복합적인 행위자들의 등장과 영향력을 간과하는 측면이 있다. 뿐만 아니라 현실주의적 시각은 외교 대상국보다 더 많은 국가이익을 강조함으로써 상호교류와 협력을 기반으로 추진되는 지방정부의 도시외교 활동에 오히려 혼란을 줄 수 있다는 점이다. 현실주의의 이러한 국가 중심적(state-centric) 사고는 행위 주체들 간 상호성 보다는 자기중심적 조망을 우선한다는 점과 중소국을 포함한 세계 각국의 외교정책을 이해하는 데는 설득력이 부족하다는 점에서 도시외교를 설명하는데 분명한 한계를 내포하고 있다.

자유주의 학자 로버트 코헤인(Robert Keohane)과 조셉 나이(Joseph S. Nye Jr.)(1977), 앤서니 기든스(Anthony Giddens)(2002)등에 의해 국가만이 더 이상 국제관계에서 가장 중요한 행위자가 아니라는 주장들이 제기되었다. 고전적 자유주의는 국가 이외에 다국적기업, 이익집단, 국제기구와 같은 비국가 행위자도 국제관계에 있어 역시 중요한 행위자라고 인식하였다. 고전적 자유주의가 국가를 분절된 행위자로서 비합리성을 가질 수 있다고 본 반면, 신자유주의는 국가를 합리성을 갖춘 단일화된 행위자로 인식하였다.³⁶⁾ 국가를 국가 내 개인이나 이익집단 등 다양한 비국가 행위자들을 포함한 복합적 존재로 인식하였으며, 국제관계에서 더 많은 행위자들이 포함됨으로써 “복잡한 상호의존성(complex interdependence)”³⁷⁾을 갖는다고 보았다. 또한 신자유주의는 국제제도와 상호의존에 따른 공동의 이익이 국제협력을 가능하게 할 수 있다는 점을 강조하였다.³⁸⁾ 국가의 행동이 권력과 구조에 의해 영향을 받지만 국제레짐이나 국제기구와 같은 국제제도의 도움으로 제한적인 협력이 가능하다고 보았다. 신자유주의가 국제제도를 통한 상호협력의 중요성을 강조하면서 ‘신자유제도주의’로 발전하였다.³⁹⁾ 신자유제도주의자들에 의해 국제제도의 역할

36) 박재영, *국제정치패러다임(제4판)* (경기: 법문사, 2017), 468.

37) Robert Keohane and Joseph Nye, "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)," *Foreign Policy* no. 118 (Spring, 2000): 115-118.

38) Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics* 38, no.1 (1985): 226-254.

39) 박재영, *국제정치패러다임*, 412.

에 관한 논의가 주도되었는데⁴⁰⁾ 제도화(institutionalization)가 국가의 협력행위에 중대한 영향을 미치며 국가 간 협력과 불화는 제도적 변수에 달려 있다고 보았다. 고전적 자유주의가 국가 이외의 다양한 행위자들 간 상호의존과 협력을 강조하는데 반해 신자유주의는 국가의 행동이 권력에 의해 지배를 받는다는 것을 인정하면서도 제도의 도움을 받아 제한적 협력이 가능하다고 보는 것이다. 자유주의적 시각에서 도시외교는 하위 국가 행위자가 이익을 얻고 상호 의존성을 확립할 수 있는 기회이자 국가에 대한 충성심 외에도 지역적 정체성을 증진하는 채널의 하나로 간주한다.⁴¹⁾ 자유주의가 다양한 비국가행위자들을 외교활동의 주체로 인정한다는 점과 국제제도를 통한 국가 간 협력을 강조한다는 점, 도시외교가 개입할 수 있는 하위정치 면에서의 외교활동을 강조하고 있다는 점에서 도시외교에 기여하는 바가 존재한다.

구성주의는 현실주의와 자유주의 양대 이론이 설명하지 못했던 냉전체제의 종식과 비물질적 요인들에 의해 발생하는 21세기 국제정치현상에 대한 대체 시각을 제공하면서 합리주의의 대항 이론으로 등장하였다.⁴²⁾ 구성주의(Constructivism)는 관념(idea)에 대한 관심의 부재가 탈냉전 상황에서 새롭게 진행되는 외교적 경향을 예측하지 못했다고 비판하며, 관념주의적 접근법으로 국제관계를 해석하고자 하였다.⁴³⁾ 기존의 이론들이 물질적으로 구조를 파악하는 것을 넘어 국제사회의 무정부성에 나타나는 사회적 성격에 집중함으로써 기존 이론에 대한 비판적 대안 설명을 제시하였다. 구성주의는 정치행위자의 합리성에 기반한 기존 이론으로는 설명할 수 없었던 국제정치현상에 관한 적절한 분석틀을 창출하는데 성공하였다.⁴⁴⁾ 국가 행위자들 간의 물리적 힘에 기반한 상호관계나, 구조에 대한 관심을 넘어 사회적 구성의 과정과 기능을 중시하였다. 구조와 행위자간의 상호관계, 행위자들 간의 사회적 관계, 특히 규범과 정체성에 기반한 상호관계, 이념과 문화를 매개로 한 행위자 간 관계 등 구조와 구성요소가 상호영향을 미치는 쌍방향성 관계에 있다고 보았다.⁴⁵⁾

40) 김계동 외, *현대의외교정책론 제3판* (서울: 명인문화사, 2016), 188-189.

41) Tomasz Kamiński, "paradiplomacy," 18.

42) 최중건, "국제정치이론의 현주소: 구성주의 학파의 성장과 배경," *한국국제정치학회소식* no. 122 (2007): 5-7; 박재영, *국제정치패러다임(제4판)* (경기: 법문사, 2017), 664.

43) 진장철, "냉전의 종식과 국제정치이론: 구성주의를 중심으로," *사회과학연구* 42 (2003): 156-180.

44) 최중건, "국제정치이론의 현주소," 6.

45) 남궁곤, "동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해," *국제정치논총* 43 no.4 (2003): 26; 전재성, "구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰," *국제정치논총* 50, no. 2 (2010): 36-37.

웬트(Alexander Wendt)(1999)는 구조란 행위자 간 공유된 관념이 만들어낸 사회적 구성물로 관념에 따라 정체성(identity)과 선호(preference)가 변하고 국제관계의 구조가 변할 수 있는 가능성이 있으며, 행위자의 정체성과 이익 또한 외적으로 주어지는 것이 아니라 공유된 관념(shared idea)을 통해 구성된다고 보았다.⁴⁶⁾ 상호연결을 통해 공유된 관념은 집단적 정체성(collective identity), 규범, 이해관계 문화 등을 형성한다.⁴⁷⁾ 국가 간 관계에서 상호작용을 통해 이루어진 정체성은 내재적으로 조절될 수 있으며, 행위자 간 동일한 목적을 위해서 공유될 때 집합적인 정체성을 형성하게 된다.⁴⁸⁾ 구성주의는 행위자 간의 공유된 관념에 의해 국제관계도 사회적으로 구성된다고 본다. 웬트의 구성주의가 결과론적 시각이 아닌 상호교류의 과정을 중시하고, 행위자들의 상호작용을 통해 형성된 공유된 지식을 구조의 가장 중요한 요소로 간주한다는 점과⁴⁹⁾ 구조의 가변성을 예측하고 구조를 재구성할 수 있다고 설명하는 점⁵⁰⁾에서 도시외교에 기여하는 바가 존재한다.

국제관계이론들은 일정한 정도의 차이가 있지만, 대체로 국가의 시각에서 국제관계를 바라보고 있다는 공통점이 있는데 이는 지방정부의 시각에서 국제관계를 바라보는 데에는 일정부분의 성과와 한계를 드러낸다. 이민규(2020) 또한 도시외교가 주류 국제관계이론과의 “탈동조화(decoupling)”로 인해 국제관계 이론의 시각에서 동조하지 못하고 있다고 지적한다.⁵¹⁾

2) 양립외교론

양립외교론(paradiplomacy theory)은 지방정부외교, 지방자치외교, 하위정부외교, 평행외교, 동반외교, 준외교 등 다양한 단어로 해석된다. 이보 두차첵(Ivo D. Ducháček)은 paradiplomacy의 개념을 지방정부 차원에서 이루어지는 초주권적

46) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 1-3.

47) 신하영, “한반도 분단구조 해소를 위한 구성주의적 접근,” *글로벌정치연구* 4, no. 1 (2011): 107-139.

48) Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *American Political Science Review* 88, no. 2 (1994): 384-396.

49) 박재영, *국제정치패러다임*, 653

50) 이민규, *도시외교 메커니즘과 발전방향*, 26.

51) 이민규, *도시외교 메커니즘과 발전방향*, 3.

(trans-sovereign)행위라고 정의하고,⁵²⁾ 다음의 세 가지로 분류하였다. 첫째, 국경을 사이에 두고 양국의 지방정부가 교류하는 국경을 넘는 지역적 미세외교(Cross-border regional microdiplomacy), 둘째, 국경을 맞대고 있지는 않지만 비교적 가까운 거리에 있는 지방정부들 간 교류하는 지역적 미세외교(Transregional microdiplomacy), 셋째, 국경을 맞대거나 가까운 거리에 있지 않고, 비교적 원거리에 있는 국가에 속하는 지방정부들 간의 교류(Global paradiplomacy)이다.⁵³⁾ 양립외교의 핵심은 지방정부가 국제관계의 자주적 행위자로서 타국가와 타지방정부와 교류를 수행할 수 있다는 것이다. 그러나 국가주도의 외교와 도시주도 외교, 두 차원의 외교가 독자적 영역을 가지고 상호 배타적으로 작동하는 것이 아니기 때문에⁵⁴⁾ 지방정부와 중앙정부가 함께 국제행위를 전개해야 한다는 점을 강조한다.⁵⁵⁾

3) 다층적 거버넌스론

다층적 거버넌스론(multi-level governance theory)은 중앙정부의 권한이 수직적으로는 지방정부를 의미하는 다른 지역 수준에 위치한 행위자에게, 수평적으로는 비국가 행위자들에 분산되는 권력의 분화 현상에 주목한다.⁵⁶⁾ 다층적 거버넌스론의 주창자인 마크스(Marks)는 유럽연합(European Union, EU)의 정치체제와 정책과정을 연구하면서, 유럽연합이 회원국 정부와 지방정부, 이익집단, 초국가적 정책기관 등 여러 층위의 행위자들이 참여하는 다층적 거버넌스를 이루었다고 보았다. 국가 이외에 다양한 행위자들이 상호보완적이면서도 중복되는 권위를 갖고 국제관계에 참여하고 있다. 다층적 거버넌스론은 중앙정부의 역할이 축소되고 있다는 것을 전

52) Ivo D. Ducháček, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, (Boulder Colorado: Westview Press, 1986)

53) 조희문, “지방자치외교(paradiplomacy)의 가능성과 제약요인: 한국-브라질의 관계를 중심으로,” *중남미지역원 연례학술대회 논문집 2009* (2009): 88.

54) 김형수, 노병렬, “한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안,” *세계지역연구논총* 34, no. 2 (2016): 92.

55) Ivo D. Ducháček, *The Territorial Dimension of Politics*, 321., André Lecours, “paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions,” *International Negotiation* 7, no. 1 (2002): 91-114.

56) Ian Bache, Matthew Flinders, “Themes and Issues in Multi-level Governance,” in Ian Bache and Matthew Flinders (eds.), *Multi-Level Governance* (New York: Oxford University Press, 2004): 4.

제로 하지만, 국가 또는 비국가 행위자, 국제정치와 국내정치의 구분, 글로벌 수준과 지역 수준을 구분하는 이분법적인 시각이 유효하지 않는다는 것을 강조하는 측면이 강하다. 지방정부와 외국 중앙정부, 지방정부와 외국 지방정부, 지방정부와 국제기구 등 다층적이고 복합적인 관계 속에서 이들 행위자 사이의 상호작용에 근거한 정치과정을 분석하는데 유용하다. 다층적 거버넌스론 시각에서의 지방정부의 도시외교는 중앙정부 외교 권력의 분산에 따라 그 권력을 위임받은 지방정부가 중앙정부 외교의 공백을 메우고, 대체하는 모습을 보인다고 설명할 수 있다.

4) 세계정치의 두 세계론

로즈노(James Rosenau)는 세계정치에 두 개의 ‘세계’가 있다고 주장하였는데,⁵⁷⁾ 그것은 주권의 구속을 받는 국가들(sovereignty-bound states)로 구성된 국가중심적 세계(state-centric world)와 주권으로부터 자유로운 행위자들(sovereignty-free actors)로 구성된 다중심적 세계(multi-centric world)이다.⁵⁸⁾ 로즈노의 세계정치의 두 세계론(The Two Worlds of World Politics)은 국가중심적 세계와 다중심적 세계가 공존하고 있는 것을 강조한다. 국가중심적 세계의 행위자들은 다중심적 세계의 행위자들보다 공식적인 절차와 위계적인 명령 등의 구속을 받는다. 다중심적 세계의 행위자들은 상대적으로 제도나 권위에 덜 구속된다. 다중심적 세계의 행위자에는 국가 내 하위정부를 비롯해 다국적 기업, 국제기구, 소수민족 등이 있다. 다중심적 세계의 행위자들은 국가중심적 세계의 행위들과 상호작용을 통해 경쟁하기도 하고, 협력하기도 한다. 세계정치의 두 세계론이 주장하는 핵심은 국가중심적 세계가 더 이상 국제정치 구조를 지배하지 않는다는 점과, 그럼에도 비국가적 행위자들의 영향력이 증대되고 있음에도 국가중심적 세계에 대한 중요성을 간과할 수 없다는 점이다. 즉 지방정부 등 다중심적 세계의 행위자들은 다른 세계에서 독립적으로 활동하면서 주권국가와 경쟁하고 협력하기도 하고 공존하는 관계라는 것을 의미한다.

57) James N. Rosenau, "Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics," *International Political Science Review* 9 (1988): 327-364.

58) James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*.

3. 분석틀 : 네트워크 이론의 적용

본 연구에서 분석틀로 사용하고자 하는 이론은 다층적이고 다양한 국제사회의 복잡성을 탐구하는데 있어 주목을 받고 있는 네트워크 이론이다. 네트워크 이론은 행위자와 행위자 간 지속적인 관계, 행위자 간 관계에 기초한 구조의 패턴을 밝히는 이론이다.⁵⁹⁾ 본 장에서는 네트워크 이론에 대한 개념 소개와 더불어 본 연구에 사용할 분석틀을 제시할 것이다.

1) 네트워크 이론의 고찰

네트워크 이론에 대한 고찰에 앞서 네트워크의 정의에 대해서 설명할 필요가 있다. 네트워크란 행위자인 노드(node), 노드 사이의 관계(link), 노드 사이의 흐르는 물질적 또는 비물질적인 것(flow) 세 가지의 기본 요소가 있다. 카스텔(Castells)(2004)은 네트워크를 “상호 연결되어 있는 노드들의 집합”⁶⁰⁾이라고 정의하였다. 즉 네트워크란 행위자 간 지속적인 관계 속에서 발생하는 패턴이라고 할 수 있다. 네트워크 이론에서의 구조는 고정되어 있는 것이 아니라 행위자간 상호작용을 통해 형성되고 계속적으로 변화하는 동태적인 것이다.⁶¹⁾ 따라서 구조는 행위자의 활동과 역할에 제약을 가하기도 하지만 특정한 기회를 제공하기도 한다. 여기서 의미하는 기회란 네트워크 상에서 발견되는 관계의 단절 혹은 느슨한 상호작용에서 기인하는 것으로 로널드 버트(Ronald Burt)는 이를 ‘구조적 공백’이라고 표현한다.⁶²⁾ 스테이시 고다드(Stacie Goddard)는 이러한 관계의 단절, ‘구조적 공백’을 발견하여 성공적으로 채우

59) Peter Dicken, Philip F. Kelly, Kris Olds, and Henry Wai-Chung Yeung, “Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analyzing Global Economy,” *Global Networks* 1, no. 2 (2001): 89.

60) Manuel Castells, “Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint.” in *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*, (Northampton: Edward Elgar, 2007), 3.

61) Daniel Nexon, Thomas Wright, “What’s at Stake in the American Empire Debate?,” *American Political Science Review* 101, no. 2 (May 2007): 253-271; Daniel Nexon, *The Struggle for Power in Early Modern Europe: Religious Conflict, Dynamic Empires, and International Change* (Princeton: Princeton University Press, 2009).

62) Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

는 행위자를 중개자(broker)라고 정의한다.⁶³⁾ 중개자에게 주어지는 권력은 ‘위치 권력’으로 개념화되는데 이는 중개자가 네트워크 상에서 중심성을 가진 허브를 차지함으로써 더 많은 정보를 보유하여 정보의 흐름을 통제하거나 다양한 대안을 제시할 수 있는 가능성이 높아짐을 의미한다.⁶⁴⁾

본 연구에서 원용하고자 하는 네트워크 이론은 행위자-네트워크 이론(Actor-Network Theory, ANT)과 소셜 네트워크 이론(social network theory)이다.

행위자-네트워크 이론은 1980년대 브루노 라투르(Bruno Latour)와 미셸 칼롱(Michel Callon), 존 로(John Law)와 같은 학자들을 중심으로 과학기술학(Science and Technology Studies, STS) 분야로부터 시작되었다.⁶⁵⁾ 과학과 기술을 사회학적으로 이해하기 위한 시도로 출발하였는데, 최근에는 인문학, 지리학, 경제학, 정치학 등 전 학문분야로 적용범위를 넓히고 있다. 행위자-네트워크 이론에서 말하는 행위자는 인간행위자 뿐만 아니라 소통, 에너지, 교통수단, 인터넷, 제도 등 다양한 비인간 행위자를 포함한다. 행위자는 행위자인 동시에 네트워크인 존재로써, 행위자와 구조가 상호작용하면서 구성되기도 하고, 인간 행위자와 비인간 행위자가 상호작용하면서 구성되기도 하는 행위자인 동시에 네트워크인 존재이다. 인간과 비인간, 이질적 행위자들 사이에 행위성(agency)에 대한 구분은 없다고 여기며, 인간과 비인간의 대칭성(symmetry)을 강조한다. 행위자로서 행위성을 갖는다는 것은 자신의 의지 또는 능력을 통해 주변의 다른 행위자의 생각이나 행동을 바꾸게 만들 수 있고, 이를 인정받을 수 있다는 것을 의미한다. 비인간 행위자 또한 능동적인 주체로서 인간 행위자의 행동을 변화시킬 수 있고, 정치·경제·문화·교육의 성패를 좌우하는 힘을 지닌다고 본다.⁶⁶⁾ 행위자-네트워크 이론에 있어서 핵심은 번역(translate)의 과정이다. 번역이란 네트워크를 형성하는 과정을 의미하는데, 행위자가 다른 행위자를 끌어 들여 네트워크를 형성하기도 하고, 이미 유지하던 네트워크를 끊어버리기도 하고, 기존과 다른 새로운 네트워크를 구축하기도 하면서 자신의 네트워크를 확대

63) Stacie. E. Goddard, “Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics,” *International Theory* 1, no. 2 (July 2009): 249-281.

