

제주특별자치도의 출범과 세계평화의 섬 추진 과제

- 국제평화교류 증진 방안을 중심으로 -

김 부 찬

(제주대학교 법정대학 법학부 교수)

〈국문초록〉

제주특별자치도는 국가 차원의 자치분권화를 위한 시범자치도로서의 역할을 수행하도록 요구되고 있으며 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서의 기능도 수행해야만 하기 때문에 전통적인 지방자치단체의 법적 지위 및 역할만을 근거로 해서는 그 책무를 원활하게 수행하는 데는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다.

제주자치도특별법은 국제자유도시와 세계평화의 섬을 지향하고 있는 제주특별자치도의 법적 지위와 위상, 그리고 권한과 책무에 관한 기본법에 해당한다. 그러나 제주자치도특별법에 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서 제주도의 국제적 지위와 대외적 권한에 관한 규정은 포함되지 않고 있다.

세계평화의 섬으로서 제주자치도는 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 및 협력에 관한 사업을 보다 적극적으로 시행할 수 있도록 요구되고 있기 때문에 제주자치도의 국제교류 및 남북교류·협력 사업은 그 범위나 수준에 있어서 일반 지방자치단체들과 차별화될 수 있도록 법제화해야 할 필요가 있다.

따라서 제주자치도가 명실상부하게 특별자치도로서의 위상을 갖출 수 있도록 자치권이 더욱 강화되고 나아가서 제한적 범위에서나마 대외적 업무에 관한 권한도 부여될 수 있도록 해야만 한다. 이러한 의미에서 중앙정부의 법·제도적인 뒷받침과 행·재정적 지원이 필요한 것은 두말할 나위도 없다.

제주자치도의 국제평화교류는 국가 수준의 국제교류와는 달리 국가 간 이해관계의 대립이나 갈등관계에 구애받지 않고 민간교류 차원에서 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 하며, 이를 위하여 제주자치도

에 걸 맞는 '민제외교' 시스템이 구축될 필요가 있다.

제주자치도는 '세계평화의 섬' 실천 사업과 관련하여 지자체가 직접 관여하는 평화도시 네트워크 구축 사업은 물론 기타 평화교류·협력 사업도 민간기관 및 단체와 상호 협력 사업으로 추진해 나가야 한다. 제주도민과 민간 기관·단체들도 스스로 세계시민의식을 함양하고 평화실천 역량을 강화함으로써 주도적으로 평화교류·협력 사업에 나설 수 있도록 노력해 나가지 않으면 안 된다.

주제어 : 제주특별자치도, 세계평화의 섬, 민제외교, 남북교류협력, 국제평화교류

I. 서 론

제주도는 그동안 스스로를 평화로운 삶의 터전으로 가꾸고 한반도와 동북아의 냉전을 허물고 평화를 가져오는 데 기여할 수 있도록 하기 위하여 '평화의 섬'(peace island) 조성 운동을 펼쳐 왔다. '90년대 들어와서 분단으로 인한 '4·3'의 상처와 아픔을 간직한 20세기를 뒤로 하고 21세기 제주의 미래를 이끌어 갈 비전과 발전전략으로서 '세계평화의 섬'(island of world peace) 구상이 학계와 시민사회를 중심으로 제시되어 왔다. 특히 '90년대 후반에 들어와서는 지자체 차원에서 '세계평화의 섬' 구상을 정책화하고 법·제도적 차원에서 이를 실현하기 위한 작업이 구체화 되어 왔다.¹⁾

지난 '99년에 당시 「제주도개발특별법」의 개정을 통하여 국가가 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정할 수 있도록 하는 법적 근거가 마련되었으며, 이는 2002년 4월부터 시행된 「제주국제자유도시특별법」(이하, "자유도시특별법"으로 칭함)에 의하여 그 내용이 더욱 보강되기에 이르렀다. 이에 근거하여 정부는 2005년 1월 27일 동북아 평화와 한반도 교류거점으로 발전시켜 나가기 위한 취지에서 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정·선포하는 절차를 밟은 바 있다.

1) 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정하게 된 배경 및 의의, 그리고 그 과제에 대해서는 고성준·김부찬, "제주 <세계평화의 섬> 지정의 배경과 전개과정 그리고 향후 과제" 『동아시아연구논총』 제16권 제1호 2005 pp. 10-19 참조

한편 제주도는 지난 해 7월 1일 자유도시특별법을 대체하는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, “제주자치도 특별법”)에 따라 ‘제주특별자치도’(Jeju Special Self-governing Province, 이하 “제주자치도”)로 새롭게 출범하였다. 제주자치도특별법은 자치권의 확대·강화를 통하여 지금까지 지지부진 하던 ‘국제자유도시’ 조성 사업에 박차를 가하고 이를 통하여 국가발전에 이바지하려는 목적을 가지고 있다.²⁾

제주자치도특별법은 국제자유도시와 세계평화의 섬을 지향하고 있는 제주특별자치도의 법적 지위와 위상, 그리고 권한과 책무에 관한 ‘기본법’에 해당하는 것이다. 그러나 제주자치도특별법은 자치분권의 확대와 국제자유도시를 조성하기 위한 조세 특례 등을 포함하고 있는 반면에 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서의 제주도의 국제적 지위와 역할을 확립할 수 있도록 배려한 흔적은 거의 찾아볼 수 없다.³⁾

특별자치도 법제를 마련하는 과정에서 대외업무에 관한 권한 및 자율성 확보와 관련하여 구체적인 논의가 이루어지지 않았던 것은 매우 유감스러운 일이다. 이제는 외교 사항이 절대적 국가사무라고 전제하는 데서 벗어나서 지방의 외교 문제를 적극적으로 논의할 필요가 있으며 지방자치단체의 대외교섭 권한 및 업무의 법제화에 관해서도 관심을 가질 시점에 와 있기 때문이다.

본고는 이러한 배경에서 특별자치도로 새롭게 출범한 제주자치도의 법적 지위에 대하여 검토하고, 국제평화교류 증진방안을 중심으로 ‘세계평화의 섬’으로서 제주자치도가 추진해나가야 할 과제 및 실천방안에 관하여 제언하고자 한다.

2) 제주자치도특별법 제1조(목적): “이 법은 중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

3) 고석주·김부찬, 저계논문, pp. 35-36

II. 제주자치도의 법적 지위 및 대외적 권한⁴⁾

1. 제주자치도의 법적 지위

우리나라는 「헌법」 및 「지방자치법」에 따라 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리할 수 있도록 지방자치단체의 자치권이 보장되고 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규율을 제정할 수 있도록 자치입법권이 규정되고 있으나, 그 동안 지방자치단체가 자치조직·자치행정·자치재정 등 여러 분야에 있어서 많은 제약을 받아 왔던 것이 사실이다. 이러한 배경에서 제주도를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 '자치모범도시'로 육성하기 위한 '제주특별자치도기본계획'이 마련된 것이다.⁵⁾

제주자치도특별법은 제주자치도에 획기적인 자치권을 부여하고 새로운 분권 제도를 선도적으로 규정함으로써 제주자치도가 홍콩이나 聯邦國家의 州 수준의 자치권을 가진 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전할 수 있도록 지원하기 위하여 제정된 것이다.⁶⁾ 그러나 제주자치도특별법을 검토해 보면, 제주도에 부여된 자치권의 범위와 수준이 '특별자치도'의 위상에 걸 맞는 수준으로 강화되고 있는지,⁷⁾ 특히 국제자유도시와 세계평화의 섬에 상응하는 대외적 업무와 권한을 규정하고 있는지에 대하여 많은 의구심을 갖게 한다.⁸⁾

제주자치도특별법에 따르면 제주자치도는 이 법이 정하는 범위 안에

4) 이에 대해서는 김부찬, "제주특별자치도의 대외교섭 법제", 『지방자치법연구』 제6권 제2호, 2006, pp. 247-254 참조.

5) 제주특별자치도추진기획단, 『제주특별자치도 기본계획』, 2005, p. 1 참조.

6) 제주도, 『제주특별자치도 달라지는 사항』, 2006 참조.

7) 제주특별자치도의 의의 및 자치(입법)권의 문제점에 관해서는 김부찬, "제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰", 『지방자치법연구』 제6권 제1호, 2006, pp. 13-41 참조.

8) 제주자치도특별법의 출범과 이에 따른 국제자유도시 추진과제에 대해서는 김부찬, "제주특별자치도의 출범과 국제자유도시의 추진과제", 『제주특별자치도 시대와 제주의 미래』(학술세미나자료집), 2006. 3. 10 참조.

서 '특수한 지위'를 가진다고 되어 있다.⁹⁾ 그러나 제주자치도특별법에서 규정하고 있는 특수한 지위를 갖는 '특별자치도'의 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 결코 분명하지 않다. 정부와 제주도는 '제주특별자치도기본계획'을 통하여 제주자치도를 홍콩이나 연방국가(federal State)의 構成國 수준의 자치권을 갖는 선도적 자치단체로 육성한다는 점을 부각시켜 왔다는 점을 고려할 때, 국제자유도시 조성과 관련된 경제·산업 분야뿐만 아니라 자치권의 전반적인 분야에서 특별한 지위를 향유하는 일종의 '특별행정구'(special administrative region ; SAR)의 법적 지위를 염두에 두었던 것은 아닌가 한다. 그러나 '제주자치도'의 경우는 법률인 「지방자치법」과 제주자치도특별법에 의하여 그 법적 지위가 규정되고 있기 때문에 「헌법」에 그 설치 근거가 있는 중국의 '특별행정구'나 연방국가의 구성국과는 근본적으로 그 위상이 다르다고 볼 수밖에 없다.

