

소프트 파워와 제주 '평화의 섬'의 법적 과제*

Soft Power and Legal challenges of Peace Island, Jeju

신 용 인*
Shin, Yong-In

목 차

- I. 시작하며
- II. 소프트파워와 한국의 선택
- III. 세계평화의 섬과 소프트파워
- IV. 세계평화의 섬을 위한 법적 과제
- V. 마치며

국문초록

1990년대 이후 국제정치 영역에서는 세계화·정보화·민주화의 흐름에 힘입어 소프트 파워가 새로운 권력의 원천으로 부각되고 있다. 이에 미국, 중국, 일본 등 동북아 주요 강대국들은 소프트 파워의 증대에 심혈을 기울이고 있다. 한국은 미국, 중국, 일본에 비해 소프트파워의 필수요소인 정당성과 보편성을 획득하기 쉽다는 강점이 있다. 따라서 한국은 세계의 모든 국가들과 국민들이 공감할 수 있는 평화의 비전과 전략을 제시해야 한다. 그 경우 한국의 소프트 파워는 정당성과 보편성을 획득하면서 매우 강력해질 것이다. 한국은 제주를

논문접수일 : 2012.06.26

심사완료일 : 2012.07.25

게재확정일 : 2012.08.02

* 이 논문은 2012. 5. 10. 개최된 제주대학교 법과정책연구소 주최의 '개교 60주년 기념 국제자유도시 추진도시 초청 국제학술세미나'에서 "소프트파워와 제주 세계평화의 섬" 발표문을 수정·보완하여 작성하였다.

** 제주대학교 법학전문대학원 조교수, 변호사

세계평화의 섬으로 지정함으로써 소프트파워를 획기적으로 증대시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련했다. 그러나 동시에 해군기지 건설을 강행함으로써 소프트파워 강국의 길을 스스로 막아버리는 어리석음을 범하고 있다. 따라서 무엇보다도 우선하여 해군기지 문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 또한 세계평화의 섬 실현을 위한 법적인 과제로는 세계평화의 섬의 '평화' 개념을 정립해야 하며, 제주해군기지 관련 국가의 지원 근거규정을 삭제하고, 제주의 비무장지대화를 추진하는 근거 규정을 마련하는 것 등을 들 수 있다.

주제어 : 소프트 파워, 제주, 평화, 평화의 섬, 비무장지대, 해군기지

1. 시작하며

제주는 2005. 1. 27. 대한민국 정부에 의해 세계 평화의 섬으로 지정되었다. 많은 제주도민들은 세계평화의 섬 지정으로 인해, 이제 제주는 국제적 분쟁과 갈등을 예방·해결하는 완충센터로 거듭나게 될 것이며, 한반도와 동북아 평화 정착에 기여하는 동북아의 제네바와 같은 국제평화도시로 자리매김 해나갈 것이라 기대했다.¹⁾ 그러나 지금 제주는 그와 같은 기대에 부응하지 못하고 있다. 오히려 동북아의 패권을 둘러싼 미·중 경쟁의 가속화, 제주해군기지 건설을 둘러싼 대립과 분열 등으로 인해 제주는 전쟁과 갈등의 섬으로 전략할 처지에 놓여 있다.

이에 본 논문에서는 조지프 나이가 주창한 소프트 파워 이론 및 동북아의 주요 강대국들의 소프트파워 강화 정책을 개괄적으로 살펴본 다음, 소프트 파워의 관점에서 한국의 안보·외교정책의 방향을 검토하고, 세계평화의 섬 지정의 의미와 그 한계를 고찰한 다음, 제주가 동북아의 제네바와 같은 명실상부한 세계 평화의 섬으로 나아가기 위한 법적 과제를 도출해 보기로 한다.

1) 세계평화의 섬(<http://www.peace.jeu.kr>) 참조.

II. 소프트 파워와 한국의 선택

1. 국제정치상황의 변화

종래 국제정치의 영역에서는 군사력과 경제력을 의미하는 하드파워가 중시되었다. 하드파워가 국력으로 등치되면서 국가의 하드파워를 증대시키는 것이 국가안보와 국가이익을 위한 첩경으로 인식되었기 때문이다.

그러나 1990년대 이후 세계화·정보화·민주화의 흐름에 따라 국제정치는 새로운 국면을 맞이하게 되었다.²⁾ 세계화로 인해 한 국가가 주도권을 행사하기 위해서는 단순한 군사력과 경제력뿐만 아니라 정당성이 있는지 여부가 중요한 비중으로 다뤄지게 되었다. 만약 세계의 여론이 한 국가의 주도권 행사의 정당성을 인정하지 않는 방향으로 흐를 경우 그 주도권 행사에 대한 반발이 전 세계적인 차원에서 조직될 가능성이 있기 때문이다.

통신수단의 혁명적 발전을 통해 정보화가 활발해 진행되면서 세계 모든 국가와 국민은 국제정치현상에 대해 상당한 수준의 정보를 공유하게 되었다. 또한 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등 쌍방향 소통수단이 획기적으로 증대함에 따라 정부의 일방적인 메시지 전달은 더 이상 통하지 않게 되었다. 따라서 외교·정치·설득력·평판 등이 보다 중요한 권력 요소로 등장했다.

민주화가 전 세계적으로 진전되면서 국가의 정책결정에 있어 시민사회의 영향력이 증대되었다. 그리하여 국가의 외교정책이 민주적 기제에 따라 토론되고 비판받는 경향이 커졌다. 또한 외교정책의 성공을 위해서는 자국 국민의 지지는 물론 외국의 대중의 지지를 이끌어내는 것이 중요한 요소가 되었다.

이러한 세계화·정보화·민주화라는 흐름을 타고 권력에 대한 새로운 인식과 논의가 활발해지면서 소프트 파워가 본격적으로 부각되기 시작하였다.

2. 소프트 파워의 의의·자원·특성

2) 전재성 외 5인, 「한국의 스마트파워 외교전략」, 한울, 2009, 16면.

소프트파워란 국제정치학 분야의 세계적인 석학인 조지프 나이(Joseph. S. Nye)가 창안한 개념³⁾으로 하드파워와 대비되는 '파워의 제2의 얼굴'이라고 할 수 있다.⁴⁾ 파워란 타인의 행동에 영향을 미쳐 자신이 원하는 결과를 얻는 능력을 말한다. 그런데 타인의 행동에 영향을 미치는 방법으로는 위협으로 강제하거나 보상으로 유인하는 것이 있을 수 있고 아니면 타인을 피어 자신이 원하는 것을 바라도록 만들 수도 있다.⁵⁾ 소프트파워란 바로 후자를 의미하는 것이다. 의제(agenda)를 설정하고 다른 나라의 호감을 사는 능력, 즉 자신이 원하는 바를 다른 나라들도 바라게끔 만드는 능력이 소프트파워인 것이다. 한마디로 공감능력이라고 할 수 있다. 소프트파워는 영향력의 일종이지만 영향력과 동일시할 수는 없다. 하드파워도 위협이나 보상에 의존하여 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 구태여 표현하자면 소프트파워란 매력적인 영향력이라 할 수 있다.

소프트파워의 자원으로는 한 국가의 문화·가치 또는 이념·대외정책 등을 들 수 있다. 문화란 어느 사회에서 의미를 만들어내는 가치체계와 관행을 말한다. 어느 국가의 문화가 보편적 가치를 지니고 제반정책을 통해 다른 국가들이 공유하는 가치와 이익을 증진시킨다면 그 국가의 소프트 파워는 커지게 된다. 반면 편협한 가치와 지역에 한정된 문화는 소프트 파워를 생성하기 어렵다.⁶⁾ 한 국가가 민주주의나 평화 또는 인권 등 인류보편적인 가치에 얼마나 충실한가도 다른 국가의 선호도에 큰 영향을 미친다. 만일 한 국가가 국내에서 민주주의가 실현되고 평화와 인권이 증진되는 상황을 일구어낸다면 그 만큼 소프트 파워도 증대될 것이다. 또한 한 국가의 대외정책도 소프트 파워를 강화시킬 수도, 약화시킬 수도 있다. 위선적이고 오만하며 타국의 주장에 귀를 기울이지 않거나, 또는 편협한 국익추구방식에 바탕을 둔 외교정책은 소프트 파워를 약화시킬 수 있다.⁷⁾

3) 조지프 나이는 1990년 「Bound to Lead」라는 저서를 통해 소프트파워라는 개념을 처음으로 제시했다.

4) 조지프 나이, 「소프트 파워」, 세종연구원, 2004, 30면.

5) 조지프 나이, 앞의 책, 24면.

6) 조지프 나이, 앞의 책, 39면.

7) 조지프 나이, 앞의 책, 43면.

