

남북교류 · 협력과 제주 '평화의 섬'

김 부 찬

(제주대학교 동아시아연구소 소장)

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 제주 '평화의 섬'의 의의
- III. 남북 교류 · 협력 시대의 전개와 제주의 역할
- IV. 제주 '평화의 섬' 실천전략과 남북교류의 활성화
- V. 결론

I. 서 론

지난 6월에 이루어진 남북 정상회담 및 「6·15 공동선언」을 계기로 남북관계는 급진전되어 왔다. 남북 정상회담은 지난 반세기 동안 갈등과 대립을 벗어나지 못한 채 교착상태에 빠져 왔던 남북관계사를 청산하고 화해와 협력의 새 시대를 여는 출발점이 되었다. 이후 장관급 회담이 잇달아 개최되고 남북 이산가족 상봉이 2차례 이루어졌으며 경의선 철도 복원 공사가 시작되었다. 남한측의 북한 관광이 실시되고 經協 합의서가 채택되는 등 남북 교류 및 협력 사업이 활발하게 추진되고 있다. 제주도에서도 장관급 회담이 개최되고 북한측의 교차관광이 예정되어 있는 등, 제주 지역이 남북 대화 및 교류·협력의 주무대로 등장하고 있다.

동북아 해역의 중심에 위치하고 있는 제주도는 그 지정학적 가치, 천혜의 평화스러운 자연환경, 三無精神에 기초한 평화 지향의 전통문화, 4·3 사태로 인한 상처의 평화적 치유 필요성 등 지리·역사·문화적인 배경을 기초로 '평화의 섬'(Island of Peace)으로 지정·개발되어야 한다는 주장이 10여 년 전부터 제기되어 왔다.¹⁾

오늘날 각국의 도시 및 지방은 세계화·지방화의 시대적 요청에 따라 민간 및 비정부기관들(NGOs)과 더불어 다양한 국제교류·협력 사업을 추진하고 있다. 제주도의 경우도 스스로의 정체성(identity)을 유지하면서 21세기 동북아 교류·협력의 거점으로 도약하기 위한 발전전략을 수립하기 위하여 고심하여 왔다. 이와 관련하여 제주를 '평화의 섬'으로 지정하고 그 실천 전략을 추진 위한 '평화의 섬' 구상이 구체적으로 추진되고 있다.

지난 '99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제 52조는 “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 道를 세계 '평화의 섬'으로 지정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이제는 평화의 섬 구상을 실천하는 데 필요한 법·제도적 기반을 확충하고 이를 기초로 제주를 명실상부한 '세계 평화의 섬'으로 만들어 나가기 위하여 노력해야만 할 때다.

이러한 문제 인식 아래, 본 연구는 남북 교류·협력 시대에 있어서 제주 '평화의 섬'의 의미 및 그 실천 전략을 살펴보고, 특히 제주 '평화의 섬' 구상과 관련된 남북교류·협력의 활성화 방안에 관하여 구체적으로 검토하기로 한다.

1) 제주 '평화의 섬' 논의의 배경 및 관련 일지에 대해서는, 고성준, “남북 화해·협력 시대와 제주,” 「한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력」(제주대 동아시아연구소·통일문제연구협의회 공동주최 권역별 세미나 자료집), 2000. 9. 20, pp. 28-51 참조.

II. 제주 '평화의 섬'의 의의

1. 제주 '평화의 섬' 구상의 의의

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

그러나 일반적으로 평화에 대한 관념은 '소극적 평화관'과 '적극적 평화관'으로 구분되어 논의되고 있다. 소극적 평화관은 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 전쟁 및 갈등이 전혀 없는 상태를 평화 상태로 본다. 따라서 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 해결 및 제거를 통해 달성된다고 본다. 반면에 적극적 평화관에 의하면 평화는 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다. 이를 위하여 적극적 평화관은 '소극적 의미의' 평화를 창출하고 갈등을 해소하기 과정이 필요함을 인정하고 이를 위한 운동과 노력도 매우 중시하고 있다.

정치적·군사적 의미에서 무력충돌 내지 전쟁을 없애기 위한 목적으로 무기를 제거하고 무장을 해제하며 전쟁의 가능성을 제거하는 것을 핵심적 내용으로 하는 평화지대(zone of peace)의 개념을 제주 '평화의 섬' 구상에 적용하기에는 현실적으로 한계가 있다. 따라서 지역의 평화·발전 전략으로서 제주 '평화의 섬' 구상이 구체화되기 위해서는 평화의 개념을 시대적·지역적 상황에 맞게 재정립할 필요성이 있다. 이를 위해서는 우선적으로 제주 '평화의 섬' 구상이 제주 발전 전략에서 차지하는 의미가 충분히 검토되어야 할 필요가 있다.

첫째, 제주 '평화의 섬' 구상은 장기적으로 제주인의 삶과 제주 발전의 이념적 방향을 제시하기 위한 것이다. 제주인은 평화로운 삶을 추구해 왔다. 평화가 의미하는 대립과 갈등이 없는 상태는 달리 표현하면 주체간의 조화로움이 실현되는 상태를 말한다. 따라서 '제주 평화의 섬'은 제주로 하여금 자연과 인간의 조화로우움을 추구하는 지속 가능한 개발을 이룰 수 있도록 하고, 지역과 중앙 그리고 세계의 조화를 통한 교류의 거점이 될 수 있도록 하며, 도민간의 갈등과 대립이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 복지공동체로 조성되도록 하는 것을 의미한다. 이는 제주가 추구하는 발전 이념과 상통하는 것이다.

둘째, 제주 '평화의 섬' 구상은 제주의 지정학적 위치와 평화 이미지에 입각한 국제교류·협력의 거점화를 통해 제주의 위상을 세계에 각인 시키고 한반도 및 세계 평화에 기여할 수 있도록 하는 실천 프로그램으로서의 의미를 가지고 있다. 이를 통하여 제주는 국제 교류·협력의 거점으로서 지역 평화 및 발전에 기여함으로써 스스로의 이익과 국제사회의 공동 이익을 조화시키고 이를 극대화하는 데 기여

할 수 있게 될 것이다.

이러한 의미에서 제주 '평화의 섬'의 기초가 되는 평화의 개념은 이념적·내부적 측면에서는 주체간의 갈등과 대립이 없는 조화로움이 실현되는 상태로 정의될 수 있고, 전략적·대외적 측면에서는 지방화·세계화 시대에 지역간 국제교류·협력의 활성화를 통해 지역의 평화적 존립 및 발전을 도모하는 것으로 정의될 수 있다.

2. 제주 '평화의 섬' 구상의 당위성

그 동안 지적되어 온 제주 '평화의 섬' 구상의 당위성은 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

첫째는, 제주 지역에 대규모 군사기지가 설치되는 것을 예방하기 위해서 제주를 '평화의 섬'으로 지정해야 한다. 제주도의 지정학적 위치를 고려할 때, 제주도민이 일심 단결하여 제주를 '평화의 섬'으로 가꾸어 나가지 않는다면, 제주도가 동북아 군사대결의 소용돌이 속으로 말려 들 가능성이 상당히 높은 것이 사실이다. 정부의 국토방위 전략 및 미국의 동아시아 군사전략상 제주도의 군사기지화 가능성이 자주 논의되어 왔던 것이 사실이다. 이러한 움직임에 효율적으로 대처하기 위해서 제주를 '평화의 섬'으로 선포해야만 한다는 것이다.

