지자체의 남북교류협력 활성화 방안

고 성 준*

목 차

Ⅰ. 6·15공동선언과 지자체의 대북 교류·협력사업
Ⅱ. 지자체의 대북교류협력 사업의 추진 절차
Ⅲ. 지자체별 대북 교류협력사업의 전개
Ⅳ. 지자체의 대북 교류협력사업의 평가 : 특징과 문제
Ⅴ. 지자체 대북 교류·협력사업의 활성화 방안

Ⅰ. 6·15공동선언과 지자체의 대북 교류·협력사업

2000년 6월에 개최된 남북정상회담이후 기존의 남북한 관계는 질적인 변화를 겪고 있다. 분단이후 55년 이상 얼어붙어있던 제로-섬적 남북관계가 DJ정부의 『대북포용』정책과 참여정부의 『평화·번영』 정책으로 과거에는 경험할 수 없었던 새로운 변화의 길을 걷고 있다. 6·15정상회담은 경제·사회·문화 분야에서 협력과 교류에 합의하여 이른바 「화해-협력시대」가 한반도에 펼쳐지고 있는 것이다. 그러나 아직까지 반세기 이상 지속된 적대적 의존관계에 있는 분단체제와 구조의 특성상 큰 틀에서의 군사적 긴장완화에 아직 진전이 없는 한반도의 불안정한 상태가 보여주듯 안정적인 화해협력의 틀을 형성하지 못하고 있다.

그럼에도 그 이전과 비교한다면 남북한은 화해와 교류협력의 차원에서는 괄목할만한 변화를 보여주고 있다. 이 가운데서도 특기할 만한 변화의 하나가 지방자치단체의 교류와 협력사례이다. 이미 98년부터 제주도는 특산농산물인 감귤을 무상으로 지원하기 시작하여 식량위기로 고통을 받고 있던 북한은 이를 적극적으로 환영하고 감사하다는 반응을 보여주었다. 제주도의 「감귤 북한보내

* 제주대학교 사범대학 윤리교육과 교수

기운동」은 지금까지 지속되고 있으며 세차례에 걸친 제주도민의 단체방북과 「남북민족평화축전」의 제주개최 등으로 이어졌다. 2000년 6월 남북정상회담은 남북 유일의 〈분단도〉인 강원도로 하여금 북강원도와 교류·협력사업을 추진케 만들었다. 그해 12월 남북강원도는 어린연어 공동방류사업과 금강-설악산지역 솔잎혹파리 공동방제사업 등에 합의하고 이를 성사시켜 〈윈-윈〉적 사업을 추진하는 시범적 자치단체가 되고 있다. 이후 전국의 나머지 지방자치단체들도 통일문제에 어떤 형태 또는 어떤 방식으로든 기여해야 한다고 생각하고 이를 적극적으로 추진하게 된다. 강원도와 같은 접경지역인 경기도와 내륙의 남단인 전라남도가 가시적인 교류를 보여주기에 이르렀고, 부산과 대구에서 개최된 「아시안게임」과 「유니버시아드 대회」에 북한이 참가하여 교류의 물코를 트고, 인천에서도 2004년 6월 「6·15기념 남북한 민간공동행사」가 개최되었다.

이제 지방자치단체의 대북 교류사업은 이미 진전이 있는 지자체들은 「보다 더 잘해보자」는 차원이고, 나머지는 「어떻게든 시도해보자」는 상태로 나누어 볼 수 있다[1].

물론 대북교류협력사업에 앞서 있는 지자체들의 경우도 목표한 바대로 순조롭게 진행되는 것이 많지 않을 정도로 어려움을 겪고 있다. 그러므로 이제 계획을 수립하고 북한과 접촉에 나선 지자체의 경우는 더 말할 나위가 없다.

그러나, 다른 대북 인도적 지원사업과 마찬가지로 지자체의 대북 교류·협력사업은 반세기 이상 지속되고 있는 분단의 상처를 치유하는 효과적인 방법으로 주목받고 있으며, 남북화해를 도모하는 촉매제이며, 남북한의 동질성을 회복하는 효과적인 접근법으로 평가받고 있다.

따라서, 이 시점에서 무엇보다 필요한 것은 지자체들이 추진해 온 성과를 객관적으로 평가하여 부족했던 점과 보완해야 할 점을 찾아 지자체의 교류·협력을 활성화 할 수 있는 방향과 과제를 도출하는 일이다. 그런 뜻에서 지자체 중 대북교류협력사업에 앞장서 있는 강원도, 제주도, 전라남도, 경기도의 사례를 분석해 향후 추진에 값진 교훈을 찾아보고자 한다.

