

지방정부는 왜 ‘글로벌’해지려고 하는가?

: 한국 지방정부의 국제 자매·우호도시 결연 관계 결정 요인 분석,
1961-2016

‘GLOBAL’ LOCAL GOVERNMENTS

: International Sister·Friend Cities of Korean Local Governments, 1961-2016

박 나 라*

Park, Nara

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과 및 논의
- V. 결론

본 연구는 한국의 지방정부들이 국제 자매·우호 도시 결연을 맺는 데 영향을 미치는 요인들을 분석한다. 1995년 지방자치제 출범 이후로 폭증하였으나, 사실 지방정부들의 국제 결연은 꽤 오랜 역사를 거쳐 오늘날에 이르고 있다. 1961년부터 시작되었고, 그 후 광역단체들뿐만 아니라, 상대적으로 제한된 역량을 지닌 기초단체들도 꾸준히 국제 결연을 맺어왔다. 능력치, 정책 필요 등 여러 면에서 다른 특성들을 지닌 한국의 지방정부들이 이렇듯 앞다퉈 국제 자매·우호 도시를 늘리고자 하는 이유는 무엇일까? 본 논문은 다른 지방정부들이 도입함에 따라 지방정부가 느끼게 되는 사회적 압력(peer pressures)이 외국 지방정부와의 파트너십을 맺게 되는 주요 원인 중 하나라고 주장한다. 사건사 분석(event history analysis)을 통해 한국의 지방정부들이 자신이 처한 제반 상황 및 조건들과 동시에, 다른 지방정부들의 행태로부터도 영향을 받아 정책 결정을 하는 경향이 있음을 확인하였다. 이 때 지방정부가 참고하는 행태 모방(emulation)의 범위는 특정

* 연세대학교 국가관리연구원 연구교수

논문 접수일: 2017. 9. 8, 심사기간: 2017. 9. 8~2017. 11. 22, 게재확정일: 2017. 11. 22

한 지역이나 지자체 유형에 한정되지 않고, 다른 자치단체들이 집단적으로 형성하는 전국적 행태 변화에 따라 가장 크게 변화하는 것으로 나타났다. 본 연구는 장기 시계열 자료에 대한 실증 분석을 통해 1995년 출범한 지방자치제 전후의 국제 결연 관계의 양태를 비교하고, 궁극적으로는 한국 지방정부의 사회적 관계 형성 방식과 정책 결정 요인을 고찰하는 데 의의를 둔다.

□ 주제어: 국제 결연, 자매·우호 도시, 세계화, 분권화, 지방정부, 정책 확산

This study examines factors affecting Korean local governments to join international sister·friend city relationships, which have greatly increased after the 1995 decentralization. Not only prefectural but municipal governments have contributed to this dramatic globalization, despite their limited governing capacity. Why do Korean local governments, with varying abilities and needs, choose to make sister·friend cities overseas? This article argues that peer pressures make local governments more competitive to have partnership relations with foreign cities than otherwise. Event history analysis reveals that Korean local governments are influenced by other local governments' behavior in addition to considering substantive conditions; and their range of emulation lies in the whole country, not necessarily limited to a specific type or district of the local government. Ultimately, this study will unveil behavioral changes of the Korean local governments, which has taken a dramatic turn under the post-1995 local governance regime.

□ Keywords: international partnership, sister·friend city, globalization, decentralization, local governments, policy diffusion

I. 서론

오늘날 '지역적(local)'이라는 단어와 '세계적(global)'이라는 단어는 더 이상 반의어라 할 수 없다. 세계화의 조류가 지역 공동체까지 밀려드는 한편, 지방의 개인과 조직들은 세계로의 진출을 멈추지 않고 있다.¹⁾ 그에 따라 지역의 행위자들은 지구의 다른 편에서 활동하는 다른 지역의 행위자들과 연결될 수 있는 기회를 과거보다 훨씬 더 많이 갖게 되었다. 한국의 지방 정부들은 이러한 '세방화(glocalization)'²⁾ 움직임에 그 누구보다도 적극적으로 참여하고 있다. 단적인 예로 아래의 <그림 1>이 보여주듯이 한국의 지방정부들이 결연을 맺은 해외 자매·우호 도시의 수는 폭발적으로 증가해왔다. 1961년의 두 사례에서 시작하여,³⁾ 2017년 현재 246개 지자체 중 6개만이 아무런 국제 결연 관계를 맺고 있지 않은 것으로 나타났다.⁴⁾ 특히 지방자치제의 본격적인 출범을 전후한 1994년과 1995년에는 한 해에 30개 이상의 국제 결연 관계가 새롭게 형성되기도 하였다.

이렇게 우리나라 지방정부들이 많은 외국 '자매'와 '친구'들을 갖게된 것은 무엇 때문일까? 어떻게 <그림 1>과 같은 결연 도시 수의 폭발적인 증가가 일어나게 된 것일까? 본 논문은 이러한 지방정부들의 행태와 그 변화를 설명하기 위해, 지방정부가 조직 목표로서 합리성(rationality)과 적절성(desirability)을 동시에 추구하는 사회적 행위자(social actors)라고 가정하는 데서부터 시작한다. 합리적 행위자로서, 지방정부들은 국제화를 추구하는 데 도움이 되거나 방해가 되는

1) 전자는 외향적 국제화(outward internationalization), 후자는 내향적 국제화(inward internationalization)로 불린다. Welch & Luostarinen(1988: 35)은 국제화를 “국가 간 상호 작용에 점점 더 개입하게 되는 과정”이라고 정의했고, 내향적 국제화는 “외향적(국제화) 과정의 대칭적 형태(mirror image)(1993: 44)”로 표현한 바 있다.

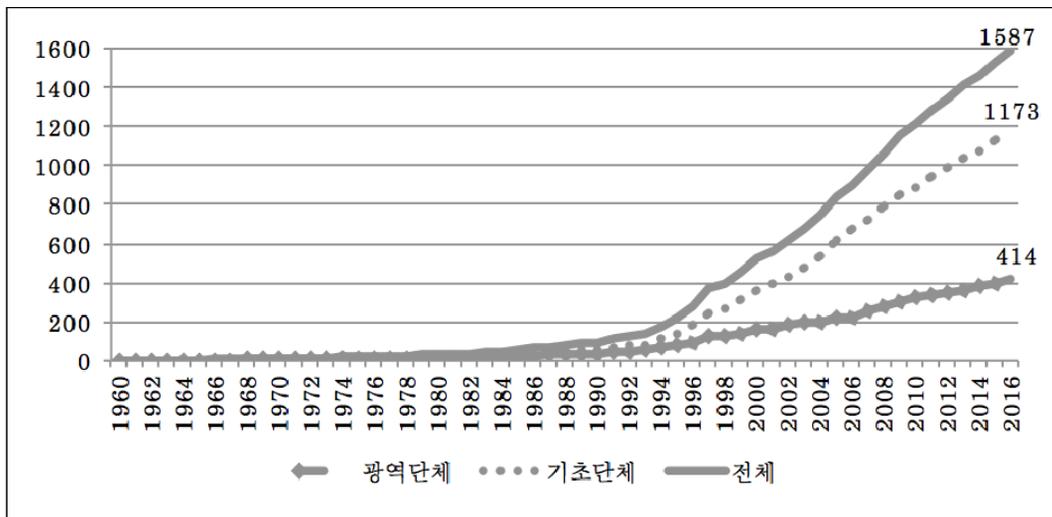
2) 세계화(globalization)와 지방화(localization)를 합성한 단어로, 그 두 상반된 흐름이 복합적으로 작용하는 상태 또는 현상을 가리킨다. 관련 연구는 물론 일상적으로도 이미 많이 쓰이고 있는 용어이다.

3) 흥미롭게도 두 사례 모두 결연 당시에는 기초단체였고, 상대는 미국의 시(市)정부였다: (1) 한국 인천시 - Burbank City, CA, USA, (2) 한국 진주시 - Eugene City, OR, USA. 또 한 가지 공통점은 한국측 지방정부가 파트너십을 주도한 것이 아니라, 미국측 지방정부들이 먼저 결연 관계를 제안했다는 점이다. 국제 결연의 초기 단계에서는 한국 지방정부들이 수동적으로 세계화 흐름에 응한 것으로 해석할 수 있다.

4) 공교롭게도 모두 기초단체에 해당한다(나열 순서는 무작위): (1) 대구광역시 북구, (2) 충청남도 서천군, (3) 전라남도 진도군, (4) 경상북도 군위군, (5) 경상북도 성주군, (6) 경상북도 울릉군. 개별적인 이유는 현재 시점에서 밝혀내기 어려웠으나, 이들의 국내 자매·우호 결연 도시 개수도 그리 많지 않다는 점을 참고로 적어둔다. 이들의 국내 결연 현황은 0-8개의 분포를 보여, 0-20개 분포를 지닌 나머지 기초단체에 비하여 국내 결연도 매우 활발하지는 않은 것으로 나타났다. 그 중에서는 경북 울릉군(국내 결연 도시 8개)과 전남 진도군(7개)이 상대적으로 많은 결연 관계를 맺고 있다.

제반 조건들을 꼼꼼히 따져보고 국제 결연 관계를 도모한다. 지방정부들은 그와 동시에, 사회적으로 인정받는(desirable) 정상적인(normal) 조직이 되기 위하여, 그리고 다른 지방정부들에 비해 뒤처지지 않으려 부단히 노력한다. 본 연구는 이와 같은 지방정부 간에 서로 주고 받는 사회적 압력(peer pressures)의 효과를 검증하고자 한다. 물질적 조건에 대한 합리적 판단 뿐 아니라, 눈에 보이지 않는 지방정부 간 경쟁에 의해 국제 결연 확산이 촉발되었다는 주장을 뒷받침하기 위해, 1961년부터 2016년까지 한국의 자치단체들이 맺은 전체 해외 결연 사례를 실증적으로 분석한다. 이론적으로는 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)를, 방법론적으로는 사건사 분석(event history analysis)을 활용하여 국제 자매·우호 도시 결연과 관련한 지방정부 행태 기제를 탐구하게 될 것이다. 또한 장기 시계열 자료를 분석함으로써 지방자치제 전과 후의 변화를 밝혀낼 수 있을 것이다. 본 연구는 궁극적으로, 분권화 이후 자율성을 부여받게 된 한국의 지방정부들이, 세계화와 지방화라는 비교적 최근에 나타난 문화적 규범들에 대응하는 양상을 조명하는 데 의의를 가진다.

〈그림 1〉 국제 자매·우호 도시의 급격한 증가, 1961-2016



II. 이론적 배경

1. 세계화와 지방화의 압력을 동시에 받는 현대의 조직들

합리적 선택 이론가(rational choice theorists)들은 개별 행위자들이 완벽하든(perfect rationality) 제한되든(bounded rationality) 간에 가능한 한 최선의 합리성에 기반하여 의사결정을 내린다는 전제를 내세운다. 합리적 선택 이론은 이러한 가정에 기초하여 현대 개인과 조직의 행태를 설명하는 데 매우 유용한 이론적 틀로 확실히 자리매김하였다. 특히 베버적 합리성(Weberian rationality)은 조직의 관료화를 통해 합리성을 봉인하고 인간적 요소(humanity)의 개입을 영원히 막으려고 했지만(Weber, 1952; 1968), Meyer & Rowan(1977)과 DiMaggio & Powell(1983)은 관료제라는 “철장 속에 갇힌 합리적 질서(the iron caged rationality order)”에 대해 재해석(revisit)을 시도하였다. 그들을 위시한 일단(一團)의 사회학자들은 정치학의 합리주의와 자유주의 조직 이론에 대해 정면으로 도전함으로써 국제사회에서의 규범과 문화의 역할에 관한 강력한 이론적 체계를 독자적으로 발전시키고자 하였다(Finnemore, 1996: 325). 합리주의자들은 합리성을 ‘목적 추구를 위한 효율성(purposive efficiency)’으로 정의하는 데 반해, 조직 사회학자들은 합리성이 ‘사회적으로 구성된 현실(socially constructed reality)’에 의해 끊임없이 재정의된다고 본다.

