

## 지방의 국제화 추진역량 평가에 관한 연구

- 경기도의 사례를 중심으로 -

조 성 호\*·박 희 정\*\*

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 국제화와 지방의 역량에 대한 이론적 논의와 분석틀
- III. 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 사례분석
- IV. 결 론

본 연구는 지방의 국제화 시대를 맞이하여 국제화의 동인, 지방의 국제화 추진역량에 대한 이론적 논의를 토대로 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 분석틀을 설정하였다. 분석틀의 주요변수로는 지방의 국제화 역량으로서 중앙과 지방간 관계 속에서의 추진역량, 지방 자체적인 추진역량을 설정하였다. 이러한 분석틀에 의거하여 외향적 국제화 사례로서 경기도의 외국인 투자유치정책과 내향적 국제화 사례로서 ISO 9001 도입정책을 비교분석하여 정책적 함의를 도출하였다.

□ 주제어 : 국제화, 국제화 동인, 추진역량, 투자유치, ISO 9001

\* 한국지방행정연구원 객원연구원

\*\* 한국지방행정연구원 연구위원

## I. 서론

지난 1세기 동안 우리 민족사에 뼈아픈 좌절이 세 번 있었다. 그것은 바로 국제화 대응에 실패하여 국난을 겪은 것이었는데, 첫 번째는 서세동점(西勢東漸)의 조류가 ‘조용한 아침의 나라’를 강타하여 발생한 국권침탈의 경술국치이다. 두 번째는 냉전의 시대적 흐름에 제대로 적응하지 못하여 200만 이상의 국민이 사망하거나 다치고 온 국토를 황폐화 시킨 6.25 한국전쟁이다. 세 번째는 WTO체제 출범과 더불어 가속화된 국제자본의 이동에 제대로 대응하지 못한 IMF 외환위기이다. 특히 IMF 외환위기는 지난 30년 동안 쌓아올린 경제적 성장과 국민적 자존심을 송두리째 무너지게 하였다. 아직도 그 여진은 지속되어 내수침체의 장기화와 성장잠재력의 약화라는 결과를 초래하여, 한국경제의 큰 짐이 되고 있는 실정이다. 이처럼 국제화의 양상이 모습을 달리해 우리나라에 상륙할 때마다, 공통적인 정책대응이 있었다. 우선 실리보다는 명분에 매달려 거대 담론에 휩싸이는 등 NATO(No Action, Talk Only)식의 대응으로 말미암아 국제화의 본질을 꿰뚫어 보지 못하는 오류를 범했다는 사실이다. 또한 도도히 흘러오는 국제화 흐름에 대응하기 위해서는 국제화의 본질과 정부 및 국민의 추진 역량을 평가하여 효과적으로 대응해야 함에도 불구하고, 장밋빛 정책방향만 제시하는 정책대응으로 일관한 결과, 국제화 요구에의 대응실패를 계속해서 되풀이 하고 있는 실정이다.

이제 또다시 국제화의 물결이 몰려오고 있다. WTO체제 출범이후 국제화의 진전과 더불어 지방의 국제화이다. 즉, 국가간의 경계영역이 상대적으로 좁아짐에 따라 국가의 역할이 감소되면서, 이제 지방의 경쟁력이 국가경쟁력을 좌우하는 지방의 국제화 시대를 맞이하고 있다. 이러한 지방의 국제화 시대에 있어, 많은 연구가들은 국제화의 본질을 설명하는 이론에 대한 심층분석을 소홀히 한 채, 지방의 국제화 정책방향에 대해 백화점식으로 나열하기 시작하였다. 진정으로 국제화에 대한 본질 탐색을 기저로 하는 지방의 국제화 역량을 평가하거나, 이를 토대로 지방의 국제화 정책방향을 제시하는 연구가는 많지 않은 실정이다. 특히 지방의 국제화 역량평가를 연구하는 연구자들도 지방의 국제화 역량을 획일적으로 진단하여 평가하는 사례가 많다는 것이다. 이러한 사실은 국제화 정책분야에 따라 지방의 역량이 달라지는 기본가정을 외면할 가능성이 많다고 할 수 있을 것이다.<sup>1)</sup>

1) Lowi(1964: 677-719)에 의하면, 정책이 정치적 관계를 결정한다고 한다. 각 정책분야에 따라, 각각 독특한 정치구조, 정치과정, 엘리트 및 집단간의 상호작용 패턴이 발달하게 된다고 한다. 따라서 지방 국제화의 역량도 국제화 정책분야별로 평가하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

그럼 지방의 국제화 시대에 우리가 해야 할 일이 무엇인가. 그것은 국제화의 본질을 성찰하고 국가차원에서 지방의 국제화 역량을 키우는 것이라 할 수 있다. 즉 지방정부는 중앙정부로부터 자율성을 확보하는 것이 중요하며, 세계적인 시야를 함양하는 것이 핵심적인 생존 전략일 것이다. 이러한 차원에서 일본의 Omae Kenichi는 무한경쟁시대에 중앙정부가 실효성을 상실한 집권적 규제에 집착함으로써 발생하는 국가적 악순환을 ‘악마의 사이클’이라 부르고 있으며, 그는 중앙정부가 권한이양과 규제완화를 통해 지방자치를 강화하고, 작은 정부, 자립하는 정부를 구현하는 것만이 21세기에 살아남는 길이라고 강조하고 있는 것이다.

이에 따라, 본 연구에서는 국제화의 본질을 국제화 이론(국제정치경제이론)을 통해 규명하고, WTO체제 출범이후 지방의 국제화 정책의 사례를 두 가지 정책유형, 즉 외향적 국제화와 내향적 국제화로 분류하여<sup>2)</sup> 지방의 국제화 추진역량을 분석하고자 한다.

## II. 국제화와 지방의 역량에 대한 이론적 논의와 분석틀

### 1. 국제화의 의미

일반적으로 사전적인 의미의 국제화(internationalization)란 ‘한 나라가 정치·경제·문화·환경 등 각 방면에서 다른 여러 나라와 교류하는 것’으로 볼 수 있다. 역사적으로 소규모의 부족국가를 제외하면, 한 국가로서의 체계를 갖추고 있는 한, 다른 국가와의 관계는 생성되기 마련이었다. 그런 의미에서 국제화는 오랜 역사를 갖고 있다고 볼 수 있다.

이러한 국제화 의미에 대한 해석은 학자들의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)에 따라 조금씩 달리 정의되고 있다. 우선, 김형렬(1993: 2)은 국제화를 사회화 과정의 일환으로 파악하고 있다. 국제화를 세계화(globalization) 및 지구화와 동일한 개념으로 파악하면서, ‘개인이나 조직 또는 국가가 다른 나라의 개인, 조직, 국가와의 거래를 통해 국제사회에 효과적으로 적응해 갈 수 있는 행태와 경험의 유형을 발전시켜 나가는 총체적 과정’이라고 하였다. 또한 박세일(1994: 3)은 국제화를 ‘국경이라는 장애가 경제·사회·문화 등의 각 부문에서 소멸되고, 사람, 물자 및 정보의 교류가 활발해지며, 국제경쟁이 치열해지는 동시에 국제협력도 증시되는 한편, 국제적으로 통용될 수 있는 사고방식이 요청되는 것’이라고 규정하

2) 국제화는 크게 나누어 두 가지의 장르로 나뉘는데, 국제교류와 국제통상은 외향적 국제화이며, 내국인의 의식 및 제도의 국제화는 내향적 국제화로 분류된다(강형기, 1999: 27).

고 있다. 특히, 정치나 안보와는 달리 경제에 있어 국경의 의미가 퇴색되고 세계가 하나의 시장이 되어갈 뿐만 아니라 국가간에 자본과 상품의 이동이나 정보와 지식의 이동이 보다 격화됨으로써 국내에서의 이동과 국제간의 이동사이에 차이가 없어지는 시대를 의미한다고 한다.

그리고 이용현(1994)은 국제화를 ① 한 개인이나 조직 또는 국가가 다른 나라의 개인이나 조직 또는 국가와의 거래를 통해서 국제사회에 적응해 갈 수 있는 행태와 경험의 유형을 발전시켜 가는 총체적 과정, ② 정치·경제·사회·문화·교육 등의 모든 분야가 내용, 절차, 행태 등에서 국제수준을 갖추는 것, ③ 한 국가와 국민의 활동무대가 세계로 확장되는 것, ④ 세계사회의 상호의존성이 증대되는 현상, ⑤ 지구상의 삶을 영위해야 하는 전지구적 공동체를 실제로 하는 개념, ⑥ 경제산업 측면에서 한 국가상품의 디자인·품질·성능 등을 국제수준으로 끌어올리는 것을 의미하고, 경제교류와 문화교환이 자유롭게 이루어져 국경 없는 시대가 열림을 의미하는 것이라고 하였다.

이와 같은 학자들의 견해를 살펴보면, 국제화는 두 가지의 의미를 지닌다고 할 수 있을 것이다. 우선, 외향적 국제화 측면에서 국제화란 상품·노동·문화 등이 국경 없이 넘나드는 전지구화라고 할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우, 국제화가 가장 두드러지는 분야는 경제 부문이다. 경제에서 무역이 차지하는 비율은 말할 것도 없고, 제조업 부문의 생산과정에서 외국의 기계·부품·원료·기술·디자인 등이 차지하는 비율 또한 상당 수준이며, 자본의 대외 의존도도 만만치 않다. 정치부문에서도, 상당 부분이 분단이라는 숙명적 조건과 그로 인하여 발생한 국제적 연계성에 의하여 크게 영향을 받고 있다. 문화적 국제화 또한 쇄국의 울타리가 무너진 이래로 끊임없이 진행되어 온 것이다. 오늘날 정보통신의 혁명으로 인하여 그 속도가 빨라지고 범위는 더욱 넓어진 것이 분명하다. 이른바 고급문화에 해당하는 학문과 예술 분야는 물론이고 대중문화도 국제적 동질화의 물결에서 벗어나지 못하고 있다. 요컨대 문화적 국제화는 경제, 기술 등 다른 분야와 밀접하게 맞물려서 가속화되고 있다.