---

1) 김영수, "지자체의 대북 교류협력사업을 통해서 본 북한의 변화전망", 우리민족서로돕기 평화나눔센터 창립기념 세미나 논문집(2004. 2), p.43

Ⅱ. 지자체의 대북교류협력 사업의 추진 절차

6·15남북공동선언 제4항에 의하면 남북한간의 경제, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하며 서로의 신뢰를 다져 나가기로 남북정상들이 합의한 것이다. 이후 정부는 이 선언의 정신에 따라 중앙정부차원만이 아닌 지방자치단체 차원의 남북교류협력도 대북사업의 한 분야로 포함시켰다. 또한 이를 뒷받침하기 위해 2000년 7월부터 지방자치단체의 대북교류협력사업을 행정자치부가 사전 협의 조정하도록 하게 됐고, 보다 효율적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 「남북자치단체간 교류협력 업무처리 지침」을 마련했다. 본 지침은 지자체의 대북 교류협력사업을 통일정책의 틀 속에서 우선 비정치적이고 교류가 용이한 분야부터 점진적으로 또한 북한에 실질적인 도움이 되는 사업에 한정한 지역발전과 남북상호 이익도 도출되는 방향으로 추진해야 한다는 것이다[2]. 「남북자치단체간 교류협력지침」에 의하면 교류협력을 추진하고자 하는 지자체는 먼저 교류협력 계획을 행정자치부에 신청한다. 신청된 사업계획은 행정자치부 산하 「지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」에서 심의를 하게 된다. 「지방자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」는 사업 심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위하여 자치행정국장이 위원장이며, 북한통일문제 관련 전문가 및 교수와 대북경협사업을 하고 있는 민간경제 관계자 등으로 구성되었다.

심사위원회는 ①사업의 실현가능성 ②지자체간 사업의 중복추진 ③사업의 적정성과 실효성 ④지자체의 사업 추진능력 ⑤공공복리 등 국익 부합여부 등을 기준으로 심사한다. 「자치단체 남북교류·협력사업 심사위원회」의 심의를 통과하면 통일부의 대북사업 허가를 신청하게 된다. 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거 남북교류·협력 사업을 심의·의결하는 권한을 갖고 있는 통일부(사회문화교류국)는 지자체의 사업신청에 대하여 사업승인과 함께 북한주민접촉을 승인한다. 이렇게 하여 대북교류·협력 사업승인을 받은 지자체는 사업에 착수하게 된다. 사업에 나선 지자체는 「남북자치단체간 교류·협력 업무지침」

2) 김영윤, "지방자치단체의 대북교류: 현황과 과제", 민주평화통일자문회의 주최 지역협력분과위원회 제48차 세미나 발표문(2004. 5. 14), p.6

에 의거 추진과정 및 결과를 행정자치부에 서면 보고 하게 되어 있다. 지자체의 교류협력사업은 남북한 사이에 분쟁을 야기할 수 있으며 다른 지자체와 중복 또는 경쟁 가능성이 있는 사업은 정부의 협의·조정을 거쳐야 하며, 필요한 경우 정부의 「남북협력기금」의 지원을 받을 수 있도록 했다.

III. 지자체별 대북 교류협력사업의 전개

2000년 7월부터 2004년 3월 현재까지 지자체에 의해 계획·추진된 대북사업은 총 24개단체 48건에 이른다. 이 중 10개 사업은 통일부로부터 승인을 얻지 못했고, 승인된 38건 가운데서도 실제로 추진된 것은 16개에 지나지 않으며, 5개 사업은 현재 진행중이며, 무산된 사업이 17건에 이르고 있다. 성사된 사업중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 경제교류로 6건이며, 인도적 지원 4건, 체육교류 3건 등 이다. 이 가운데서도 실질적으로 성과를 달성하고 있는 지자체는 강원도, 제주도, 경기도, 전라남도 등이다.

1. 강원도

가. 배경 및 기반조성

강원도는 남북유일의 분단도로, 남북분단의 1번지이다. 그동안 북한과의 접경지역이라는 구조적 제약으로 강원도는 지역발전의 제약을 어느 지자체보다도 더 깊게 받아왔고, 도민들도 통일에 대한 〈남다른 염원〉이 강하다. 따라서, 강원도는 이러한 상황을 극복하는 길을 자체적으로 남북교류협력사업을 추진하는 일로 보고 적극 노력해왔다[3].

이미 1998년 9월에 전국 지자체로서는 최초로 「남북교류협력지원담당」을 설치하였다. 또한 12월에는 〈교류협력기금〉을 설치했으며, 도의회에서 이를 뒷받침하기 위해 〈조례〉를 통과시켰다. 2004년 4월에는 범도민적으로 의견수렴과

3) 김연진, "강원도 남북교류협력의 현황과 발전방향", 민주평화통일자문회의, 상게서, pp.46-47.

도민의 참여를 유도하기 위해 「남북강원도협력협회」를 발족했으며, 6월에는 강원발전연구원내에 「북강원연구」센터를 설치하고, 북강원도내 관한 각종 정보와 지식을 축적, 도민들에게 정보를 제공하기 시작했다. 12월에는 도지사를 단장으로 하는 강원도대표단이 평양을 방문 6·15공동선언에 입각 남북강원도간 협력을 위해 5개항의 기본 합의서 및 3개 협력사업에 대한 부속합의서를 북한 「민족경제연합회」와 체결했다. 2001년 3월 강원도는 「남북교류협력지원담당」을 〈담당관〉실로 확대 개편하면서 본격적인 교류협력사업을 전개했다.

나. 교류협력의 현황[4)]

(1) 어린연어 방류

연어는 그 치어를 하천에 방류하면 2~3년 정도 성어가 되어 모천으로 돌아오는 특성을 가지고 있다. 이러한 연어의 모천회귀본성을 잘 살리면 어린연어 방류는 북강원도 어민의 소득증대와 양질의 대체 실량확보에 많은 도움이 될 수 있는 사업이다.

