

지방자치단체로서 제주도의 대북 교역의 한계와 활성화에 관한 연구

강 지 용

제주대학교 농업자원경제학과

Jeju's agricultural products trade and cooperation with North Korea : The limits and plans for revitalization

Ji Yong Kang

Dept. Agricultural & Resource Economics, Cheju National University

ABSTRACT : From 1999 to 2002 Jeju supported total more than 20,000 tons of farm products- mandarins(13,572 tons), carrots(6,000 tons) etc. - through the Campaign of Sending Jeju mandarins · carrots.

In rewards of this North Korea gave official approval for 510 islanders to visit NK twice and economic envoy consisted of 180 people visited Jeju for 2 days(Nov. 2 ~ nov. 3), which was a turning point for the extension of Jeju-NK trade cooperation. Accordingly, This study was intended to analyze limits of Jeju's agricultural products trade and cooperation as a local autonomy government and hereafter draw plans for extension of trade cooperation.

In a joint enterprise with NK the biggest limit of Jeju as a local autonomy government is lack of conditions to guarantee durability - whether every year it can secure lasting amount of agricultural products(Jeju mandarins, carrots etc.) and islanders' donation or not.

Next, the lack of professional human resources and durability according to the variable political situations are important issues.

Finally the department taking full charges should be established and then concentrated research should be done. But our present conditions can't meet the requirements.

As a measure of it Jeju's overseas trade or cooperation as a local autonomy government, especially with NK, need not necessarily set limits to the agriculture. Instead, we can expect rising effects through connected supports or cooperation between agriculture and non-agriculture field.

We can propose, for example, an education interchange enterprise of the southernmost-northernmost schools in the Korea Peninsula, events of joining of two streams and soil in Mt. Hanla and Baekdu, establishment of sisterhood ties and trade enterprise between Yangkangdo(in which there's a Mt. Baekdu) and Jeju, making the separated families' visiting room in Jeju, guarantee for NK people to come and go to Jeju driving International Free City etc.

Moreover we can investigate resources of Mt. Hanla and Baekdu, study useful plans to be pro-environment and then find out devices for conservation and application of genetic resources.

Corresponding Author : Ji Yong Kang, Dept. Agricultural & Resource Economics, Cheju National University.

Tel : 064-754-3352, E-mail : citrus21@cheju.ac.kr.

Externally it can be considered to advertise for package tour putting together tourism specialized region in NK and Jeju.

서 론

북한은 1990년대 후반부터 개혁을 준비하는 동시에 대외적으로도 남북한간의 정상회담, 북·일간의 정상회담 및 수교교섭 진행 등 변화된 모습을 보이고 있다. 북한이 개혁과 개방을 통해 난국타개를 도모함에 있어서 가장 중요한 상대는 남한이 될 수밖에 없다. 또한 정부차원의 공식적인 통로 외에 틈새 전략으로서 지방자치단체의 대북 교류·협력은 통일기반의 저변확대와 안정에 도움이 될 것이다.

제주도는 감귤 과잉생산과 가격하락에서 야기되는 문제를 극복하고 남북한간 화해·협력에 동참하여 제주도를 평화의 섬으로 자리매김 한다는 의미에서 제주도민의 뜻을 모아 북한과의 교류·협력사업을 추진하게 되었다. 1999년 이후 매년 3,000~6,000톤 수준의 감귤과 2,000~4,000톤의 당근을 북한에 지원함으로써 외적으로 북한동포에게 제주도의 이미지를 강하게 부각시키는 물론 내적으로 감귤과 당근의 출하조절 등 수급안정을 통한 가격지지로 농가소득의 증대에도 기여하고 있다. 지금까지 북한에 지원한 내역을 보면 1998년산 감귤 100톤, 1999년산 감귤 4,336톤과 2000년 이후 2000년산 감귤 3,031, 당근 2,000톤, 2001년산 감귤 6,105톤, 당근 4,000톤 등이다. 지금까지 지원된 총량은 감귤이 13,572톤, 당근이 6,000톤 등 2002년까지 총 2만여톤에 이르는 농산물의 대북 지원을 이루었다.

또한 제주도민의 성원에 보답하는 차원에서 북한은 2002년도에만 두 차례에 걸쳐 제주도민의 북한방문을 성사시켰고, 18명으로 구성된 북한 경제시찰단이 11월 2일, 3일 양일간 제주를 방문하여 제주-북한간 교류협력 확대에 새로운 전기가 마련되기도 했다.

제주도가 감귤과 당근을 북한에 보내기로 결정할 당시의 구체적 배경은 세 가지였다. 첫째는 화해협력의 시대를 맞이하여 제주도가 대북 인도적 지원에

적극 동참함으로써 제주도의 평화이미지를 북한을 포함한 대내외에 널리 알리는 일이다. 둘째, 농산물시장의 개방으로 제주도의 감귤과 당근가격이 불안정해 지면서 수급안정과 가격조절의 차원을 고려한 결정이었다. 셋째, 남북한간의 교역확대와 통일에 대비하여 지방자치단체로서 제주도의 역할을 부각시킴과 동시에 장기적으로 미래시장의 개척을 고려한 포석이었다. 이러한 배경에서 출발한 제주도의 감귤·당근 보내기 운동은 다른 어떤 지방자치단체의 대북 교류·협력사업보다 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 그러나 교류·협력사업이 계속되면서 지속성을 어렵게 하는 요인도 발견되고 있다.

