

제주 <세계평화의 섬> 지정의 배경과 전개과정 그리고 향후 과제*

고성준·김부찬**

목 차

- I. 서론
- II. <세계평화의 섬> 지정의 역사적 배경과 과정
- III. <세계평화의 섬> 지정의 의의 및 실천사업
- IV. <세계평화의 섬>의 성공적 추진을 위한 과제
- V. 결론

I. 서론

제주도민들은 그 동안 정의로운 복지공동체를 건설하고 한반도와 동북아의 냉전을 허물고 평화를 가져오는 데 기여할 수 있도록 하기 위하여 <평화의 섬> (Peace Island) 만들기에 힘을 모아 왔다. 분단으로 인한 '4·3'의 상처와 아픔을 간직한 20세기를 뒤로 하고 21세기 제주의 미래를 이끌어 갈 비전과 발전전략으로 <세계평화의 섬> 구상이 학계와 시민사회를 중심으로 제시되어 왔다. '90년대 후반에 들어와서는 지자체 차원에서 <세계평화의 섬>(Island of World Peace)구상을 정책화하고 법·제도적 차원에서 이를 실현하기 위한 구체적인 작업이 이루어져 왔다.

제주도는 이미 각종 평화 관련 국제회의 및 정상회담 개최를 통하여 <평화의 섬>으로서의 실질적인 기능을 수행해 왔으며, <평화의 섬>으로서의 이미지가

* 이 논문은 지난 6월 9일부터 11일까지 개최된 제 3회 제주평화포럼에서 발표된 논문을 수정 보완한 것임.

** 제주대학교 교수

점차 강화되어 왔던 것도 사실이다. 제주에서 개최되었던 '한·미 정상회담', '한·소 정상회담' 그리고 '한·일 정상회담'을 통하여 한반도와 동북아 평화와 번영을 위한 논의가 있었으며, 이는 국제적인 차원에서 제주도의 <평화의 섬> 이미지를 제고하고 그 역할에 대한 인식을 높이는 결정적인 계기가 되었다. 이후에도 중국을 비롯한 주요 국가들의 정상급 인사들이 우리나라와의 회담이나 관광을 목적으로 제주를 방문하였으며, 제주도가 동북아의 '화해·평화의 장'으로 크게 주목받게 되었다.

2000년 역사적인 '6·15 남·북 정상회담' 이후 제주도에서 '남·북 국방장관' 회담을 비롯하여 일련의 장관급 회담이 개최된 바 있으며, 2003년에는 분단 사상 최초의 남북 민간 교류행사인 '남·북 민족평화축전'과 '북한경제 시찰단' 방문 행사가 이루어졌다. 분단 현실 속에서 남북한 사이의 '회담'과 '교류'의 중심지로서 제주도는 많은 역할을 수행해 온 것이다.

이러한 배경 하에 지난 '99년에는 「제주도개발특별법」 개정을 통하여 국가가 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정할 수 있도록 하는 법적 근거가 마련되었으며, 이는 2002년 4월에 발효된 「제주국제자유도시특별법」 제12조를 통하여 좀 더 보완된 내용으로 규정되었다. 이에 따라 제주도는 지자체를 중심으로 민·관협력 차원의 '제주평화의 섬 추진위원회'를 구성함으로써 다양한 평화 관련 사업을 구상하고 집행하는 등 제주도를 <세계평화의 섬> 조성에 많은 노력을 기울여 왔다.

2001년 6월 남북정상회담 제1주년을 계기로 '제주평화포럼'(Jeju Peace Forum)이 개최되기 시작하였으며, 이를 통하여 제주도를 <세계평화의 섬>으로 널리 홍보함과 동시에 국가로부터 <세계평화의 섬>으로 지정받기 위한 절차를 추진해 왔다. 그 결과 마침내 지난 1월 27일 정부가 제주도를 동북아 평화와 한반도 교류거점으로 발전시켜 나가기 위한 취지에서 <세계평화의 섬> 지정·서명식을 개최하기에 이르렀다.

본고는 제주도가 정부로부터 <세계평화의 섬>으로 지정받게 된 역사적 배경을 살펴보고, 지정까지의 전개과정 그리고 향후 <세계평화의 섬>으로서의 제주도의 역할을 증대하고 그 실천사업을 효과적으로 추진하기 위한 방안에 관하여 검토하고자 한다.

II. <세계평화의 섬> 지정의 역사적 배경과 과정

1. 서설

해방이후 분단이 이루어지면서 참예한 이념 대립이 시작되었으며, 이러한 대립과 혼란의 시기에는 도민들의 자주적인 힘에 의해 제주의 발전적 위상을 모색하는 것이 쉽지 않았다. 이러한 대립과 혼란의 와중에서 빚어진 최대의 비극적인 사건이 바로 '4·3'이다. 제주는 '4·3'을 겪음으로써 당시 인구의 1/4이나 희생되고 상호 불신과 반목이 확산되는 등 해방공간 속에서 다른 어느 지역보다도 큰 아픔을 겪었다. 이후 '50년 한국전쟁 발발과 전후 복구 과정에서도 제주도는 중앙 정부의 특별한 관심과 지원이 배제된 채 고립된 변방의 섬으로 계속 남아있어야 했다.

'60년대 접어들어 감귤과 유채 등 경제작물을 생산하고 영농방법의 개선 등을 통해 제주의 발전이 도모되기 시작하였다고 할 수 있겠지만, 중앙정부에 의해 본격적으로 제주의 위상이 주목을 받기 시작한 것은 '60년대 후반 이후의 일이다. 제주도의 관광자원 가치가 주목을 받으면서 제주공항이 국제공항으로 승격되고 제주도 관광종합개발계획이 추진되기 시작한 것이다.

'82년 중앙정부에 의한 제2차 국토종합개발계획 수립은 제주도에 매우 중요한 의미를 갖는다. 여기서 제주도가 '개발특정지역'으로 지정되었거니와, 비로소 제주도민들의 자체역량으로 제주의 위상 제고를 모색할 수 있는 기회를 얻게 된 것이기 때문이다. 도민들은 지역발전을 위한 개발계획 수립에 주도적으로 참여하기 시작하였고, '91년 12월에는 「제주도개발특별법」이 제정될 수 있었다. 그러나 이 과정에서 도민들 간에 제주발전의 이념과 방향을 둘러싸고 이해관계의 대립이 고조되었으며, 개발과 보존을 둘러싸고 지역간, 계층간, 단체 조직 간에 갈등·반목·대립이 첨예하게 표출되기도 하였다. 이러한 대립과 갈등은 지난 시절의 '4·3'의 아픈 경험을 떠올리게 할 정도였으며, 도민들의 화합과 협력의 필요성이 절실하다는 것을 재확인시켜 주었다.

'삼무(三無)정신'을 바탕으로 하는 평화의 문화·전통에 대한 역사적 자부심에도 불구하고 20세기 중반 이후에 나타났던 질곡과 소외, 반목과 대립의 아픔이 평화에 대한 希求를 더욱 증폭시켰고 제주도를 <평화의 섬>으로 조성하도록

하는 역사적 과제를 도민들에게 안겨다 준 것이다.

2. <세계평화의 섬> 구상 및 추진 배경

1) '4·3' 문제의 해결

세계적인 냉전 이데올로기 종식과 국내 민주화의 진전에 따라 도민들은 '4·3'의 진상을 규명하고 그 상처를 근본적으로 치유하기 위한 방안을 모색하기 시작하였다. '4·3' 문제의 해결방법을 둘러싸고도 대립과 갈등이 표면화되었던 것이 사실이지만, 도민들은 '4·3' 문제에 관하여 '화해와 상생'의 해법을 제시함으로써 더 이상 상처가 악화되는 것을 방지하고자 하였다. '화해와 상생'을 통하여 제주도를 '평화로운 섬'(peaceful island)으로 만드는 것이 무엇보다도 필요하다고 본 것이다. 이와 함께 도민들은 '4·3' 문제는 기본적으로 국가에 귀책사유가 있는 사안이기 때문에 정부로 하여금 국가 차원의 해결 방안을 모색해 주도록 촉구하기 시작하였다. 그 결과 국회로 하여금 「4·3 특별법」을 제정하도록 하는 데 성공하였으며, 이를 통하여 지난 반세기 동안의 분단으로 인한 질곡의 역사를 법적 차원에서 종결짓는 계기를 마련하였다.

