제주형 '평화의 섬' 모형 정립과 실천 방안

2000. 12

제 주 발 전 연 구 원

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

1. 연구 목적 ····· 1

2. 연구 범위와 방법 ····· 2

3. 연 구 동 향 ····· 3

1) 외국의 연구 동향 ····· 3
2) 국내의 연구 동향 ····· 6

Ⅱ. '평화의 섬'에 관한 이론적 고찰 ····· 8

1. 개 념 ····· 8

2. 평화의 섬 구상의 당위성 ····· 10

1) 평화의 섬으로서 제주 : 역사적 배경 ····· 11
2) 평화의 섬으로서 제주 : 지정학적 근거 ····· 14
3) 평화의 섬으로서 제주 : 제도적 구상 ····· 18

3. '제주 평화의 섬' 유형 ····· 20

1) '중립화 또는 비무장화'를 통한 '평화지대' 모델 ····· 20
2) '경제특구화'를 통한 '평화·번영·복지의 섬' 모델 ····· 21
3) 학술·문화·관광 차원에서의 '평화의 섬' 모델 ····· 22

Ⅲ. 외국의 사례 ····· 24

1. 서 설 ····· 24

2. 사 례 ····· 26

1) 히로시마, 나가사끼의 비핵・평화정책 ····· 26
2) 天理: '비핵・무방비・평화도시조례'의 구상 ····· 28
3) 오키나와: 국제자유도시 구상 ····· 29

Ⅳ. 전문가 의견 조사 ····· 32

1. 조사 개요 ····· 32

1) 조사 목적 ····· 32
2) 조사 방법 및 기간 ····· 32
3) 조사 대상 ····· 32
4) 설문 구성 ····· 33

2. 분석 결과 ····· 33

1) 평화의 개념 설정 ····· 33
2) '평화의 지대'의 유형과 사례 ····· 34
3) '제주형 평화의 섬 모형' 정립에 관한 사항 ····· 35
4) '제주형 평화의 섬' 실천전략에 관한 사항 ····· 42
5) 4・3 사건에 관한 사항 ····· 46
6) 기타 사항 ····· 48

Ⅴ. 제주 '평화의 섬' 모형 설정과 구축 전략 ····· 49

1. 제주 '평화의 섬' 모형 설정 ····· 49

1) 개념적 모형 ····· 49
2) 현실적 모형 ····· 52
3) 실천적 모형 ····· 54

2. 제주 '평화의 섬' 실천 전략 ····· 56

1) '평화의 섬' 지정 유도와 과제 ····· 57
2) '평화의 섬' 선언 전략 ····· 66
3) 제주도 차원의 실천 전략 ····· 70
4) 「제주도개발특별법」에 따른 실천 전략 ····· 73

Ⅵ. 결 론 ····· 107

설문지 ····· 111

표 목차

<표 1> 설문지 구성 ····· 33
<표 2> '복합모형'을 제외한 종합적 우선 순위 ····· 39
<표 3> 평화의 섬 중요 사항 우선 순위 ····· 42
<표 4> 4·3사건의 해결방안 우선 순위 ····· 47
<표 5> 주요 국가의 국제회의 전담기구 ····· 95
<표 6> 국내 유관기념사업 국비지원 규모 ····· 104

그림 목차

<그림 1> 제주 평화의 섬 개념도 ····· 9
<그림 2> '평화'의 개념 ····· 33
<그림 3> 제주의 '평화의 섬' 적용 개념 ····· 34
<그림 4> '제주형 평화의 섬 모형'의 평화지대 유형 ····· 35
<그림 5> 제주의 '평화의 섬' 계획 추진 필요성 ····· 35
<그림 6> 제주의 '평화의 섬' 건설의 주요 목적 ····· 36
<그림 7> 제주형 평화의 섬 모형 ····· 36
<그림 8> '복합모형'을 제외한 첫 번째 우선 순위 ····· 37
<그림 9> '복합모형'을 제외한 두 번째 우선 순위 ····· 37
<그림 10> '복합모형'을 제외한 세 번째 우선 순위 ····· 38
<그림 11> '복합모형'을 제외한 네 번째 우선 순위 ····· 38
<그림 12> 실현 가능성이 높은 '제주형 평화의 섬 모형' ····· 39
<그림 13> 평화의 섬 실현 첫 번째 중요 사항 ····· 40

<그림 14> 평화의 섬 실현 두 번째 중요 사항 ····· 40
<그림 15> 평화의 섬 실현 세 번째 중요 사항 ····· 41
<그림 16> 평화의 섬 실현 세 번째 중요 사항 ····· 41
<그림 17> 제주 '평화의 섬' 위상 정립 ····· 43
<그림 18> '평화의 섬' 선언의 내용 ····· 43
<그림 19> 국제기구 성격 ····· 44
<그림 20> 유치 가능성이 높은 국제기구 ····· 45
<그림 21> 유치해야 할 국제기구 ····· 45
<그림 22> 4·3사건 해결방안 첫 번째 우선 순위 ····· 46
<그림 23> 4·3사건 해결방안 두 번째 우선 순위 ····· 46
<그림 24> 4·3사건 해결방안 세 번째 우선 순위 ····· 47
<그림 25> '제주 평화의 섬'의 개념적 모형 ····· 50
<그림 26> '제주 평화의 섬'의 현실적 모형 ····· 53
<그림 27> '제주 평화의 섬'의 실천적 모형 ····· 55
<그림 28> 대통령 세계평화의 섬 선언 후 후속조치 ····· 77
<그림 29> 특별법시행령 개정 후 대통령 평화의 섬 공포 ····· 78

Ⅰ. 서 론

1. 연구 목적

세계화로 각 지역은 국가의 보호 울타리를 넘어 국제적 경쟁에 노출되어 있고, 지역 이익의 극대화를 위해 정치체제와 이데올로기에 상관없이 국제 지역간 상호 의존 관계가 강화되고 있다. 특히 교통·통신수단의 비약적인 발달로 지방자치단체와 비정부기관(NGO)은 다양한 국제교류를 행하고 있는데, 이는 지역이 국가를 대신하여 국제 교류의 경쟁단위이자 비교단위로 전환되고 있음을 보여주는 것이다.

이런 지역간 협력·경쟁의 시대에 제주가 21세기 동북아 거점도시로서 역사성과 국제성을 동시에 갖는 미래형 생활거점으로 도약하기 위해서는 세계화·지방화시대에 부응한 상징적 국제 공간의 창출이 요청되고, 그 전략으로서 제주를 "평화의 섬"으로 건설해 나가야 한다는 주장이 제기되고 있다.

뿐만 아니라 '99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제 52조에는 "국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다."[1]고 규정되어 있다.

평화는 일반적으로 전쟁이 없는 상태를 의미하는 소극적인 평화와 인간의 기본적 욕구(Basic Human Needs) 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태로 보는 적극적 평화로 구분된다.[2] 하지만 이런 평화의 개념을 '제주 평화의 섬' 구상에 그대로 적용하기에는 한계를 가지고 있다. 따라서 '제주 평화의 섬' 구상이 지역의 발전전략으로서 구체화되기 위해서는 지방자치단체의 수준에서 시대적 상황에 맞게 재정립할 필요성이 있다.

---

1) 2000.1.12일 공포된「제주도개발특별법」제52조 참조.
2) 박주식, "탈현실주의 평화학," 「평화 연구 : 이론과 실제」유엔 세계 평화의 해 10주년 기념 학술회의 자료집, 1996.6, p.1.

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

하지만 지금까지 '제주 평화의 섬'에 관한 논의는 구체성이 결여된 당위적·규범적 차원에서 진행되어 정책화하는 데 한계를 가지고 있었다. 이제 21세기와 새로운 천년(New Millennium)을 맞이하여 '제주 평화의 섬'에 관한 연구는 각론적 수준에서 벗어나 구체적으로 진행되어 제주 발전의 추진체로서의 역할을 수행하여야 한다.

이러한 문제 인식 아래, 본 연구는 첫째, 제주도가 여러 가지 제약요인과 문제점을 극복하고 '제주 평화의 섬' 구상을 구체화할 수 있는 이론적·논리적 토대를 구축하고, 둘째, 외국사례 고찰과 전문가 의견조사를 통해 '제주형 평화의 섬 모형'을 새롭게 설정하고, 셋째, 설정된 '제주형 평화의 섬 모형'에 대한 구체적인 실천 전략을 탐색하는 데 목적을 두고 있다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구의 내용적 범위는 변화되는 세계적 환경과 제주의 여건에 부합된 '제주형 평화의 섬 모형'과 이에 대한 구체적인 실천 전략에 관한 것으로서, 연구의 접근 틀을 다음과 같이 구성하였다.

제 1장은 서론으로서 연구 목적, 연구 범위와 방법, 기존의 연구 동향 등을 기술하였고, 제 2장은 평화에 관한 이론적 고찰로서 평화의 개념, 당위성과 유형 등을 기존 문헌을 통해 살펴보고, 제 3장은 사례 연구로서 해외 관련 사례를 고찰하였다. 제 4장은 전문가 의견 조사로서 '제주형 평화의 섬' 모형을 설정하기에 앞서 전문가 의견을 통해 모형 설정에 필요한 의견을 수집함으로써 모형의 타당성과 실천력을 확보될 수 있도록 하였다. 제 5장은 본 연구의 중심 장으로서 '제주형 평화의 섬' 모형을 설정하고, 이에 대한 구체적인 전략들을 강구하였다. 제 6장은 결론 및 정책적 제언으로서 앞서 연구한 결과에 대한 요약과 더불어 개발된 실천 프로그램에 대한 총괄적인 정책적 제언으로 기술하였다.

앞서 제시된 연구 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 본 연구는 이론적 탐구와 전문가의 델파이 조사를 병행한 다원적 방법론을 채택하였다. 이론적 탐색은 주로 평화에 관한 국내·외 각종 문헌을 정리·분석하였고, 전문가 의견조사는 도내·외 전문가를 대상으로 2차에 걸친 델파이 의견 조사를 실시하였다. 델파이 의견조사 결과에 대한 분석 방법은 제 4장 전문가 의견 조사의 장에서 구체적으로 다루고 있다.

3. 연 구 동 향

1) 외국의 연구 동향

근대국가를 특징 지웠던 주권은 오늘날 국가를 초월하여 지구를 단일한 단위로 만드는 세계화 경향과 국가의 안 밖에서 비국가적 단위체들이 국가의 특권적 지위를 부정하는 탈국가화 경향에 의해서 이중적 도전을 받고 있으며, 이러한 가운데 탈근대적 세계 질서를 규정해 보려는 새로운 준칙들이 등장하고 있다.

맥그루(McGrew), 기든스(Giddens), 로즈노(Rosenau), 로빈슨(Robinson) 등은 과학기술의 발달에 따라 세계화(Globalization), 지역화(Regionalization), 지방화(Localization) 현상이 활성화되고 이에 따라 근대국가를 중심으로 전개되

어 온 세계 질서의 기본단위가 세계・지역・지방이 적극적으로 포함된 새로운 형태로 변화되고 있으며, 그 과정에서 근대국가에 부여되었던 우선적 지위가 상대적으로 약화되고 초국가공동체, 저국가공동체, 거대도시, 초국가적 사회운동 등이 근대국가를 보완하는 새로운 행위자로서 그 가능성을 인정받고 있다.

그룸(Groom), 타일러(Taylor), 미트러니(Mitrany) 등은 국가, 지역 등이 공통 문제를 해결하기 위해서는 상호 연계된 중층적 다차원적 정책조정이 필요함을 역설하고 이를 위한 통합 과정을 지역화의 관점에서 분석하고 있고, 스미스(Smith), 앤더슨(Anderson)은 근대국가의 통제력이 약화되면서 나타난 분권 현상으로서 지방적 단위를 중시하고 있으며, 샤피로(Shapiro), 앨져(Alger), 자일스(Ghils) 등은 과학기술(특히 커뮤니케이션)이 발전함에 따라 국가간의 정치・경제・문화적 교류가 지방(도시) 단위를 중심으로 발생하는 현상이 더욱 확대될 것으로 예견하고 있다.

교류와 협력에 의한 상호 의존이 평화에 연결된다고 하는 사고는 몽테스키외 이래로 강하게 견지되어 온 것으로, 이러한 범자유주적 맥락은 자유주의에서 시작하여 지역 통합론, 상호 의존론, 신자유주의 등으로 분화되고 역사적 경험과 지식의 축적에 따라 현실주의에 대한 대항이론임을 자처하면서 자신의 논리를 개선・보완시켜 왔다.

범자유주의 논리의 현상학적 맥락을 살펴보면, 무역의 증대 및 자본의 국제화 추세 속에서 국가 사이에는 다양한 상호 의존이 생겨났고, 정부부처나 이익집단은 점증하는 국가간의 경제적 연계 속에서 초국가적・초정부적 연합을 구축하여 이익 증대에 나섰으며, 반면에 자본은 시대 변화에 부응하는 다국적 기업(지구기업)을 조직하면서 세계화의 추세를 한층 더 강화하여 왔다. 즉, 국가의 단일성을 사실상 해체하는 정부부처간, 이익집단간의 일상적 대화・거래・흥정 및 연대가 이루어졌을 뿐만 아니라 정부부처의 통제성을 상당히 이탈한 초국가적 조직체마저 출현하기 시작하였으며, 핵시대에 내재하는 전쟁의 단계적 확대 가능성과 민족주의에 기대어 대중을 조직한 주변부의 정치적 저항, 그리고 국가의 정치 선전에 놀아나기를 거부한 중심부 시민사회의

반전 여론도 범자유주의의 논리 확산에 한 몫 하였다.

또한, 상호 의존과 교류 협력을 옹호하는 코헤인(Keohane)과 나이(Nye), 불(Bull), 하스(Haas), 호프만(Hoffman), 립슨(Lipson), 오이(Oye) 등은 경제의 세계화나 정보의 국제화가 다양한 상호 침투 및 작용의 채널을 설치하고 있음을 주목하고 국가나 권력에서부터 정치적 논의가 출발하는 한 세계평화에 대한 기대는 없다는 가정 하에서 국가를 초월하고 해체하는 국제조직이나 지역문화의 생성·확산·진화에 분석의 초점을 두면서 국제관계에는 협력을 가능하게 하는 정합(Positive Sum)게임이 존재함을 상정하고 있다.

자유주의 상호 의존론자들은 인적·물적 자원의 이동이 대규모로 쉽게 일어날 수 있는 오늘날과 같은 상황에서 국민국가의 영토적 주권 의미가 크게 약화되어 궁극적으로는 '세계시민사회'와 같은 개념의 도래를 예견하고 있지만, 그러한 방향으로의 발전에는 많은 시간이 걸릴 것이고 직선적으로 일어나기도 어려울 것이란 점에 공감하고 있으며, 따라서 현실주의가 상정하는 국가중심적 국제체계를 인정하면서 '지구적' 수준의 협력의 제도화가 아니라 '다자적' 협력의 제도화와 강화를 강조하고 있다. 정보와 교통수단이 혁신적으로 발달하면서 거리의 개념에 일대 변화가 일어났고 시장의 분업 원리에 기반을 둔 무역의 증대와 생산양식의 하청 계열화가 국가·지역 사이에 신속하게 이루어지고 있으며, 이에 따라 경제지역, 기능적으로 상호 의존적인 지역체계 등 '지리와 시장'이 새로운 시각으로 분석되고 있다.

리처터(Richter), 스톡(Stock) 리파트(Lijphart), 엘리어트(Elliot), 스네펭거(Snepenger) 등은 경제협력 지표로서의 관광객 유동량, 관광객 유동과 역내 통합 사이의 상관관계 등 국제관광의 상호 의존적 측면을 분석하였다.

매츄(Mattews), 내쉬(Nash), 보이스베인(Boissevain), 브리턴(Britton), 히빅(Hivik)과 헬베르그(Helberg), 에리스만(Eris- man) 등은 종속이론의 가설을 도입하여 제 3세계나 섬의 관광개발을 분석하고 이를 중심부의 주변부에 대한 착취(Plantation Tourism)의 한 형태로 파악, 경제적 종속에 이어 정치적·문화적으로도 종속을 가져올 수 있음을 경고하고 있으며, 특히 란판(Lanfant)과

알콕(Allcock) 등은 국제관광을 매개로 한 종속적 상황을 방지하기 위해서는 바로 섬의 아이덴티티 확립이 유력한 대안이 될 수 있음을 제시하고 있다.

2) 국내의 연구 동향

제주를 '평화의 섬'으로 지정하자는 연구에 관한 명확한 기록은 없다. 일부 학자들은 그 출발점을 평화 '지향적인 탐라정신', 특히 '삼무정신'에서 찾기도 한다.[3)]

학문적으로 '제주 평화의 섬'에 관한 논의는 '91년 5월 17일 미국 뉴욕에서 하와이대 평화연구소와 함께 이틀동안 열린 평화에 관한 세미나에서 시작되었다고 사료된다.[4)]

여기에서[5)] '평화의 섬' 개념을 첫째, 제주도의 비무장화, 둘째, 평화와 질서를 위한 중심지화, 셋째, 갈등과 논쟁을 조정하고 해결하는 지역센터화, 평화에 관한 연구와 훈련의 장 넷째, '평화의 섬'을 행동화하는데 능동적이고 지역적인 노력을 전개하는 제주도민, 다섯째, 평화의 개념과 일치하는 균형되고 분권화 되며 자생적인 발전을 위한 장소로 개념화하고 있다. 한편 제주가 '평화의 섬'이 되어야 하는 당위성을 push, pull, facilitative, conversion 요인으로 구분하여 설명하고 있다.

제주대학교 동아시아연구소는 '97년에 '동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상'이라는 보고서를 발간하였다. 본 보고서에 의하면 제주가 '평화의 섬'이 되어야 하는 당위성을 군사기지화의 사전 예방, 둘째, 평화적 전통문화의 계승 발전, 셋째, 복지공동체의 실현으로 보고, 이를 위한 구체적인 실천 전략들을 제시하고 있다.

앞서 제시된 연구결과들은 평화의 개념을 정치적 관점에서 주로 논의된 것으로 지방정부 차원에서보다는 중앙정부 차원에서 논의될 성격의 '평화의 섬'

---

3) 제주대학교 동아시아연구소, 「동북아시아 평화렵력체제와 제주의 평화의 섬 구상」, 1997. pp.72~73.

4) 제주대학교 동아시아연구소, 「동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상」, 1997, p.93.

5) 제주국제협의회, 「평화와 번영의 제주」(서울: 신라출판사, 1993), pp.231~245.

구상으로 보여진다.

이런 평화에 대한 정치적 관점에서 벗어나 평화의 개념을 적극적으로 해석하고 개방화・세계화의 경제적 무국경화의 경향이 반영된 '제주형 평화의 섬'에 관한 연구가 '98년 김부찬 교수에 의해 진행된 '평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법・제도적 검토'가 있다[6]. 김부찬 교수는 동 논문에서 제주도가 채택할 수 있는 '평화의 섬' 모형은 첫째, 중립화 또는 비무장화를 통한 평화지대 모델, 둘째, 경제특구화를 통한 평화・번영・복지의 섬 모델, 셋째, 학술・문화・관광 차원에서의 '평화의 섬' 모델을 제시하고 있다. 그는 논문에서 중립화 또는 비무장화를 통한 평화지대 모델은 중앙정부 차원에서 논의될 성격이고 지방정부 차원에서 논의될 수 있는 것은 경제특구화를 통한 평화・번영・복지의 섬 모델과 학술・문화・관광 차원에서 평화의 섬 모델이라고 지적하면서 이 두 모형은 평화의 본래적 의미를 퇴색시킬 가능성이 있다고 적시하고 있다.

지난 대통령 선거시 김대중 후보자도 "제주도를 세계 평화의 섬으로 지정하여 외국관광객들이 마음놓고 왕래할 수 있는 여건을 조성하겠다."는 공약을 발표하였다. 그 결과 '99년 12월에 개정된「제주도개발특별법」제 52조에 세계 '평화의 섬' 지정에 관한 조항이 신설되기에 이르렀다.

---

6) 김부찬, "평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법・제도적 검토," 제주대학교 동아시아연구소, 「제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색」워크숍 결과보고서, 1998, pp. 31～47.

Ⅱ. ‘평화의 섬’에 관한 이론적 고찰

1. 개 념

‘평화’는 인류의 탄생과 더불어 지금까지 끊임없이 추구하여 왔고, 인류가 존재하는 한 앞으로도 추구될 인류의 영원한 과제라 할 수 있다. 하지만 평화의 개념은 다소 추상적이고 주관적인 개념이기 때문에 시대적 상황과 논하는 사람만큼 다양하여 그 개념화는 결코 쉬운 일은 아니다.

일반적으로 평화에 대한 개념은 현실주의적 관점에서의 소극적 평화와 탈현실주의적 관점에서의 적극적 평화로 구분할 수 있다. 소극적 평화는 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 전쟁이 없는 상태를 의미한다. 따라서 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 해결을 통해 달성된다고 생각하였다. 반면에 적극적 평화는 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다.[7]

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

첫째, 제주가 추구하는 ‘평화의 섬’은 제주 발전의 기본 방향을 제시하는 것이다. 평화가 상징하는 대립과 갈등이 없는 상태는 달리 표현하면 주체간의 조화로움이 달성된 상태를 말한다. 즉, 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발, 지역과 중앙 그리고 세계의 조화를 통한 교류의 거점화, 도민간의 역기능적 갈등이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장된 복지공동체 구현

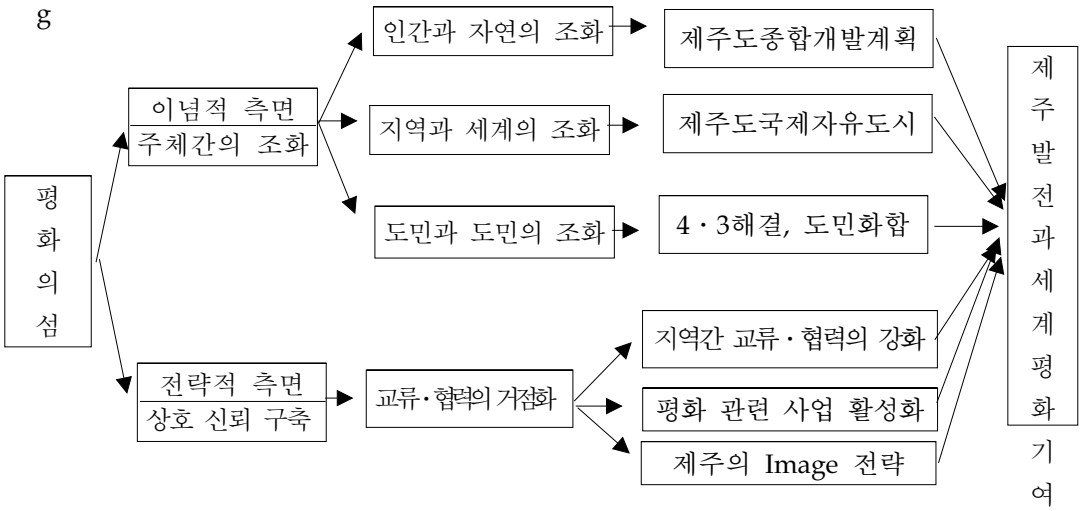
7) ‘78년 33차 유엔 총회는 평화를 단순히 전쟁이나 물리적 폭력의 부재된 상태가 아니라 정의가 존재하는 상태로 정의하고 있다.

등으로 표현될 수 있다. 이는 제주가 추구하는 발전의 기본 방향과도 일맥 상통한다. 둘째, '제주 평화의 섬'은 제주의 지정학적 이점과 평화 이미지를 활용한 교류의 거점화를 통해 세계 평화에 기여하고, 제주를 세계에 각인할 수 있는 포지션 실천 프로그램으로서의 역할을 수행하여야 한다. 이 때 평화의 개념은 국제교류의 거점화를 통한 지역간의 상호 이익이 극대화된 상태로 정의될 수 있다.

따라서 평화의 개념은 전쟁이 없는 상태를 전제로 하여 이념적 측면에서는 주체간의 갈등과 대립이 없는 조화로움이 달성된 상태로 정의될 수 있고, 전략적 측면에서는 무국경화시대에 지역간 교류의 활성화를 통해 상호 이익의 극대화를 도모함으로써 지역간의 균형적 질서가 확립된 상태로 정의될 수 있다.

이렇게 정의된 평화의 개념과 '평화의 섬'의 역할을 감안하여 '99년 12월 개정된 「제주도개발특별법」에 의해 수립될 제 2차 '제주도종합개발계획'과 현재 중앙정부의 적극적인 후원 하에 추진되고 있는 '국제자유도시계획', 그리고 4·3관련 특별법과의 관계 정립을 시도하면 그림 <1>과 같이 모형화할 수 있다.

<그림 1> 제주 평화의 섬 개념도



2. 평화의 섬 구상의 당위성

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

제주도민에게 있어 평화란 비군사화를 넘어서 균형된 발전을 토대로 이룩되는 것이므로 분배적 정의와 사회복지의 실현을 통해서 계층간 갈등의 소지를 줄여 나가는 정의로운 인간공동체의 구현이라는 이상을 가지고 있다.

그러면 어떤 연유에서 제주가 '평화의 섬'이 되어야 하는가? 첫째는 군사기지의 사전 예방화이다. 제주도의 지정학적 관점에서 보았을 때, 제주도민이 일심 단결하여 제주를 '평화의 섬'으로 선포하지 않는다면, 제주도는 동북아 군사대결의 소용돌이 속으로 말려 들 가능성이 상당히 높다.

남·북 군축 협상의 가속화와 그에 따른 한국의 공세형 무기의 후방 배치, 포스트 필리핀 이후의 미 태평양 전력의 전진 배치 등은 제주도의 군사기지화 가능성을 높여주고 있다. 바로 이러한 움직임에 효율적으로 대처하기 위해서는 제주를 '평화의 섬'으로 선포해야 한다.

둘째는 제주도의 문화·역사적 전통과 유산이 관련되어 있다. 제주의 '삼무정신'은 평화의 가장 원초적 정형을 의미한다. 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서도 '평화의 섬' 구상은 의미가 크다고 할 수 있다.[8] 더욱 중요한 것

---

8) 제주도는 전통적으로 '유배와 고립의 섬'으로 알려져 왔다. 섬의 지구 물리적 위치는 본토의 다른 왕조에 의해 제주를 유배와 추방의 이상적인 장소로 만들었다. 지역주민들의 선조들 가운데 많은 사람들이 중앙의 권력 투쟁에서 패한 후 섬에 유배된 고위층이라는 사실이 제주도의 특징을 보여준다. '사람은 서울로, 말은 제주로'라는 치욕적인 농담은 제주가 오랫동안 외지고 척박하고 잊혀진 땅으로 취급되었다는 것을 암시한다. 제주가 본토의 관심을 끌기 시작한 것은 최근의 일이었다. 1960년대 이후, 국가 전체를 휩쓸던 근대화의 영향은 제주에 도달했다. 통신과 운송 체계의 확산은 제주를 본토와 가깝게 만들었다. 전체적인 근대화 과정은 외지고

은 '4·3사건'과 같은 역사적 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 '평화의 섬' 구상은 당위론적인 것이라 하겠다.

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

1) 평화의 섬으로서 제주 : 역사적 배경

최근 개정된 「제주도개발특별법」에는 21세기 제주도를 '평화의 섬'으로 지정할 수 있다는 조항이 들어 있다. '평화의 섬'을 거론할 때 우리는 '평화'라는 상징적인 언어가 함축하고 있는 내용에 주목해야 한다. 뿐만 아니라 제주지역의 주체인 도민들이 어느 정도의 '평화'를 갈망하는지를 파악해야 한다.

제주도를 '평화의 섬'으로 조성해야 한다고 할 때, 이 섬에 살고 있는 제주사람이 평화의 심성을 갖고 있어야 하고, 평화를 추구하는 보편적인 세계시민으로서의 덕성이 전제되어야 하는 것이다. 이는 후대의 교육과 계몽을 통해서

자기 독립적인 농업사회를 관광과 고도 발전의 섬으로 변화시키는 엄청난 영향을 끼쳐왔다. 제주의 빼어난 풍광은 제주가 '아시아의 진주', '신혼부부 꿈의 섬', '아시아의 하와이'라는 별명을 얻을 만하게 한다. 그러나 이러한 사회·경제적 변화는 외지인에 의한 대규모 투기와 섬 본래의 문화와 규범의 파괴라는 부작용을 가져왔다. 이러한 근대화의 상반된 두 과정은 섬 주민간에 그리고 섬 주민과 외지인간에 제주 발전의 방향과 자연에 대한 논쟁을 새롭게 하였고 그것이 제주를 분열화된 사회로 바꾸었다. 이러한 대립에서 제주인은 다소 방어적이고 외지인 혐오적인 태도를 보여주고 있다. 제주인의 편협된 세계관을 깨뜨리는데 도움을 준 것은 '91년 4월 노태우·고르바초프의 제주 정상회담이었다. 제주인은 얄타, 포츠담, 특히 얄타의 연장선에서 제주의 국제적인 초점에 관해 다시 생각하기 시작하였다. 제주의 국제화는 제주인에게 새로운 슬로건이 되었다. 주어진 관광 자산으로 인하여 제주인은 경제적 전망에서 국제화를 추구하는 것은 매우 당연하다는 것처럼 보인다. 그러나 제주인은 그 지역의 평화와 안정을 위한 긍정적인 공헌을 할 수 있는 가능성을 시험함으로써 경제적 차원을 뛰어넘고 있다. 제주를 '평화의 섬'으로 선언하는 생각은 이러한 맥락에서 표출된다.

이루어지는 것이 아니라, 과거 역사를 통해서 평화를 추구하는 제주사람의 정신을 찾아내고 복원하는 작업이 뒷받침됨으로써 가능한 것이다.

평화는 인간의 삶의 전 역사를 통하여 끊임없이 추구하여 온 보편적 가치이다. 그러나 지난 20세기만큼이나 인류가 평화를 갈구하였던 때는 없었을 것이다. 그러므로 새로운 21세기의 평화는 과거 20세기의 냉전체제하에서 빚어진 살육과 전쟁을 극복해야 한다는 전제 위에서 그 필요성이 강조되어진다.

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

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

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

새로운 천년을 맞이하는 제주는 이제 '평화의 섬'으로 다시 부각될 가능성이 높아지고 있다. 반세기 전에 겪은 4·3은 이제 비극적 사건이 아니라 제주사람들의 평화와 자존심을 회복하는 역사적 근거가 되고 있다. 최근 제정된 「4·3 관련 특별법」은 제주사람들의 명예를 회복하는 단초를 제공하고 있고, 「4·3 관련 특별법」제정을 위한 반세기 동안의 노력은 제주도가 평화와

인권을 지향하는 21세기 '평화의 섬' 제주로 나아가는 데 중요한 자양분이 될 것이다.

