



21세기를 여는 충남의 발전전략 (Ⅱ)

남의 국제화 전략/박영기

TO체제에 대응한 지역농업의 발전방향/권용대

어촌 소득원 개발전략/최병익

회간접자본 확충방안/김병량

자유치 전략의 개선방향/김의준·이상호

역복지정책의 추진전략/권중돈

충남의 국제화 전략

박 영 기
(朴榮基)

한남대학교
행정학과 교수



I. 국제화의 의미

오늘날 우리들의 삶 속에 총체적으로 영향을 미치고 있는 국제화는 시간적으로나 공간적으로 사람들 사이의 거리를 단축시키고 있는 가운데 사람들 사이의 상호의존관계를 더욱 증대시키면서, 정치·경제·사회 및 문화적인 삶의 모든 영역을 변화시키고 있다.

특별히 오늘날 밀어 닥치고 있는 국제화가 종래의 거리와 시간의 단축에 제동을 걸고 있던 국경이라는 장벽을 낮추면서, 다른 한편으

로는 국가 뿐만아니라 국가를 구성하는 각 지방도 주체적으로 외국의 다른 지방과 직접적인 교류와 협력의 시대를 열어가고 있는 지방화의 흐름과 동시에적으로 진행되고 있다는 특징을 보이고 있다. 국제화와 지방화의 흐름을 합하여 글로칼리제이션(globalization)으로 표현하기도 하거니와 이는 국제사회에 있어서 국가의 역할보다는 국제적 기구와 지방정부의 역할이 상대적으로 훨씬 더 증대되고 강화되는 것을 의미한다.

이러한 국제화는 무엇보다도 세계정치적인 구조 변화의 산물이다. 거시적인 조류로서의 국제화는 세계대전과 그에 이은 국제질서의 확립을 위한 국제기구의 설립으로 부터 연유하는 것이지만, 현대적인 국제화의 조류는 냉전체제의 붕괴와 그 이후의 UR타결에 따라서 대두되고 있는 새로운 국제정치·경제질서의 탄생으로부터 연유한다. 세계는 기존에 대립하던 두개의 질서로 부터 새로운 하나의 정치적 질서를 확립하여 나가기 시작하였으며, 새로운 정치질서하에서 개인이나 지방 및 국가나 지

역간의 정치적 협력과 경제적 경쟁이 치열하게 전개되어 나가기 시작하였다.

국제화를 경쟁력 강화와 동일한 개념으로 이해하는 것은 바로 이러한 까닭이다. 그리고 국제경쟁력을 강화하기 위하여서 흔히 언급되는 것은 국제적으로 보편적인 정치·경제·사회·문화적인 가치를 받아들이고 그에 따른 제도를 확립해 나가면서, 동시에 지방이나 국가적으로 특수한 정치·경제·사회·문화적인 가치를 발휘하고 또 이를 보편적인 가치로 승화시켜 나가야 한다는 점이다. 국제화(internationalization)·세계화 또는 지구화(world system or globalization), 지역화(regionalization) 및 지방화(localization) 등 다양한 용어들이 정치·경제·사회·문화적으로 쓰이고 있으나 비슷한 내용을 갖고 있으면서도 구체적인 관점에 있어서는 차이가 있다. 이와같이 이러한 용어의 다양성과 의미의 차이에도 불구하고 [국제화]라는 말이 모든 것을 포용하는 종합적인 개념으로 사용될 수 있는데 이는 위에서 언급한 용어들 뿐만 아니라 국제화와 더불어 동시에 진행되고 있으며 또한 국제화와 표리 관계를 이루고 있는 정보화, 개방화, 자율화 등 동태적인 변화의 내용과 과정을 설명하고 있는 용어들이 갖는 다양한 의미들이 상호 연결되어 있기 때문이다.

