

한반도 평화정착을 위한 지방자치단체의 역할

姜 成 厚*

I. 들어 가면서,

- △ 지난해 역사적인 6.15 남북 정상회담을 계기로 남북관계는 새로운 전기를 맞고 있으며 21세기, 새 천년의 시대에 민족사를 바꿀 수 있는 계기가 되고 있다는 것이 일반적인 평가
- △ 이러한 상황에서 현재 전개되고 있는 남북간 화해협력 구도는 종래의 남북간 상호대립을 지양하고 남북간의 평화적 관계를 정착시 킨다는 평가와 함께,
국궁적으로는 사회 각 분야의 동질성을 회복하고 이를 통하여 이념 및 체제의 통합을 도모하고 나아가 통일국가를 달성하기 위한 시발점이 된다는 점에서 시사하는 바가 매우 중요
- △ 이러한 차원에서 한반도의 평화정착을 위해 국가차원의 노력 외에 이 원고에서는 “자치단체 차원의 역할”을 검토해 보고자 함.

II. 한반도 평화정착을 위한 자치단체 차원의 역할

- △ 국가업무를 수행함에 있어, 자치단체의 역할은 한정적으로 수행되는 것임.

〈자치단체의 업무 영역〉

- 1) 헌법 제11조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- 2) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무의 범위) ②항
 1. 지방자치단체의 구역·조직·행정관리에 관한 사무
 2. 주민의 복리증진에 관한 사무
 3. 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무
 4. 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치관리에 관한 사무
 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 6. 지역 민방위 및 소방에 관한 사무

* 제주도청 “세계평화의섬” 추진기획팀장

3) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각회에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 관한 사항
2. 물가·금융·수출입 정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국 규모 사무
4. 국가종합 경제개발 계획·국가하천·국유림·국토종합개발계획
·지정항만·고속도·국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준·측량단위 등 전국적으로 기준의 통일·조정을 요하는 사무
6. 우편·철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험연구, 항공·기상관리, 원자력 개발 등 지방자치단체 기술·재정능력으로 감당이 어려운 사무

△ 따라서, 각 자치단체에서는 자치단체간 교류협력에 중점을 두고 추진중에 있으며 지난해 6.15 남북 정상회담 이후 자치단체의 교류협력이 점차 확대되고 있는 추세에 있으며 이러한 자치단체간 교류협력은 서독의 통일 이전에 있었던 교류협력의 사례에서도 보듯이, 그 역할이 역사적으로 의의가 크다는 전망이 일반적임

△ 자치단체의 남북교류협력 사업은 1) 민간차원의 비공식적 교류협력에 비해 다소 제도화에 기여할 수 있고 2) 또한 중앙 정부의 공식적 교류협력에 비해 상대적 유연성을 발휘할 수 있는 장점이 있으며 3) 특히 독일의 사례에서 보듯이, 자치단체간 교류의 활성화는 상호 체제의 경직성을 완화하여 통일의 시기를 앞당길 뿐만 아니라, 통일 이후 문제의 최소화에도 기여할 수 있음
→ 남한의 북한 방문자 : 1989년 1명 → 2000년 7,280명

△ 특히 자치단체가 직접 주관하는 남북 교류협력 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 정부에서는 행정자치부로 창구를 일원화하기로 하고(2000.7) 행자부는 사업심사의 전문성과 공정성을 확보하기 위하여 “자치단체 남북교류협력 사업 심사위원회”를 설치하고, 심사위원회의 심사를 거친 사업에 한해 통일부의 승인을 받도록 하고 있으며, 통일부에서는 행자부가 심의한 사업은 모두 승인한 상태임

- 2000. 8/24일 제1차 심사위원회가 설치된 이후 2001. 8월까지 모두 6회의 심사에서 29건의 신청 사업중 19건을 승인하고 10건은 부결되었으며 승인된 19건의 사업중 실제 성사된 사업은 3건 (남북공동 어린이어 방류사업, 금강-설악권 솔림 후파리 공동 예방사업, 전국체전 금강산 성화 채화 사업)이며 3건은 아예 무산되었으며, 나머지 13건은 현재 추진중인 것임

△ 그리고 자치단체에서는, 남북 자치단체간의 직접적인 교류협력 사업도 희망하고 있으나 아래와 같은 특성을 갖고 있음

- 1) 자치단체간 남북교류협력은 교류주체들의 상호 이익도모 보다는 동질성 확보에 있다는 점
- 2) 남북 관계라는 큰 틀에 구속적이라는 점
- 3) 교류에 있어 여러 가지 제약들이 따른다는 점