생각건대, 당초 제주자치도에는 다른 일반 지방자치단체에는 부여되지 않고 있는 '법률안제출 요구권'을 부여하고, 「지방자치법」 제15조의 단서 조항을 배제하여 법률의 구체적 위임이 없는 경우에도 주민의 권리제한 및 의무부과, 그리고 벌칙 제정 등에 대한 조례를 제정할 수 있도록 특례를 인정하며, 「지방세법」 제3조의 규정을 배제하여 「지방세법」상 세목 이외에 조례로 새로운 지방세 세목을 신설할 수 있도록 '지방세조례주의'의 도입을 검토하는 등 '질적인' 차원에서 다른 수준의 자치권을 부여하는 것을 목표로 하고 있었기 때문에 특별한 위상을 부여할 수 있다고 보았고, 그러한 관점에서 제주특별자치도 추진의 당위성도 인정될 수 있었다.

따라서 제주자치도가 명실상부하게 특별자치도로서 '특별한' 지위를 인정받으려면, 자치권의 확대와 관련하여 제주자치도특별법에서 하나 하나 개별적인 특례를 규정하는 방식이 아니라 「헌법」 개정을 통하여 특별자치도의 설치 근거를 정하거나 아니면 최소한 「지방자치법」 제15조의 단서 조항과 「지방세법」 제3조의 제한 규정을 제주자치도에 한하여 포괄적으로 배제하도록 하는 특례를 두는 방식을 채택했어야만 했다.

9) 제주자치도특별법 제10조 제2항

그러나 이러한 포괄적 특례가 인정되지 않고 있는 현행 제주자치도특별법 하에서는 제주자치도가 과연 특별자치도로서 ‘특별한’ 법적 지위를 가지고 있는지에 대한 논란이 계속될 것으로 보인다.¹⁰⁾

2. 제주자치도의 대외적 권한

국방과 외교 사항은 전통적으로 중앙 정부의 專管 사항으로 인정되어 왔으며, 단일제국가(unitary State)는 물론 연방국가의 경우에도 국방과 외교는 일반적으로 지방자치단체 또는 지방정부가 관여할 수 없는 국가 사무로 규정해 왔던 것이 사실이다. 「헌법」은 대통령이 국가원수로서 국가를 대표하며 조약 체결과 외교사절의 접수 또는 파견 등 외교와 관련된 권한을 행사하는 것으로 명시하고 있으며,¹¹⁾ 「지방자치법」에서도 외교 사무를 국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무로 규정하고 지방자치단체가 처리할 수 없는 ‘국가사무’로 분류하고 있다.¹²⁾ 이에 따라 제주자치도특별법에서도 국방과 외교 분야는 국가존립에 관련된 사항으로서 중앙 정부의 고유한 사무로 처리되도록 규정하게 된 것이다.¹³⁾

그러나 오늘날 세계화, 정보화, 지방화 시대로 접어들면서 지방자치단체와 시민(단체)들이 직접 국제교류 및 협력 사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 지방정부 또는 지방자치단체가 주도하는 국제교류·협력 사업은 이제 이른바 ‘지방외교’(local diplomacy)라는 이름으로 그 역할이 공식화되고 정당화되는 시기를 맞게 되었다.¹⁴⁾ 「지방자치법」에서 외교에 관한

10) 오준근, “제주특별자치도 관련 각종 특별법의 쟁점에 관한 약간의 고찰”, 『제주특별자치도법제와 주민참여법제』(한국지방자치법학회 학술발표대회자료집), 2006. 2. 16, pp. 22-46 참조.

11) 「헌법」 제66조 및 73조.

12) 「지방자치법」 제11조 1호.

13) 제주자치도특별법에서는 중앙행정기관의 권한을 제주자치도로 이양함에 있어서 처음부터 외교, 국방, 사법 등의 사무를 ‘국가존립’에 관한 것으로 간주하여 제외시키고 있다. 제주자치도특별법 제12조 1항 참조.

14) 최근에 와서는 ‘정치’ 분야에 관해서도 지방정부들이 지방자치외교 또는 지방외교 정책의 핵심적 이슈로 부각시키는 경우도 나타나고 있는데, 지방자치단체들의 ‘비행한’ 또는 ‘비행도시’ 서어이 대표적이 예에 해당한다. 아선준 “지방자치외교의

사무를 국가사무로 분류하고 있기는 하지만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.¹⁵⁾ 따라서 필요한 경우 중앙정부의 위임에 의하여 지방자치단체가 외교 또는 대외문제와 관련된 사무를 처리하는 것은 가능하다고 보며, 지방자치단체 스스로 지방의 문제에 관하여 국제교류·협력 사업에 주도적으로 참여할 수 있다고 본다.

제주자치도는 이제 국제자유도시 개발을 경제 활성화를 위한 핵심적 전략으로 추진하고 또한 한반도 및 동북아 평화정착을 위한 세계평화의 섬 구상을 구체적으로 추진하면서 외자유치 및 통상협력과 평화교류·협력 차원의 대외업무에 많은 관심을 갖게 되었다. 자유도시특별법에 이어 제주자치도특별법에서도 “제주자치도는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다.”¹⁶⁾는 조항을 두고 있으며, 국가는 “세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정할 수 있다.”고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 국가 및 제주자치도는 ‘세계평화의 섬’의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 사업들¹⁸⁾을 시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다고 규정하고 있다.¹⁹⁾

정부가 이미 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정한 바 있기 때문에, 제주자치도는 세계평화의 섬으로서 정부의 행정·재정적 지원을 받아 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 및 협력에 관한 사업을 시행

성격”, 『한국행정학보』 제32권 제4호, 1998, pp. 223-226; 강재규, “지방자치단체의 외교정책과 법적 문제”, 『아·태공법연구』 제9집, 2001, pp. 85-93 참조. 그리고 ‘지방외교’의 법적·이론적 근거에 대해서는 강재규, “지방외교의 법·이론적 근거”, 『지방자치법연구』 제6권 제1호, 2006, pp. 214-249 참조.

15 『지방자치법』 제 11 조 단서.

16) 제주자치도특별법 제153조.

17) 제주자치도특별법 제155조 제1항.

18) 이에에는 ① 국제평화 및 협력 관련 기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력 관련 국제회의 유치, ④ 남북교류 및 협력에 관한 사업, ⑤ 그 밖에 국제협력을 위한 사업 등이 포함된다. 제주자치도특별법 제155조 제 2항 참조.

19) 제주자치도특별법 제155조 제2항 단서 3항

할 수 있게 되었다. 따라서 일반 지방자치단체의 국제교류나 남북교류 사업에 비하여 세계평화의 섬인 제주자치도의 국제교류·협력 사업은 그 범위나 수준에 있어서 차별화될 수 있도록 해야 할 필요가 있다.²⁰⁾

특히 ‘제주특별자치도기본계획’을 통하여 제주자치도의 위상을 “일종의 聯邦州나 홍콩특별행정구에 가까운 특별자치도”로 자리매김하고 있음을 볼 때 연방의 구성국이나 홍콩이 행사할 수 있는 권한의 범위와 수준에 대한 연구·검토를 통하여 세계평화의 섬과 국제자유도시를 추진하는 특별자치도에 걸맞는 수준의 대외적 권한을 법제화할 필요가 있다고 본다.

미국과 같은 연방국가의 경우 대내적 사항에 관한 권한은 연방정부와 주정부 간에 적절히 배분하되, 대외적 사항은 원칙적으로 연방정부가 담당하도록 하고 있음에도 불구하고 구성국들의 國家性을 고려하여 제한된 범위에서 국제관계를 맺을 수 있는 능력이 허용되고 있으며,²¹⁾ 홍콩의 경우 「중화인민공화국홍콩특별행정구기본법」(이하, “홍콩기본법”)에 따라 ‘港人治港’의 원리와 ‘一國兩制’에 의거하여 중국의 다른 지역과는 차별화된 ‘특별행정구’로서의 법적 지위를 가지고,²²⁾ 이 법이 정하는 바에 의하여 직접 자신과 관련된 대외업무를 처리할 수 있는 권한을 부여받고 있다²³⁾는 점에 주목할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 제주자치도의 세계평화의 섬 추진 과제

1. ‘세계평화의 섬’ 지정의 의의²⁴⁾

정부가 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정한 것은 지자체와 민간 차

20) 고성준·김부찬, 전제논문, pp. 39-41 참조.

21) 김대순, 『국제법론』 제9판, 삼영사, 2004, pp. 196-199 참조.

22) 홍콩기본법 제5조.

23) 홍콩기본법 제13조 3항.

24) 이에 대해서는 고성준·김부찬 전제논문 pp. 32-33 참조.

원의 평화 실천 노력을 정부 차원에서 공식화했다는 점에서 의의가 있다. '세계평화의 섬' 지정을 통하여 제주도의 위상과 세계평화를 위한 노력이 적어도 국가적으로 승인된 것이다. 그 동안 제주 지역에서는 제주도를 한반도 및 동북아 평화연구 및 실천운동의 중심지로 도약시키려는 노력이 학계 및 시민단체를 중심으로 진행되어 왔는데, 이러한 '시민주도형'(civilian-initiated)²⁵⁾ 평화운동이 국가 차원의 공식적 지원을 통하여 국제적 차원으로 확산될 수 있도록 법·제도적 기반이 확립되었다는 데 그 의미가 크다.

