

충남논단

I

성 태 규

충남연구원
선임연구위원

충남 국제교류 추진방향과 과제

지구화는 지방행정에 많은 변화를 초래하였다. 첫째 많은 물적, 인적 교류가 증대함에 따라 이전보다 지방행정의 새로운 분야가 추가되었다. 인적 교류가 증가하면서 문화 관광분야의 중요성이 증가하였고, 물적 교류의 증가로 인해 국제무역 및 투자 등 행정분야가 새롭게 추가되었다. 둘째, 지구화는 행정의 주체에도 영향을 주었다. 과거 공무원 주도의 지방행정은 지구화시대 행정수요를 감당할 수 없게 되었다. 지방행정에 시민, 기업 등 시민사회의 역할은 증대하여 거버넌스라는 행정패러다임이 자리를 잡게 되었다.

지구화로 인해 지방행정의 변화가 초래된 한 분야가 국제교류분야이다. 과거 중앙정부의 전유물이었던 국제교류는 지방분권과 더불어 이제는 지방정부도 교류의 주체가 되었다. 중앙정부의 국제교류가 외교와 안보의 차원에서 이루어지고 있다면, 지방정부간 교류는 주민과 더욱 밀접한 부문을 담당하고 있다. 그러나 우리나라 지방정부가 그동안 많은 지방정부간 교류를 추진하였으나, 아직 숫자로 나타나는 실적에 비하여 실질적인 측면에서는 의문의 여기가 있다.

이에 본고에서는 그간의 충남의 국제교류를 돌아보고, 향후의 활성화 방안을 모색하고자 한다. 이 방안은 단지 충남에만 해당되는 것이 아니고, 우리나라 지방자치단체 모두에 해당되는 문제이기도 하다.

충남의 국제교류 현황

충청남도는 2017년 현재 7개의 해외 지방정부와 자매결연을, 18개 지방정부와 우호협력을 체결하고 있다.

[표 1]은 2015년 9월 기준 충청남도의 국제교류 현황을 보여 준다. 지방자치단체의 자매결연단체 교류의 분야는 일반 행정(주요 인사 방문 등), 행정시책,

경제통상, 농림·수산·환경, 문화·관광·체육, 공무원 연수, 청소년·기타 등으로 분류된다. 충남의 현재까지 국제교류는 주로 자매결연, 우호협력 단체를 중심으로 약 50%가 일반 행정부문에 편중되어, 그 실질성이 낮게 평가된다. 2015년에는 총 1,385회에 걸쳐 인원기준으로 17,754명의 교류를 추진하였으나, 그나마도 최근 3년 동안 감소 추세에 있다.

〈표 1〉 해외 자매결연 및 국제교류 현황(2015.9.30. 기준)

구분	단 체	체결일자	교류실적(횟수/인원)				
			~'12년	'13년	'14년	'15년	누계
합 계	25개 단체		1,220/16,470	70/670	71/466	24/148	1,385/17,754
자 매 결 연 (7)	일본 구마모토현	83. 01. 22	490/9,172	15/232	6/98	4/39	515/9,541
	중국 허베이성	94. 10. 19	108/987	4/10	3/14	1/1	115/1,011
	러시아 아무르주	95. 06. 15	45/396	2/15	—	2/10	47/411
	호주 남호주주	99. 10. 12	32/316	1/1	1/1	2/16	35/319
	아르헨티나 미시오네스주	01. 05. 28	10/53	—	—	1/40	10/53
	폴란드 비엘코폴스카주	02. 04. 26	15/136	3/9	2/2	2/9	22/157
	중국 헤이룽장성	15. 01. 28	16/78	2/19	9/41	2/3	29/154
우 호 협 력 (18)	중국 산둥성	95. 10. 31	43/329	1/100	1/4	2/6	46/473
	베네수엘라 볼리바르주	97. 03. 25	6/75	—	—	1/2	6/75
	러시아 레닌그라드주	00. 12. 13	26/185	1/6	1/7	2/6	28/198
	중국 옌벤조선족자치주	02. 04. 16	88/1,064	2/4	8/39	1/4	100/1,116
	베트남 롱안성	05. 06. 09	30/303	2/14	2/7	1/3	34/324
	중국 지린성	05. 09. 26	28/239	1/3	2/7	3/9	33/252
	중국 장쑤성	05. 09. 27	78/610	8/33	5/15		93/664
	일본 나라현	11. 10. 26	53/1,304	8/49	3/16		64/1,369
	캄보디아 씨엠립주	08. 06. 18	26/181	3/64	1/6		30/251
	중국 쓰촨성	08. 09. 05	25/194	—	5/18		30/212
	중국 상하이시	08. 11. 03	35/174	4/18	2/5		42/199
	브라질 상파울루주	09. 04. 06	9/56	1/1	—		10/57
	중국 랴오닝성	10. 11. 03	9/59	2/11	2/25		13/95
	러시아 크림자치공화국	12. 09. 17	3/18	—	—		3/18
	일본 시즈오카현	13. 04. 30	13/253	5/46	7/98		27/403
	중국 윈난성	13. 06. 05	—	4/34	4/42		9/80
	중국 칭하이성	14. 09. 01	3/68	—	2/7		6/78
	중국 귀저우성	14. 09. 04	—	—	2/6		5/15

