

제주 '평화의 섬'의 유형과 정책적 과제*

김 부 찬**

目 次	
I. 서 론	IV. '평화의 섬'의 실천을 위한 정책적 과제
II. '평화' 및 '평화의 섬'에 대한 접근 방법	V. 결 론
III. 제주 '평화의 섬' 유형에 대한 검토	

I. 서 론

오늘날 각국의 도시 및 지방은 세계화·지방화의 패러다임에 따라 국제적 협력 및 경쟁관계 속에서 스스로의 생존과 발전전략을 모색하도록 요구되고 있다. 제주도의 경우도 감귤 중심의 1차 산업과 관광산업 위주의 전통적인 산업구조를 21세기 지식·정보화 시대에 걸맞게 재편하고 관광 및 금융·무역 등 경제활동의 자유가 보장되는 국제자유도시(Free International City)로의 발전을 모색하는 동시에 국제 평화 교류·협력의 거점으로 도약하기 위한 '평화의 섬'(Island of Peace) 전략을 구체화하고 있다.

'평화의 섬' 전략은 21세기 세계화·지방화 시대에 제주도가 고유한 전통에 기초한 정체성(identity)과 국제성(internationality)을 동시에 갖는 동북아 중심도시로 도약하기 위한 전략의 하나로서,¹⁾ 이제는 「제주국제자유도시특별법」(이하, '특별법'으로 약칭함)에 근거를

* 이 논문은 지난 8월 20일 '제주평화의 섬 추진위원회' 주최로 열린 workshop에서 발표한 논문("제주 '평화의 섬' 유형과 정책적 목표")을 수정·보완한 것이다.

** 제주대학교 법정대학 법학부 교수

1) 제주도는 그 지정학적 가치, 천혜의 평화스러운 자연환경, 三無精神에 기초한 평화 지향의 전통 문화, 4·3 사태로 인한 상처의 평화적 치유 필요성 등 지리·역사·문화적인 배경을 기초로 '평화의 섬'으로 지정·개발되어야 한다는 주장이 학자들과 시민단체들에 의하여 10여 년 전부터 제기되어 왔다. 제주 '평화의 섬' 논의의 배경 및 관련 일지에 대해서는, 고성준, "남북 화해·협력 시대와 제주," 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』(제주대 동아시아연구소·통일문제연구협의회 공동주최 권역별 세미나 자료집), 2000. 9. 20, pp. 28-51 참조.

두고 그 실천 전략이 마련되어야 하는 단계에 이르렀다.

올해 4월 1일부터 발효되고 있는 특별법 제 12조 1항은 “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 道를 세계 ‘평화의 섬’으로 지정할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 2항에는 관련 사업의 유형을 명시하고 있다. 이와 같이 제주를 ‘세계 평화의 섬’으로 조성하는 데 필요한 법적 기초는 이미 갖추어졌기 때문에 이를 바탕으로 평화의 섬 지정 및 구체적인 사업계획을 마련하고 이를 실천해 나갈 것으로써 제주도를 국내·외적 차원에서 명실상부한 ‘세계 평화의 섬’으로 만들어 나가기 위하여 노력해야 할 때다.

이러한 문제 인식 아래, 본 연구는 ‘제주 평화의 섬’의 접근 유형과 아울러 그 지정 및 실천을 위한 정책적 과제에 대하여 검토하는 것을 목적으로 하고 있다.

Ⅱ. ‘평화’ 및 ‘평화의 섬’에 대한 접근방법

1. 평화의 개념 및 연구 방향

‘평화’는 인류의 탄생과 더불어 지금까지 끊임없이 추구되어 왔고, 인류가 존재하는 한 앞으로도 추구될 인류의 영원한 과제라 할 수 있다. 하지만 평화의 개념은 추상적이고 주관적인 개념이기 때문에 시대적 상황과 논하는 사람에 따라 다양하게 정의되고 있어서 그 확실적인 개념 정립이 결코 쉬운 일은 아니다.

대표적인 평화연구자인 갈통(Johan Galtung)이 1960년대 말 평화를 ‘소극적’(negative) 의미와 ‘적극적’(positive) 의미로 구분한 이후 일반적으로 평화의 개념은 ‘소극적 평화관’과 ‘적극적 평화관’으로 구분되어 논의되고 있다.²⁾ 소극적 평화관은 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 전쟁 및 갈등, 또는 물리적 폭력이 없는 상태를 평화 상태로 본다. 따라서 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 제거를 통해서만 달성된다고 본다. 반면에 적극적 평화관은 단순히 전쟁이나 대립이 없다는 수준을 뛰어넘어 이러한 전쟁이나 대립을 발생하게 하는 요소들과 원인들을 근원적으로 제거하여야 비로소 평화가 달성될 수 있다는 개념이다. 따라서 적극적 평화관은 사회·경제적 측면의 ‘구조적 폭력’(structural violence)³⁾의 제거를 통하여 평화가 보장된다고 보며, 평화는 인간의 기본적인 욕구 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는

2) Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, No. 6, 1969, pp. 167-191.

3) 이러한 요소들로서 빈곤, 기아, 정치적 탄압 등을 예로 들 수 있다. 송대성, 『한반도 평화체제』, 세종연구소, 1998, p. 8.

진정한 발전 상태를 의미한다고 한다.

前者가 전통적 의미의 '국가안보'(national security) 차원에서 제기되어 왔으며 국제정치학 차원의 '안보연구'를 중심으로 논의되어 온 반면에, 後者は '인간안보'(human security) 차원에서 새롭게 주장되어지고 '평화연구'를 통한 '평화학'(peace science)의 정립이 그 중심적 과제로 대두되고 있다. 갈등에 의하면 '평화연구'란 "평화적 수단을 통해 폭력을 감소시키는 작업, 즉 평화작업의 조건을 탐구하는 것"을 의미한다. 소극적 평화관은 달리 적극적 평화관은 '목표'로서의 평화뿐만 아니라 '수단'으로서의 평화도 중시한다. 이를 위하여 적극적 평화관은 '소극적 의미의' 평화를 창출하고 갈등을 해소하기 위한 평화적 과정을 매우 중시하고 있으며 이를 위한 평화문화, 평화운동(작업), 그리고 평화교육과 불가분의 관계를 맺게 된다.⁴⁾

2. '평화의 섬(지대)'에 대한 접근 유형⁵⁾

1) 정치적·군사적 접근

평화의 섬(평화지대)⁶⁾에 대한 정치적·군사적 접근은 일단 소극적 평화관과 관련을 맺고 있다. 이러한 의미에서 평화의 섬 또는 평화지대는 일정 지역에 있어서 군사력 및 군사무기의 제거를 통한 전쟁의 발발 가능성의 억제 및 평화의 확보를 위한 법·제도적 장치를 갖추는 것을 말한다. 다시 말하여 국가 또는 지역의 비무장 내지 비군사화를 통하여 평화의 창출 및 유지를 위한 조건이 확보되어 있는 지역을 정치적·군사적 의미에서 평화의 섬이라고 할 수 있을 것이다.

평화의 섬(평화지대)에 대한 정치적·체제적 접근은 一國의 특정 지역에 대한 비무장지대화(de-militarized zone)⁷⁾ 또는 평화지대화(zone of peace)⁸⁾로부터 일국의 전체 영역 또

- 4) Johan Galtung, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, 들녘, 2000, p. 9; 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근』, 통일연구원, 2000, pp. 11-41 참조.
- 5) 김부찬, "평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토," 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색』(워크숍 자료집), 1998, pp. 33-39.
- 6) 본 논문에서 '평화지대'는 '넓은 의미에서' 모든 유형의 '평화의 섬' 또는 '평화지대'를 포괄하는 것으로 보고, '좁은 의미'에서의 평화지대는 정치적·군사적 의미로 한정된 평화지대의 유형을 의미하는 것으로 본다.
- 7) 조약에 의하여 일정지역 내에서의 핵무기의 제조·보유·반입을 금지하는 비핵 레짐으로서의 '非核地帶' (Nuclear Weapons Free Zone : NWFZ)를 포함하여 특정지역 내에 어떠한 군사력의 배치도 허용하지 않는 방식으로 군사적 충돌 가능성을 배제시키고 있는 것을 말한다. 이는 일국의 정치적 선언에 의하여 취해지는 '비무장·중립 선언'이나 일방적인 '非武裝化' 또는 '非核化'(denuclearization)와는 구별된다.
- 8) 특정 지역을 '비핵지대화' 하는 것을 포함하여 강대국들의 군사기지 및 군사시설의 철수, 역내국가간 분쟁의 평화적 해결체제 구축 등을 통하여 강대국의 군사적 개입을 배제시키고자 하는 비동맹 중립주의 방식을 말한다. 현재 '평화지대'는 주로 '비핵지대'를 중심으로 논의되고 있는 실정이다. 김태우, 『'동아시아 평화지대'의 의의 및 전제조건』, 세종연구소, 1999 참조.