또한 내향적 국제화 측면에서 국가, 지방, 기업, 개인 등 활동주체들이 상호의존의 심화에 따라 제도 및 의식의 국제화를 통해 국제사회에 효과적으로 적응해 나가는 과정이라 할 수 있을 것이다. 따라서 국제화는 각 활동주체들의 국제사회에 대한 일련의 사회화 과정이라 할 수 있을 것이다.

## 2. 국제화의 동인

‘국제화는 왜 발생하는가?’에 대한 학술적 논의는 국제정치경제이론에서 활발히 전개되어

왔는데, ① 헤게모니 안정론, ② 세계체계론, ③ 상호의존론을 들 수 있다. 우선 현실주의로서 헤게모니 안정론에서는 국제구조를 국가들 간의 힘의 상대적 배분관계로 정의하며 (Wendt, 1987: 35), 국가를 국제관계에서 힘의 극대화를 추구하는 합리적 행위자로 간주한다(Morgenthaw and Thompson, 1973: 5-11). 이를테면, 국제구조가 무질서하고 국가들 간의 관계를 조정해 주는 ‘강력한 정부’와 같은 것이 존재하지 않기 때문에 각 국가들은 생존을 위하여 다른 국가들에 비해 힘의 상대적 우위를 확보하려 한다는 것이다(Grieco, 1988: 497-503). 이러한 헤게모니 안정론의 대표적인 학자는 Gilpin이라 할 수 있는데, 그에 의하면 국제정치경제에 있어서 헤게모니 국가(예: 미국)로부터의 수입은 다른 경제를 자극하고, 또 그 투자는 성장을 위해 필요한 자본을 개도국에 제공하며, 기술의 이전과 지식의 확산과정을 통해 헤게모니 국가는 개도국에게 산업화와 경제발전을 위해 필요한 기술과 기술적인 전문가를 제공한다. 즉, 경제성장의 세계적 과정에서 헤게모니 국가의 역할은 국제경제체제를 결집시키는 접착제인 것이다(Gilpin, 1987: 75). 따라서 헤게모니 국가가 존재해야만 국제경제질서는 안정적·개방적이게 되고 자유무역이 활발히 이루어지는 반면, 헤게모니 국가의 쇠퇴는 국제경제질서를 불안정하고 폐쇄적이며 보호무역적으로 만드는 것으로 이해된다(Gilpin, 1987: 78-80).

이러한 헤게모니 안정이론 측면에서 국제화의 동인을 살펴보면, 국제체계는 헤게모니 국가가 존재해야만 안정적·개방적으로 되어 전지구적으로 국제화를 촉진시키는 것으로 해석하고 있다. 그러나 헤게모니 단일국가에 분석의 초점을 맞추기 때문에 다국적 기업, 국제기구, 비군사적 힘 등 다양한 정책형성 요인을 고려하지 못한다(Gourevitch, 1978: 892-893). 그리고 각 국가별 사회경제적 의미와 국가권력 자체의 성격에 대한 문제의식을 가지고 있지 않다는 점이 헤게모니 안정이론의 설명력을 떨어뜨린다는 주장도 있다(Ikenberry, et al, 1988: 5). 즉, 헤게모니 안정국가의 역할만 강조하기 때문에, 최근 국가 및 지방과 기업의 연계가 강화되고, 국가의 역할이 주도적인 위치에서 보완적인 역할로 변화하는 추세를 설명하지 못한다는 것이다.

그리고 국제화의 동인을 맑스주의 시각에서 설명하는 이론이 Wallerstein의 세계체계론이다. 그는 세계체계를 세계국가체계(world state system)와 세계경제체계(world economic system)라는 두 개의 하위체계로 분류하고, 세계국가체계를 세계경제체계의 상부구조로 보고, 중심부 국가와 주변부 국가, 반주변부 국가로 나누었다. 여기서 중심부 국가는 경제수준, 즉 1인당 소득이 높으며 고도의 기술을 가진 자본집약적 경제를 가진 국가이고, 주변부 국가는 경제수준이 낮으며 기술도 시대에 뒤떨어진 노동집약적 경제를 기반으로 하는 국가이며, 반주변부 국가는 경제수준이 중간적이고 기술은 고도인 것과 시대에 뒤떨어진 것이 혼재하는

자본집약적이며 동시에 노동집약적인 이중구조적 경제를 가진 국가이다. 이러한 삼층 구조 자체는 불변하는 것이지만, 각 국가는 그 사이에서 상승 혹은 하강이동을 해왔다고 한다(Wallerstein, 1974: 347-357).

이러한 세계체계론적 관점에서 국제화 동인을 살펴보면, 주변부 국가일수록 국가정책은 중심부 국가의 영향을 크게 받게 되어 스스로의 국가이익을 지키기보다는 세계체제의 이익, 즉 중심부 자본과 국가의 이익에 종속되게 된다는 것이다. 또한 국가강도측면에서 중심부 국가(강성국가)는 일정한 정책선택의 폭을 갖는 반면에, 주변부 국가(약성국가)는 그 반대라 할 수 있다(Wallerstein, 1974: 355-356). 한마디로 세계체계론과 같은 구조이론은 국제화의 동인을 국제체계의 구조로 보고 있다. 따라서 주변부 국가들의 지방, 기업들이 독자적인 국제화 주체로 부상하고 있는 추세를 설명하지 못하고 있다. 또한 최근 들어 집중하고 있는 상호의존을 설명하지 못한다는 점에서 헤게모니 안정론과 마찬가지로 상호의존론으로부터 비판을 받고 있다(Gourevitch, 1978: 940).

한편, 국제화의 동인을 자유주의 입장에서 설명하는 이론이 상호의존론이다. 상호의존론에서는 정치, 경제, 안보 및 지구의 생태문제 등 국제관계의 전반적 현상에 있어 상호 이해관계가 밀접하게 되어 일국의 입장 내지는 정책이 변화하면, 타국도 그 변화에 심각한 영향을 받게 되는 상태를 상호의존 관계로 보고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 상호의존은 초국적 행위인 자본·상품·사람의 세계적 이동 등에 의해 나타나는 데, 상호의존이 심화됨에 따라 나타나는 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다(Mansbach, et al., 1976; 김진철, 1987: 345-35). 첫째, 다채널을 통한 복합적 상호의존 관계의 연계형성으로 인해 대외정책과 국내정책 구별이 모호하게 되고, 둘째, 강력한 영향력을 행사할 수 있는 비국가적 행동주체의 등장으로 인한 국제적 행동주체가 다양화 되며, 셋째, 군사적 안보 이외의 쟁점들이 국제적 갈등현상으로 부각됨으로써 국제적 쟁점들간의 서열화가 무의미하게 되고, 넷째, 특정권력이 모든 쟁점을 통괄할 수 없는 권력의 쟁점간 비대체성이 증대되고, 다섯째, 권력의 분산으로 인해 영향력 행사의 보편적 수단이었던 군사력의 비효과성이 증대되며, 여섯째, 상호의존 관계로 인한 국가 자율성의 상실(민족국가의 역할이 약화)이 가속화 되고, 일곱째, 국가이익의 중요성이 쟁점 영역에 따라 변화하게 된다는 것이다. 상호의존론의 국제화 동인에 대한 연구경향들을 살펴보면, Haas는 증대된 상호의존 관계가 국제체계에 미치는 영향과 국가적 행동주체의 정책

3) Keohane과 Nye는 상호의존을 상호간에 값비싼 부담의 결과를 초래하는 상호작용 또는 거래 등으로 표현한다(Keohane and Nye, 1977: 8-9). Krasner는 상호의존을 상호간의 특정거래 관계가 단절될 때에 그 비용부담이 치명적인 영향을 미치는 상호관계라고 한다(Krasner, 1976: 320).

선택의 제약과 어떤 관련성을 갖고 있는가에 관해 설명하고 있다. 그는 상호의존의 증대는 국가 상호간의 내정에 대한 국가간 및 국제기구에 의한 간섭의 증가현상이 나타나게 된다고 설명하고 있다(Hass, 1975: 860). 또한 Morse는 상호의존에 따라 정부들간의 대외정책 목적의 비양립성과 산업국가간의 국제적 위기의 빈도를 제거시키며, 국내·대외정책에서의 정책선택의 허용범위, 다국적 활동에 대한 정부통제와 국내경제 문제를 타결하는 데 사용될 수 있는 정책수단의 수를 제한시키고 있다고 설명한다(Morse, 1972: 123-150).

이러한 상호의존론은 국가, 지방, 기업간에 상호의존이 민족국가의 역할을 약화시키고, 국제체제의 기능을 강화시키며, 정부의 정책선택의 허용범위를 약화시킨다는 점을 강조하고 있다. 따라서 상호의존론은 국제화의 동인을 현실적으로 가장 잘 설명하고 있는 이론으로 판단된다.

### 3. 지방의 국제화 역량

상호의존론에서는 국제체계내에서 상호의존의 심화가 국가의 역할을 약화시킨다고 한다. 이를테면, 오늘날의 국제화는 국내업체간의 경쟁, 또는 국법의 준수 등과 같이 하나의 국경이라는 테두리를 그 영역으로 했던 '국가화'의 단계를 초월하는 것이다. 이처럼 국가와 국가간의 경계라는 커튼이 없어지면 남는 것은 지역과 지역이다. 오늘날 지방들이 직접 자신들의 이름으로 국제무대에 나서야 하는 이유는 이러한 점에 연유한 것이다. 따라서 국제화의 실질적 주체는 지방이다(강형기, 1999: 17).

