

# 민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계 방안\*

- <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로 -

고 성 준\*\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. '국민의 정부' 출범이후의 대북지원과 교류협력
- III. 대북지원과 교류협력의 연계추진 사례 분석
- IV. 바람직한 "대북지원-교류협력 연계 방안 모색
- V. 결 론

## ■ 요약 ■

이 연구는 민간단체의 대북 지원과 연계한 교류협력의 추진사례를 분석·평가함으로써, 향후 바람직한 인도적 지원사업과 교류협력의 연계 모델을 정립하고, 그에 따른 접근방법과 추진전략을 개발하여 보는 데 있다. 이러한 연구목적을 수행하기 위해, 이 글은 대북 지원 사업을 매개로 하여 대규모의 인적교류로까지 확대 발전시킨 제주도(남북협력제주도민운동본부)의 사례를 분석하였다.

순수 민간단체인 남북협력제주도민운동본부가 주관이 되어 전개해온 북한에 사랑의 감귤보내기 운동에는 수많은 도민, 기관 및 단체 등이 자발적으로 참여하여 이룩한 것이었다. 제주도민들은 지난 98년에 100톤의 감귤을 보낸 것을 시발점으로 하여, 1999년 이후부터는 매년 3,000~6,000톤 수준의 감귤을 북한에 지원해왔다. 그리고 2000년부터는 당근도 같이 지원하였다.

이처럼 제주도민들이 순수한 동포애의 발로에서 추진해온 북한동포돕기운동에 북한측이 답례를 보내온 것이 바로 지난 5월과 11월 2차례에 걸쳐 제주도민 510명이 5박6일 일정으로 방북한 일이다. 10일부터 5박 6일에 걸쳐 무려 253명이나 되는 대규모의 제주도민을 초

\* 이 논문은 필자의 통일부정책연구보고서(2002.9)를 일부 수정·보완한 것임.

\*\* 제주대학교 사범대학 윤리교육과 교수

청한 일이다. 제주도민의 대규모 방북은 몇 가지 점에서 남북한 민간교류사에 있어 선구적이라 할 수 있다. 첫째는, 지방의 민간단체 주관으로 한 대북 지원사업을 인적교류협력으로까지 확대 발전시키는 하나의 모델을 제공했다는 점이다. 둘째는, 물론 간접지원은 있었지만 중앙정부의 중재 없이 지방의 민간단체가 직접 북한측과 협상하여 제주↔평양의 직항로를 통한 방북을 성사시켰다는 점이다. 셋째는 이산가족방북이나 금강산 관광 등과 는 차원이 다른, 따라서 그 동안 남북교류사에 없던 대규모의 순수 민간인의 방북을 성사시켰다는 점이다. 끝으로, 제주도민의 방북성사는 1차의 경우 남북경제협력추진위원회 회의가 교착상태에 빠진 상황에서도 성공적으로 진행되었고, 이것은 이후 일어난 서해사태에도 불구하고 남한의 민간인사들이 방북이 이루어지는 등 남북관계 개선에도 중요한 디딤돌을 놓았다.

이러한 제주도의 사례에 비추어 앞으로 민간단체의 대북지원과 교류협력의 연계확대를 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것이다. 먼저, 접근방법상에 있어서는 첫째, 지역특성에 바탕을 둔 지원사업이 되어야 한다. 둘째, 대북지원의 동기가 계산적 고려에서 벗어나 순수하게 인도적 동포애적 정신에 기초해야 한다. 셋째, 전시성 혹은 이벤트성 사업을 지양하고 지속적인 지원사업이 될 수 있도록 하여 신뢰를 형성해야 한다.

다음으로 추진단계상에서 고려할 점은 첫째, 북한에게 교류협력 사업을 제의할 때 원칙에 입각한 '상호주의'보다는 보다 발전적인 대북지원 사업을 지속해 나가기 위해서 인적왕래-교류사업들이 필요하다는 점을 설득시킬 필요가 있다. 둘째, 북한은 그동안 전개해온 인도적 지원사업에 대한 고마움의 표시로 지원단체주관의 방북단을 초청하고 있는 것으로 주장하고 있으나, 사실 이것은 '계산된 실험' '목적을 가진 제한적 개방'이라는 점을 명확히 알아야 할 것이다. 셋째, 북측과 협의할 때 방북일정에 대한 사전협의를 명확히 할 필요가 있다. 그래서 방문한 다음에 갈등과 혼선을 예방할 수 있다. 그리고 방북하는 인사들에 대한 사전 '방북교육'도 철저해야 할 것이다.

## 1. 서론

이 연구는 민간단체의 대북 지원과 연계한 교류협력의 추진사례를 분석·평가함으로써, 향후 바람직한 인도적 지원사업과 교류협력의 연계 모델을 정립하고, 그에 따른 접근방법과 추진전략을 개발하여 보는 데 있다.

이러한 연구목적을 수행하기 위해, 이 연구에서 분석하고자 하는 사례로는 대북 지원 사업을 매개로 하여 대규모의 인적교류로까지 확대 발전시킨 제주도의 경우에 초점을 두고자 한다. 주지하듯이, 지난해 5월과 11월 2차에 걸쳐 510명이나 되는 대규모의 제주도민

이 북한 민족화해협의회회의 초청을 받아 북한을 방문하였고, 성공리에 방북을 마치고 돌아 온 바 있다. 북한이 제주도민을 초청하고, 제주도민이 방북할 수 있었던 것은 지난 98년부터 인도적 차원에서 무상으로 북한에 지원해온 감귤 보내기 운동에 대한 북한측의 답례적 성격을 띤 것이었다.

이러한 점에서 제주도의 대북 지원 및 인적교류 사례는 민간차원의 남북관계 및 교류협력 추진의 모범적 모델이 될 수 있다고 본다. 따라서 제주도의 사례를 면밀히 검토·분석해 보는 작업은 매우 의미 있는 사례연구가 될 것이며, 향후 인도적 지원사업과 교류협력 연계 모델을 정립하는 데 중요한 참고자료를 제공할 것이라 본다.

이 연구의 접근방법은 크게 문헌연구와 사례연구로 대별된다. 먼저 사례연구를 위한 분석 틀을 모색하고, 이론적 실제적 배경을 고찰함에 있어서는 문헌연구가 주로 적용된다. 다음으로 사례연구의 범위는 제주도가 북한에 사랑의 감귤 보내기 운동을 시작한 지난 98년부터 금년 5월 제주도민이 방북을 성공리에 마칠 때까지의 추진과정, 현황 및 성과 분석 등이다.

먼저, II장에서는 대북 지원과 교류협력간의 상관성을 염두에 두면서 대북 지원 및 교류협력 현황을 점검해 본다. 아울러 문제점과 한계를 평가적으로 돌아보면서 민간단체 주도의 대북 지원과 교류협력 사업의 중요성을 지적하고자 한다. 그리하여 제주도 사례 분석을 위한 이론적 배경으로 삼는다.

III장에서는 제주도민들에 의해 추진된 대북 지원사업의 배경을 새로운 제주위상 정립을 위하여 도민들이 지난 10여 년간 노력해온 '평화의 섬' 만들기와 관련하여 논의하고, 제주도(남북협력제주도민운동본부)의 대북지원과 교류협력의 사례를 분석적으로 고찰한다.

IV장에서는 이상의 논의와 사례분석을 토대로 하여 민간단체에 의해 주도되는 바람직한 대북 지원과 교류협력의 연계 방안을 모색해 본다. 끝으로 V장의 결론에서는 논의를 요약한다.

## II. '국민의 정부' 이후의 대북 지원과 교류협력

### 1. 대북 지원의 배경과 지원 현황

남이든 북이든 서로간에 상대방을 지원하려는 시도가 이전에 없었던 것은 아니다. 이를 테면, 지난 1960년 11월 북한은 최고인민회의 2기 8차 회의를 통해 농지 100만 정보 개간, 주택 10만 세대 건설, 전력·석탄공업 복구지원 등의 내용을 담은 대남 원조계획을 발표했던 바 있다. 그리고 남한도 1977년 11월에 박정희 대통령이 북한에 식량을 원조할 용의를

표명하였다. 이러한 가운데 북한은 1984년 9월에 남한수해 구호의 명목으로 쌀 5만석(7,200톤)과 의류 등 570만 달러 상당의 물자를 실제로 지원한 사례가 있다. 그러나 이러한 지원이나 의사 표명은 당시의 남북한 관계로 볼 때, 인도적 입장이나 진정한 의미의 협력을 위한 것이라기보다는 상호 체제경쟁에 따른 자신감의 과시와 정치선전에 주안점을 두었던 것으로 이해된다.<sup>1)</sup>

인도적 차원에서 진정한 의미의 지원이 이루어진 것은 1995년부터 시작된 우리의 대북 지원이라 할 수 있다. 당시 북한은 사회주의 계획경제의 실패로 1990년 이래 계속하여 8년 동안 마이너스성장을 기록하였고, 1인당 GNP가 1천 달러에도 미치지 못하는 극빈국으로 전락한 상태였다.<sup>2)</sup> 특히 경제난에 따른 농업 관련 산업의 파쇄와 외화 부족, 집단 농업체제의 비효율성, 주체농법의 한계 등으로<sup>3)</sup> 극심한 농업위기와 식량난에 허덕이는 처지로 전락하였다. 설상가상으로 94년부터 계속된 자연재해<sup>4)</sup>는 식량생산을 최악의 상황으로 몰아감으로써, 많은 아사자의 속출과 함께 세계에서 가장 심각한 기아지역으로 관리될 수밖에 없었다.

북한 당국자들 스스로도 '고난의 행군기'라고 부르며 주민들에게 극단적인 인내를 요구하면서, 엄청난 재난과 경제 파탄 앞에서 생존을 도와줄 조력자를 찾아 국제사회에 지원을 호소하는 상황이었다.<sup>5)</sup> 국제사회에서는 북한이 농업위기를 넘어 체제위기에 봉착하고 있는 것으로 진단하였고, 남한사회 일각에서도 북한체제 조기붕괴론이 유행되고 그 대비책을 강구해야 한다는 주장이 나돌았다. 그러나 조기붕괴보다는 연착륙 전략이, 그리고 아사직전에 있는 북한 주민들을 구제하는 것이 당장의 시급한 과제라는 주장들이 힘을 얻으면서 인도적 대북 지원이 국내외적으로 시작되었다. 1995년 6월부터 1997년 말까지 남한과 국제사회가 북한에 지원한 총액은 무려 7억88만달러에 달했다(이 중 남한만의 지원은 2억8408만불임).<sup>6)</sup>

이러한 국내외적 지원에도 불구하고 이 기간 동안의 남북관계는 좋은 편이 아니었다. 북한은 체제싸움에서 밀리는 남한을 인정하고 싶지 않았고 남한의 정책을 흡수통일기도로 경계하였기 때문이다. 그래서 북한은 남한을 거치지 않고 '通美封南' 정책에 입각하여 대미·대일 및 대서방 관계 개선을 통해 경제난 극복과 발전을 도모하였던 것이다. 한편, 95년 쌀 지원과정에서 북한의 남한선원 억류사건, 96년 잠수함침투사건 등으로 남한 내에서

- 
- 1) 김형석, "대북 인도지원, 어떻게 할 것인가", 민주평화통일자문회의 주최, 『남북평화협력과 국민 대화합 실현을 위한 과제와 방안』에 관한 대토론회(2001.11.30), p.23.
  - 2) 한국은행이 발표한 북한 GDP 추정결과에 의하면, 북한의 1인당 GNP는 96년 910달러, 97년 741달러로서 당해연도 남한의 1인당 GNP의 1/12, 1/13에 해당한다.
  - 3) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』(서울: 밀레니엄북스, 1999), p. 166-167.
  - 4) 당시 북한의 자연재해는 94년 냉해, 95년 대홍수, 96년 한해, 97년 해일 등이다.
  - 5) 북한은 1995년 자연재해를 계기로 유엔인도지원국(UNDHA), 세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF)에 긴급구호 및 식량원조를 요청했다.
  - 6) 뒤따르는 <표 1> 및 <표 2> 참조.

도 대북 지원에 대해 부정적 여론이 확산되기도 하였다.

'국민의 정부'가 출범하면서 남북관계에 새로운 전기가 마련되는 가운데 대북 지원도 본격화되었다고 할 수 있다. 98년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사에서 정부와 민간이 합리적인 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는데 인색하지 않겠다고 천명하였으며, 새 정부 대북정책 추진방향의 하나로 '북한 식량문제 해결을 위한 대북 지원의 탄력적 제공'을 포함시켰다. 이와 더불어 정부는 북한 동포를 돕기 위한 인도적 차원의 식량지원을 계속 추진해 나가는 한편 남북 농업개발협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원하겠다는 방침을 발표하였다.<sup>7)</sup>

그리하여 정부는 IMF사태 등으로 우리 경제사정이 어려움에도 불구하고, UN기구의 대북 지원계획 참여 요청에 국제사회의 일원으로 동참할 것을 결정하는 등, 98년 이후 2002년까지 일반구호, 농업복구, 보건의료 등을 포함하는 대북 지원을 꾸준히 진행하여왔다. 95년 6월 이후 대북 지원의 분야별 현황을 보면 다음 <표 1>과 같다. 그리고 같은 기간 동안 대북 지원 내역을 국제사회와 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 1> 대북 지원 분야별 현황

단위: 만불(괄호 안은 백분율)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	누계
일반구호	23.225 (100)	455 (98)	4.329 (91)	2.891 (90)	565 (12)	1.434 (12)	6.067 (44)	2.967 (32)	41.933 (60)
농업복구		5 (1)	205 (4)	254 (7)	3.941 (84)	8.562 (75)	5.476 (40)	5.264 (57)	23.707 (34)
보건의료			189 (4)	40 (1)	182 (3)	1.380 (12)	1.996 (14)	1.040 (11)	4.827 (6)
계	23.225 (100)	460 (100)	4.723 (100)	3.185 (100)	4.688 (100)	11.376 (100)	13.539 (100)	9.271 (100)	70.466 (100)

\* 출처 : 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

<표 1>에서 보듯이, '98년까지는 쌀, 옥수수 등 긴급구호 지원을 중심으로 하다가, 국민의 정부가 본 궤도에 오른 '99년 이후에는 인도적 차원의 긴급구호와 더불어 북한 식량문제의 근원적 해결을 위한 농업개발 지원에 역점을 두어 지원하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 때부터 지원규모도 훨씬 증가하여 대북 지원 사업이 활성화되고 있음을 보여주고 있으며, 2002년 9월 현재 대북 지원규모의 누계는 총 7억466만불이나 되고 있다. 이를 국제사회와 비교해 보면, <표 2>에서 보는 바와 같이 국제사회 전체의 대북 지원 규모는 24

7) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』, 앞의 책, p. 172.

억9.977만불인데, 여기서 한국의 지원을 제외하면 17억9,511만불로써 국제사회 대비 우리의 지원비율은 28%수준이다.