제주사람들에게 4·3은 되새기고 싶지 않은 처절한 비극적 사태이다. 제주사람들은 여러 악조건 속에서도 자존과 저항의 역사를 이어왔지만, 4·3으로 모든 것을 상실하였다. 4·3은 20세기뿐만 아니라, 전체 제주역사의 전환기라고 할 수 있다. 4·3에 관한 진실 규명은 전체 제주역사의 복원이며, 제주사람들의 정체성(正體性)을 회복하는 데 필수적인 과제라고 할 수 있다.[9]

---

9) 4·3에 대한 진상 규명 요구는 '60년 4·19혁명 직후 국회와 민간부문에서 제기되었으나, 5·16 군사쿠데타로 좌절되고 말았다. 더욱이 반공법·국가보안법과 연좌제의 억압체제는 4·3 논의 자체를 금기시하였다. '87년 민주항쟁 이후 제주 4·3에 관한 논의는 본격적으로 확산되어 체계적인 문제 해결을 모색하게 되었다. 정치권에서의 논의는 '87년 대선 때 평민당 김대중 후보가 진상을 규명하겠다는 공약을 함으로써 비롯되었다. 이후 '88년 총선에서 4·3 진상 규명 공약이 제기되었다. 이후 '92년 총선과 대선 때 4·3 진상 규명과 「4·3 특별법」 제정은 거의 모든 후보의 공약으로 일반화되었다. 그러나 별 다른 실현을 보지 못하다가, '97년 대선에서 4·3특별법 제정을 약속한 김대중 후보가 당선되어, 결국 '99년 12월 26일 특별법 제정을 이루어내게 되었다. '90년대 들어와 4·3 해결 운동은 도민 화합과 평화·인권의 회복이라는 취지에 맞추어 추진되어 갔다. '94년 '제주4·3사건민간인희생자유족회'와 '사월제공동준비위원회'가 합동으로 위령제를 거행하게 되었다. '95년 민선 자치시대가 개막되자, 도지사가 「4·3특별법」의 제정을 중앙정부에 건의하였다. '97년 서울에서는 '4·3범국민위원회'가, 제주에서는 '4·3학술문화사업회'가 구성되어 4·3 해결을 위한 시민운동을 펼쳐나갔다. '98년 4·3 발발 50주년을 맞이하여 다양한 학술문화 및 위령·기념행사가 펼쳐져 운동의 열기가 고조되었다.
'99년은 지난 천년의 마지막 해라는 상징적 의미, 15대 국회의 마지막 회기라는 정치적 의미가 중첩된 해였다. 따라서 금년 안에 4·3 해결을 위한 가시적인 성과가 나와야 한다는 요구가 각계에서 분출되었다. 제주에서는 '4·3도민연대'가 결성되었고, 연말에 유족회를 포함한 도내 24개 단체를 아우른 '4·3연대회의'를 구성하여 '4·3 특별법 쟁취'를 위한 강력한 투쟁에 나섰다. 서울에서도 '4·3범국민위원회'가 제주의 단체들과 보조를 맞추어 운동을 펼쳐나갔다. 그 결과, '99년 12월 26일 국회 본회의에서 제주도민들이 고대하던 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복을 위한 특별법」이 통과되었다. 이제 제주 4·3은 진상 규명과 실질적 복권을 추진하는 시기로 접어들었다. 지금까지 정부의 외면과 억압·수모 속에서도 굽히지 않는 노력을 펼쳐온 제주도민의 노력이 수용된 것이다. 앞으로 4·3 특별법의 시행과 그에 따른 진상 규명·명예 회복이 이어질 것이다. 4·3으로 인하여 상처 입은 제주도민의 명예가 회복된다는 것은, 21세기 '평화의 섬' 제주의 주체인 도민들이 자신

4·3 피해의 참혹상은 이후 제주사람들에게 개인적이며 직접적인 경험을 통하여 다가왔다. 4·3의 연장선상에 있는 '50년 한국전쟁 이후 남한에서의 권위주의적 반공국가 체제하에서 도민들은 공산주의를 증오하는 의식과 함께 국가의 물리력에 대한 공포심을 마음 속 깊이 간직하게 되었다.

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

2) 평화의 섬으로서 제주 : 지정학적 근거

우리는 앞에서 '제주 평화의 섬' 구상에 관한 역사적 측면을 논의하였다. 그렇다면 '평화의 섬'으로써 제주가 가지는 필요성과 정당성은 무엇인가? 즉, 환경적·지정학적 근거에 관하여 네 가지 측면에서 고찰할 필요가 있다.

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

그럼에도 불구하고 동아시아 상황은 결코 질서와 안정이 정착된 것은 아니다. 동아시아 지역에서 자신들의 힘을 과시하고 있는 미국의 관심은 아직도 사라지지 않고 남·북한은 여전히 군사적 대치를 계속하고 있다. 일본과 러시

들의 힘으로 평화와 인권을 정착시켜 간다는 자아 성취감을 갖게 할 것이다. 이로 말미암아 '평화의 섬' 정착의 내재적이며 주체적 조건이 구비될 수 있는 것이다.

아는 아직도 북방 4개도서 영토에 관한 분쟁을 해결하지 못하고 있다. 그리고 일본의 재무장화와 관련해 과거 제국주의 주도권 구상 즉 대동아 공영권의 부활에 대한 의심은 증가하고 있다. 중국은 지역안보 균형에 있어 또 다른 불확실성의 요인이라 할 수 있다. 불확실한 안보 상황은 차치하더라도 자연자원과 관련된 실제적이고 잠재적인 분쟁이 동아시아 지역을 불안정하게 만들고 있다.

제주도는 지역정치 소용돌이와 매우 밀접한 관련성을 가지고 있다. 모든 국내적, 지역적, 국제적 발전을 감안할 때, 남·북한은 신뢰 구축과 군비 통제에 관한 양자간 또는 다자간 대화가 촉진될 것이다. 이러한 과정에서 신뢰 구축 조치의 일환으로 군사적 재배치가 상호 협상의 주요 의제로 등장하게 되며, 이는 상호 공격무기에 대한 후방 배치에 관한 합의를 도출해 낼 수도 있다. 이 때 중앙정부는 제주를 군사기지로 전환하여 공격무기를 배치할 수도 있다. 이러한 상황이 발생하면 제주도는 지역 열강인 중국과 일본의 잠재적 군사 목표가 될 수도 있다. 이러한 상황은 군사적으로 제주를 더욱 위험스럽게 할 수 있다.

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

한편 제주는 제주를 보다 위험하고 공격받기 쉬운 곳으로 만드는 지역적·국제적·정치적 변수에 대하여 무관심할 수 없다. 이러한 잠재적이고 실제적인 외부 위협은 제주인 스스로가 그러한 위협이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 노력이 필요하다. 제주를 '평화의 섬'으로 선언하자는 구상은 바로 이러한 불안정한 지역 안보 환경에 대한 자구적인 노력의 결과라 할 수 있다.

둘째, 제주인의 평화에 대한 절실한 감정이다. 제주인들은 여타 지역주민보다 평화를 긴박하게 인식한다고 할 수 있다. 이러한 인식은 제주의 전통 문화와 역사적 경험에서 비롯된 것이다.

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

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

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

넷째, '88년 UN에서 노태우 대통령이 지역평화와 안보를 위한 동아시아 정

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

마지막으로, '제주 평화의 섬' 건설은 제주의 지역문화와 세계문화의 조화를 달성하는 것이다. 즉, '제주 평화의 섬' 구축은 제주문화의 지역성과 특수성을 살리면서 세계문화와 조응할 수 있도록 지방문화의 세계화를 도모하는 것이다.

이러한 지방문화의 세계화 방향은 첫째, 자기문화에 대한 자긍심과 남의 문화에 대한 배려를 토대로 열린 마음으로 다른 문화권의 사람들과 대등하게 교류할 수 있는 문화적 정체성을 확립해야 한다. 둘째, 문화의 다양성을 인정하고 지방문화의 개성화가 이루어져야 한다. 즉, 지방문화가 중앙문화 또는 외국문화를 무조건 따라가는 문화의 획일화는 지향되어야 한다. 셋째, 유네스코 산하의 문화와 개발에 관한 국제위원회가 '95년에 발간한 보고서에서 제시하고 있는 문화적 교류를 감안한 발전의 개념을 도입해야 한다. 넷째, 각종 문화교류가 활성화되어야 하고 교육과정에 외국문화와 민족문화로서의 한국문화 및 지방문화 혹은 도서문화로서의 제주문화에 대한 이해를 높이기 위한 교육이 포함되어야 한다.

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

3) 평화의 섬으로서 제주 : 제도적 구상

제주의 많은 사람들은 '제주 평화의 섬' 구상을 노비자, 국제자유항과 같은 국제관광진흥 시책과 관련이 있다고 본다. 이는 평화의 개념에 대한 정확한 인식 부족에서 기인한 것으로 보인다. 평화에 대한 완전한 정의가 불확실함에도 불구하고 '제주 평화의 섬'에 관한 개념을 다음과 같이 파악해야 한다.

첫째, 제주도의 비무장화이다. 비무장화 즉 육·공·해군기지 등 각종 군사기지의 철수, 핵무기를 포함한 모든 형태의 군사무기의 배치 금지, 그리고 군사적 목적의 모든 형태의 선박 입항을 금지하는 것을 의미한다. 그리고 제주는 지역 안전을 위한 최소한의 경찰력만을 유지한다.

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

셋째, 제주는 갈등과 논쟁을 조정하고 해결하는 지역센터 또는 평화에 관한 연구와 훈련을 행하는 등 국제적인 평화창출(peace-making)을 위한 장소가 되어야 한다. 우리는 '아시아-태평양의 제네바'로서의 제주를 제안하고 있다. 이러한 관점에서 두 가지 공공기관 설치 및 유치를 생각할 수 있다. 하나는 '지역 분쟁해결 센터'를 만드는 것이다. 분쟁 해결 센터는 남·북한간의 갈등뿐만 아니라 동북아의 어업질서와 관련된 갈등, 기타 다른 형태의 갈등 등 광범위하고 다양한 형태의 지역 갈등과 분쟁을 다룬다. 그러나 지역 분쟁 해결 센터는 국제사법재판소와 법적으로 배치되는 관할권을 행할 수는 없다. 이것

은 분쟁 당사자들이 국제사법재판소에 제소하기 전에 미리 조정하고 협상할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것으로 설치되어야 한다.

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

넷째, 제주인은 '평화의 섬'을 국제화하는 데 능동적이고 체계적 노력을 추구해야만 한다. 여기에는 다양한 제도적 형태를 포함할 수 있다. 한가지 예는 제주에 '평화민속촌'을 건립하는 것이다. 삼무정신은 위험과 착취가 존재하지 않는 원시적 형태의 평화를 상징한다. 제주인은 이러한 원시적 형태의 자연적 평화를 '평화민속촌' 건립을 통해 재창조할 수 있다. 이러한 시설은 전세계의 젊은 세대에게 중요한 현지 시찰 교육 시설로서 활용될 수 있다. 동시에 제주인은 '세계시민평화운동연합'의 형성에 선도적인 역할을 수행하고 이의 본부를 유치하는 것도 고려해야 한다.

마지막으로, 제주도는 평화의 개념과 일치하는 분권화되고 균형된 자생적 발전 장소가 되어야 한다. 실제로, 평화는 발전과 분리되어 인식할 수 없다. 위험으로부터의 해방은 필수적이지만 이것만으로는 불충분하다. 가난, 착취 그리고 억압으로부터의 해방은 소극적 평화 개념에 대한 확대된 속성이다. 평화와 관련하여 발전의 개념은 애매하다. 그러나 우리는 지역주민들에 의해 시작되고 수행되는 실질적이고 균형적이며 조화로운 발전의 용어 속에서 이상적이

고 전형적인 발전을 찾아야 한다. 현재 추진되고 있는 제주 국제자유도시구상은 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

3. '제주 평화의 섬' 유형

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

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

1) '중립화 또는 비무장화'를 통한 '평화지대' 모델

동북아 국가간의 이념 및 군사적 대립 구도의 역학관계 속에서 제주가 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고 한반도 내지 동북아의 평화체제를 구축하는데 중심적인 역할을 수행하기 위해서는, 제주는 최소한 '중립화' 또는 '비무장화'가 전제되어야 한다.

'제주 평화의 섬' 구상은 이러한 중립화 또는 비무장지대화가 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 조성되는 단계에서 적극적 평화관을 구현하는 '평화지대' 형태로 추진될 수 있다고 본다. 이를 기반으로 제주지역에 국제적

또는 지역적 평화협력기구를 유치하고 분쟁 해결 센터를 설치하며, 남·북간 교류·협력을 위한 회담장소로 활용할 수 있는 법·제도적 기반을 구축할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 중립화 또는 비무장화의 평화지대 모형을 제주에 적용·실천하는데는 많은 어려움이 예상된다.

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

2) 경제특구화를 통한 '평화·번영·복지의 섬' 모델

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

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

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. 즉, 제주도를 경제특구로 설정할 수 있는 별도의 법률 제정이 필요하지만 현행 '제주도개발특별법'의 개정을 통하여 제주도를 '평화 및 개발 특구'(Special Zone of Peace and Development)로 전환하는 방법도 가능할 것으로 본다. 이와 관련하여 현재 추진 중에 있는 제주 국제자유도시의 모델이 어떻게 설정될 것인지 주목할 필요가 있다.

'중립화'를 기초로 한 '평화의 섬' 모델에 비하여 경제적 관점에서 접근하는 '경제특구화'모델은 '평화의 섬'의 본래적 의미가 퇴색될 가능성이 높고, 경제적 번영과 상호 의존이 반드시 긴장이나 갈등을 예방할 수 있는 것은 아니라는 문제점을 가지고 있다. 오히려 경제적 이해관계의 증대는 곧 갈등을 초래하고 분쟁을 야기 시키는 원인이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 정치적·군사적 대립과 갈등 완화를 포함하는 적극적 의미의 평화관을 기초로 하지 않는 '평화의 섬' 구상은 불안정한 측면을 내포하고 있다.

3) 학술·문화·관광 차원에서의 '평화의 섬' 모델

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

학술·문화·관광 교류 차원 '제주 평화의 섬' 구상은 학술적 차원에서 '평

화사상'을 연구·전파하고 '평화운동'을 고취하는 데 제주가 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하며, 제주의 전통적인 '삼무정신'과 연관된 역사적 유물과 문화적 자원을 관광자원화 하고, 관광객으로 하여금 제주 관광을 통하여 평화정신을 고취하게 하며, 마음의 평안과 위로를 얻을 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이를 위해 평화연구소와 평화연수원을 설립하거나, 4·3 관련 유적지를 관광자원화하고, 평화박물관과 평화공원 등의 설립이 필요하다.

Ⅲ. 외국의 사례

일본의 지방자치단체들은 '지역의 국제화' 또는 '지역의 평화'라는 모토를 가지고 많은 활동을 하고 있다. 일반적으로 일본은 국제화의 출발점을 '명치유신'으로 보고 있는데, 시민사회로의 발전이 되면서 이제는 지방자치단체들이 단순한 국제 교류에서 탈피하여 지방자치단체 스스로가 국제 정책을 수립하는 등의 정책 전환은 물론, 직접 외국시민과 지자체, 그리고 중앙정부 등과 소위 '지자체 외교'를 수행하고 있다.[10] 이러한 현상은 일본의 국제화가 상당히 진전됨을 대내·외적으로 과시하는 것으로 볼 수가 있다. 특히, 1980년대에 들어서 일본이 경제적인 초강대국으로 등장하면서 이에 부합하는 국제적인 위상을 찾아야 한다는 국내·외적인 여론 즉, 일본 국민들에게 세계 속에 일본 위상을 설정하는 하나의 방안으로서, 국제적으로는 '민간외교'의 활성화를 통하여 평화 애호 국가로서의 일본의 이미지를 홍보하기 위한 전략을 수립하고 이를 국가적인 사업으로까지 확대한 것이다. 이러한 일본의 평화 애호 국가로서의 이미지 각인 전략 중 지자체 차원에서의 실천 논리 중의 하나가 '무방비지역' 운동이다. 그리고 오키나와의 '국제자유도시'구상도 우리에게 시사하는 바가 크다.

1. 서 설

'무방비지역'이란 소위 비무장 중립지역을 의미하는 것이 아니라 「국제인도법」인 「77년 '제네바 조약 추가 제일의정서」[11]의 제5장 「특별한 보호를 받는 지역 및 지대」의 하나로서 제 59조에 규정된 무방비 지역(Nondefended

10) 호소가와 모리히로·이와구니 데슨도(저), 『지방의 논리』, 김재환(역) (서울: 삶과 꿈, 1993) 참조

11) '49년 8월 12일 제네바 제조약에 추가된 국제적 무력 분쟁의 희생자의 보호에 관한 의정서.

Localities)을 의미한다. 이것은 다음 4개의 조건이 충족되어야만 한다고 규정되어 있다.

첫째, 모든 전투원, 이동 병기, 이동 군용 설비가 철거되어 있을 것, 둘째, 고정된 군용의 시설, 영조물(營造物)이 적대적인 목적에 사용되지 않을 것, 셋째, 당국 또는 주민 등에 의한 적대 행위가 행하여지지 않을 것, 넷째, 군사행동을 지원하는 활동이 행하여지지 않을 것 등이다.

위의 4가지 요건을 충족시키는 한, 무방비 지역을 공격하는 행위는 '수단의 여하를 불문하고 금지'하고 있을 뿐만 아니라 '전쟁범죄로 간주'하고 있다.[12)]

「제네바 조약 추가 제일의정서」 제 59조에 의하면 무방비 지역을 설정하는 방법에는 2가지가 있다. 첫째, 분쟁 당사국이 아닌 '적절한 당국'(Appropriate Authorities)이 설정하는 방식이다. 즉, '적절한 당국'이 일방적으로 무방비 지역을 선언하여 상대국에 통고할 경우 상대국은 통보 받은 영역이 상기 4 조건을 충족시키는 한, 무방비지역으로 취급해야 한다. 또 다른 방식은 분쟁 당사국 자신이 실정하는 경우이다. 이 방식은 4 조건이 충족되지 않더라도, 상대국과의 협의를 통해 무방비지역을 설정하는 것이다. 다만 어떠한 방식을 택하더라도 무방비 지역의 경계는 명백히 설정되어야 한다고 동 의정서는 규정하고 있다. 그 중에서도 전자의 경우는 지자체 당국이나 의회·주민이 크게 관심을 가져야 할 부분이다.

지방자치단체 차원의 평화에 대한 접근은 지역주민의 수호 관점에서 심층적으로 논의되고 있다. 이러한 경향은 특히 지자체의 비핵 운동으로 시작되었다. 국방은 정부의 전결 사항이지만 일본의 지자체는 이에 대한 자신들의 입장을 강화하려고 하고 있다. 즉, 지역주민들의 안전보장 문제를 전적으로 국가에만 의존할 수 없다는 것이다.[13)] 이의 결과로 비핵 도시 선언을 하고 있는

---

12) '제네바 조약 추가 제일의정서' 제 59조, 제 85조.

13) 오키나와는 섬 전체를 관세면세지역으로 지정하거나 또는 관세의 권한을 오키나와현이 행사하는 '1국 2체제' 방식을 모색하고 있다. 구체적인 청사진으로는 2002-2010년간에 특별법을 제정하여 '특별 현제'를 도입하고, '지역주권'을 확립한다는 것이다. 그리고 「동아시아 광역연합협의회」를 매개로 오키나와가 이 지역

지방자치단체들이 속출하고 있는 것이다. 특히 핵 문제에 관해서는 전적으로 국가에 맡길 수 없다는 것이다.

지자체에 의한 '무방비 지역'의 선언은 전쟁 비협력 선언이다. 이것이 일반 지역주민을 보호하는 것이기 때문에 국가의 범위를 넘어서 보장되어야 하고 그 중에서도 지역주민의 생명, 재산, 향토를 전화로부터 수호하는 것은 지자체의 책무이다.

이와 같은 「국제인도법」의 무방비 지역조항의 규정은 지자체의 평화 정책을 연구할 경우에 크게 활용해야 할 분야[14]이다.

2. 사　　례

1) 히로시마, 나가사끼의 비핵・평화정책

세계적으로 전개되고 있는 비핵 지자체 운동은 소위「고오베(神戶)方式」(핵무기를 적재하지 않았다는 증명서를 내지 않는 선박은 입항을 금지)에 전형적으로 나타난 바와 같이 여론의 힘, 거기에 큰 영향을 주는 운동의 힘을 배경으로 하여, 운동의 목표를 주민의 손이 미치는 지자체의 정책으로 전환함에 따라 보다 확고하고 항구적인 것으로 만들어서 이것에 의하여 운동목표의

의 거점을 형성한다는 것이다. 島袋邦・比嘉良充, 地域からの國際交流: アジア太平洋時代と沖縷(東京: 研文出版, 1986); 平良朝男, 日本の一國二制度: 沖縷 國際自由都市・フリーポートに(東京: 本の泉社, 1998).오키나와의 경우는 lf1

14) 프랑스의 파리, 이태리의 로마, 피렌체, 베네체아 등은 '무방비지역'을 선언하여, 전화를 면하였다. 일본에서는 전화를 면한 오키나와(沖繩)의 도가부(渡嘉敷)村에 있는 마에지마(前島)의 경우가 있다{류꾸(琉球)新聞, 1981년 6월 19일 참조}. 또한, 교토, 나라, 또는 하이델베르그 등과 같이 공격측이 폭격을 중지함에 따라서, 전화를 면한 예도 있다. 그러나 무방비지역의 규정에는 상대에 맡기지 않고 있다. 서로의 확인 또는 합의 등에 의하여 이루어지고, 상대와의 의사소통을 측정하여 보호하게끔 되어 있다. 더욱이, 무방비지역으로서 확실한 지위를 확보하기 위하여, 적군의 위반행위를 전쟁범죄로 금지하고 있다.

실현을 지향하는 것이다.

일본의 경우, ‘50～’70년대에 지자체를 중심으로 지역의 비군사화 등 여러 운동을 전개하여 왔다. 오늘날의 비핵 지자체 운동은 핵 피해를 방지한다는 예방적인 운동만을 의미하는 것은 아니다. 이는 ‘비핵’에 대해 국가가 적극적으로 수행하지 않는다면, 민중의 힘을 배경으로 지방자치단체를 중심으로 비핵을 실현하겠다는 운동이다. 핵 피해로부터 자신들을 보호할 뿐만 아니라 핵 폐기를 실현하고 이를 국내・외적으로 확산함으로서 세계적인 핵 폐기를 달성하겠다는 운동이다.

이러한 움직임은 ‘80년대 들어서면서, 국경을 초월하여 세계 각 지역으로 확산되었다. 즉, 「일본헌법」그리고 ’78년 국제연합이 결의한 ‘평화적 생존의 사회적 준비에 관한 선언’에 있는 ‘평화롭게 살 권리’를 위한 투쟁이 전세계적으로 지자체를 중심으로 전개된 것이다. ‘비핵지자체국제회의’의 결의나 히로시마(廣島), 나가사키(長岐) 양 도시가 주최한 ‘세계평화연대도시시장회의’의 영향 등 일본헌법이 적극적으로 구현한 인류의 삶의 방식, 삶의 질 등을 세계 민중이 지자체를 중심으로 하여 실행하기 시작하였음을 보여주고 있다.

비핵을 선언한 모든 지방자치단체가 전술한 목적을 자각해야만 한다는 뜻은 아니지만 운동의 계속을 통하여 서서히 이와 같은 목적을 인식하는 것으로 변모하는 경향을 가지고 있다. 이는 오랜 세월에 걸쳐서, 피폭국으로서 일본의 선도적인 역할의 수행을 정부에 요청하면서 히로시마, 나가사키 등에서 펼쳐온 운동이 확산되어지는 가운데, 「세계평화 연대도시 시장회의」의 개최 등을 통한 선도적인 역할 수행으로 이어가고 있다.

일본의 비핵 지자체의 평화 정책을 보면 전통적인 지자체에 대한 이미지가 변화되어 가고 있음을 알 수 있다. 자립된 자유도시가 시의회와 시민이 일체가 되어 새로운 근대사회를 개척한 것처럼, 오늘날 비핵・평화를 지향하는 민중운동과 지자체의 운동(정책)은 이에 대한 부정적인 생각에도 불구하고 새로운 인류사회를 모색하려는 자세라고 말할 수 있을 것이다. 비핵 지자체 운동은 ‘평화롭게 살 권리’를 위한 여러 움직임이 전세계적으로 시작되는 가운데

전개되고 있는 세계사적 의의를 가진 새로운 운동이다. 오늘날 미・소의 INF 전폐의 합의나 뉴질랜드의 비핵 지자체 운동은 국제연합의 비정부간 기구(NGOs), 비동맹, 여러 의회와 동일하게 세계 정치에 영향을 주는 존재로서 등장하고 있다. 이러한 세계적인 흐름 속에서 진행되는 무방비지역운동은 '평화롭게 살 권리'를 실천하기 위한 하나의 형태라고 말할 수 있다.

2) 天理: '비핵・무방비・평화도시조례'의 구상

덴리(天理)시 노동조합협의회가 제정을 직접 청구한 「비핵・무방비평화도시조례안」의 내용을 보면 제 1조에서 제 3조까지는 과거의 전쟁에 대한 반성과 평화 모색을 천명한 전문과의 연관성을 가지면서, 비핵・평화에 대한 노력을 규정하고 있다. 제 4조에서는 "전시 또는 그 위험이 명백할 때", 덴리시가 제네바조약에 추가된 제일의정서 제 59조에 의거, 무방비지역으로 선언함으로써 전쟁으로부터 이탈을 예고하고 있다.

시의회 다수의 반대로 부결된 이 조례안에 나타난 비핵・평화 구상의 주요 골격은 덴리시가 비핵・평화의 노력을 평시에도 지속적으로 전개하여야 한다는 것이다. 여러 노력에도 불구하고 본 안은 조례로 제정되지는 못했지만 덴리시의 조례안은 전쟁이 발생하더라도 국제조약을 활용하여 전쟁에는 참여하지 않고 끝까지 지역주민의 생활을 전화로부터 보호해야만 한다는 강력한 결의를 표명한 것이다. 이처럼 무방비지역 운동은 지역의 비군사화 그 자체가 목적은 아니다. 그것을 수단으로 하여, 전쟁으로부터 이탈을 확보하는 것이 목적이다. 말하자면 무방비지역 조항을 활용한 비전(非戰) 운동인 것이다.

무방비지역 선언을 명확히 하기 위해서는 지자체 주민 등이 지역 비군사화를 포함한 평화를 확보하기 위한 부단한 노력이 필요 불가결하다. 이러한 부단한 노력을 통하여 전쟁 촉발을 예방할 수 있는 것이다. 실제적으로 무방비지역 선언은 지자체를 중심으로 지역이 전쟁에 개입하지 않는다는 입장 등을 평시부터 구축하는 적극적인 노력이 필요하고, 주민의 지혜와 창의를 결집하

는 것이 요구된다.

이와 같이 무방비 지역 선언은 헌법과 제일의정서에만 관련된 것은 아니며 이를 통해 자신의 운명은 자신이 결정한다는 자각을 배경으로, 주민과 지자체 등이 주권자 의식을 활성화하여 국가의 정책을 견제하면서 변화시키는 평화 운동인 것이다.

덴리시 노동조합협의회가 작성한 조례안에서 규정하고 있듯이, 비핵・비전(非戰)의 결의와 자세를 명확히 하는 지방자치단체가 많을수록 정부의 군확장 정책, 또는 지방자치단체를 수족과 같이 사용하려는 전시 체제 조성은 견제될 가능성이 높다.

3) 오키나와 : 국제자유도시 구상

오키나와는 일본 최남단에 있는 약 161개의 섬으로 구성된 해양 현으로, 그 지리적 위치를 보면 북쪽으로 일본 본토와 한반도, 서쪽으로 중국대륙, 남쪽으로는 아시아 여러 나라가 위치하고 있다.

일본은 오키나와의 이러한 지리적 조건에 주목하고 일찍부터 「전국종합개발계획」(1987. 6)에 오키나와를 "일본의 남서단에 위치한 지리적 특성을 살려 동남아시아를 시작으로 한 여러 나라의 교류 거점 형성을 도모한다."고 천명하고 이러한 정책을 중앙정부의 지원아래 縣정부가 적극적으로 추진해 왔다. 이러한 경험을 바탕으로 오키나와는 '97년을 '새 오키나와 창조'의 원년으로 삼았다.

일본 복귀 25주년을 맞아 오키나와가 야심적으로 펼치는 '새 오키나와 창조'의 전제 조건은 2015년까지 단계적으로 실현하고자 하는 미군기지의 전면 반환이다. 이미 후텐마(普天間) 미군기지 반환이 결정되었고, 오타(大田)전지사는 미군기지 사용기간 연장을 위한 서명을 거부하여 일본 정부는 물론 극동 방어체계에 큰 충격을 던졌다.

냉전이 종식되고 '대립에서 공존'으로 바뀐 새 시대에 걸맞게 오키나와 역

시 군사 전략의 요충지에서 '아시아・태평양 지역의 평화와 지속적 발전'에 기여하는 요충지로 변모하겠다는 것이다.

미군 기지의 철수 후 오키나와 미래를 설계하기 위한 프로젝트는 4년 동안의 연구를 통해 '96년 11월 지사의 결재가 이루어진 '국제도시 형성 구상'이다. 21세기를 향한 이 구상은 오키나와를 동아시아에서 사람・물자・금융・정보의 교류 거점으로 만들겠다는 야심에 찬 계획으로 '평화・공존・자립'을 기본 이념으로 하여 자유무역지대 확충, 국제정보・금융도시・국제컨벤션 유치와 관광리조트, 오키나와 교민의 네트워크 등을 계획하고 있다. 그 위치는 후텐마 미군 기지가 차지하고 있던 오키나와 섬의 중심지역으로 오키나와의 중핵 거점이 된다.

이를 위해 오키나와는 육・해・공 교통망을 대대적으로 정비할 계획을 가지고 있다. '종합교통체제기본계획'에 따르면 나하(那覇)항만을 허브(基軸)항으로 만들어 국제 물류의 거점인 자유무역지역을 조성하려고 한다. 오키나와의 관심은 동아시아 교류의 중심지가 되어 있는 싱가포르, 홍콩 및 대만 무역의 거점인 카오슝(高雄), 미 해군기지에서 공업무역항으로 탈바꿈한 필리핀의 수빅만, 미얀마와 베트남의 자유무역지역에 버금가는 국제 물류지역을 조성하는 것이다.

국제 항공 노선도 현재 서울 타이베이 홍콩의 3국에 국한되어 있는 것을 북경・상해・하노이・마닐라・괌 등으로 확장하고 초고속 여객선을 도입하며 국제 쇼핑몰을 건설하고 모노레일도 착공할 계획을 가지고 있다.

아・태지역의 정보통신 허브기지로 발돋움하기 위한 '멀티미디어 특구 구상'은 특히 주목할 만 하다. 5년의 연구기간과 총사업비 4백억 엔이 투입될 이 사업은 대학・현청 우체국 등을 연결하고 인터넷을 통해 미국 등 주변 국가들과 저렴한 요금으로 이용 가능한 고속 네트워크를 구축한다는 것인데, NTT・KDD・NHK 등 민간 대기업들의 후원을 받고 있는 점이 눈에 띈다. 그러나 국제도시, 자유무역지역 또는 정보통신시설 등의 인프라는 돈과 시간을 투입하면 되겠지만 그것을 활용할 인재・소프트웨어・기업인 등 인적 자원은 단기

간에 육성될 수 없다. 따라서 인재 육성을 위해 일미(日美)연합대학원・관광종합대학 등의 유치・설치, 해양심층수연구소・국제평화연구소・아열대종합연구소 등 연구기관을 비롯하여, 어학연수원도 설립될 예정이다.

관광 휴양산업의 발전을 위해 국제항공 노선을 확충하고 항공 요금을 인하하려는 계획도 있다. APEC 관련 기구의 유치나 APEC 연구센터 설립 등의 계획도 주목된다. 오키나와는 국제적 네트워크를 형성하기 위해 현의 해외사무소 또는 위촉 주재원을 확대하고 있다. 오키나와현은 이미 아시아의 물류・금융・정보의 중추인 싱가포르와 홍콩을 비롯한 타이베이와 서울에 주재 사무소를 설치하였다.

오키나와는 14～16세기에 중국, 동남아와 일본을 연결하는 교류거점이 되어 번영을 누렸는데, 그 "류큐(琉球)의 대교역시대(大交易時代)"를 되살리자는 것이 당시 오타 현지사의 비전이었다. 산업경제 분야에서는 전후의 '기지 의존형', 오늘의 '국고 의존형'[15]에서 앞으로 '자립형'으로 바꾸어 나가겠다는 것이다. 탈기지, 탈재정 의존을 기본 방향으로 하는 산업창조계획의 기본 이념은 '복지의 섬'의 실현이다.

이상과 같은 '새 오키나와 창조'의 설계를 위해 일본 정부가 많은 예산을 배정하고 있는데, 여기에는 자유무역지역 확충에 관한 조사비, 후텐마 미군기지 터를 이용하기 위한 조사비 등 새 오키나와 진흥의 경비가 포함되고 있는 것이 특징이다. 제주와 함께 동아시아 관광의 고리가 될 오키나와가 21세기를 향해 구체적 행동 계획까지 마련하고 있는 것은 우리에게는 많은 자극이 될 수 있을 것이다.

15) 복귀 시점에서 재정의존도 23.4%, '92년 의존도 29.8%로 높아졌음.

Ⅳ. 전문가 의견 조사

1. 조사 개요

1) 조사 목적

본 조사는 세계화·지방화시대에 제주의 발전전략과 지역 이미지의 포지션 전략으로 구상되고 있는 '평화의 섬'에 관한 도내·외 전문가의 의견을 탐색하여, '제주 평화의 섬' 모형 구축에 필요한 자료를 확보하는 데 그 목적을 두고 있다.