이런 뜻에서 강원도는 북한과 연어자원 증식에 합의하여 2001년 4월부터 55만 마리의 어린 연어를 북강원도 고성군과 안면군에 방류를 했으며, 그 후 해마다 진행되어 2004년 5월까지 모두 205만 마리를 북강원도 하천에 놓아 주었다. 2001년 처음 방류한 어린연어가 지난해 10월부터 어미가 되어 돌아오고 있다는 사실은 최초의 남북강원도의 협력사업이 성공적이라는 점이다.

(2) 안변 연어 부화장 건설

강원도는 어린연어 방류만으로는 연어 자원의 북한지역 보호증식에 한계가 있다는 점을 인식하고 연어 부화장을 건설하는 문제를 지난 2000년 12월 강원도대표단 방북시 합의한 바 있었다. 이에 따라 강원도는 기자재와 기술을 지원하고 북한은 인력과 시공을 맡아 2002년 7월부터 안변에 연어부화장을 짓기 시작하여 지난해 12월에 건평 500평 규모의 부화장 준공식을 가졌다. 강원도와 남북협력기금으로 충당되었으며, 생산능력은 연간 500만 마리이다.

---

4) 상게논문, pp.48-50

(3) 북강원도 산림병충해 방제

강원도에서는 산림병충해 방제사업으로 금강산 솔잎혹파리와 북강원도 잣나무넓적잎벌 방제사업을 2001년부터 지원해왔다. 금강산 솔잎혹파리는 지금까지 4,000ha를, 잣나무넓적잎벌은 지난해부터 시작했는데 1,000ha를 방제했다. 이 사업은 강원도가 약제와 기자재, 그리고 기술을 전수함으로 이루어지고 있는데, 북한관계자는 90%이상 효과가 있다고 감사해하고 있다. 이 사업은 북강원도의 산림자원을 보호하고 백두대간의 환경을 보전하는 남북환경교류협력의 첫 사례하고 볼 수 있다.

다. 향후 추진계획

강원도는 북한「민화협」과 합의하여 추진하고자 하는 향후 추진 사업은 다음과 같다.

○ 남북강원도가 함께하는 「금강산 민속문화축전」의 개최
※2004년 추석전후

○ 겨울스포츠 교류·협력
- 강원도가 실시하는 청소년 겨울스포츠 체험에 북한청소년팀 초청
- 아이스하키 남북시범친선경기 개최
- 적정종목의 겨울스포츠 남북공동훈련

2. 전라남도의 남북교류협력

가. 배경 및 추진경과

광주전남지역에서는 2000년 '광주전남우리민족서로돕기운동본부'가 결성되어 김, 미역, 방울토마토 등을 북한에 보내는 인도적 지원사업을 전개해왔다. 이 운동에는 자치단체와 기관 시민단체 그리고 개인들의 광범위한 참여속에 나름대로의 큰 성과를 거두었으나, 독자적인 대북창구가 없어 지속적이거나 저변확대를 꾀하지 못하고 일회성의 행사로 끝나는 문제를 안게됐다.

이를 해소하기 위해 '광주전남우리민족서로돕기운동'은 2002년 평안남도와 전

라남도의 교류·협력사업을 추진하기로 북한 민족화해협의회와 합의하고 전라남도내 광역단체와 기초단체에 「전남남북교류협의회」를 조직할 것을 제안하였다. 지금까지의 지방정부의 대북교류가 대체로 이벤트성이나 일회적 일 수밖에 없는 문제를 극복하기 위해 기초단체가 공동으로 추진한다면 인도적 지원사업과 협력교류 사업을 할 수 있는 재원과 각 아이템을 확보함으로써 북한과의 신뢰관계를 형성하면서 다양하고 폭넓은 교류를 이를 수 있는 장점이 있다는 것이다[5].

이러한 과정에서 「전남 시장·군수협의회」와 광주전남우리민족서로돕기운동본부가 중심이 되어 「전남남북교류협의회」창립을 준비하면서 북한과 실무협의를 통해 2003년 전남-평남간의 협력사업으로 평안남도 대동군에 「대동농기계수리공장」을 건설하고 인근에 「남북시범농장」을 운영하기로 합의하였다. 지난해 4월 기초단체와 기초의회, 전라남도와 도의회를 중심으로 민간과 기업이 함께 「전남남북교류협의회」를 창립하였으며, 금년 2월 통일부 법인으로 승인받게 되었다.

나. 교류협력사업 실태

2003년도 합의서에 의거 진행된 교류협력사업을 크게 두 가지로 이루어졌다. 하나는 「남북시범농장」운영을 위한 영농기자재(이양기, 파종기, 못자리용 온실자재)를 지난 4월 인천항을 통해 북한에 전달한 사실이다. 둘째는 농기계 수리공장 건설을 위한 각종 자재와 설비공구 등을 전달하여 지난해 9월 대지 1,000평에 250평 건물의 농기계수리공장을 준공한 점이다. 이로서 전라남도는 평안남도의 농업생산력복구를 위한 농업협력을 추진하는 또 다른 지자체의 교류협력 사례를 보여주고 있다[6].

다. 향후 추진계획

「전남교류협의회」는 평안남도와의 농업협력사업이 진전을 이루어 신뢰가 두

5) 정영재, "전라남도의 남북협력" 남북협력제주도민운동본부 주최 〈지자체의 남북 교류·협력 활성화 세미나〉 발표논문집(2003. 5), pp.59-62.