〈별표 1〉 자치단체 교류협력 심사위원회 승인사업과 결과〉

심사위원회	지방자치단체	사 업 명	심사여부
1차 (00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화채화	사업성사
	대전	제2차 WTA총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일업원 합수·합토	추진중
2차 (00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	추진중
	충남	2002 동아마라톤 북한 초청	추진중
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	추진중
3차 (00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 연어 방류사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화채화	추진중
	충남	특산품교류전 북한참여	추진중
	전북군산	오페라 「탁류」 공연	추진중
	전남목포	신의주시 인도적 지원사업	추진중
4차 (01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원철원	남북 철원군간 농업교류	추진중
	강원철원	공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원초청	추진중
5차 (01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	추진중
6차 (01.8)	서울강동	선사문화학술회의	추진중
	강원고성	농축산분야 교류협력 추진	추진중
	전남	우량씨감자 생산지원	추진중

〈별표 2〉 자치단체간 희망 교류대상 기관〉

지방자치단체명	교류대상기관명	선 정 이 유
서울특별시	평양특별시	- 경평축구의 주체
광주광역시	범태평양조선민족경제개발촉진협회	- (주) 시스템의 중계
대전광역시	남포.개성.북한과학관	- 과학담당부서 및 과학기술도시
충청남도	황해도	- 충남도민의 다수가 황해도 출신
전라남도	평안남도	- 행정규모와 여건의 유사
전라북도	민족화해협의회	
경상남도	황해도	- 경남. 산동성. 아마쿠치. 황해도 4각교류
경상북도	함경북도	- 동북아 경제협력 요충지
도봉구	함흥.청진.평양시상원군	- 화학공업교류(함흥) - 자유무역항(청진)
강동구	평양시 강동군	- 동일한 지명
관악구	평북 구성시. 의주군	- 강감찬 귀주대첩 전적지
구로구	평양시 구(소도시)	- 북한낙후지역 지원
고성군	북한 고성군	- 분단된 고성군의 동질성
원주시	원산시	- 도시규모 유사 - 신흥도시
양구군	창도군	- 군사분계선 접경 - 금강산 육로관광대비
철원군	북한 철원군	- 분단된 군으로 역사 동질성
태안군	해주시	- 태안군민의 다수가 황해도 출신
웅진군	황해도 웅진군	- 웅진군민의 다수가 황해도 출신
담양군	평안남도 군단위도시	- 평안남도와 전라남도간 자매결연 예정
목포시	신의주시	- 지리적 공통성 - 상호 항구도시
광양시	남포시. 해주시	- 항만물류도시의 공통성
군산시	해주시	- 항구도시의 공통성 - 도시여건의 유사성
창원시	해주시	- 공업도시의 유사성
동구(대구)	개성광역시 개풍군	- 대구시에 고려문화재 풍부
경주시	개성광역시	- 신라수도와 고려수도 - 문화관광도시의 공통성
포항시	청진시	- 철강도시 및 환동해 중심지역

Ⅲ. 한반도 평화정착을 위한 제주도의 추진 사례

△ 제주도에서는 위에서 살펴 본 자치단체 차원의 교류협력 사업 보다 한 차원 높은 “제주평화의섬” 사업에 중점을 두고 추진중임

- “제주평화의섬”에 대한 공식적인 논의가 언제부터 이루어졌는지에 대한 공식적인 기록은 없으며, 학문적으로는 1) '91년 5.17일 미국 뉴욕에서 하와이대 평화연구소 주관으로 열린 평화에 관한 세미나에서 시작된 것으로 추정하고 있으며 2) '97년에 제주대학교 동아시아연구소는 “동북아 평화 협력체제와 제주의 평화의섬 구상”이라는 보고서를 발간하였으며 3) '98년에는 김부찬 제주대학교 교수에 의해 진행된 “평화의섬 선포를 위한 모델의 설정과 법제도적 검토”가 있음
- 그리고 제주도가 “평화의섬”으로 지정되어야 한다는 점에 대해서는 1) 제주도가 평화의 사상과 일치하는, 도둑·거지·대문없는 “三無精神”을 이어받았다는 점 3) 지난 91.4월 제주에서 개최된 노태우 대통령과 고르바초프 구소련 대통령간의 한·소 정상회담을 통해 한반도는 물론 동북아시아의 평화체제를 구축하는데 새로운 전기를 마련했다는 점 4) 한·소 정상 회담 이후 한미·한일 정상회담 등 세계정상들의 연이은 제주 방문과 함께 5) 국민의정부 출범 후 일관되게 추진해 온 햇볕정책에 의해 김용순 비서의 제주방문·남북 국방장관 회담, 제3차 남북 장관급 회담 제주 개최, 백두산 관광단에 북측의 한라산관광을 전제로 한 제주지역 인사 다수 포함 등을 통해 “제주평화의섬” 추진에 대한 논의가 더욱 세를 얻으면서 확산 + 구체화되어 가고 있음

