

지방자치단체의 국제교류 실태 및 특성 비교분석

Comparative Analysis on the Realities of International Exchanges of Local Autonomies

홍 성 우 (경희대학교 행정연구소 전문연구원)

Abstract

Sung-Woo Hong

This paper sheds some light on the realities and characteristics of international exchanges and cooperations of local autonomies in Korea comparatively. The international exchanges of local authorities have increased significantly since 1996 due to both emerging trend of glocalization and restarting of local autonomy system in Korea. In this context, this study firstly examines the theoretical background on the intergovernmental relation and cooperation in terms of the intergovernmental relations model, the exchange model, and co-productive model, etc. Then, an empirical analysis on the realities of international exchanges is conducted both at the level of local authority and the type of international exchange such as sisterhood relationship and friendship. Also, the characteristics of international exchange trend of local autonomies are examined from the beginning of 1960s. One of important findings is that the historical trend of international exchanges has been fluctuated by economic condition and political situation. Finally, local authorities need to consider the qualitative aspects of international exchanges following by the quantitative increase of international exchanges.

주제어 : 지방자치단체, 국제교류, 자매결연, 우호교류, 세방화

Key Words : local autonomies, international exchange, sisterhood relationship, friendship, glocalization

I. 서론

세계는 점점 국경이 없는 상태가 진행되면서 무한경쟁 시대를 맞고 있는 가운데

지방분권화에 따른 자치단체의 역량 및 권한 강화는 자치단체로 하여금 국제화 촉진, 국제경쟁력 강화, 지역주민의 삶의 질 개선 등에 대한 책임을 증가시키고 있고, 환경문제, 인권문제, 인구문제 등 세계적 차원의 문제에 대한 대응 및 해결에 있어서도 지방자치단체의 역할과 기능이 커져가고 있다(이정주 외, 2001: 144).

이는 지방자치단체가 정책의 주체이자 동시에 국제교류 활동의 단위로서 그 중요성이 커져가고 있다는 것을 의미한다. 지방자치단체는 국제교류를 추진함으로써 상호 이해와 우호친선을 촉진하고 있으며, 또한 당해 지역의 실질적인 공동번영을 추구하고 있다(이정주·최외출, 2003: 146). 이에 지방자치단체들은 경제교류, 문화교류, 인적교류 등 다양한 분야에서 외국 지방자치단체와의 교류협력을 중앙정부의 지시보다는 스스로의 결정 및 책임 하에 추진하는 경향이 증가하고 있다. 또한 해외사무소의 설치운영 등 국제화 인프라 구축과 국제대회 유치, 해외전시회 참가, 무역박람회, 외자유치 등을 통한 지방정부의 국제화 전략은 지방행정에 새로운 전기가 되고 있다(김병량, 2000:18).

이러한 지방자치단체간의 우호협력이나 자매결연 도시는 환경, 빈곤, 인권 등과 같은 전지구적 문제를 해결하고, 지역 간 상호교류 협력관계를 강화시키는 견인차 역할을 할 수 있으며, 자매도시의 생활양식과 역사문화에 대한 이해를 상호 증진시키고, 인적·물적 교류를 활성화시킴으로써 지역발전, 지역의 정체성 확립 및 지역의 독특한 문화의 확립에도 도움을 줄 수 있다(이우권, 2009: 380).

이렇듯 두 지역 간의 인적·물적 교류는 물론 다방면의 종합적인 교류로서 지방자치단체간의 국제교류를 통한 지방자치단체간의 국제협력은 서구의 경우 근대국가 확립 이후인 1913년 지방자치단체국제연합(IULA)의 설립에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체가 중앙 정부와 대등한 정치력을 확보하기 어려웠기 때문에 지방간 국제관계라는 것은 형식적이고 비정치적인 영역에 머물 수밖에 없었다. 그러다가 1956년 미국의 아이젠하워 대통령이 제창한 “people to people” 운동에서 지방자치단체간의 자매결연을 통한 본격적인 교류가 시작되었다고 보고 있다(이정주·최외출, 2003: 147).

또 다른 측면에서 지방자치단체 간 국제교류의 등장을 설명하기도 한다. 중앙정부에서 국제교류가 외교(diplomacy)라는 형태로 나타나고 있다면, 지방자치단체 간 국제교류는 자매결연이라는 형태로 구체화되어 왔다. 지방자치단체 간 자매결연은 국가의 외교를 뒷받침하고 협력기반을 조정할 뿐 아니라 국가 간의 우호증진에도 크게 기여하는 역할을 수행한다고 할 수 있다. 지방자치단체 간 자매결연은 세계1차 대전 이후인 1920년대 유럽지방자치단체 간에 이루어지기 시작했는데, 전쟁 후 국제도시 간 우호협력관계를 형성함으로써 세계평화와 선린에 기여하고자 하는 시대상을 반영한 것

이다. 1940년대 말 프랑스와 독일은 전쟁의 상처를 아물게 하고 상호이해와 우의를 다질 목적으로 양국의 지방자치단체 간에 “1,000개의 자매도시 결연운동”을 전개하여 “하나의 유럽도시”를 형성하는 기여하였다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 9).

우리나라 지방자치단체의 경우는 1961년 6월 경남 진주시가 미국 오레곤주의 유진시와 최초로 자매결연을 체결¹⁾한 이래 2007년 12월말 현재, 국내 225개 지방자치단체가 해외 61개국 945개 지방자치단체와 우호(444개) 및 자매결연(501개)을 체결하여 인적·문화·경제교류 등을 추진하고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 9).

특히 세계화 조류와 더불어 지방자치제의 본격적인 실시 등 지방분권화가 추진되는 세방화(glocalization)시대에 우리나라 지방자치단체는 세계 각 지역 도시와의 교류를 바탕으로 정보교환, 무역, 투자유치 등 상호 교류협력 관계를 강화함으로써 국제경쟁력을 증진시키고자 노력하고 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 국제교류에 대한 현황 및 실태를 광역과 기초자치단체별로 구분하고, 다시 기초자치단체는 시·군·구로 세분하여 살펴봄으로써 지역특성에 따른 차별성과 공통성을 탐색해보자 한다. 또한 지방자치단체간의 국제교류 변화추세를 광역자치단체(서울시·광역시·도)와 기초자치단체(시·군·구)로 구분하여 1960년 이후 시기별로 분석해 봄으로써 우리나라 지방자치단체의 국제교류 추세를 분석하고자 한다. 이렇듯 본 연구는 자치단체별 횡단면적 분석과 시기별 종단면적 분석을 병행하여 비교분석한다.

II. 이론적 논의

1. 국제교류의 내용 및 특징

1) 국제교류의 개념

국제교류가 현대에 와서 더욱 활성화되고 복잡화되고 있지만 과거에도 없었던 것은 아니다. 과거의 국제교류는 지금보다는 훨씬 제한적이고 편향된 국제화의 측면을 가지고 있었다. 그러나 현대의 국제교류는 통신과 교통수단 등의 발달과 세계 정치구조나 경제체제 등의 변화로 인해 교류대상도 정치적·경제적 우방국가 중심에서 벗어나 다국화되고 다변화되어 왔다. 이와 함께 국제교류의 의미도 국제통상이나 외교관

1) 1960년 경기도 안양시와 강원도 원주시가 각각 일본 고마끼시와 캐나다 애드몬튼시와 결연을 맺었으나 일반적으로 1961년 6월 경남 진주시가 미국 오레곤주의 유진시와 맺은 자매결연을 최초의 지방자치단체의 국제교류로 보고 있다.

계를 넘어서 그 개념이 다양하게 변화되고 있다(김판석, 2000: 10).

다시 말해 최근까지의 국제교류는 정치적·경제적 수단을 중심으로 국가수준의 교류가 중심적 위치를 차지해 왔다. 그러나 이러한 국가수준의 국제교류는 정책의 수립·전개와 발상에서 한계가 있으며, 다각적인 국제교류가 요구되어 지고 있는 현대의 국제관계에서는 이를 보완해 줄 수 있는 지방자치단체의 국제교류가 더욱 중요시되고 있다(황정홍·전영평, 2000: 69).