64) 김상배, *아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전* (경기: 한울아카데미, 2014), 84.

65) Latour Bruno, 홍성욱 역, *인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스*, (서울: 이음, 2010), 8.

66) 김상배, “소셜 미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략,” *국제정치논총* 52 no. 2 (2012): 121-122.

하고 강화해 나가는 행위를 뜻한다. 번역을 잘하게 되면 네트워크 형성이 순조롭게 진행되는데 번역을 잘못하면 행위자 간 연결이 이루어지지 않는 경우가 발생한다. 즉 이런 점에서 번역은 기존 행위자가 새로운 권력을 창출하는 정치적 행위를 의미한다.⁶⁷⁾ 행위자-네트워크 이론가 칼롱(1986)은 네트워크 행위자 간 관계를 형성하는 심화과정을 1단계: 문제제기(Problematization), 2단계: 관심끌기(Interessenment), 3단계: 등록하기(Enrollment), 4단계: 동원하기(Mobilization)단계로 체계적으로 정리하였다. 칼롱(1986)이 제시한 네트워크 심화 과정 4단계를 통해 김상배(2014)는 외교전략 분야 특성을 반영하여 개작하여 원용할 것을 제안하였다. 김상배가 제시한 네트워크 4단계는 1단계: 프레임 짜기, 2단계: 맺고 끊기, 3단계: 내 편 모으기, 4단계: 표준 세우기이다.⁶⁸⁾

소셜-네트워크 이론은 국가, 도시, 개인, 조직, 집단, 공유된 특성을 가진 지역 등의 노드 즉 행위자가 상호작용하는 관계에 관심을 갖는 이론이다. 소셜 네트워크 이론가들은 네트워크를 하나 또는 그 이상의 노드들이 구성하며, 하나 또는 그 이상의 링크가 일정한 패턴의 구조를 생성한다고 보았다.⁶⁹⁾ 그레이엄 톰슨(Grahame Thompson)은 소셜-네트워크 이론의 특징에 대하여 다음과 같이 주장한다. 소셜 네트워크 이론에서의 구조는 주류 국제정치이론에서 말하는 물질적 능력의 분포에 기반을 둔 거시적인 구조가 아니다. 행위자들은 상호의존적으로 행동하며, 행위자들의 행위보다 네트워크 구조가 인식론적으로 우선된다고 본다. 행위자 간의 관계인 링크는 물질적 또는 비물질적 자원의 흐름이 발생하는 통로이며, 네트워크 구조의 환경은 행위자에 행동에 대해 기회 요인이 되거나 제약요인으로 작용한다. 소셜 네트워크의 구조는 행위자 간의 관계에서 지속적인 패턴을 만들어낸다.⁷⁰⁾ 소셜 네트워크 이론의 구조 개념은 행위자들의 지속적 상호작용을 통해서 생성되는 규칙적 패턴, 즉 관계적 구도를 의미함에 따라 행위자의 선택과 구조의 변화를 탄력성 있게 담아내는 데 유용하다. 소셜 네트워크 이론의 분석개념에는 허브(hubs), 군집(cliques), 구조적 공백(structural hole), 중개자(broker), 위치권력(positional power)

67) Latour Bruno, 홍성욱 역, *인간·사물·동맹*, 24-27.

68) 김상배, *아라크네의 국제정치학*, 101.

69) 김상배, *아라크네의 국제정치학*, 71.

70) Grahame Thompson, *Between Hierarchies & Markets : The Logic and Limits of Network Forms of Organization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 55-56.

등이 있는데 이러한 개념을 바탕으로 네트워크 관계의 패턴을 찾아내고 이러한 관계들의 효과 분석을 시도한다.⁷¹⁾ 소셜-네트워크 이론에서의 핵심은 구조적 공백(structural hole)이다. 구조적 공백이란 네트워크상에서 한 두 개의 링크를 추가로 연결하면 채워지는 공백을 의미한다. 로널드 버트(Ronald S. Burt)에 의하면 이러한 구조적 공백 개념의 기저에는 전략적 목적이 담겨 있다. 구조적 공백에 중개 과정을 통해 네트워크의 흐름을 통제할 수 있고, 정보의 확산에 참여할 수 있다. 버트는 이러한 구조적 공백을 메우는 자가 정보의 이득과 사회적 자본을 얻을 수 있을 것이라고 주장했다.⁷²⁾ 소셜-네트워크 이론에서의 중개자(broker)는 네트워크상에서 행위자간의 관계의 단절, 즉 구조적 공백을 메우는 것을 담당하기 때문에 네트워크상에서 중요한 위치를 차지하는 행위자이다. 이렇듯 중개자가 구조적 공백을 메우는 행위는 네트워크 상 전체구도에서 중심의 위치를 장악하게 하여 허브(hubs)로서의 역할을 담당하게 되는 것을 의미한다. 허브의 위치를 차지한 중개자는 다른 행위자들보다 더 많은 정보와 능력을 보유하고 이를 바탕으로 대안적 전략을 제시하는 기회를 얻게 되어 ‘위치 권력(positional power)’을 발휘할 가능성이 높아진다.⁷³⁾

2) 네트워크 이론 적용의 유용성

앞서 상술한 바와 같이 네트워크 이론은 네트워크가 형성되어 가는 동태적 과정에 대한 논의에 집중한다는 점에서 도시외교의 네트워크 전략을 수립하는데 적절한 설명력을 제공할 수 있다. 네트워크 이론의 성과를 원용하여 도시외교 네트워크의 구조적 속성을 파악하는 동시에 이러한 조건 하에서 지방정부가 담당하는 역할을 이해하는 이론적 논의를 제공할 수 있다. 또한 ‘구조적 공백’의 기회를 포착하고 활용할 수 있는 것은 지방정부의 외교 능력을 향상시키는데 기여할 수 있으며 지방정부가 구체적으로 무엇으로, 어떻게 네트워크 전략을 수립하고 외부세계에 투사할지 제시하는 데 유용하다. 따라서 본 연구는 제주특별자치도 도시외교의 경험적 사

71) 김상배, *아라크네의 국제정치학*, 73.

72) Ronald S. Burt, *Structural Holes*.

73) 장택진, *소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색* 중 “정치권력의 사회학적 분해: 자원 권력과 네트워크 권력,” (서울: 한울아카데미, 2009), 197-241; 김상배, *아라크네의 국제정치학*, 84-85.

례를 바탕으로 제주의 도시외교의 네트워크 구조를 파악하고, 구조적 공백을 탐색할 것이다. 구조적 공백은 도시외교에 있어 지방정부의 이니셔티브를 발휘할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 제주가 중개자로서 추진할 수 있는 다양한 네트워크 외교 전략의 방향을 제시할 것이다.

3) 분석틀

본 연구에서는 앞서 살펴본 네트워크 이론의 성과를 원용하고 이를 응용하기 위해 소셜-네트워크 이론에서의 분석 개념인 ‘구조적 공백’과 ‘중개자’, ‘허브’, ‘위치 권력’ 개념과, 행위자-네트워크 이론에서의 번역(translation)의 과정을 김상배(2014)가 개작한 ‘네트워크 심화 과정 4단계’를 적용하여 지방정부 도시외교 네트워크 전략 분석틀로 사용할 것이다.

김상배(2014)의 네트워크 구축 4단계를 도시외교에 적용하면 첫째, ‘프레임 짜기’ 단계로서 국제사회의 지방정부 역할에 대한 현안과 맥락에 맞추어 이슈를 제기하고 어떻게 전략적 투자를 할 것인지를 정하는 것이다. 네트워크상에서는 힘의 우위보다는 행위자간 네트워크를 먼저 장악하는 것이 구조를 지배할 수 있다고 본다. 이미 구축된 도시외교의 구조적 맥락과 환경을 파악한 후 구조에 편승하거나 구조의 공백 사이에 공간을 창출하고자 하는 노력이 필요하다. 이러한 네트워크의 속성을 파악하고 그것을 이용하여 시스템 전체의 어젠다와 해결방안을 제시하는 자가 주도권을 행사할 수 있다. 이 단계에서는 다양한 행위자들 사이에 적극적인 상호작용이 일어날 수 있도록 장치를 마련하고, 제주가 창출할 수 있는 정책적 공간을 분석하여 제주 고유의 정책 활용공간을 창출할 수 있다. 지방정부가 외교적 역할을 제대로 수행하기 위해서는 자기중심적 발상을 넘어 행위자들로 구성된 네트워크의 구도를 입체적으로 읽어내려는 노력이 필요하다.

둘째, ‘맺고 끊기’ 단계에서는 기존에 형성된 네트워크를 해체하고, 새로운 네트워크를 수립하는 단계이다. 어떠한 네트워크에 관계를 촘촘하고 튼튼하게 유지할지, 어떠한 네트워크는 느슨하게 유지하거나 끊어낼지 전략적으로 고려해야 한다. 또한 집중적으로 네트워크를 연결할 분야와 네트워크를 단절한 분야를 정할 때에는, 지

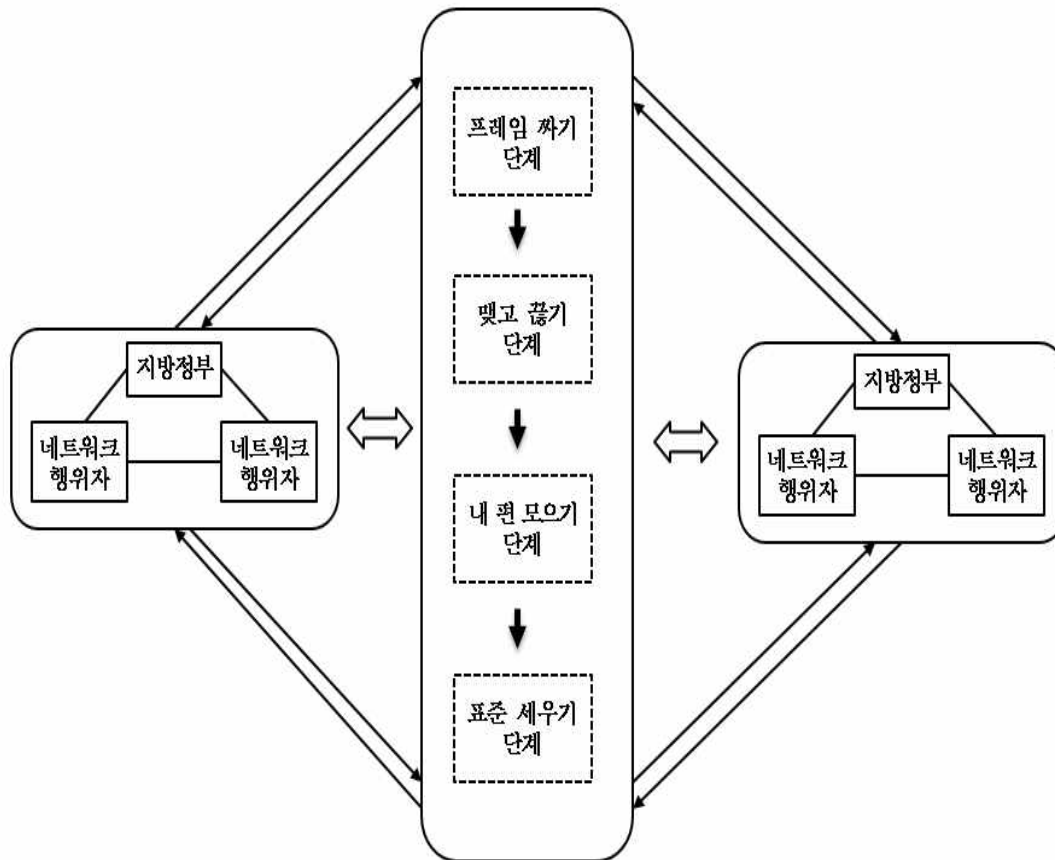
역의 정체성을 파악하고 지역이 이익 및 지역 내 다양한 행위자들의 견해, 교류, 절충을 통하여 결정해야 한다.

셋째, ‘내 편 모으기’ 단계에서는 구축된 네트워크를 바탕으로 제주의 도시외교 목표 달성을 위해 관련 지방정부를 파트너로 등록하거나 필요시 내편으로 끌어 모으는 전 방위적인 도시외교 정책 활용 단계에 해당한다. 더 많은 행위자들을 모으고 더 오래 지속되는 네트워크를 구축하는 자가 더 많은 권력을 행사하게 된다.

넷째, ‘표준 세우기’ 단계에서는 도시외교의 양식들을 제도화 시키고 공고히 하기 위해 이를 제도화 하고 지속적인 교류 방안을 구축하는 단계이다. 이 과정을 통해 중개자는 허브로서의 역할을 가능하게 하며, 위치권력을 행사할 수 있는 위치에 도달할 수 있을 것이다.

행위자-네트워크 이론을 원용한 도시외교의 전략은 지방정부를 중심으로 주위의 물질적·사회적 환경을 아우르며 네트워크를 구축하려는 권력정치의 과정이라고 볼 수 있으며, 도시외교의 단계별 진화과정을 구축하는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

먼저, 제주특별자치도 도시외교의 현황을 통해 실태를 파악하여 정리하면서 제주가 가진 정체성과 이익을 도출하고 이를 통해 제주의 이니셔티브를 구체적으로 무엇일, 어떻게 도시외교 네트워크에 활용할 수 있을지 포착할 것이다. 이 과정을 통해 제주를 둘러싼 도시외교 환경에서 ‘구조적 공백’을 포착하고, 중개자로서의 제주의 가능성을 탐색할 것이다. 또한 제주가 중개자로서 위치권력을 획득하여 허브로서의 역할을 수행할 수 있도록 네트워크 전략방안을 도출한다. 분석틀을 그림으로 표현하면 다음의 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 분석틀

III. 제주특별자치도 도시외교 실태 분석

본 장에서는 제주특별자치도가 도시외교를 수행하는데 있어 법·제도적 근거와 추진전략·추진체계, 도시외교 유형 등의 실태를 파악하여 이를 네트워크 분석 개념인 ‘구조적 공백(structural hole)’, ‘중개자(broker)’, ‘허브(hubs)’, ‘위치 권력(positional power)’을 바탕으로 살펴볼 것이다.

1. 제주특별자치도 도시외교의 법·제도적 근거

국제관계에서 국가 이외에 비국가행위자의 영향력이 증대하면서 자국 내 법적인 체계에서도 지방정부를 국제관계의 중요한 행위자로 인정하고 있다. 한국의 지방정부 도시외교의 법적근거를 살펴보면, 최근에 개정이 예정된 「지방자치법」⁷⁴⁾ 제193조는 지방자치단체⁷⁵⁾가 국가의 외교·통상 정책과 배치되지 않는 범위 내에서 국제교류·협력, 통상·투자유치를 위하여 외국의 지방자치단체 및 민간기관, 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구를 포함한 정부 간 기구, 지방자치단체 간 기구를 포함한 준정부 간 기구, 국제 비정부 기구 등)와 협력할 수 있다고 규정하고 있다. 제194조는 지방자치단체가 국제기구 설립·유치 또는 활동 지원을 위하여 국제기구에 공무원을 파견하거나 운영비용 등 필요한 비용을 보조할 수 있도록 하고 있다. 제195조는 지방자치단체가 국제교류·협력 등의 업무를 원활히 수행하기 위하여 필요한 곳에 단독 또는 지방자치단체 간 협력을 통해 공동으로 해외사무소를 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

2016년 제정된 「공공외교법」⁷⁶⁾ 제6조는 외교부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사와의 협의를 거쳐 공공외교 기본계획을 5년마다 수립하도록 규정하고 있다. 따라서 각 지방정부에서는 5년마다 지방정부의 공공외교 기본계획을 외교부장관에게 제출하여야 한다. 또한 제9조에 따라 국가는 지방자치단체가 공공외교 활동을 위하여 협력을 요청하는 경

74) [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18497호, 2021. 10. 19., 일부개정]

75) 법률에 나온 ‘지방자치단체’ 용어를 그대로 사용한다.

76) [시행 2016. 8. 4.] [법률 제13951호, 2016. 2. 3., 제정]

우 필요한 지원을 할 수 있다.

