

석사학위논문

지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구

- 제주도를 중심으로 -



제주대학교 행정대학원

행정학과 국제관계전공

임택규

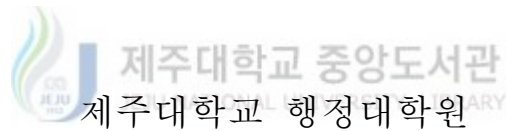
지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구

- 제주도를 중심으로 -

지도교수 김진호

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함.

2005년 7월 일



행정학과 국제관계 전공

임택규

임택규의 행정학 석사학위 논문을 인준함.

2005년 7월 일

심사위원장 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

목 차

제1장 서론	01
제1절 문제제기 및 연구목적	01
제2절 연구범위 및 방법	03
제2장 이론적 고찰	04
제1절 통일과 교류협력	04
제2절 교류협력의 이론적 고찰	07
제3절 지방자치단체의 남북교류협력의 개념	11
제3장 지방자치단체의 남북교류협력	16
제1절 지방자치단체의 남북교류협력 사례	16
1. 지방자치단체의 남북교류협력 절차 및 심사기준	16
2. 지방자치단체의 남북교류협력 사례	18
제2절 지방자치단체의 남북교류협력사업의 문제점 및 방안	22
1. 지방자치단체의 남북교류협력사업 비교	22
2. 지방자치단체의 남북교류협력사업의 문제점	23
3. 지방자치단체의 남북교류협력사업의 활성화 방안	24
제4장 제주도의 남북교류협력 고찰	27
제1절 제주도의 내외부 환경분석	27
1. 내부환경분석	27
2. 외부환경분석	33
제2절 제주도의 남북교류협력사례	44
제3절 제주도의 남북교류협력의 한계와 활성화 방안	49
1. 남북교류협력사업의 한계	49
2. 남북교류협력사업의 활성화방안	50
제5장 결론	62
참고문헌	63
Abstract	68

표 차 례

<표 3- 1> 지방자치단체의 남북교류·협력사업 절차	17
<표 3- 2> 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준	17
<표 3- 3> 경기도의 남북교류협력사업 향후 추진계획	21
<표 3- 4> 주요 3개 지자체의 대북교류협력사업 비교	23
<표 4- 1 > 총인구 변화추이	28
<표 4- 2> 연령별 인구변화 추이	28
<표 4- 3> 산업별 취업인구 현황	29
<표 4- 4> 제주지역 산업별 산출구조추이 및 전망	30
<표 4- 5> 제주지자체의 국제도시와의 자매결연 현황	31
<표 4- 6> 제주지자체의 우호협력(가조인)도시 현황	31
<표 4- 7> 제주도의 국제자유도시 7대 선도프로젝트	33
<표 4- 8> 지방자치단체와 관련된 국제기구 현황	34
<표 4- 9> 연도별 북한 방문 추이	36
<표 4-10> 비거래성 교역 추이	37
<표 4-11> 대북투자 현황	38
<표 4-12> 연도별 남북교역액 추이	38
<표 4-13> 연도별 위탁가공교역 추이	39
<표 4-14> 연도별 교역업체 및 품목변화 추이	39
<표 4-15> 개성공단시범단지 입주기업 현황	40
<표 4-16> 개성공단사업추진 경과	41
<표 4-17> 연도별 금강산관광객 현황	42
<표 4-18> 남북간 철도·도로 연결사업 추진실적	42
<표 4-19> 남북협력제주도민운동본부의 대북지원현황	45
<표 4-20> 제주도민대표단 방북	46
<표 4-21> 국제화 부문의 기본방향	51
<표 4-22> 중국의 국제여행 수입 동향	52
<표 4-23> 2001년 대북지원 UN 합동호소에 대한 국제사회의 지원실적	60
<표 4-24> 중국의 대북한 식량지원 추이	61

그래프 및 그림 차례

<그래프 4- 1> 연도별 남북교역액 추이	38
<그래프 4- 2> 연도별 위탁가공교역 추이	39
<그래프 4- 3> 연도별 교역업체 및 품목변화 추이	39
<그래프 4- 4> 지속적인 교류협력을 위해 가장 필요한 조건	49
<그림 1> 지방자치단체 남북교류의 개념도	13
<그림 4> 제주도의 남북교류 형태	57



제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

북한은 경제난을 타개하기 위하여 1990년대 후반부터 내부의 연구를 거쳐 개혁을 준비하는 동시에 대외적으로도 남북 정상회담, 북일 정상회담 및 수교교섭 진행 등의 변화된 모습을 보이고 있다. 물론 일부에서는 여전히 ‘북한 불변론’ ‘시기상조론’ ‘속도조절론’등 북한에 대한 불신을 나타내고 있지만 장기적으로 북한의 개혁과 개방은 필연적이라 사료된다. 북한이 개혁과 개방을 통해 난국타개를 도모함에 있어서 가장 중요한 상대는 남한이 될 수밖에 없다.

2000년 6월에 개최된 남북정상회담 이후 기존의 남북한 관계는 질적인 변화를 겪고 있다. 분단 이후 55년 이상 얼어붙어있던 남북관계가 김대중 정부의 대북포용정책과 참여정부의 평화·번영 정책으로 과거에는 경험할 수 없었던 새로운 변화의 길을 걷고 있다. 경제·사회·문화 분야에서 협력과 교류에 합의하여 이른바 화해·협력시대가 한반도에 펼쳐지고 있는 것이다. 그러나 아직까지 반세기 이상 지속된 적대적 의존관계에 있는 분단체제와 구조의 특성상 큰 틀에서의 군사적 긴장완화에 아직 진전이 없는 한반도의 불안정한 상태가 보여주듯 안정적인 화해협력의 틀을 형성하지 못하고 있다.

그럼에도 그 이전과 비교한다면 남북한은 화해와 교류협력의 차원에서는 괄목할만한 변화를 보여주고 있다. 이 가운데서도 특기할 만한 변화의 하나가 지방자치단체의 교류와 협력사례이다. 2000년 6월에 있었던 남북정상회담과 남북공동선언 이후 전국의 많은 지방자치단체들은 남북교류·협력 사업이 남북교류·협력의 물꼬를 트는 계기가 되는 것은 물론 분단극복의 돌파구가 될 것이라는 전망을 하면서 지역특성을 살린 다양한 교류방안을 수립하고 이를 추진하고 있다.

지방자치단체의 남북교류·협력 사업은 주로 경제·문화·예술분야 등 비정치적 분야에 국한되어있는 관계로 중앙정부 차원에서의 교류가 가지는 정치적, 이데올로기적 한계를 줄일 수 있어 중앙정부차원의 남북교류가 활성화될 경우 이는 남한 지방자치단체의 경영능력과 자율성을 한 차원 높이는 계기가 될 것이며 통일기반의 저변확대와 안정에 도움이 될 것이다.

제주도의 남북교류협력은 그 동안 여느 지방자치단체 못지않게 활발히 전개되어 왔다. 특히 1998년부터 제주도민들이 지속적으로 전개한 ‘사랑의 감귤보내기 운동’은 남북한 교류의 대표적인 성공 사례로 뽑히고 있다. 2002년 2003년 3차례 걸쳐 750여명의 제주도민이 제주와 평양을 잇는 직항로를 통해 평양, 개성, 백두산, 묘향산 등지를 둘러보고 온 것은 제주도의 남북한 민간 교류가 상당한 수준으로 정착되고 있음을 보여주었다. 더욱이 2003년 10월 23-27일에는 고려민항기를 타고 온 190명의 북한 체육-문화인들과 제주도민들이 친선경기로서 마라톤, 그네, 널뛰

기 등의 남북한 화합의 한마당 잔치를 벌임으로써 제주도는 “한라에서 백두까지, 백두에서 한라까지”의 한민족 공동체의 시작이자 다리로서 위상을 확실히 자리 잡게 되었다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담은 남북 유일의 <분단도>인 강원도로 하여금 북강원도와 교류·협력사업을 추진케 만들었다. 그해 12월 남북강원도는 어린연어 공동방류사업과 금강-설악산지역 솔잎혹파리 공동방제사업 등에 합의하고 이를 성사시켜 <원-원>적 사업을 추진하는 시범적 자치단체가 되고 있다. 이후 전국의 나무지 지방자치단체들도 통일문제에 어떤 형태 또는 어떤 방식으로든 기여해야 한다고 생각하고 이를 적극적으로 추진하게 된다. 강원도와 같은 접경지역인 경기도와 내륙의 남단인 전라남도가 가시적인 교류를 보여주기에 이르렀고, 부산과 대구에서 개최된 ‘아시아 게임’과 ‘유니버시아드 대회’에 북한이 참가하여 교류의 물꼬를 트고, 인천에서도 2004년 6월 ‘6·15기념 남북한 민간공동행사’가 개최되었다. 이제 지방자치단체의 대북교류 사업은 이미 진전이 있는 지자체들은 ‘보다 더 잘해보자’는 차원이고, 나머지는 ‘어떻게든 시도해보자’는 상태로 나누어 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 지자체들의 남북교류·협력을 고찰한 후 제주도의 대북교류·협력의 발전 가능성과 활성화 방안 모색 등을 연구 목적으로 설정하였다. 본 연구 목적은 향후 통일에 대비한 준비과정으로서의 교류·협력을 중앙정부차원의 접근법에 대한 논의와 더불어 지방자치단체차원의 접근법에 대한 체계적인 연구와 지방자치단체의 교류·협력에 대한 지원체계 마련과 각 지방자치단체간의 협력관계를 모색해 볼 수 있는 계기가 될 것이다. 또한 향후, 제주도가 남북교류·협력 사업 분야에서 무엇을 어떻게 준비하고 진행해야 하는지에 대한 방법을 제시함으로써, 지방자치단체의 정책적 의미로서의 교류·협력에 대한 시각을 제공하며, 이를 통해 ‘평화의 도시’로서의 제주도의 비전이 어떻게 구현될 수 있는지 고찰해 볼 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.

상기 연구목적을 달성하기 위하여 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제2장에서는 최근의 통일개념에 대한 인식변화와 동북아시아 지역의 국제정치정세를 살펴보고 이런 동북아 정세 속에서 가능한 지방자치단체의 남북교류협력 방안 도출을 위하여 이론적 접근을 시도하였으며, 또한 지방자치단체의 남북교류·협력의 개념을 규명하였다. 제3장에서는 지방자치단체의 대북교류·협력사례와 각 사례를 분석하여 장점 및 문제점을 살펴보았다. 제4장에서는 제3장을 토대로 해서 제주도의 대북한 교류·협력의 한계와 활성화 방안을 서술하였다. 제주도의 대북한 교류·협력의 한계를 분석해보고 향후 교류·협력을 확대할 수 있는 방안을 모색하였다.

제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구의 접근 방법은 크게 문헌 연구와 사례연구로 대변된다. 문헌연구는 기존의 연구문헌과 제주도와 「남북협력제주도민운동본부」에서 제공한 자료의 종합분석에 초점을 맞추어 기존의 문헌과 자료는 정리·분석하여 주로 남북교류·협력의 일반적 상황을 설명하는데 활용하였다.

사례연구의 범위는 공간적으로는 실질적으로 남북교류·협력 사업에서 성과를 달성하고 있는 강원도, 전라남도, 경기도, 제주도를 중심으로 하였고 시간적으로는 국민의 정부 출범시기인 1998년부터 최근까지로 설정하여, 추진과정, 실태, 향후추진계획 등을 면밀히 살펴보았다.



제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 통일과 교류·협력

1. 한반도 통일에 대한 인식의 전환

일제강점기와 세계2차 대전의 종식 후, 한반도는 다시 냉전의 소용돌이로 인해 남북분단이라는 현실적, 민족적 문제를 안고 반세기를 냉전의 그늘 아래서 상호 반목과 비방과 체제 경쟁이라는 세계적 냉전에서 한반도 냉전을 겪어왔다. 지난 수십 년 동안 통일은 쉽게 언급할 수 있는 문제가 되지 못하였다. 그러나 1980년대 이후 미소간의 화해분위기와 구소련과 동구권의 몰락, 그리고 통일독일이라는 현실 속에서 한반도에도 화해분위기가 서서히 나타나기 시작했다. 점차 통일에 대한 구체적이고 실질적인 논의가 시작되고 국민들 사이에서도 통일은 하나의 국민적 담론으로 자리 잡게 되었다. 그러나 최근 통일에 대한 기존의 개념에서 조금씩 탈피하고 새로운 통일 개념으로 자리잡아가고 있음을 알 수 있다.

세계은행은 2020년 구매력으로 계산된 GDP 규모면에서 통일한국이 세계 5위로 성장할 수 있다고 예측하는 등 세계역시 한반도의 통일의 잠재력을 높게 평가하고 있다. 이런 국제사회의 관심은 국내에서도 마찬가지로 통일에 대한 관점의 변화 양상을 보이게 되었다. 과거의 통일 개념이 영토적 통일과 정치적 통일 개념이 주종을 이루었다면, 새로운 통일 개념은 분단 반세기 동안의 다른 체제에서의 생활과 체제의 차이를 인식하고 통합과 경제공동체 형성이라는 관점으로 바라보기 시작했다는 것이다. 통일이 민족의 당위적 문제로 인식하기보다, 통일을 달성함으로써 경제적 부강을 이룰 수 있는 새로운 기회의 개념 형성과 그 궤를 같이한다.

이런 통일개념은 현 정부의 통일정책으로 구현될 만큼 우리 한국사회와 동북아 국제사회에 큰 반향을 불러일으키고 있다. 한국이 국제협력을 통해 경제적인 성과와 한반도 평화정착이라는 두 문제를 연계하여 바라보고 이를 실천하고 있음을 통해 잘 알 수 있다. 이에 대한 주변국가들의 관심은 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결사업, TKR-중국횡단철도(TCR) 연결사업 등에서도 잘 알 수 있다.

반면, 한반도를 둘러싼 미국, 일본, 러시아, 중국 4국의 협력과 경쟁, 대립이 점철되어 있어 한반도의 평화정착과 교류협력에 잠재적인 기회와 위협요소로 작용하고 있다. 미국 부시정부는 철저한 검증, 투명성, 그리고 엄격한 상호주의를 기반으로 북미관계를 바라보고 있으며, 일본과 남한에 대한 동맹강화를 통해 동북아에서 권력 누수 현상을 방지하고 미국의 영향력을 유지 또는 확대하려는 정책과 중국을 잠재적인 경쟁국으로 인식하고 있으며, 9.11테러 이후 중국에 대한 견제보다는 미국의 소위 '불량국가'에 속하는 북한의 테러위협에 적극 대처하는 움직임을 보이

고 있다. 이는 한반도에서 배치미군의 감소정책과 테러위협에 대한 적극적인 대처방안 강구에 역점을 두고 있다. 이에 따라 미국은 북한정권, 특히 핵문제에 대하여 투명성, 철저한 검증, 그리고 엄격한 상호주의를 기반으로 북한에 대한 외교정책을 병행하고 있다.

일본은 미·일 동맹체제하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로(sea lane)의 보호를 국가이익으로 하여 ① 안보역할 증대, ② 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, ③ 동아시아경제의 주도 등과 같은 정책목표를 추구하고 있다.¹⁾ 일본은 미국과의 동맹강화를 통해 군사력 증강에 대한 주변국들의 우려를 해소시키고 있으며 증강된 군사력과 현대화 정책을 통해 유엔평화유지활동에 대한 적극적인 참여를 바탕으로 국제사회에서 일본의 역할을 강조하고 이를 통해 유엔안전보장이사회 상임이사국 진출이라는 전략적 목표까지 달성하려는 움직임을 보이고 있다. 또한 일본은 중국의 경제 성장을 잠재적인 위협으로 인식하며, 중국이 향후 일본 경제를 추월할 경우를 대비하여 싱가포르와 자유무역협정을 체결하는 등 중국견제 정책을 추진하는 반면에, 2004년에 중국과 체결한 일중 파트너십 협정을 통해 중국과의 관계를 견제와 협력의 관계를 병행하고 있다.

중국은 현재 유일 초강대국 미국의 일방적 주도로 동북아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하면서 다원적 국제질서의 구축을 목표로 삼고 있다. 이러한 인식과 목표 아래 중국은 ① 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 주변정세의 평화·안정 구축, ② 역내 국가들과의 경제협력 증진, ③ 세계적인 차원에서 중국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 위한 전방위 외교추진 등을 기본적인 정책목표로 설정하고 있다.²⁾ 중국은 효율적인 경제개방의 추진을 위한 동북아 국가들과 협력적인 관계를 유지하고 있다. 일본과의 파트너십 형성과 남한과의 경제교류 및 협력 관계를 유지하고 있으며, 중국의 국영기업에 대한 개혁을 단행하고 있다. 이를 위해서 동북아의 안정과 평화가 중요하기 때문에 북한 핵문제에 대한 중재자 역할을 담당하고 있다. 한반도 문제에 대한 주변국들과의 협력하는 등 중국은 동북아에서의 키(key) 플레이어 역할과 미국의 대테러 정책에 대한 협조와 경제협력 관계 진진을 통해 동북아 및 신국제질서 형성에 많은 관여를 하고 있으며 세계에 대한 중국의 영향력을 확대하고 있다. 반면, 중국은 미국이 동북아의 질서를 주도하는 것에 대한 견제정책을 동시에 병행하고 있다. 중국은 미국과 일본에 대한 견제정책으로서 러시아와의 선린우호관계 정립과 상하이 협력기구, UN에서의 협력관계를 유지함으로써 미국주도의 국제질서 확립과 일방주의적 외교정책을 견제하고 있다.

러시아는 종전의 ‘강한 러시아’에서 ‘잘 사는 러시아, 비전 있는 러시아’로 정책을 선회하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 경제협력에 중점을 두고 있으며, 특히 시베리아와 극동지방의 개발과 관련하여 중요한 이해관계를 표명하고 있다.

이처럼 한반도는 ‘북핵’이라는 안보적 문제가 한반도 평화정착의 중요 과제로 남겨져 있는 상

1) 손인섭, “21세기 국제질서의 변화와 주변환경”, 『통일문제의 이해』, 통일부 통일교육원, 2004, p. 24.

2) 손인섭, 상계서, p. 29.

황과 한반도를 둘러싼 4국의 협력과 경쟁의 상반된 현실 공존은 남북교류 및 협력에 있어 위기 이면서도 기회로 작용하고 있다.

2. 남북한 교류협력의 필요성

한반도 통일에 정해진 순서가 있는 것은 아니다. 다만 분단 이후 반세기 동안 남북한간에 일시적인 화해와 모습이 나타나기도 했지만, 반목과 갈등이 계속되었고 이것은 북한의 남침에 따른 민족간의 전쟁으로 심화된 채, 이념과 체도가 다른 두 체제로 고착화된 것이다. 이와 같은 대립관계를 종식시키고 평화통일을 이룩하기 위하여 선행되어야 할 과제는 무수히 많다.

한반도 통일의 당위성을 단일 민족국가로서의 전통을 이어가고, 남북분단에 따른 불안과 이산가족의 고통 해소라는 측면 외에도 세계무대의 무한 경쟁을 이겨나가기 위해서는 과도한 분단 비용을 생산 및 복지증대를 위한 재원으로 전환시켜야 하고 남북한의 상호보완적 지역 및 경제개발로 국가 경쟁력 강화가 가능하다는 현실적 측면에서도 찾을 수 있겠다.

이러한 통일을 위해 많은 단계를 거쳐야 한다. 먼저 대화를 통한 상호이해를 바탕으로 교류와 협력을 추진하고 이를 통한 신뢰구축을 토대로 구체적인 통일방안이 모색될 수 있을 것이다. 따라서 교류와 협력은 통일을 위한 사전준비이면서 시작이라고 할 수 있다. 남북한의 교류와 협력은 현재의 남북한 분단 상태를 평화상태로 전환하고 이를 안정적으로 관리하는데 중요한 역할을 할 것이다. 정경분리를 통한 실용주의적 차원에서의 교류와 협력, 특히 민간부문의 남북교류가 확대되면서 전반적인 남북관계 개선으로 이어지고 민족 공동체 형성과 나아가 통일기반을 구축하는데 기여할 것이다.

오늘날의 한반도와 동북아는 협력적 요소와 갈등적 요소가 혼재되어 있는 환경 속에 있다. 따라서 지역의 불안요인들을 제거하고 평화와 안정, 협력의 지역 환경을 만들기 위해서는 다자간 협력이 필요할 것이다. 한반도는 동북아의 심장부에 위치한 정치적, 군사-안보적, 경제적, 지리적으로 중요한 지역이며, 한반도 문제는 지역 국가들과 동북아 환경변화에 민감한 영향을 주고 받는 문제이기 때문에 한반도를 중심으로 한 동북아 다자협력은 곧 남북한의 안정뿐만 아니라 지역국가들 간의 안정된 역학관계를 담보할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.³⁾

3) 백광일, “한반도 평화정착을 위한 다자간 협력방안 모색”, 『통일연구논집』, 통일부 통일연구원, 2002, p. 89.

제 2 절 교류 · 협력에 대한 이론적 고찰

소련의 붕괴와 사회주의권 국가들의 정치체제 변화 등으로 인한 냉전의 와해로 인해 남북한 통일이 급진전될 것으로 인식되어졌다. 하지만, 냉전붕괴 이후 10여년이 지난 지금에도 한반도의 통일은 현실적이지 못한 실정이다. 그리고 냉전이후 동북아의 국제정세는 아직 명확한 실체를 드러내지 않고 있다. 냉전시대의 미소 양국의 동북아 헤게모니가 다소 약화되었고, 일본과 중국의 부상으로 동북아는 힘의 불균형 상태에 직면하고 있다. 냉전의 와해와 탈냉전체제로의 전환에 의해 동아시아 지역의 국제환경이 급격히 변화하고 있으며, 이러한 변화는 미국과 러시아와 같은 초강대국의 역할이 점차 축소되고, 상대적으로 중국과 일본의 역할이 확대되는 형태로 나타나고 있다.⁴⁾

그러나 분명한 사실은 국제사회가 자유민주주의, 보편적 원리로서의 시장경제, 지역적 경제통합 및 지역적 교류협력과 화해협력이 큰 흐름을 이어가고 있다는 것이다. 동아시아 지역에서는 경제부문, 환경부문, IT 기술 부문 등에서의 새로운 협력을 요하는 환경에 처하게 되었고 이런 환경은 필요를 낳고 필요는 실천으로 이어지고 있다.

이런 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화는 2000년 남북한 정상의 만남과 6.15 남북공동선언이라는 가시적인 결과물을 탄생시켰으며, 남북한 간의 군사적 긴장완화 조치와 경제교류 및 문화교류 등이 남북한 중앙정부차원과 민간부분, 지방자치단체간의 교류 및 협력이 활발히 진행되고 있다. 이러한 국제정치 및 동아시아에서의 국제환경의 변화에 의해 동아시아 지역에서도 새로운 다자간 협력 메커니즘을 모색하거나, 혹은 기존의 대화채널을 제도화하려는 움직임이 보다 활발해 지고 있다. 안전 보장의 측면에서 관찰되는 동아시아 광역수준의 「아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)」, 「아시아·태평양 안보협력회의(CSCAP: The Council for Security Cooperation in Asia Pacific Region)」⁵⁾의 협의체, 동북아 지역의 국가를 협력의 대상으로 하는 「동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)」⁶⁾, 페리보고서와 대북정책의 포괄적 접근방법을 논의하는 과정에서 탄생한 「한미일 3자 조정감독그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)」가 좋은 예가 될 것이다.

4) 일본은 미일동맹을 통해 동북아 지역에서 일본 자위대의 군사적 역할 확대를 도모하고 있으며, 중국은 아세안(ASEAN: Association of South East Asian Nations)과의 자유무역협정(FTA: Free Trade Act) 체결을 통해 자국의 역할을 증강하고 있는 실정이다.

5) 1993년 아시아·태평양 지역 10개국의 주요 전략연구소들 간의 네트워크를 중심으로 창설되었으며, 현재는 20개국의 민간의 학자와 정부 관리들이 개인자격으로 참가하고 있는 대화채널이다.

6) NEACD(Northeast Asia Cooperation Dialogue)는 캘리포니아대학 부설 국제 갈등 및 협력연구소(Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC)가 미국 국무부의 후원 하에 1993년 동북아시아 6국의 민간과 관료가 참가하는 준비회의를 개최하여 설립된 동북아 중심의 대화채널이다. 북한은 준비회의에만 참석하고 그 이후의 본회의에는 불참하고 있어, 실질적인 동북아 6국의 대화체로서의 역할은 수행하지 못하고 있다.

경제 분야에서는 아시시와 태평양 연안국가들간의 협력체인 「아시아·태평양 경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)」, 동남아 국가들의 경제적, 사회적 기반 확립과 각 분야의 평화적이고 진보적인 생활수준의 향상을 목적으로 한 「아세안(ASEAN: Association of South East Asian Nations)」 등을 뽑을 수 있을 것이다.