국제화라는 말이 다양한 의미를 내포하고 있을지라도 정치적으로는 민주주의라는 보편적 가치의 제도화를 의미한다. 이는 서구 선진국에서 점진적으로 발전해온 정치제도로써 제

3세계에 확산되고 마침내는 전지구적으로 보편적인 가치와 제도로써 수용되면서 전세계를 하나로 결속하고 있다. 여기서 개인의 인권을 존중하는 자유·평등의 민주주의의 가치와 제도를 길게 설명할 필요는 없겠으나, 다만 국제화의 물결과 병행하고 있는 지방화의 추세가 이러한 가치를 반영하고 있다는 것은 지적하여야 할 것이다.

국제화라는 말이 정치적인 의미가 가장 많이 함축된 용어라면, 세계화는 본래 경제적인 의미가 강하고, 또한 지구화라는 말은 지리적·환경적·문화적 및 사회적인 의미에서 사용되기 시작하였다. 그리고 지역화는 국가간의 협력체제를 그리고 지방화는 국가내의 분권체제를 강화하는 경향을 의미한다. 그러나 이러한 용어들은 상호연관되어 있으며, 특별히 국제화(internationalization)·세계화·지구화(world system, globalization) 등의 용어가 총체적인 의미로서 서로 대체적으로 사용되고 있으며 그 중에서도 우리에게는 국제화라는 말이 가장 대표적인 용어로 사용되어 왔다(김세원, 1993, p.9).

경제적인 측면에서 국제화는 자본주의적 시장경제의 논리가 국경을 넘어서 전세계적으로 확대되고, 그에 따라서 국가간의 경쟁이 더욱 치열해지는 상황으로 전개되고 있다. 국제화과정의 중심에는 과거나 현재를 막론하고 자본주의가 있고, 자본주의는 끝없는 자본축적을 목적으로 삼고 있으며, 그 지배의 법칙은 시간과 공간의 제약을 받는 생산수단의 통합에서

시작하여 점차 그 영역을 확대하고 불가피하게 중국에는 세계적이 되고 만다(Wallerstein, 1984, p.18). 자본주의는 시장의 논리에 의하여 지배되어 왔으며, 시장의 논리는 자본, 노동, 기술 등의 생산요소와 재화나 서비스의 이동에 있어서 인위적인 장벽의 제거를 추구하여서 결국은 UR타결에 이르러서 소위 말하는 “국경없는 무한경쟁”의 시대로 돌입하게 되었다.

UR(우루과이 라운드)타결에 이어서 WTO(세계무역기구)체제가 출범함에 따라서 경제의 국제화가 급속히 진행되고 국가간의 상호 의존관계가 심화되기 때문에 국가간의 협력과 경쟁은 그 어느때 보다도 강화되고 있다. 국가간의 협력의 강화는 국제거래를 관리하고 거래의 자유화를 추진하는 거래의 원칙(game rule)을 확립하고 이 원칙의 적용을 강화하는 차원으로 전개되고 있으며, 국가간의 경쟁의 강화는 이러한 원칙하에서 최대한의 이익과 경쟁력을 확보하고 강화하는 차원으로 전개되고 있다. 이러한 국제화 시대에는 협력과 경쟁의 능력을 강화시키는 것이 무엇보다도 중요하며, 국가뿐만 아니라 지방도 국제적인 협력과 경쟁의 주체로서 등장하고 있다. 이러한 차원에서 충남의 국제화 전략이 모색되어야 할 것이다. 충남의 국제화 전략은 앞으로 분야별 및 지역별로 구체적으로 연구되어야 할 것이며, 이 글에서는 다만 충남 국제화 전략의 기본적인 배경과 방향을 살펴 보고자 한다.

II. Glocalization(세방화) 시대의 충남행정

충남의 국제화 전략을 모색하는 현재, 우리는 광복 50주년을 기념하면서 지방자치행정의 원년을 맞이하고 있다. 세계적으로는 국지적인 분쟁이 간헐적으로 지속되는 가운데서도 2차 세계대전에 이은 냉전의 시대가 막을 내리고 국제적인 화해와 협력의 시대가 전개되고 있다. 국가적으로 볼 때 지나간 50년은 전쟁과 혁명을 겪는 가운데 분단국가를 건설하여 경제를 발전시키고 정치를 민주화하기 시작한 역사였으며, 그 연장선위에서 앞으로의 50년은 통일국가를 건설하여 경제선진화 및 민주주의를 고도화하는 시대가 되어야 할 것이다.

