

# 제주도의 대북지원 교류사업, 7년의 평가와 향후과제\*

고 성 준\*\*

## 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 감귤·당근 북한보내기 운동과 제주도민의 방북
- III. 민족평화축전의 개최
- IV. 대북지원-교류사업 7년의 성과와 문제
- V. 향후과제

## I. 문제의 제기

2005년은 광복 60주년이자 분단 60년이며, 대북지원이 시작되어 10년이 되는 해이기도 하다. 제주도로서는 평화의 섬 논의 15주년 그리고 대북지원 7주년이 되는 해다. 1995년 식량난으로 기아자가 속출하는 북한이 국제기구에 식량요청하면서 시작된 대북지원은 국제사회로부터 출발되었으나 남한사회로부터의 지원이 가세되어 10여년간 지속적으로 확대되어 왔다.

그동안의 대북지원을 보면 북핵문제로 인하여 국제사회로부터의 지원은 대폭 감소되고 있으나, 6·15선언 이후 남한정부의 대북화해·협력정책에 힘입어 남한으로부터의 지원은 증가되어 왔다. 추진주체도 민간단체에서 지자체 그리고 정부에 이르고 있으며, 지원내용도 기아상황을 고려한 북한주민의 긴급구호

\* 이 논문은 지난 10월 31일 남북협력제주도민운동본부가 주최한 「화해·협력시대의 제주도의 대북교류-지원사업」 세미나에서의 주제발표문을 수정·보완한 것임.

\*\* 제주대학교 교수

## 2·동아시아연구논총 제16권 제2호

에서 농업개발, 보건, 의료 등 전문화된 영역으로 발전되어 왔다. 이러한 대북 지원의 확대와 지속은 북한 내 인도적 상황을 개선하고 이를 통해 북한주민의 대남인식의 변화를 가져왔으며, 경제난에 처해있는 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경조성에도 도움이 되었다. 또한 남북화해협력증진과 민족공동체 형성에 크게 기여했다.

45년 분단이후 「한국전쟁 이전의 6·25」라고 얘기될 수 있는 「4·3」의 아픔을 간직하고 있으며 이의 극복에 주력해 온 제주도민들은 IMF하의 98년에 북한에 처음으로 감귤 100톤을 지원했다. 북한 당국이 이에 고마움을 표시하면서, 99년부터 도민운동으로 감귤보내기 사업이 발전되었고, 남한정부도 이 운동이 「비타민 C 외교」라는 표현처럼 남북화해에 기여함을 인정 남북교류협력기금을 지원하기에 이르렀다. 매년 12월에서 다음해 1월 사이에 이루어지는 이 운동은 2001년과 2002년 그리고 2005년에는 당근도 함께 지원하기도 했으며 2006년 2월까지 감귤 36,179톤 당근 13,000톤을 북한에 보냈다.

북한당국은 이에 화답하여 제주도민 대표단을 초청하여 2002년부터 2003년 사이 3차례에 걸친 제주도민 방북사업이 실시되었다. 매차례 제주에서 평양으로 직항노선을 이용하여 5박6일 일정으로 총 700여명이 평양과 묘향산 그리고 백두산등을 둘러보기도 했다.

이러한 북한과 제주도 사이의 지원-교류 사업은 2003년 10월에 제주도에서 남북분단 이후 반세기만에 민간차원에서 「민족통일평화체육문화」축전이 개최되어 북한의 체육, 문화 관계자 200명이 제주땅을 밟기도 했다. 이로서 제주도는 남북한 교류협력에 있어 지역적으로 선도적 역할을 각인하게 되기도 했다.

그러나 지난해 2004년 7월 북한 김일성 주석 사망 10주년 조문불참사건과 탈북자 대거 입국사태로 인해 북한은 예정된 15차 장관급회담을 무기한 연기시키는 일을 비롯 대부분의 대규모 교류사업을 중단시켰다. 북한은 예정된 제4차 제주도민 방북사업도 연기시켰다. 그리고 10개월간의 장기 소강국면을 거쳐 지난 5월 이후 남북관계는 다시 이전의 관계로 복원되었다. 6월 「6·15」 5주년을 맞이하여 남북한 관계는 「제2의 6·15시대」를 개막하여 철도, 에너지, 관광, 농업, 수산 등 당국과 지자체 그리고 기업만이 아니라 체육, 문화 부문 등 민간 분야에 이르기까지 제 분야에서 굵직한 대북지원-교류사업이 추진되고 있다.

북한은 지난해 7월 이후 금년 6월까지의 남북관계 소강시기에 그동안의 남

북교류-협력사업에 대한 전반적인 평가를 한 것으로 보인다. 북한 당국은 지난해 6월 이후 남한정부의 적극적 지원정책에 초점을 맞추어 경제적 실리확대와 경제개발 분야에 관심을 크게 갖고 상대적으로 인도적 민간교류협력의 비중을 줄이는 정책의 전환을 꾀하고 있다.

따라서 구조적인 전환기를 맞고 있는 민간차원의 대북지원-교류사업의 관점에서 98년부터 전개해 온 제주도의 대북지원-교류 운동을 평가하고 발전방향을 모색할 필요가 있다.

## II. 감귤·당근 북한보내기 운동과 제주도민 방북

### 1. 북한의 평화의 감귤·당근 보내기운동

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 동북아와 한반도의 평화를 가져오는데 기여함을 확인한 제주도민들은 6·25 이전 6·25라고 평가되는 「4·3사건」의 아픔을 승화하여 분단의 아픔을 해소하고 남북한의 화해와 평화를 위해 제주도가 선도적으로 나서야겠다는 「평화의 섬」 만들기에 나서게 되었다. 90년대 중반 대량생산되는 감귤을 무상으로 북한동포들에게 보내자는 움직임이 있게 되었으나 당시의 남북한관계의 현실은 이를 실천에 옮기는데는 큰 장벽이기도 했다.

제주도민들의 인도적 차원에 북한동포돕기운동을 시작한 것은 북한의 심각한 식량난을 돕고자 펼쳐지는 국내외의 인도적 대북지원 운동이 활발하게 추진되던 1998년부터였다. 그 동안 제주감귤의 과잉생산으로 생과의 처리를 고심하던 중 제주사회일각에서 감귤이 전혀 나지 않는 북한에 감귤을 보내주는 것이 어떨가하는 이야기가 회자되어 왔었다. 북한은 국제사회에서 정치적으로 가장 폐쇄된 사회이고, 경제적으로는 가장 도움을 필요로 하는 빈곤 국가이면서 군사적으로는 도발의 위험성이 가장 높은 곳이다. 제주도에 남아도는 감귤을 북한에 보냄으로써 식량위기로 고통을 받는 북한동포를 돕는 동시에 남북화해

#### 4· 동아시아연구논총 제16권 제2호

무드를 조성하여 평화를 만들어가고 더 나아가서는 제주의 감귤 맛을 알려 앞으로 시장개척의 의미도 가질 수 있기 때문이다. 1998년 제주도는 남아도는 감귤 100톤을 대한적십자사를 통해 북한에 지원함으로써 감귤 대북지원의 물꼬를 열기 시작했다.

조총련에서 보내온 묘목을 농업연구소 실험실에서 연구용으로 재배할 뿐인 북한은 이에 고마움을 표시하면서 1999년부터는 제주감귤을 북한에 보내는 본격적인 제주도민운동으로 바뀌게 되었다. 제주도민들이 보낸 감귤은 북한의 환영을 받았고 이것은 동시에 제주도민의 큰 보람이 되었다.<sup>1)</sup>

따라서 제주도민들은 그 동안의 '평화의 섬' 만들기 노력과 북한동포돕기운동이 남북대결의 질서를 화해로 바꾸는데 일정 기여할 것으로 생각하여 대북지원 사업에 적극적인 참여를 해 왔던 것이다.