6) 전남남북교류협의회, 「2003년 사업 평가 및 결산」 보고서(2004), pp.2-5.

터워지면 다음과 같은 사업으로 확대하고자 하고 있다.

○ 남북시범협동 농장운영(약 4,000평 규모)
- 채소 및 원예작물중심의 비닐하우스 단지조성

○ 전남의 각 시·군이 특화된 교류협력사업의 전개

○ 직능 및 시민사회단체의 인적교류

3. 경기도의 남북교류협력 실태

가. 배경 및 기반조성

경기도도 강원도와 마찬가지로 휴전선을 사이에 두고 북한과 접하고 있는 최인접 지역이다. 최근에는 개성공단이 개발되면서 지리적 여건과 통일의 전진기지 역할에 부합하는 대북교류·협력사업을 추진하고자 하고 있다. 우선 기반조성으로 2001년 11월 경기도 남북교류협력조례를 제정했고, 200억원을 목표로 한 협력기금 조성에 나섰다. 또한 2002년 3월에 민관의 유기적 협조와 참여확대를 위해 도지사를 위원장으로 하는 〈경기도 남북교류협의회〉를 경기도의회에 〈남북교류특별위원회〉를 경기발전연구원에 〈남북포럼〉을 구성해 운영하고 있다[7].

나. 교류협력 실태

경기도는 2002년 양강도에 농기계 200대를 지원하고 지붕계량을 위해 10억원을 지원했다. 경기도 남북교류 대표단이 2003년에 1차, 2004년에 2차 방북을 통해 북한 민화협과 평양에 하루 2톤 생산의 당면생산공장을 설치하기로 합의했다. 이 밖에도 황해북도 사리원시에 협동농장용으로 경운기 100대를 구강예방원에 치과장비 5세트, 24인승 환자수송용 버스5대 및 재료를 지원하기로 하는 등 본격적인 대북교류협력사업을 위한 토대 구축에 나서고 있다.

---

7) 진희관, "경기도의 남북협력", 남북협력제주도민운동본부 전게서, pp.74-76

다. 향후 추진계획

경기도는 인도적 지원사업과 인적교류사업으로 나누어 추진하고자 하고 있다.

○ 인도적 지원사업 전개
- 잉여농산물 지원
- 임진강 수계 묘목지원

○ 인적 교류사업
- 경기도립예술단과 조선국립교향악단의 교환·합동공연
- DMZ 생태학술회의
- 학술·체육·사회단체간 교류

4. 제주도

가. 감귤 북한보내기 운동의 전개

99년부터 추진한 북한에 사랑의 감귤 보내기 운동도 바로 90년 초부터 시작한 '평화의 섬'만들기 추진전략의 한 방안으로 시작된 것이라 할 수 있다. 91년 제주도에서 개최된 한-소정상회담이 성공적으로 끝나면서, 제주도민들은 6·25 이전 6·25라고 평가되는 「4·3사건」의 아픔을 승화하여 분단의 아픔을 해소하고 남북한의 화해와 평화를 위해 제주도가 선도적으로 나서야 겠다는 「평화의 섬」만들기에 나서게 되었다.

제주도민들의 인도적 차원에 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 정치적으로 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 대한적십자

사를 통해 북한에 지원함으로써 감귤 대북 지원의 물꼬를 열기 시작했다.

1999년도부터는 제주감귤을 북한에 보내는 본격적인 제주도민운동으로 바뀌게 되었다. 제주도민들이 보낸 1,050톤의 감귤은 북한의 대 환영을 받았고 이것은 동시에 제주도민의 큰 보람이 되었다. 특히 북한 김용순 로동당비서의 제주방문(2000.9.12~13), 제1차 남북국방장관회담(2000.9.25~26), 제3차 남북장관급회담의 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 적극적인 참여를 해 왔던 것이다.

제주기독교교회협의회의 주도로 시작된 북한에 사랑의 감귤보내기운동이 확대될 필요성이 제기되었고, 범도민적 운동으로 확대 개편되어야 할 필요성이 제기된 후[8], 제주도민운동본부가 발족되어 동시에 도민들의 자발적 참여를 유도하기 위한 '북한에 사랑의 감귤보내기' 캠페인을 벌여나가는 한편, 북한과 직접 접촉과 협의를 위한 제도적, 실무적인 절차를 독자적으로 실행해 나갔다.

처음에 감귤을 북한에 보낼때는 「대한적십자사」와 「우리민족서로돕기」의 중재를 통했으나, 그 후 북경에서 「조선아시아-태평양평화위원회」와 직접 협상을 통하여 감귤을 보내기 시작했고, 지금은 북한 「민화협」을 접촉창구로 하여 추진하고 있다. 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.

한편, 북한에 사랑의 감귤보내기 범도민 운동의 성공적 추진을 바탕으로 제주인들은 북한동포돕기도민운동본부를 중심으로 제주의 또 다른 특산품인 당근도 북한에 보내주기로 하였다. 이후 이 조직은 「남북협력제주도민운동본부」로 확대개편 되었으며, 통일부로부터 법인승인도 받았다. 98년 감귤 100톤으로 시작된 감귤대북지원은 99년부터는 도민운동화 되면서 활기를 띄기 시작하여 2004년 1월까지 25,073톤의 감귤과 6,000톤의 당근- 총31,072톤을 하기에 이른다. 이 과정에서 제주도를 비롯 시·군의 절대적 성원이 긴요했으며, 제주도는 농수축산국 감귤과와 정책담당관실 국제교류계가 뒷받침을 하고 있다.

