

정부간 대외협력관계의 투명한 개혁방법 연구

Reformative Approach of transparency on the Intergovernmental External Cooperation Relations

김 천 영 (Kim, Cheon-Young)*

ABSTRACT

The topic of Intergovernmental external cooperation relations is significant one. It is a topic that will receive considerable attention from the outside management of local government. Because the reformative role of local government has shifted from the inside management to the outside management in these days. The impact on local government as a result of these shifts has increased. Another important aspect of these changes has been the greatly increased role of private providers. Many nonprofit providers have dominant positions in their locales.

In relation to the base of these changes, the necessity of interdependence on intergovernmental relations has affected a way of problem-solving to cope with internal management. Thus, this study aims to suggest reformative approach and guidelines solving external cooperation on the basis of IGR methodology. Major finding is that intergovernmental external cooperation relations should be perceived in view of relationship approach, not individual approach.

Key words: intergovernmental external cooperation relations, inside management, outside management, individual approach, relationship approach

* 강릉대학교 자치행정학과 부교수

I. 서론

근래에 들어 지방자치의 실시와 더불어 정부단위별로 대외협력에 대한 관심이 높아지고 있다. 개별 지방정부의 차원에서 대내적인 관리도 중요하겠으나 대외적인 관리도 중요한 비중을 차지한다. 더욱이 대내적 관리의 효율성을 추구한다 하여 그 자체로 효율적일 수 없는 환경의 변화로 인하여 내부관리(inside management)는 동시에 외부관리(outside management)와 연계된다. 과거에는 개별지방정부 중심의 내부관리가 일차적인 관심사였고 부차적으로 외부관리에 관심을 보여 상대적으로 후자에 대한 관심이 미약하였다. 그러나 오늘날에는 오히려 외부관리를 통하여 내부관리를 해야 하는 새로운 관리패러다임의 변화에 직면하고 있다. 집권적 관리방식 하에서는 내부관리가 개별지방정부 자체적으로 문제해결을 피하는 영역이었다면, 외부관리는 여타 주체와의 관계에서 문제를 해결해야 하는 영역의 성격을 갖는다. 이 때 내부관리는 행정관리의 측면에서 볼 때 감량관리방식과 관련이 있는 반면, 외부관리는 정책관리방식과 상관성이 있다. 중앙집권체제하의 집권적 관리방식은 외부관리보다도 내부관리 그 자체에 비중을 두도록 프로그램 된 측면이 강했다. 그러나 지방자치와 더불어 분권적 관리방식이 요구되는 시점에 이르러 내부관리에 국한된 접근은 한계를 드러낸다. 분권적 관리환경 하의 내부관리는 그 자체로 문제가 해결되는 것이 아니라 외부관리를 통하여만 관리의 효율성을 증진시킬 수 있다. 외부관리가 내부관리와 분리되어 있는 것이 아니라 외부관리의 여하에 따라 그것의 효과가 내부관리에 영향을 미치고 있어 새로운 관리환경 하에서는 외부관리를 통하여야만 내부관리의 효율성을 높일 수 있다는 인식이 이르고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 지방정부의 대외협력의 문제는 지방자치의 시대에 중요한 부분을 차지하고 있음에 틀림이 없다.

그러나 외부관리의 중요성과 필요함에도 불구하고 외부관리의 접근방법에 있어 문제의 소지가 있다. 지방정부간의 권력적·비권력적 관계개선을 통하여 협력의 실익을 거두는 것도 중요한데 이것에 대한 관심보다도 개별 지방정부별로 국제교류를 중심으로 접근하고 있는 경향이 있다. 국제적 대외협력의 문제는 국내적 대외관계의 개선이 바탕이 되어야 협력의 실익을 거두기가 용이하다. 국내적 대외관계의 개선이 이루어져 협력의 조건이 형성되어야 국제적 대외협력의 효과를 배가시킬 수 있다. 그렇지 못할 경우에는 개별 지방정부 차원에서 단기적으로는 효율적일 수 있으나 정부단위간의 관계의 관점에서 보면 모든 지방정부가 손실을 보는 결과를 초래할 수 있다. 한

국가 내에서의 협력관계가 미비한 가운데 개별적으로 국제교류가 이루어질 경우 지방 정부 상호간의 측면에서 보면 대외협력의 실익이 기대에 미치지 못할 수가 있다. 아직까지도 지방정부의 경우 중앙정부와의 원만한 관계가 개선되지 않은 상황에서 지나치게 국제교류 중심으로 대외협력의 방향을 열어 가는 것은 바람직하지 못하다. 대외협력은 한 국가 내에서의 관계의 개선을 통하여 원만한 협력관계를 유지하는 방향에서 이루어져야 한다. 아울러 대외협력의 내용도 경제적인 측면에서의 통상협력도 중요하겠으나 문화교류를 통하여 그것의 경제적인 효과와 연계시켜나가는 것이 필요하다. 국제간의 문화교류를 확대시켜 나감으로써 점차적으로 통상협력의 신뢰를 구축해 나가는 것이 요구된다. 지방정부의 대외협력에 관한 논의는 대외협력에 관한 용어조차도 아직 정립이 되지 않은 상황에서 이 분야에 대한 실무적인 접근뿐만 아니라 학문적인 측면에서도 중요하다. 특히 대외협력에 관한 정부간 관계적 접근은 기존의 단편적인 대외협력의 논의를 넘어 구조변화를 수반하는 개혁적 차원의 의미를 갖는다.

이에 본 연구는 이러한 문제제기를 바탕으로 하여 지방정부의 대외협력문제를 정부간 관계의 틀 속에서 조명하는 방법과 대외협력의 현황 및 문제점 분석을 통하여 향후 전개될 대외협력의 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 정부간 관계의 논거 및 대외협력의 개념구성과 분류를 통하여 대외협력의 접근틀을 설정한다. 또한 대외협력의 현황과 문제점을 분석하여 개선방안을 강구한다. 대외협력의 현황 및 내용분석은 국내적 대외협력과 국제적 대외협력으로 구분하여 살피고, 국내적 대외협력과 관련해서는 강원도의 예시적인 갈등사례를 중심으로 접근한다. 국제적 대외협력과 관련해서는 우리나라 16개 광역지방정부와 강원도의 몇몇 기초정부의 국제교류업무 관장조직, 업무분장내용 및 교류협약의 내용을 중심으로 분석한다.

II. 정부간 대외협력의 논거와 접근틀

여기서는 대외협력의 문제를 정부간 관계 속에서 조명하기 위한 논거로 정부간 관계하의 대외협력을 살피고, 대외협력의 유형분류와 개념구성을 통하여 정부간 대외협력의 접근틀을 설정한다.

1. 정부간 관계하의 대외협력

지방정부의 대외협력의 문제는 정부간 관계 속에서 조명되어야 할 명제이다. 그것은 대외협력이 갖고 있는 본래적인 특성에 기인한다. 지방정부가 대외협력을 하기 위해서는 그 대상이 필요하며 대외협력의 당사자로 설정되는 주체는 관계의 측면에서 의미가 부여된다. 그 이유는 대외협력이 개별 정부단위차원의 문제가 아니라 정부단위간의 관계로 인하여 형성되는 문제에 속하기 때문이다. 대외협력은 단위정부의 개별적인 의지에 의하여 이루어지는 것이 아니라 그 전에 협력의 주체와 주체를 이어주는 관계의 그물망이 요구된다. 관계의 그물망이 형성되지 않고서는 그것의 효과와 결과에 해당하는 대외협력을 이룰 수가 없다. 따라서 지방정부의 대외협력은 지방정부 자체의 문제라기보다 정부간 대외협력의 문제에 속한다. 대외협력은 정부간 관계 밖에서 논의할 성질이 아니라 정부간 관계 속에서 논의할 성질을 내포한다.