제주기독교교회협의회 주도로 시작된 북한에 사랑의 감귤보내기운동이 범도민적 운동으로 확대 개편되어야 할 필요성이 제기된 후<sup>2)</sup> 남북협력 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 보낼 때는 「대한적십자사」와 「우리민족서로돕기운동본부」의 중재를 통했으나, 그 후 북경에서 「조선아시아-태평양평화위원회」와 직접협상을 통하여 감귤을 보내기 시작했고, 지금은 북한 「민화협」을 접촉창구로 하여 전개하고 있다. 감귤보내기 캠페인은 도민들로부터 큰 호응을 얻어 제주도를 비롯 4개시군의 성원과 농협과 감협의 적극적인 동참속에 이루어져 왔다.

제주도민의 순수한 민족사랑, 평화사랑인 「농산물 북한보내기운동」이 북한동포들에게 뜨거운 동포애와 화해 그리고 평화의 소중함을 각인시켜 줌은 물론이고 남북당국간의 경색상황시에도 이루어지면서 외국인론으로부터 「비타민 C」 외고라는 평가를 받고<sup>3)</sup> 했으며, 지자체 대북지원의 성공사례로 국제학술회의

1) 회담차 제주도를 방문한 북측인사들은 하나같이 제주도민들이 정성으로 보내준 감귤에 대한 고마운 인사를 잊지 않았다.

2) 김정서, "남북협력 제주도민 운동의 태동과 성장", 남북협력 제주도민 운동본부편, 「남북통일의 디딤돌을 놓다」(남북협력제주도민운동본부, 2002), pp.12~15.

에서 소개되기도 했다.4) 정부도 이 운동이 남북 교류·협력에 이바지함을 인정 물류 비용의 일부를 지원하면서 이 운동이 발전하는데 일조를 하게 되었다.

98년 감귤 100톤으로 시작된 대북지원은 감귤수확시기인 매년 11월부터 그 다음해 1월 사이에 이루어져 왔으며, 2001년과 2002년에는 당근도 함께 보내졌다. 2005년 1월까지 북한에 보낸 감귤은 총 33,179톤이며 당근은 6000톤에 달한다. 한편 2005년 농산물 보내기운동은 12월부터 2006년 1월까지 감귤 3000톤 당근 7000톤을 북한 민화협에 전달했다.

농산물 지원 외에도 남북협력제주도민운동본부는 「북한어린이에게 겨울 옷 보내기」, 「목초종자 지원」, 사업을 펼쳤고, 특히 용천폭발 발생시에는 성금 모금 운동을 펼쳤고, 의약품을 대한적십자사를 통해 전달하기도 했다. <표 1참조>

<표 1> 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 현황(2006.2.28 현재)

사업명	추진현황	비고
감귤·당근 보내기	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) 2004년산 : 8,107톤(감귤) 2005년산 : 10,000톤(감귤 3,000톤, 당근 7,000톤)	총 49,179톤 (감귤 36,179톤 당근 13,000톤)
북한어린이에게 겨울 옷 보내기	2002년 : 5,000벌 2004년 : 600벌	광주 YWCA 민주평화통일 제주시협의회
목초종자지원	2003년 2톤	제주도 남제주군 등
의약품 지원	2004년 : 14억원 상당 2005년 : 1억원 상당	평화문제연구소

3) 「아시아안월스트릴저널」, 2002. 8. 24, 「조선상공신문」, 2003. 2. 11.

4) 김미경, "신의축(Axis of Good): 성공적인 대북인도지원의 패러다임으로서의 제주도의 감귤대북지원사례" 동아일보와 미 국제한국학회 공동주최(2002. 8. 20) 「한미동맹 반세기 : 유지와 변화」 세미나 주제발표 「동아일보」, 2003. 8. 20.

## 2. 대규모 제주도민의 북한방문

제주도에서 대북지원은 98년 당시 처음 우리 지역의 잉여농산물을 식량난에 힘들어하는 북한동포들에게 보내자는 순수한 동포애와 인도적 차원에서 이루어지기 시작하였다. 이에 북한측도 제주도의 대북지원사업이 해를 거듭할수록 남한체제의 우수성을 과시하기 위한 지원사업이 아니라 민간단체가 중심이 되어 전개해 온 지원사업에 대해 그 순수성을 느끼고 고마움을 표현해 온 것도 사실이다. 그 동안 어려운 경제사정에 처한 북한주민들에게 제주도민들이 아무 조건없이 인도적 차원에서 감글과 당근을 지원한 것에 대한 화답의 표시로 북한 「민화협」은 2002년 4월 제주도민 대표단의 북한방문초청을 해왔다.

사실 그 동안의 대북 지원사업은 지역주민들의 입장에서 보면 일방적으로 준다는 성격을 지니고 있다. 그러기에 이런식으로 계속되어 진다면 대북지원사업 초기의 참여 열기는 해가 거듭될수록 식어지게 마련이고 피로증이 생길 수 있다. 이러한 지원사업이 꾸준히 지속적으로 이어지려면 일방적인 대북지원 차원에서 남북한간의 교류·협력으로 이어져야 할 것이라 생각되었다. 북한측에게도 이러한 운동이 교류·협력으로 이루어져야 한다는 의견을 여러 차례 피력해 왔다. 그 동안 보여준 제주도민들의 대북지원사업의 순수성에 대한 신뢰와 우리측의 교류·협력 제의의 타당성을 이해하여 나온 첫 번째 교류사업이 대규모 제주도민의 북한방문초청이었던 것이다. 북한방문사업은 <표 2>와 같다.

<표 2> 제주도민 대표단의 방북

구 분	1차 방북	2차 방북	3차 방북
인 원	253명	257명	256명
일 정	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 대북지원사업이 북녘 동포를 돕는 인도적 지원의 성격을 넘어 대규모 인적왕래와 교류로 이어졌다는 점에서 민간교류·협력의 새로운 장을 개척했다는 점에서 특별한 의미를 가진다.

셋째, 북한당국이 제주도민의 방북사업에 보여준 배려는 파격적이었다. 인도적 지원단체의 방북이 소규모로 한정되었을때, 대규모 초청을 했다. 비용도 5박 6일에 총비용이 1인당 200만원에 가능했는데 기타 민간단체의 경우 3박 4일에 평균 250만원 수준이었다. 그 후 평화항공여행사가 실시한 평양관광에 280만원의 경비를 지불한 것이나, 현재 실시되고 있는 1박 2일의 평양관광이 100만원에서 160만원의 비용이 드는 것을 보면 더더욱 그렇다.

북한 방문 후 운동본부는 방문단을 상대로 설문조사를 실시하였다.<sup>5)</sup> 제주도민 방북단이 북한을 어떻게 이해하고 있고, 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 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, 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·

5) 이에 대한 자세한 논의는 고성준 "제주도의 대북지원 및 교류사업의 성공과 과제", 제주대학교 평화연구소 「東아시아 研究論叢」, vol. 14 (2003), pp.34~36 참조

동포애적 대북지원은 북쪽 주민들의 차가운 마음을 녹이고 그들로 하여금 대남 적개심을 완화토록 하여 대남 인식전환을 가져다주는 계기가 되었다고 본다. 그러기에 우리 사회 일각에서 제기되어온 대북지원에 대한 '퍼주기' 주장은 마냥 퍼주기만은 아니며, 서로에 대한 적개심을 약화시키는 큰 역할을 하고 있음을 느낄 수 있었다. 물론 방북제주도민들은 다른 해외관광에서 느껴볼 수 있는 자유스러움의 제한에 대한 아쉬움을 표하기도 했다. 그러나 가깝고도 먼 북한 땅에 직접 가보고 북한주민들과 대화함으로써 심리적인 거리감을 좁히는 동시에 남북간의 동질성도 회복되어진다고 볼 때 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.