이에 본 연구에서는 제주도의 대북한 농산물 교역 및 교류협력의 한계와 활성화 방안을 모색하고 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계를 분석해보고 향후 교류협력을 확대할 수 있는 방안을 찾아보았다.

지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계

가. 일반적 한계

지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부와 통일부의 심의를 두 번 거친다. 남북교류·협력사업에 대해 통일부가 심의·의결하기 전에 타 기관의 승인을 받는 경우는 지자체의 대북 교류·협력이 유일한 경우이다. 행정자치부 '남북 자치단체 교류·협력 심의위원회'는 2000년 8월 1차 회의부터 2001년 8월 6차 회의에 이르기까지 1년간 30건을 심의하여 그 중 20건은 통과시켰고, 나머지 10건은 통과시키지 않았다. 2002년에는 각 지방자치단체가 대북 교류 및 협력을 위해 추진하거나 예정하고 있는 사업이 모두 55건인 것으로 파악되고 있다. 남북한간의 화해분위기가 진작될수록 지방자치단체의 대북 교류 혹은 협력사업 신청은 증가할 것이다. 지방자치단체의 대북 교류·협력사업이 이처럼 증가하는 가장 큰 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 지방자치단체장의 정치적

성향 때문이다. 주민들의 선거에 의해 피선된 단체장은 다음 선거를 의식하여 임기내 가시적 성과를 거두고 싶어하고, 그 대상으로 파급효과가 큰 북한과의 교류·협력사업을 추진하는 것이다. 다음은 각 지방자치단체가 북한과의 관계에서 타 지자체에 비해 선점효과를 의식하고 있는 것이다. 북한이 지자체간의 관계를 전향적으로 검토하는 경우 혹은 통일을 의식하여 사전에 북한지역과 긴밀한 유대관계를 맺어두자는 의도이다. 즉 진정으로 북한의 주민복지를 위해 지자체간의 교류·협력사업을 추진하는 경우는 드물다. 그 원인이 어디에 있는 지자체의 대북 교류·협력사업은 행정자치부의 심의에서 상당수 탈락하게 되고, 또 행정자치부의 심의를 통과하더라도 북한과의 관계에서 실질적 성과를 거둔 경우는 많지 않다. 따라서 행정자치부의 심의과정에서 탈락한 사유와 북한과의 관계에서 실질적 성과를 거두지 못한 이유를 살펴보면 지방자치단체의 대북한 교역 및 협력의 일반적 한계를 파악할 수 있을 것이다.

각 지방자치단체가 대북 교류·협력사업을 추진하기 위해선 사업계획서를 작성하여 행정자치부에 제출하고, 행정자치부는 이를 근거로 심의에 임한다. 사업계획서에는 사업이 목적, 추진배경, 사업개요, 추진계획, 기대효과, 건의 및 참고사항이 기재된다. 행정자치부 심의위원회는 사업계획서 내용을 중심으로 ①사업의 실현가능성, ②지자체간 사업의 중복추진 여부, ③사업의 적정성 및 효율성, ④지자체의 사업추진능력, ⑤공공복리 등 사업의 국익부합여부 등을 검토한다. 이상의 기준에 의해 지자체의 사업을 검토한 결과 지자체의 준비단계에서 ①사업의 낮은 실현성, ②사업의 지속성 결여, ③사업을 위한 예산확보의 미흡, ④교류·협력사업을 추진하기 위한 법적·제도적 장치 미흡 등이 지적되었다. 또 중앙정부와의 협의조정 단계에서 ①자매결연사업에 대한 정부의 방침이 없는 상태에서 지자체간의 자매결연 신청, ②사업의 성격상 지방자치단체의 사업범위를 넘어서 국가사업으로 추진되어야 할 사항을 지방자치단체가 신청한 경우, ③사업의 내용이 구체적이지 못하고 추상적이면서 막연하게 교류·협력사업이라는 이름 하에 백화점식으로 사업을 나열한 경우 등이 지적되었다. 마지막으

로 북한 지자체와의 접촉·협의단계에서 ①지자체의 대북 교류·협력사업에 대한 북한의 소극적 태도, ②북한의 방북 혹은 교류조건에 대한 현물요구, ③대북 접촉장구 확보의 어려움 등이 지적되었다.¹⁾

이상의 내용에서 알 수 있는 것처럼 북한과의 교류·협력사업은 북한의 자세를 차치하고라도 남한의 추진주체와 관련하여 적지 않은 한계를 가지고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대부분의 경우 자치단체장의 정치적 판단에 따라 대북 교류·협력사업이 추진되기 쉬운데, 이러한 사업추진은 초기 의사결정 단계에서 과감하게 추진할 수 있는 장점이 있으나 주민들의 의견수렴을 거치지 않음으로써 지속성에 나쁜 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 아직 지방자치 단체에서는 북한 전문인력을 확보하지 못한 상태에서 북한과의 교류·협력을 추진하는 경우가 대부분이다. 북한 전문인력으로 하여금 교류·협력의 유리성과 불리성을 면밀히 검토케 하고, 각 지방자치단체가 가지고 있는 유리한 조건에 바탕을 둔 선별적 사업선택이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 교류·협력사업이 지속될수록 많은 경비가 소요되는데도 불구하고 지자체가 현실적으로 확보할 수 있는 재원은 부족한 실정이다. 일부 남북협력기금을 활용하거나 모금에 의존하는 수도 있지만 극히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 북한과의 교류·협력사업을 추진하는 과정에서 소요경비에 대한 충분한 대비가 필요하다.