소프트파워는 위협이나 보상이 아닌 매력에 의해 다른 이에게 영향력을 행사하는 힘이다. 그런데 한 국가가 소프트파워를 국력의 중요한 요소로 인식하고 자국의 배타적 이익을 위해 이를 의도적으로 강화시키는 정책을 적극적으로 펼쳐나갈 때 오히려 그러한 의도 자체가 소프트파워를 약화시킨다는 역설에 처하게 된다. 소프트파워를 통한 배타적 이익의 추구 또는 지배의 강화는 소프트파워 그 자체를 무력하게 만든다는 것이 소프트파워의 특성이다. 따라서 소프트파워는 하드파워와 달리 정당성과 보편성이 생명이라 할 수 있다. 정당성과 보편성을 잃어버린 소프트파워는 소프트파워로서의 가치와 능력을 상실해 버린다.

3. 주요 강대국들의 소프트파워 강화정책의 개요 및 비판

이처럼 국제정치상황의 변화로 소프트파워가 새롭게 부각되자 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국들은 자국의 소프트파워의 강화에 심혈을 기울이고 있다.

미국의 경우 냉전 종식 이후 세계 유일의 초강대국으로 군림하면서 하드파워 위주의 일방주의 외교를 펼쳐나갔다. 그러나 9. 11. 테러를 계기로 하여 자국 주도의 세계질서 형성이 세계인들의 호감과 공감을 얻지 못했음을 절실하게 자각하게 되었고, 소위 '환영받는 미국'을 만들기 위해 소프트 파워의 강화에 주력하게 되었다. 미국은 하드파워와 소프트파워를 결합한 스마트파워 외교를 천명하면서 국무부에 소프트파워 증대에 주력할 공공외교 차관직을 신설하고, 2010. 12. 「4개년 외교개발정책보고서」(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)⁸⁾를 통해 하드파워인 Military Power와 함께 소프트파워인 Civilian Power를 미국 외교정책의 두 축으로 삼고 Civilian Power의 강화를 강조하고 있다.

중국은 자국의 부상에 따른 '중국위협론'이 활발히 제기되자 이에 적극적으로 대응하여 평화적 발전론⁹⁾ 등을 발표하며 세계 평화에 기여하는 이미지를

8) QDDR에 대한 자세한 내용은 <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/>을 참조할 것.

9) 중국은 지난 2005년 12월 '중국의 평화발전 길' 백서를 발표하면서 패권을 추구하거나 외국을 침략하지 않고 국제사회와 협력해 평화 속에 경제발전을 추구하겠다고 밝혔고, 2011년 9

만들고, 중국어보급을 위한 공자학원을 운영하고 중국문화 공연단을 파견하는 등 중국의 이미지 개선과 영향력 확대를 위해 소프트파워 강화에 심혈을 기울이고 있다. 또한 하드파워 뿐만 아니라 소프트파워를 국력의 중요한 축으로 명시하는 '종합국력' (Comprehensive Power)의 개념을 도입하였다. 나아가 대규모 개발원조를 통해 경제적 동반자로서의 지위를 구축하고 있다. 이와 같이 소프트파워를 강화하기 위한 노력을 기울인 결과 아프리카와 남미 국가들 상당수에 대해 미국보다 더 강한 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 또한 전통적으로 중국을 안보위협자로 여기며 경계했던 아세안 국가들도 이제는 중국을 상당히 신뢰하며 평화수호자로 인식하는 경향이 커졌다.

한편 중국의 경우 소프트파워의 핵심적인 개념을 비군사적 요소 내지 가치로 규정하고 경제력이 뒷받침된 소프트파워의 증진을 추진하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 소프트파워와 경제력을 분리하고 소프트파워를 매력의 측면에서만 바라보는 조지프 나이와는 그 개념에 있어 차이를 보이고 있다.

일본은 「평화헌법」으로 인해 하드파워, 특히 군사력을 통한 국가이익의 추구에는 한계가 있으므로 소프트파워를 강화시킴으로써 국가이익을 실현하려고 있다. 아시아게이트웨이 구상¹¹⁾ 등 일본 문화의 매력을 발굴하고 이를 브랜드화해 세계에 발신함으로써 일본의 이미지를 개선하기 위한 노력을 적극적으로 전개할 뿐 아니라, 개발도상국에 대한 개발원조 및 국제평화 협력 활동, 지구온난화, 핵·군축의 분야에서 꾸준히 실적을 쌓아가고 있다.

그러나 위와 같이 미국, 중국, 일본 등 아시아·태평양 지역의 주요 강대국들이 추구하고 있는 소프트파워 강화정책이 과연 정당성과 보편성을 획득하고 있는지는 미지수이다. 미국의 경우 21세기에도 여전히 세계패권국의 지위를 유지하기 위한 방편으로 소프트파워를 추구하는 면이 강하다. 조지프 나이

월 6일 또다시 '평화발전 백서'를 발간하면서 지역패권을 도모하지 않겠다고 강조하며 결코 평화발전의 길에서 벗어나지 않을 것임을 재차 강조했다.

10) 전재성 외 5인, 앞의 책, 99면.

11) 아베 총리는 2006년 12월 아시아게이트웨이 구상을 발표했는데 그 요지는 각종 대중문화를 개발하고 체계화하여 일본을 '문화자원대국'으로 만들고 이를 바탕으로 일본의 매력을 해외에 적극 발신하여 일본의 이미지 개선을 물론 관련 산업의 수출에도 이바지한다는 것이다 (이우광, 「일본재발견」, 삼성경제연구소, 2010, 43면).

가 소프트파워를 창안한 이유도 하드파워 중심의 외교정책으로는 미국이 영향력이 쇠퇴할 수밖에 없다는 자각에서 비롯된 것이다. 그렇기 때문에 지구촌 시민사회는 미국의 소프트파워론이 궁극적으로 모든 인류의 이익에 기여하려는 의도가 있는지 예의주시하고 있다. 만일 미국이 소프트파워를 자국의 이익만을 위해 사용하려고 한다면 미국의 소프트파워는 어느덧 소멸될 것이다. 중국의 경우 자국의 소프트파워 강화정책의 하나인 평화적 발전론이 중국위협론을 불식시키고 결국에는 동아시아 지역패권을 장악하기 위한 의도에서 비롯된 것이 아닌지 하는 의문을 지우기가 힘들다. 일본의 경우도 동아시아 지역의 패권세력으로 등장하기 위해 소프트파워 증대정책을 펼치고 있다는 의심을 떨치기 어렵다. 만일 그러한 경우 중국과 일본의 소프트파워 역시 급격하게 사라질 것이다.

4. 한국의 소프트파워 정책의 진단과 대안 모색

(1) 한국의 소프트파워 정책

한국의 경우 비록 고도의 경제성장을 통해 중진국의 대열에 들어섰다고는 하나 이들 강대국들에 비해 하드파워가 열등하다. 국제통화기금(IMF)의 자료에 의하면 2010년 기준으로, 미국의 GDP는 14조 7,990억 달러, 중국은 5조 3,650달러, 일본은 5조 2,730억 달러인 반면 한국은 9,910억 달러에 불과하다. 또한 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)가 발간한 연례보고서에 따르면, 2010년 기준으로 미국의 국방비 지출은 6,980억 달러, 중국은 1,190억 달러, 일본은 545억 달러인 반면 한국은 243억 달러에 불과하다. 따라서 한국은 국제체제에서 강대국이 아닌 중견국의 위상을 추구하고 있다. 여기서 중견국이란 강대국과 경쟁할 만한 충분한 능력을 보유하지는 못했지만 국제정치적 영향력을 지닌 나라로 캐나다, 호주, 노르웨이, 스웨덴 등이 그에 해당한다.¹²⁾ 중견국의 외교정책적 특징은 강대국의 영향력으로부터 거리를 두고 중재의 역할이나

12) 전재성 외 5인, 앞의 책, 209면.

