

남북정상회담 이후 대외 환경과 제2기 제주 '평화의 섬' 추진과제

고성준*

I. 서: '평화의 섬' 만들기의 성과와 전망

이른바 '평화의 섬'을 만들기 위해 제주인들이 혼신의 노력을 기울여온 지도 어언 10여 년의 세월이다. 돌이켜보면, '평화의 섬' 만들기는 90년 초 한·소 정상회담이라는 외부적 동인에서 시작되었지만, 이에 못지 않게 우리 제주야말로 역사성, 자연조건, 지리적 위치 등에서 '평화의 섬'의 위상을 획득할 수 있는 객관적 요건을 갖춘 곳이라는 검증은 토대로 한 발상이었다. 그래서 '평화의 섬' 만들기의 근본취지와 목적도 「4·3」문제를 대승적 차원에서 해결하고, 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되면서 제주의 발전과 번영을 모색해 나가자는 데에 있었다.

10년이면 강산도 변한다는 화자명구(脞炙名句)처럼 제주인들은 그 동안 「4·3」문제 해결의 초석도 다졌고, 99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」에 “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위하여 道를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다(52조).”는 조항을 넣게 됨으로써 법적으로 '평화의 섬' 만들기를 지원하는 근거도 확보할 수 있었다. 아울러 그 동안의 '평화의 섬' 만들기 노력이 새로운 남북 화해·협력 시대를 열게 하는 데도 일조를 담당했다고 제주도민들은 생각하고 있다. 특히 남북정상회담 이후 제주가 남북 화해의 중심지로 떠오를 수 있던 것도 제주인들이 경주해 온 '평화의 섬' 만들기과 결코 무관하지 않다고 보고 있다. 그리고 제주인들이 추진해 온 '평화의 섬'은 단순히 위협과 불안의 부재를 넘어 적극적인 뜻이 담긴 것이었거니와, 이제 그 다져진 '평화'의 이미지를 바탕으로 '번영의 섬'도 모색할 수 있게 되었다. 이른바 제주 '국제자유도시' 건설이 그것이다.

이처럼 지난 10년을 '평화의 섬' 만들기의 발판을 다졌던 제1기로 삼는다면, 이제부터는 명실공히 남북화해와 동북아 평화의 메카가 되는 가운데 번영의 제주 건설이라는 근본취지에 걸맞게 '평화의 섬'의 위상을 정립하는 제2기의 작업을 진행해 나가야할 때라고 본다. 그러나 제2기의 작업을 진척시킴에 있어서도 그 향로가 순탄치만은 않을 것이라 생각한다. 앞으로의 제2기 과제를 생각할 때 지난 제1기의 작업은 상대적으로 쉬웠었다고 할 수 있다. 지난 제1기 때는 국제질서의 화해무드, 국내 민주화의 진전, 그리고 제주도민들의 평화의지라는 3박자가 맞아 떨어졌었기 때문이다. 그리고 그것이 남북 화해·협력 시대를 열었던 것이기도 하다.

그러나 제2기 작업을 앞두고 화해의 기류에 역행하는 조짐이 일고 있다. 벌써 국제정치학자들은 동북아에서 신 냉전질서를 거론하고 있기도 하거니와, 그것이 현실화된다면 남북 화해·협력 시대도 되돌려 버릴 수 있다. 이 때 제주 '평화의 섬'은 어떻게 되는 것인가? 결론부터 말하면, 그럼에도 불구하고

* 제주대 교수

고 '평화의 섬' 만들기의 제2기 작업을 일관성 있게 추진해 나가야 한다는 것이 필자의 입장이다. 이러한 점에서 최근 제주도정이 추진하려고 하는 4·3평화공원의 조성, 제주평화센터 및 정상의 집 건립, 제주평화포럼의 개최 등의 다양한 기획들은 반가운 일이 아닐 수 없다. 그러나 변화가 예측되는 환경 아래서 추진해야 할 '평화의 섬' 만들기의 제2기 작업은 일관성이 있어야 할 뿐만 아니라, 훨씬 더 체계적이고 통합된 마인드를 갖추으로써 그 타당성과 현실성을 높여야 할 것이라 본다.

따라서 이 글에서는 세 가지 점을 중심으로 논의를 전개한다. 첫째, 변화가 예상되는 대외적 환경과 제주 '평화의 섬' 만들기 간의 영향 관계다(Ⅱ장). 여기서 필자는 '평화의 섬' 만들기의 제2기 작업을 일관성있게 추진함으로써 미약하나마 남북화해와 동북아 평화에 기여할 수 있음을 적극적으로 주장할 것이다. 이러한 전제가 가능하기 위해서는 둘째, 제2기 '평화의 섬' 만들기는 훨씬 더 체계적으로 진행되어야 한다. 따라서 제주 '평화의 섬' 만들기의 구상을 재검토할 필요가 있다. 그리고 셋째, 이를 바탕으로 실천과제를 현 제주도정이 추진하려는 여러 기획들의 문제와 보완점 제시를 중심으로 논의하고자 한다(Ⅲ장).

Ⅱ. 남북정상회담 이후 동북아 정세와 제주 '평화의 섬'

역사를 돌이켜 볼 때, 제주도의 대외적 위상을 결정해온 결정적 요소 중의 하나는 제주가 갖고 있는 지정학적 입지조건이었다. 제주도는 주변국간에 이해가 대립하는 세 바다의 중심부에 위치하고 있다. 그래서 대결의 시대에 국제세력간 격변기에 있어서 제주는 항상 중앙정부의 관심밖에 놓여있는 고립과 변방의 섬으로, 국제세력들에게는 전략적 요충지가 될 것을 강요받음으로 인해 존립의 위협을 겪어야 했다. 그러나 한편으로, 평화와 안정의 시대에는 제주 나름대로의 발전적 위상을 모색할 수 있는 기회가 주어진 측면도 없지 않았다.

