

학술세미나

## 제주국제자유도시의 '평화의 섬' 지정

### 어떻게 할 것인가?

2003년 1월 24일(금) 오후 2시 30분

제주도중소기업지원센터 2층 대회의실

- 주 최 : 제 주 도
- 주 관 : 제주발전연구원 · 제주대 평화연구소

학술세미나

# 제주국제자유도시의 ‘평화의섬’ 지정

## 어떻게 할 것인가?

2003년 1월 24일(금) 오후 2시 30분

제주도중소기업종합지원센터 2층 대회의실

- 주 최 : 제 주 도
- 주 관 : 제주발전연구원 · 제주대 평화연구

## 세 미 나 일 정

■ 등 록 : 14:30~15:00

■ 개 회 식 : 15:00~15:20

- 개 회 사 : 고충석 / 제주발전연구원장
- 인사말씀 : 강근형 / 제주대 평화연구소장
- 축 사 : 우근민 / 도지사

■ 제1주제 : 제주 '평화의 섬' 개념과 정책 (15:20~16:40)

- 사 회 : 고성준 / 제주대학교 윤리교육과 교수
- 발 표 : 고창훈, 김진호, 송재호 / 제주대학교 교수
- 토 론 : 강원철 / 제주도의회 의원  
권영호 / 제주대학교 법학부 교수  
김형수 / 제주도 국제자유도시추진단장  
이서항 / 외교안보연구원 교수  
장원석 / 제주대학교 정치외교학과 교수

■ 제2주제 : 제주 '평화의 섬' 구상과 지정전략 (16:50~18:10)

- 사 회 : 강근형 / 제주대학교 평화연구소장
- 발 표 : 양길현 / 제주대학교 윤리교육과 교수
- 토 론 : 고흥철 / 제민일보 편집국장  
김부찬 / 제주대학교 법학부 교수  
김우남 / 제주도의회 부의장  
박진우 / 제주환경운동연합 집행위원장  
이수훈 / 경남대학교 사회학과 교수

■ 만찬 : 18:30~20:00

## 개회사

### 도민이 함께 하는 ‘평화의섬’ 제주

오늘 바쁘신 가운데도 본 세미나에 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

특히 바쁜 도정업무에도 불구하고 참석해 주신 우근민 도지사님께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 주제발표를 흔쾌히 승낙해 주신 고창훈, 김진호, 송재호 교수님과 양길현 교수님, 그리고 사회와 토론을 해주실 여러분들께도 감사드립니다.

제주의 전통정신에는 평화를 사랑하는 도민들의 마음이 담겨있습니다. 이를 토대로 우리들은 오래 전부터 제주를 ‘평화의 섬’으로 조성하려는 노력들을 전개하여 왔습니다. 정상의집·남북평화센터의 설립 추진, 2회에 걸친 제주평화포럼의 성공적 개최들은 ‘평화의 섬’을 조성하려는 도민들의 의지이고 실천입니다.

우리는 ‘제주국제자유도시특별법’에 ‘평화의 섬’ 조성에 관한 법적 근거를 마련하였습니다. 국가가 제주 ‘평화의 섬’ 조성에 관한 정당성을 인정한 것입니다. 하지만 일부 도민들은 ‘평화의 섬’의 실체가 무엇인지 모르겠다는 이야기도 합니다. 그것은 ‘평화의 섬’이 도민들의 일상적인 삶 속에서 정책화되지 않았다는 반증이기도 합니다. 이에 대한 도민적 합의 도출이 요구되고 있습니다.

이러한 시점에서 저희 제주발전연구원과 제주대 평화연구소는 ‘평화의 섬’ 개념을 명확히 하고 정책적 실천방안들을 모색하며, 국가로부터 ‘평화의 섬’으

로 지정 받기 위한 전략들을 탐색하기 위해 ‘제주국제자유도시의 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가’?라는 주제로 세미나를 개최하게 되었습니다.

오늘날 변화하고 있는 패러다임 중의 하나는 국제 교류의 주체와 경쟁단위가 국가가 아니라 지역이며 경쟁과 더불어 협력이 강조되고 있다는 점입니다. 이처럼 지역간 협력·경쟁의 시대에 제주 ‘평화의 섬’ 조성은 제주가 21세기 동북아 거점도시로서 역사성과 국제성을 갖고 미래를 내다보는 평화 거점으로 도약하기 위한 노력의 하나라고 하겠습니다.

저는 이 세미나를 통해 ‘평화의 섬’ 개념에 관한 논의가 종식되고 「제주국제자유도시특별법」에 규정되어 있는 제주 ‘평화의 섬’ 지정 조항을 구체화할 수 있는 방안들이 도출되기를 바랍니다. 이를 기초로 도민들의 역량을 모아 제주가 한반도와 동북아 나아가 세계의 평화 질서 구축에 이바지할 수 있기를 바랍니다. 아무쪼록 많은 분들이 적극적인 토론 참여로 의미 있는 방안들이 도출되기를 희망합니다.

마지막으로 본 세미나를 적극적으로 후원해 주신 제주도와 관계자 여러분께 이 자리를 빌어 감사드립니다.

감사합니다.

2003년 1월 24일

제주발전연구원장 고 충 석

인사말씀

2003년 1월 24일

제주대 평화연구소장 강근형

## 축 사

### 제주 세계평화의 섬을 위하여

오늘 우리는 제주를 평화의 섬으로 지정하기 위한 이론적인 근거와 실천적인 방안을 마련하기 위하여 만나고 있습니다.

먼저 제주발전연구원과 제주대평화연구소가 공동으로 ‘제주국제자유도시의 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가’라는 주제의 학술세미나가 개최됨을 진심으로 축하합니다.

과거부터 우리 제주인들은 평화를 삶 속에서 실천해 왔습니다. 도둑이 없고 걸인이 없고 대문이 없는 삼무정신은 바로 평화의 참 모습인 것입니다. 그것이 조상 대대로 제주민들이 추구해 왔던 이상향입니다.

옛 소련의 고르바초프 대통령을 비롯한 세계 정상들이 제주에서 정상회담을 하면서 시작된 제주평화의 섬 지정에 대한 논의는 이제 제주4·3특별법과 제주국제자유도시특별법의 시행과 더불어 한층 구체화 단계로 들어서고 있습니다.

그렇습니다.

우리가 추구하고자 하는 평화는 전쟁의 상대적 개념을 뛰어넘어 경제적으로 풍요롭고 문화적으로 성숙하고, 사회적으로 차별이 없고, 환경적으로 청정한 포괄적 의미입니다.

## 개 회 사

‘억울하고 고통스런 피해를 당한 사람만이 평화와 인권을 말할 자격이 있다’고 말했듯이 제주현대사의 최대 비극인 4·3피해를 당한 제주민들은 세계를 향해 당당히 평화와 인권을 얘기할 자격이 있다고 자부합니다.

이미 제주도민들은 그러한 일들을 실천적으로 추진해 나가고 있습니다.

남북정상회담 기념으로 세계지도자들이 참여하는 제주평화포럼을 개최하기 시작했고, 금년 3~4월중에 ‘제주밀레니엄관’과 ‘4·3평화공원’을 착공하기 위한 준비를 하고 있습니다.

내년 초에 평화를 연구하는 ‘남북평화센터’도 설립을 하기 위하여 현재 모든 준비를 서두르고 있습니다.

노무현 대통령 당선자께서도 각별한 관심을 가지고 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 조기에 지정하겠다고 도민들께 약속한 바 있습니다.

저는 오늘 제주평화의 섬을 위한 세미나가 한반도는 물론 동북아와 세계평화에 기여할 수 있는 평화정책 방향을 제시하는 좋은 토론의 기회가 되기를 기대합니다.

이 귀한 행사를 준비하기 위하여 애쓰신 고충석 제주발전연구원장님과 강근형 제주대평화연구소장님을 비롯한 관계된 모든 분들께 깊은 감사를 드리며, 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2003년 1월 24일

제 주 도 지 사 우 근 민



## 주 제 발 표

### □ ‘평화의 섬’ 지정 어떻게 할 것인가?

제1주제 : 제주 ‘평화의 섬’ 개념과 정책

고창훈, 김진호, 송재호 / 제주대학교 교수

제2주제 : 제주 ‘평화의 섬’ 구상과 지정전략

양길현 / 제주대학교 윤리교육과 교수

# 제주 '평화의 섬' 개념과 정책

고 창 훈, 김 진 호, 송 재 호

(제주대학교 교수)

## 목차

1. 들어가는 말
2. 평화섬의 개념과 평화섬 정책의 근간
  - 가. 평화섬의 개념
  - 나. 평화섬 정책의 근간
    - 1) 자치모델
    - 2) 인재육성모델
    - 3) 여성발전 모델
    - 4) 국제협력형 산업 및 축제모델
3. 평화추구의 정책 목표와 프로그램
  - 가. 평화산업의 육성
  - 나. 평화교육의 시행
  - 다. 평화기구의 유치 또는 설립
  - 라. 평화섬 국제홍보 수단의 육성
4. 평화섬 정책의 전략적 추진
5. 맺는 말

## 1. 들어가는 말

제주도는 2002년 4월 1일 제주국제자유도시의 출범을 표방하고 그 실천을 시행해 나가고 있다. 제주도가 국제적으로 인정받는 세계평화의 섬으로의 향해를 위해서는 우선적으로 국가차원의 공식적인 선포 혹은 지정과 그에 부합하는 정책과 이미지 그리고 역할정립을 국제자유도시의 성공적인 추진과 연계하면서 제주도민, 중앙정부, 그리고 국제적인 인정을 받아나가는 정책을 어떻게 수행해 나갈 것인가에 대한 구체적인 실천방안과 세부 정책프로그램이 마련되어야 한다. 이 글은 이러한 과제를 다루고 분야별로 그 시행 프로그램을 검토하고 제시하려는 데 목표를 두고 있다.

우선 첫째 제주도 나름대로의 평화섬의 개념을 생활사적, 역사적, 지정학적, 그리고 지역과 국가 정책적 맥락을 검토하고 이를 토대로 제주도의 평화섬 개념의 논리적 근거를 관찰해 보고 평화섬 개념을 제시해 보고자 한다.

둘째 평화섬 개념을 토대로 평화섬 정책의 근간이 무엇인가를 밝혀 보고자 한다. 여기에서는 논의의 편의상 국제자유도시 출범과 관련하여 평화섬의 자치와 평화추구의 모델로 나누어서 몇 가지 정책프로그램을 제시해 보고자 한다.

셋째 평화섬의 개념과 정책을 제시하는 일 만이 중요한 것이 아니라 이를 구체화 시켜 나가는 전략이 필요하다. 특히 평화섬 지정의 방법과 시기 그리고 내용 등을 적시함으로써 제주도민, 지방정부 그리고 중앙정부 나아가 국제사회에까지 인정을 받아나가는 현실적인 과제와 정책 프로그램을 정리하고 시행해 나가야 한다.

방법론은 현상학적 통찰에 근거한다. 현상학적 통찰은 평화섬 논의를 하게 된 경험과 맥락에 대한 공통적인 의미를 산출해내고 이를 토대로 정책적 함의를 찾아내는데 도움이 되기 때문이다. 연구자들이 각 분야별로 그리고 세대별로 논의되고 있는 평화섬 정책에 대한 공감대가 무엇이며, 그것을 실천하는 방법을 찾는데 도움을 주기 때문이다. 물론 현상학적 방법은 객관적인 통계에 의한 평화섬 논의의 의미보다는 오히려 주관적인 경험들의 내면적 의미를 추출하여 제시하는 것이므로 나름의 강점과 한계점을 가질 수밖에 없다.

이러한 방법론적 한계와 평화섬 논의가 지금 진행 중이며 그 정책 역시 정립하는 단계에서 이루지는 만큼 논의 자체가 시사적이고 시험적이다. 그 만큼 논의가 비체계적일 수도 있지만, 이러한 논의를 통하여 제주도 차원에서 평화섬의 개념, 정책방향, 정책프로그램의 내용 등이 구체화될 수 있다는 차원에서 문제제기의 의무를 피하지 않는 것이 우리 연구자들의 입장이라 할 수 있다.

## 2. 평화섬의 개념과 평화섬 정책의 근간

### 가. 평화섬의 개념

제주도가 1999년 제주개발특별법에 세계평화섬으로 지정을 명문화하고 이를 실천하는 정책프로그램을 실천하도록 규정한 조항은 상징적인 의미를 넘어 네 가지의 역할정립의 논리가 내포되어 있다고 상정된다.

첫째로 생활사적으로 볼 때 일상적으로 자연으로부터의 평화적인 자연적 분위기와 사회문화적 전통이나 흐름에서 평화적인 삶을 만나는 것이다. 이러한 흐름을 통칭하여 평화사상이라고 할 수 있는데, 제주도의 신화의 구조를 볼 때 다른 지역에 대한 침입이 아니고 자립자족을 강조하고 있는 점, 남신과 여신의 평화로운 공존, 제주문화적 공동체가 평화를 지향하는 점등이 제주도가 섬 공동체에서의 평화로운 삶을 지향한다는 점을 부각하고 있다. 이러한 제주공동체의 내면적인 가치체계가 민요나 민속 등의 생활사 전반에 널리 있음을 알 수 있는데 삼무사상을 삼려사상으로 적극적으로 해석하고 이 중 하나를 평화사상으로 말하는 것도 이러한 부분을 강조한 것이라고 보여진다.

둘째로 생활사적으로 나타나는 평화사상은 공동체 사회가치의 내면화와 연관이 깊다면 역사적으로는 외부세계와의 관계속에서 이러한 측면이 나타나게 된다. 특히 외부세계의 부당한 침략이 있을 때 섬 공동체의 생존을 위해 저항하는 모습으로 나타났는데, 몽고의 침략이 있었을 때 몽고와 고려연합군과 맞서 삼별초 세력과 항몽투쟁을 한 것이라든가, 중앙관료세력과 카톨릭의 부당한 세금 징세와 제주도적 가치의 억압에 저항한 1901년 이재수 장군주도의 제주항쟁, 1931년 일본제국주의의 부당한 생존권 위협에 맞선 잠녀항쟁, 그리고 1948년 제주 4.3당시 민족통일 문제와 생존권 문제에 대한 저항 등을 볼 수 있다. 아울러 1988년 송악산 군사기지 반대투쟁이나 2002년 화순항해군기지 반대운동 역시 제주지역이 역사적으로나 현실적으로나 자신의 지역을 평화지역으로 발전시켜 나가려는 도민적 의지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

셋째로 지리적으로 중요한 위치에 있으므로 인해서 생기는 지정학적으로 부여된 국제적 역할을 규정한다고 보여진다. 1600년대 중반 제주도가 분쟁을

해결하는 땅으로 유럽에 알려진 사례나, 1990년대 이후 외국인 수상이나 대통령이 방문하는 정상외교의 최적지로 선호됨으로써 정상외교의 집 건설 등 일정 정도의 외교적 역할을 수행하는 장소로 인식되고, 그에 부합한 역할을 추구해야 된다는 논리로 발전하는 점등도 지정학적 위치로부터 나타나는 평화섬의 국제정치적 역할 논리라고 보여진다. 이와는 달리 20세기 초반 부 일제, 그리고 미군정시대, 대한민국 시대 제주도의 모슬포 일대를 군사기지로 사용했던 과거의 역사적 사실이나 1988년 송악산 군사기지 설치 추진 및 2002년 화순항 군사기지 설치 추진 등의 사례는 군사기지로서의 지정학적 위치를 활용했거나 사용하려는 것으로 보여진다.

넷째로 지역과 국가정책적 맥락인데 앞의 세 가지 요소를 유념하면서 제주를 국제자유도시로 발전시켜 세계화의 거점지역으로 형성하려는 현실적 노력이다. 남한의 서울, 부산, 인천 등의 세계화의 경험과 북한 신의주와 개성 등의 개발전략과도 맥락을 같이 하는 대목이다. 이러한 정책적 고려는 보다 적극적인 차원에서 동아시아의 관광 및 물류의 거점은 물론 아시아 지역의 평화 중재, 교류 및 평화교육의 거점으로 발전시켜 나가려는 비전을 내포하고 있다고 보여진다. 남북한과 동아시아의 평화교류와 외교의 거점으로 발전시켜 보려는 국제정치적 맥락은 평화추구의 전통을 세워나가는 프로그램의 체계화를 요구한다. 즉, 제주도가 평화산업( Peace Industry or Business)의 큰 목표를 갖고, 국제관광의 토대 위에서 스포츠 산업, 회의 산업, 그리고 평화교육 인프라를 구축해 나가야 하는 과제를 결합시켜야 나가야 한다. 이러한 역할 정립의 요구는 대한민국의 작은 한 지역으로서 분쟁과 고통의 역사적 경험이나, 주변으로서 중앙의 결정을 집행하는 의존적 사고가 아니라, 제주 지역이 동아시아의 평화추구의 전통을 쌓고 평화적 역할을 정립해 나갈 수 있는 사고의 전환과 역사적 흐름을 새로운 쪽으로 잡아나아가야 한다는 점을 말해 준다.

위와 같은 네 가지 요인의 상호작용 속에서 제주도의 평화섬이 논의되고 생성되었다고 볼 수 있는 만큼 그 개념 역시 앞의 요소가 내포하는 포괄적인 내용이어야 한다고 생각하여 다음과 같이 정리해 본다.

