
세계평화의 섬 14주년 기념 미래비전 정책세미나

2019 남북한관계의 전망과

세계평화의 섬 제주

2019. 2. 20. (수) 15:00

제주 메종글래드호텔 2층 제이드룸

주 최 (로고)제주특별자치도, (로고)세계평화의 섬 범도민실천협의회

주 관 (로고) 제주통일미래연구원

후 원 (로고) 민주평화통일자문회의 제주지역회의

일 정

시간	내 용
15:00-15:20	<개회식> *전체사회: 강인숙(남북협력제주도민운동본부 사무총장) ■ 개 회 사: 전성태(제주특별자치도 행정부지사) ■ 축 사: 김성수(민주평통 제주지역회의 부의장)
15:20-15:50 (30)	기조강연: “판문점선언 이후 남북관계의 전개와 우리의 과제” ■ 최완규(전 북한대학원대학교 총장, 제3차남북정상회담 특별수행원)
15:50-16:00	<사진촬영 & coffee break>
16:00-17:10 (70)	제1주제: “2019년 한반도 정세변화와 세계평화의 섬 제주” ■ 사회: 고성준(세계평화의 섬 범도민실천협의회 의장) ■ 발표: 강근형(제주대 교수) ■ 토론: 마영삼(UN제주국제연수센터 소장) 고관용(민주평통 상임위원) 변종헌(제주대 교육대학 교수) 한인택(제주평화연구원 연구실장)
17:10-17:20	<coffee break>
17:20-18:30 (70)	제2주제: “2019년 지방자치단체 남북교류협력 전망과 제주” ■ 사회: 김동전(제주연구원 원장) ■ 발표: 김동성(시도지사협의회 남북교류협력 특별위원회 위원) ■ 토론: 홍재형(전 통일부 남북회담 본부장) 박병근(민주평통 자문위원, 제주국제茶교육원 이사장) 김태윤(제주연구원 연구위원) 강병철(제주통일교육센터 사무처장)
18:30-	<폐 회>

기조강연

판문점선언 이후 남북관계의 전개와 우리의 과제

최 완 규

(전 북한대학원대학교 총장,
제3차 남북정상회담 특별수행원)

- 한독통일정책위원회 자문위원
- 국가안보전략연구원 연구자문위원장
- 신한대 석좌교수
- 우리민족서로돕기운동 상임공동대표
- 前 북한연구학회장

판문점선언 이후 남북관계의 전개와 우리의 과제

최 완 규

(전 북한대학원대학교 총장, 제3차남북정상회담 특별수행원)

1. 평창 평화 올림픽: 통일안보 담론에서 화해평화 담론으로의 전환 모색

지금 남북관계는 4·27 판문점선언 이후와 이전으로 대별할 수 있을 만큼 대전환의 길을 걷고 있다. 1948년 8월과 9월, 남북한은 각각 별개의 국가를 출범시킴으로써 분단되었다. 그 후 70년 동안 남과 북은 다 같이 상대방을 부정하고 악마화(demonization)함으로써 자신의 국가 정체성과 주민들의 일체성을 강화시켜 왔다. 이 과정에서 남북한은 재앙 수준의 전쟁을 경험했고 국가가 주도하는 군사중심의 안보 절대주의(총력안보체제)를 고수할 수밖에 없었다.

그 결과는 참혹했다. 남과 북은 서로 군사적 우위를 확보하기 위해서 안보비용을 경쟁적으로 올려 나갔다. 그럴수록 긴장은 더 고조되었다. 안보불안도 가중되어 갔다. 이른바 안보딜레마의 함정에 빠져 버린 것이다. 남북 모두 안보프리즘만을 통해서 상대방의 모든 면을 인식하고 평가했다. 용서와 화해보다는 대결과 갈등을, 신뢰보다는 불신을 선호했다. 전쟁위험은 상수였다.

이러한 상황을 타개해 보기 위해 남북은 4·27 남북정상회담 이전에도 두 차례의 정상회담을 했다. 여러 차례 고위급 회담과 대화 및 교류 협력 사업도 있었다. 비정부 차원의 대북지원 사업도 많았었다. 그러나 이러한 노력의 성과는 남북관계의 발전으로 계속 선순환 되지 못했다. 그 이유는 대내적 요인(남북한 요인)과 대외적 요인, 특히 미국요인으로 대별해서 설명할 수 있다.

남한의 핵심요인은 정권이 교체될 때마다 새 정부가 전임 정부의 정책을 대부분 부정하면서 새 정책을 제시(남북교류협력과 북한의 비핵화의 병행론의 선 비핵화 후 교류협력론으로의 전환)한 것이다. 이 때문에 정책 연속성을 유지할 수 없었고 상대방의 불신을 자초했다. 북한의 핵심요인은 북한의 비핵화 처리문제에 대한 완고한 입장이다. 그들은 북한 핵문제는 남한과의 문제가 아니라라는 입장을 견지하면서 미국과만 협상하려고 했다. 또한 미국의 조선 적대시 정책과 미국 전략자산의 한반도 유입과 한미합동 군사훈련이 철회 내지 중단되지 않는 한, 계속 핵 무력을 강화시켜 나가겠다는 입장을 고수해 왔다. 그들은 조선반도의 비핵화는 김일성 주석의 유훈이라고 강조해 왔다. 그러나 북핵 문제의 핵심 당사자인 미국은 한반도가 아니라 북한의 비핵화만 강조해 왔다. 또한 단계적으로 북한의 비핵화 조치의 수준에 상응하는 조치만을 강조했다. 북한은 미국의 이러한 비등가적 조치를 수용하지 않았다. 결국 북한 핵 협상은 시작되면 곧 결렬되는 악순환의 연속이었고 관련 당사국들 간의 불신을 심화시켜 왔다.

4·27 남북정상회담과 연이은 두 번의 정상회담(5·26 판문각 정상회담, 9·19 평양 정상회담)은

이러한 장애 요인들을 극복해 가면서 남북관계를 다루어 왔던 종래의 패러다임을 전환(paradigm shift)시킬 수 있는 동력을 만들어 냈다. 여기에는 몇 가지 중요한 이유가 있다. 우선 남과 북의 두 정상에 대립과 갈등, 불신이 심화되고 있는 남북관계를 더 이상 방치할 수 없다는 점에 대해서 인식을 공유했다. 이미 문대통령은 베를린 쇠르버 재단 연설을 비롯해서 여러 차례 북핵 문제의 단계적 해결을 전제로 한 공존공영의 한반도 평화체제 수립을 강조해 왔다. 특히 평창 올림픽에 북한이 참가하여 한반도 평화의 새로운 시작을 함께 열자고 호소했다.

문대통령은 2017년 12월19일 평창 행 열차 안에서 미국 NBC 특파원과 기자회견을 했다. 핵심적 내용은 올림픽 기간 동안 예정되어 있는 한미합동 군사훈련(키 리졸브와 독수리 훈련을 연기하는 문제를 검토할 수 있다는 것이었다. 당시 한반도 정세는 북한의 연이은 핵실험과 중장거리 미사일 발사 실험으로 전쟁위기 의식을 느낄 정도로 악화되었다. 평창 올림픽의 개최 자체가 불투명한 상황이었다. 따라서 미국과 사전 조율이 없는 상태에서 문대통령이 한미합동군사훈련을 연기할 수 있다는 발언을 한 것은 위험부담이 큰 쉽지 않는 선택이었다. 어찌 보면 문대통령이 북한에 대해 선의를 갖고 신뢰를 전제로 한 선물(gift)을 준 것이었다.

이에 대해 김정은 위원장도 2018년 신년사를 통해 선의를 갖고 답례를 해 왔다. 김 위원장은 “조성된 정세는 지금이야 말로 북과 남이 과거에 역매이지 말고 북남관계를 개선”해 갈 대책을 세워 나가야 하며 평창 올림픽은 “민족의 위상을 과시하는 좋은 계기가 될 것이며 대회가 성과적으로 개최되기를 진심으로 바란다”고 화답했다. 나아가 김 위원장은 “대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있고 이를 위해서 북남 당국이 시급히 만날 수도 있다”고 남북관계 개선 의지를 표명했다. 북한이 이처럼 적극적인 자세를 보인 것은 2017년 9월 3일 6차 핵실험과 ICBM급 미사일인 화성 15호의 발사 실험에 성공함으로써 일단 그들 수준에서 핵 무력을 완성했기 때문이다. 그들은 핵 무력 체계 완성이라는 자신감을 바탕으로 더 이상 핵 무력과 운반수단을 고도화하는 것은 체제유지와 경제발전에 도움이 되지 않는다는 사실을 인정한 것이다. 자신들이 계획하고 있는 사회주의 경제발전 전략의 원활한 추진을 위해서는 남북관계와 북미관계의 개선이 매우 중요하다는 사실을 인정한 것이다.

그 결과 북한은 평창 올림픽에 대표단과 특사단을 파견했다. 올림픽 기간 중에 핵실험이나 미사일 발사 실험도 없었다. 평창 동계 올림픽은 평화 올림픽으로서 대내외적인 주목을 받으면서 성공적으로 끝났다. 선수대표단과 함께 온 북한의 특사단은 문재인 대통령을 비롯하여 남한 대표단과 여러 차례 만나서 서로의 생각을 충분하게 주고받았다. 연이어 남한의 특사단도 평양을 방문하였다. 결국 남과 북은 4월 27일 판문점에서 11년 만에 3차 정상회담을 개최하기로 합의하였다.

II. 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.19)과 북한의 비핵화

주지하듯이 그동안 남북관계나 북미관계는 대화시작-->합의사항 도출-->합의사항의 부분적

이행-->대화중단-->-->합의사항 파기-->교착 상태 진입-->대화재개를 반복해 왔다. 그 과정에서 이들 쌍방관계는 선순환 되지 못하면서 불신과 갈등 대결만을 가중시켜 왔다. 왜 이런 악순환이 계속될 수밖에 없었을까? 그 주된 원인은 북한의 비핵화 처리문제였다. 과거 2차례의 남북 정상회담에서는 북한 핵문제를 거론하기조차 어려웠다. 결국 북핵 문제라는 암초와 이로 인한 미국의 비협조 때문에 남북정상회담의 합의 사항은 이행되지 못하고 좌초되고 말았다.

특히 북한은 핵 무력의 수준이 고도화되고 미국이 북한 붕괴론을 언급하면서 대북 강경노선을 내걸자 과거와 달리 선 평화협정론을 들고 나왔다(2015년 10월 17일 외무성 성명). 미국과 한국은 계속 선 비핵화 후 제재완화(해제), 관계개선, 체제보장이라는 원칙을 고수했다. 결국 북한과 미국의 원칙이 정면충돌함으로써 남북관계와 북미관계는 계속 악화되고 있었다. 한반도에서는 긴장이 고조되고 북한 핵문제의 해결은 점점 어려워져 갔다. 이러한 과정에서 북한은 세 차례나 핵 실험을 단행(2016년 두 차례, 2017년 한 차례)했고 장거리 미사일의 시험발사에도 성공했다. 상황이 갈수록 나빠지고 있었다.

이러한 불변의 도식이 변화의 조짐을 보였다. 북한은 남북정상회담 개최 합의 이후인 2018년 4월 20일 로동당 제 7기 3차 전원회의(경제건설과 핵무력병진로선의 위대한 선포를 선포함에 대하여)를 통해서 선 제재완화와 평화체제 수립, 후 비핵화 노선의 수정을 암시하는 다섯 가지 주동적 조치를 단행한다는 발표를 했다.

우선 2018년 4월 21일부터 핵 실험과 대륙 간 탄도 미사일 시험발사를 중지한다. 둘째, 북부 핵 시험장을 폐기한다. 셋째, 자신에게 핵 도발을 하지 않는 한 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기와 핵기술을 이전하지 않는다. 넷째, 인적 물적 자원을 총 동원하여 사회주의 경제발전과 인민생활 향상을 도모한다. 다섯째, 사회주의 경제건설을 위한 국제환경 조성하여 주변국들과 국제사회 간의 긴밀한 연대와 대화를 적극 추진한다. 역사적인 4·27 판문점 남북정상회담에서는 남과 북이 북한의 이러한 조치들이 한반도 비핵화를 위해서 대단히 의의 있고 중대한 조치라는 데 인식을 같이 한다고 평가했다

4·27 남북정상회담은 몇 가지 점에서 과거의 정상회담과 다른 모습을 보여 주었다. 우선 종전과 달리 정상회담을 평양이 아닌 우리 측 지역인 판문점에서 열었다는 사실이다. 그동안 북한은 판문점 남측 지역은 미국이 관할하는 지역이기 때문에 정상회담 장소가 될 수 없다는 입장을 고수해 왔다. 판문점 남측 지역을 수용한 것은 북한의 달라진 모습을 상징적으로 보여 주는 것이다.

이번 4·27 판문점 선언은 이전 두 차례의 정상회담 결과(6·15공동선언과 10·4선언)와 뚜렷하게 다른 몇 가지 점이 있다. 우선 남과 북이 한반도의 평화와 비핵화 문제(북한 핵 포함)등 군사적 쟁점들을 정면으로 다루고 있다는 사실이다. 사실 4·27 정상회담 이전까지만 해도 한반도 관련 다자회담이나 협상의 자리가 아니면 북한은 남한과 직접 핵 문제를 논의하지 않았다. 6·15 공동선언과 10·4 선언에서도 우리 정부의 의지와 달리 평화와 군사의 문제는 정상회담의 핵심 의제로 채택되지 못했다. 사실 1972년 7·4 남북공동선언 발표 이후 10·4선언에 이르기까지 남과 북의 주요 회담의 주제는 자주와 통일의 문제였다. 한반도 문제를 논의하기 위해 남과 북이 마주

않으면 남북관계의 성격상 자주와 통일의 문제를 거론하지 않을 수 없다. 북한은 이러한 논거로 두 차례의 정상회담에서 계속 자주와 통일문제를 중점적으로 거론했다. 또한 북한은 한국전쟁 이후 시종 일관 남한을 향해 자주와 통일공세를 펴왔었다. 그들은 그동안 한반도 분단에서 연유하는 평화와 군사의 문제는 남한보다는 미국과 마주 앉아 해결해야 한다는 입장을 고수해 왔다.

과거의 공동선언과 또 다른 점은 “남북관계의 전면적이며 획기적인 개선 및 발전”과 한반도 평화체제의 틀 속에서 북한의 비핵화 문제를 해결하겠다는 데에서 남과 북이 인식을 같이 했다는 사실이다. 이것은 남과 북이 각각 선 비핵화, 후 평화체제, 선 평화협정 후 한반도 비핵화 문제를 다루어야 한다는 과거의 완고한 입장을 바꾼 것이다. 드디어 북한의 비핵화 문제를 다른 패러다임으로 이해하고 해결해 나갈 수 있는 계기를 만들어 낸 것이다. 나아가 이러한 발상의 전환은 북핵 문제의 핵심 당사자인 북미 간 정상회담 개최를 성사시켰다. 그 결과 양국 정상은 새로운 북미관계와 항구적이고 공고한 평화체제 수립 문제에 대한 의견 교환을 할 수 있었다, 나아가 한반도의 완전한 비핵화를 향하여 노력할 것도 약속했다.

또한 남북이 처음으로 공동연락사무소의 설치에 합의했다. 이것은 남북관계사에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 남과 북이 하나의 협의 조직을 통해 제반 현안문제들을 다루겠다는 의지의 표현이다. 즉 두 개가 아닌 하나의 연락사무소를 설치함으로써 앞으로 남북관계를 연합의 틀 속에서 다루고자 하는 것이다. 남북연합이 꿈의 영역이 아니라 점차 현실이 될 수 있음을 보여주는 것이다.

Ⅲ. 새로운 평화 번영시대의 남북관계

미래는 꿈꾸는 사람의 것이라는 말이 있다. 남과 북의 정상은 세 차례의 정상회담을 통해서 “민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어 나가”며 “한반도에서 더 이상 전쟁은 없을 것”을 약속했다. 그리고 문대통령은 5·1경기장에 모인 15만 평양 시민들 앞에서 “우리 강산을 영구히 핵무기와 핵 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 후손에게 물려주자고” 김정은 위원장과 합의했다고 발표했다. 일단 남북의 정상이 공개적으로 핵무기가 없는 평화로운 한반도를 만들어 나가겠다고 공언한 것이다. 이런 공언은 남북의 두 정상이 세 차례의 정상회담과 오찬 만찬 석상에서 한반도 비핵화와 평화에 대한 자신의 생각을 충분히 교환할 수 있었기 때문에 나올 수 있는 것이다.

주지하듯이 아직도 북미 간에는 북한의 비핵화 절차와 순서를 놓고 여전히 줄다리기를 하고 있다. 결국 누가 선제적으로 양보하는가와 핵 협상에서 주고받는 구체적 카드의 차원과 시차를 두고 다투고 있는 것이다. 이 과정에서 2018년에 열릴 것으로 보였던 북미 정상회담이 개최되지 못했다. 또한 9·19 평양정상회담에서 남북의 정상이 약속한 김정은 위원장의 서울 답방(4차 정상회담)도 무산되고 말았다. 많은 사람들이 이런 상황을 우려하고 있다. 그러나 남과 북은 예정에 없었던 판문각 긴급 정상회담을 통해서 취소될 뻔 했던 북미정상회담의 불씨를 되살려 낸 경

힘이 있다. 다시 한 번 이러한 경험을 토대로 북한과 미국을 설득해야 할 것이다. 다행스럽게도 북미 양국 모두 기존의 입장을 조금씩 양보함으로써 금년 2월과 3월 사이에 2차 북미정상회담이 열리게 되었다. 이에 따라 김정은 위원장의 서울 답방도 금년 상반기 중에 이루어질 것이 확실시 되고 있다.

사실 비핵화 과정에서 북한이 미국에게 주어야 할 것들은 물리적 행동이 수반되는 불가역적인 것이다. 반면에 미국이 북한에게 주는 것들은 주로 절차에 관한 것이다. 북한이 약속을 어기면 이것은 다시 거두어들이기가 쉽다. 일단 북한을 믿어 주고(trust) 대신 철저히 검증(verification)한다면 문제될 것이 없는 것이다. 미국과 남한의 보수 진영은 그 동안의 북한의 비핵화 과정을 지켜보면서 북한의 기만과 지연전술을 강조하면서 북한의 선제 양보가 없는 한, 평화협정이나 체제 문제를 타협하거나 제재를 해제는 없어야 된다고 강조한다.

그러나 이제 보수 진영의 지적처럼 북한이 과거와 같은 행태를 반복하면 남한과 미국 그리고 국제사회로부터 완전하게 배제 내지 고립되고 원상회복이 거의 불가능하다. 9·19 평양정상회담의 여러 자리에서 북측 인사들의 대화의 핵심은 경제문제였다. 특별 수행원들 중 경제인들이 북으로부터 가장 관심과 대접을 받았다. 경제발전과 인민생활 향상은 북한 최고 지도층인사들만의 관심사가 아니라 북한 주민들의 열망이기도 하다는 것을 2박 3일간의 평양 방문 일정 내내 느낄 수 있었다. 그런 의미에서 델러리(John Delury)의 지적은 의미가 있다 그는 김정은 위원장의 전략과 전술은 아시아의 또 다른 경제발전의 모델을 만들어내는 것 일지도 모른다. 그는 위대한 경제 개혁자가 되고 싶은 것이다. 또한 그는 체제의 중심과제를 안보에서 번영으로 이동하려고 하는 것 같다. 미국은 그를 도와주어야 한다. 그것이 북한의 위협을 줄이고 북한의 비핵화를 실현하는 빠른 길이라고 말하고 있다. 물론 델러리의 지적은 우리에게도 해당되는 것이다.

북한이 추구하고 있는 새로운 경제발전 노선은 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재의 해제와 협력 없이는 불가능하다. 그런데 미국과 국제사회가 강력하게 추진하고 있는 대북제재는 북한의 가시적 비핵화조치가 선행되지 않으면 해제되지 않는다. 따라서 북한은 핵 없이도 그들의 체제가 안정적으로 유지될 수 있다는 경험적 수준의 확신이 들면 미국과 국제사회가 요구하고 있는 완전한 비핵화(최종적이고 완전 검증된 비핵화:FFVD)의 길로 들어 설 수 있을 것이다. 물론 이 길은 길고 험난할 것이다. 그러나 불가능한 것은 아니다. 남북한과 미국을 비롯한 한반도 관련 당사국들이 동일한 수준의 카드를 하나하나 단계적으로 주고 그에 상응하는 수준의 카드를 받는다 면 북한의 완전한 비핵화는 이루어 질 수 있을 것이다. 남과 북이 공동으로 추구하고 있는 새로운 한반도시대는 한반도의 완전한 비핵화가 가시화될 때만이 구호가 아니라 현실이 될 수 있다.

M-E-M-O

제 1 주제

2019년 한반도 정세변화와
세계평화의 섬 제주

강 근 형

(제주대학교 교수)

- 사회: 고성준(세계평화의 섬 범도민실천협의회 의장)
- 토론: 마영삼(UN제주국제연수센터 소장)
고관용(민주평통 상임위원)
변종헌(제주대 교육대학 교수)
한인택(제주평화연구원 연구실장)

2019년 한반도 정세 변화와 '세계평화의 섬' 제주*

: 미국의 대북정책과 한미관계, 북미 정상회담을 중심으로

강 근 형
(제주대학교 교수)

1. 서론

2019년 한반도 정세를 분석하기 위해서 가장 중요한 문제는 미국 트럼프 행정부의 대북정책과 북핵문제의 해결이 어떤 방향으로 전개될 것인가 하는 점이라는 것에 부인할 연구가는 거의 없을 것이라고 생각된다. 이외에도 미중 무역분쟁, 한일관계, 북러관계 등도 한반도 정세에 영향을 미칠 수 있는 요인들이다. 이 글에서는 북핵문제의 해결을 위한 트럼프 행정부의 대북정책과 작년에 개최된 1차 북미 정상회담의 내용, 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 문제, 그리고 금년 2월 말로 예정된 2차 북미 정상회담에 대한 예측을 중심으로 2019년 한반도 정세 변화에 대해 분석해 보려 한다. 아울러 이러한 한반도 정세 변화 속에서 '세계평화의 섬' 제주가 어떤 역할과 준비를 해야 할 것인가에 대한 정책적 제언도 시도해보고자 한다.

2017년 1월에 출범한 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 '미국 우선주의(America First)'를 내세우면서 위대한 미국 재건이라는 원대한 꿈을 설파하였다. 이는 미국적 내셔널리즘에 기반하여 미국 이익 중심의 전략을 구사하겠다는 신고립주의적 성격의 외교정책이다.

북한은 6차례의 핵실험을 통해 핵무기의 소형화, 경량화, 표준화를 달성해가고 있는 한편, 장거리 미사일 개발에도 안간 힘을 쏟고 있다. 북한은 노동미사일, 대포동미사일 등 중장거리미사일을 지속적으로 개발해왔는바, 2017년 5월 14일 대형 핵탄두 장착이 가능한 신형 중장거리탄도미사일(IRBM) 화성-12형을 시험 발사했다. 이후 화성-14형을 발사하고 2017년 말에는 미국 본토까지 타격 가능한 화성-15형의 장거리 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험에도 성공했다.

이제 북한의 핵과 미사일 위협은 한국과 일본은 물론 미국에게도 현실이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것 같다. 이러한 상황에서 트럼프 대통령은 '전략적 인내(strategic patience)'라는 오바마 행정부의 소극적인 정책에서 탈피하여 북핵문제의 해결을 대외정책의 우선과제로 설정하고 '전략적 행동(strategic action)'에 돌입하게 된다.

트럼프 행정부는 핵추진 항공모함 칼빈슨 호를 비롯한 2척의 항공모함과 다양한 전략자산들을 한반도 주변에 배치하여 강한 압박을 가하면서 북한이 비핵화 협상에 나오도록 하는 '최대의 압

* 이 글은 필자가 작년 말에 발표한 논문 "문재인·트럼프 행정부의 대북정책과 한미관계," 『신아세아』, 25권 4호 (2018년, 겨울), pp. 129-161에서 일부를 발췌, 발전시킨 것이다.

박과 관여' 전략을 추진하였다. 이는 북한을 압박함은 물론 중국을 압박하여 협조를 이끌어내려는 시도임은 말할 것도 없다. 하지만 중국이 미국의 이러한 요구에 부응하여 강력한 대북제재와 압박을 시도할 것인지는 의문이다. 전통적으로 중국은 북한을 '완충지대(buffer zone)'로 간주하고 있어 북한을 붕괴시킬 정도의 압박은 삼가고 있기 때문이다.

2017년 유엔총회 연설에서 트럼프 대통령은 김정은 위원장을 '로켓맨'이라고 비하하면서 트럼프 대통령은 북한이 '화염과 분노'에 직면하게 될 것이라는 점을 강조함으로써 한반도에서 전쟁이 발발할 것이 아닌가 하는 일촉즉발의 긴장국면이 조성되었다. 이런 상황에서 문재인 대통령은 "한반도에서의 전쟁은 절대 반대한다"는 강력한 의지를 표명하여 트럼프 행정부의 '코피전략(bloody nose strategy)' 추진을 거부하기도 했다.

2018년 1월 북한 김정은 위원장이 신년사에서 평창동계 올림픽 참가를 표명함으로써 대남 유화정책으로의 전환을 시도하였다. 북한 선수단이 평창 올림픽 참가를 계기로 남북대화가 급속도로 진행되었고, 급기야는 4월 27일 판문점에서 역사적인 남북 정상회담이 이루어졌다. 더 나아가 김정은 위원장의 한반도 비핵화 약속 표명으로 6월 12일 싱가포르에서 북미 정상회담도 개최되어 북·미 간 관계개선 가능성이 열리게 되기도 했다. 이후 9월 19일에는 평양에서 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이에 정상회담이 다시 개최되었고, 여기에서 '군사분야 이행합의서'도 채택되었다. 이러한 남·북·미 사이에 이루어진 정상회담은 한반도에 긴장완화의 바람을 일으키고 있고, 북한의 비핵화에 대한 기대도 한층 높여준 것이 사실이다. 하지만 각론에 들어가면서 북핵 문제 해결을 둘러싼 해법을 두고 한·미간에는 견해 차이로 갈등 가능성마저 대두되기도 했다.

2018년 11월 미국 중간선거 이후 트럼프 대통령은 김정은 위원장과의 2차 북미 정상회담을 개최하겠다는 강력한 의지를 표명한 이후 북미 간 접촉은 활발히 추진되어 왔으며, 지난 6일 상·하 양원 연두교서에서 2월 27-28일 양일 간 베트남에서 정상회담을 갖겠다는 선언을 했다. 2차 정상회담에서 북핵 해결을 위해 어떤 합의가 이루어질지를 예측해보는 것은 한반도의 평화와 통일에 있어서도 매우 의미 있는 일이라 할 것이다.

II. 미국 트럼프 행정부의 대북정책과 6.12 싱가포르 북미 정상회담

1. 트럼프 행정부 외교정책의 특징과 대북정책

일반적으로 미국의 외교정책은 고립주의(isolationism)와 국제주의(internationalism)가 일정한 기간을 두고 번갈아 나타난다고 한다. 이 양 정향은 동전의 양면과 같다. 자유민주주의의 이상(ideal)을 어떻게 실현하느냐의 방법의 차이일 뿐이다. 고립주의는 자유민주주의의 이상을 국내에서 모범적으로 실천함으로써 여타 국가들이 미국식 자유민주주의체제를 신봉하게 만들려는 것이다. 반면에 국제주의는 이러한 자유민주주의의 이상은 보편적이고 인간의 자유를 신장시키는 이

념이기 때문에 미국식 가치와 제도를 세계에 적극적으로 전파하려는 것이다.¹⁾ 미국의 국력이 강대국으로 부상하면서 미국식 가치를 전파하는 것이 미국인에게 부여된 ‘명시적 운명(manifest destiny)’이라는 주장도 바로 미국식 자유민주주의 제도를 적극적으로 세계 여러 나라에 이식시키려는 것에 다름 아니다.

고립주의와 국제주의가 20-25년 주기로 번갈아 나타난다는 ‘클링버그 사이클(F. Klingberg cycle)’의 주장은 2차대전후 25년 동안은 어느 정도 적실성이 있었다. 전후 25년이 지난 60년대 말에 닉슨 행정부가 베트남전에서 철수하면서 ‘신고립주의’의 정향을 보였던 것이다. 80년대 이후 레이건 행정부부터 오바마 행정부에 이르기까지 미국은 국제문제에 적극 개입하는 국제주의 정향을 보였다고 할 수 있다. 공화당 행정부가 민주당 행정부보다는 더 국제주의적 정향을 보였으나, 민주당 행정부라고 해서 고립주의라고 할 수 있을 정도는 아니었다. 미국은 전후 브레튼우즈체제의 출범을 주도하고, 달러화를 기축통화로 삼으면서 자유주의 세계에 자유무역과 자유민주주의 질서를 주도하는 패권적 리더십을 발휘해왔다. 1989년 냉전에서 승리하여 소련 공산권이 무너졌으며, 90년대 이후에는 자유무역과 자유민주주의 제도가 보편적 가치로 부상하면서 미국 중심의 세계질서 안에서 많은 나라들이 번영하고 자유를 누리는 시대가 펼쳐져왔다. 하지만 트럼프 행정부의 등장은 이러한 자유무역 질서에 큰 변화를 가져오는 계기를 제공하고 있다.

트럼프 대통령은 ‘위대한 미국 재건(Make America Great Again)’이라는 캐치 프레이즈를 내걸며 ‘미국 우선주의(America First)’를 강력히 주창하여 중서부의 전통적인 민주당의 표밭이었던 미시간주와 인디애나주와 같은 피폐해진 공업지대를 석권함으로써 45대 대통령에 당선될 수 있었다. 국내적으로도 국가이익을 강조하고 힘을 중시하는 현실주의자들과 미국의 국익을 안보와 관련된 협소한 시각으로 보고 다자주의를 불신하며 고립주의를 강조하는 잭슨주의적 민족주의자들의 지지를 많이 받아 당선되었다.²⁾ 따라서 트럼프의 외교정책은 미국의 국익을 최우선에 두고 해외주둔 미군 방위비의 더 많은 부담을 요구하거나 해외 미군 축소를 강조하는 신고립주의 성향이 점차 강화되는 방향으로 전개되고 있다. 이는 민주당의 오바마 대통령이 월슨주의적 이상주의에 기초하여 다자주의와 자유주의적 국제주의를 추구했던 것과는 매우 다른 것이다.