제주특별자치도 도시외교는 법률과 조례를 근거로 시행되는데, 법적 근거로는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」⁷⁷⁾ 이 있다. 제235조는 제주특별자치도를 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 세계평화의 섬으로 지정하고, 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화·협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류·협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업을 할 수 있도록 하고 있다. 제459조는 제주특별자치도가 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다고 규정하고 있다. 지방정부 조례를 살펴보면, ‘제주특별자치도와 외국도시 간 교류협력에 관한 조례’⁷⁸⁾를 통해 제주특별자치도의 자매결연 도시 선정과 사전교류, 자매결연 체결 동의·취소·중단, 민간교류 사업 지원, 자문위원회의 설치·기능·구성·임기·직무·회의에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 또한 ‘제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례’⁷⁹⁾에 따라 제주특별자치도는 ‘국제교류지원 자문위원회’를 설치하여 외국도시와의 자매결연 및 공적개발원조(ODA)와 관련한 자문, 민간단체 등 외국도시와의 민간교류 활성화 방안, 그 밖에 국제교류 활성화를 위한 자문을 받고 있다. ‘제주특별자치도 국제개발협력 사업 지원 조례’⁸⁰⁾는 제주특별자치도가 「국제개발협력기본법」에서 책무로 부여한 사항을 구체화하고, 제주특별자치도의 국제개발협력에 필요한 사항을 규정하여 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하는 것을 목적으로 제정되었다. 이 조례는 제주특별자치도지사가 국제개발협력의 지속적인 시행과 효율적인 추진을 위한 시책과 사업을 발굴하여 적극 추진하도록 규정하고 있다. 또한 국제개발협력 사업을 제주특별자치도 출자·출연 기관이 대행하게 하거나 민간국제개발협력단체에 위탁하여 추진할 수 있도록 하고 있다. ‘세계평화의 섬범도민실천협의회 설치 및 운영 조례’⁸¹⁾는 제주특별자치도의 평화실천사업을 추진을 위한 세계평화의섬범도민실천협의회의 설치 목적·기능·구성, 협의회 위원의 위

77) [시행 2022. 7. 14.] [법률 제18296호, 2021. 7. 13., 일부개정]

78) [시행 2006. 10. 11.] [제주특별자치도조례 제51호, 2006. 10. 11., 제정]

79) [시행 2021. 6. 25.] [제주특별자치도조례 제2845호, 2021. 6. 25., 일부개정]

80) [시행 2019. 12. 31.] [제주특별자치도조례 제2417호, 2019. 12. 31., 제정]

81) [시행 2010. 1. 6.] [제주특별자치도조례 제594호, 2010. 1. 6., 제정]

촉·해촉·임기·직무, 회의·세미나, 사무국, 조사·연구의 의뢰, 관계 기관 협조요청, 재정지원, 자문사항의 처리, 수당 등을 규정하고 있다. 제주별자치도 도시외교의 법·제도적 근거를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주특별자치도 도시외교의 법·제도적 근거

구분	조항	내용
법	「지방자치법」 제193조·194조·195조	①국가의 외교·통상 정책과 배치되지 아니하는 범위에서 국제교류·협력, 통상·투자유치를 위해 외국의 지방자치단체, 민간기관, 국제기구와 협력을 추진할 수 있음 ②국제기구 설립·유치 또는 활동 지원을 위하여 국제기구에 공무원을 파견하거나 운영비용 등 필요한 비용을 보조할 수 있음 ③국제교류·협력 등의 업무를 원활히 수행하기 위하여 필요한 곳에 단독 또는 지방자치단체 간 협력을 통해 공동으로 해외사무소를 설치할 수 있음 ④해외사무소가 효율적으로 운영될 수 있도록 노력하여야 함
	「공공외교법」 제6조·9조	①외교부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도시사와 협의하여 공공외교 기본계획을 5년마다 수립하여야 함 ②국가는 지방자치단체가 공공외교 활동을 위하여 협력을 요청하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있음
	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제235조	제주특별자치도를 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 세계평화의 섬으로 지정하고, 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화·협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류·협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업을 할 수 있도록 함
	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제459조	제주특별자치도는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있음

구분	조항	내용
조례	제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례	제주특별자치도의 자매결연 도시 선정과 사전교류, 자매결연 체결 동의·취소·중단, 민간교류 사업 지원, 자문위원회의 설치·기능·구성·임기·직무·회의 등 규정
	제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례	제주특별자치도 ‘국제교류지원 자문위원회’는 외국도시와의 자매결연 및 공적개발원조(ODA)와 관련한 자문, 민간단체 등 외국도시와의 민간교류 활성화 방안, 그 밖에 국제교류 활성화를 위한 자문 담당
	제주특별자치도 국제개발협력 사업 지원 조례	제주특별자치도지사가 국제개발협력의 지속적인 시행과 효율적인 추진을 위한 시책과 사업을 발굴하여 적극 추진하여야 하며, 국제개발협력 사업을 제주특별자치도 출자·출연 기관이 대행하게 하거나 민간국제개발협력단체에 위탁하여 추진할 수 있도록 규정
	세계평화의섬범도민실천협의회 설치 및 운영 조례	제주특별자치도의 평화실천사업 추진을 위한 세계평화의섬범도민실천협의회의 설치 목적·기능·구성, 위원의 위촉·해촉·임기·직무, 회의·세미나, 사무국, 조사·연구의 의뢰, 관계 기관 협조요청, 재정지원, 자문사항의 처리, 수당 등 규정

출처: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>(검색일: 2021년 10월 13일)

2. 제주특별자치도 도시외교 추진전략 및 추진체계

1) 제주 도시외교 추진전략

외교부 「2021년 공공외교 시행계획」에서 발췌한 제주의 도시외교 전략을 살펴보면, 정부가 수립한 공공외교 기조에 맞춰 제주가 할 수 있는 4가지 중점 추진전략을 선정하여 49억여원의 시행예산을 통한 19개의 사업계획을 수립한 것을 확인할 수 있다. 제주가 선별한 4가지 중점 추진전략은 첫째, 풍부한 문화자산을 활용하여 국격을 제고하고 국가 이미지를 강화하고, 둘째, 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 확산하며 셋째, 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경을 조성하고, 넷째, 국민과 함께

하는 공공외교를 시행하는 것이다. 2021년 제주특별자치도 공공외교 사업과 예산(안)을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 2021년도 제주특별자치도 공공외교 중점 추진과제

전략	사업 내용	예산(안)
풍부한 문화자산을 활용한 국격제고 및 국가이미지 강화	외국 외교관 제주 정책·문화 연수 사업	2,229,500,000원
	해외전시회 참가 지원	
	제주국제관악제, 관악 콩쿠르	
	한중 청소년 스포츠 교류	
	서귀포 유채꽃 국제건기대회	
	글로벌 국제교류 플랫폼 구축	
	동아시아 문화도시 문화예술 교류사업	
	UCLG 글로벌 청년문화포럼	
	한·중·일 청소년 문화캠프 사업	
국제 자매·우호도시 교류협력 활성화	468,000,000원	
외국인 주민을 위한 한국문화학교 운영		
영어교육도시 외국인 정주민을 위한 한국어 프로그램		
외국인근로자지원센터 운영		
우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성	제12회 제주국제청소년포럼 개최	2,200,000,000원
	환태평양 공원 도시협의체 회의 개최 및 활성화	
	UCLG 총회 연계 제주특별자치도 정책박람회	
	제16회 제주포럼 개최	
국민과 함께하는 공공외교	제29회 한일해협 연안시도현 교류지사회의 참가	15,000,000원
	세계인의 날 기념행사 및 제14회 제주다민족문화제 운영	

출처: 2021년도 공공외교 기본계획(외교부) 843-844.

제주특별자치도의 2021년 도시외교 기본계획을 살펴보면, ‘코로나 시대에도 도민과 함께 세계와 소통하는 제주’라는 비전 아래 ‘우호·친선과 상호 공동 이익의 제주형 도시외교 추진’을 목표로 하고 있다. 제주 도시외교 추진의 목표는 첫째, 국제교류 기반을 구축한다. 둘째, 도시교류 활동을 강화한다. 셋째, 제주가 주도하여 국제기구 활동을 수행한다. 넷째, 도시외교 유관기관과 협업을 강화한다 이다. 제주는 포스트 코로나 시대를 대비하여 온·오프라인을 병행하는 국제교류 활동 디지털화를 추진하고 있으며, 글로벌 활동을 통해 제주형 의제 설정을 위해 역량을 발휘하고 있다. 제주형 의제는 제주특별자치도의 주요정책 기조에 맞춰 ‘탄소중립’, ‘기후변화’, ‘평화의 섬’이다.

제주는 제주지역 내 국제교류 유관기관과의 네트워크를 강화하고자 노력하고 있다. 제주도 및 행정시 유관기관 국제교류 관계관 및 제주도교육청, 제주대학교, 제주문화예술재단, 제주국제자유도시개발센터, 제주에너지공사, 제주상공회의소, 제주연구원, 제주국제평화센터, 한국국제교류재단, 재외동포재단과 네트워킹 자리를 개최하였다. 제주도교육청과는 공동으로 제주도내 청소년들의 국제화 인식 함양을 목적으로 전 세계 청년들과의 교류를 주선하기 위해 제주국제청소년포럼을 개최하고 있다. 또한 제주 지역에 이전한 외교부 산하 기관과의 네트워크를 구축하기 위해 노력하고 있는데, 한국국제교류재단과는 지속적인 프로그램 운영을 통해 협업사업을 정례화 하기 위하여 제주포럼과 연계한 프로그램을 기획하고 있다. 전 세계 신임외교관을 대상으로 제주포럼에 참여토록 하여 제주의 저탄소 정책 홍보 및 제 28차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP28) 제주 유치를 위한 홍보, 세계자연유산 및 제주 문화체험, 환태평양평화공원 문화공원 참관 등의 활동이다. 또한 제주도내 대학생들을 대상으로 국제교류 인재 양성 시범 프로그램 기획하여 제주도내 청년들의 글로벌 역량을 강화하고, 장기적으로는 글로벌 취업 기회를 제공하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 제주 지역 내에 소재하고 있는 대학들과 다양한 프로그램을 기획하였다. 제주특별자치도의 국제회의 및 교류활동에 대한 경험 기회를 제공하기 위해 대한민국시도지사협의회 국제교류 웹세미나 및 국제기구 온라인회의 참관 기회를 제공하였다.

제주는 「제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례」 및 「제주특별자치도 각종 위원회 설치 및 운영 조례」에 따라 ‘국제교류지원 자문위원회’를 운영하고 있다. 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하며 총 14명으로 학계, 전문가, 민간단체, 도의원, 공무원등으로 구성되어 있다. 국제교류자문위원회는 외국도시와의 자매결연 및 공적개발원조(ODA) 관련 자문, 민간단체 등 외국도시와의 민간교류 활성화 방안, 그 밖에 국제교류 활성화를 위한 자문을 담당하고 있다. 또한 제주는 어권별, 지역별, 도시별로 세분화 하여 맞춤형 도시교류 활동을 기획하였다. 중화권, 일본권, 영어권 및 기타지역으로 분류하고 자매도시 및 우호도시 간 교류활동을 강화하고자 다양한 프로그램을 수행하고 있다. 중앙정부의 핵심 대외정책인 신남방·신북방 정책과 연계한 교류활동을 추진하기 위해 제주의 신남방 정책 대상도시로 자매도시인 인도네시아 발리, 우호도시인 베트남 키엔장성, 교류의향 의사를 보인 베트남

남 광년성을 대상으로 문화·관광교류 및 인적교류, 제주 콘텐츠 알리기 등의 활동을 기획하였다. 제주의 신북방 정책 대상도시인 자매도시인 러시아 사할린과 우호도시인 중국 하이룽장성, 환태평양도시협의회 소속도시인 러시아 블라디보스톡이다. 평화와 번영을 위한 제주포럼 초청에 초청하고, 한-러 지방협력 포럼에 참가하고, 국제기구 활동 및 온라인 세미나 활동을 수행하고 있다. 또한 제주는 글로벌 어젠다와 연계하여 제주형 정책을 홍보하기 위해 국제기구를 활용하고 있다. 제주 탄소중립 프론티어, 기후변화 정책을 지속적으로 홍보하고 있고, 특히 세계지방정부연합(UCLG), 동북아자치단체연합(NEAR), 한아랍소사이어티, 한일해협연안시도현지사교류회의, 환태평양공원 도시협의회 활동에 주도적으로 참여하고 있다. 한국, 중국, 일본 3국간 민간차원의 협력을 위해 도시시민대화를 기획하였는데, 제주포럼 개최 시에 한·중·일 도시시민대화 세션을 운영하여 각 도시를 대표하는 다양한 분야의 시민 및 전문가를 대상으로 시민들의 공통 관심 현안사항에 대하여 협력방안을 모색하는 자리이다. 2021년 제주특별자치도 도시외교의 4대 기본목표 및 18개의 추진전략사항을 정리하면 아래의 <표 5>와 같다.

<표 5> 2021년도 제주특별자치도 도시외교 추진 목표 및 전략

목표	전략
국제교류 기반구축	국제교류 활동 및 절차 체계화 구축
	국제교류 유관기관 간 정보교환 및 네트워크 강화
	제주형 의제설정을 위한 도 주요정책 홍보 강화
	국제교류지원 자문위원회 운영 내실화
도시교류 활동강화	중화권 도시별 교류활동 지속 추진
	일본권 도시별 교류활동 지속 추진
	영어권 및 기타지역 도시별 교류활동 지속 추진
	신규 교류도시 확대 추진
	신남방·신북방 정책 ⁸²⁾ 연계 교류활동 강화
제주주도 국제기구 활동	UCLG(세계지방정부연합)
	NEAR(동북아자치단체연합)
	KAS(한아랍소사이어티)
	한일해협연안시도현 지사교류회의
	글로벌 평화도시연대: 환태평양공원 도시협의회
유관기관 협업강화	KF(한국국제교류재단)외국외교관 제주정책·문화 연수사업 지속시행
	제주도청·제주도교육청 제주국제청소년포럼 공동개최 및 추진
	제주도내 대학교와 협업하여 국제교류 인재양성 시범 프로그램 운영
	한·중·일 도시 시민대화 개최 기반 조성

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료.

2) 제주 도시외교 추진체계

제주특별자치도의 도시외교 담당부서는 문화체육대외협력국 내의 평화대외협력과이다. 평화대외협력과는 평화사업팀과 국제교류팀, 재외도민팀으로 구분되며 총 16명이 전담하고 있다. 평화사업팀은 제주포럼, 제주 세계평화의 섬 평화실천사업, 남북교류협력사업, 공적개발원조(ODA)사업을 수행하며 4명 공무원이 전담하고 있다. 국제교류팀은 자매우호도시 교류, 평화대외협력과 소관의 국제기구 활동, 환태평양평화공원도시협의체, 일본·중화권·영어권 국제교류, 국제관계대사실 업무 지원, 외빈 내방 시 의전 등의 업무를 담당하고 있으며 3명의 공무원과 중화권 1명, 일본권 1명, 영어권 및 국제기구 2명의 전문직 공무원이 전담하고 있다. 재외도민팀은 재외도민증 발급 및 재외도민 지원 관련 업무를 담당하고 있으며 4명의 공무원이 전담하고 있다. 이외에 관광, 경제, 교육 등의 분야에 따라 관광정책과, 통상물류과, 평생교육과 등에서 도시외교 사업을 담당하고 있다. 평화대외협력과의 상세한 팀별 업무는 다음의 <표 6>과 같다.

82) 신남방정책의 대상국가는 라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀 11개국이며, 이들 국가와의 협력 강화를 위해 3P(People(사람), Prosperity(상생번영), Peace(평화))를 핵심으로 시장의 다변화 및 한반도 경제영역 확장을 꾀하는 정책이다. 신북방정책의 대상국가는 러시아, 몰도바, 몽골, 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 중국(동북3성), 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 14개국이며, 중앙정부의 핵심 대외정책으로서, 이들 국가와 기술협력, 에너지, 물류 등을 연계하여 교류활동을 강화하려는 정책이다.

<표 6> 제주특별자치도 평화대외협력과 팀별 업무

팀	업무
평화사업팀	제주포럼 업무추진 세계평화의 섬 평화실천사업 추진 제주국제평화센터 시설업무 남북교류협력사업 추진 평화아카데미 및 평화지도자 육성프로그램 운영 공적개발원조(ODA) 사업 추진 광역두만강개발계획 관련 업무
국제교류팀	외국도시와의 교류사업 수립 및 추진 KF 외국외교관 제주연수사업 추진 국제교류 유관기관 관련 업무 추진 국제교류지원자문위원회 구성 및 운영 국제교류 관련 비영리법인 관리 및 지도 공공외교법 관련 업무 추진 글로벌평화도시연대 사업 추진 환태평양평화공원도시협의체 관련 업무 일본권 교류협력 및 우호교류 추진 일본권과의 민간교류 사업 지원 한일해협연안시도현교류지사회의 활동 추진 시도지사협의회(일본권) 업무 지원 주제주 일본총영사관과의 교류 등 업무 추진 일본어 통·번역 업무 지원 제주국제청소년포럼 업무 추진 외국도시와의 교류사업 수립 및 추진 지원 기타지역 교류협력 추진 및 민간교류 사업지원(아시아·중동, 유럽·아프리카) NEAR, KAS, APCS 등 국제기구 활동 추진 시도지사협의회(영어권) 업무 지원 국제관계대사 대외업무 지원 중국권 교류협력 및 우호교류 추진 중국권 민간교류 사업 지원 시도지사협의회(중국권) 업무 지원 주제주 중국총영사관과의 교류 등 업무 추진 중국어 통·번역 업무 지원 영어권 및 기타지역 교류협력 추진 및 민간교류 사업지원(미주권, 오세아니아 등 영어권) UCLG 국제기구 활동 추진 영어 통·번역 및 자료조사 등 업무 지원
재외도민팀	제주평화대공원 조성사업 추진 각 지역 제주도민회 역량강화 지원사업 서울 및 영남권 제주도민회 신문발간 재외도민 청소년 한국어 강좌 운영 재외도민 해외홍보 사업 추진 제주국제평화센터 시설 보수 공사

출처: 제주특별자치도 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr/group/part5/dept/org.htm#1000007001000>(검색일: 2021년 11월 16일)

제주도내 도시외교 유관기관에는 제주국제평화재단, 제주평화연구원, UN훈련연구기구(UNITAR) 제주국제연수센터, 제주국제평화센터, 제주국제컨벤션센터(ICC), 제주컨벤션뷰로, 제주관광공사, 제주경제통상진흥원, 제주평생교육장학진흥원, 제주도의회, 제주도교육청, 제주국제자유도시개발센터, 한국국제교류재단, 재외동포재단이 있다. 제주특별자치도는 도시외교 유관기관과 정보를 교환하고 제주지역 내 도시외교 네트워크를 구축하고 강화하기 위해 합동워크숍을 개최하는 등 네트워킹의 장을 마련하는 다양한 프로그램을 시행하고 있다. 제주 도시외교의 노하우를 습득하고 동반 상승효과를 창출하기 위하여 유엔훈련연구기구(UN Institute for Training and Research, UNITAR) 제주국제연수센터 및 한국국제교류재단(Korea Foundation, KF) 등 제주도내에 소재하고 있는 도시외교 유관기관과의 지속적인 협업사업을 발굴하여 추진하고 있다. 주요기능과 주무부서는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 제주특별자치도 도시외교 유관부서 및 기관

부서·기관명	주요 기능	주무부서
국제평화재단	국가가 제주를 세계평화의 섬으로 지정함('05. 1. 27.)에 따라 국제평화에 관한 종합적이고 체계적인 정책 대안을 연구 개발하여 한반도, 동북아 및 세계의 평화와 번영에 이바지	외교부 평화대외협력과
제주 평화연구원	한반도 평화 정착과 동아시아 지역 협력을 위한 연구, 교육, 교류 등 세계평화의 섬 제주 실현에 기여 제주포럼사무국 설치('12. 10.)	
UNITAR (UN 훈련연구기구) 제주국제연수센터	유엔과의 협력 강화 및 세계평화의 섬 제주를 국제교류의 중심지로 육성	
제주국제평화센터	한반도의 번영과 세계평화 실천을 위한 평화연구 및 교육·전시·홍보	
제주국제컨벤션 센터(ICC)	국제회의 전문시설	관광 정책과
제주컨벤션뷰로	국제회의, 박람회, 이벤트 등 각종 국제행사 유치 전담기구	
제주관광공사	도내 관광산업 육성 전담기구	
제주경제통상 진흥원	자금, 수출, 판로, 인증, 창업지원 등 도내 기업지원 전문 기관	통상 물류과
제주평생교육 장학진흥원	평생교육사업 및 장학사업 수행 舊 제주국제화장학재단 흡수통합	평생 교육과
제주시 문화예술과 교류협력팀	행정시 도내외 교류 업무 추진	평화대외 협력과
서귀포시 자치행정과 교류협력팀		
도의회 사무처 총무담당관 총무팀	도의원 국제교류 업무 추진	평화대외 협력과
도 교육청 국제교류협력과	교육협력팀, 국제교류팀, 국제교류지원팀 국제학교 감독, 학생·교원 교류파견, 다문화 교육, 외국어 공교육 등 추진	평화대외 협력과
JDC 투자사업본부 국제협력처	국제기구 유치 및 JDC 국제화 사업추진	국토 교통부
한국 국제교류재단	한국과 외국 간 각종 교류사업 시행 한국에 대한 올바른 이해 도모, 국제적 우호친선 증진	외교부
재외동포재단	재외동포들이 민족적 유대감을 유지 하면서 거주국에서 사회의 모범적인 구성원으로 살아갈 수 있도록 이바지	외교부

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료.

