

세계화를 위한 地方自治團體의 政策方向과 道民의 對應*

趙文富**

< 目 次 >

- I. 序 論
 - II. 世界화와 對應戰略의 理論的 모델
 - 1. 世界化的 意義
 - 2. 對應戰略으로서의 理論的 모델
 - III. 地方自治團體의 政策方向
 - 1. 地方自治團體에 의한 世界化的 實態 및 問題點
 - 1) 地方自治團體間의 國際交流
 - 2) 行政改革
 - 3) 民間交流
 - 2. 地方自治團體의 政策方向
 - IV. 住民의 對應
 - 1. 濟州道民의 對應實態와 그 問題點
 - 2. 住民의 對應 方案
 - V. 結 論
-

I. 序 論

資源도 資本도 技術도 없었던 ' 60年代에 우리는 世界를 향하여 輸出의 基盤을 닦았고, ' 70年代에 輸出主導의 經濟第一主義로 成長의 基盤을 다졌다. 貿易公社의 發表에 의하면 ' 94년에 輸出이 930억\$, 輸入은 970억\$로, ' 95년에 世界交易量 1,000억\$ 高

* 1994년 12월 23일 法과 政策研究所 主催 國際學術세미나에서 發表된 論文 임.

** 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授.

地를 突破하고, '96年度에 先進國 進入의 合格證인 OECD(經濟協力開發機構)에의 加入을 目標로 하고 있다고 한다¹⁾. 말하자면 우리의 生命線은 國內에 있었던 것이 아니라 外部인 世界에 있었고 世界를 먹고 살아 왔다는 것이다. 이러한 過程에서 우리의 企業은 世界로 進出하게 되었고, 世界의 企業도 우리나라에 進入해 들어오게 되었다.

이에 따라 우리의 人力도 世界에 進出하여 나가게 되었지만 世界 여러나라 勤勞者들이 우리나라에 들어오게 되었고, 産業人力과 觀光등을 目的으로 外國인이 國內에 많이 들어오게 되었을 뿐만 아니라 國內의 一般人也 旅行自由化에 따라 그 以上으로 外國에 많이 나가게 되었다. 企業을 中心으로 한 이러한 世界의 動向은 이에 그치지 않고 姊妹都市, 姊妹大學의 結緣등을 통하여 地方政府와 單位機關의 次元에서도 그 交流의 幅을 더욱 擴大 促進시켜 나가게 되었다.

冷戰構造의 崩壞以後, 企業間 交流와 民間交流가 加速化되는 이러한 狀況에 대하여 中央政府 次元의 世界의 움직임은 두가지 現狀을 나타내었는데, 그 하나는 經濟를 中心으로 한 地域的 經濟블럭의 形成이요, 다른 하나는 貿易과 公害에 關聯된 全世界的인 自由共同體의 形成이다. 前者를 代表하는 것이 EU, NAFTA, APEC, 등이고, 後者를 代表하는 것이 UR의 塔結에 따른 WTO체제이다. 이 중 우리의 生活에 直接的인 衝擊을 가하게 되었던 것이 UR이었다. 그래서 이 당시 政府가 내세웠던 國際政策은 國際競爭力의 強化였고 國際化였다. 그러나 UR만이 아니라 이어 일어나게 될 New Round(GR, TR, BR, 등)가 WTO체제에 合勢하게 됨으로서 生産과 流通에 줄 衝擊은 加一層 크게 될 것이다. 이러한 衝擊은 새로히 改編되는 世界의 秩序속에서 生活하게 됨으로서 지금까지 政府의 保護下에서 生活하던 生活慣性으로부터의 生活革新인 것이다. 이러한 生活革新은 單純히 外國과의 貿易關係에 限하는 것이 아니므로, 經濟的 分野만이 아니라 政治的, 社會的, 文化的인 모든 領域에 걸치게 되는 것이다. 自然資源이 없이 人的 資源에 의한 貿易만을 가지고 世界를 相對로 살아 왔고 또 살아가야 할 우리로서는 不可避하게 부담쳐야 할 宿命的인 것이라고 할 수 있다. 그래서 政府에서 는 뒤늦게나마 國際化 政策에서 飛躍的으로 旋回하여 世界化 政策을 내세우게 된 것이라고 볼 수 있다.

國際化의 段階에서는 主로 政府와 企業이 國際關係의 主體가 되는 것이지만, 世界化의 段階에서는 政府만이 아니라 地方自治團體와 그 住民, 그래서 모든 國民이 直接的인 主體가 되어야 하는 것이고, 政府와 國民이 어떻게 그 主體가 되어야 할 것인가가 問題가 된다. 그런데 우리의 現實은 企業이 自救策으로서 海外에 進出하는 現狀을 除外하고는 政府가 이에 대한 對備를 하지 않았을 뿐만 아니라 國民은 國內外에서 國

1) 서울經濟新聞, 12.1.(13).

際的인 망신을 시키는 경우가 많은 것이다. 이러한 現實을 打開하고 어떻게 世界化의 段階를 構築해 나가느냐는 것이 우리나라의 當面課題라고 할 수 있는데, 이 課題를 解決함에 있어서 本稿에서는 地方自治團體와 그 住民이 解決의 主體가 되는데에 焦點을 두어 그 解決方案을 摸索해 보기로 한다.

II . 世界化와 對應戰略의 理論的 모델

1. 世界化의 概念

世界化(globalization)라는 말은 世界化의 現狀에 따른 存在(Sein)的인 概念과 世界化를 이룩해야 한다는 當爲(Sollen)的인 概念으로 나누어 볼 수 있다. 前者의 意味로 把握할 때 이 말이 쓰인지는 이미 오래다. 여기에는 여러가지 現象이 있지만 世界化의 前提가 되어온 것은 世界企業(world enterprise)이라고 할 수 있다. 世界第2次大戰以後 商品流通의 國際貿易과 더불어 大量의 技術 및 經營人의 國際的 移動과 外國 基地의 生産施設 獲得이 形成되었다. 이와 같은 廣範한 觀念이 國際貿易이라는 制限된 概念과 區別할 用語는 1970年代 前半까지만 하더라도 아직 確立되어 있지 않았다²⁾.

그래서 趙淳教授에 의하면 세계화라는 말은 「원래 기업경영으로부터 나왔다. 통신과 기술의 경이적인 발달에 따라 기업의 운영이나 경영전략의 구상이 이제는 한나라의 시장만을 상대로 하는 것이 아니라, 전 세계를 상대로 하여 이루어지게 되었다는 뜻이다.……이와 같이 기업경영의 視界가 세계로 넓어짐에 따라 전세계가 하나의 시장으로 통합되는 과정, 이것이 곧 『세계화』 추세다³⁾」라고 한다. 그런데 世界化란 無國籍 狀態에서 宇宙人이 되자는 것이 아니라 強大國의 無限競爭論理를 警戒하면서 地域人이면서 世界人이고 世界人이면서 地域人이 된다는 뜻이며, 從來의 單次元的 思考에서 벗어나 多次元的 思考方式과 行動樣式을 갖는 것을 말하는 것이다⁴⁾. 따라서 世界化라는 概念은 단순히 貿易이나 企業經營의 次元에 그치는 것이 아니라 보다 廣範한 意味를 內包하는 것으로서, 政治·經濟·社會·文化등을 包含하는 綜合的, 有機的 概念이라 할 수 있다⁵⁾.

이러한 點에서 이 概念은 現狀的인 것이라기보다는 理念的 當爲的인 것이라고 할

2) 入江猪太郎, 「世界企業」(社會科學大事典編輯委員會, 『社會科學大事典11』, 東京, 鹿島研究所出版會, 1974), p.322

3) 趙淳, 「世界化의 필요조건」, 東亞日報, 1994.12.4.

4) 국정신문, 1994.12.5.(4)-(5).

5) 內務部編, 「世界化를 위한 地方行政의 方向과 課題」, 內務部, 1994, p.4.

수 있다. 즉 政治的으로는 人間의 尊嚴性和 基本的 人權을 保障하도록 하면서 政治的 合理主義를 志向해 나가도록 하고, 經濟的으로는 經濟的 合理主義에 立脚하여 國境을 超越한 相互 競爭과 協力을 增進하여, 함께 經濟的 繁榮을 누리도록 하자는 것이며, 社會的으로는 合理主義的 意識構造에 의하여 世界의 모든 人間을 同等하게 대하며 友誼를 敦篤히 하자는 것이고, 文化的으로 相互間에 各己 다른 文化를 尊重하면서 人間으로서의 共通된 價値와 行態를 追求하여 共生共榮할 수 있는 人類의 普遍的 價値를 追求해 나가자는 것이다. 따라서 世界化란 人間 本來의 삶을 바탕으로 人類社會의 繁榮과 幸福을 함께 누리자는 것이다. 거기에는 政府가 關與함으로 말미암아 自國 國民에게나 他國 國民의 人間生活에 作用하는 不利益한 要素를 除去하고 有益한 要素를 가지고 相互 協力하자는 것이며, 民間의 國際的 交流에서 國境을 超越한 人間의 純粹한 交流와 協力을 통하여 相互間에 平和와 繁榮과 福祉를 增進하고자 하는데 그 理念이 있다고 할 수 있다.

