

# 남북한 지역협력과 제주도의 역할

양길현\*

## <목 차>

- I. 머리말
- II. 남북한 화해-협력 시대의 개막:3가지 요인
- III. 제주도의 남북교류-협력
- IV. 맺는 말

## I. 머리말

2000년 6월 김대중-김정일 두 정상의 만남은 분명 역사적인 사건이다. 분단 반세기 동안 한치의 양보도 없이 대결과 반목을 일삼아 왔던 남한과 북한이 만났기 때문이다. 그래서 이제 한반도에도 화해-협력의 새로운 시대가 개막되는 게 아닌가 하는 기대를 갖게 되었다.

물론 남한 내에는 여전히 ‘북한불변론’ ‘시기상조론’ ‘속도조절론’ 등 북한에 대한 불신과 김정일에 대한 의구심이 도사리고 있다. 더욱이 2000년 하반기와는 달리 2001년은 여전히 남북관계의 진전이 결코 쉽지 않은 과제를 절실히 일깨워 주었다. 남북정상회담과 그에 이은 다방면의 만남과 교류가 정말 단막극에 불과한 정치적 제스처로 끝나 버리는 게 아닌가 하는 안타까움이 지배적인 것이 2002년대 초의 현 상황이다.

2001년 미국의 부시행정부는 ‘힘을 통한 평화’를 강조하면서 클린턴행정부때와는 다른 방식의 북미관계를 재정립하겠다고 나섰다. 부시행정부가 “북한이 근본적으로 변하지 않는 한 북한으로부터 오는 위협은 계속되며 북한과 맺은 모든 협정은 반드시 검증을 강화해야 한다는 입장”(백학순, 2001: 75)을 취하자, 북미관계는 긴장상태에 빠지게 되고 이어 남북관계도 교착상태를 면치 못하게 된다. 이렇게 남북정상회

\* 제주대학교 사범대학 국민윤리교육과 교수

답을 통해 선언적으로는 한반도 문제의 ‘당사자원칙’을 강조하고 있음에도, 다시 한번 “남북관계는 북미관계의 종속변수”(함택영, 2001: 140)임을 상기시켜 주고 있다.

2001년 북한위협론을 제시하면서 미국이 MD(미사일방위)구상<sup>1)</sup>을 추진해 나가자 이에 반대하는 중-러-북간의 쟁점별 3각연대가 다시 강화되고 있다. 이에 따라 대외개방의 현실적 필요에도 불구하고 그에 따른 남한으로의 흡수통일 가능성을 우려하고 있는 북한으로서는 중-러로부터의 지지를 등에 업고 차체에 부시행정부의 대북위협을 빌미삼아 김정일정권의 안정을 도모하는 데로 나서고 있다. 이렇게 동북아시아는 여전히 냉전과 탈냉전이 교차하는 과도기적 상황에 머물고 있음으로 해서 남북관계는 이러한 동북아 긴장상황에 압도된 가운데, 대북화해-교류를 목표로 삼는 대북포용정책의 실효성마저 의심케 하는 상황에 놓여 있다.

이 논문은 이렇게 2001년 남북관계의 침체와 숨고르기의 진통에도 불구하고 2000년 6월의 남북정상회담을 기점으로 남북한이 과거와는 다른 새로운 관계로 나아갈 결정적인 단초를 마련했다는 점을 먼저 전제로 삼고자 한다. 2002년 상반기 현 시점에서 볼 때 북한이 대화에 응하지는 않으면서도 6.15 공동선언의 이행을 계속 강조하고 있는가 하면 남한 당국을 극단적으로 비난하지 않고 있다는 점에서 북한의 대남 인식과 자세는 분명 과거와는 다른 차이를 보이고 있다. 더욱이 남북한은 이미 모두에게 커다란 압박으로 다가온 소위 세계화(globalization)라는 세계사적 변화흐름에 대응하여 민족적 평화공영의 틀을 마련해 나가야 할 공통의 경제적 필요에 직면해 있다고 볼 것이다.

이러한 시각을 바탕으로 하여 이 논문은 우선 남북한이 2000대 화해-협력의 새로운 가능성을 열게 된 1990년대 3가지 차원의 변화 요인에 주목하게 될 것이다. 첫째, 1990년대 10년 동안 후퇴와 전진을 거듭해 온 그 동안의 남북한관계의 변화 움직임들 속에서 2000년대 화해-협력이 가능토록 하는 일정한 기초가 마련되었다는 점이다. 둘째, 1990년대 탈냉전 이후 동아시아 강대국들간의 역학구도가 ‘적대적 경쟁’의 미-소 축에서 상대적으로 ‘협력적 경쟁’의 미-중 축으로 옮겨가는 변화의 흐름을 보이고 있다는 점이다. 셋째, 세계화로 지칭되는 신자유주의적 국제경제질서가 적자생존의 논리를 남북한 모두에게 강요하고 있기 때문에 이제 남과 북은 세계 자본주의 무한경쟁에서 살아남기 위해서는 손을 잡고 ‘살아남기 방안’을 찾지 않으면 안되게 되었다는 점이다.

이렇게 이 논문은 21세기 화해-협력의 남북관계 진전 가능성 속에서 한반도에 평화공영의 틀을 만들고 구체적으로 호혜의 교류를 수행해 가는 과정에서 지방정부적 차원 특히 제주도의 역할과 가능 영역은 무엇인지를 찾아 나서고자 한다.