'제주 평화의 섬 모형'을 구축함에 있어 이론적 고찰과 더불어 전문가의 의견을 반영함으로써 모형설정에 대한 타당성과 그 실천력을 확보할 수 있다.

2) 조사 방법 및 기간

본 조사는 도내·외 각 분야별 전문가 75명을 대상으로 '99년 10월 15일부터 11월 5일까지 우편을 이용한 델파이기법(Delphi Technique)을 활용하였다. 델파이 기법은 연구 주제에 대해 사전에 그 분야의 전문가들로부터 의견을 수집하는 기법으로, 본 연구에서는 자유응답형 질문에 의한 제 1차 조사결과를 유형화시킨 후, 다시 1차 조사대상자들에게 제 2차 조사를 실시하는 방법으로 진행하였다.

제 2차 델파이 조사는 제 1차 조사에서 나온 응답을 본 연구진들이 유형화한 후 '99년 11월 15일부터 11월 30일까지 실시하였으며, 조사 결과를 코딩한 후 SPSS 프로그램을 활용하여 분석하였다.

3) 조사 대상

조사 대상자는 '98 제주5천인선(한라일보사)과 제주발전연구원에서 보유하고 있는 도외 인사 목록을 참조로 하여 분야별로 본 연구에 적합하다고 생각되는 200명을 1차 선정하였으며 최종적으로는 연구진 전원이 참여한 회의를 통해 100

명을 선정하였다.

배포된 설문지는 75부가 회수되었고 이 중 불성실한 설문지 7부를 제외한 68부만을 분석의 자료로 활용하였다.

4) 설문 구성

<표 1> 설문지 구성

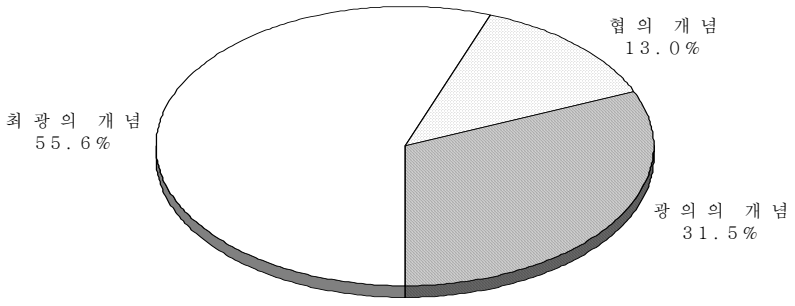
Ⅰ. 평화의 섬 개념 설정	Ⅰ-1. 제주도에 적합한 평화의 섬 개념 규정
Ⅱ. 평화의 섬 타당성 검토	Ⅰ-2. 제주형 평화의 섬 개념 설정 추가 사항
Ⅲ. 제주형 평화의 섬모형과 실천 전략	Ⅱ-1. 제주도 평화의 섬 구상 타당성
	Ⅱ-2. 제주도 평화의 섬 구상의 타당성 추가요인
	Ⅲ-1. 제주도 평화의 섬에 가장 적합한 모델
	Ⅲ-2. 평화의 섬 구상 이념을 구현할 수 있는 실천 가능한 제주형 평화의 섬 모델
	Ⅲ-3. 제주형 평화의 섬 모델의 구체적 실천전략
	Ⅲ-4. 제주도 4·3 문제 해결 방안 및 평화추구적인 제주도 개발의 기본방향
	Ⅲ-5. 제주도에 유치할 수 있는 국제기구 및 구체적 방안
	Ⅲ-6. 평화의 섬 선포 내용
Ⅳ. 기 타	Ⅳ. 기타 사항

2. 분석 결과

1) 평화의 개념 설정

① '평화'의 개념

<그림 2> '평화'의 개념

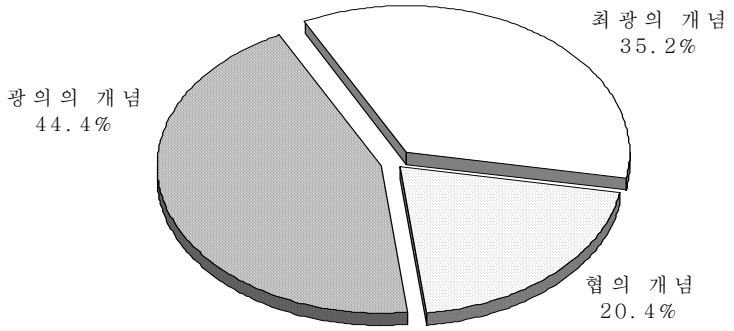


전문가를 대상으로 한 '평화'의 개념에 관한 인식을 조사한 결과, <그림 2>에서 보는 바와 같이 최광의 개념이 55.6%, 광의의 개념 31.5%, 협의 개념 13.0% 순으로 나타났다.

② 제주 '평화의 섬' 적용 개념

제주의 '평화의 섬' 구상에 적용해야 할 개념에 대해서는, '광의의 개념'이 44.4%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 '최광의 개념' 35.2%, '협의 개념' 20.4% 순으로 조사되었다.

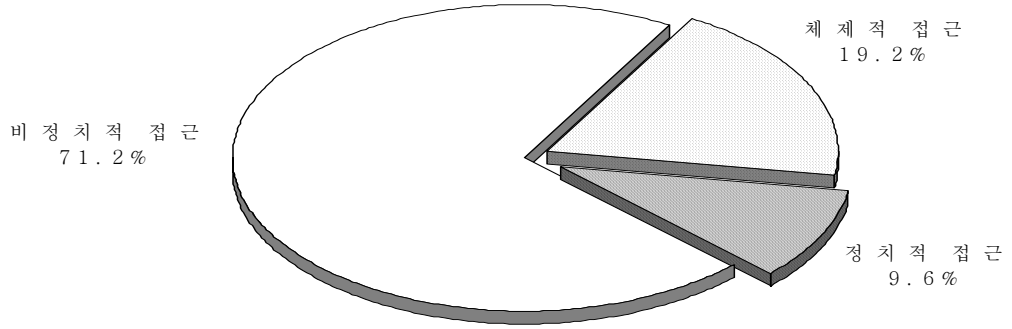
<그림 3> 제주의 '평화의 섬' 적용 개념



2) '평화의 지대'의 유형과 사례

'제주형 평화의 섬 모형'을 정립하는 데 있어 참조할 평화지대의 유형에 대해 비정치적 접근 유형이 71.2%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 체제적 접근 유형이 19.2%, 정치적 접근 유형 9.6% 순으로 조사되었다.

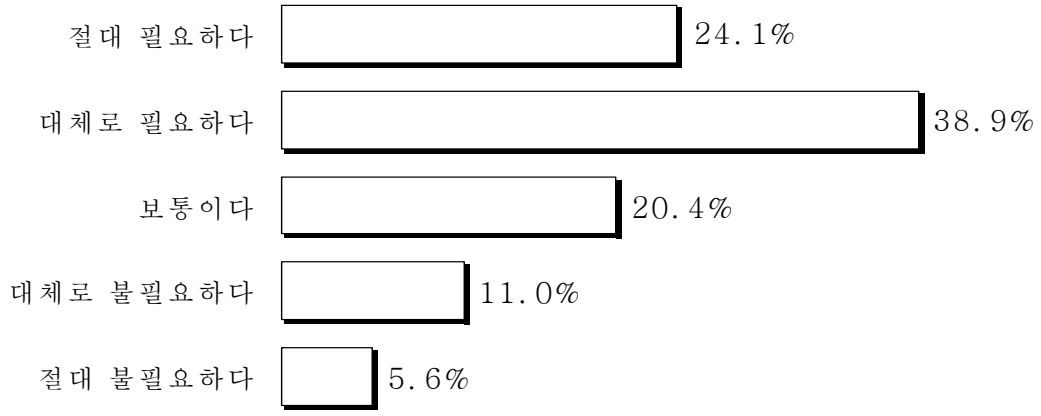
<그림 4> '제주형 평화의 섬 모형'의 평화지대 유형



3) '제주형 평화의 섬 모형' 정립에 관한 사항

① 제주의 '평화의 섬' 계획 추진 필요성

<그림 5> 제주의 '평화의 섬' 계획 추진 필요성

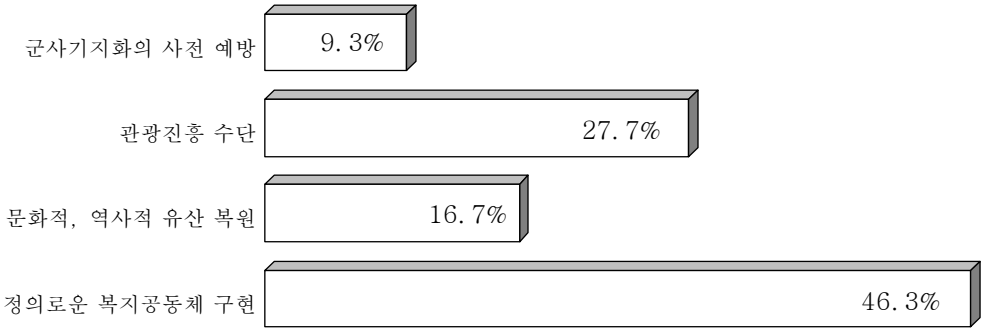


제주의 '평화의 섬' 계획 추진의 필요성에 대해 필요하다는 의견이 63.0% ('절대 필요' 24.1%, '대체로 필요' 38.9%)으로 나타나 불필요하다는 의견 16.6%('절대 불필요' 5.6%, '대체로 불필요' 11.0%)에 비해 높게 조사되었으며, 5점으로 환산한 평균점수도 3.65점으로 평점 3점보다 높게 나타났다.

② 제주의 '평화의 섬' 건설의 주요 목적

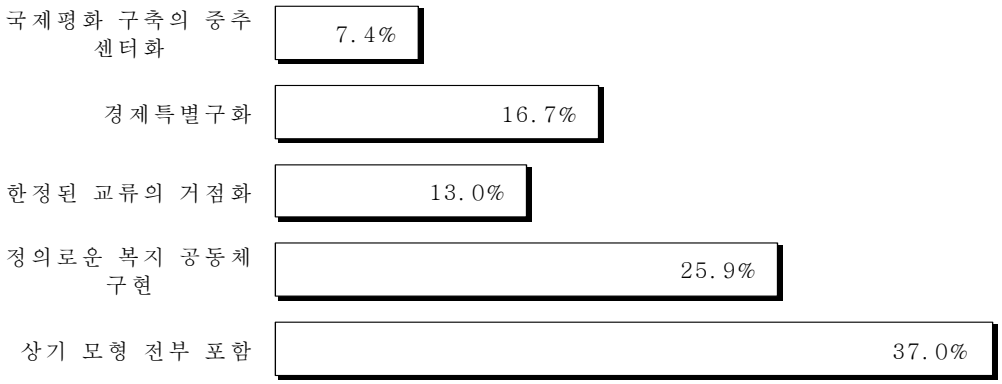
제주의 '평화의 섬' 건설의 가장 중요한 목적으로는, '정의로운 복지공동체 구현'이 46.3%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 '관광진흥 수단'이 27.7%, '문화적·역사적 유산 복원' 16.7%, '군사기지화의 사전 예방' 9.3% 순으로 조사되었다.

<그림 6> 제주의 '평화의 섬' 건설의 주요 목적



③ 제주형 평화의 섬 모형

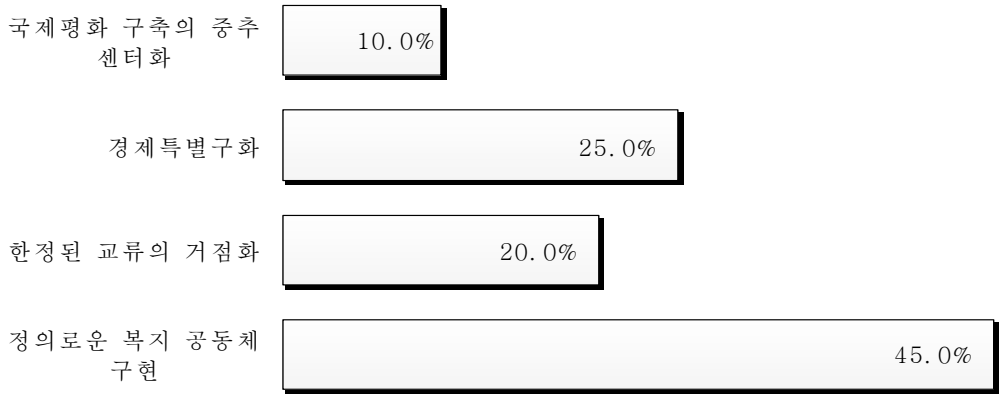
<그림 7> 제주형 평화의 섬 모형



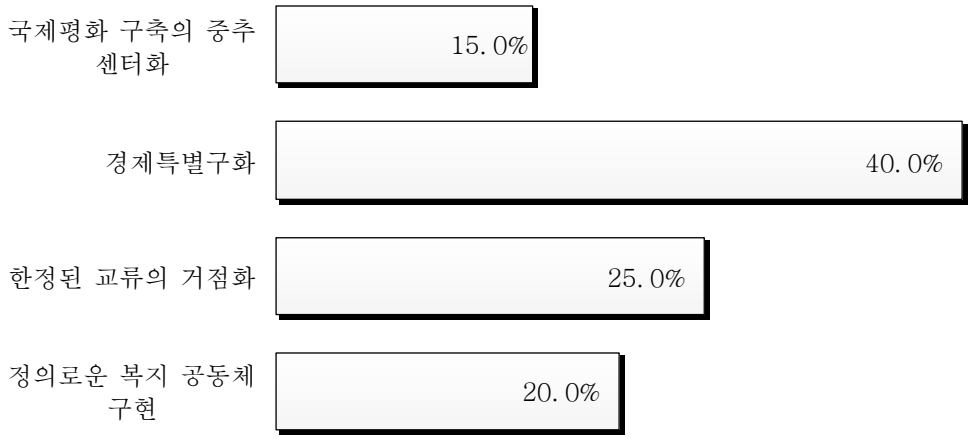
‘제주형 평화의 섬 모형’에 대해서 ‘상기 모형 전부 포함’이 37.0%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 ‘정의로운 복지 공동체 구현’이 25.9%, ‘경제특별구화’가 16.7%, ‘한정된 교류의 거점화’는 13.0%, ‘국제평화 구축의 중추 센터화’ 7.4% 순으로 나타났다.

④ ‘복합모형’을 제외한 제주형 평화의 섬 우선 순위

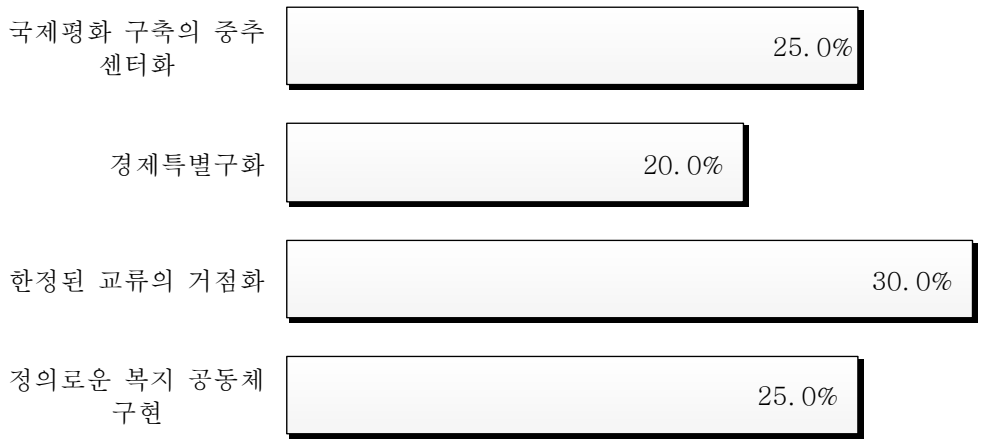
<그림 8> ‘복합모형’을 제외한 첫 번째 우선 순위



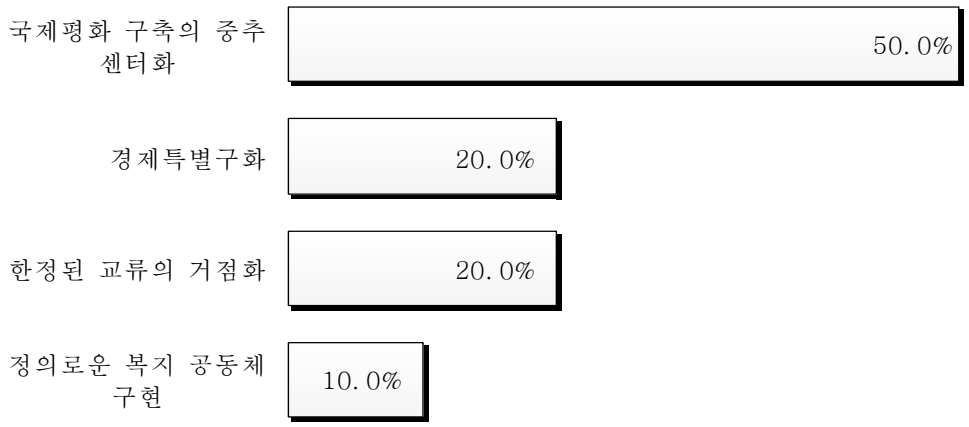
<그림 9> ‘복합모형’을 제외한 두 번째 우선 순위



<그림 10> '복합모형'을 제외한 세 번째 우선 순위



<그림 11> '복합모형'을 제외한 네 번째 우선 순위



'제주형 평화의 섬 모형'에 대해서 '상기 모형 전부 포함'이라고 응답한 응답자만을 대상으로 4가지 모형에 대한 우선 순위를 조사한 결과, 첫 번째가 '정의로운 복지 공동체 구현'으로 45.0%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음은 '경제특구화'가 25.0%, '한정된 교류의 거점화' 20.0%, '국제평화 구축의 중추 센터화' 10.0% 순으로 나타났다.

두 번째 우선 순위에서는 '경제특별구화'가 40.0%로 가장 많은 응답을 보였

으며, 다음으로는 '한정된 교류의 거점화'가 25.0%, '정의로운 복지 공동체 구현'이 20.0%, '국제평화 구축의 중추 센터화' 15.0% 순으로 조사되었다.

세 번째 우선 순위에서는 '한정된 교류의 거점화'가 30.0%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '국제평화 구축의 중추 센터화'와 '정의로운 복지 공동체 구현'이 각각 25.0%, '경제특별구화' 20.0% 순으로 조사되었다.

마지막 네 번째 우선 순위에서는 '국제평화 구축의 중추 센터화'가 50.0%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '경제특별구화'와 '한정된 교류의 거점화'가 20.0%, '정의로운 복지 공동체 구현' 10.0% 순으로 조사되었다.

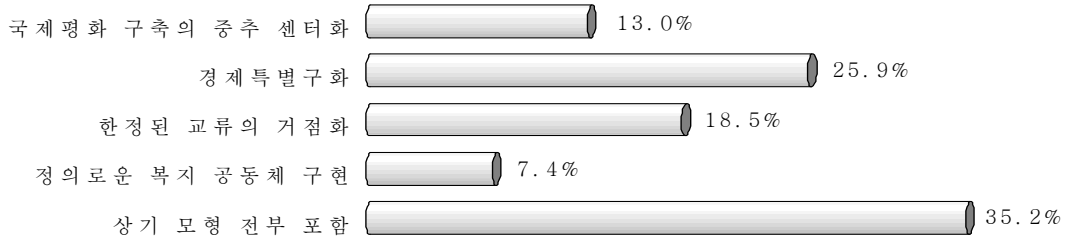
종합적으로 '복합모형'을 제외한 우선 순위를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> '복합모형'을 제외한 종합적 우선 순위

모 형	1 순위	2 순위	3 순위	4 순위
1. 국제평화 구축의 중추 센터화	10.0%	15.0%	25.0%	50.0%
2. 경제특별구화	25.0%	40.0%	20.0%	20.0%
3. 한정된 교류의 거점화	20.0%	25.0%	30.0%	20.0%
4. 정의로운 복지 공동체 구현	45.0%	20.0%	25.0%	10.0%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

⑤ 실현 가능성이 높은 '제주형 평화의 섬 모형'

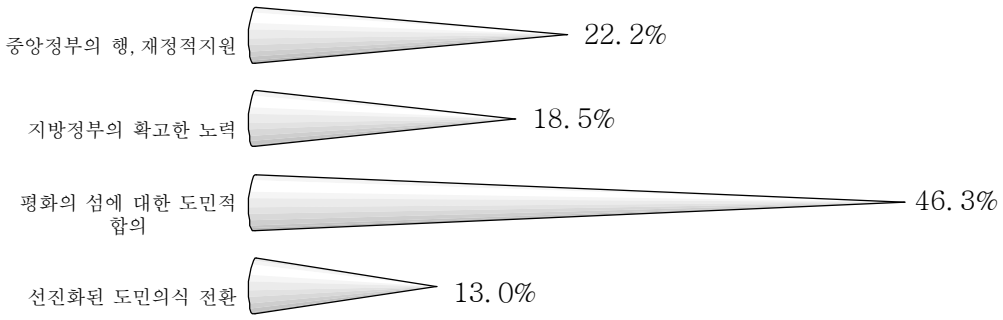
<그림 12> 실현 가능성이 높은 '제주형 평화의 섬 모형'



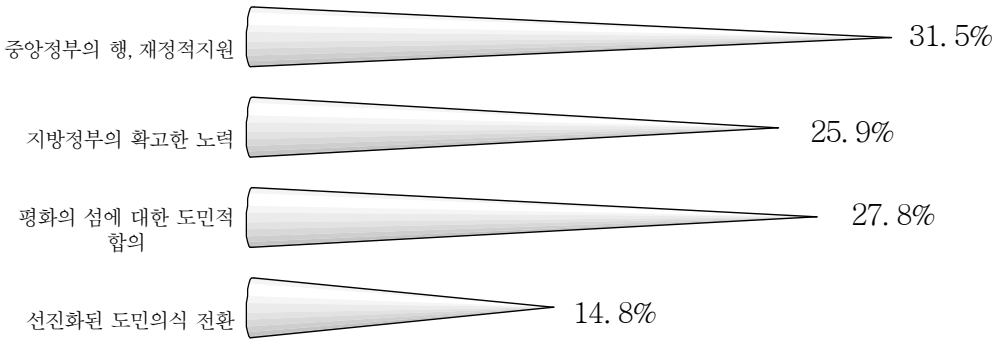
실현 가능성이 높은 ‘제주형 평화의 섬 모형’에 대해서 ‘상기 모형 전부 포함’이 35.2%로 가장 많은 응답을 보였으며 다음으로 ‘경제특별구화’가 25.9%, ‘한정된 교류의 거점화’ 18.5%, ‘국제평화 구축의 중추 센터화’ 13.0%, ‘정의로운 복지 공동체 구현’ 7.4% 순으로 나타났다.

⑥ ‘평화의 섬’ 달성하기 위해 중요한 사항 우선 순위

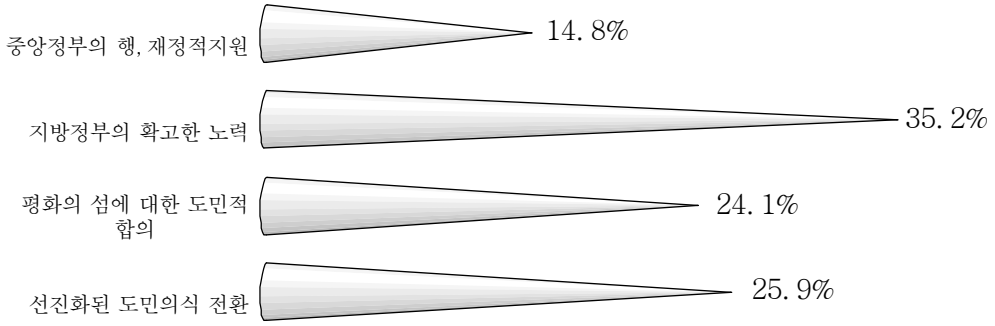
<그림 13> 평화의 섬 실현 첫 번째 중요 사항



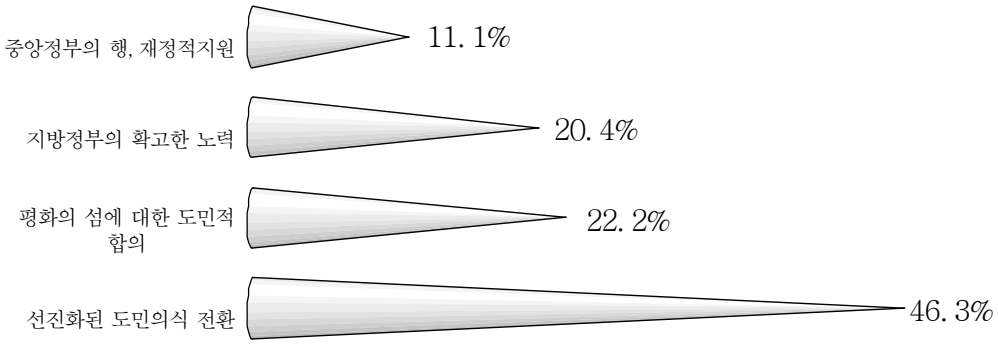
<그림 14> 평화의 섬 실현 두 번째 중요 사항



<그림 15> 평화의 섬 실현 세 번째 중요 사항



<그림 16> 평화의 섬 실현 네 번째 중요 사항



제주의 '평화의 섬'이 달성되기 위해 가장 중요한 것에 대한 우선 순위를 조사한 결과, 첫 번째 우선 순위에서는 '평화의 섬에 대한 도민적 합의'가 46.3%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '중앙정부의 행·재정적 지원'이 22.2%, '지방정부의 확고한 노력'은 18.5%, '선진화된 도민의식 전환' 13.0% 순으로 조사되었다.

두 번째 우선 순위에서는 '중앙정부의 행·재정적 지원'이 31.5%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '평화의 섬에 대한 도민적 합의'가 27.8%, '지방정부의 확고한 노력' 25.9%, '선진화된 도민의식 전환' 14.8% 순으로 조사되었다.

세 번째 우선 순위에서는 '지방정부의 확고한 노력'이 35.2%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '선진화된 도민의식 전환'이 25.9%, '평화의 섬에 대한 도민적 합의' 24.1%, '중앙정부의 행·재정적 지원' 14.8% 순으로 조사되었다.

마지막으로 네 번째 우선 순위에서는 '선진화된 도민의식 전환'이 46.3%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로는 '평화의 섬에 대한 도민적 합의' 22.2%, '지방정부의 확고한 노력' 20.4%, '중앙정부의 행·재정적 지원' 11.1% 순으로 조사되었다.

종합적으로 제주의 '평화의 섬'이 달성되기 위한 중요 사항의 우선 순위를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 평화의 섬 중요 사항 우선 순위

중요 사항	1 순위	2 순위	3 순위	4 순위
1. 중앙정부의 행·재정적 지원	22.2%	31.5%	14.8%	11.1%
2. 지방정부의 확고한 노력	18.5%	25.9%	35.2%	20.4%
3. '평화의 섬'에 대한 도민적 합의	46.3%	27.8%	24.1%	22.2%
4. 선진화된 도민의식 전환	13.0%	14.8%	25.9%	46.3%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

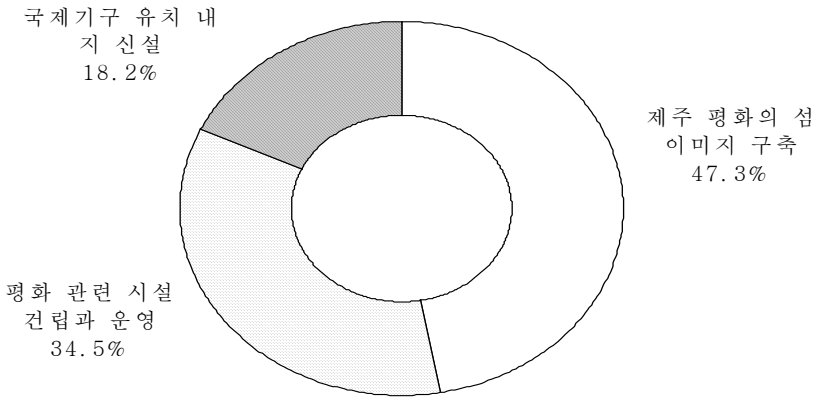
4) '제주 평화의 섬' 실천전략에 관한 사항

① '평화의 섬' 이미지 구축 방안

'제주 평화의 섬'을 대내·외적으로 각인 시키기 위해 가장 중요한 것으로

는 '제주 평화의 섬' 이미지 구축'이 47.3%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 '평화 관련 시설 건립과 운영' 34.5%, '국제기구 유치 내지 신설' 18.2% 순으로 조사되었다.

<그림 17> 제주 '평화의 섬' 위상 정립



② '평화의 섬' 선언 내용

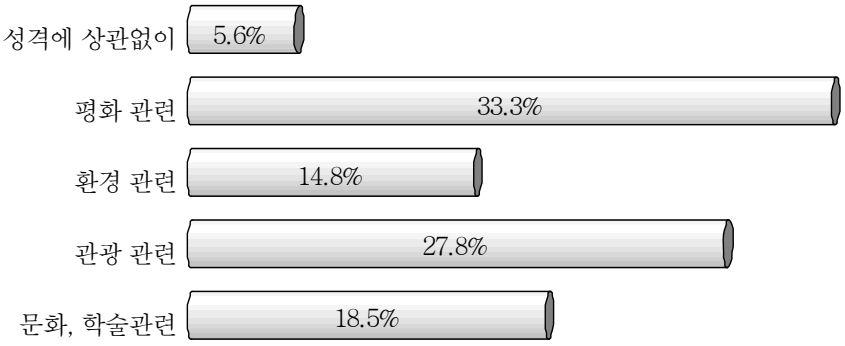
<그림 18> '평화의 섬' 선언의 내용

제주를 '평화의 섬'으로 국제적으로 선언할 때 포함되어야할 내용에 대해 '갈등·대립 해소 내용'이 29.6%로 가장 응답이 많았으며, 다음으로 '국제협력

내용’이 22.2%, ‘인권 관련 내용’이 18.5%, ‘환경 관련 내용’이 14.8%, ‘시기상조’ 11.1%, ‘비무장화의 군사적 내용’ 3.7% 순으로 조사되었다.

③ 유치해야 할 국제기구의 성격

<그림 19> 국제기구 성격

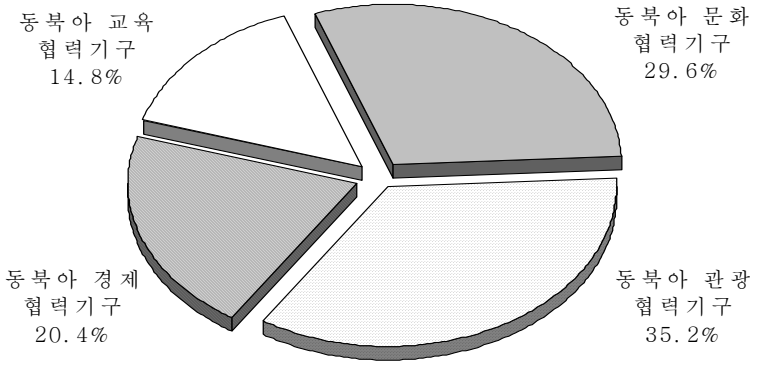


유치할 국제기구의 성격에 대해 ‘평화 관련 국제기구’가 33.3%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 ‘관광 관련 국제기구’가 27.8%, ‘문화·학술 관련 국제기구’ 18.5%, ‘환경 관련 국제기구’ 14.8%, ‘성격에 상관없이’ 5.6% 순으로 조사되었다.