강대국들이 관심을 가지지 않는 사안에 대한 기여를 목표로 한다는 점에 있다. 중견국의 외교전략에서 군사력이 차지하는 중요성은 미국과 같은 초강대국의 외교전략에서 군사력이 차지하는 중요성보다 훨씬 적다. 미국의 경우 다양한 지역에서의 안보위협 상황에 대해 이에 적절하게 대처할 수 있는 군사적 수단이 없는 경우 지도적인 지위를 계속 유지할 수 없으므로 군사력은 매우 중요한 요소가 된다. 그러나 중견국의 경우 공세적 군사력의 사용이나 물리적 힘을 통한 국가이익의 추구는 현실적으로 불가능하며 가능하더라도 커다란 부작용을 불러올 수밖에 없다. 따라서 외교정책의 중심은 소프트파워 쪽에 방점이 찍힐 수밖에 없다.¹³⁾ 특히 미국, 중국, 일본 등 강대국들의 틈바구니에 있는 한국의 입장에서는 하드파워를 통한 국가이익의 추구는 자칫 잘못하면 한국의 생존조차 보장 못하는 비극이 초래될 수 있다. 따라서 한국의 외교정책은 소프트파워를 강화하는 방향으로 가야 한다. 그러나 한국의 소프트파워 정책은 문화외교 위주로 머물면서 아직까지는 상당히 후진적인 모습을 보이고 있다. 예컨대 외교통상부는 2012. 1. 5. 2012년 업무계획보고에서 금년도에는 주변국과의 네트워크 심화로 한반도 정세 유동적 국면에 적극 대처하고, 세계에 기여하고 국제이슈를 주도하는 글로벌 코리아 실현하는 한편, 복합외교로 국민과 함께 하는 선진외교를 이루어나가겠다는 전략기조를 밝히고 이를 위해 '국민이 신뢰할 수 있는 안보외교', '세계공영에 기여하는 외교', '미래성장동력을 확보하는 외교', '국민에게 봉사하는 외교'의 4대 핵심과제를 추진해 나갈 예정이라고 밝혔다. 그 중 세계공영에 기여하는 외교의 내용으로는 핵안보정상회의의 성공적 개최, 유엔 안보리 비상임이사국 진출 등 세계평화증진에 기여하고, 개발협력을 통하여 나눔과 기여를 실천하는 한편, 한류 확산 등 소프트 파워 강화와 공공외교 적극 추진, 여수세계박람회의 성공적 개최 지원을 통하여 매력국가 한국의 이미지를 확립한다는 것이다.¹⁴⁾ 즉 소프트 파워 강화의 내용으로 한류 확산을 손꼽을 정도로 소프트파워를 문화 위주로 이해하는 경향이 강하고 외교정책, 가치 또는 이념, 규범 등과 같이 선진국에

13) 전재성 외 5인, 앞의 책, 210면.

14) 외교통상부 홈페이지(<http://m.mofat.go.kr>) 참조.

서 비중을 두고 시도하고 있는 분야에는 두각을 나타내지 못하고 있다.¹⁵⁾

(2) 한국의 기회와 선택

한국은 미국, 일본, 중국과 달리 지역패권을 추구할 만한 위치에 있지 않다. 또한 제국주의의 길을 걸었거나 다른 나라를 침략해 본 경험도 없다. 오히려 강대국들의 패권 다툼 속에서 식민지 지배와 전쟁이라는 아픈 역사가 있는 나라이다. 아직도 남북분단이라는 냉전의 산물로 고통을 받고 있다. 이러한 한국의 입장은 역설적으로 한국의 소프트파워를 강화시킬 수 있는 엄청난 자원이 된다. 한국은 미국, 중국, 일본 그 어느 나라보다도 소프트파워의 필수 요소인 정당성과 보편성을 획득하기가 쉽다는 강점이 있는 것이다.

따라서 한국은 세계의 모든 국가들과 국민들이 공감할 수 있는 평화의 비전과 전략을 제시하고 이를 통해 한국의 국가안보와 국가이익도 아울러 추구하는 것이 바람직하다. 그렇게 될 경우 한국의 소프트파워는 정당성과 보편성을 획득하면서 매우 강력해질 것이다. 한국이 소프트파워 강국이 된다면 이를 바탕으로 한민족의 숙원인 한반도의 평화통일을 성큼 앞당기는 것은 물론 장차 동아시아 평화공동체 또는 아시아·태평양 평화공동체 구축의 주역으로도 자리매김할 수 있다.

III. 세계평화의 섬과 소프트파워

1. 세계평화의 섬 지정 경위

제주는 과거 신흥여행의 메카로 불릴 정도로 국내 최고의 관광지로 각광을 받으며 독점적 지위를 유지했으나 1980년대 들어 정부의 해외여행 자유화 조치로 외국, 특히 동남아 관광지들과의 경쟁이 불가피해졌다. 또한 1991년 한-

15) 전재성 외 5인, 앞의 책, 117면.

소 정상회담이 제주에서 열리는 등 탈냉전의 분위기 속에서 제주의 지정학적 위치가 새롭게 부각되었다. 이에 제주 출신 지식인들이 중심이 되어 제주를 세계평화의 섬으로 만들자는 논의를 시작하게 되었다.

1991. 5. 17. 미국 뉴욕에서 개최된 태평양의 평화유지를 위한 국제회의에서 제주 출신인 문정인 교수 등이 “신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로”라는 주제 발표를 한 것이 그 논의의 첫걸음이고, 이후 1991. 6. 30. 제주국제협의회 창립기념 학술회의 및 같은 해 10. 15., 16. 이틀간 열린 국제 세미나를 통해 평화의 섬 구상에 대한 활발한 논의가 이루어졌다. 그 결과 제주국제협의회는 우선 평화의 섬의 가장 기본원칙과 전제는 비무장·비군사화에 있다는 점을 분명히 했다. 모든 형태의 군사기지는 제주도에 있어서는 안 되고, 군사적 목적을 띤 군함이나 항공기는 제주도에 정박하거나 기착해서는 안 된다는 것이 평화의 섬의 핵심이라는 것이다. 두 번째로는 제주를 민간회의이든 정부수준의 회의이든 정상회의이든 각양각색의 평화와 관련된 국제회의를 개최하는 장소로 만들자는 것이다. 세 번째로는 제주에 동북아 평화연구센터나 아시아·태평양 평화연구센터, 또는 아시아·태평양 평화훈련소, 또는 아시아·태평양 아니면 동북아의 분쟁해소센터 또는 분쟁중재센터 같은 것을 만들자는 것이다.¹⁶⁾ 즉 평화의 섬의 핵심적 내용으로 비무장지대의 실현, 국제평화회의의 개최, 국제평화기구 설치 등을 제시한 것이다.

1997. 9. 당시 김대중 새정치국민회의 대통령 후보는 제주를 평화의 섬으로 만들겠다는 공약을 제시하였고, 김대중 후보가 대통령에 당선되자 평화의 섬 논의는 더욱 탄력을 받으면서 법제화의 요구로 발전하게 되었다. 그 결과 2000. 1. 28. 법률 제6249호로 전문 개정된 제주도개발특별법에서는 세계평화의 섬 지정에 관한 내용이 규정되기에 이르렀다. 즉 같은 법 제52조는 제1항에서 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”고 규정했고, 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 i) 국제평화 및 협력기구의 유치, ii) 국제협력

16) 제주국제협의회편, 「평화와 번영의 제주」, 신라출판사, 1993. 225, 226면.

에 관한 연구소의 설립, iii) 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, iv) 기타 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다.”고 규정했으며, 아울러 제3항에서는 “국가는 제2항의 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.”고 규정했다.

또한 2002. 1. 26. 법률 제6643호로 제주도개발특별법의 전부 개정 형식으로 마련된 제주국제자유도시특별법은 제12조 제2항에 “남북교류 및 협력에 관한 사업(제4호)”을 추가했고, 같은 조 제4항에서 “제1항 내지 제3항의 규정에 의한 세계 평화의 섬 지정과 사업의 시행 및 행정적·재정적 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령¹⁷⁾으로 정한다.”고 규정했다.

한편 제주도 당국은 위와 같은 법적 근거를 바탕으로 2004. 7.경 「세계평화의 섬 지정계획안」을 마련하여 정부에 제출했고, 정부는 관계부처간 협의 및 제주국제자유도시추진위원회의 심의를 거쳐 2005. 1. 27. 노무현 대통령이 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하는데 서명을 하였다.

세계평화의 섬 지정 선언문은 “대한민국 정부는 제주도가 삼무(三無)정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주국제자유도시특별법 제12조의 규정에 의하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다.”고 하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 배경으로 삼무정신과 4·3의 승화, 1991년 한·소 정상회담을 비롯한 제주에서의 각국 정상회담을 들고 있다.

또한 “대한민국 정부는 제주도가 세계평화의 섬으로서 기능과 역할을 다할 수 있도록 i) 제주도가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고 세계평화

17) 같은 법 시행령 제13조(세계평화의 섬 지정)은 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 도지사는 법 제12조제2항의 규정에 의한 세계평화의 섬 사업계획안을 작성하여 건설교통부장관에게 제출한다.
- ② 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 사업계획안을 제출받은 때에는 통일부장관 및 외교통상부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ③ 건설교통부장관은 제2항의 규정에 의한 협의를 한 후에는 추진위원회의 심의를 거쳐 대통령에게 세계 평화의 섬 지정을 건의할 수 있다.
- ④ 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체가 법 제12조제2항 각호의 사업시행을 위하여 재원 및 전문인력을 확보하고, 관련 추진기구를 설립·운영하는데 필요한 지원을 하여야 한다.

의 섬 구현을 위한 사업을 차질 없이 실행하고, ii) 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성하고, iii) 제주도에 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원하겠다"고 하여 평화사업의 내용을 밝혔는데 제주국제자유도시특별법 제12조 제2항 제4호의 남북교류 및 협력에 관한 사업이 빠진 대신 국제자유도시 육성이 새롭게 들어갔다. 나아가 "대한민국 정부는 제주 세계평화의 섬 지정을 계기로 세계평화 증진에 앞장 설 것임을 대내외에 천명한다"고 선언했다.