1. 동북아 신 냉전질서의 출현 가능성과 제주 '평화의 섬'

제주 '평화의 섬' 만들기 구상 자체가 나올 수 있었던 것도 화해의 국제질서와 관련된다. 1980년대 말에 시작된 동유럽과 소련 공산주의의 붕괴를 기점으로 세계적 수준의 냉전구조가 급격히 무너지는 가운데, 90년대 초에 제주도에서 전격적으로 이루어진 한·소 정상회담은 동북아 질서도 화해와 평화로 가고 있음을 알리는 전초였다. 특히 동북아 질서의 화해의 전초가 제주에서 마련되었고, 이후 중국을 포함한 공산권 국가의 지도급 인사들의 제주방문이 잦아졌고, 한·미 정상회담이 이루어지는 등 그야말로 제주가 동북아 평화의 상징으로 떠오를 수 있었던 것이다. 제주 '평화의 섬' 구상은 이러한 화해의 시대를 간파한 뜻 있는 전문가들에 의해 제기되기 시작하였고, 도민들의 합의 과정을 거쳐 지난 10여 년 동안 추진해 왔던 것이다.

그러나 지난 10년과는 달리, 21세기 초두의 동북아 정세는 서로 상반되는 두 가지 흐름이 교차되고 있는 듯하다. 하나는, 지난 화해의 세기를 이은 결정판이라 할 남북정상회담과 그것이 낳은 남북화해의 질서가 그것이다. 그러나 둘째로, 작년 말에 있었던 미국 대통령 선거에서 부시 후보와 공화당이 승리함으로써 이전과는 다른 각도에서 세계질서가 재편될 수도 있을 것임을 예고하고 있거니와, 그것

은 화해와 평화보다는 일단 긴장을 안고 있는 것이라 하겠다. 지난 남북한 관계사가 보여주듯, 동북아의 긴장국면은 이미 조성된 남북 화해무드에 찬물을 끼얹질 가능성이 있으며 이미 그것을 현실로 보여주고 있는 측면도 없지 않다. 따라서 우리는 우선적으로 이러한 동북아의 정세에 민감한 관심을 가질 수밖에 없다. 우리 제주로서도 그렇다. 제주의 대외적 위상의 역사는 국제세력간 긴장의 격변기에는 항상 존재의 위협을 강요받아온 측면이 많았기 때문이다. 이 때문에 제주인들은 '평화의 섬'을 구상했던 것이기도 하다.

동북아의 안정을 위해 「개입-확대」정책을 견지해 온 클린턴 행정부와는 달리 지난 1월 출범한 미국의 부시 행정부의 동북아 정책은 크게 두 가지 면에서 종래와는 다른 변화를 암시하고 있다. 첫째, 부시 행정부는 대 중국 관계에 있어 일정한 거리를 두고 중국이 대만의 안보를 위협할 경우 적극 대처한다는 입장을 취할 것이라는 점이다. 둘째, 대 북한정책에 있어서도 종래와는 다름을 암시하고 있다. 이른바 '상호주의'(reciprocity)와 '검증(verification)의 기준을 엄격하게 적용하여 북한이 핵과 미사일 문제 등을 포함하는 지난 「제네바 틀」을 명확히 지키지 않는 한 북한과의 관계 진전은 있을 수 없다는 입장이다. 이러한 관점에서 남한의 대북 정책에 대한 평가도 유동적일 수 있음은 물론이다.

미국 부시 행정부의 대 동북아 정책 원칙의 천명은 곧바로 화해의 물결을 긴장으로 돌려놓았다. 천안문 광장에서 있었던 파룬궁(法輪功) 처리 문제를 둘러싸고 미·중간에 걸끄러운 신경전이 시작되더니, 중국공군기와 미국군정찰기간의 충돌 사건이 일어나고 말았다. 더욱 중 차대한 문제는 미국이 중국 위협론의 기치아래 추진될 것으로 보이는 미사일방어(MD) 체제 구축을 둘러싼 미·중간 갈등이다. 부시 행정부는 기본적으로 중국을 "전략적 동반자"로 간주해 온 민주당과는 달리 "잠재적 경쟁국"으로 간주하고 있으며, 중국이 반대하는 미사일방어(MD) 체제를 적극 추진하겠다고 공언하고 있다. 이러한 미국의 정책에 대해서는 유럽 국가들 중에도 회의를 보내고 있는 나라가 있거니와, 특히 동북아 차원에서는 중국은 물론이고 러시아와 북한도 발끈하고 있는 상태이다. 벌써부터 중국을 중심으로 중-러, 중-북 밀월관계가 모색되는 가운데, 설상가상으로 새로 출범한 일본 고이즈미 내각도 군사대국화의 길을 걸을 것임을 천명하고 있다. 그래서 동북아에서는 중국-러시아-북한의 북방 3각 축과 미국-일본-한국의 남방 3각 축간에 새로운 냉전구조의 잉태를 염려하는 목소리가 높아만 가고 있다.

갑자기 조성된 동북아의 긴장 조류로 목하 남북한간의 화해·협력관계도 일단정지 상태이다. 현실화될지도 모르는 신 냉전구조의 재현은 남북관계를 정상회담 이전시기로 다시 되돌릴지도 모른다. 이 경우 동북아 지정학적 요충지로 자리잡고 있는 제주의 미래도 크게 위협할 수 있다. 한국과 제주도의 외교적 선택을 무엇이어야 할까? 무엇보다 우리의 고려 사항은 한반도가 군사·외교적인 싸움터가 되는 구한말적 상황이 재현되지 않도록 해야 한다는 점이다. 구한말적 상황 당시에 뜻 있는 몇몇 지도자들이 제기했던 바이지만, 이 시점에서 다시 우리는 "지혜로운 균형외교"를 생각해 봐야할 때가 아닌가 한다. 이미 각축전이 시작된 시점에서 내렸던 것이기에 그 때는 실패할 수밖에 없었다. 또 냉전이 본격화된 다음에 균형적 입장은 역시 가능성이 없다. 그러나 현 시점에서는 한 번 고려해 볼만한 정책적 선택이라 본다. 맞설 수 있는 능력도 없고 상대방이 적대시하지 않는 상황에서 미국과 대립하는 것은 아무런 도움이 되지 않는다. 마찬가지로 한반도에 위협이 되지 않을 뿐만 아니라 그렇게 만들어서도 안 되는 중국·러시아와 맞서는 것도 어리석은 선택이기 때문이다.

