

지방자치단체의 국내외 교류협력 활성화 방안 연구

- 충남 아산시 사례를 중심으로 -

전병관 | 아산시청 비서실 팀장

1. 서론

오늘날과 같은 세계화시대에 한 지방자치단체가 자신의 관할구역 내에서만 살아가려 하는 것은 마치 한 나라가 국가라는 영역 내에서만 살아가려는 것과 같다. 지방자치단체는 본질적으로 자신의 지역 내 역량과 국가가 위임한 자원에 의존하기 때문에 국가보다 외부 환경에의 적응이 더욱 중요할 수 있다. 지방자치단체의 외부환경은 국외적으로 외국과 외국의 지방자치단체와 국내적으로 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등으로 나누어 볼 수 있다. 외국이나 외국 자치단체간의 교호작용은 국제교류로서 표현되고, 국가나 상위 자치단체, 동급 자치단체간의 교호작용에 대한 것은 국내교류로 표현된다(허훈, 2008: 91-92).

현재까지 지방자치단체의 국제교류에 대한 조사 연구는 상대적으로 활발하게 전개되어

왔으나, 국내외 자치단체간의 교류협력에 대한 연구는 상대적으로 미미한 편이다. 국내외 지방자치단체 간 교류는 1995년 지방자치단체장 선거를 기점으로 활발하게 전개되어 오고 있다. 사람과 상품, 자본, 정보, 문화 등이 상호 교환되고, 상호의존성이 강조되면서 지역 차원에서의 국내외 교류협력의 중요성이 점차 커져가고 있을 뿐만 아니라, 지역단위의 교류협력에 대한 인식의 제고와 급변하는 환경변화에 신속히 대응하기 위해서 국내외 지방자치단체와의 협력관계와 신뢰관계를 유지하는 것이 필요하게 되었기 때문이다. 특히 자매결연 및 우호교류의 형태로 교류협력을 맺는 경우가 비약적으로 증가했다. 이는 체제로서 지방자치단체가 자기능력을 발전시키려고 노력해 왔고, 이러한 과정에서 체제 환경과의 상호작용을 적극적으로 추진하였기 때문이라고 할 수 있다. 특히, 해당지역의 지방자치단체는 물론 주민, 민간단체, 지역대학, 기업 등에서

지역의 수요와 창의에 따른 교류협력정책을 수립하여 지역특성에 맞는 국내외 교류협력정책을 추진할 필요성이 제기되었는데, 이는 상호이해와 상호이익을 추구할 수 있는 경제교류 뿐만 아니라, 자치단체간 공무원교류, 문화예술교류, 스포츠교류, 교육교류 등 다방면에서 교류협력을 강화할 필요가 있기 때문이다.

본 연구의 목적은 지방자치단체가 왜 자매결연을 추진하고 있는지, 자매도시와의 교류협력은 어느 분야에 초점이 맞추어지고 있는지, 어떻게 하면 자치단체 간 교류협력을 체계적으로 추진할 수 있는지 등의 질문에 대한 해답을 모색하고 나아가 교류협력의 활성화 방안을 제시하는데 목적을 두었다. 이를 위해 국내외 지방자치단체 간 교류협력이 비교적 활발히 진행되고 있는 충남 아산시 교류협력 운영 실태를 바탕으로 한 문제점 도출과 대안 마련을 통하여 교류협력의 활성화 방안을 모색하는데 연구의 목적을 두었다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 교류협력의 의의

지방자치단체의 교류협력이란 어떤 지역이나 자치단체가 다른 지역이나 자치단체를 서로 돕기 위하여 서로 밀접한 유대관계를 맺는

것으로써 국내외 자치단체 상호간에 제휴하여 그 이해와 신뢰를 깊게 하기 위하여 각종 행사에 초대 및 친선교류 관계를 맺는 것으로 가장 전형적인 형태가 자매결연과 우호교류체결이다. 자매결연의 사전적 정의는 어떤 지역이나 단체 또는 집단이 다른 지역이나 단체 또는 집단과 친선이나 상호교류를 목적으로 밀접한 관계를 맺는 일이다(동아새국어사전).

지방자치단체가 맺는 자매결연도 국어사전의 풀이와 다르지 않으나, 지방자치단체가 존재하는 이유가 해당 관할구역내의 공공복리의 발전에 있기 때문에 이를 달성하기 위해 다른 자치단체의 협력이 필요할 때 자매결연이 이루어진다고 볼 수 있다. 이렇게 보면, 지방자치단체가 맺는 자매결연(Sisterhood Relationship)은 "다른 자치단체 등과 상호공동관심에 대한 긴밀한 협력을 약속하고, 문화·행정·경제·인적교류 등 다양한 분야에서 친선과 공동발전을 도모해나가는 교류협력의 약속을 맺는 것"이라고 볼 수 있다. 자매결연이 맺어지려면 양측간에 공동관심사가 있고, 공동발전을 위한 행동의 약속과 실천을 상호간에 확인하는 것이 요건이 된다. 이때 확인이란 해당 지방자치단체장의 서명행위와 지방의회의 승인을 받는 것을 의미하고, 협약문서로 자매결연의 관계가 성립되는 경우가 대부분이다. 이렇게 볼 때 친선교류의 의사를 주고받는 우호교류 혹은 우호도시는 자매결연에 의한 교류의 전단계로 볼 수 있다. 우호교류가

'친구사이'라면 자매결연 교류는 성숙된 협력 관계로 볼 수 있다.

Yep(1974)에 따르면, 어떤 조직이 협력관계를 추구하는 것은 자기 조직의 목적 달성을 극대화하기 위해서 환경에 적응하려는 노력을 할 때 발생한다고 한다. 개별적인 자치단체로서는 타 자치단체와 협력관계를 추구하는 것이 내부적 역량의 한계 특히, 재원부족과 기술적, 기능적 전문성 취약을 극복할 수 있으며, 공공서비스 제공과 사업추진에 있어 효율성과 사업연계성을 제고 할 수 있다. 결국 자치단체간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 서비스 제공이나 협력사업 추진의 시너지효과를 기대할 수 있기 때문에 교류협력의 필요성이 있다 할 것이다.