2. 세계평화의 섬 실천운동 및 실천사업

위와 같이 제주가 세계평화의 섬으로 지정이 되자 제주도는 범도민 차원에서 평화실천운동을 펼쳐나가기 위해 '세계평화의섬범도민실천협의회'(이하 실천협의회라고 한다)를 구성했다. 실천협의회는 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 취지를 살리고 제주도민들의 자발적인 참여를 유도하기 위해 2007. 7. 1. '제주평화헌장'을 제정·선포하면서 실천사항으로 다음과 같은 5가지 덕목을 내세웠다.

i) 천혜의 자연을 아끼고 보전하여 인간과 자연이 함께 어우러지는 생명공동체를 이룩한다.

ii) 모든 사람의 인권을 존중하고 인종·문화·종교·사상의 다양성을 수용하는 시민정신을 키워나간다.

iii) 사회적 약자에 대한 차별과 불평등을 해소하고 투명성과 안전이 보장되는 건강한 삶의 터전을 가꾼다.

iv) 상호 이해와 대화를 통하여 대립과 갈등을 극복하고 관용과 화합의 사회를 구현한다.

v) 지속적인 교류협력으로 평화통일을 앞당기고 국제연대를 통하여 지구촌의 평화와 번영에 이바지 한다.

또한 제주도는 세계평화의 섬의 실천사업으로 17개 사업을 들고 있는데¹⁸⁾ 이를 i) 세계 평화 논의의 거점 구축, ii) 한반도 평화정착 사업, iii) 제주 4

·3 관련 사업, iv) 다목적 평화인프라 구축 사업 등 4가지 범주로 나눌 수 있다.¹⁹⁾

세계평화 논의의 거점 구축의 주된 사업으로는 제주평화연구원 설립, 평화와 번영을 위한 제주포럼(이하 제주포럼이라고 한다) 개최를 들 수 있다. 제주평화연구원은 대한민국 외교통상부 및 제주특별자치도의 출연기금으로 설립한 비영리 전문연구기관으로서 2006. 3. 개원했는데 한반도와 동아시아의 평화를 창출해 확산 정착시키고, 나아가 세계평화에 이바지하는 평화담론의 거점이 되는 것을 지향하는 평화연구 관련 싱크탱크이다.²⁰⁾ 제주포럼은 한반도와 동아시아 지역의 평화와 공동번영을 모색하기 위한 역내 다자협력 논의의 장으로 출범하였는데 '제주평화포럼'이라는 명칭으로 2001년 제1회 포럼을 개최한 이래 2011년 제6회 포럼까지 격년제로 열리다가, 2011년 제6회 포럼부터 그 명칭을 '평화와 번영을 위한 제주포럼(약칭: 제주포럼)'으로 변경하였고 향후 매년 개최할 예정이다.²¹⁾

한반도 평화정착의 주된 사업으로는 대북 인도적 지원사업인 감귤북한보내기 운동을 들 수 있다. 감귤북한보내기 운동은 1999. 1. 제주산 감귤 100톤을 보낸 것을 시작으로 2010년까지 12년 동안 매년 이루어져 함께 48,328톤의 감귤이 북한에 보내졌으나 이명박 정부의 대북강경책의 영향으로 중단되었다.

제주 4·3 관련 주된 사업으로는 제주 4·3평화공원 조성을 들 수 있다. 제주 4·3 평화공원은 4·3 희생자의 넋을 위령하고 4·3의 역사적 의미를 되새겨 평화정신을 고양하기 위해, 제주시 봉개동 396,743m²(12만 평) 부지에 조성된 공원이다. 2003. 4. 3. 기공식을 가진 후 위령제단과 위령탑 등을 완공하고 2008. 3.에는 4·3평화기념관을 개관하였다. 제주 4·3평화기념관은 평화와 인권 교육의 장으로 활용되면서 2011년 한 해 동안 약 23만 명이 방문할 정도로 다크투어리즘(Dark Tourism)의 대표적 관광지로 부상하고 있다.²²⁾ 그러나

18) 17개 사업에 대한 내용은 제주특별자치도, 「세계평화의 섬 지정 7주년' 그동안 추진성과와 향후계획」, 2011. 참조.

19) 세계평화의섬법도민실천협의회, 「세계평화의 섬' 제주 실천지침」, 2009. 25면.

20) 제주평화연구원 홈페이지(<http://www.jpi.or.kr>) 참조.

21) 제주포럼 홈페이지(<http://www.jejuforum.or.kr>) 참조.

22) 뉴시스(<http://www.newsis.com>) 2011. 11. 21. 참조.

제주 4·3 평화공원 조성사업은 사실은 '세계평화의 섬' 지정과는 아무런 관련이 없이 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한특별법」에 따라 진행되어 온 것임에도 제주도가 평화의 섬 실천사업으로 집어넣은 것에 불과하다.²³⁾

다목적 평화인프라 구축을 위한 주된 사업으로는 제주국제평화센터 건립 및 모슬포 전적지 평화공원 조성을 들 수 있다. 제주국제평화센터는 2006. 9. 개관했는데 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 역사적 배경과 평화 실천사업, 미래에 대한 비전을 특수기법을 이용하여 전시함으로써 평화에 대한 홍보 및 전시교육, 체험학습의 장으로서 세계평화의 섬 이미지 구현의 중심적 역할을 수행하는 전시관이다.²⁴⁾ 모슬포 전적지 평화공원 조성사업은 서귀포시 대정읍 일대 모슬포 전적지인 알뜨르 구 일본군 비행장 일대를 '제주평화대공원'으로 개발하려는 사업이다. 그러나 사업부지인 알뜨르 비행장 지역의 소유자인 국방부가 부지 제공을 거부하고 있어 현재 담보상태이다. 한편 2011. 5. 23. 법률 제 10701호로 일부 개정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 특별자치도법이라고 한다)은 제155조의 2를 신설하여 제주해군기지(민군복합형관광미항) 관련 지역발전계획 수립의 법적 근거²⁵⁾를 마련하면서

23) 조성윤, "제주도의 평화정책과 해군기지 문제", 「제주도연구」, 제주학회, 2011, 51면.

24) 제주국제평화센터 홈페이지(<http://www.ipcjeju.com>) 참조.

25) 특별자치도법 제155조의 2의 내용은 다음과 같다.

- ① 행정안전부장관은 민군복합형관광미항(제주자치도 서귀포시에 신설하는 해군기지 및 크루즈항 부대시설을 말한다) 설치지역의 발전을 촉진하고 주민생활을 증진하기 위한 발전계획(이하 "지역발전계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ② 지역발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 지역발전사업을 촉진하기 위한 기본시책에 관한 사항
 2. 지역발전사업 적용 지역범위
 3. 지역사회 개발과 생활환경에 관한 사항
 4. 지역산업 진흥에 관한 사항
 5. 환경보전에 관한 사항
 6. 지역발전사업 등에 필요한 투자재원에 관한 사항
 7. 연차별 및 사업별 투자계획에 관한 사항
 8. 그 밖에 지역발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- ③ 행정안전부장관은 지역발전계획을 수립하거나 변경하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 도지사와 협의를 거쳐야 한다.
- ④ 국가와 제주자치도는 지역발전계획에 따른 지역발전사업의 효율적 추진을 위하여 예산

특별자치도법 제155조 제2항에 “평화이념 확산을 위한 기념사업”을 추가했고, 같은 조 제3항에서 “「국유재산법」에도 불구하고 국가는 제2항 제5호에 따른 기념사업을 위하여 필요한 경우 제155조의2에 따른 민군복합형관광미항이 신설되는 서귀포시 관할구역의 국유재산 중 일부를 제주자치도와 협의하여 무상 또는 대체재산 제공의 조건으로 제주자치도에 양여할 수 있다.”라고 규정했다.

3. 제주 세계평화의 섬 지정의 한계

대한민국 정부는 제주도를 세계평화의 섬으로 지정함으로써 한국의 소프트 파워를 획기적으로 강화시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련하였다고 볼 수 있으나 다음과 같은 문제점으로 인해 제주가 전 세계적으로 정당성과 보편성을 갖는 명실상부한 평화의 섬이 되기에는 한계가 있다.

