지방행정연구 제39권 제3호(통권 142호) 2025. 9. 175~212
DOI http://dx.doi.org/10.22783/krila.2025.39.3.175

지방자치단체 국제교류·협력 제도 개선 방안*

Institutional Improvement Measures for Local Governments International Exchange and Cooperation

김 수 동**·이 재 용***
Sudong Kim·Jaeyong Lee

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 연구 설계
Ⅳ. 분석 결과
Ⅴ. 결론

본 연구는 변화하는 국제환경과 지방자치 여건에 효과적으로 대응할 수 있는 지방자치단체 국제교류·협력 제도 개선 방안을 도출하기 위하여 수행되었다. 세계화의 심화와 지방분권의 확산에 따라 지방자치단체가 국제무대에서 새로운 행위자로 부상하고 있으나, 지방 소멸 가속화 등 복합적 환경 변화와 현행 제도적 지원 체계의 미비로 인하여 국제교류·협력의 실효성이 저해되고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 환경 요인, 운영 요인, 법·제도 요인과 같이 세 가지 분석 기준을 설정하여 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 문제점과 개선 방안을 제시하고자 하였다. 지방자치단체 국제교류·협력 담당자를 대상으로 수행한 심층면담조사를 통하여 현실적 제약과 개선 필요성을 파악하고, 환경 적응성 강화, 운영 동력 확보, 법·제도적 기반 정비라는 개선 방안을 제시하였다. 본 연구는 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 실효성 제고와 운영 역량 강화를 위한 시사점을 제공하는 데 기여할 수 있을 것이다.

* 본 논문은 한국지방행정연구원 정책연구과제(지방자치단체 국제교류·협력 지원 제도화 방안)의 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.
** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원
*** 교신저자, 한국지방행정연구원 연구위원
논문 접수일: 2025. 6. 30. 심사기간: 2025. 6. 30. ~ 2025. 8. 11. 게재확정일: 2025. 8. 11.

□ 주제어: 지방자치단체, 국제교류·협력, 내향적 국제화, 제도 개선, 제도분석틀

This study was conducted to develop institutional improvement measures for local governments' international exchange and cooperation that enable effective responses to a changing international environment and evolving decentralization. With deepening globalization and the diffusion of decentralization, local governments have emerged as salient actors on the international stage; however, the effectiveness of their initiatives has been hindered by compounding environmental changes—including accelerating regional demographic decline—and by deficiencies in the current institutional support system. To address these issues, the study adopts three analytical dimensions—environmental, operational, and legal–institutional—to diagnose problems in the existing system and to propose remedies. Drawing on in-depth interviews with officials responsible for international exchange and cooperation across metropolitan and county governments, the analysis identifies practical constraints and priority needs for improvement. Based on these findings, the study recommends strengthening environmental adaptability, building operational capacity, and reorganizing the legal–institutional foundations. The findings contribute actionable implications for enhancing the effectiveness and capability of local governments engaged in international exchange and cooperation.

□ Keywords: Local Government, International Exchange and Cooperation, Inward Internationalization, Institutional Improvement, Institutional Analysis and Development Framework

Ⅰ. 서론

세계화의 심화와 지방분권의 확산에 따라 지방자치단체가 국제교류·협력의 새로운 행위자로 부상하고 있다. 지방자치단체는 전통적으로 외국 지방자치단체와의 자매결연 및 우호 증진 활동을 통하여 국제교류를 수행해왔으나, 최근에는 단순한 친선교류를 넘어 국제기구 및 지방자치단체 간 네트워크 구축 등으로 그 범위를 확대하고 있다(최정묵·유병선, 2022). 이러한 변화는 지방자치단체가 국제무대에서의 교류 활동을 통하여 자국 및 지방자치단체의 이미지를 제고하고 소프트 파워를 증대시키며, 지역의 취약한 내부 자원만으로는 달성하기 어려운 지역발전을 위한 대안 전략으로 국제교류·협력을 채택하고 있다는 것을 보여준다(고경민, 2023).

이처럼 탈중앙집권화 및 지방자치제도의 정착으로 지방자치단체는 중앙정부와의 분권화된 협력과 지역발전의 새로운 활로를 교류 활동에서 모색하고 있다(김영재, 2020). 특히, 하위국가 외교의 관점에서 지방자치단체는 비교적 새로운 국제 행위자로 인식되며, 국제관계가 더 이상 국가만의 독점적 영역이 아니라는 인식 전환과 함께 그 역할이 점차 확대되고 있다(김형수, 2023). 이에 따라 변화하는 국제사회에서 지방자치단체의 외교적 역할과 기능이 주목받으면서, 주요 외교 선진국들은 도시 또는 지방자치단체의 국제교류 활동을 제도적으로 지원하는 장치를 마련하고 중앙정부 차원에서 이를 뒷받침하는 적극적인 협력과 관리 체계를 운영하고 있다(김형수, 2023).

한편, 우리나라는 지방자치단체의 국제교류 및 협력 활동에 대한 책무를 부과하고 있으나, 이를 효과적으로 뒷받침할 중앙정부 차원의 포괄적이고 일관된 제도적 지원 체계를 구축하지 못하고 있다. 전통적으로 외교 분야는 중앙정부의 고유 영역으로 간주되어왔다는 점에서 지방자치단체의 역할 증대에 대응하는 제도적 정비가 미흡하게 이루어지고 있다는 것이다(김형수, 2023). 이러한 제도적 정비의 일환으로 2021년 「지방자치법」 전부개정을 통하여 지방자치단체의 국제교류 및 협력을 명시적으로 규정하는 조항을 신설하였다. 하지만 국제기구행사 유치 및 외국 지방자치단체 교류·협력 업무 이외의 모든 국제교류 사무를 제한하고 있어 여전히 한계가 존재한다(김은경·이진영, 2023).

또한 실무 영역에서는 업무 혼선과 더불어 행정적·재정적 부담이 가중되는 문제가 나타나고 있다. 「공공외교법」 시행 이후 지방자치단체가 기존에 자율적이고 독립적으로 수행하였던 국제교류의 범위 설정이 모호해졌으며, 지역의 다양한 국제교류 활동이 공공외교의 틀에 일률적으로 적용되면서 모순이 발생하고 있다(김형수, 2023). 이는 지방자치단체 국제교류·협력 활동의 실효성과 자율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 예산 부족으로 인하여

국제교류·협력 활동의 확장이 제약되고 있어, 지방자치단체 국제교류·협력의 지속 가능성 확보를 위한 재정적 지원이 시급한 실정이다.

이러한 제도적 지원 체계의 미비는 지방자치단체로 하여금 대외적 국제교류 확대와 지역 내 국제화 역량 강화라는 복합적 과제에 효과적으로 대응하지 못하게 하고 있다. 국제화는 그 방향성에 따라 외향적 국제화와 내향적 국제화로 구분되며, 외향적 국제화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 내향적 국제화가 선행되어야 한다는 점에서 양자의 상호보완적 관계를 기반으로 한 접근이 필요하다(대한민국시도지사협의회, 2015; 김정수, 2022). 즉, 지방자치단체는 지역 주민들의 국제화 인식을 제고하고, 지역 내 거주하는 다문화가족, 이주근로자 및 외국인들의 불편과 애로사항을 해소하는 적극적인 노력을 수행하여야 하지만, 현재의 제도적 지원 체계는 이러한 다층적 요구에 적절히 대응하지 못하고 있다는 것이다.

기존의 정책적 노력들은 주로 개별 법령의 부분적 개정이나 부처별 개별 사업 추진에 머물러 있어 지방자치단체 국제교류·협력이 직면한 근본적 문제를 해결하지 못하고 있다. 지방자치단체의 국제교류·협력을 국가전략의 관점에서 관리하고 활성화하기 위한 종합적 개선 방안과 이를 뒷받침하는 제도적 장치로서의 법제화 방안에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 따라서 변화하는 국제환경과 지방자치단체의 증대되는 국제교류 수요에 대응할 수 있는 제도적 개선에 대한 논의가 필요할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 국제교류·협력 제도 운영의 문제점을 종합적으로 분석하고, 변화하는 환경에 대응할 수 있는 제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 보다 구체적으로 지방자치단체 국제교류·협력 담당자들의 실무 경험과 인식을 바탕으로 제도 운영의 현실적 제약과 개선 필요성을 파악하고, 환경 변화에 대한 적응 전략, 운영 과정의 효율성 제고 방안, 그리고 법·제도적 기반 정비 방향을 제시함으로써 지방자치단체의 국제교류·협력 역량 강화와 지역발전에 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 지방자치단체 국제교류·협력의 개념

세계화와 지방화가 동시에 진행되는 현대적 맥락에서 지방자치단체의 국제교류·협력에 대한 학술적 관심이 증가하고 있다. 하지만 이러한 현상의 중요성에도 불구하고, 개념적 정의에 대한 학계의 합의는 아직 명확하게 정립되지 않은 상태이다(김재근·서인석, 2012). 지방자치

단체의 국제관계 또는 국제활동에 대한 적극성의 범위에 따라 개념정의의 다양한 스펙트럼이 존재하며, 이는 국제화로서의 접근부터 외교활동 수준에서의 개념화까지 광범위하게 분포한다는 것이다.

지방자치단체의 국제관계 활동을 지칭하는 용어는 학술적 관점과 법적 근거에 따라 지방외교, 도시외교, 국제교류·협력 등으로 다양하게 사용되고 있다. 지방외교(local diplomacy)는 지방자치단체가 국제사회에서 중앙정부와의 협력적 관계를 바탕으로 공동 목표 실현을 위하여 전개하는 외교활동을 지칭한다(김형수, 2023). 이러한 개념은 1963년 Friedrich의 초기 이론화 이후 학계에서 발전된 것으로, 유럽의 갈등 해결을 위한 풀뿌리 역할강화와 국경을 넘어서는 도시 간 자매결연의 중요성에서 출발하였다(서경실·신진, 2020). 이는 주로 국제정치학적 관점에서 지방자치단체의 외교적 행위성을 강조하는 개념이다.

그리고 도시외교(city diplomacy)는 도시가 주체가 되어 외교의 기대이익을 창출하고 상호간의 이익을 대변하기 위하여 행하는 일련의 활동과 과정을 의미한다(이창·이동훈, 2021). 이는 지방외교의 개념과 유사하게 지방자치단체의 주체적인 활동을 강조할 뿐만 아니라, 도시를 외교의 핵심 주체로 강조하는 개념이다(Ver der Pluijm & Melissen, 2007).

반면, 국제교류·협력은 2021년 「지방자치법」 전부개정을 통하여 지방자치단체의 사무로 명시되면서 법적 지위를 확보한 개념이다. 동법 제10장에서는 지방자치단체의 국제교류·협력 역할(제193조), 지방자치단체의 국제교류 지원(제194조), 국제교류·협력 등의 업무 수행을 위한 해외사무소 설치 및 운영(제195조)과 관련된 내용을 명시적으로 규정하고 있다. 이에 근거하여 행정안전부와 대한민국시도지사협의회 등 정부기관 차원에서도 이 용어를 공식적으로 사용하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2015).

본 연구에서는 다음과 같은 근거에 따라 '국제교류·협력'으로 용어를 통일하여 사용하고자 한다. 첫째, 법적 근거의 명확성이다. 2021년 전부개정된 「지방자치법」에 국제교류·협력이라는 개념이 명시되면서, 이는 지방행정 영역에서 공식적이고 표준적인 용어로 확립되었다. 둘째, 행정학적 관점의 일관성이다. 본 연구는 지방자치단체의 행정 행위와 제도 개선을 다루는 행정학 연구로서, 국제정치학적 관점의 지방외교보다는 지방행정학적 관점의 국제교류·협력이 연구 목적과 범위에 더욱 부합할 것이다. 셋째, 실무적 일관성의 확보이다. 국제교류·협력은 지방자치단체의 조례와 행정안전부의 정책 문서에서 일관되게 사용되는 용어로서, 실무와 학술 연구 간의 연계성을 제고할 수 있다. 넷째, 연구 범위의 명확성이다. 지방외교가 외교적 성격을 강조하는 반면, 국제교류·협력은 지방자치단체가 수행할 수 있는 행정 행위의 범위 내에서 국제관계 활동을 포괄하는 개념으로서 연구 대상을 명확히 한정할 수 있다.

지방자치단체 조례에 따르면, 국제교류·협력은 "국가적 경계를 초월하여 대등한 협력관계 속에서 우호, 협력, 이해증진 등을 목적으로 인적·물적 자원은 물론 문화·제도·정책과 각종

형태의 지식정보 등을 교환하며 상호이해를 도모하는 과정"으로 정의된다.[1] 이러한 정의는 친선결연 및 이에 준하는 상호교류협정을 체결한 해외도시와의 민·관 교류 활동을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

학술적 논의에서 국제교류·협력은 다양한 주체들이 상호 협력, 이해 제고, 공동이익 추구 등을 위하여 공식·비공식적으로 수행하는 협력관계로 개념화된다. 이는 사람, 상품, 자본, 정보가 국경을 넘는 쌍방향의 흐름이면서 동시에 언어, 인종, 이념, 체제 등의 차이를 초월하여 다양한 주체들이 상호간에 우호적으로 협력과 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 추진하는 각종 협력관계로 이해된다(권경득, 1999; 김판석, 2000). 단순한 상호작용에서 벗어난 상호의존성에 기반을 둔 협력적 관계로서 유·무형의 자본적 거래를 통하여 다양한 자원이 생성 및 유통되는 관계망의 성격을 가지고 있다는 것이다(김재근·서인석, 2012).

