

제주도의 국제교류정책에 대한 연구

- 국제관광망조성을 위한 교류증진을 중심으로 -

鄭 鎮 午* · 金 振 昊**

〈 目 次 〉

- I. 서론
- II. 세계화시대 국제교류의 의의
- III. 제주도의 국내외 교류현황
- IV. 국제관광망
- V. 결론

I. 서론

1. 문제의 제기

21세기를 가까이 앞둔 현 시점은 국제적으로 세계화 또는 국제화시대에 접어들었다. 따라서 한국도 이러한 세계화추세에 부응하기 위한 제반 정책적 전환이 필요하게 되었다. 그리고 국내적으로는 지방화시대라고 부를 수 있는 지방자치·지방분권의 시대를 맞았다.

제주도도 이러한 국내외 정세의 변화에 따라 국제적 또는 국내적 정책을 새로이 수립해야만 할 시점에 달했다고 하겠다. 제주도에서는 이미 오래전에 이러한 두가지 면에서의 정책개발이 이루어지고 있는 가운데 국제적으로 과거에는 생각하기 어려운 정책개발¹⁾이 이루어지고 있는 실정이다.

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

** 제주대학교 법정대학 정치외교학과 전임강사

1) 제주도는 실현가능한 세계화전략의 하나로서 '관광을 통한 남방외교'라는 표현을 사용하고 있는데, 이것은 한국의 '북방외교'에 익숙한 우리들로서는 주목을 할 필요가 있다. 이와 더

본 논문에서는 국제교류의 필요성을 논하고 그동안의 제주도의 국제적 교류에 대한 정책 및 현황을 살펴 본 다음에 국제관광망에 대한 분석을 하고자 한다.

2. 국내의 연구동향

먼저 미국의 경우에는 이제까지 국제관계의 권력정치적인 시각에 대하여 相互依存 시각으로 전환을 하면서 전통적으로 국제관계의 행위자였던 국가에서부터 국제기구, 종교단체, 다국적기업, 개인 등에 초점을 두는 다원주의적인 시각을 정립하게 되었다. Robert O. Keohane & Joseph S. Nye의 *Transnational Relations and World Politics*. (Cam. Mass. : Harvard Univ. Press, 1972)과 이들이 5년뒤에 발간한 *Power and Interdependence : World Politics in Transition* (Boston : Little, Brown and Company, 1977) 은 이러한 시각의 결정판이라 할 수 있다.

그리고 이러한 국제정치적인 시각과 함께, 미국의 '地方政治'교재²⁾중에는, 州지사의 국제관계업무를 다루고 있고 동시에 그들의 지역고용구조의 촉진을 위하여 외국기업의 유치, 관광진흥사업 등과 같은 업무를 소개하고 있기도 하다.

都市國家에서 民族國家로 발전하여 도시적인 색채가 강한 유럽의 경우에는 오히려 미국의 연구업적보다도, 우리가 유럽영화에서 볼 수 있는 짜임새와도 유사한, 오밀조밀하게 연구가 잘 되어 있다.³⁾

유럽의 小國인 몰타의 몰타大學校(University of Malta)가 미국의 알칸사스 주립大學校(Arkansas State University)와 공동연구한 논문이 있다.⁴⁾ 이 논문은 '소국과 도서개발국가' (Small Island and Developing States) 들인 사이프러스, 몰타, 감비아, 수리남, 피지와 남태평양의 국가들의 경제개발과 교역, 지역개발 등과 관련된 문제를 다루고 있다.

일본의 경우는 '地域의 國際化'라는 모토를 가지고 저술한 저서가 상당히 많다. 일

붙어 태평양 도서국가들의 개발과 관광전략에 대한 상호교류를 통하여 많은 시사점을 찾을 수 있다고 본다. 이에 대한 자세한 내용은 T. Payne et al.(ed.), *Politics, Security, and Development in Small States*, (London : Allen & Unwin, 1987) ; L. Briguglio et al., (ed.), *Islands and Small States : Issues and Policies*, (Oxford : Pergamon Press, 1993) ; 外交ブオ-ラム, 自立ふ志す太平洋島嶼國, No. 90 (1996. 3)

2) James MacGregor Burns et als., *State and Local Politics : Government By the People*, 6th. ed. (N.J. : Prentice Hall, 1990)

3) 특히, Peter Bramham et als.(ed.), *Leisure and Urban Processes: Critical Studies of Leisure Polcy in Western European Cities*, (London and New York : Routledge, 1989)는 한국의 지역상황에 적합한 것이라 할 수 있다.

4) Lino Briguglio and John Kaminarides(ed.), *Islands and Small States*, (Oxford : Pergamon Press, 1993)

반적으로 일본은 국제화의 출발점을 '明治維新'으로 보고 있는데, 시민사회로의 발전이 되면서 이제는 地自體의 단순한 국제교류에서 탈피하여 지자체 스스로가 국제정책을 갖고 정책전환은 물론 새롭게는 직접 외국인, 지자체, 그리고 중앙정부 등과의 소위 '地自體 外交'를 주장하는 서적과 논문들이 상당히 많다. 그 중에서도, 호소가와 모리히로·이와구니 데스도(저), 지방의 논리, 김재환(역) (서울 : 삶과 꿈, 1993), 이 대표적인 것이며, 그 외에도 많은 서적들이 있다.⁵⁾

이러한 논리의 이면에는 일본은 이미 지방정부의 기반이 튼튼함을, 즉 일본 국내의 국제화가 상당히 진전됨을 내외적으로 과시하는 것으로 볼 수가 있다. 이것은 1964년 '동경올림픽'이 계기가 된 것은 부인할 수 없는 사실이다.

특히 1980년대에 들어서 일본이 경제적인 초강대국으로 등장하면서 그에 걸맞은 국제적인 위상을 찾아야 한다는 국내외적인 여론에 힘입어서 일본 국민들에 대한 자국의 현 위치를 설명시키는 하나의 묘안으로서 국제적으로는 '民間外交'의 활성화를 통하여 평화애호국가로서의 일본의 상황을 설명함으로써 국가적인 사업으로까지 번지는 경향이 있다.

이와는 반대로 한국의 경우는 불과 1~2년 사이에 특히 1988년 서울올림픽과 1989년 동유럽 붕괴이후의 국제관계의 흐름을 보면서 새로운 국제감각의 필요성을 절실히 인지하게 되었다. 특히 김영삼정부의 사회 전반에 걸친 '국가경쟁력 제고'라는

- 5) ·角本良平, 「モヒ`リテイと異文化理解」, (東京: 白桃書房, 1993)
 ·散文生, 飛田就一(編), 「國際化と異文化理解」, (京都: 法律文化社, 1991)
 ·草之賢一, 「アジアの草の根國際交流」, (東京: 明石書店, 1993)
 ·松下圭一(저), 「국제화 시대와 지자체 역할: 일본도시들의 국제정책과 행정」, 김진호(역)(제주: 제주문화, 1992)
 ·石川辛子, 「國際結婚」, (東京: セイマル出版會, 1992)
 ·矢野暢 外 共著, 「國際人の條件」, (東京: 三嶺書房, 1984)
 ·矢野暢, 「國際化の意味:いま'國家'超えて」, (東京: 日本放送出版會, 1985)
 ·矢野暢, 「日本の國際化 考える」, (東京: 日刊工業新聞社, 1988)
 ·山口正之, 菊井禮次外 共編, 「現代日本社會の構造變化と國際化」, (東京: 有斐閣, 1986)
 ·伊藤重行, 高橋直子, 「國際交流と地球社會:九州情報發信基地から」, (福岡: あきつ出版株式會社, 1993)
 ·伊藤重行, 「アジア 太平洋關係論:お五い様の理論」, (福岡: あきつ 出版株式會社, 1994).
 ·反本義化, 大和雄, 「地球民主主義の條件」, (東京: 同文館, 1992)
 ·平松守信, 「ク`ローバルに考えローカルに行動せよ」, (東京: 東洋經濟新聞社, 1990)
 ·深忠一, 森果, 中村 研一 編著, 「北海道で`平和 考える」, (札幌: 北海道大學圖書刊行會, 1988)
 ·日比野光伸, 「國際化と港」, (東京: 成山堂書店, 1994)
 ·細川護熙, 岩國哲人, 「지방의 논리」, 김재환(역), (서울: 삶과 꿈, 1993)
 ·手塚和彰, 「外國人勞働者」, (東京: 日本經濟新聞社, 1989)

표어는 우리에게 만시지탄은 있지만, 상당한 정도로 反響을 불러일으키고 있다.

그래서 각 언론매체에서 나오는 여러 개념상의 혼돈과 무질서 등은 일반인들이 이해하기 힘들 정도로 남발되고 있는 실정이다. 조선일보사와 외무부산하의 외교안보연구원, 공동주최한 「국제화와 한국의 과제」와 동신문사의 「지방화 21세기 포럼」에서 논의가 되기도 하였다.

