

공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구

강경희 · 김순임 · 고은경 · 장숙인 · 고다슬

제주특별자치도
제주연구원 제주학연구센터

이 보고서는 제주특별자치도의 출연금에 의하여
제주연구원 제주학연구센터에서 작성하였습니다.

발 간 사

21세기 글로벌화 시대에 접어들면서 지역학은 본질주의적 관점을 넘어 구성주의적 관점을 통한 접근이 시도되고 있습니다. 이러한 구성주의(constructivism) 관점은 제주학을 정립하는 데 있어 새로운 시도가 될 수 있습니다. 구성주의적 관점에서 '지역'은 트랜스로컬리티(translocality) 개념으로써 이해될 수 있습니다.

트랜스로컬리티 개념을 통하여 보면, 지역은 폐쇄적인 공간이 아니라, 오히려 사람과 사물 등 다양한 존재들의 경험과 행위가 교차하며 서로 연결되어 창조되고 구성되는 관계적 공간을 의미합니다. 그 동안 제주는 폐쇄적인 공간 개념으로서 '지역'을 다루어 왔습니다. 그러나 제주는 외부세계와 끊임없이 상호 작용하며 상호 영향과 변화를 도모한 관계적 공간이었습니다.

탐라국 시대부터 항상 제주에는 외부로부터의 인구 유입이 있었으며 타 지역과의 교류가 끊긴 적이 없었습니다. 그럼에도 기존의 제주에 대한 개념은 본질주의적 관점에서 이해되어 왔습니다. 21세기 세계적 왕래와 인구 이동이 보편화된 시대에 본질주의 지역 개념을 탈피한 이번 연구의 시도는 의미가 있다고 생각합니다.

이번 연구는 열린 제주학을 정립하는 데 중요한 관점의 틀을 제시할 것으로 기대됩니다. 이번 연구는 제주형 공공외교를 통하여 열린 제주학의 개념 정의를 시도하고 있습니다. 지방 공공외교는 지방자치단체를 비롯하여 지역의 다양한 주체들이 상대지역 및 세계를 대상으로 전개하는 외교로서 열린 제주학을 살펴보는 데 유용합니다.

이번 연구를 위해 애쓰신 제주대학교 사회과학연구소 강경희 교수님을 비롯하여, 연구진 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 이 연구에 지원을 아끼지 않은 박찬식 센터장님과 관계자 여러분들의 노고에 고마운 마음을 전합니다. 이번 연구가 미래의 제주학을 정립하는 데 좋은 자원이 되길 기대합니다.

2018년 11월

제 주 연 구 원
원장 김 동 전

연구요약

1. 연구배경 및 필요성

- 기존의 제주학 연구는 본질주의 관점의 '지역' 개념을 통상적으로 사용해옴. 글로벌화 시대에는 구성주의적 접근을 통한 '열린' 제주학 연구의 재정립이 필요함.
- '열린' 제주학 연구에는 구성주의(constructivism) 지역 개념이 더 유용함. 구성주의적 '지역'은 트랜스로컬리티(translocality)라는 개념과 친화력이 높음. 구성주의적 지역과 트랜스로컬리티는 고정불변의 '폐쇄적 공간'을 의미하지 않음. 오히려 사람, 사물, 개념 등 다양한 존재들이 경험과 행위를 교차하며 상호 연결된 창조되고 구성되는 '관계적 공간'을 의미함.
- 제주는 외부세계와 끊임없이 상호작용하며 서로 영향을 미치고 서로를 변화시키는 '관계적 공간'이었음. 탐라국 당시부터 항상 제주에는 외부로부터의 인구유입이 있었으며 타 지역과의 교류가 끊긴 적이 없었음. 그럼에도 기존의 제주학 연구는 제주가 고유성과 정체성을 보유하고 있다는 본질주의 개념을 비판 없이 수용해옴. 21세기 세계적 왕래와 인구이동이 보편화된 시대에 본질주의 지역 개념을 탈피한 제주 연구의 재정립이 절실히 필요함.
- '열린' 제주학의 정립을 위해서는 우선, 구성주의와 트랜스로컬리티의 관점에서 출발하여 제주의 역사적 경험을 재해석하는 가운데 그동안 무시되었거나 저평가되었던 지역적 가치들을 재발견하는 과정을 거쳐야 할 것임. 그런 다음, 새로 발견된 제주의 가치들을 외부세계로 알리고 공유함으로써 '열린' 공간으로서 제주의 이미지를 재구축하는 방향으로 전개되어야 할 것임.

- 제주형 공공외교는 ‘열린’ 제주학의 확산을 위해 매우 유용한 수단임. 지방 공공외교는 지방자치단체를 비롯해 지역의 다양한 행위자들이 상대지역 및 세계 지역주민들을 대상으로 전개하는 외교임. 제주형 공공외교의 추진을 위해서는 제주의 가치와 매력을 외부세계에 알릴 수 있는 지역 콘텐츠의 발굴이 우선되어야 함. 지역 콘텐츠의 발굴은 지방자치단체가 독단적으로 결정해서는 안 되며, 지역 내 다양한 행위자들과의 소통과 합의를 통해 제주형 공공외교의 원칙과 목표를 확립하는 것이 필요함.
- 2016년 8월, 중앙정부 차원에서 공공외교법이 제정됨에 따라 지방정부가 공공외교를 추진을 위한 법적 기반은 마련되어 있음. 그간 제주의 공공외교는 전략적 관점이 미약한 상태에서 주로 국제교류 중심으로 진행되어옴. 제주 고유의 ‘경험’이나 ‘노하우’를 글로벌화하는 국제개발협력 방식의 공공외교 사업은 아직도 미흡한 편임. 또한 전국의 지자체는 2016년 공공외교법에 따라 5년마다 실행계획을 수립해야 하는 상황이므로 제주특별자치도를 비롯해 제주지역 내 다양한 행위자들은 제주형 공공외교 시행계획 마련에 박차를 가해야 할 것임.
- 제주형 공공외교 추진에 있어 최우선되는 문제는 제주의 어떤 매력과 가치를 외부세계에 알릴 것인가 하는 것임. ‘열린’ 제주학은 제주형 공공외교의 콘텐츠 마련에 기여할 수 있을 것이고, 제주형 공공외교는 ‘열린’ 제주학의 정립과 확산에 있어 촉진제가 될 수 있을 것임. 이에 따라 “공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구”가 필요함.

2. 연구목적

- 첫째, 성이시돌 목장 개발 사례가 ‘열린’ 제주학의 정립에 주는 의미를 고찰하는 것임. 성이시돌 목장 개발의 역사를 구성주의와 트

랜스로컬리티 관점에서 재구성하는 작업은 ‘열린’ 제주학의 콘텐츠 구성에 기여할 것임.

- 둘째, 성이시돌 목장 개발 사례가 ‘경험’이나 ‘노하우’를 기반으로 한 제주형 공공외교의 실행에 있어 적절하고 의미 있는 콘텐츠라는 점을 제안하는 것임. 성이시돌 목장 개발 사례를 제주형 공공외교에 활용함으로써 제주의 가치와 매력을 외부세계에 알림으로써 ‘열린’ 제주학의 확산에도 기여할 수 있을 것임.

3. 연구범위

- 본 연구의 시간적 범위는 맥그린치 신부가 제주에 도착한 1954년 이후 개인 차원에서 성이시돌 목장 개발을 시도하다가 1961년 이시돌협회 창립을 계기로 지속가능한 사업추진 체계를 마련하고 나서 현재에 이르기까지를 포괄함.
- 연구의 공간적 범위는 맥그린치 신부와 이시돌협회의 주요 활동 무대였던 제주 한림읍 금악마을과 주변지역들을 비롯해 성이시돌 목장 개발에 직간접적으로 지원했던 국내 및 해외의 국가들을 포함함.

4. 연구기간

- 연구기간 : 2018년 5월 17일 ~ 2018년 11월 12일

5. 연구방법 및 절차

- 조사방법은 문헌연구, 자문, 면담조사로 진행함. 문헌조사를 위한 자료수집방법은 도내 대학도서관 및 일반도서관들의 향토자료와

신문자료, 제주학 관련 학술지·논문집·단행본·일반논문·학위논문 등의 검색, 검토, 분류로 전개함.

- 문헌연구는 국내 지방정부의 공공외교 사례를 발굴, 소개하는 데도 활용될 것임. 또한 일본, 스페인, 독일 등 국제개발협력을 통해 지방 공공외교가 활발히 진행되는 해외사례의 연구에도 문헌연구가 활용될 것임. 단, 일본 사례연구는 현지를 방문해 심층면접을 한 후 진행함.
- 자문은 성이시돌 목장 개발에 대한 개인적 경험이나 학술적 연구경험이 풍부한 전문가를 대상으로 수행함.
- 면담조사는 서울과 일본 기타큐슈시를 방문해 관련 전문가들을 대상으로 국내외 공공외교의 선진사례 탐색을 위해 진행함. 경험과 노하우를 글로벌화 하는 것이 선진적 공공외교의 경향이라는 점을 감안해 활동 경험이 풍부한 국제개발NGO 전문가들을 대상으로도 면담조사가 이루어짐. 성이시돌 목장 개발을 직접 이끌고 있는 이시돌협회 관련자와도 면담조사가 수행됨.

6. 연구내용

- 본 연구는 성이시돌 목장 개발 사례가 열린 제주학의 정립에 주는 의미를 고찰하기 위해 성이시돌 목장 개발 역사를 구성주의와 트랜스로컬리티 관점에서 재구성하는 작업을 함. 이 작업은 열린 제주학의 콘텐츠 구성을 위해 기여할 것임. 또한 본 연구는 성이시돌 목장 개발 사례가 경험이나 노하우를 기반으로 한 제주형 공공외교 실행에 있어 적절하고 의미 있는 콘텐츠라는 점을 제안함.
- 제주인의 정체성을 언급할 때 사회적으로 공유된 인식과 관념에 따라 끊임없이 상호주관적 과정을 통해 변화하는 구성주의적 관점이 필요함. 이는 최근 급변하는 정치·경제·사회·문화의 역동적

변화를 경험하는 제주지역의 출현하는 정체성 이해를 위해 기여할 것임. 성이시돌 목장 개발 경험은 지역 내 여러 행위자들, 우리 지역과 타 지역, 우리 지역과 세계의 상호작용의 결과라는 차원에서 ‘열린’ 제주학의 대표적 콘텐츠로 활용할 수 있음.

- 2016년 우리나라에서 공공외교법이 제정됨에 따라 제주특별자치도는 5년마다 공공외교 시행계획을 마련해 공공외교 사업들을 추진해 나가야 함. 공공외교를 추진할 때 가장 선행되어야 할 것은 제주가 외부세계에 알리고자 하는 가치 또는 매력을 합의하는 것임. 제주의 가치와 매력을 찾아내는 데 있어 ‘열린’ 제주학이 기여하는 바가 클 것임. 왜냐하면 공공외교는 주로 타문화권 주민들을 대상으로 전개되는 외교이므로 그들이 공감할 수 있는 가치와 매력을 발견하는 것이 주요 과제임. 성이시돌 목장 개발이 ‘열린’ 제주학의 주요 콘텐츠로서 제주형 공공외교에 활용된다면 타문화권 주민들로부터 공감과 지지를 얻을 수 있다고 봄.
- 제주특별자치도는 타 지방자치단체에 비해 특별자치도로서 지위를 갖고 있기는 하나, 국제개발협력을 통한 공공외교는 아직 구체적인 기본계획도 마련되지 않는 상황임. 따라서 지방정부 자율성이 비교적 약한 일본의 사례가 현실적으로 실현 가능한 목표 지점이라 할 수 있음. 그러나 ‘연방제 수준의 지방자치’를 구현하겠다는 현 정부의 의지를 고려할 때, 독일이나 스페인의 사례를 최종적 목표치로 설정하여 단기와 장기 계획을 수립하는 것도 좋을 것이라 봄. 서울시, 경기도, 부산시처럼 제주특별자치도도 국제개발협력 및 공공외교에 대한 기본계획을 우선 마련할 필요가 있음. 이를 통해 보다 통합적이고 체계적인 제주형 공공외교 추진을 위한 법적 기반이 조성될 수 있을 것임.
- 제주형 공공외교의 수단으로서 국제개발협력의 효과성을 높이기 위해 지구촌나눔운동, 월드비전, 글로벌이너피스 등 국제개발협력 NGO들의 사업구상 및 추진전략, 평가체계 등을 눈여겨볼 필요가

있음. 또한 글로벌이너피스처럼 제주에서 활동하는 국제개발NGO 들은 제주형 공공외교 추진의 주체로서 제주특별자치도 및 다른 행위자들과 협력 네트워크를 형성하는 데 기여할 수 있음.

7. 연구의 기대 효과

- 성이시돌 목장 개발은 제주사회 및 제주도민 고유의 경험이므로 타 지방정부들과 차별화된, 그리고 제주의 경험과 노하우를 기반으로 한 제주만의 독특한 발전모형 구축에 유의미함. 이를 통해 독특한 제주의 발전과정과 문화변용을 해외에 알리고, 제주의 지역브랜드 가치를 높일 수 있음.
- 성이시돌 목장 개발 경험은 제주형 공공외교 및 국제개발협력의 대표적 콘텐츠로 활용할 수 있음. 이를 위해서는 우선 제주 가치를 재발견, 재해석하는 것이 필요한 것이고, 다음으로 ‘열린’ 제주학을 정립하고, 이를 제주형 공공외교 및 국제개발협력 전략으로 활용하는 과정이 필요함. 또한 제주형 공공외교 및 국제개발협력을 통해 ‘열린’ 제주학의 확산에도 기여할 수 있을 것임.
- 제주형 지역발전 모형을 적용하려는 상대지역에 제주의 경험과 노하우를 전수할 때 제주의 지역주민과 지역기업들이 현지에 진출함으로써 고용 창출에도 기여하는 시너지 효과가 가능함. 국제개발 협력을 희망하는 상대지역에 우리의 경험을 전수할 때 경험 있는 우리 지역주민들이 현지에 진출함으로써 도민(특히, 청년들)의 지역의 고용창출에도 기여할 수 있음
- 최근 제주로의 이주민 유입의 급증으로 사회적으로 새롭게 구성되는 제주의 지역 및 지역 정체성에 관한 논의의 심화에 기여할 것임

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 개념적 정의 및 공공외교법	5
3. 연구방법 및 분석틀	10
II. 선행연구 고찰	15
1. 제주학 선행연구의 검토	15
2. 성이시돌 목장 개발 경험에 관한 선행연구 검토	19
III. 성이시돌 목장 개발 경험의 역사적 전개	23
1. 성이시돌 목장 설립 당시 한림지역의 상황	23
2. 맥그린치 신부 주도의 성이시돌 목장 개발	27
3. 이시돌협회를 통한 성이시돌 목장 개발	37
4. 이시돌협회의 사회복지사업과 교육사업	43
IV. 국내외 지방정부의 공공외교와 국제개발협력 NGO의 활동	47
1. 국내 지방자치단체의 공공외교	47
2. 제주특별자치도의 공공외교	58
3. 해외 지방정부의 공공외교	64
4. 국제개발협력 NGO의 활동	78
V. 열린 제주학의 정립 및 확산 방안	85
1. 성이시돌 목장 개발 경험의 의미	85
2. 제주형 공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안	94

VI. 결론 및 정책 제언	100
참고문헌	105
Abstract	111
부 록	114
■ 2016년 공공외교법 전문	114
■ 카탈루냐 자치정부의 국제개발협력관련 법안(Ley 26/2001)	116
■ 전문가 자문	124
■ 면담 및 구술조사 1~7	126
■ 학술 세미나	133
■ 전문가 포럼	134

<표 목차>

<표 II-1> 제주학아카이브 DB자료의 학문분야별 분류	16
<표 II-2> 1950년대 이후 사회과학 분야 연구 자료의 세부주제별 분류	17
<표 III-1> 한림읍 행정리 현황	24
<표 IV-1> 2012년~2014년 경기도 ODA지원 현황	51
<표 IV-2> 경기도 관계부서 및 기관 ODA 사업 현황	53
<표 IV-3> 경기도의 국제개발협력	55
<표 IV-4> 제주특별자치도의 자매도시	59
<표 IV-5> 제주특별자치도의 우호도시	59
<표 IV-6> 해외 지역 재난 및 재해 지역 지원	62
<표 IV-7> 풀뿌리 기술협력의 사업형태	66
<표 V-1> 제주 세계평화의 섬 관련법	96

<그림 목차>

<그림 I-1> 공공외교 주체와 수단	8
<그림 I-2> 공공외교의 수단과 범위	8
<그림 I-3> 제주형 공공외교를 통한 열린 제주학 확산 모형	12
<그림 I-4> 연구의 흐름	14
<그림 II-1> 1960년대 이후 사회과학 분야 연구논문 편수의 변화	18
<그림 III-1> 한림읍 위치	23
<그림 III-2> 한림읍 금악리 위치	26
<그림 IV-1> 서울시 도시외교의 패러다임 변화	48
<그림 IV-2> 서울시의 도시외교 추진방향	50
<그림 IV-3> 경기도 국제개발협력 추진체계	54
<그림 IV-4> Next 경기 Next ODA	56
<그림 IV-5> 부산시의 도시외교 전략과 과제	57

<그림 IV-6> 월드비전의 LEAP 시스템	80
<그림 IV-7> 제주특별자치도-글로벌이너피스의 동티모르 ODA 사업	83
<그림 V-1> 재단법인 이시돌 농촌 사업 개발협회	87
<그림 V-2> 이시돌협회 조직도	88
<그림 V-3> 이시돌협회, 지역주민, 행정기관의 협력도	89
<그림 V-4> 이시돌협회의 수출 조직도	89
<그림 V-5> 성이시돌 목장 개발의 성공요인 모형화	90
<그림 V-6> ODA의 삼위일체	93

<사진 목차>

<사진 III-1> 1960년대 한림항 경관	25
<사진 III-2> 1960년대 한림 아이들의 모습, 4H클럽과 가축은행	27
<사진 III-3> 제주 농부와 소, 성이시돌 목장의 양돈사업	29
<사진 III-4> 성이시돌 목장의 면양산업	30
<사진 III-5> 직조강습소와 한림수직	31
<사진 III-6> 성이시돌 목장의 개척농가들	33
<사진 III-7> 한림신흥 설립	34
<사진 III-8> 성이시돌 목장의 중앙실습목장	35
<사진 III-9> 중앙농업교육원의 트랙터 실습과 방문자들	36
<사진 III-10> 현재의 성이시돌 센터	37
<사진 III-11> 한림항에서 성이시돌 목장까지의 도로포장 이전과 이후	42
<사진 IV-1> 제주-동티모르 우정의 숲 식수행사와 현지에 세워진 현판	83

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구의 필요성

(1) 글로벌화 시대 열린 제주학의 재정립 필요

기존의 제주학은 본질주의(essentialism) 지역 개념을 전제로 연구되는 경향이 많았다. 본질주의 지역 개념은 자연적, 지리적, 문화적으로 동질적 성격의 지리공간이 실제 존재한다고 가정한다. 동질적 정체성을 가진 ‘단한’ 공간으로서 지역연구는 문화적 융합과 혼종이 일상화된 글로벌화 시대에 역동적으로 변화하는 ‘열린’ 공간을 이해하는 데 제약이 크다고 할 수 있다.

글로벌화 시대 열린 제주학 연구를 위해서는 구성주의(constructivism) 지역 개념을 이해하는 것이 필요하다. 도린 매시(D. Massey)는 구성주의적 지역 개념을 다음 세 가지 특징을 통해 정의한다. 첫째, 장소(지역)는 인간 활동의 산물이며 사회적으로 구성된다. 둘째, 장소는 동적이며 시간이 지남에 따라 변한다. 셋째, 하나의 장소는 다른 장소와의 상호작용을 통해서 완전히 이해될 수 있다(Flint 2006, 31-32).

구성주의적 ‘지역’은 트랜스로컬리티(translocality) 개념으로 보다 잘 이해될 수 있다. 이 개념은 고정불변의 폐쇄적 공간이 아니라 사람, 사물, 개념 등 다양한 존재들이 경험과 행위를 교차하며 상호 연결된 창조되고 구성되는 ‘관계적 공간’이기 때문이다. ‘관계적 공간’이 내포하고 있는 의미는 우리가 장소가 아닌 관계를 통해 새로운 정체성을 획득해 나간다는 것이다. 즉, 어디서 태어났는가가 아니라 어떠한 관계 속에 살아왔는가가 한 사람의 특정한 정체성을 결정한다는 것이다(이상봉 2014, 54).

제주라는 지역은 늘 인간 활동을 통해 사회적으로 구성되어왔고, 시간이 흐름에 따라 변동해온 역동적 공간이었다. 제주와 외부세계는 끊임없이 상호작용하며 서로에게 영향을 미치고 서로를 변화시키는 관계적 공간이었다. 탐라

국을 건국할 당시부터 항상 제주에는 외부로부터 인구유입이 있어왔으며, 타 지역과의 교류와 접촉이 끊긴 적이 없었다.

그럼에도 기존의 제주학 연구는 제주가 고유성과 정체성을 보유하고 있다는 본질주의 지역 개념을 통상적으로 수용해왔다. 21세기 세계적 왕래와 인구이동이 보편화된 시대에 본질주의 지역 개념을 탈피한 제주학 연구의 재정립이 필요할 것이다.

(2) 2016년 공공외교법 제정에 따른 제주형 공공외교의 확립 필요성

2016년 8월, 공공외교법이 제정됨에 따라 지방정부 차원의 공공외교 추진을 위한 법적 기반이 마련되었다. 지방자치단체는 5년마다 공공외교 시행계획을 수립해야 하며, 이를 토대로 매년 독자적인 공공외교 사업을 추진해야 한다. 그러나 현재까지 제주특별자치도는 종합적 공공외교 시행계획 마련이나 독자적인 공공외교 사업 추진에 대해 큰 관심을 보이고 있지 않는 편이다.

그간 제주의 공공외교는 전략적 관점이 미약한 상태에서 주로 국제교류 중심으로 진행되었다. 국제교류 방식은 자매결연, 네트워크 구축, 협의회 구성, 우호친선, 방문, 문화교류, 통상 등에 편중되는 경향을 보였다. 그러나 제주 고유의 '경험'이나 '노하우'를 글로벌화 하는 방식의 공공외교 사업은 아직 미흡한 편이다. 지역의 경험과 노하우를 글로벌화 하는 데 관심이 큰 지방자치단체로는 국내의 경우 서울시와 경기도를 꼽을 수 있고, 해외 사례로는 일본, 스페인, 독일 등을 들 수 있다.

제주가 경험과 노하우를 기반으로 하여 공공외교를 실행에 옮기기 위해서는 우선 제주형 공공외교 콘텐츠의 발굴과 정비가 선행되어야 한다. 이를 위해 제주 지역 및 지역정체성에 대한 면밀한 고찰, 지역의 문화적 상징성 발굴, 타 지역과 차별화된 독특한 지역문화 재정립 등이 논의될 필요가 있다. 또한 지방 공공외교는 지방정부를 비롯한 지역의 다양한 행위자들이 상대지역 주민들을 대상으로 전개하는 외교이므로 지방정부는 지역 내 행위자들과의 소통 및 합의를 통해 지방 공공외교의 원칙과 목표를 확립하는 것이 필요하다.

2) 연구의 목적

본 연구는 “공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구”를 주제로 다음과 같은 두 개의 목적을 달성하고자 한다. 첫 번째 연구목적은 열린 제주학의 콘텐츠 확립에 기여할 수 있도록 성이시돌 목장 개발의 역사를 구성주의 관점에서 재구성하는 것이다. 두 번째 연구목적은 성이시돌 목장 개발 사례를 제주형 공공외교 콘텐츠로 활용함으로써 열린 제주학의 확산에 기여하는 것이다.

열린 제주학의 정립을 위해서는 우선, 구성주의와 트랜스코컬리티의 관점에서 출발하여 제주의 역사적 경험을 재해석하는 가운데 그동안 무시되었거나 저평가되었던 지역적 가치들을 재발견하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 그런 다음, 새로 발견된 제주의 가치들을 외부세계로 알리고 공유함으로써 ‘열린’ 공간으로서 제주의 이미지를 재구축하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

(1) ‘열린’ 제주학의 콘텐츠로서 성이시돌 목장 개발 사례 활용

본 연구의 첫 번째 목적은 성이시돌 목장 개발 사례가 열린 제주학의 정립에 주는 의미를 고찰하는 것이다. 성이시돌 목장 개발 역사를 구성주의와 트랜스코컬리티 관점에서 재구성하는 작업은 열린 제주학에 적절한 콘텐츠를 제공하는 데 기여할 것이다.

본 연구가 성이시돌 목장 개발 경험에 집중하는 이유는 1960년대 이후 50년 넘게 지속되어 온 그 경험의 지속성 때문이다. 맥그린치 신부의 제주 활동이 지역 및 지역정체성을 어떻게 재구성했는지, 이시돌협회의 오랜 사업들이 진행되면서 지역 및 지역정체성은 어떠한 변화를 경험했는지, 제주와 타 지역은 어떠한 상호작용을 통해 서로에게 영향을 미쳤는지를 효과적으로 이해하는데 도움이 될 것이다.

그간 제주학 연구에서 강조되었던 제주인의 ‘배타성’ 또는 ‘폐쇄성’ 개념은 본질주의적 지역 인식으로부터 파생된 것이다, 기존의 제주학 연구들에서 통상적으로 사용되었던 제주의 ‘고유한 정체성’이라는 표현도 본질주의적 지역 개념에 기반을 둔 것이다. 이처럼 본질주의의 관점은 자연적, 지리적, 문화적 의미의 ‘닫힌’ 공간이 그 속에 사는 사람들의 동질적 정체성을 형성한다고 전제

한다. 개인이 '어디에서 태어났느냐'가 그 개인의 정체성을 결정하는 것이며 그 정체성은 상당 기간 동안 고정성과 불변성을 가지는 것으로 이해된다.

그러나 과거부터 제주는 외부세계와의 끊임없는 교류를 통해 사회적, 역사적으로 (재)구성되는 역동적 공간이었다. 더욱이 21세기 글로벌화 시대 들어 인구이동과 세계적 왕래가 보편화되고 문화 간 융합과 혼종이 일상화되고 있다. 따라서 본질주의 관점의 '단한' 지역 개념을 탈피해 구성주의 관점의 '열린' 지역 개념을 수용하는 것이 열린 제주학의 정립과 확장에 있어 출발점이 되어야 한다.

제주의 역사를 구성주의적 관점과 트랜스코컬리티의 개념으로 재구성하는 작업은 열린 제주학의 콘텐츠를 완성해가는 과정이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 수행할 성이시들 목장 개발 사례 외에도, 제주의 가치와 매력이 담겨진 다양한 콘텐츠들을 발굴해 열린 제주학의 내용을 채워나가는 데 힘을 기울여야 할 것이다.

(2) 성이시들 목장 개발 사례를 제주형 공공외교 콘텐츠로 활용

본 연구의 두 번째 목적은 성이시들 목장 개발 사례가 '경험'이나 '노하우'를 기반으로 한 제주형 공공외교 실행에 있어 적절하고 의미 있는 콘텐츠라는 점을 제안하는 것이다.

여기서 '성이시들 목장 개발 사례'라 함은 맥그린치 신부와 이시들협회가 수행해온 성이시들 목장 개발 및 운영을 비롯해 축산업, 낙농업, 수공업, 사회복지사업, 교육사업, 청년운동 등 광범위한 부문의 경험을 포괄한다. 성이시들 목장 개발 사례는 1차산업뿐 아니라 2차산업, 3차산업을 두루 포함하는 전방위적 지역개발 경험이었다는 점에서, '포괄적 경제개발'을 희망하는 저개발국 및 개발도상국 농촌지역에 모범적인 사례가 될 수 있다.

맥그린치 신부와 이시들협회는 지역개발 전망에 회의적이었던 지방정부, 지역공무원, 지역주민들을 설득해 성이시들 목장 개발을 주도했고, 제주로 유입된 이주민, 국내 행정기관 및 민간단체, 해외원조기관 등 다양한 행위자들이 성이시들 목장 개발 과정에 참여했다. 이러한 점에서 성이시들 목장 개발 사례는 '포용적 지역개발'의 전형을 보여주고 있다.

개발 경험의 포괄적·포용적 성격, 그리고 지속성은 본 논문이 저개발국이나

개발도상국 농촌지역에 경험과 노하우를 전할 수 있는 바람직한 지역발전 모델로서, 그리고 국제개발협력의 굿 거버넌스(Good Governance) 모델로서, 그리고 제주형 공공외교와 열린 지역학의 대표적 콘텐츠로서, 성이시돌 목장 개발 사례에 주목하는 이유이다.

2. 개념적 정의 및 공공외교법

1) 본질주의와 구성주의의 ‘지역’ 개념 비교

지역학의 사전적 정의는 ‘일정 지역의 지리, 역사, 문화를 종합적으로 연구하는 학문’ 또는 ‘특정 지역에 대한 객관적이고 총체적인 이해를 목적으로 하는 학문’이다. 따라서 지역학은 하나의 분과학문에 의해 독점적으로 연구되기 보다 학제적(interdisciplinary) 방법을 통해 연구되는 것이 바람직하다(임형백 2017, 124-125). 지역학이 심층적인 학제적 연구로 자리매김하기 위해서는 관련 분과학문들의 ‘지역’에 대한 이해방식의 차이를 이해해야 할 뿐 아니라, 구성주의 등 새롭게 등장하는 학문조류에서 말하는 ‘지역’에 대한 새로운 정의를 이해할 수 있어야 한다.

지역은 특정 장소 및 특정 인구의 생활권역이고, 지역 정체성은 인종, 계층, 지역, 종교 등에 따라 선형적으로 결정된다고 보는 것이 우리 사회의 통념이다. 지역은 상징적·정신적 공동체이며, 지역 정체성은 공동체 구성원이 공유하는 정치적 경험과 문화 활동을 통해 형성되고 변화한다는 주장도 있다(김병욱 1997, 166). 또 다른 주장은 지역 정체성이 행위자들의 상호작용에 의해 구성된다고 하는 역동적, 과정적, 맥락적 관점이다. 또한 글로컬(Glocal) 시대에는 지역 외적 요인이 지역 내부의 정치, 경제, 문화 및 정체성 형성에 영향을 미친다는 주장도 있다(정근식 1997 126-127).

이와 같은 지역 및 지역 정체성 형성에 관한 상이한 해석은 로컬(로컬리티)과 트랜스로컬(트랜스로컬리티) 개념의 비교를 통해 더 분명하게 이해할 수 있다. 로컬(local)은 물리적, 지리적, 장소적 지역을 말하고, 로컬의 추상명사인 로컬리티(locality)는 정치, 경제, 문화적 공간으로서의 지역이며, 지역의식, 시

대정신, 문화 등을 포함하는 정신적, 사회적 지역이다. 로컬과 로컬리티는 자연적, 사회적으로 고정된 본질주의적 공간이며 실체적 공간이다.

이와는 달리 트랜스로컬(translocal)과 트랜스로컬리티(translocality)는 지역의 내부와 외부에 있는 이동하는 행위자들이 서로 연결됨으로써 창조되는 '구성주의'적 의미의 공간이며 '관계적 공간'이다(박규택 2009, 161).

제주인의 정체성을 언급할 때 도서성, 주변성, 화산회토와 농토, 피억압적 역사성 등으로 인해 동질성이 강한 지역공동체, 부계와 모계를 포함하는 친족적 유대감, 강한 자연적 요소, 무속적 생활태도 등이 형성되었다는 설명(신행철 2004, 19-24)은 본질주의적 관점에 속한다.

반면, 지역주민의 정체성이 사회적으로 공유된 인식과 관념에 따라, 그리고 행위자들 간의 끊임없는 상호주관적 과정에 따라 역동성과 변동성을 갖는다는 설명은 구성주의적 관점을 반영한 것이다(진시원 2003, 139).

제주지역은 1998년 중앙정부가 제주국제자유도시 개발 방침을 밝힌 이후 2002년 '제주국제자유도시특별법', 2006년 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'과, 그 결과 최근 급증하는 인구유입을 경험하고 있다. 이에 따라 새롭게 출현하는 지역 및 지역 정체성을 이해하기 위해서는 구성주의 관점과 트랜스로컬리티 개념에 따른 지역 인식이 절실한 시점이라고 할 수 있다.

2) 공공외교의 개념과 2016년 공공외교법

(1) 공공외교의 개념

전통적으로 외교는 중앙정부의 대외사무 및 대외행위, 직업외교관의 활동과 막후작업과 같은 정무외교와 통상외교에 국한된 것이었다(한광밍 2013, 9). 이러한 외교는 주로 중앙정부의 전유물로 여겨졌으며, 우리나라 헌법은 외교와 관련된 사항을 국가와 대통령의 소관으로 명시하고 있다(홍원표·강수현 2016, 8).

21세기 들어 세계정치의 장에서는 군사력과 경제력보다 '소통하고 공감하는 능력' 또는 커뮤니케이션 능력이 새롭게 각광을 받고 있다. 미국 국제정치학

자 조셉 나이(J. Nye)는 군사력과 경제력 등 하드파워(Hard Power)를 강조하는 전통외교 시대는 지나갔고, 기술 정보, 지식, 문화 등을 바탕으로 한 소프트파워(Soft Power)를 통해 세계인의 '마음'을 얻어야 시대가 열렸다고 주장한다. '소프트파워 개념'은 공공외교를 정의하는 데 있어 한 축을 형성한다.

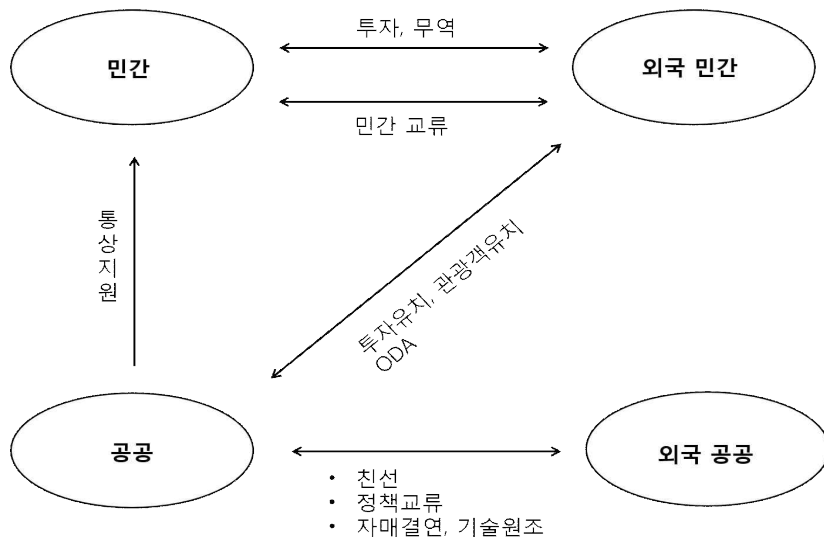
공공외교를 정의할 때 또 다른 한 축의 개념은 '네트워크 권력'이다. 이 개념은 중앙정부를 넘어 지방정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 비(非)국가 행위자들이 21세기 공공외교의 주역이 될 수 있다는 의미를 포함하는 것이다(김상배 2013, 11-13).

공공외교는 문화외교, 대중외교, 공중외교, 대(對)시민외교, 공보외교, 공개외교, 공동외교 등과 경쟁적 개념이다(김상배 2013, 15-17; 최광진 2018, 21-23; 한광밍 2013, 14-28). 그 가운데 공공외교라는 용어가 더 선호되는 이유는 민간행위자들이 외교의 주체로 나서더라도 특수한 사익보다 보편적 공익을 추구해야 하는 외교라는 점, 그리고 중앙정부가 공공외교를 추진할 때 공익의 담지자로서 중심적 역할을 수행해야 한다는 점 때문이다(김상배 2013, 17). 기업, 비정부기구, 개인 등 비(非)정부 행위자들이 개별적으로 대외활동에 나선다면, 이는 공공외교 아니라 민간교류일 뿐이다.

공공외교의 대상은 외국 정부가 아니라 외국 및 자국의 국민을 포함한 세계시민이다(<그림 I-1>). 말하자면, 공공외교는 상대국 정부가 아니라 상대국 및 자국의 국민과 세계시민을 대상으로 하여 자국의 정치, 경제, 사회, 문화, 가치, 대외정책 등에 대한 이해도와 호감도를 증대시키는 것을 목표로 한다.

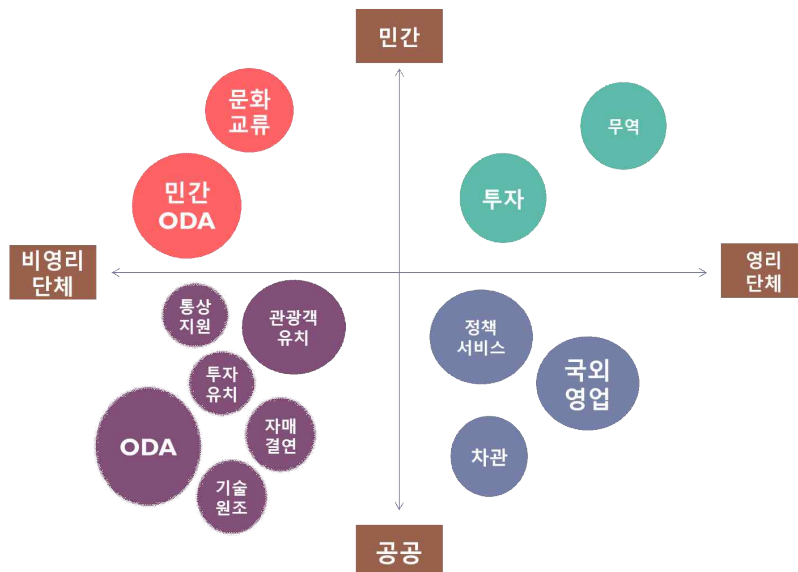
공공외교의 수단은 홍보, 커뮤니케이션, 인문교류, 국제개발원조 등이다. 기술원조, 자매결연, ODA, 투자유치, 통상지원, 관광객 유치, 문화교류, 민간 주도 ODA, 무역, 투자 등도 공공외교의 범위에 포함될 수 있다(<그림 II-2>). 이와 같은 대외활동들이 공공외교로 인정받기 위해서는 강압적 수단보다 호혜적 교류, 상호존중, 소통, 사회문화적 규범에 대한 존중에 의거해야 하며, 단기적 국익보다는 장기적 차원에서의 국가 이미지 개선에 역점을 두어야 한다(한광밍 2013, 21).

<그림 I-1> 공공외교 주체와 수단



출처: 홍원표 · 강수현 2016, 13.

<그림 I-2> 공공외교의 수단과 범위



출처: 홍원표 · 강수현 2016, 13.

(2) 2016년 공공외교법과 지방자치단체의 역할

우리나라 헌법은 지방자치단체의 외교권을 사실상 인정하고 있지 않다. 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한)에서는 “1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무”는 지방자치단체가 처리할 수 없다고 명시하고 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양)는 “① 지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주도로 이양하기 위한 계획을 수립한다.”고 규정하고 있다. 이와 같이 헌법, 지방자치법, 제주특별법에서는 지방자치단체의 외교 권한을 인정하고 있지 않다.

그러나 2016년 공포된 공공외교법은 지방자치단체의 공공외교 권한과 의무 사항들을 다수 포함하고 있어 주목된다. 이 공공외교법은 2012년 국회에서 발의되었고, 2016년 2월 통과된 후 같은 해 8월 4일 발효되었다. 2016년 공공외교법이 제정된 이유는 “효율적인 공공외교 활동을 위해 공공외교를 시행하고 있는 각 기관 간 정책조율과 협조를 활성화하고 지방자치단체 및 민간부문의 공공외교 역량강화를 위한 지원 근거를 마련하여 통합적·체계적 공공외교 추진의 법적 기반을 마련하려는 것임.”이라고 밝히고 있다(국가법령정보센터 2016). 즉, 2016년 공공외교법은 지방자치단체의 공공외교 역량강화를 위한 지원 근거이며, 공공외교 추진의 법적 기반임을 분명히 하고 있는 것이다.