2017년 12월에 발표된 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)에서도 위대한 미국의 재건을 내세우며 ‘미국 우선주의’가 강조되고 있다. 이것의 핵심은 ‘원칙 있는 현실주의(principled realism)’이

1) 고립주의에 대한 분석은 James M. McCormick, *American Foreign Policy & Process* (Third ed.; Itasca: F.E. Peacock Publishers, Inc., 1998), pp. 12-18 참조. 국제주의에 대해서는 H.W. Brands, *What America Owes the World: The Struggle for the Soul of Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. vii-viii 참조.

2) 후란시스 후쿠야마에 따르면, 미국의 대외정책에는 네 가지의 접근법이 있다고 한다. 첫째는 헨리 키신저의 전통을 따르는 현실주의자들(realists)이다. 이들은 힘을 중요시하지만 다른 나라 정권의 내적 특질과 인권에 대한 관심을 경시하는 경향이 있다. 둘째는 힘의 정치를 완전히 초월하고 법과 국제기구에 토대를 두는 국제질서로 나아가기를 바라는 자유주의적 국제주의자들(liberal internationalists)이다. 셋째는 잭슨주의적 민족주의자들(Jacksonian nationalists)인데, 이들은 미국의 국익을 안보와 관련된 협소한 시각으로 보고, 다자주의를 불신하며 때로는 토박이주의(nativism)와 고립주의라는 좀 더 극단적인 형태로 나타나기도 한다. 넷째는 신보수주의자들(neoconservativists)인데, 이들은 정치체제 변화, 일방주의, 선의의 해계모니 등을 강조한다. Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006), pp. 7-11 참조.

다. 이는 이념이 아니라 성과물에 의해 지도되며, 평화, 안보, 그리고 번영은 국내적으로는 자국의 시민들을 존중하고 국외적으로는 평화 증진에 협력하는 강력한 국가들에 달려 있다고 본다. 강력한 미국은 미국인들에게만 핵심적 이익이 아니라, 공통된 이익과 가치 및 욕구를 추구하는데 있어 미국과의 협력을 원하는 전 세계인들의 사활적 이익이기도 하다는 것이다. 이를 위해 미국은 강력한 힘을 통한 평화를 추구하려 한다. 미국의 힘을 강화하기 위해 더 이상 경제적 침탈과 불공정한 무역 관행을 용인하지 않겠다고 주장한다. 불공정한 무역 관행이 미국의 경제를 약화시켰고 해외에 미국의 일자리를 내주었다고 본다. 동맹국들과의 관계에 있어 불공정한 방위비 분담과 미국 방위에 있어 부적절한 투자가 미국을 해치려는 자들로부터 위협을 초래하고 있다는 것이다.³⁾ 중국과 러시아뿐만 아니라, 북한과 이란 같은 불량국가들과 초국가적 테러집단이 미국의 안보와 번영에 위협을 가하는 요인들이라는 점을 강조한다.

트럼프 대통령은 후보시절 미국에 손해를 주는 북미자유무역협정(NAFTA)과 한미 자유무역협정(FTA)을 개정하겠다고 역설한 바 있으며, 해외 미군이 주둔하고 있는 유럽국가들과 한국, 일본 등에게 “미국의 도움이 필요하면 그 만큼 돈을 더 내라”는 방위비 증대 요구를 서슴지 않았었다. 이런 트럼프의 주장은 자유무역과는 거리가 있으며, 무역에 있어 상대방보다 더 이익을 봐야 된다는 중상주의에 가깝다. 방위동맹에 있어서도 전통적인 자유민주주의 가치 수호를 위해 미국이 손해 보더라도 우방국을 지원한다는 가치동맹적 입장보다는 그저 미국의 이익에 몰두해있는 협소한 경제적 이익 중심의 사고이다. 더욱이, 미국 백악관에 과거에 없던 무역문제를 다루는 새로운 조직인 ‘국가무역위원회(NTC)’를 만들고 그 위원장에 경제학자인 피터 나바로(Peter Navarro)를 임명했다. 나바로 교수는 중국경제에 대단히 비판적인 인물이며, 이는 향후 중국에 대한 무역 압력이 매우 고조될 것으로 예측되었다.

트럼프 행정부 출범이후 한미 FTA 개정을 둘러싸고 양국 간 갈등이 있었으며, 주한미군의 방위비 분담금 협상에 있어서도 난항이 예상되었다. 다만 우리에게 매우 다행스러운 일은 트럼프 대통령이 미국 외교정책의 최우선 과제로 북핵문제 해결을 내세우고 있다는 점이다. 오바마 대통령 8년 동안 미국은 북한 핵문제 있어 ‘전략적 인내(strategic patience)’⁴⁾라는 입장을 취하면서 북한에 대해 “핵을 포기해야 미국과 대화할 수 있다”는 태도만을 견지해왔다. 자신의 임기 내에 북한의 핵 능력이나 장거리미사일 기술이 미국의 본토를 위협할 정도로 개발되지는 않을 것이라 보았기 때문이다. 그러나 트럼프 행정부가 출범한 이후에는 상황이 완전히 달라졌다. 북한 핵의 고도화와 대륙간탄도미사일(ICBM) 기술 개발로 트럼프 대통령 임기 내에 북한은 미국 본토를 위협할 수 있는 확실한 능력을 보유할 것이라는 것이 미국 전문가들의 평가이다.

이처럼 북한이 미국을 실질적으로 위협할 수 있는 능력을 보유하게 되었다는 사실이 트럼프

3) The White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, pp. I-II and 1.

4) 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’ 정책은 북한 정권으로 하여금 6자회담에 복귀하기를 촉구하면서 대북압박을 가하는 것이다. 이를 위해 한국 및 일본과의 긴밀한 정책 조정을 하고, 중국이 좀 더 대북 강경책을 쓰도록 요구하는 전략이다. Emma Chanlett-Avery and Mark E. Manyin, *et al.*, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation.” *Congressional Research Service*, July 27, 2018, p. 11.

행정부로 하여금 미국 외교안보전략의 최우선 순위 중의 하나로 북핵문제 해결을 내세우게 되었으며, 이를 해결하기 위한 '전략적 행동'에 적극 매진하게 된 것이다. 트럼프 행정부의 대북정책은 북핵 폐기를 위해 '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)' 전략을 구사한다는 것이다. 북한의 핵과 미사일의 고도화로 미 본토가 북한 핵무기로부터 공격받을 수 있다는 전례 없는 상황에 직면하게 되자, 트럼프 대통령은 유엔 안보리의 강력한 대북제재를 통한 국제사회의 압박과 함께 미국의 고강도의 대북압박을 통해 북한이 핵 포기를 선언하고 협상 테이블에 나오게 하는 전략을 추진하고 있다. 즉, 관여 보다는 압박에 무게를 싣고 있다고 하겠다. 만약 압박 수단으로도 북핵이 해결되지 않는다면 불특정 군사적 수단을 사용해서라도 북핵을 폐기하겠다는 의지가 매우 강하다. 예컨대, 2017년에 미국 백악관 내에서 논의되었던, 북한에 제한적 타격을 가하는 이른바 '코피(bloody nose)전략' 등이 그런 수단이다. 이러한 군사적 수단을 포함한 모든 옵션이 테이블에 놓여 있다는 주장은 그 만큼 트럼프 대통령의 대북압박 의지가 강력하다는 메시지다. 2018년 금년 1월 30일 미 의회에서의 연두교서에서도 북한이 핵을 포기할 때까지 최대의 압박정책을 펼치겠다는 점을 거듭 확인했다. 그리고 트럼프 행정부는 한·미 연합 미사일 방어와 한·미·일 안보협력이 대북 위협 대응에 있어 매우 중요하다고 보고 있다.

이와 같이 군사적 수단을 쓸 수 있다는 미국의 강력한 압박정책은 북한 김정은 정권에게는 엄청난 위협으로 다가왔으며, 이를 완화시키기 위해 김정은 위원장은 2018년 1월 신년사에서 평창 동계올림픽에 참가하겠다는 의사를 표명했던 것으로 보인다. 핵 무력을 완성했기 때문에 이제 경제건설에 매진하기 위해 남북관계 개선에 힘쓰겠다는 온화한 태도를 보였던 것이다. 이러한 전술적 전환에는 대북압박 전선에 있어 한·미간 균열을 노렸을 가능성을 배제할 수 없음은 물론이다.

남북 정상회담 개최의 구체적인 논의를 위해 방북한 한국대표단이 김정은 위원장을 만나고 온 후에 그 내용을 설명하기 위해 3월 8일 정의용 안보실장과 서훈 국정원장이 워싱턴으로 가서 백악관에서 트럼프 대통령과 면담하였다. 이 자리에서 정의용 실장은 "김정은 위원장이 트럼프 대통령을 만나고 싶어 한다"는 의사를 전했다. 이 말을 들은 트럼프 대통령이 즉각 수락함으로써 역사적인 6·12 북미 정상회담이 싱가포르에서 개최될 수 있었다.⁵⁾ 이후의 미국의 대북정책은 압박에서 관여로 전환되었다.

2. 6·12 싱가포르 북미 정상회담

2018년 6월 12일 싱가포르에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 역사적인 정상회담이 개최되었다. 1953년 휴전협정을 맺은 지 65년 만에 처음으로 만나는 정상간 회합이었다. 김일성 주석이 그렇게 원했던 미국 대통령과의 만남을 그 손자 대에 와서 성사시켰으니, 북한 지도부에

5) 뉴욕 타임즈에 따르면, 싱가포르에 사는 미국인 사업가인 가브리엘 쉘츠(Gabriel Schulze)가 북한 고위 관료의 부탁을 받고, 트럼프 대통령 사위인 제러드 쿠쉬너(Jared Kushner)를 접촉, 요청하여 트럼프 대통령이 북한과의 정상회담을 수락하게 된 것이라고 한다. Mark Mazzetti and Mark Landler, "North Korea's Overture to Jared Kushner," *The New York Times*, June 17, 2018 참조.

계는 감회가 남다를 것이다. 더욱이 김정은 위원장이 최강대국 미국 대통령과 동급으로 나란히 서서 악수하고, 사진 찍는 모습을 보면서, 북한도 이제 정상국가로 회귀하는 것인가 하는 기대도 가져볼 수 있었다.

미·북 양 정상은 4가지 합의사항을 담은 공동선언에 서명하였다. 새로운 미북관계 수립, 한반도 평화체제 수립 노력, 북한의 한반도의 완전한 비핵화 노력 약속, 그리고 6·25 전사자 유해 수습 및 송환이다. 이 선언문에 대해 미국 내 주요 언론들은 매우 비판적이었다. 그동안 미국이 줄기차게 주장해 온 CVID(완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 북한의 핵폐기)와 대륙간탄도 미사일 폐기가 빠졌으며, 북한이 언제까지 어떻게 비핵화를 이룰 것인가에 대한 구체적인 언급이 없이 그냥 추상적으로 한반도의 비핵화에 노력한다는 내용만 들어가 있다는 것이다.⁶⁾ 따라서 이번 회담은 김정은 승리, 트럼프 패배라는 주장이 트럼프 대통령에 비판적인 뉴욕 타임스, CNN 등 미국 주요 언론들의 논조였다.

북한이 마지막까지 CVID에 대해 완강히 저항했기 때문에 회담 성사를 위해 결국 미국이 ‘한반도의 완전한 비핵화’라는 포괄적인 선언 정도로 양보한 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 이번 회담에서 김정은 위원장과의 아이 콘택트를 통해 의중을 떠보고 신뢰 구축에 방점을 두는 것이 목표였다면 이번 회담은 매우 성공적이라고 할 수 있을 것이다. 이번 공동선언에서도 북한의 비핵화는 새로운 미북관계 수립, 한반도 평화체제 수립 다음으로 서술되어 있다. 이는 남북 정상회담과 마찬가지로 비핵화는 자신들이 원하는 종전선언과 평화체제가 수립된 이후 맨 마지막에 하겠다는 강력한 의지 표명이라 하겠다.⁷⁾ 다만 4항의 미군 유해 송환 문제는 이후 수십 구의 유해가 미국으로 인도되어 북미 간 신뢰구축에 첫 발을 내디뎠다.

전통적으로 미국의 한반도 정책은 남북한 모두가 미국에 의존하는 상태를 조성하여 한반도에서 배타적인 영향력을 확보하려는 ‘두 개 한국을 기초로 한 한반도 안정정책’을 원대한 정책 목표로 구상하고 있다. 즉, 미국은 북한정권을 민주화시킨 후 미국에 의존하게 만들고 나아가서 미국의 영향력으로 북한이 한국과 평화공존을 합의하게 만들으로써 미국에 의한 한반도 안정체제를 구축하려 하고 있는 것이다.⁸⁾ 이런 점에서 본다면 공동선언 1항의 새로운 미북관계의 수립은 중국의 우방국인 북한을 미국의 영향권으로 끌어들이기 위한 미국의 고차원적 전략의 일환으로

6) Richard N. Haass, “The Singapore Summit’s Uncertain Legacy,” *Project Syndicate*, June 16, 2018. Emma Chanlett-Avery and Mark E. Manyin, *et al.*, *op.cit.*, p. 5에서 재인용. 이외에도 Rick Gladstone, “Trump and Kim May Define ‘Korea Denuclearization’ Quite Differently.” *The New York Times*, June 10, 2018 참조.

7) 4·27 판문점 선언에서 ① 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전 이룩, ② 남북 간 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소를 위해 공동 노력, ③ 남과 북은 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 적극 협력에 합의했다. 그리고 정상회담 정례화 및 직통전화 실시, 올해 가을에 평양에서 문재인 대통령과 김정은 위원장의 추가 정상회담 개최 등에 의견을 같이 했다. 핵문제는 3항 맨 마지막에 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공통의 목표를 확인했다”고 합의했다. 북한의 비핵화가 아니라 한반도의 완전한 비핵화라고 명시했는데, 이것이 향후 남한에 대한 미국의 핵우산까지 철회하라는 의미인지 분명치가 않다.

9·19 평양선언에서도 핵문제는 맨 마지막 5항에서 “한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들기 위해 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 영구적 폐기와 미국이 6·12 북미공동성명 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적 조치를 실시, 그리고 한반도의 완전한 비핵화를 위한 남북의 긴밀한 협력에 합의했다”고 천명하고 있다.

8) 이상우, 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』 (서울: 오름, 2017), pp. 362-363.

도 볼 수 있다. 하지만 이러한 구상은 북한이 미국의 요구대로 비핵화에 적극 나서야만 가능한 일이다. 중국도 이런 상황을 심각하게 우려하여 2018년에 시진핑 주석은 김정은 위원장과 세 차례나 정상회담을 가졌다. 금년 1월 9일에도 김정은 위원장은 북경에서 시진핑 주석과 정상회담을 개최했는데, 이는 향후 있을 북미 정상회담에서 유리한 국면을 조성하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 이처럼 북한은 미·중 경쟁 및 갈등을 이용하여 미·중 사이에서 균형외교를 취함으로써 자국의 이익을 도모하고 있는 것으로 판단된다. 더 나아가 현재 진행 중인 미·중 무역 갈등이 더욱 악화되어 미·중 패권경쟁으로 비화하게 된다면, 북한의 비핵화는 사실상 어렵게 될 가능성이 높아 보인다. 북한을 미국의 영향력을 견제하는 전략적 '완충지대'로 간주하는 중국이 북한의 비핵화보다 북한과의 혈맹을 더 중시할 것이기 때문이다.

한편, 트럼프 대통령은 공동선언문 서명 후 이어진 기자회견에서 “한미 연합훈련을 ‘전쟁놀이(war game)’라고 칭하면서 중단 하겠다”는 입장을 밝혔다.¹⁰⁾ 아마도 정상회담에서 김정은 위원장이 이 점을 끈질기게 요구했을 것이다. 중국과 북한이 쌍중단(북한의 핵실험·미사일 발사 중지와 한미 연합훈련 중단)을 강조해온 점에 비추어 보면, 트럼프의 이 발언은 북한이 6개월 이상 미사일 발사를 중단하고, 풍계리 핵 실험장 폐쇄에 대한 응답의 일환이라고 볼 수 있다. 그러나 트럼프 대통령은 “주한미군을 빼고 싶다”는 발언까지 서슴지 않았다. 주한미군 문제까지 한반도 비핵화에 포함되는 것으로 인식하고 있는 것은 아닌지, 아니면 주한미군 주둔비 협상에서 유리한 고지를 차지하려는 것인지 매우 우려되는 점이다.

현실주의 국제정치 이론가들은 “정치인들의 번지르르한 말잔치나 협정문에 현혹되지 말고, 당사국들의 국익이 어디에 있는가에 주목하라”고 조언한다. 북한의 국익은 핵무기를 끝까지 조금이라도 보유하면서 국제사회의 지원을 받아내는 것일 것이다. 트럼프 대통령은 미국의 국익을 경제적 이익 차원에서 본다. 즉, 북한의 비핵화보다 ICBM만 포기하게 하고 핵동결 정도에 만족하면서, 비용을 줄이기 위해 한반도에서 점차 발을 빼려는 것은 아닌지 우려된다. 이것이 트럼프가 주장하는 신고립주의적인 ‘아메리카 퍼스트(미국 우선주의)’가 아니길 기대한다.

6·12 북미 정상회담 이후, 폼페이오 국무장관이 몇 차례 북한을 방문하여 구체적인 비핵화 조치를 하도록 요구했으나, 북한은 자신들이 취한 풍계리 핵실험장 폭파와 동창리 엔진 시험장과 대륙간탄도미사일 발사대를 유관국 참관 하에 영구적으로 폐기하겠다는 약속에 대한 미국의 대가를 요구할 뿐이었다. 종전선언과 유엔 안보리의 대북제재 해제를 강력히 주장했다. 그러나 미국은 핵무기와 핵물질 및 대륙간탄도미사일의 신고와 검증과 같은 구체적인 핵 폐기 조치를 하지 않고서는 이런 북한의 요구를 수용할 수 없다는 입장이다. 작년 11월 8일 미국 뉴욕에서 열릴 예정이던 폼페이오 국무장관과 김영철 노동당 부위원장 간 북미 고위급 회담이 개최 직전 돌연 연기됐다. 북한이 미국의 요구를 수용할 준비가 덜 되었기 때문에 연기를 요청한 것으로 예상

9) 이 점에 대해서는 Yinong Shi, “China and the North Korea Issue: Competing Interests and Persistent Policy Dilemmas,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 1 (March 2009) 참조.

10) The White House, “Press Conference by President Trump,” June 12, 2018.

된다. 따라서 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 2차 북미 정상회담도 내년 1월 이후로 넘어 갈 것으로 예상되었다. APEC회의에 참석한 미국의 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령도 2차 북미 정상회담에는 북한이 비핵화의 구체적인 안을 가져와야 될 것이라는 점을 강조하기도 했다. 미국의 ‘선 비핵화의 구체적 조치’와 북한의 ‘선 제재완화’ 사이에 좀처럼 접점을 찾기가 어렵다는 것이 현실로 보인다.

III. 북핵문제를 둘러싼 한·미 간 갈등 가능성 및 정책적 제언

1. 북핵문제를 둘러싼 한·미 간 갈등 가능성

북핵문제의 해결에 있어 한·미 간 이견을 보이는 점은 우선 접근법의 차이이다.

문재인 정부는 미국이 추진하는 대북 ‘최대의 압박과 관여’ 정책에 동의하고 있으나, 문 대통령은 가능한 빨리 북한을 다시 관여시키는데 초점을 두고 대북 포용정책에 방점을 찍고 있다. 특히, 한반도에서의 전쟁은 안 된다는 점을 매우 강조하고 있는바, 이는 미국의 대북 선제타격과 같은 군사적 수단에 대해 강력 반대한다는 것에 다름 아니다. 문재인 정부는 미국의 대북제재에 동참하면서도, 어떤 방법으로도 남북대화를 이끌어내고, 이것이 북미관계 개선으로 이어지는 길을 찾으려고 애쓰고 있다. 이 길이야말로 한반도에서 전쟁을 방지하고 북핵 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방안이라는 것이다.

북한의 비핵화는 남북관계 개선과 병행해서 이루어져야 선순환이 가능하다는 것이 문재인 정부의 주장이다.¹¹⁾ 즉, 대북제재를 풀고 적극적인 경제지원과 종전선언이 이루어져 신뢰구축이 된다면, 북한은 더 이상 핵무기를 보유할 이유가 없어질 것이라는 것이다. 핵실험 중단을 통한 핵 동결을 입구로 해서 협상을 시작하고, 경제지원을 통해 남북관계 개선이 이루지고 종전선언과 평화협정을 체결하게 되면, 마지막으로 북핵 폐기라는 출구 전략을 구사하자는 입장이다.

반면에 미국은 남북교류와 경제적 지원으로 북한의 경제가 좋아지고 안정되면 더 이상 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라고 본다. 더욱이 대북 경제협력 자금이 북한의 핵과 미사일 개발 자금으로 전용될 수도 있어 매우 위험한 전략이라고 본다. 따라서 미국은 ‘선 핵폐기, 후 보상’을 북핵 해결의 원칙으로 내세우고 있다. 싱가포르 북미 정상회담 이후에는 북핵 폐기를 단계적으로 하는 것에는 어느 정도 동의하고 있지만, 최종적이고 완전하고 검증 가능한 핵폐기(FFVD)가 될 때까지는 대북 제재를 지속하겠다는 입장이다.

이러한 견해 차이는 한·미 신뢰가 약화될 경우 견잡을 수 없는 갈등에 직면할 수 있는 중요한 문제이다. 더욱이 문재인 정부 내 진보주의자들은 미국이 오히려 북한에 대한 위협이며, 이 위협이 완화되어야만 북한이 자체적으로 위협을 점차 줄일 수 있을 것이라 믿고 있다. 그래서 이들은

11) 통일부, 『문재인 정부의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017) 참조.

단기적으로 북한 핵과 미사일 실험에 대한 동결 협상 등을 통한 북한 핵 위협 관리를 지지하며, 이러한 핵과 미사일 동결을 달성·유지하기 위해 한미군사훈련 축소도 고려할 수 있는 방편이라고 생각한다. 이들은 미국과의 미사일 방어 협력에 반대해왔다. 일반적으로 북한과의 무조건적인 협상을 선호하고, 순수 경제교류·협력이라는 명분하에 북한에 대한 각종 지원도 지지한다. 문재인 대통령은 운전자론을 내세워 금년에 북한과의 판문점 선언과 평양선언을 이끌어냈다. 판문점 선언에 합의한 금년 내에 종전선언 달성을 이행하기 위해 미국에 대해 종전선언을 몇 차례나 요청하기도 했다. 그리고 대북제재를 해제해 줄 것을 미국은 물론 유럽의 영국, 프랑스, 독일 등에게도 강력히 요구하기도 했던 것이다.¹²⁾ 하지만 유럽 국가들은 선 핵폐기의 CVID에서 한 발짝도 물러서지 않았다.

북한은 한·미 간 이러한 이견을 잘 알고 있고, 이를 이용하려는 전략을 구사하고 있다. 북한의 의도는 바로 핵 위협을 통해 전략적으로 미국을 남한으로부터 분리시키겠다는 것이다. 미국 본토를 타격할 수 있는 핵능력을 확실히 확보함으로써 북한이 남한에 대한 핵 위협을 가할 때 미국이 개입을 주저하도록 만들려는 것이 바로 북한의 핵 탑재 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 안간 힘을 쓰는 이유이다. 미국으로 하여금 한국을 포기하도록, 즉 한미동맹의 악화 내지는 와해를 목적으로 북한은 남한 내 친북·진보주의세력들에게 온갖 평화공세를 가하고 있는 것이다.

다음으로 북핵 해결에 있어 중국의 입장을 보는 한·미 간 견해 차이이다.

2017년 4월 9일 중국 외교부 홈페이지에 게재된 왕이 중국 외교부장의 ‘미·중 정상회담 상황 통보’에 따르면, 중국은 미국에 북한 핵 문제 해결을 위한 쌍궤병행(雙軌並行, 비핵화와 평화협정 체결)과 쌍중단(雙中斷, 북한 핵·미사일 도발 중단과 한미연합 군사훈련 중단)을 제안하고 회담 재개의 돌파구 찾기를 희망했다. 문재인 정부는 이러한 중국의 제안에 호의적인 입장이었다. 북한의 핵동결만으로도 북한과의 대화와 협상을 시작하고 궁극적으로 평화협정 체결을 목표로 하고 있기 때문이다. 그리고 동결에 대한 대가로 최소한 한미군사훈련을 축소해야 한다고 동조하였다.

하지만, 트럼프 행정부는 평창 동계올림픽의 성공적 개최를 위해 한미군사훈련을 일시 중단할 때까지 중국의 제안에 반대 입장을 보였다. 한미합동훈련은 합법적인 방위훈련인 반면, 북한의 핵 및 미사일 실험은 유엔 안전보장이사회에서 금지한 사항이라고 주장했다. 트럼프 행정부는 미국이 한국과 1년에 두 차례만 대규모 합동군사훈련을 진행하기 때문에 이러한 제안이 한·미 연합 역지력과 방위태세를 약화시킨다고 본다. 주한미군 대부분이 한국에서 1년만 복무하기 때문에 합동훈련을 줄이면 응급상황에 대한 대응준비가 부족해질 수 있다는 것이다.¹³⁾

트럼프 대통령은 중국산 수입품에 대한 고율관세 집행, 환율조작국 지정 시사 등 중국을 압박

12) 코커 미 상원 외교위원장은 11월 29일 미국의 소리(VOA)와의 인터뷰에서 한국이 대북제재 완화 등을 거론하면서 북한과 유화적 분위기를 만들고 러시아와 중국 역시 이런 움직임을 보이는 것이 북·미 간 협상을 어렵게 만든다는 입장을 밝혔다. 『중앙일보』, 2018. 11. 29 참조.

13) David Straub, “ROK-US Alliance: Issues and Recommendations,” *Sejong Policy Briefing*, No. 2018-03, January 26, 2018 참조.

하여 중국으로 하여금 대북제재에 적극 동참하도록 요구하고 있으나, 중국은 북핵을 확실히 포기시킬 수 있는 대북 원유공급 중단과 같은 확실한 경제적 압박은 회피하고 있는 것이 사실이다. 중국은 북한의 불안정이 가져올 예측 불가능한 위협에 대해 우려하고 있을 뿐만 아니라, 북한 문제를 미국과의 전략적 경쟁구도 속에서 보고 있다. 즉, 앞에서 지적한 것처럼 전략적 완충지대로서 북한의 생존은 중국의 안보에 있어 핵심이익으로 간주하고 있는 것이다.

문재인 정부는 사드 배치 문제를 둘러싸고 중국의 강력한 비판에 직면하여, 이른바 ‘3불(三不)’을 중국에 약속했다. 강경화 외교부 장관이 2017년 10월 국회에서 밝힌 바에 따르면, 한국은 사드를 추가 배치하지 않으며, 미국의 미사일방어체제(MD)에 참여하지 않고, 한·미·일 군사동맹에 가담하지 않겠다고 천명했다. 이러한 문재인 정부의 중국에 대한 약속은 문 정부가 추진하고 있는 ‘균형외교’ 측면에서 이해할 수 있다. 미국과 중국 사이에서 어느 한편에 서지 않고 양국을 다 좋은 관계로 가져가겠다는 의미이기도 하다. 이러한 입장은 미중관계가 좋은 경우에는 별 문제가 없으나, 미중관계가 점차 악화되기 시작하면 매우 어려운 상황에 처할 수 있는 외교 노선이라 아니할 수 없다.

미국의 동북아 전략이 중국의 부상을 고려하여 대중국 견제전략으로 전환되는 시점이다.¹⁴⁾ 이를 위해 미일동맹을 기반으로 호주, 베트남, 인도 등과 함께 대중국 견제 네트워크를 구축하기 위해 동아시아국가들과 다양한 연합 전략을 구사하고 있다. 더 나아가서 인도·태평양 협력 네트워크를 구상하고 있는 것이 미국의 동아시아 전략이다. 이런 상황에서 문재인 정부가 이 협력 네트워크에의 참여를 주저하는 것은 미국의 입장에서 보면, 전통적인 한미동맹에서 이탈하는 것으로 볼 수밖에 없을 것이다. 즉, 한국정부가 미국과 일본 편에서 이탈하여 중국 측으로 가려는 것이 아닌가하는 의구심을 지울 수 없을 것으로 보인다.¹⁵⁾

마지막으로 9·19 평양선언에서 채택된 ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’¹⁶⁾에 대한 미국 측의 불만으로 한·미 간의 불신의 골은 깊어질 것으로 보인다. 군사분야 합의서의 주요 내용을 보면, 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사훈련 중지, 고정익 항공기는 군사분계선으로부터 동부지역은 40km, 서부지역은 20km를 적용하여 비행금지구역 설정, 비무장지대

14) 미·중 간 무역분쟁 이외에도 남중국해와 대만해협에서 미·중 간 군사경쟁이 벌어질 것으로 예상되고 있다. 이점은 Edward Wong, “Military Competition in Pacific Endures as Biggest Flash Point Between U.S. and China,” *The New York Times*, Nov. 14, 2018 참조.

이외에도 중국의 부상으로 미·중 패권 전쟁 가능성이 높다는 분석은 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (Updated Ed., New York: W.W. Norton & Company, 2014), ch. 10 ; John J. Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History* (April 2006), pp. 160-162 참조.

15) 워싱턴의 코리아 워처(Korea watcher)들은 3불 노선으로 문재인 정부가 친중, 반일, 그리고 약간의 반미 성향을 가졌다고 느낀다고 한다. 그리고 중국의 일대일로에 맞서는 미국의 인도·태평양 전략에 대한 이견에도 서운해 하고 있으며, 이들에겐 한국의 이런 행보가 중국을 의식해 미국의 아시아구상에서 발을 빼고 싶어 하는 모습으로 비치고 있다는 것이다. 강인선, “미국 한국, 친중 의심… 이번 방중 숨죽여 보고 있다,” 『조선일보』, 2017. 12. 12 참조.