전통적으로 국제교류·협력은 국가가 주체인 외교를 중심으로 이루어졌으나, 국가외교의 한계를 보완하기 위하여 지방자치단체가 국제교류의 주요 주체로 부상하고 있다(이석환·이충희, 2022). 이러한 변화는 국가 간 외교의 한계로 인하여 나타났다. 국가 간 외교는 복잡한 이해관계가 교차하기 때문에 외교적 성과를 내지 못하는 경우가 빈번하다. 즉, 국가는 주권의 독립성을 강하게 추구하기 때문에 외교에 교착상태가 나타날 수 있으며, 중앙정부는 국가 간 합의를 진행할 때 국가의 주권이 침해당할 것을 우려하여 합리적인 해결책을 도출하기에 한계가 존재한다는 것이다(Barber, 2013; 이창·이동훈, 2021).

이러한 맥락에서 정보화 사회의 발달과 함께 인터넷과 SNS의 확산은 민간 영역까지 외교 범위를 확대시켰으며, 이는 지방자치단체 국제관계 활동의 자율성을 증대시키는 요인으로 작용하였다. 더 나아가 국가와 지방자치단체의 국제관계 활동이 배타적이지 않다고 보는 양립외교(paradiplomacy) 관점이 제시되었다(서경실·신진, 2020). 양립외교는 중앙정부 외교와 병행하여 지방자치단체가 수행하는 국제관계 활동을 의미하며, 지방자치단체의 국제적 행위성을 권한(authority), 동기(motivation), 수단(instruments)의 3차원으로 분석하여 비서구 맥락에서도 적용 가능한 이론적 기반을 제공하고 있다(Liu & Song, 2020).

이처럼 지방자치단체 국제교류·협력은 종래 외교의 단독 주체로 인정해왔던 중앙정부가 아닌 양립외교로서의 필요성이 강조된 것이다. 주권을 강조하는 국가 간 외교적 협력 실패에 대비한 대안적인 개념으로 분산화된 협력(decentralized cooperation)이 제시되었으며(이창·이동훈, 2021), 이는 중앙정부 이외에 각 국가에 속해있는 주체들이 협력하여 공동 프로젝트를 수행하는 것으로 각 국가에 속해있는 지역주체 간 공식적인 협력관계라고 할 수 있다

1) 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원특별자치도, 충청남도, 전라남도, 경상남도, 제주특별자치도의 국제교류·협력 관련 조례에 명시된 정의를 종합·정리하였다.

(Fons van Overbeek, 2007). 중앙정부가 외교의 유일한 행위자가 아니라는 이해를 바탕으로 외교활동에서 국가 간 외교를 넘어 국가의 하위단위라고 볼 수 있는 지방자치단체가 포함된 정부 간 네트워크도 외교적으로 기능할 수 있다는 것이다(이창·이동훈, 2021).

또한 세계화와 지방화가 중첩되어 국가뿐만 아니라 지방자치단체도 다양한 외부적 자원들을 동원하여 스스로 발전전략을 수립하고 실행해 나가야할 필요성이 제기되었다(고경민·장성호, 2014). 국제교류·협력 역시 지역 주민의 삶의 질 향상과 발전을 도모하기 위한 외부자원이며, 따라서 지방자치단체의 외부자원 활용 역량을 제한하기보다는 지방자치단체가 자립적 발전전략을 수립하여야 한다는 것이다(Acuto & Rayner, 2016; 김영재, 2020).

지방자치단체 국제교류·협력의 주요 특성으로는 의제 및 행위자의 다원성을 들 수 있다(안성호, 1998; 박경국, 2006; 고경민 외, 2008; 우양호, 2012; 오지은·유성훈, 2024). 의제 다원성 측면에서는 지방 기업의 수출 증진을 목표로 하는 국제통상뿐만 아니라, 공동체의 상호호혜적 이익 달성을 위하여 환경보호, 사회개발, 인권보장 같은 전 지구적 발전을 위한 국제교류와 협력을 수행한다(안성호, 1998; 박경국, 2006; 오지은·유성훈, 2024). 그리고 지방자치단체의 내향적 국제화 차원에서 지역에 거주하는 외국인과의 공존을 위한 물질적 지원과 시민의식 제고도 중요한 의제가 된다(우양호, 2012).

행위자 다원성 측면에서는 배타적 이익이 아닌 인류와 지역 공동의 이익을 추구하기 때문에 다양한 협의체를 자유롭게 구성할 수 있으며, 기업, 학계, 연구기관, 종교, 시민사회, 개인 등의 비공식적 부문을 적극 활용한다(고경민 외, 2008; 오지은·유성훈, 2024). 다양한 행위자들이 국제관계 영역에 참여하여 외교정책에 대한 중앙정부의 독점적 권한이 약화되는 것과 동시에 하위 행정구역인 지방자치단체, 비정부기구, 민간 영역 등을 통한 국제관계 활동이 활성화된다는 것을 의미한다(김영재, 2020).

한편, 국제관계의 주체자로서 지방자치단체의 한계 또한 존재한다. 지방자치단체는 중앙정부의 하위 행정 단위로 국가 수준의 법적 효력이 발생되는 조약을 체결할 수 없다는 점에서 양해각서체결(MOU), 정치적 선언 합의, 도시 간 네트워크 협의체 구성 등으로 공식적 합의 수준이 제한된다(Gutiérrez-Camps, 2013). 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 국제관계 활동은 구속력 없이 자율성이 확보되어 국제교류·협력 관계가 수월하게 형성될 수 있다는 점에서 의의가 존재한다(김영재, 2020).

지방자치단체의 국제교류·협력은 자매결연과 우호협력으로 구분된다(대한민국시도지사협의회, 2015). 중앙정부의 국제교류·협력이 외교의 형태로 이루어진 것에 비하여 지방자치단체는 자매결연의 형태로 구체화되었다고 볼 수 있다(전훈, 2020). 자매결연은 지방자치단체 간 상호 공동의 관심사에 대하여 긴밀한 협력을 약속하고, 행정, 경제, 문화, 인력 등 다양한 분야에서의 친선과 공동발전을 도모해 나가는 교류협력의 약속을 의미한다(이정석·우양호,

2010). 이는 「지방자치법」 제47조 제1항 제10호에 따라 지방의회 의결사항으로 규정된다.

우호협력은 지방자치단체의 대외활동의 다른 협력 형태로서 자매결연 이전 단계를 지칭하며, 향후 교류 추진에 대한 사전 예고적 성격을 지닌다(김정수, 2022). 통상적으로 우호협력 단계를 거쳐 자매결연의 절차로 진행되며, 자매결연과는 달리 지방의회의 의결을 필요로 하지 않는다는 점에서 차이가 있다(전훈, 2020).

2. 제도 개선에 관한 이론적 논의

제도 개선은 변화하는 환경 조건에 대응하기 위하여 기존 제도의 효율성과 효과성을 향상시키고자 하는 의도적 변화 과정으로서 제도적 배치와 운영 원리를 재정립하는 과정을 포함한다(Ostrom, 2005). 즉, 사회적 기대와 정책적 요구에 부합하도록 제도의 설계와 운영을 최적화하기 위한 계획적 시도의 일환으로 외부 환경의 변화에 적응하고 제도의 목적과 기능을 향상시키기 위하여 제도 개선이 수행된다는 것이다(North, 1990; March & Olsen, 2010). 이러한 제도 개선은 제도적 성과와 정책 효과성을 제고하며, 불필요한 제도적 중복을 제거하고 자원을 효과적으로 활용하는 데 목적이 있다(하연섭, 2006). 또한 제도 개선은 정치적 변화와 정책 우선순위의 조정을 반영하며, 새로운 환경 요구에 부합하는 제도적 배치를 설계하는 도구로 활용될 수 있다(Peters, 2019; 이명석, 2010). 이를 통하여 제도 개선은 정책 수행 역량을 강화하고 제도적 대응성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다(Ostrom, 2011).

이러한 맥락에서 Ostrom(2005)은 제도분석틀(institutional analysis and development framework, IAD)을 제시하였다. 이는 물리적·물질적 조건(physical·material conditions), 행위자 특성(attributes of community), 제도적 배열(institutional arrangements) 간 상호작용을 분석하는 틀을 제공한다.

제도분석틀에서 물리적·물질적 조건은 제도가 작동하는 환경적 제약과 가능성을 포괄하는 개념으로서 자원의 물리적 특성, 기술적 가능성, 그리고 인프라 조건 등을 포함한다(Polski & Ostrom, 1999). 이러한 조건들은 재화와 서비스의 배제가능성과 감소성을 결정하며, 이에 따라 사적재, 요금재, 공유자원, 공공재로 구분되어 각기 다른 제도적 접근을 요구한다(McGinnis, 2011). 물리적·물질적 조건은 제도가 위치한 자연적·인공적 환경의 모든 측면을 포괄하며 제도의 가능성과 한계를 규정한다는 점에서, 이는 환경 요인과 관련되어 있을 것이다(Milchram et al., 2019).

행위자 특성은 제도에 참여하는 공동체의 인구학적 특성, 가치관, 신념, 선호, 그리고 정책 활동에 대한 공통된 이해 수준을 의미한다(Polski & Ostrom, 1999). 이는 신뢰, 호혜성, 공

통 이해, 사회적 자본, 문화적 규범 등을 포함하며, 집단행동의 성공 가능성에 직접적인 영향을 미친다(McGinnis, 2011). 참여자들이 보유한 지식, 정보, 가치관은 제도의 실제 작동 방식과 효과성을 결정하고, 운영 과정에서 나타나는 협력과 갈등의 양상을 좌우한다는 점에서, 이는 운영 요인과 연관성을 가질 것이다(Crawford & Ostrom, 1995).

제도적 배열은 참여자들의 행동을 구조화하는 공식적·비공식적 규칙의 집합으로 정의된다(Crawford & Ostrom, 1995). 이는 위치 규칙, 경계 규칙, 권한 규칙, 집합 규칙, 범위 규칙, 정보 규칙, 보상 규칙의 7가지 유형으로 구성되며, 각 규칙은 참여자의 역할, 진입과 퇴출, 행동 권한, 의사결정 방식, 관할권, 정보 접근, 비용과 편익의 배분을 규정한다(Polski & Ostrom, 1999). 제도적 배열은 공식적 법규와 규제를 포함한 모든 제도적 맥락을 포괄하며, 참여자의 행동을 가능하게 하거나 제약하는 규범적 틀을 제공한다는 점에서, 이는 법·제도 요인의 주요 구성요소로 작용할 것이다(Milchram et al., 2019).

이러한 세 가지 요소는 각각 독립적인 분석 차원을 형성하면서도 상호연관된 관계를 나타낸다. 물리적·물질적 조건은 제도가 작동하는 환경적 토대를 형성하고, 행위자 특성은 이러한 환경 속에서 제도가 실제로 운영되는 방식을 결정하며, 제도적 배열은 이 모든 상호작용을 규율하는 법적·규범적 틀을 제공한다(Ostrom, 2011). 이러한 상호연관성은 제도 분석에서 환경, 운영, 법·제도 요인을 통합적으로 고려하여야 할 필요성을 시사한다.

이와 같은 제도분석틀의 분석적 구조는 제도 개선 과정을 보다 체계적으로 이해할 수 있는 이론적 토대를 제공한다. 물리적·물질적 조건이 제시하는 환경적 맥락, 행위자 특성이 반영하는 운영상의 역동성, 그리고 제도적 배열이 규정하는 법·제도적 구조는 제도 개선이 직면하는 다차원적 과제를 포괄적으로 조명할 수 있도록 한다는 것이다. 이에 따라 제도 개선의 효과적 수행을 위해서는 이들 세 가지 차원을 개별적으로 분석하는 동시에 각 차원의 특성과 요구사항을 종합적으로 고려하는 통합적 접근이 필요할 것이다.

이처럼 제도의 성과 및 기능 향상을 위한 제도 개선은 환경 요인, 운영 요인, 법·제도 요인과 같이 세 가지 차원에서 논의되고 있다(Ostrom, 2005; Crawford & Ostrom, 1995; 이명석, 2010). 먼저 환경 요인 차원에서 제도는 사회적, 경제적, 정치적 환경과 밀접하게 연결되어 있으며, 이러한 환경이 변화할 때 제도의 목적, 기능, 운영 방식 또한 재검토되어야 할 것이다(March & Olsen, 2010; Scott, 2013). 특히, 현대에 접어들면서 제도적 환경의 복잡성과 불확실성이 증대됨에 따라 제도는 보다 유연하고 신속하게 외부 요구에 대응할 수 있는 형태로 변화하여야 하는 상황에 직면해 있다(Ostrom, 2005; Peters, 2019). 따라서 환경 변화에 적응하지 못한 제도는 사회적 기대와 정책적 요구를 충족하지 못할 위험이 있으며, 이는 제도의 정당성과 신뢰성을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있을 것이다(DiMaggio & Powell, 1983; 하연섭, 2006). 이처럼 환경 변화는 제도의 지속 가능성과 효율성을 동시에

달성하기 위하여 능동적으로 제도적 배치를 재설계하여야 한다는 것을 의미할 것이다. 외부 환경에 적합한 제도적 형태와 기능을 유지하려는 노력은 제도 지속성의 주요 요소로 제시되며, 제도 개선은 단순한 규칙적 변화가 아닌 환경 변화에 대한 기능적 대응으로 이해되어야 한다는 것이다(North, 1990; Ostrom, 2011).