따라서 國際化의 概念과는 다음과 같은 点에서 差異가 있다⁶⁾. ① 主體: 國際化는 各 國家가 主體가 되는데 대하여 世界化는 世界人모두가 主體가 된다. ② 理念과 目的: 國際化는 國際間에 있어서 國力伸張을 통한 協力과 競爭力 強化인데 대하여 世界化는 人類社會의 平和와 繁榮과 福祉 向上에 있다. ③ 相互關係: 國際化에 있어서는 國境을 前提로 한 國家間的 關係가 主가 되는데 대하여 世界化에 있어서는 國境과 國家單位를 超越한 各 政府間 또는 民間間的 關係이다. ④ 追求對象: 國際化에 있어서는 國內의 法·制度·慣行의 改革, 對外協商 能力의 提高등을 통한 國際的 競爭과 協力 增進인데 대하여, 世界化에 있어서는 世界市民으로서의 思考方式과 行動樣式을 가져 世界社會의 構成員으로 協力·交流하여 平和와 繁榮과 福祉를 이룩하는 方案을 共同으로 推進하는 것이다.

그러나 國際化와 世界化의 關係는 相互補完 關係에 있다고 할 수 있다. 즉 國際化의 進展은 世界化의 促進을 보다 容易하게 하며, 그 逆도 成立한다. 그런데 國際化가 進展될려면 國家의 政府間 關係 增進만이 아니라 自然히 民間間的 交流增進도 이루어져야 하므로 世界化의 基盤은 여기에서 닦아지기 시작하는 것이라고 할 수 있다. 朴聖祚教授에 의하면, 國際化는 政府의 先導的 役割(通商關係 中心의 政府外交)을 통하여 現地生産, 現地販賣, 現地研究開發을 構築하고 中央本部에서 global network를 形成하는 것이다. 다시 말해서 可能的 한 早速한 體制構築을 위하여 生産, 販賣, 研究開發, 나아가 部品業體까지 包含한 現地化體制를 展開하는 것이며, 이를 「Globalization(국제화)+Localization(현지화)=Glocalization (국제현지화)」라고 한다⁷⁾. 이러한 國際化 過程

6) Ibid., p.4.

7) 朴聖祚, 「국제화」와 「세계화」, 每日經濟新聞, 1994.11.26.

은 政府間 交渉에 의하여 출발하지만 企業이 中心이 되어 推進되는데, 이 過程에서 現地 企業과 住民들 사이에서 經營과 雇用關係를 中心으로 한 經濟關係가 形成된다. 여기에서 形成된 經濟關係는 單純히 經濟關係에만 그치는 것이 아니라 政治·社會·文化 關係에까지 不可避하게 聯關되지 않을 수 없게 되므로서 이러한 關係는 世界化의 社會的 基盤이 된다. 한편 貿易이나 經濟交流와 直接的으로 關聯을 맺지 않더라도 姊妹 都市, 學術交流, 文化體育交流, 觀光等 民間交流의 次元에서 相互 理解·協力關係의 增進이라는 國際化가 進展되게 되면, 그만큼 國際化의 基盤이 形成되게 되므로 이는 世界化가 보다 容易하게 推進될 수 있는 것이다.

2. 對應戰略으로서의 理論的 모델

世界化는 必要한 것이라기보다도 不可避한 것이라고 할 수 있다. 問題가 되는 것은 우리 政府나 國民이 그 必要性조차 느끼지 못한 채 아무런 對備策도 없이 지내왔다는 것이다. 이러한 現狀은 程度의 差異는 있다 하더라도 先進國이라고 해도 根本的인 對備策에 있어서는 別 差異가 없을 것이다. 그래서 世界化의 對應戰略은 各國에 共通의 必要한 것이나, 여기에서는 우리나라를 中心으로 한 對應戰略에 焦點을 맞추어 그 理論的 모델을 考察해 보고자 한다.

위에서 본 世界企業의 重大한 變化는 貿易部門을 國際的인 活動會社로 代置시킨데 있다. 이러한 組織的 現象은 다음 네개의 모델 原型이 있다⁸⁾. ① 國際本部會社(international headquarters company:IHC): 여기에서는 海外擔當의 副社長을 두어 本部會社와 接觸을 하도록 하나, 海外會社가 그 以上の 影響을 받지 않도록 하며, 海外會社의 經營機能을 위하여 미치는 範圍는 本部會社의 그것보다 훨씬 廣範하다. ② 基地會社(base-company)는 IHC의 下位經營센터로 設立되고 經營責任은 政策決定志向的인 것이 아니라 實務實施志向的인 것이다. ③ 超國家會社(transnational 또는 supernational company): 이러한 會社는 유럽에서 形成되었는데, 世界會社와의 差異點은 會社構造의 所有와 統制의 雙方이 國際的으로 되어 있으며, 本來의 意味에 있어서는 單一한 本部會社가 存在하지 않고, 各己 다른 國家에 세워진 數個의 本部間의 關係가 國際聯合과 같은 關係를 갖는다. ④ 世界會社(world company)는 IHC의 體制와는 다르다. IHC에서는 國內會社와 國際會社를 區分하는 二分法이 適用되었었는데, 世界會社에서는 이 二分法이 廢棄되고, 國內會社도 海外會社와 마찬가지로 이 會社에 從屬되어 그 下部組織이 되며, 本部會社의 任員도 全地球의 見地에서 새로운 方向이

8) 大江猪太郎, *op.cit.*, pp.322-323.

定立되어야 하고, 政策決定과 實務를 區分했던 從來의 二重構造는 排除되게 된다. 그래서 이 會社의 全職員은 經營責任과 視野에 있어서 多國籍化하게 된다.

이러한 世界會社의 形態가 世界企業과 같은 것이며, 이 世界企業에 있어서는 여러 나라의 보다 큰 共同利益에 奉仕하도록 念出하여, 國家主權 및 國益對立의 觀念을 侵食하는 無國籍 會社(cosmopolitan company)를 構想하게 되는 것이다⁹⁾. 先進國家의 이에 대한 戰略形態는 硬直的 國際化 戰略(또는 體制)(Rigid Globalization Strategy or System=RGS)과 彈力的 國際化 戰略(또는 體制)(Flexible Globalization Strategy or System=FGS)로 나누어 볼 수 있다. 硬直的 國際化 戰略은 日本式인데, 現地에서의 生産·販賣體制에 있어서 研究·開發體制, 특히 部品調達에 있어서의 現地化를 制限된 範圍로 局限시키고, 現地會社의 經營自律性도 거의 없으며, 現地の 高級人力에의 接近이 어렵고, 「Local Content」規定에도 많은 制動을 받게 된다. 이에 대하여 歐美의 企業들은 彈力的 國際化 戰略을 驅使하고 있다. 따라서 研究 開發體制, 部品調達體制가 現地에서 이루어지며, 現地經營의 自律性, 現地高級人力과의 接觸, 「Local Content」規定 등에 대하여 融通性이 附與되고 있다. 포드 會社가 最近에 市販하는 몬데오는 美國에서 開發된 것이 아니라 유럽(獨逸 現地會社와 英國 現地會社의 共同開發)의 포드 研究開發 센터에서 만들어낸 것이다¹⁰⁾. 그래서 위의 FGS는 現地에서의 融通성과 自律성이 있다는 점에서, 또한 現地 適應 能力이 있다는 점에서 RGS보다 더 世界化에 가까운 것이라고 할 수 있다. 그러나 朴聖祚教授가 말하는 Glocalization이나 여기에서 말하는 世界會社는 貿易이나 經營을 中心으로 한다는 意味에서 國際化的 範疇에 속한다고 할 수 있다.

그런데 世界化는 貿易이나 企業經營에 限하는 것이 아니라 人間의 生活 全般에 걸쳐 이루어지므로 政府나 企業의 政策的인 것만은 아니라고 할 수 있다. 그래서 政府나 企業間의 關係만이 아니라 世界化를 위해서는 各 團體間, 또는 個人間의 關係에서 金融·學術·藝術·文化·體育·社會등 生活의 모든 領域에서 이루어져야 한다. 이 關係에서 各 個人 또는 集團의 思考方式이나 行動樣式이 問題가 되는데, 이 思考方式이나 行動樣式的 基準을 閉鎖性(closed society)과 開放性(open society)에 두고 開放性을 위해서는 公正과 寬容, 忍耐와 節制가 必要하다고 하고, 또한 個性을 尊重하여야 한다고 한다¹¹⁾.

그런데 閉鎖性과 開放性 그 自體를 決定하는 客觀的 基準, 公正性이나 寬容, 忍耐와 節制의 基準과 限界, 지켜야 할 個性과 고쳐야 할 個性의 基準과 限界, 그 自體가 問

9) *Ibid.*, p.323.

10) 朴聖祚, *op.cit.*, cf.

11) 趙淳, *op.cit.*, cf.