〈표 2〉 대북 지원 국제사회 비교

단위: 만불

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	누계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	6,548	51,553
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	2,722	18,913
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	9,271	70,466
국제사회(B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	17,742	179,511	
총계(A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	27,013	249,977	
A/A+B (%)	80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	38.4	27.4	33.1	28.0	

\* 출처 : 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

한국의 대북 지원을 주체별 및 내역별로 좀 더 자세히 보기로 하면, 먼저 정부차원의 대북 지원 실적은 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 정부차원의 대북 지원 내역

'95.6~2002.8.31 현재

기간	지원 규모	지원 경로	지원 내역 및 비교
1995년	2억3,200만불	직접 지원	국내산 쌀 15만톤
1996년	305만불	WFP, UNICEF, WMO	혼합곡물 3,409톤, 분유 203톤 기상자재
1997년	2,667만불	WFP, UNICEF, WHO, UNDP, EAO	혼합곡물 9,852톤, ORS공장비용, 옥수수 5만톤, 분유 300톤, CSB 8,389톤 등
1998년	1,100만불	WFP	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤
1999년	2,825만불	직접지원	비료 11.5만톤 * 한적/당국간 비료지원 총 15.5만톤
2000년	7,863만불	직접지원	비료 30만톤
2001년	7,045만불	직접지원 WFP, WHO	내의 150만벌, 비료 20만톤 옥수수 10만톤, 말라리아 방제 지원
2002년	6,548만불	WFP, WHO	옥수수 10만톤, 말라리아 방역 지원
계	5억1,553만불		

\* 출처 : 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

〈표 3〉에서 보듯이, 정부차원의 대북 지원 누계는 5억1,553만불이다. 98년까지는 주로 국제기구를 통하는 방식을 대북 지원을 해왔다. 그러나 '95년을 예외로 하면 정부차원의 대북 지원은 국민의 정부 이후 정부가 직접 전면에서 북한과 교섭을 하는 방식으로 이루어지고 있다. 그리고 그 지원 규모도 획기적으로 증대하고 있음을 알 수 있다. 지원 내역은 쌀, 옥수수, 밀가루, 그리고 유아용 식품(CSB) 등 긴급 구호 물품과 함께 농업복구를 위한 비료지원에 집중되고 있다.

2000년 6월의 남북정상회담의 성공적 개최는 남북관계를 근본적으로 바꾸어 놓았으며, 이로 인해 한국의 대북 지원활동에도 커다란 지형의 변화를 가져왔다.<sup>8)</sup> 정부가 직접 전면에서 나서는 방식의 대북 지원 활성화와 더불어 민간차원의 대북 지원도 활발하게 전개되기 시작한 것이다. 98년 이전까지는 정부의 '대한적십자사 창구단일화' 방침으로 인해 민간차원의 대북 지원은 대한적십자사나 국제기구를 통한 수밖에 없었다. 그리고 이 기간에 발생한 95년 남한선원 억류사건, 96년 잠수함침투사건 등도 민간차원에서 대북 지원에 부정적인 여론을 형성한 측면도 있었다.

그러나 96년 북한의 잠수함사건 공식사과, 98년 김대중정부 출범 및 대북포용정책의 표방, 99년 2월 대북 지원 창구다원화 조치, 99년 10월 '대북지원사업 처리에 관한 규정'에 따른 남북협력기금 지원<sup>9)</sup>, 2000년 남북정상회담 개최 등은 민간차원에서의 대북 지원활동에 획기적 전기를 마련한 것이었다. 민간차원의 대북 지원 내역을 보면 다음의 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉에서 보듯이, 99년 이후 지원경로로 독자창구가 허용되고 있으며<sup>10)</sup>, 지원규모도 대폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 정부차원의 지원이 식량과 비료지원에 집중하고 있다면, 민간차원의 지원내역은 보다 다양하다. 식량과 비료 이외에도 젖소, 젖염소와 같은 가축 및 가축사료, 식용유, 설탕, 소금, 옷감, 의복, 신발 등의 생활용품, 의약품 및 의료

8) 서경석, "민간단체의 대북교류협력-현황과 실천", 『제3회 대북협력국제NGO회의』 (2001. 6) 주제발표문, p. 1.

9) 정부는 1999년 2월 대북 지원 창구다원화 조치에 이어 10월에는 민간단체의 대북 지원이 남북한 직접교류를 촉진할 뿐만 아니라 분배투명성 확보에 더욱 효과적이라는 판단 아래 대북지원단체들을 적극 지원하는 '대북지원사업 처리에 관한 규정'을 발표했다. 이에 따라 모범적인 대북지원 민간단체들은 남북협력기금 지원혜택을 받기 시작했다. 예컨대, 2000년도에는 8개 단체가 총 54억1천9백만원을 지원 받았고, 2001년 상반기에는 10개 단체가 53억원, 하반기에는 4개 단체가 22억7천5백만원의 기금지원을 받았다. 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』 (통일연구원, 2001), p. 20.

10) 99년 2월 대북지원 창구다원화 조치에 따라 독자창구를 마련한 대표적 민간단체들로는 남북나눔운동(독자창구지정일 99.2.24), 남북어린이에게동무(2000.4.27), 불교종단협의회(99.11.29), 우리민족서로돕기운동(99.4.16), 월드비전(99.3.19), 남북협력제주도민운동본부(2001.3.7), 조국평화통일불교협회(2000.5.28), 천주교민족화해위원회(99.5.10), 한국이웃사랑회(99.3.16), 한국JTS(99.3.16), 한민족복지재단(2000.10.2) 등이다.

장비, 농약 및 씨감자, 묘목, 감귤 및 당근 등 다양한 품목이 지원되었다. 특히 주목할 점은 소모품만 아니라 비료, 씨감자, 농약, 가축 등과 같이 북한주민들이 스스로 자활할 수 있도록 만드는 개발구호품이 조금씩이나마 증대하고 있다는 것이다.<sup>11)</sup>

〈표 4〉 민간차원의 대북 지원 내역

'95.6~2002.8.31 현재

기간	지원 규모	지원 경로	지원 내역 및 비고
1995년	25만불	국제적십자 경유	담요 8천매
1996년	155만불	국제적십자 경유	밀가루, 분유, 식용유
1997년	2,056만불	국제적십자 및 남북적십자 경유	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등
1998년	2,085만불	남북적십자 경유	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 젓소, 설탕 등
1999년	1,863만불	한적 창구(24개 단체, 157억원) 독자 창구(10개 단체, 67억원)	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등
2000년	3,513만불	한적 창구(113억원) 독자 창구(12개 단체, 308억원)	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등
2001년	6,494만불	한적 창구(286억원) 독자 창구(19개 단체, 558억원)	의류, 옥수수, 밀가루, 연어치어, 의료기구, 비료, 농약 등
2002년	2,723만불	한적 창구(11억원) 독자 창구(23개 단체, 336억원)	
계	1억 8,913만불		

\* 출처 : 통일부 홈페이지 인도지원국 월간 국내외 대북지원 현황 참조

〈표 5〉 지자체 및 지방소재 민간단체의 대북 지원 현황

(단위 : 천만원)

구분	지원단체	지원품목·수량	금액	지원경로
2000	북한동포돕기제주도민운동본부	감귤 3,000톤	237	독자창구
	강 원 도	농업용 비닐 27,000롤(415톤)	55	한적
2001	북한동포돕기제주도민운동본부	당근 2,000톤	58	독자창구
	강 원 도	연어치어55만미방류자재1식(21종)등	13	한적
		솔잎후파리 공동방제 관련 약제	23	
	남북강원도협력협회	농업용비닐 195톤	29	한적
	철 원 군	경운기 100대	29	우리민족서로돕기운동
	울 산 광 역 시	배 150톤	24	우리민족서로돕기운동
	사랑의 김·미역보내기운동본부	미역 2,000톤	32	우리민족서로돕기운동
	'전남양파북한보내기운동본부	양파 567톤	20	우리민족서로돕기운동
사랑의방울토마토보내기단양군운동본부	방울토마토 50톤	12	우리민족서로돕기운동	

11) 김학성·최진욱, 위의 책, p. 20.



한편, 중앙단위의 정부나 민간단체의 대북 지원 외에 지자체와 지방소재 민간단체의 대북 지원도 전개되고 있다. 남북협력제주도민운동본부의 대북 지원 활동은 그 대표적인 사례에 해당할 것이다. 이에 대해서는 따로 검토하기로 하고, 2000~2001년 동안 지자체 및 지방소재 민간단체의 대북 지원 현황을 보면 <표 5>와 같다.

## 2. 대북 지원이 교류협력에 미친 영향

「국경없는의사회(MSF)」 소속의 한 프랑스 사람이 법륜 스님(한국JTS이사장)에게 대북 식량지원 사업을 하는 동기를 묻자, 답하기를 “제가 북한동포를 살리는 활동을 펴는 것은 종교적 신념 때문도 종교를 전파하기 위함도 아니다. 다만 거기에 많은 사람이 죽어가고 있기 때문”이라고 했다.<sup>12)</sup>

한국을 포함한 많은 국제사회 구성원들이 그동안 대북 지원에 동참한 것은 아마도 법륜 스님처럼 순수한 인도주의적 정신에 기초했기 때문일 것이다. 그리고 한국인들에게는 보편적 인도주의 정신 외에 동포애적 사랑이 더해졌을 것이다.

그러나 한국으로서는 인도주의 및 동포애와 더불어 정책적 측면의 고려가 있을 수밖에 없다. 우리에게 북한은 통일의 대상이기 때문이다. 따라서 대북 지원의 동기에는 기본적으로 남북간 대화와 교류협력에 북한측의 동참을 유도하는 계기로 활용하려는 정책적 의도가 내재되어 있었던 것으로 보아야 한다. 그리고 이러한 정책은 주효했다. 즉, 그 동안의 대북 지원은 북한 주민들에 대한 긴급 구호가 되었을 뿐만 아니라, 민족화해의 거름이 되어 남북관계를 회복시키는데 기여함으로써 남북정상회담으로 이어지게 했고<sup>13)</sup> 協力과 相生의 질서를 가져오게 한 것이다.

물론 남북한간 교류협력은 95년부터 추진된 대북 지원 이전부터 있어왔다. 일찍이 1970년대 남북회담 이래 남북한은 공히 교류협력의 필요성을 강조해왔거니와, 1980년대 중반에는 북한의 대남 수해물자 지원을 계기로 ‘이산가족 고향방문 및 예술단 교환방문’이 성사되기도 했다. 그리고 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 제정되고, 1989년 하반기부터 남북 고위급 회담이 개최된 결과 1991년 말 이른바 ‘남북기본합의서’가 체결됨으로써 교류협력의 기반이 만들어졌다. 그리하여 남북한간 정치적 관계에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 사회문화교류협력은 거의 이루어지지 않았지만, 경제분야 교류협력은 실천되기 시작하였다.

한번 물꼬를 튼 경제분야의 교류협력은 점차적으로 확대되었다.<sup>14)</sup> 물론 남북한간 정치

12) 법륜, “식량 및 일반구호 활동의 현황과 과제”, 『제3회 남북협력 국제NGO 회의』 (2001. 6) 주제발표문, p. 31.

13) 김형석, 앞의 논문, p. 22.

적 상황에 따라 증감의 부침이 없었던 것은 아니지만 꾸준히 이어져 2001년 8월 현재 남북한간 교역량은 3억 달러를 초과하는 양적 확대를 이룩했다. 주로 제3국을 경유한 간접교역의 형태를 띠었던 초창기의 교역형태도 점차 직교역 형태로 바뀌어 갔으며, 1992년부터 북한에 원자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 위탁가공교역도 시작되었다. 교역물품 내역에 있어서도 반입품목의 경우 1998년을 기점으로 철강금속제품과 광산물의 반입이 줄어든 대신, 농림수산물과 섬유류의 반입이 훨씬 높아졌다. 대북 반출품도 초기에는 농업용 비닐자재와 같은 화학제품이 큰 비중을 차지하다가 1993년부터는 위탁가공용 원자재의 반출에 따라 섬유류가 점증했다. 특히 위탁가공교역의 증대는 기술지도를 위한 인적교류와 생산설비의 대북 이전을 동반하고 있어 교류협력의 질을 높이고 있다.

경제분야 교류협력에 비해 훨씬 정치적 영향력을 강하게 받을 수밖에 없는 사회문화교류협력은 매우 제한되어 왔다. 정부가 1990년 2월에 「남북문화교류 5원칙」<sup>15)</sup>을 발표하고, 동년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하는 등 사회문화 교류협력을 위한 기반을 조성하고 했지만 실질적인 교류협력이 실천되지는 못했다. 아무래도 사회문화 교류협력은 95년부터 대북 지원이 이루어지기 시작하고, 98년 대북 포용정책의 추진되기 시작하면서 본격화되었다고 할 수 있다.

김대중 정부는 98년에 '남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정'을 제정하였고, 99년 10월에는 민간단체의 대북 지원이 남북한 직접교류를 촉진할 것이라 보고 '대북 지원사업 처리에 관한 규정'을 발표하는 등 교류협력을 위한 구체적 조치를 단행하였던 것이다. 이에 따라 98년부터 많은 교류협력사업이 실천되기에 이르렀다. 분야별로 교류현황을 정리해 보면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6>에서 보는 것처럼 남북한간에 교류협력이 성사된 사례가 주로 98년 이후이다. 이러한 점으로 미루어볼 때 그 동안의 대북 지원과 대북 포용정책이 교류협력으로 이어지게 한 것이라 하겠다. 특히 주목되는 점은 당국간 정책적 지원에 따른 교류협력보다는 민간적 차원에서 이루어진 교류협력 사례가 많다는 점이다. 이는 향후 교류협력의 확대와 관련하여 민간단체들의 역할이 중요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 민간단체의 교류협력만큼이나 지방자치제의 교류협력사업도 활발해지고 있다. 예컨대, 강원도의 「금강-설악권 솔잎혹파리 공동예방사업」, 「남북공동 어린 연어 방류사업」, 부산의 「제81회 전국체전 금강산 성화채화」, 전라북도 남원시의 「춘향전 방북공연」, 전라

14) 김학성·최진욱, 앞의 책, p. 10~14.

15) 「남북문화교류 5원칙」의 주요내용은 ① 문화교류과정에서 민족전통문화의 우선 교류, ② 승인 및 경쟁적 분야의 배제, ③ 전통문화의 원형을 변형·훼손하는 표현방식의 지양, ④ 쉽고 작은 일부터 시작, ⑤ 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이다.

남도 목포시의 「인도적 지원사업과 교류협력 추진」 등은 그 대표적인 사례에 해당한다. 이외에도 여러 사업들이 추진 중에 있다.<sup>16)</sup>

〈표 6〉 분야별 교류협력 현황

분 야	사업 내용
문화·예술교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성균관대 북한대학과 자매결연 및 학술교류 협의차 방북(98.4.28~5.5)</li> <li>· 리틀엔젤스예술단 평양공연(98.5.2~12)</li> <li>· 천주교 민족화해위원회, 북한장충성당 방문(98.5.15~22)</li> <li>· 중앙일보 통일문화연구소, 북한지역 문화유적 답사(98.7.7~21)</li> <li>· 경향신문, 한민족문화네트워크구성협의차 방북(98.8.4~11)</li> <li>· 중앙일보, 남북언론·문화교류 협의차 방북(98.8.22~29)</li> <li>· 남한 대중예술인들의 방북공연(1999)</li> <li>· 남한 언론사주 김정일 위원장 초청면담 방북(2000)</li> <li>· KBS추석특집 백두산에서 북한측 방송인들과 생방송(2000.9)</li> <li>· SBS방북 취재내용 생방송(2000.10)</li> <li>· MBC, 한겨레신문, 주간동아, 말지 기자 등이 방북취재(2000)</li> <li>· 북한 예술단 및 관현악단 서울방문 공연(2000)</li> <li>· 제주도민 253명 북한초청 방북(2002.5)</li> <li>· 8·15남북공동행사 북측 대표단 116명 참가 공연(2002.8.14~17)</li> <li>· KBS와 북한 관현악단 합동연주회(2002.9)</li> <li>· 이미지, 윤도현밴드 등 남한 대중예술인 방북 공연(2002.9)</li> </ul>
종교교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국기독교 북한동포후원연합회 목사5명 대북지원 방북(98.10.29)</li> <li>· 한국기독교협의회(KNCC) 김동완 목사 등 6명 방북(98.5.26~6.2)</li> <li>· 천주교 서울대교구 민족화해위원회 신부 7명 방북(98.5.11~22)</li> <li>· 민족화합불교추진위원회 승려 4명 방북(99.6.8~15)</li> </ul>
체육교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북통일축구대회(1991)</li> <li>· 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구선수권대회 단일팀참가(1991.3)</li> <li>· 현대농구단 방북 통일농구대회(1999)</li> <li>· 시드니올림픽 동시입장(2000)</li> <li>· 통일축구대회(2002.9.5~8)</li> <li>· 부산아시안게임 북한 참가(2002.9.29~10.14)</li> </ul>

16) 최진욱, "남북 지방자치단체 교류협력의 현황과 과제", 제2건국범국민추진위원회, 『함께 하는 한반도 시대: 지방자치단체의 남북·해외 교류협력 사례』 (2002. 8), p. 29~30.

