

# 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제\*

고성준\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 평화의 섬 제주와 대북 인도적 지원의 배경
- III. 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 추진현황
- IV. 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 의의와 향후과제
- V. 맺음말

## I. 서론

대북 인도지원은 남북정상회담을 가능케 하는데 일조를 했고 이후 교류협력의 활성화에 기여하였다. 특히 99년 이후 이루어진 대규모의 대북 지원은 실질적으로 북한의 긴급구호에 도움이 되었으며, 당국간 화해협력 질서를 조성하는 데 주요한 동인이 되었다고 본다.<sup>1)</sup> 그러나 그 동안의 정부 주도형 대북 지원과 교류협력 방식은 국민적 공감대를 충분히 얻어내지 못한 점이라든지, 국내 지방 및 민간단체와 국제사회의 대북 지원 활동을 위축시킨 결과를 가져온 점 등에서 한계가 지적되고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼, 정부주도의 대북 지원과 교류협력의 한계를 극복하기 위해서는 지방과 민간단체들의 역할에 주목할 필요가 있다고 생각한다. 지방이나 민간단체들의 대북 지원은 중앙정부와는 달리 순수하게 인도주의와 동포애에 기초할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 대북 지원의 순수성이 유지될 때 그 성과도 더 크게 나타날 수 있을 것이다. 또한 민간단체들과 보다 많은 국민적 참여를 통한 대북 지원과 교류협력은 퍼주기 논란을 불식시킴은

\* 이 글은 지난 5월 30일 「남북협력제주도민운동본부」와 「제주대 평화연구소」가 공동주최한 “지자체의 남북교류·협력 활성화 세미나”에서 발표한 필자의 논문을 보완한 것임.

\*\* 제주대 교수

1) 1995년부터 2003년 상반기까지 민간차원의 대북지원은 3037억원에 달하고 있다. 「2004 북한연감」, (연합뉴스, 2003), pp.324~325

2) 서경석, “민간단체의 대북교류협력 -현황과 실천”, 『제3회 대북협력 국제NGO회의』(2001. 6) 주제발표문, p.4~5.

물론이고 그 자체로 국민들에게 남북한 상호이해와 통일의식을 함양하는 교육적 효과를 가져올 수 있다. 또한 민간단체들의 인도적 지원활동은 남한 주민들의 북한 방문 기회와 수효를 증대시키고 북한 주민들과 접촉의 폭도 넓혀주고 있기 때문이다.

그러나 지방이나 민간단체의 역할에도 한계가 없는 것은 아니다.<sup>3)</sup> 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 지방 및 민간단체들은 전문성의 부족으로 지원사업에 대한 투명성 제고나 교류협력사업에 관련한 협상 등에서 여러 문제를 낳는 경우가 있다. 따라서 지방이나 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 적지 않은 금전적 대가를 매개로 하여 성사된 경우가 많았으며, 일회성 사업으로 끝날 가능성이 농후한 것이다. 셋째, 아무래도 지방이나 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 지방 및 민간단체가 주도하고 중앙정부가 지원하는 방법이 아닐까 한다. 이렇게 할 때 지방 및 민간단체의 역할을 극대화하면서 중앙정부와 민간단체의 한계를 보완할 수 있을 것이기 때문이다. 이 점에서 제주도 및 남북협력제주도민운동본부의 대북 지원 및 교류사업은 향후 방향모색에 참고사례가 될 것이라 생각한다. 따라서 이 글에서는 제주도에서 이루어진 남북협력제주도민운동본부의 대북 지원과 교류사업의 추진경과와 성과를 돌아보며, 그 의의와 향후 과제를 검토해 보기로 한다.

## II. 평화의 섬 제주와 대북 인도적 지원의 배경

### 1. 제주도민의 평화사랑 마인드의 원천

제주도민들은 다른 어느 지역보다도 그 동안 '평화'에 대한 관심을 크게 키워왔으며, 나

3) 이에 대한 좀더 자세한 논의는 줄고, "민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로", 『동아시아연구논총』 제13집 (제주대학교 평화연구소, 2002), pp.70~72 참조.

아가 '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 이르렀다.

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 제주 4·3사건은 입밖에 거론하는 것조차도 두려워하게 될 정도로 현대사의 금기로 치부되어왔다. 제주 4·3사건이란 '1948년 4월 3일에 시작되어 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 좌우세력간의 무력충돌과 진압과정에서 수많은 주민들이 무고하게 희생당한 사건'을 말한다. 이는 좌우파 이데올로기의 극명한 대립으로 인한 민족분열의 비극을 잘 보여주는 사례이며, 제주도는 한국전쟁을 전후로 남북한 해게 모니 다톱의 피해를 가장 심하게 겪은 지역이라 볼 수 있다.

따라서 제주도는 적어도 남북한간 참여한 대결이 이어진 50년대 말까지 남북대결의 한 복판에 자리하고 있었다. 이러한 상황에서 제주의 발전적 위상은 생각해 볼 겨를도 없었거니와, 한국전쟁 이후 중앙정부의 관심과 지원도 내륙의 전후복구에 우선순위를 줌으로 인해서 제주도는 계속해서 고립과 변방의 섬으로 남아있어야 했다.

