

# 세계화와 행정

김 남 수\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 세계화에 대한 견해와 신세계 질서
  - 1. 신세계 질서와 세계화의 개념
  - 2. 세계화의 원인
  - 3. 세계화로 인한 결과
  - 4. 세계화의 행정의 함축

## I. 머리말

이제 새로운 천년이 도래하고, 신문명이 새롭게 펼쳐지고 있다. 이러한 문명의 양적 변화로 인하여 연구의 주제 및 범위도 다양화되고 있다. 예를 들어, 헌팅턴(1996)은 문명의 위기를 말하고, 푸쿠야마(1992)는 역사와 인간의 종말을 예견하였다. 코빈(1996)은 중세 시대로 되돌아가고 있다고 말하고 있다. 이러한 변화는 세계화의 과정을 증명하며, 이를 통하여 세계적인 통합과 초월이 일어나고 적어도 두 가지의 다른 지적인 반응을 일으키고 있다. 첫째, 특히 다국적 기업의 성장으로 국가와 관계없는 성질과 세계적인 자본주의 확산 때문에 관련성이 없거나 심지어 퇴화되었다. 몇몇 사람들은 노동의 종말(리프킨, 1975)이거나 행정의 종말(스티버, 1988)이라 생각하고 있다. 또 다른 사람들은 세계적인 자본주의가 지역적인 국민 국가를 충원하는 초국가 정부관리들을 양산하였다. 아직도

\* 제주한라대학 복지행정과 교수

많은 사람들은 자본주의가 지역공동체 의식과 도시체계를 무너뜨렸거나, 도시 직장을 잃게 만들었다. 또한, 그들은 초국가 정부관리들의 합병으로 저개발국가들의 의존성을 높이고 예산위기를 초래하거나 심각한 통제력 문제를 야기시킨다고 경고하고 있다. 둘째, 몇몇 행정가나 공공정책 분석가들은 세계적인 기업들이 국가를 초월하여 세계질서를 구축하고, 지구촌과 세계적인 관리능력을 지닌 세계 정부 등을 말하고 있다.

몇몇 이론가들에 의하면 행정이 우주적이고 세계적인 이론 개발을 시도해 왔다. 그리고 다른 이론가들은 국가의 종말에 대하여 언급하거나 행정과 관련된 민족국가는 지속된다고 논쟁해 왔다. 허스트와 톰슨(1996)와 지스맨(1996) 그리고 보이어와 드레첸(1996)에 의하면 세계화는 점점 확대되고 국가들은 정부의 주요 기능에서 강해진다고 언급하였다. 몇몇 현실주의자들은 전통적인 세계관계에서 국가 통치권은 약해지기보다는 오히려 강해졌다고 언급하였다. 사회학자와 정치학자들은 미첼 맨(1993)과 테다 스코폴(1985)을 좋아한다. 왜냐하면 그들은 국가가 1980년대에 자신의 원리로 돌아왔고, 국가가 역사로부터 사라진 것에 대하여 회의를 느끼고 있다.

그러나 사상가들은 세계화가 전 세계 행정국가의 본질을 변하게 했다고 생각하고 있다. 세계화된 경제구조는 초영토적인 권력구조를 가지고 상당히 초구조화적인 변화를 야기시켰고, 행정에 관한 심오한 관련성을 야기시켰다. 몇몇 사회학자들은 국가 권력과 권위의 양과 질에 '후퇴하는 이동'을 언급하였다. 또한 그들은 복지국가에서부터 경쟁국가로 가는 과도기적인 국가 형태를 설명해 왔다. 말하자면, 국가들이 서로 대응하고, 세계적으로 성장하는 정치적이고 경제적인 상호간 침투 등을 통제해 왔다. 아울러, 신성한 국가 혹은 기업가적인 국가로 이동하고 있다.

본고는 세계주의와 세계화의 개념에 대하여 언급하고자 한다. 이러한 현상은 보다 넓고 지속적인 체계에서 역사적인 변화에 의하여 만들어 왔다. 그리고 이러한 현상은 후기 자본주의의 역사적이고 변증법적인 발전을 기대하고 있으며, 국제적인 수준에서 신속한 잉여물 축적의 다이내믹한 결과물이다. 자본가의 정치경제에 대한 본성은 재정적 자본을 추구하였고, 초기 자본 생산에 반대하였다. 그것은 국가에서 세계자본주의로 이동하였다. 변화와 지속성은 사회경제 시

스텝 발전의 변증법적인 특징들이다. 지난 몇 년간 나타난 양적 질적 변화는 세계 2차대전 이후 시작되었고, 1970년대 이래 가속화되었다. 아울러 자본가 경제와 정부 그리고 행정의 구조와 조직을 변형시켜 왔다.

세계화는 몇 가지 요인에 의하여 나타난 결과물이다. 말하자면, 잉여 축적 자본, 국가, 자국내 규제, 정보기술, 국제적인 제도와 이데올로기 등이다. 그리고 세계화는 자본가 국가와 행정에 있어 중요한 결과물이었다. 국가와 행정의 핵심이 보다 넓은 의미에서 지속되면서, 상당한 변화가 세계화의 결과물로 나타났다. 그리고 전통적인 복지행정국가에서 기업가적인 복지국가로 국가와 행정의 본성과 성격을 변화시켰다. 자본주의는 국가를 필요로 하고, 국가는 자본으로부터 의존하게 되었다. 즉 두 개념은 세계화 과정에서 서로를 필요로 하게 되었다. 본고에서는 4개의 부문으로 나누어 설명하고자 한다. 첫째, 세계화와 신세계 질서의 개념에 관한 분석적인 견해를 제시하고 둘째, 세계화의 원인에 대하여 언급한다. 셋째, 국가와 행정의 세계 자본주의의 결과에 대하여 언급한다. 일반적으로 국가의 변화된 성격과 역할과 특히 행정국가에 초점을 맞춘다. 마지막으로 세계 도처에 있는 행정가와 행정에 대한 주요한 내용을 제시한다.

## II. 세계화에 대한 견해와 신세계 질서

세계 질서라는 것은 새로운 개념은 아니지만, 2차 세계대전 이후 최신의 유행하는 개념이 되었다. 소비에트 개혁주의자 미하일 고르바초프가 등장하게 되면서 세계적 리스트럭처링, 개방, 세계적인 사고방식, 인류의 평화, 초강대국가의 협력, 냉전의 종말 등이 나타났고, 신세계 질서라는 개념이 나타나게 되었다. 1990년 9월 헬싱키 정상회담에서 조지 부시 미국 대통령은 이러한 용어에 대하여 상당히 자주 언급하였다. 따라서 오늘날 신세계 질서와 세계화라는 개념은 연구과정에 주요 테마가 되었다. 여기에서 실질적으로 어떠한 의미를 지니고 있는가? 에 대하여 언급하고자 한다.

## 1. 신세계 질서와 세계화의 개념

신세계 질서란 복합적인 세계 안전보장 시스템이다. 이러한 시스템에서는 국가와 국민들은 이념을 떠나 서로 평화롭게 살 수 있을 것이다. 그리고 서로의 경계를 지키고 복합적인 안전보장 이익을 유지해 줄 것이다. 페르시아 걸프 전쟁은 새로운 세계 질서를 위하여 발생하였다. 부시 대통령은 걸프 전쟁을 통하여 올바른 것에 대하여는 밀어주고, 잘못된 것에 대하여는 비난하였다고 주창하였다. 그러나 구 소련이 멸망하면서 새로운 세계질서의 개념은 다양한 의미로 나타나게 되었고, 결과적으로 모호하게 되었다.