그러나 도민들은 보다 근본적인 차원에서 '4·3'의 상처와 아픔을 미래지향적으로 승화시킬 수 있도록 하는 방안이 필요하다고 보았다. 이를 통하여 분단시대가 제주에 안겨준 고통과 질곡을 극복하고 긴 역사와 미래 속에서 제주의 발전적 위상을 확보할 뿐만 아니라 한반도와 동북아의 평화를 위한 능동적 역할 모델을 수행 할 수 있다고 보았다. 이러한 적극적이며 능동적인 해법이 다름 아닌 제주 <평화의 섬> 조성방안이다.¹⁾

1) '96년에 고성준 등에 의해 이루어진 도민의식 조사 연구에서, 제주의 발전방향과 관련하여 던졌던 질문은 "현 단계 제주사회는 농업, 관광산업 등에서 적지 않은 고민거리를 가지고 있습니다. 앞으로 제주사회가 발전하기 위해 나아가야 할 방향을 다음의 항목별로 본다면 각각에 대해서 어떻게 생각하십니까?"였고, 이에 대한 응답률은 '평화의 섬'(28.5%)이 가장 높고, 다음으로 '국제휴양지'(18.6%), '국제회의산업'(15.1%), '자유 무역항'(10.4%) 등의 순서였다. 김항원·김진영·고성준·강근형 공저, 『전환기 제주의 의식과 제주정신』, 제주대학교출판부, 2000. 2, pp. 107-110 참조. 또한 2000년 10월에 이루어진 제주도의 의회에 의하여 행해진 조사 연구에서도 제주도가 '평화의 섬'으로 가야한다 는 데 대해 많은 지지를 보여주고 있다. 즉 전문가 집단은 72.0%가 빠른 시기에 제주를

2) '동북아 외교중심지'로서의 제주

'91년 4월 구소련 고르바초프 대통령의 제주방문으로 이루어졌던 '한·소 정상회담'과 '96년 4월에 미국 클린턴 대통령의 제주방문으로 이루어진 '한·미 정상회담'은 제주도가 동아시아의 평화와 안전구축에 지정학적인 측면에서 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 하시모토 일본 총리와 강택민 중국 국가원수의 제주 방문도 제주도가 단순한 관광지로서만이 아니라 동북아시아와 한반도의 신뢰구축을 위한 평화회담 장소로서 매우 유용한 역할을 수행할 수 있는 가능성을 인식시켜 주었다. 특히, '한·소 정상회담'과 중국과 베트남 정상들의 제주방문은 동북아시아에서 탈냉전의 상징성을 갖게 함으로써 제주가 단순한 국제관광지역에서 벗어나 동북아시아의 평화를 창출할 수 있는 <평화의 섬>이라는 이미지를 구축하게 하였다.

'90년대 중반 이후 이러한 일련의 정상회담 및 방문을 통하여 구축된 '제주=평화' 이미지를 살려 한반도는 물론이고 동북아시아와 세계평화를 위해 제주를 '평화의 메카'로 만들자는 <세계평화의 섬> 구상이 현실화될 수 있도록 하려는 적극적인 움직임이 전개되기 시작하였다.

<표 1> 외국주요인사 제주도 방문현황(정상 :12개국 20명)

번호	시기	방문자	국가	정상
1	'91.4.19-4.20	고르바초프 구소련 대통령과 한·소 정상회담	러시아	0
2	'92.10.16-10.19	보드앵 벨기에 국왕	벨기에	0
3	'93.9.29-9.30	李風淸 중국부총리		
4	'94.4.15-1.16	吳學謙 중국전국정치협상회의 부주석		
5	'94.11.3-11.4	李鵬 중국총리		
6	'95.2.16-2.18	진모화 중국전국부녀연합회주석		
7	'95.4.1-4.2	鄧楠(등소평차녀) 중국과학기술위원회 부주임		
8	'95.4.16-4.17	도 무오이 베트남 공산장 서기장		

'평화의 섬'으로 지정해야 하며, 그것을 '국제자유도시' 전략과 연계(26.0%)하고 국제 평화 및 협력기구 유치(24.0%)도 해 나가야 할 것이라 하고 있다. 지역주민들도 빠른 시기에 '평화의 섬'으로 가야한다는 데 38.7%의 응답률을 보여주고 있고, '평화의 섬'의 추진을 남북대화 교류센터화(24.9%)와 세계 평화연구센터 건립(21.4%)과 연계해나가야 한다고 보고 있다. 제주대학교 동아시아연구소, 「남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사보고서」(연구책임자 양길현), 2000. 11. 참조.

24 동아시아는총

번호	시기	방문자	국가	정상
9	'95.4.21-4.22	교석 중국전인대상무위원장		
10	'95.5.17-5.18	나자르바예프 카자흐스탄공화국대통령	카자흐스탄	0
11	'95.11.16-11.17	강택민 중국국가주석	중국	0
12	'96.4.16-4.17	빌클린턴 미국 대통령과 한·미 정상회담	미국	0
13	'96.6.21-6.23	하시모토 일본총리와 한·일 정상회담	일본	0
14	'97.6.5-6.6	아스카르아카예프 키르기즈공화국 대통령	키르기즈	0
15	'97.7.25-7.26	프리마코프 러시아외무장관		
16	'98.4.29-4.30	후진타오 중국국가 부주석		0
17	'99.10.23-10.24	오부치 게이조 일본총리		0
18	'00.3.29-3.31	라드나습베를린 곤치그도르지 몽골국회의장		
19	'00.6.21-6.22	부시 전미국 대통령		0
20	'00.6.20-6.22	라모스 전필리핀 대통령	필리핀	0
21	'00.9.30-10.3	나카소네 전 일본총리		0
22	'00.10.21-10.22	주룽지 중국총리		
23	'00.11.17-11.19	케사이노트 마살아일랜드 대통령	마살아일랜드	0
24	'01.2.14-2.15	나차긴 바가반디 몽골대통령	몽골	0
25	'01.10.23-10.24	마하타르 모하마드 말레이시아 수상	말레이시아	0
26	'01.11.17-11.18	고르바초프 전소련 대통령		0
27	'03.10.3-10.9	나차긴 바가반디 몽골대통령		0
28	'04.3.29	하시모토 류타로 전 일본총리		0
29	'04.7.21-7.22	고이즈미 준이치로 일본총리와 한·일 정상회담		0
30	'05.3.21-3.22	메리 매컬리스 아일랜드 대통령		0

3) '남·북 교류·협력 중심지'로서의 제주

도민들은 IMF 경제위기에 처해 있었던 지난 '98년부터 북한에 '사랑의 감글 보내기' 운동을 전개하는 등 인도적 차원에서 북한에 대한 화해와 사랑의 메시지를 전달하기 시작하였다. 이는 정치·군사적으로 부담이 적은 제주도야말로 지역적 수준에서 남·북한 간 화해와 협력을 논의하고 인도적 지원사업을 평화운동 차원으로 실천할 필요가 있다는 공감대 위에서 이루어진 것이다. 2000년 '6·15 선언' 이후 일련의 남·북 장관급 회담이 제주에서 개최된 것은 이러한 일련의 대북지원 사업과 무관하지 않다. 도민들의 '북한동포돕기 운동'은 남·북 정상회담 이후에 더욱 활발하게 이루어져 왔으며 남·북간의 긴장상태가 조성되는 동안에도 중단 없이 계속되어 왔다.

<표 2> 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 현황

사업명	추진현황	비고
감귤·당근보내기	1998년산: 100톤(감귤) 1999년산: 4,336톤(감귤) 2000년산: 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000) 2001년산: 10,105(감귤 6,150, 당근 4,000) 2002년산: 4,000톤(감귤) 2003년산: 7,500톤(감귤) 2004년산: 8,107톤(감귤)	총 39,179톤 (감귤 33,179톤, 당근 6,000톤)
북한 어린이에게 겨울 옷 보내기	2002년: 5,000벌 2004년: 600벌	광주YWCA 민주평화 제주도 협의회
목초종자 지원	2003년 2톤	제주도 남제주군 등
의약품 지원	2004년: 14억원 상당 2005년: 1억원 상당	평화문제연구소

이러한 대북지원 사업은 북한으로 하여금 제주도민에 대한 2002년 5월과 11월 그리고 2003년 8월 세 차례에 걸쳐 '도민단체방북' 초청을 하게 만들었으며, 이러한 민간 방북 행사는 남·북 민간 왕래의 새로운 모델을 구축하였다. 도민방북단의 방북을 통하여 남·북한 간에 다변화된 교류의 가능성을 보여 주었으며, 순수한 인도적·동포애 차원의 대북 지원을 통하여 북한 주민들의 대남 인식을 개선하도록 하는 계기가 마련되었다.

<표 3> 제주도민 대표단의 방북

구분	1차 방북	2차 방북	3차 방북
인원	253명	257명	256명
일정	2002. 5. 10 ~ 15	2002. 11. 25 ~ 30	2003. 8. 25 ~ 30
방문지	평양, 묘향산 등	평양, 묘향산, 개성 등	평양, 백두산 등

도민 방북 행사에 이어 '민족평화축전'이 2003년 10월 제주도에서 개최됨으로써 남·북 교류 사상 획기적인 전기가 마련되었다. '민족평화축전' 개최의 가장 큰 의의는 이 축전이 정부나 국제기구가 아니라 남·북한 민간단체가 주최·주관하여 남한에서 이루어진 최초의 남·북 교류 행사라는 점이다. 2002년 부

산 아시안게임과 2003년 대구 유니버시아드대회 때 북한 선수단과 취주악단, 그리고 응원단이 대거 참여한 바가 있었지만, '민족평화축전'은 북한의 참가가 국제적인 스포츠 행사뿐만 아니라 남·북한의 민족적 행사로 확대되는 시발점이 되었다는 점에서 그 특징이 있다.

이러한 대북지원과 민간교류 사업은 남·북 화해와 통일을 위한 보다 적극적인 역할을 제주도가 <평화의 섬> 전략을 통하여 구체화해야만 할 필요성을 제기하였다. 이러한 필요성은 다음과 같이 요약할 수 있다: 첫째, 제주도는 지속적으로 갈등과 대립을 보여 왔던 남·북의 당국간 대화와 교류의 장소를 제공함으로써, 남·북이 상호 신뢰를 회복하고 평화체제를 구축하며 나아가서 화해와 통일을 앞당기도록 하는 데 공헌할 수 있도록 해야만 한다. 둘째, 제주도를 남·북 민간 교류 및 협력의 장으로 활용하도록 함으로써 남·북의 '사회통합'(social integration)을 앞당기는 데 크게 기여할 수 있도록 해야만 한다.