이에 앞서서, 李恩宰(외), 「地方自治團體의 國際交流에 관한 研究」(서울:한국지방행정연구원, 1990)가 있다. 이 보고서는 국내에서 출간된 국제교류분야의 선구자적인 것으로서 일독을 할 가치가 있다. 그러나 국내의 자료부족으로 인하여 부분적이거나 日本的인 경향이 있다. 그리고 「자치연구」, 「지방행정」, 「한국행정학보」 등에서 이러한 주제를 다루고 있다.

학술적으로는 한국사회학회(편), 「국제화시대의 한국사회와 지방화」(서울:나남, 1994)가 있다. 여기에서 제1부 "국제화와 지방화", 제2부 "지방화와 사회경제구조의 변화", 제3부 "지역사회의 현실과 전환", 제4부 "지방화와 국제화의 과제와 전망" 등으로 구성되어 14편의 논문으로 구성되어 있다. 그리고 한걸음 더 나아가 한국행정학회(편), 「지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신」(하계지역학술대회 발표논문집)은 국제화에 따르는 지방정부의 적극적이고 실제적인 역할을 다루고 있다. 즉 "지방행정구역개편", "기업유치방안", "지역개발정책", "지방교부세" 등을 다룬 17편의 논문이 수록되어 있다.

大統領 산하기관인 국제화추진위원회의 「국제화의 개념 및 추진 기본방향」이 있다. 주제 그대로 "국제화의 추진방향", "11개 분야별 국제화의 추진방향"이 제시되어 있다.

제주도에서는 제주대학교의 「사회발전연구소」와 하와이 대학의 「한국연구소」가 공동주최한 제1회(1987) '국제학술세미나'에서는 지역개발정책에 대한 협력방안을 연구하였다. 그리고 제2회(1988) 세미나에서는 양 도서간의 관광개발, 토지이용, 지역경제 등에 대한 문제들을 다루었다. 제3회(1989)에서는 교통체계, 민자유치방안, 해안보호, 관광산업의 개발조직 등의 문제를 토의하였다. 그리고 제주대학교 논문집 제30집(1990), 조문부·정진오, "도서간의 협력에 관한 연구:제주도를 중심으로"가 있다.

민간단체인 濟州地方自治研究會가 주최한 「아시아 태평양의 島嶼地域의 미래를 위한 국제학술세미나」(1992)가 있었다. 일본의 후꾸오카(福岡)와 오키나와(横樓), 괌, 홍콩, 대만의 학자들이 참여하여 개발에 따르는 공통의 문제를 토론했다. 각 섬이 처한 현안문제를 상호교환하면서 자연스럽게 국제교류로 이어지게끔 하였다.

지방자치단체의 '외교'에 대한 문제제기는 학계에서 보다는 실무인 공직자들을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다. 특히 정치가에서 행정가로 변신한 지방의 수장들이 자기 지역의 국제화를 주창하면서 활발하게 논의가 되고 있다.

II. 세계화시대 국제교류의 의미

1. 國際化·世界化의 의미

본래 國際化(internationalization)는 주권국가들이 공존하는 국제사회에 개별 국가들이 국제적 규범에 따라 서로 문호를 개방하고 국익을 위하여 경쟁하고 협력하는 것을 의미하는 반면에, 世界化(globalization)는 주권국가의 관할권이나 국경의 존재가 상대화되거나 소멸되면서 인류가 전지구적 차원에서 인권·환경·복지 문제와 같은 공통의 이념 내지 과제를 추구하고, 나아가서 하나의 세계사회로 통합되어지고 있는 것을 의미하는 것이다. 단계적으로 본다면 국제화보다는 세계화가 훨씬 진전된 개념으로 이해되고 있다.

국제화는 기본적으로 국가존립을 전제로 하여 국가간의 평화공존과 상호협력을 요구하는 國際主義(internationalism)에 이념적 기초를 두고 있으며 전통적으로 자국의 이익추구만을 절대적 과제로 설정하고 있던 國家主義(nationalism)의 잔재가 아직 남아 있는 개념이라고 한다면, 세계화의 이념적 기초인 世界主義(globalism)는 전통적인 국가주의의 이념과는 완전히 결별하고 모든 것을 하나의 인류사회(human society)내지 세계공동체(world community) 차원에서 사고하고 행동하도록 요구하는 것을 의미하는 것이다. 국제화로부터 세계화에 이르는 과정을 생각해 보면, 세계화에 가까울수록 전통적으로 국가의 구성원으로서만 인식되어 오던 개인(自然人·法人)들 및 국제적 또는 비정부간 기구(non-governmental organizations)의 역할이 점차 부각되는 반면에 주권적인 존재인 국가의 역할은 감소되면서 민간 부문들이 범세계적인 차원에서 동질화되고 통합되어지는 과정을 밟게 되는 것이다.⁶⁾

따라서 세계 각국이 저마다의 법·제도 및 대·내외정책을 어떠한 이념적 기초 위에서 수립하고 실천하도록 요구되고 있는가 하는 문제는 매우 중요하다. 우리가 관심의 대상으로 설정하고 있는 '제주도의 國際化 내지 世界化戰略'도 우선 이러한 이념적 분석이 전제되어야 한다고 본다⁷⁾. 생각컨대 진정한 의미에서의 세계주의는 아직은 하나의 理想으로서만 우리에게 주어지고 있다고 본다. 이런 뜻에서 최근에 와서 자주 거론되고 있는 국가 또는 지방의 세계화는 세계주의에 그 이념적 기초를 두고 있는 본래의 세계화와는 차이가 있으며 단지 국가경쟁력 강화 및 지방의 활성화를 그 목표로 설정하고 있다는 점에서 본질적으로 국제화 개념과 같은 의미로 파악될 수 있는 것이다.

앞으로 국가 또는 지방의 생존전략 내지 발전전략 차원에서 언급하는 경우에는 가

6) 김경원, 국제화의 개념 및 추진기본방향(1차시안), 국제화추진위원회, 1994.

7) 김진호, 지방자치단체의 국제교류협력증대방안 : 제주도를 중심으로, 제32회지방행정연수대회 보고서, 1994.

능한 '國際化'로서 용어를 통일하고 '世界化'라는 용어⁸⁾도 그 의미상 국제화에 가까운 개념으로 사용해야 한다. 다만 세계화의 用例를 이렇게 규정하더라도 세계화는 국제화의 과정이 심화된 결과 국가 또는 지방의 국제적 위상이 제고되고 세계적인 비중과 역할이 보다 증대되는 것을 의미한다는 점에서 국제화와 차이가 있는 것은 사실이라고 할 것이다.

이와 같은 시각에서 볼 때, 국제화·세계화는 결국 경제운동, 행정체계, 국민의식, 기업운영, 교육문화 등 모든 분야를 포함하여 국가의 전반적인 수준을 향상시키는 효과를 가져오게 되는 것이다. 우리가 국제화를 추진하는 우선적인 목표는 우리 경제의 전반적인 경쟁력을 향상시키고 국민경제의 성장과 선진화를 실현하는 데 있다. 그리고 국제화를 통한 先進化는 기업은 물론 모든 경제·사회의 주체들이 국제수준의 경쟁력을 유지하며 이를 뒷받침하는 경제·사회의 모든 질서, 제도, 관행 등이 국제적 수준에 걸맞는 상태를 유지하는 것을 의미하는 것이다.⁹⁾

2. 地方化의 의미

중앙 정부만이 국제화/세계화를 추진하는 主體가 될 수는 없다. 地方自治制의 본격적인 실시로 우리의 행정이나 경제운동 방식도 중앙정부 중심으로부터 지방자치체의 의사결정이 중시되는 자율화 체제로 변화되고 있다. 이제 중앙 정부가 권력을 독점하는 中央集權化로부터 '地方分權化'로, 지방자치체나 기업의 활동을 규제하거나 제한하는 통제정책으로부터 '自律化'를 통한 지원행정체계로의 개혁이 이루어지고 있는 것이다.¹⁰⁾

지방에 대하여 분권화 및 자율화를 보장하는 '地方化'(localization)는 이제 시대적 흐름이다. 이러한 지방화 정책은 정부차원에서 보면 지방의 활성화를 통하여 국가 전체의 국제경쟁력을 강화시키기 위한 목적에서 취해지고 있다고 할 수 있을 것이다. 이와 같이 국가 차원에서 생각하면 국제화와 지방화는 결과적으로 국가경쟁력 강화를 목표로 한다는 점에서 서로 결합될 수 있는 것이다.¹¹⁾ 그러나 이러한 지방화 정책은 결국 중앙에 대한 지방의 위치 및 역할을 점차 강화시키는 방향으로 진행됨으로써 地方自治體 스스로가 중앙 정부와 병행하거나 대신해서 국제적인 역할을 수행하게 되는 것을 막지 못하게 된다. 그러한 의미에서 지방화는 국가간의 관계를 중심으로 전개되

8) 엄밀히 말해서 국제화와 세계화는 다른 의미이지만, 본 논문에서는 이 용어들을 구별없이 상호 교환적으로 사용하였다. 이에 대해서는, 김판석, "세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고 : 도전과 기회", 「한국행정학보」, Vol. 28, No.4(1994), pp.1525~1548 참조.

