

# 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 양상 : 1998~2000년 강원도·제주도 사례 비교를 중심으로

Formation Factors and Public-Private Partnership Aspects of Local's  
Exchange and Cooperation between Inter-Koreas  
: Cases Comparison of 1998-2000 Gangwon-do, Jeju-do

황 교 옥\*

Hwang, Gyo Uk

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 과정과 요인
- III. 태동기 지방 남북교류협력의 민관협력 양상
- IV. 강원도·제주도 사례 비교 및 정책적 시사점
- V. 결론

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 지방 남북교류협력이 거의 동시에 태동한 것은 우연의 일치일까? 강원도와 제주도의 특질적인 역사성과 장소성이 김대중 정부 출범 이후 대북정책 변화와 민선 2기 지방정부가 출범한 시기와 맞물려 1998년 하반기 두 지방에서 남북교류협력이 태동될 수 있었다. 이러한 공통적 배경 하에 강원도는 접경 분단도를 회복하고자 한 지방자치단체장의 적극적 리더십이, 제주도는 감귤의 가격 안정과 ‘평화의 섬’으로 거듭나고자 한 시민사회의 집단적 노력이 지방의 남북교류협력을 태동케 한 주된 요인이었다. 지방 남북교류협력의 태동 연원(淵源)과 민관협력 양상 분석을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 강원도가 남긴 남북교류협력의 제도적 유산은 향후 지방자치단체가 중심이 된 남북교류협력의 제도적 원형(prototype)이 되었다. 둘째, 강원도·제주도 남북교류협력에서의 민관협

\* 인제대학교 통일학연구소 연구원

논문 접수일: 2015. 8. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 8. 9~2015. 9. 23, 게재확정일: 2015. 9. 23

력 경험은 지방 남북교류협력 거버넌스의 바람직한 초기 모형을 제시했다. 셋째, 민선 2기 지방정부 출범 이후 북한을 상대로 한 ‘지방외교’ 및 대북정책에서의 중앙-지방 관계를 형성시켰다.

□ 주제어: 지방 남북교류협력, 강원도, 제주도, 민관협력, 지방외교

The Exchange and cooperation between Inter-Koreas of Gangwon Province located in Border area and Jeju Province located in southernmost peninsula was formed almost at the same time. Is it a coincidence? No. Be affected by multiplicative factors that Change of Kim Dae-jung administration's policy toward North Korea and second phase's local governments launched in the second half of 1998, and Gangwon-Jeju's characteristic historisty and localism. In the case of Gangwon-do caused by leadership of the local government head vigorously to restore the divided region, In the case of Jeju-do caused by collective effort of civil society to reborn "islands of peace".

Work to analyze formation origin and public-private partnership aspect of the Local's exchange and cooperation between Inter-Koreas provides some policy implications at the present time. First, the institutions in Gangwon Province offered institutional prototype of other locals. Second, public-private partnership experiences in Gangwon-Jeju Province offered a initial model of other local governances. Third, formated 'provincial diplomacy' toward North Korea and 'Central-Local Relations' of Korean Unification Policy since launch of second phase local government.

□ Keywords: local's exchange and cooperation between inter-Koreas, Gangwon-do, Jeju-do, public-private partnerships, provincial diplomacy

## I. 서론

‘햇볕정책’을 표방한 김대중 정부가 출범한 1998년에 지방에서의 남북교류협력이 태동(胎動)을 시작했다. 1998년 하반기 강원도와 제주도가 그 진원지였다. 1998년 6월 전국동시 지방선거 후 민선 2기 지방정부가 각 지역에 출범한 직후였다. 중앙과 지방 차원에서 새로운 정치·행정 리더십이 들어서고, 1998년 6월 정주영 명예회장의 소떼몰이 방북이 이루어지는 등 냉전적 남북관계에 데탕트의 기운이 싹트기 시작한 시기였다.

지방 남북교류협력이 태동한 지 약 18년이 지난 현재 2012년 7월에 출범한 세종특별자치시를 제외한 16개 광역 지자체가 남북교류협력조례를 제정했고 대북교류 추진 경험을 가지고 있다. 남북관계 경색에도 불구하고 지금도 대북교류를 추진 중에 있는 지방도 있다. 중앙 정부, 민간과 함께 지방자치단체가 또 하나의 남북교류협력 행위자로 자리매김하고 있는 지금은 통일이라는 거대담론을 지방자치단체들의 지역적 실천으로 구현하는 것이 보편적 현상으로 여겨지고 있다.

본 연구의 목적은 강원도와 제주도가 남북교류협력을 시작하게 된 지역적 특성과 역사적 요인, 태동 과정, 민관협력의 양상과 특성을 규명하는 데 있다. 지방의 남북교류협력이 뿌리 내린 제반 연원을 고찰함으로써 이후 타 지방에서 잇달아 남북교류협력을 본격적으로 추진하게 된 과정적 맥락을 살피고, 통일 과정의 새로운 공간과 행위자로 자리매김한 지방의 남북교류협력 발전을 위한 정책적 시사점을 얻기 위한 것이다.

강원도와 제주도의 남북교류협력을 다룬 다수의 선행 연구들이 존재한다.<sup>1)</sup> 이들 연구들은 대부분 해당 지역에 소재한 연구기관의 연구자들이 지역의 사정을 잘 이해하면서 논의를 전개하였다는 점에서 성과적 의의가 있다. 대부분의 연구들이 지자체 남북교류협력의 개념과 의미를 논의한 후 해당 지역의 남북교류협력 성과를 분석·평가하고 개선방안을 도출하는 방식으로 논의를 전개했다.<sup>2)</sup>

이상의 선행 연구들은 강원도와 제주도에서 개별적으로 추진된 남북교류협력을 평가하고 발전 방향을 모색하는 다양한 논의를 제시하거나, 강원도와 제주도 사례 비교를 통해 지방의 교 관점과 접목하는 새로운 시각을 보여주었다. 하지만 본 연구가 지향하는 바처럼 지방 남북교류협력이 태동하게 된 제반 요인은 무엇이며, 태동 과정에서 민관협력이 어떤 양상으로 진행되었는지에 초점을 둔 연구는 찾아볼 수 없었다.

1) 강원도 남북교류협력에 관한 연구로는 정석중(2001), “남북 강원도의 상호 보완성과 교류협력방안,” 『동북아연구논총』 제6권 1호, pp.165~180; 김장기·신운창(2007), “남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안: 강원도를 중심으로,” 『지방행정연구』 제21권 제1호(2007.3), pp.183~199; 이영길(2008), 『강원도 남북교류협력사업의 활성화 방안』, 강원발전연구원; 정주리·조은설(2011), “강원도 남북교류협력 현황 분석 및 발전방안 모색,” 『한국행정과 정책연구』 제9권 1호(2011.6), pp.29~52 등이 있다. 제주도 남북교류협력에 관한 연구로는 고성준(1995), “통일시대의 전개와 제주도,” 『동아시아연구논총』 6권; 고성준(2002), “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계 방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로,” 『동아시아연구논총』 13권; 임택규(2005), 『지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구: 제주도를 중심으로』, 제주대학교 석사학위논문; 고성준(2014), “제주특별자치도의 남북교류협력 평가와 발전 방향,” 『2014 민족화해 제주포럼 자료집』(2014.12.4) 등이 있다.

2) 한편 강원도와 제주도에서 추진된 10여년의 남북교류협력을 ‘민관협력형(PPP) 지방외교(local diplomacy)’라는 개념으로 강원도와 제주도의 대북교류협력사업을 평가하고 지자체의 남북교류 및 지방외교 발전방안을 제시한 연구도 있다.(고경민·황경수, 2008:217~242)

본 연구의 내용과 방향에 접근하기 위해서는 우선적으로 몇 가지 개념적 정의가 전제될 필요가 있다. 지방 남북교류협력의 '태동기'에 대한 정의와 시간적 범위, '지방 남북교류협력'과 '민관협력'에 대한 개념이 정의될 필요가 있다.

첫째, 본 연구에서의 지방 남북교류협력의 '태동기'는 강원도가 추진 기반을 조성한 1998년부터 남북정상회담 이후 지자체들이 본격적으로 남북교류협력에 나서기 전인 2000년까지를 시간적 범위로 한다. 지자체 남북교류협력의 효시(嚆矢)에 대한 대부분의 논의는 제주도가 감귤 100톤을 북한에 전달한 1999년 1월을 시점으로 다루고 있다. 그러나 본 연구에서는 남북 간의 인적·물적 왕래가 실현되기 전이라도 지역에서의 남북교류협력 추진을 위한 실질적인 움직임이 시작된 시점, 즉 태동(胎動)을 시작한 시점부터 태동기의 범위에 포함시키고자 한다.

둘째, '지방 남북교류협력'을 어떻게 정의할 것인가이다. 대부분의 선행 연구는 지역에서의 남북교류협력을 정의할 때, '지자체 남북교류협력'이란 용어를 선용(選用)하고 있다. 지방 남북교류협력의 핵심 행위자가 지방자치단체(지방정부)이고, 지방자치단체를 '지방자치단체가 관할하는 행정구역'과 혼용하곤 하는 '인식의 습관' 때문일 것이다. 하지만 본 연구에서는 지방자치단체의 원래 뜻말<sup>3)</sup>과 구별하고, 민과 관의 유기적 협력관계에 보다 엄밀한 주안점을 두고자 하는 의미에서 '지방 남북교류협력'이라 표현하고자 한다. 이러한 전제하에 '지방 남북교류협력'은 "지방 차원에서 이루어지는 남북교류협력의 제반 활동"으로 정의하고자 한다.