전통적인 합리주의적 틀로는 완벽히 설명될 수 없는 전례 없는 문화적 규범들, 특히 세계화가 국가, 지방정부, 사조직, 개인에 이르기까지 모든 차원의 행위자들에게 영향을 미치게 된 최근의 각종 현상들도 사회학적 제도주의 관점에서 바라보면 보다 쉽게 이해될 수 있다. 예를 들어, 넘쳐 흐르는 국제화의 조류 속에서 지방에서 활동하는 행위자(local actors)들은 고유성과 보편성, 즉 지방화와 세계화의 딜레마로 내적 갈등을 겪고 있다. 고유한 정체성을 유지하도록 요구받는 것과 동시에, ‘현대(modern)’ 사회에서 뒤처지지 않도록 경쟁자들의 움직임에 민감하게 대응할 것을 요구받는다. 국제 사회가 빠르게 확장됨에 따라, 소위 ‘합리적’인 국가, 조직, 개인이라면 마땅히 지녀야 할 소양(actorhood)의 개념 범주 또한 확장된 것이다. 전에는 굳이 신경 쓸 필요 없었던 국제사회의 보편적 기준이 지방 조직의 새로운 행동 강령으로 자리잡게 되었다. 바꿔 말하면, 지방의 행위자들이 국제 무대에서 자율성을 발휘하길 추구하는 압력이 증가된 결과, ‘국가 간 국제화(internationalization)’에서 “국가 없는 국제화(stateless globalizations)”로 세계화의 양상이 변화하게 되었고, 지방과 국제사회의 경계는 점점 더 희미해지고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다(Meyer, 2008: 804).

이러한 환경 속에서 활동하는 지방정부들에게는, 해외의 다른 지방정부들과 결연을 맺는

것이 지방화와 세계화 사이에서 겪는 긴장을 해소할 수 있는 ‘합리적’인 방안이 될 수 있다. 고유한 정체성을 지키면서도 ‘글로벌’해질 수 있는, 적어도 남들에게 ‘글로벌’해 보일 수 있도록 하는 데 유용한 정책 수단으로서 국제 결연을 활용할 수 있는 것이다. 지방정부들은 국제 파트너십을 통해 그들이 세계적으로 활동하고 있거나, 활동할 의지가 있다는 상징적인 신호를 국제사회와 지역사회에 보낼 수 있다. 지방정부들은 그와 동시에, 국제 결연을 맺으며 상대 도시와의 유사성과 차이점을 따져보면서 자신의 정체성을 재발견할 수 있다. “역사적 연관성, 경제적·문화적·여가적(recreational)·이념적 공통 관심사, 비슷하거나 같은 장소명, 그리고 어느 정도는, 가까운 거리(Zelinsky, 1991: 1)”를 고려하여 결연을 맺는 경우가 있는가 하면, “다양한 사람들과 문화가 교류되는 만남의 장을 통해 경제적·사업적 활동의 시장(Ramasamy & Cremer, 1998: 449)”을 전략적으로 형성하게 하기 위해서 자신이 갖지 못한 요소들을 제공해줄 수 있는 결연 상대를 찾는 경우도 있다. 이처럼 국제 교류 관계는 도시 간 유사성에 기반할 수도, 차이점에 기반할 수도 있지만, 어느 쪽이든 세계화라는 “상상 속의 시장(imagined market; Meyer, 2002)”에서 남들과 차별화되는 위치를 선점하는 전략으로 국제 교류 사업이 유용하다는 사실을 뒷받침한다.

2. 한국 지방정부들의 자율성과 국제화

앞서 논의한 바와 같이, 지방정부들은 세계화와 지방화 속에서 이중 부담(double burden)을 겪고 있다. 이 중 지방화는 고유한 지역 정체성을 유지할 필요가 있는 지방 조직으로서의 숙명을 내포한다. 특히 지난 20여 년 간 한국의 지방정부들은 지역 발전 정책의 패러다임 전환을 경험했다. 지방자치제도가 분권화될수록 지방정부가 느끼는 지방화 압력은 더 커지기 때문이다.

대표적인 발전국가(developmental state)로 꼽히는 전후(戰後) 한국의 성장은 선견지명이 있는 유능한 관료들이 주도하는 국가 발전 전략에 의존해온 것으로 평가된다(e.g., Evans, 1995). 그러나 지방이 완전히 도외시된 것은 아니었다. 1949년에 제정된 지방자치법은 단체장과 지방의회 의 직선을 명시하고 있었다. 그럼에도 불구하고 현실적으로는 이승만 정권(1948-1960) 이래 몇십 년 간 권위주의적 통치가 이어졌고, 그에 따라 1990년대 이전까지는 지방자치가 구현되는 것이 쉽지 않았다. 그러나 1990년대부터는 집권적 통치 구조가 민주화되기 시작했고, 분권화 추진에도 파란불이 켜졌다. 김대중·노무현 정권이 법제 정비와 종합적인 전략 마련을 통해 분권화를 적극적으로 추진하면서 과거와는 확연히 다른 국가 발전 방향이 잡혔다(Bae, 2009).⁵⁾ 정권에

5) 구체적으로는 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률(1999), 지방분권 로드맵(2003), 지방분권특별법(2004) 등에 의해 분권 개혁이 활발하게 추진되었다.

따라 분권화 추진 의지와 실적은 다소 차이를 보였으나, 현재 한국의 지방자치는 2013년 제정된 지방분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법과, 같은 해 설치된 대통령소속 지방자치발전위원회를 두 축으로 하여 활발하게 진행되고 있다. 문재인 정부는 '연방제 수준에 버금가는 강력한 지방분권'을 실현하겠다고 거듭 천명하고 있다. 지방자치발전위원회는 중앙-지방 간 관계를 수직적 위계 관계가 아닌 대등한 파트너십으로 묘사한다:

세계화 시대의 국가 경쟁력은 지방정부의 발전에 달려있습니다. 그러므로, 지방정부와 중앙정부는 파트너로서 윈윈관계를 구축하고 자신의 강점을 통해 서로를 보완하기 위해 노력해야 할 것입니다.⁶⁾

권위주의적·중앙집권적 국가에서 민주적·분권적 국가로, 그리고 이제는 세계화와 지방화를 동시에 강조하는 유연체제 모형으로 대체되는 역사적 이행을 거듭해 온 덕분에, 한국의 지방정부는 이른바 “새롭게 힘을 얻은 주체(empowered actor)”로 전면에 등장하게 되었다(정명은 외, 2009: 259). 중앙의 통제 하에서 주체적으로 나설 수 없었던 지방정부들이 이제는, 세계화 물결 속에서 국가 안팎의 다른 지방정부들과 직접 교류, 경쟁하는 수준에 이르게 된 것이다(Meyer et al., 1997).

요컨대 한국의 지방정부는 “자신의 목적 달성을 위해 의도적 행위를 할 수 있는 사회적 행위자(social actors, capable of behaving in a purposeful, intentional manner: King et al., 2010: 291)”라고 할 수 있다. 지방정부들은 이제 국제사회의 확장·발전에 기여할 수 있는, 그리고 기여해야 하는 “세계 시민(Thomas, 2004)”으로서의 역할을 갖췄다(장용석 외, 2010). 그러나 한편으로는, 그 역할을 잘 수행하지 않으면 시대에 뒤떨어지거나 능력이 부족한 것으로 지탄받을 위험이 있다. 세계화, 분권화 흐름 속에서 부여받은 권한과 자율성(모창환, 2005)에 걸맞는 책임이 따르게 된 것이다(문정인, 2000). 그런 의미에서 분권화·지방화로 지방정부의 국제 진출이 활발해져 세계사회가 발전하고, 다른 한 편으로는 세계화의 진전으로 국제사회에서의 지방정부의 고유한 역할이 더 중요해지는, 세계화와 지방화 사이의 선순환적 관계가 존재한다고 볼 수 있다.

한편 우리나라 자치단체 국제화에 관한 선행연구들은 활발한 연구로 상당한 성과를 거뒀으나, 장기 시계열 실증 자료의 미비로 인해, 처방적 정책 제언(이은재, 1994; 권경득, 1999; 김판석, 2000; 하영수, 2001; 김진아, 2011; 윤철경 외, 2011; 이정석, 2012), 사례연구(정희상, 1998; 황원규, 2005; 성태규·이재현, 2007), 이론적·서사적 설명(김미연, 2010), 기초 통계량 분석(허훈, 2008), 지방정부 네트워크의 도식적 표현(김재근·서인석, 2012) 등을 위

⁶⁾ http://clad.go.kr/eng/section/content/content.html?PID=eng_welcome(2017년 5월 30일 마지막 접속)

주로 이루어져 왔다. 양적 통계분석을 시도한 경우에도 2009년(우양호·이정석, 2010), 2012년(이정주 외, 2013), 1995-2010년(정명은, 2012) 등 1995년 이후의 일부 기간에 대한 분석에 머물렀다. 나날이 심화되는 한국 지방정부들의 국제화 노력을 제대로 평가하고 발전 방향을 모색하기 위해서는 보다 풍부한 자료를 사용하고 엄밀한 방법론을 시도할 필요가 있다.

3. 지방정부 정책 도입 및 확산 메커니즘

각종 국제화 프로그램을 비롯, 지방정부가 왜 새로운 정책이나 사업을 도입하게 되는가에 대해서는 여러 설명이 분분하다. 합리주의자들은 내부적·실질적 결정요인을 중시하는 반면, 신제도주의자들은 문화, 규범과 같은 외부적 영향에 주목한다. 전자의 연구들은 정치적(Gray, 1973; Feiock et al., 2003; Shipan & Volden, 2006), 경제적(Boehmke & Witmer, 2004; Karch, 2007), 그리고 사회적인(Walker, 1969; Volden, 2006) 지방정부의 내부 특질이 정책 도입 결정에서 중요하다는 입장이다.⁷⁾ 여기에는 지방정부가 합리적 존재로서 자신의 능력과 상황을 주의 깊게 따져본 다음, 자신에게 꼭 필요하고 자신이 수행할 능력이 있는 정책을 선택할 것이라는 전제가 깔려있다. 한편, 후자인 사회학적 제도주의 연구들은 개별적인 조직들이 “동형적인(isomorphic)” 정책 결정을 내리게 하는 데 영향을 미치는 세 가지 메커니즘을 제시한다(DiMaggio & Powell, 1983). 법·제도 등의 강제적 압력(Welch & Thomson, 1980; Givel & Glantz, 2001; Shipan & Volden, 2008), 전문가의 처방과 같은 규범적 압력(Dacin, 1997; Rao & Sivakumar, 1999), 그리고 조직 간 제도의 유행에 따른 모방적 압력(Scott, 1995; Lee & Strang, 2006; Pedersen & Dobbin, 2006)이 다른 조직들이 도입하고 있는 특정 정책을 자신도 받아들이게 하는 데 큰 영향을 발휘한다는 주장이다. 사회적 압력에 따라 사회적으로 정당성을 지니고 있는 제도를 도입하게 되면, 그 제도가 실제로는 합리적 효율성을 지닌 것이 아니라 할 지라도, 도입 이전보다 더 많은 외부의 이해관계자들이 해당 조직을 인정해 줄 것이라는 전제가 그들의 주장에 깔려 있다(Meyer & Rowan, 1977).

분석 단위를 개별 조직 수준(intraorganizational level)에서 조직 간 수준(interorganizational level)으로 끌어올리면, 앞서 논의한 정책 도입 결정 요인들은 정책 확산 결정 요인으로 이해해도 무방하다. 정책 확산 연구는 기본적으로 개별 지방정부의 정책 도입을 거시적인 시각으로 바라본 것이기 때문이다. 본 연구는 위와 같은 논의를 종합하여, Berry & Berry(1990)가 미국 주(州) 정부 정책 도입에 대한 연구를 바탕으로 제안한 정책 확산 통합이론(“unified theory”)을 차용하기로

7) 실질적인 조건들이라고 해서 항상 조직 내부에 존재하는 것은 아니다. 특정 정책에 대한 객관적 필요성과 같이 외부적인 경우도 있다(Peretz, 1986; Rubin & Rubin, 1987; Blomquist, 1990; Feiock & West, 1993).