### 3. 대북 지원과 교류협력에서 민간단체의 중요성과 과제

대북 인도지원은 남북정상회담을 가능케 하고 이후 교류협력의 활성화에 기여하였다. 특히 99년 이후 정부가 전면에 나선 대규모의 대북 지원은 실질적으로 북한의 긴급구호에 도움이 되었을 것이며, 당국간 화해협력 질서를 조성하는 데 주요한 동인이 되었다고 본다.

그러나 정부 주도형 대북 지원과 교류협력 방식이 갖는 한계도 없지 않다고 여겨진다. 무엇보다 가장 큰 문제는 정부가 필요한 대북 지원 정책을 하면서도 이에 대한 국민적 공감대를 충분히 얻어내지 못하고 있다는 점이다. 야당과의 충분한 협의과정을 거치지 않음으로써 야당의 협력을 얻는데 실패했고, 이로 인해 대북 관계를 정권적 이익의 차원에서 활용하는 것으로 비쳐지고 있는 것이다. 나아가 국민들 사이에는 이른바 '퍼주기식 대북 지원'이라는 여론이 심화되고 있는 것이다. 이는 결과적으로 대북 지원활동을 온 국민의 프로젝트가 아닌 DJ정부의 프로젝트로 만들어버림으로써 DJ정부의 인기저하에 따라 대북 화해와 지원에 대한 국민적 관심의 동반 저하를 낳고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

둘째, 정부 주도의 대규모 대북 지원은 국내 민간단체와 국제사회의 대북 지원 활동을 위축시키는 결과를 초래한 점이 없지 않다.<sup>18)</sup> 국민들 사이에 대북 지원은 정부가 알아서 할 일이라는 인식이 생겨남으로 인해 민간차원의 대북 지원 물자 및 모금 활동이 상당히 어려워지고 있다. 또한 국제사회의 대북 지원활동도 급격히 감소하는 추세다.

셋째, 정부의 대북 지원은 남북 화해협력 정책의 주요 수단이라는 실용적 측면에 입각한 국가이익을 고려해야만 한다. 정부 주도의 대북 지원이 퍼주기 논란을 없애고 야당의 합의를 이끌어내기 위해서는 지원에 따른 북한의 구체적인 응답을 받아와야만 하는 것이다. 이러한 정책적 고려에 의한 대북 지원은 교류협력의 활성화에 분명 기여하였다. 그러나 사실 정부차원의 대북 지원과 교류협력의 연계는 직접적이기보다는 간접적인 역할이었다고 하겠다. 앞서 언급했듯이, 그 동안 실천되어온 교류협력 사업들은 대체로 민간단체들에 의한 것이 많았던 것이다. 그리고 특히 교류협력 사업은 정치적 상황에 많은 영향을 받을 수밖에 없다는 점도 한계다.

넷째, 한편 상호주의에 입각한 정부의 대북 지원은 북한에게는 부담으로 작용할 수도 있다. 특히 정부의 요구가 민감한 사안의 경우는 북한에게 체제와해 기도 내지 정치·경제·종교적 의도가 있는 것으로 비쳐질 수 있다.<sup>19)</sup> 이러한 경우 정부의 대북 지원은 북한에게 '수혜'가 아니라 '시혜'라 인식될 수 있고, 더 이상의 관계진전이 어려워질 가능성이 생긴다.

이상과 같은 정부주도의 대북 지원과 교류협력의 한계를 극복하기 위해서는 민간단체들

17) 서경석, 앞의 논문, p. 4.

18) 위 글, p. 2.

19) 김형석, 앞의 논문, p. 39.

의 역할에 주목할 필요가 있다. 우선, 민간단체들의 대북 지원은 정부와는 달리 순수하게 인도주의와 동포애에 기초할 수 있다. 그리고 이러한 대북 지원의 순수성이 유지될 때 그 성과도 더 크게 나타날 수 있다. 북한으로서도 부담이 덜 할 것이기 때문이다. 그 동안의 실천된 교류협력 사업들이 민간차원에서 이루어진 것이 많은 점에서도 이는 증명된다. 또한 뒤에서 검토하겠지만 남북협력제주도민운동본부가 북한동포돕기 운동을 벌인 결과가 대규모 인적교류로 이어진 사례는 그 대표적 예에 해당할 것이다. 이를 고려할 때 정부차원의 대북 지원의 일부를 민간단체를 통해 지원하는 정책적 변화를 피함이 좋을 것이다.<sup>20)</sup>

둘째, 민간단체들과 보다 많은 국민적 참여를 통한 대북 지원과 교류협력은 퍼주기 논란을 불식시키는 물론이고 그 자체로 국민들에게 남북한 상호이해와 통일의를 함양하는 교육적 효과를 가져올 수 있다. 민간단체들이 인도적 지원활동은 남한 주민들의 북한 방문 기회와 수효를 증대시키고 북한 주민들과 접촉의 폭도 넓혀주고 있기 때문이다. 또한 방북을 못하더라도 물자 혹은 모금 활동에 참여하는 자체만으로도 북한동포사랑과 통일의식을 제고할 것이다.

그러나 민간단체의 역할에도 한계와 과제가 있다. 첫째, 전문성이 약하다는 점이다. 모든 남북협상이 그러하듯 조건 없는 인도지원이고 순수한 의미의 교류협력이라 할지라도 북한의 대화 상대자는 항상 전문적으로 훈련된 대남 협상 전문가이다. 그런데 순수한 열정만으로 대북 지원을 추진하는 민간단체들은 전문성의 부족으로 지원사업에 대한 투명성 제고나 교류협력사업에 관련한 협상 등에서 여러 문제를 낳는 경우가 있다. 따라서 민간단체들이 대북 지원이나 교류협력 사업을 할 때에는 풍부한 경험과 전문성을 가지고 있는 단체나 정부의 협조를 얻는 것이 바람직하다.

둘째, 전시성이나 실적 위주의 대북 지원, 이벤트성 교류협력 사업의 추진이다. 전시성이나 실적 위주의 대북 지원은 북한에게 실질적인 도움을 주는 것이라 보기 어려울 것이다. 그리고 이벤트성 교류협력 사업의 경우 엄청난 금전적 대가를 매개로 하여 성사된 경우가 많았으며, 일회성 사업으로 끝날 가능성이 농후한 것이다.

셋째, 아무래도 민간단체들이 대북 지원과 교류협력 사업을 함에는 지원물자의 확보 및 운송수단, 기타 사업추진 관련한 자금이 충분치 못한 점도 있다.

대북 지원과 교류협력을 확대하는 가장 좋은 방안은 민간단체가 주도하고 정부가 지원하는 방법인 아닐까 한다. 이렇게 할 때 민간단체의 역할을 극대화하면서 정부와 민간단

---

20) 서경석은 정부가 대북 지원 식량의 일부를 국내 NGO를 통해 지원했다라면 ① 이로 인해 남북 화해 협력의 한 축인 민간교류가 훨씬 더 활성화되고, ② 지원된 식량에 대해 NGO차원에서의 모니터링이 가능해지고, ③ 대북지원에 대한 국민참여가 커져 대북 지원에 대한 국민의 거부반응도 훨씬 더 적어졌을 것이며, ④ 식량지원도 무조건적인 지원이 아니라 산의 나무심기와 결합하게 되면 일석이조의 효과를 낼 수 있었을 것이라고 주장하고 있다. 서경석, 앞의 논문, p. 3.

체의 한계를 보완할 수 있을 것이기 때문이다. 이 점에서 남북협력제주도민운동본부의 대북 지원 및 교류협력 사례는 좋은 참고가 될 것 같다.

### Ⅲ. 대북지원과 교류협력의 연계추진 사례분석

#### - 「남북협력제주도민운동본부」의 사례를 중심으로 -

이 장에서는 제주도민들에 의해 추진된 대북 지원사업의 배경을 새로운 제주위상 정립을 위하여 도민들이 지난 10여 년간 노력해온 '평화의 섬' 만들기와 관련하여 논의하고자 한다.

#### 1. 분단질곡의 해방구로써 '평화의 섬' 만들기

해방이후 현재까지 제주도의 위상은 분단이라는 멍에와 무관하지 않다. 따라서 제주도민들이 '평화의 섬' 만들기에 합심한 것은 바로 분단질곡으로부터의 해방을 추구해온 것과 다르지 않다. 이러한 사정을 이해하려면 분단이후 제주도가 처해온 대외적 위상에 대한 간략한 고찰을 요한다.

##### 가. 분단의 격전장으로서의 제주: '고립과 변방의 섬'(50년대까지)

침예한 대결의 시기에는 제주도민들의 자주적인 힘에 의한 제주의 발전적 위상 모색이 쉽지 않았다. 분단이 낳은 여러 족쇄가 제주도민들의 화합과 발전을 가로막았기 때문이다. 분단이 낳은 족쇄중의 족쇄는 말할 것도 없이 「4·3」이다. 그리고 제주 「4·3」이 채 끝나기도 전에 이어진 「6·25」도 제주도의 입장에서는 하나의 족쇄가 되었다. 전쟁을 피해 제주로 유입된 피난민이 무려 토박이의 60%까지 달했었거니와, 이 역시 「4·3」과 함께 제주인 본래의 동질성을 약화시키는 계기로 작용했던 것으로 볼 수 있다.

이처럼 적어도 남북한간 침예한 대결이 이어진 50년대 말까지 제주도는 바로 남북한 대결의 한 복판에 자리하고 있었던 것이다. 이러한 상황에서 제주의 발전적 위상은 생각해 볼 겨를도 없었던 것이다. 한국전쟁 이후 중앙정부의 관심과 지원도 내륙의 전후복구에 우선순위를 둬서 인해서 제주는 계속해서 고립과 변방의 섬으로 남아있어야 했던 것이다.

##### 나. 분단 상황하에서의 제주 위상: '관광의 섬'과 개발문제(60~80년대까지)

60년대 접어들어 감귤과 유채 등 경제작물을 생산하고 영농방법의 개선 등을 통해 제주

의 발전을 도모하기 시작하였다고 할 수 있겠지만, 중앙정부에 의해 본격적으로 제주의 위상이 검토되기 시작한 것은 60년대 후반 이후의 일이다. 제주도 관광자원이 갖는 가치가 주목되면서 제주비행장이 국제공항으로 승격(1968)되고 제주도 관광종합개발계획 등이 추진(1973년 이후)되기 시작한 것이다. 제주비행장의 국제공항으로의 승격은 제주가 세계로 편입되고 국제관광지로서의 위상을 확보할 수 있는 토대를 확보한 것이라 할 수 있다.

1982년 중앙정부에 의한 2차 국토종합개발계획은 제주도에 중요한 의미를 갖는다. 여기서 제주도가 개발특정지역으로 지정되었거니와, 비로소 제주도민들의 자체역량으로 제주의 위상을 모색할 수 있는 기회를 얻게 된 것이라 할 수 있기 때문이다. 그래서 제주도민들은 제주 개발계획을 수립하기 시작하였고 '우여곡절' 끝에 1991년 12월에 제주도개발특별법을 확보할 수 있었다. 여기서 '우여곡절'이란 제주 개발계획을 둘러싼 도민들간의 대립과 갈등과 반목을 지적하는 뜻이다. 개발을 둘러싸고 혹은 개발과 보존을 둘러싸고 지역간, 계층간, 단체 조직간에 참여한 반목과 대립이 표면화되었다. 이러한 갈등의 표면화도 지난 시절 좌우로 나뉘었던 「4·3」의 경험과 결코 무관하지 않다고 본다. 이미 「4·3」에서 제주도민들의 정체성과 동질성에 많은 상처를 입었거니와, 이것이 치유되지 못한 채 반목과 대립이 잠재되어 오다가 개발문제를 둘러싸고 다시 재생된 것이라 볼 수 있기 때문이다.

#### 다. 분단질곡을 벗어나기 위한 제주위상의 적극적 모색: '평화의 섬' 만들기(90년대 이후)

이러한 경험에서 제주도민들은 근본적으로 「4·3」의 문제를 치유하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하게 되었다. 세계적 냉전이데올로기의 해체와 국내적 민주화의 진정에 발맞춰 이제 제주도민들은 본격적으로 「4·3」을 치유방안을 모색하기 시작하였다. 이것 역시 쉬운 일은 아니었다. 「4·3」 문제 해결을 방법을 놓고도 대립과 갈등이 표면화되었던 것이다. 그러나 제주도민들은 서로 인내와 양보로 대화에 임하여 치유방안을 만들어 나갔고 중앙정부에 문제해결을 촉구해 나갔다. 그 결과로 「4·3」 특별법을 확보해 낼 수 있었다. 이는 지난 반세기 동안의 분단시대가 제주에 낳은 질곡들을 법적 차원에서 종결짓는 의미를 갖는 것이라 하겠다.

그러나 현재 이 특별법에 의거하여 「4·3」 피해자 신고를 받는 등 진상규명과 명예회복 절차를 추진 중에 있지만, 특별법에 의한 「4·3」 문제 해결은 소극적 의미를 갖는 해법이라 제주도민들은 인식하였다. 제주도민들은 보다 더 근본적인 차원에서 이 문제에 대한 적극적 해법이 찾아져야 한다고 보았다. 그래야 분단시대가 제주에 안겨준 질곡을 털고 제주의 긴 역사와 미래 속에서 제주의 발전적 위상을 확보할 수 있을 것으로 여겼던 것이

다. 바로 그 적극적 해법의 하나가 다름 아닌 '평화의 섬' 만들기였던 것이다.

따라서 '평화의 섬' 만들기의 근본취지에는 '4·3'문제의 근본적 해결을 바탕으로 하여 세계사적 평화의 흐름에 동참하면서 남북한간 화해의 메신저로, 동북아 평화 구축의 메카로 제주의 위상을 정립해 나가자는 뜻이 담겨 있다.

## 2. '평화의 섬' 만들기를 위한 제주도민들의 노력

제주가 '평화의 섬'으로 거듭나야 한다는 목소리가 나오기 시작한 것은 지난 '91년 4월 한·소 정상회담이 제주에서 개최되면서부터이다. 이 회담이 동북아에서 탈냉전의 상징성을 갖게 됨으로써 제주가 단순히 국제관광지역에서 벗어나 '평화의 섬'이라는 새로운 이미지를 구축하게 해 주었던 것이다. 이를 계기로 바로 다음 달(5월), 미국 뉴욕에서 하와이 대 마즈나가 평화연구소가 주최한 평화세미나에서 처음으로 제주 '평화의 섬' 논의가 시작되었다.<sup>21)</sup> 그리고 같은 해 10월, 제주국제협의회가 본격적으로 '평화의 섬' 구상을 제시하여 눈길을 끌었다.<sup>22)</sup>

한·소 정상회담을 계기로 '평화의 섬' 논의가 수면위로 올라올 즈음, 고르바초프 당시 소련 대통령을 이어 제주를 찾는 사회주의 국가의 원수급 인사들의 발길이 잦아지고, 96년에 있었던 한·일, 한·미 두 차례의 정상회담은 '평화의 섬'으로서 제주의 위상을 정립하는 계기가 되었다. '97년 9월 대통령 선거에서 김대중 대통령 후보가 제주 '평화의 섬'을 공약으로 제시한 것은 이러한 제주의 위상을 확인한 것이었다고 하겠다.

그 해 대선에서 김대중 대통령 후보가 당선됨으로써 제주 '평화의 섬' 구현이 국가적 지원 하에 구체화되어 갈 것으로 기대되었다. 이러한 기대는 '99년 12월에 개정된 「제주도 개발 특별법」에 '세계 평화의 섬' 지정 조항신설로 이어졌다. 이를 계기로 제주대학교 동아시아연구소는 각계 각층의 중지를 모으는 「'평화의 섬' 구현을 위한 실천 전략 모색 워크숍」을 개최<sup>23)</sup>하는 것을 필두로 하여, 2000년 1월에는 제주발전연구원 주최로 「제주형

21) 아시아-태평양의 평화지대를 위한 시민들의 연대방안을 논의한 이 세미나에 당시 미 켄터키 대학교의 문정인 교수, 제주대학교의 양영철 교수와 필자 등이 참여하여 공동으로 한·소 정상회담 이후 주목되는 '평화의 섬'으로서의 제주발전방안에 대해 논문을 발표하였다.