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

이러한 경험에서 제주도민들은 근본적으로 '4·3'의 문제를 치유하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하게 되었다. 세계적 냉전이데올로기의 해체와 국내적 민주화의 진정에 발맞

취 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. 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 제주도지자체 차원의 노력뿐만 아니라, 모든 제주도민들의 올바른 진상을 깨내려는 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.

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

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. 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.

한편, '97년 9월 대통령 선거에서 김대중 대통령 후보가 제주 '평화의 섬'을 공약으로 제시한 것은 이러한 제주의 위상을 확인한 것이었다. 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 이어졌던 것이다.

## 2. 대북 인도적 지원의 배경

그 동안 제주도민들이 논의하고 추진해온 평화의 섬 만들기의 궁극적 목표는 한마디로 「4·3」문제의 해결을 바탕으로 남북화해와 동북아 평화의 메카가 되자는 것이었다. 특히

남북한 관계와 관련하여 제주도민들은 제주가 남북한 화해와 협력의 메신저 역할을 해야 한다고 주장하여 왔다. 그래서 일찍부터 필자를 포함하여 뜻 있는 사람들은 제주가 남북 협상과 교류협력의 장소로 제공되기 위해 <한라개방선언>을 하자고 제안해 왔다. 제주는 국내 어느 지역보다도 분단과 깊은 관련이 있으면서도 남북의 이해상충이 적은 곳이기 때문이라는 생각에서였다.

나아가 <한라개방선언>은 제주인의 뜨거운 동포애와 통일에 대한 열망을 통해 제주를 찾는 북한동포들이 남북한의 통일에 앞서 제주에서 통일공동체를 느낄 수 있는 지역으로 제주를 개방한다는 것이었다. 그리고 이러한 <한라개방선언>을 바탕으로 남북화해와 협력의 메신저가 되기 위한 실천프로그램을 다양하게 모색하고 추진하여 왔는데, 그것의 예들은 다음과 같다.<sup>4)</sup>

- ① 제주가 남북 화해와 협력의場임을 알릴 수 있는 상징물의 조성
- ② 북한을 이해하고 북한주민에 대한 애정의 마음 갖기(책자 및 교육프로그램의 개발)
- ③ 감귤보내기 운동의 정례화, 씨앗 보내기 등으로 확대
- ④ 백두산이 소재한 양강도 및 삼지연郡, 나아가 관광명소지와 자매결연의 추진(관광벨트화 구축)
- ⑤ 남북화해와 동북아의 평화와 번영을 연구하고 교육하는 동북아평화문화센터의 건립 등

이상에서 보듯이, 99년부터 추진한 북한에 사랑의 감귤 보내기 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 그 동안의 '평화의 섬' 만들기 노력과 북한동포돕기운동이 남북대결의 질서를 화해로 바꾸는데 일정 기여한 것으로 생각하여 대북지원 사업에 보다 적극적인 참여를 해 왔던 것이다.

현재 제주도는 「제주4·3사건」을 대승적 차원에서 해결해나가는 의미에서 '평화의 섬'의 이미지를 널리 부각시켜나가고 있다. 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 해결하

4) 참고, "통일시대와 제주도의 역할", 『동아시아논총』 제8집(제주대학교 동아시아연구소, 1995).

여야 할 민족의 시대적 과제이다. 남북한의 대립상황을 화해로 이끌어 가는 시대적 과제를 제주지역차원에서 해결책으로 북한동포에게 감귤보내기 운동을 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.

### Ⅲ. 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 추진현황

#### 1. 북한에 평화의 감귤·당근 보내기 운동

제주인들이 인도적 차원의 북한동포돕기운동을 시작한 것은 1998년부터였다. 그 동안 제주감귤의 과잉생산으로 생과외 처리를 고심하던 중 제주사회일각에서는 감귤이 전혀 나지 않는 북한에 감귤을 보내주는 것이 어떨까하는 이야기가 회자되어왔다. 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 굿주리는 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>5)</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 제주기독교교회협의회를 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 과정에서 2000년 11월 30일 북한 민화협과 중국 북경에서 제주산 감귤 3000톤 지원에 관한 합

5) 김정서, "남북협력제주도민운동의 태동과 성장", 남북협력제주도민운동본부, 『남북통일의 디딤돌을 놓다』 (제주: 나라출판, 2002), p.12.

의서를 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 이사장을 비롯한 관계자 10명이 2001년 1월7일부터 13일까지, 신철주 북제주군수의 9명이 같은 해 2월 5일부터 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 명예이사장으로, 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 합의서를 채택하였다.<sup>6)</sup>

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 과다책정하고, 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 띄기 시작하여 2003년 1월까지 25,073톤의 감귤과 6,000톤의 당근- 총31,072톤을 지원해온 국내 대표적 북한 지원단체로 발돋움한 것이다.

이상의 북한에 감귤보내기를 비롯해서 남북운동본부가 추진해온 대북사업 현황을 간략히 도표로 제시해 두기로 하면 다음의 <표 1>과 같다.

