도상국의 지역발전과 지방자치단체 국제협력의 유효성에 관한 이론적 검토

-일본의 지방자치단체를 중심으로-

정 기 숙*
(e-mail: kisuk.jeong@gmail.com)

目 次

1. 서 론
2. 현행의 국제협력과 지방자치체에 주목하는 이유
3. 국제협력에 있어서의 새로운 주체로서의 지방자치체
4. 지방자치체 국제협력의 유효성 검토
5. 결론 및 함의

1. 서 론

1.1 문제제기와 연구목적

1990년대 이후 가속화되고 있는 글로벌화[1]는 세계 경제의 구조적 변화와 더불어 빈곤 양상을 크게 변화시키고 있다. 그것은 오늘날의 글로벌화가 시장원리주의 이

* 일본 상지대학(Sophia University) 글로벌컨선연구소(Institute of Global Concern) 특별연구원

1) 본고에서 말하는 글로벌화라고 하는 것은 정치, 사회, 문화의 통합이라는 의미를 배제하지 않으면서도 주로 “무역의 자유화”, “직접투자의 자유화”, “금융·자본의 자유화”에 의해서 진행되는 급속한 경제통합 과정이라고 하는 경제적인 의미로 사용하기로 한다.

념 하에 다국적 기업을 중심으로 한 민간기업의 이윤추구를 원동력으로 삼아 진행되고 있기 때문이다. 그로 인해 글로벌화가 유리하게 작용하는 경제조건을 가진 지역은 급속한 경제성장을 이루고 있는 반면 그러한 조건에 맞지 않는 지역, 특히 도상국을 중심으로 한 많은 지역은 지역 산업의 쇠퇴와 전통 산업의 붕괴로 인해 전보다 어려운 상황에 놓여 있다. 그 결과 부유한 지역은 점점 부유해지고 빈곤한 지역은 더욱 빈곤해지는 이른바 지역을 단위로 한 양극화 현상이 심화되고 있는 것이다.

도상국의 많은 지역들이 글로벌화의 이익으로부터 주변화(marginalization)되고 있는 것은 그 지역과 사람들이 다른 지역에 비해 능력과 가치 면에서 열등하기 때문일까. 도상국의 각 지역은 각각의 장점과 능력을 가지고 있고 독자적인 힘으로 지역을 발전시켜 나갈 가능성과 잠재력을 가지고 있음에 틀림없다(幡谷, 下川, 2008). 그럼에도 불구하고 현재 진행되고 있는 글로벌화는 선진국을 중심으로 한 단일화 경향이 강하며, 이러한 단일화는 다양한 가능성과 잠재력을 가진 도상국의 지역발전을 저해할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 도상국의 지역이 발전하고 현재의 빈곤상황을 극복하기 위해서는 도상국 모든 지역에 하나의 발전 모델을 적용시키는 것이 아니라 각 지역이 가지고 있는 자원과 능력을 활용한 지역 고유의 다양하고 자립적인 발전을 추구해 나가야 할 것이다.

이와 같은 빈곤 상황에 대해 최근 국제기관과 정부원조기관은 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals) 의 채택과 더불어 빈곤감축전략[2] (Poverty Reduction Strategy, 이하 PRS) 체제를 도입해 도상국 각 지역의 다양성과 특수성을 반영한 국제협력의 실시를 도모하고 있다. 그러나 이러한 새로운 움직임에도 불구하고 다음 장에서 기술하는 바와 같이 국제기관과 정부원조기관에 의한 국제협력체제에서는 여전히 국가를 단위로 하는 마크로정책 또는 하나의 발전 모델에 입각한 개별 개발 프로젝트[3]가 중심이 되고 있으며, 지역의 다양성을 고려한 대응 또는 지역의 자립적인 발전을 위한 장기적이고 포괄적인 대응은 거의 행해지지 않고 있다.

본고에서는 국제기관과 정부원조기관이 실시하는 국제협력의 한계에 대해 도상

2) PRS체제는 도상국 정부의 오너십 하에 폭넓은 관계자(국제기관 및 정부원조기관 등의 원조국, NGO, 시민사회, 지역주민 등)가 계획에 참여하여 작성하는 3년간의 경제·사회 개발체제이다. 자세한 것은 제2장에 서술하기로 한다.

3) 개별 개발 프로젝트란 사회개발, 보건의료, 인구정책, 농림수산, 산업개발 등 각각의 분야에 있어서 설정된 목표를 일정기간 안에 달성하기 위해 계획에서 입안, 실시, 평가까지의 일련과정을 하나의 체계로 운영, 실시하는 협력형태이다. 자세한 것은 (湯浅 · 花田 · 中原, 2001)을 참조.

국 지역의 다양한 니즈와 수요에 대한 포괄적인 대응이 가능할 것으로 생각되는 국제협력의 주체로서 지역주민과 가장 가까운 행정조직인 지방자치단체(이하: 지자체)에 주목한다. 본고의 목적은 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 있어서의 지자체간 국제협력의 유효성을 이론적으로 고찰하는 것이다.

1.2 연구범위와 방법

세계적으로 보면 지자체의 국제협력은 1970년 무렵부터 시작되어, 1980년대에 본격화되었다. 그러나 중앙정부 주도의 경제개발이 추진되어 온 한국에서는 국제협력이 중앙정부의 전담과제로 인식되어, 그 실시와 운영을 중앙정부가 도맡아 왔다. 한편 지자체는 지역주민의 공공서비스와 복지를 제공하는 것이 주된 역할이었다고 할 수 있다. 따라서 1990년대 중반까지의 국제협력은 중앙정부 주도로 실시되어 지자체는 중앙정부의 하청 또는 보완적인 역할로서 참가해 왔을 뿐이었다. 그러나 최근 한국에서는 지자체가 국제협력의 주체가 되어 도상국의 빈곤삭감과 지역발전에 공헌하고 있는 사례가 늘어나고 있다. 예를 들면 서울시는 한강의 경험을 살려 베트남 하노이시에 '홍강개발협력사업'을 중점 지원하고 있으며, 경상북도는 새마을 운동의 경험을 전수하기 위해 인도네시아 족자카르타특별주(Daerah Istimewa Yogyakarta)에 새마을회관을 건설하였고, 강원도는 몽골 튜브도(Töv aymag)의 농업기술향상을 위해 농업타운을 조성하는 등 지역의 경험과 기술을 활용한 국제협력을 행하고 있는 것이다.

한편, 일본 지자체의 국제협력은 1990년대 후반부터 급속히 성장해, 일본 전국 47개의 도도부현(都道府県) 은 물론, 각 지역의 시(市), 정(町) 촌(村) 에 이르기까지 전국적으로 활발하게 실시되고 있다. 일본 자치체국제화협회(自治体国際化協会)에 의하면 1999년부터 2003년까지 실시된 국제협력 사례 건수만 해도 1044건에 달하며[4], 또한 내용에 있어서도 교육, 인권, 환경, 보건의료, 경제개발, 산업진흥 등 다양한 분야에 이르는 등 질적인 면에서도 높은 평가를 받고 있다 (吉田, 2001:47-57).

이처럼 지자체는 국제협력에 있어서 중요한 주체가 되어가고 있다. 그러나 1990년대 이후 비정부기구 (Non-Govenment Organization: NGO)가 국제협력의 주체로서 크게 주목받고 그들의 역할과 기능에 관한 연구가 쏟아져 나왔던 것에 비해 지자체는 국제협력의 독립된 주체로서 주목받지 못하고 개발경제학의 시점에서 지자체의 국제협력을 평가한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 따라서

[4] 자세한 것은 일본 자치체국제화협회(Council of Local Authorities for International Relations, 약칭 CLAIR) 홈페이지 http://db.clair.or.jp/sien-db 를 참조.

www.kci.go.kr

본고에서는 국제협력의 주체로서 지자체에 초점을 맞추어 도상국의 빈곤삭감과 지역발전에 있어서의 지자체의 역할, 기능, 그리고 유효성을 고찰한다.

또한 지자체 국제협력의 분석대상으로서는 일본 지자체에 주목한다. 일본 지자체 국제협력은 사례가 풍부해 이론적 검토가 가능한 점, 그리고 많은 실패와 성공경험을 거쳐 성숙기 단계에 접어들고 있다는 점과 유럽 선진국의 지자체에 비해 한국과 행정적으로 유사성이 많다는 점에서 향후 한국의 지자체가 국제협력 사업을 추진해 나가는데 하나의 참고가 될 수 있을 것으로 생각한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 국제기관과 정부원조기관이 실시하는 국제협력의 한계와 그에 대한 대안으로서 본고가 지자체의 국제협력에 주목하는 이유를 설명한다. 그리고 제3장부터는 현행의 국제협력의 한계에 대한 하나의 대안으로써 지자체에 의한 국제협력의 유효성을 고찰한다. 우선 지자체 국제협력의 특징을 제3장에서 살펴본다. 다음으로 제4장에서는 지자체의 국제협력이 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 연계할 유효성을 고찰한다. 마지막으로 제5장의 결론 및 함의에서는 지자체 간에 실시되는 국제협력이 현행의 국제협력체제에 시사하는 바에 대해 간단히 정리하고, 지자체 국제협력이 쓰루미(鶴見, 1989)가 주장한 내발적발전의 구현화(具現化) 가능성을 내포하고 있음을 주장한다.