2000년 당시 제주대학교 동아시아연구소의 조사 결과에 따르면, 제주도민들은 남·북 교류 사업을 통하여 제주 지역이 <평화의 섬>으로서의 이미지를 홍보함은 물론 남·북의 교류·협력 및 제주 지역의 관광활성화에도 크게 기여할 수 있을 것으로 보았다. 도민들은 이를 위하여 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정하는 것에 대하여 적극적인 지지를 표시해 왔다.²⁾

3. <세계평화의 섬> 구상: 논의와 추진

1) <세계평화의 섬>의 의의 및 당위성

대표적인 평화연구 학자인 갈통(Johan Galtung)이 '60년대 말 평화를 '소극적'(negative) 의미와 '적극적'(positive) 의미로 구분한 이후 일반적으로 평화의 개념은 '소극적 평화관'과 '적극적 평화관'으로 구분되어 논의되고 있다.³⁾ 소극

2) 그러나 이 때 제주 '평화의 섬' 지정이 시기상조라는 의견도 있었으며, 이는 '평화의 섬'의 개념에 대한 연구와 법·제도적 보완장치가 필요하다는 데 근거를 두고 있었다. 제주대학교 동아시아연구소, 전제 보고서, p. 7.

3) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, No. 6, 1969, pp. 167-191.

적 평화관은 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 물리적 충돌로서의 전쟁 및 갈등이 전혀 없는 상태를 평화 상태로 본다. 따라서 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 해결 및 제거를 통해 달성된다고 본다. 반면에 적극적인 평화관은 사회·경제적 측면의 '구조적 폭력'(structural violence)의 제거를 통하여 평화가 보장된다고 보며, 평화는 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다고 한다. 前者가 전통적으로 '국가안보'(national security) 차원에서 제기되고 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'(peace studies)란 "평화적 수단을 통해 폭력을 감소시키는 작업, 즉 '평화작업'(peace work)의 조건을 탐구하는 것"을 의미한다.⁴⁾

분단의 현실 및 한·미 동맹체제 등 국내·외적인 안보환경을 놓고 볼 때, 정치적·군사적 의미에서 무력충돌 내지 전쟁을 없애기 위한 목적으로 무기를 완전히 제거하고 무장을 해제함으로써 전쟁의 가능성을 제거하는 것을 핵심적 내용으로 하는 '평화시대'(zone of peace)의 개념을 제주 <세계평화의 섬>에 적용하기에는 현실적으로 한계가 있다. 따라서 <세계평화의 섬> 개념은 시대적·지역적 상황에 맞게 재정립될 필요성이 있다. 이를 위해서는 <세계평화의 섬> 개념 및 구상이 제주 발전 전략에서 차지하는 의미가 충분히 검토되어야 할 필요가 있다.

첫째, <세계평화의 섬> 구상은 장기적으로 제주인의 삶과 제주 발전의 이념적 방향을 제시하기 위한 것이다. 제주인은 오래 전부터 평화로운 삶을 추구해 왔다. 평화가 의미하는 대립과 갈등이 없는 상태는 달리 표현하면 주체간의 조화로움이 실현되는 상태를 말한다. 따라서 <세계평화의 섬> 구상은 제주로 하여금 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발을 이룰 수 있도록 하고, 지역과 중앙 그리고 세계의 조화를 통한 교류의 거점이 될 수 있도록 하며, 도민간의 갈등과 대립이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 복지공동체로 조성하려는 전략을 의미한다. 또한 <세계평화의 섬>은 '적극적 평화관'과 '평화학'적 접근방법을 기반으로 하여 제주도를 평화 사상에 관하여 연구

4) Johan Galtung, 강종일 외 4인 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, 들녘, 2000 참조.

하고 이를 기초로 평화 문화를 창출·확산시킬 수 있는 평화 운동 및 평화 실천 사업을 추진하기 위한 거점으로 조성하려는 정책적 목표를 가지고 있다.⁵⁾

둘째, <세계평화의 섬> 전략은 제주의 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각한 국제교류·협력의 거점화를 통해 제주의 위상을 세계에 각인시키고 한반도 및 세계 평화에 기여할 수 있도록 하려는 실천 프로그램으로서의 의미를 가지고 있다. 이를 통하여 제주는 평화교류·협력의 거점으로서의 역할을 수행함으로써 국제평화 및 번영에 기여하고 스스로의 이익과 국제사회의 공동 이익을 조화시키고 이를 극대화하는 데 기여할 수 있게 되는 것이다.⁶⁾

아울러 그 동안 지적되어 온 제주 '평화의 섬' 구상의 당위성 및 필요성을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다: 첫째, 제주 지역에 대규모 군사기지가 설치되는 것을 예방하기 위해서 제주를 <세계평화의 섬>으로 지정해야 한다. 제주도의 지정학적 위치를 고려할 때, 제주도민이 일심 단결하여 제주를 평화의 섬으로 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 <세계평화의 섬>으로 선포해야만 한다.

둘째, <세계평화의 섬> 전략은 제주도의 문화·역사적 전통 및 유산과 관련이 있다. 제주의 '삼무정신'은 평화 이념의 원초적 정형을 의미한다.⁷⁾ 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서 <세계평화의 섬> 전략은 그 의미가 크다고

5) 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.

6) 김부찬, "남북교류·협력과 제주 '평화의 섬'," 『제주발전연구』 제4호, 2000, pp. 36-37.

7) '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. 양증해·현용준 외, 『제주도민의 삼무정신』, 제주도, 1983, p. 16 참조.

할 수 있다. 그리고 지난 날 '4·3'의 아픔이 남·북 분단의 상황 속에서 발생한 것을 고려할 때, 이러한 역사적 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정할 필요가 있다.

셋째, 제주사회를 정의로운 복지공동체로 발전시켜 나가기 위해서 제주를 <세계평화의 섬>으로 조성할 필요가 있다. 특히 21세기 제주 발전전략과 관련, 평화 추구적인 제주지역 개발 모형과 전략을 수립·추진해 나가기 위한 전제로서도 제주 <세계평화의 섬> 전략은 그 전략적 의의가 매우 크다.⁸⁾

2) <세계평화의 섬> 제언 및 추진과정

제주를 <평화의 섬>으로 조성하자는 제언 및 이에 관한 논의의 시작은 '91년 5월 17일 미국 뉴욕에서 개최된 '태평양의 평화유지'를 위한 국제회의에서 당시 미국 켄터키 대학의 문정인 교수(현 연세대 교수)와 제주대학교 고성준, 양영철 교수 등이 '신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로'라는 주제 발표를 하면서 비롯되었다.

이어 '91년 6월 30일 제주국제협의회 창립기념 학술회의의 '제주의 지정학과 국제화: 과제와 전망'이라는 분과에서 '동북아와 제주도의 지정학적 위상'과 '동북아 질서와 제주도: 평화의 섬 구상을 위한 제언' 등의 논문이 발표됨으로써 본격적인 논의의 장이 전개되기 시작되었다.⁹⁾ 제주국제협의회는 '평화와 번영의 제주'라는 대 주제 하에 '91년 10월 15일부터 2일간 '평화의 섬 제주'에 대한 국제 세미나를 개최한 바 있다.

일련의 논의를 통하여 제주 <평화의 섬>은 첫째, 제주도의 비무장화, 둘째 평화와 질서를 위한 중심지화, 셋째 갈등과 논쟁을 조정하고 해결하는 지역센터화와 평화에 관한 연구와 훈련의 장, 넷째 평화의 섬을 행동화하는 데 능동적이고 지역적인 노력을 전개하는 제주도민, 다섯째 평화의 개념과 일치하는, 형평하고 분권화되며 자생적인 발전을 위한 장소 등으로 개념화되었다.¹⁰⁾

8) 김부찬, 전개논문, pp. 37-38.

9) 이 회의에서 다음과 같은 논문이 발표되었다: 고병철, "동북아와 제주도의 지정학적 위상", 문정인·현인택·양길현, "동북아질서와 제주도: 평화의 섬 구상을 위한 제언." 위의 논문과 토론은 제주국제협의회편, 『전환기의 제주』, 신라출판사, 1992 참조.

10) 자세한 논의는, 제주국제협의회편, 『평화와 번영의 제주』, 신라출판사, 1993 참조

'97년 대통령 선거 시 대통령후보였던 DJ는 '97년 9월 제주를 <세계평화의 섬>으로 정부가 지정·선포하겠다는 내용의 공약을 발표하였다. <세계평화의 섬> 지정 공약은 연이은 각국 정상들과의 회담 이후 <평화의 섬>으로 제주를 조성시켜 나가고자 하는 도민의 열망을 반영한 것으로 해석되었으며 한반도의 평화와 안정을 위한 제주도의 역할 모색에 관한 현실적이며 구체적인 방안으로 간주되었다.