전통적인 의미의 국제교류는 외교라고 할 수 있는데 외교가 국가와 국가 간의 법적 계약이나 교섭활동이라면 현대적 의미의 국제교류는 다양한 주체간의 다양한 형태의 협력행위라고 할 수 있다. 따라서 현대적 의미의 국제교류는 외교적 차원의 한정된 교류보다는 훨씬 폭넓고 다양한 개념으로 발전하고 있다(<http://www.klafir.or.kr>). 예를 들면, 과거의 국가 간의 조약(법적계약)이나 안보협력(국방), 통상 등과 같은 차원뿐만 아니라 현대적 의미의 국제교류는 다양한 주체들이 각각의 인적·물적 자원은 물론 문화·제도·정책과 각종 형태 지식정보 등을 다양하게 교환하며 상호이해를 도모하는 일체의 과정을 광의의 국제교류라고 할 수 있을 것이다(김판석, 2001: 10).

2) 지방자치단체 국제교류의 본질

지방자치단체간의 국제교류는 전지구적 문제의 해결과 도시정체성의 증진에 기여할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 자매결연 도시는 환경, 빈곤 등과 같은 전 지구적인 규모의 문제를 해결하고 지역 간 상호교류 협력관계를 강화시키는 견인차 역할을 할 수 있으며, 자매도시의 생활양식과 역사문화에 대한 이해를 상호 증진시키고 인적·물적 교류를 활성화함으로써 지역발전, 지역정체성 및 지역문화의 확립에도 도움을 줄 수 있다(Barkema & Vermeulen, 1997; 이정주 외, 2001: 147).

이러한 측면에서 지방자치단체간 국제교류의 구체적인 목적은 크게 두 가지 측면, 즉 국제경쟁력 강화와 지역 주민의 삶의 질 향상의 측면에서 살펴볼 수 있다. 국제경쟁력의 강화는 지방정부 차원에서는 지방행정의 선진화를, 지방기업 차원에서는 지역경제의 활성화를 유인함으로써 이루어질 수 있다. 즉, 선진행정기술의 도입과 지역공무원의 행정능력 향상을 통해 경쟁력 있는 지방행정체제를 갖추어 동시에 경제교류협정과 해외시장 개척 등의 경제통상교류를 통해 지역경제를 활성화시키는 것이 국제교류의 중요한 목적이라 할 수 있다. 이와 더불어 지역주민의 요구를 만족시키는 다양한 사업들을 추진함으로써 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것도 자치단체 국제교류의 주요 목적 중 하나이다(이정주 외, 2001: 147).

일반적으로 국제교류의 유형은 국가 및 논자의 시각에 따라 다양하게 나타날 수 있겠으나 크게 교류주체와 교류형태로 구분할 수 있다. 먼저 교류주체별로 구분하면

다음 세 가지로 분류할 수 있다(황정홍·전영평, 2000: 69). 첫째, 국가와 국가 간의 교류로서 정치적·군사적·외교적 협정 등의 의례적이며 형식적인 관례에 의하여 이루어지는 것, 둘째, 지역 대 지역 간의 교류, 즉 지방자치단체간의 교류로서 자매결연, 경제교류, 문화교류, 체육교류 등 지역에 뿌리를 둔 지역주민의 상호신뢰와 이해에 기반을 둔 것, 셋째, 민간단체간의 상호교류로서 교류의 가장 저변적인 흐름이며, 주민과 가장 밀착된 민간교류에 의해 이루어지는 것으로 유학, 여행, 홈스테이 등 친목적이고 개인적인 친분에 의하여 이루어지는 것 등으로 구분할 수 있다.

한편 교류형태에 따라 국제교류의 유형을 구분하면, 공동추진 형태의 시민 간 교류에 의한 협력형, 자매도시 결연 등을 통한 도시 간 상호친선형, 각 지방자치단체가 현실의 필요에 따라 행하는 문화, 예술, 지역개발 등의 개별문제 중심의 교류형, 도시 개발이나 지역개발에 관한 정보 및 자료의 교류를 위한 국제적인 Know-How형, 남방문화권, 북방문화권 등 국경을 초월한 공통의 문화권에서 고찰되는 형태, 평화도시 선언, 세계연방도시 선언 등 국가와는 별도의 평화선언형 등으로 나누어 볼 수 있다.

이러한 지방자치단체의 국제교류를 국제화의 측면에서 설명하기도 하는바 지방자치단체의 국제화를 그 방향성과 관련하여 '내향적 국제화(internal internationalization)와 '외향적 국제화(external internationalization)로 구분한다. 내향적 국제화는 지역 주민의 의식이나 제도를 지구적이고 보편적인 수준으로 전환하고, 지역 주민 내부의 수용능력이나 대응태도를 국제수준에 맞게 개선해나가는 과정을 의미한다(이갑영, 2005). 반면 외향적 국제화는 외국과의 관계를 실질적으로 촉진하는 이른바 국제교류와 국제통상, 해외자매결연 등이 그 대표적인 예가 될 수 있다(강형기, 1999). 두 개념의 관계는 상호 대립적이기 보다는 보완적이라고 설명할 수 있다. 국제교류나 국제통상의 외향적 국제화를 추진하기 위해서는 내향적 국제화가 뒷받침되지 않으면 성공적인 국제교류를 진행하기 어렵기 때문이다(이우권, 2009: 381-382).

2. 지방자치단체간 교류·협력에 관한 이론적 논의

지방자치단체간 국제교류에 관한 이론적 논의는 국내 차원에서의 자치단체 간 협력에 관한 이론적 논의²⁾를 토대로 설명하거나 또는 경제적인 측면에서의 핵서-올린의 정리 또는 시장실패에 의한 정부개입 등을 바탕으로 설명하기도 한다.³⁾

2) 자치단체간 협력에 관한 이론적 논의는 한표환·김선기·김필두(2002), 「자치단체간 협력사업 활성화」의 pp. 11-24와 김선기·한표환(2003), “자치단체간의 협력관계의 실태분석과 정책방향” pp. 108-111의 내용을 정리한 것이다.

3) 이정주·박희방·최외출(2001)의 “자치단체의 국제교류 결정요인에 관한 연구” pp. 148-149의 내용을 참조하길 바란다.

다음에서는 관계적 특성, 빈도와 강도, 형성동기 및 유형 등의 관점에서 국내 차원의 자치단체 간 교류나 협력을 설명하고자 하는 시도에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 정부 간 관계모형(Intergovernmental Relations Model)을 출발점으로 하여 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation), 그리고 공동생산 접근모형(Co-productive Approach Model)에 이르기까지 국내 차원에서의 지방정부간의 협력에 대한 이론적 논의를 검토함으로써 국제적 차원에서의 지방자치단체간의 국제교류나 협력에 대한 이론적 논거를 탐색해 보고자 한다.

첫째, 정부 간 관계에 대한 논의는 정부 간 상호작용을 새롭게 정립할 필요성을 전제로 다양하게 전개되어 왔다. 특히 중앙과 지방간의 기능 및 사무, 재정 등과 관련하여 그것의 배분문제를 적극적으로 검토하여 정부 간의 실질적인 관계변화를 뒷받침하고 이를 제도화하자는 논의로부터 시작되었다. 최근 정부 간 관계는 기능배분은 물론 지방정부간 조정과 협력에 대한 논의까지 확대되고 있고, 이는 광역과 기초자치단체간 뿐만 아니라 광역-광역, 기초-기초자치단체간의 협력과 조정의 문제를 포함하는 추세이다.

둘째, 교환모형(Levin & White 1961; Tuite 1972; White 1974)은 조직 간의 관계를 교환(exchange)이라는 관점에서 자치단체가 자기이해에 따라 상호작용을 통해 공동이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적 관계형성의 동기가 부여된다고 보는 관점이다. 즉, 특정조직은 독자적으로 존립하는 것보다는 상호작용을 통하여 조직목표를 쉽게 달성할 수 있다고 인식하기 때문에 내부적으로 다른 조직과 협력적 관계를 형성하고자 하는 동기가 부여된다는 것을 강조한다.

이러한 관계형성은 특히, 자원의 부족과 고갈 해결, 조직영역의 유지와 유통자원의 활용, 조직의 일처리방식을 존속하고자 하는 경우에 그러한 경향이 더욱 강하게 나타나며, 이를 위한 조직 간 상호작용은 고도의 갈등과 협상과는 달리 협력과 문제해결 측면에서 강하게 나타나는 특성이 있다고 간주한다.