### Ⅲ. 민족평화축전의 개최

#### 1. 추진경위

제주도와 북한사이의 교류 사업은 위에서 서술했듯이 제주도의 대북 지원 사업에서 출발하였다. 1998년 당시 처음 우리지역의 잉여농산물을 식량난에 힘 들어하는 북한 동포들에게 보내자는 순수한 동포애와 인도적 차원에서 이루어지기 시작하였다. 그러나 일회성이나, 정치적 의도를 가지고 이를 추진했었다면, 제주도과 북한사이의 교류 사업은 지속성을 가지기 어려웠다는 점을 인식할 필요가 있다. 북한 측도 제주도의 대북 지원 사업이 해를 거듭할수록 남한 체제의 우수성을 과시하거나 여타의 목적의식을 수반한 사업이 아님을 알게 되었는데, 이는 민간단체가 중심이 되어 전개해 온 지원 사업에 대해 그 순수성을 느끼고 고마움을 표현해 온 것도 사실이다. 이후 북한의 초청으로 이루어진 제주도민의 3차에 걸친 방북과 감귤·당근보내기 운동의 지속적인 추진, 북한 어린이에게 겨울 옷 보내기 운동, 목초종자지원, 의약품 지원 등 상호 신뢰가 계속 이어지고 있던 시점에서 민족평화축전은 이러한 남북교류사업의 지속

적인 추진이 만들어낸 중요한 이정표라고 할 수 있다. 남북분단 이후 반세기만에 민간차원에서 개최된 '민족통일평화체육문화축전(이하 민족평화축전)'은 2003년 2월 개혁국민정당의 김원웅 대표가 '일체의 조선인 강제연행 범죄성에 대한 남북공동학술토론회 자료전시회'에 참석하기 위해 1차 방북을 했을 때, 우리 민족끼리 갖는 최초의 체육행사를 제안하면서 논의되기 시작했다. 이에 북측은 단순한 체육대회를 넘어 예술, 공연 등을 가미한 종합축전 방식을 제안했고, 김원웅 대표는 2003년 4월 7~12일에 평양을 방문하여 북측의 조선아시아태평양평화위원회 전금진 부위원장을 만나 7월에 제주도에 민족평화축전을 개최하기로 합의했다.<sup>6)</sup> 이후 2003년 6월에 민족평화축전 추진위원회와 실무대표단이 구성되었고, 같은 해 7월 7~9일 제 1차 실무대표자회의(금강산), 8월 21~23일 제 2차 실무대표자회의(금강산), 9월 17~19일 제3차 실무대표자회의(금강산)를 거친 후 10월 24~26일에 민족평화축전이 제주도에 개최되었다. 역사적인 민간주도의 최초의 남북평화축전이 개최되기까지의 지난하고 급박했던 민족평화축전의 추진경위를 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 민족평화축전의 추진경위

일시	주요내용	비고
2003. 4. 11	민족평화축전 제주개최합의	김원웅 개혁국민정당 대표와 조선아시아태평양평화위원회 전금진 부위원장의 합의서 전문 <sup>6)</sup> 이 발표됨
2003. 4. 22	민족평화축전 유관기관 회의	문화관광부

6) 장소선정과 관련하여 필자가 만난 북측 인사들은 제주도로 정하게 된다는 <한라-백두>라는 통일의 상징성 못지않게 뒤에 상술한 감귤·당근보내기 운동에 대한 감사의 뜻도 있었다고 언급했다.

7) 합의서 전문의 내용을 소개하면 다음과 같다. "북측의 조선아시아태평양평화위원회 부위원장 전금진과 남측의 개혁국민정당 대표 김원웅은 2003년 4월 7일부터 4월 12일까지 평양에서 통일민족평화체육축전 개최문제를 협의하였다. 쌍방은 역사적인 6·15 북남공동선언의 기본정신에 따라 우리민족끼리 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일을 이룩해 나가며 체육, 문화예술 등 제반분야에서 협력과 교류를 강화하는 것이 중요하다는데 인식을 같이 하였다. 이로부터 제주도에 북과 남이 통일민족평화체육축전을 2003년 7월경에 진행하기로 원칙적으로 합의하고 이와 관련된 구체적인 실무적 문제들에 대해서는 5월 중에 금강산에서 협의하기로 하였다."

10 · 동아시아연구논총 제16권 제2호

일시	주요내용	비고
2003. 5. 30	제주도민추진본부 조직	도내 15개 단체가 구성, 아리랑 응원단 모집 및 홍보계획 수립
2003. 6.	민족평화축전 추진위원회 구성	개혁국민정당 김원웅 의원 등 10명 (제주도 : 행정부지사)
2003. 6.	실무대표단 구성	한국민족예술단체연합 부이사장 김용태 등 5명 (제주도 : 관광문화국장)
2003. 7. 7 ~9	제 1차 민족평화축전 실무 대표회의	장소 : 금강산
2003. 7. 14	민족평화축전 제주지원본부 구성	본부장 : 행정부지사, 15개부틀 구성
2003. 8. 21 ~23	제 2차 민족평화축전 실무 대표회의	장소 : 금강산
2003. 9. 17 ~19	제 3차 민족평화축전 실무 대표회의	장소 : 금강산 (행사에 관한 13개항 합의)
2003. 9. 19	제주지원본부 부서별 추진 계획보고	
2003. 9. 25	경기장 및 전시공연장 점검, 확정	경기장 : 제주월드컵 경기장, 제주종합경기장, 한라체육관 공연장 : 제주국제컨벤션센터
2003. 9. 29	백두산 성화 남북공동채화	
2003. 9. 30	민족평화축전 지원본부 종합상황실 운영 및 도민보고회	
2003. 10. 8	민족평화축전관련 기관장 회의	
2003. 10. 19	북한측 참가규모 축소 통보	당초 400명에서 190명으로 축소, 예술단 및 취주악단 불참
2003. 10. 22	민족평화축전 김원웅 공동위원장 기자회견 및 한라산 성화 채화	행사축소에 따른 개최여부에서 행사강행발표 (백두산 성화와 한라산 성화를 함께 안치함)
2003. 10. 23	북한 참가단 제주도 도착	
2003. 10. 24 ~26	민족평화축전	10. 27 북측 참가단 제주 출발

행사개최지를 제주로 결정한 것은 제주도민들이 보여준 지속적인 남북교류 사업에 대해 북한당국이 호의적인 반응을 보인 것으로 해석될 수 있다. 그간 도내 사회 일각에서 제기되어온 대북지원에 대한 '퍼주기'주장에 대해 서로에 대한 의구심을 약화시키는 결정적인 계기를 제공한 것이라고 할 수 있다.

## 2. 민족평화축전 개최와 성과

2003년 2월에 논의가 시작된 민족평화축전은 전술한 바와 같이 여러 단계의 회의와 우여곡절 끝에 결국 10월 24일 개막되었다. 실질적인 축전의 서막은 9월 29일 백두산 천지에서 남북양측의 조직위원장이 참석하여 민족평화축전 성화를 공동채화하면서 열렸고, 금강산을 경유하여 10월 20일 제주도로 봉송되었고, 10월 22일 한라산 백록담에서 성화가 채화되면서 남북간의 일체감 즉, '백두에서 한라까지'라는 상징성을 부여하면서 더욱 분위기를 고조시켰다. 10월 23일 고려항공편을 이용, 김영대 북한민족화해협의회 회장을 단장으로 참가단 190명이 제주공항에 도착하면서 민족평화축전의 공식일정이 시작되었다. 10월 24일 민족평화미술전의 개막을 필두로 민속경기가 열렸고, 개막식 및 여자축구의 경기가 펼쳐졌다. 10월 25일에는 탁구경기와 태권도 시범경기, 26일에는 마라톤과 청소년대표팀 친선경기 그리고 폐막식을 끝으로 막을 내렸다.