이러한 상황속에서 세계화에 대한 개념은 많은 학자들에게 다양한 의미로 나타나게 되었다. 경제학자들은 세계화를 완전히 통합된 세계시장을 향한 단계로 표현하였다. 정치학자들은 세계화를 전통적으로 규정된 국가의 개념에서 탈피하여 세계질서에서 비정부권력기관의 등장으로 보았다. 비즈니스 학교 아카데미와 컨설턴트들은 세계화를 국경이 없는 세계로 보았고, 다른 사람들은 세계화를 정부기관이 아닌 사적 부문의 기업이 이끄는 현상으로 보았다. 이러한 세계화에 대한 언급들은 국경이라는 개념을 다루고 있다. 즉 국가 사법권의 영토적인 경계, 정부와 경제, 정체성과 지역사회의 관련 문제 등을 다루고 있다. 여기에서 행정과 관련된 세계화에 대한 5가지 혹은 6가지 개념을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국제화 개념으로써의 세계화이다. 이 개념은 세계화를 좁은 의미에서 국가 내에서 국경간 관계가 증대되는 것으로 보고 있다. 즉 정체성과 지역공동체는 국가 관할 권한을 초월하고 있다. 이 개념은 새로운 것은 아니지만 국제적 무역과 다른 경제 및 정치 관계가 여러 세기 전부터 국가들 사이에서 증가되어 왔다. 국제 관계 분야는 이러한 발전의 결과물이다. 공공행정의 국제화 역시 새로운 것은 아니다. 하지만 그것은 2차 세계대전 이후 모멘텀이 되었다. 미국과 구소련이 위성국가 및 공공행정의 방식을 국제화하였다. UN 및 동맹 관료들이 등장함으로써 더욱 국제화가 진전되었다. 비교행정 집단(CAG)의 탄생과 성장은 결국 이러한 발전의 결과물인 것이다. 둘째, 국경 개방화 개념으로써의 세계화이다. 이 개념은 보다 광범위하게 국경을 개방하고, 국가간 규제 장벽 및 보호 무역 조치들을 제거함으로써 이루어진 것이다. 따라서 신속한 재정 거래 및 의

사소통, 무역, 문화 관계가 이루어지고 있다. 이러한 국경없는 세계가 됨으로써 통합된 세계 경제, 세계 정부, 동질적인 세계 문화를 형성하게 되었다. 말하자면 공공 행정의 세계적인 시스템을 구축하게 되었다. 인터넷과 정보기술 수단을 통하여 우리의 이해를 뛰어넘는 현상을 만들어 왔다. 공공 행정에 있어 세계화는 ‘생각은 세계적으로, 행동은 좁게’라는 슬로건을 의미해 왔다. 신세계, 지구촌 그리고 세계적 관리 등의 개념은 세계화의 특징 및 공공 행정에의 함축적인 의미를 표현해 주고 있다. 그러나 이러한 세계화에 대한 표현은 세계화가 자유화와 동의어라는 점에서 제한되거나 부족하다고 할 수 있다. 19세기에 반국가 재정주의자들은 세계화를 자본주의 발전으로 옹호하였고, 고전적인 자유주의자들은 세계화를 국가주의에 반대하였다. 20세기 초기에는 자유주의적인 국제주의자들은 세계화를 권력균형의 논리에 반대해 왔고, 초국가주의자들은 소련에 의한 국제주의자 역할 및 사회주의자들의 요구에 대하여 세계화를 국가주의의 현실적인 견해와 국가 통치권 선언에 반대해 왔다. 이처럼 세계화에 대한 개념은 많은 학자들에 의하여 다양하게 나타나고 있다. 왜냐하면, 신세계에 대한 국경의 자유화가 몇 십년 동안 특히 미국에 의한 서방 위성국가들, 즉 선진 라틴 아메리카 국가들, 아시아, 아프리카, 중동지역 국가들 사이에서 퍼져 왔다. 그리고 규제와 노동, 공공행정 정책들이 항상 제3세계에서 이윤을 추구하는 다국적 기업에 대하여 양보되어 왔다. 비교행정 그룹들은 저개발국가들에서 활발한 활동들을 해왔고, 이러한 현상과 관련하여 비교 및 발전행정과 관련한 많은 서적들을 발행해 왔다. 셋째, 하나의 과정으로써의 세계화이다. 정치·경제적인 관점에서 보면, 이러한 표현들을 통하여 세계화를 하나의 현상이 아니라 하나의 과정으로 언급하고 있다. 말하자면, 현대 자본주의에서 자본축적의 지속적인 과정으로 보고, 여러 세기동안 진행되어 왔다. 단지 최근에 현대기술 유용성의 결과물으로써 강하게 나타나고 있다. 그러므로 이러한 관점에서 보면 새로운 것은 아니다. 이러한 초기 세계화 과정은 19세기와 20세기 초로 거슬러 올라간다. 초기 경쟁적인 자본주의에서 후기 독점적인 자본주의로 변이해 왔다. 이것은 두 번의 세계 전쟁에 의하여 옹호되었고, 냉전의 절정기에서 자본주의의 황금시대(1950-1970)를 탄생시켰다. 이러한 관점에 대하여 논쟁되고 있지만, 자본주의는 본질적으로 내부든 외부든 팽창되고 있는 시스템이다. 그리고 자본주의는 뿌리깊게 성장하고

널리 확산되고 있다. 불경기인 1974-1975년 초기에 글로벌 수준에서 자본주의 축적 비율이 확산되는데 3 가지 경향이 나타났다. 즉 성장률의 감소, 독점적(혹은 과점적) 다국적 기업의 세계적인 확산 그리고 자본 축적 과정의 재정화 등이다. 하지만 이러한 관점이 특히 신세계 질서에서 국가와 행정의 변화된 역할을 말하지는 않는다. 넷째, 이데올로기로써의 세계화이다. 서유럽 자본주의자들의 민주주의에 대한 이념적 지지기반은 미국과 서유럽 자유민주주의의 세계화를 통한 추진력으로써 활동해 왔다. 정보의 부는 홍보를 포함하여 전세계에 미디어와 언론, 컴퓨터를 통하여 퍼지고 있다. 위성통신 시스템에 의하여 상대 경쟁국가들에게 이념적이고 정치적인 시스템을 제공하고 있다. 이러한 세계화에 대한 이념적 세력들은 자유와 개인주의, 자유기업, 복합민주주의 등의 특징을 지녀왔다. 그 동안 이러한 세계화의 규범적인 세력들이 중요하고 효율적이었지만, 국가 및 행정의 정치·경제적인 면에는 등한시 해 왔다. 다섯째, 하나의 현상으로써의 세계화이다. 후기자본주의시대 인과관계 현상으로써 이러한 관점은 세계화를 세계 자본주의의 끊임없는 노력에 기인해 왔다. 말하자면 1970년대 스태그플레이션 시대에 보다 가속화된 자본 축적을 위하여 세계 시장에 도달하고자 하였다. 세계화로 인하여 국가와 다른 기관에 중요한 결과물을 생산해 왔고, 영토적인 국경은 그렇게 초월하여 서로 왕래하거나 개방되지 않았다. 세계화 현상은 널리 퍼져있는 지역 사이를 동시대적으로 넓혀가는 것이다. 영토적인 거리와 국경은 이러한 상황에서는 제한된 중요성을 지니고 있다. 세계가 스스로 단일 '지역'으로 되고 있다. 이러한 세계화 관점은 국가의 정치·경제에서 세계적인 변화를 이해하는데 유용하다. 또한, 세계를 지구촌이라 명명하고, 중요한 힘을 제공하고 있다. 그러나 세계화를 일으키는데 현대국가와 행정의 역할에 제한된 힘을 싣고 있다. 또한, 이러한 세계화된 '지역'에서 국가, 제도적인 엘리트와 공공 행정의 미래 역할과 다양한 변화에 대한 변증법적인 반대세력에 대하여는 언급하지 않고 있다. 여섯째, 초월적 현상과 과정으로써의 세계화이다. 이미 앞에서 언급된 개념이지만, 이러한 관점은 세계화를 세계 자본주의에 의한 축적과정으로 보고 있다. 말하자면 세계적인 수준에서 자본 축적을 증대하는데 새로운 미개척 지역과 기회의 끊임없는 확장과정으로 보고 있다. 또한, 세계화를 세계적인 자본축적의 과정에 의해 야기되는 현상 즉 거의 전 세계 어디서든지 부정적

