

JPI WORKING PAPERS

제주도의 대북지원사업: 회의론 및 남북화해전략상의 의미 분석

윤 태 룡

The JPI Working Papers



발행일: 2007년 5월

발행처: 제주평화연구원

편집장: 고성운

보조편집인: 김민정

The JPI Working Papers

The JPI Press

제주평화연구원

697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572

전화: (064) 735-6500 팩스: (064) 735-6512

이메일: jpiworkingpapers@gmail.com

제주평화연구원(Jeju Peace Institute)은 한반도와 동북아의 평화를 창출해 확산 시키고 나아가 세계평화에 기여하는 평화담론의 거점이자 생활 속에 뿌리내리는 평화운동의 요람이 되고자 2006년 3월에 비영리 민간연구기관으로 설립되었습니다. 제주평화연구원의 평화과제연구, 국제학술협력 및 평화확산 운동, 평화네트워크 구축, 자문활동 및 평화교육 프로그램개발 및 전문가 육성입니다. 발행물에 관해 궁금한 사항은 JPI 홈페이지 www.jpi.or.kr 이나 이메일 jpiworkingpapers@gmail.com으로 연락 바랍니다.

The JPI Working Papers는 국문과 영문으로 제주평화연구원에서 발행되는 연속간행물입니다. 본 Papers는 특정 이슈에 대한 JPI 연구원들의 분석 및 평가를 통하여 독자들과 특정 문제에 대하여 인식을 공유하고 다자간의 네트워크 형성과 토론의 장을 여는데 그 목적을 두고 있습니다. 또한 본 Papers에서 논의된 내용들은 전문가 및 일반인들을 위한 자료로 활용됨과 동시에 정책 실무진들을 위한 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 모든 질문, 의견, 제안은 The JPI Press로 문의 바랍니다.

이곳에 나타나는 의견과 견해는 저자의 생각으로 제주평화연구원의 관점이나 견해를 대표하지 않습니다.

JPI WORKING PAPERS

제주도의 대북지원사업: 회의론 및 남북화해전략상의 의미 분석*

윤 태 룡

I. 서론

세계화시대에 한국은 다양한 측면에서 대외정책상의 도전에 직면하고 있을 뿐만 아니라,¹ ‘세방화(globalization ← globalization + localization)’의 현실 속에서 중앙정부는 국가정책(통일정책, 외교정책)을 지방정부와의 유기적인 협조관계 속에서 구체적으로 실천해야 할 과제를 안고 있다. 이런 맥락에서, 세방화는 특별자치도, 국제자유도시, 세계 평화의 섬으로서 제주도의 통일정책(남북한간의 화해/협력)과 외교정책(국제적 협력)의 성과를 평가하는 기준이자, 제주도가 지향해야 할 목표이기도 하다.² 다시 말해, 제주도는 대북관계와 대외관계에 있어서 지방외교의 확대라는 새로운 도전에 직면하고 있는 것이다.³

Glocal Forum(GF)은 세방화를, “지방공동체(지방자치단체)로 하여금 세계적 자원에 연계되도록 권한을 부여하여 **평화와 발전을 선도**하도록 하는 한편, 지방공동체가 자신들이 직접적으로 영향을 받는 영역에서 **스스로 긍정적 사회변화의 방향을 설정**하도록 기회를 제공하는 것”으로 정의하고 있다.⁴ 다시 말해, 진정한 ‘세방화’란 지방자치단체가 스스로 사회변화의 방향을 설정하는 능동성을 갖출 때 비로서 가능한 것이며, 과연 제주도가 통일·외교상의 문제에 있어서 수동적으로 중앙정부의 정책을 따라가는 것이 아니라, **스스로 긍정적 발전을 선도하고 있는가**라는 점이 중요하다. 제주도 스스로의 **능동성** 혹은 **선도성**을 전제로 하지 않는다면 사실상 제주도 자체의 통일정책 혹은 외교정책이 과연 존재하는 것인가에 대한 근본적인 회의가 생기지 않을 수 없기 때문이다.

이 글은 제주도의 외교정책⁵보다는, 2000년 6월의 김대중-김정일 남북정상회담이후 남북

* 본 논문은 강원통일교육센터, 제주통일교육센터, 강원정치학회, 제주대 평화연구소 공동주최로 2007년 5월 25일 제주시 하와이관광호텔에서 열린 <지방화시대 지방정부의 통일외교 정책: 강원도와 제주도 시각>에서 발표된 논문, “제주도의 통일정책”을 수정 보완한 것이다.