둘째는, 제주 평화의 섬 구상은 제주도의 문화·역사적 전통 및 유산과 관련이 있다. 제주의 '三無精神'은 평화 이념의 원초적 정형을 의미한다.²⁾ 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서도 '평화의 섬' 구상은 의미가 크다고 할 수 있다. 그리고 지난 날 '4·3사건'이 남북 분단의 상황 속에서 발생한 것을 고려할 때, 이러한 역사적 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 '평화의 섬' 지정이 필요하다고 본다.

셋째는, 제주사회를 정의로운 복지공동체로 발전시켜 나가기 위해서 제주를 '평화의 섬'으로 만들 필요가 있다. 특히 21 세기 제주도의 발전 전략과 관련, 평화 추구적인 제주지역 개발 모형과 전략을 수립·추진해 나가기 위한 전제로서도 제주 '평화의 섬' 구상은 매우 의미가 크다고 하겠다.

3. 제주 '평화의 섬'에 대한 접근 유형³⁾

제주를 '평화의 섬'으로 조성하는 방법은 우선 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하는 것으로부터 출발한다. 이와 같이 제주 '평화의 섬' 지정·선포는 기본적으로 이루어져야 하며 그 후속 과제는 '평화의 섬'조성에 필요한 구체적인 사업들을 집행

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

3) 김부찬, "평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토," 「제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색」(제주대학교 동아시아연구소 워크샵 자료), 1998, pp.33~39, 42-45.

하는 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 우리가 추구하는 제주 '평화의 섬'은 어떤 유형인가 하는 것이다.

1) 평화지대 모형(중립화 또는 비무장화)

동북아 국가간의 이념적·군사적 대립 구도의 역학관계 속에서 제주가 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고 한반도 내지 동북아의 평화체제를 구축하는데 중심적인 역할을 수행하기 위해서는 제주의 '중립화' 또는 '비무장화' 문제가 중요한 과제로 등장하게 된다. 본래적 의미의 '평화지대'는 최소한 '비무장화'를 전제로 하는 것이기 때문이다.

이론상 제주 '평화의 섬' 구상은 이러한 중립화 또는 비무장지대화가 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 조성되고 이를 기초로 스스로의 평화를 구축하고 아울러 적극적 평화관에 입각한 평화 운동의 중심으로서 또한 지역 평화를 위한 '완충지대'(buffer zone)로서의 역할을 수행할 수 있는 '평화지대' 형태로 추진될 수도 있다고 본다.

그러나 이러한 중립화 또는 비무장화의 평화지대 모형을 제주에 적용·실천하는 데는 많은 어려움이 예상된다. 이는 지방자치단체에 불과한 제주도는 독자적인 입법권과 외교권을 행사할 수 없으며 불가피하게 중앙정부의 지원과 협력을 받아야만 하기 때문이다. 중앙정부는 제주의 중립화를 통하여 중앙 정부의 관할권에 많은 제약을 가해지는 것을 결코 용인하지 않을 것이다. 특히 한·미 상호방위조약, 휴전협정 등과 관련된 국제관계적 법·제도의 제약이나 한계를 효과적으로 해결하기 어렵다는 문제가 있는 것이다.

따라서 동북아의 평화·협력체제 구축을 위한 능동적 역할을 담당하기 위한 목적으로 제주를 '평화지대'로 지정하는 데는 많은 어려움이 있다고 본다. 다만, 제한적 범위에서 지역적 분쟁해결이나 평화 관련 회의 및 회담의 개최를 통하여 한반도 및 동북아 평화 질서를 구축하는 데 기여할 수 있도록 하는 것은 가능하리라고 본다.

2) 경제특구 모형(국제자유도시화)

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

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

경제특구로서의 제주 '평화의 섬'은 자유무역항과 자유무역지대의 설치, 국제물류기지의 조성 그리고 전도의 면세지역화 등을 내용으로 하는 경제특구 혹은 국제자유도시화를 통해 제주의 평화·번영·복지를 달성하는 것을 목적으로 설정되어질 수 있다. 이와 같이 경제적 관점에서 설정된 제주의 '평화·번영·복지 섬' 구상이 실현되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 법·제도적 정비 지원과 더불어 충분한 재정적 지원이 있어야 한다.

'비무장·중립화'를 기초로 한 '평화지대화' 모델에 비하여 경제적 관점에서 접근하는 '경제특구화' 모형은 평화의 본래적 의미가 퇴색될 가능성이 있고, 또한 경제적 자유와 번영이 반드시 긴장이나 갈등을 예방할 수 있는 것은 아니라고 하는 문제점을 가지고 있는 것이 사실이다. 그러나 현재 제주도가 '평화의 섬' 구상과 '국제자유도시' 구상을 병행하여 추진 중에 있다는 점을 고려하면 양자를 통합할 수 있는 모형 정립이 필요하다는 점도 부인할 수 없다고 본다.

3) 국제교류·협력 거점 모형 (학술·문화·관광 중심지화)

제주 '평화의 섬' 구상은 학술·문화·관광의 교류 차원에서도 추진될 수 있다. 학술·문화·관광 교류차원의 제주 '평화의 섬' 구상은 제주도를 학술적 차원에서 '평화 사상'을 연구·전파하고 문화적 차원에서 '평화 운동'을 활성화하는 데 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하고 아울러 이러한 평화 관련 활동 및 자원을 관광 활성화에 활용할 수 있도록 하는 데 중심적인 목적이 있다. 특히 평화 관련 학술활동 및 회의를 주도적으로 개최하거나 유치하고 제주의 전통적인 '삼무정신'과 4·3 관련 역사적 유물과 문화적 자원을 관광자원화 함으로써 학술 활동 및 회의 참석자를 포함한 관광객으로 하여금 제주 방문을 통하여 평화정신을 고취하고 마음의 평안과 위로를 얻을 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이를 위해 평화연구 센터 및 평화연수원 등을 설립하고, 4·3 관련 유적지를 관광자원화하며, 평화박물관과 평화공원 등을 설립하는 것이 필요하다.

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 차원이나 경제적 차원의 평화의 섬 구상을 추진하는 것과 비교하여 관련 법·제도적 기반 조성에 큰 어려움 없이 추진할 수 있는 방안이라고 본다.

4) 통합적 접근 모형4)

현재 제주도와 중앙 정부는 제주도를 '국제자유도시'로 개발하기 위하여 필요한 절차를 밟고 있다. 현재는 정부 차원의 지원 조직이 구성되고 '제주국제자유도시특별법'(가칭)을 제정하기 위한 준비 작업이 진행되고 있다. 제주 '평화의 섬' 구상과 '제주 국제자유도시' 구상은 모두 제주의 미래에 관련된 매우 중요한 비전과 발전 방향을 제시하고 있는 것이다. 따라서 제주의 이미지와 비전을 통합하고 발전 전략을 보다 효율적으로 추진하기 위해서 '평화의 섬' 구상과 '국제자유도시' 구상을 연계시킬 필요가 있다.

제주 '평화의 섬' 지정 및 추진에 있어서도 경제적 접근과 기타의 접근 모형을 통합적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 전문가 조사에 의하면,5) 이러한 배경에서 '제주 평화의 섬' 구상은 '경제특구화'(국제자유도시화) 모형에서 출발하여 시간의 추이에 따라 다른 모형, '국제 교류·협력 거점화' 모형과 '평화지대화' 모형이 복합적으로 추가되면서 단계적 또는 통합적으로 실천에 옮겨질 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 지적되고 있다. 이러한 통합적 실천과정이 궁극적으로 제주를 '정의로운 복지공동체'로 구현해 나갈 수 있는 것이기 때문이다.