제주도민의 평화개념은 제주도민이 역사와 문화와 현실속에서 생활사적으로, 역사적으로 그리고 지정학적 환경 속에서 지역공동체의 고통과 고난을 승화시킨 평화사상과 문화에 기초하여 제주섬 공동체, 세계 섬지역 사회, 한반도 그리고 아시아 지역에 평화추구의 전통과 역할을 수행하려는 주객관적 요소를 포괄하면서 평화추구의 전통을 세워나가고 제주형 평화산업을 이루어가려는 일련의 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적 사회적 정치적 활동체계를 말한다.

## 나. 평화섬 정책의 근간

앞의 개념에 유념하면서 지금까지의 업적이나 논의를 고려하여 평화섬 정책의 근간을 세워 제주도의 평화산업의 기초를 다져나갈 수 있는 정책 내용을 구성하여야 할 시점이다. 이러한 정책내용은 당연히 도민적 공감을 얻고 중앙 정부의 지원을 받아 나가면서 그 실천을 체계화시켜 나가야 한다고 본다. 평화섬 정책의 전체적인 틀인 제주지역의 자치와 평화를 발전시켜 나가되 10년을 단위로 하는 중단기 정책 비전을 구성하고 추진하는 것이 바람직하다고 본다 (2003년- 2012년).

### 1) 자치모형 정립과제

제주도는 한국의 정치나 사회구조로 볼 때 하나의 정책을 실행함에 있어서 중앙의존적으로 시작할 수밖에 없었다. 즉, 중앙정부와 국회의 지원, 정부의 예산 및 특별조직(국제자유도시 추진센터) 운영 등이 그러한데 이러한 흐름을 지역자치역량의 강화와 지역 인프라의 확충에 도움이 되도록 방향을 잡아 나가야 한다. 제주도가 세계평화섬으로서의 이미지와 역할을 찾아나가려면 이를 밀고 나갈 수 있는 지방적 관점에서의 지역인재 육성 등을 포함하는 지역인프라의 구축과, 협력형 외자유치와 투자유치 등으로 자립형 경제구조를 세워나가야 하고, 정치적으로는 지역자치구로 위상을 정립하여 평화추구의 역할을 세워나가야 하며, 문화적으로 제주문화의 세계화를 추진해 제주의 칼라를 유지해 나가야만 한다. 한마디로 제주의 역량을 키우되 그것이 국제적인 기준에 가능한 부합될 수 있는 원리를 여러 분야에서 정립하고 성숙시켜 나가야 한다고 본다. 지방적 관점과 시각에서 다음의 모델들을 생각해 볼 수 있다.

#### 가) 자치행정 모델 :

자치구로의 위상정립을 통한 자치행정체계의 정립, 지역 자체의 검찰권

확보, 지역자체의 경찰권 확보 등을 통하여 지역 자치권과 자율을 최대화하는 준비와 실천이 필요하다. 제주도가 나름대로의 국제자유도시의 시대를 열어나가고자 하면 우선 홍콩과 같은 준 국가(Sub State)로서의 자치 목표를 설정하고 이를 단계적으로 이루어 나가기 위해 자치권을 확보를 위한 정책 프로그램 필요하다고 보여진다. 따라서 지금 논의되고 있는 행정구역 개편 방안도, 이러한 틀을 유념하면서 제주도 나름의 지역 민주주의를 정착시켜 나갈 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 맥락에서 제주지역의 특수권을 감안하여 검찰권과 경찰권의 독립성과 운영권을 확보해나가야 한다. 이러한 기본적인 정책 프로그램이 있어야 제주형 자치 모형을 정립하고 단계적으로 실천해 나아갈 수 있다.

지금 현재 제주도는 제주시 서귀포시 남제주군 북제주군으로 구성되어 있고, 제주도가 15개 시도의 한 도로서 있었다. 그러나 이제 국제자유도시 특별법이 제정된 만큼 이제 홍콩과 같은 권한을 가져야만 자체적인 검찰구조와 경찰 운영을 통한 지역 치안을 유지할 수 있고, 외자유치 등의 문제에서 중앙정부 등과 협력을 해나갈 수 있는 구조로 바뀔 수 있다고 본다.

#### 나) 인재육성 모델 :

국제자유도시를 추진하면서, 누가 주도적으로 국제자유도시를 밀고 나갈 것인가를 얘기할 때 제주도 사람 자신이 제 1차적 주체임은 더 말할 필요가 없다. 이를 위해 체계적인 국제인력의 장기적 양성을 목표로 한 제주형 국제인력 육성 정책이 필요하다. 제주도가 도내대학교 등의 고등교육기관의 인재(석사학위과정)를 활용하고 국제컨벤션센터나 정상의 집 건립과 맥을 같이 하여 국제교육프로그램(평화분야와 관광분야)을 외국의 기관과 연계하는 대학원 수준의 시험적 교육을 운영하고 자격증을 부여하는 방식의 시작이 필요할 것 같다. 이 경우 오슬로 대학의 국제 여름학교 같은 경우가 모델이 될 수 있으리라고 본다. 이러한 모형을 민간대학이 운영하고 제주도가 재정적으로 지원하여, 자력 프로그램으로 발전될 때까지 오슬로의 평화연구소 등과 공동 프로그램 운영을 해 나갈 경우 국제교육기관으로의 기초를 다져나갈 수가 있다고 본다. 이를 토대로 노르웨이 출신의 요한 갈통 교수 등이 이끄는 인터넷 국제평화교육기관인 초월평화대학(Transcend Peace University)같은 방식의 대학을 설립하여 운영하는 방식도 가능할 것으로 보여진다. 이 대학은 2003년 2월 출범하는데, 3개월(15주 강의)이고 다섯 과목을 개설하는데, 다섯 과목은 평화수단에 의한 갈등해결론, 안보의 비군사적 확보론, 세계갈등형태와 비폭력론, 평화언론학과 평화와

## 개 회 사

예술 등 석사학위 수준의 협력형 강좌로 진행된다. 제주도의 경우 앞으로 추구할 평화추구의 방향을 염두에 두면서 위와 같은 방식의 강좌를 후반기 전반기로 나누어서 개설하되 2004년부터 개설할 수 있도록 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 처음에는 외국의 대학과 연계하되 지역의 대학과 협력하는 협력형 국제 교육프로그램을 운영하여 일반시민 공무원이나 시민을 훈련시키는 방식도 가능할 것으로 보여지고, 분야별로 프로그램을 연계시켜 운영하는 방식도 가능하리라 보여진다.

아울러 2003년의 경우 제주도 공무원 3명 등을 선발하여 미국에 1년간 파견하였는데 이를 보다 체계적인 방향으로 운영하여 특정한 분야의 전문가로 육성해 나갈 뿐더러, 이를 여러 분야로 넓혀 나가야 하며, 민간 대학의 협조를 얻어 공동으로 인재를 육성하고 지도하는 프로그램으로 발전하여야 한다. 예를 들면 평화 연구는 오슬로 평화연구소에 파견하는 것이라든가, 여성 연구의 경우는 스칸디나비아 삼국이나 캐나다 노르웨이 여성 연구소 등에 파견시키는 등 제주도의 인력을 고급화시키는 방법이 나와야 한다.

앞의 두 가지 방식이 제주도에 가능한 방식이라면 외국의 교육기관이 직접 들어오는 경우와 이에 대한 제주도내의 교육기관의 대비책 역시 준비되어야 한다고 본다. 남제주군과 협력하여 스위스의 관광대학이 2005년 도내에 진출하는 경우뿐만 아니라 다른 여타의 외국어 교육기관 등이 제주지역에 들어 올 경우에 대비한 제주교육 육성책이 필요하다. 외국의 교육기관이 들어와서 공존하는 상황에 대비하여 제주도내의 고등 교육기관 역시 특화된 교육체계의 정비와 제주도의 것을 세계화시키는 전략이 필요하다. 만약 이러한 것이 준비가 제대로 안될 경우, 우선적으로는 외국의 대학과 공동 프로그램을 운영하는 방식을 통하여 제주교육의 국제 경쟁력을 키워 나가야 할 것으로 보여진다.

### 다) 여성발전 모델 :

제주도는 삼다(三多) 중의 하나가 여성일 정도로 여성인력의 잠재력이 뛰어난 곳이라고 말해 지곤 한다. 거기다가 제주도의 해녀는 일본의 아마와 함께 세계적으로도 유명하다. 1932년 해녀 항일항쟁, 일제시대 해녀들의 해외원정 등을 통한 제주경제에 기여한 일은 너무도 자랑스러운 일이다. 이러한 맥락에서 볼 때 지난 해 제주해녀의 정신을 이어가기 위해 월드컵 기간 중에 세계해녀축제와 세계해녀학대회를 지원하고 점점 고령화되어 가고 점점 힘들어 가는 해녀들의 상황을 타개해 나가는 아이디어로서는 타당한 것이었다고 보여진다. 이러한 제주해녀의 기상과 당당함을 이어나가기 위해 지금의 여성정책과 연계시켜



여성인력을 세계화시키는 계기로 삼아 나가는 데서 제주형 여성 발전 모델이 가능하지 않을까라고 여겨진다. 2002년 여성부가 제주도를 남녀평등의 모델로 선정한 바 있는데, 이는 역사속에서의 제주여성의 역할의 지대했음을 인식시킴과 동시에 강인한 여성역량의 잠재력을 키워 동아시아 지역에서 여성역할에 대한 모델로 발전시키려는 뜻이 내포되었던 것으로 보여진다. 그러므로 제주도에 전문적인 여성연구소의 육성과 여성인력을 특화시키는 발전모델이 필요하다는 전제하에서 제주도의 여성잠재력과 여성역할을 결합시킴은 물론 고급인력화하고 남녀평등이 가장 잘 이루어진 노르웨이, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 모델과 연관시켜 제주형 남녀평등모델로 발전시켜 나가고, 다른 한편으로는 이러한 노력을 여성프라자 건립 및 운영계획과 연관시켜서 체계화시켜 나간다면 제주형 여성 발전 모델이 정립되어 갈 수 있을 것이다.

#### 라) 국제협력형 산업 및 축제 모델

제주도의 경우 제주도의 역량과 특성을 시키는 산업이나 문화축제 모형이 개발되어야 한다는 데 반대할 사람은 없다고 본다. 이 경우에도 장기적인 전망과 국제적인 협력을 통하여 인내심을 갖고 단계적으로 육성해 나가는 일이 시급하다고 보여진다. 예를 들면 세계섬문화의 축제의 경우, 규모는 줄어들어 제주도적인 것을 키우면서 유사한 세계의 축제와 연계하거나 협력하면서 성장시켜 나가는 일이 필요하다. 아이디어는 좋으나 한꺼번에 성공을 거두려하거나 상업적인 관점만을 중시하여 기초적인 부분에 소홀히 하는 접근보다는 10년의 계획을 갖고 단계적인 접근이 중요하다고 보여진다. 예를 들어 제주문화의 독특성을 바탕으로 한 해녀축제를 발전시키려면 일본의 아마 축제와 연계시키되 꾸준하게 발전시켜 나가는 노력이 필요하다고 보여진다. 지금 필요한 것은 제주도의 칼라를 낼 수 있는 축제를 육성하되 국제의 유사한 축제와 협력하고 교류하는 협력형 축제로 발전시켜야 한다고 본다. 민간기구의 주도로 하되 내용적으로는 제주문화의 독특성과 외국문화와의 교류로 발전시켜 국제적인 기준에 부합하는 제주형 국제축제를 만들어나가야 한다. 제주도에서 한번 개최하고 유럽이나 캐나다 등 다른 대륙의 축제와 연계시켜 개최해 나가는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

이러한 축제를 발전시켜나가려면 당연히 국제협력형 산업으로서의 스포츠 산업, 공연산업, 회의 산업 등을 자력으로 안될 경우 국제협력형으로 가져가는 방법이 가능하다고 보여진다. 제주도 국제컨벤션센터가 이제 곧 개관을 하는데, 그것이 제안되고 건설되는 과정에서 있었던 여러 가지 문제점들을 다시 한번

## 개 회 사

검토하면서, 국제회의 산업의 근간으로 나아가게도 하고 국제회의산업의 인력을 육성하는 기관이 되려면 보다 장기적이고 넓은 안목의 육성책을 생각해 나가야 한다. 제주시의 국제관현악제 같은 경우에도 그것이 성공적이려면 그에 맞는 항구적인 공연시설 인프라를 갖는 목표와 더불어 단계적인 육성책이 필요한 것은 두말 할 필요가 없다.

### 3. 평화추구의 정책 목표와 프로그램

#### 가. 제주 4.3의 세계화를 통한 평화산업의 육성

제주도가 평화산업의 메카를 상정하려 한다면 그 정책의 근간은 세 가지라고 본다. 하나는 제주4·3이 제주평화의 제1의 근원이다. 2000년 4·3특별법의 제정공포로 진상규명과 국내적 차원의 명예회복이 이루어가는 과정에 있다. 중앙정부 차원에서 부분적이거나 명예회복 조치가 이루어져 가고 4·3진상에 대한 보고서가 금년에 발간될 것이므로 국내적 차원의 해결이 근거를 갖게된다. 이러한 국내적 해결을 근거로 중앙정부를 대표한 대통령의 공식 사과가 이루어져야 한다. 이를 토대로 제주4·3평화공원의 건립과 이를 통한 동아시아의 인권신장과 평화추구를 이루어 갈 수 있는 문화 교육공간으로 준비해 나가야 한다. 아울러 이를 토대로 유엔을 통한 국제적 해결과 민간기구 중심의 학술회의와 명예회복 탄원 요구 등의 조치를 통해 국제적인 해결을 추구해 나가는 노력이 필요하다고 보여진다.

이러한 국제적 문제해결과 더불어 제주4·3 연구소 등의 민간 단체나 예술기관이 쌓아온 업적은 계속 지원하고 그것이 국제적인 역량을 발휘할 수 있도록 도와나가는 일이 필요하다고 본다. 제주4·3연구소가 유엔의 비정부기구로 활동할 수 있게 하거나, 광주 5.18연구소가 대학교내에 있는 것과 달리 제주도는 대학 밖에서 활동하고 있는데 그 활동영역이 넓어질 수 있도록 대학과 연계할 수 있는 프로그램을 제시하고 지원하는 공동프로그램 발전 노력도 필요하다고 본다. 아울러 기존의 연구소 등이 이루어 온 업적은 평화연구와 교육의 한 근거가 되므로 이러한 것을 토대로 보다 발전적인 방향의 육성책이 필요하다고 본다. 왜냐하면 제주 4·3이 세계인권운동의 근거이자, 제주 평화산업의 한 근간이 될 수 있다고 보기 때문이다. 지금 조성해 나가고 있는4·3 평화공원과 평화박물관을 잘 건설하여 4·3을 평화산업의 근간으로 활용해 나가야 한다. 아울러 4.3의 역사적 의미를 국제적으로 공유해 나가기 위하여 평화상, 인권상,

문화상과 문학상 등을 제정하여 국제적인 상으로 키워나가는 방안이 있어야 한다고 본다. 이러한 의미 이외에 제주 4·3의 국제적 해결과 위상정립을 위하여 국제적 기관과 연대하는 국제학술회의와 국제저술을 지원하는 방안도 검토되고 채택되어 나가는 것이 바람직하다고 본다.

이러한 맥락에서 제주 4.3을 중심으로 하여 두 차례 열린 평화포럼과 4·3을 연계시켜서 제주지역의 평화쌍기의 근원으로서 키워나가는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 것이 정상의 집과 4·3평화공원과 결부되면서 제주인의 평화추구의 전통을 보다 업그레이드 시켜 유엔의 활동과 결부시켜 나갈 수 있을 것이라고 본다.

나는 이러한 전체적인 평화쌍기란 하드웨어로서의 정책을 평화산업(Peace Industry or Business)이라는 소프트 웨어와 연결시켜나가야 하는 것이 제주 평화산업의 근간을 형성한다고 본다. 이러한 정책을 통해서 평화연구소, 평화교육의 운영, 평화업무에 종사하는 인재의 육성, 제주를 국제적인 평화섬으로 홍보하는 일 등 일련의 사업내용을 잡아 나갈 수 있다고 본다. 이러한 점에서 정상의 집이 너무 외국의 지도자에만 역점을 두고 있다는 비판도 있는데, 제주지역의 평화전통을 세워나가는 프로그램의 육성으로 균형을 잡아 나가야 한다고 본다.

이러한 평화쌍기가 한반도와 연관시킬 때는 남북한의 평화와 동아시아의 평화를 연결시키는 완충평화지대로 (Buffer Peace Zone), 그리고 나아가서 세계의 평화의 섬(PeaceIsland)이라는 역할을 하나 하나 갖추어 나가게 할 것이라고 본다. 스위스가 170년, 스웨덴과 노르웨이가 110년, 남미의 코스타리카가 54년이라는 오랜 세월동안 평화추구의 전통을 바탕으로 세계평화에 기여하고 있다. 우리도 이제 14년 평화추구의 전통에서 시작하여 아시아 지역에서의 평화적 역할 수행을 위하여 차근차근 평화쌍기를 다져나가야 하는데, 기존의 업적을 최대한화하면서 건설되는 건물이나 인프라를 잘 활용하면서 장기적으로는 하나의 목표인 " 제주도의 세계평화에의 기여"라는 큰 틀 속에서 이루어 져야한다고 본다.