6) 그 합의서 내용은 다음과 같다. 1) 제주도 농산물 지원 및 분배확인: ① 제주도에서 생산한 감귤 10,000톤, 당근 4,000톤을 2001년 12월 중순부터 2002년 1월까지 5차에 걸쳐 북한측에 전달한다. ② 전달방법은 해상선박을 이용하며, 제주항에서 남포항으로 직송한다. ③ 매회 수송선박에 관계자 2-4명이 승선하여 남포항에서 북한측에 농산물을 인수한다. ④ 인수요원들은 인수 후 감귤과 당근분배확인을 위하여 평양, 남포, 묘향산을 방문하여 이에 따른 편의와 무사귀환 그리고 신변안전을 북한측이 책임진다. 2) 제주도와 북한과의 교류협력사업: ① 북한측은 98년부터 4차에 걸쳐 인도적 차원에서 감귤을 지원한 제주도민에게 감사의 표시로 2002년 5월 초순에 인원수에 관계없이 제주도민을 초청하여 평양, 묘향산, 백두산을 방문케 한다. ② 방문경로는 제주-평양의 직항로를 이용하며 항공기를 대한민국 국적기로 한다. ③ 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.

〈표 1〉 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 및 교류협력 현황

| 사업명                  | 추진현황  | 비고                                      |
|----------------------|---|---|
| 감귤·당근보내기             | 1998년산: 100톤(감귤)<br>1999년산: 4,336톤(감귤)<br>2000년산: 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000)<br>2001년산: 10,105톤(감귤 6,105, 당근 4,000)<br>2002년산: 4,000톤(감귤)<br>2003년산: 7,500톤(감귤) | 총 31,072톤<br>(감귤 25,073톤,<br>당근 6,000톤) |
| 북한 어린이에게<br>겨울 옷 보내기 | 2002년: 5,000벌   | 광주YWCA협조                                |

## 2. 대규모 제주도민의 북한방문

제주도민들은 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.<sup>7)</sup> 아무래도 대북 지원이 제주-북한 교류협력으로 이어진 대표적인 성과가 대규모의 제주도민이 북한을 방문한 일이라 하겠다. 3차례에 걸쳐 756명이나 되는 제주도민이 북한을 방문하였다.

이하에서는 대규모 인적교류 사업의 경험을 알리고 시사점을 공유하는 차원에서 제1차 방북(2002. 5. 10~15) 경험사례를 중심으로 살펴본다.

2001년 11월 27~28일에 남북협력제주도민운동본부측이 북한의 민족화해협의회와의 북경회담을 통해 제주도와 북한과의 교류, 협력의 일환으로 제주도민들의 1차 방북계획을 합의한 바 있었다. 이에 북한측은 2000년 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 있

7) 앞의 註 6 참조.

어 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 뛰어아만 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 일가지 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.(방북체류일정 및 방문지는 <표 2> 참조). 50여 년이 넘게 지속되어온 분단체계, 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.<sup>8)</sup>

8) 2차 방북 때에도 북한측 고위인사들의 도민 방북단에 대한 각별한 배려가 있었다. 예컨대, 북한 민화협 허혁필 부회장과 정덕기 중앙위원은 제주도민 방북단이 공항 도착시 환영에서부터 제주 귀환까지 시종 안내를 해 주었다.

〈표 2〉 북한 방문지 및 일정표<sup>9)</sup>

| 일정                            | 방문지  |  |
|-------------------------------|--|--|
|                               | 1차 방북시   | 2차 방북시   |
| 첫째날<br>(5월 10일)<br>(11월 25일)  | 출발기념식-탑승수속-탑승-평양순안비행장-민화협관계자들과의 환담-고려호텔-만경대소년궁전-환영만찬           | 순안(평양) 비행장 도착-인민대학습당-만수대의사당(대표단) 방문  |
| 둘째날<br>(5월 11일)<br>(11월 26일)  | 만경대고향집-동명왕릉-단고기시식-평양지하철-주체사상탑-대동강변-저녁식사                        | 고려호텔-만경대 고향집-주체사상탑-옥류관(점심)-모란봉, 을밀대, 평양성-개선문 참관-만경대 소년궁전 공연참관                                  |
| 셋째날<br>(5월 12일)<br>(11월 27일)  | 평양순안비행장-삼지연공항-백두산(2,650m초소)-야외점심-정일봉-삼지연밀영-삼지연공항(기념촬영)-평양으로 이동 | 묘향산 국제친선전람관 참관-향산호텔(점심)-보현사 관람-평양 대극장 공연관람(제철의 노래)   |
| 넷째날<br>(5월 13일)<br>(11월 28일)  | 단군왕릉-모란봉(을밀대, 평양성, 부벽루)-옥류관-만수대창작사-개선문-평양교예단                   | 고려호텔출발-개성역사박물관(고려시대성균관 터)-선죽교-왕건왕릉-공민왕릉-동명왕릉(평양근교)   |
| 다섯째날<br>(5월 14일)<br>(11월 29일) | 묘향산-국제친선관람관-향산호텔(점심)-보현사-답례만찬                                  | 김일성종합대학-평양단고기집(점심)-대동강 유람-평양 지하철도 체험(부흥-영광)-중앙역사박물관-만수대 창작사 종합전시장-답례연회<br>*기독교 목사 8명 평양봉수교회 방문 |
| 여섯째날<br>(5월 15일)<br>(11월 30일) | 서해감문-평양공항-제주공항   | 대성수출품전시장-금강산 판매소-고려호텔 출발-평양 비행장 출발-제주도착<br>* 천주교 신자 8명 평양장충성당방문                                |

우리가 대화할 수 있는 북한 사람들이 버스에 동승했던 안내원이나 방문지에서 관광을 안내하던 안내원들 정도였음이 조금은 아쉬움으로 남았지만, 그토록 거리감을 가지고있던 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.