는 수 개국의 영역을 비무장지대 또는 평화지대화 하는 방안에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 가지고 있으며, 스위스, 오스트리아 등과 같이 국가 체제를 '永世中立國'(permanently neutralized state)으로 설정하여 스스로의 평화와 안전을 확보하면서 보다 적극적으로 국제적 차원에서의 평화 및 안전보장체제의 실현에 기여하는 유형도 포함하고 있다.

기본적으로 정치적·군사적 관점에서 평화의 섬(평화지대)의 개념은 세계체제를 대결로부터 협력으로 재조정할 수 있는 기회를 제공한다. 그러나 오늘날 평화지대는 군사적 힘을 통한 평화가 아니라 '군사적 힘의 제거' 또는 '평화적 수단을 통한 평화'의 확보를 보다 중요한 목표로 설정하고 있다. 이러한 평화지대의 실현 가능성은 세계질서가 억압적인 것으로부터 '패권주의적인' 관점으로, 그리고 지금은 '공동체주의'에 입각한 상호의존적인 공동사회로 변모하여 가고 있다는 측면에서 찾아볼 수 있다.

이러한 의미의 평화지대는 적극적 평화관과 관련을 맺게 되며 공통의 이해관계와 규범에 기초하여 상호협력적 평화질서를 건설해 나갈 수 있는 효율적인 수단이 될 수 있다. 적극적 의미에서의 평화지대는 국가주권 신성불가침의 원칙보다는 인도주의와 평화주의의 견지에서 국제공동체의 개입 권한을 인정해야 한다는 데 근거를 두고 있다. 평화지대화의 성공은 세계적 또는 지역적 범주에서 상호신뢰와 상호이익의 정도에 의존한다고 본다.

2) 학술·문화적 접근

비정치적 접근의 하나로서 '평화의 섬' 유형은 특히 학술·문화적 차원에서 평화의 개념 및 평화 문제를 연구하고 평화의 확산에 기여할 수 있는 방안을 모색하며,⁹⁾ 평화는 곧 평화 운동 및 평화 문화의 정착을 통하여 실현될 수 있다는 기본 전제에 입각하고 있다.¹⁰⁾ 학술·문화적 관점에서의 평화의 섬은 아울러 '평화학'의 거점으로서의 위상을 확립하고 평화 문화 및 평화적 환경을 중요한 관광 자원으로 활용할 수 있는 제반 여건이 갖추어지고 있는 형태를 의미한다.

학술·문화·관광의 측면에서 보면 평화의 개념은 '평화학'의 중심 개념으로서 평화 사상·개방·관용·질서·평안·안식의 의미가 포함되는 것으로 규정될 수 있을 것이다. 주요한 세계적 관광지가 스스로 '평화로운 섬(지역)'(peaceful island)으로서의 요건을 갖추고 이러한 '평화'의 이미지를 '관광'의 이미지와 통합시키려고 시도하는 것은 이러한 관점에

9) 평화문제에 관한 이론적 연구는 크게 '안보연구'와 '평화연구'로 나눌 수 있다. 안보연구는 객관적 사실을 중심으로 이론의 개발에 중점을 두는 데 반하여, 평화연구는 가치와 현실비판에 더욱 큰 비중을 둔다. 또한 안보연구가 정책개발 및 적용과 불가분의 관계를 맺는 반면 평화연구는 일반인들에 대한 평화교육적 목적을 강하게 내포하며 세계적 차원에서 평화를 문화적으로 정착시키려는 목표의식을 가지고 있다고 한다. 김학성, 전거서, p. 11 참조.

10) 유네스코(UNESCO)는 구체적으로 새로운 평화문화의 요소를 국제관계의 인간화, 법의 지배, 국제법의 우위, 갈등해결의 자의적 기제를 대체하는 대화중진 기제의 정착, 군수산업의 민간산업으로의 전환, 민족들 사이 특히 최저개발국과의 평화와 연대 등으로 제시하고 있다. 백운선 譯, 『평화를 위한 국제선언』, 오름, 1995, p. 18.

기초를 두고 있는 것이다.

3) 경제적 접근(Pax Economica)

평화는 경제적인 관점에서 접근 가능하다. 경제적 관점에서의 '평화의 섬'은 지역이나 국제적 환경이 보여 주는 정치적·군사적 현상과는 관계없이 경제적 번영과 복지를 향유함으로써 평화의 실현될 수 있다고 보는 데 그 근거를 두고 있다.¹¹⁾ 평화를 단순히 전쟁이나 갈등의 부재로 인식하지 않고 인간의 기본적 욕구(basic human needs)의 충족 즉, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구형되고 보전되는 진정한 발전으로 보는 '적극적 평화관'에 따르면 발전·복지·평등의 실현은 평화구축을 위한 근원적 조건이 된다는 것이다.¹²⁾

따라서 또 하나의 비정치적 접근 방안으로서 평화의 섬 구상은 경제적인 차원의 자유 및 평등, 그리고 번영이 실현되는 '평화·번영·복지의 섬' 구상으로도 추진될 수도 있다. 오늘날 많은 국가들이 자국의 영역 내에 '경제특구'(special economic zone)를 설치하거나 지역 국가들간에 '자유무역지대'(free trade area; FTA)를 비롯한 경제협력체의 구축을 통하여 국가 및 지역의 번영을 꾀하는 것은 궁극적으로 평화로운 삶의 조건을 확보하기 위한 노력으로 간주될 수 있다고 본다.

III. 제주 '평화의 섬' 유형에 대한 검토

1. 제주 '평화의 섬' 구상의 당위성 및 필요성

그 동안 제시되어 온 제주 '평화의 섬'의 필요성과 당위성은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 제주 지역에서의 국제적 무력충돌의 가능성을 제거하기 위하여 제주를 '평화의 섬'으로 지정해야 한다는 것이다. 제주도의 지정학적 위치를 고려할 때, 제주도만이 일심단결하여 제주를 '평화의 섬'으로 가꾸어 나가지 않는다면, 제주도가 동북아 군사대결의 소용돌이 속으로 말려 들 가능성이 상당히 높은 것이 사실이다. 정부의 국토방위 전략 및 미국의 동아시아 군사전략상 제주도의 군사기지화 가능성이 자주 논의되어 왔던 것이 사실이다. 이러한 움직임에 효율적으로 대처하기 위해서 제주를 '평화의 섬'으로 선포해야만 한다는 것이다.

둘째, 제주 평화의 섬 구상은 제주도의 문화·역사적 전통 및 유산과 관련이 있다는 것

11) 일본평화학회 편집위원회 편, 이경희 역, 『平和學 —이론과 과제—』, 문우사, 1987, p. 214 참조.

12) 박주식, "지속가능한 발전과 한국에서의 적극적 평화," 『평화연구』 제7호, 1998, p. 287.

이다. 제주의 ‘三無精神’은 평화 이념의 원초적 정형을 의미한다.¹³⁾ 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서도 ‘평화의 섬’ 구상은 의미가 크다고 할 수 있다. 그리고 지난 날 ‘4·3 사건’이 남·북 분단의 상황 속에서 발생한 것을 고려할 때, 이러한 역사적 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 ‘평화의 섬’ 지정이 필요하다는 것이다.

셋째, 제주 사회를 정의로운 복지공동체로 발전시켜 나가기 위해서 제주를 ‘평화의 섬’으로 만들 필요가 있다는 것이다. 특히 21세기 제주도의 발전 전략과 관련, 평화 지향적인 제주지역 개발 모형과 전략을 수립·추진해 나가기 위한 전제로서도 제주 ‘평화의 섬’ 구상은 매우 의미가 크다고 하겠다. 이러한 의미에서 제주 ‘평화의 섬’ 구상은 장기적으로 제주인의 삶과 제주 발전의 이념적 방향을 제시하기 위한 것으로 볼 수 있다. 따라서 ‘평화의 섬’ 구상은 제주로 하여금 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발을 이룰 수 있도록 하고, 지역과 중앙 그리고 세계와의 조화를 통한 교류의 거점이 될 수 있도록 하며, 도민간의 갈등과 대립이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 복지공동체로 만들어 나가는 것을 의미하는 것이다.