한다. 정책 확산 통합이론은 내부적 요인(e.g., 주(州) 정부의 정치적, 경제적, 종교적 여건)과 지역적 영향(i.e., 이미 특정 정책을 도입한 인접한 주(州) 정부의 수)를 모두 고려한 것으로 저자들의 연구 이후로 여러 사례에 적용되며 심화, 발전되어 왔다. 본 연구는 같은 맥락에서 '실질적인 고려사항(realistic considerations)'과 '지방정부 간 사회적 압력(peer pressures)'을 동시에 고려하여, 지방정부가 국제 자매·우호 도시 결연을 맺는 데 합리성(rationality)과 적절성(desirability)을 모두 추구하는 존재라는 점을 강조하고자 한다. 즉 합리적인 견지에서 필요하기 때문에 국제 결연을 맺기도 하지만, 다른 지방정부들과 보조를 맞추기 위해 결연 사업을 추진하는 경우도 있다는 점을 설명하려고 한다. 이를 위해 Berry & Berry(ibid.)의 '지역적 영향' 변수를 사회학적 제도주의의 동형화 기제로 재해석하여 이론의 융합을 시도하고자 한다.

달리 표현하자면, 국제 결연을 촉발시키는 사회적 압력은 모방적 압력과 규범적 압력 관점에서 설명될 수 있다. 지방자치제 하에서 확대된 정책 자율성을 가지고, 세계화와 지방화에 동시에 대처해야 하는 시대적 상황 속에서, 지방정부들은 국제 자매·우호 결연 프로그램을 바람직한 제도, 즉 일종의 행위적 규범으로서 인식하게 된다. 지방정부 사이에 '지방의 국제화'를 우호적으로 바라보는 규범적 질서가 형성되면 개별 지방정부들이 앞다퉀 해외 도시들과 결연을 맺게 될 가능성이 커진다. 지방정부의 해외 결연 정책이 일정 수준 확산된 상황에서는 이러한 규범적 압력과 더불어 다른 지방 정부의 행위가 정책결정에 유용한 참고(reference models)가 된다. 규범적 압력은 무형적·비가시적인 형태로 발생, 작용하기 때문에 이론적 구체화 및 엄밀한 측정이 어려우므로,⁸⁾ 본 연구에서는 모방적 압력을 중심으로 동형화 메커니즘의 효과를 검증하고자 한다.⁹⁾ 아래 연구 설계 파트에서는 이에 관하여 세부적인 가설을 설정하고, 이를 검증하기 위한 자료와 방법에 관해 살펴볼 것이다.

8) 김미연(2010)은 한국지방자치단체국제화재단(2009년 행정안전부의 정부 공기업 선진화 방침에 따라 해산되고 주요 업무는 대한민국의도시사협의회로 이관됨)의 활동이 지방정부의 국제 자매·우호 결연 사업에 규범적인 영향을 미친 것으로 평가한 바 있으나, 그러한 영향을 실증한 것은 아니다. 송하중외(2010)는 해당 재단의 국제화 사업 지원 서비스가 지자체의 국제화 역량에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 자체 설문조사 결과를 통해 검증하였으나, '지원 서비스'를 규범적 기제로 측정하는 것으로 보기는 어려우므로 이 역시 규범적 영향을 측정, 분석한 것은 아니다.

9) 한편 본 연구에서는 강제적 압력을 직접 다루지 않는데, 선행연구들도 강제적 압력의 효과를 직접적으로 측정하는 것에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 김미연(2010)의 경우 "김영삼 정부의 세계화 선언에 따른 세계화정책, 지역발전 패러다임의 변화에 대한 요구"가 지방정부의 국제교류 확산에 강압적 압력으로 작용한 것으로 분석하고 있지만, 그 효과가 실증적으로 분석된 것은 아닐뿐더러, 관점에 따라서는 특히 비공식적 담론으로서의 "지방발전의 새로운 패러다임" 도래를 규범적 기제로 해석할 여지가 있다. 정명은(2012)의 연구에서는 상위정부의 국제 결연 현황을 강제적 동형화 요인으로 간주하였는데, 이는 저자가 밝힌 것과 같이 "반강제적이고 규범적인 압력(252)"으로 볼 수 있으며 다른 기제와 명확히 구분되는 강제적 압력 효과를 규명한 것은 아니다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 가설

1) 다른 지방정부들로부터의 압력(peer pressures)

조직들이 느끼는 '사회적 압력(peer pressures)'을 정의하기 위해서는 지방정부들의 '사회'란 무엇을 가리키는지, 즉 그들의 동료 그룹(peer groups)의 범위는 어디까지인지에 대해 알아볼 필요가 있다. 정책 확산에 관한 기존 연구들은 지역적 연관성을 지닌 조직들이 서로 동료 관계에 놓인다고 보았다(Walker, 1969; Mohr, 1969; Elazar, 1972; Berry & Berry, 1990; 1992; Mooney, 2001; Jensen, 2003; Daley & Garand, 2005; Park, forthcoming). 한 동료 그룹 안의 '밀도(density)'는 해당 그룹에 속한 조직 중 특정 정책을 도입한 조직의 수로 측정할 수 있다. 밀도 변수로써 다른 자치단체가 국제 결연을 맺을 때 이를 따라하는 모방적 효과를 측정할 수 있고, 부수적으로는 규범적 효과도 반영할 수 있다. 규범적 효과에는 이미 확산된 정책은 사회적 정당성을 가진 '좋은' 정책이므로 도입해야 한다는 논리가 포함되어 있기 때문이다. 더 나아가 세계화 및 지방화가 지방정부가 추구해야 할 바람직한 가치로 인식되고 있는 현상을 고려할 때, 사회적 정당성 논리로써 지방정부의 국제 결연 결정 요인을 설명하는 것은 그리 어렵지 않다.

본 논문은 지리적 밀도(geographical density)의 영향을 '전국적 밀도(national density)'와 '지역적 밀도(regional density)' 두 가지 형태로 나누어 검증한다. 이 중 전국적 밀도는 국제 결연 사업이 해당 시기에 전국적으로 얼마나 확산되어 있는가를 가리키는 개념이고, 지역적 밀도는 광역시·도 내에서의 확산 정도를 측정한다. 전자는 지방정부의 동료 그룹 범위를 넓게 보고, 반드시 경계가 맞닿아 있어야 하는 것은 아니라는 전제 속에서 측정된 변수이다. 전국적인 트렌드에 의해 형성되는 문화적 규범과 가치가 지방정부의 정책 도입, 그리고 정책 확산에 충분한 영향을 줄 수 있기 때문이다(Park et al., 2012). 이와 반대로, 후자는 지방정부끼리 물리적인 경계가 맞닿아 있거나(bordering), 그렇지 않더라도 충분히 가까운 상태일 때(만), 다른 지자체의 정책 도입에 영향을 줄 것이라는 가정에 기초한다. 한국적인 맥락에서도 지역적 영향 변수는 지방 재정(배상석 외, 2007), 지역 축제(석호원, 2010), 출산 보조금(이정철·허만형, 2012), 범죄 예방 정책(조일형·이종구, 2012), 무상 급식 제도(김나래, 2013), 국제화 사업(정명은, 2012) 등 지방정부의 다양한 정책 분야에 걸쳐 유효한 것으로 나타나고 있다.

지역적 기준에 더하여, 본 논문은 지방정부가 자신의 행태를 결정할 때 참조하는 조직군(reference groups)으로서 같은 행정 계층에 속한 지방정부들을 분석에 포함시키고자 한다. 우리나라 지방자치제도는 광역 및 기초단체의 이층적 행정 구조로 운영되고 있다. 지방정부가 도입할 정책을 벤치마킹할 때 자신과 비슷한 규모와 권한을 가진 지방정부들의 도입 현황을 살펴보는 것이 합리적일 것이므로, 광역단체와 기초단체는 롤모델이 서로 다를 수 밖에 없다. 자신에 대한 목표와 기대, 그리고 지향점이 다르기 때문에 어떤 제도를 받아들여야 할지에 영향을 주는 제도적 압력도 지방자치제 안에서 자신이 속한 층위에 따라 다르게 작용할 것이다. '층위 내 밀도(level density)'의 크기가 광역단체와 기초단체에게 상이한 효과를 줄 것이기에, 실증 분석을 통해 비교해 볼 필요가 있다.

정리하자면, 본 논문은 “수평적 확산(horizontal diffusion)” 효과를 실증적으로 검증하는 것을 주요 목표로 삼는다(Daley & Garand, 2005). 전국적, 지역적 범위에서 측정된 ‘지리적 밀도’와 광역계층과 기초계층에서 측정된 ‘층위 내 밀도’로써 한국 지방정부의 국제 결연 도시 증가에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 검증할 것이다. 반면, 중앙정부에서 지방정부로, 혹은 광역단체에서 기초단체로의 정책 확산을 의미하는 ‘수직적 확산(vertical diffusion)’은 분석에 포함하지 않을 것이다. 수직적 확산은 하위정부에 대한 상위정부의 영향력을 살펴보는 것이기 때문에, 분권체제 하에서의 지방정부의 정책 결정 자율성에 주목하는 본 연구에서는 수평적 확산을 위주로 가설 검증을 실시한다.

가설 1 [사회적 압력]: 지방정부 간의 사회적 압력이 수평적으로 증가할수록, 개별 지방정부가 국제 결연을 맺을 확률이 높아진다.

가설 1-a [전국적 밀도]: 전국적으로 다른 자치단체의 국제 결연 체결이 늘어날수록, 국제 결연을 맺을 확률이 높아진다.

가설 1-b [지역적 밀도]: 자신이 위치한 광역시·도 내에서 다른 자치단체의 국제 결연 체결이 늘어날수록, 국제 결연을 맺을 확률이 높아진다.

가설 1-c [층위 내 밀도]: 자신이 속한 행정계층(광역 또는 기초) 내에서 다른 자치단체의 국제 결연 체결이 늘어날수록, 국제 결연을 맺을 확률이 높아진다.

2) 현실적인 조건에 대한 고려(realistic considerations)

지방정부는 동료 집단의 행동에 관심을 갖는 사회적 행위자(social actors)인 동시에, 합리적인 의사결정자이기도 하다. 지방정부는 사회적 압력과 함께 실질적인 조건을 함께 고려하여 정책 도입 결정을 내린다. 일반적으로 지방정부 역량이 높으면 많은 정책을 도입할 것 같

지만 반드시 그런 것은 아니다(Rosenbaum, 1976). 특히 사회적 압력 요인과 결합될 때, 조직의 규모, 재정 등이 정책 도입에 부정적 영향을 주기도 한다(Park, forthcoming). 재정 상황이 상대적으로 좋지 않은 중소규모의 지방정부들이 많은 비용을 들이지 않고 정당성, 명성과 같은 상징적 자산을 획득하기 위해 인기있거나 혁신적인 정책을 수용하는 경우가 있기 때문이다. 실제로 이정주 외(2001)의 자치단체 국제 교류 결정 요인 분석에 따르면 “지방세가 적은 자치단체일수록 지역활성화를 위해 외국 자치단체와의 국제교류를 더 적극적으로 하고 있다(157)”는 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 또한 한국의 지방정부 간 정책 확산에 대해 다룬 최근의 연구들은, 작고 재정이 취약한 자치단체들이 자신들의 어려움을 극복하기 위한 수단으로 새로운 정책 도입을 시도하는 현상을 보고하고 있다(이대웅·권기현, 2014; 문승민·나태준, 2015). 이러한 주장들은 국제 자매 도시 결연을 모험가 정신(entrepreneurship)으로 표현한 Cremer et al.(2001)의 시각과도 맞아떨어진다.

가설 2 [지방정부 역량]: 지방정부의 역량이 높아질수록 국제 결연을 맺을 확률은 낮아진다.