체류기간동안에 방문단 중 북한에 이산가족을 둔 몇몇 사람들이 가족상봉의 열망을 보

9) 표에서 보듯이, 2차 방북시에는 관람지역과 대상을 확대하였다. 먼저, 평양시 지역 관람대상으로는 만수대의사당, 인민대학습당, 김일성종합대학, 중앙역사박물관, 대동강유람, 대성수출품전시장, 평양대극장(피바다극단 공연관람)이 포함되었고, 개성시지역의 관람대상으로는 개성역사박물관, 선죽교, 왕건왕릉, 공민왕릉(남측 방문자에게 최초 공개) 등이 포함되었다. 특히 방문기간 중 기독교 목사(8명)과 카톨릭 신자(8명)에게는 봉수교회와 장충성당을 방문하도록 우선해 주었다.

여 운동본부측이 그들의 상봉을 위해 노력을 기울였으나 이산가족상봉이 이루어지지 않아 안타까웠다. 방북단 중 북에 가족이 있는 사람들이 십여 분이나 있었는데 어렵게 그곳까지 가서도 가족을 만나지 못하고 발걸음을 돌려야 했던 그 분들을 생각하면 지금도 가슴이 아프다.

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.<sup>10)</sup> 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 문제와 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.

---

10) 2차 방북시에는 방문단 임원진 최초로 만수대의사당(우리나라 국회의사당)에 초청받아 상호 관심사를 논의하였다. 이 때 북측 참석자로는 김영대(민족화해협의회 회장, 사회민주당 위원장), 허혁필(민족화해협의회 부회장), 정덕기(민족화해협의회 중앙위원)이고, 남측 참석자로는 강영석(남북협력제주도민운동본부 이사장), 김영훈(제주도의회 의장), 오헌봉(JIBS대표이사), 윤재홍(KBS제주방송총국장), 기자단 등이다. 여기에서는 제주-북한간 교류협력 확대 방안을 협의하였는데, 그 논제는 다음과 같다. ① 핵 문제에 대한 제주도민의 우려와 북측의 지혜로운 대처 요망, ② 한라산 연구소와 천지연구소의 한라-백두 교차 학술 탐사 실현, ③ 평양시 인근 지역 고교 축구팀 제주지역 초청, 서귀포 월드컵 경기장에서 친선경기 개최 방안, ④ 북한의 관광개발에 필요한 북측 관광요원들을 제주에 초청, 제주관광의 노하우 연수 제안, ⑤ 양측 사이에 농축산 분야의 기술 교류 확대(제주의 우수한 양돈기술 전수) 등.

2차와 3차에 걸쳐 이루어진 제주도민의 방북을 개요와 특이사항으로 나누어 분석한 것은 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주도민 방북 개요 및 방북 중 특이사항

| 구분            | 1차 방북   | 2차 방북   | 3차 방북   |
|---------------|---|---|---|
| 인원            | 253명  | 257명  | 256명  |
| 일정            | 2002년 5월 10~15일   | 2002년 11월 25일~30일   | 2003년 8월 25일 ~ 30일  |
| 방문지           | 평양, 묘향산 등   | 평양, 묘향산, 개성 등   | 평양, 백두산, 등  |
| 방문중 회의 및 협의사항 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도민 대북 감귤보내기 운동의 지속</li> <li>· 제주지역 언론기관의 북한지역 역사문화유적(고인돌 등) 취재에 관한 구체적 일정</li> <li>· 11월 제주도에서 개최되는 전국체육대회에 북한의 일부종목의 선수 초청 시범경기 참가 및 관계자 체전 참관</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2003년 6월경 2차 방문단과 같은 규모의 제주도민 방북초청</li> <li>· 교류협력 확대를 위한 실무협의 조속 개최(한라산-백두산 학술 교차 탐사 문제, 북한 고교축구팀 교환경기 개최문제, 관광노하우 연수자 50여명 제주초청 방문문제)</li> <li>· 2003년도에도 북한에 감귤을 계속 제공기로 함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 3차 방북단에는 우근민 제주도지사와 부만근 제주대학교 총장, 김우남제주도의회 부의장 등 도내 각계 인사가 참여하여 방북기간 중 북한 민족화해협의회(회장 김영대)와 아태평화위원회(위원장 김용순)관계자들과 향후 다방면의 교류사업에 대해 협의, 북한당국도 긍정적 반응.</li> <li>· 우근민제주도지사는 11월에 열리는 제2회 평화포럼과 내년에 개최되는 PATA 제주총회에 북한 인사를 초청하는 초청장 전달.</li> <li>· 친지방문시 한라산 연구소 소장과 연구위원이 백두산 연구소 소장등과 만나 향후 공동탐사에 대해 구체적 협의</li> </ul> |

#### IV. 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 의의와 향후과제

##### 1. 대북지원 및 교류사업의 의의

제주도에서 대북 지원은 98년 당시 처음 우리 지역의 잉여농산물을 굶주리는 북한동포들에게 보내자는 순수한 동포애와 인도적 차원에서 이루어지기 시작하였다. 이에 북한측

도 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 준다는 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.

북한의 <민화협>초청으로 3차례에 걸친 이루어진 제주도민의 북한방문은 몇 가지 중요한 의미를 가지고 있다고 본다.