## 나. 평화지역으로의 인프라 구축을 위한 외자 유치 방안

국제자유도시의 틀 속에서 제주 평화섬 정책을 추진하려면 도민의 공감대 형성 위에서 중앙정부의 지원뿐만 아니라 제주도의 평화인프라 구축을 위한 외자 유치 방안이 필요하다고 보여진다. 외자유치 방안으로 제시되었던 메가리조트 프로젝트는 도민간의 찬반 논란으로 그 실효를 못 거두었는데, 그 이유 중

## 개 회 사

의 하나가 장기적으로 제주도의 평화적 인프라 구축을 위해 긍정적이지 못했다는 점도 작용했으리라 본다. 일전에 외자 유치방안으로 평화섬 프로젝트가 제시되었는데, 그 내용은 세계적인 국제병원을 제주대학교 병원과 공동으로 유치하여 동서양 약학연구소를 연계시키고, 국제적인 규모의 4.3박물관이나 국제오페라 하우스, 그리고 국제쇼핑 몰 등을 묶어서 외자유치를 하자는 안이 제기되고 연구되었지만 아직까지는 성사되지 못하였다. 외자 유치가 어려운 과제이긴 하지만 유념해야 할 것은 장기적으로 제주도의 인프라도 되고 제주도의 이미지에도 도움이 되는 방향으로 이루어지고 성공이 되어야 한다고 본다.

### 다. 평화교육의 시행 : 국제컨벤션센터와 정상의 집의 평화교육연계 프로그램의 시행

일단 앞서서도 얘기했지만 네 가지 형태의 평화교육을 통한 국제교류가 있어야 한다고 본다. 하나는 제주 4·3관련 교육을 국제인권교육 프로그램으로 발전시켜 나가는 방식이 있어야 하며, 4·3연구소 등과 여러 기관의 의견을 수렴한 후 그 안은 확정되는 것이 바람직하며, 가능하다면 국내외의 인권단체나 동아시아의 인권단체와 공동으로 운영하는 방식이 가능하다고 보여진다.

둘째는 제주국제컨벤션센터와 관련하여 국제회의와 관광 및 섬에 대한 국제교육 프로그램을 운영하고 자격증을 수여하는 방식이 있어야 한다고 보여진다. 이 경우 역시 국내외의 기관과 공동으로 프로그램을 시작하는 방식이 좋을 것이라고 생각되어진다.

셋째는 국제평화교육 프로그램이 필요한데, 동아시아의 평화교육 프로그램, 세계섬평화 프로그램, 여성평화프로그램, 청소년, 공무원 교육프로그램을 만들어서 동아시아 지역민을 대상으로 교육프로그램으로 발전시켜 나가는 방안이 가능하리라 본다.

앞의 세 분야의 교육을 국내외 해당 민간기관이 맡고 제주도가 지원하는 형태의 방식이 바람직하다고 판단되며, 국제컨벤션센터나 대학 등을 이용하는 방식이 가능할 것으로 보여진다.

### 라. 평화기구의 유치 또는 설립

제주도에 평화기구를 유치하거나 설립하려면 우선적으로 4·3을 내세워야 한다고 본다. 4·3을 근거로 국제적인 인권기구나 평화기구를 유치하거나 신설하

는 것이 가능한데 대략 네 가지가 가능하리라 본다. 하나는 4·3을 근거로 국제인권기구를 유치하거나 제주도의 기구를 국제적인 기구로 인정받을 수 있도록 하는 것이 하나의 바람직한 안이라고 보여진다. 4·3이 지향하는 가치의 하나가 통일된 조국이었으므로 남북한의 평화교류나 협상 그리고 평화교육을 시행하는 기구를 창설하고 국가의 지원과 인정을 받고 나아가 유엔의 기구로 인정받도록 하는 방안이다.

둘은 지정학적 이점을 살려서 제시할 수 있는 안으로써 대략 두 가지인데, 그 하나는 세계섬지역의 분쟁을 해결하고 문화를 유지하고 교육하는 국제기관을 육성하거나 유치하는 것이며, 다른 하나는 한국 해양수산부가 추진하고 있는 동아시아 영해 문제와 해양자원의 보존을 위한 국제 해양기구의 설치가 그것이다.

셋은 제주지역의 문화적 강점을 활용하는 방안으로 세계여성기구를 유치하거나 육성하는 방안인데 한국정부와 협조하면 가능할 것으로 보여진다.

넷은 국제식물연구기관의 육성 역시 검토하고 육성되어야 할 것으로 보여진다.

#### 마. 평화섬 국제홍보 수단의 육성과 평화이미지 제고

평화섬 정책 못지 않게 국제자유도시가 평화적 역할과 평화 쌓기 전통을 만들기 위해서는 체계적인 국제홍보전략이 필요하다고 본다. 장기적으로 스타티브이나 아리랑 티브 같은 방송국의 출현과 영자 신문 그리고 다국어로 서비스가 가능한 잡지의 출현과 이를 통한 국제자유도시의 홍보와 역할 정립이 필요하다고 보여진다.

지금은 일단 제주도를 전세계에 알릴 수 있는 국제잡지가 우선 나오고 격주간지 정도의 영자 신문 등이 준비되어야 하며, 인터넷 방송국이나 인터넷 신문으로 정립되어 제주도의 평화이미지를 알릴 수 있는 프로그램의 개발이 절대적으로 필요하다고 보여진다. 이러한 점에서 피스아일랜드 국제잡지의 실험적 발간은 나름대로 이러한 프로그램의 준비가 될 수 있는지 검토할 수 있으리라 본다.

## 4. 평화섬 정책의 전략적 추진

## 개 회 사

대통령이 2003년 4월 3일 4.3합동위령제에서 제주 4.3희생자에게 공식사과하고 제주를 " 세계평화의 섬"으로 선언하여야 한다. 지금까지 부분적이고 시론적이지만, 도민들 간의 보다 폭넓은 논의를 위하여 평화섬 정책의 개념을 제시해보고 몇 분야의 정책 프로그램을 제시해 보았다. 아울러 제주도의 현재적 상황으로서 도민 공감대의 형성과 중앙정부의 지지와 재정적 지원 등도 고려하여야 하는 만큼 국제자유도시의 발전과도 맥을 같이 한다고 본다. 노무현 정부에서는 제주도는 국제자유도시의 성공을 위해 보다 적극적이고 실현가능한 프로그램을 제시하고 실천해 나가야 한다.

우선 가장 먼저 고려해야할 전략이 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하는 문제인데, 4·3 55주기를 맞이하는 올해 2003년 4월 3일에 시행되는 위령제에 대통령이나 대통령을 대신한 국무총리가 참가하여 제주도민에게 공식적으로 사과함과 동시에 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하여야 한다. 이를 통하여 제주도가 세계평화의 섬임을 국내외적으로 선언함과 동시에 제주도에 국제인권기구와 평화기구등의 유치나 육성을 선언하여야 한다. 이를 시발점으로 향후에 이루어지는 국제대회나 평화섬 정책 전반의 실천적 근거가 되도록 하여야 한다고 본다. 이러한 전략에 맞추어서 제주도는 평화섬 정책 전반과 정책프로그램을 보다 구체적으로 작성하여 제주도의회의 동의와 도민적 공감을 얻은 후 2004년부터 체계적으로 시행할 수 있도록 해야 한다.

이러한 세계평화섬 지정 선언이 제주 4·3위령제에서 이루어져 국내외적으로 선포되고 인식되어야 제주4·3의 국제적 해결은 물론 평화기구의 유치 등이 가능해지리라 보여진다. 제주도민들이 15년 이상 전개한 4·3진상규명 운동을 거쳐서 정부로 하여금 1999년 4·3특별법을 제정하고 4·3평화공원 건설을 이끌어내었고 나아가 4·3특별법에 세계 평화의 섬으로 규정케 하는 성과를 얻었다면, 이제 중앙정부로 하여금 제주도가 아시아 평화산업, 인권과 평화기구의 메카로 발전해 나갈 수 있는 정책으로 승화시켜 나가야 할 것이라고 보여진다. 4.3을 근거로 한 국제인권기구와 남북한 평화문제 등을 포함한 국제평화기구의 육성, 인권과 평화 교육의 육성과 국제회의의 육성, 4·3 평화공원의 완성 등을 통하여 평화산업(peace industry)과 평화와 인권의 세계평화섬으로 나아갈 수 있게 하고, 나아가 국제 해양기구의 설립이나 유치, 서귀포나 제주시를 유네스코 지정 평화도시로 키워나가는 등의 노력을 꾀어서 평화교육과 평화관광의 인프라 구축으로 체계화시켜 나가야 할 역사적·현실적 계기가 제주 4·3에 있기 때문이다.

이와 더불어 각 분야에서 담당할 젊은 인재를 육성하는 구체적인 프로그램도 시행을 서둘러야 할 때이다. 앞으로 수행해야 할 평화산업과 평화운동에 중추

가 될 인재로 키워 나가야 함은 물론이다. 평화를 쌓는 사람키우기는 평화 연구와 평화교육 그리고 평화관광의 준비와 제도화를 시키는 사업과 병행되어야 시너지 효과를 거둘 수 있다고 본다. 이제 출범한지 1년도 안된 제주국제자유도시로의 항해가 평화이미지를 확보하면서 홍콩이나 싱가포르 그리고 두바이 등과 공존하면서도 나름의 평화와 인권의 이미지를 국제적으로 세워 나가기 위해서는, 평화나 인권, 여성 등 특화된 교육 프로그램을 유기적으로 연결시키는 정책 아이디어를 각 분야별로 가다듬어 나가야 한다.

## 5. 맺는 말

한반도의 작은 인구를 가진 제주도가 국제자유도시를 시작한 만큼, 그 성공을 위해 대한민국 정부의 지원과 협력이 절실하다고 본다. 거기다가 남북의 평화적 통일에 기여하고 동아시아의 평화에 기여함은 물론 나아가 세계 섬의 평화를 이끌어내는 세계 평화섬의 목표를 이루어 내려면 남북한의 협력은 물론, 일본, 중국, 미국 만이 아니라 유엔의 협력 역시 필요하다. 이러한 국내적 차원, 한반도 차원 그리고 국제적 협력을 이끌어 내기 위하여서는 제주도민 스스로가 협력형 리더십을 세워 나가려고 노력해야 할 때라고 본다. 그 시작이 도민들의 마음과 일상적인 삶에서부터 시작되며, 거기에서 제주도 사람들 스스로가 제주형 발전철학을 정립하고 실천해 나갈 수 있다고 본다. 그것이 1991년 제주개발특별법 반대할 당시 제기했던 제주형 발전철학을 21세기 국제적 평화쌍기로의 방향으로 정립하고 실천해 나가는 일일 것 같다. 제주도가 국제자유도시를 추진할 수 독자적인 정치 행정체제로 발전시켜 나아갈 수 있는 준 국가(Sub State)로서의 정치 행정체제를 정비해 나가야만 이러한 과제를 풀어갈 수 있는 제주도적 역량이 세워진다. 사실 홍콩은 지금은 중국에 속해있지만 독립된 정치행정체제로서 특별한 권한을 갖고 나름대로의 국제자유도시로 발전시켜왔다. 싱가폴은 하나의 독립된 국가로서 동서교역의 중심으로 성장해 있다. 또한 아랍에미레이트의 두바이 역시 독자적인 동서교역의 국제자유도시로 30년 가까운 노력 끝에 국제적 위상을 갖추고 있다. 그렇다면 제주도는 과거의 홍콩, 싱가포르, 그리고 두바이처럼 준 정부(sub state)체제에 걸맞는 권한을 갖고 여러 가지 기능을 갖추어 나갈 수 있게 특별법도 재정비하고 자치역량의 최대화를 이루어갈 수 있도록 제도적 정비를 해야 하리라 본다. 예를 들면 독자적인 검찰권과 경찰체제를 갖추어야 마약이나 폭력범죄 등 국제범죄에도 대처할 수가 있

## 개 회 사

고, 국제관광지로서의 치안 기능을 담당하여야 안정한 관광지로서의 기능을 유지해 나갈 수 있다. 제주도의 가장 큰 자산인 아름다운 자원을 잘 관리하는 환경관리체계를 갖추려면 엄격한 기준만큼 이를 관리할 수 있는 환경권 그리고 해양지역 관리에 대한 독자적인 권한 등이 필수적이라고 보여진다. 이러한 점에서 제주를 미국이나 스위스의 주(州)정부 수준의 권한을 갖는 특별자치구로 발전시키려는 구상은 타당한 것이며, 그 시기는 빠를수록 좋고 그 권한은 독자적인 자치권을 갖는 수준이어야 한다고 본다.

외자유치의 성공이 어려운 과제이긴 하지만 제주도에 국제적 인프라 구축에 도움을 줄 수 있는 장기적인 비전을 갖고 외자유치에 접근해야 한다. 한 연구팀은 제주대학교 의과대학과 연계시켜서 동서양의 의학을 아우르는 국제병원, 생명공학이나 약초 연구 등을 종합한 바이오 테크와 국제 면세점 그리고 4.3역사 박물관 등을 하나의 큰 틀로 연결하는 피스아일랜드 프로젝트를 제기한 바 있었는데, 이러한 외자유치의 전략이 성공한다면 도민과 외국자본이 서로 공유할 수 있는 투자가 되고, 제주도가 평화섬으로 역할을 수행하는 데 필요한 국제 인프라 구축에 도움을 줄 수 있으리라고 보여진다.

이제 제주도민 스스로 제주 4·3 53주기를 기념하는 날에 세계평화의 섬임을 국내외적으로 선포하여야 한다. 이러한 세계 평화의 섬 선언 및 선포 전략을 통하여 제주도에 국제적인 평화 인력을 양성하고 국제기구 창설과 유치를 해나가야 한다. 세계평화섬은 그냥 이루어지는 것이 아닐 뿐더러 오랜 평화추구의 전통과 노력의 산물일 것이다. 제주도민은 이제 제주 4·3에 대한 진상규명을 스스로 해냈듯이 세계평화의 섬으로의 향해 역시 스스로의 힘으로 중앙정부와 국제적인 지지를 받으면서 해내야 한다. 제주 4·3은 제주도민과 국민들이 역사와 현실에서의 고통과 고난을 넘으면서 인권과 평화를 근간으로 한 평화섬 개념을 잉태시켰고, 이제 세계 평화추구의 섬을 만들 씨앗이 되고 평화산업의 줄기를 키워나갈 근원이 될 것이라 믿기 때문이다. 여기서의 제안과 논의가 실현돼 나가야 할 것으로 판단한다.



# 제주 '평화의 섬' 구상과 지정전략

양길현

(제주대학교 윤리교육과 교수)

## I. 문제의 제기

### 1. 지구화와 제주 평화의 섬 구상

평화체제의 구축에 대한 논의는 다양하게 접근할 수 있다. 규범적인 차원에서 당위성을 주장할 수 있으며, 역사적 경험의 응용 가능성을 검토할 수 있고, 평화를 실현 가능하게 하는 조건을 모색할 수도 있는가 하면, 현실주의 이론이나 이상주의 이론에 입각하여 모델화를 추구할 수도 있다. 이 발표는 이 가운데 규범적 차원의 당위성과 전략 모색에 중점을 두고 있다. 즉 제주 평화의 섬 구상과 관련하여 1)왜 제주 평화의 섬 인지, 그리고 2)어떻게 제주 평화의 섬을 구현시켜 나갈 것인지에 초점을 맞추게 될 것이다.

평화구축을 위한 하나의 방안으로서 제주 평화의 섬 구상은 지구화라는 장기적이면서 강력한 흐름에 부응하고 있다. 지구화(globalization)의 특성에 대해서는 '상호의존성의 가속화,' '원거리행위,' '시공압착' 등 다양하게 제시되고 있지만, 여기서는 일단 지구화를 "지구적 상호연결성이 확장·심화·가속되는 것"(헬드 외 2002, 35)을 의미하는 것으로 보고자 한다. 21세기 지구화의 흐름에서 볼 때 제주도는 문화에서 전쟁과 평화, 금융에서 생태에 이르기까지 현대 사회생활의 모든 면을 포괄하는 전지구적 상호연결성과 원거리행위 가능성 그리고 상호 연관된 네트워크의 확장으로 인해 심대한 영향을 주고받게 된다. 제주 평화의 섬 구상은 곧 제주도의 가능성과 미래지향성을 개발하면서 지구화의 상호작용양식이 영토적·지정학적/강제적·갈등과 경쟁·제국주의적에서 탈영토화/재영토화·지경제적·협력과 경쟁·제국의 종말로 전환해 나가는 흐름에 주체적으로 동참한다는 미래비전을 담고 있다.(헬드 2002, 131, 요약 1.2 참조) 이 발표는 이 가운데 특히 동아시아 평화체제 구축과 관련하여 기존

## 개 회 사

의 중앙정부 차원의 시각에 대한 하나의 보완이자 가능성 모색의 차원에서 제주도라는 특정 지방의 가능 영역과 역할을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다.

### 2. 3가지 접근시각

지구화에 부응하는 제주 평화의 섬 구상을 논의함에 있어 이 발표는 미래지향성, 주체성, 선도성이라는 3가지 시각에서 접근하고 있다. 첫째, 제주 평화의 섬 구상은 “현실이 항상 마지막이 아니며.....영원한 과정에서는 새로운 접근 방식이 있고, 새로운 현실이 있으며, 새로운 데이터들이 항상 창조”(갈통 2000, 43)된다는 미래지향성에 크게 의존하고 있다. 이는 곧 변화에 대해 개방적 시각으로 접근하는 것으로서 역사에 있어 비약이 가능하고 또 미래의 가능성은 충분히 열려 있다는 개방적이고 미래지향적 사고에 다름 아니다.

