

# 지방의 국제화와 제주

Glocalization and Jeju Special Self-governing Province in Korea



## 필자 소개

### 박 나 라 • 제주대학교 정치외교학과 교수

미국 시카고대학교에서 정치학 박사학위(논문: The Nature of Japanese Governance: Seikai-Tenshin (政界轉身)'s Political Success in Postwar Japan, 1947-2014)를 취득하고, 현재 제주대학교 정치외교학과 조교수로 재직하고 있다. 최근에는 국가론, 정치-행정 관계, 지방행정 등에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다.

## 제주평화연구원

제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 중심적 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계 평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었고, 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'의 개최 및 동아시아 다자협력의 제도화 연구 등을 활발하게 진행하고 있다.

평화의 섬  
시리즈

③

# 지방의 국제화와 제주

Glocalization and Jeju Special Self-governing  
Province in Korea

## CONTENTS

요 약 .....	2
<b>I</b> 서론 .....	3
<b>II</b> 글로벌 거버넌스 속 한국 지방정부 .....	5
<b>III</b> 한국 지방정부의 국제화 노력과 성과 .....	8
<b>IV</b> 제주의 국제화 노력과 성과 .....	19
<b>V</b> 결론 및 제언 .....	27

# 지방의 국제화와 제주

## Glocalization and Jeju Special Self-governing Province in Korea

### 요약

이 글에서는 우리나라 지방정부의 국제화 현황을 제주 사례에 초점을 맞춰 개괄적으로 살펴보았다. 제II장에서는 국내외 관련 문헌 검토를 통해 세계화의 개념적 의미와 지방정부에 대한 영향을 구조주의, 현실주의, 사회학적 제도주의 등의 이론적 시각에 비추어 조명하였다. 특히 세방화 흐름에 적극 참여하는 지방정부의 행태 동기를 사회학적 제도주의 시각에서 해석하는 데 초점을 두어 국제 사회의 문화와 규범의 중요성을 강조하고자 했다. 또한 한국 지방정부의 국제화 노력이 선행연구에서 어떻게 다루어져 왔는지를 정리하였다. 이러한 논의를 바탕으로 제III장에서 지방정부의 국제화 경향을 대표하는 세 분야에 대해 필자가 수집, 정리한 여러 지표들을 요약적으로 제시하였다. 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체도 이러한 흐름에 적극 동참하였다는 사실이 인상적이다. 제IV장에서는 제주가 상대적으로 상당히 이른 시기부터 다방면으로 국제화 노력을 노정해 왔다는 사실을 확인하였다. 즉, 지역적 정체성과 세계적 보편성을 동시에 추구할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있는 가운데 제주의 국제화는 양적, 질적 측면에서 모두 괄약적인 성과를 거두어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 성과를 지속가능케하기 위해서는 중앙정부와의 조정과 협력을 기반으로 하여, 국제화 추진의 주체인 도청 및 시청 차원에서 주체적으로 중장기적 전략을 구상하되, 국제화를 추진하는 과정이 관주도가 아닌 시민참여로 채워질 수 있도록 노력해야 한다. 이로써 '세계평화의 섬 제주'가 한반도와 동북아 평화 교류의 장으로서 확고하게 자리 잡는 길이 마련될 것으로 기대한다.

■ **주제어** 지방의 국제화, 세방화, 제주특별자치도, 국제기구, 국제화 조례, 국제 결연

## I. 서론

20세기 후반부터 가속화된 국제화의 물결은 국가 형태, 생산 및 교역 방식, 생활양식 등 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역을 불가역적으로 변화시켰다. 그에 따라 21세기 들어와서는 본래 ‘여러 나라 사이에 공통적으로 관계되는 일’을 가리키는 국제 관계가 더 이상 국민국가(national-state) 간 경계에 국한되지 않고, 지역적(sub-national), 비국가적(non-national) 행위자들의 활발한 참여가 이전보다 두드러지게 나타나는 세계화의 양상을 띠게 되었다.<sup>1)</sup> 1994년 11월 시드니 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 참석 직후, 김영삼 대통령이 천명한 “세계화 구상” 이후 한국의 세계화는 정부 차원에서 장려, 추진되는 국가 전략 분야로 부상하였다.<sup>2)</sup>

이듬해인 1995년 한국은 또 다른 중요한 변곡점을 맞게 된다. 1995년 6월 지방자치단체장을 민선이 시작되면서 본격적인 지방자치시대가 도래한 것이다. 고도의 중앙집권적 통치체제에서 다극화된 분권체제로의 전환이 시도된 것이다. 그 결과, 한국의 지방정부는 고유의 행정 사무를 처리하는 데 있어 상당한 자율적 권능을 부여받았다. 당시 국가기조로서 역점 추진되었던 세계화도, 지방정부의 새로운 역할로 인식되었다. 지방정부의 국제 진출과 해외 교류 사무를 지원하는 “지방자치단체국제화재단”이 지방정부들의 공동 출연에 의해 설립된 것은 그러한 인식을 반영한 결과라 할 수 있다. 그 이후 국제화 관련 조례를 제정하고, 해외 도시와 자매우호결연을 맺고, 국제행사를 유치하고, 국제기구에

1) 일상적으로는 국제화(internationalization)와 세계화(globalization)가 혼용되어 사용되고 있으나, 엄밀한 의미에서 양자는 다른 개념이다. 가장 중요한 차이는 주요 행위자에서 나타난다. 국제화의 주요 행위자가 영토, 주권, 국민을 핵심 요소로 삼는 국민국가라면, 세계화의 주요 행위자는 정부 간 국제기구, 국제비영리단체, 지방자치단체, 일반 시민 등 전지구적 범위에서 활동하는 다양한 지역적, 비국가적 행위자들을 포함한다. 국제화와 세계화를 엄격히 구분할 경우 오히려 독자의 혼선을 초래할 수 있다고 판단하여, 국제화와 세계화를 제목과 본문에서 혼용하여 사용하되, 여기에 개념적 차이를 밝히고자 한다.

2) 김영삼 대통령은 “(1) 세계 경영 중심 국가로의 발전, (2) 국가 간의 경쟁과 협력을 조화시킬 정책과 인력개발, (3) 세계화를 겨냥한 제도와 의식개혁 추진 (4) 창의성을 가진 자가 성공하는 사회건설, (5) 물질적 번영 못지않은 정신과 인성이 중시되는 사회건설을 세계화의 5대 방향”으로 제시했다(매일경제, 1994). 즉, 세계화와 국제화 개념이 혼용되어 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

가입하는 등, 이전에는 중앙정부의 역할로 간주되었던 국제 교류 분야에 지방정부가 직접 참여하는 경향이 심화, 확대되어 왔다. 한국의 지방정부도 더 이상 국가에 예속된 행정조직이 아닌, 주체적 행위자로서 국제사회에 직접 참여하게 된 것이다. 초기에는 이러한 지방정부들의 노력에 대하여 특히 효율성, 정당성 측면에서 비판적인 의견이 제기된 것도 사실이다. 그러나 지방자치제 실시 후 25년여 동안 꾸준히 “지방의 국제화”가 추진되어 온 결과 광역 및 기초 지자체를 막론하고 지방 외교가 하나의 정책 영역으로 자리 잡게 되었다.

