

통일기반 조성을 위한 세미나

# 평화통일과 제주경제의 도약

- 2011년 4월 21일(목), 16:00
- 제주시 연동 더호텔 1층 탐라홀

주최: 연세대학교 통일연구소·제주상공회의소·제주발전연구원·제주지역경제센터



## 프로그램

- 16:00-16:10 개 회 사: 현승탁 제주상공회의소 회장  
양영오 제주발전연구원장  
김명섭 연세대 통일연구소장
- 16:10-16:15 축 사: 서 호 통일부 교류협력국장
- 세 미 나 사 회: 김계동 연세대 통일연구소 교수
- 16:15-16:40 제 1 발 표: 이상근 연세대 통일연구소 연구위원  
“통일은 경제적으로도 합리적인 선택인가?:  
통일비용 논의를 중심으로”
- 16:40-17:05 제 2 발 표: 고성준 제주대학교 윤리교육과 교수  
“통일국가건설 과정에서의  
‘세계평화의 섬’ 제주의 역할”
- 17:05-17:30 제 3 발 표: 진행남 제주평화연구원 연구위원  
“통일과 제주의 국제자유도시 발전 전략”
- 17:30-18:00 토 론: 강기춘 제주대 경제학과 교수  
장계순 연세대 통일연구소 교수  
한인택 제주평화연구원 연구위원
- 18:00-18:10 자유질의 및 답변
- 18:10-18:15 종합정리 및 폐회
- 18:15-19:00 리셉션 및 만찬

## 프로필

### 좌장

김 계 동

- 연세대학교 정치외교학과 졸업
- 영국 옥스퍼드대학교 정치학 박사
- 국가정보대학원 교수
- 연세대 통일연구소 연구교수(현)

### 발표자

이 상 근

- 고려대학교 사회학과 졸업
- 연세대학교 정치학 박사
- 조선일보 기자
- 연세대학교 통일연구소 연구위원(현)

고 성 준

- 서강대학교 신문방송학과 졸업
- 건국대학교 정치학 박사
- 북한연구학회 부회장
- (사)남북협력제주도민운동본부 사무총장(현)
- 제주대학교 윤리교육과 교수(현)

진 행 남

- 제주대학교 영어교육과 졸업
- 경희대학교 언론학 박사
- 제주평화연구원 연구위원(현)

## 토론자

### 강 기 춘

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 미국 아이오와 주립대학 경제학 박사
- 제주대학교 대학원 부원장
- 감사원 감사연구원 사회·행정평가연구팀장
- 제주대학교 경제학과 교수(현)

### 장 계 순

- 미국 미시간대학교(Ann Arbor) 정치학 박사
- 한국정치학회 부회장
- 한국국제정치학회 상임이사(현)
- 연세대학교 통일연구소 연구교수(현)

### 한 인 택

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 미국 캘리포니아대학교(Berkeley) 정치학 박사
- 제주평화연구원 연구위원(현)



[제1 발표]

통일은 경제적으로도 합리적인 선택인가?

통일비용 논의를 중심으로

이 상 근 연구위원  
(연세대 통일연구소)





# 통일은 경제적으로도 합리적인 선택인가?:

## 통일비용 논의를 중심으로

이상근(연세대)

### I. 서론

통일은 오랫동안 부정할 수 없는 절대적 과업이자 민족적 숙원으로 간주되어 왔다. 그러나 독일이 통일 이후 막대한 비용을 동독지역에 투입한 사실이 알려지면서 우리 사회에는 남북한이 통일될 경우 그로 인해 발생하는 비용을 감당하기 어려우리라는 전망이 팽배하게 되었다. 이러한 비관적인 전망 때문에 일부 국민들은 통일을 늦추거나 회피하여야 한다는 생각을 가지게 된 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 이러한 경향에 대하여 통일비용보다 통일에 따른 편익이 더 큰데도 비용만이 강조된 까닭에 통일에 대한 부정적 인식이 지나치게 확산되고 있다는 반론도 학계와 일부 정책결정자들 사이에서 대두되고 있다.

흔히 몇 천억 달러에서 몇 조 달러 규모로 제시되곤 하는 통일비용 추정치는 비합리적인 계산방식이나 통일 후 일정한 기간 내에 남북한 주민들 간의 소득 격차를 크게 줄이겠다는 과도한 목표 설정으로 인해 지나치게 부풀려진 경우가 적지 않다. 이처럼 부풀려진 통일비용이 통일의 필요성 자체를 회의하게 만드는 주된 원인이 되고 있는 셈이다. 한편 통일편익이 통일비용보다 더 크다는 일부 ‘전문가들’의 주장도 사실 여부를 떠나 대다수 국민들을 납득시키지 못하고 있는 듯하다. 통일로 인해 어떠한 편익이 얼마나 발생할 것인지에 대한 구체적인 근거가 충분히 제시되지 못하고 있기 때문이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 기존에 발표된 통일비용 추정치를 소개함은 물론, 통일비용이 주로 어떤 방식으로 추산되어 왔는지, 이러한 추산방식의 문제점은 무엇인지를 검토해 보려고 한다. 나아가 보다 현실적이면서도 통일 이후 남북한지역

---

1) 연세대학교 통일연구소와 리서치앤리서치가 2011년 2월에 실시한 전국 경제인 1,015명 대상의 통일 의식 조사에 따르면, 통일의 필요성에 대한 질문에 대해 “그다지 필요하지 않다” 또는 “전혀 필요하지 않다”고 응답한 경제인들의 69.7%가 “통일비용 등 경제적 부담이 커질 것”이라는 점을 통일이 불필요한 이유로 들었다.

에 걸친 국가의 통합성을 강화하고 북한지역의 경제적 자립성을 강화할 수 있는 대안적인 통일비용 지출 방식을 제시해 보려 한다.

## II. 통일비용과 통일편익의 의미

통일에 따른 경제적 효과를 비용과 편익이라는 관점에서 파악하기 위해서는 우선 통일비용, 분단비용, 통일편익 등의 용어가 무엇을 의미하는지, 그리고 이런 비용과 편익이 어떤 식으로 산출되어 왔는지를 이해할 필요가 있다. 조동호에 따르면, 통일비용이란 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일로 인하여 부담하여야 하는 모든 경제적·비경제적 비용”으로 정의된다.<sup>2)</sup> 한편, 홍성국은 통일비용을 “통일이 실현된 이후 하나의 체제와 국가로 정상화하는 과정에서 발생하는 일체의 통일 이후 비용”으로 정의하고 이 비용은 경제적, 비경제적 비용 및 희생으로 구성된다고 주장한다.<sup>3)</sup> 또, 김영운 등에 따르면 통일비용이란 “통일에 따른 남북한 격차 해소 및 이질적 요소를 통합하는데 소용되는 체제통합비용”으로 정의된다.<sup>4)</sup> 요컨대 통일비용은 일반적으로 통일국가 통일 이후 부담하여야 하는 모든 경제적·비경제적 비용 및 희생을 의미하는 용어로 사용되어 왔다. 그러나 독일통일의 과정을 통해서도 확인할 수 있듯이 통일 이후뿐 아니라 통일을 실현하는 과정에서도 상당한 비용이 소용될 가능성이 크므로 통일비용은 ‘통일이 실현되는 과정 및 통일 이후에 남북한 지역에서 통일로 인하여 지출되는 경제적, 비경제적 비용의 총합’으로 정의되는 것이 타당할 것이다.

현실적으로는 ‘통일이 실현되는 과정 및 통일 이후에 통일로 인하여 남한지역이 부담하는 경제적 비용’이라는 협의의 통일비용 개념을 활용하는 것이 유용하다. 그 이유는 첫째, 통일비용에 관심을 가지는 이유가 통일 과정 및 통일 이후 발생할 남한 지역의 경제적 부담의 정도를 파악하고 그 축소방안 및 바람직한 재원조달 방안을 모색하려는 데 있기 때문이다. 둘째, 비경제적 통일비용은 워낙 장기간에 걸쳐 지출될 뿐 아니라 계량화하기가 거의 불가능하기 때문이다. 다양한 종류의 비경제적인 손실이 통일로 인하여 발생하리라는 점은 분명하지만 그 규모를 구체적으로 추정하기는 불가능하므로 일단 논외로 할 수밖에 없는 것이다. 셋째, 현실적으로 북한지역에서 통일비

2) 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, 민족통일연구원 편, 『분단비용과 통일비용: 민족통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 (97.6.5) 발표논문집』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 60.

3) 홍성국, 『평화경제론: 분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』 (서울: 다해, 2006), p. 39.

4) 김영운·이석·손기웅·조민·서재진·최수영, 『평화비용의 의미와 실익』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 7.

용을 추출하는 것은 상당한 기간 동안 거의 불가능할 것으로 보이므로 남한이 지출하는 비용에 초점을 맞추는 것이 통일비용의 추정을 용이하게 해 주기 때문이다.<sup>5)</sup>

한편, 분단비용은 “기회손실(opportunity loss)의 관점에서 국가가 분단되지 않았다면 생겨나지 않았을 일체의 경제적 부담”,<sup>6)</sup> “국가가 분단된 상태에 처해 있기 때문에 발생하는 일체의 기회비용”,<sup>7)</sup> “통일이 이루어지지 않고 있는 까닭에 남북한이 부담하는 비용”<sup>8)</sup> 등으로 정의되고 있다. 또, 통일편익 또는 통일의 편익이란 “통일로 인하여 얻게 되는 이득(gains)의 총누적합”,<sup>9)</sup> “통일에 따라 예상되는 정치, 경제, 사회적 이익”<sup>10)</sup> 등으로 정의되고 있다. 대다수 연구자들은 분단비용은 통일로 인하여 실현되는 통일편익의 일부를 구성한다고 설명한다.<sup>11)</sup> 다시 말해 통일편익은 1) 기존에 소요되었던 비용이 없어지거나 축소되는 비용절약분, 즉 분단비용의 제거 2) 통일로 인해 새로 창출되는 이익으로 구성된다는 것이다.<sup>12)</sup>

분단비용과 통일편익 역시 경제적 비용 및 편익과 비경제적 비용 및 편익으로 나눌 수 있을 것이다. 그러나 분단비용이나 통일편익도 통일비용과 마찬가지로 “통일이 이루어지지 않고 있음으로 해서 남한지역이 실현하지 못하고 있는 경제적 편익”이나 “분단으로 인하여 남한지역이 부담하는 경제적 비용”이라는 협의의 개념으로 정의하는 것이 실질적 비용 산정 측면에서 유용할 수 있을 것이다. 그런데 통일편익의 경우는 남북한 각각의 지역이 얻게 되는 편익으로 나누기가 쉽지 않다는 문제점이 있다. 예컨대 경제적 편익 중에서도 시장규모의 확대에 따른 이익 같은 것은 어느 지역이 얼마나 큰 이익을 누리게 되는지를 명확하게 나누어 파악하기가 어렵다.<sup>13)</sup>

분단비용과 통일편익 개념을 강조하는 연구자들은 통일비용을 통일편익을 차감하지

---

5) 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, pp. 60-61. 통일 이후 북한지역 주민들의 경제력이 커지게 되면 통일비용의 일부를 이들이 부담하게 될 것이므로 협의의 통일비용 개념은 정확한 통일비용의 정의가 될 수는 없다. 그러나 통일을 준비하는 현 단계에서는 이 개념을 임시적으로 활용할 필요성이 적지 않다고 본다.

6) 홍성국, 『평화경제론: 분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』 (서울: 다해, 2006), pp. 38-39.

7) 신창민, “통일비용 및 통일편익(Reunification Cost & Gains from Reunification in Korea)”, 국회예산결산특별위원회 제출보고서, 2007년 8월 31일, p. 59.

8) 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, p. 85.

9) 신창민, “통일비용 및 통일편익”, p. 58.

10) 김영운, “비용과 편익 측면에서 본 독일통일”, 민족통일연구원 편, 『분단비용과 통일비용: 민족통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 (97.6.5) 발표논문집』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 4.

11) 예외적으로, 조동호는 “통일이 이루어지지 않고 있음으로 해서 실현되지 못하고 있는 편익이 분단비용이며, 실현되지 못한 편익이 통일로 인하여 실현된 것이 통일편익이다”라고 규정하여 통일편익은 분단비용과 내용상 동일하다고 보고 있다. 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, p. 68.

12) 김영운, “비용과 편익 측면에서 본 독일통일”, p. 4; 김영운·이석·손기웅·조민·서재진·최수영, 『평화비용의 의미와 실익』, p. 8; 신창민, “통일비용 및 통일편익”, pp. 58-59.

13) 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, p. 64.

