

JPI WORKING PAPER

제주도 남북교류협력의 문제점과 실천과제

진행남



JPI Press

JPI Working Paper



발행일: 2007년 11월
발행처: 제주평화연구원
발행인: 권영민
편집장: 고성운
보조편집인: 김순선, 김민정

JPI Working Paper
JPI Press

제주평화연구원
697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572
전화: (064) 735-6500 팩스: (064) 735-6512
이메일: jpiworkingpapers@gmail.com

제주평화연구원(Jeju Peace Institute)은 한반도와 동북아의 평화를 창출해 확산시키고 나아가 세계평화에 기여하는 평화담론의 거점이자 생활 속에 뿌리내리는 평화운동의 요람이 되고자 2006년 3월에 비영리 민간 연구기관으로 설립되었습니다. 제주평화연구원의 임무는 평화·안보·동북아경제통합 과제연구, 국제학술 협력 및 평화 확산 운동, 평화네트워크 구축, 자문활동 및 평화교육 프로그램개발 및 전문가 육성입니다. 발행물에 관해 궁금한 사항은 JPI 홈페이지 www.jpi.or.kr에 방문하시거나 이메일 jpiworkingpapers@gmail.com으로 연락바랍니다.

JPI Working Paper는 국·영문으로 제주평화연구원이 발행하는 연속간행물입니다. 본 Paper는 특정 이슈에 대한 JPI 연구원들의 분석 및 평가를 통하여 독자들과 특정 문제에 대하여 인식을 공유하고 다자간의 네트워크 형성과 토론의 장을 여는데 그 목적을 두고 있습니다. 또한 본 Paper에서 논의된 내용들은 전문가 및 일반인들을 위한 자료로 활용됨과 동시에 정책 실무진들을 위한 참고자료로 활용되기를 기대하며 모든 질문, 의견, 제안은 JPI Press로 문의바랍니다.

본지 내용은 저자의 개인적 의견으로 당 연구원의 공식적 견해가 아닙니다.

저자소개



chinhn@hanmail.net
064-735-6520
016-479-8819

필자 **진행남(秦幸男)**은 2006년 3월부터 제주평화연구원 연구위원으로 일하고 있다

제주대학교 영어교육과를 졸업한 후 연세대학교 언론홍보대학원에서 석사학위를, 경희대학교에서 박사학위(언론학)를 취득했다

연구의 주 관심분야는 평화교육 프로그램 개발, 지방자치단체의 대북교류협력 언론보도를 통한 남북문화 이질화 해소 문제 등 남북관계, 세계평화의 섬 제주 구현 등이다.

현재 제주평화연구원에서 평화교육, 남북교류 등의 연구과제를 수행중이며, 평화교육 현장 적용, 외부 학술 세미나 등에도 참여하고 있다.



697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572
전화: (064)735-6500 / 팩스: (064)735-6512
이메일: jpiworkingpapers@gmail.com
홈페이지: <http://www.jpi.or.kr>

JPI WORKING PAPER

제주도 남북교류협력의 문제점과 실천과제

진행남



JPI Press

I. 문제의 제기

1998년 2월에 출범한 김대중 정부가 대북 ‘햇볕정책’을 천명하면서 남북간에 해빙무드가 조성되기 시작하자, 제주특별자치도는 지방자치단체로서는 상당히 빠른 편인 1999년부터 나름대로의 특성을 살린 남북교류협력 사업을 추진해 왔다. 특히 제주도민의 ‘사랑의 감귤보내기 운동’은 순수한 인도주의와 동포애를 바탕으로 지속적으로 추진되었다.

제주도는 북측이 평소 선호·선망하는 지역인데다, 우리 정부로부터 2005년 1월 ‘세계평화의 섬’으로 지정 선포됨으로써 대북교류협력을 선도적으로 적극 추진할 수 있는 유리한 환경 여건을 갖추고 있다. 최근 들어서는 여야의 유력 대선후보들이 제3차 남북정상회담의 개최지로 제주도를 공개적으로 거명하고 있어 남북회담 중심지로서의 제주도의 성가가 재삼 확인되고 있다.

그러나 제주도가 과연 이러한 유리한 환경과 여건을 십분 살려, 장기적인 청사진 아래 내실있게 대북교류사업을 추진해 왔는지는 의문이다. 그동안 북측에 ‘고기잡는 법을 가르쳐 주든’, 자력갱생 차원의 개발 지원이나 호혜적인 경험 차원의 대북교류사업을 추구하는 데에 심혈을 기울여 왔다고 말하기는 어렵기 때문이다.

경기도, 강원도, 전라남도 등 일부 지자체가 일찍부터 남북교류협력을 보다 체계적으로 뒷받침하기 위한 조례를 제정하고 기금을 조성하는 등 대북교류사업의 기반을 착실히 다져온 것에 비하면, 제주도는 한걸음 뒤쳐진 게 아닌가하는 의구심을 떨치기 어렵다(최용환, 2007; 정영재, 2007; 홍상영, 2006; 황병일, 2006). 제주도로서는 한계에 다다른 기존 대북교류 방식의 새로운 전환을 모색해야 할 시점에 이르렀다고 하겠다.

2007년 10월에 열린 제2차 남북정상회담이 남북 경험의 확대·발전에 초점이 모아졌던 만큼 앞으로 보다 실질적이고 심화된 차원의 대북 경험이 한층 탄력을 받게 되었다. 전국의 지자체들도 이번 남북정상회담을 계기로 대북교류를 활성화시키기 위해 더욱 골몰하고 있다. 이제 제주도로서는 그동안의 대북교류사업 전반을 냉철하게 되돌아보면서 향후 새로운 남북교류 활성화 방안을 도출하고 이를 적극 실천해 나가는 게 당면과제가 되고 있다.