대외협력의 조건으로 작용하며 문제해결에 이르기 위한 새로운 방법론으로 인식되는 정부간 관계는 관계의 관점(김천영, 2001: 112-114)에서 접근한다는 점에서 개별 정부단위를 중심으로 접근하는 개별구성요소별 접근방식과는 차이를 보인다. 개별구성요소별 접근은 하나의 주체가 여타 주체를 분리된 가운데 대상으로 인식하나, 관계중심의 접근방식은 하나의 주체와 여타 주체가 개별주체와 대상으로 작용하는 것이 아니라 상호주체와 상호대상으로 인식된다. 한 국가내의 경우를 보면, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 다중심적인 관계의 그물망으로서 협력의 조건이 형성된다. 만약 개별적으로 접근을 하게 되면 중앙의 논리나 지방의 논리가 작용하여 다중심적인 관계의 그물망이 형성되기 어렵다. 이와 같이 관계의 관점은 개별 주체의 작용을 차단한다는 점에서 그것의 유용성을 발견할 수 있다. 중앙의 논리에서 야기되는 단일주체의 작용이나 지방의 논리에서 야기되는 또 다른 형태의 단일주체의 작용을 차단함으로써 협력의 접점으로 이동하게 만든다. 그러나 관계의 논리에 바탕을 두지 않을 경우 형식적인 의미로는 정부간 관계가 존재한다고 할 수 있으나 실질적으로는 정부간 관계가 존재하지 않게 된다. 중앙의 논리에 바탕을 둔 정부간 관계는 중앙-지방정부간의 관계에서 복속관계를 낳게 함으로써 상호주체와 상호대상으로 인식될 수 없게 한다. 지방의 논리에 바탕을 둔 정부간 관계 또한 중앙의 논리의 경우와 마찬가지로 정부단위간의 분리관계를 지향함으로써 실질적인 정부간 관계의 모습을 보일 수 없게 된다. 중앙정부와 지방정부간의 관계에서 분리관계는 그 자체가 하나의 목적으로 작용할 경우 중국적으로는 패자와 패자로 이어지는 공멸의 구도를 낳게 한

다. 따라서 개별주체를 이어주는 관계의 논리에 바탕을 두는 정부간 관계가 실질적인 협력의 효과를 가져올 수 있는 접근방식으로 인식된다.

이렇게 볼 때 대외협력의 문제는 관계의 관점에 바탕을 두는 정부간 관계 속에서 접근해야 할 사항임을 알 수 있다. 대외협력은 그 자체로 구성되는 것이 아니라 정부 단위간의 관계의 관점에서 만들어지는 영역으로 인식된다. 관계에 기초하지 않는 대외협력은 형식적인 측면에서는 대외협력으로 비춰질 수 있으나 내용적인 측면에서는 협력의 실익을 기대하기가 어렵다. 그 이유는 협력의 실익은 관계에 기초할 때 비로소 나타나기 때문이다. 대외협력의 궁극적인 목표는 협력의 실익에 있다는 점을 감안할 때 협력의 실익을 볼 수 없는 대외협력이 강조되는 것은 또 다른 문제를 낳게 한다. 국가적인 차원에서 볼 때 저비용-고효율의 대외협력이 이루어져야 하나 고비용-저효율의 대외협력이 이루어질 가능성이 크다. 따라서 대외협력의 문제는 개별 지방정부중심의 대외협력에서 정부간 관계를 통한 대외협력방식으로 접근하는 것이 논리적으로 타당하다.

2. 정부간 대외협력의 접근틀

1) 대외협력의 유형분류를 통한 개념구성

지방정부의 대외협력의 문제는 대외협력의 개념을 구성하고 이를 몇 가지의 분류 속에서 접근하는 것이 필요하다. 대외협력의 개념은 접근시각에 따라 다의적일 수 있다. 여기서는 이를 절대적이고 고정된 개념으로 파악하기보다는 몇 가지의 상황조건에 비추어 보다 신축적인 개념을 구성하고자 한다. 일반적으로 접근되는 대외협력의 개념은 포괄성을 띠거나 단선적인 이해 속에서 출발함으로써 대외협력이라는 용어가 갖는 모호성을 지니게 함으로써 대외협력의 다차원적이며 체계적인 인식을 어렵게 한다고 판단된다. 무엇을 대외협력으로 볼 것이며, 그것이 어떠한 의미 속에서 어떠한 형식으로 작용하는 가를 파악할 수 있는 개념설정이 요구된다. 이를 위하여 대외협력의 기본적인 상황조건으로 인식되는 주체, 공간적 대상, 내용, 방식 및 실행의지를 기준으로 유형별 개념을 구성한다.

(1) 대외협력의 주체를 기준으로 한 개념

대외협력의 주체를 기준으로 하여서는 개별적 대외협력과 정부간 대외협력으로 구분할 수 있다. 개별적 대외협력은 개별 지방정부를 주체로 하여 협력행위를 수행하는 것을 일컫는다. 이러한 유형은 대외협력의 일반적인 유형에 속한다. 지방정부별로 필요로 하는 사안에 대하여 개별적으로 대외협력을 수행하는 것을 말한다. 반면에 정부간 대외협력은 정부단위간을 주체로 하여 대외협력을 수행하는 것을 말한다. 이러한 유형은 대외협력을 개별적으로 접근하는 문제가 아니라 공동의 노력을 통하여 접근해야 하는 사항으로 인식한다. 대외협력을 개별 지방정부의 개별적인 문제로 인식하고 있는 상황에서는 이러한 유형을 발견하기가 쉽지 않다.

(2) 대외협력의 공간적 대상을 기준으로 한 개념

대외협력의 공간적 대상을 기준으로 하여서는 국내적 대외협력과 국제적 대외협력으로 구분할 수 있다. 국내적 대외협력은 한 국가 내에서 개별 지방정부 이외의 여타 정부단위와 협력행위를 수행하는 것을 일컫는다. 이러한 유형은 정부간 관계에 기초한 협력관계의 형태로 나타난다. 정부단위간에 관계의 개선을 꾀하려는 협력적 행위가 여기에 속한다. 기존의 불합리한 관계를 개선하여 관계의 조정을 모색하는 일련의 과정을 대외협력으로 인식한다. 반면에 국제적 대외협력은 한 국가 이외의 여타 국가의 정부단위와 협력행위를 수행하는 것을 말한다.

(3) 대외협력의 성격을 기준으로 한 개념

대외협력의 성격을 기준으로 하여서는 비권력적 대외협력과 권력적 대외협력으로 구분할 수 있다. 비권력적 대외협력은 서비스협력을 모색하기 위한 대외협력행위를 수행하는 것을 일컫는다. 이러한 유형은 일반적이며 보편적인 대외협력에 속한다. 그것의 성격은 선택적인 협력을 전제로 한다. 협력행위를 하지 않을 수도 있으나 협력을 하였을 경우 상호 실익을 볼 수 있는 성격이다. 반면에 권력적 대외협력은 정부단위간의 권력적 관계개선을 모색하기 위한 대외협력행위를 수행하는 것을 말한다. 이 유형은 보다 특수한 경우에 적용이 되며 협력관계에 있어 필수적인 성격이 강하다.

(4) 대외협력의 내용범위를 기준으로 한 개념

대외협력의 내용을 기준으로 하여서는 제한적 대외협력과 포괄적 대외협력으로 구분할 수 있다. 제한적 대외협력은 특정한 사안을 중심으로 대외협력행위를 수행하는 것을 일컫는다. 예를 들어 통상협력이나 문화교류 등 개별적인 사안을 중심으로 대외적인 관계를 맺는 것이 여기에 속한다. 반면에 포괄적 대외협력은 특정한 사안중심이 아니라 포괄적인 내용을 중심으로 대외협력행위를 수행하는 것을 말한다. 여기서 포괄적인 대외협력의 내용은 지방정부가 수행하는 전반적인 기능을 포함한다.