1) 이렇게 미국은 적어도 MD구축과 관련하여 보면 한반도에서 “갈등의 관리자일뿐 아니라 갈등의 주체”(함택영, 2001: 144)이기도 하다.

## II. 남북한 화해-협력 시대의 개막: 3가지 요인

### 1. 남북관계 요인

지난 90년대 10년간의 남북한관계를 돌아보면 보면, 물론 특히 핵사찰을 둘러싼 북미간의 시이소오 게임을 비롯하여 남북관계도 “북한의 안보논리와 미국 및 남한의 탈냉전논리가 맞부딪쳐”(양길현 1999, 341) 서로 상호 조정되지 않은 가운데 술한 우여곡절을 거치기는 했지만, 그런 가운데서도 2000년 화해-협력의 시대가 열릴 수 있는 준비가 상당한 정도로 이루어진 것도 사실이다. 그 가운데 1991년 9월 18일 남북한이 유엔에 동시가입<sup>2)</sup>하고 이어 1991년 12월 13일 서명하여 1992년 2월 18일 발효된 남북기본합의서는 한반도의 탈냉전 가능성을 시사한 대표적인 성과라고 할 수 있다.

또한 1987년 이후 90년대 남한의 정치적 민주화 진전은 남한과 북한 모두로 하여금 국내적 수준에서의 ‘적대적 상호의존’ 전략을 무용화 시켰다. 더욱이 한 때 남북한관계의 극적인 진전 가능성을 보였던 1994년의 김일성-김영삼 정상회담이 김일성의 사망으로 무산된 것은 하나의 아쉬움이었지만, 그러한 아쉬움과 필요성 인식은 2000년 남북한 정상회담을 가능토록 하는 밑거름으로 작용하게 된다. 그리고 1998년 이후 김대중정부는 평화공존의 맥락에서 대북포용정책의 국내·외적 지지기반을 확보하는 데 성공을 거두었고 동시에 김정일정부 역시 경제난을 극복하는 과정에서 인민과 당-군의 지지를 획득하여 체제안정화에 성공을 거둔 것도 남북한 화해-협력으로 나갈 수 있도록 하는 또 하나의 중요한 정치적 요인으로 작용하게 된다.

그리고 지난 50여년 동안 남과 북은, 비록 통일된 단일의 국민국가 건설이라는 국가중심적 패러다임에서 아직 완전히 벗어나지 못했기 때문에 어떤 구체적이고 실질적인 민족공존의 틀을 마련하지는 못했지만, 사실상 상호 존재의 현실성을 부인하기가 어렵게 되었다. 남과 북은 기정사실화된 남과 북 존재의 현실성에 일정한 ‘자격’--실체를 인정하는 대화 상대자로서, 경제교류와 협력의 파트너로서, 유엔동시가입 등 대외적으로 공동보조를 같이 할 수도 있는 상대로서의 자격 등을 포함한다--을 부여함으로써 한반도에서 남과 북의 범민족적 평화공영을 다져 나가지 않으면 안될 21세기적 요구에 직면하게 되었다.

### 2. 동아시아적 요인

2) 남북한 유엔 동시가입은 남한과 북한이 서로의 실체를 인정하고 공존의 추구하며 국제법적-국제정치적 자격을 갖는 상대로서 받아들일 것임을 국제적으로 선언한 것이나 다름없다.

미-소 대결로 상징되는 세계적 냉전이 종식된 이후 지난 90년대 10년간 세계는 소위 ‘단극다중심체제’(unipolycentrism)로 재정립되었다.<sup>3)</sup> 단극다중심질서 하의 동아시아 역학관계를 보면, 미국-일본-중국-러시아간의 관계는 이익과 쟁점에 따라 견제와 협력을 교차해 나가는 유동성을 보이면서도, 1990년 이전 냉전 시대의 동아시아 질서가 갈등과 대립을 우선축으로 하고 있었던 것과는 달리 1990년 이후에는 평화공존과 교류협력을 더 강조하는 면모를 보이고 있다.

평화공존에의 강조는 특히 동아시아 국제질서에서 가장 중요한 중심축인 미-중 관계가 협력적 경쟁을 더 강하게 보이고 있다는 데에서 잘 나타나고 있다.(양길현 2000) 한편으로는 동아시아에서 미제국주의의 패권을 견제하려는 중국과 동아시아에서 자본주의 세계시장을 주도해 나가려는 미국은 상호간에 치열한 견제의 자세를 늦추지 않고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 동시에 중국과 미국은 모두 세계시장의 역동성에 따른 이점을 향유하고 있고 그래서 자본주의 세계경제가 흔들리게 되는 데 따른 위험성과 폐해를 알고 있기 때문에 세계평화와 동아시아의 안정을 위해서는 서로 협조하고, 특히 중국인 경우 이 문제에 한해서는 필요하다면 미국의 패권적 역할도 일정 부분 묵인할 자세가 되어 있다는 것이다.

이렇게 세계자본주의체제 하에서 경제적 상호의존과 호혜라는 강대국들간의 경쟁적 협조를 통해 자국의 이익을 추구해 나간다는 기본적인 정향에 급격한 변화가 없다고 본다 면, 21세기 동북아 역학구도는 남북한에게 일정한 자율성의 여지와 정치적 틈새를 제공해 주고 있다고 볼 것이다. 다시 말해서 동아시아에서 지난 10년간 강대국간의 견제 보다는 협력이라는 정향이 보다 강하게 관철되고 있었기 때문에 남북한관계도 동아시아 강대국간의 협력적인 관계와 상호 조응하면서 또는 앞서거나 뒤서거나 하면서 부분적으로나마 ‘한반도문제의 한반도화’를 도모할 수 있었고, 김대중-김정일의 정치적 선택과 결단이 일정 부분 작용할 수 있는 가능 영역을 확보할 수 있었다.