1. 세계화 시대에 한국이 직면하는 다양한 정책적 도전에 관해서는 Samuel S. Kim, ed., *Korea's Globalization* (Cambridge University Press, 2000).
2. 세방화시대의 지방자치단체의 역할에 관해서는 안성호, “세방화 시대의 지방자치외교,” 대전 서구 국제화강연회(2004.11.1), <http://www.klafir.or.kr/consult/c01/c011/view.jsp?pkey=31&cPage=7>.
3. 고성준, “제주특별자치도의 남북교류와 발전방안,” <통일한국> (2006.9)
4. GF는 2001년 Oslo Peace Accords의 주요입안자인 Uri Savir에 의해 창립된 비영리조직으로 지방분권화된 city-to-city 어프로치에 의해 국제협력을 이루어낼 것을 목표로 삼고 있다. Glocal Forum, “The Glocalization Manifesto” (September 2004), p. 3 참조. http://www.glocalforum.org/media-gallery/mediaDownload.php?mm=/warehouse/documents/the_glocalization_manifesto.pdf.

한 화해협력시대의 개막과 더불어 꾸준히 추진되어온 현재의 특별자치도, 국제자유도시, '세계평화의 섬'으로서의 제주도의 통일정책 내지 대북지원사업의 현황을 긍정적 시각으로 간단히 살펴보고, 2006년 7월 북한의 미사일 발사, 10월 북한의 핵실험 이후 제기되어온 제주도의 일방적 대북지원사업에 대한 회의론을 비판적으로 분석하는 것을 주요 목적으로 한다.

다음에서 첫째, 제주도의 남북교류사업 현황을 간단히 살펴보고, 둘째, 일방적 대북지원사업에 대한 회의론의 논거를 살펴본 후, 셋째, 제주도의 통일정책을 남북관계의 장기적 개선전략이라는 맥락에서 살펴보면, 대북지원 사업이 남북관계의 개선을 위하여 전략적으로 계획성 있게 적용될 경우 북한측의 단기적 상호적 조치를 즉각적으로 요구하는 전략보다 남북화해를 이룩하는데 더 효과적일 수 있음을 주장한다. 끝으로, 종래에 제주도가 추진해온 남북교류 사업을 지속적으로 끈기 있게 추진할 것을 촉구하는 것으로 글을 맺는다.

II. 제주도의 남북교류사업 현황

지방자치단체로서의 제주도가 대한민국 영토의 일부로서 중앙정부의 정책에 반하여 독자적인 통일정책을 추진하는 것은 당연히 한계가 있을 수 밖에 없다. 예로, 북핵문제 등으로 인하여 남북관계가 여의치 않을 때 지방자치단체인 제주도가 중앙정부의 대북정책에 근본적인 변화를 일으키는 것은 사실상 불가능할 것이다. 하지만, 그런 경우라도 제주도가 남북간 화해와 협력의 끈을 놓지 않음으로써 남북관계 개선의 분위기를 조성하고 선도하는 일정한 역할을 할 수는 있을 것이다. 제주도는 그 구체적인 사업으로 감귤-당근 보내기 운동을 비롯한 대북지원사업을 등을 추진해오고 있다.

대북지원사업의 대표적인 성공사례로 꼽히는 제주도의 감귤-당근 보내기 운동은 남북정

-
5. 제주도의 국제협력 현황방안에 관해서는, 강택구, “한국 광역 지방자치단체의 대북교류 및 지방외교,” 강원통일교육센터, 제주통일교육센터, 강원정치학회, 제주대 평화연구소 공동주최로 2007년 5월 25일 제주시 히와이관광호텔에서 열린 <지방화 시대 지방정부의 통일외교 정책: 강원도와 제주도 시각>에서 발표된 논문; 세계평화의섬범도민실천협의회, <제주 '세계 평화의 섬' 성과와 실천전략> (2007.2). 제주도의 국제협력 방안에 관해서는, 정영태, “세계 평화의 섬 제주: 동북아평화공동체 허브,” <세계평화의 섬 지정 2주년 기념 동북아대학생 평화논문 발표회 및 정책세미나>(세계평화의 섬 범도민실천협의회 주최, 2007); 김부찬, “제주특별자치도의 출범과 세계평화의 섬 추진 과제: 국제평화교류 증진 방안을 중심으로,” <세계평화의 섬 지정 2주년 기념 동북아대학생 평화논문 발표회 및 정책세미나>.

상회담이 성사되기 직전에 1998년산 감귤을 북한측에 보낸 것을 시작으로 매년 이어져오고 있다. 특히, 사업초기에는 국제적십자연맹을 통해 지원물품이 북한에 전해졌으나 2001년 말부터는 사단법인 <남북협력제주도민운동본부>의 노력으로 북한의 <민족화해협의회>와 직접 연결 짓는 독자채널을 마련하기에 이르렀다.⁶ 이는 제주감귤의 과잉생산문제를 건설적으로 해결하는 동시에 탈냉전-세계화 시대의 도래에 부응하는 남한의 대북포용정책 내지 평화번영 정책에 부합하는 것이었다.⁷ 이 밖에도 북한 어린이에게 겨울 옷 보내기(2002, 2004), 목초종자지원(2003), 수해피해복구지원(2006), 의약품지원(2004, 2007) 등이 최근까지 진행되어왔다.⁸