제주대학교 동아시아연구소는 '97년 발간한 보고서(『동북아시아 평화협력체 제와 제주의 평화의 섬 구상』)를 통하여 그 때까지의 <평화의 섬> 구상에 대한 실천적인 방안을 제시한 다음 '98년 2월 27일 제주 <세계평화의 섬> 지정·선포를 위한 실천전략에 관하여 전문가 세미나를 개최했다. 이 세미나에서 제주대학교 강근형 교수가 '제주 평화의 섬의 국제 정치적 배경과 구축전략'을, 그리고 김부찬 교수가 '평화의 섬 선포를 위한 모델 설정 및 법·제도적 검토'를 발표함으로써 <평화의 섬> 지정에 대한 법·제도적 검토의 공론화를 시도하였다.¹¹⁾ 제주대학교 평화연구소와 제주발전연구원 등 도내 연구기관은 이후에도 제주 <세계평화의 섬>의 모형 정립을 비롯하여 지정 및 실천방안에 관하여 연구를 계속하고 '제주평화포럼' 개최 등을 통하여 <세계평화의 섬> 지정 및 실천 방안 마련에 많은 기여를 해 왔다.¹²⁾

<세계평화의 섬> 구상 및 제언에 대한 도민들의 활발한 논의와 법제화 요구는 제주도와 중앙 정부의 정책 및 법적 수용이라는 성과를 얻어내기에 이르렀다. 드디어 '99년 개정된 「제주도개발특별법」에 <세계평화의 섬> 지정 관련 조항이 포함되었다. 특별법 제52조는 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다." (1항)고 규정하고 나아가 "국가와 지방자치단체는 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하는 데 필요한 다음과 같은 사업— ① 국제평화 및 협력기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력관련 국제회

11) 제주대학교 동아시아 연구소, 『제주 '평화의 섬' 모델과 추진전략 모색』(워크샵 자료집), 1998 참조.

12) 제주발전연구원, 『제주형 '평화의 섬' 모형정립과 실천 방안』, 2000, 12; 제주발전연구원, 『"제주남북평화센터"(가칭) 설립을 위한 기본계획』, 2002, 2; 제주발전연구원 편, 『동북아시아 공동평화와 번영』, 오름, 2002, 2; 고성준 외 4인, 『동아시아와 평화의 섬 제주』, 제주대출판부, 2004.

의의 유치, ④ 기타 국제협력을 위한 사업—을 시행할 수 있다.”(2항)고 그 구체적인 실천 사업의 내용을 열거하고 있다. 그리고 “국가는 제2항의 사업시행을 위해서 행·재정적 지원을 하여야 한다.”(3항)고 규정함으로써 정부 차원에서 <세계평화의 섬> 사업에 대한 지원 의지를 명시하기에 이르렀다.

「제주도개발특별법」의 전면 개정 형식으로 마련된 「제주국제자유도시특별법」 제12조는 평화의 섬 관련 사업으로 ‘남북교류 및 협력에 관한 사항’을 추가함으로써 남북교류·협력의 중심지로서의 제주도의 역할이 크게 주목되는 계기가 되었다.

제주를 한반도와 세계 평화에 기여하고 평화의 섬으로 발전시켜 나가기 위한 민·관 협력차원의 기구로 2001년 9월 ‘제주 평화의 섬 추진위원회’가 발족되어 평화의 섬 실천을 위한 제반사업을 구상하고 실천해 나가기 시작했다. 또한 제1차 ‘제주평화포럼’(Jeju Peace Forum)을 2001년 6월 ‘6·15 남북공동선언’ 1주년을 기념하는 시점에 개최하여 세계적으로 제주가 한반도 평화와 화해에 기여하는 중요한 논의의 장으로 기능할 수 있음을 보여주었다. 이듬해인 2002년 6월에는 ‘세미제주평화포럼’(Semi Jeju Peace Forum)이 개최되었으며, 2003년 10월에는 제2차 ‘제주평화포럼’이 개최됨으로써 평화포럼의 정례화에 대한 기대가능성을 높여 주었다.

제주도를 국가 차원에서 <세계평화의 섬>으로 지정함으로써, ‘제주평화포럼’을 지금까지의 ‘track 2’ 수준으로부터 ‘track 1’ 또는 최소한 ‘track 1.5’ 수준의 포럼으로 격상시켜야 한다는 주장이 제기되는 등¹³⁾ ‘제주평화포럼’의 정례화와 함께 그 위상을 제고하기 위한 방안이 적극적으로 모색되어 왔다. ‘제주평화포럼’의 성공적 개최는 바야흐로 제주도가 <세계평화의 섬>으로 실질적인 공인을 받을 수 있도록 하는 데 크게 기여하였으며, 정부 차원에서도 ‘제주평화포럼’에 대한 지원과 함께 그 활용도를 높이기 위한 방안을 모색하도록 하는 계기가 되었다.

2004년 7월 제주도는 「세계평화의 섬 지정계획안」을 정부에 제출하였다. 정부는 8월부터 11월까지 외교통상부와 통일부 등 9개 관계부처 간 협의를 거쳐 2005년 1월 4일 ‘제주국제자유도시추진위원회’의 심의를 마침으로써 <세계평화의 섬> 지정을 위한 절차를 모두 완료하였으며, 드디어 1월 27일 대통령은 제

13) 김부찬, “제주 ‘평화의 섬’의 유형과 정책적 과제,” 『법과 정책』 제8호, 2002. pp. 100-101.

주도를 <세계평화의 섬>으로 지정하기에 이르렀다.

Ⅲ. <세계평화의 섬> 지정의 의의 및 실천사업

1. <세계평화의 섬> 지정의 의의

제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정한 것은 제주도의 민간과 지자체 차원의 평화 실천 노력을 정부 차원에서 공식화했다는 점에서 의의가 있다. <세계평화의 섬> 지정을 통하여 제주도의 위상과 세계평화를 위한 노력이 적어도 국가적으로 승인된 것이다. 그 동안 제주 지역에서는 제주도를 한반도 및 동북아 평화연구 및 실천운동의 중심지로 도약시키려는 노력이 학계 및 시민단체를 중심으로 진행되어 왔는데, 이러한 '시민주도형'(civilian-initiated)¹⁴⁾ 평화운동이 국가 차원의 공식적 지원을 통하여 국제적 차원으로 확산될 수 있도록 법·제도적 기반이 확립되었다는 데 그 의미가 크다.

1월 27일 발표된 「세계평화의 섬 지정 선언문」에는 <세계평화의 섬>의 지정 취지와 이를 실천하기 위한 정부의 의지가 담겨져 있다. 선언문은 지정 취지와 관련하여 “제주도가 삼무(三無)정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화 정착을 위한 정상 외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주국제자유도시특별법 제12조의 규정에 의하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다.”고 명시하고 있다.

이와 함께 선언문에는 제주도가 <세계평화의 섬>으로서 기능과 역할을 다할 수 있도록 하기 위한 세 가지 실천 사항을 명시하고 있다: 첫째, 제주도가 세계평화의 섬임을 내외에 널리 알리고 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 차질 없이 실행하며, 둘째, 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성하고, 셋째, 제주도에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원한다. 선언문은 이어서 “대한민국 정부는 제주 세계평화의 섬 지정을 계기로 세계 평화 증

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

진에 앞장 설 것임을 대내외에 천명한다.”고 밝히고 있다.

세계적으로 제주도와 같이 국가 차원에서 어느 특정 지역을 ‘평화지역’ 또는 ‘평화도시’로 선포한 사례는 그 유례가 없다. 따라서 정부에 의한 <세계평화의 섬> 지정을 통하여 제주도는 지역적 차원을 뛰어넘어 그 위상이 확립되는 계기를 가짐과 동시에 국가적 또는 국제적 차원의 평화연구 및 확산을 위한 실천 과제를 안게 된 것이다.

2. <세계평화의 섬>의 주요 실천 사업

<세계평화의 섬> 지정에 따라 정부와 제주도에서 제시하고 있는 주요 사업은 다음과 같다: 첫째, 각종 정상회담과 남북회담, 나아가서 국제회의 및 국제기구 유치를 지원함으로써 제주를 동아시아 외교중심지로 육성한다. 둘째, 정상 방문을 기념하는 전시·교육 공간으로 활용하고 평화의 랜드 마크(land mark)로 기능할 ‘제주국제평화센터’를 건립한다. 셋째, 평화연구 및 실천 사업을 전담할 ‘동북아평화연구원’을 설립한다. 넷째, ‘제주평화포럼’을 정례적으로 개최하고 이를 아·태 지역의 대표 포럼으로 육성한다. 다섯째, 평화와 상생의 미래를 위하여 ‘4·3’을 발전적으로 해결한다. 여섯째, 한반도와 동북아 평화 구현을 위하여 주변 국가들과의 협력 체제를 강화한다.¹⁵⁾

<세계평화의 섬> 실천 프로그램은 ‘범도민 실천협의회’를 중심으로 ‘4·3’ 문제를 발전적으로 해결하고 ‘제주국제평화센터’와 ‘제주 4·3 평화공원’의 설립을 통하여 평화운동을 전개하는 ‘평화의 창출’(peace making) 단계, ‘제주평화포럼’의 국제적 위상을 제고하고 평화 관련 국제기구 및 국제회의를 유치하며 ‘동북아평화연구원’을 설립하여 국제적 수준의 연구기관으로 육성하는 등의 ‘평화의 확산’(peace expansion) 단계, 그리고 평화공동체, 국제자유도시, 친환경발전 모델, 동북아 평화거점화를 통하여 한반도 평화정착 및 동북아 평화·번영의 중심지로 도약하는 ‘평화의 정착’(peace building) 단계 등 3단계로 추진하려는 계획을 포함하고 있다.¹⁶⁾

15) 제주도, 『제주 세계평화의 섬 실천계획(안)』, 2005. 4. 20. p. 12 참조.