이러한 배경을 전제로, 이 글에서는 우리나라 지방정부 국제화의 현황을 제주에 대한 함의와 함께 살펴보고자 한다. 구체적으로 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제II장에서는 세방화 관련 이론적 논의를 심도 깊게 고찰한다. 종래에는 단일한 국가 행위자들이 주도했던 국제사회가, 다양한 지역적, 비국가 행위자들의 등장으로 다층화된 상황에서 한국의 지방정부도 새로운 다극화된 국제사회의 일원으로 참여하게 된 요인, 결과 등을 기존 문헌을 통해 검토할 것이다. 제III장에서는 횡단면 및 시계열 분석을 통해 한국 지방정부의 국제화 현황을 개괄적으로 소개한다. 제IV장에서는 이러한 세방화 흐름이 제주에 갖는 의미를 논의하고, 제주특별자치도의 국제화 전략 수립 및 추진에 대한 함의를 도출할 것이다. 제V장에서는 연구 결과를 요약하고, 향후 제주가 세방화에 대응하여 성공적으로 글로벌 거버넌스에 참여할 수 있는 거시적인 방향성에 대한 함의로써 마무리할 것이다.

## II. 글로벌 거버넌스 속 한국 지방정부

세계화는 필연적으로 지방화를 수반한다. 얼핏 모순적으로 들리지만, 세계화가 거의 모든 개인, 조직, 국가에 영향을 미친다는 사실, 그리고 그 개인, 조직, 국가는 그게 어디든 특정 지방, 지역에 위치한다는 사실을 상기하면, 더 이상 모순이 아니게 된다. 즉, 세계화는 지역 행위자들의 정체성과 역할이 정의되는 방식을 전도시킨다(Albrow et al., 1994; Eade, 1997). 예를 들어, 개인, 비영리단체와 같이 지구 곳곳에 흩어져있는 비국가행위자들은 세계화 속에서 지구 반대편에 존재하는 다른 비국가행위자들과 연결될 수 있는 가능성을 가지게 된다. 그들은 서로의 다른 존재양식을 공유하면서 같은 네트워크에 속한다는 동질감을 느낄 수 있다.

이처럼 세계화는 우리로 하여금 동질감과 이질감을 동시에 느끼게 하지만 이중 동질감이 더 크게 작용한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 구조주의적 시각을 견지한 학자들은 강대국의 영향으로 세계가 동질화될 지도 모른다는 우려를 표출한다. 한편, 신제도주의의 한 갈래에 해당하는 사회학적 제도주의 시각에서 세계화를 바라보는 일군의 학자들은 세계화로 인한 동형화(isomorphism) 현상에 대해 다른 관점을 제시한다. 이들은 구조주의자들의 걱정처럼 세계화가 재생산한 권력 위계 구조가 지방에 침투하여 지역 고유의 정체성을 파괴한다고 보다는, 사회적 행위자인 현대의 개인, 조직들이 세계화로 인한 사회문화적 변화를 자발적으로 수용하는 것이라고 주장한다. 개인이나 조직들은 그들을 둘러싸고 있는 환경, 사회에서 무엇이 적절하고 바람직하게 여겨지는지를 결정하는 문화나 규범을 예의주시하고 가능한 그러한 암묵적 규칙에 따라 자신의 행태를 결정하려고 한다는 것이다(Meyer et al., 1989; Scott & Meyer, 1994). 이를 달리 표현하면, 개인, 조직들의 행동 목표와 역할 규범은 조직이 속한 문화에 의해 “구성되고, 각색되고, 정당화(constructed, scripted, legitimated)”된다(Meyer & Jepperson, 2000). 그들은 고립되지 않은 사회적 행위자로서, 이미 정형화된 행위 모형을 모방함으로써, 독특한 행위를 했을 때 얻을 수 있는 손해

와 기회비용을 감수하지 않으려고 한다(Meyer, 1999).

세계화가 진전되면서 무엇이 올바른 행위인가를 결정하는 기준도 세계적인 수준에서 논의되기 시작했다. 즉, 국제 사회 규범이 지역에서 활동하는 개인과 조직의 행태에 지대한 영향을 미치게 된 것이다. 지역에서 활동하는 개인, 조직이라 하더라도 국제적인 규범을 배우고 변화시키기 위해서는 지구 반대편에 있는 다양한 행위자들과 소통할 필요가 생긴다. 이러한 행동은 합리적선택주의자들의 주장처럼 직접적인 경제적 이익을 위한 것이 아니라 자신의 존재 이유를 공고히 함으로써 생존 가능성을 높이기 위한 노력의 발로이다. 또한 구조주의자들이 주장하는 것처럼 거대 자본이나 권력에 의해 강요당하는 것이 아니라 자발적인 학습과 참여의 동기가 유발된 것이다.

전쟁과 교역으로 유지되었던 국제 사회가 문화와 규범이 생산되고 공유되는 장소로서 탈바꿈함으로써 글로벌 거버넌스의 양태도 달라지게 되었다. 현실주의자들에 의해 내부적 갈등, 균열이 없는 단일한 행위자로서 묘사되어왔던 국민국가가 주도해왔던 국제 관계에 지방정부, 개인, 지역단체도 활발히 참여하게 되면서 거버넌스의 다층화가 이루어졌다. 그렇기 때문에 국가 간의 관계 심화를 가리키는 ‘국제화’보다는, 참여에 제한을 두지 않는 ‘세계화’가 더 적절하다는 주장이 힘을 얻게 된 것이다(Baylis et al., 2017). 더 나아가 지역의 적극적인 참여 없이는 세계화가 불가능하다는 문제의식을 바탕으로 세계화와 지방화의 융합을 가리키는 세방화(glocalization)라는 신조어가 통용되기 시작했다. 세방화는 Robertson(1997)이 얘기한대로 “보편화와 특수화의 공존(the simultaneity ... of both universalizing and particularizing tendencies)”을 가능케 하는 원동력이 되었다.

요약하자면, 국제화에서 세계화로의 전환, 글로벌 거버넌스의 다층화, 세방화의 발전과 같은 20세기 후반의 동시다발적 변화는 분권화, 민주화, 정보화 등 또 다른 영역의 변화들과 맞물리면서 단기간 내에 폭발적으로 확산되었다. 세계화에 대한 비판적인 시각들도 세계화를 할지 말지에 대한 논쟁이 아니라, 세계화를 어떻게 잘 할 수 있을지에 대한 심도 깊은 고민을 담기 시작했다. 세계를 세계화 이전으로 되돌릴 수 없는 불가역적 상황 속에서 제시되는 한 가지 방안은, 세계화의 심화가 지방화의 발전으로 이어질 것이라는 점을 전제로 한 세방

화라 할 수 있다. 이른바 “국가 없는 세계화(stateless globalization)”(Meyer, 2008)에서 국가의 빈자리를 채운 것은 지방정부를 비롯한 지역의 행위자들이었던 것이다.

이러한 세계화, 지방화, 그리고 세방화의 영향을 한국의 지방정부도 피해가지 못했다. 김영삼 대통령이 1994년 발표한 “세계화 구상”은 그 이후 정치, 사회, 경제 등 한국의 국정 운영 전반에서 실현되었고(Kim, 1997), 1995년 출범한 분권체제는 본격적인 분권화, 지방화의 시작을 알렸다. 지방자치단체국제화재단의 등장은 지방의 국제화와 세방화의 흐름을 단적으로 보여주는 것이었다(전국 시도지사협의회, 2015). 이러한 측면에서 세계화가 1990년대 도시정부들의 행태를 이해하는 핵심이라는 Eade(1997)의 주장도 과언은 아니다. 또한 문재인 정부 출범 초기 대통령소속지방자치발전위원회가 “세계화 시대의 국가 경쟁력은 지방정부의 발전에 달려있다”<sup>3)</sup>라고 천명한 것은 세계화와 지방화의 결합이 현재진행형임을 시사한다(박나라, 2017).

한국에서의 세방화는 지방정부들이 주도한 다양한 지방 외교 정책에 의해 발전하였다. 종전에는 중앙정부 차원의 외교 영역으로 여겨졌던 해외 도시와의 자매·우호결연(Park, 2017), 국제기구 가입 (Park, 2018), 개발도상국에 대한 공적개발원조(조현주 외, 2015), 국제행사 유치(이태중, 2004) 등의 다양한 분야에서 지방정부의 활약이 두드러졌다. 다음 장에서는 이와 같이 세방화 속 지방정부의 변화에 대한 실증적, 이론적 함의가 높아지고 있는 상황에서 한국 지방정부의 국제화 노력과 성과를 탐색해보고자 한다.