가설 2-a [규모]: 인구 규모가 클수록 국제 결연을 맺을 확률은 낮아진다.

가설 2-b [재정]: 재정자립도가 높을수록 국제 결연을 맺을 확률은 낮아진다.

가설 2-c [연령]: 단체 연령이 높을수록 국제 결연을 맺을 확률은 낮아진다.

모험가 정신을 가진 조직들(entrepreneurs)은 진취적인 방향으로 정책을 추진한다. 물리적 거리가 멀다고 해서 결연을 포기하는 것이 아니라, 오히려 먼 곳에 위치한 도시들과 결연을 맺고 싶어한다. 물론 도시 간 거리가 멀 경우, 결연 체결 이후 외국 지방정부와 실질적으로 상호 교류를 하는 데 있어 불편을 겪을 수 있지만(Zelinsky, 1991), 결연 체결 그 자체는 해당 자치단체가 ‘글로벌’하다는 상징적 신호를 보내는 데 매우 효과적이다. 먼 거리는 역설적으로 그 자치단체가 얼마나 ‘글로벌’한 지를 보여 주는 것이다.

가설 3 [도시 간 거리]: 두 도시 간의 거리가 멀수록, 국제 결연을 맺을 확률이 높아진다.

¹⁰⁾ 그러나 해당 연구는 자치단체 국제 교류의 범위를 넓게 보고, 해외 자매 결연뿐만 아니라 “국제교류 세부영역별 실적”, “단체장 해외출장 현황”, “국제교류 업무 관련 예산” 등을 포함한 “우리나라 전체 자치단체의 2000년 1월 현재까지의 총 교류량”을 종속변수로 삼았다. 총 교류량을 산출한 방식은 논문에 명확히 밝혀져 있지 않다.

2. 자료 수집과 변수 측정

본 논문은 2016년 현재까지 한국의 지방정부들이 맺은 국제 자매·우호 도시 결연의 모든 사례에 대한 실증 분석을 실시한다.¹¹⁾ 영구적으로 끊기거나(부록의 <표 A-2>), 일시적으로 중단된(부록의 <표 A-3>) 소수의 사례를 제외하고는, 대다수의 결연 관계가 결연 시점부터 유지되고 있다. 본 논문의 연구 질문은 '지방정부들이 왜 해외 자매·우호 도시 결연을 맺는가'이므로 결연이 해지·중단된 사례들도 분석에 포함한다.

시기적으로 보면, 우리나라 지방정부들이 처음으로 해외 자매 결연을 맺은 것은 1961년으로 거슬러 올라간다. 그에 따라 본 논문은 1961년부터 2016년까지 55년 간을 분석 대상으로 삼되, 1995년을 기준으로 두 시기로 나누어 지방자치제 출범 전과 후의 양상을 비교 분석한다. 지방정부들이 1995년 이후에 여러 면에서 확연히 다른 특성을 가지게 되었음을 <표 1>에서 확인할 수 있다. 수집된 자료의 출처와 변수의 구체적인 측정 방법은 부록의 <표 A-1>을 참조하도록 한다.

<표 1> 자료의 요약: 기술통계량

	평균		최소		최대	
	t1	t2	t1	t2	t1	t2
전국 자치단체 간 확산 정도	14.92	68.24	1	31	37	95
광역단체 간 확산 정도	37.92	247.45	1	79	68	414
기초단체 간 확산 정도	59.04	669.67	1	139	111	1,173
지역 내 확산 정도	6.86	66.19	1	1	18	227
국제 자매·우호 도시의 개수	2.54	8.33	1	1	13	56
인구 규모	1,436,752	1,152,770	51,814	13,341	10,935,230	12,357,830
재정자립도(%)	58.05	46.43	0	8.42	98.56	98.30
단체 연령(일수)	11,044.55	16,239.41	264	246	17,989	26,032
도시 간 거리(km)	4,902.43	3,878.34	101	149	18,604	34,232

t1: 1961-1994(179 cases) / t2: 1995-2016(1,408 cases)

11) 시간의 흐름에 따라 지방행정체제에 여러 변화들이 있었고, 자치단체의 수도 그에 맞춰 변화해왔다. 분석 기간의 마지막 해인 2016년 현재 한국에는, 17개 광역단체와 226개 기초단체를 포함하여 총 243개의 지방정부가 존재한다. 본 논문에서는 여기에 지금은 폐지되었지만, 존재 당시 국제 결연 관계를 맺은 바 있는 4개 기초단체를 추가하여 총 247개 지방정부의 결연 사례로 데이터셋을 구축하였다(추가된 자치단체의 나열순서는 무작위): (1) 제주도 제주시, (2) 제주도 서귀포시, (3) 충청북도 증평군, (4) 충청남도 계룡시.

3. 분석방법: 복수 사건 발생 자료(multiple failures per subject data)에 대한 기간 특정 효과(period specific effects)를 고려한 분절적 지수 모형(piecewise exponential models) 사건사 분석(event history analysis)

사건사 분석(event history analysis)은 Berry & Berry(1990)가 시도한 이후로 정책 도입 및 확산을 연구하는 방법으로 애용되어 왔다. 사건사 분석이 한 지방정부가 특정 정책을 도입할지 여부와 도입하기까지의 시간을 분석하는 데 유용하기 때문이다. 다시 말해, 미도입 상태에서 도입 상태로의 이행(transition)을 분석하는 것이 사건사 분석 방법론의 핵심이라고 할 수 있다. 한 지방정부가 해외 자매·우호 도시를 ‘가지지 않은 상태’에서 ‘가진 상태’로의 단절적 변화를 포착할 수 있다는 점에서, 본 연구에서도 사건사 분석이 유용하게 쓰일 수 있을 것이다.

국제 결연 사업이 지방정부들 사이에서 유행을 타게 되면서, 순간 이행률(instantaneous transtion rate)이 해당 도시와 결연을 맺지 않은 ‘상태 j’에서 결연을 맺은 ‘상태 k’로 변화하고, 이에 따라 분석모형의 기준치(baseline rate)와 공변량(covariate) 또한 변화하게 된다. 사건사 분석은 이행률을 증가시키거나 감소시키는 조건들에 대해 회귀분석과 유사한(regression-like) 분석 결과를 제공한다(Strang, 2000). 아래의 <수식 1>은 사건사 분석의 기본 모형을 나타낸다. (j, k) , $\alpha_l^{(jk)}$ 는 각각 ‘l’번째 시기에 해당하는 상수 계수이다. $A^{(jk)}$ 는 공변량의 행 벡터(row vector), $\beta_l^{(jk)}$ 는 ‘l’번째 시기의 각 변수의 계수 값들에 해당되는 벡터이다(Jang, 2000).

<수식 1> 사건사 분석의 기본모형

$$r_{jk}(t) = \exp(\alpha_l^{(jk)} + A^{(jk)}\beta_l^{(jk)}) \quad \text{if } t \in I_l$$

사건사 분석 관련 연구가 점차 발전함에 따라, 개별 연구에서 쓰이는 자료의 분포나 이론적 전제에 따라 사건사 분석의 기법도 정교화되었다. 본 연구에서는 선행연구들을 차용하여 ‘기본적인’ 사건사 분석에 세 가지 방법론적 변형을 가한다. 먼저, 국제 자매·우호 도시의 연도별 증가세가 지수적 분포(exponential distribution)를 띄고 있으므로, 이를 반영하여 사건사 분석을 시행한다(Cox, 2005; Fraile & Garcia-Ortega, 2005). 지수적 분포에 대한 검증 결과는 부록의 <그림 A-1>에서 확인할 수 있다.

둘째, 전체 분석 시기를 둘로 나누어 t1(1961-1994)와 t2(1995-2016)에 대한 기간 특정 효과(period specific effects)를 검증한다. 시기적 효과를 고려하는 것은 사건사 분석 기법을 사용한 제도 확산 연구에서 자주 쓰이는 연구 전략이다(Tolbert & Zucker, 1983;

Strang, 1990; Kraatz & Zajac, 1996; Dacin, 1997; Westphal et al., 1997; Ruef & Scott, 1998; Jang, 2000; Shere & Lee, 2002; David & Strang, 2006). 그런데 왜 1995년일까? 두 시기를 나누는 기준이 되는 1995년은 이론적인 의미에서나 실증적인 의미에서 중요한 시점이다. 1995년은 자치단체장 직선제를 통해 우리나라에서 본격적으로 지방자치제가 출범한 해로, 지방정부 자율성과 관련된 가설 검증의 이론적 전제에 부합한다. 또한 실증적으로도, 지방정부의 해외 결연 도시의 수가 1995년을 전후하여 급증하였음을 본 논문의 서론에서 확인한 바 있다.

셋째, 대부분의 지방정부들은 하나 이상의 국제 자매·우호 도시를 갖고 있기 때문에, 결연이 복수로 발생하는 것(multiple failures)을 분석 모형 내에서 허용한다. 이를 위해 Andersen & Gill(1982)이 제안한 '동종 사건 서열적 사건 발생(ordered failure events of the same type)' 기법에 따라 자료를 정리하였다. 자치단체들의 국제 결연을 모두 같은 종류의 사건으로 보되, 결연이 체결된 순서는 뒤섞이지 않도록 한 것이다.

IV. 분석 결과 및 논의

1. 다른 자치단체들로부터의 압력(peer pressures)과 자신의 상황에 대한 현실적 고려(realistic considerations)

〈표 2〉는 국제 자매·우호 도시 결연 체결에 대한 사건사 분석 결과를 시기와(i.e., 1995년 이전·이후), 지자체 유형별(i.e., 광역·기초단체)로 나누어 보여준다.¹²⁾ 가장 눈에 띄는 점은 한국의 지방정부들이 전기간에 걸쳐 전국적인 차원에서 형성된 사회적 압력에 영향을 받는다는 것이다. 여기에 '전국적 확산' 변수만을 포함한 이유는 〈표 3〉에서 나타나듯, 국제 결연 사업이 전국적으로 확산될 때 유행을 쫓듯 결연 도시를 늘리는 경향이 보이기 때문이다. '지역적 밀도,' '층위 내 밀도'가 증가할 때에는 오히려 결연을 맺지 않을 가능성이 있고, 경우에 따라서는 결연 가능성이 높아지기도 하는 등 '방향성(direction)'의 일관성이 떨어지므로, 본 모형에는 포함시키지 않았다.

12) 일부 지방정부들은 국제 결연을 매우 열정적으로, 혹은 매우 서둘러서 체결하려 하기 때문에 같은 날에 여러 결연 협약을 맺는 경우가 있다. 사건사 분석 기법은 한 시점에 복수의 사건이 발생하는 것을 허용하지 않기 때문에, 38개 케이스가 자동적으로 분석에서 탈락했다.

〈표 2〉 지방정부가 국제 자매·우호 도시 결연을 맺을 사건발생 확률(hazard rates)의 최대우도추정치(maximum likelihood estimates) (Piecewise Exponential Models with Period Specific Effects for Multiple Failures per Subject Data)

분석대상	전체		광역단체		기초단체	
	1995년 이전	1995년 이후	1995년 이전	1995년 이후	1995년 이전	1995년 이후
시기						
전국적 확산 (lagged)	1.21* (0.11)	1.87*** (0.29)	2.23** (0.53)	0.73 (0.16)	0.95 (0.07)	2.18* (0.40)
국제 자매·우호도시 개수 (lagged)	0.84 (0.08)	1.28*** (0.07)	1.24 (0.20)	1.86*** (0.20)	0.69*** (0.05)	1.19* (0.09)
인구 (logged)	1.24 (0.14)	1.70*** (0.06)	1.31 (0.22)	1.09 (0.07)	0.85 (0.07)	1.53*** (0.09)
재정자립도 (logged)	1.66* (0.33)	0.80* (0.09)	2.56** (0.85)	1.00 (0.08)	1.64 (0.45)	0.88* (0.09)
자치단체 연령 (logged)	0.56*** (0.04)	0.76*** (0.06)	0.24** (0.10)	0.89 (0.11)	0.51*** (0.03)	0.71*** (0.06)
결연 도시 간 거리 (logged)	1.07 (0.05)	1.15*** (0.04)	1.15 (0.11)	1.14* (0.06)	1.10* (0.04)	1.14** (0.05)
자치단체 수	240		17		223	
결연사례 수	1,535		396		1,139	

1) 각 괄호 안은 표준 오차(robust standard errors)를 나타냄. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$
 2) 각 열은 전체 지자체, 광역단체, 기초단체 등 분석 대상이 다른 것에 유의할 것.