Ⅲ. 남북 교류·협력 시대의 전개와 제주의 역할

1. 남북 교류·협력 시대의 전개

2000년 6월 분단 55년만에 처음으로 남북한 정상회담이 개최되어 5개항6)의 공동선언, 즉 「6·15 남북공동선언」이 합의·발표되었다. 이번 정상회담은 분단 이후 55년만에 김대중 대통령과 북한 김정일 국방위원장 등 남·북의 최고 당국자가 처음으로 만나 대화를 나눴다는 점에서 남북관계에 새로운 획을 긋는 역사적 사건이었다. 남북한 정상은 남북대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영과 평화통

4) 제주발전연구원과 제주대학교 동아시아연구소는 지난해부터 올해까지 “제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천방안”라는 주제의 연구를 진행하면서 통합적인 제주 '평화의 섬' 모형을 정립하기 위하여 도내의 각 분야별 전문가 75명을 대상으로 1, 2차에 걸친 델파이 조사를 수행하였다. 여기서 제시된 통합적 제주 '평화의 섬' 모형은 이를 기초로 하여 정립된 것이다. 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천방안」(미발간 정책연구보고서) 참조.

5) 상계서 참조.

6) 이 5개항의 핵심적 내용은 첫째, 남과 북에 의한 통일문제의 자주적 해결, 둘째, 상호 통일방안의 공통성을 인정하는 바탕 위에서의 통일 지향, 셋째, 올해 8·15에 즈음한 가족, 친척 방문단 교환 및 비전향 장기수 문제의 해결, 넷째, 남북경협을 통한 민족경제의 균형발전 추구 및 협력과 교류의 다양화 추진, 다섯째, 합의사항 실천 및 당국간 대화 추진 등이다.

일을 앞당기는 길이라는 데에 의견을 같이 함으로써 우리 민족사에 새로운 지평을 열었다. 이번 정상회담은 지난 반세기 동안 대결과 갈등으로 점철된 남북관계사를 청산하고 화해와 협력의 새 시대를 여는 출발점이 되었다.⁷⁾

두 정상은 이번 회담에서 통일 문제의 자주적 해결과 8·15에 즈음한 이산가족 친척방문단 교환, 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전, 당국간 대화의 조속한 개최 등에 합의하였다. 남북한은 이제 성실과 신의에 입각해 이들 합의사항을 실천해 나가야 하는 숙제를 안게 되었다.⁸⁾ 「6·15 남북공동선언」은 양측 정상이 직접 서명을 한 정상간 합의문이라는 점에서 민족사적 의의를 갖는 것이다. 과거에도 남북간에 여러 합의가 이루어졌었지만 대부분 정상의 위임에 따른 것이고 정상이 직접 서명한 것은 이번이 처음이다.⁹⁾ 「6·15 남북공동선언」의 발표는 한반도에 있어서 동서 냉전의 잔재를 일소시키고 남북 통일의 가능성을 높여 준 역사적인 사건이었다. 이를 계기로 남북한이 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히고, 이를 토대로 화해와 협력, 평화와 공존의 시대를 열어나갈 중요한 전환점이 마련된 것이다.

남북 정상회담 및 공동선언 발표 이후 남북간의 관계는 여러 분야에서 급격한 발전과 변화를 보이고 있다. 이산가족 상봉이 2 차례나 이루어진 바 있으며, 앞으로 이산가족 상봉 사업을 계속함은 물론 이산가족 생사 확인과 서신교환 사업을 추진하기로 합의한 바 있다. 경제협력을 위한 당국자간의 회담이 이루어지고 투자보장과 이종과세 방지 등 남북경협 4개 합의서에 서명함으로써 경제협력 활성화를 위한 법·제도적인 장치가 마련된 바 있다. 경의선 철도의 복원 사업이 이미 시작되고 군사 당국자간의 회담도 이루어지는 등 이제 남과 북은 갈등과 대립의 시대를 넘어 서서 화해와 협력의 시대를 열어가고 있는 것이다.¹⁰⁾

이러한 남북 교류·협력시대 전개의 의의를 보면 다음과 같다.¹¹⁾

7) 최성철, “남북 이산가족 상봉 및 교류 방안,” 「정상회담 이후 남북한관계 발전방안」(2000년도 전국대학통일문제연구소협의회 하계 워크숍 자료집), 2000. 8. 20, pp.59-60 참조.

8) 「동아일보」, 2000. 6. 14 참조.

9) 「7·4 남북공동성명」은 자주·평화·민족 대단결이라는 통일의 대전제를 만들어내는 데는 성공했지만 너무 포괄적이라는 점에서 실효성을 거두지 못했다. 1991년 12월 13일에 작성된 남북기본합의서는 교류와 협력, 평화를 위한 불가침, 정치적 신뢰회복 등을 담고 있는 중요한 문서였지만 각 부문별 공동위원회 가동에 실패함으로써 실천에 옮겨지지 못하고 있는 한계를 드러냈다. 이번 남북공동선언은 두 정상이 서명 당사자여서 실행력을 높일 수 있는 기초를 닦았다고 볼 수 있다.

10) 북한의 변화와 관련하여, 북한이 변화하고 있으며 앞으로도 변화할 것이라고 보고 있는 의견이 있는 반면에, 북한이 변화하지 않았고 또 앞으로도 변화하지 않을 것이라는 의견도 있다. 북한이 변화하고 있다는 주장은 주로 정책 수준 내지 경제적 측면에서 북한을 보고 있으며, 북한이 변화하지 않을 것이라는 주장은 대체로 체제 수준 내지 정치·군사적 측면에 근거를 두고 있는 것으로 보인다. 그러나 남북 정상회담이 그 동안 당위적 차원에서 제시되어 왔던 남북한의 화해·협력이 보다 현실화되는 계기를 마련한 것은 사실이다. 남한의 경제협력과 이산가족 상봉 등 화해·협력 및 교류 중심주의와 북한의 민족대단결·자주·통일의 추상적 입장이 위태롭게 조화를 이루고 있는 것이다. 이는 어쨌든 남북이 갈등·대립·대결의 시대를 벗어나 相生의 ‘어려운’ 길을 선택하였다는 것을 의미한다. 임채완, “북한은 어떤 변화의 모습을 보일 것인가,” 「민주평통」, 2000. 12. 15, 8면; 고성준, “남북 화해·협력 시대와 ‘평화의 섬’ 제주,” 「남북화해협력시대의 ‘평화의 섬’ 구상과 초등통일교육」(제주교육대학교 초등교육연구소 학술세미나 자료집), 2000. 12. 14, p.15 참조.

첫째, 남북간의 정상회담이 개최되고 교류·협력이 활발하게 전개될 수 있는 것은 우선 남한의 대북정책이 북한으로부터 신뢰를 얻었거나 아니면 최소한 북한의 이익과 부합되는 측면이 북한으로부터 긍정적인 평가를 얻은 결과라고 보여진다. 특히 국민의 정부가 표방한 대북정책의 3대 원칙인 남북상호무력 불사용, 흡수통일 배제, 남북간 화해협력 원칙과 이를 핵심 내용으로 하는 '햇볕정책'(sunshine policy)이 어느 정도 효과를 거둔 결과인 것이다.¹²⁾

둘째, 이번 남북 정상회담은 무엇보다도 한반도의 냉전 종식을 상징적으로 보여주는 것이다. 1990년대를 전후하여 2차 대전 이후 세계질서를 지배하여 온 美·蘇 양 진영에 의한 냉전체제는 소련과 동유럽 사회주의 체제의 붕괴로 종말을 고하게 되었다. 현재까지 냉전체제의 유산이 남아 있는 곳은 한반도가 거의 유일하다. 소련의 붕괴와 독일통일 이후에도 한반도에는 북한의 핵무기 개발 위협 등과 같은 무력 정책으로 인하여 항상 긴장관계가 조성되었다. 그러나 이번 정상회담을 계기로 냉전의 마지막 지대인 한반도에서 냉전체제가 해체되기 시작하였다는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다.