④ 유치 가능성이 높은 국제기구

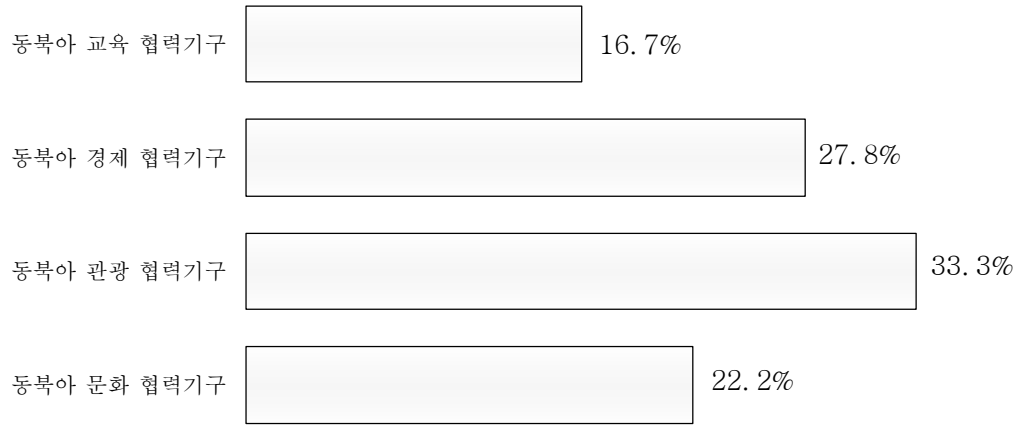
제주 유치 가능성이 가장 높은 국제기구에 대해 ‘동북아 관광 협력 기구’가 35.2%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 ‘동북아 문화 협력기구’ 29.6%, ‘동북아 경제 협력기구’ 20.4%, ‘동북아 교육 협력기구’ 14.8% 순으로 조사되었다.

<그림 20> 유치 가능성이 높은 국제기구



⑤ 유치해야 할 국제기구

<그림 21> 유치해야 할 국제기구

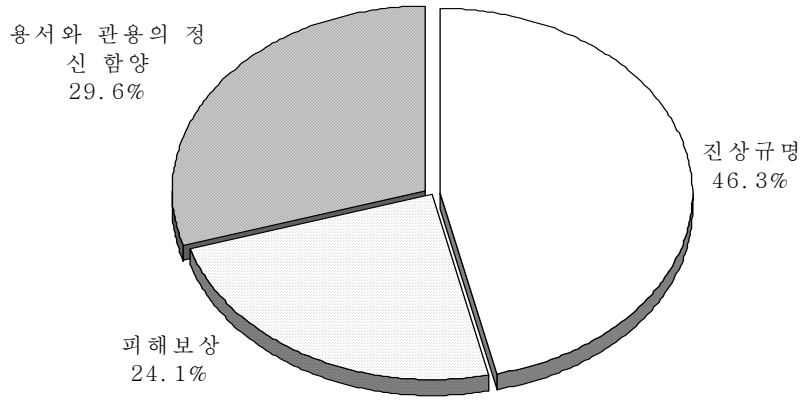


동북아 국제기구 중 제주가 유치해야 할 기구에 대해서 '동북아 관광 협력기구'가 33.3%로 가장 응답이 높게 나타났으며, 다음으로 '동북아 경제 협력기구' 27.8%, '동북아 문화 협력기구' 22.2%, '동북아 교육 협력기구' 16.7% 순으로 조사되었다.

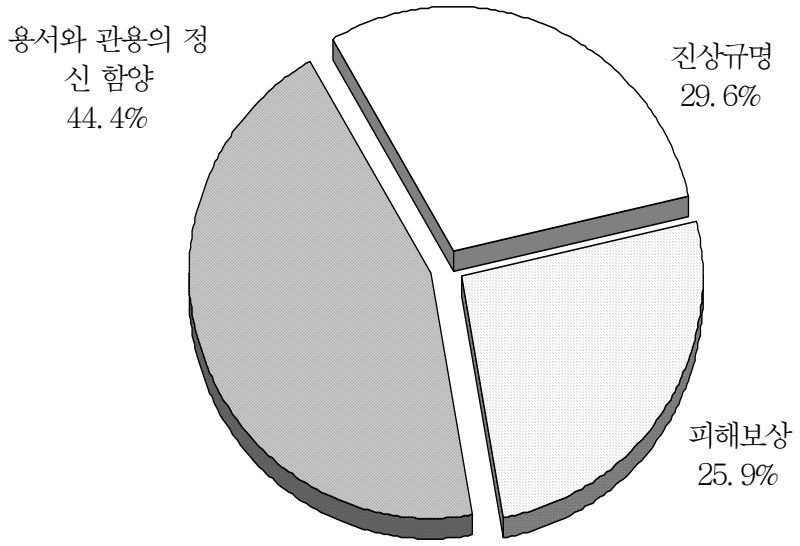
5) 4·3 사건에 관한 사항

① 4·3사건의 해결방안 우선 순위

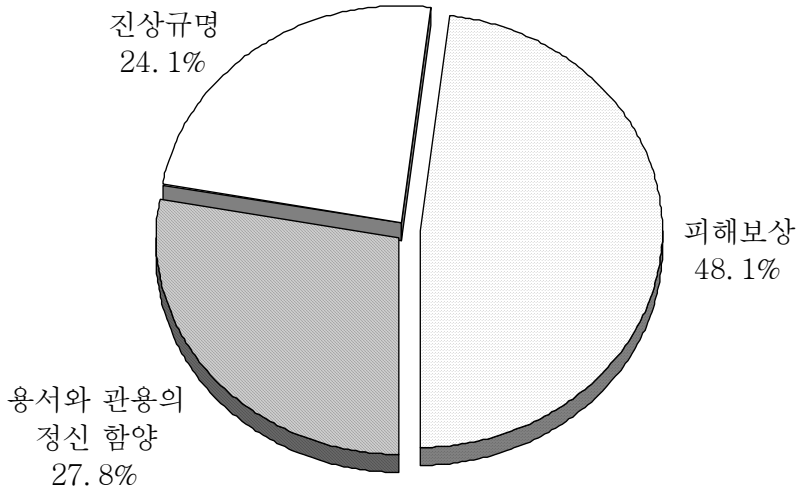
<그림 22> 4·3사건 해결방안 첫 번째 우선 순위



<그림 23> 4·3사건 해결방안 두 번째 우선 순위



<그림 24> 4·3사건 해결방안 세 번째 우선 순위



4·3사건의 해결방안 우선 순위에 대해 첫 번째 우선 순위에서는 '진상규명'이 46.3%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '용서와 관용의 정신함양' 29.6%, '피해보상' 24.1% 순으로 조사되었다.

4·3사건의 해결방안 두 번째 우선 순위에서는 '용서와 관용의 정신 함양'이 44.4%로 가장 많은 응답을 보였으며, 다음으로 '진상 규명' 29.6%, '피해 보상' 25.9% 순으로 조사되었다.

마지막 세 번째 우선 순위에서는 '피해 보상'이 48.1%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 '용서와 관용의 정신 함양'이 27.8%, '진상 규명' 24.1% 순으로 나타났다.

종합적으로 4·3사건의 해결방안 우선 순위를 정리하면 다음 <표 4>과 같다.

<표 4> 4·3사건의 해결방안 우선 순위

중요 사항	1 순위	2 순위	3 순위
1. 진 상 규 명	46.3%	29.6%	24.1%
2. 피 해 보 상	24.1%	25.9%	48.1%
3. 용서와 관용의 정신 함양	29.6%	44.4%	27.8%
계	100.0%	100.0%	100.0%

6) 기타 사항

전문가들은 '제주 평화의 섬'에 관한 다음과 같은 추가적인 의견을 제시하였다.

첫째, 제주도는 '제주 평화의 섬' 조성을 정책의 최우선 과제로 선정하여 추진하여야 하고, 현재 추진되고 있는 국제자유도시 건설, 컨벤션센터 건설, 메가리조트 개발 등의 지역개발에는 '평화의 섬'의 기본 정신이 반영되어야 한다는 것이다.

둘째, 제주 '평화의 섬'에 대한 접근은 단계적 점진적 접근을 취하는 것이 바람직하며, 일차적으로 '평화의 섬' 모형 구축에 필요한 제도적 개선 작업이 선행되어야 하며, 지역의 평화 이미지를 홍보할 수 있어야 한다.

셋째, 제주가 국제적으로 인정받는 '평화의 섬'이 되기 위해서는 무엇보다 도민의식이 국제적 시민의식 수준으로 향상되어야 한다.

Ⅴ. 제주 '평화의 섬' 모형 설정과 구축 전략

1. 제주 '평화의 섬' 모형 설정

델파이 기법에 의한 전문가 의견 조사 가운데 제주 '평화의 섬' 모형 설정과 관련된 항목은 첫째, 가장 적합한 '제주 평화의 섬 모형', 둘째, 모든 세부 모형을 포함해야 한다는 응답자들이 제시한 '세부 모형들간의 우선 순위', 셋째, 실현 가능성이 높은 '제주 평화의 섬' 모형 등이다. 이들 중 두 번째 항목은 첫 번째 항목의 하위 항목이라고 할 수 있다. 결국 모형 설정과 관련된 조사 항목은 크게 두 부문으로 나뉜다. 조사 내용에 따른 '제주 평화의 섬'의 모형은 따라서 '최적합성'을 묻는 첫 번째 항목에서는 '개념적 모형'이, '실현 가능성'을 묻는 세 번째 항목에서는 '현실적 모형'이 도출 가능할 것이다. 그러나 양자가 모두 '제주 평화의 섬'을 건설하는 데 기여하는 의미 요소임을 감안할 때, 이들을 동시에 아우르는 '실천적 모형'의 도출이 요구된다는 것 또한 인정할 수 있다. 앞으로의 '제주 평화의 섬' 모형 설정에 대한 논의는 이 순서를 따르게 된다.

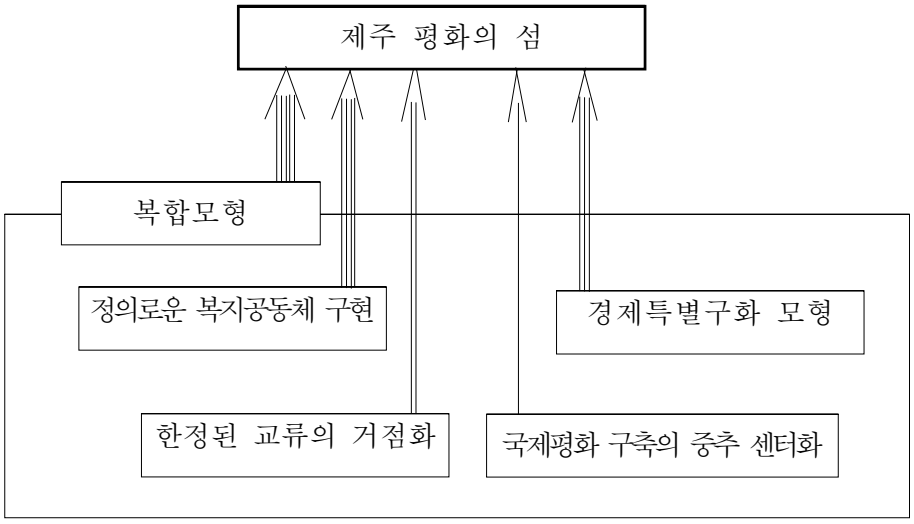
1) 개념적 모형

전문가 의견조사 결과에 따라 '제주 평화의 섬' 모형을 설정함에 있어 먼저 지적돼야 할 점은, '평화'라는 개념 자체의 광의성과 그에 따른 구체적 실천 방안의 다양성 등으로 인하여 특정 모형으로 단순화하는 것은 일정 부분 오류를 내포할 수 있다는 점이다. 조사결과에서 나타났듯이, 전문가들 대다수가 '평화의 섬'과 관련한 '평화'의 개념을 최광의의 의미로 접근하고 있으며, 그 실천 방안을 논하는 데서도 같은 입장을 보이고 있다. 일례로 '유치해야 할 국

제기구'에 대한 질문에서는 '평화' 관련 기구를 유치해야 한다는 데에 가장 많은 의견이 모아지고 있다. 이를 단순화해 보면, '평화'의 구현을 위해 제주를 '평화의 섬'으로 건설하면서 '평화 관련 기구'를 유치해야 한다는 것으로, 보편적이지만 여전히 추상적인 '평화'의 개념적 틀을 벗어나지 못한 동어 반복의 오류를 범하는 격일 수 있다.

그래서 1차 조사 결과에 따라 유형화한 몇몇 개념들이 '제주 평화의 섬' 모형 설정에 접근하는 데 많은 이점이 있음을 인정할 수 있으며, '평화'라는 개념의 광의성이나 추상성에서 벗어날 수 있는 빌미를 제공해준다. 그 유형화된 개념은 '정의로운 복지공동체 구현', '경제특별구화', '한정된 교류의 거점화', '국제평화 구축의 중추 센터화' 등과 함께 이들을 모두 내포하는 '복합모형'으로 요약된다. 이 유형들을 통하여 '이상적인' '제주 평화의 섬' 모형을 도해해 보면 <그림 25>과 같다. 여기서 '이상적'이란 실현 가능성을 고려하지 않은 개념적 차원의 모형임을 의미한다.

<그림 25> '제주 평화의 섬'의 개념적 모형



※화살표 선의 수 = 빈도수

‘제주 평화의 섬’의 개념적 모형을 보면, 세부 모형 네 가지를 모두 포함한 ‘복합모형’이 가장 접합한 것으로 상정되고 있다. 이는 ‘평화’와 ‘평화의 섬’ 개념에 대한 광의적 접근 태도와 깊은 상관 관계가 있다. ‘제주 평화의 섬’을 어느 특정 분야에 국한시키지 않고, 개념적으로는 다양한 가능성을 모두 함축하는 것이 적합하다는 것이다. 특히 여기서의 ‘복합모형’은 여타 세부 모형들과 독립적으로 존재하는 별개의 유형이 아니다. 다시 말해 세부 모형들의 총체적 진전에 의해서만 달성 가능한 개념적 모형이라고 할 수 있다. 궁극적으로는 ‘복합모형’ 자체가 ‘제주 평화의 섬’을 구현하는 가장 폭넓은 방법론적 틀이라고 할 수 있다.

세부 모형 가운데서는 ‘정의로운 복지공동체 구현’이 우선적으로 가장 접합한 모형으로 꼽히고 있다. 내생적 개발과 평화 지향적인 지역개발을 통한 이상적 복지공동체 사회가 ‘제주 평화의 섬’이 지향해야 할 바인 것이다. 그 다음으로는 지역경제의 번영과 지역간 경제 협력 체제 구축을 위한 ‘경제특별구화 모형’이 적합하다고 보고 있으며, 학술·문화·관광 등 ‘한정된 분야의 교류 거점화 모형’과 비무장화를 통한 ‘국제평화 구축의 중추 센터화 모형’ 등은 비교적 소수 의견에 그치고 있다.

<그림 25>에서 보듯이 ‘제주 평화의 섬’은 우선 순위가 정해진 각각의 모형들을 통해 접근이 가능하다. 우선 순위는 화살표 선의 수에 의해 구분되는데, 그 수가 많을수록 해당 모형의 우선 순위 앞선다.

그러나 ‘복합모형’의 특성에서 나타나듯이 그 세부 모형들은 우선 순위에도 불구하고 ‘제주 평화의 섬’을 구성하는 체계적 요소로서 기능한다. 즉 ‘개념적 모형’에 있어서 개별모형 각각은 독립적으로는 결코 자족적이지 못하고 상호 연계를 통한 총체적 진전이 이루어져야만 ‘제주 평화의 섬’ 건설이라는 목표에 도달할 수 있다는 것이다. 그러나 실제로 ‘평화의 섬’ 건설을 추진하기 위해서는 이 ‘개념적 모형’을 실천 가능한 모형으로 변환하는 작업이 요구된다.

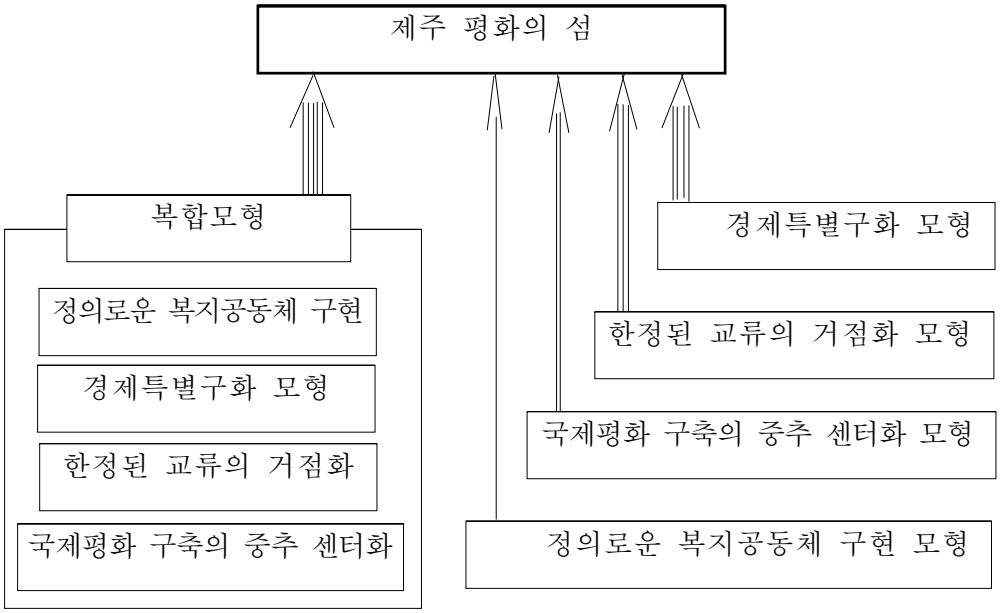
2) 현실적 모형

위의 '개념적 모형'은 이상적 수준에 머무는 만큼, '실현 가능성'과 관련한 '현실적 모형'의 도출이 요구된다. 앞에서 제시된 '제주 평화의 섬' 모형들의 실현 가능성에 대한 전문가들의 의견 역시 세부 모형들을 모두 포괄하는 '복합모형'을 우선적으로 꼽고 있다. 하지만 여기서 '복합모형'은 그 속에 포함하고 있는 세부 모형들의 일괄적인 실현 가능성을 의미하는 것이 아니다. 다시 말해 <그림 25>에 나타나듯이, '복합모형'을 다른 모형들과 같은 수준의 또 다른 특정 세부모형으로 환치하여 그것의 실현 가능성을 다른 모형과 비교한 것으로 보아야 한다.

실현 가능성에 따른 세부 모형들 간의 적합성 논의는 '개념적 모형'에서와는 차이를 보인다. 앞서 가장 적합한 것으로 나타났던 '정의로운 복지공동체 구현' 모형이 최하위로 밀려나 있다. 가장 실현 가능성이 높은 것으로는 '경제특별구화' 모형이며, 이어서 '한정된 교류의 거점화' 모형, '국제평화 구축의 중추 센터화' 모형 순이다. 이는 개별모형으로서의 '정의로운 복지공동체 구현'은 그 짙은 개념적 특성으로 인해 실현 가능성이 낮게 평가된 것으로 볼 수 있다. 따라서 실현 가능성을 기준으로 하여 설정한 '제주 평화의 섬' 모형은 <그림 26>와 같이 도해할 수 있다. 화살표 선의 수는 앞에서와 마찬가지로 '제주 평화의 섬' 건설에 기여하는 세부 모형간의 우선 순위를 나타낸다.

<그림 26> '제주 평화의 섬'의 현실적 모형

※화살표 선의 수 = 빈도수



실현 가능성에 따라 설정된 '현실적 모형'은 그러나 적합성이 가장 앞선 것으로 나타난 '복합모형' 내의 세부 유형들간 우선 순위 설정 문제를 남겨두고 있다. 물론 세부 모형들의 우선 순위 '복합모형' 내의 각 유형에 적용하는 것을 검토해 볼 수 있다. 하지만 '복합모형' 내에 포함된 각각의 유형들은 서로 독립적이지 않고 하나로 연계된 체계적 요소임을 감안한다면, 그 우선 순위 따지는 것은 또 다른 차원의 작업을 요하는 것임을 알 수 있다. 각 유형들이 다른 유형과 연계되는 방법에 따라 각각의 가치가 달라지기 때문이다.

결국 '복합모형' 내의 세부 유형들 간의 우선 순위 독립적인 세부 모형들의 순위에 따라 임의적으로 조작하는 것은 곤란하다. 그리고 개념적으로는 가장 중요한 것으로 판단됐던 '정의로운 복지공동체 구현' 모형이 현실성 면에서는 최하위로 밀려났다는 것도 고려의 대상이다. '평화의 섬' 건설에 있어 가장 이상적인 모형을 실현하기 어렵다는 이유로 폐기해 버리는 오류를 낳는 셈이기 때문이다. 따라서 우리는 이 '현실적 모형'을 '실천적 모형'으로 전환해야만 한다.

3) 실천적 모형

‘실천적 모형’에 대한 논의는 ‘개념적 모형’의 실현 가능성 차원에서 도출한 ‘현실적 모형’을 다시 실현 가능성 측면에서 재고찰하는 작업이라 할 수 있다. 그리고 ‘개념적 모형’과 ‘현실적 모형’ 간의 조화를 꾀함으로써 개념 자체에 충실하면서 실현 가능성이 높은 모형을 도출하려는 것이다. 그러므로 ‘개념적 모형’과 ‘현실적 모형’간의 차이점을 비교하는 데서 출발할 필요가 있다.

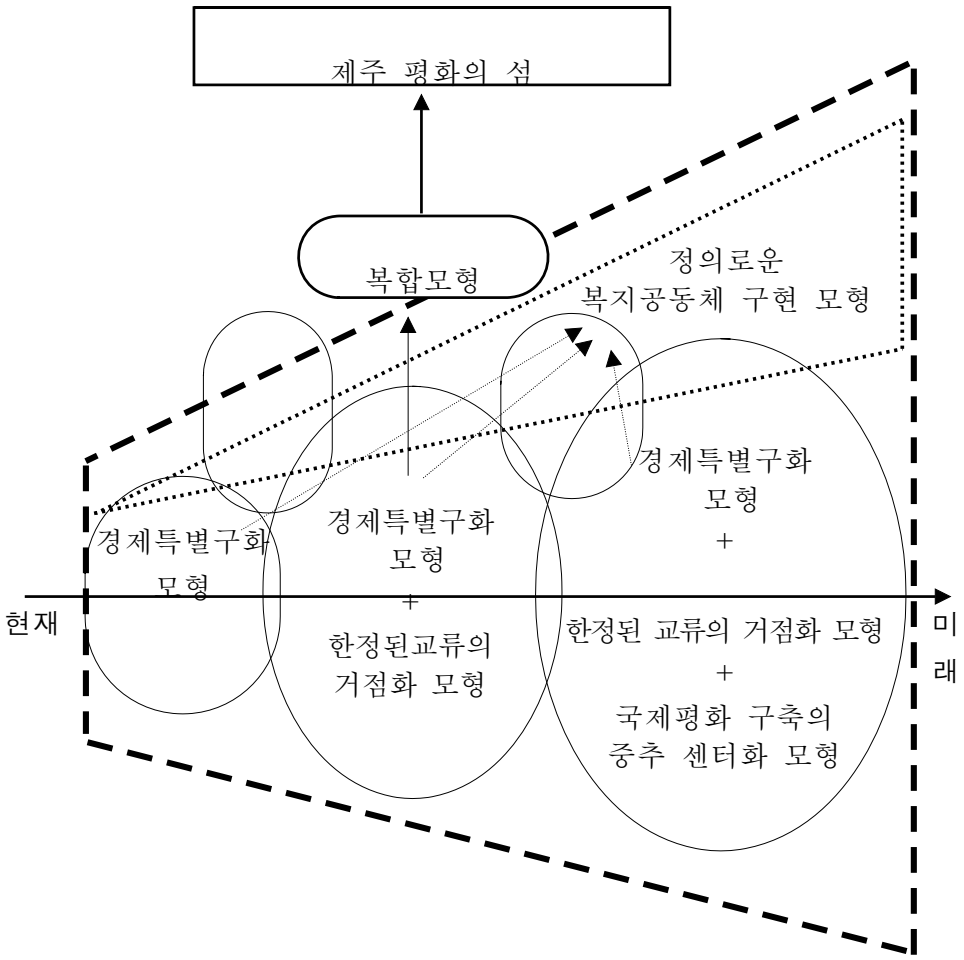
양자간의 차이점 가운데 가장 두드러진 것은 이미 언급한 ‘복합모형’의 의미 변화이다. 그리고 세부 모형간 우선 순위의 변화이다. ‘개념적 모형’에서는 가장 적합한 것으로 나타났던 세부 모형, 즉 ‘정의로운 복지공동체 구현’ 모형이 최하위로 밀려난 것이다. 그리고 ‘경제특별구화’ 모형이 제 1순위로 올라섰다는 점에 주목한다면, ‘현실적 모형’에는 ‘현재’에 대한 상황 인식이 개입했음을 알 수 있다. 최하위로 밀려난 ‘정의로운 복지공동체 구현’ 모형은 따라서 개념적 차원에서 중요한 모형으로 인식되고 있으며, 여타 모형의 성공적 실천과 함께 실현될 상위모형으로 간주되고 있는 것이다. 다시 말해 ‘정의로운 복지공동체 구현’ 모형은 실현 가능성 측면에서도 가치가 떨어지거나 폐기되어야 할 대상이 아니라, 다른 모형들의 추진 결과에 따라 그 성패가 가름될 개념적 모형의 하나로 인식되고 있는 것이다.

논의에 상황 인식이 개입했다는 것은 ‘제주 평화의 섬’ 모형 설정에 ‘시간’의 개념이 도입되어야 함을 시사한다. ‘현재’의 시각에서 ‘제주 평화의 섬’ 건설에 가장 적절한 모형을 탐색했다는 것은 ‘시간’의 흐름에 따라 제 모형들의 중요성도 변화할 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 ‘현재’의 관점에 의해 채택된 모형 또는 그 우선 순위 시간 변화에 따라 조정되어야 함을 의미하지는 않는다. 현재의 관점에서 보았다는 것은 ‘현재’를 위한 대안만을 탐색했음을 의미하는 것이 아니라, 지금 이 자리에서의 상황 인식을 통한 중·장기적인 대안 탐색이기 때문이다.

따라서 제 모형들은 그 시기적 적합성을 따라 채택되지만 기존 모형과 중

첩구조를 지니게 되며, 점차 확대됨으로써 이상적인 '개념적 모형'에 접근해 가게 된다. 이는 '개념적 모형'이 '현실적 모형'과 상치되는 것이 아니라 조화롭게 연계되어야 하며, 현실적 모형의 성공적 추진을 통해 달성해야 하는 '제주 평화의 섬'의 궁극적 목표임을 의미한다. 이 같은 관점에서 '제주 평화의 섬'의 '실천적 모형'을 <그림 27>과 같이 도해해 볼 수 있다.

<그림 27> '제주 평화의 섬'의 실천적 모형



※실선 원 = 실천적 차원의 모형
점선 다각형 = 개념적 차원의 모형
화살표 = 실천적 모형의 개념적 모형 달성에의 기여방향

위 그림은 ‘현실적 모형’들의 실천을 통한 ‘개념적 모형’들의 달성 과정을 보여주고 있다. ‘경제특별구화’에서 출발한 ‘제주 평화의 섬’ 모형은 시간의 추이에 따라 다음 순위 모형들이 추가되면서 동시에 실천에 옮겨지게 되고 이러한 조합 과정은 ‘개념적 모형’인 ‘정의로운 복지공동체 구현’ 모형을 달성해나가는 과정이 된다. 그렇다고 하더라도 ‘정의로운 복지공동체 구현’ 모형에서 도출될 수 있는 세부 실천사항들은 특성에 따라 관계가 깊은 다른 모형의 실천 과정으로 옮겨져 추진되어야 한다. 별개의 모형으로 유형화한 ‘정의로운 복지공동체 구현’은 여전히 독립적인 개념적 요소들, 즉 현실화돼야 할 고유한 실천사항들을 지니고 있기 때문이다.

이러한 총체적 과정은 개념적·실천적 차원에서 공히 상위목표로 꼽힌 ‘복합모형’을 성취해 나가는 과정이기도 하다. 결국 ‘제주 평화의 섬’ 건설은 이 ‘복합모형’의 제단계를 밟아 나가는 것이라고 할 수 있다. 그리고 세부 모형들의 우선 순위 따르되 최종 단계에 이르러서는 그 순위 또는 각각의 모형은 ‘제주 평화의 섬’을 구현하는 단일모형의 의미요소로 남게 될 것이다.

2. 제주 ‘평화의 섬’ 실천 전략

제주를 ‘평화의 섬’으로 지정·선포할 수 있는 권한은 「제주도개발특별법」의 규정에 의하면 중앙정부에 속하고 있다. 따라서 우선적으로 중앙정부가 제주를 ‘평화의 섬’으로 지정하도록 하는 여건 조성이 무엇보다 필요하다. 또한 동법에는 ‘평화의 섬’으로 제주가 해야할 사업들을 규정하고 있다. 하지만 여기서 간과해서는 안될 것은 「제주도개발특별법」에 규정되어 있는 사업들에 대한 구체적인 실천 전략을 수립함에 있어 제주도 지역차원에서 그리는 ‘평화의 섬’이 투영되어야 한다는 것이다.

이러한 세가지 측면을 고려할 때, ‘제주 평화의 섬’에 관한 실천 전략은 첫째, 중앙정부의 ‘평화의 섬’ 지정 유도 실천 전략, 둘째, 지정 후 ‘평화의 섬’ 선언 전략, 셋째, 제주도 차원의 실천 전략, 넷째,「제주도개발특별법」에 따른 실천 전략면에서 수립되어야 한다.

1) ‘평화의 섬’ 지정 유도와 과제

가. 가칭 ‘제주평화의섬지정추진협의회’ 구성

중앙정부의 ‘제주 평화의 섬’ 지정을 유도하기 위해서는 가칭 ‘제주평화의섬지정추진협의회’를 구성하는 것이 필요하다. 일단은 제주도가 ‘제주평화의섬지정추진협의회’를 구성하되 운영은 민간이 중심이 되어야 한다. 이는 ‘평화의 섬’ 구상이 하나의 시민운동으로서의 성격을 가지고 있기 때문이다. 그리고 중앙정부가 제주를 ‘평화의 섬’으로 지정한 후에는 ‘평화의섬추진특별위원회’로 전환하는 것이 바람직하다.

‘제주평화의섬지정추진협의회’는 평화관련 학술행사 개최, 학생 및 일반 도민을 대상으로 한 평화 관련 문학작품 공모 등을 전개하고, 이를 통해 도민들의 ‘평화의 섬’에 대한 관심을 조성한다. 이외에도 도민을 대상으로 한 세계화 및 평화 교육프로그램을 개발하고 평화 상징 조형물에 대한 사업도 담당한다.

협의회의 외곽단체로서 우호적 외부 제주 지원 세력을 결성할 필요가 있다. 도세가 열악한 제주도의 입장에서 중앙정부에 대한 정책적·정치적 접근 능력에는 한계를 가지고 있다. 이를 보완하기 위해서 제주가 고향이 아니더라도 제주를 좋아하고 사랑하는 ‘여론선도층’을 선별하여 가칭‘제주를좋아하는사람들’모임을 구성할 필요가 있다. 인적 구성은 제주와 관계를 갖고 있거나 좋아하는 학자, 문인, 기업인, 언론인, 그리고 제주에 근무했던 전·현직 고위공무원 등을 대상으로 선정하는 것이 바람직하다. 이들에게 ‘명예도민증’을 수여하여 제주를 제 2의 고향으로 생각하게 하는 방법도 효과적일 것이다. ‘제주를

좋아하는 사람들'모임이 결성된다면 중앙정부의 지원, '평화의 섬'에 대한 여론 조성, 중앙기업인들의 투자 유치 등을 추진하는 데 이를 적극 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이외에도 제주의 전반적인 발전을 위한 자문기구로서도 활용할 수 있을 것이다.

나. 관광과 평화를 통합한 이미지 구축

외부인들은 제주에 관하여 관광도시로서의 강한 이미지를 가지고 있으며, 이러한 사정은 제주도민도 마찬가지라 할 수 있다. 이러한 이미지는 제주도의 노력과 제주지역의 산업구조에 기인한 것으로 보인다. 제주가 관광뿐만 아니라 '평화의 섬'으로서의 이미지를 각인시키기 위해서는 제주 이미지 홍보 전략이 관광과 평화의 통합 이미지 구축으로 전개되어야 할 필요가 있다.