둘째, 지구화는 전 세계를 중심-주변의 위계적 구조화를 재생산하는 측면도 없지 않지만 또한 그것은 기존의 지구적 구조화의 틀을 깨는 변환적 특성을 보이고 있다. 특히 상호연결성의 확장·심화·가속을 통해 상호간 영향의 주고받음이 지속적이고 강력하게 전개되어 나간다고 한다면, 이는 지난날 변방이었던 제주도의 주변성이 언제든 중심으로 변화 가능하다는 것을 뜻한다. 지구화는 과거의 중심-주변적 틀에서 벗어나서 “세계의 모든 곳이 ‘중심’이고 어떠한 곳도 ‘주변’이 아닌”(갈통 2000, 30) 것으로 바라보고 임하는 제주의 주체적이고 능동적인 전환을 요구하고 있다.

셋째, 제주 평화의 섬 구상은 21세기 제주의 지정학적 선도성에 주목하고 있다.<sup>1)</sup> 동북아시아의 상호의존성을 통해 평화구축 가능성을 여는 기능주의(functionalism)적 접근은 결코 새로운 것이 아니지만, 제주라는 특정 지방의 가능성 영역과 역할을 나서는 것은 분명 ‘자율과 분권의 지방화’ 추세에도 부응하는 것이기도 하다. 통상 지방화의 주제에서 전쟁과 평화의 문제라든가 외교의 문제는 중앙정부의 고유 영역으로 한정시키려

1) 지구화 시대에 부응하는 제주 지방의 선도성은 특히 국제자유도시화에서 잘 나타나고 있는데, 즉, “제주도를 대외개방의 전초기지로 삼고 관광·휴양과 비즈니스가 잘 조화된 21세기형 복합다기능 국제자유도시로 개발”(정중환 2002, 23)한다는 한국 정부의 정책이 그것이다.

는 경향이 있지만, 그러나 점차로 중앙과 지방의 공조를 통해 이러한 문제에 대해서 보다 유연하고 생산적으로 접근해 나갈 영역이 적지 않다고 본다. 제주 평화의 섬 구상은 지방적 수준에서 평화구축과 관련하여 제주도의 선도적 역할을 찾아나서는 미래비전 프로젝트이다.

이 발표는 한반도를 포함한 21세기 동북아시아의 평화질서 구축을 위해 제주 평화의 섬이 무엇을 어떻게 할 수 있을 것인가 라는 실천 가능한 정책대안을 모색하게 데 목적을 두고 있다. 평화연구의 하나로서 이 발표가 동아시아 평화구축을 위한 미래지향성과 주체성 그리고 선도성에 주목하고 있는 만큼이나 현실이나 이상 어느 쪽으로의 편향을 띠지 않도록 균형을 잡는 것이 중요하다. 이 발표는 평화구축과 관련하여 “경쟁의 시각에서 접근하기보다는 협력의 관점에서.....국가적이기보다는 국제적이며, 군사적으로 접근하기보다는 평화적으로 접근”(심재권 1996, 68)하고 있다. 그러나 이것이 의미하는 바가 이상주의를 뜻하지는 않는다. 오히려 국가중심적이고 권력정치 중심적인 국제관계를 설명-처방하는 현실주의에 대해 이를 보완함으로써 평화구축의 가능 영역을 확대하고자 하는 데 목적이 있다. 다시 말해서 제주 평화의 섬 구상은 기본적으로 평화를 유지하는 데 있어 국제공조의 영역을 강조함으로써 행위자들이 협력의 방향으로 행동할 수 있는 공간을 넓혀주는 데 목적을 두고 있다. 이는 평화적 방법으로 “생존 가능하고 언어질 수 있는 미래를 위해 공간을 만든다”(갈통 2000, 64)는 의미에서 요한 갈통 (Johan Galtung)이 강조하는 ‘평화적 수단에 의한 평화’ 접근과 연관된다. 이렇게 볼 때 제주 평화 섬 구상은 “어떤 일을 수행할 것인가에 관한 이론을 설정하고, 어떤 일들을 하는 데 필요한 가치와 대상을 연구”(갈통 2000, 40)하는 것으로서의 구조적 평화 연구의 연장선 상에 있다.

## II. 제주 평화의 섬 구상: 개념과 영역

### 1. 소극적 평화와 적극적 평화

무엇이 평화인가에 대해서는 문명권에 따라 강조점이 다르다. 예를 들면 고대 그리스의 에이레네(Eirene)는 전쟁의 부재를 의미했고, 로마의

## 개 회 사

팍스(Pax)는 법 지배 아래서의 폭력의 부재를 뜻했으며, 고대 기독교의 샬롬(Shalom)은 온전한 삶의 형식을 뜻했는가 하면, 인도의 산티(Santih)는 마음의 평화를 의미했다.(새천년준비위원회 2000, 9-13, 49) 평화가 이렇게 다양한 의미를 띠고 있기 때문에 제주 평화의 섬이 무엇을 의미하느냐 그리고 그것은 어떤 평화 개념에 근거하고 있는가에 대해서 논의가 분분하다. 다만 남북정상회담 1주년을 맞아 제주도에 열렸던 제1차 제주평화포럼에서 “제주도에서 평화의 노래”를 불렀던 고은의 축시 가운데 다음의 구절이 제주 평화의 섬 구상을 상징화하고 있다는 생각이다. 즉, “평화는 다리입니다. 전쟁은 다리를 폭파해버리지만, 인간과 인간이 오가는 다리는, 오직 평화만이 다시 이어집니다.”(제주발전연구원 2002, 17)

2002년 하반기 동안 제주도에 논쟁이 뜨거웠던 화순항 해군기지 문제를 보면, 제주 평화의 섬 구상은 일차적으로 전쟁의 부재에 두고 있음을 확인할 수 있다. 왜냐하면 고은의 지적처럼 ‘평화는 총소리가 나면 다 날라가버리는 새’로 보았다.(제주발전연구원 2002, 16) 또한 화순항 해군기지를 둘러싼 논쟁은 평화가 무엇인가라는 개념을 둘러싼 견해 차이 못지 않게 평화를 어떻게 실현할 것인가의 방법론을 둘러싸고 의견이 팽팽하게 맞섰던 대표적인 사례였다.<sup>2)</sup> 화순항 해군기지를 찬성하는 사람은 그것이 평화를 지키기 위해서라고 주장했는데, 이는 전쟁의 부재로서의 평화를 중시하고 이를 실현하는 방법으로서 군사적 접근에 초점을 둔 것이었다. 이에 대해 화순항 해군기지를 반대하는 사람은 그것이 제주 평화의 섬의 구상이나 취지와 상치된다고 항변했다. 이들은 화순항 해군기지 건설이 다른 나라에 대한 위협을 조성함으로써 전쟁 가능성을 부추길 것으로 파악했다. 전쟁의 부재를 위해서는 물론 일정한 정도의 억지력이 필요하겠지만, 또한 국제협력과 공조를 통해서 전쟁의 발발 가능성을 줄이는 방향으로의 모색이 요청된다는 것이었다. 이렇게 화순항 해군기지 논쟁을 거치면서 제주 평화의 섬 구상은 ‘평화적 수단에 의한 평화’를 전면에 부각시켰다.

그래서 이 논문은 평화적 수단을 강조하는 갈통의 평화 개념으로부터 시작하고자 한다. 일찍이 갈통은 전쟁과 평화의 양분론적 구별로는 평화를 적절히 설명하지 못하는 것으로 파악하였다. 평화를 비전쟁(nonwar)

2) 이에 대해서는 양길현 2002, 3-17 참조.

으로만 파악하는 입장은 다분히 비분석적이고 비현실적인 경향을 띠게 된다는 것이다. 그래서 갈등은 조직화된 집단폭력으로서의 전쟁(war)과는 구별되는 것으로서 평화를 1)폭력이 없지만 어떤 다른 형태의 상호작용도 없는 소극적 평화(negative peace)와 2)협력과 통합이 이루어지고 있는 적극적 평화(positive peace)라는 두 가지 개념을 제시한 바 있다.(Galtung 1968, 487) 이렇게 갈등은 평화를 단순히 폭력의 부재로 바라보는 소극적 차원에 덧붙여 협력과 통합 여부를 강조함으로써 평화의 내용을 한 단계 더 확장시키고 있다. 그 이후 갈등의 평화 개념은 1)현실적으로 실현이 보다 쉬운 것으로서의 소극적 평화는 “전쟁을 포함한 직접적 또는 물리적 폭력이 없는 상태”로, 그리고 2)실현이 쉽지는 않지만 그래도 인류가 추구해야 할 이상으로서 적극적 평화는 “간접적 또는 구조적 폭력 및 문화적 폭력까지 없는 상태”로 보다 세련되게 정의된다.(이재봉 2000, 9)

이렇게 평화를 소극적 차원과 적극적 차원으로 나누어 본다면, 화순항 해군기지화 논쟁에서 보듯이 제주 평화의 섬 구상은 전쟁의 부재라는 의미의 소극적 평화로부터 시작하고 있다. 그렇다고 제주 평화의 섬 구상에서 적극적 평화가 배제되는 것은 아니다. 다만 사안과 영역에 따라 각각 소극적 평화와 적극적 평화의 의미와 연관이 더 강하게 부각되는 차이가 나타난다고 볼 것이다.

첫째, 21세기 현 시점에서 한반도를 포함하여 4강대국의 이해관계가 교차하는 동북아시아의 특성상 제주 평화의 섬 구상은 남북한 관계라는 특정의 한반도 내 국가간 수준과 이를 포함하는 동북아시아 지역 전체의 수준 그리고 제주도라는 특정의 지방적 수준이 평화정착과 관련하여 서로 어떻게 연관되고 상호작용할 수 있는지와 관련되어 있다. 다시 말해서 제주 평화의 섬 구상은 한반도를 포함한 동북아시아의 유동적인 안보 상황과 불안정한 갈등 요인을 줄이고 안정과 평화를 이룩함에 있어서 제주도가 무엇을 어떻게 할 수 있는지 하는 역할과 전략 모색에 중점을 두는 실천적 프로젝트라고 볼 것이다. 그렇기 때문에 제주 평화의 섬 구상에서는 개인이나 집단의 수준에서 논의되는 평화라든가 또는 자연과의 관계에서 추구되는 평화에 대해서는 그 일차적 관심의 비중이 낮다. 오히려 제주 평화의 섬 구상은 1)우선은 다양한 지역과 국가들간에 분쟁의 여지를 줄이는 소극적 평화를 토대로 하여 그리고 2)국제교류와 협력은

## 개 회 사

무엇보다도 전쟁과 폭력의 부재를 전제로 한다는 인식에서 출발하여 3) 다차원에 걸친 국가간 교류와 협력 그리고 문화적 접촉과 생활상의 공감대를 넓혀 나간다는 데 강조를 두고 있다. 필자가 제주 평화의 섬 구상이 소극적 평화로부터 시작하는 것으로 보는 또 하나의 이유는 “어떤 종류의 평화라도 또 다른 평화를 낳는다”(갈통 2000, 87)는 갈통의 지적에 따른 것이지만, 동시에 제주 평화의 섬 구상이 장기적으로는 적극적 평화를 추구하면서도 단기적으로는 소극적 평화를 추구한다는 점에서 목표의 수준이 다르게 설정되어야 하는 것으로 보기 때문이다.

둘째, 제주 평화의 섬 구상이 이렇게 소극적 평화로부터 시작한다고 하여 그것이 적극적 평화를 실현한다는 이상을 배제하는 것은 아니다. 두말할 필요도 없이 적극적 평화 개념은 ‘바람직한 타자관계’<sup>3)</sup>의 관점에서 “구조적이고 일상적이며 미시적인 폭력에 대해 예민한 감수성”(새천년준비위원회 2000, 181)을 지니고 평화 창출과 정착을 위해 노력하는 인류의 이상을 강조하는 데 유용하다. 또한 제주 평화의 섬이 적극적 평화의 개념에 입각하여 인간과 자연이 조화를 이루는 가운데 경제적 번영을 이룩하고 개인의 자율과 사회적 정의가 충분히 실현되는 미래 사회를 지향한다는 데에는 이론의 여지가 없다. 다만 적극적 평화 개념처럼 “다분히 장기적이면서도 근원적인 문제해결을 과제로 설정”(이민룡 2000, 76)하는 데만 치우치다 보면 평화는 현실적으로는 쉽게 달성하기가 어려운 유토피아적인 것으로 화할 가능성이 많다. 그래서 동아시아 평화질서를 논의하는 데는 보다 쉽게 개념화가 가능하고 또 실천하기도 보다 쉽다는 측면에서 소극적 평화 개념으로부터 시작하는 것이 보다 적실하다고 본다. 왜냐하면 제주 평화의 섬 구상은 1)제주도를 그것이 전쟁이든 테러이든 관계없이 외부로부터 제기될 수 있는 폭력으로부터 자유로울 수 있는 상태로 만들면서 2)동시에 한반도를 포함한 동아시아에서 화해와 협력을 증진시켜 나가는 제주도의 역할과 방향을 찾는 데 초점을 두고 있기 때문이다. 이렇게 일차적으로는 소극적 평화 개념을 토대로 하여 제주 평화의 섬 구상은 특히 1950년 한국전쟁 이후 정전협정과 냉전으로 특징짓는 남북한의 한반도를 군사적 대치와 갈등에서 벗어나 어떻

3) ‘바람직한 타자관계’에서 타자는 개인과 개인, 집단과 집단, 지역과 지역, 국가와 국가는 물론이고 인류사회와 생태계, 인위와 자연, 지구와 우주로까지 확대되는 “여러겹의 중층성”을 띠면서 나타난다.(새천년준비위원회 2000, 178-179)

계 평화공존<sup>4)</sup> -->화해협력 -->평화통일로 나아가도록 할 것인가 라는 한국 민족주의<sup>5)</sup>의 목표와도 긴밀히 연관되어 있다.

셋째, 소극적 평화를 위협하는 폭력은 외부로부터 제기될 수도 있고 내부적으로도 제기될 수 있는데, 외부로부터의 폭력은 통상 안보라는 이름으로 저지되고 내부로부터의 폭력은 치안이라는 이름으로 통제된다. 이에 반해 바람직한 공동체사회의 실현 가능한 이상적 상태로서의 적극적 평화는 ‘인간안보’(human security)<sup>6)</sup>의 개념으로 진전되면서 “세계평화, 사회정의, 경제발전, 환경보호에 대한 포괄적 접근”(Palme Commission 1990, 167)을 요한다. 이렇듯 소극적 평화보다는 적극적 평화 개념이 우월한 가치를 지니며 또 소극적인 평화는 그것이 적극적인 평화로 연결되지 못하면 언제든 사상누각의 것으로 화할 가능성이 큰 게 경험적 사실이다. 이 점에서 2001년 9·11 테러는 다른 나라와의 관계에서 적극적 평화를 소홀히 해 온 미국의 일방주의의 산물인 것으로 파악된다. 또한 9·11 테러 이후 더욱 자국 중심의 소극적 평화에 치중되고 있는 미국의 반테러전이나 MD(미사일방어)가 과연 평화를 가져올 수 있는지도 회의적이다. 그렇지만 어떤 형태의 평화도 직접적 폭력이 존재하는 가운데서는 가능할 수 없다는 점에서 소극적 평화의 일차적 중요성에 대해서 누구도 이의를 제기하지 않는다.

## 2. 제주 평화의 섬의 3가지 모형

평화의 섬과 관련한 3가지 모형으로 1)교류협력거점화 모형, 2)경제특구화 모형, 3)평화지대화 모형으로 나누어 제시될 수 있다. 이 가운데 국제교류·협력의 거점도시화는 제주도로 하여금 “평화사상을 연구·전파

4) 한반도에서 남북한의 평화공존이란 그 실제의 내용이 한반도내 “냉전체제의 현상유지와 이것을 통한 냉전체제의 안정화”(백준기 2002, 129)로서 한계가 있는 것이라는 지적이 있지만, 필자가 보건대 군사적 대결을 회피·중지한다는 소극적 의미 이상으로 냉전을 넘어서서 남북한 공동체를 지향하는 하나의 출발이자 단계로서의 적극적 의미가 적지 않다고 본다.

5) 여기서 민족주의는 “국민공동체 내에 연결성을 창출하는 심리적·문화적 귀속의식(이름.....) 또한 자기결정권을 갖고서 국가를 건설하고 형성하려는 정치적·문화적 프로젝트”(헬드 2002, 533)인 것으로 파악된다.

6) UNDP의 1994년판 <인간개발보고서>에서 처음 등장한 인간안보는 “기아, 질병, 범죄 그리고 억압 등 상존하는 위협으로부터의 안전”과 “우리들의 일상생활에서의 갑작스럽고 유해한 붕괴로부터의 보호”를 의미한다.(Overview of HDR 1994, 5)

## 개 회 사

하고....평화문화를 확산시키고 평화운동을 활성화”(김부찬 2002, 95)하는 데 중심적 역할을 수행하도록 하는 데 있다. 실제로 제주도는 그동안 4·3 진상규명과 4·3 평화공원 및 평화박물관 건립 추진, 섬관광정책포럼과 제주평화포럼 개최, 그리고 동아시아 평화운동의 국제적 연대 및 평화 관련 연구·교육·훈련을 위해 정상의 집-제주남북평화센터 건립 추진<sup>7)</sup> 등 국제교류·협력의 거점화를 꾸준히 추진해 오고 있다. 그러나 이러한 국제교류협력거점화 형태의 평화 관련 사업은 제주도만이 아닌 다른 지역에서도 할 수 있고 또 실제로 하고 있다는 점에서 그것이 갖는 중요성에도 불구하고 특별히 제주도에 특징적이고 고유한 평화 관련 영역인 것으로만 한정하기는 어렵다는 한계가 있다. 그러나 제주 평화의 섬이 일차적으로는 제주의 지정학적 이점과 평화 이미지를 활용한 국제교류협력거점화를 토대로 하면서 경제특구화와 평화지대화를 추진해 나가야 한다는 데에는 이론의 여지가 없다.

