

멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화 :
제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로
Multi-Track Diplomacy and the Activation of Local Diplomacy in Korea :
The Case of Jeju's Local Diplomacy

고 경 민* · 황 경 수** · 홍 민 지***

Ko, Kyung-Min · Hwang, Kyung-Su · Hong, Min-Gee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방외교와 멀티트랙 외교: 이론적 논의
- III. 제주특별자치도의 지방외교 실태 분석
- IV. 제주특별자치도의 지방외교 평가와 방향
- V. 결론: 한국 지방외교 활성화의 함의

세방화(glocalization) 시대에 지방자치단체들은 지역사회가 지향해야 할 방향을 직접 설정해 나가야 할 뿐만 아니라 세계적 자원과의 긴밀한 연계를 통해 지역주민의 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 선도해야 하는 새로운 과제에 직면해 있다. 이를 위해 최근 지방자치단체들은 다양한 국제교류 및 협력 사업들을 지방외교 차원에서 추진하고 있다. 이 글은 외교 행위자, 외교 활동의 수준 및 영역과 범위의 확대라는 '새로운 외교'의 맥락을 반영하고 있는 멀티트랙 외교의 이론적 토대 위에서 한국 지방외교 활성화를 위한 이론적·실천적 함의를 도출하고자 했다. 이 글은 제주특별자치도의 지방외교를 지방외교 일반, 남북교류협력, 세계평화의 섬 등 세 분야로 나누어 그 실태를 분석했다. 그리고 멀티트랙 외교에

논문 접수일: 2008년 6월 18일

* 제주대학교 정치외교학과 BK21 계약교수

** 제주대학교 대학원 정치외교학과 석사과정

*** 제주대학교 대학원 정치외교학과 석사과정

대한 이론적 논의를 통해 도출된 세 가지 기준—지방외교 의제의 다양성, 지방외교 행위자의 다원성, 지방외교의 실천구조—을 바탕으로 지방외교 활동을 평가했다. 이러한 분석결과에 따르면, 여전히 지방외교의 수준은 초보적인 단계에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 지방외교 역량 강화와 활성화를 위해서는 비공식적 부문의 다양한 행위자들이 지방외교 활동에 참여해야 하며 공식·비공식적 지방외교 행위자들 간의 조정 메커니즘의 구축을 통해 긴밀한 정보교환 및 협력적 활동을 수행해야 한다. 멀티트랙 외교는 지방외교 전략 및 방법론적 틀로서 한국 지방외교 활성화를 위한 함의를 제공해 주고 있으며, 지방외교 초기 단계에서 불가피하게 겪을 수밖에 없는 취약한 공공부문의 외교약량을 극복할 수 있는 대안적 방안으로서도 중요한 의미를 갖는다.

□ 주제어: 지방외교, 멀티트랙 외교, 지방자치단체, 국제교류협력, 남북교류협력, 세계평화의 섬, 제주도

Glocalization empowers local governments, linking them to global resources and facilitating initiatives of local community development, while providing opportunities for the local communities to direct positive social change in the areas that most directly affect them. Recently, local governments are propelling local diplomacy by various international exchange and cooperation. By reviewing multi-track diplomacy reflecting the context of new diplomacy in levels of diplomatic activity, domain and scope of the subject matter or content, and numbers and types of actors, this paper aims to explore practical and theoretical implications for the activation of Korean local diplomacy. This paper investigated the actual conditions of Jeju's local diplomacy general, exchanges and cooperation between the South and the North, Island of the world peace, and evaluated them with three criterions—variety of agendas, plurality of actor and a practical structure of local diplomacy—is drawn through theoretical discussion about multi-track diplomacy. According to these analysis result, Jeju's local diplomacy seems still that is not overcoming the beginner's course. To strength local diplomacy capacity, various actors of unofficial sectors should take part in local diplomacy activities and must practice close information interchange and cooperation through construction of coordination mechanism between official and unofficial actors. Multi-track diplomacy is strategic and methodological framework of local diplomacy, and suggested implications for the activation of Korean local diplomacy. Also it means an alternative plan that can overcome diplomacy capability of weak public sector that can not but suffer fatally in an early stage of local diplomacy.

- Keywords: Local Diplomacy, Multi-Track Diplomacy, Local Government, International Exchange, International Cooperation, Jeju

I. 서론

지방화와 세계화가 상호 교차하는 세방화(glocalization) 시대에 지방자치단체들은 지역 사회가 지향해야 할 방향을 직접 설정해 나가야 할 뿐만 아니라 세계적 자원과의 긴밀한 연계를 통해 지역주민의 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 선도해야 하는 새로운 과제에 직면해 있다(The Glocal Forum, 2004:3 참조). 이런 경향 속에서 세계 각국의 도시와 지방자치단체들은 다양한 국제교류 및 협력 사업들을 추진하고 있으며, 최근 들어서는 이러한 현상을 일컬어 '지방외교'(local diplomacy)로 지칭하고 있다.

지방외교는 제2차 세계대전 이후 폐허로 변해 버린 서유럽 지방정부들이 전쟁의 상처를 상호 이해와 화해, 우의, 평화를 통해 치유하기 위해 시작되었다. 1970년대 중반 이후부터 지방외교는 무역, 원조, 정치 등의 다양한 분야로 그 외연이 확장되기 시작했고, 최근 들어서는 경제적 세계화에 대응하여 지역사회의 경제발전을 견인하기 위한 통상외교가 지방외교의 핵심 축이 되고 있다. 세계화와 지방경영이 세계적 수준에서 강조되면서 1990년대 후반부터는 한국에서도 지방 차원의 국제적 교류협력 활동들이 나타나기 시작했고, 2000년을 전후해서는 새로운 지방외교 사업의 하나로 북한과의 교류협력이 등장하기에 이르렀다. 그러나 한국의 지방외교는 아직까지 형식적인 친선교류의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다(박경국, 2006; 고경민, 2008a; 장세길, 2008).

이러한 한국 지방외교의 현실 속에서 이에 관한 선행연구 동향은 크게 이론적 연구와 실천적 연구로 구분할 수 있다. 첫째, 이론적 연구들은 주로 지방외교를 국가외교로부터 독자적인 영역으로 분리시키기 위해 지방외교 발전에 관한 역사적 분석과 지방외교의 대두를 가져온 국제정치의 역동성에 대한 분석, 그리고 지방외교의 법·이론적 근거의 제시 등을 통해 지방외교의 개념화와 정당성 및 필요성 등을 제기하고 있다(안성호, 1998; 한국지방자치단체국제화재단, 2006; 심익섭, 2006). 지방외교에 관한 학술적 연구가 서구에서는 1980년대 후반에 시작되었고(Shuman, 1987 참조), 국내에서는 1990년대 후반(안성호, 1998 참조)에 도입되었기 때문에 이에 관한 이론화 수준은 필요성, 개념과 내용, 이론적·법적 근거 등에 머물고 있다. 이외에도 지방외교를 결정하는 요인 분석(이정주 외, 2001; 박경국,

2003; 2006) 및 외국 사례연구(이종국, 2006) 등의 연구도 등장하고 있는 것을 보면 꾸준한 이론화의 노력을 통해 지방외교를 새로운 학문 영역으로 발전시키기 위한 노력들이 지속되고 있다고 볼 수 있다.

한국에서 지방외교에 관한 실천적 성격의 연구들은 지방의 국제화에 관한 논의를 계기로 시작되었다고 볼 수 있다. 따라서 이런 경향의 연구들은 지방외교라는 용어를 직접 사용하지 않으면서 지방외교의 유형에 속하는 국제교류협력과 국제통상(신기현, 1998; 김판석, 2000; 이은재, 2001; 이정표, 2003) 분야에서 지방의 적극적인 참여와 활동을 주장하는 연구들이 있다. 그리고 지방자치 실시에도 불구하고 지방외교에 관한 역할과 범위가 명확하게 구분되지 않은 현실적인 문제와 관련하여 그 위상을 구축하기 위한 방안을 모색하는 연구(강재규, 2001)도 등장하고 있다. 1990년대 후반부터 시작된 실천적 측면의 선행연구들을 통해서 볼 때, 한국 지방외교는 여러 가지 문제점에 직면해 있다. 최근의 한 연구는 한국 지방외교의 문제점으로 교류협력 대상 국가의 지역적 편중, 단순한 이벤트성 행사에 그치는 교류 내용의 한계, 지방외교 인력의 취약한 전문성 등과 같은 지방외교 일반의 한계와 더불어, 대북 교류협력 사업의 지속성과 일관성 부족 및 사업 추진 준비의 미비 등이 지적되고 있다(강택구, 2007:144~145). 이러한 한계는 지방외교의 자율적 추진을 제한하는 중앙-지방의 관계의 제도적 제약뿐만 아니라 지방자치단체의 지방외교 정책·예산·조직 등과 같은 외교역량의 취약성에서 비롯된다(박경국, 2006).

이상과 같은 선행연구를 통해서 볼 때, 이론과 실천 양면에서 새로운 접근의 필요성이 제기될 수 있다. 이론적 측면에서 지방외교에 관한 논의는 여전히 그 당위성과 필요성을 역설하는 수준을 크게 넘어서지 못하고 있는 것으로 보인다. 예컨대, 역사적 시각에서 지방외교가 주된 흐름으로 등장하고 있으며 특히 세방화 또는 지세화의 맥락에서 그 필요성을 주장하는 데 그치고 있거나, 지방자치의 실시 이후 지방경영과 지역발전의 맥락에서 국가외교와 차별화되는 지방의 독자적인 풀뿌리 외교로서 지방외교의 당위성을 역설하는 수준인 것으로 보인다. 그리고 실천적 측면에서는 지방외교 활성화를 위한 다양한 처방적 연구들이 등장하고 있으나 대체로 특정 지방을 사례로 하기보다는 한국 지방외교 일반의 관점에서 접근하고 있으며, 몇몇 연구들(장세길, 2008)을 제외하면 특정 지방의 외교적 성과에 대한 비판적 분석과 평가를 토대로 지방외교의 방향을 모색하는 연구는 거의 없다.

그러나 오늘날의 지방외교는 새로운 외교의 맥락과 연계하여 새로운 접근이 요청되고 있다. 선행연구들은 한국 지방외교의 문제점들은 주로 법적·제도적 개선을 통한 지방정부의 외교 역량 강화를 통해 해소될 필요성을 제기하고 있다. 물론 이런 문제들 역시 중요하지만 보다 장기적인 맥락에서 그간의 소극적이고 수동적인 지방외교 성과에 대한 평가를 바탕으로 '새로운 외교'(new diplomacy)의 맥락에서 지방외교의 역량을 확대·강화하기 위한 방안을

강구해야 할 것이다.

최근 제기되고 있는 새로운 외교의 필요성은 세 가지 외교 영역의 변화에서 찾을 수 있다 (Thakur, 2007:1). 첫째, 쌍무적·지역적·세계적 및 일국의 지방 등 외교활동 수준(levels)의 다층성 둘째, 공공정책과 정부활동 등의 다양하고 광범위한 부문들로 빠르게 확장되는 외교활동의 영역과 범위(domain and scope)의 확대 셋째, 정부에서 민간기업, 다국적 기업, NGOs, 지역 및 국제기구 등 외교 행위자의 유형과 수(numbers and types of actors)의 확대 등이다. 새로운 외교 담론으로 등장하고 있는 트랙 2외교(track 2 diplomacy)나 공공외교(public diplomacy) 등이 시사하는 바처럼, 외교역량의 확대를 위해서는 공공부문과 민간부문의 경계를 허물어 외교 행위자를 확대해야 할 뿐만 아니라 외교활동의 수준, 영역과 범위 등에서도 '새로운 외교'로의 전환이 필요하다.