22) 「평화와 번영의 제주」라는 대 주제 하에, 동북아 관련 국가의 안보 관련 전문가들이 참여한 세미나에서, 동북아 및 남북한의 안보환경에 대한 검토와 제주를 '평화의 섬'으로 발전시키기 위한 구상을 발표하고 심도있는 토론이 진행되었다. 문정인·양영철·현인택·양길현, "평화의 섬을 위한 제언", 제주국제협의회 편, 『평화와 번영의 제주』, 제주국제협의회 총서 2집 (서울: 신라출판사, 1993), p. 222~245쪽 참조.

23) 제주대학교 동아시아연구소는 이 워크숍에서 발표한 논문과 '평화의 섬'에 대한 각계의 의견을 담은 간략한 결과보고서를 단행본으로 냈다. 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 '평화의 섬' 모



평화의 섬 모델 설정과 실천전략에 관한 포럼<sup>24)</sup>이 개최되는 등<sup>24)</sup> '평화의 섬' 만들기의 구체적 실천방안을 모색하여왔다.

'평화의 섬' 만들기의 구체적 실천방안으로 제시된 프로그램의 예를 들어두기로 하면 다음과 같다.<sup>25)</sup>

〈남북화해·협력의 메신저가 되기 위한 실천프로그램〉

- ① 제주가 화해·협력의 場임을 알릴 수 있는 상징물의 조성
- ② 북한을 이해하고 북한주민에 대한 애정의 마음 갖기(책자 및 교육프로그램의 개발)
- ③ 각국 정상 및 주요급 인사들의 회담 장소 혹은 회담 후 방문코스가 되도록 하는 노력
- ④ 감귤 보내기 운동의 정례화, 씨앗 보내기 등으로 확대
- ⑤ 백두산이 소재한 양강도 및 삼지연郡, 나아가 관광명소지와 자매결연의 추진

〈동북아와 세계 평화의 메카가 되기 위한 실천프로그램〉

- ① 남북한 및 동북아 국가 시민들의 자발적 참여에 의한 연대 구축
- ② 제주에서 열리는 각종 축제(한라문화제, 세계섬문화축제, 들불축제 등)에 북한 및 동북아 관련국가의 초청 및 참여 유도
- ③ 가칭 「제주 동북아 평화문화 센터」의 창설
  - 평화와 문화, 그리고 평화문화 정착에 관련한 제반 연구
  - 시민연대를 통한 평화운동의 전개 및 평화공동체 만들기
  - 남북한을 비롯한 동북아국가(미·일·중·러 등)의 관련 전문가의 초빙 연구 및 공동 연구, 국제학술세미나 개최, 전반적 학술 및 정보 교류
  - 남북한을 비롯한 동북아 젊은 일꾼을 초청 참여케 하여 평화공동체 훈련 및 다문화 이해를 위한 교육프로그램의 제공
  - 북한 및 동북아 국가의 관련 문화센터와 인터넷 연계시스템 구축

---

델과 추진전략 모색 - 평화의 섬에 대한 각계의 의견』(1998). 아울러 이 워크숍의 발제논문들은 새롭게 보완되어 제주대학교 동아시아연구소의 연구지인 『동아시아연구논총』 제8집(1998)에 수록되었다. 그 논문들은 고성준·강근형 교수 공동집필의 “동북아 평화협력 체제와 제주의 ‘평화의 섬’ 구상”, 양영철 교수의 “제주의 ‘평화의 섬’ 구축 전략”, 김부찬 교수의 “‘평화의 섬’ 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토” 등이다.

24) 이 포럼은 제주대학교의 고충석·김부찬·김진호·송재호 교수와 양덕순 제주발전연구원 연구원 등이 공동으로 연구·발제되었고, 각계 전문가들이 참여하여 진행되었다. 특히 여기서는 평화의 섬에 관한 도민들의 설문조사 결과도 발표되었다.

25) 고성준, “남북 화해·협력 시대와 제주: ‘평화의 섬’ 제주의 위상과 역할”, 제주대학교 동아시아연구소·통일문제연구협의회 공동주최, 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』 세미나(2000. 9. 20), p. 46-49.

· 동북아의 각종 분쟁의 예방 및 해결

99년부터 추진한 북한에 사랑의 감귤보내기 운동도 바로 '평화의 섬' 만들기 추진전략의 한 방안으로 시작된 것이라 할 수 있다. 특히 2000년 6월 남북정상회담의 개최와 이후의 화해·협력시대의 전개는 제주도민들의 북한에 감귤보내기운동에 자긍심을 주었다. 특히 북한 김용순 로동당비서의 제주방문(2000.9.12~13), 제1차 남북국방장관회담(2000.9.25-26), 제3차 남북장관급 회담의 제주개최(2000.9.27~30) 등이 이루어짐으로써 '평화의 섬' 위상은 한층 높아졌다. 제주도민들은 그동안의 '평화의 섬' 만들기노력과 북한동포돕기운동이 남북대결의 질서를 화해로 바꾸는데 일정기여한 것으로 생각하여 대북지원사업에 보다 적극적인 참여를 해 왔던 것이다.

### 3. 대북지원사업의 배경- 제주도민의 평화사랑

제주도민들은 다른 어느 지역보다도 '평화'에 대한 관심을 크게 키워왔으며, 나아가 '동북아의 평화'에 기여할 수는 없을까에 대해 숙고하여 왔다. 그리하여 제주도민들은 지난 1991년부터 '제주 평화의 섬'에 대한 구상과 논의를 계속하여 왔으며, 1999년에 채택된 <제주개발특별법>안에 '제주-세계 평화의 섬 지정' 조항이 신설되기에 이르렀던 것이다.

그렇다면 제주도민들의 남다른 평화사랑 마인드의 원천은 어디에 있을까? 반세기동안 제주도의 역사는 '제주 4·3사건'이라는 뼈아픈 과거를 묻어둔 채 흘러왔다. 이승만 정권 이후 계속된 군사정권의 질곡에서 제주4.3사건은 입밖에 거론하는 것조차도 두려워하게 될 정도로 현대사의 금기로 치부되어왔다. 제주4·3사건이란 '1948년 4월 3일에 시작되어 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 좌우세력간의 무력충돌과 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건'을 말한다. 이는 좌우파 이데올로기의 극명한 대립으로 인한 민족분열의 비극을 잘 보여주는 사례이며, 제주도는 한국전쟁을 전후로 남북한 헤게모니 다툼의 피해를 가장 심하게 겪은 지역이라 볼 수 있다.

이에 제주도에서는 제주4·3사건의 소송적 차원에서의 해결방안으로써 무고하게 학살당한 양민들의 영혼을 위로하고 피해자유족들에게 보상해 나가기 시작하였는데, 그 시발점이 바로 <제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법>의 제정이다. 그 동안 정부의 냉대에도 불구하고 2001년 1월 12일 4·3관련 특별법을 국회에서 통과시킴으로써 제주 현대사의 비극인 제주4·3사건 해결의 기틀을 마련했던 것이다. 이러한 결실은 비단 제주도 지자체 차원의 노력뿐만 아니라, 모든 제주도민들의 올바른 진상을 캐내려는 역사추적과 평화로운 제주에 대한 갈망이 뒷받침되어 나온 결실이 아닌가 한다. 이로써 제주도민들은 비로소 그간의 암울한 역사의 터널에서 벗어나 한줄기 평화의 빛을 볼 수 있게 되었다.

또한 제주도는 「제주4·3사건」을 대승적 차원에서 해결해나가는 의미에서 '평화의 섬'의 이미지를 널리 부각시켜나가고 있다. 앞서도 주지한 바 있듯이 제주도는 4·3사건 기간 동안 중앙정부로부터 외면당하고, 좌우파 이념대립으로 인한 대립으로 인한 폐해를 심각하게 겪은 지역이다. 실로 4·3사건은 제주도민들에게 돌이키고 싶지 않은 과거이다. 이에 제주도민들은 다시는 이러한 아픔이 되풀이되지 않도록 제주도를 평화의 섬으로 이끌어 나가는 데 동참하고 있다. 한반도의 평화유지, 제주도의 평화유지에 남북한의 대립상황이란 가장 큰 위협요소로 항시 우리가 불안감을 안고 있는 필연적으로 해결하여야 할 민족의 시대적 과제이다. 남북한의 대립상황을 화해로 이끌어 가는 시대적 과제를 제주지역차원에서의 해결책으로 북한동포에게 감귤보내기운동을 시작하게 되었고, 활발하게 적극 그 운동을 지속적으로 전개해 나가고 있다. 어떻게 보면 제주도민의 북한동포돕기운동이 타 시도에 비해 민간차원에서 활발하게 이루어지고 있다는 사실은 다시는 제주4·3사건과 같은 비극을 겪지 않으려는 도민들의 염원이 담긴 발로로도 해석할 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 북한동포돕기운동을 해석해 본다면 운동이 추진되던 당시 IMF로 인해 전국민이 어려움에 빠져있었음에도 불구하고 제주도민이 감귤보내기운동을 전개했던 사실의 진정한 원동력은 바로 냉전시대의 갈등 속에서 고통을 겪은 제주도민들의 마음속에 내재된 평화에 대한 갈망이라 할 수 있을 것이다.

#### 4. 대북 지원의 추진경과: 북한에 사랑의 감귤·당근보내기운동

제주인들이 인도적 차원의 북한동포돕기운동을 시작한 것은 1998년부터였다. 그 동안 제주감귤의 과잉생산으로 생과의 처리를 고심하던 중 제주사회일각에서는 감귤이 전혀 나지 않는 북한에 감귤을 보내주는 것이 어떨까하는 이야기가 회자되어왔었다. 북한은 국제사회에서 정치적으로는 가장 폐쇄된 사회이고, 경제적으로는 가장 도움을 필요로 하는 빈곤 국가이면서 군사적으로는 도발의 위험성이 가장 높은 곳이다. 우리 제주도에 남아도는 감귤을 북한에 보냄으로써 식량위기로 고통을 받는 북한동포를 돕는 동시에 남북화해무드를 조성하여 도발위험을 덜고, 더 나아가서는 제주의 감귤 맛을 알려 앞으로 시장개척의 의미도 가질 수 있기 때문이다. 1998년 제주도는 남아도는 감귤100톤을 대한적십자사를 통해 북한에 지원함으로써 감귤 대북 지원의 물꼬를 열기 시작하였다.

1999년도부터는 제주감귤을 북한에 보내는 본격적인 제주도민운동으로 바뀌게 되었다. 당시 전국적으로 우리민족서로돕기운동본부의 사무총장을 맡고 있던 시민운동가 서경석 목사가 제주를 방문하였는데 제주감귤이 과잉생산의 문제가 있음을 알고 굶주리는 북한동포들에게 감귤보내기운동을 제주시민단체협의회에 조심스럽게 제안하게 되었다. 시민단체협의회에서는 감귤현물모집과 모금을 시민단체협의회가 도민운동으로 주도하기에는 여러

가지 난점이 있으며, 수확되는 감귤을 자식처럼 귀하게 여기는 농가의 정서를 생각할 때, 과연 감귤현물운동이 가능할 것인가에 대한 부정적인 견해를 가지고 있었다. 그래서 당시 제주시 기독교협의회회장을 맡고 있고 제주영락교회담임목사인 김정서 목사에게 북한에 감귤보내기운동을 기독교계가 앞장서서 적극적으로 해 주도록 제안하기에 이르른 것이다.

김 목사는 다소 어려움이 예상되었지만 큰 의미와 가치가 있는 일이라 생각하여, 원칙적으로 북한에 감귤보내기운동을 제주기독교교회협의회가 주도하도록 결의를 이끌어 냈고, 제주도지사를 방문하고 취지를 설명하고 공감을 얻어냈다. 이 운동이 도민운동으로 표출될 경우, 도청에서는 도민들의 현물수집 및 모금이 가능하도록 협력하며, 감귤집하장 선정, 수집 및 운송차량과 저장창고를 제공해 줄 것이라 하였다. 그리고 처음 공식명칭을 '새천년 맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부'라 하였는데 새천년을 맞이하는 감격스런 시점에 때맞추어 어려움에 처한 북한동포들에게 제주도민의 정성과 사랑을 전할 수 있을 것이라는 취지에서 명명되었다. 이 운동이 서서히 통일의 기운으로 승화되기를 바라면서 도민운동으로 시작되었다.<sup>26)</sup>

비전문가들이었던 운동본부의 실무진들에게 수없이 발생하는 긴급한 일들은 정말로 감당하기 어려운 일들이었지만 발대식을 가진 지 거의 한 달만에 첫 출항식을 가지게 되었고 제주도민들이 3차에 걸쳐 북한에 보낸 감귤은 1,050톤에 해당하였다. 제주도민들이 보낸 1,050톤의 감귤은 북한의 대 환영을 받았고 이것은 동시에 제주도민의 큰 보람이 되었다.

분배 확인 차 운동본부의 임원 5명은 2000년 2월 평양을 방문하였다. 그 후 제주도농민들의 힘을 모아 제주도농협은 대한적십자사를 통하여 감귤 3,286톤을 보냄으로써 1999년에서 2000년 사이에 감귤 4,336톤이 북한으로 지원되기에 이르렀다. 이에 우근민 제주도지사를 비롯하여 농협과 농민대표 등 6명의 제주도민들이 분배 확인 차 평양을 다녀오기도 하였다. 그리하여 제주기독교교회협의회회 주도로 시작된 북한에 사랑의 감귤보내기운동이 확대될 필요성이 제기되었고, 범도민적 운동으로 확대 개편되어야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 제주지역종교지도자들이 모여 그 동안 제주지역경제살리기운동을 지속적으로 추진한 제주상공회의소 강영석 회장을 책임자로 선정, 강 회장에게 이 운동을 맡아 이끌어 줄 것을 부탁하게 되었다.

2000년 11월 도내 각 분야의 지도자들이 모여 '새천년맞이 북한에 감귤보내기 위한 도민운동본부'(본부장 김정서)를 '북한동포돕기제주도민운동본부'로 개편하고, 상임대표에 강영석 제주상공회의소 회장을 선임하였다. 제주도민운동본부는 발족과 동시에 도민들의 자발적 참여를 유도하기 위한 '북한에 사랑의 감귤보내기' 캠페인을 벌여나가는 한편, 북한과 직접 접촉과 협의를 위한 제도적, 실무적인 절차를 독자적으로 실행해 나갔다. 이런 과정

---

26) 김정서, "남북협력제주도민운동의 태동과 성장", 남북협력제주도민운동본부, 앞의 책, p. 12.

에서 2000년 11월 30일 북한 민화협과 중국 북경에서 제주산 감귤 3000톤 지원에 관한 합의서를 채택하였다.

감귤보내기 캠페인은 도민들로부터 큰 호응을 얻어 농협과 감협의 적극적인 동참 속에 많은 농민들이 현물참여에 나섰고, 운송작업에 관계하는 기관을 비롯한 여러 기관과 단체들이 자원봉사에 나서기도 하였다. 39,000농가가 3,000톤의 감귤을 기증해 주었고, 이외에 3,000명이 개인으로 감귤을 기증하기도 했다. 이와 함께 371개 단체 2,900여명이 2억4천 만 원을 현금으로 기증함으로써 범도민운동으로 승화되는 계기가 되었다. 한편 지원방식도 이전과는 달리- 대한적십자사, 우리민족서로돕기운동본부 등의 중앙의 대북 지원 창구를 통해서 해온 종래의 방식이 아니라- 도민운동본부측의 노력으로 제주-북한을 직접 잇는 독자채널을 마련하게 됨으로써 감귤보내기운동은 어느 해보다 활기를 띠 수 있었다. 이렇게 모아진 현물과 성금으로 감귤 3,000톤을 북한에 지원(1차 지원: 2000년 12월 16일 981톤, 2차 지원: 동년 12월 23일 1,034톤, 3차 지원: 2001년 1월 3일 985톤)하였다. 아울러 도민운동본부는 감귤지원에 따른 북한내 분배 상황을 직접 확인하기 위하여 강영석 이사를 비롯한 관계자 10명이 2001년 1월7일부터 13일까지, 신철주 북제주군수와 9명이 같은 해 2월5일부터 10일까지 두 차례에 걸쳐 북한을 방문하기도 했다.

