

# 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구\*

## : 도시간 자매결연을 중심으로

A study on the Determinants of International Interchange in Local Governments

: Focusing on the Establishment of Sisterhood Relations in Korea.

우 양 호\*\* · 이 정 석\*\*\*

Woo, Yang-Ho · Lee, Jeong-Seok

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 국제교류의 의미와 그 원인에 관한 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석 및 논의
- V. 결론 및 시사점

이 연구의 목적은 지방과 도시의 교류조건을 이해하고 국제교류를 활성화시킬 수 있는 전략적 요소를 도출하기 위해 우리나라 전체 지방정부를 대상으로 외국도시와의 국제교류 특성과 그 수준에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 규명하는데 있다. 먼저 이론적 고찰을 통하여 국제교류의 영향요인으로 지방정부의 규모, 전담조직과 예산, 최고관리자의 특성, 시민(단체)의 특성, 동기부여, 정부간 파트너십, 기타 환경적 요인(중앙정부의 지원, 지리·생태적 조건, 문화·정치적 조건)을 도출하였다. 또한 우리나라에서 현재 자매결연 방식으로 국제교류를 진행하고 있는 213개 지방정부의 주요 현황을 검토하고, 이들을 대상으로

\* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-361-B00001).

\*\* 한국해양대학교 인문한국(HK) 연구교수(주저자)

\*\*\* 경남발전연구원 책임연구원(교신저자)

논문 접수일: 2010. 10. 26, 심사기간(1,2차): 2010. 10. 27 ~ 2010. 11. 26, 게재확정일: 2010. 11. 26

조사를 실시하였다. 연구의 결과, 지방정부 국제교류의 주요 영향요인으로는 전담조직과 예산의 문제, 중앙정부의 지원, 최고관리자의 특성, 동기부여, 문화·정서적 조건 등으로 나타났다. 따라서 향후 우리나라 지방정부의 국제교류 활성화 및 내실화 방안은 이러한 주요 요인을 토대로 한 차별적 강화전략이 새로 필요함을 제안하였다. 즉 지방정부는 국제교류의 이론과 실제에 있어서 양자 모두 중요했던 요인을 더욱 강화해 나가는 동시에, 이론적으로 상당한 중요성을 가지지만 실제 현실분석에서 그렇지 못했던 요인은 차츰 보완해 나갈 필요가 있음을 함께 시사하였다.

□ 주제어: 지방정부, 국제교류, 영향요인

All the local governments in Korea have strengthened their efforts to accelerate their international interchange with those in foreign countries(with cities) for their regional development and improvement of quality of life of the residents. When local governments internally maintain their distinct characters and externally build proper international base that satisfies diversity of international society, more effective and practical exchanges can be achieved. So, the primary purpose of this study was to analyze the determining factors of the international interchanges of local governments. Moreover, the secondary purpose of this study was to analyze the characteristics of the international interchanges of local governments. Also, based on the analysis attempts to examine policy implications which may improve quantity and quality of the international interchanges of local governments. The main hypothesis of this study was that the features of international interchanges of local governments are mainly determined by many factors, such as government size, organizational system, CEO(head of the local government) personality characteristics, citizen characteristics, motivation, partnership, environmental factors. The empirical results and implications are as follows. First, the greater organizational system, the greater international interchange. Second, the greater CEO personality characteristics and motivation, the greater international interchange. Third, the greater central government's support and national consensus, the greater international interchange. As a consequence, this analysis provides some useful policy implications for the international exchanges of local governments in Korea.

□ Keywords: Local Governments, International Interchange, Determinants.

## I. 서론

세계화(globalization)와 국제화(internationalization), 그리고 지역화(regionalization)라는 새로운 질서들은 국경의 의미를 점점 퇴색시키는 동시에 한 국가 내에서 지방과 도시를 국제활동의 주역으로 등장시키고 있다(Sassen, 2002; 김지희, 2008). 선진국가를 중심으로 보면 주요 지방정부와 도시들은 그간 정치, 경제, 사회, 문화적인 면에서 자체적인 규모가 점점 확대되어 왔고, 이제 여기에 따르는 비용이나 당면과제를 상호간의 국제교류와 협력을 통하여 해결하려 하고 있다(Alger, 1990; Geringer, 1991; Morosini, Shane & Singh, 1998). 즉 국가단위의 외교와 마찬가지로 각 도시나 지방정부도 스스로의 문제해결에 필요한 유용한 지식과 기술을 다른 도시와 교류하여 얻는 동시에, 공통적으로 가진 목표를 국제적 협력을 통해 달성해야 할 필요성을 느끼기 시작한 것이다.

이제 국제교류는 지방정부가 자의적으로 해보거나, 하지 않아도 되는 선택적 사업은 아니게 되었다. 서로 다른 국가 간에 있어 지방 및 도시단위의 국제교류는 실제적으로도 상당히 중요한 의미로 변해 가고 있기 때문이다. 국제교류에 관한 과거의 관점은 외교라는 미명 하에 대부분 국가(nation) 단위에 상당기간을 의존했었고, 국가주도의 하향식(top-down) 접근을 취할 수밖에 없었다(이갑영, 2005; 김부성, 2006). 그러나 최근 지방과 도시 중심의 국제교류 연구는 이와는 전혀 다른 맥락으로서, 지역이나 도시간 네트워크 형성을 통해 중앙정부 간 지역통합으로 발전시킨다는 점에서 국제교류에 관한 발상의 전환이자, 상향식(bottom-up) 접근이라고 할 수 있다. 예컨대 도시간 긴밀한 국제교류는 국경을 초월한 또 하나의 새로운 공동체를 형성하게 만들고 국가별 정체성이나 가치를 재형성함으로써 결속력 있는 국가협력체제로까지 발전되는 기반이 되고 있다(오성동, 2007). 유럽이나 미국에서 나타난 몇몇 지방의 사례를 보자면, 한 지역이 다른 나라 지역과의 자발적 교류를 통해 만든 다양한 네트워크 구축은 거시적 차원에서 국가외교나 교류에게까지 중요한 하부토대를 만들어 주기도 하다(Martinez, 1994a; Medina, 1996; Harrison, 2007).

이렇듯 중요해진 지방과 도시단위의 국제교류 문제는 근래 학자들에 의해 간간이 언급되고 있으며, 세계화와 국제화 시대에 지방정부간 교류와 협력에 대한 관심은 학술적으로도 적지 않은 성과를 만들어 내었다. 우리나라에서는 이미 지방화 시대를 맞아 도시의 세계화 및 국제화에 관한 각종 담론(이정남, 2005; 양기호, 2006; 오성동, 2007)을 비롯하여, 지방정부의 국제화의 문제점과 방향(김관석, 2000; 황정홍·전영평, 2000; 이종수, 2004; 이갑영, 2005 등), 지방정부간 국제교류의 다양한 평가와 사례(이정주·최외출, 2003; 김부성, 2006; 김지희, 2008 등) 등의 연구가 진척되어 있다. 그러나 이와 같은 성과에도 불구하고

지금 우리나라 지방정부가 국제교류를 하도록 만드는 실질적인 요인(factors)이나 원인(determinants)을 본격적으로 다룬 주제는 찾아보기 힘들다. 오히려 지방정부나 도시간 국제교류에 관한 대부분의 기존 연구들은 아이러니 하계도 교류의 당위성과 이점을 미리부터 전제하는 경우(major premise)가 많다고 생각된다. 그러므로 현 단계에서 우리나라 지방정부를 대상으로 해외도시와의 국제교류를 발생시키는 원인이나 그 영향요인이 무엇인가에 대한 의문을 가질 필요가 있다.

이상 배경들을 근거로 이 연구의 목적은 현 단계 우리나라 지방정부를 대상으로 외국도시와의 국제교류 실태를 살펴보고, 교류발생에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 규명하는데 있다. 그리고 분석결과에 기초하여 우리나라에서 지방정부의 국제교류를 설명할 수 있는 현실적 요인을 발견하고, 이를 통한 여러 가지 논의와 함의도출을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적은 국가외교와는 분명 다른 그러한 지방과 도시의 교류조건을 이해시켜주는 학술적 의의만을 가질 뿐만 아니라, 실제적으로 우리나라에서 각 지방정부가 국제교류를 활성화시킬 수 있는 나름의 전략적 요소 또한 제시할 수 있을 것이다. 나아가 지방과 도시 단위에서 구상 중이거나 향후 시행할 계획에 있는 국제교류정책에 있어 다양한 논리적 토대를 제공하는데 있어서도 도움을 줄 것으로 보인다.

## II. 국제교류의 의미와 그 원인에 관한 이론적 논의

### 1. 국제교류의 의미와 유형

일반적으로 국제교류란 “언어, 인종, 종교, 이념, 체제 등의 차이를 초월하여 개인, 집단, 기관, 국가 등의 다양한 주체들이 각각의 우호, 협력, 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 관련주체 상호간에 공식 또는 비공식으로 추진하는 대등한 협력관계”를 말한다(이정남, 2005; 양기호, 2006; 오성동, 2007; 김지희, 2008). 지방정부 사이에서 이루어지는 여러 가지 형태의 국제교류는 그 단위나 주체에 상관없이 상호 문화적 전통 및 가치관을 존중하는 대등한 관계에서 출발함을 전제로 한다(Wendt, 1987; Harrison, 2007). 국가외교와 같이 지방정부 국제교류 상의 기본원칙은 상호의존(interdependency)의 원리에 따라 일방적으로 한 주체가 자국의 가치관이나 우월성 등을 고집할 수 없고 타국의 입장을 간섭하거나 강제할 수 없다는 점이 중요하다.

국제교류의 대표적인 유형으로는 자매결연(sisterhood relationship)과 우호협력(friendship)

이 있다. 우호협력 및 자매결연은 가장 전형적이면서 중요한 국제교류의 형태로 이를 기초로 행정수준 또는 민간수준의 다양한 활동이 전개되는 사례가 대부분이다. 먼저 지방정부간 자매결연은, “한 지방정부가 다른 지방정부에 대해 상호 공동의 관심사에 대한 긴밀한 협력을 약속하고, 행정·경제·문화·인력 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해나가는 교류협력의 약속을 맺는 것”을 말한다(이중수, 2004; 이갑영, 2005). 즉 자매결연이란 어떤 지역이나 단체 또는 집단이 다른 지역이나 단체 또는 집단과 친선이나 상호교류를 목적으로 밀접한 관계를 맺는 것을 의미한다. 이와 달리 지방정부간 우호협력은 도시나 지역 간의 친선을 전제로 상호 협력하는 체제를 의미하는데, 이는 초기단계의 국제교류의 형태로 흔히 자매결연의 이전 단계를 지칭하는 용어로 많이 사용되고 있다(Geringer, 1991; 김병준, 2009). 즉 최초 우호협력을 바탕으로 일정기간 신뢰관계가 형성된 이후에 나타나는 보다 구체적이고 차원 높은 상호협력이 바로 자매결연인 것으로 이해될 수 있다. 심지어 현재 우리나라에서는 지방정부가 자매결연을 맺기 위해 우호도시(friendship city)의 관계를 먼저 거치는 경우도 있고, 한 국가에 자매도시를 이중으로 갖지 않기 위해서 우호도시를 맺는 경우도 많다(오성동, 2007).<sup>1)</sup>

현재 우리나라 지방정부의 국제교류에서 ‘우호’라는 말보다 ‘자매’를 많이 사용하는 것은 그만큼 교류의 양적인 측면의 ‘공식성’과 질적인 측면의 ‘구체성’이 높은 경우라는 것을 의미한다. 또한 도시나 지역의 자매결연은 수준이 높은 양질의 교류관계라는 것을 서로 인정하고 대외로 알리기 위한 목적으로 사용된다(한국지방자치단체국제화재단, 2008). 따라서 지방정부별 국제교류 수준은 관련담당자 및 전문가(informed person)가 판단하는 자매결연의 양적인 활성화와 질적인 우수성을 통해 전반적으로 파악할 수 있다(Arino, et. al., 1997; Katsikeas, Skarmeeas & Bello, 2009; 오성동, 2007; 한국지방자치단체국제화재단, 2008).