공공외교법 전문을 통해 나타난 지방자치단체와 관련된 사항들을 정리해보면 다음과 같다(<부록 2>). (1) 제2조(정의) …“공공외교”란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여… (2) 제4조(국가의 책무) ③ 국가는 공공외교를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 및 민간부문과 협력체계를 구축하는 등 필요한 노력을 하여야 한다. (3) 제6조(공공외교 기본계획의 수립) ① 외교부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여 공공외교 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 5. 공공외교를 위한 지방자치단체에 대한 지원방안. (4) 제7조(공공외교 시행계획 등의 수립) ① 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매

년 공공외교 활동의 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 외교부장관에게 시행계획과 추진실적을 제출하여야 한다. ④ …계획을 수립·시행함에 있어 사업의 유사·중복을 지양하여야 하며, 특히 지역별·국가별 현지특성을 고려하여 수립·시행되도록 관계 기관 간에 긴밀히 협의하여야 한다. (5) 제9조(지방자치단체 및 민간부문에 대한 지원) ① 국가는 지방자치단체가 공공외교 활동을 위하여 협력을 요청하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있다(국가법령정보센터 2016).

이와 같이 2016년 공공외교법은 지방자치단체를 공공외교의 실질적 추진 주체로 인정하고 있다. 다른 지방자치단체들과 마찬가지로, 제주특별자치도도 5년마다 공공외교 시행계획을 마련해 공공외교 사업들을 실제로 추진해야 한다.

3. 연구방법 및 분석틀

1) 연구의 범위 및 방법

본 연구는 성이시돌 목장 개발 경험을 구성주의와 트랜스코컬리티의 관점으로 재구성하여 열린 제주학의 콘텐츠 정립에 기여하는 한편, 이 사례를 제주형 공공외교 콘텐츠로 활용함으로써 열린 제주학의 확산에 기여하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 시간적 범위는 맥그린치 신부가 제주에 도착한 1954년 이후 개인 차원에서 성이시돌 목장 개발을 시도하다가 1961년 이시돌협회 창립을 계기로 지속가능한 사업추진 체계를 마련하고 나서 현재에 이르기까지를 포괄한다.

본 연구의 공간적 범위는 맥그린치 신부와 이시돌협회의 주요 활동무대였던 한림읍 금악마을과 그 주변 마을들을 비롯해 성이시돌 목장 개발에 직간접적으로 지원했던 국내 및 해외의 국가들을 포함한다.

본 연구의 조사방법은 문헌연구, 자문, 면담조사로 진행될 것이다. 문헌조사를 위한 자료수집방법은 도내 대학도서관 및 일반도서관들의 향토자료와 신문자료, 제주학 관련 학술지·논문집·단행본·일반논문·학위논문 등의 검색, 검토, 분류로 전개될 것이다.

문헌연구는 국내 지방정부의 공공외교 사례를 발굴, 소개하는 데도 활용될 것이다. 또한 일본, 스페인, 독일 등 국제개발협력을 통해 지방 공공외교가 활발히 진행되는 해외사례의 연구에도 문헌연구가 활용될 것이다. 단, 일본 사례연구는 현지를 방문해 심층면접을 한 후 진행될 것이다.

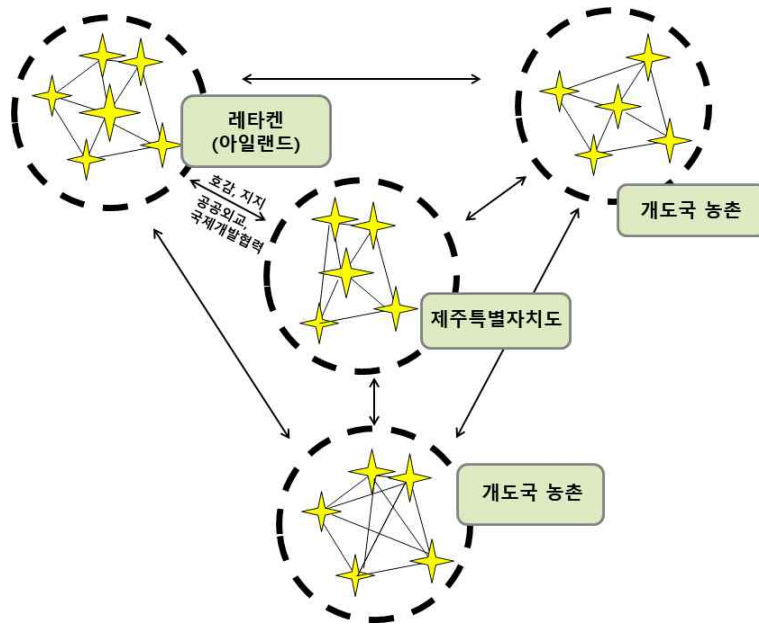
자문은 성이시돌 목장 개발에 대한 개인적 경험과 학술적 연구 경험이 풍부한 전문가를 대상으로 수행될 것이다.

면담조사는 서울과 일본 기타큐슈시를 방문해 관련 전문가들을 대상으로 국내외 공공외교의 선진사례 탐색을 위해 진행될 것이다. 경험과 노하우를 글로벌화 하는 것이 선진적 공공외교의 경향이라는 점을 감안해 경험이 풍부한 국제개발NGO 전문가들을 대상으로도 면담조사가 이루어질 것이다. 성이시돌 목장 개발을 실제로 운영했던 이시돌협회 관련자와도 면담조사가 수행될 것이다.

2) 분석틀

제주형 공공외교를 통해 열린 제주학의 확산 방안을 수립하는 데 있어 선행되어야 할 연구는 열린 제주학의 콘텐츠를 발굴하는 것이다. 이를 위해 우선 제주지역의 매력을 알릴 수 있는 지역적 가치를 발굴해야 하며, 이를 지역의 대표 브랜드로 활용해 자국 및 외국의 시민들, 나아가 세계시민들에게 알리는 것이 필요하다. 본 연구는 열린 제주학의 대표적 콘텐츠로서 성이시돌 목장 개발 경험을 고찰하고, 이를 제주형 공공외교의 전략으로 활용할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

<그림 I -3> 제주형 공공외교를 통한 열린 제주학 확산 모형



<그림 II-3>은 열린 제주학의 콘텐츠로서 성이시돌 목장 개발 경험이 제주형 공공외교로 활용될 때 나타나는 지역 내부와 외부의 모습을 모형화한 것이다.

그림에서 제주특별자치도, 아일랜드의 레타켄 및 개도국의 농촌지역들이 ‘점선 동그라미’로 그려진 이유는 열린 경계(국경)를 넘어 사람, 아이디어, 사물 등이 이동하고, 열린 세계 속에서 서로 소통한다는 특징을 표현하기 위해서이다.

지역 내부와 외부의 행위자들은 점선 동그라미 사이를 연결하는 화살표들처럼 쌍방향의 교류를 하며 서로 변화하고 재구성하는 지역 정체성을 경험하게 될 것이다. 점선으로 그려진 ‘열린’ 지역이 다양한 행위자들이 또 다른 ‘열린’ 지역의 행위자들과 상호 교류하는 방식은 열린 제주학을 정립하는 데 있어 가장 역점을 두어야 할 부분이다.

동그라미 안의 많은 별들이 복잡한 선으로 연결된 이유는 지역 내의 관계적

주체들이 협력네트워크를 형성해 공공외교를 수행할 것이기 때문이다. 지역 내 행위자들이 점선 동그라미 내에서만 교류하는 것은 협력적 네트워크 내에서 지방정부의 중추적 역할을 설명하기 위한 것이다. 지방정부를 중심으로 지역 내 다양한 행위자들과 협력네트워크를 형성하는 것은 열린 제주학의 정립과 확산을 성공시키기 위한 필요조건이다.

제주특별자치도와 레타켄 사이에 연결된 쌍방향의 화살표 옆에 있는 글자들은, 레타켄이 제주에 공공외교를 실시한 결과 제주지역 주민의 아일랜드 및 레타켄에 대한 호감도와 지지도가 올라갔다는 점을 설명하고 있다.

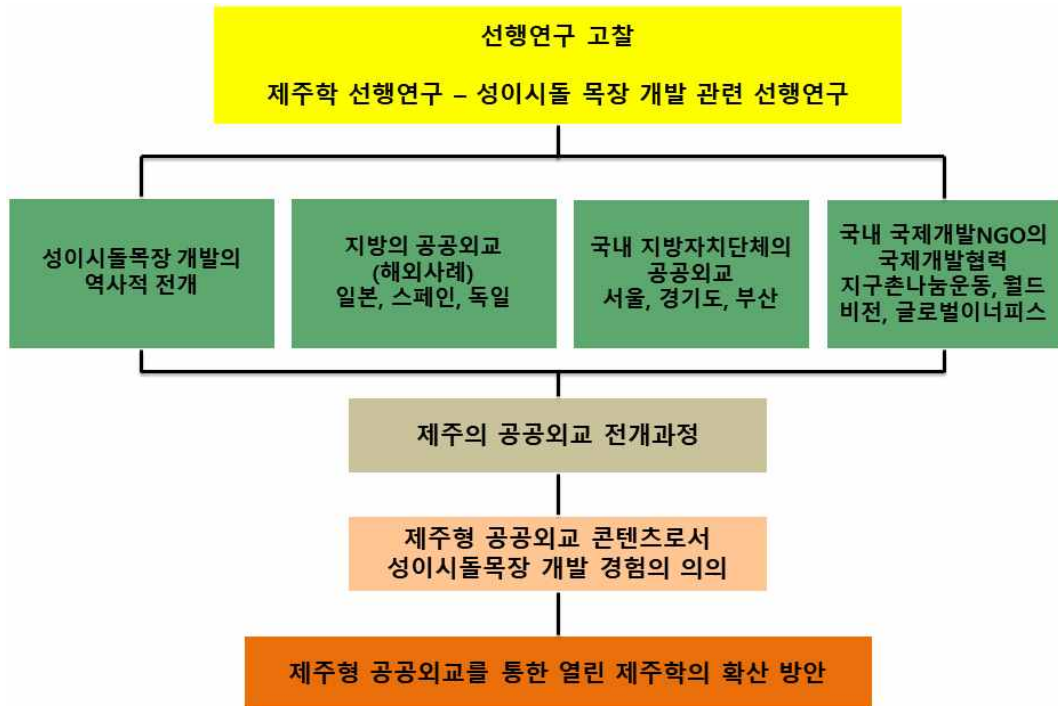
제주와 다른 농촌지역들 간 쌍방향 화살표 표시는 제주특별자치도가 다른 개도국 농촌지역에 공공외교를 실시한다면, 레타켄과 제주의 경우처럼 개도국 농촌주민들의 제주에 대한 긍정적 이미지 확립에 기여할 것이라는 점을 표현한 것이다. 타 지역주민들이 제주에 대한 긍정적 이미지를 갖는다면 열린 제주학의 확산에 긍정적 요인으로 작용할 것이다.

성이시돌 목장 개발모형의 정립은 제주에서는 부재했거나 부족했던 지방정부 및 기업의 역할을 보완하는 이론적 작업을 통해 완성한 후, 시민단체와 지역주민이 상호 협력해 개발도상국 지역으로 확산하는 것이 필요하다.

이미 중앙 차원에서는 지구촌나눔운동이라는 NGO가 성이시돌 목장의 개발 경험을 몽골의 목축업 발전을 위해 적용한 바 있다. 굿네이버스는 에티오피아에 수공예조직협동조합의 육성을 지원한 바 있고, 월드비전은 전 세계 빈곤지역에 지역주민자조그룹을 만들어서 지역개발사업을 실시한 바 있다. 국제개발 NGO들의 해외사업 경험들은 성이시돌 목장 개발 경험을 제주형 공공외교의 핵심 콘텐츠로 가공하는 과정에서 부족한 측면을 보완할 수 있도록 할 것이다. 열린 제주학의 대표 콘텐츠로서, 성이시돌 목장 개발 사업이 제주형 공공외교를 통해 해외지역들로 확산된다면, 제주에 대한 이 지역주민들의 긍정적 이미지 구축은 물론 열린 제주학의 글로벌화에 있어서도 긍정적 결과가 기대될 수 있을 것이다.

3) 연구의 흐름

<그림 I -4> 연구의 흐름



II. 선행연구 고찰

1. 제주학 선행연구의 검토

1) 지역의 고유한 정체성을 강조하는 제주학 연구 경향

제주학 연구는 1970년대 이후 본격적으로 시작되었고, 제주학이라는 명칭은 1990년대 이후 사용되기 시작했다. 1993년 ‘서울정도600주년기념사업’의 일환으로 서울학연구소가 설립되면서 서울학이라는 명칭을 사용한 이후 행정단위의 지역연구를 학(學, Science)이라고 지칭하게 되었다. 1995년 이후 지방자치제도의 실시와 함께 서울학, 강원학, 제주학 등 지방학의 명명법이 거의 모든 지역으로 확산되었다.

제주학 연구는 1978년 서울에서 민속학, 국문학, 고고학, 인류학을 전공한 민간 연구자들이 제주도연구회(濟州島研究會)를 창립하면서 시작되었다. 이 연구자들은 제주도가 우리나라에서 가장 특수성이 강한 곳으로 인문사회분야의 학술적 가치가 높은 지역이라고 보았다. 그러나 당시 서울에 거주하던 제주 출신 학자들과 제주지역 학자들은 제주지역이 하나의 연구대상이 되는 데 거부감을 보였고, 제주학에 대해 부정적인 반응을 보였다고 한다(전경수 1998). 이는 제주가 특이하고 이질적인 지역이라는 이미지로 외부에 알려지는 것에 대한 우려가 있었던 것으로 보인다.

이러한 점으로 인해 1970년대 초기 제주학 연구는 제주인들이 자발적으로 연구하고 성찰한 결과물이라기보다는 중앙의 학자들이 제주를 ‘관찰’하는 방식으로 이루어졌다. 1980년대 들어 제주도연구회가 활동영역을 넓혀 제주도내 학자들과 협력하여 서울-제주 학술대회를 개최하면서 제주학 연구에서도 변화가 나타나기 시작했다. 제주도내 대학교수들과 전국의 제주도출신 학자들이 제주도연구회에 참가하면서 제주학 연구의 범위는 인문, 사회, 자연과학 등 다양한 학문 분야로 확대되었다. 전국학술대회와 제주 현지답사를 통해 인문사회과학과 자연과학분야의 소통과 교류도 더욱 활발해졌다.

그러나 1990년대 초반에 들어서면서 제주학 연구에서 학제 간 협력이 약화

되는 경향이 나타났다. 그 대신에 향토사, 민속학, 인류학, 국문학 등 분과학문에서 소규모 단체들이 결성되기 시작했다. 대표적인 단체가 향토사 분야의 사학자들과 한국사 전공자들이 설립한 제주도사연구회(濟州島史研究會)였다. 이 연구회는 제주학 연구에 필요한 자료들이 제주지역 내에 부족한 실정을 인지하고, 서울지역에 있는 제주자료들을 수집하고, 규장각 사료를 분석하는 등의 활동을 통해 『제주도사연구(濟州島史研究)』, 『19세기 제주사회연구』 등의 서적을 발간했다. 또한 무속, 방언, 설화 등 민속학과 국문학 분야를 중심으로 한 제주학연구소가 설립되어 전공부문별 현지조사에 중점을 둔 연구활동이 진행되었다.

제주학연구소가 분야별 연구자들의 독자적 연구활동에 비중을 두면서 분과학문 간 교류와 협력에 바탕을 둔 학제 간 연구 경향은 점차 약화되었다. 그 결과 제주학 연구는 인문학을 중심으로 하여 제주라는 지리적, 사회문화적 특수성을 강조하는 방향으로 진행되었다. 인문학 외에 사회과학 분야의 제주학 연구는 주로 관광개발을 중심으로 진행되었다.

<표 II-1> 제주학아카이브 DB자료의 학문분야별 분류¹⁾

분야	총류	철학	종교	사회 과학	순수 과학	기술 과학	예술	언어	문학	역사
건수	187	8	2,230	10,392	3,661	2,822	957	424	928	25,350
비중 (%)	0.40	0.02	4.75	22.13	7.80	6.01	2.04	0.90	1.98	53.98

출처: 제주학연구센터, 제주학아카이브 분야별 정보를 참고하여 재구성.

위의 표를 보면 제주학 연구에서 가장 많이 수집되어 있는 자료는 역사학 분야의 연구이며, 제주의 역사, 철학, 종교, 예술, 언어, 문화 등 제주지역의 특수성을 연구하는 분야가 전체 자료의 64%를 차지하고 있다.

1) 2011년 8월 설립된 제주학연구센터의 아카이브는 1950년대 이후 현재까지 사진, 동영상, 신문기사, 논문, 보고서 등 다양한 형태의 연구자료를 총망라함.

사회과학과 자연과학 분야는 각각 22.1%와 13.8%의 비중을 보이고 있다. 이 분야의 연구들은 주로 1990년대 이후 활성화되기 시작하여 빠른 증가율을 보였다. 과거 향토사 위주의 연구가 점차 지역 현안인 관광개발, 사회문제, 자연생태, 환경, 지방자치, 행정, 정치 등으로 다양하게 확장되었다.

2) 사회과학 분야의 제주학 연구 경향

제주의 고유성과 특수성을 강조하는 경향과 분과학문별로 분화된 제주학 연구의 경향은 사회과학 분야에서도 유사하게 나타났다. 1950년대 이후 현재까지 10,392건의 사회과학 분야 연구자료를 여성, 문화, 민속, 사회, 행정 법, 관광, 정치, 경제 등의 세부 연구주제로 분류하면, 다음 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 1950년대 이후 사회과학 분야 연구 자료의 세부주제별 분류

분야	여성	문화	민속	사회	교육	행정부	관광	경제	정치	기타
건수	1,530	2,613	658	2,409	685	784	635	751	268	9
비중 (%)	15.2	25.1	6.3	23.2	6.6	7.5	6.1	7.2	2.6	0.1

출처: 제주학아카이브 분야별 정보를 참고하여 재구성.

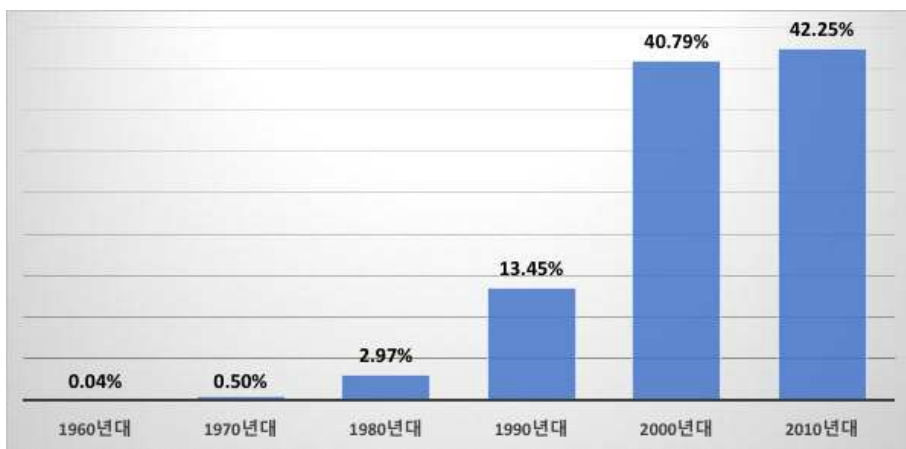
제주 관련 사회과학 연구들 가운데 제주의 특수한 문화를 고찰하는 연구의 비중이 가장 높고, 제주해녀를 중심으로 여성에 관한 연구와 자료들도 상당히 많이 수집되어 있다. 문화 다음으로 제주사회의 행정, 교육, 복지, 도시, 이주민 등 다양한 사회현안 등의 사회에 관한 연구가 많으며 대부분 논문, 보고서, 정기간행물로 구성되어 있다.

이와 같은 연구들은 제주를 하나의 특수한 지역단위이자 삶의 공간으로 인식하고 공동체 내부의 다양한 고민을 심층적으로 논의했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부기관 및 학술기관에서 발간된 사회, 관광, 행정, 사회복지 등 다양한 분야에서 연구보고서가 1,117건에 이르고, 1960년 이후 진

행된 제주 관련 사회과학 분야의 학술논문 편수가 2,796건에 달한다.

<그림 II-1>은 1960년대 이후 사회과학 분야에서 논문 유형으로 발간된 연구 자료들의 변화추이를 정리한 것이다. 이는 사회과학적 관점에서 관련 주제를 다룬 연구들이 1990년대 들어 크게 증가하였고, 특히 2000년대 이후에는 연구논문이 전체의 약 83%에 이른다.

<그림 II-1> 1960년대 이후 사회과학 분야 연구논문 편수의 변화



출처: 제주학아카이브 분야별 정보를 참고하여 재구성.

3) 열린 제주학 관점의 연구 경향

사회과학 분야의 제주학 연구들은 문화, 여성, 사회 분야가 대부분이며, 사회를 다루는 연구들은 대부분 지역 내 문제들에 초점을 맞추고 있다. 따라서 외부세계에 대한 열린 관점의 제주학 연구는 사회과학 분야에서도 찾아보기 어렵다. 제주학에서 해외지역들에 관심을 보이기 시작한 연구들은 1986년 제주대학교 사회발전연구소가 <제주도와 하와이간의 도시지역개발협력 세미나>를 개최한 이후 시작되었다. 이 세미나에서는 해외지역들의 개발경험을 제주의 지역개발에 적용하려는 연구들이 나타났다. 1997년에는 제주학연구회가 제주학회로 개칭되어 학회지를 발간하고 다양한 분과학문 분야의 논문들을 소개하였다.

1998년 제주발전연구원(현 제주연구원)이 설립되면서 제주학 연구의 확산에

있어 주요 분기점이 마련되었다. 지방자치시대를 맞아 제주 지방정부 주도의 제주학 연구 기관이 설립됨으로써 제주학 관련 기초연구가 강화되고 국제적 학술교류가 활발해지는 계기가 되었다. 제주발전연구원은 중국, 일본 등 아시아 섬지역들과의 교류를 통해 <세계섬학술회의>를 개최하였다. 이 회의에서는 제주의 문화, 관광, 산업구조 등 제주의 지역현안을 다루는 동시에 미국, 중국, 일본, 캐나다 등 세계의 섬지역 연구자들과 '섬연대를 위한 과학지식의 공유'라는 모임을 결성했다. 이러한 활동은 섬이라는 지역적 특수성을 일반화하고 세계의 섬도시로서 제주의 정체성을 정립하는 데 기여했다.

제주학아카이브의 사회 및 정치 분야별 정보에서 공공외교 및 국제개발협력 관련 자료들은 극소수에 불과하다. 특히, 제주학아카이브 올라와있는 공공외교 관련 문건은 제주평화연구원의 <새로운 아시아 설계 : 제9회 평화와 번영을 위한 제주포럼 결과자료집>에서 하나의 세션 주제로 다루어진 것이 전부이다.

제주학 연구는 지방자치의 실시와 글로벌 시대의 도래로 인해 양적, 질적으로 급속한 성장을 했지만, 대부분의 연구들은 과거의 지역 고유의 특수성 강조의 경향과 분과학문별로 분리된 연구경향에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 열린 제주학 연구의 확산을 위해서는 제주가 외부세계와 만나 공유했던 역사적 경험들을 재구성할 필요가 있다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 성이시들 목장 개발 경험을 역사적으로 재구성하고, 공공외교의 콘텐츠로 활용하는데 필요한 방안을 모색하고자 한다.

2. 성이시들 목장 개발 경험에 관한 선행연구 검토

1) 박정희 정부정책의 공과에 초점을 맞춘 기존의 연구 경향

제주의 지역개발 관련 연구들은 박정희 정부의 경제정책이 제주의 초기 경제적, 사회적 발전에 기여했다는 인식이 광범위하게 확산되어 있음을 볼 수 있다. 이에 따라 제주의 초기 경제·사회개발과 관련된 연구들은 주로 박정희 정부의 경제개발5개년계획(1962-1966), 5·16도로 개통(1969), 새마을운동(1970

년 이후), 제주도관광종합개발계획(1973-1982)과 중문관광단지 개발계획(1978년 이후) 등에 초점을 맞추고 있다. 제주지역이 박정희 정부의 새마을운동 추진에 있어서 전국에서 가장 성공한 사례라는 주장이 제기되기도 했다(신행철 2004, 57).

이러한 연구들과는 달리 박정희 정부의 제주도 개발계획이 한국관광공사의 일방적 주도로 국내대기업과 재일교포의 자본투자에 지나치게 의존했다는 점, 마을목장 등 공유지를 몰수해 사유지(私有地), 군유지(郡有地), 도유지(道有地)로 만들었다는 점, 1980년대부터 1990년대 중반까지 기생관광이 주류를 이루었다는 점 등을 지적하며 이에 대해 비판적 입장을 보이는 분석도 있다(조성운 2017, 27-28).

제주도의 지역개발은 내생적 요인보다 외생적 요인에 의해 강하게 규정되어 국가 수준의 산업화정책과 지역개발정책의 일환으로 진행되었다는 점을 지적하는 연구도 있다(이상철 2003, 19-20).

제주의 지역개발과 경제성장의 요인을 박정희 정부의 경제·사회 정책의 공과를 중심으로 분석하는 경향은 우리나라 경제성장이 정부의 강력한 수출드라이브 정책에 기인했다는 주장과 관련된 찬반 논쟁의 연장선상에 있다고 할 수 있다.

2) 이시들협회 등 민간부문의 역할을 강조하는 연구 경향

제주의 지역개발 과정에서 중앙정부 정책이 차지하는 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 제주를 비롯한 농촌지역의 개발과정에서 민간부문의 역할에 대한 연구는 현재까지도 매우 미흡한 상황이어서 이에 대한 보강이 요구된다.

농촌지역 개발 과정에서 민간단체의 역할이 왜곡되거나 평가절하 되는 경우도 일부 연구들에서 나타난다. 예컨대, 해방 후 자생적으로 성장한 4H클럽 운동은 우리나라 농촌의 지역개발 과정에서 일정부분 기여했음에도 불구하고 이에 대한 연구가 미흡하며, 기존의 연구들은 4H클럽을 관변단체로 분류해 평가절하 하는 경우도 있다(한봉석 2008, 178). 성이시들 목장 개발 경험에서 볼 수 있는 바와 같이 4H클럽 소속 청소년들이 한림지역 개발의 실질적 일꾼

이나 지도자였다는 점을 미루어볼 때 우리나라 농촌발전사에 있어 4H클럽 운동에 대한 재평가가 필요할 것이다.

성이시돌 목장 개발 경험과 관련된 선행연구들은 1960년대 이시돌협회 측에서 발표한 “『이시돌』 축산개발사업”(강한문 1969), 『이시돌 사업현황』(이시돌 농촌산업개발협회 1965)이 있다. 이 연구들은 이시돌협회 초기 성이시돌 목장 개발과 관련된 주요 사업들을 소개하고 있다. 1990년대 이후에는 양영철(1990, 1991, 2005a, 2005b)이 주로 성이시돌 목장 개발 관련 연구를 수행했다. “내생적 지역개발을 위한 정책대안의 모색-제주지역을 중심으로”(양영철 1990), “內生的 地域開發을 위한 政策代案의 摸索”(고남욱·양영철 1990), “지역개발 유형 분류와 내생적 지역개발을 위한 방안 모색”(양영철 2005a), “내생적 지역개발능력 향상을 위한 방안 모색”(양영철 2005b) 등이 동일한 저자에 의해 수행되었다. 이 연구들은 성이시돌 목장 개발의 경험을 특정 지역개발 유형에 적용하기 위한 사례연구라는 특징을 갖고 있다. 양영철(1991)은 지역개발 유형을 향리형, 내생형, 착취형, 시혜형으로 구분하고, 각 유형에 맞는 8개의 제주지역 개발 사례들을 소개하였다. 그 가운데 성이시돌 목장 개발 유형은 시혜형과 내생형이 결합된 것으로 설명하고 있다.

최근 5년 동안 성이시돌 목장 개발 경험에 관한 연구는 인문학, 사회과학, 종교학, 건축학 등에서 다양하게 진행되었다. 박철수(2014)와 권기혁·박철수(2015)는 성이시돌 목장에서 건축된 바 있었던 ‘테쉬폰 구조’²⁾라는 건축물이 우리나라 건축사에서 갖는 의미에 대해 논하였다.

이효석(2016)은 공유가치 창출을 통한 가톨릭교회의 대안적 선교 방식을 제안하기 위해 성이시돌 목장 개발의 경험을 소개하고 있다. 김정주(2015)는 성이시돌 목장 개발이 갖는 지역사회발전의 측면보다 맥그린치 신부의 제주지역 사회사목 활동 과정에서 나타난 교육적 의미를 고찰하는 데 역점을 둔다. 권은진(2014)은 맥그린치 신부의 사회복지활동이 제주지역 사회복지 활성화에 미치는 실천적 함의에 대해 고찰한다. 이 연구들은 성이시돌 목장 개발 사례보다는 맥그린치 신부님의 개인적 활동 및 역할에 초점을 맞추고 있다.

2) 테쉬폰 구조는 이라크식 건축물로 맥그린치 신부가 국내에서 최초로 성이시돌 목장 건립에 도입했다. 이 건축물은 서울 수유동에서도 발견되지만 현재까지 남아있는 것은 금악리, 선흘리, 월평동에 있는 13채에 불과하다.

김자경(2017)은 금악마을 주민들이 금악포크빌리지 사업을 통해 양돈 악취 문제를 극복해가는 과정과 한계점에 대해 고찰하고 있다. 권상철(2015)은 마을 공동어장과 성이시돌 목장 사례를 통해 제주지역에서 대안 공동체 경제 논의의 가능성에 대해 논의하고 있다. 이 연구들은 성이시돌 목장 개발 자체를 분석하는 데 목적을 두기 보다는 별도의 연구문제를 제기하고 그에 대한 답을 찾는 과정에서 성이시돌 목장 개발 경험을 부차적으로 소개하고 있다.

이상의 연구들은 각 분과학문별로 성이시돌 목장 개발 경험이 주는 의미를 고찰하는 탐색적 연구라는 공통점이 있다. 양영철(2016)은 성이시돌 목장 개발 경험에 있어 맥그린치 신부의 역할에 초점을 맞추었던 기존의 관점을 시정해 지역개발 유형의 차원에서 성이시돌 개발 사례를 설명한다. 이 연구는 성이시돌 목장 개발과정에서 맥그린치 신부의 역할뿐 아니라 4H클럽 청소년, 제주여성, 중앙정부, 해외원조단체 등이 어떻게 개입했는지를 포괄적이고 상세하게 설명하고 있다.

다음 장에서는 지역개발의 성공 사례인 성이시돌 목장 개발 경험이 제주형 공공외교의 자원으로 활용될 수 있다는 점에 초점을 맞추어 그 역사적 전개 과정을 살펴봄으로써 ‘열린’ 제주학에 주는 의의를 찾아볼 것이다.

Ⅲ. 성이시돌 목장 개발 경험의 역사적 전개

1. 성이시돌 목장 설립 당시 한림지역의 상황

1) 한림읍 금악리 개요

성이시돌 목장은 제주시 한림읍 금악리에 소재해 있다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범 이후 제주시 행정구역은 2011년 7월 기준 4읍, 3면, 19행정동으로 구성되어 있다. 한림읍은 애월읍, 조천읍, 구좌읍과 함께 4읍에 속한다.³⁾

<그림 Ⅲ-1> 한림읍 위치



3) 3면은 한경면, 추자면, 우도면이며, 19행정동은 건입동, 노형동, 도두동, 봉개동, 삼도1동, 삼도2동, 삼양동, 아라동, 연동, 오라동, 외도동, 용담1동, 용담2동, 이도1동, 이도2동, 이호동, 일도1동, 일도2동, 화북동이다.

<표 III-1> 한림읍 행정리 현황

마을	면적(km ²)	세대수	인구수
귀덕1리	5.54	552	1,191
귀덕2리		342	635
귀덕3리		140	294
수원리	1.15	517	1,113
한수리	0.14	273	556
대림리	3	988	2,144
한림1리	2.82	1,387	2,998
한림2리		1,121	2,323
한림3리		79	169
강구리		119	260
상대리	11.29	143	294
동명리	3.76	615	1,414
명월리	5.51	409	768
금악리	30.53	525	1,125
상명리	5.28	222	456
월림리	4.44	191	387
옹포리	1.23	672	1,437
협재리	7.31	941	1,852
금능리	5.53	520	1,143
월령리	3.06	169	347
비양리	0.59	80	170

출처: 한림읍 행정복지센터, <http://www.jeju.go.kr/town/hanlim.do>, 2018년 10월 31일 기준.

한림읍에는 해안지대에 11개, 중산간지대에 10개의 행정리가 위치해있다. 해안지대는 용천수가 나오고 마을어장을 통한 해산물 채취가 가능할 뿐 아니라 한림항이 위치해 있어 오래전부터 제주시 북서부지역의 중심지가 되었다. 이에 이 지역으로의 인구유입이 많아 주변 지역에 비해 인구밀도가 높은 편이다(<표 III-1>).

성이시돌 목장이 있는 금악리는 귀덕3리, 대림리, 한림3리, 강구리, 상대리, 동명리, 명월리, 상명리, 월림리와 함께 중산간지대에 있는 행정리이다(제주특

별자치도·제주특별자치도문화원연합회 2014, 52). 중산간지대는 용천수가 없고 마을어장을 통한 해산물 채취가 불가능하지만, 광활한 목장용지 및 초지, 그리고 농경지 등이 넓게 분포되어 있어 1960년대 이후 성이시돌 목장 개발의 주요 근거지가 되었다. 금악리는 한림읍에서 가장 큰 면적(30.53km²)을 차지하며, 중산간지대에서도 가장 높은 200-220m에 위치해 있다. 금악리의 세대수는 525개, 인구는 1,125명이다(<표 III-1>).

<사진 III-1> 1960년대 한림항 경관



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

2014년 12월 현재 금악리는 본동 1개의 자연마을과, 성이시돌 목장 축산단지(웃단지, 알단지), 개인농장(양돈단지 일대) 등으로 구성되어 있다(제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회 2014, 325).

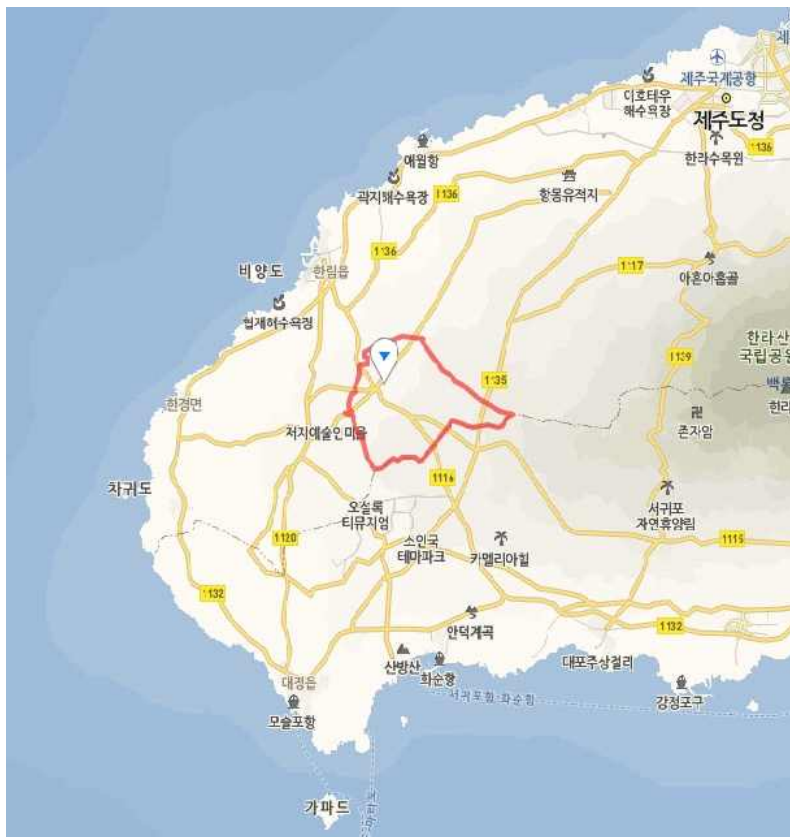
2) 1950년대 금악리의 상황

제주4·3사건 이전까지 금악리는 본동(병대동), 동동, 중동, 상동, 일동이못

등 자연마을들이 존재하고 있었다. 제주4·3사건이 발발함에 따라 금악리에서는 100여명의 희생자가 발생했다. 1948년 11월 금악리 마을에 소개령이 내려지자 주민들은 해안지대 마을로 피난을 갔고, 금악리는 불에 타 사라졌다. 해안마을로 피난한 이들도 토벌대에 잡혀 고문을 당하고 학살되는 일이 많았다. 1949년 이후 인근 마을들이 복구되는 상황에서도 당시 정부는 금악마을을 위험지구로 지정해 마을의 복구를 허용하지 않았다(제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회 2014, 153).

1953년 7월 금악마을 복구가 시작되어 이 마을의 본동은 재건되었다. 그러나 금악 웃동네(금악 상동)는 결국 복구되지 못하여 자연 폐촌이 되었다(오마이뉴스 2007.08.16.).

<그림 III-2> 한림읍 금악리 위치



2. 맥그린치 신부 주도의 성이시돌 목장 개발4)

1) 4H클럽 설립과 가축은행 운영

한림 금악 본동이 복구된 직후인 1954년 4월, 맥그린치 신부는 한림천주교회 초대 주임신부로 부임해왔다. 맥그린치 신부는 부임 직후, 제주4·3으로 인해 막대한 피해를 입은 마을을 재건하고 절망에 빠진 마을주민의 삶에 희망을 불어넣고자 구호사업을 시작했다.

신부님이 제주에 도착한 당시 제주도민들은 4·3사건을 겪은 직후여서 집단적 무력감과 피해의식에 빠져있었어요. 발전은 커녕 생존 자체를 위협받던 시대였으니까요. 신부님은 그러한 상황이 안타까워 무언가를 해보자고 제안했지만, 마을주민들은 잘 안될 것이라는 부정적인 시각이 많았다는 거예요.

다행히 마을아이들은 달랐어요. 신부님이 새로운 시도를 제안하면 이에 적극적으로 참여했어요.

<사진 III-2> 1960년대 한림 아이들의 모습, 4H클럽과 가축은행



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

4) 이 부분은 양영철(2016), 제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회(2014), 강한문(1969)을 참조해 재구성하였다. 직접인용 된 부분은 이시돌센터 관계자와의 인터뷰 내용을 활용하였다.

1957년 3월, 맥그린치 신부는 한림성당에 다니는 25명의 청소년신자를 주축으로 한림 4H클럽⁵⁾의 설립을 주도하여 이듬해 2월 공식 등록을 마쳤다.

당시 마을 안에 있던 성당은 꽤 큰 문화공간이었어요. 배드민턴을 치거나 카드게임을 하거나 영화도 상영했기 때문에, 아이들을 비롯해 다양한 연령층의 마을주민들이 모였죠. 신부님도 당시에는 청년시절이었으니까, 아이들과 함께 문화공간을 활용하고 공부도 했었어요.