그뿐만 아니라, 남북특사회담(2000.9.12), 제1차 남북국방장관회담 (2000.9.25-26), 제3차 장관급회담(2000.9.27-30), 3차례에 걸친 도민대표단의 방북(2002.5.10-15; 2002.11.25-30; 2003.8.25-30), 민족평화축전의 개최(2003.10.24-26), 제17차 장관급회담(2005.12.13-16), 제13차 남북경제협력추진위원회(2006.6.3-6) 등이 개최되었다. 최근에는 농업경제협력사업의 일환으로 '북한 정성의학종합센터-남한 산과들 농수산 개성진강식품분공장' 준공식(2007.2.6)이 거행되기도 하여 제주도와 북한 사이의 교류협력에 있어서 새로운 지평을 열기도 했다.⁹ 또한 북한 청소년 대표팀이 10박11일간 제주에서 전지훈련을 갖고 제주월드컵 경기장에서 남북청소년 축구팀간 친선경기를 갖기도 했다(2007.3.30).^{10 11}

최근 2007년 4월20일에는 제주특별자치도의회 문화관광위원회 회의에서 '제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례안'을 수정 가결했다. 이에 따르면, 제주도는 북한과의 교류협력 사업을 위해 도의원, 시민단체대표 등으로 구성된 <남북교류협력위원회>를 설치해 남북교류협력사업의 전반적인 정책을 지원하게 된다. 또 협력사업의 재원확보를 위해 남북교류협력기금을 운용하게 된다.¹²

6. 양길현, <평화번영의 제주정치>, 제주대학교 평화연구소 연구총서3 (도서출판 오름, 2007), p. 122; 문화관광위원회 김성호 국회의원실, "지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 정책보고서: 지역적 특성을 고려한 교류사업으로 남북한 상생(win-win) 도모," 상시국감을 위한 정책보고서 8(2002.9.), p. 12

7. 양길현, <평화번영의 제주정치>, p. 123

8. 세계평화의섬범도민실천협의회, <제주 '세계 평화의 섬' 성과와 실천전략> (2007.2.), p. 44

9. <제주 '세계 평화의 섬' 성과와 실천전략>, pp. 44-46

10. 제민일보, 2007.3.30. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=171022>.

11. 보다 상세한 논의는 임택규, "지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구: 제주도를 중심으로," 제주대학교 행정대학원, 2005.

Ⅲ. 제주도의 일방적 대북지원사업에 대한 회의론

제주도의 일방적 대북지원사업이나 남북교류사업에 대해 물론 비판적 시각이 있을 수 있다. 감귤 보내기 등 대부분은 일방적 대북지원이지 상호적 교류협력이 아니며 제주도민의 피로감을 준다는 지적이 있다. 또한, 향후의 남북교류는 최소한의 상호성을 확보할 필요성이 있고, 남과 북의 호혜비율이 80대 20의 수준을 유지하거나 아니면 남북한 국민소득의 차이를 반영하여 남 30대 북 1의 수준에서 이루어져야 남북한 교류협력 사업이 보다 장기적으로 활력 있게 진행될 수 있을 것이라는 주장도 있다.¹³

이러한 비판은 물론 남북교류 자체의 효용성을 비판하고 교류중단을 주장하는 것은 아니다. 남북교류에 있어 호혜의 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있음을 지적하는 이러한 비판은 일리가 있다. 어느 정도의 상호성이 충족될 경우 남북교류는 더욱 탄탄한 기반 위에 놓일 것임에 틀림없다. 단지, 이러한 논거가 때로는 억압적 북한정권의 생존을 연장시킬 뿐인 일방적 대북 지원사업을 “일방적 퍼주기”로 보고 못마땅하게 여기는 미국내의 네오콘 세력들, 혹은 국내의 대북강경보수파들의 논거로 남용될 우려가 있음을 지적하고자 하는 것일 뿐이다.¹⁴

Ⅳ. 제주도의 대북협력 정책과 남북관계의 장기적 개선전략

남한과 북한이 교류와 협력의 시대로 들어선 것은 1998년 김대중 정부의 소위 ‘햇볕정책’ 채택 이후의 일로 지난 62년간의 분단역사 중 최근의 현상이다. 2006년 10월 9일에 있었던 북한의 핵무기실험 이후 남한의 중앙정부의 대북정책에 대한 비판과 비슷한 맥락에서, 지난 9년간의 제주도의 대북협력정책은 북한측의 상호성(reciprocity)이 결여된 채 행해졌다는 비판의

12. 제민일보, 2007.4.20. <http://www.jemin.com/news/artideView.html?idxno=172029>.