충남 국제교류의 문제점

2

충남도가 국제교류를 추진하면서 안고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 국제교류를 추진하는 통합적인 체계가 미비하다. 국제교류는 관광, 농업·농촌, 통상·투자, 문화 등 다양한 분야에서 이루어지는데, 충남도 차원에서 이를 총괄하여 추진·조정하는 기능이 부족하다. 이에 따라 각 부문별 국제교류를 상호 연계하여 추진하는 것에 어려움이 있다.

둘째, 충남에는 도청 뿐만 아니라 도내 15개 시군을 아우르는 통합적인 국제교류 정보망이 부재하다. 국제교류를 추진하는 충남도와 15개 시군이 갖고 있는 해외 지방정부에 대한 정보, 그리고 해외 분야별 국제교류 수요 등에 관한 정보가 상호 공유되지 못하고 있다. 민간과의 교류와 참여도 부족하다. 나름대로 국제교류 정보를 갖고 있는 민간과의 연계도 미흡하여, 상호 정보를 이용하지 못하고 있다.

셋째, 교류 콘텐츠도 제한적이다. 우리나라 지방정부의 일반적 국제교류는 지방정부 주도의 정치·행정중심으로 이루어지고 있고, 이마저도 연수 등 일회적 행사가 주로 이루어지고 있다. 행정중심의 국제교류가 아직 경제통상·사회문화 부문으로 확산되는 정도가 미흡한 실정이다.

넷째, 지속적인 교류를 유지하는 데에도 어려움이 있다. 우리나라 지방정부의 경우 순환보직으로 인해 국제교류 담당 공무원이 장기간에 걸쳐 업무에 전념할 수 없다. 국제교류는 언어가 다른 국가의 상대자와의 교류이기 때문에 잦은 담당자 변경은 상대자가 있는 국제교류를 지속하는 데에 장애가 된다. 또한 담당 공무원의 교류 상대국 언어능력 부족도 교류를 지속하는 데에 어려움이 된다.





3

충남 국제교류의 기본방향

향후 국제교류를 추진하면서 충남과 시군에게 다음과 같은 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 성급하지 말고 점진적으로 추진하여야 한다. 국제교류는 사람의 경우로 비교하면, 잘 모르는 상대와 연애 결혼하는 것이다. 연애과정에서 처음에는 상대방을 이해하기 쉽고 접근하기 쉬운 주제로 대화를 시작한다. 국제교류도 처음에 접근하기 쉬운 것부터, 서로가 합의하기 쉬운 분야와 주제로 교류와 협력을 시작할 필요가 있다. 일단 쉬운 분야에서의 교류와 협력이 성공적으로 이루어지면, 상호의 이해가 돈독하게 되고 서로에 대해 신뢰가 쌓여서, 다음 단계에서는 더 높은 분야의 교류와 협력으로 확산되게 될 것이다. 처음부터 많은 기대와 이익을 추구하기 보다는 점진적으로 장기적으로 교류를 추진하는 것이 중요하다. 장기적인 안목으로 서로의 정보교류가 많을수록 상호에 대한 이해와 믿음이 돈독해져 교류와 협력의 성공가능성은 높아지게 된다. 교류 초기에는 인적·문화교류 등 상호간에 쉽게 협력할 수 있는 분야에서 교류를 성공하고, 이를 바탕으로 상호 경제교류 등 보다 고차원적인 협력으로 확대하는 것이 바람직하다.

우리의 지방정부는 국제교류를 추진함에 있어 교류 시작단계부터 관광객 유치수, 해외투자 유치 금액, 지역 수출증가액 등 달성하기 어려운 목표를 갖고 추진한다. 우리 지방정부가 원하는 것을 상대국 지방정부도 똑같이 추구한다면, 국제교류는 성공하기 어렵다. 서로가 자기의 상품수출에만 몰두하고, 외국투자를 유치하려고만 한다면 교류는 성공적으로 이루어질 수 없다.

지방선거가 실시되고 민선 자치단체장이 선출되면서, 실적위주의 성급한 국제교류가 많아졌다. 민선 자치단체장은 임기내에 가시적인 국제교류 성과를 내려고 하기 때문에 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 단시간에 성과를 내려고 추진하는 경우가 많다. 국제교류는 상호 신뢰를 바탕으로 진행되어야 하기 때문에 점진적으로 추진되어야 한다.