셋째로 협상모형에 의한 자치단체 간 협력은 공통문제에 대하여 협상이라는 수단을 통해 주고 받는 교환관계로서 수용가능한 행동대안을 형성하기 위해서 상호간의 입장을 조정하는 과정으로 파악된다. 일반적으로 협상은 상호보완적 그리고 상호경쟁적인 성격이 공존하는 곳에서 진행된다. 지방자치단체 간 협력은 협상의 긍정적 효과, 즉 상호이익의 증진에 치중하는 경향을 보이거나 이를 창출하는데 결정적인 영향을 주는 것이 바로 협상력이다. 협상력은 협상당사자가 자신의 이해에 관련된 정보를 통제하면서 의도하는 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 능력으로, 협상자원을 얼마나 효과적으로 동원하여 협상목표를 달성하는데 적절히 사용하는가에 따라 그 크기가 달

라진다. 협상력은 자치단체간의 권력적 관계, 내적인 행·재정역량, 협력당사자의 전문성 등에 의해 직접적인 영향을 받는다.

넷째로 공동생산 접근에서는 자치단체 간 협력은 참여자치단체가 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산을 창출하는 과정, 즉 공동생산적인 참여과정으로 간주된다. 다시 말해서 협력대상이 되는 지방자치단체들이 공동생산적인 참여자로서 직접적으로 참여함으로써 그들 간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정으로 파악된다. 여기서 공동생산적인 참여자간 상호작용형태는 협상적 행태를 전제로 하는 교환거래적 행태가 주로 해당되나 부분적으로 갈등적 행태도 활용될 수 있다(Ackoff & Emery, 1972: 한표환 외, 2002: 19). 따라서 공동생산모형에 의한 자치단체 간 협력은 자치단체 간에 공동으로 협력사업을 정의하고, 계획 및 설계, 그리고 추진을 다루는 공동참여적인 과정으로 그 적용영역도 협력요소 또는 생산요소를 소유한 다양한 주체가 참여할 수 있음으로 점차 확대되는 추세에 있다(한표환 외, 2002: 20).

마지막으로 협력과정모형에서는 지방자치단체 간 협력을 유인하는 가장 근본적인 힘은 산발적인 환경변화에 기인하기도 하고, 매우 체계적이기도 하다. 지방자치단체 간 협력을 유발하는 산발적인 힘은 예기치 않은 문제의 심각화, 단체 간 직원들의 유대와 이의 활용가능성, 외부자금의 갑작스런 지원 등에 의하여 발생하는 경우가 많으며 이에 따라 자치단체 간 협력이 용이하게 추진되는 경우가 많다. 한편 협력형성의 체계적인 힘 혹은 동기는 바로 기관의 실적을 향상시키려는 욕구(performance demands)라고 파악하고 있다(Weiss, 1987; 김신기·한표환, 2003: 110). 실적향상에 대한 새로운 욕구가 협력에의 장애를 극복하고 협력과정의 연속적 단계를 준수하는 동기로 작용한다는 것이다. 이러한 실적향상 욕구는 때로는 제도적 근거, 즉 관련법규 또는 상급기관의 지시명령 등에 의존하는 경우가 있으며, 자치단체의 내부적 곤경이나 압력으로부터 도출되기도 한다.

이상에서 살펴 본 지방자치단체 간의 조정이나 협력에 관한 이론적 설명모형은 국내 차원에서의 지방자치단체를 주체로 하여 전개하고 있는 것이나 국제적 차원에서의 지방자치단체 간의 교류나 협력의 목적, 필요성, 그리고 유형 등을 설명할 수 있는 이론적 근거가 될 수 있을 것이다.

3. 지방자치단체 국제교류의 필요성과 유형

1) 국제교류의 필요성

무한경쟁시대에 지방자치단체 간 자매결연 등의 국제교류는 행정의 합리화를 유도하고 지역경제 활성화를 가져올 수 있다. 즉, 지역특성이 유사한 지방자치단체간의 긴

밀한 정보교환은 사전에 정책집행의 착오를 방지할 수 있는 것은 물론이고, 정책수립의 노하우를 교환할 수 있는 기회가 되는 것이다. 이와 같은 기회를 통하여 우수시책을 도입하고 시행착오를 줄임으로써 행정비용의 절감과 효율성 있는 행정시책의 시행이 가능하게 된다. 또한 경제교류면에 있어서도 상호보완적인 지역과의 통상교류 및 투자유치는 지역경제 활성화로 연결되어 결과적으로는 국가의 국제경쟁력 강화를 도모할 수 있게 된다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 9-10).

세계 선진도시들은 주민에 대한 행정서비스 개선에 대하여 많은 노하우를 가지고 있다. 이 같은 노하우를 지닌 선진 지방자치단체와의 국제교류를 통하여 지역주민의 요구를 만족시킬 수 있는 다양한 형태의 사업과 기법을 적극 수용하고 행정시책에 응용함으로써 주민의 삶의 질을 향상시키게 되는 것이다. 이는 국제자매도시간 교류를 통해 얻을 수 있는 가장 큰 유익이자 지방자치단체간의 국제교류의 필요성이기도 하다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 10).

지방자치단체간의 국제교류협력은 모두에게 유익하고 의미 있는 가치를 창출케 해주는 유용한 발전전략 중의 하나로 지방자치단체의 국제교류 필요성을 정리하면, 첫째는 국제교류를 통하여 국제수준(international standards)에 대한 인식을 도모할 수 있고, 국제수준에 맞는 각종 제도와 행정서비스 및 산업활동에 대한 이해를 제고함으로써 지방자치단체의 선진화를 위한 아이디어와 정보 및 각종 우수사례를 수집할 수 있다.

<표 1> 국제교류의 목적 또는 필요성

구분	목적
국제협력 인식제고	- 지방자치단체 공무원과 지역주민의 국제교류협력 공감대 형성 - 국제흐름과 국제기준에 대한 이해와 세계시민으로서의 의식 개혁 - 해외연수·견학·시찰 등을 통한 견문 확장 및 개방적 세계관 도모 등
행정선진화 및 역량 제고	- 발전된 선진행정과 선진제도(법과 제도 등) 및 우수사례 벤치마킹 - 외국의 지방자치단체와 쌍방향 상호협력 체제 구축 - 지방과 도시의 국제화 기반조성 및 내부수용능력과 국제적 역량 향상
지역경제 활성화	- 지방경제와 지역산업을 자극하여 지역경제 활성화 도모 - 외국인, 외국기업, 외국기관의 국내 활동 지원 - 우수기술, 해외자본, 우수인재 유치 등
공동협력	- 국제적 공동관심사(환경, 보건, 안전 등) 협의 및 상호지원 협력 - 자치관련 국제기구 가입 및 국제적 연대 활동 증대 - 국가 외교의 보완 및 지방차원 지역외교 증진 등
기타	- 지방인재와 지방교육연구기관의 육성지원 - 외국문화 이해와 자국문화 자긍심 고취 - 지역정치행정과 사회문화의 발전에 필요한 국제정보의 수집 등

자료: 한국지방자치단체국제화재단(<http://www.klafir.or.kr>)

둘째는 인력과 문물의 교류를 통하여 상호협력과 이해를 증진할 수 있고, 경제활동은 물론 지역개발과 각종 협력사업을 도모할 수 있으며 궁극적으로 해당 자치단체의 국제화 기반을 강화시킬 수 있다. 셋째로 들 수 있는 것은 선진화된 기술과 지식정보를 보다 직접적으로 입수함으로써 지역사업 등에 활력을 가져올 수 있고 지역경제활동에 대한 국제적인 기반을 마련할 수 있다. 넷째는 국제적인 교류행사(문화, 예술, 체육, 학술교류 등)등을 통해 지역 주민들의 생활문화와 삶의 질 향상에도 기여할 수 있으며 나아가 국제적인 친선과 신뢰관계 증진에 기여할 수 있다(김판석, 2001: 11-12).

2) 국제교류의 유형

국제교류의 기본모형은 아래의 [그림 1]과 같이 표현할 수 있다. 즉, PIBI 모델⁴⁾은 지방자치단체간의 바람직한 상호교류와 상호협력을 위해서는 선린우호관계 증진뿐만 아니라 사람(people), 정보(information), 우수사례(best practice), 아이디어(idea) 등을 교환할 수 있어야 한다. 인력, 정보, 우수사례, 아이디어에 기초하여 다양한 형태의 국제교류 결과물이 생산될 수 있기 때문이다.