'세계평화의 섬 지정 선언문'에는 '세계평화의 섬'의 지정 취지와 이를 실천하기 위한 정부의 의지가 담겨져 있다. 선언문은 지정 취지와 관련하여 "제주도가 삼무(三無)정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 '4·3'의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화 정착을 위한 정상 외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주국제자유도시 특별법 제12조의 규정에 의하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다."고 명시하고 있다.

이와 함께 선언문에서는 제주도가 '세계평화의 섬'으로서 기능과 역할을 다할 수 있도록, 정부가 첫째, 제주도가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 차질 없이 실행하며, 둘째, 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성하고, 셋째, 제주도에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원할 것임을 밝히고, 정부 스스로 제주 세계평화의 섬 지정을 계기로 세계 평화 증진에 앞장 설 것임을 대내외에 천명하고 있다.

정부는 세계평화의 섬 조성과 관련하여 첫째, 각종 정상회담과 남북회담, 나아가서 국제회의 및 국제기구 유치를 지원함으로써 제주도를 동아시아 외교중심지로 육성하고, 둘째, 정상 방문을 기념하는 전시·교육 공간으로 활용하고 평화의 랜드 마크(land mark)로 기능할 '제주국제평화

25) Majid Tehranian, "Creating Spaces for Peace (A Comparative Overview of Zones of Peace)", 『동아시아연구논총』 제2권 1991 pp. 217-231

센터'를 건립하고, 셋째, 평화연구 및 실천 사업을 전담할 '제주평화연구원'을 설립하며, 넷째, '제주평화포럼'(Jeju Peace Forum)을 정례적으로 개최하고 이를 아·태 지역의 대표 포럼으로 육성하며, 다섯째, 평화와 상생의 미래를 위하여 '4·3' 문제를 발전적으로 해결하고, 나아가서 마지막으로 한반도와 동북아 평화 구현을 위하여 주변 국가들과의 협력 체제를 강화하는 사업을 전개해 나간다는 것이다.²⁶⁾

정부와 제주도는 세계평화의 섬 실천과 관련하여 공공 부문의 17대 사업을 선정하여 추진 중에 있다.²⁷⁾ 현재 4·3 평화공원의 건립과 국제 평화재단 및 제주평화연구원의 설립·운영 등 정부 지원 사업들도 가시적인 성과를 거두고 있으며, 17대 사업에 포함되지 않은 민간 부문의 평화실천 사업과 관련해서는 '세계평화의 섬 범도민실천협의회'(이하 "범도민실천협의회"로 약칭함)²⁸⁾를 중심으로 프로그램의 발굴 및 추진이 이루어지고 있는 상황이다.

2. 특별자치도 및 국제자유도시 전략과의 연계²⁹⁾

'국제자유도시' 발전전략은 제주도를 21세기 동북아의 경제 주도권의 선점을 위한 세계화의 전진기지로 조성하고, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 자유가 최대한 보장되는 지역으로 개발해 나가려

26) 제주도, 『제주 세계평화의 섬 실천계획』, 2005. 4. 20, p. 12 참조.

27) 17대 평화실천사업의 구체적 내용 및 이들에 대한 비판적 점검에 대해서는, 양길현, 『평화변영의 제주정치』, 오름, 2007, pp.72-90 참조.

28) 제주도는 2005년 1월 27일 정부에 의하여 제주도가 '세계평화의 섬'으로 지정된 후 2006년 1월 11일 '세계평화의 섬 범도민실천협의회 설치 및 운영에 관한 조례'를 제정하고 이에 근거하여 민간협의회로서 '세계평화의 섬 범도민실천협의회'를 구성하였다. 범도민실천협의회는 지역 내 평화정책을 위한 분야별 평화실천 방안을 마련하고 이를 정책에 반영하도록 권고하고 나아가서 세계평화의 섬에 대한 국내·외 홍보, 교육프로그램 개발, 도민의식 함양 및 참여 유도를 위한 활동을 수행하고 있다. 범도민실천협의회는 평화교류분과, 평화안전분과, 평화환경분과, 평화문화분과, 그리고 평화봉사분과 등 5개 분과를 두고 지자체 및 민간 차원의 평화·인권 관련 국제교류·협력에 나설 준비를 하고 있다.

29) 이에 대해서는 고성준·김부찬, 전계논문, pp.35-36 ; 김부찬, 전계논문(주 4), pp. 262-264 참조.

는 것이다. 이러한 국제자유도시 전략 속에는 제주도를 남북교류·협력 을 포함한 '국제교류·협력 거점'으로 육성하며 이를 위하여 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있다. 이는 '평화의 섬'으로서의 이미지 제고 및 평화산업의 활성화를 통하여 국제자유도시 개발을 촉진한다는 의미로 해석되고 있다. 이와 같이 '세계평화의 섬' 전략과 '국제자유도시' 전략은 궁극적으로 제주도를 "평화와 번영이 보장되는 정의로운 복지공동체"로 발전시키는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 상호 연계·통합 가능한 것이다.

'세계평화의 섬'은 이념적 측면에서 제주의 미래 발전 방향을 제시하고 있으며, 반면에 '국제자유도시' 전략은 산업·경제적 차원의 발전 전략에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 제주 국제자유도시 전략이 세계평화의 섬의 완성을 위한 수단적 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 이는 '세계평화의 섬 지정 선언문'에서 세계평화의 섬 지정과 국제자유도시 육성 간의 밀접한 관련성이 언급되고 있는 것을 통해서도 확인되고 있다.

제주특별자치도 정책은 제주도를 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐서 파격적인 권한을 갖는 '자치 파라다이스'로 육성하고 국제자유도시를 보다 성공적으로 추진하기 위한 목적을 가지고 있는 것이다. 이에 따라 제주자치도특별법은 제주도를 지역적 특성에 적합한 관광·교육·의료·청정 1차 산업 등 4대 핵심 산업과 IT·BT·ET 등 첨단산업이 주축이 되는 동북아중심도시로 육성하기 위한 이른바 '4+1' 핵심 산업 지원을 위한 특례를 포함하고 있으며, 제주도에 대하여 조직·인사·행정·재정에 관한 자치권의 확대를 규정하고 있다.

따라서 제주자치도는 '세계평화의 섬' 전략에 따라 제주도를 국제적인 평화연구 및 평화활동의 메카로 조성하기 위한 실천 사업을 '특별자치도' 정책과 연계하여 추진하기 위한 방안을 마련하여야 한다. 이를 통하여 특히 남북관계는 물론 동북아 차원에서 제주도가 평화교류·협력사업을 능동적으로 추진할 수 있도록 해야 하며 필요한 범위에서 일부 외교적 권한을 정부로부터 이양 받을 수 있도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다.

지금까지 제주도는 지자체 차원은 물론 민간 차원에서도 ‘남북협력제주운동본부’라는 단체를 통하여 남북 교류·협력과 관련하여 지역 차원의 특화된 교류·협력사업을 수행함으로써 국가차원의 남북교류·협력사업의 한계를 보완해 주는 한편 상호간 신뢰구축에도 많은 기여를 해왔다는 평가를 받고 있다.³⁰⁾ 그러나 향후 제주자치도의 ‘세계평화의 섬’ 실천 사업을 통하여 남북간 교류·협력을 보다 활성화 할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있는 것이다.³¹⁾

3. 국제평화교류 활성화 방안 - 동북아 평화네트워크 구축 -

1) 국제평화교류의 기본방향 및 전략

향후 제주자치도를 그 지정학적 위치와 세계평화의 섬 이미지 및 역할에 걸맞게 평화연구의 중심지로 육성하고 동북아 국제평화교류·협력의 거점으로 조성함으로써 제주도 자체를 평화로운 지역으로 만드는 동시에 한반도 및 세계 평화에 기여할 수 있도록 함으로써 ‘세계평화의 섬’ 전략은 평화와 인권이 살아 숨쉬는 ‘열린 평화공동체’의 구현에 목표를 두어야 한다. 또한 제주자치도가 동북아 관광·휴양·비즈니스 중심도시로 발전하기 위한 ‘국제자유도시’ 전략을 추진하고 있음에 비추어 국제평화교류는 동시에 경제·통상교류와 연결될 수 있도록 함으로써 평화와 번영이 함께 하는 개방된 국제자유도시의 구현에도 목표를 두어야 한다.

제주도의 국제평화교류는 국가 수준의 국제교류와는 달리 국가간 이해관계의 대립이나 갈등관계에 구애받지 않고 민간교류 차원에서 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 특히 민·관 파트너십을 강화하여 지방자치단체와 민간단체가 상호 협력하여 보다 적극적이며 실질적인 효과를 창출할 수 있도록 추진되어야만 한

30) 채경석, “남북한 지방자치단체의 교류협력에 관한 탐색연구”, 『정치·정보연구』 제 7권 제2호, 2004, p. 62.

31) 이에 대해서는 고성준 외, 『제주특별자치도 남북교류협력 로드맵』, 신아문화사, 2006 참조.