1.3 선행연구의 검토

지자체의 국제협력에 관한 연구는 사회학과 행정학을 중심으로 연구되어 왔으며, 개발경제학 분야에서 지자체의 국제협력에 주목한 연구는 거의 보이지 않는다. 여기에서는 지자체의 국제협력에 관한 연구동향을 간단히 소개하고 본고의 의의를 설명하겠다.

지자체 국제협력에 관한 연구는 연구목적과 방법에 따라 크게 4가지로 나눌 수 있다. 먼저 초기의 연구는 지자체가 실시하는 국제협력을 국제교류와의 구분 없이 국제교류의 선진적인 사례로서 소개했다. 이토(伊藤, 1988), 지역국제화연구회(地域国際化研究会, 1995), 그리고 국제협력사업단관서지부(国際協力事業団関西支部, 1994) 의 연구가 이에 속한다. 특히 일본의 기타큐슈시(北九州市)의 환경분야에 있어서의 국제협력사례 (環境庁企画調整局, 1994) 는 선진사례로서 한일 양국에 소개되어 지자체 국제협력의 필요성을 인식시키는데 기여했다.

지자체의 국제협력사례가 급증하게 되면서 지자체 국제협력이 지역사회에 가져오는 이점에 주목해 지역활성화의 일환으로서 그 필요성을 주장하는 연구

www.kci.go.kr

가 활발히 나타난다. 박래영(1998)은 과거의 형식적인 국제교류에서 벗어나 지역의 특성을 개발하고 지역경제를 활성화시키기 위하여 지자체가 적극적으로 국제협력을 추진해 나갈 필요성을 강조했다. 또한 야마자키(山崎, 2002)와 온다(恩田, 2006)는 지자체 국제협력이 지역격차의 해소, 기업의 현지진출, 지역의 정체성 확립, 국제사회에서 활약할 수 있는 인재의 양성, 지역문제의 해결을 위한 정보교환 등 지역 활성화에 연계된다고 주장했다.

그리고 주목하는 측면은 다르나 국제협력에 있어서의 지자체의 역할과 중요성을 주장하는 연구가 있다. 마이클(CDI/Japan, 2001)은 지자체의 국제협력에 관한 세계적인 동향을 개괄 한 후, 빈곤삭감에 있어서 시민참가의 중요성을 논하고, 그 하나의 움직임으로서 지자체의 국제협력에 주목해, 지자체가 행하는 국제협력 사례를 검토했다. 또한 지자체의 국제협력에 있어서의 역할의 중요성과 필요성은 정부원조기관에서도 크게 평가되었다. 일본국제협력기구(JICA, 1997, 2000)는 지자체가 보유하고 있는 풍부한 경험과 기술이 JICA가 실시하는 국제협력에 유용하게 활용될 가능성이 있다고 주장하고 JICA와 지자체의 연계 또는 협력의 필요성을 논했다.

또한 이처럼 지자체의 국제협력 사례가 증가하고 그에 대한 중요성과 필요성이 논해지면서 지자체 국제협력을 활성화하기 위한 방안, 그리고 이를 지원하기 위한 행정, 제도 등을 제안하는 연구가 보여지게 된다. 이정주·최외출(2003)은 국제교류협력의 보다 점진적인 발전을 위해서는 법제적인 측면에서의 개선이 필요함을 강조했고, 요시다(吉田, 2001) 도 중앙정부의 국제협력에 더해 지자체간의 국제협력이 요구된다고 논하고 지자체의 국제협력을 촉진하기 위한 제도, 법적 정비가 필요하다고 주장했다.

이상 지자체 국제협력에 관한 선행연구를 간단하게 살펴봤다. 이러한 선행연구의 과제로서는 다음의 3가지를 들 수 있다. 첫째 지자체가 국제협력을 실시하는 의의와 중요성을 자신들의 지역사회에 가져오는 이점에서 찾고 있다. 둘째 선행연구의 대부분은 지자체의 국제협력을 국제기관이나 중앙원조기관 등의 보완적 역할로서 다루어 왔다. 셋째 연구방법으로서는 사례연구가 대부분이라는 점이다. 그러나 지자체가 국제협력의 독립된 주체로서 의의를 갖기 위해서는 본래의 목적이라고 할 수 있는 도상국의 지역발전에 긍정적인 효과가 있는가를 명확히 할 필요가 있을 것이다. 즉, 국제기관 및 정부원조기관의 국제협력과 비교하여 지자체의 국제협력이 어떠한 특징을 가지고 있으며 도상국 지역발전에

www.kci.go.kr

연계하고 있는가를 이론적으로 분명히 하고 그 이론을 다양한 사례를 통해 검증해 나갈 필요가 있을 것이다. 본고는 전자에 초점을 두고 도상국의 지역발전에 있어서 지자체 국제협력이 갖는 유효성을 이론적으로 명확히 하는 것에 목적을 두었다.

2. 현행의 국제협력과 지방자치체에 주목하는 이유

전술한 바와 같이 글로벌화가 가속화하는 가운데 도상국 지역이 발전하고 현재의 빈곤상황을 극복하기 위해서는 각 지역이 가지고 있는 다양한 가치와 능력을 활용할 필요가 있다. 그러나 종래의 국제협력은 도상국 각 지역의 다양성과 개별성을 반영하지 못했다. 즉, 종래의 마크로정책은 도상국 각 지역과 빈곤층이 놓여진 환경을 충분히 고려하지 않고 국가를 단위로 한 획일적인 프로그램을 적용해 왔으며, 한편 도상국 지역에서 행해지는 개별 개발 프로젝트의 경우에도 지역전체의 발전을 고려하지 않은 채 각각의 도너가 자신들의 방침과 정책을 기반으로 한 프로젝트를 산발적으로 실시했다. 그 결과 국제협력이 도상국의 빈곤삭감과 지역발전에 긍정적인 효과를 가져 오지 못했을 뿐만 아니라 도상국의 지역발전을 저해하는 경우도 적지 않았다 (石井, 2001).

최근 국제기관과 정부원조기관은 종래의 국제협력의 한계와 문제점을 극복하기 위해 새로운 국제협력 체제를 정비하게 되는데 그것이 바로 PRS체제이다. 본장에서는 종래 국제협력의 한계로 지적받았던 지역의 수요에 대한 대응, 다양하고 자립적인 발전을 위한 장기적이고 포괄적인 지원 등의 과제가 현행의 국제협력체제, 즉 PRS체제에 있어 개선되었는가에 대해 마크로정책과 개별 개발 프로젝트의 한계를 극복하기 위해 도입된 섹터와이드 어프로치(Sector-Wide Approach, 이하 SWAp)를 중심으로 고찰한 뒤 본고가 지자체의 국제협력에 주목하는 이유를 서술한다.

PRS체제의 마크로정책에서는 도상국 각 지역의 다양한 빈곤상황과 수요를 반영하도록 하는 정책입안이 추진되었다(牧野, 足立, 松本, 2001:28). 먼저 PRS체제는 빈곤감축 전략문서(Poverty Reduction Strategy Papers, 이하 PRSP) [5]작성을

5) 본고에서는 편의상 PRSP와 PRS체제를 나누어 사용하기로 한다. 즉, PRSP는 빈곤감축 전략문서를, PRS체제는 PRSP를 기본적인 지침으로 하는 개발원조 체제를 의미한다.

전제로 하고 있으며 PRSP에는 도상국 정부가 (1)지역마다 다른 빈곤상황을 파악하고 (2)그 요인을 분석한 뒤 그 결과를 바탕으로 (3)빈곤감축 목표와 지표를 설정하며, 실시단계에 있어서도 (4)모니터링을 통한 진척상황을 피드백 하도록 하는 내용이 포함되어 있다. 그리고 PRS체제는 도상국의 오너십(ownership)을 중시한다. 계획은 어디까지나 도상국 스스로의 판단으로 실시되어야 하며 PRSP작성에 있어서도 해당 도상국의 주체성을 중시하는 것을 기본원칙으로 한다. 또한 PRSP는 도상국의 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 빈곤층을 포함한 주민의 참가를 필요조건으로 하고 있다.

이것은 획일화된 전략과 지침을 모든 도상국에 적용해 왔던 종래 국제협력의 마크로정책과는 달리 도상국 각 지역의 다양성과 개별성에 대응함과 동시에 지방정부와 빈곤층을 포함한 지역주민의 의견을 반영할 수 있도록 한 것이 특징이라 할 수 있다(下村, 2009:92).

이처럼 PRS체제의 마크로 정책은 언뜻 보면 국제협력의 “다양화”와 “포괄화”를 도모하고 있는 듯 보인다. 그러나 실제적으로는 도상국의 다양하고 자립적인 발전을 지원하는 것이 어려우며 오히려 그러한 발전을 저해할 가능성마저 내포되어 있다. 구체적으로는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, PRS체제의 마크로정책은 시스템의 일원화뿐만 아니라 그 목표와 내용마저도 일원화 하려는 경향이 강하다. 즉, 마크로정책의 최대목표는 도상국의 글로벌시장 참여이며 “다양화”와 “포괄화”의 실현은 도상국 각 지역의 다양한 발전을 지원하는 것이 아닌, 자유무역화와 시장개방 등 도상국이 글로벌시장 참여를 추진하는 과정에서 나타나는 다양한 수요에 대한 포괄적인 지원인 것이다[6]. 그 결과 종래의 정책이 그러했듯이 현행의 마크로정책은 도상국의 빈곤삭감과 다양한 지역발전을 후퇴시킬 가능성을 지니고 있다고 할 수 있다.