이러한 '새로운 외교'의 맥락에서 지방외교의 활성화를 위한 새로운 관점 또는 접근방법으로 제시될 수 있는 것이 '멀티트랙 외교'(multi-track diplomacy)이다. 이 글의 목적은 멀티트랙 외교가 한국 지방외교 활성화를 위해 어떤 함의들을 제공하는지를 탐색하는 데 있다. 이를 위해 '새로운 외교'의 필요성이라는 맥락에서 멀티트랙 외교를 이론적으로 검토하여 논의의 틀을 구성한다. 그리고 제주특별자치도의 지방외교 활동에 대한 실태 분석을 바탕으로 멀티트랙 외교해서 도출된 세 가지 함의, 즉 지방외교 의제, 행위자, 구조의 측면에서 제주특별자치도의 지방외교 활동을 평가하고 방향성을 제시할 것이다. 이러한 논의와 분석을 바탕으로 결론에서는 한국 지방외교 활성화를 위한 멀티트랙외교의 함의를 제시할 것이다.

II. 지방외교와 멀티트랙 외교: 이론적 논의

1. 지방외교

세계화와 지방화가 교차하면서 국가는 수직과 수평 양 차원에서 기존의 권위를 위협받고 있다. 초국경적·초국가적인 차원으로 '상향 이동'하고 있으며, 사회운동 및 NGOs로 '수평 이동'하고 있고, 또한 국가 하위집단, 즉 지방으로 '하향 이동'하고 있다(Rosenau, 1999:292~293). 그리고 정보화의 영향으로 정보를 독점하면서 정치를 관장했던 국가는 국제관계에서 유일한 행위자의 지위를 점차 상실해 가고 있다(Smythe & Smith, 2002:48~82). 국가 권위의 이동 또는 약화로 국방과 함께 국가의 고유업무로 간주되어 오던 외교 영역에도 영향을 미쳐 외교 행위

주체의 다원화를 가져오고 있다. 국제무대에서 활동하는 다양한 국제기구들과 국제 NGOs 및 다국적 기업들의 외교적 영향력이 크게 증대되고 있고, 국내 무대에서도 국내 NGOs 및 일반 시민들의 외교정책에 대한 관여 수준은 점점 더 높아지고 있다(김상배, 2006; 민병원, 2006). 따라서 해럴드 니콜슨 경이 말하는 “협상에 의해 국제관계를 다루는 일이며, 국제관계가 대사나 사절에 의하여 조정·처리되는 방법이며, 외교관의 업무 또는 기술”(Nicolson, 2004:21)로서의 근대 외교는 21세기 초 새로운 변화에 직면하고 있다. 근대 외교의 중심적 행위자라고 할 수 있는 국가와 외교관은 그 ‘특권적’ 지위를 비정부 행위자 및 시민사회와 공유해야 하거나 경우에 따라서는 넘겨줘야 하는 상황에 직면해 있다.

이런 경향의 확산으로 전통적인 국가 중심적 접근을 넘어 ‘새로운 외교’가 등장하고 있다. 지방 차원에서 지방의 이익을 목표로 기획되고 추진되는 국제교류 및 협력 활동을 의미하는 ‘지방외교’(local diplomacy)가 대표적인 예이다.¹⁾ 지방외교는 두 국가 이상의 지방 간 교류와 협력으로서 국가체제가 아닌 지방차원이면서 민간단체를 통한 비정치적·비군사적 교류가 주류를 이루기 때문에 주변 정세의 영향으로부터 비교적 자유롭고 교류와 협력의 지속성과 안정성도 상대적으로 높다(양현모 외, 2007:102). 이렇게 보면 지방외교는 전통적 시각의 국가외교에 비해 보다 유연하고 다양한 협력의제를 자유롭게 다룰 수 있으며 비공식적 부문들을 적극적으로 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다(고경민, 2008a).

지방의 역할이 전례 없이 강조되고 있는 오늘날 지방외교와 국가외교의 관계에서 중요한 문제는 양자의 위계관계 설정이 아니라 어떻게 상호 양립 하에 병행 발전시킬 것인가이다. 지방외교가 거시적인 맥락에서는 분명히 국가외교의 하위부문에 속하지만 상호 양립 및 병행 발전을 위해서는 국가외교와 차별화되는 지방외교의 특성에 기반한 독자적인 역할을 모색할 필요가 있다. 이런 측면에서 국가외교는 경제력이나 군사력을 바탕으로 이루어지는 ‘힘의 외교’인데 반해, 지방외교는 지역 간의 상호 신뢰를 바탕으로 우의 증진과 공동 발전을 추구하는 ‘마음으로부터의 외교’(市岡正夫, 2000:210; 박경국, 2006:39 재인용)라는 지적은 중요한 의미를 갖는다. 물론 모든 국가외교가 항상 ‘힘’의 행사를 통해 이루어지는 것은 아니기 때문에 이러한 구분이 과도한 단순화 또는 이분법적 시각이라는 비판을 면하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 국가외교와 차별화될 수 있는 지방외교의 특성은 군사력과 경제력에 기반을 둔 강압외교(coercive diplomacy)나 달러외교(dollar diplomacy)가 아니라 우호관계를 바탕으로 한 상생 및 공동번영이 되어야 할 것이라는 지적은 지방외교의 차별화를 위해 유용

1) 지방외교 이외에도 공공외교(public diplomacy), 트랙 2 외교(track II diplomacy), 시민외교(citizen diplomacy), 멀티트랙 외교(multi-track diplomacy) 등은 공통적으로 전통적인 국가 중심적 외교 패턴의 변화를 보여주는 용어들이다. 이에 대해서는 다음 사이트를 참조할 것.

<http://www.beyondintractability.org/>

한 시사점을 제공해 준다.

지방외교의 동인은 자기 이익(self-interest)의 동기와 공동체 이익(community-interest)의 동기가 공히 작용한다. 자기 이익의 동기는 경제적 이익의 추구를 위한 통상외교에서, 그리고 공동체 이익의 동기는 인도적 원조, 인권보장, 환경보호 등의 국제협력에서 분명하게 나타난다(안성호, 1998:228~229). 물론 국경을 넘어서는 외교관계에서 국익 또는 지방의 이익이 무시될 수는 없다. 그리고 경제적 이익을 추구하기 위한 통상외교가 가장 일반적 형태의 지방외교인 것도 사실이다. 그러나 지방외교의 진정한 잠재력은 환경보호, 사회개발, 인권보장, 긴장완화, 문화교류, 평화구축 등과 같은 세계 발전(global development)을 위한 국제교류 및 협력에 있다(안성호, 1998:234~235). 따라서 지방외교가 배타적 이익의 추구보다는 공동번영을 위한 지방의 공동이익 추구를 지향해야 할 당위성은 물론이고 그 필요성 또한 충분하다고 할 수 있다.

이러한 상호 호혜적 이익 추구를 위해서는 사회 각 분야의 다양한 행위자들이 참여할 수 있도록 지방외교의 문호를 개방해야 할 것이다. 지방자치가 풀뿌리 민주주의의 실현을 위한 제도적 방안인 것처럼, 지방외교 역시 풀뿌리 수준의 다양한 행위자들의 외교적 잠재력을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 지방외교는 지방정부 수준의 공식적인 외교(official diplomacy)의 틀을 벗어날 때 훨씬 더 다양한 지방외교 협력의제와 활동 영역을 찾을 수 있으며 외교역량의 확대도 가능해질 것이다. 이런 측면에서 멀티트랙 외교는 지방외교의 활성화를 위한 중요한 함의들을 제공해준다.

2. 멀티트랙외교

외교는 행위 주체의 유형에 따라 구분되며, 주로 트랙 1 외교(track 1 diplomacy)와 트랙 2 외교로 구분된다. '트랙 1 외교'는 국가 또는 준 국가적인 공식 대표들이 수행하는 전통적인 의미의 공식 외교를 의미한다. 그러나 외교가 대사나 사절 같은 국가의 공식 외교관의 전유물이라는 인식에서 벗어나게 되면서 개인, NGOs, 다국적 사업가 등과 같은 비공식적인 채널을 통해서 국제적 갈등해소를 위한 협상이 이루어지는 경우를 '트랙 2 외교'로 지칭한다. 그런데 외교 행위의 주체들을 공식·비공식 부문으로 구분하는 것은 공적·사적 이슈가 혼재 또는 결합되어 나타나는 국제관계 이슈들에 대처하는 데 한계를 보일 수 있다. 국제적 갈등 이슈와 관련하여 '트랙 1 외교'와 '트랙 2 외교'는 비교적 분명한 특징을 가지고 있기 때문이다. 전쟁의 중지나 폐기의 결정처럼 국가적 차원의 협상은 '트랙 1 외교'에 의해서만 가능하다. 반면, 구조적·문화적 폭력의 제거나 개발 및 환경을 둘러싼 세계적 이슈의 개선을 위한 자각과 행동은 주로 '트랙 2 외교'에 의해 촉진될 수 있다(Nan, 2003; Chigas, 2003 참조).

기능주의적 통합이론가들은 국가 간 갈등해소와 평화구축의 과정은 공식·비공식 양 부분의 상호 침투적 과정을 통해 이루어질 수 있다. 즉 비정치 영역에서의 협력 사업을 강화함으로써 그 편익을 상호 향유할 수 있을 뿐만 아니라 국제협력의 유용성이 다양한 비정치 영역으로 확산되는 과급효과(spill-over)를 가져오고(Mitrany, 1966:38), 이것이 다시 지속적인 경험적 학습을 통해 정치 영역에서의 국제협력을 유인함으로써 평화의 창출 또는 유지를 가능케 한다는 것이다. 이와 유사한 맥락에서 트랙 1과 2 외교의 상호작용을 강조하는 트랙 1.5 외교가 등장하고 있다. 그러나 “국가의 공식 대표들 간의 비공식적 상호작용”(Nan, 2003:9) 또는 “비공식적 기관들에 의해 주도되지만 관료들이 갈등에 개입되는 외교”(Nan, 2005:165) 등으로 정의되듯이, 아직 분명한 개념 정립은 되지 않은 상태이다. 그럼에도 트랙 1.5 외교의 특성은 공식적인 국가 간 이슈를 공식적 행위자들의 비공식적 접촉을 통해 또는 비공식적 행위자들에 의해 협상과 타협에 이르게 하는 외교방식이라고 할 수 있다.

트랙 1과 2 외교의 상호작용을 강조하는 또 다른 외교방식으로, 이 글에서 주목하는 멀티트랙 외교가 있다. 1991년 다이아몬드와 맥도날드(Diamond & McDonald, 1991)에 의해 처음 제기된 멀티트랙 외교는 어떻게 국제체제에서 평화가 달성되는지를 형성하는 상호 연결된 9개 트랙의 활동을 체계적 접근을 통해 제시되면서 등장했다. 이들은 갈등해소를 위한 실천적 틀을 제시하기 보다는 국제 평화체제를 형성하는 데 기여할 수 있는 다양한 행위자들을 탐색하고 그들 간의 관계를 설정하는 데 초점을 맞추었다. 그리고 이들은 1992년 자신들의 이론을 현실에 적용하기 위해 멀티트랙외교연구소(Institute for Multi-Track Diplomacy: IMTD)를 설립했고, 이 연구소는 이론의 현실과의 접목을 통해 국제적 갈등의 해소와 이를 통한 평화구축을 위해 다양한 실천 활동들을 벌이고 있다.