다.³²⁾ 제주도는 특히 ‘세계평화의 섬’과 ‘국제자유도시’를 지향하고 있기 때문에, 국제교류를 통하여 세계적 기준(global standard)에 대한 인식을 확대시키고 지방자치단체의 선진화를 위한 아이디어·정보 및 각종 우수사례를 수집하며, 인력과 문물의 교류를 통하여 상호협력과 이해를 증진하고 지역개발을 비롯한 각종 협력사업을 도모함으로써 지역의 국제화 기반을 심화시키며, 나아가서 국제적인 교류행사를 통하여 시민들의 생활문화와 교육의 질을 향상시키고 국제적인 친선과 신뢰관계 구축에 기여할 수 있도록 더욱 노력하지 않으면 안 된다.³³⁾

오늘날 ‘지방외교’의 참된 의미는 시민(주민)이 주체가 되는 외교, 즉 ‘民際外交³⁴⁾’라는 데 있다. ‘사람과 사람’이 세계시민사회의 일원으로서 함께 만나고 교류할 때 이해와 신뢰가 구축되고 평화가 이루어질 수 있는 것이다. 지방자치단체는 국제교류활동에 있어서 민간기관 및 단체의 역할을 특히 중시하지 않으면 안 되는 것이다. 따라서 제주자치도는 ‘세계평화의 섬’ 실천 사업과 관련하여 지자체가 직접 관여하는 평화도시 네트워크 구축 사업은 물론 기타 평화교류·협력 사업도 민간기관 및 단체와 지자체의 협력 사업으로 추진하여야 한다.

특히 제주도의 경우에는 민간 차원에서 북한에 대한 인도적 차원의 감귤 및 당근 보내기 운동을 전개함으로써 남북관계의 개선에 어느 정도 기여해 왔다고 볼 수 있으나 이는 단지 제주도의 일방적인 지원으로 그치고 이에 상응하는 북한 지역의 호응을 얻는 데는 한계가 있었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 앞으로는 상호주의적 입장에서 북

32) 지방자치단체의 국제교류는 ① 국가 수준에서의 이해관계나 대립을 초월하여 ‘사람 대 사람’(people to people)의 교류를 통하여 국제사회에서 보다 유연하게 대응할 수 있으며, ② 지역의 산업이나 경제를 자극해서 지역사회 전체에 활력과 변혁을 가져올 수 있고, ③ 활발한 국제교류를 통하여 지역 주민의 국제인식과 국제이해를 환기시킬 수 있으며, ④ 지방자치단체 간 국제교류를 강화함으로써 국제교류수준을 다원화 하고 동시에 지역사회를 국제사회에 주지시키고 (이해)를 심화시킴으로써 지역의 국제이미지를 제고하는 데 그 의미가 있다고 한다. 한국지방자치단체국제화재단(KLAFIR), 『지방외교 - 그 이론과 실제에 관한 연구 -』, 사회교육문화사, 2006, pp. 149-150 참조.

33) 상계서, pp. 150-151 참조.

34) ‘민제외교’의 배경 및 특징에 대해서는 상계서 pp. 265-269 참조.

한 당국이나 지역의 교류·협력을 이끌어 낼 수 있도록 하는 방안을 모색해야만 할 것이다.³⁵⁾

2) 국제평화교류의 활성화를 위한 방안과 과제

① 국제평화교류 지원체계의 구축

무역·통상·평화·원조 등 전통적으로 중앙 정부에 의하여 추진되어 오던 분야에 대해서 오늘날은 지방자치단체가 이른바 ‘지방외교’의 방식으로 국제교류·협력 사업을 추진하고 있다. 제주자치도는 ‘세계평화의 섬’의 개념과 비전을 정립하고 이를 바탕으로 다른 자치단체와는 차별화된 수준에서 남북교류 및 국제교류·협력 사업을 추진해 나가야만 한다. 제주자치도는 중앙 부처와의 협의를 통하여 제한적 범위에서 대외문제 처리에 관한 권한을 법적으로 이양 받을 수 있도록 추진하고, 외자유치를 비롯한 국제통상협력, 평화교류·협력 업무와 외국인출입국 및 생활 지원 등을 종합적으로 처리하는 부서(室 또는 局 단위)를 설치할 필요가 있다.³⁶⁾

지방외교 정책 및 외교활동은 특히 전문적인 지식과 유창한 외국어 구사능력, 국제적 감각과 외교력을 필요로 하므로 조직 내에서 가장 우수한 공무원을 배치하여야 할 것이다. 이와 관련하여 능력 있는 외부인사를 폭넓게 활용할 수 있도록 개방형 인사제도를 마련하고 도내 거주 외국인과 외국생활 경험이 풍부한 전문가들의 참여를 확대할 필요가 있다.

그리고 제주도와 교류·협력의 필요성이 큰 해외 지역에는 해외 사무소를 설치하거나 해외 주재관을 파견할 필요가 있다. 우리나라의 대부분의 광역지방자치단체에서는 외국과의 업무량이 급속히 증가하면서 소속 직원을 파견하거나 현지임을 채용하여 사무소를 설치·운영하고 있으며 해외 사무소와는 별도로 외국 주재 우리나라 대사관이나 외국의 지방정

35) 고성준 외, 『동아시아와 평화의 섬 제주』, 제주대학교출판부, 2004, pp.141-163 참조.

36) 보다 차원 높은 지방외교를 실현하기 위해서는 고도의 정책적 판단이 용이한 조직형태가 바람직하다고 본다. 이를 위해서는 정책기획과 종합조정을 맡고 있는 경영기획실이나 도시사 직속의 전략기획형 조직을 두는 것이 바람직하다. KLAfir, 전계서 p.427 참조.

부에 해외 주재관을 파견하고 있다.³⁷⁾ 해외 사무소나 해외 주재관의 임무는 해당 지자체와 외국의 지자체간의 업무연락, 주재국 및 지역의 동향 보고, 특정 프로젝트의 추진, 어학연수, 본국 방문단의 안내와 통역, 해외 시장개척 및 외자유치 활동 지원 등 다양하다. 그럼에도 불구하고 국제자유도시와 세계평화의 섬을 표방하면서 적극적인 국제교류에 나서야 하는 제주도의 경우에는 아직 이러한 움직임이 없다는 것을 어떻게 이해해야 할지 모르겠다.

우리나라는 아직도 지방자치단체의 국제교류(외교)정책과 국제협력에 관한 법·제도적 지원체계가 미흡한 상황을 면하지 못하고 있다. 반면에 지방자치단체의 국제교류활동에 대한 정부의 간섭과 통제가 심한 편이다. 지방정부가 외국의 주요 인사를 초청하거나 자매결연을 추진하는 경우 관련 부처와의 사전협의의 의무화 하거나 승인을 받도록 하는 등 정부 차원의 문제점과 아울러 지방자치단체 차원에서도 대외적 활동에 관한 자치법규가 정비되지 않고 있음은³⁸⁾ 물론 국제화 업무 관련 전문성도 크게 미흡하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 ‘한국지방자치단체국제화재단’(Korea Local Authorities Foundation for International Relations: KLAFIR)³⁹⁾과의 협력을 강화하고, 우리나라와 외국간의 각종 교류사업을 통해 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 우호친선을 증진하기 위한 목적으로 설립된 ‘한국국제교류재단’(Korea Foundation)과의 연계를 강화할 필요가 있다.

제주자치도는 스스로 ‘세계평화의 섬’의 비전을 제시하고 평화실천의

37) 상계서, pp.133-136 참조.

38) 상계서, p.414.

39) ‘한국지방자치단체국제화재단’(KLAFIR)은 21세기 국제화지방화 시대에 대비하여 각 자치단체의 해외활동 및 국제교류업무를 효율적으로 지원함으로써 지역의 국제화와 지방자치 발전에 기여하기 위하여 1994년 전국의 지방자치단체들이 공동으로 출연하여 설립되었다. 되었다. KLAFIR은 지금까지의 국제화인력 양성, 국제교류협력의 증진, 국제화 정보관리 및 국제화 기반조성 기능에서 한 걸음 더 나아가 지방정부의 외교활동을 현장에서 직접 지원하고 중앙과 지방의 가교역할을 수행하며 외국의 지방정부와의 실질적 교류협력 프로그램을 개발 보급하여야 한다. 그리고 지방외교 전담인력 및 지방 공무원의 전문화를 위한 국내 및 해외교육훈련 프로그램의 개발 운영하여야 한다. 상계서 m.434-435 참조.

기본원칙을 천명하며, 평화교류·평화교육·평화환경·평화봉사 등 평화 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 「제주 세계평화의 섬 기본조례」(가칭)를 제정할 필요가 있다. 특히 이를 통하여 특별자치도 및 세계평화의 섬으로서 제주자치도의 대외적 권한이 확보될 수 있도록 해야만 한다. 그리고 「제주특별자치도와 외국도시간 교류협력에 관한 조례」(2006년 10월 11일 제정)를 개정하거나 「제주특별자치도 국제평화교류협력에 관한 조례」(가칭)를 제정하여 제주자치도의 국제평화교류에 관한 기본시책을 규정하고 제주자치도, 도민, 민간기관·단체의 역할 분담을 규정할 필요가 있다.

평화를 중심으로 국제교류·협력을 활성화하기 위한 지역협력 네트워크로서 '제주 국제(평화)교류협회'와 '제주국제(평화)교류재단'의 설립·운영을 모색해야 한다. 제주국제(평화)교류협회는 지역주민·민간기업·시민단체·대학 및 학술연구기관·지방자치단체가 함께 참여하는 민·관·산·학 협력기관으로 설립할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾ 이와 관련하여 현재 구성되어 있는 범도민실천협의회의 기능을 확대 재편하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다. '제주국제(평화)교류재단'은 민간의 해외교류 증진과 조정, 외국의 단체와 국제기구와의 제휴 및 교류 등의 진흥, 국제회의 등 국제교류 사업의 기획·유치·운영·홍보·선전, 경제·통상교류의 촉진, 외국유학생 및 연수생의 상호 교류, 외국인에 대한 정보 제공 및 생활상담, '국제교류기금'의 조성 그리고 '제주국제교류센터' 운영 등을 담당하도록 하기 위하여 필요한 것으로, 현재 설립·운영 중에 있는 '국제평화재단' 및 '제주평화연구원'⁴¹⁾의 기능을 확대하는 방법으로 그

40) 이와 관련하여 부산시의 '자매도시위원회', '부산국제교류재단', 광주시의 '국제화추진위원회', 대전시의 '대전국제화포럼', '대전국제화추진협의회', '자매도시교류연합회', 강원도의 '국제교류기관·단체협의회', '해의 명예협력관 운영회의', 그리고 충청북도의 '국제민간교류단체협의회', '국제교류부서협의회' 등을 검토할 필요가 있다. 이에 관해서는 상계서, pp.136-139 참조.