[그림 1] 국제교류의 기본 모형



자료: 한국지방자치단체국제화재단(<http://www.klafir.or.kr>)

지방자치단체 간 우호·자매결연을 바탕으로 이루어지는 국제교류의 형태는 상호자치단체의 합의에 따라 임의로 정할 수 있는 사항이므로 다양하게 추진될 수 있다(<http://www.klafir.or.kr>). 그러나 자매결연은 국내와 해외 지방자치단체 간 일정기간 교류추진 성과를 바탕으로 보다 활발한 교류에 대한 의지를 다지는 하나의 약속이므로 「지방자치법」 제39조 및 동법 시행령 제15조의 5에 근거하여 “의회 의결”사항으로 정해져 있다. 이에 비하여 우호교류는 자매결연처럼 의회의 의결을 필요로 하지 않는다는 점을 제외하고는 자매결연과 동일한 절차로 추진된다. 즉, 자매결연은 우호

4) 국제교류의 모형은 다양화할 수 있지만 제일 기본적인 차원에서 볼 때 인력(P), 정보(I), 우수사례(B), 아이디어(I) 등이 국제교류의 근간이 된다고 볼 수 있기 때문에 이들의 영어 머리글자를 따서 PIBI모형이라고 명명한다.

교류를 바탕으로 신뢰관계가 형성된 후 보다 차원 높은 상호협력을 전제로 체결하는 만큼 바람직한 국제교류를 위해서는 반드시 우호교류를 수반해야 한다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 10).

우리나라 지방자치단체가 우호교류 또는 자매결연 도시와 추진하고 있는 교류형태를 유형화하면 다음과 같다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 10).

먼저 인적교류는 국제교류의 가장 기본적이고 중요한 요소로서 인적교류를 확대하는 것은 국제화를 추진할 수 있는 인재양성은 물론 주민의 국제화의식을 고양할 수 있는 지름길이기도 하다. 이를 위해서 지방정부 공무원간의 상호교류, 그리고 민간단체간의 상호방문 등을 통해 이해를 증진시키게 되며, 그 준비를 위해 외국어 교육을 실시하고, 국제이해를 제고할 수 있는 정보를 제공하고, 외국 민간단체와 瓠糕 룽기회를 확대하는 것 등을 그 내용으로 한다. 특히 미래의 주인공인 청소년간의 교류는 양도시간의 미래 교류에 커다란 영향을 미칠 수 있는 측면에서 중요하다. 청소년교류의 교류형태에 있어서도 각종 스포츠교류, 미술작품 교환전시회, 합창단이나 공연단의 상호교환 등 다양한 교류사업을 실시할 수 있으며, 교류활동 후의 서신교환 등을 통한 친선도모도 용이한 점이 있다.

문화·스포츠교류는 양 자치단체 지역주민의 상호신뢰와 이해에 기반을 두어야 하며 민간단체 간 상호교류 역시 주민에 의해 이루어지는 것이다. 그러므로 상호지역의 문화를 공유하는 문화교류는 교류상대 지역의 문화척도, 가치기준의 상이성을 서로 이해하게 하고 나아가 양 시민의 상호이해를 증진하는 가장 효과적인 방법이라 할 수 있다. 또 이러한 문화교류를 통하여 지역주민에게 상대방의 문화를 소개하는 것은 주민의 문화생활을 향상시키는 방편이며, 삶의 질의 향상에도 중요한 역할을 한다. 문화·스포츠교류의 형태를 보면, 전통예술단, 미술작품전, 사진전, 전통무용단, 스포츠교류단 등 다양한 매체를 통하여 이루어지며, 이 같은 교류를 통해 많은 주민들이 행사에 참여할 수 있어 민간차원의 교류효과가 크다고 하겠다. 국제회의, 세미나, 미술전, 국제경기 등 친선행사를 개최하거나 외국의 교류지역에서 행해지는 행사에 지역주민을 파견할 수도 있다.

지역산업 경제의 국제화를 촉진할 수 있는 산업·경제교류 분야는 지역 경제의 발전과 직접 관련되는 분야이므로 적극적인 추진체계를 구축할 필요가 있는 분야이다. 경제교류 사절단 및 시장 개척단의 교환에 의한 인적교류, 상공회의소간 자매결연, 기술이전, 투자설명회, 외자기업의 유치 등을 통해 지역경제 활성화를 도모하는 것 등을 그 내용으로 하고 있다. 양 지역이 서로 경제적 보완관계에 있을 경우, 즉 지역 생산물이 서로 비교우위관계에 있을 경우에는 시장개척단이나 무역박람회 개최, 시장 구매단 파견 등 적극적인 통상경제활동을 통하여 상호무역을 증진하려는 경향이 강하

고, 상대지역이 노동여건, 해외시장접근 가능성, 인센티브, 부존자원 등 제반여건이 유리할 때는 상대도시에 대하여 투자하는 형태로 추진된다.

III. 우리나라 지방자치단체의 국제교류 현황분석

1. 지방자치단체 국제교류 종합현황⁵⁾

지방자치단체의 국제교류는 우호협력과 자매결연이 가장 전형적인 교류형태이며, 우호협력 및 자매결연을 기초로 행정수준 또는 민간수준의 각종 활동이 전개되어 내용적으로도 다양하다. 국제교류도시간 이루어지는 교류의 형태는 상호 자치단체가 합의에 따라 임의로 정할 수 있는 사항이므로 실로 다양하게 추진된다.

지방자치단체의 자매결연과 우호교류를 포함한 국제교류의 현황을 종합적으로 살펴보면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 국제교류 종합현황

지 역	광역자치단체			기초자치단체			소 계	
	광역시	외국 국가	외국 도시	기초	외국 국가	외국 도시	국가	도시
합 계	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
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: 한국지방자치단체국제화재단(<http://www.klafir.or.kr>) 국제교류현황

2008년 12월 현재 16개 광역자치단체와 213개의 기초자치단체가 총 64개국 880여 도

5) 지방자치단체의 국제교류 현황자료는 한국지방자치단체국제화재단(<http://www.klafir.or.kr>)에서 제공하는 2008년 12월 기준의 국제교류 현황(종합, 자치단체별, 시기별, 국가별 현황 등)을 참고하고 있다.

시와 국제교류를 체결하고 있다. 광역자치단체의 경우 제주특별자치도를 포함한 16개 단체가 총 50여 개국 280여 도시와 교류를 맺고 있는 반면 232⁶⁾개의 기초자치단체 중에서 19개의 기초자치단체가 국제교류를 체결하고 있지 않으며, 213개의 기초자치단체가 외국 50여 개국 760여 도시와 교류를 맺고 있다.

2. 지방자치단체 국제교류 현황 분석

「2007 지방자치단체 국제교류백서」에 의하면, 전체 246개의 광역자치단체(16)와 기초자치단체(230) 중 92%에 달하는 225개 자치단체에서 세계 60개국 947개 자치단체와 국제교류를 추진하고 있다는 사실에서 지방의 국제화 시대와 외교는 국가 간의 관계를 넘어 지방자치단체 차원으로 보편화되는 지방외교의 시대임을 알 수 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 3). 그러나 우호교류·자매결연을 체결한 947개 외국 자치단체와 최근 2년간 전혀 교류실적이 없는 지역이 213개(23%)나 되어 일회성 사업으로 끝나는 경우가 있고, 또한 자매결연을 체결한 498개 외국 자치단체 중에서 사전교류 절차인 우호교류를 거치지 않고 자매결연을 체결한 사례가 424건(85.1%)이나 되어 충분한 사전교류를 통한 공감대 형성이 안 된 상태에서 자매결연이 이루어졌음이 나타나고 있다. 이렇듯 우리나라 자치단체의 국제교류가 양적인 성장을 이루어왔음에도 불구하고 질적으로 보다 보완해야 함이 지적되고 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 3).

<표 3> 국제교류 체결 동기 및 배경

구분	계	특정인사 소개	상대측 제의	공동사업 경험축적	관련기관 알선	이벤트 개최	기타 ⁷⁾
계	947	275	267	99	167	12	127
광역	252	48	87	40	13	6	59
기초	695	227	180	60	154	6	68
시	378	130	87	39	89	1	32
군	143	48	37	9	34	3	12
구	174	49	56	12	31	2	24

자료: 한국지방자치국제화재단(2008), 「2007 자치단체 국제교류 백서」 p. 30.

지방자치단체가 해외 자치단체와 국제교류를 체결하게 된 동기나 배경은 교류 당사자인 양 지역 자치단체의 상위직 공무원과 친분이 있는 특정인사나 상대측의 제안(주로 중국)에 의한 교류체결이 주된 요인으로 나타났고, 다음으로는 국제화재단의 소

6) 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시를 포함하고 있다.

7) 기타로는 동일지명(한자), 유사 여건(운천, 광산 등), 무술도시, 한국전 참가 등이 있다.