셋째, 지방 남북교류협력에서의 '민관협력'에 대한 개념과 성격에 대한 정의가 필요하다. 지방의 남북교류협력은 지방정부뿐 아니라 지역 주민의 합의와 지지가 뒷받침되어 추진되어야 안정적이고 실효성있게 진행될 수 있다. 또한 2003년 5월 통일부의 '자치단체 남북교류협력 사업 추진 지원지침'에 따라 지자체는 독자적으로 남북교류협력사업을 추진하지 못하고 민간단체 창구를 통해서만 사업 추진이 가능하도록 제도화되어 있다. 따라서 지방의 남북교류협력사업은 지방정부와 민간단체 및 지역 주민과의 협력을 통해 추진되는 것이 바람직할 뿐만 아니라 필수적이다. 본 연구에서는 지방 남북교류협력 분야에서의 '민관협력'을 "지방정부와 민간단체, 지역 주민 등 남북교류협력에 참여하는 다양한 행위자들의 협력적 상호작용"으로 정의하고자 한다.

본 연구는 1998년부터 2000년까지를 시간적 범위로 한다. 즉, 지방 남북교류협력이 태동한 시기로부터 1차 남북정상회담 개최로 남북교류협력이 타 지방으로 확대·추진되기 전까지의 시기이다.

3) 국립국어원 표준국어대사전은 지방자치단체를 "특별시·광역시·도·시·군과 같이, 국가 영토의 일부를 구역으로 하여 그 구역 내에서 법이 인정하는 한도의 지배권을 소유하는 단체"로 정의한다. 국립국어원 홈페이지 검색(<http://stdweb2.korean.go.kr>)(검색일: 2015.3.31).

본 연구의 방법은 첫째, 강원도와 제주도 남북교류협력에 관련된 선행연구 분석, 둘째, 두 지역의 남북교류협력 백서와 지자체 사업추진 관련자료, 언론기사, 대북지원 및 남북교류 민간단체들의 사업실적 자료 등에 대한 문헌조사, 셋째, 지자체 담당부서 및 민간단체 관계자 전화 인터뷰 등을 통해 진행되었다. 또한 각 지방 사례의 민관협력 양상을 분석하기 위한 방법론으로는 기드론 외(Gidron, Kramer & Salamon, 1992)의 정부-NGO 협력유형분석론을 활용하였다.

## II. 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 과정과 요인

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 대북 접촉과 교류를 위한 움직임이 시작된 것은 1998년 하반기였다. 1998년은 국내 정치 환경과 남북관계, 그리고 지방 정부에서 새로운 변화의 흐름이 시작된 해였다.

1997년 12월 대선에서 김대중 대통령이 당선되어 대한민국 정치사에서 최초로 '수평적 정권 교체'가 이루어져 2008년 김대중 정부가 출범하였다. 김대중 정부는 출범하자마자 남북교역 및 공식·비공식 교류의 장벽을 낮추는 방식을 통해 '햇볕정책'이라고 알려진 대북포용 정책을 수립해 나갔다. 1998년 4월 30일 김대중 정부는 남북경협 활성화 조치를 발표해 대북정책에서 '정경분리' 원칙에 따라 남북경협에 대한 규제 완화를 통해 민간 주도의 남북경협 추진 여건을 마련해 나갔다. 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등이 주요 내용이다. 이후 1998년 6월 남북교역 반출입 고시 개정과 12월 남북교류협력법 시행령 개정을 통해 남북경협 활성화 조치를 제도적으로 뒷받침했다.<sup>4)</sup>

현대그룹 정주영 명예회장이 현대의 고위급 인사들과 1998년 6월 16일 아침 7박 8일의 일정으로 소 500마리를 트럭에 싣고 판문점을 건너갔다. 정주영은 10월 27일 재차 방북하면서 소 501마리와 현대자동차 20대, 그리고 김정일 위원장에게 선물할 고급 승용차도 함께 가지고 갔다. 10월 30일 정주영은 김정일을 처음으로 만났다. 이번 방북 기간 동안 북한은 현대그룹에게 금강산 관광 허가를 내주었다. 11월 18일 금강산 관광 유람선이 동해항에서 첫 출항했다.<sup>5)</sup>

4) 통일부 통일교육원 홈페이지. '남북관계 지식 사전' 참조. <http://www.uniedu.go.kr> (검색일: 2015. 5. 8).

5) 1998년 11월 18일 현대 금강호 출항 이후 동년 12월까지 총 23항차 10,554명이 금강산을 관광했다.

1998년에 북한을 왕래한 인원이 큰 폭으로 증가했다. 1990년 이후 북한을 방문한 인원은 1990년 183명, 1991년 237명, 1992년 257명, 1993년 19명, 1994년 54명, 1995년 546명, 1996년 170명이었다가 1997년 1,172명으로 늘어났고 1998년엔 3,317명으로 전년 대비 3배 가량 증가했다.<sup>6)</sup>

1998년 6월 4일 2기 전국동시지방선거가 치러졌다. 약 35년 만에 실시되었던 1기 동시 지방선거 이후 새로운 정치·행정 리더십이 각 지방에 출범하면서 지방자치가 보다 제도적으로 착근하는 계기가 되었다. 2기 지방선거에서 16개 광역 단체장 중에서 여당인 새정치국민회의 출신이 6명, 야당인 한나라당 출신이 6명, 자유민주연합 출신이 4명 당선되었다. 강원도에선 야당인 김진선 도지사가, 제주도에선 여당인 우근민 도지사가 당선되었다.

이처럼 1998년의 남북관계와 국내정치에 일어난 특징적 변화는 강원도와 제주도에서 남북교류협력이 태동할 수 있었던 상부구조적 배경이 되었다.

## 1. 강원도·제주도 남북교류협력의 태동 과정

### 1) 강원도

1998년 7월 1일 취임한 민선 2기 김진선 강원도지사는 남북강원도 교류협력 추진 의지를 천명하고 제도적 추진기반을 마련하기 시작했다.<sup>7)</sup> 강원도는 우선 남북교류협력의 정책추진 방향을 제시했다. 강원도는 '21세기 강원도의 미래에 대한 비전'이라는 정책 과제를 발표하고, 남북교류협력 분야의 실천과제로 '분단 1번지'를 '통일 1번지'로 만들기 위한 도 차원의 남북교류협력 적극 추진과 통일시대의 강원도 도약을 위한 남북한 경제협력 및 인적 교류창구 개설을 제시했다. 이를 위한 추진 방법으로 △도청 내에 통일관련 행정부서 및 도지사 특보 신설을 통한 전문적인 교류협력 시책의 입안 및 시행 △통일관련 연구센터의 설치·운영 △남북강원도간 상호 인적교류 확대를 통해 '하나의 강원도'라는 공동체 의식 회복 △남북강원도 교류협력을 위한 북강원도 지역에 대한 자료 수집 △북강원도 주민에 대한 인도적 지원 사업 추진 등을 제시했다.(강원도, 2010:33)

강원도는 다음으로 남북교류협력 추진을 위한 법적·제도적 장치를 마련했다. 1998년 9월

6) 이 수치는 금강산 관광객을 제외한 것임. 통일부 홈페이지, '남북 인원 왕래 현황' 참조.

<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2015. 5. 8).

7) 김진선 도지사는 취임사에서 "정부의 통일정책에 앞장서는 것은 물론, 설악산과 금강산 연계개발, 지방차원의 교류방안 등을 통하여 통일의 물꼬를 강원도에서 먼저 틀 수 있도록 꾸준히 노력할 것"이라며 적극적인 대북 교류와 남북강원도 회복 노력의 의지를 천명했다. 강원도(2010), 앞의 책, p.32.

9일에 '남북강원도교류협력위원회조례'를 제정하였고, 1998년 11월에는 '남북강원도교류협력기획단 운영요강'을 제정했다. 1998년 12월 31일에는 재정적 뒷받침을 위한 '남북강원도교류협력기금조례'를 제정하기도 했다.

강원도는 정책추진 방향과 법적·제도적 장치의 마련과 동시에 남북교류협력 추진을 위한 전담조직을 구성하기도 했다. 우선 1998년 9월 도청 기획관리실 내 '남북교류지원팀'을 신설하여 강원도 남북교류협력의 정책 과제를 실천하기 위한 실무전담부서 역할을 하도록 했다.<sup>8)</sup> 1998년 11월에는 '남북강원도교류협력위원회조례'에 근거해 '남북강원도교류협력위원회'를 설치해 민간의 참여와 협력을 이끌어내고 범도민적 의견을 수렴하기 위한 협의 기구를 마련했다. 그리고 같은 시기에 위원회 운영을 뒷받침하기 위한 실무기구로 각계 전문가 10명으로 구성된 '남북강원도교류협력기획단'을 설치·운영하기 시작했다. 이후 2000년 5월에는 대북지원을 추진하기 위한 반관반민 단체인 '남북강원도협력협회'를 설립하였다. 또한 2000년 6월부터 학술연구 기능을 보강하기 위해 강원발전연구원 내에 '북강원연구센터'를 설치·운영하기 시작했다.