먼저, <남북협력제주도민운동본부>라는 순수 민간단체가 정부의 중재 없이 북한민족화해협의회와 협의하여 각 차마다 250여명(총 766명)이 넘는 대규모 방문단을 구성하고 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, 1차 방북전후에 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 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 파

악하여 정책자료로 삼고자 함이었다. 그 결과는 다음의 <표 4>과 같다.

<표 4> 제주도민 방북단 설문조사결과

1차 방북 2002. 5. 10 ~ 15

2차 방북 2002. 11. 25 ~ 30

3차 방북 2003. 8. 25 ~ 30

| 문항1. 귀하는 방북단 일원으로 북한을 방문한 데 대해 어떻게 생각하십니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |      | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균율<br>(%) |
|--|-----------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------|
|  | 응답수                   | %    | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |            |
| ① 북한을 이해하는 좋은 기회가 되었다.                     | 162                   | 95.9 | 117                   | 99  | 117                   | 98  | 98         |
| ② 그저 그렇다                                   | 5                     | 3.0  | 0                     | 0   | 2                     | 2   | 1          |
| ③ 북한 이해에 별로 도움이 안되었다                       | 1                     | 0.6  | 1                     | 1   | -                     | -   | 0.5        |
| ④ 무응답                                      | 1                     | 0.6  | 0                     | 0   | -                     | -   | 0.5        |
| 계  | 169                   | 100  | 118                   | 100 | 119                   | 100 | 100        |

| 문항2. 남북협력제주도민운동본부의 제주도민 방북행사는 통일운동에 도움이 된다고 보십니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |      | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균율<br>(%) |
|---|-----------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------|
|   | 응답수                   | %    | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |            |
| ① 그렇다   | 161                   | 95.3 | 114                   | 96  | 110                   | 92  | 95         |
| ② 그렇지 않다  | 5                     | 3.0  | 1                     | 1   | 4                     | 3   | 2          |
| ③ 모르겠다  | 2                     | 1.2  | 3                     | 2   | 5                     | 4   | 2          |
| ④ 무응답   | 1                     | 0.6  | 1                     | 1   | -                     | -   | 1          |
| 계   | 169                   | 100  | 118                   | 100 | 119                   | 100 | 100        |

| 문항3. 귀하는 감귤·당근보내기 운동 등 제주도민의 남북화해협력 운동에 대해 어떻게 생각하십니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |      | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균율<br>(%) |
|--|-----------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------|
|  | 응답수                   | %    | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |            |
| ① 감귤·당근보내기운동에 국한되어야 한다                                 | 24                    | 14.2 | 18                    | 15  | 24                    | 20  | 16         |
| ② 가능한 한 확대할 필요성이 있다                                    | 140                   | 82.8 | 96                    | 82  | 89                    | 75  | 80         |
| ③ 모르겠다   | 4                     | 2.4  | 4                     | 3   | 6                     | 5   | 3.5        |
| ④ 무응답  | 1                     | 0.6  | 0                     | 0   | -                     | -   | 0.5        |
| 계  | 169                   | 100  | 118                   | 100 | 119                   | 100 | 100        |

| 문항4. 지금과 같은 방북행사가 계속 이어지는 것이 남북화해·협력에 도움이 된다고 보십니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |      | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균율<br>(%) |
|---|-----------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------|
|   | 응답수                   | %    | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |            |
| ① 그렇다   | 141                   | 83.4 | 111                   | 94  | 109                   | 92  | 89         |
| ② 그렇지 않다  | 6                     | 3.6  | 4                     | 3   | 6                     | 5   | 4          |
| ③ 모르겠다  | 10                    | 5.9  | 2                     | 2   | 4                     | 3   | 4          |
| ④ 무응답   | 12                    | 7.1  | 1                     | 1   | -                     | -   | 3          |
| 계   | 169                   | 100  | 118                   | 100 | 119                   | 100 | 100        |



| 문항5. 귀하는 한반도 통일이 가능하다면<br>그 시기는 언제라고 보십니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |   | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균율<br>(%) |
|--|-----------------------|---|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------|
|  | 응답수                   | % | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |            |
| ① 10년 이내                                   | # 문항이<br>없었음          |   | 32                    | 27  | 22                    | 18  | 23         |
| ② 20년 이내                                   |                       |   | 58                    | 49  | 54                    | 45  | 47         |
| ③ 30년 이내                                   |                       |   | 15                    | 13  | 41                    | 34  | 24         |
| ④ 30년 이후                                   |                       |   | 8                     | 7   | 2                     | 3   | 4          |
| ⑤ 불가능하다                                    |                       |   | 5                     | 4   | -                     | -   | 2          |
| 계  |                       |   | 118                   | 100 | 119                   | 100 | 100        |