셋째, 한반도에서의 평화정착 및 평화통일의 가능성이 보이기 시작하였다. 남북의 분단체제는 비록 외세에 의한 결과이기는 하나 많은 비극을 초래하였다. 한국전쟁에서 남북한은 同族相殘의 비극을 경험하였으며, 그 후에도 양측은 휴전선을 가운데 놓고 무력대치 상태를 면하지 못해 왔다. 남북은 한반도 분쟁 해결에 있어 평화적 방법을 강조하지만 실제로는 무력도발을 준비, 또는 대비하고 있으며, 따라서 군비확장에 치중하였던 것이 사실이다. 그러나 이번 정상회담은 한반도 문제 해결에 무력사용보다는 평화적 해결의 가능성을 높여 주었다.

넷째, 남북한의 교류와 협력을 통한 민족의 공동발전을 위한 전기를 마련하게 되었다. 공동선언을 통하여 양측은 독일식의 흡수통일도, 그렇다고 베트남 식의 무력통일도 아닌 상호 신뢰를 바탕으로 공존·공영의 평화통일을 모색하기로 하였다. 인적·물적 교류를 통한 남북한간의 관계개선을 통하여 상호 발전의 기틀을 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다고 인식되고 있다. 이산가족의 상봉은 물론 다양한 각계 인사들간의 교류를 통하여 상호 이해의 폭을 넓히고 또한 경제교류를 통하여 북한의 낙후된 경제상태를 호전시킴으로서 한민족공동체의 발전을 추구할 수 있게 되었다.

다섯째, 한반도 문제가 한민족 당사자에 의하여 해결될 수 있음을 보여 주었다. 이번 정상회담은 미국 등과 같은 강대국의 주선이나 압력에 의하여 이루어진 것이 아니고 남북한 정상의 독자적 판단에 의하여 성사된 것임이 강조될 만 하다.

2. 남북 교류·협력의 활성화와 '평화의 섬' 제주의 역할

11) 김영래, “남북 화해시대와 시민사회의 역할,” 「정상회담 이후 남북한관계 발전방안」, pp.100-101 참조.

12) 양성철, “한국의 통일기본전략과 정책,” 김운태, 「한국정치론」, 박영사, 1999, pp.947-948.

남북 화해·협력 및 교류의 활성화와 관련하여 '평화의 섬'으로서 제주도가 수행하도록 기대되고 있는 역할은 다음과 같다:

첫째, 제주는 지속적으로 갈등과 대립을 보여 왔던 남북의 당국 사이에 대화와 교류의 장소를 제공함으로써, 남과 북이 상호 신뢰를 회복하고 평화체제를 구축하며 나아가서 남북통일을 앞당기도록 하는 데 공헌할 수 있을 것이다.

둘째, 제주는 동북아 및 한반도의 갈등과 대립을 조정하고 해결하는 지역분쟁해결센터 또는 평화에 관한 연구와 훈련을 행함으로써 지역적 평화체제를 유지·강화하는 '동북아' 내지 '남·북 평화센터'가 될 수 있을 것이다.

셋째, 남북 민간교류 및 협력의 주무대가 됨으로써 제주도는 남북의 '사회통합'(social integration)에 앞당기는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 사회통합이란 "양쪽 체제가 상호의존적 일관성을 갖게 되고, 남북한 지역의 주민들이 동류의식을 형성하여 합일된 상태"를 뜻하는 것이다. '통일'(unification)이 "단순히 정치적으로 하나가 되는 것"을 의미하는 데 대하여 사회통합은 "사회의 모든 구성요소들이 상호 관련되어 하나의 전체를 이루는 과정 혹은 그 전체성의 정도"를 의미한다고 본다.¹³⁾ 사회통합의 핵심적 목표는 남북한 주민 모두가 한민족으로서의 공동체 의식을 회복하는 데 있다. 이는 경제적 교류, 문화적 교류, 그리고 인적 교류 등을 통하여 전진적으로 확산되어질 수 있는 것이다.

제주대학교 동아시아 연구소의 조사 결과에 따르면,¹⁴⁾ 제주 지역 주민들은 남북 교류 사업을 통하여 제주 지역이 평화 중심지로서의 이미지를 세계에 홍보함은 물론 남북의 교류·협력 및 제주 지역의 관광활성화에도 크게 기여할 수 있을 것으로 인식하고 있다. 이를 위하여 지금 현재 추진하고 있는 감귤 보내기, 씨감자 보내기와 같은 민간 차원의 경제 교류 및 협력의 확대와 이산가족 면회소 설치, 백두산-금강산-한라산으로 이어지는 관광벨트 구상을 우선적으로 추진해야 한다고 보고 있다.

이를 위하여 제주도를 '평화의 섬'으로 지정하는 것에 대하여 대부분의 제주 지역 주민들은 긍정적인 의견을 보이고 있으며, 이른 시기에 제주를 평화의 섬으로 지정해야 한다는 의견이 많이 나타나고 있다. 제주를 평화의 섬으로 지정해야 한다는 의견은, 이를 통하여 제주 미래를 보다 확고히 하는 데 도움이 되며 남북의 평화 구축 및 통일에 기여할 수 있다는 이유를 제시하고 있다.¹⁵⁾ '평화의 섬' 지정을 통하여 제주도는 단순한 관광지로서만이 아니라 한반도의 평화 및 신뢰 구축을 위한 평화회담 장소로서, 나아가 동북아시아의 평화와 안정을 확보하기 위하여 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있는 것이다.

13) 배규한, "남북한 사회통합의 과제와 전망," 「6·15 선언 이후의 남북한 관계와 주변국의 한반도 정책」(국민대 사회과학연구소·제주대 동아시아연구소 학술세미나 자료집), 2000. 12. 9, pp.24-25 참조.

14) 제주대학교 동아시아 연구소, 「남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사보고서」, 2000. 11 참조.

15) 그러나 제주 평화의 섬 지정이 시기상조라는 의견도 있으며, 이는 '평화의 섬'에 대한 연구와 법·제도적 보완장치가 필요하다는 데 근거를 두고 있다. 상계서, p.7 참조.

V. 제주 '평화의 섬' 실천 전략과 남북교류의 활성화

1. 제주 '평화의 섬' 지정과 남북관계

지난 '99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제 52조 1항은 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이 법적 근거를 활용하여 제주를 '평화의 섬'으로 조성하는 데 중앙정부의 적극적인 지원을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선적으로 중앙정부로 하여금 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하도록 하는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 이를 위하여 최근에 활발히 전개되고 있는 남북교류 및 협력 사업과 제주 '평화의 섬' 지정을 연계시키는 전략이 필요하다고 본다.

제주 '평화의 섬' 지정 및 관련 사업의 추진을 통하여 궁극적으로 남북한의 평화 정착 및 통일, 나아가서 동북아와 세계 평화질서 구축에 이바지할 것으로 기대되고 있기 때문이다. 따라서 국가가 어떤 시기에 대내·외적으로 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하느냐 하는 것과 관련하여 내부적인 여건 및 남북관계는 물론 대외적으로 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 국가들과의 관계 속에서 그 실질적 효과를 극대화하고 세계적인 홍보 효과를 노릴 수 있는 시점을 선택할 필요가 있다고 본다.