따라서 이 글은 제주도의 대북교류협력에 대한 지금까지의 실적과 현황을 살펴보고 그 문제점을 점검하는 한편, 차별성 있는 남북교류협력 사업을 선택해서 모든 역량을 모아 집중 추진해 나가는 새로운 이정표를 세우기 위한 작업의 일환이라 하겠다.

Ⅱ. 제주특별자치도 남북교류사업의 현황

1. 인도적 지원사업

제주특별자치도의 남북교류사업의 발단은 특기할만하다. 과잉생산된 1998년산 감귤의 처리를 놓고 고심하던 중에 제주도내 종교계 일각에서, 제주특산물인 감귤을 북한에 보내면 식량난으로 고통받고 있는 동포들에게도 도움이 되고 감귤가격의 안정에도 기여하게 될 것이라고 제안했다. 이에 따라 1999년 1월 대한적십자사의 중재로 100톤의 감귤을 북한에 처음으로 보냈다.

제주도내 종교계가 주도한 이러한 ‘사랑의 감귤보내기 운동’은 더욱 확대되어 범도민적 참여속에 지속적으로 추진하는게 바람직하다는 공감대가 형성되면서 2000년 11월 「북한동포 돕기 제주도민 운동본부」의 결성을 낳았고, 2001년에는 「남북협력 제주도민 운동본부」로 개칭되었다. 이처럼 조직이 정비되자 대한적십자사나 「우리민족 서로돕기 운동본부」의 중재 없이, 「조선아·태 평화위원회」측과 북경에서 직접 협의하는 독자적인 대북접촉 창구가 구축되었고, 후에 대북 접촉 채널은 「조선 민족화해협의회(민화협)」로 바뀌었다.

매해 11월에서 이듬해 2월 사이에 이루어지고 있는 감귤 보내기 사업은 제주도내는 물론, 도외 거주 출향인사들의 성원까지 모아지면서 2007년 현재 9년째 계속됨으로써 지방자치단체의 성공적인 대북지원 사례로 평가받고 있으며, 일부 외국 언론에서는 ‘비타민C 외교’라고 부르기도 했다.

특히 2001년과 2002년, 2006년, 2007년에는 북한에 감귤과 함께 당근도 보냈다. 이로써 2007년 2월까지 감귤 36,228톤, 당근 13,000톤 등 총49,228톤의 제주산 농산물을 북한 동포들에게 지원한 것으로 나타났다. 「(사)남북협력 제주도민 운동본부」가 중심이 된 이러한 운동에 대해 정부도 남북 관계 개선에 기여하고 있음을 인정해 물류비용의 일부를 지원하고 있다.

이밖에도 2002년과 2004년에는 ‘북한 어린이에게 겨울옷 보내기’ 사업이 추가되었고, 2003년에는 목초종자 지원, 2004년과 2005년, 2007년에는 의약품 보내기 운동 등 「남북협력 제주도민 운동본부」가 중심이 되고 제주특별자치도와 통일부가 후원하는 형식의 인도적 대북지원 사업은 꾸준히 이어지고 있다(고성준, 2007a).

2. 제주도민 대표단의 방북

제주도민의 감귤보내기 등 인도적 지원운동이 해를 거듭함에 따라 북한당국은 제주도민 대표단(여객기 1대의 승객 규모)의 방북을 초청하게 되었다.

제주도민 대표단의 방북은 정부의 중재 없이 「남북협력 제주도민 운동본부」와 북한 「민족 화해협의회」간의 협의 아래 제주-평양 직항로를 통해 2007년 현재까지 모두 4차례에 걸쳐 이뤄졌다. 2002년 5월 10일~15일에 253명으로 구성된 제주도민 대표단의 제1차 방북에 이어 2002년 11월 25일~30일에는 257명으로 이뤄진 제주도민 대표단의 제2차 방북이 있었고, 2003년 8월 25일~30일에는 256명으로 구성된 제주도민 대표단의 제3차 방북이 이뤄졌다. 제1차 방북에서 제3차 방북까지 제주도민 대표단 일행은 북한당국의 환대 속에 평양과 묘향산, 개성, 백두산 등지를 5박6일에 걸쳐 둘러보았다.

제4차 방북은 우여곡절 끝에 제3차 방북이후 4년여 만에 이뤄졌다. 2004년 7월 북한 김일성주석 조문불참 사건과 탈북자 대거 입국사태로 인해 대부분의 교류 사업이 중단되었다. 북한은 예정된 제4차 제주도민 방북사업도 연기시켰다. 10개월의 소강국면을 거쳐 2005년 5월 이후 남북관계는 다시 이전의 화해협력 기조로 복원되었지만, 북한의 민화협은 2005년 10월 '아리랑' 관람 성격만의 1박2일 제주도민 방북을 초청해 와 제주의 입장에서는 너무 짧은 일정인데다 교류사업의 취지에도 맞지 않아 보류시켰다(고성준, 2006).

제4차 방북은 이로부터 2년이 더 흘러 2007년 10월 남북정상회담이 성공적으로 끝난 뒤에야 이뤄졌다. 종전의 250여명에 비해 인원이 크게 줄어든 70명의 제주도민 대표단은 2007년 11월 12일에 제주도가 주도해 설립한 '제주항공'을 타고 제주-평양 직항로를 통해 방북길에 올라 2박3일 일정으로 평양과 묘향산, 정성의학센터 등지를 둘러보았다. 김태환 제주도지사 와 제주지역 김우남 국회의원, 양대성 제주도의회 의장 등이 포함된 제4차 제주도민 대표단은 11월 14일 김영대 민화협 회장 등 북측 관계자들과 향후 제주-북한간 경협 확대 방안을 협의 하였다. 양측은 △제주마늘 이용 건강식품 개발, △제주 흑돼지 사육 경협, △제주-북한간 교류 정례화, △한라산-백두산 생태환경 보존 위한 공동탐사 및 학술대회 개최 등에 의견을 모으고 이를 추진하기 위한 실무접촉을 2007년 12월에 개성에서 갖기로 합의하였다. 이밖에도 제주도지사는 2007년 10월 제주에서 성공적으로 총회를 치른 UCLG(세계지방자치단체연합)에의 북측도시 가입, 2008년 세계한상대회 제주 개최시 북측 경제사절단의 참가와 북한 특

산물의 전시판매 및 홍보 등을 제외하였다.