이든 긍정적이든 명백하게 영향을 미치는 현상으로써 보고 있다. 이러한 영향은 힘이 있는 국가 즉 서유럽과 일본에 의하여 느껴지고 있다. 모든 국가는 아니지만, 대부분 자본축적 조직체들은 본거지를 가지고 있거나 세계적으로 우세한 국가들에 의하여 지원을 받고 있다. 제3세계 국가들은 몇 십년 동안 다국적 국가와 다국적 기업들에 의한 세계화의 황폐화된 효과에 의해 고생해 왔지만, 보다 선진 산업국가인 북유럽 지역에 있는 국민, 공공단체, 지역사회들은 최근까지 세계화의 충격을 경험하지 못하였다.

이러한 질적 변화를 통하여 새로운 세계화 과정에 보다 큰 관심을 가지게 되었고, 우세한 서유럽 국민국가들에게 새로운 결과를 낳게 하였다. 그러므로 이러한 세계화 관점은 세계화의 개념을 혁신적으로 확대시켰다는 점에서 보다 새롭고 상호보완적이라는 것이다. 아울러 국가를 세계화 과정과 그 결과를 처리함에 있어서 활동적인 제도화된 선수로서 여기고 있다. 또 다른 요인 즉 정보기술은 효과적인 요인이다. 새로운 세계 지역사회에서 이러한 변화하는 행정국가와 행정의 역할을 통하여 인과관계를 나타내고 있다.

## 2. 세계화의 원인

세계화의 과정과 현상은 지금까지 주요 요인이었지만 단순화를 피하기 위하여 여기에서는 진보 자본주의 개념으로 다루지 않는다. 구체적으로 몇 가지 요인들이 세계화 과정에 기여해 왔다. 말하자면 기업가적 자본의 잉여 축적, 지배적인 국가의 역할과 관료제, 국내 규제, 인간의 상승 기대, 세계적인 공공시설과 기술적인 혁신 등이다. 첫째, 잉여 축적물의 경제적 요인이다. 자본주의의 세계화에 기여하는 가장 중요한 요인은 잉여 축적물의 추진력이다. 잉여 축적물은 몇 십년 동안 영토적 경계를 넘다들며 국가 경계선을 자유롭게 왕래하여 왔다. 이러한 상황은 제2차 대전이후 가속도가 붙었고, 1970년대에 최고조에 도달하여 1990년대에는 가장 정점에 이르렀다. 잉여(이윤) 축적물들은 자본주의의 근원으로 어떠한 비용에도 끊임없이 성장하며 지속적이며 다이내믹하게 자본주의로 커져 나갔다. 세계화를 통하여 다국적 기업이라는 초국가적 기업의 중심축을 이

루어왔다. 몇 십년 동안 세계적인 기록자 역할을 해 왔고 저개발국가에게 값싼 노동력을 제공하였다. 새롭다는 것은 속도의 신속성과 높은 잉여 축적물의 비율을 의미하고 있다. 잉여 축적물들은 다양한 메커니즘뿐만 아니라 국가 간에 편리성을 제공하는 공간과 시간이 없는 지구 공간에서 다국적 기업간 유동성에 의하여 만들어져 왔다. 스콜트(1997)는 이러한 메커니즘에 대하여 다양하게 설명하고 있다. 둘째, 세계적인 마케팅이다. 많은 다국적 기업과 초국가적 기업들은 새로운 시장, 값싼 노동력과 제한되지 않은 생산 사이트를 찾기 위하여 세계화하기로 결정하였다. 남부 반노동조합의 스노우 벨트에서 선 벨트로의 운동이 여전히 진행되고 있어 잉여 축적물을 양산해 왔다. 그러나 많은 미국 기업들은 세계화를 통하여 좀 더 빠르고 보다 이윤을 추구하는 전략을 추구하여 왔다. 세계적인 소비자주의가 번창하기 시작하였다. 부자 소비자들이 지구촌 어디든지 동시에 유사한 상품을 구매할 수 있게 되었고, 개인 기업의 범위를 넘어서 새로운 규모의 경제를 이루는 기업의 연구개발 활동을 조정하게 되었다. 이러한 활동을 통하여 높은 이윤을 남기고 이러한 이윤을 지원하는 세계 기업과 자국에 중요한 상승효과를 나타내었다. 1989년에 기업의 광고비용은 2,400억 달러에 달하였다. 더욱이 상품 포장, 디자인 및 판촉비용으로 3,800억 달러를 소비하였다. 1992년에는 영국 및 미국의 주요 40개 대형 광고기업들이 세계적인 교역 부서들을 전문화하였다. 1990년대 월스트리트 저널의 표현에 의하면, 기업들은 이제 세계화는 더 이상 사치가 아니라 필수적인 요인이라는 확신을 하고 있다. 셋째, 세계적인 생산량이다. 세계적인 생산량은 비용을 절감하고 국내 생산량을 대체해 왔다. 재정의 세계화를 통하여 이러한 과정을 보다 신속하게 하였고, 세계적 원천지를 개발하여 생산 기업들은 세계도처에 있는 원자재들을 사용할 수 있게 되었다. 아울러, 재정적 자본의 세계화를 통하여 세계 도처에 있는 기업으로부터 어디서든지 제품을 생산하고, 어디서든지 원재료를 사용하고, 어디서든지 판매가 가능하게 하였다. 결국 세계적인 공장이 되었다. 이러한 공장에서 다양한 국가에서 다양한 생산 활동을 하고, 값싼 노동과 재료를 공급받고, 세계 생산과 관련하여 모든 사회적이고 외부적인 비용을 흡수하게 하였다. 넷째, 세계적인 상품이다. 새로운 아이템 상품들이 세계 도처에 있는 사회적 삶뿐만 아니라 경제적 삶을 변형시켰다. 전통적으로 유형적인 무역과 산업들이 무형적인 모습으