3) 2018년 3월 대통령소속자치분권위원회로 명칭이 바뀌었다.

### III. 한국 지방정부의 국제화 노력과 성과

#### (1) 국제기구 가입<sup>4)</sup>

〈표 1〉은 한국 지방정부(광역 및 기초자치단체 포함) 회원 수를 기준으로 상위 11개 국제기구를 보여준다. WHO 산하 '서태평양 건강도시연맹(AFHC)'이 한국 지방정부들이 가장 선호하는 국제기구로 나타났고, '지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI)', '아시아태평양도시 관광진흥기구(TPO)', '국제교육도시연합(IAEC)', '세계지방정부연합(UCLG)' 등이 뒤를 이었다. 또한 한국의 지방정부는 보건, 환경, 관광, 교육, 친선, 재난, 과학기술 등 다양한 분야의 국제기구에 가입했으며, 그 중에서도 가장 많은 유형은 친선 교류 기능이 특화된 국제기구이다. '지방정부연합(UCLG)', '경기-산동 도시연합(GSGF)', '동북아자치단체연합(NEAR)', '세계대도시협의회(METROPOLIS)' 등이 친선 교류 유형에 포함된다.

4) 이 부분은 필자가 작성한 다음 논문의 실증 분석을 바탕으로 작성되었다: Park, Nara(2018). "Between the Local and the Global: Diffusion of International Governmental Organization Membership among Korean Local Governments." *International Review of Public Administration*, 23(3): 176-202.

▶ 표 1 한국 지방정부 국제기구 가입 현황

국제기구명	유형	가입한 지방정부의 수
AFHC (WHO Alliance for Healthy Cities)	보건	64
ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)	환경	59
TPO (Tourism Promotion Organization for Asia Pacific Cities)	관광	29
IAEC (International Association for Educating Cities)	교육	23
UCLG (United Cities and Local Governments)	친선	21 <sup>5)</sup>
GSGF (Geonggi-Shandong Governors Forum)	친선	17
NEAR (Association of North East Asia Regional Governments)	친선	16
GNLC (UNESCO Global Network Learning Cities)	교육	10
METROPOLIS (World Association of Major Metropolises)	친선	8
UN ISDR (UN International Strategy for Disaster Reduction)	재난	7
WTA (World Technopolis Association)	과학 기술	7

〈표 2〉에는 지방정부 층위에 따른 국제기구 가입 현황이 정리되어 있다. 광역자치단체의 경우 ‘동북아시아자치단체연합(NEAR)’, ‘지방정부연합(UCLG)’, ‘지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI)’, ‘아시아태평양도시’, ‘세계대도시협의회(METROPOLIS)’, ‘관광진흥기구(TPO)’ 순으로 많이 가입했다. 기초자치단체의 경우 ‘서태평양 건강도시연맹(AFHC)’, ‘지속가능성을 위한 세계지방정부

5) 분석이 진행된 2016년까지 가입 상태였던 지방정부만 포함한 수치로, 기타 단체회원은 제외되었다.

(ICLEI), '국제교육도시연합(IAEC)', '관광진흥기구(TPO)', '경기-산동 도시연합(GSGF)' 순으로 나타났다. '지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI)'와 '관광진흥기구(TPO)'는 광역과 기초자치단체에서 모두 상위에 들었다. 한편, '동북아시아 치단체연합(NEAR)', '지방정부연합(UCLG)', '세계대도시협의회(METROPOLIS)'는 광역자치단체가, '서태평양 건강도시연맹(AFHC)', '국제교육도시연합(IAEC)', '경기-산동 도시연합(GSGF)'은 기초자치단체가 선호한다는 차이가 있다.

▶ 표 2 상위 5위 국제기구

순위	광역자치단체			순위	기초자치단체		
	국제기구명	유형	빈도 (%)		국제기구명	유형	빈도 (%)
1	NEAR	친선	16 (12.8)	1	AFHC	보건	61 (23.4)
2	UCLG	친선	15 (12.0)	2	ICLEI	환경	47 (18.9)
3	ICLEI	환경	12 (9.6)	3	IAEC	교육	22 (8.4)
4	METROPOLIS	친선	8 (6.4)	3	TPO	관광	22 (8.4)
5	TPO	관광	7 (5.6)	5	GSGF	친선	17 (6.5)
	상위 5위 합계		58 (46.4)		상위 5위 합계		169 (64.8)

〈표 3〉은 지방정부 층위별로 많이 가입한 국제기구의 분야의 순위를 매긴 것이다. 광역자치단체는 친선, 환경, 관광, 경제, 정보통신기술 관련 국제기구를 선호하는 반면, 기초자치단체는 보건, 환경, 친선, 교육, 관광 순으로 나타났다.

▶ 표 3 상위 5위 국제기구 유형

순위	광역자치단체		순위	기초자치단체	
	국제기구 유형	빈도 (비중)		국제기구 유형	빈도 (비중)
1	친선	58 (46.4)	1	보건	61 (23.4)
2	환경	18 (14.4)	2	환경	60 (23.0)
3	관광	14 (11.2)	3	친선	36 (13.8)
4	경제	11 (8.8)	4	교육	32 (12.3)
5	정보통신기술	6 (4.8)	5	관광	24 (9.2)
	상위 5위 합계	107 (85.6)		상위 5위 합계	213 (81.6)

## (2) 국제화 관련 조례 제정<sup>6)</sup>

지방자치제 실시 이후의 지방정부는 고유 행정 사무에 관한 제반 사항을 결정할 권한을 부여받은 ‘역능적 행위자(empowered actor)’로의 입지를 굳혀왔다. 그러나 독립적 사법권은 인정되지 않았고, 자치입법권은 제한적으로 존중되어 왔다. 지방의회는 지방자치제 본격 출범 이전인 1991년부터 민선으로 구성되었고, 지방자치법 제22조에 따라 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.” 즉, ‘지방자치단체의 사무에 관하여, 법령의 범위 안에서’라는 제한 하에 자치입법이 허용된다. 지방자치단체장에 의해 만들어지는 규칙 역시 이러한 테두리 안에서 제정되어야 한다.

6) 이 부분은 필자가 작성한 다음 논문의 실증 분석을 바탕으로 작성되었다: Park, Nara, and Young Ho Eom(2019). "Policy Shaped in Pressure: Internationalization, Decentralization, and Policy Adoption of Local Governments." *Lex localis - Journal of Local Self-Government* 17(2): 337-362.

1990년대 자치입법권과 국제화 기조가 맞물리면서, 국제화와 관련된 조례가 다수 제정되었다. 크게 두 가지 유형으로 나뉘는데, 첫 번째 유형은 ‘국제화(또는 세계화)추진협의회조례’라는 동일한 명칭을 가진 조례들로서 국제화와 관련된 조례 중 절반 이상이 이 유형에 해당한다. 두 번째 유형은 비(非)‘국제화(세계화)추진협의회조례’로서 다시 두 유형으로 나눌 수 있는데, 이 중 국제 자매·우호 결연과 관련된 조례가 대다수를 차지했고 그 외 다양한 국제화 관련 정책 분야를 규율하는 조례들도 존재한다. <표 4>는 이러한 유형들을 요약하여 제시하고 있다.