이 외에도 PRS체제의 마크로정책은 도상국 주도를 기본원칙으로 하고 있지만 실질적으로는 여전히 원조기관 주도의 국제협력이 실시되고 있다(秋山, 笹岡, 2006:46). PRSP 작성 과정에 있어서는 외부전문가가 정책을 제안하고 초안을 재검토하는 등 준비 작업단계에서 부터 깊이 관여하며 실질적인 고문 역할을 하고 있다. 그리고 PRSP는 세계은행과 국제통화기금(International Monetary Fund, 약칭 IMF)이 도상국에 대한 대부(貸付)와 채무포기(債務放棄)를 결정하는 판단자료

6) 예를 들어, 세계은행은 글로벌시대의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 도상국의 글로벌시장 참여가 가장 유효한 정책이고 그 이행과정에서 발생하는 과제에 대해 포괄적으로 대처하고 지원하는 것이 국제협력의 역할이라는 입장을 명백히 하고 있다(Wolfensohn, 2001).

로써 이용된다. 그 때문에 도상국 정부는 반의무적으로 PRSP를 제출해야 하지만 위의 기관이 요구하는 PRSP의 조건은 상당히 까다롭고 그 사무량도 상당하기 때문에 대부분의 도상국 정부는 이들 기관이 제시하고 있는 소스북[7] (Poverty Reduction Strategy Sourcebook, 약칭 Sourcebook)과 PRSP를 전문으로 하고 있는 또는 선진국 컨설턴트(consultant)의 외부전문가에 의존할 수밖에 없는 상황에 처해있다(柳原, 2001:21, 下村, 2001). 즉, 지역의 다양한 수요와 빈곤상황은 도상국 정부에 의해 파악되지 않고 있으며 실질적으로는 이들 원조기관의 방침과 정책에 따라 작성된 마크로정책이 도상국 지역에 적용되고 있는 것이다.

또한 PRS체제의 도입으로 많은 도상국에서는 지방행정과 지역주민의 참여가 강화되고 있다. 그러나 많은 도상국에 있어서의 주민참여는 PRSP의 조건을 충족시키기 위한 형식적인 참여에 그치는 경우가 많아 참여형 방식이 채택되었다 하더라도 실제로 모인 이해관계자의 목소리가 PRSP의 내용에 큰 영향을 초래하는 경우는 거의 볼 수 없다고 한다(JICA, 2004a:100).

한편 개별 개발 프로젝트의 한계와 과제를 극복하기 위해 PRS체제는 SWAp를 도입하고 있다. SWAp라는 것은, (1)도상국의 정부 및 주요 원조기관을 비롯하여 특정 섹터 이해관계자의 대다수가 (2)상위의 개발정책과 계획 그리고 예산과 밀접하게 연결된 형태로 (3)그 섹터 전체를 대상으로 (4)일관된 지역개발정책을 공유하면서 (5)상호 활동과 투입자원의 정합성(整合性)을 도모하기 위해 협조하는 개발어프로치, 혹은 그 프로그램을 가리키는 것이다(吉田和, 2001:23).

종래의 개발 프로젝트가 개개의 프로젝트에만 초점이 맞춰져 다른 원조기관의 계획안건과 연계가 적고 그 효과가 한정적이었던 것에 비해 SWAp는 각 원조기관이 자신들의 개별계획에 의한 성과만을 파악하는 것이 아니라 해당 섹터 내의 상황을 총체적으로 파악하고 포괄적으로 실시하려는 어프로치인 것이다. 그러나 SWAp는 구조적인 문제를 포함한 몇 개의 큰 결함을 안고 있다.

첫째, SWAp는 도상국 측의 오너십을 저해할 위험을 안고 있다. 원조기관과 도상국 정부의 관계는 표면적으로 대등해 보이고 정책주도의 오너십은 당사자인 도상국 정부 측에 있다고 늘 강조되지만 실질적으로 대등한 관계를 갖기란 매우 어렵다. 여기에 원조기관의 수가 늘고 파트너십이 강화된다면 다수의 원조기관에 대한 일국의 도상국 정부와의 관계는 더욱 더 비대칭적일 수밖에 없다. 따라서 원조

7) 柳原(2001)에 의하면, Sourcebook은 도상국의 PRSP작성시간의 단축 그리고 세계은행과 IMF의 심사 포인트를 미리 알려주는 것을 목적으로 공표되었다고 한다.

www.kci.go.kr

기관간의 파트너십 하에 정책결정이 추진되는 것은 도상국 정부의 오너십에 악영향을 끼칠 가능성이 크며 오너십이 약한 나라일수록 이 같은 영향이 크게 나타날 수 있다고 하겠다. 둘째, SWAp의 도입은 국제협력의 효율성을 저하시킨다. SWAp를 효율적으로 관리하기 위해서는 조건 책정에서부터 실시에 이르기까지 모든 단계에 있어서의 이해관계자간의 조정 및 협조가 필요하지만, 그것을 실시하기 위해 드는 비용은 원조기관간의 파트너십 강화로 얻을 수 있는 이익보다 훨씬 커질 가능성이 있는 것이다(高橋, 2001:47). 셋째, SWAp는 산발적으로 실시되는 개별 개발 프로젝트의 부조화를 개선할 목적으로 도입된 것으로, 지역간 또는 섹터간의 조화는 상정되어있지 않다. 그러나 국제협력이 도상국의 지역발전에 효율적으로 기여하기 위해서는 각각의 지역과 분야를 넘는, 예를 들면 지역 간의 예산분배와 우선순위의 선정 등 지역 전체를 시야에 넣은 포괄적인 국제협력이 필요할 것이다. 또한 실질적인 문제로써 SWAp는 유럽 선진국의 원조기관을 중심으로 논의되고 아프리카의 도상국을 주요 대상국으로 한 어프로치이다. 따라서 아프리카 이외의 도상국에게는 적용하기 어렵다는 지적이 있다. 실제적으로도 대부분의 원조국에서 활용되지 못하고 여전히 개별 개발 프로젝트가 주류를 이루고 있는 것이 현실이다.

지금까지 PRS체제를 중심으로 하는 현행의 국제협력이 “다양화”와 “포괄화”를 슬로건으로 걸고 전면적인 개혁을 해왔음에도 불구하고 실제로는 그것이 이루어지지 않았음을 살펴봤다. 이 같은 논의를 바탕으로 본고는 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전을 지원하는 국제협력의 하나의 대안으로써 지자체의 국제협력에 주목한다. 국제협력의 주체로써 지자체에 주목하는 이유는 현행의 국제협력에서 지적 받고 있는 문제가 지자체간에 실시되는 국제협력에서는 극복할 가능성이 있는 것처럼 보이기 때문이다.

조금 더 자세히 설명하자면, 앞서 언급한 바와 같이 국제기관 또는 정부원조기관이 실시하는 국제협력에 있어서는 각 지역의 특색과 수요가 적절하게 반영되지 못했다. 이에 대해 지자체가 실시하는 국제협력은 지역주민과 가장 가까운 행정조직인 지자체가 국제협력을 담당함으로써 오너십과 파트너십 하에 양 지역의 문화, 전통, 환경 등을 소중히 하면서도 지역의 과제와 수요에 대해서 각 지역에 내재하고 있는 자원을 적극적으로 활용한 국제협력을 실시하고 있다.

그리고 국제기관과 정부원조기관에 의해 실시되는 국제협력의 경우, 중앙정부를 대상으로 한 마크로정책에 있어서는 빈곤층까지 그 효과가 도달하지 않는 한편 빈

www.kci.go.kr

곤층과 지역주민에 직접 작용하는 개별 개발 프로젝트와 SWAp에 있어서도 그 효과는 대상지역에 한정되고 타 지역으로 퍼져나가기 어려운 점이 큰 과제로 지적되고 있다. 이에 대해 지자체가 실시하는 국제협력은 빈곤층의 생활개선과 지역 활성화에 효과적으로 연계되어 가는 듯이 보인다. 그리고 그 효과가 해당 지역뿐만 아니라 타 지역과 국가로 확대되어 가는 사례도 빈번히 볼 수 있다.

게다가 글로벌화의 진행과 더불어 지역의 과소와 집중이 심해지는 가운데 종래의 중앙정부에 의존한 지역정책의 유효성이 저하됨에 따라 지역과제는 지역 스스로 해결해야 하는 상황이 되어가고 있다. 이러한 상황 속에서 국가 단위로 실시되는 현행의 국제협력은 도상국 각 지역의 수요에 신속하고 적절하게 대처하는 것이 어렵고 나아가서는 지역의 쇠퇴와 양극화를 가속화시킬 수 있다(高橋, 1998:30). 한편, 지역단위로 실시되는 지자체의 국제협력은 글로벌화에 대응하고 도상국의 지역강화에 중요한 역할을 할 가능성이 크다고 생각된다.