그러다가 신부님이 미국에서 4H클럽 운동을 하다 한국 미군부대에 온 앤더슨 대령을 만나게 되었어요. 이 운동은 청소년을 대상으로 교육하며 청소년을 활용해 농사를 짓고 자립할 수 있도록 하는 것이었어요. 신부님은 수원지구에 가서 4H클럽 교재를 얻어다가 한림 청소년들과 함께 공부했던 거예요.

4H클럽 운동에 참여했던 아이들이 나중에 군대를 제대한 후 1961년부터 성이시돌 목장을 개척하기 시작했어요. 신부님이 직접 마을로 내려가 이 청년들을 덤프트럭에 태워 목장으로 데려왔어요. 당시 목장에는 일본군 막사로 사용하던 장소를 개조한 사무실이 하나 있었어요. 청년들은 이 사무실에서 숙식을 해결하며 새벽부터 늦은 밤까지 서로를 보듬어가며 쉬지 않고 일했다고 해요. 이 청년들이 아니었으면 성이시돌 목장 개발은 불가능했을 거라고 신부님이 회고하곤 했어요.

한림 4H클럽 설립 후, 맥그린치 신부는 경기도 4H클럽을 후원하는 한미농장을 방문해 돼지와 닭을 제공해줄 것을 요청했다. 한미농장은 개척농장으로 미국의 지원을 받고 있었다. 돼지와 닭의 수가 170여 마리에 이르자 맥그린치 신부는 1957년에 ‘가축은행(동물은행)’을 설립했다. 가축은행 운영은 성당에서 키우던 돼지가 새끼를 낳으면 이를 4H클럽 회원들에게 대여해주고, 그 돼지가 또 새끼를 낳으면 4H클럽 회원들은 새끼돼지 2마리를 성당에 상환하고,

5) 4H클럽이 우리나라 역사에 처음 등장한 것은 일제 식민지 시대인 1926년이다. 당시 기독교청년회(YMCA)는 ‘사각소년회(四角少年會)’라는 명칭으로 4H 클럽 운동을 주도했으나, 일제의 탄압으로 자동 소멸되었다. 이후 4H 클럽 운동이 재등장하게 된 시기는 미군정기인 1947년 3월이었다. 어린 시절 4H클럽 운동을 경험했던 경기도 군정장관 앤더슨(Charles A. Anderson) 중령은 구자옥 경기도지사, 이진묵 경기도 문관 등과 논의한 끝에 ‘농촌청년구락부’라는 명칭의 4H 클럽 운동을 조직했다. 4H란 Head, Heart, Hands, Health를 뜻하며 우리나라에서는 지, 덕, 노, 체(智, 德, 勞, 體)로 해석되었다. 4H 운동의 목적은 농촌 청소년들을 훌륭한 영농인과 민주시민인 ‘국민’으로 키우는 것이었다(한봉석 2008, 179).

상환된 돼지는 다시 지역주민들에게 분양하는 방식으로 이루어졌다. 4H클럽 회원들을 통한 가축은행 운영은 이후 성이시돌 목장 개발의 시금석이 되었다.

<사진 III-3> 제주 농부와 소, 성이시돌 목장의 양돈사업



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

신부님이 축산업을 가장 먼저 시작하신 건 개인적인 경험 때문인 것 같아요. 아일랜드가 낙농국가이고, 신부님의 아버지가 의사사셨어요. 어려서부터 신부님은 집에서 가축을 키우고 치료하는 과정을 늘 지켜봤죠. 제주에 왔는데, 아일랜드보다 제주의 자연환경이 더 좋은 거예요.

신부님은 다른 문화권에서 온 외국인이다 보니 제주 현실을 보면서 참신한 아이디어가 많이 떠올랐던 것 같아요. 외국인의 시선으로 보니, 제주의 광활한 땅을 개간하지 않을 이유가 없었고, 목초가 안자랄 이유

도 없었다고 본 거예요. 당시 제주도민들은 소가 노동력을 제공하는 수단으로만 보았지, 소로부터 우유를搾 수 있다는 생각을 해보지 못했어요. 그런데 돼지는 제주도민들에게 익숙하고 잘 키우고 있었던 거예요. 신부님은 제주도민들이 품종과 사육방법만 바꾼다면, 단기간에 효과를 볼 수 있다는 업종이 양돈업이라고 보고 이를 먼저 시작하신 거예요.

2) 면양사업과 직조강습소 운영

맥그린치 신부는 제주에서 면양사업이 전망이 좋을 것으로 보아 직조강습소를 개설하고, 제주지역 여성을 상대로 직조교육을 실시했다. 양돈업에 이어 면양사업에 주목한 이유는 고향인 아일랜드가 양돈 및 면양사업으로 번영을 이루었다는 개인적 경험 때문이다.

또 다른 이유는 아일랜드와 제주의 유사성에 따른 것이다. 아일랜드는 영국의 오랜 통치 하에 고통을 겪어왔다는 점, 돌과 바람이 많다는 점, 농민들이 성실하고 부지런하다는 점 등 제주와 많은 유사성을 갖고 있었기 때문에, 맥그린치 신부는 제주지역 농민들에게 아일랜드식 양돈법과 면양사업을 전수하고자 했다.

<사진 III-4> 성이시돌 목장의 면양산업



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

맥그린치 신부는 1961년 면양 35마리를 구입하는 한편 뉴질랜드와 호주에서 좋은 품종의 양들을 들여왔다. 그런 다음 맥그린치 신부는 원조계획서를 해외 원조단체에 제출해 사업기반을 마련하는 한편, 아일랜드 고향집으로부터 물레를 조달받았고, 친구들에게는 1-2달러씩 지원받아 양을 구입했다.

맥그린치 신부님이 추진한 초기 사업들에서는 아일랜드에 있는 친인척들의 도움이 많았다고 했어요. 신부님 고향도 북서부에 돌이 많고 척박한 땅이 많은 곳이었는데, 그럼에도 고향의 친인척들이 십시일반 모아 보내주었다는 거예요.

골롬반선교회⁶⁾ 소속 수녀들은 디자인과 교육을, 몇몇 신부들은 양털을 뽑는 일을, 그리고 직조강습소에서 훈련을 받은 제주지역의 여성들은 양털로 옷 만드는 일을 담당했다. 이는 후에 설립된 ‘한림수직’과 ‘한림수직사’ 운영체계가 되었다.

<사진 III-5> 직조강습소와 한림수직



6) 골롬반선교회(성골롬반외방선교회)는 ‘그리스도를 위한 나그네’가 되어 고향을 떠나 다른 문화권의 가난한 이들에게 복음을 전했던 골롬반 성인의 이름을 빌려와 만들어진 선교회이다. 이 선교회는 1916년 아일랜드 주교회의에서 설립 허가를 받았고, 1918년 교황청으로부터 정식 인가를 받았다. 1920년 16명의 골롬반 선교사가 첫 선교지인 중국에서 들어왔고, 한국에는 1933년 골롬반선교회 소속 신부 11명이 부산항을 통해 들어오면서 본격적인 선교활동을 시작하였다.



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

3) 목장 운영

맥그린치 신부는 가축은행을 통한 양돈 분양만으로는 주민소득을 향상시키기에는 한계가 있다고 보고 '토지 매입을 통한 목장 운영'을 계획했다.

이 계획의 첫 번째 단계는 토지를 매입하는 일이었다. 제주4·3사건의 피해로 방치되고 황폐화되어 있던 금악리 중산간지대에는 개간할 수 있는 토지가 많았다. 그러나 지역농민들은 토지를 개간할 의지가 거의 없었다. 당시 제주 지역 농민들은 농업의 영세성과 농산물 가격 하락으로 인해 토지를 개간해 작물을 재배하더라도 판매 수익을 올릴 수 없을 것이라는 부정적 인식이 많았다. 1961년 맥그린치 신부는 약 300만평의 토지를 구입해 성이시돌 목장 1소장을 열었다. 이후 조천읍 선흘리 목원동에 2소장을, 제주시 월평동 한라농장에 3소장을 열어 토지와 주택을 개인에게 분양해주었다.

목장 운영의 두 번째 단계로 맥그린치 신부는 개척농가를 모으기 시작했다. 전국에서 많은 사람들이 성당주보 모집 공고를 보고 개척농가를 운영하기 위해 모여들었다.

사실 맥그린치 신부와 이시돌협회가 초기에 분양한 양돈농가 가운데 제주 출신 지역민은 거의 없었어요. 한림지역 주민들을 대상으로 개척농가 사업을 시작했지만, 원하시는 분들이 많지 않았어요. 당시 돼지와 닭으로 양돈가격이 하락하자 중앙정부는 기업형 양돈농장을 금하고 있

있고요. 이 때문에 이시돌협회 차원에서 개척농가를 모집하는 일은 쉽지 않았지요.

그래서 전국의 골룸반 사제들에게 알려 성이시돌 목장 개척농가 사업을 성당주보를 통해 알리기 시작했어요. 협회가 제시한 조건을 보고 강원도, 전라도 서울 등지에서 개척농이 되겠다고 방문하는 사람의 수가 많아졌어요. 남은 땅은 협회에서 일하는 직원들에게도 분양되었어요. 개척농들은 토지를 임대해서 양돈업을 하다가 후에 땅을 사서 자립할 수 있도록 했어요.

그 결과 100여 가구의 개척농가가 선정되어 가구별로 각각 주택, 개척할 토지, 창고, 비육돈사와 돼지 20마리가 분양되었다. 그에 따른 상환조건은 3% 이자로 30년 상환과 분양받은 땅을 개간하는 것이었다. 이 개척목장은 제주지역 기업목장의 시초가 되었다.

당시 성이시돌 목장으로 들어온 사람들은 후에 지역민이 되었죠. 그러나 이 모든 과정이 순조롭지만은 않았어요. 초기에는 실패를 거듭하고 재시도하면서 점차 자리를 잡아갔던 거예요.

<사진 III-6> 성이시돌 목장의 개척농가들



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

4) 한림신협 설립

맥그린치 신부는 한림성당의 몇몇 신자를 부산신협 본부에 보내 교육을 받게 한 후 한림신협(한림신용협동조합) 설립을 준비했다. 그러나 한림신협의 설립과 운영은 맥그린치 신부의 개입 없이 한림성당 신자들이 주도적으로 참여했다.

한림분당 신자 중 한 분이 갯돈 탈 시기에 계주가 도주해서 자살을 했어요. 당시 제주에는 은행도 거의 없어서 돈을 빌릴 데도 없었고, 보증도 어렵기 때문에 고리사채를 쓰는 경우도 많았어요. 제때 갚지 못하면 빛이 눈덩이처럼 불어나기 때문에 신부님이 신협 설립을 서두르셨던 거죠. 신협 운영은 처음에는 성당신자를 대상으로 하다가, 점차 한림지역 전체로 퍼져나갔어요.

원래 신용협동조합은 조합원들이 협력하여 어려운 상황을 타개하려고 만들어졌지만, 점차 취지와 맞지 않는 일들이 발생했죠. 이사회에서 힘 있고 돈 많은 상업종사자들이 큰돈을 빌리는 경우도 있었고, 빌렸다가 소액대출을 상환하지 못하는 경우도 생겨났어요. 그러다보니 이사회 내부에서 분란이 생겼고, 누가 이사장이 되느냐에 따라 혜택을 보는 사람들이 바뀌는 경우가 발생했어요. 그래서 신부님이 신협에서 손을 떼시기로 결정하신 거예요.

<사진 III-7> 한림신협 설립

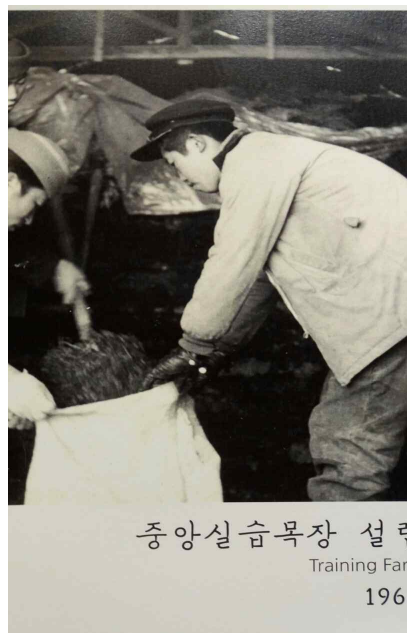


출처: 성이시돌 센터.

5) 중앙농업교육원과 중앙실습농장 운영

1961년 맥그린치 신부는 성이시돌 목장 내에 중앙농업교육원을 설립했다. 당시 맥그린치 신부의 관심사항은 목장 운영보다는 축산업 진흥을 위한 기초 교육과 실습장소 마련이었다. 이에 따라 설립된 중앙농업교육원은 목초 개량, 가축사양 관리, 농기구의 사용과 정비 등의 교육과정을 운영했다.

<사진 Ⅲ-8> 성이시돌 목장의 중앙실습목장



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

1961년 11월, 맥그린치 신부는 성이시돌 목장에서 약 12km 떨어진 금악리 정물마을에 황무지 300여 정보를 확보해 중앙실습농장을 열었다. 일본으로부터 면양 500두와 종돈 800두를 확보한 후, 17명의 실습생을 대상으로 최초의 농장실습교육이 실시되었다. 농촌지역 청년들이 목야 개량, 사료작물 재배, 트랙터 등 차량과 농기구 정비 등 양돈 및 초지 조성 관련 기술교육 및 실습교육을 받았다.

전국의 농촌과 목장에서 온 교육생들이 중앙농업교육원의 교육과정에 참여했고, 축산학과 및 관련학과 대학생들이 방학기간을 이용해 중앙실습목장에서

현장실습을 받았다.

<사진 III-9> 중앙농업교육원의 트랙터 실습과 방문자들



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공.

6) 이시돌협회 설립

1962년 10월 26일 재단법인 이시돌 농촌산업개발협회(이시돌협회)가 농림부의 정식 인가를 받아 비영리단체로 출범했다. 이듬해 1월 미국무성국제개발처(USAID)로부터 PL480(‘평화 목적을 위한 식량계획안’)에 따른 제주사료사업협정서가 승인됨에 따라 이시돌협회가 본격적인 사업에 착수했다.

맥그린치 신부님이 이시돌협회라는 재단법인체가 만든 이유는 지역 개발 사업을 천주교 전도를 위한 선교수단일 것이라는 오해를 없애기 위해서였던 것 같아요. 또 개발 사업이 신부님 한 개인에게 집중된다면 사업의 지속성이 보장되지 않을 것이라 생각도 있었고요.

하지만 신부님이 이시돌협회를 설립했던 가장 직접적 이유는 미국의회에서 PL480이 통과됨에 따라 동물사료를 원조받기 위해서였죠. 미국에서 동물사료가 과잉생산 됨에 따라 이를 제3세계 국가들에게 제공하기 위해 PL480이 미국의회에서 승인되었어요. 미국의회는 수원국에 수익을 발생시키고 수원국 주민들의 자립을 도울 수 있는 방안을 고심하다가 ‘차관형태로 제공되는’ PL480을 승인한 것이죠. 이 원조를 제공받을 수 있는 유일한 거래방식은 국가와 국가 간 거래였고, 그래서 이시

돌협회가 농림부 산하에 등록된 제1호 재단법인으로 등록된 거예요.

<사진 III-10> 현재의 성이시돌 센터



출처: 성이시돌 센터.

3. 이시돌협회를 통한 성이시돌 목장 개발⁷⁾

1) 독일 미제레오르의 원조와 이시돌협회의 자립 기반 확립

이시돌협회는 창설 초기에 독일 가톨릭 주교회 산하의 미제레오르(Misereor)가 제공한 원조를 통해 자립의 기반을 마련하였다.

이시돌협회는 맥그린치 신부님 주도로 만들어졌지만, 이사장은 광주 교구에 계셨던 헨리 주교님이 맡았어요. 맥그린치 신부님은 전무이사로 있으면서 아이디어와 실무를 담당했어요. 두 분이 사업과 관련된 고민과 아이디어를 나누고 협의를 거쳐 사업을 수행했어요.

미제레오르는 독일 가톨릭 주교들이 제3세계 국가를 지원하기 위한 목적으

7) 이 부분은 양영철(2016), 제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회(2014), 강한문(1969)을 참조해 재구성하였다.

로 독일 아헨(Aachen)시에 본부를 두고 1958년 설립한 원조단체이다. 한국에 대한 미제레오르의 원조는 주로 1960년대와 1970년대에 활발히 진행되었다.

이시돌협회에 대한 미제레오르의 원조사업은 농업훈련센터 및 양모 직조공장 건립, 축산 및 농산물 종자은행 설립, 가공기계 구입, 건물 및 시설 증축 등을 중심으로 이루어졌다.

2) 미국의 PL480 원조를 통한 이시돌협회의 사업 확대

미국의 PL480(‘평화 목적을 위한 식량계획안’)은 미국에서 농업기술 발전에 따라 농산물 과잉생산이 나타나자, 미국 정부는 잉여농산물을 후진국에 원조해 미국 내 농산물가격을 안정화하고 후진국의 기아문제 해결에 기여한다는 계획을 마련했다. 한국에 대한 PL480 원조는 1956년부터 1978년까지 진행되었다.

이 계획은 이시돌협회의 사업규모를 대형화하고, 성이시돌 목장 개발의 기초를 다지는 데 큰 기여를 했다. 맥그린치 신부는 ‘제주에 아일랜드식 양돈법을 보급하겠다’는 구상을 광주교구 대주교에게 밝혔다. 맥그린치 신부의 구상은 미국 가톨릭구제위원회에 사업자금을 요청하기 위한 사업계획서 작성으로 이어졌다.

사업계획서는 주로 맥그린치 신부님이 작성하셨어요. 규모가 큰 해외 원조단체로부터 원조를 받으려면 일정한 기준을 충족해야 했으니깐요. 사업비가 한꺼번에 지급되는 것이 아니라 일부가 초반에 제공되고, 이후 평가단이 와서 결과 도출을 확인하고 나서 나머지 사업비가 지급되는 방식이었기 때문에, 이를 총괄하는 것은 신부님이 직접 담당해야 했어요.

이 사업계획서에서 밝힌 PL480 제주사료사업의 내용은 미국의 옥수수 잉여농산물을 제주에 들여와 성이시돌 목장의 개척농가 정착사업과 비육돈 생산사업에 활용한다는 것이었다. 이 사업구상은 1963년 미국의회에서 PL480 개정 에 따라 정부 간 관계에서만 가능하던 원조물자 지급이 지역민간단체에게로

확대되자 비로소 구체화되기 시작했다. 미국에서 부산을 거쳐 제주 한림항까지 이르는 잉여농산물의 수송비는 원조수혜국이 부담한다는 원칙에 따라 한국의 중앙정부가 수송비용을 지불했다.

이시돌협회가 PL480을 받기로 약속되어 있었지만, 물류비는 원조수혜국이 부담해야 했어요. 그래야 국가와 국가 간 거래로 성립되는 거니까요. 미국에서 부산항까지는 한국정부가 물류비를 대고, 부산에서 제주까지는 미군부대가 바지선에 싣고 오는 데 도움을 주었어요.

3) PL480 원조와 토지개량사업

PL480 사업의 본격 추진과 관련된 주요한 부수적 사업으로 토지개량사업이 진행되었다. 이시돌협회는 목장부지의 토지개량사업을 추진하기 위해서 트랙터가 필요하다고 판단하여 미국 가톨릭구제위원회를 통해 토지개량사업용 PL480 원조를 요청했다.

이시돌협회는 원조 받은 약 820톤의 양곡을 개척농가 11개 지구, 중앙실습농장 3개 지구에 배정했다. 이와 함께 총 737.2m²(223평) 토지에 대한 제석작업이 개시되었다. 제주지역 토지는 돌이 많이 포함되어 있어 트랙터를 이용한 토지개량사업을 진행하기 위해서는 사전에 제석작업이 선행되어야 했다.

1960년대 당시 중산간지대의 마을 공동목장들은 개간되지 않은 상태였어요. 그냥 돌무더기 상태였죠. 필요에 따라 소를 방목하는 정도로 사용되고 있었어요. 이시돌협회는 트랙터와 같은 장비를 가지고 있었어요. 이 장비들은 10년 동안 임대했는데, 그 조건으로 땅을 개간하도록 했어요.

이 제석작업에 동원된 노동인력만 총 264,400명에 이르렀다. 1964-1965년 시행된 제석사업으로 토지 개량과 고용 창출이라는 이중의 효과가 나타났던 것이다.

직원들이 쓰지 못하는 땅을 개간하는 데 직접 참여하지는 않았어요.

지역민들이 나와 돌을 나르고 담을 쌓으면서 의식주를 해결했죠. 제석 작업을 통해 일종의 일자리 창출이 이루어졌던 거죠.

4) 옥스팜의 원조와 중앙실습농장 식수 공급

1964-1965년 우리나라에 닥친 극심한 가뭄으로 인해 성이시돌 중앙실습농장 저수지가 바닥을 드러냈다. 이시돌협회는 가축의 급수를 위해 중앙실습농장 가족들과 매일 100여 톤의 물을 한림리로부터 수송해야 했다. 이와 함께 이시돌협회는 옥스팜(OXFAM)⁸⁾에 급수문제 해결을 위한 원조를 요청했다.

이시돌협회는 옥스팜의 원조를 받아 중앙실습농장에서 18km 떨어진 어승생악으로부터 파이프를 연결해 물이 수송되도록 하여 매일 약 500톤의 농장용수 문제를 해결할 수 있었다.

5) 이시돌협회에 대한 중앙정부의 지원

이시돌협회에 대한 중앙정부의 지원은 박정희 대통령이 뉴질랜드 방문을 마치고 돌아온 직후부터 시작되었다. 박정희 대통령은 광활한 뉴질랜드 목초지를 보고 돌아와 농림부 장관에게 3년 이내에 목초 개발을 성공시킬 것을 지시했다. 뉴질랜드는 콜롬보 계획(Colombo Plan)⁹⁾의 일환으로 자국의 세계적인 목초개발 전문가 조지 홈스(George Holmes)를 한국에 파견했다.

우리나라의 농림부 장관은 뉴질랜드 목초개발 전문가의 갑작스런 방문에 부담을 느껴 그를 제주에 있는 맥그린치 신부에게로 보냈다. 이시돌협회 입장에서 체류비와 경비 부담 없이 세계적인 전문가로부터 목초개발과 관련된 자문을 받을 수 있는 절호의 기회를 얻었다.

조지 홈스는 1969년 3월부터 3개월 간 맥그린치 신부의 사제관에 머무르며 한림 해안지역에서부터 성이시돌 목장이 있는 380m까지 토지의 특성을 조사

8) 옥스팜은 제2차 세계대전 당시 그리스 빈민에 대한 식량공급 기금 마련을 위해 1942년 설립된 영국의 민간원조기관이다. 1960년대 들어 옥스팜은 저개발국에 대한 농업 및 식량증산을 지원했다. 현재는 14개 기구의 연합체로 구성된 옥스팜 인터내셔널이라는 이름으로 활동하며 빈곤타파와 공정무역을 목표로 활동하고 있다.

9) 콜롬보 계획은 1950년 영연방 국가들이 마련한 동남아시아 개발원조 프로젝트였다.

했다. 이 조사 결과 조지 홈스는 한림 해안지역에서부터 50m 단위로, 목초개발에 적합한 씨앗명, 파종법, 파종일시 등을 기록한 보고서를 이시돌협회에 전달했다.

그분(조지 홈스)이 오시기 전에 우리나라의 기후를 다 조사해보고 필요한 종자를 갖고 오셨어요. 제주에 머무르시면서 중산간지대의 성이시돌 목장에 이르기까지 유수지에다가 시험재배 시작했어요. 출발하실 때 종자를 어떻게 관리하고 언제 파종하며 언제 추수해야 하는지를 상세히 작성해놓고 가셨더군요.

6) 우리나라 목초개발의 중심지가 된 성이시돌 목장

조지 홈스가 작성한 한림지역 목초개발 보고서는 후에 성이시돌 목장을 우리나라 목초개발의 중심지로 만드는 데 결정적인 기여를 했다. 정부가 막대한 자원과 조직력을 투하한 목장들에서 목초개발이 실패하는 가운데 관련 공무원들은 민간기관인 이시돌협회의 목초개발 성공 소식을 청와대에 전하기를 꺼려했다.

성이시돌 목장의 목초개발 성공 사례는 한림 출신 국회의원인 홍병철에 의해 중앙정부로 알려졌다. 청와대는 맥그린치 신부에게, 1971년 6월 5일 개최된 월간경제동향보고회에서 성이시돌 목장의 목초개발 성공요인을 발표해 달라고 요청했다.

이를 계기로 박정희 대통령은 맥그린치 신부에게 석탑산업훈장을 수여했고, 새마을사업의 일환으로 한림항에서 성이시돌 목장까지 총 14km에 이르는 도로 포장을 지시했다. 1973년 2월 17일에는 대통령이 성이시돌 목장의 목초개발 상황을 살펴보기 위해 직접 방문하며, 성이시돌 목장은 우리나라 목초개발의 중심지가 되었다. 이후 전국에서 성이시돌 목장의 목초 기술을 배워가려는 교수, 연구원, 공무원들의 방문이 이어졌다.

<사진 III-11> 한림항에서 성이시돌 목장까지의 도로포장 이전과 이후



출처: 아일랜드 다큐멘터리 방송 「Somewhere Island」 (1966), 이시돌협회 제공(왼쪽), Google 검색(오른쪽).

7) 양돈 과잉생산의 위기와 구조조정

성이시돌 목장은 우리나라에서는 최초로 1971년에 일본으로의 돼지고기 수출을 시작했다. 이는 목초개발 성공요인과 함께 1971년 6월 5일 청와대 월간 경제동향보고회에서 발표된 사례였다. 1978년에 이르러 성이시돌 목장은 전국 최대의 양돈장(1만7천2백두 규모)으로 성장하였다.

1978년 들어 전국에 양돈장이 증가하고 양돈기술이 발전함에 따라 돼지고기 과잉생산 문제가 발생하기 시작했다. 1979년 이시돌협회는 양돈장을 폐쇄하기로 결정하고, 과거 부업형 양돈에서 기업형 양돈으로의 이행과 자동분뇨처리 시설을 비롯한 각종 시설의 자동화를 모색해나갔다.

8) 양돈생산에서 육우생산으로의 전환

이시돌협회는 1970년대 이후부터 성이시돌 목장의 광활한 토지에 양돈보다 부가가치가 높은 육우를 키울 계획을 세웠다. 우선, 독일 원조단체의 지원을 받아 호주와 뉴질랜드로부터 650두의 육우를 운송해왔다. 이후 성이시돌 목장의 육우목축 규모는 2,500마리까지 확대되었다. 이는 1978년 양돈 과잉생산 위기 이후 중앙정부가 실시한 양돈사업 구조조정의 충격을 다소 완화하는 데

기여했다.

이시돌협회는 1981년 7월 캐나다에서 600두 육우를, 1982년 호주에서 870두의 육우와 156두의 유우를 도입했다. 이시돌협회가 주변 영세농가에 대여한 유우는 이후 한림읍 금악지역의 낙농단지 조성에 기여했다. 1982년 성이시돌협회가 호주에서 1,016두의 육우를 추가로 도입하면서 성이시돌 목장은 우리나라 최대의 육우생산 목장이 되었다.

4. 이시돌협회의 사회복지사업과 교육사업

1) 이시돌의원 운영

1970년에 이시돌의원(현재 '이시돌복지의원')이 내과, 소아과, 방사선과(X선과)로 개원했다. 목포의 성골롬반병원 소속 수녀의사가 제주로 파견되어 이시돌의원의 초대 원장으로 부임하였다. 이시돌의원이 비영리 병원으로 운영됨으로써 누적된 적자는 이시돌협회가 충당하였다.

1994년 들어 전국민 의료보험제도가 실시되자 모든 병원에서는 정부가 인증한 약품만을 사용할 수 있었다. 이러한 상황에서 이시돌의원도 경영압박을 받았다. 더구나 1998년 7월, 성골롬반수녀회가 우리나라를 원조수혜국 대상에서 제외하고 철수하자 이시돌의원은 원장 부재의 상태에 직면했다.

이후 성가소비녀수녀회¹⁰⁾가 이시돌의원의 운영을 맡겠다고 제의했다. 이후 현재까지 성가소비녀수녀회가 이시돌의원을 운영해왔다.

2) 성이시돌경로당과 성이시돌노인대학 운영

1982년 이시돌의원 2층에 '성이시돌경로당'이 개설되었다. 설립목적은 노인들이 건강하고 생산적인 휴식을 할 수 있도록 하는 것이었다. 매일 200여 명이 노인들이 경로당을 찾아오자, 이시돌협회는 '노인학교'를 개설하여 건강관

10) 성가소비녀회는 1943년 프랑스외방선교회 소속의 피에르 싱에(Pierre Singer) 신부가 1943년에 설립하였다. 설립목적은 서울 혜화동의 가난하고 소외 받는 사람들을 지원하기 위한 것이었다.

리, 서예, 민속놀이 등의 프로그램을 제공했다.

1985년 성이시돌 노인복지회관이 증축되자, 노인학교는 '성이시돌노인대학'으로 개칭되어 경로잔치, 체육대회, 친선 게이트볼 대회, 무료 진료 등의 활동을 전개해왔다.

3) 양로원, 요양원, 호스피스병동 운영

1984년에는 노인주거시설인 '이시돌양로원'이 50명 인원을 수용할 수 있는 규모로 개설되었다. 초대 원장은 성골롬반선교회 소속 수녀가 맡았다. 또한 경로당 일부를 개조한 곳에 '호스피스 병동'이 세워졌다. 이 호스피스 병동은 후에 '이시돌복지의원 호스피스 병동'으로 개칭되었다. 2003년에 노인주거시설인 양로원이 노인의료복지시설인 '요양원'으로 전환되었다. 2007년에 이시돌협회는 성이시돌 목장 내 1200평 부지를 마련해 성이시돌복지의원 호스피스 병동을 운영하기 시작했다. 2016년에 현재 52명의 노인환자들이 이 호스피스 병동에서 치료를 받으며 지내고 있다.

4) 교육사업

이시돌협회의 교육사업은 이 협회가 설립되기 이전부터 시작되었다. 맥그린치 신부는 1957년 4H클럽 창설하면서 청소년을 대상으로 한 교육사업을 시작했다. 한림수직 설립 때는 6명의 아일랜드 수녀가 초청되어 '직조강습소'를 개설한 바 있다. 성이시돌 중앙농협교육원은 목축업과 관련된 일련의 교육을 실시했다.

이시돌목장 조직표에 교도부가 있었어요. 교도부원들이 교육을 담당했죠. 교도부원들은 이시돌목장과 관련된 7개 구역에 골고루 파견되었어요. 교도부원들은 각자 자신이 방문한 구역에 필요한 것들이 무엇인지를 알아보고, 이를 단순히 지원해주는 차원에 그치는 것이 아니라 구역 사람들과 의사소통과 상호교류에 힘썼던 것 같아요. 교도부원들은 구역 사람들과 함께 보고서를 작성해 이시돌협회로 전달하고, 이시돌협회는 상황을 판단하고 회신을 하는 이런 방식의 프로세스로 활동을 했어요.

이시돌협회는 1985년에 농사일이 바쁜 부모들을 위해, 그리고 농촌지역 특성에 맞는 유아교육 실시를 위해 2개 학급 80명 정원의 성이시돌 한림유치원과 1개 학급 40명 정원의 신창유치원을 개원하였다. 신창유치원은 이후 '신창성 이시돌 어린이집'으로 전환해 신창성당에서 위탁 운영해왔다. 같은 해 '성이시돌 유아원'이 금악리에서 개원되었고, 2005년이 유아원은 2~7세 유아를 보육하는 9개 학급으로 성장했다.

1994년에 이시돌협회는 성이시돌 목장 내에 제주교육청 인가 제1호 평생교육원인 이시돌 사회교육연구원을 '젊음의 집'이라는 명칭으로 개설했다. 설립 목적은 청소년들에게 양질의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하여 자기정체성과 긍정적 사고방식, 주어진 것에 감사하는 태도를 기르는 것이었다. 위탁 운영은 청소년 사목을 전문으로 하는 살레지오회 수녀들이 맡았다. '젊음의 집' 프로그램은 전국에서 유명해 매년 2만여 명의 청소년들이 수학여행과 인성수련교육을 위해 방문한다.

9) 새로운 전략 모색

이시돌협회는 1985년 10월, 제주도에서는 최초로 치즈공장을 개설해 지역의 낙농개발 사업을 확장해나갔다. 1991년부터는 사료공장을 현대화하여 사료생산 양축농사들의 양돈, 말, 소의 사료 생산비를 절감하고자 했다. 1998년 이후, 이시돌협회는 육우생산의 고급화를 목표로 고능력 유전자 보유 및 활용체계를 구축하고, 돼지의 품종 개량과 체계적 검증을 거친 씨돼지를 농가에 공급하였다.

이시돌협회는 2007년에 유기축산 인증을 받은 후, 친환경 영농과 유기축산물의 생산 및 가공, 판매를 실시했다. 성이시돌 목장의 우유는 제주우유와 유기우유를 통해 공급되고 있다. 현재 이시돌협회는 경주마의 생산과 육성에 힘써 만 2세마를 전국의 렛츠런파크에 판매하는 등의 활동을 전개하고 있다.

현재 이시돌협회의 운영구조는 총 7개 사업 부서들로 이루어져있어요. 이 가운데 사업부와 축사사업부(목장과 사육공장)는 수익사업을 해요. 수익구조가 있어야 목적사업을 지속할 수 있으니까요. 목적사업으

로는 어린이집 교육사업이 있고, 살레시오회 수녀회에서 운영하는 젊음의 집 초중교육사업이 있어요. 또 성인교육시설이 있고, 사회복지시설로 요양원이 있고, 말기 암 환자들을 위한 호스피스 병원이 있어요. 이렇게 5개 목적사업을 수행해야 하는데, 최근 1차산업이 어려워져 목적사업을 수행하는 데 충분한 만큼의 수익을 내기가 쉽지 않아요.

요양원 시설은 국가에서 운영비를 내주기 때문에 운영이 어렵지 않아요. 요양원이 국가 사회복지 카테고리 안에 들어있다 보니 문제점도 나타났어요. 실제로 자녀가 있는데 법적으로는 없는 것으로 되어 있어서 요양시설로 들어오는 경우도 있어요. 가장 큰 문제는 실제로 요양시설로 들어와야 하는 분들이 서류상의 문제로 못 들어오는 경우가 있다는 거예요. 저희야 어찌할 수 없는 부분이라 안타깝죠.

현재 추진 중인 개발이라는 이슈는 제주하고는 맞지 않은 것 같아요. 제주의 생태를 보존해야 하고 다음 세대에게 물려줘야 하는데, 어떤 분들은 성이시돌 목장을 방문해서 이렇게 큰 땅을 놀리고 있냐며 답답해해요. 목장을 방문하는 사람들 중 일부는 유명하다 해서 와보니 볼게 하나도 없다고 가는 경우도 있지만, 이곳에 의미를 부여하는 사람들은 고즈넉함, 자연스러운 풍광, 풀 뜯는 소들을 보며 힐링이 된다고 하기도 해요.

자연환경을 지키고 좀 더 생태적인 목축업을 하는 게 이시돌협회의 목표예요. 젓소를 풀어놓아 기르긴 하지만, 소들에게서 매일 우유를 뽑아야 하니 사실 좋은 환경은 아니죠. 인간이 먹을 우유를 많이 짜내기 위해 소들은 자주 새끼를 낳아야 하고 일찍 송아지에게서 젖은 떼어야 하니 생태적이지 않아요. 그렇지만 수익구조를 내야하는 상황에서 어쩔 수 없이 그렇게 하는 거예요.

앞으로 수익구조의 전환이 필요해요. 목장을 방문하는 사람들에게 제 공할 체험거리를 모색할 수도 있고요, 유기농이나 친환경에 관심이 많은 젊은 사람들에게 땅을 제공해 1차산업에 끌어들이는 것도 구상 중이에요. 예전의 개척농가 사업처럼 수익은 재단법인이 유지하고, 유기농과 친환경 농업에 관심이 있는 청년들을 골라 6개월 단위로 재계약할 수도 있어요. 이들에게는 이시돌협회가 다양한 축종을 키울 수 있도록 교육하는 일을 담당해야 하겠지요. 이러한 일들을 통해 사람과 자연, 그리고 가축들이 함께 어울려 살 수 있는 환경을 만드는 게 중요할 거라고 봐요.

IV. 국내외 지방정부의 공공외교와 국제개발협력 NGO의 활동

1. 국내 지방자치단체의 공공외교

최근 공공외교가 한 나라의 외교정책에서 중요한 전략으로 떠오르면서 우리나라에서도 2016년 공공외교법이 제정 · 발효되었다. 2010년대 들어 도시 및 지방 차원에서 공공외교에 대한 논의가 있었지만, 최근에 그 법적 기반이 마련되면서 지방정부 차원에서 지역 특색의 공공외교 전략을 수립하기 위한 노력들이 진행 중이다. 대부분의 지방정부들이 아직은 공공외교에 대한 계획을 수립하고 전략을 모색하는 단계에 있지만, 주요 지방정부들은 지역의 특성에 맞는 공공외교 모델을 정립하기 위한 준비를 본격적으로 개시하였다.

따라서 제주도에 적합한 공공외교 모델을 탐색하기 위해서는 우리나라의 다른 지방정부들은 도시와 지방 차원의 공공외교를 어떻게 준비하고 추진하고 있는지, 그 현황과 전략을 이해하고 파악할 필요가 있다. 이를 위해 여기에서는 20년 이상 ‘도시외교’를 추진해온 서울특별시, 통일시대에 대비하여 지역적 특색을 담은 ‘지방외교’를 준비하는 경기도, 그리고 ‘아시아중심도시’로의 부상을 목표로 도시외교에 나선 부산시를 주요 사례로 살펴보고자 한다.

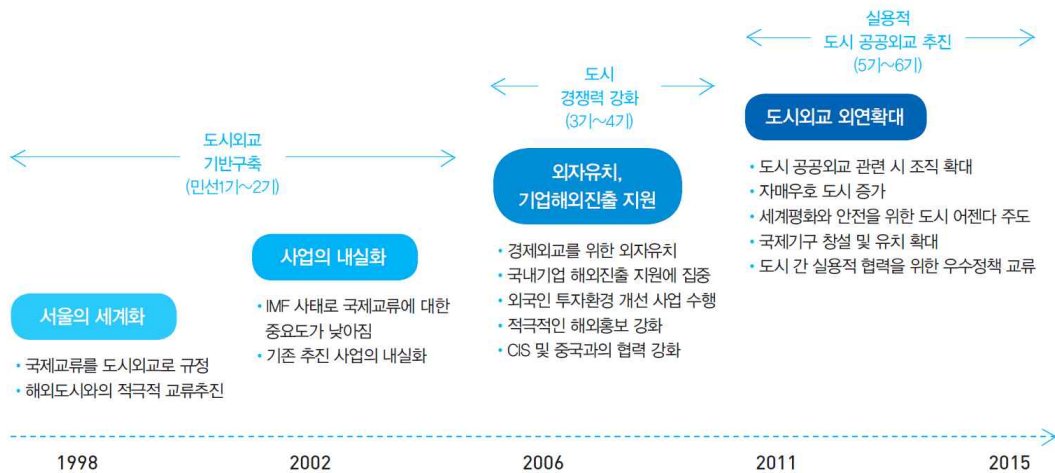
1) 서울시의 도시외교

국제관계에서 점차 도시 간 교류와 협력이 중요해지면서 공공외교에서도 도시가 중요한 주체로 주목받고 있다. 이러한 변화 가운데 우리나라의 수도이자 유일한 ‘특별시’로서의 위상을 갖고 있는 서울시는 자체적인 공공외교 시행계획을 갖고 ‘도시외교’를 시행하고 있다. 서울시의 도시외교 역사는 1990년대 중반까지 거슬러간다. 1994년에 우리나라에 지방자치가 시작되면서 민선을 통해 서울시장의 선출되는 과정에서 도시외교가 시작되었기 때문이다.