나. 제주도의 한계

지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계는 앞의 일반적 한계와 비슷한 내용도 있고, 제주도라는 특수성을 고려한 한계도 있다.

우선 가장 큰 한계는 협력사업의 지속성을 보장할 수 있는 여건이 미흡하다는 것이다. 최근 감귤과 당근 보내기 사업이 비교적 순조롭게 이루어졌고 나름

1) 최진욱, 남북지방자치단체 교류협력의 현황과 과제, 함께여는 한반도 시대, 제2의건국범국민추진위원회, pp.34~45에서 참고하였음.

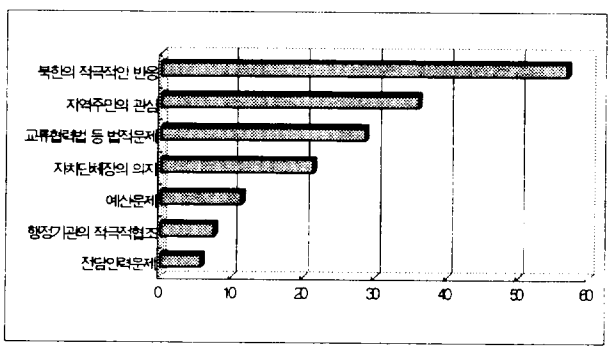
대로 성과를 거두기는 했으나 앞으로도 계속 될 수 있을지는 의문이다. 특히 대부분의 소요재원을 모금에 의존하였는데 앞으로도 같은 방법이 효과가 있을지 검토되어야 할 것이다. 또 감귤과 당근의 남한내 과잉공급이 이루어진 상황에서 시작된 대북한 협력사업이니 만치 앞으로 과잉공급이 이루어지지 않는다면 또 다른 결과가 나올 수 있다. 제2장에서 보았던 것처럼 지난해에만 1만톤을 보낼 예정이었으나 국내 가격상승으로 6천톤을 보낸 경험이 있다. 또 지난해에 4천톤을 보냈던 당근도 최근 도내 산지가격이 전년보다 두 배 이상 오른 선에서 거래되고 있다는 점을 고려할 때 역시 물량확보가 어려울 것이다. 전문인력의 부족과 정치적 상황에 따른 지속성 여부도 중요한 관건이다. 전담부서를 설치하여 지속적이고 집중적인 연구가 이루어져야 하나 현실은 그렇지 못하다. 자치단체의 장이 바뀐다면 얼마든지 다른 의사결정이 내려질 수도 있다.

다음은 감귤이나 당근 보내기가 한계에 이르렀을 때 다른 대안을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 제주도의 여건상 다른 채소류를 고려할 수 있으나 가격폭락이 발생하지 않는 한 많은 비용이 수반될 것은 자명하다. 지방자치단체에서 매년 예산을 편성하기도 어렵거니와 편성한다고 하더라도 제한적일 수밖에 없다. 더구나 제주도는 내륙의 다른 지역과는 달리 육로수송이나 교류가 어려운 실정이다. 따라서 다른 지자체와 비교하여 더 많은 비용이 소요될 것이다.

지방자치단체의 남북교류·협력 실무자를 대상으로 한 남북교류·협력의 필요한 사항이 다음 <그림 1>과 같이 제시되었다.²⁾

위의 결과에서 한 가지 주목되는 점은 교류·협력을 위해 필요한 조건으로 북한의 적극적인 반응과 지역주민의 관심이 가장 중요한 요인으로 지적되었다는 점이다. 이는 북한과의 교류·협력을 추진함에 있어서 남한의 사전 준비가 어떠한지 하는가를 단적으로 보여주는 사례이다. 다음으로 중요한 조건이 교류협력법을 포함한 법적인 문제와 지방자치단체장의

그림 1. 지속적인 교류·협력을 위해 가장 필요한 조건 (단위: %)



의지가 제시되었다. 그리고 마지막으로 예산문제, 행정기관의 적극적인 협조, 전담인력의 문제 등이 제시되었다. 그러나 이 자료는 제주도를 포함한 전국의 15개 지역 자치단체 실무자들을 대상으로 조사한 결과로서 아직 북한과의 실질적인 교류가 미흡한 자치단체의 답변이 다수 포함되어 있다. 즉 실질적인 교류·협력이 이루어지지 않고 있거나 교류·협력이 이루어지더라도 아직 초보단계에 머물러 있는 자치단체의 의증이 많이 반영된 결과이다. 만약 제주도와 같이 수년동안 실질적인 교류·협력이 이루어진 경우라면 당연히 예산과 전담인력의 문제가 가장 중요한 필요조건으로 제시되었을 것이다.

제주도의 대북한 교역 및 협력 활성화 방안

제주도는 북한과의 교역이나 협력사업을 추진함에 있어서 한반도의 최남단에 위치한 섬이라는 특성 때문에 유리한 점도 있으나 불리한 점 또한 적지 않다. 따라서 불리성을 배제하고 유리성을 극대화할 수 있는 방안, 지속성이 유지될 수 있는 다양한 방법이 모색되어야 한다.

가. 협력형태의 다양화

북한 민족화해협의회는 2002년 4월 25일 남북협력 제주도민운동본부에 북한방문을 요청하는 초청장을 보내왔다. 이는 지난 5년 동안 남북협력제주도민운동

2) 김성호, 2002, 지방자치단체의 남북교류·협력활성화를 위한 정책보고서, 상시국감을 위한 정책보고서8, 국회 문화관광위원회, p.21.