8) 고성준, "제주도의 남북협력", 상게서, pp.9-10.

이상의 북한에 감귤보내기를 비롯해서 남북운동본부가 추진해온 대북사업 현황을 간략히 도표로 제시해 두기로 하면 다음과 같다.

〈표 1〉 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 현황

사업명	추진현황	비고
감귤·당근보내기	1998년산: 100톤(감귤) 1999년산: 4,336톤(감귤) 2000년산: 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000) 2001년산: 10,105(감귤 6,150, 당근 4,000) 2002년산: 4,000톤(감귤) 2003년산: 7,500톤(감귤	총 31,072톤 (감귤 25,073톤, 당근 6,000톤)
북한 어린이에게 겨울 옷 보내기	2002년: 5,000벌	광주YWCA협조
목초종자 지원	2003년 2톤	

나. 대규모 제주도민의 북한방문

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 지원 사업이 아니라 민간단체가 중심이 되어 전개해온 지원사업에 대해 그 순수성을 느끼고 고마움을 표현해 온 것도 사실이다. 그 동안 어려운 경제사정에 처한 북한주민들에게 제주도민들이 아무 조건 없이 인도적 차원에서 감귤과 당근을 지원한 것에 대한 고마움의 표시로 북한「민화협」은 2002년 4월 제주도민 대표단의 북한방문초청을 해왔다.

사실 그 동안의 대북 지원사업은 지역주민들의 입장에서 보면 일방적으로 준다는 성격을 지니고 있다. 그러기에 이런 식으로 계속되어 진다면 대북 지원 사업 초기의 참여 열기는 해가 거듭될수록 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, 북한측에게도 이러한 운동이 교류·협력으로 이루어져야 한다는 의견을 여러 차례 피력

해왔다. 그 동안 보여준 제주도민들의 대북 지원사업의 순수성에 대한 신뢰와 우리측의 교류·협력 제의의 타당성을 이해하여 나온 첫 번째 교류사업이 대규모 제주도민의 북한방문초청이었던 것이다. 북한방문사업은 〈표 2〉 다음과 같다.

〈표 2〉 제주도민 대표단의 방북

구분	1차 방북	2차 방북	3차 방북
인원	253명	257명	256명
일정	2002. 5. 10 ~ 15	2002. 11. 25 ~ 30	2003. 8. 25 ~ 30
방문지	평양, 묘향산 등	평양, 묘향산, 개성 등	평양, 백두산 등

3차례에 걸쳐 이루어진 5박 6일의 제주도민의 북한방문은 다음과 같은 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.

둘째, 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, 북한주민의 대남적대감을 완화시키는데 기여했다는 점이다[9]. 방북시 제주도민대표단이 접촉한 안내원들과 방문지의 주민들은 "감귤을 보내주어 고맙다는 인사"를 했고 이를 통해 북한주민이 가지고 있는 대남적대감이 완화되고 있음을 확인하기도 했다.

북한 방문 후 운동본부는 방문단을 상대로 설문조사를 실시하였다. 제주도민 방북단이 북한을 어떻게 이해하고 있고, 방북행사가 평화정착과 통일에 얼마만큼 기여하고 있는가를 살펴보면, 제주도민의 대북 지원은 앞으로 어떤 범위에서 할 것인가에 대해 의견을 파악하여 정책 자료로 삼고자 함이었다. 위의 설문조사결과를 보면 먼저 98%의 절대 다수가 방문이 북한을 이해하는 좋은 기회였다고 답했다. 자유민주주의의 생활방식에 익숙해져 있는 우리식 잣대로 인

9) 최대석, "인도적 대북지원에 있어서 국내NGO의 역할과 과제", 통일연구원, 「남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할」(2004), p.42

식하는 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, 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 제주도민도 한민족구성원으로서 민족공동체의식과 동포애를 느낄 수 있는 기회가 되었다고 쓰고 있다.

방북단이 만난 북측의 인사들이 감귤을 맛있게 먹어보았다고 하면서 공식 비공식 대화서상에서 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 가자 먼 북한땅에 직접 가보고 대화함으로써 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.

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 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원함으로써 내수시장에서 감귤 값을 안정시키는 데 일정부분 기여하였으며, 당근의 경우는 더 더욱 그러하였다. 앞으로 제주도 지역의 기업과의 경제협력에 적극적인 관심을 가져 지역기업의 북한지역에 진출하도록 노력해야 하는 것은 당연하다. 이러한 것은 서로의 경제발전에 도움이 될 뿐 아니라 남북한 관계개선과 통일비용의 축소에도 기여할 수 있을 것이며 지방간의 교류협력은 통일문제에 대해 민족적 공감대를 확산시킬 수 있을 것이다.