2. 교류협력의 유형

우리나라의 지방자치단체에서 수행하고 있는 일반적인 국내외 교류협력 유형은 자매결연 및 우호교류를 통한 도시 간 친선 도모, 지방자치단체의 축제 참관 등을 통한 문화예술 교류와 스포츠 교류, 개별적 목적에 따른 경제교류 등을 들 수 있다.

지방자치단체가 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력을 추진함에 있어서는 양 도시간의 상호호혜적인 위치에서 추진하여야 하고 또한 지역특성에 맞는 형태로 추진하여 교류

자치단체간의 실익 확보에 초점을 두어야 한다. 이것은 자신의 장점을 타지방자치단체의 장점과 교환을 전제로 자매결연 및 우호교류가 맺어지게 되기 때문이다. 자신이 갖고 있는 장점이란 넓은 의미에서 자신의 자치단체가 갖고 있는 역사, 문화, 정서, 경제, 자연 등의 교류자원을 말한다. 이때 이러한 교류자원이 상대방 자치단체에 비하여 유사할 때와 유사하지 않을 때 자매결연 및 우호교류가 맺어지는 것으로 파악된다. 첫째, 자신이 갖고 있는 자원이 상대방과 유사한 경우에는 교류협력을 통해 발전의 시너지를 얻기 위해 교류가 발생한다. 둘째, 상대 자치단체에 비하여 자원이 유사하지 않은 경우 교환가치의 극대화를 기대하기 때문에 교류가 발생한다. 이럴 경우 자원의 종류와 소유하는 자원의 유사성의 유무에 따라 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력의 유형화가 가능하다. 이를 토대로 아산시의 자매결연 및 우호교류 체결을 통한 교류협력 유형화를 시도해보면, <표 1>에서 보는 바와 같이 역사, 문화, 경제 등의 교류자원이 유사한 자치단체와의 교류협력을 통해 분야별 발전의 시너지 효과를 극대화하기 위한 역사 교류형, 문화마케팅형, 네트워크형 등으로 구분해 볼 수 있고, 경제, 교육 등의 교류자원이 유사하지 않은 자치단체와의 교류협력을 통해 교환가치의 극대화를 위한 도농교류형과 교육

교류형 등으로 구분해 볼 수 있다. 각 유형의 사례와 장점을 살펴보면, I 유형 : 역사교류형은 동일한 역사문화적 경험을 가진 자치단체가 상호협력에 의한 발전을 도모하는 경우로 이순신장군의 역사성에 기초하여 이충무공 묘소 및 현충사가 위치한 충무공의 본고장 아산시와 대항해군의 선도함 충무공 이순신함과의 자매결연이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 역사교류형은 역사성에 근거한 특정정신의 계승 발전과 문화교류를 테마로 유적지를 상호 보존하고 지역 상호간의 폭넓은 교류와 친화를 도모할 수 있다는 장점이 있다. II 유형 : 문화마케팅형은 문화적인 강점을 갖고 있는 자치단체가 이를 계기로 여러 자치단체에 흥미를 불러일으키고 문화축제, 문화체험 등에 참여를 유도하고 교류를 확대하는 형태로 아산시는 성웅이순신축제를 발전시키고, 진주시는 진주논개제와 진주남강유등축제를 발전시키기 위해 자매결연을 체결하여 상호 정보교환, 문화체험 등의 행사를 벌여나가면서 관광객 등의 증대에 기여한 사례가 여기에 해당된다. 문화마케팅형은 상호간의 문화 강점이 있고, 이를 지역마케팅 차원에서 상호이익이 되

도록 하는 장점이 있다. III 유형 : 네트워크형은 경제적 이익을 도모하기 위해 자매결연이 이루어지나 당사자가 두 자치단체에 그치지 않고, 다수의 참여자가 발생하며 교류관계가 네트워크형태로 나타나는 경우이다.¹⁾ IV 유형 : 도농교류형은 도시와 농촌에서 경제력이 다른 자치단체 간에 상호발전을 위해 결연을 맺는 경우로 서울특별시 등 대도시의 기초자치단체와 농산어촌지역의 기초자치단체와의 자매결연의 대부분이 이 형태를 띠고 있다. 아산시와 서울 서대문구간에 자매 결연을 맺어 농촌 체험탐방 및 농산물직거래장터 등을 운영하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 도농교류형은 농촌의 자치단체에서 생산된 농산품 등을 도시자치단체에서 구매하여 주고, 농촌자치단체는 자연환경 및 농촌의 경험을 체험할 수 있는 기회를 제공해 주는 장점이 있다. V 유형 : 교육교류형은 다양한 교육기회를 제공할 수 있는 자치단체가 필요한 교육을 제공하면서 상호교류를 확대해 나가는 형태로 아산시와 도시 전체가 대학촌을 이루고 있는 미국 랜싱시·이스트랜싱시간에 우호교류협정을 체결하여 아산시에서는 미시간주립대학교 VIPP과정

1) 대표적인 것은 1998년에 결성된 Network자매도시이다. 같은 해 2월에 경남 고성군의 제청으로 전국 16개 시도에서 각 하나의 기초자치단체들이 참여하여 상호발전을 위한 네트워크자매도시를 결성하였다. 이들 네트워크형태의 자매도시 결연은 지역간 균형발전과 화합을 모토로 대구 유성구가 제청한 것을 전국적으로 화답한 형태로 결성되었는데, 각 광역별로 1개 자치단체가 우수자치단체라는 이름으로 선정되어 교차 결연을 맺고 있다. 우수자치단체의 선정기준은 모호하지만, 자치단체간 발전연대에 대한 귀중한 실험이 되고 있는 것으로 평가된다. 참여자치단체는 서울 도봉구, 부산 남구, 대구 남구, 인천 부평구, 광주 북구, 대전 유성구, 울산 북구, 경기 의왕시, 강원도 평창군, 충북 청주시, 충남 아산시, 전북 무주군, 전남 완도군, 경북 포항시, 경남 고성군, 제주 서귀포시 등 16개 기초자치단체이다.