'평화의 섬' 지정·선포 시기와 관련하여 여러 가지 방안이 논의될 수 있지만,¹⁶⁾ 여기서는 남북관계와 관련하여 고려될 수 있는 시점만을 제시하기로 한다.

① 제 1안: 북한 김정일 국방위원장의 방문 및 정상회담 개최에 즈음하여

남북정상회담 및 장관급 회담 개최, 남북 이산가족 상봉, 그리고 남북 교차 관광이 실시되는 등 동서 냉전의 잔재가 아직도 남아 있는 한반도에 평화와 화해 분위기가 급격히 조성되고 있는 것이 사실이다. 특히 제주도에서 개최된 남북 국방장관 및 장관급 회담과 교차 관광 실시 등으로 북한은 물론 전세계로부터 제주도로 이목과 관심이 집중되고 있다.

이러한 배경을 감안할 때 북한 김정일 국방위원장이 제주를 방문하여 정상회담이 개최된다면, 이 시점을 활용하여 정부가 제주를 '평화의 섬'으로 지정·선포하는 것도 그 상징성과 홍보 면에서 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 다만 이러한 방안은 제주의 '평화의 섬' 이미지 및 홍보 효과를 제고하는 데 유리할지는 모르지만 또 한편으로 보면 제주 '평화의 섬' 추진을 변수가 많은 남북관계에 의존함으로써 그 의미가 歪曲될 가능성도 배제할 수 없다고 본다.¹⁷⁾

16) 이에 관해서는 김부찬, “제주 평화의 선 지정과 실천전략,” 「제주 '평화의 섬' 지정 어떻게 할 것인가?」 (제주발전연구원·제주방송인클럽 공동주최 학술세미나 자료집), 2000. 10. 12, pp.35-37 참조.

17) 남한 내에서도 일방적인 대북 지원과 대북 협상 자세와 관련하여 비판이 많이 제기되고 있는

② 제 2안: 「6·15 남북공동선언」 1주년에 즈음하여

「6·15 남북공동선언」의 발표는 한반도에 있어서 동서 냉전의 잔재를 일소시키고 남북 통일의 가능성을 높여 준 역사적인 사건이었다. 남북의 두 정상은 공동선언을 통하여 통일 문제의 자주적 해결과 8·15에 즈음한 이산가족 친척방문단 교환, 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전, 당국간 대화의 조속한 개최 등에 합의하였다. 이를 계기로 남북한은 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히고, 이를 토대로 화해와 협력, 평화와 공존의 시대를 열어나갈 중요한 전환점을 마련하였다. 남북 정상 회담 및 공동선언 발표 이후 남북간의 관계는 여러 분야에서 급격한 발전과 변화를 보이고 있는 것이 사실이다.

2001년 6월 15일, 즉 「6·15 남북공동선언」 1주년에 즈음하여 남북 교류·협력의 중심 무대로 활용되고 있는 제주도를 '평화의 섬'으로 지정·선포하는 것은 그 시점 및 기대효과 면에서 적극적으로 고려할 만한 방안이라고 본다.

2. '평화의 섬' 실천 전략과 남북교류·협력의 활성화

「제주도개발특별법」 제52조 2항에는 “국가와 지방자치단체는 '평화의 섬'의 기능과 역할을 수행하기 위하여 ① 국제평화 및 협력기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력관련 국제회의 유치, ④ 기타 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 3항에는 “국가는 제2항의 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이어서 제53조는 “제주도는 대한민국과 국교를 수립하고 있는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다.”고 규정하고 있다.

여기서는 제주 '평화의 섬'에 관한 구체적 실천전략들을 「제주도개발특별법」 조항을 중심으로 검토하되, 특별히 남북 교류 및 협력 사업과 관련하여 집중적으로 논의하고자 한다.

1) 국제평화 및 협력기구의 유치

한반도는 지구상에 동서 냉전 체제의 잔재가 남아 있는 유일한 지역이기 때문에 평화 관련 국제기구의 유치는 한반도의 평화정착 및 통일 추진에 상당한 효과를 가져다 줄 것이며, 또한 제주 '평화의 섬'의 이미지를 대외에 각인 시키는 데도 크게 기여할 것으로 보인다. 어떤 성격의 국제기구를 제주에 유치해야 하는가에 관한 전

며, 특히 북한의 일방통행식 자세로 인한 대화 및 교류의 장애 요소들이 돌출하고 있는 것이 사실이다. 최근에 북측은 대한적십자사 총재의 월간지 인터뷰 내용을 문제삼아 격렬히 비난함으로써 남북관계를 걸끄럽게 만들었으며, 남한 국방백서의 '북한 主敵論'을 둘러싸고 남북간에 갈등이 야기되고 있는 것이 사실이다. 「중앙일보」, 2000. 12. 26 참조.

문가들의 의견을 보면,¹⁸⁾ '평화 관련 국제기구'를 우선적인 유치 대상으로 지적하고, 이어서 지역적 특성과 관련이 깊은 '관광 관련 국제기구', 그리고 '문화·학술 관련 국제기구', '환경 관련 국제기구' 등을 유치해야 한다고 보고 있다.

현재 우리 나라에는 유엔이나 유엔 관련 기구의 사무소가 거의 없는데, 이는 오랫동안 남북한이 유엔 미가입국으로 남아 있었으며 동북아 지역의 국제관계에 있어서 이념적·정치적 상호 대치 상태가 완전히 종식되지 못하고 있었던 데 그 이유가 있다. 그러나 바로 이러한 배경이 한반도의 남단인 제주도에 평화 관련 국제기구의 사무소를 유치함으로써 남북한간의 긴장 완화는 물론 동아시아의 평화협력과 교류, 그리고 세계 평화의 구축에 기여할 수 있도록 해야만 한다는 근거가 될 수도 있을 것이다.

유럽에서 '유럽안보협력기구(OSCE)'가 창설된 것처럼 아·태지역 국가간에도 군비 축소 및 긴장 완화 문제를 논의하기 위한 다자간 안보협의체가 구성 방안이 논의되고 있다. 이러한 안보협의체가 구성되는 경우 그 사무국이나 관련 산하 기구, 예를 들어 '지역분쟁 조정센터'(가칭) 등이 그 참여국에 분산 배치될 가능성이 있다. 정부는 아시아·태평양 또는 동북아 지역의 '다자간 안보협의체'의 사무국이나 산하 기구의 사무소를 유치하기 위한 노력을 경주할 필요가 있으며, 이와 관련하여 제주 지역에 이를 유치하기 위한 전략이 모색되어야 한다.

지난 '97년 제주도가 중심이 되어 중국의 하이난 성, 인도네시아의 발리 주, 일본의 오키나와 현이 참여하는 다자간 관광협력체인 '섬 관광정책 포럼'(ITOP Forum)이 창설되었다. 이는 해당 도서 지역으로서의 공통점 및 그 다양성을 기초로 상호 보완적인 관계를 유지·확대함으로써 '관광 진흥'과 '교류·협력'의 증진이라는 공동의 정책 목표를 실천하기 위하여 제주도의 주도로 창설된 것이다. 제주도로서는 ITOP Forum의 참가 범위를 확대하여 북한지역을 포함한 동북아 지역의 자치단체들로 구성된 '동북아 자치단체 협의회'(가칭)로 발전시키고 그 본부를 제주에 유치하는 것도 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

2) '제주 세계평화 재단'(국제평화협력 연구소, 평화연구 센터) 설립

제주를 '평화의 섬'으로 조성·추진해 나가기 위해서는 이에 대한 평화 사상 및 평화 운동에 대한 이론적 연구뿐만 아니라 관련 사업 추진에 필요한 각종 정책 개발·기획·조정·지원 등 집행적 기능을 전담할 조직으로서 '제주 세계평화 재단'(가칭)이 설립되어야 한다. 이는 '평화연구 센터'나 '국제평화협력 연구소'의 기능을 직접 수행하거나 이를 뒷받침하기 위하여 설립되는 것이다.