넷째, 남북 화해·협력 및 교류의 활성화와 관련하여 ‘평화의 섬’으로서 제주도가 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 해야만 한다는 점이다. ‘평화의 섬’으로서 제주도는 ; (가) 지속적으로 갈등과 대립을 보여 왔던 남북의 당국 사이에 대화와 교류의 장소를 제공함으로써, 남과 북이 상호 신뢰를 회복하고 평화체제를 구축하며 나아가서 남북통일을 앞당기도록 하는 데 공헌할 수 있을 것이다. (나) 동북아 및 한반도의 갈등과 대립을 조정하고 해결하는 지역분쟁해결센터 또는 평화에 관한 연구와 훈련을 행함으로써 지역적 평화체제를 유지·강화하는 ‘동북아’ 내지 ‘남·북’ 평화센터가 될 수 있을 것이다. 그리고 (다), 남북 민간교류 및 협력의 주무대가 됨으로써 남북의 ‘사회통합’(social integration)을 앞당기는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

사회통합이란 “양쪽 체제가 상호의존적 일관성을 갖게 되고, 남북한 지역의 주민들이 동류의식을 형성하여 합일된 상태”를 뜻하는 것이다. ‘통일’(unification)이 “단순히 정치적으로 하나가 되는 것”을 의미하는 데 대하여 사회통합은 “사회의 모든 구성요소들이 상호 관련되어 하나의 전체를 이루는 과정 혹은 그 전체성의 정도”를 의미한다고 본다.¹⁴⁾ 사회통합의 핵심적 목표는 남북한 주민 모두가 한민족으로서의 공동체 의식을 회복하는 데 있다. 이는 경제적·문화적·인적 교류 등을 통하여 점진적으로 확산되어질 수 있는 것이다.

13) ‘三無’란 盜無, 乞無, 그리고 大門無를 의미하며, 이러한 문화적 전통에 입각하고 있는 제주인의 정신은 ‘평화지향적’라는 특징을 가지고 있다고 한다. 양중해·현용준 외, 『제주도민의 삼무정신』, 제주도, 1983, p. 16 참조.

14) 배규한, “남북한 사회통합의 과제와 전망,” 『6·15 선언 이후의 남북한 관계와 주변국의 한반도 정책』(국민대 사회과학연구소·제주대 동아시아연구소 학술세미나 자료집), 2000. 12. 9, pp. 24-25 참조.

다섯째, 제주 '평화의 섬' 구상은 제주의 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각한 국제 교류·협력의 거점화를 통해 제주의 위상을 세계에 각인 시키고 세계 평화에 실천적으로 기여하도록 할 수 있는 포지셔닝(positioning) 전략 및 평화실천 프로그램으로서의 의미를 가지고 있다. 이를 통하여 제주는 국제 교류·협력의 거점으로서 지역 평화 및 발전에 기여함으로써 스스로의 이익과 국제사회의 공동 이익을 조화시키고 이를 극대화하는데 기여할 수 있게 될 것이다.

2. 제주 '평화의 섬' 유형에 대한 검토

1) 개별적 접근 모형¹⁵⁾

우선 다양한 평화 개념에 근거하여 설정 가능한 '평화의 섬' 유형에 대한 개별적 접근 방법에 관하여 검토하기로 한다.

(1) 평화지대화 모형(중립화 또는 비무장화)

이론상 제주 '평화의 섬' 구상은 제주도의 중립화 또는 비무장화가 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 조성되고 이를 기초로 스스로의 평화를 구축함은 물론 지역 평화를 위한 일종의 '완충지대'(buffer zone)로서의 역할을 수행하는 '평화지대' 형태로 추진될 수도 있다.

그러나 전통적 의미에서의 '평화지대화'를 통하여 동북아 국가간의 이념적·군사적 대립 구도의 역학관계 속에서 제주가 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고 한반도 내지 동북아의 평화체제를 구축하는 데 중심적인 역할을 수행하기 위해서는 최소한 제주의 '중립화' 또는 '비무장화' 문제가 중요한 과제로 등장하게 된다.

따라서 이러한 평화지대의 개념을 곧 바로 제주 '평화의 섬' 구상에 적용하기에는 현실적으로 한계가 있다고 본다. 원래 제주 '평화의 섬' 구상 및 '평화의 섬' 운동은 정부의 국가안보 전략이나 국제적 합의에 기초하여 논의되기 시작한 것이 아니라 제주 지역의 시민단체와 학자들에 의하여 그 필요성과 당위성이 제기되었던 '시민주도형'(civilian-initiated)이기 때문에,¹⁶⁾ 불가피하게 중앙정부의 의도 및 관할권에 대한 제약을 초래할 수도 있다는 점이 그 법·제도화의 걸림돌로 작용할 수 있다는 것이다.

비록 제주 '평화의 섬'이 지금은 법적 근거를 갖게 되었다고는 하지만 언제라도 이러한 문제와 관련하여 정부와의 갈등이 야기될 가능성도 배제할 수 없다고 본다. 특히 정부로서는 국내법은 물론 「한·미 상호방위조약」, 남·북 분단 및 「휴전협정」 체제와 관련된 국제관계적 법·제도의 제약이나 한계를 효과적으로 해결하기 어렵다는 점, 그리고 주변

15) 김부찬, 전제논문, pp. 42-45.

16) Majid Tehranian, "Creating Spaces for Peace (A Comparative Overview of Zones of Peace)," 『동아시아연구논총』 제2집, 1991, pp. 217-231.

국들의 합의를 도출하기 어렵다는 점 등 여러 가지 문제점을 제기할 가능성이 있다.

따라서 정치적·군사적 차원에서 제주를 '평화지대'로 조성하는 데는 국내·외적으로 많은 어려움이 있다고 본다. 다만, 제주도를 적극적 평화관에 입각한 '평화학'이나 '평화운동'의 중심지로 육성하고 또한 제한적 범위에서 군축이나 지역적 분쟁해결 또는 '지역다자간 안보협력체' 구축을 위한 논의를 비롯한 평화·안보 관련 회의 및 회담의 개최를 유치함으로써 제주도로 하여금 한반도 및 동북아 평화 질서를 구축하는 데 기여할 수 있도록 하는 것은 가능하리라고 본다.

(2) 경제특구화 모형(국제자유도시화)

제주 '평화의 섬' 구상은 정치적인 성격에서 탈피하여 오로지 경제적인 관점에서 번영과 복지의 요소가 중시되는 '평화·번영·복지의 섬'(zone of peace and prosperity) 구상으로 추진될 수도 있을 것이다. 최근에 들어와 보다 획기적인 제주 발전전략이 모색되고 있으며, 이와 관련하여 '제주 국제자유도시'(Jeju Free International City) 전략이 구체적으로 추진되고 있다. 이러한 시도는 특히 경제적 측면에서 한편으로는 국가간 또는 지방자치단체간 경쟁이 심화되고 또 한편으로는 중국과 북한을 포함한 동북아 국가들간의 개방 및 협력의 분위기가 점차 고조되어지고 있는 상황에서 그 설득력이 강화되고 있다고 본다.

제주도는 지정학적으로 환황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고, 동북아 경제권과 동남아 경제권, 나아가 아시아·태평양 경제권간의 연계지로서의 역할을 수행할 수 있는 최적의 위치에 있다. 따라서 제주가 스스로의 경제 발전을 도모하고 지역적 경제 협력체제의 활성화를 위한 역할을 수행할 수 있도록 법·제도적 기반을 구축하는 것을 '평화의 섬' 구상과 연계하여 추진할 수 있다고 본다.

국제자유도시로서의 제주 '평화의 섬'은 제주의 평화·번영·복지를 달성하는 것을 목적으로 설정되어질 수 있는 것이다. 이와 같이 경제적 관점에서 설정된 제주의 '평화·번영·복지 섬' 구상이 실현되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 법·제도적 정비 지원과 더불어 충분한 재정적 지원이 있어야 한다.