〈표 1〉 아산시 교류협력의 유형

구 분		교류자원의 성격	
		유사	비유사
교류자원	역사	I(역사교류형)	
	문화	II(문화마케팅형)	
	경제	III(네트워크형)	IV(도농교류형)
	교육		V(교육교류형)

자료 : 허훈 (2008: 104), 참조 재구성.

및 랜싱커뮤니티컬리지 ELCC과정 등에 영어 연수를 실시하고, 울즈자동차공장 등 자동차 개발의 주요 도시인 미국 랜싱시·이스트랜싱 시에서는 현대자동차 등 기업체와의 경제교류를 목적으로 교류협력이 이루어지고 있는 사례가 여기에 해당된다.

3. 연구의 범위와 분석틀

본 연구의 공간적 범위로는 기초자치단체인 충남 아산시를 대상으로 선정하되, 아산시와 교류협력관계를 유지하고 있는 자매·우호도시를 포함하여 연구하였다. 아산시를 분석사례로 선정한 이유는 아산시가 국내 5개 자치단체 및 국외 5개 자치단체와의 자매결연 및 우호교류를 체결하여 비교적 활발한 교류협력을 유지하고 있으며, 문화예술과 교육, 경제, 도농교류 등 다양한 영역에서 교류협력이 추진되고 있기 때문이다. 또한 타 자치단체에서는 보기 드문 영어연수를 포함한 유학프로그램

등 교육교류가 적극적으로 추진되고 있기 때문이다. 따라서 아산시 국내·외 교류협력의 운영실태 분석을 통한 문제점 도출 및 활성화 방안 모색이 가능하다고 판단되었기 때문이다.

분석대상의 시간적 범위는 1995년부터 2008. 12월 현재까지로 하였다. 1995년을 연구대상의 시발점으로 한 것은 이때부터 자매결연 및 우호교류 체결을 통한 교류협력이 활발히 진행되었기 때문이다.

분석대상의 내용적 범위는 기초지방자치단체인 충남 아산시의 국내·외 교류협력에 대한 개괄적인 현황을 토대로 조직 및 인력, 예산에 대한 구조적 실태와 자매·우호도시와의 교류내용을 토대로 한 기능적 실태를 분석하여 교류협력의 문제점을 분석하고자 하였다. 이와 같은 교류협력의 문제점을 토대로 한 활성화 방안에서는 기본방향을 제시하여 인력의 전문성 및 예산확보를 위한 구조적 측면과 교류사업의 계획적 추진 및 교류체결의 적정성

등 기능적 측면에서 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

실태분석은 내부적 특성과 외부적 환경 특성까지 가능한 모든 특성들을 체계적으로 분석해야 하나, 본 연구에서는 교류협력 정책수행에 필요한 구조적 특성과 교류협력 정책의 실제 운용 결과라 할 수 있는 기능적 특성을 중심으로 실시하였다. 구조적 특성에서는 교류협력을 추진하는 기반이라 할 수 있는 조직과 인력, 예산 등에 대하여 살펴보고, 기능적 특성에서는 교류협력의 소프트웨어 역할을 수행한다고 볼 수 있는 자매결연 및 우호교류의 내용을 물적 교류와 비물적 교류 등으로 구분하여 얼마나 계획성 있게 추진하고 있는지, 어느 정도의 성과를 거두고 있는지 등을 살펴 보았다. 이 과정에서 가시적인 성과를 거두고 있는 교육교류와 농업교류의 성공사례를 제시하였다.

III. 아산시 국내외 교류협력의 실태와 문제점

1. 국내외 교류협력의 운영실태

1) 교류협력의 현황

아산시의 자매결연 및 우호교류는 <표 2>에서 보는 바와 같이 1997년 5월 중국 요녕성 보란점시와 최초로 자매결연을 맺으면서 시작하였다. 이후 2004년도에는 경남 진주시, 2005년도에는 서울 서대문구, 경기 여주군, 중국 광서장족 자치구 유주시, 2006년도에는 미국 미시간주 랜싱시·이스트랜싱시, 2007년도에는 경기 성남시, 전북 남원시, 미국 텍사스주 타일러시, 아프리카 탄자니아 무완자시와 자매결연 및 우호교류를 체결하여 교류협력을 추진하고 있다.²⁾

국내의 자매·우호도시와의 중점 교류분야는 국내의 경우 대부분이 문화예술 교류에 초점이 맞추어져 있으며, 국외 교류의 경우에는 영어교육 등 교육교류 등에 비중을 두어 교류가 추진되고 있다. 이는 아산시가 문화도시, 교육도시를 표방하고 시정을 이끌어 가고 있는 것과 일맥상통하는 결과라고 볼 수 있다. 특히 국내 지방자치단체와는 자매결연을 맺고 교류협력을 추진하고 있으나 외국 지방자치단체와는 우호교류를 체결하여 교류협력이 이루어지고 있는데, 이는 외국의 경우 지리적 여건 등으로 인하여 충분한 사전교류를 통한 상호여건이 조정되지 못하였기 때문으로 보여진다.

2) 자치단체 외에도 아산시에서는 경남 진해시 해군 제5전단 총무공이순신함과 '05년 4월 총무공 정신의 계승 발전을 목적으로 자매결연을 체결하였다.

〈표 2〉 자매결연 및 우호교류 체결 현황

구분	체결도시	체결일자	체결형태	중점 교류 분야
국 내	경남 진주시	'04. 6. 11	자매결연	문화예술, 축제 등 문화교류
	서울 서대문구	'05. 6. 3	자매결연	교육, 문화, 농축산물 거래 등 도농교류
	경기 여주군	'05. 11. 17	자매결연	도예 문화의 교류
	경기 성남시	'07. 3. 9	자매결연	문화, 선진행정, 농축산물 거래 등 도농교류
	전북 남원시	'07. 11. 19	자매결연	소리 문화의 교류
국 외	중국 요녕성 보란점시	'97. 5. 20	자매결연	경제, 문화 교류
	중국 광서장족 자치구 유주시	'05. 6. 3	우호교류	경제, 문화 교류
	미국 미시간주 랜싱시·이스트랜싱시	'06. 2. 14	우호교류	교육 교류
	미국 텍사스주 타일러시	'07. 4. 26	우호교류	교육, 문화 교류
	아프리카 탄자니아 무완자시	'07. 10. 22	우호교류	농업, 보건 교류

자료 : 아산시 내부자료.