한편, 북한에 사랑의 감귤보내기 범도민 운동의 성공적 추진을 바탕으로 제주인들은 북한동포돕기도민운동본부를 중심으로 제주의 또 다른 특산품인 당근도 북한에 보내주기로 하였다. 북한에 당근보내기는 감귤의 분배상황의 확인 차 방북했던 대표들이 먼저 북한에 제의했고 1월중에 조선 아-태평화위원회와 북경에서 실무협의를 갖도록 하였다. 이에 따라 2001년 1월 31일 북한 민화협과 제주산 당근 2,000톤 지원에 관한 합의서를 채택하였고, 다음 달 2월 15일에는 제주도민들은 합의한대로 사랑 실은 제주산 당근 약속물량 2,000톤을 북한에 전달하기에 이르렀다.

같은 해 3월 15일에는 사단법인 설립발기인대회가 제주상공회의소 회의실에서 운동본부 이사들이 참석한 가운데 열렸다. 이는 감귤·당근보내기운동이 2000년~2001년 북한동포돕기 때부터 범도민적 운동으로 확산되면서 정부로부터 독자적인 대북 창구로서 공식승인을 받은 단체로서의 위상을 정립하고, 체계적인 대북 지원 창구로서의 역할을 하기 위한 것이다. 5월 4일에 통일부로부터 사단법인설립허가를 받고 도민운동본부는 (사)남북협력제주도민운동본부로 명칭을 변경, 보다 적극적인 남북협력사업에 나서게 되었다. 또한 기구를 개편하여 제주도지사를 명예이사로, 제주지역의 여.야국회의원과 도의회의장, 교육감을 고문으로, 시장, 군수를 자문위원으로 위촉하여 지방자치단체와 유기적인 연관을 가진 범도민적인 운동의 기틀을 마련하였다

그리하여 2001~2002년에도 북한에 감귤·당근보내기운동이 이어졌으며, 이번 대북 지원 사업은 과거의 사업성과분석을 토대로 훨씬 일찍부터 사업의 준비를 할 수 있었다. 2001년

9월부터 본격적인 사업추진계획을 통일부, 제주도 등 관련기관과 협의해 나갔다. 그리하여 2001년 11월 28일 강영석 이사장과 본부관계자는 북한 민화협과 북경에서 만나 '제주산 농산물지원 및 분배확인'등에 관한 합의를 채택하였으며 그 합의서 내용은 다음과 같다.

### 1) 제주도 농산물 지원 및 분배확인

- \* 제주도에에서 생산한 감귤 10,000톤, 당근 4,000톤을 2001년 12월 중순부터 2002년 1월까지 5차에 걸쳐 북한측에 전달한다.
- \* 전달방법은 해상선박을 이용하며, 제주항에서 남포항으로 직송한다.
- \* 매회 수송선박에 관계자 2-4명이 승선하여 남포항에서 북한측에 농산물을 인수한다.
- \* 인수요원들은 인수 후 감귤과 당근분배확인을 위하여 평양, 남포, 묘향산을 방문하여 이에 따른 편의와 무사귀환 그리고 신변안전을 북한측이 책임진다.

### 2) 제주도와 북한과의 교류협력사업

- \* 북한측은 98년부터 4차에 걸쳐 인도적 차원에서 감귤을 지원한 제주도민에게 감사의 표시로 2002년 5월 초순에 인원수에 관계없이 제주도민을 초청하여 평양, 묘향산, 백두산을 방문케 한다.
- \* 방문경로는 제주-평양의 직항로를 이용하며 항공기를 대한민국 국적기로 한다.
- \* 북한측은 2002년 5월 초순에 고인돌취재를 위해 5-7명의 인원을 평양에 방문하도록 초청하며 이에 따른 기술(녹음, 녹화설비)적 편의를 제공한다.

### 3) 북한민족화해협의회는 위 사항에 대한 이행약속을 보장한다.

동 운동본부는 대북 지원에 관한 북한과의 합의가 이루어지자 본격적으로 감귤과 당근을 보내기 위한 현물 및 성금모금운동에 나서는 한편, 출항과 분배확인을 위한 구체적 계획의 실행에 착수하였다. 이번에도 많은 도민들이 단체별, 기관별, 개인별로 성금으로 현물로 북한동포돕기운동에 참여하였다. 특히 이번에는 동 운동본부가 통일부 산하 법인이 됨으로써 남북협력기금을 확보할 수 있었던 점은 해마다 도민들의 성금에만 의존해야하는 성금부담을 덜면서 운동의 활성화에 도움이 되었다.

감귤 2,794톤을 실은 배가 2001년 12월 16일 제1차 출항식을 갖기 시작하여, 28일 2차 출항(감귤 1,500톤, 당근 1,000톤), 2002년 3차 출항(감귤1,315톤, 당근 1,509톤), 1월 23일 4차 출항(감귤·당근 2,070톤)에 걸쳐 모두 감귤 6,103톤과 당근 4,000톤이 북측에 지원되었다.

그러나 합의한 감귤지원물량을 약4,000톤이나 채우지 못하는 상황이 발생하였다. 예년에

비해 지나친 과잉생산으로 감귤값 폭락을 예측하여 북한에 보낼 물량을 과다채정하고, 북한에 약속까지 했다. 그러나 정부수매가격이 낮게 책정된데다, 감귤가격이 다소 안정을 유지하면서 오를 조짐까지 보이자 북한보내기용 감귤수매에 동참하려는 농가가 많지 않아 전체 물량을 확보할 수가 없었다. 이로 인해 분배계획을 미리 세워두었던 북한당국으로서는 차질이 생겼을 것이고, 그 동안 남북한간 합의사항을 불이행하는 경우는 대체로 북한측에 의해 발생하였는데 우리측의 사정으로 약속이 이행되지 않는 사례가 발생하게 되었다.

98년 감귤 100톤으로 시작된 감귤대북지원은 99년 도민운동화되면서 활기를 띠기 시작하여 2002년 1월까지 13,572톤의 감귤과 6,000톤의 당근- 총19,572톤을 지원해온 국내 대표적 북한 지원단체로 발돋움한 것이다.

## 5. 대북 지원의 교류성과 분석: 1차 제주도민 방북사업을 중심으로

이렇듯 제주도민들은 그 동안 여러 어려움에도 불구하고 지속적이고 헌신적으로 북한동포돕기운동이란 시대의 소명을 풀어나가는데 다른 어느 지역보다도 더욱 적극적으로 활발하게 앞장서 왔다. 이에 북한은 제주도민들에게 특별한 고마움을 가지게 되었고 지금까지의 신뢰를 바탕으로 제주도와 북한과의 다양한 교류협력사업을 전개하기로 약속하였다.

11월 27~28일에 남북협력제주도 운동본부측이 북한의 민족화해협의회와의 북경회담을 통해 제주도와 북한과의 교류, 협력의 일환으로 제주도민들의 방북계획을 합의한 바 있었다. 이에 북한측은 금년 4월 25일에 민족화해협의회를 통해 98년부터 2002년까지 북한에 무상으로 감귤을 지원한 제주도민에 대한 감사의 표시로 2002년 5월 10일부터 15일까지 5박 6일 동안 제주도민을 북한에 초청한다는 초청장을 남북협력제주도민운동본부에 보내움에 따라 방북계획이 현실화되게 되었다. 북한의 「민화협」에서 보내온 초청장에 의하면 방북규모는 250명이고, 방북방법은 기존의 합의대로 제주-평양간 직항로를 대한민국 국적기를 이용한다고 했다.

북한측 초청에 따른 대규모 제주도민 북한방문은 남북한 민간교류사에 획기적인 일로, 운동본부는 모든 힘을 집중하여 2주밖에 남지 않은 방문계획을 추진하기 시작하였다. 먼저 기자회견을 통하여 도민에게 이러한 사실을 알리고, 누가 갈 것인가를 결정하는데 있어 그 동안의 이 운동 참여도에 따라 방북자 인선기준부터 만들었다. 250여명에 가까운 인원을 각계각층에 고루 나누기란 쉬운 일이 아니었다. 그 동안 이 운동에 수고를 아끼지 않았던 분들부터 성금에 참여한 기관, 단체, 상공인들, 개인 성금자들, 언론인 등등 모두들 함께 고려하여야 했는데, 250명이란 대규모 방북이 전혀 대규모란 생각이 들지 않을 정도로 아쉬움이 많았다. 같이 함께 갈 수 있었으면 하는 분들이 꽤 많았기 때문이다. 기자단은 뜻깊은 방북을 널리 알리기 위해서 그 동안 감귤보내기운동시 적극적 캠페인에 참여한

3개 일간지와 3개 방송사에서 추천을 받아 구성되었다.

그 동안 남북한관계에서 이렇듯 대규모의 인원이 단체로 북한을 방문하였던 선례가 없었고, 북한의 민족화해협의회와의 연락은 인터넷시대에 걸맞지 않게 제3국을 통해야만 가능하였기에 답답할 때가 한 두 번이 아니었다. 또 초청장을 받은 후 출발시까지 촉박한 준비일정을 가지고 준비하려니 어려움이 참으로 많았다. 서둘러 조금 더 유리한 조건을 제시하는 항공사를 선택해야 했고 또 계약을 해야했는데 여기서도 같은 조건이면 이 운동에 기여도도 함께 고려되었다. 통일부에 방북자 명단과 함께 방북승인을 요청하여 방북승인, 방북증명서를 받고 방북교육 등을 받아야 했으며 이와 겹쳐서 가진 제주도민방북단 결단식 등으로 운동본부에서는 도우미까지 모두가 뛰어야만 했다.

북한측에 방북명단을 통보하고, 항공기운항계획 및 평양공항 도착인가 등 북한으로 떠나는 비행기를 타기 전까지 준비하고 해결해야 할 일이 한 두 가지가 아니었다. 250여명의 대규모 인원이 함께 움직여야했기에 8개의 조로 편성되었고 각 조의 조장을 중심으로 인원을 고르게 배치하여야 하는 일까지 고려되어야 했다. 출발전 출발기념식준비, 유치원, 탁아소 방문시에 줄 간단한 선물들, 기념품준비, 방북단들의 네임택 등 사소한 일까지 신경을 써야했다.

제주공항 출발하기 전 출발기념식을 가지고 비행기에 오를 때는 전체적인 일정제시가 없이 북한이 보내온 '5박6일 동안 북한의 평양, 백두산, 묘향산 등을 방문(안내)한다.'는 큰 일정만을 가지고 출발을 해야 했다. 50여 년이 넘게 지속되어온 분단체제, 그리고 북한의 구조적인 특성에서 비롯되는 '손님맞이'는 우리에게 조금은 낯설기도 했지만, 북한동포들은 어렵게 방문한 한라의 손님들을 진심으로 환영해 주었다. 평양 순안공항에 우리를 환영나온 민족화해협의회 허혁필 부회장을 비롯한 일행의 뜨거운 환영과 출입국시의 간소한 절차(신분확인만으로 통과)는 필자가 다른 방문 때와 비교해 볼 때 파격적이었을 뿐 아니라 취재진의 취재활동에 대한 북한의 배려는 5박 6일 동안 여러 곳에서 느낄 수 있었다. 우리가 대화할 수 있는 북한 사람들이 버스에 동승했던 안내원이나 방문지에서 관광을 안내하던 안내원들 정도였음이 조금은 아쉬움으로 남았지만,

그토록 거리감을 가지고있었던 그들도 우리와 언어가 같은 한민족이라는 친근감을 느꼈음은 우리 방문단 모두 공히 느꼈던 감정이었을 것이다. 몇몇 일행 중에는 평양에서만 숙식을 하지 말고 북녘 땅 다른 지역에서도 북한의 분위기를 느껴보고 싶다는 작은 소망을 토로하기도 했지만 우리가 와 있는 이곳에도 와 보고 싶어 열망하고 있는 이산가족들이 많다는 생각을 하며 우리의 작은 소망이 과욕이었음을 이야기했다.

이번 체류기간동안에 방문단 중 북한에 이산가족을 둔 몇몇 사람들이 가족상봉의 열망을 보여 운동본부측이 그들의 상봉을 위해 노력을 기울였으나 이산가족상봉이 이루어지지 않아 안타까웠다. 방북단 중 북에 가족이 있는 사람들이 십여 분이나 있었는데 어렵게 그



곳까지 가서도 가족을 만나지 못하고 발걸음을 돌려야 했던 그 분들을 생각하면 지금도 가슴이 아프다.

〈표 7〉 북한 방문지 및 일정표

<p>첫째날(5.10) 출발기념식-탑승수속-탑승-평양순안비행장-민화협관계자들과의 환담-고려호텔-만경대소년궁전-환영만찬</p> <p>둘째날(5.11) 만경대고향집-동명왕릉-단고기시식-평양지하철-주체사상탑-대동강변-저녁식사</p> <p>셋째날(5.12) 평양순안비행장-삼지연공항-백두산(2,650m초소)-야외점심-정일봉-삼지연밀영-삼지연공항(기념촬영)-평양으로 이동</p> <p>넷째날(5.13) 단군왕릉-모란봉(을밀대.평양성.부벽루)-옥류관-만수대창작사-개선문-평양교예단</p> <p>다섯째날(5.14) 묘향산-국제친선관람관-향산호텔(점심)-보현사-답례만찬</p> <p>여섯째날(5.15) 서해감문-평양공항-제주공항</p>
---

특히 '아리랑축전' 참가를 놓고 곤혹 속에 빠져들었다. 출발 전부터 방북기간에 '아리랑축전'이 열리고 있어 북한의 태도가 걱정스러웠는데 북한측은 방문한 우리에게 축제참관을 강력하게 권하였다. 이에 우리측은 그 동안 제주도민들의 동포사랑은 여야가 따로 없이 한마음으로 전개해왔는데, 이러한 일이 걸림돌로 작용한다면 제주도민들이 펼쳐온 민족사랑의 이 운동에 대한 취지와 열망이 희석될 우려가 있음을 확고한 태도로 설득하였다. 여러 차례에 걸친 토론과 협의 끝에 북한은 참가 요청을 철회하였고 우리도 그 요구를 정중하게 사양할 수 있었다.

5월 14일 저녁 우리측이 마련한 답례만찬이 끝난 후 북한 민화협측과 방북의 성과와 향후 북한과 제주도사이의 교류협력에 대해 종합적인 평가를 겸한 의견교환이 있었다. 강영석 이사장과 북한의 리문환 부회장이 참석한 가운데 진행된 회의에서 양측은 모두 이번 방북이 아무런 문제없이 모든 일정이 다 마무리되었음에 만족감을 표시했다. 북측은 그동안 지속되어온 감귤, 당근보내기 운동이 계속 전개되기를 희망했고, 우리측은 이미 합의된 제주지역 언론기관의 북한지역의 역사문화유적(고인돌을 중심으로)취재에 관한 구체적인 일정을 조속히 통보해 줄 것과, 지난 4월 금강산회담에서 제안한 금년 11월 제주도에서 개최되는 전국 체육대회에 북한의 일부종목의 선수들을 초청하여 시범경기를 갖자는 문제

와 교환 경기시 북한민화협관계자들의 체전참관을 요청했다. 이에 북측은 북한은 관계기관과 긍정적으로 검토하여 빠른 시일 안에 회신키로 하였다.