최근의 다자주의적 협력은 지역의 광역화 및 지역간 경제협력강화의 특징을 보이고 있다. 「아시아·유럽 정상회의」(ASEM: Asian-Europe Meeting)⁷⁾와 APEC 등을 보더라도 경제 분야의 협력이 다자주의적 협력의 중심이 되어 있다. 동북아에서의 다자주의적 협력을 보더라도 정치, 경제, 사회, 문화 등의 다양한 방면의 협력 및 교류를 목적으로 하는 「동아시아 정상회의」(ASEAN+3), 「동아시아 비전그룹」(EAVG: East Asia Vision Group)⁸⁾회의 등의 다양한 대화 및 협력채널이 존재하고 있다.

동북아시아에서의 평화체제 구축 및 교류협력의 틀을 모색하기 위해서는 다자주의적 접근이 필요하며, 정치현실주의의 약점을 극복할 수 있는 제도주의적 사고가 요구되고 있다. 따라서 본 장에서는 다자주의의 본질을 살펴보고, 다자주의를 바탕으로 한 다자적 교류·협력의 의미를 찾아보고, 지방자치단체의 국제협력을 대상으로 분석하여 동북아 및 동아시아 지역에서의 평화체제를 위한 다자적 교류·협력 채널 형성을 위한 이론적 틀이 될 수 있는가를 검토하고, 이를 지방자치단체의 교류협력 방안의 대안적 방안으로서의 다자주의적 접근방안을 모색하는데 초점을 두고자 한다.



1. 다자주의의 본질

다자주의(multilateralism)는 국가간 관계를 조정해 나가는 하나의 방식으로 일반적으로 명목적 의미와 실질적 의미로 구분하여 사용되고 있다. 명목적 의미의 다자주의란 “3개 이상의 국가들이 집단적으로 국가 정책을 조정해 나가는 것”을 의미한다.⁹⁾

실질적 의미의 다자주의는 “3개 이상의 국가들이 어떤 원칙, 규범, 또는 국제적인 기준을 만들어 나가면서, 이에 따라 국가정책을 상호 조정하는 것”이라고 정의되어 지고 있다. 다자주의의 특징은 ① 일반화된 비차별성 행위원칙(generalized non-discriminatory codes of conduct) ② 관련된 가치의 불가분성(indivisibility of values) ③ 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)이라고 할 수 있다. 특히 강조해야 할 사항은 포괄적 호혜성으로 흔히 양자주의의 특징이라고 할 수 있

7) ASEM은 동아시아의 ASEAN과 유럽의 EU가 파트너가 되어 유럽과 동아시아 지역간의 정치, 경제 협력의 제도적 틀을 구축하려는 시도로서, 1996년 방콕에서 첫 회의가 개최되었다.

8) 동아시아에서의 지역협력 문제를 정부간 차원에서 본격적으로 논의하기 위해 개최된 동아시아 정상회의에서 동아시아 역내 국가간의 협력강화와 경제위기 극복을 위한 후속조치로서 마련된 회의. 1999년 서울에서 최초로 개최.

9) Robert O. Keohane, "Multilateralism : An Agenda for Research," *International Journal*, 45, (Autumn, 1990), p. 731. 참조

는 구체적 호혜성(specific reciprocity)과 구분된다. 포괄적 호혜성에 대한 기대가 관련 국가간에 공유될 때 협력의 가능성은 크게 높아진다. 다자간 협력은 바로 포괄적 호혜성에 대한 기대에 기초를 두고 있으므로 다자간의 틀 속에서 여러 가지 의제에 관하여 포괄적 해결이 가능해진다.

2. 다자간 협력의 의미

동북아 평화체제는 결코 어느 일국 혹은 소수의 국가에 의해 주도된다기보다는 이 지역의 국가들 다수가 평화체제를 하나의 공통된 가치규범으로 받아들일 때 가능한 것이다. 그러한 다자주의적 제도주의와 국제협력의 가능성에 대해서는 최근의 소위 신자유 제도주의의 맥락에서 수많은 연구들이 나와 있다. 대표적으로 코헤인(Robert Keohane)의 이론을 중심으로 현실주의 및 신현실주의의 국제정치관을 비판하면서 무정부상태에서도 협력이 가능하다는 점을 강조하는 입장이 신자유주의 이론이며, 더 나아가 광범위한 의미에서 국제제도의 역할에 독자적 영역을 부여하는 입장이 신자유 제도주의라 할 수 있다. 신자유 제도주의를 합리적 제도주의라 부르기도 하지만 이 글에서는 다자간의 이해조정 메커니즘이 기능함으로써 형성되는 국제협력을 다자주의적 제도주의라 부르기로 한다.¹⁰⁾

코헨은 제도를 “행태적 역할을 규정하고, 행동을 제한하며, 기대를 형성하는 공식적 비공식적인, 지속적이면서도 관련된 일단의 규칙들”(Keohane 1989, 3)이라고 정의하고 있다. 국제체계에 서 신자유 제도주의가 성립하기 위해서는 첫째, 행위자들이 상호이익을 갖고 있어야만 하며, 둘째, 제도화의 정도에 있어서의 변화가 국가행태에 상당한 영향을 미친다는 핵심조건이 성립되면, 국제제도는 불확실성이 줄어들고, 거래비용이 감소하게 되며, 결국 협력의 발생을 촉진시키고 지속시키는 효과를 낳는다고 주장한다. 이런 관점에서 제도주의는 동북아에서 평화체제를 확고히 하고, 교류와 협력을 이끌어내는데 이론적 단초를 제공하고 있다.

3. 지방자치단체의 다자간 국제협력

국제협력은 일반적으로 국가간, 국가와 국제기관간의 모든 유무상의 자본협력, 교역협력, 기술·인적협력, 사회문화협력 등 국제사회에서 발생하는 다양한 형태의 총체적 교류로 인식되고 있다. 이러한 개념은 국제협력을 이와 유사하게 사용되고 있는 ‘원조’나 ‘경제협력’의 의미 보다는 보다 상호주의적이며 평등한 관계를 강조하며, 협력분야에 있어서도 경제영역을 포함하여 사회, 문화 분야까지 포함하고 있다.

10) 신자유 제도주의와 구성주의를 구분하는 연구도 있으나 최근의 한 연구는 functionalism, neofunctionalism, neoliberal institutionalism, constructivism 등 다양한 명칭상 구분에도 불구하고 이들 이론의 입장은 대체로 메타이론적 차원의 사소한 차이를 너무 과장한 것이라 평가한다. 즉 이들 이론은 사회적 변화를 설명하는 데 “기능적, 제도적 효율성(functional institutional efficiency)”이라는 동일한 메커니즘에 의존한다는 특징을 지닌다.

세계화되어가고, 지방의 분권화의 세계적 추세 등으로 인해 앞으로 국제사회에서 교류와 협력에서 지방정부의 역할이 점차 증가하고 있다. 이런 관점에서 남북한의 교류 및 협력에서 지방정부의 역할이 강조되고 있으며, 지방자치단체간의 교류협력은 중앙정부와 국제정치의 영향을 최소화하며, 지속적으로 추진가능하다는 의미를 지지고 있어, 남북한간의 교류협력에서 지방자치단체의 역할이 증대되고 있으며, 다자주의적 국제협력을 통한 남북교류협력 방안 역시 중요한 역할이 기대되고 있다. 이것은 중앙정부의 대리인으로서 교류협력을 추진하여 지방화를 추진하며, 지방자치단체의 교류협력 능력을 배양할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

지방정부차원의 다자적 (국제)협력에 대한 연구는 지방자치단체의 국제화 논의에서 시작되어지고 있는데, 국제협력의 범위 속에 남북간 교류협력이 포함되는 것은 당연하다.¹¹⁾ 박용길(2003)은 지방정부의 국제화 정책에 대한 분석을 하며, 강원도의 남북교류협력 사업을 분석대상으로 설정하고 있다. 특징적인 것은 OECD의 산하기구인 DAC(Development Assistance Committee)의 회원국들의 국제협력의 특징으로 지방자치단체의 역할이 활발하다는 것이다.¹²⁾

지방자치단체의 국제교류 및 협력은 지방자치단체간 교류와 자매결연으로 그치지 않고, 지방자치단체의 국제적인 조직을 통해서 상시교류와 다면적 교류 및 협력의 형태로 발전해가고 있다. 지방자치단체의 국제교류는 1940년대 서유럽에서 지방자치단체간 자매결연이 확대되면서 전쟁으로 인한 대립과 반목의 역사를 청산하고 화해와 평화의 상징으로 시작되어 미국과 일본, 중국에서도 지방자치단체의 국제교류 활동이 확대되었다. 그리고 지방자치단체의 교류가 초기 선린차원의 목적에서 시작되었지만, 점차 경제적 목적과 국제적 지원과 협력의 목적을 두고 확대되어지고 있다.

지방자치단체의 국제협력(Municipal International Cooperation, MIC)의 주요과정을 살펴보면, 1995년 헤이그에서 개최된 제 32차 IULA(International Union of Local Authorities) 세계대회에서는 1,500여 자치단체대표가 모여 새로운 1,000년대를 향한 선언을(into the New Millennium) 채택한 바 있다. 1996. 6월 이스탄불에서 UN이 주관하는 Habitat-II(UN 인간정주위원회) 도시정상회담이 개최되어 도시자치단체 관계자들이 인간정주문제해결을 위해 참가하였으며, 리우 정상회담에서 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할촉구에서 시작된 지방정부회의가 그간의 업적을 공유하고 정상회의에 지방정부의 입장을 밝혀 지방정부의 위상을 제고하기 위해 개최되고 있다. 이런 과정을 통해 그간 비효율적으로 분산되었던 지방자치단체간의 국제기구들의 통합 현상이 활발히 일어나고 있다. 이런 현상은 지방자치단체간의 국제교류 및 협력을 효율적으로 지원하고 정보를 교류하기 위한 목적으로 이해된다. 또한 간과해서는 안 되는 것은 UN의 산하기구들의 지방자치단체간의 다자간 국제기구에 대한 지대한 관심과 지원이 뒷받침되고 있다는 것이다. UN은 1992년 리우 지구정상회의와 1996년 터키 이스탄불의 UN 인간정주위원회 도시

11) 박용길, “국제화와 지방정부의 대응”, 「한국행정연구」 제 12권(2003), p. 130.

12) 장현식, “한국형 국제협력의 의미와 방향 - OECD/DAC 회원국들과의 비교분석을 중심으로” 참조.

정상회담에서 환경과 빈곤, 인간정주문제에서 지방정부가 적극 나설 것을 촉구하였다. 이에 따라, UN은 지방자치단체간의 협력을 촉진하기 위해서 UN 산하에 지방자치단체문제위원회(UN Advisory Committee of Local Authorities)를 설치하였다. 지방자치단체의 국제교류 및 협력은 이와 같은 국제적, 국제기구화 되고 있으며 지역적으로 교류 협력을 지속해 오고 있다.

제 3 절 지방자치단체의 남북교류 · 협력의 개념

1. 지방자치단체의 교류협력의 개념

지방자치단체의 남북교류는 분단국의 상호교류의 일종이다. 따라서 일반적 교류와는 달리 지방자치단체의 남북교류의 개념을 순수한 이론적 측면에서 접근하기는 매우 어렵다. 즉, 논자에 따라 개념의 구체적 내용은 다르더라도 개념규정을 위하여 이론적 측면에서의 접근뿐만 아니라 정책적 측면에서의 고려도 반드시 병행되어야 한다는 것이다.

일반적으로 교류란 둘 이상의 상이한 주체 간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 일컫는다. 따라서 지방자치단체의 교류란 교류의 주체가 지방자치단체가 되는 교류, 즉 둘 이상의 상이한 지방자치 단체 간에 무엇인가를 주고받는 행위양식을 의미한다. 이러한 측면에서 보면, 지방자치단체의 남북교류란 단순히 남북한의 지방자치단체 간에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다.

그러나 지방자치단체의 남북교류의 개념을 규정하기 위해서는 이론적 차원에서 교류형태에 대한 보다 명확한 언명이 필요할 것이고, 정책적 차원에서 교류분야의 범위가 보다 구체적으로 확정될 필요가 있다.

우선 이론적 차원에서 지방자치단체의 남북교류가 어떠한 형태에 포함되는 가를 살펴볼 필요가 있다. 흔히 지방자치단체의 교류는 공간적 요소를 기준으로 두 가지의 형태로 구분된다. 즉, 특정 지방자치단체의 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치가 국가를 기준으로 국내이나 또는 국외이냐에 따라 국내 교류나 국제교류로 분류되고 있다. 지방자치단체의 남북교류의 공간적 요소는 남한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 북한이 된다. 또한 북한 지방자치단체를 중심으로 할 경우 교류대상 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 지방자치단체의 공간적 위치는 반대로 남한이 된다. 여기서 문제는 남한에 위치한 지방자치단체와 북한에 위치한 지방자치 단체 상호간 교류를 국내교류로 간주할 것인지 아니면, 국제교류로 규정할 것인가이다. 이는 남한과 북한이 동일한 국가의 영토 이냐 아니냐의 문제이다. 남한과 북한이 공간적으로 동일한 국가에 속한다는 근거로는 현행 우리나라의 헌법규정을 들 수 있다. 헌법 제3조의 규정에 의하면, 우리나라의 영토는 한반도와 그

부속도서라고 되어있다. 따라서 북한도 당연히 우리나라의 영토에 속함으로써 남한의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체간 상호 교류는 국내교류로 간주되어야 한다. 반면, 남북한 지방자치단체간의 교류를 국제교류로 간주할 수 있는 근거는 실제적인 영토고권의 적용이다.

남한지역에는 대한민국이 그리고 북한지역에는 조선인민민주주의공화국이 각각 배타적인 영토주권을 행사하고 있다. 따라서 우리나라 헌법의 규정에도 불구하고 북한지역에 대한 대한민국의 영토고권이 실제적으로 적용되지 못하고 있으므로 북한지역에 설치된 국가는 독립된 주권국가라는 것이다.

남북한의 통일정책 또는 국민감정이 어떠한지 간에 북한이 독립적 주권국가로서 유엔의 회원국으로 가입하고 있고, 더욱이 남한과 마찬가지로 북한이 다수의 국가들과 국가 간 외교관계를 수립하고 있는 점을 감안할 때 현실적으로 북한을 독립적 주권국가로 인정할 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북한 지방자치단체간 교류는 지방자치단체의 국제교류로 분류될 수 있을 것이다.

한편, 정책적 측면에서 지방자치단체의 남북교류를 구성하는 교류분야에 관해 살펴볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 단순히 남북한 지방자치단체간 에 무엇인가를 주고받는 행위양식으로 지방자치단체의 남북교류를 개념화할 경우에는 교류분야가 특별히 한정될 필요가 없다. 그러나 지방자치단체의 남북교류가 분단국의 궁극적 목표인 통일달성을 위한 효과적 수단의 성격을 갖는 경우에는 교류분야가 정책적 차원에서 조정 또는 제한될 개연성이 높다. 정책적 측면에서 특정분야의 교류는 분단국의 목표인 통일달성에 크게 기여하지 못할뿐더러 오히려 상호교류를 가로막는 저해요인으로 작용할 가능성이 높다고 판단할 경우에는 교류분야에서 제외될 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 신중하게 고려되어야 할 것이 정치 분야의 포함여부이다. 이는 화해협력시대를 규정하는 시각과 교류의 활용초점이 무엇인가에 따라 상이한 결과를 도출하게 될 것이다. 대체적으로 화해협력세대는 통일달성을 위하여 종래의 이질적 상호교류가 제시되고 있다. 따라서 이 단계에서 정치적 분야가 부각될 경우 남북관계에 대한 국내외적 관심이 고조되어 오히려 동질성 확보에 장애요인으로 작용할 가능성이 많다.

특히, 정치적 분야의 교류는 특정사안의 결정권한이나 여타의 조건을 고려할 때 중앙정부에 비하여 지방자치단체가 교류주체로서 적합성이 크지 않다. 물론 남북간 교류협력을 통하여 일정 수준 동질성이 회복되고, 화해협력시대가 “낮은 수준의 연방제”등 실질적인 통합단계로 이행될 조짐을 보이는 단계에 이르러서는 당연히 논의될 필요성뿐만 아니라 교류에 포함하여 남북간 정치교류에 관한 구체적 경험을 축적할 필요성도 있을 것이다. 그러나 화해 협력시대의 본질적 성격이나 교류의 전략적 활용의미를 고려할 때 지방자치단체의 남북교류에서 정치 분야는 제외되니 비정치적 분야를 중심으로 한 개념규정이 타당할 것이다.

이상의 논의에 비추어 보면, 지방자치단체의 남북교류는 비정치적인 분야를 대상으로 남북한의 지방자치단체가 주체가 되어 상호간 무엇인가를 주고받는 국제교류의 행위양식으로 규정할 수 있을 것이다.

<그림 1> 지방자치단체 남북교류의 개념도

구 분		공간적 요소	
		국내 교류	국제 교류
내용적 요소	정치적 교류	I	II
	비정치적 교류	III	IV

I: 국내교류이면서 정치적인 교류 II: 국제교류이면서 정치적인 교류

III: 국내교류이면서 비정치적인 교류 IV: 국제교류이면서 비정치적인 교류

자료 : 한국지방행정연구원, “지방자치단체의 남북교류 활성화 방안”, 2001, p.11.

법률상으로는 「남북교류협력에 관한 법률」에서 교류협력의 개념을 자세하게 정의하고 있다. 이 법률에 따르면 남북간 교류협력을 남한과 북한간의 왕래·교역·협력사업 및 통신역무 등으로 규정하고 있으며(제4조), 다음과 같이 구체적 행위에 대한 개념정의를 하고 있다.

- “교역”이라 함은 남한과 북한간 물품의 반출·반입을 말한다.
- “반출·반입”이라 함은 매매·교환·임대차·사용대차·중여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동을 포함한다)을 말한다.
- “협력사업”이라 함은 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다.

결국 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 지방자치단체의 남북교류협력사업의 개념은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한의 왕래·교역하며, 학술, 문화, 체육 부문 등에 상호 교류하는 제반 활동”이라고 정의 할 수 있다.

지방자치단체는 “국가영토의 일부를 그 구역으로 하고, 그 구역 안의 모든 주민을 구성원으로 하여, 그 구역 안의 모든 사람 및 사물에 대하여 국법이 인정하는 범위 안에서의 지배권(자치권)을 가지는 법인격 있는 단체”를 의미한다.¹³⁾ 즉 지방자치단체는 첫째로 장소적 요소로서의 자치권을 기본적인 구성요소로 하여 성립된다. 지방자치단체의 이러한 정의에 의한다면 지방자치단체가 독자적으로 대외업무를 수행 할 권능은 부여 받지 못하고 있다. 북한과의 관계개선이나 협력사업도 예외가 아니어서 중앙정부의 통일부에서 다루어야 할 사항이다. 그러나 지방자치단체도 외교행위가 아닌 주민의 복지와 관련된 사항이라면, 그리고 중앙정부로부터 위임받은 사항에 대해선 비록 해당 구역의 범위를 초월하는 행정행위를 할 수 있다. 우리나라는 오랜 세월 동안 중앙집권적·권위주의적·가부장제적 제도아래서 중앙정부는 지방자치단체에 사무의 이양

13) 지방자치단체는 local autonomous, local authority, local self-government 등 다양한 형태로 표시되는 만큼 정확한 정의는 학자마다 다르게 나타남. 본문에서는 최창호(2001), p.144의 정의에 따름.

을 꺼려했을 뿐만 아니라 그 사무의 원활한 수행을 위해서 꼭 필요한 권한의 이양은 더욱 꺼려해 왔다. 그러나 중앙정부는 그들 자신들이 지나치게 많이 차지한 업무를 중앙정부가 직접 수행하기에는 너무 힘겹기도 하며, 또한 그러한 업무수행 자체를 별로 탐탁하지 않게 여기는 이유 때문에 일부 업무를 지방자치단체에 위임하는 사무위임행위가 일어나기 시작했다.¹⁴⁾ 지방자치단체의 대북한 협력사업도 이러한 차원에서 고찰할 수 있다. 우리나라가 1995년 확정된 지방자치법에 의거하여 지방자치단체가 구성된 이후 2000년 7월 이후, 즉 6.15남북 정상 회담이 이루어지고 난 이후 대북 교류·협력사업 신청이 급증한 것으로 알 수 있다.

남북한의 지방자치단체간 교류·협력은 1990년 8월 공포된 ‘남북교류·협력에 관한 법률’을 근간으로 다수의 법령에 근거¹⁵⁾를 두고 있으며, 아직 지자체간 교류·협력을 구체적으로 염두에 두고 제정된 법령은 없다. 이러한 상황에서 6.15남북 정상회담 이후 지자체의 교류·협력사업 신청이 급증함에 따라 남북 지방자치단체 교류·협력사업의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 중앙정부는 지자체의 남북교류·협력사업과 관련된 업무에 대하여 행정자치부에서 사전 협의·조정하도록 하였다. 행정자치부는 지자체의 남북교류·협력사업을 효율적이고 체계적으로 지원하기 위하여 2000년 7월 ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’을 마련하고, 남북 지방자치단체간 교류·협력업무에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 하였다. 아무튼 지방자치단체의 남북한 교류·협력은 기본적으로 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 의거하고, ‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’에 따라 집행된다.

이상의 내용과 최근 정부에서 취한 각종 조치를 검토해 볼 때 아직 지방자치단체가 북한과 교류·협력하는데 제도적 장치가 완비된 것은 아니다. 그러나 2000년 6월 15일 남북정상회담 이후 대화와 협력분위기가 조성되면서 실제로 많은 지방자치단체가 북한과의 교류·협력사업에 관심을 가지고 있고, 실제로 다수의 사업을 추진해오고 있다. 이러한 의미에서 최근까지 이루어진 지방자치단체의 대북한 교역 및 협력사업 참여를 배경으로 그 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업의 전유물처럼 여겨졌던 남북 및 통일문제에 대한 접근채널과 교류방식의 다양화를 의미하여, 단선적이고 추상적으로 여겨졌던 남북교류가 다원적이고 구체화하는 계기가 된다는 것이다. 즉, 지방자치단체수준의 교류 및 협력의 확대는 남북관계가 중앙정부 위주의 획일화되고 경직화된 관계에서 보다 다양하고 유연한 관계로 진전된다는 것을 의미하며, 다원화된 교류채널을 통하여 실질적인 교류를 강화하는데 기여 할 것이다.

둘째, 지방자치단체 남북교류사업의 활성화는 남북한 중앙정부가 국제환경의 기류변화에 편승되어 통일환경의 불안정한 상황을 반복해왔던 폐해를 해소시킬 수 있는 계기로서의 의의를 가진다. 즉, 남북한을 둘러싸고 있는 국제환경이 복잡하게 전개될 경우 이러한 변화에도 불구하고

14) 조창호(1998), p.89.

15) 남북교류·협력에 관한 법령으로 ‘남북교류협력에 관한 법률’이외 ‘남북교류협력에 관한 시행령’, ‘남북한 왕래자의 휴대 금지품 및 처리방법’, ‘남북한 교역대상물품 및 반출, 반입 승인절차에 관한 고시’, ‘남북협력기금법’ 등이 있음.

남북교류를 계속적으로 추진할 수 있다는 것이다. 일례로 현재의 한반도를 둘러싸고 있는 국제 환경은 미국의 부시행정부 출범 이후 북·미 관계가 소원해짐으로써 더욱 복잡해 졌으며, 국제 환경에 크게 영향을 받는 남북한 정부간 대화와 협력도 정상회담 이후 침체된 상황이다. 이러한 상황에서 지방간 교류협력의 활성화는 북·미관계의 악화에도 영향을 받지 않고 남북한 교류·협력을 지속적으로 추진할 수 있는 방안으로서 그 의의가 있을 것이다.

셋째, 남북한 지방간 교류사업의 활성화는 남북간 경제협력의 확대를 통한 남북한 균형적인 경제발전과 향후 통일비용을 감소시키고 통일 환경을 조성하는데 기여한다는 점에서 그 의의를 가진다. 남북간 경제협력의 활성화는 중국과 일본의 동북아 지역에 대한 세력 확대에 대응하기 위해서도, 또한 현재의 환경 하에서 북한사회의 개방을 촉진시키고 장기적으로는 통일의 기반을 닦을 수 있는 가장 효과적인 방안의 하나이다. 그러나 현재의 중앙정부 및 대기업 중심의 남북 협력은 정치적 문제의 개입, 특정기업에 대한 특혜 논란 등 많은 문제점과 한계를 가지고 있다. 이러한 여러 문제점들을 해소하는 방안으로서 지방자치단체를 중심으로 한 남북 경제협력은 남북한 균형적 발전과 통일환경의 조성에 이바지 할 수 있을 것이다.