또한 90년대를 거치면서 북한 변수의 안정화에 대한 새로운 인식의 전환도 ‘한반도문제의 한반도화’에 한 몫 했다. 지난 90년대 10년간 북한이 생존을 위해 추구한 벼랑끝 외교가 자칫 동아시아의 불안정과 전쟁 위험성을 가져올 수 있다는 것을 경험하게 되면서, 미국은 물론이고 일본이나 중국, 러시아 모두 동아시아의 안정을 위해서는 북한을 ‘예측 불가능한 문제국가’로 방치할 것이 아니라 ‘국제사회의 책임있는 일원’으로 수용하는 것이 필요하다는 인식을 같이 하게 되었다.(아태평화재단,

3) 1989년 구소련의 붕괴 이후 이데올로기적-군사적으로 미국 중심의 헤게모니가 관철되는 신국제질서는 1997-8년 동아시아 금융위기를 겪으면서 경제적으로도 미국 중심의 단극질서 성향을 띠고 있는 가 하면, 2001년 9월 11월 테러 이후에는 대테러 전쟁을 거치면서 더 더욱 미국 중심의 일극성을 강하게 보여주고 있다.

4) 미-중간의 갈등적 성향은 적어도 냉전시대의 블록경제간 대립이 아닌 특정의 미국의 대외군사정책에 대한 중-러-북간의 공동대응이라는 측면에서 볼 때 한시적이고 치유가능한 갈등인 것으로 볼 것이다.

2000: 73) ‘동아시아의 안정=자국의 이익’이라는 공식하에 북한의 안정에 관심을 기울이게 된 동아시아 역학구도에서 그것을 실현하기 위해서는 남북한 평화공존이 가장 중요하다는 데에 광범위한 합의를 이루게 된 것이다. 이로써 김정일정권은 김일성 사후 야기된 체제 및 정권의 생존 문제와 포위의식에서 벗어나 보다 적극적으로 김대중정부의 포용정책에 화답을 하게 되는 상호 호응이 가능하게 된 것이다.

### 3. 세계화 요인

20세기말 세계화의 압박은 남북한으로 하여금 새로운 적응방식을 요구하고 있다. 세계적 차원의 시장통합, 초국적기업의 막강한 비중, 지구적 수준의 조정과 통치의 필요성, 시장 중심의 거시경제적 정책의 대두로 특징되는 세계화의 현실 속에서 남북한은 새로운 방식의 적응과 대응책을 찾아나서지 않으면 안되게 된 것이다.(Went, 2000: 8-10) 이데올로기와 국가주의에 기초한 사고로는 세계자본주의시장에서 살아남기 어렵다는 인식이 대두되고 또 전 세계가 하나의 상호연관된--물론 여전히 불균형적이고 위계적인 특성을 보여주고 있지만--지구촌으로 얽혀진 가운데 무한경쟁의 적자생존 흐름은 21세기 남북한에 새로운 도전으로 다가오고 있는 것이다.

물론 김대중-김정일 두 남북 정상간의 만남에는 세계화의 압박에 대한 대응이라는 경제적 필요 이외에도 한국 민족주의의 감정적 요구라든가 김대중과 김정일의 역사적 치적이라는 개인적 욕구를 포함하여 남과 북 모두에서의 국민의 지지 확보라는 국내정치적 고려 등 다양한 요인들이 작용하고 있는 게 사실이다. 그러나 남북한이 화해-협력의 시대로 접어들지 않을 수 없도록 만든 강력한 동기와 추동력은 2000년 현 시점에서 남과 북 모두에 공통으로 제기되는 경제적 필요, 다시 말해서 남한은 1997-8년 외환·금융위기 이후 한국자본주의의 새로운 활로 모색이라는 측면에서<sup>5)</sup>, 그리고 북한은 1990년대 10년 내내 지속된 경제침체로부터 벗어나 북한 경제의 현상을 타개해 나간다는 측면에서, 서로가 경제교류와 확대에 따른 경제적 이익은 물론이고 남북한간 정치·군사적 긴장을 줄임으로써 파생되는 경제적 효과를 원하고 있다는 데에서 나오는 것으로 보아야 할 것이다.

## Ⅲ. 제주도의 남북 교류-협력

5) 1997-8년 외환·금융위기 이후 “동아시아 지역협력의 강화 필요성이 활발히 제기되고, 동아시아 국가들의 지역협력에 대한 태도도 크게 바뀌고”(정진영, 2000: 115) 있는데, 남북한 화해-협력은 “외부적 불안정에 대응하는 과정에서 발생한...방어적 지역주의”(김용복·구갑우, 2000: 129)의 흐름 속에 위치하고 있는 것으로 볼 것이다.

2000년대 남북 화해-협력 시대가 되면서 여러 가지 성과 가운데 하나는 남북문제와 관련하여 지방자치단체의 역할에 대한 논의가 활발히 제기되고 있다는 점이다. 과거에는 전적으로 중앙정부가 독점하던 것을 이제는--여전히 한계와 제약이 있지만-- 제주도, 경상북도, 강원도 등 각 지방자치단체마다 북한과 교류협력을 하려고 나서는 것은 하나의 바람직하고 건설적인 전환이다. 향후의 남북관계는 지방자치단체만이 아니라 제주도에 살고 있는 일반 도민들--학계일수도 있고, 언론일수도 있고 종교계일수도 있고, 시민사회단체일수도 있고, 혹은 정당의 지구당일 수도 있는--의 자발적이고 능동적인 일상화된 참여로 확대되어 나가야 할 것이다. 여기서는 2000년 남북한 화해-협력의 개막과 관련하여 제주도의 역할을 지방화와 제주도의 독특한 지정학적 위상이라는 측면에서 가능성과 유용성을 타진해 보고자 한다.