16) 상계 자료, p. 3.

한편 <세계평화의 섬> 지정계획에 의한 17대 실천사업은 다음과 같다:17)

<표 4> 17대 평화의 섬 실천사업

사업명	주관부처 (관련부처)	지원사항	추진 일정
1. 국제기구 설립 및 유치 · 남북경제교류, 경제협력체	통일부, 외교부 (재경부)	· 신설시 제주유치 검토	2005~
2-1. 4·3 진상보고서 국사교과 활용 2-2. 평화교육 지원	교육부	· 교과집필 시 자료제공 · 프로그램 개발 시 반영	2005~
3-1. 감귤보내기 운동 3-2. 민족평화축전 개최 3-3. 남북장관급, 군사당국자 회담 제주개최	통일부 통일부 통일부, 국방부	· 지속 지원 · 지속 지원 · 적극유치 지원	2005~ 2005~ 2005~
4-1. 평화관련 국제회의의 제주 개최 4-2. 동북아평화협력체 창설 추진 4-3. 제주평화포럼 개최 4-4. 동북아평화연구소 설립	외교부 외교부 외교부 동북아위 외교부	· 국제회의 및 외국인사 방문지로 활동 · 장기 검토하되, 유사 협의 체인 '05 동북아 협력대화 (NEACD) 개최검토 · 현행수준 국비지원 · 계획수립 후 설립추진	2005~ 2005~ 2005~ 2005~
5-1. 제주 4·3 국가추모기념일 지정 5-2. 제주 4·3 평화공원 조성 5-3. 유적 발굴 보존 관리	행자부	· 입법추진중인 「제주 4·3 특별법」 등 개정 지원 · 3단계 사업은 2단계 완료 시 추진 여부 검토 · 발굴조사 후 추진 여부 검토	2005~ 2005~ 2005~
6-1. 모슬포 전적지 공원 조성 · 전적지 보전 및 기념관 조성 6-2. 동북아 물 교육 중심지로 육성 · 제주 Water Science Park 조성	국방부 환경부	· '05년 제주도에서 타당성 조사 후, '06년 토지상용 등에 대해 협의·추진 · '05년 타당성 검토 및 기본계획 수립 후 추진	2005~ 2005~
7-1. 제주국제평화센터 밀랍인사 섭외 7-2. 제주국제평화센터 콘텐츠 확보	외교부 통일·국방 ·외교부	· 적극 지원 · 적극 지원	2005~

17) 상계 자료, p. 13.

IV. <세계평화의 섬>의 성공적 추진을 위한 과제

1. <특별자치도> 및 <국제자유도시> 전략과의 연계

현재 제주도는 <국제자유도시> 발전 전략을 수립하고 「제주국제자유도시특별법」에 의거하여 개발을 추진해 오고 있다. <국제자유도시> 전략은 제주도를 21세기 동북아의 경제 주도권의 선점을 위한 세계화의 전진기지로 조성하고, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 자유가 최대한 보장되는 지역으로 개발해 나가려는 것이다. 이러한 <국제자유도시> 전략 속에는 제주도를 남북교류·협력을 포함한 '국제교류·협력 거점'으로 육성하며 이를 위하여 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있다.

이는 <평화의 섬> 이미지 제고 및 평화산업의 활성화를 통하여 <국제자유도시> 개발을 촉진한다는 의미로 해석되고 있다. 이와 같이 <세계평화의 섬> 전략과 <국제자유도시> 전략은 궁극적으로 제주도를 '평화와 번영이 보장되는 정의로운 복지공동체'로 발전시키는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 상호 연계·통합 가능하다고 본다. <세계평화의 섬> 이미지와 실천전략은 제주 <국제자유도시> 개발 방향과 밀접·불가분의 관련을 맺고 있다. 따라서 제주 <국제자유도시> 전략을 성공적으로 추진하기 위해서도 <세계평화의 섬>의 비전과 실천전략을 구체화하고 이를 성공적으로 추진할 필요가 있다.

<세계평화의 섬>은 이념적 측면에서 제주의 미래 발전 방향을 제시하고 있으며, 반면에 <국제자유도시> 전략은 산업·경제적 차원의 발전 전략에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 제주 <국제자유도시> 전략이 <세계평화의 섬>의 완성을 위한 수단적 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 이는 「세계평화의 섬 지정 선언문」에서 <세계평화의 섬> 지정과 <국제자유도시> 육성 간의 밀접한 관련성이 언급되고 있는 것을 통하여 확인되고 있다.

최근 정부는 제주도를 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 전 분야에 걸쳐서 파격적인 권한을 갖는 '자치 파라다이스'로 육성하기 위한 <제주

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.

특별자치도) 기본 구상을 확정 발표하였다.¹⁹⁾ 이는 제주도를 본격적인 <국제자유도시>로 육성하고 이상적인 분권 모델로 발전시키기 위한 목적으로 시행되는 것이다. 이를 위하여 각종 규제를 완화하고 글로벌 스탠다드(global standard)를 도입함으로써 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 '이상적인 자유시장경제 모델'을 구축할 계획이라고 한다.

<특별자치도> 구상은 제주도를 지역적 특성에 적합한 관광·교육·의료 등 3대 핵심 산업과 IT·BT·ET 등 첨단산업이 주축이 되는 동북아중심도시로 육성하기 위한 이른바 '3+1' 핵심 산업 육성 전략을 포함하고 있으며, 제주도에 대하여 국제회의 및 국제적 교육환경 조성에 필요한 자율권을 부여하도록 하고 있다.

따라서 제주도를 국제적인 평화회의 및 평화연구의 메카로 조성하려는 제주 <세계평화의 섬> 실천 사업을 <특별자치도> 구상과 연계하여 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 방안으로서 '평화특별자치도' 프로그램을 수립할 필요가 있다. 이를 통하여 특히 남북관계 및 국제적 차원에서 제주도가 평화교류·협력사업을 능동적으로 추진하기 위하여 필요한 범위에서 일부 외교적 권한을 행사할 수 있도록 하는 방안도 모색되어야 한다고 본다.

2. 제주 <세계평화의 섬> 추진체계의 구축

제주도는 <세계평화의 섬> 실천 사업을 주도할 수 있도록 '제주 세계평화의 섬 범도민 실천협의회'²⁰⁾를 출범시키고 이를 통하여 평화실천 사업을 범도민 운동으로 확산시키고자 하고 있다. 이 협의회는 초기에는 민·관 협력기구로서의 성격을 가지게 되나 향후 민간 법인체로의 발전을 모색하도록 되어 있다. 앞에서도 언급하였지만 제주 <세계평화의 섬> 운동은 본래 '민간주도형'으로 추진되어 온 것이다. 이러한 의미에서도 <세계평화의 섬> 사업은 관 주도 보다는

19) 연합뉴스, "정부혁신지방분권위원회 제주특별자치도구상안 발표," 2005. 5. 20 참조

20) 범도민실천협의회는 전체협의회 산하에 집행위원회와 5개 분과위원회를 두고 자문위원회와 지원위원회의 협조와 지원을 받아서 실천사업을 전개하도록 되어 있다. 그리고 5개의 분과는 평화교류분과, 평화안전분과, 평화환경분과, 평화문화분과, 그리고 평화봉사분과로 되어 있다. 제주도, 전개 자료, pp. 5-11 참조.

민간주도형으로 추진될 필요가 있다. 민간주도형으로 추진될 때만 평화운동과 평화문화의 자발적 확산이 가능해질 수 있다고 본다.

<세계평화의 섬> 실천 사업은 평화 교류의 확대, 평화 안전의 보장, 평화 환경의 조성, 평화 문화의 확산, 평화 봉사의 실천 등 매우 광범위한 사업 구상을 포함하고 있다. 이러한 광범위하고도 다양한 사업들을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해서는 그 추진체계가 통합되고 강화될 필요가 있다. 제주도는 초기에 '제주국제평화센터' 건립을 완료하고 '동북아평화연구원' 설립을 추진하기 위한 계획을 수립하고 있는데, 이러한 사업들도 정부 및 지자체의 지원 하에 민간법인체인 '제주세계평화재단' 형태의 기구를 통하여 추진되고 운영되는 것이 바람직하다고 본다. 이와 같이 '제주세계평화재단'은 동북아평화연구원의 운영을 지원할 뿐만 아니라 세계평화의 섬과 관련하여 각종 정책개발 및 평화 관련 사업을 전담하는 포괄적인 집행조직으로 기능을 하도록 해야 할 것이다.

아울러 지자체 차원에서 <세계평화의 섬> 실천 사업을 담당하는 조직체계를 확충함으로써 중앙 정부와의 협력 체제를 구축하고 민간차원의 평화의 섬 실천사업을 효과적으로 지원해 나갈 수 있도록 해야만 할 것이다.