워싱턴의 전략국제문제연구소(CSIS)의 존 햄리 소장은 “3불’은 북핵 위기 속의 한국 안보를 더욱 취약하게 만들 것이라고 보고, 한국은 사드 추가 배치를 포기함으로써 스스로를 위협한 상태로 내몰고 있다”고 주장한다. 강인선, “한미 동맹 강하지만… 한국의 ‘3 NO’(사드 추가·MD 참여·한미일 군사동맹 불가)로 도전받고 있다.” 『조선일보』, 2018. 1. 1 참조.

16) 전문은 『노컷뉴스』, 2018. 9. 19 참조.

안에 있는 감시초소(GP) 철수를 위한 시범적 조치로 1km 이내 근접 감시초소 완전 철수, 판문점 공동구역의 비무장화, 서해 해상에 평화수역과 공동어로구역 설정, 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책 강구, 그리고 남북군사공동위원회의 구성 및 운영과 관련된 문제를 구체적으로 협의 등이다.

이러한 내용 중 가장 미국의 불만을 야기한 것은 군사분계선(MDL)에서의 비행금지 구역을 설정한 것이다.¹⁷⁾ 이는 미국 측과의 협의 없이 일방적으로 남북 간에 합의한 것인 바, 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관이 강경화 외교부 장관에게 강경한 항의를 했다고 알려지고 있다. 남한과 미국이 북한을 침공할 가능성이 전무하기 때문에 북한은 남한 측의 동향을 비행하여 정찰할 필요가 없는 것이 사실이다. 우리 측에서 늘 군사분계선 상공을 비행하여 북한군의 동향을 면밀히 살펴야만 한다. 이런 점에서 보면, 우리 측이 일방적으로 북한 측에 양보한 것이나 다름없다.

서해 평화수역 기준이 북방한계선(NLL)이라고 우리 정부는 주장하지만, 이것이 불분명하며, 북방 40km, 남방 40km를 평화수역으로 설정했다고 하지만, 실제로는 남쪽으로 35km나 더 양보한 것으로 드러났다. 더욱이 북한 평양근처의 수도권은 서해 평화수역에서 멀리 떨어져 있어 위협에 노출될 가능성이 거의 없다. 하지만 서해 평화수역에서 인천과 서울 등 수도권은 지척이기 때문에 북한 특수부대가 한강 하구까지의 공동수역을 이용 언제든지 수도권으로 침투할 수 있게 되었으며, 황해도에 배치된 장사정포를 포함한 북한 4군단에게 쉽게 노출될 가능성도 높아졌다.

남북 군사분야합의에 우려하는 측에서는 수도권은 ① 서해안 공백, ② 비행금지구역으로 정밀 감시·타격 능력 제한, GP·장애물 철거, 급격한 부대·병력 감축 등으로 아군 전방 방어력 약화, ③ 신형 300mm 방사포 증강 등으로 북한군 전방 전투력 강화 같은 삼중 위협에 상시 노출되게 됐다고 한다.¹⁸⁾ 남북한 군사분야 합의는 남북 간 신뢰구축이라는 측면에서 추진된 것이긴 하지만, 남북 간의 진정한 군사분야 신뢰구축은 북한의 핵 및 장거리미사일 능력이 폐지되지 않고서는 이룩될 수 없는 것이다. 북한의 핵을 그냥 두고서 어떤 군사분야 합의를 해도 그것은 일시에 물거품이 될 수밖에 없는 것이라고 생각된다. 선 북핵폐기 이후에 재래식 무기의 감축을 해야 진정한 남북 간 군사분야 신뢰가 구축될 것이다. 미국의 제임스 매티스(James Mattis) 전국방장관은 남북 군사분야 합의서에 동의한다고 밝히긴 했으나,¹⁹⁾ 이는 한미동맹 관계의 손상을 바라지 않는 미국 측의 배려이며, 실제로는 미국과 협의 없이 군사분계선에서의 비행금지 구역 설정에 대한 불만은 매우 클 것으로 보인다. 한미 합동군사훈련이나 북한 군 정찰에 있어 상당한 어려움이 있을 것이기 때문이다.

17) 로이터 통신은 “미국이 남북이 지난 9월 합의한 군사분야 합의서에서 비행금지구역을 설정한 계획을 반대하고 있다”고 보도했다. 또한 “미국은 이번 합의가 북한에 대한 군사 준비 태세에 영향을 미칠 수 있고 비핵화 진전이 없는 상태에서 합의가 이루어진 것에 우려하고 있다”고 한다. *The Wall Street Journal*, October 18, 2018 ; 『조선일보』, 2018. 10. 20 참조.

18) 신원식, “북한 배려가 대한민국 안보보다 중요하다” 『조선일보』, 2018. 11. 19 참조.

19) 매티스 국방장관은 10월 31일 펜타곤에서 개최된 제50차 한미 안보협의회의(SCM)가 끝난 후, 정경두 국방장관과 가진 공동 기자회견에서 남북 군사합의서를 지지한다고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2018. 11. 1 참조.

상기한 바와 같이, 북핵문제 해결에 있어 대북제재와 관련한 이견, 문재인 정부의 친중국화 움직임, 그리고 남북 군사분야 합의서에 대한 불만 등이 겹쳐 한·미 양국 간에는 불신의 골이 점차 높아지고 있어, 계속적으로 문재인 정부가 독자적인 노선을 추진한다면 한·미 양국 간 갈등 가능성은 점차 고조될 것으로 전망된다.

2. 북핵문제 해결을 위한 정책적 제언

앞에서 지적한 바와 같이, 북핵문제 해결을 위한 문재인 정부의 정책은 남북관계와 북핵해결을 병행한다는 것이다. 반면, 미국 트럼프 정부는 ‘선 핵폐기, 후 보상’ 원칙에 따라 북한의 핵 폐기 없이는 경제지원을 할 수 없다는 입장이다. 문재인 대통령의 운전자론에 입각한 북한과의 관계 개선이 2018년 초 북한 선수단의 평창 동계 올림픽 참가를 계기로 판문점에서 남북정상회담이 열리고, 9월에는 평양에서 정상회담이 개최되어 남한 정부는 적극적인 대북교류와 경제협력을 추진하려 하고 있다. 하지만 미국과의 입장 차이로 남한 정부의 대북 경제협력은 경의선·동해선 북한 측 구간 현지 공동조사 및 착수식 등이 유엔 제재에 면제 받은 것 이외에는 남북 간 문화·스포츠 교류와 의약품 등 인도적 지원 정도가 추진되고 있을 뿐이다. 판문점 선언 이후 북한과의 교류를 원하는 민간단체와 지자체가 대북 교류·협력에 적극 나서고 있으나, 유엔 제재에 묶여 대북 경제지원은 추진되지 못하고 있는 실정이다. 이런 단체들은 미국의 대북교류에 대한 소극적 태도에 강한 불만을 토로하고 있기도 하다. 미국과의 엇박자를 내면서 성급히 북한과의 경제협력을 하는 것은 북핵 해결에 도움이 되지 않는다. 문재인 정부는 이 점을 유념하여 속도 조정이 필요한 시점이다. 북핵 해결을 위해 다음과 같은 정책이 요구된다.

첫째, 미국과의 긴밀한 협력이 중요하다. 이를 통해 북한의 핵폐기를 위해 양국 간 협력에 기초한 ‘로드맵’을 우선적으로 만들어야 한다. 북핵문제 해결에 있어 양국 간 파열음이 생긴다면, 북한은 이 틈새를 이용하여 비핵화로 포장된 실질적 핵보유 국가로 나갈 가능성이 높아진다. 북한이 주장하는 대로, 핵동결을 토대로 종전선언과 평화협정이 체결된다면 주한미군의 존재 이유가 사라지고 한미동맹이 와해될 수 있다. 문재인 정부가 미국에 대해 종전선언이나 대북제재 해제를 요구하는 것은 숙고해야 될 것으로 생각된다. 요구하면 요구할수록 미국정부는 물론 미국 내 한반도 전문가들이 문재인 정부의 의도에 대해 의구심을 가질 수 있다. 따라서 한반도의 종전선언이나 평화협정은 북한의 비핵화가 어느 정도 이루어진 이후에 추진하는 것이 한국의 안보를 위해서나 한반도 평화체제의 진정성을 담보하기 위해 중요하다. 즉 평화체제에 대한 귀납적 접근이 요청된다.

미국 대사관 앞에서 벌어지는 친북·중북세력들의 주한미군 철수 요구가 미디어를 통해 미국민들에게 알려져 미국 내에 주한미군 철수 여론이 확산될 수 있다. 이런 기회를 이용, 비교적 주한미군 주둔에 소극적인 생각을 갖고 있는 트럼프 대통령이 북한과의 핵 협상에서 동결에 합의하여 주한미군 철수를 명령할 가능성이 있다는 점도 배제할 수 없다. 특히, 트럼프 대통령이 주한

미군 주둔비에 불만이 많으므로 주둔비 협상에서 우리정부가 어느 정도 양보하는 것도 좋을 것이다.²⁰⁾ 한국정부는 이점에 늘 유념해야 한다.

더욱이 유엔 대북제재²¹⁾의 해제에 있어 문재인 정부가 일부 제재 완화를 주장하는 중국, 러시아와 유사한 주장을 하고 있어 제재를 둘러싸고 한국·중·러 대 미·일·유럽의 대립 구도가 형성될 수도 있어 보인다. 이럴 경우 미국 내 여론은 극도로 악화되어 주한미군 철수 주장이 점차 증대될 것으로 생각된다. 그리고 앞에서 지적한 바와 같이, 문재인 정부가 친중적인 태도를 보이고 있어 미국 내에서 한국 정부가 반미(反美)는 아니라 해도 원미친중(遠美親中) 정책으로 대외정책의 방향을 선화하는 것은 아닌가 하는 의심을 품을 수 있다. 이 점은 문재인 정부가 대단히 신중하게 대처해야 할 문제이다. 아무리 중국의 부상이 빠른 속도로 이루어진다고 해도 군사력, 경제력, 소프트 파워 측면에서 보면 향후 30-40년 내에 중국이 미국을 앞지르기는 쉽지 않다고 본다. 특히 2014년에 시작된 미국의 셰일가스 혁명으로 상대적으로 쇠퇴하던 미국의 경제가 다시 부활하고 있어 상당기간 미국의 패권적 리더십은 계속 유지될 것으로 예측된다. 이 점에서 설부르게 한국정부가 미국이 쇠퇴할 것으로 보고 친중화로 기우는 것은 매우 위험한 선택이라 아니할 수 없을 것이다.

둘째, 중국과의 관계 설정을 분명히 하는 것이 좋다. 한국은 중국과 전략적 협력 동반자 관계를 유지해오고 있다. 중국은 한국이 대중경제 의존도가 높다는 점을 이용, 한국을 한·미·일 3각 협력체제에서 이탈시켜 중국 진영으로 편입되기를 바란다. 작년 사드 배치과정에서 중국은 한국에 대해 매우 고압적인 태도를 보였다. 중국 관광객의 한국 방문 금지, 한류 금지, 롯데에 대한 공격 등 경제적인 압박을 가했다. 이런 상황에서 문재인 정부는 상기한 바의 '3불' 정책을 내세우며 중국에 대한 유화책을 보였다. 이런 우리 정부의 태도가 중국으로 하여금 한국을 무시하게 할 수 있다. 우리 정부는 중국에 대해 확실한 우리의 입장을 밝혀야 한다. 한국의 안보는 미국과의 동맹으로 유지되고 있으며, 북한이 핵무기를 완전히 폐기하지 않는 한 이를 방어하기 위한 사드 배치는 필수적이며, 중국이 북핵 폐기에 소극적인 한, 우리는 미국 및 국제사회와 더불어 대북제재에 앞장설 수밖에 없다는 점을 주장해야 한다. 중국이 아무리 경제 압박을 해도, 우리의 중간재를 수입하여 완제품을 만들어 해외에 수출하는 중국의 경제구조상 한국 제품을 완전히 수입금지 하기는 어려운 것이 사실이다. 사드 배치이후 한·중 간 경제악화에도 불구하고 중국의 중간재 수입은 거의 줄지 않았던 것이다. 그리고 점차 대중 경제의존도를 줄여가는 노력을 해야 한다. 이점에서 문재인 정부가 추진하고 있는 동남아시아와 인도를 겨냥한 '신남방정책'은 바람직하다고 하겠다.

셋째, 일본과의 관계 개선이 시급하다. 문재인 정부 들어 2015년 12월에 박근혜 정부가 채택

20) 미국 측은 최소 10억 달러(1조 2000억원)를 요구했으나 최종 협의에서 한국 측은 1조389억원을 부담하고, 매년 협상을 하는 방향으로 한미 양측이 합의한 것은 다행스런 일이다.

21) 유엔 대북제재에 대한 제세한 논의는 강근형·강병철, “북한 핵실험에 따른 대북제재의 한계와 한국의 대응전략,” 『신아시아』, 제24권 2호 (2017년, 여름), pp. 10-43 참조.

한 위안부 합의를 전면 부정함으로써 한일관계는 악화일로에 들어갔다. 문재인 정부가 재협상을 하지 않겠다고 하여 어느 정도 봉합되는 과정에 있다. 이외에도 신일본제철에 대한 배상 판결과 일본 초계기의 한국군함에 대한 접근 문제 등으로 한일관계는 매우 경색되고 있는 것이 사실이다. 특히, 한국 대법원이 신일본제철(신일본주금)에 강제징용 노동자들에게 1억원을 배상하라는 판결에 대해 일본정부는 1965년 한일기본조약에서 결정된 대일청구권자금에 강제징용 노동자들에 대한 배상도 다 포함된 것이기 때문에 더 이상 일본 기업이 배상할 필요가 없다고 주장하고 있다. 국제법을 지키지 않는 한국 정부와는 어떠한 약속도 할 수 없다는 입장이다. 대법원은 개인의 청구권은 소멸되지 않았다고 보고, 그런 판결을 내린 것으로 보이지만, 일본과의 외교관계를 고려하면 다른 해결법을 찾아야 된다고 생각된다. 한국정부는 당시 대일청구권 자금을 받고, 징용자들에게 나누어주지 않고 경제개발 자금으로 사용했다. 이제 한국경제가 이 만큼 성장했으므로, 한국정부가 주도해서 당시 개발자금으로 성장한 포항제철 등 기업들에게 기금을 내도록하여 강제징용에서 피해를 본 분들에게 배상하도록 하는 것이 한국의 국가위신으로서나 한일관계의 개선을 위해 좋은 방책일 것이다.

일본은 한국과 마찬가지로 북한의 핵과 미사일 위협에 그대로 노출되어 있다. 따라서 한·일 간 긴밀한 협력으로 북핵문제를 해결에 노력해야 하며, 한·일 모두 미국과 동맹관계를 맺고 있어 한·미·일 군사동맹까지는 아니라 해도 긴밀한 군사협력관계를 구축하는 것이 북핵문제 해결에 있어서나 중국의 압박을 견제하기 위해서도 매우 중요하다.

넷째, 러시아와의 경제협력 강화를 통한 우호적 관계를 설정해야 한다.

러시아는 우크라이나 크림 사태 이후 중국과의 협력을 통해 미국 및 유럽의 압박에 대응하고 있기 때문에 우리 입장에서 러시아 변수를 제대로 관리하지 않을 경우 상당히 어려운 상황을 맞이할 수 있다. 어떤 이유에서든 북·중·러 대 한·미·일 구도로 나뉘는 것은 우리에게 불리하다.²²⁾ 대북제재에 있어 러시아는 중국과 유사한 태도를 보이고 있는 상황이다. 따라서 푸틴정부와의 경제협력을 강화하여 러시아가 북한 측에 경도되는 것을 사전에 차단해야 한다. 북한 핵 폐기로 남북관계가 정상화되거나 한국 주도의 통일이 된다면 러시아를 통한 물류 증대로 러시아의 이익이 막대함을 설득하고, 러시아의 오일과 천연가스 등을 적극 수입하겠다는 약속을 함으로써 러시아를 한국 쪽으로 끌어들이려는 전략을 면밀히 추진해야 한다.

IV. 제2차 북미 정상회담 전망

북핵 해결에 있어 문재인 정부와 트럼프 행정부는 비핵화에는 동의하면서도 방법론에서 차이를 보인다. 문재인 정부는 남북관계 개선과 북핵문제 해결을 병행해서 추진하려 하고, 트럼프 행정부는 ‘선 비핵화, 후 보상’ 원칙을 고수하면서 북한의 비핵화 이전에 경제지원과 같은 남북교

22) 김성한, “대북 비핵화 외교 평가와 한국의 안보정책 방향,” 『신아세아』, 25권 3호 (2018년, 가을), p. 56.

류는 오히려 북한으로 하여금 핵무기를 포기하지 않게 할 것이라고 보고 있다. 이 간극을 좁혀 접점을 마련하는 것이 북핵문제 해결에 매우 중요한 과제이다. 한·미 양국 간에 견해차이가 벌어질수록 북한이 이 틈새를 공략하려 할 것이기 때문이다.

늦은 감이 있으나, 작년 11월 20일 한·미 양국 사이에 북핵문제 해결을 위한 '워킹그룹'이 출범한 것은 매우 다행스러운 일이다. 여기에서 폼페이오 국무장관은 "북한 비핵화가 남북관계 증진에 뒤쳐지지 않는다는 것을 확실히 하기를 원한다"고 했다. 미국이 이 회의에서 남북관계 과속에 대한 공개 경고장을 보낸 것으로 보인다.

작년 11월 8일 북한의 요청으로 5차 북·미 고위급 회담이 연기된 이후로 후속 일정이 잘 잡히지 않았으나, 트럼프 대통령은 내년 1-2월경에 2차 북·미 정상회담이 열리길 원한다고 몇 차례 언급했다.

한편, 김정은 위원장은 금년 신년사에서 "미국과의 관계에서 올해 북남관계가 대전환을 맞은 것처럼 쌍방의 노력에 의하여 앞으로 좋은 결과가 꼭 만들어 질 것이라고 믿고 싶다"고 밝힘으로써 적극적인 북미관계 개선 의지를 드러냈다. 그리고 "지난 6월 미국 대통령과 만나 유익한 회담을 하면서 건설적인 의견을 나누었으며, 서로가 안고 있는 우려와 뒤엉킨 문제 해결의 방도에 대해 인식을 같이 했다" 선언하고, "언제든 또 다시 미국 대통령과 마주 앉을 준비가 되어 있으며 반드시 국제사회가 환영하는 결과를 만들기 위해 노력할 것"이라고 밝혔다. 이는 제2차 북미 정상회담에 대해 적극적인 입장을 드러낸 것으로 보인다.

1월 17일 북한 김영철 노동당 중앙위 부위원장이 미국을 방문하여 18일 트럼프 대통령에게 김정은 위원장의 친서를 전달했다. 김영철은 대륙간탄도미사일(ICBM) 폐기 등을 제안하며 미국에 대북제재 완화를 요구했지만 미국은 확답을 주지 않은 것으로 알려졌다. 샌더스 백안관 대변인은 "최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD)를 볼 때까지 대북압박과 제재를 계속할 것"임을 강조했다. 다음 날 트럼프 대통령은 기자들과 만나, "우리는 아마도 2월 즈음 만나기로 합의했으며, 언론에는 보도되지 않았지만 우리는 비핵화에 대한 많은 진전을 이뤘고, 다른 많은 것에 대해 대화하고 있다"고 밝혀 2차 정상회담에서 실질적 성과가 있을 것임을 내비쳤다.

이후 스티븐 비건(Stephen Biegun) 미 국무부 대북정책 특별대표는 1월 19일부터 스웨덴에서 최선희 북한 외무성 부상과 3박 4일간의 마라톤 실무협상에 들어갔다. 이 실무협상에서 정상회담 장소와 날짜, 의제 등이 조율될 것으로 예측되었다.

스티브 비건 특별대표는 1월 31일 스탠포드 대학의 한 강연에서 "비핵화가 최종 완료되기 전 미국이 북한 핵과 미사일 프로그램의 전모를 알아야 하겠지만, 미국은 (미래의) 어느 시점에서 북한의 포괄적인 핵 신고를 받을 것"²³⁾이라고 말했다. 핵 신고 없이 비핵화를 진행하다가 일정 시점이 지난 후 목록을 제출해도 된다는 의미이다. 미국은 그동안 비핵화의 첫 단계로 북한이 보유하고 있는 모든 핵무기와 핵물질, 핵시설 목록 제출을 요구해왔다. 하지만 북한은 이는 주권 침

23) VOA 뉴스, 1. 31 참조.

해이며, 미·북 간 신뢰가 없는 상황에서 핵물질과 무기, 운반수단 목록을 제출하라는 것은 공격 목표 리스트를 제출하는 것과 마찬가지로 반발해왔던 것이다. 따라서 비건 대표의 이러한 발언은 북미협상의 걸림돌이 된 핵무기 목록 제출을 나중으로 미뤄 교착상태를 풀어보겠다는 의도로 보인다.

비건 대표는 이날 연설에서 북한 김정은 위원장이 작년 10월 마이크 폼페이오 국무장관의 4차 방북 때 플루토늄과 우라늄 농축시설의 폐기를 약속했다는 사실도 공개했다. 그는 “이것은 영변을 넘어서는 것으로 북한 전체 플루토늄과 우라늄 농축시설을 의미한다고”고 했다. 그러면서 김정은 위원장이 이에 대한 대가로 원했던 ‘상응 조치’를 북한과의 실무협상에서 논의할 것이라고 밝히기도 했다. 또한 비건 대표는 “트럼프 대통령은 한국전쟁을 끝낼 준비가 돼있다”며 미국이 종전선언도 준비하고 있음도 시사했다. 그는 ‘미국 대통령은 지금 한반도에서 70년간의 전쟁과 적대감을 극복해야 할 때라고 확신한다며, 미국은 북한을 침공하지도, 북한 정권 전복을 추구하지도 않는다’고 밝혔다.

이러한 비건의 주장은 미국의 정책이 대북 관여정책으로 확실히 선회한 것임을 의미한다. 북한이 작년 9월 평양공동선언을 통해 “미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있다”고 표명한 것에 비추어 보면, 향후 북미 간 실무협상에서 미국 측의 상응 조치에 대해 어느 선까지 나갈 수 있을 것인가가 북미 정상회담의 중요한 과제가 될 것으로 볼 수 있겠다.

2월 6일부터 2박 3일간 비건 대표는 평양을 방문하여 김혁철 전 스페인 주재 대사와 김창선 국무위원회 부장 등을 만나 비핵화 방안과 미측의 상응 조치, 미북관계 전환, 지속적 한반도 평화구축 문제 등 회담 의제, 정상회담 의전 문제 등을 논의한 것으로 알려지고 있다. 비건 대표는 9일 우리 정부 당국자와 여야 의원들을 만나 “북한과 해결해야 할 난제들이 있다”며 이번 만남은 “미·북 양측 간 ‘협상’이 아니라 ‘입장 타진’이었다”고 말했다고 한다. 이는 제재 면제·완화 등을 놓고 이견이 크다는 의미일 것이다.

이번 협상에서 미국은 영변 핵시설과 동창리 미사일 기지의 신고·검증·폐기를 강조했고, 북한은 그에 따른 상응조치인 종전선언과 평화협정 논의, 평양 연락사무소 설치와 함께 제재 완화를 요구했다고 한다. 큰 틀의 의견 교환은 있었지만 구체적인 합의는 없었던 것으로 보인다. 특히, 미측은 북한이 요구하는 제재완화에 대해 영변·동창리 시설 폐기와 함께 전향적인 추가적인 비핵화 조치 없이는 불가능하다는 입장을 재차 강조했다고 한다. 이에 대해 일본 요미우리 신문은 “미국이 북한 비핵화 보상으로 제재 면제·완화가 아닌 종전선언, 평양 연락사무소 설치 등 체제 보장을 제안하는 쪽으로 협상 방침을 바꿨다고 보도하고 있다.²⁴⁾ 2차 북미정상회담 전에 한 두 차례 실무협상이 더 필요해 보인다.

지난 2월 5일 트럼프 대통령은 연두교서에서 2차 북미 정상회담이 2월 27~28일에 베트남에서

24) 『조선일보』, 2. 11 참조.

개최될 것이라고 밝혔다. 그 후 장소로는 베트남의 수도 하노이가 될 것이라고 발표했다. 2017년까지 미국의 대북정책은 '최대의 압박과 관여'를 추진하면서도 압박에 강한 무게를 두는 전략을 구사했다. 하지만 2018년 들어 6·12 싱가포르 북미 정상회담을 추진하면서도 압박보다는 관여 쪽으로 선화해왔다.

2차 북미 정상회담을 앞두고 아직 양국 사이에 합의되지 않은 가장 중요한 문제는 바로 '비핵화(denuclearization)'가 무엇을 의미하는가 하는 점이다. 미국은 북한의 완전한 비핵화를 의미한다고 강조한다. 하지만 북한은 김정은 위원장이 신년사에서 "조선반도 정세 긴장의 근원으로 되고 있는 외세와의 합동 군사연습을 더 이상 허용하지 말아야 하며 외부로부터의 전략자산을 비롯한 전쟁장비 반입도 완전히 중지되어야 한다"고 밝힌 바와 같이, 한반도의 비핵지대화를 '비핵화'로 간주하고 있는 듯하다.²⁵⁾ 이처럼 중요한 문제에 대해 합의가 되지 않고 있어 북미 정상회담을 낙관하기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 트럼프 대통령은 여러 차례 "김정은 위원장과 좋은 관계이며," "우리는 환상적인 궁합을 갖고 있다(We have a fantastic chemistry.)"고 주장하고, 이번 회담이 성사될 좋은 기회가 될 것이라고 낙관하고 있기도 하다.

2월 27일에 개최될 2차 북미 정상회담에서 어떤 결과가 도출될 지는 확실한 예측을 하기가 어려우나, 이런 점에서 미국 측이 북한 보다 좀 더 양보할 가능성이 높아 보인다. 이는 트럼프 대통령이 국내적으로 정치적 위기에 몰려 있어 2020년 대선에서 승리하기 위해서는 북한 문제에서 가시적인 성과를 보여야 한다는 강박적인 조급함이 보이기 때문이다. 일부 전문가들이 우려하는 바처럼, 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM)을 일부 폐기하고 핵무기를 동결하는 선에서 제재를 완화해주고 종전선언과 평화협정을 추진할 가능성도 없지 않아 보인다. 이럴 경우 한국 정부는 어떤 입장과 정책을 취해야 할 것인가에 대해 미리 방책을 마련해 두는 것이 한국의 안보와 통일을 위해서도 매우 필요할 것으로 생각된다.

V. 세계평화의 섬 제주의 역할

이번 제2차 북미 정상회담에서 양국 간에 어느 정도 합의가 이루어지고, 남북교류가 활발해질 수 있다는 가정 하에서 세계평화의 섬 제주의 역할을 논해보려 한다. 이러한 가정은 북미 간 합의에 있어 북한이 영변 등에 대한 국제적 사찰을 수용 및 실질적 폐기에 돌입하고, 미국은 이에

25) 조선중앙통신은 12월 20일 "한반도 비핵화는 미국 핵 위협의 완전한 제거가 꼭 필요하며, 북한의 핵 제거뿐만 아니라 남한에 있는 미국의 핵무기와 여타 침략무력의 완전한 제거를 의미한다고 보도했다. 이에 대해서는 Min Joo Kim, "North Korea rejects denuclearization unless U.S. 'nuclear threat' is eliminated," *The Washington Post*, December 20, 2018, 이외에도 Russell Goldman, "A Guide to Trump and Kim Jong-un's Next Summit Meeting," *The New York Times*, February 8, 2019 참조.

북한을 방문했던 프랑스 전략연구재단(FRS)의 앙투안 봉다즈 연구위원은 북한 외무성의 한 간부가 '완전한 한반도 비핵화'란 주한미군의 철수를 비롯해 네 가지 조건이 충족된 상황을 의미한다고 말했다고 밝혔다. 이는 주한미군의 철수를 포함해 미국의 적대적 대북 외교정책 중단, 한반도 전쟁 위험 종식, 국제사회의 핵무장 철폐 등이다. 『조선일보』, 2018. 11. 8 참조.

상응 조치로 북한에 대한 일정부분 제재를 완화하는 것을 의미한다. 이 제재 완화에는 북한이 원하는 개성공단과 금강산 관광 재개는 물론 남북 철도 연결의 실질적 시행, 인도적 지원 증대 등이 포함될 수 있을 것이다.

‘세계평화의 섬’ 제주의 구상은 90년대 탈냉전시대에 제주도가 동아시아의 새로운 질서 형성과정에서 적극적으로 기여하기 위해 도출되었던 아이디어였다. 제주를 단순한 관광지로서만이 아니라, 한반도는 물론 동북아와 세계평화에 기여할 수 있는 외교적 공간으로 만들자는, 즉 제네바, 알타와 같은 세계평화를 논의하는 담론의 장으로 발전시키려는 야심찬 구상이었다. 우근민 도정과 김태환 도정에서 꾸준히 노력한 결과, 드디어 2005년 1월 17일 노무현 대통령은 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 선포하였다.²⁶⁾

당시 노무현 정부는 동북아 중심국가를 지향하고, 동북아시아에 있어 평화공동체 형성을 21세기 미래 비전으로 제시하고 있었던 바, 제주를 한반도와 동북아의 평화협력의 거점으로 삼고자 세계평화의 섬으로 선포한 것이라 할 수 있다. 아울러 제주인들은 삼무정신의 전통을 창조적으로 계승하고 있고, 4·3사건의 비극을 화해와 상생의 정신으로 승화시켜왔다. 과거의 쓰라린 상처와 아픔으로 인해 제주인들은 그 누구보다 평화의 소중함으로 잘 알고 있으며, 평화 사랑의 마음이 깊다. 이러한 제주인들의 정신이 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하는 데 바탕이 되었음은 물론이다.