개, 광역자치단체의 추천, 언론사·지방의회의 제안, 대학간 교류 등 유관기관의 알선과 추천, 그리고 공동사업의 추진 등을 통한 경험축적 등이 지방자치단체의 국제교류를 체결하게 하는 동기나 배경으로 제시되고 있다.

지방자치단체가 국제교류를 맺고 있는 지역을 대륙별로 살펴보면, 아시아와 북미가 79%를 차지하고 있고, 국가별로는 중국, 일본, 미국, 러시아, 베트남 순이며, 중국이 전체의 40% 가량을 점유하고 있다. 보다 세부적으로 살펴보면, 중국(42%), 일본(15%) 등 아시아 지역이 전체의 68%를 차지하고 있으며, 다음으로는 미국(12%)을 비롯한 북아메리카 지역이 16%, 러시아(4%)를 포함한 유럽지역이 11%를 차지하고 있다. 다음으로 남미(2%)와 오세아니아(2%) 지역이 유사하게 나타나고 있고, 아프리카가 가장 낮은 비율인 9건(1%)을 차지하고 있다. 이러한 지역별 분포 현황을 고려할 때 우리나라 지방자치단체의 국제교류 체결은 지리적 인접성과 문화적 유사성 등이 교류 체결시 우선시되는 고려사항으로 볼 수 있다.

<표 4> 대륙 및 국가별 국제교류 현황

구 분	계	아시아		유럽		북미		오세아니아		남미	아프리카
		전체	중국/ 일본	전체	러시아	전체	미국/ 캐나다	전체	호주	전체	전체
계	947	640 (68)	399(42)/ 138(15)	111 (11)	33(4)	143 (16)	113(12)/ 15(1)	21 (2)	19 (2)	23 (2)	9 (1)
자매결연	498	287	157/ 72	60	17	112	92/ 8	17	15	15	7
우호교류	449	353	242/ 66	51	16	31	21/ 7	4	4	8	2

()은 비율(%)을 나타냄.

자료: 자치단체국제화재단(2008), 「2007 자치단체 국제교류 백서」, p. 28 수정

<표 5>에서 보듯이 총 교류체결 단체(947개) 측면에서 교류현황을 살펴보면 1-5회 교류가 435개로 거의 절반(46%)을 차지하고 있고, 6-9회 교류가 128개(14%), 그리고 10회 이상의 교류가 171개(18%)인 반면 실적없음도 213개로 23%를 차지하고 있어 교류협력의 체결뿐만 아니라 지속적인 공동관심을 이끌 수 있는 교류사업의 개발로 교류활성화를 유인케 하는 노력도 필요할 것으로 보인다.

<표 5> 자치단체별 국제교류 횟수

구 분	계	실적 없음	1~5회	6~9회	10회 이상
계	947	213(23%)	435(46%)	128(14%)	171(18%)
광역	252	53	119	38	42
기초	695	160	316	90	129
시	378	76	167	56	79
군	143	38	73	11	21
구	174	46	76	23	29

자료: 한국지방자치국제화재단(2008), 「2007 자치단체 국제교류 백서」 p. 31.

지방자치단체별 해외 교류단체와의 평균 교류활동 횟수는 4.92회이고, 광역자치단체는 5.54회, 기초자치단체는 4.70회 정도이다. 기초자치단체 중에서 시는 5.26회로서 군이나 구보다 높게 나타나고 있는데 광역자치단체와 유사한 교류수준이다. 또한 이러한 교류활동 유형으로는 전체적으로 주요인사 방문 등 인적교류가 과반수(51%)를 차지하고, 문화교류, 경제교류, 체육교류, 상징사업 등의 순으로 나타나고 있다.

<표 6> 자치단체별 국제교류 활동 회수 및 유형

구 분	계	총사업건수 (평균건수)	인적교류	문화교류	경제교류	체육교류	상징사업	기타 ⁸⁾
계	947	4,664(4.92)	2,362(51%)	684(15%)	551(12%)	374(8%)	119(2%)	574(12%)
광역	252	1,397(5.54)	564(40%)	196(14%)	203(15%)	126(5%)	26(2%)	282(20%)
기초	695	3,267(4.70)	1,798(55%)	488(15%)	348(11%)	248(8%)	93(2%)	292(5%)
시	378	1,990(5.26)	1,038	346	206	175	57	168
군	143	613(4.28)	418	68	41	27	6	53
구	174	664(3.81)	342	74	101	46	30	71

자료: 한국지방자치국제화재단(2008), 「2007 자치단체 국제교류 백서」 p. 32.

국제교류 예산에 있어서는 2007년도 국제교류 예산이 전년도에 비해 11% 증가되어 국제교류에 대한 관심도가 높아졌음을 알 수 있고, 예산반영 규모는 광역자치단체는 5억원, 기초자치단체는 87백만원 정도인 것으로 나타났다. 지방자치단체별로 2006년과 2007년 국제교류 평균예산 규모를 살펴보면, 5억원 이상이 8개 단체로 광역자치단체가 7개, 그리고 시 단위 기초자치단체가 1개를 차지하고 있다. 예산규모에 있어 1억원 이상에서 5억원 미만이 가장 많은 빈도(전체 68, 광역 8, 기초 60)를 차지하고 있으나 3천만원 이하의 예산규모를 보이는 기초자치단체도 58곳이나 있어 예산규모면에서 큰 차이를 보이는 것으로 나타나고 있다. 특히 기초자치단체인 시·군·구 간에도 차이가 나타나는데 시에 있어서는 1억 이상-5억 미만에 포함되는 시가 45개 지역으로 시 전체 75개중에서 62%를 차지하고 있으나 군과 구에 있어서는 3천만원 미만인 군이 25개(36%), 구가 26개(39%)로 시와 군·구 간에도 예산규모에 있어 커다란 차이가 나타나고 있다.

<표 7> 자치단체별 국제교류 예산규모('06~'07 평균예산)

구 분	5억원 이상	1억원 이상 ~5억원미만	7천만원이상 ~1억원미만	5천만원이상 ~7천만원미만	3천만원이상 ~5천만원미만	3천만원 이하
계	8(4%)	68(30%)	26(12%)	36(16%)	29(13%)	58(25%)
광역(16)	7	8	1	0	0	0
기초(209)	1	60	25	36	29	58
시(73)	1	45	8	7	6	6
군(70)		7	10	15	12	25
구(66)		8	7	14	11	26

자료: 한국지방자치국제화재단(2008), 「2007 자치단체 국제교류 백서」 p. 36.

8) 기타로는 교류협정식, 교류사업 실무협의, 교류지역 국제회의 등이 있다.

IV. 우리나라 지방자치단체의 국제교류 실태 분석

1. 교류협의서 체결 현황

2008년 12월 말 현재 우리나라 전체 248⁹⁾개 지방자치단체중 92.3%에 해당하는 229 개의 자치단체가 자매결연 또는 우호교류를 체결하고 있다. 16개 모든 광역자치단체와 75개 시 단위 기초자치단체는 자매결연 및 우호교류 활동을 실시하고 있는 반면 19개 기초자치단체 중에서 군 단위 자치단체 16개와 구 단위 자치단체 3군데가 국제교류 협정을 체결하고 있지 아니하다. 국제교류를 체결하지 아니한 기초자치단체를 세부적으로 보면, 부산시의 중구(1)와 대구시의 남구와 북구(2) 등 3개 구이며, 경기도의 양평군(1), 강원도 정선군(1), 충남의 서천군(1), 전북의 장수군과 부안군(2), 전남의 장성군과 진도군(2), 경북의 군위군, 영양군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 울진군, 울릉군(8), 그리고 경남의 함안군(1) 등으로 경상북도에 거의 절반 수준인 8개의 군이 국제교류를 단 한건도 체결하지 아니한 것으로 나타나고 있다.