다음으로, 광역과 기초를 포함한 ‘전체’ 지자체의 경향성은 초기에는 광역정부를, 후기에는 기초정부의 패턴을 따르고 있는 것으로 나타난다. 국제 결연 사업의 확산 초기에는 주로 광역단체가 활발하게 참가했다가, 이후에는 기초단체도 많이 동참하게 된 것이 이러한 결과의 일부 원인이라 할 수 있다.

셋째, 재정자립도를 제외하고 인구 규모, 단체 연령, 도시 간 거리와 같이 국제 결연 체결에 영향을 미칠만한 실질적 요인들은 대체로 지방자치제가 출범한 1995년 이후에 중요성이 더 커진 것으로 나타난다. 지방자치제 하에서 지방정부들이 이전보다는 자신의 내부적 요인들에 대한 고려를 더 많이 한다는 사실이 반영된 것으로 보인다.

넷째, 인구 변수를 제외하고 다른 실질적 요소들은 합리적 선택 이론의 예상과는 반대 방향으로 국제 결연에 영향을 미친다. 따라서 인구 규모에 대한 가설을 제외하면 지방정부 역량에 관한 가설에 대한 실증적 증거가 어느 정도 존재한다는 의미로 받아들일 수 있겠다. 국제 결연 체결 가능성은 멀리 있는 해외 도시들을 찾는, 젊고, 재정자립도가 낮은 지방정부일수록 높아진다. 사회학적 제도주의자들은 ‘사회적 적절성 추구(desire for social desirability)’라는 키워드로

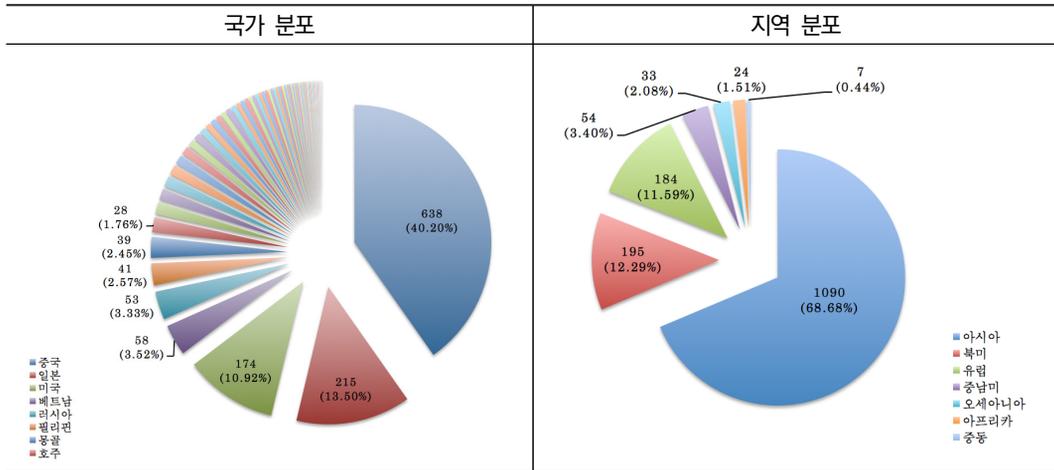
이러한 결과를 해석할 것이다. 앞의 사회학적 제도주의에 관한 논의에서 언급했듯이, 지방정부들은 다른 지방정부, 시민 등 자신을 둘러싼 다른 주체들로부터 사회적 정당성을 획득하는 데 도움이 될 만한 정책 도구들을 선호한다. 능력이 미흡한 지방정부들에게 해외 도시와의 자매·우호 결연 체결은 규모 있는 국제회의 유치, 외국인이 많이 찾아올 수 있는 지역 축제 개최, 특산물 개발 및 해외 수출 등 다른 '지방의 국제화' 사업에 비해 상대적으로 위험성이 낮고 비용이 적게 든다. 그와 동시에 세계화 시대의 지방정부에게 요구되는 이른바 '세계 시민'으로서의 확장된 역할상(expanded actorhood)을 구현할 수 있게 해준다는 점에서 요긴할 수 있다. 재정 자원이 충분하지 못한 지방정부들은 지역브랜드가 저비용·저위험의 정책수단이라는 점을 이용하여 세계화와 지방화라는 상반된 압력을 효율적으로 타개하려고 노력하는데, 특히 확산의 후기 단계에서 다른 자치단체의 성공 경험을 모방하는 사례가 많이 발견된다.

또한 거리가 먼 자치단체들과 결연을 맺는 경향성은 결연 이후 실질적인 상호 교류를 어렵게 한다는 점에서 합리적 선택 이론이 완벽히 설명하기에는 무리가 있다. 합리적 선택 이론과 비슷한 맥락에서 Zelinsky(1991)는 "거리의 마찰(friction of distance)" 가설을 통해 도시 간 거리가 멀 경우 두 도시의 결연 체결 가능성이 낮아질 수 있다고 주장한 바 있다. 그러나 정당성과 적절성을 추구하는 지방정부로서는, 멀리 떨어져 있는 외국 지방정부를 국제적인 파트너로 삼는다는 것 자체로도 자신의 '글로벌함'을 과시하는 데 도움이 된다고 판단할 수 있다. 한편, 멀리 있는 해외 도시를 결연 상대로 선택하는 성향은 광역단체와 기초단체가 엇비슷하게 나타난다. 조직 역량과 정책 필요성은 제각각이지만, 국제 결연을 맺을 때 장거리 관계를 선호하는 경향은 비슷한 것이다.

그러나 한 가지 놓치지 않아야 될 것은, 먼 도시라 해도 중국(40.19%), 일본(13.56%) 등 아시아(68.58%) 지역에 결연 도시가 집중되어 있다는 것이다. 그 다음으로는 미국(10.98%) 등의 북아메리카(12.30%)와 유럽(11.67%) 등 서구 선진국의 지방정부들과 결연이 활발하다. 원거리가 상대적으로 결연 확률을 높이는 것으로 나타났지만, 결연 상대로는 생소하지 않은 국가, 지역이 선호되는 것이다. 다만, 중국 내에서도 도시 간 거리 편차는 커, 한국까지의 거리가 339km(Shenhe District, Shenyang City, Liaoning Province)에서 11,259km(Gaoyu City, Jiangsu Province) 사이에 분포하고, 결연 도시의 대부분인 93.27%(=596/638)가 500km 이상 떨어져 있다. 일본의 경우도 101km(Tsushima City, Nagasaki Prefecture)에서 1,657km(Kitami City, Hokkaido Prefecture)까지 분포되어 있지만 78.60%(=169/215)가 500km 이상의 원거리에 위치하고 있다. 즉 중국과 일본이 상대적으로 가까운 나라라 할 지라도 해당 국가 내에서 '원거리 선호' 경향성이 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있다.¹³⁾

13) 미국 내 자매·우호 도시 역시 2,888km(Guam)에서 12,184km(State of Florida)까지 큰 편차를 보이며, 5,000km 이상이 98.28%(=171/174)에 이른다.

〈그림 2〉 한국 지방정부의 국제 자매·우호 결연 상대 도시가 속한 국가와 지역 분포



2. 세계화의 전국적 유행

〈표 3〉은 전국적 확산(모형 1과 3), 층위 내 확산(모형 2와 4), 지역적 확산(모형 5) 등 세 가지 확산 변수의 효과를 비교함으로써 지방정부의 행태 결정 메커니즘을 좀 더 깊게 들여다 보고 있다. 수평적 확산이 한국적 상황에서 작용하는 지를 살펴보고, 사회적 압력에 관한 가설 1을 보다 면밀하게 검증해보기 위한 작업이다. 전술한 바와 같이, 국제 결연이 전국적 범위에서 확산될 때에만 개별 지방자치단체의 결연 확률이 높아지는 것으로 나타난다.

하지만 광역단체는 시간의 흐름에 따라 전국적 확산보다는 다른 광역단체들의 국제 결연 추이가 변화하는 지에 의해 더 영향을 받는 것으로 드러났다. 1995년 이전에는 광역단체 중 국제 결연 사업 성과에 대해 참조할 만한 선행 사례가 많지 않았을 것이다. 그러나 확산 후기로 가면서 광역단체 그룹 내에서 벤치마킹할 수 있는 사례의 수가 늘어났기 때문에 일반적인 트렌드보다는 제반 조건이 유사한 다른 광역단체들의 경향성에 영향을 받아 국제 결연 사업을 벌이는 것으로 유추할 수 있다. 2016년 말 현재, 광역단체는 평균 24.47(= 416/17)개, 기초단체는 평균적으로 5.25(=1,171/223)개의 해외 도시와 자매·우호 결연을 맺고 있는 것으로 나타났다. 〈그림 3〉을 보면 1995년 이후 기초단체의 경우에도 국제 결연 도시의 평균 개수가 크게 늘었지만, 평균 개수의 절대치는 1995년 이전 광역단체 수준에 머무르고 있다. 제도 확산 연구들은 임계치(threshold)로써 이러한 현상을 설명하려 할 것이다. 즉, 일정 기간 동안 제도의 도입 빈도가 누적되면, 추가적인 작은 변화 하나만으로도 제도 확산 패턴이 크게 변화가 초래되기도 한다. 정확하게 특정하긴 어렵지만 광역단체의 경우 1995년 이후 그 한계

점(tipping point)에 다다랐고, 그 결과 정책 도입 결정의 참조모델이 '전국 모든 지자체'에서 '광역단체' 그룹으로 이동했을 것이라 유추할 수 있다. 제도 도입 시기가 확산의 특정 임계치를 넘은 시점일 경우, 조직 행태의 특성이 달라질 수 있다고 주장한 선행연구는 이러한 주장을 뒷받침해준다(Finnemore & Sikkink, 1998; Simmons & Elkins, 2004; Park et al., 2012).

〈표 3〉 사건발생 확률(hazard rates)의 최대우도추정치(maximum likelihood estimates)를 이용한 확산 효과의 비교
(Piecewise Exponential Models with Period Specific Effects for Multiple Failures per Subject Data)

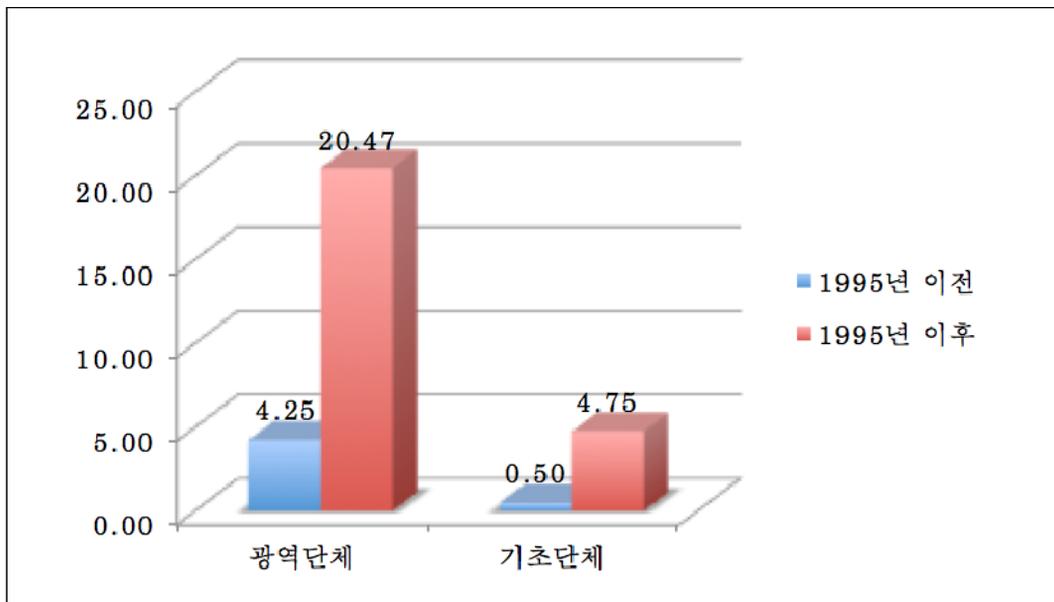
분석대상	광역단체				기초단체						
	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		모형 5		
	1995 이전	1995 이후	1995 이전	1995 이후	1995 이전	1995 이후	1995 이전	1995 이후	1995 이전	1995 이후	
전국적 확산 (lagged)	2.23** (0.53)	0.73 (0.16)			0.95 (0.07)	2.18* (0.40)					
층위 내 확산 (lagged)			0.71*** (0.05)	2.02*** (0.35)			0.85*** (0.04)	0.89 (0.06)			
지역 내 확산 (lagged)									0.83*** (0.04)	0.92 (0.06)	
자치단체 수	17				223						
결연사례 수	396				1,139						

- 1) 각 괄호 안은 표준 오차(robust standard errors)를 나타냄. *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05
- 2) 모형 1, 2는 광역단체만을, 모형 3, 4, 5는 기초단체만을 분석한 결과이다.
- 3) 모형 1-5는 모두 인구(logged), 재정자립도(logged), 단체 연령(logged), 결연 도시 간 거리(logged), 국제 자매·우호 결연 도시 개수(lagged)를 통제변수로 포함하고 있다.