서울시의 도시외교는 국내외의 사회경제적 환경 변화에 따라 지속적으로 발

전해왔다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지는 세계화와 도시외교 사업의 내실화에 집중하였고, 2010년대 초반부터는 도시외교 역량을 강화하기 위한 노력들이 진행되어왔다. 서울시 도시외교의 패러다임의 변화를 보면, 다음과 같다.

<그림 IV-1> 서울시 도시외교의 패러다임 변화



출처: 고준호 2015.

세부적으로 보면, 민선 1기(1995~1997년)에는 서울시와 해외도시 간의 교류를 국제교류에서 도시외교로 격상시키고 해외도시와의 사업 교류를 추진하였고, 민선 2기(1998~2002년)에는 아시아금융위기(IMF 사태)로 인해 새로운 사업을 추진하기보다는 기존에 시행 중인 사업의 내실을 다지는 시기였다.

2000년대 중반부터 후반까지는 도시경쟁력 강화에 중점을 두어 외국기업의 투자환경을 개선하거나 IT와 금융 산업단지를 조성하는 쪽에 역량을 집중하였다. 외적으로는 국내기업의 외국 진출을 돕기 위해 구소련 연합국가와 중국을 대상으로 협력을 강화하고 서울시의 이미지 개선을 위한 해외 홍보사업에 많은 노력을 기울였다. 특히 서울시 및 산하기관에 도시외교와 관련된 부서를 신설하고, 이전보다 더 다양하고 많은 해외도시와 자매우호협약을 체결했다.

예를 들면, 2014년에 서울시 기획조정실 산하에 국제협력관을 두고, 서울연구원 내에는 해외도시를 연구하는 세계도시연구센터(현 글로벌미래연구센터)

를 신설하였으며, 2015년에는 SH공사(현 서울주택도시공사)에서는 서울시의 도시정책을 수출하는 정책수출사업단이 출범되었다. 또한 대외적으로는 더 다양하고 많은 해외도시들과 자매우호협약을 체결하고, 글로벌 리더도시로 성장하기 위해 국제기구의 창설 및 유치에 노력해왔으며, 세계도시의 공동발전을 위한 우수정책 교류사업도 적극적으로 추진하였다(고준호 2015).

특히 최근 서울시 도시외교가 활발하게 이루어지고 있는데 그 성과를 보면, 2012년부터 2016년까지 5년간 런던, 몬트리올, 상하이 등 18개 도시와 자매우호협약을 체결하였는데, 현재까지 서울시와 교류하는 전체 57개 도시의 32%가 이 시기에 이루어진 것이다. 또한 서울시에 14개의 국제기구가 신규 유치하고 세계전자정부협의체 및 국제사회적경제협의체의 설립을 주도하는 등 도시외교의 외연을 집중적으로 확장하고 있다.

서울시 도시외교가 다른 도시정부 및 지방정부에 모범적인 우수 모델로 평가받을 수 있는 것은, 도시와 지방 차원에서 공공외교를 추진하는 데 필요한 법제도적 기반을 구축하고 있다는 데 있다.

다른 지방정부들은 이제 막 공공외교 관련 계획 및 조례를 준비하고 있는데 반해, 서울시는 2014년에 ‘도시공공외교통합조례’를 제정하고 이를 실효성 있게 실현하기 위한 ‘도시외교 기본계획’을 이미 2017년에 수립하였기 때문이다. 서울시는 도시외교 기본계획을 추진함으로써 과거 전통적인 국가 간 외교보다는 최근 그 중요성이 커지고 있는 도시외교를 통해 글로벌 도시문제 해결은 물론 동북아 평화와 공동 번영에도 본격적으로 기여하겠다는 것이다.

이러한 법제도적 기반 위에서 인구 천만 이상의 메가도시인 서울시는 ‘도시’라는 공간이 갖고 있는 매력을 발휘하여 글로벌 도시로서의 이미지를 강화하는 동시에 거대 도시가 안고 있는 문제들을 해결하기 위한 세계도시 간 협력 네트워크를 형성하고 그 속에서 중요한 역할을 수행하기 위해 노력하고 있다. 예를 들면, 서울형 교통카드시스템, 상수도, 빅데이터를 활용한 상권분석 같은 서울시의 대표 우수정책이 25개국 36개 도시에 45개 사업으로 수출되었고, 그 중 84%에 해당하는 36개 사업이 최근 5년에 이루어진 것이다.

서울시의 공공외교로서 도시외교의 추진방향은 크게 해외도시와의 상호협력 및 국제협력을 주도하는 글로벌 네트워크 강화, 그리고 도시 문제 해결로 시민의 삶의 질을 향상시키는 실용적인 외교의 세 가지 맥락으로 설정되었다.

이러한 서울시 도시외교의 방향은 2017년에 제정된 ‘도시외교 기본계획’에서 구체적으로 제시되었다. 서울시는 ‘세계와 함께 나누는 서울(Seoul, Global Sharing City)’이라는 비전 아래 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화 번영 기여, 민관협치형 도시외교, 도시외교 기반 조성 등을 기본 방향으로 하고, 12개의 과제를 통해 이를 추진할 것이라고 밝혔다. 그 중에서 대표적인 것이 동북아 4개 국가 수도 도시인 중국 베이징, 일본 도쿄, 몽골 울란바토르와 함께 ‘동북아 수도협력기구’를 신설하겠다는 것이다. 서울시는 이 기구를 통해 4개 도시 시장회의를 정례적으로 개최하고, 동북아 평화와 공동발전을 모색하는 협력의 장을 마련하여 향후 북핵 문제가 해결되고 남북관계가 개선되면 평양까지 교류 협력 대상을 확대한다는 구상을 갖고 있다.

<그림 IV-2> 서울시의 도시외교 추진방향



출처: 고준호, 2015.

서울시 도시외교의 방향은 2017년에 제정된 ‘도시외교 기본계획’에서 구체적으로 제시되었다. 서울시는 ‘세계와 함께 나누는 서울(Seoul, Global Sharing City)’라는 비전 아래 글로벌 도시문제 해결, 동북아 평화 번영 기여, 민관협치형 도시외교, 도시외교 기반 조성 등을 기본 방향으로 하고, 12개의 과제를 통해 이를 추진할 것이라고 밝혔다.

그 중에서 대표적인 것이 동북아 4개 국가 수도 도시인 중국 베이징, 일본 도쿄, 몽골 울란바토르와 함께 ‘동북아 수도협력기구’를 신설하겠다는 것이다. 서울시는 이 기구를 통해 4개 도시 시장회의를 정례적으로 개최하고, 동북아

평화와 공동발전을 모색하는 협력의 장을 마련하여 향후 북핵 문제가 해결되고 남북관계가 개선되면 평양까지 교류 협력 대상을 확대한다는 구상을 갖고 있다.

또한 2014년부터 운영 중인 ‘국제교류전략자문단’을 현재 14명에서 50명까지 확대하고, 지역별 전문가, 국제기구, 기후변화 대응, 포용적 성장 등 주제별 전문가를 확보함으로써 질적으로 내실화 있게 운영할 계획이다. 이 계획에 따르면, 서울시는 세계 주요 도시 시장들이 서울에 모여 환경, 교통, 주거 문제 등 도시문제 해결을 위한 각 도시 정책을 공유하는 ‘서울도시정책공유 시장회의’와 ‘서울글로벌대사’를 신설하여 민관협치형 도시외교를 강화하는 방향으로 나아갈 것으로 보인다.

2) 경기도의 지방외교

경기도는 국제개발협력을 통한 공공외교가 활발한 지방자치단체로, 서울특별시, 인천광역시, 경상북도와 더불어 큰 규모로 사업을 진행하고 있으며 사업개수 또한 지방자치단체 중 가장 많은 사업을 진행하고 있다.

아래 표와 같이 2012년부터 2014년까지의 경기도 ODA(공적개발원조) 지원 현황을 살펴보면 16개 국가에 총 35개의 사업을 진행한 것으로 나타났다.

<표 IV-1> 2012년~2014년 경기도 ODA지원 현황

연도	사업명	사업국가
2014	온두라스 ‘배움을 위한 빛’ 사업	온두라스
	에티오피아 아다마시 교사 역량강화센터 건립	에티오피아
	중국 네이멍구 쿠부치 사막 조림사업	중국
	몽골 소방공무원 재난대응 초청교육	몽골
	몽골 불용 소방차량 지원사업	몽골
	베트남 불용 소방차량 지원사업	베트남
2013	베트남 연착현 주민건강증진사업	베트남

연도	사업명	사업국가
	미얀마 양곤시 짜웃단구 요앗땃찌 고등학교 건립사업	미얀마
	베트남 응에안성 빈시 빈곤여성들을 위한 쉼터 건립 과 역량강화	베트남
	베트남 빈곤아동 자립을 위한 교육지원 사업	베트남
	네팔 응급 및 취약진료 분야 의료장비 지원	네팔
	인도네시아 ‘올 라이츠 빌리지 조성 프로젝트’	인도네시아
	캄보디아 캄푹주 쓰띠알마을 병원 운영지원 및 의료 진 역량강화 사업	캄보디아
	미얀마 아예야르와디구 마우빈지역 개발센터 건립	미얀마
	중국 네이멍구 쿠부치 사막 조립사업	중국
	몽골 소방공무원 재난대응 초청교육	몽골
	몽골 불용 소방차량 지원사업	몽골
	라오스 불용 소방차량 지원사업	라오스
	베트남 불용 소방차량 지원사업	베트남
	온두라스 ‘배움을 위한 빛’ 사업	온두라스
	필리핀 태풍 하이옌 재해 복구 지원금	필리핀
2012	캄보디아 캄푹주 농업소득개발 시범사업	캄보디아
	인도네시아 여성인적자원개발 현장체험 연수	인도네시아
	캄보디아 공무원 초청연수 및 새마을도서관 건립사업	캄보디아
	러시아 연해주 유기농콩 가공공장 설립지원(2차)	러시아
	몽골 헬라스트 희망도서관 건립사업	몽골
	세부 탈리사이 빈곤층 주민 및 청소년 건강증진사업	필리핀
	키르기즈스탄 컴퓨터&어학교실 건립	키르기즈스탄
	한-우즈벡 수교 20주년 기념 한국어센터 개설	우즈베키스탄
	라오스 소수부족 아동들을 위한 교육환경 지원사업	라오스
	취약계층 아동 및 청소년을 위한 경기희망미래센터 건립	짐바브웨
	e-learning 지원을 위한 프놈펜왕립대학교 IT장비 구 축사업	캄보디아
	중국 네이멍구 쿠부치 사막 조립사업	중국

출처: 경기도청 2015a.

2013년부터 2015년까지 경기도에서 ODA를 통한 공공외교를 한 부서 및 기관은 총 6개의 부서 및 기관에서 18개의 사업을 진행하였다. 좀 더 자세히 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표 IV-2> 경기도 관계부서 및 기관 ODA 사업 현황

기관 및 부서	년도	사업형태	사업분야	대상지역	총 사업 예산 (백 만원)
경기도청 자치행정과	2013	프로젝트	기타 (지역개발)	아시아 (몽골, 라오스)	32
	2014	프로젝트	기타 (지역개발)	아시아 (몽골, 라오스)	30
	2015	프로젝트	기타 (지역개발)	아시아 (몽골, 라오스)	75
경기도청 보건정책과	2013	프로젝트	보건	아프리카 (가나)	50
	2014	프로젝트	보건	중남미 (니카라과)	50
	2015	프로젝트	보건	미정	50
		인도적 지원	보건	아시아 (네팔)	10
경기도청 산림과	2013	프로젝트	기타 (환경)	아시아 (중국)	200
	2014	프로젝트	기타 (환경)	아시아 (중국)	100
	2015	프로젝트	기타 (환경)	아시아 (중국)	100
인재개발원	2013	연수생초청	공공행정	아시아 (아프가니스탄, 이라크) 아프리카 (튀니지, 요르단)	94
	2014	연수생초청	공공행정	아시아 (이라크, 부탄, 네팔, 아프가니스탄) 중남미 (온두라스, 페루)	74
	2015	연수생초청	공공행정	아시아 (이라크) 중남미 (페루)	82
경기도 소방학교	2013				
	2014	연수생 초청	교육	아시아 (몽골, 필리핀, 베트남)	60
	2015	연수생 초청	교육	아시아 (필리핀)	10
재난안전 본부	2013	프로젝트	기타	아시아 (베트남, 몽골, 라오스)	
	2014	프로젝트	기타	아시아 (베트남, 몽골)	

출처: [ReDI] 경기도 ODA최종보고서.

경기도는 이렇게 다양하게 ODA를 통한 공공외교를 진행하면서 2014년도 경기도 국제개발협력사업지원조례를 제정하고 2015년에는 경기도 국제개발협력 선진화 계획을 수립하였다.

<그림 IV-3> 경기도 국제개발협력 추진체계

구 분	현 형	개 선
추진전략	• 통합전략 미비	• ‘경기도형’ 지원전략 마련 ▷ 중점 지원 국가 및 분야 선정
수행체계 (효과성제고)	• 도(자금지원) + NGO(수행)	• 도-민간(NGO/기업) 연계 강화 ▷ 프로젝트(도)+ 운영(NGO) ▷ 타당성 조사(도)+프로젝트(NGO/기업)
평가체계	• 평가기준 미비	• 평가기준 마련 및 평가결과 외부공개 • 환류시스템 제도화
개발협력 콘텐츠개발	• 콘텐츠 미비 (NGO 제안사업 국한)	• 경기도의 특성/강점 반영한 분야별 콘텐츠 구축 (개발경험/사업기술)
국제개발협력 기반확대	• 협력기반 취약 (NGO·도 산하기관 국한)	• 협력 파트너 확대 ▷ (NGO) 사업 발굴·관리·평가 참여 ▷ (대학·연구기관) 정책개발·사업발굴 조사 ▷ (기업) CSR과 연계 방안 마련 ▷ (도민) 도민 공감대 확보
국제활동 참여강화	• 국제활동 참여 미흡	• 도의 위상에 걸맞은 국제활동 참여 ▷ 해외 긴급구호 ▷ KOICA 활용 도 연수초청사업 확대

출처: 경기도청 2015c.

위 내용들을 좀 더 살펴보면, 먼저 개발협력 시스템을 개편하여 한국 국가별협력전략을 바탕으로 수원국과의 협력 강화 전략을 수립하기로 하였다. 사업 발굴 및 선정과정에서 KOICA, NGO, 연구기관과의 협력 강화와 도(道)와 민간의 연계 및 원조사업간 연계 등을 통하여 효과성을 제고한다. 또한, 경기도의 특성과 강점을 반영한 분야별 콘텐츠를 체계적으로 구축하여 경기도형 원조사업 모델을 마련한다는 내용이 들어가 있다.

이제까지 경기도가 ODA를 통한 공공외교를 진행했던 사업들을 분야별로 정리해 보면 아래 표와 같다.

<표 IV-3> 경기도의 국제개발협력

대분야	소분야
경제	사회적경제
	취업지원(직업훈련)
교육·보건	교육서비스
	보건의료
	위생
농업	생태/유기농업
	G마크
도시·지역	국토/지역개발
	신도시
	주택정책
	지리정보
사회	사회복지
	문화/관광
	대북지원(통일외교)
정보·기술	ICT
	빅데이터
환경	신재생에너지
	환경관리
	대기 및 수질
	공원 및 녹지조성

출처: 경기도청 2015c.

경기도는 위와 같이 다양한 분야에서 다양한 내용으로 진행하고 있던 사업들에서 경기도형 ODA를 통해 더욱 더 세밀하고 효과적인 사업을 위해 “Next 경기 Next ODA” 전략 프레임워크를 구상하였다.

<그림 IV-4> Next 경기 Next ODA

"Next 경기 Next ODA"			
경기도 국제개발협력사업을 통한 국제사회의 평화와 번영 도모 및 도 차원의 미래가치 실현			
기본원칙	1. 수원국의 전략적 우선순위 선고려 2. 수원국의 발전전략 및 시스템 수립에 기여 3. 우리나라 개발협력 정책 방향 및 경기도 핵심 정책과의 전략적 조화와 일치 4. 우리나라 이해관계자간의 조율된 지원을 통한 원조효과성 제고 5. 원조 예측가능성 제고를 위한 다년간 지원 확대 6. 사업의 효과적인 성과관리를 통한 투명성과 책무성 강화 7. 공동의 책무성과 상호 학습의 강조를 통한 사업의 지속가능성 확보		
사업 추진전략	상위목표 (Goal)		
	국제사회의 안정과 발전으로의 기여 및 도 차원의 미래가치 실현		
	<전략목표 1> (Strategic Objective 1) 경제개발: 서민경제 지원을 통한 일자리 창출	<전략목표 2> (Strategic Objective 2) 사회개발: 빈곤층 지원을 통한 사회적 문제 해소	<전략목표 3> (Strategic Objective 3) 지속가능한 환경 적정기술 지원을 통한 빈곤층의 에너지 자립화
	경기도 ODA 중점분야		
	• 경제(직업훈련) • 정보기술(ICT)	• 도시/지역(지역개발) • 농업/축산업 육성 • 정보기술(ICT)	• 환경(신재생에너지)
	핵심사업		
	• 개도국 여성 및 청년 직업훈련 지원 • 개도국 소상공인 환경 개선 및 창업지원 • 개도국 가치사슬(Value Chain) 지원	• 개도국 스마트교실 환경 조성 • 개도국 종합 지역개발 사업 • 개도국 농산물 재배 기술 및 품질개선 지원	• 적정기술 개발 및 보급 • 에너지 자립 마을 조성 • 사회적 환경기업 육성
사업 형태	1. 경기도 브랜드 프로젝트: PMC 사업, 초청 연수사업 2. 민간협력 사업: NGO 사업, 중소기업 협력사업 3. R&D 및 기타: ODA 사업 타당성 조사, 대표사업 종료평가 ※ 2015년 이후 단계별 증액을 통한 재원의 안정적 확보		
사업 재원	2015년 9억	2016년 25억	2017년 38억
	⇒	⇒	⇒
			2018-2019년 50억

출처: 경기도·ReDI 2015.

이제까지 지자체의 공공외교 중 서울시의 공공외교와 경기도의 국제개발협력 중 ODA사업에 대하여 살펴보았다.

이 두 지자체는 공공외교에서 그 지역의 특성에 맞는 것을 기반으로 사업을 연구 진행해야 한다는 것을 기조로 사업을 진행하고 있다는 공통점을 갖고

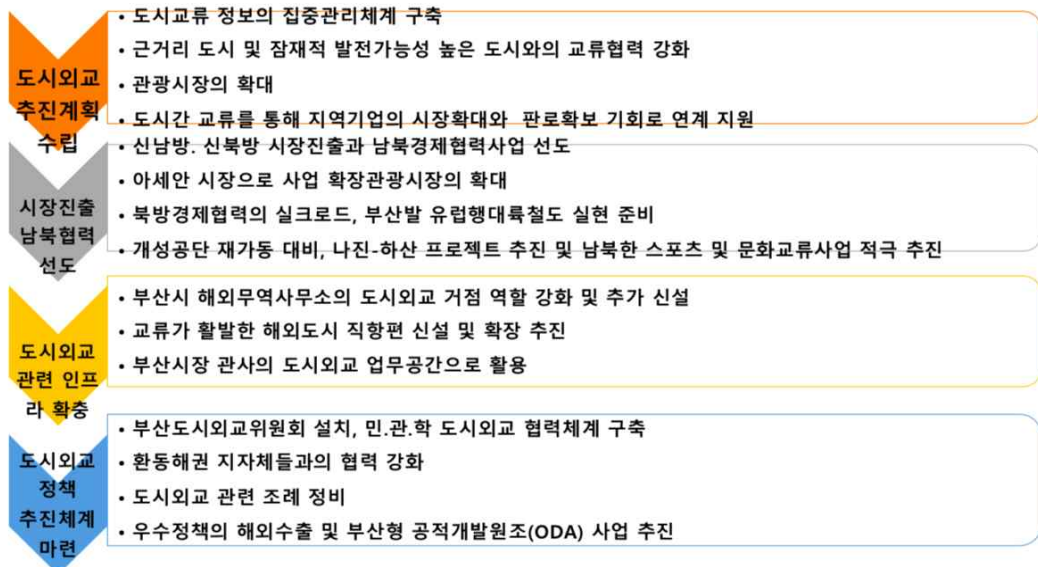
있다. 이러한 점은 제주도가 공공외교를 통해 제주학을 확산하기 위한 연구에 있어서 중요한 시사점을 준다고 할 수 있겠다.

3) 부산: 아시아중심허브 도시외교

부산시는 최근 부산 실정에 맞는 자주적 실리적 도시외교를 추진할 것이라고 밝히며, ‘아시아중심허브도시’를 부산의 브랜드로 추진하고 있다. 아시아 지역의 주요 물류항으로서의 부산의 입지와 위상을 강조하며 지역경제발전의 동력을 창출하겠다는 것이다.

과거 해외도시와의 자매우호협약이 단순한 친선교류나 형식적 MOU체결에 그쳐왔다는 반성에 기초하여 새로운 부산시 도시외교의 전략을 수립하였다. 그 기본전략은, 첫째, 도시외교 추진계획의 수립, 둘째, 신남방 · 북방시장 진출 및 남북협력 선도, 셋째, 도시외교정책의 전략적 추진체계 마련, 넷째, 도시외교 관련 인프라 확충으로 정하였다. 그 구체적인 과제는 다음과 같다.

<그림 IV-5> 부산시의 도시외교 전략과 과제



이러한 계획이 수립되기 이전에도 부산시는 2015년부터 부산형 ODA 사업을 확장하는 노력을 진행하였다. 지방정부 차원의 공공외교를 강화하기 위해서 연수단 초청, 봉사단 파견 중심의 ODA 사업에서 탈피해 상대국가와의 경제협력을 위한 교두보로 국제개발협력을 활용하고자 하였던 것이다. 최근에는 이에 더하여 특히 다른 도시보다 비교우위에 있는 항만 운영 분야, 도시계획과 개발 컨설팅 분야, 화장(火葬) 분야, 지역 커뮤니티분야의 소위 ‘부산형 ODA 사업’ 발굴에 주력하고 있다. 부산형 ODA 사업의 적극적인 추진을 위한 지방정부 차원의 ODA 기금을 조성하기로 하고, 이를 뒷받침할 조례도 제정하기로 했다(연합뉴스 2015/9/30).

2. 제주특별자치도의 공공외교

제주특별자치도(이하, 제주도)의 공공외교에 대해서는 크게 국제교류와 국제개발협력의 두 분야로 구분해서 정리하였다. 제주도청에 공공외교를 담당하는 부서를 두고 있지는 않으며, 대신 평화협력과를 중심으로 국제교류와 평화협력 관련 업무를 담당하고 있다. 공공외교가 국가의 소프트파워를 이용한 이미지 제고에 초점이 맞춰져 있다고 한다면 지방의 공공외교는 그 지역의 매력을 활용한 이미지 제고를 위한 활동이라고 봐도 무방할 것이다. 제주도의 경우는 국내 최고의 관광지라는 매력을 활용하여 크고 작은 네트워크를 활용한 국제교류 사업을 추진해왔으며, ‘세계 평화의 섬’으로 지정되면서 지금까지 다양한 평화 관련 사업들을 추진해오고 있다.

1) 제주도의 국제교류 현황

(1) 자매·우호도시 및 국제교류 현황

제주도는 1986년에 미국 하와이와의 결연을 시작으로 가장 최근에는 2016년에 일본 아오모리현을 끝으로 해서 총 6개국의 6개 도시와 자매도시 결연을 맺고 있다. 우호도시는 1997년에 대만의 타이베이시와의 결연을 시작으로

2016년의 일본 홋카이도와의 우호도시 결연을 맺음으로써 총5개국의 8개 도시와 체결하고 있는 상태이다.

아래 표에서 확인할 수 있듯이 자매도시는 미국, 인도네시아, 러시아, 중국, 포르투갈, 일본과 같이 비교적 많은 대륙에 걸쳐 다양한 국가들과 결연을 맺고 있지만, 우호도시는 아시아권에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 IV-4> 제주특별자치도의 자매도시

국가/지역명	도시명	결연일자	면적(km ²)	인구(만명)
미국	하와이	'86.11.25	28,311	140
인도네시아	발리	'89. 6.16	5,632	389
러시아	사할린	'92. 1.17	87,100	54
중국	하이난	'95.10. 6	33,900	895
포르투갈	마데이라	'07. 1.23	801	26
일본	아오모리현	'16. 8. 8	9,606.83	138

출처: 제주특별자치도청 홈페이지

<표 V-5> 제주특별자치도의 우호도시

국가/지역명	도시명	결연일자	면적(km ²)	인구(만명)
대만	타이베이	'97. 8.11	271	269
호주	테즈매니아	'97.10.27	90,758	51
일본	시즈오카(현)	'00.11.14	7,779	380
	홋카이도(도)	'16. 1.12	83,457.00	546.5
중국	다롄	'01. 3.24	13,237	669
	상하이	'09. 9.25	6,340	2,415
	헤이룽장	'13. 6.14	453,800	3,835
베트남	키엔장	'08. 5.21	6,299	168

출처: 제주특별자치도청 홈페이지

(2) 한일해협연안시도현지사회의(2개국 8개 도시)¹¹⁾

한일해협연안지사교류회의는 우리나라의 부산, 경남, 전남, 제주 등 4개 시·도와 일본의 나가사키, 후쿠오카, 사가, 야마구치 등 4개현을 포함한 한일해협연안 8개 시도현이 참여하고 있다. 1992년 8월 제1회 『한일해협연안 시도현교류 지사회의』 제주도 개최를 시작으로 올해로 27회째를 맞고 있다. 한일 양국은 윤번제로 교류회의를 개최함으로써 화합과 협력을 다지고 평화와 공동 번영을 추구해왔으며 청소년·수산·환경·관광·친선·전통공예·정보 등의 다양한 분야에서 교류사업을 추진하며 성과를 거두고 있다.

사업내용은 수산관계교류사업, 환경기술교류사업, 광역 관광협의회 사업, 청소년 교류 사업, 해협연안 쓰레기 청소 사업, 저출산대책 실무자워크숍 사업 등 올해로 27년째인 한일해협연안시도지사교류회의는 시도지사 간 교류에만 머물지 않고 다양한 분야에서 교류 및 협력 활동을 해오고 있다. 다만 27년이라는 긴 시간에 비해 본래 취지인 지자체간 교류를 통한 상대국에 대한 이해가 어느 정도 효과를 거두고 있는지는 미지수이다. 지자체의 단체장뿐만 아니라 지자체 지역주민들이 함께 공유할 수 있어야 진정한 교류의 성과를 논할 수 있을 것이다.

(3) 환태평양 평화공원협의회

환태평양평화소공원은 평화 사업의 일환으로 1990년 미국 예술가 제임스 허벨(James Hubbell)에 의해 환태평양 주변 도시들 간 정치·사회·경제적인 경계를 넘어 하나의 공동체로서 선의와 이해를 증진할 목적으로 조성되었다. 협의체를 구성하고 있는 도시들은 제주를 비롯하여 멕시코의 티후아나, 미국의 산디에고, 러시아의 블라디보스토크, 대만의 가오슝, 중국의 옌타이, 필리핀의 프에르토프린세사이다.

제주에서는 2010년 8월3일 서귀포시 대정읍 상모리 일대 1,596m² 규모의 부지에 태평양지역 여러 나라의 대학생 자원봉사자들이 세계평화를 기원하는 시설물을 탄생시켰다.

합의서에는 도시 상호간 우호증진과 발전방안 모색을 위한 정례회의를 매년

11) 한일해협연안지사교류회의 홈페이지 <http://www.korea-japan-strait8.org/> (검색일자:2018. 9. 25).

도시를 순회하며, 실질적인 협력을 도모하기 위해 경제, 문화, 관광, 스포츠, 청소년 등의 교류사업을 전개한다는 내용을 담았다. 또한 환태평양재단은 향후 20년간 해마다 1개의 공원을 신설해 설립 장소를 현재 6곳에서 41개로 확대할 계획임을 밝혔다.

그러나 10년 가까이 지난 현재 이 계획은 전혀 이행되지 않았고 더 이상 진전이 없는 상태이다.

이 외에도 제주도는 아태관광협회('85.2), 미주여행업협회('95.4), 세계지방자치단체연합('04.1.1), 한미경제협의회의('02. 12), 동북아자치단체연합('96. 9), 서태평양지역건강도시연합('05. 7), 자치단체 국제환경협의회의('05. 3), 섬관광정책포럼 ('97. 7) 등의 많은 국제기구에 가입되어 있다.

제주도가 국내 최대관광지이면서 압도적으로 관광업 비중이 높은 만큼 가입된 국제기구들은 관광, 경제, 환경과 관련된 기구들이다.

2) 제주의 국제개발협력

(1) 배경

1999년 개정된 제주도 개발특별법에 '세계 평화의 섬 지정(제9장)' 관련 조항이 신설되고, 2005년 제주도는 대한민국 정부에 의해 세계평화의 섬으로 지정되었다. 제주도의 국제개발협력은 제주가 '평화의 섬'이라는 이미지를 특징으로 하며, 모든 국제개발협력 사업에 '평화'라는 키워드를 내포하고 있다(제주국제개발협력센터 2018, 9).

2012년 제주도지사는 세계평화의 섬 7주년을 맞아 '평화의 섬 미래를 지향하는 평화메시지'에서 "세계의 원조를 받았던 경험을 살려 지구촌의 구성원으로서 이제는 도움이 필요한 곳을 찾아 제주의 역할을 시작하고 있다"며, "우선적으로 2012년을 국제개발협력 원년의 해로 지정해 독립한 지 얼마 되지 않은 동티모르에 대한 공적개발 원조사업을 추진중"이라고 밝혔다(제주의 소리 2012/3/1.).

이와 관련해서 제주도는 2012년 3월, KOICA와 업무협약을 체결하고 프로

젝트 개발, 전문인력 연수, 정보 교환, NGO 참여 활성화에 협력하기로 합의했다.

(2) 사업시행 주체별 사업현황(제주국제개발협력센터 2018)

① 제주특별자치도청

제주도의 국제개발협력 사업은 문화체육대외협력국 산하의 '평화대외협력과'에서 담당하고 있다.

평화대외협력과에서는 평화사업, 국제교류, 재외도민 부서로 나뉘어 각각의 업무를 맡고 있다. 국제개발협력 사업은 평화사업계에서 맡고 있으며 제주포럼, 세계평화의 섬 평화실천사업, 제주 평화대공원 조성사업, 남북교류협력사업, 공적개발원조 사업, 평화아카데미 운영 등의 업무를 담당하고 있다. 그 중에서 해외지원 사업은 다음과 같다.

먼저, 제주도의 국제개발협력 사업은 2012년에 시작된 동티모르 현지 조사에서 시작했으며, 2016년까지 지속적으로 의료장비 지원, 생필품지원, 학교 시설 및 교육용품, 담수공급시설을 지원했다. 또한 2016년에는 몽골에 김치 생산시설을 지원했다.

둘째, 국제개발협력 수원국은 아니지만 평화사업으로 추진한 경우가 있다. 2014년에서 2015년 사이에 세계 평화의 섬 범도민실천협의회를 통해 이뤄진 사업으로 인도 히말라야 시킴 랩차 부족을 위한 도서관 건립이다.

셋째, 해외 지역 재난 및 재해 지역을 지원한 경우이다.

<표 IV-6> 해외 지역 재난 및 재해 지역 지원

지원시기	피해 내용	지원 내용
2005	남아시아지역 지진 해일 피해	삼다수 100톤
2008	쓰촨성 지진피해	삼다수 100톤
2011	일본 동일본 대지진 피해	삼다수 500톤, 성금 54,947,460

출처: 제주국제개발협력센터 2018, 21을 참조하여 재구성.

② 세계평화의 섬 범도민실천협의회 제주평화봉사단

범도민실천협의회는 교류, 문화, 환경, 평화봉사, 평화안전의 5개의 분과로 구성되어 있으며, 특히 평화봉사 분과의 제주 평화봉사단은 도내 민간단체로 국내외 평화봉사활동, 재난 재해 발생 국가 및 지역을 대상으로 한 지원 활동, 평화기구와의 연대를 통한 봉사활동 등을 전개해오고 있다. 2013년 몽골 봉사활동을 시작으로 해마다 제주도민과 대학생들을 중심으로 해외봉사활동을 전개해오고 있다.

지금까지의 해외활동지역은 몽골, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 동티모르, 미얀마의 낙후지역이며 의료봉사, 환경개선, 교육봉사활동 등을 실시해오고 있다.

③ UNITAR 제주국제연수센터(JITC)

UNITAR(The United Nations Institute for Training and Research)와 제휴하여 다양한 역량강화 연수프로그램을 통해 지역 차원에서 유엔밀레니엄개발 목표와 지속가능발전을 위해 아시아태평양지역 개도국의 정부기관과 시민사회 리더들을 육성하기 위해 설립된 국제기구로 2010년에 제주도에 설립되었다.

2010년에 9개국 15명을 대상으로 프로그램을 운영한 이래 2017년까지 총 730개국 4677명에 대해 다양한 프로그램을 운영했다. 센터의 연간 정규예산 10억 중에 89%를 제주특별자치도의 예산으로 충당하여 운영되고 있으며, 국제기구인 UNITAR의 전문성과 지자체의 자체예산을 가지고 전문성을 갖춘 인력구성을 통해 성공적인 연수 사업을 추진해오고 있다.

또한 연수사업 이외에도 아시아 지역 내 연수센터 간 협력 강화, 한(미래부)-UNDP 협력사업 수주 및 추진, 호주 뉴캐슬센터와의 협력 강화, KOICA 협력사업 확대 노력, 한국인의 국제화 역량 제고, 그리고 제주가 강점을 갖고 있는 사업을 개도국에 전수하기 위한 제주형 ODA 사업 발굴 및 측면지원 등의 사업을 진행해왔다.

④ 김만덕기념사업회 베트남 만덕학교 건립

2004년에 결성된 (사)김만덕기념사업회에서 2012년, 김만덕의 정신을 계승하

여 쌀 모금운동을 통해 얻은 기부금으로 베트남에 칸호아제주초등학교(20개 학급 800명 규모)와 번푸만덕중학교(18개 학급 700명 규모)를 건립했다. 각각 4억5천만원과 9억원이 지원되었으며, 학교 부지는 베트남 정부가 제공했다. 제주한라초등학교와 제주제일중학교와 자매결연을 맺었다.

앞서 살펴본 바와 같이 제주도의 경우는 국제개발협력 사업보다는 민간단체를 중심으로 한 국제개발협력 사업을 자발적이고 지속적으로 진행해왔다는 특징이 있다(진행남 2012, 96).

3. 해외 지방정부의 공공외교

1) 일본 지방자치단체의 공공외교와 국제협력¹²⁾

일본 외무성에서 제시하는 공공외교의 개념은 대부분의 국가들과 마찬가지로 소프트파워를 활용한 문화공보에 중심을 두고 있다.¹³⁾ 그러나 문화공보외교 역시 그 목적은 소프트파워인 국가의 이미지 제고를 통한 국익의 추구이며, 일본이 실시하고 있는 국제개발협력¹⁴⁾와 같은 국제사회에 대한 여러 가지 공헌활동 역시 이 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

본 연구팀이 보고서에서 제시하고자 하는 공공외교의 방향성은 지역이 가진

12) 본 연구팀은 지난 7월 12~15일까지 3박 4일간의 일정으로 기타큐슈시를 다녀왔으며, 전국 14개 사업소 중 하나인 JICA큐슈 사무소와 기타큐슈시청을 방문하여 담당자와 면담조사를 실시하였으며, 이를 토대로 JICA홈페이지와 기타큐슈시가 발간한 자료 및 홈페이지를 참고하여 일본 지방자치단체의 국제협력 및 기타큐슈시의 환경국제협력의 배경 및 사업내용에 대해 정리하였다.

13) 「パブリック・ディプロマシー」とは、伝統的な政府對政府の外交とは異なり、廣報や文化交流を通じて、民間とも連携しながら、外國の國民や世論に直接働きかける外交活動のことで、日本語では「廣報文化外交」と譯されることが多い言葉です(‘공공외교’란 전통적인 정부대 정부의 외교와 달리 공보 및 문화교류를 통해 민간과도 연계하면서 외국 국민과 여론에 직접 관여하는 외교활동을 말한다.) 일본외무성홈페이지 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/culture/gaiko.html>(검색일자: 2018. 9. 15).

14) 일본 외무성의 정의에 따르면, 개발협력이란 개발도상지역의 개발을 주요 목적으로 하는 정부 및 정부관계기관에 의한 국제협력활동을 말하며, 이를 위한 공적 자금을 공적개발원조라고 한다. 정부 또는 정부의 실시기관은 공적개발원조를 통해 평화구축 및 거버넌스, 기본적 인권의 추진, 인도지원 등을 포함한 개발도상국의 ‘개발’을 위해 개발도상국 또는 국제기구에 대해 자금(중여 및 용자 등), 기술제공을 실시한다. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>(검색일자: 2018. 9. 12).

경험을 활용한 빈곤지역에 대한 개발협력을 통해 지역의 이미지를 제고함과 동시에 가치를 공유하고자 하는 것이다. 일본은 1960년대부터 국제개발협력을 실시해왔고 2017년 기준 세계 4위의 국제개발협력 공여국이다.¹⁵⁾ 그런 만큼 국제개발협력과 관련하여 많은 경험과 노하우를 축적하고 있으며, 지방자치단체의 국제개발협력의 경우에도 이제 막 출발선상에 서 있는 우리나라 지방자치단체에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

(1) 지방자치단체의 JICA연계 국제개발협력

① JICA(Japan International Cooperation Agency, 일본국제협력기구) 활동

JICA는 일본이 1974년에 무상자금 협력을 주도하기 위한 기구로 출범했다. 일본의 인재와 기술, 자금을 활용하여 개발도상국의 빈곤퇴치 등을 해결하기 위한 국제개발협력을 실시하기 위해 외무성 산하에 두고 있다. 개발도상국을 위한 기술협력과 엔차관, 해외투자 및 용자, 무상자금협력 업무와 함께 청년 해외협력대, 시니어 해외봉사, 국제긴급원조대를 파견하는 사업도 실시하고 있다.

국제개발협력을 통한 인프라 정비, 정책 및 제도 정비를 통해서 개발도상국의 산업 육성 및 무역투자 환경개선에도 기여하고 있으며, 전 세계 거점지역에 96개 사무소를 두고 있고 일본전국에 14개 사무소를 두고 있다.

JICA의 사업내용은 자원봉사자 파견이나 국제긴급구조 외에 크게 기술협력, 자금협력의 두 가지로 구분할 수 있다. 일본의 국제개발협력은 주로 급증하는 개발도상국의 도시 문제에 초점이 맞추어져 있으며 따라서 일본의 원조형태는 개발도상국 도시 지역에 대한 환경개선을 위한 기술협력과 자금협력으로 진행되고 있다.

기술협력은 연간 600억엔(한화 약 6000억원)에 달하며 연수생 제도, 전문가 파견, 기술제휴, 기술이전 협력, 보건의료, 기자재 공여 등의 사업을 진행하고 있다.

자금협력은 다시 무상협력과 유상협력(엔차관)으로 나눌 수 있는데, 전자는

15) <https://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=en&page=1>(검색일자: 2018. 8. 21).