'비무장·중립화'를 기초로 한 '평화지대화' 모델에 비하여 경제적 관점에서 접근하는 '경제특구화' 모형은 경우에 따라 과도한 경제적 경쟁을 유발할 수도 있으며 정치적·군사적 긴장을 초래할 수도 있다는 점에서 문제가 있다는 지적도 있는 것이 사실이다. 그러나 경제적 번영이富力의 형평한 분배를 가능하게 하고 국제적으로도 貧國과 富國의 차이를 좁히는 효과를 가져올 수 있다면 궁극적으로 평화에 대한 경제적 접근은 인권신장과 국제적 긴장 완화를 동시에 보장할 수 있는 방안이 될 수 있다. 현재 제주도가 '평화의 섬' 전략과 '국제자유도시' 전략을 병행하여 추진 중에 있다는 점을 고려한다면 양자를 통합할 수 있는 '평화의 섬' 모형 정립이 특히 필요하다는 근거를 이러한 차원에서도 제시할 수 있을 것이다.

(3) 국제교류·협력 거점 모형 (학술·문화·관광 중심지화)

제주 '평화의 섬' 구상은 학술·문화·관광의 교류 차원에서도 추진될 수 있다. 학술·문화 차원의 '평화의 섬' 유형은 제주도를 학술적 차원에서 '평화 사상'을 연구·전파하고 문화적 차원에서 '평화문화'를 확산시키고 '평화운동'을 활성화하는 데 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다.

제주도를 '평화학'의 중심지로 육성하고 국제적 평화교류·협력의 거점으로 발전시키기 위하여 평화 관련 학술활동 및 국제회의를 주도적으로 개최하거나 유치하는 한편 제주의 전통적인 '三無精神'과 '평화정신'을 '평화문화'로 정착시키기 위한 방안이 모색되어야만 한다. 4·3 관련 학술 연구 및 역사적 유물의 문화적 자원화도 체계적으로 이루어져야 한다고 본다. 이를 위해 '평화연구 센터' 및 '평화연수원' 등을 설립하고 '평화박물관'과 '평화공원'을 설립하는 것도 필요하다고 본다. 이러한 평화 관련 국제행사 및 문화적 자원은 곧 제주의 독특한 관광 자원으로도 활용될 수 있을 것이다.

국제교류거점으로서의 제주 '평화의 섬'은 관광의 활성화와 직결되고 있다. 국내외적으로 제주도가 관광의 중심지로 자리잡기 위해서는 '관광과 평화'의 통합 이미지 구축이 필요하며, 이러한 방향으로 이미지 홍보전략이 수립되어야 한다고 본다.

국제교류거점으로서의 제주 '평화의 섬' 모형은 정치적 또는 경제적 차원에서의 '평화의 섬' 구상과 연계되어 추진될 수도 있지만 경우에 따라서는 그와는 별개로 우선적으로 추진될 수도 있다. 국제교류거점 또는 학술·문화적 차원의 '평화의 섬' 유형은 제주도를 동북아의 '평화교류·협력의 거점'으로 발전시킬 수 있는 바람직한 접근 방법이라고 본다. 그리고 이러한 접근 유형은 정치적·군사적 차원이나 경제적 차원에서 평화의 섬 전략을 추진하는 것과 비교하여 관련 법·제도적 기반 조성에 큰 어려움 없이 실천해 나갈 수 있는 방안이 될 수 있다.

2) 통합적 접근 모형

통합적 접근 모형은 '적극적 평화관'에 입각하여 '평화의 섬' 또는 '평화지대'를 포괄적·통합적 관점에서 바라보는 데에 근거를 두고 있다. 이러한 배경에서 제주 '세계평화의 섬' 유형은 '국제 교류·협력 거점화' 모형을 중심으로 '경제특구화'(국제자유도시화) 모형과 제한적 의미에서의 '평화지대화' 모형이 복합적으로 추진되면서 단계적 또는 통합적으로 추진될 수 있다고 본다.

오늘날 '안보'의 개념은 전통적 의미에서의 군사안보 차원을 넘어서서 경제, 사회, 문화의 범위를 포함하는 것으로 확대되고 있다는 점에서 '포괄적 안보'(comprehensive security)와 모든 수준 — 국제적, 국내적, 또는 초민족적 수준 —에서의 국제협력의 중요성을 더욱 강조하는 '공동안보'(common security) 내지 '협력안보'(cooperative security)의 개념으로 변화하고 있다는 점에서 세계공동체의 형성에 대한 지적 관심이 고조되고 있다

는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁷⁾ 따라서 제한적 의미에서의 '평화지대화' 모형은 자연스럽게 국제교류·협력 거점화를 목표로 하는 '학술·문화적 차원'의 평화의 섬 유형과 관련을 맺게 된다.

한편 이미 제주도와 중앙 정부는 제주도를 '국제자유도시'로 개발하기 위한 구체적인 계획과 법·제도를 마련하고 있다. 특별법을 비롯하여 시행령 및 조례가 이미 마련되었으며 관련법도 정비되거나 보완되는 과정에 있다. 제주 '세계평화의 섬' 구상과 '제주 국제자유도시' 전략은 모두 제주의 미래에 관련된 매우 중요한 비전과 발전 방향을 제시하고 있다.

현재 제주의 발전 방향을 제시하기 위한 비전으로 '평화의 섬'과 아울러 '즐거운 섬, 신선한 섬, 지식의 섬' 또는 '기회의 섬' 등이 다양하게 제시되고 있다. 때문에 제주의 비전과 발전 방향, 그리고 제주의 이미지 형성에 많은 혼란이 야기되고 있는 것이 사실이다. 따라서 제주의 이미지와 비전을 통합하고 발전 전략을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 '평화의 섬' 전략과 '국제자유도시' 전략을 연계하여 추진할 필요가 있다. 따라서 제주 '세계평화의 섬' 지정 및 추진에 있어서도 경제적 접근과 기타의 접근 모형을 통합적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

국제자유도시 전략은 제주의 특성을 살려 우선적으로 국제 '관광자유도시'로 발전시키는 것을 기본적 방향으로 설정하고 있다. 이러한 의미에서 '평화의 섬' 이미지와 실천 전략은 제주 '국제자유도시' 개발 방향과 밀접·불가분의 관련을 맺게 된다. 따라서 제주 국제자유도시 전략을 성공적으로 추진하기 위해서 현실적으로 제주도가 '평화의 섬'의 이미지를 가질 필요가 있다고 할 수 있으며, 이념적으로 보면 '국제자유도시' 전략이 '평화의 섬'의 완성을 지향하는 수단적 의미를 가지고 있다고 볼 수 있게 된다.¹⁸⁾

이러한 통합적 과정은 궁극적으로 제주를 '정의로운 평화·복지 공동체'로 조성해 나가는 것을 의미한다. 이러한 관점은 '세계평화의 섬' 지정과 관련된 조항이 제주를 국제자유도시로 개발하기 위한 특별법에 포함되고 있다는 점, 특별법 제 12조 1항의 '세계평화의 섬' 지정 조항이 일단 '적극적 평화관'에 근거한 '평화의 섬'의 실천을 염두에 두고 있다는 점, 그리고 2항에 규정되고 있는 관련사업들과 제 13조의 국제교류 관련 조항이 평화적 '국제교류·협력 거점화'를 지향하고 있다는 점과 상통한다고 본다.

17) 김학성, 전제서, p. 23 참조.

18) 고성준 교수는 '평화의 섬'의 위상을 정립하기 위한 실천전략으로서 '국제자유도시'를 구상해야 한다고 한다. 고성준, "남북화해·협력 시대와 제주 '국제자유도시' 건설," 『제주발전연구』 제4호, pp. 16-17, 21-30 참조.

IV. '평화의 섬'의 실천을 위한 정책적 목표

1. '세계평화의 섬' 지정 전략

1) '평화의 섬' 지정의 법적 근거

'특별법' 제 12조는 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 평화의 섬으로 지정할 수 있다."고 규정하고 있다.