3. 민족평화축전의 제주 개최

2003년 2월 평양에서 개최된 ‘일제의 조선인 강제연행 범죄성에 대한 남북공동학술토론회 자료전시회’에 참석한 김원웅 국회의원이 북한 민화첩 관계자에게 민간차원의 첫 체육행사를 남한에서 개최할 것을 제안하였다. 이에 북한 당국은 예술 공연을 가미한 종합축전 방식으로 치를 것을 제외하면서 몇차례 실무회의를 거친 끝에 2003년 10월 24일부터 26일까지 제주도에서 ‘민족통일 평화체육문화축전’이라는 명칭하에 개최기로 합의했다.

10월 23일 북한의 고려항공편으로 김영대 민족화해협의회 회장을 단장으로 한 참가단 190명이 제주에 도착하면서 공식일정이 시작되었다. 10월 24일 민족평화미술전을 시작으로 체육문화행사가 26일까지 제주도내 도처에서 열려 남북의 참가단과 제주도민, 관광객들이 한데 어우러지는 한마당 축제가 되었다. 더욱이 축전기간 동안 AP, 로이터, 후지IV 등 외국인론을 비롯, 남한과 북한의 기자단이 행사를 상세히 보도했다.

이 민족평화축전은 정부나 국제기구가 아니라 민간단체가 주관하여 남한에서 치러진 최초의 남북간 민간체육문화 교류라는 점에서 의의가 크다. 특히 민족평화축전은 축구, 탁구, 마라톤 등 체육경기뿐만 아니라 씨름, 그네뛰기, 널뛰기, 태권도 시범 등이 포함됨으로써 우리민족의 고유한 민속경기의 가치와 육성 가능성을 환기시켰다. 이밖에도 북한의 미술 및 수공예품 전시회와 특산물 판매 등도 함께 이루어졌다(고성준, 2006).

4. 각급 남북회담의 제주 개최

제주도는 남북간에 이해상충이 가장 적은 곳일 뿐만 아니라 경호상의 편의에다 국제적 관광지라는 메리트까지 덧붙여져 본격적인 남북화해 시대를 여는 회담 공간으로서 각광을 받아왔다.

1) 남북특사회담

2000년 6월 남북정상회담이 끝난 뒤 3개월만인 2000년 9월 12일 남북특사회담이 제주에서 열렸다. 북한 김정일 위원장의 특사자격으로, 대남관계의 실무책임을 맡고 있던 김용순 노동당 비서가 제주를 방문하여 남한의 임동원 국정원장과 회담을 가졌다.

이 남북특사회담은 6·15선언의 합의사항인 김정일 위원장의 답방과 관련해 제주방문을 위한 사전답사가 아니냐는 추측과 함께 내외의 관심을 모았다. 회담에서 양측은 이산가족 생사확인 및 서신교환문제, 국방장관회담의 개최, 경제실무회담의 개최 등에 전격 합의했다.

2) 제1차 남북국방장관회담

남북특사회담의 합의에 따라 제1차 남북국방장관회담이 2000년 9월 25·26일 이틀에 걸쳐 제주에서 열렸다. 남한측 조성태 국방장관과 북한측 김일철 인민무력부장이 마주 앉은 이 회담은 남북분단 사상 최초의 국방장관회담이기도 했다. 남북 쌍방은 두 차례의 전체회의와 수 차례의 실무접촉을 통해, 6·15선언의 이행을 위해 남북군사당국이 최선의 노력을 다하고 특히 민간인들의 왕래와 교류 협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제들을 해결하는데 적극 협력하기로 합의하였다.

3) 제3차 장관급회담과 제17차 장관급회담

제3차 장관급회담은 남북특사회담과 남북국방장관회담에 연이어 2000년 9월 27일부터 30일까지 제주에서 열렸다. 남한의 박재규 통일부장관과 북한의 전금진 내각참사가 대표가 된 이 회담에서는 이산가족문제 해결을 위한 조속한 조치, 남북경제협력추진위원회의 설치 등에 합의하였다. 회담기간중 북한의 전금진 내각참사는 제주도민의 감귤보내기 운동에 감사한다는 북한 김정일 위원장의 구두메시지를 전달하였다.

제17차 장관급회담이 2005년 12월 13일부터 16일까지 제주에서 개최되었다. 남한의 정동영 통일부장관과 북한의 권호웅 내각참사를 대표로 한 이 회담에서는 북핵문제와 남북한 사이의 군사적 긴장완화 문제에 대한 양측의 입장표명과 토론, 국군포로문제와 남북자 송환문

제에 대한 의견교환이 있었다. 또한 이산가족을 위한 화상상봉과 금강산에서의 상봉행사 및 개성공단의 2단계 개발을 적극 추진키로 합의했다(고성준, 2006).

4) 남북경제협력추진위원회 제12차 회의

남북경제협력추진위원회 제12차 회의가 2006년 6월 3일부터 6일까지 제주에서 열렸다. 남한의 박경원 재정부 제1차관과 북한의 주동찬 민족경제협력위원회 부위원장을 각각 위원장으로 한 이 제12차 회의에서는 경의선·동해선 열차 시험운행과 남북 경공업 및 지하자원 개발 협력 등을 합의했다.