지나간 반세기가 농업사회에서 공업사회로 탈바꿈한 시대였다면 앞으로의 반세기는 공업사회에서 정보사회로 탈바꿈하는 시대가 될 것이며, 지나간 반세기의 발전의 특징이 국가주도에 있었다면 앞으로 오는 반세기의 발전의 특징은 지방과 세계가 주도하는 탈국가화가 지속될 것이다. 탈국가화의 중심세력은 민간인 다국적 기업과 국제기구 및 지방정부가 되리라고 예상되는데, 이에 따라서 21세기에는 명실공히 세계적인 차원에서 지방적인 삶이 보편적으로 확산되어 나갈 것이다.

현재 유행하고 있는 “세계적으로 생각하고 지방적으로 행동한다”는 말은 세계적으로 보편화되고 있는 민주적인 경쟁과 합리적인 협동의 삶의 상식과 기준이 지금까지는 국제도시에서만 적용되었는데 앞으로는 모든 지방에

서 다같이 통용되리라는 것을 시사한다.

한마디로 지방의 세계화가 앞으로의 추세라면 21세기의 충남행정은 세계화에 그 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 세계화의 추세속에 있다고 해서 저절로 지방의 세계화가 이루어지는 것은 결코 아니며, 앞으로 지방정부가 자치행정을 전개하기 위하여서는 먼저 지금까지 누적된 중앙지시 일변도의 행정관행을 타파하고 지방자치의식을 고양하며 자치능력을 증대시켜야 할 것이다.

Ⅲ. 충남국제화의 과제

1. 자치의식의 확립

자치의식을 확립하기 위해서 지방정부는 종래에 중앙정부에 의존적이고 종속적이던 입장과 자세에서 탈피하여 새롭게 중앙정부에 대하여 자주적이며 상호의존적인 입장을 견지하는 자세를 세워 나가야 할 것이다. 중앙정부와의 관계뿐만 아니라 지방주민과의 관계도 종래의 지배적인 입장에서 새롭게 지원적인 입장으로 변화할 것이다. 요컨대 중앙정부와 지방정부 및 주민과의 관계가 종래의 수직적인 관계에서 수평적인 관계로 전환되면서 지방정부의 자주성을 강화하게 된다.

지방정부가 자주적인 입장을 견지할 수 있는 여건을 보면, 시·도지사와 시장·군수를 선출하고 시·도의회와 시·군의회를 구성함으로써 그 토대가 마련되었거니와 앞으로는

이러한 토대위에서 충남과 각 시·군이 간직하고 있는 고유한 특성을 발휘할 수 있는 행정체제를 수립하여야 할 것이다. 특히 충남으로서는 백제문화를 계승하는 조직과 함께 유교문화를 보존하고 독립운동의 뿌리를 간직하고 선양하는 행정체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 물론 이와 동시에 세계적으로 보편화되고 있는 현대문화를 수용하는 체제도 정비하여야 할 것이다.

중앙정부와의 관계를 보면, 지금까지는 지방정부의 권한과 기능이 중앙정부에 비하여 상대적으로 매우 약하고 작아서 현재의 지방행정체제는 민선자치단체장을 선임하고 의회를 구성한 것 이외에 자주조직권, 인사권 및 재정권이 모두 다 획일적이며 또한 미흡한 상황이지만, 앞으로는 조직, 인사, 재정의 각 차원에서 지방정부의 자주성이 더욱 확대되고 고양되리라고 전망된다. 다른 한편 주민에 대하여서는 행정규제와 통제의 권한이 축소되면서 상대적으로 행정지원과 서비스의 기능은 더욱 확대될 것이다.

여기서 한가지 주의할 점은 지방정부가 자주성을 확립한다는 것이 결코 지역이기주의를 주창하거나 지역의 배타성을 확보하는 것이 아니라는 점이다. 지방행정의 자주성은 지역이기주의나 지역의 배타성을 극복하면서 지방의 고유한 특성을 발휘하는 것으로서 이는 국가적인 차원 및 나아가서는 세계적인 차원에서 인정받고 지지받는 것으로서 배타적으로 주장되기 보다는 상호적으로 이해되어야 할 것이

다. 여기서는 세계최고를 추구하는 “the best one”과 세계최초를 추구하는 “the first one” 및 세계유일을 추구하는 “the only one” 전략이 추구되어야 할 것이다.