많은 총비용(total cost)과 편익을 차감한 순비용(net cost)으로 나누어서 산정할 필요성을 강조한다. 통일비용에서 통일편익을 제외한 순통일비용을 따져보지 않을 경우에는 총통일비용만을 강조하게 됨으로써 실제의 통일비용을 과다하게 추정하게 될 수 있고 통일에 따른 이득을 생각하지 않고 비용만을 강조하게 되어 통일비용 부담에 대한 과도한 두려움을 확산시키는 결과를 낳게 된다는 것이다.

### III. 기존의 통일비용 추산방식과 추산액

통일비용의 규모는 추정방법, 연구자가 채택하는 가정, 연구자들이 규정한 통일비용의 정의 등에 따라 매우 큰 편차를 보이고 있다. <표 1>은 2000년 이후 발표된 한국 통일비용 추정치들을 정리해 놓은 것이다. 2000년대 들어 제시된 수치만 보더라도 랜드연구소가 제시한 값 중 가장 적은 수치인 500억 달러부터 피터 벡(Peter Beck)이 주장하는 값 중 최고치인 5조 달러까지 천차만별이다. 홍성국에 따르면, 지금까지 통일비용 추정에 주로 동원된 추정방법들은 크게 소득격차해소법, 재정능력접근법, 항목별 추정 합산법 세 가지 이다. 이 밖에도 소수의 연구자들이 CGE(Computable General Equilibrium, 연산가능 일반균형)모델, 적정성장을 접근법, 자본장비율 접근법 등의 경제모델에 의한 추정방법을 사용한 바 있다.<sup>14)</sup>

이 중에서 한국의 통일비용을 추정하는데 가장 일반적으로 사용되어 온 방법이 소득격차해소법이다. 이 방법은 남북한의 소득격차를 줄이는데 소용되는 비용을 중심으로 통일비용을 계산하는 것이다. 소득격차해소법이 가장 보편적인 한반도 통일비용 추산법이 된 것은 통독 당시와 그 이후의 독일 통일비용 추정치가 대개 소득격차 해소법에 기반하고 있다는 사실과 깊이 관련되어 있다. 독일의 통일관련 재정계획 장기 목표는 동독지역 주민들이 서독지역 중에서 소득수준이 낮은 주들의 주민들과 비슷한 생활수준에 이르도록 하는 것이었다. 그러므로 독일에서의 통일비용이란 동서독의 정치적, 경제적 통합에 필요한 비용은 물론 동서독지역 주민들의 생활수준의 괴리를 없애는데 사용되는 비용까지를 통칭하는 개념이었던 것이다. 한국 통일비용 추산을 위한 초기 연구들은 통독 이후 독일의 재정지출규모 등을 감안하여 독일 통일비용 추산치를 한국의 현실에 맞게 (동서독간 소득 차이 대 남북한간 소득차이 및 동서독 인구

14) 홍성국, 『평화경제론: 분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』 (서울: 다해, 2006), pp. 223-237.

비율 대 남북한 인구비율, 독일 재정규모 대 한국 재정규모 등 고려) 조정하여 한국의 통일비용을 계산하는 방법을 주로 사용하였다.

<표 1> 연구자별 한반도 통일비용 추산

연구자/ 발표년	통일 시점	지출 기간	추정비용	추정방법 및 전제조건
Goldman Sachs /2000	2000/2005	각 10년	8,300억-2조 5,400억 달러/ 1조 700억-3조 5,500억 달러	북한 노동생산성을 남한의 50-100%로
IMF /200	-	-	통일 첫째 국세수입 40%, 이후 20년간 국세수입 20%(2001년 국세수입 적용시 421조원)	상호체제인정 연방제 통일 가정
Frecaut /2003	-	Over 20 years	55-190% of South's GDP	Transfers to North Korea from South Korea and other donors
Fitch /2003	-	10-15년	240-600조 원	-
이영선 /2003	-	5년-10년	급진통일: 1,827억(5년)-5,614억 달러(10년), 점진통일: 732억 달러(10년)	CGE모델, 목표소득 설정 시나리오별. 북한경제가 남한의 60% 수준에 이르기까지 위기관리 및 투자
변양균 /2005	-	5년	GDP의 10%	독일식 흡수통일시 정부지출. 5년 이상 지원 불가.
윤순봉 (삼성경제연구소) /2005	2015	10년	546조원	북한 초기산업화 및 북한주민 기초생활 지원액
Wolf & Akramov (Rand Corporation) /2005	-	4-5년	500억-6,700억 달러 (in 2003 dollars)	북한 GDP를 남한의 2-8%로 가정, 북한 GDP를 2배로 올리기 위한 투자액
신창민 /2007	2015/2020/2025/2030	10년	총비용: 9,171억 달러/1조,604억 달러/1조 2,379억 달러/1조 4,138억 달러, 소모 비용: 2,209억 달러/2,568억 달러/3,104억 달러/3,435억 달러	북한 1인당 GDP를 남한의 50%로, 소득조정기간(10년) 동안 북한경제를 분리해 관리

안예홍, 문성민 (한국은행 금융경제 연구원) /2007	-	동서독식 :22-39년 , 특구식: 13-22년	동서독식 통합: 5,000억-9,000억 달러, 특구식 통합: 3,000억-5,000억 달러	북한 1인당 GNI를 1만 달러로 올리기 위한 재정이전지출, 북한 전체를 특수경제구역 지정, 연간 총이전지출규모를 2005년 남한 GNI의 3%로 가정
Goohoon Kwon (Goldman Sachs) /2009	-	13년	Annual transfers of 1% of South Korean GDP	통일로 북한 성장잠재력 현실화, North is growing 3% points faster than South, the North currency appreciating 5% faster than the South currency
Peter Beck /2010	-	Over 30 years	\$2 trillion to \$5 trillion	독일통일 비용 원용, Raising Northern incomes to 80% of Southern levels
서중해 외 (한국개발 연구원) /2010	급진 통일 은 2011 년	각 30년	급진통일: 2조 1,400억 달러, 점진통일: 3,220억 달러	점진통일시 2040년 북한 1인당 GDP 16,000 달러

출처: 홍성국 『평화경제론』, pp. 241-243; 양용석, “적정통일비용 산정에 관한 소고: 기존 사례연구의 합의와 시사점 고찰을 중심으로”, 『정책연구』 2008년 가을호 (통권 158호), pp. 174-218; 양운철, “통일비용의 추정과 재원 조달방안”, 『세종정책연구』 2권 1호 (2006), pp. 51-52; 『경향신문』 2010년 8월 17일 등을 참고하여 작성.

소득격차 해소법을 채택한 연구자들은 어느 정도의 수준으로 남북한지역간의 소득 격차를 줄여야 통일국가 운영에 지장이 없을 것인지에 대한 객관적 기준을 제시하거나 연구자들 간에 합의를 이루지 못한 채 자의적으로 소득격차 해소 목표를 설정하여 추산치를 발표해 왔다. 예컨대 어떤 연구는 북한의 1인당 소득수준을 남한의 60% 정도까지 끌어올리는데 드는 비용을 제시하여 통일비용 추산치가 상당히 커지는데 비해 어떤 연구는 통일 당시 북한의 1인당 소득을 두 배로 올리는데 드는 비교적 적은 금액을 통일비용으로 제시하고 있다. 소득격차해소법을 적용한 연구들은 또한 목표로서의 소득격차 해소가 이루어지는 시기를 합리적 논거에 의해 제시하지 못하고 대다수 연구자들이 자의적으로 통일비용 투입기간을 설정하고 있다는 문제점도 가지고 있다.<sup>15)</sup>

15) 홍성국은 통일비용이 생산요소로서의 성격이 강하기 때문에 다른 생산요소들의 경우처럼 한계투입효과(marginal input effect, 한계생산성)가 체증하다가 체감할 것이라고 보고 통일비용의 한계투입효과가 제로가 되는 지점까지 통일비용을 투입한다는 가정 하에 통일비용을 계산하고 이러한 통일비용의 규모를 고려하여 통일비용 지출기간을 정할 것을 대안으로 제시하고 있다. 홍성국, 『평화경제론』

통일비용에 대한 기존의 추정치들이 연구자에 따라 매우 큰 차이를 보이는 또 다른 이유는 통일의 방식에 따라 통일비용이 달라질 수밖에 없다는 점을 연구자들이 고려하고 있기 때문이다. 예컨대 대통령 직속 미래기획위원회가 한국개발연구원(KDI) 서중해 박사 등에 의뢰해 산출한 결과에 따르면 북한이 핵개발을 포기하고 개혁·개방 과정을 거쳐 통일에 이를 경우 30년간 연평균 100억달러(약 11조8000억원)가량, 총 3,220억 달러의 통일비용이 필요한 반면에 북한이 급변사태로 무너질 경우 30년간 연평균 약 720억달러(약 85조 5,000억원), 총 2조 1,400억 달러의 비용이 필요하다고 한다. 통일 방식의 차이에 따라 통일비용의 총액이 7배가량이나 차이가 나게 된다는 것이다.

#### IV. 통일비용 지출의 역설

하나의 나라를 구성하는 지역들간의 소득격차가 지나치게 클 경우 그렇지 않은 경우에 반해 지역간 갈등이 심화될 가능성이 크다는 가정은 설득력이 있다. 한국의 현대사도 산업화에 따른 경제성장의 혜택이 집중된 영남지역과 성장의 혜택에서 상대적으로 소외된 호남지역간의 갈등이 국민통합과 정치발전에 얼마나 부정적인 영향을 미쳤는지를 여실히 보여주고 있다. 그럼에도 소득격차 해소를 통일을 완성하기 위한 우선적 과제로 삼는다거나 소득격차 해소를 위해 투입되는 비용을 중심으로 통일비용을 추산하는 것이 타당한지에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없다.

한국의 대다수 연구자들이 소득격차해소 비용 위주로 통일비용으로 산정하는 것은 하나의 국가로서 진정한 통합을 이루기 위해서는 독일과 유사한 소득 균등화 정책을 펴지 않을 수 없다고 생각하기 때문이다. 그러나 일정한 기간 내에 남북한지역간의 소득격차를 크게 줄인다는 정책목표는 한반도의 현실을 고려할 때 무리가 아닐 수 없다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 통일직후인 1991년의 동독지역 1인당 GDP는 서독의 33% 수준이었던 것으로 알려져 있다.<sup>16)</sup> 통일독일 정부는 막대한 재정지출을 통해 1995년 동독지역의 1인당 GDP를 서독지역의 59% 수준까지 끌어 올렸다. 그런데 그

분단비용, 통일비용 그리고 평화비용』, p. 231.

16) 지역간 물가수준을 고려했을 때 1991년 구동독지역의 1인당 GDP가 서독의 42.9%정도였다는 계산 결과도 있다. 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』 (서울: 통일부, 2009), p. 322.

뒤로도 막대한 재정지출이 계속되었지만 2000년의 동독지역 1인당 GDP는 서독지역의 60% 가량으로 담보상태를 면하지 못하였다. 이후에도 독일정부의 소득 균등화를 위한 노력은 계속되어 2007년에는 동독지역의 1인당 GDP가 서독지역의 67%선으로 까지 상승하였다. 그런데 동독지역 고용인 1인당 보수의 수준은 1995년 서독지역의 74%, 2000년 77%, 2007년 77%로 담보상태를 면하지 못하였다. 다시 말해 2000년대 들어서도 동독지역 거주자들의 노동에 따른 소득은 증가하지 않았는데 연방정부와 서독지역 지방정부들의 막대한 재정지출을 통해 총소득만 증가하였던 것이다.<sup>17)</sup> 더구나 2000년대 들어 거주자 1인당 투자액, 거주자 1인당 설비투자액이 줄어든 것은 동독지역이 투자 대상 지역으로서의 매력을 상실했다는 사실을 보여준다. 경제활동 참여율도 담보상태를 면치 못하였고, 무엇보다도 실업률은 여전히 서독지역의 2배가 넘는 상태를 유지하였다.<sup>18)</sup>

<표 2> 동서독 수렴 정도 지표들: 서독가치 대비 동독가치의 비율

(단위: %)

지표	1991	1995	2000	2007
거주인구	25	23	23	21
1인당 GDP	33	59	60	67
생산성: 개인당 실질 GDP	42	65	69	77
노동비용: 고용인당 보수	49	74	77	77
거주자당 투자	66	149	110	86
거주자당 설비투자	62	106	97	86
경제활동참여	96	92	88	88
실업	207	180	239	214

출처: Klaus-Heiner Röhl, "Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft," Trends. 1 (2009), p. 2. 한영빈, "전환기에 놓인 독일의 동서독지역격차 해소정책: 신고전학파적 수렴모델의 비판을 중심으로", 『세계지역연구논총』 27집 3호, pp. 330-331에서 재인용.