9) 안문석·김정수, 「행정의 국제화」, 국제화추진위원회, 1994.

10) 內山秀夫 外篇, 「國際人の條件」, 東京 : 三嶺書房, 1983.

11) 고충석, "국제화시대 어떤 사람이 자치단체장이 되어야 하는가", 「제주도 地方議政」 13 (1), 1994, pp.33-45.

어 오던 국제관계의 의미를 상당히 변질시키고 ‘國際社會’를 점차 ‘世界社會’로 바꾸어 나갈 수 있도록 하게 되는 것이다. 다시 말하면 지방화는 진정한 의미에서의 세계화의 현상이 나타나는 과정으로도 파악될 수 있는 것이다. 세계화의 관점에서 보면, 지방화는 중앙 정부에게 집중적으로 귀속되어 있던 거대한 주권적 권력체계가 점차 해소되어 나가는 과정에서 그 권력들이 소규모의 지역 단위로 분산 귀속되어진다는 의미로 파악되는 것이다.

지방화의 개념은 地方分權化 및 自律化의 복합개념이다.¹²⁾ 다시 말하면, 地方化는 중앙 정부의 권한이 지방자치체로 이양 또는 분산되고 이렇게 귀속된 지방자치체의 권한을 지방정부와 지방주민간의 합의에 기초하여 자율적으로 활용하게 되는 것을 의미한다. 그러나 지방화의 중요한 과제는 지방분권화와 자율화 그 자체가 아니라, 이를 통하여 지방자치체의 경쟁력이 보다 강화되고 지방이 보다 활성화되어짐으로써 지방자치체가 스스로 자신의 책임하에 지방 주민의 삶의 조건과 내용을 형성해 나감은 물론 세계사회 속에서 그 존재 의의 및 역할을 확보할 수 있도록 하는 데 있다.

이러한 의미에서 지방화와 연결되는 국제화/세계화의 개념은 국가적 차원을 떠나 지방적 차원에서 재정립되어야 한다. 다시 말하면 지방의 국제화/세계화라고 하는 것은, 개방화·다원화 및 상호의존성의 심화를 특징으로 하는 국제사회의 현실 속에서 지방자치체가 자율적인 국제관계의 주체로서 독자적인 권한과 기능을 가지고 활동함으로써 경제적 분야는 물론 사회적·문화적 분야를 포함한 총체적인 力量을 강화시켜 나가는 것을 의미한다. 국가단위가 아닌 지방이 국제적/세계적 상호작용의 중요한 주체가 되는 현상을 GLOCALIZATION(global localization)으로 표현하기도 한다.

3. 지방자치단체의 국제교류의 의의

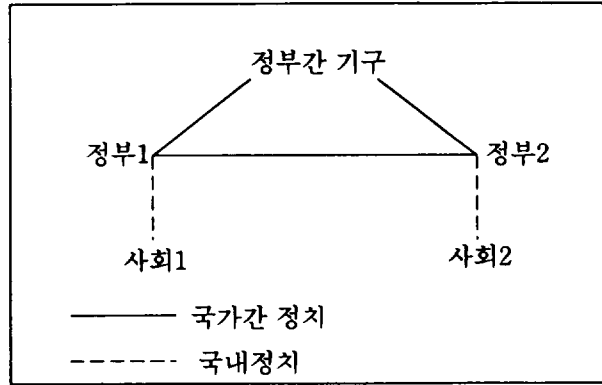
1) 새로운 국제관계에 대한 정확한 인식

국제관계는 主權國家의 성립을 그 전제로 하고 있다. 일반적으로 그 출발점은 ‘30년 전쟁’(1618~1648)을 끝장 낸 웨스트팔리아 조약으로 삼고 있다.

즉, 일정한 영토위에 삶을 영위하는 국민과 정부 그리고 대외적인 독립성을 나타내는 주권을 가진 절대주의 국가시대(17세기~18세기), 1871년 이탈리아와 독일의 민족통일을 시발로 1891년까지의 민족국가시대, 이러한 국가들이 팽창을 목표로 아시아 아프리카 대륙을 分割·再分割했던 1914년까지의 제국주의시대, 양차 세계대전시기, 1945년 종전이후의 1970년대 초반까지의 냉전시대, 1980년대 중반 소련의 M. 고르바초프의 개혁·개방정책에 뒤이은 1989년의 「물타체제」의 성립은 동유럽국가들의 몰락과 소련 자체의 몰락과 같은 세기말적 변용을 맞이하게 되었다.

12) 고충석, Ibid., p.32.

〈그림-1〉 국가중심적인 상호작용 유형



40여년간의 자본주의 국가 대 사회주의 국가간의 대결구도가 청산되면서 인류보편의 가치를 추구하는 상호의존의 시대, 즉 '국제화시대'가 도래하게 되었다. 이것은 국가에만 한정되었던 국제관계의 행위자(actor)가 개인, 특정의 국내집단, 국제기구 등으로 다양화되어 사람, 재화, 물류가 국경선을 자유롭게 넘나드는 시기가 되었다(그림-1, 2 참조).¹³⁾

다시 말해서, 국제화는 민족국가의 경계해체 더 나아가 주권원칙의 해체를 초래하면서 그동안 억압되었던 부족, 인종, 계급, 다국적기업, 지역공동체, 국제기구 등 다양한 행위주체가 부상하게 되며, 지방정부도 국제관계의 행위주체가 될 수 있다는 것이다.

2) 도시간 선의의 경쟁

이러한 상황은 이제 막 지방자치를 재개한 우리에게 커다란 우려와 가능성을 동시에 부여하고 있다. 물밀듯이 들어오는 다양한 교류에서 발생하는 순기능과 역기능이 국가만의 힘으로는 한계가 있어서, 지방자치단체가 수행해야만 하는 기능이 존재하게 된다는 것이다.

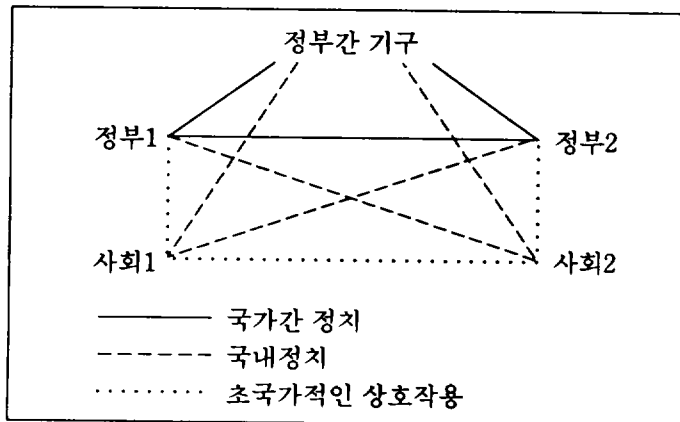
새로운 시대의 생활방식에는 국내적으로, 국제적으로도 다원적인 가치관을 공유하게 되어 상호간에 이것을 소화할 수 있는 問題解決인 발상이 필요하게 되었다. 그 첫 번째가 일원국가적인 집권외교로부터의 결별, 즉 지방정부가 주체가 되는 분권외교의 전개이다. 둘째는 다양한 주체가 상호 국제교류의 흐름을 이어나가면서 서로의

13) Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., (ed.), *Transnational Relations and World Politics*, (Cam., Mass. : Harvard Univ. Press, 1917); Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., (ed.), *Power and Interdependence : World Politics in Transition*, (Boston : Little, Brown and Company, 1977)

정책수준, 국가적 문화수준을 향상시켜 나가는 것이다.

그러기에 21세기를 바로 눈앞에 둔 이 시기에 국제사회는 거대한 도시공간을 형성하기 시작한 것은 다 인정하는 사실이다. 선진제국의 80%의 시민이 도시에 살고 지구전체의 60%에 가까운 사람들이 도에서 생활하고 있는 셈이다. 또한 이러한 도시들이 교통, 정보의 긴밀한 네트워크로 얽혀져 있다.

〈그림-2〉 초국가적 상호작용과 국가간 정치



이처럼 지구사회의 '고도의 도시화', '고도의 네트워크化'를 총칭하여 '고도의 도시형 사회'라고 부르는데, 미래의 사회는 이러한 사회가 지구전체를 수놓게 될 것이다. 그렇지만, 이러한 고도의 사회가 진행되면 될수록 여기에는 공통으로 생겨나는 문제에 직면하게 된다. 즉 식량, 환경오염, 녹색의 상실, 주택, 물, 하수도, 도로, 교통, 교육, 범죄 등과 같은 도시문제의 분출은 도시관리에 대한 적절한 정책이 필요하게 되는 것이다. 이미 20세기 중반부터 도시문제의 분출은 커다란 정치테마로 되었다. 그러나 21세기에는 도시문제 자체의 질적인 변화를 꾀하기 위하여 이에 대한 정책대응의 문제는 심각도가 증폭될 것이다.¹⁴⁾

그래서 이러한 도시문제를 해결하기 위한 시도를 국제적으로 모색하려는 움직임이 가속화되어 가고 있는 실정이다. 연구교류, 기술교류, 경험교류 등은 처음부터 지역의 책임자나 전문가가 모이는 인적교류에서 이루어지고 있다.