13. 고성준, 양길형, 장원석 외 공저, <제주특별자치도 남북교류협력 로드맵>, 제주대학교 평화연구소 연구총서2 (도서출판 신아문화사, 2006), pp. 47, 50

14. 제주도가 남북교류사업을 진행하는데 있어서 “백두에서 한라산까지”라는 통일의 상징성을 갖고 있다는 점에서 다른 지역보다 비교우위가 있으므로 이러한 이점을 잘 살려나기야 한다는 견해가 있는 반면에, 북한측이 제주도를 고위 회담 등 만남의 장소로 선호하는 것은 제주4.3사건과 관련된 이념적 상징성이 때문이라는 점에서 보다 신중해야 한다는 견해가 있다.

대상이 되어 왔다. 최근 6자회담에 다시 진전이 있어 보이는 상황에서 이러한 비판은 어느 정도 누그러졌다고 볼 수는 있으나, 언제고 다시 제기될 수 있는 비판이고, 남북한의 화해/협력과 관련하여 아주 중요한 의미가 있으므로 깊이 재검토해 볼 필요가 있다.

남측의 일방적 양보내지 일방적 대북지원을 둘러싼 호혜성 시비는 사실 일반적인 인간관계 혹은 사회생활⁵에서도 서로 주로 받는(give and take) 관계가 형성되어 서로에게 이익이 될 때 그 관계가 돈독해진다는 일반적인 상식에도 부합하는 것이다. 또한, 일반적으로 국가관계에서 호혜평등의 원칙은 국제적인 규범으로 받아들여지고 있다.

하지만, 남북한과 같이 장기간 적대관계를 경험하고 이제 막 화해/협력의 관계를 형성해 나아가고 있는 경우에는 즉각적인 상응성을 기본으로 하는, 즉 “이에는 이로, 눈에는 눈으로 식” 혹은 “협력에는 협력으로 비협력에는 비협력으로 식”의 tit-for-tat 전략⁶은 상당한 부작용을 낳을 수 있다. 흔히, 적대적 관계에서는 ‘에코우 효과(echo effect)’¹⁷라고도 하는 분쟁의 상승(escalation)현상이 쉽게 일어날 수 있다. 다시 말해, 남북한이 협력적 조치를 주고 받다가도 예를 들어, 북한의 비협조에 대해 남측이 즉각적인 보복적 조치를 취한다면 곧 관계가 되돌이킬 수 없을 정도로 다시 악화될 수도 있다는 것이다.

여기서는 제주도의 대북협력관계가 대해 제기되는 상호성 결여에 대한 비판을 ‘점진적 긴장완화의 전략’(GRIT, graduated reciprocity in tension-reduction)이라는 측면에서 살펴보고자 한다. 우선, 적대적 관계를 청산하기 위한 GRIT 전략의 주요 요소를 살펴보면 다음과 같다.¹⁸

-
15. 호혜성이 사회생활에서 갖는 역할에 대한 상세한 분석은, Peter Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New Brunswick and Oxford: Transaction Publishers, 1986). Originally published in 1964; David A. Baldwin, “Politics, Exchange, and Cooperation,” Bernard Martin, ed., *Generalized Political Exchange* (Westview Press, 1990).
 16. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984); Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and institutions,” Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986).
 17. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984), pp. 37-39; Axelrod, Robert, *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Cooperation and Collaboration* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997), pp. 30, 37.
 18. Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (Urbana: University of Illinois Press, 1962); Deborah Welch Larson, “Crisis Prevention and the Austrian State Treaty,” *International*

- 1) 일방이 타방에 대하여 **일방적이지만 조건적인 양보조치**(unilateral but contingent concessions)를 취한다. 이 경우, 최초의 양보적 조치는 쌍방으로부터 나올 수 있지만, **강자가 먼저 취하는 것이 좋다**. 왜냐하면, 강자는 약자에 비해 최초의 양보를 취할 경우 수반되는 위험성을 감당할 능력이 좀더 있기 때문이다.
- 2) 최초에 양보조치를 취하는 측은 **그 의도를 분명히 밝혀야 한다**. 즉, 선도하는 측은 스스로 궁극적인 긴장완화를 위해 자신의 호의(good will)를 보여주기 위해 일방적 양보적 조치를 취하는 것임을 **공표해야 한다**.
- 3) 상대방이 긍정적인 상응조치를 취할 때까지 **충분한 시간을 준다**.
- 4) 상대방이 상응적인 조치를 취하면, 선도하는 측은 **더 큰 양보**를 하고 협정을 맺는다.
- 5) 하지만, 긴장완화조치가 상호적인 것이 되지 않으면, 선도자가 **tit-for-tat식의 강경 노선으로 회귀**할 수도 있다.¹⁹
- 6) 위의 3) 4) 5)의 사항은 공표되고 상대방에게 명확하게 전달되어야 하며, 고위층에서 공개적으로 발표하는 것이 필수적이다.