‘평화에 대한 체계적 접근’이라고 지칭되는 멀티트랙 외교는 ① 정부, ② 전문적 비국가 행위자, ③ 기업, ④ 개별 시민, ⑤ 연구·훈련·교육, ⑥ 행동주의, ⑦ 종교계, ⑧ 기금 조성, ⑨ 커뮤니케이션과 미디어 등 다양한 행위 주체들이 독자적 자원, 가치, 접근방법을 가지고 외교활동에 참여한다(McDonald, 2003).²⁾ 그러나 9개의 트랙을 구성하는 이들 다양한 행위자들 간의 위계관계는 존재하지 않으며(Notter & Diamond, 1996:3), 이들 트랙 간에는 우선순위 없이 모두 중요하게 취급된다. 각 트랙이 자체의 자원, 가치, 접근방법을 가지고 있지만 모두 상호 연계되어 있기 때문에 트랙 간 협력과 조정을 통해 더 강력한 외교활동을 벌일 수 있게 된다(Notter & Diamond, 1996:3~7).

그런데 멀티트랙 외교는 본래 국제적 갈등해소와 평화구축을 위한 전략적 방법론으로 개

2) 멀티트랙 외교의 9가지 구성요소와 각 행위주체들의 구체적인 역할에 대해서는 고경민(2008b)을 참조할 것.

발·활용되고 있으며, 특히 개발도상국의 종족 정치적(ethno-political) 갈등 해소를 위한 프로젝트로 많이 활용되고 있다(Reiman and Ropers, 2005:33). 그렇다고 해서 멀티트랙 외교가 단지 이런 영역에 한정된 함의만 갖는다고 할 수는 없다. 앞서도 지적했듯이, 당초 이 개념이 체계화되어 등장할 때도 갈등해소를 위한 실천적 틀을 제시하기 보다는 국제사회의 평화구축에 기여할 수 있는 다양한 행위자들을 탐색하고 그들 간의 관계를 설정하는 데 초점을 맞추었다. 따라서 멀티트랙 외교는 여전히 국제사회에서 다양한 행위 주체들에 의한 갈등해소와 교류협력을 위한 중요한 함의를 제공할 뿐만 아니라 이 글에서 주목하고 있는 지방외교 활성화를 위한 실천적 틀로도 충분히 활용할 수 있는 가능성을 갖고 있다.

3. 지방외교의 멀티트랙화 분석 틀: 의제, 행위자, 구조

멀티트랙 외교의 개념은 아직 완전히 정립되지 않았고, 그래서 학자에 따라 어떤 한 가지 특징을 특별히 강조하여 사용하는 경우가 많다. 트랙 2의 비공식적인 특징을 강조하거나 또는 트랙 1을 보완하는 가치에 주목하는 등 학자에 따라 강조점을 달리하고 있다(Lassila, 2006:2). 그러나 지방외교 활성화와 관련하여 멀티트랙 외교가 제시하는 중요한 함의는 외교관과 정치인 등의 공식적 행위자를 넘어서는 “접근방법과 행위자의 다원성”(Sewak, 2005:11)에 있으며, 이는 지방외교 활동을 위한 의제(agenda)의 다양화의 필요성과도 밀접하게 연결된다. 즉 행위자들이 다원화되어 있다는 것은 그들의 관심 영역이 다양할 뿐만 아니라 각기 추구하는 다양한 가치를 위해 독자적인 자원을 활용할 뿐만 아니라 독창적인 접근방법들이 활용될 수 있다는 의미이다.

또 다른 멀티트랙 외교의 중요한 함의로 제시될 수 있는 것이 공공 및 민간부문의 주요 행위자를 거의 모두 포괄하는 9가지 트랙의 동시 병행적 활동을 통한 상호 연계·협력·조정이 지방외교 활동에 시너지효과를 가져다준다는 점이다. 지방외교 활동에 참여하는 9개 트랙의 각 행위자들은 상호 연결된 하나의 틀 속에서 위치하면서 독자적인 역량과 활동방식을 추구한다. 즉 어떤 정형화된 틀이 존재하는 것은 아니지만 그들 각자가 추구하는 가치가 결국에는 지방외교의 목표로 수렴되고, 또 어떤 공통된 목표를 수행할 경우에는 여러 트랙의 행위자들이 상호 협력과 조정의 가능성까지 상정하고 있다.

그러나 한국 지방외교 활성화를 위해 이와 같은 멀티트랙 외교의 함의를 그대로 적용하기는 어렵다. 초보적인 수준에 있는 한국 지방외교 활동에 멀티트랙 외교의 틀을 그대로 적용할 경우, 건설적 대안의 도출을 위한 비판적 평가의 차원을 넘어 지방외교의 활성화를 위한 멀티트랙 외교의 가능성에 대한 근본적 회의로 귀결될 우려가 있기 때문이다. 이런 점을 고려하여, 이 글은 멀티트랙 외교로부터 도출된 지방외교 의제, 행위자, 실천구조의 세 가지 축

면에 중점을 두고 실현 가능하고 지속 가능한 한국 지방외교 활성화에 관해 논의할 것이다.

첫째, 지방외교 의제의 다양성이다. 지방외교는 멀티트랙 외교의 맥락에서 일반적인 통상 외교 차원뿐만 아니라 각 행위자들의 특성에 맞도록 다양한 교류협력 의제들을 발굴할 수 있다. 우호증진을 위한 국제교류, 국제사회의 공통이슈를 다루는 국제협력뿐만 아니라 참여하는 행위자들의 관심에 따라 환경, 개발, 에너지, 평화 등 다양하다. 둘째, 지방외교 행위자의 다원성이다. 지방외교는 지방 내에서도 지방정부와 같은 공식 부문뿐만 아니라 기업, 학계, 교육 및 연구기관, 종교계, 미디어, 일반 시민 등 시장과 시민사회 내의 다양한 행위자들이 활동에 참여함으로써 지방외교 행위 주체의 외연을 크게 넓힐 수 있다. 셋째, 행위자들 간의 연계 및 협력과 조정의 실천구조이다. 9개의 트랙에서 참여하는 각각의 지방외교 행위주체들의 활동은 다양한 층위, 즉 세계 수준, 동북아 수준, 남북관계 수준 등에서 동시 병행적으로 협력을 추진해 나갈 수 있고, 행위 주체들 간의 연계와 협력, 그리고 필요한 경우 조정을 통해 지방외교의 공통된 목적을 달성할 수 있다.

〈표 1〉 지방외교의 멀티트랙화 분석 및 평가 틀

분석 대상	평가항목	평가지표
지방외교 일반 (국제교류·협력·통상) 남북교류협력 사업 '세계평화의 섬 제주'의 평화실천 사업	의제의 다양성	- 국제교류 - 국제협력 - 국제통상 - 대북 인도적 지원 및 인적 교류 - 대북 경제교류 - 평화실천 사업 및 평화산업을 통합 교류협력
	행위자의 다원성	- 지방정부 - 지방기업 - 지역주민 - 대학 및 연구소 - 종교계 - 지방외교 활동기금 - 지역 언론
	실천 구조의 연계, 협력, 조정 수준	- 지방외교 사업간 연계 - 지방외교 사업 추진을 위한 협력 - 효율적 지방외교 활동을 위한 조정시스템

이상의 논의를 바탕으로 이 글은 멀티트랙 외교가 지방외교 활성화에 주는 세 가지 함의, 즉 의제, 행위자, 실천구조의 틀을 〈표 1〉과 같이 제주특별자치도의 지방외교 활동을 분석·평가하는 데 적용할 것이다. 분석 대상이 되는 제주특별자치도의 지방외교 활동은 일반적인 지방외교 활동 분야라고 할 수 있는 국제교류, 국제협력, 국제통상과 지방의 대북교류협력

활동 참여, 그리고 제주 지역의 특수한 사례라고 할 수 있는 '세계 평화의 섬 제주'의 평화실천 사업이다. 이러한 활동을 대상으로 멀티트랙 외교에서 도출된 세 가지 평가항목에 따라 지방외교 활동을 평가한다. 첫째, 지방외교 의제 부문에서는 국제교류, 국제협력, 국제통상 부문에서의 활동 의제와 대북교류협력 및 '세계 평화의 섬 제주'의 평화실천 사업에서 제기되고 있는 의제의 다양성 수준을 평가한다. 둘째, 지방외교 행위자 부문에서는 국제적 갈등을 분석, 예방, 해소, 관리하는 전문성을 가진 전문적 비국가 행위자가 없기 때문에 이를 제외한 지역사회 주요 행위자들의 참여 및 활동 수준을 대상으로 평가한다. 셋째, 실천 구조 부문에서는 다양한 지방외교 사업들 간의 연계, 사업 추진 과정에서 효과성을 높이기 위한 행위자들 간의 협력, 그리고 다양한 행위자들에 의해 추진되는 다양한 사업의 효율성 제고를 위한 조정 시스템의 존재와 작동 여부를 평가한다.

이러한 평가에 기초하여 제주특별자치도 지방외교의 활성화를 위한 방향성을 제시하고 결론에서는 한국 지방외교 활성화를 위한 함의를 제시할 것이다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 지방외교 실태 분석

1. 지방외교 일반

국내에서 지방외교 활동은 크게 국제교류, 국제협력, 국제통상의 세 영역으로 분류된다. 첫째, 인종·종교·체제·이념 등의 차이를 초월하여 개인·집단·기업·정부 등 다양한 주체들이 상호간에 우호적으로 협력과 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 추진(김판석, 2000: 10)되는 국제교류는 외국 지방자치단체와의 자매결연이나 우호협력을 중심으로 이루어지고 있다. <표 2>에서 보듯이, 제주특별자치도는 1986년 미국 하와이 주와 처음 국제교류를 시작한 이래로 2008년 3월 현재 9개국(일본, 중국, 미국, 러시아, 인도네시아, 대만, 호주, 포르투갈, 프랑스) 26개 도시와 자매결연도시 또는 우호도시를 통해 협력관계를 체결하고 있다. 지역별로는 북미, 유럽, 오세아니아 등의 지역에 비해 아시아 지역에 훨씬 집중되어 있으며, 특히 중국, 일본과의 국제교류가 활발한 양상을 보여주고 있다. 그리고 시대별로는 1980년대 4건(자매결연 4건), 1990년대 12건(자매결연 8건, 우호도시 4건), 2000년대 10건(자매결연 3건, 우호도시 7건)의 성과를 거두고 있다. 그런데 국제교류에 대한 강한 지향성을 보일 것으로 생각되는 제주국제자유도시가 출범한 2002년 이후의 성과는

별로 두드러지지 않는다. 자매결연과 우호도시가 각각 3건에 불과하다.