이러한 취지에서 국제화와 지방화 경향은 지금 나란히 전개되고 있다. 양자는 상호보완적이다. 지방자치는 국제화를 위한 기본단위이자, 국제화를 위한 시민학교이다. 국제화는 지방화로 내실화되지 않으면 공허한 메아리일 뿐이다. 따라서 지방화는 국제화를 내실화하는 길이다. 지방의 국제화가 국가 균형발전의 중요한 동력이자, 나아가 그 척도가 되어야 한다고 한다(김진현, 1995: 11-12). 이처럼 국제화와 지방화의 병행발전과 관련하여, '사고는 세계적으로, 행동은 지방적으로(Thinking Globally, Acting Locally)'라는 경구와 2002년 8월 남아공에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의에서 주제로 채택한 '지방행동이 세계를 움직인다(Local Action moves the World.)'는 슬로건은 대표적인 사례이다.

이처럼 국제화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 여건속에서 지방의 국제화 전략은 지방이 중앙을 거치지 않고 직접 해외로 통하는 노력과 활동이 요구된다. 이를테면, 세계경제의 자원과 기업을 지방에 유치함으로써 지역경제를 활성화 하는 전략이 필요하다. 또한 지방

이 세계속으로 들어가는 전략으로, 한 국가내의 지방이 정치, 행정, 경제, 문화, 교육, 여가 등의 면에서 세계의 우수한 지역과 긴밀한 연계망을 갖춰나가는 것을 의미한다고 할 수 있다(박세일, 1994: 12). 이러한 지방의 국제화 전략이 실천되기 위해서는 지방의 국제화 역량이 함양되어야 한다. 이를 위해서는, 첫째로 국가발전 패러다임이 전환되어야 한다. 발전전략이 국가 주도적 발전에서 지방발전을 통한 국가발전으로 변화되어야 하며, 발전주체도 중앙 단일로부터 지방, 기업, 주민 등으로 변화되어야 한다. 그리고 통치체제도 중앙집권체제에서 지방분권체제로 변화되어야 하며, 가치정향도 획일성에서 다양성으로 변화되어야 한다.

<표 1> 국제화 시대의 국가발전 패러다임

구 분	국민국가의 시대	국제화의 시대
접근방법	위로부터의 발전	아래로부터의 발전
발전전략	국가발전 → 지방발전	지방발전 → 국가발전
발전방식	확산	수렴
발전주체	단일(중앙)	다수(지방, 기업, 주민)
통치체제	중앙집권체제	지방분권체제
가치정향	획일성	다양성

자료: 김익식(1999: 103)

둘째로 중앙과 지방과의 관계도 변화되어야 한다. 지방정부를 활동의 주체로 승격시키기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 관계(IGR)를 중앙 지배형(inclusive type)에서 상호 협력형(overlapping type)으로 전환하는 노력이 필요하다. 즉, 지방은 중앙정부의 일선기관으로 중앙정부의 강력한 계층적 통제를 받는 등 정책변화를 중앙정부가 주도하는 중앙 지배형으로부터, 정부기능이나 정책의 상당부분이 중앙과 지방자치단체에 동시에 작용하고, 상호 의존적이며 중앙과 지방간에는 상호협조와 갈등관계에 의해 정책변화가 이루어지는 상호 협력형으로 전환되어야 할 것이다(Wright, 1988).

셋째로 지방분권을 통한 지방의 자치역량이 강화되어야 한다. 국제화를 위한 제도개혁은 국가보다는 그 구성원 각자가 변화에 대응할 수 있도록 활동의 자유, 즉 운신의 폭을 최대한 넓혀주는 것이어야 하며, 이를 위해선 자율과 분권을 기조로 중앙집권이 아닌 지방분권화가 기본전제가 되어야 한다(강경식, 1994: 1). 이처럼 지방분권을 강화하기 위해서는 우선 중앙과 지방의 불균형을 극복하여 지방의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 현행 법령상 사무의

배분실태를 살펴보면(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002), 외형상으로는 국가사무 30,240개(73%), 지방사무 11,363개(27%)로 분류되고 있다. 그러나 지방사무(27%)의 경우, 고유의 자치사무는 15%에 불과하고, 단체·기관위임사무는 12%를 차지하고 있는 실정이다. 실질적으로는 지방사무가 15%에 불과하여 중앙정부는 비대하고, 자치단체는 빈약하다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이처럼 사무배분 측면에서 중앙정부의 비대화에 따라 국가공무원 대 지방공무원 비중과 국세와 지방세간에 심각한 불균형을 초래하고 있어,<sup>5)</sup> 지방화 시대에 역행하고 있다. 따라서 중앙과 지방간에 극심한 불균형을 시급히 해소하는 특단의 대책이 필요하다.

그리고 지방의 자치역량 강화를 위해 중앙은 지방에 입법·조직·인사·재정·계획에 대한 권한을 넘겨주어, 국제화 시대에 지방이 주역이 되도록 해야 할 것이다. 이를테면, 지방에 중앙권한을 많이 넘겨줄수록 지방은 중앙의 규제나 간섭으로부터 자유로울 수 있어, 효과적으로 국제화를 추진할 수 있을 것이다. 그러나 지방에 중앙권한의 이양시에 자치단체장의 정치적 과시 등 지방의 무분별한 국제화 추진 등 부작용도 예상된다. 이에 따라, 중앙에서는 과도한 지방의 국제화 추진을 막을 수 있는 제도적 장치로서 사후 평가조정기능을 강화할 필요성이 있다.

#### 4. 선행연구의 검토와 분석틀 설정

##### 1) 선행연구의 검토

지방의 국제화에 대한 선행연구는 크게 나누어 지방의 국제화 정책방향에 대한 연구와 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 연구로 분류되는데, 지금까지 대부분의 학자들은 지방의 국제화 정책방향에 대한 연구에 그치고 있다. 그 결과 지방의 국제화 정책방향에 대한 연구의 성과는 상당히 축적된 반면에, 상대적으로 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 연구의 성과는 저조한 실정이다.

본 연구의 목적이 지방의 국제화 추진역량에 대해 사례연구를 통해 분석·평가하는 것이

4) 국가별 국가사무 대비 지방사무의 비중 : 일본 30%, 프랑스 40%, 미국 50%(행정자치부 내부자료, 2002).

5) 지방공무원 비중 : 한국 30.6%, 미국 88.1%, 일본 81.0%, 중국 38.5%

지방세 비중 : 한국 19.4%, 미국 40.9%, 일본 41.5%, 독일 49.7%(행정자치부 내부자료, 2003)

니 만큼, 후자의 선행연구를 검토하고자 한다. 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 대표적인 연구를 살펴보면, 우선 김종기외(1994)는 “지방의 국제화 추진전략 연구”에서 지방의 국제화 기반조성의 과제로 인력의 양성, 중앙과 지방의 행정체계 정비와 국제화 능력 배양, 국제화를 위한 하부시설의 정비 등으로 분류하였다. 둘째, 김익식(1999)은 국제화를 위한 “중앙과 지방정부 및 민간의 역할에 관한 연구”에서 우리나라 지방정부의 과제로 조직편성 및 기능조정, 인력강화 및 재원확충 등으로 분류하였다. 셋째, 박경원(1999)은 “지역 종합정보체계의 구축과 국제화 연구”에서 우리나라 지방의 지역정보화사업 추진과정의 문제점으로 지방자치단체의 마스터플랜과 지역정보화의 불일치, 지방자치단체의 정보화마인드 부재, 지역정보화 추진체제 및 추진인력기반의 취약, 지방자치단체장의 정보화에 대한 관심 및 지지의 부족, 지역정보시스템 유지관리의 문제 등으로 분류하였다. 마지막으로, 박용길(2003)은 “국제화와 지방정부의 대응연구”에서 강원도의 국제교류사업(자매결연)의 과제들로 광역자치단체와 기초자치단체간의 연계성 부족, 기초자치단체의 국제교류 전담조직의 미비, 국제교류 전담인력 충원의 폐쇄성, 법·제도적인 측면에서 지방의 국제교류에 대한 엄격한 규제 등을 제시하고 있다.

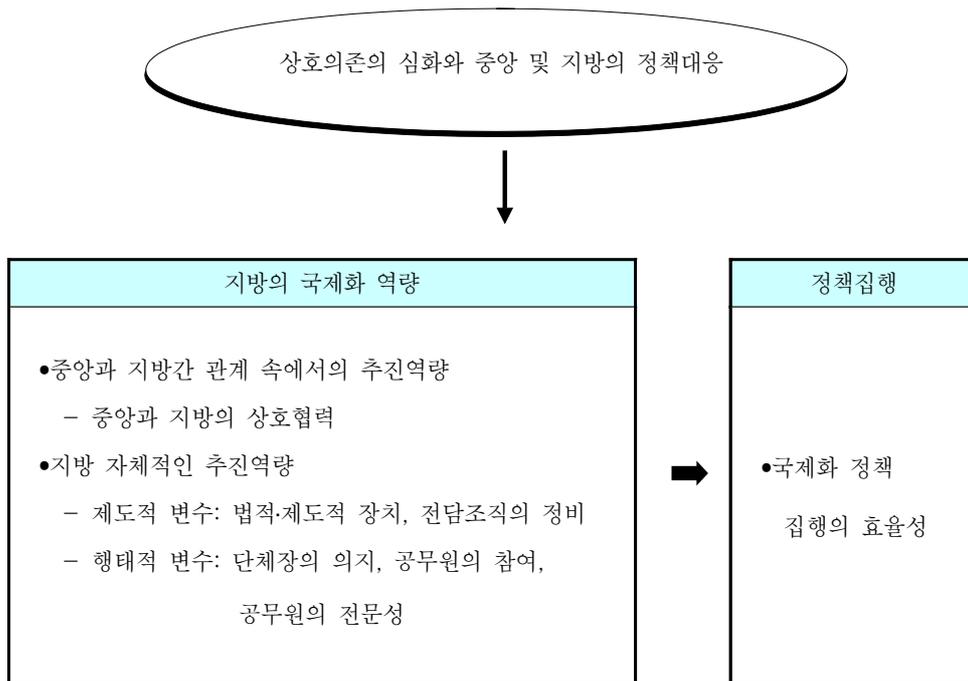
## 2) 분석틀의 설정

앞에서 살펴본 국제화 동인으로서 상호의존론에 의하면, 정치·경제·안보 및 지구의 생태문제 등 국제관계의 전반적인 현상에 있어 상호 이해관계가 관련되어 있다고 한다. 그 결과 한 국가의 정책변화는 타 국가의 정책변화 등 국제관계에 의해 영향을 받는다고 한다(Keohane and Nye, 1977). 이러한 상호의존론은 중앙 및 지방의 경우에도 동일하게 적용된다고 할 수 있다. 상호의존의 심화는 중앙 및 지방의 민감성을 증대시키므로, 중앙 및 지방에서는 정책대응을 할 수밖에 없을 것이다. 이를테면, 상호의존이 심화될수록 중앙 및 지방의 정책대응의 강도는 커질 수밖에 없을 것이다. 이에 따라, 본 연구에서는 상호의존의 심화와 정책대응을 국제관계에 대한 중앙 및 지방의 민감성(Keohane and Nye, 1977) 증대에 따른 국제화 정책의 추진으로 규정하고자 한다.