첫째, 제주도는 국가권력의 횡포에 의해 수많은 도민들이 무참하게 학살당했던 4·3의 아픔과 한이 있는 곳이다. 그러나 제주국제협의회에서 평화의 섬 개념을 정립할 때 4·3의 아픔과 한을 평화의 섬과 구체적으로 연결시키지 않았다. 제주도개발특별법이나 제주국제자유도시특별법의 세계평화의 섬 관련 규정에서는 4·3에 대한 언급조차 없다. 기껏해야 세계평화의 섬 지정 선언문에 “제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며”라는 구절이 있을 뿐이다. 제주도가 4·3 관련 사업으로 조성한 제주 4·3평화공원 역시 세계평화의 섬 실천사업과는 직접적인 관련이 없다는 점은 앞서 지적한 바와 같다. 이는 제주도 당국은 물론 평화의 섬 논의를 주도했던 학자들조차도 4·3의 아픔과 한에 대한 진지하고 치열한 성찰을 바탕으로 제주 평화의 섬 구상을 시작한 것이 아니라 제주도에 국제평화기구를 유치하고 제주도가 각종 평화 관련 국제회의의 개최지가 된다면 제주도는 평화의 상징지역으로 부각될 수 있고 나아가 정부의 재정지원도 얻을 수 있을 것이라는 기대를 바탕으로 하였기 때문이다.²⁶⁾

의 범위에서 지역발전사업을 시행하는 자에게 자금의 보조·융자 또는 알선 등 필요한 조치를 하여야 한다.

⑤ 국가와 제주자치도는 지역발전사업을 시행하는 자에게 행정적·재정적 지원 등을 함으로써 지역발전사업이 원활하게 집행되도록 노력하여야 한다.

26) 조성운, 앞의 논문, 42면.

둘째, 제주 평화의 섬 지정이 몇몇 전문가들의 건의를 제주도 당국이 받아들여 관변 주도로 이루어짐으로써 도민들의 밑으로부터의 의견 수렴 및 공감대 형성이 제대로 이루어지지 않았다.²⁷⁾ 또한 범도민평화운동의 확산을 목표로 구성된 실천협의회 역시 관 주도로 이뤄짐으로써 도민들의 자발적인 참여를 유도하기에는 한계가 많았다. 그리하여 도민들은 평화의 섬 지정의 의미를 제대로 체감할 수 없었고 막연히 관광 브랜드 정도로만 인식할 뿐이다. 따라서 평화의 섬 제주란 아직까지는 하나의 슬로건에 불과하다. 진정으로 제주도가 세계평화의 섬이 되기 위해서는 제주특별자치도의 정책은 물론 도민들의 삶 자체가 평화를 지향하는 내용으로 꼭꼭 채워져야 한다. 특히 제주평화헌장에서 실천사항으로 규범화된 5가지 덕목이 도민들의 삶 속에서 내면화되어야 할 것이다.

셋째, 초기 평화의 섬 개념을 정립할 때 가장 중요하게 다뤄졌던 제주도의 비무장지대화 부분이 법제화의 과정에서 현실적인 한계 및 정부와 갈등을 야기할 가능성이 있다는 이유로 사라져버렸다.²⁸⁾ 그러나 미국이 중국 위협론을 내세우며 MD(Missile Defense) 체제를 구축해 나갈 경우 중국·러시아·북한의 북방 3국과 미국·일본·한국의 남방 3국이 대립하는 신 냉전 구도를 재현할 수 있고 이 경우 동북아의 지정학적 요충지로 자리 잡고 있는 제주도의 미래를 크게 위협할 수도 있으므로 제주도가 국제분쟁의 소용돌이에 빠지지 않고 미래의 평화를 보장받기 위해서는 비무장화를 국제적으로 선언할 필요성은 크다고 할 것이다. 또한 그렇게 될 경우에는 제주도가 국제적으로 명실상부한 평화의 섬으로 인정받는 정당성이 생기게 되어 소프트파워의 원천으로 제대로 기능할 수가 있는 것이다. 평화의 섬을 처음으로 주장했던 문정인 교수도 2001. 4. 제주도와 제주발전연구원에 의해 수립된 '제주4·3평화공원 조성 기본계획'에 제출한 '제주4·3의 정치적·미래적 맥락과 공원 조성의 함의'란 연구과제를 통해 제주도개발특별법 상 세계평화의 섬 조항의 해석에 대해 "여기서 말하는 평화지대로서의 '평화의 섬'은 제주도 전체를 비무장지대화할뿐 아니라 군사적 목적의 선박 및 항공기의 기항과 기착을 금지하는 것을 전제로 한다"고 규정하면서 "현재의 주권개념과 실정법 테두리 안에서 제주

27) 조성윤, 앞의 논문, 44, 45면.

28) 김부찬, 「제주의 국제화 전략」, 온누리, 2007, 244, 245면.

도를 비무장지대화한다는 것은 어려울 수 있으나 장기적 측면에서 이러한 노력은 지속되어야 한다"고 강조한 바 있다.²⁹⁾

넷째, 정부는 아이러니하게도 세계평화의 섬으로 선포한 제주도에 해군기지 건설을 적극 추진하고 있다. 평화의 섬과 해군기지는 모순되지 않느냐는 지적에 대해서는 "평화를 원하거든 전쟁을 준비하라"는 로마의 전략가 베게티우스의 논리를 따라 모순되지 않다는 입장이다. 세계평화의 섬 개념을 '국제교류·협력의 거점'으로 상징하는 것을 전제로 해군기지가 있다고 해도 동북아의 평화 협력을 증진하기 위해 역내 국가들 간의 교류와 협력을 강화하는 것은 얼마든지 가능하다고 하며 평화의 섬과 해군기지는 배치되지 않는다는 견해도 있다.³⁰⁾ 그러나 그러한 입장이나 견해가 과연 한국 외의 다른 국가나 국민으로부터 공감할 수 있는 것인지 가슴에 손을 얹고 자문해 볼 필요가 있다. 특히 중국의 입장에서는 자국을 견제하기 위한 해군기지가 건설되는 섬을 두고 어떻게 평화의 섬이라고 부를 수 있을지 의문이다.

더군다나 제주해군기지 사업은 석연치 않은 입지 선정, 희유와 기만에 의한 유치결의, 환경영향평가의 총체적인 부실, 절대보전지역의 무단 해제, 항만 설계의 오류 및 위법, 민·군 복합관광미항의 허구성 등 숏한 문제를 안고 있다. 또한 해군기지 건설부지가 있는 강정마을의 주민들 의사는 철저히 무시되었고 해군기지를 반대하는 시민들은 무차별 체포·연행되는 등 인권 유린 상황도 심각하다. 그럼에도 정부는 아직까지도 공권력을 동원하여 강압적으로 건설을 추진하고 있다. 정부와 해군이 제주해군기지 사업을 추진하면서 민주주의와 법치주의를 훼손하고 인권을 유린하여 헌법을 무시·위반하고 있는 것이다.³¹⁾ 그러면서 한국이 지구적 시민사회가 공감할 수 있는 평화의 비전과 전략을 말하겠다고 한다면 과연 다른 국가에서 누가 공감할 수 있는지 묻지 않을 수가 없다.

29) 제주의 소리(<http://www.jejusori.net>) 2005. 4. 28. 참조. 그러나 그 후 문정인 교수는 CBS 라디오 '시사자키 정관용입니다'에 출연하여 제주해군기지의 필요성을 역설하는 등 모순된 입장을 보이고 있다. 노컷뉴스(<http://www.nocutnews.co.kr>) 2011. 8. 3. 참조.

30) 강근형, '해군기지와 제주발전', 『평화연구』, 제주대학교평화연구소, 2007, 89면.

31) 신용인, '제주해군기지 문제를 풀려면', 경향신문 오피니언 시론 2012. 3. 20. 참조

4. 소프트파워의 원천 기능 상실

제주도가 세계평화의 섬으로 지정된 이상 정부는 제주도를 세계 평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시킬 수 있는 평화의 비전과 전략을 제시하는 곳으로 적극 활용해야 마땅하다. 그 것이야말로 제주가 전 세계인들로부터 인정받는 진정한 세계평화의 섬이 되는 길이며 그렇게 될 때 한국은 소프트파워 강국으로 우뚝 설 수 있으며 장차 한반도의 평화통일과 동아시아 또는 아시아·태평양 평화공동체 구축을 위한 주도권을 쥌 수 있는 길이다.

그러나 세계평화의 섬 추진 주체의 4·3의 아픔과 한에 대한 성찰 부족, 국민 공감대의 미비, 비무장지대화의 무산 등으로 인해 평화의 섬 제주가 소프트파워의 원천으로 기능하기에는 그 한계가 뚜렷하게 노정되었을 뿐 아니라 정부와 해군은 하드파워를 강화한다는 명분으로 해군기지 건설을 강행함으로써 세계평화의 섬 지정 의미 자체를 몰각시켜 버렸다. 그 결과 한국이 소프트파워 강국으로 나아가는 길을 스스로 막아버리게 되었다. 한국의 소프트파워 정책의 후진성과 천박성이 단적으로 드러나는 경우라 아니할 수 없다. 더군다나 제주도에 건설되는 해군기지는 미군의 대 중국용 기지로 활용되어 결과적으로 한국이 미국과 중국의 패권경쟁의 희생물로 전략하게 되는 빌미를 제공할 수도 있다.³²⁾ 그렇다면 제주해군기지 건설은 한국의 소프트파워를 현저히 약화시킬 뿐만 아니라 국가안보조차 위태롭게 만드는 사업이라는 비판을 면하기가 어렵다.