3. 제주특별자치도 도시외교 유형

1) 자매결연 및 우호도시

도시외교의 가장 일반적인 형태는 자매결연(Sisterhood Relation)과 우호교류(Friendly Exchange) 체결이다⁸³⁾.

제주특별자치도는 1986년 11월 25일 미국 하와이주와의 자매결연을 시작으로 2021년 11월 현재까지 자매결연 6개국 6개 도시, 우호교류 4개국 8개 도시와 체결하였다. 기초자치단체인 제주시는 4개국 6개 도시와 자매결연을, 3개국 7개 도시와 우호교류를 체결하였다. 서귀포시는 3개국 7개 도시와 자매결연을, 2개국 5개 도시와 우호교류를 체결하였다.

제주시와 서귀포시를 포함한 제주특별자치도 자매결연·우호도시 체결 현황을 살펴보면, 중국 17개 도시, 일본 10개 도시, 미국 3개 도시, 프랑스 1개 도시, 독일 1개 도시, 필리핀 1개 도시, 베트남 1개 도시, 호주 1개 도시, 대만 1개 도시, 포르투갈 1개 도시, 러시아 1개 도시, 인도네시아 1개 도시와 자매우호도시를 체결하였다

총 39개의 자매·우호도시를 대륙별로 살펴보면, 31개 도시가 아시아지역에 위치한 도시이고, 유럽지역이 4개 도시, 북미지역이 3개 도시, 오세아니아지역이 1개 도시이다. 31개의 아시아 지역 도시 중에서도 중국이 17개 도시, 일본이 10개 도시로 중국과 일본에 편중되어 있다. 유럽과 중남미, 아프리카 대륙과의 자매·우호도시 체결은 전무하다. 제주특별자치도, 제주시, 서귀포시의 자매결연·우호교류 체결 현황을 정리하면 <표 8>, <표 9>, <표 10>과 같다.

83) 양기호, *글로벌리즘과 지방정부* (서울: 논형, 2010), 44.

<표 8> 제주특별자치도 자매결연·우호교류 현황

구분	유형	국가명	외국도시명	결연일자
제주 특별 자치도	자매결연 (6개국 6개 도시)	미국	하와이주	1986-11-25
		인도네시아	발리주	1989-06-16
		러시아	사할린주	1992-01-17
		중국	하이난성	1995-10-06
		포르투갈	마데이라제도	2007-01-23
		일본	아오모리현	2016-08-08
	우호교류 (4개국 8개 도시)	호주	테즈메이니아주	1997-10-27
		베트남	끼엔장성	2008-05-21
		일본	시즈오카현	2000-11-15
			홋카이도	2016-01-12
		중국	타이페이시(타이완)	1997-08-11
			랴오닝성 다롄시	2001-03-24
			상하이시	2009-09-25
			헤이룽장성	2013-06-14
	실무교류 (1개국 3개 도시)	중국	산둥성	2008-05-06
			푸젠성	2008-05-09
후베이성			2015-08-25	

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료, 2021년 10월 기준.

<표 9> 제주시 자매결연·우호교류 현황

구분	유형	국가명	외국도시명	결연일자
제주시	자매결연 (4개국 6개 도시)	미국	캘리포니아주 샌타로사시	1996-10-22
		일본	와카야마현 와카야마시	1987-11-12
			효고현 산다시	1997-07-31
		중국	산둥성 옌타이시 라이저우시	1995-12-11
			광시좡족자치구 구이린시	1997-10-29
		프랑스	노르망디주 루앙시	2004-10-14
	우호교류 (3개국 7개 도시)	일본	오이타현벳푸시	2003-01-17
			도쿄도 아라카와구	2006-02-17
		중국	장쑤성 양저우시	2000-11-04
			장쑤성 쑤저우시 쿤산시	2002-11-20
			지린성 옌벤조선족자치주 훈춘시	2007-10-17
			저장성 진화시 이우시	2015-05-07
		독일	브라우바흐 로렐라이시	2009-11-28

출처 : 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료, 2021년 10월 기준.

<표 10> 서귀포시 자매결연·우호교류 현황

구분	유형	국가명	외국도시명	결연일자
서귀포시	자매결연 (3개국 7개 도시)	미국	캘리포니아주 살리나스시	2018-06-25
		일본	와카야마현 기노카와시	1987-02-20
			사가현 가라쓰시	1994-09-14
			이바라키현 카시마시	2003-11-26
		중국	랴오닝성 후루다오시 싱청시	1996-11-12
			산둥성 엔타이시 룡커우시	1999-04-20
			저장성 항저우시	2002-10-12
	우호교류 (2개국 5개 도시)	중국	하이난성 썬야시	1999-11-19
			허베이성 킨황다오시	2000-10-19
			저장성 진화시 이우시	2015-09-07
			상하이시 충밍구	2018-06-20
		필리핀	팔라완주 푸에르토프린세사시	2019-10-04

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료, 2021년 10월 기준.

제주특별자치도는 자매·우호도시와 행정교류, 환경교류, 관광교류, 인적교류, 스포츠교류, 문화교류, 경제·통상교류, 상징사업(N주년 기념식 등), 기타교류 등의 활동을 하고 있다. <표 11>은 2015년부터 2020년까지 제주특별자치도와 자매도시 간 교류활동 현황을 정리하였고, <표 12>는 우호도시와의 교류활동 현황을 정리하였다.

<표 11> 2015년~2020년 제주특별자치도 자매도시 교류활동 현황

분야	년도	내용
행정교류	2015	메르스 관련 제주특별자치도지사 자매도시 서한 발송
		제주 문화관광국장 인도네시아 발리 방문 및 부지사 면담
	2016	중국 하이난성 보아오포럼 참가
		제주포럼 중국 하이난성 천위칭 수무청장 일행참가
		제주 방문단 일본 아오모리 방문 자매결연 협정체결
	2017	일본 아오모리 기획부차장 등 제주방문 실무협의
		중국 하이난성장 및 서기 추임 축하 서한문 발송
		일본 아오모리현지사 및 의장일행 제주 공식 방문
		제주 정무부지사 일행 일본 아오모리 공식 방문
		제주도의회 일본 아오모리의회 간 우호협정 체결
		제주도의회 우수 공무원 일본 아오모리 연수
제주 일본 아오모리 연간 교류추진 계획 실무협의		

분야	년도	내용
		일본 아오모리 교류담당 부서 제주방문 실무협의
		일본 아오모리 부지사 및 의장 일행 제주 공식 방문
	2018	인도네시아 발리 신임 주지사 당선 및 취임 축하서신 발송
		제주민군복합항 관함식 러시아 관계자 참석 사할린 주지사 서신문 수신
		제1회 한러지방협력포럼 참가 러시아 사할린국장 면담
		중국 하이난성장 일행 제주방문 우호협력 강화 MOU체결
		일본 아오모리 부지사 및 의장 일행 제주 공식 방문
	2019	미국 하와이 주정부 방문 교류사업 협의
		제주국제교류주간 자매도시 주정부 관계자 및 대학관계자 초청 및 참가
		인도네시아 발리주정부 방문 교류주간 초청 및 교류사업 협의
		제주 중국 하이난 포럼 참가
	2020	중국 하이난 섬포럼 및 보아오아시아포럼 제주특별자치도지사 참가
중국 하이난 제주특별자치도지사 위로 서한문 발송 및 격려 영상 전달		
환경교류	2015	미국 하와이 바이오블리츠(생물종 다양성 탐사 행사) 참가
	2016	IUCN WCC 세계자연보전총회 미국 하와이 제주단 참가
		일본 아오모리 시라카미 산지 체험 박람회 제주 관계자 참석 거문오름 트래킹 개막행사 일본 아오모리 관계자 초청 참석
	2017	일본 아오모리 부지사 일행 세계자연유산 10주년행사 참석
	2018	제1회 GGIS(글로벌녹색접서밋) 미국 하와이 부지사 초청참가
		제주 세계자연유산본부 일본 아오모리 방문
	2019	제주 일본 아오모리 세계자연유산 사진전 교류
2020	미국 하와이주 신재생에너지 현황 및 정책 조사	
관광교류	2015	미국 하와이 푸드&와인 페스티벌 제주 방문단 참가
		섬관광정책(ITOP)포럼 제주 실무진 인도네시아 발리주 방문
		제19회 제주 섬관광정책(ITOP)포럼 인도네시아 발리 측 참가
	2016	제1회 제주 푸드&와인 축제 미국 하와이 방문단 초청
		제20회 섬관광정책(남부주) 포럼 참가 정책교류
	2017	제21회 섬관광정책(세부주) 포럼 참가 정책교류
	2019	제주포럼 연계 섬관광정책(ITOP)세션 인도네시아 발리주정부 관계자 참가
2020	제주 버츄얼포럼 미국 하와이주지사 온라인참가	
	제주포럼 연계 섬관광정책(ITOP)세션 인도네시아 발리주정부 관계자 참가 일본 아오모리 관광국제전략국 차장 등 제주 방문	
인적교류	2015	제6회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가
	2016	제7회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가
		제주도연합청년회 17명 중국 하이난성 방문
	2017	제주도연합청년회 중국 하이난성 방문 및 중국 하이난 청년 교류
		제8회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가
	2018	제9회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가
2019	제10회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가	
2020	제11회 제주 국제청소년포럼 자매도시 청소년 초청 및 참가	
스포츠 교류	2016	제주체육회 주최 축구경기 중국 하이난 축구팀 참가
		제주 감귤마라톤 대회 일본 아오모리 참가(우승)
	2017	청소년 축구 교류전 중국 하이난 개최
		제주국제사이클링페스티벌 일본 아오모리 참가 일본 아오모리 애플 마라톤 제주 참가

분야	년도	내용
	2018	제주 감귤마라톤 대회 일본 아오모리 참가
		일본 아오모리 쓰가루 센추리런 대회 제주 참가
		제주국제사이클링 페스티벌 일본 아오모리 참가
		일본 아오모리 애플마라톤 대회 제주단 참가
		제주국제감귤마라톤대회 일본 아오모리 방문단 참가
	2019	일본 아오모리 애플 마라톤 제주 측 참가 제주 감귤 마라톤 대회 일본 아오모리 참가
문화교류	2015	제54회 탐라문화제 자매도시 예술단 초청 참가
	2017	미국 하와이 한인축제 제주 문화공연단 공연
		일본 아오모리 히로사키 벚꽃축제 제주도 참가
		한일문화카라반 in 일본 아오모리 제주도 참가
	2018	제주 일본 아오모리 어린이 미술 교류 실시
		일본 아오모리 히로사키 벚꽃축제 참가 제주 홍보부스 운영
		일본 아오모리 히로사키 페스티벌 제주공연 단체 및 관계자 참가
		제주 아오모리 어린이 미술 교류 실시
	2019	탐라문화제 자매도시 예술단 초청 참가
제주 탐라문화제 일본 아오모리 공연팀 참가 제주 한중일 문화칼럼니스트 교류사업 일본 아오모리 참가		
경제·통상 교류	2018	코트라 수라바야 무역관 통상협력사업 (제주상품발송)
상징사업	2016	제주 미국 하와이 자매결연 30주년 기념행사
	2019	제주 인도네시아 발리 자매결연 30주년 기념행사
	2020	제주 중국 하이난 자매결연 25주년 기념행사
기타교류	2016	제주 한라도서관 중국 하이난도서관 교류행사
	2017	제주 한라도서관 중국 하이난도서관 도서 교환
	2018	ATV(일본 아오모리TV) 제주 JIBS 방문 및 제주 취재
		제주 JIBS 일본 아오모리 ATV 방송국 간 자매결연 체결
	2019	제주 한라일보 아오모리 도호일보 간 상호 특산품 및 특집기사 교류 일본 아오모리 ATV 제주 방문 프로그램 제작

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료를 바탕으로 연구자가 재정리함.

<표 12> 2015년~2020년 제주특별자치도 우호도시 교류활동 현황

분야	년도	내용
행정교류	2015	메르스 관련 제주특별자치도지사 우호도시 서한 발송
		제주특별자치도 정책홍보물 호주 태즈매니아 주정부에 발송
	2016	일본 홋카이도 지사 및 의회 의장 제주 방문 우호협력도시협정체결
		제주 교류단 일본 홋카이도 방문 실무회의
		제주도의회 보건복지안전위원회 일본 홋카이도 방문
	2017	신임 중국 다롄시 서기 취임 축하 서한문 발송
		NEAR 실무자 워크샵 제주 개최 중국 헤이룽장성 관계관 면담
		제주도의회 행정자치위원회 일본 홋카이도 방문
	2018	주한호주대사 제주특별자치도지사 우호도시 교류협력방안 논의
		제주방문단 일본 홋카이도 방문 실무협의 일본 홋카이도 150주년 기념식 참가 등 공식 방문
	2019	제주국제교류주간 우호도시 실무관 초청 및 참가

분야	년도	내용
	2020	제주 실무단 대만 타이베이시 방문 교류업무 논의
		제주국제교류주간 베트남 키닝장성 인민위원회 참가
		중국 상하이 국제교류도시포럼 및 중국수입박람회 참가
		코로나에 따른 제주특별자치도지사 우호도시 위로 서한문 발송
관광교류	2020	주한 베트남 대사 제주특별자치도지사 면담 우호협력 논의
		제주 호주 태즈매니아 간 코로나시대 관광산업 1차 웹세미나 제주 호주 태즈매니아 간 신재생에너지 정책교류
인적교류	2015	제6회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청 및 참가
	2016	제7회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청 및 참가
		중국 상하이 한국지방정부공무원 연수 참가
	2017	제8회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청 및 참가
		중국 상하이 한국지방정부공무원 연수 참가 일본 홋카이도 제네시스 2017 제주 대학생 참가
	2018	제9회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청 및 참가
		동아시아문화도시 청소년 문화캠프 참가 중국 상하이 한국지방정부공무원 연수 참가
	2019	제10회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청 및 참가
중국 상하이 한국지방정부공무원 연수 참가		
2020	제11회 제주국제청소년포럼 우호도시 청소년 초청참가	
스포츠 교류	2019	주한호주대사 제주방문 국제청정에코마라톤 참가
문화교류	2017	중국 다롄 청년작가충밍 전시회 개최, UCLG 문화정상회의 참석
		중국 상하이 예술단 탐라문화제 참가
	2018	일본 홋카이도 예술단 탐라문화제 초청 공연 및 부스 운영
		일본 홋카이도 인터내셔널위크 참가 제주공연단 공연
		중국 다롄 아카시아 축제 참가
	2019	중국 상하이 예술단 탐라문화제 참가
		일본 홋카이도 눈축제 제주공연단 참가 공연
		제주영화제 일본 홋카이도 유바리 영화제 관계자 참가
한중일 문화칼럼니스트 일본 홋카이도 참가		
2020	일본 홋카이도 일루미네이션 축제 제주민요단 참가 공연	
	재외공간(삿포로 영사관) 온라인 제주 사진 콘테스트 탐라문화제 연계 일본 홋카이도 사진전	
경제·통상 교류	2017	제주 축산진흥원 일본 홋카이도 방문 벤치마킹
	2019	중국 다롄 국제무역박람회 참가
상징사업	2017	대만 타이베이시 우호도시 20주년 기념 제주실무단 방문, 등축제 참가
기타교류	2020	제주 중국 다롄시에 마스크 25,000장 지원
		제주 중국 상하이에 마스크 25,000장 지원
		제주 중국 헤이룽장성에 마스크 25,000장 지원
		중국 상하이 재외도민회로 마스크 1,000장 지원
		중국 다롄시 제주에 마스크 5,000장 지원 중국 헤이룽장성 제주에 마스크 지원

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료를 바탕으로 연구자가 재정리함.

2) 국제기구·협의체

제주특별자치도는 1985년 아태관광협회(Pacific Asia Travel Association, PATA) 가입을 시작으로 2021년 11월 현재, 세계지방정부연합(United Cities and Local Governments, UCLG), 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature, IUCN), 세계 스마트시티기구(World e-Governments Organization of Cities and Local Governments, WeGO) 등 총 17개의 국제기구·협의체에 가입하여 활동하고 있다. 제주특별자치도 국제기구·협의체 체결·가입일시 및 소관부서를 정리하면 <표 13>과 같다.

<표 13> 제주특별자치도 국제기구·국제협의체 가입현황

체결/가입일시	국제기구명	소관 부서
1985. 02	PATA(아시아태평양관광협회)	관광정책과
1992. 08	한일해협연안시도현교류지사회의	평화대외협력과
1995. 04	ASTA(미주여행업협회)	관광정책과
1996. 09	NEAR(동북아자치단체연합)	평화대외협력과
2003. 10	AFHC(세계보건기구서태평양지역건강도시연합)	보건건강위생과
2004. 01	UCLG(세계지방정부연합)	평화대외협력과
2005. 03	ICLEI(자치단체 국제환경협의회, 現 지속가능성을 위한 세계지방정부)	환경정책과
2007. 10	APCAD(아시아태평양차별반대도시연합)	투자유치과
2008. 01	KUSEC(한미경제협의회)	투자유치과
2008. 03	IUCN(세계자연보전연맹)	환경정책과
2008. 05	KAS(한아랍소사이어티)	평화대외협력과
2008. 09	APCS(아시아태평양도시정상회의)	평화대외협력과
2012. 06	환태평양평화공원 도시협의체	평화대외협력과
2013. 05	UEA(도시환경협약)	환경정책과
2017. 05	평화 수장 회의	평화대외협력과
2019. 10	WeGO(세계스마트시티기구)	디지털융합과
2020. 12	PPCA(탈석탄동맹)	환경정책과

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료.

평화대외협력과에서 담당하고 있는 국제기구·협의체는 세계지방정부연합(UCLG), 동북아자치단체연합(The Association of North East Asia Regional Government, NEAR), 아시아태평양차별반대도시연합(Asia-Pacific Coalition of Cities Against Discrimination, APCAD), 한·아랍소사이어티(Korea-Arab Society,

KAS), 아시아태평양도시회담(Asian-Pacific City Summit, APCS), 한일해협연안시도현지사교류회의, 환태평양공원도시협의체, 평화수장 회의로 총 8개 국제기구·협의체이다.

지방정부가 국제사회와 소통하고 국제사회와 협력해 나가는데 있어 국제기구·협의체는 매우 유용한 통로이다. 국제기구를 활용하는 것은 양자외교 또는 다자외교에서 갖지 못하는 위상이나 권한, 기회를 제공함으로써 지역의 이익을 제고하는데 기여할 수 있다. 제주가 가장 활발하게 참여하는 국제기구는 세계지방정부연합(UCLG)이다. 2014년부터 2018년까지 원희룡 도지사가 세계지방정부연합 아시아태평양지부 (United Cities of Local Governments Asia-Pacific, UCLG ASPAC) 회장을 맡아 지속적으로 제주의 주요 정책을 홍보하고 네트워킹하였다. 또한 제주 고유의 문화 콘텐츠를 활용하여 문화분과위원회 활동을 확대해 2017년 세계지방정부연합(UCLG) 세계문화정상회의를 제주에서 개최하였다. 제주는 또한 동북아자치단체연합(NEAR)을 통해 중앙정부의 핵심 대외정책인 신북방정책을 연계하여 사무국과 회원도시와의 협력적 네트워크를 형성하고 있다.

