

제주 국제자유도시 이념으로서 평화의 섬*

김진호**

I. 서론

미래 국제사회에서 한국의 역할과 기능이 더욱 증대될 것이라고 보면, 지방자치단체도 지역에서의 종합경영주체와 국제관계의 행위자로서의 역할이 점점 더 커질 것이다. 이러한 국가간, 지자체간, 그리고 민간차원에서의 빈번한 접촉의 결과 앞으로 지구촌의 주요도시가 각자의 문화적 지역적 특성을 보전하면서 국제화·세계화의 거점도시로 부상하게 될 것이다. 그리고 그 양태도 다양하게 부각될 것이다.¹⁾

세계화로 각 지역은 국가의 보호 울타리를 넘어 국제적 경쟁에 노출되어 있고, 지역 이익의 극대화를 위해 정치체제와 이데올로기에 상관없이 국제 지역간 상호의존 관계가 강화되고 있다. 특히 교통·통신수단의 비약적인 발달로 지방자치단체와 비정부기관(NGO)은 다양한 국제교류를 행하고 있는데, 이는 지역이 국가를 대신하여 국제 교류의 경쟁단위이자 비교단위로 전환되고 있음을 보여주는 것이다. 이런 지역간 협력·경쟁의 시대에 제주가 21세기 동북아 거점도시로서 “제주형 국제자유도시”구상²⁾을 추진하고 있다. 또한 이것은 역사성과 국제성을 동시에 갖는 미래형 지역으로 도약하기 위해서는 세계화·지방화 시대에 부응한 상징적 국제공간의 창출이 요청되고, 이의 전략으로서 제주를 “평화의 섬”으로 건설해 나가야 한다는 주장이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 '99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제52조에는 “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”³⁾고 규정되어 있다. 20세기의 갈등과 대립을 청산하고 개방화와 상호의존을 요하는 세계화 추세 속에, 동북아주도의 한태평양시대는 제주도의 생존전략에 대하여 깊은 고뇌를 하게 한다. 따라서 중앙정부의 개방화 전략의 추진방향에 발맞추어, 제주도의 독자성⁴⁾을 살릴 수 있는 대안의 모색이 절실한 형편에 있다.

평화의 개념을 ‘제주 평화의 섬’ 구상에 그대로 적용하기에는 한계를 가지고 있다. 따라서 ‘제주 평화의 섬’ 구상이 지역의 발전전략으로서 구체화되기 위해서는 지방자치단체의 수준에서 시대적 상황에 맞게 재정립할 필요성이 있다. 이를 위해서는

* 본 논문은 제주대학교 동아시아연구소와 제주발전연구원 공동연구 보고서(제주 평화의 섬 모형정립과 실천전략)를 상당부분 인용하였다.
** 제주대 교수

- 1) 지방자치단체의 국제교류의 유형으로는, 시민간의 교류에 의한 협력형, 도시간의 상호친선형, 각 자치단체가 현실의 필요에 따른 개별문제 중심의 교류형, 국제적인 know-how형, 국경을 초월한 공동의 문화권에서 고갈되는 형, 국가와는 별도로 평화선언형 등이다. 이운재, 지방자치단체의 국제교류에 관한 연구, 한국지방행정연구원 보고서, 제84권(1990).
- 2) 제주 순방시(1998.9.25), 제주도의 국제자유도시 지정건의에 대해서 김대중 대통령은 “21세기 동북아의 거점도시가 될 수 있도록 모든 계획을 새우고 적극 도와 줄 것을 약속합니다. 필요하면 홍콩과 같이 국제자유도시로 만들겠습니다. 지금 홍콩이 쇠퇴하는 것을 볼 때 제주에 절호의 기회가 될 수 있습니다.” 라고 말씀하셨다. 그 이후 1999년 3월 15일 제주도가 국제자유도시 구상(안)을 대통령에 보고하고, 1999년 3월 30일 국무회의의 보고를 하면서 현재 이를 위한 용역이 추진 중에 있다. 제주도는 대규모의 지역개발 프로젝트를 꾸준히 추진해 왔다. 그간의 지역개발은 결국 중앙정부의 지원을 통하여 이루어져 왔다. 그리고 1980년대의 지역개발에서는 외자유치를 통한 모색이 이루어져 왔다. 이러한 거대 자본의 투입은 결국 제주도의 대외 개방을 절실히 요구해 왔던 것이다. 이를 시기별로 정리하면 다음과 같다. 제주도 자유지역 설정 구상(1963년), 특정자유지역개발 구상을 위한 기초조사(1976년), 제주자유항 구상(1980년), 특정지역 제주도 종합개발계획안 수립(1983년), 제주도종합개발계획의 재검토(1989년), 한국개발연구원 연구(1992년), 2010년 제주 경제발전 비전과 전략(1998년).
- 3) 2000.1.12일 공포된 「제주도개발특별법」 제52조 참조.
- 4) 국제자유도시건설로 인한 부정적 측면으로는 자연훼손, 범죄, 도박, 마약 등으로 사회적 비용 증가이다. 외국투자자들이 자신들의 목적달성을 위해 전개하는 자유화화 경쟁에 휩싸이기 쉽다. 무형의 문화나 예술은 경시하게 되고 유형의 물질이나 재화만을 숭배하는 물질주의가 만연할 수 있다. 무분별한 외래문화의 유입으로 제주도의 전통문화나 미풍양속이 피해를 입을 수 있다. 그 해결책으로는 수익자 부담원칙 철저히 적용, 정치, 세계 등으로 토착성 보존문제는 해결 가능한 것이다. 제주도 자문위원 11명이 참석한 「국제자유도시 기본구상」(안) 설명회 개최 결과를 요약해 보면 다음과 같다. 국제자유도시 추진에 대한 기본적 입장은 같이 하면서도 추진방향에 대해서는 제주도의 청정한 자연환경의 특색을 살리면서 주변 국가들과의 경쟁력을 갖춰 나가는 것을 지지하고 있으며, 특히 홍콩이나 싱가포르 같은 모델을 선택해서는 안된다는 것을 주장하고 있다. 무엇보다 도민 공감대가 이루어지지 않는 부분은 제주도에서 구상하고 추진하려는 국제자유도시 개발이 과연 성공할 수 있을 것인가 하는 의문점을 충족시키지 못하므로써 학계에서, 또는 관광, 금융, 기타 관련업계에서 냉소적인 입장을 표명하고 있는 것은 도민의 역량집결이 요청되는 현 시점에서 대 중앙정부 지원측면에서도 마이너스적인 요소로 작용하고 있다.

우선적으로 '제주 평화의 섬' 구상이 제주 발전상에 차지하는 역할이 파악되어야 한다.⁵⁾ 첫째, "제주 평화의 섬" 구상은 제주 개발의 기본 정신으로서의 역할을 수행하여야 한다. 이때 평화의 개념은 주체간의 갈등과 대립이 없이 조화로움이 구현된 상태로 정의할 수 있다. 즉 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발, 지역과 중앙 그리고 세계의 조화를 통한 지역경제의 활성화 제고, 도민간의 역기능적 갈등이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 지역복지공동체 구현 등으로 제주발전의 기본정신이 되어야 한다. 둘째, '제주 평화의 섬' 구상은 제주의 지정학적 이점과 평화의 이미지 제고를 통해 세계 평화에 기여하고, 제주를 세계에 각인 할 수 있는 하나의 포지션 실천 프로그램으로서의 역할을 수행하여야 한다. 이때 평화의 개념은 국제 교류의 활성화를 통한 상호 이익의 극대화가 달성된 상태로 정의될 수 있다.

하지만 지금까지 제주 평화의 섬에 관한 논의는 구체성이 결여된 당위적·규범적 차원에서 진행되어 정책화하는 데 한계를 가지고 있었다. 이제 21세기와 새로운 천년(New Millennium)을 맞이하여 '제주 평화의 섬'에 관한 연구는 각론적 수준에서 벗어나 구체적으로 진행되어 제주 발전의 추진체로서의 역할을 수행하여야 한다. 이러한 문제 인식 아래, 본 연구는 제주도가 여러 가지 제약요인과 문제점을 극복하고 '제주 평화의 섬' 구상을 구체화할 수 있는 이론적·논리적 토대를 구축하려는 데 있다.

II. 현재 국제자유도시 추진과정상에 나타난 문제점과 추진방향

1. 국제자유도시 기본구상의 허실

'제주도 국제자유도시개발 타당성 및 기본계획 수립, 용역과업 지시서(제주도, '99.7)에서 과업명, 과업의 배경 및 필요성, 과업의 계획범위, 과업수행기관, 과업의 세부내용을 표본으로 하여 핵심단어(key ward), 관련 라인(line)의 수 등을 관찰단위(unit of observations)로 한 내용분석(오상훈, 1999)에서 부문별 개발사업을 살펴보면 관광 58.1%, 물류 및 첨단산업 분야 11.6%, 금융과 교육분야 11.6%, 비즈니스 분야 4.7%의 순으로 분포하고 있다. 여기서 주목할만한 점은 국제자유도시는 관광보다도 금융과 물류부문, 또는 첨단산업분야에 많은 투자가 이루어져야 하고, 실제적인 운영 면에서도 금융과 물류를 비롯한 비즈니스, 국제업무가 이루어져야 경쟁력도 서고 실익도 거둘 수 있다는 전제조건을 무시한 채 단순히 국제관광도시로 부각시키는 의도로 해석할 수 있다.