다. 제주에서 개최된 「민족평화축전」

분단사상 최초의 남북 체육·문화행사인 「민족통일평화체육문화축전」이 2004년 10월 23일부터 27일까지 제주에서 열렸다. 북한의 체육문화 관계자 200명이 참가한 이 행사는 남북한 민간교류에 의한 최초의 공동행사라는 점에서 민족화합과 교류협력의 기반을 조성했다. 또한 남북화해협력시대에 걸맞게 북한참가자 200명을 제주도민들은 뜨거운 동포애로 환영했으며, 이 과정에서 남과북의 동질성을 확인하고 깊은 동포애를 나누는 만남이 되었다. 이 행사를 준비하는 과정에서 북한 「민화협」은 제주가 결정되는데 적극적으로 나섰으며 이에는 제주도민의 대북지원사업에 대한 감사의 뜻도 있었던 것이다. 다만, 이 행사가 남한 조직위원회의 정치적 기대와 북한 「민화협」의 실리적 기대사이에서 발생한 미묘한 갈등으로 그 빛이 바래는 아쉬움이 남기기도 했다[10].

라. 향후 추진계획

제주도민운동본부와 제주도는 그동안 다져진 북한과의 신뢰를 바탕으로 다음과 같은 사업을 추진하려고 있다.

□ 한라-백두 공동 학술탐사 추진

○ 학술탐사의 내용은 민속, 지리 등 인문분야로부터 동·식물·토양·기후 등 자연분야에 이르기까지 주요 영역을 포함한다. 비정치적 영역에서 남북한 사회의 동질성 회복을 위한 주요 계기가 될 것이다.

□ 백두-금강-한라를 연결하는 산(山)테마관광벨트를 구축

○ 한반도의 최북단에 위치한 백두산관광에서부터 동부의 금강산관광 그리고 제주의 한라산관광에 이르는 산테마관광벨트를 구축하고 관광교류·협력사업을 공동으로 추진한다.

□ 기타사업

○ 농수축산기술연수, 관광가이드교육, 경영회계교육, 해양환경교육 등을 내용으로 북한주민에 대한 초청연수사업을 전개한다.

---

10) 이기범, "인도적 지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망", 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 전게서, p.58.

○ 제주와 지역적 성격이 유사한 북한 지자체와의 다각적 교류 사업을 추진한다. (예, 제주도와 양강도, 국제자유도시 제주도와 신의주 특구 등)
○ 국제자유도시 건설에 북한의 참여 장·단기적으로 추진
(예, 제주밀레니움관을 비롯 쇼핑 아울렛 등에 북한과 공동으로 북한특산품관 설치)

5. 기타 도

부산시는 2002년 부산아시안게임에 북한대표단이 참여한 것을 계기로 2003년 8월 부산시 「북한교류협력단」이 북한을 방문 부산지역의 산업생산의 특성을 지닌 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만건설 및 운영분야에서 협력을 추진하기로 합의했다. 또한 전라북도도 「우리민족서로돕기운동본부」와 공동으로 대북협력을 추진하고 있다. 우선 기금을 도·시·군 보조금으로 확보하고 있으며, 이를 토대로 황해남도와 농업협력을 꾀하고자 하고 있다. 금년 3월에는 전라북도 부지사가 북한을 방문 황해남도 신천군 농기계 수리공장 건설과 경운기 등 농기계 지원을 위한 합의서를 북한 민화협과 체결한 바 있다[11].

Ⅳ. 지자체의 대북 교류협력사업의 평가 : 특징과 문제

1. 지자체의 대북교류협력사업에 대한 비교

강원도와 제주도 그리고 경기도, 전라남도의 대북 교류협력사업의 현황을 보면 추진배경, 추진 주체, 교류협력유형 교류지역 등에 있어 제 각기 특성을 나타내고 있고, 대북교류 파트너와 재원 등에 있어서는 유사한 측면을 지니고 있다. 크게 보면 추진 주체가 지자체가 중심이 되고 있는 경우는 강원도, 경기도이며, 제주도는 남북협력제주도민운동본부라는 민간단체가 주도한다. 전라남도는 광주, 전남 우리민족서로돕기운동본부가 시작하여 지금은 광역, 기초단체의 연합체인

11) 김영윤, 전게서, p.12.

「전남남북교류협의회」가 중심이 되어 사업을 전개하고 있다. 교류협력유형에서 보면 강원도는 남북강원도의 상호공동이익을 위한 〈협력모델〉을 제시하고 있다. 어린연어 공동방류를 통한 동해안 어족자원 증식규모를 확대하는 것과 금강산 산림병충해 공동방제를 통한 남북강원도 산림보호 등은 〈윈-윈〉의 성격이 크다. 또한 연어부화장 건설을 대체식량 확보와 소득증대 그리고 생산기반 시설을 확충한다는 뜻에서 협력사업이다. 전라남도 농기계와 콤바인 지원과 농기계 수리공장 건설과 시범농장 운영을 통해 농업협력사업의 모델을 제시하고 있다. 경기도도 농기계, 지붕계량 등의 지원사업을 추진했고, 당면 생산 공장의 건설과 치과장비와 차량 등의 지원을 계획하고 있다. 제주도는 시작부터 현재까지 특산품인 감귤을 대량지원이라는 인도적 지원이 주를 이루고 있고, 이를 통한 3차에 걸친 도민대표단의 방북과 〈남북민족평화축전〉의 제주개최라는 교류사업이 주요 특징이다. 교류협력 파트너는 모든 지자체가 북한 민화협과 사업을 하고 있으며,