제 3 장 지방자치단체의 남북 교류·협력

제 1 절 지방자치단체의 남북교류·협력 사례

1. 지방자치단체의 남북 교류·협력 절차 및 심사기준

‘남북자치단체간 교류협력 업무 처리지침’에 따르면 행정자치부가 통일부와 협의하여 지자체의 남북교류·협력사업을 협의·조정하도록 하였다. 동 지침에서 제시하고 있는 교류·협력의 추진절차는 ①지자체별 교류·협력 계획수립 및 보고, ②지자체 교류·협력사업 협의조정, ③통일부에 승인 신청, ④북한지자체와의 교류·협력 추진, ⑤교류·협력결과 보고 등 다섯 단계로 나누어져 있다. 그러나 지방자치단체의 남북교류·협력사업 절차를 세부적으로 보면 다음 8단계로 나누어 고찰할 수 있다.

첫째는 지자체의 계획수립 단계이다. 남북교류·협력사업을 희망하는 지방자치단체는 사업의 목적, 내용, 북한의 교류희망 지역, 예산, 예상 성과 등 세부계획을 수립한다. 계획수립 시 관계전문가, 사회단체 등의 자문을 구하여야 하며 주민들을 대상으로 충분한 홍보를 거친 후 지방회의에 보고하여 의결해야 한다.

둘째는 행정자치부에 대한 사업승인의 신청 단계이다. 북한과의 교류·협력을 원하는 해당 지방자치단체는 최종 의결된 사업계획서를 행정자치부에 제출하고 사업승인을 신청한다.

셋째는 행정자치부의 사업심사 단계이다. 행정자치부는 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’를 개최하여 신청된 지방자치단체의 사업계획서를 심사기준에 따라 심사한다. 심사의 기준은 사업의 실현 가능성, 지방자치단체간 사업의 중복추진 여부, 사업의 적정성 및 실효성, 지방자치단체의 사업추진능력, 공공복리 등 국익에 부합 여부 등이다.(<표3-2>참조).

넷째는 심사결과의 통보 단계이다. 행정자치부는 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회’의 심사결과를 통일부와 해당 지방자치단체에 통보한다.

다섯째 단계는 통일부에 대한 협력사업 승인신청 단계이다. 행정자치부로부터 심사결과를 통보받은 지방자치단체는 승인을 받은 사업에 대해 통일부에 협력사업승인을 신청해야 한다.

여섯째 단계는 통일부의 승인 단계이다. 통일부는 지방자치단체가 신청한 사업에 대해 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 의거 심사하고 승인 여부를 최종 결정하며, 그 결과를 해당 지자체에 통보한다.

일곱째 단계는 지방자치단체의 사업추진 단계이다. 통일부로부터 남북교류협력사업을 최종 승인받은 해당 지방자치단체는 북한과 교류협력사업을 추진할 수 있다.

여덟째 단계는 사업추진결과의 보고 단계이다. 북한과의 교류·협력사업을 추진한 지방자치단체는 추진결과 및 성과를 통일부와 행정자치부에 보고한다.

<표 3-1> 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 절차

사업승인 절차별 단계	단계별 내용
계획수립·신청단계 (지방자치단체)	<ul style="list-style-type: none"> · 사업목적, 내용, 교류 희망지역, 예산, 예상성과 등 명기 · 전문가, 사회단체, 주민의 의견수립 · 행정자치부에 계획서 제출 및 보고
사업 심의·승인단계 (행정자치부)	<ul style="list-style-type: none"> · 행정자치부의 심사기준에 의한 사업계획서 검토 · 실현가능성, 중복추진 여부, 사업추진 능력 등을 고려 · 심의결과를 해당 지자체에 통보
사업승인신청단계(행정자치부) 심의 단계(통일부)	<ul style="list-style-type: none"> · 행정자치부의 심의 및 승인결과를 통일부에 제출 · 통일부 심의 및 결과 통보
사업추진 단계(지방자치단체) 결과보고 단계(통일부)	<ul style="list-style-type: none"> · 사업계획서에 의거한 지자체의 사업추진 · 사업추진결과를 행정자치부와 통일부에 보고

자료 : 연구자의 재구성.

2000년 7월부터 2004년 3월 현재까지 지자체에 의해 계획·추진된 대북사업은 총 24개 단체 48건에 이른다. 이 중 10개 사업은 통일부로부터 승인을 얻지 못했고, 승인된 38건 가운데서도 실제로 추진된 것은 16개에 지나지 않으며, 5개 사업은 현재 진행중이며, 무산된 사업이 17건에 이르고 있다. 성사된 사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 경제교류로 6건이며, 인도적 지원 4건, 체육교류 3건 등이다.

<표 3-2> 지방자치단체 남북교류협력사업 심사기준

심사기준	세부기준
사업의 실현 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 동질성, 지역적 근접성, 상호보완성 · 교류의 용이성 여부 · 민간단체간 인도주의적 지원사업 우선 추진
지방자치단체간 사업의 중복추진 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체간 동일하거나 유사한 사업의 중복추진 · 이미 추진 중인 사업과의 경쟁유발 가능성
사업의 적정성 및 추진능력	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 재정여건, 지역주민의 호응도 등 추진역량 · 북한 측에 실질적 도움을 줄 수 있는지 여부
공공복리 등 국익 부합 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 국가안전보장, 공공질서, 공공복리 저해여부 · 정부 통일정책 부합여부

자료 : 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제 11권, 2002, p. 136.

2. 지방자치단체의 남북교류·협력 사례분석

상기 절차와 기준에 의거하여 2000년 6.15 남북정상회담 이후 최근까지 지방자치단체가 추진했던 남북교류·협력사업의 사례는 다음과 같다. 여러 지자체중에서 실질적으로 성과를 달성하고 있는 곳은 강원도, 경기도, 전라남도, 제주도 사례인데 다음 장에서 제주도의 특성과 교류협력현황을 서술하기 전에 강원도, 경기도, 전라남도의 사례를 살펴봄으로써 상호 비교적 관점에서 시사점을 얻고자 한다.

1) 강원도

(1) 배경 및 기반조성

강원도는 남북유일의 분단도로, 남북분단의 1번지이다. 그동안 북한과의 접경지역이라는 구조적 제약으로 강원도는 지역발전의 제약을 어느 지자체보다도 더 깊게 받아왔고, 도민들도 통일에 대한 <남다른 염원>이 강하다. 따라서 강원도는 이러한 상황을 극복하는 길을 자체적으로 남북교류협력사업을 추진하는 일로 보고 적극 노력해왔다.¹⁶⁾

이미 1998년 9월에 전국 지자체로서는 최초로 「남북교류협력지원담당」을 설치하였다. 또한 12월에는 <교류협력기금>을 설치했으며, 도의회에서 이를 뒷받침하기 위해 <조례>를 통과시켰다. 2004년 4월에는 범도민적으로 의견수렴과 도민의 참여를 유도하기 위해 「남북강원도협력협회」를 발족했으며, 6월에는 강원발전연구원내에 「북강원연구」센터를 설치하고, 북강원도내 관한 각종 정보와 지식을 축적, 도민들에게 정보를 제공하기 시작했다. 12월에는 도지사를 단장으로 하는 강원도대표단이 평양을 방문 6.15공동선언에 입각 남북강원도간 협력을 위해 5개항의 기본 합의서 및 3개 협력사업에 대한 부속합의서를 북한 「민족경제연합회」와 체결했다. 2001년 3월 강원도는 「남북교류협력지원담당」을 <담당관>실로 확대 개편하면서 본격적인 교류협력사업을 전개했다.

(2) 교류협력의 현황¹⁷⁾

① 어린연어 방류

연어는 그 치어를 하천에 방류하면 2~3년 정도 성어가 되어 모천으로 돌아오는 특성을 가지고 있다. 이러한 연어의 모천회귀본성을 잘 살리면 어린연어 방류는 북강원도 어민의 소득증대와 양질의 대체 실량확보에 많은 도움이 될 수 있는 사업이다.

이런 뜻에서 강원도는 북한과 연어자원 증식에 합의하여 2001년 4월부터 55만 마리의 어린연어를 북강원도 고성군과 안면군에 방류를 했으며, 그 후 해마다 진행되어 2004년 5월까지 모

16) 김연진, “강원도 남북교류협력의 현황과 발전방향”. 민주평화통일자문회의. 상거서. pp. 46-47.

17) 상계논문, pp. 48-50.

두 205만 마리를 북강원도 하천에 놓아 주었다. 2001년 처음 방류한 어린연어가 지나해 10월부터 어미가 되어 돌아오고 있다는 사실은 최초의 남북강원도의 협력사업이 성공적이라는 점이다.

② 안변 연어 부화장 건설

강원도는 어린연어 방류만으로는 연어 자원의 북한지역 보호증식에 한계가 있다는 점을 인식하고 연어 부화장을 건설하는 문제를 지난 2000년 12월 강원도대표단 방북시 합의한 바 있었다. 이에 따라 강원도는 기자재와 기술을 지원하고 북한은 인력과 시공을 맡아 2002년 7월부터 안변에 연어부화장을 짓기 시작하여 지난해 12월에 건평 500평 규모의 부화장 준공식을 가졌다. 강원도와 남북협력기금으로 충당되었으며, 생산능력은 연간 500만 마리이다.

③ 북강원도 산림병충해 방제

강원도에서는 산림병충해 방제사업으로 금강산 솔잎혹파리와 북강원도 잣나무 넓적잎벌 방제 사업을 2001년부터 지원해 왔다. 금강산 솔잎혹파리는 지금까지 4000ha를, 잣나무넓적잎벌 방제 사업은 지난해부터 시작했는데 1,000ha를 방제했다. 이 사업은 강원도가 약제와 기자재, 그리고 기술을 전수함으로써 이루어지고 있는데, 북한관계자는 90%이상 효과가 있다고 감사해하고 있다. 이 사업은 북강원도의 산림자원을 보호하고 백두대간의 환경을 보전하는 남북환경교류협력의 첫 사례라고 볼 수 있다.

(3) 향후 추진계획

강원도는 북한 「민족화해협력범국민협의회」(이하 민화협)와 합의하여 추진하고자 하는 향후 추진 사업은 다음과 같다.

- 남북강원도가 함께하는 「금강산 민속문화축전」의 개최
- 겨울스포츠 교류·협력
 - 강원도가 실시하는 청소년 겨울스포츠 체험에 북한 청소년팀 초청
 - 아이스하키 남북시범친선경기 개최
 - 적정종목의 겨울스포츠 남북공동훈련

2) 전라남도의 남북교류협력

(1) 배경 및 추진경과

광주전남지역에서는 2000년 「광주전남우리민족서로돕기운동본부」가 결성되어 김, 미역, 방울토마토 등을 북한에 보내는 인도적 지원사업을 전개해 왔다. 이 운동에서는 자치단체와 기관 시민단체 그리고 개인들의 광범위한 참여 속에 나름대로의 큰 성과를 거두었으나, 독자적인 대북창구가 없어 지속적이거나 저변확대를 꾀하지 못하고 일회성의 행사로 끝나는 문제를 안게 됐다.

이를 해소하기 위해 「광주전남우리민족서로돕기운동」은 2002년 평안남도과 전라남도의 교류·협력사업을 추진하기로 북한 민족화해협의회와 합의하고 전라남도내 광역단체와 기초단체

에 「전남남북교류협의회」를 조직할 것을 제안하였다. 지금까지의 지방정부의 대북교류가 대체로 이벤트성이나 일회적 일 수밖에 없는 문제를 극복하기 위해 기초단체가 공동으로 추진한다면 인도적 지원사업과 협력교류 사업을 할 수 있는 재원과 각 아이টে을 확보함으로써 북한과의 신뢰관계를 형성하면서 다양하고 폭넓은 교류를 이룰 수 있는 장점이 있다는 것이다.¹⁸⁾

이러한 과정에서 「전남 시장·군수 협의회」와 「광주전남우리민족서로돕기운동본부」가 중심이 되어 「전남남북교류협의회」창립을 준비하면서 북한과 실무협의를 통해 2003년 전남·평안남간의 협력사업으로 평안남도 대동군에 「대동농기계수리공장」을 건설하고 인근에 「남북시범농장」을 운영하기로 합의하였다. 지난해 4월 기초단체와 기초의회, 전라남도과 도의회를 중심으로 민간과 기업이 함께 「전남남북교류협의회」를 창립하였으며, 금년 2월 통일부 법인으로 승인받게 되었다.

(2) 교류협력사업 실태

2003년도 합의서에 의거 진행된 교류협력사업을 크게 두 가지로 이루어졌다. 하나는 「남북시범농장」 운영을 위한 영농기자재(이앙기, 파종기, 못자리용 온실자재)를 지난 4월 인천항을 통해 북한에 전달한 사실이다. 둘째는 농기계 수리공장 건설을 위한 각종 자재와 설비공구 등을 전달하여 지난해 9월, 대지 1,000평에 250평 건물의 농기계수리공장을 준공한 점이다. 이로서 전라남도는 평안남도의 농업생산력복구를 위한 농업협력을 추진하는 또 다른 지자체의 교류협력 사례를 보여주고 있다. ¹⁹⁾

(3) 향후 추진계획

「전남교류협의회」는 평안남도와의 농업협력사업이 진전을 이루어 신뢰가 두터워지면 다음과 같은 사업으로 확대하고자 하고 있다.

- 남북시범협동 농장운영(약 4,000평 규모)사업
 - 채소 및 원예작물중심의 비닐하우스 단지조성
- 전남의 각 시·군이 특화된 교류협력사업의 전개
- 직능 및 시민사회단체의 인적교류사업

3) 경기도의 남북교류협력 실태

(1) 배경 및 기반조성

경기도도 강원도와 마찬가지로 휴전선을 사이에 두고 북한과 접하고 있는 최인접 지역이다.

18) 정영재, “전라남도의 남북협력” 남북협력제주도민운동본부 주최 <지자체의 남북 교류·협력 활성화 세미나> 발표논문집 (2003.5), pp. 59-62.

19) 전남남북교류협의회. 「2003년 사업 평가 및 결산」 보고서(2004), pp. 2-5.

최근에는 개성공단이 개발되면서 지리적 여건과 통일의 전진기지 역할에 부합하는 대북교류·협력사업을 추진하고자 하고 있다. 우선 기반조성으로 2001년 11월, 경기도 남북교류협력조례를 제정했고, 200억원을 목표로 한 협력기금 조성에 나섰다. 또한 2002년 3월에 민관의 유기적 협조와 참여확대를 위해 도지사를 위원장으로 하는 <경기도 남북교류협의회>를 경기도의회에 <남북교류특별위원회>를 경기발전연구원에 <남북포럼>을 구성해 운영하고 있다.²⁰⁾

(2) 교류협력 실태

경기도는 2002년 양강도에 농기계 200대를 지원하고 지붕계량을 위해 10억원을 지원했다. 경기도 남북교류 대표단이 2003년에 1차, 2004년에 2차 방북을 통해 북한 민화협과 평양에 하루 2톤 생산의 당면생산 공장을 설치하기로 합의했다. 이 밖에도 황해북도 사리원시에 협동농장용으로 경운기 100대를 구강예방원에 치과장비 5세트, 24인승 환자수송용 버스5대 및 재료를 지원하기로 하는 등 본격적인 대북교류협력사업을 위한 토대 구축에 나서고 있다.

(3) 향후 추진계획

<표 3-3> 경기도의 남북교류협력 사업 향후 추진계획

향후 추진 사업 분야	사업추진계획
인도적 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> · 잉여농산물 지원 · 임진강 수계 묘목지원
인적 교류사업	<ul style="list-style-type: none"> · 경기도립예술단과 조선국립교향악단의 교환 및 합동 공연 · DMZ 생태학술회의 · 학술체육사회단체간 교류

4) 기타 지방자치단체의 사례

부산시는 2002년 부산아시아안게임에 북한대표단이 참여한 것을 계기로 2003년 8월 부산시는 「북한교류협력단」이 북한을 방문 부산지역의 산업생산의 특성을 지닌 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만건설 및 운영분양서 협력을 추진하기로 합의했다. 또한 전라북도도 「우리민족서로돕기운동본부」와 공동으로 대북협력을 추진하고 있다. 우선 기금을 도·시·군 보조금으로 확보하고 있으며, 이를 토대로 황해남도와의 농업협력을 꾀하고자 하고 있다. 금년 3월에는 전라북도 부지사가 북한을 방문 황해남도 신천군 농기계 수리공장 건설과 경운기 등 농기계 지원을 위한 합의를 북한 「민화협」과 체결한 바 있다.²¹⁾

20) 진회관, “경기도의 남북협력”. 남북협력제주도민운동본부 전개서. pp 74-76.

21) 김영윤, “지방자치단체의 대북교류:현황과 과제”, 민주평화통일자문회의 주최 지역협력 분과위원회 제 48차 세미나 발표문(2004.5.14), p. 12.

제 2 절 지방자치단체의 남북 교류·협력사업의 문제점 및 방안

1. 지방자치단체의 남북 교류·협력사업의 비교

강원도 그리고 경기도, 전라남도의 대북 교류협력사업의 사례를 보면 추진배경, 추진주체, 교류협력유형 교류지역 등에 있어 제 각기 특성을 나타내고 있고, 대북교류 파트너와 재원 등에 있어 제 각기 특성을 나타내고 있고, 대북교류 파트너와 재원 등에 있어서는 유사한 측면을 지니고 있다. 크게 보면 추진 주체가 지자체가 중심이 되고 있는 경우는 강원도, 경기도이며, 전라남도는 광주, 전남 우리민족서로돕기운동본부가 시작하여 지금은 광역, 기초단체의 연합체인 「전남남북교류협의회」가 중심이 되어 사업을 전개하고 있다. 교류협력유형에서 보면 강원도는 남북강원도의 상호공동이익을 위한 <협력모델>을 제시하고 있다.

어린연어 공동방류를 통한 동해안 어족자원 증식규모를 확대하는 것과 금강산 산림병충해 공동방제를 통한 남북강원도 산림보호 등은 <윈-윈>의 성격이 크다. 또한 연어부화장 건설을 대체식량 확보와 소득증대 그리고 생산기반 시설을 확충한다는 뜻에서 협력사업이다. 전라남도 농기계와 콤팩트 지원과 농기계 수리공장 건설과 시범농장 운영을 통해 농업 협력사업의 모델을 제시하고 있다. 경기도도 농기계, 지붕계량 등의 지원사업을 추진했고, 당면 생산공장의 건설과 치과장비와 차량 등의 지원을 계획하고 있다. 교류협력 파트너는 모든 지자체가 북한 민화협과 사업을 하고 있으며, 다만 강원도와 전라남도는 북강원도와 평안남도 인민위원회와 보조기관으로 함께 참여하고 있다. 이것이 의미하는 바는 강원도와 전라남도는 북한의 특정지역과 교류협력사업을 추진하고 있다는 점이다. 즉 강원도는 북강원도를 전라남도는 평안남도를 교류지역으로 삼고 있다. 경기도 역시 황해남도와의 교류를 중점적으로 추진하고 있다.

<표 3-4> 주요 3개 지자체의 대북 교류협력사업 비교

구 분	강원도	경기도	전라남도
설 립 배 경	분단도 금강산관광 접경지역	접경지역 개성공단	내륙의 남단
추 진 주 체	강원도 (남북협력담당관)	경기도 (남북교류 위원회)	전남남북교류협의회 (도, 시연합)
추 진 유 형	협력사업	인도지원	농업협력
사 업	· 어린연어 방류 · 연어부화장 건설 · 금강산 공동방제	· 양강도 농기계지원 · 황해북도 사리원시 치과장비 지원	· 평남대동군농기계수리장준공 · 시범농장 운영 · 도민대표단 1차 방북
재 원	국고, 기금, 도비	기금, 도비	국고기금, 도·시·군비
대북교류파트너	민화협	민화협	민화협
교 류 (방북자)	246명	20명	180명
대 상 지 역	북강원도	황해북도	평안남도
특 이 사 항	2010평창동계올림픽 유치 지지선언		

자료 : 연구자 재구성.

2. 지방자치단체의 남북교류·협력사업의 문제점

첫째, 4개 지자체의 대북교류·협력사업은 인도적 지원이든 협력사업이든 지원사업에 머물고 있다. 지원사업이 교류사업으로 확대되는 것을 북한이 거부하고 있기 때문이다.

교류사업은 문화, 체육, 학술 등의 분야의 인적 상호방문인데 북한은 이를 극도로 자제하고 있다. 그나마 성사된 경우는 북한이 실리적 이익과 정치적 기준에 의해 선별적으로 수용한 것뿐이다. 사회문화 교류가 부진한 이유는 북한당국이 교류가 체제유지에 도움이 되지 않는다고 여기는 데서 비롯된다. 강원도의 경우 <겨울스포츠 교류협력>을 제외하고 이에 대해 북한 민화협의 긍정적인 의견이 있었으나, 이의 실현은 이루어지고 있지 않다.

둘째로, 지자체의 교류·협력 사업도 다른 민간단체의 사업과 마찬가지로 남북관계의 상황변화에 영향을 받고 있다는 점이다. 2002년 6월의 서해교전사태나 북핵문제, 최근 김일성 주석 사망 10주기 조문 방북의 불허와 동남아에 거주중인 탈북자의 대거 입국 등은 북한당국이 합의가 이루어져 예정된 교류협력사업의 일정을 연기시켜 추진에 차질을 빚게 되어 적지 않은 문제를 야기한다.

셋째로, 북한당국은 순수한 의미의 인도적 지원-협력사업도 전략 전술적 차원에서 접근하기에 의미가 퇴색하고 있다. 지자체가 새로운 사업을 추진하려 할 때는 경제적으로 도움이 되는 것을 제외하고는 반대급부를 기대하여 성사가 지연되고 있는 것이 적지 않다.

넷째로, 북한의 경우 민간교류의 창구가 대단히 제한적인데서 비롯되는 문제다. 북한은 주로 <민족화해협의회>와 <민족경제연합회>가 나서고 있다. 남한의 경우, 오래전부터 많은 민간단체들이 추진해 왔고 최근에는 모든 지자체들이 경쟁적으로 북한과의 교류·협력사업에 나서고 있다. 이 현상은 남과 북의 교류가 활성화되는 긍정적 측면도 있으나, 북한의 창구가 제한되다 지자체의 대북교류협력 사업에 대한 선택권을 북한이 가지게 되면서 차질이 오고 있다.²²⁾

다섯째로, 지자체의 경우 사업예산이 미확보된 상태 또는 제도적 기반이 아직 미비된 상태에서 그리고 전문인력의 부족한 실정에서 추진하는데서 오는 문제를 가지고 있다. 또한 아직도 국민의 절대적 성원과 참여가 바탕이 되기보다 지자체 또는 민간단체가 선도자가 되어 여론을 유도하는 식이다.

3. 지방자치단체의 남북 교류·협력사업의 활성화 방안

6.15정상회담은 중앙정부와 민간단체뿐만 아니라 지방자치단체들도 남북교류화 협력에 대한 관심과 참여를 증대시켰다. 지방자치단체들은 중앙정부와 달리 지역 특수성에 토대를 둔 교류·협력사업을 전개해 왔으며, 남북화해와 평화증진에 기여했고, 민족의 동질성 회복에 중요한 디딤돌이 전개된 게 사실이다. 그러나 위에서 살펴보았듯이 모든 지자체들이 다 남북 교류·협력에 나선 것은 아니다. 신청한 사업에 비해 정부의 승인이 극히 제한되어 아직까지는 의욕에 비해 실적은 매우 저조한 것이 현실이다. 이는 지자체의 대북 교류사업이 그만큼 성사되기 어려운 사업이라는 점을 보여주고 있다. 현재까지의 추진 현황에 대한 분석을 통해 지자체의 교류·협력을 활성화 할 수 있는 방향과 과제는 다음과 같다.

첫째, 지자체의 대북 교류·협력사업은 남북한 당국의 회담과 협력이 잘 진행되어 갈 때 추진가속도가 붙을 수 있는 것임을 명심할 필요가 있다. 물론 위에서 살펴본 바에 위하면 남북한 정부가 경색관계에 빠져 있을 때 지자체의 대북지원사업이 경색을 푸는데 도움이 된 경우도 있다. 그러나 대체로 남북한 정부의 교류·협력이 활발해지고 다양해 질 때 지자체의 교류·협력사업도 원만히 추진될 수 있는 것이다. 강원도와 제주도의 경우 대북사업이 가속을 낸 것은 남북 당국간 회담이 계속되고 경추협 회의의 지속 등 정부간관계가 개선되어 가는 배경에서 이루어진 것이 이를 증명해 주고 있다.

둘째로, 추진주체인 지자체의 사업추진, 능력이 뒷받침되지 못하면 하고자 하는 대북 교류·협력은 결코 성공할 수 없다는 점이다. 선행 사례들은 지자체가 내실 있는 사업 계획을 수립하고, 조직정비와 전문인력을 확보하고 재원을 마련하고, 북한에 대한 충분한 정보와 접촉창구를

22) 김연진, 전계서, p. 55.