## 2. 지방정부 국제교류의 영향요인

현재까지의 국·내외 기존 연구들을 종합해 보면 지방정부의 국제교류 수준에 영향을 주는

1) 자매결연과 우호협력의 유래는 1920년 유럽에서 도시간의 공생과 파트너십 형성 과정에서 비롯되었으며, 1950년대 이후 세계 각 나라에서 급속히 확대되어 왔다. 최초 유럽에서 도시와 지역 사이에 자매결연이 발생한 이유는 전쟁예방과 국제평화 유지 때문이었다. 즉 제 2차 세계대전 참전국들을 중심으로 한 국가외교 증진 차원의 일환으로 각 지역과 도시는 상호 긴밀한 교류를 통해 정보를 교환하고 우호협력 관계를 형성하기 시작한 것이 오늘날 자매결연으로 확대, 발전한 것으로 학자들은 보고 있다(Alger, 1990).

요인으로는 지방정부에 관한 내적 요인과 지방정부를 둘러싼 환경적 요인으로 구분되고 있다. 대체적인 논의의 흐름은 국제교류의 수준이나 활성화 문제는 정부 스스로 교류의 역량을 갖추는 것(internal capacity)도 중요하지만, 외부의 환경조건(external conditions)에 의해서도 큰 영향을 받는다는 것이다(Scott, 2001; Samers, 2002). 이에 현재까지의 논거에 따르면 지방정부와 관계된 요인으로는 정부의 규모, 전담조직과 예산, 최고관리자의 특성, 시민(단체)의 특성, 동기부여, 정부간 파트너십 등으로 요약되며, 외부의 환경요인으로는 중앙정부(국가)의 지원, 지리·생태적 조건, 문화·정서적 조건 등이 거론되고 있다.

### 1) 지방정부의 규모

지방정부의 국제교류에 영향을 주는 가장 기본적인 요인으로 먼저 정부의 외형적인 규모(size)를 들 수 있다. 일반적으로 지방정부의 규모에 따라 인적, 물적 역량(capacity)이 좌우되므로, 국제교류의 양적, 질적 수준도 다를 수 있다는 것이다. 예를 들어 광역자치단체의 경우 기초자치단체보다 상대적으로 가용인력(공무원) 측면에서나 재정적 측면에서 풍부하므로 독자적인 국제화 업무를 추진할 수 있는 역량이 클 수 있다(황정홍·전영평, 2000). 대부분의 지방정부에 자체적인 국제교류기관이나 부서가 있다고 하더라도, 지방정부는 법적으로 개별 법인이자 행정행위자(actor)이기 때문에 대동소이한 국제관련 업무를 각 지방정부 개별로 추진하게 된다(이정주·최외출, 2003). 그러나 재원이나 인력의 확보가 어려운 적은 규모의 지방자치단체의 경우 별도의 국제교류 부서나 조직을 제대로 운영하기도 어렵고, 만약 운영하더라도 그 작은 규모로 인해 국제화 업무를 추진하는데는 무리가 있다. 우리나라에서 국제교류의 발전에 관한 기존의 논의를 종합하더라도 지방정부의 국제교류에 대한 분석을 할 때 정부규모는 중요한 변수로 고려될 수 있으며, 지방정부나 도시의 규모 자체가 국제교류의 수준에 영향을 미치는 제법 일관성 있는 결과가 나타나는 것을 알 수 있다(김판석, 2000; 황정홍·전영평, 2000; 이정주·최외출, 2003; 이갑영, 2005).

또한 지방정부 단위에서 국제교류를 통해 산출되는 각종 편익과 서비스는 주로 그 지역에 다시 배분되는 경우가 많은데, 이러한 과정과 결과 전반에서도 지방정부의 규모가 차이를 보이게 만들 수 있다(Geringer, 1991; Samers, 2002). 예컨대 국제교류는 통상적으로 인구가 많고 밀집된 대도시인 경우에 그만큼 이루어질 가능성이 높고 그렇지 않은 중·소도시는 국제교류를 위한 기본적인 환경이 나쁠 수 있다. 또한 인구가 많은 대도시는 소도시 보다 상대적으로 여러 가지 이해관계를 많이 가지고 있기 때문에 원래부터 국제교류를 위한 여건과 환경이 좋을 수도 있다(Wendt, 1987; 양기호, 2006). 따라서 이러한 것들은 모두 지방정부의 물리적 규모와 관련된 내용으로 국제교류에도 영향을 줄 수 있는 요인들이다.

## 2) 전담조직과 예산

정부에 있어서 대부분의 행정과 정책현상의 변화는 외형적으로는 먼저 인력과 예산의 변화에서부터 출발한다고 해도 과언이 아니다. 이러한 국제교류 전담조직과 예산의 문제는 곧 조직본래의 구조(structure)적 차원의 문제라고 할 수 있다. 물론 지방정부는 관료조직의 특성상 최고관리자인 시장(도지사, 군수)의 관심과 의지에 따라 특정조직이나 부서의 위상이 달라지기도 한다. 그러나 현행 우리나라 각 지방정부에서 국제교류 전담조직의 규모와 위상은 천차만별이며, 민선단체장에 따라 좌우되기보다 저마다의 오랜 여건과 필요성에 의해 좌우되고 있다. 예컨대 부산(국제교류재단), 인천(국제교류센터), 울산(국제교류센터) 등에서는 교류전담조직이 재단법인 형태의 독립조직이며, 일찍부터 이것은 중앙정부의 지원 하에 능동적, 자발적으로 생겨났다. 국제교류 전담조직의 확대는 지방의 재정자립도가 낮은 상황에서 당장 성과가 나타나지 않기 때문에 정부나 최고관리자 단독으로 결정할 문제가 결코 아닌 것이다. 국제교류의 전반적 환경, 분위기, 지역정서, 성공가능성 등이 정부여건과 함께 종합적으로 고려될 문제이다(Barlett & Ghoshal, 1992; 김판석, 2000).

같은 맥락에서 지방정부가 외국도시와 자매결연이나 우호교류를 위한 제도적 절차를 마련 다음에, 양적으로 다양하고 질적으로 높은 수준의 교류를 유지하기 위해서는 자체적인 예산의 뒷받침도 필수적이다. 국제교류와 관련된 예산의 규모와 안정성은 곧 지방정부의 재정적 상황이 반영될 수 있으나, 기본적으로 지방정부가 세부적인 국제교류 사업의 원활한 추진과 활성화를 주도하고 장려하기 위해서는 안정적인 독립적인 예산의 뒷받침이 있어야 한다는 점은 크게 공감되고 있다(Medina, 1996; Watson, 2000; 김병준, 2009).<sup>2)</sup>

## 3) 최고관리자의 인적 특성

지방정부 국제교류의 시작 초기에는 공식적 교류절차를 밟기 위한 희망의사를 서한형식을 통해 최고관리자(혹은 시장) 명의로 제의하고 상대측 의견을 파악하는 것으로 시작한다. 지방정부와 시민을 대표하는 최고관리자(CEO)의 존재는 국제교류에 있어서 우선적으로 중요한 절차적 요인의 하나가 되는 것이다(황정홍·전영평, 2000). 지방정부의 의사결정구조에서 중요한 위치를 차지하는 단체장은 대개 정치인(politician) 신분으로 기존 행정조직의 관료(bureaucrat)와는 의식과 행동이 다를 수밖에 없다. 단체장은 자신에게 투표한 지역주민

2) 예컨대, 일본은 도시마다 다양한 국제교류활동 관련기금이 마련되어 있어 그것을 지원 받아 교류사업을 추진하고 있다. 우리나라 지방정부는 아직 예산편성이나 보조금 설정에 있어, 자체적인 교류기금이 따로 마련되어 있지는 않다. 이에 지역사회단체에 대한 보조금 형식으로 일부를 지원하는 형태를 띄고 있거나 다른 예산에 비해 우선순위에서 뒤로 미뤄지는 경우가 많다(이정남, 2005).

에 대한 대응성(responsiveness)이 높기 마련이며, 임기 안에 성과를 보여주려 노력한다. 만약 지역에서 국제교류나 마케팅의 수요가 있을 경우 단체장의 개인적 특성이나 교류마인드에 따라 그 성과는 많은 차이를 보여줄 수 있다(김판석, 2000; 이정주·최외출, 2003).