〈표 3〉 4개 지자체의 대북 교류협력사업 비교

구분	강원도	제주도	경기도	전라남도
설립배경	분단도 금강산관광 접경지역	평화의 섬 감귤특산품	접경지역 개성공단	내륙의 남단
추진주체	강원도 (남북협력담당관)	남북협력제주도민 운동본부(민간)	경기도 (남북교류 위원회)	전남남북교류 협의회 (도, 시연합)
추진유형	협력사업	인도지원 및 교류	인도지원	농업협력
사업	· 어린연어 방류 · 연어부화장 건설 · 금강산 공동방제	· 6년째 감귤지원 · 3차에 걸친 도민 대표단 방북 · 목초종자 지원 · 평화축전지원	· 양강도 농기계 지원 · 황해북도 사리원시 치과장비 지원	· 평남대동군 농기계 수리장 준공 · 시범농장 운영 · 도민대표단 1차방북
재원	국고,기금,도비	국고, 도 · 시 · 군비 성금	기금, 도비	국고, 기금, 도 · 시 · 군비
대북교류파트너	민화협	민화협	민화협	민화협
교류(방북자)	246명	766명	20명	180명
대상지역	북강원도		황해북도	평안남도
특이사항	2010평창동계올림 픽유치 지지선언	〈민족평화축전〉 개최지 제주지지		

다만 강원도와 전라남도는 북강원도와 평안남도 인민위원회와 보조기관으로 함께 참여하고 있다. 이것이 의미하는 바는 강원도와 전라남도는 북한의 특정지역과 교류협력사업을 추진하고 있다는 점이다. 즉 강원도는 북강원도를 전라남도는 평안남도를 교류지역으로 삼고 있다. 경기도 역시 황해남도와의 교류를 중점적으로 추진하고 있으며, 제주도는 〈한라-백두 공동 학술 탐사〉의 추진을 통해 양강도와의 다양한 교류를 기대하고 있다. 재원은 지자체의 출연을 중심으로 자체 기금을 조성하고 남북교류협력기금을 지원받는 강원도와 전라남도, 경기도와 성금과 도·시·군 보조 그리고 남북협력기금으로 감귤 보내기 사업을 하는 제주도로 나누어 볼 수 있다. 이를 도표화하면 〈표 3〉과 같다.

2. 문제점

첫째, 4개 지자체의 대북교류협력사업은 인도적 지원이든 협력사업이든 지원사업에 머물고 있다. 지원사업이 교류사업으로 확대되는 것을 북한이 거부하고 있기 때문이다. 교류사업은 문화, 체육, 학술 등의 분야의 인적 상호방문인데 북한은 이를 극도로 자제하고 있다. 그나마 성사된 경우는 북한이 실리적 이익과 정치적 기준에 의해 선별적으로 수용한 것 뿐이다. 사회문화 교류가 부진한 이유는 북한당국이 교류가 체제유지에 도움이 되지 않는다고 여기는 데서 비롯된다. 강원도의 경우 〈겨울스포츠 교류협력〉을 제의하고 이에 대해 북한 민화협의 긍정적인 의견이 있었으나, 이의 실현은 이루어지고 있지 않다. 제주도의 경우에도 수년째 〈한라산-백두산 공동학술 탐사〉를 제의하고 있으나 북한이 계속 난색을 표해 실천에 옮겨지고 있지 못하고 있다.

둘째로, 지자체의 교류협력 사업도 다른 민간단체의 사업과 마찬가지로 남북관계의 상황변화에 영향을 받고 있다는 점이다. 2002년 6월의 서해교전사태나 북핵문제, 최근 김일성 주석 사망 10주기 조문 방북의 불허와 동남아에 거주중인 탈북자의 대거 입국등은 북한당국이 합의가 이루어져 예정된 교류협력사업의 일정을 연기시켜 추진에 차질을 빚게 되어 적지 않은 문제를 야기한다.

세째로, 북한당국은 순수한 의미의 인도적 지원-협력사업도 전략전술적 차원에서 접근하기에 그 의미가 퇴색하고 있다. 지자체가 새로운 사업을 추진하려 할때는 경제적으로 도움이 되는 것을 제외하고는 반대급부를 기대하여 성사가

지연되고 있는 것이 적지 않다.

넷째로, 북한의 경우 민간교류의 창구가 대단히 제한적인데서 비롯되는 문제다. 북한은 주로〈민족화해협의회〉와 〈민족경제연합회〉가 나서고 있다. 남한의 경우, 민간교류협력사업을 오래전부터 많은 민간단체들이 추진해왔고 최근에는 모든 지자체들이 경쟁적으로 북한과의 교류협력사업에 나서고 있다. 이 현상은 남과북의 교류가 활성화되는 긍정적 측면도 있으나, 북한의 창구가 제한되다 지자체의 대북교류협력 사업에 대한 선택권을 북한이 가지게 되면서 차질이 오고 있다[12].

다섯째로, 지자체의 경우 사업예산이 미확보된 상태 또는 제도적 기반이 아직 미비된 상태에서 그리고 전문인력의 부족한 실정에서 추진하는데서 오는 문제를 가지고 있다. 또한 아직도 도민의 절대적 성원과 참여가 바탕이 되기보다 지자체 또는 민간단체가 선도자가 되어 여론을 유도하는 식이다.