한편, Lowi(1964)에 의하면, 정책분야에 따라 각각 독특한 정치구조, 정치과정, 엘리트 및 집단간의 상호작용 패턴이 발달하게 된다고 한다. 즉 정책영역이 정책주체의 역량과 그에 따른 정책집행의 효율성을 규정짓는다고 할 수 있을 것이다. 따라서 국제화 정책의 경우에도, 상이한 정책분야에 따라 지방 국제화 추진역량을 변화시켜 정책집행의 효율성이 상이하게 나타날 것이다. 즉, 국제화 정책분야별로 중앙 및 지방의 정책대응이 지방의 국제화 역량

및 정책집행의 효율성을 잠정적으로 규정을 짓는다고 할 수 있을 것이다.

이처럼 중앙 및 지방의 정책대응에 따라 규정지어지는 지방의 국제화 추진역량은 ‘중앙과 지방의 관계가 상호협력형(wright, 1988)이고, 지방의 역량이 양호하다면 높다’고 할 수 있을 것이다. 나아가 ‘높은 지방의 국제화 역량은 국제화 정책의 집행효율성을 제고시킨다’는 인과관계를 도출할 수 있을 것이다. 이에 따라, 본 연구에서는 지방의 국제화 역량을 ① 중앙과 지방의 관계 속에서의 추진역량, ② 지방 자체적인 추진역량으로 분류하고자 한다. 중앙과 지방의 관계 속에서의 추진역량은 지방과 중앙의 상호협력 노력(김중기외, 1994; 박용길, 2003)으로 정의하고자 한다. 또한 지방 자체적인 추진역량은 제도적인 변수로 법적·제도적 장치(김익식, 1999), 전담조직의 정비(김익식, 1999; 박경원, 1999; 박용길, 2003) 등으로 정의하며, 행태적인 변수는 단체장의 의지(박경원, 1999), 공무원의 참여(김익식, 1999), 공무원의 전문성(김중기외, 1994; 김익식, 1999; 박경원, 1999; 박용길, 2003) 등으로 정의하고자 한다.



<그림 1> 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 사례분석의 틀

이와 같은 분석들에 의거하여, 다음 장에서는 경기도 국제화 정책사례를 대상으로 하여 분석을 시행하고자 한다. 국제화 정책의 경기도 분석사례는 외향적 국제화 사례로서 외국인 투자유치 정책을 사례로 선정하였으며, 내향적 국제화 사례로서 ISO(International Standard Organization) 9001 도입정책을 선정하였다. 사례 분석의 시간적 범위는 국제화 정책의 성과가 가시화 된 민선 2기 지방자치 2년(1998년~2000년)을 대상으로 하며, 분석방법은 경기도에서 발간된 문헌의 분석과 관련 공무원 인터뷰 등을 활용하였다.

### Ⅲ. 지방의 국제화 추진역량 평가에 대한 사례분석

#### 1. 사례 1 : 경기도의 외국인 투자유치정책

##### 1) 외국인 투자유치의 배경

###### (1) 정책추진 이전의 환경변화

1960년대 까지 지속되었던 선진국들의 장기 호황이 끝나고 1970년대에 들어 일본 및 한국 등 신흥공업국들의 수출이 급격히 늘어나면서 서구 선진국들의 경제는 장기적인 침체국면에 빠지게 되었다. 선진국들은 경기침체를 타개하기 위해 금융산업의 규제완화를 비롯하여 다국적기업들의 해외생산 확대 등 글로벌 경영을 추진하였고, 그 결과 1990년대에 들어 국제화(세계화)가 본격적으로 그 모습을 드러내게 되었다.

1970년대 중반 미국에서 시작된 금융산업의 규제완화로 인하여 금융자본의 국제화가 본격화되었고 제조업 부문에서도 생산비가 낮은 개도국으로 생산기지가 이전됨에 따라 기업내 국제무역이 확대되었다. 특히 선진국의 자본과 기술이 개도국에 도입되면서 개도국의 경제발전에서 있어 외국인 직접투자(FDI)가 차지하는 역할과 비중이 대단히 커졌다. 그 동안 개도국의 산업화에 가장 큰 걸림돌로 작용하였던 자본조달 문제가 해소되었고, 그 대신 국제자본을 유치할 수 있는 국가적 여건, 즉 기업하기에 좋은 경제적·사회적 여건을 갖추는 것이 경제성장의 결정적 요인이 되었다(한국개발연구원, 2001: 3). 이에 따라, 외국인 투자유치는 수출과 더불어 가장 중요한 국제경제정책 패러다임으로 자리를 잡아가게 됨에 따라 국가경제에서 외국인 투자비율이 높아지는 추세에 있다. 주요 국가별로 외국인 투자현황(1996년 기준)을 살펴보면, 국내총생산(GDP)대비 말레이시아 52.1%, 영국 28.5%, 중국 18.2%, 미국

7.7%, 대만 7.3%, 한국 2.3%로 나타나고 있다. 우리나라의 경우, 국내총생산대비 외국인 투자비율이 중국에 비해 8배, 영국에 비해 15배 이상 낮은 실정이었다.

### <표 2> 주요 국가별 외국인 직접투자 현황

(국제수지기준, 억불)

구 분	미국	영국	대만	말레이시아	중국	한국
투자액	6,447	3,447	171	421	1,691	125
GDP비중	7.7	28.5	7.3	52.1	18.2	2.3

자료: UN.(1997)

이처럼 외국 주요 국가들의 외국인 투자비율이 높음에도 불구하고, 우리나라의 외국인 투자비율이 낮았던 것은 그 만큼 우리나라가 국제관계에 대한 민감성이 낮았다고 할 수 있다. 그러나 1997년 11월 IMF 외환위기가 발생함에 따라 외환보유고가 39억불만 남는 등 국가 신용위기 상태에 빠지게 됨에 따라, 우리나라는 외국인 투자에 대한 민감성이 극도로 증가하여 본격적인 정책대응을 하게 된다.

#### (2) 정책추진의 맥락

1998년 중앙정부는 IMF 외환위기 상황을 타개하기 위해 외국인 투자에 대한 획기적인 개방, 자유화 조치의 단행, 「외국인투자촉진법」의 제정 등을 시행하게 된다(이수행외, 2003: 18-19). 여기서 「외국인투자촉진법」의 주요골자를 살펴보면, 첫째로 외국인 투자자 보호를 재확인하고 투자자유화에 대한 확고한 의지를 구체화 하였으며, 둘째로 투자제한 업종을 대폭적으로 개방하였고, 셋째로 외국인투자 절차를 대폭 간소화 하였으며, 넷째로 행정지원조직 설치를 추진하였다. 여기서 중요한 사실은 행정지원조직 설치의 추진측면에서 광역자치단체에 외국인투자진흥관을 두고 외국인투자유치협의체를 구성토록 권장하여 자체적으로 적극적인 투자유치정책을 추진할 수 있도록 한 것이다(이수행외, 2003: 22). 이러한 법적 장치의 마련으로 지방은 본격적인 외국인 투자유치 시대로 접어들게 된다.

IMF 외환위기 상황에서 출범한 민선 지방자치 2기의 경기도는 1998년 10월 국내기업의 투자여력이 없는 상황에서 지역경제를 조기에 회생시키고, 새로운 고용창출을 통해 실업문제를 해소하기 위한 차원에서 외국인 투자유치정책을 제1의 정책으로 채택하였다. 경기도는 4년 내에 300억불의 외국인 투자유치를 정책목표로 설정하였다. 이러한 정책목표를 달성하기

위한 기본방향으로 외국인 투자자들의 투자편의를 위한 원스톱 서비스 제체의 강화, 공단부지 분양가 및 임대료 인하, 경쟁력있는 중소기업의 직접 외국인투자 유치를 강화하도록 하였다(이상훈, 1998: 69).