연간 1000억엔(한화 약 1조원) 규모이며, 병원, 도로, 학교, 통신, 운수 등의 사회인프라 건설 등에 대한 사전조사 및 실시 촉진 등을 맡고 있다. 유상협력은 JBIC(Japan Bank for International Cooperation) 업무 중 해외경제협력을 말하며, 규모는 연간 1조엔(한화 약 10조원)에 달한다. 1건당 100억엔 규모이며 항만, 수도, 공항 등의 대규모 인프라 건설을 맡고 있다.

② 일본 정부의 지방자치단체 국제개발협력 지원

일본 지방자치단체의 국제개발협력 사업은 자체 예산이 아니라 JICA와 연계해서 진행되고 있으며, 다음의 세 가지로 구분할 수 있다.

가. 지방자치단체와 연계한 풀뿌리 기술협력(JICA 운영비 교부금)

제조업의 경영능력을 향상시키고 제조업의 인력을 육성시키며, 수도 사업 운영 및 폐기물 처리 기술 향상 등 일본 지방자치단체의 도시개발과 관련된 집적된 경험과 노하우를 활용하여 아시아를 비롯한 세계각지로 지역 내 민간 기업의 진출을 지원하고 있다.

<표 IV-7> 풀뿌리 기술협력의 사업형태

사업형태	대상단체	사업기간 및 규모
지역제안형/ 지역활성화	지자체(실시는 지자체가 추천하는 NGO 등의 단체도 가능)	3년 총액3천만엔(지역제안형), 총액 6천만엔(지역활성화)
풀뿌리 협력지원형	국제협력 경험이 적은 NGO, 대학, 공익법인 등	3년, 총액 1천만엔
풀뿌리 파트너형	국제협력 경험이 풍부한 NGO 등 비영리단체, 대학, 공익법인 등(JICA 인터뷰에서는 지자체 포함)	5년, 총액 1억엔

출처: JICA九州 2018, 7.

나. 지방자치단체와 연계한 무상사업 추진(무상자금협력)

지방자치단체가 가진 기술과 노하우를 활용하여 지방자치단체와 연계한 인프라 정비사업을 지원하고 있다.

다. 지역에서 생산한 산품을 활용한 자재 및 제품의 공여(무상자금협력)

수원국 측의 요청 내용에 근거하여 동일본 대지진 재해지역을 포함한 지역에서 생산되는 수산가공품, 의료기기, 복지기기, 건설기계 등과 같은 제품들을 개발도상국에 공여한다.

(2) 기타큐슈시의 환경국제협력

① 기타큐슈시의 개요

기타큐슈시는 일본 4개 본섬 중 가장 남쪽 규슈지역의 최북단에 위치한 도시이다. 제주도와 직접적인 교류는 없지만 한일해협연안시도지사교류회의¹⁶⁾의 한 지역인 후쿠오카현에 속한다. 크기는 492km²로 제주도의 약 4분의1에 해당하며 인구는 약 95만 명(2018년 현재)에 달한다.

본래 중화학공업을 중심으로 번성했던 도시지만 심각한 공해문제와 함께 산업이 쇠퇴하면서 지금은 관광과 제조업, 그리고 환경산업 중심의 산업구조로 바뀌었다.

본 연구에서 기타큐슈시에 주목한 이유는 제주도와 지리적 근접성, 지방의 중소도시, 그리고 무엇보다 일본에서 처음으로 국제개발협력을 활용하여 지역의 경험과 노하우를 개발도상국의 빈곤지역에 전파하고 협력하는 모델을 구축하였고, 이러한 노력들이 결실을 거두면서 국내외적으로 인정받고 있기 때문이다.

② 환경국제협력의 배경

기타큐슈 지역은 일본의 4대공업지대의 하나로 중화학공업을 중심으로 발전

16) 한일해협연안시도지사교류회의는 한일해협을 사이에 둔 한일 양측의 각 4개 광역시도지사 간 교류회의를 말하며, 자세한 내용은 VI장의 제주도의 공공외교 현황을 설명하는 부분에 나와 있음.

하였고 일본의 근대화와 고도경제성장의 전인차 역할을 해왔다. 그러나 중화학공업 산업을 통한 번영은 한편에서 심각한 대가를 치러야만 했다. 한때 세계 최악의 공해도시로 불릴 만큼 심각한 공해를 초래한 것이다. 1960년대 ‘매연의 하늘’로 불리던 기타큐슈 지역의 대기오염은 국내 최고치를 기록했으며 인접한 해안과 항만은 공장폐수로 인해 ‘죽음의 바다’로 변했다.

널어놓은 하얀색 빨래는 검은색으로 변했고 아이들의 얼굴은 숫검정을 칠한 것 같은 모습이었다. 이러한 심각한 오염에 대해 대책을 요구하며 들고 일어난 것은 자녀들의 건강을 걱정한 어머니들이었다. 대학에 의뢰해 대기오염의 수치를 파악하여 객관적인 자료를 만들어 대책을 요구했다. 이어서 주민운동과 언론의 보도가 공해에 대한 사회문제의식을 높이고 기업과 지방 행정기관에 대해 공해대책을 촉구했다.

이렇게 해서 시민, 기업, 행정이 하나가 되어 노력한 결과 환경은 급속도로 개선되었으며 1980년대에는 환경재생을 이룬 기적의 도시로 국내외에 소개되기에 이르렀다.

③ 환경국제협력의 사업내용

앞서 일본의 국제개발협력 사업이 개발도상국의 도시를 중심으로 이뤄지고 있다는 내용을 언급했듯이, 기타큐슈시 역시 개발도상국의 도시를 중심으로 협력사업을 실시해오고 있다. 도시 중심의 환경국제협력은 중화학공업중심의 산업도시로 성장해온 기타큐슈시의 경우 공해극복의 경험과 노하우를 개발도상국에게 전수함에 있어서 매우 적절한 방식이라고 할 수 있다.

가. 연수생제도 및 전문가 파견

기타큐슈시는 1980년대부터 개발도상국에 전문가를 파견해왔으며 또한 연수생들을 초청하여 공해극복 과정에서 축적된 경험과 기술을 기술협력을 통해 개발도상국의 환경개선에 기여해오고 있다. 1980년에는 재단법인 기타큐슈국제기술협력협회(KITA)가 출범하여 1986년도부터 본격적으로 JICA의 환경연수프로그램 수탁사업을 추진해오고 있다. 현재는 에코타운사업으로 대표되는 자원순환형사회 형성 등의 연수프로그램도 개설하여 연간 400명 정도의 연수생

을 받아들이고 있다.

개발도상국의 수요에 부응하기 위해 에너지절약 분야 등의 새로운 연수프로그램 개발에도 힘쓰고 있으며, 개발도상국의 환경개선 뿐만 아니라 현장에서 은퇴한 인력의 활용 및 지역기업의 비즈니스 발전 등과 같은 기타큐슈시 지역의 활성화에도 기여하고 있다.

지금까지 165개국 9,083명의 연수생을 받아들였고, 25개국에 204명의 환경 기술 전문가를 파견해왔다.

나. 기타큐슈시의 환경국제협력 사례

기타큐슈시의 협력사례는 주로 아시아 지역의 개발도상국 도시들을 중심으로 실시되어왔으며, 이 가운데 대표적인 사례로 중국 다롄시와의 환경협력 사례를 소개하도록 하겠다.

기타큐슈시는 가장 먼저 우호 도시인 중국의 다롄시에 대해 국제개발협력 사업을 실시했으며 이는 일본 최초의 지방자치단체 국제개발협력 사업이기도 하다. 1981년에 다롄시에서 ‘공해관리강좌’를 개최한 이래, 오랜 세월을 걸쳐 적극적인 환경 협력을 진행하고 있다. 특히 1993년 10월에 다롄시에서 개최한 ‘다롄-기타큐슈 기술교류세미나’는, 다롄시는 물론 중국 정부로부터도 높은 평가를 받았다. 이러한 실적을 근거로 같은 해 12월에 기타큐슈시 측이 ‘다롄환경모델지구계획’을 제안했으며, 이를 실현시키기 위해 적극적으로 협력할 것을 표명했다. 이를 위해 기타큐슈시는 국제개발협력을 활용해 환경 개선의 마스터플랜 책정을 제안했으며, 1996년 2월에는 정식으로 채택되어 12월부터 개시되었다.

다롄시 개발 조사는 기타큐슈시와 JICA가 처음 시도한 공동 조사로 지방자치단체 차원의 국제협력이 본격적인 환경 국제개발협력 안건으로 발전한 첫 사례로도 주목받고 있다. 기타큐슈시는 환경 행정(법제도, 조직 체제 등), 환경 모니터링, 하수처리, 공장의 저공해형 생산 기술의 분야에서 기타큐슈시에 축적된 경험과 기술을 활용하여 조사를 실시했다. 2000년 1월까지 제7차에 걸친 현지 조사를 종료해 총 67명의 전문가를 파견했다. 이 중에서 환경 개선의 중요한 대책에 대해 실시 가능성 조사를 실시했으며, 2000년 3월에 환경보전 기본계획을 작성하고 조사를 종료했다. 이와 함께 개발 조사 전체의 감리, 기술

적인 지도를 실시하기 위한 JICA의 자문기관으로 설치된 ‘작업감리위원회’에
는 시 직원 3명이 참가했다.

한편, 1997년 11월의 중일 정상회담에서 합의된 ‘중일환경개발모델도시구상’
에서 다롄시는 모델 도시의 하나로 지정되면서, 1999년도 및 2000년도 안건으
로 5건(총액 85억엔)의 환경개선사업에 대한 엔차관 공여(ODA)가 결정되었다.

2001년 3월에는, 기타큐슈시내에서 ‘중일도시간환경협력세미나’를 개최해 환
경 모델 지구의 환경 개선을 위한 다롄시의 활동과 이것을 지원하는 기타큐
슈시의 환경 협력에 대해 그 성과와 문제점에 대한 발표를 실시했다. 이는 두
도시의 환경 협력의 성과를 중국 전국에 보급시켜 중국의 여러 도시의 환경
개선과 중일 도시 간 환경 협력의 촉진을 목표로 한 것이다. 그 결과, 2001년
에 다롄시는 유엔환경계획(UNEP)의 ‘글로벌 500’을 수상하였고 국제적으로도
환경 개선을 평가받았다.

이러한 다롄시에 대한 기타큐슈시의 노력에 대한 평가로서 2001년 9월에 기
타큐슈 시장이 중국 국가 우의상(友誼賞)을 수상했다. 우의상은 중국 정부가
중국의 문화, 경제 등의 발전에 공헌한 외국인에게 주는 상으로 일본 지방자
치단체의 단체장이 수상한 것은 처음이다.

기타큐슈시는 환경국제협력을 통해 중앙정부의 국제개발협력을 활용하여 지
역의 경험과 노하우를 개발도상국의 도시에 전파하고 개발도상국으로부터 연
수생들을 받아들여 자신들의 기술력을 전수해오고 있다. 고령화가 전국적인
추세이긴 하나 지방도시의 고령화는 더욱 가속화하고 있는 것이 일본의 현실
이다. 사라져 가는 자국의 기술력을 개발도상국의 청년세대에 전수시킴으로써
그 기술력이 단절되지 않도록 하는 것뿐만 아니라, 단순히 도움을 주는 것에
머물지 않고 개발도상국이 자립할 수 있는 능력을 키울 수 있도록 하고 있다.

기타큐슈시의 최대 매력은 세계적으로 인정받는 ‘환경도시’라는 데 있다. 당
초 이미지 제고를 위해 국제협력을 실시한 것은 아니지만 지역이 가진 강점
을 최대한 활용하여 개발도상국을 지원함으로써 그것이 결과적으로 지역의
이미지를 제고하고, 나아가 국가의 이미지 제고로 이어지는 일본 기타큐슈시
의 사례는 향후 제주도의 공공외교의 전개 방향에 시사하는 바가 크다고 할
수 있다.

2) 스페인 지방정부의 공공외교와 국제개발협력

스페인에서 공공외교란 대외협력부(Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)와 연계된 다양한 기관들의 활동을 의미한다. 스페인의 공공외교는 세계의 기업, 문화단체, 과학기술단체, 사회단체, 개인 등을 대상으로 국제적인 주요 사안들에 대해서 자국의 가치와 관점을 외부에 알리고, 자국이 추구하는 특정 외교정책의 구상 이유를 전하는 것을 목표로 한다(스페인대외협력부).

스페인 지방정부가 공공외교의 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 삼고 있는 것은 국제개발협력이다. 스페인 국제개발협력은 역사적 발전과정에서 우리나라와 유사한 측면이 많다. 첫째, 스페인은 우리나라처럼 원조의 수혜국에서 공여국으로 전환한 경험을 가지고 있다. 스페인은 1977년까지 원조수원국 지위를 유지하다가 1997년 OECD개발원조위원회(DAC)에 가입했고, 우리나라는 1995년에 원조수원국 명단에서 지워져서 2010년 OECD/DAC 회원국으로 가입했다. 둘째, 스페인은 권위주의에서 민주주의 체제로의 전환의 역사를 갖고 있다는 점에서 우리나라와 유사하다(손혁상 2007). 스페인은 1930년대 이후 40년 간 프랑코 독재체제를 겪은 역사적 경험으로 인해 국제개발협력의 내용에 있어서도 '민주주의와 인권'이 강조되는 경향이 강하다.

여기에서는 스페인이 지방정부 공공외교의 하나로 적극적으로 추진하고 있는 국제개발협력 활동을 중심으로 스페인 지방정부의 '자율형' 공공외교를 고찰하고자 한다.

(1) 강한 분리주의 경향과 자치권

스페인 지방정부의 특성은 수백 년 전 이베리아 반도에 존재하는 작은 왕국들이 스페인 왕국으로 통합되었다는 역사적 배경을 갖는다. 이로 인해 스페인은 지역별로 독특한 언어와 문화를 보유하고 있다. 대표적으로 바스크(Basque), 카탈루냐(Catalonia), 갈리시아(Galicia)를 꼽을 수 있다. 이 지역들에서는 스페인 공용어인 카스티야어 외에도 고유의 지방언어를 사용해왔으며, 지방 특유의 문화적 독자성을 유지하는 한편, 정치적으로도 지역 간의 분리·독립 경향이 강한 편이다. 카탈루냐와 바스크 지역¹⁷⁾에서 분리주의 경향이 비

교적 강하게 나타난다.

스페인 북동부에 위치한 카탈루냐는 750여만 명의 인구를 갖고 있으며 프랑스와의 접경지대에 있다. 1469년 카탈루냐 지방의 아라곤 국왕 페르난도 2세와 카스티야 여왕 이사벨 1세의 결혼 이후 1714년 카스티야 왕국에 복속되었다. 이후 1931년 카탈루냐는 자치헌장을 채택해 자치권을 인정받았으나 1936년 스페인 내전 이후 프랑코군이 정권을 장악하면서 카탈루냐 자치권은 폐지되었다. 1960-70년대 카탈루냐는 공업을 기반으로 급속한 경제성장을 이루어 스페인에서 가장 부유한 지방 중 하나가 되었다.¹⁸⁾ 이후 스페인의 정치적 민주주의 회복과 함께 카탈루냐는 자치권 회복운동을 전개하고 있다.

스페인은 연방제국가는 아니지만, 연방제와 유사한 수준의 지방자치권을 인정하는 국가로 알려져 있다. 스페인내란(1936-1939)으로 집권한 프랑코 사후(1975), 1978년 헌법이 제정되었다. 후안 카를로스 1세는 프랑코 정권의 강경파를 축출하고 프랑코 반대세력을 모아 1978년 헌법(현행헌법)을 제정했다. 1978년 헌법은 민주주의, 다민족사회(민족정체성), 광범위한 자치권, 분권형 국가를 표방하고 있다.

스페인 행정체제는 단방제와 17개 자치정부(Un Estado autonómico)로 구성하였다. 모든 자치정부는 자치헌법을 보유할 수 있도록 했으며, 고유지방언어를 사용하는 카탈루냐, 갈리시아, 엘 파이스 바스코 주는 자치권과 자치정부의 열망을 자치헌법에 담았다. 카탈루냐는 1979년 자치헌법을 제정했다.

2006년 6월 개정된 카탈루냐 자치헌법은 자치주를 넘어 ‘민족적 정체성(nacionalidad)’을 인정하였고, 조세와 교육 분야에서의 자치권 확대를 포함하였다. 이에 중앙정부는 카탈루냐 자치헌법에 반대하며 헌법재판소에 위헌 소송을 제기했고, 2010년 스페인 헌법재판소는 카탈루냐 자치헌법 14개 조항에 대해 위헌 판결을 내렸다. 2017년 카탈루냐에서 또 다시 자치권운동이 시작되면서 분리·독립을 위한 주민투표를 실시하였다. 그 결과 43%의 투표율과 90%의 지지로 자치정부와 자치의회는 분리 독립을 선언했다. 이에 스페인 중

17) 바스크는 1933년 바스트 자치주로 탄생했다. 스페인 내전 이후 프랑코 정권의 탄압을 계기로 바스크 망명정부가 수립되었고, 바스크조국과자유(ETA)라는 무장단체가 등장하며 스페인으로 부터의 분리·독립을 강력히 주장해왔다.

18) 카탈루냐는 스페인 인구의 16%, 스페인 수출의 25.6%, 스페인 국내총생산(GDP)의 19%, 스페인 외국인투자의 20.7%를 차지한다.

양정부는 헌법 155조 긴급권한을 발동해 주지사를 해임하고 자치의회를 해산하는 등 강경한 조치를 실시했다.

스페인 헌법 제149.1.3조는 중앙정부가 국제관계에 있어 독점적 지위를 점한다고 규정하고 있으나, 스페인의 모든 자치주는 유럽지방의회의 회원으로서 국제관계에 있어 실질적 권한 행사가 가능하다. 스페인 지방정부가 단방제의 강력한 중앙정부 권한에도 불구하고 실질적 자치권을 행사할 수 있는 이유는 스페인 지방정부의 강한 분리주의 경향과 유럽지방의회 회원으로서 실질적 권한을 보유하고 있는, 두 가지 요인에 기인한 것이라고 할 수 있다.

(2) 스페인의 '분권형' 국제개발협력 추진체계

스페인이 국가차원에서 수행하는 국제개발협력은 규모 및 수준에 있어서는 원조 공여국의 모범국인 노르웨이나 덴마크 등에 비해서는 아직 미흡한 편이다. 스페인의 ODA는 총규모로 볼 때, 우리나라의 5배 수준이지만 유럽국가 가운데는 5위 정도를 차지한다. 2000년에서 2008년 사이에는 스페인의 원조 규모가 2.7배 증가하였으나 2008년 금융위기 이후 GNI 대비 원조 규모는 감소 추세를 보였다. 2017년 현재, 스페인 원조액은 GDI의 0.21%로 유럽 평균 0.5%의 절반 수준에도 못 미친다(손혁상 2007).

그러나 지방정부 차원에서 보면, 스페인의 국제개발협력은 그 비중이 매우 높은 편으로, 독일과 함께 OECD/DAC 회원국 중에서 지방정부 국제개발협력 비중이 가장 활발한 국가에 속한다. 스페인의 경우, 지방정부의 국제개발협력은 '강한 분리 독립성'으로부터 기인한 것이다. 국가 대비 스페인 지방정부의 국제개발협력 비중은 18%에 이르는데, 이는 OECD/DAC 회원국 중 가장 높은 수준이다(충남연구원 2016, 5).

2008년 이후 중앙정부 차원의 국제개발협력이 크게 감소되었음에도 불구하고 스페인의 국제개발협력 지표들이 긍정적으로 나타나는 것은 지방정부의 ODA가 증가한 데 따른 것이다.

스페인 국제개발협력의 가장 큰 특징은 원조집행기구의 분산화라고 할 수 있다. 14개의 중앙행정기관과 17개의 지방정부가 모두 독자적으로 국제개발협력 사업을 실행할 수 있도록 중앙정부, 지방정부, 시민사회단체 등으로 넓게 퍼진 협력 시스템이 구축되어 있기 때문이다(손혁상 2007). "국제협력을 위한

부처간위원회”(1986), 시민사회, 관련 전문가 및 민간단체들로 이루어진 “개발협력협의회”(1995), “개발협력을 위한 지역간위원회”(2000) 등이 구성되어 중앙정부, 지방정부, 시민사회단체가 각각의 전략적 이해에 기반으로 수행하는 독자적 국제개발협력 사업들을 조정하는 기능을 담당하고 있다(손혁상 2007).

1988년 설립된 국제개발협력청¹⁹⁾은 국제개발협력 전담기구로 개발원조의 관리와 집행을 담당하는 기관이다. NGO, 대학, 민간부문, 기업협회, 노동조합 등 여러 시민사회단체들도 이 기구에 소속되어 자체적으로 국제개발협력을 수행하고 있다.

또한 스페인 정부는 1998년 “국제개발협력법”²⁰⁾을 제정해 국제개발협력의 일관된 집행과 효율적 조정을 위한 기능을 수행할 수 있는 일관된 시스템을 확립하였다. 이 법이 제정됨에 따라 스페인의 국제개발협력 시스템이 마련되었고, 의회, 행정부, 지방자치단체, 민간 시민사회단체 등이 모두 국제개발협력 주체로 규정되었다. 2004년부터 스페인 중앙정부는 국제개발협력 운영체계를 단계적으로 개편해나갔다.

대외협력부는 스페인 국제개발협력을 담당하는 주무부처로, 외교정책에서 국제협력의 중요성이 커지면서 외교부에서 대외협력부로 확대 · 개편되었다. 대외협력부가 2014년 기준 국제개발협력 사업의 40.5%를 수행하였고, 재무부(Ministerio de Hacienda)가 전체 국제개발협력 중에서 9.5%를 담당하였다.

2008년에는 국제개발협력과 관련하여 정책적 일관성을 증진시키기 위하여 ‘정부위임개발협력위원회’와 ‘장관간개발협력위원회’라는 두 개의 정부부처가 설립되었다. 정부위임개발협력위원회는 부수상을 의장으로 하여 각 부처장관들이 참여하는 협의체로, 개발협력의 목표와 타 분야 정책 간 일관성을 높이기 위해 힘쓰고 있다. 장관간개발협력위원회는 국제개발협력 정책을 조율하기 위한 지침을 제정하고 국제개발협력의 4개년 마스터플랜과 연간 계획의 초안을 준비하는 부처이다.

19) 국제개발협력청(AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)이 설립되었다. 2001년부터 4년마다 스페인 국제개발협력 기본계획을 수립해왔다(연세대학교 동서문제연구소 2015, 72).

20) 1998년 국제개발협력법은 “스페인은 민주국가로서 발전수준이 충분치 못한 국가들의 지원을 실행하며 이는 국제사회와 국제관계의 상호의존 개념을 기반으로 한다.”고 규정하였다(연세대학교 동서문제연구원 2015, 71-72).

다음으로 중앙정부와 지방정부 간 의견을 조정하기 위해 ‘자치단체간개발협력위원회’와 ‘협력분야회의’가 구성되어있다. 자치단체간개발협력위원회는 개발협력에 관한 각 지방정부의 관료들이 모여 다양한 개발협력 행위자 간 정책적 일관성을 높이고 개발협력 마스터플랜과 연간계획에 정보를 제공하는 역할을 한다. 협력분야회의는 개발협력 관련 중앙정부와 지방정부의 고위급 정책결정자들의 협의체로, 2009년을 시작으로 연 1회 정기회의를 개최한다.

두 협의체는 과거 정책의 입안과 실행과정에서 지방정부의 개발협력 계획이나 정부가 중앙정부로 전달되지 않았던 문제점을 보완하고자 구성된 것이다. 한편 개발협력이사회는 주정부, 시민사회단체, 민간분야 간 개발협력정책 입안을 조율하는 자문기구로서의 역할을 한다.

2010년에는 스페인 의회가 중앙정부와 지방정부 간 국제개발협력의 조화와 증진을 목표로 한 새로운 법적 토대를 마련하였다. 지방정부가 파트너 국가들과 직접 협약 방식으로 개발협력을 추진할 때, 사전에 그 협약 내용을 중앙정부의 협력사무소에 전달해 “Country Partnership Framework”에 포함될 수 있도록 권유하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(연세대학교 동서문제연구원 2015, 77).

스페인의 국제개발협력은 상대적으로 중간소득국가, 지역별로는 중남미지역(34%)에 집중되어 있는 특징을 보인다(충남연구원 2016, 7). 이는 스페인 국제개발협력이 과거 식민지 중주국이었다는 역사적 기반 하에 형성된 관계망을 활용할 수 있고, 유사한 언어와 문화를 공유하고 있기 때문에 사업 수행이 비교적 용이하기 때문이다. 스페인은 이를 통해 과거 식민지 국가들과의 유대관계와 이 국가들에 대한 영향력을 현재까지 유지하고 있는 것이다(정상희 2015, 115).

그 외에도 사하라이남 아프리카에 대한 국제개발협력 비율은 19%, 중동지역은 15%를 차지한다(충남연구원 2016, 7). 이러한 점으로 미루어볼 때, 스페인의 중점지원국 선정에 있어 ‘협력 파트너십 가능성’ 지표가 중요한 기준으로 작용하는 것으로 보인다(연세대학교 동서문제연구소 2015, 73).

(3) 카탈루냐 자치정부의 국제개발협력

카탈루냐, 바스크, 안달루시아, 마드리드, 나바라 등 스페인의 주요 자치정부

들은 자체적인 GNI 대비 원조 비율을 OECD/DAC 권고기준인 0.7%로 설정하고 있다. 카탈루냐를 비롯한 7개 자치정부는 독자적인 국제개발협력청을 보유하고 있으며, 그 외 자치정부들은 개발부서(DG)를 통해 별도의 국제개발협력 전략을 수립한다.

스페인 지방정부가 국제개발협력을 추진함에 있어 높은 자율성을 가질 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 스페인 자치정부들은 자치헌법에 따라 자율적 예산편성권을 보유하고 있으며(손혁상 2007), 둘째, 중앙정부가 2004년 이후 지방정부의 국제개발협력을 공식적으로 승인해왔기 때문이다. 이는 대외협력부가 스페인 외교에서 국제개발협력을 주변적 의제로 인식하고 있기 때문에 지방정부가 국제개발협력 사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 허용되었던 세 번째 요인과 맞닿아있다. 넷째, 지방정부가 운용할 수 있는 세수 규모가 많고, 예산 범위도 넓다. 또한 스페인은 지방정부가 자체 예산으로 국제개발협력을 집행하는 것을 원칙으로 하기 때문에(연세대학교 동서문제연구원 2015, 82) 지방정부 국제개발협력 사업에 중앙정부의 재원이 투입되지 않는 특징을 보인다.

카탈루냐의 사례를 보면, 2001년 자치의회의 승인을 거쳐 자치정부 국제개발협력법이 제정되었다. 그 이후부터 현재까지 카탈루냐개발협력기구(ACCD: Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo)가 4년마다 자체적으로 개발협력 마스터플랜을 수립하고 국제개발협력 정책을 시행해왔다.

2008년 경제위기 이후 스페인 중앙정부의 개발원조기금은 대폭 줄었으나, 카탈루냐는 아프리카 지역에 2,200만 유로를 집행하겠다고 약속하고 100만 유로를 NGO를 통해 우선 지원하였다. 카탈루냐의 국제개발협력 규모는 2008년 총 6천만 유로로 최고점에 이르렀고, 2013년에는 1천5백만 유로 수준에 달했다. 2015년 카탈루냐는 개발협력 분야의 예산을 2014년 대비 14% 인상한 1천6백만 유로로 책정하였다(연세대학교 동서문제연구원 2015, 93).

카탈루냐 국제개발협력에 있어 지방정부의 역할은 첫째, 지역 내 담당부서 및 EU와 개발협력 사업 관련 조정 기능, 둘째, 대외적으로 개발협력 및 인도적 지원 활동을 수행하는 민간단체 지원, 셋째, 시민교육과 대중인식 증진 활동 등이다. 카탈루냐개발협력기구(ACCD)는 정책수립 및 실행 기능, 카탈루냐 국제개발협력 관련 대표기구로서의 역할 수행 등을 담당한다(충남연구원

2016, 7).

중앙정부 국제개발협력의 최우선 목표가 빈곤 타파, 사회경제개발, 안보, 평화, 민주주의, 인권 등의 가치 구현이라면, 카탈루냐 지방정부의 국제개발협력은 제도 및 문화적 개선, 평화구축과 개발원조 관련 교육 및 역량 강화 활동을 지원하는 데 역점을 둔다.

2011-2014년 카탈루냐 국제개발협력 사업의 중점 분야는 ① 젠더(양성평등 증진), ② 인권, 민주적 거버넌스, 사회구조 강화, ③ 사회, 환경, 경제적으로 지속가능한 개발 등이었다. 이에 따른 2013년 시행된 카탈루냐 국제개발협력 사업으로는 개발사업(69.7%), 개발을 위한 교육(22.6%), 인도적 지원(5.19%), 개발협력 역량 강화(2.5%) 순이었다.

카탈루냐 자치정부는 2015-2018년 개발협력 마스터플랜에 따라 성차별 해소와 양성평등, 소수민족의 집단적 권리 등 젠더와 인권 분야에 집중할 것임을 공표하였다(연세대학교 동서문제연구원 2005, 83-84).

3) 독일 지방정부의 국제개발협력

독일은 세계적으로 국제개발협력에 대한 기여비중이 높은 나라이며 동시에 모범국가이기도 하며, 독일 국제개발협력의 지원은 기관의 자율성과 분권화를 중심으로 하는 분절적인 제도 시스템(Fragmented Institution System)이 특징이다(서용석 2011, 88; 박광동 외 2014). 독일 지방정부의 국제개발협력 규모는 독일 전체의 약 8.1%를 차지한다(독일BMZ 홈페이지).

독일은 16개의 연방주(Lander), 323개의 지역(District), 14,865개의 지방(municipality)으로 이루어져 있는데, 이들은 자체적으로 국제개발협력 사업을 수행하고 있으며, 16개의 연방 주 중 North Rhine-Westphalia와 Baden-Wurttemberg가 가장 큰 규모로 국제개발협력을 지원하고 있다(PLATFORMA n.d.).

독일 지방정부 국제개발협력의 수원국의 수는 2003년 기준으로 137개국에 이르며, 독일의 500개가 넘는 도시가 아시아, 아프리카, 라틴 아메리카에 자매 도시를 가지고 있으며, 이들의 주요 활동은 교육 분야에 집중되어 있다(박광동 외 2014).

독일은 국제개발협력 지원에 대하여 의회와 중앙정부로부터 지방정부까지 원조의 흐름이 이어지는 시스템을 구축하고 있다. 연방의회의 기본적인 상황에 대한 인준을 받아 연방정부 중 BMZ(연방경제협력개발부)가 국제개발협력에 관한 기본적인 지침과 책임을 규정하고 연방외교부를 중심으로 기타 중앙부서와 함께 업무를 수행하고 있다(서용석 2011, 100).

지방정부 자체 국제개발협력 사업 예산은 대부분 자체 예산이기는 하나 GIZ, Engagement Global, Konrad Adenauer Stiftung와 같은 기구들은 지방정부의 역량개발을 지원하고 있으며, 이러한 프로젝트들은 독일 지방정부의 전문가는 물론 점차 많은 수의 지방정부들을 사업에 포함시키고 있다(박광동 외 2014).

독일 연방정부는 2008년 10월에 연방정부 수상회의에서 “미래능력의 보장 - 연방, 주, 자치단체의 공동책임에서 개발정책”이라는 결의안을 채택하여 국제개발협력 사업에 적용하고 있다. 이 결의안에는 개발 정책 참여 분야에 관한 8가지 사항에 대해 규정하고 있고 그 8가지는 다음과 같다.

1) 기후 및 에너지(climate and energy) 2) 식량 안보 및 지역 개발(food security and rural regions) 3) 이주 및 개발(migration and development) 4) 과학 및 기술 협력(scientific and technological cooperation) 5) 지속가능한 경제 개발(sustainable economic development) 6) 굿 거버넌스와 지방 분권화(good governance and decentralisation) 7) 문화와 개발(culture and development) 8) 개발 정보 및 교육(development information and education) 등이다.

4. 국제개발협력 NGO의 활동

1) 지구촌나눔운동

지구촌나눔운동은 개발도상국 빈곤주민의 자립을 돕고 지속가능한 발전을 실현을 위한 개발NGO로 개발도상국 주민들의 역량 강화를 통한 개발 지원, 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위한 연구 및 정책캠페인 등을 추진하고 있다.

해외 여러 지역에서 빈곤층 지원을 위한 지역사회개발사업과 특별사업 으로 주민 소득증대, 주민교육, 장애인지원, 아동교육지원 등을 주 사업으로 하고 있다. 베트남, 몽골, 동티모르, 미얀마 등 개발도상국 주민들이 적극적으로 참여하여 스스로 빈곤의 악순환에서 벗어날 수 있는 계기를 제공하고자 소액대출, 영농지원 등의 다양한 소득증대사업을 추진하고 있다.

지구촌나눔운동은 2002년부터 몽골사업소를 현지 정부에 NGO로 등록하여 몽골 유목민들을 위한 지역사회개발 사업을 실행해오고 있다. 전문가 인터뷰²¹⁾에 따르면, 몽골의 2000년대에 기후변화로 겨울 혹한 영하 40-60도까지 내려가 지역민들의 주요 생계인 가축 600만 마리가 폐사하여 유목생활이 어렵게 된 배경으로 가축 잃은 지역민들을 지원하기 위한 사업을 시작하였다. 수도 울란바타르 60km 떨어진 자가르란트 마을 도시에서 1,500여 저소득층 지원해서 소득을 올리는 사업을 추진하였는데 젖소를 키워서 우유 생산해서 울란바타르에 판매하는 지역으로, 1가정 당 2마리 젖소를 주고 생산판매 가격 1/3 저축하게 해서 갚게 하여 18개월 뒤에 상환하도록 하는 마이크로크레딧(가축은행) 방식을 적용하였다. 젖소 관리에 관련한 필요한 지식을 주민들이 학습할 수 있는 기회를 주고, 몽골 정부와 협력해서 주민대표 교육, 지역사회에 필요한 환경개선, 문화센터, 학교, 유치원 지원, 식수 지원 지역개발 사업을 실시하였다. 2003년부터 2010년까지 400여 농가에 젖소를 지원하여 농가별 소득향상에 기여하였고, 이를 통해 자립 가능한 소득증대 모델을 구축하였다. 가축은행 사업이 농가에 정착하기까지는 수혜자 가정을 대상으로 축산교육과 질병예방 교육을 정기적으로 실시하여 농가마다 몽골의 자연환경에 따라 젖소의 생산성을 최대한 유지 관리할 수 있는 수의축산 역량을 강화한데 기인한 바 크다.

지구촌나눔운동은 현재 기존의 마을개발사업모델을 몽골 전역에 확산하기 위하여 몽골 지역의 주민지도자를 선발하여 집중적으로 교육하는 7박 8일간의 주민교육 프로그램을 개발하여 시행하고 있다. 합숙교육으로 현재 21회에 걸쳐서 몽골 각지의 723여 명의 주요 지도급 인사들을 포함하여 다양한 주민들이 교육을 이수하였다. 수료생들은 각 마을에 돌아가 자기가 속한 지역사회

21) 2018년 7월 11일, 지구촌나눔운동 조현주 사무총장, 한지에 해외사업팀장과 인터뷰함.

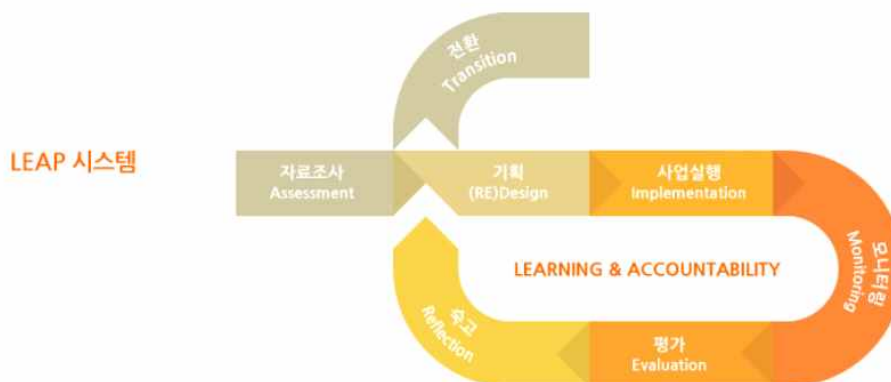
내에서 축산과 농업을 기반으로 하는 소득증대활동을 비롯하여 부가적인 가치를 창출할 수 있는 생산물 판매 유통 등과 같은 협동조합활동을 활발하게 펼쳐가고 있다.

지구촌나눔운동이 2001년 몽골사업소 파견 전, 사업 실행의 적합성 여부 판단을 위해 제주 성이시돌 목장을 방문하여 가축지원사업 관련 맥그린치 신부 면담하고 성이시돌 목장의 성공사례를 참고하였다는 점도 의미가 크다.

2) 월드비전

전 세계 취약 아동, 가정, 지역사회를 포괄하여 빈곤과 불평등에서 벗어나는 것을 목표로 활동하는 글로벌 NGO 월드비전은 구호사업의 전문성을 바탕으로 개발도상국에서 활동하고 있으며 유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)의 공식협력기관이다. 월드비전은 지역개발사업(Area Development Program, ADP)을 핵심으로 하여 지역사회에 기반을 두고 지속적으로 아동들의 복지에 초점을 두고 있다. 아동의 생존과 성장, 보건위생, 기초교육과 영적·정서적 성장, 아동이 속한 가정의 생계유지, 지역사회의 확대와 착취로부터의 보호 등을 위한 다양한 사업이 추진 중이다.

<그림 IV-6> 월드비전의 LEAP 시스템



출처 : 월드비전홈페이지.

월드비전의 핵심 사업인 지역개발사업은 사업의 디자인 평가틀(Learning through Evaluation with Accountability and Planning for Quality, LEAP)을 통해 전 세계 월드비전의 모든 사업장에서 동일하게 적용하고 있다(<그림 V-6>). 이 평가틀을 살펴보면 정치, 사회, 문화, 종교 등 지역사회에 관한 전반적인 개발도상국 현지 사회의 이해를 바탕으로 체계적인 활동을 하고 있음을 알 수 있다.

① 자료조사(Assessment)

약 1년~2년에 걸친 정치, 사회, 문화, 종교 등 지역사회에 관한 전반적인 정보를 수집하고 분석함으로써 지역사회가 안고 있는 문제점과 보유자원 등을 밝혀내 향후 그곳에서 변화를 가져오는 개발사업, 구호사업, 옹호사업을 실시할 것인지 여부를 결정하고, 사업의 우선순위를 결정

② 기획(Design)

자료조사를 통해 얻은 내용을 바탕으로 적합한 사업전략을 계획하는 과정. 지역조사 시 발견한 사업은 마을 사람들과 지역사회 지도자, 정부관계자 등과 함께 어떻게 풀어갈 것인가에 대한 전체 그림을 그리는 단계라 할 수 있습니다. 기획을 할 때는 일반적으로 5개년 사업을 구상

③ 사업 실행(Implementation)

사업을 실제로 실행하는 단계로서 이 모든 활동은 기획단계에서 작성된 사업성과측정지표 수립(logframe)에 의거해 분야별(sector별)로 진행

④ 모니터링(Monitoring)

기획단계에서 계획한 대로 사업을 수행하는지를 확인하는 단계로서 자원투입(Input), 활동, 활동결과(Output) 등이 계획대로 진행되는지 모니터링

⑤ 평가(Evaluation)

5년의 사업기간 동안 매년 반기보고(Semi-annual report)와 연간보고(Annual report)를 통해 진행되고 있는 사업에 대한 평가를 진행하고 5년째 해에 최종평가 실시. 이러한 평가 과정을 통해 현재 진행되고 있거나 종결된 사업이 처음에 계획한 목표를 얼마나 달성했는지를 조사하는 단계

⑥ 숙고(Reflection)

사업과 관련된 기관이나 단체들이 사업과 관련된 모든 과정과 활동요소가

사업목표 달성에 적합했는지 성찰하고, 이를 바탕으로 적용 가능한 교훈을 도출하는 단계

⑦ 전환(Transition)

사업목표와 성과를 달성함과 동시에 철수하고 대신 사업을 지역주민과 타기관, 정부에 양도해 지역사회가 스스로 개발사업의 주역이 되어 사업을 진행하도록 하는 단계²²⁾

전문가²³⁾ 인터뷰에 따르면 개발도상국 현장의 지역개발사업은 다양한 주민 소득증대 사업이 있을 수 있는데 예를 들어, 농업 생산성 높이는 농업기술이나 농업인프라 지원, 소득증대로 이어지기 위해 시장 연계, 시장 정보 마케팅 훈련, 왜곡된 가치사슬에 대한 협상력 역량 강화, 농가 생산과 유통까지 다양하게 적용하고 있다고 한다. 중요한 것은 소득이 생겼을 때 재정 관리 역량과 그 소득이 궁극적으로 아동의 영양 및 교육에 투자될 수 있도록 관리하는 선순환적인 구조를 갖고 있다.