물론 제주도의 특성상 관광을 우위에 두고 있다는 점과, 개발단계 또한 2010년까지 단계별로 국제관광도시, 국제자유도시로 완성을 시킨다는 계획이지만 관광산업부문 비중이 60% 가까이 치중하고 있다는 것은 국제자유도시의 기능적 측면을 도외시한 측면이 있다고 판단된다. 또한 제주도 국제자유도시 개발타당성조사 및 기본계획 용역결과 2차 중간보고서(Jones Lang Lasalle 社, 2000. 3)에 의하면 제주도 개발을 위한 전략산업으로 1차 산업, 문화 및 예술, 관광산업, 물류 및 유통, 첨단산업, 국제금융, 휴양형 주거 등 7가지 산업을 꼽고 있다. 여기서 몇 가지 용역업체가 간과하고 있는 점을 열거한다면 다음과 같다.

첫째, 공항확장이나 이전에 대한 명확한 추진계획이 없어서 위에서 열거한 전략산업의 발전을 가져올 수 있는 핵심요소를 헤아리지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 현 공항은 현재로서도 여객이나 화물 처리 면에서 그 한계를 벗어난 지 오래이며, 더구나 국제자유도시라는 프로젝트를 앞에 두고 그에 걸맞은 확장 또는 적정지에 시설 계획을 구체화시키지 않고 현 수준에서 활주로 등 주요시설을 연장하는 선에서 언급하고 있다는 것은 국토개발계획에서 확정된 내용을 거스르지 않으면서 용역임무를 마치겠다는 의도밖에 해석이 되지 않는다.

둘째, 용역결과 1차와 2차보고서 내용은 최종보고서까지의 70%정도가 완성된 것이라고 하는데 1차보고서(1999. 12)에서 주변 국가와의 산업경쟁력측면을 다루었으나 현실감 있는 분석내용이라고는 보기가 어려우며, 특히 국내도시와의 경쟁력분석은 이루어지지 않고 있어서 최종보고서에 대한 기대감마저 상실되고 있는 형편임. 당연히 개발타당성 조사는 주변시장과의 경쟁력 부분을 최상위개념으로 놓고 그 분석결과에 따라 전략산업을 명시해 나가야하는데 이에 대한 객관성 있는 자료제시와 신뢰성 있는 분석결과를 내놓지 못하고 있어서 설득력을 갖추지 못하고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 용역사에서는 최종보고서에서 전체적인 투자규모와 투자유인책을 제시하겠다고 하고 있지만 2차 보고서까지의 결과만을 놓고 본다면 외국자본을 유치한다는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그것은 타당성조사의 비현실성과 그에 따른 전략산업 대응책이 부실하게 될 것인바 과연 얼마만한 외국자본유입의 결실을 보게 될 것인지가 명확하지가 않을 것 같다. 게다가 중앙정부의 지원이나 투자는 거의 기대하지 못할 수준일 것으로 예상이 되며 이에 대한 대비책도 엿보이지 않고 있다. 이러한 우려는 초국가적 사업으로 장기적이고 엄청난 재정이 소요되는 국제자유도시 개발계획이 어느 정도 추진과정을 지켜보면서 최종적으로는 국제관광도시의 기능에 만족하고 말겠다는 말하자면 제주도로서는 밀쳐야 본전의 입장을 견지하고 있지 않나 하는 의문이 제기될 수 있다. 만에 하나 개발단계 중도에서 잘못되면 재정낭비, 자연훼손, 도민정체성 혼란으로 인한 무력감

5) 박주식, "탈현실주의 평화화", 「평화 연구 : 이론과 실제」, 유엔 세계 평화의 해 10주년 기념 학술회의 자료집, 1996.6. p.1.

등으로 건잡을 수 없는 사회적 문제로 대두될 우려가 있을 뿐만 아니라 국내에서조차 천덕꾸러기로 격하될 수 있다.

또한 홍콩·싱가포르와 차별화 된 친 환경적인 국제자유도시로 만들겠다고 극구 강조하고 있지만 제주도는 섬이라는 명제를 되돌릴 수 없는 한 아무리 환경의 사전 보전과 사후 보전을 강구한다 하더라도 해결책에는 한계가 있을 것이며, 그간의 개발분쟁, 사후보전의 허술함을 상기한다면 국제자유도시라는 번듯한 포장으로 대단위 관광시설 등을 개발하려 하지 않나 하는 불안감이 도민에게 신뢰성을 안겨주지 못하고 있다.

외국인 직접투자는 외채부담 없이 국제자본을 안정적으로 도입할 수 있는 효율적인 수단임에도 불구하고 우리 나라는 행정규제, 정책의 불안정 등으로 외국인 투자여건을 활성화하지 못하고 있다. 제주도 역시 IMF이후 관광산업의 활성화를 위하여 외국기업의 투자유치에 적극적인 활로를 모색하고 있으나 투자여건의 미성숙과 투자회수의 불투명 등으로 선뜻 응하지 않고 있는 실정이다. 그간의 관광개발의 기대감으로 지가의 상승은 외국인기업투자 유인에 가장 핵심적인 장애요인으로 작용하고 있으며, 지방정부의 외국인 투자보호에 관련한 제반 투자정책의 불안정으로 신인도가 떨어지고 있다. 또한 도민들의 외국인기업투자유치에 대한 개방성이 낮아 지방정부와의 의견조율이 되지 않고 있으며, 이러한 연유는 자치단체장의 다급한 정책 입안과정에서 도민에게 충분한 설득을 얻어내지 못하여 추진과정에서 시간낭비와 도민의견 분열의 소모전으로 비화하고 있다.

2. 추진방향: 동북아 지역협력의 주도

지역협력은 반드시 지리적인 공간을 대상으로 하는 것은 아니며, 대부분 부문별 또는 기능적 협력을 목적으로 하는 것이다. 반면 지역개발에서의 협력은 주어진 지리적 영역 내에서 다기능적 또는 다부문적 협력을 포괄하게 되어 협력보다는 정책범주가 넓고 시간적인 범위가 넓다. 따라서 일정영역을 대상으로 하는 지역개발협력은 지리적 근접성을 전제로 하고 부문별 협력보다 공고한 협력기반을 필요로 하는 것이다.

동북아는 넓게 중국, 한국, 북한, 일본 및 러시아의 극동지방을 포함하는 지역이다. 그러나 중국과 러시아는 대륙적 규모의 국가로서 동북아라는 개념 속에 일반화시킨다는 것은 무리한 것으로 보여진다. 때문에 동북아라고 할 때 모든 지역구분이 그러하듯 확실하게 경계 지을 수 있는 것은 아니나 사할린에서 오키나와에 이르는 일본열도와 한반도, 러시아의 극동지역, 몽고 및 중국의 동북 3성(요령성, 길림성, 흑룡강성)과 북경, 천진, 허북성, 산둥성, 산서성, 내몽고를 포함하는 지역으로 상정할 수 있다(국토연구원, 1999).

한반도의 역할 강화와 제주도의 국제자유도시를 성공적으로 이끌기 위해서는 주변국들과의 협력관계 구축과 구체적으로는 동북아의 자연적 경제지구(하부지역 경제권)의 형성에 적극적으로 참여하는 노력이 필수적이다. 기존의 논의에 근거하여 동북아 협력권을 소지역권으로 나누어 보면 환황해권, 환동해권, 한일해협권 그리고 북방 협력권이 가능하다.

자연적 경제지구의 형성과 협력에도 불구하고 한반도는 지경학적으로 중국과 일본 사이에서 압력을 받을 수밖에 없으나 지리적으로는 제주도가 중국과 일본의 연결고리라는 입지적 이점을 갖추고 있다. 따라서 중국과 일본의 경제적 상호작용의 증진을 적절히 이용한다면 이득을 취할 수 있을 것이다.(국토개발연구원, 1998) 동북아의 범위를 적게 잡더라도 중국 동북 3성과 화북지역의 인구가 4억을 초과하고 있고 일본이 1억2천만의 인구를 갖고 있는 만큼 최대한 활용하기 위한 거시적 전략이 필요하다. 경제의 구조에 있어서도 공간의 한계성을 가지고 있는 제주도로서는 직접적인 생산보다도 중개서비스 기능에 특화를 가져야 하며 물류, 정보의 배분기능을 국가적 차원에서 보장하고 이를 구체화시킬 수 있는 하드웨어의 구축과 소프트웨어의 개발이 이루어져야 한다.