예술단과 취주악단의 불참으로 홍보효과가 감소되기는 했으나, 스포츠 분야의 계획은 일정대로 진행되었으며, 승부보다 스포츠 정신을 통한 민족화합이라는 본래의 취지에 맞게 양측 선수단 모두 뛰어난 기량과 따뜻한 동포애를 느낄 수 있는 경기를 보여주었다. 경기별 주요 개황을 살펴보면, 우선 민족평화미술전은 제주국제컨벤션센터 전시실에서 24일 개막되어 26일까지 전시되었다. 전시회에는 금니화, 조선화, 유화, 정물, 만년화, 출판화, 보석화, 도자기, 수예 등 350점이 전시되었으며, 북한 특산물 판매코너가 마련되어 경옥고, 인삼차, 개성고추장을 비롯한 농특산물과 건강식품 등이 전시 판매되었다. 민속경기는 북제주군에서 펼쳐졌으며, "환영에서 화합까지"라는 주제로 동서주민 화합과 조랑말 평화기원이라는 테마로 씨름, 널뛰기, 그네뛰기, 줄넘기 등이 이어졌다. 제주월드컵 경기장에서는 개막식에 이어 여자축구가 진행되어 북측이 4:0으로 승리하였고, 10월 25일에 실시된 태권도시범과 탁구경기(남자·여자 단식은 북

12 · 동아시아연구논총 제16권 제2호

축 승리, 남·여 복식은 남축이 승리)는 한라체육관에서 펼쳐졌으며, 제주종합경기장에서는 우정의 혼합 여자축구가 이어져 남과 북이 평화와 통일팀으로 구성하여 경기를 펼치기도 하였다. 10월 26일의 마라톤은 제주종합경기장에서 실시하여 선수 16명과 도민과 관광객 1,150여명 등이 참가하여 일반코스(10km)와 하프코스(21.0975km)의 레이스를 펼쳤다. 이날 마라톤은 같은 해 부산에서

<표 4> 민족평화축전 행사일정

일 정	내 용	비 고
10/22 (수)		
오전	북축 참가단 선발대 도착	
14:00	한라산 남북공동 성화채화	
10/23 (목)		
오전	북축 참가단 제주도착	
12:00	환영 오찬	라마다 프라자
오후	선수단 현지 답사	월드컵경기장, 강창학구장
19:00~20:55	전야제(북한대표단 참석)	제주종합경기장
10/24 (금)		
11:00	미술 및 수공예품 전시회	컨벤션센터
14:00~16:30	민속경기(씨름, 그네뛰기, 널뛰기)	한림운동장
15:00~16:30	북축 예술단 공연	컨벤션센터
17:00~18:00	개막식 식전행사	월드컵경기장
18:00~19:00	개막식	
19:00~21:00	여자축구(월드컵대표)	
10/25 (토)		
13:30~16:00	탁구경기, 태권도시범	한라체육관
16:00~18:00	여자 혼합축구	제주종합경기장
18:00~19:00	북축 예술단 공연	컨벤션센터
10/26 (일)		
10:00~12:00	마라톤	제주종합경기장
10:00~12:00	취주악단 공연	
16:00~18:00	남자축구(20세미만 국가대표)	
18:00~19:00	폐막식	월드컵경기장
10/27 (월)	제주관광	
17:00	북한 대표단 출발	

개최된 아시안게임의 동반우승자인 이봉주와 북측의 함봉실 선수가 출전하여 의미를 더했다. 폐막식 식전행사로 실시된 20세 미만 축구 국가대표전은 남측이 3:0으로 승리하였으며, 폐막식에서는 남북 선수단의 공동입장과 통일지원공연 등을 끝으로 대단원의 막을 내리게 되었다.

이번 민족평화축전 개최의 가장 큰 의의와 성과를 살펴보면, 우선 기존의 남북 당국자 혹은 정부중심의 교류에서 남북한 민간단체가 주최·주관하여 남한에서 이루어진 최초의 남북한 민간교류라는 점을 들 수 있다. 물론 2002년 부산아시안게임과 2003년 대구유니버시아드대회 때 북한 선수단과 취주악단 그리고 응원단이 대거 참여한 바가 있었지만, 민족평화축전은 북한의 참가가 국제행사뿐만 아니라 남북한 민족간 행사로 확대되는 시발점이 되었다는 점에서 이전 행사들과의 차별성을 보인다. 특히 그동안의 남북인적교류는 주로 남한에서 북한을 방문하는 것이 대부분이었고, 북한에서 남한을 방문하는 인원은 매우 제한적이고 숫자 또한 적은 규모였다. 부산아시아대회 참가자 668명(선수단 312명, 응원단 356명)과 대구U대회(선수단 197명, 응원단 527명)를 제외하고 <민족평화축전> 북측 참가자의 규모가 지금까지 남한을 방문한 규모로 보아 인적교류사상 가장 크다고 할 수 있다.

또한 지난 99년부터 체육분야에서 남북의 공동행사가 있어왔으나 99년의 「통일농구대회」, 2000년의 「통일탁구경기대회」, 2001년의 「금강산 모터사이클투어링」과 같이 모두가 단일종목의 행사였다.

물론 2002년 <부산아시아경기대회>와 2003년 <대구U대회>에 북측이 대규모의 선수단과 응원단을 파견하였으나, 그것은 우리나라에서 개최된 국제종합대회라는 점에서 차이가 있다. 이번엔 남북이 종합체육축전행사를 함께 준비하고, 개최함으로써 향후에도 더 발전된 대규모 종합체육축전이 이루어질 수 있는 계기를 마련하였다는 점은 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 민족평화축전의 두 번째 의의는 체육문화 관계자 200명이 참가하여 축구, 비구, 마라톤 등 체육경기뿐만 아니라 씨름, 그네뛰기, 널뛰기, 태권도시범 등을 포함시킴으로써 한민족의 고유한 민속경기의 가치와 발전가능성 및 육성방안의 필요성을 제기했다는 점이다. 또한 북한의 미술 및 수공예품 전시회와 특산물 판매 등을 겸한 남북한 문화예술 및 특산물교류를 통해 남북한 민족간 화합과 공동발전이 도모되기도 했다. 민족평화축전의 세 번째 의의는 '한라에서 백두까지,