보다 현실적 관점에서 논의하자면, 지방정부는 관료제조직이므로 계층제의 원리상 최고관리자인 시장의 관심이 행정과정에서 가장 중요하다(김병준, 2009). 만약 도시의 행정과 정책을 책임지는 시장이 국제교류에 대해 별로 중요하다고 생각하지 않으면, 다른 중간관료나 외부인이 아무리 중요하다고 주장하더라도 국제교류는 그 도시의 정책의제로 설정되기 어려우며, 현실적으로 시행될 가능성도 낮다. 또한 지방정부의 의회가 국제교류의 필요성을 인식한다면, 주요 정책의제로서의 채택을 오히려 최고관리자와 집행부에 촉구할 수도 있을 것이다(Yan & Gray, 1994). 그리고 이러한 상황 하에서 국제교류의 시작에 가장 중요하게 영향을 미치는 요인의 하나는 최고관리자인 시장의 개인적 특성일 것이다. 어느 한 지방정부의 국제교류와 관련하여 관심이나 전문성, 의지, 리더십이 전혀 없는 정치인이 최고관리자로 있다면 상식적으로도 교류의 활성화가 쉽게 이루어질 수 없다.<sup>3)</sup>

#### 4) 시민의 관심과 지지

오늘날 지방정부가 국제교류를 하기 위해서는 종래의 전통적인 행정방식인 정부의 일방적인 결정과 집행(government paradigm)이 아니라, 교류 관련 이해관계자들의 참여와 협력(cooperation of stakeholders)이 필수적 요소가 되어가고 있다. 즉 지방정부나 지역차원에서 거버넌스 패러다임(governance paradigm)이 확산되면서 국제교류를 발생시키는 한 원인으로 시민(단체)들의 열정과 관심, 그리고 교류에 대한 선호와 지지(preferences & support)가 한층 중요해진 것이다(이종열, 2007). 특히 민선단체장을 직접 선출하는 지방자치시대에 들어서서는 지방정부가 국제교류를 위한 계획이나 발의단계에서부터 시민(단체)들의 강력한 찬성과 지지를 흡수하는 것이 성공의 중요한 영향요소로 작용하고 있다(Samers, 2002; 김부성, 2006). 또한 이는 지방정부가 국제교류를 진행하는 전 과정에서 원활한 추진력을 형성하는 촉매(catalysis)가 되며, 국제교류의 궁극적인 목표달성이나 실질적인 효과를 창출하는데 있어서도 시민(단체)의 열정(passion)과 적극적 지지의사(supportive intentions and willingness)는 점점 필수적인 요소가 되어가고 있다

3) 전 세계적으로 한 국가의 대통령이 외국에 나가 자국의 이익을 위해 외국기업인이나 재계인사를 만나는 외교노력이나 정부마케팅은 이제 흔한 광경이 되었다. 최근에는 이것을 단체장이나 시장이 그대로 실행하는 경우가 늘고 있다. 즉 세일즈 외교나 마케팅 외교는 이제 지방정부 수준에서 지역발전 위해 이루어지고 있으며, 민선단체장들의 치적이나 성과를 거론할 할 때 빠지지 않는 핵심내용이 되고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2000b).

(Harrison, 2007). 게다가 국제교류의 세계적 흐름에 대한 기존 연구들이 주장하는 바도 역시 비슷한 내용이다. 그것은 현재 선진국을 중심으로 국제교류 관련 의사결정체제에서 다양한 수준의 정부나 이익집단, 기업과 개인에 의해 국제교류에 관한 정치력이 상호 공유되어 가고 있다는 것이다(이종열, 2007; 오성동, 2007; 김지희, 2008). 지방정부 수준에서 다양한 이해관계자는 국제교류 형성에 영향력을 미치고, 이후 과정에서도 상호작용을 통해서 그 교류의제의 방향과 속도를 조정해 나가고 있다. 따라서 지방정부 입장에서 시민의 존재는 국제교류에 대한 지역사회의 다양한 협조를 구하고 그 자원을 활용할 수 있으며(이종열, 2007), 결과적으로는 정부와 관료에게 부족한 교류 상의 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있기 때문에 중요한 의미를 가진다.

## 5) 동기부여

지방정부간 국제교류를 활성화하기 위해서는 무엇보다도 “국제교류가 왜 필요한가?”에 대한 각 지방정부의 정확한 이해가 전제되어야 할 것이며, 이 과정은 곧 교류의 ‘동기화(motivation)’라고 정의할 수 있다(Arino, et. al., 1997; Medina, 1996; Harrison, 2007). 국제교류는 그 목적이나 성격이 정치, 경제, 문화적 측면에서 다양하게 나타날 수 있으나, 그 질적 수준과 결과의 산출에는 양쪽 지방정부간의 동기부여가 상당히 중요한 요소로 작용한다(Barkema & Vermeulen, 1997). 왜냐하면, 기본적으로 국제교류는 양쪽 지방정부에서 동일한 상황이나 문제가 발생하고 여기에 대한 인식의 공유가 발생할 때 교류와 공동체 구성을 위한 합의형성이 보다 용이해질 수 있기 때문이다. 또한 이를 위해서는 사전에 서로 장기간 조사를 하고 계획을 수립하여 순차적으로 추진하는 교류방안을 합리적으로 강구하여야 한다. 그렇지 못할 경우, 즉 지방정부간 국제교류의 최초 동기나 명분이 명확하지 않으면 이후의 전반적인 교류과정에 좋지 못한 영향을 미치게 된다. 마찬가지로 국제교류의 효과나 성과는 당장 눈에 보이지 않으므로 지방정부의 정책결정자나 관료는 뚜렷한 동기가 없으면 교류를 시작하더라도 이 문제에 대해 지속적인 관심을 두지 않는 경우가 있을 수 있다(김병준, 2009). 이런 점들에 근거하여 한 지역이나 도시가 국제교류를 함에 있어 확실한 명분과 동기를 가지고 그 대상(partner)을 선정하는 행위는 지속적인 교류협력(sustainable international exchange)이라는 관점에서 볼 때 가장 중요한 사항이라고 할 수 있다(Medina, 1996; Harrison, 2007). 국제교류를 하기 위해서는 먼저 스스로의 현황과 특성을 충분히 파악하여 희망하는 해외 지역이나 도시의 조건을 정확하게 설정해야 한다(Watson, 2000). 그리고 자매결연 대상지역의 선정은 다양한 정보를 수집하고, 전문기관의 자문을 받아 종합적으로 결정한다. 그러나 최초부터 국제교류의 동기가 명확하지 않

거나 즉흥적인 경우라면 우호협력 및 자매결연을 체결하고도 교류가 부진하거나 단절되는 사례가 발생할 가능성이 높아진다(양기호, 2006). 그러므로 지방정부가 고위관료나 학계, 기타 지역 유명인사의 개인적 친분이나 지인 관계(people to people)를 통해서 교류도시나 지역을 선정할 경우, 그 교류의 지속성과 안정성에 문제가 없는지 사전에 충분히 검토해야만 한다.<sup>4)</sup>

## 6) 정부간 파트너십

최근 우리나라 도시와 외국도시, 국내와 국외의 지방정부간 파트너십은 국제교류의 형성과 성공에 영향을 미치는 주요 변수로서 많은 학자들의 관심을 끌고 있다. 원래 국가적 외교의 관례와 마찬가지로 지방정부의 국제교류도 서로 다른 상대방에 대한 존중과 신뢰(mutual trust and respect)를 토대로 하기 때문이다(Arino, et. al., 1997; Katsikeas, Skarmeeas & Bello, 2009). 즉 국제교류의 일반화된 관행은 일단 지방정부나 도시간 파트너십을 형성하고 국제교류의 각 단계별로 역할을 분담하는 것이 적절한 형태로 알려져 있다(오성동, 2007). 정부간 교류의 파트너십 유형에 있어서는 수평적 파트너십의 형성이 아주 중요한데, 이러한 가운데서 특히 지방정부가 국제교류를 위한 사전 준비단계에서 계획과 집행, 상호 이익을 공유하는 모든 과정에서 참여주체간의 파트너십이 동등하게 인정되는 것이 중요한 세부적인 문제들이다(한국지방자치단체국제화재단, 2000a). 최근에는 지방정부간 국제교류를 활성화시키고 파트너십을 강화하기 위하여 지방자치단체국제연합(IULA)이나 국제도시경영연합(ICMA) 등의 국제기구도 운영되고 있다(세계지방자치단체연합, 2009). 전 세계의 각 도시들은 이러한 지방정부관련 국제기구 또는 지방정부연합을 통해 참여지역과 도시간 파트너십 기반을 조성하는 사례를 늘려가고 있는 것이다(Alger, 1990; Samers, 2002; 이종수, 2004). 지방정부관련 국제기구 또는 연합체(기관)와의 협력을 통하여 국제교류에 필요한 여러 정보를 제공하거나 제공받고 있으며(Geringer, 1991), 참여 정부간의 국제교류사업을 효율적으로 지원하거나 상호 신뢰와 파트너로서의 역할을 격상시켜 나가는 추세에 있다(Arino, et. al., 1997).

4) 현재 우리나라 지방정부의 국제교류는 다양한 동기를 통해서 발생하고 있다. 예컨대, 세계화 시대에 부응하는 외국 지방자치단체와의 우호 친선, 경제 및 산업기술 분야의 교류로 상호간의 공동발전 기여, 외국 선진행정과의 교류를 통한 행정의 선진화, 자매결연지역 간의 우호를 바탕으로 한 민간교류의 활성화 도모, 자매결연지역 재외동포의 권익신장, 친선관계의 국제교류협력으로 정부의 외교정책에 대한 뒷받침 등이 주요 명분이나 동기가 되고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2009).

## 7) 통제변수: 환경적 요인

지금까지 지방정부의 국제교류 원인을 논의함에 있어서 내부적 요인을 위주로 논의하였으나, 현실적으로는 이러한 요인뿐만 아니라 외부적 환경도 고려할 필요가 있다. 예컨대 여기에는 우리나라에서 현재 국제교류를 하고 있거나 하려는 지방정부를 둘러싼 상위 중앙정부나 다른 국가차원의 환경적 요소가 포함된다. 국제교류에 관한 기존 논의에 따르면 지방정부 국제교류에 있어서 중요하게 언급되고 있는 외부적 요인은 중앙정부의 지원, 지리·생태적 요인, 문화·정서적 요인 등으로 요약될 수 있다.

첫째, 중앙정부의 지원은 지방정부의 국제교류의 수준과 활성화에 많은 영향을 미친다. 현재 우리나라와 외국의 중앙정부는 정도의 차이는 있지만 각 지방정부나 도시들에 대해 국제교류를 장려하기 위한 각종 정책적, 재정적 지원을 하고 있다(Watson, 2000; 이정주·최외출, 2003). 현재 우리나라 중앙정부(행정안전부, 외교통상부)는 세계화·지방화·정보화의 중요성을 인식하고 국제교류는 국가의 외교만이 전부가 아니라 지방정부간에도 상호 협력하고 경쟁해야 하는 시대가 도래했다는 점을 강조하고 있다(행정안전부, 2009; 김병준, 2009). 따라서 선진국에 비해 크지는 않지만 지방정부에 대한 행·재정적인 지원은 국제교류의 확대와 효과의 관점에서 바람직한 정책으로 평가될 수 있다. 그리고 지방정부 차원에서 국제교류는 이러한 중앙정부의 지원, 특히 통제보다는 정책적 장려와 이에 따른 실질적인 재정 지원에 많은 영향을 받을 수 있다.

둘째, 지방정부 국제교류의 원인을 분석함에 있어서 지리·생태적 요인에 관한 부분을 통제할 필요가 있는데, 국가외교와 마찬가지로 지방정부간 국제교류에는 지리적 근접성, 자연환경과 같은 생태적 유사성이 의미 있는 요인이 될 수 있기 때문이다(Martinez, 1994a; 김부성, 2006). 물론 과학기술 및 통신과 교통수단의 발달로 과거보다 타 국가나 지역 간의 이동성(mobility)과 접근성(access)이 좋아졌으나, 실제 국제교류의 정도에 있어서 지정학적 위치와 여건이 크게 고려되지 않는 것은 아니다(이정남, 2005). 예컨대, 국가외교에 있어서도 멀리 있는 국가보다는 지리적으로 인접한 국가 간의 외교가 더 중요하게 다루어지고 있으며(Scott, 2001), 지방정부 국제교류도 여기에 편승하는 경우가 많다. 또한 역사적으로도 지리적 근접성은 변화될 수 없는 고정적 상수(constants)로서 인접한 국가나 지역 간 갈등과 협력의 중요한 원인이 되기도 했다(Martinez, 1994b). 따라서 지방정부 국제교류에 있어서도 양호한 지정학적 위치와 자연환경이 지역의 곧 경쟁력과 발전가능성을 좌우하는 핵심요소 중 하나가 되고 있다.