로 옮겨졌다. 무형적인 산업들은 새롭고, 유일하고, 다양한 상품을 생산하게 되었다. 그리고 포크 송, 문화적이고 윤리적인 특징들을 지닌 세계적인 소비자들에게 흥미를 끌게 만들었다. 다섯째, 기업 구조의 재조직화이다. 세계 기업들의 증가와 팽창으로 인하여 수직적 뿐만 아니라 수평적 조직 재구조화를 하고 있다. 즉 이것은 기업의 힘을 세계 수준에서 집중화하게 하고, 세계 지배 계층을 만들어 왔다. 세계적인 기업의 숫자가 1960년에 3,500명에서 1995년에는 40,000명으로 증가하여 전 세계 교역의 40%를 차지하게 되었다. 수직적으로 보아 세계화 기업들간의 전략적 제휴의 숫자는 증가해 왔다. 이러한 지속적인 합병과 연합의 세계적인 흐름에 따라 완전한 연합체를 형성하여 1995년에는 총 연합비용이 2,294억의 가치를 가진 기업이 6,000개에 이르렀다. 사실 합병 마니아나 대형 합병의 흐름에 따라 세계적으로 집중화된 조직과 집중화된 권력 구조를 형성하게 되었다. 따라서 규모가 큰 300개 다국적 기업들이 외국 자본의 직접 투자의 70%를 통제하고, 거의 전 세계에 있는 모든 기업 재산의 1/3을 차지하고 있다. 이러한 집중화된 세계 기업 구조체계는 관리 엘리트의 세계적인 집단뿐만 아니라 조직 엘리트의 새로운 계급을 형성하게 되었다. 이러한 엘리트들은 전 세계 어디에서든지 실질적으로 공공 정책 및 행정에 관한 의사결정에 영향을 미치고 있다. 이러한 세계적인 엘리트 집단들은 세계적인 조직 문화를 형성하였다. 그들은 정부에 대하여 반대하거나 쿠데타 혹은 자기들에게 냉담한 정부에 대하여 반테러를 자행하였다. 여섯째, 세계 화폐와 재정이다. 세계 화폐는 어떠한 공간, 국가 혹은 지역공동체에 대해 애착을 간직하거나 부속되어 있지 않다. 과거와 달리 화폐나 분배 도구들이 주로 영토적이거나 자국 내 지역공동체 즉 직업, 기회, 상업 활동, 공동체 가치 등을 촉진할 때, 지금 세계 화폐는 지역적인 재정시스템에 연결되지 않고, 은행 컴퓨터의 사이버 공간에서 편리하게 이용되고 있다. 1995년에 9조 달러 이상의 세계은행 재산은 국가 내 비거주자 예금에 적립해 있고, 계좌를 통하여 다른 국가에서 발행되고 있는 예금 통장에서 거래할 수 있다. 세계 재정은 사이버 정치에 의하여 급속하게 가속화되어 왔고, 정보화 시대에 힘의 본질을 변화시키고 있다. 일곱째, 세계 국가와 행정이다. 아 이터니컬하게도 자본주의는 성장하기 위하여 강한 국가와 안정된 환경을 필요로 한다. 그리고 질서와 사회 통제를 요구한다. 세계적으로 지배국가 특히 미국

이나 유럽국가들은 지금까지 자본주의의 세계화를 촉진하는 데 중요한 역할을 수행해 왔다. 이러한 국가들은 저개발국가들 뿐만 아니라 자국 내 시장에서 기업 자본 축적물들을 촉진하고 보호하기 위하여 군대 및 안전 시스템에 상당한 정도로 공공 지출을 확대해 왔다. 그리고 그들은 여러 국가들에게 군사적으로 개입하여, 적법한 정부들을 교체해 왔다. 아울러, 세계에서 가장 억압적이고 부도덕적인 정권을 세우거나 지원을 해 왔다. 예를 들면 1970년대 칠레 정부, 1950년대 이란 정부, 1960년대 인도네시아 정부 등이다. 특히 2차 세계 대전 이래, 서부지역 국가들은 최신식의 의사소통 시스템을 사용하는 이상적인 모델로써 그들의 이념, 가치 체계, 관리기술 및 행정 시스템을 수출해 왔다. 미국 기업들은 아시아, 라틴아메리카, 아프리카 및 중동 지역에 직접적이거나 대리전쟁으로 간섭 및 침략하여 이익을 추구해 왔다. 그리고 미국의 세계적인 이익을 정당화해 왔다. 효율적인 시장의 기능은 강한 정부에 달려 있다. 자본주의는 성장하기 위하여 강한 국가와 관료제를 필요로 하고, 힘을 가진 비즈니스 엘리트들은 정책 과정을 지배하거나 결과에 영향을 미친다. 시스템이 주기적으로 붕괴되는 것을 막거나 자본주의 발전을 촉진하기 위한 안전장치를 제공하기 위하여 시장 실패는 경제에 정부의 개입을 요구하게 된다. 하지만 오늘날 현대 국가들은 공공지출을 통하여 새로운 세계질서를 위하여 자본주의와 세계화를 촉진하는데 중추적인 역할을 수행하고 있다. 그러나 이러한 시스템의 정당성을 위하여 그들은 복지국가의 재정에서 사회적·경제적 행위의 균형 즉 기업 엘리트들에게 받아드릴 수 없는 균형을 맞추기 위하여 상당한 양의 예산을 지출해 왔다. 여덟째, 국내 경기의 쇠퇴이다. 1970년대에 국내 경제는 기업 및 정부 엘리트 성과면에서 스태그플레이션, 에너지 위기, 예산 부족, 정치적 위기, 신뢰 차이의 위기와 일반 조직의 쇠퇴, 감축관리 등으로 하강의 침체에 직면하였다. 이러한 문제들은 기업과 공공 부문에서 시민들의 세금 개혁과 노동조합의 상승 기대와 동반하여 나타났다. 이러한 국내 경기의 몰락은 미국과 서부지역 국가(이란, 니카라과이 등)들의 개혁 등 세계적인 도전에 기인하고 있다. 결국, 각 국가들은 스스로의 정당한 위기에 직면하게 되었다. 따라서 자본 축적을 가속화하는데 기여하지 못하였고, 예산 위기를 극복하고, 사회복지 기능에 투자할 수 없었다. 이러한 일련의 사건으로 인하여 더욱 세계화에 박차를 가하게 되는 원인이 되었

다. 아홉째, 인류의 상승 기대이다. 일반적으로 인류들의 기대치는 상승해 왔다. 특히 노동조합원들의 기대는 높았다. 이것은 직업 재산권리에 대한 노동조합의 요구, 기업의 관리에 대한 보다 높은 참여, 작업장에서 여성들의 역할 상승 등으로 나타나고 있다. 이러한 기업 권력 구조체제는 이윤 추구의 목적에 적합하지 않은 공공부문이든 사적 부문의 고용인들에게 상당한 기대를 하게 하였다. 더구나, 평등 고용법에 관련한 많은 소송들이 발생함으로써 기업들이 값싼 노동과 법적 제약이 없는 외부 세계에 공장을 설립하게 만들었다. 세계화는 이러한 사실에 기인해 왔다. 열째, 혁신이다. 세계화 현상은 정보기술, 의사소통 및 운송 시스템, 인터넷에 있어서의 혁신에 중요하게 기인해 왔다. 마이크로소프트 회장인 빌게이츠(1995)는 사이버 공간상에서 미래 ‘소비자 천국’이 되어, 구매되는 모든 상품들은 인터넷을 통하여 가정에서 받아볼 수 있도록 하는 공간에서 이루어질 것이라고 예견하였다. 열한번째, UN 관리들이다. UN이라는 조직은 그 자체로 세계화에 있어서 중요한 요인이 되었다. 1970년 이래 세계 은행, 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO) 등과 같은 주요 제후 조직들은 이러한 세계화 과정에서 많은 역할을 수행해 왔다. 이러한 조직들은 미국, 몇몇 서유럽 국가와 일본이라는 3각체제에서 지배받고 통제되어 왔다. 세계적인 원조 지원국가로서의 주요 역할을 수행해 왔다. 지난 몇 십년동안 이러한 초국가적 조직들은 세계화 과정에서 효과적인 역할을 수행해 왔다. 아울러 구조적 조정 프로그램을 통하여 가난하고 저개발국가들에게 세계적으로 계속 원조를 해 왔다. 구조적 조정 프로그램은 저개발국가들에게 강요되는 규제, 재정, 행정적인 계획에 있어서 중요한 개혁의 한 부분이다. 이러한 개혁 내용에는 대규모적인 민영화, 사부문에 대한 보조금 축진, 무역과 다른 장애요인의 제거, 기업운영에 대한 세금 인센티브, 값싼 노동을 자유롭게 이용할 수 있는 노동법, 수출지향적 생산과 경제적 성장 및 발전, 경제에 대한 정부역할의 축소 등이 있다.