제주에 세계평화의 섬으로 지정된 이후 많은 사업들이 추진되어 왔다. 세계 정상들의 방문을 기념하는 전시·교육 공간으로 제주국제평화센터가 건립되었고, 평화연구의 중심 역할을 수행할 제주평화연구원이 설립되었으며, 그리고 동아시아의 교류와 평화 협력을 논의하는 제주평화포럼이 2001년부터 시작되어 금년 5월에는 14회 제주포럼을 눈앞에 두고 있다.

제주포럼은 사실상 제주 평화의 섬 구상의 일환으로 추진되었던 것이다. 평화의 섬 구상에 산파 역할을 한 문정인 교수에 따르면, ‘평화의 섬’ 제주가 네 가지 기능을 할 수 있을 것으로 보았다고 한다.²⁷⁾ 첫째는 제주평화센터에서 담당하고 있는 평화의 전시 기능, 둘째는 제주평화연구원이 담당하고 있는 평화연구 기능, 셋째 제주평화포럼의 주기적 개최를 통한 아젠다 및 인적 네트워크 개발 기능, 그리고 마지막으로 4·3평화공원을 통한 평화교육과 운동 기능 등이 그러하다는 것이다. 이 네 가지 기능 중 제일 먼저 착수된 것이 제주포럼이었다.

이외에도 1998년부터 제주도민들의 대북한 감귤 보내기 운동이 시작되면서, 제주는 전국 지자체의 대북 교류협력사업을 선도해 나가기도 했다. 2010년까지 제주도민들은 총 12회에 걸쳐 감귤 48,328톤, 당근 18,100톤을 도민들의 사랑을 담아 북한에 보냈으며, 이른바 ‘비타민 C 외교’를 훌륭하게 해냈다고 자부할 수 있을 것이다. 이를 계기로 북한 제 차례에 걸쳐 제주도민들을 초청하였으며, 제주도에서 남북 장관급회담 및 국방장관회담이 개최됐을 뿐만 아니라, 남북평화축전도 열려 평화의 섬 제주는 남북 간 화해와 협력의 선도적인 역할을 해냈던 것이다.

26) 이하 강근형, “국제교류의 허브를 꿈꾸며,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』(제주: 제주특별자치도, 2015), p. 32-35 참조.

27) 문정인, “제주 (평화) 포럼의 회고와 전망,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』, 같은 책, p. 20.

한편, 제주의 '세계평화의 섬' 지정은 다양한 교류협력 사업을 추진함으로써 한반도와 동북아시아 교류협력의 거점으로서의 역할을 잘 수행해왔으나, '평화의 섬'이 과연 무엇을 뜻하느냐에 대한 논란으로 혼란과 갈등이 불거지기도 했음을 부인할 수 없을 것이다. 이는 노무현 정부가 '세계평화의 섬'을 선포하면서 이것이 무엇을 의미하는 지에 대해 명확한 개념 정의를 내리지 않아, 자의적으로 '평화의 섬'을 해석하면서 논란을 가중시켰다 더욱이 해군 측이 2002년 이후 지속적으로 제주에 해군기지를 건설하겠다는 계획을 천명함에 따라, "평화의 섬에 해군기지가 웬 말이나"는 주장과 "평화를 지키기 위해서는 해군기지가 필요하다"는 상반된 주장들이 서로 공박함으로써 제주사회를 양분하는 결과를 초래하기까지 했던 것이다.

이는 해군기지 건설을 반대하는 제주사회의 시민단체들이 '세계평화의 섬'을 비무장 평화지대를 의미하는 것으로 자의적으로 해석한 데에 기인한다. 노무현 정부가 지향하는 '세계평화의 섬'은 비무장 평화지대를 목적으로 한 것은 결코 아니었다. 한반도와 동북아시아의 평화협력을 증진시킬 목적으로 제주를 '세계평화의 섬'으로 지정하여 역내 국가는 물론 비국가행위자들의 다양한 교류와 평화협력의 거점으로 제주를 활용하려는 의도였던 것임은 말할 것도 없다. 오죽하면 노무현 대통령이 2007년 6월 21일 제4회 제주평화포럼에 참석하여 도민과의 대화 자리에서, 스위스 중립국을 예로 들며 "무장과 평화가 같이 가는 게 잘못이 아니다"라면서 "평화의 섬과 해군기지가 양립 가능하며, 해군기지는 국가가 필요한 필수적 요소"라고 설파했을까?

제주 '세계평화의 섬'을 국제교류와 평화협력의 거점으로 해석한다면, 평화의 섬과 해군기지 설치하는 크게 배치된 것이 아니라고 할 수 있다. 해군기지가 있다고 해도 동북아의 평화협력을 증진하기 위해 역내 국가들 간의 교류와 협력을 강화하는 것은 얼마든지 가능하기 때문이다. 더욱이 역내 국가들 간의 군사교류의 활성화를 통해 상호 투명성을 확보할 수도 있을 것이다.

중국이 제2의 경제대국으로 부상하고, 이에 따라 해군력의 강화가 두드러지게 나타나고 있는 현실에서 한국도 사활적인 해상교통로(Sea lane or SLOCs)의 안전 확보를 위해서는 어느 정도의 해군력의 증강은 불가피하다고 볼 수 있다. 특히, 이어도의 해양과학기지 설치를 계기로 한·중 간 이어도 관할권을 둘러싼 마찰 가능성이 있으며, 센카쿠열도(다오위다오)를 둘러싸고 중·일 간 갈등 가능성도 더욱 현실화되고 있는 것이 사실이다. 이런 상황에서 한·중·일 간 군사적 마찰을 완화하고 동북아 삼국의 평화협력을 논의하는 장으로서의 '세계평화의 섬' 제주의 역할은 그 어느 때보다도 중요해지고 있으며, 향후 정상회담은 물론 다양한 국제회의의 거점으로 부각될 가능성이 매우 높다고 하겠다.

'세계 평화의 섬' 제주는 생물권보전지역 지정, 세계자연유산 등재, 그리고 세계지질공원 인증까지 획득하여 유네스코 자연환경 분야 3관왕을 기록함에 따라 자연스럽게 세계 환경보전의 중심지로 부각되고 있다. 즉, 환경과 생태를 보전하는 생태평화의 관점이 평화의 섬에 강조되고 있는 것이다. 제주 올레가 전국적으로 알려지고, 많은 관광객들이 올레를 걸으면서 제주의 아름답고 청정한 자연을 만끽하고 건강을 증진하고 있는 것이 사실이다. 이른바 치유의 평화라는 확장된 개념이 평화의 섬으로 거듭나고 있다.

원희룡 도정은 대북 프로젝트로 5+1 사업을 추진할 계획이다.²⁸⁾ 이는 중단된 감귤보내기 재개, 제주~북한 평화크루즈 사업 추진, 한라-백두 남북한 교차관광 실현, 한라산-백두산 생태환경 보전 공동협력과 학술교류, 제주포럼에의 북측 대표단 참석 유도이다.

기존의 5개 사업에서 더하여 대북 에너지 협력을 추진하려 한다. 원희룡 도정은 제주도를 2030년까지 ‘탄소 없는 섬(Carbon Free Island)’으로 육성하겠다는 야심찬 계획을 세우고 있다. 모든 자동차를 전기자동차로 전환하는 한편, 에너지 수요 100%를 풍력과 태양광 등 신재생에너지로 충당할 계획이다. 제주도의 ‘탄소 없는 섬’ 프로젝트는 2030년까지 국내외에 100조원 규모의 시장을 개척하고, 50만개의 일자리를 만들 수 있다고 한다.

이처럼 ‘탄소 없는 섬’ 프로젝트는 기후 변화를 일으키는 탄소를 제거함으로써 자연환경과 생태를 회복하는 에너지 평화의 핵심 요소이다. 제주도정은 이 프로젝트를 성공시키기 위해 국제협력 네트워크를 적극 추진해나가야 할 것이다. 이런 점에서 에너지 평화도 ‘세계평화의 섬’이 추구하는 에너지 교류협력의 거점으로 제주를 발전시켜 나갈 수 있는 중요한 요인이 된다고 할 수 있겠다. 원희룡 도정은 북한에 대한 에너지 협력, 즉 풍력, 태양력, 전기 자동차 기술을 북한에 적극 지원하겠다고 밝히고 있다. 향후 남북관계가 활성화되는 시점에서 제주가 감귤을 넘어 에너지로써 한반도의 교류협력과 평화를 가져오는 원대한 구상이 될 수도 있을 것으로 보인다.

‘세계평화의 섬’ 제주가 추진해가야 할 과제들을 몇 가지 첨언하려 한다.

첫째, 제주포럼에 대한 적극 지원이 매우 중요하다. 제주포럼은 ‘세계평화의 섬’ 제주가 지향하는 동북아시아의 평화 거점의 핵심 사업이기 때문에 이를 더욱 육성함으로써 스위스의 다보스포럼이나 해남도의 보아오 포럼과 어깨를 견줄 수 있어야 한다. 그리고 제주포럼을 더욱 내실화하기 위해서는 우선 전문화된 의제설정이 매우 필요하다. 무엇보다도 망라형 또는 백화점식 의제설정을 피하고 동북아와 세계수준에서 주목을 받을 수 있는 전문화된 의제 설정이 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 선정된 의제가 일회성 토론에 끝나지 않고 정책에 반영되고 그에 대한 평가작업이 그 다음 해 포럼에서 이루어질 수 있도록 연속성과 축적성이 담보되어야 한다.²⁹⁾ 제주포럼이 동북아와 세계적 수준에서 새로운 아이디어를 확산시키는 한편, 이 분야의 정치지도자, 언론인, 학자 등을 한 곳에 초청하여 하나의 지식공동체를 만드는데 근본 목적이 있는 것이 사실이다. 하지만 제주와 결연된 그들만의 잔치가 되어서도 안 될 것이다. 제주인들이 공유하고 참여할 수 있는 의제와 행사를 만들고 제주인들과 더불어 하는 제주포럼이 되어야 할 것이다.

둘째, 제주평화연구원에 대한 적극적인 지원과 육성이 요청된다. 제주도정과 외교부가 좀 더 예산을 확충하여 연구위원 및 연구원들을 더 많이 충원함으로써 세종연구소나 통일연구원 정도의 규모가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 제주 유엔 국제연수센터(UNITAR)에 적극적인 지원이 매우 중요하다. 제주도는 2010년에

28) 이에 대한 자세한 논의는 오춘월, “제주특별자치도 남북교류협력의 평가와 향후 계획: 인도적 지원에서 상호 호혜적 교류로,” 제주특별자치도·경기도, 『제10회 지자체 남북교류협력 워크숍』 자료집, 2018. 11. 7., pp. 61-67 참조.

29) 문정인, 앞의 글, p. 22.

국제평화재단과 UNITAR와 함께 3자 간에 MOU를 체결하고, 제주도를 세계평화와 국제교류 중심지로 육성하기 위하여 국제평화재단 부설기관으로 제주국제연수센터를 설립했다. 유엔 산하 협력기관인 UNITAR는 전 세계에 17개의 기관이 있으며, 제주국제연수센터는 아시아에서 상하이에 이어 두 번째로 설립되었다. 제주 UNITAR는 설립 이래 아·태지역의 고위 공무원, 사회지도층 인사들을 대상으로 유엔과의 협력 하에 환경 및 인간안보 관련 훈련 연수 프로그램(2018년 175개국 1,390명)을 운영하고 있다.³⁰⁾ 제주국제연수센터는 세미나, 워크숍을 통해 지방정부의 글로벌 역량을 배양하고 있으며, 앞으로 유엔기구 제주 유치의 토대가 될 것이며, '세계평화의 섬' 제주의 이미지와 위상을 제고시킬 것으로 기대되고 있다. 연수 인구가 매년 19% 정도 증가되고 있어 향후 제주국제연수센터의 역할이 더욱 증대될 것으로 전망된다. 따라서 아시아 최고 수준의 글로벌 교육연수기관으로 성장할 수 있도록 외교부와 제주도정은 적극적인 지원을 해야 할 것이다.

넷째, 제주도는 현재 다양한 도시들과 자매결연을 맺고 도시간 국제협력을 적극적으로 추진하고 있다. 예컨대, 일본 히로시마와 나가사키가 주관하고 있는 '비핵평화도시회의'에도 적극 참여하고 있으며, 1997년에 출범한 섬관광정책포럼은 제주, 인도네시아의 발리, 중국 하이난, 일본 오키나와사 주도해 섬 회원국간 관광정책을 교류하고 협력하기 위해 설립했다. 이후 스페인 카나리아, 하와이, 스리랑카 갈레, 탄자니아 잔지바르, 필리핀 세부, 말레이시아 페낭 등이 가입하여 섬 간의 교류와 협력이 지속적으로 이루어지고 있으므로 이들과의 교류시 관광을 넘어 평화의 의제도 포함시켜 섬 도시간의 평화 담론이 확산될 수 있도록 제주도정이 적극 힘써야 할 것으로 생각된다.

이외에도 제주도가 세계섬문화축제를 적극 추진하다 중단되었는데, 이를 평화와 접목시켜 '세계섬평화문화축제'로 다시 개최하는 것도 고려해볼만하다. 이는 '세계평화의 섬' 제주의 이미지와 실질적인 교류 협력의 허브로서의 역할에 걸맞은 프로젝트라고 할 수 있을 것이다.

또한 제주도정이 동티모르, 인도의 실리구리 등 제3세계의 낙후된 지역에 대한 ODA(공적개발원조)를 적극 시행하고 있으나, 그 규모가 크지 않은 것이 사실이다. 제주의 이미지를 제고시키기 위해서도 이 분야에 대한 적극적인 재원 확보가 매우 필요하다.

마지막으로 대북 교류사업에 대해 제안해보려 한다.

① 현재 제주도정은 대북교류 사업비로 52억원 정도 마련되어 있는 것으로 알려져 있는데, 향후 남북교류가 활성화될 때를 대비하여 최소 100억 정도의 기금 마련이 매우 요청된다.

② 대북교류를 적극화하기 위해서는 제주도에 전문인력이 매우 필요한 것이 사실이다. 현재는 담당 공무원이 1~2년 정도 근무하다 다른 자리로 옮기기 때문에 전문화가 될 수 없는 구조라 할 것이다. 따라서 가능하다면, 석사학위 이상의 전문가들을 별정직으로 선발하여 대북교류업무를 수행하게 하는 것도 적극 고려해야 할 것이다.

③ 향후 2차 북미 정상회담에서 어느 정도 합의가 이루어지면, 지자체의 대북교류협력이 활성화

30) 고영순 (평화대외협력과), "국제기구 UNITAR 제주국제연수센터를 아십니까," 『미디어제주』, 2018. 12. 29.

화될 수 있을 것이므로, 제주도정은 5+1 프로젝트를 더욱 세밀히 다듬고 준비해야 한다.

이에 더하여 1회성 구호 지원보다는 북한 주민의 삶의 질 향상에 도움이 되는 중장기적인 개발협력 사업을 발굴해나가야 한다. 일부 지자체에서는 시범 사업으로 평양지역을 중심으로 하는 농업, 축산, 보건의료 등 농업개발 사업에 관심을 갖고 있다. 개발협력 사업의 추진과 관련, 제주도는 북한의 지방과 연계를 맺는 사업을 추진하는 바람직할 것으로 보인다. 제주의 경우 ‘한라-백두’의 상징에서 보듯이 백두산이 있는 양강도와의 지역 연계성이 높다고 할 수 있다. 북한은 백두산의 삼지연 일대에 국제관광특구를 조성하기로 하고 있고, 김정은 위원장이 백두산 관광사업 육성에 강한 의욕을 보이고 있다고 한다. 한라산이 있는 제주도와 양강도 간의 관광교류를 늘려가는 것은 제주와 북한 모두 이득이 될 수 있을 것이다. 북한의 비핵화로 향후 남북교류가 더욱 활성화된다면, ‘제주-삼지연’ 직항노선의 취향도 실현될 수 있을 것으로 보인다. 양강도는 북한 지역 중에서도 모든 면에서 열악한 도이기도 하다. 특히, 그동안 북한 식량 지원에 앞장서 온 국제기구들은 양강도를 북한에서 영양실조와 미량 영양소 결핍이 가장 심한 지역으로 보고 있다. 이 사실은 양강도와 제주도의 개발사업이 농업, 축산, 보건의료, 교육, 에너지 등 모든 분야에서 가능하다는 것을 시사한다.³¹⁾

④ 제주포럼에 북한 측 인사 초청 문제는 작년 경기도의 아시아평화대회 행사에 북한의 고위급 인사들이 참여한 것을 벤치마킹하여 적극 추진하는 것이 바람직하다.

그리고 북한과의 접촉 문제는 남북관계 부침에 영향을 받지 않도록 유엔 증 국제기구를 활용하는 것이 더욱 효과적이라 보여진다. 유엔 제주연수센터(UNITAR) 행사에 북한 관리들을 초청하는 것도 한 방법이다. 제주가 부담스럽다면, 상하이와 히로시마 센터의 행사에 참여하도록 유도하는 방안도 있다. 주로 기후변화문제, 환경, 태풍 문제 등 비정치적인 이슈를 의제로 하기 때문에 북한으로서도 반대할 이유가 없을 것이다. 북한은 자연재해 대응역량이 부족하므로 북한을 아태지역의 재해대응역량 구축 체계에 참여시키는 것도 좋을 것이다.³²⁾

스포츠 교류와 관련해서는 제주 개최 국제스포츠대회에 북한 선수단의 훈련 장소를 제공하는 방안과 제주 유나이티드 팀과 북한 양강도 대표팀과의 연례적인 축구시합을 추진하는 것도 해볼 만한 사업이다. 매년 8월에 개최되는 제주 국제관악제에 북한 관악단 참가를 유도하는 것도 가능한 사업이다. 그리고 제주도 의사회와 약사회를 중심으로 대북 의료봉사단을 결성하여 향후 남북교류시대에 대북 의료지원 사업을 준비하는 것도 의미가 있을 것이다.

남북교류 사업은 종교, 사회단체 별로 개별적으로 추진해서는 큰 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 제주도정과 남북협력제주도민운동본부 등이 중심이 되어 도내 다양한 대북사업 단체와의 협의체를 구성, 체계적이고 효율적으로 대북 프로젝트를 추진해야 도민들의 지지와 공감대를 이끌어낼 수 있을 것이다.

31) 고성준, “남북교류협력사업: 회고와 과제,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』, pp. 29-30 참조.

32) 마영삼, “제주와 북한이 함께하는 국제교류사업,” 민주평화통일자문회의 제주지역회의·제주평화통일포럼, 『한반도 평화 공감 통일 강연회 및 정책아젠다 보고회: 한반도 평화 변명을 위한 제주의 역할과 과제』 자료집, 2018. 12. 13. pp. 18-20 참조.

VI. 결 어

상기한 바와 같이, 이 글에서는 미국의 대북정책과 북핵문제 해결을 둘러싼 한·미 간 견해 차이로 양국 간 갈등 가능성이 있다는 점을 검토했으며, 1차 북미 정상회담에 대한 분석과 2차 북미 정상회담을 전망했으며, 그리고 이런 상황에서 '세계평화의 섬' 제주의 역할도 모색해 보았다.

북한이 한·미가 요청하는 구체적인 비핵화에 선 듯 나서기를 바라지만, 그렇게 쉬운 일은 아닐 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 북한은 북미관계 개선과 평화협정 체결 후 마지막 단계에서 핵 폐기하기를 원하기 때문이다. 미국이 계속 주장해 온 '선비핵화, 후 보상' 원칙과 북한이 주장하는 '선보상(제재해제), 후 핵폐기'의 입장이 워낙 달라 이번 2월 말로 예정된 2차 하노이 북미 정상회담에서 어떤 합의를 이룰 것인지는 예측하기가 쉽지 않다. 이번 회담에서 '비핵화'의 개념에 합의할 수 있을 것인지, 회담 성사를 장담하는 트럼프 대통령이 좀 더 양보하여 북한이 주장하는 바처럼 영변 핵시설 폐기의 대가로 제재완화와 종전선언 등에 합의할 것인지는 분명하지 않다. 만약 이런 방향으로 합의가 된다면 인도적 지원 확대는 물론 개성공단과 금강산 관광은 재개될 가능성이 높아 보인다.

다만, 종전선언까지 합의한다면, 문제는 좀 복잡해질 것으로 보인다. 종전선언으로 주한미군의 주둔 명분이 대단히 약해질 것이므로 미국이 미군철수를 하지 않겠다고 하더라도, 국내 반미세력들의 미군철수에 대한 요구가 매우 강력해질 것이다. 이는 미국 내에 미군철수를 요구하는 여론을 점차 증대시킬 가능성이 높다.

더욱이 2차 북미 정상회담 이후에도 북한이 비핵화 협상에 시간을 끌면서 미국의 트럼프 대통령을 곤란하게 하고 문재인 정부가 대북교류를 선제적으로 하려 할 경우, 미국은 북한과의 핵 협상에서 미 본토에 도달할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)의 해체와 핵동결에 만족하면서 협상을 끝낼 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 한국 정부가 어떤 대안을 선택해야 할 것인가에 대한 구체적인 방책도 미리 준비해둘 필요가 있을 것이다.

문재인 정부는 미국 정부의 이런 선택에는 절대적으로 반대해야 하며, 북한의 완전한 비핵화를 주장해야 한다. 아직까지는 미국 행정부가 동결로 협상을 끝내는 전략을 선택지로 상정하고 있지 않기 때문에, 미국이 강조하는 북한의 완전한 비핵화에 협력하여 북핵문제를 해결하는 것이 상책이다. 미국과 협조하면서 한국의 안보도 지키고, 경제적 활로를 모색하는 것이 문재인 정부가 선택해야 방향이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 북한의 비핵화를 강력히 요구하면서도, 핵 폐기가 안 될 경우를 고려하여 북한의 핵 위협을 억제할 수 있는 자위력 증강과 핵 억지 능력 증진에도 적극 힘써야 한다. 이는 독자적인 핵 개발 잠재 능력을 우리도 갖고 있어야 한다는 것이다.

2차 북미 정상회담이후 김정은 위원장의 서울 방문 가능성이 높다. '세계평화의 섬' 제주의 이미지 제고와 활성화를 위해서는 김정은 위원장의 제주 방문이 성사되는 것이 중요하다. 제주포럼의 가장 성공적으로 개최되었던 때가 바로 김대중 대통령과 노무현 대통령이 직접 참석하여 기

조연설을 했을 때이다. 만약 문재인 대통령과 김정은 위원장이 제주의 어딘 가에서 손을 맞잡고 환하게 웃는 모습을 보여줄 때, '세계평화의 섬' 제주의 이미지와 역할이 중요하다는 점을 우리 국민 누구나 느끼게 될 것이다.

< 참고문헌 >

- 강근형. 2015. “국제교류의 허브를 꿈꾸며,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』. 제주: 제주특별자치도.
- 강근형·강병철. 2017. “북한 핵실험에 따른 대북제재의 한계와 한국의 대응전략.” 『신아세아』. 제24권 2호 (여름), pp. 10-43.
- 강인선. 2017. “미국 한국, 친중 의심... 이번 방중 숨죽여 보고 있다,” 『조선일보』, 12. 12.
- 강인선. 2018. “한미동맹 강하지만... 한국의 ‘3 NO’(사드 추가·MD 참여·한미일 군사동맹 불가)로 도전받고 있다.” 『조선일보』, 1. 1.
- 고성준. 2015. “남북교류협력사업: 회고와 과제,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』. 제주: 제주특별자치도.
- 고영순 (평화대외협력과). 2018. “국제기구 UNITAR 제주국제연수센터를 아십니까,” 『미디어제주』, 12. 29.
- 김성한. 2018. “대북 비핵화 외교 평가와 한국의 안보정책 방향.” 『신아세아』, 25권 3호(가을).
- 마영삼. 2018. “제주와 북한이 함께하는 국제교류사업,” 민주평화통일자문회의 제주지역회의·제주평화통일포럼, 『한반도 평화공감 통일 강연회 및 정책아젠다 보고회: 한반도 평화 번영을 위한 제주의 역할과 과제』 자료집, 12. 13.
- 문정인. 2015. “제주 (평화) 포럼의 회고와 전망,” 『세계평화의 섬 10주년 기념백서』. 제주: 제주특별자치도.
- 신원식. 2018. “북한 배려가 대한민국 안보보다 중요하다.” 『조선일보』, 11. 19.
- 오춘월. 2018. “제주특별자치도 남북교류협력의 평가와 향후 계획: 인도적 지원에서 상호 호혜적 교류로,” 제주특별자치도·경기도, 『제10회 지자체 남북교류협력 워크숍』 자료집, 11. 7.
- 이상우. 2017. 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』. 서울: 오름, pp. 362-363.
- 통일부. 2017. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부.
- 『연합뉴스』, 2018. 7. 15.
- 『연합뉴스』, 2018. 11. 1.
- 『중앙일보』, 2018. 11. 29.
- 『조선일보』, 2018. 10. 20.
- 『조선일보』, 2018. 11. 8.
- 『조선일보』, 2. 11.
- Brands, H.W. 1988. *What America Owes the World: The Struggle for the Soul of Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. vii-viii.
- Chanlett-Avery, Emma. Manyin, Mark E. Nikitin, Mary Beth D. Campbell, Caitlin

- Elizabeth. and Mackey, Wil. 2018. “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation.” *Congressional Research Service*, July 27, p. 11.
- Fukuyama, Francis. 2006. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press., pp. 7–11.
- Gladstone, Rick. 2018. “Trump and Kim May Define ‘Korea Denuclearization’ Quite Differently.” *The New York Times*, June 10.
- Haass, Richard N. 2018. “The Singapore Summit’s Uncertain Legacy,” *Project Syndicate*, June 16.
- Kim, Min Joo. 2018. “North Korea rejects denuclearization unless U.S. ‘nuclear threat’ is eliminated,” *The Washington Post*, December 20,
- Mazzetti Mark and Landler, Mark. 2018. “North Korea’s Overture to Jared Kushner.” *The New York Times*, June 17.
- McCormick, James M. 1998. *American Foreign Policy & Process*. Third ed.; Itasca: F.E. Peacock Publishers, Inc., pp. 12–18.
- Mearsheimer, John J. 2006. “China’s Unpeaceful Rise.” *Current History* (April), pp. 160–162.
- Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. Updated Ed., New York: W.W. Norton & Company., ch. 10.
- Nauert, Heather. 2018. “Department Press Briefing.” September 20.
- Shi Yinhong, 2009. “China and the North Korea Issue: Competing Interests and Persistent Policy Dilemmas,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 1 (March).
- Straub, David. 2018. “ROK-US Alliance: Issues and Recommendations,” *Sejong Policy Briefing*, No. 2018-03, 1.26.
- VOA News. 1. 31.
- Wong, Edward. 2018. “Military Competition in Pacific Endures as Biggest Flash Point Between U.S. and China,” *The New York Times*, Nov. 14,
- The White House. 2017. *National Security Strategy of the United States*, December, pp. I-II and 1.
- The White House. 2018. “Press Conference by President Trump,” June 12. *The Wall Street Journal*, October 18, 2018.

M-E-M-O

M-E-M-O

제 2 주제

2019년 지방자치단체
남북교류협력 전망과 제주

김 동 성

(시도지사협의회 남북교류협력 특별위원회 위원)

- 사회: 김동전(제주연구원 원장)
- 토론: 홍재형(전 통일부 남북회담 본부장)
박병근(민주평통 자문위원, 제주국제차교육원 이사장)
김태윤(제주연구원 연구위원)
강병철(제주통일교육센터 사무처장)

2019년 지방자치단체 남북교류협력 전망과 제주

김 동 성

(시도지사협의회 남북교류협력 특별위원회 위원)

I. 남북관계의 변화와 지방자치단체

1. 남북관계의 현황과 전망

2019년 2월 현재, 남북관계는 대 전환의 국면에 서 있다. 남과 북이 대립과 대치의 국면을 완전히 벗어나 화해와 협력이라는 새로운 길로 들어설 것인가 아니면 다시금 기존의 대결 구도로 회귀할 것인가의 분수령에 봉착해 있다. 남북관계의 국면 전환을 위한 최대 관건은 북한의 비핵화 프로세스 가동과 이를 견인해 낼 수 있는 한국과 미국 그리고 국제사회의 압박 및 유인 전략이다.

북한의 거듭되는 핵 실험과 탄도미사일 시험발사로 2017년의 한반도에는 전운이 가득했다. 특히 북한은 2006년부터 2017년까지 총 6번의 핵 실험을 통하여 핵탄두의 제조능력을 보유 및 입증하였고, 대륙간탄도미사일 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile)을 포함하여 다양한 사거리의 미사일을 개발하여 핵탄두의 중장거리 투발 수단을 확보했다. 북한의 핵능력이 예상했던 것보다 급격히 확대되고 강화되면서 미국은 북한의 핵과 미사일이 동북아시아의 역내 안정뿐만 아니라 미국 본토에 대한 ‘실존적 위협’(existential threat)으로까지 등장했음을 인식하게 되었다. 미국의 도널드 트럼프 대통령은 북한이 2017년 7월 두 차례에 걸쳐 ‘화성 14형’ 대륙간탄도미사일을 시험 발사하자 북한의 핵 위협에 대해 ‘화염과 분노’(fire and fury)로 응수하겠다고 언급하며 북한에 대한 강경 대처를 천명했다.

북한은 이에 대해 미국의 서태평양 군사기지인 괌에 대해 포위사격을 실시하겠다고 엄포를 놓으면서 미국의 경고에 물러서지 않았다. 미국과 북한의 상호 강경 대치는 북한이 같은 해 9월에 6차 핵 실험을 감행하고 11월에는 미국 동부 지역까지 도달할 수 있는 ‘화성15형’ 대륙간탄도미사일을 시험 발사하면서 정점으로 치달았다. 미국의 트럼프 행정부가 ‘대북선제타격’, ‘예방전쟁’, ‘참수작전’, ‘코피전략’ 등을 언급하며 북한에 대한 무력수단 사용도 불사하겠다는 입장을 드러내 보이면서 한반도에서 ‘제2의 한국전쟁’이 발발할 수도 있다는 우려와 위기감이 국내외에서 크게 증폭되었다.