41) '국제평화재단(제주평화연구원)'은 재단법인으로서 국제기구 유치, 제주평화포럼 등 평화실천사업의 총괄 추진, 평화지수 개발, 동북아 평화연구·출판·교육 활동, 국제학술·문화 교류 및 남북교류 사업을 담당하도록 되어 있으나, 정부 차원의 평화업무가 중심으로 되어 있어서 지자체 및 민간 부문과의 협력 네트워크 구축이 아직 미흡한 실정이다.

역할을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.

‘세계평화의 섬’인 제주자치도의 평화교류는 일반적인 자매결연을 통한 자치체 외교와는 달리 제주자치도가 보다 적극적인 방법으로 국제교류를 구상하고 정책을 실천하는 방식이어야 한다. 그리고 지역 주민과 지역 주민들이 주체적인 참여가 보장되어지는 일종의 ‘민체외교’ 활성화를 통하여 민간 부분의 자발적인 교류를 추진해야만 할 것이다.

② 다문화공생사회의 구현 : ‘외국인과 함께 사는 평화의 섬’

제주도가 국제평화교류에 나서기 위해서는 우선 지역의 국제화/세계화를 이루어야만 한다. 따라서 도민들로 하여금 열린 세계시민의식을 함양하도록 하고 제주도를 다문화공생사회로 만드는 것이 평화도시 네트워크의 구축 및 평화교류·협력의 활성화를 위한 선결조건이라고 본다. 도민외교의 국제화를 통하여 외국의 문화를 수용하고 이질성을 이해하는 노력이 선행되어야 한다. 이를 통하여 최근 증가하고 있는 외국인 근로자 및 외국인 배우자들에 대한 편견을 없애고 공생할 수 있는 문화적·환경적 토대가 구축되어야만 한다.

다문화공생사회의 실현을 위하여 외국인 교육을 강화함은 물론 국제 이해 및 인권교육에도 힘써야 한다. 의료·교육 분야에서 불편함이 없도록 생활편의를 제공함으로써 제주 거주 외국인들이 생활하기 쉬운 환경을 조성해야 한다. 특히 최근 제주도민과 외국인 간의 국제결혼의 사례가 많아지면서 급증하고 있는 이주여성 및 이주여성 가족들을 위한 제도적 지원과 배려가 강화되어야 하며, 특히 이들과 함께 외국인 이주노동자들의 교육과 문화활동을 위한 공간이 마련되어야 한다.⁴²⁾

제주도를 도민과 외국인들이 공생하는 다문화 사회로 만들기 위해서는 외국인들도 하나의 주체로 참여하여 함께 지역정책을 수립하고 실천해 나갈 수 있도록 하는 법 시스템을 구축해야 한다. 이와 관련하여 도청과 도의회를 포함하여 道政에 대한 외국인의 참여를 보장하는 등 지

42) 홍성직, “한국 이주노동자 정책의 변화와 제주 외국인 거주자 실태”, 제주시평화도시자문위원회·제주대 평화연구소 편, 『세계평화도시간의 연대와 과제』, pp. 106-107 참조.

방정치에 대한 외국인의 참여를 활성화 하여야 한다. 특히 정주외국인들의 경우에는 법적으로 보장되고 있는 주민투표권과 지방선거권을 적극적으로 행사하도록 유도하고, 그 밖의 외국인들도 제주 사회의 일원으로 동참할 수 있는 기회를 널리 보장하기 위한 정책적 고려가 있어야 한다. 도 차원에서 외국인 단체들과 외국인에 대한 지원 및 봉사활동을 수행하는 단체에 대한 지원을 강화하고 이들과의 공동 사업을 통하여 '제주 공생사회만들기' 사업을 적극 추진할 필요가 있는 것이다.

③ 남북 평화네트워크의 활성화

'세계평화의 섬' 지정은 제주도로 하여금 남북 화해협력을 위하여 보다 적극적인 역할을 하도록 요구하고 있다. 제주도는 그동안 여러 번에 걸쳐서 남북관련 회담이 개최되어 왔으며 3차례 이루어진 제주도민의 북한 방문 사업과 함께 감귤·당근 등 제주도 농산물의 대북지원을 통하여 남북관계 개선 및 화해협력에 큰 기여를 해 왔던 것이 사실이다. 특히 2003년에는 남북화해와 통일 한마당 잔치로 '민족평화축전'이 개최됨으로써 한반도와 동북아의 평화분위기 조성에 기여하고 '세계평화의 섬'으로서의 제주도의 위상을 다지는 데 기여한 바도 있다.

세계평화의 섬 지정 이후 마련된 17대 실천사업을 보면, '감귤보내기 운동', '민족평화축전 개최', 그리고 '남북 장관급·군사당국자 회담의 제주개최' 등 지금까지 전개되어 왔던 남북관련 사업을 지속적으로 추진하기 위한 수준에서 사업계획이 마련되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 수준의 실천사업을 통하여 제주도를 '남북 평화네트워크'의 거점으로 발전시키는 데 많은 한계가 있다고 본다. 지방자치단체 수준의 대북 교류·협력 사업이 정부 차원의 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 부인할 수는 없지만, 남북관계가 경색되어 있을 때에도 민간 및 지자체 차원의 교류·협력이 지속될 수 있도록 대안을 마련할 필요가 있다고 본다. 대내·외적 변수에도 불구하고 제주도가 남북 대화 및 교류의 장소로 계속 활용될 수 있도록 법·제도적 기반을 확보하고, 보다 장기적인 관점에서 제주도가 남북관계개선 및 한반도 평화 정착, 그리고 남북통일 과정에 적극적으로 기여할 수 있는 방안을 모색해야 하는 것이다.

이와 관련하여 최근 제주자치도는 「제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례」를 제정하여 ‘남북교류협력위원회’와 ‘남북교류협력기금’의 설치 근거를 마련한 바 있다. 참고로 제주대학교 평화연구소 연구총서로 발간된 『제주특별자치도 남북교류협력 로드맵』을 보면, “인도적 지원과 개발지원의 병행 추진”, “중앙정부 및 여타 지방자치단체와의 연계”, “도민참여의 제고”, 그리고 “국내외 NGO와의 협력”이라는 4가지 기본원칙을 통한 남북교류협력 로드맵이 제시되고 있다.⁴³⁾

④ 동북아 평화 네트워크의 구축

가. 평화도시 네트워크 구축의 의의

한반도 평화체제 및 동북아 평화협력의 구축을 위해서는 국가적 차원의 접근도 물론 중요한 과제가 되겠지만, 무엇보다도 지역 및 지역주민들의 적극적인 참여와 협력을 바탕으로 이루어지는 지자체 차원의 평화 노력, 다시 말하면 ‘아래로부터의 평화’ 추구를 통해 국제적 공감대와 협력을 이끌어낼 수 방안이 모색될 필요가 있다. 이러한 목적을 가지고 추진되어지는 것이 ‘평화지대’(peace zone) 또는 ‘평화도시’(peace city) 프로젝트이며, 제주도의 ‘세계평화의 섬’ 전략이 바로 이에 해당되는 것이다. ‘세계평화의 섬’ 전략은 따라서 전통적 의미의 군사안보 차원을 넘어서서 ‘공동안보’(common security) 내지 ‘협력적 안보’(cooperative security)와 새로운 평화 paradigm을 요구하고 있다.⁴⁴⁾ 새로운 평화 패러다임은 평화를 위한 시민사회의 국제적 연대를 필요로 하며 ‘평화도시’ 네트워크의 구축을 요구하게 되는 것이다.

제주 ‘세계평화의 섬’과 마찬가지로 대부분의 ‘평화도시’ 프로젝트는 대체로 지정학적 위치와 역사적 경험을 바탕으로 추진되고 있다. 외국의 평화도시 추진 사례들을 보면 도시의 과거 전쟁의 경험 또는 평화와 관련된 국제회의 및 기구 등 역사적 사실을 간직하였거나 평화와 관련된 역할을 수행하여 축적된 평화도시의 이미지를 근거로 이루어져 온 것을

43) 고성준 외, 전계서(주 31) 참조.

44) 고성준·김부찬, 전계논문, pp.45-46 참조.