또한 환태평양공원도시협의체를 주도적으로 운영하면서 제주가 주도하여 ‘평화’ 어젠다를 다루기 위해 노력하고 있다.⁸⁴⁾ 환태평양 지역 도시들과 실질적인 교류를 활성화하기 위해 제주포럼과 연계하여 환태평양공원도시협의체 회의를 개최하고, 청소년 포럼과 연계하여 환태평양평화공원 평화콘서트를 개최하기도 하고, 제주환태평양공원 정비 및 설치미술 추진 등을 기획하고 있다. 이는 국제적 이슈인 평화에 대한 논의를 주도하는 것 외에도 제주의 이미지를 제고하여 관광객 및 투자를 유치하는데 기여할 수 있다.

지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI-Local Governments for Sustainability)는 1990년 자치단체국제환경협의회(International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)라는 이름으로 설립되어, 2003년 지방정부가 직면한 과제들을 폭넓게 다루고자 현재의 명칭으로 변경되었다. 독일 본에 세계본부 사무국을 두고 있으며, 124개국 1,750여개 도시 및 지방정부가 가입된 UN의 환경자문기구이다.

84) 2021년 현재까지 대한민국 제주, 러시아 블라디보스토크, 미국 샌디에고, 중국 옌타이, 멕시코 티후아나, 필리핀 푸에르토 프린세사, 대만 카오슝 7개 도시에 환태평양 평화공원이 조성되어 있다.

지속가능성을 위한 세계지방정부에서는 저탄소, 회복력, 자원순환, 자연기반, 사람중심의 공정한 발전과 지방정부의 권한 및 역량 강화 방안, 지속가능발전 및 환경정책에 관한 사항들을 논의한다. 2007년부터 2012년까지 제주특별자치도에 지속가능성을 세계지방정부(ICLEI) 한국사무소를 유치하였다.

2012년 제주에서 열린 세계자연보전연맹(IUCN) 세계자연보전 총회(World Conservation Congress, WCC)에서 처음 도입되어 호평을 받은 ‘세계 리더스 대화’는 세계리더스보전포럼(World Leaders’ Conservation Forum)⁸⁵⁾으로 발전하여 2015년과 2018년 두 번에 걸쳐 제주에서 개최하였다. 2012년 세계자연보전총회(WCC)에서 채택된 ‘제주 선언문’에서 세계리더스보전포럼의 제주 개최를 약속한 바 있다. 세계리더스보전포럼은 자연자원의 지속가능한 이용과 초국가적 환경 협력, 미래세대의 역할 강화방안에 대하여 전 세계의 환경 리더들이 논의하는 장이다. 제주특별자치도의 국제기구·협약체 활동 현황을 정리하면 <표 14>와 같다.

<표 14> 제주특별자치도의 국제기구·협약체 활동 현황

기구명	년도	내용
세계지방정부연합(UCLG)	2007	UCLG Statutory Meeting (프랑스 파리)
		UCLG-ASPAC 집행위원회 참가 (인도네시아)
		UCLG 세계총회 제주개최 110개국· 2,156명 참가
	2008	UCLG ASPAC 회의 참가 (태국 파타야)
	2009	UCLG ASPAC 집행부회의 참가 (네팔)
		UCLG 세계집행부회의 참석 (덴마크)
		UCLG ASPAC 집행부회의 참가 (경남)
		UCLG 세계이사회 참가 (중국)
	2010	UCLG 집행부회의 참가 (시카고)
		UCLG ASPAC 집행부회의 참가 (싱가포르)
		UCLG ASPAC 총회 참가 (하마마츠)
		3회 UCLG 세계총회 참가 (멕시코시티)
	2011	UCLG ASPAC 집행부회의 참가 (인도)
		UCLG ASPAC 이사회 회의 참가(호주)
	2012	UCLG ASPAC 총회 참가 (인도네시아)
		UCLG 세계집행부 재정위원회 및 분과위원회 참석
	2013	UCLG ASPAC 집행부 회의 참석 (광주)
제4차 UCLG 세계총회 참석 (모로코)		

85) 세계리더스보전포럼에 대한 자세한 내용은 <http://www.wlcf.kr/> (World Leaders’ Conservation Forum Jeju,2018) 홈페이지 참고.

기구명	년도	내용
세계지방 정부연합 (UCLG)	2014	UCLG 세계집행부 회의 참석 (영국)
		UCLG ASPAC 총회 참석 (대만)
		UCLG World 이사회 참가 (중국 해구)
		UCLG ASPAC 사무국 제주초청 방문, 제주 도지사 면담
	2015	UCLG 사무국 및 회장단 소집회의 참가 (스페인 바르셀로나)
		UCLG 문화정상 회의 참가 (스페인 빌바오)
		UCLG ASPAC 집행부회의 주제 및 참가 (필리핀 마카티)
		UCLG ASPAC 이사회 회의 주제 및 참가 (인도네시아 와카토비)
		UCLG World 이사회 회의 참가 (프랑스 파리)
	2016	UCLG World 업무연찬회 참가
		UCLG ASPAC 집행부 회의 참가
		UCLG World 집행부 회의 참가
		UCLG ASPAC 집행부 이사회 참가
		UCLG World 총회 참가
	2017	UCLG World 업무연찬회 참가
		UCLG ASPAC 집행부회의 참가
		UCLG World 집행부회의 참가
		제2회 UCLG 문화정상회의 개최
		UCLG ASPAC 집행부 이사회 참가
		UCLG World 집행부 이사회 참가
	2018	UCLG 한국회원 자자체회의 참가
		UCLG ASPAC 집행부회의 참가 (파키스탄 이슬라마바드)
		UCLG WORLD 집행부회의 참가 (프랑스 스트라스부르)
		UCLG 한국 지자체 회원 워크숍 참가 (전주)
UCLG ASPAC 총회 참가 (인도네시아 수라바야)		
UCLG ASPAC 연찬회 및 워크숍 참가		
2019	UCLG ASPAC 집행부회의 참가	
	UCLG ASPAC 집행부회의 참가	
	UCLG World 총회 참가	
동북아 자치단체 연합 (NEAR)	2007	2007 NEAR 실무자 워크숍 참가 (경주)
		NEAR 실무위원회 참가 (중국 산둥성)
	2008	2008 NEAR 실무자 워크숍 참가 (포항)
		NEAR 총회 참가 (중국 산둥성)
	2009	2009 NEAR 실무자워크숍 참가 (경주)
		NEAR 실무위원회 회의 및 2차 과학기술 분과위원회 참가 (수원)
	2010	2010 NEAR 실무자 워크숍 참가 (경주)
	2011	2011 NEAR 실무자 워크숍 참가 (경주)
		NEAR 실무위원회 회의 참가 (중국 닝샤후이족자치구) NEAR 국제포럼 참가 (서울)
	2012	NEAR 총회 참가 (중국)
	2013	NEAR 실무위원회 참가 (전남)
		NEAR 경제교류분과위원회 참가 (제주)
	2014	2014 NEAR 실무자 워크숍 참가 (대구)
NEAR 총회 참가 (전남)		
2016	2016 NEAR 실무자 워크숍 참가 (포항)	

기구명	년도	내용	
	2017	2017 NEAR 실무자 워크숍 참가 (제주)	
	2018	제6회 NEAR 청소년 포스터 공모전 참여협조 독려	
		2018 NEAR 실무자 워크숍 참가 (경주)	
	2019	2019 NEAR 실무자 워크숍 참가(경주)	
한-아랍 소사이어티 (KAS)	2008	한-아랍소사이어티 재단 이사진으로 제주특별자치도 선임	
	2010	아랍 측 주한대사 초청 제주 홍보	
		제3회 아랍문화축제 개최	
	2011	제4회 아랍문화축전 참가 제주홍보관 운영	
		제4회 한-아랍 우호친선 카라반 행사 제주도립무용단 참가 공연	
	2012	제7회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
		제주국제청소년포럼 중동지역 참가요청	
		제5회 한-아랍문화축전 참가	
		제5회 한-아랍 우호친선 카라반 행사 제주해녀공연팀 참가요청	
	2013	제3회 제주국제청소년포럼 오만 참가	
		주한 중동지역대사 초청 만찬 참석	
		제8회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
	2014	아랍지역 도시(이라크 바그다드) 고교생 청소년 참가 지원	
		제9회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
		제7회 한-아랍 우호친선 카라반 행사 경제사절단 참가	
			제5회 제주국제청소년포럼 아랍권 학생지원
	2015	제11회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
	2016	제12회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
	2017	제13회 한-아랍소사이어티 이사회 참석	
	2018	제14회 한-아랍소사이어티 이사회 서면참석	
제주특별자치도지사 이사직 연임 절차이행			
2019	제15회 한-아랍소사이어티 이사회 참석		
	한-아랍소사이어티 신입회장 부회장 선출 서면의결		
2020	제16회 한-아랍소사이어티 이사회 서면 참석		
아시아 태평양 도시 정상회의 (APCS)	2008	제주특별자치도지사 명의 가입희망서신 발송	
		APCS 회의 참석 (중국 다롄시)	
	2010	APCS 사무국 제주도청 방문	
	2012	APCS 총회 참가 (경북 포항시)	
	2014	APCS 실무회의 참가 (태국 방콕)	
	2017	APCS 총회 참가 (대전)	
2018	APCS 후쿠오카 국제협력부 국장 제주 방문		

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료를 바탕으로 연구자가 재정리함. 이외의 국제기구 활동을 정리한 자료는 없음.

국제기구·협의체에서 추진하는 총회나 행사를 지역 내에 유치하는 것은 지역의 이미지 제고와 홍보의 기회를 제공하는 등 지역에게 다양한 이점을 제공한다. 제주특별자치도 내 개최 경험이 있는 국제기구·협의체 행사를 종합하며 정리하면 <표 15>와 같다.

<표 15> 제주특별자치도에 유치한 국제기구·협의체 행사 현황

년도	기구명	내용	참가규모(명)
2004	유엔환경계획 (UNEP)	유엔환경계획 특별집행이사회	1,500
	아시아태평양관광협회 (PATA)	아시아태평양관광협회 총회	2,000
2005	아시아태평양경제협력체 (APEC)	아시아태평양경제협력체 고위 관리자회의	5,00
	아시아태평양경제협력체 (APEC)	아시아태평양경제협력체 통상장관회의	1,000
2007	미주여행업협회 (ASTA)	미주여행업협회 제주총회	1,500
	세계보건기구 (WHO)	세계보건기구 서태평양 지역회의	1,000
	세계지방정부연합 (UCLG)	세계지방정부연합 제주세계총회	2,000
2012	세계자연보전연맹 (IUCN)	세계자연보전연맹 세계자연보전 총회	7,000
2013	동북아자치단체연합 (NEAR)	동북아자치단체연합 경제·인문 교류 분과위원회	80
2015	세계자연보전연맹 (IUCN)	세계리더스보전포럼	1,500
2016	한일해협연안 시도현교류지사회의	한일해협연안 8개 시도현 교류 지사회의	100
2017	세계지방정부연합 (UCLG)	세계지방정부연합 문화정상회의	1,000
2018	세계자연보전연맹 (IUCN)	세계리더스보전포럼	1,500
2019	환태평양평화공원 도시협의체	환태평양평화공원 도시협의체 회의 (평화와 번영을 위한 제주포럼 내 세션)	-

출처: 제주특별자치도 평화대의협력과 내부자료 및 제주지역 언론 기사를 종합하여 연구자가 정리함.

이외에 주목해야 하는 국제협의체는 섬관광정책(Inter-Islands Tourism Policy, ITOP) 포럼이다. 섬관광정책(Inter-Islands Tourism Policy, ITOP) 포럼은 1997년 제주의 주도로 창설된 섬 관광분야 도시외교 네트워크이다. 한국 제주, 일본 오키나와, 중국 하이난, 인도네시아 발리 총 4개 지역의 지방정부가 협의하여 창설하였으며, 섬관광정책(ITOP) 포럼의 사무국은 제주관광공사에서 맡고 있다. 2021년 현재 미국 하와이, 스리랑카 남부주, 탄자니아 잔지바르, 태국 푸켓, 필리핀 세부, 말레이시아 페낭을 포함하여 11개 회원국이 함께하고 있다. 프린스 에드워드 아일랜드와 캄보디아, 고틀랜드 3개 지역이 옵저버로 함께하고 있다. 섬관광정책(ITOP)포럼의 회원국들은 섬 지역으로서 비슷한 관광구조를 가졌기 때문에 섬 지역이 당면한 도전과제에 대하여 협력방안을 논의한다. 섬관광정책(ITOP) 포럼의 비전과 목표는 지속가능한 섬을 통한 관광산업의 발전에 있다. 관광은 지역발전을 위한 산업임과 동시에 다른 환경 속에 있는 사람들 간의 교류를 통해 지역 간 이해를 넓혀주어 문화적 갈등을 해소하고 평화를 유지하는데 기여할 수 있다.⁸⁶⁾ 관광을 통한 지방정부 간 네트워크는 지역갈등이나 무역 마찰 등을 일으키지 않아 네트워크 구축을 용이하게 한다. 섬관광정책(ITOP) 포럼은 섬 관광의 발전이라는 제주의 이익을 위해 오랜 기간 지속되어 온 제주 주도형 국제협의체라는 점에서 주목할 필요가 있다.

3) 국제개발협력

도시외교의 영역에서 국제개발협력(International Development Cooperation)이 중요한 부분을 차지하고 있다. 국제개발협력이란 전 세계의 지속가능한 발전을 위하여 저개발국가의 경제·사회 발전을 위한 노력과 활동을 의미한다. 세계의 시민들이 평화와 민주주의, 번영을 영위할 수 있는 안정적인 환경을 만들고, 이러한 목표를 달성하기 위해 사회적 결속, 갈등의 예방과 해결, 갈등 이후 재건 등을 촉진하는데 도시외교가 기여해야 한다고 주장한다.⁸⁷⁾ 플루아임(Rogier Van der Pluijm)과 얀 멜리센(Jan Melissen)(2007) 역시 개발도상국에 대한 인도주의 및 긴급구호를 위

86) 신동일, *ITOP(섬관광정책) 포럼 발전방향* (제주: 제주발전연구원, 2009), 36-39.

87) UCLG, The City of The Hague, The Association of Netherlands Municipalities(VNG), *The Hague Agenda on City Diplomacy* (Barcelona: UCLG, 2008), 1.

해 공적개발원조를 제공하는 것이 국제적 연대 형성을 목적으로 하기 때문에 주요한 주요한 도시외교 활동에 포함시키고 있다.⁸⁸⁾

2010년 세계지방정부연합(UCLG) 산하에 ‘개발협력 및 도시외교 위원회’가 신설되었다. 이 위원회는 지방정부의 국제개발협력 및 도시외교와 관련된 정책을 제안하고, 개발하기 위해 자문을 제공한다. 이 위원회의 목적은 지방정부의 국제개발협력이 국제사회의 새로운 원조 구조에 있어 중요성과 가치가 있다는 것을 알리고, 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGS)를 달성하기 위함이다.⁸⁹⁾

2016년 세계지방정부연합 중동·서아시아 지부(United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section, UCLG-MEWA)는 ‘개발협력 도시외교 위원회’를 설립하였다. UCLG-MEWA 회원국 간 개발협력 분야에서의 경험을 공유할 수 있는 플랫폼을 제공하고 있다. 이 위원회는 지방정부가 지역이 필요한 가장 적합한 정책을 채택하여 국제관계에서 민주주의를 높일 수 있는 좋은 위치에 있다고 본다. UCLG-MEWA ‘개발협력 도시외교 위원회’는 새천년개발목표를 지나 2030년까지 달성하기로 결의한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 11, 16, 17에 해당하는 지속가능한 도시, 평화, 정의, 포용적인 제도, 글로벌 파트너십 강화 부분을 달성하고자 한다.⁹⁰⁾

제주특별자치도는 2012년을 ‘국제개발협력 원년의 해’로 선포하고, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)⁹¹⁾를 시작하였다. 2013년 공적개발원조의 첫 사업으로 동티모르에 의료장비를 지원하였고, 2014년에는 동티모르 아일레우주에 OA기기 물품을 지원하였다. 2015년에는 동티모르 한국어학교(KSLP)에 시설 및 교육용품을 지원하였고, 2016년에는 동티모르 외에 몽골이 추가되어 몽골 자르갈탄에 김치생산시설을 지원하였고, 동티모르 메띠나로에 담수공급시설을 지원하였다. 2017년에는 동티모르, 몽골 외에 에티오피아, 우간다 지역이 추가되었다. 연속사업으로 몽골 자르갈탄에 김치판매시설을 지원하였고, 에티오피아에 한국전 참전용사

88) 고경민, 주우철, “지속가능개발목표(SDGs)와 평화ODA: ‘세계평화의 섬’ 제주의 ODA 추진방향,” *평화학연구* 19, no. 4 (2018): 47.

89) <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/development-cooperation-and-city-diplomacy> (검색일: 2021년 11월 16일)

90) <http://uclg-mewa.org/committee-on-development-cooperation-and-city-diplomacy/> (검색일: 2021년 11월 16일)

91) 공적개발원조는 국가 또는 지방정부 등 공공기관이나 원조 집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 원조를 지원하는 것을 뜻한다.

광장 조성 지원을, 우간다에 사랑의 씨앗 나누기 지원 사업을 진행하고, 동티모르에 우호림 조성 지원사업을 수행하였다. 2019년에는 부룬디와 인도네시아, 베트남 지역이 추가되었다. 연속사업으로 동티모르 우호림 조성 지원사업이 지속되었고, 몽골에 농업 기반시설 지원을, 부룬디 무진다마을 취약계층에 생계안정 지원을, 인도네시아에 생태관광 직업훈련을 지원하였고, 베트남에 작은도서관 지원사업을 수행하였다. 민간차원에서는 김만덕기념사업회가 베트남에 학교를 건립하였고, 도민들로 구성된 제주평화봉사단이 정기적으로 해외봉사활동을 통해 공적개발원조 사업에 참여하고 있다. 제주지역 비영리시민사회단체(Civil Society Organization, CSO)인 글로벌이너피스(Global Inner Peace, GIP)는 동티모르 우호림 조성 사업과 관련하여 공적개발원조사업에 참여하였다. 제주특별자치도 공적개발원조 사업의 사업명과 수탁기관을 정리하면 <표 16>과 같다.