다음으로 운영 요인은 제도가 수행하는 구체적인 역할과 운영 과정을 의미하며, 운영 과정의 효율성 및 적합성 확보가 제도 개선의 주요 목표 중 하나로 제시되고 있다(Crawford & Ostrom, 1995; 이명석, 2010). 제도의 운영이 중복되거나 불필요하게 분산되어 있을 경우 정책 목표 달성과 제도적 효율성을 저해할 수 있다는 점에서 제도 개선을 통하여 운영 과정을 재조정하고 최적화하려는 노력이 필요할 것이다(Williamson, 1985; Peters, 2019). 운영 요인의 문제는 변화하는 사회적 요구와 제도적 환경에 제도의 대응이 적절하지 못할 때 발생한다(Ostrom, 2005; Scott, 2013). 이러한 맥락에서 운영 요인은 환경 변화와 새로운 정책적 요구에 맞게 조정하는 관리적 수단으로 적용될 수 있을 것이다(March & Olsen, 2010; 하연섭, 2006). 이처럼 제도 개선은 특정 기능에 대한 신설 또는 폐지뿐만 아니라 유사 기능에 대한 통합 또는 분할 과정을 통하여 최적화를 이끌어낼 수 있는 방향으로 진행되어야 할 것이다(DiMaggio & Powell, 1983; 이명석, 2010).

마지막으로 법·제도 요인은 제도의 기능과 역할을 수행하기 위한 공식적 틀로서 제도의 효율성과 효과성을 결정하는 요소로 작용할 수 있을 것이다(North, 1990; Crawford & Ostrom, 1995; Ostrom, 2011). 제도적 체계가 환경 변화와 정책적 요구에 적합하지 않거나 비효율적으로 설계되어 있는 경우, 제도는 정책 목표 달성과 공공 서비스 제공을 성공적으로 이끌어가기 어려운 상황에 직면할 수 있을 것이다(Scott, 2013; Peters, 2019). 따라서 법·제도적 틀은 외부 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 형태로 설계되어야 하며, 불필요한 중복을 제거하고 기능 간 조정을 강화하는 방향으로 개선이 이루어져야 할 것이다(Williamson, 1985; 하연섭, 2006). 특히, 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 경우 중앙과 지방 간의 권한 배분, 국제협력에 관한 법적 근거, 그리고 다양한 이해관계자들 간의 조정 규칙 등이 법·제도 요인의 주요 구성 요소로 작용한다(March & Olsen, 2010; 이명석, 2010).

3. 지방자치단체 국제교류·협력 제도 개선 관련 선행연구

지방자치단체 국제교류·협력 제도 개선에 관한 논의 또한 제도분석틀의 다차원적 접근을 통하여 분석될 수 있다. 이러한 맥락에서 관련 선행연구들은 환경, 운영, 법·제도 차원에서 제기되는 문제점과 이에 따른 개선 방안을 제시하고 있다.

환경 차원에서는 지방자치단체 국제교류·협력 제도를 둘러싼 외부 조건 변화와 이에 대한 적응 과정이 논의되어 왔다. 우선 지방자치단체의 낮은 인지도로 인하여 각국 수도나 대도시에 우선순위가 밀리는 현실적 제약이 존재하며, 이를 해소하기 위한 적극적인 교육·홍보를 통한 인지도 제고와 국제사회에서의 지방자치단체 역할에 대한 인식 확산이 필요하다고 지적된다(문현미, 2019). 그리고 지역 간 국제문화교류 인프라의 편차와 정책 추진력의 불균형이 나타나고 있으며, 일부 지역에서는 중앙정책 흐름과의 연계 부족 및 중장기 전략의 부재로 인하여 국제교류·협력에 필요한 대응역량이 저하되는 문제가 지적되고 있다(변철희, 2021). 또한 저출산·고령화로 인한 지역 노동력 부족과 코로나 팬데믹으로 인한 관광산업 위축, 유학생 및 주재원 파견 감소 등이 국제교류·협력 활동에 부정적인 영향을 미치고 있다(김은경·이진영, 2023). 그러나 이러한 환경적 제약에도 불구하고, 국제교류·협력을 지방 소멸 등 지역 위기 극복 수단으로 접근하고, 경제활동 인구 확보 및 도시 재생 등 지역 발전과 연계한 전략적 활용이 가능하다는 연구 결과가 제시되었다(김영재, 2020). 특히, 해외 도시와의 교육 교류 확대를 통한 외국인 학생 유치와 지역 특화 산업의 전문성을 함양할 수 있는 대학 인프라 조성이 환경 변화에 대응하는 구체적 전략으로 제시되고 있다.

운영 차원에서는 지방자치단체 국제교류·협력 사업의 실제 추진 과정에서 드러난 문제점과 개선 방안이 다각도로 탐색되어 왔다. 첫째, 국제교류·협력의 개념 및 역할에 대한 공통 인식이 부족하여 일관성 있는 사업 추진이 어려우며, 이를 해결하기 위하여 시대적 목표 인식 확립과 중장기 목표 설정이 필요하다고 제시되었다(이정주 외, 2013). 국제교류·협력에서 불분명한 목표 설정이 주요 도전과제로 제시되며, 교류 자체가 목적이 되어버리는 대치 현상이 존재한다는 점에서 그 자체가 목적화되지 않도록 하는 전략적 접근이 강조되어야 한다는 것이다(Bontenbal, 2006). 이와 관련하여 단체장 임기 내 성과 중심의 단기적 접근으로 인하여 실질적이고 지속가능한 교류보다는 형식적인 교류가 반복되고 있으며, 이는 장기적인 협력 네트워크 구축에 장애 요인으로 작용하고 있다는 문제도 제기되었다(김재근·서인석, 2012). 둘째, 지역 특성이 반영되지 않은 이벤트성 행사나 행정편의적 사업 등 형식적 교류가 주를 이루고, 교류 대상 지역이 아시아에 편중되며 교류협력의 유형이나 내용이 특정 분야에 제한되는 경향이 드러났다(서경실·신진, 2020; 김정수·이주형, 2022). 이러한 편중 현상은 교류국가의 불균형적 네트워크 구조로 심화되고 있으며, 따라서 보다 균형 있는 대상국 설정과 전략적 기획의 필요성이 강조되고 있다(김재근·서인석, 2012). 또한 행정 중심의 협력 유형에서 벗어나 인문, 환경, 기술 등 다양한 분야와의 연계 부족 역시 운영상 제약 요인으로 작용하고 있다(문현미, 2020). 이와 관련하여 김은경·이진영(2023)은 1990년대부터 현재까지 지방자치단체 국제교류·협력의 형태와 분야가 크게 변화하지 않고 있으며, 교류 방식도 행정교류 중심에 머물러 있어 글로벌 현안 대응이 미흡하다고 제시하였다. 이러한 현상은 지방자치단체

장의 의지 부족과 성과 평가의 어려움에 따른 정책 수립 및 구체적 사업 설계 한계가 배경으로 분석되었으며, 이에 대응하여 성과에 대한 이해관계자 인식 제고를 통하여 지역경제 활성화, 지방자치단체 이미지 및 국제화 수준 향상 효과를 확산할 필요성이 강조되었다(문현미, 2020; 서경실·신진, 2020). 셋째, 예산 부족으로 국제교류·협력 수요 증가에 적절히 대응하지 못하고, 일반회계 예산 의존으로 안정적인 재원 확보에 한계가 있다는 문제가 지속적으로 지적된다(나용우, 2022). 즉, 특별회계나 기금 없이 일반회계 예산에 의존하기 때문에 중앙정부 공모사업 등 외부 재원에 과도하게 기대는 구조적 문제가 나타나고 있다는 것이다(서경실·신진, 2020). 마지막으로 국제화 경험 및 정보 부족, 전문 행정조직 부재, 담당 인력의 역량 미흡 등과 같은 조직 및 인력의 전문성 결여가 주요 요인으로 제기되었다(김정수, 2022; 김형수, 2023). 이는 우수 인력이라 하더라도 잦은 순환보직으로 전문성이 축적되지 못하고, 국제교류·협력 전문기관이나 부서가 없어서 체계적인 사업 기획이 어렵다는 현실과 맞물려 있다(서경실·신진, 2020). 따라서 이를 개선하기 위하여 전담부서 설치, 전문 인력 확충, 지방자치단체 간 경험·사례 공유 체계 구축 등이 필요하다고 제시되었다(김정수·이주형, 2022).

법·제도 차원에서는 지방자치단체 국제교류·협력을 뒷받침할 제도적 기반 미비가 지속적으로 문제시되었다. 특히, 국가 정책과 목표로부터 완전히 자유로울 수 없는 제약된 자율성이 근본적인 한계로 지적된다. 실제로 많은 국가에서 외교는 중앙정부의 역할로 간주되어 지방자치단체의 국제교류는 자매결연, 양해각서(MOU) 수준에 국한되어 있는 것으로 나타났다(이석환·이충희, 2022). 우리나라 또한 지방자치단체의 조약 체결권이 인정되지 않아 현행 지방자치단체 국제교류·협력은 기관 간 협약 수준에 머무르고 있기 때문에 법적 권한이 미흡하다는 점이 확인되었다(김형수·노병렬, 2016). 따라서 이를 해소하기 위한 실질적 권한·기능 부여, 국제교류 전담기구 설립, 중앙정부와 지방자치단체 간 제도 개선 논의가 요구된다(강재규, 2006). 이와 더불어 민간 부문 참여 저조와 중앙정부 및 전문기관으로부터의 교육·재정·정보 지원 부족이 지적되었으며, 이에 대응하여 중앙정부 차원의 재정 지원 강화와 국제교류·협력 인식 제고를 위한 지원·활성화 방안 마련이 강조되었다(김형수·노병렬, 2016). 더 나아가 국제단체에 대한 지방자치단체 차원의 지원이 명확한 법적 근거 없이 운영되면서 예산 편성이나 정책 집행 과정에서 혼란이 발생하고 있다는 문제도 지적되면서, 국제교류·협력 대상의 확대를 뒷받침할 법령 정비의 필요성이 제기되었다(문현미, 2020). 이와 같은 맥락에서 중앙정부 차원의 포괄적·종합적 지원 체계 미비와 지방자치단체 국제교류·협력 정책·활동 관련 법령 또는 명문 규정 부족이 시급한 과제로 대두되었고, 이에 따라 국제교류·협력 기본법 제정과 조례 제정을 통한 제도화, 조례 간 충돌을 방지할 표준조례(안) 마련의 필요성이 강조되고 있다(김형수, 2023).

이처럼 기존 연구들은 지방자치단체 국제교류 및 협력 제도가 환경적 변화, 운영상 한계,

법·제도적 기반 미비라는 다차원적 문제 구조를 제시하면서, 이에 따라 제도적 기반을 구축하고 운영 역량을 강화할 것을 강조하고 있다. 하지만 기존 연구에서는 글로벌화 심화, 팬데믹과 같은 외부 충격, 인구감소로 인한 지역 여건 변화 등 복합적 환경 변화 속에서 지방자치단체 국제교류·협력 제도를 어떻게 개선하여야 하는지에 대한 논의가 충분히 전개되지 않았다. 특히, 환경 변화에 따른 제도 개선 방향과 운영 체계 개선 논의가 단편적인 수준에 그쳐 실질적인 문제 해결로 연결되기 어렵다는 한계를 보인다. 그 결과, 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 구조적 문제점이 계속해서 제기되고 있음에도 불구하고, 이를 해결하기 위한 실행 가능한 정책적 방안이 체계적으로 도출되지 못하고 있다는 것이다. 따라서 기존 연구들은 변화하는 정책 환경에서 실질적인 제도 개선 전략을 도출하는 데까지 나아가지 못하였다는 한계가 존재한다는 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

지방자치단체 국제교류·협력 제도는 환경 변화에 대한 적응력 부족, 운영 과정의 제약, 그리고 미흡한 법·제도적 기반으로 인하여 그 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 있는 것으로 나타났다(서경실·신진, 2020; 김형수, 2023). 특히, 지방자치단체의 낮은 국제적 인지도, 팬데믹 대응 부족, 전문성 결여, 중앙정부 지원 체계 미비 등이 복합적으로 작용하여 제도 효과성을 저해하고 있다. 따라서 기존 제도가 변화하는 환경에 효과적으로 대응하지 못할 경우 사회적 요구에 부응하는 제도 개선이 추진될 수 있다는 제도 발전의 일반적 원리를 고려하였을 때, 현재의 지방자치단체 국제교류·협력 제도 또한 개선의 필요성이 제기될 수 있을 것이다(Ostrom, 2011).

이에 본 연구에서는 Ostrom(2005)의 제도분석틀에 기반하여 아래의 〈표 1〉과 같이 환경 요인, 운영 요인, 법·제도 요인을 기준으로 설정하였으며, 이를 바탕으로 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 현황을 분석하고 발전 방안을 제시하고자 하였다.

먼저 환경 요인은 제도분석틀에서 물리적·물질적 조건에 해당하며, 제도가 작동하는 외부적 맥락을 의미한다(Ostrom, 2011). 이는 지방자치단체의 국제적 인지도, 인구구조 변화, 글로벌 환경 변화 등 제도 운영에 영향을 미치는 외생적 변수들을 포괄한다. 선행연구에서는 지방자치단체의 낮은 국제적 인지도와 지역 간 인프라 격차, 그리고 저출산·고령화 및 팬데믹과 같은 급격한 환경 변화가 국제교류·협력의 추진 동력과 지속가능성에 제약으로 작용한다고 지적하였다(문현미, 2019; 변철희, 2021; 김은경·이진영, 2023). 이러한 선행연구의 논의를

바탕으로 환경 요인에서는 지방자치단체의 낮은 인지도로 인한 업무 수행 한계가 실제 국제교류·협력 추진에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석할 필요가 있다. 국제사회에서의 존재감 부족이 협력 기회 제한과 성과 달성의 어려움으로 이어질 수 있다는 점에서, 이는 제도 운영의 기본 조건을 규정하는 중요한 환경적 제약으로 이해될 수 있을 것이다. 그리고 지방 소멸 관점에서 국제교류·협력을 접근하는 것은 인구 감소와 지역 활력 저하 문제에 대응하는 전략적 도구로서의 활용 정도를 파악하는 데 중요한 기준이 될 수 있다. 이러한 관점에서 코로나 팬데믹 이후 환경 변화에 따른 업무 환경 변화는 전통적 교류 방식의 변화 양상을 분석하는 데 필요한 요소로 작용할 수 있을 것이다.