위와 같이 강원도는 남북교류협력을 위한 제도적·정책적 추진 기반을 만들면서 동시에 북강원도와의 접촉과 대화의 기회를 탐색하기 시작했다. 2000년 6월 남북정상회담은 남북 간에 다방면의 교류협력을 추진기로 합의함으로써 강원도의 남북교류협력에 추진 동력을 얻게 된 결정적 계기가 되었다. 그동안 여러 경로를 통해 북측에 남북강원도 간 협력사업을 제안한 데 대해 남북정상회담 이후 북측이 실무접촉을 갖자고 호응해 온 것이다.<sup>9)</sup> 그 결과 2000년 11월 10~11일 금강산의 북측 금강산여관에서 실무협회가 이루어졌다. 지방정부 당국이 북측과 접촉한 최초의 사례였다.<sup>10)</sup> 실무협회에서 김진선 도지사의 방북, 남북강원도 협력 및 인도적 대북지원, 상호연락체계 등에 대한 합의를 이루어 낸 뒤 2000년 12월 15일 김진선 도지사를 비롯한 강원도 방북 대표단 일행 12명이 동해항에서 현대아산의 금강산 관광선 봉래호를 타고 북한을 방문했다.<sup>11)</sup> 방북 대표단은 북강원도 인민위원회 고종덕 위원장과 면

8) '남북교류지원팀'은 이후 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되면서 2001년 3월 '남북교류협력담당관실'로 확대 개편됐다. '남북교류협력담당관실'에는 7명의 직원이 배치되어 남북강원도 교류협력과 접경지역 지원업무를 담당해 왔다. 2015년 4월 현재 담당부서는 글로벌사업단 내 '남북협력팀'에 직원 2명이 배치되어 있다.

9) 강원도는 2000년 10월 한완상 당시 상지대 총장의 방북 기회에 강원도의 5개 협력사업을 제안했던 것이 주요했던 것으로 판단하고 있다. 이영길(2008), 「강원도 남북 교류협력사업의 활성화 방안」, 강원발전연구원, p.60.

10) 강원도에서는 김정삼 기획관, 이지수 농어업정책과장, 김부겸 수산정책과장, 구영모 교류협력담당 등이, 북한에서는 민족화해협의의 정덕기 부장, 김지선 평양사무소 부소장, 김동훈 부원, 양철식 부원 등이 참석하였다. 강원도(2010), 앞의 책, p.54.

담하여 남북 강원도의 행정 책임자간 첫 만남을 가진 후, 12월 17일 김진선 도지사와 김영대 회장을 수석대표로 한 본회담을 통해 양측은 연어자원 보호증식, 산림병해충 방제, 씨감자 원종장 건립의 3가지 남북강원도 협력사업을 우선 추진해 나간다는 원칙적 합의를 이루었다. 이 방북은 강원도지사라는 공식직함으로 북한을 방문해 북강원도 인민위원장을 만나고, 민화협과 남북강원도 협력사업 합의를 체결해 남북 간 지방 차원의 공식적 접촉과 교류를 이끌어낸 의미있는 사건이었다. 이로써 강원도의 남북교류협력은 태동기를 거쳐 본격적 추진기의 궤도에 들어서게 되었다.

## 2) 제주도

최초의 제주도 감귤 대북지원은 1998년 말 제주도가 감귤 100톤을 당시 대북지원 단일화 창구였던 대한적십자사를 통해 북한에 보낸 것이 효시였다. 이 1998년산 감귤은 1999년 1월 22일 인천항을 통해 북한으로 전달됐다.(최대석 외, 2009:51)

1999년 들어 감귤보내기 운동이 본격적으로 촉발된 것은 제주지역 기독교계의 발기에 의해서였다. 이미 민간 차원에서 대북지원 활동을 전개해 왔던 (사)우리민족서로돕기운동 사무총장이었던 서경석 목사가 감귤 대북지원을 제주시민단체협의회에 제안하였으나 제주시민단체협의회 측은 감귤의 현물 수집과 모금을 도민운동으로 주도하기에는 한계가 있다는 점을 들어 난색을 표했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:47) 그러자 서경석 목사는 제주기독교교회협의회장을 맡고 있던 제주영락교회 김정서 목사를 찾아 거듭 제안해 수락받게 되었다. (사)우리민족서로돕기운동 측은 대북교섭창구 역할과 대정부 관계 및 운송 절차를 맡아 주기로 했고 운송비 일부도 지원기로 했다. 이후 1999년 11월 6일 제주지역 기독교, 불교, 원불교, 천주교 등 종교계와 새마을운동제주지부, 제주YWCA, 환경운동연합 등 시민단체들이 모여 '새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부'(이하 운동본부)를 발족기로 합의하고 11월 27일 발대식을 가졌다.

운동본부는 1999년산 감귤 총 2천톤을 북한에 보낸다는 목표를 정하고, 수집 방법으로 현물 수집과 동시에 가능한 현금 모금을 통해 감귤 가격 하락 시기에 선적 직전 상품을 구매한다는 방향을 정했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:38) 운동본부는 김정서 목사가 상임대표로, 지역 종교계 및 시민단체 대표 7명을 공동대표로 선출해 도민 모금운동을 전개했다. 감귤 보내기 캠페인이 제주 언론들의 큰 호응을 얻으며 도민의 관심을 촉구하는 보도를 시작했다. 이러한 지역사회 각 계층의 참여를 통해 1999년 12월 22일 제주항 4부두에서 감

11) 이때 북측에 지원기로 한 못자리용 비닐이 12월 13일 동해항을 출발해 원산항으로 가고 있었다.(강원도, 2010:56)

굴 350톤의 첫 번째 출항식이 치러졌다. 이어 1999년 12월 30일에 2차, 2000년 1월 17일에 3차 출항하여 감굴 1,050톤이 북한으로 건너갔고 모니터링을 위해 김정서 본부장 등 5명이 2월 7일부터 5일간 평양을 방문했다.

2000년부터는 감굴보내기 운동이 보다 확대되었다. 지원된 감굴에 대해 북한이 큰 호응을 보내주었고, 지역사회에서도 운동을 확산시켜 정례화해야 한다는 목소리가 커졌다. 그 결과 2000년 11월 도내 각 분야 대표적 인사들이 모여 기존 운동본부를 '북한동포돕기 제주도민 운동본부'로 확대·개편했다. 개편된 운동본부의 상임대표는 제주상공회의소장이, 공동대표는 제주의 각계 대표자 8명이 선출됐다. 이때부터 운동본부는 북한과의 직접 접촉을 통해 감굴 지원과 관련한 협의를 진행했다. 이 과정에서 2000년 11월 30일 중국 북경에서 북측 민족 화해협의회와 감굴 3천톤 지원에 관한 합의서를 채택했다. 이후 농협, 감협, 감굴 농가 등의 적극적인 참여 속에 범도민모금운동이 전개되어 감굴 3,031톤과 당근 2,000톤이 북한에 건네졌다. 2000년의 감굴 대북지원은 범도민적 참여 속에 전개됐을 뿐 아니라 대한적십자사나 (사)우리민중서로돕기운동 창구를 통한 기존 방식에서 탈피해 운동본부 자체 노력으로 제주-북한을 직접 잇는 독자채널을 구축하고 대북접촉 및 감굴 운송도 독자적으로 추진하게 된 성과를 남겼다. 지원 품목도 감굴에서 당근으로 확대됐다. 이즈음부터 제주도의 감굴을 통한 남북교류협력에 대해 '비타민 C 외교'로 평가받기 시작했다.

## 2. 강원도·제주도 남북교류협력의 태동 요인

### 1) 강원도

강원도의 남북교류협력은 무엇보다 1998년 김대중 정부의 출범 이후 남북관계가 해빙되고 화해협력정책이 추진되는 외부환경의 변화로 인해 태동될 수 있었다. 중앙정부의 대북정책 변화가 정주영 명예회장이 1998년 6월 소떼를 몰고 판문점을 넘는 등 경제협력과 인적 왕래의 증가라는 가시적인 효과를 나타나자 민선 2기 지방정부가 대북교류를 모색할 수 있는 환경이 열린 것이다.

이와 같은 외부 환경의 변화 요인과 함께 강원도에서 최초로 남북교류협력이 태동하게 된 것은 분단도(道)의 지정학적 요인과 단체장의 리더십이 중요하게 작용했다. 강원도는 어느 지역보다 길고 고통스런 전쟁을 경험했고, 분단도(道)가 되어 지역공동체 단절의 경험이 지속되고 있으며, 접경지역이라는 군사안보적 요인으로 지역 발전이 정체되고 있다. 이러한 지정학적 요인이 남북 강원도 간의 교류협력으로 공동체 회복을 선제적으로 모색케 했다. 또한 북강원도와의 교류협력을 위한 강한 의지와 추진력을 발휘한 단체장의 리더십도 결정적 요인

이었다. 남북교류협력을 위한 제도적·조직적·재정적 추진기반을 마련하고 지방 특색의 교류 협력 아이템을 연구·추진하는 등 김진선 도지사와 지방정부의 적극적이고 세부적인 정책 이니셔티브가 강원도 남북교류협력 태동을 가능하게 만든 것이다.