또한 15명~20명 단위로 주민 자조그룹(savings group)을 만들어 소득 자금 관리를 위해 회장, 금고지기, 총무 등으로 구성된 임원진 정하여 투명한 의사결정과정을 거치고 재무 교육을 통해 소득 관리를 할 수 있도록 한다.

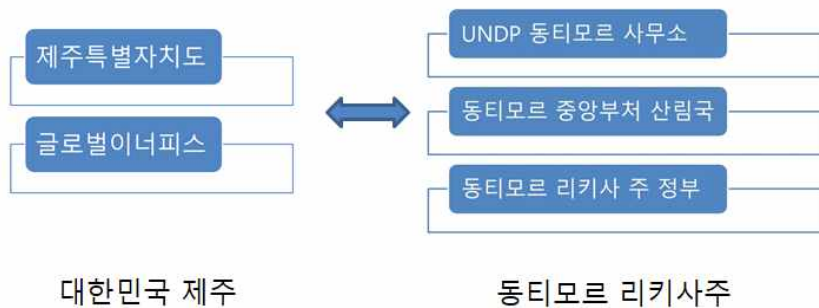
3) 글로벌이너피스

글로벌이너피스는 제주를 기반으로 활동하는 비종교, 비정치, 비영리민간단체로 청소년 세계시민교육과 국제개발협력 사업을 핵심 사업으로 하고 있다. 글로벌이너피스는 개발협력에 있어서 제주가 전 세계적으로 기여할 수 있는 비교우위 분야를 발굴하고 실제 개발도상국 현장 적용하여 지역 주민들의 자립역량 강화와 지역의 지속가능한 발전을 위해 활동하고 있다.

22) 월드비전 홈페이지 참조

23) 월드비전 이성현 해외사업팀장

<그림 IV-7> 제주특별자치도-글로벌이너피스의 동티모르 ODA 사업



2017년에 제주특별자치도 ODA사업을 위탁받아 ‘동티모르 리키사주 제주-동티모르 우호림 조성 및 역량강화 워크숍’을 실시하였다. 동티모르는 현재 국민의 80%가 땔감연료를 사용하여 무분별한 벌채로 산림황폐화가 진행 중이며, 이로 인한 잦은 산사태와 도로유실 등이 발생하고 있다. 이에 제주특별자치도와, 동티모르 산림국, 유엔개발계획(UNDP) 동티모르 사무소의 3자 협약을 맺고 산림황폐화 진행 중인 동티모르 리키사주 염수호 모바라호수 일대 3헥타르 숲 조성을 추진하였다. 해당 사업지는 동티모르 내 국유지로 정부에서 제공하고, 제주에서는 제주-동티모르 우호림 조성 및 식량 작물로서 혼농임업(agroforestry)형태로 조림지를 조성하였다. 2017년 12월 제주-동티모르 우정의 숲 기념 식수행사가 열리고 사업장 입구 및 리키사주 주도로에 제주가 지원하였다는 현판이 세워졌다.

<사진 IV-1> 제주-동티모르 우정의 숲 식수행사와 현지에 세워진 현판



산림자원을 활용한 주민소득 증대 방안 확립 및 지속가능한 관광으로서의 생태관광 등 주제 전문가 워크숍 실시하였다. 2017년 12월 14일(목) 「동티모르의 지속가능한 산림자원의 관리와 활용방안」이라는 주제로 동티모르 딜리 유엔하우스(UN House) 열린 이 워크숍에서 동티모르 산림국 및 관광부 정부 관계자, 사업지 지방정부 관계자, 현지 주민대표단이 모인 가운데 제주의 발전 경험을 공유하고 동티모르에 적용방안에 대한 심층 토론회가 열렸다. 제주 자원식물황칠사업단에서 제주의 산림자원의 관리와 활용 경험 및 산림자원을 활용한 부가가치 창출 측면의 상품개발 사례 공유하고, 제주생태관광협회에서 지속가능한 제주의 숲 관리와 생태관광 정책 및 사례 공유를 하였다. 이 사업은 제주가 추구하는 친환경적 가치를 반영한 생태환경 및 산림농업의 6차 산업의 노하우 전수를 하는 발전적인 모델의 ODA사업으로 평가되고 있다.

2018년에는 지속사업으로서 「제주 - 동티모르 우정의 숲과 함께 하는 더 푸른 미래」라는 주제로 동티모르 산림국과 관광국 공무원 방문단이 제주를 방문하여 연수 프로그램을 실시하였다. 제주도 내 연수 전문 국제기구인 유니타르(UNITAR) 제주국제연수센터의 “관광과 산림” 국제워크숍 참여하고 제주의 지속가능한 산림 관리 및 활용, 관광 마케팅 관련 관계자 회의, 선진 사례지역 방문, 산림 자원 활용 생태체험 프로그램 등에 참여하였다. 동티모르 현지에서는 동티모르 우정의 숲 보식 및 혼임농업 확장과 친환경화덕 및 바이오 브라켓(친환경연료) 보급하는 활동을 추진 중이다. 친환경 화덕(Bio stove 바이오 스토브) 보급을 통한 주민 환경의식 고취와 주민역량 강화 지원으로 제주가 추구하는 확장적 평화로서 ‘에너지 평화’를 국제적으로 알리고 제주의 이미지 상승의 효과를 볼 수 있다.

글로벌이너피스는 이와 같이 제주가 보유한 비교우위 분야를 발굴하여 중앙정부 또는 지방자치단체와 함께 해외지역에서 국제개발협력사업을 펼치고 있으며 특히 생태환경을 지키며 동시에 주민소득 증대를 가져올 수 있는 지속가능한 관광분야에 대한 관심으로 스리랑카, 인도네시아 등지로 사업 지역을 확장하고 있다.

V. 열린 제주학의 정립 및 확산 방안

1. 성이시돌 목장 개발 경험의 의미

1) 열린 제주학 콘텐츠로서의 의미

성이시돌 목장 개발이 시작될 당시 한림지역 주민들은 제주4·3의 참화로 극심한 피해의식과 무력감에 빠져있었다. 생존권조차 보장받지 못했던 당시 주민들은 맥그린치 신부의 지역개발 제안에 대해 부정적이거나 소극적인 반응을 보였다. 그래서 맥그린치 신부의 초기 사업들은 주로 한림지역 아이들과 청소년들의 협력 하에 진행되었다.

본 연구에서 맥그린치 신부가 도착할 당시 제주의 상황을 언급한 이유는 제주지역 주민들의 소극적, 부정적 성향이 그들이 사는 영토나 역사의 특수성에 기인한 것이 아니라, 제주4·3의 참사로 인한 피해의식과 무력감으로 인해 새롭게 출현했던 정체성이라는 점을 강조하기 위한 것이다. 즉, 본질주의 관점의 지역 및 지역 정체성 개념을 탈피하고자 하는 의도인 것이다.

맥그린치 신부와 그의 접촉이 빈번해짐에 따라, 그리고 각종 개발 사업을 참여하는 과정에서 지역주민들은 점차 적극적인 태도를 보이기 시작했다. 지역의 억압적 역사에 침묵하며 살아왔던 선주민들은 제주로 와서 사는 이주민들(맥그린치 신부, 개척농가 등), 국내외 원조단체들, 행정기관 등과 직간접적 교류가 잦아지는 가운데 과거와는 다른 집단적 체험을 공유하게 되었다. 지역주민들은 맥그린치 신부의 지역개발 사업에 대한 기존의 부정적 생각을 버리고 적극적이고 긍정적인 태도를 취하게 되었다.

지역주민들의 변화는 새로운 지역 정체성의 출현으로 이어졌고, 해당 지역이 다른 방식으로 구성되는 것을 가능하게 했다. 성이시돌 목장 개발 경험은 지역 및 지역 정체성이 본질주의자들의 주장처럼 고정된 것이 아니라 변화되고 재구성되는 구성주의적 특징을 보여주는 적절한 역사적 사례이다.

외부세계에서 제주를 바라보는 관점도 또한 변화되었다. 외부세계 사람들은 제주의 정체성 변화를 목격하면서 새로운 경험을 통해 스스로도 변화되는 존

재임을 확인하였다. 이러한 과정을 통해 스스로를 고정된 존재가 아니라 변화하고 재구성되는 관계적 존재임을 깨닫는 것이다. 이처럼 제주지역 주민들은 외부세계의 사람과 사물을 접하면서 정체성의 변화를 경험했고, 외부인들도 제주라는 새로운 지역을 접하고 제주사람들과 상호작용해 나가면서 다른 측면의 정체성 변화를 경험했다.

우리가 사는 지역과 타 지역은 서로 다른 '닫힌' 공간으로 보이나, 실제로는 사람과 사물이 지속적으로 오고가는 '열린' 공간이다. 우리 지역의 정체성과 타 지역의 정체성도 '열려'있다. 이와 같은 인식이 지역 및 지역 정체성에 대한 구성주의적 이해, '열린' 지역학으로서의 제주학 연구의 출발점이 되어야 할 것이다.

제주는 늘 열려있는 공간이었다. 사면이 바다로 둘러싸인 섬이라는 특징은 제주를 닫힌 공간이 아니라, 누구나 접근할 수 있는 공간으로 만들었다. 탐라국 개국 신화인 '삼성 신화'도 제주라는 공간이 애초부터 열려있는 지역임을 알려준다. 삼성혈에서 솟아온 세 명의 신인(神人)은 바다 너머의 동해 나라에서 온 세 명의 처녀들과 결혼해 탐라국을 일구었고, 이후에도 탐라는 무역을 통해 지속적으로 외부세계와 접촉해왔다. 제주가 고려에 복속되어 조선시대 약 200년간의 출륙금지령이 내려졌지만, 제주지역 사람들은 외부에서 온 관리나 귀향 온 사람들과 계속 접촉했다. 제주라는 공간은 늘 국내외에서 도착하는 외부인들과 지역주민들이 접촉하고 교류하는 장소였다.

이러한 측면에서 성이시돌 목장 개발 경험은 열린 제주학의 정립을 위한 적절한 콘텐츠를 제공하며, 앞으로 제주의 더 많은 경험들이 구성주의적 방식으로 재해석되고 재구성되어야 할 것이다.

2) 공공외교 및 국제개발협력 콘텐츠로서의 의미

제주형 공공외교 및 제주형 국제개발협력의 콘텐츠로서 성이시돌 목장 개발의 경험은 이시돌협회 주도 하에 지역주민과 해외원조기관들이 협력네트워크를 형성해 농촌지역 발전에 성공한 국제개발협력의 굿 거버넌스를 보여주었다는 의미를 가진다.

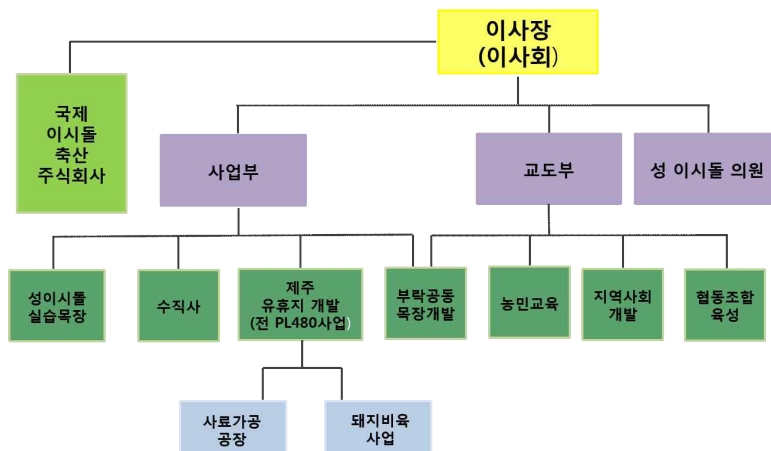
여기에는 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 추가하고 가공하는 작업을 수

행한다면 성이시돌 목장 개발 사례는 제주형 공공외교의 대표적 모델로 활용될 수 있다고 본다.

1960년대 초 성이시돌 목장 개발 사업의 기반을 구축하는 데 있어 맥그린치 신부가 중추적 역할을 수행했다. 언론이나 방송에서는 성이시돌 목장 개발에 있어 맥그린치 신부의 자기희생이나 개인적 기여가 강조되는 경향이 있다. 그러나 만일 성이시돌 목장 개발 경험이 개인의 업적이나 가톨릭교의 사목활동으로 축소 해석된다면, 이 경험이 제주형 공공외교 및 국제개발협력 모형으로서 가지는 의미는 반감될 수 있다. 앞서 언급했듯이 맥그린치 신부도 사업의 지속적 유지를 위해 개인적 리더십보다는 이시돌협회를 통한 제도화된 방식의 사업 추진을 선호했다. 이러한 인식 하에 본 연구는 성이시돌 목장 개발 사례가 제주형 공공외교 및 국제개발협력의 모형으로 활용되기 위해서는 이시돌협회 중심의 국제개발협력 과정을 고찰하는 것이 필요하다는 점을 제안한다.

1977년 이시돌협회의 조직도를 보면, 이사장(이사회)을 정점으로 하부기구로서 사업부, 교도부, 성이시돌의원을 두고 있었다. 이사장 직할 조직으로 국제이시돌축산주식회사도 하부기구 중 하나이다. 사업부에는 성이시돌 실습목장, 수직사, 제주유흥지개발(전 PL480사업, 사료가공공장과 돼지비육사업), 부락공동목장개발이 포함되어 있고, 교도부에는 부락공동목장개발, 농민교육, 지역사회개발, 협동조합육성이 있다(<그림 V-1>).

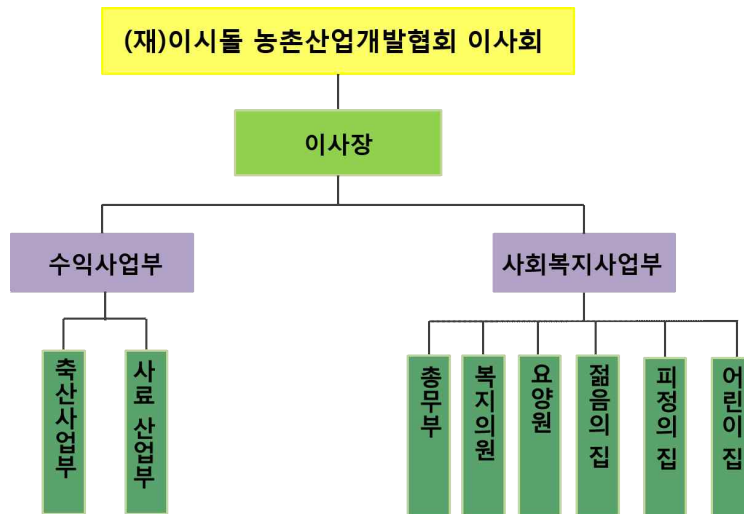
<그림 V-1> 재단법인 이시돌 농촌 사업 개발협회



출처: 양영철 2016, 155.

현재 이시돌협회의 구조는 (재)이시돌농촌산업개발협회 이사회가 정점에 있고, 그 아래 이사장이 배치되어 있다. 이사장은 수익사업부와 사회복지사업부를 관할하며, 수익사업부는 축산사업부와 사료사업부로, 사회복지사업부는 총무부, 복지의원, 요양원, 젊음의집, 피정의집, 어린이집로 구분되어 있다. 1997년 조직도와 비교해 보면 수익사업부가 단순화되고 축소된 반면, 사회복지사업부가 다양화되어 비중이 높아진 것을 볼 수 있다(<그림 V-2>).

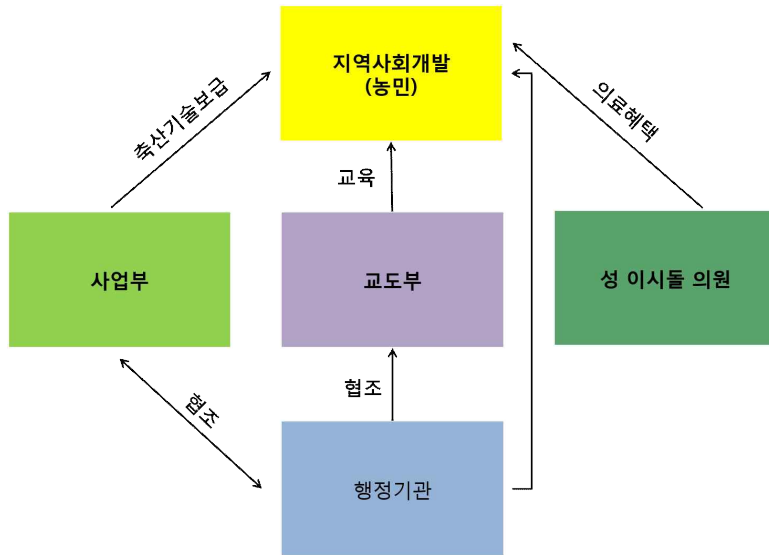
<그림 V-2> 이시돌협회 조직도



출처: 양영철 2016, 167.

1970년대 마을공동목장 운영을 통한 지역공동체와의 대규모 협력 사업은 <그림 V-3>의 이시돌협회, 지역주민, 행정기관의 협력도에서 나타난 협력네트워크에 의해 진행되었다. 사업부는 축산기술의 무상 보급, 토지·사료·가축의 저가와 저금리 판매 등을 담당했고, 교도부는 농민을 대상으로 한 축산방법(양돈반, 목축반, 초지반, 장비반, 정신교양 등)을 무상으로 교육하는 역할을 했다. 또한 사업부와 교도부는 행정기관과 협조하여 주민의 축산업 운영에 필요한 행정적, 재정적 지원을 수행했다. 한편, 성이시돌 의원은 주민들에 대한 의료혜택을 제공한다(양영철 2016, 154).

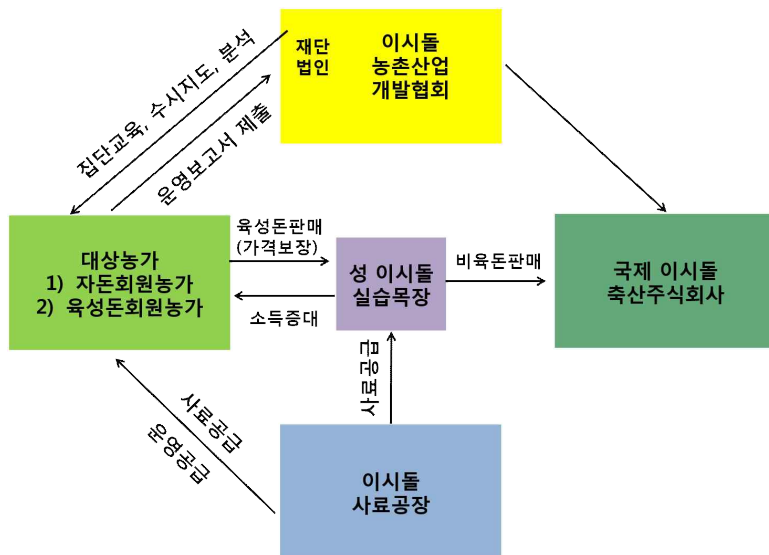
<그림 V-3> 이시돌협회, 지역주민, 행정기관의 협력도



출처: 양영철 2016, 154.

또한 이시돌협회는 국제이시돌축산주식회사를 수출 전담 기구로 두어 자돈과 육성돈의 수출이 원활히 진행되도록 지원했다(<그림 V-3>).

<그림 V-4> 이시돌협회의 수출 조직도



출처: 양영철 2016, 210.

이상의 다양한 조직도에서 볼 수 있듯이, 이시돌협회 주도로 마을주민, 축산농가, 행정기관, 수출전담기구 등 주체들과의 협력네트워크가 구축되어 성이시돌 목장 개발들 둘러싼 광범위한 사업들이 체계적으로 추진될 수 있었다.

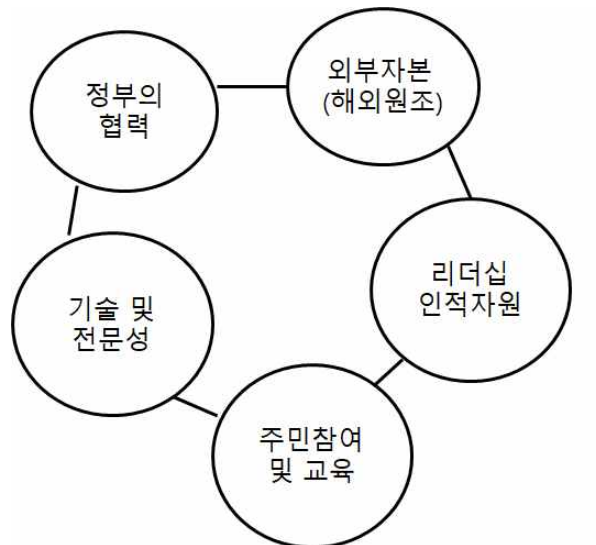
성이시돌 목장 개발 사례는 1차산업, 2차산업, 3차산업의 동시 발전을 추구했다는 점에서 포괄성, 다양한 주체들이 협력 네트워크를 형성해 추진되었다는 점에서 포용성, 거의 60여 년 동안 꾸준히 추진되어왔다는 점에서 포괄하는 광범위한 지역개발이 필요한 저개발국 농촌지역에 대한 적용 가능성이 높을 것이라 생각한다.

3) 국제개발협력의 관점에서 본 성이시돌 목장 개발의 성공요인

성이시돌 목장은 공공외교 분야에서도 특히 국제개발협력의 관점에서 성공적이며 열린 제주학적 관점에서 상당히 상징적인 장소라고 할 수 있다.

이 장에서는 성이시돌 목장이라는 장소를 중심으로 미국, 영국, 독일, 아일랜드 등의 해외 여러 나라의 협력이 이루어진 배경과 주민 참여와 리더십, 정부의 협력 등 여러 성공적인 요소를 분석해보게 된다.

<그림 V-5> 성이시돌 목장 개발의 성공요인 모형화



(1) 해외원조를 통한 개발재원의 확보

성이시돌 목장은 미국, 영국, 독일, 아일랜드 등 해외로부터 원조 지원을 통해 초기 목장 개척을 시작할 수 있었다. 미국의 잉여농산물을 해외원조사업으로 활용하는 PL480(“평화 목적을 위한 식량계획안”)을 통한 옥수수 수급, 영국의 옥스팜(OXFAM)을 통한 어승생 수원 파이프 연결로 농장용수 문제 해결, 독일 원조단체의 지원을 받아 호주와 뉴질랜드로부터 650두의 육우를 확보하였다. 또한 맥그린치 신부는 고국 아일랜드에서 민간 후원 모금을 하여 자금을 확보하기도 하였다. 창설 초기 이시돌협회는 독일 가톨릭 주교회 산하의 해외원조단체인 미제레오르(Misereor)가 제공한 원조를 통해 자립의 기반을 확립해나갔다. 미제레오르의 원조사업 주된 내용은 농업훈련센터 및 양모직조공장 건립, 축산 및 농산물 종자은행 설립, 가공기계 구입, 건물 및 시설 증축 등이었다. 이와 같이 당시 제주가 빈곤의 상태에서 여러 국가에서 모여진 해외원조 자금과 물자 지원을 통해 초기 성이시돌 목장의 개척 기반을 다질 수 있었다고 할 수 있다. 이는 현재 해외 타 빈곤 지역에 적용하였을 때에도 외부 원조 자금이나 물자, 기술협력이 가장 중요한 기본 요소라고 할 수 있다.

(2) 개발협력 행위 주체자의 우수성과 리더십

전문가 인터뷰²⁴⁾에 따르면 성이시돌 목장 개발의 성공요인은 맥그린치 신부에게 있다고 보고 있다. 사업평가, 종료평가 등을 통해 사업 성공 요인을 분석한 여러 연구결과에서 계량분석 및 연관분석을 한 결과를 살펴보면, 사업 성공 요인의 가장 높은 지표는 사업 프로젝트 매니저(Project Manager, PM)의 역량, 즉 ‘사람’의 역량에 따라 달라진다고 보고 있다. 즉 성공적인 사업 수행을 위해서는 사람을 키우는 일, 즉 인력양성이 가장 중요하다고 볼 수 있다.

실제로 맥그린치 신부는 적극적으로 해외원조 자금을 끌어오기 위해 미국 가톨릭구제위원회에 사업자금을 요청하기 위한 사업계획서 작성부터 실제 사업 추진하고 주변의 인적 기술적 네트워크를 종합적으로 활용하는 뛰어난

24) 2018년 7월 11일, 경희대학교 손혁상 교수 인터뷰임.

사업 프로젝트 매니저(PM)의 역할을 하였다. 사업추진에 있어서 개발협력 행위 주체자의 우수성과 리더십 즉 훌륭한 인적자원은 중요한 사업의 성공의 중요한 요소라고 할 수 있다.

(3) 주민참여 및 교육

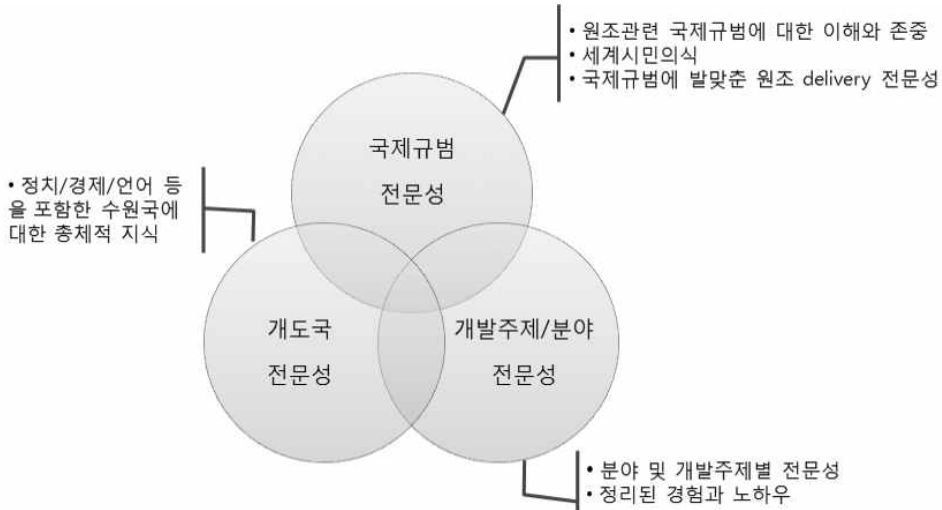
성이시돌 목장을 개발협력의 관점에서 보았을 때 주민참여와 다양한 교육프로그램 운영을 통해 주민역량 강화에 기여했다는 점에서 성공적인 사업으로 주목할 수 있다. 1961년 성이시돌 목장에서 근처 금악리 정물마을에 중앙실습농장을 열어 최초의 농장실습교육이 실시되었고, 지역 청년들이 목야 개량, 사료작물 재배, 트랙터 등 차량과 농기구 정비 등 양돈 및 초지 조성 관련 기술교육 및 실습교육을 받았다. 제주의 주민들뿐만 아니라 전국의 농촌과 목장에서 온 교육생들이 중앙농업교육원의 교육과정에 참여했고, 축산학과 및 관련학과 대학생들이 방학 기간을 이용해 중앙실습목장에서 현장실습을 받기도 하였다.

또한 맥그린치 신부는 1957년 4H클럽을 창설하면서 한림지역 청소년을 대상으로 한 교육사업을 시작하여 이후 이 지역 청소년들이 이시돌협회의 다양한 사업을 실질적으로 이끄는 역할을 하도록 하였다. 한림수직 설립 때는 6명의 아일랜드 수녀가 초청되어 '직조강습소'를 개설하여 제주지역의 여성들이 직접 직업훈련의 일환으로 직조기술을 훈련받고 한림수직을 이끌 수 있도록 하였다. 성이시돌 중앙농협교육원(농업기술연구원)은 목축업과 관련된 일련의 교육을 실시하여 지역주민을 전문인력으로 육성하였다. 성이시돌 목장을 중심으로 열린 끊임없는 주민교육과 인재양성의 노력은 자발적인 주민참여와 주민소득증대에 기여하는 중요한 성공 요인이 되었다.

(4) 기술 및 전문성

국제개발협력에서 전문성은 3가지 측면의 전문성으로 원조 관련 국제규범에 대한 이해와 존중을 바탕으로, 수원국의 정치, 경제, 언어 등을 포함한 총체적 지식, 그리고 개발주제 및 분야별 전문성과 노하우를 일컫는다(김은미 2012).

<그림 V-6> ODA의 삼위일체



출처: 김은미 2012.

전문가 인터뷰²⁵⁾에 따르면 개발협력 사업에 있어서 현지의 사회·문화적 맥락이나 전통 및 가치를 인정하지 않고 근대화 및 문명화의 시각으로 서구사회의 관점만을 고집하여 교육하거나 전수(transfer)하였을 때 사업 성공이 쉽지 않다고 하였다. 맥그린치 신부의 경우 당시 제주 사회에 대한 이해와 문화적 맥락 및 전통을 존중하며 성이시돌 목장을 지역주민들과 함께 개척해 나갔기에 성공적이었다고 볼 수 있다.

또한 분야(sector)의 전문성 측면에서 맥그린치 신부는 목축업이 발달한 아일랜드 출신에 부친이 수의사로 마을 지도자 역할을 하였던 가정환경의 영향을 받아 목축업을 바탕으로 한 주민 소득증대 사업을 제주 사회의 현실에 맞게 적용하였다. 목축업뿐만 아니라 직조기술 및 농업기술 전파 등 다양한 기술 교육을 통해 지역의 삶의 질 향상에 기여했다. 이러한 과정에서 성이시돌 목장은 국내외 다양한 개발협력 주체들이 모이는 열린 공간으로서 외국인과 이주민, 지역주민이 함께 협력하는 성공적인 국제개발협력 사업이었다고 할 수 있다.

25) 2018년 7월 11일, 경희대학교 손혁상 교수 인터뷰임.

(5) 정부의 협력

중앙정부와 지방정부의 행정적 지원과 협력은 개발협력에 있어서 필수적이고 중요한 요소이다. 미국 PL480 원조의 일환으로 성이시돌 목장에 옥수수 사료가 들어올 당시, 미국에서 부산을 거쳐 제주 한림항까지 이르는 잉여농산물의 수송비는 원조수혜국이 부담한다는 원칙에 따라 한국의 중앙정부가 수송비용을 지불했고, 1969년 당시 중앙정부는 콜롬보계획(Colombo Plan)의 일환으로 한국의 목초지 개발을 위해 한국으로 파견된 그 분야의 세계적인 전문가 조지 홈스(George Holmes)를 성이시돌 목장에 보내 3개월간 토지개발 조사를 하도록 지원하였다. 조지 홈스는 목초지 개발에 적합한 씨앗명, 파종법, 파종일시 등을 기록한 조사 결과 보고서를 이시돌협회에 전달하기도 하였다. 박정희 대통령 당시 새마을사업의 일환으로 한림항에서 성이시돌 목장까지 총 14km에 이르는 도로 포장을 하였고, 1973년 2월에는 당시 대통령이 성이시돌 목장의 목초개발 상황을 살펴보기 위해 직접 방문한 이래 전국에서 이곳의 목초 기술을 배워가려는 교수, 연구원, 공무원들의 방문이 이어졌다.

성이시돌 사례에서 중앙정부는 도로 및 인프라 확장, 원조 물자 수송 지원, 전문가 파견 등 역할을 한 것을 알 수 있다. 이번 성이시돌 사례는 민간에서 주도하는 개발협력 사업에 중앙정부가 부수적인 지원을 한 사례이지만 공적 개발원조와 같이 공여국과 수원국 간의 개발협력에 있어서 정부의 역할은 상당히 중요하다.

2. 제주형 공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안

1) 공공외교 관련 조례 제정 및 ‘세계평화의 섬’ 조례 활용

2016년 공공외교법은 공공외교 활동의 정책 방향, 추진목표, 재원 조달 및 운용에 관한 사항, 민간부문에 대한 지원방안 등을 지방자치단체 차원에서 적용할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 이에 따라 제주특별자치도는 공공외교 시행계획을 작성하고 구체적 사업방향을 제시해야 한다. 도내외 공공외교 전문가들로 구성된 ‘제주공공외교위원회’(가칭)를 구성해 제주형 공공외교 확립

을 위한 인적 네트워크를 활성화하는 것도 중요하다.

제주 세계평화의 섬 조례 제정 이후 성과를 평가하고, 이를 제주형 공공외교 시행계획을 준비하는 데 활용할 수도 있을 것이다. 그간 제주특별자치도의 공공외교가 ‘세계평화의 섬’이라는 브랜드를 대내외적으로 알려 제주에 대한 인지도와 호감도를 높이는 데 역점을 두어왔기 때문이다.

제주특별자치도지사는 2012년 세계평화의 섬 7주년 메시지를 통해 2012년을 ‘개발협력지원 원년의 해’로 지정하였다. 이후 동티코르 등 저개발국을 대상으로 국제개발협력 사업을 발굴하고 중앙부처 및 우리나라 공적개발원조 수행기관인 KOICA 등과 협력 하에 본격적인 국제개발협력 사업을 추진하고 있다. 제주특별자치도의 국제개발협력을 통해 대외적으로 알리고자 하는 지역 이미지는 ‘세계평화의 섬’과 맥락을 함께 한다. 국제개발협력도 사실상 제주의 대외적 평화실천의 방안 모색과 함께 추진되고 있다고 할 수 있다.


제주도가 세계평화의 섬이 되기 위한 논의의 시작은 1991년 4월 18일 제주에서 개최된 한-소 정상회담을 통해 제주도가 지정학적으로 한반도의 평화정착과 동북아 질서의 재편성을 유도하는 데 역할을 할 있다는 시대로 시작되었다. 평화의 섬 구상에 대한 논의가 발전되어 중앙정부의 정책적 뒷받침을 가져오게 된 계기로서 1999년 개정된 제주도 특별법에 ‘세계평화의 섬 지정(제9장)’ 관련 조항이 신설되면서부터였다.

세계평화의 섬 지정 관련 조항은 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다”(제52조 1항)와 “국가와 지방자치단체는 세계평화의 섬의 기능과 역할을 수행하는데 필요한 다음과 같은 사업 - 기타 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다”(제52조 2항), 그리고 “제주도는 대한민국과 국교를 수립하고 있는 외국의 지방자치단체와 경제, 문화, 교육, 과학, 기술, 체육, 관광 등의 분야에서 상호협력, 교류할 수 있다”(제53조) 등으로 구성되어 있었다.

현재 이 조항은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제4장 세계평화의 섬 지정 제235조로 부분수정되어 포함되어 있다. 구체적인 내용은 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 제주 세계평화의 섬 관련법

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법



제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (약칭: 제주특별법)

[시행 2018. 9. 28.] [법률 제15540호, 2018. 3. 27., 타법개정]

행정안전부 (자치제도과) 02-2100-3812

국토교통부 (복합도시정책과) 044-201-3692

제4장 세계평화의 섬 지정

제235조(세계평화의 섬의 지정) ① 국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있다.

② 국가와 제주자치도는 제1항에 따른 세계평화의 섬에 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 국제평화와 협력 관련 기구의 유치
2. 국제협력에 관한 연구소의 설립
3. 국제평화와 협력 관련 국제회의의 유치
4. 남북교류와 협력에 관한 사업
5. 평화이념 확산을 위한 기념사업
6. 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업

③ 국가는 「국유재산법」에도 불구하고 제2항제5호에 따른 기념사업을 위하여 필요한 경우 제236조에 따른 민군복합형 관광미항이 신설되는 서귀포시 관할구역의 국유재산 중 일부를 제주자치도와 협의하여 무상 또는 대체재산 제공을 조건으로 제주자치도에 양여할 수 있다.

④ 국가는 제2항에 따른 사업시행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계평화의 섬 지정과 사업의 시행 및 행정적·재정적 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 제주특별자치도청 홈페이지.

2) 국제개발협력 연수분야에서의 강점 활용

제주에는 국제개발협력의 연수분야에 있어서 강점을 보이고 있는데, 유엔기구인 UNITAR와 제휴한 제주국제연수센터가 2010년 제주도에 유치 설립됨에 따라 아태지역 개도국 지방정부의 역량을 강화하기 위한 연수사업이 꾸준히 실시되고 있다. 국제기구인 UNITAR의 전문성과 지자체의 자체예산을 전문성을 갖춘 인력구성을 통해 성공적인 연수사업이 실시되고 있다. 우리나라에서 ODA 시행기관의 국제개발협력 평가에 관한 기본사항으로 OECD/DAC의 기준을 따르고 있지만, 이번 평가에서는 사업의 설계 단계에서 OECD/DAC의 평가원칙을 고려하지 않은 상태에서 진행되었기에 그 기준에 따라 평가를 하

는 것에 한계가 있었다. OECD/DAC의 평가기준은 국제적 표준에 따르며, 사업의 성과관리 측면에서 필요하나 지방자치단체에서 설정한 비전과 목표를 가지고 사업을 진행하는데 중앙부처와 목표와 규모가 달라서 평가 기준의 재설정이 필요한 것으로 보인다. 지방자치단체이기에 작은 재원과 작은 스케일에서의 사업 발굴, 그리고 지역 및 토착지식 기반의 사업 발굴이 필요하고, 평가의 기준도 이에 맞게 새로운 항목이 신설되거나 스케일을 바꾸는 등의 변형이 필요한 것으로 보인다.

현재 제주지역의 국제개발협력은 아직 정형화된 체계가 절차가 성립되어 있지 않고 사업발굴에 대한 방향성이 설정되어 있지 않은 한계가 있다. 공공외교 분야에서 제주의 비교우위 분야에 대한 고민, 지역 전통지식의 적극적인 활용, 공적개발원조 분절화 및 수원국내 타국 원조기관과 조화 등 여러 가지 고려해야할 요소를 매뉴얼화 할 필요가 있다. 또한 제주는 특수하게 국제개발협력사업의 근간이 '세계평화의 섬'이라는 브랜드 제고에서 시작되어 평화의 섬 사업과 일맥상통하는 개발협력의 체계와 전략을 수립할 수 있는 국제개발협력을 포함한 공공외교의 조례 제정이 필요한 실정이다.

3) 성이시돌 목장 개발모형의 개발도상국으로의 확산 방안

우리나라는 1950년대만 해도 세계적으로 빈곤한 국가 중 하나였다. 전쟁 후 폐허가 된 국토에서 짧은 시간의 빠른 경제성장으로 세계적으로 주목을 받으며 '한강의 기적'이라고 불리기도 하였다. 한강의 기적의 제주 축소판이 성이시돌 목장이라 할 수 있겠다.