교류를 체결하게 된 동기는 양 지역 자치단체의 고위간부와 친분이 있는 특정인사나 상대측 및 우리측 제안이 주된 것으로 나타났다. 특히 미국 2개 도시와의 우호교류 체결은 모두 교육 관련 특정인사의 소개로 추진되었으며, 국내 자치단체와의 자매결연 체결은 대부분 상대측 혹은 우리측의 요구에 의하여 추진되었다. 이것은 자매결연이 양 도시간의 상호보완 발전이라는 측면에서 맺어지고 교류협력이 이루어지고 있기 때문으로 보인다.

국내외 자치단체와 교류협력을 추진하게 된 주된 배경을 살펴보면, 국내 도시인 진주시는 진주논개제, 진주남강유등축제 등 문화예술 축제의 교류를 목적으로, 서대문구는 연세대, 이화여대, 홍익대 등이 위치하여 교육이 발전하고 또한 지역주민과 대학생이 함께하는 거리축제인 신촌문화축제 등이 펼쳐지고 있는 도

시로 교육과 문화의 접목을 통한 교육·문화 교류의 목적으로 체결하였다. 여주군은 여주도자기 박람회를 통하여 도예 문화의 교류 목적으로, 남원시는 남원농악 등 민속축제와 춘향제, 판소리 등 소리 문화의 교류를 목적으로 체결하였다. 그리고 성남시는 도시개발, 문화, 복지, U-City성남 프로젝트 등 선진행정과 성남리빙디자인페스티벌 등 문화와 도농교류를 목적으로 체결하였다. 외국 도시인 중국 보란점시는 경제개발지구로 4,000여개의 공기업이 있으며, 광물, 농·축·수산물 등 천연자원이 풍부한 도시로 경제교류를 목적으로, 유주시는 자동차산업과 기계부품산업을 기반으로 중국 남부대륙 최고의 첨단공업도시로 경제교류를 목적으로 체결하였다. 미국 랜싱시·이스트랜싱시와 타일러시는 영어교육 등 교육교류를 목적으로, 아프리카 무완자시는 문명과 개발의

소외지역으로 농업기술 등 원조차원에서 농업 교류의 목적으로 체결하였다.

2) 교류협력의 구조적 특성

교류협력의 구조적 특성을 조직 및 인력, 예산을 중심으로 살펴보면, 자매결연 등 교류협력 업무는 기획예산실 기획팀에서 추진하여 오다가 지난 2005년 6월 조직개편으로 총무과에 대외협력팀을 신설하여 국내외 자매결연 등 교류협력 업무를 전담하여 오고 있다. 총무과 대외협력팀에는 대학에서 국제학이나 외국어 등을 전공한 자 중에서 외국인과의 의사소통이 원활한 영어능력 우수자 2명과 중국어 능력 우수자 1명 등 교류협력 업무에 적합한 전문가를 배치하여 운영하고 있다.

대외협력팀의 예산은 8억원으로 전체 시 예산 5,873억원의 0.001%에 불과하며, 특히 대외협력팀 예산 8억원 중 7억원이 사회단체보조금 및 공무국외여행 여비로서 순수한 교류협력 예산은 1억원에 불과한 실정이다. 따라서 열악한 예산 확보로 인하여 교류협력 사업 자체가 단기적·부분적 효과만을 기대할 수 밖에 없는 실정이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통계적 지표와 중소도시의 상대적 쇠퇴정도 비교, 공무원의 식조사에서 정도의 차이는 있지만 천안, 아산,

서산 등은 수도권 및 대도시 인근 도시를 제외하고는 쇠퇴하고 있는 것으로 도출되었다. 그리고 성장하는 도시마저도 도시내부쇠퇴를 염려하였으며, 구체적으로 구도심내 상점가, 주거지 등의 쇠퇴를 우려하고 있었다.

3) 교류협력의 기능적 특성

자치단체간 자매·우호도시와의 교류협력은 주로 그 성격에 따라 <표 3>에서 보는 바와 같이 물적 교류와 비물적 교류로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선, 자매결연 후의 상호간의 물적 교류는 아직까지는 상호공동개발, 상호공동시설의 활용이나 개발과 같은 형태보다는 도농교류의 양식을 보여주는 직거래장터 등과 같은 물품을 지원하는 형태로 한정되어 이루어지고 있다. 자매결연을 맺은 후 상대방 자치단체에 직거래장터를 개설하는 것은 전형적인 도농교류인데, 이는 도시의 안전한 먹거리에 대한 불안감과 농촌의 경제적 어려움이 만들어낸 호혜적 관계의 시작이라고 할 수 있다. 하지만 물적 교류 중에서 양 자치단체간의 기업 간 교류나 경제적 협력사업 등이 이루어지지 않고 있는 점은 자매결연의 미성숙성을 보여주는 증거라고 볼 수 있다.

둘째, 비물적 교류는 인적교류와 문화교류로 나누어 볼 수 있다. 인적교류는 직원파견, 스포

츠교류, 민간단체교류, 교육교류 등을 의미하며, 문화교류는 지역축제참가나, 문화사절단 등을 파견하여 각종 이벤트를 개최하는 형태로 이루어지는 것을 의미한다. 이중 직원파견을 통한 인사교류는 상호간의 행정기술에 대한 벤치마킹이나 정보공유를 위해 매우 유용한 수단이나, 자매결연 후 협력 내용 중 직원교류는 단 1명만이 파견근무를 하였으며, 주로 상대도시의 선진행정에 대한 벤치마킹만이 이루어지고 있는 실정이다. 반면 스포츠교류나 문화교류는 자매결연 후 빈번하게 이루어지고 있으

며, 특히 상대 자치단체의 축제나 문화행사에 시립합창단 등이 참여하고 있는 실정이다. 인적교류 중 주목할만한 점은 미국 우호도시대학에 영어연수 등을 통한 교육교류가 활발히 진행되고 있다는 점이다. 비록 역사는 짧지만 지방자치단체 주체로 미국 미시간주립대학교 VIPP과정 및 랜싱커뮤니티컬리지 ELCC과정 등에 영어연수를 실시하여 뚜렷한 성과를 보이고 있으며, 또한 민간단체 주체로 타일러시 YWAM과 아산시기독교연합회 공동으로 초·중학생 영어캠프를 실시하는 등 상호간 교육교