이 같은 현행 국제협력의 한계에 대한 지자체 국제협력의 특징을 생각해볼 때, 지자체의 국제협력은 국제기관과 정부원조기관에 의한 국제협력의 약점을 극복 또는 보완하는데 중요한 역할을 할 가능성이 있는 것으로 보인다. 따라서 지자체의 국제협력에 착목해 그 유효성을 명확히 하는 것은 앞으로의 국제협력의 역할과 그 방법을 검토하는데 있어 의의가 있는 시도라고 생각한다.

3. 국제협력에 있어서의 새로운 주체로서의 지방자치체

일반적으로 지역에서 행해지는 양자간(兩者間) 국제협력은 중앙정부의 관계부처간(関係部処間), 그리고 다자간(多者間)의 경우는 국제기관 또는 정부원조기관이 도상국의 중앙정부를 통해 행하는 경우가 많다. 이에 대해 지자체의 국제협력은 해당국의 중앙정부를 통하지 않고 국제교류를 기반으로서 지자체와 지자체간에 직접적으로 행해진다. 국제협력을 행하는 주체가 지자체인 것, 그리고 대부분의 지자체가 국제교류를 기반으로 하고 있는 것은 다른 주체의 국제협력에서는 보이지 않는 성격이며 이 2가지의 요인이 지자체 국제협력의 유효성과 연계하는 중요한 요소라고 생각한다. 본장에서는 이 2가지 요인으로부터 도출할 수 있는 지자체의 국제협력의 특징을 고찰한다.

지자체의 국제협력은 국제협력의 수혜측이 지자체이며 제공하는 측 또한 지자체

www.kci.go.kr

라는 점에서 지자체가 실시하는 국제협력에는 지자체 본래가 갖고 있는 기능, 역할, 그리고 관심이 강하게 반영되어 있다. 먼저 지자체는 지방정부이며 정부기관으로서의 특징을 가지고 있다. 정부기관으로서의 특징이라고 하는 것은 크게 나누어 2가지를 들 수 있다. 첫째, 일정지역과 그 지역 내의 사람들을 구성요소로서 그들에 대한 대표 기능과 총괄 기능을 가지고 있는 점이다(牧田, 2001:26-29). 그리고 또 하나의 특징으로서는 그 지역 내에서 행해지는 사업내용에 있어서는 공공성이 중시된다는 점이다(松下, 1971:195). 그러나 지자체가 중앙정부와 크게 구별되는 점은 지역을 기반으로 한 정부라는 것이다. 그 때문에 국제협력의 내용에 있어서도 중앙정부가 도상국 국가 전체의 빈곤삭감 혹은 경제성장을 목표로 하고 있는 것에 대해 지자체는 지역발전을 목표로 하며 해당지역의 주민생활과 직접 관련된 과제와 현장 대처가 필요한 문제 등에 관심을 갖는다.

이 외에도 지자체의 국제협력은 국제기관과 정부원조기간 등 다른 주체와는 다른 성질을 가지고 있다. 우선 지자체는 지역 정부로서 국제협력에 충당할 수 있는 예산이 매우 한정적이다. 그리고 빈곤문제를 전문적으로 취급하고 세분화, 전문화된 원조기관에 비해 소규모의 조직이며 하나의 조직 속에 지역의 다양한 과제를 취급하는 조직이 콤팩트하게 모여 있다. 또한, 국제기관이나 정부원조기관에 의한 국제협력이 외부전문가와 컨설턴트에 의해서 실시되는 것에 반해 지자체의 국제협력에는 지역주민과 지역 내의 인재가 활용된다. 게다가 제공하는 기술에 있어서도 고도의 기술이라고 하기보다는 간편하고 쉽게 적용할 수 있는 적정기술이 이용된다.

그리고 지자체의 국제협력이 다른 주체와 차별되는 또 하나의 성격은 국제교류를 기반으로 하고 있다는 점이다. 우호친선과 상호이해를 목적으로 한 자매도시간의 단순한 국제교류에서 시작해 사회개발분야와 지역개발분야 등 도상국의 지역발전에 공헌하는 국제협력으로 확대된 것이다. 이처럼 자치체가 국제교류를 기반으로 하고 있는 것은 다른 주체의 국제협력에서는 보이지 않는 요소이며 주로 다음 2가지의 특징이 나타난다.

우선, 지자체의 국제협력은 지역의 오너십과 파트너십 바탕으로 실시된다. 국제교류는 지역 간의 연계이기 때문에 다양한 주체간의 교류가 활발히 행해진다. 따라서 국제교류의 연장선상에서 행해지는 지자체의 국제협력은 지방정부뿐만 아니라 그 지역에 살고 있는 지역주민, 대학, 기업, 커뮤니티 등의 참여를 이끌어 내기 쉬워 주민참가형 국제협력이 실시가능하다. 그리고 국제교류는 양 지역의 문화, 전

www.kci.go.kr

통, 특색 등을 공유하는 것으로 양 지역의 문화 차이를 이해하고 존중하는 감각을 양성할 수 있도록 해 준다. 이 때문에 지자체의 국제협력은 양 지역의 오너십을 존중하고 “주다”, “받다”라고 하는 일방적인 관계가 아닌 파트너십을 기반으로 한 비교적 대등한 관계 속에서 실시될 수 있는 것이다.

그리고 국제교류는 다양한 의견교환의 장을 제공한다. 양 지자체와 지역주민이 지역과제를 의논하고 어떤 활동과 사업이 가능한가를 생각할 수 있는 기회를 마련하며 지역에서 행해지는 사업의 진척상황 등을 확인할 수 있다. 그 때문에 지자체 국제협력의 실시는 지역 페이스로 행해지며 모니터링, 매니지먼트 그리고 사후관리가 가능해 사업의 효과의 지속가능성을 높일 것으로 생각된다. 지자체 국제협력의 특징을 정리하면 <표1>과 같다.

<표-1> 국제기관과 정부원조기관에 대한 지자체 국제협력의 특징

	국제기관과 정부원조기관	지자체
목표	▪ 빈곤삭감, 경제성장	▪ 지역발전
어프로치	▪ 빈곤층 타겟 또는 경제성장	▪ 지자체 타겟
중점분야	▪ 사회서비스, 인프라	▪ 지역진흥분야, 기초생활서비스
사업규모	▪ 대규모	▪ 소규모
우선 사항의 결정	▪ 전문가에 의한 일방적인 결정	▪ 지역사회 니즈에 의한 결정
이용자원	▪ 외부자금, 기자재, 외부전문가	▪ 지역의 인재와 기술
기술적용	▪ 고도의 외부기술	▪ 지자체만의 경험과 노하우
오너십	▪ 도상국의 일부관료, 도너	▪ 도상국의 지역주민, 지자체
양 주체의 관계	▪ 상하관계, 비대칭적 관계	▪ 파트너십과 비교적 대등한 관계
실시형태	▪ 외부주도형	▪ 주민참가형
실시페이스	▪ 예산집행 기간에 맞춘 패스	▪ 지역실행 페이스
평가	▪ 외부전문가에 의한 단기적 평가	▪ 지자체간에 의한 평가, 지속적 평가
행동유형	▪ 의존적, 수동적	▪ 자립적, 적극적 상호작용
지속가능성	▪ 낮다	▪ 높다

출처: 필자 작성

www.kci.go.kr

4. 지방자치체 국제협력의 유효성 검토

제4장에서는 제3장에서 고찰한 특징을 바탕으로 도상국 지역발전에 있어서의 지자체 국제협력의 유효성을 고찰한다. 일반적으로 국제협력의 평가기준으로써 사용되어지는 것은 경제협력개발기구(Organization for Econo- mic Cooperation and Development, 약칭 OECD) 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee, 약칭 DAC) 가 제시한 “ODA평가 5항목”이다. 이는 국제협력의 효율성과 효과성을 높이기 위한 목적으로, OECD/DAC가 1983년부터 매년 2회에 걸친 평가전문가회의를 바탕으로 1991년에 제시한 것이다. 구체적인 항목으로는 1)타당성(Relevance), 2)효율성(Efficiency), 3)영향력(Impact), 4)지속가능성(Sustainability), 5)유효성(Effectiveness) 이 있다. 이 평가항목은 한국국제협력단 (Korea Interna- tional Cooperation Agency, 약칭 KOICA)과 일본 JICA을 비롯해 국제협력의 평가기준으로서 전 세계적으로 사용되어지고 있으나, 평가주체와 목적에 따라 평가항목은 조금씩 다르다. 마찬가지로 지자체의 국제협력은 국제기관이나 정부원조기관이 실시하는 국제협력과 최종목표와 중시하는 점이 다르기 때문에 국제협력을 평가하는데 있어서 이러한 상이점을 고려할 필요가 있다.