'제주 세계평화 재단'은 남북관계를 중심으로 한반도 및 동북아 지역에서 진행되고 있는 '평화'와 관련된 다양한 논의와 연구의 중심이 되어 이를 평화운동 및 실천

18) 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천방안」(미발간 정책연구보고서) 참조.

사업으로 연결될 수 있도록 하는 방안을 연구하고, 필요한 경우 관련 사업을 직접 수행할 수 있게 될 것이다.

‘제주 세계평화 재단’이 담당할 수 있는 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다: 첫째, 평화사상 및 이론에 관한 연구를 수행한다. 둘째, 평화운동에 관한 연구를 수행하고 이를 기초로 전 세계적으로 평화를 확산시키는 데 기여한다. 셋째, 한반도 및 동북아의 평화 구축을 위한 평화 회의, 군비통제 및 축소와 관련된 연구를 수행한다. 넷째, 남북 교류·협력 사업을 주도하거나 지원하기 위한 프로그램을 개발하고 추진한다. 다섯째, 평화교육 관련 프로그램을 개발하고 이를 평화운동으로 연계될 수 있도록 한다. 여섯째, 평화 관련 국제회의를 유치하거나 조직하며 평화 관련 국제교류·협력 사업을 추진하거나 제안한다.

3) 국제평화회의의 신설 및 유치

제주에 ‘평화의 섬으로 대외에 각인 되기 위해서는 평화 관련 국제회의를 신설하거나 관련 국제회의를 적극적으로 유치하는 것이 필요하다. 전문가를 대상으로 한 설문조사¹⁹⁾에 의하면 국제회의 유치 대상과 관련하여 전문가들은 크게 ‘평화 관련 국제회의’와 ‘관광 관련 국제회의’의 순서로 의견을 개진하고 있다. 하지만 국제 컨벤션센터를 건설 중인 제주도의 입장에서는 세계평화 이미지와 상반되는 국제회의를 제외하고는 되도록 많은 국제회의를 유치하는 것이 제주 ‘평화의 섬’이 수행하게 될 국제교류·협력 중심지로서의 역할과 부합될 수 있다고 본다.

특히 남북이 포함된 동북아 평화회의 및 안보관련 회의를 제주지역에 유치함으로써 한반도의 평화정착 및 남북교류·협력의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

4) 남북 대화 및 교류 센터화 —남북 사회통합의 지원—

최근 남·북간에는 전례 없는 화해와 협력의 분위기가 조성되고 있다. 그 동안 국방부장관회담, 장관급회담, 교차관광 등이 제주에서 개최되는 등 제주가 남북 대화 및 교류의 장소로 급격히 부상되고 있다. 이러한 일련의 과정에서 제주가 차지하는 비중과 역할에 대해서 국내외적으로 관심과 이목이 집중되고 있다.

그러나 이와 관련하여 유의해야 할 점은 최근 남북교류와 대화의 장소로서 제주도가 지속적으로 활용될 수 있을지에 대한 비판적인 견해도 있다는 사실이다. 이러한 의견은 외부적 변수, 특히 북한의 태도 변화에 의해 언제든지 남북 대화의 중심지로서의 제주의 역할이 퇴색할 가능성이 높다는 쪽으로 이어지고 있는 것도 사실이다.²⁰⁾ 따라서 대내·외적 변수에도 불구하고 제주도가 남북 대화 및 교류의 장

19) 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 전계서 참조.

20) 일부에서는 제주도가 남북 대화의 場으로 이용되고 있는 것이 특히 북한 당국자의 제주에 대한 특별한 배려에 기인하고 있다는 주장을 펴기도 한다. 북한이 통일을 주장할 때 제주도가 한반도의 최남단이라는 상징성을 고려하여 ‘백두에서 한라까지’라는 슬로건을 사용한다는 점,

으로 계속 활용될 수 있도록 법·제도적 기반을 확보하고 지속적으로 회담을 유치하기 위한 전략 마련이 필요한 실정이다.

통일이 실현되기 위해서는 당국자들간의 정치·군사적 회담이나 경제협력 이상으로 남북한의 이질감 해소와 동질성 회복을 위한 사회통합 노력이 전개될 필요가 있다. 이를 위해서는 사회문화 분야의 교류·협력이 활발하게 이루어져야만 한다. 특히 지방정부와 지역 민간단체에 의한 대북 사회문화 분야의 교류와 인도적 차원의 대북 지원 사업이 활성화되도록 해야 한다.²¹⁾ 이를 통하여 정부 차원의 공식적인 통일 노력과 더불어 민간 차원의 통일운동이 확산되고 민족의 통합을 앞당길 수 있는 계기가 될 것이다.

이와 관련하여 제주도와 제주지역 연구기관, 그리고 민간·사회단체들이 추진해야 할 필요가 있는 남북 교류 및 협력 사업을 제시하면 다음과 같다: 첫째, 제주도에 남북 회담 장소를 상설화하고, 이산가족 면회소를 설치·운영하도록 한다. 둘째, 북한지역 대학이나 연구기관과의 공동연구 및 학술교류를 추진한다. 셋째, 인도주의적 차원에서 '북한 감귤 보내기'를 비롯한 북한 돕기 운동을 지속적으로 전개한다. 넷째, 백두-금강-한라를 연결하는 산악 테마 관광벨트를 구축한다. 한반도의 최북단에 위치한 백두산 관광에서부터 동부의 금강산 관광 그리고 '평화의 섬' 제주의 한라산 관광에 이르는 산악 테마 관광벨트를 구축하고, 관광 교류·협력 사업을 공동으로 추진한다. 다섯째, 제주와 지역적 성격이 유사한 북한 지자체와의 자매결연 체결 및 다각적인 교류사업을 추진한다.²²⁾

그리고 남북관계가 급속히 진전함에 따라 제주도가 보다 적극적으로 남북 화해·협력 시대에 동참하고 나아가서 동북아 평화 구축에 기여할 수 있는 역할을 적극적으로 모색할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 남북 통일 과정에서 실현될 것으로 기대되고 있는 과도기적 '남북연합' 단계에 있어서 제주도에 서울과 평양이 아닌 제3지역으로서 남북연합체 기구²³⁾가 설치되도록 유치 작업을 추진하는 것도 필요할 것이다.²⁴⁾

제주도가 4·3 사건이라는 비극적인 역사가 이루어진 장소라는 점, 그리고 제주도민들이 인도주의적 차원에서 '북한 감귤보내기 운동'을 전개하고 있는 점 등이 북한의 최고정책결정자가 제주에 대한 긍정적 인식을 갖게 한 원인이라고 지적하고 있는 것이다.

21) 이에 관해서는 권영호, "남북교류와 민간통일운동의 현황과 과제," 임문철, "직접 본 북한사회와 시민 통일운동," 문영희, "민간통일운동 방안 -사회단체를 중심으로-", 「개교 48주년 기념 통일문제 세미나」(제주대학교 동아시아연구소 세미나자료집), 2000. 5. 26 참조.