題가 된다고 할 수 있다. 個性을 지키며 開放을 하여야 한다고 하더라도 그 個性이 頑固하고 偏狹된 것이어서는 相對方에서 受容될 수가 없고, 個性을 죽여 덮어놓고 開放한다고 할 때에는 우리 自身을 放棄하는 것이 된다. 그래서 여기에 어떤 客觀的 基準이 必要하게 된다. 이 客觀的 基準이 되는 것이 合理性이라고 할 수 있다. 즉 合理性에 따라서 合理的인 個性은 지키되 非合理的인 個性은 고쳐나 가야 하고, 合理性에 따라 公正性を 決定하고 寬容을 베풀며, 忍耐와 節제도 이에 基準을 두어야 할 것이다. 그런데 完全한 客觀性이나 合理性은 客觀的 眞理 그 自體이고 終局的으로는 神의 境地에서나 이루어질 수 있는 것이기 때문에 人間世界에서는 相對的 合理性을 追求하는데 不過하게 된다. 따라서 世界人으로서 交流하며 利益을 取하는데는 相對的으로 合理性이 높은 편이 支配를 하게 되고 낮은 편이 支配를 당하게 된다. 여기에 知的水準의 高低가 論議되는 理由가 있다고 본다¹²⁾. 知識은 閉鎖性과 開放性을 區別하여 開放의 必要성과 그 方法을 認識하며, 合理性和 非合理性을 區別하여 合理性을 相對的으로 높히는 方法을 認識하는 것이라고 할 수 있다. 그래서 政治體制의 開放的 體制를 前提로 한다면, 世界化의 促進과 그 效果는 다음과 같은 論理가 成立할 것이다. 첫째로 閉鎖性과 開放性, 合理性和 非合理性의 程度는 知的水準 如何에 따라서 決定된다고 할 수 있다. 둘째로 世界的 交流의 圓滑 與否는 傳統的인 個人生活이나 nationalism을 包含한 集團生活이 閉鎖的이나 開放的이나에 따라서 決定될 것이다. 셋째로 世界的 交流關係의 結果 얻게 되는 損益關係 如何는 非合理的이나 合理的이나에 따라서 決定될 것이다.

外國의 例를 잠깐 들어보면, 日本의 경우 大藏省에서 '80年代 後半부터 國際化에 逆行하는 政策에 대해서는 豫算을 削減하여 오다가¹³⁾, '90年代 改革바람을 타고 從來의 made in Japan을 強調하던 態度에서 벗어나 民間團體와 地方自治團體의 活動強化(豫算支援등의 政策)등을 통해 國際的 參與와 協力을 強化하고 있다¹⁴⁾. 美國의 경우, 세가지 變化를 追求하고 있는데, 그 첫째가 行政改革이고, 둘째가 超高速 情報通信網 建設을 中心으로 한 multi-media에 對備하기 위한 情報改革이며, 그 셋째가 國際的 秩序體系의 改編을 통한 國際的 力量의 強化이다¹⁵⁾. 이는 世界的 中心國家로서 責任을 져야 할 環境改革과 條件強化라고 할 수 있다. 유럽의 경우 EU를 結成하였는데, 이 EU는 聯邦國家 概念도 아니며, 國家를 共存시키면서 地域體制를 만들자는 意味도 아닌 전혀 새로운 21世紀的 國家類型인 것이다¹⁶⁾. 그래서 政治的으로 立法機關과 같

12) *Ibid.*, cf.

13) 趙文富, 『韓國と日本の豫算過程』, 東京, 時潮社, 1993, p.236.

14) 국정신문, *op.cit.*, (5).

15) *Ibid.*, (5).

16) *Ibid.*, (5).

은 것을 만들어 法과 政策을 決定하며, 居住移轉의 自由와 같은 基本權을 認定하고 環境을 規制하고, 經濟的으로 單一通貨圈을 形成하며, 社會文化的 普遍性을 追求하여 나간다.

이에 비추어 우리나라에서 世界化를 推進하기 위한 對應戰略으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다. 첫째로 知識의 普及 擴大이다. 이를 위해서는 教育改革과 情報改革이 必須的 課題가 된다. 世界化의 推進은 言語가 다르고 文化가 다른 異邦人과의 交流가 一般的인 現象이라고 할 수 있다. 여기에서 相對方과의 交流를 必要로 하는 知識, 相對方과 自己自身을 理解하기 위한 知識이 優先 必要하고, 다음으로 相對方과 比較하여 客觀的으로 正邪 善惡을 評價하고 判斷할 基準이 되는 價値判斷을 위한 知識이 必要하게 되는 것이다. 그래서 많은 對外的 對內的 情報과 이를 통한 知識의 增大를 劃策하여야 하는 것이다. 이의 主體는 中央政府, 地方自治團體, 住民 모두가 되어야 한다. 둘째로 閉鎖性과 開放性을 理解하고 이를 區別하여 開放性을 提高시키는 方案을 推進하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 自然環境만이 아니라 社會文化的 環境改革이 必要하다. 그래서 觀念的 知識도 重要하지만 經驗的 知識이 必要하며, 可能한 한 相對方을 理解하려는 姿勢에서 많이 接觸하여야 한다. 理解를 하면 相對方이 願하는 바를 알고 먼저 도움을 주어야 한다. 世界語가 된 英語에서 「give and take」라는 用語가 받기 전에 먼저 준다는 것을 意味하는 것이다. 셋째로 合理性과 非合理性을 區別하여 合理性을 追求하는 思考方式과 行動樣式을 갖도록 하는 것이다. 이를 위해서도 教育改革과 情報改革이 必要하게 된다. 武力과 같은 非合理的인 要素가 排除되고 經濟原理가 世界關係를 支配하게 되는 限, 合理的인 思考方式에서 外國人과 意見交換을 하고 妥協을 할 때, 보다 合理的인 意見이 相對方을 說得하고 支配하게 되는 것이 原則이다. 그래서 世界와의 競爭關係에서의 勝敗나 協力關係의 成敗를 左右하게 되는 것이 合理性이라고 할 수 있고, 世界化가 合理性을 促進시키기도 하지만 合理性이 世界化를 促進시키는 것이다. 合理性은 科學性과 이에 따른 論理性이라고 할 수 있기 때문에 自然科學만이 아니라 社會科學을 發展시켜서 國民의 思考方式과 行動樣式을 科學化하도록 해야 한다. 넷째로 未來를 豫測하고 未來에 따른 目的을 定하여 이를 達成하는 創意力을 기르도록 한다. 教育改革과 情報改革은 이를 위해서도 必要하게 된다. 世界化는 競爭과 協力關係라고 할 수 있기 때문에 先進國家와의 關係가 問題가 된다. 先進國家와의 關係에서 對等한 能力이 없으면 競爭도 안되려니와 協力도 안된다. 先進國家와 對等한 能力을 갖도록 하기 위해서는 創意力을 啓發하여 끊임 없이 現實을 改善하고 未來의 目的을 向하여 發展해 나가야 한다. 다섯째로 이 모든 改革을 뒷받침하기 위해서는 行政改革이 이루어져야 한다. 오늘날 우리나라에서 推進되고 있는 行政改革은 이와 같은 世界化의 推進을 위한 基礎가 되어야 하는 것이

다. 그래서 이러한 모든 改革은 有機的 體系성과 一貫性이 있어야 하는 것이지 體系가 서지 못하고 一過性에 그쳐서는 오히려 混亂만 가져오게 되므로 行政改革은 이러한 點에서 그 操縱舵가 되도록 改革되지 않으면 안된다. 따라서 世界化의 必要條件은 知性, 開放性, 合理性, 創造性이라고 할 수 있고, 이러한 力量은 自律的인 思考方式에서 이루어지고 責任性있는 行動樣式을 結果하게 된다. 따라서 世界化를 위한 對應 戰略은 國民에게 이러한 力量을 成長시켜 주는 것이라고 할 수 있고, 이를 위해서는 行政改革, 教育改革, 情報改革, 環境改革이 必要하게 된다¹⁷⁾.

Ⅲ. 地方自治團體의 政策方向

1. 地方自治團體에 의한 世界化의 實態 및 그 問題點

世界化 推進의 實態를 主體別로 보면 中央政府, 地方自治團體, 住民이 그 主體가 되고 있는데, 中央政府에 의한 國際的 交流關係는 여기에서는 論外로 하고 地方自治團體와 住民에 의한 推進實態만을 보기로 한다. 그 中 地方自治團體에 의해서 現在 推進되고 있는 實態를 보면, 姊妹都市·姊妹道州 結緣등 雙方關係의 形態로 推進되고 있는 경우도 있으며, 地方自治團體長協議會등과 같이 聯合關係의 形態를 取하는 경우도 있다. 住民에 의하여 推進되고 있는 경우는 民間企業에 의한 輸出入 關係, 姊妹大學, 國際團體(라이온스크럽, 로타리클럽, JC, 보이스카울·걸스카울등) 등과 같이 團體에 의한 常設的인 交流關係를 맺어 推進하는 경우도 있고, 國際的 學術세미나에의 參加, 親族訪問, 一時的 就業, 觀光등과 같이 個人에 의한 一時的인 交流關係의 推進形態도 있다.

推進의 理念과 目的은 共生共榮을 통한 平和, 繁榮, 福祉인데, 그 實態는 반드시 그러한 것만도 아닌 것 같다. 姊妹關係 結緣의 경우는 經濟的 交流가 主目的이 되고 있으나 實質的인 交流促進의 方法을 摸索하는 段階에 그치고 그 實效性이 그리 크지 못한 것 같으며, 文化的 交流는 아직 公式的인 段階에 이르지 못하고 藝術祭에의 參加, 國際的 學術세미나 開催등의 水準에 머물러 있는 實情이다.

1) 地方自治團體間의 國際交流

地方自治團體間의 國際交流의 事例를 들어보면, 1986년에 締結된 濟州道와 하와이

17) *Ibid.*, (5).