그러나 우리가 선택해야할 "지혜로운 균형외교"는 소극적이고 방어적인 것이 아니라 적극적이고 능동적인 것이 되어야 한다. 즉 그것은 달리 말하여 우리가 동북아의 평화를 위해 적극적 이니셔티브를 펼 수 있는 길을 모색해야 한다는 것과 다르지 않다. 우리가 햇볕정책을 통하여 남북한 긴장완화를

가져올 수 있었고 많은 나라로부터 인정받았듯이, 동북아의 안정과 평화를 위해서도 모종의 비슷한 발상을 적극적으로 취할 수 있을 것이라 본다. 이러한 점에서 제주 '평화의 섬'과 같은 구상은 중요한 대안이 될 수 있는 것이다.

평화는 기다리는 자에게 오지 않는다. 평화는 능동적으로 쟁취해야 하는 것이다. 세계평화, 동북아 평화, 그리고 한반도 평화를 주체적 입장에서 일구어 나가야만 평화로운 한국의 미래가 신장될 수 있는 것이다. 제주인들은 이처럼 적극적인 입장에서 그 동안 제주 '평화의 섬' 만들기를 추진해 왔던 것이다.

2. 남북 화해·협력 시대의 전망과 제주 '평화의 섬'

제주인들은 그 동안의 '평화의 섬' 만들기가 남북 화해의 장을 여는 데도 일조한 바가 있다고 생각하고 있다. 솔직히 남북한 대결의 시대에는 제주가 중앙의 관심에서 멀 수밖에 없는 변방이었다. 중앙끼리 대결이 더 우선적일 수밖에 없었기 때문이다. 그러나 제주인들은 이에 굴하지 않고 제주 위상 확보를 위해 노력해 왔다. 세계적 냉전의 해체, 국내 민주화의 진전은 좋은 기회를 제공했다. 냉전과 분단의 낡은 질곡(4·3)을 대승적 차원에서 해결해야 한다는 주장들이 나왔고, 그 구체적 대안의 하나가 '평화의 섬'이었다. 4·3문제의 해결은 곧은 남북화해의 길이기도 하였던 것이다. 김대중 정부의 햇볕정책이 효과를 발휘하면서 제주 '평화의 섬'은 그야말로 민족의 화해와 통일을 논하는 장이 되고 있다.

뿐만 아니라, 이제 제주는 중앙으로부터 관심영역 밖에 있는 고립과 변방의 섬이 아니라 태평양시대 한반도 시대를 열어갈 희망의 섬으로 다가서고 있다. 이를 극적으로 보여주는 단적인 예가 경의선 철도연결 합의에 담은 남북 두 정상 '한반도 시대' 비전(vision)에 잘 나타나 있다. 요컨대, 그것은 겨우 20km의 끊어진 철도를 연결함으로써 앞으로 한반도는 그 동안의 반도의 역사를 접고 세계 대륙과의 연결고리를 찾는 동시에 적극적으로는 대륙을 해양으로 끌고 가는 일류 해양 국가의 발판을 마련할 수 있다는 것이다. 이때 제주는 한반도를 태평양의 넓은 해양의 세계로 끌고 가는 침병의 위치에 있게 되는 것이다. 바로 이 점이 남북한 두 당국으로 하여금 제주도의 중요성을 재인식시켜 준 점이다. 그래서 한국정부도 제주의 국제자유도시 추진 구상에 적극적으로 발벗고 나서고 있는 것이다.

그러나 이러한 한반도 시대 비전은 어디까지나 남북한 화해·협력관계의 계속적 유지와 발전을 전제로 한 구상일 수밖에 없다. 애석하게도 평화정착의 문제에 관한 한 아직까지 북한의 태도에는 거의 변화가 없는 것 같다. 평양정상회담을 마치고 돌아온 김대중 대통령은 남북한은 전쟁의 위협에서 탈출했고 주한미군의 주둔은 통일 이후에도 지속되어야 한다는 데 김정일 국방위원장도 공감을 표했다고 하지만, 그것이 현실로 가시화되고 있다는 증거는 찾아보기 어렵다. 평화구축이 긴장완화, 신뢰구축, 군비통제의 경로를 거쳐 남북한 평화협정체결로 구체화된다는 점을 감안할 때, 정상회담 이후 여러 차례의 장관급 회담과 국방장관 회담까지 열어 이 문제를 논의했지만 현재 남북한은 최소한의 안전장치에도 합의를 보지 못한 상황인 것이다. 앞서 보았듯이, 새롭게 조성된 동북아의 긴장상황은 오히려 현재적 화해의 남북관계를 계속 유지시키는 것조차 어렵게 만들고 있다. 지난 3월에 있었던 김대중 대통령의 미국방문 결과가 북한에게는 시비거리로 작용하고 있다. 북한은 부시 행정부의 대북정책에 강하게 반발하고 있으며, 더불어 북·일관계도 진전을 보지 못하고 있다.

그래서 현재 남북관계는 일단정지 상태다. 그러나 여기서 주목해야 할 사항이 있다. 정부적 차원의 남북관계는 멈췄지만 3차 이산가족 만남 행사에서 보듯이 아직도 민간차원의 관계는 제한적이거나 열

려져 있다는 점이다. 동북아 긴장의 시발점에서도 이뤄졌던 제주도민들의 북한동포돕기 운동은 단연 눈에 띈다. 제주도민들은 올해 초에 3회제인 감귤보내기 운동을 성공적으로 마쳤고 당근도 보냈다. 또한 각종 문화와 관광교류도 약속을 받아낸 상태다. 이처럼 제주가 북한접근에 성공할 수 있었던 것도 제주도민들의 '평화의 섬' 만들기와 무관하지 않다고 여긴다. 이 점에 정부도 주목할 필요가 있다.