〈표 3〉 자매·우호도시와의 교류내용 분석

구 분	물적교류	비물적 교류					
	직거래장터	인적교류				문화교류	
		스포츠교류	민간교류	교육교류	공무원 파견	지역축제	문화행사
교류 내용	자매결연 도시에 직거래장터 운영	축구, 테니스팀 등 교류	부녀회 등 교류	우호도시 대학에 영어 연수	우호도시 시청에 공무원 파견	지역축제 참가	문화행사에 문화사절단 파견
교류 사례	성남시 농특산물 직거래장터 매년 운영	진주시 축구협회 및 테니스동우회 상호친선 경기	서대문구 부녀회 및 여성단체협의회 상호방문	미시간주립대학교 VIPP과정 및 랜싱 커뮤니티컬리지 ELCC과정 영어 연수, 타일러시 YWAM 소속 초·중학생과 아산시기독교연합회 소속 초·중학생 상호간 영어캠프 운영	랜싱시의 벤치마킹 및 미시간주립대학교 VIPP과정 연수 생 지원을 위해 공무원 1명을 랜싱시청에 파견	진주시 논개제 및 유등축제, 여주도자기축제, 미국텍사스주 타일러시 장미축제 등에 참여	진주시, 남원시 등에 시립합창단 파견 연주회
교류 유형	도농교류형			교육교류형		문화마케팅형	

자료 : 아산시 내부자료.

〈 사례 〉 교류협력 우수사례

■ 교육교류

- 미시간주립대학교 VIPP 과정('06. 02. 14 협약체결)
 - '07. 6. 9에 미시간주립대학교 VIPP 과정에 고등학교 졸업자 10명 입학하여 수료
 - 10명 수료자 중 4명이 미시간주립대학교에 편입학
- 미국 랜싱시 중학생 영어 연수('06. 10. 14 협약체결)
 - 랜싱시 교육청 주관하에 여름방학을 이용 3주간 중학생 20명이 '07. 7. 23 영어연수 참여
- 랜싱커뮤니티칼리지 ELCC 과정('07. 11. 14 협약체결)
 - 집중 영어교육 과정인 랜싱커뮤니티칼리지 ELCC과정에 '08. 3. 12에 17명 입학하여 연수

■ 농업교류

- 아산시와 아프리카 탄자니아 무완자시 우호교류 협약 체결('07. 10. 22)
 - '08. 6. 17일 무완자시 농업인 6명을 초청하여 6개월간 농업교육 실시

류가 활발히 진행되고 있는 점은 다른 자치단체에서 보기 드문 교육교류의 대표적인 성공사례라고 볼 수 있다. 이와 같은 교육교류가 활발히 성공적으로 추진된 데에는 아산시공무원 1명을 '07. 2월 랜싱시청에 파견하여 미시간주립대학교 VIPP과정 연수생 지원 및 랜싱시의 선진행정 벤치마킹을 추진토록 한 것이 하나의 밑거름이 되었다고 볼 수 있다. 그리고 아직은 미약하지만 아프리카 탄자니아 무완자시의 농업인 6명을 초청하여 아산시농업기술센터에서 농업 관련 교육을 6개월간 시킨 것도 인적교류의 좋은 사례로 볼 수 있을 것이다. 다만, 본 연구에서 제시한 교육교류 우수사례는 아산시 입장에서의 목표달성에 의한 우수사례라고 볼

수 있으며, 농업교류 우수사례는 문명과 개발의 소외지역인 아프리카 탄자니아에 대한 원조 차원에서의 특수사례라고 볼 수 있다.

2. 국내외 교류협력의 문제점

1) 교류협력의 구조적 문제점

국내의 교류협력 업무의 증가에 따라 전담 부서인 대외협력팀을 신설하고, 외국어 능력을 겸비한 대졸 이상의 전문직원을 배치한 것은 매우 시의 적절한 내용이었다고 판단된다. 그러나 국내외 교류협력 활성화를 위한 언어 능력을 구비한 전문가 양성이 언어 영역별로 이루어지지 못하고 있으며, 또한 국제적 감각

이 풍부한 통상전문가 등의 인재 발굴 노력이 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 점은 하나의 문제점으로 지적할 수 있다. 또한 국내의 교류협력 예산이 특별히 마련되어 있지 않아 자매·우호도시간의 이해증진과 정보·문화교류 등을 위한 인적·문화교류 뿐만 아니라 행정기관 주축로 문화, 예술, 스포츠 등의 교류가 미흡한 실정이다.

2) 교류협력의 기능적 문제점

우선, 계획적인 사업추진의 결여를 들 수 있다. 이것은 기관장 등 지역인사들의 관광차원의 친선방문 등 의례적인 교류에 그치고 있을 뿐만 아니라 예술단체 상호방문 공연 등이 일회성에 그치고 있어 양 자치단체 간 상호작용에 의한 공동이익을 달성하지 못하는 경우가 발생되고 있다.

둘째, 부적절한 결연 및 교류의 부진을 들 수 있다. 양 자치단체 간 산업·문화의 유사성 및 상호보완관계등 상대도시에 관한 충분한 여건을 검토하지 못하고, 사전적 교감이 형성되지 않아 자매결연 및 우호교류 체결 후 교류협력이 미진한 사례가 발생되고 있다. 또한 상대도시의 소극적 태도로 인해 부진한 교류상태를 담보하는 경우도 있다. 중국 보람점시

와 유주시의 경우 상대도시의 소극적 대응 뿐만 아니라 상대도시에 대한 사전 교류여건을 충분히 파악하지 못한 채 자매결연 및 우호교류 협정을 체결하여 교류가 부진한 실정이다.