알 수 있다. 평화도시는 전쟁과 집단학살 등으로 인한 상처를 화해, 관용과 평화의 가치로 승화시키겠다고 하는 시민사회와 지역주민들의 열망과 의지를 담고 있는 것이다. 평화도시 프로젝트는 단순히 과거의 아픔과 비극을 상기시키는 기념비적 사업만이 아니다. 제주 '세계평화의 섬' 전략은 분단과 냉전체제의 잔재를 청산하고 남북이 화해와 평화 그리고 동북아의 평화공동체를 구축하려는 거시적 전략으로 추진되어지는 것이다. 따라서 '세계평화의 섬'은 평화협력을 통하여 새로운 공동체를 형성하려는 미래지향적 기획인 것이다.⁴⁵⁾

나. 외국의 평화도시와의 교류협정 체결

현재 동북아 지역에서는 한국의 제주도를 비롯하여 파주, 철원, 고성, 의정부, 평택, 중국의 난징, 일본의 히로시마, 나가사키, 구라사키, 오키나와, 베트남의 하노이 등이 평화도시의 건설과 국제평화도시 네트워크 구축을 표방하고 있다. 그러나 평화도시의 성공적 추진을 위해서는 평화문화의 확산을 위한 시민사회의 적극적인 참여와 협력, 평화기념물 및 기념공간을 통한 평화도시로서의 정체성 확립, 평화활동 및 평화교류를 위한 국제적 수준의 평화도시 네트워크 등이 필요하다고 본다.⁴⁶⁾ 이러한 관점에서 보면 현재 일본의 히로시마가 평화도시로서의 정체성이 분명하고 다양하고 활발한 활동을 전개하고 있으며, 오키나와는 미군기지 문제로 그 당위성이 높게 평가되고 있고 또한 지정학적으로나 역사·문화적으로 제주도와 유사한 상황을 보이고 있으므로 제주도는 우선 히로시마나 오키나와와 같은 일본의 평화도시들과의 교류·협력 네트워크를 구축하기 위한 방안을 모색해야 한다.

히로시마의 경우 '평화문화센터'를 설립하고,⁴⁷⁾ 평화도시 기념비, 평화

45) 고동현, "평화도시 건설의 이론적 틀"(<http://cafe.daum.net/masepark/>) 참조.

46) 상계논문.

47) 히로시마는 1967년 10월 히로시마 시의 기구 속에 평화문제를 전문적으로 다루는 조직으로서 '히로시마 평화문제 센터'를 설치하여 운영해 오다가 1976년 4월 1일에 이를 재단법인으로 만들었다. 이는 평화문화센터가 평화에 관한 문제제의 조사·연구 및 각종 사업을 추진하기 위해서는 시의 행정조직에 의하기보다는 시민 각계 각층의 참여 하에 자주적으로 활동하는 방법이 훨씬 효과적이라는 판단 때

기념 공원, 평화연구소 등을 평화사업으로 시행하고 있으며,⁴⁸⁾ 오키나와의 경우는 현청에 ‘평화·남여공동참회과’라는 평화사업 관련 부서를 설치하고 ‘평화의 礎石’, ‘오키나와평화상’, ‘평화기념자료관 관리운영’, 그리고 ‘헌법보급계발’ 사업을 시행하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 히로시마와 오키나와에서는 매년 시장과 현지사가 직접 ‘평화선언’을 작성하여 낭독하는 행사를 가지고 있음을 주목할 필요가 있다.

제주자치도로서는 평화도시 네트워크 구축을 위하여 국제교류활동을 위한 가장 보편화되고 공식적인 방식인 ‘자매결연’이나 ‘우호교류’ 협정을 체결하는 방식을 강구해야 할 것이다. 자매결연의 방식은 지역과 지역의 문화교류를 비롯한 인적·물적 교류를 망라한 종합적인 교류의 형태로써 해당 지방자치단체의 주민간의 상호이해와 협력에 바탕을 두고 행해지는 교류의 방법이다. 반면에 우호교류 협정은 자매결연 방식과는 달리 특정 분야의 교류협력을 목적으로 체결되는 것으로서, 양 지역간의 행정적 교류를 목적으로 하는 행정협정이나 문화예술, 체육, 청소년 분야, 경제·통상협력, 무역·투자 분야 등 매우 다양한 분야에 걸쳐서 선별적으

문이었다. 재단법인 ‘히로시마 평화문화 센터’는 유엔 방문, 유엔 건축 특별총회 및 관련회의 출석, ‘평화사절’(Peace Messenger) 증서 수여, ‘세계평화연대도시 시장회의’의 유엔 NGO 등록 등 유엔 관련 사업, 평화문제조사회 운영, 평화관계회의·강좌·심포지움·음악회·연극 기타활동, 해외 국제회의 및 행사 참석, 평화학습 프로그램의 운영, 원폭관련 자료 제작 및 전시, 세계연방 운동, 기관지 등 도서 및 자료 발간, 히로시마 평화연구소 설치, 원폭 등의 세계유산 등록 등 다양한 사업을 펼치고 있다. 고성준 외, 전제서(주 35), pp.222-232 참조.

48) 이에 관해서는 장원석, “평화운동과 도시의 역할 - 히로시마 평화도시 건설 사례 조사 -”, 『사회발전연구』 제18집, 2004, pp.189-212; 상계서, pp.218-239 참조.

49) 沖縄縣文化環境部 平和・男女共同参画課, “沖縄縣平和行政”, 平成18年 12月, pp.1-7 참조. 또한 사방이 바다로 둘러싸인 오키나와는 일본 본토와 동남아시아 각국과의 연결점에 위치하여 예전에는 한국을 비롯한 아시아 각국, 최근에 이르러서는 북미와 중남미 각국과의 교류 역사를 가지고 있다. 오키나와 현은 전국적으로도 드문 移民縣으로서 戰前과 戰後를 통하여 많은 현민이 해외로 이주하기도 하였다. 현재 오키나와는 국제협력의 일환으로서 개발도상국으로부터 유학생, 기술연수생을 받아들여 출신국의 경제·교육 등의 진흥에 공헌할 수 있는 인재의 육성에 기여하고 있다. 오키나와는 아시아 태평양 지역의 교류·협력의 거점을 지향하여 다양한 시책을 전개하고 있다. 오키나와현, 『오키나와(沖縄) 2004 - 오키나와의 현의 개황』, 2004, 46 참조.

로 이루어질 수 있는 것이다.⁵⁰⁾

따라서 특별히 평화도시 네트워크 구축을 위하여 양 지역간의 평화교류에 초점을 맞추는 경우에는 자매결연 방식에 앞서서 '우호교류협정' 체결을 모색하는 것도 의미가 있다고 본다. 이 경우 중요한 것은 교류 당사자간 협정문에 평화관련 議題를 명시적으로 규정함으로써 교류협력의 목적을 보다 확실하게 해 두는 것이다. 이와 함께 제주도로서는 이와 더불어 지난 해 가입한 '평화사절도시 국제협회'에 보다 열심히 참여하고 '세계평화연대도시 시장회의'에의 가입도 적극 추진함으로써 多者間 평화네트워크 구축에도 힘써야 할 것이다

세계평화의 증진을 위하여 도시 상호간의 교류·협력을 증대하고 도시와 시민단체간의 협력을 강화하는 것이 중요하다는 점에서 평화도시 네트워크의 구축 사업은 제주도의 세계평화의 섬 추진과 밀접한 관련을 가진다고 본다. 제주도는 동북아, 또는 범위를 넓혀서 아시아·태평양 지역의 평화도시 네트워크 구축에 주도적으로 참여함으로써 '세계평화의 섬'으로서의 국제적 위상을 확인 받을 수 있도록 노력하지 않으면 안 될 것이다.

다. 평화기관·단체 상호간 국제적 네트워크의 구축

'평화기관·단체'란 평화를 연구·실천하면서 국제평화교류·협력을 추진하는 연구기관, 대학, 시민단체 등 민간단체를 말하며, 이들 스스로 국제평화교류에 대한 이해도를 제고하고 일반 시민이 참가하고 협력하기 쉬운 환경을 갖추어 나가야 한다. 제주자치도는 지역 내 평화기관·단체의 국제교류활동을 지원·육성하기 위한 정책을 수립하고, 이들이

50) '우호교류협정'은 '자매결연협정'의 체결보다 절차가 간편하다. 자매결연의 경우, 사전에 議會와 행정자치부의 승인을 얻어야 하고 가급적 1 국가에 1개 자치단체로 제한을 받는 반면에 우호교류협정은 양 당사자간의 협의에 의하여 언제든지 체결 가능하다는 점에서 구별된다. 우호교류협정은 초기 단계에서 양 지역간의 교류를 시작하는 유용한 수단이 될 수 있으며, 특정분야의 우호교류를 통하여 양당사자간의 관계가 돈독해지면 자매결연 수준으로 발전될 수 있다는 점에서 兩者는 자치단체 상호관계의 발전적 과정을 보여주는 개념이다. KLAfir, 전거서, pp.162-163. 그러나 실제로는 자매결연이나 우호교류협정이나 교류가 가능한 전 분야에 걸쳐서 포괄적으로 교류협력이 이루어지고 있다는 점에서 큰 차이가 없다고 본다.

추진하는 선도적인 사업에 대하여 상호 협력하여 그 성과가 극대화 할 수 있도록 지원해야만 한다.

이와 관련하여 제주자치도는 범도민실천협의회, 제주평화연구원, 제주 4·3 연구소, 4·3 평화공원, 제주평화통일포럼 및 도내 대학·연구기관 등 평화기관 및 단체 상호간의 네트워크를 구축하고 이를 바탕으로 각각 해외 교류·협력 파트너들과의 네트워크를 구축하도록 함으로써 평화연구를 비롯한 평화활동이나 평화사업 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 평화기관·단체는 스스로 또는 제주자치도와 서로 연계하여 외국의 평화기관·단체들과 네트워크를 구축하고 평화교류·협력 사업을 추진할 필요가 있다.

제주지역의 평화단체들은 예를 들어 일본 오키나와에서 활동하고 있는 NPO 평화협력센터(Okinawa Peace Assistance Center; OPAC)⁵¹⁾와 같은 민간단체와 상설적인 교류·협력을 추진할 필요가 있다고 본다. 평화연구의 경우는 제주평화연구원 및 제주대 평화연구소, 평화교육의 경우는 제주대학교를 비롯한 각급 교육기관 및 평생교육시설, 평화봉사실천 및 교류의 경우는 범도민실천협의회를 비롯한 민간 평화단체가 중심이 되어 교류·협력을 추진해야 한다.