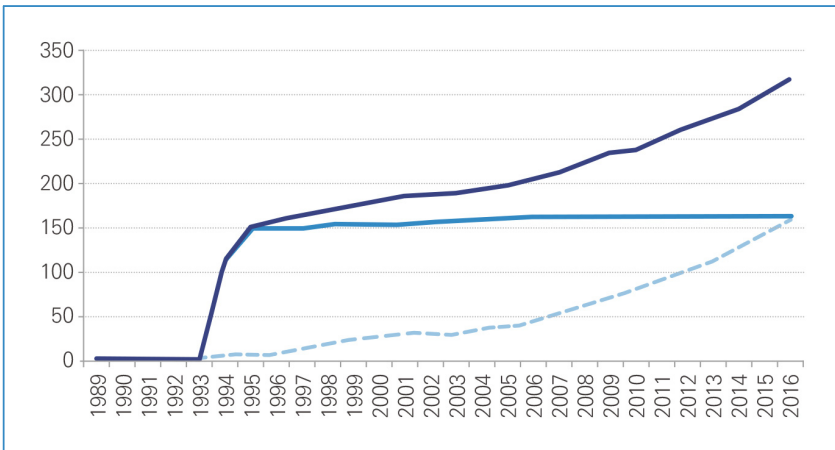
▶ 표 4 국제화 관련 조례의 유형

유형		조례 제목 및 내용 키워드
국제화(세계화)추진협의회조례		국제화(세계화)추진협의회
기타	국제 결연 관련	국제 자매 도시, 국내외 도시 간 협력, 지방자치단체 간 상호 교류
	일반 국제화 추진 관련	국제화, 협력, 세계 도시, 국제 도시, 공적개발원조(ODA), 중국

‘국제화(또는 세계화)추진협의회조례’는 자치입법이지만, 지방정부별 조례명 및 내용이 거의 동일한 것으로 미루어보아 중앙정부로부터 하달된 가이드라인과 샘플 조례안 그대로 지방의회 의결을 거쳤을 것으로 추정한다. <그림 1>은 그러한 추측을 뒷받침한다. <그림 1>의 점선은 비(非)‘국제화(세계화)추진협의회조례’, 열은 점선은 ‘국제화(세계화)추진협의회조례’, 진한 점선은 두 유형의 총합이다. 2016년경에 이르러서는 두 유형에 속한 조례의 수가 거의 비슷해졌지만, 그 이전 양상은 큰 차이를 보인다. ‘국제화(세계화)추진협의회조례’는 1990년대 중반에 급속도로 우리나라 지방정부에 확산된 후 변화가 없는 데 반해, 비(非)‘국제화(세계화)추진협의회조례’는 1990년대 중반 이후부터 서서히 증가하는 형태로 나타났다. 이러한 두 유형 간 차이는 앞서 제시한 추측, 즉 ‘국제화(세계화)추진협의회조례’가 지방정부에 의해 제정된 비(非)자치적 조례일 가능성을 뒷받침한다.

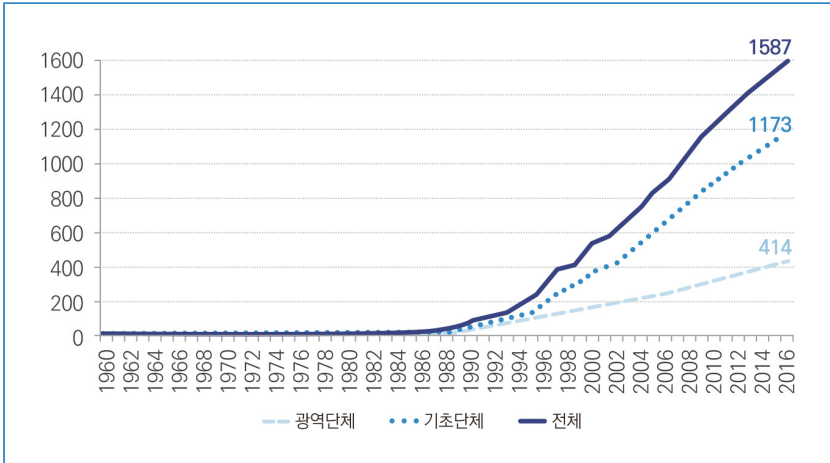
요컨대, 우리나라 지방정부는 국제화를 적극적으로 추진하기 위한 과정에서 관련 업무 추진의 법적 근거인 조례 역시 적극적으로 제정할 필요가 있었다. 중앙정부의 시책에 따라 단기간에 집중적으로 제정된 조례가 있는가 하면, 지방정부의 필요에 따라 제정된 조례도 있었다. 이렇듯 우리나라 지방정부의 국제화는 다양한 요구와 필요에 대한 대응이 누적되어 오늘날에 이르렀다고 할 수 있다.

▶ 그림 1 국제화 관련 조례의 추이



### (3) 국제 자매·우호 결연<sup>7)</sup>

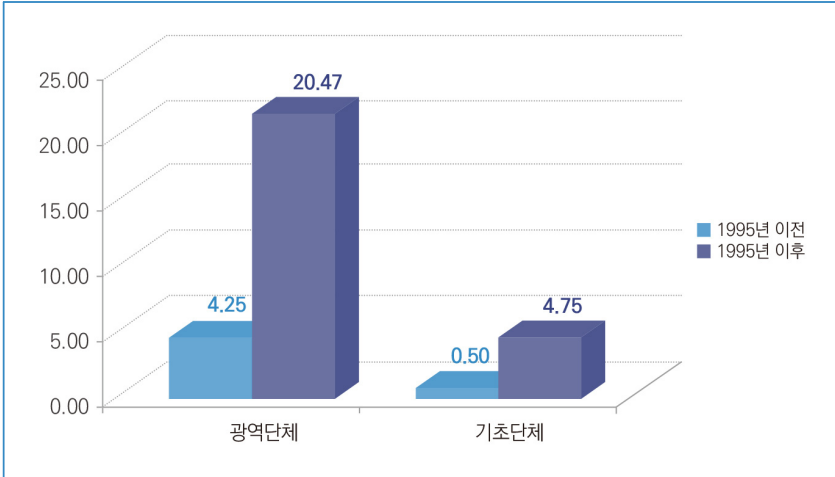
▶ 그림 2 국제 자매·우호 결연 추이



〈그림 2〉에서 보이다시피, 한국의 지방정부는 외교 활동에도 매우 활발하게 참여하고 있으며, 이러한 현상은 역시 1990년대 중반을 기점으로 폭발적인 전환점을 맞았다. 광역자치단체는 물론, 역량과 자원이 상대적으로 부족한 기초자치단체도 외국의 ‘자매’와 ‘친구’들을 만드는 데 적극적이었다. 〈그림 3〉을 보면 지방자치제가 본격적으로 실시된 1995년 이후, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 해외 도시와의 국제 자매·우호 결연이 현저히 증가한 것을 알 수 있다.

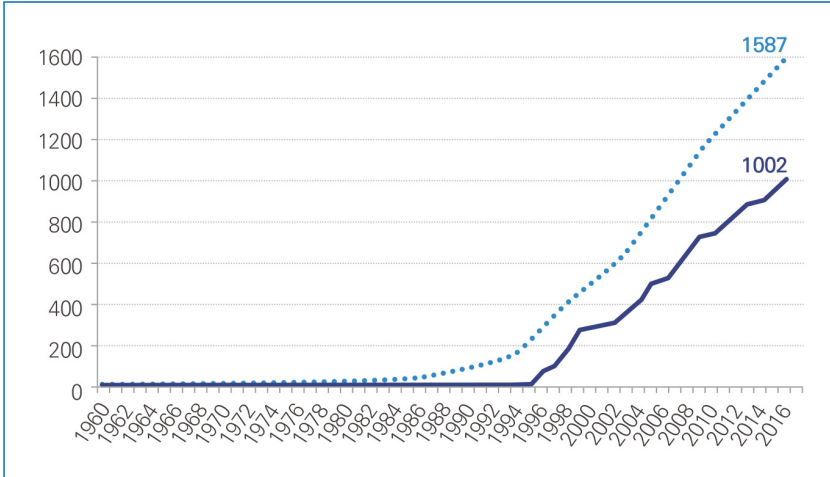
7) 이 부분은 필자가 작성한 다음 두 논문의 실증 분석을 바탕으로 작성되었다: 박나라(2017). “지방정부는 왜 ‘글로벌’ 해지려고 하는가?: 한국 지방정부의 국제 자매·우호도시 결연 관계 결정 요인 분석, 1961-2016.” 〈지방행정연구〉 31(4): 111-144; Park, Nara(2017). “What Makes Domestic Cities Connected?: Sister/Friend City Relationships of Korean Local Governments.” *Asian Review of Public Administration* 28(2): 4-21.