## 2) 제주도

대부분의 선행 연구들은 제주도 남북교류협력의 태동 배경을 대표적 농작물인 감귤의 가격조정기능 때문이라고 분석하고 있다. 1998년산 감귤의 과잉 생산이 농가의 손실을 초래할 지도 모른다는 우려가 식량난을 겪고 있는 북한 동포들에 대한 지원으로 이어졌다는 것이다. 결과론적으로 보면 타당한 분석이다. 그러나 보다 종합적인 시야에서 접근하면 1998년 남북 관계의 해빙과 대북교류가 증가하기 시작하는 정세에 조용하여 '감귤외교'를 통해 제주도가 '세계평화의 섬'으로 지정되는 하나의 계기로 삼고자 했던 요인도 추가될 필요가 있다.

제주 감귤을 북한에 보내자는 논의는 이미 1990년 초반부터 있어 왔다. 우근민 당시 제주도지사는 평소 비상품 감귤 처리 문제로 고민하다 북한이 일본에서 1년에 약 5만 톤의 감귤을 수입해 고위층들이 먹는다는 정보를 듣고 제주 감귤을 보내야겠다고 생각했다고 전한다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:44) 신백훈 농협중앙회 제주지역본부장은 북한 동포들에게 감귤을 지원하자는 의견은 1990년대 초반부터 있어 왔으나 남북관계 대립 상황에서 추진이 어려웠다고 한다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:93) 1995년 일단의 제주민들이 '한라개방선언'을 통해 북한에 감귤 보내기 운동을 정례화하자고 주장한 바도 있다. (고성준, 1995) 민선 2기 우근민 제주도지사는 1998년산 감귤 100톤을 북한에 보내면서 "제주의 특산물인 감귤을 매개로 '한라에서 백두까지' 통일의 발걸음을 내딛을 수 있었고 이를 통해 제주가 21세기 새로운 한반도 시대를 여는 주무대이자 세계 평화의 섬으로 거듭나는 계기가 될 수 있었다"고 회고했다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:43) 이와 같이 제주도가 감귤 대북 지원을 검토한 것은 북한이 경제난을 겪기 시작한 1990년대 초반부터 있어 왔으나, 중앙정부의 대북정책 변화와 남북관계 해빙 국면이 시작된 1998년에야 실제 추진이 가능했다.

제주도 남북교류협력이 태동할 수 있었던 내부적 요인은 감귤의 가격안정기능 뿐만 아니라 지방정부의 '평화의 섬' 지정 노력과 시민사회의 자발적 통일노력도 중요하게 작용했다. 제주도민들은 4.3사건과 한국전쟁의 과정에서 뿌리깊은 역사적 트라우마를 지니고 살아 왔다. 1968년에 제주비행장이 국제공항으로 승격되고 생태자원을 활용한 관광산업이 발전되기 시작했지만 냉전기 동안 여전히 고립된 섬으로 남아 있어 지역 발전을 위한 비전이 지속적으로 모색되어 왔다. 탈냉전기에 들어서자 제주도는 한소 정상회담 등 국제회의가 개최되는 추세를 활용해 '평화의 섬' 지정을 위해 노력하기 시작했다. 이 과정에서 우근민 제주도지

사는 민간차원의 감귤 대북지원이 본격적으로 논의되기 전인 1998년 12월에 감귤 100톤을 선제적으로 북한에 보내게 된 것이다. 그 이후 제주지역 기독교계 및 시민단체들은 (사)우리 민족서로돕기운동의 지원 하에 감귤 지원 도민모금운동을 전개할 수 있었다. 지방정부 차원의 감귤 대북지원이 효시가 되었다면, 이후 본격적인 도민모금운동은 순수 민간 행위자들의 노력으로 추진되기 시작했다.

이처럼 제주도가 1998년 말에 감귤을 통해 남북교류협력을 추진하게 된 요인은 남북관계가 개선되기 시작했던 외부적 요인과 함께 과잉생산 감귤의 가격 안정, 지자체의 제주 '평화의 섬' 지정 노력, 지역 종교계·시민단체들의 통일노력 등의 내부적 요인들이 복합적으로 결합되어 이루어진 것이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 태동기 지방 남북교류협력의 민관협력 양상

2000년 남북정상회담 이후 지방의 남북교류협력은 지방정부, 민간단체, 중앙정부 등 다양한 행위자들의 협력적 상호작용에 의해서 추진되는 것이 보편화·제도화되어 왔다. 이에 앞서 지방 남북교류협력이 본격화되기 전인 태동기 과정에서는 민관협력이 어떤 양상으로 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 지방 남북교류협력이 태동기에서 본격 추진기로 전환되는 과정에서 양 시기 민관협력의 지속과 변화 양상, 상호연관성을 파악하는데 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

강원도와 제주도 사례의 민관협력 양상을 분석하기 위한 방법으로 정부-NGO 관계유형론을 활용했다. 정부-NGO 관계를 분석하는 다양한 연구들이 있다.(기드론 외, 1992; Jennifer M. Coston, 1998; 임승빈, 2000; Horton, et. al, 2014) 임승빈(2000)은 정부-NGO 관계의 성격에 따라 정부주도형, 반관반민형, 참여경쟁형, NGO주도형으로 분류했고, Jennifer M. Coston(1998)은 제도적 다양성의 수용 및 저항 수준, 권력의 상대적 균형, 정부와의 긴밀한 연계 수준을 준거 틀로 제시했으며, Horton, et. al(2014)은 파트너십의 성격에 따라 자문적 파트너십, 조정적 파트너십, 보완적 파트너십, 협력적 파트너십, 핵심적 파트너십으로 분류하기도 했다. 하지만 본 연구에서는 기드론 외(1992)의 정부-NGO 협력유형분석론을 활용하였다. 재정과 정책 서비스를 정부와 NGO가 어떻게 분담하는가를 기준으로 유형화한 기드론 외(1992)의 방법론은 민간단체의 재정과 정책자원의 독립성 수준, 지방정부-민간단체의 상호관계를 의존이나 자율이나, 대립이나 협조나 하는 권력관계를 반영해 유형화했기에 상당한 재정과 정책 자원을 필요로 하는 지방 차원의 남북교류협력사업

을 대상으로 한 강원도·제주도의 민관협력 사례 비교에 적합하다고 보았기 때문이다.

기드론 외(1992)는 재정과 정책 서비스의 분담 수준을 기준으로 정부와 NGO의 협력관계를 ‘정부주도형(government dominant model)’·‘NGO주도형(the third sector dominant model)’·‘중첩형(dual model)’·‘협동형(collaborative model)’의 4가지 유형으로 구분했다. 이 4가지 관계유형에서 ‘정부주도형’은 재정과 정책 서비스를 정부가 주도해서 공급하는 유형이고, ‘NGO주도형’은 정부주도형의 반대 위치에 있으며 자원조직들(voluntary organization)이 재정과 서비스를 조달·공급하는 유형이다. ‘중첩형’은 재정은 주로 정부가 공급하고 정책 서비스는 주로 민간 영역이 공급하는 유형이다. ‘협동형’은 정부와 NGO가 개별적으로 일하기보다 함께 행동하며 재정과 정책 서비스를 함께 조달·공급하는 유형이다.

<표 1> 정부와 NGO의 관계 모형

구분	정부주도형 (government dominant model)	NGO주도형 (third sector dominant model)	중첩형 (dual model)	협동형 (collaborative model)
재정 (finance)	정부	NGO	정부	정부/NGO
서비스 공급 (provision)	정부	NGO	NGO	정부/NGO

출처: Gidron, Kramer & Salamon(1992), p.18을 임승빈(2012), 『정부와 NGO』(서울, 대영문화사), p.135에서 재인용.

본 연구에서는 강원도와 제주도에서 남북교류협력을 추진하기 위한 제도와 예산, 정책 자원을 마련하는 데서 민(民)과 관(官) 중 어느 행위자가 핵심적인 역할을 하였는 지, 그 수준 및 성격을 보다 분명하게 판별하기 위해 기드론 외(1992)의 분석틀에서 조작적 정의를 도모했다. 민간단체의 재정과 정책자원의 독립성 수준, 지방정부-민간단체의 상호관계를 변수로 설정한 기드론 외(1992)의 분석틀을 기초로 △의사결정과정의 행위자 주도성 △정책 자원의 의존도 △전담기구의 행위자 네트워크 관계 등을 주요 분석틀로 설정하여 지역 사례의 민관협력 양상을 살펴보고자 한다. ‘의사결정과정의 행위자 주도성’은 남북교류협력정책의 의제 설정에서부터 정책집행, 정책평가단계에 이르기까지 정책결정과정에서 주도적 영향력을 미치는 행위자가 누구인지를 정책결정기구들의 실제 양상을 통해 분석하고자 하는 것이고, ‘정책 자원의 의존도’는 행위자 중에서 조직, 예산 등 정책 추진에 필요한 제반 자원의 보유 관계를 실제 재정과 행정력 등을 어느 행위자가 더 많이 획득·투여하였는지를 통해 분석하고자 한다. ‘전담기구의 행위자 네트워크 관계’는 남북교류협력사업을 실질적으로 추진하는 전담기

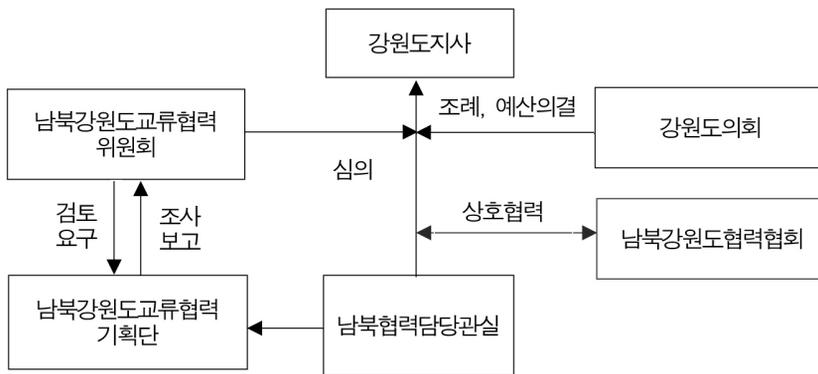
구 운영에 미치는 행위자들의 영향력 수준을 전담기구의 인적 구성과 영향력 분석을 통해 평가하고자 한다.