본부가 추진해온 감귤·당근 보내기 운동에 대한 감사의 표시였다. 북한은 남한과 교류하고 있는 12개 단체 중 남북협력제주도민운동본부가 정치·종교·교육계 등 각계 인사로 구성되어 운영된다는 점에 높은 관심을 보이고 있으며 특히 5년간 무상으로 감귤과 당근을 지원하고 있는 제주도와 제주도민에 대한 감사의 표시로 이번 초청을 진행한 것으로 보인다. 남북협력제주도민운동본부는 북한의 초청에 응하여 감귤·당근 보내기 사업에 적극 참여한 개인 및 단체의 253명으로 북한방문단을 구성하고, 2002년 5월 10일 제주~평양간 직항노선을 이용하여 방북 하였다.

이 결과로 미루어 볼 때 그간 제주도가 추진한 감귤과 당근 보내기 운동은 매우 성공적이었다는 평가를 할 수 있을 뿐만 아니라 중요한 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 이번의 방문이 북한의 순수한 초청에 의한 것이었다 점이다. 인도적 차원에서 시작된 감귤·당근 보내기 운동의 순수한 의도가 결실을 맺은 것이다. 둘째, 처음으로 제주~평양간 직항로를 이용했다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 제주~평양간 직항로 개설은 새로운 영역으로의 협력가능성을 확인하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 종래 '한라에서 백두까지'라는 구호가 구호에 머물지 않고 실현될 것이라는 기대를 낳게 하기에 충분하다. 셋째, 남북협력제주도민운동이 성공을 거둘 수 있었던 내적 배경 때문이다. 즉 제주도민들의 정성, 제주도내 각 시군자치단체의 성원과 협조가 중요한 성공요인이었다는 점에서 도민의 의사결집에 의한 민족화해의 단초 제공이라는 좋은 선례를 남긴 것이다.

남북협력제주도민운동본부는 이번 방북을 계기로 '제주도민 방북단 북한방문에 따른 의견조사'를 실시했다. 조사결과 제주도민 방북단의 상당수는 이번 방북행사가 통일운동에 큰 도움을 줄 것으로 믿는가 하면 도민의 남북화해협력운동도 가능한 한 확대되어야 한다는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 특히 감귤·당근 보내기 운동 등 도민의 남북화해협력운동과 관련하여 응답자 중 82.8%는 협력사업을 확대할 필요성이 있다는 입장을 보였고, 14.2%만이 현재의 감귤·당근 보내기 운동에 국한되어야 한다는 입장을 보였다(모르겠다는 2.4%, 무응답은 0.6% 등).³⁾ 이제

제주도는 협력사업의 지속성을 위해 감귤·당근 보내기 운동을 정례화 할 수 있는 방안을 마련해야 하는 동시에 협력사업의 영역을 비농업분야로 확대할 필요성이 제기된 것이다.

제주도는 자연환경적 특성 때문에 감귤과 월동채소류의 생산이 많은 편이며, 농업부문의 비중이 국내 타 지역에 비해 높다. 동시에 섬이라는 특수성 때문에 농업 이외 3차 산업이 일찍부터 발달해 왔다. 따라서 지방자치단체로서 제주도의 대외교역이나 협력, 특히 북한과의 교역이나 협력사업이 반드시 농업부문에 국한될 필요가 없다. 오히려 농업부문과 비농업부문과의 연계지원 혹은 협력을 통해 상승효과를 기대할 수도 있다.

'제주국제자유도시종합계획'에 의하면 제주도의 국제화 기본목표와 방향, 전략과제 및 주요과제를 다음 <그림 2>와 같이 제시하고 있다. 제주도는 기본목표와 방향을 동북아 평화·번영의 중심도시, 아태권 국제교류의 거점도시, 남북교류·협력의 중심무대로 설정하고 있다. 이를 추진하기 위한 전략으로서 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각하여 국제교류 및 협력의 거점화를 달성하고 제주도의 위상을 세계에 각인시켜 한반도 및 세계 평화에 기여할 수 있는 실천적 프로그램을 마련한다는 것이다. 특히 사람·상품·자본 이동의 자유와 기업활동에 대한 최대한의 편의를 보장하는 지역으로 개발함으로써 고부가가치 첨단산업을 육성할 뿐만 아니라 제주도를 관광·물류·금융 기능이 결합된 '복합형 국제자유도시'로 조성한다는 것이다. 즉 남북한간 교류 및 협력과 관련하여 기존의 감귤 보내기 사업을 정례화 하는 이외 제주를 매개로 남북한 통합을 지향하는 각종 행사를 개최한다는 계획이다.

구체적으로 한반도 최북단과 최남단 학교간 교육교류사업, 한라산과 백두산의 합수·합토 행사, 백두산이 있는 양강도와 한라산이 있는 제주도간의 자매결연 및 교류사업을 실시, 남북한 이산가족 면회소의 제주지역 설치, 국제자유도시추진과 더불어 북한 사람들을

3) 남북협력제주도민운동본부, 2002년도 제주도의 대북 관련사업 내역, 내부자료.