백두에서 한라까지'의 상징적 구호를 구체화하고 7천만 민족의 공동체의식을 일깨움으로서 남북한 교류협력이 질적으로 도약할 수 있는 계기를 마련했다는 점이다. 북핵문제로 한반도의 긴장이 높아지는 상황에서 한반도 최남단 제주도에서 개최된 <민족평화축전>은 남북화합의 한마당을 조성하고 남과 북이 '평화와 협력'으로 가는 상징적 사건으로 향후 남북대화 및 분야별 교류협력에 긍정적 효과가 유발될 것이며, 북측대표단의 안전을 위한 심한 통제속에서도 제주도민들이 보여준 따뜻한 인심은 한민족으로서의 자긍심과 공동체의식을 높여준 동시에 한라-백두로 이어지는 평화벨트의 가능성을 드높이기도 하였다. 이러한 직접적 인적교류의 장은 <6·15선인 이후> 남북한 관계가 <화해-협력 시대>로 진입하면서 50여년의 분단의 장벽을 허물어 가는 가장 좋은 방법이라는 점과 분단과정에서도 상호 동질성 회복과 동포사랑을 나누는 좋은 기회임을 확인 시켜준 것이다. 이러한 맥락에서 남과 북의 체육문화인이 함께 제주도에서 공동행사를 하고, 제주도민과 관광객들이 축전에 응원과 관람으로 참여하면서 반세기의 분단에도 불구하고 <우리는 하나>라는 민족의식을 확인하고, 서로 사랑해야 함을 체감할 수 있게 한 소중한 기회였다. 또한 민족평화축전 행사 기간 중에 한라-백두 통일역전 마라톤대회가 제안되었는데, 이연택 공동위원장은 2008년 베이징올림픽 남북단일팀 구성에 앞서 마라톤과 씨름, 탁구 등 3개 종목의 남북교류를 먼저 시작하자고 제의하였다. 마라톤의 경우 한완상 전 경제부총리의 통일 릴레이마라톤 제안을 받아들여 통일을 염원하는 뜻에서 백두산과 한라산을 잇는 역전마라톤을 개최하자고 제의했고, 북측도 이에 긍정적으로 화답했다. 이것이 성사되는 경우 통일한국의 미래에 대한 희망과 민족적 긍지가 크게 고양될 것이다. 네 번째로 민족평화축전은 남북한 교류협력에 있어서 제주의 선도적 역할을 재확인하였다. 1990년대 이후 제주는 5년에 걸친 감귤보내기 운동, 남북한 국방장관회담과 장관급 회담개최, 3차례에 걸친 제주도민의 방북사업 등 일련의 행사를 통해서 남북의 화해와 평화공존에 기여해 왔다. 이러한 연장선상에서 민족평화축전은 제주의 남북교류사업에 있어서 4번째 주요 행사로서 그 의의를 갖는다. 행사기간에 제3차 방북(2003. 8. 25~30) 시 북한 민화협이 농업협력의 차원에서 요청한 목초종자를 「남북협력제주도민운동본부」가 남제주군과 방북단원의 후원을 받아 북측 참가단체에 전달하여 감귤·당근지원에 이은 제주도와 북한 사이의 또 하나의 <농업협력>의 길을

여는 계기가 되기도 하였다. 결국 민족평화축전을 왜 제주에서 개최하는가에 대해 7천만 민족 누구도 의문을 제기하지 않을 정도로 남북한 교류협력의 다리역할을 할 수 있는 평화의 섬 제주의 지정학적 역할에 상당한 합의가 이루어지고 있음을 반증하는 것이다. 다섯번째로 민족평화축전은 제주 평화의 섬 이미지제고 및 국제자유도시 홍보효과, 제주지역의 관광산업과 스포츠 산업발전, 지역사회의 문화예술 진흥에도 기여했다는 점이다. 민족평화축전 기간 중 AP, AFP, 로이터, 후지 TV등 외신 50개사 95명 등 650여명의 국내외 기자의 취재보도로 평화의 제주와 국제자유도시라는 브랜드를 자연스럽게 홍보할 수 있는 기회를 갖기도 하였다. 아울러 북한 조선중앙통신을 통해서도 북측에 상세히 보도됨으로써 제주에 대한 북측의 잠재적 관광유발효과는 물론 평화이치 지체고에도 일조한 것으로 평가할 수 있다. 마지막으로 이번 행사의 가장 큰 결실이라고 할 수 있는 것은 제주에서 분단사상 최초로 개최되면서, 제주도를 비롯한 4개 시군과 언론 그리고 민간단체를 망라한 범도적 협력과 참여가 이루어졌다. 이는 지난 5년 동안 '감귤보내기운동'으로 나타난 '평화사상'과 '민족사상'이 또 하나의 결실을 맺은 것이며, 제주도민들이 남북 분단의 장벽을 허무는 평화축전을 통해 4·3의 상처를 극복하고, 평화를 사랑하며, '상생', '화해'의 길을 추구함을 내외에 보여주었다. 행사기간 중 용원단에 젊은이는 물론 나이 어린 청소년들이 대거 참여함으로써 평화통일의 선도적 역할을 다짐하는 기회가 되기도 하였고, 더 나아가 청소년은 물론 제주도민 전체에게도 이번 「평화축전」은 21세기 평화와 통일의 산 교육장이 된 점은 간과할 수 없는 숨겨진 성과이다.

### 3. 민족평화축전의 과제

민족평화축전이 비교적 짧은 준비기간과 일정상의 변경, 참가단의 축소 등 다양한 문제점들도 노정되었다. 우선 추진주체인 조직위원회 내부의 양의 부족으로 운영상의 미숙을 보여주었고, 북측과의 협상에도 한계를 드러내 합의된 행사가 취소되는 등 불신을 야기했다. 둘째로 조직위원회는 추진기획단계에서부터 제주도와 공동으로 준비를 하지 않았기에 제주도 지원본부와 원활한 협조관계를 유지하지 못했으며 제주도민의 참여와 성원도 상대적으로 약해질 수

밖에 없었다. 셋째로 이 행사가 남한 조직위원회의 정치적 기대와 북한 조직위의 실리적 기대사이에서 미묘한 갈등으로 그 빛이 바래었다는 지적이 있다.<sup>8)</sup> 이러한 지적과 함께 제기된 여타의 다른 문제점들을 함께 정리해보면, 추진주체의 역량문제, 제주도의 역할범위, 대내외 관심저조, 행사취지의 퇴색 등으로 짚어볼 수 있다. 우선 조직위원회의 일방적 주도로 제주도지원본부와의 시스템 문제가 발생했으며, 민간중심의 첫 번째 행사라는 점에서도 협상의 미숙함을 보여주었다. 특히 행사규모의 축소를 초래하여 차질을 빚었고, 북측대표단 출발시 개런티 지급요구로 인한 지연문제까지 발생하기도 하였다. 민족평화축전이라는 말에서도 알 수 있듯이 이번 행사는 스포츠경기라기보다는 남북간의 화합을 다지는 축제의 성격이 더욱 짙었다. 그러나 제주도의 역할이 상대적으로 미약함으로써 조직위와 제주도간의 충분한 행사관련 정보공유가 미흡했으며, 이로 인해 도내 언론에 대한 홍보활동에도 애를 먹었다. 개폐회식 입장권 배부문제와 홍보지연으로 인해 도민의 참여열기가 상대적으로 저조했다는 점에서 이는 향후의 유사 행사개최시에 최우선적인 점검이 필요한 사항이다. 더욱이 애초 합의한 북측 예술단과 취주악단의 불참으로 인해 중앙언론의 외면을 받았다는 점에서 육지부 관광객모집은 물론 문화축전으로서의 위상도 줄었다는 것은 매우 아쉬운 점으로 남는다. 가장 논란이 되었던 것은 바로 개런티 문제로 인한 행사취지가 퇴색되었다는 점이다. 북측 대표단이 27일 행사를 끝내고 오후 5시경 돌아갈 예정이었으나, 숙소로 돌아가 출발시간을 늦춰가며 개런티를 즉각 지불하라며 남측과 실랑이를 벌이는 바람에 문제가 드러났다. 각 언론에 이와 관련한 사실이 보도되면서 축전에 대한 평가를 두고 찬반여론이 대두되기도 하였다. 이는 남북 민간교류의 순수성 이미지에 흠집을 내고, 이와 함께 민족평화축전의 정례화마저도 불투명하게 만든 일대 사건이었다. 남북한의 체육문화행사에 있어서 참가대가를 둘러싼 공개적인 논란이 빚어진 것은 이번이 처음이었다. 북측은 추후 개런티에 대해 논의하기로 하고 돌아갔으나, 협상과정에서 '다시 행사할 생각'을 말라는 취지의 발언을 한 것으로 알려졌다. 해마다 감골을 인도적으로 지원해 왔으며, 이번 민족평화축전 준비와 행사 기간 내내 아낌없는 성원을 보낸 제주도민의 허탈감이 대단히 큰 것은 두말 할

8) 이기범, "인도적 지원, 교류협력을 통한 남북한 관계의 발전적 전망," 『우리민족 서로돕기 운동본부』 평화나눔센터 창립기념세미나 논문집(2004.2), p.58.