5. 생명평화의 섬 운동

제주는 세계평화의 섬으로 지정되기는 했으나 앞서 본 바와 같은 한계를 지니고 있었을 뿐 아니라, 제주해군기지 건설 갈등으로 인해 이제는 소프트파워의 원천으로서의 기능까지 상실하여 그 지정의 의미가 사실상 몰각되었다. 이

32) 세계적인 석학인 촘스키는 제주해군기지는 미국의 대 중국 전진기지로 활용될 것이라고 경고했고, 여성운동가 글로리아 스타이넘 등 미국의 여러 지식인들은 제주해군기지는 미국의 MD기지가 될 것이라고 주장했다. 미국의 유력 언론인 뉴욕타임스 및 CNN에서도 그러한 내용이 보도되었다.

에 따라 일각에서는 제주를 평화의 섬을 넘어 생명평화의 섬으로 만들자는 운동이 부상하고 있다.

제주를 생명평화의 섬으로 만들자는 주장을 처음으로 제기한 자는 도법스님이다. 도법스님은 제주 출신으로 우리나라 생명평화운동의 상징적 인물이다. 도법스님은 기도 끝에 생명평화라는 화두를 얻고 2004. 3. 1. 지리산 노고단에서 생명평화탁발순례의 첫걸음을 시작하여 5년 동안 전국을 순례하며 생명평화운동을 전개했다. 도법스님은 2004. 4. 22.부터 같은 해 5. 20.까지 28박 29일 동안 고향인 제주도 전역을 탁발순례하며 제주의 자연은 물론 역사와 문화의 현장을 탐구하였는데 그 과정에서 제주도민들의 희망은 물론 21세기 현대문명사회의 희망을 키워나갈 수 있는 생명평화의 싹을 보게 되었고 제주가 나아갈 길은 생명평화의 섬이라는 확신을 얻었다. 이에 도법스님은 당시 제주지역 국회의원 당선자 강창일, 김우남, 김재윤과 함께 같은 해 5. 20. 제주중앙성당에서 「생명평화의 섬, 제주를 가꾸기 위한 공동선언」을 했다.

그 후 제주도지사는 2007. 5. 14. '해군기지 강정동 유치결정'을 발표했고, 이에 강정주민들은 회유와 기만에 의한 유치결정이라며 반발하며 해군기지 반대투쟁의 깃발을 올리게 되었다.

2007. 6. 12. 제주시청 어울림 마당에서는 '제주해군기지 철회, 평화 염원 촛불모임'이 열렸는데 그 모임에 참석했던 도법스님은 "군사기지라는 것은 적어도 평화의 섬으로 가고자 하는 4·3영령들의 바람과 제주도민들의 바람에서 본다면 너무나 가혹한 행위이고, 4·3의 영령들과 4·3의 상처를 다시 한 번 짓밟고 욱보이는 일"이라며 "이제 평화의 섬이 아니라 생명의 가치를 존중하는 더 적극적인 의미를 부여해 '생명평화의 섬' 운동을 펼쳐야 할 것"이라고 제안했다. 함께 참석했던 황대권 작가도 "평화로만은 의미가 부족하다. 제주를 좀 더 적극적인 의미를 부여해 생명평화의 섬으로 만들자"며 "이번 제주해군기지 반대운동이 제주를 생명평화의 섬으로 만드는 운동이 되길 바란다"고 했다.

도법스님은 2007. 11. 9. 천주교 제주교구장 강우일 주교와 만남을 갖고 '생명평화'에 대한 교감을 나눴다. 두 종교인의 대담이 끝난 직후 천주교 제주교구 평화의 섬 특별위원회와 생명평화결사탁발순례단, 제주 군사기지 저지 및 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회(이하 범대위)는 「제주평화의 섬 실

현을 위한 실천합의문」 서명식을 가졌다. 위 합의는 종교계와 제주지역 시민 단체가 함께 제주의 미래 비전을 '생명평화의 섬'으로 제시했다는 점에서 그 역사적 의의가 크다. 그러나 그 합의를 기초로 제주를 생명평화의 섬으로 선포하는 데까지 나아가지는 못했다. 한편 강정마을회는 그 다음날인 2007. 11. 10. 강정마을 내 해군기지 건설예정지역인 구릅비 해안가에서 평화를 염원하는 방사탑 제막식과 강정생명평화마을 선언식을 진행하여 강정마을을 생명평화마을로 선포했다.

그 후 강정마을회와 범대위 등이 제주해군기지 반대투쟁에 집중하게 됨으로써 생명평화의 섬 주장은 수면 아래로 가라앉게 되었다. 그러나 제주해군기지 반대투쟁이 승리하기 위해서는 단순한 반대를 넘어 대안이 제시되어야 한다는 목소리가 힘을 얻기 시작하면서 생명평화의 섬 주장이 다시 부각되었고, 이에 강정마을회, 범대위, 평화네트워크, 참여연대, 생명평화결사, 제주 평화의 섬 실현을 위한 천주교 연대, 우주의 무기와 핵을 반대하는 글로벌네트워크 등 12개 단체가 주관하여 2012. 2. 24. 개최한 제주국제평화대회에서 참가자 일동은 「제주도 생명평화의 섬 선언」을 통해 제주가 나아가야 할 방향은 생명평화의 섬임을 분명히 했다. 위 선언은 종교계, 제주지역의 시민단체는 물론 전국의 시민단체, 나아가 국제평화단체까지도 제주는 생명평화의 섬이 되어야 한다는 점에 공감하고 있음을 천명했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 제주해군기지 공사 중단 및 평화적 해결을 위한 제주특별자치도 읍·면·동 대책위원회(이하 읍면동 대책위)는 2012. 4. 3. 「제주생명평화촛불선언」을 통해 제주해군기지 반대운동은 제2의 4·3 항쟁임을 천명하며 제주의 미래 비전으로 '생명평화의 섬'을 제시했다.

위와 같은 제주생명평화의 섬 만들기 운동은 제주가 생명평화의 섬으로 되어야 하는 근거로 제주의 뛰어난 자연환경과 4·3의 아픔을 내세우고 있고, 제주해군기지 건설로 제주의 생명과 평화가 유린당하고 있음을 분명히 하고 있다. 또한 생명평화의 섬의 내용으로는 i) 생태적 지속가능성, ii) 섬과 치유의 본향, iii) 인권과 정의, iv) 제주의 비무장지대화(DMZ)를 들고 있는데,³³⁾ 세계평화의 섬 지정이 지니고 있는 태생적인 한계를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다는 점에서 매력적이라 할 수 있다.

N. 세계평화의 섬을 위한 법적 과제

1. 전제 조건 : 제주해군기지 문제의 평화적 해결

제주에 위와 같은 태생적 한계를 극복하고 소프트 파워의 원천으로서의 기능을 제대로 수행하는 명실상부한 세계평화의 섬이 되기 위해서는 무엇보다도 먼저 제주해군기지 문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 그렇지 않는 한 세계평화의 섬은 허구에 불과하고 이를 위한 움직임은 한 발짝도 나아갈 수가 없는 것이 엄연한 현실이다.

이를 위해서는 우선 정부는 지금 강행하고 있는 공사를 중단하여 냉각기를 갖는 것이 필요하다. 만일 정부가 이대로 계속 공사를 강행한다면 극한 대립과 투쟁이 계속되면서 강정마을 공동체는 물론 제주사회의 분열과 갈등은 영원히 치유될 수가 없을 것이다. 제주가 평화의 섬이 아닌 갈등의 섬으로 전락하게 된다. 더군다나 제주는 4·3의 아픔과 한이 있는 곳이다. 이제 많은 도민들은 제주해군기지 문제가 제2의 4·3으로 비화되지 않을까 하는 우려를 하고 있다. 따라서 정부는 먼저 공사를 중단하는 결단을 해야 한다. 그래야 평화적으로 문제를 해결할 수 있는 길이 열린다. 그것만이 더 이상의 희생과 파국을 막을 수 있다.

또한 국회는 국정조사 등을 통해 정부와 해군이 제주해군기지 건설을 무리하게 추진하면서 일으킨 민주주의·법치주의 훼손, 인권 유린 등 숭한 문제들에 대한 진상 규명과 책임 추궁을 해야 한다. 특히 해군기지를 반대한다는 이유로 무차별 체포·연행하는 것은 헌법이 보장한 국민의 인권을 유린하고 법치주의의 근간을 뒤흔드는 중대한 범죄행위이므로 어떠한 경우에도 정당화될 수가 없다. 따라서 이 부분에 대한 철저한 진상 규명과 책임 추궁은 반드시 이루어져야 한다.