앞에서 언급한 백제문화와 유교문화의 전통 및 항일 독립운동의 역사는 위와같은 차원에서 충남이 추구해야 할 최고, 최초의 유일한 자원으로서 충남의 특성을 드러낼 수 있는 소중한 자산이라고 아니할 수 없다.

2. 자치능력의 향상

자치의식의 확립은 자치능력의 향상으로 뒷받침된다. 자치능력의 향상은 필요하고도 불가피한 것이지만 이는 지방정부와 지방주민의 의식과 능력의 향상과 병행하는 것이다. 중앙정부의 규제완화정책과 공기업의 민영화정책 등이 민간자율능력의 신장과 민간기업능력의 향상에 따라서 가능한 것과 같이 지방정부의 자치능력이 향상됨에 따라서 중앙정부의 권한과 기능 및 인적, 물적자원이 더 많이 지방정부에 이양되는 분권화와 분산화가 이루어질 것이기 때문이다.

분권화는 세계화의 추세와 함께 보편화되고 있는데 21세기에는 국민들의 거의 모든 기본적인 생활서비스의 수요가 지방정부의 행정서비스에 의해서 공급될 것이다. 지방정부는 상하수도와 전기, 가스 및 대중교통 등 지역적으로 공급되는 공공재와 서비스 뿐만 아니라 전국적으로나 세계적으로 연계되어 있는 교육과

치안 및 환경과 복지 등의 공공서비스도 제공하게 될 것이다. 이러한 공공서비스를 제공함에 있어서 앞으로는 지방적인 특성이 더욱 두드러질 것이며, 이러한 특성의 차이는 지방별로 뿐만 아니라 개별 교육기관이나 복지시설 기관 등 개별적인 단위조직별로도 발휘될 것이다. 현재 기업이 채택하고 있는 다품종 소량 생산방식과 같은 특성화 전략이 행정서비스에도 적용될 것이기 때문이다.

이러한 상황에서 충남의 특성을 발휘하기 위해서는 자치조직권과 인사권 및 재정권을 확보하면서 경쟁력을 강화해 나가야 할 것이다. 정부의 경쟁력 강화노력은 우선적으로 정부를 구성하고 있는 개인의 경쟁력 강화, 즉 개인의식의 전환과 능력의 향상을 필요로 하며 또한 조직의 경쟁력 강화, 즉 조직의 쇄신과 발전을 요구한다. 개인의 능력증대와 관련해서는 전문화(專門化)를 위한 교육과 훈련의 확대와 강화가 필수적이어서 지방정부에서도 외부교육과 해외시찰이나 연수의 기회가 계속해서 확대되어야 할 것이다. 그리고 조직의 쇄신과 발전을 위해서는 지방정부가 작고도 효율적인 정부를 만드는 조직개편과 행정쇄신을 지속적으로 전개하여야 할 것이다.

한마디로 21세기는 개인이나 조직을 막론하고 경쟁력 강화를 위한 변화가 끊임없이 전개될 것이다. 개인적으로는 우리고장의 문화와 역사의 특성을 기본적으로 학습하면서 영어를 제2외국어가 아니라 국제어로서 공부해야 하는가 하면 컴퓨터와 자동차같은 생활편의 도

구들의 사용방법을 필수적으로 익혀야 한다. 조직적으로는 조직개편과 함께 시·군통합과 같은 적절한 자치행정규모를 만들어 나가는 노력이 계속되고 경영행정과 세계화라는 구호가 의미하는 바와 같이 행정에도 경영의 논리를 도입하고 지방행정도 세계적인 차원에서 수행하여 나가야 할 것이다. 여기서 한가지 지적할 것은 행정의 경영화나 세계화라고 하더라도 행정이 곧 경영이라거나 지방이 곧 세계라는 논리는 성립하지 않는다는 점이다. 지극히 당연한 말이지만 행정은 경영이 아니며 지방은 세계가 아니다. 단지 행정에 경영의 논리를 적용가능한 범위내에서 도입하는 것이며, 지방의 수준을 세계적인 차원으로 끌어 올리려는 것일 뿐이다. 아무튼 행정의 경영화와 세계화로 지방정부의 경쟁력을 강화시켜서 궁극적으로는 지방주민의 삶의 질(quality of life)을 향상시켜야 할 것이다.