제주도가 동북아의 국제자유도시로서의 기능을 수행하려면 안보위험을 최소화하기 위한 남북한의 협력과 관계개선이 가장 시급한 선결과제이므로 한반도 긴장완화를 전제로 한 제주도의 중심성 강화와 입지적 매력도 증대를 위한 구체적 전략안이 필요하다. 여기에는 주변국 특히 중국과 일본의 협력이 무엇보다 중요한 역할을 하게 되므로 경제적 협력과 아울러 외교적인 협력과 대응이 요구된다.

이에 대한 대안으로서서는 첫째, 동북아 물류 기지로서의 제주도의 중심성 강화를 논하는 것으로서 제주도가 가진 동북아 수송체계에서의 위치와 역할에 대한 규명을 해 볼 때 동북아 또는 더 크게 동아시아에서 수송체계에서 수요의 원천지로서 제주도의 위상은 미약하다. 그러나 제주도의 기회요인으로 동북아 각국의 역내외 교역 증대와 이에 따른 물동량의 증대, 그리고 GDP 성장에 따른 여객수요의 증대를 들 수 있는데 문제는 동북아에서의 수송수요증대를 여하히 흡수하고 부가가치를 창출하느냐에 달려 있다. 역내 국가의 공항이나 항만에서 심각한 경쟁관계에 있는 만큼, 가격경쟁력 뿐만 아니라 서비스의 질에서도 우위를 갖추고 여객을 끌어들이 수 있는 국제자유도시 복합패키지의 개발이 필수적이다.

둘째, 국제 비즈니스업무거점의 구축은 제주도가 가진 동북아지역에 대한 유무형의 접근성이 관건이다. 여기서 의미하는 접근성이란 동북아 경제 및 산업에 대한 정보 접근성임과 동시에 동북아 주요 성장지역에의 물리적 접근도를 의미하는 것이다.(국토연구원, 1998). 따라서 국제비즈니스 업무거점은 하드웨어인 교통-통신시설과 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 소프트웨어 측면의 정보수집 발산능력 및 기업환경적 요인과 밀접하게 관련되어 있으므로 우선 제주도내 공항과 항만의 접근성

제고와 국내 주변도시와의 연계성과 접속성을 증대시켜야 한다.

셋째, 한반도 긴장완화를 조성하고 동아시아 평화의 중심지로 부각하기 위한 '평화의 섬'이라는 이미지를 구축해야 한다. 한반도의 정치, 군사적 긴장이 존재하는 한 본격적인 투자나 물류, 금융센터로서의 비약은 기대하기 힘들므로 남북한 협력과 화해를 촉진할 수 있는 방안을 제주도의 공간성에 맞춰 다각도로 모색해야 한다. 예를 들면 남북한 회의장소, 남북한 친선경기대회, 컨벤션을 이용한 비정부 모임 등을 주도하여야 하며, 물론 여기에는 중앙정부의 지원이 중요하지만 6.25 전쟁시 남북 충돌이 없었던 지역인 점과 이며 북한측에서도 가장 부담이 적은 곳일 수 있으므로 성사의 가능성이 높다고 본다.

결국 제주도가 동북아거점도시로 도약하기 위해서는 주변 이해관계에 민감하게 반응하고 있는 동북아 국가간의 협력관계가 이루어져야 명실공히 자립할 수가 있다. 동북아 국가간 체제의 상이성, 상호신뢰의 부족 등으로 국제지역협력은 당분간 기대하기가 어려우나 최근 들어 아세안회의를 통한 중국, 일본, 한국정부의 공조노력이 돋보이고 있다. 동북아 국가의 오랜 중앙집권적 정치전통으로 보아 중앙정부의 지원이 없는 지방간 협력은 커다란 효과를 기대하기 어려우므로 이에 대한 방안도 강구해야 한다. 특히 우리 나라의 경우 중앙정부의 지원은 필수적이므로 어떻게 중앙 정부의 의지를 업고 동북아 지역구도에서 선점을 잡느냐가 관건이다.

결론적으로 국제자유도시의 추진은 90년대 중반 이후 관광산업의 하향세로 인한 도민의 위기감에서 나온 하나의 정책대안으로서 이를 실행하는데는 엄청난 재원과 노력, 시행착오 등을 겪게 될 것임이 틀림없으며, 완성단계에서도 어느 정도의 성공요인을 가져다 줄 것인지 예측할 수가 없다. 그러나 동북아 또는 좀더 크게 동아시아의 변화의 흐름을 두고 제주도의 입장에서라도 마냥 앉아서 수동적인 변화를 맞기보다는 적극적인 변화를 시도하려는 의지에서 새로운 정책대안의 제시 및 추진을 서두르고 있는 과정이라고 볼 수 있다.

사실 국제자유도시라는 정책대안은 많은 사람들이 알다시피 국내에서도 전혀 새로운 아이디어는 아니며, 시기적으로도 많은 국가들이 비슷한 형태의 무역도시 또는 자유무역지대를 운영하고 있는 중이고, 최근에 와서는 세계적인 추세이자 더구나 국내적으로도 유리한 조건을 가진 도시들이 기회를 보면서 제주도를 위협하고 있다. 그렇다면 제주도에서는 왜 하필 국제자유도시에 연연하는가에 대하여 생각해볼 필요가 있다. 바야흐로 세계적 조류는 통합의 시대로 가고 있는 추세를 느낄 수 있는데 그것은 세계 유수의 다국적기업들이 통합을 하고 국가적으로도 지역경제권을 서두르고 있는 상황이다. 유럽연합이 미국의 패권주의에 대항하여 지역적 협력의 차원을 넘어 국가연합의 형태를 띠는가 하면, 아세안회의가 지역적인 추축을 이루고 있는 가운데 한·중·일이 여기에 관심을 가지고 국가이익과 지역개발의 필요성을 논하고 있는 중이다. 아시아에서 대표적인 하부지역경제권(자연경제지구)으로서는 남중국-홍콩-광둥, 동남아의 싱가포르를 중심으로 하는 성장삼각이 있음, 동아시아의 이러한 하부지역 경제권 형성은 세계화에 대한 반응으로 간주할 수 있다.

따라서 동북아의 경제권 형성은 어떻게 이루어지는가에 따라서 한반도 또는 제주도의 미래가 달라지게 되므로 현시점에서 나온 제주 국제자유도시의 구상과 추진은 이러한 맥락에서 평가해야 할 것이다. 즉, 대체의 흐름에서 소외되면 영원히 일어설 수 없다는 거시적 관점의 소산일 뿐만 아니라 동북아 지역경제권의 한 축을 이루고 나아가 주도적인 역할을 수임하려면 사회경제적 제도와 인프라가 갖추어져야 할 것이다.

그러나 기로에 서있는 제주도의 국내·국제적 난관을 탈피하고자 마지막 카드를 뽑았지만 결코 순탄치 않은 형국에 직면하고 있다. 주변적인 국외여건보다는 국내 여건이 더욱 중압감을 가져다주고 있는데 이것은 국가경제의 어려움과 정치적 불안정, 그리고 지자체에 대한 중앙정부의 통제 미약 등은 제주도가 추진하는 유사 이래의 대사업에 불안감을 안겨주고 있는 실정이다. 이에 대한 국가적 차원의 대책 마련과 지원이 시급하다. 개발의 수혜는 우선적으로 도민에게 돌아가야 하므로 희망과 용기를 줄 수 있는 공개된 지방정부의 행정능력과 중앙정부와의 절충노력이 무엇보다 필요하며, 이것은 결국 사업을 추진하는데 도민들의 신뢰를 불러일으키게 될 것이고, 다시 지방정부에 힘을 실어주는 역할을 하게 될 것이다.

마지막으로 지역간 경쟁에서 중심성을 확보하고 동북아의 물류, 비즈니스 거점이 되기 위해서는 공항, 항만, 하이테크산업 등 하드웨어의 정비도 중요하지만 개방적이고 공정하며 창의적인 사회적 환경의 조성이 더 중요하다. 또한 국제자유도시를 향한 추진과 순탄한 토대를 마련하기 위해서는 외국인 및 외국문화에 대한 폐쇄적 도민정서에서 벗어나 다문화 능력을 갖춘 인적 자원의 확보와 국제규범에 맞는 제도적 기업환경의 정비가 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 국제자유도시 이념으로서 '평화의 섬'

1. 개념

'평화'는 인류의 탄생과 더불어 지금까지 끊임없이 추구하여 왔고, 인류가 존재하는 한 앞으로도 추구될 인류의 영원한 과제라 할 수 있다. 하지만 평화의 개념⁶⁾은 다소 추상적이고 주관적인 개념이기 때문에 시대적 상황과 논하는 사람만큼 다양하

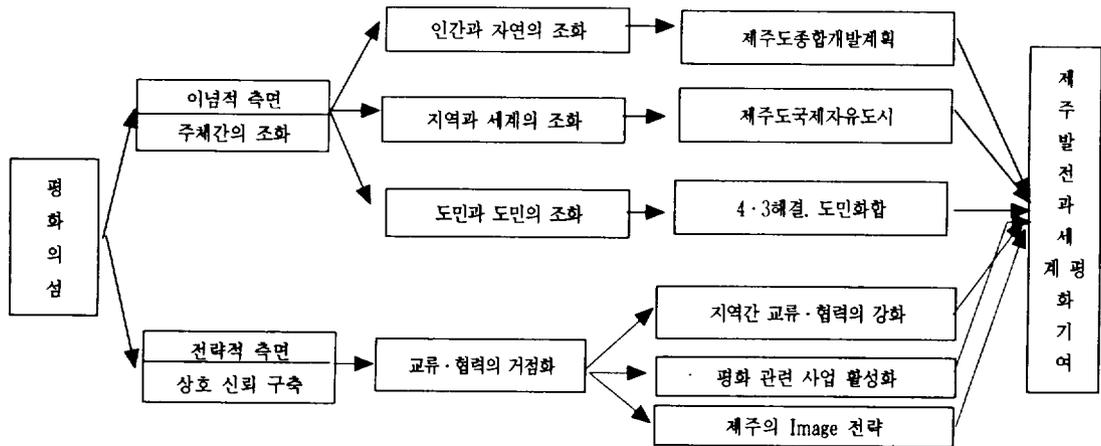
여 그 개념화는 결코 쉬운 일은 아니다.