<표 2> 제주특별자치도의 국제교류 현황

구분	외국 도시(체결/가입연도)	도시수	국가수	지역별 구분
자매결연 도시	미국 하와이주(1986), 일본 와카야마현 와카야마시(1987), 일본 와카야마현 기노가와시(1987), 인도네시아 발리주(1989), 러시아 사할린주(1992), 일본 사가현 가라쓰시(1994), 중국 해남성(1995), 중국 산둥성 래주시(1995), 미국 캘리포니아주 산타로사시(1996), 중국 요녕성 흥성시(1996), 일본 효고현 산다시(1997), 중국 계림시 관서장족 자치구 꾸이런시(1997), 일본 이바라키현 카시마시(2003), 프랑스 르양시(2004), 포르투갈 마테이라주(2007)	15	7	아시아 11개 도시 북미 2개 도시 유럽 2개 도시
우호 도시	대만 타이페이시(1997), 호주 태즈메니아주(1997), 미국 라스베가스시(1997), 중국 해남성 삼아시(1999), 일본 시즈오카현(2000), 중국 양저우시(2000), 중국 대련시(2001), 중국 쿤산시(2001), 일본 벳부시(2003), 일본 아라카와구시(2006), 중국 흥춘시(2007)	11	5	아시아 9개 도시 북미 1개 도시 오세아니아 1개 도시

* 특별자치도 출범 이전 제주도, 제주시, 서귀포시의 국제교류를 모두 통합한 것임.
자료: 제주특별자치도(2007b).

둘째, 국제협력은 지방정부가 정부의 세계화 정책에 협력하거나 독자적으로 개발도상국을 지원하거나 외국 지방정부 및 국제기구 등과 함께 공동의 목적을 실현하기 위해 상호 협력하는 것을 말한다(박경국, 2006:96~97). 2008년 3월 현재 국제협력 분야에서 제주특별자치도는 총 7개의 국제기구에 가입하고 있다(<표 3> 참조). 그리고 1992년부터 국제협력을 위한 '한일해협지사회의'에도 참여하고 있는데, 여기에는 한국 측에서 제주를 포함하여 부산, 전남, 경남이 참여하고 있고, 일본 측에서는 후쿠오카, 사가, 나가사키, 야마구치가 참여하고 있다. 제주특별자치도는 자치 단체 간 협력에 특화된 동북아시아자치단체연합(NEAR)과 세계지방자치단체연합(UCLG)에 가입하고 있으며, 이외에 경제, 관광, 환경 등과 관련된 국제기구에 가입하고 있다. 7개의 국제기구 중 국제자유도시 조성 사업 추진 이후 가입한 국제기구가 4개로 국내 타 지방자치단체에 비해 비교적 활발한 국제협력 활동을 펼치고 있으며(한국지방자치단체국제화재단, 2006:177), 2007년 10월에는 세계지방자치단체연합(UCLG) 세계총회를 제주에서 개최하기도 했다.

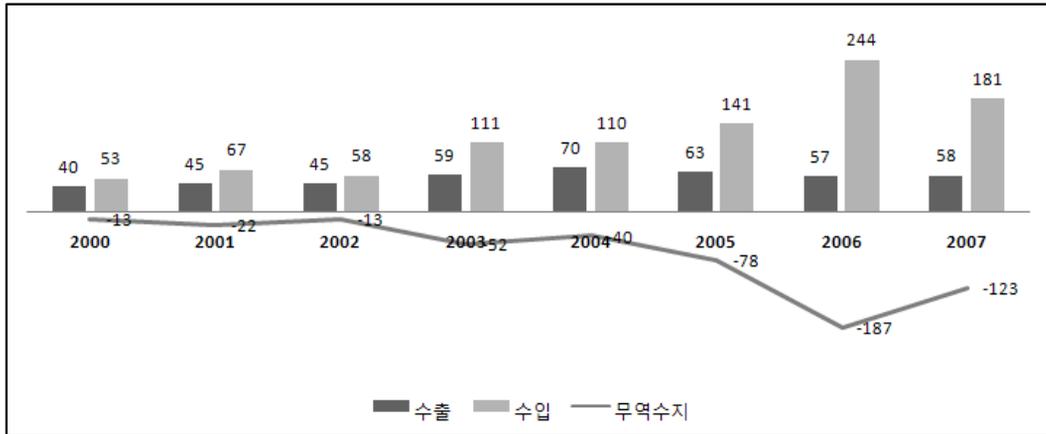
〈표 3〉 제주특별자치도의 국제기구 가입 현황

가입 국제기구	가입연도	관련 부서
동북아시아자치단체연합(NEAR: The Association of North East Asia Regional Governments)	1996	평화협력과
한미경제협의회(KUSEC: Korea-U.S. Economic Council, Inc.)	2002	
세계지방자치단체연합(UCLG: United Cities and Local Government)	2004	
아태관광협회(PATA: Pacific Asia Travel Association)	1985	관광마케팅과
미주여행업협회(ASTA: American Society of Travel Agents)	1995	
자치단체국제환경협의회(ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)	2005	환경정책과
WHO 서태평양지역 건강도시 연합(AFHC: Alliance For Healthy Cities)	2005	보건위생과

자료: 제주특별자치도(2007b).

셋째, 각 지방정부들이 가장 역점을 두는 국제통상은 지방 기업의 수출 진흥을 목표로 상품의 수출입에 직접적인 영향을 미치는 지방 수준의 무역정책이다(박경국, 2006:112). 이 분야에서 제주특별자치도의 전체 교역량은 꾸준한 증가세를 보이고 있으나 무역수지 실적에서는 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다. 〈그림 1〉의 수출입 실적을 보면 2000년 이후 해를 거듭할수록 무역수지 적자 폭은 점점 더 커지고 있으며, 특히 2006년은 가장 높은 적자폭을 기록하고 있다. 그리고 제주국제자유도시 조성을 위해 중점적으로 추진되고 있는 외국인 투자 유치에서는 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 〈표 4〉에서처럼, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 대만 등 4개국 기업들로부터 7개 사업에 1조 4,687억 원의 투자가 이미 확정되었고, 이중 483억 원은 이미 투자가 진행 중에 있다. 관광개발 분야는 5개 사업에 1조 3,946억 원이 투자 진행 중이고, IT와 BT분야는 2개 사업에 741억 원이 투자될 예정이다(제주특별자치도 국제자유도시본부 투자정책과, 2007).

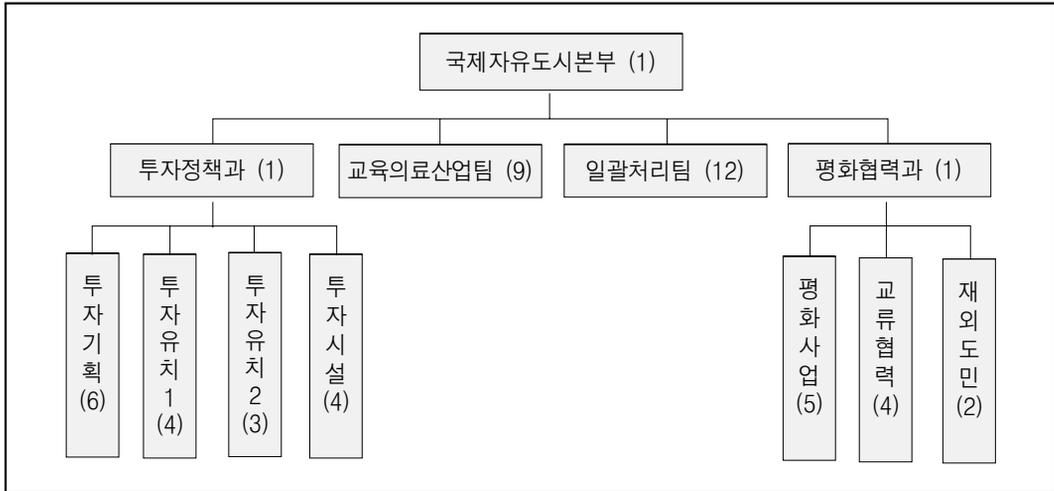
〈그림 1〉 제주특별자치도 수출입 실적 (100만 달러)



자료: 한국무역협회 홈페이지(<http://www.kita.net/>), 지역별 수출입 통계.

한편, 제주특별자치도의 조직 편제상 지방외교 업무는 거의 대부분 국제자유도시본부에서 전담하고 있으나(〈그림 2〉 참조), 관광이나 환경부문에서의 국제협력 사업들은 관련 부서에서 담당하기도 한다(〈표 3〉 참조). 2006년 7월 특별자치도 출범 이전에는 관광부문까지 포함된 '국제자유도시관광국'에서 담당했으나 이후 관광부문이 문화관광교통국으로 이관되고 국제자유도시를 포함하여 지방외교를 전담하는 국제자유도시본부가 신설되었다. 기존 연구(강택구, 2007:141~142)를 참조할 때, 이 조직은 2개 과와 2개 팀으로 구성되며 총 51명이 업무를 담당하는 전국에서도 가장 큰 지방외교 전담조직이다. 여기에 국제자유도시 개발을 촉진시키기 위한 공공개발 사업자 및 투자유치 전담기구인 제주국제자유도시개발센터(JDC)까지 포함하면 제주특별자치도의 지방외교를 위한 조직적 인프라는 잘 갖춰져 있는 셈이다.

<그림 2> 제주특별자치도의 지방외교 전담조직: 국제자유도시본부



자료: 제주특별자치도 홈페이지(<http://www.jeju.go.kr/>) 참조.

* ()는 전담인력 수

제주특별자치도는 비교적 지방외교 추진을 위한 공공부문의 제도적 여건을 골고루 갖추고 있지만 활동 수준은 낮은 것으로 평가된다. 2002년 국제자유도시 조성 사업 이후 보다 적극적인 지방외교 활동을 기대했으나 국제기구나 가입이나 국제회의의 참여와 같은 국제협력 활동 분야 이외에는 의미 있는 발전 양상을 보이지 못하고 있으며, 수출입 실적에서는 오히려 무역수지 적자폭을 더욱 확대해 가고 있다. 또 2005년 세계평화의 섬 지정 이후 대외 홍보와 자매결연 등에서 적극적인 활동을 기대했으나 이 역시 기대에 못 미쳤을 뿐 아니라 평화도시로 지정된 외국 자치단체들과의 공식적인 국제교류도 거의 없었다. 지방외교의 역사가 일천한 한국의 거의 모든 지방자치단체의 지방외교 활동이 초보적인 단계에 머물러 있다는 일반적인 평가(한국지방자치단체국제화재단, 2006; 강택구, 2007)를 감안하더라도, 제주특별자치도의 지방외교는 기대에 훨씬 못 미치는 수준이라고 할 수 있으며, 따라서 지방외교 활성화는 제주특별자치도의 지속적인 추진과제가 되어야 할 것으로 보인다.

2. 남북교류협력 사업

제주특별자치도의 남북교류협력 사업은 1998년 이래 10년 동안 꾸준히 지속되어 왔으며, 인도적 지원과 인적 교류, 그리고 경제협력 등 다양하게 이루어져 왔다. 우선, 인도적 차원에서 가장 주목할 만한 대북 교류협력 사업은 외신으로부터 “비타민 C 외교”(Asian Wall

Street Journal, 2002. 8.24)라는 평가를 받았던 '감귤 보내기 운동'을 들 수 있으며, 6·15 정상 회담 이후부터는 당근 보내기, 목초 종자 지원, 의약품과 내의 지원, 그리고 수해복구 지원 등의 사업을 추가했다(〈표 4〉 참조). 1998년부터 제주특별자치도는 과잉 생산된 감귤을 북한의 심각한 식량난 해소를 위해 2007년까지 10년 동안 총 48,000톤 가량을 지원했다.