필요가 없으며, 향후 제주도의 대북지원 및 교류사업이 차질을 빚을 것이라는 우려의 목소리마저 나오기도 하였다. 이는 그동안 정부당국과 방송국 등이 갖가지 남북행사를 경쟁적으로 개최하면서 그때마다 대가를 지불해 온 것이 북측으로 하여금 행사개최마다 대가를 요구하는 관행으로 이어진 것이며, 무조건 대가에만 집착하는 북측의 태도는 민간교류에 대한 남측의 여론을 악화시킬 가능성이 크다는 점에서 향후의 협상에는 남북간에 상호 이해를 바탕으로 충분한 논의와 타협이 필요할 것이다. 이 개런티 문제는 남한내의 새로운 남-남 갈등을 야기할 수도 있다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요하다는 교훈을 안겨준 셈이다. 이러한 여러 가지 문제점을 노정시켰음에도 불구하고 이번 민족평화축전은 남북한 화해협력의 면에서 선도적 역할을 부인하기 어렵다.

또한 북한을 직접 대면할 수 없었던 제주도민들에게나 제주를 찾을 수 없었던 북측 참가단 모두에게 민족의 동질성을 확인케 한 생생한 통일교육의 현상이었음을 주시킴으로써, 민간부분의 역할 강화와 지자체가 할 수 있는 평화추구의 노력을 보여주었던 사례라 할 수 있다.

## IV. 대북지원-교류사업 7년 평가와 과제

### 1. 활동과 평가

#### 가. 북한주민들의 인도적 상황개선

98년부터 시작된 농산물(감귤·당근) 북한 보내기운동도 95년부터 전개된 인도적 차원의 대북지원의 목표인 북한주민들의 삶의 질을 개선하는 것이었다.<sup>9)</sup> 지난 7년동안 북한에 보내진 농산물의 양은 증가되었으나 이것이 북한주민들의 삶의 질을 개선하는데 어떻게 얼마나 기여했는가를 판단하기는 쉽지않다.

감귤이 북한에 전달된 후 남북협력운동본부에 북한으로부터 보내온 분배확인서에 의하면 지역적으로 평양과 남포를 중심으로, 기관단체로는 병원과 유

9) 이기범, 전개논문, p312.

지원, 탁아소등에 분배된 것으로 되어있다. 지금까지 3차례에 걸친 분배확인을 위한 북한방문과 3차례의 제주도민 방북 그리고 제주↔남포 해운항로를 통한 감귤 인계인수차 북한을 방문하고온 인도요원들의 의견을 종합해보면 감귤의 영향력은 대단히 큰 것이었다. 첫째로 제주에서 지원한 감귤을 분배 받은 가정에서는 감기약 대용으로 자녀들만이 맛을 볼 정도였다는 것이다. 둘째로 감귤은 병원, 유치원, 탁아소 등에서 간식시 나누어졌는데 과일이라기 보다는 「비타민C」 대용이었다. 셋째로 주민의 경우 3~5개의 감귤을 분배받았는데 껍질까지 말려서 차대용으로 마실정도였다는 것이다. 그럼에도 다른 농산물지원과 마찬가지로 분배의 투명성과 지역과 수혜층의 확대 등의 문제는 여전히 남아있다.

#### 나. 제주도민과 북한 사이의 교류증진

99년부터 농산물 북한 보내기 운동이 본격화되면서 분배를 확인하고 사업을 협의하기위해 방북하는 제주도민이 계속 증가되어 남북한 교류와 협력이 증진되어 왔다. 방북인원이 2000년에는 10명, 2001년에는 19명으로 증가했다. 2002년 5월에는 북한의 초청으로 감귤보내기 운동에 직·간접으로 참여한 제주도민 250명이 제주↔평양 직항로를 통하여 5박 6일의 일정으로 방북하였다. 2002년 11월과 2003년 8월 2차례에 걸쳐 516명이 같은 일정과 방식으로 방북하였다. 지원되는 감귤을 제주항↔남포항 해운항로를 통해 전달되는데 이때 매 선박마다 3~4명의 인도요원이 승선하여 방북하게됨에따라 지금까지 총 825명이 방북한 셈이다.

이렇듯 농산물 북한보내기운동은 제주와 북한사이의 교류가 확대될 뿐 아니라 내실화되는 기회를 지공하고 있다. 그동안 이 운동의 실무자 뿐 아니라 도·시·군 행정담당자 및 농업관련인사들이 방북하여 북측기관요원들 뿐 아니라 현장의 관계자들과의 접촉이 늘고 있다.

또한 7년동안 한 해도 거르지 않고 지속적으로 이 운동이 이루어지면서 남북한 신뢰와 협력관계 형성의 또 하나의 모델을 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 이 운동은 시작된 후 남북 관계의 변화에 크게 동요되지 않고 장기간 지속되고 있다.

10) 김미경, 전개논문.

6·15, 선언이후 남북한 당국간의 경색국면에 있는 상황에서도 이 운동은 중단되지 않았다. 북한 당국은 감귤 인도요원의 경우 통일부, 농림부등 관련 요원들이 동행하여 사업을 확인하는 것도 허용했다. 다만 지난해 7월 김일성 10주기 조문문제, 대구모 탈북자 입국 등 민감한 상황이 발생하여 남북한 당국간 대화와 민간지원 단체의 방북이 지연되는 소강국면이 발생하면서 예정되었던 제4차 제주도민 대표단 방북도 연기되어 지금에 이르고 있다. 그러나 이 운동의 지속을 위한 실무협회는 계속 이루어져 왔다.

이 운동은 제주도와 북한 주민들이 서로의 존재를 인식하는 계기를 만들었다. 북한 동포를 돕는 이 운동이 7년동안 지속되면서 이 운동에 직·간접으로 관계된 제주도민들의 수는 비약적으로 증가되었다. 이를 계기로 북한 주민들을 한반도에 존재하는 존재로 인식하게 되었고, 북한을 하나의 실체로 인정하는 것이 가능하게 되었다. 또한 저장이 쉽지않은 감귤이기에 분배받는 대상이 확대되면서 북한 주민들도 북한 당국의 통제에도 불구하고 감귤을 인도적으로 해마다 지원하는 제주도민들의 존재와 지원에 대해서 알게 됨으로써 제주도는 물론 남한에 대한 긍정적 인식으로의 전환이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이 운동을 통한 교류와 접촉은 아직 제한적이다. 이 운동의 수혜자인 북한 일부 주민들과의 만남은 엄격하게 차단되고 있다. 제주도민의 방북시 방문지도 북한당국의 안내로만 선별적으로 가능할 뿐이다.

2003년 10월에 제주에서 개최된 <민족평화축전>은 민간 교류사에 있어 큰 의미가 있는 이벤트였다. 그럼에도 다른지역에서 개최되어온 남북한이 함께하는 사회문화 행사와 마찬가지로 북한대표단과 일반 제주도민과의 접촉은 남북 양측의 조직위원회에 의해 제한적으로 이루어져 폭넓은 만남을 기대한 제주도민들에게 아쉬움을 안겨주었다.