제주를 방문하는 사람이 처음으로 제주의 이미지를 접하게 되는 것은 제주공항과 제주항, 그리고 서귀포항 등이다. 따라서 '제주는 평화를 지향합니다' 혹은 '평화의 섬 제주'라는 입간판을 공항 및 항만 진입로와 주요 관광지에 설치하는 것이 필요하다. 특히 공항진입로에는 평화를 상징할 수 있는 조형물을 설치하는 것도 고려할 필요가 있다. 뿐만 아니라 관광객과 직접 접하고 제주를 홍보하는 관광종사원에 대한 교육도 필요하다. 관광객들에게 있어 관광종사원의 홍보 내용은 제주의 이미지를 형성하는 데 큰 영향을 주게 된다. 따라서 관광종사원 교육과정에 '평화의 섬'에 관한 프로그램을 개발·교육함으로써 이들로 하여금 '제주 평화의 섬' 홍보 요원으로서의 역할도 수행할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

또한 공공기관의 문서나 홍보 책자에는 항상 '평화의 섬 제주'라는 문구를 삽입하도록 하고, 민간기관의 책자에도 적극적으로 이러한 문구가 삽입되도록 권고하는 것이 필요하다. 뿐만 학생뿐만 아니라 일반 도민을 대상으로 '평화의 섬'에 관한 각종 문학작품의 공모대회를 개최·시상함으로써 도민적 관심을 불러일으키는 것도 필요하다.

다. 도민의식의 세계화

제주를 '평화의 섬'으로 구축하는 데 있어 도민의식의 세계화가 전제되어야 한다. 도민의식의 세계화는 상호주의 정신에 입각하여 국제사회를 이해하고 열린 마음으로 세계를 받아들이는 것을 의미한다. 한편으로 이것은 지구촌 사회의 도래에 즈음하여 세계 최고를 지향하는 자기 혁신의 노력을 의미하는 것이다.

이러한 도민의 세계화는 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 첫째, 국제사회의 당면 과제와 지역 현실에 대한 이해의 수준을 제고하고 상이한 문화와 전통을 존중하며 국제사회의 구성원 상호간의 공존과 공영을 추구하는 대승적 세계관의 함양이다. 이는 폐쇄적이며 고립적인 의식구조를 극복하고 정당한 경쟁을 두려워하지 않으며, 곤경에 처한 국제사회의 이웃에 대해 적극적인 구원의 손길을 내밀 수 있는 미덕을 함양하는 것을 의미한다.

둘째, 치열한 국제 경쟁에서 생존하기 위해 우리 자신을 재무장하는 것으로서 외국어 구사능력과 같은 공리적 지식과 기술의 습득할 뿐만 아니라 도덕적, 윤리적 자아를 완성하는 것이 필요하다. 따라서 강조되는 시민의 덕목으로 민주의식, 합리주의, 질서주의, 준법정신, 봉사정신, 도덕성의 회복 등이다.

상기와 같은 포괄적인 가치를 지향하는 시민의식의 세계화과제를 실천하기 위해서는 방법론적으로 다음의 문제에 유의해야 할 것이다.

시민의식의 세계화는 행정 당국에 의한 위로부터의 행사보다는 민간이 주도하는 자발적 참여에 의할 때 그 파급효과가 배가된다. 가치 규범의 내면화는 본질적으로 구호나 강제가 아닌 자발적인 동기부여에 의존하기 때문이다. 따라서 모든 의식개혁 운동은 민간 주도로 이루어져야 한다. 국제 교류에 있어서 민간부문의 역할 증대는 세계적인 추세이며 민간 교류의 활성화는 지방의 세계화 효과를 증폭시킬 뿐 아니라 지방행정의 예산 절감 효과도 기대할 수 있다.

우선 행정 당국은 지식인 집단과 공직자 등 여론선도층이 보다 능동적으로 세계화에 앞장서도록 여건을 조성하고 지원해야 한다. 다양한 행사와 기획을 통해서 이들에게 세계화 연구 및 발표 기회를 제공하고 도민을 선도할 수 있도록 자극한다. 각종 사회단체 역시 지역사회의 세계화를 위하여 커다란 역할을 수행하여야 한다. 로타리클럽이나 라이온스클럽, 보이스카웃, YMCA나 YWCA같이 본래적으로 국제적인 성격을 띠는 사회단체는 물론 상공회의소나 관광협회, 학술연구단체 등과 같이 상대적으로 유리한 여건을 갖고 있는 사회단체들로 하여금 적극적으로 세계화에 앞장서도록 장려하고 지원해야 할 것이다. 민간단체나 민간 연구소들은 지역적 협력기구(예를 들어 일본의 경우 「일본해경경제연구소」등)의 설립을 추진할 필요가 있다. 특히 그 동안 소외되어 온 여성의 사회 참여를 유도하기 위해서 여성단체에 대해서 보다 많은 기회가 부여되어야 하며 각종 국제 NGO포럼에의 참여를 권장해야 한다. 적십자와 같은 조직은 오늘날 난민구조 등의 문제와 관련하여 보다 많은 역할이 기대되고 있으며 환경단체 역시 하나의 지구촌을 형성하는 데 중요한 기여를 하도록 요구되고 있다. 당국은 이들 사회단체의 국제 교류를 적극적으로 지원하는 동시에 이들의 각종 건의를 수용하고 제도의 개선을 도모해야 할 것이다. 지역사회의 세계화 추진에 우수한 성과를 보여주는 민간단체에 대해서 여러 가지 특전을 부여하는 것도 좋은 자극이 될 것이다.

세계화를 위한 지역사회협의체(예를 들어「세계화 제주포럼」이나「제주국제협의회」등)의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.[16] 한편 지역사회의 내적인 성숙을 꾀하기 위해 각종 의식 개혁 유관단체들에 대해서도

16) 하와이의 경우 사실상 민간단체들에 의해서 하와이의 국제화가 이루어졌다고 평가된다. '20년대부터 지역 인사들에 의해서 하와이를 태평양지역의 중심지로 만들기 위한 노력이 경주되었는데「범태평양연합」과「태평양관계협회」라는 2개의 민간조직이 선의의 경쟁을 벌인 바 있다. 이들 민간단체들은 태평양 연안지역의 상호 이해와 통상 교류를 촉진하기 위하여 여러 가지 프로그램을 추진하였으며 지역 상호간의 문화와 역사 연구 사업을 실시하고 교육・환경・보건・식량・교역 문제 등에 관해 각종 각종회의와 행사를 주관한 바 있다.

마찬가지의 기회가 부여되어야 할 것이다. 밖으로 진출하는 것 못지 않게 우리 자신의 내면을 정화시키는 것 역시 세계화의 중요한 과제이며 이 역시 민간주도로 진행되어야 한다. 과거 관변조직으로 낙인찍혔던 각종 사회단체들은 명실상부한 시민조직으로서 새롭게 태어나야 하며 그것이 자생력을 확보할 때 세계화의 과업에 기여할 수 있는 새로운 기회들이 주어질 것이다.

정보화 사회의 주체로서 언론과 방송은 시민의 가치관 형성에 결정적 역할을 수행한다. 부정적이며 소극적인 사고에서 벗어나 전향적으로 미래에 도전하는 언론과 방송의 역할이 요구된다 하겠다. 성공적인 세계화의 사례나 귀감에 대해서 더 많은 시간과 지면을 할애해야할 것이며 세계화에 대한 시민의 관심과 이해를 제고시킬 수 있도록 훌륭한 기획 프로그램 제작을 꾸준히 시도해야 할 것이다. 언론과 방송은 지역사회의 당면 과제와 문제해결 방안을 세계사적인 관점에서 진단하고 처방해야 할 역사적 소명을 자각해야 한다.

지역소재 대학은 지역사회의 상징이다. 세계 속의 대학으로의 질적 도약은 지역사회의 정신세계를 세계정신에 접근시킬 것이며, 활발한 인적 교류의 기회를 제공할 것이다. 지역사회의 시민교육에 기여하기 위해서 특히 대학의 사회봉사 기능을 강화할 필요가 있다. 대학은 행정 당국이나 민간부문과 공조체제를 유지하면서 시민의 재교육 프로그램을 끊임없이 개발해야 하며 지역연구소나 어학관, 국제회의실 등과 같은 제반 시설과 기구를 확충하고 이를 개방해야 한다.

시민의식의 세계화를 위하여 세계화의 선도 요원으로서 공직자의 의식개혁이 요청된다. 공직자들은 뿌리 깊은 관료주의와 권위주의의 잔재를 청산하고 고객 지향적인 행정서비스산업 요원으로 변신해야 할 필요가 있다. 봉사정신으로 무장된 행정 당국의 의사결정은 주민의 신뢰감을 제고시킴으로써 대외적인 경쟁력을 확보하게 될 것이다. 모든 공직구성원의 능력 발전과 지역 전문가의 육성을 위해서 해외 연수와 외국어 교육은 지속적으로 강화되어야 한다.

시민의식의 세계화를 위한 지방정부의 고유 업무는 교육과 홍보, 시민 계도 활동의 성격을 띨 것이다. 일반시민을 상대로 기초생활 영어교육 프로그램

을 확대 실시해야 하며 대학이나, 혹은 사회복지시설을 충분히 활용하여야 한다. 반상회·서비스업종 종사자 특별 교육·주부교실 기타 각종 강연회나 시민교양 강좌를 통해서 세계화와 관련하여 필요한 지식과 정보를 즉각적으로 제공하고, 지역언론과 방송매체를 이용하여 각종 시책과 사업의 이해와 협조를 구해야한다. 또한 민간단체와 협조하여 교통 질서·상거래 질서·위락 질서 등 시민의식의 고양을 위한 지속적인 계도 활동을 전개해야 할 것이다. 외국인근로자의 권익 보호조치를 강구하고 외국인 봉사센터 등을 운영하는 것도 시민의식을 세계화하는 데 일조할 것으로 기대된다.

끝으로 비엔날레나 한라문화제, 세계섬문화축제, 기타의 이벤트 행사를 세계적인 축제로 성공시키는 일은 가장 효과적인 도민의식 전환 사업이 될 것이다.

제주도민 의식에 대한 종래의 연구결과는 대체적으로 장려해야 할 도민의식으로서 근검절약의 자립정신과 상부상조의 공동체 의식 등을 들고 있으며, 극복해야 할 도민의식으로 배타성과 피해의식, 시의심 등을 들고 있다. 물론 제주인의 의식세계는 제주 특유의 자연환경과 역사 경험의 산물이라 말할 수 있다. 척박한 토질과 기후, 주변사회로서 외부의 끊임없는 침입과 관의 가혹한 수탈에 맞서 제주인의 생존이 오늘에까지 이어진 것이다. 그러나 세기말의 대전환점에서 제주는 이제 고유한 정신세계를 유지하면서도 과감히 과거의 폐습에서 벗어나 새로운 사회를 창조하지 않으면 안 될 것이다.

라. 평화와 세계화 교육의 강화

제주가 '평화의 섬'으로 정착하기 위해서는 국제 이해 교육을 중심으로 한 '평화교육'이 지역민들을 대상으로 이루어져야 한다. 내부적 통합의 의식적 차원이라 할 '평화교육'은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 앞으로 평화교육을 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 프로그램이 개발되어야 한다.

첫째, 정당이나 종교단체, 그리고 시민단체 등 정치·사회단체의 협조를 얻어 이들 기관에서 운영하고 있는 각종 사회교육 프로그램을 통해 평화교육을

실천하는 것이다. 이들 단체들이 개별적으로 평화교육의 프로그램을 개발하여 운영할 수 있겠지만, 평화관련 연구소에서 정교한 프로그램을 특성별로 마련하여 제공한다면 제주의 평화의 섬 건설에 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

둘째, 초등학교에서 고등학교까지 각각에 알맞은 교과과목을 개발하여 수강토록 하고 연수 프로그램을 정기적으로 실시하여 청소년 시기부터 평화에 대한 개념과 중요성을 인식하도록 해나가야 할 것이다. 대학에서도 '평화'관련 과목을 교양 필수과목으로 설강하여 대학생 전원이 일정한 학점을 이수하도록 함으로써 평화에 대한 이해와 함께 '평화의 섬'에 대한 인식을 제고해 나갈 수 있을 것이다. 그리고 현재 대학에서 운영하고 있는 사회 교육 프로그램에도 '평화의 섬'에 대한 과목을 일정량 마련하여 수강토록 함으로써 평화에 대한 여론을 확산시켜 나가야 한다.

그리고 독일과 프랑스 등 외국의 경험을 본받아 우리 청소년들의 외국 청소년과의 교류를 확대할 필요가 있다. 특히 해묵은 한·일 감정을 청산하고 새로운 동북아시대의 한일 관계로 진전시키기 위해서 한·일 청소년들이 어린 시절부터 서로를 알고 이해하도록 하는 것은 매우 중요하다. 이런 노력이 곧 평화교육의 일환이 될 수 있다. 제주도와 제주도교육청 등 유관기관에서는 이 사업에도 적극 지원해야 할 것이다.

셋째, 부모 및 교육을 담당하는 사람들을 위한 교육 프로그램도 개발되어야 한다. 평화교육관련 유관기관과 단체의 실무자들, 즉 강사로 임용되는 실무자들이나 각급 학교 교사들에 대한 사전 교육은 그 어느 것보다도 중요하다. 아직까지 '평화의 섬'에 대한 인식이 일반화되지 않은 점을 감안한다면, 이들의 이해 확대나 의식 변화는 필요 불가결하다. 특히, 학생들은 나이가 어릴수록 교사를 모방하는 경향이 강하기 때문에 연수원이나 연구소가 중심이 되어 교사들에게 평화교육 관련 연수과정을 마련하는 것은 절대 필요하다.

넷째, 지방자치단체나 사회단체들은 실천적 평화운동의 확산을 통하여 평화교육을 지속적으로 시행해 나가야 한다. 각종 걷기 대회, 단축 마라톤 대회, 자전거 대회 등 스포츠이벤트나 전시, 공연 등의 행사를 활용하는 등 '평화'와

‘평화의 섬’에 대한 인식을 확산하는 다양한 방법을 개발하여 평화교육과 연계시켜 나가는 방안도 고려해 볼 만하다.

한편 세계적 교류의 시대에 제주를 ‘평화의 섬’으로 구축함에 있어 간과해서는 안될 것은 바로 지역주민인 제주인이 세계시민으로서의 자질을 갖추는 것이다. 세계시민에게는 다음과 같은 자질이 요구된다.

첫째, 균형 있는 가치관을 확립하는 것이다. 이것은 인류 공통의 보편적 가치와 지역공동체의 정신적 유산을 균형 있게 수용하는 것을 의미한다. 세계시민은 하나의 가치 척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 다양함을 수용할 수 있는 다원주의와 관용의 정신이 내면화되어 있어야 한다. 열린 마음의 원동력은 역설적으로 자기 정체성의 확인과 그것에 대한 긍지에 바탕을 두고 있다. 세계시민의 정신 세계는 문화적 제국주의나 폐쇄적 국수주의를 모두 배격한다.

둘째, 지구촌 사회에 대한 시간적·공간적 인식의 수준을 심화하는 것이다. 세계시민은 우리 시대가 직면하고 있는 전쟁과 평화, 환경과 자원, 인권과 복지 등과 같은 공동의 문제를 체계적이며 심층적으로 이해하여야 한다. 따라서 국제 사회 현실에 대한 높은 관심과 이해가 필수적으로 요구되며 따라서 지성적인 본질을 갖고 있어야 한다.

셋째, 경쟁력의 제고이다. 세계화의 전제인 상호 공존의 준칙은 어느 한편의 일방적인 논리 강요를 배격할 뿐만 아니라 공정한 경쟁을 인정하고 권장한다. 따라서 무한 경쟁 질서에 당당히 맞설 수 있는 능력 배양이 우선적으로 필요하다. 이를 위하여 기능인으로서 필요한 지식과 기술을 습득해야 한다.

따라서 세계시민의 자질을 갖춘 제주인을 육성하기 위한 세계화교육은 상기 세 가지 범주 속에서 진행되어야 하며 범주간 상호 관계 역시 논리적으로도 순차적인 관계를 형성해야 한다.

도교육청이 의뢰한 용역보고서 「제주교육의 세계화방안에 대한 연구」에 소개되고 있는 한 모델에 따르면, 세계화를 위한 단계적 교과 과정은 다음과 같다. 초등학교 단계의 세계화 교육은 기초적인 개념 체계의 이해와 가치 습

득을 목표로 하고, 중학교 단계에서는 국제 사회에 대한 이해의 심화를 도모한다. 이 단계에 오면 각국의 역사와 문화에 대한 체계적인 학습과 국제 사회의 쟁점 및 현안 문제 등에 대한 이해가 주요한 관심사가 된다. 고등학교의 세계화 교육은 전문화의 기회를 제공하고 세련화를 지향한다. 외국어를 비롯한 과학 기술 교육이 강조되고 주민 참여 등의 문제가 다루어진다.

세계시민 교육의 일차적인 임무와 책임은 우선 전문 교육기관에게 부여된다. 교육 행정 당국과 일선학교는 세계화에 부응하는 교과과정 및 교육 프로그램을 개발하고 이를 지원하여 새로운 세대의 태도 변화와 능력 발전을 도모해야 한다. 이를 위해서 교사와 교육 행정당국 자체의 의식 개조, 제도 개혁이 선행되어야 함은 두말할 필요가 없다. 대학은 중등교육의 과정 혹은 측면을 지원하고 혹은 심화시킴으로서 세련화된 세계시민 교육의 임무를 수행해야 할 것이다. 그리고 대학의 일대 역할 쇄신이 요구된다. 지역사회의 지원체계는 학교교육의 한계를 보완해 줄 수 있을 것이다.

언론의 역할은 그 자체가 세계화 교육이며 사회단체의 각종 행사와 기획은 세계시민 교육을 위한 폭 넓은 기회를 제공할 것이다. 지방정부는 평생교육의 과정을 책임짐으로써 특히 노인과 주부계층에 대해서 상당한 영향력을 행사할 수 있으며 이들에 의한 파급효과 역시 적지 않을 것으로 예상된다.

제주도민을 세계시민으로 양성하기 위한 구체적인 정책방안으로서 다음의 내용들이 검토 되어야 할 것이다.

균형 있는 가치관의 형성과 국제사회의 이해는 사실상 상호적 관계를 갖는다고 말할 수 있다. 우리는 국제사회에 대한 이해를 통해서 상호주의의 가치관을 획득하게 되며 건전한 가치관의 도움에 의해서 세계를 진정으로 이해하게 된다. 따라서 세계시민을 위한 교육의 첫 과제는 가치 교육과 지식 교육을 적절히 병행하는 데서부터 출발한다. 관용과 공존의 정신을 강조하며 국제사회의 다양한 문화와 역사를 소개할 필요가 있다. 외국의 문물을 소개하는 각종 이벤트 활동은 개방된 자아를 형성하는 자연스러운 기회를 제공할 것이다. 지적인 훈련에 못지않게 직접적인 체험도 중요하다. 국제교류의 활성화는 세계화 의식을 내면화 시

켜주는 효과를 창출해 낸다.

개별학교 상호간의 자매 결연은 물론 국제단체나 기구와의 접촉을 모색해야 하며 홈스테이(home stay)와 같이 민간부문과 연계된 상호 교류도 적극적으로 추진해야 한다. 정보화시대에 걸맞게 인터넷과 같은 정보 네트워크가 활용되어야 하고 통신망을 이용한 지식의 확보와 상호 교류가 권장되어야 한다. 교사에 대한 재교육을 위해서 상급 교육기관에서의 연구와 해외 연수 등의 기회가 확대되어야 하며, 이를 효과적으로 활용할 수 있는 제도적 절차를 수립하여야 할 것이다.

무한 경쟁을 위한 전문 지식과 기술 습득에 있어서 외국어 능력의 획기적 제고가 절대적으로 요청된다. 이를 위해서 다각도의 방안이 제시되고 있는 바 이를 살펴보면, 영어조기교육 실시, 새로운 교수방법과 학습자료 개발, 원어민 강사 확보율 제고, 교사 해외 어학 연수, 어학 실습 강화, 외국어 특별 활동 강화, 외국어교육센터 설립 등으로 요약된다. 또한 대학은 수준 높은 국제관계 및 지역연구를 수행함으로써 필요한 지식과 정보를 수시로 지역사회에 제공할 수 있어야 하며 이를 위해서 특히 지역연구소의 활성화가 요청된다. 민간기업이나 사회단체는 산학협동체제와 인턴십을 이용하여 이론 지향적인 학교교육의 한계를 보완하고 실무능력을 배양시키는 데 일조해야 한다.

2) '평화의 섬' 선언 전략

'평화의 섬' 선언에 관한 논의에 앞서 기본적으로 고려되어야 할 사항은 과연 무엇 때문에 제주를, '평화의 섬'으로 건설하는가 하는 점이다. 이는 '제주'라는 섬과 '평화'를 조화롭게 연계시킴으로써 대내·외적으로 다각적인 효과를 획득하기 위한 전략적 수단이라고 할 수 있다. 그러나 이 양자간의 연계는 내부적으로 자명한 이치로 받아들여진다고 해서 가능한 것도 아니며, 외부에서 그저 주어지거나 강제로 설정될 수 있는 것도 아니다. 그렇다면 효과 획득의 배경이 될 내부와 외부에 걸쳐 '제주 = 평화의 섬'이라는 개연성 또는 상징성

을 확인하는 작업이 선행되어야만 한다. 따라서 세부적인 실천 전략에 관한 논의의 서두에는 '제주 평화의 섬' 선언 또는 지정 전략이 자리해야 한다. 다시 말해 제주를 '평화의 섬'으로 만드는 사업 중에 최우선 과제는 '평화의 섬' 선언 또는 지정이다. 이 같은 개연성이나 상징성을 논하는 것은 '평화의 섬' 구상 자체의 타당성을 확인하기 위한 작업으로 실천 전략에 대한 논의 이전의 문제이다. 따라서 여기서는 '제주 평화의 섬' 선언을 위한 실행적 측면을 우선적으로 고찰하고자 한다.

(1) 개념적 측면

전문가 의견조사 결과에 나타나듯이, '평화'의 개념을 최광의의 개념으로 보고 '제주 평화의 섬' 또한 최광의 또는 광의의 개념으로 접근할 필요가 있다. 이는 내부적인 특정목적의 달성을 위해 '평화의 섬' 개념의 폭을 임의적으로 좁혀버릴 경우 애초 구상의 취지가 흐려질 수 있음을 시사하는 것이기도 하다. 따라서 단순히 전쟁을 반대하고 대립·갈등이나 전쟁이 없는 상태를 원하는 '소극적 평화관'에 머무르지 않고, 어떻게 평화를 달성하고 유지할 수 있는가에 관해 함께 논의하고 상호 협력함으로써 평화를 정착시킨다는 '적극적 평화관'이 '평화의 섬' 선언의 큰 줄기로서 견지되어야 한다.

이는 '제주 평화의 섬' 모형이 어느 특정 분야만을 고집하지 않고 다양한 모형을 포함해야 한다는 데 많은 전문가들이 의견을 같이하고 있는 데서도 엿볼 수 있다. 앞서 언급했듯이 복지 공동체 구현, 경제특별구화, 교류 거점화, 국제평화 구축의 중추 센터화 등 각각의 개별모형보다 이들 전부를 아우르는 '복합모형'이 '제주 평화의 섬'의 궁극적인 지향점으로 확인되고 있는 것이다.

'제주 평화의 섬'에 대한 이러한 포괄적 개념 설정은 '제주 평화의 섬' 선언이 단순히 제주도민은 평화를 원한다거나 제주도의 평화에 대한 요구를 대외에 알리는 데 목적이 있는 것이 아니라, 제주도를 포함한 한반도와 동북아시아, 나아가서는 전 세계적 범주에서 평화 정착을 위한 제주의 상징적·실천적

개연성을 천명하는 데 유용하다. 또한 평화 실현을 앞당기는 데 필요한 다양한 노력에 대한 제주인의 적극적인 의지와 역할 수임을 적시하기 위한 것이기도 하다.

(2) 내용적 측면

'평화'와 '평화의 섬'을 (최)광의의 개념으로 접근해야 한다는 논의는 선언의 내용적 측면에서도 '평화의 섬' 모형에 따른 다양한 내용을 아우를 수 있어야 함을 의미한다. 전문가 의견조사 결과, 선언내용으로서 인권·환경·국제협력 등 비교적 구체적인 사항들에 앞서 '갈등·대립의 해소'가 가장 많은 비중을 차지한 것도 이와 무관하지 않다. 다시 말해 '갈등·대립의 해소'에서 우리는 개인 또는 지역사회 차원에서부터 전 세계적 차원에 이르기까지 평화 정착 동인으로서의 개념적 가치를 읽어낼 수 있다. 갈등이나 대립이 없는 상태를 원하는 것은 이상적이며 소극적인 평화관에 머물지만 그것의 '해소'는 '어떻게'라는 적극성을 띤 질문을 내포하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 그 다음에 이어지는 세부적인 내용들은 갈등·대립의 해소를 위해 어떻게, 어떤 분야에서 일을 추진할 것인가에 대한 구체적인 내용으로 간주할 수도 있다.

한편, '갈등·대립의 해소' 관련 내용에 이어 '국제 협력 → 인권 관련 → 환경 관련' 내용 순으로 선언내용에 포함되어야 한다고 전문가들은 응답하고 있으며, '비무장화의 군사적 내용'은 비교적 소수 의견에 그치고 있다. 이는 전문가들 대다수가 '제주 평화의 섬' 구상에 있어 참조할 평화지대의 유형으로서 '비정치적 접근 유형'을 지지하고 있는 것과 무관하지 않다. 즉, 스스로 평화와 안전을 확보하면서 보다 적극적으로 국제적 차원에서 평화를 실현해 나가는 국가체제를 구축하는 '체제적 접근 유형'이나, 군사력 제거를 통한 전쟁 발발 가능성의 억제와 평화 확보를 위한 법적 장치를 갖추는 '정치적 접근 유형' 보다는 자유로운 경제·학술·문화·관광 활동을 보장하는 데 필요한 제반 여건을 구비함으로써 평화를 실현하고 정착시켜 나가는 '비정치적 접근 유형'이 '제주 평화의 섬' 구상과 맥을 같이 한다는 것이다.

또한 전문가들은 '제주 평화의 섬'의 건설 목적을 '정의로운 복지공동체 구현 → 관광 진흥 수단 → 문화적·역사적 유산 복원' 순으로 그 중요성을 응답한데 이어 '군사기지화 사전 예방'을 하위 사항으로 지적한 것도 '비정치적 접근 유형'과 관계가 있다고 할 수 있다. 이는 제주지역을 둘러싼 작금의 정치적 상황이 오히려 제주를 '평화의 섬'으로 만드는 데 장애 요소로 작용할 가능성이 있음을 반증하는 것이기도 하다. 오랫동안 남·북한간의 대치 상황을 중심으로 세계 열강들의 동북아지역 경영에 촉각을 곤두세우고 있는 상황에서 '군사기지화 사전 예방' 등 구체적인 정치적 내용은 주변 국가들의 호응을 얻어내는 데 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 '제주 평화의 섬' 선언의 내용은 '비정치적 접근유형'에 근간을 둔 다양한 모형들의 속성을 아우를 수 있도록 구성되어야 할 것이다.

(3) 실천적 측면

제주 '평화의 섬' 선언은 기본적으로 제주가 항구적인 평화의 상징지대로서 그 역할을 담당하도록 하는 것을 의미하지만, 선언의 의미를 대내·외에 주기적으로 환기시킴으로써 '평화의 섬'으로서의 위상을 조속히 정립하고 또한 지속적으로 강화해 나가야만 한다. 또한 선언의 내용을 실천해 나가는 과정에서도 그 의미를 강조하고 확대해 나가기 위한 효과적인 장치를 사전에 준비해둘 필요가 있다. 따라서 선언의 주기적 환기를 위한 세부 실천계획의 마련 또한 선언의 한 측면이라 할 수 있다. 그런 의미에서 '평화의 섬' 선언과 함께 평화의 달, 평화주간, 평화의 날 등의 선포나 정기적인 국제규모의 평화의 상 시상 등 주기적 행사가 부가적으로 마련돼야 한다.

일례로 4월로 '평화의 달'로 정할 수 있을 것이다. 4월은 우리 지역의 최대 비극인 4·3사건이 발생한 달이다. 평화를 파괴한 달인 4월을 역설적으로 평화의 달로 선정함으로써 평화에 대한 현실감을 극대화할 수 있다. 4월이 '평화의 달'로 선택되면, 4월 3일은 '평화의 날'로, 4월 3일이 속한 주간은 '평화주간'으로 선정하면 된다. 그리고 이 시기에 열리는 도내 각종 행사도 '평화의

섬’과 연계하여 치르도록 하는 등 다양한 세부 방안을 마련해 나갈 수 있다.

3) 제주도 차원의 실천 전략

전문가 의견조사를 토대로 ‘제주 평화의 섬’의 실천 전략을 논의하는 것은 개념적 수준에서 이루어진다. 주요 이슈별 세부 사항이나 그 우선 순위 파악하는 선에서 그치기 때문이다. 따라서 이 부분은 다음 항목인 「제주도개발특별법」에 따른 세부 실천 전략을 논하기 위한 탐색 과정의 하나라고 할 수 있다.

1차 조사결과에 따라 유형화된 ‘제주 평화의 섬’ 구상의 성공적 추진을 위한 사업 요소는 도민적 합의 등 내부적 통합 측면과 중앙정부의 적극적 지원, 지방정부의 확고한 노력, 그리고 대외적 이미지 각인 등이다. 내부적 통합도 지방정부의 일차적인 노력이 요구된다는 점을 감안할 때, 앞의 세 항목은 사안별 특성상 추진 주체간 역할에 대한 사항과 관련이 깊다 하겠다. 그리고 마지막 항목은 그 외의 구체적 실천 사항들, 즉 추진 주체별로 다시 분담돼야 할 세부 사항들을 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(1) 추진 주체간 역할 분담

‘제주 평화의 섬’ 건설을 위해서는 중앙정부, 지방정부 그리고 시민들의 역할 분담이 필요하다. 중앙정부는 ‘평화의 섬’ 조례 제정, 기반시설의 지원, 국제기구의 유치 지원 등 후원자적 역할을 수행해야 한다. 제주도가 아직까지 전국 1% 수준의 도세에 머물고 있다는 점에서도 그렇지만 ‘평화의 섬’ 건설과 관련한 실천적 노력의 많은 부분이 국제적 차원에서 이뤄질 것이기 때문에 중앙정부의 지원은 매우 중요하다. 물론 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어지기 위해서는 ‘제주 평화의 섬’을 통해 중앙정부가 기대할 수 있는 가치들에 대한 이해가 선행돼야 한다. 이를 위한 지역 차원의 일차적인 노력이 시급하며, 도민적 합의 등 내부 통합이 선결 과제라는 사실에 대한 인식도 필요하다.

따라서 전문가들은 ‘제주 평화의 섬’ 건설에 있어 가장 중요한 것이 도민적

합의 등 내부적 통합이라는 데 의견을 모으고 있다. 내부적 통합이 선행되어야만 실천 전략을 현실화하는 데 모든 역량을 모아낼 수 있다고 보는 것이다. 이어서 '중앙정부의 행·재정적 지원', '지방정부의 확고한 노력' 그리고 '선진화된 도민의식의 함양' 등의 순으로 그 중요성을 판단하고 있다.

그리고 지방정부는 제주도를 '평화의 섬' 구상에 따른 구체적인 단기 실천 전략을 마련하고 도민적 합의 도출과 함께 추진 주체 구성, 예산 확보 방안 마련 등 다양한 노력을 전개해야 한다. 제주도를 '평화의 섬'으로 정착시키는 일이 우선은 지방정부의 몫일 수밖에 없다. 제주도 산업구조상 제조업이 5% 이하이며, 3차산업의 중심분야인 관광산업도 영세한 규모이기 때문에 당분간 민간부문은 취약성을 면하기 어려운 것이 제주도의 실정이다. 그래서 민간부문이 성숙되어 제기능을 충분히 수행할 수 있을 때까지는 지방정부의 역할 범위가 클 수밖에 없으며 그 실천 능력에 많은 부분을 기대야만 하는 상황이다.

(2) '제주 평화의 섬' 이미지 구축

마지막의 대외적 이미지 각인을 위한 구체적 전략으로는 첫째, '평화의 섬' 자체에 대한 이미지 구축, 둘째 평화 관련 시설 건립과 운영, 셋째, 국제기구의 유치 등의 방안으로 유형화되었다. 전문가들은 이 가운데 '제주 평화의 섬' 이미지 구축이 대외적으로 제주를 각인 시키는 데 가장 중요한 요소로 진단하고 있다. 이어서 '평화 관련 시설 건립과 운영', '국제기구의 유치 또는 신설' 등의 순으로 그 중요성을 지적하고 있다.