다음으로 운영 요인은 제도분석틀에서 행위자 특성 영역에 해당하며, 제도 내 행위자들의 상호작용 양상과 실행 과정을 다룬다(Crawford & Ostrom, 1995). 여기에는 지방자치단체장의 리더십, 담당 공무원의 전문성, 조직 구조, 재정 운영 등이 포함된다. 기존 연구에서는 목표 설정의 불명확성과 단기적 성과주의, 형식적 교류의 반복, 그리고 예산·조직·인력의 한계가 국제교류·협력의 실질적 성과 창출을 저해하는 요인으로 제시되었다(김재근·서인석, 2012; 이정주 외, 2013; 서경실·신진, 2020; 나용우, 2022). 이에 따라 운영 요인에서는 실제 제도 운영 과정에서 나타나는 다양한 현실적 제약과 개선 가능성을 분석하여야 할 것이다. 지방자치단체장의 국제교류·협력에 대한 관심 정도는 정책 추진 동력과 자원 배분에 직접적인 영향을 미치는 핵심 변수로서, 단체장의 의지와 리더십이 사업 성과와 지속성에 미치는 영향을 파악할 수 있게 한다. 그리고 국제교류·협력 사업의 추진 및 성과에 대한 외부 인식은 이해관계자들의 지지와 협력 수준을 측정하는 지표로 활용될 수 있다. 또한 국제교류·협력에 대한 중장기적 목표 설정 및 인식 공유는 일회성 행사를 넘어선 전략적 접근의 존재와 조직 내 목표 공유 수준을 확인하는 데 중요한 요소가 될 것이다.

이와 더불어 지속 가능한 운영 기반 구축을 위해서는 재정적, 조직적, 협력적 역량을 종합적으로 검토하여야 할 것이다. 자체 예산 확보 안정성 및 중앙 지원 활용 여부는 일반회계 의존도와 외부 재원 확보 노력을 통하여 재정적 자립성 수준을 파악하는 데 활용될 수 있다. 그리고 조직·인력 구성 및 전문성 확보 여부는 전담 조직의 존재와 담당 인력의 전문 역량을 종합적으로 검토하여 제도 운영의 역량 기반을 평가하는 기준으로 적용될 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체 간 정보·사례 공유 체계 구축·운영 여부는 개별 지방자치단체의 시행착오 방지와 성공 사례 확산을 통한 전체적인 역량 향상 가능성을 측정하는 지표로 기능할 수 있을 것이다.

마지막으로 법·제도 요인은 제도분석틀에서 제도적 배열에 해당하며, 공식적 규칙과 조직화된 틀로서 제도의 작동 기반을 규정한다(North, 1990; Ostrom, 2011). 이는 공식적 규칙과 법적 근거, 중앙-지방 간 권한 배분, 지원 체계 등을 포함한다. 선행연구에서는 지방자치

단체의 제약된 자율성과 불명확한 법적 권한, 그리고 중앙정부 차원의 체계적 지원 부재가 국제교류·협력의 제도적 발전을 가로막는 장애요인으로 작용하며, 이에 대한 입법적·제도적 개선이 시급하다고 강조하였다(김형수·노병렬, 2016; 이석환·이충희, 2022; 김형수, 2023). 이러한 제도적 한계를 고려하여 법·제도 요인에서는 현행 제도적 기반의 적절성과 개선 필요성을 검토하여야 할 것이다. 중앙정부 차원의 제도적 지원 체계 구축 수준 및 방향은 현재 중앙정부가 지방자치단체의 국제교류·협력을 얼마나 종합적이고 일관성 있게 지원하고 있는지를 파악하는 기준으로 활용될 수 있다. 이는 정책 조정, 재정 지원, 정보 제공, 역량 강화 등 다양한 측면에서 중앙정부의 역할과 지원 수준을 종합적으로 평가할 수 있게 해줄 것이다. 그리고 지방자치단체 국제교류·협력과 관련된 법 제정 추진 필요성 및 방향은 현행 법제의 한계와 개선 요구를 바탕으로 한 입법적 개선 과제 도출에 활용될 수 있다. 이를 통하여 법적 근거 강화, 권한과 책임의 명확화, 중앙-지방 간 역할 분담 체계화 등의 구체적 개선 방안을 도출할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 연구 분석 틀

분석 기준	분석 내용	분석 방법	분석 대상
환경 요인	• 지방자치단체의 낮은 인지도로 인한 업무 수행 한계 존재 여부 • 지방 소멸 관점에서의 국제교류·협력 접근 여부 • 코로나 팬데믹 이후 환경 변화에 따른 업무 환경 변화 여부	심층 면담 조사	• 면담자 A: 50대, 남성, 수도권·강원권 광역자치단체 국제교류협력부서 과장 • 면담자 B: 50대, 여성, 수도권·강원권 광역자치단체 국제교류협력부서 팀장 • 면담자 C: 40대, 여성, 수도권·강원권 광역자치단체 국제교류협력부서 팀장 • 면담자 D: 30대, 여성, 충청권 광역자치단체 국제교류협력부서 주무관 • 면담자 E: 50대, 여성, 전라권 광역자치단체 국제교류협력부서 팀장 • 면담자 F: 50대, 여성, 경상권 광역자치단체 국제교류협력부서 팀장 • 면담자 G: 50대, 남성, 경상권 광역자치단체 국제교류협력부서 팀장 • 면담자 H: 40대, 여성, 중앙부처 국제교류협력부서 사무관
운영 요인	• 지방자치단체장의 국제교류·협력 관심 정도 • 국제교류·협력 사업 추진 및 성과에 대한 주변 인식 • 국제교류·협력을 위한 중장기적 목표 설정 및 인식 공유 여부 • 자체 예산 확보 안정성 및 중앙 지원 활용 여부 • 조직·인력 구성 및 전문성 확보 여부 • 지자체 간 정보·사례 공유 체계 구축·운영 여부		
법·제도 요인	• 중앙정부 차원의 포괄적·체계적인 제도적 지원 체계 구축 여부 및 방향 • 지방자치단체 국제교류·협력 관련 개별법 제정 추진 필요성 및 방향		

본 연구는 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 실질적 개선 방안을 도출하기 위하여 질적 연구방법인 심층면담조사를 채택하였다. 심층면담조사를 채택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 제도 운영의 복잡성과 맥락성이다. 국제교류·협력 제도는 각 지방자치단체의 특성, 지역 환

경, 행위자 간 상호작용 등 복잡한 맥락 속에서 운영된다는 점에서 표준화된 설문조사보다는 심층적 탐색이 적합하다는 것이다. 둘째, 실무자의 암묵적 지식 파악이다. 제도 운영 과정에서 축적된 실무자들의 경험과 노하우는 공식 문서에 드러나지 않는 경우가 많아 직접적인 대화를 통해서만 파악이 가능하다는 것이다. 셋째, 개선 방안의 실현가능성 검토이다. 이론적으로 도출된 개선 방안이 현장에서 실제로 적용 가능한지를 검증하기 위해서는 실무자들의 의견을 직접 청취할 필요가 있다는 것이다.

이처럼 심층면담은 참여자의 실제 업무 경험과 인식을 면대면으로 탐색하여 보다 구체적이고 심층적인 정보를 확보하는 질적 기법이며, 구조화된 질문에서 시작하여 개방형 질문으로 확장되는 유연성을 지닌다(Gubrium & Holstein, 2002; Seidman, 2006; 전영국, 2017). 이에 본 연구에서는 반구조화된 질문지를 활용하여 일관성과 유연성을 동시에 확보하고자 하였다.

면담 대상자 선정에서는 다음과 같은 기준을 적용하였다. 첫째, 전문성 기준이다. 국제교류·협력 업무를 최소 2년 이상 담당한 경험이 있어 제도 운영의 실제를 충분히 이해하고 있는 실무자를 선정하였다. 둘째, 대표성 기준이다. 광역자치단체를 중심으로 하되, 수도권, 강원권, 충청권, 전라권, 경상권 등 지역별 안배를 고려하여 선정하였다. 셋째, 직급 다양성이다. 과장급부터 실무담당자까지 다양한 직급을 포함하여 조직 내 다층적 관점을 반영하고자 하였다. 이러한 기준에 따라 본 연구에서는 지방자치단체에서 국제교류·협력 업무를 담당하고 있거나, 담당한 적이 있는 8명의 면담 참여자를 선정하였다.

이와 같이 본 연구에서는 지방자치단체 국제교류·협력 업무 담당자들을 대상으로 심층면담 조사를 수행하여 제도 운영의 현실적 제약과 개선 필요성에 관한 논의를 정리하고, 이를 종합하여 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 개선 방안을 제시하고자 한다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 환경 요인

지방자치단체의 국제적 인지도 부족과 지방 소멸 현상은 국제교류·협력 추진에 상당한 제약으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 중소규모 지방자치단체의 경우 해외 지방정부나 국제기구와의 협력 관계 구축에서 상대방의 관심을 끌어내는 데 상당한 어려움을 겪고 있다. 그리고 인구감소와 지역 공동화 등 지방 소멸 가속화로 인하여 지역에 필요한 인력 공급

이 원활하게 진행되지 않는 상황이 발생하고 있으며, 이는 지역 경제의 침체와 함께 국제교류·협력 활동의 기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 코로나 팬데믹은 지방자치단체의 국제교류·협력 환경에 근본적인 변화를 가져왔다. 특히, 외국인 노동자의 본국 복귀로 인하여 지역에서의 인력 부족 현상이 심화되었으며, 이는 지방자치단체가 국제교류·협력을 통한 인력 확보에 더욱 적극적으로 나서게 하는 계기가 되었다.

"저희는 최근에도 그런 게 있었는데 홋카이도랑 교류를 해보자 … 우리는 하고 싶은데 홋카이도에서는 희망하는 곳이 많잖아요. 그렇기 때문에 저희는 어렵죠. 저희는 하고 싶어도 … 인지도가 낮은 지자체에서는 그런 부분이 어렵죠. … 아무래도 이렇게 알 수 있는 사람은 설명이 필요 없잖아요. 근데 저희는 몇 단계를 거쳐야 되고 우리를 알려야 되고 이해를 시켜야 되고요. 상대방에서도 해야 된다는 생각을 가지게 하려면 몇 단계 과정이 조금 더 필요해서…" [면담자 C]

"외국인 노동자에 대한 유입이라든지 그다음에 노동자가 특히나 코로나 이후에 굉장히 많이 외국인 노동자가 본국으로 돌아가면서 … 조선이라든지 많은 외국인 노동자를 필요로 하고 있는 산업 쪽에서 일할 사람이 없다는 … 그래서 그 수요를 해결하고자 외국인 노동자를 어떻게 지자체에서 확보해서 그 지역에 있는 산업에까지 연계시킬 수 있는지에 대한 부분이 코로나 이후에 많이 대두가 되었던 것 같고요." [면담자 H]

이러한 환경 변화에 대응하여 지방자치단체들은 지방 소멸 위기 극복을 위한 새로운 접근 방식으로 국제교류·협력을 활용한 외국인 노동자 유치 및 지역 산업 연계 방안을 모색하고 있다. 이는 기존의 문화교류 중심에서 실질적인 지역 발전을 위한 협력으로 국제교류·협력의 패러다임이 변화하고 있다는 것을 보여준다. 특히, 농촌지역의 인구감소 대응을 위한 외국인 계절근로자 사업이 확대되고 있으며, 이는 국제교류·협력의 새로운 모델로 주목받고 있다. 한편, 한류와 경제성장으로 인한 국가적 지위 향상은 지방자치단체의 국제교류·협력에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 이러한 변화는 지방자치단체가 해외에서 활동할 때 상대적으로 유리한 환경을 조성하고 있다.

"유학생들 있잖아요. 졸업하고 나서 본국으로 돌아가는 친구들을 지역 업체에다가 1만 명 연계해가지고 취직할 수 있도록 연결해 주는 사업을 지금 하고 있습니다. 그러면 이 친구들이 정착하게 되고 직장도 가지고 여기서 결혼하고 애들까지 낳을 수

있는 거잖아요. 그러면 인구 관련돼서는 인구 증가도 할 수 있고 그다음에 필요한 인력도 공급할 수 있는 여러 가지 차원에 복합적으로 관련돼 있다고 보면 되지요." [면담자 G]

"특히 농촌지역의 인구감소 대응으로 외국인계절근로자 사업을 확대 추진하고 있어요. 예를 들어, 작년 라오스 비엔티안주와의 협약을 통해 기존 100명의 계절근로자를 500명으로 늘렸고요. 현재까지 계절근로자 방문을 통해 지역 곳곳에서 실질적인 효과를 거두고 있어요." [면담자 D]

"제가 합류했을 때가 97년도니까... (당시) 대한민국에 대한 어떤 국가적인 위상도 해외에서 약했지만 지방 도시는 말할 것도 없었죠. 근데 지방자치단체에서 그래도 밖에서 좀 어깨를 펴고 다닐 수 있는 게 국가가 경제 성장이 워낙 잘 돼 있고 나라가 워낙 또 잘살게 되니까 위상이 높아지니까 당연히 그 혜택을 보는 거죠." [면담자 A]

2. 운영 요인

지방자치단체장의 의지와 관심은 국제교류·협력 사업의 성패를 결정하는 요소로 작용하고 있다. 단체장의 관심도에 따라 예산 배정, 조직 구성, 사업 우선순위 등이 결정되는 경향이 강하게 나타났으며, 단체장의 관심 부족은 조직 운영에도 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 국제교류·협력의 성과 측정에 대한 모호성은 사업에 대한 인식 저하와 소극적 업무 수행으로 이어지고 있다. 특히, 국제교류·협력의 특성상 단기간에 가시적인 성과를 도출하기 어렵고, 정량적 지표로 측정하기 어려운 관계적 측면이 강하다는 점이 성과 관리의 한계로 지적되었다. 이러한 문제로 인하여 국제교류·협력 사업이 이벤트성 행사로 인식되는 경우가 발생하고 있다.