제주도의 '감귤 보내기 운동'은 대규모 인적 교류로 발전하는 새로운 계기를 만들기도 했다. 즉 제주특별자치도의 지속적인 대북지원에 대한 감사의 표시로 북한 당국은 제주도민방북단을 네 차례나 초청했다.³⁾ 제주도지사, 제주도의회의장을 비롯하여, 민·관·학·언론계 등의 다양한 인사들로 구성된 제주도민의 방북은 지방자치단체로서는 초유의 대규모 인적 교류로서 민간 차원에서 남북교류협력의 새로운 장을 열었다. 특히 중앙정부의 중재 없이 남북협력제주도민운동본부가 북한의 민화협과 직접 협의하여 국적기를 이용, 제주-평양 직항로를 통해 이루어 졌다는 데서도 남다른 의미를 찾을 수 있다.

〈표 4〉 남북협력제주특별자치도민운동본부의 대북지원 현황 (2008년 1월 현재)

사업명		추진현황	지원기관 및 단체
감귤 당근 보내기	감귤	1998년 100톤; 1999년 4,336톤; 2000년 3,031톤; 2001년 6,150톤; 2002년 4,000톤; 2003년 7,500톤; 2004년 8,107톤; 2005년 3,049톤; 2006년 260톤; 2007년 11,500톤	통일부 제주특별자치도 농·감협
	당근	2000년 2,000톤; 2001년 4,000톤; 2005년 7,000톤; 2006년 4,100톤	
겨울 옷 보내기		2002년 5,000벌; 2004년 600벌	광주YWCA, 민주평통제주시협의회
목초종자 지원		2003년 2톤	남제주군 등
수해복구 지원		2006년 4천만 원(건축용 자재); 2007년 8천만 원(제주감귤주스)	제주특별자치도
의약품 지원		2004년 14억 원; 2005년 13억 원; 2007년 500만원	평화문제연구소, 제주도의사회

자료: 제주발전연구원(2008:213).

한편, 제주특별자치도는 제주산 마늘을 북한 근로자들의 임노동을 이용하여 고부가가치의 '손(간)마늘'을 생산하는 경협사업을 추진하고 있다. '우리민족서로돕기운동본부'의 중재로 '(주)산과들 농산물'이 북한의 '정성제약'과 개성공단에 마늘임가공 공장 설치에 합의하여 2006년 10월부터 생산에 들어갔다. 그리고 이 사업을 계기로 제주특별자치도는 관광 및 축

3) 제1차 방북(2002. 5.10~15) 253명, 제2차 방북(2002.11.25~30) 257명, 제3차 방북(2003. 8.25~30), 제4차 방북(2007.11.12~14) 70명 등 총 4회에 걸쳐 총 836명이 방북했다.

산 부문으로 경험사업을 확대할 수 있는 가능성을 열어 가고 있다. 실제로 ‘감귤 보내기 운동’과 세 차례에 걸친 대규모 인적 교류를 통해 형성된 상호 신뢰 덕분에 제4차 제주도민 방북에서 경험 사업을 의제로 간담회를 개최할 수 있었다.

제주특별자치도는 대북교류협력 사업의 활발하고 원활한 추진을 위해 다양한 행위주체들이 공동으로 참여하는 추진체계를 확보해 왔다. 1998년 시작된 ‘감귤 보내기 운동’을 대규모 사업을 확대하기 위해 민관이 함께하는 1999년 12월 ‘새천년맞이 북한에 감귤 보내기 제주도민운동’이 출범했다. 그리고 2000년에는 범도민 운동으로의 전환을 위해 제주도지사를 명예이사장으로 하여 시장, 군수, 종교계, 문화계 인사들이 자문위원으로 참여하고, 방북 경험자를 중심으로 하는 후원회를 구성, 민관이 함께 참여하는 ‘북한동포돕기제주도민운동본부’를 결성했고, 2001년에는 이를 ‘남북협력제주도민운동본부’로 개칭, 지속적인 사업을 추진해 오고 있다. 또한 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범에 맞춰 행정조직으로 ‘평화협력과’가 신설됨으로서 지방정부 차원에서 본격적인 대북교류 업무를 시작했다(〈그림 2〉 참조). 아울러 2007년 4월에는 제주특별자치도의회 문화관광위원회에서 ‘제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례안’을 수정 가결했다. 이 조례 제정을 계기로 제주특별자치도는 대북교류협력 사업을 위해 도의원, 시민단체 대표 등으로 구성된 ‘남북교류협력위원회’를 설치(뉴시스, 2007.12.12)해 대북사업의 전반적인 정책을 지원할 수 있게 되었다.

제주특별자치도의 대북교류협력은 사업의 지속성과 활성화를 담보하기 위해 생산자와 도민의 지지를 바탕으로 제주특별자치도가 사업 추진을 위한 행·재정적 지원을 담당하고, 농협과 감협은 농산물의 수집·수매를 맡고, 남북협력제주도민운동본부는 대북접촉과 남북협력 기금의 신청 및 집행, 그리고 전달과 모니터링 등을 전담하는 분업구조를 형성하면서 민관협력 사업으로 지속적인 발전을 해오고 있다(고성준 외, 2006; 제주발전연구원, 2008).

3. ‘세계평화의 섬 제주’의 평화실천 사업

‘세계평화의 섬 제주’는 제주를 “평화를 브랜드로 하는 국제자유도시로 육성하고 한반도와 동북아 평화정착을 위한 평화논의의 장이자 국제적 분쟁과 갈등을 예방·해결하는 완충센터로 발전”(제주도, 2005a:1)시키기 위해, “전쟁·인권·환경·범죄·빈곤·사회적 차별 등 제반 위협요인으로부터 자유롭고 안전한 섬”을 실천목표로 설정하고 있다(제주특별자치도, 2007a:3). 세계평화의 섬 지정 직후 제주특별자치도는 후속조치와 관련하여 두 가지를 핵심의제로 제시한 바 있다. 하나는 “국가 차원의 세계평화의 섬 지정을 통해 확정된 17대 사업을 중심으로 제주도·한반도·국제적 수준에서 내실 있는 후속조치를 마련”하는 것이고, 다른 하나는 “제주를 한반도와 동북아 평화정착 및 인류 평화 증진에 기여하는 세계 평화의

섬으로 조성하기 위한 도민 실천운동을 전개”하는 것이었다(제주도, 2005b:1).

〈표 5〉 세계평화의 섬 지정계획에 의한 17대 사업

사업명	중앙정부 관련부서	제주특별자치도 관련부서
1. 제주평화연구원 설립	외교통상부	평화협력과
2. 국제평화센터 밀집인사 섭외	외교통상부, 통일부, 국방부	평화협력과
3. 제주국제평화센터 콘텐츠 확보	외교통상부, 통일부, 국방부	평화협력과
4. 모슬포전적지 공원조성	국방부, 동북아시아대위	평화협력과, 문화재과
5. 동북아 물 교육 중심지 육성	환경부	수자원본부
6. 남북장관급회담 개최	외교통상부, 통일부, 국방부	평화협력과
7. 감귤보내기 운동	통일부	감귤정책과
8. 제주평화포럼 개최	외교통상부	평화협력과
9. 제주 4·3평화공원 조성	행정자치부	4·3사업소
10. 제주 4·3유적지 보존관리	행정자치부	4·3사업소
11. 4·3진상보고서 국사교과서 활용	교육인적자원부	4·3사업소
12. 제주4·3추모일 제정	행정자치부	4·3사업소
13. 평화교육지원	교육인적자원부	평화협력과
14. 평화관련 국제회의 개최	외교통상부	평화협력과
15. 국제기구설립 및 유치	외교통상부	평화협력과
16. 민족평화추진 개최	통일부	평화협력과
17. 동북아평화협력체 창설추진	외교통상부	평화협력과

자료: 제주특별자치도(2007a:22).

평화실천사업의 추진을 위한 조직체제로, 민간부문에서는 ‘제주세계평화의섬범도민실천협의회’(이하 범도민실천협의회)가 결성되었다. 이 조직은 “평화를 생활 속 문화와 연결하여 범도민 운동으로 실천”하기 위해 초기에는 민·관 공동기구 성격으로 시작하지만 점차 민간 법인으로 발전시킨다는 목표 아래 2005년 초 출범했다. 이 기구는 자체적인 또는 도민제안 및 공모 등의 형태로 평화실천을 위한 과제를 지속적으로 발굴하고, 기존의 평화시설 또는 기관·단체 프로그램과 연계하여 평화실천을 위한 사업들을 추진하며, 제주특별자치도에 평화실천 사업을 위한 전담조직의 설치를 통해 행·재정적 지원을 받도록 하는 것을 실천원칙으로 정했다(제주도, 2005c:4~5).

〈표 5〉는 세계평화의 섬 지정계획 당시 선정된 17대 평화실천사업의 추진 상황을 보여주고 있다. 이에 근거하여 제주특별자치도는 2007년 말까지 평화실천사업에 대한 추진성과를 다음과 같이 제시하고 있다(제주특별자치도, 2007a:6). 2006년까지 범도민실천협의회 구성과 운영조례 제정, 평화사업 전담조직(평화협력과) 신설을 통해 평화실천사업을 추진할 수 있는 기반을 구축하였고, 제주평화연구원 개원, 제주국제평화센터 개관, 4.3평화공원 조성 사업, 북한 감귤보내기 운동 등 평화 실천사업을 꾸준히 전개해 왔으며, 평화아카데미 운영,

평화봉사단 발족 및 세계평화도시와의 민간교류사업 추진, 유엔대학 글로벌세미나 개최, 국제워크캠프추진 등 지역사회 전반에 대한 평화마인드 정착과 확산을 위해 노력해 왔다. 그리고 2007년에는 4·3 평화공원 조성, 제4회 제주평화포럼개최, 유엔평화활동지역센터의 제주설립 방안마련, 모슬포 전적지를 제주평화대공원으로 추진하기 위한 기반조성 등 평화교육과 평화체험이 동시에 이루어지는 공간을 조성해나가고, 제주평화연구원, 범도민실천협의회 등 관련 단체와 연계하여 인권운동, 평화봉사, 평화교육, 평화교류 등 다양한 평화실천사업을 전개해나가고 있다.

한편, 2007년 6월 제주특별자치도는 제4회 제주평화포럼을 통해 동북아 다자 안보협력을 위한 '제주 프로세스(Jeju Process)'를 주창했다. 여기서의 주된 논의는 동북아가 과거 어느 때보다도 다자안보협력을 필요로 하는 지역으로 헬싱키 프로세스를 참고로 하는 제주 프로세스의 실현을 촉구했다. 선언문은 다자안보협의를 위한 프로세스가 조속히 실현되도록 한국정부가 중심이 되어 필요한 조치를 취하자는 정신을 담고 있으며, 동북아 지역의 정부간, 그리고 비정부단체간의 지속적이고도 신축성 있는 대화협의체의 구축을 강조하고 있다. 제주평화포럼에서의 제주프로세스에 관한 논의와 기대는 단기적 비관보다는 중장기적 측면에서 하나의 가능성을 열었다는 점에서 의의가 있다.