그러나 2018년 2월 평창 동계올림픽 개최를 계기로 남북한 당국 간 상호 대화가 재개되고 북한 대표단·선수단의 올림픽 참가가 성사되면서 한반도의 위기 상황은 진정 국면에 들어서게 되었다. 남과 북은 평창 동계올림픽에서 이루었던 대화 기조를 살려서 3월에는 한국의 고위급 대

표단이 북한을 방문하여 김정은 국무위원장과 회담을 하였고, 북한의 의사를 전달하기 위해 곧바로 미국을 방문한 한국 대표단과 미국 트럼프 행정부와의 협의를 통해 북한 비핵화를 위한 협상 국면이 조성되기 시작했다. 미국도 북한에 대한 군사적 수단의 사용에는 큰 부담을 가질 수밖에 없기에, 일단은 대화와 협상을 통해 북한 비핵화 문제를 해결하자는 한국과 북한의 제안에 동의하게 되었다.

이러한 맥락에서 한국의 문재인 대통령과 북한의 김정은 위원장은 4월과 5월 판문점 그리고 9월 평양에서 모두 세 차례의 남북정상회담을 가졌으며, 미국의 도널드 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 6월 싱가포르에서 역사상 최초로 양국 정상 간 회담을 가졌다. 남과 북은 2018년 4월 27일에 열린 남북정상회담의 결과물로서 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(이하 판문점 선언)을 산출하였으며, 동년 9월 18일부터 20일까지 열린 평양정상회담에서는 ‘9월 평양공동선언’(이하 평양공동선언)과 부속합의서로서 ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’(이하 군사분야 합의서)를 산출하였다. 2018년 6월 12일에 열린 북미정상회담에서는 결과물로서 ‘도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원장의 싱가포르 정상회담 공동성명’을 산출하였다.

<표 1> 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (2018.4.27.)

<p>제1조 남북관계 개선</p> <p>민족 자주 원칙 확인, 남북 고위급 회담 개최, 남북공동연락사무소 개성 설치, 남북 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화(민족공동행사 적극 추진 및 2018 아시아경기대회 공동 진출 등), 8.15 이산가족·친척 상봉, 10.4 합의사업 추진 및 동해선·경의선 철도와 도로 연결 및 현대화</p> <p>제2조 군사적 긴장 완화</p> <p>일체 적대행위 전면 중지(5월1일부터 확산기 방송 및 전단 살포 중지와 수단 철폐), 서해 북방한계선 평화수역 조성, 남북 상호협력과 교류 활성화를 위한 군사적 보장 대책 추진(5월 장성급 군사회담 및 국방부장관 회담 자주 개최)</p> <p>제3조 한반도 항구적 평화체제 구축</p> <p>남북 불가침 합의 재확인, 단계적 구축 실현, 올해 안 종전을 선언하고 정전협정의 평화협정 전환 및 평화체제 구축을 위한 남북미 3자 또는 남북미중 4자 회담 적극 추진, 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표 확인, 남북 양 정상의 정기적 회담과 직통전화 통한 수시 논의, 문재인 대통령 을 가을 평양 방문</p>

<표 2> 9월 평양공동선언 (2018.9.19.)

<p>제1조 한반도 전쟁위험 제거와 적대관계 해소</p> <p>남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 연결 및 확대 : ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ 채택, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치 적극 추진, 남북군사공동위원회를 조속히 가동, 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의</p>

제2조 민족경제 균형발전

남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구 : 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 추진, 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 협의, 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력 적극 추진, 우선적으로 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력, 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야 협력 강화

제3조 이산가족문제 근본적 해결

남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화 : 금강산 지역 이산가족 상설면 회소의 빠른 시일내 개소, 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결

제4조 다양한 분야 교류협력 적극 추진

남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진 : 문화 및 예술분야 교류 증진, 10월 중에 평양예술단의 서울공연 진행, 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력, 10.4 선언 11주년 기념행사 개최, 3.1운동 100주년 남북 공동 기념 추진 협의

제5조 한반도 비핵화 추진

남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다는 데 인식을 공유 : 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기, 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명, 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력

제6조 김정은 서울 방문

김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문(특별한 사정이 없을 시 연내 추진)

<표 3> 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 (2018.9.19.)

제1조 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 일체의 적대행위 전면 중지

지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 무력 충돌 방지를 위해 다양한 대책 강구, 군사적 충돌을 야기할 수 있는 모든 문제를 평화적 방법으로 협의·해결하며 어떤 경우에도 무력 불사용, 상대방 관할구역을 침입, 공격, 점령하는 행위 금지, 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 '남북군사공동위원회'를 가동하여 협의, 단계적 군축 실현 지속 협의, 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사연습 중지, 지상에서는 군사분계선으로부터 5km 안에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련 전면 중지, 해상에서는 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역, 동해 남측 속초 이북으로부터 북측 통천 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련 중지 및 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문폐쇄 조치 추진, 공중에서는 군사분계선 동 서부 지역 상공에 설정된 비행 금지구역 내에서 고정익항공기의 공대지유도무기사격 등 실탄사격을 동반한 전술훈련 금지, 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역 설정(고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역은 40km, 서부지역은 20km를 적용하여 비행금지구역 설정, 회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km로, 무인기는 동부지역에서 15km, 서부지역에서 10km로, 기구는 25km로 적용, 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서는 상기 비행금지구역 비적용), 우발적인 무력충돌 상황이 발생하지 않도록 공동 작전수행절차 수립, 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적 충돌이 발생하지 않도록 상시 연락체계를 가동, 비정상적인 상황이 발생시 즉시 통보 등 모든 군사적 문제를 평화적으로 협의·해결

제2조 비무장지대의 평화지대화 추진

비무장지대 안에 감시초소(GP)를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로 상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시초소들을 완전히 철수, 판문점 공동경비구역을 비무장화, 비무장지대 내에서 시범적 남북공동유해발굴 진행, 비무장지대 안의 역사유적에 대한 공동조사 및 발굴과 관련한 군사적 보장대책 계속 협의

제3조 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성

2004년 6월4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의 재확인 및 전면적 복원과 이행, 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정, 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전 철저 보장, 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안 마련·시행

제4조 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책 강구

남북관리구역에서의 통행·통신·통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책 마련, 동·서해선 철도·도로·연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책 강구, 북측 선박들의 해주지향로 이용과 제주해협 통과 문제 등 남북군사공동위원회에서 협의, 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책 강구

제5조 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구

남북군사당국자사이에 직통전화 설치 및 운영 문제 협의, 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제 협의·해결, 남북군사당국간 채택한 모든 합의들을 철저히 이행하며 이행상태를 정기적으로 점검 평가

제6조 합의서의 효력과 수정

<표 4> 북미정상회담 공동성명 합의사항 (2018.6.12.)

1. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 평화와 번영을 바라는 두 나라 인민들의 염원에 맞게 새로운 조미관계를 수립해나가기로 하였다.
2. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 조선반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위하여 공동으로 노력할 것이다.
3. 조선민주주의인민공화국은 2018년 4월27일에 채택된 판문점선언을 재확인하면서 조선반도의 완전한 비핵화를 향하여 노력할 것을 확약하였다.
4. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 전쟁포로 및 행방불명자들의 유골발굴을 진행하며 이미 발굴확인된 유골들을 즉시 송환할 것을 확약하였다.

자료 : 북한 노동신문이 게재한 북미공동성명 전문에서 발췌(2018.06.13.).

남북정상회담과 북미정상회담의 최대 의제는 북한 비핵화(공식적으로는 ‘한반도 비핵화’)였으며, 북한은 각기 남북정상회담과 북미정상회담에서 원칙적인 차원에서나마 한반도 비핵화를 약속하고 합의하였다. 현재, 북한 비핵화의 구체적인 로드맵 도출과 미국의 상응조치 논의를 위한 제2차 북미정상회담도 2월 하순으로 예정되어 있다. 제2차 북미정상회담에서는 북한의 비핵화와 북한의 체제보장·경제지원의 맞교환이라는 대전제 하에, 북한 비핵화의 시간표, 핵 동결과 폐기, 사찰과 검증, 북한에 대한 체제보장과 경제지원, 비핵화와 보상의 선후 관계 등을 놓고 협상전이

매우 치열하게 전개될 전망이다. 제2차 북미정상회담에서 미국과 북한이 상호 만족하는 타협안이 도출되어 북한 비핵화 프로세스가 순항할 경우, 남북관계 개선과 군사적 긴장완화는 급물살을 탈 것이며 한반도는 평화와 협력의 시대로 진입할 것이다. 그러나 미국과 북한이 타협에 실패하여 북한 비핵화가 무산될 경우, 미국의 대북 압박과 제재 그리고 군사적 위협은 다시 거세질 것이며, 남북관계의 미래도 불투명해질 것이다.

한반도의 평화와 안정 그리고 남북관계 개선을 위해서는 북한 비핵화 프로세스의 차질 없는 진행과 준수가 필수이며, 북한 비핵화를 견인하기 위한 한국과 미국의 노력도 절실하다. 북한 비핵화는 한반도에서의 전쟁방지와 북미 적대관계의 해소와 종식을 위한 선결요건이며, 남북관계 개선과 남북경제협력의 전제 조건으로서, 한반도 평화와 안정의 출발점이다. 북한은 비핵화를 향한 약속과 합의를 지켜야 한다. 한편, 한국과 미국은 북한의 비핵화가 완전히 그리고 불가역적으로 이루어질 수 있도록 북한의 안전과 번영을 약속하고 상응하는 담보와 지원을 제공해야 한다. 한국은 경제협력을 비롯하여 전면적인 대북 교류협력을 추진하여 북한의 경제 복구와 사회 발전을 지원하고, 미국은 북한의 안보와 체제 위협 우려를 해소해 주어야 한다.

이제 남과 북은 대립과 대치의 과거로 돌아갈 것이냐 아니면 화해와 협력의 새로운 미래로 나아갈 것이냐는 절체절명의 기로에 놓여 있다. 향후의 남북관계가 맞이하게 될 미래는 여전히 불투명하다. 북한이 핵과 미사일을 끝내 고수하면서 남북정상회담과 북미정상회담에서의 합의 내용을 지키지 않을 경우, 남과 북은 과거의 적대적 대결구도를 벗어나지 못하고 결국 군사적 충돌의 파국으로까지 내달을 수 있다. 반면에, 북한이 한국과 미국 그리고 국제사회와 협력하여 핵과 미사일을 포기하는 선택을 하게 될 경우, 남과 북은 공동 번영의 새 지평을 열게 될 것이다.

2. 지방자치단체에의 함의

한반도가 절체절명의 기로에 처한 현시점에서 한국이 반드시 지켜내야 하는 국가이익은 전쟁방지, 북한 비핵화, 그리고 한반도 통일기반 조성이다. 한국이 당면한 가장 시급한 국가이익은 한반도의 안정과 평화 유지이며, 한국 안보에 대한 북한의 핵 위협을 근원적으로 예방하고 해소하는 것도 사활적 국가이익이다. 또한, 한국 최대의 국가목표인 남북통일을 위한 남북관계의 개선과 한반도 통일기반 조성도 지속적으로 추진해야 하는 국가과제이다.

한국은 북핵 문제의 무력 해결 방안으로 한때 논의되었던 미국의 선제타격 또는 예방전쟁 기도를 적극 저지하되, 북한의 도발에 대해서는 강력하게 응징해야 한다. 한반도에서의 전쟁은 비록 한국과 미국의 승리로 귀결되더라도 북한의 폐허화와 함께 수십만 명 또는 수백만 명의 인명 피해를 수반할 것이며 결과적으로는 모두가 패배하는 전쟁이 될 것이다. 북한은 미국의 선제공격에 대해 자살적 대량보복으로 응수할 것이며 한반도는 남북한 모두 황폐화될 가능성이 매우 높기에 한국은 미국의 대북 선제타격과 예방전쟁 기도에는 강력하게 반대 입장을 표명해야 한다. 그러나 북한이 먼저 무력도발을 하였을 경우, 한국은 미국과 함께 신속하고 전면적으로 전쟁에

돌입하여 북한 정권과 북한군을 매우 빠른 시간 내에 궤멸시키는 것이 필요하다. 북한이 야기한 전쟁에 한국이 취할 수 있는 유일한 선택지는 북한 붕괴와 한반도 통일을 향한 전면적 대응전쟁 일 수 밖에 없다.

그러나 한국은 북한 비핵화가 한국 안보를 위한 사활적 국가이익임을 명확히 인식하고 북한의 핵 폐기를 위해 최대의 노력을 경주해야 한다. 북한이 핵 무장력을 갖추고 있는 한, 한국의 생존과 안보는 풍전등화의 형국에 처해 있을 수밖에 없음을 명확하게 인식하는 것이 무엇보다도 중요하다. 북한의 핵과 미사일은 궁극적으로는 한국을 겨냥한 것으로서, 북한의 ICBM도 한반도 전쟁 발발 시 미국의 증원 병력을 막기 위한 수단 또는 한미연합군사력 약화를 위한 협상무기로서 그 의미와 효용을 보유하고 있다. 한국은 북한 비핵화를 강력하게 요구해야 하며, 북한 비핵화가 이루어질 때까지는 미국의 확장 억지력(extended deterrence)을 지속적으로 확인 및 보장받는 한편 자주적 자위 수단의 확보에도 노력해야 한다. 북한의 비핵화는 매우 힘겨운 과제이며 비핵화가 추진되더라도 북한 핵의 완전한 폐기까지는 상당한 시간을 필요로 한다. 따라서 한국은 북한 비핵화를 지속적으로 추진하면서도 내부적으로는 자체 방어능력의 확충에 중점을 두어야 한다.

또한, 한국은 남북통일을 향한 한반도 통일기반의 조성도 흔들리지 않고 지속적으로 추진해야 한다. 북한 비핵화는 한국의 국가안보가 달려 있는 매우 중요한 과제임에는 틀림없으나 그보다 더 큰 과제는 한반도의 평화적 통일이다. 따라서 북한이 핵 개발을 단념하지 않는다고 해서 남북 관계를 통째로 단아서 안 되며, 북한의 비핵화만을 위해 한국 대북정책의 다른 모든 것들을 포기해서도 안 되는 것임을 명심해야 한다. 북한 비핵화를 위한 대북 제재와 봉쇄는 필요하나, 북한 정권과 북한 주민을 구별하는 전략 구사가 중요하다. 북한 주민들의 마음을 잃으면 한반도 통일도 잃게 되기에, 북한 김정은 정권을 겨냥한 봉쇄와 압박 전략이 북한 주민들의 마음까지 봉쇄하고 압박하지 않도록 유의해야 한다. 북한 주민들에 대한 인도적 지원과 사회문화교류를 지속 및 확대하여, 북한 주민들의 가슴속에 한국사회와 통일한반도에 대한 동경심과 기대감을 갖게 하고, 북한사회 내부에 변화와 개혁의 바람을 조성하고 확산해야 한다. 즉, 북한 비핵화라는 앞문을 끊임없이 두드리면서도 북한사회라는 뒷문으로 스며들듯 들어가 집안 내부에서 앞문을 열어 버리는 우회 전략의 구사를 통해 한반도 통일기반 조성 노력이 결국 북한 비핵화에도 기여하는 효과를 기대해야 한다.

우리나라의 지방자치단체들은 한반도 통일기반의 조성에 나름의 역할을 담당할 수 있다. 즉, 한반도 통일기반 조성 전략의 일환이라고 할 수 있는 남북교류협력사업에 지방자치단체가 적극적으로 참여하여 남북 지역 및 주민 간의 화해와 협력을 이끌어 내는 주체가 될 수 있고 또 되어야 한다.

2018년 남북 정상 간에 체결된 판문점 선언, 평양공동선언, 군사분야 합의서 등은 지방자치단체 남북교류협력의 활동 공간을 보장하고 담보하는 합의사항들을 여러 개 담고 있다. 판문점 선언은 제1조(남북관계 개선)에서 ‘남북 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화(민족공동행사 적극 추진 및 2018 아시아경기대회 공동 진출 등)’, ‘10·4 합의사업 추진 및 동해

선·경의선 철도와 도로 연결 및 현대화’를, 제2조(군사적 긴장 완화)에서 ‘남북 상호협력과 교류 활성화’를 위한 군사적 보장 대책 추진(5월 장성급 군사회담 및 국방부장관 회담 자주 개최)’ 등을 담고 있어 지방자치단체들의 남북교류협력사업 추진을 위한 남북 당국 간 합의기반을 제공하고 있다.

평양공동선언은 제2조(민족경제 균형발전)와 제4조(다양한 분야 교류협력 적극 추진)의 모든 조항들이 지방자치단체의 남북교류협력사업과 직간접적으로 관련이 있다. 즉, 제2조(민족경제 균형발전)의 ‘남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구 : 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 추진, 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 협의, 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력 적극 추진, 우선적으로 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력, 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야 협력 강화’ 그리고 제4조(다양한 분야 교류협력 적극 추진)의 ‘남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진 : 문화 및 예술분야 교류 증진, 10월 중에 평양예술단의 서울공연 진행, 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력, 10·4 선언 11주년 기념행사 개최, 3·1운동 100주년 남북 공동 기념 추진 협의’ 등은 지방자치단체 남북교류협력사업의 공간 확보와 연결되어 있다.

군사분야 합의서도 제4조(교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책 강구)를 통해 지방자치단체 남북교류협력의 추진 기반을 강화해주고 있다. 즉, ‘남북관리구역에서의 통행·통신·통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책 마련, 동·서해선 철도·도로·연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책 강구, 북측 선박들의 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등 남북군사공동위원회에서 협의, 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책 강구’ 등은 관련 지역과 관련 분야에서의 남북교류협력사업 확대에 매우 유용한 기반이 되고 있다.

결론적으로, 남북 당국은 판문점 선언, 평양공동선언, 군사분야 합의서 등을 통해 지방자치단체 남북교류협력의 활동 공간을 부여하고 보장하는 데에 합의하였다. 이에 따라, 북한의 비핵화 프로세스가 순조롭게 진행될 경우, 지방자치단체 남북교류협력은 빠르게 재개 및 복원될 것이며 급속히 확대될 가능성도 매우 크다. 그러나 북한의 자발적 핵 포기가 무산되거나 지체될 경우, 지방자치단체의 남북교류협력도 현재의 중단과 정체 국면에서 벗어나기가 어려워질 것이다.

현재, 우리나라의 지방자치단체들은 북한 비핵화 프로세스의 순항과 남북관계의 개선을 기대하면서 향후 남북교류협력의 재개와 활성화에 대비하여 다양한 사업들을 구상 및 준비하고 있다. 아래의 <표 5>는 민선 7기 지자체들의 남북교류협력사업 계획들을 정리한 것이다.

<표 5> 민선7기(2018.7~) 지자체 남북교류협력사업 계획

지자체	주요 교류협력사업
서울	대동강 수질 개선 협력사업 2032 서울-평양 공동 올림픽 유치 전국체전 100주년 북측 초청
부산	남북항만도시 협의회 구성, 영화인 교류 해운대와 원산 명사십리해수욕장 자매연결 추진 수산분야 공동어로 연구 나진·해산 프로젝트 재추진
인천	인천-개성-해주 통일경제특구 추진 남북 공동어로구역 조성, 해상비시(바다에서 열리는 생선시장) 인천-남포, 인천-해주 항로 개설 공동연안 어장 실태조사
울산	울산-원산 협력
광주	세계 수영 선수권대회(2019)에 북한선수단 참가 신재생에너지 자립 마을조성 협력 사업
강원	금강·설악 산악 관광지 개발, 동해안권 관광벨트 조성 2021년 동계 아시안 게임 공동 개최 산림 녹화용 육묘 50만본 제공
경기	통일 경제 특구 평양 옥류관 유치 농림복합형 농장(스마트팜) 시범 공동 운영 DMZ 생태 평화 관광벨트 조성 공동 해충 방역 및 방제 임진강 수원 공동관리 한강 하구 중립수역의 관광지 개발 농림 축산업 교류 개풍군 일원 양모장 사업
전남	- 평양 빵공장 건립 사업 재개 목포-신의주간 스포츠 교류 농업기술, 산림분야, 희귀 광물자원분야 교류
전북	농기계 및 영농자재 지원, 낙농업 기반 복합단지 조성 스마트팜과 연계한 교류 제99회 전국체전 초청
경남	경제인 방북단 파견 통일딸기사업 재개
경북	경주세계문화엑스포 평양 개최 문화, 체육, 농업 등 교류 나진·해산 프로젝트 재추진
대구	국채 보상운동 남북공동조사센터 평양 설립
충남	사회문화교류, 양돈 사육단지 구축
충북	결핵 등 의약품 무상지원 세계 무예 마스터 쉽 대회 북한선수단 초청 천연물 재배 시범 단지 조성 조림용 묘목 지원

자료: 고성준·김영수·홍재형, 「신남북관계 하에서 제주의 남북교류협력 방안」, 제주연구원 현안연구 2018-15, pp. 34-35.

II. 지방자치단체와 남북교류협력¹⁾

1. 지방자치단체 남북교류협력의 의의와 역할

한국의 대북정책에서 남북교류협력이 갖는 의미와 역할은 매우 크다. 남북한의 평화적 통일이 우리 민족의 숙원이라고 전제한다면 남북교류협력은 바로 이러한 민족적 소망을 이루기 위한 필수적인 과정이라고 할 수 있다. 남북교류협력은 한반도의 긴장과 갈등을 완화하고 평화와 공존을 가져올 수 있는 수단이자, 장기간의 분단으로 심화되어 온 남북한 간의 이질성을 극복하고 민족의 동질성을 회복케 하는 디딤돌로서, 한반도의 평화적 통일을 위한 가장 현실적인 방안이다.

남북교류협력이 성공적으로 추진되기 위해서는 중앙정부는 물론 지역사회나 지방자치단체 차원에서도 적극적인 노력과 개입이 필요하다. 중앙정부가 남북 당국 간의 약속이나 협정 체결 등을 통해 ‘교류협력의 뼈대’를 잡는다면 지역사회나 지방자치단체는 실제적이고 구체적인 실천을 통해 ‘교류협력의 살’을 형성한다고 할 수 있다. 남북 간의 각종 교류와 협력은 문서로만 이루어지는 것이 아니고 사람과 사람이 만나고 함께 무엇인가를 할 때 비로소 완성되는 것이기에 교류협력의 주체는 중앙정부와 더불어 지역사회, 지방자치단체 등을 포괄한 한국사회 구성원 모두라는 인식이 필요하다.

특히, 지방자치단체의 역할과 기능은 매우 중요하다. 지방자치단체는 남북관계의 변화와 주변 열강들의 대북정책에 상당 부분 영향을 받을 수밖에 없는 중앙정부와는 달리 상대적으로 유연하고 자유롭게 남북교류협력을 추진할 수 있으며, 또한 기업이나 민간단체와는 달리 정부기관이라는 공식적인 성격을 가지고 있어 남북교류협력의 공공성과 일관성을 확보할 수 있다. 즉, 지방자치단체는 유연성과 공공성, 그리고 일관성을 바탕으로 다양한 남북교류협력을 추진함으로써 중앙정부의 대북 및 통일정책을 측면에서 지원하고 실천하는 매우 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다.

우리나라의 지방자치단체 남북교류협력은 “남한의 지방자치단체가 사업의 주체가 되어 인도주의적 지원을 포함하여 학술·문화·체육·경제 등의 비정치적·비군사적 영역에서 북한의 지역 및 주민들과 상호 교류 및 협력하는 제반 사업과 활동”이라고 정의할 수 있다. 지방자치단체 남북교류협력에 대한 이와 같은 정의에서 유의해야 할 점은 북한 지방자치단체와의 교류협력이 필수적인 요건으로 제기되는 것은 아니라는 것이다. 동서독의 경우 지방자치단체 남북교류협력은 양국 지방자치단체들 간의 교류협력이 주된 내용을 이루고 있으나, 우리나라의 지방자치단체 남북교류협력은 남북한 지방자치단체들 간의 교류협력으로만 정의하거나 한정할 수 없다. 북한은 우리나라와는 달리 지방자치제를 도입하지 않고 강력한 중앙집권제를 실시하고 있기에 남한의 지방자치단체들과 같은 권한과 역할을 갖춘 ‘지방자치단체’가 존재하지 않기 때문이다. 이에 따라 현시

1) 본 장은 김동성 외, 「지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구」, 경기연구원 정책연구 2017-68, 김동성 외 「남북교류협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략연구」, 경기연구원 정책연구 2018-58의 일부 내용을 발췌하여 정리한 것임.

점에서는 남한의 지방자치단체가 주체가 되어 북한의 중앙 당국이나 지역 그리고 북한 주민들과 교류하고 협력하는 사업과 활동 일체를 우리나라의 지방자치단체 남북교류협력이라고 정의할 수 밖에 없다. 물론, 향후 북한의 각 지역들이 남한의 지방자치단체들과 유사한 독립성과 권능을 갖게 될 경우, 지방자치단체 남북교류협력을 설명하는 데에 있어 남북한 지방자치단체들 간의 교류협력이 차지하는 비중은 높아질 것이다.

우리나라 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력은 중앙정부나 민간부문이 주체가 되는 여타의 남북교류협력과 마찬가지로 남북한 간의 사회문화 및 경제 교류를 통해 상호 이해와 협력을 제고하고 이를 바탕으로 공존과 평화, 그리고 궁극적으로는 양 사회 간의 평화적 통합을 지향하는 데에 그 목적을 두고 있다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력은 남북교류협력의 이러한 일반적 목적과 더불어 ‘남북교류의 접근 채널과 교류 방식의 다양화’, ‘남북한 사회의 동질성 회복에 기여’, ‘남북교류의 지속성 제고’, ‘남북한 균형 발전과 통일 환경 조성’ 등과 같은 의의도 함께 포괄하고 있다.

첫째, 지방자치단체 남북교류협력은 남북교류협력의 접근 채널과 교류 방식의 다양화를 가져온다. 지방자치단체 남북교류협력은 그동안 중앙정부의 전유물처럼 여겨졌던 남북 및 통일 문제에 대해 지방자치단체들도 참여하고 나름의 역할을 할 수 있는 기회를 제공해준다. 또한, 남북 간 철도와 도로 연결, 식량과 비료 지원 등 중앙정부가 추진하는 대규모 남북협력사업 외에도 감귤 지원, 묘목장 건설, 농촌마을 개선, 농업 전수 및 종자 개량, 문화예술인 및 청소년 축구팀 교류 등의 소규모이지만 실제 생활과 밀접한 교류협력사업도 추진될 수 있다. 이는 남북교류협력의 접근 채널과 교류 방식의 다양화를 의미하며, 그동안 중앙정부 차원에서의 사업이라고만 여겨졌던 남북교류협력이 지역 차원에서 보다 다원화되고 실제화·구체화되는 계기를 제공해준다.

둘째, 지방자치단체 남북교류협력은 남북한 주민들 간의 상호 이해와 민족동질성 회복에 기여한다. 지방자치단체 남북교류협력은 인도주의적 지원을 포함하여 학술·문화·체육·경제 등의 비정치적·비군사적 분야가 활동 영역으로서, 북한 당국보다는 북한의 지역사회, 기업소, 협동농장, 북한 주민 등과의 교류와 협력에 우선적인 관심을 두고 있다. 즉, 지방자치단체 남북교류협력은 북한 사회와 주민들이 처해 있고 살아가는 실제적인 삶의 영역에 교류협력의 중점을 두고 있다. 이에 따라, 남북교류협력의 활동과 성과에 대해 북한 주민들이 경험하는 체감지수는 높아지며, 북한 주민들과 남쪽에서 온 지방자치단체 남북교류협력 참여 인력들 간의 직접적인 접촉 기회도 확대된다. 사람과 사람이 만나는 것만큼 서로를 잘 이해할 수 있게 하는 통로는 흔치 않다. 북한 주민들은 부분적이거나 한국 사회와 한국인들에 대한 오해와 질시를 견어 들일 수 있는 계기가 되고, 남측의 교류협력 참여 인력들도 북한 사회와 주민들을 보다 더 잘 이해할 수 있는 시간이 될 수 있다. 이러한 계기와 시간들이 쌓이면 남북한 주민들이 서로에 대해 갖고 있던 마음의 장벽도 차츰 허물어 질 수 있다. 지방자치단체 남북교류협력은 이처럼 북한 사회와 주민들 그리고 한국 사회와 한국인들이 서로 만나고 교류하는 장을 만들어줌으로써 남북한 주민들 간의 상호 이해와 화합을 제고하고 남북 양 사회의 민족 동질성 회복에 기여할 수 있다.

셋째, 지방자치단체 남북교류협력은 남과 북의 교류협력이 지속성을 유지하는 데에 기여한다. 앞서도 언급했듯이, 중앙정부에 비해 지방자치단체의 남북교류협력은 남북한 당국 간 관계의 부침이나 국제 정세의 변화로부터 상대적으로 자유로울 수 있다. 남북 관계가 경색 또는 대치 국면에 접어들거나 미국, 일본 등의 대북정책이 압박과 제재를 강조하는 상황에서는 한국의 중앙정부가 남북교류협력사업을 적극적으로 전개하기가 어렵다. 그러나 중앙정부에 비해 남북 당국 간 관계나 주요 국가의 대북정책 동향에 직접적인 구속을 받지 않는 지방자치단체는 사업의 성격에 따라 기존의 남북교류협력사업을 계속할 수 있는 여지가 있다. 지방자치단체의 남북교류협력은 국가 또는 당국 간의 교류가 아니라 남북한 양 사회의 지역 및 주민 간 교류로 분류할 수 있고, 교류협력의 내용도 비정치적·비군사적 분야에 한정되어 있다는 점을 내세울 수 있기 때문이다. 특히, 지방자치단체가 주로 담당하는 대북 인도주의적 지원과 사회문화교류는 남북교류협력사업의 지속을 위한 좋은 명분이 될 수 있다. 또한, 중앙정부가 북한과의 관계 개선을 원하는 상황에서는 지방자치단체 남북교류협력을 남북 관계 개선의 선봉대나 선발대로도 활용할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 남북교류협력을 전면에 내세워 남북 화해와 협력의 분위기를 조성하고 이를 발판으로 남북 당국 간의 관계 개선을 추진하는 것이다. 이렇듯 지방자치단체 남북교류협력은 우리나라 남북교류협력의 지속성 확보를 위한 기제나 도구가 될 수 있다. 지방자치단체의 남북교류협력이 이러한 역할과 기능을 담당하기 위해서는 중앙정부가 지방자치단체 남북교류협력에 독립적 활동 공간을 보장하고 일정 수준의 자율성을 부여해야 한다. 중앙정부가 지방자치단체 남북교류협력을 중앙정부의 대북정책에 전적으로 종속시킬 경우, 지방자치단체의 남북교류협력이 갖고 있는 ‘Track II’ 또는 ‘Plan B’의 의의는 상실될 수밖에 없다.