통독 당시 동독의 1인당 GDP가 서독의 1/3(33%) 수준이었던데 비해 한국은행이 추산한 2009년 현재 북한의 1인당 국민소득(GNI)은 남한 원으로 환산하면 123만 원 가량으로 남한의 1/18(5.6%) 수준이다. 이러한 금액은 북한의 가격자료 등 기초자료의 입수가 어려워 남한의 가격, 부가가치율, 환율 등을 적용하여 추산한 것이므로 북

17) 2010년대에 들어서는 구동독지역의 1인당 소득과 생산성이 구서독지역의 80%대에 이르는 등 상황이 개선되고 있다.

18) Klaus-Heiner Röhl, "Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft," Trends. 1 (2009), p. 2. 한영빈, "전환기에 놓인 독일의 동서독지역격차 해소정책: 신고전학파적 수렴모델의 비판을 중심으로", 『세계지역연구논총』 27집 3호, pp. 330-331에서 재인용.



한의 실제 1인당 소득은 한국은행 추산치보다 훨씬 적을 것으로 보인다.<sup>19)</sup> 요컨대 통일 후 남북한의 소득을 균등화한다는 것은 일정한 기간 동안에 북한지역이 최소한 18배나 잘 사는 남한지역을 경제적으로 따라잡도록 하는 것을 의미한다. 이러한 목표의 비현실성 때문에 많은 연구물들은 북한지역의 1인당 소득이 남한지역의 50%~60% 수준에 이르게 하는 것을 소득 격차 감소의 목표로 정하고 있다. 그러나 이처럼 완화된 목표를 달성하기 위해서도 북한지역의 소득이 장기간에 걸쳐 엄청난 속도로 증대되어야 한다. 이런 소득증대를 위해서는 북한지역 외부로부터 막대한 재원이 투입되어야만 하는 것은 말할 나위 없으며 결국 대부분의 재원조달 부담은 남한지역 거주자들에게 지워질 것이다.

이러한 난제를 앞에 두고 과연 북한지역의 1인당 소득이 남한지역의 절반 이상으로까지 증가하지 않으면 남북한지역이 하나의 국가로서의 통합을 유지하기 어려울 것이냐는 질문을 던져 볼 필요가 있다. 한국은행의 안예홍과 문성민의 연구결과에 따르면 독일식 통합의 폐해를 최소화하기 위해 북한지역을 남한지역과 분리해서 특구식으로 별도 관리하더라도 북한지역의 GNI를 남한지역의 60% 수준으로 끌어올리는데 19-63년이 걸린다고 한다. 이 기간 동안 매년 2005년도 남한 GDP의 3%에 해당하는 24.2조원을 투입할 경우 그 비용은 4,600억-1조 5,000억 달러가 소용된다는 추산치도 이들은 발표하였다. 또, 2010년 대통령 직속 미래기획위원회는 급변사태로 인해 갑작스러운 통일이 이루어질 경우 2040년까지 30년에 걸쳐 2조 1,400억달러(약 2,525조원)에 달하는 통일비용이 투입되어야 한다는 전망을 내놓았다. 이 정도의 비용이 투입되어야 남한과 비슷한 수준의 사회 여건을 북한에 갖추고, 북한 주민들의 1인당 소득이 남한에 비해 지나치게 뒤떨어지지 않게 만들 수 있다는 것이다.<sup>20)</sup>

이런 연구 결과가 신뢰할 만한 추산방법에 입각해 있다고 하더라도, 이들의 주장에 따르면 북한지역 주민들은 19-60년, 또는 30년이라는 세월 동안 남한지역과의 소득 격차를 크게 줄이지 못한 채 가난한 2류국민으로 생활해야만 하는 것이다. 만약 소득 격차의 감소가 국가통합의 필수조건이라면 남북한이 한 세대 내지 두 세대에 걸친 긴 기간 동안 이토록 큰 소득 격차를 지닌 채 어떻게 하나의 국가로서 통일성을 유지할 수 있을 것인지 의문을 갖지 않을 수 없다. 소득격차의 감소가 국가의 통합을 유지하는 관건이라면 통독 당시 서독지역의 1/3수준에 불과하던 동독지역 주민들의 1인당

19) 한국은행, “2009년 북한 경제성장률 추정 결과”, 2010년 6월 25일 공보 2010-6-32호, <http://www.bok.or.kr>; “2009년 북한 경제성장률 추정 결과”, 2010년 6월, pp. 1-10.

20) 『조선일보』 2010년 8월 16일.

소득이 서독지역의 4/5 정도로 향상된 오늘날 독일의 국가적 통합성은 매우 강화되고 양 지역 주민들은 통일 당시보다 훨씬 더 화합된 모습을 보여야 할 것이다. 그러나 ‘동독놈들’을 뜻하는 오씨(Ossi), ‘서독놈들’을 의미하는 베씨(Wessi)라는 용어가 보여주듯 양독지역간의 반목은 여전히 사그라지지 않고 있다. 많은 서독지역 주민들은 동독지역 사람들이 서독지역 사람들이 낸 세금으로 살아가고 있다는 인식을 가지고 있는 듯하다. 반면 동독지역 주민들은 서독지역 주민들이 구동독지역의 과거와 현재의 삶을 폄하하고 무시하는데 대한 반감으로 동독이 존재하던 과거의 삶에 대해 향수를 느끼는 ‘오스탈지(Ostalgie)’ 경향을 드러내고 있는 실정이다.<sup>21)</sup>

오랫동안 분리되어 다른 체제에서 살던 두 지역이 합쳐져 하나의 국가로서의 통합성을 유지하는 관건은 어떻게 해서든 두 지역간의 소득 격차를 줄이는 데에 있는 것이 아니라 통일된 국가가 예전에는 누릴 수 없었던 기회를 제공해 준다는 믿음을 양 지역 주민 모두에게 심어주는 데에 있다. 또한 두 지역 사람들이 상대방을 존중하고 서로가 서로에게 필요한 존재라는 인식을 갖게 만드는 것이 관건이다. 남한 지역 사람은 통일이 단지 생활능력이 없는 북한지역 사람들을 먹여 살리는 부담을 짊어지는 과제가 아니라 북한이라는 새로운 기회의 땅이 열리는 사건이라는 믿음을 갖게 될 때 통일과정과 통일 이후의 경제적 부담을 견뎌내고 북한지역 주민들을 같은 민족이자 같은 국민으로 받아들일 수 있게 될 것이다. 한편, 북한지역 주민들은 통일로 인해 오랫동안 억제되었던 경제적, 비경제적 가치 창출의 기회가 주어졌다는 믿음을 가질 수 있을 때 남한지역과의 소득 격차에도 불구하고 통일국가의 국민으로서 자긍심을 가지고 살아갈 수 있게 될 것이며 동독주민들처럼 서독주민들의 세금 등으로 막대한 지원을 받으면서도 동독주민들끼리 살았던 시절을 그리워하는 마음을 가지지 않게 될 것이다.

유념해야 할 점은 남북한 간의 소득격차를 줄이기 위한 막대한 통일비용의 투입이 남북한 주민 모두가 통일국가의 수립을 통해 새로운 가치실현의 기회를 얻게 되었다는 믿음을 심어주는데 오히려 방해가 될 가능성이 있다. 남북한 주민 모두가 새로운 기회를 발견할 수 있는 통일을 이루기 위해서는 북한주민들이 스스로의 힘으로 자기 지역의 경제를 발전시킬 수 있도록 도와야 한다. 해외 원조 사례들을 통해 알 수 있듯이, 그리고 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 생활비 보전과 복지비용의 지출이 오히려 산업발전을 더디게 하고 실업률을 높이며 지역경제를 파탄에 빠뜨릴 수도 있다.

---

21) Daphne Berdahl, "(N)Ostalgie for the present: Memory, longing, and East German things," *Ethos* 64:2 (1999), 92-211; Dominic Boyer, "Ostalgie and the Politics of the Future in Eastern Germany," *Public Culture* 18:2 (2006), 361-381.

무작정 소득을 보전해 줌으로써 북한주민들의 구매력을 높이는 것은 북한의 산업을 황폐화시키는 결과를 낳을 가능성이 크다. 막대한 통일비용 투입을 주장하는 대다수 연구자들은 북한주민들의 가치창출 능력을 간과하는 경향이 있다. 그러나 북한주민들 대다수는 남한 사람들이 먹여 살려야만 하는 굶주린 빈민집단이 아니다. 북한주민들은 활발한 경제활동을 통해 가치를 창출하며 생활을 유지해왔다. 북한에서는 기업에 대한 사적 소유가 인정되지 않고 사경제 활동을 억제하는 각종 규제가 시행되고 있기 때문에 규제를 극복하기 위한 뇌물 제공 등으로 인한 거래비용이 지나치게 높다. 이러한 높은 거래비용 때문에 북한주민들의 가치창출 능력이 제한되어 왔을 뿐 통일로 인해 이런 장애요인들이 제거된다면 북한주민들은 활발한 시장경제활동을 통해 스스로 북한지역의 경제를 발전시킬 수 있을 것이다. 북한주민들이 가진 이러한 역량을 간과하게 되면 무조건적 소득보전을 통해 북한주민들의 생활을 일정한 수준으로 보장해 주어야 한다는 생각에 입각해 막대한 통일비용을 투입하는 정책을 수립할 수밖에 없게 된다.

북한지역에 대한 재정 투입은 사회간접자본 건설, 의료시설 및 의약품 지원, 교육 분야에의 투자 등에 집중되어야 한다. 기차가 제 시간에 운행될 수 있게 하는 것, 항만시설을 확충하는 것, 도로가 제 구실을 할 수 있게 보수하는 것, 전기가 제대로 공급될 수 있도록 하는 것, 북한주민들이 값싸게 치료를 받을 수 있고 남한과 유사한 수준과 내용의 교육을 받을 수 있게 하는 것만으로도 막대한 재원이 소비될 것이다. 여기서 더 나아가 북한주민들의 생활비를 보조하려는 정책을 펴게 되면 통일비용으로 인한 재정부담이 지나치게 늘어나게 된다. 그 결과는 서독사람들이 동독사람들을 경멸하게 된 것과 마찬가지로 남한주민들이 자신들이 낸 세금으로 북한주민들을 먹여 살리는 상황에 대한 반감을 갖게 만들 것이다. 또한 북한주민들이 보조금에 의존하여 생활하는 경향을 드러내게 된다면 이들이 스스로의 힘으로 북한지역의 경제를 발전시킬 수 있는 기회가 오히려 상실될 수 있다. 이렇게 된다면 아무리 북한의 소득수준이 가파르게 증가하여도 통일국가의 통합성과 정치적 안정은 약화되고 만다.

사회간접자본의 확충을 통하여 북한주민들의 생산 및 유통활동을 용이하게 해 주는 한편 북한주민들이 스스로의 힘으로 산업을 일으키고 부를 축적하도록 돕는 것이 지나친 통일비용 지출을 막는 것은 물론 북한이 남한의 경제적 식민지나 남한경제에 기생하는 무기력한 땅으로 버려지는 것을 막는 최선의 길이다. 오늘날 북한의 공산품은 저가의 중국상품에 비해서도 품질이 크게 떨어지는 형편이다. 그러나 통일로 인해 사

적 소유가 인정되고, 자유로운 기업활동이 가능해지고, 운송 수단이 확충되고, 각종 뇌물 제공 등에 따른 거래비용이 축소된다면 북한주민들은 처음에는 중국산 제품보다도 더 값싼 제품을 생산함으로써, 나중에는 중국산 제품들보다 품질이 좋은 제품을 생산해냄으로써 스스로 기업을 꾸리고 경제를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 통일 초기의 낮은 소득수준은 북한주민들이 품질이 다소 떨어지더라도 값이 싼 북한산 제품을 소비하게 만들어 북한산 제품의 판로를 열어줄 것이다. 이처럼 보조금 지급을 통해서가 아니라 시장원리의 작동을 통해서 북한경제가 발전하는 것이 북한주민 스스로가 통일국가의 소중함을 깨닫게 되는 밑거름이 된다.