#### 다. 평화와 통일문제에 접근하는 도민역량의 확대

농산물 북한보내기운동은 많은 제주도민들이 일상에서 민족화해와 남북교류 그리고 통일의 과정에 참여하는 계기를 마련하였다. 이러한 계기는 넓은 의미의 '도민을 대상으로 한 통일교육'이라고 볼 수 있다. 지난날 남북한 관계가 당국간의 문제에 머물러 있을시에는 도민들이 관심이 있다고 하여도 참여할 수 있는 통로와 채널이 막혀있었다. 이 운동은 제주에서 다양한 연령, 집단, 계층

의 사람들이 참여하게 됐으며, 이러한 참여를 통해 도민들도 한반도 평화와 통일에 관심을 갖게되고 기여할 수 있다는 가능성을 인식하게 되었다. 한반도의 최남단에 위치한 제주도민들이 일상에서 남북한 관계와 통일을 생각하고 무엇인가를 실천할 수 있게 된 것이다.

금강산 관광이 실현되어 남한사람들이 한정된 지역이지만 북한 땅을 밟고 멀리서나마 농민들의 농사짓는 모습을 보고 북측안내원들과의 만남을 통해 민족의 동질성과 이질성을 동시에 체험하는 기회를 갖게 되었다. 이들에 대한 설문조사 결과를 보면 금강산 관광 후 북한에 대한 인식이 부정에서 긍정으로 변화(34.7%), 계속 긍정적인 인식(32.3%)이 전체의 67%를 차지하여 있었다. 금강산이라는 매우 제한된 북한 땅을, 그것도 자연 경관위주의 관광임에도 불구하고 금강산관광이 남북한 화해협력에 크게 이바지함을 보여주고 있다.<sup>11)</sup> 금강산 관광의 영향이 이러한진대 5박 6일 일정으로 평양, 묘향산, 백두산 등을 방문한 제주도민의 경우 북한체제에 대한 편견과 고정관념을 극복할 수 있었고 남북한 화해와 협력의 중요성을 인식하게 되었다고 설문조사는 밝히고 있다. 이들이 주변에 방북경험을 소개하고 평화통일의 소중함을 일깨워 주는 선도자의 역할을 수행하고 있는 셈이다.

민족평화축전도 북한을 직접 대면할 수 없었던 제주도민들에게 민족의 동질성을 확인케한 생생한 현장식 통일교육을 제공하는 기회가 되었다.

이와 같은 경험을 갖고 있는 제주도민들은 다른 어느 지자체에 사는 남한주민들 보다도 평화통일과 남북한 관계 개선에 실천적으로 나서는 성숙한 시민사회의 역량을 보여주고 있다.

#### 라. 지자체차원에서의 대북지원-교류에 있어 선도적 역할

98년부터 시작된 감귤 북한보내기 사업은 대량으로 그리고 본격적인 지원형태로 발전이 되고 북한당국이 이에 화답하여 3차례에 걸친 제주도민대표단 방북초청과 민족평화축전의 제주개최 등으로 제주도는 지자체중에서 남북화해-교류에 선두적인 위상을 갖게 되었다. 물론 북강원도와 접경하고 있는 강원도가 지자체차원에서 대북지원에 앞장서 있었으나 교류에 있어 미흡한 실정이었

11) 박현선, "남북 관광교류협력이 북한변화에 미치는 영향과 교류협력의 과제", 『북한연구학회보』 제9권 1호, 2004. pp.219~220.

다. 따라서 경기도와 전라남도 그리고 부산직할시 등이 대북지원계획을 수립하면서 제주도 사례를 상당히 벤치마킹하게 되었다.<sup>12)</sup>

제주의 감귤 대북지원이 성공적인 대북인도적인 패러다임으로 자리잡게 됨에는 몇 가지 동인이 있다. 첫째는 과잉 생산되는 감귤처리문제를 전혀 생산되지 않는 북한, 특히 식량난에 허덕이는 동포들에게 지원하자는 것이고, 둘째는 평화의 섬을 지향해 온 제주지방정부와 도민의 공감대를 이끌어 내 이사업을 전면에 나서서 추진하는 NGO단체인 남북협력제주도민운동본부의 유기적 추진체계, 셋째는 대북포용정책을 추진하는 중앙정부외의 네트워크 등이 잘 결합되어 성공사례가 되었다고 볼 수 있다.

## 2. 과제

### 가. 인도적 대북지원 환경의 변화 : 정체 내지는 위축

북한은 만성적 경제위기구조에서 벗어났다고 할 수 없으나 긴급구호의 상황에서 다소 벗어나게 되었으며, 본격적인 개방-개발의 초기국면에 들어섰다. 따라서 북한은 식량문제를 비롯 인도적 상황 개선을 자력으로 해결하기 위한 방향의 경제 개발지원방식을 선호하고 있다.<sup>13)</sup> 이에 부응하여 남한의 대북지원단체들도 초기의 단순, 일반구호의 차원에서 벗어나 보건의료, 농업개발 등 전문화된 사업분야의 개발협력으로 전환을 모색하고 있다. 그러나 이러한 전환은 막대한 투자재원과 전문성을 확보해야 하기에 일부 지원단체와 지자체를 제외하고 어려움을 겪고 있다.

지난해 7월 김일성조문 문제등으로 남북한 당국간 관계가 소강국면에 접어든 후 이의 타개를 위해 남한 정부가 쌀 50만톤, 비료 20만톤의 지원 등 적극적인 대북지원에 나서게 되었다. 북한으로서는 관광의 확대, 개성공단의 가동 등 경제협력 사업의 확대와 남한정부의 대규모 지원 확보하게 됨에 따라 규모가 영세하고 사업의 추진 속도가 상대적으로 느리고 가시적 성과가 제한적인

12) 고성준 외, 「제주도의 남북교류협력」, 남북협력제주도민운동본부, (제주 : 2005.12), pp. 218~219.

13) 최대석, "인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제", 「우리민족서로돕기운동」 창립 9주년 기념 토론회(2005.7.21), 주제논문 pp.8~10.

민간차원의 지원사업에 소극적 태도를 보일 것으로 예상된다. 처음부터 대북지원과 남북 교류협력 전반에 대해서 경제실리 추구적 입장을 견지해 온 북한으로서 초기처럼 소규모 지원에 절실한 필요성을 느끼지 않는 상황이 전개될 수 있다. 오히려 대규모의 편리한 정부차원의 지원을 선호할 가능성이 높아 보인다.<sup>14)</sup>

또한 대북민간분야에 있어서도 인도적 지원단체 이외에도 정치적 성격의 대북민간교류 즉 민간통일운동(민화협, 7대종단, 통일연대 등)이 전개되면서 민간교류의 폭이 확대되고 있다. 따라서 인도적 지원단체의 경우 참여자, 후원자 등의 방북사업이 수요의 증가에 따라 북한 내부의 사정으로 지연되거나 취소되는 사례가 발생하고 있다. 이로인해 인도적 지원단체들의 재원확보와 일반후원확보에도 어려움을 겪고 있다.