다음으로 국가안보를 위해 제주해군기지가 필요한지 여부, 제주해군기지 건

33) 신용인, “제주의 미래비전을 찾아서”, 생명평화의 섬을 위한 풀뿌리 강좌, 제주대안연구공동체 등, 2012, 15면.

설예정지인 강정마을의 입지 적합성 여부 등에 관한 합리적인 논의가 필요하다. 더불어 소프트 파워의 관점에서 해군기지가 평화의 섬과 양립가능한지 여부와 함께 국익의 차원에서 제주를 국가의 하드파워 강화를 위해 활용하는 것과 소프트파워 강화를 위해 활용하는 것을 비교하여 어느 것이 더 국익에 보탬이 되는지에 관한 충분한 논의를 거칠 필요가 있다. 위와 같은 논의를 거치면서 제주도민의 공감대가 일정 정도 형성이 되면 이를 주민투표를 통해 제도적으로 수렴하는 등 제주해군기지 문제의 평화적인 해결책을 강구해야 한다.

2. 세계평화의 섬 규정의 '평화' 개념의 고찰

평화란 그 시대적 상황이나 문화 또는 논자에 따라 달라지는 추상적이고 주관적인 개념이므로 이를 일률적으로 정의하기란 매우 어렵다. 그러나 대표적인 평화학자인 갈통(Johan Galtung)이 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분한 이래 일반적으로 평화의 개념은 갈통의 구분에 따라 논의되고 있다.³⁴⁾ 여기서 소극적 평화란 전쟁 내지 갈등의 부재가 곧 평화라는 인식을 전제로 한 물리적 폭력이 없는 상태를 말하고, 적극적 평화란 단순한 전쟁과 갈등의 부재를 뛰어 협력과 통합이 이루어지는 상태를 말한다. 적극적 평화는 사회·경제적 측면의 '구조적 폭력'의 제거를 통해 보장되고, 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다.³⁵⁾

전통적인 평화연구는 소극적 평화에 입각하여 국제정치적 차원의 '국가안보'를 중심으로 이뤄졌으나, 갈통에 의해 적극적 평화가 강조되면서 '인간안보' 논의가 부각되고 목표로서의 평화뿐만 아니라 수단으로서의 평화도 중시되는 등 평화연구의 지평이 크게 확장되었다. 그러나 적극적 평화는 그 개념의 모호성과 그 범위의 광범위성으로 인해 한계 짓기가 어렵다는 문제가 있다. 또한 직접적인 폭력, 특히 전쟁을 방지하거나 예방해서 이루어지는 평화는 귀중한 것

34) 소극적 평화와 적극적 평화의 개념에 대해서는 Galtung, Johan, "violence, Peace, and Peace Research", Journal of Peace Research, Vol. 6, No. 3, 1969, pp.167~191. 참조

35) 김부찬, 앞의 책, 239면.

으로 결코 '소극적'인 것이 아니며, 구조적 문제를 해결하는 것을 '소극적 평화'에 대한 대치 개념으로서 '적극적 평화'로 부르는 것은 적절치 못하다는 비판이 있다.³⁶⁾ 나아가 볼딩(Kenneth Boulding)은 국제정치에서 잘 정의된 개념은 전쟁과 평화이지 소극적 평화와 적극적 평화가 아닌 점, 적극적 평화의 개념은 소극적 평화의 반대개념도 아니고 평화와 관계가 매우 적다는 점 등을 들어 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하는 것 자체를 비판한다.³⁷⁾

법률적인 관점에서 본다면 인간안보의 관점에서 보는 적극적 평화는 인권과 동의어나 다름없다. 인권이란 인간으로서의 존엄과 가치를 핵심적인 내용으로 하는 인간의 자유와 권리라고 말할 수 있는바, 인권은 사회공동체를 정치적인 일원체로 동화시키고 통합시켜 주는 실질적인 계기인 동시에 원동력이 되고³⁸⁾, 정치·사회·경제·문화적으로 구조적 폭력이 제거될 때, 즉 인간안보가 실현될 때 인권이 실질적으로 보장될 수 있다는 점에서 인권의 보장은 적극적 평화의 실현을 달리 표현하는 것에 지나지 않는다. 따라서 필자는 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하기 보다는 협의의 평화와 광의의 평화로 구분하여 종래의 국가안보 중심의 소극적 평화의 범주를 협의의 평화로 보되 단순한 전쟁의 부재만이 아니라 전쟁을 발생하게 하는 요소들의 원인을 제거하는 것까지 포함하는 것으로 보고, 광의의 평화는 협의의 평화에 인권을 포함한 개념으로 보는 것이 더욱 타당하다고 본다. 그 경우 앞서 언급한 적극적 평화 개념의 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다.

평화를 위와 같이 협의의 평화와 광의의 평화로 구분하여 살펴보면 특별자치도법상의 세계평화의 섬 규정은 협의의 평화만을 그 내용으로 담고 있다고 할 것이다. 특별자치도법 제155조 제1항은 세계평화의 섬 지정 목적을 "세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여"라고 규정하고, 동조 제2항에서는 평화사업으로는 "i) 국제평화 및 협력관련 기구의 유치, ii) 국제협력에 관한 연구소의 설립, iii) 국제평화 및 협력관련 국제회의의

36) 정천구, '평화의 두 가지 개념에 관한 논쟁: 적극적 평화와 소극적 평화' 서석사회과학논총 제4집 제1호(통권 제7호), 2011, 62면.

37) 정천구, 앞의 논문, 52면.

38) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2012, 227면.

유치, iv) 남북교류 및 협력에 관한 사업, v) 평화이념 확산을 위한 기념사업, vi) 그 밖의 국제평화 및 협력을 위한 사업”을 규정하여 인권 보장에 대해서는 직접적으로 언급하고 있지 않기 때문이다. 그러나 제주는 국가권력에 의해 수많은 도민들이 인권이 유린되었던 4·3의 아픔이 있는 곳이므로 평화의 내용으로 인권을 강조하는 것은 아무리 해도 지나치지 않다. 따라서 세계평화의 섬의 평화의 개념을 광의로 보고 평화사업에 ‘인권의 신장을 위한 사업’도 포함시켜야 한다. 또한 협의의 평화 역시 하드파워의 증진이 아닌 소프트파워의 증진을 통해 달성하겠다는 의지를 천명하는 규정을 들 필요가 있다. 즉 평화적 수단에 의한 평화³⁹⁾의 추구를 천명해야 한다는 것이다. 그래야 세계평화의 섬이 보편적인 설득력과 정당성을 얻을 수 있다.

3. 특별자치도법 제155조의 2 규정의 삭제

특별자치도법은 제155조에서 세계평화의 섬 규정을 두고 제155조의 2에서 제주해군기지 관련 지역발전계획 수립의 법적 근거를 두고 있다. 평화의 섬과 해군기지는 양립할 수 있다는 전제 하에서 위와 같이 규정한 것으로 보인다. 그러나 그 전제는 앞서 본 바와 같이 보편적인 설득력이 없어 부당하고, 특히 제155조의 2를 신설하면서 동시에 제155조 제2항에 “평화이념 확산을 위한 기념사업”을 추가하여 군사기지 건설과 평화이념 확산을 함께 추구하고 있는데 이는 상식적으로도 납득하기 힘든 언센스일 뿐 아니라 자칫 잘못하다가는 국제적으로도 희화화될 수도 있다. 그런 상태에서 과연 우리나라가 소프트 파워의 강국으로 발돋움할 수 있을지 지극히 의문스럽다.

또한 법체계상으로 볼 때도 제155조의 2 규정은 국제자유도시의 실현을 목적으로 하는 특별자치도법의 취지에도 부합하지 않는다. 즉 제155조의 2 규정은 국제자유도시의 실현과는 무관하게 제주해군기지 건설에 따른 국가의 지원에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 규정된 것이기 때문이다. 만일 제주해

39) 평화적 수단에 의한 평화는 요한 갈통의 대표적인 평화연구서 제목이기도 하다. 물론 이때의 평화는 소극적 평화와 적극적 평화를 모두 아우르는 개념이다. 이에 대한 자세한 내용은 요한 갈통, 「평화적 수단에 의한 평화」, 들녘, 2000, 참조

군기지 건설과 관련하여 그와 같은 규정을 둘 필요성이 현실적으로 존재한다고 하더라도 그 경우 별도의 법률을 제정하여 규정하는 것이 타당하다. 한편 주한미군을 평택시로 이전할 때 정부는 「주한미군기지이전예따른평택시등의 지원등에관한특별법」을 제정하여 국가의 지원에 대한 법적 근거를 별도의 특별법으로 마련한바 있다.

따라서 제155조의 2 규정은 세계평화의 섬의 취지와 모순되고 특별자치도법의 취지에도 부합하지 않으므로 삭제되는 것이 타당하다.