우선 지방화 시대에 걸맞는 제주도의 역할 가능성은 다음과 같다. 첫째, 20세기 국민국가 시대로부터 21세기 국제화-지방화 시대로의 전환은 아래의 <표 1>에서 보듯이 국가발전 패러다임의 변화를 가져왔다.(김익식, 1999: 103) 세계화의 진전은 국제교류에 있어서 중앙국가 주도에서 지방의 역할 분담을 요청하고 있는데, 바로 이러한 21세기적 조류--아래로부터의 접근, 가치정향의 다양성, 지방분권 등--가 남북한 지역협력에서 제주도의 역할과 가능영역을 확대시켜 주고 있다는 것이다.

<표 1> 국제화시대의 국가발전 패러다임

	국민국가의 시대	국제화의 시대
접 근 방 법	위로부터의 발전	아래로부터의 발전
발 전 전 략	국가발전 → 지방발전	지방발전 → 국가발전
발 전 방 식	확산	수렴
발 전 주 체	단일(중앙)	다수(지방, 기업, 주민)
동 치 체 제	중앙집권체제	지방분권체제
가 치 정 향	획일성	다양성

둘째, 남북한 교류협력에서도 주체의 다양화가 정착되고 있다. 남북관계에서 창구 단일화를 외치던 지난날의 대북정책은 자취를 감춘 지 오래다. 이제는 중앙정부 이외에도 기업이나 지방자치단체, 또는 대학이나 종교단체, 시민사회단체 독자적으로 대북교류-협력을 추진하는 것이 자연스러운 것으로 간주되고 있다. 실제로 지방정부 차원의 대북교류에 대한 정부의 입장 변화는 2000년 11월 3일 경상남도의 업무보고 자리에서 김대중대통령이 “남북문제는 정부만의 것이 아니고 기업이나 지방자치단체가 독자적으로 북한을 상대하고 교류해 민족적인 이해의 기반을 넓히는 게

필요하다”고 언급한 데서 잘 나타나고 있다.(『한국일보』, 2000년 11월 3일)

## 1. 제주도의 비교우위

구체적으로 제주도의 지정학적 위상과 독특한 자원 그리고 정치적 선택의 결과로서 주어질 수 있는 제주도의 대북교류-협력의 영역은 무엇인가? 그동안 제주도가 추진하여 왔던 비교우위적 사업 영역을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체인 제주도의 대북교류는 분명 중앙정부와는 차별적이면서 동시에 제주도의 독특한 지정학적 위상을 활용하는 방향에서 검토되어야 할 것이다. 이 가운데 제주도의 보다 선도적인 대북협력은 백두산이 위치해 있는 양강도와 자매결연을 맺는 것이다. 양강도와의 자매결연은 무엇보다도 ‘한라에서 백두’를 상징하는 남북한 지역협력의 대명사로서 그 의미가 남다른 뿐만 아니라 제주도가 중앙정부와의 대북교류와는 차별적인 위치를 견지하는 데도 도움이 될 것이다. 남북교류에 있어서 지자체간 자매결연의 이점은 유연성과 포괄성을 동시에 갖춘다는 데에 있다. 즉, 남북한 지역끼리 각각의 사업 규모와 사안 그리고 분수에 맞게 자매결연을 통한 교류를 진행한다는 것은 이러한 지역협력의 점들이 이어져 선과 면이 되고 다시 입체가 된다는 단계론적인 협력방안 논리에 근거를 두고 있다.

그래서 앞으로 감귤을 북한에 보내는 사업도 자매결연 지역에만 보내는 것이 보다 지자체의 역할에 걸맞는 것이라 본다. 감귤이나 당근 등을 그냥 북한 전역에 다 보내 그것이 어디로 간지도 모르는 것보다는 특정 지역에 보내는 것이 제주도의 대북 유대강화와 교류-협력에 유용하다는 것이다. 2000년 가을 김용순 북한 당비서가 제주에 와서 북한에 감귤 보내주니까 고맙다고 하면서 제주도민을 북한으로 초청하겠다고 하는 등 북한정부가 제주도에 대해서 상대적으로 강한 유대감을 보여주고 있다고 자평하고 있지만, 그러나 그렇게 북한 중앙정부와의 교감도 중요하지만 그 보다는 북한의 특정 지역과의 유대와 협력을 추구하는 쪽으로 가는 것이 앞으로의 방향이라고 본다.