(5) 대외협력의 방식을 기준으로 한 개념

대외협력의 방식을 기준으로 하여서는 전술적 대외협력과 전략적 대외협력으로 구분할 수 있다. 전술적 대외협력은 내부관리의 구조변화를 가져오지 않는 범위 내에서 내부관리의 보조적인 수단으로 대외협력행위를 수행하는 것을 일컫는다. 반면에 전략적 대외협력은 내부관리의 구조변화를 꾀하기 위한 협력행위를 수행하는 것을 말한다. 이 때 구조변화는 외부관리를 통하여 내부관리의 혁신을 가져오기 위한 수단으로 인식된다.

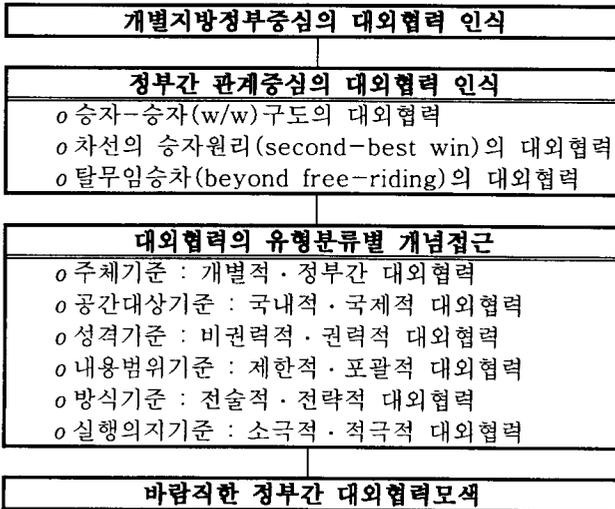
(6) 대외협력의 실행의지를 기준으로 한 개념

대외협력의 실행의지를 기준으로 하여서는 소극적 대외협력과 적극적 대외협력으로 구분할 수 있다. 소극적 대외협력은 대외협력행위를 수동적으로 수행하는 것을 일컫는다. 소극적인 관점에서 대외협력행위를 하는 경우에는 대외협력을 협의의 영역으로 인식한다. 이러한 유형은 대외협력의 중요성과 필요성을 크게 느끼지 못한다. 반면에 적극적 대외협력은 대외협력행위를 능동적으로 수행하는 것을 말한다. 이러한 개념인식 하에서는 대외협력을 광의의 영역으로 인식하며 아울러 그것의 중요성과 필요성을 절박하게 느낀다.

이렇게 볼 때 대외협력의 개념은 개별적 혹은 정부간에 국내적·국제적인 공간대상을 중심으로 비권력적·권력적 성격의 제한적이거나 포괄적인 내용을 전술적·전략적인 측면에서 소극적·적극적인 관계를 맺어 가는 과정으로 정의할 수 있다.

2) 정부간 대외협력의 접근틀

지방정부의 대외협력은 이상과 같이 정부간 관계의 틀 속에서 대외협력이 갖고 있는 다양한 측면을 동시에 고려하는 가운데 접근되어야 한다. 그러한 점에서 이를 정부간 대외협력이라고 칭할 수 있다. 우선 대외협력에 대해 정부간 관계의 관점에서 접근해야 할 사항임을 분명히 인식하고 그 중에서도 협력관계를 바탕으로 개별 지방정부의 대외협력문제를 해결해 나가는 수순을 밟아야 한다. 정부간 협력관계는 정부단위간에 상생의 철학을 바탕으로 하는 승자-승자(w/w)구도의 협력관계(김천영, 2001: 113)로 협력의 실익을 위한 상호의존의 필요성에 의해 동기부여 된다. 이 때 승자-승자의 구도에서 얘기하는 승자는 최선의 원리에 의한 승자개념이 아니라 차선의 원리에 바탕을 두는 승자의 개념임을 유념할 필요가 있다. 승자의 개념이 최선의 원리(first-best)에 기초하게 되면 협력관계가 형성될 수 있는 여지가 차단될 소지가 크다. 그 이유는 어느 일방의 최선에 대하여 관계를 맺으려 하는 타방이 최선의 협력조건을 충족하지 못하게 되며 그로 인하여 협력관계는 분리관계로 이행될 수 있다. 따라서 차선의 원리(second-best)가 대외협력을 수행하는 일방과 타방의 관계형성에 전제원리로 작용할 수 있어야 한다. 차선의 원리가 작동할 수 있는 조건을 형성해 나가는 것이 대외협력의 기본조건으로 인식된다.



<그림1> 정부간 대외협력의 접근틀

이러한 협력의 조건이 충족될 수 있어야만 국내적 대외협력이나 국제적 대외협력을 막론하고 관계가 형성되며 이를 바탕으로 협력의 상생적 효과가 생기게 된다. 이를 위해서는 상생적 관계를 가져올 수 있는 무임승차(free-riding) 문제를 해소시켜 주는 방향에서 접근이 이루어져야 한다. 즉 탈무임승차 문제가 성립할 수 있어야 협력의 기반형성이 가능해진다. 무임승차 문제는 한 국가 내에서의 관계개선에 특히 요구된다. 국제적인 관계에서의 대외협력은 협력의 조건인 무임승차문제가 해결되지 않으면 관계를 맺지 않아도 별반 상관 없으나 국내적인 관계에서는 상대적으로 관계를 맺지 않을 수 없는 상황에 더 많이 직면한다.

한편 대외협력에 대한 편향적이거나 비체계적인 접근은 대외협력행위를 수행하는데 있어 모호성을 더해줄 수 있다는 점에서 대외협력의 유형분류에서 구성된 개념을 활용하여 체계적으로 접근할 필요가 있다. 앞서 개념구성에서 보듯이 하나의 개념들 속에서 접근하는 것이 아니라 대외협력의 다차원적인 접근을 꾀한다. 이는 대외협력이 내포하는 상황조건을 충족시켜 줄 수 있는 방향에서 주체측면, 공간대상측면, 성격측면, 내용범위측면, 방식측면, 실행의지측면에서 다각도로 접근하는 것이 요구된다.

III. 대외협력의 현황 및 문제점 분석

여기서는 정부간 대외협력의 접근들을 근간으로 하여 우리나라 대외협력의 현황 및 문제점을 국내적 대외협력과 국제적 대외협력의 틀 속에서 분석한다.

1. 국내적 대외협력 분석

국내적 대외협력은 크게 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간의 관계를 중심으로 이루어진다. 특히 지방자치의 실시와 더불어 중앙정부와의 관계개선이 무엇보다도 중요하게 여겨진다. 그러나 중앙정부와의 관계개선은 그리 수월치가 않다. 이는 권력적 관계개선과 관련을 맺는 관계로 기존의 중앙집권적 체제가 분권적 체제로 이동하는 것으로 아직까지 중앙의 논리가 강하게 작용하고 있는 만큼 중앙정부와의 권력적 관계개선은 미흡한 실정이다. 다만 비권력적 관계의 측면에서 다소 협력적이라고 할 수 있다. 비권력적 측면에서는 중앙과 지방간, 지방정부상호간에 구조변화를 수반하지 않

는 내용의 협력행위로 인하여 권력적 관계의 협력행위보다는 협력적인 모습을 보일 수 있는 여지가 크다. 이러한 점에서 여기서는 권력적 관계에 초점을 두어 분석한다. 권력적 관계의 측면에서는 전반적으로 자치의 역량제고에 한계를 보인다는 점에서 몇 가지의 사례를 통하여서도 그것의 현황을 가늠할 수 있다. 중앙정부와 지방정부간의 권력적 관계는 지방정부의 종속적 지위로 인하여 바람직한 협력행위가 어려운 반면, 지방정부간의 권력적 관계는 대등한 지위로 인한 갈등관계가 협력행위를 제약하는 부분이 있다.