## 1. 강원도

### 1) 의사결정과정의 행위자 주도성

강원도는 민선2기 지방정부가 출범하자마자 도지사의 적극적 의지에 의해 다층적 형태의 정책결정기구들을 형성해 나갔다. 이들 정책결정기구들은 1998년 9월 ‘남북강원도교류협력 위원회조례’, 1998년 12월 ‘남북강원도교류협력기금조례’ 등의 법적 기반에 뒷받침되어 구성·운영되고 있다. 강원도 남북교류협력의 주요 정책결정기구들은 1998년 9월 신설된 강원도청 ‘남북교류지원팀’, 1998년 11월에 신설된 ‘남북강원도교류협력위원회’와 ‘남북강원도교류협력기획단’, 2000년 5월에 발족한 ‘남북강원도협력협회’ 등이다.

강원도의 남북교류협력 정책결정과정은 남북협력지원팀(2001년 3월 이후 담당관실로 개편)에서 정책의제 기획·입안 → 남북강원도교류협력기획단에서 실무적 예비 검토 → 남북강원도교류협력위원회에서 사업계획 및 예산안 심의 → 강원도의회에서 사업 및 예산안 의결 → 남북강원도협력협회에서 사업 추진의 흐름을 거친다.



<그림 1> 강원도 남북교류협력 정책결정체계

출처: 양현모 외(2007), 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 통일연구원, p.74.

위와 같은 정책결정구조와 과정 속에서 주도적 역할을 하는 행위자는 지방정부이다. 김진선 도지사의 남북교류 추진 의지와 리더십이 강하게 작용하여 ‘남북강원도교류협력위원회조

례'와 '남북강원도교류협력기금조례' 제정 및 전담부서 설치 등 정부 주도의 법적·재정적·조직적 추진 기반을 선제적으로 조성하였기 때문이다.<sup>12)</sup> 이후 남북교류협력사업 추진 과정에서 도청 내 전담부서에서 입안된 초안이 남북강원도교류협력기획단과 남북강원도교류협력위원회를 거쳐 사업집행단계로 넘어가는 경향을 보였다.<sup>13)</sup> 대부분의 선행연구들은 이러한 점에 착목하여 강원도 남북교류협력은 시종일관 도지사와 지방정부의 주도 하에 관(官) 중심으로 추진된 것으로 평가하고 있다.

이와 같이 강원도 사례를 지방정부 주도의 정책결정과정으로 평가할 수 있음에도 불구하고, 또 다른 행위자인 민간의 역할 범위를 규명할 필요가 있다. 강원도 남북교류협력의 태동기 과정에서 민간은 지방정부가 선제적으로 마련한 제도와 기구 틀 내에서 자신의 역할 범위를 확대하기 위해 노력해 왔다. 민간은 주로 정책 내용을 실무적으로 협의하는 남북강원도교류협력기획단(이하 기획단)에서 정책결정의 주도성을 도모해 왔다. 기획단은 민간 출신 기획위원들이 의사결정을 주도했다. 기획단은 남북강원도교류협력위원회 산하에 대학교수와 전문가 등 10명 이내의 기획위원들로 구성되어 남북교류와 관련된 실질적인 업무를 수행하는 기구이다.<sup>14)</sup> 1998년 11월 신설된 기획단의 단장은 정성현 우리밀살리기운동본부장이 맡았고, 당연직 성원인 도청 기획관리실장을 제외한 나머지 기획위원은 전부 민간인사들로 구성되었다.<sup>15)</sup> 정성현 기획단장은 강원도 남북교류에 관한 원칙적 입장 및 추진방향과 관련한 견해를 사업 초기부터 도지사 및 지방정부에 제안해 왔으며, 민간 출신 기획위원들과 남북교류협력사업의 조사연구나 위원회 상정할 안건의 사전검토·조정 작업을 주도해 왔다.<sup>16)</sup>

결론적으로 태동기 강원도 남북교류협력의 의사결정과정은 지방정부가 주도적 행위자가 되어 법적·재정적·조직적 추진 기반을 선제적으로 마련했다. 반면에 민간은 보조적 행위자로서 남북교류협력 정책 방향이나 사업내용을 사전 검토·조정하는 기획단의 틀 내에서 영향력 확대를 도모해 왔다고 볼 수 있다.

12) 김진선 도지사의 대북교류 추진의지는 다음의 언론 인터뷰 기사에서도 읽힌다. "저는 통일정책은 국가적 차원의 큰 틀에서 다뤄져야겠지만 분권적, 미시적 접근도 중요하다고 생각해 왔습니다. 지방정부나 민간 사이드를 포함한 여러 계층에서 크고 작은 일들을 함께하고 이런 것이 모아지면 통일에 한층 더 가까이 다가갈 수 있다고 봅니다. 특히 분단의 당사도(當事道)라 할 강원도의 역할은 어느 지역보다도 중요하다고 생각합니다."(『신동아』 2001년 2월호, "지자체 남북교류 물꼬 틔웠다")

13) 남북강원도협력협회 관계자와의 인터뷰(2015년 4월 24일) 참조.

14) 기획단의 주요 업무는 △남북 교류협력방안에 대한 자료수집·조사연구 △위원회에 상정할 안건의 사전검토·조정 △그 밖에 위원회로부터 위임받은 사항 등이다. 남북강원도교류협력조례, 법제처 국가법령정보센터 참조. <http://mobile.law.go.kr> (검색일: 2015. 5. 8).

15) 강원도청 균형발전과 담당공무원 인터뷰(2015년 4월 27일) 참조.

16) 남북강원도협력협회 관계자와의 인터뷰(2015년 4월 24일) 참조.

## 2) 정책 자원의 의존도

지방 남북교류협력 추진에 필요한 정책 자원은 주로 재정, 조직, 정책역량, 행정력 등이다. 강원도의 경우 지방정부가 대부분의 정책 자원을 조성했다. 강원도는 '남북강원도교류협력조례'를 통해 재정적·조직적 기반 마련의 근거를 조성한 후, 정책 자원을 준비해 나갔다. 우선 2000년 말까지 7억원의 남북교류협력기금을 조성해 재정 기반을 마련하고, '남북강원도교류협력위원회'와 기획단을 신설해 조직적 기반을, 도청 내 전담부서인 '남북교류지원담당'을 신설해 행정적 기반을, 남북교류협력 연구를 위해 강원발전연구원 내 북강원연구센터를 설치하여 정책연구 기반을 조성했다.

결론적으로 태동기 강원도 남북교류협력 추진에 필요한 정책 자원은 대부분 지방정부의 재정적·행정적·조직적 지원에 의존해 왔다고 볼 수 있다.

## 3) 전담기구의 행위자 네트워크 관계

지방 남북교류협력을 실질적으로 추진하는 전담기구 내에서의 의사결정과정 및 재원 의존성 측면의 행위자 관계를 살펴볼 필요가 있다. 강원도는 남북강원도협력협회에 대북 지원과 교류협력 업무를 위탁하여 정책집행 창구를 일원화했다. 따라서 강원도의 남북교류협력 정책 집행을 전담하는 남북강원도협력협회에 참여하는 행위자들의 성격과 행위자들 내의 영향력 관계를 분석해야 할 것이다.

남북강원도협력협회의 주요 의사결정기구는 이사회이다. 이사장과 7~14인으로 구성되는 이사회에서 사업과 예산, 정관 변경 등의 사항을 심의·의결한다. 창립 당시 남북강원도협력협회의 이사장은 시민운동 출신의 정성현 이사장이 선출됐고, 이사들은 종교계, 학계, 기업계 및 농협본부장 등 8명의 민간 인사들이 선출됐다.<sup>17)</sup> 남북강원도교류협력위원회를 통해 결정된 사업계획의 윤곽이 이사회에서 다시 세부적으로 심의된 후 결정된 내용을 토대로 정책 집행 단계로 넘어가게 된다. 이사회 외에도 협회의 사업 수행에 필요한 자문을 위해 자문 위원회도 설치되었다. 자문위원회 위원장은 강원도지사가 되며, 위원은 남북교류협력에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 위원장 및 이사장의 추천에 의해 이사회 동의를 얻어 이사장이 위촉한다.<sup>18)</sup> 협회의 운영 재원은 △회원 회비 및 찬조금 △정부 및 지방자치단체의 보조금 △기타 기부금 및 수입금 등으로 구성된다.

이상과 같이 남북강원도협력협회는 대부분 민간 인사들로 구성된 순수 민간단체의 법적

17) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 회의록 참조.

18) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 자료집, '정관' 참조.