먼저 '제주 평화의 섬' 이미지 구축을 위한 세부 전략 가운데서는 '평화의 섬'의 국제적 선언과 국빈들의 정상회담 장소로서의 이미지 홍보가 우선되어야 한다고 보고 있다. '평화의 섬' 선언은 대외적인 어떤 노력보다도 선행되어야 한다고 지적하고 있다. '평화의 섬 선언'의 구체적 내용으로는 무엇보다도 '갈등·대립 해소 내용'이 우선적으로 포함되어야 한다고 전문가들은 답하고 있다. 그리고 국제 협력 내용, 인권 관련 내용, 환경 관련 내용, 비무장화의 군

사적 내용 등의 순으로 그 우선 순위를 말하고 있다. '평화의 섬 선언'의 구체적인 의미와 내용은 뒤에서 다시 살펴본다.

(3) 국제기구 유치

어떤 성격의 국제기구를 유치해야 하는가 하는 질문에 전문가들은 '평화 관련 국제기구'를 최우선으로 꼽고 있다. 이어서 지역적 특성과 관련이 깊은 '관광 관련 국제기구', 그리고 '문화·학술 관련 국제기구', '환경 관련 국제기구' 등의 순으로 답하고 있다. 평화관련 기구가 먼저 거론되고 있는 것은 유치 가능성이나 유치해야 할 기구에 대한 답변과 비교할 때 개념적 차원의 응답이라고 할 수 있다.

그리고 동북아의 지역간 협력 강화를 위해 신설이 논의되고 있는 국제기구들 가운데 유치 가능성이 높은 것으로는 '동북아 관광 협력 기구'를 들고 있다. 이어서 '동북아 문화협력 기구', '동북아 경제 협력 기구', 그리고 '동북아 교육 협력 기구' 등의 순으로 유치 가능성이 높은 것으로 보고 있다. 그러나 유치해야 할 기구로는 '동북아 관광 협력 기구'에 이어 '동북아 경제 협력 기구'를 먼저 꼽고 있어 문화나 교육 관련 협력 기구에 비해 경제 관련 협력 기구의 유치가 바람직하다는 의견일치를 보이고 있다.

(4) 4·3 문제 해결

'제주 평화의 섬'에 대한 접근은 대외적 이미지 각인 전략과 더불어 도민 갈등 해결이라는 내부적 통합이 전제되어야. 이를 위해서는 제주사의 가장 큰 비극인 4·3 관련 문제가 원만하게 해결되어야 한다. '99년 12월에 제주 4·3 관련 특별법이 제정된 것은 문제해결의 실마리를 마련한 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 구체적 접근 방안에 대해서는 다소 이견이 있는 것으로 알려지고 있다. 전문가들은 이와 관련하여 '진상 규명'이 선행되어야 하며, '용서와 관용의 정신 함양' 그리고 '피해 보상' 등의 순으로 해결해 나가야 한다고 보고 있다.

4) 「제주도개발특별법」에 따른 실천 전략

‘평화의 섬’ 구상에 대한 논의가 진전되면서 구호적 수준이 아닌 실천적 차원에서 그 추진의 물꼬를 튼 것이 최근 개정된 「제주도개발특별법」에 포함된 ‘세계 평화의 섬 지정’(제9장) 관련 조항이다. 이는 ‘평화의 섬’ 건설에 대한 구체적인 실천 의지의 표명이면서 제도적 차원에서 국가의 지원 및 지방자치단체의 노력을 정당화하고 있다. 뿐만 아니라 그간의 구상들을 포괄적인 몇몇 사업 분야로 대별함으로써 실천 방향을 모색하고 있다는 데서도 의의가 있다.

‘세계 평화의 섬 지정’ 관련 조항에 따르면, “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다”(제52조 1항)고 정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하는 데 필요한 다음과 같은 사업들을 시행할 수 있도록 하고 있다(제52조 2항).

- 국제 평화 및 협력 기구의 유치
- 국제 협력에 관한 연구소의 설립
- 국제 평화 및 협력 관련 국제회의 유치
- 기타 국제 협력을 위한 사업

또한 “국가는 제2항의 사업 시행을 위하여 행정적·재정적 지원을 하여야 한다”(제52조 3항)고 하여 제주 ‘평화의 섬’ 건설을 위한 국가의 역할을 구체화하고 있다. 그리고 “제주도는 대한민국과 국교를 수립하고 있는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호 협력·교류할 수 있다”(제53조)는 조항에서는 지방정부 차원에서 외국 지방자치단체와의 자율적인 협력과 교류를 일정 부분 허용하고 있다.

이와 같은 내용은 ‘평화의 섬’ 추진에 있어 행정적 차원의 역량 결집과 재

정적 뒷받침을 가능케 하는 것이다. 이는 또한 지방자치단체나 국가 이외의 공동 추진 주체들의 적극적 참여를 이끌어낼 수 있는 제도적 근거라는 점을 감안할 때 그 의미가 깊다. 왜냐하면 이는 중앙정부, 지방정부, 그리고 시민 등 추진 관련 주체들로 하여금 '평화의 섬' 구축에 대해 각각 다양한 목적을 기대할 수 있도록 함으로써 역량을 모아내는 동인으로서 작용할 수 있다. 중앙정부로서는 제주를 '평화의 섬'으로 지정하여 육성함으로써 대내·외적으로 평화에 대한 다양한 전략과 함께 유연성을 과시할 수 있는 이점을 기대할 수 있을 것이다.

지방정부의 입장에서 보면, 각종 국제기구와 국제회의 유치 등으로 제주도의 위상 제고는 물론 그에 따른 다양한 부수 효과를 올릴 수 있다. 제주도내 지방자치단체들은 제주의 자연적 특성인 그린(Green)과 평화라는 상품을 연결한 관광 상품을 개발함으로써 관광 상품의 다양성을 기할 수 있을 뿐만 아니라, 외국인의 자유로운 출입국, 기반산업 시설의 확충, '평화의 섬'에 대한 각종 이벤트와 시설 등을 통하여 국내 관광객은 물론 외국 관광객을 유치하는데 큰 도움을 기대할 수 있다. 개별 기업들에서도 이러한 효과들을 기대할 수 있음은 물론이다.

그리고 주민의 입장에서는 평화로운 환경 조성에서 오는 안락함과 불안 요소로부터의 해방감 등 여러 가지 정신적 안정을 얻을 수 있을 뿐만 아니라, '평화의 섬'과 연계된 지역개발을 통한 지역경제의 활성화를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 지역의 위상 제고에 따른 주민의 정체감 및 성취감 확보는 다양한 분야에 걸쳐 심리적 안정성이나 자신감을 획득하도록 함으로써 총체적인 지역 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

물론 법·제도적 근거를 마련했다는 것만으로 '평화의 섬' 건설과 관련한 도내·외적 통합이 완전히 이뤄진 것이라고 볼 수는 없다. 하지만 이는 구상 단계에 있는 '평화의 섬'을 실천 단계로 끌어내는 것이며 구체적인 실천 방안의 논의를 가능케 하는 것이다. 따라서 법·제도적 근거상 제시된 세부 실천 가능 항목들에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다.

(1) 제주 '평화의 섬' 지정방안

'99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」제 52조에는 국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 '평화의 섬'으로 지정할 수 있으며 이를 위해서 국가와 지방자치단체는 국제평화와 및 협력기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화 및 협력관련 국제회의 유치, 기타 국제협력을 위한 사업을 전개할 수 있다고 규정하고 있다.

이 법적 근거를 활용하여 제주를 '평화의 섬'으로 조성하는 데 중앙정부의 적극적인 지원을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 중앙정부로 하여금 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하도록 하는 접근전략이 강구되어야 한다.

가. 지정 주체와 법률적 근거 보완

「제주도개발특별법」제 52조에 의하면 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 하여 제주도를 '평화의 섬'으로 지정할 수 있다." 고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 제주도를 '평화의 섬'으로 지정할 수 있는 명확한 주체는 국가, 즉 대통령이다. 다만 이의 소관 중앙부처에 대한 명확한 규정은 없다.

- 관련 중앙부처

현재 제주 '평화의 섬' 지정에 대한 법률적 근거인 「제주도개발특별법」의 소관 중앙부처는 건설교통부이므로 제주도의 중앙부처의 파트너는 일단은 건설교통부로 인식되어진다.

하지만 '평화의 섬' 구축에 필요한 세부적인 사업이라 할 수 있는 분쟁의 조정, 동북아의 협력체제 구축 그리고 남북평화 이바지 등은 국내에 한정된

내용들이 아니고 대외적인 역할을 지닌다는 점에서 외교통상부와 통일부와도 연관되며, '평화의 섬' 추구에 필요한 실질적인 재원 확보를 위해서는 재정경제부와도 사전 협의가 요망된다.

따라서 제주 '평화의 섬' 추진과 관련된 중앙부처는 건설교통부, 외교통상부, 통일부 그리고 재정경제부가 주가 되지만, 추진 사업내용에 따라 관련 중앙부처는 달라질 것이다.

● 법률적 근거 보완

제주가 '평화의 섬' 조성을 통해 실질적으로 한반도와 동북아 그리고 세계평화질서 구축에 일익을 담당하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 장치가 갖추어져야 한다.

제주 '평화의 섬'을 제도화하는 방안으로는「제주도개발특별법」과 이의 시행령을 개정하는 방안, 가칭「제주도평화의섬지정과운영에관한특별법」을 제정하는 방안, 그리고「제주도개발특별법시행령」개정과「제주평화의섬운영에관한조례」제정안으로 나누어 생각할 수 있다.

현재 제주도를 대상으로 한「제주도개발특별법」이 있고, 한편으로 중앙정부의 적극적인 후원 하에 추진되고 있는 국제자유도시 건설을 위해 별도의 특별법 제정 혹은「제주도개발특별법」의「제주도국제자유도시건설및운영에관한법률」로의 전환을 추진하고 있는 점을 감안할 때 특별법 제정은 그 실현 가능성이 매우 낮다 하겠다.

특히「제주도개발특별법」개정과정에서 보았듯이, 타 지방자치단체의 강력한 저항과 중앙정부의 타 자치단체와의 형평성 논리가 제기될 가능성이 매우 높은 상황에서 새로운 법률을 제정하기보다는 현재 제주 '평화의 섬' 근거 법률인 「제주도 개발특별법」을 적극적으로 보완·활용하는 것이 필요하다.

비록「제주도개발특별법」에 규정된 '평화의 섬' 규정이 선언적 의미를 가질지라도 이를 적극적으로 활용하고, 구체적인 사항은「제주도개발특별법시행령」개정을 통해 이를 보완한다면 앞서 제시된 여러 가지 저항요인들을 줄이

면서 소기의 목적을 달성할 수 있다.

그리고 제주도지방장치단체 차원에서 추진 가능한 사업에 대해서는 지방자치단체 조례에 위임하도록 함으로써 국가와 지방자치단체의 협력적 관계 속에서 성공적인 '평화의 섬' 추진이 가능하도록 해야 할 것이다.

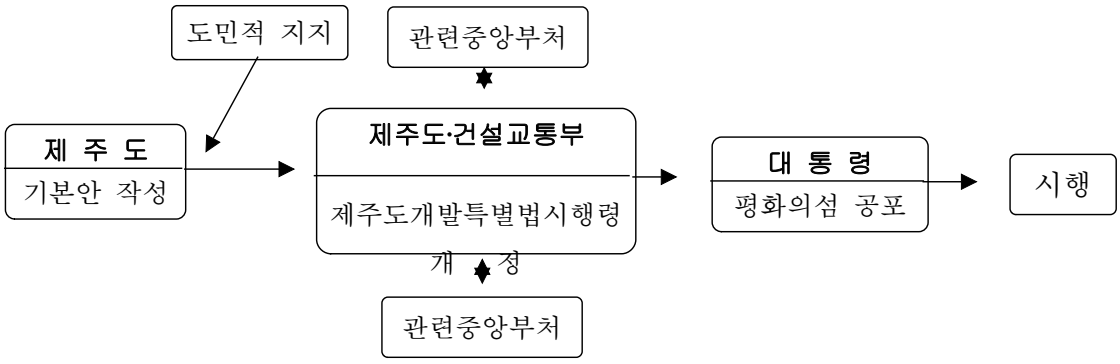
이를 위해서 "국가는 제주를 '평화의 섬'으로 지정할 수 있다."는 조항을 "제주를 '평화의 섬'으로 지정·공포한다."로 개정하고 구체적인 사업 추진에 대해서는 「제주도개발특별시행령」 개정을 통해 보완하는 것이 필요하다.

특히 제주도가 현재 국제자유도시의 성공적인 추진을 위해「제주도개발특별법」을「제주도국제자유도시건설및운영에관한법률」로 전환하는 것을 심도 있게 검토하고 있는 바, 이의 전환 시 조문 개정과 시행령을 보완해야 한다.

나. 지정 접근 모형

• 1안 : 대통령 '평화의 섬' 선언 후 후속조치

<그림 28> 대통령 세계평화의 섬 선언 후 후속조치



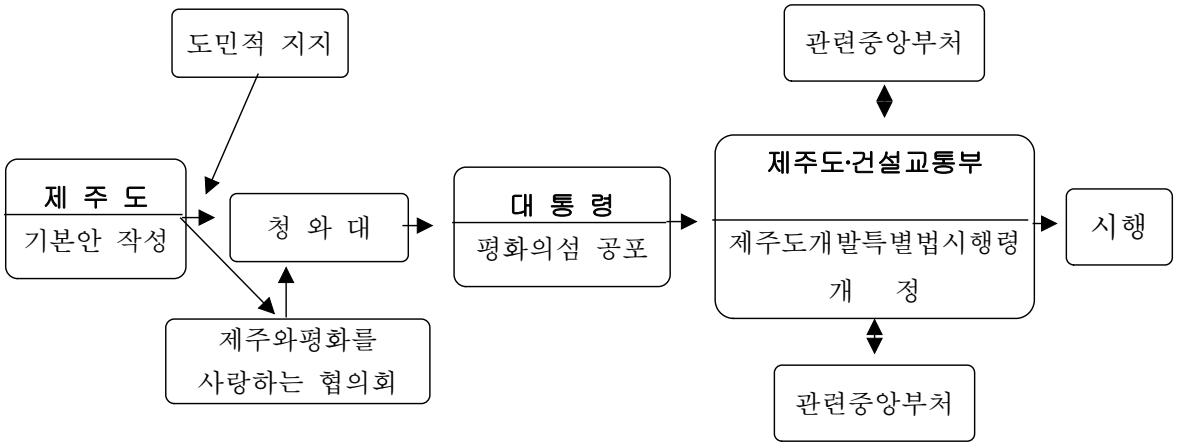
이 접근 모형은 제주도가 기본(안)을 작성하여 청와대와의 사전 조율을 통해 우선적으로 대통령이 제주를 '평화의 섬'으로 대내외적으로 공포하고, 이의 후속조치로서 '평화의 섬' 지정 근거 법률인「제주도개발특별법시행령」개정하고 구체적인 사업들을 추진해 나가는 것이다.

대통령이 제주를 '평화의 섬'으로 선언할 시, 선언문에는 개인적·계층적·지역적·국가적 갈등과 대립의 해소뿐만 아니라 인권·환경·국제협력 등도

선언문에 포함되어야 한다.

• 2안 : 「제주도개발특별시행령」 개정 후 '평화의 섬' 공포

<그림 29> 특별법시행령 개정 후 대통령 평화의 섬 공포



이 접근 모형은 제주도가 '평화의 섬'에 대한 구체적인 실천계획들을 관련 중앙부처와의 사전 조율・협의하고, 이를 근거로 '평화의 섬' 법적 근거인「제주도개발특별법시행령」을 개정한 후, 이를 대통령이 대내・외에 공포하고 실천해 나가는 모형이다..

다. 지정 시기

제주 '평화의 섬' 계획 추진은 제주의 지정학적 이점과 평화이미지를 활용한 교류의 거점화 전략으로서 남북한의 평화 정착과 동북아, 나아가 세계 평화질서 구축에 이바지할 것이다. 따라서 국가가 어떤 시기에 대내외적으로 제주를 '평화의 섬'으로 지정・선언하느냐 하는 것은 주변 강국(미국, 중국, 러시아, 일본)과의 관계 속에서 실질적인 효과를 거양할 수 있고 세계적인 홍보효과를 극대화할 수 있는 측면에서 고려해야 한다.

• 제 1안 : 2000년 서울ASEM 개최에 즈음하여

ASEM은 아시아와 유럽국가간의 새로운 동반자적 협력관계를 모색하는 대규모 장으로 제 3차 ASEM회의가 서울 ASEM회의에는 30여개국 5,000여명의 대표단이 참여하며, 동북아시아지역의 평화 정착에 대한 국제적 지지를 확보하고 신국제경제질서를 창출하는 중요한 회의가 될 것이다. 이와 같이 ASEM 창설 취지와 서울ASEM 주제가 제주의 '평화의 섬' 구축 배경과 일맥 상통하고 있으며, 특히 각국 정상이 한 자리에 모인다는 점에서 대외적으로 극대화된 홍보효과를 얻을 있을 수 있을 것으로 생각된다.

하지만 10월에 개최된다는 점에서 시일이 너무 촉박하여 중앙정부와의 협의가 쉽지는 않을 것으로 판단된다.

• 제 2안 : 김대중대통령 노벨평화상 수상식에 즈음하여

김대중 대통령의 인권과 평화에 대한 그간의 공헌이 세계적으로 인정되어 새천년 첫노벨평화상 수상자로 선정되었다.

2000년 12월 11일 김대중 대통령의 노벨평화상 수상식에 즈음하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정 공포함으로써 국민적 공감대 형성과 더불어 대외적 홍보효과가 극대화 될 것이다.

• 제 3안 : 2001년 4·3사건 위령제 개최에 즈음하여

제주인에게 있어 가슴 아픈 상처인 제주 4·3사건은 동서 냉전체제가 빚어낸 세계사적 사건으로 제주 4·3 사건 해결은 인권 회복을 위한 민주화 운동이라 할 수 있다. 이제 4·3사건으로 상징되는 대립과 갈등을 용서와 관용 그리고 화합으로 승화시키는 운동이 필요하며, 더불어 인권과 평화를 기리는 운동으로 승화되어야 한다.

이런 측면에서 2001년 4·3 위령제 봉행에 즈음하여 중앙정부가 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포함으로써 과거사의 대립과 갈등을 극복하고 미시적으로는 도민적 화합을 조성하고 거시적으로는 세계 평화 질서에 이바지할 수 있

을 것으로 본다.

• 제 4안 : 북한의 김정일 국방위원장 방문에 즈음하여

'국민의 정부'의 지속적인 햇볕정책의 결과로, 남북정상회담 개최, 남북이산가족 상봉, 교차관광 및 남북장관급 회담 개최 등 동서냉전의 마지막 장소라 할 수 있는 한반도에 평화와 화해분위기가 조성되고 있다. 특히 제주도에 대한 북한의 지대한 관심과 한반도의 최남단이라는 상징성으로 인해 평화정착에 대한 지방정부 차원에서의 제주도의 역할과 비중에 세계인들의 이목이 집중되고 있다.

이런 점을 감안할 때, 김정일 국방위원장이 제주를 방문하는 시점을 이용하여 국가가 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하는 것은 한반도의 평화 조성에 상당한 기여를 할 것으로 보인다. 다만 이러한 방안은 제주의 '평화의 섬' 이미지를 제고하는 효과와는 별도로 제주의 '평화의 섬' 구축을 남북관계에 과도하게 의존케함으로써 그 의의를 축소시킬 가능성이 있다.

• 제 5안 : 6·15남북공동선언 1주년을 기념하여

한반도의 평화와 교류의 시대 전개의 계기가 된 6·15남북공동선언의 1주년을 기념하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정 공포한다.

• 제 6안 : 제 2회 세계섬문화 축제 개최에 즈음하여

내년 5월에 제2회 세계섬문화축제가 개최되며, 이 시기에 국제정치학회가 제주에서 평화를 주제로 한 국제학술세미나를 개최할 예정이며, 이밖에도 관련 이벤트가 실시될 예정이다. 따라서 이 학술세미나 또는 이벤트에서 제주평화선언문을 채택하도록 하고, 이를 토대로 제주도지방정부는 우선적으로 제주를 '평화의 섬'으로 선언하도록 하는 것이다.

하지만 제주 세계섬문화축제는 국제적 축제이기는 하지만 지방차원에서 개최되기 때문에 국가적 관심이나 세계적 이목을 집중시키는 데는 한계를 가진

다. 그리고 제주를 '평화의 섬'으로 구축하는데 필요한 중앙정부의 행·재정적 지원을 확보하기 위한 사후적 협의 과정이 필요하게 된다.

- 제 7안 : 2002년 월드컵축구경기에 즈음하여

월드컵축구경기는 국제적인 단일 종목 경기이지만 세계적 관심도는 올림픽을 능가할 정도이며, 국제축구연맹(FIFA)에 가입된 회원국은 UN보다 많은 202개국이다. 뿐만 아니라 '98년 프랑스월드컵 TV시청인구가 연인원 370억명이 있었다. 그리고 이번 한일양국이 공동으로 개최하는 2002년 월드컵 축구경기는 연인원 410억명이 시청할 것으로 추정하고 있다.

특히 제주의 서귀포시에서도 경기가 열리는 2002년 월드컵 축구경기는 한국과 일본이 공동으로 개최한다는 점에서 경쟁적 승리보다는 화해와 동반자적 관계를 새롭게 정립하는 계기가 될 것이다.

뿐만 아니라 한·일 양국이 미래지향적인 입장에서 지혜를 모아 과거사 갈등을 극복하는 등 실질적인 한일 양국간의 협력 구축의 토대를 마련할 것으로 보인다. 이외에도 남·북한의 실질적 이해와 협력 증진을 도모할 수 있으며 민족을 하나로 통합할 수 있는 기회를 마련한다는 점에서 2002년 월드컵 경기 개최 시점을 '평화의 섬' 지정 시기로 고려하는 의의가 있다고 본다.

(2) 국제평화 및 협력기구 유치

국제평화 및 협력기구의 유치는 제주 '평화의 섬'의 이미지를 대외에 각인시키는 데 크게 기여할 뿐만 아니라, 실질적 사업 추진의 물꼬를 틈으로써 대내적으로도 역량을 결집하는 견인차 역할을 담당하는 상징적 작업일 수 있다. 그 대표적 사례들을 살펴본다.

가. 유치대상

연구결과[17]에 의하면 어떤 성격의 국제기구를 유치해야 하는 가에 관한 전문가들의 의견을 보면, '평화관련 국제기구'[18]를 최우선 유치 대상으로 지적

하고 있고, 이어서 지역적 특성과 관련이 깊은 '관광 관련 국제기구', 그리고 '문화·학술 관련 국제기구', '환경 관련 국제기구', 등의 순으로 지적하고 있다.

이런 점들을 감안할 때, UN 등 국제기구를 유치하는 것은 바람직하다. 이는 UN의 창설목적인 세계평화 정착과 제주의 '평화의 섬' 주창 동기가 일맥상통하기 때문이다.

하지만 현재 우리 나라에는 유엔과 관련된 산하기구가 거의 없는데, 이는 남북한의 대치상황과 유엔 가입시기의 일천함에 그 원인이 있다.

그러나 최근 동북아는 21C 태평양시대를 맞이하여 세계의 관심이 집중되고 있고 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 상호간의 교류가 활발히 진행되고 있는 상황이지만 한편으로는 정치적 불안정, 국제적인 경쟁관계가 아직도 지속되고 있다.[19]

이런 점에서 제주는 동아시아의 협력과 교류, 그리고 평화를 구축할 수 있는 동북아관련 국제기구를 유치함으로써 동북아의 평화질서 구축에 이바지할 수 있을 것이다.

나. 유치 가능성

● 기존 국제기구의 유치 가능성

유엔의 창설 목적이 세계평화 정착이므로 이는 '제주 평화의 섬' 구상과 일맥 상통한다. 지금까지 우리 나라에는 유엔과 관련된 산하기구가 거의 없는 실정이다. 남·북한의 대치 상황이 평화와 대립된다는 것도 이유이기는 하겠지

17) 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천방안」, 미발간.

18) 전문가들이 평화관련 국제기구를 최우선으로 유치해야 한다고 지적한 것은 제주 '평화의 섬' 자체에서 주는 이미지에서 규범적·당위적 응답도 내포되어 있는 것으로 보인다.

19) 이는 한국과 중국 같은 분단국가의 존재, 영토와 해양분쟁문제의 상존, 군비의 확대와 군사세력의 거대화, 북한의 핵문제 등을 그 원인으로 지적할 수 있다.

만, 유엔 가입 시기가 일천하다는 데 보다 큰 원인이 있는 것으로 사료된다. 우리 나라는 지구상에 가장 큰 군대와 막강한 화력이 서로 대치하고 있는 마지막 분단지역이기 때문에 유엔 산하기구의 유치는 매우 의미가 있으며 상징성이 높다고 볼 수 있다.

현재 우리 나라의 정부차원에서 국제기구에 가입한 현황을 보면 유엔 및 산하기구 5개, 유엔전문기구 16개, 유엔독립국가 3개, 정부간 기구 68개 총 92개[20]에 가입되어 있다.

이렇게 가입되어 있는 국제기구의 사무국은 이미 특정국가에 입지 되어 있어 사실상 이를 유치하는 것은 불가능하다[21].

따라서 유엔 산하기구의 본부가 아니더라도 일본의 「Asian Cultural Center for UNESCO」처럼 국제기구의 산하기구에 대한 동북아 또는 아시아, 태평양 사무소 형태의 분소 설립[22]은 고려할 수 있다.

이러한 기구들을 한국에 유치한다고 할 때, 주거 환경이 매우 열악한 서울보다는 '평화의 섬'으로 선포된 제주지역이 유엔의 평화 이미지와 부합하므로 제주도에 이 기구를 유치하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 특히 유네스코의 여러 산하기구들을 유치하는 것도 가능성이 높고 바람직하다. 이런 국제기구들이 유치된다면 제주를 세계에 알리기도 쉽고, 관광의 수준도 좀 더 높아지게 되는 등의 부수 효과도 올릴 수 있을 것이다.

● 동북아 관련 신설될 기구 유치 가능성

유럽에서 긴장 완화를 위해 '유럽안보협력기구(OSCE)'를 창설한 것처럼

---

20) 민간차원까지 포함하여 살펴보면, 정치 분야 13개, 경제・금융 분야 80개, 사회 분야 124개, 문화분야 31개, 산업 분야 138개, 과학・기술 분야 147개, 교육・학술 분야 77개, 예술 분야 16개, 운송・관광 분야 48개, 사교・친선분야 26개, 농수산 분야 55개, 종교 분야 57개, 스포츠 분야 117개, 방송・광고・출판 분야 34개, 기타 80개 총 1,300개에 가입되어 있다.

21) 시대적 필요성에 의해 새로이 신설되거나 운영에 필요한 경제적 부담으로 인해 사무국을 반납할 시 이를 유치하는 것은 가능하다.

22) 이때 신설과 운영에 필요한 재원을 어떻게 확보하느냐가 중요한 과제가 된다.

아・태지역 국가간에도 군비 축소를 비롯한 동북아 다자간 안보협의체가 구성이 제기되고 있고, 이 조직이 구성되는 과정에서 사무국이나 산하조직인 '지역분쟁방지센터' 등이 참여국에 분산 배치될 가능성이 상당히 높다.

유럽의 긴장 완화를 가져오기 위한 유럽안보협력회의를 구성하려 할 때 유럽의 여러 도시가 그 본부의 유치 경합을 벌였으나 결국 비엔나에 본부가 설치된 사례가 있다. 이제 아・태지역 국가간에도 군비 축소가 시급히 이루어져야 하는데, 이를 위해서 '평화의 섬' 제주도에 동북아 군축회의 사무국의 설립을 추진할 필요가 있다.

중앙정부는 '동북아다자간협의체'의 산하조직을 유치하기 위해서 남북한 문제를 포함한 동아시아 및 태평양지역국가간의 어업 및 자원 분쟁을 다루는 「아・태분쟁해결센터」[23] 창설을 통해 이를 선점할 필요성이 있고, 이를 제주에 유치하는 것을 적극 고려할 필요가 있다.

동북아지역 또는 아・태분쟁 해결 센터는 남・북한 문제를 포함한 동아시아 및 태평양지역 국가간의 각종 국제 분쟁을 해결하는 역할을 담당할 수 있다. 최근 한국・일본・중국간에 벌어지고 있는 수자원과 관련한 협정 과정에서 드러나듯이 각종 자원과 관련된 분쟁이나 영토와 관련된 다툼 등이 분쟁해결 센터에서 조정을 맡을 수 있을 것이다. 그러나 이 분쟁 해결 센터는 헤이그의 국제사법재판소(ICJ)와는 그 성격을 달리한다. 이 분쟁 해결 센터는 국제사법재판소에 제소하기 전에 분쟁을 중재하고 해결하기 위한 정치적 보완조직을 의미한다. 이처럼 '제주 평화의 섬' 선언은 앞으로 신설될 각종 국제기구를 유치하는 데 있어 우월한 위치를 선점하는 역할을 한다.

우리 나라는 지구상에 가장 큰 군대와 막강한 화력이 대치하고 있는 동・서냉전체제상의 유일한 분단지역이기 때문에 국제기구의 유치는 한반도의 평화정착에 상당한 효과를 가져다 줄 것이다. 또한 '제주 평화의 섬'의 이미지를

---

23) 이 분쟁해결센터는 헤이그에 위치해 있는 국제사법재판소에 제소하기 전에 분쟁을 중재하고 해결하기 위한 예비적 분쟁해결기구로서 성격을 갖는다.

대외에 각인 시키는 데도 크게 기여할 것으로 보인다.

● 제주 주도 국제기구의 확대 가능성

이미 구성되어 있거나 신설되는 국제 기구를 유치하는 데는 많은 노력이 요구된다. 기존의 국제 기구의 산하 기구의 경우 시대적 필요성에 의해 새로이 추가되는 것이 아니라면 사실상 제주도로 유치하기란 어렵다. 하지만 제주도가 중심이 되거나 참여하고 있는 기존의 국제기구나 조직체의 본부기구를 제주로 유치하는 것은 한결 수월하다. 그리고 그 사업 범위를 '평화의 섬'과 관계 맺을 수 있도록 확대해 나가는 것도 그리 어렵지만은 않을 것이다.

일례로 중국의 하이난성, 인도네시아 발리주, 일본 오키나와현 등과 함께 제주도가 '97년 7월에 창설한 '섬관광정책포럼'(ITOP Forum)은 '평화의 섬' 구상과 관련해서 충분한 활용 가치가 있다. 섬관광정책포럼 구성과 관련한 '제주선언'에서 언명하고 있듯이 이 기구는 해당 지역들의 역사성을 바탕으로 다양성을 인정하면서도 상호 보완 관계를 유지하기 위해 '관광 진흥'과 '교류 협력'이라는 공동의 정책 목표를 세워놓고 있다. 그리고 장기적 관점에서 섬 발전과 세계평화의 비전을 공유하는 것으로 못 박고 있다.

따라서 이 기구를 '제주 평화의 섬' 구상과 관련지을 수 있도록 보완하고 발전시켜 나간다면 참여 지역은 물론 각각의 해당 국가들로의 인식 확산과 함께 '제주 평화의 섬'을 정착시키는 데 있어 적극적인 공조체제를 유지해 나갈 수 있을 것이다.

동 기구는 해당 지역들의 역사성을 바탕으로 다양성을 인정하면서도 상호 보완의 관계를 유지하기 위해 '관광 진흥'과 '교류 협력'이라는 공동의 정책목표를 가지고 있다. 이를 확대·발전하여 동북아지역의 섬자치단체들로 구성된 '동북아섬자치협의회'로 발전시켜 그 사무국을 제주에 둔다면 제주 '평화의 섬' 구축에 크게 기여할 것이다.

이밖에도 제주도가 구성원으로 참여하고 있는 '한일해협지사회의'나 참여하고 있지는 않지만 BESETO협의회, 환황해도시회의 등 인근 지역간의 국제기구

에도 참여와 함께 본부나 신규 산하기구의 유치에 힘쓴다면 장기적으로 '제주 평화의 섬'에 대한 인식을 확산해 나가는 데 많은 도움이 될 수 있다.