3. '평화로운 섬' 만들기와 평화실천 역량의 강화

<세계평화의 섬> 전략이 성공적으로 추진될 수 있기 위해서는 우선 '4·3'과 같이 지역 내 대립과 갈등으로 많은 상처와 고통을 경험하고 있는 제주도가 그 상처를 완전히 치유하고 우선 '평화로운 섬'으로 거듭날 수 있도록 해야만 한다. 적극적 평화의 실현을 위하여 인권·민주주의·생태환경·복지 등의 이념적 가치가 충족되어야 한다는 점을 유의할 때 제주도는 이러한 요소를 충족 시킴으로써 스스로 '평화로운 섬'이 될 수 있도록 노력하지 않으면 안 된다.

이를 위해서 우선 생태·환경적 차원에서 제주도가 자연친화적이고 지속가능한 개발 시스템을 갖는 도시 환경을 갖추어야만 하며 문화·복지 차원에서 평화문화가 정착되고 인간다운 삶이 보장되는 '정의로운 복지공동체'로 발전될 수 있도록 해야만 한다. 제주도가 스스로 '평화로운 섬'이 될 수 없는 한 도민들이 평화 문화를 정착시키고 평화 운동을 주도함으로써 한반도 및 동북아시아의 평화 확산에 기여한다는 <세계평화의 섬> 전략은 공허한 외침에 불과하게

될 것이다.

언어와 문화, 그리고 규범의 폐쇄성은 세계화를 향한 모든 계획과 노력을 무망하게 만드는 결정적인 장애요소이다. 인권과 평화를 지향하는 세계화 시대에 제주도를 <세계평화의 섬>으로 발전시켜 나감에 있어서 반드시 요구되는 것은 제주도민들이 스스로 '인권과 평화'를 핵심적 가치로 하는 평화 문화에 대한 이해 및 내면화를 통하여 관용과 상생의 생활을 일상화하는 것이다. 이를 통해서 <세계평화의 섬>의 시민, 즉 '세계시민'으로서의 자질과 실천 역량을 갖추어 수 있도록 해야만 한다. '세계시민'은 하나의 가치나 문화 척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 가치관이나 문화적 다양성을 수용할 수 있는 다원주의 및 관용과 평화의 정신이 내면화되어 있는 사람을 말한다. 그리고 제주도는 사람과 사람, 지역과 지역이 서로 통할 수 있도록 언어, 행동양식, 그리고 규범의 국제화를 달성하지 않으면 안 된다. 이는 <국제자유도시>와 <세계평화의 섬>을 추구하는 제주도와 도민들에 대한 최소한의 요구이다.

정부와 지자체는 각종 교육기관과 민간·사회단체에 의한 외국어 및 국제화 교육을 비롯한 종합적인 평화교육 프로그램을 지원·장려하고 이를 기초로 평화 문화가 정착되고 평화 운동이 확산될 수 있도록 해야만 한다. 평화교육은 기본적으로 정의, 인권, 민주주의, 그리고 갈등의 비폭력적 해소 방법 등을 교육함으로써 인류 공동의 가치인 평화를 지키고(peace keeping) 만들어 내며(peace making) 더욱 증진시키는(peace improving), 사람과 사회를 변화시키는 행위라고 정의된다.²¹⁾ 이러한 교육이 선행되지 않고 평화실천 프로그램을 조급하게 추진하는 것은 많은 부작용 및 한계를 초래하게 될 것이다.

각급 학교를 비롯한 교육 현장에서 <세계평화의 섬> 교육 프로그램²²⁾을 개발·교육함으로써 학생 및 주민들로 하여금 비폭력적으로 분쟁을 해결할 수 있는 능력을 키우도록 해야 하며, 마음속에 평화에 대한 욕구를 촉진시킴으로

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

22) <세계평화의 섬> 교육 프로그램은 '동아시아 평화공동체'를 지향하는 평화교육으로 체계화되어야 한다. 이러한 지역공동체적 평화교육은 동아시아 지역의 역사적·문화적·교육적 특수성을 고려해볼 때, 반전·비핵을 위한 '군축교육,' 지속가능한 개발 위에서 자연친화적 삶을 지향하는 '생태교육,' 주변화된 집단에 대한 배려와 민주주의를 지향하는 '인권교육,' 지역 내 문화적 교류의 확대와 협력을 위한 '다문화교육,' 지역 내 갈등 해소를 위한 '상호이해교육,' 그리고 모두를 위한 '문해교육' 등이 포함된다고 한다. 상계서, p. 24 참조.

써 관용, 동정심, 공유, 배려의 자질을 확고히 형성할 수 있도록 해야 한다. 나아가서 거시적인 관점에서 국가 및 국제 차원의 평등의식과 연대감을 배양함으로써 한반도 및 국제평화에 기여할 수 있도록 주민들 스스로가 '평화로운 섬' 만들기와 '평화실천 역량' 강화에 힘써야만 한다.

4. 남북교류·협력의 활성화

지금까지 제주도는 남북 교류·협력과 관련하여 중앙정부 차원에서 추진하기 힘든 사업, 즉 지역적 차원의 특화된 교류·협력사업을 수행함으로써 국가차원의 남북교류·협력사업의 한계를 보완해 주는 한편 상호간 신뢰구축에도 많은 기여를 해 왔다는 평가를 받고 있다. 이러한 제주도의 대북 교류·협력사업은 나아가서 제주지역의 산업·경제발전에도 기여하는 효과를 거둔 것도 사실이다. 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원함으로써 감귤 내수시장에서 감귤 값을 안정시키는 데 일정 부분 기여하였으며, 당근의 경우는 더욱 그러하였다. 그럼에도 불구하고 제주도와 북한사이의 교류·협력이 더 이상 확대·발전하지 못하고 있는 상황이다. 향후 제주 <세계평화의 섬> 실천사업을 통하여 남북간 교류·협력을 활성화 할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

제주도민의 대북 교류·협력사업은 아직까지는 주로 인도적 지원사업의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 이는 대북지원사업이 실질적인 경제·사회분야 교류로 확대되는 데 대하여 북한이 부정적인 입장을 취하고 있기 때문이다. 제주도는 수년째 '한라산-백두산 공동학술 탐사'를 제의하고 있으나 북한이 계속 난색을 표해 실천에 옮겨지지 못하고 있다. 교류사업은 문화, 체육, 학술 등 여러 분야의 인적 상호방문인데 북한은 이를 극도로 자제하고 있는 데서 기인한다. 그나마 지금까지 성사된 경우는 북한이 실리적 이익과 정치적 기준에 의해 선별적으로 수용한 것뿐이다. 사회문화 교류가 부진한 이유는 북한당국이 교류가 체제유지에 도움이 되지 않는다고 여기는 데서 비롯된다.

북한당국은 남한의 민간단체나 지자체의 '대북지원'과 '협력'을 같은 뜻으로 받아들이고 있으며, 일정규모의 지원이 전제되거나 수반되지 않으면 어떤 형태의 교류협력 사업도 응하지 않고 있는 게 현실이다. 특히 '교류'라는 표현은 '개방'과 연결시켜 받아들이기 때문에, 교류조건이 붙는 지원이나 '자매결연'을

부정적으로 받아들이고 있다. 따라서 아직까지는 엄밀한 의미의 상호주의적이고 '윈-윈'(win-win) 효과로 이어지는 남북교류·협력의 관행이 정착되어 있지 못한 것이 사실이다.

제주도의 대북교류·협력사업도 다른 지자체의 교류협력 사업이나 다른 민간단체의 사업과 마찬가지로 남북관계의 변화에 크게 좌우되고 있다. 제주도의 경우 지난 2003년 11월에 북측과 합의한 제4차 제주도민의 북한 방문이 지금까지 이루어지고 있지 않다. 이는 서해교전사태 이후 탈북자나 북핵 문제 등으로 남북관계가 경색되면서 북한당국이 일방적으로 교류·협력사업의 일정을 연기시켰기 때문이다.

지자체의 대북 교류·협력 사업이 정부 차원의 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 부인할 수는 없지만, 남북관계가 경색되어 있을 때에도 민간 및 지자체 차원의 교류·협력이 지속될 수 있도록 대안을 마련할 필요가 있다고 본다. 대내·외적 변수에도 불구하고 제주도가 남북 대화 및 교류의 장소로 계속 활용될 수 있도록 법·제도적 기반을 확보하고, 보다 장기적인 관점에서 제주도가 남북관계개선 및 한반도 평화 정착, 그리고 남북통일 과정에 적극적으로 기여할 수 있는 방안을 모색해야 하는 것이다.

제주의 '북한 감귤보내기 운동'은 남북관계가 냉각 국면을 보이는 가운데서도 중단 없이 지속되어 오면서 제주도와 북한 사이의 신뢰 구축에 어느 정도 긍정적인 효과를 거두었다. 제주도는 <세계평화의 섬> 전략과 함께 <국제자유도시> 전략을 추진하고 있기 때문에 지자체간 자매결연이나, 남북한 교차관광, 공동 학술조사 등 중앙 정부와 다른 지자체들이 쉽게 추진할 수 없는 대북 교류·협력 방안을 모색하여 추진할 수 있는 강점이 있다고 본다. <세계평화의 섬>으로서의 제주도가 남북교류·협력 분야에서 자생적인 역할을 수행할 수 있을 때, 한반도 평화 및 안정에 대한 제주도의 역할이 크게 평가될 수 있다고 본다. 앞으로 이러한 대안 모색을 통하여 제주 <세계평화의 섬> 실천 사업이 보다 활성화될 수 있도록 할 필요가 있다.