IV. 제주특별자치도의 지방외교 평가와 방향

1. 지방외교 의제의 다양성

기존에 지방외교의 활동영역은 국제교류·국제협력·국제통상 등으로 범주화되어 있다. 국제통상이 경제적 동인에 의해 추진되는 지방외교 영역이라면, 국제교류나 국제협력은 비경제적 동인에 따라 추진되는 영역이라고 할 수 있다.⁴⁾ 이런 특성에 따라 그동안 각 지방의 국제교류 및 협력은 친선관계를 위한 교류나 생활밀착형 협력, 인도주의적 지원 등이 대부분이었고 비교적 소규모로 이루어져 왔다(김규륜, 2007:207). 제주특별자치도의 국제교류 및 협력 역시 큰 틀에서 보면 이러한 일반적 특성을 보이고 있으나, 기존 연구(강택구, 2007)

4) 이러한 영역들 간의 상호작용을 고려하면 이러한 구분은 상대적일 수밖에 없다. 국제통상의 활성화를 위한 전제조건으로 국제교류나 국제협력이 필요할 수 있으며, 역으로 국제통상이 보다 진전된 국제교류나 국제협력으로 발전될 수도 있기 때문이다.

를 참고할 때, 자매결연 및 우호협력을 통한 제주특별자치도의 국제교류는 국내 자치단체들의 일반적인 수준을 다소 밑도는 데 반해, 국제협력에서는 비교적 적극적인 활동을 보여주고 있다. 2002년 국제자유도시 출범 이후부터는 국제교류 및 협력에 비해 외자유치를 위한 국제통상이 훨씬 더 강조되고 있다.

제주특별자치도의 또 다른 지방외교 활동영역인 남북교류협력에서는 인도적 지원을 교두보로 하여 인적 교류 증진과 경제협력 사업으로의 확대 가능성을 보여주고 있다. 감귤보내기 운동으로 촉발된 제주특별자치도의 남북교류협력은 10년간의 꾸준한 인도적 지원과 네 차례의 제주도민방북단 방문, 그리고 개성공단 마늘 임가공공장 설치 등을 이루었고, 농업 및 축산 분야로의 경제협력 의제를 확대하기 위한 협의 단계로까지 발전했다. 따라서 제주특별자치도의 남북교류협력은 점진적인 과정을 거치면서 지방외교 의제의 다양성 확보와 새로운 진화의 가능성을 보여주고 있는 것으로 평가된다.

세계평화의 섬 차원에서 추진되는 평화실천 사업은 아직까지 도내 차원의 사업과 인프라 확보 등에 주력하고 있기 때문에 평화포럼의 정기적 개최와 국제회의 유치 등을 제외하면 지방외교 차원의 사업들은 두드러지게 나타나지 않고 있다(〈표 5〉 참조). 이는 세계평화의 섬이 국가가 지정했고 거의 모든 사업들을 중앙정부의 재정적·행정적 지원에 의존해야 한다는 한계도 작용하고 있는 것으로 보인다. 또한 국제기구의 설립 및 유치나 동북아평화협력체 창설 추진 등은 지방외교의 역량을 넘어서는 사업들이라는 점도 지적되어야 한다. 따라서 평화실천을 위한 제주특별자치도의 지방외교는 아직 본격화되지 못하고 있으며 중앙정부 의존적 사업이라는 한계 때문에 적극적인 활동을 수행하지 못하고 있다.

국제자유도시 추진과 세계평화의 섬 지정은 제주특별자치도로 하여금 적극적인 지방외교 활동을 추진하게 만드는 근본적인 추동력으로 작용한다. 그럼에도 아직까지 제주특별자치도의 지방외교 의제의 다양성 수준은 초보적인 단계에 머물러 있다. 지방외교를 ‘사회적으로 구성된’(socially constructed)된 개념으로 이해하는 구성주의적(constructivist) 시각(Ikenberry and Moravcsik, 2004:10)에서 접근할 때, 제주특별자치도의 지방외교는 국제자유도시와 세계평화의 섬에 걸맞게 평화와 번영을 그 비전으로 삼아 ‘평화외교’와 ‘번영외교’로 구분하여 다양한 지방외교 의제들을 발굴, 개발할 필요가 있다.

‘평화외교’ 의제는 평화 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 그 다양성 수준이 결정된다. 세계평화의 섬에서 추구하는 평화는 갈통(Galtung, 2000)의 “전쟁이 없는 상태”의 소극적 평화를 넘어 ‘인간의 기본적 욕구가 충족되고 정의가 존재하는 상태’의 적극적 평화⁵⁾ 개념을 수용하고 있다. 그런데 이런 평화의 개념이 구체적인 평화실천 사업들에서도 제대로 반영되

5) 세계평화의 섬 제주 홈페이지. <http://www.peace.jeju.kr/>

고 있는지에 대해서는 의문이다. 더욱이 적극적 평화에 기반한 지방외교 활동이 수행되고 있는지는 더욱 의문이다. 따라서 “겉으로는 적극적인 평화의 개념을 주창하지만 실제 사업에서는 소극적 평화의 개념에 안주하고 있다”(부영주, 2005)는 지적은 적실한 비판으로 보인다.

지방외교의 영역은 적극적인 평화관을 수용할 때 수많은 새로운 의제들을 발굴, 개발할 수 있을 것이다. 실제로, 지금까지 선구적인 지방자치단체들은 환경보호 및 지속 가능한 발전, 인권보장, 인종차별반대, 연대운동, 긴장완화와 평화건설, 행정역량과 민주주의의 강화, 인도적 원조와 빈곤퇴치, 건강증진과 사회개발, 문화교류 등의 다양한 영역에서 국제협력을 시도해 왔다(한국지방자치단체국제화재단, 2006: 169, 437). 따라서 평화외교는 그 방향과 목표를 재설정하여 보다 현실적이고 실현 가능하며 지속 가능한 교류·협력 사업들을 발굴, 추진해야 할 필요가 있다. 예컨대, 성·학력·장애차별의 해방과 같은 개인의 문제에서부터 지속 가능한 개발과 환경, 경제적 양극화, 경제적 소외계층의 확산과 서민층의 빈곤 악화 등의 사회적인 문제 등을 해소하기 위한 분야로 확대해나가야 한다.

한편, 지방외교에 참여하는 행위자를 풀뿌리 수준으로 더욱 확대하기 위해서는 지역주민의 경제적 삶의 질 향상과 연계시킬 수 있는 '변영외교'를 강화할 필요가 있다. 국제자유도시가 제주도민의 삶의 질 향상을 위한 미래비전이라는 점은 주지의 사실이다. 같은 맥락에서 세계평화의 섬 사업 역시 경제적 측면과 완전히 유리된 상징성만 강조되어서는 안 될 것이다. 제주도민의 집단적인 역사적 기억에 대한 조명과 재평가, 그리고 이에 대한 미래지향적 재해석을 바탕으로 한 인권과 평화의 추구는 세계평화의 섬 지정의 주요한 근거 중의 하나이다. 그러나 세계평화의 섬에 대한 기대효과는 이러한 역사적 차원에 머무르지 않고 제주도민의 실질적인 삶의 질 향상과 연관되어 추진될 때 대중화와 지속적 확산도 담보될 수 있다. 이런 관점에서 평화의 창출 및 확산을 경제적 이익과 연계시킬 수 있는 평화산업의 육성이 필요하며, 이는 제주특별자치도의 변영외교 의제의 다양성에도 기여할 수 있다.

평화산업은 “평화를 주제로 하여 경제적 이익을 창출하고 동시에 경제적 이익이 창출되는 과정에서 평화가 더욱 확산되어 나가는 평화번영의 선순환”(제주발전연구원, 2008)에 기여할 수 있는 세계평화의 섬에 특화된 산업이라고 할 수 있다. 예컨대, 제주특별자치도의 주력 산업의 하나인 관광은 역사문화, 생태, 크루즈 등을 평화와 연계하여 평화관광산업으로 추진할 수 있고 국제금융, 국제컨벤션, 평화교육 등도 육성 가능한 평화산업으로 제시되고 있다. 여기서 예시된 평화산업들은 대부분 지방의 통상외교와 직간접적으로 연관되어 있기 때문에 변영외교 의제를 다양화하는 효과가 있을 수 있으며 무역역조를 개선할 수 있는 산업적 처방이 될 수도 있다.

제주특별자치도의 지방외교를 평화외교와 변영외교로 양분하는 것은 단지 편의상의 분류가 아니다. 제주특별자치도가 처해 있는 대내외적 환경을 고려한 구분이며, 나아가 평화와

번영의 선순환 구조 형성을 지향하는 지방외교의 비전이라고 할 수 있다. 기능주의적 통합이론이나 상호의존을 통한 평화이론은 비정치적 부문, 즉 경제협력을 비롯한 사회의 다양한 부문에서의 교류와 협력의 증대는 상호 간의 이해 및 우호의 증진과 공동번영을 넘어 갈등과 분쟁을 감소시키고 정치적 분야로 교류협력을 확장시킬 수 있다고 주장한다. 이런 맥락에서 지방 차원의 평화외교와 번영외교는 지속적인 진화 및 순환 과정을 통해 양자의 선순환 구조를 형성하기 위한 풀뿌리 외교의 역할을 할 수 있을 것이다.

평화와 번영의 선순환 구조 형성을 위해서는 지방외교 의제의 다양성을 증진시키는 데서 더 나아가, 다양한 트랙에서 활동할 지방외교 행위자들의 적극적인 참여가 필요하다.

2. 지방외교 행위자의 다원성

행위자 수준에서 제주특별자치도의 지방외교 활동은 정부, 전문가, 기업이 주축을 이루고 있는 반면, 시민과 NGOs, 종교계, 미디어, 행동주의, 기금 조성 등에서는 상대적인 취약성을 보이고 있다. 지방외교 일반에서 제주특별자치도의 국제교류와 협력은 지방정부의 주된 사업이며 통상외교는 기업 차원에서 이루어지고 있다. 남북교류협력과 세계평화의 섬 사업에서는 민관협력체제가 구축되었다고 하지만 주도적 역할은 전문가 그룹이 담당하고 있다. 이들의 역할에 비해 시민과 NGOs의 참여나 역할은 상대적으로 빈약한 편이며 여타 부문의 역할도 두드러지지 않고 있다.⁶⁾ 전반적으로 볼 때, 제주특별자치도 지방외교 행위자의 다원성 수준은 낮다고 할 수 있지만, 그렇다고 발전 가능성까지 무시할 수는 없다. 대북교류협력이나 평화의 섬 사업 추진은 나름대로 지방외교 행위자의 다원성의 가능성을 타진해 볼 수 있는 사례들이다.

앞에서 지적했듯이, 제주특별자치도는 그동안 대북교류협력 사업의 원활한 추진을 위해 '남북협력제주도민운동본부'와 같이 다양한 행위주체들이 공동으로 참여하는 추진체계를 확보해 왔다. 또한 평화실천사업의 추진을 위한 민·관 공동기구로 '제주세계평화의섬범도민실천협의회'를 결성했다. 이러한 민간부문의 노력에 부응하여 제주특별자치도가 출범함에 따라 국제자유도시본부가 신설되고 그 하부조직으로 평화사업과 교류협력 등을 전담하는 '평화사업과'가 신설되었다.⁷⁾

6) 자료 접근의 한계로 민간 부문의 소규모의 또는 개인 또는 집단 간 문화교류나 인적교류 등이 누락되었을 수 있음을 밝혀 둔다.