3) 도시간의 정책교류

이러한 도시간의 국제정책교류는 단순히 인적인 교류를 진행시키는데 그치지 않고,

14) 大津浩(外), 「自治體 外交の挑戰」, (東京: 有信堂, 1994), pp. 11-17.

상호간의 정책차원을 상승시키는 효과를 낳게 한다. 그 목적은 두가지로 요약될 수 있다.

첫째로 정책에 관한 국제도시간의 종합적인 데이터 베이스를 공유하는데 있다. 실제로 각 도시에서 발생하는 도시문제는 나름대로의 지역적인 특성을 갖고 있지만 다양한 정책방법을 강구해야만 한다. 정책기술에 있어서 비교우위를 확보한 선진국의 노하우를 이전받는 것이다. 국제도시간의 경쟁을 촉발하기 위하여 이 데이터 베이스가 활용될 수 있도록 해야 한다. 둘째로, 인류 공동의 고민거리인 도시문제의 인식을 공유한다는 맥락에서, 즉 '연대의식'이 촉발되어 세계평화에 기여한다는 의미이다. 특히 국가외교와 다르기 때문에 도시간의 교류는 민족의 다름을 초월하여 교류할 뿐만 아니라 국제평화에의 기여가 용이하다는 것이다. "도시의 번영은 세계의 평화 없이는 존립하지 않는다"라는 공동선언문이 항상 도시회의에 삽입되어 있는 현실을 보아도 도시간의 교류는 상당한 의의를 가진다고 볼 수 있다.

따라서 이러한 현상은 도시간의 선의의 경쟁을 유발시키는 핵심적인 역할로 보아도 좋을 것이다. 국가간의 외교차원이 아닌 도시간의 정책교류차원에서부터 새로운 국제교류가 창출될 수 있다.

III. 제주도의 국내외 교류현황

1. 제주도의 국제교류의 필요성

세계는 지금 엄청나게 변화하고 있다. 이러한 변화를 압축적으로 표현해주는 용어가 국제화·세계화와 지방화이다. 따라서 국제화는 지방화를 수반하고 있다고 할 수 있다. 6·27선거이후 본격적인 지방화시대가 전개됨에 따라 국가전반의 국제화와 더불어 각 지방의 독자적인 국제화전략이 요구되고 있다. 이와 병행하여 지방자치단체가 추진주체가 되어 지역의 개성을 창출하면서 지역경제의 대외개방과 국제적 노출의 기회를 활용하여 국제교류를 활성화하고 지역에 있는 기업의 국제경쟁력을 향상시킴으로써 지역경제의 발전과 주민의 복지를 증진시켜야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때 아직은 우리나라 대부분의 지방이 국제화를 추진하고 활용할 수 있는 여건과 수용태세를 갖추지 못하고 있다. 제주도의 경우도 이런 점에서 국제화의 조건이 아직은 형성되지 못하고 있다. 때문에 제주도의 국제화를 위해서는 제주민의 개방적 의식을 고취하고 장기적으로 국제화를 위한 물질·제도적 여건들을 조성해 나가는 전략이 요청된다.

개방화와 상호의존을 요하는 세계화 추세속에, 동북아주도의 환태평양시대는 제주도의 세계화를 역사적 필연으로 요구하고 있다. 따라서 우리나라 중앙정부 세계화 전략의 추진방향에 발맞추어, 제주도의 독자성을 살릴 수 있는 세계화 방안의 모색이

절실한 형편에 있다. 앞으로 국제사회에서의 한국의 역할과 기능이 더욱 증대될 것이라고 보면, 지방자치단체도 지역에서의 綜合經營主體와 國際關係의 行爲者로서의 역할이 점점 더 커질 것이다. 이러한 국가간, 지자체간, 그리고 민간차원에서의 빈번한 접촉의 결과 앞으로 지구촌의 주요도시가 각자의 문화적 지역적인 특성을 보전하면서 국제화·세계화의 거점도시로 부상하게 될 것이다. 그리고 그 속도는 가속화될 것이다.¹⁵⁾

21세기는 세계적으로 탈이념·탈냉전의 신국제질서, 경제의 세계화와 지역주의화 그리고 지구환경보호를 위한 국제협력 등으로 요약될 수 있다. 지역적으로는 환태평양시대의 전개와 세계인구의 40%, GNP의 50%, 세계무역의 42%를 점유하고 있는 APEC의 출범은 향후 아·태지역의 발전에 있어서 한국, 일본, 중국 등의 역할이 더욱 제고될 전망이다.

이것은 기존의 정치·군사중심의 국제관계가 경제중심으로 전환되고 있다는 것을 말하는 것이다. 인구 13억 8천만명, GDP 5조 1천억\$(전세계 23%)의 동북아시아는 2010년에는 북미 및 유럽과 대등한 3대 경제권으로 성장이 예상되고, 2001년에는 중국시장의 성장과 북한의 개방 등으로 역내 교역은 22%('93년: 13.5%)로 성장될 것이다. 따라서 동북아경제권은 한·중·일과 북한이 참여하는 환황해경제권과 한·중·러·일·북한 등이 참여하는 환동해경제권으로 구성된다.

21세기 제주도의 비전은 제주도민의 삶에 영향을 주는 외부환경의 변화와 내적욕구와 제주도의 위상변화, 특히 지정·지경학적 위치의 변화에 맞추어 설정되어야 한다.¹⁶⁾

제주도민의 삶에 영향을 주는 외부환경의 변화로는 ① 경제와 기술의 無국경화, ② 사회의 정보화와 지식화, ③ 문화와 의식의 지구촌화, ④ 행정과 정치의 분권화와 지방화, ⑤ 民의 다양성과 참여의식 증대, ⑥ 불확실성의 증대와 지구촌 문제의 대두 등을 들 수 있다. 제주도민의 삶에 영향을 주는 내적 욕구의 분출 양상은 곧 가치관과 생활양식의 변모라 할 수 있는데, 그 내용은 ① 선진국 수준의 삶의 질 추구, ② 환태평양시대 중심적 역할에 대한 기대, ③ 평화의 상징성 고양, ④ 제주공동체의 동질성 확보, ⑤ 인재육성 등이다. 제주도의 위상변화는 우리나라의 세계화 전략의 추진방향과 濟州道의 정책 방향에 따라 바뀌게 된다. 우리나라 세계화 전략의 추진방향은 ① 법·제도의 세계화, ② 인적 자원의 세계화, ③ 집행운영의 세계화, ④ 의식관행의 세계화 등이다. 濟州道의 정책방향은 ① 세계화 목표의 단계적 추진, ② 제주도 종합개발계획, ③ 민선지사의 선거공약 실천계획으로 구성되어 있다.

15) 제주도, 「환태평양시대 제주도의 세계화전략」, 보고서, 1995.

16) 고충석외, "국제화시대 지방정부의 자치능력제고방안연구 : 제주도의 국제화추진전략을 중심으로", 「지방행정연구」, Vol.10, No.4., 1996, pp.220~223.

2. 국내의 교류현황 : 韓·日 市道縣 知事會議를 중심으로

1) 한일해협연안 시도현 교류사업추진

본 회의는 '91년 1월 한국의 대통령과 일본수상과의 정상회담에서 "한일 자치단체 교류추진회의"를 정례적으로 개최키로 합의함에 따라 발전된 것으로서 일본 규슈 3현(후쿠오카, 나가사키, 사가)과 우리나라 남부해안에 위치한 제주도, 부산직할시, 전라남도 및 경상남도 등 7개 시도현이 긴밀한 이해와 친선을 바탕으로 지역경제 활성화를 비롯하여 수산, 관광, 문화, 스포츠 등의 분야에서 상호지식, 정보, 기술, 등의 교류 및 공동연구를 통하여 지역발전과 성장을 공유해 나가려는 정례적인 지역 최고책임자의 회의로서 지방화·국제화 시대에 상당한 의의를 지닌다 하겠다.

제주도 주관으로 '92년 8월 24일부터 8월 26일까지 제주도에서 첫 회의가 성공적으로 개최되어, 이 회의에 참석한 7개 시도현지사들은 지사교류회의가 7개 시도현 지방자치단체간에는 물론 한일 양국간의 이익에 큰 도움이 된다는데 인식을 같이하고 문화, 관광, 수산, 지역경제 분야 등에서 교류 협력을 확대해 나가기로 의견의 일치를 보아서 '95년 4회 회의가 개최되었다. 또한 이러한 우호 친선의 증진을 바탕으로 실질적이고 진정한 상호의존, 상호이익 및 공동이익을 창출해 내감으로써 21세기 환태평양 시대를 함께 열어 나가자는데 보다 큰 의의가 있다. 그야말로 지금까지 각 지방자치단체의 형식적인 국제교류와 비교해서 기존의 교류를 한 차원 넘는 지방화·국제화시대의 바람직한 국제교류책이다.