州 間의 姉妹結緣에 있어서도 觀光協會間의 交流增進을 통한 觀光체인의 形成에는 이르지 못하고 있다. 1992年 6월에 있었던 하와이州知事 招請 姉妹結緣 頂上會談(Hawaii Sister State Summit)에 있어서도 各各 個別的인 主題만을 發表하는데 그쳤고, 相互間에 利害關係의 共通点이나 協力을 위한 方案은 摸索되지 못하고 있다¹⁸⁾. 濟州道와 발리섬과의 姉妹結緣(1989年 締結)에 있어서도 海外觀光 弘報에 따른 協助體制的 構築, 등을 目標로 하고 있으나, 觀光에 관한 協助體制는 構築되지 않고, 다만 「民俗藝術 公演交流」分野에서 相互間에 「民俗藝術團」이 한차례식 訪問 公演을 한데 그치고 있는 實情이다.

또한 韓日 市·道·縣知事 會議(釜山, 慶南, 全南, 濟州의 4개 市道 自治團體長과 日本 九州의 福岡, 長崎, 佐賀의 3개 縣 自治團體長으로 構成)에서는 1992年 8月 第1回 開會에서는 理解增進, 文化交流, 經濟交流, 등을 내세우고 있으나, 第2回 會議(1993.5~6, 日本의 佐賀縣에서 開催)때는 「靑少年交流事業」, 「環境技術協力會議」, 「水産關係交流會議」 등 3개 事業을 採擇하는데 그쳤고, 經濟交流를 위해서는 地域商品 展示會, 相談會의 推進, 經濟交流會議의 開催를 위한 實務會議를 推進하도록 하고, 觀光分野에 있어서는 廣域觀光루트의 開發을 위한 研究를 하자는데 그쳤으며, 大體的인 結論은 公務員등의 研修를 통한 情報交換과 共同研究의 推進으로 歸結되었다¹⁹⁾. 第3次 會議(1994.9)때에는 濟州道에서 「農畜産物의 直交易 擴大」와 「쓰레기 處理技術의 共同開發」問題를 提案했고, 合意事項은 「運營要綱의 制定 및 共同事業의 相互連繫 推進」, 「共同交流事業의 內實化와 自治團體의 特性에 맞는 個別事業의 推進」, 「住民共感帶의 形成과 民間交流의 促進」, 등이었다²⁰⁾.

이 過程에서 나타난 問題點과 今後의 課題를 世界化의 理念과 目的이라는 觀點에서 살펴보면 다음과 같은 點들을 指摘할 수 있을 것이다.

첫째로 이는 理念이나 目標를 世界化에 두지 않고 國際化에 두고 있기 때문에 國益(national interest)追求의 性格이 濃厚하다는 것이다. 우리나라도 그렇지만 특히 傳統的으로 nationalism의 土臺가 강한 日本의 立場이 日本에서 開催된 第2回 會議에서 그 性格이 濃厚하게 나타나고 있다. 靑少年交流, 水産關係交流, 環境技術協력을 들고 있고, 直接的인 經濟交流에 관한 것은 研究의 課題로 하여 뒤로 미루고 있는 것이 이를 말해주고 있는 것이라고 할 수 있다. 靑少年交流 問題는 共通問題라고 할 수 있으나, 日本으로서는 重要한 將來의 問題이지만 우리나라로서는 當장 時急한 問題는 아니며,

18) 濟州道研究團, 「地方自治團體의 國際交流協力增大方案-濟州道를 中心으로-」(第32回地方行政研修大會 研究報告書, 1994), p.38.

19) *Ibid.*, pp.44-51.

20) *Ibid.*, pp.59-63.

그 交流의 結果는 先進文化가 後進文化에 影響을 주어 文化支配의 現象이 일어날 수도 있는 것이다. 水産關係交流의 結果 利益을 볼 것도 日本側이 더 많으며, 環境技術協力도 日本으로서는 水産關係와 關聯시켜 陸上汚染에 대한 것보다도 海上環境 問題에 더 關心이 많은 것으로 본다.

둘째로 政治行政體制에 問題가 있다. 日本의 경우는 地方自治團體의 長이 民選體制에 들어간지 오래므로 民間企業의 立場을 더 考慮하게 되나, 우리나라는 任命制 地方自治團體長이었다는 점에서 住民의 利益보다도 中央의 方針이나 國家의 利益을 우선 생각하게 되는 것이다. 日本도 地方自治團體에 대한 中央官僚의 統制가 많이 남아 있어서 地方分權化가 事實上 어렵다는 점에서는²¹⁾ 國益을 위한 直間接的인 統制를 받는다고 할 수 있다. 그래서 韓國에서는 地方自治團體長에 의한 國際交流가 住民의 참다운 利益을 直接的인 目的으로 할 可能性보다도 中央政府에 의한 評價를 直接的인 目的으로 할 可能性이 많았는데 대하여, 日本의 경우는 直接的으로는 住民의 利益을 考慮하지만 結局 中央에 의하여 間接적으로 統制를 받거나 傳統的인 nationalism에 의하여 國益을 우선하게 될 可能性이 많은 것이다.

세째로 政治行政體制와 關聯하여 民間企業의 自律性과 그 競爭能力에 問題가 있을 수 있다. 위의 知事會議의 結論은 民間交流의 促進이라고 할 수 있는데, 앞서 살펴 본 바와 같이 日本企業의 對外體質은 적어도 歐美에 比해서 閉鎖的이며, 國民性도 談合體質과 閉鎖性이 있는데 대하여²²⁾, 韓國의 企業이나 國民性은 自律性의 制約을 받아 왔을 뿐만 아니라, 對內的 競爭心이 지나치게 強한만큼 協同心이 弱하기 때문에, 卑屈할 程度로 對外的 接近 競爭을 벌임으로서 開放的이기는 하나 對外的인 側面에서 協同的 競爭力이 弱하다고 할 수 있다. 兩國의 이러한 差異는 各各 그 長短點이 없는 것은 아니나, 尙장 民間企業에 의한 交流를 推進한다고 할 때에 우리에게 不利하게 作用할 것은 分明하다.

네째로 政府間 外交에 있어서나 民間外交에 있어서 強者와 弱者間에 展開되는 關係는 騎手와 騎馬와의 關係와 같다²³⁾. 아무리 國際社會에서 倫理와 道德律이 높다고 하더라도 힘의 論理나 利害打算的 論理를 克服할 수는 없는 것이 現實이며, 그것은 비단 日本만이 그러한 것이 아니라 世界의 모든 나라가 自國의 利益을 위하여 實利를 바탕으로 相互協力하면서도 무섭게 競爭하는 『無限競爭時代』에 突入하고 있는 것이다²⁴⁾.

21) 佐藤 竺, 「地方自治의 自立化와 國際化」(韓國地方自治學會濟州支會外, 「地方自治의 自律化와 國際化」, 地方自治의 發展을 위한 國際學術大會 發表論文, 1994), pp.27-31.

22) *Ibid.*, p.32.

23) 外交史에서 Bismark's Doctors Fragen이 有名하다. Bismark는 南下政策을 위하여 騎士騎馬의 論理에 따라 強大國家인 帝政노르비아와의 同盟關係를 버리고 弱小國家인 오스트리아와 同盟關係를 締結하였다.

24) 內務部編, *op.cit.*, p.3.

위의 知事會議을 통한 韓日關係에 있어서도 水産技術面에서나 環境技術面에서 日本의 技術水準이 優位에 있음을 否認할 수는 없을 것이다. 우리는 이 技術을 必要로 하고 있지만, 日本이 우리로부터 얻을 것은 經濟的으로 技術支配의 手段을 통한 技術市場 確保와 政治的으로 不便한 關係의 豫防, 이를 통한 國際的 非難의 豫防이라는 消極的인 것에 不過하다. 우리에게 技術開發과 더불어 民間間的 交流에 있어서 競爭能力의 提高를 더욱 要請하는 課題라고 할 수 있다.

2) 行政改革

最近 濟州道에서는 行政改編을 하였는데, 그 內容을 要約해 보면, WTO體制에 對備하기 위한 意味에서 2大 支柱産業인 柑橘과 觀光關聯産業등에 대한 組織을 擴大 強化하였다. 그래서 道에 柑橘特作局과 柑橘振興課 및 柑橘品質課를, 市·郡에 柑橘特作課와 觀光課를 新設하고, 國際競爭力을 強化할 수 있도록 國際通商協力室을 道에 設置하였으며, 市·郡에 都市計劃局과 上下水道課를 設置하였다²⁵⁾. 이러한 行政改革과 더불어 濟州道地域開發特別法에서 地域開發의 促進과 開放性에 沮害되는 條文을 中心으로 法改正을 推進하는 한편 國內外에서 民資誘致를 위한 觀光開發 投資說明會를 갖²⁶⁾, New York에서 濟州道の 農特産物 展示會를 열고 美國에 柑橘을 輸出할 수 있는 길을 열어 놓았다²⁷⁾. 이는 世界化를 위하여 進一步하였다고 볼 수 있으나, 世界化라는 水準에서 볼 때에는 아직도 未洽한 것이라고 아니 할 수 없다. 世界化를 위해서는 보다 根本的인 改革이 이루어져야 할 것이기 때문이다.