셋째, 지방정부가 속한 국가 및 지역사회에 광범위하게 내재된 문화·정서적 요인의 중요성을 제시할 수 있다. 지방정부가 국제교류를 실제 추진함에 있어 지역사회의 여론(public

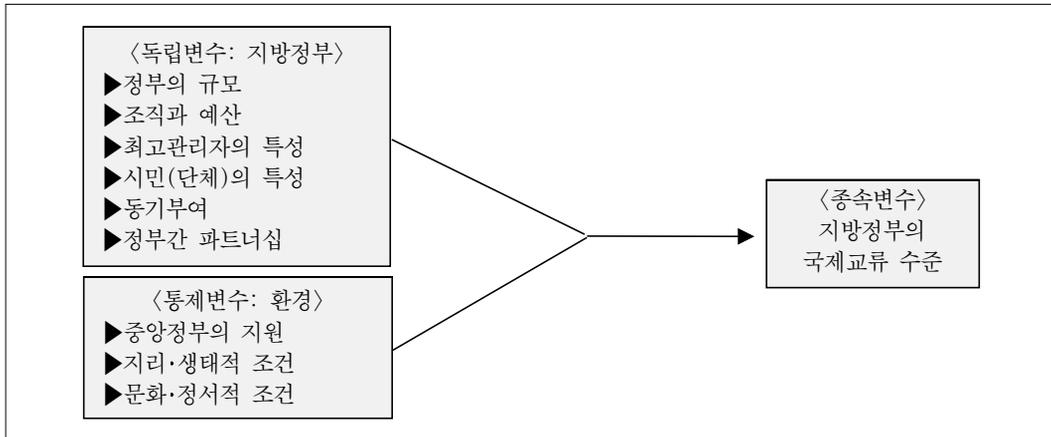
opinion), 사회 전반적인 정서와 분위기(national consensus) 등의 요소는 상당히 중요하다. 왜냐하면 지역이나 도시는 결국에는 각 국가에 소속된 단위체(unit)이며, 서로간의 이미지는 국가 전체 단위로 확대되어지기 마련이기 때문이다(Barkema & Vermeulen, 1997; Morosini, Shane & Singh, 1998). 지역이나 도시의 이익이 생기거나 지구촌 글로벌 체제에서의 생존과 발전이라는 공감대는 국제교류에 긍정적으로 작용할 수 있다(Katsikeas, Skarmeeas & Bello, 2009). 그러나 지방정부 단위의 교류라고 할 지라도 서로 다른 국가의 역사적, 심리적, 정서적 거리감이 있다거나, 지역사회에서 상대국가나 도시에 대한 우호적인 분기가 조성되어 있지 않다면 그 현실적 교류 가능성은 낮아지게 된다(Samers, 2002; 오성동, 2007).

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형과 변수

지금까지 지방정부 국제교류에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 선행과정으로 국제교류의 의미와 유형, 그리고 국제교류에 대한 각 영향변인들에 관한 이론적 근거를 살펴보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 국제교류에 원인이나 그 요인은 국내·외적으로 비교적 다양한 관점에서 논의되어 왔으므로, 여기서는 이를 토대로 경험적인 분석을 위한 연구모형을 만들어 볼 것이다. 이론적 논의에 따라서 현재 우리나라 지방정부의 국제교류의 정도나 수준에 대해 영향을 미칠 것으로 논의된 주요 변수는 지방정부 차원에서 정부의 규모, 전담조직과 예산, 최고관리자의 특성, 시민(단체)의 특성, 동기부여, 정부간 파트너십 등이 있었다. 그리고 이 과정에서 통제할 환경변수로는 지방정부에 대한 중앙정부의 지원, 지리·생태적 조건, 문화·정서적 조건 등이 있었다. 그러므로 우리나라 지방정부의 국제교류 수준을 종속변수로 설정하고 여기에 영향을 미치는 독립변수는 지방정부에 관련된 내적인 요인들과 기타 외적인 환경변수들이라고 할 수 있다. 이러한 논리에 따라서 <그림 1>과 같은 연구모형을 제시할 수 있으며, 이론적 논의를 통해서 고찰했듯이 여러 가설들이 설정될 수 있다.

〈그림 1〉 연구모형



먼저 독립변수에 관하여 지방정부의 국제교류 수준은 정부의 규모에 따라 다르다는 주장에 따라 이를 광역자치단체와 기초자치단체로 분류한다. 즉 정부의 규모에서는 기초자치단체보다는 광역자치단체가 국제교류의 수준이 높을 것이다. 국제교류를 위한 조직과 예산에 있어서는 별도의 조직과 예산이 배정된 지방정부가 그렇지 않은 지방정부보다 국제교류의 수준이 높을 것이다. 또한 국제교류에 대한 최고관리자의 관심과 의지가 높을수록, 시민(단체)의 관심과 지지가 높을수록, 교류의 동기가 체계적이고 명확할수록, 정부간 파트너십이 상호 동등하고 신뢰에 기반 할수록 국제교류의 수준이 높을 것이다. 다음으로 통제변수에 있어서 지방정부에 대한 중앙정부의 국제교류 지원수준이 높을수록, 교류를 희망하는 외국 지역과의 지리·생태적 환경이 유사할수록, 문화·정서적 환경이 유사하거나 우호적일수록 국제교류의 수준도 높을 것으로 가정하였다. 따라서 이 모형은 앞으로 지방정부 국제교류를 활성화하기 위해 필요한 요인이나 기능 중에서, 과연 어떠한 요소를 재조정하거나 강화하는 것이 좋은지에 대한 경험적이고 실제적인 근거를 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 측정 및 자료수집

지방정부의 국제교류의 실태와 그 영향요인에 관한 경험적 연구에 필요한 자료는 두 가지 수준에서 수집되었다. 하나는 국제교류의 실태에 관한 현황자료로서 지방정부의 국제교류와 관계된 국제기구인 세계지방자치단체연합(UCLG), 동북아자치단체연합(NEAR) 및 주요 정부기관인 행정안전부(국제교류관실), 외교통상부, 그리고 산하기관인 한국지방자치단체국

제화재단(KLAFIR), 한국국제협력단(KOICA) 등을 대상으로 자료를 수집하였다. 이를 통해 알 수 있는 것은 우리나라 지방정부 국제교류에 있어 최근까지의 주요 변화와 통계현황이었고, 이는 다시 현황에 관한 실태분석과 문제점을 논의하는데 사용되었다.

자료의 다른 하나는 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 것으로 우리나라 전국 지방자치단체 국제교류 업무부서 및 관계자에 대한 설문조사를 통해 수집되었다. 이 때 연구대상은 최초 16개 광역자치단체(특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개)와 230개 기초자치단체(시 75개, 군 86개, 자치구 69개)를 대상으로 설정하였는데, 조사과정에서 기초자치단체 중 2009년 7월 기준 국제교류를 실제로 하고 있는 곳은 213곳(광역은 전체, 기초는 시 74개, 군 66개, 자치구 57개)으로 파악되어 이들만을 조사대상으로 설정하였다.

구체적으로 가장 먼저 전국 213개 지방정부 국제교류 부서의 연락처를 확보하고, 조직현황과 실무인원을 전화로 사전 조사하였다. 이 결과에서 지방정부 1곳의 응답자의 수가 최하 5명(기초자치단체: 광주 A구)에서 최대 14명(광역자치단체: 부산시) 사이로 나타났다. 즉 예비전화조사(pilot survey)에서 응답 가능한 인원을 잠정 체크한 결과를 토대로 해서, 단위기관 당 최종표본 수를 최하 5개에서 최고 10개로 조정하였다. 또한 우편조사의 특성상 협조공문과 회신용 봉투를 같이 동봉하였고, 조사방법론 상에서 개별응답의 기관별 대표성을 높이고 편차를 줄이기 위한 최대한의 사전 조치를 하였다. 이후 발송된 총 설문지 수는 1,225부로 나타났다(광역 15부씩 동봉×16곳=240부, 기초 5부씩 동봉×197곳=985부).

이 중에서 회수절차는 3단계에 걸쳐 진행되었고 최종 387부(발송대비 31.6%)를 회신 받았으며, 모두 부실이나 오류가 없어 추가적으로 제외할 표본은 없었다. 조사의 총 소요기간은 2009년 8월 30일부터 11월 6일까지였는데, 장시간 소요의 원인은 1차로 응답이 오지 않았을 때 다시 전화를 걸어 회신을 부탁하거나 어떤 경우 다시 설문지를 우송하고 회신 받는 중복 절차를 거쳤기 때문이다. 전국 213개 지방정부에 대한 우편조사의 한계상 표본의 응답률이 높지 않았으나, 3차 회수 이후 더 이상의 표집에는 무리가 있었다. 자료의 통계적 처리는 연구목적에 토대로 진행하였다. 이 연구는 개인(설문지)단위 분석이 아닌 조직(지방정부)별 국제교류의 수준과 그 영향요인을 측정하는 것이므로, 설문조사를 통한 각 변수별 측정치는 응답자의 평균치를 조사대상 단위인 지방정부의 대표치(mid-value)로 재처리하여 새로운 데이터 셋(set)을 구성했다.<sup>5)</sup>

5) 조사에 응답한 전국 지방자치단체 국제교류 담당자 표본(N=387)의 특성은 다음과 같다. 먼저 성별로는 여성이 259명(66.9%), 남성이 128명(33.1%)으로 여성이 남성보다 많은 것으로 나타났으며, 연령별로는 30대가 158명(40.8%)으로 많고, 40대 139명(36.0%), 50대 이상 55명(14.2%), 20대 35명(9.0%)의 순으로 나타났다. 학력별로는 4년제 대학교 졸업이 291명(75.2%), 대학원 졸업이 96명(24.8%), 전문대졸 이하는 전혀 없었다. 직급은 8급-9급에 해당하는 하위직이 158명

앞선 연구모형에 포함된 하위변수들과 그 측정치를 수집된 자료를 통해 목록으로 정리하고, 각 변수들의 신뢰도를 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 측정에서는 앞서 논의한 기존 연구의 개념과 핵심어를 토대로 연구자가 개발한 문항을 사용하였다. 측정의 타당성을 높이기 위해 연구지역의 국제교류 담당 부서에 예비조사(pilot test)를 1회 실시하였고, 설문지에서 이해가 어려운 단어를 일부 수정하였다. 이에 각 평가항목별로 신뢰도를 분석한 결과 Cronbach's Alpha 값이 모두 0.70을 넘고 있어 척도의 신뢰도 문제는 무난한 것으로 볼 수 있었다.<sup>6)</sup>

<표 1> 변수목록과 측정

차원	변수(문항 수)	측정내용	신뢰도
독립 변수	정부의 규모(1)	광역자치단체(=0), 기초자치단체(=1)	가변수
	조직과 예산(4)	조직(기관/팀)의 분리정도, 업무의 집중과 통합, 인력의 우수성과 전문성, 예산의 안정성과 충분성	.7302
	최고관리자의 특성(4)	최고관리자의 교류관심과 수용성, 실천의지, 국제감각과 리더십, 정책반영의 수준	.7926
	시민의 특성(3)	시민(단체)의 관심과 열정, 문제제기, 참여/활동수준	.8110

(40.9%)으로 가장 많았으며, 7급이 119명(30.8%), 5급-6급이 96명(24.7%), 4급 이상 고위직이 14명(3.6%)으로 다른 일반공무원과 마찬가지로 피라미드 형태로 분포하였다. 지방정부의 유형에서는 광역이 82명(21.3%), 기초가 305명(78.7%)의 비율이었다. 전반적으로 표본으로 분석된 국제교류 담당 공무원의 특징은 여성이 많았고, 학력은 비교적 높은 반면 연령과 직급은 조금 낮은 곳에 많이 분포되는 특성을 보여주고 있었다.