경제특구화 모형으로서 볼 수 있는 제주국제자유도시화는 국제교류·협력의 연장선상에 있으면서도 어쨌든 제주도에 특정의 경제적 규제완화와 국제적 연결성의 강화 그리고 국가정책적 지원을 법제화하고 있다는 점에서 그만큼 제주 평화의 섬의 특징적인 영역으로 활용되고 있다. 2002년 4월 1일 발효된 제주국제자유도시특별법에 따르면 제주국제자유도시화란 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례”(제주국제자유도시특별법 제2조)가 제주도에 제공된다는 것을 뜻한다. 이는 곧 제주도가 “경제적·사회적·문화적 이동에 대해 국제적으로 문호를 개방”하며 “경제적 규제가 완화됨으로써 기업활동의 자유가 보장되는” 가운데 “친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특구” 내지는 특별개발구의 특성을 갖도록 하자는 것이다.(김여선 2002, 80-81) 이렇듯 경제특구 모형으로서 제주국제자유도시화의 목표는 제주도의 지정학적 위치를 활용하여 “환황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고 동북아경제권과 동남아경제권 나아가 아시아·태평양 경제권간의 연계”(김부찬 2002, 94)를 통해 한국경제의 돌파구를 마련하고 동북아시아의 경제적 교류·협력의 가능 영역을 확대시키는 데 있다.

7) 제주남북평화센터의 적실성과 타당성 그리고 설립 및 운영에 대해서는 제주남북평화센터(가칭) 설립을 위한 기본계획 2002 참조.



그러나 제주국제자유도시화를 한편으로는 관광-물류-금융-교육에서의 규제완화를 통한 문호개방 및 자율성 확대를 추구하면서, 다른 한편으로는 제주도 특유의 평화 이미지와 기능적 유용성을 통해 동아시아 국제정치와 국제경제의 양 측면을 아우르는 교류-협력의 토대이자 추동지역으로 나아감으로써 제주형 국제자유도시 모델을 정립해 나갈 것이 요청된다고 하겠다. 또한 제주국제자유도시화는 지구화의 도전에 대한 제주도의 주체적 대응이자 국제적 공동보조를 통해 인간의 얼굴을 한 지구촌 시대를 열어간다는 시대적 요청과도 긴밀히 연관지으면서 추진되어 나가야 한다는 의미에서도 제주국제자유도시와 제주 평화의 섬은 동전의 양면으로서 역할해야 할 것이다. 이렇게 보다 적극적인 목표와 비전 하에서 제주국제자유도시특별법의 제정과 이에 따른 추진 전담 기구(제주국제자유도시개발센터)의 설치, 국제자유도시화에 부응하는 제도개선과 투자환경 조성 그리고 제주도 행정구조 개편의 추진 등 제주국제자유도시화를 통해서 2002년부터 21세기 동북아시아의 평화와 공동번영을 향해 그 향해를 시작하고 있다.

교류협력거점화라든가 경제특구화라는 두 모형 외에 평화지대화 모형이 제주 평화의 섬 구상과 관련시켜 실현가능성과 의미를 갖는 데에는 두가지 이유가 있다. 첫째, 한반도를 포함한 동북아시아나 또는 아시아-태평양 지역에서 전쟁이나 테러 또는 기타 폭력적 행위가 제기된다면, 그것이 국제자유도시화든 국제교류·협력의 거점도시화든 순조로운 전개가 어렵다. 둘째, 제주국제자유도시특별법 제12조 1항에서 제주도가 “세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착”시킬 수 있도록 하기 위해 “세계 평화의 섬”을 지향하고 있으며 이를 위해 국가가 “제주도를 평화의 섬으로 지정할 수 있다”고 명시화하고 있다. 여기서 제주 평화의 섬 구상은 단순히 제주도만이 아닌 한국정부의 야심찬 동북아 평화정책의 연장선 상에서 세계 평화와 관련하여 특별한 방향으로의 위상과 역할이 주어지도록 하는 제도적 기반을 갖추어야 할 필요가 제기된다.

평화지대화 모형은 동북아 국가들 간에 이념 차이와 군사적 대립이 지속되고 있는 현 상황에서 제주도가 동북아의 군사적 대립을 조장하는 데 개입하지 않도록 하면서 동시에 한반도를 포함한 동북아의 평화체제를 구축하는 데 기여하기 위해서는 제주 평화의 섬부터 비무장화로 나아가야 한다는 것을 전제로 한다. 여기서 논쟁은 비무장화가 무엇을 의미하

## 개 회 사

느냐 하는 것이다. 통상 비무장화란 “국제법에 의거하여 일정한 국가영역(육지, 하천, 운하, 영공 등)에 군대 또는 무기를 주둔·배치하지 않거나 군사적 시설물을 설치·유지하지 않는 것”(제성호 1997, 19)을 뜻한다. 이러한 비무장화는 대개의 경우 둘 이상의 국가 간의 합의를 통해서 설정되며,<sup>8)</sup> 또 주변국의 협력 내지는 국제적 보장을 통하여 확립된다. 필자는 제주 평화의 섬의 평화지대화 모형과 관련하여 통상적인 비무장화 개념에 대해 약간의 수정을 하고자 한다. 즉, 제주 평화의 섬 구상에서 얘기되는 비무장화란 일체의 군사시설과 군대를 폐기하는 것이 아니라 “자위를 제외한 무력을 제외하고는 어떠한 군사시설도 반대하는 비무장”(강근형 1998, 1)을 의미한다. 즉, 타국을 공격할 의도와 기능을 갖지 않는 방어용의 소규모 전투병력은 용인하지만, 핵과 미사일 등의 대량학살무기체계를 배제하는 것은 물론이고 공격용의 해-공군력의 배치도 거부하는 수준의 것으로 규정하고자 한다. 제주 평화의 섬에서 강조되는 평화지대화란 군사적 대치와 분쟁을 줄여나가는 다자간협력 체계를 추진해 나가는 선도적 역할에 초점을 두면서 최대한의 가능한 영역에서 평화적 수단에 의해 평화를 달성해 나가는 역할수행과 지대설정을 의미하는 것으로 보고자 한다.

### 3. 초점 영역: 교류·협력의 장과 제주의 역할

한반도 내 남북한관계에서는 어떻게 해서든 동족상잔의 전쟁을 회피해야 한다는 명제가 남북한 대결에서 승리를 한다든가 또는 하나의 독립된 통일국가를 이루어낸다는 것보다 도덕적으로든 실용적으로든 더 우선해야 한다는 데에 이의가 없다고 본다. 이러한 국민적 합의는 한반도의 어떤 문제든 군사적 방식이 아닌 국제공조의 방식과 같은 ‘평화적 수단에 의한 평화’를 지향한다. 이러한 합의에 근거하여 제주 평화의 섬 구상은 군사력 강화를 통해 또는 응징의 위협을 수단으로 삼아 전쟁억지=전쟁부재를 달성하는 현실주의적 접근방식보다는 지역협력과 국제공조를 추진하는 과정에서 제주 평화의 섬이라는 제도적 틀을 통해 동북아시아내

8) 비무장화는 일방적 선언에 의해 설정되는 경우도 있지만, 단 이 때에는 “첫째, 제3국에 대해 무장화에 관한 정당한 통보가 행해질 것, 둘째, 당해 선언에 의해 국제법적 구속을 받겠다고 하는 의사가 명백히 표시·확정되어야 할 것 등 2가지 요건이 충족되어야 한다.”(제성호 1997, 20)

안정과 평화를 달성해 나간다는 자유주의적 제도주의 접근방식에 기반하고 있다. 이렇게 제주 평화의 섬 구상이 지역협력과 국제공조에 더 많이 초점을 두고자 하는 이유는 또한 기존의 지배적인 현실주의적 방식을 보완하려는 데 있다.

군사력을 통해 평화를 실현·정착하기 위한 현실주의적 접근방식은 크게 힘의 우위와 힘의 균형 두 가지로 나눌 수 있다. 힘의 우위를 통한 평화의 전형으로 팍스 로마나(Pax Romana)나 중화주의(中華主義)를 들 수 있다. 이렇게 강력한 경찰국가를 통해 세계평화를 달성한다는 패권안정론 류의 힘의 우위는 다분히 물리력을 독점한 국민국가의 국내 치안유지 성과를 국제정치로 확대하려는 견해이기도 하다. 그러나 힘의 우위 이론은 중국적으로 평화가 선량한 관리자로서의 힘의 우위에 의존하고 있다는 한계가 있다. 힘의 우위가 횡포를 부릴 경우 그에 대해 견제가 어렵고 또 ‘강자의 이익이 정의’인 것으로 화하게 될 위험성이 크다. 더욱이 현실적으로 한국이 힘의 우위를 통해 동북아의 평화를 구축할 가능성은 거의 없다는 점에서 제주 평화의 섬 구상에서 힘의 우위는 적절한 전략이 되지 못한다.

힘의 우위가 일방적이라면 힘의 균형은 보다 다자관계적이다. 그래서 “다른 모든 주체들보다 우월하여 그들 위에 균립할 수 있는 어떤 하나의 주체가 존재하지 않는”(Bull 1977, 97)다면, 힘은 불안정하나마 균형을 이루고 있는 것으로 본다. 역사적 경험으로 힘의 균형은 멀리는 나폴레옹 이후의 유럽의 세력균형과 가까이는 미소간의 양극체제 하에서 핵에 의한 공포의 균형이 대표적이다. 힘의 균형 이론도 균형 그 자체의 불안정성과 균형점에 대한 각각의 인식의 차이 그리고 균형 요인의 다차원성과 불확실성으로 인해 현실에 있어서는 균형이 실현되기 어렵다는 점--그리고 균형이 실현되었다고 인식하기가 쉽지 않다는 점--에서 실제로 평화를 가져오는 데 얼마나 실효가 있는지 의심된다. 오히려 각 국가마다 힘의 균형을 조금이나마 자국에게 유리한 쪽으로 옮기려는 움직임을 보이는 것이 현실이다. 이렇게 힘의 균형이란 실제로는 ‘힘의 우위를 지향하는 힘의 균형’과 이를 뒷받침하는 끊임없는 군비경쟁<sup>9)</sup> 속에서 안정과

9) 군비경쟁은 자원의 낭비를 가져오고 파괴능력의 고도화를 초래한다는 점 이외에도 만약 군비경쟁이 힘의 격차를 낳게 되면 이는 한편으로는 힘의 우위 측이 실력행사를 하려고 할 가능성이 그만큼 커지며 또 다른 한편으로는 힘의 우위 측이 “공격을 단행하지 않을까 하는 두려움”(66)에서 오히려 “힘의 열위 측이 선제공격을 하게 될 가능성”(66)으로

## 개 회 사

평화를 추구하는 것으로 설정된다.

지난 50여 년 간 동아시아의 평화는 “충분하지만 우월”(심재권 1996, 30)할 것을 추구하는 동아시아 국가들 사이에 ‘힘의 우위를 지향하는 힘의 균형’ 속에서 주어진 것이었다. 한반도의 경우도 1950년 한국전쟁<sup>10)</sup> 이후 오늘날까지 남북한은 냉전 시기에는 각기 미국과 소련 그리고 탈냉전 시기에는 각기 미국과 중국의 후원에 힘입은 힘의 균형 속에서 소극적 평화를 유지해 왔다. 미국의 단호한 개입으로 확립된 힘의 균형 속에서 동아시아의 모든 국가들은 ‘확실한 상호파멸’의 관점에서 서로 극단적인 갈등과 대립을 회피하고자 노력해 왔고, 그 결과 소극적 평화가 불안정하지만 그런 대로 결정적 파국이 없이 동북아시아에 정착해 왔다. 이러한 힘의 균형 논리와 정책은 ‘적이 사라진’ 것으로 지칭되는 유럽의 탈냉전<sup>11)</sup>과는 달리 상호 협조와 함께 경쟁과 견제가 강하게 남아있는 동아시아에는 여전히 유용할 것으로 판단된다.

이렇게 군사적으로 ‘힘의 우위를 지향하는 균형’을 통해 소극적 평화를 유지해 나가는 전략이 20세기 평화전략이었다고 한다면, 제주 평화의 섬 구상이 추구하는 신평화전략은 21세기 탈냉전 지향적인 교류·협력의 확대 추세와 지방적 수준에서의 평화 추진 가능성에 주목하고 있다. 물론 경제교류라든가 생활-문화적 접촉이 빈번하다고 하여 그것이 곧 안정과 평화를 가져오지는 않는다. 때에 따라서는 대표적으로 제1차 세계대전의 경험에서 보듯이 상호간의 오해라든가 호혜성의 부재, 이익상충을 조정하는 협의체의 기능 정지 또는 민족적 자존심 때문에 폭력을 동원한 대치상태로 진행되는 경험을 많이 갖고 있다. 그래서 단순한 경제교류라든가 생활·문화적 접촉을 넘어서서 유사한 가치와 규범을 공유함으로써 정치적 동질성을 강화한다든가 아니면 외부로부터의 공통의 위협에 직면하여 공동운명체 의식을 갖게 됨으로써 평화가 더 많이 확보될 수 있으리라는 지적이 설득력을 갖는다.<sup>12)</sup>

---

인해 전쟁가능성을 그만큼 증대시킨다는 점에서도 비난을 받고 있다.(Russet 1983, 47-66)

10) 이런 시각에서 보면 한국전쟁은 1949-50년 중국의 공산화와 북한의 군사력 우위 그리고 미국의 탈극동화 의사표명(애치슨선언)으로 인해 초래된 힘의 불균형의 산물이다.

11) 탈냉전을 “적이 사라진 민주주의”로 규정하고 있는 올리히 백 2000 참조.

12) 9·11 테러에서 보듯이 직접적 폭력은 “사회구조에 내면화되어 있는 원리적 세계관의 갈등이나 경직성과 궁극적으로 맞닿아 있는 것”(이상훈 2002, 374)이 아닌가 하는 생각이 다.

그러나 동시에 굳이 기능주의 관점을 취하지 않더라도 교류·접촉의 확대를 통해 상호성이 높아지면 평화가 가능할 수 있는 영역도 그만큼 많아질 것이라는 것 또한 부정되지는 않는다. 더욱이 21세기 지구화의 흐름 속에서 교류·접촉을 제한하고 억제하는 것은 현실적으로 어렵고 무용하다. 오히려 지구화의 상호연결성에 주목하여 교류·협력을 통한 평화의 가능 영역과 전략을 찾아 나서는 것이 보다 생산적이라고 볼 것인데, 문제는 지구화가 “그때그때 국면적 요인에 의해 영향받는, 장기적 역사과정”(헬드 2002, 24)인 한, 이를 위해서는 구체적인 21세기 동북아시아의 지역 특정적이고 국면적인 논의가 요청된다. 여기서 필자는 일단 21세기 동북아시아를 1)단기적인 일차적 현안으로는 북한 변수를 축으로 하고, 2)전체적으로는 미국과 중국간의 양면적 관계 틀로 규정하고, 3)역사적·지정학적인 한반도-중국-일본간의 교류·접촉과 경쟁·건제가 혼재되어 있는 것으로 규정하고, 이러한 3가지 변수의 유동성과 상호교차성으로 인해 이른바 냉전과 탈냉전의 동시적 진행 내지는 교차라는 특징을 보이고 있는 것으로 제시하고자 한다. 교류·협력적 차원에서의 제주 평화의 섬 구상의 신평화전략은 바로 이러한 3가지 변수의 유동성 내지는 상호교차성과 관련하여 다음과 같이 그 의미와 역할을 찾아나가게 될 것이다.

하나, 단기적으로 볼 때 북한은 특히 미국의 입장에서 보면 21세기 동북아시아의 평화와 안정을 위협하는 중요한 요인이 되고 있다. 북한의 생존 여부 또는 경제개혁·개방의 진척도는 물론이고 핵무기를 포함한 북한이 대량학살무기를 생산할 수 있는 능력과 의지 모두가 동북아시아의 안정 내지는 평화와 긴밀히 연결되는 것으로 간주됨에 따라 북미관계는 동북아시아의 평화에 걸림돌이 되고 있다. 이에 따라 북미관계의 유동성과 연관 또는 “종속”(함택영 2001, 140)되어 있다고 볼 정도로 남북한관계 역시 부침을 계속하고 있다. 그러나 북한 변수와 관련하여 동북아 강대국들과 남한은 한반도의 안정과 평화라는 측면에서는 상호 이해를 같이하면서도, 미국이나 중국, 일본, 러시아 등은 동북아시아의 현상 유지와 안정에 유용할 수 있는 북한의 생존 내지는 개방에 더 많은 관심을 보이고 있는 데 반해 한국은 북한의 평화적 변화를 통한 통일 가능성 증대에도 관심을 갖는 차이가 존재한다.