저장비용을 걱정해야 할 정도로 남아도는 남한산 쌀을 북한지역에 무상으로 또는 매우 싼 값에 공급하는 것은 북한 농업을 황폐화하는 지름길이 될 것이다. 통일이 되면 지원된 식량이 어떻게 분배되는지에 대한 모니터링이 가능해질 것이므로 식량지원 은 시장에서 식량을 구입할 능력이 없는 극빈층과 탁아소, 양로원, 병원 등의 시설에 대한 무상공급 형태로 이루어지는 것이 바람직하다. 시장에서 식량을 구입할 수 있는 주민들에게까지 식량을 제공하여 식량 값을 폭락시키면 결국 북한 농업이 몰락하게 되고 그 결과 농민들의 생계를 유지하기 위한 보조금을 추가로 지급해야 하는 악순환이 일어날 것이다. 북한의 농민들은 비료나 농기계가 제대로 공급되지 않는 상황에서도 소토지 경작을 통해 협동농장에서의 경작에 비해 단위면적당 3-4배의 식량을 생산해 내고 있다. 협동농장의 토지가 개인 단위 또는 가족 단위로 분배되고, 비료의 공급이 원활해지고, 농기계와 연료 등을 쉽게 구입할 수 있는 여건이 제공될 경우 400만톤 남짓한 것으로 알려진 북한의 곡물생산량은 수 년 내에 50%이상 증가할 수 있을 것이다. 600만 톤가량의 곡물만 생산할 수 있게 되면 감자 등 다른 작물의 생산량을 합해 북한지역은 식량을 자급할 수 있게 된다. 이렇게 되더라도 오랫동안 적절한 양의 칼로리를 섭취하지 못했던 북한주민들의 1인당 식량 소비량이 늘어나고 군량미 차출 등으로 애써 생산한 식량을 빼앗기는 일이 없어짐으로 인해 농민들의 소득은 전반적으로 상승하게 될 것이다. 소득이 증대한 농민들은 북한산 공산품의 구매자가 됨으로써 북한지역의 공업발전을 도울 것이다.

북한의 초기 공업 발전은 중국과 유사한 형태로 이루어지는 편이 바람직하다. 한편에서는 남한 등의 자본이 투입되어 현대식 경공업과 광업, 중공업, 유통업 등을 발전시키고, 다른 한편에서는 중국 개혁 초기의 향진기업이나 소규모 사기업과 같이 소도시와 농촌에 소재한 기업들이 발전할 수 있어야 한다. 이미 상당한 수준의 경제성장

을 이룬 오늘날의 중국에서는 향진기업과 소규모 사기업이 차지하는 경제적 비중이 미미하지만 중국 개혁 초기의 급속한 경제성장은 소규모 사기업과 향진기업의 성장에 힘입은 바 적지 않았다. 이러한 소기업들을 설립하고 운영하면서 많은 중국인들이 자본주의경제에 적응하는 능력을 기를 수 있었기 때문에 오늘날 중국기업들이 세계시장에서 경쟁력을 발휘할 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

## V. 다양한 형태의 통일편익

통일에 따른 편익으로는 북한의 저임금 노동력과 풍부한 자원을 활용할 수 있게 된다는 점, 대륙과 다양한 교통망이 연결되어 물류가 크게 개선된다는 점, 시장규모가 확대됨으로 인한 이점, 안보문제 등으로 인한 투자 리스크가 줄어든다는 점 등이 지적되어 왔다. 예상가능한 편익들 중 그 동안 크게 논의된 바 없는 것들 몇 가지를 언급하고자 한다.

첫째, 새로운 소비시장의 등장이다. 북한사람들 스스로에 의해 북한경제가 성장할 수 있다면 북한지역에도 부유한 계층이 형성되고 그 규모 역시 점점 커질 것이다. 이들은 남한 상품의 중요한 소비자로 등장하게 될 것이다. 남한의 경제인들은 단지 북한지역에서의 사회간접자본 건설에 참여하거나 값싼 토지와 노동력을 활용하는 식으로만 경제적 기회를 얻을 수 있는 것이 아니다. 북한에서 아직 발전하지 못한 각종 서비스업에 진출할 수 있다. 또, 북한산이나 중국산에 비해서 품질이 월등한 각종 남한 상품이 북한시장에서 각광받게 되는 데에는 그리 오랜 시간이 걸리지 않을 것이다. 2009년에 발표된 골드만삭스(Goldman Sachs)의 통일한국 관련 보고서는 북한지역이 의도적인 통일비용의 투입 없이도 통일 후 15년간 연평균 7%의 성장을 할 수 있다고 예측하고 있다. 그 근거 중 하나는 아시아 전환경제들이 1992년에서 2008년 사이에 연평균 8.4%의 성장을 기록했다는 점이다.<sup>22)</sup> 이러한 전망을 고려할 때, 북한지역에 대한 사회간접자본 관련 투자가 광범위하게 이루어지고 교육과 의료부문에 대한 지원이 지속될 경우 북한지역의 경제성장률이 상당기간 동안 10%대 중반을 넘어설 것이라고 예측하여도 무리가 없을 것이다. 이와 같은 북한경제의 성장은 값이 비

22) Gooheon Kwon, "A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I)," Global Economics Paper No. 188 (September 21, 2009).

싸도 품질이 좋은 남한 상품에 대한 수요를 폭발적으로 증가시키게 될 가능성이 매우 높다.

둘째, 통일은 무엇보다도 북한의 풍부한 천연자원을 남한 기업들이 값싸게 활용할 수 있게 함으로써 자원 확보 전쟁이 벌어지고 있는 오늘날의 세계경제 속에서 남한 기업들의 숨통을 터 줄 것이다. 광물자원공사는 북한 지하자원의 가치를 약 6,984조 원 정도로 평가해왔다.<sup>23)</sup> 근래의 재평가 결과에 따르더라도 그 가치는 약 4,200조 원에 달한다고 한다. 대한광업진흥공사가 2008년 10월 한나라당 남경필 의원에게 제출한 자료에 따르더라도 북한지역에 매장된 주요 광물의 잠재가치는 3,719조원에 이른다. 이 자료에 따르면 금, 은을 비롯해 상업성이 있는 금속이 40여종이나 매장되어 있다. 현재 이러한 지하자원의 대부분이 기본적 가공도 안 된 상태로 헐값에 중국에 팔리고 있다.<sup>24)</sup> 2010년 북한 지하자원의 대중국 수출액은 6억 8,000만 달러로 2009년에 비해 52.2%나 증가하였다. 통일이 된다면 남한기업들이 첨단기술을 이용하여 이러한 자원들을 개발해내어 제값을 받으며 판매할 수 있게 된다. 더욱이 북한에 매장된 지하자원은 남한의 가공기술과 결합하여 엄청난 부가가치를 창출하게 될 것이다.

셋째, 통일은 한국의 지경학적 위치도 완전히 바꾸어 놓게 된다. 한반도는 중국 동부와 북부, 러시아 극동지역과 일본을 연결하는 동북아의 물류 중심지로 자연스럽게 자리매김할 수 있게 될 것이다. 그러나 통일로 인한 한반도의 지리적 이점은 단순히 물류의 측면에서만 파악되어서는 안 된다. 중국은 오랜 중공업 중심지역인 동북지방의 대외개방성을 높이고 철도, 도로, 교량, 북한과의 통상구를 확충하는 등 이 지역에 대한 대대적인 개발계획을 추진하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 중국의 동북지역 개발계획이 남한 자본이 중심이 된 북한지역 개발 프로젝트와 맞물릴 경우 시너지 효과로 인해 중국 동북부와 북한지역이 새로운 산업 중심지로 부상하는 등 동북아시아의 경제지도는 완전히 다시 그려질 것이다. 이런 점들을 고려할 때, 통일비용이 1조-2조 달러에 달할 것이라는 우려로 통일을 회피하는 것은 경제적 상식에 비추어 보아도 설득력이 없는 것으로 보인다.

23) 통계청, 『북한의 주요통계지표』 (대전: 통계청, 2009), p. 32.

24) 권은중, “북한 지하자원 중국에는 노다지 한국엔 노터치”, 『한겨레신문』 2008년 11월 28일.

25) 배종렬, “최근 북-중 경제관계의 특징과 시사점”, 대외경제정책연구원 주최 세미나 ‘신북-중경협시대의 한국의 대북정책 과제’ (2010년 10월 28일) 발표자료집, pp. 22-24; 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망”, 북한정책포럼 제18차 국제세미나 ‘북-중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가?’ (2011년 4월 12일) 발표자료집, pp. 41-69.

## VI. 결론: 위기가 아닌 기회로서의 통일

통일비용에 대한 우려는 무능력한 북한주민들을 남한 주민들의 세금으로 먹여 살려야 한다는 생각에 기반한 것이다. 그러나 북한주민들은 제도적 장치와 기본적 인프라만 제공되면 왕성한 경제활동을 통해 스스로의 삶을 꾸려 나갈 수 있는 역량을 가지고 있음을 지난 십여 년 동안의 사경제활동을 통해 입증해 보였다. 남한의 지원에 기댄 북한주민들의 소득 향상은 통일국가의 기반을 확고히 하는 것이 아니라 남북한 주민들 간의 반목과 갈등을 키울 뿐이다. 북한주민들을 동독지역 주민들보다 더한 소외계층으로 만들 것이 분명하기 때문이다.

통일비용의 지출은 북한에 진출하는 남한기업의 활동과 북한주민들 스스로의 활발한 경제활동에 도움이 될 수 있는 방향으로 선택적이고 신중하게 이루어져야 한다. 역설적으로 오랜 기간 동안 남북한의 소득격차가 상당한 수준으로 유지되는 것이 통일 후 북한지역에 대한 관리가 효율적으로 이루어졌다는 징표가 될 수 있다. 남한경제의 성장을 위해 사용되어야 할 재원이 북한지역에 쏟아 부어짐으로 인해 남한지역의 성장이 멈추거나 퇴보하고 북한지역 경제만이 가파르게 성장하는 것이 남북한의 소득격차가 줄어드는 가장 빠른 경로이다. 반면에 통일로 인해 북한지역의 경제가 성장하는 동시에 남한지역의 경제도 성장세를 유지하게 된다면 남북한 지역간의 경제적 격차는 세월이 가도 쉽사리 좁혀지지 않을 수 있다. 그런데 경제적 관점에서든 정치적 관점에서든 후자의 경우가 전자의 경우에 비해 훨씬 바람직한 상황전개라고 평가하지 않을 수 없을 것이다. 통일로 인해 남북한지역이 함께 경제적으로 성장하고 남한출신자와 북한출신자 모두에게 새로운 기회가 제공되어야 통일한국의 경제성장과 국가통합이 유지될 수 있기 때문이다. 이처럼 새로운 관점에서 통일비용을 추산하려는 시도가 이루어질 필요가 있으며 통일을 당면한 위기가 아닌 활용해야만 하는 기회로 받아들이는 인식의 전환이 전문연구자들, 정책결정자들, 경제인들 모두에게 요구된다.





[제2 발표]

통일국가건설 과정에서의  
「세계평화의 섬」 제주의 역할

고 성 준 교수  
(제주대 윤리교육과)



# 통일국가건설 과정에서의 「세계평화의 섬」 제주의 역할

고성준(제주대)

## I. 분단 65년과 통일환경의 변화

- 분단 65년은 짧은 기간이라고 볼 수도 있고, 또 엄청나게 긴 시간이라고 볼 수도 있다. 이 기간 동안 통일과 관련되어서 엄청난 변화가 있었다. 통일과 관련하여 주체, 대상, 환경, 인식의 내용이 모두 바뀌었음.
- 통일의 주체와 관련하여 대한민국 국민의 인식이 엄청나게 달라졌다. 분단 이후 태어난 국민이 90%가 되며 이들은 분단이전 상태를 책을 통해서 인식하고 있다. 이들은 우리땅의 일부인 북한에 가본 적도 없고, 북한주민을 만난 적도 없다. 따라서 북한사회, 북한주민의 생활양식에 대하여 잘 알지 못하며 북한주민이 생활양식을 공유하는 같은 민족이라는 생각이 사라져가고 심지어는 일부 어린이들은 탈북자들을 간첩으로 생각하는가 하면 젊은이들은 일본이나 미국 대학생들과는 같은 노래, 같은 책, 같은 게임을 하면서 생소하고 적대감을 갖는 북한의 대학생보다도 더 동질감을 느끼는 현실임. (이상우, 2010) 따라서 통일인식과 관련하여 이들은 통일을 꼭 해야 하나 라는 물음에 “해야한다” 라고 대답하나, 심도있는 조사에 의하면 80%이상이 “무리하지 말고 분단 이 상태로 그냥 지내자” 라는 인식 또는 '통일연기론'을 적극 지지하는 모습을 보여주고 있음.
- 같은 분단국이었던 독일 통일 20주년은 분단시대에 사는 한국인들에게 통일이 여러 어려움을 안겨주지만 분단보다 낫다는 것을 보여주고 있음. 통합 초기에 야기된 구 동서독 주민간의 심리적 거리감과 구동독 경제의 개선에 투입되는 과도한 통일비용 등은 같은 분단국인 한국인들에게 성급한 통일 보다는 점진적 통일 내지는 통일유보의 생각을 심어주기에 충분했음. 그러나