둘째, 제주도의 비교우위적 산업은 무엇보다도 관광이다. 그렇기 때문에 제주도의 대북교류 역시 관광과의 연계 내지는 제주관광의 활용을 떠나서는 생각하기 어렵다. 그런 의미에서 남북한 지역협력의 일환인 동시에 관광제주의 홍보강화를 위해서 2000년 9월 22-28일간 시작된 남북교차관광은 남측 대표단 110명(제주도 7명)의 백두산 관광만 성사되고 2002년 현재 아직 북측의 한라산관광이 이루어지지 않아 아쉬움이 크지만, 향후 남북관계가 활성화될수록 또는 남북한 지역협력의 선봉장으로서 교차관광이 시행될 수 있도록 사업추진과 정례화방안을 모색해 나가야 할 것이다. 북측의 한라산관광이 진행되지 않는 이유가 무엇인지에 대한 타진을 통해 어떤 방안 모색이 요청된다고 하겠는데, 필자가 보기에 남북한 지역협력의 하나로서 교차관광을 성사시키기 위해서는 시작이 반이라는 견지에서 북측의 제주도 한라산

방문에 소요되는 비용의 일부를 한시적으로 보전해 주어야 하지 않을까 하는 생각이다.

한라산 교차관광 말고도 관광을 겸한 축제 행사에 북한을 초청하는 것이다. 예를 들어 세계섬문화축제 같은 경우 북한에게 참여를 적극 의뢰하는 것은 북한예술단의 높은 수준을 감안할 때 충분히 실현 가능해 보인다. 어떤 축제는 준비를 할 때 북한의 참석 가능성 여부에 관계없이 당연한 초청대상으로 북한에 대한 섭외나 접촉을 취해 나가는 것도 대북교류협력의 시작으로서 중요한 것임을 인식할 필요가 있다. 그리고 한번 초청했다가 거절당했다 해서 그만 두지 말고 때때마다 지속적으로 추진하다보면 어느 날 북한으로부터의 답신이 오리라 기대한다.

셋째, 지방화시대의 제주도의 대북교류사업으로서 가장 커다란 성과를 보인 것은 1999년부터 4년간 연속 실시되고 있는 사랑의 감귤 및 당근 보내기이다. 2000년 10월 제주도민 여론조사에서 보듯이 제주도민들 가운데 23.7%가 가장 우선적으로 추진해야 할 남북교류협력 사업으로 감귤 보내기와 당근 보내기를 들고 있을 정도로 제주도민들의 호응도도 높다.(양길현, 2000.11: 6) 실제로 북한동포돕기 사업은 2001년 현재 총 29억 5,102만 4천원--이 가운데 현금은 13억 7천만원--에 달하는 것으로, 물량으로는 1999년 100톤, 1999-2000년 4,336톤 그리고 2000-2001년 3,031톤으로 도합 7,467톤의 감귤과 2001년 2월 선적된 2,000톤의 당근이 제주도의 후원과 북한동포돕기 제주도민운동본부의 주관 하에 북한에 보내졌으며, 2000년에는 500ha를 재배할 수 있는 분량의 씨감자 종자 3,000개를 지원하였다.(강성후, 2001: 11; 허인옥, 2001, 12) 2001년에는 <사단법인 남북협력제주도민운동본부>가 결성되어 경색국면에 치우친 남북한 관계를 화해-협력 시대로 전환하는 데 이바지하고 제주를 평화의 섬으로 자리매김하는 데 기여할 목적으로 4차례에 걸쳐 감귤 6,105 톤과 당근 4천 톤을 북한에 보냈다.(『제민일보』, 2002년 1월 29일)

감귤 북한 보내기와는 다른 차원에서 보다 장기적인 대북교류의 성과를 위해서는 종묘생산 기술, 양어-양식 기술, 시설재배기술 등 농업기술 지원이라든가 또는 제주도의 축산기술을 토대로 한 축산물 생산단지의 조성 등과 같은 협력사업이 보다 효율적인 교류방안인 것이라는 지적에도 유의할 필요가 있다.(허인옥, 2001: 13; 고성준, 2001: 40) 다만 농업-어업-축산 기술의 지원은 제주도의 일방적 의도와 추진만으로는 쉽게 시행하기가 여의치 않다는 몇 가지 기술적인 문제가 있다. 예를 들면 농업-어업-축산 기술 지원을 위해서 우리가 북한에 가는 거냐 아니면 북한 사람을 제주도로 데려 와서 교육시키는 거냐 하는 문제가 있다. 그리고 만약 우리가 북한에 간다면 그 경우 우리는 북한의 어디에 가서 얼마의 기간 동안 체류하느냐 하는 것도 하나의 시작으로서 만만치 않은 문제이다. 감귤이나 당근은 그냥 가서 주고 오면 되지만, 사람이 가서 북한에 체류할 경우 거기서 일이 생기면 어떻게 하느냐 하는 것도 해결해야 할 문제이다. 그러나 이런 문제점들을 염두에 두면서도 ‘사랑의



감귤 보내기 사업<sup>6)</sup>의 정례화와 함께 농업-어업-축산 기술의 지원 확대는 제주도의 대표적인 남북한 지역협력 사업으로 지속적으로 추진할 필요가 있다고 본다.

## 2. 평화의 섬 제주의 역할

남북한 지역협력을 추진해 나감에 있어 제주도의 건설적인 역할은 제주도가 추진하고 있는 평화의 섬과 제주국제자유도시와의 연계한 맥락에서도 찾을 수 있다.