마지막으로, 광역시·도 내 다른 자치단체('층위 내 확산')나 같은 광역 혹은 기초계층에 속한 다른 자치단체('지역적 확산')의 국제 결연 프로그램 확산 정도와 해당 자치단체의 결연 가능성이 반비례하는 이유는 무엇일까? 그 이유는 그러한 현상이 특히 1995년 이전에 더 두드러지는 데서 찾을 수 있다고 본다. 1995년 이전은 지방자치단체의 국제 결연 사업이 확산되

기 시작한 초기에 해당한다. 이 시기에 국제 결연을 맺은 지방정부들은 아직 다른 자치단체들이 시작하기 전에 ‘지방의 국제화’를 혁신적으로 선도한 초기 수용자(early adopters)로 표현할 수 있다. 1995년 이전에 국제 결연을 시작한 자치단체들 입장에서는, 자신이 속한 지역 내나 행정 계층 내에서 아직 국제 결연 사업이 활발하지 않았을 것이기 때문에 국제 결연 확률과 ‘층위 내 확산’ 및 ‘지역적 확산’ 간의 부(否)의 관계가 도출된 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 3〉 1995년 이전과 이후의 해외 자매·우호도시 평균 개수 비교



V. 결론

1. 분석 결과의 요약 및 함의

본 논문은 한국의 지방정부들이 왜 국제 결연을 통해 ‘글로벌’해지려고 하는가에 대해 탐구하였다. 1961년부터 2016년까지의 전체 결연 사례에 대한 장기 시계열 분석을 통하여 한국 지방자치 실증 연구의 폭을 크게 확장시켰다는 데 의의를 가진다. 구체적으로 Berry & Berry(1990)가 제시한 “내부적 결정요인과 지역적 영향 통합이론”이 한국 지방정부들의 국제 관계에도 적용된다는

사실을 확인할 수 있었다. 분석 결과에 따르면, 한국 지방정부는 합리성(rationality)과 적절성(desirability)을 동시에 추구한다. 지방정부가 국제 교류에 관한 정책 결정을 내릴 때 사회적 압력(peer pressures)과 현실적인 고려 사항(realistic considerations)이 모두 중요한 요인으로 작용하며, 이러한 경향성은 1995년 이후 지방 자율성이 확대되고 나서 더욱 눈에 띄게 나타나고 있다.

좀 더 구체적으로 본 연구는, 정책 도입 및 확산을 다룬 기존의 다수 연구들에 기반하여, 모방적 동형화 현상("mimetic isomorphism": DiMaggio & Powell, 1983)과 수평적 확산 효과("horizontal diffusion": Berry & Berry, 1999; Daley & Garand, 2005)로써 한국적 상황을 설명하였다. 국제 결연이 수평적으로 퍼져나가는 지역적 범위에 따라 전국적 확산, 광역·기초단체 층위별 확산, 광역시·도 내 기초단체 간 확산으로 확산의 범주를 나눈 것이 본 연구의 큰 특징이라 할 수 있다. 분석 결과, 자치단체들의 해외 도시 결연이 '전국적으로' 확산될수록 지방정부가 새로운 결연을 맺을 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 달리 표현하자면, 광역단체들의 경우 최근 변화를 보이고 있긴 하지만, 2016년 현재까지는 대체적으로 자신과 비슷한 특질을 지닌 같은 층위 내 또는 지역 내 다른 자치단체의 행태에 대한 고려가 아직 미흡하다는 것이다. 대한민국시도지사협의회 등의 주도로 국제 교류 사업 지원 프로그램, 담당 전문가 양성 과정 등을 통해 국제 결연 및 교류 성과에 대한 공유가 이루어지고 있으나, 앞으로는 개별 자치단체들 스스로도 연관 단체들과 정책연구회 등을 능동적으로 조직하여 국제화 사업의 발전 전략을 한층 더 활발히 모색할 수 있기를 기대한다.

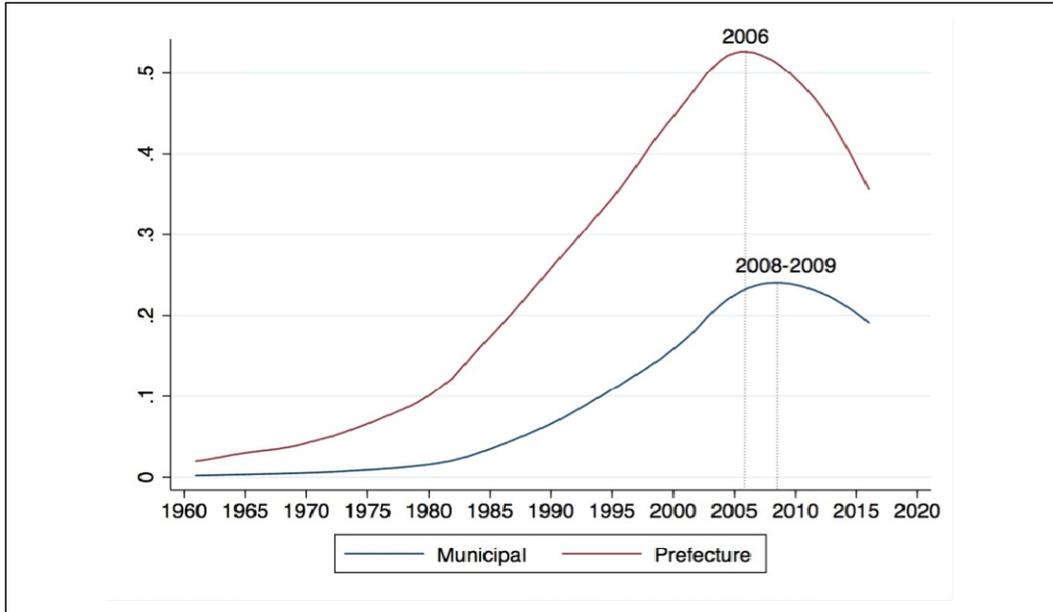
결론적으로, 본 연구는 지방정부 정책 도입 및 확산에 관한 선행연구를 융합적으로 활용하는 한편, 한국의 지방자치 연구의 실증성을 높이고자 노력하였다. 한국의 지방정부들은 정책 형성과 집행에 있어서의 비일관성과 비합리성으로 종종 비난받곤 한다. 그러나 본 연구에서는, 합리적 선택 이론과 사회학적 제도주의를 융합적으로 활용하여, 합리성과 동시에 적절성을 추구하는 지방정부들의 행태 기제를 통해 지방정부들의 정책 활동이 훨씬 더 잘 설명될 수 있다고 주장한다. 외국 도시들과의 활발한 국제 교류를 통해 자치단체의 국제화 수준이 향상되면, 지방정부들은 시대의 흐름에 뒤처지지 않는 사회적 정당성을 지닌 주체로서 인식될 수 있다. 그렇기 때문에 자신의 정책적 필요나 역량이 미흡한 상황에서도 국제 결연 사업을 추진하게 되는 것이다. 따라서 합리적 선택 이론에 의해 완벽히 설명되지 않는다고 해서 지방정부의 행태를 비판하는 것은 현상을 오도하는 일이 될 수도 있다. 지방정부들이 합리성 뿐만 아니라 사회적 정당성, 적절성 등 다양한 요인들을 고려한다는 점을 정확히 인식하는 것으로부터 지방정부의 행태에 대한 이해가 시작되어야 할 것이다. 그러나 현상에 대한 이해가 용이해졌다고 해서 그에 수반되는 문제들까지 용인되어야 한다고 주장하는 것은 결코 아니다. 본 논문에서는, 국제 자매·우호 도시에 관련하여 원거리를 선호하는 경향을, 세계 시민으로서 '글

로별'해 보이기 위해, 또는 국제 결연 실적에 있어 다른 지자체들에 뒤처지지 않기 위한 것으로 해석하였다. 결연 체결에만 급급하여, 그 이후에 실질적으로 교류가 가능한 지 여부 등을 따져보지 않고, 거리 등 물리적 요소에 상관없이 결연을 맺는 것은 비판적 시각으로 바라볼 필요가 있다. 지자체가 해외 결연 도시와의 사후 교류에 소홀한 행태는 끊임없이 지적되어 오고 있는 사안이다(김병준, 1999; 노수만, 2005; 정명은, 2012). 국제 결연이 단순히 행정기관 간 공무원 상호 방문에 그치지 않고, 자치단체 발전과 지역주민이 체감할 수 있는 실익 제고로 이어지기 위해서는 진정한 자치단체 국제화에 대한 심도 깊은 고민과 각 지자체 여건에 맞는 특화된 전략 강구 등의 각고의 노력이 여전히 필요하다.

2. 연구의 한계 및 후속 연구에 대한 제언

마지막으로 본 연구의 주요 한계를 지적하고 후속 연구에 대해 다음과 같이 제안하고자 한다. 우선 본 연구는, 앞에서 설명한 바와 같이 이론적·실증적 이유 때문에, 1995년을 국제 자매·우호 도시 결연 확산의 분기점으로 설정했다. 그러나 연구질문과 이론적 전제에 따라서는, 시기적 효과(period effects)를 검증하기 위한 기준 연도를 이와 다르게 설정할 수 있다. <그림 4>는 한국 지방정부들이 국제 자매·우호 도시 결연을 맺을 사건 발생 확률(hazard rates)이 광역단체와 기초단체 모두 2000년대 중후반부터 감소하고 있음을 보여준다. 추후 변화에 따라 양상이 달라질 가능성은 있지만, 자치단체의 국제 결연 사업이 예전에 비해 유행을 덜 타게 되었다는 간접 증거로는 충분해 보인다. 실제로 2007년 82개, 2008년 86개, 2009년 89개의 해외 결연 관계가 새로이 만들어졌는데 2010년-2016년 사이에는 연도별로 47개-70개에 그쳐 증가세가 확연히 둔화되었다. 조직의 행태가 확산의 진전 상황에 의해 많이 영향을 받는만큼, 사건 발생 확률의 절정(광역단체의 경우 2006년, 기초단체는 2008-2009년 기점)을 전후로 하여 개별 지방자치단체의 국제 결연과 지방자치단체 간 결연 사업 확산에 어떤 차이가 생기는지에 대해 탐구하는 것도 흥미로운 연구 주제가 될 것이다. 그러나 연구가 진행된 2017년 현재 시점에서는 <그림 4>에 나타난 사건발생 확률의 감소가 일시적인 것인지 장기적인 패턴으로 자리잡을 것인지 판단하기가 어렵다. 향후에 실증 자료가 더 쌓인 다음에야 이 문제에 대해 정확하게 평가할 수 있을 것이라 본다.