정책목표와 기본방향을 달성하기 위한 정책수단으로, 우선 경기도는 「외국인 투자유치 조례」를 제정하였다. 투자유치 조례 제정에 의해 중소 외국인 투자기업에게도 경기도내 중소기업과 동등한 지원혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 경기도에 투자하는 외국인 기업에게도 창업지원자금과 구조조정자금, 운전자금 등 각종 자금지원과 산업용지를 지원하도록 하였다. 둘째, 해외 외국인 투자유치 활동을 강화하였다. 외국인 투자유치를 위한 활동으로 해외에서의 투자유치 로드쇼를 지속적으로 하였으며 국내에서의 투자유치 설명회도 병행하였다. 또한 찾아가서 모셔오는 투자유치를 한다는 전략하에 사안별로 현지로 달려가서 지속적인 투자유치 활동을 하도록 하였다(이상훈, 1998). 셋째, 외국인 투자에 대한 적극적인 지원을 추진하였다. 대표적인 외국인 투자에 대한 지원사항은 외국인 투자기업을 위한 제반행정 절차를 비롯한 종합행정서비스 및 각종 편의 제공, 외국인 투자에 관한 자문역할 및 투자관련 정보 제공, 도내기업과 외국인 투자기업간의 합작알선 및 협력업체 소개, 외국인 투자가기업의 고충해소, 건의사항의 조사·접수 및 처리 등으로 분류되었다. 또한 중앙유관기관 및 시·군과의 투자관련 업무의 연계체계를 구축하여 외국인 기업에게 보다 다양하고 편리한 행정서비스를 제공하도록 하였다.

<표 3> 경기도 원스톱 서비스의 주요내용

구 분	주요 내용
일괄처리제도	·5개 민원군(공장설립승인, 중소기업 사업계획 승인, 건축허가, 폐수 등 배출시설 처리허가, 건축물 사용승인)으로 분류, 주된 인허가시 나머지 민원 일괄처리 간주
자동승인제도	·민원의 처리기간 종료시 자동 인허가
처리기간 단축 - 공장설립 - 건축허가	·최장 30일(국토이용관리법 용도지역변경 수반하는 경우) - 7일 - 3일
先 승인제도 도입	·첨부서류 등 일부요건 미비시 보완조건으로 先 승인

넷째, 외국인 투자제도를 대폭 개선하였다. 「외국인투자촉진법」, 「공업배치법」 등의 개정을 통하여 외국인 투자유치를 촉진할 수 있는 여건을 마련하였다. 끝으로, 어연·한산단지(98천평), 추팔단지(27천평) 등 외국인 전용임대지구를 지정·개발하여 외국인 투자유치를

극대화 하였다(경기도, 2002: 52).

이와 같은 민선 2기 경기도의 외국인 투자유치 노력의 결과, 1998년부터 2002년 까지 약 105억 2000만불의 외국인 투자를 유치하게 되었다. 이는 과거 경기도가 36년간 유치했던 외국인 투자유치 금액의 3.7배에 해당되며, 연평균으로는 약 26억불이 된다. 이러한 외국인 투자유치정책으로 말미암아 경기도는 대통령 표창을 받기도 하였으며, 여타 자치단체의 벤치마킹 대상이 되는 등 모범사례로 평가받고 있다(경기도, 2002: 50).

결론적으로 그 당시 외국인 투자유치에 대한 우리나라 전체의 민감성은 타 국가에 비해 낮아, 국제관계의 능동적인 대응이 부족했다고 할 수 있을 것이다. 그러나 IMF이후에 외환위기 등에 따라 개방경제의 필요성에 따라 민감성이 제고되어, 중앙은 「외국인투자촉진법」 등을 제정하였고, 경기도는 1998년 10월에 외국인 투자유치정책을 경기도 제1의 정책으로 결정하였으며, 투자유치 조례 제정 등 다양한 정책수단 강구와 외국인 투자유치를 추진하였던 것으로 분석된다.

## 2) 추진역량분석

### (1) 중앙과 지방간 관계 속에서의 추진역량

경기도의 외국인 투자유치 과정에서 중앙과의 협력사항은 크게 나누어 3가지로 구분할 수 있다. 우선 외국인 투자기업이 KOTRA에 투자절차 문의 및 공장설립에 대해서 문의해 오면, KOTRA에서는 경기도에 소개 및 연결을 해주고 있다(이수행외, 2003: 38). 이러한 외국인 투자가 상담과 관련해서는 중앙(산업자원부 산하의 KOTRA)과 경기도의 협력이 잘 이루어진다고 할 수 있을 것이다. 둘째, 외국인 투자지역 지정은 경기도가 외국인 투자지역 지정계획을 작성하여 산업자원부에 요청하면, 산업자원부는 외국인투자 위원회 심의요청을 하여, 심의가 종료되면 심의결과를 경기도에 통보하여 주게 되는데, 대부분 경기도와 산업자원부의 협력이 원활한 것으로 나타나고 있다.

셋째, 외국인 투자기업이 경기도 지역에 투자하고자 하나, 수도권 규제에 묶여 있으면 경기도와 중앙정부는 협력이 어려워지는 것으로 나타났다. 중앙정부는 수도권의 인구와 산업의 집중억제를 위해 공장 내지 산업단지 설립을 억제하고 있으나, 경기도는 지역발전 차원에서 입지규제 완화를 통한 외국인 투자기업을 유치하려고 하게 된다. 이를테면, '첨단업종 신증설규제'는 외국인 투자기업의 투자를 포기하게 만들었는데, 대표적인 사례로 ① 프랑스 톱슨사는 첨단업종 공장 신증설 규제로 말미암아 1.2억불의 투자를 유보하였으며, ② 덴마크 레

고랜드사는 대규모 관광단지를 이천시에 조성하고자 하였으나 입지규제로 말미암아 1.5억불의 투자를 포기하고 독일로 투자를 전환하였고, ③ 미국 페어 차일드사는 첨단업종 신증설 규제로 말미암아 2억불의 투자를 유보하는 결과를 초래하게 되었다(경기도, 2003).

이처럼 외국인 투자상담, 외국인 투자지역 지정에 대해서는 경기도와 중앙의 협력이 원활한 반면에, 수도권 입지규제와 관련해서는 경기도와 중앙의 협력이 어려운 실정이다. 결론적으로 입지의 결정이 외국인 투자를 결정하는 만큼, 외국인 투자유치정책에 있어서 경기도와 중앙의 협력이 미흡하여 집행의 효율성이 저하된 것으로 분석된다.

## (2) 경기도 자체적인 추진역량

지방의 국제화 역량은 제도적 변수와 행태적 변수로 나눌 수 있다. 먼저 제도적 변수를 살펴보면, 법적·제도적 장치와 전담조직의 구축과 관련이 있다. 여기서 경기도의 외국인 투자에 대한 법적·제도적 장치를 살펴보면, 1998년에 외국인 투자유치 지원조례를 전국 최초로 제정하여 외국인 투자기업에 지방세 15년 감면, 고용보조금 감면조치를 시행하였다는 측면에서 법적·제도적 장치가 잘 갖추어져 집행의 효율성을 제고시킨 것으로 분석된다(경기도, 2002: 52). 또한 전담조직의 구축측면에서, 경기도는 경제투자관리실을 신설하고 외자유치 전담조직을 설치하였다. 이를테면, 1998년에 경제투자관리실장(2급)을 행정자치부로부터 한시적으로 정원을 승인받아 배치하였다. 또한 타 시도에는 1개 밖에 없는 외자유치과를 2개 배치(외자유치 1과, 외자유치 2과)하여 운영하였고, 대형 프로젝트 유치를 위해 Task-Force Team을 구성하였으며, 서울 KOTRA 본사와 뉴욕에 경기도 외국인 투자유치 센터를 설치하였고, 민관 전문가가 공동으로 참여하는 외국인투자유치협의회를 구성하여 운영하였다(경기도, 2002). 이러한 면을 고려할 때, 외국인 투자유치 정책에 있어서 전담조직의 구축은 양호한 것으로 분석되며, 집행의 효율성을 제고시킨 것으로 분석된다.

한편, 행태적 변수를 살펴보면, 단체장의 의지, 공무원의 참여, 공무원의 전문성과 관련이 있다. 여기서 단체장의 의지를 살펴보면, 도지사는 취임식을 외국인 투자 유치를 위한 투자 설명회로 대체할 정도로 외국인 투자에 관심과 열정이 많았다. 또한 도지사는 외국인 투자유치 300억불 목표설정을 주도적으로 하였으며, 이를 달성하기 위해 북미·유럽·일본·동남아 등 18개국을 직접 방문하여 경기도의 프로젝트를 설명하고 외국인 투자가를 발굴하는 노력을 기울였다. 나아가 외국인 투자유치관련 수도권의 입지규제를 해소하기 위해 대통령 보고 3회, 각 부처 방문 등을 통하여 '일부 첨단업종 공장의 수도권내 신·증설 허용'이라는 규제완화를 이루어 내기도 하였다(경기도, 2002). 이러한 사실을 고려할 때, 외국인 투자정책

에 있어 단체장의 외국인 투자유치에 대한 의지는 높은 것으로 분석되었으며, 집행의 효율성을 제고시킨 것으로 분석된다.

공무원의 참여 및 전문성 측면에서 살펴보면, 우선 공무원의 참여측면에서 외자유치 업무는 외자유치과 공무원을 제외하고는 실질적으로 참여할 수는 없었으며, 대부분의 공무원들은 단지 외국인 투자유치에 대해 찬반양론을 개진하는 정도에 머물렀다. 또한 공무원의 전문성 측면에서 살펴보면, 그 당시 대부분의 공무원들은 외국인 투자유치 업무가 신규업무였기 때문에 생소하였다. 따라서 경기도에서는 공무원의 전문성 확보를 위해 유능한 공무원을 외자유치과로 배치시키기 위해 노력하였으나, 계급제라는 인사제도의 특성 등으로 전문가를 확보하기가 힘들었다. 그 결과 민간 전문인력 채용을 적극적으로 추진하였으나, 행정자치부 표준 정원제 지침과 내부 공무원들의 공직사회 개방에 대한 반발로 큰 성과를 거두지는 못하였다. 이를테면 민관전문가를 투자진흥관(3급)으로 특채하고자 하였으나 공직사회의 반대로 무산되었으며, 단지 서울 KOTRA 본사의 경기도외국인투자유치센터 소장 1명을 채용하는 수준에 머물렀다. 이러한 사실을 고려할 때, 외국인 투자유치 정책에 있어 공무원의 참여가 적었고 참여의 필요성이 적은 것으로 분석이 되었으며, 공무원의 전문성 확보도 미흡한 것으로 분석이 되는 등 집행의 효율성 제고에 크게 기여하지 못한 것으로 분석된다.