4. 제주의 비무장지대화를 위한 법적 근거 마련

한국은 미국·중국·일본 등 주변강대국들에 비교할 때 하드파워가 열등할 뿐 아니라, 강대국들의 틈바구니 속에서 식민지 지배와 전쟁이라는 쓰라린 경험이 있기 때문에 소프트파워 강화전략으로 평화에 대한 새로운 비전과 전략을 제시하고 확산시키는 노력은 더없이 중요하다.⁴⁰⁾ 우선 한국은 미중 패권경쟁 시대에 미국과의 동맹관계를 유지하면서도 중국과도 우호적인 관계를 가져가는 이중의 그물망 외교를 펼쳐야 한다. 그래서 미국과 중국 두 강대국 간의 싸움에 휘말려 들지 않도록 해야 한다. 나아가 동북아 평화 증진 및 군비축소의 촉매자 역할을 자처하면서 미중 대결 구도를 완화시키고 동북아에서 다자안보협력의 기틀을 마련해야 한다. 그러한 과정 속에서 평화에 대한 새로운 비전과 전략을 제시하고 확산시켜야 한다. 이를 위해서는 상당한 수준의 소프트파워를 갖출 필요가 있는데 그 방법의 하나로 제주를 비무장지대로 만들어 활용하는 정책을 적극 고려해 보아야 한다. 단기적으로는 소프트파워의 관점에서 볼 때 백해무익한 제주해군기지 건설을 철회하고, 장기적으로는 한반도의 평화통일과 동아시아평화구축의 디딤돌로 제주를 활용하는 차원에서 미국, 중국, 일본 등 동북아의 주요강대국들과의 국제협약을 통해 제주를 비무장 평화의 섬인 아시아·태평양의 DMZ(demilitarized zone)로 지정하고, 제주에 한반도의 평화통일과 동북아 평화체제 구축을 논의하는 다자간 논의기구

40) 전재성 외 5인, 앞의 책, 118면.

인 가치 '동북아평화포럼'을 창설하는 것을 추진하는 것이다. 동북아평화포럼에서는 한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 동북아 주요 국가들이 참여하여 북핵 문제, 군축 등 전통적인 안보의제는 물론 테러리즘과 대량살상무기의 확산, 해적, 마약, 인신매매, 조직범죄, 재해재난, 환경오염, 지구온난화 등 비전통적인 안보의제도 함께 다루도록 한다. 비전통적 안보 문제들은 초국가적 성격을 지니고 있어 국경을 넘어 쉽게 이동하거나 다른 국가에 영향을 미치고 있으며, 그 경제·사회적 피해는 국지적 전쟁의 피해보다 훨씬 크기 때문이다.⁴¹⁾ 그렇게 된다면 제주는 세계인이 공감하는 진정한 평화의 섬으로 자리잡을 수 있게 되고, 한국은 그로 인해 강화된 소프트파워를 활용하여 한반도의 평화통일과 동아시아 평화공동체 또는 아시아·태평양 평화공동체 건설의 주역으로 활동할 수도 있을 것이다. 따라서 특별자치도법에 국제협약을 통한 제주의 비무장지대화 추진을 국가의 의무 사항으로 규정할 필요가 있다.

V. 마치며

제주에 명실상부한 세계평화의 섬으로 거듭나기 위해서는 우선 세계평화의 섬 지정의 당위성에 대한 제대로 된 이론적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이에 필자는 조지프 나이의 소프트 파워론을 바탕으로 그 이론적 근거로 제시하면서 중견국의 위상을 갖는 한국은 안보·외교정책을 수립·시행함에 있어 하드파워 보다는 소프트 파워의 강화에 방점을 찍어야 하며 제주를 세계평화의 섬으로 지정하고 육성하는 것도 그 연장선상에서 바라봐야 한다는 점을 강조했다. 그럼에도 정부는 세계평화의 섬 지정과 모순되는 해군기지 건설을 제주에 강행하여 세계평화의 섬 지정 취지를 몰각시키고 소프트 파워 강국의 꿈을 무산시키고 있다. 따라서 정부는 소프트파워의 관점에서 제주해군기지 건설 사업을 원점재검토하고 평화적인 해결책을 찾아야 한다.

또한 세계평화의 섬에서의 '평화'의 개념도 정립할 필요가 있다. 그래서 제

41) 한용섭, "미중 간의 변화하는 세력균형과 동북아의 평화구조", 「미중경쟁시대의 동북아평화론」, 고려대학교 아세아문제연구소, 2010, 274면.

주가 추구하는 평화는 국제정치적인 의미만을 담은 협의의 평화를 넘어 인권 의 범주까지 아우르는 광의의 평화가 되어야 한다. 이러한 평화의 개념을 바탕으로 세계평화의 섬 실현을 위한 법적 과제로 특별자치도법에 평화적 수단에 의한 평화 추구를 규정할 것, 제155조의 2 규정을 삭제할 것 및 제주의 비무장지대화 추진에 대한 국가의 의무를 규정할 것 등을 제시했다.

한편 제주를 세계평화의 섬을 넘어 생명평화의 섬으로 한 단계 더 도약시키려는 노력도 필요하다고 본다. 이와 관련하여 현재의 특별자치도법을 폐지하고, 제주 생명평화의 섬 비전과 내용을 담은 가칭 「제주특별자치도의 설치 및 생명평화의 섬 조성을 위한 특별법」 제정을 검토해 볼 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 무엇보다도 제주해군기지 건설 관련 갈등이 생명평화의 문제의식과 논리에 따라 해결되어야 하며, 생명평화의 섬의 이념에 걸맞으면서도 도민의 삶의 질을 높이는 구체적인 제도와 정책이 제대로 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강근형, '해군기지와 제주발전', 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 2007.
- 김부찬, 「제주의 국제화 전략」, 온누리, 2007.
- 세계평화의섬범도민실천협의회, 「'세계평화의 섬' 제주 실천지침」, 2009.
- 신용인, "제주의 미래비전을 찾아서", 생명평화의 섬을 위한 풀뿌리 강좌, 제주대안연구공동체 등, 2012.
- 양길현·장원석, "제주 평화의 섬 구상과 평화적 수단에 의한 평화", 「한국과 국제정치」 18권 4호(겨울), 2002.
- 요한 갈통, 「평화적 수단에 의한 평화」, 들녘, 2000.
- 외교통상부, 「북한외교 추진 가이드라인」, 2011. 7.
- 이우광, 「일본재발전」, 삼성경제연구소, 2010.
- 제주국제협의회, 「평화와 번영의 제주」, 신라출판사, 1993.
- 제주특별자치도, 「'세계평화의 섬 지정 7주년' 그동안 추진성과와 향후계획」, 2011.

- 전재성 외 5인, 「한국의 스마트파워 외교전략」, 한울, 2009.
- 정천구, '평화의 두 가지 개념에 관한 논쟁: 적극적 평화와 소극적 평화' 서석
사회과학논총 제4집 제1호(통권 제7호), 2011.
- 조성윤, "제주도의 평화정책과 해군기지 문제", 「제주도연구」, 제주학회, 2011.
- 조지프 나이, 「소프트 파워」, 세종연구원, 2004.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2012.
- Galtung, Johan, "violence, Peace, and Peace Research", Journal of Peace
Research, Vol. 6, No. 3, 1969.

노컷뉴스(<http://www.nocutnews.co.kr>)
뉴시스(<http://www.newsis.com>)
세계평화의 섬(<http://www.peace.jeju.kr>)
외교통상부 홈페이지(<http://m.mofat.go.kr>)
제주국제평화센터 홈페이지(<http://www.ipcjeju.com>)
제주의 소리(<http://www.jejuori.net>)
제주평화연구원 홈페이지(<http://www.jpi.or.kr>)
제주포럼 홈페이지(<http://www.jejuforum.or.kr>)

[Abstract]

Soft Power and Legal challenges of Peace Island, Jeju

Shin, Yong-In

Professor, Faculty of Law, Jeju National Univ.

Since 1990s, in the field of international politics, due to globalization, computerrization and democratization, soft power has emerged new source of

Power. With emerging the importance of soft power, powerful nations such as the U.S., China, Japan in Northeast Asia region are strengthening their soft power with heart and soul. Korea has better position to get legitimacy and universality which are essential element of soft power, compared to the U.S., China, Japan. So, Korea should present a vision and strategy of peace that all of the nations and global citizens empathize with. In that case, Korea will have a powerful soft power in legitimacy and universality. Korea designated Jeju island as the 'World Peace Island', and Korea has caught the chance to improve soft power remarkably. But Korea prevents the way of becoming a strong soft powered nation by constructing naval base. Therefore, above all, the problem of naval base must be solved. As legal challenges for realization of Peace Island, first, the concept of peace should be corrected, second, the article which is the base of the national support related to naval base should be deleted, finally, the article making Jeju Demilitarized zone should be prescribed.

Key words : soft power, Jeju, peace, island of peace, demilitarized zone, naval base