첫째, 제주도의 독특한 지정학적 위상을 통해 한반도와 동아시아의 안정과 평화에 기여할 수 있는 평화의 섬 제주의 역할은 1991년에 이미 고르바초프 대통령의 제주 방문 이후 여러 차례에 걸쳐 확인된 바 있다. 그 이후에도 미국의 클린턴 대통령, 중국의 장쩌민 주석, 일본의 하시모토 총리 등 90년대 10년간 제주도를 찾은 주요 정상급 인사들이 12개국 28명에 이르고 있다. 제주도가 구상·추진 중에 있는 ‘제주평화센터-정상의 집’ 건립은 이들 세계 정상들의 제주방문과 인류 평화를 위해 노력한 자취를 기리는 한편 분쟁조정과 같은 기능을 담당하는 평화센터로서의 역할과 관광자원으로 활용해 나가는 일석이조의 목적을 갖고 있다. 특히 정상의 집은 정상 개인 기념실, 평화센터 등을 갖추고 공동선언문, 주요 회담기록, 정상들의 자취 등을 전시할 계획인데, 향후 혹 김정일위원장이 제주를 방문할 경우 정상의 집에 김정일 기념실을 둬으로써 향후 남북관계의 화해를 촉진하는 경로로서 활용할 수 있다는 데에 하나의 가능 영역이 있다.

둘째, 제주도의 독특한 지정학적 위상은 2000년 9월 12-13일 김용순 노동당 비서 일행이 제주를 방문함으로써 향후 제주가 북한의 인사들이 찾는 곳으로 자리매김할 수 있다는 가능성을 보여주었다는 데서 극명하게 나타나고 있다. 이어 2000년 9월 25-26일간 남측에서는 조성태 국방장관 외 14명과 북한측에서는 김일철 국방위원회 부위원장 겸 인민무력부부장 외 12명이 참석한 가운데 국방장관 회담이 개최되었고, 27-30일 동안에는 남측의 박재규 통일부장관 외 14명과 북측의 전금진 내각 책임참사 외 21명의 참석한 장관급회담이 열렸다. 이러한 일련의 남북한 접촉과 만남을 통해 제주도는 천혜의 관광지로서 남과 북의 한민족 모두가 오가고 싶은 지역인 것으로 자리매김할 수 있었고, 그래서 제주도는 향후 남과 북의 많은 사람들이 제주도에 와서 관광도 즐기면서 남과 북의 현안에 대해 서로 머리를 맞대어 의논하고 신뢰를 구축해 나가는 장소로서 역할을 할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 만약 향후 김정일 국방위원장이 서울답방에 이어 제주를 찾아온다면,<sup>7)</sup> 그리고 혹 제

6) 대북한 감귤보내기에는 과잉생산의 문제 해결과 미래 소비시장 확보라는 전략적 고려가 작용하고 있다.(허인옥, 2001: 11-12)

7) 김정일의 제주방문은 2000년 8월 북한을 방문한 남측 언론사 사장단에게 김정일이 한라산에서 일출을 감상하고 싶다고 말을 한 데서 그 가능성이 높다.

주에서 남북관계의 획기적인 이정표를 남기는 ‘제주선언’(가칭)을 남긴다면, 이는 평화의 섬 제주로 하여금 남북한 지역협력의 전초기지로서의 위상과 역할을 확실하게 하는 중요한 계기가 될 것으로 본다.

셋째, 2001년 제주국제자유도시특별법이 통과되었다. 그래서 2002년은 제주가 미지의 새로운 세계를 향해 나아가는 원년이 되고 있다. 국제자유도시란 사람과 상품, 정보, 돈, 서비스 등 모든 것이 자유롭게 드나드는 것을 허용하는 것이기 때문에, 이는 제주도가 중국에는 기존의 국내법 체계와는 다른 법체계 내지는 외국인출입법, 외환관리법, 관세법 등에서 예외적인 특례지역 내지는 특구로 간다는 것을 뜻한다. 이렇게 단순한 경제특구를 넘어서서 보다 포괄적인 특구를 지향한다면, 중국에는 제주도가 북한 사람도 자유롭게 오도록 하는 시범지역으로서 역할을 하게 될 가능성이 크다. 북한 사람들이 한꺼번에 대한민국으로 쉽게 오도록 하는 것이 용이하지 않는 상황에서, 마치 개성특구를 통해 우리가 북한에 보다 쉽게 왔다갔다 할 수 있듯이 북한사람도 대한민국의 어느 곳에 오도록 하는 데 국제자유도시를 지향하는 제주도가 제일 적합할 것이다.<sup>8)</sup> 그래서 북한 주민들이 한 사람이든 두 사람이든, 제주대학교에 공부하러 오든, 아니면 농업기술연구소에 와서 농업기술 배우러 오든, 혹은 중소기업에 일이 있어 임시 취업을 하든, 북한 사람들에게 어떤 식으로든 와서 대한민국에서의 삶을 향유할 수 있도록 하나씩 하나씩 허용해 주는 것도 국제자유도시로 가는 여정에서 제주도가 취할 수 있는 중요한 가능 영역이라고 생각한다. 이렇게 제주도가 북한 사람들에게 특구적 역할을 할 수 있다는 것은, 향후 북한 주민들이 남한에 와서 이주해 살기 전에 일정한 적응 기간이 필요로 할 때 또는 남한의 기술을 배우고 지식·정보를 입수하고자 할 때 제주도가 북한 주민이 일정 기간 동안 거쳐 나가는 체험·학습의場이 될 수 있다는 의미이며, 이 경우 제주도가 본토와 격리된 섬이라는 지역적 특성이 유리한 측면이 될 수 있다는 것이다.