이렇게 보면, GRIT는 호혜성의 원칙을 무시하는 전략이 아니다. 궁극적인 호혜적 관계를 발전시키기 위하여 우세한 쪽이 먼저 열세한 쪽을 좀 더 배려하는 마음을 갖고 상대방을 안심시키며, 긍정적인 반응을 충분한 시간을 주면서 기다리는 **심리적 요소**를 가미한 tit-for-tat 전략인 것이다.

그동안 북핵문제가 제대로 해결되지 못했던 것은 강자측인 미국이 GRIT류의 정책을 일관성 있게 취하지 않았던 것이 큰 요인이었던 것으로 파악된다. tit-for-tat이 “악에는 악으로 식”으로 되어 악순환의 고리를 끊지 못한 것은 결국 쌍방의 잘못이겠지만, 특히 GRIT의 관점에서 보면 경제적 군사적으로 우세한 지위를 차지하고 있는 미국측이 북한측을 좀 더 적극적

Organization, Vol. 41, No. 1 (Winter 1987); Walter C. Clemens, Jr., “Peace in Korea? Lesson from Cold War Détentes,” *Beyond the North Korean Nuclear Crisis* (The Korea Economic Institute, 2003).

19. 그동안 햇볕정책 이 자주 비판의 대상이 되어온 것은 바로 이 점이 지켜지지 않고 북측에 일방적인 퍼주기로 일관했기 때문이라는 비판이 있을 수 있다. 그리고, 어느 시점이 강경노선으로 회귀할 시점이나에 관하여 즉, 분기점(bifurcation point)가 어디냐에 관한 논란이 있을 수 있다. 사실, 이것은 수학적, 경제적 계산에 의해 결정될 수 있는 사항은 아니고, 정치적 결정에 의할 수밖에 없다. 경제현상에서는 거래를 용이하게 하는 거래단위(Unit)로서의 화폐가 있지만, 기본적으로 정치현상에서는 경제현상에서와는 달리 정치적 화폐(political money)가 없기 때문이다. 정치현상에서의 이러한 근본적인 문제에 대한 논의는 David A. Baldwin, “Money and Power,” *Paradoxes of Power* (New York: Basil Blackwell, 1989), pp. 10-44.

을 돕는 유연한 자세를 보였었다라면 하는 아쉬움이 남는다.

사실, tit-for-tat이 “선순환”의 고리가 아니라 “악순환”의 고리로 형성된 시점을 어디로 보느냐에 따라, 북핵문제의 시발점을 미국측으로 볼 여지도 없는 것은 아니다. 아이젠하워 행정부는 1957년 한국에 핵무기 주둔을 승인하는 NSC 5702/2를 승인하였고, 그 후 핵무기의 전쟁초기 사용정책을 채택했을 뿐만 아니라 핵지뢰를 한국에 설치하기도 했고, 수차례에 걸쳐 북측에 핵무기 사용을 위협한 적이 있었다.²⁰ 물론, 미국측에만 책임을 돌릴 수 있다는 것은 아니다. 한국전쟁²¹의 발발은 궁극적으로 북측에 의한 것이었기 때문이다.²²

결국 악순환의 고리는 보는 시각에 따라 그 출발점이 얼마든지 달리 파악될 수 있다.²³ 더

20. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998); Bruce Cumings, *Parallax Visions: Making Sense of American-East Asian Relations at the End of the Century* (Durham & London: Duke University Press, 1999), pp. 128-130.

21. 한국전쟁을 보는 시각은 ‘전통주의적 시각’과 ‘수정주의적 시각’으로 나누어지는 바, 전자는 대체로 소련이 사실상 처음부터 깊이 개입한 ‘대리전’의 양상이 두드러진다는 시각이고, 후자는 미국의 패권적 야욕이 사실상 유인한 전쟁이라고 보거나, 혹은 한국사회가 갖고 있던 계급적 모순에 의해 필연적으로 일어날 수밖에 없었던 전쟁이라고 보는 시각이다.

22. 한국전쟁은 순수한 ‘내전’도 단순한 국제적 ‘대리전’도 아니다. 국내정치적 요인과 국제정치적 요인이 복합적으로 작용하여 일어난 매우 복잡한 전쟁이다. 소련이 “강제로” 북한으로 하여금 전쟁을 일으키도록 하지도 않았고, 미국이 일부러 전쟁이 일어나도록 조장 또는 방조했다는 것도 좀 설득력이 없어 보인다. 북한이 전쟁을 할 생각이 없었다면, 전쟁은 일어나지 않았을 것이다. 한국전쟁이 결과적으로 미국이 군비를 재정비하고 냉전체제를 공고히 하는 계기가 되었다고 해서, 미국이 계획적으로 일을 저질렀다고 보는 것도 앞뒤가 맞지 않는다. 남한이 당시 “북진통일”의 구호를 외쳐대긴 했으나 그것이 북한이 전쟁을 일으키는 구실은 되었을지언정, 남한이 전쟁을 일으킨 것은 아니다. 전쟁 발발 직후 단 며칠 만에 남한의 거의 대부분이 북한군의 수중에 들어갔다는 것은 이를 잘 말해준다. 하지만, 당시 남한의 보수적 반공정권은 중도파 주요인사들의 암살까지 서슴치 않았던 아비한 권모술수와 친일파의 득세 등등의 측면에서 보면 “혼출이 날만한” 정권이었던 것도 부정할 수는 없다.