중앙정부와 지방정부간의 권력적 관계를 강원도의 경우에 비추어 살펴보면, 동해안 철조망문제, 강원도의 수계를 중심으로 하는 갈등문제, 접경지 개발문제, 자연환경보전지역에 대한 과잉규제문제 등을 유용한 사례로 들 수 있다. 동해안 철조망문제의 경우 강원도를 포함한 동해안 지역의 지방정부나 주민의 입장에서는 철조망을 철거하는 것이다. 그러나 강원도 시장/군수협의회에서 제기한 해안철조망 철거 건의¹⁾에 대한 답신(강릉시 내부자료, 2001)의 내용은 ① 건의한 해안 철조망 철거지역은 지역 주민과의 협의 하에 철조망을 설치·보강한 지역이므로, 80여개 지역에 대한 철조망 철거 건의사항은 신중한 검토가 필요한 사항임, ② 특히 철거 건의지역은 대부분 취약지역으로 관리되고 있는 지역으로서 경계력 보강이 필요한 지역들임, ③ 철조망 설치에 따른 지역주민 생계여건 보장 및 관광객 유치에 제한요소가 발생할 것에 대비하여, 주민들이 요청한 통문 및 쪽문을 설치하여 해안선 출입절차를 간소화하였으며, 관광객 유치를 위한 지역문화행사 및 해변공원조성 등 각종 지원을 적극 실시하고 있음, ④ 해수욕장 지역은 지역주민의 편의제공 및 관광객 유치에 지장을 받지 않도록 개장시간을 주민건의에 따라 연장하였으며, 해수욕장 개장기간 중에는 철조망 철거 및 이설이 가능토록 융통성을 부여하여 실시하고 있음, ⑤ 철조망 설치는 경계병력을 절약하고, 적의 침투를 저지시키는 전술적 측면 외에, 대침투 경계의지를 상징하고 적의 침투기도를 억지하는 역할이 매우 크기 때문에 적 침투도발 징후가 상존하는 한 잘 관리되고 유지되어야 함, ⑥ 주민생활 편의성과 관광객 유치측면에서 개선할 필요가 있는 부분은 대체 수단이 강구되는 범위에서 계속 협조, 조정해 나갈 것임, ⑦ 지

1) 해안철조망 철거 건의 현황을 보면, 고성군, 속초시, 양양군, 강릉시, 동해시, 삼척시 6개시군의 해수욕장, 해안도로, 관광지에 소재한 철조망을 철거해 달라는 것이다. 시·군별로는 고성군 21개소(연장 6,980m), 속초시 1개소(2,595m), 양양군 18개소(3,937m), 강릉시 14개소(7,400m), 동해시 6개소(4,450), 삼척시 20개소(7,860m)로 총80개소에 연장 33,222m이다. 연장으로는 삼척시, 강릉시, 고성군, 동해시, 양양군, 속초시 순이다. 강릉시 내부자료, 2001.

역이기주의가 안보에 우선할 수 없으며, 또한 국가적 안보태세가 여론에 좌지우지될 수 없다는 것을 명백히 인식하여야 함, ⑧ 철조망 설치를 위해 지역주민들과의 합의를 통해 많은 예산과 노력을 기울여 설치한 만큼, 무분별한 철거요구는 자제되어야 한다는 내용이다.

이상의 답신내용을 분석하여 보면, 대부분의 답변이 합리적인 조치였음을 강조하고 안보를 최상의 가치로 전제하는 가운데 무분별한 요구를 자제해 줄 것에 대하여 위압적인 자세를 견지하고 있다. 특히 '지역이기주의가 안보에 우선할 수 없다'와 '안보가 여론에 좌지우지 될 수 없다'는 내용은 안보논리를 극명하게 보여주는 단면이라 할 것이다. 안보의 개념은 절대적이며 고정적일 수 없다. 그러나 아직 까지도 안보는 주민과 여론 위에서 균립한다. 이러한 상황에서는 지방자치도 소용이 없다. 한 국가의 안보는 국민의 국방이라는 편익을 제공하기 위해 존재한다. 해당 지방정부나 주민들이 완전히 비합리적인 문제제기를 하리라고 볼 수는 없다. 당해 지방정부의 입장에서는 어느 정도 변화의 가능성, 대화와 타협의 여지를 열어놓기 위한 행동이라고 인식할 때 국방관리 주체가 보여주는 태도는 모든 환경변화를 무시하는 결과로 비춰진다. 이러한 경직된 시각 속에서는 타협과 협력의 접점을 발견하기란 쉽지가 않다.

안보를 가볍게 여기자는 것은 아니나 강압적이며 경직된 안보논리가 지속되는 것은 문제해결을 어렵게 만들 수 있다. 비자발적 공익형 기능을 수행하면서 불이익을 감내하는 당해 지역의 정당한 권리주장의 부분을 지역이기주의로 몰아붙이는 것은 유연한 태도가 아니다. 특히 당해 지역에서 철거를 강하게 건의하고 있다는 점에서 이러한 기능을 선호하고 있지 않음을 알 수 있다. 따라서 이 지역에서는 동해안 철조망을 넘비형 국방시설로 인식하는 것이 성립한다. 또한 동해안 철조망이 당해 지역의 이익만을 위한 시설이 아님에도 불구하고 총체적인 안보의 편익생산을 위해 당해 지역에 과도한 의무를 강요함으로써 한 국가 내에서의 국방의 편익과 비용배분에 있어 불일치현상을 가져온다는 점에서 동해안 철조망은 그 속에 정부간의 외부성 문제를 안고 있음을 확인할 수 있다.

군사보호시설은 당해 지역에만 편익과 비용이 국한되는 성질의 기능이 아니다. 군사보호시설인 동해안 철조망은 국방이라는 편익을 제공하는 기능으로서 그것의 편익이 전 국민에게 파급되는 성질을 갖는다. 이러한 점에서 동해안 철조망은 공익적 기능에 속한다. 또한 철조망이 위치한 당해 지방정부가 자발적으로 철조망을 친 것이 아니므로 비자발적으로 수행되는 기능이다. 따라서 동해안 철조망은 비자발적 공익형 기능으로 분류된다는 사실을 확인할 수 있다.

비자발적 공익형 기능으로 분류되는 동해안 철조망은 문제의 인식 면에서 당해 지방정부만이 관심을 보여야 할 사안을 넘어 모든 정부단위와의 관계에서 공동으로 문제를 인식하고 해결방안을 모색해야 할 성질을 갖는다. 이는 기존의 문제인식방법과는 궤를 달리한다. 기존의 인식방법은 철조망시설이 위치한 당해 지방정부에만 책임이 전가되고 여타 정부는 해당이 없는 것으로 간주되어 왔다. 이러한 상황은 그동안 강력한 중앙집권체제 하에서 비자발적 공익형 기능을 단순히 규제기능으로만 생각하여 당해 지역의 문제로만 인식하여온 것에서 비롯된다. 설령 여타 정부도 관심을 보여야 할 기능으로 인식되었다 하더라도 이를 애써 외면하려는 경향이 컸다고 할 것이다. 그러나 지방자치가 실시되고 있는 현재의 상황에서는 이 문제를 그냥 간과할 수 없게 되었다.

지방자치는 중앙정부나 여타 정부의 이익보다도 당해 지방정부의 이익을 우선하려는 성향이 있다. 과거 통제중심의 논리 하에서는 비자발적 공익형 기능의 규제수실에 대해 방관자적인 자세를 취하는 것이 어느 정도 가능했는지 모르나 새로운 행정환경 하에서는 지방의 논리가 강하게 작용함에 따라 문제의 심각성이 더해지고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 비자발적 공익형 기능은 당해 지방정부 차원에서의 문제인식을 넘어 공동인식의 장으로 문제를 확장시키는 것이 논리적으로 타당하다. 당해 지역에만 국한되는 이슈의 경우에는 당해 지역차원에서만 논의되어야 할 사항이지만 비자발적 공익형 기능에 속하는 동해안 철조망문제는 '지역적 차원의 이슈'가 아니라 '전국적 차원의 이슈'의 성격을 갖는다.