### 3. 세계화로 인한 결과

세계화는 사람들간, 정부간, 비정부간의 연결과 조정기능을 보다 편리하게 만들었다. 아울러 세계화로 인하여 접근성이 높아져 인류 진보에 상당히 긍정적인

절차를 보여 주었다. 그리고 세계화는 다양한 패러독스에 의하여 결정되는 신인류 문명의 기반을 조성하였다. 하지만, 모든 국가들이 동등하게 세계화에 영향을 받거나 반응을 하지는 않았다. 이러한 세계화 과정은 아시아 및 유럽, 아프리카, 라틴 아메리카국가들보다는 북아메리카, 동아시아, 서유럽, 오스트렐리아 국가들에게 훨씬 빠르게 영향을 미쳤다. 그럼에도 불구하고, 자본과 정치, 행정 및 문화에 관련한 세계화는 실질적으로 모든 국가들에게 영향을 미쳤다. 어떤 국가들도 영향을 받지 않은 국가는 없었다. 이러한 이유를 설명하기 위하여 국가와 행정에 대한 세계화의 결과와 선진국과 후진국들의 공공행정에 대한 내용을 설명하고자 한다.

### 가. 국가의 지속성과 영구성

세계화는 국가 및 관료제가 사라지면서 발생하지는 않았다. 즉 미래에 국가의 쇠퇴에 기인하지는 않을 것이다. 사회·정치적 정체성으로써 영토를 강조하는 국가는 앞으로도 계속 존재할 것이고, 몇 천년동안 지속될 것이다. 시장과 정치, 자본주의와 국가, 사적 부문과 공적 부문 관리 간의 관계는 지금까지 계속 이어져 왔다. 왜냐하면 자본주의 문명을 포함한 공공행정과 문명이 함께 존재해 왔고, 오래 동안 정치적·경제적 변화에도 생존해 왔던 관료제를 지닌 국가들이 서로 북돋아 주어왔기 때문에 그 관계는 계속 지속될 것이다.

하지만 세계화는 현대국가에서 중요한 변화를 일으켜 왔다. 적어도 다섯 가지 주요 변화들이 나타났다. 첫째, IMF, 세계은행, WTO 등과 같은 초영토적인 거버넌스 조직들이 강화되었다. 이러한 조직들의 의사결정이나 활동 코드가 행정 시스템에 영향을 미치는 국민국가들을 규제하고 있다. 둘째, 영토적이고 초영토적인 이슈들을 다루는데 있어 현대 국가들간의 상호 의존성을 높이거나 일반적으로 관심사항 즉 세계적인 환경문제와 생태적인 지속가능성 등에 대하여 서로 협력해 왔다. 여기에서 지구촌, 세계 환경, 세계 시민들에 대한 개념들은 모든 국가와 행정실무에서 중요하게 다루어지고 있다. 셋째, 모든 국가들이 거버넌스와 행정의 모든 기능을 위하여 정보화 시대에 비록 저개발국가들이 조금은 주춤하고 있지만, 자국내에서든 국제적으로 정보처리 과정에서 혜택을 받아왔다.

지배 국가 특히 미국이 군사적이고 기술적인 능력을 보다 증대시키면서 전 지구 및 우주 세계를 지배하고 있다. 따라서 세계적인 헤게모니를 쥐고 있다. 넷째, 정부는 공공재 및 서비스 비용에서 파트너 및 민간 부문의 후원자로서의 역할을 수행하고 있다. 세계화 과정에서 정부는 사적 부문(기업)에 적절하고 유용한 환경을 제공하는데 적극적으로 간여하고 있다. 다섯째, 공공 행정가들에 대한 가장 중요한 변화는 행정국가가 복지국가에서 법인 국가로, 새도우(그림자) 국가로, 무관심 국가로, 계약 국가로, 기업 국가로 바뀌고 있다는 것이다. 공공 행정과 관리의 본질과 상응한 변화들로 인하여 관리주의, 정치적 관리, 신공공 관리, 신성 국가 혹은 기업가적 행정 국가라는 특징을 가지고 있다. 유사하게 공공행정은 자기 인지 기업과 전문 분야로써 지속하고 있다. 어느 정도 공공 행정에서의 연구개발은 세계화로 인하여 부정적인 영향을 받을지 모른다. 하지만, 각 분야에 대한 조사는 계속 되고 있다. 모든 국가들은 자본주의를 세계화할 필요성과 해체할 수 없는 공공행정 기능을 가지고 있다. 최근에 공공행정의 본질이 조사 분야로써 변하고 있는 것이 명백하게 나타나고 있다. 그리고 국가의 역할에 대하여 토론하고, 정체성을 확립하는데 철학적, 제도적, 조직적, 실질적으로 설명하고 있다. 따라서 비교 및 발전 행정의 분야에는 지식을 개발하고 이론적인 보편화를 정립하는데 국가와 행정의 본질과 크기에 대하여 열띤 토론을 해 왔다. 그리고 국가와 행정의 실질적인 규모에서 유사한 변화를 관찰해 왔다. 세계화되고 있는 국가의 방향과 역할은 기업가적인 자본주의를 세계화함으로써 변해 왔다. 냉전 시대인 몇 십년 동안, 기업/시장 이윤과 사회적이고 정치적인 이익과 균형을 맞추는 복지행정 국가와 달리, 새로운 기업가적 복지행정 국가는 몇 가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 안정화된 복지국가의 축소 둘째, 안전과 군대 혹은 전쟁 국가의 팽창 셋째, 억압적인 관료제 즉 경찰, 교도소, 법원 등의 확대 넷째, 사회적 직업, 심리적인 네트워크와 상담과 같은 보조적인 기능의 확대 등이다. 따라서 국가와 관료제는 활발하게 활동하고 있다. 그러나 공평성과 공정성이라는 것은 기업의 탐욕과 자본의 세계화로 나타나는 불상사의 결과였는지 모른다.

## 나. 세계화의 부정적인 결과물

세계화로 인한 부정적인 결과물은 상당히 나타나고 있다. 즉 국가 통치력의 감소 및 상실, 민주주의에 대한 억압, 지역공동체의 상실, 세계적인 권력구조의 집중, 기업가적이며 정부조직 엘리트의 집중화 증대, 세계화에 대한 저개발국가들간의 의존성 증대 등이 있다.

## 다. 국가 통치력에의 위협

주권을 지닌 국가들은 영토주의, 고정된 위치, 국토 및 공간, 영해에 대한 최고의 권위에 의존한다. 동시에 자본주의를 세계화하는 국가는 중추 역할로써 통치력을 어렵게 함으로써 국가의 정체성을 위협하기도 하였다. 통치력에 대한 도전은 곧 종합적이고 거시적인 경제정책을 실행하는 국민국가들의 일방적인 능력의 상실을 의미한다. 많은 국가들은 국가 정책결정 능력을 세계화 노력에 협력하기 위한 지역적 혹은 국제적 조직에 넘겨주었다. 심지어 몇몇 국가들은 지역적 협력에서 자신의 조직을 수정해 왔다. 예를 들어 아메리카 횡단 공공체에 대하여 유럽지역에 있는 이탈리아, 포르투갈, 스페인과 라틴 아메리카 국가들이 유사한 행위들을 해 왔다. 1970년대 이래 IMF, 세계은행, WTO 기구들이 저개발국가들의 재정적이며 회계적인 정책에 대하여 권위적인 조치들을 더욱 강화해 왔다. 앞서 언급해 온 구조적 조정 프로그램들을 통하여 이러한 국가들에게 개혁과 변화를 강요했고, 기업과 지배적 국가들을 세계화와의 의존도를 높여왔다. 1994년에 세계은행은 사적 부문을 촉진하기 위하여 앞으로 몇 십년 내에 제3세계에 2000억 달러를 제공하기로 하였다. 이러한 국제적인 차관을 통하여 서유럽 국가들에게 재정적, 군사적, 정치적, 경제적 의존성을 높게 나타나게 하고, 권력 엘리트를 세계화함으로써 쉽게 가난하고 저개발국가들에게 정책적인 선택을 강요할 수 있게 하였다.