- 6) 지방정부 국제교류 담당자의 인지와 태도를 묻는 주관적 측정치의 경우 신뢰도를 높이기 위해 최소 3개 이상의 측정치를 사용하였으며, 연구변수들 중 주관적 측정(subjective measure)이 이루어지는 다항목 척도의 문항은 매우 그렇다(5)~전혀 그렇지 않다(1)의 등간비율척도(Likert-type 5점 척도)로 측정되었다. 예컨대 시민(단체)의 관심과 열정은 “우리(지방정부 명칭)의 국제교류(자매결연 활동) 행정과 정책에 대한 시민(단체)의 문제점 지적이나 이슈의 제기 수준은 높다”, “행정과 정책에 대한 시민(단체)의 참여 및 협력적 활동수준은 높다” 등으로 측정되었고, 정부간 파트너십에서 상호 존중과 호혜성 등은 “우리(지방정부 명칭)는 지방자치단체 국제교류를 위한 기구 또는 연합체(기관)의 규칙과 관례를 성실히 준수하고 있다”, “교류활동 시 미국, 유럽, 중국, 일본 등의 권역별로 다른 교류원칙과 나라별 외교관행을 숙지하고 존중하고 있다” 등으로 측정되었다. 감정의 우호성이나 정서적 친밀감 등은 “상대국가나 지역에 대한 지역의 신뢰와 우호적인 정서(여론/분위기)가 고려되고 있다”, “과거 교류경험이 있거나 현재 우방국가의 도시와 교류가 용이하다”, “문화적 공감대와 이미지가 비슷한 도시와 교류가 용이하다” 등으로 측정되었다. 또한 독립변수에서 정부의 규모만 광역 또는 기초자치단체 여부에 관한 더미변수를 사용한다. 나머지 변수의 경우 측정오차를 줄이기 위해 국제교류의 의의와 영향요인의 각 차원에 대한 질문을 1차 설계한 뒤, 전문가의 패널토의와 자문을 얻어 최종설문에 포함되어야 할 설문항목을 선정하였다.

차원	변수(문항 수)	측정내용	신뢰도
	동기부여(3)	교류동기의 타당성, 명확성, 지속성	.7288
	정부간 파트너십(3)	파트너십의 이해도, 상호존중과 호혜성, 신뢰수준	.7262
통제 변수	중앙정부의 지원(3)	교류업무상 지원, 예산지원, 기타 전반적 지원	.7110
	지리·생태적 조건(3)	지리적 접근성, 왕래의 용이성, 자연환경의 유사성	.7921
	문화·정서적 조건(3)	문화적 동질감, 정서적 친밀감, 감정의 우호성	.8140
종속 변수	국제교류 수준(3)	자매결연의 양적 활성화, 질적 우수성, 전반적 수준	.8102

## IV. 분석 및 논의

### 1. 우리나라 지방정부의 국제교류 현황

우리나라는 김영삼 정부 이후 지방화와 세계화라는 정책적 기조 하에서 각 지방정부는 의욕적으로 국제교류의 활성화를 시도해왔다. 1990년대 중반부터 확대되기 시작한 지방정부의 국제교류는 2009년 현재 시점에서 약 90% 이상이 자매결연의 형태로 이루어지고 있으며(행정안전부, 2009), 선진국 수준에 비해 어느 정도의 양적 증가는 달성한 것으로 보여진다. 구체적으로 우리나라 지방정부의 국제교류의 역사를 알아보면, 약 50년 전인 1960년대로 거슬러 올라간다. 우리나라는 지난 1961년 경남 진주시와 미국 오리건(Oregon) 주의 유진(Eugene)시가 국내 최초로 국제자매결연을 맺은 이래 우리나라와 외국 도시와의 자매결연은 1980년대까지 약간씩 증가하였다. 그러나 전반적으로 1980년대까지 20-30여건에 불과했던 지방정부의 국제교류는 1990년대 지방자치제도가 실시되면서 기하급수적으로 증가하기 시작한다. 즉 1991년 지방정부 기초의회 및 광역의회 선거, 1995년 민선자치단체장 선거의 실시를 기점으로 지방자치단체의 국제교류도 급속하게 활성화되었다. 지방자치가 실시되기 이전인 1961년에서 1990년까지 약 30년 동안 총 116건의 자매결연이 이뤄졌는데 비해, 최근 10년 동안(2000년 1월~2009년 10월)에는 광역자치단체의 경우 159건, 기초자치단체의 경우 479건으로 총 638건의 자매결연이 형성되었으며, 나라별 숫자는 전 세계적으로 약 50개국을 넘어서고 있다. 최근 2009년까지 10년의 누계(총 638건의 자매결연)만으로 따지자면, 우리나라 지방정부의 국제교류의 양적 성과는 서구 선진국의 여느 그것 못지 않은 수준을 보이고 있는 것이다. 일단 국제교류를 하는 지방정부 숫자가 증가되었다는

것은 국제사회의 활동주체로서 지방의 중요성이 그만큼 커졌음을 의미한다. 동시에 지방자치 시대에 지방행정의 무대나 정부간 관계의 장이 공간적으로 확대되었음을 뜻하기도 한다.

<표 2> 우리나라 지방자치단체 자매결연 도시의 변화(2000-2009)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	누계
광역시	22	11	14	12	11	12	11	25	20	21	159
기초	45	35	40	53	61	80	39	54	38	34	479
누계	67	46	54	65	72	92	50	79	58	55	638

\* 행정안전부 국제교류관실 내부자료(2009) 및 한국지방자치단체국제화재단(2009).

지금까지 우리나라 지방정부는 자매결연 방식을 통한 국제교류를 관행적으로 친선방문이나 문화교류 정도로 이해해 왔다. 그러나 세계의 각 선진도시들이 쌓아 온 발전의 노하우와 경험은 지방정부가 국제교류를 제대로 활용하는 경우에 국제문제의 해결에 상당한 영향력을 발휘할 수 있음을 보여주고 있다. 예컨대 우리나라 중앙 및 지방정부는 최근까지 국제교류 관련 부서와 통상협력, 국제관계자문대사 제도도입, 해외주재관제설치, 지방정부 출연에 의한 지방자치단체국제화재단의 설립, 해외통상과 설치 등 제도적 측면에서 많은 성과를 구축해 왔다. 뿐만 아니라 자체 인력의 질적 향상을 위한 공무원의 해외 연수 및 파견, 국제교류를 위한 국제회의의 참석 등 다각적인 노력을 하고 있다. 이는 지방정부의 국제교류가 양·질적인 측면에서 많은 변화를 보이고 있음을 의미하기도 하는 것이다.<sup>7)</sup>

실제적으로 <표 3>과 같이 현재 광역자치단체 16곳, 기초자치단체 213곳이 외국의 64개 국가, 880개 도시와 자매결연을 체결하고 있어 국제교류의 높은 성과에 기여하고 있다. 광역자치단체 단위에서 외국 도시와 가장 많은 자매결연을 체결하여 국제교류를 활성화하고 있는 곳은 서울과 경기도로 각각 25개 국가 30개 도시, 19개 국가, 26개 도시로 나타나고 있다. 전통적인 항만과 무역의 도시인 부산광역시와 인천광역시, 그리고 외국인관광을 전략산업으로 하는 강원도도 높은 국제교류 실적을 가지고 있다. 반면 광주광역시, 전라북도, 울산광역시 등 일부 지방에서는 상대적으로 국제교류와 자매결연 실적이 극히 저조한 경우도 있다. 우리나라 지방정부에서 국제교류의 양적 증가 속에 나타나는 이러한 지역별 양극화 현상

7) 그렇지만 전반적으로 아직 우리나라의 국제교류활동에서 자매결연 이외의 활동은 아직까지는 미약한 형편이라 할 수 있다. 자매결연 역시 선진국에 비해 아직은 내실 있고 건설한 지속 가능한 쌍방관계라고 보기는 다소 어렵다. 형식적이고 일방적인 자매교류 추진에서 벗어나서 실질적으로 양쪽 기관 상호 간에 공동의 이익을 가져다 줄 수 있는 지속 가능한 국제교류 토대를 만들어 나가는 것이 필요할 것이다.

은 일단 시급히 개선되어야 할 문제로 보여진다.

또한 우리나라 지방정부의 국제교류 현황에서 교류대상과 유형의 정형화도 문제점으로 지적할 수 있다. <표 3>에서 자매결연 대상국가는 64곳이지만, 대상도시는 무려 880여 곳에 달한다. 이 점은 1개 국가의 평균 교류도시가 13개 이상으로 다소 중복의 가능성이 있음을 뜻한다. 외국 도시와의 자매결연은 지방정부 차원에서 국제외교의 역할을 담당하기 때문에 다양한 국가를 대상으로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 우리나라 지방정부의 자매결연은 일본, 중국, 미국 등에 다소 편중되어 있는 경향이 있다. 이러한 자매결연 대상지역의 편중은 지리적 접근성과 선진국 위주의 결연 희망, 자매결연 지역의 선정시 지역규모나 상대도시의 외양에만 지나치게 집착한 결과에 기인할 수도 있을 것으로 보여진다.