3) 民間交流

以上은 地方自治團體의 國際化를 中心으로 한 것이지만 民間의 社會團體에 의한 交流에서도 問題는 있다. 比較的 오랜 歷史를 가지고 있는 國際的 團體의 交流에 있어서도 諸外國에서 考案된 傳統的인 方式에 얽매어 追從하는 形態이고, 우리로서 必要한 새로운 方案을 찾아내지 못하는 것 같다. 一例를 들면 最近 어느 클럽에서 돈을 모아 開限手術을 支援하고, 어느 宗教團體에서 心臟病 어린이의 手術을 支援하고 있는 것을 자랑스럽게 여기고 있는데, 이 自體에 意味가 없는 것은 아니며, 이러한 方式이 開放性을 促進시킬 수도 있는 것이지만, 이는 個個人에 대한 肉體的 救援은 될지

25) 濟州道, 제주도 행정개편 개요(프린트 물), 1994.參照.

26) 濟州道, 제주관광개발 투자설명회(프린트 물),1994.9.參照.

27) 濟州道, 제주도 농특산물 향토물산전(뉴욕)개최 계획(프린트물),1994.9.參照.

언정 社會의 合理性이나 創造性을 提高시키고 共同繁榮이라는 精神的 價値의 次元에서 보면 아직 이 段階에 이르지 못하고 있는 것이다.

以上과 같은 問題點이 있다고 하여 韓日關係를 비롯한 國際交流를 위한 努力을 過少評價하거나 그 必要性을 否定하자는 것은 아니며, 世界化를 위한 過程上의 必要性을 否認하자는 것도 아니다. 다만 겪어야 하고 過程上 克服하여야 할 課題를 直視하자는 것 뿐이다. 以上과 같은 問題가 發生하는 主된 理由는 傳統的인 文化意識으로 인한 理解不足, 利害關係 追求를 위한 交流의 經驗不足과 같은 것을 들 수 있는데, 이 原因을 따지고 보면 雙方間에 交流의 必要性和 方案에 관한 創造的 合理的 知識의 貧困에 있다고 할 수 있으나, 특히 우리에게 더욱 創造的 合理的 知識이 要請되는 것이라고 할 수 있다.

2. 地方自治團體의 政策方向

地方自治團體의 世界化를 위한 政策方向은 世界化의 理念과 目的에 附合되게 設定되어야 하나, 우리의 경우 國際化와 世界化라는 두가지 課題를 동시에 안고 있다고 할 수 있다. 즉, 첫째로 國際的 競爭力을 強化시켜서 先進國家와 對等한 位置에 올려 놓아야 하는 것이 當面課題이고, 둘째로 先進國家와 對等한 位置에 있을 때 그 位置의 維持 내지는 先導的 役割을 다하도록 하는 것이 課題가 될 것이다. 따라서 地方自治團體는 이 두가지 課題를 동시에 追求할 수 있는 政策方向을 設定하여야 할 것이다. 그래서 한편에 있어서 短期的 政策方向과 長期的 政策方向을 竝行해야 하고, 다른 한편에 있어서 對內的 政策과 對外的 政策을 竝行하는 政策方向을 摸索하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 다음과 같은 政策方向이 設定되어야 할 것으로 본다.

첫째로 情報通信技術과 人力을 動員하여 世界的 情報네트웍을 形成하는 것과 같은 情報改革을 하는 것이다. 이는 國家的 次元에서 推進되어야 하겠지만 地方自治團體로서도 이를 위한 推進人力을 確保하고 推進體制를 갖추어 推進해 나가는데 소홀함이 없어야 할 것이다. 國際交流에 있어서도 우리가 얻어낼 수 있는 利益과 相對方이 必要로 하며 우리가 줄 수 있는 相對方의 利益을 알고, 對等한 一對一의 損益交換關係를 形成하는 경우에만 圓滿하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 國際的 競爭에서 이기기 위해서는 먼저 相對方과 自己自身을 아는 것이 重要하기 때문이다. 이는 國際關係에서만 必要한 것이 아니라 世界的 變化趨勢를 把握하기 위해서도 必要한 것이다. 그래서 우리가 世界를 必要로 하는 것만이 아니라 世界가 우리를 必要로 하는 것도 把握하여야 한다²⁸⁾. 이는 우리가 設定하고 推進하여야 할 對外的 政策의 第一要素라고 할 수 있다.

둘째로 組織體系에 있어서 對外的 競爭關係와 協力關係를 擔當하는 部署를 擴大強化해야 할 뿐만 아니라 보다 높은 次元에서 世界化를 위한 任務를 遂行하여야 할 組織機構가 必要하게 된다. 즉 『世界化 長期構想』을 具體化시켜 나갈 推進機構가 있어야 하고 이 機構를 中心으로 한 推進體制를 갖추어 나가야 한다²⁹⁾. 一般的으로 行政政府의 組織部署가 弱한 경우에는 專門人力을 動員하여 事案에 따른 問題解決을 할 수 있는 *adhocracy*의 體制³⁰⁾를 갖출 수도 있을 것이다. 政府에서는 各 市道의 國際通商協力室을 擴大 改編함과 동시에 國際·通商 業務를 專擔할 수 있는 人力을 養成하고 專門人力의 特別採用 擴大(契約職 公務員制度 活用)등의 方針을 세워놓고 있다³¹⁾. 그런데 世界化는 國家·自治團體·民間團體·國民모두가 함께 하는 世界化로 昇華해 나가기 위한 것이므로 이를 위한 組織機構는 가히 革命的이라고 할만큼 『第2의 改革』次元에서 構成되어야 하고³²⁾, 이 機構가 擔當하여야 할 職務도 單純한 國際化를 위한 經濟的分野에서의 國際競爭力 強化만을 위한 것이 아니라 政治·經濟·社會·文化등 國政全般에 관한 것이 되어야 할 것이다³³⁾. 따라서 行政政府의 內部次元의 組織에 局限할 수가 없을 것이며, 行政政府를 包含한 모든 組織·機構와 團體가 世界化를 向해 發想을 轉換하도록 하는 機構가 되어야 할 것이다³⁴⁾. 그래서 政府에서는 各 市道에 設置되어 있는 「民官國際化推進協議會」를 「世界化推進協議會」로 發展의으로 改編할 方針이다³⁵⁾. 問題는 이러한 巨大하고 強力한 機構가 어떻게 國民의 自律性과 創意力을 育成할 수 있을 것인가에 있다.

우리는 過去에 國際化와 自律化의 一環으로 海外旅行을 풀어 이를 自律化한 적이 있었다. 그러나, 莫大한 豫算을 海外에서 浪費하면서도 別로 그 實效를 거두지 못한 것을 잘 알고 있다. 그 理由는 言語驅使 能力의 不足, 豫備知識과 專門知識의 不足으로 인한 相對方의 內面的 實體를 把握하지 못하고, 우리들 自身の 客觀的 位相을 모르며, 따라서 比較分析能力이 不足한 때문이었다고 할 수 있다. 그래서 海外視察을 위해서는 적어도 그 나라의 事情을 잘 아는 專門家를 包含시키든가, 아니면 事前教育을 적어도 한달간은 받고 나가도록 해야 한다. 이는 結局, 國民 모두에게 賦課된 責任이며 課題라고 할 수 있다.

28) *Ibid.*, p.3-5.29) *Ibid.*, p.7.30) *adhocracy*란 *bureaucracy*에 대한 말로서 事案에 따라 關係專門家로 構成되고 問題가 解決되면 解體되는 一時的 特別適應 體制로서의 組織形態를 말한다.31) 內務部編, *op.cit.*, p.9.32) *Ibid.*, p.6.33) *Ibid.*, p.3.34) *Ibid.*, p.6.35) *Ibid.*, p.8.

세째로 세계화를 위해서는 相對方의 長短點과 自身の 長短點을 比較分析하여 自身の 長點이 相對方의 短點을 補完해 줄 수 있는가를 判斷하고 이를 줄 수 있어야 한다. 그래서 이를 發見하기 위한 努力을 해야 하고 相對方에게 줄 수 있는게 없다면 어떻게든 이를 만들어 내야 하거나, 아니면 相對方을 바꿀 수 밖에 없을 것이다. 여기에서 相對方보다 앞서거나 相對方이 없는 것, 못하는 것을 創案해 내는 것이 必要하고 國際的 分業을 必要로 하게 되는 것이다. 앞서 말한 海外情報의 收集은 生産能力으로서의 專門人力이나 技術에 局限하는 것이 아니라 販賣와 需要에 대한 市場調査까지 包含되는 것이다. 冷酷한 國際關係의 現實에서는 利害關係가 相衝될 수 밖에 없으므로, 적어도 對等한 關係에서 交流하며 競爭과 協力이 이루어질려면 不可避하게 損益 交換이 있어야만 하기 때문이다. 그런데 세계화를 위해서는 現在 가지고 있는 長短點 만을 가지고는 안되고, 世界의 모든 國家가 우리를 必要로 하도록 만들어야 한다. 그것이 自然科學的 技術分野이건, 社會科學的 社會管理技術分野이건, 또는 思考方式과 行動樣式에 관한 것이건 創造性과 生産性이 있는 것이라면 무엇이든 상관 없다.

네째로 民間企業의 國際競爭力 強化를 통한 세계화를 들 수 있다. 이는 長期的 課題이기도 하지만 오늘날의 國際關係는 經濟關係가 主가 되고 經濟關係는 窮極的으로 民間企業에 의하여 이루어지는 것이기 때문에 民間企業의 國際競爭力 強化를 위한 政策은 당장에 必要한 核心的인 課題가 될 것이다. 民間企業의 國際競爭力 強化를 위한 政策으로서의 새로운 技術의 開發, 海外市場 開拓등을 獎勵하고 助長하는 政策을 펴야 할 것이다. 民間企業 育成基金制度和 같은 것을 設置하여 海外情報의 入收, 技術自立, 外國에 없는 新 技術의 開發등을 특별히 支援할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 現在의 WTO의 體制를 위해서도 必要하지만 將次의 TR體制를 위해서도 必要한 것이다. 그런데 그 中에서도 가장 重要하고도 窮極的인 것은 民間企業 스스로가 自立할 수 있는 自律的 創意力을 育成하도록 하는 것이다.