여기서 북한체제의 안정화와 이를 통해 동북아시아의 평화 구축에 기

## 개 회 사

여한다는 제주 평화의 섬의 구상은 남한의 자기중심적인 ‘반(半)민족주의’<sup>13)</sup>와 20세기의 국가중심적 사고방식으로부터도 벗어나서 진정으로 평화공존과 민족사회를 중심으로 하는 ‘통(通)민족주의’<sup>14)</sup>로 나아갈 것을 요구한다. 왜냐하면 제주 평화의 섬은 남한 주도의 남북한 통일을 위한 전초기지 역할을 하는 것이 아니고 그와 반대로 한반도에 2개의 국가가 평화롭고 사이좋게 살아갈 수 있는 가능 영역과 지대를 창출하고 확대하는 데 중점을 두고 있기 때문이다. 이렇게 제주 평화의 섬 구상은 단일 민족의 단일국가화 이데올로기에서 벗어나 한반도에 2개 이상의 정부와 국가가 존재하더라도 전체적으로 유럽연합(EU)식의 국가연합을 통해 경제통합과 정치적 일체성을 증진시켜 나갈 수 있다면 그것이 곧 이른바 ‘과정으로서의 통일’은 물론이고 이를 통해 동북아시아의 안정과 평화에 기여한다는 목적의식에 기초를 두고 있다.<sup>15)</sup> 이에 따라 제주 평화의 섬 구상은 북한의 생존을 전제로 한 남북한간의 평화공존과 화해협력에 기여하기 위해서 북한에 대한 인도적 지원과 교류-협력의 확대<sup>16)</sup>는 물론이고 1996년 4월 제주도에서 김영삼-클린턴 두 대통령이 4자회담을 제안했던 것처럼 향후 제주도에서 동북아평화회담 등을 통해 북한에 대해서도 “다층적 구도”(박종철 2002, 141)하의 국제적 보장에서 일익을 담당하고자 하고 있다. .

둘, 2000년대 탈냉전기 동북아시아는 “미국-일본-중국-러시아간의 관

---

13) 1945년 이후 남한과 북한에서 제기된 민족주의는 모두가 다 “포용 메커니즘의 결여, 권력담론형 민족주의들의 극한대립적 경합성, 그리고 퇴행성의 집중적 내장 등을 상호배제적 공통성”으로 하고 있기 때문에 “민족을 위해 할 수 있는 일이 아무것도 없는” 반(反)민족적인 반(半)민족주의인 것으로 규정될 수 있다.(홍윤기 2002, 410-411)

14) 통(通)민족적 민족공동체주의와 관련하여 홍윤기는 “민족 내부적 포괄성을 확보”하는 포용성의 원칙과 “남북한 전체 인민이 민족통일의 최종 결정자”라는 민주주의적 민족주권의 원칙 그리고 “다른 민족이 보더라도 결코 거부할 수 없을 정도의 보편성을 담보하는 보편성의 원칙을 제시하고 있다.(홍윤기 2002, 409, 425)

15) 이와 관련하여 2000년 6월 남북정상회담에서 도출된 것으로서 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제간에 공통점이 있다는 합의가 향후 구체적으로 진전·실현될 경우, (이에 대한 자세한 논의는 양길현 2001, 55-77 참조) 국가연합 또는 낮은 단계의 연방제의 기구를 남과 북으로부터 등거리에 떨어져 있는 평화의 섬 제주에 설치하는 것이 여러 모로 정치적 적합성을 갖추고 있는 것이 아니냐는 생각이다.

16) 제주도는 1999년 이후 해마다 <남북협력제주도민운동본부>의 주관하에 북한에 감귤보내기를 지속하고 있고, 2002년에는 5월과 11월 두 차례에 걸쳐 총 510명의 제주도민의 방북이 이루어졌으며, 또 한라산-백두산 교차관광 시도와 한라산-백두산 공동탐사 및 남북한 고인돌 공동연구를 추진하고 있다.

계에 있어서 이익의 쟁점에 따라 견제와 협력이라는 상반된 양상”(안승국 1999, 25)을 보이고 있다. 이렇게 각 국은 쟁점별 국가이익을 중시하는 현실주의적 성향을 보이고 있지만, 적어도 냉전기와 비교할 때 특히 중국과 러시아는 미국의 독주를 견제하는 가운데서도 다강대국 간의 협조적 성향을 더 강하게 띠고 있다. 더욱이 탈냉전기 동북아시아 정세의 중심축이라고 할 수 있는 미-중관계는 냉전 시대 미-소간의 갈등적 균형과는 달리 경쟁과 협력이 교차하는 균형을 특징으로 하고 있다.<sup>17)</sup> 이와 같은 미-중간의 양면성은 중·장기적으로 보더라도 한동안 지속되리라 여겨지기 때문에 한반도의 남북한관계도 불가피하게 이와 같은 미-중관계의 양면성과 상호작용을 하면서 진행될 것으로 보아 무방할 것이다.

제주 평화의 섬 구상은 분명 이와 같은 남북한 및 동북아시아의 양면성과 유동성이라는 조건과 현실에 발맞춰 진행되어 나가야 할 것이다. 다만 제주 평화의 섬 구상은 미-중관계의 양면성 가운데서도 그 균형축이 협력 쪽으로 기울어 가는 상황과 추세 혹은 그러한 미래 가능성에 발맞춰서 추진되어 나갈 하나의 프로젝트로서 의미를 갖는다. 그렇다고 제주 평화의 섬 구상이 마냥 동북아시아의 화해-협력 추세와 연계하여 추진되는 조건부적 가능성에만 머무는 것은 아니다. 그것에는 또한 동북아시아 평화질서 구축의 가능성과 방향을 찾아 나서는 지방적 차원에서의 가능성을 찾아나서는 미래지향적인 전략으로서의 측면도 존재한다.

특히 후자의 미래지향적인 프로젝트라는 측면은 남북한 및 동북아시아의 정치-군사적 우여곡절이나 부침에 휩쓸리지 않는 제주 평화의 섬에 특징적인 일관성과 선도적 역할을 떠맡는 방향으로의 정체성을 확립할 것을 요구한다. 이를 위해서 제주 평화의 섬 구상은 혹 한반도나 동북아시아에서 긴장과 갈등이 제기된다고 하더라도 그러한 긴장과 갈등이 국면적이고 단기적인 것이라는 관점에서 바라보면서 장기적으로 동북아시아의 평화 창출과 정착을 위한 방향으로 꾸준히 지속적으로 나아가는 일관성에 초점을 맞추려고 한다. 이와 관련하여 탈냉전지향의 동북아 국제

17)견제와 협력이라는 미중관계의 양면성과 관련하여 클린턴행정부는 중국을 ‘전략적 협력 파트너’로 여겼던 데 비해 부시행정부는 ‘전략적 경쟁 상대’로 보는 차이를 보이지만, 기본적으로는 부시행정부의 파월 국무장관이 지적처럼, 미국은 중국을 “잠재적 경쟁상대임과 동시에 전략적 이익이 중첩하는 대상”으로 간주되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.(송주명 2002, 80)

## 개 회 사

정세의 흐름이라는 기회포착을 통해 구체적인 평화추진 작업이 가능할 수 있도록 하는 특정의 제도적 장치로서 ‘국제적 공조하의 무방호지구’<sup>18)</sup>로 나아가는 것도 하나의 방안으로 볼 것이다.

셋, 동북아시아는 멀리는 원나라의 일본정벌 추진과 일본의 정한론 및 대륙진출 추진 그리고 가까이는 청일전쟁을 거치면서 일본이 한반도와 만주를 식민지로 삼았던 경험으로 인해 남북한-중-일 상호간에 의구심과 경쟁의식 및 피해의식이 강하게 자리잡고 있다. 특히 경제강국인 일본과 군사대국인 중국간의 경쟁 그리고 혹 남북한이 통일될 경우 한반도의 강국화 가능성<sup>19)</sup>으로 인해 남북한-중-일간에 자민족 중심의 경쟁과 견제가 앞으로도 지속될 전망이다.<sup>20)</sup> 이렇게 남북한-중-일간의 경쟁과 견제가 하나의 상수라고 본다면, 동북아시아의 안정과 평화는 이러한 경쟁과 견제간의 조정과 균형을 가져오도록 역할을 할 수 있는 완충역 내지는 중재역이 요청된다고 하겠는데, 바로 여기서 제주 평화의 섬의 가능 영역과 역할이 존재한다.

분명 제주도가 남한의 한 부속물이라는 정치적·지리적 조건으로 인해 남북한-중-일간의 완충역 내지는 조정자적 역할이 가능할지는 의문시될 수 있다. 한반도를 포함한 동북아시아는 “냉전구도가 완전히 가시지 않고 있으며.....역내외적으로 경제-정치-군사적 충돌 가능성을 제재할 수 없(으며).....아직도 국가주의적 장벽과 문화적 편협성을 극복하지 못” (박제훈 2002, 178)하고 있는 지역이기 때문에, 이러한 동북아시아의 열악한 상황에서 과연 제주 평화의 섬의 가능 영역과 역할이 존재할는지 회의적일 수 있다. 또한 남북한-중-일이 제주도라는 특정의 섬에게 그러한 완충지 내지는 중재역의 역할과 자격을 부여할 지도 현실적으로 의문이다. 이와 같은 미래의 실현가능성에 대한 회의와 의문에도 불구하고, 만약 어느 특정의 미래 국면에서 동북아 국가들간의 경쟁과 견제를 완화

18) 국제적 공조하의 무방호지구의 가능성과 추진전략에 대해서는 양길현·장원석 2002, 214-222 참조.

19) 예를 들면 통일한국의 강국화 가능성과 관련하여 버그스텐은 “남북한이 확실하게 평화적인 통일을 이룬다면 한국의 기술·자본과 북한의 노동력이 결합해 지난 80년대 보여준 고도성장을 다시 이룰 수 있다”는 점에서 물론 “시간이 걸리겠지만 통일한국이 출현할 경우 경제적 위상에서 일본을 추월할 수 있을 것”으로 내다보고 있다.(버그스텐 2002, 10)

20) 해리슨(Harrison 2002, 304-305, 353)은 예를 들어 일본이 통일한국을 경계하는 이유로 통일한국과 중국간의 반일공조 가능성과 통일한국의 핵무장 능력을 제시하고 있다.



시켜 나갈 공간이 요청된다면, 중국이나 일본은 물론이고 한반도와도 지리적으로 일정한 거리를 두고 있는 제주도로 하여금 그러한 역할을 맡도록 할 어떤 국제적 합의가 가능할 수도 있다고 본다.<sup>21)</sup>

이와 관련한 제주 평화의 섬의 역할은 2002년부터 한국정부의 주선하에 제주도가 국제자유도시화로 시동을 걸고 있다는 데서 하나의 가능성을 찾게 된다. 우선 국제자유도시화가 진전되어 나감에 따라 제주도는 불가피하게 남북한-중-일 모두로부터 체제와 영토 또는 국민국가의 경계를 넘어선 자유평화지대로서의 자격을 부여받을 수 있다. ‘지구적 정치’<sup>22)</sup>로 요약되는 일련의 발전 과정에서 제주도는 남한이라는 특정 국가의 영토라는 차원을 부분적이거나 넘어서는 동북아시아의 자유관광-무역-금융도시로 탈바꿈하게 된다면, 이 경우 남북한-중-일 모두 이러한 제주 평화의 섬에 대해 시각을 재조정할 수 있는 여지가 존재할 수 있다는 것이다.

이렇게 동북아시아의 우호적 협력 흐름과 제주국제자유도시의 성공적 추진이 결합되는 미래의 어느 시점에서 남북한-중-일간의 지역경제공동체라든가 또는 공동안보의 다자간협력체로 나아가려는 움직임이 가시화될 때, 제주도가 공식·비공식적 차원 모두에서 동북아시아 국가들의 다양한 대화와 교류의 채널<sup>23)</sup>이자 사실상의 ‘다자회의적 기능’을 수행하는 유력한 후보지로 부상할 수 있다는 것이다. 이렇게 제주 평화의 섬 구상은 제주도의 지정학적 및 지경제적 위치와 천혜의 관광자원을 보유한 비교우위를 활용하면서 “해양과 대륙의 중간에서 교류와 소통의 매개자로서, 또한 다양하고 다층적인 국제적 갈등과 경쟁의 완충지로서, 그리고 선·후진 경제의 중간 조정자로서의 역할을 수행”(박제훈 2002, 178)함으로써 남북한-중-일간의 협력과 평화를 창출·유도·정착시키는 데 목적을 두고 있다. 이와 관련한 제주 평화의 섬의 구체적인 중재적 역할로는 남북한 제주평화회의라든가 동북아 6개국(미, 중, 일, 러, 남한, 북한) 제주평화회의의 개최와 정례화 혹은 동북아 6개국 간의 신뢰구축과 교류·

21) 예를 들면 2003년 1월 10일 북핵문제 해결방안을 논의했던 한성열 유엔 주재 북한대표부 차석대사와 빌 리처드슨 뉴멕시코주 주지사의 비공식 회동을 들 수 있는데, 이와 같은 지방의 역할과 가능 영역은 더욱 더 확대되리라 본다.

22) 지구적 정치는 국내/국제, 내부/외부, 영토적/비영토적 정치 사이의 전통적 구분에 도전하는, 이른바 시공을 가로지르는 정치적 관계의 확장을 지칭한다.(헬드 2002, 88)

23) 대화 채널은 개방적 의사소통체계를 통해 “상호반응성”(이민룡 2000, 16)을 높여나감으로써 평화를 회복해 나가는 유력한 방안의 하나로 널리 인정받고 있다.

## 개 회 사

협력을 증진해 나가는 다양한 형태의 대화들이라든가 분쟁조정기구의 설치 등으로 나타날 수 있다.<sup>24)</sup>

### III. 제주 평화의 섬: 지정 전략

#### 1. 배경적 근거

왜 제주 평화의 섬인가? 이와 관련하여 우선 제주만이 평화의 섬 내지는 평화지대로서의 자격과 역할을 부여받아야 하는 것이 아님을 명확히 할 필요가 있다. 당연히 모든 지방이 다 평화로운 생활공동체로 자리잡아야 하며, 그러한 한 모든 곳이 다 나름대로의 역할을 보유하고 있다. 다만 자원의 제약과 기능적 효용성을 고려하여 우선 어느 한 지방으로부터라도 평화공동체를 위한 작업이 시작되어야 한다면, 제주 평화의 섬이 그 하나의 방책이 될 수 있다는 데서 이 논문이 출발하고 있다. 제주 평화의 섬은 단순히 제주도내 학자나 자치단체 수준의 정책개발의 차원에서 한정된 것이 아니라 제주도민의 주체적 성찰과 자각, 중앙정부의 대동북아 정책지향 그리고 지구화의 상호연결성 속에서 구상되고 제시되고 있다. 즉, 1)제주도의 독특한 문화와 역사에 대한 현대적 해석과 재점검, 2)1970년대 이후의 관광지로서 발전해 온 제주도의 개발궤적에 대한 성찰, 3)1990년대 이후 탈냉전 지향적인 동아시아 국제정세의 흐름 속에서 제주도가 역할했던 평화 이미지 그리고 4)한국의 중앙정부가 기회 있을 때마다 제주도의 지정학적 위상과 네트워크적 교량역을 활용하고자 했던 정책 선택과 지원을 통해서 꾸준히 제기되고 구상되어 왔다.

제주 평화의 섬은 우선 제주도의 독특한 역사에 대한 성찰과 21세기 오늘날까지 부침을 거듭해 온 동아시아 국제정치적 환경에 대한 재점검에서 출발하고 있다. 우선 제주도는 한반도에 편입된 이후 20세기 후반까지 한반도의 최남단 변방이자 소외지역으로 방치되어 왔다. 한반도의 고려와 조선 왕조 모두 중국과의 상호연결에 치중하는 대륙지향적 정향

---

24) 두말할 필요도 없이 제주 평화의 섬 구상은 비단 정치군사적 차원에서 진행되는 동북아 협력뿐만 아니라 한·중·일 자유무역지대 구상 등 동북아경제협력체 설립 논의와 관련해서도 그 가능 영역과 역할을 찾을 수 있다.

을 띠었기 때문에 해양으로의 진출 가능성을 매개할 수 있는 징검다리로서의 제주도의 역할과 활력은 봉쇄되고 저지되었다. 제주도의 가능성은 부분적으로는 1945년 해방 이후 부가된 한반도의 분단과 냉전의 도래로 인해 남한이 북한은 물론이고 중국이나 만주, 시베리아로의 진출이 봉쇄됨으로써 주어졌다. 남한이 미국과의 종속적 연계로 인해 서방으로 향하게 되면서 일본과 태평양을 통해 미국으로 그리고 대만과 남지나해를 거쳐 인도네시아, 필리핀 등지로 진출해 나감에 따라 제주도는 일약 남한의 해양시대의 첨병으로 역할할 수 있는 가능성이 모색된다. 박정희 정부와 전두환 정부 그리고 김대중 정부 모두 제주도의 자유항 내지는 국제자유도시로의 가능성을 타진하고 전략을 모색하게 되는 것이 그것이다.