## 2. 사례 2 : 경기도의 ISO 9001 도입정책

### 1) ISO 9001 도입배경

#### (1) 도입 이전의 환경변화

1970년대 후반 제 2차 오일파동을 거치면서 세계 각 국은 경기침체와 재정위기에 직면하게 된다. 각 국의 정부는 자원의 부족문제를 해결하면서, 동시에 민주화 및 국제화의 진전에 따라 질적·양적으로 증대된 국민의 기대와 요구에 대응해야 하는 상황에 처하게 되었다.<sup>6)</sup>

6) 미국의 경우, 1970/80년대 주정부 및 지방정부들은 이전 시기에 비해 상당히 어려운 재정문제에 봉착했다. 이는 공공서비스에 대한 요구 증대와 높은 세율에 대한 납세자의 저항 때문이었다. 1978년 캘리포니아주의 「제안 13」을 계기로 조세저항이 촉발되었다. 1980년대부터는 국가 경제성장이 둔화되면서 재정압박 현상이 가중되었다. 이에 대응하여 정부는 민영화, 민간위탁, 사용자 부담금 증대, 공공서비스를 보다 효율적으로 전달하는 대안적인 장치를 개발하거나 서비스에 대한 재원부담의 전환을 위한 다양한 장치들을 본격적으로 개발하였다(Coثرan, 1993: 450).

이러한 시대적 상황 속에서, 공공행정 부문에서의 전통적 행정관리 방식을 변화시켜야 한다는 인식이 널리 확산되었다. 이에 따라, 영국·미국 등 선진국들은 기존의 관료적 패러다임(bureaucratic paradigm)대신에 기업가적 패러다임(entrepreneurial paradigm)으로 전환하려는 노력을 전개하게 된다(Osborne & Gaebler, 1992). 기업가적 패러다임은 공공서비스의 제공을 위해 선택된 강력한 시장접근법과 개인적 선택이라는 메카니즘에 의존하는 것이라 할 수 있다(Kettle, 1994: 175). 이처럼 영·미에서 시작된 기업가적 패러다임에 의한 공공부문 혁신관리를 신공공관리(New Public Management)라고 하며, 1980년대 이후 공공관리의 새로운 패러다임으로 자리를 잡아가게 된다(Hood, 1991; Osborne과 Gaebler, 1992; Osborne과 Plastrik, 1997). 신공공관리의 핵심은 '성과의 중시와 결과에 대한 책임성 강화'에 역점을 두는 성과주의라 할 수 있다(이재원, 2002: 216). 대표적인 정부혁신 제도를 비교하면, ① 성과관리제도로서 전략기획과 성과협약(평가), ② 서비스 질 향상제도로서 서비스 기준제도, ③ 예산 및 재무관리제도로서 운영예산 제도 등이 있다.

이처럼 외국 주요 국가들이 신공공관리에 의한 성과지향적, 고객지향적 정부구현에 전력을 기울이고 있을 때, 우리나라의 정부개혁은 5~6공화국, 문민정부까지 주로 외형적 개혁에 치중하고 있었다. 대표적인 개혁사례가 정부조직 개편, 규제개혁이었다. 이처럼 우리나라가 성과지향적, 고객지향적 정부구현을 위한 정부개혁이 미흡했던 것은 그 만큼 우리나라가 국제관계에 대한 민감성이 낮았다고 할 수 있었다. 그러나 1997년 11월 IMF 외환위기가 발생하고 국민의 정부가 출범함에 따라, 우리나라는 신공공관리에 의한 정부개혁에 대한 민감성이 극도로 증가하여 본격적인 정책대응을 하게 된다.

## (2) 제도 도입의 맥락

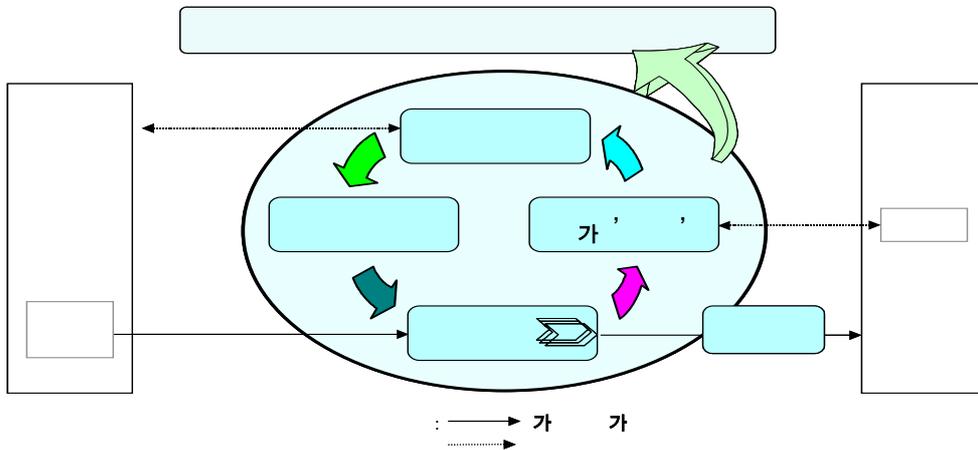
국민의 정부 출범과 더불어 경쟁과 효율을 제고하는 운영시스템의 개혁, 기능과 권한을 민간부문과 지방자치단체로 위임하는 분권화와 자율성의 강화, 성과지향적 시스템의 구축 등을 추진하였다(이계식, 2003). 대표적으로 목표관리제 도입, 행정서비스현장제의 도입, 성과상여금제 도입 등을 본격적으로 추진하게 된다. 한편, 1998년 경기도에서는 고객지향적, 성과지향적 정부구현을 위해 ISO 9001제도를 도입하게 된다. 도입의 배경은 IMF 외환위기 상황에서 과거의 노후화된 정부운영 시스템에 대한 반성으로부터 시작되었다. 이를테면, 우리나라는 90년대에 몰아닥친 무한경쟁시대의 대응에 미흡해 정부경쟁력이 저하되어 왔는데, 이에 대한 원인 규명이 필요하였던 것이다.

<표 4> 우리나라의 정부경쟁력 추이

구 분	'95	'96	'97	'98	'99
정부행정	18위	33	32	34	37

자료: 스위스.(2000)

이처럼 정부경쟁력이 저하된 이유는 우리의 행정이 내부적으로는 지난 30년 동안 기존의 틀을 그대로 유지하고, 외부적으로는 고객과 유리되어 변화하는 행정환경과 고객요구의 대응에 미흡했기 때문이다. 그 결과 우리 행정 운영체제는 품질기준의 부재, 고객의 부재, 투명성의 부재 등 3대 문제를 안고 있는 실정이다. 이를테면, 행정서비스 기준이 법규중심으로 되어 있는 한편, 독점사업이라는 이유만으로 시간과 비용 및 목표개념이 희박하였으며, 정책의 결정 및 평가과정이 내부품의제에 의해 이루어지기 때문에 고객의 요구와는 유리되어 왔고, 주민에게는 행정서비스 기준, 제공과정, 평가결과를 공개하지 않았기 때문에 투명성이 매우 낮았다고 할 수 있다(경기도, 2000). 따라서 경기도에서는 민선 지방자치 2기 들어 전문가·시민단체 등의 의견을 수렴하고, 수시로 주민간담회 등을 개최하여 고객의 의견을 도정에 반영하는 한편, 무한경쟁시대에 대비해 도정시스템 자체를 국제수준으로 높이고 고객지향적인 도정의 기틀을 마련하고자 ISO 9001제도를 도입하기로 하였던 것이다.



<그림 2> ISO 9001 제도

여기서 ISO 9001 제도를 살펴보면, 전체적으로 경영책임, 자원관리, 행정서비스 실현, 측정·분석·평가 및 개선단계로 분류된다. 우선, 경영책임 단계에서는 최고책임자의 임무, 품질행정 방침의 설정, 품질행정기획, 품질행정 관리, 품질행정 진단 등이 포함된다. 둘째, 자원관리 단계에서는 인적자원관리, 재정관리 등이 포함된다. 셋째, 행정서비스 실현단계에서는 고객요구사항 관리, 실행계획 수립, 실행 및 모니터링이 포함된다. 넷째, 측정, 분석 및 개선단계에는 측정·분석, 개선이 포함된다(경기도, 2001a).<sup>7)</sup> 이러한 ISO 9001 제도를 도입하는데 있어, 경기도는 1999년 초의 추진계획 수립 및 추진체제 구축, 품질행정 매뉴얼 및 운영규정 제정, 고객 요구사항 및 만족도 조사 등을 실시하였다. 이러한 노력을 통해, 2000년 초에 ISO 9001 제도를 경기도정에 완전히 구축하게 되었다.