따라서, 한국전쟁은 북한의 입장에서 보면 반동들을 차단하기 위한 ‘역사적 결단’에 의해 치러진 민족해방전쟁이고, 남한의 입장에서 보면 북한의 적화야욕을 분쇄한 ‘자유수호전쟁’이기도 하다. 그렇다고 북한 정권이 더 “정통성”이 있었다고 보고 싶지 않다. 단지, 우리 민족은 참으로 비극적이게도 진정한 “정통성”을 외세에 의해 강탈당한 남도 북도 그 어느 쪽도 정통성을 일방적으로 주장할 수 없는 상태에 놓여있었다고 보고 싶다. 우리 민족은 아직도 함께 한민족의 정통성을 만들어가야 하는 과정에 놓여있는 것이다. 따라서, 한마디로 보는 시각에 따라, 달리 평가될 수 있는 것이 한국전쟁이다.

23. 한국전쟁을 평가하는데 있어서도 전쟁 발발 당시의 사정에서 보는 시각과 결과를 놓고 보는 시각이 있을 수 있는 바, 그 동안 한국에서 일었던 논쟁은 두 가지 요소가 혼탁하게 섞여서 진행되었기에 아직까지도 우리들을 매우 혼란스럽게 만들고 있는 듯하다. 정통성을 상실한 두 정권에 의해 치러진 전쟁을 놓고,

중요한 문제는 그 악순화의 고리를 어떻게 깰 수 있는가라는 것이고, GRIT에 따르면 협력적 관계로 나아가는 돌파구는 현재의 강자측이 보다 쉽게 뚫어낼 수 있다는 사실이다.

제주도를 포함하는 남한 지방자치단체들의 일방적인 대북지원사업은 북한으로 하여금 그 지원(이득)이 철회될 경우의 손실을 두려워하여 다른 영역에서 협력할 가능성을 높이는 효과, 즉 긍정적 제재(positive sanction)²⁴의 수단을 남측에 부여하는 효과도 아울러 가질 수 있다. 말하자면, 상대에게 “당근”을 지속적으로 주는 것은 우리측에 경제적 손실이 된다는 측면도

우리는 시대착오적인 사상논쟁을 벌여오고 있다. 한국전쟁을 북한측의 ‘역사적 결단’에 의해 일어난 전쟁이라고, 그것이 한국전쟁 당시의 처참한 비극과 한국전쟁이 그 이후에 한민족 간에 깊은 골을 새겨놓은 것까지 정당화했다고 몰아 부친다고 보는 것은 단순한 논리에 근거한 것일 수도 있다.

하지만, 한국전쟁발발 직전, 당시 남한의 정권이 부패하고, 수구 반동적이라고 해서 폭력을 사용해서 민족문제를 해결하려고 했던 북한의 전쟁행위 역시 정당화 될 수는 없다고 본다. 미국이 개입하지 않을 것이라는 오관으로, 한국전쟁을 일으킨 것은 민족의 불행이었을 뿐만 아니라 세계의 냉전을 고착시키는 중요한 계기를 마련함으로써 어떤 의미에선 결과적으로 우리민족이 인류에게 커다란 죄악을 끼친 것이기도 하다. 또한 당시의 일본수상 요시타는 한국전쟁을 “신이 준 선물 (가미가제, 神風)”이라고 얘기함으로써 “나의 불행은 곧 나의 행복”이라는 듯한 태도를 드러내기도 했었다. 그 정도로 “명칭한 짓”을 우리가, 남한은 구실을 마련해주었고, 북한은 그 “반동”을 구실로 엄청난 민족적 비극을 일으킴으로써, 저질렀던 것이다.

북한은 지금도 자신의 행위에 대해서, 당당하게 얘기를 못한다. 자신들이 전쟁을 일으켰다는 사실을 결코 인정하지 않는다. 과연 한국전쟁이 북한 정권 담당자들의 정권욕이 아니라 그들이 진정으로 민족의 이익을 생각해서 내린 ‘역사적 결단’ 이었다면, 그들은 당당하게 전쟁을 일으켰던 것을 공언할 정도의 자신은 있어야 한다. 하지만, 그 결과가 의도치 않았을 정도로 엄청난 비극이었음에 대해서는 깊이 반성하고 사과할 줄도 알아야 한다. 하지만, 그들의 발뺌은 당당해보이지 않는다. 만일, 북한이 한국전쟁에서 승자로 판명되었다면, 그들은 자신들이 전쟁을 일으킨 것을 결코 숨기지 않았을 것이다. 그들이 아직도 남한이 전쟁을 일으켰다고 주장하는 것은 다른 의미에서는 그들의 중대한 실수를 인정하는 것이기도 하다. 하지만, 북한당국은 실수를 인정할 “용기”가 없다.