이상의 논의를 토대로 보자면, 현재 지방정부의 국제교류는 질적 측면에서 실질적 교류내용이나 성과, 그리고 지역주민들의 참여를 통한 교류의 다양성 측면에서는 양적 성장을 따라가지 못했다는 지적도 받을 수 있는 상황이다. 즉 자치단체의 자매결연 체결이 급증하여 활발한 국제교류를 추진함으로써 지방행정 발전에 크게 기여하고 있다는 긍정적 평가도 있는 반면에 지방의 국제업무 경험과 정보 등의 부족으로 인한 시행착오로 예산을 낭비하고 있다는 지적도 제기할 수 있는 것이다. 따라서 현 단계에서 지방정부의 국제교류 요인을 체계적으로 논의해 보고, 이를 검증해 보는 것은 그 의미가 더욱 클 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

<표 3> 우리나라 지방정부의 자매결연 도시현황(2009)

지역	단체수	결연대상(광역)		단체수	결연대상		자치단체별소계	
		(광역)	외국국가		외국도시	기초	외국국가	외국도시
합계	16	50	280	213	50	763	64	880
서울특별시	1	25	30	25	22	105	33	130
부산광역시	1	17	23	15	7	33	19	55

8) 지방정부는 국제교류 유형의 측면에서도 문제점을 나타내기 시작했다는 지적이 최근 나오고 있다(오성동, 2007; 김병준, 2009). 자매결연은 공무원을 주축으로 한 대표단과 민간단체의 상호방문 등 인적교류에서 시작하여 공무원 상호 파견연수, 문화예술의 상호 교환공연 등 행정발전 도모와 주민 간 이해의 증진을 통한 유대감을 조성시켜 나가는 우호교류사업을 바탕으로 경제협력 사업까지 발전시켜 나가는 것이 바람직한 형태이다. 그러나 외국 도시와의 자매결연 체결 이후의 지방자치단체의 교류유형을 살펴보면 기관장의 상호방문, 공무원의 해외연수, 공무원의 상호파견근무, 의회대표단의 상호방문, 문화·예술행사의 개최, 체육·청소년 교류 등이 주류를 이루고 있으며, 지역발전에 기여하는 경제·통상교류는 상대적으로 미진한 상태이다. 또한 지방정부가 활용해 온 국제협력의 수단이 자매결연, 네트워크 구축, 기관형성 등에 한정되었던 것은 국제협력에 대한 주요 행위자들의 관심과 이해의 부족을 반증하는 것이다.

지역	단체수 (광역)	결연대상(광역)		단체수 기초	결연대상		자치단체별소계	
		외국국가	외국도시		외국국가	외국도시	국가	도시
자치단체별 소계	(광역)							
대구광역시	1	9	13	6	4	13	11	26
인천광역시	1	13	23	10	8	33	17	56
광주광역시	1	7	9	5	2	7	8	16
대전광역시	1	17	21	5	2	8	18	29
울산광역시	1	8	13	5	3	11	8	23
경기도	1	19	26	30	32	153	36	179
강원도	1	13	18	17	11	66	18	84
충청북도	1	11	18	12	6	29	13	47
충청남도	1	11	19	15	8	51	16	69
전라북도	1	3	6	12	7	38	7	43
전라남도	1	12	27	20	16	73	22	98
경상북도	1	10	11	15	13	53	19	64
경상남도	1	11	13	19	13	70	16	83
제주도	1	9	10	2	4	20	10	30

\* 자료: 행정안전부 국제교류관실 내부자료(2009) 및 한국지방자치단체국제화재단(2009).

## 2. 지방정부 국제교류의 영향요인 분석

앞선 우리나라 지방정부의 국제교류 현황에 따르면 현재까지 그 외연의 확대와 양적인 성장은 분명한 것으로 나타났다. 그러면 민선자치시대에 나타나고 있는 이러한 지방정부의 국제교류 확대와 그 성과가 향후 지속적으로 향상되도록 만들기 위해서는 과연 어떠한 원인으로 국제교류가 발생하고 있는 것인지에 대해 알아볼 필요가 있다.

국제교류에 관한 이론의 관점에서 지방정부의 국제교류 수준에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 조사자료를 회귀분석 한 결과는 <표 4>와 같다. 이것은 지방정부의 규모, 전담 조직과 예산, 최고관리자의 특성, 시민(단체)의 특성, 동기부여, 정부간 파트너십을 독립변수로 하고 중앙정부의 지원, 지리·생태적 조건, 문화·정서적 조건을 환경변수 통제된 상태에서 각 변수의 측정항목들이 국제교류에 미치는 영향에 관한 회귀값을 추정한 것이다. 회귀모형에 대한 설명력을 나타내는 결정계수( $R^2$ )는 0.574로 지방정부 국제교류 수준의 57.4%가 5개의 변수 요인에 의해 설명되고 있으며 모형의 F값은 136.952( $p < 0.001$ )로 나타났다. 전반적으로 독립변수 및 통제된 변수들의 상대적 중요도를 나타내는 표준화계수( $\beta$ 값)를

보면 그 결과가 다음과 같이 나타나고 있다.

먼저 지방정부의 국제교류에 영향을 미치는 요인 중에서 조직과 예산( $\beta = .302$ )의 설명력이 가장 크게 나타났고, 다음으로 중앙정부의 지원( $\beta = .296$ ), 최고관리자의 특성( $\beta = .241$ ), 동기부여( $\beta = .183$ ), 문화·정서적 조건( $\beta = .120$ )의 순으로 종속변수에 의미 있는 영향을 미치고 있었다. 나머지 독립변수는 통계적으로 유의하지 못한 것으로 나타났다( $p > .05$ ). 이러한 결과를 해석하면 상당수 지방정부에서 유의성을 가진 5가지 요인들을 중심으로 국제교류의 수준을 향상시키기 위해 노력하고 있었다는 점을 간접적으로 시사한다. 이에 대한 보다 구체적인 해석과 논의는 다음과 같이 할 수 있다.

<표 4> 지방정부 국제교류에 영향을 미친 요인

변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량		
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF	
(상수)	.642	.141		4.547	.000			
독립 변수	정부의 규모*	-2.517E-02	.089	-.009	-.284	.776	.668	1.496
	조직과 예산	.274	.032	.302	5.393	.000	.506	1.978
	최고관리자의 특성	.203	.039	.241	3.623	.000	.258	3.882
	시민의 특성	2.757E-02	.064	.016	.433	.665	.529	1.890
	동기부여	.141	.050	.183	2.214	.027	.170	5.885
	정부간 파트너십	1.191E-02	.051	.013	.235	.814	.217	4.608
통계 변수	중앙정부의 지원	.238	.027	.296	5.142	.000	.492	2.031
	지리·생태적 조건	-6.829E-02	.044	-.083	-1.551	.122	.248	4.027
	문화·정서적 조건	8.184E-02	.028	.120	1.947	.043	.432	2.315
<b>R<sup>2</sup> = .591</b>		<b>Adjusted R<sup>2</sup> = .574</b>		<b>F = 136.952</b>		<b>P = 0.000</b>		

비고) \* 표시는 가변수로 처리된 변수임

첫째, 지방정부의 국제교류에 대해서 이를 전담하는 ‘조직과 예산’은 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 지방정부가 국제교류를 활성화시키기 위해서 전담 조직의 확충과 관련예산의 배정을 우선적으로 고려해야 함을 말해준다. 우선 전담조직이나 인력의 문제는 국제교류에 있어 상당히 중요하게 인식되고 있는데, 이를 해석하면 규모가 크지는 않더라도 지방정부 내에 일단 별도의 조직이 존재하면 국제교류의 효율과 성과가 높아질 수 있음을 뜻한다. 예산의 문제도 상당히 중요하게 나타났는데, 최근 많은 지방정부는 스스로 국제교류에 있어 일정부분 성과를 거둘 수 있음을 체감하고, 많은 곳에 예산투입의 필

요성을 절감하고 있는 상황으로 보여진다. 그리고 민간도 국제교류나 자매결연의 확대에 대한 필요성을 많이 느끼고 있으나 국제교류나 자매결연의 특성상 초기 정부의 주도적 역할에 따른 예산의 소요가 필연적일 것으로 생각된다.

둘째, 중앙정부의 지원은 통제변수로 상정되었음에도 불구하고 지방정부의 국제교류에 상당한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이를 해석하면 역설적으로 지방정부의 국제교류가 현재 중앙정부의 지원에 많이 의존하고 있고, 그만큼 교류의 자생력이 부족함을 말해준다. 지방자치 실시 이후 중앙정부는 국제교류 지원을 강화하고 있는데, 현재 지방정부 국제교류에 대한 중앙정부의 지원은 한국지방자치단체국제화재단이나 한국국제교류재단, 한국국제협력단 등을 통하여 교류업무를 전반적으로 지원하고 있고, 이 기관들은 지방의 국제화와 국제교류에 있어 정보공유와 교류확산의 최대창구가 되고 있다. 따라서 중앙정부에 의한 이러한 각종 지원을 지속적으로 확대해나가는 것은 바람직한 현상으로 보여진다.

셋째, 최고관리자의 인적 특성이 지방정부 국제교류에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국제교류가 활성화되기 위해서 기본적으로 그 지방정부를 이끄는 최고수장의 관심과 의지, 리더십이 확립되어 있어야 한다는 것을 뜻한다. 뿐만 아니라 현실적으로도 국제교류를 위한 초기 예산, 인력, 인프라와 기타 여건을 확보하는 문제는 무엇보다 최고관리자의 역량에 많이 좌우되기도 한다. 교류의 활성화에 있어서도 국제화에 적응하는 주민의식, 능동적인 교류, 외국관계자들을 모을 수 있는 여건 조성, 외국인의 접근성 증대, 국제행사, 투자 유치, 기반 확충 등은 기본적으로 최고관리자 및 고위공직자들의 관심과 의지, 경험과 역량에 의존할 수밖에 없는 것이 현실로 여겨진다.

넷째, 지방정부의 국제교류에 있어 동기부여의 요인도 제법 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 동기가 타당하고 확실할수록 국제교류의 수준이 높아진다. 자매결연의 궁극적 목적은 상호 공동발전에 있으므로 행정, 문화, 경제 등에서 상대지역의 비교우위 분야와 보완관계에서 조화로운 협력방안을 강구해 나가는 것이 무엇보다 중요하므로 반드시 상호 동기와 합의에 의거해야 한다. 동기부여의 중요성에 비추어 볼 때 지방정부는 단기적인 이익에만 치우치지 말고, 중장기 내지는 거시적인 안목에서 보다 다양한 대상을 찾아볼 필요가 있다. 지방정부의 국제교류는 정치적 행사나 단순한 유행으로 그칠 일 아니며, 그렇게 되어서도 안될 것이기 때문이다.

다섯째, 통제변수에서 문화·정서적 환경이 약간의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 문화·정서적 환경이 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 국제교류에 있어서 지리·생태적 조건보다 문화·정서적 우호성이 더 큰 역할을 할 수 있음을 말해준다. 예컨대 우리나라와 일본, 중국, 미국의 관계에 대한 국민정서는 상당한 차이가 있고, 이는 이들 국가에 속한 도시와의 교류에도 상당한 영향을 미칠 수 있는 것이다. 성공가능성을 높이기 위해 지방정부는 이러한 점

을 고려하여 국제교류를 추진해야 할 것이다. 동시에 지방정부가 외국도시에 대한 국제교류를 추진함에 있어 상대방의 문화와 정서도 충분히 고려해야 할 것이다. 즉 우리만 중요한 것이 아니라, 상대방이 어떤 문화와 정서를 가진 나라인지도 함께 고려하고, 그에 대한 접근도 달라져야 할 것으로 생각된다.