이를 위하여 일본 나가사키현에서 개최되었던 제4회 한일 해협연안시도현지사교류회의('95.8.31)에서는 "21세기를 향한 한일해협권의 협력체제 확립"을 주제로 다가오는 아시아·태평양시대를 주도할 동반자로서 상호 협력체제확립을 도모함과 함께 한일해협권의 밝은 미래를 위하여 한일 해협시도현지사교류회의 운영요강을 확정하고 이해와 협력을 바탕으로 한 지역간 교류의 촉진을 적극 추진하기로 합의하였다. 공동교류사업으로서 한일해협연안 어류종묘공동방류행사('95.8.4)가 한일공동 규제수역구내에서 실시되었으며, 제6회 한일어업세미나('95.11.14~11.17)행사가 후쿠오카현에서, 제2차 한일해협연안 산성비 공동조사위원회 회의('95.10.23~10.25)가 부산광역시에서, 한일해협연안 수질분야 담당자 회의 (10.30~11.3)가 후쿠오카현에서 개최되었다.

그리고 '95.7.28~8.2일까지 한일해협연안 7개시도현간 청소년 교류사업을 통한 양국 청소년 상호간의 이해와 우의를 증진시키고 세계화에 부응하는 건전한 청소년을 육성한다는데 공감대를 갖고 앞으로도 더욱 활발한 한일해협연안 시도현지사 교류회의가 될 수 있도록 합의하였다.

2) 자매결연 지역과의 교류·협력확대

급변하는 국제환경에 능동적인 대처로 지역발전을 촉진하고 결연지역과의 우호친선을 기반으로 한 국제교류를 강화하기 위하여 하와이 등 7개지역과의 자매결연을 체결하고 교류협력을 활성화하였다.

제주도는 외국의 도시나 섬들과 자매결연이나 협의체를 구성하여 이를 정례화 함으로써 자치체의 국제화를 이루기 위한 노력을 경주하고 있다.

현재까지 제주도가 외국의 섬들과 협력관계를 맺고 있는 것은 미국의 하와이섬, 인도네시아의 발리섬, 러시아의 사할린주와 중화인민공화국의 해남성등이다.

먼저, 제주도와 하와이는 1986년 11월 25일 제주도청에서 자매결연을 체결했다. 이 자매결연 선언문은 양지역간 이해와 친선의 증진과 관광경제의 교류에 중점을 두고 있다.¹⁷⁾

제주도는 발리섬과 1989년 6월 16일 발리 주청사에서 자매결연을 선언했다. 그 이후의 교류실태는 다음과 같다.

양 섬은 격 2년마다 상호예술축제에 민속공연단을 참여시키기로 함에 따라 '90년 한라문화축제에 발리예술단 50명이 참가하였고 '92년 6월에 열린 발리예술축제(Bali art Festival)에 「제주도립 민속예술단」이 참가하였다. 1993년 발리예술사절단 37명이 한라문화제에 참석했고 제주도예술사절단 36명이 발리예술축제에 참가하였다.¹⁸⁾ 또한 기술협정에 따라 축산분야에서 발리주청 공무원 2명이 제주도에 3개월

17) 제주도연구단, 「지방자치단체의 국제교류협력 증대방안 -제주도를 중심으로-」, 1994. 10., P.38.

※ 제주도와 하와이의 교류실태

- ① 제 1회 국제 학술세미나 -- 일시 : 1986. 6. 30 ~ 7. 1
장소 : 제주대학교 제목 : 제주도와 하와이간의 도서지역 개발 협력관계
- ② 인적교류 -- 중등영어 교사 2명과 교수 1명이 하와이에서 연수 (1986. 9 ~ 10)
1988. 1. 3 공무원 1명이 하와이에서 6개월간 연수
- ③ 국제학술세미나 - "태평양 시대에 있어서의 제주 - 하와이 관광개발 협력방안의 모색"이라는 부제를 가지고 제주에서 열림
- ④ '94년까지 청소년교류가 2회에 걸쳐 25명이 이루어졌다.
- ⑤ 초·중·고 교사 영어연수를 1회에 걸쳐 30명이 받았다.
- ⑥ 제주대학교 행정대학원 고급관리자 과정의 연수를 1회 65명이 받았다.
- ⑦ 제주 MBC가 하와이 교통·용수·쓰레기 처리를 취재방영했다.
- ⑧ '95년 2월 16일에서 2월 26일까지 제주도 학생 20명, 교사 2명 합계 22명이 하와이를 방문했다.
- ⑨ '95년 2월 16일에서 2월 26일까지 제주도 학생 10명, 교사 2명 합계 12명이 하와이를 방문했다.
- ⑩ 한편 하와이 학생도 '94년 6월 9일부터 6월 18일까지 학생 3명, 교사 1명이 제주도를 방문하고 다음해인 '95년 6월 10일에서 6월 18일까지는 학생 7명, 학부모 4명, 교사 3명등 14명이 방문했다.

18) '94년 업무보고

간 (6월~9월) 연수를 받았다.¹⁹⁾ 또한 '95년 발리주지사 일행 6명, 공무원 34명, 예술단 50명 등 90명이 제주도를 방문했다. 10월 7일에는 해변공연장에서 민속공연이 있었다.²⁰⁾

그리고 제주도와 사할린과의 교류관계는 1992년 1월 17일 자매결연을 맺었다. 그 이후 양섬의 교류는 잘되지 않고 있는 가운데 사할린 정부관리 3명이 '94년까지 1회에 걸쳐 제주도를 방문했다.

마지막 네 번째로 제주도와 해남섬간의 교류관계이다. 1995년 10월 6일에 해남성 성장 및 공무원 7명, 언론인 5명, 경제인 17명, 예술단 38명 등 67명이 제주도를 방문하여 자매결연을 맺었다.²¹⁾ 그리고 이날 해남성 조각작품 제막식이 있었다.²²⁾

〈표-1〉 한일지사교류회의경위

회의명	일시	장소	합의사항
제1회 「한일해협연안 시도현지사교류 회의」	'92. 8.25 (8.24~26)	제주도	<ul style="list-style-type: none"> ●지사교류회의의 정례적인 개최 ●청소년교류, 문화 및 스포츠교류 등의 확대 ●경제기술교류의 추진 ●지역진흥, 수산진흥, 관광진흥정책에 관한 공동연구의 추진 ●각종 지식과 정보교류 등의 추진
실무자회의	'92. 11.13		「청소년교류」, 「수산관계교류회의」, 「환경기술협력회의」를 '93년부터 실시하기로 결정
제2회 「한일해협연안 시도현지사교류 회의」	'93. 6. 1 (5.31~6.2)	佐賀縣 嬉野	<ul style="list-style-type: none"> ●행정기관상호간 각 분야에서의 교류·정보교환사업 ●한일 연구기관의 連携에 의한 공동조사·공동연구의 실시 ●광역관광루트의 개발 ●경제교류의 추진(상담회 실시, 경제교류회의 개최) ●인재육성사업과 여성연수교류사업, 농업·임업분야에서의 기술교류사업 등을 위한 준비
실무자회의	'93. 10. 28		공동사업으로 「경제교류촉진사업」, 「광역관광권의 연구」, 「연구기관공동연구사업」을 '94년부터 새롭게 실시할 것을 결정

19) 제주도연구단, 「지방자치단체의 국제교류협력 방안-제주도를 중심으로」, p.40.

20) '95년 업무보고

21) Ibid.

22) Ibid.

회의명	일시	장소	합의사항
제3회 「한일해협연안 시도현지사교류 회의」	'94. 9. 6 (9.5~7)	부산시	<ul style="list-style-type: none"> ●운영체제의 체계적인 정비와 각 공동사업의 상호제휴 추진 ●합의한 공동교류사업의 충실화 ●개별사업 등의 추진 ●스포츠·문화이벤트 사업의 공동개최
실무자회의	'94. 11. 11	佐賀市	<ul style="list-style-type: none"> ●운영요강골자 합의 ●미실시공동사업은 금후 개별사업으로서 추진하기로 합의 ●신규공동사업(스포츠·문화이벤트 사업)의 결정 ●개별사업의 구체적인 제안 등
제4회 「한일해협연안 시도현지사교류 회의」	'95. 8. 31 (8.30~9.1)	長崎縣 하우스 템포스	<ul style="list-style-type: none"> ●「한일해협연안시도현지사교류회의」 확정 및 공동교류사업 및 개별사업 추진에 충실 ●공동교류사업에 대한 실적평가 및 효율적 사업추진에 적극 노력 ●민간주도형인 공동교류사업의 지속적인 추진과 함께 민간주도형의 교류사업을 적극적으로 촉진 (지역사회 진흥단체 상호 교류 적극 지원)
실무자회의	'95. 10.31 ~11. 1	경상 남도	<ul style="list-style-type: none"> ●제5회 한일시도현지사 개최일정 확정 <ul style="list-style-type: none"> - 기간 : '96. 9. 4~6 (3일간) - 장소 : 경상남도 ●공동교류사업 실적평가 및 추진계획 협의 ●개별교류사업 추진 협의 ※ 실무합의서 채택 <ul style="list-style-type: none"> ① 추진중인 공동교류사업 더욱 활성화 ② 한일해협 스포츠·문화이벤트 사업 <ul style="list-style-type: none"> - '96년 사가현 개최, '97년 전라남도 개최 - 간사 : 한국측 - 제주도, 일본측 - 사가현 ③ 신규공동사업인 「지역사회단체간 교류사업」 <ul style="list-style-type: none"> - '96년 관련단체 선정, '97년부터 교류 - 간사 : 일본측 - 나가사키현, 한국측 - 전라남도 ④ 공동교류사업 뿐만 아니라 개별사업도 적극 추진