일반적으로 평화에 대한 개념은 현실주의적 관점에서의 소극적 평화와 탈현실주의적 관점에서의 적극적 평화로 구분할 수 있다. 소극적 평화는 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 전쟁이 없는 상태를 의미한다. 따라서 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 해결을 통해 달성된다고 생각하였다. 반면에 적극적 평화는 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지 및 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다. 하지만 이러한 의미의 평화를 달성하는 것은 현실적으로 불가능한 이상주의적 소망이라고 할 수 있다.⁷⁾

하지만 이런 평화의 개념을 '제주형 평화의 섬' 구상에 그대로 적용하기에는 한계를 가지고 있고 지역의 발전 전략으로서 '제주형 평화의 섬' 구상이 구체화되기 위해서는 지방자치단체의 수준에서 이의 개념을 시대적 상황에 맞게 재정립할 필요성이 있다. 이를 위해서는 우선적으로 '제주 평화의 섬' 구상이 제주 발전상에 차지하는 역할이 정립되어야 한다.

첫째, 제주가 추구하는 '평화의 섬'은 제주 발전의 기본 방향을 제시하는 것이다. 평화가 상징하는 대립과 갈등이 없는 상태는 달리 표현하면 주체간의 조화로움이 달성된 상태를 말한다. 즉, 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발, 지역과 중앙 그리고 세계의 조화를 통한 교류의 거점화, 도민간의 역기능적 갈등이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장된 복지공동체 구현 등으로 표현될 수 있다. 이는 제주가 추구하는 발전의 기본 방향과도 일맥 상통한다. 둘째, '제주 평화의 섬'은 제주의 지정학적 이점과 평화 이미지를 활용한 교류의 거점화를 통해 세계 평화에 기여하고, 제주를 세계에 각인할 수 있는 포지션 실천 프로그램으로서의 역할을 수행하여야 한다. 이때 평화의 개념은 국제 교류의 거점화를 통한 지역간의 상호 이익이 극대화된 상태로 정의될 수 있다. 따라서 평화의 개념은 전쟁이 없는 상태를 전제로 하여 이념적 측면에서는 주체간의 갈등과 대립이 없는 조화로움이 달성된 상태로 정의될 수 있고, 전략적 측면에서는 무국경화시대에 지역간 교류의 활성화를 통해 상호 이익이 극대화를 도모함으로써 지역간 균형적 질서가 확립된 상태로 정의될 수 있다. 이렇게 정의된 평화의 개념과 평화의 섬의 역할을 감안하여 '99년 12월 개정된 「제주도개발특별법」에 의해 수립될 제 2차 '제주도종합개발계획'과 현재 중앙정부의 적극적인 후원 하에 추진되고 있는 '국제자유도시계획', 그리고 4·3관련 특별법과의 관계 정립을 시도하면 그림 (1)과 같이 모형화할 수 있다.

〈그림 1〉 제주 평화의 섬 개념도



2. 평화의 섬 구상의 당위성

제주도는 단순한 관광지로서만이 아니라 동북아시아의 신뢰 구축을 위한 평화회담 장소로서, 나아가 동아시아의 평화와 안정 구축에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그리고 이를 계기로 하여 제주를 '평화의 섬'으로 선포, 동북아의 안정과 평화에 공헌하려는 시민 수준의 노력이 가시화되고 있다.

제주도민의 입장에서 볼 때, '평화의 섬'은 결코 '노비자(No Visa)' 등을 통해 외국인관광객의 유입을 극대화시키려는 관광

6) '78년 33차 유엔 총회는 평화를 단순히 전쟁이나 물리적 폭력의 부재된 상태가 아니라 정의가 존재하는 상태로 정의하고 있다.

7) 김부찬, "평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토," 제주대학교 동아시아연구소, 「제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색」, 워크샵 자료 '98.6. p.32

진홍 수단만을 의미하지는 않는다. '평화의 섬'의 기본 전제는 제주를 비무장, 비군사지대화 하는 것이며, 이를 바탕으로 동북 아지역에 있어서 평화에 관한 국제회의, 연구, 훈련의 중심지로 제주를 부상시키려는 시민수준의 노력이라 할 수 있다. 따라서 제주도민에게 있어 평화란 비군사화를 넘어서 균형 된 발전을 토대로 이룩되는 것이므로 분배적 정의와 사회복지의 실현을 통해서 계층간 갈등의 소지를 줄여 나가는 정의로운 인간공동체의 구현이라는 이상을 가지고 있다.

그러면 어떤 연유에서 제주가 '평화의 섬'이 되어야 하는가?

첫째는 군사기지의 사전 예방화이다. 제주도의 지정학적 관점에서 보았을 때, 제주도민이 일심 단결하여 제주를 '평화의 섬'으로 선포하지 않는다면, 제주도는 동북아 군사대결의 소용돌이 속으로 말려 들 가능성이 상당히 높다. 남·북 군축 협상의 가속화와 그에 따른 한국의 공세형 무기의 후방 배치, 포스트 필리핀 이후의 미 태평양 전력의 전진 배치 등은 제주도가 군사기지화 가능성을 높여주고 있다. 바로 이러한 움직임에 효율적으로 대처하기 위해서는 제주를 '평화의 섬'으로 선포해야 한다.

둘째는 제주도의 문화·역사적 전통과 유산과 관련이 있다. 제주의 '삼무정신'은 평화의 가장 원초적 정형을 의미한다. 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서도 '평화의 섬' 구상은 의미가 크다고 할 수 있다.⁸⁾ 더욱 중요한 것은 '4·3사건'이란 역사적 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 '평화의 섬' 구상은 당위론적인 것이라 하겠다.

셋째는 제주사회의 정의로운 복지공동체를 이룩해 나가기 위해서이다. 제주도의 내생적 개발과 관련, 평화 추구적인 제주 지역 개발의 모형과 전략을 수립·추진해 나가기 위한 전제로서도 제주 '평화의 섬' 구상은 매우 의미가 크다고 하겠다.

1) 평화의 섬으로서 제주: 역사적 배경

최근 개정된 「제주도개발특별법」에는 21세기 제주도를 평화의 섬으로 지정할 수 있다는 조항이 들어 있다. 평화의 섬을 거론할 때 우리는 평화라는 상징적인 언어가 함축하고 있는 내용에 주목해야 한다. 뿐만 아니라 제주지역의 주체인 도민들이 평화를 갈망하는지를 파악해야 한다.

제주도를 '평화의 섬'으로 조성해야 한다고 할 때, 이 섬에 살고 있는 제주사람이 평화의 심성을 갖고 있어야 하고, 평화를 추구하는 보편적인 세계시민으로서의 덕성이 전제되어야 하는 것이다. 이는 후대의 교육과 계몽을 통해서 이루어지는 것이 아니라, 과거 역사를 통해서 평화를 추구하는 제주사람의 정신을 찾아내고 복원하는 작업이 뒷받침됨으로써 가능한 것이다. 평화는 인간의 삶의 전 역사를 통하여 끊임없이 추구하여 온 보편적 가치이다. 그러나 지난 20세기만큼이나 인류가 평화를 갈구하였던 때는 없었을 것이다. 그러므로 새로운 21세기 평화는 과거 20세기의 냉전체제하에서 빚어진 살육과 전쟁을 극복해야 한다는 전제 위에서 필요성이 강조되어진다.

제주도는 대륙과 해양의 교차점에 위치하고 있기 때문에 두 세력간의 각축장이 되기도 하지만, 한편으로는 두 세력의 완충 역할을 해낼 수 있는 중립지대의 역할도 수행할 수 있다. 또한 섬이기 때문에 자연스레 이곳을 중심으로 고대 해양국가가 성립할 수 있었고, 대륙과 토지를 중시했던 중세 봉건시대에는 유배인의 땅, 지배와 저항의 변방으로 전락하기도 했다.