확보하고, 중앙정부는 물론이고 지역 주민들의 성원과 참여가 전제되지 않으면 좋은 결과를 거두기 어려운 사업임을 보여주고 있다.²³⁾

물론 남북한 관계의 현실이나 북한의 반응이 지자체의 준비능력보다 더 중요한 변수이다. 그러나 이 두 변수는 지자체가 통제하기 어려운 것이다. 대북사업 추진능력은 지자체의 노력에 따라 얼마든지 좋아질 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 지자체들은 일시적이고 즉흥적인 교류협력을 추진하는 것에서 벗어나 장기적이고 지속적인 교류협력을 위한 준비를 할 필요가 있다. 관련기구와 인원의 확보 그리고 조례도 제정하고 기금도 조성하는 일이 긴요하다.

셋째로, 지자체가 사업을 계획 추진함에 있어 무엇보다도 먼저 북한의 입장을 정확히 읽는 작업이 선행되어야 한다. 우선 북한당국은 남한의 민간단체나 지자체의 '대북지원'과 '협력'을 같은 뜻으로 받아들이고 있으며, 일정규모의 지원이 전제되거나 수반되지 않으면 어떤 형태의 교류협력 사업도 응하지 않는 게 현실이다. 특히 '교류'라는 표현은 '개방'과 연결시켜 받아들이기 때문에, 교류조건이 붙는 차원이나 '자매결연'을 부정적으로 받아들이고 있다. 따라서 아직까지는 엄밀한 의미의 상호주의적이고 '윈-윈'이 되는 남북교류협력의 관행을 아직 정착되어 있지 못한 게 사실이다. 그 결과 지자체들이 대북지원사업을 하면서 바로 실질적인 이익이나 사회문화 및 인적교류를 시도할 경우 실현이 안 되고 있음에 유의할 필요가 있다. 지자체의 교류·협력사업이 본 궤도에 올라서려면 남북한 관계의 개선이 우리정부가 화해·협력정책을 인내를 가지고 지속적으로 추진한 결과와 마찬가지로 볼 수 있다.

넷째로, 지자체 사이의 상호교환을 위한 네트워크가 활성화할 필요가 있다. 북한과 교류협력에 앞장서 있는 선발지자체들 상호간은 물론이고 이제 막 나서고자 하는 후발지자체들과의 정보교류는 경쟁과 중복사업의 추진을 막을 수 있을 것이다. 따라서 지자체간의 정보교환과 협력의 강화는 큰 도움이 될 것이다.²⁴⁾

마지막으로, 지자체가 추진하는 남북교류협력사업의 의의를 지자체의 실적 만들기가 아닌 분단의 극복과 민족의 화합 그리고 통일을 촉진하는데 있음을 바르게 인식하는 것이 절대적으로 필요하다. 단기간의 성과나 이벤트성에 목적을 두지 말고 21세기에 이루어야 할 민족의 통합에 기여하는 민족적·역사적 과제임을 지역주민들에게 홍보하며 성원과 참여를 지속적으로 유도해 가는 노력이 중요함을 명심할 필요가 있다.

강원도가 현재 추진하고 있는 연어공동방류사업과 같은 농림·수산분야의 과제들이 대북 협력사업으로 선정되었다. 강원도의 사례는 북한과의 교류는 어떻게 접근하는 것이 성과를 거둘 수 있는 것인지를 보여준다. 특히 전시성, 일회성, 소모성 협력사업은 배제되어야 한다는 점을 명백히 시사하고 있다. 또 북한이 선호하는 분야가 어느 분야인지를 분명하게 제시해 준다. 즉

23) 김영수, "지자체의 대북교류협력사업을 통해 본 북한의 변화전망", 우리민족서로돕기평화나눔센터 창립 기념 세미나 논문집, 2004. 2, p. 44.

24) 최대석, "인도적 대북지원에 있어 국내 NGO 이 역할과 과제", 통일연구원, 『남북한교류협력과 NGO 의 역할』, 2004, p. 61.

북한의 체재나 사회에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 분야는 가능한 한 배제되고, 일방적 지원의 성격이 강한 인도적 지원분야가 바람직하다는 것이다. 그러기 위해서는 사업의 규모가 크고 많은 자금이 소요되는 분야가 배제 되어야 한다. 남한의 일각에서는 가능하면 상호주의적 원칙을 견지해야 한다는 주장이 강하게 제시되고 있는데 이는 전시성의 대규모 사업을 추진하기 때문이다.



제 4 장 제주도의 남북 교류·협력 고찰

제 1 절 제주도의 내·외부 환경분석

1. 내부환경분석

1) 지리환경 특성

제주도는 한반도의 남서해상에 위치한 섬으로 북으로 목포시와의 거리는 141.6km, 북동으로 부산광역시와의 거리는 286.5km, 동으로 일본 대마도와의 거리는 255.1km이다. 제주도의 남북 간 거리는 약 31km, 동서간의 거리는 약 73km이며, 총면적은 1,846km²로 남한 전체면적의 1.8%이다. 한라산을 중심으로 한 소화산, 계곡, 절벽, 능선 등의 산악 자원과 해안단애, 폭포, 중산간 초지 등 다른 지역과 매우 특이한 경관자원을 가지고 있으며 아열대에서 아한대에 이르는 1,800여종의 풍부한 식생과 삼림을 보유하고 있다. 기후는 바람이 심하고 강수일이 연간 100일 이상이며 일조시간이 짧고 여름에는 몇 차례의 태풍이 통과한다. 토양은 전반적으로 척박하나 지형상 산악지대, 중산간지대, 해안지대로 구분 형성된다. 지표의 90% 이상이 현무암으로 덮여 있어 '화산의 보고'라고 칭할 정도로 화산지형이 다채롭게 발달되어 있으며 인구의 90% 이상은 표고 200m 이하의 해안지대에 거주한다. 2000년 말 현재 총면적 중 농경지는 29.3%인 541ha이며, 목장용지가 9.8%인 181ha, 임야가 50.2%인 92ha를 차지하고 있다. 이처럼 도서지역이면서 타 지역과 고립된 제주도 고유의 특성이 농업을 포함한 각종 산업의 특성을 결정한다.

2) 인구통계학적 특성

2000년 현재 인구는 약 54만2천명이고, 제주시 지역에 집중되어 있어, 인구의 편중이 점차 제주시로 집중화되어 가고 있는 실정이다. 인구 증가율 면에서는 전국 증가율 평균을 밑돌고 있다.

<표 4-1> 총인구 변화 추이

구 분	총인구 (단위: 천명)			인구밀도			연평균 인구증가율(%)
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	
전 국(A)	43,411	45,093	47,274	431	454	475	0.86
제 주(B)	515	519	542	279	281	294	0.51
제 주 시	233	255	279	915	1,002	1,091	1.81
서귀포시	88	85	85	336	336	336	- 0.35
북제주군	109	98	100	154	136	139	- 0.86
남제주군	85	80	78	141	130	127	- 0.86
B/A(%)	1.19	1.15	1.15	64.73	61.89	61.89	59.3

주 : 1) 각 시·군별 인구는 소수점 두 자리에서 반올림함.

2) 외국인 제외

자료 : 제주국제자유도시종합계획

전국 평균에 비해 지역 여성 인구의 비율이 약 1% 내외로 조금 높게 나타나고 있으며, 14세 미만의 유년층과 30세 미만의 젊은층이 상대적으로 감소세를 보이고 있으며 고령화 추세와 더불어 제주지역의 고령인구가 증가 추세에 있다.



<표 4-2> 연령별 인구변화 추이

(단위 : %)

구 분	1990		1995		2000	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
성별 구성비(남/여)	50.3/49.7	49.4/50.6	50.6/49.4	49.4/50.6	50.4/49.6	49.6/50.4
0 ~ 14 세	25	25.5	23.3	21.2	21.7	22
15 ~ 29 세	30	32.8	28	27.8	25.3	25.2
30 ~ 49 세	27	25.2	30.7	28.2	32.9	31.4
50 ~ 64 세	11	10.8	12.2	12.6	13	13.2
65 세 이상	7	5.7	5.8	6.2	7.1	8.2

자료 : 제주국제자유도시종합계획

산업별 취업인구 26만9천명(2002년 기준)이며, 이 중 농림·어업 부문이 7만3천명으로 도내 취업인구의 27.1%, 광·공업 부문은 1만 명으로 3.7%, 사회간접자본 및 서비스업 부문은 18만6천명으로 69.2%를 나타내고 있어 서비스업 부문의 취업인구비율이 높은 편이다. 사회간접자본

및 서비스업 부문은 매년 3.64%의 증가율을 나타내고 있지만, 농림·어업 부문은 3.0%의 감소율을 기록하고 있는 실정이다.

<표 4-3> 산업별 취업인구 현황

(단위 : 천명,%)

구 분	1990		1995		2000		연평균증가율(%)	
	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도	전 국	제주도
취 업 인 구	18,085 (100.0)	239 (100.0)	19,253 (100.0)	248 (100.0)	21,061 (100.0)	269 (100.0)	1.54	1.19
농 립 · 어 업	3,237 (17.9)	99 (41.4)	2,534 (12.4)	77 (31.0)	2,288 (10.86)	73 (27.1)	△3.41	△3.0
광 · 공 업	4,990 (27.6)	10 (4.2)	4,824 (23.6)	13 (5.2)	4,262 (20.24)	10 (3.7)	△1.56	0
사회간접자본 및 서비스업	9,858 (54.5)	130 (54.4)	13,074 (64.0)	158 (63.7)	14,511 (68.9)	186 (69.2)	3.94	3.64

자료 : 제주국제자유도시종합계획



3) 산업적 특성

제주도의 지역내총생산(RGDP, 2000년 기준)은 4조 8천 억원으로 전국 지역내총생산 503조 5천억 원의 약 1.0%를 차지하고 있다. 1990년~2000년 기간 중 연평균 GDP 증가 평균보다 170만원이 낮은 수준이다. 그러나 수려한 자연경관을 중심으로 한 관광산업은 일찍부터 발달하여 제주도의 도약을 가능케 하고 있다. 제주국제공항에는 12개의 국내노선과 7개의 국제노선이 운항되고 있으며, 연간 14만 3천회의 운항 능력과 764만 명의 승객 및 34만 톤의 화물을 수송할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 또 2개의 무역항(제주항, 서귀포항)과 5개의 연안항(성산포항, 화순항, 한림항, 애월항, 추자항)이 있어서 연간 총선적량이 대략 500만 톤에 이른다.

전체 산출액에서 차지하는 농림어업부문의 비중은 2000년 27.2%에서 2011년 20.9%로 낮아질 전망이다. 비해 같은 기간 중 관광부문은 29.9%에서 32.6%로, 기타 서비스업은 39.0%에서 41.9%로 증가할 수 전망이다. 연평균 성장률도 농업부문이 3%수준인데 비해 SOC 및 기타 서비스부문은 6% 이상에 이를 것으로 추정하고 있다.

결론적으로 그 동안 관광산업 육성 등에 힘입어 제주도의 생산구조는 1차 산업 위주에서 서비스업을 중심으로 한 3차 산업 위주로 변화해 왔는데 앞으로 국제자유도시의 추진으로 이러한 구조 변화는 관광 관련 서비스업을 중심으로 가속될 것으로 전망되고 있다.

<표 4-4> 제주지역 산업별 산출구조 추이 및 전망

단위 : 10억원, %

구 분	농림·어업	광공업	SOC 및 기타 서비스업		합 계
			관광관련	기타 서비스	
1990	908 (32.5)	200 (7.2)	674 (24.1)	1,014 (36.3)	2,796 (100)
1995	1,161 (31.0) <5.1>	141 (3.8) <-6.8>	1,053 (28.1) <9.3>	1,387 (37.1) <6.7>	3,742 (100) <6.0>
2000	1,197 (27.2) <0.6>	173 (3.9) <4.2>	1,314 (29.9) <4.5>	1,717 (39.0) <4.4>	4,401 (100) <3.3>
2006	1,469 (23.6) <3.5>	264 (4.2) <7.3>	1,939 (31.1) <6.7>	2,562 (41.1) <6.9>	6,234 (100) <6.0>
2011	1,719 (20.9) <3.2>	386 (4.7) <7.9>	2,682 (32.6) <6.7>	3,445 (41.9) <6.1>	8,232 (100) <5.7>

주 : 1) 1995년 불변가격 기준이며 2000년 자료는 잠정치임.

2) ()는 구성비율, < >는 기간 중 연평균 성장률을 나타냄.

3) 관광관련서비스업은 도소매업, 음식숙박업, 운수창고업, 사회 및 개인서비스업을 나타냄.

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p.45.

4) 국제교류 현황

제주지방자치단체의 국제교류 및 협력의 유형은 대다수가 자매결연 형태의 교류 협력의 성격을 띠고 있다. 현재 지방자치단체의 국제교류 및 협력이 경제적 교류·협력 및 국제기구를 통한 국제교류·협력의 유형으로 발전되어 가고 있다고 한다면, 제주 지방자치단체의 교류·협력의 실질성과 체계성을 갖추도록 국제교류·협력을 개선해야 한다. 그리고 교류국들의 분포역시 중국과 일본 편향적이므로, 교류 및 협력의 주체를 다양화 하는 노력을 경주해야 한다.

북한과의 교류 및 협력을 위한 국제교류 및 협력의 경우, 정부는 지방자치단체의 자매결연사업에 대해서는 불승인하고 있다. 이유는 충분한 교류협력이 이루어지지 않아 남북한간의 신뢰구축이 되지 않은 상황에서 북한이 이를 받아들이지 불명확한 경우 그 추진과정에서 여러 가지 문제가 발생할 것이라는 판단과 실제 평양강동군과 선사시대 학술교류사업을 추진하기 위해 2002년 1월 평양을 방문했던 강동구청 일행과 평양시 인민위원회 관계자, 민화협간부과의 협의에서 북한 측 인사들은 남북 지방간의 자매결연이 북한에서는 절대 용납되지 않는다는 점을 분명히 하였다.(양현모, 2002) 이를 통해 볼 때, 남북한의 지방자치단체간의 자매결연성의 사업은 추진가능성이 매우 낮다고 볼 수 있다.

<표 4-5> 제주자치단체의 국제도시와의 자매결연 현황

자치단체명	국가명	도시명	결연일
제주도	중국	해남성(城)	1995/10/06
제주도	인도네시아	발리주(州)	1989/06/16
제주도	러시아	사할린	1992/01/17
제주도	미국	하와이주(州)	1986/11/25
제주시	일본	와카야마시(市)	1987/11/12
제주시	중국	꾸이린시(市)	1997/10/29
제주시	프랑스	루앙시	2004/10/14
서귀포시	일본	가라쓰시(市)	1994/09/14
서귀포시	일본	카시마시	2003/11/26
북제주군	미국	샌타로사시(市)	1996/10/22
북제주군	중국	라이저우시(市)	1995/12/11
북제주군	일본	산다시(市)	1997/07/31
남제주군	중국	홍성시(市)	1996/11/12
남제주군	일본	나가군(郡)	1987/02/20
남제주군	뉴질랜드	과과구라시(市)	1997/03/07

자료 : 행정자치부 지방행정정보은행(www.laib.go.kr) 및 각 자치단체 홈페이지 참조

<표 4-6> 제주 지자체의 우호협력(가조인)도시 현황

자치단체명	국가명	도시명	협력체결일
서귀포시	중국	심아시	1999/11/19
서귀포시	중국	용구시	1999/04/20
서귀포시	중국	항주시	2000/05/20
서귀포시	중국	진황도시	2000/10/19
제주시	미국	라스베가스시	1997/09/28
제주시	중국	양저우시	2000/11/04
제주시	중국	쿤산시	2002/11/20
제주시	일본	벳푸시	2003/01/17

자료 : 각 자치단체 홈페이지 참조.

5) 법제도적 특성

제주도는 이 같은 지리적, 자연환경적 특성을 살리고, 급변하는 국내외 환경에 적극적으로 대처하기 위하여 오랫동안 노력해 왔다. 제주도 개발계획의 연혁을 보면 제주도자유지역 설정구상(1963년), 제주도종합개발계획(1994~2001년), 제주경제발전 5개년계획(1999년), 제주국제자유도시 기본계획(2001년), 제4차 국토종합계획(2000~2020년)등이 있다. 최근엔 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 2002년 1월 26일 기준의 ‘제주도개발특별법’을 ‘제주국제자유도시특별법’으로 변경하여 제정·공포하였다. 이에 근거하여 21세기 제주지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 제주국제자유도시종합계획 수립이 발표되었다.²⁵⁾ 이 계획은 ‘제주국제자유도시’건설과 ‘세계평화의 섬’조성을 목표로 하는 ‘제주국제자유도시특별법’에 근거하여 수립되는 법정계획이며, 물적 시설, 산업경제, 생활환경, 사회, 문화 등 지역의 전 부문에 대한 기본방향을 제시하는 지역의 최상위 종합계획이다. 동시에 21세기 지역발전의 기본방향과 비전을 제시하는 중·장기 전략계획이다.

‘제주국제자유도시종합계획’은 국제자유도시를 지향하는 종합계획의 이미지에 부합하여 국제 교류·협력부문의 사업계획을 상당히 강조하고 있다. 구체적으로 ‘세계 평화의 섬’ 실천 사업을 추진하며, 이를 위해 국제평화 및 협력기구의 유치²⁶⁾ ‘남북평화센터-정상의 집’ 건립 및 운영, ‘제주평화포럼’의 정례화 등이 제시되어 있다. 제주도는 국제자유도시를 지향하면서 관광과 무역을 연계시키는 7대 선도 프로젝트를 발표했다. 7대 선도 프로젝트에는 공항 자유무역지역 설정, 휴양형 주거단지 개발, 중문 관광단지 확충, 쇼핑 아울렛 개설, 첨단과학 기술단지 조성, 서귀포 관광미항 개발, 생태·신화·역사공원 설립 등이 포함되어 있고, 이에 필요한 면적을 총 640ha로 예상하고 있다. 제주도가 관광 및 첨단사업과 자유무역을 통해 대외지향적 개발전략에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있었다. ‘제주국제자유도시종합계획’에 의하면 제주지역의 장기 산업별 산출구조는 농림어업의 비중이 감소하는 반면 SOC 및 기타 서비스업의 비중이 증가하는 것으로 제시되었다.

25) 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p. 32.

26) 이미 ‘섬관광정책 포럼’(ITOP Frum) 사무소를 설치하였고, 이를 확대·발전시켜 아시아·태평양 지역의 섬 자치단체들로 구성된 ‘아·태 섬자치 협의회’를 구성하고 그 사무국을 유치하였음, 또 ‘BESETO 협의회’, ‘환황해도시회의’등 국제기구 본부나 신규 산하기구를 유치하고, 유엔경제사회이사회의 특별자문기관의 지위를 가진 ‘유엔평화사절도시연합회’(International Association of Peace Messenger Cities; IAPMC)에 가입하였음. 제주도, 국제자유도시추진단(2002), p 125.

<표 4-7> 제주도의 국제자유도시 7대 선도 프로젝트

구 분	위 치	면적 (천평)	주 요 내 용
공항자유무역지역	제주시 용담동 제주공항주변	132	· 1차산업과 첨단제품의 가공·수출촉진 · 항공물류산업 발전기반 · 화물보관소, 냉동저장시설, 면세쇼핑시설
휴양형 주거단지	서귀포시 예래동	68	· 주거, 레저 의료기능을 겸비한 휴양주거단지 · 골프장, 의료시설, 상업시설, 스포츠센터
중문관광단지 확충	서귀포시 중문동	30	· 상업시설과 해양공원을 갖춘 종합위락관광단지 · 소매점, 면세점, 상업센터 등 세계적 규모의 해양전시관
쇼핑아웃렛	미 정	60	· 쇼핑센터, 특산물 판매장 등 · 각종 전통식품 식당
첨단과학 기술단지	제주시 아라동 제주대학교 부근	135	· 제주도 고유의 생물자원과 청정환경을 활용한 생명공학 연구 · 농업연구시설, 국제호텔경영학교
서귀포 관광미화	서귀포시 송산동	14	· 호텔, 접안시설 · 면세 쇼핑점, 어류시장
생태·신화·역사 공원	미 정	1,480	· 제주도의 생태학적 가치와 독특한 전통문화를 접목한 테마공원

자료 : 제주도, 중앙일보(2003.1.17) 중앙경제에서 재인용

2. 외부환경분석

1) 국제교류·협력환경

세계화의 흐름 속에서도 지방화, 분권화라는 새로운 흐름이 세계적 주류를 이루고 있다. 또한 세계화라는 흐름과 맞물려, 지방의 국제화, 세계화 역시 지방자치단체가 놓쳐서는 안 되는 중요한 변수이다. 각 분야에 걸쳐 일본중앙 정부의 적극적인 지원하에서 일본의 지방자치단체들은 일본내 자치단체간의 교류와 동아시아 지역내 지방자치단체들과의 활발한 교류 및 협력이 장기간 이어져 왔으며, 중국은 개방이후, 급속한 경제성장과 더불어 각 지방자치단체들의 대내외적 교류 및 협력 노력을 경주해 오고 있다.

지방자치단체들간의 국제교류·협력기구들이 설립 운영되고 있으며, 이들 기관들은 전세계 지방자치단체들의 교류협력을 도우고 있으며, 국제교류협력기구들은 UN 및 산하기구들의 지원을 받고 있다. 대표적인 지방자치단체들간의 국제교류·협력기구들의 종류 및 활동상황은 다음의 <표 4-8>와 같다.

<표 4-8> 지방자치단체와 관련된 국제기구현황

국제기구	역할 및 현황	기 타
세계지방자치단체연합 (UCLG)	<ul style="list-style-type: none"> · 세계의 도시 및 지방정부들이 상호 정보와 지식을 공유하기 위해 기존의 지방정부 관련 3대 기구인 IULA, METROPOLIS, FMCU 통합. 	2004년 4월 창립
자치단체국제환경협의회 (ICLEI)	<ul style="list-style-type: none"> · 90년 UN 본부에서 개최된 지속가능한 미래를 위한 지방정부 세계총회 개최를 기반으로 UN과 UCLG의 후원으로 설립. · ICLEI는 UCLG의 공식적인 환경협의체이며 UN의 환경자문기구로 지방차원에서 지속가능한 환경정책의 수행 및 환경문제 해결을 위한 국제교류협력의 증진. · 환경관련 연수 및 정보교환, 그리고 문제해결 기법 개발. · 지방자치단체의 「환경행정의국제화」를 통하여 대응역량을 강화하고 전세계 자치단체간의 기술적 지원 및 해외 환경연수실시 · 외국의 환경제도 및 동향에 관한 조사·연구, 정보자료의 수집·제공과 환경관리에 관한 우수사례 및 연구보고서 발간 · 지방의제 21(Local Agenda 21)의 구체적 실천방안 모색 및 기후보존 캠페인, 물 캠페인 전개 	1990년 발족
지방자치단체국제연맹 (IULA)	<ul style="list-style-type: none"> · ULA는 자치단체연합조직으로 세계 100여 국가의 자치단체연합 또는 자치단체, 기타 유관기관을 회원으로 하고 있음. · 지방자치단체간의 상호협력을 통해 분권화 추진 민주적이고 효율적인 지방정부 도모 · 세계 지방자치 선언 발표 	1913년 설립 2004년 UCLG로 통합
국제자매.교류도시연맹 (UTO)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체와 시민사회의 국제적 협력 목적 · 개발도상국 지방정부 지원 · 지방정부 발전을 위한 교육 훈련 프로그램 운영 	1957년 창립
국제 시정 경영자 협회 (ICMA)	<ul style="list-style-type: none"> · city나 county의 관리자 협회로 사무 능률화, 서비스 효율화를 위한 주요저술·발간, 회의 등을 개최 	
동아시아관광포럼 (EATOE)	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 돗토리현, 중국 길림성, 러시아 연해주, 몽골 중앙도, 태국 치앙마이주, 말레이시아 사라왁주, 필리핀 세부주, 인도네시아 족자카르타 특별주, 대한민국 강원도 참여 	

국제기구	역할 및 현황	기 타
UN 인간정부센터 (UNCHS)	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔인간정부센터는 유엔의 인간 정주를 위한 프로그램의 기획 및 운영 책임. • 정부가 인간 정주를 위한 개발 및 관리를 향상시키는 것을 가능하게 하는 연구 활동 및 기술적인 분석 • UNCHS는 UNDP, 세계은행 외 수많은 국제기구들과 긴밀한 협조체제를 구축. • UNCHS와 UNEP는 개발도상국가에 본부를 두고 있는 유일한 유엔 기구임. 	
유엔개발계획 (UNDP)	<ul style="list-style-type: none"> • 세계에서 가장 큰 개발 협력을 위한 자금 지원기구 • UNDP기금은 회원국들의 자발적인 성금과 UN 유관기구들의 기부금으로 구성. • 슬로건 : 인간개발을 추구하고, 사람에게 투자한다. • 전 세계 150개 이상의 개발도상국가에서 활동 	1965년 설립
유엔환경계획 (UNEP)	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔내 환경문제 해결을 위한 기구로 인간 환경에 관한 종합적인 고찰 및 필요활동을 위한 기반조성 역할 수행. • UNEP는 "환경과 조화를 이루는 지속 가능한 발전 (Sustainable Development)"이라는 개념을 받아들여 구체화를 위해 노력하고 있다. 이는 1992년 채택된 의제21(Agenda 21)의 실천을 위한 노력이다. 	
자치단체 재해대책 국제회의 (LACDE)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 재해대책을 주제로 하는 첫 국제회의 이후에 형성된 비영리 국제 연합체. • 지방자치단체들의 재난에 대한 대처 방안의 효율성 향상 연구 • 재난 극복 및 재난의 충격 완화 연구 • 국가기구나 국제기구들 공동 연구 활동 증진. 	1994년 설립
세계자치단체연합회의 (WACLA)	<ul style="list-style-type: none"> • WACLA는 세계 주요 자치단체연합체인 IULA, UTO, Metropolis와 Summit 의 협의에 의해 결성. • 1996년 6 월에 Istanbul에서 처음 개최. • UN이 주최한 Habitat- II에서 공동의 노력으로 NGO대신 공식적인 자치단체대표 자격을 인정받음. 	
세계대도시정상회의 (SUMMIT)	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 행정의 최고 책임자인 시장들이 도시경영 이념과 정책에 관해 의견 교환의 장. • SUMMIT는 세계 대도시 공통문제의 해결을 도모하고 시장 상호간 이해 증진 • 세계 평화의 실현공헌. 	1985년 설립

자료 : 한국지방자치단체국제화재단(www.klafir.or.kr) 참조

2) 남북한 경제협력사업 현황

남북한의 교류·협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 '7·7선언' 이후였다. 교역은 그 해 10월 정부의 남북한 교역 문호개방 조치가 있는 후, 그리고 주민의 왕래와 접촉은 이듬해 6월 '남북교류·협력에 관한 기본지침'이 제정된 이후부터 가능하게 되었다. 그리고 '남북교류협력에 관한 법률'이 1990년 8월 1일 제정되었다. 이어서 1992년에 '남북한간 교류·협력에 관한 합의서'가 발효되고 이행실천기구인 '경제협력공동위원회와 사회문화교류·협력공동위원회'가 구성되어 큰 기대를 모았으나 북한 핵문제 등으로 인하여 교류·협력이 소강상태를 면하지 못하다가 1994년 '남북 경제협력 활성화 조치'가 발표됨에 따라 남북한의 교류·협력은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 일시적으로 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였으나 1998년 정부의 정경분리원칙에 입각한 남북경협활성화 조치를 통해 대북규제를 대폭적으로 완화하였다. 그리고 2000년 6월 남북한 정상회담을 계기로 남북한의 교류와 협력은 더욱 활발해질 수 있는 토대를 구축한 것이다.