5. 제주마늘 임가공 사업

제주마늘 임가공사업은 제주에서 생산되는 피마늘을 육로로 개성공단으로 수송해 북한 근로자들 손에 의해 껍질이 벗겨진 ‘깎마늘’이 되어 다시 국내시장으로 반입하는, ‘남북 원-원

〈표 1〉 국내산 마늘 대 중국산 마늘의 경쟁력 비교 (이영훈, 2007a)

	국내산 기계작업	국내산 수작업	북한 수작업	중국산 깎마늘
작업시 1차 손실율	20%	10%	0.5%	10%
파치율	15%	9%	7%	9%
가공비용	300원/KG	평균 600원/KG	210원/KG	130원/KG
유통기간	4일	12일	15일	7일
도매시장 유통가격	3,240원/KG	3,550원/KG	3,000~3100원/KG	2,800원/KG
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 기계작업시 48시간 건조로 인한 감량이 많이 발생 • 크기에 상관없이 탈피 가능 • 개별가정의 수작업으로 손실율이 큼 • 소비자 선호도가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장내에서 집단으로 탈피작업을 하기 때문에 손실율이 적음 • 내국간 거래로 무관세 • 수입마늘과 가격경쟁이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자 선호도가 떨어짐 • 고율 관세 (1,900원/KG) • 국영물품으로 수입제한 	

출처: 대정신용협동조합, 「북한 마늘 임가공사업 계획서」(2006).

(win-win)의 경제협력사업이다. 사업자인 「산과들 농수산」주식회사가 2004년부터 북측의 「정성의학종합센터」측과 협의를 시작해 2006년 4월 정식계약을 맺었다. 2007년 2월 6일 개성에 1천평 규모의 마늘 임가공 공장인 「북한 정성의학종합센터-남한 산과들 농수산 개성 건강식품 분공장」을 준공해 정상 가동에 들어갔다. 현재 개성주민으로 구성된 근로자 1500여명이 일하고 있으며, 향후 근로자수를 3000여명으로 늘리고 1일 생산량도 40톤으로 확대할 예정이다.

전국 최대 마늘 생산지로 국내 총생산량의 20% 가량을 차지하는 제주도로서는 마늘 임가공 사업으로 국내 소비자에게 고품질 저가의 마늘을 공급할 수 있는 안정적 유통구조를 확보하게 되었다. 또 이로 인해 2007년 제주마늘 수매가격이 전년도 대비 kg당 300원의 인상효과를 가져왔다(고성준, 2007a).

Ⅲ. 제주특별자치도 남북교류사업의 문제점

1. 개발지원 및 경험 차원의 교류협력 미미

그동안 제주도의 대북교류는 감귤보내기 중심의 인도적 지원 방식으로 거의 일관해 왔다. 북한 개성에서 이뤄지고 있는 제주산 마늘 임가공 경험이 유일한 사례일 정도로 상호 호혜적 대북 경험사업은 미미한 수준이다.¹

북한은 2007년의 경우 수해와 태풍피해 등으로 작황이 좋지 않지만, 전반적인 경제상황이 다소 개선되어 감에 따라 긴급성 구호 성격의 인도적 지원 보다 대체로 자력갱생을 위한 개발 지원을 선호하는 경향을 띠고 있다.

감귤은 제주도 1차산업의 25%, 농업소득의 45%를 차지하고 있지만 과잉생산 문제를 해소하기 위해 감귤재배 면적을 축소해 온 결과, 감귤 가격이 상승함으로써 북한에 보낼 감귤 수집에 어려움이 발생하고 있다. 감귤이 북한 주민들의 식량난 해소에 미치는 영향도 제한적이며, 북한은 영세한 민간차원의 지원에 소극적 태도를 취할 가능성도 있는 것으로 보인다(이영훈,

¹ 남북 경제협력(경협)이란 용어는 그동안 별도의 정의없이 남북교류협력의 한 부분으로서 사용되어 왔는데 일반적으로 교역, 협력사업 및 대북지원을 포괄하는 것으로 이해되고 있다(이영훈, 2007b).

2007a).

따라서 제주특별자치도로서는 앞으로 개발지원과 경험차원의 한 단계 업그레이드된 대북 교류방식으로의 전환을 모색해야 할 시점이다.

2. 상설협의 시스템의 부재

지금까지 제주도의 대북교류사업은 북측과 정례적 내지 정기적인 협의를 거쳐 진행되지 못하고, 임박하여 당해 사업에 대한 합의를 이루고 이를 추진해야 하는 방식이었다. 따라서 장기적인 계획을 세울 수가 없었다.

앞으로 제주도와 북측 관계기관간에 상설적인 협의체를 구성하는 것이 시급한 과제이다. 그렇게 되면 중·장기적 사업은 물론이고 익년 사업에 대한 구체적인 협의가 이뤄져 사업 추진에 시행착오를 줄이고 교류의 지속성을 기할 수 있게 될 것이다.

3. 사회문화 교류의 정체

제주도와 「남북협력 제주도민 운동본부」는 2003년 8월 제3차 제주도민 대표단의 방북시 북한 대표단의 한라산 관광과 한라산-백두산 공동학술탐사를 비롯한 다방면의 교류사업을 제의했다. 그러나 북한 당국은 교류사업의 경우 실리적 측면과 정치적 기준을 가지고 선별적으로 수용하는 경향을 보이면서 이러한 제의는 받아들여지지 않고 있다(고성준, 2006).

또 제주에서 개최된 '아시아-태평양 관광총회(2004년 8월), 유네스코와 제주도가 공동으로 주최한 '동북아환경국제회의'(2005년 8월), 제3회 제주평화포럼(2005년 6월), 제4회 제주평화포럼(2007년 6월)에 북측 대표단의 참가를 요청했지만 이뤄지지 못했다. 이러한 사회문화 교류의 정체로 인해 제주사회에서는 대북지원에 대한 피로감이 서서히 제기되고 있다. 이런 가운데 2007년 11월의 제4차 제주도민 대표단 방북시에 △제주-북한간 교류 정례화, △한라산-백두산 생태환경 보존 위한 공동탐사 및 학술대회 개최에 남북 양측이 의견을 같이했기 때문에 이의 성공적 추진여부에 귀추가 주목된다.