독립 공간으로서 자체적인 우주관을 가지고 있던 제주사람에게 대륙과의 만남은 새로운 세계관을 심어주기도 하였지만, 반대로 대륙으로부터의 침략과 지배를 받지 않으면 안 되는 운명에 처하기도 하였다. 이러한 제주역사의 흐름 속에서 제주사람은 외부 세력의 지배에 대한 순응과 저항을 통하여 자기 질서를 유지하려는 자기 정체성을 형성하여 왔다.

이러한 순응과 저항은 기존의 질서를 평화롭게 유지하려는 내재화된 제주사람의 외부에 대한 태도였다. 그러나 20세기 냉전체제하에서 제주사람들은 4·3이라는 작은 저항을 시도하다가 거대한 힘에 의한 압살을 뼈저리게 체험하였다. 평화를 유지하기 위한 자연적 저항이 폭력에 의해 꺾이는 경험을 한 제주사람들은 인권과 평화에 대한 갈망을 마음 속 깊이 간직한 채

8) 제주도는 전통적으로 '유배와 고립의 섬'으로 알려져 왔다. 섬의 지구 물리적 위치는 본토의 다른 왕조에 의해 제주를 유배와 추방의 이상적인 장소로 만들었다. 지역주민들의 선조들 가운데 많은 사람들이 중앙의 권력 투쟁에서 패한 후 섬에 유배된 고위층이라는 사실이 제주도의 특징을 보여준다. '사람은 서울로, 말은 제주로'라는 치욕적인 농담은 제주가 오랫동안 외지고 척박하고 잊혀진 땅으로 취급되었다는 것을 암시한다. 제주가 본토의 관심을 끌기 시작한 것은 최근의 일이었다. 1960년대 이후, 국가 전체를 휩쓸던 근대화의 영향은 제주에도 달랐다. 통신과 운송 체계의 확산은 제주를 본토와 가깝게 만들었다. 전체적인 근대화 과정은 외지고 자기 독립적인 농민사회를 관광과 고도 발전의 섬으로 변화시키는 엄청난 영향을 끼쳐왔다. 제주의 새로운 풍경은 제주가 '아시아의 진주', '신혼부부 꿈의 섬', '아시아의 하와이'라는 별명을 얻을 만하게 한다. 그러나 이러한 사회·경제적 변화는 외지인에 의한 대규모 투기와 섬 본래의 문화와 규범의 파괴라는 부작용을 가져왔다. 이러한 근대화의 상반된 두 과정은 섬 주민간에 그리고 섬 주민과 외지인간에 제주 발전의 방향과 자연에 대한 논쟁을 새롭게 하였고 그것이 제주를 분열화된 사회로 바꾸었다. 이러한 대립에서 제주인은 다소 방어적이고 외지인 혐오적인 태도를 보여주고 있다. 제주인의 편협된 세계관을 깨뜨리는데 도움을 준 것은 '91년 4월 노태우·고르바초프의 제주 정상회담이었다. 제주인은 알다. 포츠담, 특히 알타의 연장선에서 제주의 국제적인 초점에 관해 다시 생각하기 시작하였다. 제주의 국제화는 제주인에게 새로운 슬로건이 되었다. 주어진 관공 자산으로 인하여 제주인은 경제적 전망에서 국제화를 추구하는 것은 매우 당연하다는 것처럼 보인다. 그러나 제주인은 그 지역의 평화와 안정을 위한 긍정적인 공헌을 할 수 있는 가능성을 시험함으로써 경제적 차원을 뛰어넘고 있다. 제주를 '평화의 섬'으로 선언하는 생각은 이러한 맥락에서 표출된다.

20세기의 절반을 살아왔다. 새로운 천년을 맞이하는 제주는 이제 평화의 섬으로 다시 부각될 가능성이 높아지고 있다. 반세기 전에 겪은 4·3은 이제 비극적 사건이 아니라 제주사람들의 평화와 자존심을 회복하는 역사적 근거가 되고 있다. 최근 제정된 4·3 관련 특별법은 제주사람들의 명예를 회복하는 단초를 제공하고 있고, 4·3 관련 특별법 제정을 위한 반세기 동안의 노력은 제주도가 평화와 인권을 지향하는 21세기 평화의 섬 제주로 나아가는 데 중요한 자양분이 될 것이다.

제주 사람들에게 4·3은 되새기고 싶지 않은 처절한 비극적 사태이다. 제주사람들은 여러 악조건 속에서도 자존과 저항의 역사를 이어왔지만, 4·3으로 모든 것을 상실하였다. 4·3은 20세기뿐만 아니라, 전체 제주역사의 전환기라고 할 수 있다. 4·3에 관한 진실 규명은 전체 제주역사의 복원이며, 제주사람들의 정체성(正體性)을 회복하는 데 필수적인 과제라고 할 수 있다.⁹⁾ 4·3 피해의 참혹상은 이후 제주사람들에게 개인적이며 직접적인 경험을 통하여 다가왔다. 4·3의 연장선상에 있는 '50년 한국전쟁 이후 남한에서의 권위주의적 반공국가 체제하에서 도민들은 공산주의를 증오하는 의식과 함께 국가의 물리력에 대한 공포심을 마음 속 깊이 간직하게 되었다.

이와 같이 제주역사의 흐름은 수난과 항쟁의 역사로 점철되어 있다. 수난의 역사는 자연스레 제주사람들로 하여금 어려움을 견뎌내는 생활 철학을 가지게 하였다. 또한 고난에서 벗어나 평화롭게 살아갈 수 있기를 갈망하는 심성이 내재하게 되었다. 20세기 냉전시대에 4·3과 같은 대참사를 겪은 제주사람들이기에 평화에 대한 추구는 더욱 강하다고 할 수 있다.

2) 평화의 섬으로서 제주: 지정학적 근거

우리는 앞에서 '제주의 평화 섬' 구상에 관한 역사적 측면을 논의하였다. 그렇다면 평화의 섬으로써 제주가 가지는 필요성과 정당성은 무엇인가? 즉, 환경적 근거에 관한 네 가지 측면에서 고찰할 필요가 있다.

첫째, 내부적인 요인인 제주의 지정학적 위치이다. 동아시아 안보 환경은 급속하게 변화하고 있다. 최근에 고조된 동아시아 안보 상황은 냉전의 마지막 장소로서 여전히 남아있다. 유럽에서 탈냉전시대의 대두와는 대조적으로 동아시아는 미·소간의 두 열강 사이에 군사적 긴장을 목도할 수 있다. 물론 일련의 사건들 소비에트 연방의 해체 그리고 미·소간의 불분명한 무기 감축은 동아시아의 정치적 안보적 상황을 새롭게 했으며 또한 그 지역의 국가들에게 탈냉전 질서의 출현 패턴을 보다 날카롭게 느끼게 했다.

그럼에도 불구하고 동아시아 상황은 결코 질서와 안정이 정착된 것은 아니다. 동아시아 지역에서 자신들의 힘을 과시하고 있는 미국의 관심은 아직도 사라지고 있지 않다. 남·북한은 여전히 군사적 대치를 계속하고 있다. 일본과 소련은 아직도 북방 4개 도시 영토에 관한 분쟁을 해결하지 못하고 있다. 그리고 일본의 재무장화와 관련해 과거 제국주의 주도권 구상 즉 대동아 공영권의 부활에 대한 의심은 증가하고 있다. 중국은 지역안보 균형에 있어 또 다른 불확실성의 요인이라 할 수 있다. 불확실한 안보 상황은 차치 하더라도 자연자원과 관련된 실제적이고 잠재적인 분쟁이 동아시아 지역을 불안정하게 만들고 있다.

제주도는 지역정치 소용돌이와 매우 밀접한 관련성을 가지고 있다. 모든 국내적, 지역적, 국제적 발전을 감안할 때, 남·북한은 신뢰 구축과 군비 통제에 관한 양자간 또는 다자간 대화가 촉진될 것이다. 이러한 과정에서 신뢰 구축 조치의 일환으로 군사적 재배치가 상호 협상의 주요 의제로 등장하게 되며, 이는 상호 공격무기에 대한 후방 배치에 관한 합의를 도출해 낼 수

9) 4·3에 대한 진상 규명 요구는 '60년 4·19혁명 직후 국회와 민간부문에서 제기되었으나, 5·16 군사쿠데타로 좌절되고 말았다. 더욱이 반공법·국가보안법과 연좌제의 억압체제는 4·3 논의 자체를 금기시하였다. '87년 민주항쟁 이후 제주 4·3에 관한 논의는 본격적으로 확산되어 체계적인 문제 해결을 모색하게 되었다. 정치권에서의 논의는 '87년 대선 때 평민당 김대중 후보가 진상을 규명하겠다고 공약함으로써 비롯되었다. 이후 '88년 총선에서 4·3 진상 규명 공약이 제기되었다. 이후 '92년 총선과 대선 때 4·3 진상 규명과 4·3 특별법 제정은 거의 모든 후보의 공약으로 일반화되었다. 그러나 별 다른 실현을 보지 못하다가, '97년 대선에서 4·3특별법 제정을 약속한 김대중 후보가 당선되어, 결국 '99년 12월 26일 특별법 제정을 이루어내게 되었다. '90년대 들어와 4·3 해결 운동은 도민 화합과 평화·인권의 회복이라는 취지에 맞추어 추진되어 갔다. '94년 '제주4·3사건민간인회생자유족회'와 '사월제공동준비위원회'가 합동으로 위령제를 거행하게 되었다. '95년 민선 자치시대가 개막되자, 도지사가 4·3특별법의 제정을 중앙정부에 건의하였다. '97년 서울에서는 '4·3범국민위원회'가, 제주에서는 '4·3학술문화사업회'가 구성되어 4·3 해결을 위한 시민운동을 펼쳐나갔다. '98년 4·3 발발 50주년을 맞이하여 다양한 학술문화 및 위령·기념행사가 펼쳐져 운동의 열기가 고조되었다.