7) 이 부서에는 평화정책, 평화시설, 남북교류 등의 담당을 두고, 제주평화연구원 및 평화센터의 운영과 평화관련 국제회의 개최, 도내의 평화 및 안보시설의 확충, 감귤보내기 운동과 남북회담 개최지원 등 다양한 평화사업 등을 행·재정적으로 지원하고 있다. 평화협력과의 담당업무는 제주특별자치도 홈페이지 참

제주특별자치도 사례는 지방외교 행위자의 다원성을 위한 가능성을 제공해주는 동시에 그 한계도 보여주고 있다. 즉 공공 및 민간 부문별로 다양한 행위자들이 참여하고 있으나 이들 중 일부의 참여는 형식적 수준을 넘어서지 못하고 있다. 예컨대, 범도민 평화운동의 추동력이 되어야 할 민간부문의 의미 있는 역할은 상당히 제한적이다. '범도민실천협의회'의 오키나와 평화정책과 제주와의 교류협력 방안 세미나(2006.11) 및 오키나와 평화도시 방문(2006.12), 제주평화헌장 선포(2007. 7. 1), 그리고 민관협력 성격의 '남북협력제주도민운동본부'의 남북교류협력 사업이 민간부문 평화실천 활동의 전부나 마찬가지이다(제민일보, 2008. 1.15). 이러한 현상은 실증적 연구를 통해서도 이미 지적된 바 있다. 평화의 섬과 관련하여 도내 신문들은 지방의회, 시민단체, 지역주민보다는 중앙정부와 지방정부 관료 엘리트들을 주정보원으로 활용하고 있으며, 이로 인해 '평화의 섬' 관련 담론은 "국가권력기구에 의하여 주도된 반면, 이들 지역밀착 이슈에서 시민단체와 지역주민은 소외"되고 있음을 보여주고 있다(고영철·최낙진, 2006:29).

그리고 전반적인 사업 추진에 대한 중앙정부의 여전한 영향력으로 인해 지방외교의 성격이 퇴색될 우려도 있다. 이를 가장 분명하게 확인할 수 있는 것이 <표 5>에서 보여주는 17대 사업 추진상황이다. 국가가 '평화의 섬'을 지정하면서 사업 추진을 위해 필요한 전문성이나 사업 초기의 인프라 확충의 필요성, 그리고 사업 추진을 위한 막대한 재정적 지원의 필요성 등을 감안하면 중앙정부의 지원이나 개입은 불가피한 측면일 수 있다. 그러나 여기서 배태될 수 있는 문제는 중앙정부의 행·재정적 지원이 지방외교의 특성을 잠식할 수 있다는 문제이다. 이를 유추할 수 있는 근거로, 제주특별자치도법의 '세계 평화의 섬의 지정'에 관한 조항이다. 여기서는 지방외교보다는 국가차원의 국제협력 사업들을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 이로 인해 평화실천사업 내용도 주로 소극적 평화사업에 머물고 있다.

'새로운 외교'의 맥락에서 멀티트랙 외교의 함의를 지방외교에 도입하기 위해서는 사회의 다양한 부문들이 각 트랙에서 독자적인 가치와 자원, 접근방법을 통해 지방외교 활동을 수행해야 한다. 그러나 아직까지 이런 측면에서 지방외교 행위자의 다원성을 기대하기는 쉽지 않은 상황이다. 민간부문은 대부분 지역 저명인사나 전문가들이 중심이 되고 있고 시민사회 일반의 참여는 저조했다. 시민참여는 지방외교의 장기적인 지속 가능성과 성공 가능성을 담보하는 가장 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 그리고 이를 바탕으로 지방외교에 대한 도민적 합의와 지지기반을 구축할 수 있다는 점에서 시민사회 부문의 적극적인 참여를 통해 보다 실질적인 민관협력 체계를 구축할 필요가 있다.

이러한 상황을 고려할 때, 지방외교의 멀티트랙화 초기 단계에서는 상대적으로 지방정부

의 역할의 중요하다는 점이 지적될 필요가 있다. 공공부문에 비해 민간부문은 교류·협력에 관한 정보, 인력 및 예산, 접촉 채널 등에서 한계를 보일 수 있다. 즉 민간부문의 자체 역량만으로 해결하지 못하는 사안들인 경우 지방정부의 조정과 지원 역할이 중요해진다는 것이다. 따라서 지방외교의 활성화를 촉진하기 위해 지방정부는 지역사회 내의 활동을 다양한 방식으로 지원하고, 다양한 집단들 간의 상반된 요구를 조정할 수 있는 연결고리의 역할을 수행해야 한다(양현모 외, 2007:22).

이러한 지방정부의 적극적인 역할을 바탕으로 할 때, 지방외교는 어떤 한 부문 또는 특정 행위주체에 국한되지 않은, 즉 국가-경제-시민사회의 다양한 행위주체들의 독자적인 활동과 이들 간의 상호 통합적 연계에 기반을 둔 체계적 접근을 통해 활성화의 가능성을 확대해 갈 수 있을 것이다. 이런 측면에서 평화와 번영을 위한 지방외교 활성화의 실천구조에 대한 논의가 필요하다.

3. 지방외교의 실천 구조: 연계·협력·조정

제주특별자치도가 지역사회 내부의 각 부문별로 다양한 행위자들이 참여하는 평화외교와 번영외교를 활성화하고 그에 따른 성과를 창출하기 위해서는 분야별 지방외교 사업들과 이를 추진하는 행위자들을 상호 연계시켜 협력할 수 있는 실천구조를 확보해야 한다. 그러나 기존의 지방외교 실천구조에서 이러한 연계·협력·조정을 위한 명시적인 틀은 존재하지 않았다. 국제교류와 국제협력은 주로 지방정부의 소관 사항으로 민간부문과의 협력이나 조정은 찾아볼 수 없었다. 남북교류협력이 세계평화의 섬 사업의 한 분야로 포함되어 있지만 이를 추진하는 민관협력 조직은 각기 독립적으로 존재하고 있으며, 이들 내부에서의 행위자들 간의 관계 역시 긴밀한 연계구조라기보다 지방정부와 전문가들이 주도하고 있으며 시민사회 부문의 참여는 형식적인 수준을 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 제주 지방외교 전반을 볼 때도 그 실천구조는 비교적 다양한 행위자들 간의 느슨한 연계와 협력관계를 형성하고는 있지만, 이를 보다 높은 차원에서 연계·협력·조정할 수 있는 통합적 실천구조의 형성에까지는 이르지 못하고 있는 것으로 보인다.

평화외교와 번영외교 추진을 위한 지방외교의 연계·협력·조정의 실천구조는 두 가지 측면에서의 검토해야 할 것이다. 하나는 어떻게 평화외교와 번영외교의 연계의 틀을 마련할 것인가 이고, 다른 하나는 어떻게 여기에 참여하는 행위주체들 간의 협력과 조정의 틀을 마련할 것인가 하는 것이다.

평화외교와 번영외교의 연계와 협력은 기존 제주특별자치도가 역점을 두고 추진하는 정책적인 측면에서 접근할 수 있다. 즉 세계평화의 섬 사업과 국제자유도시 사업의 연계와 시너

지 효과 창출이 그것이다. 제주의 이미지와 비전을 통합하고 발전전략을 보다 효율적으로 추진하기 위해서 세계평화의 섬 계획과 국제자유도시 계획을 전략적으로 연계 또는 통합시킬 필요가 있다(고경민, 2008b:160). 세계평화의 섬 전략과 국제자유도시 전략은 궁극적으로 제주특별자치도를 평화와 번영이 보장되는 정의로운 공동체로 발전시키는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 이러한 주장은 당위와 현실 모두를 적절하게 반영하고 있다고 할 수 있다. 또한 평화를 브랜드로 하는 국제자유도시의 육성을 위해서나 국제자유도시의 성공적 조성이 세계평화의 섬 이미지를 확산시키는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 양자의 동시병행 연계가 시너지효과를 가져올 수 있다.⁸⁾ 세계평화의 섬 사업은 국제자유도시의 성공적 조성을 위한 부수적 또는 보완적 사업에 머물러서는 그 상징적 의미와 효과를 극대화하기 어렵다. 이는 곧 평화가 번영의 보조적 수단을 의미하고, 그럼으로써 평화는 단지 번영을 위한 장식물에 불과한 수준으로 격하될 수도 있다. 따라서 어떻게 '세계 평화의 섬' 사업이 독자성을 잃지 않으면서도 제주국제자유도시와 순기능적으로 연계시켜 병행 발전시킬 것인가가 중요한 과제로 대두된다.

그러나 국제자유도시와 세계평화의 섬 사업에서는 명시적으로 상호 연계된 추진전략이나 구체적 사업을 찾을 수 없다.⁹⁾ 다만 특별자치도의 조직 편제에서는 국제자유도시추진국 산하에 평화협력과가 소속되어 있어 조직적 연계는 파악된다. 두 프로젝트의 독자성을 살리면서 동시병행 연계를 통해 시너지 효과를 창출하기 위해서는 보다 분명한 맥락적 또는 실질적 연계성을 공표하고 이를 실현하기 위한 구체화된 사업 아이টে를 창출해야 할 것이다(고경민, 2008b).

이러한 정책적 연계와 더불어 행위주체들 간의 협력과 조정을 위한 실천구조로서 지방외교 거버넌스의 구축이 필요하다. 최근 거버넌스라는 용어의 무분별한 사용에 대한 비판이 만만치 않다. 예컨대, "사회조직의 권력 자원의 배분 정도, 조직들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 관계성 등과 관계없이 공동 작업을 하면 무조건 거버넌스로 소개하는 경향"(조성한, 2005:48)이 있다는 비판이 대표적이다. 이러한 지적을 유념할 때, 지방외교 거버넌스의 내용과 방식에 대한 접근은 신중해야 할 것이다. 왜냐하면, 멀티트랙 외교에서 각 트랙에 위한 행위자들은 독자적인 가치와 자원, 접근방법으로 활동할 수 있어야 하지만, 자칫 이러한 가능성이 거버넌스로 인해 무화(無化)될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 지방외교 거버넌스는 다양한 조직들 간의 수평적 연계와 협력관계를 내용으로 해야 할 것이며,

8) 이 두 전략의 상호 연계를 위한 관계, 특히 어떤 전략이 보다 상위의 전략인가에 대해서는 여전히 논란이 있다. 이에 대해서는 고경민(2008b:160~162)을 참조할 것.

9) 제주국제자유도시(<http://freecity.jeju.go.kr/>)와 세계평화의 섬(<http://www.peace.jeju.kr/>) 홈페이지 참조.

그 방식도 각 트랙의 행위주체들의 자율적 권한을 최대한 인정하면서 지방외교 활동의 방향이나 우선순위에 대한 협의 등을 중심으로 하는 협의체가 되어야 할 것이다. 따라서 국제자유도시와 세계평화의 섬을 중심축으로 한 제주특별자치도의 지방외교는 공공부문과 다양한 민간부문의 연계 및 협력의 틀을 위한 장기적 맥락의 지방외교 거버넌스 형성을 위해 노력해야 할 것이다.

V. 결 론: 한국 지방외교 활성화의 함의

한국의 지방외교는 국가외교라는 공식적 외교의 고정된 틀을 벗어나야 할 뿐만 아니라 '새로운 외교'의 맥락 속에서 그 문제점과 한계를 뛰어 넘기 위한 방안을 강구해야 한다는 것이 이 글의 기본적인 문제의식이었다. 기존 연구들이 주로 한국 지방외교가 처해 있는 문제점을 공공부문에서의 법적·제도적 개선과 같은 하드웨어 측면에 초점을 맞추어 온 데 반해, 이 글은 '새로운 외교'의 필요성이라는 맥락에서 도출된 외교 행위자의 다양성, 외교활동 수준의 다층성, 외교활동 영역과 범위의 확대와 같은 소프트웨어의 측면에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이 글은 소프트웨어 측면에서 지방외교 활성화를 함의를 멀티트랙 외교로부터 찾고 있다.