먼저, 개별개발프로젝트는 하나의 프로젝트에 착목하며, 빈곤삭감과 경제성장 그 자체를 최종 목표로 하고 있고 경제적인 측면에 주목하고 있다. 그 때문에 5)유효성의 평가에 있어서도 다른 항목과 마찬가지로 각 프로젝트가 실시되는 전후의 시점에서 통계적 수치로 평가하는 것이 일반적이다. 그러나 지자체 국제협력은 지역발전을 목표로 공간적으로는 지역이라고 하는 공간을 한 단위로 하며, 시간적 범위로서는 현시점뿐만 아니라 현시점을 포함한 미래를 상정하고 있다. 따라서 5)유효성을 평가하기 위해서는 하나의 사업이 실시되는 현시점에서의 평가 그리고 경제적인 효과에 착목하는 통계적 수치는 큰 의미가 없을 것이다.

지자체 국제협력의 5)유효성을 평가하기 위해서는 지자체가 실시하는 국제협력 사업이 1)지역주민이 지향하고 있는 지역발전과 일치하는가(타당성), 2)지역이라고 하는 공간을 단위로써 개개의 분야와 사업을 넘어 장기적이고 포괄적인 시점에서 실시되는가(효율성), 3)국제협력의 효과가 효율적으로 파급되

www.kci.go.kr

는가, 그리고 4)자립적인 지역발전에 공헌하는가(지속가능성)를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 다시 말해서 위 4가지의 조건을 충분히 만족할 때 국제협력의 효과는 지속될 것이고, 나아가 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 연계되는 것으로 지자체 국제협력의 5)유효성은 달성될 수 있을 것이다.

따라서 본고는 지자체 국제협력이 상기의 4항목을 만족시킬 가능성이 있는가를 이론적으로 살펴보는 것으로 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 있어서의 지자체 국제협력의 유효성을 고찰하기로 한다.

4.1 지역주민이 지향하고 있는 지역발전과 일치하는가(타당성)

타당성 있는 국제협력을 실시하기 위해서는 막대한 자금, 시간, 그리고 노력이 수반된다. 즉 입안단계에서 실시, 평가에 이르는 전 과정에 있어서 도상국 지역의 수요와 국제협력 사업간의 타당성을 확인, 조정할 필요가 있는 것이다. 지자체의 국제협력은 수혜자가 지역, 특히 빈곤층에 가까운 지자체인 점 그리고 제공자가 국제교류를 통해 맺어진 지자체라고 하는 점에서 타당성 있는 국제협력의 실시가 용이할 것으로 생각한다.

먼저, 수혜자가 도상국의 지자체라는 점은 첫째, 도상국 지역의 다양한 빈곤상황과 수요의 파악을 용이하게 한다. 본래 빈곤문제는 지역고유의 성격을 띠고 다양한 요인이 얽혀있기 때문에 외부인이 파악하기가 매우 어렵다 (佐藤, 1995). 그러나 국제협력을 받아들이는 주체가 도상국의 중앙정부가 아닌 그 지역의 지자체일 경우, 장기간 지역과제를 다루어 오고 지역주민과 같은 언어, 문화, 전통 그리고 아이덴티티 (identity)를 가지고 있기 때문에 지역의 빈곤상황과 주민의 요구를 보다 정확하게 파악할 수 있기 때문이다.

둘째, 지역의 능력과 사정을 고려한 국제협력을 입안할 수 있다. 국제협력의 외부전문가는 방대하며 구체적인 정책목표를 설정하지만 실제로 국제협력이 행해지는 현장의 능력과 사정을 제대로 파악하지 못함으로써 실효성이 낮은 사업을 입안하는 경우가 적지 않다 (佐藤, 1997, 2004). 이에 대해 도상국의 지자체는 자신들을 포함한 지역의 능력과 사정을 고려한 정책을 입안할 수 있기 때문에 현장을 기반으로 한 실효성 높은 국제협력을 입안할 수 있다.

셋째, 국제협력의 실시에 있어서 유연하고 신속한 대응이 가능하다. 빈곤상황과 지역의 수요는 시간의 경과와 함께 변화한다. 그리고 입안된 정책을 실시해 가는

www.kci.go.kr

과정에서 예상하지 못한 문제가 발생하는 것은 흔히 있는 일이다. 따라서 국제협력의 실행주체에게는 상황에 맞는 유연하고 신속한 대처가 요구된다. 그러나 원조기관과 도상국의 중앙정부는 현장과 떨어져 있기 때문에 능동적이고 기동적인 대처가 어려우며 그 대응에는 많은 시간과 비용이 요구된다. 이에 비해 국제협력을 행하는 주체가 지자체일 경우, 국제협력 사업이 지자체의 관할지역 내에서 행해지기 때문에 지속적인 모니터링과 매니지먼트가 용이하며, 그 과정에서 발생하는 새로운 수요에 대해 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 것이다.

넷째, 상황에 맞는 적절한 피드백이 가능하다. 사업평가와 그를 반영한 피드백은 국제협력의 타당성을 높이는데 필수 불가결하다(中島, 2006:2). 원조기관에 의해 실시되는 국제협력은 예산의 실시기간에 맞는 페이스로 하나의 사업이 패키지처럼 제공되는 경우가 많다. 이 때문에 사업이 행해지는 과정에서의 피드백이 어렵다. 지자체의 국제협력은 매년 행해지는 사업평가가 차년도의 국제협력 방향에 반영되는 구조를 가지고 있어 사업의 진척정도와 지역의 사정변화 그리고 성과가 그 후의 국제협력 사업에 피드백 되기 쉬운 것이다.

게다가 지역주민 입장에서 보면 지자체가 주체가 된 국제협력이 자신들의 주장을 전달하기 쉽다. 현행의 국제협력하에서는 중앙정부와 빈곤층의 비대칭적인 관계, 언어문제 그리고 의사를 전달할 수 있는 시스템의 부재 등으로 인해 지역주민이 자신들의 의견이나 의사를 국제협력에 반영시키는 것이 어렵다. 반대로 지역주민이 자신들의 의견을 지자체에 요구하기 쉬운 이유로서는 가까운 곳에 존재하며 의사소통이 어렵지 않은 점 그리고 지자체에 대해 생활개선을 요구할 수 있는 권리가 있는 점 등을 들 수 있다(山口, 1991).

마지막으로, 국제협력의 제공자가 국제교류를 통해 맺어진 지자체라는 점은 도상국 지역의 빈곤상황 및 수요의 정확한 파악과 그를 바탕으로 한 국제협력의 입안, 실시, 평가에 있어서의 타당성을 높일 수 또 하나의 요인이다. 왜냐하면 장기간에 걸친 국제교류를 통해 상호지역의 전통, 문화, 특색 등의 정보를 이미 파악하고 있기 때문에 상대지역에서 발생하는 빈곤상황이나 수요를 보다 자세하게 파악할 수 있고 이미 확보된 의사소통 채널을 통해 필요에 따라 쉽게 연락이 가능하며 국제교류의 기회를 통해 국제협력사업의 모니터링 및 매니지먼트가 가능하기 때문이다.

www.kci.go.kr

4.2 장기적이며 포괄적인 시점에서 실시되는가(효율성)

국제협력이 효율적으로 실시되기 위해서는 장기적인 시점을 바탕으로 한 포괄적인 활동이 요구되어진다. 즉, 현재 직면한 과제뿐만 아니라 중장기적인 시점에서 사업계획을 세우고, 각 사업간의 상호연관성을 고려한 포괄적인 국제협력의 실시가 필요한 것이다.

국제기관, 정부원조기관, 그리고 NGO에 의한 국제협력은 성과주의의 경향이 강하다. 그들은 자신들의 사업성과를 국제사회에 어필하기 위해 단기적으로 결과를 내기 쉬운 사업에 주목하는 경우가 많다. 예를 들면 빈곤률을 감소시키기 위해서 빈곤라인 바로 밑에 위치하는 빈곤층을 대상으로 자금과 서비스를 일시적으로 집중 투입하여 그들이 빈곤라인을 겨우 넘을 수준까지 끌어올리는 것은 잘 알려진 이야기이다(黒碕, 2006). 그러나 이러한 지원은 그 시점에 있어서 대폭적인 빈곤삭감을 달성한 것처럼 보이지만 빈곤층의 실제적인 생활이 개선되었다고는 볼 수 없으며 그 효과는 일시적일 수밖에 없다. 한편 지자체는 지역발전의 주체자이며 그 성과를 얻는 당사자이다. 따라서 통계로 보여지는 수치결과 보다 장기적이고 안정적인 발전을 추구하며 국제협력 사업은 장기적 관점에서 사업의 타당성과 우선순위가 검토된다. 즉, 지역발전을 도모하기 위해서는 어떠한 사업이 효과적이고 우선적으로 행해져야 하는가를 고려하는 것이다.

그리고 국제협력이 효율적으로 도상국의 지역발전에 연계되기 위해서는 장기성과 함께 포괄성을 고려할 필요가 있다. 포괄성을 고려한 국제협력이라고 하는 것은 넓은 의미에서는 지역전체를 고려한 국제협력, 협소한 의미에서는 각 원조기관 또는 조직에 의해서 행해지는 사업 간의 일관성을 의미한다. 포괄성이 중요한 이유는 지역사회 그리고 각 사업 간의 연계를 도모하는 것으로 효율적인 사업운영을 통한 비용 삭감 그리고 사업 간의 상승효과(相乘效果)를 얻을 수 있기 때문이다.