출처 : 제주도청 업무보고(1996년)

〈표-2〉 '95 자매결연지역과의 교류·협력 확대

기관명	결연지역	결연일시	'95 주 요 교 류 실 적
제주도	미국하와이주	86. 11.25	●'95.6 하와이 청소년·교사 방문단 내도 : 14명
	인도네시아 발리주	89. 6. 16	●'95.1 발리주의회 의장단 일행 19명 내도 · 제주도의회의원들과 통상,농업,문화,관광분야에 대한 의견 교환 ●'95.6 제주도국제교류담당 공무원 발리주방문 : 1명 · 교류방안 협의 ●'95.6 발리주 실무대표단 내도 : 3명 · 제주도와 발리주와의 교류협력방안 실무협의 ●'95.8 제주도 공무원 발리주 방문 : 1명 · 교류협력방안 실무협의 ●'95.10 발리주지사 및 공무원, 예술단원 내도 : 88명 · 한라문화제 참가 및 동아시아 도서관광망 구상 협의
	러시아연방 사할린주	92. 1. 17	●'95.4 주한러시아 연방 대사관 총영사일행 내도:2명 · 제주-사할린간 교류방안 협의 ●'95.5 농협제주지역본부 교류사절단 사할린 방문 : 12명 · 제주도 채소류(당근, 양파) 수출전망 타진
	중화인민공화국 해남성	95. 10. 6	●'95.10 해남성장 및 공무원,경제,신문 예술단 대표 내도 : 67명 · 자매결연 조인식 및 한라문화제 참가공연, 동아시아 도서관광망 구상협의
제주시	일본 와카야마시	'88. 11.12	●실적없음
서귀포시	일본 사가현 기라쓰시	'94. 9. 4	●'95.3 서귀포시 실무추진방문단 기라쓰시 방문외 4회 184명
북제주군	중화인민공화국 산둥성 내주시	95. 12.11	●'95.12 북제주군수 및 공무원, 언론계등 내주시 방문 : 14명 · 자매결연 조인식 및 교류협력방안 협의
남제주군	일본 와카야마현 나가군	'87. 11.12	●'95 서신교환 : 2회

출처 : 제주도청 업무보고(1996년)

IV. 국제관광망

제주도는 관광을 진흥시키기 위한 목적으로 '동아시아도서관광망'구축을 위한 보고서를 발표한 바 있다.²³⁾ 여기에는 실천전략으로서 우선 제주도와 비교적 활발한 교류활동을 벌이고 있는 해남성, 발리, 오키나와를 하나로 묶는 것이다. 그런데 제도적으로 어느 정도 정착화되고 있는 '한일시도현지사회의'의 대상지역을 또다른 관광망으로 연계시키는 것도 바람직하다고 생각하는 바이다. 이를 위하여 본장에서는 세계화시대 제주도 세계화전략의 핵심이라 할 수 있는 국제관광망의 가능성에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 동아시아의 관광잠재력

첫째로 관광발전측면의 잠재력을 살펴보면, 1980년대 이래 동아시아 국제관광의 성장속도는 세계 평균치를 넘어섰을 뿐만 아니라 동아시아·태평양 지역의 평균보다도 빠른 성장을 하고 있다. 1991년을 1981년과 비교하여 보면, 세계의 국제관광객수는 57% 신장되었고, 동아시아·태평양 지역은 129%, 동아시아 지역은 267% 신장을 기록했다.

〈표-3〉 동아시아 지역의 국제관광객수(1981~1993)

(단위 : 천명)

구 분	1981	1991	연평균 증가율(%)
일 본	1.583	1.937	1.70
한 국	1.093	3.331	9.73
대 만	1.409	1.850	2.30
홍 콩	2.523	7.796	9.86
마 카 오	712	3.275	13.56
중 국	7.767	45.530	15.88
총 계	15.087	63.719	12.76

* 이 표는 몽고와 북한은 포함되지 않음

출처 : WTO(세계관광기구), 1993

해외에서의 관광소비액의 측면에서도 동아시아 지역의 수준은 세계전체 또는 세계

23) 송재호, 동아시아 도서관광망 구상 : 타당성검토와 실천적 전개방안, 제주도국제통상협력실, 1995.

어느 지역보다도 앞서고 있다. 여행비용 면에서도 동아시아 지역은 관광체재일수 증가에 따라 세계 최고의 연평균 증가율을 보이고 있다.

두 번째로 경제적 측면의 잠재력으로는 동아시아 관광산업의 고속발전은 바로 동아시아의 고도 경제성장에 기초한 것이다. 전체적으로 보아 동아시아의 경제는 수출주도형이라는 특징을 지니고 있다. 1991년 홍콩, 대만, 마카오, 한국, 일본 및 중국경제의 수출의존도는 각기 36.0%(중계무역 119.5%), 43.3%, 40%, 25.4%, 9.4% 및 19.7%를 기록했다. 이러한 경제적 특징은 필연적으로 비즈니스 관광을 활성화시키게 된다. 특히 1980년대 들어, 동아시아 지역내의 경제관계 또한 꾸준히 확대되어 주목을 끌고 있다. 더욱 뚜렷한 변화는 상술한 국가와 중국간의 경제관계가 급속한 발전을 이루고 있다는 것이다. 이러한 경제블록화의 과정은 동아시아 관광산업의 블록화를 촉진시키고 있으며, 이는 다시 역으로 동아시아 경제의 블록화와 발전을 촉진시키고 있다.

세 번째로 인구 측면의 잠재력으로는 인구와 관광잠재력은 직접적인 상관성이 있다. 동아시아의 현재인구는 13억 4천 7백만명으로, 세계인구의 25.11%를 점유하고 있어 세계에서 인구밀도가 가장 높은 지역의 하나이다. 그러나 많은 인구를 갖고 있고, 경제성장속도가 세계평균 경제성장속도를 상회하고 있으나 아웃바운드 관광의 비중은 오히려 세계평균수준에 못미치고 있다.

동아시아의 아웃바운드 관광 비중과 그 경제발전 수준이 상응하지 않는 이유는 여러 측면에서 찾을 수 있는데, 이러한 현상은 동아시아의 아웃바운드 시장이 아직 초보적인 발전단계에 있으며 향후 거대한 발전을 이룰 수 있는 잠재력을 갖고 있음을 보여주는 것이다. 즉 동아시아의 아웃바운드 비중이 세계평균인 8.5% 수준에 이르고 가정하면 이는 동아시아에서 매년 세계관광시장에 1억이 넘는 관광객을 송출시킨다는 의미가 된다.

〈표-4〉 동아시아와 세계 다른 지역에서의 아웃바운드 여행비용 증가

(단위 : US\$백만)

구 분	1980	1991	연평균 증가율(%)
아프리카	3.191	4.243	2.62
미 주	22.416	60.508	9.45
동아시아 및 태평양지역	9.597	45.748	15.25
구 주	57.493	130.055	7.70
중 동	5.476	3.681	-3.55
남아시아	1.986	1.245	-4.16
동아시아	5.761	33.905	17.48
전 세계	100.159	245.480	8.49
총 계	10.137	18.741	85

출처 : WTO(세계관광기구), 1993

〈표-5〉 1991년 동아시아와 세계의 아웃바운드 관광빈도 비교

(단위 : 백만)

구 분	인 구	아웃바운드 관광객	아웃바운드 관광빈도
동아시아	1,347	18	1.3
세 계	5,350	455	8.5

출처 : WTO(세계관광기구), 1993

네 번째로 관광자원 측면의 잠재력을 보면, 일반적으로 관광을 비즈니스 관광과 순수관광으로 구분하는 것과 마찬가지로 관광자원도 비즈니스 관광의 매력과 순수관광 매력으로 나눌 수 있다. 동아시아에는 비즈니스 관광매력이 아주 풍부하다. 동아시아 지역의 경제, 문화 및 과학기술의 블록화 및 국제화는 비즈니스 관광의 거대한 원천이 되고 있으며, 이러한 것은 장래에 보다 큰 흐름이 될 것이다.