그림 2. 국제화부문의 기본방향

기본목표와 방향	전략과제	주요사업
동북아 평화·번영의 중심 도시	세계 평화의 섬	<ul style="list-style-type: none"> · 세계평화의 섬 지정 · 국제평화 및 협력기구 유치 · 남북평화센터 설립 · 제주평화포럼 정례화 · 국제회의 신설·유치
아·태권 국제교류의 거점 도시	국제 교류 협력 강화를 위한 체제 정비	<ul style="list-style-type: none"> · 행정조직 정비 및 지자체간 통합성 제고 · 제주국제교류재단 및 관련 협의회 설립·운영 · 국제교류 네트워크 구축 · 시민참여형 민·관 협력체제의 구축 · 외국자본 및 다국적기업 사무소 유치 · 국제화 추진 교부금 및 기금 설치 · 선박등록특구의 지정
남북대화와 교류·협력의 중심 무대	글로벌화를 주도할 인재육성사업	<ul style="list-style-type: none"> · 국제화·세계시민 교육 강화 · 외국어 서비스 및 외국어 교육 강화 · 교육규제자유지역화 · 고등교육기관 특성화 유도 · 국제화 전문교육기관 육성 · 교육재정 지원 확대 · 국제화장학재단의 운영 활성화
	외국인 생활 환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 쾌적한 주거환경 조성 · 무사증 대상지역의 확대 및 사증 발급제도 개선 · 외국인 학교 및 문화시설 설립
	도외 제주인 및 외국인과의 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 세계 제주인대회 개최 및 정례화 · 도외 제주센터 설립 · 우수인력 유치 및 외국인과의 연계망 구축 · 인력의 국제교류를 위한 기반시설 확충
	남북 교류 및 평화 정착 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 제주감귤 북한보내기사업의 정례화 · 남북한 통합 이벤트 개최 · '남북평화센터-정상집' 건립

자료 : 제주도, 국제자유도시추진단, 2002, 제주국제자유도시종합계획(안), p.120.

의 자유로운 제주 왕래 보장 등을 제시하고 있다.

또 한라산과 백두산의 자원을 공동조사하고 친환경적으로 이용할 수 있는 방안을 연구하여 농업유전자원의 보존 및 활용방안을 모색해 볼 수 있다. 대외적으로는 북한의 관광특구와 제주도를 하나의 포괄관광(package tour) 상품으로 묶어 홍보하는 것도 고려할 수 있다. 예를 들면 한라산과 백두산, 혹은 제주도와 북한의 금강산 관광특구⁴⁾ 등을 포괄관광상품으로 판

매하는 것이다. 물론 이 같은 협력사업이 성공하기 위해선 관련된 각종 행정적·법적 조치가 사전적으로 협의·검토되고 정부의 공인을 필요로 한다.

나. 협력주체의 다양화

지방자치단체가 중심이 된 대북 협력사업은 적지 않은 애로사항에 직면할 수 있다. 지속적 협력사업이 이루어지기 위한 비용조달, 필요한 상품의 수집과 수송, 북한의 협력파트너 선정, 분배과정의 확인 등 대부분이 어려운 과제들이다. 따라서 협력의 주체를 다

4) 북한은 북한의 중앙지도기관이 통제하는 금강산 관광특구를 2002년 10월 23일 선포했음.

양화 할 필요가 있다. 여기서 협력주체의 다양화가 의미하는 바는 지방자치단체가 해결하기 어려운 문제를 다른 단체나 기구와 연계하여 공동으로 대처한다는 의미이며, 이 때 상호 보완적 효과를 가져올 수 있기 때문이다.

일반적으로 협력사업의 주체는 국내의 ①정부 유관기관, ②민간기업, ③ 사회단체 등 세 부류로 나눌 수 있고, 협력주체의 범위를 국내로 제한하지 않는다면 ④국제기구 혹은 국제민간단체, ⑤ 제3의 국가 등을 포함할 수 있다. 정부 유관기관은 정부가 직접 참여하기 어려운 현실을 고려하여 정부의 업무를 직·간접으로 위임받아 수행하고 있는 공사, 각종 단체 등이 포함된다. 농어촌진흥공사, 농협, 새마을운동 협의회 등이 포함된다. 사회단체는 영리·비영리 단체를 모두 포함하나 순수한 영리를 목적으로 하는 사회단체는 기업의 범주에 포함되므로 여기서는 비영리 사회단체를 지칭한다. 국제육수수재단, 한 살림공동체, (사)남북협력제주도민운동본부 등이 여기에 포함된다. 각 협력주체가 독자적으로 협력사업을 추진하기 어려울 경우 다른 협력주체와 연합하여 참여한다면 보다 효율적인 협력사업을 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

1) 민간부문과 연계한 교역 및 협력 방안

남한의 대북 교역이나 경협확대는 주로 비농업분야에서 이루어진 성과들이다. 북한의 가장 시급한 문제가 식량난의 해결임에도 북한의 식량난을 직·간접으로 지원할 수 있는 농업분야에서의 남북협력사업은 거의 이루어지지 않았다. 남한정부의 대북 쌀 지원, 대한 적십자사의 비료지원 등이 국내 기관·단체들에 의해 이루어졌으나 순수한 농업협력의 차원은 아닌 것으로 판단된다.

농수산분야 민간부문의 협력사업은 일반 경협에 비해 훨씬 늦은 1998년에 와서야 처음으로 협력사업 승인을 받기에 이르렀다. 1998년 3월 13일 미홍식품산업사가 수산물채취, 가공양식 및 판매사업에 대한 협력사업 승인 받은 것을 시작으로 국제육수수 재단(1998. 6. 18), 두레마을 영농조합법인(1998. 7. 27), 태영수산/LG상사(1998. 8. 28), 백산실업(1998. 10.