형식을 띄고 있다. 그러나 실질적으로는 지방정부의 현저한 정책적 영향력과 재정 지원 하에 구성·운영되고 있어 지방정부 개입력이 높은 반관반민(半官半民) 성격의 남북교류협력 전담 기구라고 해석해야 한다. 남북강원도협력협회는 민간단체의 외양을 지니고 있지만 운영 및 사업 예산의 대부분이 강원도의 보조금 지원으로 조달되고 있다. 2000년 사업 예산의 경우 총예산 5억 5백만원 중 92%에 해당하는 4억 6천 5백만원이 남북교류협력기금 지원으로 조성됐다.<sup>19)</sup> 실행하는 사업도 도청 전담부서에서 제안된 초안을 중심으로 기획단과 남북강원도교류협력위원회에서 심의된 내용들을 사후적으로 집행하는 기능과 역할을 하고 있다. 결국 남북강원도협력협회는 형식적 측면에서는 민간 행위자들이 주도적 역할을 한다고 볼 수 있지만, 본질적 측면에서는 도지사와 남북교류협력 전담부서 등 지방정부의 보이지 않는 행위자가 직간접적인 영향력을 행사하고 있다고 해석할 수 있다. 따라서 남북강원도협력협회의 행위자 네트워크 관계는 지방정부와 민간 행위자들이 상호 협력적 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 제주도

### 1) 의사결정과정의 행위자 주도성

제주도의 남북교류협력은 강원도 사례와 상반되게 민간이 핵심 행위자로 참여하여 의사결정과정에서 주도성을 보였다. 제주도는 강원도처럼 정부 주도의 제도적인 남북교류협력 추진 기반을 선제적으로 조성하지 않았다. '제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례'도 2007년 5월 9일에야 제정되었다. 시종일관 민간이 주도하여 정책 의제 설정에서부터 의사결정, 정책 집행 과정을 거쳤다. 종교계와 시민단체, 농협 및 감귤 농가, (사)우리민족서로돕기운동 등 민간 행위자들의 참여와 협력에 의해 추진된 태동기 제주도의 남북교류협력 의사결정과정은 철저히 민간이 주도하였고, 지방정부는 보조적 협력 수준에 그쳤다.

제주도의 남북교류협력 정책결정과정을 보다 세부적으로 고찰하기 위해 1998년, 1999년, 2000년의 3가지 시기로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이는 3가지 시기의 감귤 대북지원 양상이 모두 달랐기 때문이다.

첫째, 1998년의 감귤 대북지원은 지자체가 시범 사업(initial case)으로 독자적으로 추진한 것이다. 1998년 하반기 출범한 민선 2기 지방정부가 남북관계 개선 국면에 부응해 발 빠르게 감귤 100톤을 당시 대북지원 단일 창구였던 대한적십자사를 통해 지원한 것이다.

19) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 자료집. '2000년 예산안' 참조.

둘째, 1999년은 지방정부를 대신해 민간 행위자가 본격적으로 감귤 보내기운동을 대규모로 추진하기 시작한 해이다. 이 시기는 제주 지역 운동본부와 전국단위 대북지원 단체인 (사)우리민족서로돕기운동(이하 우리민족)이 공동의사결정과 분업을 통해 남북교류협력을 추진했다. 종교계와 시민단체들이 중심이 되어 구성된 운동본부는 대북교섭과 물자 지원 등 대북지원 업무 전문성이 결여되어 있었다. 따라서 대북교섭과 물자지원 업무는 우리민족이 담당하고, 모금운동을 위한 제반 활동은 운동본부가 담당했다. 의사결정 또한 각기 담당 업무를 책임진 민간 행위자가 주도성을 발휘했다고 볼 수 있다.

셋째, 2000년은 기존의 운동본부가 확대·개편되어 의사결정과 대북지원 업무를 전담하여 추진한 해이다. 운동본부의 구성도 기존 종교계 및 시민단체 대표자 외에 지역의 상공회의소, 교육감, 농협본부장, 언론사 대표 등 영향력있는 지도자들이 참여하여 확대되었다. 대북교섭도 우리민족이 1999년에 했던 역할을 운동본부가 직접 담당해 북측 민화협과 합의서를 체결하고 방북 모니터링을 진행하기도 했다.<sup>20)</sup>

결과적으로 태동기 제주도 남북교류협력 추진과정에서 의사결정과정의 주도성은 시기적 흐름에 따라 제주도 → 운동본부+우리민족 → 운동본부가 주도적 행위자 역할을 하는 변화 과정을 거쳤다고 분석할 수 있다. 이와 함께 시기가 흐르면서 감귤 지원의 경험이 축적되고 지역사회의 참여와 호응이 높아짐에 따라 운동본부의 주도성이 높아지는 변화과정을 거쳤다고 볼 수 있다.

<표 2> 제주도 남북교류협력 정책결정과정의 행위자 관계 변화

시기	감귤지원 주체	주도적 행위자	대북지원 창구
1998년	• 제주도	• 제주도	• 제주도 → 적십자사
1999년	• 새천년 맞이 북한 감귤 보내기 도민운동본부	• 대북교섭: (사)우리민족 서로돕기운동 • 모금운동: 운동본부	• 우리민족 → 적십자사
2000년	• 북한동포돕기 제주도민 운동본부	• 대북교섭과 모금운동: 운동본부	• 운동본부 → 통일부

20) 다만 2000년에도 우리민족의 역할이 완전히 사라진 것은 아니다. 대북지원 업무에 필요한 축적된 경험과 전문성을 지닌 우리민족은 이 시기에도 정책 자문과 방북 모니터링 동행을 하면서 보조적 지원 역할을 수행하였다.

## 2) 정책 자원의 의존도

제주도 남북교류협력이 민간 행위자들의 자체적인 역량으로 추진되었듯이 정책 자원도 대부분 민간 행위자들에게 의존해 마련되었다. 다만 앞에서 살펴보았듯이 태동기의 초기과정(1998년)에는 지방정부가 감귤 100톤에 대한 지방 재정과 통일부 및 대한적십자사와의 행정협력을 통해 대북지원을 시행했다.

감귤 지원 규모와 모금 참여 규모가 가장 컸던 2000년의 경우 대부분 재원은 민간이 조달했다. 39,000여 농가가 3천톤의 감귤을 기증했고, 3천명의 개인이 감귤을 기증하기도 했다. 또한 371개 단체 2,900명이 2억 4천만원을 현금으로 기증했고, 농협과 감협이 적극적으로 참여했다. 운송작업에 관계된 기관과 단체에서 자원봉사에 나서기도 했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:42)

따라서 초기(1998년)엔 지방정부로의 자원 의존도가 높았던 반면에, 1999년~2000년으로 갈수록 민간 행위자로의 자원 의존도가 높아져 갔다고 할 수 있다.

## 3) 전담기구의 행위자 네트워크 관계

제주도의 남북교류협력 전담기구는 '북한동포돕기 제주도민운동본부'였다.<sup>21)</sup> 제주도 남북교류협력 추진과정에서 의사결정과정과 자원 의존도 측면에서 민간이 주도성을 발휘하였듯이 운동본부의 구성·운영 과정도 민간이 주도적으로 참여하였고, 지방정부는 보조적 협력의 역할을 수행했을 뿐이다. 당시 우근민 제주도지사는 감귤 지원의 성과로 도민대표단이 4차례 방북할 때 1, 2차 방북에는 참여하지 않고 3차 방북단에 참여했다고 한다. 방북단 인선에도 일절 개입하지 않았다고 한다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:45) 민간차원의 도민운동으로 추진되는 감귤보내기 운동의 취지를 훼손하지 않으려는 배려로 읽히는 대목이다.

'북한동포돕기 제주도민운동본부'의 임원진 구성을 살펴보자. 제주지역 상공계를 대표하는 제주상공회의소 회장이 상임대표를 맡았다. 감귤보내기 운동을 지역에서 발기·주도했던 김정서 목사를 비롯해 교육감, 농협 제주지역본부장, 제주농업인단체협의회장, 제주MBC 사장, 제주도여성단체협의회장, 세계섬문화축제위원장, 제주YMCA사무총장 등 8명이 공동대표를 맡았다. 사무총장은 제주YWCA 사무총장이 맡았다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:41) 이처럼 태동기 제주도 남북교류협력의 전담기구는 제주지역 각 계층과 직능을 대

21) 운동본부는 발족 초기에는 '새천년맞이 북한에 감귤보내기를 위한 도민운동본부'가 2000년 11월 '북한동포돕기 제주도민운동본부'로 확대·개편되었다. 이 운동본부는 다시 사단법인 설립 준비를 거쳐 2001년 3월 15일 지금의 '남북협력제주도민운동본부'로 개편된다. '남북협력제주도민운동본부'는 2001년 5월 4일 통일부로부터 사단법인 설립허가를 얻어 공식적인 대북지원 창구 역할을 수행하고 있다.

표하는 지도자와 단체 등 민간이 주도적 행위자로서 정책결정과정에 참여했다고 할 수 있다.

## IV. 강원도·제주도 사례 비교 및 정책적 시사점

본 장에서는 같은 시기에 태동했지만 태동 원인과 민관협력 양상이 서로 달랐던 강원도와 제주도 지방의 사례를 대면시켜 특징들을 비교·분석하고 공통점과 차이점을 우선적으로 규명하고자 한다. 그 다음으로 양 지역에서의 태동 과정 이후 지방 남북교류협력 추진이 보편화된 현재 시점에서 발견할 수 있는 정책적 시사점을 찾아볼 것이다.