새로운 동북아의 긴장은 한국의 외교적 선택을 어렵게 하고 있다. 앞에서 지혜로운 중립과 평화적 외교를 권고했지만, 그것이 어려울 수도 있다. 그렇게 될 경우 말할 것도 없이 한국은 미국 측에 설 수밖에 없고, 이때 동북아의 긴장과 남북한관계의 단절은 뻔한 예측이다. 어떤 식으로든 이러한 상황은 막아야 하겠지만, 지금의 시점에서는 어렵게 조성된 남북 화해·협력 시대를 계속 유지해 나가는 것이 중요한 관건이다. 이를 위해서 제주 '평화의 섬' 만들기와 같은 구상은 중요하다고 본다. 따라서 중앙정부는 제주 '평화의 섬' 만들기를 적극적으로 도와줄 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 제주 '평화의 섬' 만들기 구상의 재검토와 실천과제

제주 '평화의 섬' 만들기는 새로운 동북아의 긴장 상황에서도 계속적으로 추진되어야 할 중요한 일이다. 그것은 남북화해·협력 시대를 발전적으로 이끌어 가고 동북아 평화구축에 이니셔티브를 칠 수 있는 구상이 될 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 그 동안 '평화의 섬' 만들기의 주체였던 제주인들의 역할과 과제는 더 커지고 있다.

제주 '평화의 섬' 만들기는 제주의 존립과 제주인들의 행복한 삶의 향유를 위해서도 중요한 것이다. 새로운 국제환경이 펼쳐지는 가운데 추진될 '평화의 섬' 만들기는 제주인들로서는 또 한번의 모험이다. 그래서 필자는 지난 10여 년의 역사와 구분하여 '평화의 섬' 만들기의 제2기로 규정하는 것이다. 이 시점에서 우리는 그 동안의 '평화의 섬' 구상에 대해 재검점해 보면서 실천적 과제를 생각해 보아야 하겠다.

1. 제주 '평화의 섬' 구상의 재검토

평화의 본질은 위협과 불안으로부터의 해방을 의미하지만 포괄적 의미에서는 행복한 삶의 향유에 있다. 따라서 평화와 공동번영은 같이 간다. 이러한 평화개념이 제주 '평화의 섬' 만들기 구상에 합의 되어 있다. 그러기에 제주 '평화의 섬' 만들기는 4·3문제를 대승적 차원에서 해결하고, 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되면서 제주의 발전과 번영을 모색하는 데 그 근본취지를 두었던 것이다. 그러나 이를 현실적 차원에서 어떻게 구현할 수 있느냐, 즉 '평화의 섬'의 개념과 모형에 관해서는 그 동안 여러 방안들이 제시되어 왔다.

지난 91년 처음으로 '평화의 섬' 구상을 제시했던 문정인, 고성준, 양영철 교수 등은 첫째, 제주도의 비무장화, 둘째, 평화와 질서를 위한 중심지화, 셋째, 갈등과 논쟁을 조정하고 해결하는 지역센터화, 평화에 관한 연구와 훈련의 장, 넷째, 평화의 섬을 행동화하는데 능동적이고 지역적인 노력을 전개하는 제주도민, 다섯째, 평화의 개념과 일치하는 균형적·분권적·자생적인 발전을 위한 장소로 개념화한 바 있다.¹⁾ 이후 이러한 개념에 바탕을 둔 구체적인 실천프로그램들이 다양하게 제시되어 왔거니

와, 비교적 최근(98년)에 다시 학술적으로 발전시켜 '평화의 섬' 모델의 유형을 제시한 김부찬 교수는 첫째, 중립화 또는 비무장화를 통한 평화지대 모델, 둘째, 경제특구화를 통한 평화·번영·복지의 섬 모델, 셋째, 학술·문화·관광 차원에서 평화의 섬 모델 등을 제시하였다.²⁾

이러한 '평화의 섬' 개념과 유형을 토대로 하여 99년에 제주발전연구원과 제주대동아시아연구소는 제주 '평화의 섬' 모형을 ① 복합모형³⁾, ② 정의로운 복지공동체 구현⁴⁾, ③ 경제특별구화⁵⁾, ④ 한정된 교류의 거점화⁶⁾, ⑤ 국제평화 구축의 증추 센터화⁷⁾로 상정하고, 이를 전문가들에게 "제주에 적합하고 이상적인 모형"(개념적 모형)과, "실현 가능성이 높은 모형"(현실적 모형)에 대해서 델파이 조사를 실시한 바 있다. 조사결과, 제주에 적합하고 이상적인 모형에 대해서는 복합모형(37.0%), 정의로운 복지공동체 구현(25.9%), 경제특별구화(16.7%), 한정된 교류의 거점화(13.0%), 국제평화 구축의 증추 센터화(7.4%) 순으로 나타났다. 그리고 실현 가능성이 높은 모형에 대해서는 복합모형(35.2%), 경제특별구화(25.9%), 한정된 교류의 거점화(18.5%), 국제평화 구축의 증추 센터화(13.0%), 정의로운 복지공동체 구현(7.4%) 순으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 '평화의 섬'을 구현하는 전략적 차원의 실천적 모형으로 ① 경제특별구화 모형의 구현 → ② 한정된 교류의 거점화 모형의 구현 → ③ 국제평화 구축의 증추 센터화 모형 구현 → ④ 정의로운 복지공동체 모형의 구현 → ⑤ 복합모형의 구현의 순서를 따를 것을 제안하고 있다.