'99년은 지난 천년의 마지막 해라는 상징적 의미, 15대 국회의 마지막 회기라는 정치적 의미가 증첩된 해였다. 따라서 금년 안에 4·3 해결을 위한 가시적인 성과가 나와야 한다는 요구가 각계에서 분출되었다. 제주에서는 '4·3도민연대가 결성되었고, 연말에 유족회를 포함한 도내 24개 단체를 아우른 '4·3연대회의'를 구성하여 '4·3 특별법 쟁취'를 위한 강력한 투쟁에 나섰다. 서울에서도 '4·3범국민위원회'가 제주의 단체들과 보조를 맞추어 운동을 펼쳐나갔다. 그 결과, '99년 12월 26일 국회 본회의에서 제주도민들이 고대하던 '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복을 위한 특별법'이 통과되었다. 이제 제주 4·3은 진상 규명과 실질적 복원을 추진하는 시기로 접어들었다. 지금까지 정부의 외면과 억압·수모 속에서 굴하지 않는 노력을 펼쳐온 제주도민의 노력이 수용된 것이다. 앞으로 4·3 특별법의 시행과 그에 따른 진상 규명·명예 회복이 이어질 것이다. 4·3으로 인하여 상처 입은 제주도민의 명예가 회복된다는 것은, 21세기 평화의 섬 제주의 주체인 도민들이 자신들의 힘으로 평화와 인권을 정착시켜 간다는 자아 성취감을 갖게 할 것이다. 이로 말미암아 평화의 섬 정착의 내재적이며 주체적 조건이 구비될 수 있는 것이다.

도 있다. 이때 중앙정부는 제주를 군사기지로 전환하여 공격무기를 배치할 수도 있다. 이러한 상황이 발생하면 제주도는 지역 열강인 중국과 일본의 잠재적 군사 목표가 될 수도 있다. 이러한 상황은 군사적으로 제주를 더욱 위협스럽게 할 수 있다.

현실 가능성은 낮지만 제주를 새로운 미국의 군사기지로 전환되는 것도 상상할 수 있다. 이러한 사실의 근거를 보면 첫째, 미국은 탈냉전시대의 대두에도 불구하고 아직도 아시아·태평양지역의 주도권을 포기하지 않고 있다. 둘째, 미국은 주도권을 확립하기 위해 공격적인 전쟁 억지, 전방위 배치, 그리고 연합 전쟁에 근거한 새로운 해상 전략을 계속 유지하고 있다. 셋째, 미국에 있어 전방위 배치는 동북아에서 미국의 전략을 수행하는 데 필요하다. 따라서 만약 미국이 필리핀에서 새로운 기지 임대에 대한 합의가 실패한다면 제주도도 그 대안으로 부상할 수도 있다.

한편 제주를 제주를 보다 위협하고 공격받기 쉬운 곳으로 만드는 지역적 정치적 혼란과 무관할 수 없다. 이러한 잠재적이고 실제적인 외부 위협은 제주인 스스로가 그러한 위협이 발생하지 않도록 사전 예방 노력이 필요하다. 제주를 평화의 섬으로 선언하자는 구상은 바로 이러한 불안정한 지역 안보 환경에 대한 자구적인 노력의 결과라 할 수 있다.

둘째, 제주인의 평화에 대한 진실한 감정이야. 제주인들은 여타 지역주민보다 평화를 간박하게 인식한다고 할 수 있다. 이러한 인식은 제주의 전통 문화와 역사적 경험에서 비롯된 것이다.

제주도는 평화의 사상과 일치하는 풍요한 정신적 문화 유산을 물려받았다. 특히 삼무정신(三無精神)은 제주문화의 본질을 잘 보여주는 것이다. 거지가 없음은 가난과 착취의 부재를 의미하고, 도둑이 없음은 안전과 안정을 상징하며, 대문이 없음은 위협의 부재 속에서 공동의 조화와 신뢰를 의미한다. 따라서 삼무정신은 다른 전세계에서 보기 드문 자연적 평화의 이상형을 보여주는 것이라 할 수 있다. 사실상 제주도는 산업화로 인한 개발시대 전에는 자연적 평화의 상태를 오랫동안 유지하여 왔다. 제주인이 평화의 섬을 만드는 것은 삼무정신에 기반을 둔 전통적평화공동체를 재구축 하는 것을 의미한다.

더불어 제주의 평화 섬 구상은 '48년 4월 3일에 발생한 슬픈 역사적 사실과 관련이 있다. 4·3은 이데올로기 대립에 기인한 3만에서 8만의 사상자를 낸 비극이다. 이 비극은 여전히 생생하게 대부분의 제주인에게 기억되고 있다. 그 비극적 사건에 대한 기억은 제주인에게 이데올로기 대립의 초월과 유희 갈등의 재발을 막는 평화에 대한 생각을 강하게 심어주고 있다. 이러한 문화적 유산과 역사적 경험으로 인한 영향이 제주인에게 평화의 사상을 깊이 간직하게 하였다. 제주인은 평화를 실현해야 하며 평화로운 자치공동체를 만들어 나가야만 한다.

셋째, '평화의 섬' 구상 실현 가능성을 높여주는 환경 요인 변화들이 있다. 특히 냉전에서 탈냉전구조로의 지역적 질서 변화는 평화의 섬 구상의 실현 가능성에 대한 긍정적 요인으로 작용한다. 한국의 북방정책, 한·소 정상회담, 지역적 군사 대치의 완화 등은 평화의 섬 구상에 대한 실현 가능성을 높여준다. 특히 노태우 대통령과 고르바초프 대통령의 한·소 정상회담은 제주인에게 국제관계중진 및 평화 구축에 있어 제주의 역할을 새롭게 인식하게 만들었다.

넷째, '88년 UN에서 노태우 대통령이 지역평화와 안보를 위한 동아시아 정상회담을 제안한 이래로 한국은 동아시아 지역에 있어 평화지대의 설립 구상에 대한 관심을 지속적으로 요망하고 있다. 중앙정부 차원에서 정치 리더십 발휘는 평화지대 구축 대상은 제주라는 연상을 쉽게 할 수 있다. 일단 중앙정부가 적극적인 관심을 갖고 정책을 제안한다면 비교적 쉽게 법적 제도적 장치를 극복할 수 있다. 이와 더불어 제주도민이 평화 구축에 관한 공헌욕구도 중요하다. 제주인은 평화의 섬 구상에 대한 열정적인 지원을 보여주고 있다. 예를 든다면 제주지역의 시민단체, 교육기관, 그리고 대중매체들은 평화의 섬 구상에 대한 긍정적인 의사를 표출하고 있다. 이러한 시민 차원에서 제주의 평화의 섬 논의는 평화의 섬 구상에 대한 실현 가능성을 높여주는 또 다른 요인이다.

마지막으로 제주의 평화 섬 건설은 제주의 지역문화와 세계문화의 조화를 달성하는 것이다. 즉, 제주의 평화 섬 구축은 제주문화의 지역성과 특수성을 살리면서 세계문화와 조응하는 지방문화의 세계화를 도모하는 것이다.

이러한 지방문화의 세계화 방향은 첫째, 자기문화에 대한 자긍심과 남의 문화에 대한 존경심을 가지고 열린 마음으로 다른 문화권의 사람들과 대등하게 교류할 수 있는 문화적 정체성을 확립해야 한다. 둘째, 문화의 다양성을 인정하고 지방문화의 개성화가 이루어져야 한다. 즉, 지방문화가 중앙문화 또는 외국문화를 무조건 따라가는 문화의 획일화는 지양되어야 한다. 셋째, 유네스코 산하의 문화와 개발에 관한 국제위원회가 '96년에 발간한 보고서에서 제시하고 있는 문화적 교류를 감안한 발전의 개념을 도입해야 한다. 넷째, 각종 문화 교류가 활성화되어야 하고 교육과정에 외국문화와 민족문화로서의 한국문화 및 지방문화 혹은 도서문화로서의 제주문화에 대한 이해를 높이기 위한 교육이 포함되어야 한다.