IV. 남북교류 증진을 위한 기본방향과 실천과제

1. 기본방향

1) 교류협력사업의 선택과 집중

제주도는 그동안 감귤 등 지역특산물의 인도적 지원 위주의 비교적 단순한 대북교류를 진행하여 왔다. 이에 제주사회 일각에서는 '남80 대 북20' 비율로 제주의 감귤과 북한의 모래를 교환하는 방안을 검토해야 한다느니, 남한과 북한의 경제력 격차가 30배 가량을 감안해 '남30 대 북1'의 비율로라도 상호교환하는 방식의 대북교류를 추진해야 한다는 등의 얘기까지 나오고 있다(양길현, 2007 : p. 140).

반면에 지속적인 감귤 보내기에 대한 감사 표시로 북한은 제주도민 대표단의 방문을 초청해 4차례에 걸쳐 총 836명의 제주지역 각계 인사들이 평양등을 다녀온 것은 나름대로 상호성이 반영된 남북교류의 일환으로 해석될 수 있다는 주장도 동시에 제기되고 있다. 그리고 민족평화축전의 제주 개최나 각급 남북회담이 제주에서 열리고 있는 것도 북한측의 제주도에 대한 유별난 선호와 함께 감귤보내기 등 인도적 지원이 그 바탕을 이루고 있음을 간과해서는 안 된다는 시각도 있다.

그러나 이제는 종전의 대북교류 방식을 지양해 보다 지속가능하고 한 차원 심화된 대북교류협력 사업을 진지하게 검토해야 할 단계에 이르렀다고 하겠다. 무엇보다 북한의 경제난을 해소하는 데에 보탬이 되고 북한의 경제회복에 보다 근본적인 도움을 줄 수 있는, 자력갱생 차원의 개발지원 방식이나 남북이 모두 윈-윈(win-win)하는 경제협력 방식으로의 전환을 추진해야 한다는 목소리가 높아지고 있다(고성준, 2007b).

북한과의 경협사업은 다음의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 1차산업 의존도가 16.2%로 전국 평균의 4배에 이를 정도로 높은 제주도의 산업구조의 특성과 비교우위에 근거하여 추진해야 한다.

즉 북한의 경제력을 고려하고, 북한이 절실하게 원하는 지원 분야를 파악하고, 이에 제주도의 비교우위를 결합하여 경협을 추진할 필요가 있다. 이와 함께 단기적으로는 제주와 북한이 상호 이득을 볼 수 있는 소규모 임가공사업 등을 추진함으로써 경협의 토대를 마련할 수 있

〈표 2〉 제주도의 산업 현황 (%)

구 분	제주 (A)	전국 (B)	A/B	
산업구조('03)	1차산업	16.2	3.6	4.5배
	2차산업	3.3	26.6	0.1배
	3차산업	80.5	69.9	1.15배

출처: 「2005 제주농수축산기본현황」(<http://www.jeju.go.kr>)

을 것이다.

제주도의 산업구조 및 비교우위, 그리고 북한의 경제상황을 감안할 때, 북한과의 경험 가능분야는 북한 주민의 식생활을 개선할 수 있는 농·수·축산 분야로 국한된다고 하겠다. 북한은 식량공급 사정이 개선되면서 식량난을 겨우 면하고 있지만, 사료곡물의 부족으로 단백질 공급 사정은 개선되지 않고 있다. 이를 해소하기 위해 최근 초식동물사육과 양어사업에 힘을 기울이고 있지만 성과는 부진한 것으로 알려져 있다(이영훈, 2007a).

따라서 지금까지의 감귤·당근 보내기 등의 인도적 지원사업은 여건에 맞게 계속해 나가되, 농·수·축산 분야 가운데 제주도가 비교우위에 있는 사업을 선택해 집중적으로 추진하는 등 대북교류에 있어서의 패턴을 바꿔나가야 할 것이다.

2) 제주특별자치도의 선도적 역할

1999년부터 9년여에 걸쳐 진행돼온 제주도 남북교류협력사업 가운데 핵심적인 것은 제주 특산물인 감귤(당근 포함) 보내기 운동과 제주도민 대표단의 4차례 북한 방문 등이다. 이러한 사업들은 제주도 당국의 지원 아래 민간단체인 「남북협력 제주도민 운동본부」가 전면에서 추진해 왔다.²

² 지금까지 지방 수준에서의 괄목할 만한 대북교류는 대체로 민간단체의 주도로부터 나오고 있다. 제주의 감귤보내기 운동 뿐만 아니라 강원도의 경우 강원도민일보와 「연어사랑 시민모임」이 공동주최한 연어의 꿈 잔치 가 모태가 돼 남북한 공동으로 연어방류사업을 성공시켰고, 경상남도의 대북교류추진 과정에서도 경남대 극동문제연구소의 지원이 큰 역할을 하였다. 남북한 교류협력이 민간단체의 주도와 지방정부의 적극 지원의 형태로 이루어지고 있는 것은 북한이 그만큼 지방정부와의 직접적인 교류협력에 부담을 느끼고 있다는 것을 뜻한다(양길현 2007 : p.137).

남북교류협력 사업의 초기에 민간단체가 중심이 된 것은 북측과의 채널 개척, 책임소재 분산효과 등 유리한 점이 있는 게 사실이다. 그런 면에서 그동안 인도적 지원사업에 치중해온 제주도의 남북교류협력 사업은 일단 성공적이라는 평가를 내릴 수 있다.

그러나 일방적인 인도적 지원 사업이 한계를 드러내고 있고, 최근 열린 제2차 남북정상회담을 계기로 지방자치단체 차원에서도 남북교류협력에 새로운 전기가 마련된 것으로 보인다. 특히 외교와 국방을 제외한 모든 영역에서 상당한 자치권이 부여된 제주특별자치도로서는 남북교류협력 사업에서도 선도적으로 나설 때가 되었다는 판단이다. 즉 사회문화 교류 정체, 북측과의 상설협의 체제 미비 등의 한계점을 극복하기 위해 남북교류협력 사업과 관련한 제주특별자치도의 전향적 자세가 필요하다.