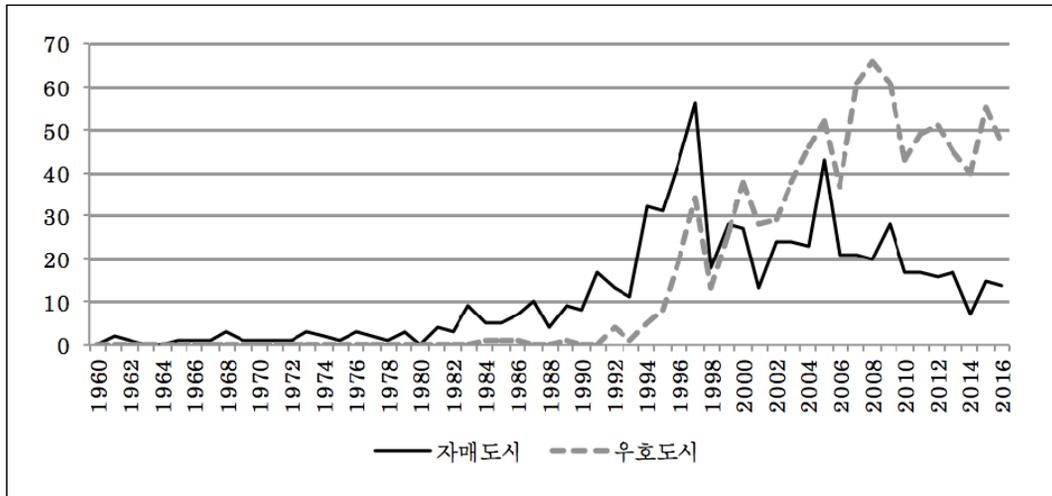
〈그림 4〉 지방정부가 국제 자매·우호 도시 결연을 맺을 사건발생 확률의 평탄화(smoothed hazard rates) 도표, 1961-2016



둘째로, 본 연구는 자매결연(sister city relationships)과 우호결연(friend city relationships)을 구별하지 않는다. 개념적으로도 유사하고, 실제로 구분없이 쓰이는 경우가 많지만, 누군가는 '자매'와 '친구'는 엄연히 다르다고 말할 지도 모른다. 자매도시연합(Sister Cities International)은 이러한 차이를 다음과 같이 설명한다: “일부 도시에서는, 도시 간 관계가 발전해가는 첫 번째 단계에서 ‘우호도시’라는 개념을 도입하고, 나중에 상호 관계가 견고해지고 서로 장기적 관계를 원한다고 확신하게 되면 ‘자매도시’로 발전하게 된다.”¹⁴⁾ 〈그림 5〉는 우리나라 지방정부의 해외 우호도시의 수가 2000년대 들어 확연한 증가세를 보이고 있음을 나타낸다. 그에 반해 지방의회 의결이 필요한 자매결연은 1990년대 중반에 절정에 이르렀다가 갈수록 감소하고 있어, 우호도시와는 상반되는 추이를 보인다. 이러한 차이를 고려했을 때, 한국 지방정부들이 해외 도시를 상대로 자매결연과 우호결연을 맺을지 여부를 결정할 때 각각 다른 요인에 의해 영향을 받거나, 다른 행태 경향성을 보일 가능성도 배제할 수 없다. 국제 자매도시와 우호도시를 구분하여 분석함으로써 이러한 의문을 해소하는 것도 흥미로운 연구 주제가 될 수 있다.

¹⁴⁾ <http://www.sister-cities.org/faq#Difference>(2017년 9월 6일 마지막 접속)

〈그림 5〉 연도별 국제 자매·우호도시 결연 빈도, 1961-2016



셋째, 국제 자매·우호 도시 관계는 기본적으로 양자적 관계이기 때문에, 파트너십의 양측 당사자들을 면밀히 관찰하고 관계 형성의 요인을 균형적으로 탐구하는 것이 중요할 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 본 연구는 자료의 미비로 한국 지방정부가 결연을 맺은 외국의 상대 도시의 특성을 고려하지 못했다. 그나마 두 도시 간의 물리적 거리로써 도시 간 ‘상대성’을 일부 반영하였다고 할 수 있지만, 그 외 기타 변수들은 한국 지방정부의 속성만을 측정한 것이다. 한국 지방정부들과 가장 많은 국제 결연을 맺고 있는 주요 국가(예를 들어, 미국, 일본, 중국 등) 또는 동아시아 등으로 국가 범위를 한정하거나, 해외 학자들과의 연구 협력을 통해 연구의 폭을 넓힐 필요가 있다.

넷째, 국제 결연 사업의 실질적 효과성은 본 연구의 연구 범위에서 벗어나기 때문에 직접 다루지 않았지만, 결연 체결 후 국제 파트너 도시들이 어떻게 상호 교류하는 지 그 내역에 대해 면밀하게 살펴본다면 한국 지방정부들이 국제 결연에 이토록 적극적인 이유를 정확하게 아는 데 도움이 될 것이다. 또는 그 반대로, 도시 간 상호 교류가 부실한 경우 체결의 실효성에 대해 문제제기를 할 수 있을 것이다.

15) 국내 도시 간 자매·우호 결연 결정요인에 관한 다른 연구(박나라, forthcoming)에서는 결연 관계 양측의 속성에 관한 자료를 수집하고 이를 분석에 포함시킨 바 있다. 분석 결과, 재정 능력, 도시화 수준 등 자신의 특성(own characteristics)과 더불어 상대방의 네트워크 연결성(counterpart network connectivity)이 중요한 요인으로 나타났다.

【참고문헌】

- 권경득. (1999). 지방자치단체의 세계화를 위한 전략적 접근: 국제교류활동을 중심으로. 「경남발전 연구」, 39: 52-80.
- 김나래. (2013). 「지방자치단체의 정책확산 연구: 무상급식 사례를 중심으로」, 석사학위논문. 성균관대학교 행정학과 행정학전공.
- 김미연. (2010). 지방자치단체의 국제교류 확산과 동형화. 「한국거버넌스학회보」, 17(3): 61-83.
- 김병준. (1999). 지방자치단체 세계화사업의 특수성과 제약요인. 한국지방자치단체세계화재단(편). 「지방의 국제화」, 61-87. 서울: 한국지방자치단체세계화재단.
- 김재근·서인석. (2012). 지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석. 「지방행정연구」, 26(3): 409-438.
- 김진아. (2011). 우리나라 지방자치단체의 국제교류 현황과 문제점. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 241-245.
- 김판석. (2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 5-31.
- 노수만. (2005). 지방자치단체와 외국자치단체간의 교류협력 전략: 서울시 사례를 중심으로. 「지방행정」, 54(619): 16-30.
- 모창환. (2005). 세계화에 따른 지방자치단체의 대응: 지자체의 대형할인점 진입관련 교통영향 평가제도의 운영을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(4): 197-219.
- 문승민·나태준. (2015). 한국 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 도입요인에 관한 연구: 확산과 네트워크의 관점을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2): 235-262.
- 문정인. (2000). 21세기 한국과 새로운 국제적 위상의 설정. 「한국행정연구」, 9(1): 46-60.
- 배상석·임채홍·하현선. (2007). 정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(3): 231-253.
- 석호원. (2010). 정책 혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206.
- 성태규·이재현. (2007). 지방자치단체의 국제교류실태 및 활성화 연구. 「사회과학연구」, 18(1): 17-42.
- 송하중·윤지웅·김주경. (2010). 우리나라 지방자치단체의 세계화 수준에 영향을 미치는 요인에 관한 실증 분석: 한국지방자치단체세계화재단의 서비스를 중심으로. 「정부학연구」, 16(1): 73-97.
- 우양호·이정석. (2010). 지방정부 국제교류의 영향요인에 관한 연구: 도시간 자매결연을 중심으로. 「지방행정연구」, 24(4): 393-422.
- 윤철경·이민희·박선영·박숙경·신인순·윤은영. (2011). 「청소년 국제교류정책 현황 분석 및 발전방

- 안 연구]. 한국청소년개발원 연구보고서.
- 이대용·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 93-120.
- 이은재. (1994). 지방자치단체의 국제화 실태 및 과제에 관한 연구. 「한국행정학보」, 28(4): 1549-1564.
- 이정석. (2012). 국제교류에 의한 지역활성화 방안: 경상남도 대한해협 연안 현(縣) 간 사례 연구. 「2011년도 한국지방정부학회 학술대회자료집」, 147-177.
- 이정주·박희방·최외출. (2001). 자치단체의 국제교류 결정요인에 관한 연구. 「도시행정학보」, 14(2): 143-169.
- 이정주·최외출. (2003). 지방자치단체의 국제교류 효과 분석을 통한 국제교류 활성화 방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 42: 145-162.
- 이정주·최외출·김한양. (2013). 지방자치단체의 국제교류 실태 분석: 국제교류 담당 공무원의 조사를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 27(3): 25-49.
- 이정철·허만형. (2012). 출산장려금 제도의 정책확산 연구. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 95-119.
- 장용석·박명호·강상인·오완근·이영섭·한상범·박찬열·정명은·박나라. (2010). 「한국 경제·사회 선진화의 조건(II): 통합사회지표」. 서울: 경제·인문사회연구회
- 정명은. (2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역 브랜드: '표현'의 세계화, '의미'의 지방화. 「지방행정연구」, 23(4): 251-279.
- 정희상. (1998). 전라북도 국제교류의 현황과 과제. 「지방자치연구」, 6: 69-83.
- 조일형·이종구. (2012). 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석: 서울시 기초자치단체의 방범용 CCTV 도입 확산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2): 221-244.
- 하영수. (2001). 지방자치단체(地方自治團體) 국제교류(國際交流)의 실태분석(實態分析)과 합의(含意). 「지방정부연구」, 5(2): 117-134.
- 허훈. (2008). 국내 기초자치단체간 자매결연을 통한 교류협력 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 20(1): 91-113.
- 황원규. (2005). 지방정부의 다자간 국제협력 활성화 방안에 관한 연구: 강원도의 경험을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2): 7-29.

Andersen, Per Kragh and Richard David Gill. (1982). Cox's Regression Model For Counting Processes: A Large Sample Study. *The Annals of Statistics*, 10(4): 1100-1120.