### 3. 제주도의 가능 영역

제주도가 남북한 교류-협력을 추진해 나가는 데 기여할 수 있는 가능 영역으로 정치적 선택과 결단을 통해 상대적으로 보다 쉽게 주어질 수 있는 몇가지 점을 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 제주도는 남북이산가족면회소로서 역할하는 데 유용하다는 것이다. 2000년 10월의 여론조사에서 제주도민들은 22.0%가 그리고 전문가들은 36%가 이산가족

8) 이와 관련하여 북한 동포들이 남북한 통일에 앞서 제주에서 한민족공동체를 느낄 수 있도록 제주를 개방하는 ‘한라개방 선언’과 함께 법·제도적-행·재정적 장치를 마련하지는 지적에도 유념할 필요가 있다.(고성준, 2001: 37-38)

면회소 설치를 남북교류·협력을 위한 우선 추진 사업으로 해야 한다는 의견을 보이고 있다.(양길현, 2000.11: 6-7) 실제로 제주도는 2000년 9월 25일 통일부에 남북이산가족면회소 설치장소로 제주도를 포함시켜 주도록 건의했고, 이에 대해 통일부는 정책수립 시 참고하겠다는 답변을 해 왔다. 남북이산가족의 상봉과 면회를 보다 용이하게 하고 제도화하기 위한 면회소 설치 문제에서 제주도가 갖는 역할은 다음과 같은 측면에서 찾을 수 있다.

일반적으로 이산가족 상봉과 면회를 꼭 하나의 특정한 장소에서만 해야 하는 것으로 고집할 것이 아니며, 보다 다양한 상봉-면회소가 보다 다양한 요구와 만남의 내용을 충족시켜 줄 것이라는 점이다. 실제로 이산가족면회소는 행정-재정적 문제만 없다면, 북한에도 한 두 군데 있고 남한에도 한 두 군데 설치하는 것이 바람직스럽다. 장기적으로는 이산가족면회소의 운영에도 경쟁이 도입되어야 한다는 생각이지만, 다른 측면에서 보더라도 돈이 없으니까 정부 지원 받아 판문점에서 만나서 이산가족도 있을 것이고, 또 나는 돈이 좀 있으니까 제주도에 가서 호도관광 시키면서 이산가족 만나겠다 하는 사람도 있을텐데, 이렇게 각자의 성향과 조건에 맞게 다양한 프로그램, 다양한 기회, 다양한 선택을 주는 게 우리가 앞으로 나아갈 길이 아닌가 하는 생각이다.

최근 항구적인 이산가족면회소 설치 장소로는 상대적으로 쉽게 저렴한 비용으로 만날 수 있다는 점에서 판문점과 경의선 연결지점이 검토되고 있으며, 북한은 북한 지역내에 들어와야 통제가 가능하고 또 북한 주민들과의 격리 필요성 때문에 금강산을 선호하고 있다. 이에 덧붙여 남한에도 관광을 겸한 장기면회를 원하는 이산가족을 위해 제주도에 이산가족면회소를 설치하는 것이 유용하다.

둘째, 남북한 지역협력을 활성화시키는 데는 즉각적이고 단기적인 실리적 차원의 사업 못지 않게 보다 상징적이고 보완적인 이벤트성 행사도 곁들이는 것이 필요하다. 대표적으로 한라산과 백두산의 합수·합토 행사는 남북이 하나임을 일깨워 주면서 이러한 상징성을 통해 구체적인 교류의 가능성을 확인하는 데 유용한 대북교류 방안이다.<sup>9)</sup> 문제는 이러한 행사가 단순히 일회용 합수·합토로 머물지 않도록 합수·합토에 또 다른 행사를 함께 하는 것, 예를 들면 함께 나무를 심는다든가 꽃밭을 만든다든가 혹은 걷기 대회나 마라톤경기와 같은 것을 하면서 남북이 만나고 함께 하는 시간을 보다 많이 보다 다양하게 가질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 제주에서 열리는 각종 스포츠교류, 특히 2002년 월드컵 경기 때 북한측을 초청하여 개최식 행사시 한라산과 백두산의 합수·합토를 성화 봉정식처럼 하나의 의식적인 행사로 하는 것도 제주도-한라산이 남북한 지역협력에 기여할 수 있는 부분이다.

합수-합토 행사의 또 하나 중요한 의미는 남북한 평화-화합의 문제를 세미나장

9) <한라에서 백두까지 통일염원 합수·합토>는 2000년 8월 24일 '자치단체 남북교류협력 사업 심사위원회'에서 제주도가 직접 주관하는 사업으로 승인을 받아 현재 추진중에 있다.(강성후, 2001: 3)

이든가 광복절 행사 때만 생각하지 말고 일상적인 생활에서도 자주 할 수 있도록 하자는 데 있다. 행사가 크면 웅장하고 거창하게 하고, 작으면 작게 하면 돈도 별로 안 들고 큰 어려움도 없을 것이다. 남북한 화해-통일을 생각하고 기원하는 일환으로 한라산-백두산 합수·합토를 제주에서 먼저 시작하고 이러한 기념 행사를 자주 신문과 방송에 홍보함으로써 서울에서 혹은 경주에서 혹은 강릉에서 하다보면 어느 날에는 북한에서도 하지 않을까 하는 기대를 갖고 있다.