△ 특히 “제주평화의섬” 정책은 김대중 대통령이 지난 대선 공약으로 “제주도를 ‘세계평화의섬’으로 지정하여 외국 관광객들이 마음놓고 왕래할 수 있는 여건을 조성하겠다”는 제시한데다, 지난 98년 지방선거에서 민주당 도지사 후보인 우근민 도지사 또한 “도민들의 열망 및 대통령 공약사항과 연계하여 제주도를 ‘평화의섬’으로 지정하고, 국제평화 기구를 적극적으로 유치하겠다”는 공약에 의해 → 그간 추상적인 논의단계에 머물러 있던 대안들이 하나 하나씩 구체화되어 가고 있는 상황임

1) 2000. 12. 23 일부 개정된 “제주도개발특별법 제52조(세계평화의섬 지정)” 조항 新設

- ① 국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 도를 ‘세계평화의섬’으로 지정할 수 있다.
- ② 국가와 자치단체는 제1항의 규정에 의한 ‘세계평화의섬’의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 다음 각호의 사업을 시행할 수 있다.
 1. 국제평화 및 협력기구의 유치
 2. 국제협력에 관한 연구소의 설립
 3. 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치
 4. 기타 국제협력을 위한 사업
- ③ 국가는 제2항의 사업시행을 위하여 필요한 정치적·재정적 지원을 하여야 한다.

2) 동북아의 공동평화와 번영을 위한 “제주평화포럼” 개최

▲ 포럼의 개요

- 명 칭 : 남북정상회담 1주년 기념, 동북아의 공동평화와 번영을 위한 「제주평화포럼」
- 기 간 : 2001년 6월 15일(금)~17일(일) → 제주신라호텔
- 후 원 : 외교통상부, 문화관광부, 연세대학교, 제주대학교, Pacific Century Institute(PCI)

▲ 추진 배경

- (1) 제주에서 개최됐던 정상 회담의 의의 부각
 - 세계 주요 정상들이 제주회담에서 논의했던 냉전 종식과 화해 협력에 대한 합의와 그 정신을 제주 발전과 세계 평화에 기여 원동력 활용
- (2) 국가차원의 남북 정상회담 1주년 기념행사, 제주도 주최 개최
 - 제주도가 주도하여 2000년 6월 15일 역사적인 남북 정상회담 1주년기념 국제학술행사를 개최함으로써, 남북 화해와 협력의 발전적 방안을 모색하고, 한반도를 비롯한 동북아의 평화정착과 공존 공영에 기여하고자하는 제주의 의지와 평화정신을 전 세계에 선양하고, 지방자치단체 차원의 남북교류사업에 대한 이니셔티브를 확보함.
- (3) 평화의 섬·국제자유도시 기반 구축
 - 제주도를 평화의 섬, 자유의 섬, 번영의 섬으로 국제사회에 홍보하고 인식시킴으로써, 제주국제자유도시 건설에 필요한 외국 자본의 제주지역 투자에 대한 신뢰감과 안정감을 확보하여, 21세기 동북아 거점도시로 발전함.

▲ 추진 목적

- (1) 한반도와 동북아의 평화와 번영을 논의하는 제주
 - 각 분야의 세계적인 지도자들을 초빙, 남·북 정상회담 1주년을 회고하고 평가, 한반도와 동북아 평화와 번영을 위한 새로운 가능성을 모색
 - 본 포럼을 통하여 냉전지대로 남아있는 한반도에서 평화 분위기를 조성하기 위한 학술적 논의의 장을 마련함.
 - 제주를 “세계평화의섬”으로 선언, 제주의 평화정신과 이미지를 국제사회 홍보
 - (가칭)남북평화센터를 설립하여 2년마다 정기적인 제주평화포럼을 개최하는 등 각종 학술대회와 평화정책사업을 추진함으로써 세계평화 기구와의 연대를 구축함.
- (2) 동북아의 거점도시로 발전하는 제주
 - 세계 지도자들과 지역 석학과의 인적 네트워크를 형성, 제주 발전을 위한 두뇌 집단으로 활용
 - 제주국제자유도시 건설에 필요한 해외투자 유치의 신뢰도를 높이고, 21세기 동북아의 주요 거점으로 도약할 수 있는 기반을 구축함.
 - 제주가 평화로운 국제관광지임을 대내외에 인식시키고, 제주의 관광 발전에 기여하는 계기로 삼음.