다섯째로 窮極的으로 國民의 力量問題로 歸着될 것이다. 즉 國際的으로나 世界的으로 信賴받고 尊敬받는 國民의 力量을 키워나가는 것이다. 國際交流와 世界化는 政府나 企業에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 窮極的으로는 民間團體나 個人에 의해서 이루어지는 것이고, 이때에 世界의 耳目에 비치는 韓國의 國民像 하나하나가 매우 重要한 것이 되지 않을 수 없다. 韓國 國民에 의하여 世界의 人類가 나아갈 方向, 즉 人類의 平和와 繁榮과 福祉의 問題를 解決하는 方案이 提示된다면 人類는 그를 따르지 않을 수 없는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 세계화를 위한 國民意識은 開放化와 自律化이고, 이 自律化를 통한 創造性이 人類의 進路를 밝히고 人類社會에 대한 責任을 지게 될 때 世界人으로서 中心的 位置에 서게 되는 것이다. 그래서 國民의 力量은 自律性, 創造性, 責任性에 의하여 培養되는 것이라고 할 수 있고³⁶⁾, 이러한 國民性은 住

民의 生活속에서 形成되는 것이기 때문에 地方自治에 의한 意識改革이 重要的 意味를 갖는다. 따라서 世界化를 위한 核心的이며 窮極的인 課題는 人力開發과 國民의 意識改革이라고 할 수 있으므로 中央政府는 물론 地方自治團體의 最優先的 政策 比重도 여기에 두어져야 할 것이다. 그래서 政府에서는 前述한 「世界化推進協議會」를 中心으로 하여 公務員 및 住民들에 대한 意識改革을 推進할 方針이다³⁷⁾. 그래서 世界化를 위한 첫번째의 課題도 教育改革이고 마지막 課題도 教育改革이며, 教育改革을 통한 意識改革과 人力開發이 世界化의 成敗를 左右하고 無限競爭時代의 世界에서 生死를 左右할 것이다³⁸⁾. 그런데 아무리 國民의 意識改革이나 人力開發을 위한 制度나 政策이 좋아도, 國民 스스로가 意慾을 갖고 積極的 能動的으로 受容하고 自律的 自發적으로 推進하려고 하지 않은 限³⁹⁾, 中央에 의하여 推進된 過去의 모든 國民運動이 그러한 것처럼, 制度나 政策이 意圖하는 水準만큼이나 또는 그 以上の 效果를 期待할 수는 없을 것이다. 따라서 結局 世界化의 成敗는 國民의 受容意志와 그 能力에 달려 있다고 할 수 있다. 이에 관해서는 다음 章에서 檢討하기로 한다.

IV. 住民의 對應

世界化는 國家를 매개로 하지 않고 熾烈한 競爭이 이루어진다는 國籍消滅이나 宇宙人化를 뜻하는 것이 아니라 韓國人이면서 地域人이고 地域人이면서 世界人이 되자는 뜻이다⁴⁰⁾. 그래서 國際化는 政府와 企業이 主動的인 役割을 하는 것이지만 世界化는 地域에 居住하는 住民이 그 構成分子로서의 主體的 役割을 하게 되는 것이다.

1. 濟州道民의 對應 實態와 그 問題點

濟州道民은 UR이 農民의 主産業인 柑橘에 대하여 比較的 不利하게 妥結되었음에도 불구하고 一部の 少數를 除外하고는 이에 대하여 그리 큰 拒否反應을 나타내지 않고 있다. 또한 過去에 그렇게 反撥했던 濟州道の 地域開發에 대해서도 3年前에 比하면 保存論에서 遲延的·保全的 開發論을 包含한 多數가 開發論으로 旋回하고 있다. 이 두

36) 內務部의 上揭書, 3페이지에는 制度改善과 國民意識 改革을 들면서 創意性和 進取性을 들고 있으나, 自律性이 없는 곳에 創意性이 있을 수 없고, 責任性이 없는 創意性이나 進取性은 冒險主義에 빠지기 쉽다.

37) 內務部編, *op.cit.*, p.8.

38) 國政신문, 1994.12.5.(4)-(5).

39) *Ibid.*, (4).

40) *Ibid.*,(4)-(5).

가지 現狀을 놓고 볼 때 時代의 變化, 즉 世界化에 대하여 諦念만 하고 있는 것은 아닌 것 같다. 그렇다고 世界化에 積極的으로 對應하고 있다고도 볼 수는 없을 것이다. 以下 몇가지 實例를 分析하여 보기로 하겠다.

첫째로 濟州道開發特別法の 改正을 위한 公廳會에서 開發 그 自體를 反對하는 사람은 없었으며, 反對發言 가운데 法改正案 內容中の 擬制條項에 관한 것이 가장 많았고, 農漁民 保護 條項에 관한 것이 다음으로 많았으나 贊成하는 사람도 많았다. 이와 같이 地域開發에 贊成하는 理由는 特別法の 制定過程과 濟州大 教授에 의하여 成案된 綜合開發計劃 樹立過程에서 道民의 意見이 最大限으로 收斂되었다는 点, 景氣의 沈滯, 觀光에 대한 不透明한 展望등에 起因한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 農漁民은 農漁民 保護를 主張하고, 그린벨트 地域에 居住하는 住民은 그린벨트의 解除를 主張하여 集團의 利己主義의 現狀도 엿볼 수 있었다. 그래서 國際化나 世界化에 對備하기 위해서 地域開發의 必要性을 認識한 것이라고는 할 수 없다. 왜냐하면 2001年을 내다보는 綜合開發計劃 自體에 世界化를 위한 諸般 改革計劃이 包含되어 있지 않고, 住民들도 이를 問題視한 사람이 한 사람도 없었기 때문이다.

둘째로 本人이 1994年 7-8月에 實施한 設問調査와 面接調査結果에 의하면 住民中에 多數가 地域社會에 관한 諸般 問題에 關心을 갖고 있는 것으로 나타났다⁴¹⁾. 그러나 問題解決을 위해서는 住民들이 協力해서 自律的으로 解決한다는 것은 25.6%로 가장 많은 셈이나, 個人的 親分關係에 依託(22.3%), 地方政府에 依賴(17.8%), 地方議會에 依賴(13.1%), 등이어서 이를 합치면 他力에 의한 解決이 54.2%에 이르고 있다고 볼 수 있다⁴²⁾. 또한 住民의 集團的 意思決定의 形態를 묻는 質問에 대해서 個人利益을 優先한다는 것이 45.6%나 되어 個人利益과 集團利益을 調和시킨다는 對答(26.0%)보다 越等하게 많다⁴³⁾. 이는 그만큼 利己主義의 性向이 濃厚하여 住民에게 社會的 自律性이 不足하다는 것을 意味하는 것이기도 하지만 中央政府나 地方自治團體도 住民과의 關係에서 國際化나 世界化를 위해서 社會的 自律性을 높혀 나갈려는 政策이 不足했다는 것을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

세째로 住民들에게는 情報를 감출려는 傾向과 公開하려는 傾向이 있다. 어느 農村의 柑橘生産過程에서 일어난 일인데, 柑橘生産에 先導的 位置에 있는 知識人이 住民들에게는 中晩生 栽培가 有利하다고 하면서 自己와 그 親族들은 早生을 栽培하고, 最

41) 여기에서 地方議員은 地域社會發展이 37.1%, 地域經濟 發展이 29.0%로 이를 합치면 66.1%나 되고, 住民은 地域社會發展이 23.8%, 地域經濟發展이 23.0%, 社會安定이 13.1%, 環境問題 8.6%로 이를 합치면 60.5%가 된다. 趙文富, 「地方議員의 役割과 住民의 自治意識과의 關係에 관한 研究」(議會發展研究會 研究報告書), 1994.p.21.<表I-6> 參照.

42) *Ibid.*, p.21,<表I-7> 參照.

43) *Ibid.*, p.23,<表I-10> 參照.

近에 이르러서야 自己가 지금까지 使用하여온 農藥을 住民들에게 알려 주었다는 것이다. 다른 한편 最近에 日本 農村을 視察하여 돌아온 어느 農民은 日本에서 얻은 情報을 住民들에게 그대로 公開하고 있다는 것이다. 前者를 個人的 閉鎖性이라고 한다면 後者는 社會的 開放性이라고 할 수 있을 것이나, 흔히 이러한 두가지 現像을 사람의 性格탓으로 돌릴려고 한다. 世界化를 위하여 바람직한 性向은 말할 것도 없이 前者가 아니라 後者일 것이다. 따라서 住民들 間의 意識의 差異를 個人的인 性格의 差異, 즉 個性으로 돌리지 말고, 世界化의 觀點에서 否定的 要素와 肯定的 要素를 區分하여 肯定的 要素를 追求하여 나갈 수 있도록 하여야 한다.