한마디로, 우리는 어느 한쪽만을 악의 세력(evil)이라고 규정 지을 수 없는 구조적인 비극(tragedy)을 경험했고, 아직도 그러한 “비극적 상황”에 놓여있다. 우리는 아직도 남과 북 중 하나를 선택하여 한 쪽이 한 행위는 다 옳고, 다른 한 쪽이 한 행위는 다 그르다고 말해야만 정치적으로 “무사하게 살아갈 수 있는” 비극적 상황에서 살고 있는 것이다. 따라서, 한국전쟁을 둘러싼 남한내의 보수, 혁신의 논쟁과, 남북한간의 논쟁은 아직도 끝난 것이 아니다. 이젠, 단순논리가 지배하는 풍토가 바뀌고, 진정으로 민족이 — 남북한의 민족뿐만이 아니고, 남한 내의 민족끼리, 또 북한 내의 민족끼리도 — 화해하고, 단순논리를 극복하여 통일로 나아가는 때를 당겨야 한다.

24. “부정적 제재(negative sanction)”는 처벌(punishment)을 말하고, “긍정적 제재(positive sanction)”는 보상(rewards)을 말하는 것으로, 제재의 대상에게 같은 행태적 효과를 가져올 수 있다. 자세한 사항은 David A. Baldwin, “The Power of Positive Sanction,” *Paradoxes of Power* (New York: Basil Blackwell, 1989), pp. 58–81.

있겠지만, 우리측에게 북한에 대한 영향력 내지 제재수단이 주어지는 것이기도 하다.

이보다 더욱 중요한 것은 남북관계가 어떤 형태로든 지속됨으로써, 설사 그것이 주로 남측의 일방적인 양보내지 지원의 형태로 상당기간 지속된다고 할지라도, 좀 더 참고 기다리는 것이 꼭 남측에 손해가 되는 것만은 아니다. 결국 그것은 남북간의 심리적 긴장상태를 상당히 누그러뜨림으로써 미래의 보다 호혜적 관계로 발전할 가능성을 상당히 높이는 효과가 있기 때문이다. 따라서, 북한측으로부터의 즉각적이고 좁은 범위 내에서의 상호적 조치를 너무 성급하게 기대하기보다는, 우리측의 일방적인 양보가 유도할 수 있는 긍정적 효과, 즉, 좀더 장기적이고 더 넓은 범위 내에서의 북측의 호혜적 조치로 나타날 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

북한에 대하여 GRIT 전략을 사용할 경우 또 한가지 고려해야 할 사항은 ‘전략적 상황’²⁵에서는 모순적 논리(paradoxical logic)가 통한다는 사실이다. 어떤 특정한 전략이 통할 수 있는 상황이 있더라도 그것은 일정한 한계 내에서인 것이다. 특정 전략이 극단적으로 추구되어 그 효용성의 한계점(culminating point)을 넘게 되면, 그 전략은 통하지 않고 새로운 전략이 필요한 상황이 된다는 것이다.²⁶ 예를 들면, “지렁이도 밟으면 꿈틀한다,” “취도 궁지에 몰리면 고양이를 문다,” “살고자하는 자는 죽고 죽고자하는 자는 산다(必生即死, 必死即生),” 또는 “자신을 높이고자 하는 자는 반드시 낮아지고, 자신을 낮추고자 하는 자는 반드시 높아진다” 등의 말이 내포하는 것이 바로 전략적 상황에서의 이러한 모순적 논리를 나타내는 것이다.

다시 말해, 북한에 대해서 궁극적인 호혜관계의 형성을 위해서 GRIT 전략을 사용할 경우에, 남북이 추구해야 하는 것, 그리고 주고 받는 것(give and take)으로 기대해야 하는 것은 결국 물질대 물질, 돈대 돈, 보상대 보상이 아니라, 마음대 마음, 신뢰대 신뢰라는 점을 잊지 말아야 한다는 것이다. 우리측이 얼마를 경제적으로 도와주었으니 최소한 이 만큼은 갚으라는 식의 논리는 물질적 논리이기 때문에 북측의 마음을 다시 경직시킬 가능성이 얼마든지 있다. 결국 GRIT 전략은 경제적, 물질적 상응조치보다는 심리적 혹은 심적(마음을 주고 받는) 상응 조치를 핵심으로 하고 있는 것이다.