▲ 제주평화포럼 개최결과

(주요 의제)

- (1) 기조연설
 - 남·북정상회담 1주년 회고와 전망(김대중 대통령)
 - 공동평화와 공동번영을 향하여(우근민 도지사)

(2) 특별연설

- 미국과 동북아 안보협력(William Perry 미국 前 국방장관)

(3) 특별영상메세지(George H. W. Bush/ 노태우/ Mikhail Gorbachev/ Yasuhiro Nakasone)

(4) 주제 발표 및 토론

- 제1주제 : 남북정상회담의 회고와 전망

제1분과회의 : 남북화해시대의 동북아 안보협력

외교지도자 원탁회의 : 외교지도자들이 본 남북정상회담

국제언론인 원탁회의 : 해외 언론인이 본 남북정상회담

6·15남북정상회담 특별수행원 원탁회의 : 남북정상회담 회고 평가

- 제2주제 : 남북정상회담과 동북아시아 평화

제2분과회의 : 21세기 동북아 질서와 한반도

경제지도자 원탁회의 : 동북아 공동평화와 번영 -기업의 시각에서-

- 제3주제 : 21세기 제주 비전

제3분과회의 : 평화와 번영의 섬 제주 -국제자유도시의 현재와 미래

- 종합토론 : 제주평화선언문 채택

(주요 참가자 - 총 70여명)

- 포럼 참가국 : 9개국 → 한국(43), 미국(10), 일본(7), 러시아(3),

프랑스(2), 영국(2), 중국(1), 호주(1), 뉴질랜드(1).

- 취재진 (총 81명)

• 국내 : 64명(중앙 22명, 제주 42명)

• 외신 : 17명(CNN, International Herald Tribune, LA Times, The Economist, Washington Post, Newsweek MS NBC, Far Eastern Economic Review, 讀賣新聞, Reuters, Kyodo News, Free-lance)

구	분	참여인원	비고
영상참여	전 직 대 통 령	3 명	외국인 : 3 명 내국인 : 1 명
	전 직 수 상	1 명	
	소 계	4 명	
직접 참여	대 통 령	7 명	외국인 : 24 명 내국인 : 42 명 (제주 16 명)
	전·현직 각료급		
	국 회 의 원		
	외 교 관		
	학 계·연 구 소		
	경 제 인		
	언 론 인		
기타 주요 인사	6 명		
소 계		66명	
계		70명	외국인 : 27 명 내국인 : 43 명 (제주 16 명)

(제주평화포럼 개최 효과)

(1) 정치적 효과

- 6·15 남북정상회담의 세계사적 지위 확보
 - 6·15 남북정상회담에 대해 세계적 냉전종식을 위한 최종 단계로서의 지위를 부여함으로써, 6·15 남북정상회담의 세계사적 의의 확인
 - 6·15 남북정상회담이 동북아 정치질서에 미치는 영향을 재검토하고, 21세기 새로운 동북아 평화질서 모색
- 동북아의 평화와 번영을 위한 한반도의 역할과 중요성 재확인
 - 한반도의 평화와 번영이 동북아 및 세계 평화에 기여한다는 공동인식 도출
 - 동북아의 안보와 평화를 위한 주요 국가간 협력 필요성 확인
- 남북관계의 발전적 개선 방안 모색
 - 정치, 경제, 외교, 언론 지도자들이 함께 모여 남북정상회담 1주년을 회고·평가함으로써 남북관계의 발전적 방안 모색
 - 6·15 남북정상회담의 역사적, 현재적, 미래적 의미를 재조명하여, 남북교류의 새로운 모멘텀 형성