▶ 그림 3 1995년 이전과 이후의 국제 자매·우호 결연 현황 비교



〈그림 4〉의 점선은 국제 자매·우호 결연 사례, 실선은 국내 자매·우호 결연 사례의 증가세를 보여준다. 결연을 맺을 수 있는 국내 도시의 수가 제한되어 있다는 점을 감안하더라도, 해외 도시와의 결연에 드는 물리적, 행정적 비용을 고려하면, 〈그림 4〉는 그동안 한국의 지방정부들이 국제화 수준을 높이기 위하여 부단한 노력을 경주했음을 보여준다. 〈표 5〉는 2016년 기준 지방정부별 국제 및 국내 자매·우호 결연 전체 사례 수를 조사한 후 지방정부를 세 유형으로 나눈 것이다. 거의 절반에 육박하는 지방정부가 국내 결연보다 국제 결연을 더 많이 한 점이 눈에 띈다.

▶ **그림 4** 국제 및 국내 자매·우호 결연 추이



▶ **표 5** 국제 및 국내 자매·우호 결연 현황에 따른 지방정부 분류

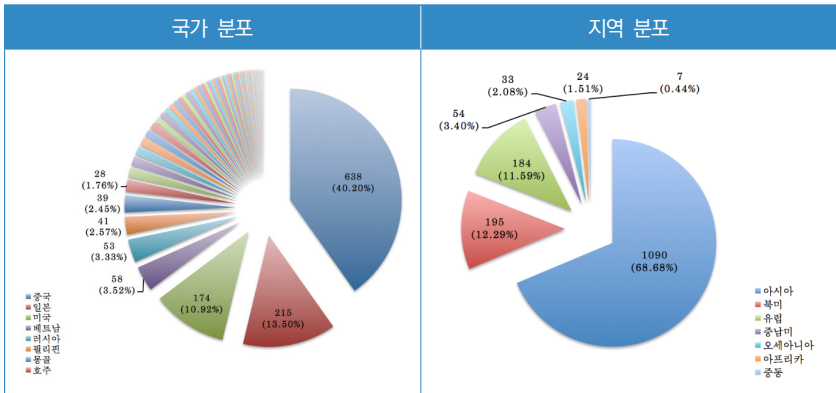
범주	사례 수 (%)
국제 결연 > 국내 결연	118 (47.8)
국제 결연 = 국내 결연	35 (14.2)
국제 결연 < 국내 결연	94 (38.1)
합계	247 <sup>8)</sup> (100.0) <sup>9)</sup>

8) 2020년 현재 한국에는 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체를 포함하여 총 243개의 지방정부가 존재한다. 본 분석에는 여기에 현재는 폐지된 지방자치단체 중 존속 당시 국제 결연 관계를 맺은 바 있는 4개 기초단체(제주도 제주시, 제주도 서귀포시, 충청북도 증평군, 충청남도 계룡시)를 추가하였다.

9) 표에 제시된 수치의 합계는 100.1로 나타나, 이것은 소수점 둘째 자리에서 반올림하는 과정에서 나타난 차이이며, 오류가 아님을 밝힌다.

마지막으로, 우리나라 지방정부들이 결연을 맺은 도시들이 어디에 위치하는지를 살펴보면 <그림 5>와 같다. 지리적으로 한국과 가까운 중국, 일본의 도시들과의 결연이 과반수이상을 차지했고, 중국의 비중은 압도적이다. 그 뒤를 이어 미국의 비중이 높게 나온 것은 중앙정부 수준의 외교·동맹 관계가 지방정부 수준에 투영된 것으로 보인다. 지역 분포에는 이러한 경향이 더욱 두드러진다. 즉, 한국의 지방정부는 대개 아시아, 북미, 유럽 등 국가 차원에서 정치경제적 의존이 높은 지역과 공식적인 교류를 맺는 경향이 있다.

▶ 그림 5 국제 자매·우호 결연 국가 및 지역 분포



#### (4) 소결

본 장에서는 한국 지방정부의 국제화 현황에 대하여 다양한 양적 지표를 통해 고찰하였다. 1990년대 중반 이후, 지방정부들의 국제화 수준은 양적, 질적 차원 모두에서 진전을 이룬 것으로 평가한다. 그러나 자신의 역량이나 필요를 고려하지 않고 유행처럼 확산되는 국제화 흐름에 합류하거나, 국제 교류 대상을 다변화하려는 노력이 다소 부족하거나, 중앙정부의 국제화 시책을 무비판적으로 받아들이는 등의 한계도 노정하였다. 이 글의 논의 범위를 벗어나지만, 일각에서는 지방정부의 국제화 추진을 두고 의사 결정 과정의 타당성, 예산 사용의

효율성, 정책의 효과성 등에 대해서 비판의 목소리를 내기도 한다. 그러한 만큼 지방정부 국제화 사업 추진의 성과와 한계를 정확히 진단하는 이러한 작업이 의의를 가질 것으로 사료된다.

## IV. 제주의 국제화 노력과 성과

### (1) 국제기구 가입

제주특별자치도는 1985년부터 국제기구에 가입하기 시작했다. 필자가 전국의 지자체를 대상으로 조사한 바에 따르면, 당시까지 지방자치단체가 국제기구에 가입한 사례는 전라남도(국제연합식량농업기구, 1965년), 서울특별시(아태관광협회, 1970년)에 이어 세 번째 사례이다. 즉, 제주특별자치도는 지방정부로서는 상당히 선구적인 행보를 보여주었으며, 2020년 현재에도 서울특별시에 이어 전국 지방자치단체 중 가장 많은 국제기구에 가입해 있는 것으로 보인다.

〈표 6〉에 보이다시피, 2020년 7월 현재 제주특별자치도가 가입한 국제기구는 16개이다.<sup>10)</sup> 제주특별자치도는 특히 친선교류(6개), 자연·환경(4개), 관광(2개) 등의 분야에 속한 국제기구를 선호하고 있으며 이는 다른 광역 자치단체와 비슷한 경향성을 나타내는 것이다(〈표 3〉 참조). 그 외에도 인권·가치, 경제, 과학·기술, 보건·안전 등의 분야는 각각 1개 기구에 가입되어 있다. 개별 국제기구의 가입 분포를 살펴보면, NEAR, AFHC, UCLG, ICLEI 등 4개를 제외하면 대다수는 한국 지자체들이 많이 가입한 국제기구가 아닌, 제주의 지역적 고유성, 정책적 방향성에 부합하는 국제기구를 선택한 것으로 보인다(〈표 1〉 참조).

10) 제주시, 서귀포시에도 국제기구 가입 현황에 대해 개별적으로 정보공개청구를 하였으나, 도 소관 업무이므로 각각 청구 종결 처리 후 도청으로부터 일괄 공개되었다. 도청이 공개한 해당 자료에는 제주시 및 서귀포시 가입 내역은 없다. 추가적인 자료 조사를 통해 입수한 서귀포 가입 현황은 〈표 6〉에 제시하되, 본문의 분석에서는 제외한다. 제주특별자치도가 가입한 것으로 보이나 도청 자료에는 미기재되어 있는 WTA, IAPMC는 〈표 6〉 및 본문의 설명에 포함한다.