28) 등이 각각 슈퍼옥수수 개발, 가리비양식과 부대사업, 버섯생산과 수출업무 등에 진출하면서 남북한 간의 협력사업이 시작된 것이다.

비록 농업분야의 협력사업이 늦게 시작되었다고는 여타 분야에 비해 앞으로의 전망은 밝은 편이다. 물론 남북한이 엄격한 정경분리를 지키지 않는 한 농업협력사업도 정치의 영향을 받겠지만 여타 분야에 비해서는 영향의 정도가 적을 것으로 사료된다. 왜냐하면 계약재배를 포함한 농업협력사업은 여타 비농업부문에 비해 협력이 성공할 수 있는 많은 장점, 예를 들면 목표의 단순성, 비용의 저렴성, 최소한의 대외의존성, 결과의 조기 가시성 등을 가지고 있기 때문이다.

제주도의 대북 협력사업도 초기 단계에서는 제주도와의 대한 적십자와 우리민족서로돕기운동본부 등과 공동으로 감귤 보내기 운동을 진행하다가 (사)남북협력제주도민운동본부를 설립하여 협력업무를 주관하고 있다. 이는 지방자치단체만이 추진할 경우 각종 제약요인을 극복하기 어렵다는 측면에서 아주 바람직한 현상이다. 앞으로 협력사업의 형태가 다양화된다면 그 성격에 따라 민간의 단체뿐만 아니라 민간의 기업도 참여할 수 있을 것이다. 다만 민간기업과의 협력사업은 민간기업이 이윤을 추구할 수밖에 없다는 점에서 신중해야 한다. 민간기업은 경제성 있는 사업분야를 찾는 것이 쉽지 않을 것이고, 또 경제성 있는 사업분야를 찾은 후에는 독자적인 방향을 모색할 가능성이 많기 때문이다.

따라서 민간 기업과의 협력사업은 기업으로부터 물류와 관련된 지원을 받거나 각종 편의시설을 제공받으면서 그 반대급부로 분쟁이 발생할 경우 이를 적극적으로 해결해 주는 방안 등을 고려할 수 있다.

제주도의 대북한 협력사업은 이제 온 도민이 동참하는, 그야말로 민관이 합동으로 참여하여 추진하는 사업이다. 중앙정부 차원에서 수행하기 어려운 협력사업을 성공적으로 수행해 온 만큼 앞으로 남북한간의 신뢰구축과 관계개선에 좋은 선례를 남길 것이다. 특히 생산농민, 지역농협 및 제주항운노조 등이 적극적으로 참여하여 좋은 결실을 보고 있으므로 앞으로도 더 많은 민간부문의 참여 방안을 모색할 필요가 있다.

표 1. 농림수산물분야 협력자 및 협력사업 승인 현황(2002년 5월말 현재).

기업	사업상대자	사업내용	지역	금액	사업자 승인일
미홍식품*(합영)	조선철산무역총회사	수산물채취·가공·양식 및 판매	청진, 함흥, 원산, 남포	15만달러 (47만달러)*	'97.5.22 ('98.3.13)*
파라우수산(합영)	조선은파산무역상사	수산물 생산·가공	원산, 해주	300만달러	'97.8.1
금오식품(합작)	은하무역총회사	냉면·고구마 전분 제조	평양	40만달러	'97.8.1
태영수산/LG상사** (합영)	광명성총회사	가리비 양식·생산	나진, 원산	200만달러 (65만달러)*	'97.10.14 ('98.8.28)
안성개발(합작)	조선56무역사	참기름 가공공장 설립	남포	50만달러	'98.3.13
두레마을영농조합법인** (합작)	라선경제협조회사	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진, 선봉	800만달러 (200만달러)*	'98.4.8 ('98.7.27)*
국제옥수수재단 (조사·연구)	농업과학연구원 →농림과학원 ('99.3.25)	새품종 생산력 검정시험 및 재배 적지 확정, 신품종 슈퍼옥수수개발을 위한 공동연구	평양, 기타	30.9억원 →216억원* ('99.3.25)*	'98.6.18 ('99.6.18 →'01.6.20)*
백산실업** (합영)	함경북도 선봉군 은실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만달러*	'98.10.28 ('98.10.28)*
(주)해주(합작)	광명성총회사	북한 수산물 생산 및 판매	서해인근	299만달러	'99.1.8

주 1)*는 협력사업 승인 및 금액 및 날짜임.

2)**는 협력사업 승인까지 받은 기업(단체)임.

3)현대아산과 금강산관광총회사의 계약에 의한 금강산영농장사업은 현대아산이 영농장의 시설재·농자재를 금강산관광총회사에 연불수출(延拂輸出)하고, 북한측은 생산물로 연불수출금을 상환하는 형태임(금강산관광총회사는 영농장 운영은 고성군인민위원회에, 생산물 납입가격 협의는 광명성총회사에 위탁함)

자료: 통일부, 교류협력국(2002).

2) 국제기구 혹은 국제민간단체와 연계한 교역 및 협력 방안

남북한간의 직접적인 협력사업이 각종 어려움에 직면하여 진척이 느린 것과는 대조적으로 국제사회의 인도적 차원에서의 대북 협력 및 지원사업은 크게 증가해 왔다. 국제기구에서는 남북한간의 협력·지원이 어려운 원인을 다음과 같이 지적하고 있다. 남북한 대치상황으로 인해 인도적 지원활동의 수행이 매우 어렵고, 검증 가능한 정보를 구하기도 어려우며, 식량원조지역에 대한 접근 및 모니터링 역시 계약을 받는다. 이에 비해 북한에 주재한 기구들은

북한주민과의 접근이 용이하며, 접근이 허용된 지역의 수혜계층들이 식량원조의 혜택을 받고 있다고 확신하고 있기 때문에 협력·지원이 가능하다⁵⁾.