특히 한반도 평화정착의 기반이 되는 주변 국가의 유대와 협력을 강화하기 위하여 설립된 제주평화연구원(Jeju Peace Institute; JPI)으로 하여금 평화포럼을 개최하고 국제적인 평화연구·교육 활동을 중점적으로

51) '오키나와 평화협력센터'(OPAC)는 오키나와의 기지문제 해결과 평화관련 사업을 수행하고 있는 비영리 민간단체(NPO)이다. OPAC는 평화로운 아시아의 건설을 목표로 기지문제를 해결하고 지역분쟁을 근절하며 평화구축을 위하여 활동할 수 있는 인재육성에 관심을 가지고 외국의 연구기관 및 인력과의 교류 네트워크를 통한 협력 연구 활동에 많은 관심을 가지고 있다. OPAC는 특히 청년인재 육성을 중심으로 시민교육 사업에 주로 몰두하면서 기지문제에 대해서도 중립적 입장에서 조사·연구 사업을 수행하고 동 티모르(East Timor)에서 선거지원 감시활동을 수행하는 등 국제적 협력활동에도 참여하고, 나아가서 국제평화를 지향하는 평화단체들과의 교류 네트워크를 통하여 그 활동과 협력의 범위를 확대해 나가고 있다. OPAC는 '일본국제협력기구'(JICA)의 오키나와 지부와 연계하여 인재육성 사업을 수행하고 있으며, 200여개 민간기관·단체들과 교류 네트워크를 구축하고 있다고 한다(<http://www.opac.or.jp/>).

전개하도록 함으로써 미국 평화연구원(The US Institute of Peace; USIP), 히로시마 대학의 평화연구소(Institute for Peace Institute, Hiroshima University), 오슬로 평화연구소(PRIO), 그리고 하와이 동서문화센터(EWC) 등에 견줄 수 있는 대표적 평화연구기관으로 육성하고 국제 평화연구기관 간 네트워크를 구축하도록 해야 한다.

라. 유엔평화활동센터의 설립·운영

제주자치도는 국방부와 외교통상부, 경찰청 등 정부기관과 공동으로 세계평화와 안전을 위한 협력적 안보와 유엔을 중심으로 전개되고 있는 평화활동(peace operation)을 지원하기 위한 목적으로 '유엔 평화활동센터'(UN Peace Operation Center; POC)의 설립을 추진하고 있다. 현재 제주평화연구원을 중심으로 POC 설립을 위한 기초 조사 및 로드맵 구축을 위한 본격적인 연구가 진행 중에 있으며, 금년 내로 구체적인 정책을 마련하고 법제도적 근거를 정비할 예정으로 있다고 한다.

POC는 그동안 軍 위주로 전개되어 온 '평화유지활동'(peace-keeping operation)을 민·관·군이 함께 참여하는 다양한 형태의 평화지원 활동으로 그 범위를 확대하고 동북아 국가들이 협력적 네트워크를 구축하여 국제적인 평화협력 활동이 이루어질 수 있도록 하는 데 그 목적이 있는 것이다. 구체적으로 POC는 국내외 군·경, 공무원, 민간 개인, NGOs 등 평화활동 참여자들에 대한 교육과 활동 지원을 위한 시스템을 구축함으로써 아시아 태평양 지역의 평화전진기지로써의 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 제주도에 POC가 설립되면 '세계평화의 섬'으로서의 제주도의 위상을 제고하고 국제적인 평화 네트워크 구축에 큰 기여를 하게 되리라고 본다.⁵²⁾

마. 지방자치단체 국제협의체 활동 및 국제평화회의의 활성화

전 세계적으로 보면 일찍이 국제협력에 눈을 돌린 일부 지방자치단체들은 환경보호 및 지속가능한 발전, 인권보장, 인종차별 철폐, 긴장완화와 평화 건설, 남북통일의 기반조성, 행정역량과 민주주의의 강화, 인도

52) 제주자치도 '세계평화의 섬' 홈페이지(<http://www.peace.jeju.kr/>) 참조

적 원조와 빈곤 퇴치, 건강 증진과 사회개발, 문화교류 등의 영역에서 국제협력을 추진해 왔다. 이들은 모두 넓은 의미에서 세계평화와 인권을 위한 국제협력 사업으로 규정할 수 있을 것이다. 특히 각국의 지자체들은 여러 국제적 지방자치단체 협의체를 결성하여 국제적 협력을 모색하고 있는 중이다.

제주도는 현재 '세계지방자치단체연합'(UCLG), '아태관광협회'(PATA), '미주여협업협회'(ASTA), '한미경제협의회'(KUSEC), '동북아 자치단체연합'(NEAR) 등 국제협의체에 가입해서 활동해 왔으며, 지난해에는 '평화사절도시 국제협회'(The International Association of Peace Messenger Cities)⁵³⁾에도 가입하여 국제적 평화협력 활동에 관심을 보인다. 그리고 제주도는 우리나라의 부산·전남·경남, 일본의 후쿠오카·사가·나가사키·야마구치 등과 함께 정기적으로 '한일해협 지사회의'를 개최해 왔으며, 발리·해남성·오키나와·카나리아군도·사우던섬·잔지바르·하와이 등과는 '섬관광 정책포럼'(ITOP Forum)을 통하여 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 따라서 제주도로서는 이러한 국제협의체 및 회의체를 비롯하여 '세계평화의 섬' 지정을 계기로 그 역할 제고가 요청되고 있는 '제주평화포럼'(Jeu Peace Forum)의 활성화를 통하여 보다 집약적으로 평화교류·협력 사업을 발굴하고 이를 실천하기 위한 프로그램 마련할 필요가 있다.

제주자치도는 나아가서 세계적으로 지자체간 정보와 기술 교환을 장려하며 지방자치를 진흥하는 것을 목적으로 창설된 '지방자치단체 국제연합'(International Union of Local Authorities; IULA)과 '국제자매·교류도시연맹'(UTO), 그리고 1982년 히로시마의 주도로 결성된 '세계평화

53) 1986년 '국제평화년도'(International Year of Peace) 당시 국가간 평화 및 이해의 증진을 도모하기 위한 유엔 프로그램에 자발적으로 참여해 온 전 세계 62개 도시들이 '유엔 평화사절도시'(UN Peace Messenger Cities)로 선정되었으며, 이들 도시 대표들이 1988년 9월 8일에 베르딩(Verdun)에서 회합을 가져서 평화로운 세계 건설을 위하여 협력하기로 한 다음 1996년에는 '평화사절도시 국제협회'(The International Association of Peace Messenger Cities)를 창설한 바 있다. 현재 이 협회에는 우리나라의 수원과 제주를 포함하여 모두 89개 도시들이 가입되어 있다 (http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Peace_Messenger_Cities 참조).

연대도시 시장회의⁵⁴⁾에의 가입도 적극 추진할 필요가 있다.

⑤ 평화교류 활성화를 위한 프로그램 개발

가. 평화교육의 강화 및 제주청소년 교환프로그램(JEP) 등의 운영

제주자치도 및 각급 교육기관 등은 평화교육 및 국제평화교류에 관한 연구·조사를 실시함과 동시에 평화교류 관련 전문지식 및 기술을 보유하는 인재의 육성에 관심을 가지고 관련 프로그램을 개발할 필요가 있다. 제주자치도 및 각급 교육기관 등은 국제평화교류에 있어서 국제이해의 중요성을 깊이 생각하고 국제이해에 관한 교육 및 평생교육을 추진하며 국제평화교류에 대한 도민의 이해를 증진시키기 위하여 홍보 및 개발활동을 추진해야 한다. 제주자치도와 제주평화연구원, 범도민실천협의회 등이 상호 협력하여 평화교육 및 평화교류 관련 인력양성 프로그램에 대한 지원을 강화하고, 홈스테이, 통·번역, 한국어 지도, 문화소개, 사업협력, 국제이해 어드바이저, 평화교류 사업의 기획·운영 등 각 분야의 평화 전문인력의 육성에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다.

제주자치도는 특히 제주의 미래를 짊어질 청소년들이 국제사회에 대응하고 세계무대에서 활약할 수 있도록 청소년 교육 및 국제교류 사업을 추진할 필요가 있다. '국제화인재육성 기금'을 조성해 청소년을 외국의 학교에 유학시키거나 또는 방학을 이용해 외국의 가정에 홈스테이(Home Stay) 시키거나, 또는 외국의 청소년을 초청하여 교육·연수 사업을 실시하는 국제교류 사업인 '제주청소년 교환프로그램'(Jeju Exchange Program; JEP)⁵⁵⁾의 개발·시행 등에 지원해야 한다. 청소년

54) '세계평화연대도시 시장회의'는 1991년 '카테고리 II'의 자격으로 국제연합 경제사회이사회(UN ECOSOC) 민간기구(NGO) 위원회에 등록된 바 있으며 1994년에는 CONGO(국제연합 경제사회이사회와 협의적 지위를 갖는 민간기구) 회의에도 참석하기 시작했다.