제주 평화의 섬은 이렇게 지난 천년 동안 동안 방치되어 왔던 제주도의 가능성을 찾아 21세기에 제대로 자리 매김하려는 시도의 하나로서 탐라 시대 제주도가 한-중-일을 잇는 동방교역로의 역할을 담당했었다는 점에 주목을 하고 있다.<sup>25)</sup> 박정희정부 이래 제주도의 자유항 문제가 거론되기만 했을 뿐 구체적으로 추진되지 않은 이유는 냉전 상태의 동북아시아 국제정세가 제약을 하기도 했지만 또한 한국의 경제적 역동성의 수준이나 정보통신 및 물류의 비용을 고려할 때 시기상조였을 지도 모른다. 그러나 20세기 말 탈냉전의 진행과 정보통신혁명의 진전은 지구화의 흐름을 더욱 가속화시킴으로써 제주도의 ‘원거리행위 가능성’을 확대시켜 주었고, 그럼으로서 21세기적 의미에서 제주도가 새로운 동방교역의 교량 역할을 할 수 있는 가능성을 높여주고 있다.<sup>26)</sup> 이렇게 20세기 말 아시아·태평양 시대에 부가하여 새로이 동북아의 위상과 중요성이 커지면서 제주 평화의 섬 구상은 경제적 교류-협력이라든가 자유무역지대와 같은 경제공동체의 차원뿐만 아니라 동북아시아의 평화공존과 국제공조를 추구하는 다자간안보공동체<sup>27)</sup>의 설립으로 나아가는 일련의 지구화

25) 삼국지 위지 동이전과 왜인전 들 문헌기록에 따르면 기원전후부터 10세기 중반에 이르기까지 제주는 한국 본토 그리고 왜를 연결하는 동방교역로의 한 축이었다. (『제민일보』, 2002년 11월 13일, 19면)

26) 이런 맥락에서 볼 때 2002년 제주에서 추진되고 있는 민관합작의 제주지역항공사 설립 구상은 제주를 오가는 비용의 절감과 네트워크의 확대라는 측면에서 상당한 타당성(제주도/교통개발연구원 2002 참조)을 보유하고 있는 프로젝트인 것으로 판단된다.

27) 2003년 1월 10일 모스크바에서 푸틴 러시아 대통령과 고이즈미 일본 총리간의 정상회담에서도 동북아안보에 관한 다자간협의체 설립구상이 협의되었다.

## 개 회 사

흐름의 연장선 상에 위치하게 된다.

제주 평화의 섬이 동북아시아의 국제정세를 활용하면서 미래지향적 비전을 제시하고자 하는 또 하나의 역사적 맥락은 동아시아 냉전구도의 희생양이라고 할 수 있는 4·3의 비극에서 찾게 된다. 물론 20세기 후반 한반도는 4·3사건 말고도 1950년의 한국전쟁 등 숱한 비극과 억울한 희생으로 점철되어 있기 때문에 한반도의 각 지방은 각각 나름의 역사적 맥락에서 평화를 향한 의미와 운동을 추구해 나갈 자격과 역할을 부여받고 있다. 다만 제주도의 4·3사건은 희생자를 최소한으로 잡더라도 인구 10명 당 1인이 죽어가는 최대의 비극이라는 점에서 그리고 21세기가 도래한 오늘날에도 아직도 4·3 문제의 해결이 진행 중에 있다는 점에서 제주 평화의 섬 구상은 4·3과 긴밀히 연결되면서 추진해 나가는 중요한 과제를 갖고 있다. 4·3의 비극에서 도출되는 교훈과 사명감은 자기중심성에서 비롯된 냉전 시대의 비극을 넘어서서 평화공존의 탈냉전을 열어가는 제주도민의 평화지향적이고 화해·협력적인 방향으로의 미래상과 관련된다.

탈냉전 지향적인 21세기로의 전환 시점에서 제주 평화의 섬이 각광을 받게 된 또 하나의 이유는 1990년대 동북아 국제정세가 냉전에서 탈냉전으로 이행해 나가는 길목에서 제주도의 지정학적 위상이 예상외의 역할을 하였다는 경험으로부터 나온다. 제주도의 지정학적 위상이란 제주도가 한·중·일의 연결고리에 위치하고 있으며 지리적으로 서울로부터 일정하게 거리를 유지하고 있다는 것이다.<sup>28)</sup> 여기에다 제주도는 천혜의 청정한 관광자원과 정부의 지원속에서 인프라를 충분히 갖추고 있어 동아시아에서 국제적인 관광지로서 손색이 없다. 이러한 지정학과 관광인프라를 갖춘 호조건 속에서 1990년대 냉전에서 탈냉전으로의 이행기에서 동아시아의 주요 정상들이 제주도를 방문하여 동아시아의 평화체제 구축을 논의하고 방안을 제시함으로써 제주 평화의 섬의 자리 매김이 가능하게 된다. 1991년 4월 구소련의 서기장인 미하일 고르바초프가 제주도를 방문하여 노태우대통령과 한소정상회담을 갖는 것을 시발로 하여 1995년 11월 강택민 중국 국가주석, 1996년 4월 북한에 대해 4자회담을 제의했

28) 제주도는 “베이징·상하이·도쿄·오사카 등 동아시아 주요도시에 인접한 중심적 위치로서 2시간 이내 비행거리에 인구 5백만 도시가 18개나 위치”(정종환 2002, 23)하고 있다.

던 김영삼-클린턴 대통령간의 한미정상회담(김영삼-클린턴)과 그에 이은 1996년 6월 김영삼-하시모토간의 한일정상회담 그리고 1999년 10월 오 브치 게이조 일본총리 방도 등 2002년까지 10개국에서 13명의 정상급 인 물이 제주도를 방문했다.

2000년 6월의 김대중-김정일간 정상회담 이후 9월에는 제주도에서 제 1차 남북한 국방장관회담과 제3차 장관급회담이 개최되었고 그 이후에도 남한과 북한간의 대화와 교류의 매개고리로서 제주도의 역할 가능성이 크게 증대되었다. 특히 6월 남북정상회담에서 합의된 바대로 북한의 김 정일 국방위원장이 서울답방이 이뤄질 경우 제주도를 방문할 가능성이 적지 않가. 또한 혹 김정일의 서울 답방이 어렵다면 우회적으로 제주를 방문함으로써 김정일의 답방 약속이 실현되어 남북한 화해·협력의 기틀 을 마련하는 데 도움이 되도록 하자는 방책도 널리 제기되고 있다. 이렇 게 제주도가 남북한을 포함하여 동아시아 평화체제 구축을 위한 다자간 회의와 네트워크의 연결고리로서 역할할 수 있는 가능성이 커질수록 그 만큼 제주 평화의 섬 구상은 이러한 국제적 평화 이미지를 더욱 확대· 발전시켜 나갈 중요한 기획이자 유용한 영역으로서 자리를 굳히게 된다.

여기에다 제주 평화의 섬이 부상하게 된 또 하나의 배경을 들면 제주의 독특한 문화에 대한 현대적 재조명과 함께 1970-80년대의 무분별한 개발붐에 대한 반성에서 찾을 수 있다. 주지하다시피 지난날 제주도는 도둑과 거지 그리고 대문이 없다는 제주 특유의 3무(無)적 생활상의 특 성을 보유하고 있었다.(양중해·현용준 1983, 14-18) 3무의 특성을 현대 적으로 재해석할 때, 그것은 한마디로 ‘상부상조의 공동체주의’를 강조하 는 규범이자 그러한 삶의 실현인 것으로 요약된다. 첫째, 도둑이 없다는 것은 폭력과 사기로 남의 것을 무단 탈취하지 않는다는 것이기 때문에 그것은 일종의 사회적 영역에서 정의를 실현하고 폭력을 배제한다는 것 을 뜻한다. 둘째, 거지가 없다는 것은 제주도 전체적으로 각자 근면하고 검약한 생활을 영위하고 있다는 것이며 또한 무위도식하지 않고 노동을 통한 주체적 삶의 과정이 하나의 규범으로 정착하고 있었다는 것을 뜻한 다. 셋째, 대문이 없다는 것은 남의 집에 무단 침입하지 않고 자율적으로 법질서를 유지해 나가며 타인의 삶을 존중하고 나아가 서로가 상호신뢰 속에서 하나의 공동운명체로서 자족하고 있었음을 뜻한다. 이렇게 3무의

## 개 회 사

특성을 현대적으로 해석하여 개인간, 집단간 그리고 국가간 관계에 적용할 때 그것은 소극적인 의미와 적극적인 의미 모두에서의 평화와 깊게 연관된다. 이는 제주 평화의 섬 구상이 제주의 독특한 상호신뢰와 상부상조 그리고 비폭력의 공동체적 문화전통을 활용하고 재현하려는 프로젝트로서도 의미를 갖는다는 것을 뜻한다.

제주의 현대사를 돌아보면 특히 1970년대 이후 관광지로서 발돋움해 나가면서 제주도는 관광개발에 부응하여 곳곳이 근대화해 나갔다. 그 옛날 ‘사람은 나면 서울로, 말은 나면 제주로’ 얘기될 정도로 제주도는 화산토의 척박함과 지리적 격리 그리고 중앙의 수탈과 방치로 인해 사람들이 모여 사는 자아실현의 장소이기 보다는 밖으로 나가지 못해 숙명적으로 살아나가야 하는 유배지였다. 앞에서 3무의 특성을 긍정적이고 건설적으로 재해석했지만, 이를 부정적으로 보면 3무의 특성이란 너무도 가난해서 줄 것도 없고 배앗을 것도 없으며 지킬 것도 없을 정도로 서로가 가난이 평준화된 삶을 살아왔던 삶의 특성이기도 했다. 자연에 적응하고 어찌다 같이 살게 된 이웃과 화해·협력하지 않으면 삶의 가능성도 의미도 존재하지 않았던 열악한 환경은 특히 혈연과 지연에 토대를 둔 공동체를 강화시키는 요인으로 작용했다. 그러나 1970년대에 불어닥친 관광개발 열풍은 제주도가 어떻게 해서든 떠나야 할 유배지가 아니라 누구나 찾아 와서 즐기고 살고 싶은 천혜의 터전으로 부상하게 만들었다. 이제 제주도내 감귤재배를 통해서든, 제주도 중산간 지역의 개발을 통해서든, 아니면 제주의 청정하고 아름다운 풍광을 팔아 먹든, 제주에 대한 외부의 투자와 개발로 인해 제주도의 땅 값은 치솟았고 제주도의 가치는 올라갔다.

이렇게 투자와 개발이라는 측면에서 제주도의 가치가 올라갈수록 그것이 제주도의 자연환경과 미풍양속이 훼손되고 제주의 정체성이 흔들리게 되자 이에 대한 반응으로서 제주도의 청정과 자연을 지키자는 의식과 운동이 태동하는 것은 당연하고 자연스런 것이었다. 개발과 보존을 둘러싼 각기 나름대로 일리가 있는 논리와 주장은 1991년 제주개발특별법의 제정을 둘러싸고 격돌하게 되었으며, 이를 전후하여 크게 개발론자와 환경론자로 구별되는 두 개의 주장은 상호간에 불신과 무시 그리고 적대로까지 발전해 갔다. 이러한 도민사회내 반목과 대립이 격화되는 상황에서 제주 평화의 섬 구상은 1980년대식의 개발과 보존이라는 이분법적 대결

을 지양하고 제주도를 다른 차원의 역할과 미래가능성에 주목하고 있다. 제주도의 자연환경을 훼손하고 팔아먹는 관광개발이 아니라 자연환경과 더불어 인문학적 그리고 사회과학적 가치 증대를 통해 제주도의 미래를 재정립해 나가자는 것이다. 제주관광의 미래와 관련하여 자연과의 조화와 체험을 강조하는 자연친화적인 생태관광의 중요성이 부각되었고 인문학적으로는 제주의 문화와 관련시키는 문화관광을 강조하는 것으로 나타났다. 그리고 관광자원의 인프라 구축과 함께 물류와 금융거래와의 연관을 강조하는 경제경영적 시각을 통해서 마침내 관광-물류-금융을 중심으로 한 제주국제자유도시로의 진전이 제주 미래의 가능성으로 설정되기에 이른다. 제주 평화의 섬 구상은 이와 같은 환경학적, 인문학적 그리고 경제경영학적 차원에 덧붙여 국제정치-평화학적 시각에서 제주의 미래를 한단계 확대하고 재편하려는 시도이다. 즉 제주 평화의 섬 구상은 제주의 청정성-토착성-지정확성을 평화 이미지와 결합시켜 동북아시아 평화구축의 토대이자 기지로서 활용해 나가는 과정에서 제주의 생명산업인 제주관광의 미래를 보완하여 나간다는 제주의 생존전략의 하나로 자리 잡게 된다.

마지막으로 제주 평화의 섬 구상이 각광을 받게 된 또 하나의 이유는 그것이 21세기 정보화와 지구화라는 시대적 도전에 대한 제주도의 적응이자 대응이라는 주체성과 미래지향성에서 찾을 수 있다. 특히 2002년 4월 지구화에 대응하여 국제적인 관광-물류-금융-교육 도시로서 출범한 제주국제자유도시화가 영종도나 송도와 같은 다른 도시의 경제특구라든가 개성-파주간 자유무역지대 추진(『대한매일』, 2003년 1월 6일, 1면)과는 다른 차별적 모델로서 평화의 섬을 병행한다는 데에 제주 평화의 섬 구상이 갖는 정책적 의미가 남다르다는 것이다. 제주도의 국제자유도시화가 단순히 관광지나 물류중개지 또는 역외금융지에 머물지 않고 동아시아의 평화와 교류·협력의 첨병이자 전초기지로서 역할해 나간다는 것은 그만큼 평화실현의 가치와 당위성과 연결되어 제주도의 대외적 이미지 증대와 위상강화를 가져오는 데 도움이 될 것이다. 이와 같이 이미 21세기가 국민국가의 역할에 대한 보완으로서 지방이 부상하는 흐름과 동아시아 지역내 상호연관의 증대라는 시대적 변화를 보이고 있다면, 경제적 측면에서의 국제자유도시화와 함께 정치적 측면에서 평화의 섬을 상호 동전의 양면처럼 동시에 추진해 나갈 때 제주도는 더욱 더 한국의

## 개 회 사

변방이 아닌 동아시아 세계를 연결짓는 중심으로서 고차원의 기능을 수행하는 데 유리할 수 있을 것이다. 항공우주기술의 발전과 인터넷을 통한 정보화 흐름은 제주도로 하여금 지난날 섬으로서의 제주도가 받았던 환경상의 제약을 넘어서서 교류-협력의 21세기 환태평양 내지는 동북아 시대를 열어 가는 전위로서 역할하도록 새로운 위상을 제시하고 있다는 데에 제주 평화의 섬 구상이 존재한다.

### 2. 법적 근거와 역할

제주도를 ‘세계 평화의 섬’으로 지정해야 하는 배경적 근거를 앞에서는 제주도의 역사적 배경과 지정학적 위상의 활용 그리고 기능적 역할의 증대라는 차원에서 살펴보았다. 21세기 탈냉전과 지구화 그리고 제주도의 국제자유도시화라는 세계와 지방간의 연계 및 활용이라는 측면에서 중앙정부가 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정해야 할 이유를 재정리하면 다음과 같다.

앞에서 살펴보았듯이 제주도를 경제적으로 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 이미 박정희정부 시대부터 논의되고 모색되어 왔지만, 제주도의 국제정치적 활용에는 관심이 없었다. 그러나 1990년대 동아시아에서도 탈냉전 가능성과 전략이 모색되면서 제주도가 한반도내 다른 지역보다 비교우위를 갖고 있음이 확인되면서 중앙정부 차원에서의 보다 많은 지원과 제도적 틀 제공이 요청되었다. 세계 평화의 섬 지정은 이렇게 단순히 제주도의 문제가 아니라 한반도의 운명과 결부되고 나아가 동아시아의 국제정세와 연관되면서 제주도의 평화 이미지 제고를 통해 제주도의 국제적 위상 강화를 가져올 수 있고, 그럼으로써 제주 평화의 섬은 대한민국 정부가 남북한 및 동아시아의 평화를 정착시켜 나가는 데 기여할 여지를 확대시켜 준다는 점에서 그 필요성이 제기된다.

둘째, 주지하다시피 2002년 중앙정부는 제주국제자유도시라는 미래발전전략을 수립하여 추진해 나가고 있다. 제주국제자유도시 역시 단순히 제주도의 발전에만 국한되는 지방적 프로젝트가 아니다. 그것은 한국이 각 지방별로 특화되고 순기능적인 비교우위를 통해 지방의 균형적 발전을 통해 한국의 경제적 역동성을 보다 극대화하자는 장기전략의 하나이면서 동시에 세계경제가 자유무역지대로 나아가는 지구화 추세에 발맞



취서 각 지방으로 하여금 보다 독자적으로 세계경제의 흐름을 포착하고 활용해 나가도록 길을 터주고자 하는 국가적 차원의 대형 기획이다. 이러한 각 지방별로 특화된 발전전략의 하나로서 제주도에서 제일 먼저 시작된 국제자유도시화는 경제적 규제완화와 자유교역을 통해 번영을 도모해 나가는 기존의 경제특구나 자유항과는 다른 제주형의 특화된 경제발전모델을 찾아나서야 한다. 이러한 특화의 하나로서 제주국제자유도시는 한반도를 포함한 동아시아의 평화를 동시에 추구해 나간다는 국제적 브랜드를 확보함으로써 제주국제자유도시의 차별적이면서 특유한 제주형 발전을 추진해 나가기에 용이하고 바람직하다는 점에서 제주도를 세계 평화의 섬으로서의 지정하는 것이 요청된다.