22) 이와 관련하여 고성준 교수는 백두산이 소재한 양강도 및 소속 郡들과의 자매결연 추진을 제안하고 있다(고성준, 주 1 전개논문, p. 46).

23) 「6·15 공동선언」에서는 남한의 연합제안과 북한의 '낮은 단계의' 연방제안 사이에 공통점이 있음이 인정되고 이를 바탕으로 통일을 추구하기로 합의된 바 있다. 그러나 북한의 연방제안은 최고민족연방회의와 연방상설회의 등으로 구성되는 중앙정부의 설치가 포함되고 있는데 반하여 남한의 남북연합체는 중앙정부의 구성 대신에 남북정상회의, 남북각료회의, 그리고 남북평의회 등의 연합체기구의 설치를 예정하고 있다. 광태환, "남북한 정부의 통일방안 비교," 「정상회담 이후 남북한관계 발전방안」, pp.3-17 참조.

24) 양길현 교수는 이러한 방안을 '제3 首都論'으로 부르고 있다. 양길현, "남북한 화해·협력과 제주도," 「6·15 선언 이후의 남북한관계와 주변국의 한반도정책」, pp.35-38 참조.

5) 「4·3특별법」 관련 사업과의 연계 —남북화해 사업으로—

제주가 '평화의 섬'으로서의 이미지를 구축하기 위해서는 '평화 공원'의 조성이 필요하다고 본다. 그리고 평화공원 조성 사업은 현재 발효되고 있는 「4·3 특별법」에 의거한 '4·3 慰靈公園' 조성 사업과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다. 4·3 위령 공원은 대내적으로는 4·3 사건으로 분열된 도민의 통합을 촉진하고 대외적으로는 제주 '평화의 섬' 이미지를 구축하고 관광객을 유인하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이러한 '4·3 위령 공원'을 '평화 공원'으로 확대·조성하고 이를 기초로 남북 화해를 모색하기 위한 시설물을 설치하는 것도 적극 고려하여야 한다고 본다.

평화공원에는 '4·3 사건'으로 억울하게 희생된 사람의 영혼을 달래기 위한 위령탑과 희생자의 묘비를 설치하는 것이 바람직하나, 이 밖에도 태평양전쟁 희생자와 한국전쟁 희생자를 위한 위령탑을 함께 세우는 것도 고려할 필요가 있다. 평화 공원에는 '4·3 사건'의 진상을 객관적으로 규명하는 데 필요한 미군의 정보 보고서, 극동 함대 보고서, 미 대사관 문서, 관련 사진 및 영상 자료와 정부기록 보존소에 소장되어 있는 4·3 관련 수형인 명부, 판결문, 증언 녹취 등을 소장·전시하며, 아울러 남북 분단 및 남북 교류 등 남북관계사를 증언할 수 있는 자료들도 함께 소장할 수 있도록 준비할 필요가 있다고 본다.

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

6) 제주국제자유도시 전략과의 연계 —동북아경제협력권 구상—

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

특히 제주의 특성을 살려 우선적으로 국제 관광자유도시로 발전시키는 것을 기본적 방향으로 설정하고 있다. 이러한 의미에서 제주 '평화의 섬' 이미지는 제주 국제자유도시 개발 방향과 밀접·불가분의 관련을 맺게 된다. 따라서 제주 국제자유도시 전략을 성공적으로 추진하기 위해서도 제주도가 '평화의 섬'의 이미지를 가질 필요가 있게 된다. 이를 위하여 제주도에 대한 이미지 개선 작업이 선행되어야 된다.²⁵⁾ 즉, 외부인들은 제주에 대하여 관광도시로서의 이미지를 가지고 있는데, 이를

‘평화의 섬’으로서의 이미지와 연결시키는 작업이 필요하게 된다. 즉, ‘관광’과 ‘평화’의 통합 이미지 구축이 필요하며, 제주 국제자유도시 관련 사업도 이러한 방향으로 수행되어야 할 필요가 있다고 본다.

제주 국제자유도시 전략은 궁극적으로 제주 지역을 동북아 지역의 관광교류는 물론 경제·통상 교류의 거점(hub)으로 발전시켜 나가는 것을 목표로 하고 있다. 국제자유도시 개발을 통하여 제주에 설치되어질 ‘자유무역지대’(free trade zone: FTZ)는 제주 지역 경제활동의 중심이 될 뿐만 아니라 나아가서 일본과 중국, 나아가서 북한²⁶⁾의 개방도시 또는 경제특구들과의 線形自由貿易地帶(linear free trade zone 또는 linear free trade belt) 창설을 위한 기초로 활용될 수도 있을 것이다. ‘선형자유무역지대’는 지리적으로는 국지적 통합의 성격을 가지며 기능적으로는 전면적 통합에 대칭되는 부분적 통합의 성격을 갖는 국제적 경제통합의 한 형태를 의미한다. 즉 선형자유무역지대란 각국의 경제적 국경(관세 영역) 내에서 대외개방과 대외협력을 자유로이 행할 수 있는 특정지역을 지정하여 이들 특정지역 상호간에 제한된 산업 혹은 제한된 품목에 한하여 자유무역을 실현하는 형태의 자유무역권을 의미한다.²⁷⁾

동북아 지역에 있어서 선형자유무역지대를 결성하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다. 즉 각국은 각기 자국 내에서 하나 이상의 개방도시 또는 경제특구를 지정하여 이 도시를 중심으로 대외무역 및 대외 경제협력 창구가 개설될 수 있도록 해야만 한다. 이러한 창구의 기능을 부여하기 위해서는 개방 지역 내에 보세가공구역 또는 자유무역지대를 설치하거나 자유무역항의 기능을 부여하는 것이 필요하다. 이러한 형태의 무역자유화 방식은 동북아 지역이 안고 있는 체제적, 구조적인 무역장벽을 극복하면서 역내 제국 상호간 경제의 유기적 결속을 실현하고 산업의 활성화를 모색할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 특히 중국이나 북한의 경우 국민경제의 일부만이 자본주의 경제체제로 개방되고 있다는 점에서 국가 영역 전체를 대상으로 하는 자유무역지대보다는 거점간 또는 선형 자유무역지대를 결성하는 것이 경제체제의 이질성을 극복하고 지역적 경제협력을 증진시킬 수 있는 바람직한

25) 현재 제주도의 대외적 이미지는 혼재되어 있어 차별화된 고유한 지역 이미지가 없으며, 따라서 국제적 마케팅 전문가에 의한 관광과 평화를 통합한 분명한 이미지 개발이 요구되고 있는 실정이다.

26) 북한도 경제회생을 위해서 제한적이기는 하지만 ‘91년 이후 대외개방을 위한 경제특구의 확대 및 외국자본 유치를 위한 조치를 취해 왔다. 현재 나진·선봉 외에 금강산 관광특구, 개성공단, 신의주, 남포, 원산 등에 경제특구를 설치하거나 설치를 추진하고 있다. 「중앙일보」, 2000. 12. 26 참조.

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

형태라고 본다.²⁸⁾

7) 국제교류 및 협력사업의 전개 —북한지역 포함—

「제주도개발특별법」 제53조는 “제주도는 대한민국과 국교를 수립하고 있는 외국의 지방자치단체와 경제·문화·교육·과학·기술·체육·환경·관광 등의 분야에서 상호협력·교류할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이는 제주도가 ‘평화의 섬’ 이미지를 바탕으로 국제교류 및 협력 사업을 활발하게 전개할 것을 요구하고 있는 것이다. 이는 또한 국제교류 및 협력을 통하여 제주도에 있어서 자연과 인간의 조화로움을 추구하는 지속 가능한 개발을 가능하게 하고, 지방정부와 중앙 정부 그리고 세계의 자치단체들간의 교류와 협력을 통한 지역의 활성화 제고 및 복지공동체의 구현을 가능하게 하려는 데 그 목표가 있다.