이상에서 보듯이, 제주 '평화의 섬'의 개념과 모형에 대해서는 거의 합의를 이루고 있다. 즉 그것은 복합모형에 함의된 대로 평화와 공동번영을 동시에 구가하는 것이다. 다만 실천전략과 관련해서 정치적 의미의 평화에 강조점을 둔 모형을 먼저 할 것이냐, 경제적 번영에 더 강조점을 둔 모형을 먼저 할 것이냐에 대해서는 약간의 차이를 보이는 듯 하다. 전자의 입장은 한마디로 평화가 전제되지 않는 발전과 번영은 있을 수 없다는 논리다. 후자의 입장에 있는 사람들은 전자의 입장에 대해 공감하면서도 정치적 의미의 평화 모형에 담겨있는 중립화 내지 평화지대화가 국가의 실정법 안에 있는 지방정부로서는 현실적으로 불가능한 것이며, 최근 제주와 함께 중앙정부적 차원에서 적극 검토되고 있는 국제자유도시 건설에 주목할 필요가 있다는 관점인 것 같다.

이에 대한 필자의 관점은 원칙적으로 전자의 입장에서 서 있다. 다만 후자의 염려처럼 제주를 평화지대화하는 것에 대해서는 현실적으로 불가능한 것임에 동의한다. 그러나 최근 현안 과제로 떠오르고 있는 '국제자유도시' 건설도 궁극적으로 '평화의 섬'이 전제되지 않는다면 물거품이 될 가능성이 있다고 본다. 아무래도 '국제자유도시'는 보존보다는 개발을, 자연보다는 문화를, 문화보다는 경제적 이익을 더 떠올리기 쉽게 한다. 따라서 평화가 전제될 때 자유의 가치가 의미를 갖듯이, '평화의 섬' 위상을 정립하기 위한 실천전략으로 '국제자유도시' 건설이 추진되어야 할 것이다. 특히 제주 국제자유도

1) 제주국제협의회, 『평화와 번영의 제주』 (서울: 신라출판사, 1993), 231~245쪽.

2) 김부찬, 「평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토」, 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색』 워크숍 결과보고서 (1998), 31~47쪽.

3) 이하의 모든 모형의 종합적 모형

4) 내생적 개발과 평화 추구적인 제주 지역개발을 통한 이상적 복지공동체 사회의 구현 모형

5) 지역경제의 번영과 지역간 경제협력체계 구축을 위한 경제특별구화 모형

6) 학술적 차원에서 평화사상을 전파하고, 제주의 전통적인 삼무정신과 연관된 역사적·문화적 자원을 관광자원화하고, 관광객들이 마음의 평안과 위로를 얻을 수 있도록 하는 '학술·문화·관광 차원의 모형

7) 중립화 또는 비무장화를 통한 평화지대 설정, 국제적 평화기구 유치, 분쟁조정 및 해결센터 설치 등을 고려하는 모형

시 건설에 대한 김대중 정부의 약속도 현재 조성된 남북 화해·협력 관계의 지속적 발전과 동북아 평화를 전제로 한 구상이다. 남북 화해와 동북아 평화가 전제되지 않을 때, 제주의 대외적 위상은 항상 불안했다는 점을 우리는 잊지 말아야 할 것이다. 그래서 우리는 제주를 '평화의 섬'으로 만들기로 한 것이었다.

물론 제주를 평화지대화하는 것은 현실적으로 불가능한 것이지만, 이것의 가능성을 전혀 배제하면 평화의 본래적 의미가 약화될 수 있다. 따라서 이는 장기적 목표로 돌리고 현실적으로 가능한 국제기구의 유치, 평화센터의 설치 등을 포함하여 학술·문화·관광 교류 모형, 정의로운 복지공동체 구현 모형 등에 합의된 평화 구현 방안들은 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 적어도 이러한 의미의 '평화의 섬' 만들기와 동시에 '국제자유도시' 건설은 추진되어야 한다. 그래야 우리가 출발할 때 '평화의 섬' 구상에 담았던 '평화'와 '공동 번영'이라는 근본취지를 살릴 수가 있는 것이다.

이러한 모든 점을 고려하여 필자는 이미 '평화의 섬' 만들기의 이념적 지표로 「자연과 문화와 인간의 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬」을 제시하고, 그 실천전략으로 '국제자유도시' 건설을 구상하고 추진하여야 할 것임을 주장해 온 바 있다.⁸⁾ 말할 것도 없이, '평화의 섬' 만들기의 실천전략으로써 '국제자유도시' 건설은 단순히 경제적 측면에만 머무르지 않고 위에 말한 평화 구현 방안들도 같이 고려되는 포괄적인 기획이어야 한다. 그리고 경제적 측면의 실천프로그램들도 '평화의 섬'의 이념적 지표에 위배되지 않은 범위에서 계획되고 추진되어야 할 것이다.

2. 제2기 '평화의 섬' 만들기의 실천과제

가. 도민적 합의에 토대한 종합적 마스터플랜의 마련

제2기 '평화의 섬' 만들기를 시작하는 이 시점에서 무엇보다 시급한 과제는 이상의 점들에 대한 도민적 합의와 종합적인 마스터플랜을 짜는 것이라 본다. 제주를 '평화의 섬'으로 만들자는 데 대해서는 이미 도민적 합의를 이룬 상태다. 그리고 이미 각종 실천방안들도 제시되어 왔고, 나름대로 성과도 없었던 것은 아니다. 예컨대 4·3문제 해결의 발판을 놓았고 평화공원의 조성도 진행되고 있다. 제주 '평화의 섬'에 대한 법적 근거도 마련하였고, 국제자유도시 건설에 대한 중앙정부의 적극적 검토도 이루어지고 있다. 그러나 문제는 이러한 성과들도 자세히 보면 각개전투식 전략에 근거하고 있다는 인상을 저버릴 수가 없다. 또한 이들 성과들은 어디까지나 '평화의 섬'으로 가기 위한 하나의 초석일 뿐이지, 이를 바탕으로 한 구체적인 마스터플랜을 나오거나 현실화된 프로그램은 아직 찾아보기 어렵다.