(1) 남북한 인적교류 현황

<표 4-9> 연도별 북한방문 추이

단위: 건 (명)

연 도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
인원(명)	18	12	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213

자료: 통일백서(2005)

1987년 이후, 금강산관광객을 제외하고, 북한을 방문한 남한주민의 수는 81,470명이며, 2004년도의 북한 방문자 수는 26,213명으로 전년도에 비해 크게 증가하였다.

경제분야 교류·협력차원의 북한방문객수는 2004년도에 13,075명이며, 전년도(2,905명)에 비해 크게 증가하였으며, 사회분야의 북한방문객 수는 2004년에 2,190명으로, 2003년도에 비해 2,472명으로 감소하였다.²⁷⁾ 2004년도의 북한 방문객자 중에서 경제교류협력 차원과 사회분야 교류협력차원의 방문객수가 차지하는 비중이 58%를 차지하고 있다. 이는 2003년도에 비해 경제교류협력 목적으로 북한을 방문하는 남한주민이 크게 증가하는데 기인한 것이다. 이를 통해 남북경제협력의 활발함을 간접적으로 느낄 수 있다.

27) 통일부, 『2005 통일백서』 (통일부, 2005), pp. 70-80.

(2) 비거래성 교역

비거래성 교역은 아직도 남북한 교역에서 큰 비중을 차지하고 있는 현실이다. 비거래성 교역의 내용을 보면, 대북지원목적의 교역이 2003년에는 전체 비거래 교역의 85%를, 2002년에는 71%를 차지하고 있는 것으로 나타나 점차 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 이는 민간차원의 지원이 활발히 진해되고 있음을 의미한다.

<표 4-10> 비거래성 교역 추이

(백만달러)

	반출						반입	교역 총액
	경수로	대북지원	KEDO 중유	금강산 사업	기타협력 사업	소계		
1995	-	0.2	10.8	-	-	11.0	-	11.0 (-)
1996	-	1.4	12.8	-	-	14.3	-	14.3 (30.0)
1997	17.8	8.4	29.0	-	-	55.3	2.8	61.1 (327.3)
1998	4.0	15.6	19.8	37.6	1.2	78.1	0.1	78.2 (30.0)
1999	14.4	43.4	39.5	40.6	6.3	144.3	0.1	144.4 (84.7)
2000	35.6	104.5	11.7	14.6	17.2	183.6	1.9	185.5 (28.5)
2001	33.7	110.6	3.5	5.8	10.4	164.0	2.7	166.7 (10.1)
2002	58.6	213.2	2.0	11.9	11.7	297.4	1.4	298.8 (79.2)
2003	23.7	270.7	0.0	16.1	4.8	315.5	0.2	315.5 (5.6)

주 : () 내는 전년대비 증가율, %

자료 : 안예홍, 이주영, “남북경제협력의 현황 및 동향과제”, 『금융경제연구』, 한국은행 금융경제연구원. 2005, p. 12, 재인용.

(3) 대북투자현황

대북투자를 원하는 기업들은 통일부로부터 ‘경제협력사업자 승인’ 및 ‘경제협력사업 승인’을 모두 받아야 한다. 이때 승인요건은 남북 교류협력추진에 기여할 수 있고 해당분야에서 최근 3년 이내 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술을 갖추고 있을 것 등이며, 또한 사업내용의 실현가능성과 북한과의 이익분배에 대한 사전협의 등을 요하고 있다.

<표 4-11> 대북투자 현황

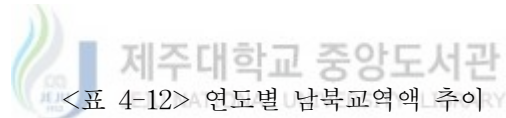
(2003년말 현재)

투자유형	협력사업자 승인 업체수(건수)	투자에정금액 (A,만달러)	기투자금액 (B,만달러)	진도율 (B/A,%)
합영	19	11,012	3,779	34.3
합작	13	3,485	571	16.4
합영 및 합작	3	2,016	0	0.0
단독투자	11	41,033	14,741	35.9
연구	2	2,030	546	26.9
소계	48	59,576	19,637	33.0
경수로건설사업	4	408,014	103,981	25.5
합계	52	467,590	123,618	26.4

주 : 원화의 미달러화 환산시 적용환율은 2003.12.31일자 매매기준율(1197.8원/달러)

자료 : 안예홍, 이주영, “남북경제협력의 현황 및 동향과제”, 『금융경제연구』, 한국은행 금융경제연구원. 2005, p. 12, 재인용.

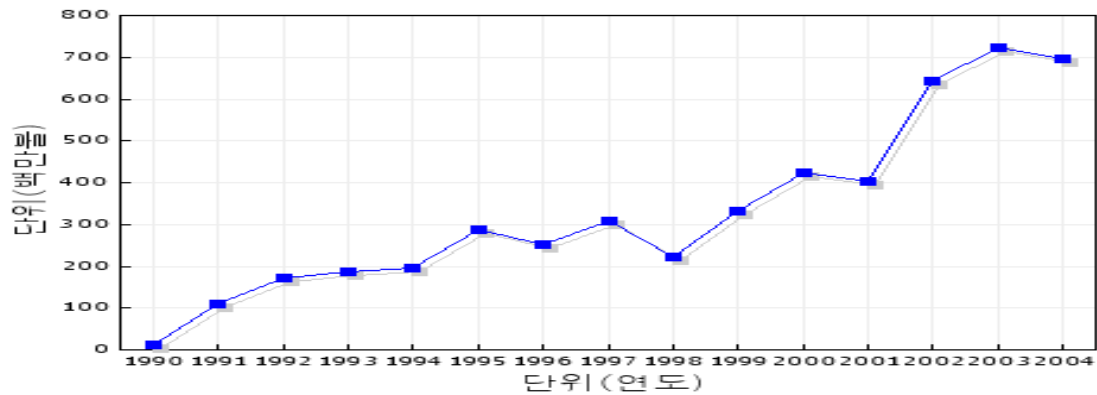
(4) 거래성 교역



연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
백만불 (총교역액)	173	187	195	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697

자료 : 통일부(2005)

<그래프 4-1> 연도별 남북교역액 추이



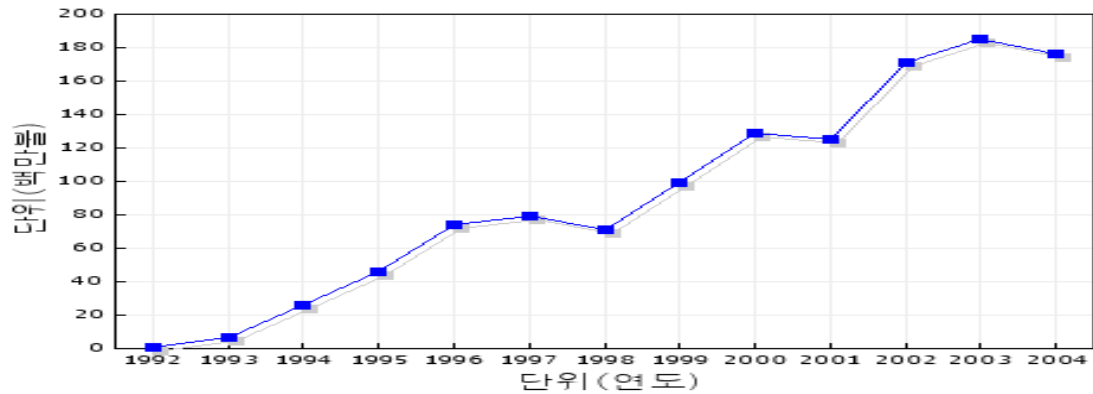
자료 : 통일부(2005)

<표 4-13> 연도별 위탁가공교역 추이

연도	1992	1993	1994	195	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
백만불 (총교역액)	0.8	7	26	46	74	79	71	99	129	125	171	185	176

자료 : 통일부(2005)

<그래프 4-2> 연도별 위탁가공교역 추이



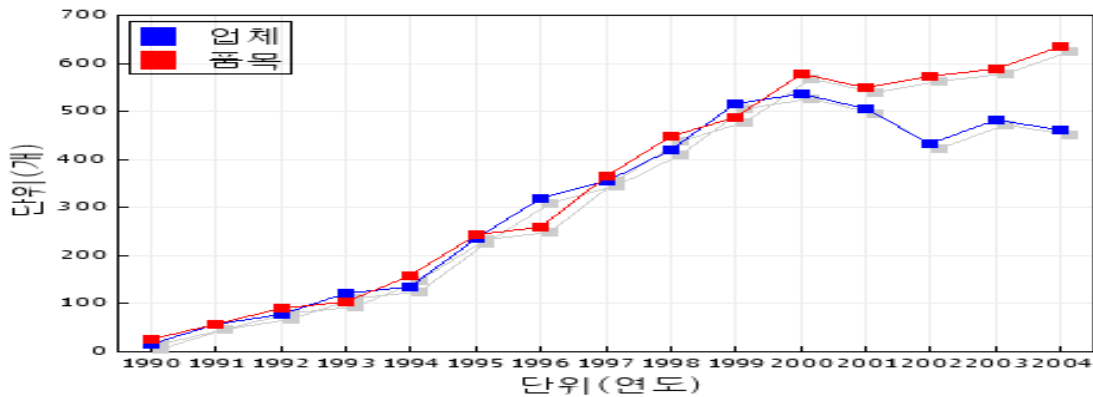
자료 : 통일부(2005)

<표 4-14> 연도별 교역업체 및 품목 변화 추이

연도	1992	1993	1994	195	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
개(업체)	77	121	136	236	319	356	419	516	536	506	432	481	462
개(품목)	92	103	158	244	258	365	449	488	578	549	572	588	634

자료 : 통일부(2005)

<그래프 4-3> 연도별 교역업체 및 품목 변화 추이



자료 : 통일부(2005)

(5) 개성공단사업추진현황

개성공단사업은 개성시와 판문군 일대 총 2,000만평에 걸쳐 진행되는 남북한간의 실질적인 경제협력사업의 핵심으로서 3단계에 걸쳐 개발되고 있으며, 2004년 5월 현재, 1단계 100만평 부지 조성 공사와 함께 시범단지 2만 8천평을 조성하여 '04년부터 입주를 시작하여, 신발, 의류 등 경공업과 기계부품공업 분야에서 진출하고 있다. 개성공단사업은 남한경제와 북한경제의 새로운 동력 창출이라는 의미를 지니고 있으며 동북아지역의 분업체제를 형성하는데 중심지로서의 역할을 기대할 수 있을 것이다.

<표 4-15> 개성공단 시범단지 입주기업 현황

구분	회사명	업종(소분류기준)	주요 생산제품	투자금액 (억원)	분양면적 (평)
1차 승인	삼덕통상	신발제조	신발	49.6	2,438
	문창기업	봉제의복	항공기 근무복	38	1,626
	부천공업	전기공급, 제어장치	Wire Harness (전기배선부품)	45	2,438
	매직마이크로	전자부품, 영상장비	Lamp assembly (LCD 모니터용)	30	1,220
	용인전자	전자부품	트랜스 포머, 소자코일	40	2,438
	대화연료펌프	자동차부품	자동차 연료펌프	50.8	1,220
	태성산업	플라스틱제품제조	화장품 용기	60	2,438
2차 승인	SJ테크	플라스틱제품	반도체부품용기	40	1,626
	호산에이스	일반기계제조	팬코일 (공기청정기 부품)	26	1,000
	신 윈	봉제의복	의류	37.9	2,438
	리빙아트	기타금속제조	주방기기	45	1,000
3차 승인	로만손	시계 및 부품제조	손목시계, 주얼리	155.8	2,620
	TS 정밀	반도체, 전자부품제조	반도체 금형부품	28	1,626
4차 승인	제씨콤	통신, 방송장비 제조	광통신 부품, 소재	43	1,778
	재영솔루텍	기타 기계제조	자동차 전자부품 금형	50	2,438

자료 : 통일부

<표 4-16> 개성공단사업 주요 추진경과

구 분	추진 내용	일자
사업자 조치	o 현대-北아태간 총 2,000만평 개발합의서 체결	'00.08.22
	o 현대·토공, 사업 변경협약서 체결(1단계 토공주도)	'02.12.26
	o 토공 개발사무소 착공식 개최	'03.12.11
	o 현대 중기관리사무소 개소식 개최	'03.12.22
	o 토지임차료, 지장물 보상비 등 관련 계약 체결	'04.04.13
	o 토공 개발사무소 준공식 개최	'04.10.21
	o 전력공급 관련 합의서 체결	'04.12.03
	o 통신공급 관련 합의서 체결	'04.12.30
북측 조치	o 『개성공업지구법』 발표	'02.11.27
	o 『개발』 및 『기업창설』 하위규정 제정·공포	'03.06.29
	o 『노동』 및 『세금』 하위제정·공포	'03.10.01
	o 『관리기관』, 『출입·체류·거주』, 『세관』 규정 제정·공포	'03.12.17
	o 『외화관리』, 『광고』 하위규정 제정·공포	'04.02.27
	o 『부동산규정』 제정·공포	'04.08.25
	o 『보험규정』 제정·공포	'04.10.11
남북당국간 합의	o 통관·통신·검역합의서 채택	'02.12.08
	o 투자보장 등 4개 경험합의서 발효	'03.08.20
	o 개성공단·금강산 통행합의서 체결	'04.01.29
대내 조치 및 주요 동향	o 통일부, 현대·토공 협력사업자 승인	'02.12.27
	o 개성공단 1단계 건설 착공식 개최	'03.06.30
	o 통일부, 1단계 100만평 협력사업 승인	'04.04.23
	o 시범단지 입주계약 체결(15개 기업)	'04.06.14
	o 시범단지 부지조성공사 준공식 개최	'04.06.30
	o 개성공단사업지원단 창설준비팀 구성	'04.08.16
	o 시범단지 1차(7개) 협력사업 승인	'04.09.08
	o 시범단지 2차(4개) 협력사업 승인	'04.09.17
	o 개성공단사업지원단 출범	'04.10.05
	o 시범단지 3차(2개) 협력사업 승인	'04.10.19
	o 관리위원회 개소식 및 입주기업 공장 착공식	'04.10.20
	o 개성공단 우리은행 개점식 개최	'04.12.07
	o 리빙아트 준공식(첫제품 생산기념식) 개최	'04.12.15
	o SJ테크 준공식 개최	'04.12.28
o 시범단지 4차(2개) 협력사업 승인	'05.01.26	

자료 : 통일부

(6) 금강산관광사업추진현황

금강산관광객은 총 648,805명(2004년 5월 현재), 지속 증가 추세를 보이고 있다. 2003년 9월 육로 관광 재개이후, 2004년 4월까지 월평균 관광객은 12,044명으로 2004년부터는 육로를 통해서 매일 출발하고 있다. 해로를 통한 관광은 선박교체를 위해서 현재 중단된 상태이다.

<표 4-17> 연도별 금강산관광객 현황

(단위 : 명)

년 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합 계
관광객수	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	60,228	648,805

자료 : 통일부

(7) 철도·도로 연결 사업현황

철도·도로연결 사업은 1992년 7월 「남북기본합의서의 부속합의서」에서 합의한 바 있으나 그동안 추진되지 못하다가 2000년 6월 남북공동선언을 바탕으로 1~2차 남북장관급회담(2000.7월, 9월)에서 경의선·동해선 철도 연결과 도로 개설에 합의가 이루어졌고 2002년 9월에 착공되었다. 동 사업은 남북협력기금의 자금지원으로 추진되며 남한은 연결공사에 필요한 자재·장비를 남북협력기금에서 차관방식으로 북한에 제공하고 있다.

<표 4-18> 남북간 철도·도로 연결사업 추진실적 (2004.5월 현재)

구 분		구 간	공 사 현 황
경의선 철도	우리측	문산~MDL(12km)	o 공사완료('02.12월말)
	북 측	MDL~개성(15.3km)	o 11.5km 궤도부설 완료 o 노반공사 대부분 완료
경의선 도로	우리측	통일대교 북단~MDL(5.1km)	o 공사 완료('03.10.31)
	북 측	MDL~개성(7km)	o 노반공사 완료
동해안 철도	우리측	저진~MDL (7km)	o 노반공사(16%) 진행 o 교량 9개교 구조물공사(26.4%)
	북 측	MDL~온정리 (18.5km)	o 15.2km 궤도부설 완료
동해안 도로	우리측	송현리~MDL (4.2km)	o 노반공사(59%) 진행 - 교량 6개교 구조물공사(85.9%) - 생태터널 2개소 가시설공사(50%)
	북 측	MDL~고성 (20km)	o 노반공사 완료

자료 : 통일부

3) 교류협력의 법·제도적 환경

1990년 8월, ‘남북교류협력에관한법률’ 및 ‘남북협력기금법’ 등이 제정됨에 따라 남북경협의 법적 기반이 조성되었다. ‘남북교류협력에관한법률’에 의해서 경제분야의 인사의 방북, 남북교역, 경제협력사업 등의 각종 경제협력이 통일부 승인을 얻음으로써 가능하게 되었다. ‘남북협력기금법’은 주민 왕래, 문화·학술·체육·경제분야 협력분야 등에서 해당 교류협력 증진을 위해 소요되는 자금을 지원할 수 있도록 그 토대를 마련하였다.

1994년 11월 정부의 ‘제1차 남북경협활성화 조치’, ‘제2차 남북경협활성화 조치’의 시행으로 대기업의 경협참여 허용과 위탁가공교역, 대북투자 등의 승인범위가 확대되고, 그 승인 절차 역시 간소화되었다. 이로써 남북경협이 진일보하게 되었다.

남북정상회담 이후 개최된 제 4차 남북장관급회담에서 「남북경제협력추진위원회」의 설치에 남북이 합의하고 남북경협 4대 합의서(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제)가 2003년 8월 18일에 발효되어 남북간 경제협력이 체계적으로 진행되게 되었다.

「남북교류협력에 관한 법률」에 의해서 지방자치단체가 교류협력사업을 추진하기 위해서는 통일부장관의 승인과 통일부가 원하는 경우 사업경과보고도 해야 한다. 그러나 지방자치단체의 경우, 실질적으로 이런 통일부의 업무는 행정자치부로 위임되어 행정자치부내에 설치되어 있는 지방자치단체 남북교류협력사업 심사위원회에서 사업계획서를 제출하여 당 사업계획서를 동 기구에서 심사하게 되어 있다. 통일부는 행정자치부의 승인에 대한 최종결정권을 가지고 있으나, 행정자치부의 승인을 수용하고 있다.

‘남북협력기금법’은 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 1990년에 제정되었다. 남북협력기금은 ① 남북주민의 왕래에 필요한 비용의 지원 ② 문화학술체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 지원 ③ 교역 및 경제협력을 촉진하기 위해서 소요되는 자금의 남한주민 용자 및 지원 ④ 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 용자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정 통화의 인수 ⑤ 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원 ⑥ 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금상환 ⑦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출(남북협력기금법 제8조) 등의 용도에 쓰이도록 되어 있다.

동기금의 지원 절차를 살펴보면, 원칙적으로 통일부장관에게 기금의 지원 등의 신청서를 제출하고, 중앙행정기관과의 협의 및 ‘남북교류협력추진협의회’의 심의·의결과 필요한 경우 지원 등의 타당성, 규모 및 조건 등을 심사 등의 절차를 거쳐야 한다.

기금의 지원에 대한 구체적인 대상 및 조건에 대한 사항을 정한 통일부 고시(남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침)는 경제교류 및 협력분야에 치중되어 있다. 아직까지 정부는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원에 대한 계획을 세우고 있지 않은 실정이다. 이는 지방

재정이 열악한 지방정부로서는 예산이 적으면서도 추진이 용이한 사업분야를 선택하지 않을 수 없게 하는 요인으로 작용하고 있다.

제 2 절 제주도의 대북교류·협력 사례

1. 감귤 북한보내기 운동의 전개

1999년부터 추진한 북한에 사랑의 감귤 보내기 운동도 바로 90년 초부터 시작한 ‘평화의 섬’ 만들기 추진전략의 한 방안으로 시작된 것이라 할 수 있다. 91년 제주도에서 개최된 한-소 정상회담이 성공적으로 끝나면서, 제주도민들은 6.25이전 6.25라고 평가되는 「4.3사건」의 아픔을 승화하여 분단의 아픔을 해소하고 남북한의 화해와 평화를 위해 제주도가 선도적으로 나서야겠다는 「평화의 섬」 만들기에 나서게 되었다.

제주도민들의 인도적 차원에 북한동포돕기운동을 시작한 것은 1998년부터였다. 그 동안 제주 감귤의 과잉생산으로 생과외 처리를 고심하던 중 제주사회일각에서는 감귤이 전혀 나지 않는 북한에 감귤을 보내주는 것이 어떨까하는 이야기가 회자되어왔다. 북한은 국제사회에서 정치적으로 가장 폐쇄된 사회이고, 경제적으로는 가장 도움을 필요로 하는 빈곤 국가이면서 군사적으로는 도발의 위험성이 가장 높은 곳이다. 우리 제주도에 남아도는 감귤을 북한에 보냄으로써 식량위기로 고통을 받는 북한동포를 돕는 동시에 남북화해무드를 조성하여 도발위험을 덜고, 더 나아가서는 제주의 감귤 맛을 알려 앞으로 시장개척의 의미도 가질 수 있기 때문이다. 1998년 제주도는 남아도는 감귤100톤을 대한 적십자를 통해 북한에 지원함으로써 감귤 대북 지원의 물꼬를 열기 시작했다.

1999년도부터 제주감귤을 북한에 보내는 본격적인 제주도민운동으로 바뀌게 되었다. 제주도민들이 보낸 1,050톤의 감귤은 북한의 대 환영을 받았고 이것은 동시에 제주도민의 큰 보람이 되었다. 특히 북한 김용순 로동당비서의 제주방문(2000.9.12~13), 제1차 남북국방장관회담(2000.9.25~26), 제3차 남북장관급회담의 제주개최(2000.9.27~30)등이 이루어짐으로써 ‘평화의 섬’ 위상은 한층 높아졌다. 제주도민들은 그 동안의 ‘평화의 섬’ 만들기 노력과 북한동포돕기운동이 남북대결의 질서를 화해로 바꾸는데 일정 기여한 것으로 생각하여 대북지원 사업에 적극적인 참여를 해 왔던 것이다.