지자체의 국제협력은 도상국 지역에 있어서 포괄적 실시가 가능할 것으로 생각된다. 프로젝트 또는 섹터 단위로 실시되는 국제협력은 지역발전과의 타당성 그리고 각 사업과 분야 간의 조정이 어렵다. 한편 지자체 간의 국제협력은 일정지역을 관할하고 있는 행정주체끼리의 국제협력이며 대상이 되는 지역범위와 지역주민이 한정적 또는 명확하다. 이 때문에 지역주민이 원하는 지역발전과의 타당성 그리고 각각의 사업 간의 효율성을 도모하기 쉽다.

그리고 지자체는 각 영역과 분야를 넘은 포괄적인 국제협력을 실시할 수 있다.

www.kci.go.kr

대부분의 원조기관은 각각의 관심이 높은 사업이나 분야를 선택해 지원한다. 한편 지자체는 광범위하고 다양한 지역과제에 대응하는 것이 본래의 책무이다. 이로 인해, 특정사업이나 분야를 한정하는 것이 오히려 어려우며 각각의 사업을 개별적으로 취급하는 것이 아닌 지역에서 행해지는 모든 활동이나 분야를 포괄적·종합적으로 실시하는 경향을 강하다.

또한, 이러한 포괄적인 국제협력을 행하기 위해서는 각 조직 간 그리고 조직 내의 긴밀성과 협조성이 높지 않으면 안 된다. 이러한 면에서 횡단적인 거대조직인 도상국의 중앙정부 그리고 원조기관은 조직 내, 조직 간의 긴밀한 협조와 협력을 도모하는 것이 어렵다. 한편 지자체는 소규모의 조직 속에 지역과제를 담당하는 부서가 콤팩트하게 모여 부서 간의 협의 조정이 용이하기 때문에 포괄적·종합적인 지원이 가능해 지는 것이다.

4.3 국제협력의 효과가 효율적으로 파급되는가(영향력)

지자체 국제협력이 도상국 지역발전에 실제적으로 기여하기 위해서는 국제협력의 효과가 해당지역에 침투해 흡수되며 나아가 타 지역으로 확대되어 갈 가능성, 그 영향력을 살펴 볼 필요가 있다고 생각한다.

국제기관과 정부원조기관에 의해서 실시되어 온 마크로정책은 경제효율향상 → 경제성장→고용확대→빈곤층의 소득증가→빈곤삭감이라고 하는 경제성장이 빈곤층으로 파급되는 이른바 낙수효과 (trickledown)를 상정한 지원이다. 그러나 이러한 정책은 그 이익을 일부 도시나 산업에 집중시켜 오히려 빈부격차를 확대시키는 결과를 가져왔다고 한다.

한편, 지자체가 행하는 국제협력과 이들 기관이 실시하는 국제협력의 주된 상이점은 빈곤층과의 거리와 실시하는 사업의 내용이다. 즉, 지자체가 행하는 국제협력은 실시분야에 있어서는 빈곤층과 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 지역산업의 육성 및 지역산업의 진흥을 도모하고 있는 점과 그리고 각 사업은 빈곤층이 거주하고 있는 동일지역에서 행해지는 점에서 다르다. 따라서 지역산업의 진흥과 전통산업의 발굴과 육성은 지역주민의 고용 창출과 소득 개선에 직접 연계할 가능성이 크며 결과적으로는 빈곤층의 장기적이고 지속적인 생활안정에 기여할 수 있을 것이다.

지자체가 행하는 국제협력의 또 하나의 주요 분야는 기초생활 서비스에 관한 지

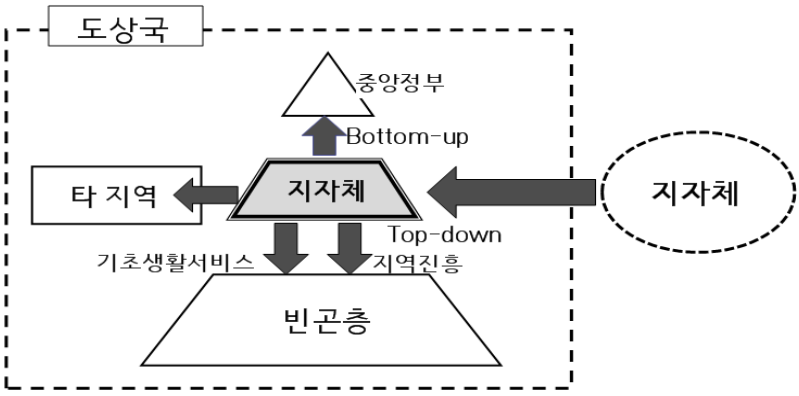
www.kci.go.kr

원이다. 지역진흥을 통한 지역발전이 지역전체의 시점에서 지역발전을 달성하기 위한 움직임이라고 한다면 기초생활 서비스의 제공은 지역주민이 가장 필요로 하는 요구에 대응하는 것이다. 단지 자원과 서비스를 일방적으로 제공하는 것과 같은 국제협력은 빈곤층을 둘러싼 환경 그 자체를 개선하지 못하고 일시적인 원조로 끝나버릴 가능성이 크다. 이에 비해 지자체간에 행해지는 국제협력은 지역주민의 실생활에 도움이 되는 기초생활 서비스에 관한 국제협력 사업을 실시한다. 빈곤층을 포함하는 지역주민을 둘러싼 생활환경 즉, 상하수도, 의료보험, 주택, 교육 등 안정적인 생활에 있어서 없어서는 안 될 기초생활 서비스 분야를 정비하는 것으로 지역주민의 생활 개선을 도모하는 것이 목적이다. 또한 지자체는 공공기관으로서 공공성을 가지며 빈곤층이 그 효과를 향유할 수 있는 점에서 그 효과는 클 것으로 생각된다. 즉, 지자체에 의한 기초생활 서비스의 제공은 특정소수의 사람들에게 한정되지 않고 지역주민전체가 대상이 되는 점에서 그 효과는 크다고 할 수 있다.

또한 지자체의 국제협력은 그 효과가 해당지역에만 머물지 않고 타 지역으로 확대될 가능성도 높다. 그 요인으로서는 지역과제의 공통성, 지역을 둘러싼 환경의 공통성 그리고 수용의 용이성 등을 들 수 있다. 먼저, 지자체가 실시하는 국제협력은 지역주민의 생활에 직결하는 지역과제를 취급한다. 지역 활성화에 관한 경험이나 노하우 그리고 기초생활 서비스 분야에 있어서의 국제협력은 다른 지역에 있어서도 수요가 높은 협력내용인 것이다. 이러한 지역레벨에 있어서의 과제에 대해 국제기관과 정부원조기관은 대응하기 어려운 점이 있지만 지자체의 국제협력은 지역과제를 지역의 관점에서 해결할 수 있는 노하우를 제공함으로서 그 성공 예는 다른 지역에 있어서도 응용될 수 있다. 그리고 지자체의 국제협력의 효과는 지역을 둘러싼 환경의 공통성에 의해서 환경, 기후, 문화, 하천 등 유사한 환경을 가지고 있는 주변지역으로 파급되기 쉽다. 또한 이처럼 다른 지역에서 행해지는 지자체의 국제협력이 자신들의 지역에 있어서도 유효하다고 판단될 경우, 그 지역에도 쉽게 적용할 수 있다. 왜냐하면 거액의 자금, 외부전문가, 고도의 기술을 이용한 국제협력은 다른 지역에서 수용하고 싶어도 수용하기가 어렵다. 그러나 전절에서 살펴 본 것처럼 지자체의 국제협력은 적은 예산과 지역의 인재 그리고 간단하게 사용할 수 있는 기술을 이용하고 있기 때문에 타 지역으로 파급되기 쉬운 것이다.

www.kci.go.kr

(그림-1) 지자체 국제협력의 파급성



출처: 필자 작성

마지막으로, 지자체의 국제협력은 중앙정부에서 본 bottom-up 즉, “아래에서 위”로 그 효과가 확대될 가능성도 있다(그림 1). 종래의 지역개발은 중앙정부의 담당부서가 계획을 세우고 이것을 지방정부로 전달해 실시하는 상의하달(上意下達)이 주류였다. 이러한 의미에서 지자체 국제협력은 지역주도형 개발이라고 할 수 있다. 각각 다른 자원을 활용한 독자적인 지역발전이며 이와 같은 발전수법은 다양한 지역발전의 제안으로서 도상국의 중앙정부에 있어서도 큰 참고가 될 수 있을 것이다[8].

4.4 자립적인 지역발전에 공헌하는가(지속가능성)

국제협력이 도상국의 자립적인 지역발전에 기여하기 위해서는, 국제협력사업의 효과가 지속적으로 나타나며, 나아가 외부의 지원 없이 도상국의 지역주민 스스로가 주체적으로 사업을 이끌어 나가는 것이 필요할 것이다.

국제협력은 지자체가 해결해야 하는 본래의 과제가 아니기 때문에 일반적으로 지자체가 국제협력사업에 충당할 수 있는 예산은 매우 한정적이다. 따라서 지자체간에 행해지는 국제협력은 거액을 필요로 하는 인프라 건설이나 빈곤층을 대상으로 자금이나 서비스를 일방적으로 제공하는 것과 같은 국제협력은 곤란하다. 이로 인해 지자체가 실시하는 국제협력의 내용과 수단, 그리고 어프로치는 국제기관이

www.kci.go.kr

8) 실제적으로 그러한 사례가 다수 존재한다. 自治体国際化協会(2004-2009)를 참조.