| 문항6. 귀하께서 방북 중에 선물구입 또는<br>잡비로 쓰신 금액(\$)은 어느 정도<br>입니까? | 1차 방북자<br>169명(총253명) |      | 2차 방북자<br>118명(총257명) |     | 3차 방북자<br>119명(총256명) |     | 평균<br>1인당<br>지출금 |
|---|-----------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|------------------|
|   | 응답수                   | %    | 응답수                   | %   | 응답수                   | %   |                  |
| ① \$100 이하  | 16                    | 9.5  | 8                     | 7   | 4                     | 3   | 1차:\$369         |
| ② \$100~\$200   | 36                    | 21.3 | 6                     | 5   | 12                    | 10  |                  |
| ③ \$200~\$300   | 34                    | 20.1 | 14                    | 12  | 11                    | 9   |                  |
| ④ \$300~\$400   | 14                    | 8.3  | 20                    | 17  | 17                    | 14  | 2차:\$599         |
| ⑤ \$400~\$500   | 27                    | 16.0 | 12                    | 10  | 14                    | 12  |                  |
| ⑥ \$500~\$600   | 6                     | 3.6  | 17                    | 15  | 19                    | 16  | 3차:\$520         |
| ⑦ \$600~\$700   | 4                     | 2.4  | 7                     | 6   | 6                     | 5   |                  |
| ⑧ \$700~\$800   | 2                     | 1.2  | 10                    | 8   | 12                    | 10  |                  |
| ⑨ \$800 이상  | 10                    | 5.9  | 6                     | 5   | 15                    | 13  |                  |
| ⑩ 무응답   | 20                    | 11.8 | 18                    | 15  | 9                     | 8   |                  |
| 계   | 169                   | 100  | 118                   | 100 | 119                   | 100 |                  |

위의 설문조사결과의 <문항1>에서 보듯이, 먼저 98%의 절대 다수가 방문이 북한을 이해하는 좋은 기회였다고 답했다. 자유민주주의 생활방식에 익숙해져 있는 우리 식 잣대로 인식하는 북한을 실상이라고 믿고 있는 것은 아닌가하는 우려도 있지만 방북은 활동에 여러 제약이 있었음에도 불구하고 그대로의 북한을 볼 수 있었던 좋은 기회였다고 볼 수 있다.

다음으로(문항2), 95%의 절대 다수가 남북한사이에 화해와 평화를 가져오고 통일을 앞당기는데 도움이 된다고 평가하고 있다. 제주도로 귀환한 후 제주도내 일간지에 기고한 방북단원들의 방북소감에서도 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 <문항4>와 <문항5>에서 보여주듯, 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 80%가 제주도민의 남북화해·협력운동을 감귤·당근보내기에서 보다 확대할 필요성이 있다고 보고 있다.

비록 5박6일간의 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 땀뿜할 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 교류사업은 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 도 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 비판여론 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>11)</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.

## 2. 대북지원 및 교류사업의 확대를 위한 향후 과제

현재 남북한 관계가 다시 냉각기로 접어들 가능성을 보이고 있다. 미국-이라크 전쟁, 북한의 핵 문제를 둘러싼 갈등, 한국 참여정부의 평화번영정책의 유동성 등으로 인해 남북관계가 격변할 소지는 얼마든지 있다. 이처럼 유동적인 상황, 더 나아가 남북교착 상태로 빠졌을 때에 어떻게 할 것이냐 하는 점도 유의해 두어야 할 것이다.

그러나 제주의 지금까지 경험으로 볼 때 이럴 때일수록, 즉 당국간 관계상황과 별도로 가능한 한 지방 및 민간차원의 교류협력사업은 지속되어야 한다고 본다. 앞에서 보았지만, 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. 따라서 현재 핵문제로 남북간에 다시 냉기류가 흐르고 있지만, 이 문제가 잘 해결될 경우 앞으로 북한과의 교류협력이 다변화되면서 대규모 방북이 더욱 이루어질 수 있을 것이다. 북한은 이를 통해 남한사회의 대북 지원에 대한 긍정적인 여론을 유도함과 동시에 경제악화에 따른 외화획득의 성과도 올릴 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 관점이 옳다면, 우리 제주도민들은 계속해서 대북 지원과 교류사업을 보다 더 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 이를 위해 우리는 그 동안의 성과를 바탕으로 다음과 같은 몇 가지 점에서 내적 정비와 사업 전개가 요구된다고 하겠다.

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

첫째는, 제주도의 대북 지원 및 교류사업을 한 단계 더 범도민적 차원의 운동으로 승화시켜야 한다. 물론 지금까지의 사업도 범도민적 운동으로 전개되어 왔다. 그러나 운동추진의 내면을 들여다보면 아직도 뜻 있는 종교인과 경제인, 그리고 몇몇 명망가 중심으로 운동을 꾸려온 측면이 없지 않다. 운동주체를 획기적으로 확대 개편하여 나갈 필요가 있다. 즉, 지역내 뜻있는 여러 시민단체와 인사들을 포함하여 주관단체를 확대 조직해 나가야 한다. 그래야 도민들의 폭넓은 참여와 지지를 얻어내고 사업추진의 효율성도 거둘 수 있다.

지금까지 그래왔듯, 대북지원 사업의 경우 물품확보를 위한 생산자단체의 협조는 필수적이며, 홍보를 위해 지역신문방송사의 협조도 중요하다. 그리고 지원물품의 운송을 위해 운송사업체들의 협조도 필요하고, 북한의 관한 실정과 정보를 알기 위해 관련 학자와 전문가들의 참여도 필수적이다. 아울러 지방정부 및 중앙정부와의 유기적인 협조체제도 중요하다. 그러나 이들 못지 않게 대북 지원 및 교류사업의 중요성을 도민들에게 널리 알리면서 그것을 범도민적 운동으로 승화시켜 나가는데 동력으로 활동해 줄 수 있는 사람들이 필요한데, 그들이 바로 이미 북한을 방문한 바 있는 766명의 도민들이라고 생각한다. 물론 이들 중에는 호기심으로 북한을 방문한 사람도 없지 않겠지만, 앞의 설문조사에서 보듯이, 그들 대부분이 방북이후 “북한을 도우려는 마음을 갖게 되었다”고 답한 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 이들을 적극적으로 운동주체로 끌어들이 조직화할 수 있다면 향후 운동전개에 커다란 추진력을 갖게 될 것이다.