사실 그 동안 '평화의 섬'에 대한 마스터플랜이 전혀 없었던 것도 아니다. 이를테면, 지난 99년 말에 제주발전연구원과 제주대학교 동아시아연구소는 그 동안에 제시되어온 다양한 방안들을 종합적으로 점검하고 전문가들의 델파이 조사를 곁들여 나름대로 「제주형 '평화의 섬' 모형 정립과 실천방안」이라는 마스터플랜 격의 보고서를 제출한 바도 있다. 그러나 애석하게도 이러한 연구결과들이 제주도의 정책으로 반영되고 있는지는 의심스럽다.

물론 제주도는 오는 남북정상회담 1주기를 기하여 '제주평화포럼'을 열어 여기서 '평화선언문'을 채

8) 이러한 필자의 주장이 처음으로 제시된 글은, 「통일시대 제주의 위상과 실천과제」, 제주문화포럼 주최, 『통일시대와 제주도의 위상』 심포지움 자료집 (2000. 11. 25) 참조.

태한다고 한다. 그리고 앞으로 '제주평화센터'를 만들며, '정상의 집'(The Summit house)도 설립하여 관광자원으로 활용하겠다는 구상을 밝힌 바 있다. 그러나 이러한 제주도정의 구상들은 여전히 구체적 이고 못하고 그 의도가 애매하다.

먼저 현안과제로 달친 '제주평화포럼'은 처음에 '국제지도자회의' 혹은 '세계지도자회의'라는 야심찬 계획으로 출발했던 것으로 안다. 적어도 도민들은 저 일본 오키나와현이 '평화와 번영의 섬' 만들기의 출발점으로 삼고있는 G8서밋(2000. 7)⁹⁾과 '밀레니엄포럼'(2001. 3), 중국 하이난성이 아시아적 가치를 내걸고 벌였던 보아오아시아포럼(BFA, 2001. 2)에 버금가는 기획이 될 것으로 알고 있었다. 그러나 계획했던 것과는 달리 고르바초프, 나카소네, 부시 등 전직 외국 정상들을 초빙하는데 실패하고, 전직 관료와 경제인, 학자들을 초청하여 '포럼'을 여는 것으로 행사가 축소될 전망이다. 이렇게 되면 행사의 의미 없음은 아니더라도 의미가 약화될 것임은 명약관화하다. 여기서 이루어질 '평화선언'은 큰 효력을 갖지 못할 것이기 때문이다. 그리고 2회 평화포럼부터는 앞으로 설립되는 '제주평화센터'에서 주관해 나갈 것이라 했지만, 자칫 1회성 행사로 끝날 우려를 저버리지 못하겠다. 1회 포럼이후를 제도적으로 이끌어갈 국제협의체 내지 협의기구 설치에 관한 계획은 전혀 없어 보이기 때문이다. 이렇게 되면 섬관광정책포럼의 전철을 밟는 꼴이 될 것이다. 그런 전철을 밟지 않으려면 제주도가 주관이 되는 제도화된 협의기구를 만들어야 한다. 이러한 점에서 현재 진행 중인 제주세계섬문화축제도 그냥 축제로만 그칠 것이 아니라 제도화된 섬연대기구를 만들고 그 중심 사무국을 제주에 둘 수 있도록 강구해야 할 것이다.

이번 '제주평화포럼' 중에 '정상의 집' 기공식도 있을 예정이다. 그리고 아마 '정상의 집' 안에 '제주 평화센터'도 들 모양이다. 그러나 이러한 발상 역시 제주 '평화의 섬'의 적극적 의미를 부각시킬 수 없다고 본다. 오히려 '평화센터'를 중심에 놓고 '정상의 집'도 만들고 다양한 아이템을 구성해야 할 것이다. 그리고 또 하나 현재 기획 중인 4·3평화공원에도 평화와 인권, 통일을 연구하는 센터가 들어설 것처럼 보인다. 이렇게 되면 그것은 지원의 분산과 재원의 분산을 가져올 뿐이다. 따라서 어느 한 쪽으로 정확히 몰아야 한다.

무엇보다 평화센터는 평화 관련 연구와 평화 훈련 연수원이 되어야 하는 동시에 국제회의 산업과도 연계시킬 수 있어야 한다. 여기에서 남북 화해·협력을 논하는 남북회담의 장소가 되도록 할 뿐만 아니라 각종 국제회의를 열어 동북아와 세계평화를 논하고 각종 분쟁을 예방하고 조정하는 장소가 되도록 해야 할 것이다. 그야말로 연구, 훈련, 회의, 분쟁조정 등의 종합적 기능을 갖는 평화의 중심센터가 되어야 하는 것이다.¹⁰⁾ 그리고 '평화센터'는 현재 건립 중인 컨벤션센터 내나 주변에 건립하고 컨벤션 센터는 평화센터의 부설 내지 부속이 되도록 하는 것이 좋을 것이라 생각한다. 아울러 4·3평화공원에 '평화센터'에 소속되도록 함이 좋다. 그래서 명실공히 '평화센터'가 제주 '평화의 섬'의 상징이 될

9) 오키나와 현의 이나미네 지사의 다음과 같은 발언은 G8서밋이 주는 의미를 실감케 한다. 즉 그는 "G8오키나와 서밋의 주제는 아시아의 시점"이라 전제하면서, "기지문제로 오키나와가 받는 고통을 세계가 목격하길 바란다. 하지만 기지가 전부는 아니다. 오키나와의 무궁무진한 매력을 전 세계에 발신할 기회다. 서밋 효과를 경제발전으로 연결할 수 있는 다양한 방안을 추진 중이다. 예컨대 섬 북부에 오기미라는 세계 최고의 장수촌이 있다. 이 마을에선 세계의 고령자 고객을 잡기 위한 국제장수산업 프로젝트를 추진되고 있다. 이는 하나의 예일 뿐이다. 서밋을 계기로 오키나와에 구축되는 하드웨어와 인프라를 충분히 활용해 새로운 도약을 이룰 것이다."고 하였다. 『조선일보』 (1999.4.5)

10) 이러한 점을 고려하여 이미 필자는 (가칭)동북아평화문화센터의 설립을 주장하고 그 구체적인 구성과 기능에 관해서도 案을 제시한 바 있다. 참고, 『남북화해·협력 시대와 제주 '국제자유도시' 건설』, 『제주발전연구』 제4호(제주발전연구원, 2000), 26~27쪽 참조.