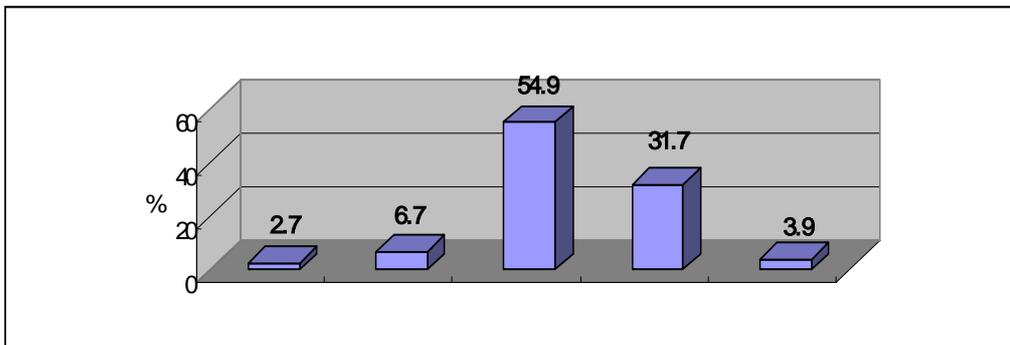
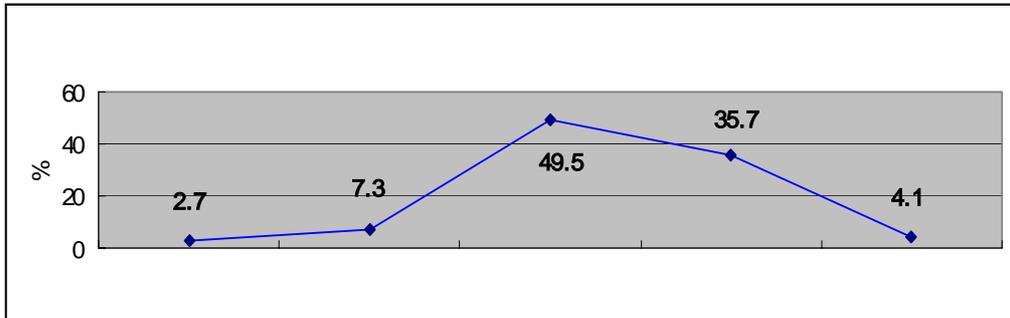
<표 5> ISO 9001 제도의 도입을 위한 경기도의 노력

기 간	추진 내용
① '99. 1월~3월	추진계획 수립 및 추진체제 구축
② '99. 4월~8월	품질행정매뉴얼 및 운영규정 제정, 품질행정에 대한 전 직원 교육
③ '99. 9월 13일	품질행정 선언
④ '99. 9월~10월	고객 요구사항 및 만족도 조사, 예비심사 통과
⑤ '99. 11월~12월	품질행정감사 및 품질행정 종합진단 실시
⑥ '99. 12월 10일	영국 표준협회로부터 최종 본심사를 통과
⑦ 2000. 1월 5일	영국 표준협회(BSI)로부터 ISO 9001 인증서 획득

이와 같은 ISO 9001제도의 도입은 경기도의 정책관리시스템을 고객지향적이며, 성과지향적으로 전환하는데 있어 중요한 역할을 하였다(경기도, 2000). 첫째, 국내최초로 도정전반의 업무흐름을 경기도품질행정매뉴얼 및 운영규정, 업무편람으로 표준화하여 품질행정의 토대를 구축하였다. 둘째, 행정서비스의 품질기준인 행정서비스헌장제가 행정현장에서 뿌리를 내릴 수 있는 토대를 구축하였다. 셋째, 58개 정책에 대한 고객요구조사를 실시하여 2000년 시책에 320건을 반영하는 한편, 고객만족도조사 결과를 도민에게 공개하여 고객지향적이며 투명한 행정의 기반을 마련하였다. 넷째, 2차례의 내부 품질행정 감사를 통하여 국제기준(ISO 9001 요건)에 미흡한 118개 부문을 개선하여 도정의 정책관리시스템의 선진

7) 공공조직이 경영책임 등 4 단계를 갖추어 고객지향적, 성과지향적 관리를 수행하는 것을 품질행정이라고 한다.

화를 이룩하였다. 다섯째, 수차례의 전 직원 품질행정 교육과 172회의 실·과 단위 직무교육을 실시하여 지식기반사회에 대비한 도 공무원들의 업무수행능력을 함양하였다.



자료: 경기도.(2001)

여섯째, 1,201건의 업무매뉴얼을 작성하여 업무의 집행효율성을 제고하였다. 일곱째, 8톤 분량의 불필요한 구분문서를 폐기하는 등 문서관리를 체계화하여 정보유통의 원활화를 도모하였다. 그 결과 모든 문서를 1분 안에 찾을 수 있는 시스템을 구축하였다. 마지막으로, 실·과별로 행정서비스개선팀을 운영하여 민원의 원인을 분석하여 개선대책을 수립하고, 아울러 105건의 개선과제를 발굴·개선하여 비용절감과 행정서비스 질을 제고하였다.

결론적으로 그 당시 신공공관리에 대한 우리나라 전체의 민감성은 타 국가에 비해 낮아, 국제관계의 능동적인 대응이 부족했다고 할 수 있을 것이다. 그러나 IMF이후에 외환위기 및 국민의 정부 출범과 더불어 신공공관리의 도입 필요성에 따라 민감성이 제고되어 중앙은 목표관리제, 행정서비스 현장제 등을 도입하였고, 경기도는 1998년 에 ISO 9001 제도를 도입하기로 결정하여 추진한 것으로 분석된다.

## 2) 추진역량분석

### (1) 지방과 중앙 간 관계 속에서의 추진역량

경기도의 ISO 9001 제도의 도입과정에서 중앙과의 협력사항은 거의 없었다고 할 수 있다. 국제화된 새로운 제도를 도입하는데 있어, 법적·제도적인 문제 등에 있어서 중앙과 지방간에 협력할 사항이 없었기 때문이다. 단지 행정자치부 등 일부 중앙부처에서 ISO 9001 제도는 문서가 과다한데 비해, 혁신의 효과성이 적다는 등의 간접적인 의사표시는 한 적이었다. 이처럼 ISO 9001 제도의 도입 등과 같은 내향적 국제화는 세계 각국의 외국인들과 대면하여 이루어지는 사무가 아니고, 내부적으로 제도개혁이나 의식개혁을 통하여 이루어지기 때문에 외향적 국제화에 비해 중앙과 지방간에 협력의 필요성이 적다고 할 수 있다. 이에 따라, ISO 9001 제도의 도입에 있어, 경기도와 중앙의 협력이 집행의 효율성에 크게 영향을 미치지 않은 것으로 분석된다.

### (2) 경기도 자체적인 추진역량

앞서 살펴보았듯이 지방의 국제화 역량은 제도적 변수와 행태적 변수로 나눌 수 있다. 먼저 제도적 변수를 살펴보면, 법적·제도적 장치와 전담조직의 구축과 관련이 있다. 여기서 경기도의 ISO 9001 제도의 도입에 대한 법적·제도적 장치를 살펴보면, 1999년에 ISO 9001 품질행정 운영규정을 제정하여, ISO 9001 제도의 운영목적, 도입절차, 필요한 문서 등을 명시하였다(경기도, 2001a). 이처럼 내부규정으로 운영함에 따라, 운영상의 문제점이 대두되었다. 내부규정은 조례에 비해 법적 실효성이 적기 때문에, ISO 9001 제도의 운영과정에서 공직자들의 ISO 9001 품질행정 운영규정의 준수상태가 미흡한 것으로 분석되었다. 따라서 ISO 9001 제도의 도입에 대한 법적·제도적 장치는 미흡한 것으로 분석되며, 집행의 효율성을 저하시킨 것으로 분석된다. 또한 전담조직의 구축측면에서, 경기도는 정책기획관실 정책2팀에서 ISO 9001 제도 도입을 전담하도록 하는 한편, 외부 컨설팅 기관과 경기도 정책전문위원의 자문 등을 통하여 추진하였다. 여기서 문제는 정책2팀은 의회업무도 겸하고 있었기 때문에, 전담부서로서의 성격은 약하다고 할 수 있을 것이다. 이러한 면을 고려할 때, ISO 9001 제도의 도입에 있어서 전담조직의 구축은 미흡한 것으로 분석되며, 집행의 효율성을 저하시킨 것으로 분석된다.

한편, 행태적 변수를 살펴보면, 단체장의 의지, 공무원의 참여, 공무원의 전문성과 관련이 있다. 여기서 단체장의 의지를 살펴보면, 도지사는 간부회의, 월례조례회 등을 통하여 ISO

9001 제도의 도입의 중요성을 강조하였다. 또한 주요 업무계획 및 예산편성시에 도민의견 수렴을 추진하는 등 고객지향적인 도정운영에 관심과 의지를 보였다. 1999년 ISO 9001 제도의 도입이 느슨해지면서, 감사관실의 공무원들을 동원하여 ISO 9001 도입을 점검하기도 하였다. 이러한 사실을 고려할 때, ISO 9001 제도의 도입에 있어 단체장의 의지는 높은 것으로 분석되었으며, 집행의 효율성을 제고시킨 것으로 분석된다.

공무원의 참여 및 전문성 측면에서 살펴보면, 공무원의 참여는 다소 저조한 것으로 분석되었다. 우선 새로운 개혁시스템 도입에 따른 거부감 발생이다. 그 당시 구조조정 등에 따른 공무원들의 업무과중 및 사기저하로 말미암아, 공무원들은 새로운 개념의 시스템 변화를 시도하는데 대해 상당한 거부감을 갖고 있었다. 특히 ISO 9001 제도는 수요자 위주의 고객만족에 초점을 두고 있어 그간에 공급자 위주의 행정에 익숙한 공무원들은 생리적으로 거부감을 표출하였다. 둘째, 행정품질 혁신운동의 체계적인 도입전략의 미비이다. 1990년 초반 선진국에서 정부개혁의 일환으로 시행한 품질혁신운동을 체계적인 도입전략(관리자의 개혁의지 확인, 추진요원의 양성, 전 직원의 사전교육 등)없이 행정에 접목시킴으로서, 관리자 등의 관심도 및 조직원의 참여도가 미약한 상태였으며, 공직사회 내부에서는 추가적인 부담성 업무라는 인식이 싹트게 되었다(경기도, 2001b). 그리고 공무원의 전문성 확보는 전담부서인 정책2팀의 경우 ISO 9001 제도에 대한 외국사례에 대한 벤치마킹을 시도하였지만 계급제적 전통으로 말미암아 정부개혁에 대한 전문성이 높지 않은 것으로 분석이 되었다. 또한 일반 공무원들의 경우, ISO 9001 제도 도입에 있어 고객의 분류 및 성과측정 등의 측면에서 업무적 생소함으로 말미암아 많은 어려움을 겪게 되었다. 이러한 면을 볼 때, 공무원의 ISO 9001 제도에 대한 전문성은 높지 않은 것으로 분석되었으며, 결과적으로 집행의 효율성을 저하시킨 것으로 분석되었다.