나 정부원조기관이 실시하는 국제협력과는 매우 다르다.

먼저, 지자체의 국제협력은 예산부족을 해결하기 위해 양 지역에 이미 존재하는 자원을 적극 활용할 수 밖에 없다. 즉, 도상국 지역이 가지고 있는 과제를 해결하는데 있어서 양 지역이 가지고 있는 자원을 활용한 국제협력을 행하고 있는 것이다. 그 내용은 각각의 지역이 갖는 다양한 기후, 전통, 문화, 풍토 등을 반영하고 있다. 예를 들면, 홋카이도(北海道)는 도상국의 추운 지역의 지자체를 대상으로 상하수도시설과 관련한 국제협력을, 사이타마현(埼玉県)은 공중위생 사업의 경험을 살려 네팔의 공중위생 시스템의 개선을 위한 지원을, 그리고 기타큐슈시(北九州市)는 환경오염이 심각한 중국 지자체를 대상으로 환경문제에 관련한 국제협력을 행하는 등 각각의 지역이 가지고 있는 경험, 노하우, 기술을 다양한 형태로 국제협력에 살리고 있는 것이다.

그리고 지자체의 국제협력은 각각의 지역 내의 인재를 활용한다. 지자체의 각 부서를 시작으로 국제교류·협력단체, 시민단체, NGO, 기업, 대학, 연구기관, 지역주민등 지역 내의 다양한 조직과 인재와의 연계를 강화하고 있으며, 국제협력사업에는 이러한 인재가 활용된다. 예를 들면, 동경의 기타쿠 (北区)는 타이에서 보육협력을 행하고 있는 NGO ‘난민을 생각하는 모임’과 동경외국어대학과 공동으로 타이에 대한 보육연수사업을 행하고 있다 (CDI/Japan, 2001). 그리고 군마현(群馬県) 이다쿠라정(板倉町)은 마을직원, 주민, 의회 의원이 일체가 되어 라오스의 학교건설을 지원하고 있다(自治体国際化協会, 2006).

또한 지자체는 국제기관이나 정부원조기관과 같은 고도의 기술이 아닌, 간단하고 수요가 높으며 저비용의 기술을 제공한다. 예를 들면 후쿠오카시(福岡市)는 중국 운남성(雲南省)과 산둥성(山東省)을 대상으로 폐기물 매립기술에 관한 국제협력을 행하고 있다. ‘후쿠오카 방식(福岡方式)’이라고 불리는 이 기술은 후쿠오카시와 후쿠오카대학이 공동으로 개발한 독자기술로 미생물의 분해활동을 이용한 친환경적이고 저렴하며 간단하게 이용할 수 있는 기술인 것이 특징이다.

이처럼 열악한 재정으로 인해 지자체의 국제협력은 지역의 자원, 인재, 그리고 기술을 적극적으로 활용하고 있다. 그러나 이와 같은 지역 내의 자원과 인재 그리고 저렴하고 간단한 기술을 이용한 지자체 국제협력이야말로 아래에서 기술하는 바와 같이 국제협력사업의 효과의 지속성과 도상국의 자립적인 지역발전에 기여할 가능성을 이끌어 낼 수 있다고 생각한다.

www.kci.go.kr

외부 전문가에 의한 국제협력은 사업종료 후 지역 사람들에 의한 사업의 유지 및 관리가 어렵다. 그 반면, 지자체의 국제협력은 도상국 지역의 인재를 이용한 국제협력을 행하기 때문에 그 지역에 국제협력을 담당한 인재가 남아 사업 종료 후에도 그들이 주체적으로 활동을 계속해 나갈 수 있다. 특히, 지자체의 국제협력은 지역의 인재 즉, 지역주민, 커뮤니티, 기업, 대학, 연구기관, NGO 등 도상국 지역사회의 다방면에 걸친 인재를 활용한 국제협력을 행하고 있다. 이처럼 지역의 인재를 육성하고 지역발전을 담당할 주체를 다양화, 확대시키는 것은 국제협력사업의 효과를 지속시키는 것과 함께 도상국 지역의 주체적이고 자립적 발전에 연계될 수 있다고 생각한다.

그리고 지역자원을 활용한 국제협력은 도상국 지역의 자립적인 지역발전에 연계할 가능성이 있다고 생각한다. 도너가 바람직하다고 생각하는 목표 하에 외부에 의한 자금, 기자재, 기술 등에 의해 실시되는 국제협력은 외부의존형의 지역 구조를 만들며 지역의 자립적인 발전을 저해할 위험이 있다. 한편 지자체의 국제협력은 도상국 지역과제를 해결하는데 있어서 도상국 지역내부에 있는 자원이나 강점에 착안해 내재하고 있는 가능성을 끌어내기 위한 내발적인 국제협력을 행하고 있으며 이는 외부에 의존하지 않는 지역 구조를 만들어 장기적으로는 지역의 자립적인 발전에 기여할 것으로 생각한다.

5. 결론 및 함의

지금까지 지자체의 국제협력이 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 연계될 유효성에 대해서 논해 왔다. 이러한 검토를 통해 지자체의 국제협력은 먼저 국제협력의 주체가 지역주민이 가장 가까운 정부인 지자체간에 실시되는 것으로 지역주민의 수요와 빈곤상황을 반영한 국제협력의 입안과 실시가 가능하며, 그리고 지역 자원과 특성을 적극 활용하는 것으로 외부에 의존하지 않은 자립적인 발전에 기여하고, 또한 소규모의 지자체와 지역주민이 주체성을 갖고 지역을 단위로 한 포괄적인 국제협력을 실시하는 것으로 장기적인 지역발전에 연계할 가능성이 있다는 것을 명확히 했다. 그리고 국제협력의 효과가 도상국의 빈곤삭감과 지역발전에 실질적으로 도움이 되기 위해서는 해당지역에 침투, 흡수되고 또한 타 지역으로

www.kci.go.kr

확대 될 가능성을 명확히 할 필요가 있으나 지자체의 국제협력은 해당지역에 있어서는 빈곤층을 포함한 지역주민과 동일지역에서 실시되는 것으로 그 효과가 빈곤층에 도달하기 쉬우며, 또한 빈곤층을 둘러싼 환경을 개선하는 것으로 효과적이며 장기적인 빈곤층의 생활개선에 도움이 될 가능성이 있다는 것을 살펴보았다. 또한 소규모, 저예산, 간단하게 사용할 수 있는 기술 등의 지자체의 국제협력의 특징에 의해 해당지역 뿐만 아니라 그 효과는 공통의 지역과제와 환경을 가지고 있는 타 지역에 확대될 가능성이 크다는 것을 고찰했다.

국제기관과 정부원조기관이 행하는 국제협력은 시장경제화를 목표로 외부로부터 도입한 자본, 인재 그리고 기술에 의존하고 있다. 한편 지자체의 국제협력은 지역을 단위로 지역내부의 자원을 이용하며 지역 주도하에 행해지고 있는 이른바 내발적발전을 지향하고 있다. 그리고 이러한 지자체 국제협력의 성질은 쓰루미(鶴見, 1989)가 제시한 내발적발전론과도 관련성이 있다고 할 수 있다.

쓰루미에 의하면 내발적발전은 “목표에 있어서는 인류 공통이며 목표 달성에 이르는 경로와 창출해야 하는 사회 모델에 관해서는 다양한 사회 변화의 과정을 말한다. 공통의 목표라 함은 지구상의 모든 인간 및 집단이 의식주의 기본적인 요구를 충족하고 인간으로서의 가능성을 충분히 발현(発現)할 수 있는 조건을 만들어 내는 것이다. 그것은 현존하는 국내 및 국제간의 격차를 만들어 내는 구조를 변혁시키는 것을 의미한다. 거기에 이르기까지의 과정 그리고 그러한 목표를 실현하는 사회상과 인간의 생활 스타일은 각각의 사회, 지역주민 및 집단에 의해서 고유의 자연환경에 적합(適合)되어 지고 문화유산에 의거한 역사적 조건에 따라 외래의 지식, 기술, 제도 등을 조합하면서 자율적으로 창출된다. 따라서 지구적인 규모로 내발적발전이 진행된다면 그것은 다계적(多系的)인 발전이며 선발후발(先発後発)을 불문하고 상호간 대등하게 활발한 모델 교환이 이루어질 수 있다”는 것을 의미한다 (鶴見, 川田, 1989).

내발적발전을 달성하는데 있어 “기본적인 의식주의 충족”과 “인간으로서의 가능성 발현”이라는 조건은 중요하며 그것을 실현하기 위해서 필요하다고 여겨지는 것이 지역의 자연, 문화, 역사에 대한 배려와 외부의 지식과 기술, 제도를 주체적으로 받아들여 독자적인 지역발전을 지향해 나가는 것이다. 지자체의 국제협력은 지역의 빈곤상황과 니즈에 대응하고 도상국의 자원과 능력을 활용한 것이다. 그리고 장기적인 지역발전을 고려한 포괄적인 국제협력을 도모하고 있는 점에서 내발적발전이 지향하는 지역발전 방법과 매우 근접해 있다고 할 수 있다.

www.kci.go.kr

더욱이 실시방법에 있어서도 대등한 관계로 서로의 지식과 정보를 교환하면서 협력하여 나간다는 것이 지자체 국제협력의 큰 특징이라 할 수 있다. 이러한 지자체의 국제협력은 내발적발전의 실현으로 달성되어 질 다계적인 발전으로 이어지는 상호, 대등, 활발한 표본 교환이 실시되는 가능성을 내포하고 있다.