네째로 뉴욕의 郷土物産展示會에 다녀온 關聯業者와 言論人의 態度이다. 放送의 地方프로에 放映된 바에 의하면 柑橘의 美國市場開拓에 自信을 갖는 듯 하였다. 輿論은 너무 많은 사람이 가서 豫算을 浪費하는 것이 아니냐는 것이었지만 關聯業者의 代表들과 言論人을 함께 가도록 하기를 잘 했다고 생각하게 된다. 뉴욕에서는 濟州柑橘이 人氣를 얻었는데, 캐나다에서는 오히려 人氣가 떨어져 日本産과는 競爭이 안되고 中國産과 2~3位를 다투고 있다는 것이다. 그 理由는 채 익지도 않은 것, 썩은 것이 섞여 있을 뿐만 아니라 包裝도 粗雜한 때문이라는 것이다. 住民들은 國內價格이 좋은데다가 輸出에 따른 損失填補制度를 믿고 그만큼 輸出事業에 소홀히 하고 있다는 證據가 되는 것이다. 이 結果는 한편에 있어서 가보지도 않고 不可能하다고 생각하다가 實際로 가 봄으로서 自信이 생긴 것이나, 다른 한편에 있어서 外國과의 競爭은 生産過程에서의 많은 工程에서, 또한 많은 流通過程에서 하나하나가 競爭인 것이고, 이 過程에서 行政機關이나 關聯産業을 代表하는 한 두사람의 努力에 의해서만 可能的한 것이 아니라는 것을 體驗했으리라고 본다. 따라서 住民들은 國際化나 世界化는 住民 한사람 한사람에 의하여 이루어지는 것임을 覺醒하고 이에 對備하여 刻苦의 努力을 하여야 할 것이다. 다섯째 住民들의 意識을 啓導하여야 할 知識인들의 姿勢와 行態를 살펴볼 必要가 있다. 知識人이라면 宗教人, 教授, 言論人, 地方議員, 公務員들을 들 수 있다. 웨버(Max Weber)에 의하면 大衆이 그 救濟(Heil)를 要求하는 것 自體는 無定型, 無方向이며, 知識層이 提供하는 「世界像」에 媒介되고, 이 世界像에 대한 態度決定으로 表現되었을 때, 비로소 「救濟」信仰(>Erösungs<-Glaube)으로 定型化되고, 이에 의하여 確實한 方向으로 志向하게 됨으로서 發展의 主體的 位置에서 獨自的 意味를 갖게 된다고 한다⁴⁴⁾. 그래서 知識人의 使命은 重要的한 것이며, 그 實態를 불려고 하는 理由도 여기에 있다. 이 知識人들은 한결같이 中央의 知識人들을 따라 傳統的인 思考方式에 젖어 있거나, 아니면 商業主義的 localism에 빠져 있다고 해도 過言이 아닐 것이다.

44) 折原治, 「InellektualismusとRationalisierung」(大塚久雄編, 『マックス・ウェーバー研究』, 東京, 東京大學出版會, 1979), p.247.

宗敎人들은 한결같이 돈과 關係된 來世의 救濟信仰, 祈求信仰, 援助信仰에 빠져 있고, 敎授들에게는 外國에 가는 것을 마치 遊覽이나 가는 것처럼 생각하고, 補職이 아니면 用役을 따낼려는 性向이 많으며, 言論人은 住民의 現實的 非合理的 情緒에 充實함으로써 購讀者를 늘리려는 性向이 많고, 地方議員은 政治體制나 法體制와 住民의 代表를 理由로 住民의 情緒의 人氣에 迎合할지언정 未來志向的으로 보다 次元높게 現實을 打開해 나가려고 하지 않는다. 公務員은 變化에 能動的으로 對處할려는 性向보다는 現在의 位置를 防禦할려는 性向이 더 많아 未來志向的 創造性을 缺如하고 있다. 이러한 知識人들의 性向은 住民들에게 그대로 影響을 미치게 되고, 住民들은 現在의 安逸과 利益에 貪益하여 未來의 世界를 내다볼 줄 모르며, 現在의 情緒關係를 가장 所重히 하게 된다⁴⁵⁾.

2. 住民의 對應 方案

世界는 보다 合理化를 통한 人間의 繁榮과 福祉 및 平和를 名分으로 冷酷하게 競爭하며 무섭게 우리의 現實을 壓迫하고 있는 바, 先進諸國은 이미 이에 대한 對備를 하고 있었음에도 불구하고 우리의 政府는 이제야 世界化를 위한 改革을 내세우고 있는 形使인데, 하물며 住民에 있어서라. 그렇다고 하더라도 國際化는 政府나 企業이 主가 되어 推進될 수 있지만 世界化는 住民에 의하여 推進될 수 밖에 없다는 데에서 住民에게도 現實的 緊迫感이 없을 수 없다. 住民은 아프리카의 未開한 나라에서 일어나는 것과 같은 慘狀을 겪어야 하는 地位로 轉落할 것인가, 아니면 나아가서 世界에서 信賴받고 尊敬받는 生活을 하는 位置로 向上할 것인가를 選擇하여야 할 歧路에 서 있다고 할 수 있다. 우리는 當代는 물론 後孫들을 위해서 當然히 前者가 아니라 後者를 選擇하여야 할 것으로 본다. 그런데 우리의 現實은 世界化라는 觀點에서 볼 때 앞에서 살펴 본바와 같이 반드시 樂觀的인 것 만은 아니다. 그렇다고 하여 전혀 不可能한 것 만도 아니다. 왜냐하면 우리 國民이 個人的으로 볼때 優秀한 것 以上으로 濟州道民은 優秀하다는 것, 우리 國民이 世界 어느 國民보다도 많은 危機를 겪으면서 그 歷史를 지켜온 만큼 危機에 對處하는 能力이 강한 편이나, 그 中에서도 濟州道民은 보다 더 많은 危機를 經驗하면서 危機를 克服하였다는 것, 등을 그 理由로 들 수 있을 것이다. 이러한 可能性을 前提로 하여 世界化에 대한 道民의 對應方案을 몇가지만 提

45) 濟州大學校 行政大學院 碩士課程學位論문을 위하여 調査한 中高等學校敎員의 非公式的 組織에서 그 形成動機는 원만한 人間關係 형성이라는 情緒的 親分關係가 78.9%로 자아실현과 개발(11.5%), 갈등과 불만 해소(4.4%), 교육활동과 교권보호(5.3%)보다 압도적으로 많았다. 成光植, 「학교조직내에서 敎사의 非 공식조직의 유형과 역할에 관한 연구」(未發刊碩士學位論文), p.51, 表9, 參照.

示해 보고자 한다.

첫째로 道民은 意識改革을 하여야 한다. 여기에서 말하는 意識은 世界化를 위한 意識인 것이다. 그러한 意識은 開放的이고 進取的이어야 하며, 世界化를 위한 일이면 무엇이든지 自律적으로 忍耐를 甘受하고 새로운 情報과 技術을 찾아나서야 하고, 스스로 몸에 익히도록 하여 世界第一의 商品을 만들도록 하는 自律성과 創造성을 發揮해야 한다. 이 過程에서 情報과 技術은 公開되고, 우리의 土質이나 體質에 맞게 創造적으로 改善되어야 하는데, 住民들은 이 過程에서 協同하여야 한다. 世界化는 商品과 經濟的 價値에 局限하는 것이 아니라 社會的 安定이나 倫理, 이를 위한 人間의 正直性이나 誠實性, 社會的 信賴性, 思考方式과 行動樣式에 있어서의 合理성과 같은 人間關係에서의 龜鑑이 될 德目을 갖추는 것이 重要하다. 이러한 意識改革을 위해서는 다음에 들고자 하는 社會的 諸 制度의 改革, 그래서 世界의 人間像을 創出해낼 수 있는 自然的·社會的 環境 造成이 重要하지만, 보다 重要한 것은 住民들의 內心에서 일어나오는 自律的 改革意志인 것이다.

둘째로 創造的인 制度改革인 것이다. 여기에는 諸般 法制만이 아니라 法制를 合理的 效率적으로 運營하는 가운데에서 形成되는 未來志向의 慣行을 創出해내는 것이다⁴⁶⁾. 이러한 制度改革은 앞서 말한 바와 같이 行政改革, 敎育改革, 情報改革, 環境改革, 등을 들 수 있으나, 이러한 改革은 綜合的 體系의 이라야 하기 때문에 中央次元에서 이루어져야 할 뿐만 아니라 地方次元에서도 이루어져야 하고, 法制만의 改革이 아니라 運營上의 慣行도 改革되어야 하기 때문에 一線機關은 물론 住民도 이에 同參하지 않으면 안된다. 지금까지의 慣行은 官主導型으로 形成되었으나 앞으로는 住民들의 外國人과의 接觸을 통하여 얻게 되는 情報과 技術 및 思考方式과 行動樣式등에 의하여 行政官廳에 影響을 미치게 될 可能性이 있고, 또 그래야만 되기 때문에 住民에 의하여 制度的 慣行이 改革될 수도 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 地方分權化가 이루어져야 하고 地方自治가 發達되도록 地方自治法이 改正되어야 한다. 이번의 地方自治法의 改正過程에서 自治團體長의 推薦에 의하여 副自治團體長을 任命하도록 하는 案을 修正하여 自治團體長의 推薦權을 排除시키도록 함으로서 地方自治를 後退시키고, 따라서 地方自治團體長의 決定權을 弱화시킴으로서, 長-副間의 葛藤에서 副-長의 逆位階秩序를 形成시킬 可能性을 남겨 놓으려 했었다. 이는 不過 1個月도 안된 再改正에서 바로잡혀지게 되었지만 아직도 中央支配의 要因들이 많이 남아 있다. 이러한 現狀들을 가리켜 體系없는 改革이라고 批判하고 있다⁴⁷⁾. 그래서 制度改革에서 무엇보다도 重要視하여야 할 것이 體系性이며, 體系性이 缺如될 때 混亂을 가져 오고

46) 趙淳, *op.cit.*, cf.