한편, 이론적으로는 의미 있을 것으로 가정되었으나 그렇지 못한 변수들, 즉 지방정부의 규모, 시민의 특성, 정부간 파트너십, 지리·생태적 조건이 지방정부의 국제교류에 유의한 결과가 나타나지 않은 원인에 대해서도 한번 논의해볼 필요성이 있다. 지금 이것은 연구표본에서 지방정부 국제교류의 고유한 특성이나 문제점과도 연관이 높을 것으로 판단되기 때문이다. 첫째, 지방정부 자체의 규모에 따라 국제교류의 수준도 상당히 다를 것으로 예상하였으나, 실질적으로 정부의 규모는 국제교류에 영향을 미치지 않았다. 광역자치단체와 기초자치단체로 구분한 '지방정부의 규모' 변수가 국제교류의 수준에 영향을 미치지 못한 것은 민선지방자치 이후 최근까지 기초자치단체 중심으로 국제교류의 양적 증가가 두드러졌기 때문으로 풀이된다(한국지방자치단체국제화재단, 2009). 둘째, 시민의 관심과 지지도 지방정부의 국제교류에 영향을 미치지 않았다. 이것은 현재 연구의 표본사례에서 지방정부의 국제교류에 대한 시민의 관심이나 참여가 활성화되지 못했으며, 동시에 현재 지방정부의 국제교류가 소위 '관(官)' 주도로 이루어지고 있음을 대변해주는 것일 수 있다. 셋째, 정부간 파트너십도 지방수준의 국제교류에 영향을 미치지 않았다. 이러한 이유는 지방정부가 국제교류에 있어서 아직 사전교감이나 수평적 파트너십 형성을 중요하게 바라보지 않으며, 정부주도의 교류로 인해 민간부문의 역할이 상대적으로 활성화되지 못했기 때문으로 추정된다. 특히 기초자치단체 상당수는 자매결연을 추진함에 있어 상대도시에 대한 경제, 산업, 문화, 사회단체 등의 교류전망에 대한 충분한 검토 없이 자매결연을 추진하는 사례도 있어 자매결연이 체결된 이후에도 상호간 관심의 부족과 소극적인 태도로 부진한 답보상태를 초래하는 경우도 발생하고 있다(이정주·최외출, 2003; 이갑영, 2005). 넷째, 지리·생태적 조건이 지방정부 국제교류에 영향을 미치지 않은 것은 현재 국제교류 상의 물리적, 공간적 한계가 상당부분 해소되었기 때문으로 보인다. 과거 상당기간 동안 우리나라 지방정부의 국제교류는 지리적 근접성과 선진국가 도시들 위주였고, 자매결연 지역의 선정시 지역규모나 상대도시의 외양을 위주로 고려했다면(오성동, 2007), 현재는 이러한 경향성이 아주 많이 변화되었음을 보여주는 결과로 생각된다.

## V. 결론 및 시사점

이 연구는 현 단계 지방정부의 국제교류의 수준을 알아보고, 이에 영향을 미치는 요인을 실제 적용시켜 분석해 보았다. 연구결과가 가지는 의의는 향후 지방정부의 국제교류 활성화 전략에 있어서 주요 영향요인들을 토대로 한 차별화전략이 필요하다는 것이다. 즉 지방정부 국제교류의 이론과 실제에서 모두 중요했던 요인은 더욱 강화해 나갈 필요가 있고, 이론적으로 상당한 중요성을 가지지만 실제 분석에서 영향을 미치지 못한 요인은 보완을 할 필요가 있다. 그러면 지금까지의 연구결과에 대한 시사점과 결론을 총괄적으로 정리해 보기로 한다.

첫째, 우리나라에서 민선 4기까지 지방정부의 국제교류는 10년이 넘게 양적으로 급속히 증가하여 왔으나, 동시에 여러 가지 문제점도 안고 있었다. 국제교류 현황분석에서 검토된 문제점으로는 지방정부와 지역별 교류의 양적 양극화, 교류국가와 도시의 제한, 국제교류 유형이나 내용적 협소함 등이 있었다. 그러므로 중앙 및 지방정부는 이러한 점을 인지하고 국제교류의 양적 성장에 걸맞은 질적 내실화 방안을 마련해야 할 것이다. 예컨대, 중앙정부가 그동안 지방정부의 국제교류를 지원하고 교류경험을 공유할 수 있도록 하는 데 많은 역량과 시간을 투자한 것처럼, 이제는 지방정부도 광역을 중심으로 기초자치단체나 민간단체, 개인의 국제교류 경험을 축적하고 이를 체계적으로 자료화시킬 필요가 있다. 중앙정부도 기존 지방정부의 자매결연 현황을 재점검하고, 외양의 확대보다는 교류국가와 내용의 다양성에 관한 질적 토대를 다지는 방향으로 지원을 해야 할 것이다. 또한 지방정부간 편차를 고려해 각종 지원요청에 신속하게 대응하되, 국제교류실적이 미비한 지방정부가 교류를 희망할 시에는 이를 우선적으로 지원해주어야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 국제교류에 영향을 미치고 있는 가장 중요한 요인은 전담조직과 예산의 문제로 나타났다. 이는 기존 지방정부 조직 내에서 업무분장만으로 인력을 재활용하는 방식은 이제 국제교류 분야에 있어 한계에 봉착하고 있다는 것을 시사한다. 만약 어떤 지방정부가 조직이나 인력이 배치되지 않은 상태에서 자매결연이라는 형식적 교류부터 시작한다면, 세월이 흐르면서 당시 관계자들이 그 업무와 직책에서 사라질 수도 있다. 그러할 경우 교류 기반 자체가 흔들려 결국은 국제교류의 실패나 관계중단으로 이어지는 경우도 나타날 수 있다. 따라서 지방정부는 규모가 작더라도 별도의 교류조직을 기존 조직과 구분해주고, 순환보직에 따른 담당자의 업무단절을 사전에 방지하는 장치를 마련해주어야 할 것이다. 이마저도 여력이 없다면 개방형직위, 계약직, 자원봉사자를 활용하는 방안도 고려될 수 있다. 예산문제에 있어서도 지방정부는 열악한 지방재정과 낮은 재정자립 상황이 고려되지만, 국제교류에 산을 가급적 별도로 편성해 주어야 한다. 물론 빠르게 가시적 성과를 거둘 수 없는 국제교류

는 정책우선순위에서 뒤로 밀릴 수도 있다. 그러나 액수에 상관없이 별도의 국제교류예산을 배정하는 것은 중요한 정책행위이고, 특히 지방정부가 출연한 소규모(재단) 법인의 형태는 국제교류에 있어 효율적인 방식으로 생각된다. 지역에서 기존 국제교류가 활발한 부분을 증명하고, 다른 주요 역점사업과의 연계를 토대로 한 예산논리도 개발해야 한다.

셋째, 현재 중앙정부의 지원도 지방정부 국제교류에 있어서 비중 있는 요인이었는데, 최근 까지 중앙정부는 예산지원보다는 ‘한국지방자치단체국제화재단’ 등을 통한 행정적 지원에 치중하였다. 그러나 2009년 12월 31일에 재단이 이명박 정부의 ‘공공기관 선진화계획’에 따라 해체되고 ‘전국시도지사협의회’로 업무가 이관됨에 따라, 2010년 현재 국제교류업무의 전문성과 질적 퇴보가 우려되고 있기도 하다. 연구결과에서 보듯 중앙의 국제교류 지원은 효율성과 정치논리로 결정되어서는 곤란하기 때문이다. 마찬가지로 지방정부에게는 행정지원만큼이나 예산지원도 중요하다. 현재 지원목적으로 운영되는 중앙정부 재단들의 대부분은 각 지방정부가 재원의 일부를 출연하도록 정하고 있어, 교류확대의 재정적 부담이 될 수 있다. 이에 중앙정부는 지방정부의 국제교류에 관한 중앙정부의 보조금 및 기금 설치 등을 통하여 재원확보 방안을 제검토하는 시도가 있어야 하고, 국제교류 관련재단에 투입되는 예산의 일부를 지방의 국제교류사업에 직접적으로 전환시키는 등의 새로운 고려가 필요하다. 실제로 중앙정부는 스스로 운영하는 국제교류지원 재단에 대해 지방정부의 재정출연을 전액 면제하거나 대폭 감액시킬 필요가 있고, 자치단체 사무인 여권발급 시에 징수하는 국제교류기여금(외교통상부)의 일정 비율을 지방정부에게 전격 교부해주는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

넷째, 지방정부 최고관리자의 특성은 국제교류 활성화에 중요한 원인을 제공할 가능성이 높았다. 지방정부는 자체적인 역량강화와 지역활성화를 위해 국제교류를 전략적으로 바라보는 최고관리자가 필요하기 때문이다. 최고관리자가 원래 이런 사고방식(personality)과 마인드를 가지고 있다면 모르지만, 그렇지 않다면 정부는 최고관리자 개인의 경력과 의사문제로만 치부시킬 것이 아니라, 교류감각과 마인드를 높이는 방안에 대해 숙고해야 할 것이다. 민선자치 이후 국제화를 지향하는 도시에서는 최고관리자의 해외도시연수, 출장 및 견학이 늘어가고 있는데, 이 이유는 직접 국제교류의 현장에서 경험을 해보고 제대로 된 마인드와 감각을 갖추기 위한 목적을 포함하는 것이다. 게다가 지방정부가 민간교류를 지원할 경우에도 최고관리자의 현장감각은 중요한 요소가 될 수 있는데, 일선에서 국제적 추세를 느끼고 체험한 고위관리가 제대로 된 교류지원을 할 수 있기 때문일 것이다.

다섯째, 국제교류에 대한 동기부여와 문화·정서적 조건 역시 지방정부에게는 중요한 요인이었다. 먼저 확실한 동기부여는 그간 지방정부 국제교류에서 잘 지켜지지 않았던 관행으로 생각된다. 그간 지방정부는 국제교류의 뚜렷한 동기를 가지지 못한 채, 민선단체장의 치적을 높이는 손쉬운 방법이거나 심지어 이벤트 행위라고 보는 지적도 적지 않았기 때문이다. 방법

상에 있어서도 교류동기와 목적에 부합하는 체계적인 진행보다는 지역의 명망 있는 사람이나 사업가, 국회의원, 해외동포 등 인적 경로를 통하여 국제교류를 추진하는 경우가 많았다. 그러므로 우리나라에서는 자매결연의 목적에 부합되는 해외도시나 지역의 선정에 지금보다 신중해져야 하며, 다원적이고 전략적인 교류·협력을 강화하기 위하여 장기적인 비전을 가지고 다양한 국가와의 교류확대가 요망된다. 특히 앞으로는 국제교류의 대상을 보다 다변화하거나 전략적으로 접근해볼 필요가 있다. 각 지방정부만의 고유한 특징과 부합하는 상대를 찾아보는 것도 새로운 시도가 될 수 있을 것이다. 비슷한 맥락에서 문화·정서적 조건도 중요한데, 지방정부간 국제교류는 상호 간의 합의를 바탕으로 양 자치단체의 상황을 충분히 고려하여 추진되는 것이므로 모든 자치단체에게 일률적으로 적용될 수 없다. 따라서 자기 지역의 상황을 충분히 검토하여 상대지역과 어떠한 교류가 적절한지를 제외함과 동시에 상대지역의 문화와 현황에 대한 이해도 필수적이다. 자치단체의 자매결연이 지향하는 바는 상호협력을 통해 양 지역이 한층 더 활성화되고 발전하는 일이므로 상대에 대한 배려에서부터 출발해야 하기 때문이다.