### 1. 강원도·제주도 사례의 비교분석

#### 1) 태동 요인 비교

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 지방 남북교류협력이 거의 동시에 태동한 것은 우연의 일치일까? 그렇지 않다. 태동기 이후 지방 자치단체들은 2000년 남북정상회담 이후 남북관계 발전국면이 본격화된 이후에야 지방 차원의 남북교류협력에 나서기 시작했다. 강원도와 제주도는 분단과 전쟁의 그림자가 깊이 새겨진 변방 지역 특색의 역사성과 장소성을 지니고 있다. 강원도는 휴전협정이 체결되기 직전까지 가장 치열한 전장이었고, 분단과 전쟁의 결과 접경지역 중 유일한 분단도로 남아있다. 지역공동체 단절의 경험을 지닌 지방정부가 남북한 화합과 강원도 공동체 회복을 추구할 수 밖에 없는 지역이다. 제주도는 탈냉전기 전까지 고립된 변방의 섬으로 남으며 4.3사건으로 인한 뿌리깊은 집단적 트라우마를 내재해 왔다. 어느 지역보다 화해와 평화, 상생과 발전의 욕구가 컸던 제주도는 자기 지역만의 역사적 상처를 탈냉전기 이후 김대중 정부 출범을 계기로 4.3 사건의 재조명과 진실규명, 제주 '평화의 섬' 구상 작업 구체화를 모색해 왔던 지역이다. 이처럼 강원도와 제주도가 안고 있는 지역 고유의 특질적인 역사성과 장소성이 지역 발전 비전에 구현되었고, 그 일환으로 남북교류협력을 모색하게 된 계기가 되었다고 해석할 수 있다.

이와 같은 강원도와 제주도의 지역적 특질이 김대중 정부 출범 이후 대북정책 변화와 민선 2기 지방정부가 출범한 시기와 맞물려 1998년 하반기에 강원도와 제주도에서 남북교류협력이 태동될 수 있었던 공통 요인으로 작용한 것으로 분석된다.

한편 강원도와 제주도는 남북교류협력 태동의 핵심 행위자 측면에서 현저한 차별점도 지니고 있다. 강원도는 시종일관 단체장과 지방정부 주도 하에 남북교류를 기획하고 제도적 추진기반을 조성함으로써 지방 남북교류협력을 추진했다. 민간 행위자는 '남북강원도교류협력 기획단'과 전담기구 내에서 보조적 행위자로서 지방정부와 상호보완적 관계를 형성했다. 제주도는 1998년 말 단체장과 지방정부가 선제적인 감귤 대북지원을 추진함으로써 지방 차원 대북지원의 효시를 만들었다. 그러나 1999~2000년에는 민간 행위자가 본격적인 감귤 대북지원 도민모금운동을 추진함으로써 지방정부를 대신해 핵심 행위자로 거듭났다.

## 2) 민관협력 양상 비교

강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 과정을 추적한 결과, 강원도는 '지방정부 주도형', 제주도는 '민간 주도형'이라는 각기 서로 다른 양상의 태동기 모델을 형성했다고 평가할 수 있다. 이러한 분석은 의사결정 주도성과 정책자원(조직, 예산 등)의 의존성 측면에서 민관과의 행위자 관계, 전담기구 내에서의 행위자 관계 성격을 살펴봄으로써 도출될 수 있었다.

강원도는 남북교류협력 정책결정과정과 정책 자원의 보유 측면에서 지방정부가 주도적 행위자로 기능하였고, 전담기구인 '남북강원도협력협회' 내에서는 지방정부와 민간 행위자가 상호보완적 관계를 형성하였다. 제주도는 남북교류협력 정책결정과정과 정책 자원의 보유 측면에서 민간이 주도적 행위자로 기능하였고, 전담기구인 '새천년 맛이 복한 감귤 보내기 도민운동본부(북한동포돕기 제주도민운동본부)' 내에서도 일관되게 민간단체들이 네트워크를 형성하며 주도적 역할을 수행하였다.

이처럼 지방 남북교류협력의 태동기를 열었던 강원도와 제주도의 민관협력 양상이 상당한 차이를 보였던 이유는 지방정부의 남북교류협력 정책 제도화 과정, 지역 시민사회 역량과의 네트워크 형성, 지역민의 경제적 이해관계, 외부 제3행위자의 중재 여부 등 복합적 요인이 작용했다. 강원도는 제주도에 비해 지방정부 차원에서 제도적 추진기반을 선제적으로 마련하면서 제도에 의한 경로의존적 추진 과정을 따랐다. 제주도는 지역사회의 종교계, 시민단체, 감귤 협동조합 등 다양한 민간 행위자들의 네트워크가 발빠르게 형성되었을 뿐만 아니라, 감귤 가격 안정화를 도모할 수 있다는 농가의 경제적 이해관계가 결합되어 민간 네트워크 주도의 추진 과정을 따랐다. 또한 제주도는 강원도에 비해 대북지원 경험과 전문성을 지니고 있는 외부 NGO의 개입과 중재를 통해 민간 행위자들의 네트워크 형성을 촉진시켰다.

지금까지 강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 요인과 민관협력 양상에 관한 논의를 정리하면 아래 <표 3>와 같다.

〈표 3〉 강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 요인과 민관협력 양상

구분		강원도	제주도
태동요인	공통점	• 중앙 정부의 화해협력 정책 추진과 남북관계 구조 변화	
	차이점	• 접경 분단도(道)의 지정학적 요인 • 단체장의 리더십	• 지방정부의 '평화의 섬' 지정 노력 • 시민사회의 자발적 감귤지원운동
민관협력 양상	의사결정과정의 행위자 주도성	• 지방정부 주도형	• 민간 주도형
	자원 의존도	• 지방정부 > 민간	• 지방정부 < 민간
	전담기구의 행위자 관계	• 지방정부와 민간 행위자의 상호보완적 관계	• 민간 주도의 정책결정 네트워크

이처럼 비슷한 시기에 태동한 강원도와 제주도에서 민관협력 양상이 확연한 차이를 보이게 된 것은 두 지방의 남북교류협력 태동 요인이 달랐던 데서 기인했다. 중앙정부의 적극적 대북 화해협력 정책 추진이라는 상부구조적 공통 요인에도 불구하고 강원도는 새롭게 출범한 민선 2기 지방정부의 도지사가 적극적인 남북강원도 교류협력의 비전과 제도적 추진기반을 선제적으로 마련하였고, 제주도는 시민사회의 자발적인 감귤지원운동이 발빠르게 형성되었다는 태동 요인 상의 차이점이 두 지방의 민관협력 양상의 차이를 만들어 내었다고 분석된다.

## 2. 정책적 시사점

지방 남북교류협력의 태동 연원(淵源)을 분석하는 작업이 현 시점에서 어떤 정책적 시사점을 줄 수 있을까? 기존 연구들은 대부분 강원도와 제주도의 대북지원, 대북접촉 등이 효시가 되어 남북교류협력사업을 전개한 행위의 '과정'과 '성과'를 살펴보는 데 주목해 왔다. 하지만 본 연구는 행위자들의 행위를 조건짓는 제도적 틀(institutional frame)과 행위자들의 협력관계 형성 경험이 지니는 의미에 주목해 강원도·제주도의 남북교류협력 태동 과정에서의 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 강원도가 남긴 남북교류협력의 제도적 유산은 향후 지방자치단체가 중심이 된 남북교류협력의 제도적 원형(prototype)이 되었다는 점이다. 강원도는 1998년 9월 9일 '남북강원도교류협력위원회 조례'와 1998년 12월 31일 '강원도 남북교류협력기금 조례'를 제정하여 '남북교류협력위원회'와 '남북교류협력기금'을 핵심 구성요소로 하는 자치법규의 틀을 최초로 마련하였다. 이 틀은 경기도가 2001년 11월 9일 제정한 '경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례'에 '남북교류협력위원회'와 '남북교류협력기금'의 핵심 내용을 통합·수용하여 승계되었다. 그 이후 지자체들은 조례명과 내용의 부분적 차이에도 불구하고 대부분 경기도의 자치

법규 틀을 승계하여 관련 조례를 제정해 왔다.<sup>22)</sup> 결국 강원도에서 태동된 남북교류협력 제도화 경험이 타 지방정부으로 변용·승계·확산되는 경로의존적 원형이 된 것이다. 이는 한 지방이 만든 성과적 제도의 궤적이 다른 지방의 정책 선택을 조건 지을 수 있는 제도의 경로의존성(path-dependency)을 보여준 하나의 사례이다.

둘째, 강원도·제주도 남북교류협력 태동 과정에서의 민관협력 경험이 지방 남북교류협력 거버넌스의 바람직한 초기 모형을 제시했다는 점이다. 강원도와 제주도는 각각 민관협력의 양상은 달랐지만 지방정부와 민간 행위자들의 협력적 상호작용을 통해 거버넌스를 형성하며 남북교류협력을 추진했다. 강원도는 '남북강원도협력협회'라는 반관반민의 전담기구를 통해, 제주도는 '도민운동본부'라는 시민사회의 네트워크 단체를 통해 남북교류협력에 참여하는 행위자들의 상호의존적 네트워크를 형성했다. 태동기 과정에서 형성된 지방 남북교류협력의 거버넌스적 성격은 이후 타 지방의 남북교류협력 추진과정에도 세부 양상은 각기 달랐으나 그 대로 이어졌다. 이와 같이 태동기의 민관협력 경험은 각 지방의 조건과 특색에 따라 다양한 행위자들의 참여와 협력을 이루어 정책 성과를 창출하였다는 점에서 바람직한 거버넌스 모형을 제시해 준 최초의 사례이다.