셋째, 제주도를 평화의 섬으로 지정을 하게 되면 그만큼 제주도의 국제자유도시화를 추진해 나가는 데 있어 한국정부의 확실한 보증과 국가적 차원의 지원이 보장되도록 함으로써 제주도에 대한 국제적 신뢰를 증진시키고 투자의 안정을 도모해 나가는 데 유리할 수 있다. 이렇게 중앙정부 차원의 보증과 지원의 제도화는 기회가 주어질 때마다 제주도가 경제적 차원과 결부되면서 국제정치적 위상의 강화와 역할 증대로 나아가도록 하는 데 유용하게 작용할 수 있다. 이미 정치와 경제 그리고 문화가 서로 영역을 달리하면서도 긴밀히 연관되어 발전해 나간다는 점에서 보면 더욱 세계 평화의 섬으로서의 지정은 제주도의 국제자유도시화의 성공을 뒷받침하는 지렛대로 활용되면서 결국 다른 지방의 특화된 발전전략에도 유의미한 시사와 함께 다른 나라의 지방과 손잡고 화해-협력을 향한 공동보조를 맞추어 나갈 수 있도록 하는 대표 선수로 역할하는 데도 큰 도움이 될 것이다.

이렇게 중앙정부 차원에서도 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 충분한 가치가 있지만 또한 세계 평화의 섬 지정은 지구화의 흐름에 대한 고차원의 전략으로서 의미가 크다. 지구화의 흐름 속에서 전세계적 수준의 광범한 인적-정보 교류와 세계시민사회적 운동의 광범한 확산이 기정화되고 있는 만큼 제주도가 이러한 흐름을 유치-수용하여 나가야 한다는 것은 필지의 것이다. 이런 맥락에서 제주도는 2003년에 완공될 제주제주컨벤션센터의 국제회의적 기능을 적극 활용하는 한편 평화 관련 교육 및 훈련, 평화 관련 운동의 세계적 유대망의 확보에 나서고자 다양한 기획과 사업을 추진 중에 있다. 바로 여기서 제주도를 세계 평화의

## 개 회 사

섬으로 지정하게 되면, 평화와 관련된 국제회의를 개최하고 평화 관련 국제기구를 제주도에 유치함으로써 이를 통해 제주도를 오가는 인적-정보 교류와 관광을 결합시키는 데 유용하다는 것이다. 이렇게 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정함으로써 가능할 수 있는 지구화 대응적 차원에서 몇가지 역할을 보면 크게 3가지로 요약될 수 있다.

첫째는, 제주 평화의 섬 지정을 통해 제주도가 동아시아에 있어 쌍방간 또는 다자간 개방적 의사소통 장소이자 제도화된 대화채널로서 역할할 수 있다는 것이다. 특히 제주 평화의 섬이 일차적으로 염두에 두고 있는 ‘동북아평화회의’는 동북아 다자안보 협력체 구상의 시발로서 의미가 있는 것이며, 더욱이 이러한 다자간 협력체 구상은 1988년 노태우대통령이 제43차 유엔총회에서 ‘동북아평화회의’의 창설을 촉구한 이래 지속되고 있는 한국의 동북아 평화공존 전략의 연장선상에 있다.

둘째로, 제주 평화의 섬 지정을 통해 제주 평화의 섬은 남북한관계의 진전에 크게 한 몫할 수 있는 여지를 그만큼 넓혀나갈 수 있다. 제주도는 국제적 관광지로서 북한 사람들의 방문 선호 지역임이 여러 경로를 통해서 확인된 바 있고,<sup>29)</sup> 김정일 국방위원장도 향후에 제주도를 방문할 의향이 있음을 내비친 것으로 전해지고 있다. 그렇다면 제주도가 북한측 인사에 대한 경호와 신변보장 등이 용이하고 각종 인프라가 잘 구축되어 있기 때문에 가장 중요하게는 남북정상회담의 장소로서 그리고 이에 수반하여 각종 장관급회담의 장소로 제주도를 황용해 나가자는 주장이 설득력을 갖게 되는데, 그럴수록 세계 평화의 섬 지정을 통해 평화와 관련하여 제주도에게 독특한 위상을 부여하는 것이 한 방책이라는 것이다.

셋째로, 세계 평화의 섬 지정은 동북아평화정상회담, 동북아평화외상회담, 동북아분쟁조정기구의 사무국 등 향후 동아시아 평화 관련 기구의 유치를 놓고 다른 나라와 경합할 때 국가에 의해 제주 평화의 섬이 지정되어 있고 그에 따른 인프라가 구축되어 있다면 유치가 보다 정당하고 용이할 수 있다는 데에서도 그 필요성이 제기된다. 비단 정치적인 영역에서뿐만 아니라 경제적인 협력은 물론이고 환경문제나 해양분쟁의 평화적 해결을 위한 다자간 국제기구와 운동이 제기될 때 세계 평화의 섬으

29) 고성준(2000, 53)은 제주에 대한 북한 주민들의 이러한 선호를 활용하여 “북한 동포들이 남북한의 통일에 앞서 제주에서 통일공동체를 느낄 수 있는 지역으로 제주를 개방한다는 <한라개방선언>”을 제안하고 있다.

로 지정된 제주도에 잘 갖추어진 시설과 지원을 받으면서 활동할 수 있도록 하는 것도 제주 평화의 섬의 역할과 관련하여 유용한 것으로 파악될 수 있다.

이러한 고려와 역할 가능성 그리고 전략을 반영하여 이미 2000년 1월 28일 제정된 <제주도개발특별법> 제52조와 2002년 1월 26일 통과된 <제주국제자유도시특별법> 제12조에 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다는 조항이 들어가 있다. 즉, “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다”는 것이다. 문제는 특별법의 법 규정을 어떻게 정치·행정적으로 실행에 옮길 수 있도록 제도화하느냐 하는 것인데, 이와 관련해서 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하는 문제는 중앙정부의 결단에 달려있지 않은가 하는 생각이다. 그리고 이러한 결단이 보다 앞당겨 질 수 있는 여지는 결국 제주도민들의 미래비전적 차원에서의 수용과 지지가 필수적이라고 본다. 물론 제주 지방자치단체의 보다 용의주도한 자료 준비와 꾸준한 섭외도 중요하다.

### 3. 추진과 관련한 몇가지 고려사항

제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하도록 하기 위해 지방자치단체가 무엇을 어떻게 할 것인가에 대해서는 여기서 필자가 어떤 정책을 제시하기보다 이와 관련된 몇가지 고려사항을 논의에 부친다는 측면에서 제시하고자 한다.

우선 세계 평화의 섬 지정은 순전히 행정상의 절차만을 보면, 제주도 요청-->건설교통부장관-->관련부처(외교통상부, 통일부 등)-->국제자유도시추진위원회 심의-->대통령 승인을 통해서 진행될 것으로 보인다. 이는 곧 세계 평화의 섬과 관련한 업무내용은 외교통상부나 통일부와 관련이 깊은 반면에 실제적인 절차상의 주된 업무는 건설교통부에 맡겨져 있다는 데에 어려움이 있고 복잡함이 더 크다는 것을 의미한다. 이는 또한 국제자유도시와 세계 평화의 섬간의 보다 유기적인 관련성과 상호보완성이 중시되어야 한다는 것을 뜻하기도 한다. 그리고 이렇게 다양한 부서들의 견해와 방침이 다르게 적용될 수도 있다는 것은 그만큼 이러한 다양한 견해와 방침을 조정하고 통합해 나가는 대통령의 인식과 결단이

## 개 회 사

가장 중요할 수 있다는 것을 뜻하기도 한다. 그렇다면 세계 평화의 섬 지정과 관련한 제주도의 준비는 대통령의 수준과 각 부처별 수준으로 나누어 하나의 통합된 준비들과 함께 부문별 대응전략을 동시에 추진해 나가야 할 것이 요구된다고 하겠다. 이 부문에 대한 구체적인 작업과 청사진은 제주도청의 공무원만으로는 어렵고 중앙부서 공무원들의 조언과 전문가들의 정책제언을 담아내는 준비가 요청된다고 하겠다.

둘째, 세계 평화의 섬으로 지정을 받기 위해서 준비를 해 나가는 데 있어 유념할 또 하나의 사항은 세계 평화의 섬 지정을 통해서 정부가 해 줄 수 있는 것이 무엇인지에 대한 분명한 사전 정리가 있어야 할 것이다. 평화의 섬 지정과 관련하여 제주평화의섬추진위원회(2002, 7)에 제출된 초안자료에 의하면, 세계 평화의 섬으로 지정하게 되면 정부는 최소한 1)평화사업 시행에 필요한 남북평화센터(재단) 설립, 2)평화사업에 필요한 국가의 전문인력지원, 3)제주평화포럼의 정례적 지원, 4)동북아평화외상회의 등 평화사업 추진에 따른 행-재정적 지원 등이 있어야 하는 것으로 제시된 바 있다. 그러나 필자는 세계 평화의 섬 지정이 이렇게 중앙정부로 하여금 재정적 지원을 의무화도록 하는 것이 되면 될 수록 그만큼 지정은 어려울 것이다. 그래서 우선은 상징적 차원의 지정이라도 받는 방향으로의 접근이 더 유용한 것이 아닌가 하는 생각이다. 제주 평화의 섬은 우선 상징으로부터 시작하여 구체적인 국면에서 평화와 관련 사업이나 사안과 연계되면서 그때마다 중앙정부로부터의 지원을 받아내는 근거로서 활용한다는 것이 보다 유용하고 실현가능한 접근이 아닌가 하는 생각이다.

셋째, 평화의 섬 지정을 이렇게 보다 용이하게 상징적인 수준에서 접근해 나간다고 한다면 구체적으로 언제쯤 대통령이 지정을 선언하도록 제안할 것인가 라는 구체성에 직면하게 된다. 필자가 보건대 가장 극적이고 상징적인 시기는 김정일 위원장이 제주도에 방문하게 되면 그 때 노무현 대통령이 김정일 위원장과 함께 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정한다고 공동 선언하는 것이 유용하다고 본다. 다만 이것은 마냥 지정 시기를 김정일 위원장의 서울답방에 연계되는 불확실성 때문에 언제나 가능할 지 모르는 상태에 맡겨진다는 점에서 문제가 있다. 그래서 필자는 한편으로는 언제든지 김정일 위원장의 서울답방에 대비하는 준비와 함께 또 하나의 용의주도한 추진 일정을 갖고 준비를 하는 것이 유용하다

는 생각이다. 이 점에서 제주도가 2001년 성공적으로 치른 바 있는 제1회 제주평화포럼<sup>30)</sup>에 이어 2003년에 제2차 세계평화포럼을 다시 성공적으로 치른 이후 2005년 제3회 제주평화포럼에서 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정해 나간다는 제주평화의섬추진위원회(2002)의 시간표도 일리가 있어 보인다. 다만 이러한 시간표가 2005년을 목표로 한다는 고정된 일정에 얽매이지 말고 언제든지 기회가 주어지면 세계 평화의 섬 지정을 선언할 수 있도록 하는 준비가 있어야 한다는 것이다. 특히 2003년에 노무현 대통령이 취임한 후 혹 김정일 답방이 검토되고 거론될 때마다 제주 평화의 섬 지정도 그에 수반한 하나의 의제로 들어갈 수 있도록 하는 준비와 방침이 요청된다고 하겠다.

넷째, 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하는 데는 제주도민의 지지로부터 시작하여 제주도청의 의지도 한 몫 할 수 있다. 이와 관련하여 제주 평화의 섬 지정과 관련한 업무를 어느 부서에서 맡는가 하는 실무적 차원의 고려도 있어야 할 것인데, 바로 여기서 도청 공무원의 한계가 존재한다. 도청의 공무원은 많은 경우 자리이동이 자주 이루어지기 때문에 어느 한 사람이 지속적으로 이 일을 맡아 전문화된 안목과 갖고서 추진을 해 나가기가 쉽지 않다. 그렇기 때문에 오히려 도청의 공무원이 인사이동으로 자리가 바뀌어도 제주 평화의 섬 사업을 전문적으로 맡아서 추진해 나갈 사무국이 필요하게 된다. 평화의 섬 관련 사업을 전담할 전문인력을 채용하여 이로 하여금 평화의섬 관련사업을 유기적으로 관계시켜 나가고 평화의 섬 지정과 관련한 추진전략과 각종 자료가 정리와 일정의 준비 등의 일을 맡도록 할 필요가 있어 보인다. 빠른 시일 안에 전문인력을 채용하여 <평화의섬 사무국>으로 하여금 1)제2회 제주평화포럼 준비, 2)가칭 제주남북평화재단 설립 준비, 3)세계 평화의 섬 지정을 위한 여건 조성과 관련하여 기본계획안 작성, 4)제주밀레니엄관 관리·운영방안과 관련한 의견수렴 등 다양한 일을 준비하고 정리해 나가는 것이 필요하다고 본다.

#### < 참고문헌 >

30) 제1차 제주평화포럼에서의 발표와 논의는 제주발전연구원에서 『동북아시아 공동평화와 변영』(서울: 오름, 2002)이라는 책자로 발간하였다.

## 개 회 사

- 강근형. 1998. “제주 평화의 섬의 국제정치적 배경과 구축전략,” 1998년 2월 27일 제주대 동아시아연구소 주최 <평화의 섬 구현을 위한 실천 전략 모색 워크숍> 에서의 발표 논문.
- 갈통, 요한 지음, 강동일 외 옮김. 2000. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘.
- 고성준. 2000. “미국의 동아시아 정책변화와 한반도에 관한 연구,” 『동아시아연구 논총』. 제11집.
- 김부찬. 2002. “제주 평화의 섬 유형과 정책적 과제,” 『법과 정책』 제8호.
- 김여선. 2002. “경제특별구역의 개념에 대한 연구: 제주국제자유도시를 중심으로,” 2002년 11월 2일 제주도의회 교육관광위원회 주최 <제주국제자유도시 추진과 대응방안> 제주도의회 정책세미나에서의 발표 논문.
- 『대한매일』, 2003년 1월 6일,
- 박제훈. 2002. “동북아 경제교류·협력의 가능성과 전망,” 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디로 갈 것인가?』. 서울: 동녘.
- 박종철. 2002. 『미국과 남북한』. 서울: 오름.
- 버그스텐, 프레드. 2002. “긴급대담: 세계는 어디로,” 『조선일보』, 2002년 10월 12일.
- 백준기. 2002. “러시아의 한반도 정책-역사성과 현실성,” 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디로 갈 것인가?』. 서울: 동녘.
- 새천년준비위원회. 2000. 11. <새천년 평화개념의 정립을 위한 연구>. 새천년정책 연구보고서 I-1.
- 송주명. 2002. “세기 전환기 일본의 동아시아 정책과 한반도 정책,” 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디로 갈 것인가?』. 서울: 동녘.
- 심재권. 1996. 『한반도 평화를 위하여』. 서울: 한울.
- 안승국. 1999. “동북아지역 동향,” 서울대 국제지역원 편, 『아시아·태평양 1998-1999』. 서울: 서울대학교출판부.
- 양길현. 2001. “신남북시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제,” 『국가전략』. 제7권 4호.
- 양길현. 2002. “제주 평화의 섬 구축, 해군전략기지건설 바람직한가?” 7

- 월 24일 제주경제정의실천시민연합 주최 <화순항 전략기지 건설 관련 긴급토론회>에서 의 발표 논문.
- 양길현·장원석. 2002. “제주 평화의 섬 구상과 평화적 수단에 의한 전략,” 『한국 과 국제정치』. 제18권 제4호, 가을.
- 양중해·현용준 외. 1983. 『제주도민의 3무정신』. 제주도.
- 울리히 벡, 정일준 옮김. 2000. 『적이 사라진 민주주의』. 서울: 새물결.
- 이민룡. 2000. 12. 31. 『남북한의 평화공존 전략 비교분석』. 육군사관학교 화랑 대연구소.
- 이상훈. 2002. “남북한 현대철학과 통일,” 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디 로 갈 것인가?』. 서울: 동녘.
- 이재봉. 2000. “웁긴이의 말,” 요한 갈통 지음, 강동일 외 옮김. 2000. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘.
- 제주남북평화센터(가칭) 설립을 위한 기본계획. 2002. 제주발전연구원.
- 제주발전연구원. 2002. 『동북아시아 공동평화와 번영』. 서울: 오름.
- 제주도/교통개발연구원. 2002. <제주도를 거점으로 하는 국내선항공운송사업의 타 당성에 관한 연구-최종보고서>. 2002. 2. 10.
- 제주평화의섬추진위원회. 2002. <세계평화의섬지정 실행 기본 구상(초안)>. 2002 년 12월 제주평화의섬추진위원회 회의자료.
- 정중환. 2002. “제주 국제자유도시의 추진과제,” 『국제문제』, 9월호. 『제민일보』, 2002년 11월 13일.
- 제성호. 1997. 『한반도 비무장지대론』. 서울: 서울프레스.
- 함택영. 2001. “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체 의 모색,” 5월 11일 <남북정상회담과 한반도 평화> 제6차 세종국가전략 포럼 에서의 발표 논문.
- 헬드, 데이비드 · 앤터니 맥그루· 데이비드 골드블라트· 조너선 페라턴 지음, 조 효제 옮김. 2002. 『전지구적 전환』. 서울: 창작과비평사.
- 홍윤기. 2002. “민족주의와 통일이념,” 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디 로 갈 것인가?』. 서울: 동녘.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in the World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Galtung, Johan. 1968. "Peace," in David L. Shills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.11. New York:

## 개 회 사

The Macmillan Company and The Free Press.

Harrison, Seilg. S. 2002. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press.

Overview of HDR 1994, "An Agenda for the Social Summit," <http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/e94over.htm>.(검색일 2002-12-08)

Palme Commission. 1990. "Final Statement of the Palme Commission on Disarmament and Security Issues," *Disarmament*, Vol.XIII, No.1.

Russet, Bruce. 1983. *The Prisoners of Insecurity: Nuclear Deterrence, the Arms Race and Arms Control*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.