▶ 표 6 제주의 국제기구 가입 현황(가입일자순)

단체명	국제기구 (영문명)	분야	가입일시	담당부서
제주특별자치도	아태관광협회 (PATA: Pacific Asia Travel Association)	관광	1985/2	관광정책과
	한일해협연안시도현지사교류회의 (KOJASTRAIT: Korea-Japan Strait Coastal Region Governor's Meeting)	친선교류	1992/8	평화대외협력과
	미주여행업협회 (ASTA: American Society of Travel Agents)	관광	1995/4	관광정책과
	동북아자치단체연합 (NEAR: Association of North East Asia Regional Governments)	친선교류	1996/9	평화대외협력과
	세계과학도시연합 <sup>11)</sup> (WTA: World Technopolis Association)	과학·기술	1997/6	N/A
	WHO 서태평양지역건강도시연합 (AFHC: Alliance for Healthy Cities)	보건·안전	2003/10	보건건강위생과
	세계지방정부연합 (UCLG: United Cities and Local Governments)	친선교류	2004/1	평화대외협력과
	자치단체국제환경협의회 ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)	자연·환경	2005/3	환경정책과
	세계평화사절도시연합회 <sup>12)</sup> (IAPMC: International Association of Peace Messenger Cities)	친선교류	2006/1	N/A
	아시아태평양차별반대도시연합 (APCARD: Coalition of Cities against Racism and Discrimination in Asia and the Pacific)	인권·가치	2007/10	평화대외협력과
	한미경제협의회 (KUSEC: Korea-U.S. Economic Council)	경제	2008/1	투자유치과

11) 정보공개 자료에는 미기재되어 있으나 WTA 홈페이지에는 가입된 것으로 나타나 있다  
([http://www.wtanet.org/ds3\\_1\\_1.html](http://www.wtanet.org/ds3_1_1.html): 최종 접속일: 2020년 7월 13일).

12) 정보공개 자료에는 미기재되어 있으나 IAPMC 홈페이지에는 가입된 것으로 나타나 있다  
(<http://www.iapmc.org/Member-cities/Years-of-joining>: 최종 접속일: 2020년 7월 13일).

단체명	국제기구 (영문명)	분야	가입일시	담당부서
제주특별자치도	세계자연보전연맹 (IUCN: International Union for Conservation of Nature)	자연·환경	2008/3	환경정책과
	한-아랍소사이어티 (KAS: Korea-Arab Society)	친선교류	2008/5	평화대외협력과
	아시아태평양도시서밋 (APCS: Asian-Pacific City Summit)	친선교류	2008/9	평화대외협력과
	환태평양평화공원도시협의회	친선교류	2012/6	평화대외협력과
	도시환경협약 (UEA: Urban Environmental Accords)	자연·환경	2013/5	환경정책과
서귀포시	자치단체국제환경협의회 <sup>13)</sup> (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)	자연·환경	2012/3	N/A

자료: 정보공개청구 결과 보원(2020년 7월 13일 공개 결정)

## (2) 국제화 관련 조례 제정

제주특별자치도에서 제정된 바 있는 국제화 관련 조례는 <표 7>과 같다. 자치법규정보시스템에서 국제(화), 세계(화), 외국 등의 키워드로 검색해보면 2020년 현재 이와 관련하여 7개의 조례가 시행되고 있는 것을 확인할 수 있다. 현행 국제화 관련 조례인 대부분은 내향적 국제화(inward internationalization), 즉 제주 내부의 외국인들과 관련된 사항을 규율하고 있다. 2000년대 중반 이후 해외에서 유입된 인구가 증가하고 그 중 일부는 이민제도를 통해 영주권을 획득하여 장기 거주하게 됨에 따라 이들의 권익을 보호할 필요가 있었기 때문으로 추정된다. 현재는 폐지 상태이지만, 1970년대에 '제주도 외국인 관광객에 대한 유흥음식세 불균일 과세에 관한 조례'를 제정함으로써 단기 체류 외국인들에 대한 불공정 행위를 규제한 것에서 제주의 내향적 국제화 노력이 오랜 연원을 가지고

13) 정보공개 자료 및 ICLEI 홈페이지에는 미기재되어 있으나, 여러 자료 출처에 과거 가입 기록이 남아 있다(예를 들어, <https://news.seoul.go.kr/env/archives/1032>; 최종 접속일: 2020년 7월 13일).

있음을 알 수 있다. 또한 제주특별자치도는 적극적으로 외국인들의 목소리를 도정에 반영하기 위하여 외국인자문위원회를 설치, 운영하기 위한 근거를 마련하고 있다. 이전에 ‘제주특별자치도 외국인지방계약직공무원 임용조례’를 시행했던 것도 같은 맥락으로 파악할 수 있다.

이러한 흐름과 동시에 제주의 해외 진출, 직접 교류 등을 활성화하기 위한 외향적 국제화(outward internationalization) 움직임도 조례 제정 현황을 통해 확인할 수 있다. ‘제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례’, ‘제주특별자치도 해녀문화 세계화 홍보활동 지원에 관한 조례’ 등 2개가 이에 해당한다. 현재는 폐지된 국제화추진협의회 관련 조례도 외향적 국제화 목적을 띠고 있는데, 도뿐만 아니라 제주시, 북제주군, 남제주군 등의 시군단위에서도 관련 조례를 제정한 바 있다.

▶ 표 7 제주의 국제화 관련 조례 제정 현황(제정일자순)

단체명	종류	법규명	소관부서	제정일	폐지일
제주특별자치도	현행	제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례	문화체육대외협력국 평화대외협력과	2006/10/11	
		제주특별자치도 외국인주민 지원 조례	보건복지여성국 여성가족청소년과	2007/05/09	
		제주특별자치도 외국인 자녀 전용 어린이집 설치·운영 등에 관한 조례	보건복지여성국 여성가족청소년과	2009/12/30	
		제주특별자치도 외국인주민 인권 보장 및 증진 조례	보건복지여성국 여성가족청소년과	2011/06/29	
		제주특별자치도 외국인자문위원회 설치·운영 조례	기획조정실 정책기획관	2011/11/02	
		제주특별자치도 외국대학 설립·운영 등에 관한 조례	기획조정실 청년정책담당관	2013/01/16	
	제주특별자치도 해녀문화 세계화 홍보활동 지원에 관한 조례	해양수산국 해녀문화유산과	2020/01/13		
폐지	제주도 외국인 관광객에 대한 유희음식세 불균일 과세에 관한 조례	재정경제국 재정과	1975/05/15	1977/01/08	

단체명	종류	법규명	소관부서	제정일	폐지일
제주특별자치도	폐지	제주도대전세계박람회 외국정부의대표등의 자동차취득에대한도세과세면제에 관한조례	재정경제국 재정과	1993/07/05	N/A
		제주도 국제화추진협의회조례	재정경제국 경제통상과	1994/05/26	1997/11/05
		제주국제화장학재단 설립및운영조례	국제자유도시관광국 국제자유도시과	2000/10/13	2006/11/29
		제주특별자치도 외국인지방계약직공무원 임용조례	인적자원과	2006/05/10	2008/12/31
		제주특별자치도 외국인지방계약직공무원 임용 조례	인적자원과	2008/12/31	2009/06/25
제주시	폐지	제주시 국제화추진협의회조례	국제자유도시관광국 국제자유도시과	1994/03/31	2006/10/11
		제주시국제도시간 자매결연체결에관한조례	N/A	1996/3/4	2006/10/11
북제주군	폐지	북제주군 국제교류협회의운영조례	N/A	1998/5/25	2006/10/11
남제주군		남제주군 국제화추진협의회조례	경제교통과	1994/05/10	2006/10/11

자료: 자치법규정보시스템<sup>14)</sup>

### (3) 국제 자매·우호 결연

〈표 8〉은 제주특별자치도는 1986년 미국 하와이주와 자매 도시 결연을 맺은 이래, 세계 각지의 지방정부들과 활발하게 자매 우호·결연을 맺고 있음을 제시한다. 2020년 7월 현재 우호 결연 8건, 자매 결연 6건 등 총 14개 도시와 공식적인 친선 관계를 형성하고 있다. 제주시, 서귀포시도 각각 13건(우호 7건, 자매 6건), 12건(우호 5건, 자매 7건)의 해외 결연을 맺고 있어 앞서 살펴보았던

14) <http://www.elis.go.kr/>(최종 접속일: 2020년 7월 12일)

국제기구 가입이나 국제화 조례 제정과는 달리, 제주특별자치도에 버금가는 노력과 성과를 보여주고 있다.