셋째, 지역특성을 충분히 고려한 외국 자치단체와의 교류협력 체결이 부진하다. 아산시의 경우 온양온천 등 3대 온천이 존재하고 아산신도시, 아산테크노벨리 등이 대단위로 조성되고 있음에도 불구하고 온천과 신도시 조성 등으로 유명한 일본자치단체등과의 교류협력이 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 교류영역이 어느 특정부문에 집중되어 있어 교류협력의 유형별 균형이 이루어지지 못하고 있다. 아산시의 경우 첨단산업 등의 경제부문이나 복지, 체육부문 등에서의 교류협력 유형이 필요함에도 불구하고 문화마케팅형, 도농교류형, 교육교류형 등에 교류협력이 집중되어 있는 실정이다.

다섯째, 자치단체 간 공동문제해결을 위한 협력과정의 교류협력이 부진하다. 아산시의 경우 컨벤션센터나 문화예술회관이 아직 건립되지 못하여 대단위 문화행사나 회의 등을 개최하는데 많은 어려움이 있음에도 이 같은 문제를 해결할 수 있는 방향에서의 교류협력이 이루어지지 못하고 있다.

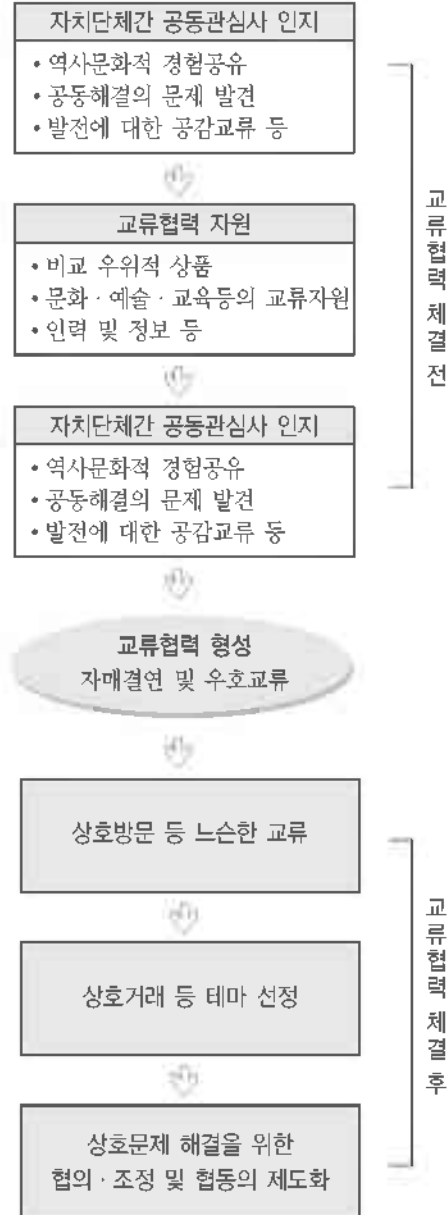
IV. 지방자치단체의 국내외 교류협력 활성화 방안

1. 지방자치단체의 교류협력 활성화의 기본방향

지금까지 논의된 결과를 바탕으로 지방자치단체의 교류협력 활성화를 위한 기본방향을 제시하면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 자매·우호도시와의 더욱 실질적인 상호협력을 위해서는 계획적인 사업추진을 통하여 교류협력을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 아직 자매결연 및 우호교류의 역사가 짧아 속단할 수는 없으나 일부 자매·우호도시와는 협약체결에 조인하는 것에 그치고 실질적인 교류활동을 벌이지 못하는 사례가 발생되고 있기 때문이다. 따라서 지속적인 자매·우호도시와의 교류협력 발전을 위해서는 협력과정에 의한 자매결연 및 우호교류 체결이 이루어져야 된다고 본다. 즉 자치단체 간 상호 교류협력은 평등하고 자율적인 관계설정을 기초로 하고 있는 만큼 <그림 1>에서 보는 바와 같이 자매결연 및 우호교류의 동기가 양 자치단체 쌍방 모두의 호혜적 상호발전이며 이것은 양 당사자간의 공동문제의 인지, 교류협력 자원의 탐색, 협력을 달성하기 위한 제

<그림 1> 자매결연 및 우호교류 체결 전·후 기본방향



도적 역량을 통하여 자매결연 또는 우호교류 협정이 맺어지고 실질적인 교류협력이 시작된다(허훈, 2008: 109-111). 자매결연 및 우호 교류를 체결하여 실질적인 교류를 위한 단계로 발전하기 위해서는 상호방문 등의 느슨한 교류 → 상호거래 등의 자원이나 테마 설정 → 상호문제 해결을 위한 주제를 설정하여 협의·조정·협동의 단계로 발전 → 상호문제 해결을 위한 협동의 제도화 단계로 전략을 수립 시행하여야 교류협력의 지속화가 이루어질 수 있다.

둘째, 지역의 고유한 특성이나 이미지, 상징성 등을 반영하여 교류협력의 특성화를 만드는 것이 필요하다. 국내외 교류협력 사업의 추진은 무엇보다도 추진하는 자치단체의 개성과 고유의 특색과 문화 등을 살려 국내외 교류협력사업을 추진하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.³⁾

셋째, 국내외 교류협력의 활성화를 위해서는 주민이나 민간단체, 기업 등의 관심을 유발하고 적극적인 참여를 유도할 수 있는 홍보대책이 체계적으로 마련되어야 한다. 교류협력을 추진하는 목적이 주민의 복리 증진과 직결되기 때문에 주민의 피부에 와 닿는 실질적인 교류협력을 통하여 주민이나 민간단

체 등이 다양한 경로를 통하여 참여할 수 있도록 교류협력에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

2. 교류협력의 운영 활성화 방안

1) 교류협력의 구조적 활성화 방안

지방자치단체의 국내외 교류협력 업무를 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 교류협력 추진체제의 전문성 확보가 중요하다. 교류협력업무의 전문성을 확보하기 위해서는 각 부서에 배치되어 있는 공무원 개개인의 능력과 적성, 전공 및 본인희망 등에 따라 국내외 교류협력에 적합한 전문가를 발굴하여 필요시 교류협력전담부서에 배치할 수 있는 교류협력 전문가 pool을 만들어 보직관리를 할 필요가 있다. 또한 국제교류, 국제통상 등의 전문가는 외부에서 초빙하되 국제 업무에 종사하였던 공·사단체의 전·현직자를 채용하여 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 국내외 교류협력 전담공무원의 지속적인 양성을 위해서는 교류협력에 관한 다양한 전문교육과 체계적인 해외연수, 공무원 파견 및 교환근무, 외국어교육 등 실용적 교육을 지속적으로 추진 할 필요가 있다. 전문교육에 있어서는 현재

3) 지역의 특성과 개성을 살려 세계적인 축제로 성공한 대표적인 사례로는 일본의 삿포르 눈축제, 영국의 에든버러축제, 프랑스의 아비뇽축제, 경기 세계도자기 엑스포, 안동 국제탈춤페스티벌 등을 들 수 있다.