뿐만 아니라 실질적 중심이 되도록 해야 할 것이다.

제주도정으로서의 이상의 점들과 그 외에 '평화의 섬' 만들기의 근본 취지를 달성하기 위해 필요한 실천방안들을 망라하여 하루빨리 제2기 '평화의 섬' 만들기의 마스터플랜을 짜는 것이 시급한 일이다. 특히 고려되어야 할 사항은 현재 추진중인 '국제자유도시' 건설계획과 유기적인 관련 하에 이루어져야 한다는 점이다. 위의 제주발전연구원과 제주대 동아시아연구소의 '평화의 섬' 마스터플랜은 이 점에 대한 충분한 고려가 약하다. 그리고 '평화의 섬'과 '국제자유도시'가 각개전투식으로 추진되는 듯한 인상을 가지면 안 된다. 이에 대한 필자의 관점은 '평화의 섬'을 달성하는 실천전략으로써 국제자유도시 건설이어야 함을 거듭 밝혀둔다. 그래야 '평화'와 '번영'은 같이 갈 수 있다.

마스터플랜을 짜는 과정과 결과에 대한 도민적 합의과정을 반드시 거쳐야 한다. 그래야 도의 정책이 추진력을 얻을 수 있는 것이기 때문이다. 아울러 오끼나와에 대한 일본정부의 지원과 해남성에 대한 중국정부의 지원에 예에서 보듯이, 제주도가 중앙정부의 적극적 지원을 얻어내는 것도 중요하다. 이미 '국제자유도시' 계획 검토에 중앙정부가 같이 나서고 있다. 따라서 '평화의 섬' 문제와 관련해서도 중앙정부의 지원을 얻어낼 수 있는 좋은 기회라고 생각한다. 한편, 중앙정부의 적극적 지원을 얻어내기 위해서는 '평화의 섬'에 대한 전국적 홍보도 중요하다. '평화의 섬'과 '국제자유도시'가 제주만의 이익이 아니라 한민족의 이해가 걸린 문제임을 널리 알릴 수 있어야 국민적 지원을 얻어낼 수 있는 것이다.

나. 화해와 평화 문화 운동의 전개

제2기 '평화의 섬' 만들기에 관한 마스터플랜이 제도적 차원의 '평화의 섬' 구상이라면, 화해와 평화 문화 운동은 정신적, 의식적 차원의 '평화의 섬' 만들기에 해당한다. 이미 제주도민들은 '평화의 섬' 만들기에 합의를 보내고 있어 평화 사랑의 마음도 큼을 알 수 있다. 그러나 제2기 '평화의 섬' 만들기에 걸맞게 좀 더 성숙한 평화 사랑의 마음과 번영에의 의지가 제주도민들에게 함양되어야 한다. 제도적 차원의 '평화의 섬'을 현실로 이끌고 그것을 유지해 나갈 수 있는 힘은 제주도민들의 보다 성숙한 평화 사랑의 마음에 달린 것이기 때문이다. 따라서 다양한 방법으로 화해와 평화 문화 운동이 전개될 필요가 있다.

제주도내 각종 시민단체나 사회단체가 평화사랑 운동을 펼치는 것은 중요하다. 각종 단체들이 나름대로 서로 다른 이슈를 가지고 시민운동을 펼치고 있지만, 그것의 전제에는 항상 제주의 평화와 번영이란 공통분모가 깔려있는 것으로 여긴다. 따라서 각개의 이슈를 다룰 때는 그 단체만의 독특한 문제 제기가 있어야 하겠지만, 평화사랑과 관련해서는 모든 운동단체들이 공동으로 합심하여 도민과 함께하는 평화 캠페인을 벌일 수 있을 것이다. 이를테면 여러 시민단체들이 벌리고 있는 4·3유적지 순례, 북한동포돕기, 오름기행, 환경체험과 같은 것도 평화사랑을 함양할 수 있는 좋은 사례들이라 본다.

그리고 도내 언론 방송의 역할도 매우 중요하다. 평화사랑 캠페인은 물론, 평화 사랑 시리즈물을 기획하여 방송하는 것은 교육과 홍보를 동시에 가져올 수 있는 효과가 있다. 화해와 평화 문화 운동의 가장 조직적인 방안은 역시 평화교육 프로그램의 운영일 것이다. 학교적 차원에서 사회적 차원에서 보다 효과적인 교육프로그램을 만들고 평화교육과 훈련이 이루어지도록 해야한다. 여기서는 제주의 역사와 문화에 대한 이해와 평화 문화적 전통을 계승하는 교육, '평화의 섬'의 이념적 지표와 그에 함의된 인간관에 대한 교육, 북한주민에 대한 사랑의 마음 갖기와 통일교육, 세계시민의식의 함양과 다

문화 이해교육 등의 주제가 다각적으로 다루어질 수 있을 것이다. 그리고 현재 조성을 검토하고 있는 4·3 평화공원을 포함하여 제주의 여러 역사·문화적 유적들을 평화사랑의 체험 학습장이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

화해와 평화 문화 운동의 본질은 '평화 사랑'의 마음 갖기를 넘어 제주문화와 세계문화가 만나 하나의 보편적인 문화로 창조되고 승화할 수 있도록 하는 데 있다. 즉 제주는 어느 지역의 문화도 수용할 수 있는 열려져 있는 공간이고, 제주 사람들은 그러한 이질적인 문화도 인간의 문화라는 아주 폭넓은 문화 의식에서 수용하고 그러한 보편적인 문화의식을 함양할 수 있을 때만이 진정한 화해와 평화의 문화가 창출될 수 있는 것이다. 따라서 제주적이면서 세계 사람들이 거부하지 않고 수용할 수 있는 보편적인 문화 양식을 찾아내는 것은 중요하다.¹¹⁾ 이러한 점에서 도내 대학이나 학술단체, 문화예술전문가들의 역할은 중요하다. 연구결과물이나 학술세미나, 교육 등을 통하여 도민들과 공유할 수 있도록 해 나가야 할 것이다.