또한, 화폐는 종종 수백만 사람들의 희생으로 주종국가의 권력 엘리트를 부유하게 하고 있다. 대부분의 외국 원조와 국제적인 대부금들은 기증자 국가로 되 돌아온다는 것이다. 코텐은 언급하기를(1995) 공인된 금융 컨설팅자는 종종 국

가의 무역 정책, 회계정책, 시민봉사 요구, 노동법, 건강돌봄 준비, 환경규제, 에너지 정책, 재정착 요구, 조달 규칙과 예산 정책 등을 고친다는 것이다. 한국(1989)은 조직 엘리트들 통하여 은행장을 세계적인 정책 방향을 인도하는 ‘빈곤의 주인’으로 부른다. 조직 엘리트들은 세계적인 기업을 선호한다고 말하기도 한다.

## 라. 민주주의와 지역사회에의 위협

세계 자본의 증가와 팽창으로 전 세계 지구에 퍼져있는 민주주의에 대한 심각한 위협을 조장하고 있다. IMF, 세계은행, WTO와 같은 세계적인 조직뿐만 아니라 몇몇 초국가적 엘리트들이 회계, 화폐와 다른 구조적 조정정책들을 가난하고 저개발국가들에게 설명한다는 사실은 어떤 점에서 지역적 민주주의를 부정하는 것이다. 이러한 국가 국민들은 자신의 정책 선호를 결정하는 데 있어 인권 및 시민권을 시행하지 않거나 할 수 없게 만든다. 그리고 국가 인권에 대한 이윤은 우세한 권력에 의해 희생되어 지고 있다. 세계화는 빈곤, 사회분열과 환경파괴라는 결과를 낳고 있다. 이러한 국가에서 기업의 세계화로 인하여 수출 지향적이며 환금 작물 활동과 세계적 이윤을 추구하는 국내 생산 경제를 소멸시켜 버렸다. 이러한 대부분 국가 국민들은 억압적인 정권과 미국을 포함한 세계기업과 서부 민주주의에 의하여 지원받고 있는 정치·행정 엘리트들과 계속적으로 투쟁해 왔다. 역으로 국내 서부 민주주의에 대한 위협이 나타나고 있다. 세계기업들은 공장을 하루 종일 닫고 지역 공동체와 상의도 하지 않고 외국에서 사업을 수행하고 있다. 국내 기업에서 외국자본들은 지역 공동체로부터 투입 없이 형성되었다. 따라서 지방 사람들은 그들 자신의 공동체에 대한 통제를 상실해 버렸다. 지역공동체를 대체한다는 것은 상당한 저개발국가의 대부분 농부들에게는 몇 십년 동안 겪어 왔으며 매우 쓴 약이 되고 있다. 지역 공동체와 국가 경제에 기여해 온 자가 공급 농부들은 농업관련 산업이 세계화됨으로써 축출되거나 재산권을 박탈당해 왔다고 말하고 있다. 그리고 정부와 행정 엘리트에게 완전한 지원을 해 왔지만, 농부들은 위협이 없는 임금을 벌수 있는 직업을 찾기 위하여 도시로의 이전으로 현존하는 도시문제를 더욱 악화시키고 있다.

그러나 이러한 대치 문제는 헌팅턴(1968)과 같은 현대화 이론가들에 의하여 정당화되고 있다. 유사하게 세계화에 대한 책임은 세계적 약탈과 노동착취 현장에서의 현대 노예에 초점을 맞추고 있다. 그리고 월급과 사회적 조건이 가장 열악한 수준으로 떨어져 있다. 세계화 관리 엘리트들은 세계도처에서 국가, 지역공동체, 국민들에게 식민지적 결정을 하고 있다. 인류들은 세계시장의 소비자로 전락되고 있다. 몇몇 합리적인 선택 이론가들과 달리, 시장과 민주주의는 동의어가 아니라 서로 심각하게 상충되어 있다고 말하고 있다. 민주주의를 수출한다는 것은 신세계 질서와 세계화에서 매우 좋아하는 슬로건이었다. 그러나 기록에 의하면, 미국을 포함한 서부지역에서 가장 자본주의적 민주주의는 세계도처에서 가장 억압적이고 약탈적인 독재자들을 지원해 왔다는 사실이다. 저개발국가에 있는 수백만 국민들을 피비린내는 혁명에 강제로 동원하였다. 민주주의를 시장과 동등하게 한다는 것은 잘못되거나 위험한 것이다. 왜냐하면 두 가지의 가치는 여러 가지 면에서 상충되기 때문이다. 헤일브로너(1990)에 의하면, 자본주의가 민주주의의 필수조건이라고 제안한다거나 정치적 평등과 관련한 민주주의는 여러 가지 면에서 자본주의에 의해 만들어진 불평등과는 서로 충돌하지 않는다고 하는 것은 어리석은 일인지 모른다. 시장은 본래 건강한 사회의 욕망을 깨닫지 못하는 부유한 사람들에게 다소 치우쳐 있다. 소수 세계 기업과 정부 엘리트에게 경제적 또는 정치적으로 권력이 집중되면서 정책적 선택을 한다는 것은 불공평하다. 선택의 자유를 실행한다거나 제한된 개인 권리를 즐긴다는 것은 매우 어렵다. 세계 기업들은 불가능하지 않다면, 책임감을 갖는 것이 매우 어렵다. 코텐(1995)에 의하면, 정치적이고 경제적인 권력이 소수 거대한 기업에 집중될 경우에 건강하며 평등하고 민주주의적인 사회를 갖는다는 것은 불가능하다고 언급하였다. 민주주의가 시장과 동등하다고 말하는 것은 두 가지 점에서 위험한 일이다. 첫째, 두 개념은 전 세계도처에서 불일치되어 있다는 것이다. 즉 우호적 독재자들은 기업들이 세계화됨으로써 칭찬받거나 민주주의적이라고 생각하고 있다. 반면, 합법적인 사회주의자와 토착 지향적 자본주의자 정부들은 세계 기업화에 우호적이지 못하거나 비민주주의적이라고 생각하고 있다. 둘째, 서부 민주주의에 의하여 지원받고 있는 억압적인 정권아래 살고 있는 저개발국가 국민들에게는 민주주의 권리에 대하여 잘못된 기대 상승을 갖고 있다는 것이다.



### 마. 부패와 엘리트 권한부여

세계화로 인하여 민영화가 구조 조정 프로그램의 한 부문으로 나타나고 있다. 종속 엘리트 즉 종속 매관 브루조아지를 세계 기업의 관리인으로 만들고 있다. 아울러, 저개발국가 뿐만 아니라 보다 개발된 국가들에게 부패를 조장하고 있다. 이러한 부패 수준이 최고조의 국가위기에 이미 달해 있다는 것이다. 예를 들어 칠레가 민영화 경제의 모델로써 활동해 왔다. 사실 인구의 1/3이 처참할 정도의 가난속에 살고 있는 반면, 군대 관료 기업엘리트들은 풍요로운 삶을 누리고 있다. 미국에서도 유사한 문제들이 발생하고 있다. 다른 연구에 의하면, 세계화 즉 민영화에 의한 엘리트간 부패 수치가 전 세계적으로 높게 나타나고 있다. 엘리트에게 권한을 부여함으로써 새로운 세계적인 조직구조를 가지게 되었다. 아울러, 세계적인 기업 제국의 특징을 지니게 되었고, 세계 권력 구조에서 거대한 변형에서 유연성을 요구하게 되었다. 중앙 집권이 없는 집중을 요구하거나 유사한 식민주의가 다음과 같이 되고 있다. 첫째, 조직 핵심 능력의 축소 둘째, 전산화 및 자동화 셋째, 합병, 인수 및 전략적 제휴 넷째, 핵심 인사 내 본부 팀워크와 도덕 등이 있다. 이러한 변형은 엘리트와 비엘리트간에 확실한 한계를 긋고 있다. 세계화로 인하여 엘리트에게 새로운 세계질서에서 우세한 권한을 부여하고 있다. 헤게모니 이론이 자본주의 세계화에서 널리 퍼져있다. 따라서 세계화의 의미와 행정에 있어서 새로운 세계질서는 무엇인가? 라는 고민을 하게 된다.