둘째는, 대북 지원의 신뢰확보를 위해 지원내용을 내실화하고 협력사업으로 확대시키는 문제이다. 2001년도의 대북 지원처럼 우리가 먼저 신뢰를 깨는 일은 더 이상 없어야 한다. 이를 위해서는 지역경제활성화라는 계산적 고려에 의한 무리한 대북 지원에서 벗어나야 함은 물론, ‘퍼주기식 지원’이라는 저변의 인식도 불식되어야 한다. 말 그대로 대북 지원은 인도적 차원의 고려에서 시도되어야 하는 것이며, 지원 양이 많은 것은 좋으나 들쭉날쭉 하는 것보다 적은 양이라도 지속적인 것이 중요하다. 그래야 대북 지원에서 신뢰를 확보할 수 있는 것이기도 하다.

그리고 동포사랑의 마음에서 비롯되는 대북 지원이 구체성을 갖도록 하기 위해서는 지원내용의 다양화를 기할 필요가 있다. 따라서 감귤-당근과 같은 소수 품목의 농산물 지원에서 벗어나 보다 다양한 품목으로 확대할 필요가 있다. 대북 지원의 내실화를 위해서는 소비성 농산물이 아니라 생산성 있는 지원이 되어야 하며, 협력사업을 추진할 필요가 있다. 예컨대, 제주는 북한과 돼지종돈 분양사업을 추진할 수 있을 것이다. 이를 위해 북한의 특정지역과 자연결연을 맺어 축산물 생산단지를 공동으로 조성할 수 있고, 북한주민들을 대상을 전문인력연수교육을 시켜줄 수도 있을 것이다. 그리고 북한의 관광명소와 결연을 맺어 관광벨트화를 구축하는 사업도 가능할 것이다. 이미 제주는 지난 2차 방북시에 북한에게 관광노하우 연수자 50여명을 제주로 초청하는 제안을 한 바 있다. 이것이 성사된다면

바로 이어서 관광벨트를 구축하는 협력사업도 가능하게 될 것이다.

이상의 예들 외에도 보다 현실성 있는 교류협력 사업을 구안하여 제의하고 추진해 나갈 필요가 있다. 다만 유의해야 할 것은 현실성이 적고 의욕만 앞서는 방식의 접근은 피해야 한다는 점이다. 현실성이 적은 사업은 그 성사도 예측하기 어려울 뿐만 아니라 오히려 남북관계에 장애물로 등장할 가능성도 있다. 즉, 지원단체나 지역의 필요보다는 북측의 요구에 의해 움직여질 가능성이 많은 것이다. 따라서 제주-북한간에 실제적 협력을 위한 사업을 발굴하는 것이 중요한 것이다.

셋째는, 북한에 대한 실정과 그들의 의도를 파악하는 문제이다. 지난해에 북한은 대규모 단체방북으로 5월에 제주도민 대표단을 시작으로 민간지원단체 주관의 방문단을 여럿 평양에 초청하였다. 200명 이상의 남측 인사를 북한에 초청한 것은 2001년 8·15사절단의 평양방문이 처음이다. 그러나 북한에 인도적 지원사업을 해온 단체가 대규모 대표단을 구성하여 북한을 방문하도록 초청한 것은 제주도민 방북이 처음이다. 북한은 그동안 대북 지원사업의 경우 인도인수요원과 분배 확인단에 한하여 작게는 10명 미만에서 20명 이내의 규모로 방북을 허용해왔으나 대규모 단체 방문단초청은 제주도민에게만 허락하였다.

그런데 북한은 그 동안 제주도민이 전개해온 인도적 지원사업에 대한 고마움의 표시로 지원단체주관의 방북단을 초청하는 것이라 언급하였다. 그러나 이러한 사실에 대해 북한의 “계산된 실험” 또는 “목적을 가진 제한적 개방”사업이라는 견해도 없지 않다.<sup>12)</sup> 즉, 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 있다는 것이다. 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 것이라는 것이다.

이러한 견해에 주목할 때, 그 사실 여부를 떠나 북한의 실정과 의도를 정확히 파악하는 것은 대북 지원과 교류협력사업을 성공시키는 관건이 될 만 하다. 그 동안 북한 관련 정보는 정부가 독점하다시피 해왔기 때문에 지방이나 민간단체 차원에서는 북한에 대한 실태나 의도를 파악하기 힘들었다. 지역의 북한관련 학자나 전문가의 도움을 받을 수 있지만 인적 자원이 제한되어 있어 교류협력과 관련한 현실적인 문제에 대한 답을 제공하는 데는 한계가 없지 않다. 이러한 점을 해소하기 위해서는 중앙정부와의 유기적인 협조체계가 중요할 것이다. 그리고 방북하는 사람들에게도 북한실정, 북한체제에 대한 이해도를 넓혀 나갈 수 있는 충분한 방북교육이 필요하다고 하겠다. 북한의 실상을 우리 식의 잣대로

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

이해하려는 경향이 종종 보여지기도 하였지만 일부 언론에서조차도 우리 식으로 그들을 이해하려는 경향을 보이기도 하여 우려를 낳기도 했다. 이와 함께 일부 방문객들이 북한 사회체제특성을 고려하지 않은 행동으로 다소 문제가 발생한 점도 극복해야 할 과제이기도 하다.