55) 이는 일본의 지방자치단체들이 시행하고 있는 '청소년 초청·교육 프로그램'(The Japan Exchange and Teaching Programme)을 모델로 한 것이다. JET 프로그램은 지방자치단체가 외국의 청소년을 초청하여 외국어 교육을 중심으로 하면서 지역 차원에서 국제교류를 추진하는 사업이다. 이 사업은 정부의 總務省, 外務省, 文部科學省, 그리고 자치체 국제화협회가 상호 협력하여 추진되고 있다. KLAFlR, 전제서 pp.445-457 참조

국제교류를 활성화함으로써 국제 이해 및 국제 문화교류를 촉진할 수 있도록 '아시아태평양청소년회의'(가칭)의 개최 및 '제주 국제청소년 평화 캠프'(Jeu International Youth Peace Camp) 프로그램을 추진해야 한다.⁵⁶⁾ 그리고 국제청소년 평화 캠프 사업은 현재 시행되고 있는 '유네스코 국제 Work Camp' 사업과 연계하여 추진할 필요가 있으며, 2005년부터 제주도에 유치하여 실시한 '유엔대학 글로벌 세미나(UNU Global Seminar)를 '동북아 대학생 평화 캠프' 사업으로 정례화 하는 방안도 강구할 필요가 있다.⁵⁷⁾

나. 평화활동가의 육성 및 평화교류단의 운영

제주도가 평화활동을 통한 동북아 지역의 평화 리더십을 확보하기 위해서는 도덕성을 바탕으로 한 국제적 평화활동의 전개가 필요하게 된다. 특히 제주에 기반을 둔 평화봉사단체를 통하여 평화활동가를 발굴, 지원·육성하고 각종 평화 관련 활동을 통하여 평화에 대한 의지와 역량을 제고할 수 있도록 지원해 나갈 필요가 있다. 평화활동가들을 외국이나 국제적인 평화단체들과 연계하여 재난, 분쟁지역 구호 및 복구활동에 참여할 수 있도록 하는 한편, 파견지역과의 문화교류사업을 통하여 평화의 섬 제주를 대외적으로 홍보하는 계기로 삼을 수도 있을 것이다.⁵⁸⁾

제주도는 일반 도민의 '세계평화의 섬' 주체로서의 인식을 제고하고 민간(연구기관 및 평화단체)교류에 대한 국제적 네트워크 구축을 모색하기 위하여 '제주 평화교류단'⁵⁹⁾의 설립을 추진할 필요가 있다. 평화도시 네트워크의 상대 도시를 중심으로 지자체와 협력하여 평화교류단 사업을 추진하되, 초기에는 지역적으로 가까운 일본의 평화도시와 평화교류단 활동을 추진할 필요가 있다. 따라서 오키나와 및 히로시마 등이 제주 평화교류단 사업의 우선적 대상이 될 수 있을 것이다. 도민을 대상으로

56) 이 사업은 현재 제주평화연구원에서 프로그램을 개발 중에 있다.

57) 양길현, 전게서, p.87 참조.

58) 홍성직, 전개논문, p.187.

59) 평화봉사 활동에 초점을 두는 경우에는 '제주평화봉사단'의 이름으로 실천사업을 추진할 수도 있을 것이다.

단원을 모집하여 '제주평화교류단'을 구성하고 이들이 평화교류단 교류 지역을 방문하여 봉사활동을 포함하여 평화 운동에 참여하도록 함으로써 자연스럽게 평화학습이 이루어지도록 하고 평화교류단 활동을 통하여 지역 내 평화단체 및 일반 도민들간의 평화네트워크를 구축하고 평화의 섬 사업에 대한 이해도를 높일 수 있을 것이다. 평화교류단 활동을 통하여 일반 도민들이 평화를 실천하고 '세계평화의 섬'에 관한 홍보에 앞장서며 평화를 사랑하는 세계인들과의 상호방문을 정례화 함으로써 세계평화의 섬 실천 사업을 정착시키는 데 기여할 수 있다고 본다.

IV. 결 론

제주자치도특별법은 '국제자유도시'와 '세계평화의 섬'을 지향하고 있는 제주자치도의 법적 지위와 위상, 그리고 권한과 책무에 관한 기본법에 해당한다. 정부는 제주자치도의 위상을 "연방국의 구성국이나 홍콩 특별행정구에 버금가는 수준"으로 자리매김해 왔음을 감안할 때 미국의 주나 홍콩 등이 향유하는 권한에 버금가는 자치권을 제주자치도에 부여해야만 하며 제한적 범위에서 대외적 업무에 관한 권한도 부여해야 하는 것이다. 그러나 그동안 제주자치도의 추진과정이나 제주자치도특별법의 규정을 살펴보면 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서의 제주자치도의 국제적 지위를 확립하고 대외교섭을 법제를 마련하기 위하여 접근한 흔적은 거의 찾아볼 수 없는 것이 사실이다.

제주자치도는 국가 차원의 자치분권화를 위한 시범자치도로서의 역할을 수행하도록 요구되고 있으며 한반도 및 동북아 국제평화를 촉진하기 위하여 세계평화의 섬으로서의 기능도 수행해야만 하기 때문에 전통적인 지방자치단체의 법적 지위 및 역할만을 근거로 해서 그 책무를 원활하게 수행하는 데 많은 어려움이 따르게 된다. 따라서 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서, 제주자치도는 보다 적극적으로 대외활동에 나서야 하며 제주도를 중심으로 경제교류 및 평화협력이 제도화될 수 있도록 해 나가지 않으면 안 된다.

특히 제주자치도는 정부의 행정·재정적 지원을 받아 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 및 협력에 관한 사업을 보다 적극적으로 시행할 수 있도록 요구되고 있기 때문에, 제주자치도의 국제교류 및 남북교류·협력 사업은 그 범위나 수준에 있어서 일반 지방자치단체들과 차별화될 수 있도록 법제화해야 할 필요가 있다.

‘세계평화의 섬’ 전략을 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 중앙정부, 지자체 그리고 도민들 간의 협력체제 및 역할 분담이 중요한 과제로 등장하게 된다. ‘세계평화의 섬’ 실천 사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여 중앙정부의 법·제도적인 뒷받침과 재정적 지원이 필요한 것은 두말할 나위도 없다. 그러나 무엇보다도 제주자치도와 도민 스스로 평화 실천 역량을 강화하고 상호 협력 네트워크를 구축함으로써 제주도를 ‘평화로운 섬’으로 만들기 위한 노력이 선행되지 않으면 안 된다.

제주도의 국제평화교류는 국가 수준의 국제교류와는 달리 국가간 이해관계의 대립이나 갈등관계에 구애받지 않고 민간교류 차원에서 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 오늘날 ‘지방외교’의 참된 의미는 시민이 주체가 되는 ‘민제외교’라는 데 있다. ‘사람과 사람’이 세계시민사회의 일원으로서 함께 만나고 교류할 때 이해와 신뢰가 구축되고 평화가 이루어질 수 있는 것이다. 따라서 지자체는 국제교류활동에 있어서 민간기관 및 단체의 역할을 특히 중시하지 않으면 안 되는 것이다.

제주자치도는 ‘세계평화의 섬’ 실천 사업과 관련하여 지자체가 직접 관여하는 평화도시 네트워크 구축 사업은 물론 기타 평화교류·협력 사업도 민간기관 및 단체와 지자체의 협력 사업으로 추진해 나가야 하며, 민간 기관 및 단체들도 주도적으로 국제적 평화네트워크에 참여하고 이를 통하여 평화실천 활동에 보다 적극적으로 나서야만 할 것이다.

<abstract>

The Jeju Special Self-Governing Province and the Challenges to the Island of World Peace

- focusing on promoting the international peace-network -

Boo Chan Kim

The idea and policy to designate Jeju as an Island of World Peace was proposed in order to make Jeju a 'center of South-North Korean exchanges and cooperation' and 'Mecca of Peace' for Northeast Asia. In 1999, the Special Act on Jeju Development was revised to provide a legal basis for designating Jeju as an Island of World Peace. The legal rationale was further supported and strengthened in Article 12 of the Special Act on Jeju Free International City which took effect from April 1st, 2002.

Jeju has since consistently engaged in efforts to build an Island of World Peace. As a part of the peace promoting policy, Jeju Peace Forum was first held in June 2001 and continued to transform Jeju into an Island of World Peace. Central Government announced the Declaration of the Designation of Jeju as Island of World Peace on January 27th, 2005 with the aim of developing Jeju as the base of operations for Northeast Asian peace and inter-Korean exchanges.

The designation of Jeju as Island of World Peace holds great significance in that the Central Government has officially recognized the civilian-initiated and district-level peace movement on a national level. But, Jejuian peace movement should be provided with more legal and institutional framework to spread on an international level.

The Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the Creation of Free International City(hereinafter, "the Special Act") that replaced the Special Act on Jeju Free International City was passed by the National Assembly and became effective on July 1st, 2006. This Special Act has same clause on the Island of World Peace

But, the Special Act has no provisions about quasi-governmental authority and special legal institutions to make an external relations for promoting peaceful exchanges and cooperation with other foreign local entities. An effective execution of the projects for Jeju Free International City and Island of World Peace would, however, require more strong and systematic approach to build up the legislative, administrative and financial foundation including a diplomatic competence for mutual cooperation and division of roles and responsibilities among the Central Government, Jeju Special Self-Governing Province and other non-State actors including peace-related NGOs.

Jeju Special Self-Governing Province in collaboration with the Central Government and no-State actors has to make bridging strategies for Island of World Peace with Special Self-Governing Province and Free International City, establish leading organizations or institutes for Island of World Peace, strengthen its peace-building competences and build a peaceful island in its area, promote its role for South-North Korean exchanges, and construct an international peace-network for exchanges and cooperation with foreign local entities, peace cities and peace-related NGOs.

Key Words : Jeju Special Self-Governing Province, designation of Island of World Peace, local diplomacy, South-North Korean exchanges and cooperation, international peace-network