제주특별자치도의회 또한 남북교류협력 사업을 추진하는 데에 있어 제도적인 지원 등 제주특별자치도와 보조를 함께 하는 노력이 요청되고 있다. 무엇보다 남북교류협력기금의 조성이 시급한 과제로 대두되고 있어 이를 위한 제주특별자치도와 의회의 강력한 의지와 노력이 요구된다.

3) '수시 접촉' 과 '찾은 왕래' 지향

그동안의 인적 교류는 제주도민의 '가는 교류' 위주였다고 해도 과언이 아니다. 북측은 이미 합의한 '북측 대표단의 한라산 관광' 이나 '한라산-백두산 공동탐사' 또한 아직 실현되지 않고 있다. '제주평화포럼' 에 북측 전문가를 참석시켜 달라는 우리측의 요청도 받아들여지지 않고 있다.

이제는 이러한 '가는 교류' 에서 탈피해 '오고 가는 교류' 로 인적 교류의 패턴을 전환하도록 해야 한다는 지적이 나오고 있다. 일방적인 방북보다는 남북간의 쌍방적인 교류가 북측에도 장기적으로 더 큰 도움과 이익을 가져다 줄 것이라는 논리의 개발과 집요한 설득이 필요한 시점이다.

특히 제2차 남북정상회담 이후 제주특별자치도 차원의 개발지원과 경험을 추진함에 있어서는 북한측을 수시로 접촉할 수 있고, 찾은 왕래가 수반되는 사업을 선정해 집중 추진해야 할 것으로 판단된다.

2. 실천과제

1) 특산물의 물물교환

전북 전주약령시(藥令市)제전위원회와 북한의 개선통회사측은 2006년 3월 개성에서 만나 전라북도산 쌀 20kg들이 5만포대와 북한산 한약재 3000톤을 맞교환하기로 정식계약을 체결하였다. 이러한 물물교환은 새로운 방식의 남북교역에 대한 시금석이 되고 있다. 전주약령시 제전위원회측은 시민 성금 1억8천여만으로 못자리용 비닐을 구입해 2006년 4월 북한측에 전달했다.³ 북측은 2006년 6월 1차로 한약재 ‘백봉령’ 8톤을 보낸 데 이어 같은 해 말까지 새싹, 황기, 백출, 당귀 등 한약재 1톤을 추가로 보내왔다. 전주약령시제전위원회는 2006년 9월의 제전 기간동안 이들 한약재를 일반에 판매하였다.

제주특별자치도의 경우도 이러한 타 지자체의 물물교환 사례를 감안, 제주 특산물인 한라봉과 옥돔, 감귤초콜릿, 감귤향수 등을 북한 특산물인 칠보산 송이버섯 등과 물물교환하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.⁴ 이는 지금까지 양적인 것에 치중해오던 교류를 질적인 것으로 전환하는 의미도 있다. 또 이는 제주도에 대한 선호·선망을 지니고 있는 북한주민, 특히 엘리트층을 대상으로 제주의 좋은 이미지를 지속시키는 전략으로도 유용할 것으로 보인다.

2) 축산분야

축산분야에서의 대북 경험은 제주도 양돈을 선택해서 집중 추진하는 게 바람직한 것으로 판단된다. 양돈의 대북 지원은 1차적으로 북한주민들의 식량문제 해결을 위한 개발지원의 성격을 지니지만, 더 나아가 해외수출로 발전할 수 있을 것으로 보인다.

³ 전주약령시제전위원회는 2006년 4월 한의사협회와 의사협회, 시민 등이 동참해 모은 성금 1억8천여만원으로 못자리용 비닐 3,510롤을 구입해 북한에 전달했다: 국민일보, 2006년 4월 18일자, “못자리용 비닐 신품 북한으로 … 전주약령시제전위, 북측에 전달” 제하 기사 참고.

⁴ 김영수 서강대교수는 2006년 6월 22일 제주도에서 열린 「제주도의 남북경제협력 추진 세미나」 종합토론에서 제주의 특산물인 한라봉과 옥돔, 감귤 가공품 등과 북한의 칠보산 송이버섯 등을 물물교환하는 방식의 남북교류방안을 제안했다: 고성준, 이영훈 편(2007), 『제주특별자치도의 남북경제교류협력 모색』(제주: 온누리), pp. 200-204 참고.

양돈은 제주 축산업 가운데 가장 비교우위가 높은 분야로서 제주 축산 소득의 약 45%를 차지하고 있으며, 제주 축산물 수출의 대부분을 차지하고 있다. 경제성을 놓고 볼 때 북한 주민들이 상대적으로 적은 돈으로 육류 단백질을 접할 수 있는 게 돼지고기이어서 양돈이 대북 교류협력 대상으로 우선적으로 선정돼야 할 것으로 보인다.

제주도가 종돈과 양돈시설을 제공하고, 북한 주민들이 양돈의 기술을 습득하게 되면, 향후 북한 주민들이 자체적인 양돈사업을 통해 식량문제를 해결하고 소득을 증대시킬 수 있는 토대가 마련될 것이다. 장기적으로 제주의 종돈과 양돈기술이 북한의 저임금과 결합하여 가격 경쟁력을 갖추게 되면, 러시아 등 주변 국가로 수출할 수도 있을 것으로 판단된다.

양돈의 기술이전, 사업성, 불안정한 남북경협 현실 등을 감안할 때 단계적 접근이 효과적일 것이다. 즉 제1단계로 북한에 비육농장을 건설하고 제주도가 종돈을 공급하여 비육돈을 생산하고, 제2단계는 북한에 종돈장을 건설, 북한이 자체적인 양돈사업을 추진하는 것이다. 이러한 단계적 접근이 북한과의 경협에서 초기비용을 줄이면서 안정적이고 긴밀한 협조체제를 구축하고 향후 지속적인 경협을 가능케 할 것이다(이영훈, 2007a).