## 4. 세계화의 행정에의 함축

다음에 제시하고 있는 것들은 세계화에 의하여 행정이 직면해 있는 문제점과 전 세계 여러 국가 행정가들에게 제안하는 내용들이다.

첫째, 기업 부문을 세계화함에 있어서 공공 및 사적 분야에 상당한 변화가 있어 왔다는 것이다. 세계화된 기업 엘리트들은 자본의 분배, 부의 공평한 배분, 경제의 안정과 경제의 성장에 중요한 역할을 해 왔다. 소련의 붕괴와 세계화의 증대, 국가의 예산 위기와 함께 전통적인 행정국가들은 모든 부문 특히, 더 이

상 복지국가를 요구하지 않는 기업 엘리트들로부터 공격을 받아왔다. 그러므로 행정 복지국가의 철수로 인하여 행정과 시민들에게 부정적인 결과를 초래하였다. 공공 부문과 시민참여 공간이 세계화 및 정부 구조조정의 결과로 인하여 축소되어 왔다. 공공행정가들은 공공행정 문제에 시민들을 개입하거나 세계화 기업 엘리트의 우세한 통제로부터 벗어난 사회자원들을 관리하는데 적극적인 역할을 수행함으로써 공공서비스의 범위 축소를 저항해 왔다. 이러한 적법성은 그들의 행위 기반이 될 것이다. 둘째, 가장 큰 문제는 시민행정에서 반시민 행정까지 국가와 행정의 성격과 활동에 있어서의 변화이다. 몇 십년 동안, 전통 행정국가들은 보다 넓은 공공 이윤을 추구하는 기업 엘리트와 균형을 이루어 왔다. 따라서 자본 축적과 시스템 적법성에 필요한 사회적이고 정치적 안정을 제공하였다. 이것은 시스템 유지와 정권 확장에 주요한 역할을 하였다. 지금 균형을 이룬 행정국가들은 강력한 기업국가들로 대체되어 왔다. 기업국가들은 사회 질서에 잠재적으로 위협하는 수백만 시민들을 숙청해 온 대규모적으로 성장하는 강압 관료제가 되었다. 이러한 시민 위협은 세계화 및 시장화에 의하여 야기된 경제적이고 사회적 압력을 통한 시장 혼돈 때문에 나타나고 있다. 사회가 점점 범죄화되는 것은 참을 수 없는 사회경제적 여건에 얽매어 있는 가장 존경받고 열심히 일하는 시민들간의 다양한 희생물들이다. 결과적으로 공공행정은 자본축적의 사회적 통제와 용이함에 대하여 전통적인 시민행정에서부터 반시민적 공공행정에 이르기까지 변형되고 있다. 이러한 부문은 국가 성격에서 주요한 변화이고, 사회적 양심을 가진 모든 공공행정가들에 의하여 저항받고 있다. 셋째, 세계화 국가들은 공공행정이 좀 더 많은 일을 하도록 강요받아 왔다. 진정으로 공공행정가들은 공포와 축소 규모지향적 인사에 대한 심각한 심리적 여건아래 높은 결과물의 불가능한 업무를 수행해야 한다. 공공행정가들은 기업 시장의 높은 성공뿐만 아니라 실패에 대하여 기록으로 남기고 있다. 넷째, 좀 더 넓게 볼 때, 공공행정의 프로화를 통하여 세계화의 도전에 응해야 한다. 이러한 공공행정의 프로화는 공공서비스를 세계화 수준으로 제도적이고 윤리적 기준을 수립하는 것이다. 그리고 조직적이며 기술적인 기술을 습득함으로써 초국가적 엘리트를 세계화한다는 잘못을 밖으로 표출하는 것이다. 하지만, 지나친 세계화 및 시장 실패로 인하여 정부개입이 더욱 많아질 수 있다. 건진한 공공행정은 프로

답게 미래 활동에 준비되어 있어야 한다. 다섯째, 세계화는 좀 더 부패의 가능성을 조장하는 개인의 프라이버시를 증대시킨다. 부패는 사회적 자원을 불법적이고, 비도덕적이며 비생산적인 활동으로 바꾸었다. 또한, 부패는 사회적 건강의 기초를 무너뜨리고, 리더십과 시스템 적법성에 대한 시민들의 신뢰를 파괴하고 있다. 개인의 프라이버시는 시장과 자기이익 중심적 개인주의의 시장 선택이론에 기반을 두고 있다. 아울러 개인주의는 자기이익을 지역공동체와 사회에서 최대화하고 있다. 이러한 행위와 규범적 철학을 통하여 개인이익을 지역공동체와 사회의 이익보다 우선시하고 있다. 즉 이것은 세계화된 초국가적 기업들이 자국 문화를 소비주의의 세계문화로 만들기 위하여 많은 노력을 하고 있다. 이러한 세계화 기업문화는 부분적으로 인류자원 관리 실행프로그램에 의하여 관리되고 있고, 대부분은 국가적이고 지역공동체 문화와 상당히 대조를 이루고 있다. 공공 행정가들은 시민들을 소비자로서 취급하거나 시장 상품으로 천대시하는 시장 기반에 저항하고 있다. 여섯째, 세계화는 엘리트주의를 조장하는 경향이 있고, 엘리트 즉 기업인, 정치인, 군인 및 관리자들을 부유하게 하고 있다. 대부분은 보조자로서 혹은 초국가적 기업의 에이전트로서 활동하고 있다. 이러한 세계화된 군인들은 일반적으로 국가적이고 지역공동체적인 이익을 향유하고 있다. 그들은 기업가적 고용인으로 활동하고 문화적 제국주의를 조장하고 있다. 저개발국가 국민들은 이러한 종속적인 엘리트들과 유사하다. 종속적인 엘리트들은 수백만 국민들을 대상으로 한밤중에 권력과 부를 증대시키고 있다. 세계화 정부들은 세계화 기업들과 공공부문과 사부문과 파트너로서 프로그램을 실행하고 기업가적 세계화에 활발하게 동참하고 있다. 따라서 공공행정가들과 행정 컨설턴트들은 이러한 세계화 국면에 도전을 받고 있다. 저개발국가에서 많은 엘리트들은 억압적인 정권을 유지하고, 자국 국민들의 인권을 유린하고 있다. 미국 자문그룹들과 컨설턴트들은 종종 이러한 관료제적 엘리트 즉 군대와 시민들을 저개발국가에서 자국 내 사회에서 관리하고 있다. 역설적으로 세계화를 통하여 기업가적 권력을 상당히 집중해 왔고, 동시에 국가적 분권화가 전 세계에서 조장되고 있었지만, 조직구조체계를 더욱 더 집중시켜 왔다. 일곱째, 프레더릭스(1997)에 의하면, 세계화가 지역통제를 제거하고 시민과 지역공공행정가들이 자신의 삶에 영향을 미치는 중요한 결정에 참여하는데 관련이 없게 함으로써 지