"(지방자치단체장의 관심) 그거에 따라서 재원이 결정될 수 있잖아요. 어디에 투자할 것인가가... 지금 어차피 예산 상황이 좋은 곳은 아무 데도 없을 거고 그러다 보면 지사님이 관심이 있는데 아무튼 더 예산을 받기가 쉬울 수밖에 없을 거고 그런 게 저는 당연하다고 생각이 들어요." [면담자 B]

"아무래도 지사님의 의지가 상당히 중요하죠. 그거에 따라 조직이 변하기도 하기

때문에...” [면담자 F]

“사실은 (성과를) 측정하기 어렵기 때문에, BSC(균형성과표)나 이런 거를 할 때 겉으로 드러나서 성과가 있어 보이는 지표를 선택할 수밖에 없잖아요. 근데 정말 지역적인 그런 것들을 가지고 있고, 성과를 관리하기 굉장히 어려운데 ... (오랜 기간 교류한 지역 도내 기업과) 상품을 만들어가지고 출시를 한다거나 그런 것들이 있으니까 그런 걸로밖에 저희 거는 측정이 안 되지 않나 하는 생각이 들어요.” [면담자 B]

“통상까지 가야 되는지 어디까지 가야 되는지 (성과 측정 시) 범위도 되게 불분명하고, 범위 잡기도 어렵고요.” [면담자 C]

“통상 쪽은 수출 하면은 계약한 금액이라든지 수출 상납 금액이라든지 이런 것들을 우리가 나가면 다 정리를 합니다. 교류 쪽은 그냥 평가라기보다 예를 들어가지고 그 결과가 자매결연을 체결하고 그다음에 세부 사업을 추진한 그런 결과들을 가지고 평가를 할 수밖에 없지요.” [면담자 G]

“사업 결과가 나오면 그 성과 관리를 각 부서에서 대부분 하니까 우리는 이제 지사님 모시고 행사를 무사히 마치고 돌아오는 데까지만 하니까요. 관리는 각 부서에서 하니까 우리 부서에서는 이제 성과 관리는 별도로 없죠. (다 그런 것은 아니지만 행사성으로 그냥 가는 것 아니냐는 인식에 대해) 그러니까 여기가 비서라고...” [면담자 F]

그리고 지방자치단체 국제교류·협력에 대한 공통된 인식이 형성되지 않아 업무 수행에 어려움이 발생하고 있다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체 내부에서도 국제교류·협력의 목표와 방향에 대한 공감대 형성이 미흡한 실정이다. 이와 함께 지방자치단체별 상이한 환경이 국제교류·협력에 대한 공통적인 역할 및 인식 형성을 저해시키는 것으로 나타났다.

“공공외교에 관련돼서도 지금 공공외교라는 부분은 필드에서 봤을 때 지금까지 하고 있는 국제협력 사업이 다 공공외교 중에 하나인데 왜 굳이 이 사업들을 공공외교라는 거를 묶어서 활성화하는 공공외교가 뭐냐 라고 다들 의문을 많이 가졌었어요. 그리고 그 공공외교에 대한 사업 꼭지들이 있거든요. 세부 사업 꼭지를 우리가 하고

있는 업무에 연관시켜가지고 하는데 어떻게 보면 이게 공공외교라는 틀에 묶어놓고 실적 관리만 하는 느낌인 거죠." [면담자 H]

"사실 협력의 역할 아니면 어떤 분야에 대한 공통적인 인식은 만들기 되게 어려울 것 같은 게 물론 법상에서 이 분야를 정해놓는다고 하더라도 지자체 나름대로의 다 자기네 환경이 있기 때문에 전국적인 공통적인 것들을 만들 수 있을까 하는 생각은 저는 들고요." [면담자 B]

또한 국제교류·협력은 지방자치단체에서 상대적으로 낮은 순위의 업무로 인식되기 때문에 예산 투입이 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 특히, 지방자치단체의 재정 여건 악화로 인하여 신규 사업 추진이 어려운 상황이다. 중앙정부의 지원 방식도 미흡하여 지방자치단체가 국제교류·협력 업무를 수행하는 데 어려움을 겪고 있으며, 중앙정부에서 지시 및 관리만 수행하고 있어 지방자치단체의 국제교류·협력 추진 동력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

"국제협력은 어떻게 보면 예산이 한정되어 있잖아요. 그 예산이 한정된 우리 지자체에서도 의회 승인을 받아서 신규 사업도 만들고 해야 되는데 그게 선순위일 수 없거든요. 어떻게 보면 지역에서는 복지도 있고 경제도 있고 국제 협력이 선순위 사업은 아닐 수 있거든요. ... 예를 들면 국비를 가지고 오는 매칭 사업이다 보면, 국비가 어느 정도 확보가 되었기 때문에 이 공모 사업을 실현시키기 위해서는 지방 매칭비가 필요합니다 라고 얘기할 수 있지만 이건 그런 것도 아닌 거예요. 신규 사업으로 완전히 온전하게 따야 되는 거죠." [면담자 H]

"이게 지자체의 예산을 내려주는 것이 안 돼서 결국 우리가 예산을 세우는 데 있어서도 자치단체경상 보조로 내려와야 되는데 예산이 그렇게 안 오고요. 그 외 수입으로 지자체와의 계약을 체결할 수 있다 라는 근거로 저희가 매년 굉장히 불편한 업무를 했습니다." [면담자 E]

"국제 협력은 대부분 다 그럴 것 같은데 예를 들어 외교부가 사실 예산을 가지고 예산을 나눠주는 부처가 아니잖아요. 그렇기 때문에 사실 국비나 어떤 다른 돈을 가지고 추진하기는 어려울 것 같고..." [면담자 B]

"정말 실리적으로 작지만 실리적인 걸 뽑아낼 수 있는 뭔가가 있어야지 지자체에

서 움직일 건데... 하라고는 하는데 지금껏 국제협력 안 한 게 아니거든요. ... 이런 부분에 대한 그리고 예산도 안 내려고 하니까요. ... 이제 지자체에서는 일인 거예요. 하라고 하는데 이건 왜 중앙에서 하라고 하는데 중앙에서 하면 뭐 지원해 주나? ... (지원이) 없어... 근데 돈은 다... 지자체 돈으로 해. 그런데 또 (중앙에서) 관리는 해. 그래서 또 못하면 엄청 뭐라고 해... 그러니까 지자체에서는 하고 싶은 동력이라고 할까요? 그런 부분이 좀 부족하죠." [면담자 H]

이와 더불어 국제교류·협력 분야의 전문성 부족과 잦은 인사이동은 업무의 연속성과 전문성 확보에 장애가 되고 있다. 특히, 언어 능력과 행정 능력을 동시에 갖춘 인력의 부족이 심각한 문제로 지적되었다. 언어권별 업무 담당자의 업무 과중도 심각한 문제로 나타났으며, 특수 언어에 대한 통·번역 등의 업무 수행이 원활하지 않다는 어려움도 존재하는 것으로 나타났다. 현행 체계에서는 다른 지역이 어떠한 국제교류·협력 사업을 수행하고 있는지 인지하기가 어려우며, 이로 인하여 유사한 사업의 중복 추진이나 성공 사례의 공유가 제대로 이루어지지 않고 있다는 한계 또한 제기되었다.

"뽑아놓으면 여기가 인기가 없는 부서이다 보니까 1년 후에 다 가버려요. 그리고 또 영어 전문가를 뽑으면 언어만 특화돼 있어서 행정을 시키면 또 해내지를 못해요. 그러니까 못 하고 또 가는 경우가 많아지게 되고 교체도 빈번한 상황이 되고 그렇게 되니까 인력 운영할 때 문제점이 더 많이 있죠." [면담자 F]

"직원들도 가급적이면 너무 좀 힘들고 한 데는 안 가려하지... 우리 과에도 있던 친구가 이제 9개월 만에 자기 능력이 있으니까 다른 직장 찾아가는 그런 사례도 있었어요." [면담자 G]

"언어권별로 한 분씩 업무를 하고 있는데 그러다 보니까 업무량이, 너무 여러 가지 일을 해야 돼요. 또 임기제로 해가지고 오랫동안 계시면서 일할 수 있는 그런 체계로 해놨는데 그분들만 할 수 있는 업무들이 또 있잖아요. 그 한 분한테 그 언어에서 생겨나는 모든 일들을 맡겨야 되는, 다 의지해야 되는 문제점이 있는 것 같고요." [면담자 B]

"담당자의 잦은 인사이동으로 지속성이 떨어져 비상시 대처가 떨어지고 있는 것으로 보입니다. ... 영어, 일본, 중국어를 제외한 특수 언어(라오어, 베트남어 등)의 통·

번역에 많은 애로사항이 있습니다. 특수 언어의 경우 통역사가 극소수인지라 통역사 구하는 시간에 많은 시간을 할애하여야 하고, 설령 통역사를 구하였다고 하여도 비용이 너무 비싸 꽤 많은 지출이 따르고 있어요." [면담자 D]

"그래서 저 같은 경우도... 보통 다른 지자체가 어떻게 하는지 엄청 많이 주기적으로 봐야지 그래야지 이제 아이디어가 생기고... 어떻게 하고 있는지에 대한 부분들이 나오니까 저는 이거 다른 지자체에... 울산 FAO 파트너십 어워드 받은 것도 어떻게 보면은 다른 지자체에서 봤을 때 어떻게 국제기구와 지자체가 바로 일을 했지? 그래서 어떻게 울산 청년들을 보내서 이 사업들에 예산을 실었지? 이런 거 청년에 대한 관심이 많은 데는 모티베이션이 될 수 있는데 방법 모를 수 있잖아요. 울산에 그런 거 하는 거 모를 거예요. ... 다른 지자체에서 뭘 어떻게 잘하고 있는지 잘 모를 수도 있어요." [면담자 H]

이러한 운영상 한계를 극복하기 위해서는 다각적인 개선 방안이 필요하다. 먼저 지방자치단체장의 국제교류·협력에 대한 인식 제고를 위해서는 무엇보다도 장기적인 관점으로 접근할 필요가 있다. 그리고 과거에 비해서 지방자치단체의 국제교류·협력이 왜 중요하고 활성화되어야 하는지에 대한 근거가 제시되어야 한다. 또한 지방자치단체별로 국제교류·협력에 대한 개념, 전략, 목적 등을 이해하고 확립하는 것이 필요하며, 지역 특성을 활용한 차별화된 접근이 요구된다.

"국제 협력이라는 건 이상적인 생각이 없으면 할 없다고 생각하거든요. 왜냐하면 이게 단기간 수치화돼서 나오는 성과가 아니고 장기로 씨를 뿌리는 일이거든요." [면담자 H]

"국제 업무라는 게 수출 잘 되게 하게끔 지원을 해주는 거고 근데 결국 수출 성과는 그쪽 부서에서 다 가져가는 거기 때문에.. 그런 차원에서 가장 기본적인 밑바탕 베이스를 하는 것이 이제 국제 업무잖아요. 해외 사업을 할 때 그 인프라를 구축한 사람들은 결국에 아무것도 안 남거든요. 이게 그런 업무를 하는 거니까 ... 업무의 중요성을 조금 알려주시면 당연히 좋죠." [면담자 E]

"지자체는 어떻게 보면 아까 이제는 풀뿌리 민주주의 이 같이 지역에서 요구하는 수요를 잘 이해하고, 그거를 현장에 빨리 반응을 ... 그다음에 그 지역에서의 수요를

더 빨리 파악해서 움직일 수 있어요. 그리고 그 지역이 가지고 있는 전문성도 있거든요. 그 전문성들이 모여서 국가의 전문성이 되잖아요. … 그러니까 그렇게 했을 때 중앙에서 못하는 부분들 지역에서 보완해 줄 수 있어요. 중앙에서는 다 챙길 수 없으니 그 지역에 대한 부분들 지역에서 챙길 수 있어요. 그리고 그 노하우도 있어요. 그런 부분들에 대해서 지방외교가 어떻게 중앙외교랑 다른지에 대한 부분들 그래서 그걸 어떻게 강점을 살려줄지에 대한 부분들을 강조하면 더 많이 지자체들이 설득되지 않을까…" [면담자 H]

이어서 재정 확충 및 지원을 위해서는 지방자치단체에서 관심과 의지를 가지고 예산을 활용할 수 있도록 전체 예산을 설계하여 운영하는 방안이 필요하다. 행정안전부의 지원 사업 실행 시 지방자치단체의 활용도가 높아질 것이며, 매칭 사업 도입도 검토할 필요가 있다.

"저희가 어떤 기초 해외 사업을 함에 있어서 행안부한테 같이 이걸 해봅시다 라고 해서 국비를 받는 그 정도의 것이지… 국제화 관련된 어떤 것을 행안부가 국비를 지원해 주면 좋죠." [면담자 E]

"행안부 자체에서 국제 교류 파트에 있잖아요. … 타이트하게 예산을 운영하는 것보다는 풀 예산을 해가지고 … 적극적으로 활용할 수 있도록 두면은 아무래도 의지가 있는 지자체 같은 경우에는 우리가 조금 예산이 좀 남아 있다, 어느 정도 남아 있다 하면 의지를 갖고 활용을 할 수 있거든요." [면담자 G]

"그러면서 어려운 부분이 재정적인 부분이 만약에 다른 거에 비해서 후순위로 밀려서 자체적 예산을 만들기가 어려우니… 근데 전체 다 국가에서 지원해 주는 게 아니라… 7 대 3 매칭만 돼도 이거를 가지고 3을 가지고 올 수 있으니… 그렇게 매칭 사업으로라도 해서… 이거를 가지고 예산을 딸 수 있는 방향에 대한 연결고리만 만들어줘도 딸 수가 있는 거예요." [면담자 H]

마지막으로 조직 및 인력 전문성 확보를 위해서는 장기 근무 체계와 전문 교육의 확대가 필요하다. 국제교류·협력 분야의 전문 직제 도입으로 적합한 인력배치가 이루어져야 하며, 지방자치단체 국제교류·협력 업무의 지원 및 전문성 보완을 위한 위원회 등 전담 기구 설치도 고려되어야 한다. 이와 함께 지방자치단체 간 소통을 통하여 각 지역의 국제교류·협력 현황과 사례를 공유할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다.