넷째, 지방자치단체 남북교류협력은 장기적으로 남북한 전 지역 간의 교류협력을 통해 남북한의 균형발전에 기여하고 통일 논의와 관심의 확산을 통해 한반도 통일 환경의 조성에 이바지한다. 현재까지 지방자치단체 남북교류협력의 사업대상지는 주로 평양과 개성 그리고 남북 접경지역을 중심으로 이루어져 왔지만, 향후 남북교류협력의 환경이 개선되고 더 많은 지방자치단체들이 남북교류협력사업에 참여하게 될 경우, 북한의 여타 지역들과의 교류협력도 늘어나게 될 것이다. 남북한 균형발전이 통일 한반도가 추구하는 목표중의 하나라면, 지방자치단체 남북교류협력은 남과 북의 각 지역들 간 협력체계를 구축함으로써 남북한 전 지역의 균형적인 발전을 이끌어내는 데에 기여할 수 있다. 예를 들어, 경기도와 황해북도·개성시, 서울시와 평양시, 인천과 황해남도, 강원도와 북한의 강원도, 부산과 북한 동해안의 주요 항구도시들 간의 교류협력 체계가 사전에 구축되어 있다면, 향후 한반도 통일과 남북통합의 시점에서 남북한의 균형적 국토발전을 추진하는 것이 훨씬 용이해질 수 있다. 즉, 중앙의 남북통합정부가 통일국토의 균형발전을 위한 전체 구상과 계획을 설정하고, 남북의 각 지역들이 상호 연계 및 협력하여 이를 실행해 나갈 경우 남북 균형발전 추진의 체계성과 효율성을 제고할 수 있다.

또한, 지방자치단체 남북교류협력은 남북통일의 필요성과 효과에 대해 남북한 주민들의 관심과 논의 그리고 열정을 이끌어내어 통일 환경을 조성하고 통일의 시간을 앞당기는 역할을 담당할

수 있다. 남북한 중앙정부 간의 남북교류협력사업은 정치적·전략적 성격을 갖고 대규모·대단위로 사업이 추진되고 진행되기에 일반 시민들의 참여가 쉽지 않다. 반면에, 지방자치단체의 남북교류협력사업은 비정치적인 영역에서 남북한 주민들의 실생활에 관련된 사업을 중심으로 이루어지기에 지역사회 및 일반 주민들의 참여 공간을 확보할 수 있다. 나아가 지방자치단체 남북교류협력은 중앙정부와는 달리 지역사회와 일반주민들을 남북교류협력의 주요 행위자로 받아들이고 있으며 이들의 역할을 기대하고 요구하고 있다. 지방자치단체 남북교류협력에 지역사회와 일반 주민들의 참여가 늘어날수록 남북한 주민들 사이에 남북한 양 사회에 대한 상호 이해가 늘어나고 통일의 필요성과 효과를 논의하는 통일 담론들도 확산될 수 있다. 남북한의 많은 주민들이 통일 논의에 관심과 열정을 갖게 되면 한반도 통일의 미래도 그만큼 앞당겨 질수 있다.

2. 지방자치단체 남북교류협력의 전개와 추진실적

지방자치단체 남북교류협력은 1998년 김대중 정부 출범이후 시작되었으며, 2000년 제1차 남북정상회담에서 6·15 남북공동선언이 발표된 이후 본격화되었다. 김대중 정부는 ‘햇볕정책’(북한의 반발로 ‘화해협력정책’으로 개칭)을 대북정책의 새로운 기조로 설정하면서 남북한 간의 교류와 협력을 통해 한반도의 긴장 완화와 남북관계의 개선 그리고 한반도의 통일 환경 조성 등을 추진하였다. 김대중 정부의 대북정책기조에 힘입어 현대 그룹 정주영 회장의 소 1,001두 대북 지원, 현대 아산과 북한과의 금강산 관광사업 합의 등이 이 시기에 이루어졌으며 남북교류협력을 향한 국가적·사회적 분위기도 조성되었다. 특히, 6·15 남북공동선언은 남북 간의 교류와 협력을 공식화하는 계기가 되었다. 김대중 대통령과 북한의 김정일 국방위원장은 남북공동선언문 제4조에서 ‘사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야에서의 남북 간 협력과 교류를 활성화’ 하겠다고 선언함으로써 남북교류협력의 추진을 남북의 양 당국이 공개적으로 천명하였다. 지방자치단체들이 남북교류협력사업에 본격적으로 참여할 수 있는 정책 환경이 마련된 것이다.

지방자치단체가 남북교류협력을 본격적으로 추진하기 시작하면서 처음에는 통일 전 서독과 동독의 각 지역 간에 이루어졌던 자매결연사업이 남북교류협력의 모델로 떠올랐다. 이에 따라, 상당수의 지방자치단체들이 독일의 사례를 쫓아서 북한의 각 지역과의 자매결연사업을 추진하였으나, 성과를 거두지 못하면서 모두 무산되었다. 북한은 한국과는 달리 지방자치제가 실시되지 않고 있는 강력한 중앙집권적 국가로서 북한의 각 지역은 중앙정부의 지휘와 통제 하에서만 움직일 수 있기 때문이었다. 또한, 북한 당국은 남북교류협력이 북한 체제의 유지에 가져올 수 있는 위험성이나 부작용을 인식하고, 한국과의 모든 교류협력은 일단 중앙정부가 직접 관장하고 중앙정부의 감독과 감시 하에 남북교류협력이 진행되도록 하겠다는 정책적 판단을 갖고 있었기 때문이었다. 지방자치단체들은 결국 북한 당국이 내세우는 대남 교류 창구들을 통해서만 남북교류협력사업을 추진하게 되었다. 2000년을 기준으로 볼 때, 북한 당국이 내세웠던 대남교류창구는 경제 분야는 ‘민족경제협력연합회’(약칭, 민경련), ‘대외경제협력추진위원회’(약칭, 대경추) 등이며,

경제 외 분야는 ‘조선아세아태평양평화위원회’(약칭, 아태위), ‘민족화해협의회’(약칭, 민화협) 등이었다. 북한 당국은 한국 지방자치단체들과의 주 교류창구로서 민족화해협의회를 내세웠다.

지방자치단체들의 남북교류협력사업은 북한 지역과의 자매결연사업 무산 이후 인도주의적 지원, 사회문화 교류, 보건의료 및 농업분야 협력 등을 중심으로 전개되었다. 지방자치단체들의 남북교류협력사업 초기에는 인도주의적 지원이 큰 비중을 차지하였다. 북한의 경제사정이 매우 곤궁하였기에 영유아 등 취약계층 지원, 수해 복구 및 긴급 식량 지원, 의약품 지원 등의 인도주의적 지원 사업이 우선은 중요할 수밖에 없었으며 이에 대한 북한 당국의 요구도 컸다. 지방자치단체들의 남북교류협력사업이 지속됨에 따라 인도주의적 지원 사업과 더불어 북한의 보건의료 체계에 대한 지원 필요성도 제기되기 시작했다. 북한은 낙후된 장비와 부족한 의약품으로 정상적인 기능을 하지 못하는 병원들이 많아 지방자치단체들의 보건의료기기 및 약품 지원 사업이 이어졌다. 지방자치단체의 남북교류협력이 어느 정도 궤도에 들어선 이후부터는 북한 식량과 식품의 생산 제고를 위한 협력 사업이 부각되었다. 농기계 제공 및 수리 지원, 종자 개량 지원, 농법 전수, 축산 기술 및 시설 지원, 채소 재배 지원 등의 농업협력사업이 활발히 전개되었으며 나아가 북한 농촌마을 개선 등의 ‘마을 만들기’ 사업도 추진되었다. 아울러, 당면 공장이나 빵공장 설비 지원 등의 사업도 추진되었다. 또한, 북한 공연단 초청, 스포츠 교류, 북한 역사문화유적 공동 발굴 등의 사회문화 교류도 간헐적이지만 이루어졌다.

지방자치단체 남북교류협력은 김대중 정부를 이은 노무현 정부에서도 지속되어 노무현 정부 후반부에 와서는 일정 수준 정착 단계에 들어섰다는 평가가 나오기도 하였다. 지방자치단체들은 지난 10년의 경험과 성과를 바탕으로 지방자치단체 남북교류협력의 역할 증대 및 분야 재설정 등을 논의하기 시작했다. 지방자치단체 남북교류협력사업의 방향을 기존의 일방적 대북 지원 성격의 사업들에서 탈피하여 북한과의 개발협력 및 상생협력으로 전환하자는 움직임이 일어나면서 지방자치단체 남북교류협력의 발전적 변화를 추구하기 시작한 것이다.

그러나 북한의 핵 포기를 대북정책의 핵심 전제로 삼는 한편 남북교류협력에서도 원칙의 견지와 상호주의의 준수를 주창하는 이명박 정부 출범 이후 남북관계는 급격히 경색되면서 지방자치단체 남북교류협력은 동력을 잃기 시작했다. 2008년 7월에 발생한 금강산 한국 관광객 피살 사건도 남북교류협력에 먹구름을 더했다. 2010년 3월 북한의 천안함 공격은 남북관계를 나락으로 몰아넣었다. 북한의 공격에 대한 보복으로서 한국의 중양정부가 「5.24 조치」를 발동함으로써 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 대부분 중단되거나 축소되었다. 지방자치단체 남북교류협력은 박근혜 정부가 들어와서도 재개되지 못하였다. 박근혜 정부는 출범 초 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 구축을 대북정책의 기조로 내세웠지만 이명박 정부의 대북정책과 크게 다르지 않았다. 북한의 핵 포기 없이는 남북교류협력의 확대는 가능하지 않다는 것이 박근혜 정부의 대북정책이었다. 북한이 2016년 1월 제4차 핵 실험을 하고 2월에 장거리탄도미사일 발사 실험을 함으로써 남북관계는 완전히 단절되었고 지방자치단체의 남북교류협력도 함께 단했다.

2017년 5월 문재인 정부가 출범한 이후에도 지방자치단체의 남북교류협력은 재개되지 못하였

다. 비록 문재인 정부가 김대중 정부/노무현 정부와 유사하게 남북한의 화해·협력과 공존·공영을 대북정책기조로 설정하고 있지만, 북한의 거듭되는 핵실험과 중장거리 탄도미사일 시험 발사로 미국과 일본 그리고 국제사회의 대북 압박과 제재가 더욱 강화되었기 때문이다. 한국 정부 또한 북한의 핵 포기를 위한 압박과 제재에 참여할 수밖에 없는 상황에 놓였다. 그러나 2018년 4월과 5월의 판문점 남북정상회담과 6월의 싱가포르 북미정상회담을 계기로 북한 핵개발을 둘러싼 위기는 대립과 대치의 고비를 지나 대화와 협상의 국면으로 전환되기 시작되었다. 향후 북한 비핵화 프로세스가 순조롭게 진행되고 이와 병행하여 남북관계도 개선되어, 남북교류협력이 남북 간의 화해와 협력을 위한 역할을 다시금 담당할 수 있을 지는 앞으로 지켜보아야 한다. 현재 지방자치단체들은 남북교류협력의 중단 및 대기 국면을 맞아 자체 남북교류역량의 육성과 소규모 인도적 지원 사업 지속 등에 주력하면서 남북 관계의 변화에 대비하고 있다. 즉, 지방자치단체들은 남북교류협력의 재개와 활성화에 대비한 사업계획들을 수립하고 남북관계의 향방을 주시하고 있다.

지방자치단체 남북교류협력사업의 그동안의 추진 실적을 지방자치단체 별로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체 남북교류협력 사업은 제주도의 감귤 대북 지원 개시(1999년 1월)와 강원도와 북한 간의 남북교류 합의서 체결(2000년 12월)을 첫 시작이라고 보는 것이 일반적인 평가다. 제주도는 1998년 감귤 100톤을 대북 지원용으로 대한적십자사에 기탁하였으며, 이듬해에는 ‘북한 감귤보내기 제주도민 운동본부’를 발족하여 본격적으로 대북 감귤지원 사업을 시작하였다. 제주도가 북한에 감귤을 보내게 된 것은 북한에서는 생산되지 않는 감귤을 북한 주민들도 즐길 수 있도록 하자는 동포애가 주요 동기이나, 과잉 생산된 감귤을 대북 지원용으로 소화함으로써 제주도 감귤의 가격을 적정 수준으로 조절하겠다는 경제적 동기 그리고 제주도가 남북 화해와 협력의 시발점 역할을 하겠다는 평화적 동기도 작용하였다. 제주도의 대북 감귤지원 사업은 10여 년간 지속되다가 남북관계가 경색되면서 2010년을 끝으로 중단되었다.

강원도는 1998년 11월 금강산 관광이 시작되면서 남북교류협력의 필요성과 중요성을 인식하고 적극적으로 북한과의 교류협력을 추진하기 시작했다. 금강산 관광은 초기에는 한국 측 출발지가 동해항이었고 이후 육로 관광이 시작되면서 고성군으로 출발지가 변경되었지만 모두 강원도를 기점으로 이루어지기에 남북교류협력에 대한 강원도의 관심은 각별할 수밖에 없었다. 강원도는 1998년 지방자치단체로서는 최초로 도청 조직의 정규부서로서 ‘남북교류지원팀’을 설치하고 남북교류협력에 관한 조례를 제정하였다. 2000년에는 강원도의 정책연구기관인 강원발전연구원 에 남북교류협력 연구를 전담하는 ‘북강원연구센터’를 설치하고, 민간 전문가들이 참여하는 ‘남북강원도협력협회’를 설립했다. 강원도는 이어 북한을 공식적으로 방문하여 ‘남북강원도교류협력 기본합의서’를 체결하였다. 강원도는 이후 연이어 방류, 안변연어부화장 및 양어사료공장 건립, 솔잎혹파리 방제, 북강원도 수해복구물자 지원, 금강산 남북 강원도 민속문화 축전 개최, 남북 아이스하키 친선경기 개최, 북한 태권도시범단 공연 초청 등의 교류를 이어 왔다.

제주도와 강원도의 뒤를 이어 경기도도 남북교류협력사업에 적극적으로 참여하기 시작했다. 경

기도는 2001년 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」 제정, ‘경기도 남북교류협력기금’ 설치, ‘경기도 남북교류협력위원회’ 구성 등을 통해 남북교류협력 추진을 위한 제도적 발판을 마련하였으며, 2008년에는 경기도의 남북교류협력 전담 실무 조직을 ‘과’ 단위의 부서로 확대·개편하여 ‘남북협력담당관’(이후 ‘통일기반조성담당관’으로 명칭 변경)을 설치하였으며, 민선 7기에 들어서는 ‘평화협력국’이라는 ‘국’ 단위 조직으로 대폭 확대하였다. 경기도는 2003년 12월과 2004년 4월에 북한의 민족화해협의회(민화협)와 상호교류협력을 위한 의향서와 합의를 연이어 체결함으로써 남북교류협력사업의 본격적 추진을 위한 기틀을 마련하였다. 경기도는 2004년 농기계 및 기자재, 의료장비, 긴급구호약품 지원 등 인도주의적 대북 지원 사업을 바탕으로 남북교류협력사업의 물꼬를 트기 시작하였고, 이후 다양한 분야로 사업의 영역을 확대해 나갔다. 평양시 식품가공공장(당면) 설비 지원사업(2004년), 북한 농업과학원 내 남북 공동 벼농사 시범사업(2005년), 평양시 당곡리 농촌 현대화사업(2006년-2008년), 개풍 양묘장 조성사업(2008년-2010년), 접경지역 말라리아 공동방역사업(2008년-2011년), 평양시 및 황해북도 농축산 협력사업(2009년-2010년) 등은 경기도가 추진한 대표적인 남북교류협력사업들이라고 할 수 있다. 경기도의 남북교류협력사업은 2010년 천안함 피습 침몰과 이어진 한국 정부의 「5·24 조치」로 인해 여타 지방자치단체들과 마찬가지로 지난 수년 간 사실상 정체 및 중단 국면에 봉착해 있었다. 그러나 경기도는 남북당국 간 관계의 경색에 따른 교류협력의 정체기에도 소규모이나마 인도주의적 지원 및 사회문화 교류 사업을 전개하여 북한 지역과의 신뢰를 구축하고 향후의 남북교류 재개와 활성화에 대비하고자 하였다. 남북관계가 대립과 대치를 거듭하는 어려운 상황 속에서도 경기도는 북한 다제내성 결핵환자 치료 지원 사업(2014년)과 같은 인도주의적 지원 사업을 지속적으로 전개하였으며, 남북 공동 개성한옥 보존사업(2012년부터 계속 사업), 남과 북의 선수단들이 함께 하는 국제 유소년 축구대회 개최와 참여(2014년 11월, 2015년 1월과 8월), 국제 친선 양궁 교류전 개최(2015년 5월) 등을 통해 북한과의 사회문화교류 사업을 추진해나갔다.

강원도, 경기도와 함께 북한과의 접경지역을 이루고 있는 인천시도 남북교류협력에 적극적인 노력을 기울여 왔다. 인천시는 제16회 아시아 육상 선수권 대회(2005년)와 인천 아시안 게임(2014년)에서의 북한 선수 참가를 적극 지원하였으며, 평양축구장 현대화 사업(2007년), 평양 치과병원 개보수와 평양 창광거리 현대화 사업(2008년) 및 대북 인도적 지원 사업 등을 추진하였다.

북한과의 접경지역이 아닌 지역들도 상당수가 남북교류협력에 참여하였다. 전라남도는 ‘전남도 민남북교류협의회’를 중심으로 북한 평안남도 대동군과의 농업협력사업을 전개하였으며, 경상남도는 ‘경남통일농업협력회’와 함께 북한의 평양시 광교리 협동농장과 농업협력사업을 진행하였다. 기초자치단체로서는 충청북도의 제천시와 북한 강원도의 북고성군과 삼일포 과수원 조성 등의 남북협력사업을 추진하였다. 이밖에 서울시, 부산시, 대구시, 광주시, 울산시, 경상북도, 전라북도, 충청북도 등이 농기계 수리 및 농자재 지원, 의료 장비 및 약품 지원, 긴급 수해 및 식량 지원, 과수원 조성, 축산 시설 지원, 식품 공장 건립 지원 등의 남북교류협력사업을 전개하였다.

<표 6> 연도별 지자체 주요 남북교류협력사업

연도	지자체	사업내용
2001	강원도	산림병해충 방제, 연어치어 공동방류, 자전거 수송·지원 등
	전라북도	춘향공연단 평양방문-평양봉화예술극장 도지사 평양방문-교류의향서 체결
	경기도	남북교류협력조례 제정
	제주특별자치도	감귤·당근 지원
2002	부산	북한 선수단 2002 북한 아시안게임 참가
	경기도	경운기, 지붕개량제, 축구공 지원
	강원도	산림병해충 방제, 연어부화장 건립 등
	제주특별자치도	감귤지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기 지원
2003	서울특별시	강동구 남북교류협력조례 제정
	부산광역시	교류협력단 평양 방문
	경기도	경기도-북측 민화협간 교류협력 의향서 체결
	강원도	산림병해충 방제, 연어부화장 건립
	전라남도	장흥군 남북교류협력조례 제정, 농기계 수리공장 지원
	제주특별자치도	감귤 목초 종자 지원
2004	서울특별시	남북교류협력조례 제정
	울산광역시	농업용 못자리 비닐 지원, 용천 지원, 국수공장건립 사업 추진 결정
	인천광역시	남북교류협력조례 제정, 북한 어린이 돕기 성금 모금 운동, 6·15공동선언 4주년 기념행사 개최, 용천지원
	경기도	파주시 남북교류협력조례 제정
		고양시 남북교류협력조례 제정 합의서체결(농기계, 의료장비, 당면공장) 용천 지원, 경운기, 치과장비, 긴급구호 의약품 지원
	강원도	산림병해충 방제, 연어치어 남북공동방류 및 사업 실무협의
	충청북도	제천시 과수원 조성 합의서 서명, 과수묘목식재 지원
	전라남도	나주시 남북교류협력조례 제정 농기계 수리공장, 수리부품
	제주특별자치도	용천 지원, 감귤지원, 북한 어린이 겨울 옷 보내기, 의약품
	2005	서울특별시
인천광역시		인천시 대표단 북한 공식 방문(42명) 제16회 아시아 육상선수권 대회 북한 선수단 및 협력단 참가 (북한 측: 144명) 경제대표단 북한 방문
울산광역시		비료지원, 국수공장 설비 및 재료 지원 남북실무회담-공장신축현장 방문
대구광역시		남북교류협력조례 제정
경기도		벼농사 시범사업, 농기자재 지원
강원도		산림병해충 방제, 연어포획 및 방류 기술지도 원산 농민 기술 강습소 모니터링
경상남도		농업분야 교류
전라남도		비닐, 모내기·온실자재, 통일쌀 지원
전라북도		농업협력사업 2,3차 실무협의단 방북 농기계 수리공장, 농기계 및 농자재 지원
제주특별자치도	북한 어린이에게 동내의 보내기 사업 감귤·당근지원, 의약품 지원	

2006	서울특별시	평양 고구려 안학 궁터 발굴지원 금강산 윤이상 음악회 지원 조선중앙연구소 의료장비 지원, 북한 수해지역 지원
	부산광역시	항생제공장 건립 및 원료 지원 사업
	울산광역시	북한 수해지역 지원
	경기도	벼농사 협력사업 합의서 체결, 당곡리 농촌 현대화 사업 합의서 체결, 대표단 방북(모내기·벼베기 등)
	강원도	아이스하키 친선경기 실무협의 산림병해충 방제, 연어사료공장 건립 지원 협력사업 및 평창 동계올림픽 유치관련 협의 합의서 채택
	전라남도	비닐온실 지원
	전라북도	농업교류협력 실무 방문 농기계 및 축산시설 지원, 농기계 지원
	경상남도	남북합의서 교환, 농업분야 교류 북 재배 통일딸기 모종 반입
제주특별자치도	감귤·당근지원, 건축자재 지원	
2007	서울특별시	조선중앙연구소 의료장비 지원
	인천광역시	평양시 축구장 현대화사업 준공식 참가 북측 노동당 통일선전부장 일행 인천 방문 북한 수해지역 지원
	부산광역시	남북교류협력조례 제정 북한 항생제공장 준공식 참석, 북한 수해지역 지원
	울산광역시	국수공장 설비사업 지원, 북한 결핵 아동 돕기 치료 약품 지원
	광주광역시	북한 수해지역 주택복구 지원
	강원도	산림병해충제, 당면 협력사업 협의, 연어사료공장 기술 협의
	경상남도	통일딸기 최초 수확 경남도민 대표단 방북, 평양소학교 건립 성금모금(987백만원) 북한 수해지역 지원
	전라북도	전주시 남북교류협력조례 제정, 진안군 개성 시범포 설치를 위한 현지방문, 남북교류협력조례 제정 축산자재 지원,
충청북도	제천시 신계사 농장 조성, 제천시 남북교류협력조례 제정 농업교류협력 협의를 위한 북한 방문	
2008	서울특별시	조선중앙연구소 의료장비 지원
	인천광역시	평양 치과병원 리모델링 지원, 대표단 평양방문, 평양 창광거리 현대화사업
	대전광역시	남북교류협력조례 제정
	광주광역시	배합사료 생산공장 설계
	강원도	안변연어 사료공장 준공식 참석, 산림병해충 방제 협력사업 실무협의, 송어 양식장 건립 협의, 의약품 지원
	경기도	말라리아 공동방역사업 합의서 체결, 대표단 개풍양묘장 준공식 방문, 군포시 남북교류협력조례 제정, 개성지역 농·축산 협력사업 실무협의,
	경상남도	통일딸기 수확, 장교리 소학교 준공
	경상북도	남북교류협력조례 제정, 개성지역 사과원 조성 남북 MOU체결
	전라남도	화순군 남북교류협력조례 제정, 평양 발효콩 빵공장 설비기지 북송 환송식 장성군 남북교류협력조례 제정
	전라북도	완주군 남북교류협력의향서 채택, 라면공장 설비지원 사업 실무협의, 진안군 개성 시범포 설치를 위한 물자 및 기술력 제공, 완주군 주택용 페인트 및 물품 지원
충청북도	남북교류협력조례 제정, 농기계 및 비료 지원	

	제주특별자치도	흑돼지 사육협력사업 지원
2009	서울특별시	대북 옥수수 지원, 조선중앙연구소 지원
	인천광역시	남북유소년 축구팀 합동전지훈련 지원, 대북 긴급식량 지원
	광주광역시	배합사료공장 지원
	대구광역시	북한 어린이 내북 보내기
	강원도	강변 송어양식장 건립, 삼림병해충 방제
	경기도	개풍양묘장 조성, 말라리아 공동방역, 대북 긴급식량 지원
	경상남도	과수원 조성, 통일딸기 재배, 의약품 지원
	경상북도	개성지역 사과 과수원 조성
	제주특별자치도	감귤지원, 흑돼지 사육 협력
2010	서울특별시	북한 수해지역 지원
	인천광역시	북한 영유아 지원, 북한 수해지역 지원
	광주광역시	배합사료공장 지원
	대구광역시	북한 어린이 내북 보내기
	경기도	개풍양묘장 조성, 말라리아 공동 방역, 대북 긴급식량 지원
	경상남도	과수원 조성, 통일딸기 재배
	제주자치특별도	감귤 지원
2011	인천광역시	말라리아 공동방역, 중고 자전거 지원
	경기도	말라리아 공동방역, 북한 영유아 지원
2012	강원도	간염 및 결핵 영양소 보충식 지원
	경기도	개성한옥보전사업 지원
2014	인천광역시	남북유소년 축구교류 지원
	경기도	남북유소년 축구교류 지원, 결핵환자 치료 지원 사업
2015	인천광역시	유소년 축구교류 지원
	경기도	유소년 축구교류 지원, 국제 친선 양궁 교류전 개최 연천읍 차탄리 일원 대북지원 양묘장 조성
2017	강원도	북한 여자아이스하키 선수단 지원
	경기도	‘금강 1894’ 뮤지컬 평양공연 추진 사업 점검 말라리아 남북 공동방역사업 사전접촉신고 승인

자료: 통일부(2013), 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』; 각 지자체 업무보고(2014),
최대석 외(2009), 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 이화여자대학교 통일학연구원, pp.311~312.

3. 지방자치단체 남북교류협력의 성과와 한계

우리나라 지방자치단체의 남북교류협력 역사는 길지 않다. 우리나라의 지방자치단체들이 남북 교류협력을 시작한 시점을 1999년 제주도의 대북 감귤지원 사업부터라고 간주할 경우 지방자치단체 남북교류협력의 실제 역사는 약 10여 년에 불과하다. 지방자치단체 남북교류협력은 김대중 정부와 노무현 정부 시기까지는 남북교류협력을 강조하는 중앙정부의 대북정책기조와 당시 남북 관계의 개선 및 대화 국면에 힘입어 어느 정도 활성화되었으나, 이명박 정부 출범 이후부터는 정 체 및 중단 상황을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 만약 지방자치단체의 남북교류협력이 김대중 /노무현 정부에 이어 이명박/박근혜 정부까지도 순조롭게 이어져 왔다면 지금과는 사뭇 다른 양상을 보이고 있을 것이다. 따라서 지방자치단체의 남북교류협력은 충분한 시간적 공간이 허락되지 않았기에 전반적인 평가를 내리기에는 무리가 따른다고 할 수 있으나, 현재까지의 실적을 바

탕으로 지방자치단체 남북교류협력의 성과와 한계를 논의하면 다음과 같다.

지방자치단체 남북교류협력의 성과는 ‘남북한 지역 간의 접촉 기회 확대와 북한 주민들의 대남 인식 제고’, ‘남북교류협력에 대한 한국사회 공감대 확산’, ‘지방자치단체의 남북교류협력 역량 축적’, ‘농축산업 협력과 마을 개선 등 개발협력 분야의 탐색 및 진전’ 등으로 제시할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 남북교류협력은 남북한 지역 간의 접촉 기회 확대를 통해 북한 주민들의 대남 인식을 제고하는 데에 기여하였다. 제주도, 강원도, 경기도, 전라남도, 경상남도 등 우리나라의 지방자치단체들이 대거 북한의 여러 지역들과 교류협력 사업을 추진하면서 북한 주민들은 한국 지방자치단체의 남북교류협력 인력들과 접촉 및 교류하는 계기를 갖게 되었다. 북한 주민들은 이를 통해 남쪽에서 온 사람들도 같은 한민족이라는 동질감을 다시금 깨닫게 되었으며 부분적이거나 한국사회의 발전 수준이나 사고·행동 방식의 다양성을 보고 접하는 기회를 가졌다. 특히, 우리나라 지방자치단체들이 전개한 인도주의적 지원 사업은 북한 주민들로 하여금 한국인들의 동포애와 배려를 느낄 수 있게 해주었다. 결론적으로, 지방자치단체 남북교류협력은 남북 간의 접촉 면 확대를 통해 북한 사회와 북한 주민들이 한국사회의 존재와 가치를 재인식할 수 있는 계기를 마련해주었다.