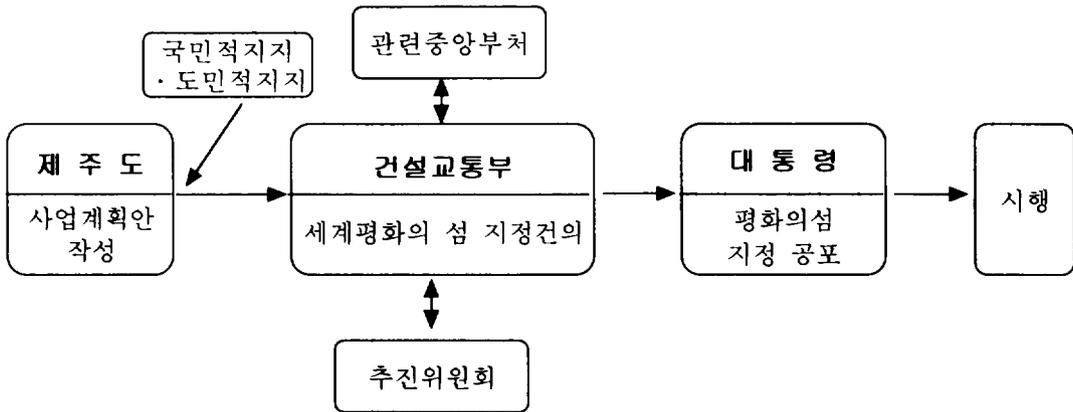
이 법적 근거를 활용하여 제주를 '평화의 섬'으로 지정하고 관련 사업을 추진하는 데 중앙정부의 적극적인 지원을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선적으로 중앙정부로 하여금 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

2) 지정 주체 및 지정 선언을 위한 접근 방안

특별법에 의하면 '국가'는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 하여 제주도를 평화의 섬으로 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따르면 제주도를 '평화의 섬'으로 지정할 수 있는 주체는 국가 원수, 즉 대통령이라고 해석된다. 제주 '세계평화의 섬' 지정에 대한 법률적 근거인 특별법의 소관 중앙부처는 건설교통부이므로 제주도의 중앙부처 파트너는 건설교통부로 간주되고 있으며, 이는 특별법 시행령 제13조에도 명시되고 있다. 하지만 '평화의 섬' 구축에 필요한 세부적인 사업이라 할 수 있는 평화 연구, 국제 협력체제 구축, 분쟁 조정, 그리고 남북 대화 및 교류 사업 등은 국내에 한정된 것이 아니고 대외적인 관계를 포함한다는 점에서 외교통상부 및 통일부의 업무와도 연관되며, '평화의 섬' 추진에 필요한 실질적인 자원 확보를 위해서는 재정경제부와의 사전 협의가 요망된다. 따라서 제주 '세계평화의 섬' 추진과 관련된 중앙부처는 건설교통부, 외교통상부, 통일부 그리고 재정경제부가 주가 되지만, 추진 사업의 내용에 따라 관련 중앙부처는 다양하게 설정될 수 있을 것이다.¹⁹⁾

제주가 '평화의 섬' 조성을 통해 실질적으로 한반도와 동북아 그리고 세계 평화질서 구축에 일익을 담당하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 장치가 갖추어져야 한다. 제주 '세계평화의 섬' 지정에 관한 절차는 현재 특별법 시행령에 따르면 다음과 같은 절차를 밟도록 되어 있다.

19) 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정·선포하고 관련 사업을 추진하는 데 중심적인 지원을 담당하는 중앙 부처는 '외교통상부'이기 때문에 특별법시행령을 개정하여 주무부처를 '외교통상부'로 변경하는 것이 바람직하다고 본다.



3) 지정 · 선포의 시점

제주 '평화의 섬' 지정 및 관련 사업의 추진은 제주의 지정학적 위치와 평화 이미지를 활용한 국제교류 · 협력의 거점화 전략의 일환으로서 궁극적으로 남북한의 평화 정착 및 통일, 나아가서 동북아와 세계 평화질서 구축에 이바지할 것으로 기대된다. 따라서 국가가 어떤 시기에 대내 · 외적으로 제주를 '세계평화의 섬'으로 지정 · 선포하느냐 하는 것과 관련하여 내부적인 여건은 물론 대외적으로 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 국가들과의 관계 속에서 그 실질적 효과를 극대화하고 세계적인 홍보 효과를 노릴 수 있는 시점을 선택할 필요가 있다고 본다.

2. '세계평화의 섬' 실천 사업에 대한 정책적 과제

특별법 제 12조 2항에는 “국가와 지방자치단체는 ‘평화의 섬’의 기능과 역할을 수행하기 위하여 ① 국제평화 및 협력기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력관련 국제회의 유치, ④ 남북교류 및 협력에 관한 사업, 그리고 ⑤ 그 밖의 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이어서 3항에는 “국가는 제2항의 사업시행을 위하여 필요한 행정적 · 재정적 지원을 하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 4항에 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 제 13조는 “제주도는 대한민국과 국교를 수립하고 있는 외국의 지방자치단체와 경제 · 문화 · 교육 · 과학 · 기술 · 체육 · 환경 · 관광 등의 분야에서 상호협력 · 교류할 수 있다.”고 규정하고 있다.

여기서는 제주 '평화의 섬'에 관한 구체적 실천사업 및 추진 전략을 특별법에 규정되어 있는 관련 사업을 중심으로 하여 고찰하고자 한다.

1) 국제평화 및 협력관련기구의 유치

우선 기존의 평화 및 안보협력 또는 기타의 국제협력관련 국제기구 산하의 동북아 또는 아시아 · 태평양 사무소 또는 분소의 유치 가능성을 타진하는 한편 새로운 국제기구

(international organizations) 또는 국제레짐(international regime)²⁰⁾의 창설을 주도하고 관련 기관 및 사무소의 유치를 추진할 필요가 있다. 유럽에서 '유럽안보협력기구(OSCE)'가 창설된 것처럼 현재 아·태 지역이나 동북아 국가들간에도 군비축소 및 긴장완화 등 안보협력을 위한 다자간 안보협력기구의 구성 필요성이 제기되고 있다. 이러한 안보협력기구나 국제레짐으로서의 안보협력대화가 구성되는 경우,²¹⁾ 그 사무국이나 관련 조직의 사무소를 제주도에 유치하기 위한 노력을 적극적으로 경주할 필요가 있다.

동북아 국가들간에 정치적·이념적 차이가 상존하고 있다는 점을 감안할 때, 군사적 측면에서의 안보협력체제 구축은 그 필요성에도 불구하고 가능성은 아직 그리 많지 않다고 본다. 그러나 동북아해역은 도서 영유권과 해양자원 관할권을 둘러싼 분쟁의 발발을 통하여 역내 평화 및 안정이 무너질 가능성이 높은 지역이므로 해양분쟁의 예방 당사국 상호간에 사전에 신뢰를 구축하고 군비를 축소해 나감으로써 당사국간의 분쟁 발생 가능성을 줄이고 또한 분쟁이 무력충돌로 이어질 수 있는 가능성을 최소화하기 위한 노력을 계속해야 할 필요성이 상대적으로 큰 지역임에는 틀림없다. 따라서 보다 가능성이 높은 과제를 중심으로 동북아 국가들간의 지역협력체제의 구축을 위하여 상호 협의를 추진할 필요가 있다고 본다.

동북아 해역국가들은 우선적으로 상호간 어업자원의 관리 및 보존, 해양환경 보존 문제, 해양과학조사 등을 공동으로 수행하고 분쟁을 평화적으로 해결하거나 예방하기 위한 협력체제를 구축하기 위한 협의에 나서야만 할 것이다. 이미 한·중·일 3국이 상호간 개별적인 어업협정체제가 마련되고 있기 때문에, 이를 발전적으로 확대하여 다자간 어업협정체제로 확대·개편하고 나아가서 분쟁해결 기능과 환경협력 기능을 포함하는 포괄적인 해양협력기구의 설립을 모색함으로써 보다 장기적인 관점에서 동북아 해양공동체의 구축을 적극적으로 검토해 나가야 할 시점이라고 본다. 제주도의 '세계평화의 섬' 구상이나 그 실천전략 차원에서 추진되고 있는 '제주평화 포럼'이 이러한 동북아 평화협력체제의 구축에 선도적인 역할을 할 수 있도록 해야만 할 것이다.²²⁾

그리고 제주도가 주도하여 시행하고 있는 '섬관광정책포럼'(ITOP Forum) 사무소를 제주도에 설치함은 물론, 이를 확대·발전시켜 아시아·태평양 지역의 섬 자치단체들로 구성된 '아·태 섬자치협의회'를 구성하고 그 사무국을 제주에 유치하는 방안을 강구할 필

20) 영(Oran R. Young)에 의하면 '국제기구'는 그 활동을 위한 공식적인 기관이나 조직을 갖추고 있음에 비하여 '국제레짐'은 반드시 이러한 공식적인 기관이나 조직을 필요로 하는 것은 아니라고 한다. 박재영, 『국제기구정치론』, 법문사, 1999, pp. 17-19 참조.