#### IV. 결 론

지금까지 국제화의 의미, 국제화 동인, 지방의 국제화 역량, 선행연구를 검토하였으며, 이를 토대로 분석틀을 설정하였다. 이러한 분석틀을 토대로 경기도의 외향적 국제화 사례인 외국인 투자유치 정책과 내향적 국제화 사례인 ISO 9001 도입정책을 정책사례로 분석하였다. 분석결과에 의하면, ① 상호의존의 심화와 정책대응 측면에서, 외국인 투자유치정책과 ISO 9001 도입정책은 유사하였다. 우선 두 개의 정책사례 공히, IMF 이전에는 상호의존이 낮아 타 국가들에 비해 국제화에 뒤떨어진 것으로 분석이 되었다. IMF 이후 경제위기가 닥침에

따라 정책대응을 한다는 것이다. 이를테면, 死後藥房問식의 정책대응을 하고 있는 것으로 분석이 되었다. ② 지방의 국제화 역량과 정책집행측면에서, 중앙과 지방간의 관계와 집행의 효율성에 있어 외국인 투자유치 정책은 중앙과 경기도의 협력이 미흡하여 집행효율성이 저하된 것으로 분석이 되었다. 반면에 ISO 9001 도입정책은 중앙과 경기도의 협력이 불필요한 것으로 분석이 되었다. 그리고 지방의 역량과 집행의 효율성에 있어, 외국인 투자유치 정책은 법적 제도적 장치, 전담조직, 단체장 의지 등이 양호하였고, 공무원 참여는 불필요 하였으며 공무원의 전문성은 미흡한 것으로 분석이 되었다. ISO 9001 도입정책은 법적 제도적 장치, 전담조직 구축, 공무원 참여, 공무원 전문성이 미흡한 반면에, 단체장의 의지는 양호한 것으로 분석이 되었다(<표 6> 참조).

본 연구를 통하여 얻을 수 있는 정책적 함의는, 우선 외향적 국제화 정책사례와 내향적 국제화 정책사례에서 필요로 하는 지방의 국제화 역량은 다르다는 것이다. 이를테면, 외향적 국제화는 중앙과 지방의 긴밀한 협력 내지 중앙의 규제완화가 필요하다는 것이다. 반면에 내향적 국제화의 경우 상대적으로 중앙과 지방의 긴밀한 협력이 상대적으로 덜 중요시된다는 것이다. 아마 그 이유는 내향적 국제화의 경우, 의식 및 제도화의 선진화이기 때문에 중앙과 지방간의 이해관계가 다르지 않기 때문일 것이다. 또한 내향적 국제화는 공무원의 전사적 참여가 필요한 반면에, 외향적 국제화는 공무원의 전사적 참여가 불필요한 것으로 분석이 되었다.

<표 6> 지방의 국제화 추진역량 종합분석표(사례분석 결과)

구 분		외국인 투자유치 정책	ISO 9001 도입정책
추진 배경	·환경 변화	- IMF 이후 국제관계에 민감성 증대	- IMF 이후 국제관계에 민감성 증대
	·정책추진의 맥락	- 중앙은 「외국인투자촉진법」 등 제정 - 경기도는 외국인 투자 유치정책을 제1의 정책으로 채택 및 추진	- 중앙은 목표관리제 도입 등 신공공관리 개혁 추진 - 경기도는 ISO 9001 도입 결정 및 추진
분석결과	·중앙과 지방간 관계 속에서의 추진역량	- 중앙과 경기도의 협력이 미흡하여 집행효율성 저하	- 중앙과 경기도의 협력이 불필요
	·지방 자체적인 추진역량	- 법적 제도적 장치 양호 - 전담조직 구축 양호 - 단체장 의지 양호 - 공무원 참여 불필요 - 공무원 전문성 미흡	- 법적 제도적 장치 미흡 - 전담조직 구축 미흡 - 단체장 의지 양호 - 공무원 참여 미흡 - 공무원 전문성 미흡

둘째, 우리나라 지방자치단체의 국제화 능력측면에서, 외향적 내지 내향적 국제화 공히 공무원의 전문성은 미흡한 것으로 분석이 되었다는 점이다. IMF 이전 및 이후에도 공무원의 국제화에 대한 전문성은 확보가 되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라, 국제화 부문은 직위분류제적 요소를 완전히 도입하든지, 공직을 개방하는 등의 특단의 조치가 필요한 것으로 사료된다. 셋째, 외향적 내지 내향적 국제화 공히 법적 제도적 장치, 전담조직 구축은 국제화 추진에 있어 중요한 사항으로 분석이 된다.

결론적으로 본 연구가 시사하는 바는 외향적 국제화와 내향적 국제화 추진 시에 요구되는 추진역량요소들이 상이할 수 있다는 것이다. 따라서 천편일률적으로 지방의 국제화 역량을 주장하기 보다는 외향적 국제화와 내향적 국제화를 구분하여 그 추진역량을 살펴보는 것이 바람직하다고 본다. 앞으로 지방자치단체에서 국제화 관련정책을 수립할 때도 이러한 점을 감안하여야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강경식. (1994). 국제화를 위한 정치 및 행정개혁. 「국제화와 한국의 과제 대토론회집」. 서울: 외교안보연구원.
- 강형기. (1999). 지방의 국제화. 「지방의 국제화」. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 김경일. (1991). 국제체제와 상호의존에 관한 연구. 박사학위논문. 영남대학교 대학원.
- 김익식. (1999). 국제화를 위한 중앙과 지방정부 및 민간의 역할. 「지방의 국제화」. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 김종기 외. (1994). 「지방의 국제화 추진전략」. 서울: 한국개발연구원
- 김진철. (1987). 상호의존론. 「국제정치논총」, 27(2).
- 김진현. (1995). 세계화 시대의 지방화. 「여의도 연구소 제1차 심포지움 자료집」.
- 김형렬. (1993). 국제화에 대응한 정치·행정의 역할. 「국제화에서의 범사회적 대응을 위한 정책 토론회」. 한국정책학회.
- 나중만. (1995). 「세계화와 현대국가」. 부산: 세종출판사.
- 나중일·백영경 편역. (1993). 「역사적 자본주의/ 자본주의 문명」. 서울: 창작과 비평사.
- 박경원. (1999). 지역 종합정보체계의 구축과 국제화. 「지방의 국제화」. 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 박세일. (1994). 세계화 시대와 지방자치. 「참여사회」, 5.
- 박용길. (2003). 국제화와 지방정부의 대응. 「한국행정연구」, 12(2).
- 이계식. (2003). 공공부문 개혁의 성과와 과제. 「한국경제학회 창립 50주년 기념호」.
- 이상훈. (1998). 「경기도 외국인 투자유치 활성화 방안 연구」. 경기: 경기개발연구원.
- 이수행외. (2003). 「경기도와 중국 주요성의 외자유치 활성화 정책에 관한 비교 연구」. 경기: 경기개발연구원.
- 이용현. (1994). 지방국제화의 현황과 과제의 실증적 분석과 행정 대응방안. 「한국행정학보」, 28(4).
- 이재원. (2002). 지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구. 「한국행정학보」, 36(1).
- 경기도. (2000). 「ISO 9001 인증획득 경과보고서」.
- \_\_\_\_\_. (2001). 「도정 전반의 진단과 분석」.
- \_\_\_\_\_. (2001a). 「품질행정운영규정」.
- \_\_\_\_\_. (2001b). 「ISO 9001의 활성화 방안 수립」.
- \_\_\_\_\_. (2002). 「도전과 창조, 희망의 4년」.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「수도권 규제현황과 피해사례」.

- 스위스. (2000). 「국제경영대학원, 세계경쟁력 연감」.
- 총무처 직무분석단. (1997). 「신정부혁신론」.
- 한국개발연구원. (2001). 「2011 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 경제」. 서울: 한국개발연구원.
- Cooper. (1972). Richard N. Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies. *World Politics*, 24(2).
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gorden, Gerald. (1995). *Strategic planning for local Government*. Washington D.C. ICMA.
- Gourevitch, Peter. (1978). The Second Image Reversed. *International Organization*, 32(4).
- Grieco. M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperations: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42(3).
- Hass, E. B. (1975). Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes. *International Organization*, 29(3).
- Hood, A. (1991). Public Management for All Seasons. *Public Management*, 69(Spring).
- Ikenberry, G. John. (1988). Introduction: Approach to Explaining American Foreign Economic Policy. in G. John, Ikenberry, et. al. *The State and American Economic Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Keohane, Robert o. and Nye, Joseph. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kettle, Donald F. (1994). Deregulating at the Boundaries of government: Would It help?. in John J. Dilulio. jr(ed.). *Deregulating the public Service - Can Government Be Improved?-*. Washington D. C.: the Brookings Institution.
- Krasner, Stephen D. (1976). The State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28(3).
- Lake, D. A. (1983). International Economic Structures and American Foreign Economic Policy, 1887-1934. *World Politics*, XXXV(4).

- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16.
- Mansbach, R. W. et. al. (1976). *The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Morgenthau, J. and Thompson K. W. (1973). *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morse, E. L. (1972). Crisis, Diplomacy, Interdependence, and the Politics of International Economic Relations. in Raymond Tanter and Richard H. Ullmar, (eds.). *Theory and Policy in International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government*, Reading Ma: Addison-Wesley.
- Osborne, David & Plastrik, Peter. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Reading Ma: Addison-Wesley.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System I*. New York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1983). *Historical Capitalism*. London: Verso.
- Wendt, Alexander E. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3).
- Wright Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. California: Brooks/ Cole Publishing Company.
- U.N. (1997). World Investment Report.