3) 수산분야

수산분야에서는 제주도의 전복종묘 양식기술을 지원하고, 외해 가두리 양식사업을 공동 추진하는 것이 바람직한 대북경협사업이 될 수 있을 것이다.

제주특별자치도의 전복 종묘 생산기술은 세계적인 수준으로, 북한에 이를 전수하는 것은 차별화된 대북교류협력 사업으로 자리매김될 수 있을 것으로 보인다. 북한 연안은 제주도에 비해 다시마 등 전복의 먹이인 해조류가 풍부하여 전복 양식에 적합하다.

우선 제주도에서 전복 종묘생산 기술자를 북한의 종묘배양장에 파견하여 기술을 이전, 전복 종묘를 생산하고 연안에 방류하여 2~3년 후면 전복이 크게 성장한다. 특히 북한의 강원도 고성에는 전복종묘 생산시설이 있는 것으로 알려져 제주의 우수한 전복 양식기술을 빠른 시일내에 전수할 수 있을 것으로 보인다. 그다음 단계로 제주도 해녀를 파견해 전복을 채취하는 기술을 가르쳐 주고 북한 해녀를 양성한다. 그리고 연안에서 포획된 전복을 현지에서 관광상품화한다. 이러한 전복 종묘 양식기술 이전은 큰 자본 없이도 제주의 특성을 살리는 경협을 지속적으로 가능케 할 것이다.⁵

한편 남북의 상호이익을 충족시킬 수 있는 경제협력으로 외해 가두리 양식사업을 공동추진하는 방안을 집중 검토할 필요가 있다. 외해 가두리 양식의 입지적 조건으로는 △수심 30m 이상으로 조류가 어느 정도 있는 곳 △바닥이 모래나 사니질로 구성되어 있는 곳 △인근에 소형 항·포구가 있는 곳이 좋다. 동해안의 북한측 해안은 △해저지형이 급경사로 이루어지고 대륙붕 폭이 좁은데다 △해안선이 단순하고 △조석간만의 차가 50cm 이내이며 △북한 한류와 대마 난류가 교차하기 때문에 외해 가두리 양식을 위한 최적의 해양 환경을 갖추고 있다. 특히 외해 가두리 양식은 전기시설이 필요 없고 고부가가치 수산물의 생산을 가능하게 한다는 것이 큰 장점이다.

이러한 북한측 동해안에서 가장 적합한 외해 가두리 양식의 대상어종은, 섭씨 15도 이하의 저수온에 사는 고급어종인 대구이다. 대구의 종묘와 사료는 남한의 기술자가 북한에 가서 현지 생산하거나 또는 남측에서 생산한 것을 수송할 수 있다. 이 남북경협은 남측이 자본과 기술을 투입하고 북측은 노동력을 제공하는 방식을 택한다. 이렇게 생산된 양식 대구는 전량 국내에 수입하거나 외국에 수출할 수 있다(이영훈, 2007a).

4) 남북정상회담 제주 유치

2000년 6월 한반도 분단 사상 최초의 남북정상회담이 평양에서 열렸을 때 북한의 김정일 국방위원장이 “한라산을 오르고 싶다”고 발언해 관심을 모은 가운데 ‘6·15선언’은 김정일 위원장의 남한 답방을 명시하였다. 2000년 9월 제주도에서 열린 남북특사회담에서 김정일 위원장의 특사자격으로 제주를 방문한 김용순 당시 노동당 비서는 한라산을 오름으로써 김정일 위원장의 제주방문을 위한 사전답사가 아니냐는 추측을 불러 일으켰다.

2007년 10월 제2차 남북정상회담에서는 남북관계의 발전을 위해 남북 정상이 수시로 만나 현안 문제를 협의하기로 합의함에 따라, 김정일 위원장의 답방도 성사될 것으로 기대되고 있다. 우리측은 남북정상회담이 한반도 평화와 안정, 남북관계 발전의 핵심동력이라는 입장에서 정상회담 정례화 필요성을 제기하였고, 북측은 우리측 입장에 공감하면서도 남북이 국

⁵ 이정의 국립수산물연구원 제주수산연구소장은 2006년 6월 22일 제주도에서 열린 「제주도의 남북경제협력 추진 세미나·종합토론에서 전북종묘 양식기술 전수와 제주해녀의 파견 등의 남북경협 방안을 제안했다: 고성준, 이영훈 편(2007), 『제주특별자치도의 남북경제교류협력 모색』(제주: 온누리), pp. 207-209참고.

기간 관계가 아니라는 이유를 들어 정례화라는 표현은 어렵다고 하였다. 그러나 양 정상이 수시로 만나 현안문제들을 협의하기로 한 만큼, 사실상 정상회담의 정례화에 합의한 것으로 보고 있다(통일부, 2007).

이러한 남북정상간 합의 이후, 2007년 12월의 대통령 선거를 앞두고 여야의 유력한 대선 후보들이 제3차 남북정상회담을 제주도에서 개최할 것을 언명하고 있다. 특히 한 유력후보는 공식석상에서 제3차 남북정상회담의 제주 개최를 2008년에 하겠다고 시기를 못박아 천명하기도 했다.

남북정상회담의 제주 유치에 단지 정상회담 개최지가 제주도라는 의미만을 지니는 것은 아니다. 그것은 동시에 '세계평화의 섬' 제주특별자치도가 한반도의 평화정착은 물론, 나아가 동북아시아의 안보협력 및 경제통합을 지향하는 '동북아 평화공동체' 구현을 위한 프로세스의 중심지로서의 힘찬 발걸음을 내딛는 것을 뜻하기도 한다.

5) 남북교류협력기금의 확보

제주특별자치도는 2007년 5월 남북교류협력 사업을 제도적으로 뒷받침하기 위한 「제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례」를 제정하였다. 「남북교류협력 사업을 '제주특별자치도와 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·관광·체육·학술·경제분야 및 인도주의적 지원 등의 교류협력에 관한 제반 활동' 이라고 정의하고 있는 이 조례에서는 남북교류협력위원회를 설치하고 남북교류협력기금을 확보토록 하는 등 남북교류협력 사업을 체계적이고 효율적으로 시행하기 위한 장치를 마련하고 있다.