20년이 지난 지금 통일 독일은 유럽에서 가장 강력한 경제대국으로 명목 GDP에서 미국·중국·일본 다음으로 4위이며, 세계 5위의 경제적 규모이다. 특히 구 동독의 생산성은 구 서독의 82% 수준까지 상승하였고, 1인당 GDP는 85% 수준으로 상승하였음. 또한 인프라는 현대적이고, 도로망과 통신설비는 예술적 수준이며 환경 훼손도 상당히 복구되었고 첨단산업 분야가 최고의 성장률을 자랑하는 분야로 자리매김 했으며, 독일주변의 가장 선호하는 국내 관광지로 각광받는 지역이 됨. 이 밖에 정치외교적으로 통일독일이 갖는 수혜까지 고려하면 통일비용보다 통일편익이 더 큼을 보여주고 있음.(서재진, 2010)

- 통일의 대상인 북한은 실패국가로 전락하였다. 산업화도 민주화도 이루지 못한, 시간적으로 보면 후퇴한 국가이다. 그러면서도 북한은 반세기 이상 남한에 대해 위협적이었으며 이제 핵무기까지 앞세우고 있다. 지난해, 북한은 경제난과 김정일의 건강 이상에 따라 3남인 김정은에게 권력을 세습하는 봉건시대적 행태를 보여주고 있다. 이 과정에서 북한정권은 남한을 향해 천안함 피격과 연평도 주민에 대하여 폭격을 하여 젊은 세대들로 하여금 북한정권의 잔인성을 재인식하게하여 안보의 중요성에 눈을 뜨면서 통일의 열망과 의지를 약화시키고 있음. 그러나 북한은 ‘세습·핵·빈곤·폐쇄’를 고수하는 한 체제유지가 어려운 국면으로 빠져들어가고 있어 이에 대한 대비가 시급한 현실임. (박명림, 2011)

## II. 통일 패러다임의 전환: 분단관리에서 통일대비로

- 최근 들어 북한의 심상치 않은 상황은 남북관계 및 통일 패러다임을 과거 ‘분단관리’ 중심에서 ‘통일대비’로 전환케 하고 있음.
- 지난 김대중·노무현 정부는 통일이 장기적·단계적·점진적인 과정을 거쳐 이루어진다고 가정하면서 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화 정착이고, 이를 위해 남북한 간의 화해와 협력의 선행을 강조함.
  - 이 시각은 어떻게 분단을 평화적으로 관리할 것인가에 초점을 맞추는 ‘분단관리’ 통일 패러다임이라고 할 수 있음.

- ‘분단관리’ 패러다임 하에서 통일은 남북관계 하위에 있는 부차적인 문제가 될 수밖에 없었음.
  - 대북 포용의 정책 기조 하에서 통일문제는 가급적 먼 미래의 일로 미루어 놓고 경제·사회분야에서 교류와 협력의 양적 확대를 남북관계 발전의 지표로 간주했음.
  - 지원과 교류를 추진하면서도 북한이 인권과 민주주의와 자유, 평등, 개방과 같은 보편가치를 수용할 수 있도록 협상과 교환을 수반했어야 했음(박명림, 2011)
  - 통일 환경의 변화에 따라 다양한 통일의 가능성을 검토하고 대응하는 정책적 유연성은 실종될 수밖에 없었음.
  
- ‘분단관리’ 패러다임 하에서는 통일교육의 내용도 모두 바뀌었음.
  - 북한체제를 있는 그대로 존중하는 평화공존을 강조하고, 나아가서 체제 차이를 그대로 둔 채 현존 두 국가를 아우르는 상위의 통일국가를 만들자는 연방제 통일을 해설하는 내용으로 통일교육이 체계화되었음.
  - 이러한 패러다임 하에서 체계화된 통일교육으로 국민들의 대북 경계심은 약화되고 반인도적 주민 탄압도 묵인하는 대북인식을 가진 국민들의 수가 점점 늘어났음.
  
- ‘햇볕정책’으로 상징되는 지난 10년의 대북 교류·협력 정책과는 다른 남북관계를 지향하겠다는 이명박 정부의 출범이후 북한은 새로운 원칙과 규칙의 수용과 실현을 거부하고 핵실험과 천안함 피격 그리고 연평도 포격과 같이 남북관계는 긴장이 계속 에스카네이트 되어 왔음. 특히 천안함 사건을 계기로 이명박 정부는 그동안의 수동적 방어전략에 치중해온 입장에서 벗어나 능동적 억제전략을 채택하고 나아가 북한을 정상화, 민주화, 개방화하는 적극적인 대북정책을 선택하기에 이르렀음(김영수, 2011)
  
- 건국과 분단 그리고 한국전쟁으로 세계 최빈국의 하나였던 한국은 이제 경제규모 12위의 경제 선진국이며, 아시아 국가 중 최고 수준의 민주주의 국가이며, 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 G-20의 주도국의 하나인 ‘글로벌 코리아’가 되었음. 반면 북한은 세계사에 역행하는 정치·경제적으로 후진·후퇴한 국가가 되어 있음. 이제 한국이 나서서 실패 국가인 북한을 민주화·개방화된 나라로 변화시켜 통일한국을 이룩하는 정책을 추진하고자 하는 것이 정부의 목표가 되어있음.(김영수, 2011)
  
- 이명박 대통령은 2010년 제65주년 8·15경축사를 통해 ‘3대 공동체 통일구상’(평화 공동체, 경

제 공동체, 민족 공동체)을 제시하고 통일세 등 통일방안 논의를 활성화시킴으로써 기존의 현상 유지적 ‘분단관리’에서 벗어나 미래지향적 ‘통일대비’로 패러다임의 전환의 계기를 제공했음.

- 통일대비로의 패러다임 전환에 대한 이 대통령의 메시지는 분단 상황의 관리를 넘어 평화통일을 달성하기 위해 세 측면에서 구체적인 통일정책의 방향과 전략 수립의 필요성을 제기했음.

○ 첫째, 남북관계와 통일정책의 새로운 패러다임으로의 전환임.

- 이 대통령은 경축사에서 “지금 남북관계는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 분단 상황의 관리를 넘어 평화통일을 목표로 삼아야 한다.”라고 언급했음.
- 이는 급변하는 통일 환경에도 불구하고 기존의 분단관리 패러다임에서 벗어나지 못하고 있다는 문제인식을 반영한 것이라고 볼 수 있음(최진욱 2010, 1).

○ 둘째, 통일을 대비한 현실적 방안 준비의 필요성임.

- 통일은 반드시 다가올 미래이기 때문에 통일을 준비해야 하고, 더 나아가 통일 준비 여하가 통일의 방향과 국가의 미래를 좌우할 수 있기 때문에 통일에 대비한 인적·물적·정책적 역량을 강화할 필요가 있다는 것임(통일부 2010, 1).

○ 셋째, 통일문제에 대한 국민적 논의의 필요성임.

- 이는 국민적 수준에서의 통일담론의 활성화, 나아가 통일문제의 공론화를 의미하며, 현 시점에서 통일미래 및 이의 준비에 대해 본격적으로 논의할 시점으로 인식하고 있음.
- 민족 공동체로의 통일과정은 많은 노력과 비용을 필요로 하기 때문에 그 준비가 빠를수록 통일 비용을 줄이는 효과를 가져 올 수 있다는 취지임.

○ 통일이 지금 당장의 문제가 아니라면 이를 위한 준비와 대비가 필요하며, 그 출발점은 통일 필요성과 그 논리를 새롭게 가다듬는 일임.

- 특히 현 시기가 통일 패러다임의 전환기라는 점에서 통일 필요성 논리 역시 새로운 논리로 보완되어야 할 것임.
- 또한 왜 통일이 필요한가에 대해서도 국민들이 보다 분명하게 인식할 수 있도록 해야 할 것임.

### III. 「세계평화의 섬」 제주와 지난 10년간의 남북교류협력

#### 가. '신혼여행의 섬'에서 '세계평화의 섬'으로

- 「4·3」이라는 슬픈 역사를 화해와 상생으로 승화시키고, 4·3의 평화정신 고양
  - 제주에서 개최된 한소정상회담(1991)은 제주를 국제사회에 '평화의 섬' 부각 계기
  - 냉전체제의 종결과 함께 동북아 평화 유지를 위한 정상 및 주요 외국인사들의 방문 빈번
  - 이를 기념하기 위한 국제평화센터의 건립 추진되고, 한반도와 동북아 평화정착을 위한 논의의 장으로 '제주평화포럼'(2001~) 개최
  - 98년부터 매년 인도적 차원의 감귤 북한보내기 운동 전개
  - 이러한 평화실천 및 운동이 정부에 의한 '평화의 섬' 지정에 대한 국내의 공감대 확산
- 2000년 1월 국회를 통과한 [제주국제자유도시특별법] 제 12조 1항, “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 제주자치도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”고 규정. 또한 이 법은 평화의 섬 관련 사업으로 '남북교류 및 협력에 관한 사업추진사항'을 추가, 남북교류·협력의 중심지로서 제주특별자치도의 역할을 규정
- '세계평화의 섬' 지정에 관한 법적 근거 마련 후, 제주도는 2003년부터 도민의 수렴하에 '세계 평화의 섬 지정 계획안'을 마련, 정부에 제출했고, 2005년 1월 27일 정부는 제주도를 「세계평화의 섬」으로 지정
- 세계평화도시와 견줄 수 없는 「세계평화의 섬」 제주의 위상과 역할은 남북관계 개선과 평화통일 성취에 있음

<표 1> 제주특별자치도의 대복지원 현황(1999년 1월 - 2010년 2월)

사업명	추진 현황	추진 및 후원기관 및 단체
감귤·당근 보내기	1998년산: 100톤(감귤) 1999년산: 4,336톤(감귤) 2000년산: 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000) 2001년산: 10,105톤(감귤 6,150 당근 4,000) 2002년산: 4,000톤(감귤) 2003년산: 7,500톤(감귤) 2004년산: 8,107톤(감귤) 2005년산: 10,049톤(감귤 3,049, 당근 7,000) 2006년산: 4,360톤(감귤 260, 당근 4,100) 2007년산: 11,300톤(감귤) 2008년산: 1290톤(감귤 290, 당근 1,000) 2009년산: 200톤(감귤)	남북협력제주도민 운동본부(주관) 통일부 제주특별자치도 농·감협
북한 어린이에게 겨울옷 보내기	2002년: 5,000벌 2004년: 600벌	광주 YWCA 민주평화 제주시협의회
목초종자 지원	2003년: 2톤	남제주군 등
수해피해 복구지원	2006년: 4천만원 상당(건축용 자재) 2007년: 8천만원 상당(제주감귤주스)	제주특별자치도 남북협력제주도민 운동본부
의약품 지원	2004년: 14억 상당 2007년: 500만원 상당	평화문제연구소 제주도의사회
제주흑돼지 평양농장지원	2009년: 2억원 상당(1차 내부기자재)	제주특별자치도 남북협력제주도민 운동본부 양돈산업 발전협의회



## 나. 제주의 대북교류 성과 및 현황(1998년 ~ 현재)

- 지속적인 감귤·당근 북한보내기 운동(1998년부터 2010년까지 12차)
  - ※ 감귤 4만 8328t, 당근 1만 8100t 지원
- 제주도민의 대표단 방북(2002년부터 2007년까지 4회)
  - ※ 900여명의 제주도민 대표단 북한 방문
- 민간운동에서 민관운동으로 전환, 독자적 대북채널 가동
- 민족통일 평화체육문화축전(2003.10) 개최
  - ※ 190명 예술·체육 참가단이 6일간 체류
- 각급 남북회담의 단골 개최지 : 남북특사회담(2000.9), 국방장관회담(1차 2000.9), 장관급 회담(3차 2000.9/ 17차 2005.12), 남북경제협력추진위원회(13차 2006.6)
- 제주마늘 임가공사업(2006 ~ 현재) : 남북상호 수익창출의 경제협력사업 첫 사례(개성에 공장 설립 운영)
- 제주 흑돼지 사육협력 1단계 사업 추진(2009)
- 다양한 인도적 지원사업의 지속적 추진(2002년 ~ 2007년) : 북한 어린이에게 겨울옷 보내기 사업, 목초종자 지원, 의약품 보내기 운동, 수해피해 복구지원 등

## 다. 10여년의 대북교류 평가

- 남한에서 북한으로의 물적·인적 교류가 대부분을 차지. 북한에서 남한으로의 물적·인적 교류는 상대적으로 매우 제한
- 2010년 2월까지 12년째 계속되어 지방자치단체와 도민이 일체가 되어 추진하면서 첫 번째이며 유일한 사례로서 국민적 공감대라는 대북지원의 한 원칙을 구체화시킨 모델이며, 남북의 이해와 이익을 고루 살피는 상생공영의 기조에 부합하는 선례로 평가받았으며, 외국언론에서 ‘비타민C 외교’라고 부르기도 한 감귤·당근 지원사업은 취약계층에 지원한다는 것에 대한 분배의 투명성과 확인문제가 북측의 비협조로 해결되지 못하고 노동당 간부와 고위층에 대한 김정일 국방위원장의 선물로 전용된 사실이 알려져 남북협력 기금 지원이 어려워 중단됨(「중앙일보」, 2011년 4월 6일)