개발도상국에서 한국의 발전 경험을 배우기 위해 끊임없이 한국을 찾아오듯이 척박한 환경을 개척하고 지역주민들의 참여와 주인의식을 바탕으로 한 지역발전 모델을 배우기 위해 세계인은 제주로 찾아올 것이다. 또한 제주의 발전적인 모델을 해외에 적용하는 사례, 예를 들어 제주올레가 일본올레와 몽골올레를 개척한 것도 주목할 필요가 있다.

앞서 제시한 해외사례와 국내 타 지역의 사례를 통해 제주가 이를 참고하여 보다 더 체계적인 확산 방안을 필요로 한다. 일본은 중앙부처인 일본국제협력단(JICA)을 활용하여 각 지역이 가진 강점을 최대한 활용하여 개발도상국을

지원함으로써 그것이 결과적으로 지역의 이미지를 제고하고, 나아가 국가의 이미지 제고로 이어지고 있는 사례이다. 향후 제주도의 공공외교의 전개 방향에도 JICA와 같은 격인 한국국제협력단(KOICA)과의 적극적인 협력을 필요로 하겠다. 스페인은 ‘자율형’ 공공외교로서 적극적으로 추진하고 있는 국제개발협력 활동은 지방정부가 자치헌법에 따라 자율적 예산편성권을 갖고 직접 원조집행기구를 독자적으로 운영하고 있다는 점도 주목할 만하다. 독일은 지방정부와 중앙정부 간 일본과 스페인의 중간 정도 위치에서 ‘협력형’ 공공외교의 유형을 보인다. 그러나 지방정부가 자체 예산으로 국제개발협력을 수행하며, 분권화와 지방정부의 자율성이 비교적 높은 편이다. 공공외교 분야에서 가장 활발한 도시로 알려져 있는데 가장 중요한 것은 도시와 지방 차원에서 공공외교를 추진하는 데 필요한 법제도적 기반을 구축하고 있다는 데 있다.

서울시는 2014년에 ‘도시공공외교통합조례’를 제정하고 이를 실효성 있게 실현하기 위한 ‘도시외교 기본계획’을 이미 2017년에 수립하였다. 경기도는 국제개발협력을 통한 공공외교를 진행하면서 2014년도 경기도 국제개발협력사업지원조례를 제정하고 2015년에는 경기도 국제개발협력 선진화 계획을 수립하였다. 경기도의 특성과 강점을 반영한 분야별 콘텐츠를 체계적으로 구축하여 경기도형 원조사업 모델을 마련한다는 내용이 들어가 있다.

부산 역시 공공외교로서 ‘부산형 ODA 사업’ 발굴에 주력하고 있으며 지방정부 차원의 ODA 기금을 조성하기로 하고, 이를 뒷받침할 조례도 제정준비중에 있다.

이러한 선진사례를 분석해보았을 때 제주가 직면한 가장 취약점은 관련 조례가 없고 지역의 특성과 강점을 반영한 공공외교 전략이 부재하다는 것이다. 제주는 세계평화의 섬, 그리고 국제자유도시라는 지역 이미지로 충분히 열린 제주로서 적극적이고 확장적인 공공외교의 장을 펼칠 수 있는 제반 조건이 갖추어져 있음에도 불구하고 법제적 기반과 추진전략의 부재라는 과제가 남겨져 있다.

제주에서 공공외교의 장을 펼쳐오고 ‘열린 제주’의 상징적 장소로서 성이시돌 목장 개발모형은 아래와 같은 방식으로 개발도상국과 협력할 수 있겠다. 첫째, 연수초청프로그램으로 성이시돌 목장 내 연수시설을 활용하여 개도국 축산 관련 관계자들이 성이시돌 목장의 개척정신과 사회적 기업으로 발돋움

한 노하우를 배울 수 있겠다.

둘째, 맥그린치 신부 장학회를 창립하여 개발도상국 학생들 중 수의대학에 진학하거나 축산분야로 학업에 정진하고자 하는 빈곤한 학생들을 지원함으로써 자립할 수 있게 인재양성을 할 수 있겠다. 셋째, 몽골 등 해외 현장에 유사 사업으로서 축산 분야 사회적 기업 및 복지시설 설립을 통해 제2의 성이시들 목장을 개척하여 제주의 경험을 현지에서 나누며 주민들에게 직접적인 도움과 자립의 기회를 줄 수 있겠다.

VI. 결론 및 정책 제언

본 연구보고서는 한 나라의 외교에서 ‘공공외교’가 중요한 부분을 구성하고 외교 및 국제관계에서 전략적으로 활용될 필요성이 커지고 있는 글로벌적 상황 속에서 제주특별자치의 공공외교가 나아가야 할 방향에 대한 고민에서 시작되었다. 더욱이 국내에서도 2016년 8월에 ‘공공외교법’이 제정됨에 따라 지방정부 차원의 공공외교가 활성화될 수 있는 법적 기반이 마련되었기 때문에 이에 대한 계획수립과 방향설정에 대한 본격적인 논의가 이루어져야 할 필요성 또한 매우 큰 시점이다.

제주도의 문화, 역사, 사회, 정치, 행정, 자연, 생태환경 등 다양한 주제를 연구해온 ‘제주학’은 1990년대를 기점으로 ‘향토학’ 및 ‘인문학’ 중심에서 사회과학 및 자연과학 등의 다양한 연구 분야들로 확장되어 제주의 특수성을 연구하는 ‘지역학’으로 성장해왔다. 그러나 여전히 제주도 내의 문제들을 중심으로 연구·논의하는 연구경향에서 크게 벗어나지 못하고 있기 때문에 세계화와 글로벌화 되고 있는 변화에 발맞추어 외부와의 소통과 교류를 보다 확대함으로써 ‘열린’ 제주학으로 나아갈 수 있는 발전방향이 요구된다.

이러한 환경변화와 시대적 필요에 따라 제주도와 ‘제주학’은 지금까지의 굴곡진 역사 속에서 스스로 성장해온 내적 역량과 가능성을 안에서 바깥으로 발휘하고, 지역 간의 소통과 교류를 통해 제주다움의 ‘매력’을 확대 강화하여야 할 것이다. 본 연구팀은 글로벌 차원의 소프트파워 전략이 되고 있는 ‘공공외교’와 제주 고유의 경험과 역사를 연계하여 ‘제주형 공공외교의 모델’ 정립하는 것으로 그 방안을 찾고자 하였다.

근현대사의 역사 속에서 우리나라는 국제사회의 지원과 국제개발협력의 수원국가로, 전쟁과 가난이라는 국가적 난관을 극복해왔다. 그 중에서 특히 제주도는 지방 차원에서 시도되었던 수많은 국제개발협력 사업 중에서 매우 드문 성공사례로 꼽히는 ‘성이시돌 목장’의 역사적 경험과 교훈이라는 소중한 문화자산을 갖고 있다. 성이시돌 목장 개발 경험은 단순히 외부로부터의 지원만이 아닌 지역주민, 사회단체, 기업, 은행 등 다양한 행위자들이 함께 만들어내는 과정을 통해 성공사례로 자리 잡았기 때문이다. 따라서 지방정부가 이를

모델로 한 ‘제주형 공공외교 모형’을 적극적으로 지원 및 수행한다면, 우리나라 지방정부의 공공외교를 선도하는 하나의 모델이 될 것으로 기대된다.

제주4·3과 한국전쟁 이후 자연지리 및 경제사회적으로 척박한 환경에 있었던 제주도에서 성이시돌 목장이 수많은 어려움과 실패 속에서도 제주도민 스스로 자립하고 협력함으로써 하나의 공동체로 성장할 수 있었던 핵심적인 성공요인은 국제개발협력사업의 프로젝트매니저(PM)인 맥그린치 신부님의 개인 역량과 역할에 있었다고 평가된다. 연구팀은 PM 개인의 헌신적인 노력과 주도적 역할 외에 성이시돌 목장의 성공을 견인하였던 요인들을 찾기 위해 이시돌협회를 방문 인터뷰하였다. 그리고 맥그린치 신부와 함께 성이시돌 목장 개발에 주도적 역할을 한 이시돌협회와 사업의 핵심동력이 되어준 4H클럽 활동가, 농가 및 마을공동체 간의 신뢰적 관계와 협력이 주요했음을 확인할 수 있었다.

성이시돌 목장 개발의 역사적 경험에서 주목해야 할 점은 성이시돌 사업 초기에 목장을 운영과정에서 나타난 타 지역과의 협력을 통해 개척해왔다는 점에서 ‘열린’ 제주학에서 지향하는 모습이 이미 제주발전사에 내재되어 있었다는 점이다. 낯선 외국인이 주도하는 개발사업이 시작되었으나, 지역의 주변 마을주민들이 참여하지 않고 적극적으로 나서지 않자 서울, 강원도, 전라도 등지에서 외지인들이 유입되어 성이시돌 목장 개척농가를 함께 구성하였기 때문이다. 이러한 과정에서 아일랜드의 맥그린치 신부님, 외국 사회운동의 영향을 받는 4H운동 활동가, 현지 주민, 그리고 외부 이주민들이 함께 협력하여 일구어낸 것으로, 외부와의 연계, 그리고 협력을 통해 완성된 제주역사의 일부분이자 ‘열린’ 제주학의 좋은 모델이 된 것이다.

이러한 역사적 경험을 바탕으로 현재 이시돌 협회는 ‘개발’을 통해 사업을 확장하기 보다는 자연과 생태, 주민이 함께 공존하는 ‘보존’을 목표로 사업을 추진하고 있고, 이러한 경험과 사업방식을 실현하는 데 지리적 제한을 두지 않고 제주도민, 타 지역민, 외국인 등을 인적 자원으로 활용함으로써 제주를 ‘열린’ 공간으로 만들어가고 있다. 또한 성이시돌 목장의 개발 및 사업경험은 제주 내에서도 생태적이고 환경친화적 마을공동체를 만들어 지역 간 교류 및 협력을 확대해나가는 차원의 트랜스로컬리티를 실현하는 모델로 활용하고, 이를 다른 지방정부로 전파할 수 있다는 점에서도 ‘열린’ 제주학의 좋은 출발점

이 될 수 있기 때문에 이와 관련된 연구와 분석도 필요할 것으로 보인다.

또한 본 연구팀은 공공외교와 국제개발협력이 지방정부 차원에서는 어떻게 추진되고 있는지, 주요 국가 또는 지방정부는 어떠한 특성이 나타나는지에 대한 비교연구를 통해 제주형 공공외교 모델을 정립하고자 하였다.

비교대상 국가 및 지역은 일본, 스페인, 독일로 선정하였고, 국내에서는 가장 활발하게 공공외교를 펼치고 있는 서울시, 경기도, 부산시를 대상으로 비교분석하였다. ‘공공외교’에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할을 중심으로 위의 세 국가를 비교하면, 스페인이 강한 지방주도형, 일본은 약한 지방주도형, 독일은 협력형으로 분류할 수 있다.

스페인과 중앙정부가 개발협력에 대한 관심이 적은 대신 지방정부들이 과거 식민지들에 대한 영향력을 유지하기 위한 목적으로 자율적으로 지방차원의 공공외교를 펼치고 있다. 일본은 국제협력기구(JICA)와 지방정부가 연계하여 기술협력, 환경협력, 무상지원 등의 공공외교 활동을 수행해왔다. 일본 지방정부가 자체예산 없이 JICA 예산으로 활동하는 것과 달리, 독일의 지방정부는 자체예산으로 국제개발협력을 수행하여 일본보다 자율성이 높은 편이나 스페인보다는 낮다. 독일은 중앙정부 국제개발협력의 분권화가 비교적 잘 이루어진 편이며 중앙정부는 지방정부의 국제개발협력을 지원하는 형태는 지속되고 있다.

이 세 국가의 경우, 지방정부가 공공외교의 수단으로 국제개발협력을 적극적으로 추진한다는 데 공통점이 있다. 다만, 중앙정부와 지방정부 관계에서 분권화의 정도나 지방정부 자율성의 정도에 있어 차이가 있는 것이다.

제주특별자치도는 타 지방자치단체에 비해 특별자치도로서 지위를 갖고 있기는 하나, 국제개발협력을 통한 공공외교는 아직 구체적인 기본계획도 마련되지 않는 상황이다. 따라서 지방정부 자율성이 비교적 약한 일본의 사례가 현실적으로 실현 가능한 목표 지점이라 할 수 있겠다. 그러나 ‘연방제 수준의 지방자치’를 구현하겠다는 현 정부의 의지를 고려할 때, 독일이나 스페인의 사례를 최종적 목표치로 설정하여 단기와 장기 계획을 수립하는 것도 좋을 것이라 본다.

한편, 우리나라의 서울시는 1990년대 후반부터 서울시 차원의 도시외교 시행계획을 세우고 점진적으로 잘 시행하여 도시홍보사업 및 서울의 글로벌 이

미지를 강화해오고 있고, 경기도는 비교적 최근인 2014년에 ODA 수행근거에 대한 조례를 제정하여 국제개발협력을 통한 공공외교를 활발하게 진행해오고 있다. 그 뒤를 이어 부산시도 2015년부터 부산형 ODA사업을 확장하며 관련 사업을 발굴하기 위해 관련 조례를 제정하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있다.

국내의 세 지방자치단체 사례를 통해, 제주형 공공외교에도 국제개발협력 방식의 사업 추진을 구상할 필요가 있다는 점을 지적할 수 있다. 제주특별자치도는 아직 국제개발협력이나 공공외교에 관한 기본계획이 마련되어 있지 않다. 현재 몇몇 해외지역에 대한 국제개발협력 사업이 시행 중에 있으나, 이는 주로 제주 세계평화의 섬 조례를 통해 이루어지고 있다. 서울시, 경기도, 부산시처럼 제주특별자치도도 국제개발협력 및 공공외교에 대한 기본계획을 우선 마련할 필요가 있다. 이를 통해 보다 통합적이고 체계적인 제주형 공공외교 추진을 위한 법적 기반이 조성될 수 있을 것이다.

국제개발협력 NGO의 사례는 제주특별자치도가 공공외교의 일환으로 실제 해외현장에서 국제개발협력을 시행할 때 고려해야 하는 구체적인 실행방안 마련을 위한 것이다. 지구촌나눔운동은 본 연구팀이 제주형 공공외교 사업으로 추진하려는 사례인 성이시돌 목장 개발 경험을 실제로 몽골 사업장에서 실행한 바 있었기 때문에, 월드비전은 국제개발협력 시행에 있어 평가틀(LEAP)을 세계 모든 사업장에 동일하게 적용하고 있다, 제주형 공공외교로서 국제개발협력을 시행할 때 이러한 평가틀을 활용해 원조 효과성을 높일 수 있을 것이다.

글로벌이너피스는 제주형 공공외교 사업의 일환으로 제주특별자치도가 추진하는 국제개발협력 사업의 실질적 파트너로 활약하는 단체이다. 글로벌이너피스가 중앙정부 및 제주 지방자치단체와 함께 추진한 해외지역 국제개발협력 사업을 검토하고 향후 종합적인 시행계획 마련에 활용되어야 할 것이다. 또한 제주특별자치도가 추진하는 국제개발협력형 공공외교 사업의 시민사회 파트너로서 글로벌이너피스가 참여해야 할 것으로 본다.

제주의 성이시돌 목장 사업은 과거 고립된 지역이었던 제주도민의 정체성을 외부와의 소통 및 협력을 통해 새로운 공동체로 만들어가는 과정을 경험하고 학습하게 하는 계기가 되었고, 그를 통해 제주의 ‘열린’ 발전모델의 가능성을

보여주었다. 또한 제주 바깥의 다른 지방으로부터의 이주민 및 외국의 개발협력 및 활동가들과의 협력을 통해 트랜스코컬리티의 대표적인 성공적인 사례라는 유산을 남겨주었다.

따라서 제주도는 현재 지방정부와 도시 차원의 공공외교의 중요성이 증대되고 지방정부의 적극적 역할이 요구되는 이 시점에 성이시돌 목장 발전모형을 바탕으로 제주형 공공외교 모형을 개발하고 발전 및 확산시켜야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 제주도가 성이시돌 목장 발전모형에 대한 연구를 적극적으로 지원하여 당시 지방정부의 지원이 없었던 상황에서 겪었던 어려움과 한계들을 파악하고, 이를 지방정부와 기업들이 보완해줌으로써 시민단체와 지역주민이 상호 연대와 협력을 강화하여 제주형 공공외교 모형을 확립하고 점차적으로 개발도상국 지역으로 확산하는 전략을 수립해야 할 것이다.

참고문헌

■ 논문/단행본

- 강한문, 1962, 『이시돌(IDA)畜産開發事業』, 제주도.
- 경기도청, 2015a, 『2003-2014 경기도 공적개발원조사업 현황』.
- 경기도청, 2015c, 『경기도 국제개발협력 선진화 계획』.
- 경기도 · REDI, 2015, 『경기도 국제개발협력사업(ODA)선진화 및 기본계획 수립 연구』.
- 고남옥 · 양영철, 1990, ‘內生的 地域開發을 위한 政策代案의 摸索 : 濟州地域을 中心으로’, 『논문집(Cheju University Journal)』 30(1).
- 고준호, 2015, 『서울시 도시외교 기본전략 방안 연구』, 서울정책아카이브.
- 권기혁 · 박철수, 2015, ‘수유리 시험주택 B형과 제주 테쉬폰 구조물 추적·조사 연구’, 『대한건축학회 논문집-계획계』31(2).
- 권상철, 2015, ‘대안 공동체 경제 논의와 제주지역 사례: 마을 공동어장과 이시돌 목장’, 『한국경제지리학회지』 18(4).
- 권은진, 2014, 『임 맥그린치 신부의 지역사회복지 활동에 관한 연구』, 제주대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김기정 외, 2012, 『한국 공공외교 수행체계 연구』, 외교부 연구용역과제연구보고서.
- 김경주, 2015. 『P. J. 맥그린치 신부 제주지역 사회사목활동의 교육적 의미』, 제주대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 김병욱, 1997, ‘지역교육 연구의 영역과 방법’, 전남대 사회과학연구소 편, 『지역사회 연구방법의 모색』, 전남대학교 출판부.
- 김부찬 · 양덕순 · 고승한 · 제주발전연구원, 2007, 『지방외교시대에 제주특별자치도의 국제교류협력 활성화 방안』 제주특별자치도.
- 김은미 외, 2012, 『우리나라 공적개발원조(ODA) 추진 방향 연구』, 한국국제협력단.

- 김상배, 2013, '중견국 공공외교의 이론: 매력과 네트워크의 시각', 김상배·이승주·배영자 편, 『중견국의 공공외교』, 사회평론.
- 김자경, 2017, '커머닝 개념을 통한 마을의 문제 해결 방안에 관한 사례 연구 : 제주 금악마을의 양돈 악취문제 해결과정을 중심으로', 『로컬리티 인문학』 17.
- 김자경, 2017, '6장. 악취문제 해결을 위한 제주 금악마을의 도전', 최현·정영신·윤여일 편저, 『제주의 마을과 공동자원』, 진인진.
- 김형수·노병렬, 2016, '한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안', 『세계지역연구논총』 34(2), 91-113.
- 박광동 외, 2014, '지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구', 한국법제연구원.
- 박규택, 2009, '로컬의 공간성 이해를 위한 이론적 틀', 『한국민족문화』 33.
- 박기관, 2000, '국제도시간 자매결연 실태와 발전방안', 『국제교류』 통권45호, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 박기관, 2006, '지방정부 국제교류의 실태분석 및 활성화 방안', 『공공행정연구』 7(2), 85-105.
- 박철수, 2014, '수유리 시험주택 B형과 제주 테쉬폰 주택의 상관성 유추', 대한건축학회 논문집-계획계, 30(7).
- 백우열·함명식, 2017, '중국의 대한국 공공외교 성과와 한계 분석', 한국정치학회보, 51(5).
- 서용석, 2011, 『선진국 ODA 정책의 효과성 분석에 관한 연구』, 한국행정연구원,
- 성태규·이재현, 2007, '충청지역의 동북아 국제교류활성화 실태 및 개선방안', 열린 동북아 포럼: 동북아 협력의 지역화와 지방화. 10월 26일. 충남대학교 사회과학대학.
- 손혁상, 2007, '국경을 넘어 인권과 민주주의를 위해 함께 합니다-주요 원조 공여국 연재④스페인', 국제연대위원회,
[http://www. peoplepower21.org/International/592513](http://www.peoplepower21.org/International/592513).
- 신행철, 2004, 『제주사회와 제주인』, 제주대학교 출판부.

- 안두순, 1994, 서울학 연구의 필요성과 가능성 및 그 한계. 서울학 연구총서, 1.
- 양영철, 1990, 『內生的 地域開發에 관한 研究』, 건국대학교 박사학위 논문.
- 양영철, 1995, '내생적 지역개발능력 향상을 위한 방안 모색', 『法과 政策』 11.
- 양영철, 2005a, '지역개발 유형 분류와 내생적 지역개발을 위한 방안 모색', 한국정책학회 하계학술발표논문집.
- 양영철, 2005b, '내생적 지역개발능력 향상을 위한 방안 모색', 『법과정책』 11, 제주대학교 법과정책연구원.
- 양영철, 2016, 『제주한림이시돌 맥그린치 신부』, 박영사.
- 양창조, 2012, 『임 맥그린치 신부의 삶과 그의 선교에 관한 연구』, 광주가톨릭대학교 대학원 석사학위논문.
- 연세대학교 동서문제연구원, 2015, 『지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화 방안 연구』, 서울특별시의회 사무처 입법담당관 2015연구용역 최종보고서.
- 연합뉴스, 2015/9/30, "'지방정부 공공외교 강화' 부산형 공적원조사업 발굴".
- 오마이뉴스, 2007.08.16., '역사의 상처 간직한 금악마을의 초원과 오름', <http://www.ohmynews.com>.
- 윤재선, 2001, '전후 일본의 국가-지방자치단체간 융합구조의 성격', 『한국지방자치학회보』 13(4), 247-272.
- 이시돌농촌산업개발협회, 1965, 『이시돌 사업현황』, 제주도.
- 이상철, 2003, '제주도 지역개발정책의 전개와 성격', 제주불교사회문화원 편, 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향』, 도서출판 각.
- 이상봉, 2014, '트랜스-로컬리티: 포스트모던의 대안적 공간정치', 『21세기정치학회보』 24(3), 51-73.
- 이영민, 2010, '세계화와 초국적주의, 그리고 트랜스로컬리티', 부산대학교 한국민족문화연구원 HK연구단 콜로키움 자료집.
- 이진원, 2003, '일본지방자치단체의 국제화', 『법률행정논집』 11, 260-278.

- 이창남, 2009, '글로벌시대의 로컬리티 인문학', 『로컬리티 인문학』(1).
- 이효석, 2016, '공유가치창출(CVS)을 통한 가톨릭교회 선교: 성 이시돌 목장 사례', 『윤리경영연구』16(1).
- 임형백, 2017, '국제개발협력을 위한 학제간 연구', 『한국지역개발학회지』 30(1).
- 장희권 · 류지석 · 이상봉, 2009, '지역학 연구의 새로운 패러다임 - 문화연구와 사회과학적 시각에서 고찰함', 『독일어문학』 17(3), 통권46호, 405-433.
- 전경수, 1998, '제주학의 과제와 방법 2; 지역연구로서 제주학의 방법과 전망', 『제주도연구』 15.
- 정근식, 1997, '지역 정체성과 도시상징 연구를 위하여', 전남대 사회과학연구소 편, 『지역사회 연구방법의 모색』, 전남대학교 출판부.
- 정상희, 2015, '새로운 ODA행위주체와 지원방식에 대한 재고 - 중남미 국가의 사례를 중심으로', 『국제정치연구』18(1).
- 제주국제협의회 · 제주도청 · 제주국제자유도시개발센터 · 제주발전연구원 · 제주대학교 평화연구소 공편, 2012, 『평화번영을 위한 제주의 국제화』도서출판 오름.
- 제주의 소리, 2012/3/1, '세계평화의섬 제주, 동티모르 원조 속도', <http://www.jejuori.net/news/articleView.html?idxno=111821>.
- 제주특별자치도·제주특별자치도문화원연합회, 2014, 『한림읍 역사문화지』.
- 조성윤, 2017, '1장. 제주의 바다와 땅, 그리고 개발이라는 것', 최현 · 정영신 · 윤여일 편저, 『제주의 마을과 공동자원』, 진인진.
- 진시원, 2003, '사회구성주의를 통해서 본 유럽의 정체성', 『국제정치논총』 43(3).
- 최광진, 2018, 『4차 산업혁명 시대의 국민·공공외교』, 광진문화사.
- 충남연구원, 2016, '충남 공적개발원조(ODA)사업 추진방향', 『충남리포트』 24.
- 한봉석, 2008, 『4H 운동과 1950년대 농촌 청소년의 '동원' 문제』, 역사비평.
- 한광명(韓方明), 2013, 『공공외교개론』(제2판), 동국대학교 출판부.

- 홍문숙, 2015, '우리나라 지자체 ODA 현황과 과제- KOICA 대학교 국제 개발협력 이해증진사업', 제주특별자치도의 ODA추진 전략 세미나. 제주한라대학교 주최, 글로벌발전연구원 ReDI 협력.
- 홍원표·강수현, 2016, '충남 지방공공외교 3.0 전략 -정책 외교로의 전환-', 『전략연구』 2016-36, 충남연구원.
- 홍원표·강수현, 2016, 『충남 지방공공외교 3.0 전략-정책 외교로의 전환-』. 충남연구원.
- 황판·한상연, 2015, '지방정부 간 국제교류 활성화 방안: 제주도와 중국 하이난성의 사례', 『도시행정학보』 28(3), 53-74.
- Flint, Colin, 한국지정학연구회 옮김, 2006, 『지정학이란 무엇인가』, 도서출판 길.
- PLATFORMA, n.d., 'Development Effectiveness at the local and regional lever'.
- JICA, 2014, 'ODAを活用した地方自治体の海外展開に係るスキーム紹介', 『地方自治体による海外展開推進のための 自治体連携強化セミナー資料』.
- 竹原憲雄, 2013, '自治体の国際協力と連携円借款', 『桃山學院大學經濟經營論集』 55(3).
- 北九州市環境局, 2017, 『平成29年度版 北九州市の環境』, 北九州市環境局 總務制作部 環境學習課.
- 北九州市, 2016, 『北九州市環境首都檢定』, 北九州市環境局 總務制作部 環境學習課.

■ 홈페이지 및 웹페이지

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=180836#>
 기타큐슈시청 <http://www.city.kitakyushu.lg.jp/>
 독일 BMZ 홈페이지 <http://www.bmz.de/index.html>

성골롬반외방선교회. <http://www.columban.or.kr/>

성이시돌 피정센터. <http://www.isidore.or.kr>

스페인대외협력부 www.exteriores.gob.es

일본외교부 <http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>

일본외무성

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/culture/gaiko.html>

제주의 소리 <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=111821>

제주특별자치도청 <http://www.jeu.go.kr/jeju/family/list.htm>

제주학연구센터 <http://www.jst.re.kr>

지구촌나눔운동. <http://www.gcs.or.kr>.

한국향토문화전자대전 <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2658138&cid=51954&categoryId=55490>
<https://blog.naver.com/kohj007/70139439191>

한림읍사무소 <http://www.jejusi.go.kr/town/hanlim/intro/status.do>

한림읍 행정복지센터, <http://www.jejusi.go.kr/town/hanlim.do>.

한일해협연안지사교류회의 <http://www.korea-japan-strait8.org/>

JICA九州PRPOFILE, 2018, JICA <https://www.jica.go.jp/index.html>

Compare your country, <https://www2.compareyourcountry.org>

PLATFORMA (n.d.) Development Effectiveness at the local and regional lever)

Abstract

This study aims to achieve the following two objectives with the theme of “A Study on the Expansion of Open Jeju Studies through Public Diplomacy”. The first purpose of this study was to examine the implication for the establishment of Jeju studies, which was a case of the development of the provincial government. The second purpose of this study was to suggest that the case of the development of the provincial St. Isidore ranch is appropriate and meaningful contents for Jeju type public diplomacy based on its ‘experience’ or ‘know - how’.

The reason why this study concentrated on the experience of development of St. Isidore ranch because of the persistence of the experience that has been going on for over 50 years since the 1960s. At the time of the development of the St. Isidore ranch, residents of the Hanlim area suffered from a severe sense of damage and helplessness due to the devastation of Jeju 4 · 3. The people of Jeju area showed negative tendency when Farther P. J. McGlinchey proposed the regional development project was not only the specificity of their history but also the identity that emerged from the disaster of Jeju 4 · 3. This is proved indirectly by the fact that after frequent contacts with Farther P. J. McGlinchey, local residents have become increasingly proactive in their involvement in various development.

The area we live in and the rest of the area seem to be different ‘closed’ spaces, but in reality, they are ‘open’ spaces where people and things constantly come and go. The identity of our region and the identity of other regions are also open. Jeju was a space opened all the time and it was a place where outsiders could always access, contact and interact with local residents. This recognition should be a constitutional understanding of regional and local identity, and a starting point of Jeju research as ‘open’

regional study. The experiences of the development of the St. Isidore ranch provide appropriate contents for the establishment of the open Jeju lecture, and more experiences of Jeju should be reinterpreted and reconstructed in a constructivist way.

The case of St. Isidore ranch shows a typical form of 'inclusive regional development'. The comprehensive, inclusive feature and sustainability of development experience show a good model for local development which is able to deliver experience and know-how to underdeveloped and developing countries. As a good governance model for international development cooperation, this gave us a meaning of the development of the provincial government.

The case of the development of St. Isidore ranch shows a cooperative network formed by local residents and foreign aid organizations and good governance of international development cooperation, which succeeded in rural development. In this process, we should pay attention to Father McGlinchey's leadership and the institutionalization through the establishment of the Association. In other words, a cooperative network with the villagers, livestock farmers, administrative agencies and exporting agencies was established under the leadership of the Association, which enabled the systematic promotion of a wide range of businesses around the provincial development.

The experience of developing the provincial farm is very successful in terms of international development cooperation. The first reason, it was able to push forward the initial exploitation of the St. Isidore ranch through aid from the US, Britain, Germany and Ireland. Through the foreign aid funds from various countries, the initial pioneering was able to solidify the ground of St. Isidore ranch. The second reason that the excellence and leadership of the international development cooperation actors showed outstanding stands in the development. The highest indicator of business success showed that it

depends on the competence of the project manager (PM), that is, 'people'. In addition, there were various factors for the success of international development cooperation, such as the importance of community participation and education in the process of development of the provincial government, the skill and expertise, and cooperation with central and local government.

This case is likely to be applied to rural areas in developing countries that require extensive regional development. At this point, the importance of public diplomacy at the local and city levels and the active role of the local government are required. Also, a Jeju-type public diplomacy model is required to be developed.

In order to do this, Jeju-do actively supports research on the development model of St. Isidore ranch and grasps the difficulties and limitations that have been experienced in the absence of local government support at the time. It is necessary to establish the Jeju-type public diplomacy model by strengthening solidarity and cooperation. Finally, establish a strategy to spread this model to developing countries.

<부록>

■ 2016년 공공외교법 전문

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=180836#>.

공공외교법

[시행 2016. 8. 4.] [법률 제13951호, 2016. 2. 3., 제정]

외교부(공공외교총괄과), 02-2100-7543

제1조(목적) 이 법은 공공외교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "공공외교"란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동을 말한다.

제3조(공공외교의 기본원칙) ① 공공외교는 인류의 보편적 가치와 대한민국 고유의 특성을 조화롭게 반영하여 추진되어야 한다.

② 공공외교 정책은 국제사회와의 지속가능한 우호협력 증진에 중점을 두어야 한다.

③ 공공외교 활동은 특정 지역이나 국가에 편중되지 아니하여야 한다.

제4조(국가의 책무) ① 국가는 공공외교 강화 및 효율성 제고를 위하여 종합적이고 체계적인 전략과 정책을 수립하고 이를 추진하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따른 전략과 정책의 효율적 수립 및 수행에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.

③ 국가는 공공외교를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 및 민간부문과 협력체계를 구축하는 등 필요한 노력을 하여야 한다.

④ 국가는 공공외교의 중요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 국민의 참여를 증진하기 위하여 교육 및 홍보 등 필요한 노력을 하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) ① 공공외교에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 공공외교에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

제6조(공공외교 기본계획의 수립) ① 외교부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 협의하여 공공외교 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공외교 활동의 정책방향 및 추진목표
2. 공공외교를 위한 주요 정책의 수립·조정에 관한 사항
3. 공공외교를 위한 재원 조달 및 운용에 관한 사항
4. 공공외교에 관한 기반조성, 제도개선 및 평가에 관한 사항
5. 공공외교를 위한 지방자치단체에 대한 지원방안
6. 공공외교를 위한 민간부문에 대한 지원방안
7. 그 밖에 공공외교 활동에 필요한 사항

③ 기본계획은 제8조에 따른 공공외교위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 이 경우 외교부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.

제7조(공공외교 시행계획 등의 수립) ① 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 공공외교 활동의 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 외교부장관에게 시행계획과 추진실적을 제출하여야 한다.

② 외교부장관은 기본계획에 따라 제1항의 시행계획과 외교부 자체의 시행계획을 통합한 종합적인 시행계획(이하 "종합시행계획"이라 한다)을 매년 수립·시행한다.

③ 재외공관의 장은 종합시행계획에 따라 관할지역의 재외공관과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)의 활동을 포함하는 공공외교 활동계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 계획을 수립·시행함에 있어 사업의 유사·중복을 지양하여야 하며, 특히 지역별·국가별 현지특성을 고려하여 수립·시행되도록 관계 기관 간에 긴밀히 협

의하여야 한다.

⑤ 외교부장관은 종합시행계획과 제3항에 따른 제외공관 관할지역에 대한 활동계획의 내용 및 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 통보하여야 한다.

⑥ 그 밖에 시행계획 및 종합시행계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(공공외교위원회) ① 공공외교 정책의 종합적·체계적 추진을 위한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 외교부장관 소속으로 공공외교위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 기본계획의 수립, 변경 및 추진에 관한 사항
2. 종합시행계획의 수립 및 평가에 관한 사항
3. 공공외교 업무의 부처 간 협조 및 조정에 관한 사항
4. 공공외교와 관련하여 국민 참여 및 민·관 협력 등에 관한 사항
5. 그 밖에 공공외교와 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 위원회는 위원장을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 외교부장관이 되고, 위원은 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 및 공공외교에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 외교부장관이 임명 또는 위촉한다.

④ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(지방자치단체 및 민간부문에 대한 지원) ① 국가는 지방자치단체가 공공외교 활동을 위하여 협력을 요청하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있다.

② 국가는 민간부문의 공공외교 참여를 활성화하기 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(실태조사) ① 외교부장관은 공공외교 정책의 수립·시행을 위하여 공공외교의 현황에 관한 실태조사를 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 실태조사의 대상·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(공공외교 종합정보시스템 구축·운영) ① 외교부장관은 공공외교를 체계적·효율적으로 추진하고 관계 기관 등에게 유용한 정보를 제공하기 위하여 공공외교 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

② 외교부장관은 공공외교 종합정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 공공기관의 장 등에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

제12조(공공외교 추진기관의 지정 등) ① 외교부장관은 공공외교의 추진에 필요한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 공공외교 추진기관(이하 "추진기관"이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 추진기관은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 종합시행계획 및 시행계획 수립 지원
2. 국내외 공공외교 추진 관련 기관·단체 등과 협력체제 구축
3. 공공외교 종합정보시스템의 구축 및 운영
4. 공공외교 활동을 위한 교육, 상담, 홍보 등 지원사업의 실시
5. 공공외교 활동을 위한 전문인력의 양성
6. 공공외교의 실태조사 및 통계의 작성
7. 그 밖에 추진기관의 지정 목적을 달성하는 데 필요한 사업

③ 외교부장관은 추진기관의 운영 등에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

④ 추진기관의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(국회 보고) 정부는 매년 정기국회 개회 전까지 기본계획 및 종합시행계획의 추진상황 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.

부 칙 <법률 제13951호, 2016. 2. 3.>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

■ 카탈루냐 자치정부의 국제개발협력관련 법안(Ley 26/2001)

출처: Boletín Oficial del Estado, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-2512-consolidado.pdf>.

1장 총론

1절 법률의 범위와 목적

1조 법률의 목적

1. 이 법안의 목적은 국제적 공공재로서의 개발협력과 국제적 연대 분야에서 카탈루냐 정부의 활동을 위한 법적 근거를 마련하기 위함이다.
2. 이 법안에 따라 아래와 같은 활동을 시행한다. a) 협력대상국과 그 국민들의 빈곤 퇴치와 인간 개발을 위한 역량과 조건을 확립하기 위해 정부 및 민간의 수행방식을 규정한다. b) 개도국 협력대상 그룹에 대한 정보, 인식, 교육, 훈련, 가치, 역량과 사회적 책무를 증진하고 이해관계자간의 협력을 증진한다.
3. 협력 행위자는 개발협력 분야의 기구 및 법인단체를 지칭한다.
4. 개발협력의 재원은 OECD DAC에 의해 수립된 조건을 충족할 경우 ODA 로 분류한다.

2조. 법안의 범위

1. 개발협력과 국제적 연대에 관한 카탈루냐 정부의 모든 활동은 이 법안에 의해 규정된다.
2. 이 법안의 가치, 목적, 원칙은 개발협력 분야에서 카탈루냐 지방정부의 활동을 규정한다.

2절. 가치(기본정신), 목적, 우선순위와 원칙. 국제개발협력과 국제적 연대 활동

3조. 가치(기본정신)

자치정부와 기타 지방공공기관의 개발협력은 아래의 기본 원칙에 따른다.

- a) 공공정책의 맥락에서 개인 또는 단체를 개발협력의 궁극적 참여자이자 대상으로 본다.
- b) 평화, 정의, 개인과 문화와 국가간 평등을 증진하고, 갈등과 사회적 긴장의 평화적 해결과 개발방지를 추구하고 평화와 공존의 기반을 강화한다.
- c) 인간 개발을 위한 기초로서 자유, 민주주의, 존엄을 위해 인권을 수호하고 근본적인 자유의 증진을 도모한다.
- d) 문화다양성 및 시민의 권리와 문화-언어-정체성을 보호하고 증진한다.
- e) 성과, 인종, 문화, 종교에 따른 정치, 경제적 차별을 겪는 소외집단을 보호하고 개인적 집단적 권리를 증진한다.
- f) 지속가능하고 공정한 경제발전의 기초로서 경제, 노동과 사회적 권리를 증진하고, 부의 공정한 분배와 사회정의 실현을 위해 기업과 올바른 정부를 기본 단위로 인식한다.

4조 목적.

1. 국제개발과 연대 분야에서 지방 정부와 지자체의 활동은 인간 개발을 위한 교육 활동 등에서의 카탈루냐 시민의 참여를 증진해야 함.
2. 국제개발과 연대 분야에서 지방 정부와 지자체의 활동은 수원국 거주민의 복지와 경제발전을 증진해야하며, 이로 인해 경제 사회적 지속가능한 발전을 이루며, 아래와 같은 목적을 갖는다: a) 빈곤적절, 특히 인류의 기본적 필요를 충족시키기 위한 상품과 서비스에의 효율적인 접근을 보장. b) 인권의 보호와 개인과 집합적 자유에 관해 인정. c) 민주적, 경제적, 사회적, 환경적 범위에서 지속가능한 인간개발의 증진. d) 양성 간 공정한 기회 제공, 자원과 서비스, 교육, 훈련, 특히 인권과 여성과 어린이의 기본적 자유에 관한 보장. e) 보편적인 언어 유산과 문화 다양성 증진을 포함하여 다양한 민족의 문화적 정체성의 장려와 보호.

f) 교육과 훈련의 증진, 특히 기초적 전문적 수준에서 시민권, 선정, 생산적인 역량과 보건 관련 이슈에 대해 일반인들을 대상으로 교육 강화. g) 경제·사회 발전의 추동력으로 특히 수원국의 소규모 사업장에서의 과학적, 기술적, 관리 능력 강화와 고용의 증진. h) 사회적 긴장과 갈등 및 그 원인들에 대한 해소에 노력함과 동시에 평화적 문화와 문화·종교 간 대화를 증진. I) 비상사태를 방지하고 해결하는 데 기여. j) 민주화 과정을 지원, 특히 선정과 인간 개발을 위해 필요한 제도적 강화와 집합적 행동을 위한 역량 강화. k) 구조적으로 취약한 국가들과의 국제무역에 있어 정의롭고 공정한 참여가 가능한 제도 마련.