여섯째, 지방정부 국제교류의 요인은 제도화와 각종 지원, 분위기 조성 등과 결코 무관치 않다는 것을 알 수 있었다. 국제교류는 원래 '비용 대비 효과(B/C)'를 측정하는 것이 힘들고, 시민들도 이에 공감해 목인하는 측면이 크다고 생각된다. 하지만 국가외교와 달리 유독 지방정부에 대해서는 조금하게 가시적 성과를 요구하는 면도 없지 않았는데, 그것은 시민과 정부의 교감이 없거나 신뢰가 부족했기 때문일 수 있다. 이런 점에서 이 연구결과는 지방정부 국제교류에 있어 아직 시민 중심의 거버넌스(governance)가 전혀 구축되지 않았거나, 아주 허약한 상태임을 간접적으로 암시해 준다. 시민과 관련된 요인에서 통계적 유의성이 없었던 점도 그러했다. 따라서 향후 지방정부 차원의 국제교류는 기본적으로 민간이 주체가 되어야 하며 장기적으로 민간교류가 활성화되어야 한다. 지방정부는 시민의 참여로 구축된 그러한 교류거버넌스를 통하여 민간부문과 인적·물적 자원을 상호 분담할 수 있고, 재정적 부담을 줄일 뿐만 아니라 효율성까지 높일 수 있기 때문이다. 단지 정부의 손에 의한 자매결연은 국제교류의 성과가 아니라, 한층 활발하고 내실 있는 교류를 위한 시작절차임을 결코 잊어서는 안될 것이다.<sup>9)</sup>

끝으로 이 연구에서의 불가피한 한계점도 있으며, 이는 후속연구에서 보완되어야 할 내용이다. 그것은 첫째, 전국에서 국제교류를 하고 있는 213개 지방정부 전체를 조사하였으나,

9) 지금도 대부분의 지방정부는 국제교류나 자매결연 대상의 선정에서부터 구체적인 교류사업에 이르기까지 모든 과정이 정부주도로 이루어지고 있어, 지역주민과 민간단체(기업)의 참여와 호응이 부진한 실정이다. 따라서 장기적으로는 국제교류사업의 추진과정에서 지역주민과 민간부문의 다양한 주체가 폭넓게 참여하는 국제교류 거버넌스의 구축이 필요할 것이다.

높지 않은 응답률로 인해 분석결과의 대표성을 완전하게 담보하지는 못했다는 지적에서 자유로울 수 없다. 둘째, 지방정부 국제교류의 기존 국내연구가 부족한 관계로 우리나라 고유의 특성화된 지표가 부각되지 못했고, 확연한 차별성을 보이는 데도 한계가 있었다. 앞으로는 지리적으로 우리나라 육지(陸地)와 연안(沿岸), 내륙도시(內陸都市)와 해양도시(海港都市) 사이의 국제교류 수준이나 원인차이를 장기간 분석해보는 것도 좋은 주제일 것이다. 셋째, 국제교류의 영향요인으로 다루지 못한 더 많은 잠재변수들이 존재할 수 있지만, 그 가운데 중요한 몇몇 주요변수만을 선정하여 분석했다는 점을 들 수 있다. 이 과정에서 열정과 관심, 상호존중과 호혜성, 감정의 우호성, 정서적 친밀감 등은 다소 측정이 어려운 측면도 있었다. 그러나 처방적 연구성격상 가능한 많은 변수를 사용하는 것보다는 현실을 추상화시켜 가장 중요하고 의미 있는 변수들로 연구모형을 구성하는 것도 좋을 것으로 보았다. 분명한 것은 이 연구의 변수들이 향후 지방정부를 둘러싼 국제환경의 변화와 현실에 합치되도록 다듬어질 필요가 있다고 하겠는바, 지방정부의 국제교류를 발생시키는 총체적 원인에 대한 규명은 후속과제로 수행할 필요가 있음을 공감한다.

## 【 참고문헌 】

- 김병준.(2009). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김부성.(2006). 스위스·독일·프랑스 접경지역에서의 월경적 상호작용. 『대한지리학회지』. 41: 22-38
- 김지희.(2008). 서유럽의 지방외교: 영국, 프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략. 『비교민주주의연구』. 4(2): 87-106.
- 김관석.(2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 『한국지방자치학회보』. 12(4): 5-31.
- 이갑영.(2005). 지방자치단체 국제교류 평가와 전략: 문제점과 개선점. 『대한지방행정공제회 지방행정』. 54(통권 619): 41-50.
- 이정남.(2005). 동아시아 협력 네트워크와 지방의 역할: '동북아자치단체연합'을 중심으로. 『국제지역연구』. 9(4): 279-305.
- 이정주·최외출.(2003). 지방자치단체의 국제교류 효과분석을 통한 국제교류 활성화방안에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』. 15(2): 145-162.
- 이종수.(2004). 지방의 세계화 현상에 대한 이론적 조망. 『한국지방자치단체국제화재단10주년 논문집: 지방의 국제화』: 51-75.
- 이종열.(2007). 문화교류의 거버넌스 접근: 한류활성화를 위하여. 『한국사회와 행정연구』. 17(4): 123-144.
- 양기호.(2006). 지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화. 『한국지방자치학회보』. 18(2): 67-85.
- 오성동.(2007). 한·중 지방정부간 국제교류의 새로운 패러다임: 경제, 문화분야 협력방안을 중심으로. 『경영사학』. 43: 131-156.
- 황정홍·전영평.(2000). 지방정부의 국제교류 정책 분석: 현실과 과제. 『한국행정논집』. 12(1): 67-91.
- 한국지방자치단체국제화재단.(2000a). 『지방정부혁신과 국제화』.  
\_\_\_\_\_.(2000b). 『국제경쟁력강화를 위한 지방정부 재창조』.  
\_\_\_\_\_.(2004). 『지방의 국제화』.  
\_\_\_\_\_.(2008). 『국제교류 업무편람』.  
\_\_\_\_\_.(2009). 『지방자치단체 국제자매결연 현황』.
- 행정안전부 국제교류관실.(2000). 『국제자매결연 운영 활성화지침(내부자료)』.  
\_\_\_\_\_.(2008). 『국제도시간자매결연업무처리규정(훈령 제 47호)』.  
\_\_\_\_\_.(2009). 『지방자치단체 자매결연현황(내부자료)』.

- 세계지방자치단체연합 인터넷 홈페이지(World Organization of United Cities and Local Governments, 2009). <http://www.cities-localgovernments.org>.(검색: 2010. 3)
- 동북아자치단체연합 인터넷 홈페이지(The Association of North East Asia Regional Governments, 2009). <http://www.neargov.org>.(검색: 2010. 3)
- 전국시도지사협의회 국제화정보DB. <http://www.klafir.or.kr>.(검색: 2011. 4)
- (구) 한국지방자치단체국제화재단 인터넷 홈페이지. <http://www.klafir.or.kr>.(검색: 2010. 3)
- 한국국제협력단(외교통상부) 인터넷 홈페이지. <http://www.koica.go.kr>.(검색: 2010. 3)
- Alger, C. F.(1990). The World Relations of Cities: Closing the Gap Between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience. *International Studies Quarterly*. 34(4): 493-518.
- Arino, A., Abramov, M., Skorobogatykh, I., Rykounina, I. and Vila, J.(1997). Partner Selection and Trust Building in West European-Russian Joint Ventures. *International Studies of Management & Organizations*. 27(1): 19-37.
- Barkema, H. G., Vermeulen, F.(1997). What Differences in the Cultural Backgrounds of Partners are Detrimental for International Joint Ventures?. *Journal of International Business Studies*. 28(4): 845-864.
- Barlett, C. A. and Ghoshal, S.(1992). What is a Global Manager?. *Harvard Business Review*. 70(5): 1-32.
- Geringer, M. J.(1991). Strategic Determinants of Partner Selection Criteria in International Joint Ventures. *Journal of International Business Studies*. 22(1): 41-62.
- Harrison, J.(2007). From Competitive Regions to Competitive City-Regions: A New Orthodoxy, But Some Old Mistakes. *Journal of Economic Geography*. 7(3): 311-332.
- Katsikeas, C. S. Skarmas, D. Bello, D. C.(2009). Developing Successful Trust-Based International Exchange Relationships. *Journal of international business studies*. 40(1): 132-155.
- Martinez, O. J. (1994a). *Border people: Life and society in the U.S.-Mexico borderlands*. Tucson: University of Arizona Press.
- Martinez, O. J.(1994b). The Dynamics of Border Interaction: New Approach to Border Analysis, in Schofield, C. H.(ed.), *Global Boundaries*, Routledge, London, 1-15.
- Medina, N.(1996). *A Role for International Strategic Alliances as Agents of*

- Economic Development in the Context of Regional Economic Groups: The Case of Latin America*(Unpublished Dissertation). University of Oregon, Eugene, OR.
- Morosini, P, Shane, S. and Singh, H.(1998). National Cultural Distance and Cross-Border Acquisition Performance. *Journal of International Business Studies*. 29(1): 137-158.
- Samers, M.(2002). Immigration and the Global City Hypothesis: Towards an Alternative Research Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*. 23(2): 252-266.
- Sassen, S. ed.(2002). *Global Networks: Linked Cities*. New York: Routledge.
- Scott, A.(2001). *Global City-Regions: Trend, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press: 263-284.
- Sullivan, D. and Bauerschmidt, A.(1990). Incremental Internationalization: A Test of Johanson and Vahlne's Thesis. *Management International Review*. 30(1): 19-30.
- Watson, D.(2000). The International Resources Cities Program: Building Capacity in Bulgarian Local Governments. *Public Administration Review*. 60(5): 457-463.
- Wendt, A.(1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*. 41(3): 335-370.
- Wright D. S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Yan, A. and Gray, B.(1994). Bargaining Power, Management Control, and Performance in the United States-China Joint Ventures: A Comparative Case Study. *Academy of Management Journal*. 37(6): 1478-1517.
- Zeira, Y., Newburry, W. and Yeheskel, O.(1997). Factors Affecting the Effectiveness of Equity International Joint Ventures in Hungary. *Management International Review*. 37(3): 259-279.