○ 인도적 차원에서 제주특산 농산물 지원은 북한당국으로 하여금 제주도민 대표단 북한방문을 초청하게 되었으며, 1차 방북(2002.5)은 분단 사상 최초의 대규모 인적 교류로 그 이후 남북 민간 교류협력의 새로운 장을 개척. 비록 통제속에 이루어진 방북이지만 제주도민 대표단에게는 경제난 등 북한 사회의 현실을 느낄 수 있는 기회가 되었고, 제주도민 대표단의 옷차림과 몸치장을 비롯 체류기간의 언행은 북한 주민들로 하여금 남한의 풍요를 언뜻이라도 볼 수 있는 기회를 제공했음

○ 지난 2006년 10월 정상 생산에 돌입한 제주마늘 개성 탈피공장은 북한 근로자가 2500명으로 늘고 1일 생산량도 확대되어 왔음. 마늘 임가공사업은 대북인도지원과 남북경협이 결합된 최초의 성공모델임. 또한 남북 최초의 일일 육로 운송사업이면서 제주지역 마늘 농가의 수익증대에도 기여하는 남북상생의 사례임(2010년 11월 중단)

○ 제주도는 그동안 세계의 지도자들이 모이는 제주평화포럼(2001년 6월 ~ 현재) 개최시마다 북한대표단을 초청했으나 북한은 이에 응하지 않았고, 지난 2008년 10월 제주에서 개최된 UCLG(세계지방자치연합) 제주총회와 제7차 세계한상대회에 참가를 권유했으나 참가하지 않았음

#### IV. 향후 제주의 대북교류 방향 및 전략 그리고 과제

##### 가. 지자체의 대북 교류의 의의와 방향

○ 남북교류의 목표는 협력 그 자체에 있는 것이 아니라 협력을 통해 궁극적으로 다가올 통일시대에 대비한 통일기반 조성이 목표

○ 남북의 사회경제문화적 동질성을 회복하는 것, 식량을 비롯 경제적 어려움으로 인한 북한 사회 내의 인도주의적 문제를 해결하는 것, 남북한 상호 간의 이익 창출을 통한 남북관계의 발전 등 모두가 대북교류협력의 의의

○ 중앙정부의 남북교류사업은 정치적 상황에 의해 쉽사리 영향을 받는 반면, 지방정부는 상대적으로 정치적 상황에 덜 민감하므로 사업의 지속성과 신뢰를 쌓는데 유리한 측면이 있음. 그러나 지자체의 경우 도 의회가 존재하고 도민의 여론이라는 부문을 무시한 정책 추진은 불가능하기 때문에 의회와 도민들의 협력과 동의를 이끌어내는 또 다른 노력과 과정이 필요(김영수, 2009)

## 나. 제주의 남북교류 추진에 필요한 원칙과 내적기반 구축

- 첫째, 공개성과 투명성의 원칙이 지켜져야 함. 이는 사업 추진의 명분과 도민 및 의회의 동의를 얻어내는데 있어서 필수적임
- 둘째, 지속성의 원칙으로 일회성·전시성 사업을 지양하고 북한의 변화를 위한 파급효과가 큰 사업을 선택, 중장기적 전망을 가진 전략적 대북 정책의 마련이 필수
- 셋째, 점진적·단계적 추진의 원칙으로 조급하고 무리한 접근보다는 장기적 견지에서 점진적이고 단계적으로 사업을 추진하는 것이 바람직
- 넷째, 지금까지 민간단체가 주체가 되고 지자체 등이 후원했으나 효율성과 지속성을 위해 지자체와 민간단체가 동전의 양면이 되는 추진체계 개선의 필요성
- 다섯째, 중앙정부와의 상호유기적인 연계와 다른 지자체와의 협력체계의 구축

## 다. 향후 과제

- 그동안 남북교류를 추진해온 경기도·강원도 등의 다른 지자체와의 비교에서 제주가 갖는 이점과 강점에 주목하여 통일한국 건설에 제주 고유의 나아갈 길 모색

### ① 통일에 대비한 제주차원의 대응 시나리오 마련

<표 2> 제주의 남북교류협력 로드맵

	물적 교류	인적 교류
남 → 북	<유형 I> - 인도적 지원 - 감귤 및 당근 지원	<유형 II> - 대표단 및 도민방문 - 백두산 및 북한관광
북 → 남	<유형 III> - 북측 물산 전시회 - 교역(모래, 특산품 등)	<유형 IV> - 스포츠 및 예술 교류 - 청소년, 주민 교류

(고성준 외(2006), 「제주특별자치도 남북교류협력로드맵」, P.87 참조)

- 향후 제주도와 북한 사이의 남북교류는 위 표에 제시한 유형 I → 유형 II → 유형 III → 유형 IV 의 순서로 전개될 가능성이 높음. 이에 따라 경색국면, 보통국면, 활성화 국면 등으로 나누어 단계별·상황별 교류협력 추진 시나리오를 예상하고 필요한 준비(전문인력 배양·체계구축)를 갖추는 것이 바람직 함

## ② 기존 사업의 개선과 신규 사업의 추진

가) ‘한라-백두까지’ 통일 노력의 상징인 감귤 보내기 운동의 개선

- 감귤은 제주도의 상징이고, 제주도민이 보여주는 통일노력의 상징임
- 제주감귤은 정서적으로 북한주민에게 지원물품 이상의 의미를 주고 통일의 꿈과 희망을 전달 해온 물품으로 기억하고 있음(남북협력제주도민운동본부, 2010)
- 제주감귤은 지원된 물건의 다량이 김정일 국방위원장의 선물로 전용된 것으로 알려지고 있으나, 제주감귤은 이미 지난 72년 7·4공동성명에 의거한 평양에서 열린 제1차 남북조절위원회 개최 시 우리측 대표단이 가져갔던 남한의 주 특산물이었으며, 일반 주민들에게는 겨울철 감기약 대용으로 북한 전역의 보건소 X-Ray실 기사들에게 방사선에 좋다하여 1달에 한번 나누어주는 약이기도 함(조선일보, 2011.4.2-3 일자)
- 향후 지원 시 취약계층 내지는 의료시설에 정확히 전달되는 것에 대한 분배 투명성을 북측으로부터 보장받는 것이 필요함
- 어린이를 비롯 취약계층을 위해 감귤을 비타민화 하여 약으로 지원하는 것도 한 방법임

나) 관광분야에 있어 북한관광요원의 연수 및 「한라-백두」 관광 사업의 개발

- 제주의 특화 산업인 관광분야에 북한은 큰 관심을 가지고 있음
- 현재의 남북관계나 북한 사정으로 당장은 여의치 않지만 앞으로 남북한 관계가 개선되어 「오고-가는」 관광이 가능한 시기에 들 것임

다) 한반도 평화와 통일을 향한 각종 남북회담의 개최지 및 만남의 광장화

- 제주도가 「세계평화의 섬」 으로 각종 평화실천 사업에 다른 어느 지자체보다도 앞장서 오고 있음
- 제주도는 그간의 지속적 사업 추진으로 신뢰가 구축되어 있기에 평화를 특산품화 하여 향후 이루어질 남북한 정상회담을 비롯 각종 회담의 개최를 통해 남북 만남의 센터로 부각·발돋움 할 수 있음

- 라) 제주도와 북한 사이의 윈·윈 할 수 있는 경제 사회·문화 교류사업의 발굴과 개발  
 ○ 제주와 북한이 협력하여 그 부가가치를 공유할 수 있는 사업의 개발

### < 참고문헌 >

- 고성준 외(2006), 「제주특별자치도 남북교류협력 로드맵」, 신아문화사, PP.87-89  
 김영수(2009), “세계평화도시와 차별화 되는 평화의 섬 제주”, 제주특별자치도 주최 세계평화의 섬 지정 4주년 기념세미나(2009.1.29) 발표문, PP. 30-31  
 김영수(2011), “새로운 남북관계의 지평”, 박재규 편, 「북한의 딜레마와 미래」, 법문사, PP.364-367  
 박명립(2011), “북한의 미래와 한반도”, 한반도 포럼 창립학술회의(2011.3.28) 발제문, 「중앙일보」 3월 29일자  
 서재진(2010), "통일비전과 통일교육의 과제“, 제주지역통일교육센터 주최, 「제주지역 학교 통일 교육 대토론회」 (2010.9.17) 기조강연문  
 이상우(2010), “통일교육의 어제와 오늘과 내일”, 제 17기 통일교육위원 제주특별자치도 협의회 출범기념 세미나(2010.5.13) 특별강연  
 남북협력제주도민운동본부(2009), 「평화의 감귤」 - 한라에서 백두까지 1999-2009. PP.89-92  
 중앙일보, 2011년 4월 6일자  
 조선일보, 2011년 4월 2-3일자



[제3 발표]

## 통일과 제주의 국제자유도시 발전 전략

진 행 남 연구위원  
(제주평화연구원)





# 통일과 제주의 국제자유도시 발전 전략

진행남(제주평화연구원)

## < 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 한반도 통일 비전과 제주특별자치도
- III. 제주국제자유도시의 추진 현황과 과제
- IV. 통일에 따른 제주국제자유도시 발전 전략
- V. 맺는 말

## I. 문제의 제기

한반도의 남단이자 동북아시아의 요충에 자리한 제주도는 그 독특한 지정학적·지경학적 위치로 인하여 중앙 및 국제사회로부터 커다란 영향을 받으면서 발전해 왔다. 제주도는 이러한 독특한 지정학적·지경학적 위치와 외부세계로부터의 영향과 자극을 창조적으로 활용하여 오늘날 특별자치도를 주축으로 하는 국제자유도시 조성의 비전을 현실에서 차근차근 구현해 나가고 있다. 특히 민선 5기 제주도정은 “도민이 행복한 국제자유도시” 건설을 지상과제로 선언해 놓고 있다. 이는 국제자유도시야말로 제주특별자치도의 정체성과 가치를 제대로 발산시킬 수 있는 미래지향적 도전이자 목표임을 확고히 한 것이라 하겠다.

우리 사회에서는 독일통일 과정에서 불거진 막대한 통일비용 문제를 전해 듣고 이에 대한 과도한 우려로 인해 통일 자체를 감당하기 어려운 무거운 짐으로 여기는 풍토가 그동안 적지 않게 확산돼 왔다. 이런 가운데 최근 들어 한반도 통일을 새로운

시각으로 바라봐야 한다는 담론이 새롭게 떠오르고 있다. 즉, 통일비용에 못지 않은 천문학적인 분단관리 비용을 감안하고 또 통일이 가져올 각종 편익을 고려할 때 통일 비용 문제에만 매몰되는 것은 비합리적이라는 지적이 그것이다. 또한 천안함 폭침과 연평도 포격, 북한의 3대 세습 등 한반도 정세가 한치 앞을 내다보기 어려운 안개 속으로 빠져들면서 통일은 우리의 의지와 상관없이 언제 불쑥 찾아올지 알 수 없어 만반의 준비를 해 두어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그리고 오히려 통일은 동북아 관문에 자리한 제주도로서는 국제자유도시 조성을 앞당길 수 있는 블루오션이 될 수 있기 때문에 이에 대한 다각적인 전략을 마련해 둘 필요가 있다.

따라서 이 글은 제주특별자치도가 그동안 추진해온 국제자유도시의 현황과 과제를 살펴보는 가운데, 한반도 통일이 현실로 다가올 때 제주국제자유도시가 추구해야 할 발전 전략을 탐색해 보는 데에 그 목적이 있다.

## II. 한반도 통일 비전과 제주특별자치도

### 1. 한반도 분단과 통일 비전

한반도의 분단은 1945년 지리적 분단, 1948년 체제적 분단, 1950년 심리적 분단 등 3중적 분단으로 진행되었다. 분단이 너무 오래 지속됨으로써 분단체제에 익숙해졌고 분단구조에 함몰된 나머지 분단이 가져다주는 피해를 자각하지 못하고 있다. 그러나 남북분단으로 대한민국이 치르고 있는 분단비용은 실로 엄청난 것이다.

첫째, 분단이 초래한 지리적 폐쇄성으로 인한 비용이다. 대한민국의 지리적인 밀폐성은 우리의 경제와 사회에 막대한 피해를 주고 있으며 의식과 가치관에도 막대한 영향을 끼치고 있다. 지리적 폐쇄성을 극복하기 위해 대륙으로의 진출로인 동서해안 전용 고속도로를 건설하고 중국·러시아·유럽으로 통하는 길을 열어야 한다.