3. 개발을 위한 카탈루냐 시민들의 역량과 책무성 증진을 위해 지방 정부와 지자체는 아래의 목표들을 위한 행동을 수행한다: a) 연대와 개발을 위한 시민 참여의 조성을 위해 필요한 정보, 인식, 교육과 훈련 및 지식과 기술을 향상시킴. b) 개발협력 프로젝트와 프로그램의 실행을 위해 협력 행위자의 개발 역량과 이니셔티브를 장려함. c) 분석과 연구, 정보체계의 생성과 공공 행정과 협력 당사자들의 개발협력 활동을 지원하기 위한 국제적으로 연계된 지식 네트워크 구축. d) 서비스를 공유하고 구성원 간 평생 교육을 지원하며 개발도상국과 국제 개발 공동체와의 관계를 강화하면서 정보, 아이디어, 경험의 교환을 활성화하기 위한 개발을 위한 카탈루냐 공동체의 진흥. e) 개발도상국과의 더 공정한 무역을 위한 소비자와 기업과 제도의 책무성 강화, 모든 인류가 최소한의 기초적 복지를 누릴 수 있도록 카탈루냐 공동체가 협력을 선도.

5조. 우선순위

1. 개발협력과 국제적 연대를 위한 행동은 빈곤에 취약하고 인권 상황이 열악한 국가의 국민을 우선으로 한다.

2. 지리적으로 우선 협력 대상지역은 지중해 특히 마그레브와 라틴아메리카, 사하라 이남 지역 등 카탈루냐 지역이 역사적, 사회적, 경제, 문화, 이민과 관련한 특별한 관계를 갖는 지역들임.

3. 이 법안 8조에서 언급한 마스터 플랜의 실현을 위해 개발협력 분야에서의 지방 정부의 활동을 위한 분야별 우선 순위는 다음과 같음: a) 사회적 필요와 기본 인프라를 포함한 빈곤 퇴치, 인적 자원의 강화, 기업이 정신 함양 b) 갈등의 방지와 평화 정착, 시민의 공적 제도적 발전과 인적, 민주적 발전을 위한 필수불가결한 제도적 역량을 구축. 인권의 존중과 국제적으로 인정된 기본적 개인과 단체의 자유 존중을 위한 지방 자치와 탈중앙화 과정을 특별히 강조. c) 개별 정체성 및 인류 보편적 유산으로서의 문화 다양성 존중 d) 환경적 지속가능성. e) 양성 평등과 여성의 인권 증진, 특히 생식 보건. f) 공정하고 유대감 있는 국제무역 증진 g) 아동보호 h) 긴급구호

6조. 원칙

국제개발과 국제연대의 분야에서 지방정부와 지자체의 활동은 아래의 원칙에 따른다. a) 카탈루냐 시민사회의 발전을 위해 공공기관과 민간 이니셔티브의 협력과 상호보완성의 원칙을 강조. b) 투명성과 정보 공유를 위한 개발협력 행위자의 참여증진 c) 공적 활동 기획의 원칙 d) 개발협력에 있어 지방 정부의 모든 활동의 조화의 원칙 e) 개발협력의 목적을 위해 공공 재원을 사용하는 협력 행위자와 공공기관들의 정책, 프로그램과 행동의 실행에서 안정과 효율성 제고의 원칙 f) 수원국의 공동체 혹은 수원국 정부, 개발협력 행위자들과의 협력에 기초한 책무성, 참여와 프로그램 주인정신 등에 관한 원칙. g) 연대와 협력을 위해 국제기구들뿐만 아니라 책무성의 프레임워크 내에서 정부들 간의 조화와 협력의 원칙. h) 이 법안의 1조4항에 부합하는 공적개발원조의 협력 활동의 자율성의 원칙 I) 개발협력 활동의 통제, 모니터링, 평가의 원칙

7조. 일관성의 원칙

1. 이 법안의 가치와 목적, 원칙 등은 모든 정부 행정활동을 구속하며 카탈루냐 지역당국의 관련 활동은 합법으로 인정됨.
2. 개발협력으로 인정받지 못한 정부의 공공 사업이 개발도상국에 크게 영향을 미칠 경우, 이 법안의 22, 23, 24조에서 언급한 조직들에 의해 해당 부서의 활동이 적법한 지 판단.
3. 지방 당국의 공적 수행이 개발협력으로 인정받지 못하지만 개발도상국에 크게 영향을 미칠 경우, 지역 당국은 동 법안 23, 24조와 연관된 기구들에 의해 구속력 없이 자발적으로 판단을 요청할 수 있음.

2장. 개발협력에 관한 기획, 수단과 방식

1절. 개발협력 계획

8조 마스터플랜

1. 카탈루냐 정부는 개발협력 예산 규모와 자원과 지리적, 분야별 우선순위에 대한 조항을 포함한 4개년을 목표로 한 마스터플랜을 수립하고, 이를 토대로 개발협력 연간계획을 수립한다.
2. 마스터플랜은 개발협력에 관한 정부 정책의 실무적 계획안이다.
3. 마스터플랜은 개발협력 담당 부서의 책임 하에 심도 있는 논의와 연구, 자문, 전년도 사업결과에 대한 평가와 참여를 통해 수립되어야 한다. 카탈루냐 주정부 외교부 장관은 마스터플랜의 초안을 주정부 의회에 제출하여야 한다.
4. 마스터플랜은 지역적, 분야별 우선순위를 규정하고, 전략적 목표와 결과 등을 포함하여야 하고 인적, 자원, 재정과 정보 관리 등에 관해 규정하여야 한다. 마스터플랜은 카탈루냐 공공 협력 주체의 전략적 목표를 강화하기에 필요하거나 적절한 다른 공적, 사적 행위자들 양자 혹은 다자간 협력과 조율에 관해서도 규정한다.
5. 마스터플랜은 카탈루냐 정부 의회의 의결을 필요로 한다.
6. 4개년 마스터플랜의 중점 분야를 수립하면서 다음의 사항들을 고려하여야 한다:
 - a) 이 법안의 가치와, 목표, 원칙들
 - b) 카탈루냐 주정부에 효과적으로 존재하는 협력역량과 인력 및 재정자원
 - c) 공동체와 협력이 필요한 정부들에 의해 요구되는 수요
 - d) 양자 혹은 다자 기구들에 의해 이미 개발도상국에 제공되는 협력
 - e) 프로그램 또는 프로젝트의 실용성, 실행가능성과 지속가능성

9조. 연간계획

1. 개발협력에 관한 연간계획은 주정부의 활동에 관한 프로그램의 수단이며, 마스터플랜에서 수립된 목표, 중점분야, 예산 등을 토대로 수립되어야한다.
2. 주정부의 예산과 지출을 수반한 개발협력 활동 및 예측하지 못한 비상 상황에 대한 충분한 근거가 연간계획에 포함되어야 한다.
3. 개발협력 부서가 연간계획 초안을 작성한다. 최종 계획은 개발협력 위원회의 틀 안에서 협력 행위자들 간의 사전 자문들을 거쳐 외교부 장관이 총괄하며 가능한 도지사의 검토와 승인을 받도록 한다.
4. 연간계획은 정보공유와 토론을 위해 주의회에 제출되어야한다.
5. 연간계획의 추정 예산안은 당해연도의 주정부 예산 조항에 반영되어야하며, 주정부 예산 법령에 포함되기 위해 적절한 시기에 수립되어야 한다.

2절 협력 수단. 개발과 국제 연대

10조. 수단 목록

개발협력과 국제연대를 위한 정부행정의 활동들은 다음의 수단들이 고려되어야 한다:

- a) 기술협력
- b) 경제, 재정 협력
- c) 전반적인 인도적 지원과 긴급구호
- d) 개발에 관한 교육과 사회 인식 제고
- e) 협력을 위한 특별 기금 창설과 동 법안 및 개발협력 계획에 의해 수립된 목표에 부합하는 적절한 기타 수단

11조. 기술협력

1. 기술협력은 개발도상국이 제조업 분야와 함께 교육, 보건, 과학, 문화, 사회, 노조, 정치·행정과 민주주의 측면에서 개인, 조직, 제도적 기반 역량 강화 노력을 지원한다.
2. 기술협력은 인적 자원, 제도, 사회 자본의 역량 강화를 위해 국가와 지역의 역량을 강화할 필요가 있을 때 시행한다.
3. 기술협력은 교육, 훈련, 연구 기술발전, 전문성 지원, 정보, 교류, 자문, 학습 등 일반적으로 수원국의 제도적 역량 강화에 필요한 모든 프로그램과 프로젝트를 통해 수행된다.
4. 카탈루냐의 기술협력은 수원국 국민들의 문화 정체성의 존중과 증진을 기본 바탕으로 해야 한다.

12조. 경제, 재정 협력

1. 경제 협력은 수원국가의 물적 자원을 증진시키기 위한 발전과 투자 계획뿐만 아니라 교육, 보건, 식량, 농업, 인프라와 사회적 특정 분야에 대한 경제적 지원 프로젝트 등으로 구성된다.
2. 재정 협력은 국제경제기구에 대한 공적 기여로 이루어지며, 기초적 사회 발전을 위한 무상공여, 양허성 차관, 그리고 금융접근성을 강화하기 위한 기타 수단을 포괄한다.

13조. 인도적 지원 : 비상사태

1. 인도적 지원은 다음과 같다:
 - a) 피해 국가의 기초적 개발 지원과 취약성 감소 등 필수적인 역량 강화를 위해 사회, 경제적인 인프라 구축과 재건을 지원한다.
 - b) 정보와 위기 관리 지원을 통해 천재지변 혹은 인재에 의한 재난을 방지.
2. 위기 상황에서 인도적 지원은 다음과 같다:
 - a) 천재지변 혹은 분쟁으로 인한 갈등에 의한 피해자 구호를 위한 비상사태 지원.
 - b) 천재지변과 분쟁 지역 난민들에 대한 즉각적 지원.
3. 비상시 인도적 지원에 관한 조항
4. 인도적 지원은 국제적 지원 전략 및 다른 공여주체들과의 일관성을 조율해야 한다.

14조. 발전에 관한 교육과 사회 인식 제고

1. 발전에 관한 교육과 사회 인식은 동 조항 3조의 목표를 성취해야 한다.
2. 교육과 인식제고 캠페인, 훈련, 정보 공유 프로그램 등은 개발을 위한 국가 역량을 증진시켜야 한다.

3절. 개발협력의 방식

15조. 양자간 협력

1. 양자간 협력은 자치 정부가 수원국 혹은 수혜당사 단체들에 직접 수행하는 개발협력 활동을 의미한다.
2. 자치 정부에 의한 양자간 활동은 다른 공여주체들과의 조율과 환경에 대한 적절한 이해를 기반으로 이루어져야 한다.

16조. 다자간 협력

1. 다자간 협력은 개발을 목적으로 하는 국제기구와의 협력 혹은 재정 지원을 통해 이루어진다.
2. 카탈루냐 정부는 위 1항에서 언급하는 국제기구의 요구에 응하여 개발 기금을 조성할 수 있다. 정부는 동 법안과 마스터플랜, 연차계획의 목표 달성을 위해 이 기금에 대한 관리에 참여할 수 있다.

3장. 개발협력 조직

1절. 개발협력 정책 기구

17조. 카탈루냐 의회

1. 의회는 개발협력 분야에서 정부 활동과 정책에 대해 보고받고 이에 대해 협의 및 통제하며 활동을 진흥한다.
2. 의회는 구축된 메커니즘을 통해 개발협력에 관한 정부 정책의 기본 방침의 원칙들에 관해 논의한다.
3. 의회는 동 법안 8조와 9조에 따른 4개년 마스터플랜 및 개발협력 연차계획에 대한 승인권을 갖는다.

18조. 카탈루냐 자치정부

1. 자치정부는 지역의 개발협력 정책을 수립, 관리, 평가한다.
2. 자치정부는 외교업무 주무장관의 제정으로 의회로부터 마스터플랜 및 연차계획에 대한 승인을 얻어야 한다.

19조. 외교업무 주무장관

- a) 개발협력 분야에서 다양한 정부 부처 간 수행된 활동들의 정책 방향성과 조율.
- b) 마스터플랜과 연차계획의 최종 수립과 이에 대한 심의와 정부의 최종 승인 요청권.
- c) 동 법안의 규정 실행에 관해 정부에 요청하고, 이 분야에서 활동하는 정부 부처들에 지시 권한 보유.
- d) 자치정부가 전체 혹은 일부 재정 지원한 개발협력 활동에 대한 평가

20조. 기타 부서들

개발협력 분야와 연관된 모든 정부 부처의 프로그램들은 마스터플랜과 연차계획의 전략 목표에 부합하여야 함.

21조. 개발협력 담당 총국

1. 개발협력 총국은 국장 혹은 이에 상응하는 자문가에 지휘 하에 운영된다.
- a) 마스터플랜 및 연차계획의 수립과 모니터링

b) 동 법안을 실행하는 데 필요한 규정들을 제안

- c) 개발협력 분야 정부 부처 간 기술적 조율
 - d) 개발협력 분야 목표 달성을 위해 필요한 양자 및 다자간 사회적 파트너와의 관계 수행
 - e) 마스터플랜과 연차계획의 실행과 관리
 - f) 정부 기금 투입 프로젝트에 관한 관리와 모니터링
 - g) 중점 분야와 지역별 프로그램과 프로젝트의 역량 관리 평가
 - h) 필수적인 분야에 대한 스페인개발협력청(AECI)과의 협력
 - I) 동 법안과 외교 업무 주무 장관에 의해 부여된 모든 역할
2. 개발협력 총국은 개발협력과 국제 연대 분야에서 기능을 수행하기에 적절한 기관에 기능을 위임할 수 있다.

2절. 조율과 협력 기구 및 자문 기구

22조. 개발협력을 위한 부처간 위원회

1. 개발협력을 위한 부처간 위원회는 이 분야 정부 행정의 부처간 조율을 위한 실무적 기구이다.
2. 위원회는 외교업무 주무장관이 의장을 맡고 지방정부 부처 대표들로 구성된다.
3. 위원회의 기능은 다음과 같다:
 - a) 카탈루냐 자치정부의 개발협력분야 활동에 관한 정보, 조율, 일관성, 보완성 보장.
 - b) 마스터플랜과 연차계획에 관한 검토
 - c) 연간 모니터링과 마스터플랜과 정책 계획 평가
 - d) 의장에게 부여된 그 외 역할들

23조. 지역 당국들과의 조정위원회

1. 자치정부와 지역당국은 개발협력의 실행에 있어 각자의 자치 권한에 대한 편견 없이 서로 협력하여야 한다.
2. 지역 당국들과의 조정위원회는 자치정부의 행정활동과 지역 당국의 개발협력 활동 실행에 있어 상호지원과 협력, 조정, 소통과 정보교류 등을 촉진하는 역할을 담당.
3. 정부는 개발협력 분야에서 수행된 지역 당국들과의 협력 활동을 조정위원회에 보고하여야 한다.
4. 지역당국들과의 조정위원회는 공공 행정부처 간 정보 공유, 심의, 자문과 협력 증진의 기능을 갖는다. 법령 혹은 규정에 의해 수립된 다른 기구들에 대한 편견 없는 협력은 다음에 책임이 있다:
 - a) 개발협력에 관한 연간계획과 지역 당국들의 이 분야 프로그램들에 대해 섭렵하고 이에 대한 보고서를 출간.
 - b) 개발협력 프로그램과 프로젝트 수립, 실행, 재정 투입, 평가 등을 위한 공동 행동 장려.
 - c) 체계화된 정보의 데이터베이스 구축.
 - d) 자치정부의 연차계획과 프로그램에 관한 모니터링과 평가에 대해 논의.
 - e) 자치정부 내의 개발협력 분야에서 필요한 모든 협력, 조율, 자발적 협조 등을 증진하는 역할.
5. 지역당국들과의 조정위원회는 자치정부 부처들과 지역 당국 및 카탈루냐 개발협력기금으로부터 각각 동수의 대표들로 구성된다. 위원회의 의장은 외교업무 주무장관이 맡는다.

6. 조정위원회의 구성과 기능은 지역당국들과의 자문에 따른 규정에 근거를 둔다.

24조. 개발협력 위원회

1. 개발협력 위원회는 개발을 위한 카탈루냐 공동체의 개발협력 활동에 대한 자문을 맡는다. 위원회는 외교 업무 부처에 부속된다.

2. 개발협력 위원회는 정부부처와 비정부 개발협력 조직, 카탈루냐 개발협력 공동체의 주요 인사들과 기타 기구들의 대표로 구성된다.

3. 개발협력 위원회는 다음과 같은 기능을 갖는다:

a) 이 분야 정부 부처들의 개발협력에 관한 활동 보고서 발행.

b) 마스터플랜과 연차계획에 관한 보고서 발행.

c) 마스터플랜과 연차계획에 관한 심의와 연구를 통해 모니터링 플랜을 제시하고 적절한 제안을 수행.

d) 이 분야 업무 개선점을 외교업무 주무장관을 통해 정부에 전달.

e) 특별한 상황 하에서 마스터플랜 또는 연차계획의 수정을 제안.

4. 개발협력에 관한 자문회에 보고 후 개발협력 위원회의 기능, 조직, 구성에 관한 규정을 수립하여야 한다.

4장. 카탈루냐 자치정부와 그 외 기구들간 조율, 협조와 협력

25조. 일반원칙

1. 카탈루냐 정부는 자치권이 허용하는 범위 내에서 개발협력 프로그램과 프로젝트의 효율성과 효과성 향상을 위해 다른 지역 정부들 및 개발협력 관련 공공기구 및 단체들과 협력한다.

2. 카탈루냐 정부는 개발협력의 공동 목표 달성에 필요한 다른 단체 혹은 컨소시엄에 참여할 뿐만 아니라 협력의 다른 형태와 공동 계획, 규약, 의정서, 협정, 조항 등을 수립하여야 한다.

3. 카탈루냐 정부는 개발협력에 관한 협력과 조율 증진을 위해 필요한 정보를 다른 지역 행정체들과 공공 기관 및 단체들에 제공하여야 한다.

26조. 카탈루냐 자치 정부와 기타 자치 정부들과의 협력

1. 카탈루냐 정부는 국제개발협력에 관한 1998년 7월 7일 자치법 23조에 의해 수립된 영토간 국제개발위원회에 참석한다.

2. 카탈루냐 정부는 특히 국가 행정과의 협력과 조율을 감시하고 개발협력에 관한 공동의 이해에 입각한 프로그램과 프로젝트를 수행하기 위한 상호 정보와 협력, 조정의 적절한 방법을 진흥한다.

3. 카탈루냐 정부는 이 분야 공동 이해에 따른 프로그램과 프로젝트를 수행하기 위해 다른 자치 정부들과의 협력과 조율을 도모한다.

27조. 협력 공여-수원국 간 관계

카탈루냐 자치정부는 공여국과 수원국의 적절한 공공 기관 및 사적 단체들과 개발협력의 공통 이해에 기반한 프로그램과 프로젝트의 효율성 증진을 위해 협력과 조율 메커니즘을 증진시켜야 한다.

28조. 국제협력기구들과의 관계

카탈루냐 자치정부는 마스터플랜의 개발전략목표와 성과 도출 및 지역 정부 및 국제행위자들의 국제개발 프로젝트 참여 증진을 위해 국제기구 및 국제행위자들과의 협력을

도모하여야 한다.

5장. 사회적 역량과 이니셔티브 증진

29조. 일반원칙

카탈루냐 정부의 개발협력과 국제연대에 관한 책무는 자치 정부와 지역 당국들의 정치 적 의지로 표현된다. 개발협력에 관한 재정적 노력뿐만 아니라 시민들의 자발적 기여 및 비정부 개발기구와 대학, 학교, 기업, 산업단체, 노조와 전문가 연합, 교회와 기타 시민 단체들은 카탈루냐의 지원 정신에 부합하는 이니셔티브 증진을 도모한다.

30조. 개발협력에 관한 비정부 기구

동 법안 1조2항의 가치와 목적 원칙 등에 부합하는 개발협력과 국제연대 활동의 수행 내용들이 조직의 내규에 명시되어 있는 합법적으로 설립된 비영리 민간단체를 지칭한다.

31조. 개발협력에 관한 비정부 기구 명부

1. 카탈루냐 지역에 본사 혹은 대표부를 갖고 있는 동 법안 30조에 규정된 모든 비정부 기구들의 등록 시스템을 의미한다.

2. 카탈루냐 정부로부터의 모든 보조금 혹은 재정적 지원을 받기 위해서는 아래 조건을 충족하여야 한다:

- a) 개발협력에 관한 비정부 기구로서 등록하거나, 스페인 국제협력청에 등록되어있어야 함.
- b) 카탈루냐 지역에 지역 사무소 또는 대표부 등이 주재하고 있어야 함.

32조. 개발협력과 국제연대에 관한 자발성 증진

1. 동 법안의 가치, 원칙, 목표에 부합하는 개발협력과 국제연대를 위한 공적, 사적 비영리 기구들의 자발적 활동을 증진한다.

2. 카탈루냐 정부는 위 1항의 목표를 위해 참여 단체들의 책무성을 명시한 협정을 체결할 수 있으며 이와 같은 단체들이 훈련, 인간 안보, 의무와 정보 공유 등을 제공하여야 함을 명시하여야 한다.

33조. 개발협력에 관한 훈련 증진

1. 카탈루냐 정부는 개발협력 관련 특히 국제적으로 인정받은 교육, 전문가 훈련을 위한 지역당국과 기관들의 이니셔티브를 지원하여야 한다. 원조 활동가들에 대한 지속적인 훈련을 보장한다.

2. 카탈루냐 정부는 위 1항의 목표를 위해 대학, 비정부 개발 기구 및 단체들과 협정을 체결할 수 있다.

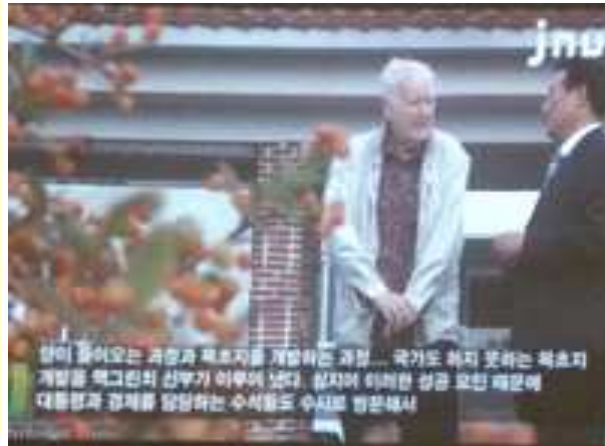
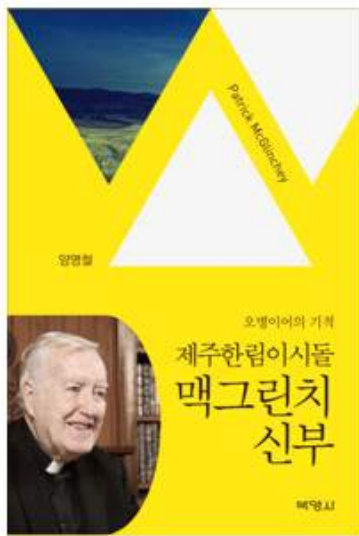
34조. 지원과 보조금

1. 카탈루냐 정부는 동 법안 31조 2항의 조건을 충족하는 개발협력에 관한 비정부기구들이 마스터플랜과 연차계획에 부합하는 프로그램과 프로젝트를 진행할 시, 보조금과 같은 직접 지원을 할 수 있다.

2. 카탈루냐 정부는 마스터플랜과 연차계획에 부합하여 개발협력에 관한 적절한 프로그램과 프로젝트를 운영할 시, 비영리 공적, 사적 단체들과 협력 협정 등을 통해 재정지원할 수 있다.

■ 전문가 자문: 양영철 (제주대학교 행정학과 교수)

- 일자: 2018년 6월 19일
- 장소: 양영철 교수 연구실
- 참석자: 강경희, 김순임
- 인터뷰 목적: 『제주한림이시돌 맥그린치 신부』의 저자에 대한 심층 면접
- 인터뷰 내용: 양영철 교수 자문 녹취록의 주요 내용



■ 맥그린치 신부님과 만나게 된 시기 및 동기

- 2000년대 중반에 '내생적 지역개발'을 주제로 한 박사논문을 준비하는 과정에서 제주도의 내생적 개발에 대한 논의는 많았지만, 그 방안이 제시된 적이 없다는 문제의식을 갖고 연구를 시작하면서 '성이시돌 목장'이 지역 안에서 주민들 중심으로 이루어진 개발모델이라는 데 주목하게 되었음.
- 표면적으로는 외부 자본을 투입해서 지역주민들에게 환원시킨 은혜적 모델로 보이는데, 성이시돌 목장을 들여다보니 해외원조에 기초한 것이 아니라 선교사 개인이 중심이 되어 지역 주민들을 동원해서 한림수직 같은 양털가공, 양돈사업 등 지역사업을 시작한 '지역 기반의 내생적 모델'이라고 보고 인터뷰를 시작한 것임.

■ 성이시돌 목장 기념사업회의 설립 과정

- 성이시돌 목장 관련 연구논문이 발표되면서 지역에서 책으로 연재하자는 의견이 제기되었는데, 신부님이 개인이 드러나는 기념회, 사업회 같은 것이 열리는 것에 반대하셨음. 한림 지역의 유지들이 모여 설득한 끝에 60년을 제주 한림지역을 함께 일궈온 신부님과 그 사업을 기념하기 위해 책을 출간하고 출판기념회를 열게 되었음.

■ 맥그린치 신부님에 대한 기억

- 한국어는 물론 제주어를 잘 쓰실 정도로 언어에 대한 감각이 좋은 분이셨고, 키가 195cm의 장신에 굉장히 얼굴도 잘생긴 미남이셨음. 1954년에 제주에 천주교 선교사로 오셨지만, 종교에 대한 이야기는 한 번도 하지 않으시고 한림수직을 시작하면서 지역발전에 큰 영향을 주신 분임. 당시 한림수직 운영이 잘 될 때는 북제주군 예산보다 규모가 컸고 군 공무원보다 많은 1300명 정도를 고용할 정도였음.
- 제주도에 없는 개량종 돼지를 사기 위해 부천까지 가서 임신한 요크셔종 큰 돼지를 산 후에 용산역에서 기차타고 목포에서 배 타고 한림까지 올 정도로 열정이 대단하셨던 분으로, 목축업이 발달한 아일랜드 출신에 아버지가 의사로 마을 지도자 역할을 하신 가정환경의 영향을 많이 받으신 것으로 생각됨.
- 천성이 착하고 인품이 좋으셔서 사업 진행하는 동안 갈등이 한 번도 없을 정도였고, 임금수준이나 직원 복지, 배려에 있어서는 최상수준이 유지되었다고 함. 물론 갈등이나 소송거리는 많았지만, 신부님이 일체 소송을 하지 못하게 하셨다고 함. 아마 그런 영향으로 기념사업회를 후원하는 사람의 95%가 한림사람인데, 그 중에 70%가 비카톨릭신자로 구성되어 있다는 것에서도 잘 알 수 있을 것임.

■ 기념사업회 활동의 향후 계획

- 개발과정에 대한 자료는 책에 담았고, 기타 당시에 썼던 물건, 녹취 및 채록한 자료들도 보관하고 있어서 기념사업회의 1차적 목적은 달성한 것으로 봄. 호스피스 병동 운영과 제주도의 유기농 농업, 슬로우개발에 기여할 계획임.

■ 면담 및 구술조사 (1): 성이시돌 목장 방문

- 일자: 2018년 6월 13일
- 장소: 성이시돌 목장 인근
- 참석자: 강경희, 김순임, 고은경, (우학석)
- 방문 목적: 성이시돌 센터를 방문할 목적이었으나 성이시돌 센터가 공사 중이었기 때문에 성이시돌 목장 주변을 둘러보고, 아이스크림 카페 등 새롭게 시작된 사업들을 검토함



■ 면담 및 구술조사 (2): 지구촌나눔운동 방문 인터뷰

- 일자: 2018년 7월 11일
- 장소: 지구촌나눔운동 사무실
- 참석자: 강경희, 김순임, 고은경, 장숙인
- 인터뷰 목적: 성이시돌 목장의 가축은행 경험을 몽고에 적용한 바 있는 지구촌나눔운동의 경험을 심층 면접함

■ 성이시돌 목장과의 인연

- 20001년에 몽골 지역개발사업 책임자로 파견되기 전에 프로그램을 준비하는 차원에서 외국의 NGO가 한국에 들어와서 성공한 지역개발 사례로 성이시돌 목장을 방문하여, 당시 제주도의 상황과 사업 수행과정의 경험을 공유하였음.

■ 제주도의 성이시돌 개발협력모델을 참고하여 몽골 지역사회에 적합한 사업을 시행한 과정 및 성과에 대한 평가를 청취함.

■ 지역사회의 자생력을 높이기 위한 마이크로크레딧 사업의 소개.

■ 지구촌나눔운동의 주요 개발협력사업에 대한 소개와 경험을 청취함.



■ 면담 및 구술조사 (3): 국제개발협력 전문가 인터뷰

- 일자: 2018년 7월 11일
- 장소: 손혁상 교수님 연구실
- 참석자: 강경희, 김순임, 고은경, 장숙인
- 인터뷰 목적: 한국에서 국제개발협력 관련 연구의 선구자이신 손혁상 교수님은 심층 면접하며 성이시들 목장 경험에 대한 전문가적 견해를 경청함
- 면담대상: **손혁상 (경희대학교 공공대학원 교수)**

■ 국제개발학회의 설립과정 및 활동, 성과에 대한 소개

■ 우리나라 지방자치단체의 국제개발협력 사업 실태에 대한 평가

- 지방자치단체들의 국제개발협력 사업에 대한 용역사업을 통해서 조사한 적이 있는데, 지방자치단체별로 국제개발협력 사업이 성공적으로 운영되었다고 보기는 어려움. 비교적 잘 운영하고 있는 지방자치단체로는 서울과 경기도를 뽑을 수 있음.

■ 새로운 개발협력모델을 국가의 대표 브랜드로 하는 것의 중요성

- 주민참여적 개발방식, 하향식(top-down) 및 상향식(bottom-up) 전략이 적절히 조율되고, 인권에 기초한 접근방법(right-based approach)을 통한 한국형 개발협력모델의 브랜드 창출이 중요함.

■ 성이시들 목장의 개발협력 모델에 대한 평가와 제주도형 모델에 대한 제언

- 성이시들 목장의 성공요인 중 가장 중요한 것은 PM의 역량이었기 때문에 제주도에서 맥그린치 신부님 같은 인력들을 어떻게 키워내느냐가 관건이 될 것임.



■ 면담 및 구술조사 (4): 월드비전 방문 인터뷰

- 일시: 2018년 7월 12일
- 장소: 월드비전 사무실
- 참석자: 고은경
- 인터뷰 목적: 월드비전의 국제개발협력 경험에 대해 심층 면접함.
- 면담대상: 이성현 (월드비전 팀장)

■ 월드비전의 조직 및 활동, 지역개발사업에 대한 소개

- 개발도상국의 지역사회에 기반을 두고 지속적으로 아동들의 복지에 초점을 두는 사업으로, 아동의 생존과 성장, 보건위생, 기초교육과 영적·정서적 성장, 아동이 속한 가정의 생계유지, 지역사회의 학대와 착취로부터의 보호 등을 위한 다양한 사업이 추진 중

■ 펀딩 방식 및 의사결정과정, 사업수행 및 모니터링 과정에 대한 설명

- 사업의 디자인 평가틀(Learning through Evaluation with Accountability and Planning for Quality, LEAP)을 통해 전 세계 월드비전의 모든 사업장에서 동일하게 적용하고 있음.
- 한 사업장 3000여명~5000여명의 인구를 위하여 아동후원을 모아 한 지역을 살리는 방식임. 지역사회 개발을 위해 교육의 영역, 소득증대, 보건, 식수위생, 아동보호 등 마을 차원에서 역량 강화하면서 어린이가 혜택을 받을 수 있도록 함



■ 면담 및 구술조사 (5): 해외 국제개발협력기관 방문-일본 JICA규슈

- 일시: 2018년 7월 13일
- 장소: 일본 기타큐슈시 JICA규슈 사무소
- 참석자: 강경희, 김순임
- 인터뷰 목적: JICA규슈의 사업 내용 및 지방정부와의 협력체계에 대해 심층 면접함
- 면담대상:
 - 야마시타 히데시(시민참가협력과 과장보좌, 시민연계/대학연계 담당)
 - 하시구치 에리코(시민참가협력과 개발교육지원 담당)

■ JICA규슈의 사업 내용

- 개도국 사람들을 초청해서 일본의 기술을 습득시키는 연수생 제도
- 민간기업과의 개도국과의 매칭 사업
- 지방정부와 대학이 참여하여 상대국의 지방정부, 대학, NGO와 협력하는 풀뿌리협력사업
- 시민들이 개도국을 이해할 수 있도록 자원봉사 지원 및 연수생들의 귀국 후의 활동 지원

■ 지방정부와의 협력체계

- 풀뿌리 협력사업이 대표적인 지방의 행정 및 지역기업, 대학과의 협력체계임
- 기타큐슈시의 경우 인프라가 필요한 개도국 도시에 기반을 만들어 지역의 기업을 매칭시키는 방식의 사업을 잘하고 있음

JICA규슈 건물 전경



출처: JICA규슈 홈페이지.

■ 면담 및 구술조사 (6): 해외 국제개발협력기관 방문-일본 기타큐슈 시청

- 일시: 2018년 7월 13일
- 장소: 일본 기타큐슈 시청사
- 참석자: 강경희, 김순임, 장숙인
- 인터뷰 목적: 기타큐슈 지방정부의 환경국제협력 실시 배경과 대표적인 사례로서 중국 다롄시와의 환경협력 경험을 심층 면접함
- 면담대상:
 - 나카무라 마사히로(환경국 환경국제경제부 환경국제전략과 기획조정계장)
 - 다카마루 츠카사(환경국 환경국제경제부 지역에너지추진과 정책계장)
 - 마사유키 히구치(환경국 온난화대책과)

■ 환경국제협력 실시 배경

- 기타큐슈시는 중화학공업을 배경으로 성장한 도시로 1960년대 무렵까지 세계 최악의 공해도시로 불림.
- 지역 시민들이 근거자료를 수집하여 지역의 행정기관에 대책을 호소했고, 행정기관은 이에 호응하여 해당 기업들과 공해 문제를 해결하기 위해 MOU를 체결하는 등의 노력을 기울임.
- 세계최악의 공해도시는 세계 최고의 환경도시로 거듭나게 되었으며 이러한 공해극복의 경험과 노하우를 활용하여 아시아 주변국의 개도국에 환경협력 사업을 실시하게 됨.

■ 중국 다롄시와의 환경협력 경험

- 우호도시였던 공업도시 다롄시와 자신들의 경험과 노하우를 활용한 협력사업을 실시했으며, 성공을 거두면서 중국의 주변 도시들로 파급됨.



■ 면담 및 구술조사 (7): 재단법인 이시돌농촌산업개발협회 방문 인터뷰

- 일시: 2018년 9월 6일
- 장소: 성이시돌센터 1층 커피숍
- 참석자: 강경희, 김순임, 장숙인, (우학석)
- 인터뷰 목적: 성이시돌 목장 개발과정 및 성공요인에 대한 분석을 통해 제주도 공공외교 및 국제개발협력 모델을 탐색하고자 함.
- 면담대상: 임건택 (이시돌협회 실장)

■ 성이시돌 목장 사업의 역사와 개발과정에 대한 설명과 경험을 청취함.

- 맥그린치 신부님이라는 요인 외에 성이시돌 목장 개발을 성공시킨 다른 요인들을 찾아보려는 차원에서 개발사업 추진과정에서 나타난 문제점 및 해결과정 등과 관련된 역사적 경험과 지역사회와의 관계에 대한 이해를 제고함. 특히, 인터뷰 결과, 성이시돌 목장사업 개발의 시초가 된 4H 운동에 관한 추가 연구가 필요함을 인식함.

■ 성이시돌 목장 사업 개발과정에서의 지역사회와의 관계 및 성과에 대한 평가를 청취함.



■ 학술 세미나

- 일시: 2018년 8월 20일
- 장소: 제주대학교 아라컨벤션홀 세미나실2
- 세미나 주제: 공공외교를 통한 열린 제주학의 확산방안 연구
- 해외사례와 국내NGO 사례를 중심으로-
- 세미나 목적: 해외 지방정부 주도의 국제개발협력 사례를 살펴봄으로써
지방 차원의 공공외교 방안에 대해 논의함
- 사회자: 권상철(제주대학교 사회교육과 교수)

■ 주제 1: 일본 지방자치단체의 국제개발협력 사례

- 발표: 김순임(제주대학교 사회과학연구소 특별연구원)
- 토론: 권상철(제주대학교 사회교육과 교수)

■ 주제 2: 중국의 국제개발협력 사례

- 발표: 장숙인(제주대학교 사회과학연구소 특별연구원)
- 토론: 우학석(제주대학교 정치외교학과 박사과정)

■ 주제 3: 스페인의 국제개발협력 사례

- 발표: 강경희(제주대학교 정치외교학과 교수)
- 토론: 김란영(제주관광대학교 치위생과 교수)

■ 주제 4: 국내 국제개발NGO의 해외현장사업 사례

- 발표: 고은경(글로벌이너피스 대표)
- 토론: 진창남(제주대학교 행정학과 강사)



■ 전문가 포럼

- 일시: 2018년 10월 20일
- 장소: 자연인
- 주제: '공공외교를 통한 열린 제주학의 확산방안 연구' 최종결과보고서 전문가 포럼
- 목적: 전문가 자문을 통한 최종결과보고서의 질 향상
- 전문가
염미경(제주대학교 사회교육과 교수), 김행선(제주대학교 경제학과 교수)

■ 염미경

- 시간이 부족해서 너무 급하게 완성한 듯한 인상을 받음. 전체적인 구성도 엉성하고 서두에서 밝힌 연구취지와 결론이 일치하지 않음.

■ 김행선

- 목차와 목차 간의 연결, 목차와 내용의 불일치 등 전체적으로 구성이 꼼꼼하지 못해서 연결성이 많이 부족함.



연구진

연구책임	강 경 희	제주대학교 사회과학연구소
공동연구	김 순 임	제주대학교 사회과학연구소
공동연구	고 은 경	글로벌이너피스
연구보조	장 숙 인	제주대학교 사회과학연구소
연구보조	고 다 슬	제주대학교 정치외교학과 대학원

제주학연구 55

공공외교를 통한 열린 제주학의 확산 방안 연구

발행인 || 김 동 전

발행일 || 2018년 11월

발행처 || 제주연구원 제주학연구센터

63196 제주시 동광로 51, 3층

전화: (064) 726-5623 팩스: (064) 747-6140

홈페이지: www.jst.re.kr

인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

ISBN : 978-89-6010-667-3 93300

- ☐ 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