<표 16> 제주특별자치도 공적개발원조(ODA) 사업 활동 현황

년도	사업명	수탁기관
2013	동티모르 의료장비 지원	-
2014	동티모르 아이레우주 물품 지원(OA기기 및 생필품)	-
2015	KSLP(동티모르 한국어학교) 시설 및 교육용품 지원	-
2016	몽골 자르갈탄 김치생산시설 지원	서귀포 JCI
	동티모르 메띠나로 담수공급시설 지원	제주평화봉사단
2017	몽골 자르갈탄 김치판매시설 지원	서귀포 JCI
	에티오피아 한국전 참전용사 광장 조성 지원	글로벌이너피스
	우간다 사랑의 씨앗 나누기	제주평화봉사단
2018	동티모르 우호림 조성 지원	글로벌이너피스
	몽골 자르갈탄 김치 판매시설 지원	서귀포 JCI
	부룬디 최정숙 여자고등학교 교육 기자재 지원	최정숙을 기리는 모임
	인도네시아 생태관광 직업훈련 지원	제주평화봉사단
2019	동티모르 우호림 조성 지원	글로벌이너피스
	몽골 농업 기반시설 지원	서귀포 JCI
	부룬디 무진다마을 취약계층 생계안정 지원	최정숙을 기리는 모임
	인도네시아 생태관광 직업훈련 지원	제주평화봉사단
	베트남 작은도서관 지원	해피트리

출처: 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료.

4) 세계평화의 섬

제주는 냉전과 분단체제의 국제구조 하에서 대내적으로는 4·3사건이라는 국가 폭력을 경험한 곳이다. 한국 현대사의 최대의 비극을 겪은 제주는 탈냉전과 민주화 등 새로운 체제로의 이행과정에서 필수적인 요소로 ‘평화’를 주창하였다. 제주특별자치도는 2005년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 155조에 따라 중앙정부에 의해 공식적으로 세계평화의 섬으로 지정되었다.

지정 목적은 제주를 한반도와 동북아의 평화 정착을 위하여 평화를 논의하는 장으로서, 국제적 분쟁과 갈등을 예방하고·해결하는 중심지로 발전시켜 나가겠다는 취지이다. ‘세계평화의 섬’은 모든 위협의 요소로부터 자유로운 상태인 적극적 의미의 평화를 실현하기 위해 사회구성원간의 지적·인적·물적 네트워크가 형성되어 평화를 창출하고 확산하고 정착시켜 나가는 역할을 부여받았다.

제주에 세계평화의 섬으로 지정된 배경에는 1990년대 초 냉전의 종식을 앞둔 시점에서 구소련, 동구권, 중국과의 공식적인 외교관계 회복을 위한 노태우 정부의 북방외교를 계기로 제주의 지정학적 위상이 대두되면서 부터이다. 구소련의 서기장 미하일 고르바초프와의 정상회담을 위하여 정상회담 개최지를 물색하던 중 제주가 적격지로 선정되었다. 이 회담에 따라 양국의 우호협력 조약을 체결하기로 합의하고, 한국의 연내 국제연합의 가입, 북한의 핵시설 사찰, 북한의 개방 원칙 등에 합의하였다.

1991년 4월 18일 개최된 한·소 정상회담을 계기로 이러한 시대적 상황을 간파한 제주 출신의 당시 40대 젊은 지식인들이 ‘제주국제협의회’를 결성하였다. 제주 출신의 고성준·고충석·문정인·양길현 교수가 중심이 되어 제주 국제화를 위한 싱크 탱크(think tank)로서의 역할을 담당하였다.

평화의 섬 제주에 대한 논의의 시작은 1991년 5월 17일 미국 뉴욕에서 개최한 ‘태평양의 평화 유지를 위한 국제회의’에서 당시의 미국 켄터키 대학의 문정인 교수(現 통일외교안보특보)와 제주대학교 고성준교수(現 제주통일미래연구원장), 양영철 교수(現 제주대 행정학과 명예교수)가 “신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로”라는 주제로 발표하면서 시작되었다.

이들의 ‘평화의 섬 제주’ 구상은 탈냉전 시대에 있어 제주도를 관광지로서만이 아니라 세계평화에 기여할 수 있는 외교적 담론의 공간으로 발전시키려는 구상에서 비롯되었다. 한·소 정상회담 이후 남한과 북한의 UN 동시 가입, 2004년 한·일 정상회담 등이 이루어지며 제주도는 남북회담과 각종 정상회담 등의 개최지로서 자리 잡았다.⁹²⁾

제주특별자치도는 세계평화의 섬을 구현하기 위해 2005년 ‘세계평화의 섬 17대 사업’을 계획하고, 추진하여 왔다. 자세한 사업의 내용은 <표 17>과 같다. 2021년 11월 현재, 17개의 사업 중 10건이 완료되었고(1회라도 진행된 적이 있다면 완료로 처리함), 6건이 추진중, 1건이 조정되었다.

<표 17> 세계평화의 섬 17대 사업

구분	사업명	추진 현황	관련 기관	
			중앙정부	제주도
1	제주평화연구원 설립	완료	외교부	평화대외협력과
2	국제평화센터 밀랍인사 섭외	완료	외교부	평화대외협력과
3	제주국제평화센터 콘텐츠 확보	완료	외교부	평화대외협력과
4	모슬포전적지 공원조성	추진중	문화체육관광부, 국방부	평화대외협력과, 문화정책과
5	동북아 물교육 중심지로 육성	조정	환경부	미래전략과
6	남북장관급 회담개최	완료	외교부, 통일부, 국방부	평화대외협력과
7	북한감귤보내기 운동	완료	통일부	감귤진흥과
8	제주평화포럼 개최 및 정리화	완료	외교부	평화대외협력과
9	제주 4·3평화공원 조성	완료	행정안전부	4·3지원과
10	제주 4·3 유적지 보존관리	추진중	행정안전부	4·3지원과
11	4·3 진상보고서 국사교과서 반영	완료	교육부	4·3지원과
12	제주 4·3추모일 제정	추진중	행정안전부	4·3지원과
13	평화교육지원	추진중	교육부	평화대외협력과
14	평화관련 국제회의 개최	추진중	외교부	평화대외협력과
15	국제기구설립 및 유치	완료	외교부	평화대외협력과
16	남북민족평화축전 개최	완료	통일부	평화대외협력과
17	동북아평화협력체 창설 추진	추진중	외교부	평화대외협력과

출처: 제주도정백서 및 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료를 이용하여 연구자가 정리함.

92) 제주특별자치도, *세계평화의 섬 10주년 기념 백서* (제주: 제주특별자치도, 2015), 45.

민선 7기 원희룡 도정은 2020년을 세계평화의 섬 지정 15주년을 맞이하여 ‘세계 평화의 섬 2.0 시대의 원년’으로 선포하며 기존사업의 내실화를 다지고, 새로운 사업의 발굴을 통하여 제주도민 뿐만 아니라 재외도민도 함께 참여할 수 있는 다양한 평화실천 프로그램들을 기획해 나가겠다고 천명한 바 있다.⁹³⁾ 따라서 기존의 세계 평화의 섬 17대 사업을 재정립하고 신규사업을 발굴하기 위하여 「세계평화의 섬 평화실천사업 2.0」 구상 용역을 제주평화연구원에서 진행하였다. 「세계평화의 섬 평화실천사업 2.0」 구상에는 5개 분야의 총 23개 사업을 제시하고 있다. 자세한 사업의 내용은 <표 18>과 같다. 제주특별자치도는 제주평화연구원의 용역결과를 바탕으로 세계평화의 섬 2.0 평화실천사업 시행계획을 수립할 예정이다.

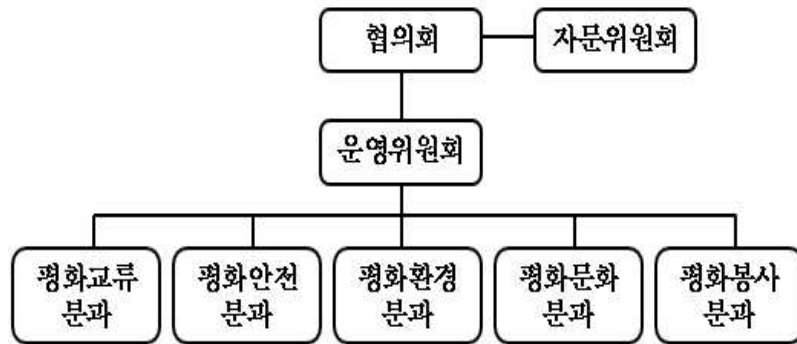
<표 18> 세계평화의 섬 2.0 평화실천사업

구분	사업내용		분야
1	제주의 지속가능발전을 위한 계획 수립 및 실천	신규	글로벌 평화협력
2	한·중·일 도시시민대화 제주개최		
3	제주도 평화 ODA		
4	제주포럼 위상 강화	계속	
5	국제기구 설립·유치 및 국제회의 제주 개최		
6	동북아 평화협력체 창설	신규	남북교류협력
7	한라-백두 남북한 관광협력		
8	한라산-백두산 생태환경보존 공동학술연구 및 보존협력		
9	평화크루즈와 동북아시아 관광협력	계속	
10	제주-북한 소통채널 구축		
11	남북회담 제주 개최	신규	4:3 평화
12	제주-북한 특산물 나누기		
13	국내·외 사료조사를 통한 4:3 진상규명 확대		
14	제주 4:3 유적지 조사·보존·관리	계속	
15	제주 4:3 평화공원 활성화 사업		
16	국제평화사업 회랑 구축	신규	평화산업
17	증강현실을 활용한 평화관광 프로그램 개발		
18	제주그린빅뱅 평화에너지 사업		
19	확장된 평화 실현을 위한 친환경 자원순환경제 구축	신규	평화문화 확산
20	제주형 평화교육 개발		
21	제주평화주간 지정		
22	평화아카데미 플러스	계속	
23	제주평화대공원 조성		

출처: 제주평화연구원, 「세계평화의 섬 평화실천사업 2.0 구상」 용역(<http://www.newsnjeu.com/news/articleView.html?idxno=27872> (검색일: 2021년 11월 20일))

93) “2020년, 세계평화의 섬 2.0 시대 여는 원년,” *한라일보*, 2020년 1월 27일 수정, 2021년 11월 20일 접속, <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1580083427672931073>.

세계평화의 섬과 관련하여 활동 및 자문을 위하여 제주지역 학계, 문화계, 종교계, 언론계, 사회단체 등이 참여하는 ‘세계평화의 섬 범도민실천협의회’가 구성되었다. 「세계평화의 섬 범도민실천협의회 설치 및 운영 조례」 제2조에 따라 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제155조제2항에 따른 사업 자문, 지역 내 평화정착을 위한 분야별 평화실천방안 마련 및 권고, 국내외 홍보, 교육프로그램 개발, 도민의식 함양 및 참여유도, 산·학·연 협력 및 관계 기관·단체와의 협조유도, 제주특별자치도지사가 필요하다고 인정하여 회의에 붙이는 사항 등의 자문의 기능을 수행하고 있다. 세계평화의 섬 범도민실천협의회의 구성도는 <그림 3>과 같다. 다음의 IV장에서는 본 장에서 파악한 제주특별자치도 도시외교 실태분석을 바탕으로 구조적 공백을 파악하고, 이를 해결하기 위한 네트워크 전략을 제시할 것이다.



<그림 3> 세계평화의섬 범도민실천협의회 구성도

IV. 제주 도시외교의 네트워크 전략

앞서 III장에서는 제주의 도시외교 실태를 파악하였다. 본 장에서는 네트워크 분석 개념인 ‘구조적 공백(structural hole)’, ‘중개자(broker)’, ‘허브(hubs)’, ‘위치 권력(positional power)’을 바탕으로 제주 도시외교의 구조적 공백을 탐색하고자 한다. 또한 김상배(2014)가 제시한 네트워크 4단계를 바탕으로 제주가 도시외교 영역의 구조적 공백을 메우고 허브의 위치를 차지하여, 위치권력을 행사할 수 있도록 네트워크 전략을 구상하고자 한다. 제주를 둘러싼 국제정치의 ‘구조’의 변화를 파악하고 공백을 발견하여 다양한 행위자들과 직접적인 소통과 중개자 역할에 기반한 전략을 실천하도록 네 단계의 전략으로 설명한다.

1. 제주특별자치도 도시외교의 구조적 공백

네트워크 이론에서의 구조는 행위자간 상호작용을 통해서 형성되고 변화한다. 즉 도시외교 행위자간 지속적인 관계 속에서 발생하는 패턴이 도시외교 네트워크를 구성하는 것이다. 여기서 도시외교 행위자는 인간 행위자로 한정되지 않는다. 법과 제도 전략 등 비인간 행위자를 포함하며, 이러한 비인간 행위자 또한 행위성(agency)을 갖는다. 이렇게 구성된 네트워크는 행위자의 활동과 역할을 제한하기도 하지만 일정한 기회를 제공하기도 한다. 이러한 기회를 찾기 위해서는 도시외교 네트워크 상에서 발견되는 관계의 단절이나 느슨한 상호작용, 즉 구조적 공백을 탐색하는 과정이 필요하다. 앞서 상술한 제주특별자치도 도시외교의 실태 분석을 통해 제주 도시외교 네트워크 상 구조적 공백을 탐색하기 위해서는 도시 내 네트워크와 도시 외 네트워크로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 제주특별자치도 도시외교의 내부 네트워크의 구조적 공백을 살펴본다. 도시외교 내부 네트워크의 행위자는 법·제도적 근거와 추진전략·추진체계이다. 제주특별자치도 도시외교의 법·제도적 근거는 지방정부가 국제관계의 도시외교 행위자임을 분명히 인정하고 있으나, 여전히 그 범위가 제한적이며 국가 단위 외교의 보조적인 역할을 수행하는 주체로 인식하고 있다. 개정이 예정된 「지방자치법」 제193조

와 제194조, 제195조에서 지방정부 도시외교의 역량을 강화하기 위해 외국 지방정부, 민간기관, 국제기구와 협력하고 필요한 비용을 보조할 수 있고, 공동해외사무소를 설치할 수 있도록 하고 있다. 그러나 여전히 국가의 외교·통상 정책과 배치되지 않는 범위 내에서 이루어지도록 지방정부의 도시외교 활동 영역을 제한하고 있다. 이는 「지방자치법」 제15조에서 국가사무로서 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무를 처리할 수 없도록 제한한 조항을 통해서도 확인할 수 있다. ‘외교’는 여전히 국가의 영역이며, 지방정부는 외교보다 낮은 수준의 국제협력을 행하는 행위자로 제한한다는 점이다. 이러한 법·제도적 한계로 인해 제주가 주체적으로 동북아와 세계평화에 문제를 다루는 데는 일정한 한계가 있다. 다만 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제235조를 통해 제주특별자치도가 세계평화의 섬으로서 국제평화와 협력뿐만 아니라 남북교류와 협력에 관한 사업을 수행하고, 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위한 지방정부 행위자로 규정하고 있다는 점을 주목해야 한다. 국가의 안보와 직결되는 평화에 기여하기 위해 제주특별자치도의 역할을 규정한 것이다. 이는 제주특별자치도가 도시외교 전략으로서 ‘평화’라는 이슈를 담당하고 추진할 수 있는 근거가 된다. 다음 제주 도시외교 추진전략을 살펴보면, 2021 공공외교 시행계획에서는 적극적으로 제주가 가진 환경과 문화를 기반으로 한 소프트파워 자원 활용이 이루어지지 않은 것으로 보인다. 제주의 공공외교 전략은 제주의 매력을 통해 타국의 국민들과 직접 소통하여 제주의 정책, 비전, 가치 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보하여야 한다. 인터넷이나 SNS 등 디지털 매체를 활용하거나, 타 도시 시민들과의 쌍방향적 커뮤니케이션을 활용하는 사업의 내용은 찾아보기 어렵다. 이는 네트워크가 일방향적으로 이루어져 상호작용이 일어나기 어렵게 보여진다. 2021 제주특별자치도 도시외교 기본계획에서는 제주특별자치도의 정책기조나 도시 경쟁력 강화를 위한 부분, 제주 도시외교의 목적이 비교적 뚜렷하게 드러난다. 중앙정부의 핵심 대외정책인 신남방·신북방 정책과 연계하여 제주의 자매·우호도시와의 활동을 기획하였고, 제주지역 도시외교 유관기관과의 네트워크를 강화하기 위한 시도를 펼치고 있으며, 도내 소재 대학생들에게 제주도의 국제교류 웹세미나와 국제기구 온라인 회의의 참관기회를 제공하는 등 코로나19 상황 속에서도 온라인 활동을 적극 병행하며 도시외교 활동을 추진하였다. 다만, 이러한 시도들이 꾸준히 지속적으로 이루어질 수 있는 기반이 마련되어

있는지 검토할 필요가 있다. 단기적인 일회성 기획으로 끝나는 것이 아니라 꾸준히 지속적으로 진행되어 더 발전해나가는 형태가 되어야 한다. 다음으로 제주 도시외교 추진체계를 살펴보면, 제주 소재 유관기관들이 도시외교 네트워크에 참여하지만 지방정부의 주도하에 이끌려 가는 모습이 강한 형태로, 느슨한 네트워크를 보인다. 이는 지방정부가 중개자의 역할을 담당하고 있지만, 관계의 단절과 구조적 공백을 메우는 허브로서의 역할에는 미치지 못한 것으로 보인다. 지방정부가 허브로서의 역할을 수행할 때 비로소 위치권력을 행사할 수 있다. 도시외교의 중심적 행위자가 지방정부이나 결국 도시 내의 다양한 기관들이 적극적으로 참여하지 않는다면 도시외교의 체계와 지속가능성을 확보하기 어렵다. 지역 내의 도시외교 정체성을 형성하기 위해서는 지방정부뿐만 아니라 도시외교 유관기관, 시민사회단체, 민간 등 다양한 영역의 행위자들이 참여해야 한다. 또한 현재 지방정부 내에서도 도시외교의 주무부서는 평화대외협력과이지만 관광분야는 관광정책과, 경제분야는 통상물류과, 교육은 평생교육과 등 분야별로 담당 주무부서가 달라 도시외교 전략 수립과 실행 체계가 분산되어 있다. 실국별 도시외교 업무의 유기적인 연계와 조율이 효율적으로 이루어지고 있는지 검토할 필요가 있다. 분야별로 분산되어 도시외교가 추진되면 도시외교에 대한 장기적인 전략을 수립하고 도시외교 업무를 효율적으로 추진하는 것은 한계가 있다.