최근 북한은 작년 8월 이후 남북대화거부, 민간인의 평양방문거부 등 이른바 '남북관계속도조절' 정책을 거두고 작년 8월 이전으로 남북관계를 복원시키려 하고 있다. 대북 비호지원을 계기로 최근 '6·15남북 공동선언 5주년 기념행사'가 남북당국대표단도 참여하는 가운데 평양에서 무난하게 치러졌다. 특히 남한

대표단의 단장으로 참가한 정동영 통일부장관의 김정일 북한 국방위원장과
의 면담이 이루어져 북한의 조건부 6자회담 참여와 남북관계개선 노력에 합의하
기도 했다.

그 후 제15차 장관급회담이 서울에서 개최되었고 '경추위'를 비롯 당국간 대
화가 서울, 평양, 개성 등에서 진행되고 있다. 금강산관광의 확대와 개성, 백두
산 시범관광 추진 등 경제협력 분야가 확대·발전되고 있고 인천시가 북한과의
교류협력에 합의하는 등 지자체의 대북 교류사업 추진도 재개되기 시작하였다.

제주도의 대북교류·협력사업도 이러한 남북간에 화해·협력 분위기가 되살
아나는 것에 맞추어 적극적이고도 다양하게 추진할 필요가 있다. 감귤지원은
지속하되 북한경제와 제주 지역경제에 도움이 되도록 실질적인 경제협력 방안
을 모색하고 추진할 필요가 있다. 최근 남북간의 수산협력합의에 발맞추어 4면
이 바다인 제주도로써 우선 수산분야의 대북교류·협력을 시도해 볼 수 있다.
제주도의 발전된 수산분야의 기술을 북한에 제공하여 낙후된 북한 수산발전에
기여할 수 있다면 치열해지는 지자체의 대북교류사업에 있어 차별화를 이룰
수 있다고 본다.

5. '제주평화포럼'의 위상제고 및 '평화축전'으로의 발전

지자체와 정부차원에서 '제주평화포럼'을 정례적으로 개최할 뿐만 아니라 그
위상을 제고하기 위한 구체적인 방안을 마련하여야 할 필요가 있다. '제주평화
포럼'의 정례화 방안은 이미 확정된 바 있으나 그 위상을 강화하기 위한 방안
에 대해서는 지속적인 논의가 필요하다고 본다. 주지하는 것처럼 제1차 '제주평
화포럼'은 지자체 차원에서 남·북 정상회담 1주년을 기념하여 남북한 화해발
전 방안을 모색하고 한반도를 비롯한 동북아의 평화정착과 공존공영에 공헌하
고자 하는 목적에서 개최된 바 있다.²³⁾

그러나 정부에 의하여 <세계평화의 섬>으로 지정된 이후 그 핵심적인 실천사
업으로서 추진되는 '제주평화포럼'의 위상은 지금까지와는 달라져야만 한다. 현

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

재 동북아 다자간 안보대화와 관련하여 대표적인 비정부 차원(track 2) 내지 준정부 차원(track 1.5)의 협의체로서 '동북아 협력대화'(NEACD)가 있으며,²⁴⁾ 정부 차원(track 1)에서는 한국이 제안한 '동북아 다자간 안보대화'(Northeast Asia Security Dialogue: NEASED)가 있다.²⁵⁾ 당초 민간 전문가를 중심으로 지자체 차원에서 추진되어 오던 '제주평화포럼'을 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 지역적 평화협력대화체의 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

제주도는 '제주평화포럼'을 준 정부수준의 포럼으로 육성하여 아·태 지역의 대표적 포럼으로 육성하기 위한 계획을 가지고 있으나, 이러한 계획은 외교통상부와 동북아시아대위위원회를 중심으로 하는 정부 차원의 적극적인 지원과 협조 없이는 실현되기 어려운 과제이기 때문에 정부의 지원을 이끌어내기 위한 노력이 절실히 필요하다. 한편 중국의 '보아우 포럼'(Bao Forum)과 같이 정부의 지원 하에 국가들이 직접 가입하여 국제적인 포럼으로서의 위상을 갖출 수 있도록 정부 차원에서 '제주평화포럼'을 주도할 필요가 있다.

'제주평화포럼'의 위상 제고와 함께 제주도는 군비통제나 군비축소를 위한 '남·북한 평화회의' 또는 북한 핵문제 해결을 위한 미국, 중국, 일본, 러시아, 남·북한 간의 '6자회담'이 제주도에서 개최될 수 있도록 중앙 정부와 긴밀한 협조체제를 구축해 나가야 할 것이다.

한편 그동안 개최되어 온 '제주평화포럼'의 활성화와 관련하여 지역 차원에

24) 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. 이에 는 각국의 외무부와 국방부의 고위 실무자들도 참여하고 있기 때문에 Track 1.5 수준의 협의체라고 볼 수도 있다. 배정호, "한국의 포괄적 안보전략과 다자간 안보협력," 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』(제주대학교 동아시아연구소·통일문제연구협의회 주최 학술세미나 자료집), 2000. 9. 20. pp. 19-20 참조.

25) 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.

서 도민들이 아쉽게 느꼈던 점들을 지적할 필요가 있다. 첫째는 '제주평화포럼'이 제주도라는 지역적 기반을 토대로 열리고 있으며 <국제자유도시>와 <세계평화의 섬>이라고 하는 지역의 발전전략과 밀접히 연계되어 있음에도 불구하고 이러한 지역적 의제를 다루는 세션(session)이 너무 빈약하다는 것이다. 시간배정이나 주제 그리고 참여자 선정 등에서 너무 형식적이 아니냐 하는 지적이 많이 이루어져 왔다. 둘째는, 도민들의 자발적인 참여와 관심이 너무 저조하기 때문에 많은 비용을 들여서 국제적인 포럼을 개최하고 있음에도 불구하고 기대만큼의 효과가 나타나지 않는다는 것이다..

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 우선, 평화포럼이 개최되는 일정을 주간으로 확대하여 제주도의 지역적 의제를 다양하게 논의할 수 있도록 구성하고 여기에 지역전문가를 포함하여 국내외 전문가들이 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 포럼 개최 전후 평화 관련 문화행사를 개최하여 이를 '세계평화축전'으로 확대 발전시킨다면 제주도민의 관심과 참여의지는 배가될 것으로 본다.

이와 관련 최근 벌어지고 있는 다른 지자체의 움직임을 참고할 필요가 있다. 최근 휴전선 접경지대인 강원도와 경기도는 '분단 60년과 광복 60년' 그리고 남북화해·협력 분위기를 활용하여 '평화축전'을 개최함으로써 평화지자체로서의 이미지를 고양시키고 있다. 특히 강원도는 지난 6월 25일을 전후하여 유엔환경계획(UNEP)와 공동으로 '비무장지대(DMZ) 60년 환경과 평화 국제포럼'을 국내외 전문가의 참여 속에 개최하였으며, 8월 3일에는 제2회 '대관령 국제음악제'의 첫 연주회를 'DMZ 평화생명특별콘서트'라는 이름으로 진행한 바 있다.

또한 최근 남북화해·협력분위기와 관련하여 주목을 받고 있는 임진각, 도라산 역과 함께 분단의 상징인 DMZ를 끼고 있는 경기도는 "남북한 화해, 통일 나아가 세계평화에 기여하자"는 슬로건을 내걸고 '2005 세계평화축전'을 8월 1일부터 9월 11일까지 개최하고 있다. 이에는 학술·교육·문화·예술행사가 두루 포함되고 있으며 해외 17개국의 참여 속에 국제적인 축전으로 진행되고 있다. 이처럼 다른 지자체들도 스스로 '평화·통일'의 슬로건을 내걸고 이를 내·외에 각인시키기 위한 행사를 개최하는 것을 볼 때, 일찍부터 평화의 이미지를 내걸어 온 제주도가 선발주자로서 <평화의 섬>의 이미지를 국내·외적으로 확고히 정립하기 위해서는 이들 경쟁 지역들의 새로운 도전을 극복하지 않으면

안 되는 상황에 처하고 있다는 점도 유의할 필요가 있다.

6. 중앙정부의 역할 증대 및 지원체계 강화

참여정부는 국가균형, 동북아 경제중심, 동북아 평화번영을 국가발전을 위한 정책 기조로 설정하고 추진하고 있는데, 제주 <세계평화의 섬> 정책은 바로 이러한 참여정부의 정책의 연장선상에 있다. 남·북한 교류협력을 거쳐 동북아 평화번영으로 나아가는 참여정부의 정책 방향에 있어 <세계평화의 섬>으로서 선도적인 역할을 하려는 제주도의 노력에 대해 중앙정부의 대폭적인 인식전환과 지원책이 요청된다.

따라서 정부는 제주도의 역할에 대한 '새로운 패러다임'을 수립하고 <세계평화의 섬> 지정에 따른 실천 사업이 순조롭게 이루어질 수 있도록 정부 차원의 지원체계를 수립해야만 한다. 「세계평화의 섬 지정 선언문」에도 명시되고 있듯이 정부가 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정하고 <세계평화의 섬> 구현을 위한 사업을 차질 없이 실행하도록 되어 있기 때문에 그 구체적인 실천 사업의 내용과 지원 방안을 제시하고 이를 실천에 옮기기 위한 일정을 제시할 책임이 있다. 현재 정부에서 추진하고 있는 '동북아 균형자론'과 관련해서도 제주 <세계평화의 섬>의 역할을 재검토하고 그 구체적인 방안을 제시할 필요가 있다고 본다. '동북아균형자론'은 이론적 개념이기라기보다는 '평화와 번영의 동북아 시대'라는 참여정부의 국정목표를 구현하고자 하는 전략적 개념으로서 <세계평화의 섬> 전략과 상통하는 측면이 많기 때문이다.