(2) 지역적 효과

- 제주 「세계평화의 섬」 지정을 위한 국제적 지지기반 확보
 - 제주 「세계평화의섬」 지정을 위한 인적 기반 확대 구축
 - 제주가 지향하는 「세계평화의섬」 지정 중요성 국제적 공감대 형성
- 평화와 번영의 제주 이미지 선양
 - 국내·외 언론인들의 참가와 보도를 통해 남북교류와 동북아 및 세계평화에 기여하는 제주의 이미지를 국제적으로 확산
- 국제자유도시 건설에 새로운 활력 부여
 - 제주의 평화이미지 확산으로 국제 투자가의 신뢰감을 확보하여 해외자본 유치를 활성화하는 계기 부여
- 새로운 관광 수요 창출과 회의산업의 노하우 축적
 - 국제관광지 제주를 널리 홍보함으로써 새로운 관광 수요 창출
 - 국제회의의 노하우 축적으로 회의산업 운영의 질적 고도화 도모
 - 제주관광종합센터 운영에 간접적인 기여
- 제주학의 발전 계기
 - 제주평화 정신 학술연구와 지역연구에 필요한 이론 구축과 자료 제공
- 평화정책 사업의 종합화 계기 마련
 - 평화관련 사업의 체계화, 종합화를 통해 시너지 효과 도모
 - 평화정신을 제주의 발전이념, 개발철학으로 자리매김

(공동선언문의 효과)

- (1) 제주평화포럼의 정리화
- (2) '평화의 섬' 제주 정신의 계승 발전
- (3) 평화와 번영의 지식 공동체 형성

(4) (가칭) 남북평화센터의 설립

3) (가칭) “정상의집-남북평화센터” 건립

- 규 모 : 중문관광단지내 부지 33천㎡, 연건평 6,600㎡
- 시 설 : 평화센터 + 평화관 + 정상 개인 기념실 + 회의실 등
- 사업비 : 300억원(국비 및 지방비)
- 기 간 : 2001 ~ 2003(3개년)
- 운 영 : 민관합동 재단 평화재단 “남북평화센터” 설립, 운영
- 기 능
 - 1) 한반도 평화와 동북아 번영, 세계평화 구현에 기여
 - 2) 제주평화포럼의 정례적 개최(2년 주기) 등 국제평화 사업
 - 3) 제주 방문 세계정상들의 방문자취를 스토리화하여 제주의 독특한 관광자원으로 활용

4) “제주평화의섬” 정책 추진 시스템 구축

- 이러한 사업들을 체계적으로 추진하기 위하여, 민 + 관이 공동으로 참여하는 추진 시스템을 구축하여 운영중에 있음
- (1) 제주도(정책기획관실내) → “세계평화의섬” 추진기획팀 설치
 - 인 원 : 3명(사무관 1, 직원 2)
 - 업 무 → “제주평화포럼” 공동선언 실현을 위한 “제주평화의섬” 업무 전담 추진
- (2) 민 + 관이 공동 참여하는 → 제주평화의섬추진위원회 운영
 - 구 성 : 관련 전문가 및 도 관계관 등 20여명
 - 기 능
 - ① 제주개발특별법 제52조에 의한 “세계평화의섬” 지정추진
 - ② 2001. 6. 17일 “제주평화포럼” 공동선언 내용 구체화
 - 제주평화포럼의 정례적 개최(2년 주기)
 - (가칭) 남북평화센터 설립 및 운영 방안
 - 도의 평화정책 추진에 따른 제반사항 협의 자문 등

5) 제2차 제주도 종합개발계획(중간보고)에 의한 추진계획

- 계획의 성격 : 제주도개발특별법에 의해 수립되는 법정 국가계획
- 기 간 : 2002~2011(10개년)
- 주요 내용 → “제주평화의섬” 관련
 - ① 제주평화의섬 지정
 - ② 국제평화 협력기구 유치
 - ③ 제주세계평화재단 설립 등

6) 제주도 (민간) 차원의 남북 교류협력 사업 추진

(북한에 감귤·당근보내기 추진사항)

(단위 : 천원)

구 분			물 량 (톤)	사 업 비					
				계	감귤류수입판 매기금	지방비	성 금		
계	주 관	일 자	9.467 (당2.000)	2.951.024	1.121.000	1.004.320 (400.000)	825.704		
감 귤	98산	제 주 도	99. 1.20	100	165.000	165.000			
	99산	소 계		4.336	1.367.000	956.000	130.000	281.000	
		북한동포돕기 제주도민운동본부	99.12.22		1.050 (350)	399.000	-	130.000	269.000
			99.12.30		(300)				
	00. 1.17		(400)						
농 협	00. 2. 2		3.286 (1.242)	968.000	956.000	-	12.000		
	00. 2.18		(1.019)						
	00. 2.20		(1.025)						
00년산	북한동포돕기 제주도민운동본부	00.12.16	3.031 (981)	844.024	-	299.320	544.704 감귤303.100 성금241.604		
		00.12.30	(1.034)						
		01. 1. 3	(1.016)						
당 근	00산	북한동포돕기 제주도민운동본부	01. 2.15	2.000	575.000	575.000 도비175.000 군비400.000			