둘째, 지방자치단체 남북교류협력은 한국사회 내부에서 남북교류협력의 필요성과 중요성에 대한 공감대를 형성 및 확산시키고, 통일 담론에 대한 관심과 의지를 지속시키는 데에 기여하였다. 지방자치단체의 남북교류협력은 남북교류협력이 중앙정부만의 전유물이 아니라 한국사회의 구성원 모두가 참여할 수 있는 국민적 사업임을 일깨우는 데에 기여하였다. 지방자치단체들의 북한 지역 진출을 통해 얻어진 북한 사회에 대한 각종 정보는 ‘북한에도 우리와 같은 민족이 살고 있다’라는 동포의식을 확산시키면서 북한 주민들에 대해 한국사회가 갖고 있던 기존의 이질감을 허물고 남북 주민 간의 심리적 거리감을 좁히는 데에 기여하였다. 이처럼 지방자치단체 남북교류협력은 한국사회가 같은 민족으로서의 북한 주민들을 재발견하고 이들에 대한 관심과 애정을 갖고 유지하는 데에 도움을 주었으며, 이를 통해 남북교류협력의 필요성과 중요성에 대한 한국사회의 공감대를 확산하고 한반도 통일논의의 전국민적 참여를 확대하는 데에 기여하였다.

셋째, 지방자치단체들은 지난 10여 년간의 남북교류협력사업 추진을 통해 일정 수준의 대북사업 역량을 갖추게 되었다. 우선, 우리나라의 모든 광역자치단체들은 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 남북교류협력을 위한 제도적 장치를 각 지방자치단체 차원에서 마련해 놓았으며, 대부분이 남북교류협력기금도 조성하여 남북교류협력사업에 필요한 재정적 기반도 부족하나마 확보해 두었다. 특히, 남북교류협력에 관한 조례는 기초자치단체들도 30여 곳 이상 제정하여 남북교류협력에 대한 의지와 열의가 광역자치단체는 물론 기초자치단체들에게까지도 확산되고 있음을 확인할 수 있었다. 아울러, 지방자치단체들은 다양한 유형의 남북교류협력사업 추진을 통해 대북사업의 경험과 노하우를 축적할 수 있게 되었다. 지방자치단체들이 그동안 수해 복구 지원, 긴급식량 지원, 영유아 취약계층 지원, 결핵 치료제 지원 등의 인도주의적 지원 사업을 비롯하여 병·의원 시설 및 장비와 의약품 지원 등의 보건의료 지원 사업, 종자 개량 및 농업 기술 전수, 농기

계 제공 및 수리 지원, 축산농장 건설 지원 및 축산기술 전수, 채소 농법 전수 및 시설 지원 등의 농업협력사업, 유치원·탁아소 시설 개보수 지원, 마을 도로 확장 지원, 농가 지붕 개량 지원 등의 마을 만들기 지원 사업, 묘목장 건설 지원 등의 산림 지원 사업, 말라리아 공동 방역 등의 접경지역 방역·방제 협력사업, 북한 태권도 시범단 초청, 유소년 축구대회 개최 등의 스포츠 교류 등을 추진하면서 겪은 실패와 성공의 경험은 고스란히 각 지방자치단체 남북교류협력의 노하우로 전수되면서 향후 남북교류협력사업의 성공적인 추진을 위한 밑거름으로 기능할 것으로 기대되고 있다. 즉, 남북교류협력 관련 제도 정비와 경험 축적은 지방자치단체의 대북사업 역량 강화를 가져왔으며 이는 향후 지방자치단체 남북교류협력이 보다 큰 역할과 위상을 가질 수 있도록 하는 자산이 되고 있다.

넷째, 지방자치단체 남북교류협력은 농축산업 협력과 마을 개선 등의 개발협력 분야에서 북한과의 협력 가능성을 탐색하고 어느 정도의 성과도 거두었다. 지방자치단체 남북교류협력은 초기에는 인도주의적 지원 사업을 중심으로 전개 되었으며 이에 따라 상호 호혜보다는 일방적 지원이 주된 사업 내용이었다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력이 정착 및 성숙 단계에 들어서면서 긴급 구호 보다는 개발 협력에 시야를 돌리게 되었고 남북 농축산업 협력 사업이 주요 의제로 떠올랐다. 농축산업 협력 사업은 북한 주민들에게 구호 성격의 식량을 일방적으로 제공하던 방식에서 벗어나 북한 주민들 스스로가 식량 생산력을 높여서 자체적으로 먹고 사는 문제를 해결하도록 하는 데에 목적이 있었다. 경기도가 북한의 평양시 당곡리 협동농장을 대상으로 추진한 농촌 현대화사업은 바로 이와 같은 목적 하에 진행되었다. 당곡리 농촌 현대화사업은 농업협력사업, 농업기반사업, 환경개선 및 주민복지사업 등으로 구성된 종합적 개발협력 사업으로서 벼농사, 시설 채소, 농기계 수리, 수확물 도정, 농로 포장, 진료소·탁아소 신축, 살림집 개보수 등의 전 분야에 걸쳐 사업이 추진되었으며 해당 지역의 북한 주민들로부터 큰 호응을 받았다. 당곡리 농촌 현대화사업은 이후 지방자치단체 남북교류협력의 모델이 되어 여러 지방자치단체들이 유사한 형태의 농축산업 협력과 마을 개선 사업을 추진하기에 이르렀다. 아울러, 양돈장 건설 지원, 시설 채소 재배단지 조성, 바이오 에너지 시설 지원 등의 사업들도 추진되면서 지방자치단체 남북교류협력은 전환점을 맞게 되었다. 비록, 2010년 이후 남북관계의 경색으로 농축산업 협력과 마을 개선 등의 개발협력 사업이 중단되었지만, 지방자치단체 남북교류협력을 통해 개발협력 분야가 향후 남북교류협력사업의 새로운 지평으로 등장하게 된 것은 의미 있는 발견이자 성과라고 할 수 있다.

그러나 지금까지의 지방자치단체 남북교류협력은 문제점과 한계도 보이고 있다. 지방자치단체 남북교류협력이 갖고 있는 문제점과 한계는 크게 내부적 문제점과 구조적 한계로 구분할 수 있다. 내부적 문제점으로는 ‘지방자치단체 남북교류협력의 방향성에 대한 혼란’, ‘지방자치단체 간 논의 및 협의 기제 부재’, ‘남북교류협력사업의 분야별·지역별 편중’, ‘남북교류협력사업의 모니터링 및 평가 시스템 미흡’ 등을 지적할 수 있으며, 구조적 한계로는 ‘남북관계의 변화와 중앙정부 대북정책에 구속’, ‘지방자치단체 남북교류협력의 법적·제도적 위상 결여’ 등을 제기할 수 있다.

지방자치단체 남북교류협력이 안고 있는 내부적 문제점은 첫째, 각 지방자치단체별로 남북교류협력의 추진 목적 및 사업 방향에 대해서 각기 다른 의견과 입장을 갖고 있어 지방자치단체 남북교류협력이 전체적인 차원에서의 체계성과 효율성을 결여하고 있다는 것이다. 여기에 지방자치단체들의 국내 파트너 역할을 하는 대북지원 민간단체 등을 포함시킬 경우, 남북교류협력사업의 목적과 방향에 대한 정책 스펙트럼은 한층 더 넓어진다. 즉, 남북교류를 통한 민족 동질성 회복 및 남북통합 기반 마련이라는 원론적인 목적 및 사업 방향과 더불어, 동포애 및 감상적 민족주의에 기초한 인도적 지원, 북한 경제의 복구 및 개발 지원, 개인적 업적과 정치적 홍보를 위한 지원, 대북지원기구로서의 존립 명분 유지와 실적 쌓기를 위한 지원, 북한 체제의 안정과 유지에 도움을 주기 위한 지원, 북한 사회의 변화를 추동하기 위한 지원 등 다양한 목표와 방향이 있을 수 있다. 지방자치단체 남북교류협력 사업이 이처럼 상이하고 때로는 상충되는 목표와 방향 아래 추진될 경우 지방자치단체 남북교류협력은 당초의 목적을 달성할 수 없으며 오히려 남남갈등을 확대하고 통일 한반도를 위한 여정에 장애가 될 수도 있다. 남북교류협력의 목표와 방향에 대한 진지한 논의와 합의 그리고 공감대 형성은 지방자치단체 남북교류협력의 체계성과 효율성 확보를 위한 출발점이자 선결요건이다.

둘째, 현재의 지방자치단체 남북교류협력사업은 지방자치단체들 간의 일정한 상호 논의 및 협의 체계 없이 각 지방자치단체별로 개별적·분절적으로 이루어지고 있다. 이에 따라, 바로 앞에서 언급했듯이 각 지방자치단체별로 남북교류협력의 추진 목적 및 사업 방향이 서로 상이할 뿐더러, 남북교류에 대한 투자와 사업 추진이 중복적으로 이루어지고 있고, 지방자치단체 간에 불필요한 과당 경쟁이 발생하고 있다. 또한, 남북교류협력사업의 추진에서 지방자치단체 간의 역할 분담 및 규모의 경제가 실현되지 못하고 있으며, 남북교류협력사업을 위한 북한과의 협상에 각 지방자치단체들이 상호 연대 없이 개별적으로 임함으로써 대북 협상력의 확보에도 어려움을 겪고 있다.

셋째, 지방자치단체들이 추진하는 남북교류협력사업이 일부 분야에 편중되어 있고 사업 대상지 또한 특정 지역들에 국한되어 있다. 광역지방자치단체들의 남북교류협력사업 추진 실적을 대상으로 분석한 결과에 따르면²⁾, 사업 추진 건수 면에서는 인도주의적 지원 사업이 가장 큰 비중을 차지하고 그 다음으로 농업 및 축산업 분야 협력 사업과 사회문화 및 스포츠 분야 교류가 뒤를 잇고 있다. 그러나 사업 규모 면에서는 인도주의적 지원 사업과 농업 및 축산업 분야 협력 사업이 대부분을 차지하고 있다. 사회문화 및 스포츠 분야 교류는 사업 추진 건수에 비해 사업 규모는 상대적으로 미미하기 때문이다. 지방자치단체 남북교류협력사업에서 인도주의적 지원 사업이 가장 큰 비중을 차지하는 것은 북한의 곤궁한 경제사정을 고려할 때 불가피한 측면이 있다고 할 수 있다. 또한, 인도주의적 지원 사업은 지방자치단체가 비교적 용이하게 추진할 수 있는 사업 분야라고 할 수 있다. 농업 및 축산업 분야 협력 사업이 인도주의적 지원 사업에 이어 그 다음 순위를 차지하는 것은 농업 및 축산업 분야 협력 사업의 추진 필요성에 대한 지방자치단체 스스

2) 김동성 외(2016).『남북교류협력과 경기도』, 58-59면.

로의 판단과 더불어 동 분야에 대한 북한의 요구와 수용력이 어우러졌기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 남북교류협력사업들이 특정 분야들에 편중되어 있는 것은 문제가 아닐 수 없다. 또한, 지방자치단체 남북교류협력사업의 사업 대상지가 대부분 평양과 그 인근 지역 그리고 접경지역에 국한되어 있다. 사업 분야의 다양성이 부족한 것 뿐만 아니라 사업 지역의 다각화에서도 한계를 보인 것이다. 물론 사업 분야가 편중되어 있고 사업 대상 지역도 제한적인 것은 북한 당국의 사업지침에 기인한 측면이 크다. 북한 당국은 의도적으로 우리나라 지방자치단체와의 협력 사업을 평양과 그 인근 지역에 국한시켜 추진하고자 하였으며, 사업 분야 역시 즉각적 효과를 볼 수 있는 인도주의적 지원 사업이나 식량난 해결을 위한 농축산업 협력 사업을 우선적으로 요구했다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력이 북한 사회와의 전면적 교류협력을 지향한다면 현재의 사업 분야 편중성이나 사업 지역 국한성은 극복해야 한다. 향후 남북교류협력이 재개되면 남북교류협력사업의 다각화와 북한 내 사업 대상지의 확대가 필요하다.

넷째, 지방자치단체 남북교류협력사업의 모니터링 및 평가 시스템이 미흡하다. 모든 사업은 엄밀한 모니터링과 체계적인 평가 시스템을 통해 사업의 성과를 검증하고 사업 보완 여부 및 후속 사업 기획의 수순을 밟는 것이 일반적이다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력사업의 상당수가 이러한 과정과 절차 없이 사업이 추진되어 왔다. 인도주의적 지원 사업의 경우, 지방자치단체의 대북 지원 물품이 북한 주민들에게 실제 분배되는 방식과 결과에 대한 모니터링과 사후 평가가 있어야만 사업의 당초 취지와 효과를 확인하고 향후의 사업을 기획할 수 있다. 개발협력사업도 마찬가지다. 농촌 현대화 사업 경우, 사업 진행 중에는 물론 사업 종료 후에도 해당 지역의 농업 생산량이나 마을 주거 환경 등에 대한 지속적인 모니터링이 전개되어야만 사업의 성과를 가능하고 판단할 수 있으며 이와 같은 평가를 통해 그 다음의 사업을 추진할 수 있다. 모니터링과 평가를 위해서는 북한 당국의 협조가 필수적이다. 물론, 북한의 내부 사정을 공개하기를 꺼려하는 북한 당국이 모니터링과 평가에 부정적인 입장을 보일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 남북교류협력사업의 성과 제고 및 지속성 유지를 위해서는 모니터링 및 평가 시스템의 작동과 운영이 필요하다.

지방자치단체 남북교류협력이 안고 있는 구조적 한계는 첫째, 지방자치단체 남북교류협력이 남북관계의 변화와 중앙정부의 대북정책에 크게 좌우되고 구속되어 있다는 것이다. 지방자치단체 남북교류협력은 남북관계가 개선되는 상황에서는 활성화 되지만, 남북관계가 경색 국면에 빠지면 정체 및 중단되는 결과를 반복하고 있다. 중앙정부의 대북정책도 마찬가지로의 영향력을 행사하고 있다. 남북교류협력에 적극적인 의지를 갖는 정부 하에서는 지방자치단체들의 남북교류협력사업들이 원활하게 추진되지만, 남북교류협력에 소극적이거나 부정적인 입장을 가진 정부가 등장하면 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 제약을 받거나 위축되어 왔다. 특히, 정부의 대북정책이 강경기조로 전환되어 남북 당국 간의 대립과 대치가 첨예화될 경우, 지방자치단체 남북교류협력은 전면 중단될 수밖에 없었다. 지방자치단체의 남북교류협력이 남북관계의 변화와 중앙정부의 대북정책에 이처럼 구속받는 것은 남북 당국 간의 정치적·군사적 관계가 남북한 사회 간의 경제

및 사회문화 관계를 지배하기 때문이다. 또한, 중앙정부가 남북관계 관리를 위한 ‘Track II’ 또는 ‘Plan B’로서의 역할과 기능을 담당할 수 있는 지방자치단체 남북교류협력을 제대로 인정하지 않거나 활용하지 않기 때문이다. 지방자치단체의 남북교류협력은 당연히 남북관계의 환경 변화를 반영해야 하며 중앙정부 대북정책의 기조와 테두리 속에서 활동 영역을 구축해야 한다. 그러나 현재와 같이 지방자치단체 남북교류협력이 남북관계의 변화 여부와 중앙정부의 대북정책에 전적으로 구속되어 있는 것은 바람직하지 않다. 지방자치단체 남북교류협력의 독립적·자율적 공간은 중장기적으로는 남북 통합과 한반도 통일을 향한 여정에서 매우 중요한 수단이 될 수 있다.

둘째, 현재 지방자치단체 남북교류협력의 법적·제도적 위상은 모호하거나 결여되어 있다. 지방자치단체의 남북교류협력이 본격적으로 가동된 역사만 10여 년에 달하고 있고 우리나라의 모든 광역자치단체가 남북교류협력 관련 조례를 제정하는 등 남북교류협력에 대한 적극적인 관심과 의지를 갖고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 남북교류협력에 대한 국가적 차원에서의 법적·제도적 장치는 부재하다. 지방자치단체 남북교류협력에 대한 법적·제도적 근거가 없기에 그 위상 또한 모호하거나 확인할 수 없다. 또한, 앞에서 언급했듯이 중앙정부(통일부)는 지방자치단체에게 ‘협력사업자’ 또는 ‘대북지원사업자’ 자격을 부여하지 않고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 남북교류협력사업을 기획할 경우에는 대북지원사업자 자격을 갖고 있는 통일부 지정 민간단체들과 공동으로 사업을 추진해야 한다. 또한, 지방자치단체는 협력사업자나 대북지원사업자가 아니기에 중앙정부(통일부)가 관장하는 ‘남북협력기금’의 지원대상도 될 수 없다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 중앙정부의 지원 없이 자체 재정만으로 추진해야 하는 것이다. 향후, 지방자치단체의 남북교류협력이 활성화되기 위해서는 지방자치단체 남북교류협력의 법적·제도적 근거를 마련하고, 지방자치단체에게 협력사업자와 대북지원사업자 자격을 부여하고, 지방자치단체의 남북교류협력사업도 남북협력기금의 지원 대상으로 인정하는 것이 필요하다.

4. 지방자치단체 남북교류협력의 활성화를 위한 개선 방안

1) 지방자치단체 남북교류협력의 목표와 원칙 정립

지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위해서는 지방자치단체 남북교류협력의 목표와 원칙에 대한 명확한 정립이 선결 요건이며 이에 대해 지방자치단체들의 공감대와 합의가 있어야 한다. 아울러, 지방자치단체 남북교류협력의 영역과 추진 전략 그리고 중앙정부와의 관계에 대해서도 공동의 논의와 입장이 있어야 한다. 지방자치단체의 남북교류협력은 ‘다양한 형태의 교류를 통해 남북한의 지역과 주민 간의 상호 이해와 협력을 제고하고 민족 동질성을 회복하여 남북한 통합과 한반도 통일 환경 조성에 기여’ 한다는 것을 목표로 설정해야 한다. 지방자치단체가 추진하는 남북교류협력사업은 인도적 지원, 개발 협력, 사회문화 교류, 경제 교역, 접경지역 문제 공동 대처 등 다양한 취지와 형태를 취할 수 있으나, 궁극적으로는 남북 상호 간의 교류와 협력을 통해 통일 한반도의 건설에 이바지하여야 한다. 지방자치단체의 남북교류협력은 이와 같은 목표 아래,

‘점증적·단계적 추진’, ‘교류 협력의 지속성 확보’, ‘상호이익의 증진’, ‘북한사회의 변화 추동’, ‘지역사회의 지지와 참여’ 등을 기본 원칙으로 구성할 수 있다. 한편, 지방자치단체 남북교류협력은 원칙적으로 중앙정부 대북정책의 기조와 테두리 내에서 추진하고 중앙정부의 통일정책을 지방 차원에서 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 중앙정부 또한 지방자치단체 남북교류협력이 정부 대북정책의 ‘Track II’ 또는 ‘Plan B’로서 남북관계의 교착 시 중앙정부를 대신하여 남북관계의 명맥을 유지하고 관계 개선의 물꼬를 틀 수 있는 선봉대 또는 선발대의 역할을 할 수 있음을 인식하고, 지방자치단체 남북교류협력에 일정 수준의 독립적 위상과 자율적 공간을 부여해야 한다.

2) 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축

우리나라 지방자치단체의 남북교류협력도 이제는 지방자치단체들 상호간의 협의와 협력을 바탕으로 체계적으로 추진되어야 한다. 즉, 북한과의 교류협력을 추진하거나 참여 의지를 갖고 있는 지방자치단체들 간의 ‘지방자치단체 남북교류 거버넌스’를 구축하여 우리나라 지방자치단체 남북교류협력의 체계성, 효율성, 효과성 및 방향성을 확립하고 제고하는 한편 향후의 남북교류협력 복원 및 활성화 국면에 대비해야 한다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 지방자치단체의 남북교류협력 분야에서 지방자치단체들 간의 정책 네트워크를 구성하여 유기적이고 체계적으로 상호 협력하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스의 구축 필요성과 기대효과는 ‘남북교류에 있어 지방자치단체의 역할 증대’, ‘시민사회의 참여 확대 및 남남 갈등 완화’, ‘지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적·효율적 추진’, ‘대북 협상력 확보 및 강화’ 등에 있다. 지방자치단체 남북교류 거버넌스는 핵심적인 조직으로서, 남북교류협력사업을 추진하고 있거나 추진할 계획이 있는 전국의 광역자치단체들을 구성원으로 하여 ‘지방자치단체 남북교류 추진협의회’를 구성·운영한다. 지방자치단체 남북교류 추진협의회는 역점사업으로 남북교류협력의 독립적이고 자율적인 추진 주체로서 지방자치단체의 위상 정립, 지방자치단체 남북교류협력의 목표와 방향에 대한 논의와 합의 도출, 지방자치단체 남북교류협력사업의 조율과 조정 및 공동사업 개발, 남북교류협력 관련 정보 유통 및 공급 체계 구축, 남북교류협력사업의 대북 협력 네트워크 공동 구축 및 대북 협상 공동 대응, 그리고 지방자치단체 남북교류협력에 대한 중앙정부(통일부) 남북협력기금의 지원 도출 및 위탁 집행 등을 추진한다.

3) 지방자치단체 남북교류협력의 주체적 위상 확립과 남북협력기금 지원

지방자치단체 남북교류협력의 활성화와 역할 강화를 위해 가장 중요하고 시급한 법·제도적 핵심 개선 과제는 지방자치단체 남북교류협력의 주체적 위상 확립과 남북협력기금의 지원 확보다. 즉, 지방자치단체가 남북교류협력사업의 주체적인 사업자로 인정받아야 하며 아울러 지방자치단체의 남북교류협력사업도 중앙정부(통일부) 남북협력기금의 지원 대상으로 포함되어야 한다. 지방자치단체 남북교류협력의 주체적 위상 확립과 남북협력기금의 지원 확보를 위해서는 관련 법

령들의 보완과 개정 또는 지방자치단체 남북교류협력 추진에 관한 새로운 법률의 제정이 가장 확실한 방안이지만, 현재 통일부가 운영하고 있는 업무처리 규정이나 지침의 전향적 해석이나 일부 개정을 통해서도 소기의 목적을 달성할 수 있다. 즉, 통일부의 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」과 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」에 제시되어 있는 협력사업자나 대북지원사업자의 범주에 지방자치단체도 포함될 수 있도록 규정을 재해석하거나 조문을 일부 개정할 경우, 지방자치단체가 남북교류협력의 주체적이고 독자적인 협력사업자나 대북지원사업자의 자격을 가질 수 있으며 이에 따라 남북협력기금의 지원 대상에 포함될 수 있는 근거가 마련될 수 있다.

4) 남북교류협력 관련 현행 법령의 개정

지방자치단체 남북교류협력의 활성화를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법적 토대의 구축도 중요하다. 새로운 법률의 제정 없이 현행 법령의 테두리 안에서 지방자치단체 남북교류협력의 법적 위상을 확보하기 위해서는 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 등 남북교류협력 관련 법령들과 「지방자치법」의 개정과 보완이 필요하다. 이들 법률의 주요 개정 방향은 남북교류협력에 있어 지방자치단체의 참여 가능성 제고 및 주체성 확보, 지방자치단체에 대한 중앙의 재정 및 인력 지원, 그리고 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협의기구 설치 등이다. 「남북관계 발전에 관한 법률」의 경우 ‘제2장 남북관계 발전과 정부의 책무’에서 제7조(남북경제공동체 구현), 제8조(민족동질성 회복), 제9조(인도적 문제 해결), 제10조(북한에 대한 지원) 등의 주체를 정부로만 한정하고 있는 현행 조문을 개정하여 상기 조항들에서 정부와 함께 지방자치단체의 책무도 아울러 명문화하고 이를 각 지방자치단체 남북교류협력 사무의 가장 기본적인 법적 근거로 삼아야 할 것이다. 「남북교류협력에 관한 법률」은 제4조 및 제5조의 남북교류협력 추진협의회의 설치 및 구성에 관한 규정을 개정하여 지방자치단체의 입장을 대변할 수 있는 자(7인 이상)가 동 협의회의 정규 위원으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 또한, 동법 제17조(협력사업의 승인 등)와 관련하여 지방자치단체 남북교류협력사업의 경우에는 각종의 승인요건을 완화하는 규정을 신설할 필요가 있다. 「남북협력기금법」은 제8조(기금의 용도)에 정부가 남북협력기금을 지방자치단체에 지원할 수 있다는 명문의 규정을 신설하여 지방자치단체 남북교류협력사업도 남북협력기금의 지원을 받을 수 있는 법적 근거를 확보해야 한다. 「지방자치법」은 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 남북교류협력에 관한 사무를 신설하여 지방자치단체가 남북교류협력을 추진하는 법적 근거를 마련함이 필요하다.

5) 가칭 「지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률」의 입법안 제정 추진

지방자치단체 남북교류협력 추진의 법·제도적 보장을 위해서는 지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률을 별도로 제정하는 것이 가장 근본적이고 가장 확실한 방안이다. 즉, 지방자치단체의 남북교류협력사업 주체성 인정, 남북협력기금의 지원 등 재정 지원, 지방자치단체 남북교류협력

사업에 대한 특례 부여, 중앙과 지방 그리고 지방과 지방 간 협의체 구축, 지방자치단체 남북교류협력 전담조직 구성 및 인력 충원, 관련 계획 수립 및 위원회 설치 등을 주요 내용으로 하는 가칭 「지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률」의 제정이 필요하다.

5. 지방자치단체 남북교류협력의 향후 추진전략

지방자치단체 남북교류협력은 사업 영역에 특별한 제한이 설정되어 있지는 않으나, 사회·경제·문화 등 비정치적 분야에 한정하여 추진하는 것이 타당하다. 이는 지방자치단체의 권한상의 한계 및 지방자치단체 남북교류협력의 추진 목적과 성격에 기인한다. 즉, 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무는 국가사무로서 지방자치단체가 관여해서는 안 되는 영역이고, 지방자치단체 남북교류협력의 주요 목적은 남북한 간의 동질성 회복과 한반도 통일 기반 조성이기 때문이다. 이에 따라, 지방자치단체 남북교류협력은 인도적 대북지원 및 긴급 구호, 사회문화 및 인적 교류, 농축산업 협력, 경제 협력, 접경지역 상생 협력, 북한 사회 역량 개발 등의 분야에 중점을 둘 필요가 있으며, 내부적으로는 남북교류협력의 추진 체계 정비 및 강화와 함께 통일 교육 실시 및 통일 인력 양성, 남북한 사회 통합 방안 마련 등을 추진해야 한다.

한편, 지방자치단체 남북교류협력은 원칙적으로 중앙정부 대북정책의 기초와 테두리 내에서 추진하고 중앙정부의 통일정책을 지방 차원에서 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 중앙정부 또한 지방자치단체 남북교류협력이 정부 대북정책의 ‘Track II’ 또는 ‘Plan B’로서 남북관계의 교착 시 중앙정부를 대신하여 남북관계의 명맥을 유지하고 관계 개선의 물꼬를 틀 수 있는 선봉대 또는 선발대의 역할을 할 수 있음을 인식하고, 지방자치단체 남북교류협력에 일정 수준의 독립적 위상과 자율적 공간을 부여해야 한다.

지방자치단체 남북교류협력은 교류의 형태면에서 물적 교류와 인적 교류로 대별할 수 있으며 물적 교류와 인적 교류는 남과 북에 대한 교류의 방향성으로 다시 구별할 수 있다.³⁾ 즉, 남에서 북으로 향한 물적 교류(유형 I)와 인적 교류(유형 II), 북에서 남으로 향한 물적 교류(유형 III)와 인적 교류(유형 IV)의 네 가지 교류 유형이 나올 수 있다. 인도적 지원, 농기계 지원, 보건의료 장비 지원, 식품공장 설비 지원 등은 유형 I, 남측 농업기술자 방북, 유소년 축구단 방북, 금강산 관광객 송출 등은 유형 II, 북한 물산 전시회, 북한 쌀 반입 등은 유형 III, 북한 태권도 시범단 방한, 북한 무용단 방한 등은 유형 IV의 사례들이라고 할 수 있다. 물론 두 개 이상의 유형이 복합적으로 나타나는 남북교류협력도 있다. 당곡리 농촌 현대화 사업은 남쪽으로부터 북쪽으로 물자와 농업기술지원 인력이 함께 가는 사업이기에 유형 I과 유형 II가 섞여 있으며, 북한과 벼농사 공동사업을 추진하여 산출물이 남측으로까지 전달되었을 경우, 유형 I, 유형 II, 유형 III의 세 가지 유형이 한꺼번에 나타나게 된다.

3) 최용환(2006). 『경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구』, 62-64면에 기초하였음.

지방자치단체 남북교류협력은 지금까지 대부분 유형 I과 유형 II에 머무르고 있으며 유형 III과 유형 IV는 매우 드물게 나타나고 있다. 향후의 지방자치단체 남북교류협력은 유형 I, 유형 II, 유형 III, 유형 IV의 네 가지 유형 모두를 고르게 실현하는 것을 목표로 해야 한다. 즉, 남에서 북으로 물자와 인력을 거의 일방적으로 지원하던 교류 형태에서 탈피하여 북에서 남으로의 물질·인적 교류도 본격적으로 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 각 지방자치단체는 이제 남북 간 교류의 범위와 내용을 현재보다 대폭 확장하고 다양화하여 북한의 물자가 남쪽으로 내려올 수 있는 경제협력이나 상생협력 사업, 북한의 인력이 한국사회를 찾아오는 학술, 문화, 예술, 체육 등의 사회문화 교류협력 사업을 본격 추진하는 것을 적극 검토해야 한다.

각 지방자치단체는 남북관계의 현재와 미래에 대한 상황 분석 및 예측과 함께 남북교류협력의 각 상황별로 대응 전략을 마련해야 한다. 지방자치단체 남북교류협력은 남북 당국 간 관계, 한국의 대북정책, 북한의 대남정책, 주변국들의 대 한반도 정책, 남북교류협력 자체에 대한 한국사회의 평가 등 여러 요인들에 의해 영향을 받을 수밖에 없는 분야로서 불안정성과 가변성을 항시 내포하고 있다. 즉, 지방자치단체 남북교류협력은 완전히 중단되거나, 아니면 크게 활성화 되거나, 또는 기본적인 교류만 이루어지거나 하는 등의 다양한 상황이 벌어질 수 있다. 이에 따라, 지방자치단체들은 각 상황별로 남북교류협력사업의 대응방향과 전략을 마련하는 것이 필요하다. 현 시점에서 볼 때 지방자치단체 남북교류협력의 상황별 전략은 ‘중단 및 대기’, ‘재개 및 활성화’, ‘확대 및 성장’ 등의 세 가지 경우의 수로 나누어 검토할 수 있다.