이러한 지방문화와 세계문화의 조화를 위한 실천과제로서는 전통문화의 발굴과 육성, 역사 유적지의 개발 및 박물관 기능의 강화, 문화예술의 향수 및 창조 여건 조성 등을 들 수 있다.

3) 평화의 섬으로서 제주: 제도적 구상

제주의 많은 사람들은 제주의 평화의 섬 구상을 노비자, 국제자유항과 같은 국제관광진흥 시책과 관련이 있다고 본다. 이는 평화의 개념에 대한 정확한 인식 부족에서 기인한 것으로 보인다. 평화에 대한 궁극적으로 정의가 불확실함에도 불구하고

‘평화의 섬’에 관한 개념을 다음과 같이 파악해야 한다.

첫째, 제주도의 비무장화이다. 비무장화 즉 육군·공군·해군기지 등 각종 군사 기지의 철수, 핵무기를 포함한 모든 형태의 군사무기의 배치 금지, 그리고 군사적 목적의 모든 형태의 선박 입항을 금지하는 것을 의미한다. 그리고 제주를 지역 안전을 위한 최소한의 경찰력만을 유지한다.

둘째, 제주를 평화와 질서에 관한 모든 종류의 국제적, 종교적, 민족적 그리고 지역적 협의와 대화를 위한 중심지역이 되어야 한다. 제주를 갈등 당사자들 사이에 대화의 장소를 제공함으로써 동아시아 지역에 평화와 질서의 형성에 공헌을 해야 한다. 그러한 노력의 일환으로 제주를 동아시아 평화와 질서에 관한 조직화되고 다극화된 정상회담을 주최할 수 있다. 분명히 그러한 정상회담은 주변 4강(미국, 러시아, 중국, 일본)과 남·북한이 관련될 것이다. G-7정상회담 형식의 정상회담을 조직화하기 위해서는 제주도에 영구적인 사무국이 설치되는 것이 필요하다.

셋째, 제주를 갈등과 논쟁을 조정하고 해결하는 지역센터 또는 평화에 관한 연구와 훈련을 행하는 등 국제적인 평화창출(peace-making)을 위한 장소가 되어야 한다. 우리는 ‘아시아태평양의 제네바’로써 제주를 제안하고 있다. 이러한 관점에서 두 가지 공공기관 설치 및 유지를 생각할 수 있다. 하나는 지역 분쟁 해결 센터를 만드는 것이다. 분쟁 해결 센터는 남·북한간의 갈등뿐만 아니라 동북아의 어업질서와 관련된 갈등, 기타 다른 형태의 갈등 등 광범위하고 다양한 형태의 지역 갈등과 분쟁을 다룬다. 그러나 지역 분쟁 해결 센터는 국제사법재판소와 법적으로 배치되는 관할권을 행할 수는 없다. 이것은 분쟁 당사자들이 국제사법재판소에 제소하기 전에 미리 조정하고 협상할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것으로 설치되어야 한다.

다른 하나는 제주에 지역평화에 관한 연구와 훈련을 위한 센터를 설립하는 것이다. 이러한 훈련 연구 센터의 설립 필요성은 지역 평화 구축의 복잡한 과정에 대한 당연한 대응이다. 갈등적인 지역 시스템을 평화 시스템으로 전환하는 데는 동시대적인 평화 구축 및 복잡하고 기술적인 이슈에 대한 조정을 포함한 군비 통제, 군비 감축 문제를 포함하여 기술적인 문제 해결 접근이 요구된다. 동 센터는 협상에 관련된 개인을 훈련하고 이러한 이슈들을 적극적으로 전달 연구하는 비판적인 역할을 수행한다. 마찬가지로 중요한 것은 평화 교육에 대해 책임 있는 사람을 훈련하는 것이다. 평화에 대한 인식과 실행은 궁극적으로 교육의 특성과 질 그리고 수반되는 정치적 사회화에 의해서 결정된다. 이러한 맥락에서 평화 훈련과 연구 센터는 탈냉전시대의 출현과 일치하는 평화의 메시지를 확산하는 장치로 이용될 수 있다.

넷째, 제주인은 평화의 섬을 국제화하는 데 능동적이고 지역적인 노력을 추구해야만 한다. 여기에는 다양한 제도적 형태를 포함할 수 있다. 한가지 예는 “제주 평화 민속촌”을 건립하는 것이다. 삼무정신은 위협과 착취가 존재하지 않는 원시적 형태의 평화를 상징한다. 제주인은 이러한 원시적 형태의 자연적 평화를 평화민속촌 건립을 통해 재창조할 수 있다. 이러한 시설은 전세계의 젊은 세대에게 중요한 현지 시찰 교육 시설로서 활용될 수 있다. 동시에 제주인은 ‘세계시민평화운동연합’의 형성에 선도적인 역할을 수행하고 이의 본부를 유지하는 것도 고려해야 한다.

마지막으로, 제주도는 평화의 개념과 일치하는 분권화되고 균형된 자생적 발전 장소가 되어야 한다. 실제로, 평화는 발전과 분리되어 인식할 수 없다. 위협으로부터의 해방은 필수적이지만 이것만으로는 불충분하다. 가난, 착취 그리고 억압으로부터의 해방은 소극적 평화 개념에 대한 확대된 속성이다. 평화와 관련하여 발전의 개념은 애매하다. 그러나 우리는 지역주민들에 의해 시작되고 수행되는 실질적이고 균형적이며 조화로운 발전의 용어 속에서 이상적이고 전형적인 발전을 찾아야 한다. 제주 국제자유도시구상은 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

3. ‘제주 평화의 섬’ 유형

‘제주형 평화의 섬’ 구상과 실천 전략을 모색함에 있어 기본적으로 고려해야 할 사항은 제주를 평화의 섬으로 선포해야 하는 근원적인 이유가 무엇인가에 관한 것이다. 이를 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 내부적 요인을 보면 제주를의 고유한 미덕인 ‘삼무정신’에 포함되어 있는 ‘평화 사상’을 계승하고 전쟁이나 군사적 충돌의 소용돌이로부터 벗어나 제주 사회의 평화를 항구적으로 보장하고 이를 바탕으로 정의로운 복지공동체를 구현하기 위해서이다. 반면에 외부적 요인으로는 한반도 및 동북아뿐만 아니라 아시아·태평양 또는 세계의 평화체제 구축을 위하여 제주를 평화의 섬으로 조성할 필요가 있다.

제주를 ‘평화의 섬’으로 조성하는 방법은 우선 제주를 ‘평화의 섬’으로 선포하는 것에서 출발할 수 있다. 제주를 ‘평화의 섬’으로 선포는 기본적으로 이루어져야 하며 차후의 과정은 선언 내용에 포함될 내용이 무엇인가 하는 것이다. 우선 ‘평화의 섬’과 관련하여 설정될 수 있는 모델(유형)은 다음과 같다.

1) ‘중립화 또는 비무장화’의 ‘평화지대’ 모델

동북아 국가간의 이념적 및 군사적 대립 구도의 역학관계 속에서 제주가 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고 한

반도 내지 동북아의 평화체제를 구축하는데 중심적인 역할을 수행하기 위해서는, 제주는 최소한 '중립화' 또는 '비무장화'가 전제되어야 한다.

제주의 '평화의 섬' 구상은 이러한 중립화 또는 비무장지대화가 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 조성되는 단계에서 적극적 평화관을 구현하는 '평화시대' 형태로 추진될 수 있다고 본다. 이를 위해 제주지역에 국제적 또는 지역적 평화협력기구를 유지하고 분쟁 해결 센터를 설치하며, 남·북간 교류·협력을 위한 회담장소로 활용할 수 있는 법·제도적 기반을 구축하여야 한다. 그러나 이러한 중립화 또는 비무장화의 평화시대 모형을 제주에 적용·실천하는데는 많은 어려움이 예상된다.

이는 대한민국의 일개 지방자치단체에 불과한 제주도는 독자적인 입법권과 외교권을 행사할 수 없으며 불가피하게 중앙정부의 지원과 협력을 받아야만 하기 때문이다. 하지만 중앙정부는 제주의 중립화를 통하여 중앙정부의 관할권에 많은 제약을 가해지는 것을 결코 용인하지 않을 것이다. 특히 한·미 상호방위조약, 휴전협정 등과 관련된 국제관계적인 법·제도적 제한이나 문제점을 효과적으로 해결하기 어렵다. 또한 동북아의 평화·협력체제 구축을 위한 능동적 역할을 담당하기 위한 목적으로 제주를 평화의 섬으로 선포하는 것을 추진한다하더라도 현재 이념적·군사적 대립 관계를 벗어나지 못하고 있는 동북아 국가들의 입장에서 유럽의 지역안보·협력기구인 '유럽안보·협력회의'(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 다자간 평화·협력체제를 구축하는 것은 어렵다고 본다.