<표 8> 광역·기초자치단체 국제교류 체결 현황

구분	광역/기초 자치단체수	교류현황			미 실시 단체수	비고
		계	자매결연	우호교류		
계	16/232(248)	280/763(1,043)	154/395(549)	126/368(494)	3/16(구/군)	
서울	1/25(25/0) ¹⁰⁾	30/105	22/59	8/46	0/0	
부산	1/16(15/1) ¹¹⁾	23/33	20/14	3/19	0/1 (1개 구)	
대구	1/8(7/1)	13/13	8/5	5/8	0/2 (2개 구)	
인천	1/10(8/2)	23/33	14/4	9/29	0/0	
광주	1/5(5/0)	9/7	5/4	4/3	0/0	
대전	1/5(5/0)	21/8	10/5	11/3	0/0	
울산	1/5(4/1)	13/11	9/2	4/9	0/0	
소계	7/74(69/5)	132/210(342)	88/93(181)	44/117(161)		
경기	1/31(27/4)	26/153	16/87	10/66	0/1(1개 군)	
강원	1/18(7/11)	18/66	7/31	11/35	0/1(1개 군)	
충북	1/12(3/9)	18/29	7/11	11/18	0/0	
충남	1/16(7/9)	19/51	6/22	13/29	0/1(1개 군)	
전북	1/14(6/8)	6/38	3/19	3/19	0/2(2개 군)	
전남	1/22(5/17)	27/73	3/32	24/41	0/2(2개 군)	
경북	1/23(10/13)	11/53	9/35	2/18	0/8(8개 군)	
경남	1/20(10/10)	13/70	10/45	3/25	0/1(1개 군)	
제주	1/2(2/0)	10/20	5/20 ¹²⁾	5/0	0/0	
소계	9/158(77/81)	148/553	66/302	82/251		

9) 광역자치단체 16개와 기초자치단체 230(시: 75, 군: 86, 구: 69)개에 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시를 포함하여 총 248개가 된다.

10) ()은 시 또는 구/군 을 의미한다.

11) 부산 기장군 우호교류(2), 대구 달성군 우호교류(2), 인천 강화군 우호교류(3)과

248개의 모든 지방자치단체가 맺고 있는 국제교류 건수는 총 1,043건이며, 그 중에서 자매결연이 539건으로 51.7% 가량을 차지하고 있고, 우호교류 수준의 교류협정은 504건으로 48.3%를 차지하고 있어 자매결연과 우호교류가 거의 유사한 비율을 보이고 있다. 16개 광역자치단체에서는 280건의 국제교류 협정을 체결하고 있는데 자매결연이 154건이고 우호교류가 126건을 차지하고 있다. 반면 232개의 기초자치단체에서는 763건의 국제교류 협정을 체결하고 있고, 이 중에서 자매결연이 395건, 우호교류가 368건으로 구성되어 있다.

지방자치단체 국제교류 체결 현황을 서울·광역시와 도 단위 광역자치단체로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 서울·광역시 자치단체는 총132건의 국제교류를 체결하였으며, 이 중에서 자매결연이 88건이고, 우호교류가 44건으로 자매결연 형태의 국제교류가 2배 정도 높게 나타나고 있다. 반면 서울·광역시의 74개 기초자치단체(69개 구와 5개의 군)의 국제교류 체결 건수는 총210건으로 광역자치단체와는 달리 우호교류가 117건으로 93건인 자매결연보다 상대적으로 많게 나타나고 있다.

다음으로 9개 도 단위 광역자치단체의 총 국제교류 체결 건수는 148건으로 자매결연이 66건, 우호교류가 82건으로 서울·광역시와는 달리 우호교류 형태가 높게 나타나고 있다. 또한 9개 도의 158개 기초자치단체(77개 시와 81개 군)의 총 국제교류 체결 건수는 553건이며, 이 중에서 자매결연이 302건이고, 우호교류가 251건으로 나타나고 있는데 이는 서울·광역시의 기초자치단체에서 자매결연 건수가 상대적으로 많게 나타난 것과는 대조적인 결과이다.

다음으로는 232개 기초지방자치단체를 시·군·구 단위별로 구분하여 국제교류 체결 현황을 비교분석해 보면 다음의 <표 9>와 같다. 이 기초자치단체를 구/군 또는 시/군으로 구분하여 자매결연과 우호교류 체결 현황을 살펴보면, 먼저 서울·광역시를 구/군으로 구분하여 보면 자매결연 총건수가 93건으로 1건을 제외한 92건이 구 단위 자치단체에서 체결한 것이고, 우호교류에 있어서도 총117건의 교류체결 건수에서 구 단위에서 101건을 그리고 군단위에서는 16건의 우호교류 체결 건수를 나타내고 있다. 특이하게 울산광역시의 경우에는 구 단위 기초자치단체보다는 울주군에서 상대적으로 많은 국제교류 체결 현황(7건)을 보이고 있는 것이 특징이다.

다음으로 도 단위 광역자치단체를 시(69)/군(5) 단위 기초자치단체로 구분하여 살펴보면, 총 자매결연 체결 현황이 302건으로 시 단위에서 241건과 군 단위에서 61건을 차지하고 있으며, 251건의 우호교류 체결에 있어서도 시 단위 기초자치단체에서 181건을 차지하고 있는 반면 군 단위에서는 70건의 교류체결 현황을 보이고 있다.

용진군(우호교류3), 울산 울주군(우호교류 6, 자매결연 1)이 있다.

12) 제주특별자치도의 제주시(12)와 서귀포시(8)는 자매결연(20건)만을 맺고 있다.

<표 9> 기초자치단체 국제교류 체결 현황

구분	광역/기초 자치단체수	교류현황			미 실시 단체수	비고
		계	자매결연	우호교류		
계	232	763	395	368	3/16(구/군)	
서울	25(25/0)	105/0	59/0	46/0	0/0	
부산	16(15/1)	31/2	14/0	17/2	0/1 (1개 구)	
대구	8(7/1)	11/2	5/0	6/2	0/2 (2개 구)	
인천	10(8/2)	27/6	4/0	23/6	0/0	
광주	5(5/0)	7/0	4/0	3/0	0/0	
대전	5(5/0)	8/0	5/0	3/0	0/0	
울산	5(4/1)	4/7	1/1	3/6	0/0	
소계	74(69/5)	210(193/17)	93(92/1)	117(101/16)		
경기	31(27/4) ¹³⁾	149/4	86/1	63/3	0/1(1개 군)	
강원	18(7/11)	47/19	23/8	24/11	0/1(1개 군)	
충북	12(3/9)	14/15	7/4	7/11	0/0	
충남	16(7/9)	27/24	13/9	14/15	0/1(1개 군)	
전북	14(6/8)	29/9	15/4	14/5	0/2(2개 군)	
전남	22(5/17)	42/31	18/14	24/17	0/2(2개 군)	
경북	23(10/13)	45/8	28/7	17/1	0/8(8개 군)	
경남	20(10/10)	49/21	31/14	18/7	0/1(1개 군)	
제주	2(2/0)	20/0	20/0	0/0	0/0	
소계	158(77/81)	553(422/131)	302(241/61)	251(181/70)		

이상에서 살펴 본 광역자치단체별 시·군·구 기초자치단체의 자매결연 및 우호교류 체결 현황을 광역자치단체 단위가 아닌 시·군·구 단위별로 종합하여 나타내고 있는 것이 아래의 <표 10>이다.

<표 10> 시·군·구별 국제교류 체결 현황

구분	자치단체수	교류현황			미 실시 단체수	비고
		계	자매결연	우호교류		
계	232(100)	763(100)	395	368	19	
시	77(33.2%)	422(55.3%)	241	181	0	
군	86(37.1%)	148(19.4%)	62	86	16	
구	69(29.7%)	193(25.3%)	92	101	3	

13) 경기 여주군(자매 1, 우호 1), 연천군(우호 1), 가평군(우호 1) 등이다.

<표 10>에서 볼 수 있듯이 군 단위 기초자치단체가 86개 군으로 가장 많으나 2008년 12월 현재 16개의 군 단위 기초자치단체가 자매결연 또는 우호교류 등의 국제교류를 체결하고 있지 아니하며, 70개 군에서 자매결연 62건과 우호교류 86건 등의 국제교류를 체결하고 있다. 반면 77개의 시 단위 모든 기초자치단체는 국제교류를 체결하고 있으며, 총 국제교류 체결건수(422건)도 구(193건)나 군(148건) 단위 보다도 매우 많게 나타나고 있다. 자매결연과 우호교류의 구성에 있어서도 군 또는 구와는 달리 자매결연 건수(241건)가 우호교류 건수(181건)보다 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있다. 총 69개 중에서 3개 구를 제외한 66개의 구 단위 기초자치단체에서는 총 193건의 국제교류 체결 현황을 보이고 있으며, 자매결연(92건)과 우호교류(101건) 등의 교류형태에 있어서도 유사한 비율을 보이고 있다.