동아시아는 풍부하고 독특한 관광매력을 지니고 있다. 세계에 있는 대다수 유형의 관광자원을 동아시아에서는 거의 찾아볼 수 있으며, 특히 아시아 지역의 관광자원은 독특한 "동양적 특색"으로, 신비스러운 매력을 간직하고 있다. 특히 자연과 역사의 혜택으로, 중국의 관광자원은 종류가 다양하며 품위가 있어 세계적으로 유명하다. 이러한 자원의 점진적인 개발은 필연적으로 중국관광 및 동아시아 관광의 발전을 촉진시킬 것이다.

다섯 번째로 문화적 측면의 잠재력으로는 동아시아 각국은 정도의 차이는 있지만 한자의 사용, 유교윤리, 고대 한민족의 일부관습 등이 남아 있어, 소위 '한자권' 혹은 '한문화권'을 형성하고 있다. 즉 동아시아 각국 국민들은 일련의 공통된 가치관, 심리적 특성 등과 밀접한 관련이 있는 소위 '동양적 정서'를 공유하고 있다.

이러한 문화적 특징은 동아시아 지역내의 관광교류와 발전에 매우 유리하며, 동아시아와 기타 지역간의 관광교류에도 유리하다. 그것은 관광객이 추구하는 동질성과 이국적 정서 양쪽 모두에 부응될 수 있기 때문이다.

2. 국제관광망 구상²⁴⁾

24) 유사한 사례로는 "EC의 다국간 관광정책"이 있다.

유럽의 관광목적지로 외래관광객 유치를 증대하기 위해서 유럽공동체가 추구하고 있는 다국적 협력관광 정책은 유럽 각지역의 사회, 문화, 기타 특성 등에 바탕을 두고 휴가목적지의 지역특화를 꾀했다.

- - 오스트리아, 서독, 스위스 : 유사한 문화와 언어권으로 현대식 철도와 자동차망으로 연계
- - 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 : 차별적 문화와 근접성을 공동프로모션
- - 프랑스, 이탈리아, 서독, 스위스 : 알파인 지역으로 프로모션
- - 베네룩스 3국 : 근접성과 다양한 문화유산의 공동 프로모션

이외에도 EC의 공동관광정책으로는 다음과 같은 것들이 있다.

1) 배경

앞에서 지적했듯이 동아시아는 상당한 관광잠재력을 가지고 있는 지역이다. 중국의 개방이 세계관광시장에 미치는 영향을 고려하면 더욱 그렇다. 지금까지의 동아시아 관광발전추세, 동아시아가 지속적으로 구가하고 있는 고도의 경제성장, 신비스러운 동양문화 등이 그 잠재력을 뒷받침하는 주요 요소들이다.

특히 21세기 초를 기준으로 동아시아의 인구는 남북한 8천만명, 중국 12억, 일본 1억2천, 기타지역 2억 등을 모두 합치면 16억이 된다. 이 16억은 세계인구의 1/4을 넘는 숫자이며 범세계주의 동향과 지역통합의 가속화 등을 감안하고 관광이 본질적으로 인간의 이동현상임을 전제한다면 동아시아 지역은 향후 2000년대에 무한한 가능성을 보유하게 된다. 동아시아 지역의 도서관관광지들이 공동의 협력을 통해 각자의 관광구조의 유사성과 보완성을 잘 살려 나간다면 동아시아 도서관관광권은 세계관광의 핵으로 등장할 것이다.

또한 동아시아 지역은 한자문화권이라는 유사한 테두리 내에서 북방과 남방이 차별화된 문화특성을 보이는 특이한 지역이며, 지리적으로도 근접해 있다. 이같은 지리적 인접성과 사회문화적 동질성의 존재는 이 지역 관광교류협력을 촉진할 수 있는 주요한 배경이 된다.

특히 동아시아 지역의 도서관관광지들은 한결같이 관광진흥을 제1의 지역발전전략으로 삼고 있다. 각 도서관관광지들의 정책목표는 상호이해의 과정을 거쳐 연결되면 하나의 공동목표로 상호수렴될 수 있는 속성을 가지고 있다. 따라서 국제관광망이 구체화되는 과정을 통해 공동정책추진기구가 구성, 관광진흥이라는 공동의 정책목표를 추진한다면 이는 세계화라는 시대의 흐름에 부합할 뿐만 아니라 관광부문에서 '규모의 경제'(Economy of scale) 효과를 구현할 수 있다.

아시아·태평양 지역이 세계사의 중심무대로 부상하고 있는 가운데, 제주도는 지정학적으로 태평양과 유라시아 대륙을 연결하는 중심에 있어서 동아시아 도서관관광지들의 결속을 다지는 중요한 위치에 있다. 만약 동아시아 4개 관광지의 관광제휴·협력이 이루어져 이 지역의 관광잠재력이 충분히 발휘된다면, 세계 최대의 신비하고 이국적인 '동양관광권'이 구축될 것이다.

이러한 변화에 대응하여 변화의 잠재력이 부여하는 기회를 최선으로 이용하기 위해

- 유럽내 국가간 통관절차의 간소화
- 유럽내 여행지에서 의료혜택 부여
- 관광산업에 대한 양질의 노동력 공동 제공
- 회원국의 EC시민으로서 단일시장의 형성
- 공동재정에서 마련한 유럽복지기금 제공으로 관광산업 환경개선
- 공동재정 지원을 통한 성수기의 분산방법 연구
- 여객수송에 대한 일반규칙을 제정, 포괄적 철도, 도로 연계망의 공동이용
- 낙후된 지역경제 개발의 수단으로 '관광'을 활용

제주관광은 본도와 환경 및 역할이 비슷한 동아시아의 도서관광지와 교류협력을 증진시켜 나가야 한다. 이를 위해 제주도는 해남도, 발리섬, 오키나와 등 동아시아의 주요 도서관광지들을 포괄하는 새로운 국제관광협의체를 창설하는 것이 바람직하다. 물론 여기에는 제주관광의 내적 준비가 전제되어야 한다.

2) 목표

동아시아 도서관광망 구상의 목표를 설정한다면, 다음 세가지로 요약될 수 있을 것이다.

세계 유수의 도서관광권 구축과 이의 구체화를 통한 동아시아 역내 유동관광객의 유치이다. 제주, 오키나와, 해남, 발리를 잇는 국제관광망이 구체화되어 동아시아 도서관광지들이 각 지역의 자원성과 문화성을 바탕으로 '단일 관광목적지대'로 부각된다면, 이 구상은 '오리엔탈 관광붐'을 조성하기에 충분하다.

이를 통한 관광경제의 전개이다. 국제관광망을 구체화시키는 과정에서 제주관광산업의 체질을 개선하여 경쟁력을 강화하고 관광이 제주도에 가져오는 경제적 효과를 극대화한다. 제주도를 세계적 관광지로 한 수준 더 끌어올리고 제주도의 관광시장 다변화를 꾀함으로써 외래관광객 유치를 증대, 궁극적으로 향후 제주의 지역살림을 책임질 관광산업의 진흥을 도모한다.

제주도의 세계화를 위한 유력한 수단으로서 기능한다. 동아시아 도서관광지들을 결속하는 과정에서 제주도가 주도적 역량을 발휘함으로써 제주도의 대외위상과 이미지를 제고한다. 특히 이를 위해 필수적으로 요구되는 제주행정의 국제담당 역량과 도민의 국제성을 함양한다. 동아시아 도서관광지들과의 교류를 통하여 지역주민의 세계화마인드를 고취하고 국제이해나 우호평화의 의식을 높이는 것이다.

3) 기대효과

관광시장범위를 일지역 규모에서 도서관광지역 통합체 규모로 확대시킴으로써 외래관광객의 대규모 유치가능성을 제고시킨다. 이는 가입지역의 관광수입을 증대시킴으로써 지역발전을 촉진하는 결과를 가져올 것이다. 그리고 지역에 대한 사회적·환경적·부정적 영향을 유발하지 않으면서 제주관광의 고품질화·세계화를 동시에 달성할 수 있을 것이다. 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째로 제주의 자연환경을 보전할 수 있다는 점이다. 즉 장기 제주비전에 입각한 균형개발을 통하여 제주 고유의 경관을 현대적 의미에 맞게 재창조하여 '생활의 지방화' 기틀을 마련할 수 있다. 제주도 종합개발 및 환경친화정책과 연계하여 지역발전의 기본요소인 자연 및 문화경관을 정비·보존함으로써 고향 제주의 재인식 및 관심을 제고하여 궁극적으로는 '제주 삶'의 뿌리를 찾을 수 있다는 점이다. 이처럼 도민의 문화생활을 지원하여 장기적으로는 농어촌 발전전략으로 한단계 승화시켜 지역개발을 효과적으로 극대화시킬 수 있다.

둘째로 국제적 상호협력의 증진이다. 지방화에 바탕을 둔 제주관광의 세계화를 효율적으로 추진하기 위해서는 행정조직 자체가 종합적인 시스템 조직으로 개편되어야 하며 개편된 조직체계에는 반드시 관광기획기능(관광계획제도)이 도입되어야 한다. 관광정책조정기구로 도지사 직속의 관광행정 통합·조정 위원회를 신설하고 課의 확대 신설이 필요한 것이다.