“그냥 2-3년이면 다 흩어지고 가니까 뭐 고민할 시간이 없어요. … 필요하면 이 외교 파트 맡는 분야 직원들은 오랫동안 근무할 수 있도록 제도적으로… 외교부처럼 연속적으로 10년이든 5년이든 최소한 이렇게 근무할 수 있도록 그런 여건을 만들어 주는 거죠. 자연스럽게 승진도 할 수 있게 만들어놓고… 그래서 전문인력을 장기적으로 받아서 지방외교 안착을…” [면담자 A]

“전문성이 진짜 확실히 필요하고요. … 요새는 그런 자리에 전문관이라든가 아니면 임기제로 되는 전문 직군들을 배치하는 부서들이 종종 있거든요. 예를 들어 투자 유치를 해야 된다든가, 특정하게 오래 해야 되는 업무에서요. 그래서 저희도 그런 분들이 계신 건데 언어권별로요. 근데 일반 행정직 공무원들은 그런 게 별로 없다 보니까 사실상 알만 하면 가고…” [면담자 B]

“지방 정부들의 언어 교육도 굉장히 중요합니다. … 언어 자원이 없으면 지방 외교가 되지를 않아요. … 물론 통역을 뽑을 수 있지만, 직원들이 어느 정도 (언어가) 돼 가지고 스킨십하고 같이 밥 먹고 대화하고 이게 중요하거든요. 그러면 언어 교육이 강화가 돼야 해요. … 그런데 매너가 아주 별로면 언어를 잘하는 게 아무 의미가 없잖아요. … 의전 교육 같은 경우는 모아놓고 좀 잘 시킬 필요가 있다는 거죠. 외교부도 하지만 그런 게 좀 약하잖아요. 매너 교육이죠. 국제 의전 교육 같은 것도 체계적으로 1년에 한두 번씩 그건 필요하죠.” [면담자 A]

“국제 교류 쪽 전문직제 중앙에는 있지만은 지방에는 그냥 뭐 그런 게 사실은 없습니다. … 간호 7급 그다음에 자리 농업 7급 등등 있잖아요. 이런 것들은 다 있는데 국제교류 국제협력 쪽에는 그런 직제가 사실은 없거든요. 그냥 다 행정직들이 하니까요. 그런 쪽에 만약에 특화를 좀 해줄 수 있다면…” [면담자 G]

“각 시도마다 무슨 무슨 위원회가 있잖아요. 많이 구성돼 있거든요. … 자문 할 수 있는 위원회가 상당히 많이 있는 걸로 알고 있거든요. 우리 도만 해도 어마어마하게 많습니다. 그런 쪽에서 또 수시로 위원회도 개최하고 그런 아이디어를 주면은 그걸 반영해가지고 우리가 행정하는데 활용도 하고 그렇게 할 수 있기 때문에…” [면담자 G]

"지난번 교육에 뭐가 있었냐면 서울시가 제일 크고 선진적으로 가니까 서울시의 정책 방향을 소개하는 1시간 동안 강연이 있었어요. 굉장히 좋았던 게 저 도시에서는 저런 환경에 있기 때문에 이런 걸 고민을 하는구나... 그러면 그런 게 우리한테는 어떻게 적용될 수 있을까 이런 걸 이제 생각을 할 수 있잖아요. 그런 식으로 돌아가면서 한 번씩 자기들의 잘 되고 있는 정책 아니면 자기들의 정책 방향 이런 거를 소개하는 기회가 있다거나... 그런(다른 지역 사례) 얘기를 듣는 것 자체가, 우리는 이런 방향으로 방향을 잡았다 그런 걸 보는 것 자체가 굉장히 도움이 됐던 것 같아요." [면담자 B]

3. 법·제도 요인

현재 지방자치단체 국제교류·협력과 관련된 중앙정부의 지원은 부처별로 분산되어 있어 일관성과 연계성이 부족한 실정이다. 특히, 외교부, 행정안전부, 산업통상자원부 등 여러 부처가 관련 업무를 수행하고 있으나, 부처 간 조정과 협력이 원활하지 않아 지방자치단체 현장에서 혼란이 발생하고 있다. 업무 특성상 외교부의 협조가 필요하지만, 부처 기능의 한계로 인하여 실질적인 지원을 받기 어려운 상황이다.

"사실 외교 파트는 외교부 쪽 소관이고 또 통상이나 기업 관련된 거는 또 산자부 파트다 보니까... 행안부 쪽에서도 아무래도 관련 부서 간에 이게 중복되는 파트가 좀 있어요. 일단 중앙정부 차원에서도 그런 부분 정리가 좀 돼야 될 것 같아요." [면담자 G]

"공공외교는 해외에서 하는 업무잖아요. 이게 해외에서 하고 있는 업무에 저희가 할 때 외교부의 협조 없이는 저희는 되게 어렵고... 저희도 외교부 본부는 너무 어려워요. ... 본부 자체도 그분들 역할이 지자체 업무를 도와주려고 있는 조직이 아니다 보니 거기도 너무 이해가 되는 되고... 외교부는 해외 국가하고의 업무를 하는 게 외교부예요. 지자체하고 협업을 할 수는 없어요." [면담자 E]

그리고 지방자치단체의 국제교류·협력과 관련된 법적 근거는 개별 법령에 산재되어 있는 등 업무 수행의 명확한 기준과 방향을 제시하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체 국제교류·협력 업무의 연속성 확보를 위한 가이드라인 개정이 필요하다는 의견 또한 제시되었다.

"공공외교의 일환으로 공공외교법이라는 게 또 생겼잖아요. 거기 이제 사실 외교부가 공공외교법을 만들면서 지자체를 끌어들였죠. 그래서 거기에 5년 단위로 한 번씩 시행령을 발표하고 1년 단위로 한 번씩 계획을 내죠. … 결국 공공외교법 안에 한 꼭지 담으면 될 일을 지방자치법 안에 담아야 하느냐 그러면 또 여기도 5년에 한 번씩 뭘 하고 1년에 한 번씩 그 내용이 또 있는 거예요. … 이게 사실 국제 업무를 보는 입장에서는 향후에 이런 국제 쪽에 관심을 가지고 제도화를 시켜주는 건 너무 고마운 일이에요. 지자체가 이제 행정안전부 안에서 이렇게 하는데 거기에 국제 업무가 새롭게 또 부각이 되고 관심을 가져주는 건 너무 감사한데, 여러 가지 절차가 너무 중복이 되고 이런 것들은 일원화했으면 좋겠다라는 게…" [면담자 E]

"근데 어려워하시는 분이 '어떻게'가 어려운 거예요. 이게 해외 업무다 보니까… 근데 매뉴얼이 시도지사협의회에서 만들어진 게 있는데 아주 오래전에 개정판이 나온 게 있어요. 그 이외에는 없어요. … 그렇게 하면 거기에 대한 정보 하는데 처음 신원보증으로 온 사람이 이거 뭐 어떻게 정보를 찾아야 될지도 모르는 거예요." [면담자 H]

이러한 법·제도적 한계를 극복하기 위해서는 종합적인 개선 방안이 필요하다. 중앙정부 차원의 일관된 지원을 위해서는 부처 간 역할을 명확하게 분담하여야 하며, 원활한 지원 및 협조를 위하여 중앙부처 간 협력체계를 구축하여야 한다. 그리고 지방자치단체에 대한 지원 방향을 명확하게 제시하여야 하며, 중앙정부가 국제적인 행사를 유치하고 지방자치단체와 공동으로 사업을 발굴 및 추진하는 방법도 검토할 수 있다.

"행안부가 외교부 본부와 협조가 원활하게 될 수 있도록 그 역할을 해주면 좋겠죠. … 그래서 외교부 본부와의 어떤 업무 협의 역할을 행안부가 해준다면… (하지만) 어떻게 잘 될 수 있을지 저도 상상은 잘 안 되는 것 같아요." [면담자 E]

"예를 들면 같은 목적이 있는 전 세계 지자체들끼리의 협의체를 구성하는 것 이게 사실은 일개 한 개의 지자체가 이 협의체를 구성하기는 되게 어려운데요. … 행안부가 그들과 협력 관계를 구축을 해서 분과위를 소집 한다거나 이렇게 하면… 그런 것들을 만들어만 준다면 저희 지방정부가 참여해서 거기에서 많은 정책 같은 것들도 공유가 되고 결국에 거기에서 그 꼭지로 체결도 할 수 있겠죠." [면담자 E]

또한 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 활성화를 위해서는 지방자치단체의 특성을 반영한 법적 기반 구축을 고려하여야 한다. 개별법이 실질적으로 적용 및 활용될 수 있도록 내용과 방향이 보다 명확하게 제시되어야 하며, 제도적 지원 사례를 검토하여 지방자치단체의 국제교류·협력에 대한 고유성을 구현할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이와 더불어 지방자치단체 국제교류·협력 추진을 위한 가이드라인 및 지침 정비가 필요하며, 중앙정부의 영향을 받기보다 지방자치단체 차원에서의 교류가 지속적으로 진행될 수 있는 지침도 마련되어야 한다.

"지방외교법이라는 걸... 그거를 만들어서 어떻게 하겠다는 건지, 지방자치단체를 어떻게 도와주겠다는 건지, 아니면 서로 협력을 하겠다는 건지 그런 부분이 명확해야 되는데..." [면담자 A]

"그러니까 법에 대한 제도가 저는 이제 첫 번째는 선진국에선 그러면 어떻게 해서 지방 교류가 많이 활성화되고 있는 법적 근거가 뭐가 있을까... 두 번째는 법적 제도를 하려고 했을 때 지방외교에 대한 강점과 특이성을 가지고 어떤 방향으로 지방외교를 활성화시키고 접근이 가능한지에 대한 전략이 나온다고 한다면 거기에 맞는 법 개정 방법이 나오지 않을까..." [면담자 H]

"보완·개선되어 할 부분은 국가별 가이드 북(매뉴얼) 제작하는 것과 빠른 업데이트 예요." [면담자 D]

"저희는 일본, 몽골, 러시아 이렇게 하고 있거든요. 아무래도 정권은... 중앙정부의 영향을 조금 받는데 지방 외교는 그런 부분에서 조금 유연하도록 방침을 확실히 정해주는 차원의 액션이 있으면 좋겠어요." [면담자 C]

다만, 법적 기반 구축과 관련하여 실질적인 지원보다는 과도한 관리·감독에 따른 제약 등 지방자치단체의 업무 자율성이 저해될 수 있다는 점에서 우려하는 의견도 제시되었다. 따라서 개별법 제정 논의는 지역의 자율성을 보장하는 형태에서, 불필요한 관리절차를 일원화하고 최소화하는 측면에서, 그리고 실질적인 지원을 보장하는 측면에서 보다 심도 있게 이루어져야 할 것으로 보인다.

"그러니까 저희가 가지지 못한 권한들이 있으니까... 예를 들어, 저희가 조약을 맺거나 이럴 수는 없는 거니 그거 외에 어떤 지자체가 할 수 있는, 우리의 예산을 들여

서 할 수 있는 것들에 대해서 사실 국가의 정책에 위배되지 않는다면 그냥 다 열려 있는 게 아닐까 저는 약간 그렇게 생각을 하거든요." [면담자 B]

"근데 그게 제가 보기에는 오히려 저는 이제 너무 그래 놓으면 구속될 수가 있거든요. 그러니까 그거는 제가 보기에 그렇게까지는 할 필요는 없을 것 같아요. 지자체가 할 수 있는 영역을 조금 확대하는 방향으로 개정을 하는 게 사실은 맞지. 중앙정부가 딱 잡고 하는 것보다는 지자체마다의 특성이 있고 하니까 그 자율성을 조금 더 보장하는 형태로 있잖아요." [면담자 G]

4. 분석 결과 종합

본 연구에서는 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 발전 방향을 제시하기 위하여 환경 요인, 운영 요인, 법·제도 요인과 같은 측면에서 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 현황 및 문제점과 이에 대한 개선 방안을 도출하고자 하였다. 이러한 맥락에서 심층면담조사의 주요 내용을 종합하면 아래의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 분석 결과 종합

구분	문제점	개선 방안
환경 요인	• 지방자치단체의 낮은 인지도는 국제교류·협력 추진의 한계로 작용 • 인구감소 등 지방 소멸 가속화로 인한 지역 내 필요 인력 공급 부족 • 코로나 펜데믹 이후 와국인 노동자의 본국 귀환에 따른 인력 공백 심화	• 지방 소멸 관점에서 와국인 노동자 유치 등 새로운 국제교류·협력 유형 추진
운영 요인	• 지방자치단체장의 정책적 관심 부족 시 예산, 조직 등 업무 추진 동력 약화 • 국제교류·협력의 성과는 단기간에 가시적 성과를 도출하기 어렵고, 정량적 지표로 측정하기 어려운 관계적 측면이 강해 성과 측정의 모호성 존재 • 국제교류·협력 사업을 이벤트성 행사로 인식하는 등 긍정적인 인식 부족으로 소극적인 업무 수행 초래 • 지방자치단체 국제교류·협력의 역할에 대한 공통된 인식이 형성되지 않아 업무 수행에 어려움 발생 • 국제교류·협력은 상대적으로 후순위 업무로 인	• 국제교류·협력에 대한 장기적인 관점으로 접근 필요 • 지방자치단체가 과거에 비해서 국제교류·협력이 중요하고 활성화되어야 하는지에 대한 논리 제시 필요 • 국제교류·협력에 대한 지방자치단체별 개념, 전략, 목적 등에 대한 이해와 정립 필요 • 지방자치단체에서 의지를 가지고 예산을 활용할