- Bae, Yooil. (2009). Decentralization and Transformation of Central State in South Korea: The Role of Local and Civil Society. A Paper Presented at the Korean Studies Association in Australia Bi-Annual Conference. 465-477.
- Berry, Francis S. and William D. Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- _____. (1992). Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- _____. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible(eds.). *Theories of the Policy Process*(3rd ed.), 307-362. Boulder, CO: Westview Press.
- Blomquist, William. (1990). Exploring State Differences in Groundwater Policy Adoptions, 1980-1989. A Paper Presented at the Southern Political Science Association.
- Boehmke, Frederick J. and Richard Witmer. (2004). Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1): 39-51.
- Cox, Nicholas J. (2005). Speaking Stata: Density Probability Plots. *The Stata Journal*, 5(2): 259-273.
- Cremer, Rolf D., Anne de Bruin and Ann Dupuis. (2001). International Sister-Cities: Bridging the Global-Local Divide. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1): 377-401.
- Dacin, M. Tina. (1997). Isomorphism in Context: The Power and Prescription of Institutional Norms. *Academy of Management Journal*, 40(1): 46-81.
- Daley, Dorothy M. and James C. Garand. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- David, Robert and David Strang. (2006). When Fashion is Fleeting: Transitory Collective Beliefs and the Dynamics of TQM Consulting. *Academy of Management Journal*, 49(2): 215-233.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Elazar, Daniel. (1972). *American Federalism*. New York, NY: Thomas Crowell.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

- Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feiock, Richard C. and Johathan P. West. (1993). Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling Programs. *Political Research Quarterly*, 46(2): 399-419.
- Feiock, Richard C., Moon Gi Jeong and Jae Hoon Kim. (2003). Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices. *Public Administration Review*, 63(5): 616-625.
- Finnemore, Martha. (1996). Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325-347.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4): 887-917.
- Fraile, Roberto and Eduardo García-Ortega. (2005). Fitting an Exponential Distribution. *Journal of Applied Meteorology*, 44: 1620-1625.
- Givel, Michael S. and Stanton A. Glantz. (2001). Tobacco Lobby Political Influence on US State Legislatures in the 1990s. *Tobacco Control*, 10(2): 124-134.
- Gray, Virginia. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.
- Jang, Yong Suk. (2000). The Worldwide Founding of Ministries of Science and Technology, 1950-1990. *Sociological Perspectives*, 43(2): 247-270.
- Jensen, Jason L. (2003). Policy Diffusion through Institutional Legitimation: State Lotteries. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 521-541.
- Karch, Andrew. (2007). *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- King, Brayden G. and David A. Whetten. (2008). Rethinking the Relationship Between Reputation and Legitimacy: A Social Actor Conceptualization. *Corporate Reputation Review*, 11(3): 192-207.
- King, Brayden G., Teppo Feli and David A. Whetten. (2010). Finding the Organization in Organizational Theory: A Meta-Theory of the Organization as a Social Actor. *Organization Science*, 21(1): 290-305.
- Kraatz, Matthew S. and Edward J. Zajac. (1996). Exploring the Limit of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate: Organization Change. *American Sociological Review*, 61(5): 812-836.
- Lee, Chang Kil and David Strang. (2006). The International Diffusion of Public-Sector

- Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning. *International Organization*, 60(4): 883-909.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Meyer, John W. (2002). Globalization and the Expansion and Standardization of Management. In Sahlin-Andersson, Kerstin and Lars Engwall(eds.). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Meyer, John W. (2008). Reflections on Institutional Theories of Organizations. In Greenwood, Royston, Christine Oliver, Roy Suddaby, and Kerstin Sahlin-Andersson(eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, 790-907. London: Sage.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas and Francisco Ramirez. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1): 144-181.
- Mohr, Lawrence B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*, 75(1): 963-974.
- Mooney, Christopher Z. (2001). Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.
- Park, Nara, Myung Eun Jeong and Yong Suk Jang. (2012). Think Globally, Act Locally?: The Determinants of Adoption of Local Brands in Korea, 1998-2008. A Paper Presented at the Annual Conference of the Midwest Political Science Association.
- Park, Nara. (forthcoming). What Makes Domestic Cities Connected?: Sister/Firend City Relationships of Korean Local Governments, *Asian Review of Public Administration*.
- Pedersen, Jesper S. and Frank Dobbin. (2006). In Search of Identity and Legitimation: Bridging Organizational Culture and Neoinstitutionalism. *American Behavioral Scientist*, 49(7): 897-907.
- Peretz, Paul. (1986). The Market for Industry: Where Angels Fear to Tread. *Policy Studies Review*, 5: 624-633.
- Ramasamy, Bala and Rolf D. Cremer. (1998). Cities, Commerce and Culture: The Economic Role of International Sister-City Relationships Between New Zealand and Asia. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 3(3): 446-461.
- Rao, Hayagreeva and Kumar Sivakumar. (1999). Institutional Sources of

- Boundary-Spanning Structures: The Establishment of Investor Relations Departments in the Fortune 500 Industrials. *Organization Science*, 10(1): 27-42.
- Rosenbaum, Nelson. (1976). *Land Use and Legislature: The Politics of State Innovation*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Rubin, Irene and Harold Rubin. (1987). Economic Development Incentives: The Poor(Cities) Pay More. *Urban Affairs Quarterly*, 23: 37-62.
- Ruef, Martin and W. Richard Scott. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4): 877-879.
- Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations: Theory and Research*. London: Sage.
- Shere, Peter D. and Kyungmook Lee. (2002). Institutional Change in Large Law Firms: A Resource Dependency and Institutional Perspective. *Academy of Management Journal*, 45(1): 102-119.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.
- _____. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Simmons, Beth A. and Zachary Elkins. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 98(1): 171-189.
- Strang, David. (1990). From Dependency to Sovereignty: An Event History Analysis of Decolonization, 1870-1987. *American Sociological Review*, 55(6): 846-60.
- Thomas, George M. (2004). Sociological Institutionalism and the Empirical Study of World Society. In Mathias Albert and Lena Hilkermeier(eds.) *Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics*. New York, NY: Routledge.
- Tolbert, Pamela S. and Lynn G. Zucker. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1): 22-39.
- Volden, Craig. (2006). States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program. *American Journal of Political Science*,

- 50(2): 294-312.
- Walker, Jack L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Weber, Max. (1952). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York, NY: Scribner.
- _____. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York, NY: Bedminster.
- Welch, Lawrence S. and Reijo Luostarinen. (1988). Internationalization: Evolution of a Concept. *The Internationalization of the Firm*, 14: 83-98.
- _____. (1993). Inward-Outward Connections in Internationalization. *Journal of International Marketing*, 1(1): 44-56.
- Welch, Susan and Kay Thompson. (1980). The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation. *American Journal of Political Science*, 24(4): 715-729.
- Westphal, James D., Ranjay Gulati and Stephen M. Shortell. (1997). Customization or Conformity? An Institutional and Network Perspective on the Content and Consequences of TQM Adoption. *Administrative Science Quarterly*, 42(2): 366-394.
- Zelinsky, Wilbur. (1991). The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1): 1-31.

부록

〈표 A-1〉 변수의 측정방법과 자료의 출처

변수		측정방법		원자료출처
종속변수	국제 결연	결연일자		<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국시도지사협의회 (http://www.gaok.or.kr/) • 각 자치단체 공식 홈페이지 • 행정정보 공개청구(개별 지자체)
독립변수 (lagged)	전국 확산	전국 모든 자치단체의	국제 자매·우호결연 도시 누적 개수	
	층위 확산	모든 광역단체 또는 기초단체의		
	지역 확산	[기초단체만 해당] 같은 광역 시·도 내 모든 기초단체의		
통제변수 (logged)	인구	주민등록인구		<ul style="list-style-type: none"> • 1961-1994: 개별 지자체 통계연보 • 1995-2016: 행정안전부 • 행정 정보 공개 청구(개별 지자체)
	재정자립도	$\frac{(\text{지방세} + \text{세외수입})}{\text{일반회계 총계예산규모}} * 100$		<ul style="list-style-type: none"> • 1961-1994: 개별 지자체 통계연보 • 1995-2016: 지방재정통합공개시스템 (http://lofin.mois.go.kr/) • 행정 정보 공개 청구(개별 지자체)
	연령	결연일 기준 단체 연령 (결연일자 - 단체설립일자)		• 각 자치단체 공식 홈페이지
	거리	두 결연 도시 간의 최단 거리		<ul style="list-style-type: none"> • Google Maps (https://www.google.com/maps)

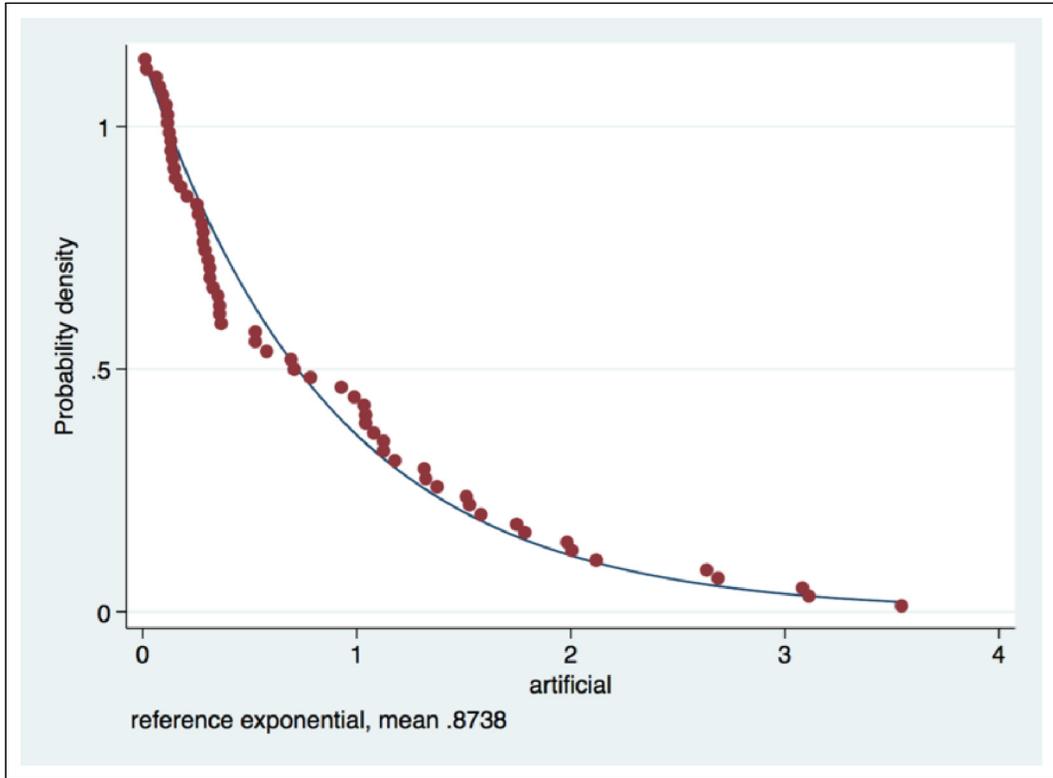
〈표 A-2〉 국제 결연 관계의 영구 단절 사례

	한국측 지방정부	외국측 지방정부	결연시작일자	결연단절일자	사유
자매도시	경기도	North East Assembly (영국)	1996/06/01	2009/03/01	North East Assembly의 폐지
	용산구 (서울특별시)	Xuanwu District (Beijing, 중국)	2008/09/05	2010/07/02	미상
	춘천시 (강원도)	Higashichikuma (Nagano, 일본)	1984/06/08	2012/06/30	Higashichikuma 정촌회(町村会)의 해산
	관악구 (서울특별시)	Montgomery County (Pennsylvania, 미국)	2004/10/21	2010/12/18	미상
우호도시	임실군 (전라북도)	Waseca City (Minnesota, 미국)	1999/06/22	2003	미상
	진주시 (경상남도)	Winnipeg (Manitoba, 캐나다)	1992/04/01	1992	미상
	홍천군 (강원도)	Shenzhou City (Hebei, 중국)	2004/03/18	2009/04/14	Shenzhou City의 결연 지속 의사 없음
	수성구 (대구광역시)	Rome City, Oneida (New York, 미국)	2008/08/12	2008/11/24	미상

〈표 A-3〉 국제 결연 관계의 임시 중단 사례

	한국측 지방정부	외국측 지방정부	결연시작일자	결연중단기간	사유
자매도시	구미시 (경상북도)	Zhongli City (대만)	1989/11/06	1992/08/24 - 2009/02/24	한국-중국 수교로 인한 한국-대만 수교 중단
	충주시 (충청북도)	Taichung (대만)	1969/11/27	1992/08/24 - 1993/05/27	
우호도시	인제군 (강원도)	Kotoura (Tottori, 일본)	1997/08/24	2008/07 - 2010/08/06	한국-일본 간 독도 영유권을 둘러싼 외교 갈등 심화
	진주시 (경상남도)	Matsue City (Shimane, 일본)	1999/11/10	2008/07 - 2012/10/04	

〈그림 A-1〉 국제 자매·우호도시 결연 증가의 지수적 분포



박 나 라: 미국 시카고대학교에서 정치학 박사학위(The Nature of Japanese Governance: Seikai-Tensin(政界轉身)'s Political Success in Postwar Japan, 1947-2014)를 2017년에 취득하고, 현재 연세대학교 국가관리연구원 연구교수로 재직하고 있다. 2016-17년에는 일본 교토대학 법학연구과에 특별연구학생으로 소속되어 현장연구(fieldwork)를 수행하였다. 최근에는 조직론, 정치·행정엘리트네트워크분석, 지방행정 등에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다(nara@uchicago.edu).