삶의 질을 향상시키기 위하여 지방정부의 경쟁력을 강화시키는 데는 여러 가지 방안이 제시되고 있다. 행정을 관료제 이론에 따른 계층제적인 조직구조에 애드호크라시이론에 따른 비계층제적인 구조를 보완하고, 기존의 과학적관리법에 따른 통제위주의 관리체제에서 인간관계론과 상황이론에 따른 신뢰위주의 관리체제로 대체할 수 있다. 또한 제도의 안정성보다도 과정의 다양성을 추구하도록 하여 지위에 의한 권한보다도 능력에 의한 권위가 발휘되는 분위기를 조성하고 조직의 구성원이 능력향상을 위하여 끊임없이 배우는 조직을

만들어 나가야 한다.

21세기의 정보시대에는 정보와 지적능력 및 전문성을 포함하는 지식이 가장 주요한 자원이며 학습능력을 배양하는 것이 가장 중요하다. 권력과 재화와 같은 다른 자원들과 달리 지식과 학습능력은 행정현장에서 습득되고 발휘될 때 최고의 가치를 발휘한다. 경쟁이 치열해지면서 급변하는 세계화시대에는 지식을 창출하여 적용하는 능력이야말로 모든 개인과 조직의 핵심적인 요소가 될 것이며, 지방정부가 새로운 지식을 획득하여 사용하기 위해서는 지방행정에 민주적인 협동과 합리적인 경쟁의 요소를 확립하는 것이 불가피하다.

M. 충남의 국제화 전략

이상에서 국제화 시대의 의미와 함께 충남 국제화의 과제를 개괄하였거니와 21세기의 충남은 세계화의 추세속에서 충남의 고유한 특성을 살리면서 지방행정의 조직, 인사 및 재정적인 차원에서 자치능력을 향상시켜 나가야 할 것이다. 자치능력을 향상시킴에 있어서는 중앙정부와 지방정부 및 민간단체간에 기존에 이루어지던 협조 뿐만 아니라 갈등과 대결 및 협상과 타협의 양상이 증대될 것이다. 이는 자주성을 확립하는 가운데 민주화하는 역동적인 과정과 합리화하는 집단적인 과정에서 수반되는 당연한 현상이다. 즉, 국제화 시대의 충남행정이야말로 자주성을 바탕으로 하여, 비민주적인 요소를 제거하면서 민주적인 협동을 증

진시키고, 비합리적인 요소를 제거하면서 합리적인 경쟁이 활발하게 전개되는 장으로서 삶의 질을 향상시켜나가는 주체가 될 것이다.

지방행정이 주민의 대표자에 의하여 처리되는 것이 민주화의 첫 걸음이거나 앞으로는 지방행정의 모든 분야에 걸쳐서 주민의 뜻이 더 많이 반영되어야 할 것이다. 이는 충남행정이 무엇보다도 먼저 충남지방의 이익을 대표하며, 그 이익을 책임지고 극대화하는 것이며, 나아가서는 당리당락을 초월하며 소외된 사람들의 이익까지를 고려하는 정치적 중립성과

사회적 형평성을 추구해야 함을 의미한다.

충남의 이익은 도지사 및 시장·군수들의 선거공약과 정책과제에서 다양하게 표출되어 있는데로 지역발전으로 대표되고 있거나 앞으로는 물리적인 측면 뿐만 아니라 문화 및 환경적인 측면과 함께 인간적인 측면이 더욱 더 강조되어야 할 것이다.