문제의 해결방식 면에서 보더라도 동해안 철조망은 비자발적으로 그 기능을 수행하게 한 주체가 문제해결의 일차적인 책임을 져야 한다. 그러나 지금까지는 국방을 담당하는 중앙정부가 규제의 의무만을 제시하였지 규제에 대한 비용을 고려하지는 않았다. 이렇게 될 경우 비자발적으로 공익형 기능을 수행하는 정부로서는 규제의 의무를 성실히 준수하기 어렵게 된다. 그 이유는 공익형 기능에 대한 비자발적 규제가 '정상적인 규제의무'를 벗어나는 부분까지도 비자발적 규제 의무의 범위에 포함되기 때문이다. 당해 지방정부의 입장에서는 정상적인 범위의 규제 의무는 고유한 의무로서 성실히 수행해야 하나, 그것을 넘어서는 '비정상적인 범위의 과잉규제 의무'까지도 부담해야 하느냐에 대하여는 부정적인 시각을 갖을 수 있다. 따라서 안보와 통제 및 중앙의 논리로만 문제해결을 꾀하는 기존의 문제해결방식으로는 더 이상 곤란하게 되었다. 규제주체인 중앙정부가 규제에 의한 손실과 손해에 대한 보상과 배상의 의무를 동시에 갖는다는 점에 기초하여 문제해결의 새로운 접근방법을 열어가야 한다. 특히

과잉규제의무에 대해 권리를 부여하는 측면에서 접근이 이루어지지 않고서는 동해안 철조망문제뿐만 아니라 여타의 비자발적 공익형 기능의 문제도 해결하기가 곤란하다.

동해안 철조망은 철조망 철거와 관련하여 정부간에 편익과 비용의 불일치를 둘러싸고 갈등을 유발한다는 점에서 외부성 갈등기능으로서의 성격을 갖는다. 현실적으로 중앙정부와 철조망이 위치한 영동지역 지방정부간의 관계에서 비용과 편익간의 불일치 문제가 노정 됨으로써 갈등이 증폭된다. 동해안 지역은 철조망으로 인해 각종 개발에 제약을 받으며 막대한 경제적 불이익과 심리적인 고통을 감내하고 있다. 해안선 개발제한에 따른 일차적·직접적 손실과 더불어 이로 인해 관광, 수산업 등에 걸쳐 이차적·간접적 피해²⁾를 보고 있다. 이는 지역경제를 활성화하는 데에도 위협요인으로 작용하며 앞으로 주5일 근무제, 환태평양시대의 도래 등 동해안 지역에 예상되는 기회요인의 첫 번째 걸림돌로 인식되게 한다. 그러나 비자발적 공익형 기능에 속하는 동해안 철조망문제에 대해 중앙정부나 편익을 보고 있는 여타 지방정부에서 심각하게 고려하고 있지 않다는 점에서 동해안 철조망은 외부성 갈등기능으로 분류된다.

정부단위간의 외부성 기능을 중심으로 갈등관계가 성립하려면 무임승차문제가 성립해야 한다. 무임승차문제가 성립하지 않는 편익의 파급에 대해서는 비용지불을 요구할 수 없다. 자발적 사익형 기능이 여기에 해당한다. 동해안 지역이 자기의 필요에 의해 적정규모의 철조망을 자발적으로 설치하였을 경우에는 자발적 사익형 기능에 속하므로 설령 그로 인해 편익이 여타 지역으로 파급된다 하여도 비용지불을 요구할 수는 없다. 그 이유는 편익을 보는 여타 정부가 무임승차자가 아니기 때문이다. 편익이 파급된다하여 항상 무임승차문제가 성립하는 것은 아니다. 그러나 비자발적 공익형 기능은 비용지불을 수반하지 않으며 파급된 편익을 향유할 경우에는 무임승차문제가 성립한다. 이러한 점에서 동해안 철조망은 무임승차문제가 성립하며 비용지불이 수반되지 않을 경우 정부단위간의 외부성 갈등관계가 성립한다. 따라서 동해안 지역은 편익을 보는 정부단위에 대해 비용지불을 요청할 수 있는 정당한 권리를 갖는다.

2) 군 경계시설이 동해안에 미치는 영향을 보면, 관광객수용 면에서는 ① 주요 경관지역에 철조망 등의 설치로 관광자원개발 한계, ② 관광객, 낚시동호인 등의 해안접근 및 출입제한, ③ 해수욕장 피서객의 백사장 출입시간 및 지역제한, ④ 사진작가, 화가 등 예술인의 접근활동 위축으로 각종 예술활동 및 탐구활동이 제약된다. 또한 주민생활불편 초래측면에서 보면, ① 일부어항의 항내 출입제한으로 불편(성수기 어로구역 및 시간을 협의해야 하는 번거로움), ② 마을어장조업 어업인, 해녀, 기타 수산물채취인의 작업시 한정된 출입문으로 운반하는 불편함이 있다. 한편 관광지 조성, 각종 개발사업 시행 면에서 보면, ① 군사보안상 각종 제약 및 사전협의로 불편, ② 사유재산권 행사의 제약, ③ 개발예정지역 내 군사시설 산재로 개발에 제약이 따른다. 강원도 환동해출장소, 2001.

문제는 여타 정부가 동해안 철조망을 외부성 갈등기능으로 아직 인식하고 있지 못한 것인지 아니면 알고도 회피하는 것인가에 있다. 문제인식에 이르지 못한 경우는 편익을 보면서도 그것이 무임승차행위임을 알지 못한다는 것을 의미하며, 반면에 문제인식을 하고서도 애써 회피하려는 것은 무임승차행위를 하고 있음을 뜻한다. 외부성 문제는 관련된 주체의 인식 여부를 떠나 외부성 갈등기능이 갖고 있는 본래적인 속성에 기인하여 볼 때 외부성 갈등기능으로 분류되는 한에 있어서는 정부단위간의 무임승차문제를 해결할 수 있어야 외부성으로 인한 갈등관계를 협력관계로 유도할 수 있다. 동해안 철조망을 둘러싼 무임승차행위는 단기적으로는 무임승차를 하는 정부단위가 승자의 위치에 있을 수 있으나, 장기적으로는 외부성 갈등관계로 인하여 비자발적 공익형 기능을 수행하는 당해 지역에서 이를 게을리 함으로써 국방이라는 공익이 훼손되며 그 결과 여타 정부로 파급되던 편익과 사익의 손실로 연계되어 패자/패자의 형국을 맞게 될 수 있다. 이러한 사실로 미루어 보아 중앙-지방정부간의 관계에서는 아직까지 원만한 협력행위를 기대하기가 쉽지 않다고 할 수 있다.

한편 지방정부간의 권력적 관계도 주로 외부성 갈등기능을 중심으로 이루어지나 협력의 가능성이 낮은 수준이다. 강원도 영동권의 지방정부간의 외부성 갈등관계를 보더라도 갈등이 잘 관리되지 못하고 있는 실정이다. 갈등관리에 주로 활용이 되고 있는 행정협의회는 추진현황을 보면, 강릉권 행정협의회가 1981년 3월에 구성되었으나 1993년 11월까지 총 10회의 협의회가 개최되었으며 1994년 이후 1997년 4월까지의 개최실적이 없는 것으로 나타났다. 그 후 1997년 5월에 시·군통합으로 인해 협의회 규약을 재정비하여 과거 강릉, 명주, 평창을 중심으로 하던 것에서 명주군을 제외하고 동해시와 양양군을 추가하고 있으나 개최실적 자체가 미미한 실정이다.