둘째, 여건에 맞는 실질적인 교류가 요구된다. 충남도는 현재 10개국의 지방정부와 자매결연·우호협력을 체결하고 있다. 아프리카와 오세아니아를 제외한 모든 대륙의 지방정부와 교류를 추진하고 있다. 많은 지방정부와 국제교

류를 추진하면서, 힘이 분산되어 실질적인 성과를 내기가 어렵다. 충남도는 중국의 2개 지방정부와 자매결연을, 10개 지방정부와는 우호협력을 맺고 있다. 자매결연을 맺고 있는 중국 허베이성 인구가 2010년 기준 7천2백만 명, 흑룡강성은 3천8백만 명이다. 2016년말 기준 209만 명 인구의 충남도가 이 2개 중국 지방정부하고만 실질적이고 활발한 국제교류를 추진해도, 충남도는 중국과 엄청난 국제교류 성과를 낼 수 있다.

지방정부의 국제교류에는 일반적으로 상호주의원칙을 적용하고 있다. 인적교류의 경우 상호 같은 수의 주민이 상호방문을 한다. 문화교류의 경우에도 마찬가지이다. 인구 209만 명의 충남이 인구 7천2백만 명의 허베이성과 실질적인 국제교류를 확대하는 것만으로도 충남의 재정적 여건이 충분하지 못할 수 있다. 교류대상 외국 지방정부가 많을수록 좋다는 과거의 과시적 국제교류는 '선택과 집중'에 의한 실질적인 국제교류로 전환될 필요가 있다.

셋째, 인도적 교류와 경제적 교류와의 병행 추진이다. 우리나라 지방정부는 주로 경제적 목적을 위해 국제교류를 추진한다. 국제교류를 추진하면 지역 생산품 수출, 외국인관광객 유치 등 경제적 성과를 일차적으로 생각한다. 교류상대방도 일반적으로 같은 목적을 갖고 교류를 추진한다. 이런 경제적 목적 일변도의 국제교류는 쉽게 이루어지기도 어렵고 장기간 지속되기도 어렵다. 지속적인 국제교류의 기반은 인간애(人間愛)이다. 대북한 교류협력사업에서도 인도주의적 교류협력사업을 무시할 수 없듯이, 지방정부의 국제교류협력도 인도적 측면을 고려해야 한다.

국제교류는 교류 상대방이 서로에 대한 상호신뢰가 형성되어야 한다. 상호신뢰가 형성되면, 향후 국제교류의 아이টে를 논의하기가 쉬워진다. 그런데 우리는 상호신뢰를 형성하기 전에 경제적 목적의 아이টে를 먼저 고려하는 우(遇)를 범하는 경우가 많다. '상대국으로부터 어떤 이익을 얻을 것인가'를 생각하기 이전에 '상대국과 어떤 이익을 공유할 것인가'를 고려해야 한다.

넷째, 추진체계를 정비해야 한다. 국제교류를 추진함에 있어 충남도와 시군은 미흡한 추진체계를 갖고 있다. 국제교류 담당자는 회사에서 거래를 열고, 거래처를 유지하는 담당자 역할을 해야 한다. 언어가 통하지 않고 수시로 바뀌는 영업사원을 지닌 회사와 거래를 하려는 상대방은 많지 않을 것이다. 또한 국제교류 담당자는 무엇보다도 새로운 사업을 개척하는 적극성, 활발한 대외적 대인교섭력, 풍부한 국제경험을 보유하여야 한다. 이런 자질을 지닌 담당자가 오랜 시간 상대 지방정부 담당자와 인적 교류를 통해 신뢰관계를 형성할 수 있는 추진체계를 구축할 필요가 있다.

국제교류 담당자의 국제경험과 국제정보를 상호 공유할 수 있는 연계체계도 요구된다. 충남도와 시군 국제교류 담당자가 상호 국제정보를 공유할 수 있는 협의체계를 구축할 필요가 있다.





4

정책제언

지구화가 확대됨에 따라 지방정부의 국제교류의 필요성은 더욱 확대되고 있다. 지금까지 충남을 포함한 우리나라 지방정부의 국제교류는 근시안적으로 실질적인 교류보다는 과시적 교류에 치우친 면이 있다. 이는 많은 대학과 기관이 성과도 없이 상호연구협력을 체결하는 것과 마찬가지이다.

과거를 반성하고 실질적인 국제교류를 확대하기 위해서는 첫째, 쉬운 분야부터 점진적으로 국제교류를 장기적으로 추진해야 하며, 둘째, 교류 상대방이 다다익선이라는 기존의 관점에서 벗어나 지방정부의 인구·재정적 여건 등을 고려하여 실질적으로 교류를 할 수 있도록 '선택과 집중' 원칙으로 교류 상대방을 선택할 필요가 있으며, 셋째 경제적 동기만을 고려하지 말고 인도적 입장을 고려하여 장기적인 관점에서 상호신뢰를 구축해야 하며, 넷째, 추진체계를 정비할 필요가 있다.