V. 지자체 대북 교류·협력사업의 활성화 방안

6·15정상회담은 중앙정부와 민간단체 뿐만아니라 지방자치단체들도 남북교류와 협력에 대한 관심과 참여를 증대시켰다. 지방자치단체들은 중앙정부와 달리 지역 특수성에 토대를 둔 교류·협력사업을 전개해왔으며, 남북화해와 평화증진에 기여했고, 민족의 동질성 회복에 중요한 디딤돌이 전개된 게 사실이다.

그러나 위에서 살펴보았듯이 모든 지자체들이 다 남북 교류·협력에 나선 것은 아니다. 신청한 사업에 비해 정부의 승인이 극히 제한되어 아직까지는 의욕에 비해 실적은 매우 저조한 것이 현실이다. 이는 지자체의 대북 교류사업이 그만큼 성사되기 어려운 사업이라는 점을 보여주고 있다. 현재까지의 추진 현황에 대한 분석을 통해 지자체의 교류·협력을 활성화 할 수 있는 방향과 과제는 다음과 같다.

첫째, 지자체의 대북 교류·협력사업은 남북한 당국간의 회담과 협력이 잘 진행되어 갈 때 추진 가속도가 붙을 수 있는 것임을 명심할 필요가 있다. 물론 위에서 살펴본 바에 의하면 남북한 정부가 경색관계에 빠져 있을때 지자체의

12) 김연진, 전게서, p.55.

대북지원사업이 경색을 푸는데 도움이 된 경우도 있다. 그러나 대체로 남북한 정부간의 교류·협력이 활발해지고 다양해질때 지자체의 교류·협력사업도 원만히 추진될 수 있는 것이다. 강원도와 제주도의 경우 대북사업이 가속을 낸 것은 남북 당국간 회담이 계속되고 경추협 회의의 지속 등 정부간의 관계가 개선되어 가는 배경에서 이루어 진 것이 이를 증명해 주고 있다.

둘째로, 추진주체인 지자체의 사업추진, 능력이 뒷받침되지 못하면 하고자 하는 대북교류·협력은 결코 성공할 수 없다는 점이다. 선행 사례들은 지자체가 내실있는 사업 계획을 수립하고, 조직정비와 전문인력을 확보하고 재원을 마련하고, 북한에 대한 충분한 정보와 접촉창구를 확보하고, 중앙정부는 물론이고 지역 주민들의 성원과 참여가 전제되지 않으면 좋은 결과를 거두기 어려운 사업임을 보여주고 있다[13].

물론 남북한 관계의 현실이나 북한의 반응이 지자체의 준비능력보다 더 중요한 변수이다. 그러나 이 두 변수는 지자체가 통제하기 어려운 것이다. 대북사업 추진능력은 지자체의 노력에 따라 얼마든지 좋아질 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 지자체들은 일시적이고 즉흥적인 교류협력을 추진하는 것에서 벗어나 장기적이고 지속적인 교류협력을 위한 준비를 할 필요가 있다. 관련기구와 인원의 확보 그리고 조례도 제정하고 기금도 조성하는 일이 긴요하다.

세째로, 지자체가 사업을 계획 추진함에 있어 무엇보다도 먼저 북한의 입장을 정확히 읽는 작업이 선행되어야 한다. 우선 북한당국은 남한의 민간단체나 지자체의 '대북지원'과 '협력'을 같은 뜻으로 받아들이고 있으며, 일정규모의 지원이 전제되거나 수반되지 않으면 어떤 형태의 교류협력 사업도 응하지 않는 게 현실이다.

특히 '교류'라는 표현은 '개방'과 연결시켜 받아들이기 때문에, 교류조건이 붙는 차원이나 '자매결연'을 부정적으로 받아들이고 있다. 따라서 아직까지는 엄밀한 의미의 상호주의적이고 '윈-윈'이 되는 남북교류협력의 관행을 아직 정착되어 있지 못한 게 사실이다. 그 결과 지자체들이 대북지원사업을 하면서 바로 실질적인 이익이나 사회문화 및 인적교류를 시도할 경우 실현이 안 되고 있음에 유의할 필요가 있다. 지자체의 교류협력사업이 본 궤도에 올라서려면 남북한 관계의 개선이 우리정부가 화해·협력정책을 인내를 가지고 지속적으로 추

13) 김영수, 전게서, p.44.

진한 결과와 마찬가지라고 볼 수 있다.

네째로, 지자체 사이의 상호교환을 위한 네트워크가 활성화할 필요가 있다. 북한과 교류협력에 앞장서 있는 선발지자체들 상호간은 물론이고 이제 막 나서고자 하는 후발지자체들과의 정보교류는 경쟁과 중복사업의 추진을 막을 수 있을 것이다. 따라서 지자체간의 정보교환과 협력의 강화는 큰 도움이 될 것이다[14].

마지막으로, 지자체가 추진하는 남북교류협력사업의 의의를 지자체의 실적 만들기가 아닌 분단의 극복과 민족의 화합 그리고 통일을 촉진하는데 있음을 바르게 인식하는 것이 절대적으로 필요하다. 단기간의 성과나 이벤트성에 목적을 두지 말고 21세기에 이루어야 할 민족의 통합에 기여하는 민족적·역사적 과제임을 지역주민들에게 홍보하며 성원과 참여를 지속적으로 유도해가는 노력이 중요함을 명심할 필요가 있다.

14) 최대석, 전게논문, p.61.