갈등안건은 수자원 이용 보전관련사항, 원수사용료 징수 등 외부성 관련내용이 있으나 협의회에서의 심사안건이 원론적인 수준에 국한되고 있어 실질적인 외부성 갈등안건이 원만하게 해결되지 못하고 있는 실정이다. 이를 보완하기 위해 사전실무협의를 선행조건으로 하고 있으나 외부성 갈등관리를 위한 준칙이 없는 가운데 사전협의의 도출하기가 쉽지 않은 상황이다. 특히 영동권의 경우 산불 등 재난관리를 위한 공조체계 등이 아직은 미흡한 것으로 보인다. 영동권의 외부성 갈등관리의 경우도 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있다. 이는 영동권 지방정부가 정부간 관계의 틀 속에서 협력행정을 해 나가야 할 부분이다. 갈등관리를 담당해야 할 부서의 업무분장을 보더라도 강릉시(내부자료, 2002)의 경우, 의식 및 행사, 보안 및 비상대책, 방위협의회운영에 관한 사항, 청내 및 소속행정기관의 지도감독, 공무원 복리후생·교양, 시

민 의식 개혁운동, 각종 사회단체 총괄 및 현황관리, 공무원인사에 관한 사항, 행정규제, 반상회운영관리, 동향보고, 새마을금고 관리, 새마을소득지원사업, 교육·의료보험·연금·급여·청우회·지방공제, 선거관리, 시정과 관련한 주민의 억울한 고충상담·협조해결, 민방위대 조직편성 및 동원, 민방위시설장비 관리, 민방위 교육훈련에 관한 사항을 주로 담당하고 있다. 그 결과 내부관리에 치중한 나머지 정작 필요한 외부성 갈등관계에 대한 대외협력업무를 수행할 수 있는 업무분장이 되어 있지 않다.

이상에서 보듯이 지방정부간의 권력적 관계측면에서도 협력의 접점을 발견하기가 수월하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 데에는 집권적 구도 하에서 정부간 관계가 개선되지 못하는 구조적인 요인도 작용하겠거니와 동시에 정부간 업무를 전담하는 조직의 부재를 꼽을 수 있다. 이는 중앙정부와 지방정부간의 협력관계에도 동시에 적용되는 사항이다.

2. 국제적 대외협력 분석

우리나라 광역정부의 대외협력 현황을 보면, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도, 경기도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 제주도의 16개 광역정부 모두 국제교류업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다(개별 광역정부 내부자료, 2002).

국제교류업무를 맡고 있는 담당조직을 보면, 서울시는 국제협력담당관실, 부산시는 문화관광국 내의 국제협력과, 대구시는 경제산업국 내의 국제협력과, 인천시는 경제통상국 내의 국제통상과, 광주시는 경제통상국 내의 국제통상과, 대전시는 경제과학국 내의 국제협력과, 울산시는 경제통상국 내의 경제통상과, 강원도는 국제통상협력실(부분적으로는 관광문화국 내의 국제대회기획과, 국제체육교류사항에 대해서는 관광문화국의 체육청소년과), 경기도는 경제투자관리실 내의 국제통상과, 충청북도는 경제통상국 내의 국제통상과, 충청남도는 경제통상국 내의 국제통상과, 경상북도는 경제통상실 내의 국제통상과, 경상남도는 경제통상국 내의 통상협력과, 제주도는 국제자유도시추진본부에서 담당한다. 또한 강원도의 기초지방정부인 춘천시의 경우는 행정지원국 내의 자치행정과, 강릉시는 대외협력담당관실, 원주시는 공보담당관실, 동해시는 자치행정국 내의 지역경제과에서 국제교류업무를 담당한다. 군의 경우는 담당조직이 불분명하다.

이렇게 볼 때 광역지방정부의 국제교류업무는 독립된 조직으로 운영(서울시, 강원

도, 제주도), 경제통상관련조직으로 운영(대구시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도), 문화관련조직으로 운영(부산시)되고 있는 것으로 나타났다. 강원도의 기초지방정부의 경우도 독립조직으로 운영되는 곳은 강릉시를 들 수 있고, 춘천시, 원주시, 동해시는 행정지원국이나 자치행정국 소속형으로 나타났다. 여기서 문제로 지적될 수 있는 것은 국제교류업무를 전담하는 조직이 미비하다는 점이다. 광역지방정부의 경우는 사정이 조금 나올 수 있으나 기초지방정부 특히 군의 경우는 조직의 규모가 작은 관계로 전담조직의 운영이 열악한 것으로 드러났다. 광역정부도 대개 독립된 조직으로 운영되기보다는 경제통상부서 소속형으로 운영되는 곳이 많았다. 또한 국제교류업무를 주로 경제통상영역에 초점을 두고 운영하고 있다. 부산시의 경우는 특이하게도 문화관광국 내에 국제협력과를 두어 문화교류측면에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 대부분의 지방정부가 문화교류보다는 경제통상협력에 더 비중을 둔다는 점이다. 바람직한 교류방향의 측면에서 보면 문화교류를 바탕으로 경제통상협력의 방향으로 나아가야 한다고 판단된다.

한편 국제교류업무를 분장내용을 보면, 서울시의 경우 ① 자매우호도시와의 교류 및 협력에 관한 사항, ② 외국도시와의 협정체결 및 교류사업 시행, ③ 국제기구 가입, 국제회의 참가·유치·행사개최, ④ 해외주재관 및 서울관 운영, ⑤ 국제의전에 관한 사항, ⑥ 시정의 해외홍보 및 외국자료수집에 관한 사항, ⑦ 해외통상 및 외국인 투자유치 지원, ⑧ 주한 외국인 및 외국 공관의 지원, ⑨ 외국인에 대한 표창·명예시 민증의 수여 등 외국인의 상훈에 관한 사항, ⑩ 시민, 민간단체의 국제교류에 대한 지원에 관한 업무를 수행한다. 부산시의 경우도 ① 국제협력에 관한 종합계획 수립·조정, ② 국제관련 의전업무, ③ 공무국외여행 허가, ④ 외국인사 방문사항 기록관리, ⑤ 외국어 교육 및 특기자 양성에 관한 사항, ⑥ 국제관련단체 운영 및 지원, ⑦ 명예통역관 선발·임용·운용 및 명예시민 위촉·관리에 관한 사항, ⑧ 재부 외국공관 기관 및 유엔 관련 사항, ⑨ 국제교류에 관한 종합계획 수립·조정, ⑩ 자매도시 및 국제도시간 교류에 관한 사항, ⑪ 해외파견직원 선발 및 관리에 관한 사항, ⑫ 외국문서 작성·번역 및 통역에 관한 사항, ⑬ 국제관계자문대사실 운영, ⑭ 국제회의 유치·개최·지원에 관한 사항의 업무를 수행한다.

충청북도의 경우는 ① 국제교류·협력업무, ② 외국인사 영접 안내, ③ 국제통상정책 수립 및 집행관련 업무, ④ 농·공산품 해외시장 개척 및 지원, ⑤ 지역특화산업 해외홍보 산업, ⑥ WTO, IMF대책 등 국제경쟁력 강화시책, ⑦ 외국인 투자유치·지원안내, ⑧ 중소기업 통상업무 지원, ⑨ 수출진흥계획 수립 및 무역관련 민원업무, ⑩

국제화시책·개발·연구 및 외국 지방자치단체의 각종 자료수집, ⑪ 외국의 과학기술 진흥에 관한 조사·연구지원, ⑫ 세계화 추진 관련 업무, ⑬ 농축산물 유통구조 개선 방안 연구에 관한 업무를 수행한다.