#### 나. 전환기에 선 제주도의 대북지원-교류사업

제주도는 시작부터 현재까지 특산농산물인 감귤의 대량지원이라는 인도적 지원이 주를 이루고 있다. 이를 통한 3차례에 걸친 도민대표단의 방북과 <남북 민족평화축전>의 제주개최(2003.10)라는 교류사업이 주요특징이다. 그러나 제주도는 수년째 <한라산-백두산 공동학술탐사>를 제의하고 있으나 제3차 제주도민 대표단 방북시(2003.8) 백두산에서 방북단의 일원으로 간 제주도 한라산연구소 소장 일행이 백두산 연구소 소장과 상견례만 있을 후 실질적이고 구체적인 교류가 이루어지지 못하고 있다. 2003년 감귤보내기에 앞서 합의한 제4차 제주도민 방북사업도 아직까지 북한의 소극적 태도로 실현되지 못하고 있다. 또한 제주에서 개최된 「아시아-태평양 관광총회」(2004.8)와 유네스코와 제주도가 공동으로 주최한 「동북아환경보존국제회의」(2005.8)에 북한전문가의 초청을 요청했으나 성사되지 못했다. 이는 인도적 지원사업이 교류사업으로 확대되는 경우는 북한이 실리적 이익과 정치적 기준에 의해 선별적으로 수용하기 때문에 그렇다.

감귤도 초기에는 과잉 생산되는 잉여농산물이었기에 물량확보에 큰 어려움이 없었으나, 그 후 제주도의 폐원-감벌정책의 강력추진, 제2, 제3의 가공공장

14) 조한범, "대북지원 10년의 성과와 과제", 「우리민족서로돕기운동, 평화나눔센터 정책토론회 (2005.6.22), 주제발표 pp.9~10.

의 준공 등으로 지금은 고가격의 겨울과일로 자리잡고 있다. 종래와 같이 많은 양의 지원은 점점 어려워지고 있다. 여기에 제4차 제주도민방북 등 교류사업이 전전이 없으면서 운동 초기의 공감대가 시들해지면서 전세계적으로 그리고 정부와 민간부분에서 나타나는 대북인도적 지원에 대한 피로감이 제주사회에서도 나타나기 시작했다.

향후 제주도가 계속 농산물 보내기운동만을 견지하면서 제주도민 방북사업이나 교류사업을 추진할 경우 위에서 살펴본 바와 같이 인도적 대북지원사업 전체가 위축되고 있고 그나마 기초생활분야의 개발지원 또는 농업개발, 보건의료 등 특화된 사업분야의 대북지원의 경우만 방북사업이 이루어지고 있음을 볼 때 제주도민의 방북과 기타 교류사업의 그 전망은 어둡다고 볼 수 있다. 그렇다고 제3차 북측이 요청한 비료지원, 수산업기술, 항구건설 등 북한의 경제개발을 위한 협력방식의 전환은 적지않은 투자재원이 필요하기에 쉽지 않은 일이다.

## V. 향후과제

### 1. 지속되어야 할 감귤지원사업

인여농산물지원으로 시작된 감귤의 대북지원이 제주도의 감귤정책에 힘입어 지금은 고가의 겨울과일로 감귤이 자리 잡으면서 가격 상승이 이루어져 북한에 보낼 감귤마련에 어려움이 있는게 사실이다. 그러나 지난 8년동안 지속되어 온 감귤 대북지원으로 인하여 감귤은 북한당국이나 주민들에게 제주도민의 따뜻한 동포애와 평화사랑의 이미지를 확실하게 심어준게 사실이다. 최근 식량상태가 호전되는 등 북한 경제의 전반적인 상황이 호전되고 있다고 할 수 있으나 여전히 북한에 대한 인도적 지원은 절실한 문제라고 할 수 있다. 아직도 기본 식량이 부족한 집단이 상존하고 있고 만성적인 영양부족상태에서 벗어나지 못하고 있다. 위에서 상술했듯이 기후적으로 생산되지 않는 감귤은 「비타민 C」가 풍부하여 과실이상의 역할을 하고 있다. 또한 북한경제가 점차 나아진다고

보면 미래시장의 개척이라는 점과 감귤가격이 언제나 높을 것이라는 보장이 없음을 감안하면 감귤의 대북 인도적 지원은 계속 유지, 발전시키는게 바람직하다. 더군다나 향후 교류·협력사업을 추진하는데 무엇보다도 감귤의 대북지원사업이 바탕이 된다는 점에서 더더욱 그러하다.

## 2. 개발지원사업의 모색과 추진<sup>15)</sup>

위에서 살펴봤듯이 10년간 지속되어온 긴급구호형식 또는 단순지원 대북인도적 지원사업이 개발지원사업으로 전환되고 있다. 북한당국이 개발지원을 요구하고 있고 북한경제의 구조적 개선을 위해서도 바람직하다. 제주도의 경우 감귤이라는 아이템 하나만 가지고 대북지원을 해 왔는데 이것만 가지고 북한과의 교류확대에 한계가 있기에 지속해서 북측과 상호 작용할 수 있는 개발지원사업이 모색과 추진이 요구된다하겠다.

그러면 어떤 분야가 바람직하고 이에 대한 재원마련은 어떻게 준비해야 될까? 우선 개발지원방식으로 전환하고 있는 민간지원단체나 다른 지자체와 협업을 하거나 의식할 필요는 없다고 본다. 이 경우 자칫하면 북한의 무리한 요구에 끌려다닐 수 있는 위험성이 있다. 따라서 제주도만이 자신있는 분야 즉 전문성이 있는 분야를 찾아 우선 소규모의 지원사업을 추진하는 것이 바람직하다 보겠다. 제주가 자신있게 밀고 나갈 수 있는 분야는 농업, 축산, 수산분야가 아닌가 한다. 이 분야에서 어떤 아이템이 적절한가 하는 것과 어느 지역을 잡을것인가를 검토할 필요가 있다. 재원문제는 타 지자체의 경우 조례를 만들어 기금을 마련하여 필요한 경비를 일정부분 충당하고 중앙정부의 재원을 매칭펀드형식으로 지원을 받는 것을 원용하는 것이 바람직하다.

## 3. <오가는 교류>사업과 <원-원식>경제협력의 추진

감귤지원과 개발지원사업으로 대북지원이 확대되어가면 북측에 지금까지의 <북한으로 가는 교류>사업에서 <오가는 교류>사업으로의 업그레이드를 제의

15) 고성준 외, 「제주도의 남북교류협력」, 전계서, pp.220~223.

할 필요가 있다. 아직까지 이루어지지 않는 <한라-백두>교차관광과 <한라-백두>공동탐사, <평화포럼>과 <평화연구원>에 북측 전문가 참여, 자매결연등의 사업이 이루어지도록 북측을 적극 설득할 필요가 있다.

또한 유무상통의 원칙을 적용하여 제주도와 북한 서로의 경제에 이익이 되는 협력분야를 찾아 추진할 필요가 있다. 예를 들어 북한은 백두산관광개발을 위한 남북협력사업을 본격적으로 추진하려고 있다. 백두산관광사업이 실현된다면 제주관광과 연계되는 상품개발도 모색할 필요가 있다. 감귤과 당근주스를 비롯 제주산 가공식품의 북한수출도 추진할 만 하다. 외국 관광객이 늘어나면서 북한의 호텔, 백화점 그리고 관광지에 중국산 가공식품이 즐비한 것을 보면 시장개척의 의미와 남북경제협력의 차원에서 시도할만한 사업이라고 볼 수 있다.

#### 4. <남북교류시대>에 맞는 제주도의 대북지원 및 교류의 <로드맵>수립

제주도와 북한사이의 교류-협력사업이 본 궤도에 오르기위한 <로드맵>의 수립과 이 과정에서의 도민적 공감대를 갖추는 일이 시급하다. 지원과 교류 그리고 협력분야에 있어 제주도가 자신있게 추진할 수 있는 컨텐츠의 개발과 추진에 있어 단기, 중·장기적 시기 구분, 이에 따른 제도의 마련, 조직·기구의 신설, 재원의 마련등이 담긴 마스터플랜을 도내외 전문가들이 참여하여 만들고 이에 대한 도민의 의견을 수렴하여 확정시키는 일도 시급하다고 보겠다.