6일째 되는 날, 오전 남포와 황남 사이의 대동강하구에 있는 서해갑문방문을 끝으로 평양 순안공항에서 북한민족화해협의회 리문환 부회장일행의 환송을 받으며 전세기인 KAL 기를 이용, 제주도로 귀환함으로써 역사적인 5박 6일의 북한 방문을 모두 마쳤다.

## 6. 제주-북한 교류의 의의와 과제

제주도에서 대북 지원은 98년 당시 처음 우리 지역의 잉여농산물을 굶주리는 북한동포들에게 보내자는 순수한 동포애와 인도적 차원에서 이루어지기 시작하였다. 이에 북한측도 제주도의 대북 지원사업이 해를 거듭할수록 남한체제의 우수성을 과시하기 위한 지원사업이 아니라 민간단체가 중심이 되어 전개해온 지원사업에 대해 그 순수성을 느끼고 고마움을 표현해 온 것도 사실이다. 이번 제주도민의 방북초청은 그 동안 어려운 경제사정에 처한 북한주민들에게 제주도민들이 아무 조건 없이 인도적 차원에서 감귤과 당근을 지원한 것에 대한 고마움의 표시로 이루어진 것이다.

그 동안의 대북 지원사업은 지역주민들의 입장에서 보면 일방적으로 준다 는 성격을 지니고 있다. 그러기에 이런 식으로 계속되어 진다면 대북 지원 사업 초기의 참여 열기는 해가 거듭될 수록 식어지게 마련이다. 이러한 지원사업이 꾸준히 지속적으로 이어지려면 일방적인 대북 지원차원에서 남북한간의 교류·협력으로 이어져야 할 것이라 생각된다. 이러한 취지에서 운동본부의 명칭도 '북한동포돕기제주도민운동본부'에서 '남북협력제주도민운동본부'로 바꾸었고, 북한측에도 이러한 운동이 교류·협력으로 이루어져야 한다는 의견을 여러 차례 피력해왔다. 그 동안 보여준 제주도민들의 대북 지원사업의 순수성에 대한 신뢰와 우리측의 교류·협력 제의의 타당성을 이해하여 나온 첫 번째 교류사업이 대규모 제주도민의 북한방문초청이었던 것이다.

이번 북한에 <민화협>초청으로 이루어진 제주도민의 북한방문은 몇 가지 중요한 의미를 가지고 있다고 본다.

먼저, <남북협력제주도민운동본부>라는 순수 민간단체가 정부의 중재 없이 북한민족화해협의회와 협의하여 253명이라는 대규모 방문단을 구성하고 처음으로 제주-평양간 직항로를 통해 북한을 방문하고 돌아왔다는 점이다.

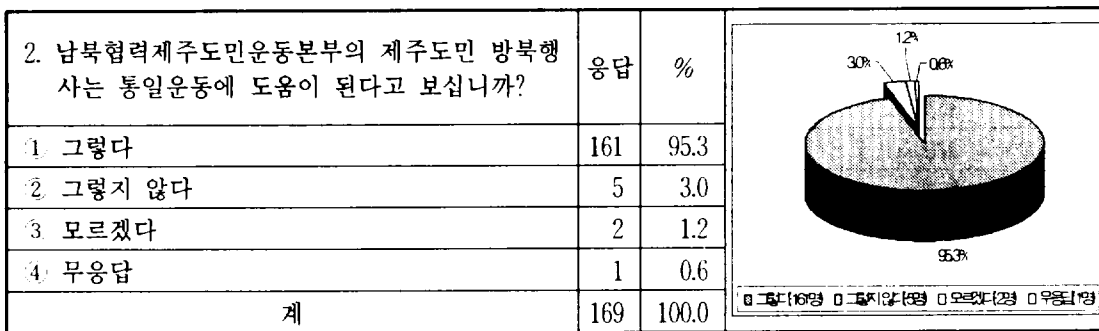
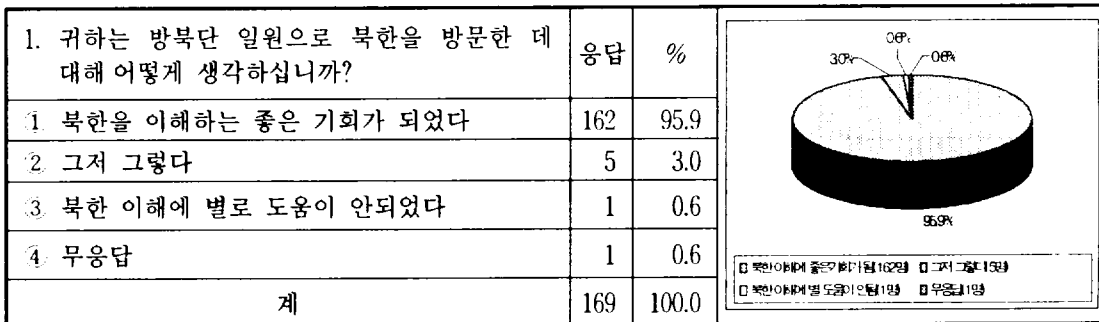
둘째로, 제주도민방북은 지방단체로서는 분단사상 최초의 일일뿐만 아니라 감귤·당근 등 제주지역농산물을 북한주민에게 전달해 온 대북 지원사업이 북녘동포를 돕는 인도적 지원의 성격을 넘어 대규모 인적왕래와 교류로 이어졌다는 점에서 민간교류·협력의 새로운 장을 개척했다는 점에서 특별한 의미를 가진다.

셋째로, 당시 남북경제협력추진위원회 회의가 교착상태에 빠진 상태에서 순수 민간인으로 구성된 제주도민의 북한방문이 아무 탈없이 마무리되면서 서해사태에도 불구하고 남한의 민간인사들이 대북 방문이 이어지는 등 남북관계 개선에 중대한 디딤돌을 놓았다고 생각된다. 민간 및 지방차원의 교류협력은 이데올로기나 체제간의 대립의식이 크게 나타나기 않기 때문에 정부차원의 교류협력보다 정치색이 개재되지 않을 수 있다. 이로 인해 국가차원보다 더 서로간의 신뢰성과 지속성을 가질 수 있어 남북관계개선 나아가 통일에 기여하는 바가 클 것이다.

북한 방문 후 운동본부는 제주도민 방북단 해단식에서 이번 방북단을 상대로 설문조사를 실시하였다. 제주도민방북단이 북한을 어떻게 이해하고 있고, 방북행사가 평화정착과 통일에 얼마만큼 기여하고 있는가를 살펴보면, 제주도민의 대북 지원은 앞으로 어떤 범위에서 할 것인가에 대해 의견을 파악하여 정책자료로 삼고자 함이었다.

설문조사에 응한 169명중 95.9%인 162명이 이번 방문이 북한을 이해하는 좋은 기회였다고 답했다. 자유민주주의 생활방식에 익숙해져 있는 우리 식 갖대로 인식하는 북한을 실상이라고 믿고 있는 것은 아닌가하는 우려도 있지만 이번 방북은 활동에 여러 제약이 있었음에도 불구하고 그대로의 북한을 볼 수 있었던 좋은 기회였다고 볼 수 있다.

〈제1차 제주도민 방북단 설문조사 결과〉



3. 귀하는 감귤·당근보내기운동 등 제주도민의 남북화해협력 운동에 대해 어떻게 생각하십니까?	응답	%	
① 감귤·당근보내기운동에 국한되어야 한다	24	14.2	
② 가능한 한 확대할 필요성이 있다	140	82.8	
③ 모르겠다	4	2.4	
④ 무응답	1	0.6	
계	169	100.0	□ 감귤·당근보내기운동에 국한되어야 한다(24명) □ 가능한 한 확대할 필요성이 있다(140명) □ 모르겠다(4명) □ 무응답(1명)

4. 지금과 같은 대규모의 방북행사가 계속 이어지는 것이 남북화해·협력에 도움이 된다고 보십니까?	응답	%	
① 그렇다	141	83.4	
② 그렇지 않다	6	3.6	
③ 모르겠다	10	5.9	
④ 무응답	12	7.1	
계	169	100.0	□ 그렇다(141명) □ 그렇지 않다(6명) □ 모르겠다(10명) □ 무응답(12명)

5. 귀하는 앞으로 제주도민의 방북행사가 이어질 때 250여명의 규모에 대해 어떻게 생각하십니까?	응답	%	
① 적당하다	54	32.0	
② 더 늘릴 수 있으면 늘려야 한다	17	10.1	
③ 너무 많다	97	57.4	
④ 모르겠다	1	0.6	
계	169	100.0	□ 너무 적다(54명) □ 더 늘릴 수 있으면 늘려야 한다(17명) □ 너무 많다(97명) □ 모르겠다(1명)

6. 귀하께서 방북 중에 선물구입 또는 잡비로 쓰신 금액(\$ )은 어느 정도입니까?	응답	%	<p>※ 1인당 평균 369\$ 지출</p>
① \$100 이하	16	9.5	
② \$100 ~ \$200	36	21.3	
③ \$200 ~ \$300	34	20.1	
④ \$300 ~ \$400	14	8.3	
⑤ \$400 ~ \$500	27	16.0	
⑥ \$500 ~ \$600	6	3.6	
⑦ \$600 ~ \$700	4	2.4	
⑧ \$700 ~ \$800	2	1.2	
⑨ \$800 이상	10	5.9	
⑩ 무응답	20	11.8	
계	169	100.0	

설문조사에 응한 응답자의 95.3%인 161명은 이번 방북이 남북한사이에 화해와 평화를 가져오고 통일을 앞당기는데 도움이 된다고 평가하고 있다. 제주도로 귀환한 후 제주도내 일간지에 기고한 방북단원들의 방북소감에서 대부분 이번 방북을 통하여 북한주민도 한민족구성원으로서 민족공동체의식과 동포애를 느낄 수 있는 기회가 되었다고 쓰고 있다.

방북단이 만난 북측의 인사들이 감귤을 맛있게 먹어보았다고 하면서 공식 비공식 대화석상에서 거듭 감사의 말을 언급하는 것을 보아 순수한 인도적·동포애적 대북 지원은 북쪽 주민들의 차가운 마음을 녹이고 그들로 하여금 대남 적개심을 완화토록 하여 대남 인식전환을 가져다주는 계기가 되었다고 본다. 그러기에 우리 사회 일각에서 제기되어온 대북 지원에 대한 '퍼주기'주장은 다른 각도에서 본다면 마냥 퍼주기만은 아니며, 서로에 대한 적개심을 약화시키는 큰 역할을 하고 있음을 느낄 수 있었다. 또한 가깝고도 가장 먼 북한 땅에 직접 가보고 대화함으로써 심리적인 거리감을 좁히는 동시에 남북간의 동질성도 회복되어진다고 볼 때 이것이야말로 통일을 앞당길 수 있는데 큰 도움이 된다고 할 수 있다. 그러기에 설문지에 답한 방북단의 82.8%(141명)가 제주도민의 남북화해·협력운동을 감귤·당근보내기에서 보다 확대할 필요성이 있다고 보고 있었다.

비록 5박 6일간의 일정으로 다녀온 제주도민의 방북이었지만 장막 속의 북한체제가 어느 한쪽에서부터 변화되고 있음을 과거 전에 북한에 다녀온 경험이 있는 여러 사람들에 의해 이야기되었다. 아마도 방문한 모든 이들이 느꼈으리라고 본다. 이 변화를 계속 이끌어 나가는 것이 우리의 역할이 아닐까 한다. 우리 제주방북단들은 지울 수 없는 이 불행하고 가슴아픈 분단현실을 많이 생각했을 것이며, 같은 민족이라는 동질성도 느꼈지만 여러 가지로 많은 이질성도 동시에 느꼈을 것이다.

지난 몇 년 동안 제주도민들은 우리 앞에 주어진 분단극복이라는 역사적 소명을 다하기 위해 역사 앞에 떳떳할 수 있도록 이를 극복하려는 조그만 실천들을 쌓아 가는 작업을 해 오고 있다는 생각이다. 그런 의미에서 이번 방북을 반세기분단사에 있어 평화와 통일의 씨앗을 심고 온 곳이고, 평화의 섬 제주의 이미지를 확고히 보여주기도 했다.

제주도의 이러한 교류협력은 중앙정부차원에서 추진하기 힘든 사업, 즉 지역실정에 맞는 교류활동과 협력사업을 수행함으로써 국가차원의 교류협력사업의 한계를 보완해 주는 역할을 동시에 수행한 셈이 될 것이다. 나아가서 지역의 산업·경제발전에도 기여하는 것이 된다. 제주도의 경우 과잉생산된 감귤을 북한에 지원함으로써 내수시장에서 감귤 값을 안정시키는 데 일정부분 기여하였으며, 당근의 경우는 더 더욱 그러하였다. 앞으로 제주도 지역의 기업과의 경제협력에 적극적인 관심을 가져 지역기업이 북한지역에 진출하도록 노력해야 하는 것은 당연하다. 이러한 것은 서로의 경제발전에 도움이 될 뿐 아니라 남북한 관계 개선과 통일비용의 축소에 기여할 수 있을 것이며 지방간의 교류협력은 통일문제에 대해 민족적 공감대를 확산시킬 수 있을 것이다.

그 동안 남북한문제는 정부의 전유물로 여겨질 정도로 정부가 독점했었다. 그래서 정부의 일방적인 통일정책추진은 국론분열과 사회적 갈등을 수반한 경우가 종종 있었고, 대북 지원에 대한 국민들의 비판 여론 또한 만만치 않았다. 최근 대북 지원에 대한 지방자치단체, 지방민간단체차원의 교류가 증대됨으로써 이러한 여론이 약화되어짐을 느낄 수 있다. 동시에 이는 지방구성원들을 통일과정에 동참시키는 것이 되며 이는 통일 이후를 대비하는 데도 효과적이다. 만약 통일의 경우를 가정했을 때, 아마도 북한의 주민들 중 남한으로 오는 경우가 적지 않을 것이다. 만약 북한지역 주민들이 수도권 중심으로 몰려든다면 국가적 차원에서 큰 혼란을 초래할 수밖에 없을 것이다. 지방차원에서 교류협력이 이루어졌을 경우 통일후 상호간에 교류가 빈번했던 지역으로 북한지역 주민들을 유도할 수 있어 혼란을 방지할 수도 있을 것이다.<sup>27)</sup>

21세기 세계화의 흐름에 발맞춰 평화의 섬과 국제자유도시를 지향해 나가고 있는 제주도, 이와는 대조적으로 변화의 바람이 느껴지기는 하지만 여전히 강성대국과 자립생산을 외치며 가는 곳마다 '경애하는'으로 시작되는 안내요원들의 체제 찬양과 선전에 급급한 북한. 이 두 세계의 만남은 지극히 부자연스러우면서 답답하기도 하였다. 체제선전은 말로 하는 것이 아니라 보다 더 풍요로운 삶의 질을 제공해 주고, 선택의 기회를 보다 많이 제공하고, 폭넓은 자유와 다양성을 갖추어주면 말을 안 해도 저절로 되는 것이거늘, 그들이 목소리를 드높일수록 그들의 주장이 더욱 역설적으로 이해되기도 하였다. 북한을 접하는 시간이 많고 길어질수록 우리의 자유민주주의의 가치를 확인하게 되었고, 북한을 한층 보수적으로 이해하려는 경향을 보여주기도 하였다.

앞으로 북한과의 교류협력이 다변화되면서 대규모 방북이 더욱 이루어질 것이라 본다. 북한은 이를 통해 남한사회의 대북 지원에 대한 긍정적인 여론을 유도함과 동시에 경제약화에 따른 외화획득의 성과도 올릴 수 있기 때문이다. 남북한 사이의 대규모 인원의 접촉으로 이를 통제할 수 있는 자신감이 확실해질 시점에서는 더욱 늘어날 것이다. 이에 대비, 우리도 북한실정, 북한체제에 대한 이해도를 넓혀 나갈 수 있는 충분한 방북교육이 필요하다고 하겠다. 북한의 실상을 우리 식의 잣대로 이해하려는 경향이 종종 보여지기도 하였지만 일부 언론에서조차도 우리 식으로 그들을 이해하려는 경향을 보이기도 하여 우려를 낳기도 했다. 이와 함께 일부 방문객들이 북한사회체제특성을 고려하지 않은 행동으로 다소 문제가 발생한 점도 극복해야 할 과제이기도 하다.