21) 현재 '아세안 지역포럼'(ASEAN Regional Forum: ARF), '아·태안보협력회의'(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP) 등이 아시아 태평양 지역의 다자간 안보협의체로 기능하고 있으며, 동북아시아의 경우 '동북아협력대화'(Northeast Asian Cooperation Dialogue: NEACD)가 1993년부터 추진되어 오고 있다. 고성준·강근형, "동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상," 『동아시아연구논총』, 제8집, pp. 197-200 참조.

22) 김부찬, "동북아해역의 분쟁해결 및 평화체제의 구축," 『국제법평론』, 제16호, pp. 22-26 참조.

요가 있다. 그밖에 'BESETO 협의회', '환황해 도시회의' 등 지역협의체의 본부나 산하기구의 유치를 검토할 필요가 있다.

자치단체를 회원으로 하는 국제기구의 사무소를 제주에 유치하는 것도 고려하여야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 해당 국제기구에 가입하여 적극적인 역할을 수행하는 것이 필요하다. 자치단체 관련 주요 국제기구 가운데 현재 제주도는 '지방자치단체 국제연합'(International Union of Local Authorities; IULA)에 유일하게 가입되어 있다. 이외에 제주도는 특별히 지방자치단체간 국제적 협력 네트워크로 결성된 유엔경제사회이사회의 특별자문기관의 지위를 가진 유엔 '평화사절도시연합회'(International Association of Peace Messenger Cities; IAPMC)에 가입함으로써 '세계평화의 섬'으로서의 위상을 확립할 필요가 있다고 본다.

2) 국제평화 및 협력에 관한 연구소의 설립

국제평화 및 협력에 관한 연구소의 설립은 제주도를 '평화학'의 거점으로 육성하고 '평화 운동'의 중심지로 발전시키기 위하여 필요한 사업이다. 제주도를 명실상부한 '평화의 섬'으로 조성·추진해 나가기 위해서는 '안보연구'는 물론 '평화연구'를 통하여 평화 사상 및 평화 운동에 대한 이론적 연구뿐만 아니라 평화 문화의 확산 등 관련 사업의 추진에 필요한 각종 정책 개발·기획·조정·지원 등 집행적 기능을 전담할 조직이 설립되어야 한다. 이러한 조직은 현재 '정상의 집-남북평화센터' 설립계획으로 구체화되고 있는 중이다.²³⁾

현재 설립이 추진되고 있는 '남북평화센터'는 동북아지역 및 한반도의 평화정착을 위하여 국제사회에서 진행되고 있는 평화와 관련된 다양한 논의들을 종합하고 새로운 대안을 연구·제시할 뿐만 아니라 평화회의의 개최 등 실질적 평화관련 사업들을 추진하는 기능을 담당할 예정이다. 그러나 좀더 포괄적인 차원의 기능을 수행할 수 있는 조직으로서 '제주 세계평화재단'(가칭)의 설립 문제도 검토되어야 한다고 본다.

3) 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치

기존의 국제평화 및 안보관련 국제회의를 제주도에 유치함은 물론 새로운 국제회의의 창설을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 제주도로서는 지난해부터 개최하기 시작한 '제주평화포럼'(Jeju Peace Forum)을 정례적으로 개최하고 나아가서 그 위상을 제고하기 위한 방안을 마련하여야만 한다. '제주평화포럼'의 정례화 방안은 이미 확정된 바 있다.²⁴⁾ 그러나 제주평화포럼을 보다 효율적으로 운영하기 위한 방안에 대해서는 지속적인 논의가 필요하다고 본다.

23) 제주도, 『정상의 집 평화센터 건립기본계획』, 2002 참조.

24) 제주도에 의하면 '제주평화포럼'은 2년마다 정기적으로 개최하기로 결정되었다. 그 중간 해인 올 4월에는 그 규모가 다소 축소된 소위 'mini Peace Forum'이 개최된 바 있다.

지난 해 열린 제1차 제주평화포럼은 남·북 정상회담 1주년을 기념하여 남북한 화해발전 방안을 모색하고 한반도를 비롯한 동북아의 평화정착과 공존공영에 공헌하고자 하는 목적에서 개최된 것이었다.²⁵⁾ 현재 동북아 다자간 안보대화와 관련하여 대표적인 비정부 차원(Track 2) 내지 준정부 차원(Track 1.5)의 협의체로서 '동북아 협력대화'(NEACD)가 있으며,²⁶⁾ 정부 차원(Track 1)에서는 한국이 제안한 '동북아 다자간 안보대화'(Northeast Asia Security Dialogue: NEASED)가 있다.²⁷⁾ 현재 민간 전문가 차원에서 추진되고 있는 제주평화포럼을 NEACD와 같은 수준의 비정부간 협력대화 수준으로 발전시켜 나감으로써 향후 NEASED의 활성화에 기여할 수 있도록 하고 더 나아가서 그 자신이 NEASED와 같은 Track 1 또는 최소한 Track 1.5 수준의 동북아안보 및 평화협력대화의 역할을 수행할 수 있도록 법·제도적 기반을 확충할 필요가 있다.

이와 관련하여 제주도가 안보 및 국제협력 차원에서 동북아 평화체제의 구축에 보다 적극적으로 기여하기 위하여 정부로 하여금 남·북한과 미국, 중국, 러시아, 일본의 정상들이 참여하는 '동북아 6개국 평화회의'의 창설을 주도하도록 하고, 그 준비 모임을 관련국의 외무 장관이나 외무장관급이 참여하여 제주 평화포럼에서 논의할 수 있도록 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다고 본다.²⁸⁾

4) 남북 교류 및 협력에 관한 사업

그 동안 국방부장관 회담, 장관급 회담, 남북 교차 관광 등이 제주에서 개최되는 등 제주가 남북 대화 및 교류의 장소로 급격히 부상되고 있다. 이러한 일련의 과정에서 제주가 차지하는 비중과 역할에 대해서 국내외적으로 관심과 이목이 집중되고 있다. 그러나 남북 교류와 대화의 장소로서 제주도가 지속적으로 활용될 수 있을 지에 대한 회의적인 견해

25) 제주평화포럼은 제주도를 평화의 섬, 자유의 섬, 번영의 섬으로 홍보함과 동시에 국제자유도시 건설에 필요한 외국자본의 제주지역 투자에 대한 투자자의 신뢰감과 안정감을 확보하기 위한 목적도 가지고 있다.

26) NEACD는 1993년 10월 미국 국무부의 지원 아래 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교의 '세계 분쟁 및 협력연구소'(Institute for Global Conflict and Cooperation: IGCC)를 중심으로 창설되었으며, IGCC의 주도 하에 북한을 포함한 동북아 6개국의 외교·안보·군사 분야의 전문가들이 민간인 자격으로 참가하는 협의체이다. 이에선 각국의 외무부와 국방부의 고위 실무자들도 참여하고 있기 때문에 Track 1.5 수준의 협의체라고 볼 수도 있다. 배정호, "한국의 포괄적 안보 전략과 다자간 안보협력," 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』(제주대학교 동아시아연구소·통일문제연구협의회 주최 학술세미나 자료집), 2000. 9. 20, pp. 19-20 참조.

27) NEASED는 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 동북아 지역안보에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 6개국을 참여국으로 상정하고 있다. 김용호, "양자주의와 다자주의: 동아시아의 현황과 전망," 양기웅 편저, 『동아시아협력의 역사·이론·전략』, 소화, 1999, p.65 참조.

28) 김대중 정부는 출범 직전인 1998년 2월 11일 '동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 공동선언'을 제·차하였고, 이후 일본과 함께 '동북아 6자 회담'을 추진해 왔다. 이는 사실상 NEASED와 유사한 제안인데, 이러한 움직임은 내년도에 출범할 새로운 정부에 의해서도 계속 추진되어야 하며 이와 관련된 역할을 제2회 제주평화포럼이 담당할 필요가 있다고 본다.