추진하고 있는 자체 교육계획에 교류협력 전문가 양성을 위한 맞춤형 강좌를 추가 개설하여 운영하고, 외국어 교육에 있어서는 현재의 초·중급 영어회화반 외에 일어, 중국어 회화반 등을 개설하여 확대 운영할 필요가 있다.⁴⁾

국내외 교류협력사업의 원활한 수행을 위해서는 탄력적으로 운용할 수 있는 충분한 예산확보가 선행되어야 한다. 우선, 안정적인 예산확충을 위해서는 중장기적인 국내외 교류협력사업 계획을 수립하고, 수립된 사업계획에 의하여 교류협력 예산을 점진적으로 증액 확충할 필요가 있다. 둘째, 국내외 교류협력비 예산항목을 신설하여 예산을 확보하되, 최소 전체 시 예산의 1% 이상이 되도록 하여야 한다. 셋째, 지역에 소재하고 있는 민간단체 등과 연계하여 민·관 교류협력추진협의회(가칭)를 설치 운영하여 지역주민의 호응도 얻고 지역주민의 직접투자를 가능하게 하여 지방자치단체의 부족한 투자재원을 보충할 수 있도록 하는 방안도 적극 모색할 필요가 있다.

2) 교류협력의 기능적 활성화 방안

국내외 교류협력 추진의 효율성을 제고시키

기 위해서는 우선, 교류협력사업의 추진계획을 연도별, 분기별, 월별로 구분하여 자매·우호도시 간 교류협력을 어떻게 추진할 것인지를 구체적으로 수립하고, 그 다음으로 수립된 계획이 철저하게 이행되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 내부통제가 필요하며, 내부통제는 교류협력업무의 구체적인 성과와 더불어 추진이 부실한 요인을 분석하는 성과감사에 초점을 맞추어 추진할 필요가 있다.

둘째, 교류협력의 적정성을 제고시키고 교류의 부진을 해결하기 위해서는 국내외 교류협력의 타당성을 검토하는 작업이 중요하다. 민간 컨설팅 업체와의 협의를 통해 국내외 교류협력의 가능성을 미리 평가해 보고 그 타당성을 제고할 방안에 대해 자문을 구하는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 뿐만 아니라 국내외 교류협력의 시행 과정에서도 외부 컨설팅 업체에 의한 중간성과의 분석을 통해 문제점을 발견하고 개선방안을 도모하는 것은 국내외 교류협력의 성공에 도움이 될 것이다.

셋째, 교류협력의 특성화를 위해서는 지역의 특성과 문화 등을 특성화시키는데 기여할 수 있는 외국 자치단체 등과의 교류협력 체결

4) 아산시에서는 도시경쟁력 강화를 위한 특화 전문교육으로 도시디자인과정(토목, 건축, 녹지, 지적, 도시계획직 등), 도시마케팅과정(6급 이상 간부 등), 문화예술기획과정(6급이상 간부 등), 맞춤형 공개강좌(전직원을 대상으로 둘째, 넷째, 금요일 16:00~18:00까지 산림정책, 도시재생, 문화관광정책 등의 내용으로 2개 강좌씩 공개강좌 실시) 등을 자체 교육계획에 의하여 추진하고 있다. 또한 어학전문인력 양성을 위한 외국어 교육은 순천향대학교와 선문대학교에 위탁하여 각각 10명씩 초·중급 영어회화반을 매주 4일씩 운영하고 있다.

이 필요하다. 아산시의 경우 온양온천 등 3대 온천을 특성화시켜 관광마케팅하고 산단 조성 과 관련하여 지역개발 및 경제 분야의 교류가 활성화될 수 있도록 우리와 유사한 일본의 유명한 온천지역이 있는 오오이타현 뱃부시나 도시와 농촌이 공존하는 창조도시를 지향하는 세계자동차산업의 메카인 아이치현 도요타시 등과의 교류협력을 추진하는 것도 좋은 방안 이 될 것이다.

넷째, 유형별 교류협력의 확대를 위해서는

지역의 여건을 충분히 고려하여 선택과 집중 을 통해 지역의 핵심 사업이나 지역의 특정 관심분야 등의 영역에서 균형있는 교류를 하 여 지역사회부문 전체의 발전을 도모할 수 있 도록 하여야 한다. 아산시의 경우 현재의 문화 마케팅형, 도농교류형, 교육교류형 등의 교류 협력에 더하여 첨단산업 등의 경제부문이나 복지, 체육 등의 부문으로 유형별 교류협력이 확대되어야 한다.

다섯째, 지방자치단체 간 협력과정에 의한

〈표 4〉 아산시 교류협력의 유형

구 분		분석요소	교류자원의 성격
구조적 요소	조직과 인력	인력의 전문성	· 교류협력 전문가 POOL에 의한 보직관리 · 국제교류, 국제통상 등의 전문가는 외부 초빙을 통한 채용 · 국내의 교류협력 전담공무원의 지속적인 양성을 위한 실용 교육 추진
	예산	예산확보	· 중장기 국내외 교류협력사업 추진계획을 통한 예산 확충 · 국내의 교류협력비 예산 항목을 신설하여 예산 확보 · 민간교류협력추진협의회 설치를 통한 민간자본의 투자방안 모색
기능적 요소	자매결연 및 우호교류 체계	교류사업의 계획적 추진	· 연도별, 분기별, 월별 등의 교류협력사업 추진계획 수립 운영 · 계획의 이행여부에 대한 성과감사 추진
		교류체결의 적정성	· 외부 컨설팅 업체에 의한 교류협력의 타당성 검토 및 중간 평가 실시 · 자문을 구할 수 있는 기관으로 구성된 정보 네트워크 구축 운영
		교류협력의 특성화	· 온천과 산업단지 등을 특성화시킬 수 있는 외국 자치단체와의 교류 협력 체결
		유형별 교류협력의 확대	· 문화관광, 도농교류, 교육, 경제, 복지, 체육 등 모든 영역에서의 균형된 유형별 교류협력의 확대
		협력과정이론에 의한 교류체결	· 문화예술회관 등 시설물의 공동 이용과 같은 지역의 현안 문제를 공동해결 할 수 있는 방향에서의 교류협력 체결
교류협력의 제도화	· 국내의 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력에 관한 운영규정을 마련하여 교류협력사업을 체계적으로 추진		