또한 이렇듯 시작된 북한과의 교류협력이 지속적으로 확대될 필요성을 느끼고 있다. 이 사업이 지속적인 교류협력사업으로 이어지는데 북한측은 다소 소극적인 자세를 보이고 있다. 그들과 교류사업을 제안하려 하면 또 다른 지원사업후의 교류협력이라는 인상을 강하

27) 문장순, "지방 정부와 대북 교류현황과 과제", 『평화연구』 26호(경북대학교 평화연구소, 2001), p. 52.

게 풍기고 있어 이를 어떻게 해결해야 할까가 우리의 큰 과제가 되고 있다.

## Ⅳ. 바람직한 “대북 지원-교류협력 연계” 방안 모색

### 1. 바람직한 접근방법

대북 지원이 교류협력으로까지 연계될 수 있도록 하기 위해서는 우선 대북 지원 사업을 성실히 해나갈 필요가 있다고 생각한다. “지원 없이 협력 없다”라는 말이 표현하듯, 북한은 아직도 지원과 협력을 같은 뜻으로 받아들이고 있고, 어떠한 형태의 교류협력사업도 일정규모의 지원을 전제로 하고 있기 때문이다.<sup>28)</sup> 따라서 성실한 대북 지원을 통해 어느 정도 신뢰가 조성된 다음에 교류협력을 제의하는 순서로 접근해야 할 것이다.

제주도의 사례를 통해서 볼 때, 대북 지원사업이 성공하고 신뢰를 쌓아가기 위해서는 지역특성에 바탕을 둔 지원사업, 인도적 지원의 순수성 견지, 전시성 혹은 이벤트성을 지양한 지속적인 지원 사업 등이 이루어져야 할 것이다. 조심스럽게 교류협력을 제의하는 것은 그 다음이다.

#### 가. 지역특성에 바탕을 둔 지원사업

지방 혹은 지방민간단체의 대북 지원은 그 지역에서 생산되는 농산물을 비롯한 특산품을 중심으로 추진하는 것이 바람직하다.

대북 지원은 그 동안 국내에서는 민간단체들이 시작부터 주도해 왔으며, 「6·15」선언 이후 정부도 대북 지원에 나서고 있다. 이제 대북 지원은 품목도 식량, 비료 등 다양해졌으며, 그 규모도 커지게 되었다. 그러나 지방민간단체의 대북 지원사업은 예산의 한계가 있어 지원 규모가 클 수 없기에 품목에서 차별성을 가지는 것이 효과적이다. 예컨대 지역 특산물이나 잉여 농수산물, 관내 기업이 생산하는 물자(밀가루, 의류, 약품 등 생필품), 그리고 관내 기업의 유휴 제조설비 등이 우선 그 대상이 될 수 있을 것이다.

이 경우에 받는 북한의 입장에서도 다른 대북 지원 사업 속에서도 매력을 가지게 되며, 아울러 지역주민의 참여와 성원을 이끌어 내는데도 기여할 것이다.

그러나 이 점만을 너무 집착하면 대북 협상력에 문제가 있을 수 있고, 자칫 인도적 대

28) '교류'라는 표현에 대해 북한은 아직까지 개방과 연결시켜 사고함으로서 매우 제한적으로 사용하고 있다. 특히 자매결연이라는 표현에 대한 거부감이 강하다. 강영식, 『민간과 지방자치단체의 대북 지원 및 교류협력사업의 의의와 추진방향』, 제2건국범국민추진위원회, 앞의 책, p. 81~82.

북 지원이라는 목적에도 어긋날 수 있음에 유의해야 한다.<sup>29)</sup> 결국 민간단체가 조달할 수 있는 사업예산의 규모와 북측의 요청내용에 따라 지원품목을 결정할 수 있을 것이다.

#### 나. 인도적 지원의 순수성 견지

북한에 대한 지원사업은 인도적 차원에서 이루어지는 것이다. 인도주의와 동포애에 바탕을 두고 있기에 북한도 민간단체가 중심이 되어 전개해온 지원사업에 대해 큰 의미를 부여해 온 것이 사실이다. 따라서 지방 혹은 민간단체의 대북 지원사업이 처음부터 남한 체제의 우월성을 과시하기 위한 “시혜”라는 느낌을 북한측이 강하게 받거나, 반대급부를 노린 지원이라는 인식을 하게 되면 그 순수성이 훼손되고 말 것이다. 북한은 체제특성상 남한의 중앙-지방, 그리고 민-관의 관계와는 전혀 다르다. ‘대가 없는 지원’에 대해서도 어떤 식으로든 대가를 요구할 것이라고 북한측은 보고 있다. 따라서 대북 지원사업이 조금이라도 의도성이 있는 것으로 비쳐지지 않도록 세심한 준비와 진행이 요구된다.

그러나 지원품의 인도 인수 및 분배확인을 지원하는 측에서 직접 할 수 있어야 함을 사전에 구체적으로 합의하고 이를 관철하는 것이 중요하다.

#### 다. 전시성 혹은 이벤트성을 지양하고 지속적인 지원을 통한 신뢰형성

대북 지원은 일관성이 무엇보다도 기본적이다. 지원이 일회성으로 끝난다거나, 지원품목이나 규모에 있어 변화 폭이 심하면 신뢰가 형성되기가 어렵다. 지원품목이 다양하지 않고 단일품목이더라도 일과성으로 끝나지 않아야 한다. 또한 지원규모가 첫 회에는 크고 다음 해는 첫 회보다 작다거나 하는 기복보다는 적은 양에서 출발하더라도 지속성을 갖는 것이 신뢰를 쌓는 데는 더 효과적이다.

#### 라. 보다 발전적인 대북 지원사업을 위한 교류-협력사업의 제의

대북 지원사업은 지역주민의 입장에서 보면 일방적이면서 또한 시혜적인 성격을 지니고 있다. 그러기에 시작할 때의 참여 열기는 해가 거듭될수록 식어지게 마련이고, ‘퍼주기’라는 생각을 갖는 주민들이 늘어날 수 있다. 이러한 현상이 확산되는 것을 막고 지원사업의 다양화와 양적 발전을 위한 이유를 전제로 북한측에 인적왕래와 교류사업을 조심스럽게 제의해 볼 필요가 있다. 물론 이 제의를 할 시기는 일률적으로 정할 수 없지만 대북 지원이 적어도 2~3년이 지나면서 그 순수성이 신뢰감을 이끌어낼 시점이 바람직하다. 이 제의

---

29) 강영식, 위 책, 같은 논문, p. 83.



를 할 경우, '받았으니, 너희도 줘야되지 않느냐'식의 상호주의를 내세우는 것은 금물이다. 이 지원사업이 지역주민들로 하여금 북한동포들에게 도움이 되고 있고, 고마움을 느끼고 있다는 것을 확인시켜주기 위한 차원에서 인적왕래-교류사업이 필요하다는 것을 북한측에 설득할 필요가 있다.

인적왕래-교류사업에 대한 구체적 내용으로, 우선 지원단체가 주관하여 지원사업에 적극적 성원을 해준 인사들로 구성된 단체방북사업을 제의하는 것이다. 북한측에 이들이 북한을 방문하여 지원사업이 효과가 큼을 확인하고, 돌아가면 지원사업의 적극적 후원자가 될 것임을 설득한다. 또한 지원사업에 대해 감사의 표시로 북한이 단체방북을 초청함은 민족의 화해·협력에 적극 나서고 있음을 내외에 알리게 된다는 것도 주지시킨다.

그리고 이러한 방북사업 외에 정치적 부담이 적은 문화와 학술, 또는 체육 교류 등도 제의할 수 있을 것이다. 예컨대, 제주의 경우 언론기관의 북한지역의 역사문화유적(고인돌을 중심으로) 취재를 제의했다. 그리고 금년 11월 제주도에서 개최되는 전국 체육대회에 북한의 일부종목의 선수들을 초청하여 시범경기를 갖고, 북한민화협관계자들의 체전참관도 요청했다. 이에 북측은 빠른 시일 안에 답신을 주기로 약속한 상태이다.

## 2. 추진전략상의 고려사항

다음으로, 대북 지원이 인적 교류협력 사업으로 연계시키기 위한 추진전략상의 고려사항을 제시해 두기로 하면 다음과 같다.

### 가. 지역주민의 참여와 성원

지방 소재의 민간단체가 대북 지원 및 교류협력 사업을 성공적으로 이끌어 가기 위해서는 무엇보다 우선 지역 주민들의 참여와 성원을 얻어야 한다. 특히 대북 지원 물품이나 재원의 확보 등에 있어서 지역 주민들의 지지와 참여가 없으면 불가능한 일이다.

지역주민의 성원을 얻어내기 위해서는 북한동포를 향한 사랑의 마인드를 함양해 주는 교육적 운동을 전개할 필요가 있다. 북한은 언젠가 같이 살아가야 할 통일의 대상임을 전제로 북한 동포들의 어려운 경제와 식량 사정 등을 알려주면서 동포애와 인도주의 정신을 불러일으킬 수 있는 '북한동포돕기운동'을 전개할 수 있다.

그리고 주민들이 참여가 가능한 사업을 선택해야 한다. 현물을 통한 참여가 가능하기 위해서는, 앞서 언급했듯이, 지역의 특산물이나 잉여농수산물, 관내 기업이 생산하는 물자 등이 좋을 것이다. 그렇게 해야 성금 참여율도 높일 수 있다.

지역주민들의 성원 없이 이루어지는 대북 지원은 성공하기도 어려울 뿐만 아니라 '퍼주

기라는 인식을 가져올 뿐이다. 많은 돈을 지불한 대가로 일회성으로 그칠 가능성이 큰 전시성 혹은 이벤트성 교류협력 사업도 마찬가지이다. 따라서 지역 주민들의 참여와 성원은 대북 지원과 교류협력 사업을 함에 있어서 일차적인 과제라 할 것이다.

#### 나. 주관단체의 조직과 인력 구비

북한동포돕기와 남북교류협력을 주관하는 단체의 조직과 인력 구성도 중요하다. 지역 내 특정단체를 중심으로 소규모의 대북 지원 사업을 전개할 수도 있다. 이 경우 한국적십자사나 우리민족돕기운동본부 등 중앙 민간단체들의 협조를 받아 일을 추진할 수 있다.

그러나 이 보다는 지역 내 뜻을 같이하는 여러 시민단체와 인사들을 포함하여 주관단체를 조직하는 것이 좋을 것이다. 그래야 지역주민의 폭넓은 참여와 지지를 얻어내고 사업추진의 효율성도 거둘 수 있다. 대북 지원 사업의 경우 물품확보를 위해 생산자단체의 협조가 필수적이고, 홍보를 위해 지역신문방송사의 협조도 필요하다. 그리고 지원물품 운송을 위한 운송사업체들의 협조도 필요하며, 북한에 관한 실정과 정보를 알기 위해 학자와 전문가들의 참여도 필수적이다. 이처럼 주관단체가 조직적인 가운데 지원 사업을 내실 있게 진행할 경우 대북 독자창구를 확보할 수도 있으며 남북교류협력기금도 지원 받을 수 있다.

그리고 지방정부 및 의회와의 적극적 협력도 중요하다. 아무래도 지방소재의 민간단체는 재정이나 행정력 등에 한계가 있을 수밖에 없을 것이기 때문이다. 다만 지방정부가 주도적인 역할을 맡는 것은 고려되어야 할 것이다. 다음 선거를 의식하거나 지자체의 장이 바뀔 경우 자칫 전시성 혹은 이벤트성 사업 추진이 될 가능성도 있기 때문이다. 따라서 민간단체의 주도, 지방정부 지원 체제가 좋을 것이다.

#### 다. 현실성 있는 교류협력사업의 구안과 제의

현실성이 있는 교류협력 사업을 구안하고 제의해야 할 것이다. 현실성이 적고 의욕만 앞서는 방식의 접근은 그 성사도 예측하기 어려울 뿐만 아니라 오히려 남북관계에 장애물로 등장할 가능성도 있다. 즉, 지원단체나 지역의 필요보다는 북측의 요구에 의해 움직여질 가능성이 많은 것이다.<sup>30)</sup> 따라서 남북간에 실제적 협력을 위한 사업을 발굴하는 것이 중요한 것이다.

광역시, 도, 혹은 시, 군은 지방의 위치와 크기, 산업기반, 문화적 특성, 경제적 능력 등을 감안하여 특성에 맞게 대북 교류사업을 선정해야 한다. 예컨대 전남의 농업과 예향 지방을 살리는 농수산물 교류, 남도도립국악단 등의 교류계획이나, 강원도의 분단도인 동시

30) 문장순, "지방정부의 대북교류 현황과 과제", 경북대학교 평화연구소, 앞의 책, p. 15.

에 동해안을 끼고 있는 특성을 살린 연어 공동방류, 솔잎혹파리 공동 방제사업 등은 현실적 여건을 잘 살린 교류계획으로 볼 수 있다. 또 남북강원도의 어업협력 사업도 중요한 대안이 될 수 있고, 부산의 전국체전과 아시안게임에 맞춰 진행된 금강산 채화 및 체전 참가 등도 좋은 사례이다.

제주의 경우도 바로 지역특성을 살린 감귤과 당근을 지원했기에 성공한 것으로 볼 수 있다. 특히 제주는 “한라에서 백두까지”라는 통일의 상징성도 중요한 몫을 담당할 수 있을 것이다. 그래서 일찍부터 제주는 한라-백두교차관광을 진행시켜 왔고, 한라-백두 합수도 제의한 바 있다. 제주의 주요산업인 관광사업도 북한의 관광지와 관광벨트화하여 교류협력을 펼 수 있는 아이템이 된다.

### 라. 북한의 실정과 의도 파악

북한의 실정과 의도를 파악하는 것도 대북 지원과 교류협력사업을 성공시키는 관건이다. 북한관련 정보는 그 동안 정부가 독점하다시피 해왔기 때문에 지방이나 민간단체 차원에서는 북한에 대한 실태나 의도를 파악하기 힘들었다. 지역의 북한관련 학자나 전문가의 도움을 받을 수는 있지만 인적 자원이 제한되어 있어 교류협력과 관련한 현실적인 문제를 제공하는데 한계가 있다. 이러한 한계로 인해 교류협력 과정상 철저한 준비나 적극적인 대북 교류 활동을 할 수 없게 되는 것이다.<sup>31)</sup>

예컨대, 제주도민의 방북사례 등을 통해서 얻을 수 있었던 교훈 두 가지만 적시해 두기로 하면 다음과 같다.

① 북한이 대북 지원 주관단체의 방북사업 수락의 배경이 무엇인지 명확히 인식할 필요가 있다.

금년에 북한은 대규모 단체방북으로 5월에는 제주도민 대표단을 시작으로 민간지원단체 주관의 방문단을 여럿 평양에 초청하였다. 200명 이상의 남측인사를 북한에 초청한 것은 2001년 8·15사절단의 평양방문이 처음이다. 그러나 북한에 인도적 지원사업을 해온 단체가 대규모 대표단을 구성하여 북한을 방문하도록 초청한 것은 제주도민 1차 방북이 처음이다. 북한은 그 동안 대북 지원사업의 경우 인도인수요원과 분배 확인단에 한하여 작게는 10명 미만에서 20명 이내의 규모로 방북을 허용해왔으나 대규모 단체 방문단초청은 이번이 처음이다.

북한은 그 동안 전개해온 인도적 지원사업에 대한 고마움의 표시로 지원단체주관의 방북단을 초청하는 것이라고 언급하고 있으나 이것은 「계산된 실험」 또는 「목적을 가진 제한적

31) 위 글. p.17.