둘째, 분단이 빚어낸 경제적 손실도 심대하다. 분단대결 상황에서 군사비와 병력을 유지하는 비용이 막대하며, 남한경제는 북한의 위협에 크게 영향을 받는 불안정한 상황이다. 이러한 군사적 대결구조를 그대로 두고 남한이 탄탄한 경제기반을 지속적으로 구축하기는 어렵다. 비효율적 분단체제를 청산함으로써 경제성장과 인적 개발의

새로운 계기를 마련해야 한다.

셋째, 분단으로 남북한이 서로에 대한 신뢰를 상실한 것은 분단이 초래한 최대의 폐해중 하나다. 극도의 대립과 배타적 상호관계의 외적 환경은 남북간 사회내부에 분단구조를 내재화하여 그 속에 살고 있는 사회구성원들은 적대적 대립과 흑백논리, 극한대결을 일상화, 내면화하였다. 신뢰가 사회적 자본(social capital)으로 국가발전의 중요한 자산이 되고 있는 21세기에 분단극복은 사회적 자본 형성을 위한 필수 과제다.

통일은 남북한의 서로 다른 두 체제가 하나로 결합되는 것으로, 정치·경제·군사·외교·사회·문화 등 다양한 영역에서의 통합이다. 근래의 역사적 경험을 보면 통일방식이 합의로 이루어진 경우는 없고 실제로는 무력통일(베트남), 흡수통일(독일), 합의통일후 무력통일(예멘)로 이루어졌으며, 중국-홍콩은 일국양제 형태를 유지하고 있다.

한반도 통일은 남북한의 민족통일 또는 국가통일만으로 진행될 수 없는 복합적인 구조를 형성하고 있어서 동아시아공동체의 진전과 함께 병행돼 정치·군사·경제·사회·문화 각 영역에서 복합적 네트워크로 진행될 것으로 보인다. 남북관계는 대칭적 분단체제에서 비대칭적 분단국체제로 발전해 왔으며, 정치적으로는 연합단계 또는 연방단계를 거쳐 국가통일로 진전될 것으로 예상된다.

통일과정에서 직면하게 될 이러한 다양한 도전들을 복합적 기획력으로 대비함으로써 평화통일을 앞당겨야 할 것이다. 요컨대, 한반도 통일은 대한민국이 21세기에 추구해야 할 미래 가치이자 비전이라고 하겠다(김병로, 2011).

## 2. ‘특별자치도’로서의 제주

제주는 2006년 7월 1일 전국 유일의 특별자치도로 재탄생하였다. 주민투표 등의 절차를 거쳐 종전의 제주도와 4개 시·군을 폐지하여, 단일 광역자치단체인 ‘제주특별자치도’와 2개의 행정시(제주시, 서귀포시)로 개편된 것이다. 이러한 제주특별자치도의 출범은 21세기 지방자치 경영의 새로운 모델이자 지방단위의 거버넌스(governance) 체제변환의 표본이라고 하겠다. 동시에 제주도민이 자신의 미래를 스스로 개척하고자 하는 미래비전을 중앙정부가 국가전략적 차원에서 적극 수용한 결과이기도 하다.

제주도는 특별자치도로 개편되면서 그 권한이 대폭 강화되었다. 즉, △자치입법권 강화 △중앙행정권한의 대폭 이양 또는 조례 위임, △법률개정 건의보다 한 차원 높은 법률안 제출 요청권, △전국 최초의 자치경찰 설치로 제주지역 특성에 맞는 치안 서비스의 제공, △7개 특별지방행정기관의 이관으로 인한 통합적 행정서비스, △교부세의 법정률화, 균특회계 제주계정 설치로 제고된 재정 자율성 등이 그것이다.

제주는 이러한 ‘특별자치도’를 밑거름으로 ‘국제자유도시’라는 큰 그림을 그려 나가고 있다.

### Ⅲ. 제주국제자유도시의 추진 현황과 과제

#### 1. 제주국제자유도시의 추진 배경

제주도는 그 지경학적 위치를 적극 활용한 ‘국제자유도시’ 추진을 통하여, 환황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고 동북아경제권과 동남아경제권, 나아가 아시아·태평양 경제권간의 연계를 도모하고 있다. 그럼으로써 제주도가 장래에 가시화될 ‘동북아 경제공동체’의 중심 역할을 맡고자 하는 게 제주국제자유도시의 청사진이라 할 수 있다. 특히 중국으로 반환된 홍콩의 역할을 대신 맡는 동시에 싱가포르의 발전을 벤치마킹하는 이른바 ‘홍가포르’ 모델의 제주국제자유도시는 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 지속발전 가능한 도시형성을 지향한다.

정부는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도 특별법)’에 따라 국가 차원에서 제주국제자유도시를 촉진시키기 위한 개발 전담 기구로 JDC(제주국제자유도시개발센터)를 2002년 5월 설립하였다. JDC는 외자를 유치하여 현재 △휴양형 주거단지 △영어교육도시 △헬스케어타운 △첨단과학단지 △신화역사공원 △서귀포 관광미항 조성 등의 대규모 프로젝트를 추진하고 있다. 요컨대, 제주는 전국의 다른 경제특구들과는 차별화되는 독특한 브랜드의 국제자유도시를 건설해 나가고 있다고 하겠다.

## 2. 제주국제자유도시의 현황 및 과제

### 1) 제주국제자유도시 시책사업

제1차 제주국제자유도시 종합계획과 종합계획 보완계획에서 제시한 국제자유도시 시책사업을 살펴보면, ‘제주특별자치도 특별법’에 의한 제도적 특례사업들이 대부분을 차지한다.

제1차 제주국제자유도시 종합계획에 제시된 무사증 입국 완화, 제주투자진흥지구제도 도입, 내국인 면세점 운영, 국제화 교육환경 조성 사업 등이 2011년까지의 1차 종합계획 기간내에 제주특별자치도 특별법 제도개선사업으로 지속적으로 추진중에 있다. 다만, 금융·물류 거점도시 육성, 자유무역지대 조성사업 등은 현재로선 유보되어 있는 실정이지만 향후 추진될 예정이다.

제주국제자유도시 종합계획 보완계획에 제시된 콜센터 유치, 민간기업·공공기관 연수원 유치 추진, 물산업 육성, 외국인 노동정책 수립 추진, 도전역 면세화지역 추진, 항공자유화, 청정에너지산업 육성, 제주금융센터 설립 등과 관련해서는 콜센터와 연수원 유치가 순조롭게 진행되고 있으며, 물산업은 제주특별광역경제권 선도산업으로 선정되어 기반구축과 연구개발, 기업유치 등이 추진되고 있다. 외국인 노동정책 수립, 항공자유화 추진, 제주금융센터 설립 등과 관련해서는 국제자유도시를 지향하는 제주특별자치도가 향후 해결해야 할 과제로 남아 있다.

### 2) 핵심·전략 프로젝트 추진

제1차 종합계획에는 제주국제자유도시를 선도하고, 촉매역할을 담당할 7대 선도프로젝트로 △휴양형 주거단지 △생태·신화·역사공원 △서귀포 관광미항 △쇼핑아울렛 △중문관광단지 확충 등의 관광·휴양분야 프로젝트가 추진되었다.

제주국제자유도시 종합계획 보완계획에서는 선도프로젝트를 핵심프로젝트와 전략프로젝트로 구분하고 핵심프로젝트로 △제주헬스케어타운(첨단의료복합단지), △외국교육기관 제주캠퍼스타운(차후에 ‘영어교육도시’로 명칭이 변경됨)이 추가로 선정되었다. 이는 제주특별자치도 ‘4+1 핵심산업’<sup>26)</sup>중 의료산업, 교육산업과 연계된 프로젝트로 이 또한 사업의 효과가 1차 계획기간내에 나타나기는 어렵다.

영어교육도시 조성사업을 포함한 국제자유도시를 추진함에 있어서 향후 과제는 고등교육기관(대학 및 대학원)을 유치하여 고등교육기관을 졸업한 고급인력들이 제주국제자유도시 발전의 핵심인력들로 활용될 수 있도록 중·장기적 전략적 접근이 필요하다.

신화·역사공원사업은, 디즈니랜드를 포함한 일부 테마파크를 제외하고는 경영상의 어려움에 처해 있음을 고려할 때 신화·역사를 주테마로 하되 그 규모를 축소하고, 하부테마는 민간기업이 자유롭게 선정하도록 하여 다양한 테마를 가진 공원으로 조성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

헬스케어타운 사업은 기존 헬스케어타운과 인근에 추진중인 제2 관광단지 조성사업과 연계하는 방안을 검토하고 있으나, 선택과 집중의 원칙에 충실할 필요가 있다.

### 3) 4+1 핵심산업 육성

4+1 핵심산업 관련 교육산업, 의료산업, IT산업, BT산업은 제주도에 기반이 잘 갖추어져 있지 않은 산업이었다. 따라서 1차 계획기간내에 전담기관 구성, 인프라 구축, 전문인력 양성, R&D 강화, 기업 유치 등을 추진하기에는 한계가 있다.

4+1 핵심산업내에서도 선택과 집중에 의해 타 지역과 차별화할 수 있는 부문을 특화 육성하는 방안을 찾아내야 할 것이다. 4+1 핵심산업 이외에 제주에 적합한 산업으로 제시되고 있는 금융산업, 해양산업, 청정에너지산업 등에 대해서도 제주에 적합한 산업인지에 대한 분석이 필요하다.

향후 제주특별자치도는 제주의 자연적·지리적 특성을 살려 국제자유도시를 실현하기 위한 전략적 사고로 접근하여야 한다. 대한민국의 제도적 틀 범위 안에서 산업육성 정책을 접근하다 보면 국제자유도시의 실현은 요원할 것이다. ‘제주특별자치도 특별법’에 의한 특례를 전략적으로 활용할 수 있는 산업간 융복합 분야를 발굴해야 할 것이다(제주발전연구원, 2010).

---

26) ‘4+1 핵심산업’은 관광산업, 청정1차산업, 의료산업, 교육산업과 첨단 IT·BT산업이다.

## IV. 통일에 따른 제주국제자유도시 발전 전략

제주국제자유도시는 사람·상품·자본의 이동이 자유로운 지속발전 가능한 도시형성을 지향하는 만큼, 여기서는 한반도 통일이 이뤄질 경우 제주를 중심으로 사람·상품·자본의 이동이 어떻게 이뤄질 것인가에 초점을 맞춰 제주국제자유도시의 발전 전략을 모색하고자 한다.

### 1. 환황해·환동해권 크루즈 관광

통일이 이뤄지면 제주를 중심으로 남북한과 중국·일본·러시아 등 동북아를 연계하는 크루즈 관광사업의 새로운 전기를 마련할 수 있게 된다. 세계 크루즈 이용객은 갈수록 늘면서<sup>27)</sup> 크루즈 관광은 21세기에 가장 유망한 성장산업의 하나로 떠오르고 있지만 남북분단으로 인해 제주를 포함해 우리나라 크루즈 관광산업은 규모와 수준면에서 아직도 초보적인 단계에 머무르고 있다. 그러나 통일이 이뤄질 경우 우리나라의 지경학적 여건에 따른 크루즈 관광산업의 발전 전망은 매우 높은 것으로 평가된다(황진희, 2011).

말하자면 환황해권과 환동해권을 한데 묶어 제주를 중심으로 남북 동서해안과 중국·일본·러시아 등 동북아를 모두 연계하는 광역 크루즈관광 루트를 개발할 수 있을 것으로 보인다. 그 가능성의 일단은 근래 동해안에서 추진된 국제 페리 크루즈사업에서 발견된다. 이 국제 페리 크루즈사업은 강원도의 항만을 중심으로 하는 환동해 크루즈 페리 관광사업이다. 즉, 페리 선박을 투입해 강원도·극동러시아·일본 서해안 지역을 연계하는 운송을 겸한 관광사업이다(황진희, 2009). 통일후에는 이를 제주를 포함한 남북 동해안과 러시아·일본을 연계하는 환동해권 국제 크루즈사업으로 확대함으로써 제주도는 물론 북한지역까지 경제적 이익을 얻을 수 있게 될 것이다. 또한 제주를 포함하는 남북 서해안과 중국의 산둥(山東)·상하이(上海), 일본의 큐슈(九州) 지방 등을 연계하는 환황해권 크루즈 관광 루트도 개발할 수 있을 것이다.

---

27) 세계 크루즈 이용객은 2005년 1,563만명에서 2010년 2,363만명으로 증가하는 것으로 추정된다(황진희, 2011).