교류체결을 위해서는 지역의 현안 문제를 공동해결 할 수 있는 방향에서의 교류협력 체결이 필요하다. 아산시의 경우 컨벤션센터나 문화예술회관이 건립되기 전까지 인근 자치단체의 시설물을 공동 이용할 수 있도록 협약체결을 하는 방안도 교류협력의 일환으로 생각해 볼 필요가 있다.

여섯째, 자매결연 및 우호교류의 내실화를 위해서는 무엇보다도 교류협력에 관한 제도화가 필요하다. 이를 위해서는 국내외 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력에 관한 운영 규정을 마련하여 교류협력사업 추진계획 수립, 성과감사, 민간교류협력추진협의회 구성 운영 방안, 교류영역, 주민참여 방안 등 전반적인 사항을 운영 규정에 담아 체계적으로 추진할 수 있도록 제도화를 시켜야 할 것이다.

이상과 같이 지방자치단체의 국내외 교류협력의 운영 실태와 문제점을 토대로 교류협력의 활성화 방안을 요약 정리하면 <표 4>와 같다.

V. 결론

지방자치단체의 국내외 교류협력은 지방자치 실시 이후 비약적으로 증가하였으며 자매결

연 및 우호교류 체결의 목적도 다양한 것으로 나타났다. 하지만, 처음 자매결연 및 우호교류 체결시에 의도했던 목적을 과연 달성하고 있을까에 대한 의문은 여전히 남는다. 교류협력의 목적이 상호교류를 통하여 공동문제를 해결하거나 상호발전을 촉진하는데 있는 만큼 자매결연 및 우호교류 체결을 통한 교류협력의 결과에 대한 구체적인 효과가 있어야 할 것이다.

본 연구에서는 지방자치단체의 국내외 교류협력의 내용을 분석해 본 결과 문화적 교류, 교육교류 등을 통하여 문화예술과 교육 등의 상호발전과 농산물 직거래장터 운영을 통한 특산물 판매 등에는 상당한 효과가 있는 것으로 보인다. 반면, 아직 인사교류나 상호문제해결형의 측면에서는 효과가 미흡한 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때 국내외 교류협력의 효과가 해당 자치단체의 발전을 도모하는 과정에 있는 것으로 보이며, 기초자치단체간 자매결연 및 우호교류를 통한 교류협력은 하나의 체계로서 지방자치단체가 의연을 넓히고 내포를 발전시키려는 동기에서 출발하고 있음을 부인할 수 없다.

따라서 본 연구에서는 사례지역인 충남 아산시를 중심으로 국내외 교류협력의 운영 실태를 통하여 교류협력의 목적과 내용, 교류유형 등

을 분석해 보고 이를 토대로 교류협력의 활성화 방안을 제시하는 데에는 상당한 기여를 하였다고 보지만, 교류협력의 성과와 해당 자치단체에 미치는 영향 등을 구체적으로 밝혀내지 못하였다는 점은 본 연구의 한계라고 지적할 수 있다.

참고문헌

1. 권희재·사득환·김정기(2002), "지방정부간 교류협력의 조건과 가능성", 『지역개발연구』, 제10호: 35-56.
2. 김명현·유지태(2000), "지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향", 『한국법제연구원연구보고서』.
3. 김선기·한효환(2003), "자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향", 『한국지방자치학회보』, 15권2호: 107-126.
4. 박용래(2006), "대도시정부의 국제교류 실태와 활성화 방안 연구", 서울시립대 대학원 박사학위논문.
5. 사득환(2002), "정부간 관계변화와 지방정부간의 환경협력", 『한국지방자치학회보』, 14권1호: 123-144.
6. 성태규·윤희철·장연정(2006), 『충청남도 국제교류 활성화방안 연구』, 대전: 충남발전연구원.
7. 신희권·이신우(2001), "지방자치단체간 교류의 필요성과 실태분석", 충남대학교, 『지역개발논총』, 13집: 137-171.
8. 안용식·김천영(1995), 『지방정부간협력관계론』, 서울: 대영문화사.
9. 윤두용(2006), "우리나라 동농교류실태와 활성화에 관한 연구", 서울시립대 도시과학대학원 석사학위논문.
10. 윤용섭(1997), "지방자치단체의 국제교류 내실화 방안", 계명대학교, 『국제학논총』, 2집: 203-224.
11. 이은재(1999), "자매결연을 통한 국제교류 촉진", 『지방의 국제화』, 서울: 한국지방자치단체국제화재단
12. 이정주·최의출(2003), "지방자치단체의 국제교류 효과 분석을 통한 국제교류 활성화 방안에 관한 연구", 『한국지방자치학회보』, 15권2호: 145-161.
13. 이현진(2002), "지방자치단체의 국제교류에 관한 연구", 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
14. 한국지방자치단체국제화재단(2001), 『지방자치단체국제교류매뉴얼』.
15. 한국지방자치단체국제화재단(2008), 『2007 지방자치단체 국제교류백서』.
16. 허훈(2008), "국내 기초자치단체간 자매결연을 통한 교류협력 실태분석", 『한국지방자치학회보』, 20권1호: 91-113.
17. Yep, Benjamin(1974), An Elaboration of the Concept of Coordination in Interorganizational Research, IA: Iowa State Univ. Press.