제주기독교교회협의회 주도로 시작된 북한에 사랑의 감귤보내기운동이 확대될 필요성이 제기되었고, 범도민적 운동으로 확대 개편되어야 할 필요성이 제기된 후²⁸⁾, 「제주도민운동본부」

28) 고성준, “제주도의 남북협력”. 상계서, pp. 9-10.

가 발족되어 동시에 도민들의 자발적 참여를 유도하기 위한 ‘북한에 사랑의 감귤보내기’ 캠페인을 벌여나가는 한편, 북한과 직접 접촉과 협의를 위한 제도적, 실무적인 절차를 독자적으로 실행해 나갔다.

처음에 감귤을 북한에 보낼 때는 「대한적십자사」와 「우리민족서로돕기」의 중재를 통했으나, 그 후 북경에서 「대한적십자사」와 「우리민족서로돕기」의 중재를 통했으나, 그 후 북경에서 「조선아시아-태평양평화위원회」와 직접 협상을 통하여 감귤을 보내기 시작했고, 지금은 북한 「민화협」을 접촉창구로 하여 추진하고 있다. 감귤보내기 캠페인은 도민들로부터 큰 호응을 얻어 농협과 감협의 적극적인 동참 속에 많은 농민들이 현물참여에 나섰고, 운송작업에 관계하는 기관을 비롯한 여러 기관과 단체들이 자원봉사에 나서기도 하였다.

한편, 북한에 사랑의 감귤보내기 범도민 운동의 성공적 추진을 바탕으로 제주인들은 「북한동포돕기도민운동본부」를 중심으로 제주의 또 다른 특산품인 당근도 북한에 보내주기로 하였다. 이후 이 조직은 「남북협력제주도민운동본부」로 확대개편 되었으며, 통일부로부터 법인 승인도 받았다. 98년 감귤 100톤으로 시작된 감귤대북지원은 99년부터는 도민운동화 되면서 활기를 띠기 시작하여 2004년 현재까지 33,224톤의 감귤과 6,000톤의 당근-총 39,179톤을 하기에 이른다. 이 과정에서 제주도를 비롯하여 시·군의 절대적 성원이 긴요했으며, 제주도는 농수축산국 감귤과와 정책담당관실 국제교류계가 뒷받침을 하고 있다.

이상의 북한에 감귤보내기를 비롯해서 「남북협력제주도민운동본부」가 추진해온 대북사업 현황을 간략히 도표로 제시해 두기로 하면 다음과 같다.

<표 4-19> 「남북협력제주도민운동본부」의 대북지원 현황

사 업 명	추진 현황	비 고
감귤·당근보내기	1998년 : 100톤(감귤) 1999년 : 4,336톤(감귤) 2000년 : 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000) 2001년 : 10,105(감귤 6,150, 당근 4,000) 2002년 : 4,000톤(감귤) 2003년 : 7,500톤(감귤) 2004년 : 8,107톤(감귤)	총 39,179톤 (감귤 33,224톤 당근 6,000톤)
북한어린이에게 겨울 옷 보내기	2002년 : 5000벌, 2005년: 600벌	
목초종자 지원	2003년 : 2톤	
의약품 지원	2004년 : 33종, 2005년: 24종	

자료 : 남북협력제주도민운동본부 내부문건

2. 대규모 제주도민의 북한 방문

제주도에서 대북 지원은 98년 당시 처음 우리 지역의 잉여농산물을 굶주리는 북한동포들에게 보내자는 순수한 동포애와 인도적 차원에서 이루어지기 시작하였다. 이에 북한측도 제주도의 대북 지원사업이 해를 거듭할수록 남한체제의 우수성을 과시하기 위한 지원 사업이 아니라 민간 단체가 중심이 되어 전개해온 지원사업에 대해 그 순수성을 느끼고 고마움을 표현해온 것도 사실이다. 그 동안 어려운 경제사정에 처한 북한주민들에게 제주도민들이 아무 조건 없이 인도적 차원에서 감귤과 당근을 지원한 것에 대한 고마움의 표시로 북한 「민화협」은 2002년 4월 제주도민 대표단의 북한방문초청을 해왔다.

사실 그 동안의 대북 지원사업은 지역주민들의 입장에서 보면 일방적으로 준다는 성격을 지니고 있다. 그러기에 이런 식으로 계속되어 진다면 대북 지원 사업 초기의 참여 열기는 해가 거듭될 수록 식어지게 마련이다. 이러한 지원사업이 꾸준히 지속적으로 이어지려면 일방적인 대북 지원차원에서 남북한간의 교류·협력으로 이어져야 할 것이라 생각된다. 이러한 취지에서 운동본부의 명칭도 「북한동포돕기제주도민운동본부」에서 「남북협력제주도민운동본부」로 바꾸었고, 북한 측에게도 이러한 운동이 교류·협력으로 이루어져야 한다는 의견을 여러 차례 피력해왔다. 그 동안 보여준 제주도민들의 대북 지원사업의 순수성에 대한 신뢰와 우리 측의 교류·협력 제의의 타당성을 이해하여 나온 첫 번째 교류사업이 대규모 제주도민의 북한방문초청이었던 것이다. 북한방문사업은 <표 4-20> 다음과 같다.

<표 4-20> 제주도민 대표단의 방북

구 분	1차 방북	2차 방북	3차 방북
인 원	253명	257명	256명
일 정	2002. 5.10~15	2002.11.25~30	2003. 8. 25~30
방 문 지	평양, 묘향산 등	평양, 묘향산, 개성 등	평양, 백두산 등

자료 : 남북협력제주도민운동본부 내부문건

3차례에 걸쳐 이루어진 5박 6일의 제주도민의 북한방문은 다음과 같은 중요한 의미를 가지고 있다고 본다. 먼저, 「남북협력제주도민운동본부」라는 순수 민간단체가 정부의 중재 없이 북한 민족화해협의회와 협의하여 각 차마다 250여명(총 766명)이 넘는 대규모 방문단을 구성하고 제주-평양간 직항로를 통해 북한을 방문하고 돌아왔다는 점이다.

둘째, 제주도민방북은 지방단체로서는 분단사상 최초의 일일뿐만 아니라 감귤·당근 등 제주 지역농산물을 북한주민에게 전달해 온 대북 지원사업이 북한동포를 돕는 인도적 지원의 성격을 넘어 대규모 인적왕래와 교류로 이어졌다는 점에서 민간교류·협력의 새로운 장을 개척했다는 점에서 특별한 의미를 가진다.

셋째로, 북한주민의 대남적대감을 완화시키는데 기여했다는 점이다.²⁹⁾ 방북 시 제주도민대표단이 접촉한 안내원들과 방문지의 주민들은 “감귤을 보내주어 고맙다는 인사”를 했고 이를 통해 북한주민이 가지고 있는 대남적대감이 완화되고 있음을 확인하기도 했다.

북한 방문 후 운동본부는 방문단을 상대로 설문조사를 실시하였다. 제주도민방북단이 북한을 어떻게 이해하고 있고, 방북행사가 평화정착과 통일에 얼마만큼 기여하고 있는가를 살펴보면, 제주도민의 대북 지원은 앞으로 어떤 범위에서 할 것인가에 대해 의견을 파악하여 정책자료로 삼고자 함이었다. 위의 설문조사 결과를 보면 먼저 98%의 절대 다수가 방문이 북한을 이해하는 좋은 기회였다고 답했다. 자유민주주의의 생활방식에 익숙해져 있는 우리식 잣대로 인식하는 북한을 실상이라고 믿고 있는 것은 아닌가하는 우려도 있지만 방북은 활동에 여러 제약이 있었음에도 불구하고 그대로의 북한을 볼 수 있었던 좋은 기회였다고 볼 수 있다.

다음으로, 95%의 절대 다수가 남북한사이에 화해와 평화를 가져오고 통일을 앞당기는데 도움이 된다고 평가하고 있다. 제주도로 귀환한 후 제주도에 일간지에 기고한 방북단원들의 방북소감에서도 대부분 이번 방북을 통하여 제주도민도 한민족구성원으로서 민족공동체의식과 동포애를 느낄 수 있는 기회가 되었다고 쓰고 있다.

방북단이 만난 북측의 인사들이 감귤을 맛있게 먹어보았다고 하면서 공식 비공식 대화석상에서 거듭 감사의 말을 언급하는 것을 보아 순수한 인도적·동포애적 대북지원은 북쪽 주민들의 차가운 마음을 녹이고 그들로 하여금 대남 적개심을 완화토록 하여 대남 인식전환을 가져다주는 계기가 되었다고 본다. 그러기에 우리 사회 일각에서 제기되어온 대북 지원에 대한 ‘퍼주기’ 주장은 다른 각도에서 본다면 마냥 퍼주기만은 아니며, 서로에 대한 적개심을 약화 시키는 큰 역할을 하고 있음을 느낄 수 이었다. 또한 가깝고도 가장 먼 북한 땅에 직접 가보고 대화함으로써 직접 가보고 대화함으로써 심리적인 거리감을 좁히는 동시에 남북의 동질성도 회복되어진다고 볼 때 이것이야말로 통일을 앞당길 수 있는데 큰 도움이 된다고 할 수 있다. 그러기에 설문지에 답한 방북단의 80%가 제주도민의 남북화해·협력운동을 감귤·당근보내기에서 보다 확대할 필요성이 있다고 보고 있다.

제주도의 이러한 교류사업은 중앙정부차원에서 추진하기 힘든 사업, 즉 지역실정에 맞는 교류활동과 협력사업을 수행함으로써 국가차원의 교류협력사업의 한계를 보완해 주는 역할을 동시에 수행한 셈이 될 것이다. 나아가서 지역의 산업·경제발전에에도 기여하는 것이 된다. 제주도의 경우 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원함으로써 내수시장에서 감귤 값을 인정시키는 데 일정부분 기여하였으며, 당근의 경우는 더 더욱 그러하였다. 앞으로 제주도 지역의 기업과의 경제협력에 적극적인 관심을 가져 지역기업의 북한지역에 진출하도록 노력해야 하는 것은 당연하다. 이러한 것은 서로의 경제발전에 도움이 될 뿐 아니라 남북한 관계개선과 통일비용의 축소에도 기여할 수 있을 것이며 지방간의 교류협력은 통일문제에 대해 민족적 공감대를 확산시킬 수 있을 것이다.

29) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO의 역할과 과제”. 통일연구원, 「남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할」 (2004), p. 42.

3. 제주에서 개최된 「민족평화축전」

분단사상 최초의 남북 체육·문화행사인 「민족통일평화체육문화축전」이 2004년 10월 23일부터 27일까지 제주에서 열렸다. 북한의 체육문화 관계자 200명이 참가한 이 행사는 남북한 민간교류에 의한 최초의 공동행사라는 점에서 민족 화합과 교류협력의 기반을 조성했다. 또한 남북화해협력시대에 걸맞게 북한참가자 200명을 제주도민들은 뜨거운 동포애로 환영했으며, 이 과정에서 남과 북의 동질성을 확인하고 깊은 동포애를 나누는 만남이 되었다. 이 행사를 준비하는 과정에서 북한 「민화협」은 제주가 결정되는데 적극적으로 나섰으며 이는 제주도민의 대북 지원사업에 대한 감사의 뜻도 있었던 것이다. 다만, 이 행사가 남한 조직위원회의 정치적 기대와 북한 「민화협」의 실리적 기대사이에서 발생한 미묘한 갈등으로 그 빛이 바래는 아쉬움이 남기도 했다.³⁰⁾

4. 향후 추진계획

「남북협력제주도민운동본부」와 제주도는 그동안 다져진 북한과의 신뢰를 바탕으로 다음과 같은 사업을 추진하려고 있다.

1) 한라-백두 공동 학술탐사 추진
학술탐사의 내용은 민속, 지리 등 인문분야로부터 동·식물·토양·기후 등 자연분야에 이르기까지 주요 영역을 포함한다. 비정치적 영역에서 남북한 사회의 동질성 회복을 위한 주요계기가 될 것이다.

2) 백두-금강-한라를 연결하는 산(山)테마관광벨트를 구축
한반도의 최북단에 위치한 백두산관광에서부터 동부의 금강산관광, 그리고 제주의 한라산관광에 이르는 산(山)테마관광벨트를 구축하고 관광교류·협력사업을 공동으로 추진한다.

3) 기타사업
농수축산기술연수, 관광가이드교육, 경영회계교육, 해양환경교육 등을 내용으로 북한주민에 대한 초청연수사업을 전개하며, 제주와 지역적 성격이 유사한 북한 지자체와의 다각적 교류 사업을 추진하며, 또한 국제자유도시 건설에 북한의 참여를 장기적, 단기적으로 추진하는 것을 계획하고 있다.

30) 이기범. “인도적 지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망”, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 전개서, p. 58.

제 3 절 제주도의 대북교류 · 협력의 한계와 활성화 방안

1. 제주도의 대북교류 · 협력의 한계

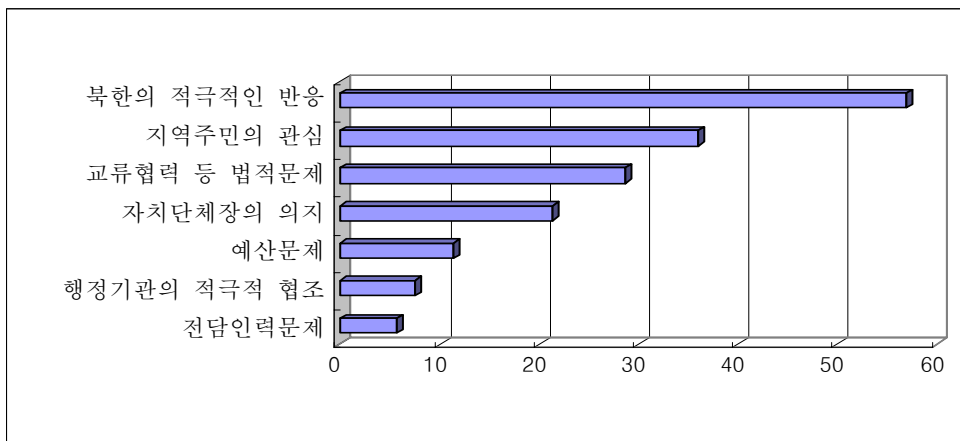
지방자치단체로서 제주도의 대북한 교류 및 협력의 한계는 제 2장 4절과 비슷한 내용도 있고, 제주도라는 특수성을 고려한 한계도 있다.

우선 가장 큰 한계는 협력사업의 지속성을 보장할 수 있는 여건이 미흡하다는 것이다. 최근 감귤과 당근 보내기 사업이 비교적 순조롭게 이루어졌고 나름대로 성과를 거두기는 했으나 앞으로 계속 될 수 있을지는 의문이다. 특히 대부분의 소요재원을 모금을 포함한 외부지원에 상당부분 의존하였는데 앞으로도 같은 방법이 효과가 있을지 검토되어야 할 것이다. 또 감귤과 당근의 남한내 과잉공급이 이루어진 상황에서 시작된 대북한 협력사업이니 만치 앞으로 과잉공급이 이루어지지 않는다면 또 다른 결과가 나올 수 있다. 전문인력의 부족과 정치적 상황에 따른 지속성 여부도 중요한 관건이다. 전담부서를 설치하여 지속적이고 집중적인 연구가 이루어져야 하나 현실은 그렇지 못하다. 자치단체의 장이 바뀐다면 얼마든지 다른 의사결정이 내려질 수도 있다.

다음은 감귤이나 당근 보내기가 한계에 이르렀을 때 다른 대안을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 제주도의 여건상 다른 채소류를 고려할 수 있으나 가격폭락이 발생하지 않는 한 많은 비용이 수반 될 것은 자명하다. 지방자치단체에서 매년 예산을 편성하기도 어렵거니와 편성한다고 하더라도 제한적일 수밖에 없다. 더구나 제주도는 내륙의 다른 지역과는 달리 육로수송이나 교류가 어려운 실정이다. 따라서 다른 지자체와 비교하여 더 많은 비용이 소요될 것이다.

<그래프 4-4> 지속적인 교류 · 협력을 위해 가장 요구되는 조건

(단위 %)



자료 : 김성호(2002), p. 21. 재인용.

지방자치단체의 남북교류·협력 실무자를 대상으로 한 남북교류·협력의 필요한 사항이 <그 래프 4-4>와 같이 제시되었다.³¹⁾ 이 결과에서 한 가지 주목되는 점은 교류·협력을 위해 필요 한 조건으로 북한의 적극적인 반응과 지역주민의 관심이 가장 중요한 요인으로 지적되었다는 것이다. 이는 북한과의 교류·협력을 추진함에 있어서 남한의 사전 준비가 어떠한지 하는가를 단적으로 보여주는 사례이다. 다음으로 중요한 조건이 교류협력법을 포함한 법적인 문제와 지방 자치단체장의 의지가 제시되었다.

마지막으로 예산문제, 행정기관의 적극적인 협조, 전담인력의 문제 등이 제시되었다. 그러나 이 자료는 제주도를 포함한 전국의 15개 지역 자치단체 실무자들 대상으로 조사한 결과로서 아 직 북한과의 실질적인 교류가 미흡한 자치단체의 답변이 다수 포함되어 있다. 즉 실질적인 교 류·협력이 이루어지지 않고 있거나 교류·협력이 이루어지더라도 아직 초보단계에 머물러 있 는 자치단체의 의증이 많이 반영된 결과이다. 만약 제주도와 같이 수년 동안 실질적인 교류·협 력이 이루어진 경우라면 당연히 예산과 전담인력의 문제가 가장 중요한 필요조건으로 제시되었 을 것이다.

2. 제주도의 대북교류·협력의 활성화 방안

제주도는 북한과의 교류 및 협력사업을 추진함에 있어서 한반도의 최남단에 위치한 섬이라는 특성 때문에 유리한 점도 있으나 불리한 점 또한 적지 않다. 따라서 불리성을 배제하고 유리성 을 극대화할 수 있는 방안, 지속성이 유지될 수 있는 다양한 방법이 모색되어야 한다. 본 절에 서는 협력형태와 협력주체의 다양화라는 측면에서 고찰할 예정이다.

1) 교류협력분야의 다양화

제4장 1절에서 살펴본 것처럼 제주도는 자연환경적 특성 때문에 농업부문의 비중이 국내 타 지역에 비해 높다. 동시에 섬이라는 특수성 때문에 농업 이외 3차 산업이 일찍부터 발달해 왔 다. 따라서 지방자치단체로서 제주도의 대역교역이나 협력, 특히 북한과의 교역이나 협력사업이 반드시 농업부문에 국한될 필요는 없다. 오히려 농업부문과 비농업부문과의 연계지원 혹은 협력 을 통해 상승효과를 기대할 수도 있다.

‘제주국제자유도시종합계획’에 의하면 제주도의 국제화 기본목표와 방향, 전략과제 및 주요과 제를 다음 <표4-21>와 같이 제시하고 있다. 제주도는 기본 목표와 방향을 동북아 평화·번영 의 중심도시, 아-태권 국제교류의 거점도시, 남북 교류·협력의 중심무대로 설정하고 있다. 이 를 추진하기 위한 전략으로서 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각하여 국제교류 및 협력의 거

31) 김성호, 2002, 지방자치단체의 남북교류·협력활성화를 위한 정책보고서, 상시국감을 위한 정책보고서8, 국회 문화관광위원회, p. 21.

점화를 달성하고 제주도의 위상을 세계에 각인시켜 한반도 및 세계평화에 기여할 수 있는 실천적 프로그램을 마련한다는 것이다. 특히 사람·상품·자본 이동의 자유와 기업활동에 대한 최대한의 편의를 보장하는 지역으로 개발함으로써 고부가가치 첨단산업을 육성할 뿐만 아니라 제주도를 관광·물류·금융 기능이 결합된 ‘복합형 국제자유도시’로 조성한다는 것이다. 즉 남북한간 교류 및 협력과 관련하여 기존의 감귤보내기 사업을 정리화 하는 이외 제주를 매개로 남북한 통합을 지향하는 각종 행사를 개최한다는 계획이다.

<표 4-21> 국제화 부문의 기본방향

기본목표와 방향	전략적 과제	주요 사업
동북아 평화·번영의 중심도시	세계평화의 섬	<ul style="list-style-type: none"> · 세계평화의 섬 지정 · 국제평화 및 협력기구 유치 · 남북평화센터 설립 · 제주평화포럼 정리화 · 국제회의 신설 유치
아·태권 국제교류의 거점도시	국제교류협력강화를 위한 체제정비	<ul style="list-style-type: none"> · 행정조직 정비 및 지자체간 통합성 제고 · 제주국제교류재단 및 관련 협의회 설립운영 · 국제교류 네트워크 구축 · 시민참여형 민관 협력체제의 구축 · 외국자본 및 다국적기업 사무소 유치 · 국제화추진 교부금 및 기금설치 · 선박등록특구의 지정
	글로벌화를 주도할 인재육성사업	<ul style="list-style-type: none"> · 국제화, 세계시민 교육 강화 · 외국어 서비스 및 외국어 교육 강화 · 교육규제자유지역화 · 고등교육기관 특성화 유도 · 국제화 전문교육기관 육성 · 교육재정 지원 확대 · 국제화장학재단의 운영활성화
	외국인생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 쾌적한 주거환경 조성 · 무사증 대사지역의 확대 및 사증 발급제도 개선 · 외국인 학교 및 문화시설 설립
	도외제주인, 외국인과의 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 세계제주도인대회 개최 및 정리화 · 도외 제주센터의 설립 · 우수인력 유치 및 외국인과의 연계망 구축 · 인력의 국제교류를 위한 기반시설 확충
남북대화의 교류협력의 중심무대	남북교류, 평화정착사업	<ul style="list-style-type: none"> · 제주 감귤 북한보내기 사업의 정리화 · 남북한 통합 이벤트 개최 · 남북평화센터

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단, 2002. 제주국제자유도시종합계획(안), p120

(1) 관광교류·협력확대방안

북한은 최근 많은 분야에서 변화를 보이고 있다. 특히 관광사업분야가 그러하다. 북한이 관광사업에 적극성을 보이고 있는 가장 큰 이유는 관광진흥을 통한 외화획득에 그 주요 목적이 있는 것으로 보인다. 관광사업은 대규모의 투자 없이 비교적 소규모의 투자로도 단기적 성과를 거둘 수 있는 분야이다. 북한은 수년간에 걸쳐 식량난, 에너지난을 겪어 왔으며 이로 인하여 경제사정이 악화되고 외화부족사태가 심화되고 있다. 이에 북한은 나진선봉을 중심으로 한 적극적인 외자유치 정책으로 그 돌파구를 찾고 있으나 외국자본유치가 여의치 않은 형편이다. 따라서 초기투자비용이 상대적으로 적고 이익회수가 빠른 관광산업을 외화 획득원으로 활용함으로써 경제난 타개의 돌파구를 찾으려는 것으로 보인다. 또한 관광수입을 통해 외화획득 및 경제난 해소를 성공적으로 경험한 중국의 사례도 본보기가 되었다. 중국의 경우 1978년 관광 외화수입은 2.63억 달러로 세계 41위밖에 지나지 않았다. 그러나 2002년 중국의 관광외화수입은 203억 달러로서 1978년의 78배에 달하고 있으며, 특히 2001년의 경우 여타 국가들이 9.11테러와 경제불황 등으로 정체내지 마이너스 성장을 보이고 있을 때 중국은 관광외화수입 면에서도 전년대비 9.7%라는 높은 성장을 기록하였다. 그 결과 중국의 관광외화 수입은 1978년 세계 제41위에서 2002년 현재 미국, 스페인, 프랑스, 이태리의 뒤를 이어 세계 5위를 차지하고 있다.

<표 4-22> 중국의 국제 여행 수입 동향

(단위 : 억 달러)

구 분	1978	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수 입	2.6	120.74	126.02	140.99	162.31	177.92	203.90

자료 : CNTA, 『2003년 중국인바운드 관광종합』(2004)

한편 노무현 정부의 출범 이후 한반도에는 북한의 핵 개발 등으로 인하여 긴장이 고조되고 있다. 분단과 전쟁 이후 한반도는 정치·군사적인 교착상태와 첨예한 대립관계를 유지해 왔다. 이러한 상황에서 한반도 통일이 단시일 내 베를린 장벽의 붕괴와 같은 형태로 이루어지기는 어렵다. 통일의 당위성은 영토회복이 아닌 민족이 더불어 잘 살기 위한 수단으로 삼아야 할 것이다. 통일은 민족의 화해와 동질성의 회복을 기점으로 이루어져야 하는데, 이에 우선적으로 사회적 통합의 여건을 위해 남북한 쌍방향차원에서 다각적인 교류협력의 확대만이 긴장 및 적대감을 해소하고 화해 분위기를 조성할 수 있는 효과적인 방법이 될 것이다. 특히 남북관광교류가 확대되면 전반적인 남북관계 개선으로 이어지고 민족 공동체 형성과 나아가 통일기반을 구축하는데 기여할 것이다.