역공동체와 공공 마인드 정신을 위협하고 있다고 말하고 있다. 지방 정부들의 이윤을 예측하려는 능력을 통하여 보다 많은 이윤을 얻기 위하여 한밤중에도 가동하는 세계 기업으로 갈 것이다. 공공행정가들은 장기적으로 세계화 기업들과 거래함으로써 그러한 불확실성을 최소화해야 한다. 또한, 그들은 지역공동체를 수립해야 하고, 행정에 시민들이 참여하도록 격려해야 한다. 그리고 폐허된 자기이익보다는 시민권과 지역사회/공공 이윤과 균등한 가치를 추구해야 한다. 그리고 그들은 시민들을 존경심과 효율성을 갖도록 다루어야 한다. 여덟째, 비교행정 및 국제행정을 포함하여 행정과 관련 분야에서 지식이 폭발적으로 증가하고 있다. 과거 비교행정과 국제행정이 각각 분리되어 왔다는 헤디(1998)의 이론에 동의하고 있다. 지금은 도시에 세계화를 위한 두 개의 분야가 있다. 행정을 비교행정, 국제행정, 세계 행정으로부터 통합하려는 요구가 있다. ASPA 회원들은 세계적인 공간에서 일반화하는데 도움을 줄 수 있는 물질을 생산하려는 노력을 하고 있다. 실무자들은 이러한 요구에 대한 연구를 대단히 환영하고 있다. 그리고 그들은 행정을 미래의 지구촌이 될 것으로 생각하고 있다. 아홉째, 비교론적인 견해로부터 행정을 더욱 더 많은 것을 배움으로써 세계를 조망하는데 폭을 넓혀주고 있다. 미국 학생들과 학자들은 저개발국가들의 행정문화에 대한 문화적, 제도적, 종교적인 지지기반을 인정함으로써 개인적이고 프로적인 세계관을 넓혀주고 있다. 그 중에서 몇몇은 풍부한 문화적이고 거버넌스적인 유산을 가지고 있다. 세계화는 행정에 대한 미국의 편협적이고 자기민족중심적인 전통에 도전하고 있다. 그리고 저개발국가에 컨설팅과 기업가적인 공공관리 실무를 위한 기회를 제공함으로써 정치와 행정의 이분법을 없애고 있다. 다른 국민, 문화와 행정에 대하여 보다 많은 것을 배움으로써 지식에 대한 관심이 매우 높아지고 있다. 이미, 미국사람들은 폭로하지 않는 세계에 풍부한 행정 전통을 가지고 있다. 예를 들어 스칸디나비아와 소련의 행정시스템 뿐만 아니라 협력시스템을 통하여 민주적인 행정을 강화하고 있다. 유사하게, 미국사람들과 다른 세계시민들은 다른 토착시스템에 의해 행정을 배우고 있다. 거버넌스와 행정에 대한 비교연구는 새로운 것은 아니고, 과거 시대로 돌아가는 오랜 전통을 지니고 있다. 행정에 대한 세계적인 연구의 초점은 21세기에는 미국행정학회의 국제적이고 비교론적인 행정(SICA)의 주요 아젠더가 되어야 한다. 열번째, 세계화는

행정의 공동사회에 대한 인간적인 양심에 도전하고 있다. 세계공동사회의 프로 시민들은 세계 공동사회의 한구석에서 발생하고 있는 것을 관찰하고 조사할 수 있는 기회와 책임을 가지고 있다. 가난한 자들의 여건과 황폐화, 임금 노예, 세계공장에서 노동착취, 환경파괴, 지구온난화, 불평등과 비정의를 포함한 그들의 양심에 도전하는 많은 이슈들을 가지고 있다. 세계 이슈에 대한 인식의 증가가 긍정적이든 부정적이든 중요하고도 필요한 것이다. 공공 행정가들은 동료 시민들에게 영향을 미치는 의사결정을 할 때 의견차이가 나타나게 된다. 그들은 엘리트의 성실성에 의문을 품고 착취에 반대한다. 세계에서 비민주적이고 부당하며 불평등한 목적에 이용당하는데 저항한다. 1980년대 공공행정가들은 인종차별에 대한 남부 아프리카 정권에 대하여 성공적인 캠페인을 하는데 효과적인 역할을 하였다. 이러한 세계적인 인식이 증가함에 따라 전 세계에서 세계화 및 세계 엘리트들의 파괴적인 세력들과 도전하고 있다. 인터넷과 다른 커뮤니케이션 시스템들로 인하여 행정가들이 외딴 지역에 있는 동료들과 세계적으로 의사소통하고 있다. 열한번째, 세계적인 공동사회 관심의 가이드로서 선진국과 저개발국가들에 있는 공공행정가들은 통합된 태도로 보다 윤리적이고 도덕적으로 활동하려는 세계적인 책임감을 가지고 있다. 그들은 어떠한 수준과 어떠한 시간에 상관없이 부패와 싸워야 한다. 정치 후보자들과 정치인들은 일시적인 관료들이다. 그들 대부분은 마음속으로 세계적인 기업 엘리트와 재정적이고 개인적인 관계를 맺고 있다. 그들은 권위에 부패하고 남용하는 경향이 있다. 공공행정에 대한 관심이 적고 보다 권력적인 제도에 목적을 두고 있다. 열두번째, 세계화하는 국가와 행정에만 국한되지 않는다. 행정의 연구 범위, 실무 및 가르침을 보다 넓혀주는데 새롭게 세계적인 도전에 직면하고 있다. 공공행정은 인간문명의 새로운 시대에 들어가고 있다. 세계화 및 헤게모니 세계질서로 인하여 미래는 밝거나 어두워질 수 있다. 우리는 모든 분야에서 세계화로 나타나는 결과가 변창할 것을 바라고 있다.

■ 참고문헌 ■

- 권기현.(1995). 세계화와 행정대응능력제고. 사회과학연구. 21(1).
- 조경호.(1996). 행정세계화의 개념에 대한 논의와 공무원의 인식. 정책분석평가학회. 6(1).
- 박세일.(1994). 국제화·세계화의 의미와 개혁의 기본방향. 법과 사회. 10(1).
- 심익섭.(1994). 세계화와 한국의 행정개혁. 한독사회과학논총. 4(1).
- 최준호.(1996). 세계화·정보화·지방화와 한국행정의 과제. 정치논총. 31.
- 남치호.(1998). 지방행정의 세계화 추진전략. 안동개발연구. 9(1).
- Brecher, Jeremy and Tim Costello(1994). *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction From the Bottom Up*. Boston, MA: South End Press.
- Caiden, Gerald(1994). Globalizing the theory and Prcatice of Public Administration. In Jean-Caiden Garcia-Zamor and Renu Khator, eds. *Public Administration in the Global Village*. Westport, CT: Praeger.
- Cleveland, Harlan(1993). *Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership*. San Francisco, CA: Sage.
- Dunning, J,H.(1993). *The Globalization of Business. The Challenge of the 1990s*. London: Routledge.
- Farazmand(1991). *Handbook of Comparative and Development Public Adminstration*. New York: Marcel Dekker.
- Farazmand(1994). *The New World Order and Global Public Administration: A Critical Essay*. In Jean-Claude Garcia-Zamor and Renu Khator, eds. *Public Administration in the Global Village*. Westport, CT: Praeger.
- Frederickson, George(1997). *The Spirit of Piblic Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude and Renu Khator(1994). *Public Administration in the Global Village*. Westport, CT: Praeger.
- Heady, Ferrel(1996). *Public Administration: A Comparative Perspective*, 5th ed. New York: Marcel Deckker.