강원도의 국제통상협력실은 ① 지방차원의 국제교류 활성화로 강원도의 대외경쟁력을 제고하고 다양한 교류활동의 전개로 도민의 국제화의식을 함양하고, ② 무한경쟁 시대를 맞아 도내 기업체의 수출판로 개척을 위해 국제통상협력에 노력을 기울이는 한편, ③ 고용증대는 물론 지역경제 활성화를 위해 투자유치기획단을 설치·운영을 들고 있다. 기초지방정부인 강릉시의 경우도 광역정부와 별반 차이가 없다. 국제교류업무를 담당하는 대외협력담당관실의 기능을 보면, ① 국제도시간 자매결연, ② 외국과의 섭외에 관한 사항, ③ 주한 외국군과 관련된 협조사항, ④ 외국관련 기념물 및 조형관리, ⑤ 국제교육업무를 협력 및 지원, ⑥ 국외교민 지원에 관한 사항, ⑦ 기타 문화·체육·산업·환경 등 국제협력지원, ⑧ 공무원 국외여행 및 국외연수, ⑨ 외국 지방자치단체와의 공무원교환근무, ⑩ 공무원 어학 위탁교육, ⑪ 자치단체간 업무협약, ⑫ 국내도시간 자매결연을 운영목표로 삼고 있다. 그 실적으로 강원도는 총 28개 지역(도: 5, 시군: 23)과 국제도시간 자매결연을 맺고 있다(강원도 내부자료, 2002).

이상에서 보듯이 국제교류업무를 분장내용은 대체적으로 교류 및 협력, 통상, 홍보 및 지원에 관한 사항들이다. 국제교류에 관한 업무분장의 내용이 산만하게 분산되어 있어 국제교류와 관련되는 대외협력을 체계적으로 운영하고 있지 못하는 것으로 판단된다. 지방정부별로 유사하기는 하나 전반적으로 국제교류의 분명한 목표와 연계시켜 업무분장이 이루어져야 하나 산만한 업무분장의 내용은 보다 구체적이며 명확한 목표를 설정하고 있지 못하고 있음을 입증한다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 지역의 특성에 맞는 국제교류에 관한 목표를 재검토하고 새롭게 설정된 목표를 보다 체계적으로 수행할 수 있도록 업무를 분장하는 것이 절실히 요구된다.

IV. 정부간 대외협력의 방향

이상에서 살펴본 대외협력의 현황 및 문제점 분석을 토대로 하여 향후 지방정부가 정부간 관계 속에서 대외협력을 보다 발전시키기 위한 개선방향을 모색하기로 한다.

첫째, 지방정부의 대외협력에 대한 인식의 전환이 필요하다. 정부간 관계의 관점에

서 대외협력을 인식해야 한다. 지방정부의 대외협력을 개별 지방정부차원에서 수행하는 독립된 업무라 생각해서는 곤란하다. 대외협력이 국제교류차원에서만 이루어지는 것이 아니라 한 국가 내에서의 대외협력 문제도 동시에 고려가 되어야 한다. 기존의 대외협력에 대한 인식은 현황분석에서도 나타났듯이 개별적 대외협력으로 인식하는 경향이 크다. 특히 국제교류에 있어 광역지방정부나 기초지방 할 것 없이 개별 지방정부단위가 주체가 되어 협력행위를 모색하고 있었다. 그러나 국제교류의 국제적 대외협력도 지방정부간에 공동으로 협력행위를 추구하는 것이 더욱 효율적일 수 있다는 사실을 염두에 두어야 한다. 따라서 주체를 중심으로 접근하더라도 개별적으로 대외협력행위를 꼭 해야만 하는 필수적인 개별적 대외협력업무를 제외하고는 가능한 지방정부간에 관계의 망을 형성하여 국제적 대외협력에도 임하는 것이 필요하다. 이러한 인식은 국내적 대외협력의 경우 더욱 절실히 요구된다. 특히 권력적 대외협력의 경우 정부단위간에 관계의 그물망에 의존하지 않고서는 문제해결이 어려운 것이 현실이다.

둘째, 국내적 대외협력과 국제적 대외협력을 병용하는 접근이 필요하다. 지방정부의 경우 국내적 대외협력 특히 권력적 관계에서 비롯되는 문제해결에 있어 진전이 보이지 않는다 하여 전적으로 국제적 대외협력 쪽으로 방향을 선회하는 것도 바람직하지 않다. 국내적 대외협력에 보다 큰 관심을 갖고 정부간의 바람직한 관계개선을 할 수 있어야 국내적 대외협력 뿐만 아니라 국제적 대외협력의 실익을 볼 수 있게 된다. 특히 국내적 대외협력의 경우 비권력적 대외협력에 속하는 서비스협력에만 초점을 둘 것이 아니라 무엇보다도 중앙정부와의 관계에서 노정되는 외부성 갈등문제나 지방정부간의 외부성 갈등문제에 속하는 권력적 관계의 개선에 보다 큰 관심을 보여야 할 것이다.

셋째, 대외협력의 내용범위를 보다 포괄적으로 삼을 필요가 있다. 국내적 대외협력의 경우는 자매결연 등 몇 가지의 내용에 국한할 것이 아니라 다양한 내용을 대외협력의 포괄적 내용범위로 설정하여 종합적이면서도 체계적으로 수행될 수 있게 하여야 한다.

넷째, 대외협력의 방향을 전술적 차원이 아니라 전략적 차원으로 격상시킬 필요가 있다. 단순히 내부관리의 보조적인 역할을 하는 차원에 그쳐서는 곤란하다. 지방정부의 대외협력을 통하여 내부관리의 효율성 제고에 구조변화를 꾀할 수 있는 계기로 삼아야 한다. 이를 위해서는 보다 적극적인 대외협력을 모색할 필요가 있다. 국내적 대외협력뿐만 아니라 국외적 대외협력에 있어 능동적으로 대처하며 대외협력의 범위를 확장시켜 가는 것이 요구된다.

다섯째, 이상의 문제인식을 통한 개선방향을 모색하기 위해서는 이를 전담하는 부서의 신설과 전문성을 제고시켜야 한다. 즉 지방정부의 대외협력 조직을 정비해야 한다. 통합 할 것은 통합하고 새로 신설해서 전문성과 연계성을 강화시킬 필요가 있다. 바람직한 방안으로는 국내적 대외협력과 국제적 대외협력업무를 통합시켜 하나의 전담조직으로 하여금 수행하게 한다는 점에서 지방정부별로 정부간 대외협력조직의 신설을 생각할 수 있다. 아니면 국내적 대외협력에 관한 조직으로는 정부간 협력국(과)를, 국제적 대외협력에 관한 조직으로는 정부간 국제협력국(과)를 신설 내지 통합하여 보다 효과적인 조직관리를 할 필요가 있다. 전문성을 바탕으로 정부간 관계개선에 임할 수 있는 조직이 별도로 필요하다. 기존의 조직이 산만하게 분산되어 접근하는 것도 특히 국내적 대외협력의 개선에 부정적일 수 있다. 이를테면 수질, 환경, 교통 등 해당 업무를 중심으로 산발적으로 대외협력관계를 열어 가는 것은 바람직하지 못하다. 그 이유는 점차 정부단위간의 기능이 점차 수직적·수평적 협력망 속에서 해결해야 할 사항으로 변하고 있기 때문이다. 아울러 지방정부의 대외협력에 대한 다차원적인 개념인식이 필요하다. 보다 전문적이며 체계적이며 종합적으로 접근할 수 있어야 한다. 대외협력의 목표를 분명히 설정하고 그러한 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 방향으로 업무분장이 이루어져야 한다.

V. 결 론

근래에 들어 지방자치의 실시와 더불어 한 가지 특이한 것은 지방정부차원에서 다양한 형태의 국제교류에 관심을 보인다는 점이다. 이는 중앙정부와의 관계개선이 그리 수월치 못한 상황에서 지방정부의 자구적 노력의 일환으로 새로운 돌파구를 모색하는 추이라고 분석할 수 있다. 이와 같이 대외협력에 대한 관심은 높아지고 있으나 바람직하지 못한 접근을 하고 있다는 문제제기와 함께 본 연구는 지방정부의 대외협력이 갖는 중요성과 필요성에 비추어 보다 체계적으로 대외협력문제를 접근할 수 있는 논의를 모색하고자 하였다.