<표 1> 국내 크루즈 선박(여객) 입항 현황

구분	부산		제주		인천		전국	
	입항 척수	여객수	입항 척수	여객수	입항 척수	여객수	입항 척수	여객수
2005년	29	24,852	6	3,205	-	-	40	29,683
2006년	36	20,928	23	11,265	-	-	67	33,340
2007년	23	14,289	24	17,285	3	1,955	66	36,809
2008년	29	32,484	39	30,523	6	3,620	88	69,454
2009년	34	26,744	37	38,147	15	8,932	97	76,688
2010년 (계획)	78	104,654	55	80,657	15	12,332		

\* 강원도환동해출장소 주최 「환동해권 국제항로 활성화를 위한 전문가 토론회」  
(2011.1.11)의 황진희(한국해양수산개발원) 발표 자료 인용.

제주는 지금부터 외국 국제 크루즈선의 기항 유치 확대를 위해 대규모 크루즈항을 신설 확장하는 한편 크루즈 전용 관광 프로그램 및 쇼핑상품을 개발하고 연계 교통 인프라를 개선하는 등 크루즈 관광 활성화에 적극 나서야 할 것이다. 그리고 통일을 내다보면서 이러한 국제 크루즈 관광을 주도할 수 있는 세심한 전략을 마련해 두어야 한다. 이를 통해 장차 제주가 동북아 크루즈 시장에서 고품질 크루즈 관광을 선도하는 명실상부한 국제자유도시로서의 면모를 일신할 수 있는 기회로 삼아야 할 것이다.

## 2. 동북아의 물류 거점화

중국은 2005년부터 동북진흥전략이라는 구상 아래, ‘하나의 핵’과 ‘두 개의 축’ 건설을 위한 두만강지역 개발 5대 프로젝트를 진행해 오고 있다. 여기서 ‘하나의 핵’ 건설이란 훈춘시를 국제물류단지 및 선진개방형 변경세관도시로 만드는 것을 말한다. 이에 따라 중국은 2009년 8월 「창·지·투(장춘·길림·도문) 개발·개방 선도구를 위한 두만강구역 합작개발 기획 요강」이라는 것을 국가전략으로 정식 비준한 바 있다.

‘두 개의 축’은 러시아에 대한 ‘도로·항만·세관’과 북한에 대한 ‘도로·항만·구역’의 물류통로를 지칭한다. 5대 프로젝트에 포함된 훈춘-라선(라진·선봉) ‘도로·항만·구역 일



체화' 계획의 일환으로 중국은 차항출해(借港出海: 항구를 빌려 바다로 진출)를 성사시켰다. 즉, 2028년까지 북한의 라진항 1호 부두에 대한 독점 사용권을 확보해 훈춘-라진항-상하이로 잇는 석탄수송 해상항로를 2010년 5월 개설함으로써, 중국 동북지역 물자가 라진항을 이용해 중국 남방지역이나 동북아 국가 등으로 진출할 길을 열었다(김영운, 2011).<sup>28)</sup>

북한과 중국 동북3성(길림성·흑룡강성·요녕성)을 하나의 경제벨트로 묶는 이 야심찬 프로젝트의 거점인 훈춘은 조선족 인구가 40%를 점하는 등 한국과의 연계가 크게 강화될 수 있는 곳이다. 따라서 통일이 되면 중국 동북3성과 남북한을 잇고 중국 남방 또는 동북아 국가 등을 연계하는 물류가 크게 활성화될 것으로 전망된다.

이에 따라 국제자유도시 제주는 동북아의 물류 거점화 전략을 추진하는 게 바람직하다. 현재 우리나라는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조에서 제주를 국내 유일의 '선박등록특구'로 지정하고 있다. 즉, 제주도내 개항에 국제선박등록법에 따라 등록된 선박은 취득세·재산세·지역자원시설세·지방교육세·농어촌특별세를 면제받을 수 있게 한 것이다. 2002년부터 시행된 이 제주 선박등록특구 제도에 따라 2010년까지 총975척이 등록해 179억5,500만원의 등록세 수입을 올렸다(제주의 소리, 2011).

<표 2> 제주 선박등록특구의 국제선박 등록 현황 (단위: 척, 백만원)

연도별	합계	'02~'05	'06	'07	'08	'09	'10
등록대수(척)	975	434	65	169	131	72	104
세입액(백만원)	17,955	3,170	2,313	4,092	5,053	1,643	1,684

제주도는 통일에 대비해 이러한 선박등록특구 제도를 개선해 더욱 활성화시킴으로써 외국선박 유치에 주력할 수 있는 '제주형 편의치적(便宜置籍, FOC: flag of convenience)'<sup>29)</sup> 도입을 적극 추진해 나가야 할 것으로 보인다. 제주 선박등록특구는 우리나라 선박의 해외치적 방지를 목적으로 하고 있기 때문에 국적선이나 국적취

28) 중국이 부두사용권을 확보한 북한 라진항을 통해 2011년 1월 11일 첫 운송에 나선 훈춘의 석탄이 3일만에 목적지인 상하이에 도착했다(김범수, 2011).

29) '편의치적' 제도는 선주가 세금, 선원고용 등 경제적 이익을 위해 소유선박을 자국이 아닌 외국에 등록하는 제도로, 대표적인 편의치적 국가는 파나마, 라이베리아, 캄보디아, 온두라스, 마셜아일랜드 등이 있다.

특 조건부 나용선(裸傭船: 선주가 선박만 빌려주는 것)만을 대상으로 하고 있는 반면, '편의치적'은 원하는 모든 선주에게 등록을 허용한다.

이렇게 함으로써 국제선박들이 '제주(JEJU)', '서귀포(SEOGWIPO)'라는 이름을 뱃머리에 새기고 대양을 향해함으로써 제주 국제자유도시의 이미지를 고양시키는 막대한 홍보 효과도 아울러 거둘 수 있을 것이다. 특히 제주해협을 '앞바다'로 하고 있는 제주는 이처럼 통일을 대비해 동북아 해상물류 거점화 전략을 구체적으로 가다듬어야 할 것이다.

### 3. 유라시아 대륙 잇는 국제관광·교통 요충

한반도 통일이 이뤄지면 한반도중단철도(TKR)가 중국과 러시아에 연결되게 된다. 서울-평양-신의주를 잇는 경의축의 철도망은 북한의 서쪽 해안지대를 지나는 대륙교(land bridge)의 역할을 하게 될 것이다. 중국이 추진하는 고속철도망은 총연장 3300km로, 모두 3개 노선으로 되어 있다. 그 중 △유라시아 횡단 고속철도는 중국 우루무치를 출발해 중앙아시아의 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등을 거쳐 독일까지 이어지는 노선이며, △러시아 대륙횡단 고속철도는 동북3성의 하나인 헤이룽장성에서 러시아를 거쳐 유럽까지 이어진다(강재홍, 2010).

한편 통일이 되면 서울-원산을 잇는 경원축의 철도망은 북한의 라진 등 동쪽 해안지대를 거쳐 시베리아횡단철도(TSR)와 연결되면서 러시아 서쪽과 유럽을 잇는 통로가 될 것이다. 현재 TSR은 유럽과 아시아 대륙을 잇는 교량(Eurasian land bridge) 역할을 하고 있다.

통일된 한반도는 대륙과 해양이 만나는 교통과 물류의 거점이 될 수 있으며, 특히 제주도는 4면이 열려있는 개방의 섬인데도 남북분단으로 인해 북쪽 길목을 막아온 장막을 일거에 걷어내게 된다. 한라-백두를 잇는 직항로선을 비롯해 중국 동북3성과 극동러시아 등에 이르기까지 북한을 통과하는 최단거리의 항공편이 열림으로써 제주는 동북아의 관광·교통 허브로서 재탄생할 수 있을 것이다. 따라서 제주는 이처럼 유라시아 대륙과의 교통 장벽 완전 해소를 대비해 초국경시대에 세계인이 쉽게 찾을 수 있도록 항공자유화신공항 건설 등 명실상부한 국제관광지로 도약하기 위한 전략을 적극 추구해야 할 것이다.

#### 4. 투자유치 활성화

세계적인 경영컨설팅 회사인 PWC(Price Waterhouse Coopers)는 투자자가 해외 투자 입지 결정을 하는 과정을 5단계로 구분하는 투자결정 과정 모델을 제시한 바 있다. 이에 따르면 1단계는 고려할만한 가치가 있는 대상국들을 리스트하는 과정으로서, 이 단계에서 가장 중요하게 고려되는 기준은 기업환경에 대한 전반적인 인식과 시장에의 접근성이다. 마지막 단계에서 이뤄지는 입지 결정은 각국이 제공하는 인센티브 패키지에 의해 크게 좌우된다. 요컨대, 투자자가 해외투자 입지결정시 기업환경을 가장 중요시하며 기업환경이 유사한 경우 인센티브가 결정요소가 된다는 것이다 (강기춘, 2010).

한편 북한의 군사적 모험주의로 인한 도발은 갈수록 노골화되고 있다. 특히 천안함 폭침과 연평도 포격은 그동안 불안하게 유지돼 오던 한반도 분단체제가 얼마나 취약하고 위협천만한 것인지를 여실히 보여준 충격적인 사건들이다. 이는 바로 이른바 ‘코리아 디스카운트(Korea discount)’로 연결되면서 해외투자 유치에도 결정적인 걸림돌로 작용할 수 있다.

통일이 이뤄질 경우 PWC의 해외투자 결정 모델에 따르면 한국의 기업환경에 대한 전반적인 인식이 제고될 것이 분명하다. 특히 국내에선 제주에만 있는 투자 인센티브 제도인 ‘제주투자진흥지구’ 지정을 통해, 외국인은 물론 내국인에게도 각종 세제 및 국·공유재산 특례서비스를 제공함으로써 투자유치를 활성화시켜 나가는 동시에 내·외국인 합작투자도 적극 유도하는 전략을 구사할 필요가 있다.

#### V. 맺는 말

제주도는 유네스코(UNESCO)로부터 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계자연유산 등재에 이어 2010년 10월에는 세계지질공원으로 인증받음으로써 유네스코가 지정하는 자연환경분야 ‘3관왕’의 자리에 올랐다. 특정지역의 자연환경이 이처럼 유네

스코의 3가지 가치를 한꺼번에 인정받은 경우는 제주도가 세계 최초로 알려져 있다.

제주도의 이러한 쾌거로 인해, ‘청정한 환경, 수려한 풍광’이라는 인상적인 브랜드의 제주국제자유도시를 견인할 수 있는 추동력이 마련된 셈이다. 「세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주」를 도정 슬로건으로 내세운 제주특별자치도는, 한반도 통일을 대비하여 이렇게 차별화된 국제자유도시를 더욱 발전시켜 나가기 위한 전략을 미리 마련해 두어야 할 것이다.

제주국제자유도시 건설은 동북아경제권과 동남아경제권, 나아가 아시아·태평양 경제권간의 연계를 도모하는 장대한 국가적 프로젝트다. 한반도 통일은 제주로 하여금 미래에 가시화될 ‘동북아 경제공동체’의 중심에 우뚝설 수 있도록 하는 결정적인 기회를 제공할 수 있다. 그러나 성공적인 미래는 꿈꾸는 자만의 영역이다. 제주국제자유도시 조성은 그만큼 풍부한 상상력과 창의성이 가미된 청사진과 정치한 분석에 바탕을 둔 유연한 전략과 정책을 필요로 한다고 하겠다.

< 참고문헌 >

- 강기춘(2010), “기업하기 좋은 제주국제자유도시”, 『제주발전포럼』 통권 제 36호(2010·겨울), 제주발전연구원, pp 20-25.
- 강재홍(2010), “한반도 고속철과 신실크로드”, 『Kolofo 칼럼』 (2010.3.19), 남북물류포럼.
- 김범수(2011), “강원도 동해안 항만·물류 활성화 방안”, 강원도 환동해출장소 주최 「환동해권 국제항로 활성화를 위한 전문가 초청 토론회」 (2011.1.11) 발표자료집.
- 김병로(2011), “한반도 통일: 비전과 전략”, 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원.
- 김영윤(2011), “이제는 훈춘이다”, 『Kolofo 칼럼』 (2011.3.31), 남북물류포럼.
- 제주발전연구원(2010), 『제주국제자유도시종합계획 성과분석 연구』, 정책연구 2010-8.
- 제주의 소리, 2011년 1월 26일자.
- 황진회(2011), “세계 해운산업과 우리나라 해운산업 발전전략”, 강원도 환동해출장소 주최 「환동해권 국제항로 활성화를 위한 전문가 초청 토론회」 (2011.1.11) 발표자료집.
- 황진회(2009), “환동해 크루즈 관광사업을 통해 남북관광을 활성화하자!”, 『Kolofo 칼럼』 (2009.7.30), 남북물류포럼.