이러한 이유 때문에 결과적으로 남북한간의 협력이나 지원보다는 국제기구의 대북 지원활동이 활발한 것으로 나타나고 있고, 최근의 동향 또한 그러하다⁶⁾.

5) UN(1998), p.8.

6) 우리 나라에서도 북녘동포돕기운동, 우리민족서로돕기운동, 새마을운동중앙협의회, 각 종교단체 등 10여개 이상의 단체에서 대북 지원에 나서고 있으나 아직 구체적이고 가시적인 성과는 미흡한 실정이다.

표 2. 2001년 대북지원 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원실적.

기구	지원요청액(US\$)	조성금액(US\$)	부족액(US\$)	충족율(%)
FAO/UNDP	40,049,304	1,444,381	38,604,928	3.6
OCHA	1,301,275	489,880	811,395	37.7
UNFPA	750,000	100,000	650,000	13.3
UNICEF	10,502,940	3,169,888	7,333,052	30.2
WFP	315,920,424	219,964,649	95,955,775	69.6
WHO	8,350,208	1,355,379	6,994,901	10.7
NGOs	7,110,691	418,848	6,691,843	5.8
합계	383,984,914	226,943,025	157,041,889	59.1

자료 : www.reliefweb.int(OCHA, DPR Korea OCHA Situation Bullitin OCT 2001, 31)

미국 국제개발처(USAID), 세계식량계획(WFP)의 호소에 따른 긴급식량지원 활동, 중국의 대북 식량지원, UN개발계획(UNDP), 세계식량농업기구(FAO), UN인도지원사무국(OCHA), UN아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO) 등에 의한 공동지원계획 등이 연이어 발표되고 있다. 이 외에도 OPEC 국제개발기금, 국제농업개발기금(IFAD), 다국적 NGO(비정부기구) 등이 비교적 적극적인 지원활동을 진행하고 있다. 이 중에서 FAO와 NGO의 활동이 다소 저조한 반면 WFP, OCHA, UNICEF의 활동이 적극적이며, 비교적 활동이 두드러진 몇몇 국제기구의 역할에 힘입어 지원요청금액 대비 조성금액을 나타내는 충족율이 59.1%에 이르고 있다.

이상에서 살펴본 대로 국제사회로부터의 대북 협력 혹은 지원규모는 연간 20억달러 안팎에 이르고 있고, 이미 상당 기간동안 지속되고 있으나 이는 장기적일 수 없으며 어디까지나 인도적 차원에서의 일시적 현상에 불과할 것이다. 장기적으로 보면 북한의 문제는 우선 남북한간의 협력에 의해 해결할 수밖에 없을 것이다. 비록 북한의 변화가 쉽게 이루어지지지는 않았지만 김정일 체제가 안정될수록, 최근의 개혁조치가 성공을 거둘수록 남북한간의 관계도 개선될 것이다. 북한이 경제적 어려움을 타개하는 데 남한의 도움이 절대적으로 필요할 것이며 세계사적 흐름 또한 남북한간의 관계 진전을 불가피하게 할 것이다. '7·7선언' 이후 오늘에 이르기까지 남북한간의 교역과 협력사업을 돌이켜 볼 때 적지 않은 굴곡이 있었으나 그 규모가 계속 확대되어 왔다는 사실에 주목

할 필요가 있다. 국제기구의 대북 지원이 장기적으로 지속되기 어렵다 하더라도 정치적 영향을 적게 받으면서 안정적으로 이루질 수는 있다. 따라서 제주도의 대북 협력사업도 장기적이면서 안정적인 협력사업을 도모한다면 이들 국제기구와 연계하는 것도 바람직한 방안의 하나가 될 것이다.

3) 다른 나라와 연계한 대북 협력방안

많은 국가들이 UN합동호소에 대한 국제사회의 지원요청에 부응하여 대북 지원에 참여하고 있다. UN합동호소에 대한 국제사회의 지원요청은 1995년 9월에서 1996년 6월까지 진행된 제1차 요청을 시작으로 2002년 1월부터 12월까지의 8차에 걸쳐 진행되고 있다. 1차에서 8차(2002년 7월 7일기준)까지의 실적을 보면 목표액 188,267만달러, 실적액 111,569만달러, 실적을 59.1%를 보여주고 있다.⁷⁾ 주로 우리나라를 비롯해 미국, 일본, 호주, EU 각국이 참여하고 있다.

개별 국가로는 북한과 인접한 중국이 많은 양의 대북 식량지원을 지속하고 있다. 1995년 14만톤을 시작으로 북한의 식량위기가 가장 심각했던 1997년에는 105만톤이 지원되었으며, 2000년에도 36만톤 정도가 지원되었다. 중국은 식량지원 이외에도 각종 농자

7) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 지원을 약속한 금액도 포함되어 있음. <http://www.reliefweb.int>, 통일부 교류협력국, 월간 남북교역 및 인도적사업 동향, 제 122호, 한국농촌경제연구원, 「북한농업동향」, 제4권 제2호, 2002.7. p.86의 자료에서 재인용 하였음.

표 3. 중국의 대북한 식량지원 추이.