넷째는, 교류사업을 서두르지 말고 추진하는 일이다. 제주도민의 방북은 북한이 제주와 사안에 따라 교류협력을 추진할 수 있음을 보여준 것이다. 위에서 언급했듯, 앞으로 보다 적극적인 교류협력의 구체적인 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 그러나 서두루지는 말아야 한다. 즉, 대북사업을 통해 얻고자 하는 실질적인 이익이나 사회문화 및 인적교류는 인내를 가지고 지속적으로 추진해야지, 너무 서둘러서 당장의 가시적인 성과를 얻어내려 해서는 안될 것이다.

현재 제주-북한간에는 이미 협의하거나 합의한 교류협력사업, 예컨대 북한주민 한라산 교차관광 등도 성사되지 못한 것이 있다. 그리고 제2차 제주도민 방북시에 협의한 대로 감귤 보내기 사업의 지속, 제3차 제주도민 방북 추진 외에도 한라-백두 학술 공동탐사, 제주도-북한지역 청소년 체육교류, 북한연수생을 제주로 초청하여 관광노하우 전수하는 연수 프로그램 등을 제안해 놓고 있다. 서두르지는 말되, 이처럼 기왕에 협의되고 합의된 사업들을 성사시키는 데 모든 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

## V. 맺음말

6년째 접어든 제주도민의 「감귤 북한 보내기운동」은 해외에서도 주목할 정도로 성공적이라 볼 수 있다. 이미 「아시안 월스트리트저널(AWSJ)」은 2002년 8월 23일자에서 “제주 감귤은 비타민C외교관”이라는 기사를 통해서 제주도민들이 지원하는 감귤이 북한의 병원과 유치원, 탁아소 등에서 유용하게 쓰이고 있으며 북한측이 감사의 뜻으로 제주도민 단체 방북을 초청하여 대규모 인적교류까지 이어졌다는 것이다. 지난 8월 하순에는 미국 워싱턴에서 열린 「한미동맹 반세기:유지와 변화」라는 국제회의에서 「성공적인 대북지원의 패러다임으로서 제주도의 감귤지원사례」라는 논문이 발표되어 관심을 끌기도 했다. 또한 지난 10월 남북분단사상 처음 개최된 「민족평화축전」의 장소로 제주가 결정됨에도 지속적인 「감귤보내기운동」과 3차에 걸친 「단체방북」이 큰 배경이 되었다고 볼 수 있다.

특히 제주도의 사례는 6·15정상회담 이후 급진전되던 신남북관계가 미국 부시행정부의 등장, 9·11뉴욕테러 등으로 남북관계에 제동이 걸린 경색 국면에도 불구하고 성공적으로 추진되었던 사례에 해당한다. 한반도의 평화정착과 통일은 결국 남북한간 교류와 협력을 통해 신뢰가 추적될 때 나타나는 결실이라고 볼 때, 당국간 관계상황과 별도로 지방 및

민간차원의 교류협력은 지속되어야 할 것이다. 그리고 이것이 경색국면의 남북관계를 회복하는 데에도 중요한 역할을 할 것이다.

그러나 한편으로 북한도 핵 문제를 둘러싼 갈등을 속 시원히 해결하고 한반도 비핵화 선언과 6·15정상회담의 정신을 회복하는 데 전향적인 자세를 보여주어야 한다. 우리가 무엇을 주었으니 너희도 줘야되지 않느냐는 식의 절대적 상호주의는 북한을 곤혹스럽게 할 것이지만, 그래도 어느 정도의 상호성은 있어야 한다. 2004년에도 제주-북한간에는 「감귤 보내기」의 지속과 제주도민 4차 방북을 약속하였다. 그러나 이제 더 이상 북한과의 만남 자체만으로 혹은 일회성 사업의 성공으로 남북관계에 획기적인 변화를 가져왔다는 인식은 적절하지 못하다. 좀 더 나은 제주-북한간의 관계를 진전시켜 나가기 위해서 북한은 기존에 한 약속과 협의사항을 실천으로 보여주어야 한다.

최근 제주도민을 대상으로 한 여론조사에 의하면, 제주도민들은 북한과의 교류를 위한 우선 추진 사안으로 교차관광의 실현(29.4%)과 감귤보내기 운동을 계속 실시(28.8%)해야 한다고 생각하는 것으로 조사되었다. 더 나아가 제주도민들은 경제교류(13.7%)를 비롯하여 문화예술 교류(12.8%), 스포츠 교류(11.2%), 학술연구 교류(4%) 등도 원하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 조사결과에서 보듯, 제주도민들은 기왕에 합의된 사항에 대해 북한이 조속히 실천해 주기를 기대하고 있다. 그리고 감귤 보내기 등 대북 인도적 지원을 계속할 테니까 북한도 적극적으로 제주와의 다양한 교류협력 사업에 나서기를 바라고 있다.

---

13) 제주발전연구원이 최근 제주도민 1,500명을 대상으로 “남북 평화교류를 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇이 중요하다고 생각하는가”라는 내용을 골자로 한 설문조사 결과이다. 「연합뉴스」(2003. 5. 26)