25. ‘전략적 상황’이란 A와 B가 상호작용에 의하여 상황을 결정짓는 것을 말한다. 즉, A가 취한 행동만이 상황을 결정하게 되는 것이 아니라, A가 취한 행동에 대한 B의 반응까지 고려하여 A가 다음 행동을 취해야 하는 상황을 말한다.

26. Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1987).

제주도의 대북지원사업과 관련하여 특기할 만한 점은, 그간 북핵문제의 해결을 위한 6자 회담이 성과를 거두지 못하고 긴장이 지속되어오던 중, 2006년 7월 북한의 미사일 발사, 10월 북한의 핵실험 등에서 비롯된 남북관계의 냉각기에도 이러한 대북지원 사업은 기본적으로 지속되어 북한에 대해 “당근”(상징적 의미의 당근역할을 해왔다는 것이다. 북핵사태의 악화로 중앙정부에서 대북재조치가 취해지더라도 지방자치단체가 인도적 대북지원사업 내지 남북 교류사업을 능동적으로 지속시키는 것은 남북관계가 지나치게 악화되는 것을 막고 다시 협력적 관계로 나아가도록 하는 디딤돌이 될 수 있다는 점에서 남북관계의 개선에 긍정적이고 선도적 역할을 해온 것으로 판단된다.

또한, 제주도와 북한과의 교류가 그동안의 우여곡절에도 불구하고 끊이지 않고 최근까지 지속되고 있다는 사실 자체가 (물론 아직 만족할만한 수준에는 이르지 못할지라도) 이미 북측도 남한에 대해서 호혜적 조치를 취하고 있다는 증거일 수도 있다.

V. 결 론

제주도의 대북협력정책 내지 대북지원 사업은 지난 10여년 남짓 지속적으로 긍정적인 방향에서 추진되어왔고, 그 영역이 최근 남측의 일방적인 지원형태를 점차로 벗어나 보다 발전된 형태로 나아가고 있다. 예로, ‘북한 정성의학 종합센터?남한 사과들 농수산 개성건강식품 분공장’ 준공식(2007.2.6)이 거행된 것을 시발로 농업경제협력사업의 남북교류협력에 있어서 새로운 지평을 열리기도 했다. 이에 대한 좀 더 다양한 사업이 확대될 것이 기대된다.²⁷ 또한, 감귤보내기 운동에서 보여지듯이 제주도 자체의 독자적 대북채널이 형성되어가고 있음도 주목할 만하다.²⁸ 이와 더불어, 도의회가 ‘제주특별자치도 남북교류협에 관한 조례안’을 수정 가결한 것(2007.4.20)은 남북관계의 활성화에 또 다른 이정표가 될 것으로 예상된다.

이는 그 동안 일방적인 대북지원이라는 비판을 받아오기도 했지만, 제주도민들이 북측으로부터의 상응조치가 별로 없었는데도 그 동안 참고 견디어온 결실이 서서히 나타나기 시작

27. 이에 대한 연구는 다음을 참조. 제주대학교, “지방자치단체 차원의 대북농업지원 및 상호교류협력방안 연구: 제주도를 중심으로,” 농림부 연구용역보고서 (2002.12).

28. 김철원, “남북관계 개선을 위한 ‘세계평화의 섬’ 활용 전략: 독자적으로 추진할 수 있는 대북채널 구축,” 〈통일한국〉 (2006.9).

했음을 알리는 것인지도 모른다. GRIT전략의 관점에서 초기의 일방적 양보정책은 장기적 관점에서 더 큰 이득을 가져올 수 있는 것이므로, 제주도가 남북관계의 냉각기에도 대북지원 사업을 선도적, 능동적으로 지속함으로써 북한에 대해 “당근”을 제공하는 역할을 해왔고, 심리적 긴장관계를 완화시킴으로써 남북관계가 지나치게 악화되는 것을 막고 다시 협력적 관계로 나아가도록 하는 디딤돌을 마련해온 것은 긍정적인 평가를 받을 만하다.

앞으로도, 제주도가 종래의 남북교류협력 사업을 보다 다양하고, 계획적으로, 끈기있게 추진함으로써 남북이 진정으로 화해하여 통일을 성취하는데 일익을 담당할 것을 기대한다.

저자소개

윤태룡 (peacestry@gmail.com) 064-735-6503, 010-4712-1181

학력사항

2006년 5월	Columbia University 정치학과 박사
1997년 5월	Columbia University 정치학과 석사
1988년 3월-1990년 3월	고려대학교 대학원 정치외교학과 (박사과정 자퇴)
1984년 3월-1986년 2월	고려대학교 대학원 정치외교학과 정치학 석사
1980년 3월-1984년 2월	고려대학교 영어영문학과 문학사

경력사항

2006년 7월-현재	제주평화연구원 연구위원
2006년 8월-현재	제주대학교 정치학과 강사
1998년 3월-1989년 9월	고려대학교 평화연구소(IPS) 연구원



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