제주 소재 지자체가 맺고 있는 국제 자매 우호·결연 총 39건 중 결연 도시가 속한 국가는 중국과 일본이 각각 17개, 10개 사례로 가장 높은 빈도를 보인다. 사회문화적 배경이 유사하고, 물리적 거리가 가까워 직접 친선 교류 활동을 하기에 용이하기 때문인 것으로 유추된다. 그 다음으로 그 외에도 아시아(대만, 베트남, 인도네시아), 서유럽(독일, 포르투갈, 프랑스) 등의 지역에 위치한 국가들의 비중이 큰 것으로 나타났다. 한 가지 눈에 띄는 점은 중국 ‘저장성 진화시 이우시’가 2015년 제주시, 서귀포시와 각각 결연 관계를 맺었다는 것이다. 그 외 중복 결연 사례는 없다.

▶ 표 8 제주의 국제 자매·우호 결연 현황(결연 종류 및 결연일자순)

지자체명	유형	국가명	외국도시명	결연일자
제주특별자치도	우호교류	대만	타이페이시	1997-08-11
		호주	태즈메이니아주	1997-10-27
		일본	시즈오카현	2000-11-15
		중국	랴오닝성 다롄시	2001-03-24
		베트남	끼엔장성	2008-05-21
		중국	상하이시	2009-09-25
		중국	헤이룽장성	2013-06-14
		일본	홋카이도	2016-01-12
	자매교류	미국	하와이주	1986-11-25
		인도네시아	발리주	1989-06-16
		러시아	사할린주	1992-01-17
		중국	하이난성	1995-10-06
		포르투갈	마데이라제도	2007-01-23
		일본	아오모리현	2016-08-08

지자체명	유형	국가명	외국도시명	결연일자
제주시	우호교류	중국	장쑤성 양저우시	2000-11-04
		중국	장쑤성 쑤저우시 쿤산시	2002-11-20
		일본	오이타현 벳푸시	2003-01-17
		일본	도쿄도 아라카와구	2006-02-17
		중국	지린성 옌베조선족자치주 훈춘시	2007-10-17
		독일	브라우바흐 로렐라이시	2009-11-28
	자매교류	중국	저장성 진화시 이우시	2015-05-07
		일본	와카야마현 와카야마시	1987-11-12
		중국	산둥성 옌타이시 라이저우시	1995-12-11
		미국	캘리포니아주 샌타로사시	1996-10-22
		일본	효고현 산다시	1997-07-31
서귀포시	우호교류	중국	광시좡족자치구 구이린시	1997-10-29
		프랑스	노르망디주 루앙시	2004-10-14
		중국	하이난성 썬야시	1999-11-19
		중국	허베이성 친황다오시	2000-10-19
		중국	저장성 진화시 이우시	2015-09-07
	자매교류	중국	상하이시 충밍구	2018-06-20
		필리핀	팔라완주 푸에르토프린세사시	2019-10-04
		일본	와카야마현 기노카와시	1987-02-20
		일본	사가현 가라쓰시	1994-09-14
		중국	랴오닝성 후루다오시 싱청시	1996-11-12
		중국	산둥성 옌타이시 룡커우시	1999-04-20
중국	저장성 항저우시	2002-10-12		
일본	이바라키현 카시마시	2003-11-26		
미국	캘리포니아주 살리나스시	2018-06-25		

자료: 대한민국시도지사협의회 지자체별 국제교류현황<sup>15)</sup>

15) <https://www.gaok.or.kr/gaok/exchange/listRegion.do?menuNo=200081>(최종 접속일: 2020년 7월 12일)

#### (4) 소결

지난 10여 년간(2008년~2018년) 제주의 주민등록인구는 약 19.0% 증가한 데 반해 등록 외국인인 406.8%의 폭발적인 증가세를 보였다(호남지방통계청 제주사무소, 2019). 2008년에 비해 2018년에 제주를 찾은 외국인 관광객은 약 126.6% 증가하여, 장단기 체류 외국인 모두 크게 증가하였음을 알 수 있다. 이러한 상황 변화에 비추어 볼 때 제주의 국제화 노력은 앞으로도 내향적 국제화와 외향적 국제화를 동시에 추구하는 현재의 방향성을 유지하면서 그 활동 범위를 확대할 필요가 있을 것이다. 앞서 살펴본 국제기구 가입, 국제화 관련 조례 제정, 국제 자매 우호·결연 등의 분야뿐만 아니라 공공외교, 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 등의 분야에도 지속적인 관심과 노력을 기울여야 한다. 특히 공적개발원조 사업의 경우 제주특별자치도가 다른 광역자치단체에 비하여 조금 늦게 해외 공적개발원조 사업에 착수했지만, 사업비 규모 및 공여국 수 측면에서 빠른 성장세를 보이고 있다. 평화·자연·문화 등 제주 고유의 정체성을 바탕으로 특화할 수 있는 정책 분야에 집중한다면, 2006년 특별자치도 출범 이후 승격된 자치권을 기반으로, 타시도에 비하여 탁월한 성과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

## V. 결론 및 제언

### (1) 요약 및 결론

이 글에서는 우리나라 지방정부의 국제화 현황을 제주 사례에 초점을 맞춰 개괄적으로 살펴보았다. 제II장에서는 국내외 관련 문헌 검토를 통해 세계화의 개념적 의미와 지방정부에 대한 영향을 구조주의, 현실주의, 사회학적 제도주의 등의 이론적 시각에 비추어 조명하였다. 특히 세방화 흐름에 적극 참여하는 지방정부의 행태 동기를 사회학적 제도주의 시각에서 해석하는 데 초점을 두어 국제 사회의 문화와 규범의 중요성을 강조하고자 했다. 또한 한국 지방정부의 국제화 노력이 선행연구에서 어떻게 다루어져 왔는지를 정리하였다.

이러한 논의를 바탕으로 제III장에서 우리나라 지방정부 국제화 현황을 분석하였다. 먼저 양적 분석에서는 지방정부의 국제화 경향을 대표하는 세 분야에 대해 필자가 수집, 정리한 여러 지표들을 요약적으로 제시하였다. 1990년대 중반 이후 한국의 지방정부는 국제기구 가입, 국제화 조례 제정, 해외 도시와의 자매·우호 결연 등 다양한 지방 외교 분야에서 활발한 성과를 거두었다. 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체도 이러한 흐름에 적극 동참하였다는 사실이 인상적이다.

제IV장에서는, 제주가 상대적으로 상당히 이른 시기부터 다방면으로 국제화 노력을 노정해 왔다는 사실을 확인하였다. 지역적 정체성과 세계적 보편성을 동시에 추구할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있는 가운데 제주의 국제화는 양적, 질적 측면에서 모두 괄약적인 성과를 거두어 왔다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 성과가 지속 가능하려면 제주는 물론 중앙정부와 시민들의 노력이 더해져야 할 것으로 사료되며, 구체적인 방안에 대해서는 다음 절에서 논의하도록 한다.