셋째, 제주도가 남북한 지역협력을 통해 동북아와 한반도의 평화를 증진시켜 나가는 메카로서 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 평화에 관한 연구와 교육-훈련, 국제회의뿐만 아니라 동북아 시민연대의 평화운동의 거점이자 평화운동가들의 모임 장소로서 기능하고 나아가 남북회담 장소로서 또는 동북아의 각종 분쟁을 예방하고 조정·해결해 나가는 장소로서 기능을 하는 것이 요청된다. 향후 21세기 동아시아가 다자간 안보 및 경제체를 건설하는 방향으로 나아가리라 볼 때, 제주도가 아·태지역군축회의 사무국을 유치한다든가 지역분쟁조정센터를 설립하는 것 또는 동아시아경제협력체 사무국을 두도록 하는 것을 적극 추진해야 할 것이다. 이와 관련하여 2001년 6월 제주발전연구원이 추진한 제주평화포럼은 남북정상회담 1주년을 계기로 동북아 주요 지도자들을 초청하여 세계지도자 회의를 개최함으로써 제주도를 '평화의 섬'으로 전 세계에 널리 알리고 남북교류와 세계평화의 중심지로 발돋움할 수 있도록 하는 데 기여한 것으로 평가되고 있다. 다만 향후 제주평화포럼을 정례화할 때 북한측 인사의 초청에 대한 진지한 노력도 병행해야 제주도가 남북화해-협력에 기여할 수 있는 가능 영역이 그만큼 넓어진다고 하겠다.

#### IV. 맺는말

첫술에 배부르랴. 이 속담처럼 2002년 현 시점에서 남북한관계의 진전을 가장 간명하게 드러내 보여주고 있는 말도 없을 것이다. 이 논문에서 지적했듯이 21세기 남북한관계의 새로운 시작도 기실은 남북관계와 동아시아 그리고 세계화라는 3가지 차원에서의 변화로부터 나온 것이다. 이 가운데 가장 중요한 요인은 역시 남과 북의 주체적인 노력과 선택이라고 보아야 할 것인데, 바로 여기서 제주도의 선택과 역할이 요청된다. 그래서 이 논문은 남북한 지역협력과 관련하여 세계화와 지방화의 만남 그리고 중앙과 지방의 협력이라는 차원에서 평화의 섬 제주도의 대북협력의 가능성과 역할을 강구해 보았다.

2002년 현재 지방정부의 대북교류는 이제 막 시작 단계에 있기 때문에 법-제도상의 문제, 북한정보 능력상의 제약 등 많은 한계를 노정하고 있는 것이 사실이다. (문장순 2001) 제주도의 대북교류 역할 역시 아직은 지방자치단체의 공무원이나 민

간의 엘리트가 중심이 되는 '다극분산형 국제화' 차원의 대북교류에 머물고 있다. 그러나 향후 제주국제자유도시를 추진해 나가는 제주로서는 "공공기관 또는 생산자 중심의 교류 차원을 넘어 지역사회에 있어서 생활자(주민)의 일상생활 자체가 국제화"(강형기 1999, 19)되는 단계로서의 '다면중첩형 국제화'를 추진해 나감으로써 남북한 교류-협력을 활성화하고 평화통일을 앞당겨 나가는 데 기여하리라고 기대해 마지 않는다.

## 참고문헌

- 강성후(2001), "한반도 평화정착을 위한 지방자치단체의 역할," 2001년 9월 14일 제주대학교 평화연구소와 통일문제연구협의회 공동 주최 <한반도 평화정착을 위한 국내기반 조성> 학술회의 발표 논문.
- 강형기(1999), "지방의 국제화," 한국지방자치단체국제화재단, 「지방의 국제화」, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 고성준(2001), "남북화해-협력을 위한 평화의 섬 제주의 기여점과 과제," 2001년 11월 22일 민주평통 제주시협의회와 제주대 평화연구소가 공동 주최한 <한반도 평화통일과 제주도> 학술회의에서의 발표 논문.
- 김용복·구갑우(2000), "동아시아지역 국제경제기구의 형성 및 제도화: 유럽통합의 경험," 「한국과 국제정치」(경남대학교 극동문제연구소), 제16권 제2호, 가을-겨울.
- 김익식(1999), "국제화를 위한 중앙과 지방정부 및 민간의 역할," 한국지방자치단체국제화재단, 「지방의 국제화」, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.
- 문장순(2001), "지방정부의 대북교류 현황과 과제," 2001년 6월 1일 경북대학교 평화문제연구소 제24회 통일문제학술세미나 발표 논문.
- 백학순(2001), "미국의 대북정책과 우리의 대응방향," 2001년 5월 11일 "남북정상회담과 한반도평화" 제6차 세종국가전략 포럼에서의 발표 논문.
- 아태평화재단(2000), 「남북정상회담: 이해의 길잡이」, 서울: 아태평화재단.
- 양길현(1999), "통일을 위한 평화공존: 1990년대 남북한관계의 성찰을 중심으로," 「북한조사연구」(통일정책연구소), 제2권 제2호.
- 양길현(2000), "21세기 한중관계의 기회요인과 제약요인 분석," 「세계지역연구논총」, 제15편.
- 양길현(2000.11), 「남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사 보고서」. 제주대학교 동아시아연구소.
- 정진영(2000), "외환·금융위기와 동아시아 발전의 미래: 발전모델, 구조조정, 지역협력을 둘러싼 논쟁을 중심으로," 「한국과 국제정치」(경남대학교 극동문제연구소),

제16권 제2호, 가을.겨울.

「제민일보」, 2002년 1월 29일.

「한국일보」, 2000년 11월 3일.

함택영(2001), “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색,” 2001년 5월 11일 “남북정상회담과 한반도평화” 제6차 세종국가전략 포럼에서의 발표 논문.

허인옥(2001), “북한과 제주도의 농업교류 방안,” 새천년민주당 제주시지구당, 「제2회 민족화해-협력아카데미 자료집」.

Went, Robert(2000), *Globalization: Neoliberal Challenge, Radical Response*, London: Pluto Press.