그러나 제주특별자치도와 민간의 출연금 등으로 재원을 확보토록 규정하고 있는 남북교류협력기금은 아직 조성되지 않고 있다. 이 기금 조성은 제주특별자치도의 빈약한 재정 사정으로 볼 때 쉽지 않은 과제로 떠오르고 있다. 하지만 남북교류협력 사업을 장기적인 청사진을 가지고 안정적인 기반위에서 지속적으로 추진하기 위해서는 반드시 우선적으로 해결해야 할 당면과제가 되고 있다.

V. 맺는말

2007년 10월 제2차 남북정상회담에서는 남북간 사회·문화분야의 교류협력 증진 차원에서 서울~백두산 직항로 개설 및 백두산 관광 실시와 함께, 2008년 베이징올림픽에 남북응원단이 경의선 열차를 이용해 참가하기로 합의했다. 또 남북간의 인도적 협력사업으로 이산가족 상봉 확대 및 영상편지 교환 사업 추진, 금강산 면회소에 쌍방 대표 상주 및 이산가족 상시 상봉 진행에 합의했다.

따라서 관광분야 남북경협 차원의 한라산-백두산 교차관광에 대한 제주도측의 청사진은 남북 사이에 자유왕래의 분위기가 성숙될 때까지 더 기다려야 할 것 같다. 또 베이징올림픽 남북단일팀 구성은 시일이 촉박한 점 등으로 미루어 비관적이기 때문에 베이징올림픽 남북단일팀의 제주 훈련캠프 설치 아이디어 역시 현실화되기 어렵게 되었다. 이산가족면회소의 제주 유치안 또한 세계적인 관광휴양지로서의 제주도의 특성을 살려, 남북의 이산가족 끼리 제주에서 교류토록 하자는 발상이지만, 현실적인 제반 여건으로 볼 때 아직은 시기상조라고 할 수 밖에 없는 형편이다.

요컨대 현시점에서 제주특별자치도가 기존의 남북교류 방식을 새롭게 전환하기 위한 방안을 모색하는 이 글을 꿰뚫는 단어는 '선택'과 '집중'이다. 즉 제주와 북한의 특산물의 물물교환, 축산분야의 양돈업 경험, 수산분야의 전복종묘 양식과 대구 외해 가두리양식 경험을 핵심 사업으로 선정해 모든 역량을 집중해 남북교류협력을 한 차원 높이자는 것이다.

여기에는 △한라산-백두산 교차관광 △남북단일팀의 제주 훈련캠프 설치 △남북이산가족면회소의 제주 유치와 같은 당장 실현가능성이 낮은 사업 아이디어는 장기과제로 일단 접는다는 전제가 깔려 있다. 그러나 남북교류사업에 있어서의 장기적 과제란 장기적 안목의 청사진을 가지고 차근차근 준비해 나간다는 뜻이다. 마라톤 선수와 같은 끈기와 인내심을 가지고 지속적으로 추진하는 것이야말로 모든 남북교류협력 사업 추진의 요체이기 때문이다. 그리고 이를 뒷받침하기 위한 남북교류협력기금의 조성은 선결과제가 아닐 수 없다.

참고문헌

- 고성준(2007a), “제주도의 남북교류: 현황과 방향”, 『제주특별자치도의 국제-대북교 류 협력 증진방안』, 남북협력제주도민운동본부 연구총서3, 제주: 온누리, pp. 83-102.
- 고성준(2007b), “향후 제주도의 남북교류협력 방향과 실천과제”, 『제주특별자치도의 남북경제교류협력 모색』, 남북협력제주도민운동본부 연구총서2, 제주: 온누리, pp. 95-106.
- 고성준(2006), “제주도 남북교류의 성과와 과제”, 동북아시아위 제주특위·제주대 평화 연구소 공동주최 「남북한 교류협력체제 구축 로드맵 세미나 (3차워크숍)」 발표자료집.
- 국민일보, 2006년 4월 18일자, “뚝자리용 비닐 신고 북한으로 ...” 제하 기사.
- 양길현(2007), 『평화변영의 제주정치』, 제주대 평화연구소 연구총서 3, 서울: 오름.
- 연합뉴스, 2007년 10월 18일자, “北 곡물 140만톤 부족... ‘고난의 행군’ 제하 기사.
- 이영훈(2007a), “제주도의 대북경제협력 : 방향과 과제”, 『제주특별자치도의 남북경제교류협력 모색』, 남북협력제주도민운동본부 연구총서2, 제주: 온누리, pp. 121-140.
- 이영훈(2007b), “남북경협 현황 및 평가”, 『제주특별자치도의 남북경제교류협력 모색』, 남북협력제주도민운동본부 연구총서2, 제주: 온누리, pp. 7-55.
- 정영재(2007), “광주·전남지역의 남북교류협력 활성화방안”, (사)아리랑국제평화재단 주최 「2007 남북정상회담 평가와 지역의 남북교류협력 증진방안」 세미나 발표자료집.
- 최용환(2007), “경기도 남북교류협력 증진을 위한 과제”, (사)아리랑국제평화재단 주최 「2007 남북정상회담 평가와 지역의 남북교류협력 증진방안」 세미나 발표자료집.
- 통일부(2007), “남북정상회담 해설자료(제5차)”.
- 홍상영(2006), “경기도 남북교류협력사업 현황과 평가”, (사)남북협력제주도민운동본부 주최 「제주도의 남북경제교류협력 추진」 세미나 발표자료집.
- 황병일(2006), “남북강원도 경제교류협력”, (사)남북협력제주도민운동본부 주최 「제주도의 남북경제교류협력 추진」 세미나 발표자료집.