또한 정부는 제주도를 <특별자치도>로 만들어 지방자치와 분권의 시범도로 발전시키기 위한 계획을 추진하고 있다. <국제자유도시>와 더불어 <세계평화의 섬> 전략을 추진하고 있는 제주도로서는 이러한 <특별자치도> 구상을 통하여 지역발전을 위한 자치권을 확대를 이끌어 내고 지속적인 재정적 지원을 확보할 수 있는 방안을 모색함으로써 <국제자유도시> 개발은 물론 <세계평화의 섬> 실천 사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 해야 한다.

최근에 정부는 공공기관의 지방이전 계획을 확정하 바 있는데, 제주도의 경우는 특별히 민주평통 사무처나 남북회담 사무국, 국제교류 및 해외동포 관련 사무국 등 국제교류 및 평화 관련 정부기관이나 공공 연구소를 이전하는 방안

을 마련해야 한다고 본다. 아울러 제주국제평화센터의 완공과 함께 동북아평화연구원을 조기에 설립하기 위한 특단의 지원책이 필요하다고 본다. 이를 통하여 정부와 지자체 간의 협력 네트워크를 구축하고 제주도가 명실상부하게 남북통일과 한반도 평화정착을 위한 전진기지로써 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

중앙정부 차원에서 <세계평화의 섬>의 개념을 체계적으로 정립하고 제주도의 역할에 대하여 새롭게 인식하지 않는 한 <세계평화의 섬> 추진과 관련한 정부의 역할 증대는 국가(정부) 차원의 이해와 지역(주민) 차원의 이해의 대립을 초래하고 오히려 갈등을 증폭 시킬 가능성도 있다. 이 때문에 제주 <세계평화의 섬>의 개념 및 모형에 관하여 정부 차원의 진지한 연구와 검토가 필요한데도 불구하고 아직 이러한 움직임은 보이지 않는다.

<세계평화의 섬> 구상은 처음부터 정부 차원의 안보전략이나 국제 안보협력을 기초로 논의되기 시작한 것이 아니라 제주 지역의 시민단체와 학자들에 의하여 그 필요성과 당위성이 제기되었던 '시민주도형'이다. 따라서 그 추진 방향과 관련하여 불가피하게 중앙 정부의 의도와 충돌될 수 있는 가능성이 내포되어 있기 때문에 특히 정부와 지자체(주민) 간의 <세계평화의 섬> 전략에 관한 공감대 형성이 무엇보다도 필요한 과제가 된다.

오늘날 '안보'(security)의 개념은 전통적 의미에서의 '군사안보' 차원을 넘어 서서 경제, 사회, 문화의 범위를 포함하는 '인간안보'(human security) 내지 '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 평화공동체의 형성에 대한 지적 관심이 고조되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.²⁶⁾

만일 정부가 전통적 의미의 '군사안보'적 관점에서 제주도의 '안보역할론'을 견지하면서 <세계평화의 섬> 전략을 추진하려고 한다면 '비군사적' 또는 '평화적 수단'에 의하여 동북아평화공동체를 구축한다는 목표 하에 <세계평화의 섬> 전략을 추진하고자 하는 제주도 및 지역주민들과의 사이에서 대립·갈등이 야

26) 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근』, 통일연구원, 2000, p. 23 참조.

기되는 경우가 생기게 된다. 현재 제주 사회의 현안으로 등장하고 있는 '화순 해군기지 건설' 문제도 결국 이러한 상황에서 야기되고 있는 사례이다.

〈세계평화의 섬〉 지정 및 추진에 관심을 가지고 있는 도민들과 시민단체 가운데 동북아 국가간의 이념적·군사적 대립 구도의 역학관계 속에서 제주도가 군사적 대립과 분쟁의 와중에 빠지지 않도록 하고 한반도 및 동북아의 평화체제를 구축하는 데 중심적인 역할을 수행하기 위해서는 장기적 관점에서 최소한 제주의 '비무장화'가 중요한 과제가 된다는 인식을 가지고 있는 경우가 많다. 이에 반하여 정부(해군)는 현실주의적 입장에서 제주 〈국제자유도시〉의 지역적 안보가 필요하다고 하면서 나아가서 전통적인 국가안보 차원에서 제주의 역할을 요구하고 있다. 즉 화순 해군기지 건설을 통하여 제주도의 안보가 확보되는 것은 물론 〈국제자유도시〉를 지향하고 있는 제주도의 관광 및 지역경제 활성화에도 도움을 줄 수 있으며 국가안보차원에서 첨단시설을 갖춘 해군기지를 건설해야 하는 정부(해군)의 전략적 필요성도 충족시킬 수 있다는 것이다.

제주도의 지역 안보가 반드시 제주 지역 내에 설치되는 군사기지를 통해서 확보되어야만 하는 것은 아니며(따라서 제주 〈국제자유도시〉 안보 전략은 국가안보 전략의 일환으로 별도로 수립해야 하는 것이다), 대규모 군사기지가 역내에 건설되는 경우 새로운 평화 패러다임을 기초로 동북아 평화 확산을 모색하고 나아가서 '동북아 평화공동체' 구축에 기여하려고 하는 제주 〈세계평화의 섬〉 전략의 의의는 급속히 퇴색하게 될 것으로 보인다.

그러나 어쨌든 제주도를 '비무장화' 하면서 정치적·군사적 차원에서 '평화지대'로 조성하는 방안은 현재의 국제적인 환경으로 보아 거의 불가능하다는 데 의견이 일치되고 있는 것이 사실이다. 다만, 최소한 제주도를 적극적 평화관에 입각하여 '평화학'이나 '평화 운동'의 중심지로 조성하고 또한 평화협력 대화를 통하여 군축이나 분쟁해결을 위한 논의의 장으로 육성한다는 기본 입장에 관하여 공감대를 형성해 낼 수 있다면, 현재 배치되어 있는 군사력은 그대로 둔다고 하더라도 대규모 군사기지를 새로 건설한다거나 군사력을 증강 배치하는 계획은 〈세계평화의 섬〉의 이념 및 추진 방향과는 서로 어울릴 수 없다는 데 인식을 같이 하게 될 것이다. 따라서 〈세계평화의 섬〉의 개념을 달리 정립하지 않는 한 정부(해군)가 제주 화순지역에 해군기지를 건설하려는 계획이 〈세계평

화의 섬> 전략과 양립된다고 보기는 어려울 것이다.

V. 결 론

정부가 제주도를 <세계평화의 섬>으로 지정한 것은 민간과 지자체 차원의 평화 실천 노력을 정부 차원에서 공식화했다는 점에서 의의가 크다. <세계평화의 섬> 지정을 통하여 평화를 위한 제주도의 역할과 노력을 국가적으로 승인한 것이다. 이제 정부와 제주도는 <세계평화의 섬> 전략을 통하여 경제·산업적 차원에서 <국제자유도시> 개발을 촉진함으로써 지역 활성화를 도모하고, 정치적·군사적 차원에서는 새로운 패러다임을 기초로 한반도 및 동북아 안정과 평화에 기여하도록 할 수 있도록 하는 평화 실천 프로그램을 적극적으로 개발하고 추진해 나가야만 한다.

제주 <세계평화의 섬>은 '적극적 평화관'을 기반으로 하여 제주도를 평화 사상에 관하여 연구하고 이를 기초로 평화 문화를 창출·확산시키며, 나아가서 평화 운동을 통하여 평화 실천 사업을 적극적으로 추진하기 위한 거점으로 조성하는 것을 정책적 과제로 설정하여야 한다. 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 연구활동의 중심지로 개방함은 물론 지역적 분쟁해결 및 국제평화교류·협력의 활성화에 기여할 수 있는 여건을 조성해 나감으로써 제한적 의미에서 제주도가 '평화지대'로서의 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

제주 <세계평화의 섬> 전략을 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 중앙정부, 지자체 그리고 도민들 간의 협력체제 및 역할 분담이 중요한 과제로 등장하게 된다. <세계평화의 섬> 전략은 지역 차원에서 민간주도형으로 시작된 것이기는 하지만 이제는 국가적 필요에 따라 대통령에 의하여 공식적으로 승인되기에 이르렀다. 따라서 <세계평화의 섬> 실천 사업들은 그 주체와 관련하여 중앙정부, 지자체, 그리고 국민(주민) 등으로 다양하게 전개될 수 있게 되었다.

<세계평화의 섬> 실천 사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여 중앙정부의 법·제도적인 뒷받침과 재정적 지원이 필요한 것은 두말할 나위

도 없다. 따라서 「세계평화의 섬 지정 선언문」에도 명시되어 있듯이 정부의 각종 지원 약속이 차질 없이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그러나 무엇보다도 제주도민 스스로 평화 실천 역량을 강화하고 지자체와 협력 네트워크를 구축함으로써 제주도를 '평화로운 섬'으로 만들고 이를 기반으로 평화 운동을 확산시켜 나감으로써 제주 <세계평화의 섬>이 국제적으로 공인될 수 있도록 해야만 한다.