(단위 : 톤)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
일반무역			353,505	160,801	90,000	317,000
변경소액무역			497,481	155,718		
무상원조			176,905	121,269	157,121	39,800
바터무역			24,740	4,591		
기타			49	4521		
계	142,698	548,978	1,053,680	446,900	247,121	356,800

주 : 무상원조는 정부, 개인, 단체 등의 무상증여를 모두 포괄하고 있음.

자료 : 中國海關, 「中國海關統計」, 각년도.

재, 석유 등을 지원하고 있으며, 지정학적 인접성으로 변경무역이 가능하기 때문에 교역도 가장 활발히 이루어질 수밖에 없다. 제주도의 대북 지원사업이 비경제적·비인도적 이유로 어려움에 처한다면 중국의 정부, 민간단체 등을 활용할 수도 있을 것이다.

결론

제주도는 감귤·당근 보내기 사업성과와 방북교류 등을 통해 북한과의 교류·협력에서 분명 새로운 모델을 제시하고 있다. 즉 사업의 실현성이 높은 인도적 지원에서 시작된 협력사업이 이제는 상호 방문교류를 포함하여 보다 실질적이고 광범위한 협력의 단계로 진입함으로써 지방자치단체의 대북 교류·협력 사업이 나아가야 할 바람직한 방향을 제시하고 있기 때문이다. 본 연구에서는 제주도의 대북한 농산물 교역 및 교류협력의 한계와 활성화 방안을 서술하였다. 지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력의 한계를 분석해보고 향후 교류협력을 확대할 수 있는 방안을 찾아보았다.

동서독 지방자치단체간의 자매결연과 교류협력의 확대는 동서독 중앙정부가 국제 및 유럽관계의 환경변화에 각기 상이한 정치적 입장을 견지하던 상황에서도 활발히 이루어졌다. 그 내용에 있어서도 단순한 상품교역이나 문화교류의 차원을 넘어 상호 신뢰구축과 평화정착을 통하여 궁극적으로는 독일통일의 기초가 되었다는 점에서 지방자치단체의 대북 사업 참여는 많은 교훈을 준다. 제주도의 감귤·당근 보내기 사업은 국방백서의 '주적' 표현문제로 회담이 결

렬되고, 이산가족 상봉계획이 무산되는 좋지 않은 상황에서도 지속되었다. 지방자치단체의 대북 교류·협력이 남북한간의 갈등을 치유하고 화해분위기를 조성하는데 기여할 수 있음을 실증하고 있다. 이를 위해 중앙정부 차원의 지원이 절실히 필요한 시점이다.

지방자치단체로서 제주도가 북한과의 교류·협력에서 바람직한 성과를 거둔 원인은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 대가를 바라지 않는 인도적 지원에 중점을 두었다는 점이고, 둘째는 생산자, 유통운송분야 종사자 및 시민단체를 망라한 전 도민의 적극적인 성원이 있었다는 점이다. 앞으로의 과제는 어떻게 하면 이러한 성과를 계속 유지하면서 발전시키는가 이다. 이는 협력사업을 추진하는 과정에서 나타난 애로사항을 극복하고 보다 다양한 발전방안을 강구하는 것이다.

지방자치단체로서 제주도의 대북한 교역 및 협력은 놀랄만한 성과를 거두고 있다. 그러나 지속적 사업추진과 협력분위기 진작을 위해선 지금까지와는 다른 다양한 분야에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 검토결과에 의하면 제주도의 지리적, 행정적 특수성을 적극적으로 고려해야 한다. 특히 제주도는 2002년 1월 26일 '제주국제자유도시특별법'이 제정·공포되고, 이에 근거하여 21세기 발전기반을 마련하기 위한 '제주국제자유도시종합계획' 수립이 발표되었다. 또 금년에는 두 차례에 걸친 방북으로 제주-평양간 직항로 노선도 개설되었다. 따라서 농산물의 대북 지원 이외 관광을 포함한 여타 분야로의 협력사업 확대가 필요하다. 효율적인 협력사업의 추진을 위해선 타 민간단체, 국제기구, 다른 나라 등과의 연계방안도 모색할 필요가 있다.

인용문헌

1. 김성호, 2002. 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 정책보고서. 상시국감을 위한 정책보고서 8. 국회 문화관광위원회.
2. 남북협력제주도민운동본부, 2002. 내부자료.
3. 제주도, 국제자유도시추진단, 2002. 제주국제자유도시종합계획(안).
4. 한국은행, 조사국 북한경제팀, 2002. 최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망.
5. 최진욱, 2002. "남북 지방자치단체 교류협력의 현황과 과제", 함께여는 한반도 시대, 제2의건국 범국민추진위원회
6. 통일부, 교류협력국, 2002. 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향. 제313호.
7. KOTRA, 1998. 5. "남북경협의 여건변화와 향후 전망", 「북한뉴스레터」.
8. KOTRA, 2001. 「북한무역동향」.
9. FAO Special Report 1995~2002. *Production Yearbook*. Monthly Bulletin of Statistics. FAO: Rome. every year.
10. FAO/WFP, 1998. *Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's of Korea*. Special Report. 12 November. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
11. FAO/WFP, 2002. *Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*. Special Report. 29 July. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
12. USA, 2002. North Korea: Crop condition. undate 06 Jun
13. 2002. (<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/wct?openForm/DPRK>)
14. OCHA, 2001. DPR Korea. *OCHA Situation Bullitin*. Oct(www.reliefweb.int).