47) 1994.12.17.KBS 深夜討論프로그램에서의 經實聯 徐 事務總長의 發言.

混亂을 가져오게 되면 住民의 秩序意識은 破壞되어 me-ism과 now-ism의 現狀이 나타나게 된다⁴⁸⁾.

세째로 住民들은 世界化를 위한 改革의 過程에서 協同해야 한다. 이 協同은 住民들간의 關係에서 만이 아니라 住民들과 各 機關 및 民間團體와의 關係에서도 이루어져야 한다. 이러한 協同은 世界化에 對應하여 競爭하기 위한 共同運命體로서의 當然한 歸結이기도 하지만, 世界舞臺에서 活動할 때 協力하는 노하우를 蓄積할 수 있는 訓練過程이 되기도 한다. 協同을 위하여 必要的 心理的 要素가 感情과 理性이며, 이 兩者를 調和시킨 人間的 合理主義를 體得하는 것이 重要하다.

그러나 비단 濟州道民만이 아니라 情的 東洋文化圈에서 生活해 온 우리 國民은 理性이나 合理主義보다도 情緒的 人間關係를 보다 所重히 여기는 性向이 짙다. 그래서 協同도 情緒的 關係에 置重하게 되고, 그 結果 公正성과 公開성을 缺하게 되며, 目的-手段間에도 非合理的 情緒的 要因이 作用하게 되므로서 分裂이나 派閥을 造成하게 되는 傾向이 많다. 여기에서 우리는 平素에 合理主義的 思考方式을 길러 協同過程에 이를 適用시켜 나가는 訓練過程이 必要하게 되는 것이다. 理性과 感情은 人間生活에 있어서 다 重要的 人間의 本性인 것이나, 어떻게 調和시킬 것인가가 問題인 것이다. 理性은 分析과 判斷에 도움을 주는 것이고, 感情은 動機形成과 推進의 原動力에 影響을 미치는 것이다. 그래서 直接的으로는 사랑하는 子女들을 위하여 窮極的으로는 國家와 民族을 위한 世界化를 推進하는 動機는 強하게 賦與될 수 있을 것으로 본다. 그러나 目標로 하고 對象으로 하는 世界의 動向과 對處方案에 관한 分析·判斷을 하여야 하는 理性의 作用은 우리에게는 疎遠한 것이라고 할 수 있다. 이제 情報通信이 發達되어 이들에 대한 情報을 접하게 되면 이 問題는 解決되어 갈 것으로 보나, 內部에서의 協同은 오랫동안의 經驗이 必要할 것이다. 이를 위해서는 可及의이면 協同을 통한 成功的 經驗을 蓄積하는 것이 바람직 하다.

네째로 知識人의 姿勢轉換과 意識改革이 先導的 役割을 하여야 한다. 앞서 말한 바와 같이 大衆으로서의 住民은 要求하는 것 自體가 無定型, 無方向이기 때문이기도 하지만, 오랫동안의 政治文化가 產出한 우리의 現實에서 世界化를 向한 急激한 改革을 해나가는 데는 아무래도 先導的 役割이 媒介되어야 할 것이다. 知識人들에게는 歷史를 바르게 이끌어 나갈 歷史的 使命이 있다. 그래서 世界化의 不可避性, 世界化를 위한 推進方案등이 知識層에서 나와야 할 뿐만 아니라 知識層이 現實속에서 具體的 示範을 보여야 할 必要가 있다고 본다. 그런데 先導過程에 있어서도 獨走하지 말고 住民들과

48) me-ism과 now-ism에 관해서는 Robert A. Aleshire, "Power to the People: An Assessment of the Community Action and Model Cities Experience," in PAR, Vol. XXXII, Special Issue (Sept. 1972), p. 436. cf.

함께 생각하고 行動하는 것이 必要할 것으로 본다. 獨走는 곧 知識層과 住民을 隔離시키기 때문이다. 多幸히 濟州道는 自然景觀이 뛰어난 觀光地가 되고 있기 때문에 많은 世界的 知識人들이 來往을 拒否하지 않는다. 이러한 機會를 利用하여 住民들과 함께 이들 知識人들과 接觸하게 하고, 또는 그 思考方式이나 行動樣式을 觀察 紹介하는 것도 바람직 하다.

다섯째로 우리의 文化나 其他 우리가 가지고 있는 것 中에서 世界的인 것을 發見해 내는 것도 重要하다. 그런데 우리가 가지고 있는 모든 것이 世界的인 것이라고 할 수는 없기 때문에 우리가 가지고 있는 것 中에서 世界的인 것을 分間해 내는 것 自體가 問題가 된다. 가끔 外國人이 濟州道의 自然的, 文化的 特徵을 指摘하는 일이 있는데, 이는 적어도 自己나라와 比較한 結果에 의한 判斷이라고 할 수 있다. 그렇다면 外國을 많이 旅行한 外國人에게 濟州道의 自然的·文化的 特徵을 물어보는 方法도 그 하나가 되겠지만, 道民들이 外國에 旅行할 때마다 그 外國과 比較하여 濟州道의 特徵을 發見해내는 것이 重要할 것이다. 만일 우리가 가진 것 中에 世界的으로 자랑할 만 한 것이 없다면 이를 創造해내는 수 밖에는 없을 것이다. 그것이 전혀 不可能한 것이라고는 할 수 없을 것이다. 우리의 先祖에게는 오늘날 世界的으로 人氣를 끄는 돌하르방을 만들어낸 創造的 知慧가 있었기 때문이다.

V. 結 論

우리의 世界化는 地政學的 與件으로 보나 自然資源의 與件으로 보나 우리의 生存과 直結되는 不可避한 課題인 것이다. 世界化를 推進하기 위해서는 모든 分野에서 改革되지 않으면 안된다. 그런데 우리의 政治文化가 產出한 現實은 그 改革을 容易하지 않게 하고 있다. 이러한 改革을 困難하게 하는 要因은 두가지로 要約할 수 있다고 본다. 그 하나는 위로부터의 改革이 先行되어야만 한다는 것이고, 다른 하나는 그 改革이 體系的으로 下部에 까지 미치지 못한다는 것이다. 結局 世界化를 위한 改革이 成功하려면 그 改革의 本質上, 또는 우리 政治文化의 與件上 下部 住民이 行動에 옮길 수 있을 만큼 意識改革이 되어야 한다는 것이다.

늦게나마 世界化를 위한 위로부터의 改革은 出發이 되었으며, 따라서 地方自治團體도 이에 따라 움직이지 않을 수 없게 되었다. 그러나 우리의 歷史的 經驗이 立證하는 것은 위에서는 이를 政治에 利用하려고 함으로서 非體系的 改革으로 끝나고 말았고, 國民들 中에는 이를 惡用하여 着服하기에 바빴던 結果 物質萬能主義에 의한 富益富貧益貧의 現狀을 招來하게 되고 말았다. 그만큼 住民의 自律性을 無視한 때문이라고

할 수 있다. 그런데 內務部에서 刊行한 「世界화를 위한 地方行政의 方向과 課題」라는 冊子속에는 「能動的」이라는 말은 있지만 自律性이라는 말은 찾아 볼 수 없으며, 앞서 指摘한 바와 같이 地方自治法에서의 自治的 要素도 擴大될 氣味를 보이지 않고 있다. 또한 公務員에 대한 大體的인 世界化 教育을 시키고, 住民들을 對象으로 講演會, 研修會, 弘報物 普及등의 方針⁴⁹⁾은 있으나 知識人의 參與는 물론 住民參與에 관한 方針은 없다. 그래서 住民의 自律的 參與가 排除되는 行政主導下의 非體系的 改革이 되지 않을까 저속이 憂慮되는 바 없지 않다.

바라건대, 世界화가 必須 不可缺한 것이고, 이를 위한 改革이 반드시 成功을 거두어야 하는 것이라면, 또한 全 國民의 意識改革을 통한 自律的 能力啓發이 重要的 것이라면, 推進을 위한 다음 段階의 計劃에서는 知識人이나 住民의 自律的 參與를 통한 體系的 改革이 이루어지도록 計劃되기를 바란다. 意識改革이나 能力開發은 觀念的인 知識의 水準에 머물기만 하면 되는 것이 아니라 實踐에 옮길 수 있어야만 하는 實踐的 知識이라야 하기 때문이다. 또한 住民들은 사랑하는 後孫들을 위하여 世界화가 宿命的인 課題이고, 이를 위해서는 意識改革과 能力開發이 必然的으로 갖추어야 할 要件이라면 行政에 의한 推進體系가 未洽하더라도 이에 介意치 말고 獨自的으로 서로 힘을 합하여 改革을 推進해 나가야 할 것이다. 그래서 行政의 弱點이나 短點을 補完하고 是正할 수 있도록 影響力을 行使할 수 있게 되기를 바란다. 世界화를 위한 改革의 참 뜻은 여기에 있기 때문이다.

49) 內務部編, *op.cit.*, p.8.