다. 제주 '평화의 섬'의 대외적 홍보와 동북아협력체제의 구축

한편, 화해와 평화 문화 운동은 세계적으로 제주가 '평화의 섬'임을 알리는 홍보의 계기도 되는 것이다. 다양한 방법으로 제주가 '평화의 섬'이라는 이미지를 국제사회에 깊게 심을 수 있어야 하고, '평화의 섬' 제주가 남북 화해는 물론이고 동북아의 평화, 세계 평화에 크게 이바지할 수 있을 것이라는 점을 국제사회에 설득시켜 나가는 것도 중요하다.

전자가 소극적 의미의 홍보전략이라면, 후자는 적극적 홍보전략이다. 로고를 제작하고 아치를 세우는 등 소극적 차원의 홍보는 그 동안 어느 정도 있어왔지만 아직도 미약하다. 특히 적극적 의미의 홍보전략은 전혀 이루어지고 있지 못한 형편이다. 제주에서 발행되는 모든 홍보용 책자나 관광안내 책자에 '평화의 섬' 문구를 넣도록 하는 것에서부터 시작하여, 제주에서 이루어지는 모든 축제나 이벤트에 '평화'의 의미가 담겨지도록 하여 그야말로 평화축제가 되도록 해야 할 것이다. 이를테면, 현재 진행 중인 제주세계섬문화축제는 그 자체가 평화축제다. 여기서는 제주문화가 세계문화가 동시에 만나서 어우러지는 현장이고 평화교육과 다문화교육의 체험학습장이다. 뿐만 아니라 제주 '평화의 섬'을 적극적으로 알릴 수 있는 좋은 기회이다. 이처럼 좋은 기회를 제대로 활용하지 못하고 있는 것 같아 안타까운 측면이 있다.

제2기 '평화의 섬' 만들기에 걸맞게 적극적 의미의 홍보전략을 펼치는 데 노력을 기울여야 한다. 그런 점에서 근본취지와는 조금 멀어졌지만 현안으로 달친 '제주평화포럼'이 제대로 성사되도록 하는 것은 중요하다. 초청되는 외부인사들에게 적극적으로 제주 '평화의 섬'을 설득시켜야 한다. 그리고 이 때 찾아온 국내외 언론도 적극 활용할 수 있는 방안을 미리 준비해 두는 것도 잊지 말아야 할 것이다. 아울러 앞서 지적한 바이지만, 포럼이 1회성으로 끝나지 않도록 하기 위해서 반드시 협의체 내지 협의기구를 만들고 그 사무국을 제주에 둘 수 있도록 해야 할 것이다.

오끼나와가 국제 시민연대를 통해 NGO평화회의를 수시로 개최하고 있는 사례는 좋은 본보기가 될 것이다. 우리도 이처럼 동북아의 공유된 문화적 전통을 토대로 한 시민연대를 구축해 나갈 수 있을 것이다. 제주도가 주체가 되어 동북아 시민연대 구축을 통한 상호이해와 평화질서를 모색해 가는 출

11) 현길언, 「화해와 평화의 문화의 한 모델」, 『제주도』(2001).

발로 우선 할 수 있는 것은 현재 제주에서 열리고 있는 각종 축제(한라문화제, 들불축제, 세계섬문화 축제 등)시에 북한 및 동북아 관련국가의 시민들을 초청하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 한라 문화제는 동북아관련 국가의 시민들에게 제주의 평화문화적 전통을 널리 알릴 수 있는 기회가 될 것이며, 들불축제는 동북아의 평화를 기원하는 장으로 그 의미를 확대시켜 나갈 수 있을 것이다. 특히 세계섬문화축제는 평화적 시민연대의 주춧돌이 될 수 있거니와, 2회를 맞은 이번 기회에 세계섬협의체를 구성하여 제도화된 틀을 만드는 것도 적극 고려해야 할 것이다. 필자가 일찍부터 '동북아평화문화센터' 설립을 주장해 온 것도 이러한 이유에서다. 여기에서 동북아 시민연대를 통한 평화운동의 전개는 물론이고 동북아 국가들이 공동으로 평화에 대한 연구, 훈련, 회의, 분쟁조정 등을 종합적으로 추진해 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

IV. 맺음말

목하 '제주국제자유도시' 건설문제가 제주의 현안 과제로 되고 있다. 그러나 '평화의 섬' 만들기는 지속적으로 추구해 나가야 할 제주인들의 영원한 과제가 되어야 한다. 그런 점에서 '국제자유도시' 건설도 '평화의 섬'에 상치되지 않는 방향에서 추진되어야 한다. 평화가 전제되지 않은 번영은 있을 수 없기 때문이다. 평화의 적극적 의미 속에는 번영과 행복한 삶의 영유가 같이 함의되어 있다. 그래서 필자는 '국제자유도시' 건설은 바로 '평화의 섬'을 달성하는 실천전략의 하나로 간주되어야 한다고 주장하는 것이다.

제주가 '평화의 섬'이 되어야 한다는 데 모든 도민들이 합의하고 있다. 그만큼 제주인들의 평화사랑의 마음이 크다는 증거다. 지난 10여 년 동안 제주인들은 '평화의 섬'으로 가기 위한 여러 가지 발판을 조성해 왔다. 이를 바탕으로 이제 제주인들은 제2기 '평화의 섬' 만들기를 실천해 가야 한다. 어쩌면 그것은 또 다른 모험일 수 있다. 그러나 평화는 쟁취하는 것이다. 저 제주의 조상들이 척박한 환경과 긴장의 역사 속에서도 三無의 영원한 이상을 이 땅에 심어 왔듯이, 그러한 평화 문화적 전통을 오늘에 되살리는 것이 제2기 '평화의 섬'을 만들려는 제주인들에게 주어진 사명이다.