다음으로 제주특별자치도 도시외교의 외부 네트워크의 구조적 공백을 살펴본다. 제주가 타 도시와 관계를 맺는 행위 속에서 발견되는 현상을 탐색하는 것으로 제주특별자치도 도시외교 외부 네트워크는 제주의 자매·우호도시, 제주가 참여하는 국제기구·협의체, 제주의 국제개발협력 사업, 세계평화의 섬 구상과 관련된다. 제주는 39개의 도시와 자매·우호도시를 체결하고 있는데, 이중 17개의 도시가 중국, 일본 내의 도시이다. 실제적인 교류활동도 중국, 일본 도시들과의 빈도가 높아지면서 상대적으로 다른 지역에 위치한 도시들과의 교류활동의 빈도가 적게 나타나고 있다. 특히 자매도시인 포르투갈 마테이라제도의 경우 2015년과 2020년 사이에 메르스(중동호흡기증후군)사태와 관련하여 제주특별자치도지사가 서신문을 발송한 행정교류를 제외하고는 교류활동이 전무하다. 자매·우호도시 간 양적인 교류활동의 증가도 물론 중요하지만, 질적으로 개별 자매·우호도시들과 관계의 상호작용이 긴밀하고도 지속적으로 이루어지고 있는지 검토할 필요가 있다. 다음으로 제주는 국제기구·협의체

활동을 추진하는데 있어 제주의 도시외교 정체성과 자원을 적극 활용하는 방안을 모색해야 한다. 환태평양평화공원도시협의체와 섬관광정책(ITOP)포럼을 주목할 필요가 있다. 환태평양평화공원도시협의체는 제주가 추구하는 가치인 평화를 기반으로 한 국제협의체로서, 다양한 교류활동을 충분히 기획하고 주도해갈 수 있음에도 두드러진 성과를 찾아보기 어렵다. 섬관광정책(ITOP) 포럼은 제주의 핵심산업인 관광과 직결된다는 점에서 제주가 주도하고 창조적인 활동들을 기획할 필요가 있다. 그러나 현재는 정례적인 행사를 위주로 반복되면서 발전적으로 성장하지 못하고 있다. 제주가 환태평양평화공원도시협의체와 섬관광정책(ITOP) 포럼 등 국제기구·협의체 도시외교 네트워크로 유입된 행위자 간에 관계를 구축시키거나 강화하고자 하는 노력 또한 보이지 않는다. 이러한 느슨한 네트워크로 인한 미미한 영향력은 다른 회원도시에게 언제든지 중개자의 위치를 놓칠 수 있으며, 허브의 단계로 나아가기 어렵게 할 수 있다. 제주의 국제개발협력사업을 살펴보면, 민간과 시민사회단체를 네트워크에 끌어들이 참여와 활동을 적극적으로 지원하고 있다. 그러나 국제개발협력사업에 있어 제주가 가지는 뚜렷한 목적성이 보이지 않는다. 제주가 국제사회에 주창하는 가치인 환경, 평화, 인권과 관련한 국제개발협력 사업을 발굴하고, 더 다양한 영역의 행위자들을 네트워크로 유입시키지 않는다면 국제개발협력의 지속가능성을 담보하기 어렵다. 다음으로 제주가 ‘세계평화의 섬’이라는 상징적인 지역성을 활용하면 ‘평화’와 관련한 글로벌 네트워킹에 있어 이니셔티브를 추진할 수 있으며, 국제무대에서 충분한 존재감을 발휘할 수 있다. 그러나 세계평화의섬 17대 사업을 살펴보면, 중앙정부 의존적인 평화사업을 비롯해 평화 관련 기관의 설립 등 제반 시설을 구축하는 등의 사업들이 대거 포진되어 있고, 제주도민들이 참여할 수 있는 평화사업의 영역은 찾아보기 어렵다. 제주에서 추진하는 평화사업이 글로벌 네트워킹을 주도하기 위해서는 제주 지역사회 내의 관심을 이끌어내 네트워크로 유입시켜 참여와 지지를 얻어야 한다. 다음의 IV장에서는 이러한 구조적 공백 문제를 인식하고 이를 해결하기 위한 네트워크 전략을 제시할 것이다.

2. 프레임 짜기 단계 : 네트워크 구도 파악 과정

‘프레임 짜기’ 단계에는 도시외교 네트워크에 위치하는 행위자들 간 관계의 구조적 맥락과 환경을 파악하여 구조에 편승하거나 구조의 공백 사이에 공간을 창출하고자 하는 노력이 필요하다. 도시외교 네트워크의 전체 구도를 파악하는 과정을 통해 제주가 가진 역할을 인지하고 위치를 설정할 수 있다. 이를 통해 제주의 역할을 정당화 하는 방향으로 담론을 주도해 나갈 수 있다. 제주는 협력을 저해하는 새로운 위협과 갈등의 요소들이 끊임없이 발생하는 동북아 역내에 위치해 있다. 중국의 부상과 미·중의 경쟁구도에 따라 동북아의 관계구도는 급격하게 변화하고 있다. 2017년 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)배치로 인한 한·중 관계의 침체로 제주의 관광사업이 큰 타격을 받았다. 따라서 제주는 동북아 역내의 주요도시들과 호혜적인 관계를 형성하고, 협력과 평화의 경험을 축적하면서, 평화의 문화를 확산시켜 나갈 중추적인 역할을 할 필요가 있다. 중국의 부상은 제주에게 기회의 요인이 되기도 한다. 정지형(2016)은 중국 정부의 도시화 발전 계획에 따라 중국 내 도시의 내수시장·소비시장이 확대되고 있어 제주가 이를 선제적으로 대응하기 위하여 자매결연·우호협력 체결을 통해 중국 내수시장을 공략하고 투자유치 촉진, 관광객 유치로 제주의 경제활성화 기반을 마련해야 한다고 보았다. 중국의 이러한 변화를 감지하고 제주가 할 수 있는 역할과 취해야 할 도시외교 전략을 수립해야 한다. 또한 제주는 ‘세계평화의 섬’ 지정을 계기로 ‘평화’를 브랜드로 하는 다양한 활동을 할 수 있는 역할을 부여받았다. ‘평화’는 전 세계의 시민이 공감하고 적극적으로 참여를 유인할 수 있는 소재이다. 그럼에도 지방정부의 적극적인 평화사업의 확장 의지, 지역 시민사회의 평화 마인드 확산, 지역시민들의 적극적인 참여 의지가 없이는 ‘평화’를 도시외교 브랜드로 활용할 수 있는 추동력이 없다. ‘세계평화의 섬’으로서의 가치를 국가적 차원, 대외적 차원에서만 활용할 것이 아니라, 지역사회 내의 다양한 행위자들의 참여와 활동을 기획하여 적극적인 세계평화의 섬 사업을 추진해야 한다. 따라서 세계평화의 섬 평화실천사업과 추진조직에서 결여된 시민사회단체 민간 등의 문제를 해결하기 위해 전략적으로 공백을 채우는 중개 과정이 필요하다. 제주는 대한민국 현대사의 비극적인 사건인 제주 4·3사건을 통해 역

사적 경험과 지역적 정체성을 형성하였다. 제주의 이러한 경험과 정체성을 토대로 인권, 평화와 같은 도시이슈들에 적극적으로 참여하며 다양한 영역의 활동을 기획하고 전개할 수 있다. 또한 제주는 2002년부터 복합적 기능을 갖춘 국제자유도시를 추진 중에 있으며, 2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원으로 선정되면서 유네스코 트리플크라운을 달성하였다. 제주의 생태 환경 가치를 국제적으로 인증 받았으며, 생태와 환경의 가치는 전 지구적으로 중요한 이슈이다. 제주가 가진 지역적 자산인 섬, 관광, 환경, 평화, 인권 등의 이슈를 토대로 국제관계에서 선도적인 역할을 담당할 수 있다. 제주와 연결되어 있는 네트워크의 속성을 파악하여 전체적인 어젠다를 설정하고 해결방안을 제시하는 것은 제주가 국제사회에서 주도권을 행사할 수 있는 기회를 제공한다. 제주가 창출할 수 있는 고유의 정책적 공간을 활용하여 도시외교 네트워크의 구도를 입체적으로 읽어내야 한다.

3. 맺고 끊기 단계 : 집중과 선택

앞서 제주의 도시외교 네트워크 위치를 파악했다면 제주가 형성하는 도시외교 네트워크 내에 위치시킬 다양한 행위자들을 연결하는 과정이 ‘맺고 끊기’ 단계에 해당한다. 어떠한 네트워크에 관계를 촘촘하고 튼튼하게 유지할지, 어떠한 네트워크는 느슨하게 유지하거나 끊어낼지 전략적으로 고려해야 한다. 이때는 지방정부가 지역 내의 다양한 행위자들과의 교류와 절충 등을 통해 지역의 정체성을 파악하고, 지역의 이익을 제고하는 방향으로 결정해야 한다. 제주는 도시외교 네트워크에 중개자로서의 역할을 담당하기 위한 기초단계에 있는 것으로 보인다. 제주는 자매·우호도시와의 교류에도 적극적으로 임하고, 이미 형성되어 있는 국제기구·협의체에 가입해 활동하는 것 외에도 환태평양공원도시협의체 및 섬관광정책(ITOP)포럼을 주도적으로 창설하여 환태평양 도시와 섬 지역의 연대를 도모하고 있다. 그러나 자매·우호도시와의 네트워크를 재검토할 필요가 있다. 지리적으로 인접한 도시들과는 왕성한 교류활동을 펼치고 있지만, 지리적으로 떨어져 있는 도시와의 교류활동은 단절된 형태를 띠고 있다. 또한 제주가 주도하는 국제기구·협의체의 경우에도 느슨한 네트

워크의 형태를 띠고 있어 중개자로서의 역할에 대한 재성찰을 필요로 한다. 행위자들 간의 관계가 약하거나 느슨하면 상호작용이 원활하게 이루어지지 못하고 구조적 공백이 생긴다. 이러한 구조적 공백을 가지는 네트워크를 분절 네트워크라고 한다. 분절된 네트워크상에 존재하는 행위자들 간 관계의 균열을 메우고 단절된 관계를 잇는 것이 중개자의 역할이다. 중개자는 이러한 역할을 수행함으로써 네트워크상에서 중요한 위치를 선점하게 된다. 제주가 중개자의 역할을 수행하고 나아가 허브의 위치를 선점하기 위해서는 주도적인 위치에 있는 국제기구·협의체 활동에 집중할 필요가 있다. 국제개발협력 이슈에서는 경제적 이익 추구를 넘어 국제사회의 갈등을 예방하고, 평화로운 사회를 만들기 위해 책임을 다해야 하는 영역이다. 제주가 추구하는 가치인 환경과 평화, 인권의 가치를 개발도상국 도시개발에 적용할 수 있다. 지역이 추구하는 가치와 지역의 발전 경험을 바탕으로 지역의 특화된 국제개발협력 사업을 구상하는 것이 필요하다. 제주는 세계평화의 섬 평화실천사업들을 통해 제주의 평화적 이미지를 국내외에 확산시키기 위해 노력해왔다. 제주가 가진 평화의 이미지를 바탕으로 세계평화의 섬 제주로서 세계평화와 발전에 기여할 수 있는 구체적인 사업들을 구상하고 수원국의 지속가능한 발전을 이끌어 낼 수 있도록 검토해야 한다.⁹⁴⁾ 정지형(2021)은 최근 국제사회의 트렌드와 제주가 지닌 고유한 가치를 접목하여 그린뉴딜, 디지털, 스마트, 청정과 공존 등을 제주가 추진할 수 있는 도시외교의 분야로 제시하였다.⁹⁵⁾ 결과적으로 제주의 맺고 끊기 전략은 현재 구축되어 있는 네트워크에 대해 재검토하고, 제주가 잘할 수 있는 분야와 네트워크에 집중하여 역량을 발휘해 나가는 형태를 취해야 한다.

4. 내 편 모으기 단계 : 능동적 중개자로서의 활동

이전 단계들이 행위자에게 역할을 부여하고, 집중과 선택을 필요로 하는 네트워크의 형성과정에 대한 검토였다면, ‘내 편 모으기’ 단계는 나를 지지하는 편을 끌어모아서 나를 지지하는 굳건한 네트워크를 구축하는 단계이다. 이 단계에서는 네트

94) 고경민, 주우철, “지속가능개발목표(SDGs)와 평화ODA,” 49.

95) 정지형, *제주특별자치도 국제교류 다변화 및 다자간 도시외교 전략* (제주: 제주연구원, 2021), 45-46.

워크상에서 관계를 맺은 상대방을 끌어들이기 위해 방법과 자원을 다각적으로 활용해야 한다.⁹⁶⁾ 제주가 구축한 네트워크를 바탕으로 제주의 도시외교 목표를 달성하기 위해 관련 도시를 파트너로 등록하거나 필요시 내편을 모으는 전 방위적인 도시외교 정책을 활용해야 한다. 정기적인 교류를 통해 어젠다를 공유하고 관계를 지속하고, 강화하는 기회를 마련해야 한다. 행위자 간 잦은 교류는 연대를 강화하는데 도움이 된다. 제주의 내 편 모으기 전략은 2007년 세계지방정부연합(UCLG) 세계총회를 제주에 유치한 사례에서 잘 드러난다. 세계지방정부연합(UCLG) 창립총회이자 제1회 총회 개최지를 파리(2004년)로 결정하고, 제2회 총회 개최지를 제주(2007년)에서 하기로 동시에 결정하는 전례 없는 선택으로 세계의 주목을 받았다. 차기 회의 개최지만을 선택해 오던 전례를 깨고 내린 이 결정은 제주의 각고의 외교적 노력이 빛을 발한 결과였다. 회원들이 제주의 지리적 위치도 알지 못하는 상황임에도 제주가 총회 개최지로서 경쟁력을 갖춘 지역임을 알리기 위해 열정적인 유치활동을 펼쳤기 때문이다. 또한 자치단체국제연합(IULA) 태평양본부(Asia Pacific Chapter, ASPAC)에서 세계지방정부연합(UCLG) 총회 개최지로 제주를 지지하는 결의문을 발표한 점이 작용하였다.⁹⁷⁾ 이렇게 네트워크상에 존재하는 행위자들을 자기편으로 끌어 모으는 능력을 집합권력(collective power)이라 한다. 지역에 국제행사를 유치하는 것은 실질적인 경제적 이익을 창출하고, 지역 주민들의 국제화에 대한 기대에 부응하는 기회를 제공한다. 따라서 제주는 타 도시들에게 매력과 호감을 어필하고 적극적인 중개행위를 하는 능동적 중개자의 역할을 수행해야 한다. 제주는 좋은 선례를 갖고 있으며, 다양한 국제행사 경험과 국제회의 인프라를 갖추었기 때문에 이를 적극 활용해야 한다. 또한 내 편 모으기 단계에서 주목해야 하는 행위자는 타 도시와 타 지역의 주민만 해당하지 않는다. 지역 내 주민들의 공감과 호응, 지지를 확보하지 못한다면 지역의 반발을 초래할 수 있다. 지방정부는 네트워크를 통해 시민과 공공영역, 민간 자본뿐만 아니라 새로운 아이디어와 혁신적인 문제 해결 방법에 접근할 수 있다. 배타적인 지역의 이익을 증진할 목적으로 도시외교에 임한다면 국제사회의 참여와 지지를 얻을 수 없다. 지역의 이익과 상호적 이익을 균형에 맞

96) 김상배, “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용,” *국가전략* 17, no. 3 (2011): 25.

97) “[특별기고] UCLG 세계총회 및 ICLEI 세계집행위원회 제주개최의 의미(1)” *제주매일*, 2007년 11월 12일 수정, 2021년 11월 16일 접속, <http://www.jejumaeil.net/news/articleView.html?idxno=42178>.

게 배합하여 추구함으로써 제주의 역할에 대한 국제사회의 기대와 지역의 요구를 최대한 만족시키는 외교 전략을 구사할 수 있다.

5. 표준 세우기 단계 : 제도화 구축

‘표준 세우기’ 단계는 이미 수립된 네트워크를 더욱 보완하고 개선해감으로써 표준을 제시할 수 있는 능력을 구축하는 단계이다. 도시외교의 양식들을 제도화시키고 공고히 하면 네트워크를 자신에게 유리한 방향으로 재구성할 수 있다. 제주특별자치도는 자치분권의 시범도로서 외교 분권(diplomatic decentralization)에 있어서도 시범적인 도시가 될 수 있다. 따라서 선제적으로 이를 수행할 역량을 갖추고 전략적인 계획을 수립해야 한다. 지방자치의 현실도 지방자치법 개정으로 변화해 가고 있고, 국제사회에서 도시의 역할의 중요성에 대한 강조도 지속적으로 증가하고 있다. 홍석훈·박은주·김형수(2021) 역시 지방정부가 외교의 주체로서 인식의 전환을 준비해야 한다고 시사하였다.⁹⁸⁾ 도시외교는 단순히 경제적인 이익을 얻거나 협력을 확대하는 것 이상의 정치적인 자율성을 강조한 외교를 구축한다는 데 의의가 있다.⁹⁹⁾ 또한 국제관계 속에서 도시의 중요성을 지역사회에 이해시키기 위해서는 상당한 노력이 필요하다. 글로벌 존재로서의 도시의 중요성을 알리면서도, 지역의 정체성과 융화되는 글로벌 연결성 및 가치를 알리기 위한 지속적인 노력이 요구된다.¹⁰⁰⁾ 제주의 도시외교를 공고히 하기 위해서는 지방정부의 인력만으로는 한계가 있는 것으로 보인다. 도시외교의 분야별로 담당 주무부서가 달라 도시외교 전략 수립과 실행체계가 분산되어 있다. 또한 도시외교 유관기관과 부서들은 각자 자기만의 비전과 목적성을 갖고 있어 융화되기 어려운 부분이 존재한다. 뿐만 아니라 평화와 인권과 같은 요소들은 전문적인 기관을 통해 세심하게 접근할 필요가 있다. 2021년 11월 현재, 한국 내에 광주, 대전, 인천 등 10개 지역에 지역국제교류재단(센터,협의회)가 설립되어 있다. 서울시는 서울연구원 내에

98) 홍석훈, 박은주, 김형수, “해외 지자체 도시외교 성공사례 연구: 지자체 공공외교 추진 과제를 중심으로,” *국제정치연구* 24, no. 1 (2021): 200.

99) Ario Bimo Utomo, “Reimagining City Identities in Globalisation : A Constructivist Study on City Paradiplomacy,” *Global South Review* 1, no. 2 (2019): 37.

100) Jay Wang and Sohaela Amiri, *Building a Robust Capacity Framework for US City Diplomacy*, 5.

도시외교 연구센터를 설립하였고, 부산은 부산시도시외교위원회를 출범하였다. 도시의 지역 정체성과 지역의 요구를 전략적으로 연계하여 이를 중재하고 글로벌 네트워크를 확장하기 위해 연구하고 활동할 수 있는 도시외교센터(또는 재단)가 설립되어야 할 것으로 보인다. 국제적 시야를 갖춘 이러한 센터의 설립은 지역이 갖춘 자원과 전문성을 바탕으로 도시 자원 사용의 효율성을 높이고, 외교의 전략적 방향을 설정하는데 기여할 수 있다.¹⁰¹⁾ 타 도시와는 다른 독자적이고 차별화된 도시외교 전략사업을 구상하여야 할 것이다.

101) Jay Wang and Sohaela Amiri, *Building a Robust Capacity Framework for US City Diplomacy*, 5.