제주관광은 제주도의 모든 역량을 하나로 결집해서 보여주는 “종합예술품적 성격”을 갖기 때문에 관광과 관련된 모든 조직체의 제주관광진흥을 위한 大連帶가 필요한데 도지사가 연1회 주재하는 “제주관광진흥회의” 필요성이 강조되어야 한다. 법치국가에서의 관광정책은 법령에 근거해서 집행되므로 관광 관련 조례, 제도, 기준을 지방화·세계화 시대에 맞도록 재정비하고 개선의 필요성이 인정되는 법령에 대해서는 중앙정부에 그 개정을 건의해야 한다.

셋째로 제주도가 ‘평화의 섬’의 전단계로서 이미지제고를 위하여 미래의 남북한 교류협력의 자유화에 대비한 북한동포 수용태세 준비가 있어야 할 것이다. 남북한 자유왕래가 이루어지면 우리가 금강산에 가보고 싶은 만큼 북한주민들은 제주도를 동경하기 때문에 이에 대한 대비를 지금부터 착실하게 진행할 필요가 있다고 본다.

V. 결 론

동아시아 도서관광망구상이 구체화되어 이 지역의 역내 관광교류를 유럽의 수준으로 끌어올리기 위해서는 가장 기본적인 요소로 국제관광망에 속하는 도서지역들간에 신뢰구축이 전제되어야 한다. 제주도와 동아시아 도서관광지(발리, 해남성, 오키나와) 사이에 자매결연을 체결·확대함으로써 공식적 우호협력관계의 증진을 통해 쌍방간 또는 다자간 신뢰를 공고히 한다. 이미 자매결연을 맺고 있는 발리와는 그 관계를 더욱 돈독히 하고, 오키나와와는 가급적 빠른 시일에 자매결연관계를 수립하며, 발리, 해남성, 오키나와 사이에도 교차적인 자매결연관계가 이루어지도록 권고·협조한다. 제주도와 하와이는 교육계의 인력교류가 왕성함을 알 수 있다. 그러나 관광, 직업, 기술, 교역의 상호이익을 증진시키는데는 미흡한 편이다. 그리고 하와이와 협력관계를 통해 서구 지역에까지도 제주도민이 진출하는 길을 열어야 할 것이다.²⁵⁾ 발리와는 예술교류가 주종을 이루고 있다. 따라서 제주도와 발리섬과의 자매결연은 한국측으로서는 국가적 차원에서 자원보유국인 인도네시아와 상호국익을 위한 발판을 마련한다는 점에 정치외교적인 효과를 기대할 수 있고 지역적으로도 제주-하와이-발리를 잇는 입체적 관광협력체제가 이루어져 제주도의 관광의 국제화에 크게 기여해야

25) 조문부·정진오, 도서간의 협력에 관한 연구 -제주도를 중심으로-, 제주대학교논문집 제30집, 1991, p.293.

할 것이다.²⁶⁾ 그리고 한일시도현지사회의의 지역과도 또다른 관광망형성을 위한 노력을 기울일 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 해양화는 21세기의 제주도가 세계를 향하기 위한 새로운 돌파구를 제공할 것이다. 따라서 체계적인 전략수립을 위해서 해양종합개발계획이 시급히 요청되며 적어도 해양과학기지 및 연구센터로서 역할수행이 기대될 수 있다. 연후에 해양자원을 이용하는 각종의 시설확보와 국제행사개최 등을 중기적으로 추진할 필요가 있으며, 최종적으로는 첨단어업과 유전공학을 바탕으로 한 마리노베이션을 목표로 한다.

이를 바탕으로 국제관광망의 추진주체로서 다국적(다지역) 행정지원체계가 창설되어야 한다. 마지막으로 민간부문의 참여를 극대화하고 교류협력분야를 확장·지원하기 위해서 동아시아 도서관망 센터, 동아시아 도서관망 교류기금 등을 설립하는 것이 바람직하다.

동시에 국제교류부문의 실천과제는 상대적으로 지방정부의 외교적 수완과 실천의지, 창의력 등이 요구된다.

參 考 文 獻

국내문헌

- 고충석(1994), "국제화시대 어떤 사람이 자치단체장이 되어야 하는가", 『제주도 地方議政』, 13(1) : 33-45.
- 고충석·장성수·김진호(1996), "지방정부의 자치능력 제고방안에 대한 연구", 『지방행정연구』, 10(4) : 203-240.
- 김경동(1994), "국제화와 지방화", 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, 57-78, 한국사회학회(편), 서울 : 나남.
- 김경원(1994), 국제화의 개념 및 추진기본방향(1차시안), 국제화추진위원회.
- 김안제(1994), 지방자치의 발전전략, 서울 : 박문각.
- 김진호 외(1993), "한국의 정치체제와 지방의회의원의 역할", 『한국지방자치학회보』, 5(2) : 125-156.
- 김진호(1994), 지방자치단체의 국제교류협력증대방안 : 제주도를 중심으로, 제 32회 지방행정연수대회 보고서.
- 김진호(1994), "지방정부의 민주화 : 제주도 사례에서 본 관용적 맥락과 전략", 『한국행정학보』, 28(4) : 1301-1324.

26) Ibid., p.28.

- 김판석(1994), "세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고 : 도전과 기회", 「한국행정학보」, 28(4) : 1525-1548.
- 김종기·주성재(1994), 지방의 국제화추진전략, 서울 : 한국개발연구원.
- 대통령자문 21세기위원회(1994), 21세기의 한국, 서울 : 서울프레스.
- 박정택(1993), "새로운 국제행정개념의 탐색", 「한국행정학보」, 27(1) : 255-277.
- 신순호(1991), 우리나라 도서지역의 특성과 개발방향에 관한 연구(박사학위논문), 서울시립대.
- 송재호(1995), 동아시아 도서관광망 구상: 타당성검토와 실천적 전개방안, 제주도 국제통상협력실.
- 안문석·김정수(1994), 행정의 국제화, 국제화추진위원회.
- 이상우 외(1992), 현대국제정치학, 서울 : 나남.
- 이은재(1990), 지방자치단체의 국제교류에 관한 연구, 서울 : 지방행정연구원.
- 이은재(1994), "지방자치단체의 국제화실태 및 과제에 관한 연구", 「한국행정학보」, 28(4) : 1549-1564.
- 이용헌(1994), "지방국제화의 현황과 과제의 실증적 분석과 행정대응방안", 「한국행정학보」, 28(4) : 1565-1581
- 이주희(1991), 관광·레저의 4계절 수용대책 : 강원도를 중심으로, 서울 : 한국지방행정연구원.
- 이종오(1994), "지방화시대의 전개와 문제", 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 107- 123. 한국사회학회(편), 서울 : 나남.
- 임희섭(1994), "한국사회의 지방화와 국제화의 정책적 전망", 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 431-448. 한국사회학회(편), 서울 : 나남.
- 조문부·정진오, "도서간의 협력에 관한 연구 -제주도를 중심으로-", 제주대학교논문집 제30집, 1990.
- 제주도교육청(1995), 제주도교육의 세계화 방안, 연구보고서
- Toffler, A.(1989), 「제3의 물결」, 김 태선 외역, 서울 : 기린원.

외국문헌

- 內山秀夫 外編(1983), 「國際人の條件」, 東京 : 三嶺書房.
- 內田孟男 外編(1991), 「多元的共生と國際ネットワーク」, 東京 : 有信堂高文社.
- 內田孟男 外編(1990), 「地球社會の危機と再生」, 東京 : 有信堂高文社.
- 大津浩 外(1994), 「自治體外交の挑戰」, 東京 : 有信堂.
- 北海道開發廳 編(1995), 「北海道開發 レポート'94」
- 松下圭一(1988), 「自治體の國際政策」, 東京 : 學陽書房, (김진호 역(1992), 「국제

화시대와 지자체역할」, 제주 : 제주문화)

日比野光伸(1994), 「國際化と港」, 東京 : 成山堂書店.

長洲三 外(1983), 「自治體の國際交流」, 東京 : 學陽書房.

中田正一(1991), 「國際協力の新しい風」, 東京 : 岩波書店.

札幌市(1988), 「第3次 札幌市 長期 總合計劃」

Briguglio, Lino & John Kaminarides ed., (1994), *Islands and Small States*, Oxford : Pergamon Press.

Briguglio, Lino(1995), "Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities", *World Development*, 23(9), 1615-1632.

Goldborough, James D. (1993), "California's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 72(2) : 88-96.

Handel, Michael(1981), *Weak States in the International System*, London : Frank Class Company, (김진호 역(1995), 「약소국생존론」, 서울 : 대왕사)

Kenichi, Ohmae(1993), "The Rise of the Region State", *Foreign Affairs*, 72(2) : 78-87.

Mittelman, James H(1995), "Rethinking the International Division of Labor in the Context of Globalization", *Third World Quarterly*, 16(2), 273-295.

Sapporo Ambassador(1991), 5(21).

Wheelen, Thomas L. *Strategic Management*, N. Y. : Addison Wesley Publishing Company.