2) '경제특구화'의 '평화·번영·복지의 섬' 모델

제주의 평화의 섬 구상이 정치적인 성격에서 탈피하여 경제적인 관점에서 번영과 복지의 요소가 증시되는 '평화·번영·복지의 섬' 구상으로도 추진될 수도 있을 것이다. 최근에 들어와 경제적 측면에서 중국과 북한을 포함한 동북아 국가들간의 개방 및 협력의 분위기가 점차 고조되어지고 있다. 제주도는 지정학적으로 환황해경제권과 환동해경제권을 연결하고, 동북아경제권과 동남아경제권, 나아가 아시아·태평양경제권간의 연계지로서의 역할을 수행할 수 있는 최적의 위치에 있다. 따라서 제주가 이러한 경제적 협력체제의 활성화를 위한 역할을 수행할 수 있도록 법·제도적 기반을 구축하는 것도 제주 평화의 섬 선포와 관련하여 추진할 수 있다.

이때 제주 평화의 섬은 자유무역항과 자유무역지대의 설치, 국제물류기지의 조성 그리고 전도의 면세지역화 등을 내용으로 하는 경제특구(special economic zone)화를 통해 제주의 평화·번영·복지를 달성하는 것을 그 목적으로 설정하게 된다.

이와 같이 경제적 관점에서 설정된 제주의 '평화·번영·복지의 섬' 구상이 실현되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 법·제도적 정비 지원과 더불어 충분한 재정적 지원이 있어야 한다. 즉, 제주도를 경제특구로 설정할 수 있는 별도의 법률 제정이 필요하지만 현행 '제주도개발특별법'의 개정을 통하여 제주도를 '평화 및 개발 특구'(Special Zone of Peace and Development)로 전환하는 방법도 가능할 것으로 본다. 이와 관련하여 현재 추진 중에 있는 제주 국제자유도시의 모델이 어떻게 설정될 것인지 주목되고 있다.

'중립화'를 기초로 한 '평화의 섬' 모델에 비하여 경제적 관점에서 접근한 '경제특구'모델의 평화 섬은 평화의 본래적 의미가 퇴색할 가능성이 높고, 경제적 번영과 상호 의존이 반드시 긴장이나 갈등을 예방할 수 있는 것은 아니라는 단점을 가지고 있다. 오히려 경제적 이해관계의 증대는 곧 갈등을 초래하고 간섭을 야기 시키는 원인이 되기도 하기 때문이다. 따라서 정치적·군사적 대립과 갈등 완화를 포함하는 적극적 의미의 평화관을 기초로 하지 않는 '평화의 섬' 구상은 불안정한 측면을 가지고 있다 하겠다.

3) 학술·문화·관광 차원에서의 '평화의 섬' 모델

제주의 평화 섬 구상은 학술·문화·관광의 교류 차원에서 추진할 필요도 있다. 이 모형은 정치적 또는 경제적 차원에서의 평화의 섬 구상과 연계되어 추진될 수 있지만 경우에 따라서는 독자적으로 추진될 수도 있다. 학술·문화·관광 교류 차원의 제주의 평화 섬 구상은 정치적·군사적 성격을 탈피할 수 있다는 점에서 그 추진에 별다른 어려움은 없으리라고 본다.

학술·문화·관광 교류 차원 제주의 평화 섬 구상은 학술적 차원에서 '평화사상'을 연구·전파하고 '평화운동'을 고취하는데 제주가 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하며, 제주의 전통적인 '삼무정신'과 연관된 역사적 유물과 문화적 자원을 관광자원화 하고, 관광객으로 하여금 제주 관광을 통하여 평화정신을 고취하고 마음의 평안과 위로를 얻을 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이를 위해 평화연구소와 평화연수원을 설립하거나, 4·3 관련 유적지를 관광자원화하고, 평화박물관과 평화공원 등을 설립하는 것이 필요하다.

IV. 결 론

평화의 개념은 다소 추상적이고 주관적인 개념이기 때문에 시대적 상황에 따라 다양하게 정의되고 있다. 하지만 일반적으로 평화는 전쟁이 없는 상태를 기반으로 한 인간의 기본적 욕구가 충족되고 경제적 복지와 평등 그리고 정의가 실현되며 인간과 자연의 가치가 구현된 진정한 발전의 개념으로 정의될 수 있다.

제주형 평화의 섬은 이러한 평화의 근본 개념을 기반으로 하여 이념적 측면과 전략적 측면에서 재정의 되어야 한다. 즉, 이념적 측면에서는 제주 발전의 기본 방향을 제시하는 것으로 자연과 인간간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발, 지역과 중앙 그리고 세계와의 조화를 통한 교류의 거점화, 도민간의 역기능적 갈등이 극복되고 인간으로서 기본적인 생활권이 보장된 복지 공동체의 구현되는 주체간의 조화로움이 달성된 상태를 의미한다. 전략적 측면에서는 제주의 지정학적 이점과 평화 이미지를 활용한 교류의 거점화를 통해 세계 평화에 기여하고 제주를 세계에 각인할 수 있는 실천 프로그램으로서 역할을 수행하여야 하는데, 이때 평화의 개념은 국제 교류의 거점화를 통한 지역간의 상호 이익이 극대화된 상태로 정의될 수 있다.

이러한 개념의 재정립을 토대로 설정된 제주형 평화의 섬 모형은 단계적인 시간적 개념을 도입하여 궁극적으로 정의로운 복지 공동체를 구현하는 것으로 보고 있다. 즉, 실천 가능성 면에서 경제특별구화와 같은 경제적 측면에서의 평화의 섬 조성을 기반으로 하여 국제 교류적 측면인 한정된 교류의 거점화를 실현하고, 나아가 국제 평화 구축의 중추 센터화 역할을 수행함으로써 최종적으로는 앞서 제시된 세 가지 모형이 통합된 정의로운 제주 복지 공동체를 구현하는 것이다.

이러한 제주형 평화의 섬을 조성하기 위해서는 중앙정부, 지방정부 그리고 도민간의 역할 정립이 무엇보다 중요하다. 특히 일개 지방자치단체가 국제적 관계속에서 세계 평화를 구축하기 위한 노력에는 한계가 있을 수 밖에 없기 때문에 중앙정부의 재정 지원과 더불어 법률적·제도적 개선을 통해 전폭적인 지원이 전제될 때 평화의 섬 조성은 성공할 수 있을 것이다. 따라서 '99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제 52조의 제주를 평화의 섬으로 지정할 수 있다는 조항이 사문화되지 않도록 이에 걸맞는 전폭적인 지원이 수반되어야 한다. 한편 제주도 지방정부도 자체적인 노력을 전개하여야 한다. 즉, 대내적으로는 4·3 사건에 대한 조속하고 원만한 해결을 통해 도민적 통합을 달성함과 더불어 대외적으로는 세계화의 기반을 조성하여야 한다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 평화의 섬에 대한 도민적 합의와 지방자치단체 수준의 평화의 섬에 대한 구체적인 실천 프로그램을 개발하여야 한다. 그리고 도민들은 세계시민으로서의 자질을 갖출 수 있도록 의식 전환과 더불어 자질 향상에 노력하여야 한다.

제주형 평화의 섬에 대한 구상은 단순한 관광 진흥 전략이 아니라 무국경화시대의 제주의 세계화 전략임과 동시에 적극적 평화관에 입각한 '평화주의운동'이라고 할 수 있다. 즉, 제주도 또는 제주도민이 전쟁을 반대하고 평화를 원한다는 것을 선언하는 데 목적이 있는 것이 아니라 제주도를 포함하고 있는 한국(한반도), 동북아, 아시아, 태평양 지역, 나아가서 전 세계적 범주에서의 평화 시련 및 정착을 위한 제주의 적극적인 역할을 제시하기 위한 것이다. 물론 제주도 자체의 평화 확보가 지금까지 논의한 접근에 있어서 필요한 전제가 될 수는 있을 것이다. 평화를 창출하기 위한 수단이 반드시 평화적이어야 한다는 전제는 없지만 그러나 우리가 생각하는 진정한 평화는 '평화적인 방법'을 통하여 실현되어지는 평화이며, 제주의 평화의 섬 구상도 이러한 관점에서 접근되어야 한다는 의미에서 제주도 자체의 평화 확보를 위한 내부적 필요성 및 그 실현 방안에 대한 접근도 무시해서는 안 된다고 본다. 그러나 제주의 평화의 섬 구상이 단지 제주도 자체의 평화만을 확보하기 위한 목적으로 추진되어진다고 한다면 이러한 접근은 국제적 관심 및 지지를 획득하기 어려울 뿐만 아니라 최소한 중앙정부의 지원을 얻어내는 것도 곤란하게 될 것이라는 점을 명심해야만 하는 것이다. 따라서 제주의 평화의 섬 구상 중앙정부와 지방정부 그리고 지역주민 3자가 각자의 역할을 수행될 때 가능하다 하겠다.