V. 결론

본 연구는 네트워크 이론의 시각에서 제주특별자치도가 추진할 수 있는 도시외교 전략의 구체적인 실천방향에 대한 이론적 논의를 펼쳤다. 이 연구의 논의의 출발점은 도시외교에 원용과 적용이 가능한 이론에 대한 모색이자, 실제 도시외교 네트워크 전략구상을 제시하는 것이다. 도시외교의 전략 구상은 복합적으로 얽혀있는 국제관계 속에서, 지방정부와 지역 내 행위자들을 네트워킹하고, 지역과 타 지역을 네트워킹 하여 촘촘하면서도 튼튼한 네트워크를 강조한다. 이러한 도시외교 네트워크의 구상은 기존의 국가 외교와 지방정부의 국제교류 수준의 발상을 넘어 새롭게 지방정부를 국제사회 행위자로서 자리매김해야 한다는 의지를 담아냄으로써 그 의미가 있다. 도시외교의 구상은 이를 실천하는 이론적 접근의 한계가 존재한다는 지적을 받아왔다. 또한 도시외교를 추진하는 과정에서 도시외교의 법·제도적 근거나 추진전략·추진체계가 유기적으로 연결되어 있으며 비인간행위자를 포함한 다양한 요소의 행위자들이 행위성을 발휘하고 있다는 사실을 간과하였다. 실제로 도시외교 전략이 투사되는 외부세계의 구조에 대한 이해와 분석적 고려가 부족하고, 지방정부 행위자의 도시외교 전략이 어떠한 상황에서, 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 대한 구체적인 논의를 펼치지 못하였다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 네트워크 이론을 원용하여 도시외교의 실행적 방안 차원에서만 연구되었던 논의를 넘어 지방정부 행위자의 전략과 구조적 환경을 고려하는 네트워크 도시외교 전략의 틀을 마련하고자 시도하였다. 네트워크 이론을 원용하고 적용하는 시도를 통해 이 연구가 의도한 것은 도시외교 네트워크의 권력경쟁에서 위치권력을 차지하는 중개자의 역할에 대한 중요성을 강조하고, 허브로서의 역할까지 구사할 필요가 있다는 점을 상기하기 위함이다. 이러한 차원에서 실제 제주특별자치도 도시외교 사례를 바탕으로 구조적 공백을 탐색하였고, 김상배(2014)가 개작한 네트워크 외교전략 4단계를 바탕으로 실천적 방안을 제시하였다. 연구를 통해 확인하였듯 제주의 도시외교 네트워크를 둘러싸고, 법·제도적인 한계와 정례적인 외교의 반복, 상호작용보다는 일방향적인 추진전략, 느슨한 네트워크 형태를 이루는 추진체계를 통해 구조적 공백을 발견할 수 있었다. 제주의 도시

외교가 실질적인 지방분권화 토대 위에서 추진될 수 있도록 제주의 도시외교에 관한 정책 자율성을 폭넓게 허용할 필요가 있다.¹⁰²⁾ 또한 자매·우호도시와의 교류에 있어서도 동북아중심의 지역편중성을 확인할 수 있었고, 지리적 접근성이 떨어진 지역과는 교류가 전무하다시피 하는 단절된 네트워크 형태를 확인하였다. 제주는 도시외교 네트워크의 중개자로서의 도약을 위하여 제주의 이니셔티브인 환경과 섬에 관련한 국제기구·협약체를 주도적으로 창설하였지만 이마저도 뚜렷한 성과나 지속성에 대한 이점을 확인할 수 없었다. 사무국을 유지하고 지속적인 행사를 개최하는 등의 노력을 해왔지만 내 편을 모으고, 창조적이면서도 다양한 교류활동을 주도하고 새로운 이슈를 창출하는 허브의 단계까지 진입하지 못한 것으로 분석되었다. 더불어 인권과 평화와 같이 제주의 지역적 정체성과 경험, 노하우가 담긴 분야를 바탕으로 글로벌 네트워킹을 형성할 구체적인 방안을 마련해야 할 것으로 보인다.

따라서 제주는 도시외교 네트워크의 구도를 파악하기 위해 동북아의 변화를 입체적으로 파악하고 제주가 창출할 수 있는 고유의 공간을 확보해야 한다. 이미 형성되어 있는 네트워크를 재검토하고 분절되거나 느슨한 네트워크를 메우는 중개행위에 적극적으로 임해야 한다. 제주가 주도할 수 있는 명분과 가치, 노하우가 있는 분야에서 집중적으로 네트워킹 해나가야 한다. 이와 더불어 도시외교를 체계적으로 구상하기 위해서는 지방정부 뿐만 아니라 유관기관, 시민사회단체, 민간 등과 충분한 네트워크의 영역과 공간이 확보되어야 한다. 도시외교는 지역사회의 관심과 협력을 절대적으로 필요로 한다. 도시외교를 통해 성공적인 네트워크를 구성하고, 내 편을 모으는 외교를 통해 제주의 이니셔티브를 전 세계의 도시들과 공유하고 네트워크의 구도를 새롭게 설계할 수 있는 역량을 구축한다면 도시외교의 성공 가능성을 높일 수 있다.

이상의 논의에서 유의할 점은 네트워크의 전략 단계가 분리되어 있어 순차적으로 진행해야 하는 것이 아니라, 서로 밀접하게 연결되어 있어 복합적으로 진행되는 과정이라는 점이다. 본 연구는 크게 세 가지 차원에서 함의를 갖는다.

첫째, 이 연구는 도시외교 영역에서 있어 새로운 분석틀을 제공함으로써 기존의 이론에 대한 대안으로서 네트워크 이론을 제시하고 있다. 도시외교의 복잡성에 대한 폭넓은 사유를 가능하게 하는 계기가 될 것으로 기대한다. 둘째, 제주특별자치도

102) 박나라, *지방의 국제화와 제주* (제주: 제주평화연구원, 2020), 28.

의 도시외교 사례를 바탕으로 네트워크 전략을 도출하였다. 제주특별자치도의 도시외교의 정체성을 파악하고, 외부세계에 어떻게 투사되고 있는지를 분석하여 이에 따른 구체적인 실천전략들을 제시하였다. 셋째, 지속가능한 도시외교를 위해서는 지방정부의 역할뿐만 아니라 도시외교의 정체성을 구성하는 다양한 인간·비인간 행위자들과의 관계와 구도를 입체적으로 파악하는 역량을 강화해야 한다는 시사점을 도출하였다. 요컨대, 제주특별자치도는 도시외교 네트워크를 재검토하고, 네트워크 이론의 원용과 적용을 통한 구체적이고 전략적인 도시외교 실천방안을 모색해야 할 과제를 안고 있다.

참 고 문 헌

1. 국문 참고문헌

- 강경희, 김순임, 고은경, 장숙인, 고다슬. *공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구*. 제주 : 제주연구원 제주학연구센터, 2018.
- 강명구. “글로벌 지속가능발전을 선도하는 서울시의 도시외교.” *WORLD&CITIES* 18 (Summer 2017): 4-9.
- 고경민. “적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙 외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 ‘세계평화의 섬’ 사업에 대한 비판적 검토.” *한국과 국제정치* 24, no. 2 (여름 2008): 135-169.
- 고경민, 장성호. “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향.” *대한정치학회보* 22, no. 3 (2014): 49-72.
- 고경민, 황경수, 홍민지. “멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화: 제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로.” *지방행정연구* 22, no. 3 (2008): 283-312.
- 김상배. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” *국가전략* 17 no. 3 (2011): 5-40.
- 김상배. “소셜 미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략.” *국제정치논총* 52 no. 2 (2012): 117-142.
- 김상배. *아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전*. 경기: 한올아카데미, 2014.
- 김영재. “한국 지방정부의 도시외교 활성화 방안 : 청주시 사례를 중심으로.” *세계지역연구논총* 38 no. 4 (2020): 187-208.
- 김정수, 우명수. “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례분석 및 대구시의 추진 방향: 구성주의 관점을 중심으로.” *대한정치학회보* 18, no. 2 (2010): 237-262.
- 김재근, 서인석. “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석.” *지방행정연구* 26, no. 3 (2012): 409-438.
- 김관석. “지방자치단체의 국제교류 발전방향.” *한국지방자치학회보* 12, no. 3 (2000): 5-31.
- 김형수, 노병렬. “한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안.” *세계지역연구논총*

- 34, no. 2 (2016): 91-113.
- 남궁곤. “동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해.” *국제정치논총* 43, no. 4 (2003): 7-31.
- 문현미. “한국과 중국의 지방정부 공공외교 비교 연구: 경기도와 산둥성을 중심으로.” 국제학 박사학위논문, 한양대학교 국제학대학원, 2018.
- 박나라. “지방정부는 왜 ‘글로벌’해지려고 하는가? : 한국 지방정부의 국제 자매·우호 도시 체결 관계 결정 요인 분석(1961-2016)”, 『지방행정연구』 제31권 제4호, pp. 111-112.
- 박나라. *지방의 국제화와 제주*. 제주: 제주평화연구원, 2020.
- 박재영. *국제정치 패러다임(제4판)*. 경기: 법문사, 2017.
- 송기돈. “외교의 외연적 개념 구도를 통한 공공외교와 지방(정부)외교의 특성 및 상관성 분석.” *한국자치행정학보* 33, no. 2 (여름 2019): 63-90.
- 신동일. *ITOP(섬관광정책) 포럼 발전방향*. 제주: 제주발전연구원, 2009.
- 양기호. *글로벌리즘과 지방정부*. 서울: 논형, 2010.
- 양길현. *평화변영의 제주정치*. 서울: 도서출판 오름, 2007.
- 우양호, 이정석. “지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로.” *지방행정연구* 24, no. 4 (2010): 393-422.
- 유병선. *지방정부 공공외교 활성화 방안: 대전광역시를 중심으로*. 대전: 대전세종연구원, 2018.
- 은진석. “행위자-네트워크 이론의 국제관계학적 변용과 적용: 중·미관계를 대상으로.” 박사학위, 경북대학교 일반대학원, 2020.
- 이민규. *도시외교 메커니즘과 발전방향*. 서울: 서울연구원, 2020.
- 이정주, 최외출. “지방자치단체의 국제교류 효과 분석을 통한 국제교류 활성화 방안에 관한 연구.” *한국지방자치학회보* 15, no. 2 (2003): 145-162.
- 이창, 송미경. *서울시 도시외교 가능성과 과제*. 서울: 서울연구원, 2018.
- 임성학, 서창록, 민병원, 전재성. *한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀*. 서울: 통일연구원, 2007.
- 장덕진. *소프트 파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색* 중 “정치권력의 사회학적 분해: 자원 권력과 네트워크 권력.”, 197-241. 서울: 한울아카데미, 2009.
- 정지형. *제주지역과 중국 중서부지역 간 교류협력 방안*. 제주: 제주발전연구원, 2016.
- 정지형. *제주특별자치도 국제교류 다변화 및 다자간 도시외교 전략*. 제주: 제주연구원, 2021.

- 정지형, 현춘희. *제주지역과 중국 중서부지역 간 교류협력 방안*. 제주: 제주연구원, 2016.
- 조희문. “지방자치외교(paradiplomacy)의 가능성과 제약요인: 한국-브라질의 관계를 중심으로.” *중남미지역원 연례학술대회 논문집 2009* (2009): 88.
- 진장철. “냉전의 종식과 국제정치이론: 구성주의를 중심으로.” *사회과학연구* 42 (2003): 156-180.
- 친자현. “지방분권화 시대의 한중일 협력과 지방정부 간 교류.” *통일연구* 23, no. 1 (2019): 155-179.
- 최윤규, 이성재, 김수지, 장재협. *전라북도 공공외교 구상연구*. 전북: 전북연구원, 2018.
- 최종건. “국제정치이론의 현주소: 구성주의 학파의 성장과 배경.” *한국국제정치학회소식* no. 122 (2007): 5-7.
- 한국지방자치단체국제화재단. *2007 지방자치단체 국제교류백서*. 서울: (주)일진커뮤니케이션, 2008.
- 홍석훈, 박은주, 김형수. “해외 지자체 도시외교 성공사례 연구: 지자체 공공외교 추진 과제를 중심으로.” *국제정치연구* 24, no. 1 (2021): 177-210.
- 황원규. “지방정부의 다자간 국제협력 활성화 방안에 관한 연구: 강원도의 경험을 중심으로.” *지방정부연구* 9, no. 2 (여름 2005): 7-29.
- 황관, 한상연. “지방정부 간 국제교류 활성화 방안: 제주도와 중국 하이난성의 사례.” *도시행정학보* 28, no. 3 (2015): 53-74.
- Fan Jie, “베이징직할시와 서울특별시의 도시외교 비교 연구.” 지역학 박사학위논문, 부경대학교 대학원, 2021.

2. 영문 참고문헌

- Ario Bimo Utomo. "Reimagining City Identities in Globalisation : A Constructivist Study on City Paradiplomacy." *Global South Review* 1, no. 2 (2019): 33-48.
- Axelrod, Robert and Robert Keohane. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions." *World Politics* 38 no.1 (1985): 226-254.
- Bache, Ian and Flinders, Matthew. *Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.
- Barber, Benjamin. *If Mayors Ruled the World : Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press, 2013.
- Castells, Manuel. "Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint." in *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*, 3-48. Northampton: Edward Elgar, 2007
- Dan Koon-hong Chan. "City diplomacy and "glocal" governance: revitalizing cosmopolitan democracy." *The European Journal of Social Science Research* 29, no. 2 (2016): 136-160.
- Ducháček, Ivo D. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder: Westview Press, 1986.
- Galtung, John. "Cities as Peace Factors/Actors/Workers." *TRANSCEND International*. last modified Oct 22, 2003, accessed Oct 30, 2021, <https://www.transcend.org/files/article111.html>
- Goddard, Stacie. "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics." *International Theory* 1, no. 2 (July 2009): 249-281.
- Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity: Self and Society in the Late Age*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Hafteck, Peirre. "An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping." *Public Administration and Development* 23, no. 4 (2003): 333-345.
- Hocking, Brian. *Localizing foreign policy: non-central governments and multi-layered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1993.
- International Relations. "Conversations in International Relations: Interview

- with John J. Mearsheimer (Part II).” *International Relations* 20, no. 2 (2006): 231-243.
- Jones, Candace and Hesterly, William and Borgatti, Stephen. “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms.” *Academy of Management Review* 22, no. 4 (1997): 911-945.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?).” *Foreign Policy* no. 118 (Spring, 2000): 104-119.
- Latour Bruno. 홍성욱 역. *인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스*. 서울: 이음, 2010.
- Lecours, André. “paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions.” *International Negotiation* 7, no. 1 (2002): 91-114.
- Małgorzata Pietrasiak et al. *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*. Narutowicza: Łódź University Press, 2018.
- Meyer, John. “World Society, Institutional Theories, and the Actor.” *Annual Review of Sociology* 36 (August 2010): 1-20.
- Meyer, John and Jepperson, Ronald. “The “Actors” of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency.” *Sociological Theory* 18, no. 1 (March 2000): 100-120.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.
- Nye, Joseph. “Soft Power.” *Foreign Policy* no. 80 (Autumn, 1990): 153-171.
- Neack Laura. 김태현 역. *신외교정책론: 이론과 사례*. 경기: 모음북스, 2020.
- Rogier Van der Pluijm and Jan Melissen. “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics.” *Clingendael Diplomacy Papers* 10 (2007): 1-43.
- Rosenau, James. “Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics.” *International Political Science Review* 9 (1988): 327-364.
- Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton NJ: Princeton University, 1990.
- Saskia Sassen. “Local Actors in Global Politics.” *Current Sociology* 52, no.4 (July 2004): 649-670.

- Tavares Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Tomasz Kamiński. “paradiplomacy: Discourse Analysis and Research Conceptualization.” in *Paradiplomacy in Asia Case Studies of China, India and Russia*, 11–35. Łódź: University of Lodz Press, 2018.
- Thompson, Grahame. *Between Hierarchies & Markets : The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Tuch, Hans N. *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. New York: Palgrave Macmillan, 1990.
- UCLG, The City of The Hague, The Association of Netherlands Municipalities(VNG). *The Hague Agenda on City Diplomacy*. Barcelona: UCLG, 2008.
- Wang, Jay and Sohaela Amiri. *Building a Robust Capacity Framework for US City Diplomacy*. Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy, 2019, 1-7.
- Wang, Jian. “Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding.” *Place Branding* 2 no.1 (2005): 32-42.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Wendt, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State.” *American Political Science Review* 88, no. 2 (1994): 384-396.

3. 기타자료

대한민국 외교부, 2021년도 공공외교 기본계획

제주특별자치도, 세계평화의 섬 10주년 기념 백서, 2015년 12월.

제주특별자치도, 섬관광정책포럼 20주년 백서, Inter-islands tourism policy forum: Outcomes over the last 20 years and new vision for the next 20 years, 제주: 제주관광공사 ITOP 사무국.

제주특별자치도 도정백서 1995년~2014년

4. 웹페이지

<https://www.gaok.or.kr> 대한민국시도지사협의회 홈페이지

<https://www.iclei.org> ICLEI-Local Governments for Sustainability, 지속가능성을 위한 세계지방정부협의회

<https://www.icleikorea.org> 지속가능성을 위한 세계지방정부협의회 한국사무소

<https://www.uclg.org> United Cities and Local Governments(UCLG), 세계지방정부연합 홈페이지.

“[특별기고] UCLG 세계총회 및 ICLEI 세계집행위원회 제주개최의 의미(1)” *제주매일*, 2007년 11월 12일 수정, 2021년 11월 16일 접속, <http://www.jejumaeil.net/news/articleView.html?idxno=42178>.

“7월 제주는 독립했다?” *대한민국 정책브리핑*. 2006년 7월 4일 수정, 2021년 10월 1일 접속, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148602220>.

“2020년, 세계평화의 섬 2.0 시대 여는 원년,” *한라일보*, 2020년 1월 27일 수정, 2021년 11월 20일 접속, <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1580083427672931073>.

Abstract

Network Strategy for Local Government's City Diplomacy

: Focusing on the case of Jeju Special
Self-Governing Province

Ko, Daseul

Department of Political Science and Diplomacy

The Graduate School

Jeju National University

The international influence of local governments is expanding as they actively participate in international relations. In order to promote the identity and interests of the region, local governments join existing networks, create new ones, and sometimes break them up. Although there exist several studies on city diplomacy, the present study focuses on practical measures, while noting that the theory-based systematic approaches and analysis are still in their infancy.

As a result, this paper claims the rationality of citation and application of network theory in city diplomacy, and deduces a network strategy based on the city diplomacy case of Jeju Special Self-Governing Province. In particular, it focuses on the theoretical analysis framework of explaining city diplomatic strategy from the perspective of network theory, looking for structural gaps and emphasizing the importance of position, intermediary, and hub in the

network.

The paper analyzes how Jeju Special Self-Governing Province's city diplomacy is building its identity for the outside world, and what inspiration it brings to the development of sustainable city diplomacy. According to the analysis, Jeju Special Self-Governing Province is actively trying to build a city diplomacy network based on regional identity and interests. However, it only plays the role of an intermediary within a loose network, having not yet entered the hub stage. The immediate task for Jeju Special Self-Governing Province is to re-study the city diplomacy network in an attempt to explore concrete and strategic city diplomacy practices through the citation and application of network theory.

key words : Local government, City diplomacy, Actor-Network Theory(ANT), Social-Network Theory(SNT)