개방」 사업이라는 점에 유의할 필요가 있다. 그 동안 남한인사의 북한방문사업에 소극성을 띄어온 북한이 단체방북사업을 추진하는 데는 폐쇄성에서 벗어나 「개방」 이미지를 세계에 알리고 「6·15」 정신에 입각한 화해·협력의지를 내외에 알리는데 그 배경이 있다고 하겠다. 아울러 북한으로서는 「비적대적」이고 「무해한」 남한의 대북 지원단체의 후원자들 대부분이 온건보수성향의 사회지도급 인사들이기에 이들을 초청하여 환대함으로써 남한의 북한에 비판적인 여론형성에 영향을 미치고자 하는 의도도 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

그리고 대규모 단체방북초청사업은 경제난 해소에도 다소 도움이 될 수 있다. 대규모 방문단이 북한 체류기간 중 소요되는 비용이 결코 적은 금액이 아니기에 적은 비용으로 외화를 획득하는 기회가 되고 있다.

#### ② 방북일정에 대한 사전합의와 내실 있는 방북교육이 필요하다.

북한측이 단체방북초청제의를 수락하고 나면, 출발하기 전에 합의를 해야 할 일이 방북 체류일정이다. 일반적으로 북한측은 방북단이 평양에 도착하는 날까지 구체적인 스케줄을 제시하지 않았다가 평양공항 도착한 이후부터 일정을 제시하고 진행시키려 한다. 그러기에 방북단에게는 부담이 되는 정치적인 행사나 방문지를 권유받게 됐을 때 곤혹 속에 빠지게 되고, 북한측과는 물론이고 방북단 내부에서 대립이나 갈등이 유발될 수 있다. 따라서 출발 전에 북한측과 방문일정과 이에 따른 문제를 충분한 협의를 가지는 것이 바람직하다.

북한측과 방문일정에 대한 사전협의와 아울러 대규모 단체 방북단의 활동에 대한 내실 있는 방북교육이 실시되어야 한다. 북한체류 중 북측이 불쾌해하거나 불만을 가질 사항들과 남측과 북측간에 발생할 수 있는 갈등상황을 교육을 통해 충분히 인지하여 무난하게 대처할 준비를 갖추게 할 필요가 있다.

그리고 방북단에는 반드시 경험 있는 대북 전문가가 포함되도록 해야 한다. 그래야 방북 현장에서 혹 일어날 수 있는 문제의 해결이나 협상 등에 대처할 수 있다.

#### 마. 중앙정부와의 협력

지방이나 지방소재 민간단체의 대북한 정보의 한계를 극복하기 위해 중앙정부와의 협력이 중요하다. 통일부와 유기적인 협력을 통해 대북 관련 정보와 더불어 행·재정적 지원도 받을 수가 있을 것이다. 그리고 중앙정부가 추진하는 대북 지원 및 교류협력의 틀 속에서 지방 및 민간단체의 몫과 위치가 어디인지를 분명히 해야 중복적인 사업을 피하면서 지방과 민간단체의 역할을 찾을 수가 있다. 다만 중앙정부의 지나친 간섭과 통제로 민간이나 지방의 자율성을 통제해서는 곤란할 것이다.

32) 통일연구원, 『남북협력촉진을 위한 단체방북 활용방안』, 정책건의서, 2002-20, p.3-4.

### 3. 향후 전망과 남은 과제

지방의 「대북 지원-교류·협력」 연계사업이 갖는 의미는 무엇일까? 우선, 북한은 앞으로 남한과의 교류협력사업에도 적극적으로 나설 가능성이 있다. 이 경우 남북간 교류협력이 다변화되면서 대규모 방북이 더욱 이루어질 것이라 본다. 북한은 이를 통해 남한사회의 대북 지원에 대한 긍정적인 여론을 유도함과 동시에 경제악화에 따른 외화획득의 성과도 올릴 수 있기 때문이다. 남북한 사이의 대규모 인원의 접촉으로 이를 통제할 수 있는 자신감이 확실해질 시점에서는 더욱 늘어날 것이다.

그리고 북한의 적극적 개방정책의 표방은 한국에서 대북 민간 지원도 지금보다 더 다양하게 그러면서도 전체적으로 규모가 증가되면서 더욱 활발해질 것이다. 이제 지방자치단체는 물론이고 종교계, 대학, 사회단체 등 남한의 사회각계는 북한을 지원하는 사업을 적어도 하나이상 해야 한다는 흐름으로 이어갈 것이다.<sup>33)</sup> 남북 당국간에 합의에 따라 대규모의 대북 지원이 정부차원에서도 이루어질 것이다. 이러한 대북 지원사업의 변화는 「대북 지원-교류·협력」 연계사업이 복잡한 환경에 처하게 됨을 뜻한다.

이렇듯 북한은 교류협력사업의 필요성을 느끼고 있고, 이에 따라 남한정부와 민간단체들의 지원사업도 더욱 활발해질 것이다. 그러나 앞으로도 당분간 북한은 교류협력의 확대 실천에는 다소 소극적인 자세를 보일 것으로 보인다. 앞서, '교류'라는 표현에 대해 아직까지 개방과 연결시켜 사고하고 있음을 지적했거니와, 북한은 개방의 필요성과는 달리고 속도를 조절할 것으로 보이기 때문이다.

북한은 교류협력사업을 종전과는 달리 선별적으로 접근할 가능성이 높다. 애초부터 남북간 인적왕래-교류에 부담을 가지고 있는 북한으로서는 상대적으로 지원규모가 큰 사업에 관심을 가질 것이다. 따라서 지원규모가 적은 경우에 대해 북한은 단체방북을 허용이나 교류협력사업을 하는 것을 주저할 것으로 예상된다. 이러한 북한의 입장과 태도를 잘 이해하고 보다 발전적인 교류협력으로 연계시켜 나갈 것인가 하는 점도 남은 과제라 하겠다.

한편, 남한의 대북 지원 및 교류협력 추진단체들도 전시성이나 이벤트성의 대북 사업을 지양하고 철저한 내실을 다질 필요가 있다. 사업추진 능력이 뒷받침되지 못하면 지방이나 민간단체의 교류협력은 결코 성공할 수 없다. 내실있는 사업계획의 수립, 조직과 인력의 정비, 재정적 능력, 대북 정보, 중앙정부와의 협조, 지역주민들의 지지 등이 확보되어야 할 것이다.<sup>34)</sup>

그리하여 종전처럼 대북 지원사업이 일방적 퍼주기라는 인식을 불식시켜 나가기 위해서는 북한을 잘 설득하여 교류협력으로 이어지도록 해 나가야 한다. 지나친 '상호주의' 주장

33) 서경석, 앞의 논문, p. 4.

34) 최진욱, 『남북 지방자치단체 교류협력의 현황과 과제』, 제2건국범국민추진위원회, 앞의 책, p. 68.

은 북한을 곤혹스럽게 할 것이지만 그래도 어느 정도는 상호성이 있어야 한다. 나아가 교류협력은 일회성, 이벤트성이 되지 않도록 제도화하는 노력도 기울여 나가야 한다. 이제 더 이상 북한과의 만남 자체만으로 혹은 일회성 사업의 성공으로 남북관계에 획기적인 변화를 가져왔다는 인식은 적절하지 못하다.<sup>35)</sup>

그러나 한 가지 유의해야 할 사항은 서두르지는 말아야 한다는 점이다. 대북 사업을 통해 얻고자 하는 실질적인 이익이나 사회문화 및 인적 교류는 인내를 가지고 지속적으로 추진해야지, 너무 서둘러서 처음부터 가시적인 성과를 얻어내려 해서는 안될 것이다.

## Ⅵ. 결 론

이 연구의 목적은 민간단체의 대북 지원과 연계한 교류협력의 추진사례를 분석·평가함으로써, 향후 바람직한 인도적 지원사업과 교류협력의 연계 모델을 정립하고, 그에 따른 접근방법과 추진전략을 개발하여 보는 데 있었다. 이러한 연구목적을 수행하기 위해, 여기서는 대북 지원 사업을 매개로 하여 대규모의 인적교류로까지 확대 발전시킨 제주도(남북협력제주도민운동본부)의 사례를 분석하였다.

순수 민간단체인 남북협력제주도민운동본부가 주관이 되어 전개해온 북한에 사랑의 감귤보내기 운동에는 수많은 도민, 기관 및 단체 등이 자발적으로 참여하여 이룩한 것이었다. 제주도민들은 지난 98년에 100톤의 감귤을 보낸 것을 시발점으로 하여, 1999년 이후부터는 매년 3,000~6,000톤 수준의 감귤을 북한에 지원해왔다. 그리고 2000년부터는 당근도 같이 지원하였다.

이처럼 제주도민들이 순수한 동포애의 발로에서 추진해온 북한동포돕기운동에 북한측이 답례를 보내온 것이 바로 지난해 5월과 11월 2차례에 걸쳐 510명이나 되는 대규모의 제주도민을 초청한 일이었다. 제주도민의 대규모 방북은 몇 가지 점에서 남북한 민간교류사에 있어 선구적이라 할 수 있다. 첫째는, 지방의 민간단체(사단법인 남북협력제주도민운동본부)가 주관으로 한 대북 지원사업을 인적교류협력으로까지 확대 발전시키는 하나의 모델을 제공했다는 점이다. 둘째는, 물론 간접지원은 있었지만 중앙정부의 중재 없이 지방의 민간단체가 직접 북한측과 협상하여 제주↔평양의 직항로를 통한 방북을 성사시켰다는 점이다. 셋째는 이산가족방북이나 금강산 관광 등과는 차원이 다른, 따라서 그 동안 남북교류사에 없던 대규모의 순수 민간인의 방북을 성사시켰다는 점이다. 끝으로, 제주도민의 방북성사는 남북경제협력추진위원회 회의가 교착상태에 빠진 상황에서도 성공적으로 진행되

35) 김재한, 『긴장완화와 화해협력을 위한 접경교류 활용방안』, p.161~162.

었고, 이것은 이후 일어난 서해사태에도 불구하고 남한의 민간인사들이 방북이 이루어지는 등 남북관계 개선에도 중요한 디딤돌을 놓았다.

이러한 제주도의 사례에 비추어 앞으로 민간단체의 대북지원과 교류협력의 연계확대를 위해서는 성실한 대북 지원을 통해 어느 정도 신뢰가 조성된 다음에 교류협력을 제의하는 순서로 접근해야 할 것이다. 우선, 대북 지원사업이 성공하고 신뢰를 쌓아가기 위해서는 지역특성에 바탕을 둔 지원사업, 인도적 지원의 순수성 견지, 전시성 혹은 이벤트성을 지양한 지속적인 지원 사업 등이 이루어져야 할 것이다. 조심스럽게 교류협력을 제의하는 것은 그 다음이다. 그리고 북한에게 교류협력 사업을 제의할 때 원칙에 입각한 '상호주의' 보다는 보다 발전적인 대북 지원 사업을 지속해 나가기 위해서 인적왕래-교류사업들이 필요하다는 점을 설득시킬 필요가 있다.

다음으로, 추진 전략상에서 고려해야 될 사항으로는 첫째, 지역주민들의 참여와 성원이다. 둘째, 주관단체의 조직과 인력의 구비이다. 셋째, 현실성 있는 대북 교류협력사업의 구안과 제의이다. 넷째, 북한의 실정과 의도를 잘 파악할 필요가 있다. 다섯째, 중앙정부와의 유기적인 관계가 필요하다.

앞으로 북한과의 교류협력도 다변화되면서 대규모 방북이 더욱 이루어질 것이라 본다. 북한은 이를 통해 남한사회의 대북지원에 대한 긍정적인 여론을 유도함과 동시에 경제악화에 따른 외화획득의 성과도 올릴 수 있을 것이기 때문이다.

이렇듯 북한은 교류협력사업의 필요성을 느끼고 있다. 그러나 교류협력의 확대 실천에는 다소 소극적인 자세를 보일 것으로 보인다. 북한은 교류협력사업을 선별적으로 접근할 것이고, 교류협력사업을 제안하면 그에 앞서 환경조성을 강조할 가능성이 크다. 이러한 북한의 입장과 태도를 잘 이해하고 보다 발전적인 교류협력으로 연계시켜 나갈 것인가가 남은 과제라 하겠다. 그리고 남한의 대북 지원 및 교류협력 추진단체들도 전시성이나 이벤트성의 대북 사업을 지양하고 철저한 내실을 다질 필요가 있다. 사업추진 능력이 뒷받침되지 못하면 지방이나 민간단체의 교류협력은 결코 성공할 수가 없을 것이기 때문이다.

한편, 아직도 남북관계가 정착되었다고 보기는 어렵다. 미국이 악의 축 국가로 지목했던 이라크 공격 가능성을 내비치고 있으며, 북한핵 문제로 인해 남북관계가 격변할 소지는 얼마든지 있다. 이처럼 유동적인 상황, 더 나아가 남북교착 상태로 빠졌을 때에 어떻게 할 것이냐 하는 점도 유의해 두어야 할 것이다. 이 점에서 우리는 다시 한번 제주도의 사례를 주목해 둘 필요가 있다.

제주도의 사례는 6·15정상회담 이후 급진전되던 신남북관계가 미국 부시행정부의 등장, 9·11뉴욕테러 등으로 남북관계에 제동이 걸린 경색 국면에도 불구하고 성공적으로 추진되었던 사례에 해당한다. 여기에서 우리는 당국간 관계와는 별도로 민간차원의 교류는 계속할 수 있다는 북한의 의도를 읽어낼 수 있다.

한반도의 평화정착과 통일은 결국 남북한간 교류와 협력을 통해 신뢰가 축적될 때 나타나는 결실이라고 볼 때, 당국간 관계상황과 별도로 가능한 민간차원의 교류협력만이라도 지속되어야 할 것이다. 그리고 이것이 경색국면의 남북관계를 회복하는 데에도 중요한 역할을 할 것이다.

## 참고문헌

- 강영식, “민간과 지방자치단체의 대북지원 및 교류협력 사업의 의의와 추진 방향”, 제2조국범국민추진위원회, 『함께하는 한반도 시대-지방자치단체의 남북·해외 교류협력시대』, 서울: 양동문화사, 2002.
- 고성준, “남북화해·협력시대와 제주: ‘평화의 섬’ 제주의 위상과 과제”, 제주대학교 동아시아연구소, 통일문제 연구협의회 공동주최, 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 세미나』, (2000. 9. 20).
- 김형석, “대북인도지원 어떻게 할 것인가”, 민주평화통일자문회의 주최, 『남북평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』에 관한 대토론회 발제문, (2001. 11.30).
- 김정서, “남북협력제주도민운동의 대동과 성장”, 남북협력제주도민운동본부, 『남북통일의 디딤돌 놓다』, 제주: 나라출판, 2002.
- 김재한, “긴장완화와 화해협력을 위한 접경 교류활용방안”
- 문장순, “지방정부의 대북교류 현황과 과제”, 경북대학교 평화연구소, 『평화연구』, 제26집(2001).
- 문정인·양영철·현인택·양길현, “평화의 섬을 위한 제언”, 제주국제협의회편, 『평화와 번영의 제주』, 서울: 신라출판사, 1993.
- 서경석, “민간단체의 대북교류-현황과 실천”, 제3회 대북협력국제회의(2001. 6) 주제발표문, p.1.
- 최진욱, “남북지방자치단체 교류협력의 현황과 과제”, 제2건국범국민추진위원회편, 『함께하는 한반도시대: 지방자치단체의 남북·해외교류 협력사례』, 서울: 양동문화사, 2002.
- 법륜, “식량 및 일반구호 활동의 현황과 과제”, 제3회 대북협력국제회의 주제발표문, (2001. 6).
- 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 남북협력제주도민운동본부, 『남북통일의 디딤돌 놓다』, 제주: 나라출판, 2002.
- 제주국제협의회, 『평화와 번영의 제주』, 서울: 신라출판사, 1993.
- 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 ‘평화의 섬’ 모델과 추진전략과 모색』, 1998.
- 제2의 건국범국민추진위원회, 『함께여는 한반도시대』, 서울: 양동문화사, 2002.
- 통일연구원, 『남북협력 촉진을 위한 단체방북 활용 방안』, 정책건의서 2002-20, 서울: 통일연구원, 2002.