이에 본 연구는 지방정부의 대외협력문제를 정부간 관계의 틀 속에서 조명하는 방법과 대외협력의 현황 및 문제점 분석을 통하여 향후 전개될 대외협력의 바람직한 방향을 제시하고자 정부간 관계의 논거 및 대외협력의 개념구성과 분류를 통하여 대외

협력의 접근들을 설정하고 대외협력의 현황과 문제점을 분석하여 개선방안을 강구하였다.

연구에서 발견된 점은 우리나라 지방정부의 대외협력에 관하여 새로운 인식이 있어야 한다는 점이고, 아울러 이를 위해서는 대외협력에 대한 개념을 보다 체계화시켜 접근하는 것이 필요하다는 결론에 이르렀다. 대외협력의 문제가 지방정부별로 개별적으로 접근할 영역이기보다는 오히려 정부간 관계에 바탕을 두고 접근할 영역임이 발견되었다. 또한 모호한 개념들 속에서 접근하다보면 대외협력의 목표설정이나 방향 설정에 있어 비체계적인 접근이 이루어질 가능성이 커지게 된다. 따라서 이러한 점에 있어서 대외협력의 주체, 공간대상, 성격, 내용범위, 방식, 실행의지를 기준으로 하는 개념을 구성하였다. 특히 기존의 인식이 지방정부의 대외협력을 국제교류나 통상협력이라는 차원에서 접근하는 경향이 있어 국제적 대외협력과 국내적 대외협력으로 구분하여 국내적 대외협력에 대한 관심도 동시에 병용해야 함을 지적하였다.

국내적 대외협력의 경우 비권력적 차원에서의 서비스협력을 넘어 권력적 대외협력에 해당하는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간의 갈등관계의 개선에 지속적인 관심을 보여야 함을 언급하였다. 지방정부의 대외협력이 국제교류차원이 아니라 정작 국내의 정부간 관계개선이 바탕이 되어야 함도 지적하였다. 아울러 경제통상협력 중심에서 문화협력 중심으로 축의 이동을 꾀할 필요성을 강조하였다. 문화교류를 통하여 상호간에 신뢰를 구축하는 한편 문화적 이해 속에서 경제통상협력을 연결시켜 가는 것이 문화의 시대에 부응할 수 있는 접근방법임을 제안하였다. 대외협력의 내용범위 면에서도 몇몇 기능에 국한하기보다는 포괄적인 접근이 필요하며, 적극적인 대외협력을 모색하며 전략적 대외협력의 필요성을 강조하였다.

특히 강원도는 국내적 대외협력이 미비한 관계로 보존의 규제만 강요받는 한옥보존지구와 같은 성격의 지역이다. 이러한 지방정부일수록 국제적 대외협력도 중요하겠으나 중앙정부와의 대외협력관계를 통하여 그동안의 누적된 기회비용 손해에 대하여 정당한 권리를 배상 받을 수 있는 적극적이며 전략적인 대외협력이 요구된다. 따라서 지방정부의 대외협력문제는 국제적 대외협력에도 관심을 보여야 하겠으나 국내적 대외협력에 대한 지속적인 관심과 대응능력을 제고시켜야 할 것이다. 중앙정부와 지방정부간의 권력적·비권력적 관계에 대한 개선이 그것이다. 이를 위해서는 관계의 관점에 기초하여 기존의 시스템을 대체할 수 있는 수준의 개혁적 차원에서의 접근이 요구된다. 기존의 대외협력에 관한 논의는 개별 정부중심의 개체적 접근에 의존하였으나 향후 관계적 접근에 기초하여야 대외협력의 실질적인 효과를 기대할 수 있다. 아

올러 관계의 망을 작동시키며 지방정부 대외협력의 전문성을 제고시키기 위한 전담조직으로 정부간 협력국(과)를 신설하여 정부간 협력에 관한 내용을 통합적으로 운영하는 한편, 대외협력의 목표를 명확히 할 수 있는 업무분장내용을 재구성해야 할 것이다.

참고문헌

- 광역지방정부 내부자료. 2002.
- 강원도 및 강릉시 내부자료. 2001, 2002.
- 김익식(1990). “중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론.” 「한국행정학보」, 24(3).
- 김천영(2002). “넘비형 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」, 14(3) : 125-149.
- 김천영(2001). “지방정부간 분절현상에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 5(1) : 303-320.
- 김천영(2001). “정부간 관계의 접근논리와 모형 탐색.” 「한국지방자치학회보」, 13(3) : 97-120.
- 안용식·김천영(1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울 : 대영문화사.
- 中堂 정세욱교수 화갑기념논문집 간행위원회(편)(1997). 「정부간관계: 이론과 실제」. 서울 : 법문사.
- 村松岐夫 著/최외출·이성환(譯)(1991). 「중앙과 지방관계론-일본의 지방자치이론과 실제를 중심으로」. 서울 : 대영문화사.
- Anderson, William(1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Blunkett, D.(1984). “Local Socialism: the way ahead.” in M.Boddy and C.Fudge.(eds.). *Local Socialism?* London: Macmillan.
- Birch, A. H.(1966). “Approaches to the Study of Federalism.” *Political studies*, 14.
- Dunleavy, P.(1981). *Urban Political Analysis*. London : Macmillan.

- Elazar, Daniel J.(1986). "Is the Federal System Still There ?" in Robert Jay Dilger(ed). *American Intergovernmental Relations Today : Perspectives and Controversies*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall, Inc.
- Elazar, Daniel J.(1984). *American Federalism : A View from the States*. 3rd(ed.). New York : Harper & Row.
- Elazar, Daniel J.(1974). "The New Federalism : Can the States Be Trusted?" *The Public Interest*. 35 : 89-102.
- Elcock, Howard(1982). *Local Government : Politicians, professionals and the public in local authorities*. London : Methuen.
- Gargan, John J.(ed.)(1997). *Handbook of Local Government Administration*. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Friedland, R.(1982). *Power and Crisis in the City*. London : Macmillan.
- Goldsmith, Michael and Soren Villadsen(eds.)(1986). *Urban Political Theory and the Managment of Fiscal Stress*. Aldershot : Gower.
- Griffith, J. A. G.(1966). *Central Departments and Local Authorities*. Lodon : Allen & Unwin.
- Jones, G. W.(1980). *Central-Local Relations in Britain*, Farnborough. Hants. : Saxon House.
- Kingdom, John(1991). *Local Government and Politics in Britain*. London : Philip Allan.
- Livingston, W. S.(1956). *Federalism and Constitutional Change*. Oxford : The Clarendon Press.
- Nathan, Richard P.(1975). "Federalism and the Shifting Nature of Fiscal Relations." *The Annals*, 419.
- Rhodes, R. A. W.(1983). *Control and Power in Central - Local Government Relations*. Aldershot : Gower.
- Saffell, David C. and Harry Basehart(2001). *State and Local Government: Politics and Public Policies*. New York : McGraw-Hill.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- Stoker, Gerry(1988). *The Politics of Local Government*. London : Macmillan.

- Walker, David B.(1981). *Toward Functioning Federalism*. Cambridge, MA. : Winthrop Publishers.
- Wright, Deil S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. (3rd ed.). California, Pacific Grove : Brooks/Cole Publishing Company.
- Wright, D. S.(1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate, Mass. : Duxbury Press.
- Zimmerman, Joseph F.(1983). *State-Local Relations : A Partnership Approach*. New York : Praeger.

저자약력

김천영 : 1992년 연세대학교에서 행정학 박사학위 취득. 논문제목은 정부간 협력 관계의 모형정립에 관한 연구. 현재 국립 강릉대학교 자치행정학과 부교수로 문화콘텐츠기획, 정부간 관계, 문화관리에 관심. 저술로는 <지방정부간 협력관계론>이 있고, “문화연구의 관리적 접근방법 탐색,” “정부간 관계의 접근논리와 모형 탐색,” “남비형 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구” 등을 발표. 한국국정관리학회, 한국도시행정학회, 한국정책포럼 편집위원임.