남북교류협력이 현재의 상황인 ‘중단 및 대기’ 국면에 머무르는 동안에는, 지방자치단체는 일단은 향후의 남북교류협력 재개와 활성화에 대비한 내부역량 강화에 집중해야 한다. 즉, 지방자치단체의 남북교류협력 추진체계를 정비 및 강화하여 향후의 대북사업을 기획하고 준비하면서 여타 지방자치단체들 간의 협력체계를 구축해 두어야 한다. 또한 지역사회를 대상으로 북한 바로 알기 및 통일교육 전개, 통일 전문 인력 육성, 남북한 사회통합방안 연구, 민족 동질성 회복과 한반도 통일을 위한 국제회의 및 포럼 개최 등의 대내적 사업에 주력할 필요가 있다. 북한에 대한 인도적 지원 사업은 가능한 한 지속하여 중단 및 대기 국면에서도 북한과의 협력사업 연결고리는 최대한 유지 및 관리해야 한다. 한편, 중앙정부가 남북관계의 개선을 모색하면서 남북교류협력의 재개를 추진하기 시작할 경우에는, 지방자치단체는 중앙정부 남북교류협력정책의 선봉대나 선발대의 역할을 담당하면서 북한과의 교류협력사업 재개에 전력을 기울여야 한다.

지방자치단체 남북교류협력이 ‘재개와 복원’ 국면에 접어드는 경우에는 중앙정부의 대북정책을 지원하고 보완하는 ‘Track II’로서 지방자치단체 남북교류협력의 역할이 더욱 중요해진다. 지방자치단체는 우선 북한과 합의 및 추진하였던 기존 협력 사업들을 재개 및 복원하는 한편 교류협력 분야의 다각화를 모색하고 북한 내 중점 교류협력 지역을 선정하여 동 지역에서의 적극적인 진출과 협력 강화를 도모하는 정책과 전략을 추진할 필요가 있다. 또한, 지방자치단체가 중앙정부를 대신하여 남북교류를 풀어나간다는 전략 하에, 남북의 당국 간 관계의 제약으로 인해 중앙정부가 추진하기 어려운 사업을 대행하거나 과감하게 새로운 사업 영역을 발굴하는 시도가 필요하다. 특

히, 재정투입 규모가 크거나 성공 가능성을 예측하기 어려운 사업들의 경우, 지방자치단체 차원에서 일종의 ‘시범사업’(pilot project)으로 추진하여 사업의 지속성 및 확장성 여부를 판별하는 것도 유용한 전략이라고 할 수 있다. 아울러 지방자치단체 남북교류협력의 재개와 복원이 어느 정도 이루어지면 지역사회의 민간단체 및 기업들의 남북교류협력사업 참여를 적극적으로 유도 및 지원하는 정책을 전개할 필요가 있다.

남북교류협력이 ‘확대 및 성장’ 국면으로 나아갈 경우, 지방자치단체는 ‘지역 간 교류의 심화’와 ‘전면적 교류’를 목표로 삼고, 지역사회와 기업을 남북교류협력의 주체로서 전면으로 내세우는 전략을 채택해야 한다. 즉, 지방자치단체는 남북교류협력의 기반을 조성하되, 남북교류협력의 실질적인 주체는 지역사회와 기업 등 민간부문이 담당하는 것으로 사업방식을 전환해야 한다. 지방자치단체는 ‘재개 및 활성화’ 국면에서 추진하였던 남북교류협력사업들의 성과를 바탕으로 북한 지역과의 자매결연사업을 추진하여 북한 지역과의 중장기적 협력시스템을 공식적으로 구축하는 것이 필요하다. 아울러, 지방자치단체는 남북교류협력의 궁극적이고 실질적 주역은 지역사회와 기업이라는 인식하에 민간부문의 전면적인 등장을 적극 독려하고 지원해야 한다. 남북교류협력의 초기와 중기에는 지방자치단체와 같은 공공부문이 남북교류협력의 기반 조성 차원에서 주도적인 역할을 담당해야 하지만, 남북교류협력의 ‘확대 및 성장’ 국면에서는 지역사회와 기업 등의 민간부문이 남북교류협력을 이끌어가야 한다. 결국, 남북교류협력은 남북한의 지역사회가 상호 소통하고 남북의 기업들이 서로 협력할 때 비로소 완성되기 때문이다.

지방자치단체는 상기의 각 상황별 전략들을 신속하고 압축적으로 진행하는 것이 필요하다. 남북관계의 개선이 기대되는 현 시점에서 전망할 때, 남북교류협력 관련 ‘중단 및 대기’, ‘재개 및 활성화’, ‘확대 및 성장’의 3개 국면들이 매우 빠르게 서로 이어질 수 있다. 즉, 북한의 비핵화가 가시적인 성과를 보일 경우, 한국전쟁에 대한 종전 선언과 한반도 평화체제 구축 노력이 이어지면서 남북관계는 급격히 개선될 것이다. 이 경우, 남북교류협력은 본격적으로 재개될 뿐만 아니라 남북 철도·도로의 복원과 연결, 한반도 신경제지도 구상에 따른 남북 경협사업 확대 등 중앙정부의 적극적인 대북협력정책기조에 힘입어 매우 빠른 속도로 확대 및 성장하게 될 것이기에, 남북교류협력의 국면별 전환에 대한 지방자치단체들의 민첩한 대응이 필요하다.

Ⅲ. 제주도 남북교류협력에 대한 제언⁴⁾

1. 제주도와 남북교류협력

제주도는 우리나라 지방자치단체 남북교류협력의 선구자이며 제주도의 대북 감귤지원 사업은 지방자치단체 남북교류협력사업의 효시이다. 제주도의 대북 감귤지원 사업은 1999년 시작되어 2010년 2월까지 12회에 걸쳐 계속되었으나 북한의 한국 군함 천안함 공격과 이에 따른 한국 정부의 「5.24 조치」로 중단되었다. 제주도는 대북 감귤지원 사업을 통해 누적 총계로 감귤 4만 8328톤, 당근 1만 8100톤을 북한에 전달하였다. 앞서 언급했듯이, 제주도가 북한에 감귤을 보내게 된 것은 북한에서는 생산되지 않는 감귤을 북한 주민들도 즐길 수 있도록 하자는 동포애가 주요 동기이나, 과잉 생산된 감귤을 대북 지원용으로 소화함으로써 제주도 감귤의 가격을 적정 수준으로 조절하겠다는 경제적 동기, 그리고 제주도가 남북 화해와 협력의 시발점 역할을 하겠다는 평화적 동기도 작용하였다. 제주도의 대북 감귤지원 사업은 지방자치단체가 추진하였던 남북 교류협력사업들 중에서는 10년 이상 지속된 최장수 사업이었으며 지방자치단체(제주도)와 민간조직(남북협력제주도민운동본부)이 민관협력의 형태로 추진한 최초의 사례로서 다른 지자체들이 남북교류협력사업을 기획하고 집행하는 데에 있어 벤치마킹하는 모델이 되었다. 대북 감귤지원 사업은 제주도민의 여타 대북 인도적 지원사업의 확대에도 기여하여 <북한 어린이에게 겨울 옷 보내기>, <목초 종자 지원>, <수해 피해 지원>, <의약품 지원> 등의 인도적 지원사업들이 추가로 이어졌다.

제주도는 대북 감귤지원 사업과 더불어 제주마늘 임가공(탈피)사업도 함께 추진하였다. 제주마늘 임가공(탈피)사업은 제주마늘을 개성공단으로 수송하여 북한 근로자들 손에 의해 껍질을 벗긴 ‘깎마늘’을 국내시장으로 반입하는 남북경제협력사업이었다. 동 사업은 2007년 2월 1000평 규모의 공장을 개성에 준공하고 본격 가동에 들어갔으며 제주마늘을 북한에서 건강보조식품으로 개발하는 계획까지 기획되었으나 「5·24 조치」 이후 모두 중단되었다. 제주도는 대북 일방적 지원을 넘어 남북 개발협력 차원에서 북한과 흑돼지 협력사업도 논의 및 추진하였으나 사업 초기 단계에서 남북 당국 간 관계가 경색되면서 이 역시 사업이 중단되었다.

제주도는 남북 간 인적 교류에서도 맹아적이지만 성과를 거두기도 하였다. 제주도는 모두 4차례에 걸쳐 대규모 제주도민 방북단을 성사시켰으며, ‘남북민간체육문화행사’를 개최하여 북한 인사들의 제주도 방문을 이끌어냈다. 제주도의 남북 간 인적교류가 성사된 배경에는 제주도의 대북 감귤지원 사업에 대한 북한 당국의 고마움이 어느 정도 작용하였다. 즉, 제주도가 아무런 조건 없이 지속적으로 대규모의 대북 감귤지원 사업을 전개하자 북한 당국은 이에 대한 감사의 표시

4) 본 장은 고성준·김영수·홍재형, 「신남북관계 하에서 제주의 남북교류협력 방안」, 제주연구원 현안연구 2018-15, pp. 29-32와 pp. 59-102에 기초하여 작성하였음.

로 제주도민들을 대상으로 방북 초청을 하였으며 이에 따라 2002년부터 2007년까지 4차례에 걸쳐 총 800여명의 제주도민이 북한을 다녀올 수 있었다. 또한, 제주도가 2003년 10월 23일부터 26일까지 민간 주도로 개최한 “민족통일평화 체육문화축전”에 참가하기 위해 북한 인사 190여명이 고려항공편으로 제주를 방문하여 제주도에 남북의 주민들이 함께 어울릴 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 본 축전의 개최지가 제주도로 결정된 것도 제주도의 대북 감귤지원 사업에 대한 북한 당국의 감사함이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

그러나 제주도의 남북교류협력사업도 금강산에서의 한국 관광객 피살, 한국 군함 천안함의 피습 침몰, 북한의 핵과 미사일 개발 지속 등으로 남북 관계가 경색 및 악화되면서 여타의 지방자치단체 남북교류협력사업과 마찬가지로 모두 중단 및 보류되었다. 즉, 제주도의 남북교류협력사업도 남북관계가 악화된 이명박 정부와 박근혜 정부 10년간 긴 동면에 들어갈 수밖에 없었다.

2. 제주도의 「5+1」 제안과 평가

제주도는 민선 6기 제주도정의 출범 직후인 2014년 7월 제주도와 북한 간의 교류협력을 위한 5대 사업을 제안하였으며, 2015년 11월에는 「남북 에너지 평화 협력」을 5대 사업에 덧붙여 추가적으로 제안하였다. 이른바 「5+1」 제안으로 불리는 본 제안들은 제안 당시 남북 관계가 경색 및 대립 국면에 빠져 있어서 실제로는 이루어지지 않았으나, 제주도의 남북교류협력사업이 그동안의 인도적 지원 중심에서 벗어나 남북 상생협력 중심의 새로운 단계로 도약하는 계기를 마련해줄 것으로 평가받았다. 「5+1」 제안은 2019년 현재에도 제주도 남북교류협력의 중요 구상으로서 여전히 유효한 위상을 차지하고 있다. 「5+1」 제안은 남북교류협력이 재개 및 활성화될 경우 제주도의 우선적인 대북사업으로 추진될 것으로 여겨지고 있다.

「5+1」 제안은 최근 여러 지방자치단체들에서 붓물처럼 쏟아지는 다양한 남북교류협력사업안들처럼 남북교류협력에 대한 작금의 기대와 시류에 편승하여 급작스럽게 만들어진 것이 아니고 남북관계가 좀처럼 출구를 찾지 못하던 시절에 심사숙고를 거듭하면서 고안된 사업구상들로서 제안 내용들의 진정성과 성숙성이 평가받을만하다. 그러나 「5+1」 제안이 처음 제기되었던 2014년/2015년과 2019년 현재는 어느 정도의 시차가 있고 북한 사회 또한 그동안 변화를 겪었기에 오늘의 시점에서 「5+1」 제안을 객관적으로 재검토하고 재평가하는 것은 각 제안들의 실현 및 성공가능성을 제고하기 위해서라도 매우 유용하고 또 매우 필요한 작업이 아닐 수 없다.

「5+1」 제안에서 제시한 5대 사업은 ① 북한 감귤 보내기 재개(12년 동안 추진해왔던 제주도 남북교류협력의 「브랜드」 사업 재개), ② 제주-북한 평화 크루즈 (제주와 북한(1안 제주-남포, 2안 제주-장전, 3안 제주-월산)을 잇는 크루즈 관광을 개설하고 중국, 러시아, 일본도 참여하는 크루즈 라인으로 육성), ③ ‘한라-백두’ 남북한 교차 관광(2000년 남북정상회담의 합의에 따라 한국관광대표단은 기 방북했으나, 북측의 답방은 미완), ④ 한라산·백두산 생태·환경 보존 공동협력 (한반도 통일의 상징이며, 유네스코로부터 인정받은 생태·환경의 보고인 한라산과 백두산의

생태·환경 보존을 위한 공동사업), ⑤ 제주포럼 북한 인사 초청(매년 제주도에서 개최되는 제주포럼 국제회의에 북한 발전 관련 세션을 창설하고 북한 학자 및 전문가들이 참여) 등으로 구성되어 있다. 그리고 「5+1」제안의 1에 해당하는 추가 제안은 앞에서 언급했듯이 남북 에너지 협력 사업으로서 풍력과 태양광의 육성을 바탕으로 제주도를 ‘탄소 없는 섬’ 또는 ‘신재생 에너지 자립섬’으로 조성하겠다는 <Carbon Free Island 2030> 프로젝트를 남북 에너지 협력 사업으로까지 확대하는 것을 의미한다. 신재생 에너지에 대한 제주도의 노하우를 북한에게도 제공 및 전수하여 북한의 에너지 산업 발전을 측면에서 지원하고 이끈다는 것이다.

「5+1」제안에 담긴 5대 사업의 실현 및 성공 가능성에 대한 평가는 각각의 사업들이 국제사회와 미국의 대북제재정책에 저촉이 되는지 여부, 한국 중앙정부 남북교류협력정책 방향과의 정합성 정도, 각 사업들에 대한 북한의 호응도와 수용 가능성, 그리고 각각의 사업들을 추진하기 위한 제주도의 역량과 의지 확보 여부 등에 대한 분석이 기준이 되어야 한다. 「5+1」제안에 담긴 각각의 사업들이 국제사회와 미국의 대북제재와 상치된다면, 한국 중앙정부의 남북교류협력정책 방향과 부합하지 않는다면, 북한이 호응하지 않거나 수용할 수 없다면, 제주도의 역량과 의지가 충분하지 않다면, 그 사업들은 다시 검토하여 수정 또는 보류해야 한다.

‘북한 감귤 보내기 재개’는 대북 감귤지원 사업이 제주도의 대표적인 남북교류협력사업이었기에 사업 재개의 필요성은 충분하다. 북한 감귤 보내기 사업을 북한 주민들을 위한 인도적 지원 차원 또는 사회문화 교류 차원의 사업으로 규정할 경우, 국제사회와 미국의 대북제재정책에도 저촉되지 않으며, 남북 주민들의 선의와 동포애에 기반한 교류라는 측면에서 남북한 당국 모두가 흔쾌히 받아들일 수 있을 것이다. 아울러, 북한 감귤 보내기 사업에 대한 제주도와 제주도민들의 역량과 의지도 충분히 기대할 수 있다. 북한 감귤 보내기 사업은 지방자치단체의 남북교류협력이 본격적으로 재개될 경우 ‘제주도 남북교류협력의 마중물’ 차원에서 우선적으로 추진할 필요성과 가치가 있다. 그러나 북한 감귤 보내기 사업이 재개될 경우, 기존의 일방적 대북지원 방식에서 벗어나 북한의 특산품들과 상호 교환하는 방식을 고려할 필요가 있다. 나아가 제주도의 특산품인 감귤과 북한 백두산의 특산품인 돌쭈술을 서로 연계하여 남북 공동 브랜드를 창출하고 공동 생산을 추진하는 전략도 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

‘제주-북한 평화 크루즈’는 장기적으로 볼 때 사업의 필요성은 충분히 인정되나, 사업수익금의 남북 간 배분에서 대북제재정책에 저촉될 소지가 있고, 남북 간 선박운행 등을 금지한 「5·24 조치」가 아직 작동 중이고, 초기 투자 규모 그리고 수익 창출까지의 기간 소요를 고려할 때 제주도의 역량을 넘어설 가능성이 있다. 또한, 북한의 경제 수준을 감안할 때 북한 일반 주민들의 크루즈 탑승은 쉽지 않을 것이기에 ‘제주-북한 평화 크루즈’가 자칫 한국인들과 중국/일본/러시아 등 제3국인들만의 전유물로 전락할 공산이 높다. 따라서 ‘제주-북한 평화 크루즈’는 일단은 중장기적 구상으로 설정하고 사업의 시행은 남북관계의 진전과 북한사회의 변화를 지켜보면서 차분하게 기다릴 필요가 있다.

‘한라-백두’ 남북한 교차 관광’은 남한의 한라산과 북한의 백두산이 남북한의 주민들 모두에게

갖는 상징성을 감안할 때 적극적으로 추진해야 하는 사업이다. 한라산과 백두산에 대한 남북한 주민들의 교차관광은 사회문화 교류이기에 국제사회와 미국의 대북제재정책을 피해갈 수 있고, 한국과 북한의 양 당국 모두 환영할만한 사업이라고 할 수 있다. 제주도의 입장에서도 한라산과 백두산의 교차관광을 통해 북한주민들에게 제주도의 이미지를 크게 제고하는 효과를 거둘 수 있다. 제주도는 한라산과 백두산의 남북한 교차 관광에 대해 남북의 역대 정상들이 여러 차례 언급하고 합의한 것을 명분으로 하여 중앙정부의 정책적 지원을 적극 요구하여야 한다. 또한, 북한 인사들의 제주도 방문을 지속적으로 유도 및 권유하여 북한사회에 한라산이 ‘한민족의 영산(靈山)’임을 각인시켜야 한다. 나아가 상징적인 차원에서라도 백두산-한라산 간 항공 직항로의 개설도 검토할 필요가 있다.

‘한라산·백두산 생태·환경 보존 공동협력’도 사업 추진의 필요성과 실현성 그리고 상징적 가치가 매우 높은 사업이다. 우선 생태·환경 보존을 위한 남북협력사업은 대북제재정책의 영역과는 무관하며, 남북한 당국이 이미 평양공동성언에서 산림협력을 합의하였기에 사업추진의 정책적 기반과 여건도 확보하였다. 또한, 한라산과 백두산의 자연환경보전에 대해서는 제주도는 물론 북한도 그 필요성을 공감하고 있다. 북한 당국이 현재 역점사업으로 추진하는 ‘삼지연군 꾸리기도 백두산의 생태·환경 보존을 주요 내용 중의 하나로 포함하고 있다. 제주도는 한국의 중앙정부와 함께 치밀한 역할 분담을 바탕으로 ‘한라산·백두산 생태·환경 보존 공동협력’ 사업을 적극적으로 추진해야 한다.

‘제주포럼 북한 인사 초청’은 위에서 논의한 4개 사업들에 비해 상대적으로 사업위상이나 규모가 작으며 북한 당국의 의지에 따라서 충분히 성사가 가능한 사업이라고 할 수 있다. 제주도는 제주포럼에의 북한 인사 참여를 북한 당국에 지속적으로 요구해야 할 것이며 이에 대한 북한 당국의 호응을 위해 제주포럼의 개최 및 운영 방식도 새롭게 개선하는 것을 검토할 필요가 있다. 즉, 제주포럼 내에 북한 세손을 설치하여 이를 북한의 참가자들이 직접 주관 및 운영하는 방식을 고려할 필요가 있고, 나아가 제주포럼을 남과 북이 공동으로 개최하는 방식(제주포럼을 (가칭) ‘한반도평화포럼’으로 확대 개편하여 남북이 공동 개최)도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

「5+1」제안의 마지막 제안사업인 ‘남북 에너지 협력사업’은 당장에 실현할 수 있는 사업은 아니며 중장기적으로 추진해야 하는 사업이다. 에너지 수급문제는 북한 당국의 최대 관심사 중의 하나로서 북한은 남한과의 에너지 협력사업을 크게 환영할 것이다. 그러나 에너지는 국제사회와 미국의 대북제재정책의 핵심영역으로서 북한의 비핵화 진전과 맞물려 있기에 현재로서는 사업추진이 어렵다고 할 수 있다. 또한, 제주도가 지향하고 있는 ‘분산 자립형 에너지 조성 모델’도 아직은 초기 단계에 머무르고 있기에 제주도가 이 분야에서 북한과 협력사업을 추진하는 것은 제주도의 역량 면에서 시기상조라고 할 수 있다. 결국, ‘남북 에너지 협력사업’은 북한의 비핵화가 순조롭게 진행되어 에너지 수급에 대한 국제사회와 미국의 대북제재가 완화 및 해소되고, 분산 자립형 에너지 조성에 대한 제주도의 역량이 일정수준 이상 올라섰을 때 비로소 추진이 가능한 사업이라고 할 수 있다. 그러나 남북 에너지 협력사업 특히 신재생 에너지에 기반 한 남북 에너지

지 협력사업은 중장기적으로는 사업추진의 필요성과 효과성 그리고 당위성이 매우 높은 사업이 아닐 수 없다.

3. 제주도 남북교류협력의 방향과 과제

1) 남북교류협력과 제주도의 위상과 역할(niche) 찾기

제주도는 우리나라 지방자치단체 남북교류협력의 선구자로서 남북교류협력에 있어 여타 지방자치단체들과는 ‘격과 차원이 다른 위상과 역할’을 찾고 확보해야 한다. 제주도는 제주도만이 갖고 있는 지정학적 위치와 그에 따른 상징성을 적극 활용해서 제주도만의 ‘위상과 역할’(niche)을 만들어가야 한다.

제주도는 한반도의 최남단 지역이자 한민족의 영산(靈山)인 한라산과 태평양으로 나가는 청정한 바다를 갖고 있다. 이에 따라 북한은 ‘따뜻하고 풍광이 뛰어난 남녘땅’으로서 제주도에 대해 상당한 동경심과 기대감을 갖고 있다. 또한, ‘백두에서 한라까지’라는 말이 은유하듯이 북한 양강도의 백두산과 남한 제주도의 한라산을 이을 수 있다면 그것이 바로 통일이라고 믿는 남북한의 주민들이 많다. 제주도는 또한 ‘평화의 섬’으로 지정되었듯이 평화의 상징이기도 하면서 제주 4.3의 아픈 기억도 갖고 있다. 제주도는 이와 같은 지정학적 특성, 통일과 평화의 상징성, 분단과 대립의 한민족 역사를 활용하여 지방자치단체 남북교류협력의 특별한 아이콘으로 자리 잡아야 한다. 즉, 제주도는 남북관계의 부침과 변화 속에서도 흔들리지 않고 굳건히 자리를 지키며 주변의 어둠을 밝히는, 우리나라 지방자치단체 남북교류협력의 꺼지지 않는 등대가 되어야 한다. 제주도만이 이러한 위상과 역할을 담당할 수 있다. 제주도는 제주도가 갖고 있는 통일과 평화의 상징성과 이미지를 제주도 남북교류협력의 자산이자 기치로 삼아야 한다. 제주도가 이를 바탕으로 한반도의 남단에서 한반도의 북단을 연결하여 한반도 전체의 개념적·상징적 통일을 추구하고, 일구고, 유지하는 것이 제주도 남북교류협력의 중추적 과제가 되어야 한다.

2) 제주도와 양강도 간의 연대와 협력

제주도는 한반도의 남단과 북단을 연결하여 한반도의 개념적·상징적 통일을 추구하는 차원에서 북한 양강도와의 지역협력 시스템을 구축하고 제주도 남북교류협력의 독립적 위상과 자율적 공간을 확보해야 한다.

남북 지역 간의 지역협력 시스템 구축은 독일의 통일 전후에 있었던 동서독 지역 간 자매결연 사업과 유사한 것으로서 남북한의 정치·사회 체제의 차이로 남북 지역 간에는 아직 이루어지지 못하고 있다. 그러나, 제주도가 향후의 남북교류협력사업을 기존의 단발적인 지원사업에서 지속적인 개발협력사업으로, 개별적 단위 차원에서의 교류협력사업에서 종합적·복합적 차원의 교류협력사업으로 전환하기 위해서는 북한 지역과의 ‘지역 교류’ 또는 ‘도시 연대’를 추진해야 한다. 즉, 제주도는 소위 ‘패키지형 지역교류’를 적극적으로 추진해야 한다.

제주도는 한반도 전체의 개념적·상징적 통일을 추구하고 담보해야 하는 책무 차원에서 북한 지역 및 도시와의 연대와 협력을 타 지방자치단체들보다 선제적으로 제안 및 추진해야 한다. 즉, 제주도는 지방의 역할과 기능을 강조하는 지방분권형 남북교류협력 정책을 주장하고, 제주도가 이를 선도적으로 이끌어야 한다.

제주도는 상호보완 및 공영 가능성, 지속가능성, 상징성, 비정치적 지역 등을 기준으로 북한의 교류협력도시를 선정해야 할 것이다. 이와 같은 기준에 의거하면, 제주도의 ‘지역 교류’ 또는 ‘도시 연대’의 북한 측 후보지역으로는 북한 양강도의 삼지연군(백두산 소재)을 비롯하여, 함경북도의 온성군/회령시(한반도 최북단), 함경북도의 나선시(북한 경제특구, 국제물류 및 무역 지구), 함경북도의 신도군(북한 경제특구, 국제무역 및 관광 지구), 함경남도의 원산시(북한 동해안 명승지) 등을 검토할 수 있다.

그러나, 남측의 한라산과 북측의 백두산이 갖는 민족적 상징성과 상호보완성 및 교류협력의 지속성을 감안할 때, 제주도의 북측 협력지역으로는 백두산이 소재한 양강도가 보다 적합하다. 양강도는 인구 70만 내외의 지역으로서 제주도와 인구 규모가 엇비슷하고, 한라산과 백두산, 제주관광특구와 무봉국제관광특구, 제주시와 혜산시, 서귀포시와 삼지연군 등 역내 지역들 간 연계와 협력도 상정할 수 있다. 제주도는 양강도와 지역협력 시스템을 구축하고 양 지역의 공통 관심사들에 협력의 중점을 두면서 장기적으로 협력 분야를 확대해 나가야 한다. 즉, 한라산-백두산 교차 관광(특히, 북한 주민들의 제주 방문 적극 추진), 생태·환경 공동 협력, 산림협력, 농업개발협력, 에너지협력(태양열/풍력단지), 문화·체육 교류, 전문가 지식 교류 등의 사업을 단계적으로 추진 및 확대해서 궁극적으로는 두 지역 간의 복합적 교류협력 체제를 구축해야 한다.

한편, 제주도는 양강도와의 본격적인 지역협력 시스템 구축에 앞선 시범사업 및 준비 차원에서, 현재 제주도가 추진하는 「평화도시 연대협력」(히로시마, 나가사키, 독일 오스나뷔르크 등)에 북한의 양강도와 여타 도시들을 포함시키는 방안도 검토할 수 있다. 또한, 제주도가 중심이 되어 한라산, 백두산, 설악산, 금강산 등 한반도 4대 명산 소재 도시들 간의 동맹 및 제휴 시스템 구축 추진도 고려할 필요가 있다.

3) 제주도의 남북교류협력 정책 환경 개선 및 역량 제고

제주도가 우리나라 지방자치단체 남북교류협력의 선봉에 서고 주도적으로 한반도의 개념적·상징적 통일을 이루어내기 위해서는 남북교류협력을 위한 정책 환경 개선과 역량 구축에도 노력해야 한다.

우선, 제주도는 한국 중앙정부와 긴밀한 협력 체제를 갖추어야 한다. 제주도는 통일부, 환경부 등의 대북 교류협력 추진과제에 제주도의 남북교류협력 사업구상들이 포함되도록 하고 남북 당국 간 합의서에도 제주도의 사업구상들이 채택될 수 있도록 노력해야 한다. 아울러, 남북교류협력에서 제주도가 차지하는 위상과 역할을 강조하여 중앙정부로부터 ‘특별한 정책 지원’을 받아내야 한다.

제주도는 북한과의 연락 및 협의 채널 구축에도 힘을 기울여야 한다. 제주도 남북교류협력사업의 발굴과 제안 그리고 순조로운 추진을 위해서는 북한과의 상시적 대북 협의채널 구축이 중요하다. 제주도만의 대북 협의 채널 구축이 어렵다면 남북 당국 간 합의에 따라 개성에 개설된 남북공동연락사무소를 활용하는 방안도 적극 고려해야 할 것이다.

제주도는 지역 내 민간 자원(민간 기구 및 인력)과의 협업체계도 강화할 필요가 있다. 즉, ‘남북협력제주도민운동본부’, ‘세계평화의 섬 범도민실천협의회’, ‘제주 평화통일포럼’, ‘제주통일미래연구원’, ‘제주연구원’, ‘제주평화연구원’, ‘제주통일교육센터’ 등 지역 내 민간 기구와 전문 인력들을 제주도 남북교류협력의 우군이자 동반자로 활용 및 지원해야 한다.

제주도는 내부적으로는 자체 역량강화에도 주력해야 한다. 즉, 남북교류협력 업무 전담관제 등 직제 확충, 남북교류협력 전문 인력 양성, 재원조달 방안 강화, 관련 조례 개정 등 제도적 인프라를 구축 및 강화해야 한다. 아울러, 제주도 남북교류협력의 중·장기 기본계획을 수립하여 남북교류협력의 방향과 목적, 주요 사업, 추진전략 등을 체계적으로 정립하는 한편 남북관계의 변화에 신속히 대응할 수 있는 ‘상황별 대응전략’(contingency plan)도 마련해 두어야 한다.

M-E-M-O