도 있다. 따라서 대내·외적 변수에도 불구하고 제주도가 남북 대화 및 교류의 장소로 계속 활용될 수 있도록 법·제도적 기반을 확보하고 지속적으로 회담을 유치하기 위한 전략 마련이 필요한 실정이다.

통일이 실현되기 위해서는 당국자들간의 정치·군사적 회담이나 경제협력 이상으로 남북한의 이질감 해소와 동질성 회복을 위한 사회통합 노력이 전개될 필요가 있다. 이를 위해서는 사회문화 분야의 교류·협력이 활발하게 이루어져야만 한다.²⁹⁾ 특히 지방정부와 지역 민간단체에 의한 대북 사회문화 분야의 교류와 인도적 차원의 대북 지원 사업이 활성화되도록 해야 한다. 이를 통하여 정부 차원의 공식적인 통일 노력과 더불어 민간 차원의 통일운동이 확산되고 민족의 통합을 앞당길 수 있는 계기가 될 것이다.

이와 관련하여 제주도와 제주지역 연구기관, 그리고 민간·사회단체들이 추진해야 할 필요가 있는 남북 교류 및 협력 사업을 제시하면 다음과 같다: 첫째, 제주도에 남북 회담 장소를 상설화하고, 이산가족 면회소를 설치·운영하도록 한다. 둘째, 북한지역 대학이나 연구기관과의 공동연구 및 학술교류를 추진한다. 셋째, 인도주의적 차원에서 '북한 감귤 보내기'를 비롯한 북한 돕기 운동을 지속적으로 전개한다. 넷째, 백두-금강-한라를 연결하는 산악 테마 관광벨트를 구축한다. 한반도의 최북단에 위치한 백두산 관광에서부터 동부의 금강산 관광 그리고 '평화의 섬' 제주의 한라산 관광에 이르는 산악 테마 관광벨트를 구축하고, 관광 교류·협력 사업을 공동으로 추진한다. 다섯째, 제주와 지역적 성격이 유사한 북한 지자체와의 자매결연 체결 및 다각적인 교류사업을 추진한다.³⁰⁾

5) 「4·3특별법」 관련 사업과의 연계

제주가 '평화의 섬'으로서의 이미지를 구축하고 평화문화를 확산시키기 위해서는 '평화공원'이 조성되어야 하며, 이는 현재 추진 중인 '4·3 특별법'에 의거한 평화공원 조성사업과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.³¹⁾ '4·3 평화공원'은 대내적으로는 4·3 사건으로 분열된 도민의 통합을 촉진하고 대외적으로는 제주 '평화의 섬' 이미지를 구축하고 평화 문화를 확산시키는 평화관련 관광자원으로서 관광객을 유인하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다.

평화공원에는 '4·3 사건'과 관련된 유물을 중심으로 제주인의 평화 및 관용 정신을 나타낼 수 있는 유물들과 국내·외 전쟁과 관련된 자료와 유물을 보관·전시함으로써 제주의 후손들과 관광객들에게 평화 사상을 고취하고 평화 운동을 확산시키며 남북화해를 유도하는 데 필요한 정보와 자료를 제공할 필요가 있다고 본다.

29) 이에 관해서는 권영호, "남북교류와 민간통일운동의 현황과 과제," 임문철, "직접 본 북한 사회와 시민 통일운동," 문영희, "민간통일운동 방안 —사회단체를 중심으로—," 『개교 48주년 기념 통일문제 세미나』(제주대학교 동아시아연구소 세미나자료집), 2000. 5. 26 참조.

30) 김부찬, "남북교류·협력과 제주 '평화의 섬'," 『제주발전연구』 제4호, 2000, pp. 49-50 참조.

31) 제주도·제주발전연구원, 『제주 4·3 평화공원 조성 기본계획』, 2001. 4 참조.

6) 국제자유도시 전략과의 연계 : 동북아경제협력권 구축

제주 국제자유도시는 제주도를 21세기 동북아의 경제 주도권의 선점을 위한 세계화의 전진기지로 조성하고, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 평화가 최대한 보장되는 지역으로 개발하며, 나아가서 남북협력 및 국제교류를 연계하는 '세계평화의 섬'으로 조성하는 것을 비전으로 하여 추진되고 있다.

국제자유도시 전략은 궁극적으로 제주 지역을 동북아 지역의 관광교류는 물론 경제·통상 교류의 거점(hub)으로 발전시켜 나가는 것을 목표로 하고 있다. 국제자유도시 개발을 통하여 제주에 설치되어질 '자유무역지대'(free trade zone : FTZ)는 제주 지역 경제활동의 중심이 될 뿐만 아니라 나아가서 일본과 중국, 나아가서 북한의 개방도시 또는 경제특구들³²⁾과의 '線形自由貿易地帶'(linear free trade zone 또는 linear free trade belt) 창설을 위한 기초로 활용될 수도 있을 것이다.³³⁾

'선형자유무역지대'는 지리적으로는 국지적 통합의 성격을 가지며 기능적으로는 전면적 통합에 대칭되는 부분적 통합의 성격을 갖는 국제적 경제통합의 한 형태를 의미한다. 즉 선형자유무역지대란 각국의 경제적 국경(관세 영역) 내에서 대외개방과 대외협력을 자유로이 행할 수 있는 특정지역을 지정하여 이들 특정지역 상호간에 제한된 산업 혹은 제한된 품목에 한하여 자유무역을 실현하는 형태의 자유무역권을 의미한다.³⁴⁾

동북아 지역에 있어서 선형자유무역지대를 결성하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다. 즉 각국은 각기 자국 내에서 하나 이상의 개방도시 또는 경제특구를 지정하여 이 도시를 중심으로 대외무역 및 대외 경제협력 창구가 개설될 수 있도록 해야만 한다. 이러한 창구의 기능을 부여하기 위해서는 개방 지역 내에 '보세가공구역' 또는 '자유무역지대'를 설치하거나 '자유무역항'의 기능을 부여하는 것이 필요하다.

이러한 형태의 무역자유화 방식은 동북아 지역이 안고 있는 체제적, 구조적인 무역 장벽을 극복하면서 역내 제국 상호간 경제의 유기적 결속을 실현하고 산업의 활성화를 모

32) 북한도 경제회생을 위해서 제한적이기는 하지만 '91년 이후 대외개방을 위한 경제특구의 확대 및 외국자본 유치를 위한 조치를 취해 왔다. 현재 나진·선봉 외에 금강산 관광특구, 개성공단, 신의주, 남포, 원산 등에 경제특구의 설치를 추진하고 있다. 『중앙일보』, 2000. 12. 26 참조. 최근 북한은 신의주시를 경제특구로 지정·개발하기 위한 「신의주특별행정구 기본법」을 제정·선포한 바 있다. 『조선일보』, 2002. 09. 26 참조.

33) 동북아 지역의 경우 이러한 자유무역권의 대상 지역은 각국의 연안 지방에 위치한 경제특구 또는 개방(자유)도시가 될 수 있으며, 이러한 개방도시를 하나의 자유무역지역으로 결합할 경우는 국민경제의 시장 영역을 평면적으로 결합하는 형태가 아니라 點으로 표시되는 개방도시를 상호 연결하는 線 모양의 자유무역권이 되는 것이다. 또한 이러한 자유무역권은 面의 개념을 갖는 地域(area)이 아니라 띠의 개념을 갖는 지대(zone 또는 belt)로 나타날 것이므로 이를 선형자유무역지대라고 부를 수 있다는 것이다. 이에 대해서는 손병해, 『동북아경제협력권 형성을 위한 선형자유무역지대 구상과 그 기대효과』, 대외경제정책연구원, 1992, pp. 47- 48 참조.

34) 상계서 : 김원배·김경석, 『환황해권 자유지역 연계망 구축의 전략과 방안』, 국토연구원, 2001 참조.

색할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 특히 중국이나 북한의 경우 국민 경제의 일부만이 자본주의 경제체제로 개방되고 있다는 점에서 국가 영역 전체를 대상으로 하는 자유무역지대보다는 거점간 또는 선형 자유무역지대를 결성하는 것이 경제체제의 이질성을 극복하고 지역적 경제협력을 증진시킬 수 있는 바람직한 형태라고 본다.³⁵⁾

7) 국제교류 및 협력사업의 전개

특별법 제 13조는 국제교류 및 협력 사업의 근거를 제공하고 있다. 이에 따라 제주도는 외국의 지방자치단체들과 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류 사업을 수행할 수 있다. 이는 제주도가 '평화의 섬' 이미지를 바탕으로 국제교류 및 협력 사업을 활발하게 전개할 것을 요구하고 있는 것이다. 이는 또한 국제교류 및 협력을 통하여 제주도에 있어서 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발을 가능하게 하고, 지방정부와 중앙 정부 그리고 세계의 자치단체들간의 교류와 협력을 통한 지역의 활성화 제고 및 복지공동체의 구현을 가능하게 하려는 데 그 목표가 있다.