기존 연구의 경향처럼 그동안 한국 지방자치단체들의 지방외교 역량은 공식적인 제도적 측면에서 평가되어 왔다. 따라서 지방외교 활성화를 위한 과제도 중앙정부로부터의 지방외교를 위한 자치권 이양이나 지방외교 예산 확대와 조직 강화 및 지방외교 전담인력의 전문성 확보 등과 같은 공식 부문의 제도적 측면에서 찾았다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 규모가 크고 재정이 풍부한 지방자치단체들이 보다 많은 외교역량을 가진 것으로 평가되어 왔다. 물론 지방외교 초기 단계에서 이와 같은 제도적 측면에서의 외교역량은 지방외교 활성화를 위한 기본 조건으로 작용할 수 있다. 그러나 외교 행위자, 외교활동 수준, 외교활동의 영역과 범위가 전례 없이 확대되는 새로운 외교적 추세를 고려할 때, 지방외교를 위한 제도적 개선책은 지방외교 활성화와 역량 강화의 필요조건은 되지만 충분조건은 될 수 없다.

지방외교 자체가 새로운 외교 현상의 하나이며, 국가외교와는 여러 면에서 다른 차원의 접근이 필요하다는 점을 인정할 때, 지방외교 역량 강화와 활성화를 위해서는 비공식적 부문의 다양한 행위자들이 지방외교 활동에 참여해야 하며 공식·비공식적 지방외교 행위자들 간의 조정 메커니즘의 구축을 통해 긴밀한 정보교환 및 협력적 활동을 수행해야 한다. 이렇게 다양한 행위자들의 참여와 이들 간의 연계의 틀이 마련될 때, 지방외교는 공식적 수준에서의

자매결연과 우호협력, 국제기구 가입이나 국제회의 참여와 같은 정태적 접근을 넘어 새로운 인권, 평화, 환경, 개발 등과 같은 새로운 지방외교 이슈들에 역동적으로 참여하여 활동함으로써 활성화시킬 수 있다. 멀티트랙 외교는 이런 가능성을 보여주는 지방외교 전략 및 방법론적 틀로서 중요한 함의를 제공해 주고 있다. 그리고 멀티트랙 외교는 초기 단계에서 불가피하게 겪을 수밖에 없는 취약한 공공부문의 외교역량을 극복할 수 있는 대안적 지방외교로서도 중요한 의미를 갖는다.

한국 지방외교의 초보적 수준을 고려할 때, 협력 의제의 다양성, 행위주체의 다원성, 의제 및 행위 주체간 연계·협력·조정 의 실천구조 등과 같은 멀티트랙 외교의 함의를 그대로 적용하기에는 이른 감이 없지 않다. 사실, 멀티트랙 외교가 지방외교보다는 국가외교, 특히 국제적 갈등의 해소와 평화구축을 위한 이론적 틀에서 출발했다는 점을 고려해 보더라도 이를 하위 국가적(subnational) 지방외교 활동에 그대로 적용하기에는 한계가 따를 수밖에 없을지 모른다. 그러나 지방외교 자체가 새로운 외교의 한 방식으로 등장했으며, 따라서 그 접근 방법도 새로운 시각에서 이루어져야 할 것이라는 점에서 멀티트랙 외교는 향후 지방외교의 긍정적이고 발전적인 방향성을 제시해 준다는 점에서 의의가 있는 전략이자 방법론으로 평가된다.

【 참고문헌 】

- 강재규. (2001). 지방자치단체의 외교정책과 법적 문제. 『아태공법연구』, 9: 85-111.
- 강택구. (2007). 한국 광역 지방자치단체의 대북교류 및 지방외교. 제1회 평화통일 전문가 한마당, 『지방화시대의 통일정책』 자료집(5. 25~26), 109-146.
- 고경민. (2008a). 동북아 평화번영과 한국 지방외교: 제주특별자치도 사례. 『통일정책연구』, 17(1).
- 고경민. (2008b). 적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙 외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 '세계 평화의 섬' 사업에 대한 비판적 검토. 『한국과 국제정치』, 24(2): 135-169.
- 고성준 외. (2006). 『제주특별자치도 남북교류협력 로드맵』. 제주: 신아문화사.
- 고영철·최낙진. (2006). 제주지역 신문 뉴스의 다양성에 관한 탐색적 연구: '국제자유도시'와 '평화의 섬' 관련 기사를 중심으로. 『언론과학연구』, 6(2): 5-42.
- 김규륜. (2007). 결론. 김규륜 편저. 『동북아 지역협력의 새로운 연계』. 서울: 통일연구원.
- 김상배. (2006). 네트워크 지식국가론: 정보화시대 국가변환의 개념화. 『국제정치논총』, 46(3): 7-28.
- 김판석. (2000). 지방자치단체의 국제교류 발전방향. 『한국지방자치학회보』, 12(4): 5-31.
- 민병원. (2006). 세계화 시대의 국가변환: 네트워크 국가의 등장에 대한 이론적 고찰. 『국가전략』, 12(3): 5-36.
- 박경국. (2003). 지방외교정책의 결정요인과 정책효과에 대한 실증분석. 『지역정책연구』(충북개발연구원), 14(2): 71-93.
- 박경국. (2006). 『한국의 지방외교정책』. 서울: 한국학술정보.
- 부영주. (2005). 세계평화의 섬 지정과 관련한 일고찰. 언론인클럽 세미나, 4월 21일.
- 신기현. (1998). 자치단체의 국제교류 효율화 방안. 『지방자치연구』, 6: 85-103.
- 심익섭. (2006). 『한국 지방정부 외교론: 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 오름.
- 안성호. (1998). 지방자치외교의 성격. 『한국행정학보』, 32(4): 223-238.
- 양현모 외. (2007). 『한반도 평화·번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 이은재. 2001. 국제교류가 지역경제 활성화에 미치는 영향. 지방자치국제화재단 국제세미나 논문집.
- 이정주·박희방·최외출. (2001). 자치단체의 국제교류 결정요인에 관한 연구. 『한국도시행정학보』, 14(2): 143-169.
- 이정표. (2003). 지방정부의 국제교류정책 분석. 대구대 대학원 박사학위논문.
- 이종국. (2006). 일본의 지방자치제 외교 시론. 『담론 201』, 9(2), 175-206.
- 장세길. (2008). 친선교류에서 지방외교로: 전라북도 사례로 본 지방외교의 형성과 변화. 『사회과학연구』(서강대 사회과학연구소), 16(1): 462-495.

- 제주도. (2005a), 제주 세계평화의 섬 지정계획, 1월.
- 제주도. (2005b), 제주 평화의 섬 지정 후속조치 관련 회의자료, 2월, 제주 평화의 섬 추진위원회 회의자료.
- 제주도. (2005c), 제주 세계평화의 섬 실천계획(안), 4월 20일, 제주 세계평화의 섬 범도민실천협의회 창립회의 자료.
- 제주발전연구원. (2008). 『세계평화의 섬 제주』의 평화산업: 기회와 도전』, 서울: 보고서.
- 제주특별자치도 국제자유도시본부 투자정책과. (2007). 특별자치도 출범 2년차 내·외국인 투자 유치 성과 가시화. 12. 28.
- 제주특별자치도. (2007a), 세계평화의 섬 실천사업, 그동안 추진성과와 향후계획. 내부자료.
- 제주특별자치도. (2007b). 자매·우호도시 현황. 내부자료.
- 조성한. (2005). 거버넌스에 대한 새로운 이해. 『국가정책연구』, 19(2): 47-68.
- 한국지방자치단체국제화재단. (2006). 『지방외교, 그 이론과 실제에 관한 연구』. 서울: 사회교육문화사.
- Chigas, Diana. (2003). Track II (Citizen) Diplomacy, in Guy Burgess and Heidi Burgess, eds. *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. http://www.beyondintractability.org/essay/track2_diplomacy/(검색일: 2008. 1. 3).
- Diamond, Louise and John W. McDonald. (1991). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Galtung, Johan 저. 강종일 외 역. (2000). 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘.
- Ikenberry, G. John and Andrew Moravcsik. (2004). Liberal Theory and the Politics of Security in Northeast Asia. Paper Prepared for the Ford Foundation Project on Non-Traditional Security. Seoul, South Korea, 30 January.
- Lassila, Jani. (2006). Multi-track, Track Two and Track 1,5 Diplomacy? CMI Background paper 2/2006 (June), 1-16.
- McDonald, John W. (2003). Multi-Track Diplomacy. In Guy Burgess and Heidi Burgess, eds. *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium, Boulder: University of Colorado. http://www.beyondintractability.org/essay/multi-track_diplomacy/(검색일: 2008. 1. 3).
- Mitrany, David. (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Nan, Susan Allen. (2003). Track I Diplomacy. Guy Burgess and Heidi Burgess, eds. *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium. Boulder: University of Colorado. http://www.beyondintractability.org/essay/track1_diplomacy/

- Nan, Susan Allen. (2005). Track one-and-a-Half Diplomacy: Contributions to Georgia-South Ossetian Peacemaking. In Ronald J. Fisher, ed. *Paving the Way*, 161-173. Lanham: Lexington Books.
- Nicolson, Harold 저. 신복룡 역. (2004). 『외교론』. 서울: 평민사(*Diplomacy*, 1939).
- Notter, James & Louise Diamond. (1996). Building Peace and Transforming Conflict: Multi-Track Diplomacy in Practice. Institute for Multi-Track Diplomacy, Occasional Paper No. 7 (October), 1-22. <http://imtd.org/imtd/OP7.pdf>(검색일: 2008. 4. 15)
- Reiman, Cordula and Norbert Ropers. (2005). An Article Discourses on Peace Practises: Learning to Change by Learning from Change? In Paul van Tongeren, Malin Brenk, Marte Hellema and Juliette Verhoeven, eds. *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Rosenau, James N. (1999). Toward an Ontology for Global Governance. In Martin Hewson and Timothy F. Sinclair, eds. *Approaches to Global Governance Theory*, 287-301. New York: State University of New York Press.
- Sewak, Manjrika. (2005). *Multi-track Diplomacy between India and Pakistan: A Conceptual Framework for Sustainable Security*. New Delhi, Manohar and Colombo: Regional Centre for Strategic Studies.
- Shuman, Michael H. (1987). Dateline Street: Local Foreign Policies. *Foreign Policies*, 65, 154-174.
- Smythe, Elizabeth and Peter J. Smith. (2002). New Technologies and Networks of Resistance. In Evan Harold Potter, ed. *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 48-82.
- Thakur, Ramesh. (2007). Mediation, Independent Actors, and New Diplomacy. The Proceedings of CMI(Crisis Management Initiative) Spring Seminar, *Private Diplomacy: Track II Mediation as an Instrument for Peace*, 17 April, 1-16.
- The Glocal Forum. (2004). The Glocalization Manifesto. September. http://www.glocalforum.org/default.php?id=197&id_p=193&lng=en(검색일: 2008. 4. 10).

市岡正夫. (2000). 『自治體外交』. 東京: 日本經濟評論社.