본고는 지자체의 국제협력이 가지는 유효성에 대하여 논해 왔다. 마지막으로 지자체의 국제협력이 현행의 국제협력에 시사하는 바에 대해 생각해 보고자 한다. 현재, 국제기관이나 정부원조기관에 의한 국제협력은 “다양화”, “포괄화”되고 있는 것처럼 보이지만 세계은행과 IMF를 비롯한 원조기관은 도상국의 시장경제화에 대한 지원을 국제협력의 목표로 설정하고 있다. 즉, 그들은 도상국의 제도와 시스템 등을 수정해야 할 결함 혹은 문제점으로 보고 그러한 것들을 개선 또는 수정해 나가는 것이 국제협력의 중요한 목표인 것이다.

지자체의 국제협력은 도상국 지역이 가지고 있는 사회, 경제, 문화, 제도 등이 지역발전을 가로막는 것이 아닌 지역의 강점으로써 지역이 발전하는데 필요한 자원이 될 수 있고 그리고 지역 내부의 자원과 인력을 활용한 국제협력이 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전을 달성시킬 가능성이 있다는 것을 보여준다. 그리고 지자체의 국제협력이 도상국의 다양하고 자립적인 지역발전에 연계될 가능성을 가질 수 있는 것은 그들과 동등한 입장에서 빈곤에 관해 논의하고 그것을 해결하기 위해 함께 활동하고 서로 배우려고 하는 자세가 있기 때문이라고 생각한다. 이러한 점을 생각할 때 국제협력이 목표로 해야 할 역할이라는 것은 도상국의 각 지역이 가지고 있는 자원을 발굴하여 거기에 새로운 가치를 불어넣는 것이 아닌가 생각한다. 또한 이를 위해서는 각각 독자적인 발전과정이 존재한다는 것을 인정하고 도상국 지역의 사람들의 능력을 믿고 그들이 가지고 있는 능력을 끌어내려고 하는 자세가 국제협력을 수행하는 주체에게 필요하다고 하겠다.

지금까지 지자체의 국제협력이 갖는 유효성을 이론적으로 검토했다. 향후 과제로서는 이론적으로 검토한 지자체 국제협력의 유효성이 실제의 현장에서도 나타나는가를 고찰하는 것이다. 즉, 본고에서 고찰해 온 이론에 다양한 사례를 적용하는 것으로 도상국 지역의 다양하고 자립적인 발전에 대한 지자체의 국제협력의 유효성을 확인하는 것이다. 지자체의 국제협력에 관한 사례연구는 다른 논문에서 소개하기로 하겠다.

www.kci.go.kr

【参考文献】

박용래.(2006). 『대도시 정부의 국제교류 실태와 활성화 방안』, 서울시립대.

이정주·최외출.(2003).「지방자치단체의 국제교류 효과분석을 통한 국제교류활성화 방안에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』 제 15권 제2호.

秋山孝允、笹岡雄一編著.(2006). 『日本の開発援助の新しい展望を求めて』, 国際開発高等教育機構国際開発研究センター.

伊藤善市 (1988) 『自治体の国際化政策と地域活性化』 学陽書房.

恩田守雄.(2002). 『グローバル時代の地域づくり』, 学文社.

金田昌司.(1993). 『国際化時代の街づくり一地域の政策研究』, 中央経済社.

環境庁企画調整局. (1994)『地方自治体による開発途上国への環境協力のあり方に関する調査報告書』, 環境庁企画調整局.

黒崎 卓.(2006).『一時的貧困の緩和と円借款への期待』, 国際協力銀行.

国際協力機構.(1997, 2000). 『地方自治体の国際協力事業への参加-第1. 2 フェーズ』,国際協力機構.

———.(2003).『地域おこしの経験を世界へ－途上国に適用可能な地域活動』,国際協力機構.

———.(2004a). 『PRSPと援助協調に関する論考』, 国際協力機構.

———.(2004b). 『PRSP事例研究—タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から』, 国際協力機構.

国際協力事業団関西支部. (1994).『地方自治体における国際協力事例と移転可能技術に関する基礎研究』, 国際協力事業団関西支部.

佐藤寛編.(1995).『援助と社会の固有要因』, アジア経済研究所.

———.(1996). 『援助研究入門—援助現象への学際的アプローチ』, アジア経済研究所.

———.(1997). 『援助の実施と現地行政』, アジア経済研究所.

———.(2004). 『援助と住民組織化』, アジア経済研究所.

下村恭民.(2009). 『国際協力—その新しい潮流』, 有斐閣.

自治体国際化協会.(2004—2008).『自治体国際協力促進事業報告書』, 自治体国際化協会.

高木保興編.(2004).『国際協力学』, 東京大学出版会.

高島一生.(1998).『グローバリゼーションと貧困』, FASID.

高橋基樹.(2001).「アフリカにおけるセクター・プログラム—貧困削減における開発パートナーシップ」. 『国際協力研究』, 17(2) 34.

www.kci.go.kr

地域国際化研究会.(1995).『地域国際化事例集：自治体の国際交流 · 国際協力施策』, ぎょうせい.

鶴見和子·川田侃編.(1989). 『内発的発展論』, 東京大学出版会.

幡谷則子 · 下川雅嗣共編.(2008).『貧困 · 開発 · 紛争：グローバル/ローカル相互作用』, 上智大学出版.

マイケル · シューマン.(2001). 『自治体の国際協力の時代』, 大学教育出版.

牧田義輝.. (2001).『機能する地方自治体』, 勁草書房.

牧野耕司 · 足立佳菜子 · 松本歩恵.(2001).「PRSP（貧困削減計画書）とは」.『国際協力研究』, 17(2).

松下圭一 .(1971). 『現代に生きる 6　市民参加』, 東洋経済新報社.

——.(1996). 『日本の自治 · 分権』, 新赤版.

西川芳昭. (2009).『地域をつなぐ国際協力』, 創成社.

山崎一樹. (2006).「自治体と国際協力—自治体の技術 · ノウハウ等を活かした国際協力」『自治体国際化フォーラム』第199号.

湯浅資之 · 花田恭 · 中原俊隆.(2001). 「プロジェクト方式技術協力による多様な援助スキームの活用－フィリピンにおける家族計画 · 母子保健プロジェクトの活動と運営」. 『国際協力研究』, 17(2).

吉田均.(2001). 『自治体の国際協力』, 日本評論社.

吉田和浩.(2001).「セクター · ワイド · アプローチ—ガーナ基礎教育資源の反省から学ぶもの」.『国際協力研究』, 17(1).

柳原透.(2001).「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」.『国際協力研究』, 17(2).

国際協力総合研修所. (1995).『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性』, 国際協力事業団（現国際協力機構).

石井菜恵子.(2001).「開発戦略の変遷と援助の有効性について」.『フィナンシャル · レビュー』, 財務省財務総合政策研究所.

Bertrand, Schneider.(1995). “The Scandal and the Shame of Poverty and Underdevelopment”, Secretary General of the Club of Rome.

Harold, P. et al. (1995). “The Broad Sector Approach to Investment lending: Sector Investment Programs”, World Bank.

James D. Wolfensohn.(1999), “A Proposal for a Comprehensive Development Framework”, World Bank Website.

www.kci.go.kr

OECD/DAC.(1996).“Sharping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”, OECD Paris.

OECD.(2002). “DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”.

Richard and Kohi.(2001). “Globalisation, Poverty and Inequality”, OECD.

UNDP.(2006). “Human Development Report 2005-International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade, and Security in an Unequal World”, Oxford University.

UNCTD.(2002). “The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap”, United Naions:New York.

William Easterly.(2006). “The White Man's Burden-Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good”.

World Bank.(1998a). “Assessing Aid: What Works, What Doesn't Work, and Why?”, Oxford University Press.

World Bank.(2002). “Globalization, Growth, and Poverty- Building an Inclusive World Economy”, Oxford University Press for the World Bank.

www.kci.go.kr

要 旨

Following the rapid progress of globalization since the 1990s, the face of poverty have changed drastically as well as the world's economic structure. Poverty is often related to the ability and potential in the region, and so any plans that seek to improve the situation must now more than ever take into account such factors on a regional basis.

In this thesis I wish to investigate the effectiveness of placing more emphasis on local government as one way to overcoming poverty issues, and to see what significance and value they could hold for international cooperation as a whole. I intend to investigate the extent to which such organizations are bringing about an improvement in their region, and through this ascertain the merits of the system as a whole.

キーワード : International cooperation, Local government, International exchange, Development aid, Endogenous development, Official Development Assistance

투 고 : 2010. 11. 30
1차 심사 : 2010. 12. 11
2차 심사 : 2011. 1. 08

www.kci.go.kr