다. 유치 전략

● 중앙정부의 적극적 지원과 관련 인프라 구축

국제협력기구의 사무국을 제주에 유치하는데 있어 무엇보다 중요한 것은 중앙정부의 적극적인 지원이다. 또한 이의 운영에 필요한 정보통신을 비롯한 각종 인프라가 선진국 수준으로 구축되어야 한다.

특히 국가를 회원으로 하는 국제기구의 사무국을 제주에 유치하는 일은 전폭적인 중앙정부의 지원이 없이는 거의 불가능하다 하겠다.

● 제주도의 국제기구 참여활동 강화

자치단체를 회원으로 하는 국제기구를 제주에 유치하기 위해서는 제주도가 우선적으로 해당 국제기구에 가입하여 적극적인 역할을 수행하는 것이 전제되어야 한다.

자치단체 관련 주요 국제기구를 살펴보면, UNDP(유엔 개발 계획), UNEP(유엔 환경 계획), UN-ESCAP(유엔 아시아태평양 경제사회위원회), UNCHS(유엔인간정부센터), IULA(지방자치단체국제연합), ICLEI(자치단체국제환경협의회), METROPOLIS(세계대도시협회), ICMA(국제 카운티 경영자협회) 등이 있는데, 이중 제주도는 IULA에 유일하게 가입되어 있다. 이런 점을 감안할 때 제주도는 지방자치단체 관련 국제기구에 대한 가입 노력을 가일층 강화하여야 한다.

● 관련 조직 강화

현재 제주도에서 국제협력을 담당하는 부서는 투자진흥관실의 교류협력계이다. 하지만 교류협력계는 인력과 전문성면에서 크게 미흡한 실정이다. 이를 강화하기 위해서는 무엇보다도 자치단체장의 국제교류에 관한 중요성을 인식하고, 외부인력을 계약직으로 채용하는 등 조직을 강화할 필요가 있다.

그리고 국제교류에 관한 미흡한 행정역량을 보완하기 위하여 민관협력형 가칭 '제주도국제교류협력지원협의회'를 구성하여 민간부문의 창의력과 정보 그리고 역량을 적극적으로 활용하여야 한다.

(2) 국제협력에 관한 연구소 설립

평화의 섬에 대한 이론적 뒷받침과 함께 이의 운영을 위한 정책을 전문적으로 기획하기 위한 연구소의 필요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 이론적 뒷받침이나 정교한 세부 실천 계획이 없는 사업 추진은 결코 성공을 담보할 수 없기 때문이다. 이와 관련한 사례들을 살펴본다.

가. 가칭 '제주세계평화재단' 설립

제주를 '평화의 섬'으로 조성·운영해 나가기 위해서는 이에 대한 이론적 연구뿐만 아니라 이의 운영에 필요한 각종 정책개발, 기획, 조정, 지원 등 집행적 기능을 전담할 조직으로서 가칭 '제주세계평화재단'이 설립되어야 한다.

가칭 '제주세계평화재단'은 동북아지역을 중심으로 국제사회에서 진행되고 있는 '평화'와 관련된 다양한 논의들을 종합하고 새로운 대안을 제시함으로써 명실공히 '평화의 섬'으로서의 위상을 확인하는 작업을 수행하여야 한다. 그리고 '제주세계평화재단'은 동종의 다른 연구기능을 갖고 있는 기구에 비해 우위에 설 수 있도록 하기 위해서는 특화할 필요가 있다. 제주도의 입장에서 보았을 때 관련 연구소를 특화하기 위해서는 제주 4·3을 특정 연구분야로 정하여 운영하는 것도 하나의 방안일 수 있다. 여기에서는 제주도의회에서 조사·발간한 '제주도 4·3 사건 피해 조사보고서'를 토대로 영상 논픽션(non-fiction)물을 제작하거나 기타 이와 관련된 자료를 데이터베이스화하여 자료의 효용도를 넓혀 나가는 등의 사업을 추진할 수 있을 것이다.

- 기 능

가칭 ‘제주세계평화재단’이 담당할 기능을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 4·3 사건에 관한 자료 수집과 정리 그리고 제주 평화사상에 관한 연구를 수행한다. 둘째, 남·북 관계개선은 물론한반도와 동북아시아 나아가 세계 평화 질서의 정착을 위하여 평화에 관한 연구를 촉진하고 평화이론을 개발하여, 이를 전 세계에 보급한다. 셋째, 동북아의 신뢰 구축을 위한 평화회담, 군비통제, 군비축소 등과 같은 문제를 연구한다. 넷째, 평화교육을 통해 제주도민 나아가 전 세계인에게 평화의식을 고취시켜 전 세계인이 평화운동을 조직하여 이를 범세계적인 운동으로 확산한다. 다섯째, 세계평화에 관한 구체적인 실천방안을 마련하고 이를 국제기구와 각국의 정책에 반영한다. 마지막으로 지방자치단체의 지역간 국제교류 협력에 관한 전략을 수립하여 제언한다.

• 설립 방법과 주체

「제주도개발특별법」 제52조 2항에 의하면 국제협력에 관한 연구소(제주세계평화재단) 설립주체는 국가와 지방자치단체의 공동사업으로 되어 있어 법률상으로는 중앙정부와 지방자치단체의 공동사업이다. 다만 시행령에 이에 대한 구체적인 사항이 명기되어 있지 않아 중앙정부 지원정도에 따라 다양한 설립방안이 제시될 수 있다.

첫째,「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」에 의해 국책연구원으로 설립하고, 이에 필요한 설립과 운영재원을 중앙정부가 부담하며, 단지 그 시설을 제주도에 입지 하도록 하는 방안이다.

둘째, 제주도지방정부가 「공익법인설립및운영에관한법률」에 근거하여 가칭 ‘제주세계평화재단’을 설립하되, 설립에 필요한 재원은 국고지원과 지방정부의 자체재원으로 충당하는 방안이다.

셋째, 제주도 지방정부가「지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한법률」에 의해 자체재원으로 설립하는 방안이다.

넷째, 가칭‘제주세계평화재단’의 기능을 수행할 수 있는 도내 대학교의 연

구소를 선정하여 기능 수행에 필요한 재원을 지원하는 방안이다.

이러한 4가지 방안을 가지고 타당성을 검토해 보면, '제주 평화의 섬' 구축이 단순히 제주지역에 한정된 것이 아니라 국가 나아가 세계평화 질서 구축을 도모하는 것이고, 오늘날 국제교류의 단위가 국가에서 지방단위로 변모하고 있지만 지방정부의 재정적 한계를 감안할 때 중앙정부와 지방정부의 협력적 리더십 아래 설립하는 것이 바람직하다. 이런 점을 감안할 때 앞서 제시한 안 중에서 두 번째 안이 가장 타당성이 높은 설립방안으로 본다.

● 설립 시기

가칭 '제주세계평화재단'의 설립시기는 「제주도개발특별」제 52조 2항에 규정된 "국가는 국가협력에 관한 연구소의 설립에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다"는 조항을 적극적으로 활용한다면 제주도정의 추진의지에 따라 언제든지 가능하다고 본다.

다만 현재 「제주도개발특별법시행령」에 재원이나 운영방법에 대한 구체적인 사항이 명기되어 있지 않아 어떻게 중앙정부의 적극적인 지원을 확보하느냐가 설립에 가장 큰 장애요인이 될 것으로 보인다.

이런 점들을 감안할 때 일단은 국가가 제주를 '평화의 섬'으로 지정한 후 이의 후속조치로 설립해 나가는 것이 바람직하며, 그 이전까지는 현재 설립 추진중인 '제주문화재단'에 이 기능을 포함하거나 도내 대학의 연구소에 그 기능을 계약을 통해 수행하도록 하는 것도 고려할 수 있다.

● 재원 확보

국가와 제주도지방정부가 공동으로 출연하여 설립을 추진하되, 부담비율에 대해서는 중앙정부와의 협의과정을 통해 제주도의 부담을 최소화하도록 하는 것이 필요하다.

그리고 제주도의 부담재원에 대해서는 매년 발행되는 관광복권 수익금의 10%를 적립하거나 삼다수 판매 수익금 일부를 적립하는 방안을 생각할 수 있고, 일반회계의 재정부담은 최소화하는 것이 필요하다.

● 운영방안

재단 이사장은 세계적인 학자, 평화·인권 운동가 등 세계 평화에 이바지했거나 세계적 영향력을 가지고 있는 인사를 초빙한다. 그리고 연구요원은 국내·외 평화관련 전문가를 임용하며, 노벨평화상, 인권 관련 국제상 수상자, 전직 국가수반 등을 명예연구위원으로 위촉·활용하하는 것이 필요하다.

본 재단은 여러 나라의 평화관련 연구소와의 '평화지대 네트'(ZOPNET)를 구성함으로써 평화에 대한 정보의 공유와 상호간의 커뮤니케이션 채널 역할을 하도록 해야 한다.

나. 동아시아·태평양지역의 평화연수원 설립

동아시아와 태평양지역의 평화를 위한 연수원은 이 지역에 평화를 정착시키기 위해 노력하는 여러 과정에서 나타나는 다양한 문제들 가운데 신뢰 구축을 위한 평화 회담, 군비 통제, 군비 축소 등과 같은 문제를 연구하고 연수하는 역할을 수행할 수 있다. 물론 '평화의 섬 연구소'와 같이 동종 주제를 모토로 삼은 연구소의 다양한 연구결과들을 활용할 수 있다. 이 연수원은 이러한 복잡하고 전문적인 문제에 실질적으로 종사하고 회담에 참여하는 관계 인사들을 연수시킴으로써 신뢰와 평화 구축에 있어 중요한 역할을 담당해 나갈 수 있다. 특히 연수는 연구결과의 대외적 공표에만 의미가 있는 것이 아니라, 관계인사들을 직접 '평화의 섬'인 제주도로 끌어들여 평화와 관련된 논의와 구상을 하도록 함으로써 제주의 위상을 제고해 나가는 데 크게 기여할 수 있다.

(3) 국제평화 및 협력관련 국제회의 유치

제주가 '평화의 섬으로 대외에 각인 되기 위해서는 평화관련 국제회의를 신설[24]할뿐만 아니라 기존 국제회의를 적극적으로 유치하는 것이 필요하다.

---

24) 제주도와 중앙정부가 중심이 되어 평화관련 세계협의체를 창설하고, 이와 관련된

여기서는 기존의 국제회의를 유치하는 방안에 대해서 검토하도록 한다.

제주도를 동아시아, 나아가서는 세계의 평화를 모색하기 위한 모든 종류의 국제회의나 회담의 장소로 발전시켜 나가는 것은 '제주 평화의 섬'을 구체화하는 것이며, 세계 평화를 위한 실질적인 결실의 하나라 할 수 있다. 다행스럽게도 현재 제주도에서는 2001년 완공을 목표로 건설 중인 '제주국제컨벤션센터'가 있다. 이를 적극 활용한다면 국제회의 유치에 효과적일 뿐만 아니라 그 성공적 개최에도 별다른 무리가 없을 것이다.

또한 제주도는 아시아·태평양의 제네바나 비엔나가 될 수 있도록 세계적인 평화센터로서 중심적 역할을 해나가기 위해서도 국제회의의 유치는 그 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 '평화의 섬' 선언에서 한 걸음 더 나아가서 이미지 구축을 위한 다음과 같은 다양한 방안들이 사전에 마련돼야 한다.

가. 국제회의 유치 대상

전문가를 대상으로 한 설문조사[25]에 의하면 국제회의 유치대상을 고려할 때 전문가들이 생각하는 국제회의 성격은 크게 '평화관련 국제회의'와 '관광관련 국제회의' 등의 순서로 의견을 개진하고 있다.

하지만 국제컨벤션센터를 건설 중인 제주도의 입장에서는 세계평화를 저해하는 국제회의를 제외하고는 되도록 많은 국제회의를 유치하는 것이 '제주 평화의 섬' 이미지에도 부합된다.

나. 유치 방법

- 국제회의 최적지로서의 이미지 부각

가. 정상 회담장소로서의 이미지 부각

환경 문제만 나오면 '리우(Rio)선언' 이야기가 따라 붙는 것을 여기저기서

국제회의를 제주에 유치하도록 하는 방안을 말한다.

25) 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천 방안」, 미발간.

확인하게 된다. 이는 회담장소가 회담의 내용을 총체적으로 상징하는 대명사로서 기능 함을 의미한다. 따라서 과거 한국과 미국 정상이 공동으로 천명한 바 있는 '제주선언'이 최근 이어지고 있는 4자 회담이 논의될 때마다 나온다면 제주가 곧 '평화의 섬'이며 '평화'의 상징으로 부각될 수 있는 것이다. 이는 국제사회에 제주의 이미지를 심어나가는 데 있어 그 어느 것보다도 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 제주도는 항상 정상회담을 할 준비가 되어있는 지역이며, 최적의 조건을 갖추고 있는 곳으로 이미지를 구축해 나가는 노력이 절실히 요구된다.

지방자치단체는 국빈이 방문하는 주간을 그 나라 또는 정상의 이름을 따서 명명을 하는 것도 효과를 배가하는 일이라 하겠다. 예를 들면 '미국의 날' 또는 '클린턴 주간' 등으로 명명하여 그 나라 또는 국빈에 대한 최대한의 관심을 보여 주는 것이 그 나라와 그 정상에게 제주도의 이미지를 심는 데 더할 나위 없이 효과적인 수단이 될 것이다. 이는 자연스럽게 제주관광의 품격을 한 단계 높이는 길이기도 하다.

더욱이 제주는 남·북한의 정상회담 장소로서도 활용되어야 한다. 그 동안 남북 회담 장소로서의 판문점과 서울, 그리고 평양은 장소 자체가 회담대표들로 하여금 화해 노력보다는 '제로섬 게임'에 임하게 만들었다고 볼 수 있다. 그러나 '평화의 섬'으로 대외에 선포된 제주도는 남북한 모두에게 부담 없는 대화의 장소가 될 수 있을 것이다.

나. '평화의 섬' 상징 로고의 제작

로고는 그 지역 또는 해당 행사의 상징이다. 따라서 로고도 이미지 정착을 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 평화의 섬에 대한 로고는 매우 다양하게 사용될 것이다. 지방자치단체의 각종 문서 또는 관공서 건물의 문양으로, 행사 때마다 사용되는 깃발 등으로 용도가 매우 다양할 것이다. 이러한 로고는 곧 제주도를 상징할 것이며, 이 상징이 바로 평화의 섬이라는 등식이 성립될 수 있도록 로고의 일상화 방안이 모색되어져야 한다.

제주도는 '평화의 섬'(Island of Peace)이라는 문자와 이에 걸맞은 로고를 제작하고 다양한 채널을 통해 보급해야 한다. 이 로고와 함께 평화의 섬에 대한 로고송도 같이 만들어 보급을 한다면 효과를 증폭시킬 수 있으며, 제작 단계에서는 전국을 대상으로 공모하는 방법도 이미지 홍보에 기여할 수 있을 것이다.

- 국제회의 수용능력 강화

국제회의 주최자가 제주도 내에서 국제회의를 개최하고 싶은 생각이 있어도 그 수요 및 요구사항에 대응할 수 있는 수용체제가 갖추어져 있지 않으면 경제효과를 높일 기회를 상실할 수밖에 없다. 따라서 이와 같은 기회 상실을 막기 위해서는 도내 기존 컨벤션시설의 수용능력을 강화하는 동시에 현재 건설중인 전문 컨벤션센터를 차질 없이 건설하는 것이 무엇보다 필요하다.

- 적극적인 판촉 활동 전개

오늘날 정보화·국제화시대에 국제회의 유치 및 판촉활동은 지역의 종합적인 이미지, 문화수준, 편리하고 풍요로운 체제환경 등을 개최자의 관점에서 자세히 묘사하여 상시 비상태세로 홍보하는 것이 유리하다[26]

특히 국제회의에는 컨벤션시설, 접근 교통수단, 도로, 숙박시설 등의 컨벤션 관련 기반시설을 총체적으로 정비할 필요가 있는데, 일반적으로 국제컨벤션도시의 요건은 국제컨벤션의 연속적인 개최에 충분한 회의장, 숙박시설 등이 정비되어 있어야 한다.

국제회의 유치절차는 크게 나누면 우선 개최국의 유치합의, 개최승인서 제출, 회의시설 답사팀 안내, 공식제의, 개최지 결정, 개최지 확인, 공식서한 접수, 전담반 구성, 국제회의 개최 등으로 이루어진다.

먼저 유치 대상 국제회의를 선정하는 것이 무엇보다 중요하며, 선정시 고

26) 그러나 국제회의 유치활동을 활발히 하여 참가자나 주최자가 제주도를 방문할 수 있도록 동기부여를 해도 실제도 그 수요에 대응할 수 있는 시설이 없으면 기회를 상실하게 된다.

려할 사항은 지역경제에 미치는 파급효과, 제주의 평화이미지 제고, 유치가능성 등을 유치기준으로 선정하여 추진하는 것이 바람직하다.

- 민·관협력형 유치 전담기구 설치

유치조직은 제주도와 컨벤센센터를 중심으로 한 '국제회의유치단'[27]을 구성하는 방안과 국제회의용역업체[28]와의 계약을 통해 유치업무를 위탁하는 방안을 강구할 수 있으나 외국의 경우에는 국제회의 전담기구를 정부관광기구내에 설치·운영하고 마케팅활동과 관광정보제공기능도 동시에 수행하고 있다.

제주도의 경우도 제주도, 한국관광공사, 컨벤션센터, 관광협회 등이 공동으로 상설적인 컨벤션부로를 조직하여 회의유치 및 관광활성화를 위한 홍보, 마케팅 활동 전개가 필요성이 있다.

---

27) 제주도는 현재 2003년 IULA 총회와 2004년 PATA총회를 유치하기 위해 유치기획단을 구성하여 적극적으로 유치 노력을 전개하고 있다.

28) 국제회의용역업체(PCO: Professional Congress Organizer)는 국제대회의 유치, 홍보에서부터 결산까지 전문적으로 자문하고 대행하는 조직으로서 현재 30여개 등록되어 있다.

<표5> 주요 국가의 국제회의 전담기구

지역	국가	명칭	비고
미주	미 국	전국 300여개 도시에 Convention & Visitor 설치 운영	상무성 산하
구주	프랑스	Paris Convention Bureau 등	지자체 및 민간공동, 도시별컨벤션부로 독자 운영.NTO내 전담부서는 주로 해외 홍보 활동 전개
	독 일	Berlin Convention Bureau 등	
	영 국	London Convention Bureau 등	
아시아주	일 본	Japan Convention Bureau(JNTTO내) 및 도시 컨벤션부로	지자체별 컨벤션부로 운영
	홍 콩	Hong Kong Convention &Incentive Travel Bureau	HKTA(Hong Kong Tourist Association)내 독립적으로 컨벤션전담부서로 운영
	싱가포르	Singapore Convention Bureau	STPB(Singapore Tourist Promotion Board)내 독립적으로 컨벤션전담부서로 운영
	필 리 핀	Philippine Convention & Visitor Corporation	관광성 산하의 독립기구로 운영
	태 국	International Convention Division	TAT(Tourist Authority of Thailand) 내의 컨벤션전담부서로 운영
	말레이지아	Convention & Incentive Division	MTPB(Malaysia Tourism Promotion Board)내의 컨벤션전담부서로 운영
	중 국	Dept. of International Convention	국 산하에 컨벤션전담부서 운영

자료 : 한국관광공사, 「한국국제회의 산업현황」, 1996

(4) 국제 협력을 위한 기타 사업

가. 남북대화·교류 센터화

최근 남·북간에는 전에 없는 화해와 협력의 분위기가 조성되고 있다. 이러한 일련의 사태 직전 과정에서 제주가 차지하는 비중과 역할에 대해서 국내·외적 관심이 집중되고 있다. 국방부장관회담과 장관급회담이 개최되고, 교차관광이 예정되어 있는 등 제주가 남북 대화의 장소로서 부상되고 있다.

하지만 여기서 유념해야 할 점은 최근의 남북교류와 대화장소로서의 제주의 부상이 제주의 내부적 여건보다는 외부적 여건, 특히 북한의 제주에 대한 긍정적 호감에 기인[29]하고 있다는 사실이다. 따라서 이러한 외부적 변수의 변

화에 의해 언제든지 남북대화의 중심지로서의 제주위상은 감소[30]될 가능성이 높다. 따라서 제주를 남·북 대화의 장소로 정착화 할 수 있는 선점전략이 마련되어야 한다. 이와 관련하여,

첫째, 인도주의적 차원의 '북한감귤보내기운동'을 지속적으로 전개되어야 한다. 이에 필요한 재원은 감귤자조금이나 남북교류기금을 적극적으로 활용한다.

둘째, 백두-금강-한라를 연결하는 산테마관광벨트를 구축할 필요가 있다. 한반도의 최북단에 위치한 백두산관광에서부터 동부의 금강산관광 그리고 '평화의 섬' 제주의 한라산관광에 이르는 산테마관광벨트를 구축하고, 공동의 관광개발을 추진한다.

제주는 관광이 핵심전략산업일 뿐만 아니라 '60년대 이후 지속적인 관광개발로 이에 대한 많은 노하우를 가지고 있어 이를 적극적으로 활용한다면 상호간의 관광이익을 도모할 수 있을 것이다. 이는 확대일로에 있는 북한의 관광개방을 제주관광의 위협요인이라기 보다는 기회요인으로 인식, 상호간의 제로섬게임이라 Win-Win전략적 의미를 갖게 된다.

셋째, 제주와 지역적 성격이 유사한 지자체와의 자매결연체결 및 다각적인 교류사업을 추진한다.[31] 제4차국토계획의 기조 중의 하나인 민족이 화합하는 통일국토로서 제주와 지역적 성격이 유사한 지자체와 자매결연을 체결하고 각종 문화체육행사의 교환개최 및 인적 교류사업을 추진하는 등 다각적인 교류사업을 추진한다.

국제 협력을 위한 사업을 추진하기 위해서는 기반 마련이 선행되어야 한

---

29) 일부에서는 한반도의 최남단이라는 상징성, 4·3사건이라는 역사적 아픔, 그리고 인도주의적 차원의 '북한감귤보내기운동' 등이 북한의 최고정책결정자의 제주에 대한 긍정적 인식을 갖게 한 원인으로 지적하고 있다.

30) 최근 제주에서 개최된 남북한국방장관회담, 장관급회담 개최시 대대적인 환영행사를 준비하였지만 중앙정부의 지시에 의해 조용히 진행된 것만 보더라도 최근의 남북대화의 중심지로서 제주의 역할은 내부적 변수라기 보다는 외부적 변수에 의해서 이루어지고 있다는 것을 단적으로 입증되는 사실이다.

31) 고성준 교수는 백두산이 소재한 양강도 및 군과 자매결연 추진을 제안하고 있다. 상게논문, p.46.

다. 앞서 논의된 실천 전략 외에도 다양한 방면에서 국제 협력 방안이 모색될 수 있다. 여기서는 '평화의 섬'에 걸맞는 제도적 장치의 마련 등 대내적 사업을 중심으로 살펴본다. 대내적 사업은 여타 외부 지향적 사업의 선결 조건일 수 있기 때문이다.

나. 평화의 섬 조례 제정과 기반시설 확충

정부는 국제회의의 부가가치성을 인식하여 '96년 말에 국회에서 '국제회의 육성산업에 관한 법률'을 통과시켰다. 이 법에 의해 정부는 일정한 도시를 선정, 국제회의 도시로 지정하여 지원하려 하고 있다. 그러나 제주는 국제회의 여건 면에서 여타의 지역보다 우월한 점이 많다. 그간의 경험과 기존의 시설, 그리고 빼어난 풍광, 청정한 환경 등을 고려하면 제주는 다른 지역보다 비교우위면이나 규모면에서 차별성을 가지고 있다.

따라서 '평화의 섬에 관한 조례'를 제정하여 국제회의 산업에 필요한 최고의 기반시설을 갖출 수 있도록 하는 제도적 근거를 마련해야 한다. 대표적으로 공항과 항만, 그리고 도로 등의 기반시설과 첨단의 정보통신시설을 갖추어 어떤 세계적인 회의도 치를 수 있도록 만반의 준비를 해 나가야 한다. 현재 건설중인 제주국제컨벤션센터도 장기적 관점에서 내실 있게 세워져야 한다. 특히, 제도적 기반을 마련함에 있어 외국인들의 자유로운 출입국 관련 조항이나 치안행정의 일부분을 자치단체가 스스로 처리할 수 있도록 해야 한다. 이러한 것들은 행사의 원활한 진행을 위한 기본적 요소들이기 때문이다. 또한 정부는 제주를 남·북한 회담을 비롯한 동북아 국제회의 장소로 활용함으로써 남·북한과 동북아의 긴장을 완화시키려는 목적의 다양한 전략을 제주 '평화의 섬'이라는 프로젝트에 의해서 실현할 수 있을 것이다.

다. 평화 상징시설의 건립과 운영

'평화의 섬'에 대한 이미지는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 형성된다. 제주도의 각종 조건과 노력, 그리고 '평화의 섬' 선언이나 국제회의 개최,

국제기구 유치 등 유·무형의 여러 요소들이 상호 연계됨으로써 특정한 이미지가 창출되는 것이다. 특히 여기에 부가되어야 하는 것이 '평화' 또는 '평화의 섬'을 상징할 수 있는 각종 시설물의 건립과 운영이다. 이를 위하여 필요한 몇 가지 기본적인 시설들에 대해서 살펴보고자 한다.

• 평화공원 건립

일본의 오키나와, 히로시마, 나가사키에 있는 '평화공원'들이 평화의 산 교육장의 역할을 하고 있는 것처럼, 제주도도 평화를 주제로 한 공원을 설립할 필요가 있다. 이는 내부적 통합을 이끌어내고 대외적으로 '평화의 섬' 이미지를 구축해 나가는 데 긴요한 역할을 수행하기 때문에 우선적으로 검토돼야 한다.

평화공원에는 4·3사건에 희생된 사람의 영혼을 달래기 위한 위령탑과 함께 희생된 사람들의 이름을 묘비에 새겨 후손에게 산 교육장이 되도록 하는 등 제주지역의 역사와 관련된, 즉 평화에 대한 지역의 상징성을 담아낼 수 있어야 한다. 따라서 현재 조성 작업이 진행되고 있는 4·3 공원의 개념을 보다 폭넓게 설정할 필요가 있다.

이외에 태평양전쟁에서 강제 징용되어 희생이 되었던 제주도민, 한국전쟁에서 사망한 사람들의 위령탑도 이 '평화공원'에 세워져야 한다. 나아가서는 세계평화를 기원하는 의미에서 다양한 기념물들을 세울 수 있을 것이며, '평화의 종' 등의 상징물을 설치하여 새해의 시작을 알리거나 4·3 관련 행사 등 제주도와 관련이 깊은 행사 때마다 타종하는 방안도 검토해 볼 만하다.

'제주 4·3'은 한국 현대사에서 빚어진 최대의 비극적인 사건이자, 냉전체제가 빚어낸 세계사적 사건이다. 4·3 해결 운동은 숨겨지고 왜곡된 역사를 바로잡는 운동이며, 인권 회복을 위한 민주화 운동이다. 따라서 4·3에 대해서 미래 지향적인 인식과 접근이 필요하다. 이러한 운동은 인권과 평화를 기리는 운동으로 승화되어야 한다. 4·3은 그런 의미에서 '제주 평화의 섬' 구상을 가능케 하는 주요한 인자이다. 따라서 이에 대해 상세히 짚고 넘어갈 필요가 있다.

최근 4·3 특별법이 제정됨으로써, 늦은 감은 있지만 4·3 문제 해결에 가속도가 붙을 것이다. 특별법의 시행을 통해서 앞으로 다음과 같은 일들이 추진될 것이다.

① 제주 4·3 진상 조사를 위한 국내·외 관련 자료의 수집 및 분석
② 희생자 및 유족의 심사·결정
③ 제주 4·3 희생자의 자유로운 신고·증언
④ 희생자 및 유족의 명예 회복
⑤ 4·3 희생자에 대한 의료 지원금·생활 지원금 지급
⑥ 진상 조사보고서 작성 및 사료관 조성
⑦ 위령공원·묘역 조성 및 위령탑 건립
⑧ 제주 4··3에 관한 정부의 입장 표명
⑨ 호적 등재, 호적 기재 정정

이러한 특별법의 규정에 따라서 중앙정부와 지방정부는 우선적으로 진상 규명 활동에 주력해야 할 것이고, 희생자 유족들에 대한 정당한 처우를 하게 될 것이다. 이와 더불어 제주 4·3 특별법에 들어 있는 기본 정신은 4·3 사료관 및 위령공원의 조성을 통한 제주도민의 명예 회복이라고 할 수 있다.

'평화의 섬' 지정과 관련하여 주목되는 사항은 이러한 4·3 기념사업에 대한 조항이라고 할 수 있다. 이는 4·3 문제 해결을 통해 도민 화합과 공동체 복원을 이루어내고, 제주의 자존과 정체성을 확립하는 취지에 직결되는 사업이라고 할 수 있다. 즉, '평화의 섬' 건설과 직결되는 사업이라고 할 수 있다.

4·3 문제를 평화와 인권의 측면에서 접근해야 한다는 것은 일련의 4·3 문제 해결 노력들을 '제주 평화의 섬' 건설과 연결시켜 나가야 하는 당위성을 엿볼 수 있다. 따라서 4·3 특별법에 들어 있는 4·3 사료관 및 위령공원의 조성은 '평화센터'라는 큰 틀 내에서 계획을 세우는 것이 타당할 것이다. 현재 거론되고 있는 제주시 봉개동 위령공원 부지는 장기적으로는 평화센터로 발전되어야 할 것이다. 이 보고서에서는 우선 4·3 사료관과 위령공원이 어떻게

조성되어야 하는지를 제시하는 선에서 그치고자 한다.

● 4·3 사료관 조성

4·3에 대한 올바른 역사 기록을 정리·보존하는 4·3 사료관 조성사업은 유형의 기념사업보다 더욱 긴요하고 근본적인 사안이라 할 수 있다. 4·3 사료관의 조성은 4·3의 진상을 파악하고 도민의 명예를 회복함과 동시에 4·3의 역사적 교훈을 정립하는 일과 직접적으로 관련되기 때문이다.

4·3 사료관의 조성을 위해서 우선 4·3 진상 조사와 더불어 4·3 관련 자료 수집·정리에 주력하여야 한다. 그 동안 제주도의회에서 4·3 희생자 실태를 조사해 왔다.

희생자 피해 조사를 추가적으로 조사하는 일과 더불어 부상자 실태 파악, 마을 단위별 물적 피해, 정신적 피해 및 그 후유증까지 확대하여 피해 실태를 정리하는 일이 필요하다. 또한 4·3은 미군정 시기에 발생했기 때문에 미군의 정보 보고서로부터 극동함대 보고서, 미대사관 문서, 미군사고문단 문서, 정책결정서, 사진, 영상자료 등 방대한 자료들을 총체적으로 수집·정리해야 한다.

최근 정부기록보존소에서 4··3 관련 수형인 명부와 판결문 등이 공개되는가 하면, 경찰자료인 형살자 명부가 공개되었다. 이밖에도 군경의 작전일지, 지휘서 등과 연좌제 관련 자료, 기타 4·3 관련 자료 등이 추가적으로 존재할 것이다. 이들 관련 자료는 즉각 공개되어야 하며, 이를 적극적으로 입수, 정리하여야 한다.

4·3 사료관은 기념관의 역할을 병행하여야 한다. 기록만이 4·3을 말하는 게 아니라 증언·유적·유물 등을 체계적으로 정리·보존해야 한다. 증언의 확보는 현지 제주민들의 4·3에 대한 경험과 인식을 살피기 위한 것으로서, 현장에 대한 철저한 조사 작업을 필요로 한다. 4·3 체험세대가 앞으로 10여 년 정도 지나면 대부분 타계한다는 점을 고려한다면 증언 채록 작업은 한시적일 수밖에 없으므로 다른 작업에 비하여 시급하다고 할 수 있다.

또한 도내에는 수많은 4·3 관련 유적·유물이 흩어져 있다. 유물·유적은

수많은 사람들의 머리 속에 남아 있는 집단적 기억을 유지시켜 주고, 당시 상황을 생생히 보여주는 중요한 자료이기 때문에 제도적인 보전장치가 마련되어야 한다. 후세들의 역사교육의 장을 만들기 위해서는 4·3 관련 주요 유적지를 보존하고 유물들을 수집·정리하는 사업을 진행시켜야 한다.