구분	문제점	개선 방안
운영 요인	식되기 때문에 지방자치단체의 예산 투입이 적극적으로 이루어지지 않음 • 중앙정부에서 재정적 지원 없이 지시 및 관리만 수행하고 있어 지방자치단체의 국제교류·협력 수행 동력을 저해 • 국제교류·협력 분야의 전문성 부족과 잦은 인사 이동으로 업무의 연속성과 전문성 확보가 어려움 • 타 지방자치단체와 국제교류·협력 현황 및 사례를 공유하는 거버넌스·네트워크체계 미흡	수 있도록 전체 예산을 계획하여 운영할 수 있는 체계 마련 필요 • 지방자치단체의 국제교류·협력 업무 추진 및 활용도 제고를 위하여 행정안전부에서의 지원 사업 추진 필요(매칭 사업 도입 검토 등) • 장기간 근무할 수 있는 여건 마련을 통한 전문성 확보 필요 • 중앙정부(행정안전부) 차원에서의 언어 교육 지원, 의전 교육 프로그램 운영 및 확대 필요 • 국제교류·협력 분야의 전문 직제 도입을 통한 적합한 인력배치 필요 • 지방자치단체의 국제교류·협력에 대한 실질적 지원 및 전문성 보완을 위한 위원회(전담 기구) 설치 필요 • 지방자치단체 간 교류를 통하여 국제교류·협력 현황 및 사례를 공유할 수 있는 체계 마련 필요
법·제도 요인	• 부처 간 조정과 협력이 원활하지 않아 지방자치단체 현장에서 혼란 발생 • 업무의 특성상 외교부의 협조가 필요하지만, 부처 역할의 한계로 인하여 실질적인 지원을 받기 어려움 • 지방자치단체 국제교류·협력 업무 가이드라인의 개정 및 보완이 이루어지지 않아 업무 안정성 확보가 어려움 • 지방자치단체의 국제교류·협력과 관련된 법적 근거가 개별 법령에 산재되어 있어 업무 수행의 명확한 기준과 방향을 제시하지 못함	• 중앙정부 차원의 일관된 지원을 위해 부처 간 역할 분담 명확화 필요 • 원활한 지원 및 협조를 위한 중앙부처 간 협력체계 구축 필요 • 중앙정부에서 국제적인 행사를 유치하고 지방자치단체와 공동으로 사업을 발굴 및 추진하는 방안 검토 • 지방자치단체 국제교류·협력 추진을 위한 가이드라인 및 지침 정비 필요 • 중앙정부의 영향을 받기보다 지방자치단체 차원에서의 교류가 지속적으로 진행될 수 있는 지침 마련 • 개별법이 실질적으로 적용되고 활용될 수 있도록 내용과 방향을 명확하게 제시 필요 • 제도적 지원 사례를 검토하고 지방자치단체의 국제교류·협력의 특이성을 발현시킬 수 있는 방향으로 추진 • 지역의 자율성을 보장하는 형태에서 불필요한 관리절차를 일원화하고 최소화하는 측면에서 실질적인 지원을 보장하는 개별법 제정 논의 필요

먼저 환경 요인 차원에서 지방자치단체는 국제교류·협력을 통하여 다양한 분야에서 해외 지방정부와의 관계를 구축하고 있으며, 행정 및 문화교류를 중심으로 한 전통적인 협력 활동을 지속하고 있다. 하지만 지방자치단체의 국제적 인지도 부족은 해외 파트너와의 협력 관계 구축에서 상당한 제약으로 작용하고 있으며, 특히 중소규모 지방자치단체의 경우 상대방의

관심을 끌어내는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 각국 수도나 대도시에 우선순위가 밀리는 현실적 제약과 일치하며, 적극적인 교육·홍보를 통한 인지도 제고의 필요성을 재확인시켜 주는 것이다(문현미, 2019). 또한 인구감소와 지역 공동화 등 지방 소멸 가속화로 인하여 지역에서 필요한 인력 공급이 원활하게 이루어지지 않고 있으며, 코로나 팬데믹 이후 외국인 노동자의 본국 귀환은 이러한 문제를 더욱 심화시키고 있다. 이처럼 저출산·고령화로 인한 지역 노동력 부족과 코로나 팬데믹으로 인한 유학생 파견 감소 현상이 실제 지방자치단체 현장에서 구체적으로 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다(김은경·이진영, 2023).

따라서 지방자치단체는 지방 소멸 위기에 대응하는 새로운 접근방식으로 국제교류·협력을 통한 외국인 노동자 유치 방안을 모색하고 있으며, 이는 기존의 행정적인 교류 중심에서 실질적인 지역 발전을 위한 협력으로 국제교류·협력의 방향성이 확장되고 있다는 것을 보여준다. 이러한 변화는 국제교류·협력을 지방 소멸 등 지역 위기 극복 수단으로 접근하고 경제활동 인구 확보 및 도시 재생 등 지역 발전과 연계한 전략적 활용 방안이 실제로 구현되고 있다는 것을 시사한다(김영재, 2020). 특히, 농촌지역의 인구감소 대응을 위한 외국인 계절근로자 사업이 확대되고 있으며, 유학생의 지역 정착을 유도하는 취업 연계 사업 등이 새로운 협력 모델로 주목받고 있다.

다음으로 운영 요인 차원에서 지방자치단체장의 정책적 관심과 의지는 국제교류·협력 사업의 성패를 결정하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 단체장의 관심도에 따라 예산 배정, 조직 구성, 사업 우선순위 등이 결정되는 경향이 강하게 나타나고 있으며, 단체장의 관심 부족은 조직 운영에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 이는 단체장 임기 내 성과 중심의 단기적 접근 문제와 연결될 수 있으며, 실질적적이고 지속가능한 교류보다는 형식적인 교류가 반복되는 구조적 문제의 원인으로 작용할 수 있다는 것이다(김재근·서인석, 2012). 한편, 국제교류·협력의 성과 측정에 대한 모호성은 사업에 대한 인식 저하와 소극적 업무 수행으로 이어지고 있다. 국제교류·협력의 특성상 단기간에 가시적인 성과를 도출하기 어렵고, 정량적 지표로 측정하기 어려운 관계적 측면이 강하다는 점이 성과 관리의 한계로 지적되고 있다. 즉, 불분명한 목표 설정의 문제와 교류 자체가 목적이 되어버리는 대치 현상이 실제 현장에서 나타나고 있다는 것이다(Bontenbal, 2006). 그리고 이러한 문제로 인하여 국제교류·협력 사업이 이벤트성 행사로 인식되는 경우가 발생하고 있다. 지역 특성이 반영되지 않은 이벤트성 행사나 행정편의적 사업의 문제가 성과 측정의 모호성과 맞물려 고착화되고 있다는 것이다(서경실·신진, 2020). 또한 지방자치단체 국제교류·협력에 대한 공통된 인식이 형성되지 않아 업무 수행에 어려움이 발생하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 내부에서도 국제교류·협력의 목표와 방향에 대한 공감대 형성이 미흡한 실정이다. 이는 국제교류·협력의 개념

및 역할에 대한 공통 인식 부족 문제가 여전히 해결되지 않고 있다는 것을 보여준다(이정주 외, 2013).

이와 함께 국제교류·협력은 상대적으로 후순위 업무로 인식되어 예산 투입이 적극적으로 이루어지지 않고 있으며, 중앙정부의 재정적 지원 없는 지시 및 관리 중심 접근은 지방자치단체의 수행 동력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 예산 부족으로 인한 국제교류·협력 수요 증가 대응의 한계와 일반회계 예산 의존 구조의 문제가 복합적으로 나타나고 있다는 것이다(서경실·신진, 2020; 나용우, 2022). 더 나아가 국제교류·협력 분야의 전문성 부족과 잦은 인사이동은 업무의 연속성과 전문성 확보에 장애가 되고 있으며, 언어 능력과 행정 능력을 동시에 갖춘 인력의 부족이 문제로 지적되고 있다. 국제화 경험 및 정보 부족, 전문 행정조직 부재, 담당 인력의 역량 미흡 문제가 잦은 순환보직 시스템과 결합되어 전문성 축적을 더욱 어렵게 만들고 있다는 것이다(김정수, 2022; 김형수, 2023). 현행 운영 방식에서는 다른 지방자치단체의 국제교류·협력 사업 현황을 인지하기 어려워 유사한 사업의 중복 추진이나 성공 사례의 공유가 제대로 이루어지지 않고 있다는 한계도 제기되었다.

따라서 지방자치단체장의 국제교류·협력에 대한 인식 제고를 위해서는 장기적인 관점으로 접근할 필요가 있으며, 국제교류·협력이 활성화되어야 하는 논리적 근거를 제시하여야 할 것이다. 또한 지방자치단체별로 국제교류·협력에 대한 개념, 전략, 목적 등을 이해하는 것이 필요하며, 통합예산 운영 방식 및 매칭 사업 도입을 통한 재정 확충 방안을 검토하여야 할 것이다. 이와 더불어 전문 직제 도입 및 장기근무 여건 조성을 통한 전문성 확보와 함께 언어 및 의전 교육 프로그램 강화, 전담 기구 설치, 지방자치단체 간 사례 공유 플랫폼 구축 등의 개선 방안이 추진되어야 할 것이다.

마지막으로 법·제도 요인 차원에서 현재 지방자치단체 국제교류·협력과 관련된 중앙정부의 지원은 부처별로 분산되어 있어 일관성과 연계성이 부족한 실정이다. 외교부, 행정안전부, 산업통상자원부 등 여러 부처가 관련 업무를 수행하고 있으나, 부처 간 조정과 협력이 원활하지 않아 지방자치단체 현장에서 혼란이 발생하고 있다는 것이다. 특히, 업무의 특성상 외교부의 협조가 필요하지만, 지방자치단체를 대상으로 하지 않는다는 부처 역할의 한계로 인하여 실질적인 지원을 받기 어려운 상황이다. 이는 외교가 중앙정부의 역할로 간주되어 지방자치단체의 국제교류·협력이 제한적 수준에 머물러 있다는 분석과 맥락을 같이 하는 것이다(이석환·이충희, 2022). 또한 지방자치단체의 국제교류·협력과 관련된 법적 근거는 개별 법령에 산재되어 있는 등 업무 수행의 명확한 기준과 방향을 제시하지 못하고 있으며, 지방자치단체 국제교류·협력의 가이드라인의 개정 및 보완이 미흡하여 업무 연속성을 확보에 어려움이 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치단체의 조약 체결권 부재와 법적 권한 미흡 문제, 그리고 명확한 법적 근거 없는 운영으로 인한 예산 편성 및 정책 집행의 혼란이 실제 현장에서 나

타나고 있다는 것이다(김형수·노병렬, 2016; 문현미, 2020).

따라서 중앙정부 차원의 일관된 지원을 위해서는 부처 간 역할 분담을 명확하게 할 필요가 있으며, 중앙부처 간 협력 체계를 구축하여 지원 및 협조를 원활하게 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체에 대한 지원 방향을 명확하게 제시하여야 하며, 중앙정부가 국제적인 행사를 유치하여 지방자치단체와 공동으로 관련 사업을 발굴 및 추진하는 방식도 검토할 수 있다. 또한 지방자치단체에서 국제교류·협력을 안정적으로 추진하기 위한 가이드라인 및 지침 정비가 필요하며, 이는 지방자치단체 차원에서의 교류가 지속적으로 수행될 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체의 특성을 반영한 법적 기반 구축을 고려하여야 하며, 개별법에 대한 내용과 방향을 명확하게 제시하여 현장에서 적용 및 활용될 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만, 법적 기반 구축과 관련하여 지나친 관리·감독 등으로 인하여 지방자치단체의 자율성이 오히려 저해될 수 있다는 우려가 제기되고 있는 바, 지역의 자율성을 보장하는 형태에서 불필요한 관리절차를 일원화하고 최소화하는 측면에서 실질적인 지원을 보장하는 개별법 제정 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

V. 결론

세계화의 심화와 지방분권의 확산, 그리고 지역 경쟁력 강화라는 국가적 과제를 실현하기 위하여 지방자치단체 국제교류·협력 제도를 발전시키는 것이 중요하다. 이는 특정 지방행정 영역의 개선 문제를 넘어, 변화하는 국제환경과 지방자치 여건 속에서 중요한 정책적 대응 과제로 논의되어야 할 것이다. 특히, 지방 소멸의 가속화, 외국인 주민의 지속적 증가, 코로나 팬데믹으로 인한 국제교류 환경 변화와 같은 사회경제적 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화는 기존 국제교류·협력 제도의 적응력과 실효성을 약화시키고 있으며, 지역발전과 국가 전체의 국제 경쟁력 제고에 있어 제약 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 발전과 역량 강화가 필요하다. 이는 실질적 지역발전 도모, 글로벌 네트워크 구축, 중앙-지방 간 협력적 거버넌스 실현과 같은 사회적·정책적 요구를 충족시킬 수 있는 대안으로 작용할 수 있다.