앞으로 제주도의 국제교류 및 협력의 대상 지자체나 도시로서 이제는 북한 지역도 포함시킬 필요가 있다. 북한 지자체와의 자매결연을 통하여 학술교류 및 예술단 교화 등 민간 교류를 활성화시킬 수도 있을 것이다. 이를 위하여 무엇보다도 상호교류 및 협력을 지속적으로 추진하기 위한 실천전략과 일정을 치밀하게 수립할 필요가 있을 것이다.

8) 평화 및 인권교육의 강화

세계적 교류의 시대에 제주를 평화의 섬으로 발전시켜 나감에 있어서 반드시 요구되는 것은 평화교육을 통하여 제주인이 스스로 평화에 대한 이해를 기초로 세계시민으로서의 자질을 갖추도록 하는 것이다. 세계시민은 하나의 가치나 문화 척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 가치관이나 문화적 다양성을 수용할 수 있는 다원주의 및 관용과 평화의 정신이 내면화되어 있어야만 한다.

이러한 배경에서 지방자치단체는 각종 교육기관과 민간·사회단체에 위한 평화교육을 지원·장려하고 이를 기초로 평화운동이 확산될 수 있도록 해야만 한다. 평화교육은 기본적으로 정의, 인권, 민주주의, 그리고 갈등의 비폭력적 해소 방법 등을 교육함으로써 인류공동의 가치인 평화를 지키고(peace keeping) 만들어 내며(peace making) 더욱 증진시키는(peace improving), 사람과 사회를 변화시키는 행위라고 정의할 수 있다.³⁶⁾

특히 학교 교육 현장에서 '평화의 섬' 교육 프로그램을 개발·교육함으로써 학생들로

35) 손병해 전계서, p.52 ; '선형자유무역지대'의 變形으로서 '선형관광자유지대'(linear free tourism area)의 창설을 고려해 볼 수 있다고 본다. 이 경우 남북한만을 생각할 때, 제주도 한라산과 북한의 금강산 등이 '남북관광교류특구'로 지정되는 것을 전제로 하게 될 것이다. '남북관광교류특구'에 대해서는 오상훈, "남북관광교류협력과 제주관광 활성화방안," 『제주발전연구』, 제4호, p.66 참조.

36) 강순원, 『평화·인권·교육』, 한울아카데미, 2000, p. 61 참조.

하여금 비폭력적으로 분쟁을 해결할 수 있는 능력을 키우도록 해야 하며, 마음속에 내적 평화의 발전을 촉진시킴으로써 관용, 동정심, 공유, 배려의 자질을 확고히 형성할 수 있도록 해야 한다. 나아가서 장기적인 관점에서 국가 및 국제 차원의 평등의식과 연대감을 배양할 수 있도록 함으로써 '평화의 섬' 교육을 통하여 제주인이 국제평화에 기여할 수 있도록 토대를 마련해야만 한다.³⁷⁾ 이밖에 각종 종교단체나 시민·사회단체도 자체의 사회 교육 프로그램을 통해 평화사상을 확산시킬 수 있는 정책을 마련하고 이를 실천해 나갈 필요가 있다.

V. 결 론

제주 '평화의 섬'의 기초가 되는 평화의 개념은 내부적으로는 제주 사람들간의 갈등과 대립이 없이 정의와 조화로우미 실현되는 상태로 정의될 수 있고, 대외적·전략적 측면에서는 지방화·세계화 시대에 지역간 교류·협력의 활성화를 통해 지역의 평화적 존립 및 발전을 성취하는 것으로 정의될 수 있다. 제주형 '평화의 섬'은 이러한 '적극적 평화관'을 기반으로 하여 제주도를 평화 사상에 관하여 연구하고 이를 기초로 평화 문화를 창출·확산시킬 수 있는 평화 운동 및 평화 관련 사업을 추진하기 위한 '평화학'의 거점으로 조성하는 것을 정책적 목표로 설정하여야 한다.³⁸⁾

따라서 제주 '평화의 섬' 전략을 통하여 제주로 하여금 '평화로운 섬'의 위상을 견지하면서 자연과 인간의 조화에 기초한 지속 가능한 개발을 추구할 수 있도록 하고, 지역과 중앙 그리고 세계와의 조화를 모색할 수 있는 교류·협력의 거점이 될 수 있도록 하며, 나아가서 도민간의 갈등과 대립이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 복지공동체로 만들어 나가기 위한 실천 방안이 모색되어야만 한다. 특히 제주 '평화의 섬' 구상을 통하여 경제적 차원의 지역활성화를 도모하고 나아가서 국제협력 및 세계 평화에 기여하도록 할 수 있도록 하는 실천 프로그램이 개발되어야 한다.

37) 평화교육에는 군축교육, 생태교육, 인권교육, 다문화교육, 상호이해교육, 그리고 문해교육 등이 포함된다고 한다. 상계서, P. 24 참조.

38) 제주 '평화의 섬'이 적극적 평화관에 입각하여 '평화적인 수단'에 의한 평화의 확보를 목표로 하고 있다는 점을 고려해볼 때, 현재 논란이 야기되고 있는 '화순 해군전략기지' 건설에 대한 반대 의견은 바로 '평화학적' 차원의 제주 '평화의 섬' 전략에 그 이론적·실천적 근거를 두고 있는 것으로 생각된다. 반면 해군전략기지 건설을 옹호하는 견해는 국제자유도시의 추진을 위하여 해로안보가 필요하며 이를 위하여 제주도 내에 해군전략기지가 설치되어야 한다는 논리를 펴고 있다. 이러한 견해는 제주 '평화의 섬'도 결국 군사력의 증강을 통해서만 보장될 수 있다고 함으로써 전통적인 '국가안보' 차원에서 '평화의 섬' 전략을 이해하고 있음을 알 수 있다. 이에 대해서는 대한민국 해군, 『제주국제자유도시 개발과 해양안보』(제9회 함상토론회 자료집), 2002 참조.

이와 관련하여 제주 '평화의 섬' 구상은 제주로 하여금 평화 사상 및 평화 운동을 연구·실천하는 '평화학'의 중심이 되도록 하며, 나아가서 국제적 평화 연대를 구축하기 위한 국제 평화교류·협력의 거점으로서의 기능과 자유롭고 평화로운 투자·경제 활동이 수행되어지는 국제자유도시(경제특구)로서의 기능이 통합적으로 수행될 수 있도록 추진해 나갈 필요가 있다. 특히 현재 제주도가 남북 대화 및 교류의 중심지로 부상되고 있는 점을 고려하여 이러한 기능이 지속적으로 수행될 수 있도록 법·제도적 기반을 확보하고 평화 관련 국제회의 및 연구 활동의 중심지로 개방함은 물론 지역적 분쟁해결 및 국제평화교류·협력의 활성화에 기여할 수 있는 여건을 조성해 나감으로써 제한적이기는 하지만 제주도가 일종의 '평화시대'로서의 기능도 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나, 이러한 제주 '평화의 섬'을 조성해 나가기 위해서는 중앙정부, 지방정부 그리고 도민간의 협력 및 각각의 역할 수행이 중요한 과제로 등장하게 된다. 특히 지방자치단체에 불과한 제주도가 국제질서 속에서 스스로의 능력만으로 세계 평화 구축에 기여하는 것은 매우 어렵기 때문에 중앙정부의 법·제도적인 뒷받침과 재정적 지원이 무엇보다도 필요하다. 따라서 특별법 제 12조에 근거하여 제주를 '세계 평화의 섬'으로 지정·선포하기 위한 절차를 조속히 요구하고, 이를 기초로 제주세계평화재단이나 남북평화센터의 설립 등 관련 사업들을 구체적으로 실천해 나갈 수 있도록 법·제도적 기반을 확충해 나가는 데 필요한 정책적 목표를 분명하게 정립해야만 할 것이다.