이러한 사료관은 범국민적인 인권과 평화 교육은 물론 '평화의 섬'을 홍보하는 데 있어서 중요한 역할을 하게 되며, 동아시아 양민 학살의 역사 및 평화의 섬 제주의 역사를 연구하는 데도 기여하게 될 것이다.

● 4·3 평화공원 조성

우선 4·3을 평화와 인권의 문제로 승화시켜 가기 위해서, 21세기 제주 미래의 비전인 '평화의 섬'과 연계시키기 위해서라도, 위령공원의 명칭은 '4·3 평화공원'으로 규정되어야 한다는 전제 아래 그 내용을 살펴보고자 한다.

원래 4·3 평화공원의 조성은 4·3의 진상 규명과 명예 회복이 어느 정도 진척된 뒤에 이루어져야 할 것이다. 그러나 4·3으로 인하여 희생된 억울한 영령들을 위로하기 위한 위령제가 고정된 장소도 없이 여기저기 옮겨다녀야 하는 현실적인 문제가 부각되어 위령제 장소로서의 공원 조성이 거론되었다. 앞으로 만들어질 4·3공원 부지를 미리 선정하여 그곳에서 위령제를 먼저 지내자는 유족들의 절절한 바램이 반영되었다. 또한 제주도가 4·3문제 해결의 한 접근방법으로서 4·3 위령공원 조성 사업을 추진하였다. 특히 '99년 6월 김대중 대통령이 제주를 방문했을 때 도지사의 건의에 따라 4·3공원 부지 매입비로 특별교부세 30억원을 지원하겠다고 약속하면서 구체화되었다. 더구나 이번 제정된 4·3특별법에 뚜렷이 관련 조항이 규정됨으로써 앞으로 추진의 속도가 빨라질 것으로 보인다.

이 시점에서 4·3평화공원의 의미와 성격, 추진계획 방향 등을 짚고 넘어가는 것은 의미 있는 작업일 것이다.

4·3 평화공원 조성의 의미

첫째, 4·3은 제주 현대사의 최대의 비극이자 아픔이다. 4·3 당시 수많은 양민들이 억울하게 희생되고 인권을 침해받았다. 따라서 4·3평화공원 조성에는 인권적 차원에서 4·3의 억울한 영혼과 넋을 위로하는 의미를 부여할 수 있다.

둘째, 4·3은 냉전시대 양극 이데올로기를 통해 왜곡되고, 도민들은 정치적 탄압과 불명예를 겪어 왔다. 따라서 4·3 평화공원은 정부차원의 진상 규명을 통한 올바른 역사 기록, 실상을 알리는 진실 찾기의 의미와 명예 회복의 의미를 포함해야 한다.

셋째, 4·3은 민족 내부의 분열로 인한 사안이란 점에 주목할 때, 4·3 평화공원은 민족의 통합과 도민 화합, 민주화, 평화 추구의 산 교육 및 실천운동의 외곽으로서의 의미를 지녀야 한다.

넷째, 4·3은 20세기 냉전체제가 동북아시아 작은 섬의 제주민들을 참혹한 희생의 구렁텅이로 몰아넣은 세계사적 사건이기 때문에, 4·3 평화공원은 21세기 평화와 인권을 존중하는 미래 희망의 공간으로서의 의미를 가져야 한다.

4·3 평화공원의 성격

4·3 평화공원은 단순한 공원이나 위령묘역과는 분명히 다르다. 4·3 평화공원은 4·3 영령들을 위무하는 위령 공간의 역할만을 해서는 안 되며, 충혼묘지 등과 같이 전 도민의 일상과는 단절된 묘역으로 남아서도 안 된다.

4·3 평화공원은 우선 '역사공원'으로서의 성격을 지녀야 한다. 4·3 평화공원은 역사적 사건을 기념하고 역사적 사실을 기록·보존하고 후세에 알리는 기능을 가져야 한다. 이런 점에서 4·3 사료관과 4·3 평화공원은 상호 연계성을 갖고 같은 공간에 배치되는 것이 바람직하다. 또한 4·3 평화공원은 역사공원으로서의 성격 위에 21세기 '평화의 섬 제주'를 상징하는 '평화공원'으로서의 기능을 반드시 가져야 한다. 이 공원 내에 21세기 평화와 인권의 정착을 위한 각종 상설 전시장, 회의장 등이 같이 들어서야 할 것이다. 이러한 시설들이 복합적으로 갖추어졌을 때 인근 시민들의 문화 휴식 공간으로 자리잡

을 수 있을 것이고, 역사 문화 관광지, 평화 인권 센터 등 다목적 문화 공간으로 자리잡을 수 있을 것이다.

아울러 4·3 평화공원에는 위령제단과 더불어 위령묘역이 조성되어야 할 것이다. 합장된 시신, 무연고 묘, 앞으로 발굴이 예상되는 유골 등을 이곳에 안장하여 4·3 공원으로서의 역사성을 뚜렷이 할 필요가 있다.

4·3 평화공원 조성계획의 방향

첫째, 종합적이고 장기적인 4·3 평화공원 조성계획을 수립해야 한다. 광주시는 전체적인 마스터플랜 속에서 5·18 기념공원, 자유공원, 묘역, 광장 등을 분리하여 추진하였다.

일본 오키나와도 마찬가지로 오키나와현청에 특별기구를 두고 중·장기적으로 평화공원 조성에 주력하였다. 이러한 종합계획이 없을 경우, 4·3 평화공원의 위상과 성격, 범위에 대하여 혼선이 빚어지고 일관성을 잃어버릴 위험성이 있다. 따라서 4·3 관련 사업에 대한 종합적 구상을 먼저 한 후, 제주 발전을 위한 도시계획이나 관광개발계획과도 연관시키는 등 여타 사업과도 관련성이 있게 추진할 수 있도록 하는 종합계획을 수립하여야 한다.

둘째, 4·3 평화공원 조성에 필요한 재원은 전액 국비에서 지원 받는 것을 원칙으로 하여야 한다. '결자해지(結者解之)'의 원칙에 따라 국가가 나서서 4·3 문제를 풀어야 하기 때문에 국가의 지원은 필수적으로 뒤따라야 한다. 4·3 공원 조성과 관련하여 1차로 30억 원을 국비로 지원하고 있으나, 이는 <표 6>에서 보듯이 미미한 수준이다. 추후 제주도의 마스터플랜이 나온 뒤 그에 따라서 대폭 증액된 국비 지원 예산이 편성되어야 할 것이다. 국내의 여타 기념사업에 비교하여서 손색없는 국가의 지원이 요구된다.

<표 6> 국내 유관기념사업 국비지원 규모

구 분	제주4·3	광주 5·18	거창	부산민주공원	동학	4·19
국 비	1차 30억	835억 (전액 국비)	143억 (전액 국비)	80억 (총 160억)	393억 (전액 국비)	91억 (총 161억)
부 지	5만평	4개 지역 127,653평	4개 지역 4만8천평	6,152평	약 10만평	51,862평
사업내용	· 위령공원 · 위령탑 · 사료관	· 기념공원 · 자유공원 · 묘역 · 광장	· 기념공원 · 위령탑 · 유영보관소	· 복합 문화센터 · 상징탑	· 공원	· 묘역 · 상징조형물

4·3 문제 해결은 대통령 공약사항인 만큼 특별 지원이 이루어지도록 해야 한다. 국비 특별 지원액을 높이기 위해서는 도지사 및 지역 출신 국회의원과 관련 전문가들의 적극적 노력이 필요하다. 이들의 능력에 따라 지원 폭은 크게 달라질 수 있다. 이번에 제정된 특별법의 내용은 제주도민 전체에 대한 보상의 성격이 강하므로, 이에 따라 4·3 문제 해결을 위한 국비 지원액이 대폭 증액될 수 있도록 하는 방안을 서둘러 마련하여야 한다. 4·3을 통한 국비 지원은 재정자립도가 낮은 제주도로서는 반드시 필요한 재원일 수밖에 없으며, 전체적으로는 제주 발전과 삶의 질을 높이는 방안이 될 수 있다.

셋째, 4·3 평화공원 조성 등의 기념사업을 성공적으로 이끌어 내기 위해서는 도민여론을 수렴하는 데 충실하여야 할 것이다. 관련 학자 및 전문가들의 의견을 적극적으로 수렴하고 이들의 의견이 행정적 집행에 곧바로 연결될 수 있도록 창구를 만들어야 할 것이다. 도민 공청회의 개최는 말할 것도 없고, 여론 수렴 창구를 열어 각계 전문가들에게 충분한 자문을 얻어 추진해야 한다. 사업자에게 용역을 주어 요식적인 통과 절차를 밟는 종래의 사업 집행방식으로 4·3 문제를 해결하려 해서는 안 된다. 51년을 끌어서 특별법을 통과시켰듯이, 1백년, 1천년 계속될 4·3 평화공원을 만드는 데 너무 조급하게 서두를 이유가 없다.

• 평화박물관 건립

평화박물관은 지금까지 도내에서뿐만 아니라 국내·외까지 전쟁에 관련된 자료와 유물을 중심으로 보관, 전시하는 곳으로 활용되어야 한다. 다만, 평화의 섬은 지방자치단체가 중심이 되어 운영할 것이기 때문에 지역과 관련된 자료와 유물을 중심으로 보관되고 전시되어져야 할 것이다. 이렇다면 제주지역의 평화박물관은 4·3과 관련이 있는 유물이 중심이 될 것이며, 나머지는 한국전쟁과 태평양전쟁의 유물이 될 것이다. 또한 평화박물관은 평화공원 내에 위치시키는 것이 좋을 것이다.

• 평화민속촌 건립

평화민속촌은 제주도의 전통과 문화가 '평화' 그 자체라는 인식을 확실하게 심어 주기 위한 상징적 작업의 일환이라 할 수 있다. 따라서 평화를 주제로 한 옛 마을의 복원사업을 전개할 필요가 있겠다. 4·3으로 인해 폐허가 된 채 복원되지 않은 마을이나 평화공원과 인접한 마을을 대상으로 하는 것도 고려해볼 만하다. 평화라는 주제를 고유문화와 연계한다면 이미지 확산 작업에 다양성을 살릴 수 있을 뿐만 아니라, 후손들은 평화를 사랑했던 옛 선조들로부터 많은 것을 배우고 제주를 더욱 자랑스럽게 생각하게 될 것이다. 면면히 이어지는 평화에 대한 사랑의 정신이야말로 곧 평화의 섬의 토대가 될 것임은 두말할 필요도 없다.

(5) '평화의 섬' 건설 기반 구축

지금까지 「제주도개발특별법」에 포함된 네 가지 실천 방안에 대해 살펴보았지만, 그 이면에 내포되어 있는 전제 조건이나 '평화의 섬'을 건설하는 데 긴요하다고 인정되는 기타 요인들이 있다. 상정 가능한 항목별로 살펴본다.

가. 중앙정부의 지원

제주도를 '평화의 섬'으로 정착시키는 일은 우선적으로 제주도민과 지방자

치단체의 역량에 기댈 수밖에 없다. 그러나 여러 가지 측면에서 확인되는 도세의 열악성은 '평화의 섬' 건설에 많은 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 중앙정부가 제주 '평화의 섬'에 대한 가치를 인정하고 용인한다 하더라도 추진에 따르는 여러 분야에서 실질적인 지원, 특히 행정·재정·외교적 지원은 필요불가결한 요인이다.

제주 '평화의 섬' 조성과 관련한 중앙정부의 세부 지원 부문은 먼저 유엔 및 주변 국가와의 협력 기반 조성에서 찾을 수 있다. 비군사화 정책인 '평화의 섬' 정책은 동맹국인 미국조차도 동북아 등 국제 정세를 고려하여 의심의 눈초리로 바라볼 수 있다. 따라서 중앙정부는 '제주 평화의 섬' 선포가 한반도를 중심으로 한 동북아의 긴장을 완화하고 평화를 정착시키기 위한 하나의 정책일 뿐, 국가 방위 또는 안보 정책에 대한 기존 노선의 변화가 아니라는 점등을 동맹국과 관련 국가에게 확신시켜 주어야 할 것이다.

또한 '제주 평화의 섬' 조성에 소요될 제주도의 재정적 부담을 덜어주기 위한 노력과 '평화의 섬 조례' 제정 등과 관련한 제도적 지원도 병행되어야 한다. 중앙정부의 이러한 구체적이고 실질적인 지원이 없이는 사실상 '평화의 섬' 건설은 실로 어려운 일이며 자칫 성사 불가능한 기대만으로 막을 내릴 수도 있다. 앞서 언급했듯이 중앙정부 차원에서도 '제주 평화의 섬'이라는 프로젝트를 통해 기대할 수 있는 바가 많다는 것을 염두에 둔다면 여러 가지 적극적인 지원은 당연한 것이라 하겠다.

나. 평화의 섬 구축 재원 확보

국가예산의 지원부분 이외에 지역차원에서 '평화의 섬' 구축을 위한 재원확보는 그 규모가 문제라 할 수 있다. 따라서 다양한 방안을 개발하여 활용해야만 한다. 지방자치단체 차원에서 먼저 생각해볼 수 있는 것은 공공예산의 불용액을 활용하는 방안이다.

예산의 불용액은 지출을 잘못 예상하여 과다하게 책정하였거나 계획의 변경과 취소, 집행 사유 미발생, 예산 절감, 예산 집행 잔액, 보조금 집행 잔액과

예비비 등으로 이루어진다. 불용액은 일반회계처럼 짜임새 있게 활용되지 못하고 나누어 먹기 식이거나 땜질식 집행으로 예산의 효율성을 제고하지 못하는 경우가 많은 것이 현실이다. 이러한 불용 예산이 지역의 평화 정착을 위해서 활용이 된다면 가장 의미 있는 쓰임새가 될 것이다. 제주도내 자치단체의 불용액은 민선 자치단체에 와서는 많이 줄어들었지만 아직도 일반회계의 약 5% 내외에 머물고 있을 정도로 그 규모가 큰 편이다.

그 이외의 부수적인 방안으로 '평화의 섬' 정책이 기업에게 이익이 돌아갈 경우에 한해서 기부금을 내게 하거나, 개인들에게 '평화의 섬 통장' 갖기 운동을 벌여나갈 수도 있을 것이다. 또한 신용카드회사 등과 연계하여 일정액의 비율로 평화 기금을 적립하는 방식도 고려할 수 있다. 또한 평화와 관련되거나 이에 동의하는 각종 단체 등을 통한 기금 모금 방식도 검토해볼 만하며, '평화의 섬' 추진 조직의 수익 사업을 통한 소요 예산 조달 방법도 활용되어야 한다.

Ⅵ. 결　　론

평화의 개념은 추상적이고 주관적인 개념이기 때문에 시대적 상황에 따라 다양하게 정의되고 있다. 하지만 일반적으로 평화는 전쟁이나 갈등이 없는 상태를 의미하거나 인간의 기본적 욕구가 충족되고 경제적 복지와 평등 그리고 정의가 실현되며 인간과 자연의 가치가 구현된 진정한 발전이 이루어지는 것으로 정의될 수 있다.

'제주 평화의 섬'과 관련하여 '평화'의 개념은 이러한 평화의 근본 개념을 기반으로 하여 이념적 측면과 전략적 측면에서 재정의되어야 한다. 즉, 이념적 측면에서는 제주 발전의 기본 방향을 제시하는 것으로 자연과 인간간의 조화

로움을 추구하는 지속 가능한 개발, 지역과 중앙 그리고 세계와의 조화를 통한 교류의 거점화, 도민간의 역기능적 갈등이 극복되고 인간으로서 기본적인 생활권이 보장된 복지 공동체의 구현과 주체간의 조화로움이 달성된 상태를 의미한다. 전략적 측면에서는 제주의 지정학적 이점과 평화 이미지를 활용한 교류의 거점화를 통해 세계 평화에 기여하고 제주를 세계에 각인할 수 있는 실천 프로그램으로서 역할을 수행할 수 있도록 평화의 개념은 국제 교류의 거점화를 통한 지역간의 상호 이익이 극대화된 상태로 정의될 수 있다.

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

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

더불어 자질 향상에 노력하여야 한다.

‘제주 평화의 섬’에 대한 구상은 단순한 관광 진흥 전략이 아니라 무국경화 시대의 제주의 세계화 전략임과 동시에 적극적 평화관에 입각한 ‘평화주의운동’이라고 할 수 있다. 즉, 제주도 또는 제주도민이 단지 전쟁을 반대하고 평화를 원한다는 것을 선언하는 데 목적이 있는 것이 아니라, 제주도를 포함하고 있는 한국(한반도), 동북아, 아시아, 태평양 지역, 나아가서 전 세계적 범주에서의 평화 실현 및 정착을 위한 제주의 적극적인 역할을 제시하기 위한 것이다.

물론 제주도 자체의 평화 확보가 지금까지 논의한 접근에 있어서 필요한 전제가 될 수는 있을 것이다. 평화를 창출하기 위한 수단이 반드시 평화적이어야 한다는 전제는 없지만 그러나 우리가 생각하는 진정한 평화는 ‘평화적인 방법’을 통하여 실현되어지는 평화이며, 제주의 ‘평화의 섬’ 구상도 이러한 관점에서 접근되어야 한다는 의미에서 제주도 자체의 평화 확보를 위한 내부적 필요성 및 그 실현 방안에 대한 접근도 무시해서는 안 된다고 본다.

그러나 ‘제주 평화의 섬’ 구상이 단지 제주도 자체의 평화만을 확보하기 위한 목적으로 추진되어진다고 한다면, 이러한 접근은 국제적 관심 및 지지를 획득하기 어려울 뿐만 아니라 최소한 중앙정부의 지원을 얻어내는 것도 곤란하게 될 것이라는 점을 명심해야만 하는 것이다. 따라서 ‘제주 평화의 섬’ 구상의 성공적 실천은 중앙정부와 지방정부 그리고 지역주민 3자가 각자의 역할을 충분히 수행될 때 비로소 가능하다 하겠다.

참고문헌

강원식 등, 「한반도 평화체제 구축방안」, 서울: 민족통일연구원, 1995.

경산대학교 평화전략연구소, 「평화전략연구」, 창간호, 1997.

민족통일연구원, 「동북아 평화체제 조성방안」, 1996.

박홍규, 「CSCE의 역할증대와 향후전망」, 서울: 민족통일연구원, 1994.

이홍표 편, 『동아시아 협력의 정치경제』서울: 세종연구소, 1997.

제주국제협의회, 「평화와 번영의 제주」, 서울: 신라출판사, 1993.

제주대학교 동아시아연구소, 「동북아시아 지역 협력과 한반도 평화」학술세미나 자료집, 1999.

_____, 「동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상」, 1997.

_____, 「제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색」워크샵 자료집, 1998.

제주도, 「환태평양시대 제주도의 세계화전략」, 1995.

홍덕규, 『동부아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책』, 서울: 민족통일연구원, 1993.

강근형, “국제평화질서와 SDI,"『이데올로기연구논총』, 제7집, 제주대학교, 1989.

김명선, “환발해경제권에 대한 전망 : 발전 전망과 협력모델의 연구”, 정영록 편, 「환발해만 경제협력강화 방안 모색」, 서울: 대외경제정책연구원, 1996.

신정현, "현대세계와 평화연구 : 평화연구의 방향모색을 중심으로," 「평화연구」, 제1권, 제1호, 경희대학교 국제평화연구소, 1981.

유석진・한태준, “신태평양공동체 구상의 주요 쟁점”, 「신태평양 공동체 구상과 한국」, 서울: 세종연구소, 1994.

이동휘, “아시아태평양경제협력체”, 윤영관・황병무 외,「국제기구와 한국외교」, 서울: 민음사, 1996.

전황수, “지역협력기구로서의 ASEAN”,「한국과 국제정치」, 제12권, 제2호, 1996.

하영선, “신세계질서와 동북아평화체제”, 하영선 편, 「탈근대 지구정치학」, 서울: 나남, 1993.

황병무, “歐美의 평화연구와 한국에서의 적용” 국제정치논총 30(2), 서울:한국국제정치학회, 1990.

Aggarwal, Vinod. *Buiding International Institutions in Asia-Pacific,* Asian Sirvey. November 1993.

Andrew Mack and John Ravenhill, *Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region,* in Andrew Mack and John Ravenhill(eds.)

Johan Galtung, "Peace," in David L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 11, The Macmillan Company and the Free Press, 1974.

Palmer, Norman D, *International Regionalism in Asia and the Pacific*. Lexington Books, 1991.

Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations,* N.J: Princeton University Press, 1987.

'평화의 섬 구상'에 관한 전문가 의견조사

제주발전연구원과 제주대학교 동아시아연구소는 '제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천 방안'에 관한 연구를 공동으로 수행하고 있습니다.

본 설문은 '제주형 평화의 섬 모형'을 정립함에 앞서, 전문가의 '평화의 섬 구상'에 관한 의견을 수렴·반영하기 위하여 만든 조사표입니다. 응답에는 정답이 없으며, 평소에 생각하시고 느끼시는 바대로 기술하시면 고맙겠습니다.

제주를 세계 속의 '평화의 섬'으로 구축하는데 일조하신다는 마음으로 응답하여 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

본 조사의 응답 내용은 '통계법 제8조'에 의거 비밀이 보장되며 연구목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다. 다소 시간이 걸리더라도 끝까지 응답하여 주시기를 다시 한번 부탁드립니다.

마지막으로 선생님의 도움에 감사드립니다.

제 주 발 전 연 구 원 원장 이 문 교

제주대학교 동아시아연구소 소장 김 부 찬

"평화"의 개념에 관한 사항

오늘날 일상적으로 쓰고 있는 '평화'의 개념은 협의로는 전쟁이 없는 상태를, 광의로는 환경문제, 경제문제, 지역안보문제에 대한 지역간 대화와 협력을 통한 상호 신뢰 구축과 공동 번영을, 최광의로는 인간의 기본적 욕구(Basic Human Needs) 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전으로 정의된다.

'78년 33차 유엔 총회는 '평화'를 단순히 전쟁이나 물리적 폭력의 부재가 아니라 정의가 존재하는 상태라고 규정하고 있습니다.

1. 선생님께서는 '평화'를 무엇이라고 생각하십니까?

1) 협의 개념 2) 광의의 개념 3) 최광의의 개념

4) 기타( )

2. 제주의 '평화의 섬' 구상에 어느 개념을 적용하여야 한다고 생각하십니까?

1) 협의 개념 2) 광의의 개념 3) 최광의의 개념

4) 기타( )

"평화의 지대의 유형과 사례"

세계에서 운영되고 있는 '평화의 지대'는 대체로 세 가지 유형이 있다. 첫째, 체제적 접근 유형이다. 이는 스스로 평화와 안전을 확보하면서 보다 적극적으로 국제적 차원에서 평화 및 안전보장을 실현할 수 있는 국가체제를 구축하는 것이다. 대표적으로는 스위스와 오스트리아 등과 같은 영세중립국을 들 수 있다. 둘째, 정치적 접근 유형이다. 군사력 및 군사무기의 제거를 통한 전쟁 발발 가능성의 억제 및 평화의 확보를 위한 법·제도적 장치를 갖추는 것이다. 셋째, 비정치적 접근 유형이다. 이는 자유로운 경제· 학술·문화·관광 활동을 보장에 필요한 제반 여건을 구비하는 것이다. 홍콩과 싱가포르가 대표적인 지역이다.

3. "제주형 평화의 섬 모형"을 정립함에 있어 참조할 평화지대의 유형은 무엇입니까 ?

1) 체제적 접근 유형 2) 정치적 접근 유형 3) 비정치적 접근 유형
4) 기타( )

"제주형 평화의 섬 모형" 정립에 관한 사항

제주 '평화의 섬'의 추진 목적은 다음과 같다. 첫째, 군사기지화의 사전 예방이다. 남·북 군축 협상의 가속화, 한국의 공세형 무기의 후방 배치, 포스트 필리핀 이후의 미 태평양전력의 전진 배치 등으로 인한 제주의 군사 기지화 가능성을 사전에 예방하기 위해서다. 둘째, 평화지향적 문화적 유산의 복원이다. 삼무정신은 평화의 가장 원초적인 정형을 나타내는 제주정신 중에 하나이다. 이러한 문화적 유산을 복원하고, 4·3사건 같은 역사적 비극의 재현을 예방하기 위해서이다. 셋째, 정의로운 복지공동체를 구현이다. 내생적 개발과 평화 추구적인 제주 지역개발을 통한 이상적 복지공동체 사회를 건설하기 위함이다.

4. 제주의 “평화의 섬” 계획 추진은 필요하다고 생각하십니까?

1) 절대 필요　　2) 필요　　3) 보통　　4) 불필요　　5) 절대 불필요

5. 제주의 “평화의 섬” 건설의 가장 중요한 목적은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 군사기지화의 사전 예방　　2) 관광진흥 수단

3) 문화적・역사적 유산 복원　　4) 정의로운 복지공동체 구현

5) 기타(　　)

제주의 "평화의 섬 모형"에 대한 접근은 다음과 같다. 첫째, 비무장화를 통한 국제 평화구축의 중추 센터화, 둘째, 지역경제의 번영과 지역간 경제협력체체 구축을 위한 경제특별구화, 셋째, 한정된(학술, 문화, 관광) 교류의 거점화, 넷째, 정의로운 복지공동체 구현 전략을 들 수 있다.

6-1. 선생님께서 생각하시는 "제주형 평화의 섬 모형”은 무엇입니까?

1) 국제평화 구축의 중추 센터화　　2) 경제특별구화

3) 한정된 교류의 거점화　　4) 정의로운 복지 공동체 구현

5) 상기 모형 전부 포함　　6) 기타(　　)

6-2. (1번의 5를 답한 분만) 우선 순위를 매기어 주십시오!

1) 국제평화 구축의 중추 센터화 (　　)

2) 경제특별구화 (　　)

3) 한정된 교류의 거점화 (　　)

4) 정의로운 복지 공동체 구현 (　　)

7. 선생님께서 생각하시는 실현 가능성이 높은 "제주형 평화의 섬 모형"은 무엇입니까?

1) 국제평화 구축의 중추 센터화　　2) 경제특별구화

3) 한정된 교류의 거점화　　4) 정의로운 복지 공동체 구현

5) 국제평화 구축의 중추 센터화 + 경제특별구화 + 한정된 교류의 거점화 + 정의로운 복지공동체 구현　　6) 기 타 (　　)

"평화의 섬"이 건설되기 위해서는 중앙정부, 지방정부 그리고 시민들의 역할 분담이 필요하다. 중앙정부는 '평화의 섬' 특례법의 제정, 기반시설의 지원, 국제기구 유치의 지원 등 후원자적 역할을 수행하고, 제주도 지방정부는 제주도를 평화의 섬으로의 이미지 구축, 평화 관련 시설의 건립과 운영, 평화교육 프로그램의 개발 등 평화의 섬에 대한 집행전략을 수립하고, 제주도민은 선진화된 시민의식을 함양하여야 한다.

8. 제주의 "평화의 섬"이 달성되기 위해서는 무엇이 가장 중요한지 그 우선 순위를 정하여 주십시오!

1) 중앙정부의 행·재정적 지원　　(　)

2) 지방정부의 확고한 노력　(　)

3) '평화의 섬'에 대한 도민적 합의　(　)

4) 기타(　　)

5) 선진화된 도민의식 전환 (　)

"제주형 평화의 섬" 실천전략에 관한 사항

‘평화의 섬’ 구축의 성공 여부는 중앙정부의 적극적 지원과 내부적 통합 그리고 대외적 이미지 각인에 달여 있다. 대외적 이미지 각인의 구체적 전략으로는 다음과 같은 방안이 있다. 첫째, 평화의 섬에 대한 이미지 구축이다. 제주 “평화의 섬” 국제적 선언, 국빈들의 정상회담 장소로서의 이미지 홍보, 평화의 섬 로고 제작·보급, 평화의 달·주간·날 제정·선포 등을 들 수 있다. 둘째, 평화 관련 시설 건립과 운영이다. 평화공원·평화박물관·평화민속촌·평화 관련 국제연구소 등을 설립·운영하는 것이다. 셋째, 국제기구를 유치하는 것이다. 여기에는 유엔 산하 국제기구나 동북아 협력 관련 기구 유치, 지역분쟁 해결 센터의 설립 등의 예가 된다.

9. 제주 "평화의 섬“을 대외적으로 각인 시키기 위해 가장 중요한 것은 무엇입니까?

1) ‘제주 평화의 섬’ 이미지 구축 2) 평화 관련 시설 건립과 운영
3) 국제기구 유치 내지 신설 4) 기타( )

10. 제주를 "평화의 섬“으로 국제적으로 선언할 때 포함되어야할 내용은 무엇입니까?

1) 인권 관련 내용 2) 갈등·대립 해소 내용 3) 환경 관련 내용
4) 국제협력 내용 5) 비무장화의 군사적 내용 6) 시기상조
7) 기 타 ( )

11. 어떤 성격의 국제기구를 유치하여야 한다고 생각하십니까?

1) 성격에 상관없이 2) 평화 관련 국제기구
3) 환경 관련 국제기구 4) 동북아 협력기구
5) 문화·학술 관련 국제기구 6) 기 타( )

동북아의 지역간 협력 강화를 위해 신설이 논의되고 있는 국제기구와 한국의 유치 노력은 다음과 같다. 첫째, 동북아의 문화공동체의 중심축이 되기 위해 동북아 문화 이니셔티브를 제창하고, 「동아시아 문화 이니셔티브 본부」를 유치한다. 둘째, 공동으로 동북아의 관광진흥을 도모하기 위하여 관광진흥협력기구를 신설하고 이의 사무국을 유치한다. 셋째, 일본, 중국, 한국간의 다자간 자유무역협정 체결을 통한 동북아의 자유무역지대 설치가 가시화되고 있는데, 이의 본부를 유치한다. 넷째, 동북아 지역의 교육기관, 교육부서, 관련 인사들을 묶는 네트워크를 창설하고 이의 본부를 유치한다.

12. 신설이 논의되고 있는 국제기구 중 제주의 유치 가능성이 가장 높은 국제기구는 무엇이라고 생각하십니까 ?

1) 동북아 문화 협력기구　　2) 동북아 관광 협력기구
3) 동북아 경제 협력기구　　4) 동북아 교육 협력기구
5) 기　타(　　)

13. 신설이 논의되고 있는 동북아 국제기구 중 제주가 유치해야할 기구는 무엇이라고 생각하십니까?

1) 동북아 문화 협력기구　　2) 동북아 관광 협력기구
3) 동북아 경제 협력기구　　4) 동북아 교육 협력기구
5) 기　타(　　)

"4·3 사건"에 관한 사항

제주 '평화의 섬'에 대한 접근은 대외적 각인전략과 더불어 도민 갈등 해결이라는 내부적 접근이 병행해서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 4·3사건의 완만한 해결이 선행되어야 한다. '99년12월 제주 4·3 사건 관련 특별법이 제정됨으로써 이의 해결의 실마리는 마련된 것으로 본다. 4·3 사건의 해결방안으로는 진상규명, 용서와 화합, 피해 보상 등이 제시되고 있습니다..

14. 4·3 사건의 해결방안에 우선 순위를 정하여 주십시오!

1) 진상 규명 ( )　　2) 피해 보상 ( )

3) 용서와 관용의 정신 함양 ( )　　4) 기　타( )

15. "제주형 평화의 섬과 실천전략"과 관련하여 기타 의견이 있으시면 형식에 관계없이 개진하여 주시기 바랍니다.

※ 다음은 응답자의 일반적인 사항에 관한 질문입니다.
직접 기입하여 주시면 감사하겠습니다.

1. 선생님의 직업은 ?

2. 선생님께서 활동하고 계신 분야는 ?

3. 선생님의 연령은 ?

연 구 진

· 연구책임 : 고 충 석 / 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

· 공동연구 : 김 부 찬 / 제주대학교 법정대학 법학부 교수

김 진 호 / 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

송 재 호 / 제주대학교 경상대학 관광개발학과 교수

양 덕 순 / 제 주 발 전 연 구 원 책 임 연 구 원

제주형 '평화의 섬' 모형 정립과 실천 방안

발 행 일 2000.12

발 행 인 이 문 교

발 행 처 제주발전연구원

690-732 제주도 제주시 이동 2동 390

Tel. : 064) 751~2166/7

Fax. : 064) 751~2168

인 쇄 처 나 라 출 판 (☎753-4635)

□ 이 책에 실린 내용은 出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.