## (2) 평화의 섬 제주와 세방화

1990년대 중반부터 이어진 세방화 흐름 속에서 거둔 성과를 이어나가기 위해서는 다음과 같은 세 가지 전략적 방향성을 염두에 두어야 할 것이다. 첫째, 제주 국제화 추진의 핵심 주체인 도청 및 시청 차원에서 전략을 구상할 필요가 있다. 우선 기초단체인 제주시, 서귀포시의 경우에는 해당 지역의 발전을 위하여 세계화와 지방화 중 어느 쪽을 역점적으로 추진할지 사업의 타당성, 필요성을 검토하는 것이 급선무이다. 타당성 평가 결과 국제화 추진 쪽으로 가닥을 잡았다면, 국제화 정책 추진의 일관성, 안정성을 담보할 수 있는 자체 역량을 갖추기 위해 부단한 노력을 경주해야 한다. 특히 국제화 추진을 위한 조직 체계 정비와 재원 마련이 시급한 문제이다. 이에 비해 제주특별자치도의 경우, 국제화 정책 추진에 있어서 역량과 필요성에 대한 고민은 상대적으로 적을 것이다. 그보다는 국제화를 어떻게 잘 추진할 것인지에 총력을 기울여야 한다. 지방 외교 및 국제 행정 전담 인력, 즉 지방 외교관을 양성하여 업무 추진의 전문성과 일관성을 확보한다면, 단발성으로 그치는 각종 국제행사 개최, 국제기구 활동에 대한 사후 보완이 이루어질 수 있을 것이다. 또한 국제화 관련 자치입법에 있어 여타 광역 및 기초자치단체와는 차별화되는 선도적인 조례를 제정할 필요가 있다. 중앙정부가 배포하는 가이드라인, 샘플조례안에 맞추어 국제화 조례를 입법하는 관행을 따르기보다, 다른 정부조직에서 학습의 대상으로 삼을 수 있는 정책 대안을 기획하려는 노력을 해야 한다. 세방화에서 비롯되는 유행의 추종자가 아닌 선도자가 되는 것이 2020년 새로운 10년(new decade)을 맞아 구상되어야 할 계획이라 할 수 있다.

둘째, 중앙정부는 지방의 국제화가 실질적인 분권화 토대 위에서 추진될 수 있도록 제주의 정책 자율성을 폭넓게 허용할 필요가 있다. 그와 동시에 균형과 조정의 미학을 발휘해야 한다. 지방정부의 공적개발원조 사업이 분절적으로 이뤄지다보니, 원조가 중복되거나 편중되는 등의 문제가 발생했던 것을 교훈으로 삼아야 한다. 즉, 지방정부의 정책 자율성을 존중하는 것을 대원칙으로 삼되, 지방정부 간 조율이 필요한 영역에서는 중앙 차원의 정책 지원을 제공할 필요가 있다.

셋째, 제주의 국제화가 궁극적으로 지향하는 지점은 시민, 도민이라는 점을

잊어서는 안 될 것이다. 국제화를 추진하는 과정이 관주도가 아닌 시민참여로 채워질 수 있도록 노력해야 한다. 그러한 노력이 동반되어야, 국민국가의 경계를 넘어 다양한 행위자가 자발적으로 참여하는 진정한 의미의 세계화가 가능할 것이며, 지역 고유의 정체성을 잃지 않고 오히려 지역 특성을 살려 세계화에 참여하는 진정한 세방화 역시 가능해질 것이다. '세계평화의 섬 제주'가 한반도와 동북아 평화 교류의 장으로서 확고하게 자리 잡는 길이 될 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 매일경제. (1994). “김대통령 시드니서 기자회견”, 1994/11/17.
- 박나라. (2017). “지방정부는 왜 ‘글로벌’ 해지려고 하는가?: 한국 지방정부의 국제 자매·우호도시 결연 관계 결정 요인 분석, 1961-2016.” <지방행정연구> 31(4): 111-144.
- 이태중. (2004). “국제적 문화행사에 대한 평가와 발전방안: 2003 경주세계문화엑스포를 중심으로.” <지방정부연구> 7(4): 339-360.
- 전국시도지사협의회. (2015). <지방자치단체 국제교류 매뉴얼> (제2차 개정판). 서울: 전국시도지사협의회.
- 조현주·박건우·정현주. (2015). “한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석: 지방의 세계화 수준을 중심으로.” <지방행정연구> 29(1): 261-289.
- 호남지방통계청제주사무소. (2019). <통계로 본 제주의 어제와 오늘>. 제주: 재승인쇄.
- Albrow, M., Eade, J., Washbourne, N., and Durrschmidt, J. (1994). “The impact of globalization on sociological concepts: Community, culture and milieu.” *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 7(4), 371-389.
- Baylis, John, Smith, Steve, and Owens, Patricia. (2017). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (7<sup>th</sup> edition). Oxford: Oxford University Press.
- Eade, J. (ed.). (1997). *Living the Global City: Globalization as Local Process* (1<sup>st</sup> edition). London: Routledge.
- Kim, Young Sam. (1997). *Korea’s Quest for Reform & Globalization: Selected Speeches of President Kim Young Sam* (2<sup>nd</sup> edition). Seoul: Presidential Secretariat.
- Meyer, J. W. (1999). “The changing cultural content of the nation-state: A world society perspective.” In G. Steinmetz (ed.), *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn* (pp. 123-144). Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Meyer, J. W. (2008). "Reflections on institutional theories of organizations." In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, and K. Sahlin-Andersson (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 790-907). London: Sage.
- Meyer, J. W., Boli, J., and Thomas, G. (1989). "Ontology and rationalization in the western cultural account." In G. Thomas, J. W. Meyer, F. Ramirez, and J. Boli (eds.), *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual* (pp. 12-27). Newbury Park, CA: Sage.
- Meyer, J. W., and Jepperson, R. (2000). "The 'actors' of modern society: The cultural construction of social agency." *Sociological Theory* 18(1), 100-120.
- Park, Nara. (2017). "What makes domestic cities connected?: Sister/friend city relationships of Korean local governments." *Asian Review of Public Administration* 28(2): 4-21.
- Park, Nara. (2018). "Between the local and the global: Diffusion of international governmental organization membership among Korean local governments." *International Review of Public Administration* 23(3): 176-202.
- Park, Nara, and Young Ho Eom. (2019). "Policy shaped in pressure: Internationalization, decentralization, and policy adoption of local governments." *Lex localis - Journal of Local Self-Government* 17(2): 337-362.
- Robertson, R. (1997). "Comments on the "global triad" and "glocalization"." In N. Inoue (ed.), *Globalization and Indigenous Culture*. Tōkyō, Japan: Kokugakuin Daigaku Nihon Bunka Kenkyūjo; 國學院大學日本文化研究所. Retrieved June 10, 2018 from <http://www2.kokuga.kuin.ac.jp/ijcc/wp/global/15robertson.html>.
- Scott, W. R., and Meyer, J. W. (1994). *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

평화의 섬 시리즈 ❸

## 지방의 국제화와 제주

Glocalization and Jeju Special Self-governing  
Province in Korea

발행인      김봉현  
발행처      제주평화연구원  
발행일      2020년 9월 4일  
디자인·제작 (주)디자인여백플러스

---

값 8,000원

ISBN 978-89-93764-23-9  
ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)



# 지방의 국제화와 제주

Glocalization and Jeju Special Self-governing  
Province in Korea

값 8,000원

94300



9 788993 176423 9

ISBN 978-89-93764-23-9

ISBN 978-89-93764-20-8 (세트)