전체적으로 볼 때 232개 기초자치단체 중에서 37%(86)를 차지하고 있는 군 단위 기초자치단체가 가장 낮은 국제교류 체결 건수(148건)와 비율(19.4%)을 보이고 있고, 77개 (33%)의 시 단위 기초자치단체의 국제교류 체결 건수가 422건으로 절반 이상의 비율(55.3%)을 차지하고 있다. 또한 구 단위 기초자치단체도 군보다는 많은 국제교류 체결 건수를 보이고 있는 것을 고려할 때 우리나라 기초자치단체의 국제교류는 상대적으로 1차 산업 중심의 군 단위 보다는 2, 3차 산업 중심의 시나 구 단위 기초자치단체에서 활발히 전개되어 왔음을 알 수 있다.

2. 시기별 국제교류 현황

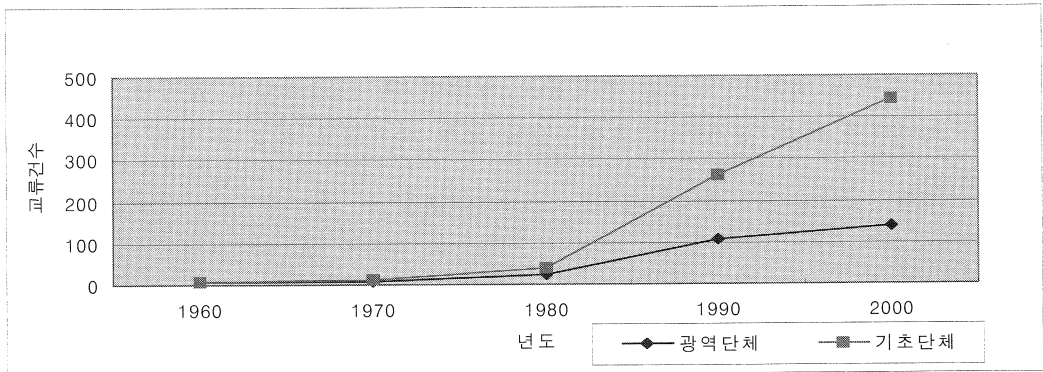
광역과 기초자치단체별 국제교류 현황을 년대별로 구분하여 요약하고, 그 추세를 보여주고 있는 것이 아래의 <표 11>이다.

먼저 광역자치단체에 있어서 1960년대와 1970년대 6건으로 동일한 국제교류 건수를 보이고 있고, 1980년대에는 약간 증가하는 추세를 보이다가 1990년대 들어 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 2000년대에 들어와서는 1990년대 보다 교류건수는 증가하였으나 그 증가추세는 감소하였음을 알 수 있다.

기초자치단체의 경우에는 1960년대의 국제교류 건수보다 1970년대의 교류건수가 약간 증가하였고, 1980년대에는 1970년대보다 교류건수가 3배 이상 증가하였다. 1990년대의 기초자치단체의 국제교류 건수는 양적인 측면에서 1980년대보다 6배 가량 급격한 증가를 보였고, 2000년대에 들어와서도 기초자치단체의 국제교류 건수는 증가하는 추세를 보이고 있다. 이렇듯 광역자치단체와 기초자치단체의 국제교류는 국내적으로 지방자치제와 지방분권화가 활성화되고, 국제적으로는 세계화(globalization)가 주도되었던 1990년대에 양적으로 급격히 증가하였음을 알 수 있다.

<표 11> 시기별 국제교류 현황

구 분	1960	1970	1980	1990	2000 ¹⁴⁾	합계
광역단체	6	6	23	107	138	280
기초단체	6	11	40	261	445	763
합계	12	17	63	368	583	1043



이상에서 광역자치단체와 기초자치단체의 국제교류 추세를 년대별로 살펴보았는바 이를 보다 세분화하여 각 연도별로 국제교류 추세를 분석해 보고자 한다.

1) 1960년대-1980년대

아래의 <표 12>는 1960년대부터 1980년대 까지 우리나라 광역 및 기초자치단체의 국제교류 체결 현황을 연도별로 보여주고 있다.

<표 12> 1960-80년대 자치단체 국제교류 현황

구 분	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	소계
광역단체		1					1	1	3		6
기초단체	2	1	1			1				1	6
누 계	2	2	1			1	1	1	3	1	12
구 분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	소계
광역단체		1		1	1		2	1			6
기초단체	1		1	2	1	1	1	1		3	11
누 계	1	1	1	3	2	1	3	2		3	17
구 분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	소계
광역단체		2	2	4	2	1	4	3	2	3	23
기초단체		3	1	5	4	6	4	8	3	6	40
누 계		5	3	9	6	7	8	11	5	9	63

14) 2000년대는 2008년 12월까지의 통계자료이다.

지방자치단체의 국제교류는 1961년¹⁵⁾ 진주시가 미국 오레곤주의 유진시와 자매결연 맺을 것을 필두로 하여 시작된 것으로 보고 있다. 이후 1960년대에는 커다란 변화 없이 기초와 광역자치단체 모두 국제교류는 '60년대 10년간 6건씩에 불과하고 있다. 1970년대에는 상대적으로 기초자치단체의 국제교류 체결이 '60년대에 비해 다소 증가하였으나 광역자치단체의 국제교류는 총 6건으로 동일한 빈도를 보이고 있다.

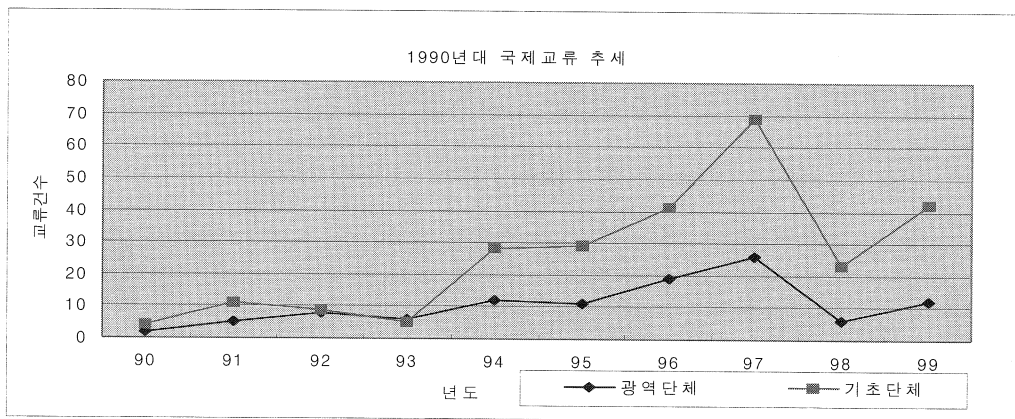
1980년대 광역자치단체의 국제교류는 평균적으로 매년 2-3건의 체결 현황을 보이고 있고, 기초자치단체의 경우에는 1982년 최소 1건에서 1987년 최대 8건의 국제교류가 체결된 것처럼 편차는 있지만 연도별로 일정한 추세를 보이고 있지는 않다. 전체적으로 '70년대에 비해 광역과 기초자치단체 모두 국제교류 체결에 있어 양적인 성장을 보였다.

2) 1990년대

다음의 <표 13>에서 볼 수 있듯이 1990년대 지방자치단체의 국제교류 체결 빈도는 1991년 이래로 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다.

<표 13> 1990년대 국제교류 추세

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	소계
광역단체	2	5	8	6	12	11	19	26	6	12	107
기초단체	4	11	9	5	28	29	41	69	23	42	261
시: 4	시: 8	시: 8	시: 4	시: 13	시: 12	시: 18	시: 38	시: 11	시: 24	시: 140	
군: 0	군: 1	군: 0	군: 1	군: 1	군: 3	군: 4	군: 11	군: 4	군: 7	군: 32	
구: 0	구: 2	구: 1	구: 0	구: 14	구: 14	구: 19	구: 20	구: 8	구: 11	구: 89	
누계	6	16	17	11	40	40	60	95	29	54	368



15) 1960년 경기도 안양시와 강원도 원주시가 각각 일본 고마끼시와 캐나다 에드몬튼시와 결연을 맺었으나 일반적으로 1961년 6월 경남 진주시가 미국 오레곤주의 유진시와 맺은 자매결연을 최초의 지방자치단체의 국제교류로 보고 있다.

1991년은 지방의회 의원이 주민들의 직접선거에 의해 선출되어 지방의회가 구성되던 시점으로 광역자치단체의 경우 5건의 국제교류 체결이 있었고, 기초자치단체의 경우에는 처음으로 한 해에 10건 이상의 국제교류 체결이 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 증가추세는 점차 확대되어 지방자치단체장이 주민의 투표에 의해 직접 선출되어 본격적인 지방자치체가 시작된 1995년을 전후로 급격히 증가되었음을 알 수 있다. 그러나 1998년의 국제교류 빈도는 기초와 광역 모두 이전에 비해 급격히 감소하였다가 '99년에 다소 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 1997년의 경제적인 위기상황이 지방자치단체의 국제교류 체결에 있어서도 영향을 미친 결과로 볼 수 있을 것이다.