지방행정의 합리화는 경영행정으로 표방되고 있거나 행정은 경영이 아니므로 행정의 논리를 원칙으로 하여 경영의 논리가 보완되도록 하여야 할 것이다. 행정의 논리에 따라서

〈표1〉 공공부문의 전통적 가치와 새로운 가치의 비교

차 원	전통적 가치	새로운 가치
거시적 차원	독점	경쟁
구조적 차원	규제(통제적 조직)	시장원리(사명적 조직)
	성장 또는 감축	계속적 향상
	기존계획의 보완	기존계획의 변경
	집권적(권위적, 통제적)	분권적(참여적, 지원적)
업무적 차원	개별적 업무수행	팀워크
	계층적 조직	비계층적 조직
	단순한 업무와 서비스	다양한 업무와 서비스
개인적 차원	전문가 중심	고객중심
	관례존중(현상유지)	개혁지향(변화시도)
	문제분석위주	가능성 탐색위주
	평가를 두려움으로 회피	평가를 기회로 파악
	방어적/사후통제	생산적/사전예방
	결과중심	능력중심
	직원에 대한 제도적 무차별	직원의 개인적 욕구 수용
	직원에게 비용개념 적용	직원에게 자산개념 적용
	상급자중심	하급자중심
	평가/상벌/서열	발전/학습/인정

정책사업의 우선순위를 정하되 무엇보다도 먼저 법률에 근거하여야 할 것이다. 다음으로는 가급적이면 예산을 절약하면서도 결과를 극대화하도록 투입과 산출의 비율을 증대시켜야 할 것이다. 여기서는 양적인 측면과 함께 질적인 측면이 함께 고려되어서 계량가능한 부분과 계량불가능한 부분을 비용과 편익으로 나누어서 동시에 따져 보아야 할 것이다. 그리고 환경과의 관계에서 그러한 정책으로 행정이 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가를 최종적으로 판단하여야 할 것이다. 이와 관련하여 행정쇄신위원회가 전개하고 있는 행정쇄신행동이나 미국정부가 전개하고 있는 정부개혁 및 업적평가활동을 참고하여야 할 것이다.

끝으로, 변화의 첫 단계로서 바르트(Montgomery Van Wart, 1995, p.431)가 제시한 공공부문의 전통적인 가치를 새로운 가치와 비교하여 충남의 국제화 전략이 추구하여야 할 가치를 제시하면 <표1>과 같다.

참 고 문 헌

1. 김세원, 국제화 촉진을 위한 국가전략, 1993.
2. 김병준, 지방자치단체의 국제화 과제와 추진 방향, 한국지방자치 단체국제교류재단, 1994.
3. 노화준·송희준, 세계화와 국가 경쟁력, 서울: 나남, 1994.
4. 서영진·김 성, 지방경영시대의 선택, 서울: 나남, 1994.
5. 서울특별시, 서울 국제화 종합계획, 1994.
6. 외교안보연구원, 국제화와 한국의 과제 대토론회, 1994.
7. 이수훈, 국제화·국가경쟁력 강화, 그리고 무한경쟁: 그 세계적 맥락연구보고서, 경남대학교 국동문제연구소, 1994.
8. 21세기위원회 편, 21세기의 한국, 1994.
9. 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략,” 열린충남, 창간호, 충남발전연구원, 1995.
10. 플랜드라 제인, “일본에 있어서의 지방정부의 국제적 역할,” 도시문제, 1994.
11. 한국국제정치학회 충청지회, 국제환경의 변화와 지역발전, 1994.
12. 한국정책학회, 국가경쟁력 강화를 위한 정책과 전략, 1994.
13. _____, 지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신, 1994.
14. Gore, Al., “Creating a Government that

- Works Better and Costs Less:
Report of the National Performance Review," *Times Books*,
1993.
15. Hilpert, Ulrich, "Regional Policy in the
Process of Industrial Moderniza-
tion," *Ulrich Hilpert eds. Regional
Innovation and Decentralization*,
London:Routledge, 1991.
16. Wart, Montgomery Van, "The First
Step in the Reinvention Process:
Assessment," *Public Administ-
ration Review*, 1995, pp.429-438.