이에 본 연구에서는 급변하는 국제환경과 지방자치 여건 변화에 따라 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 현실적 제약을 분석하고, 이를 토대로 제도 개선 방향을 제시하고자 하였다. 분석 결과, 지방자치단체 국제교류·협력 제도는 세 가지 차원에서 복합적 제약에 직면해 있는 것으로 나타났다. 환경 측면에서는 지방자치단체의 낮은 국제적 인지도가 해외 파트너와의

협력 관계 구축에 어려움으로 작용하고 있으며, 인구감소와 지역 공동화로 대표되는 지방 소멸 현상이 국제교류·협력의 새로운 과제로 부상하고 있다. 운영 측면에서는 지방자치단체장의 정책적 관심과 의지가 사업 성패를 좌우하는 요인으로 작용하고 있으며, 성과 측정의 모호성, 역할에 대한 공통 인식 부족, 후순위 업무로 인한 예산 투입 소극성, 전문성 부족과 잦은 인사이동으로 인한 연속성 저해 등이 주요 제약 요인으로 확인되었다. 법·제도 측면에서는 부처별로 분산된 지원 체계로 인한 일관성 부족이 문제로 나타났으며, 법적 근거가 개별 법령에 산재되어 있어 명확한 업무 기준과 방향을 제시하지 못하고 있다.

이러한 분석 결과는 지방자치단체 국제교류·협력 제도가 환경 변화에 적응하지 못하고 있으며, 운영상 동력 확보가 어렵고, 법·제도적 기반이 미비하다는 점을 보여준다. 그러나 지방소멸이라는 위기가 오히려 국제교류·협력의 새로운 필요성을 창출하고 있다는 점에서 제도 발전의 기회로 활용될 수 있다. 특히, 코로나 팬데믹 이후 외국인 노동자 부족 문제가 심화되면서, 지방자치단체들은 기존의 행정적인 교류 중심에서 실질적인 지역 발전을 위한 협력으로 그 방향성을 확장하고 있다(김영재, 2020; 김은경·이진영, 2023).

따라서 지방자치단체 국제교류·협력 제도의 발전을 위해서는 다음과 같이 네 가지 방향의 개선이 동시에 추진되어야 할 것이다. 첫째, 환경 적응성 강화를 위하여 외국인 노동자 및 계절근로자 유치, 유학생 지역 정착 지원 등 실질적 지역 발전과 연계된 새로운 협력 모델을 개발하여야 한다. 이를 위하여 지방자치단체는 지역의 인력 부족 문제 해결과 국제교류·협력을 연계한 실용적 접근 방식을 적극 도입할 필요가 있다. 또한 국제적 인지도 제고를 위해서는 지역 특성을 활용한 창의적이고 차별화된 교류 프로그램의 개발이 필요할 것이다. 이러한 접근은 전통적 교류 방식의 한계를 극복하고 해외 파트너의 관심을 이끌어내는 효과적 전략으로 작용할 수 있을 것이다.

둘째, 운영 동력 확보를 위하여 지방자치단체장의 인식 제고, 중장기 전략 수립, 재정 지원 확대, 전문 인력 양성이 추진되어야 한다. 특히, 국제교류·협력의 전문성과 연속성 확보를 위해서는 독립적인 전담 조직 설치가 필요하다. 단체장 또는 부단체장 직속의 전담 기구 운영은 조직의 효율성과 전문성을 동시에 제고하는 효과적인 방안으로 평가되며, 따라서 이러한 조직 체계의 확산이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 법·제도적 기반 강화를 위하여 부처 간 협력체계 구축과 통합적 지원 체계 마련, 그리고 지방자치단체의 자율성을 보장하는 법적 기반 정비가 필요하다. 현재 개별 법령에 분산된 국제교류·협력 관련 법적 근거의 체계화와 더불어, 중앙부처와 지방자치단체 간 협력을 통한 공동 사업 발굴 및 지원 체계 구축이 제도적 차원에서 추진되어야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체 간 협력적 네트워크 구축을 통한 지식 공유 및 사례 확산 체계가 강화되어야 한다. 지방자치단체 국제교류·협력에 대한 우수 사례 공유는 개별 지방자치단체의 시

행착오를 줄이고 검증된 모델의 신속한 확산을 가능하게 할 것이다. 이러한 공유 체계는 제한된 자원 하에서 효과적인 정책 학습과 역량 강화를 동시에 달성하는 수단으로 작용할 수 있을 것이다.

본 연구는 지방자치단체 국제교류·협력 제도를 환경, 운영, 법·제도 요인 차원으로 분석하여 제도 발전의 통합적 접근 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 존재할 것이다. 기존 연구들이 개별 요인별 문제점과 개선 방안을 단편적으로 제시한 것과 달리, 본 연구는 세 가지 요인을 고려한 종합적 분석을 통하여 제도 개선 방안을 보다 체계적으로 제시하였다. 특히, 지방소멸이라는 환경 변화가 국제교류·협력의 새로운 동력으로 작용할 수 있다는 것을 강조함으로써 위기를 기회로 전환하는 제도 적응성에 대한 이해를 확장하였다.

이와 더불어 부처별로 분산된 지원 체계로 인한 중복 지시, 상충되는 가이드라인, 예산 지원 부족 등 현장에서 겪고 있는 실질적 문제점을 진단하고, 이를 해결하기 위한 지원 체계 구축 방안을 제시함으로써 정책담당자들에게 실행 가능한 개선 방향을 제공할 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체의 자율성 보장과 중앙정부의 효과적 지원 기능을 균형 있게 조화시킬 수 있는 정책 방향을 제시하여 제도 개선의 실용적 가이드라인을 제공하였다는 점에서 정책적 기여가 있다고 할 수 있다.

한편, 본 연구는 광역자치단체를 중심으로 수행된 탐색적 연구로서 향후 기초자치단체 및 해외 파트너 기관 등으로 연구 범위를 확대할 여지가 존재한다. 광역자치단체와 기초자치단체 간에는 예산 규모, 전문 인력, 국제교류 경험 등에서 구조적 차이가 존재하기 때문에 본 연구 결과를 모든 지방자치단체에 일률적으로 적용하는 것은 보다 신중하게 접근하여야 할 것이다. 또한 본 연구는 질적 연구방법론을 채택하여 실무자들의 심층적 인식과 경험을 포착하는 데 중점을 두었으며, 이는 정량적 데이터 분석과 상호보완적 관계에서 해석될 필요가 있다. 이와 더불어 해외 선진 사례와의 체계적인 비교 분석은 한국적 맥락에 적합한 제도 모델을 정교화하는 데 기여할 수 있는 후속 과제로 남아있다. 따라서 향후 연구에서는 심층면담조사의 대상을 기초자치단체로 확대하는 것과 더불어 설문조사, 계량 분석 등 정량적 연구 방법과 해외 사례 비교연구를 병행하여 분석 체계의 견고성과 정책적 실용성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

【참고문헌】

강재규. (2006). 지방외교의 법·이론적 근거. 「지방자치법연구」, 6(1): 211-271.

고경민·황경수·홍민지. (2008). 멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화: 제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 22(3): 283-312.

고경민·장성호. (2014). 제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향. 「대한정치학회보」, 22(3): 49-72.

고경민. (2023). 지역 정체성과 가치, 그리고 도시외교: 제주의 글로벌교류허브 구축 방향 모색. 「한국동북아논총」, 28(3): 5-28.

권경득. (1999). 지방자치단체의 세계화를 위한 전략적 접근: 국제교류활동을 중심으로. 「경남발전연구」, 39: 52-80.

김영재. (2020). 한국 지방정부의 도시외교 활성화 방안: 청주시 사례를 중심으로. 「세계지역연구논총」, 38(4): 187-208.

김은경·이진영. (2023). 한국 지방정부의 도시외교 현황과 특성 분석: 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 와의 비교. 「미래정치연구」, 13(2): 33-61.

김재근·서인석. (2012). 지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석. 「지방행정연구」, 26(3): 409-438.

김정수. (2022). 「지방외교 내실화를 위한 법·제도적 개선방안: 창원시와 중국 지방정부 간 국제교류를 중심으로」. 박사학위논문, 창원대학교 대학원.

김정수·이주형. (2022). 한중 지방 교류 활성화를 위한 법· 제도적 개선방안 연구. 「국제학논총」, 36: 303-333.

김판석. (2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 5-31.

김형수·노병렬. (2016). 한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안. 「세계지역연구논총」, 34(2): 91-113.

김형수. (2023). 지방외교 활성화를 위한 '지방외교법' 제정 논의: 기본원칙의 구성 방향을 중심으로. 「한국동북아논총」, 28(4): 5-27.

나용우. (2022). 지방자치단체의 공공외교 활성화를 위한 과제: 평화공공외교. 「평화학연구」, 23(4): 49-75.

대한민국시도지사협의회. (2015). 「지방자치단체 국제교류 매뉴얼」.

문현미. (2019). 한국 지방정부 공공외교의 분석과 진단. 「GRI 연구논총」, 21(3): 151-182.

문현미. (2020). 자치분권시대, 한중 지방정부 국제교류협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「중소연구」, 43(4): 7-37.

박경국. (2006).「한국의 지방외교정책」. 서울: 한국학술정보.

변철희. (2021). 지역의 국제문화교류 현황과 과제-경상남도 사례를 중심으로.「문화교류와 다문화교육」, 10(3): 255-273.

서경실·신진. (2020). 지방정부 공공외교의 한계와 발전 방안 연구: 대전광역시를 중심으로.「한국과 국제사회」, 4(3): 115-136.

안성호. (1998). 지방자치외교의 성격.「한국행정학보」, 32(4): 223-238.

오지은·유성훈. (2024). 정부파견 해외봉사자의 경험과 의미에 대한 근거이론 연구: 지방외교에 대한 함의를 중심으로.「지방정부연구」, 27(4): 99-130.

우양호. (2012). 우리나라 도시 및 지방의 내향적 국제화 수준과 그 영향요인: 거주외국인과의 '접촉과 화합'을 위한 과제.「지방행정연구」, 26(1): 193-222.

이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성.「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.

이석환·이충희. (2022). 기초자치단체 국제교류의 영향요인: 담당 공무원의 주관적 인식을 중심으로.「한국공공관리학보」, 36(2): 175-201.

이정석·우양호. (2010). 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로.「지방행정연구」, 24(4): 393-421.

이정주·최외출·김한양. (2013). 지방자치단체의 국제교류 실태 분석: 국제교류 담당 공무원의 조사를 중심으로.「한국자치행정학보」, 27(3): 25-49.

이창·이동훈. (2021). 한국 지방자치단체의 평화구축 도시외교 방향 설정을 위한 사전 연구: 네덜란드 도시외교 사례가 주는 시사점.「한국지역개발학회지」, 33(4): 65-88.

전영국. (2017). 질적 연구에서 사용되는 면담 및 심층면담에 관한 비교 고찰.「열린교육연구」, 25(1): 147-168.

전훈. (2020). 지방자치단체의 국제협력.「지방자치법연구」, 20(1): 27-46.

최정묵·유병선. (2022). 한국 지방정부 외교의 현황과 과제.「한국지방정치학회보」, 12(2): 53-73.

하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.「행정논총」, 44(2): 217-246.

Acuto, M., & Rayner, S. (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?. *International Affairs*, 92(5): 1147-1166.

Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. Yale University Press.

Bontenbal, M. C. (2006). *Understanding city-to-city cooperation: North-South partnerships of local authorities as development modality*. Royal Dutch Geographical Society (KNAG).

Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American political science review*, 89(3): 582-600.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional

isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2): 147-160.

Fons van Overbeek. (2007). *City diplomacy: The roles and challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation*. Universiteit Utrecht.

Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (2002). *Handbook of interview research: Context and method*. Sage Publications.

Gutiérrez-Camps, A. (2013). Local efforts and global impacts: A city-diplomacy initiative on decentralisation. *Perspectives: Review of International Affairs*, 2: 49-61.

Liu, T., & Song, Y. (2020). Chinese paradiplomacy: A theoretical review. *sage Open*, 10(1): 2158244019899048.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2010). *Rediscovering institutions*. Simon and Schuster.

McGinnis, M. D. (2011). An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: A simple guide to a complex framework. *Policy studies journal*, 39(1): 169-183.

Milchram, C., Märker, C., Schlör, H., Künneke, R., & Van de Kaa, G. (2019). Understanding the role of values in institutional change: The case of the energy transition. *Energy, Sustainability and Society*, 9: 46.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.

Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *Policy studies journal*, 39(1): 7-27.

Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.

Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999). *An institutional framework for policy analysis and design*.

Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.

Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. Teachers College Press.

Ver der Plujim, R., & Melissen, J. (2007). *City diplomacy: The expanding role of cities*. Netherlands Institute of International Relations.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Rational Contracting*. Collier Macmillan.

김 수 동: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 재난관리 재정지출과 지역경제성장, 2022)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 지방행정, 재난 및 안전관리정책, 데이터기반행정 등이다. 최근 논문으로는 "프로세스 마이닝을 활용한 지방자치단체 재난관리 프로세스 분석: 풍수해 대응 사례를 중심으로"(2025), "재난관리 분야에서의 중앙-지방 간 협력체계 발전 방향: 「지방자치법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 간의 논의를 중심으로"(2025) 등이 있다(sdk8085@krila.re.kr).

이 재 용: 미국 버지니아주립대학교(Virginia Commonwealth University)에서 행정학 박사학위(Dissertation: Understanding Knowledge Sharing Motivation in the Public Sector: Application of Self-Determination and Person-Environment Fit Theories, 2018)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 조직, 인사행정, 디지털정책, 데이터기반행정 등이다. 최근 논문으로는 "지방자치단체장의 디지털 리더십이 디지털 전환에 미치는 영향: 혁신행동의 매개효과 검증"(2025), "Fostering Employee Innovation: Linking Person-Organization Fit to Innovative Behavior through Knowledge Sharing and Reward Perception"(2024) 등이 있다(jlee@krila.re.kr).