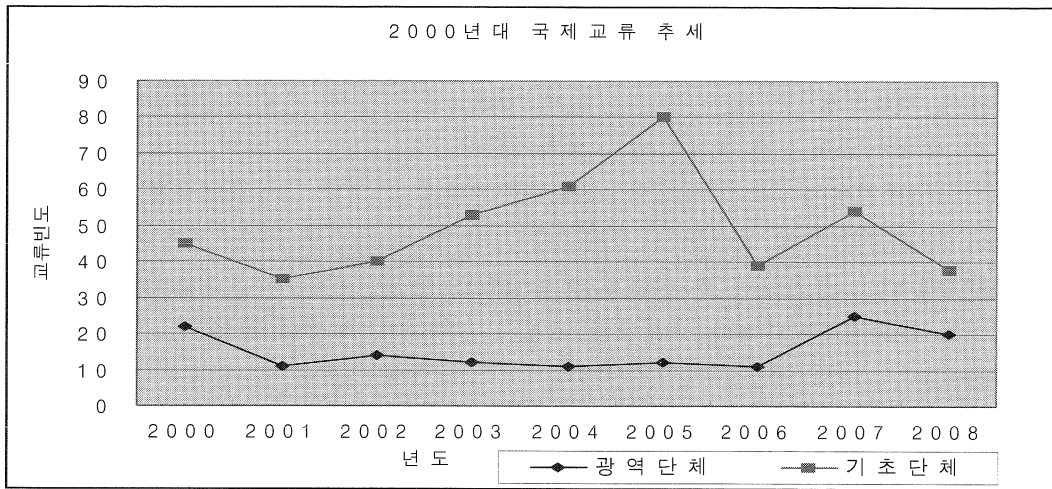
기초자치단체인 시·군·구를 구분하여 그 추세를 살펴보면, 먼저 시 단위 기초자치단체가 군이나 구보다는 국제교류 체결 빈도가 높을 것을 알 수 있고, 구 단위 기초자치단체는 '93년까지는 군 지역과 유사한 추세를 보였으나 '94년부터 급격히 국제교류 체결 빈도가 높아진 것이 특징이다.

3) 2000년대

<표 14>와 같이 2000년대에 들어와서는 자치단체의 국제교류가 매년 증가하는 추세를 보이는 것이 아니라 증가와 감소를 반복하고 있음을 알 수 있다. 특히 시나 구 단위 기초자치단체의 국제교류는 큰 변화가 없으나 군 단위 기초자치단체의 국제교류 체결은 '90년대에 비해 상당히 많이 증가하였을 뿐만 아니라 2000년대 총 국제교류 건수(113건)에 있어서도 구 단위 기초자치단체의 국제교류 총 건수(103건)보다 높게 나타나고 있는 것이 특징이다.

<표 14> 2000년대 자치단체 국제교류 현황

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	소계
광역단체	22	11	14	12	11	12	11	25	20	138
기초단체	45	35	40	53	61	80	39	54	38	445
	시: 23 군: 7 구: 15	시: 17 군: 10 구: 8	시: 25 군: 7 구: 8	시: 32 군: 9 구: 12	시: 32 군: 16 구: 13	시: 33 군: 29 구: 18	시: 20 군: 12 구: 7	시: 28 군: 15 구: 11	시: 19 군: 8 구: 11	시: 229 군: 113 구: 103
누계	67	46	54	65	72	92	50	79	58	583



V. 분석에 대한 논의

이상에서 우리나라 지방자치단체의 국제교류 추세와 실태를 광역과 기초자치단체 별로 구분하여 분석하고, 이를 다시 시기별로 구분해 분석해 보았다. 기술적인 (descriptive) 분석에서 나타나고 있는 지방자치단체 국제교류의 특성을 정리하면 다음과 같다.

먼저 2008년 12월 말 현재 우리나라 전체 248개 지방자치단체(광역과 기초 포함) 중 229개(92.3%)의 자치단체가 자매결연 또는 우호교류 형태의 국제교류를 해외 지역과 체결하고 있다. 229개의 지방자치단체가 맺고 있는 국제교류 총 건수는 1,043건이며, 그 중에서 자매결연이 539건(51.7%), 우호교류가 504건(48.3%)을 차지하고 있어 자매결연과 우호교류의 국제교류 양상은 유사한 비율을 보이고 있다.

서울시 및 6개 광역시 자치단체는 총 132건의 국제교류를 체결하였으며, 이 중에서 자매결연이 88건이고, 우호교류가 44건으로 자매결연 형태의 국제교류가 2배 정도 높게 나타나고 있다. 다음으로 9개 도 단위 광역자치단체의 총 국제교류 체결 건수는 148건으로 자매결연이 66건, 우호교류가 82건으로 서울·광역시와는 달리 우호교류 형태가 자매결연보다 높게 나타나고 있다.

232개의 기초자치단체 중에서 37%(86)를 차지하고 있는 군 단위 기초자치단체가 가장 낮은 국제교류 체결 현황(148건, 19.4%)을 보이고 있고, 77개(33%)를 차지하고 있는 시 단위 기초자치단체의 국제교류 체결 건수가 422건으로 절반 이상의 비율(55.3%)을 차지하고 있다. 또한 구 단위 기초자치단체도 군보다는 많은 국제교류 체결

건수(193건, 25.3%)를 보이고 있는 것을 고려할 때 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 상대적으로 1차 산업중심의 군 단위 보다는 2, 3차 산업중심의 시나 구 단위 기초자치단체에서 활발히 전개되어 왔음을 알 수 있다.

시기적으로 볼 때 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 지방화(localization), 세계화(globalization), 정보화(informatization) 등이 화두가 되었던 1990년대에 양적으로 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 즉, 우리나라 지방자치단체의 국제교류 증가추세는 점차 확대되어 오다가 지방자치단체장이 주민의 투표에 의해 직접 선출되어 본격적인 지방자치가 시작된 1995년을 기점으로 급격히 증가되었음을 알 수 있다. 그러나 1998년의 국제교류 빈도는 기초와 광역 모두 이전에 비해 급격히 감소하였다가 '99년에 다소 증가하는 추세를 보이고 있는바 이는 1997년의 경제적인 위기상황이 지방자치단체의 국제교류 체결에 있어서도 영향을 미친 결과로 볼 수 있을 것이다.

이렇듯 양적인 측면에서 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 경제적, 정치적, 사회·문화적인 환경변화에 따라 증가 추세에는 변화를 보여 왔으나 지속적으로 성장하여 왔다. 그러나 우호교류·자매결연을 체결한 해외 947개 자치단체와 최근 2년간 전혀 교류실적이 없는 지방자치단체가 213개(23%)로 나타나고 있는 바와 같이 국제교류가 일종의 일회성 사업으로 끝나는 경우가 있음을 지적하고(한국지방자치단체국제화재단, 2008: 3) 있듯이 향후 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 양적인 성장의 도모와 더불어 질적인 면에서의 보완과 개선이 이루어져야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김병량. (2000). 지방정부혁신의 원칙과 과제. 「지방정부혁신과 국제화」. 서울: 한국지방자치국제화재단.
- 김선기·한표환. (2003). 자치단체간의 협력관계의 실태분석과 정책방향. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 107-126.
- 김관석. (2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 5-31.
- 이우권. (2009). 지방정부 국제교류 현황분석과 정책대안. 2009 한국정책학회 하계학술대회.
- 이정주·최외출. (2003). 지방자치단체의 국제교류 효과분석을 통한 국제교류 활성화 방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 145-162.
- 이정주·박희방·최외출. (2001). 자치단체의 국제교류 결정요인에 관한 연구. 「도시행정학보」, 14(2): 143-169.
- 한국지방자치단체국제화재단. (2008). 「2007 자치단체 국제교류 백서」.

한표환·김선기·김필두. (2002). 「자치단체간 협력사업 활성화」. 한국지방행정연구원.

황정홍·전영평. (2000). 지방정부의 국제교류 정책 분석 - 현실과 과제-. 「한국행정논집」, 12(1): 67-91.

한국지방자치단체국제화재단: <http://www.klafir.or.kr>

접수일(2009년 10월 04일)
수정일자(2009년 11월 02일)
게재확정일(2009년 11월 29일)