현재 금강산 관광³²⁾에 이어 개성관광이 실현되고 또 다른 지역에 대한 북한의 관광개방이 본

32) 1998년 금강산 관광시작, 2002년 금강산 관광특구 지정, 2003년 금강산관광 육로 확대.

격화 될 경우 한반도의 관광매력이 제고될 것으로 기대되고 있으며, 그리고 향후 북한을 경유하여 대륙횡단철도(TSR, TCR)와 아시아 고속도로(Asian Highway)³³⁾ 등이 연결될 경우 한반도는 동북아와 유럽을 연계하는 동북아 관광허브로 발전할 수 있는 잠재력이 증대될 것으로 기대된다. 이에 제주도는 급변하는 남북화해·협력시대에 정부, 매스컴 등 사회적 권력에 의해 ‘평화의 섬’이라는 브랜드 이미지를 세계 속에 각인시키고 제반 평화분위기를 관광과 연결할 수 있는 충분한 잠재력을 지니고 있다.

그 동안 세계 유수의 정상들이 제주를 다녀갔고 남북 국방장관 회담 등 장관급 회담이 제주에서 개최되었으며 북한측과의 교차관광이 실현되는 등 남북대화 및 교류의 장소로 급격히 부상하였고 제주도의 위상과 역할에 대한 국내·외적 관심이 고조되어 왔다.

제주도로서는 남북평화센터 건립, 국제평화포럼의 개최 등 지금까지 추진되어온 ‘평화의 섬’구상을 착실히 추진하는 한편, 이산가족면회소 설치와 남북 각종 협력회담의 개최장소 등 남북 협력 사업에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

대응 여하에 따라 제주도는 단순한 휴양관광지로서만이 아니라 한반도, 나아가서 세계의 평화 및 신뢰구축을 위한 평화회담 장소로서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대 된다. 이를 위해서 관광교류협력 발전기금조성, 공동 패키지관광상품 개발 및 관측활동, 제주-북한간 교통망 개선, 관광전문가 교류확대 등이 필요하다.

(2) 제주국제국제자유도시와 신의주특구와의 교류 확대

지방화 시대에 걸맞게 남북한 평화공영으로 나아가는 21세기 신남북시대에서 지방정부로서의 제주도 또는 지역공동체로서의 제주도가 북한의 어느 지방과 교류 협력을 보다 활성화하고 체계화해 나갈 필요성이 자주 지적되고 있다. 통상 지방 공동체간의 특별한 관계설정을 논의하는 데는 자매결연이라는 형태로 교류, 협력 및 유대 강화를 고려하는 것이 대표적인 접근방법이다. 지자체간 자매결연은 지역끼리 각각의 사업 규모와 사안 그리고 분수에 맞게 교류를 진행함으로써 지역협력의 점들이 이어져 선과 면이 되고 다시 입체가 된다는 단계론적 협력방안 논리에 근거하여 자주 권고되고 추진되는 교류협력 방식이다. 이런 맥락에서 제주도가 남북한 교류협력의 일익을 담당하려는 의도하에 북한의 어느 지방과의 교류협력의 확대방안을 논의할 때마다, 한반도의 최남단 제주도에 한라산이 있고 한반도의 최북단 양강도에 백두산이 있고 해서 남북한 교류협력 및 평화통일의 구호인 ‘백두에서 한라까지, 한라에서 백두까지’에 부응하여 제주도와 양강도 간의 자매결연을 권고하고 의미를 부여해 왔고, 실제로 2003년 8월 제3차 제주도민방북시 강기권 남제주군수가 남·북한 최남·북단 자치단체 결연을 제안하기도 했다.³⁴⁾ 그러나 2003년 현재 남북한 지자체간 자매결연은 전남남북교류협회의의 꾸준한 노력 끝에 2003년 4월

33) 한·중·일, 인도, 이란 등 아시아 31개국 12만km 연결 고속도로.

34) 한라일보. 2003년 9월 1일.

성사된 전남-평남간 교류협력사업 합의서 교환이 유일한 것으로 나타나고 있다.³⁵⁾ 전남-평남 모델에 비추어 제주도-양강도³⁶⁾ 또는 남제주군-삼지연군간의 자매결연이 함축하는 상징성을 내세워 남북 교류의 활성화를 도모한다는 점에서 제주도-양강도 또는 남제주군-삼지연군 자매결연 추진은 바람직하다. 그러면서도 한라-백두의 자연적 특성 못지않게 제주국제자유도시라는 제주도의 미래 비전과 신의주 경제특구라는 신의주의 미래비전의 공감대를 지렛대로 하여 제주도-신의주간의 자매결연을 추진하는 것이 보다 더 실리가 있고 제주도민의 풀뿌리 지지를 얻는데도 유용하지 않을까 하는 생각을 갖고 있다. 더욱이 노무현정부의 동북아중심국가 건설뿐만 아니라 한중일 모두가 최종적으로 동북아 자유무역지대를 구상·추진하고 있는 21세기 동북아 신질서의 흐름에서 보면, 제주도-신의주특구간 네트워크는 더욱 빛을 발할 수 있다. 왜냐하면 ‘한·중·일 자유무역지대 형성을 목표로 하여 우선적으로 한중일 3국의 경제특구간에 무역과 투자의 자유화 및 물류의 표준화를 추진할 필요’³⁷⁾가 있는데 이와 같은 국지적인 차원에서의 연계협력의 하나로 제주도-신의주간의 자매결연의 선도성은 의심의 여지가 없어 보인다.

여기서 제주도의 대북 자매결연 내지는 특별한 관계 설정의 지역으로서 신의주 경제특구를 지목하는 이유를 ‘기능적 접근’³⁸⁾의 시각과 남과 북 모두의 실익이라는 입장에서 보다 면밀하게 검토해 보면 다음과 같다. 감귤보내기의 성공에서 무엇보다도 제주도민의 아래로부터의 호응이 가장 중요한 추동력이었음을 고려한다면, 마찬가지로 대북 자매결연의 경우도 제주도민의 기대와 소망 그리고 열정이 뒷받침 될 때 보다 의욕적이고 활발하게 다양한 영역에서 추진될 것이라고 본다. 이는 왜 북한과의 자매결연인가에 대한 대답을 제시하는 것인 동시에 제주도-신의주의 자매결연을 통해서 제주도가 단기적으로는 투자적 성격의 대북지원을 하는데 대해 보다 합리적인 이유와 이해타산을 제시할 수 있고 그럼으로써 아래로부터의 호응과 지지를 얻어내기가 쉽다는 데에 있다. 필자는 제주국제자유도시가 보다 성공적으로 추진되기 위해서는 제주도의 청정환경이라는 비교우위 만으로는 역부족이기 때문에 오히려 제주도의 한반도내의 일국내 지역이라는 국민국가 제약적인 특성을 넘어서는 코스모폴리탄적 내지는 동아시아공동체적 특성을 창출하고 확대해 나갈 필요가 있다고 생각한다. 이런 관점에서 보면 국제자유도시는 신의주 경제특구와의 특별한 관계라든가 또는 오키나와라든가 중국의 해남도나 같은 지역과 특별한 교류 채널을 갖추어 나가야 할 필요가 제기되는데, 여기서 북한 지역인 경우는 신의주 경제특구가 가

35) 전남-평남 2003년 교류협력사업은 평안남도 대동군에 남북 공동으로 ‘대동농기계수리공장’을 건설하고 ‘남북시범농장’을 운영하는 것으로부터 시작하기로 하였다.(정영재, 2003.48)

36) 제주도-자강도 자매결연은 천주교가 2000년 춘계 주교총회에서 ‘남녘 14개 교구와 북녘 시도 자매결연’을 추진을 표명하면서 제주교구는 자강도와 연결지으려고 한 데에 따른 것이다.(『가톨릭신문』 2000년 4월 9일)

37) 김원배, “동북아중심 구상의 재검토”, 『창작과비평』 (2003) p. 38.

38) 기능적 접근이란 교류협력 대상 지자체를 선정함에 있어서 “지자체의 규모·기능·인구수 등 지자체의 특성과 지리적 근접성 등을 기준”(최진욱 2002. 117)으로 삼는 것을 말하는데, 제주-신의주 연계는 경제특구라는 기능적 연관성에 주목하고 있다.

장 유용하다고 생각이다.³⁹⁾

또한 제주국제자유도시가 사람-자본-상품이 자유롭게 오가도록 하는데 있다고 한다면, 향후 북한의 지방에서 이러한 움직임이 가장 크게 일어날 것으로 기대되는 신의주와 자매결연을 체결함으로써 제주에서 신의주로 그리고 신의주에서 제주로의 사람-자본-상품의 이동이 보다 활발히 이루어지도록 준비를 하고 네트워크를 정비하는 것은 상당한 유용성을 갖는다고 본다. 북한의 경우도 제주도와 자매결연을 허용하는 데 대한 나름대로의 이해득실이 있어야 할 것이다. 일반적으로 북한이 신의주 특구를 운용하게 된 중요한 이유는 중국과의 경제협작 또는 중국 시장을 겨냥하는 외국기업을 신의주에 유치하여 이를 통해 북한 경제의 돌파구를 모색한다는 데에 있음은 주지의 사실이다. 그러나 이러한 의도와 목적이 보다 원활하게 달성하기 위해서는 경제특구의 운용을 위한 준비와 추진과정에서 보다 편하게 적은 비용으로 자문하고 실제의 경험을 둘러보는 사전과정이 있으면 시행착오의 비용을 줄이는 데 큰 도움이 된다. 바로 여기서 지역경제의 위기돌파와 세계화로 나아가는 데 한걸음 앞서 있는 제주국제자유도시의 준비과정과 추진과정은 북한의 신의주 특구에 많은 시사와 도움을 줄 수 있다. 그리고 북한 경제를 자본주의적 관점과 경영방식으로 재구성해 나가는 데 신의주 경제특구의 관리 및 운영을 맡고 있는 북한 주민들로 하여금 평화의 섬이자 국제자유도시인 제주도에 와서 실무연수라든가 견학, 또는 현장체험을 할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 제도화 한다는 것은 북한에게는 상당히 유용한 제안이라고 여겨진다. 자매결연이란 바로 이러한 상호교류와 접촉을 지원하고 추진해 나감에 있어 절차와 경비, 인원을 제도적으로 보장하고 제공한다는 데에 있는 것이기 때문에 제주국제자유도시와 신의주 경제특구간의 자매결연이 이루어진다는 것은 곧 두 도시간 네트워크의 운용에 대해 정부 및 제주도의 지원이 하나의 시스템화하여 진행되어 나간다는 것을 뜻한다.

제주국제자유도시의 신의주 경제특구간의 자매결연은 이 두 개의 거대 프로젝트가 상호간에 경합관계에 있지 않다는 점에서도 그 가능성의 실마리를 찾을 수 있다. 신의주에는 이미 기계, 화학섬유, 방직 관련 공장설비가 들어서 있으며 화학섬유, 신발, 화장품, 제지 등 경공업 부문의 생산 비중이 높으며, 따라서 향후 신의주 특구에서는 경공업분야를 중심으로 단순위탁가공, 설비제공형 위탁가공 및 합작투자가 확대될 수 있다. 이에 반해 제주국제자유도시의 청정자연환경을 바탕으로 관광·휴양도시 그리고 첨단지식-물류-금융이 결합된 복합기능의 도시를 지향하고 있기 때문에, 제주국제자유도시와 신의주 특구가 투자유치 확대를 위해 직접적으로 경쟁할 가능성은 높지 않다고 보아야 할 것이다.⁴⁰⁾ 물류와 관련해서도 제주국제자유도시의 항공물류에 기반을 두게 되는 데 반해 신의주 특구는 철도와 도로를 중심으로 한 육상물류에 중점을 둘 것으

39) 제주도-신의주간의 자매결연을 일대일로 추진 할 때의 어려움을 피하기 위해서 다양한 국제적 협력네트워크를 활용할 수가 있는데, 예를 들면 한국의 제주국제자유도시와 북한의 신의주특구 그리고 일본의 오키나와나 중국의 해남도를 동시에 엮는 다자간 자매결연을 도모하는 것도 한 방안일 수 있다.

40) 양길현, “신의주특별행정구와 제주국제자유도시와의 대응”, 2002 11, 제주도도의회 교육관광위원회 주최 <제주국제자유도시 추진과 대응방안> 정책세미나, pp. 98-99.

로 보면 두 도시간의 물류업 발전계획에서 상충되는 부분은 덜 할 것으로 보인다. 이렇게 제주 국제자유도시와 신의주 특구가 상호 경합보다는 상호 보완 및 호응의 관계에서 주고받을 것을 찾는 공동의 노력을 제도화하는 것 가운데 하나가 바로 제주도-신의주간 자매결연이 아닌가 하는 생각이다.

(3) 대북의료지원

대북의료지원은 제주대학교 의과대학과 제주대학교 병원이 중심이 되면서 제주도의사회, 제주도치과의사회, 제주도약사회, 제주도간호사회 등 제주도내 의료체계의 연합 형태로 추진될 수도 있다. 그 필요성으로 첫째, 제주대학교 의과대학은 전국의 의과대학 가운데 후발대학이기 때문에 대북의료지원과 같은 사업을 통하여 제주대학교 의과대학이 전국적 내지는 동북아적 지명도와 홍보를 얻는 데 크게 기여할 수 있을 것이라는 고려이다.

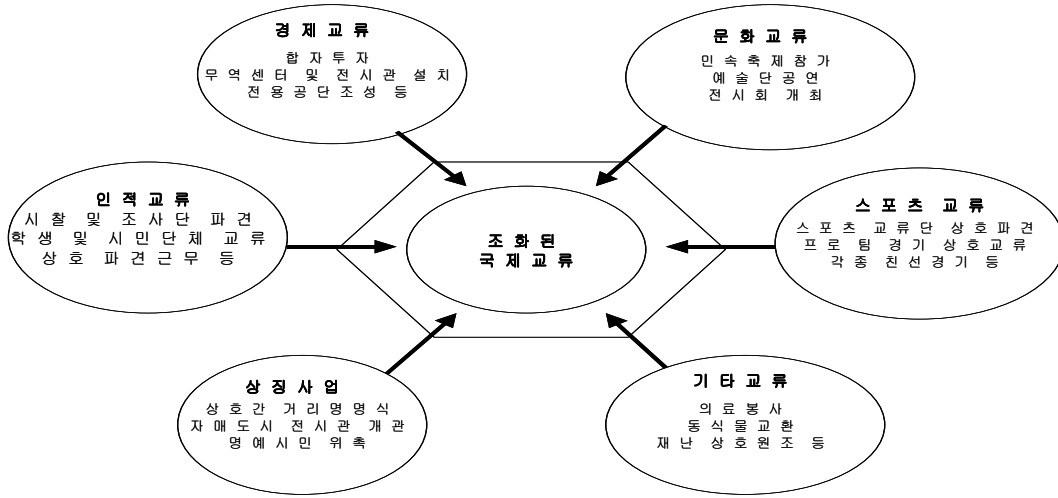
둘째, 한국의 고교생들이 선호하는 학과로서 의과 대학이 1-2위를 차지하는 현실에서 의과대학에 대한 지망이 직업안정과 같은 경제적 계산 이외에도 남북한 교류와 동북아 평화번영에 동참하는 의과대학으로서의 역할까지 맡을 수 있음을 보여줌으로써 의과대학을 바라보는 시각에 보다 다양한 공익적 측면이 포함될 수 있다는 생각이다.

셋째, 한국의 의료가 중국에는 7천만 한국 민족주의의 건강과 복지에 기여한다는 것이야말로 북한 주민의 삶에 조금이나마 도움이 되는 구호의 차원에서 출발하여 시장개방으로까지 나아가는 한국 의료의 장기 비전이라는 생각이며, 끝으로 한반도의 7천만에서 통계적으로 가장 경제적으로 안정되고 잘사는 직업으로 의사가 첫 번째 아닌가 생각하고 있고 앞으로도 그러할 것이라고 보는 한, 한반도의 특권층이 일정한 정도로는 민족과 이웃을 생각하고 사업을 좀 더 체계적이고 대대적으로 하는 것은 의미가 크다고 생각한다. 감귤농가의 이웃사랑에서부터 의사들의 이웃 살피기의 기다란 행렬 속에 향후 다양한 영역에서 다양한 직업의 역할이 포함되어 나가는 일련의 운동 속에서 비로소 분단을 넘어 하나 되는 한민족공동체가 가능하리라고 본다.

(4) 기타교류형태

제주도의 남북한 교류협력 사업이 평화의 섬 제주의 비전과 유기적 연관을 갖도록 하기 위해서는 아래의 <그림 4>에서 보듯이 조직화된 국제교류로 발전해 나가는 것이 요청된다.

<그림 4> 제주도의 남북교류형태



출처 : 한국지방자치단체국제화재단, 『지방자치단체 국제교류 매뉴얼』 (2001), p. 25.

제주도의 남북한 교류협력은 지난 7년간에 걸친 <사랑의 감귤보내기> 사업의 성과를 토대로 하여 2003년 민족평화축전과 같은 체육 문화교류에 이어 경제교류(예를 들면 제주국제평화센터에 북한 특산물과 설치), 인적교류(한라-백두산 공동연구⁴¹), 북한 학생 및 시찰단 파견,⁴² 고인돌 취재 북한 방문,⁴³ 상징사업(제주도-신의주 차매결연과 상호간 거리 명명식), 기타교류(항만공사지원, 다년생 잡초종자 지원⁴⁴ 등)를 아우르는 조직화된 교류로 발전되어나아가야 할 것이다. 특히 2001년 제주국제자유도시의 출범과 2003년 10월 31일 제주도를 ‘특별자치도’로 육성하겠다는 노무현대통령의 언명 그리고 2005년 1월 27일 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 공식 지정한 정부의 정책이 의미하는 바는 제주도가 중국에는 기존의 국내법 체계와는 다른 법체계 내지는 외국

41) 두만강 유역을 비롯한 백두산 일대는 1989년에 그리고 한라산은 2003년에 각각 유네스코로부터 국제 생물권보호구역으로 지정된 바 있어서 두 지역에 대한 인문적-자연 생태적-생물학적-지질학적 학술탐사를 위해 남북한이 공동 노력을 기울일 필요성이 꾸준히 제기되고 있으며, 2002년 11월 25-30일 제2차 제주도민 방북시 한라산-백두산 공동학술탐사에 대한 협의를 진행한 바 있고 2003년 8월 25-30일 제3차 제주도민 방북시에는 리중수 천지연구소 소장과 2004년 6.15 남북공동선언 시기에 맞춰 한라산-백두산 공동탐사를 하기로 원칙적인 합의를 하였다.(남북협력제주도민운동본부 2003. 교류151-152)

42) 2002년 11월 25-30일 제2차 제주도민 방북시 남북한 고교축구팀 친선경기 및 청소년 체육교류 그리고 관광노하우 연수를 위한 북한 관계자 50여명의 제주 초청방문 등 상호 가능한 인적교류에 대해 협의를 한 바 있다.

43) 예를 들면 2001년 11월 남북협력제주도민운동본부는 북한 민화협과 북측이 2002년 5월 초순에 고인돌 취재를 위해 5-7명의 인원을 평양에 방문하도록 초청하며 이에 따른 기술(녹음, 녹화설비)적 편의를 제공하기로 합의한 바 있다. (고성준. 2003.13)

44) 2003년 8월 제3차 제주도민 방북시 북한은 제주도에 “항만공사와 고기잡이 등에 대한 교류와 비료 지원, 비름 등 다년생 잡초종자 지원, 감귤추가지원 등을 요청” (한겨레.2003년 9월 2일)등을 요청한 데 대해, 남북협력제주도민운동본부는 2003년 10월 민족평화축전에 참가한 북한 선수단을 통해 목초종자 1.7555kg(1만 달러 상당)을 선물로 전달했다.

인출입법, 외환관리법, 관세법 등에서 예외적인 특례지역 내지는 특별지역으로 간다는 것을 뜻한다. 이렇게 제주도가 단순한 경제특구를 넘어서서 세계평화의 섬을 지향하면서 보다 포괄적인 특별자치도를 지향한다는 것은 일면 제주도가 북한 사람도 자유롭게 오도록 하는 시범지역으로서 나아가는 것을 뜻할 수도 있다. 북한 사람들이 한꺼번에 대한민국을 쉽게 오가도록 하는 것이 용이하지 않는 상황에서, 마치 개성특구를 통해 우리가 북한에 보다 쉽게 오갈 수 있듯이 북한사람도 대한민국의 어느 곳에 오가도록 하는 데 국제자유도시와 세계평화의 섬 그리고 특별자치도를 지향하는 제주도가 제일 적합할 것이다. 그래서 북한 주민들이 한 사람이든 두 사람이든, 제주대학교에 공부하러 오든, 아니면 앞으로 구축도리 첨단과학단지에서 IT나 BT를 배우러 오든, 혹은 제주도 관광업계에 일자리가 있어 임시 취업을 하든, 북한 사람들에게 어떤 식으로든 와서 대한민국에서의 삶을 공유할 수 있도록 허용해 주는 것도 국제자유도시와 세계평화의 섬, 그리고 특별자치도로 가는 여정에서 제주도가 남북한 교류의 확대를 통해 평화의 섬으로 나아가는 중요한 기능 영역이라고 생각한다.

2) 교류협력주체의 다양화

지방자치단체가 중심이 된 대북 협력사업은 적지 않은 애로사항에 직면할 수 있다. 지속적 협력사업이 이루어지기 위한 비용조달, 필요한 상품의 수집과 수송, 북한의 협력파트너 선정, 분배과정의 확인 등 대부분이 어려운 과제들이다. 따라서 협력의 주체를 다양화 할 필요가 있다. 여기서 협력주체의 다양화가 의미하는 바는 지방자치단체가 해결하기 어려운 문제를 다른 단체나 기구와 연계하여 공동으로 대처한다는 의미이며, 이 때 상호 보완적 효과를 가져 올 수 있기 때문이다.

일반적으로 협력사업의 주체는 국내의 ①정부 유관기관, ②민간기업, ③사회단체 등 세 부류로 나눌 수 있고, 협력주체의 범위를 국내로 제한하지 않는다면 ④국제기구 혹은 국제민간단체, ⑤제3의 국가 등을 포함 할 수 있다. 정부 유관기관은 정부가 직접 참여하기 어려운 현실을 고려하여 정부의 업무를 직·간접으로 위임받아 수행하고 있는 공사, 각종 단체 등이 포함된다. 농어촌 진흥공사, 농협, 새마을 운동 협의회 등이 포함된다. 사회단체는 영리·비영리단체를 모두 포함하나 순수한 영리를 목적으로 하는 사회단체는 기업의 범주에 포함되므로 여기서는 비영리 사회단체를 지칭한다. 국제옥수수재단, 한 살림 공동체, 「남북협력제주도민운동본부」 등이 여기에 포함된다. 각 협력주체가 독자적으로 협력사업을 추진하기 어려울 경우 다른 협력주체와 연합하여 참여한다면 보다 효율적인 협력사업을 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

(1) 민간 부문과 연계한 교류·협력방안

제주도의 대북 교류·협력사업은 초기 단계에서는 제주도, 대한 적십자사, 우리민족 서로 돕기 운동본부 등이 공동으로 감귤 보내기 운동을 진행하다가 사단법인 형태의 「남북협력제주도

민운동본부」를 설립하여 협력업무를 주관하고 있다. 이는 지방자치단체만이 추진할 경우 각종 제약요인을 극복하기 어렵다는 측면에서 아주 바람직한 현상이다. 앞으로 협력사업의 형태가 다양화된다면 그 성격에 따라 민간의 단체뿐만 아니라 민간의 기업도 참여할 수 있을 것이다. 다만 민간기업과의 협력사업은 민간기업이 이윤을 추구할 수 밖에 없다는 점에서 신중해야 한다. 민간기업은 경제성 있는 사업분야를 찾는 것이 쉽지 않을 것이고, 또 경제성 있는 사업분야를 찾은 후에는 독자적인 방향을 모색할 가능성이 많기 때문이다.

따라서 민간 기업과의 협력사업은 기업으로부터 물류와 관련된 지원을 받거나 각종 편의시설을 제공받으면서 그 반대급부로 분쟁이 발생할 경우 이를 적극적으로 해결해 주는 방안 등을 고려할 수 있다.