셋째, 민선 2기 지방정부 출범 이후 북한을 상대로 한 '지방외교' 및 대북정책에서의 중앙-지방 관계가 형성되었다는 점이다. 21세기 들어 세방화(glocalization)의 진전에 따라 지방자치단체의 국제교류는 점증해 오늘날 보편화되고 있다. 1961년 1월 진주시와 미국 오리건주 유진시(Eugene, Oregon)와의 자매결연을 시작으로 21세기 초입인 2000년 1월엔 전국 광역·기초 지자체가 37개국 371개 도시와 결연을 맺었고, 2015년 5월엔 73개국 1089개 도시와 결연을 맺었다.<sup>23)</sup> 이처럼 지자체의 국제교류가 보편화되고 있는 추세에도 불구하고 유독 북한과의 교류는 1998년 전까지 중앙정부의 전유물로 남아 있었다. 그 이유는 분단 상태에 있는 남북관계(inter-korea relation)와 대북정책의 특수성에 기인한 것이다. 그러나 1998년 출범한 김대중 정부가 대북 화해협력정책을 추진하면서 지방자치단체와 결합된 '지방'이 대북정책의 새로운 행위자로 개입할 수 있는 공간이 열리게 되었다. 이 공간을 강원도와 제주도가 남북교류협력을 선제적으로 추진·개입하면서 대북정책은 국가 중심의 정책의 제라는 패러다임이 전환되는 계기가 마련된 것이다. 이 때로부터 중앙정부가 국가 전략 차원의 영역인 대북정책에 대해 주도적 역할을 여전히 수행하면서도, 지방이 대북정책의 또 다른

22) 2015년 4월 현재 세종특별자치시를 제외한 16개 광역 지자체 전부와 34개 기초 지자체가 남북교류협력조례를 제정하였다.

23) 하영수, "지방자치단체의 국제교류," 『한국지방자치연구』 2권 1호, 한국지방자치학회, 8p; 전국시도지사 홈페이지 '국제교류 현황'. <http://exchange.gaok.or.kr> (검색일: 2015. 5. 15). 지방자치단체의 국제교류는 주로 자매결연과 우호결연의 2가지 형태로 분류되고 있다.

행위자로서 보완적 역할을 수행하게 된 전환점이 마련된 것이다. 지방자치단체가 대북정책의 하위 파트너로 참여하기 시작하자 중앙정부도 2000년 7월 '남북자치단체간 교류협력업무 처리지침'(행정자치부)을 마련하여 지자체의 대북교류를 체계적으로 지원할 수 있도록 하는 등 관련 제도를 보완했다. 이와 같이 강원도·제주도의 남북교류협력 태동 과정은 대북정책에서의 중앙-지방 관계 형성을 동반했다는 측면에서도 의미를 지닌다.

## V. 결론

2000년 남북정상회담 이후 본격화된 지방 남북교류협력 시대는 2008년 이명박 정부 출범 후 구조적 침체기로 접어들었다. 당분간 남북교류협력의 구조적 침체기는 지속될 것이지만 향후 도래할 남북관계 발전 국면에 대비해 지방 남북교류협력의 태동기 경험이 가진 의미를 재조명하는 것은 의미있는 작업이 될 것이다.

강원도와 제주도에 태동한 지방에서의 남북교류협력은 그동안 국가 어젠다로 여겨졌던 통일정책이 아래로 하강할 수 있는 필요성과 가능성을 경험적으로 제공해 주는 시초로서의 의미가 크다. 남북관계의 발전적 지속가능성을 위해서는 통일정책이 점진적으로 지방으로 내려와 지방에 존재하는 시민과의 실질적 참여 및 상호관계를 맺을 필요가 있다. 참여와 분권의 가치가 통일정책에도 적용되어 지방정부, 시민사회와 유기적 분업을 이루어 낸다면 보다 안정적인 남북관계 형성에 기여할 수 있을 것이다. 가변성 높은 중앙정부 중심의 정치화된 통일·대북정책이 지방으로 하향식으로 전파되어 온 그동안의 관성이 얼마나 무력하고 불안정한 지 오늘날 우리는 실감하고 있다. 또한 과거 각 지방마다 일어난 통일노력을 기계적으로만 수용해 왔던 통일정책의 중앙-지방관계가 걸들기만 했던 경험적 과정에 대해서도 성찰할 필요가 있다. 이제는 지역사회 구성원들의 참여와 협업을 통해 만들어 지는 지방의 통일노력이 중앙으로, 국가정책으로 상승(ascending)하여 수렴되는 새로운 접근을 모색해야 한다. 그래서 중앙과 지방의 통일정책이 연대하고 교호작용을 이루어 우리의 통일정책이 더욱 견고하고 안정성을 가질 수 있도록 해야 한다.

본 연구는 지방 남북교류협력의 초기 태동과정에서의 경험과 양상이 어떠한 남북관계 구조변화, 지방 분권 과정, 지역적 특질과 만나서 형성되었는지를 분석함으로써 향후 지방 남북교류협력의 변화와 질적 발전을 위한 시사점을 모색하고자 한 것이다. 강원도와 제주도에 태동한 지방에서의 남북교류협력은 후발적인 지방 남북교류협력의 제도적 틀과 민관협력 거버넌스의 초기 모델을 창출하였고, 경로의존적 원형으로 기능할 수 있는 토대가 되었다. 또한

통일·대북정책의 중앙-지방 관계가 형성되는 계기가 되었다는 점에서 시사점을 던져준다.

향후 남북관계의 복원과 재개는 지방에서의 남북교류협력과 통일노력을 동반하게 될 것이다. 강원도와 제주도 사례에서 발견할 수 있듯이 지방에서의 통일노력이 중앙정부 정책과 보다 유기적인 분업과 상호의존적 관계를 만들어 낸다면 남북관계의 정치과잉화 방지와 안정성에 기여할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지방이 남북교류협력의 새로운 역할 공간과 행위자로 재조명되는 데 있어, 강원도와 제주도의 남북교류협력 제도화 과정과 민관협력 거버넌스 과정이 경험적 자양분을 제공해 줄 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강원도. (2010). 『남북강원도교류협력 10년의 발자취』. 춘천: 강원도청.
- 강원도청 균형발전과 내부자료. (2015). 『남북강원도 교류협력사업 추진 현황』.
- 고경민·황경수. (2008). 강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각. 『평화학 연구』, 9(3).
- 고성준. (1995). 통일시대의 전개와 제주도. 『동아시아연구논총』, 6권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (1995). 통일시대와 제주도의 역할. 『동아시아연구논총』, 8권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (2002). 민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계 방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로. 『동아시아연구논총』, 13권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (2014). 제주특별자치도의 남북교류협력 평가와 발전 방향. 『2014 민족화해 제주포럼 자료집』(2014.12.4.).
- 김장기·신윤창. (2007). 남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안: 강원도를 중심으로. 『지방행정연구』, 21(1).
- 남북강원도협력협회 창립총회 자료집(2000.3.31)
- 남북강원도협력협회 창립총회 회의록(2000.3.31)
- 남북협력제주도민운동본부. (2009). 『평화의 감귤“ 한라에서 백두 1999-2009』. 제주: 남북협력 제주도민운동본부.
- 신동아. (2001). 지자체 남북교류 물꼬 틔웠다. 2001년 2월호.
- 양조훈. (1998). 제주 4.3의 역사적 재조명. 『제주도연구』, 제15집.
- 양현모 외. (2007). 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 이영길. (2008). 『강원도 남북 교류협력사업의 활성화 방안』. 춘천: 강원발전연구원.
- 임승빈. (2000). 한·일지방 정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3).
- 임택규. (2005). 『지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구: 제주도를 중심으로』. 제주대학교 석사학위논문.
- 정석중. (2001). 남북 강원도의 상호 보완성과 교류협력방안. 『동북아연구논총』, 6(1).
- 정주리·조은설. (2011). 강원도 남북교류협력 현황 분석 및 발전방안 모색. 『한국행정과 정책 연구』, 9(1).
- 제주특별자치도·제주시·제주4.3연구소. (2006). 『평화와 인권의 성지, 제주시』. 제주: 도서출판 각.
- 최대석 외. (2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원.
- 하영수. (2006). 지방자치단체의 국제교류. 『한국지방자치연구』, 2(1). 대한지방자치학회.

- 황병일. (2008). 남북강원도의 화해와 협력. 『지방자치단체 남북교류협력사업 10년의 성과와 향후 발전 방향』. 경기도·제주도 공동주최 워크숍(2008년 3월 26일~27일).
- Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon. (1992). *Government & the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Jennifer M. Coston. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3). Camden: Rutgers University.
- Horton D., Prain, G., Thiele, G. (2009). Perspectives on partnership: A literature review. DFID(Department for International Development).

---

**황 교 육:** 인제대학교에서 통일학 박사과정을 수료하였으며 인천발전연구원 초빙연구원을 거쳐 현재 인제대학교 통일학연구소 연구원이다. 주요 관심분야는 지방의 남북교류협력과 통일정책이며, 저서 및 논문은 『평화도시 인천을 위한 새로운 접근』(공저), ‘인천광역시 남북교류협력 거버넌스 활성화 방안 연구’ 등이 있다.