제주도의 대북한 협력사업은 이제 온 도민이 동참하는, 그야말로 민관이 합동으로 참여하여 추진하는 사업이다. 중앙정부 차원에서 수행하기 어려운 협력사업을 성공적으로 수행해 온 만큼 앞으로 남북한간의 신뢰구축과 관계개선에 좋은 선례를 남길 것이다. 특히 생산농민, 지역농협 및 제주항운노조 등이 적극적으로 참여하여 좋은 결실을 보고 있으므로 앞으로도 더 많은 민간 부문의 참여 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 국제기구 혹은 국제민간단체와 연계한 교류 및 협력방안

남북한간의 직접적인 협력사업이 각종 어려움에 직면하여 진척이 느린 것과는 대조적으로 국제사회의 인도적 차원에서의 대북 협력 및 지원사업은 크게 증가해 왔다. 국제기구에서는 남북한간의 협력·지원이 어려운 원인을 다음과 같이 지적하고 있다. 남북한 대치상황으로 인해 인도적 지원활동의 수행이 매우 어렵고, 검증 가능한 정보를 구하기도 어려우며, 식량원조지역에 대한 접근 및 모니터링 역시 제약을 받는다는 것이다. 이에 비해 북한에 주재한 기구들은 북한 주민과의 접근이 용이하며, 접근이 허용된 지역의 수혜계층들이 식량원조의 혜택을 받고 있다고 확신하고 있기 때문에 협력·지원이 가능하다.

이러한 이유 때문에 결과적으로 남북한간의 협력이나 지원보다는 국제기구의 대북지원활동이 활발한 것으로 나타나고 있으며, 최근의 동향 또한 그러하다.⁴⁵⁾ 미국국제개발처(USAID), 세계식량계획(WFP)의 호소에 따른 긴급식량지원활동, 중국의 대북 식량지원, UN개발계획(UNDP), 세계식량농업기구(FAO), UN인도지원사무국(OCHA), UN아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO)등에 의한 공동지원계획 등이 연이어 발표되고 있다. 이 외에도 OPEC 국제개발기금, 국제농업개발기금(IFAD), 다국적 NGO(비정부기구)등이 비교적 적극적인 지원 활동을 진행하고 있다. 이중에서 FAO와 NGO의 활동이 두드러진 몇몇 국제기구의 역할에 힘입어 지원요청금액 대비 조성금액을 나타내는 충족률이 59.1%에 이르고 있다.

45) 우리나라에서도 북녘동포돕기운동, 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙협의회, 각 종교단체 등 10여개 이상의 단체에서 대북 지원에 나서고 있으나 아직 구체적이고 가시적인 성과는 미흡한 실정임.

이상에서 살펴본 대로 국제사회로부터의 대북 협력 혹은 지원규모는 연간 20억 달러 안팎에 이르고 있고, 이미 상당 기간 동안 지속되고 있으나 이는 장기적 일 수 없으며 어디까지나 인도적 차원에서의 일시적 현상에 불과할 것이다. 장기적으로 보면 북한의 문제는 우선 남북한의 협력에 의해 해결할 수밖에 없을 것이다.

비록 북한의 변화가 쉽게 이루어지지는 않겠지만 김정일 체제가 인정될수록, 최근의 개혁조치가 성공을 거둘수록 남북한 간의 관계도 개선될 것이다. 북한이 경제의 어려움을 타개하는데 남한의 도움이 절대적으로 필요할 것이며 세계사적 흐름 또한 남북한의 관계진전을 불가피하게 할 것이다. '7.7선언' 이후 오늘에 이르기까지 남북한의 교역과 협력사업을 돌이켜 볼 때 적지 않은 굴곡이 있었으나 그 규모가 계속 확대되어 왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 국제기구의 대북 지원이 장기적으로 지속되기 어렵다 하더라도 정치적 영향을 적게 받으면서 안정적으로 이루어질 수는 있다. 따라서 제주도의 대북협력사업도 장기적이면서 안정적인 협력사업을 도모한다면 이들 국제기구와 연계하는 것도 바람직한 방안의 하나가 될 것이다.

<표 4-23> 2001년 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원실적

기구	지원요청액(US\$)	조성금액(US\$)	부족액(US\$)	충족율(%)
FAO/UNDP	40,049,304	1,444,381	38,604,928	3.6
OCHA	1,301,275	489,880	811,395	37.7
UNFPA	750,000	100,000	650,000	13.3
UNICEF	10,502,940	3,169,888	7,333,052	30.2
WFP	315,920,424	219,964,649	95,955,755	69.6
WHO	8,350,208	1,355,379	6,994,901	10.7
NGOs	7,110,691	418,848	6,691,843	5.8
합계	383,984,914	226,943,025	157,041,889	59.1

자료 : www.reliefweb.int(OCHA, DOR Korea OCHA Situation Bulletin OCT 2001, 31)

(3) 다른 나라와 연계한 대북 협력방안

많은 국가들이 UN 합동호소에 대한 국제사회의 지원요청에 부응하여 대북지원에 참여하고 있다. UN합동호소에 대한 국제사회의 지원요청은 1995년 9월에서 1996년 6월까지 진행된 제1차 요청을 시작으로 2002년 1월부터 12월까지의 8차에 걸쳐 진행되고 있다. 1차에서 8차(2002년 7월 7일 기준)까지의 실적을 보면 목표액 188,267만 달러, 실적액 111,569만 달러, 실적율 59.1%를 보여주고 있다.⁴⁶⁾ 주로 우리나라를 비롯해 미국, 일본, 호주, EU 각국이 참여하고 있다. 개별

46) www.reliefweb.int, 통일부 교류 협력국, 월간 남북교역 및 인도적 사업동향, 제 122호. 한국농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제4권 제2호, 2002.7. p86의 자료에서 재인용 하였음.

국가로는 북한과 인접한 중국이 많은 양의 대북 식량지원을 지속하고 있다. 1995년 14만 톤을 시작으로 북한의 식량위기가 가장 심각했던 1997년에는 105만 톤이 지원되었으며, 2000년에도 36만 톤 정도가 지원되었다.

<표 4-24> 중국의 대북한 식량지원 추이

(단위:톤)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
일반무역			353,505	160,801	90,000	317,000
변경소액무역			497,481	155,718		
무상원조			176,905	121,269	157,121	39,800
바터무역			24,740	4,591		
기타			49	4521		
계	142,698	548,978	1,053,680	446,900	246,121	356,800

주 : 무상원조는 정부, 개인, 단체 등의 무상증여를 모두 포괄하고 있음.

자료 : 中國海 , 「中國海 統計」 , 各년도.



중국은 식량지원 이외에도 각종 농자재, 석유 등을 지원하고 있으며, 지정학적 인접성으로 변경무역이 가능하기 때문에 교역도 가장 활발히 이루어질 수 밖에 없다. 제주도의 대북지원사업이 비경제적·비인도적 이유로 어려움에 처한다면 중국의 정부, 민간단체 등을 활용할 수도 있을 것이다.

제 5 장 결 론

남북한의 교류협력사업에 있어 그간 중앙정부와 민간차원에서만 논의가 형성되어져 왔다. 중앙정부차원의 남북교류협력은 정치적, 군사적인 문제로 인해 교류 협력이 난항을 겪게 되는 위험성(Risk)이 있으나, 지방정부차원의 교류협력은 중앙정부간 교류협력보다 실질적일 수 있으며, 교류협력을 통해 사회통합을 달성하고자 하는 목표에 더 적합하다. 하지만, 지방자치단체간의 교류협력은 '북한체제의 독특성', '교류협력을 위한 사업 선정의 어려움'이라는 외부적 요인과 '지방자치단체의 전문적 인력의 부재', '예산 부족' 등의 내부적 요인에 의해 결코 쉬운 일만은 아니다.

그러나 이러한 단점을 극복하고, 통일과 통합을 위한 지방자치단체의 교류협력은 분명 남북한의 통일과 통합을 앞당기는데 기여를 한다. 제주도의 경우, 국제자유도시추진이라는 지역사회의 중차대한 사업을 진행해야 하며, 남북한의 교류협력이라는 민족적 사업에도 무관심할 수 없는 상황이다. 따라서 이러한 서로 다른 목적을 가진 사업의 효과적인 추진을 위해서 다자주의적 접근이 더욱 필요한 것이다.

다자적 협력관계가 제도화되어, 참여국들간에 일반화된 행동원리가 작용하고 상호관계가 '불가분성'과 '포괄적 상호성'을 획득하게 되면, 다자적 협력체는 해당 행위자간의 갈등이라는 위험요인에도 덜 영향을 받게 되어, 근본적 협력구조가 계속 유지되는 제도적 안정성과 지속력을 갖게 되는 특징을 지니고 있다.

남북교류협력사업은 사업의 성격상 한 지역이나 기관에 국한되는 것이 아니라 서로 중첩되어 영향을 주고받게 되며, 상호협조와 지원을 필요로 하는 경우가 많다. 중앙정부가 단독으로 추진하는 사업도 각 급의 지방자치단체에 상호연관 되어 협력관계를 지녀야 할 경우가 있다. 뿐만 아니라, 광역과 기초자치단체간, 그리고 기초자치단체들 간에도 서로 긴밀히 연관되는 사업이 많다. 이런 상호연관성은 국가내에서만 한정되는 것이 아니라, 국제사회에서도 적용되어 진다. 지방자치단체간협력 또는 중앙정부와 지방자치단체의 협력, 지방자치단체와 민간의 협력, 더 나아가 지방자치단체간 국제적 협력, 국제기구를 통한 협력도 제주도가 고려할 만한 대안이 될 수 있다.

남북한 교류협력 사업을 추진하는 지방자치단체의 리더들은 일시적인 성과를 위한 사업을 추진하기보다, 철저한 사전 조사와 준비를 통해 적합한 사업모델을 설정하고 사업의 추진을 위한 예산상의 문제와 인력의 문제 등을 해결할 수 있는 협조체계를 갖추기를 바란다.

참고문헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강지용 외4인, 농림부, 「지방자치단체 차원의 대북농업지원 및 상호교류 협력방안 연구」, 2002.
- 강경선, 『지속가능한 제주발전의 논리와 방법론』, 제주문화, 2000.
- 고성준, 강근형, 장원석, 양길현, 강경희 공저, 「동아시아와 평화의 섬」, 제주대학교 출판부, 2004.
- 금창호 외4인 공저, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 2001.
- 김강녕, 『동북아국제정치와 한반도』, 부산: 신지서원, 2002.
- 김사현, 『관광학 연구방법론』, 서울: 일신사, 2000.
- 김성호, “지방자치단체의 남북교류·협력활성화를 위한 정책보고서”, 「상시국감을 위한 정책보고서8」, 국회 문화관광위원회.
- 박기홍·김대관, 『동북아 국가간 관광교류협력 방안(1)』 통일연구원, 2004.
- 박제훈, 『김정일 체제의 역량과 생존전략』, 2000.
- 부만근, 『제주도 개발 특별법의 제정 과정 연구』, 제주: 온누리, 1995.
- 송재호, 『제주관광의 이해』, 제주, 2002.
- 아태평화재단, 『남북정상회담: 이해의 길잡이』, 2002.
- 양오석, 「유럽정치경제 연구의 이해」, 2002.
- 양운철, 『남북한 경제협력: 북한의 개방과 분단국 경험』, 세종연구소, 1996.
- 오승렬, 『대형 남북경협사업 여건과 추진방향』, 통일연구원, 2000.
- 정대연, 『환경사회학』, 서울: 아카넷, 2002.
- 제주발전연구원, 『동북아시아 공동평화와 번영』 제주발전연구원 총서 1, 2002.
- 제주도, 국제자유도시추진단, 「제주국제자유도시종합계획」, 2002.
- 제주도, 「제주국제자유도시특별법 가이드」, 2004.
- 제주평화통일포럼, 한라일보사, 제주평화통일포럼 「6.15 공동선언이후, 남북한 관계의 변화와 제주도의 역할」, 2005.
- 최병두, 『환경갈등과 불평등』, 서울: 한울, 1999.

2) 논문

- 강도원, “지방자치단체의 남북교류협력발전방안(1)”, 『통일문제연구협의회소식』, 제2호, 2001.12.
——, “지방자치단체의 남북교류협력 발전방안(2)”, 『통일문제연구협의회소식』, 제1호, 2000.7.
- 강성후, “한반도 평화정착을 위한 지방자치단체의 역할”, 『동아시아연구논총』, 제12집, 제주대학교 평화연구소, 2002.
- 고성준, “지자체의 남북교류협력 활성화 방안”, 『동아시아 연구논집』, 2004.
- 금창호, “경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근방법”, 『경기도의 남북 교류 협력사업 추진방안』 (학술회의 총서 01-05), 통일연구원, 2001.
- 김경호, “북미관계와 한반도의 안보질서 및 우리의 대응방안”, <동아시아정치학회 학술대회논문지>, 2002. 4.
- 김동수, ‘평화번영을 위한 대북정책’, 『통일문제의이해』, 통일교육원, 2005.
- 김성호, “지방자치단체의 남북교류·협력활성화를 위한 정책보고서”, 「상시국감을 위한 정책보고서8」, 국회 문화관광위원회.
- 김연진, “강원도 남북교류협력의 현황과 발전방향”. 민주평화통일자문회의.
- 김영수, “지자체의 대북교류협력사업을 통해 본 북한의 변화전망”, 우리민족서로돕기평화나눔센터 창립기념 세미나 논문집, 2004. 2.
- 김영운, 최수영, “북한의 경제개혁 동향”, 『통일정세분석』, 통일연구원, 2005년 2월호.
- 김용복, “북일관계정상화의 정치경제: 북일경협과 동아시아 경제협력”, 2000.
- 김원배, “동북아중심 구상의 재검토”, 『창작과비평』, 2003.
- 김재한, “긴장완화와 화해협력을 위한 접경 교류활용방안”, 2001.
- 김진호·김미연, “환경분쟁 협상모델의 송악산 관광지구 개발사업에의 적용과 해석”, 『제주학회지 제주도 연구』, 2002.
- 문장순, “지방정부의 대북교류 현황과 과제”, 경북대학교 평화연구소, 『평화연구』, 제26집, 2001.
- 박용길, “국제화와 지방정부의 대응”, 『한국행정연구』 제 12권, 2003.
- 백광일, “한반도 평화정착을 위한 다자간 협력방안 모색”, 『통일연구논집』, 통일부 통일교육원, 2002.
- 송재호, “지방정부의 관광정책 이해집단지간 갈등관리에 관한 연구”, 경기대학교 대학원 박사학위 논문, 1996.
- 송재호, “관광정책의 새로운 통합 패러다임”, 『제주발전연구』 제2호, 1998.
- 안예홍, 이주영, “남북경제협력의 현황 및 동향과제”, 『금융경제연구』, 한국은행 금융경제연구원, 2005.
- 양길현, “신의주특별행정구와 제주국제자유도시와의 대응”, 제주도도의회 교육관광위원회 주최 <제주국제자유도시 추진과 대응방안> 정책세미나. 2002.

- 양현모, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한연구”, 『한국행정연구』, 제 11권 제2호 여름호, 서울: 한국행정연구원, 2002.
- 이기범. “인도적 지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망”, 우리민족서로돕기운동평화나눔 센터
- 이태원, “남북 강원도의 교류협력과 사회통합에 관한 연구”, 『통일연구논집』 통일교육원, 2002.
- 전신옥, “남·북한간 신뢰증진을 위한 지방정부간 교류협력 확대방안”, 『통일연구논집』 통일교육원, 2002.
- 최진옥, “경기도 대북 교류협력의 방향: 사업내용 및 추진전략”, 『경기도의 남북교류 협력사업 추진방안』 (학술회의 총서 01-05), 서울: 통일연구원, 2001.
- 최진옥, “남북지방자치단체 교류협력의 현황과 과제”, 제2건국범국민추진위원회편, 『함께하는 한반도 시대: 지방자치단체의 남북 해외교류·협력사례』, 2002.

3) 신문

- 가톨릭신문, 2000년 4월 9일
 한겨레, 2003년 9월 2일
 중앙일보, 2003년 1월 17일



4) 인터넷

- 한국지방자치단체국제화재단(www.klafir.or.kr)
 한국지방자치단체국제화재단(www.klafir.or.kr)
 행정자치부 지방행정정보은행(www.laib.go.kr)

5) 기 타

- 민주평화통일자문회의사무처, 『남북정상회담결과 해설』, 2002. 6.
 전남남북교류협의회. 「2003년 사업 평가 및 결산」 보고서, 2004.
 제주발전연구원, 『동북아시아 공동평화와 번영』 제주발전연구원 총서 1, 2002.
 제주도, 국제자유도시추진단, 「제주국제자유도시종합계획」, 2002.
 제주도, 「제주국제자유도시특별법 가이드」, 2004.
 제주평화통일포럼, 한라일보사, 제주평화통일포럼 「6.15 공동선언이후, 남북한 관계의 변화와 제주도의 역할」, 2005.
 전국대학통일문제연구소협의회, 『통일연구논집』, 제3집, 2002.

- 정영재, “전라남도의 남북협력” 남북협력제주도민운동본부 주최 <지자체의 남북 교류·협력 활성화 세미나> 발표논문집, 2003.
- 제2의건국범국민추진위원회, 「함께 여는 한반도 시대-지방자치단체의 남북, 해외 교류 협력 사례」, 2002.
- 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO의 역할과 과제”. 통일연구원, 「남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할」, 2004.
- 최성철, “남북 정부간 불신의 원인과 해소 방안”, 『통일연구논집』 통일교육원, 2002.
- 최수영, “남북경협 제도화 방안”, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』, 통일연구원, 2001.
- 최신립, “남북경협 전망과 정부의 역할”, 『정상회담 이후 남북경협 세미나 자료』, LG경제연구원, 2000.
- 통일부, 『98 통일백서』, 1999.
- 통일부, 『2004 통일백서』, 2004.
- 통일부, 『2004 통일백서』, 2005.
- 통일부 통일교육원, 「TKR-TSR 연결과 유라시아 지역공동체 형성의 전망」 연구용역 보고서, 2002.
- 통일부 통일교육원, 『통일문제의 이해』, 2005.
- 통일부 통일교육원, 「통일연구논집」, 2002.
- 통일부 통일연구원, 「남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할」, 2004.
- 통일부 통일연구원, 『통일정세분석』, 제2호, 2000.
- 통일부 통일연구원, 『경기도의 남북교류·협력사업 추진방안』 (학술회의 총서 01-05), 2001.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 1996.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 2000.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 2001.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 2002.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 2003.
- 통일부 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 2004.
- 한국농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제4권 제2호, 2002.
- 한국은행 금융경제연구원, 『금융경제연구』, 2005.
- 한국지방자치단체국제화재단, 『지방자치단체 국제교류 매뉴얼』, 2001.
- 한국행정연구원, 『한국행정연구』, 제11권, 2002.
- 한국행정연구원, 『한국행정연구』, 제 12권, 2003.

2. 국외문헌

- Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, 1979.
- Doh Chull Shin, "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory of Research"(Review Article), *World Political* 47, 1994.
- John T. S. Keeler, "Opening the Window for Reform", *Comparative Political Studies* 25, 1993.
- M. Alister & G. Wall, *Tourism: Economic, Physical and Social Impact*, New York : Wiley, 1987.
- M. A. Rahim, *Managing Conflict in Organizations* 3rd ed., CT: Quorum Books, 2001.
- P. E. Murphy, "Tourism as a Force for Peace: the Local Picture," in Louis J. D'more, J. Hafari, eds., *Tourism-A Vital Force for Peace, A Paper of First Global Conference*, Montreal, Canada, 1988.
- Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1998.
- Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.
- Robert O. Keohane, *Multilateralism : An Agenda for Research*, *International Journal*, 45, Autumn, 1990.
- Ruggie, John G., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* , Columbia University Press, 1993.
- Ruggie, John G., *International Responses to Technology: Concepts and Trends*, *International Organization*, Vol. (Summer, 1997).
- T. D. Potts & R. Harrill, "Enhancing Communities for Sustainability: A Travel Ecology Approach," *Tourism Analysis*, 3(3/4), 1998
- W. H. Riker, "Political Theory and the Art of Heresthetics", in A. W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, American Political Science Association, 1993.
- W. J. Trousdale, "Governance in context: Boracay Island, Philippines," *Annals of Tourism Research*, Vol.26, No.4, 1999.
- 中國海 , 「中國海 統計」

Abstract

A Study on Exchanges and Cooperation of the Inter-Korea Relations initiated by Local Autonomy - Focusing on Jeju -

Advised by Professor Jin-Ho Kim

Taek-Gyu Lim

Department of International Relations

The Graduate School of Cheju National University

Jeju, Korea

Because of a historical event called the 2000 South-North Summit, South and North Korea could have consolidated a foundation to establish peace and stability, and as an follow-up action of the summit talk, there had been built up a framework in connection with specific endeavors to promote exchanges and cooperation ranging from military to economic and cultural field, and up until now, there have been realized many fruitful outcomes. Among the entities involving in endeavors of South-North exchanges and cooperation, local autonomies have been recognized as an important role player together with the central government authorities and private sectors.

Local autonomies have been faced somewhat complicated situation that is to tide over by own efforts and capability along with the international trend toward globalization, and there have been many discussions for exchanges and cooperation between local autonomies in the international arena. In particular, the international organizations for promoting international exchanges and cooperation between local autonomies back up the roles of local autonomies. UN has also recognized the importance of the roles of local autonomies since several years ago, and provided administrative and financial supports. Despite such cooperative mood worldwide and improvements of South and North relations, reality is that South-North Exchanges and Cooperation Projects pursued by local autonomies have been facing many

difficulties and barriers.

The purpose of this paper is to elicit a method in order to promote South-North exchanges and cooperation to be initiated by local autonomies. To do this, I have examined multilateralism as a theoretical framework in order to draw out a method thereof, and tried to find out problems and issues by making comparisons and performing analyses according to each case of South-North Exchanges and Cooperation Projects that have been carried out by local autonomies so far, and I have also analyzed those exterior and interior environments that Jeju is now experiencing, and called forth a direction and method for South-North Exchanges and Cooperation Projects that Jeju wishes to propel.

Problems concerned with South-North Exchanges and Cooperation Projects initiated by local autonomies can be largely divided by interior and exterior category. First, the exchanges and cooperation projects remain at a level of being a supportive business relationship as between states. Second, these projects are greatly affected by situational variables in connection with South and North relations, Third, North Korea has requested for compensations in terms of economic benefits through the Exchanges and Cooperation Projects between South and North so that there lies a difficulty on the road of pursuing to such state project. Fourth, there is excessive competitiveness among local autonomies in South in order to propel the exchanges and cooperation projects between South and North, plus the restriction of window in North side to deal with dialogues. Lastly, there is a lack of preparedness in order to pursue this state project in local autonomy side.

To solve such various problems and as a scheme to promote peace and stability in Korean peninsula and to carry out substantial exchanges and to promote cooperation between South and North; First of all, I called forth a necessity to propel the exchanges and cooperation project between South and North in a varied manner, and also a need of diversification of the entity for the exchanges and cooperation project between two sides. Jeju has put a greater weight upon agricultural field than other regions due to natural and environmental features. Service industry has been well developed so that the exchanges and cooperation projects between Jeju and North Korea are not necessarily to be limited in agricultural area, rather Jeju has a benefit in light of being able to expect an increasing effect through supports associating with other industries. Thus it is required to look for a way to accomplish diversification in pursuing the exchanges and cooperation between South and North.

As detailed measures, I proposed the program such as, ① Expansion of tourism

exchanges and cooperation, ② Enlargement of exchanges between Sinuiju Special District and South side, ③ Medical supports and supplies to North, ④ A plan to develop exchanges and cooperation between two sides through building up effective international relations in order to realize the vision of a 'Land of Peace'. Second, In order to propel exchanges and cooperation between South and North, I proposed a scheme to pursue diversification for the entity of this project insomuch as to make the endeavors possible to overcome difficulties in lack of professional workforces as well as in administration and finance, and at the same time, it will make it possible to avoid any duplications of the programs in connection with the exchanges and cooperation projects between two sides bringing about more effective and consistent results. This scheme will bring about an effect so much as to establish interdependent relationships among the entities of the exchanges and cooperation projects, including local autonomies.

By enlarging the category of the entity of this state cooperation project not only to domestic range but also to international arena, it will enable Jeju to accomplish reliability and effectiveness and consistency of the exchanges and cooperation projects between South and North, which will be propelled by Jeju, also, in order to achieve the goal to become an international free zone that has been aimed, Jeju will surely be able to establish an image as a 'Land of Peace' and to exercise a role to become agreeable in this regard. The project of exchanges and cooperation between South and North should not be recognized merely in the aspect of cooperative relationship as between states, but it will be required to be discussed in such a big framework as of exchanges and cooperation in the international arena keeping the direction that Jeju should follow matching with worldwide tendency. The projects in relation to exchanges and cooperation between South and North will be able to be accomplished in the prospect of reciprocity and win-win strategy between Jeju and North Korea, and in order to keep propelling this project, it should be reviewed from the perspective of multilateral framework.