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

3. 지방정부 및 민간의 대응 전략

1) 제주도(지방정부)의 대응 전략

(1) 도민의 지지 확보 및 여론 수렴

제주가 한반도와 동북아 나아가 세계평화에 기여할 수 있는 ‘평화의 섬’ 구상을 추진함에 있어 무엇보다 중요한 것은 도민적 합의와 지지를 확보하는 것이다. 조사 결과에 의하면, 조사 대상자의 대다수가 ‘평화의 섬’ 추진에 공감하고 있는 것으로 나타나고 있다.²⁹⁾ 이는 제주도민이 평화의 사상과 상통하는 풍요한 정신적 문화유산을 계승하고 있으며 한반도 및 동아시아 평화정착을 추구하고 있기 때문이다. 이런 점을 감안할 때, 제주 ‘평화의 섬’ 구성에 관한 도민적 합의는 이미 형성되었다고 본다.

그리고 감귤 보내기, 씨감자 보내기와 같은 민간 차원의 경제교류, 이산가족 면회소 설치, 그리고 북한 지역과의 관광벨트 구축 등 남북교류·협력 사업의 추진이 제주 지역에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 인식하는 주민들이 83.6%에 달하는 것으

28) 상계서, p. 52.

29) 1999년 12월에 실시한 조사에서는 제주도민의 63%가 긍정적인 답변을 제시하였으며(제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 전계서 참조), 2000년 11월에 실시한 조사에서는 76.3%가 평화의 섬 지정이 필요하다는 의견을 지시하였다(제주대학교 동아시아연구소, 전계서, p.6 참조).

로 조사되었다.³⁰⁾ 앞으로 관련 사업을 추진함에 있어서 도민의 지지를 계속 확보하고 이를 바탕으로 적극적으로 남북교류에 임할 필요가 있다고 본다.

(2) 추진 조직 설치·운영

우선 현재 제주도에서 국제교류 및 협력을 담당하는 부서를 확대·보강할 필요가 있다. 현재의 담당 부서인 '교류협력계'의 인력을 보강하고 그 전문성을 제고시킬 필요가 있다. 이를 위하여 무엇보다도 자치단체장이 국제교류 및 협력 사업에 관한 중요성을 인식하고, 전문인력을 양성하거나 필요한 인력을 외부에서 계약적으로 채용하는 등 조직강화에 힘써야 할 필요가 있다.

그리고 제주도 내에 중앙정부의 '제주평화의 섬' 지정을 유도하고 '평화의 섬' 조성을 전담할 가칭 '제주 평화의 섬 추진기획단'을 설치·운영하는 것이 필요하다. 가칭 '제주 평화의 섬 추진기획단'은 국가가 제주를 평화의 섬으로 지정하고 관련 사업을 추진하도록 하는 논리를 개발한다. 평화의 섬 지정 후에는 구체적인 관련 사업을 위한 추진체로서의 역할을 담당하도록 한다.

제주도의 중앙정부에 대한 접근 능력에는 한계가 있기 때문에 중앙정부에 대한 정책적·정치적 접근 능력을 가지고 있는 인사들로 가칭 '제주 및 평화 사랑 협의회'를 구성하여 중앙정부에 대한 접근 능력을 제고할 필요성도 있다.³¹⁾ '제주 및 평화 사랑협의회'는 중앙정부가 제주를 '평화의 섬'으로 지정하도록 하는 여론 조성과 각종 평화 관련사업을 추진하는 데 필요한 투자 재원에 대한 유치를 담당하도록 한다.

이외에도 민관협력형 '제주 평화의 섬 추진협의회' 또는 '제주도 국제교류·협력 지원협의회' 등을 구성하거나 필요한 경우, 남북 교류 및 협력 사업을 추진하기 위한 '남북교류 지원위원회'와 같은 조직을 구성·운영하는 것도 가능할 것이다. 평화의 섬 추진 위원회는 평화 관련 학술행사의 개최, 학생 및 일반 도민을 대상으로 한 평화 관련 문학작품 공모 등 도민들의 평화의 섬에 대한 관심을 제고시키고 도민들을 대상으로 한 세계화 및 평화 교육 프로그램을 개발하고 평화 상징물 개발 사업도 담당하도록 한다.

(3) '평화의 섬'에 대한 적극적 홍보

세계 각국의 정상들과의 회담 및 남북 대화의 주요 무대로 이용되고 있는 제주도는 이미 '사실상' 평화의 섬으로 인식되어지고 있는 것이 사실이다. 홍보 전담 부서를 설치하여 제주 '평화의 섬' 관련 정보를 인터넷 홈페이지나 인쇄물, 그리고 방송 등을 통하여 널리 전파하고 홍보하기 위한 효과적인 전략을 마련함으로써 제주 '평화의 섬'의 이미지가 더욱 고착되고 확산될 수 있도록 해야만 한다.

30) 제주대학교 동아시아연구소, 전게서, p.6 참조.

31) 특히 정보화시대에 걸맞게 제주를 방문했던 각국의 정상과 유력 인사, 세계적인 평화사상가들과 네트워크를 구축하여 세계평화에 대한 제주의 의지와 노력을 널리 알릴 필요가 있다.

특히 정상회담이나 남북대화가 열리는 기회를 이용하여 평화를 주제로 한 이벤트나 학술행사를 개최함으로써 그 홍보 효과를 배가시키는 방법도 모색할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 외국 국민이 방문하는 주관을 그 나라 또는 정상의 이름을 따서 명명을 하는 것도 홍보 효과를 제고하는 방안이 될 수 있다고 본다.

이밖에도 제주도는 '평화의 섬'이라는 문자와 함께 이에 걸맞은 로고를 제작하여 지방자치단체의 각종 문서 또는 관공서의 문양, 혹은 행사시 휘장으로 사용하는 등 생활화하고 평화의 섬에 대한 노래를 제작하여 보급할 필요가 있다. 공항 진입로와 주요 관광지에 '평화의 섬 제주' 등의 입간판을 설치하거나 평화공원이나 적절한 장소에 평화 또는 '평화의 섬'을 상징할 수 있는 조형물이나 각종 시설물을 건립하는 것이 필요하다.³²⁾ 이러한 사업을 통해 제주의 평화의 섬 이미지를 항구적으로 구축할 수 있을 것이다.

2) 민간 및 시민단체의 대응 전략

제주 '평화의 섬'을 조성하고 남북 교류 및 협력 등 관련 사업들을 추진하기 위해서는 이를 뒷받침하기 위한 도민들의 단결된 힘이 필요하다. 하지만 제주사회에는 아직도 상충된 이해관계에 따른 계층간·지역간의 대립과 갈등 요소들이 내재되어 있는 것처럼 보인다. 이러한 대립·갈등의 요소들이 잠재하고 있는 한 '평화의 섬'의 효율적 추진에는 한계를 갖게 될 것이다. 따라서 도민의 내부적 사회통합이 무엇보다도 선행되어야 하며 이러한 과제를 달성하기 위해서는 각종 시민·사회단체의 역할이 절실히 요청된다고 본다.

연구기관을 포함한 각종 시민·사회단체와 종교단체들은 민관협력형 '제주 평화의 섬 추진협의회' 또는 '남북교류 지원협의회'에 참여하여 활동하거나, 스스로 통일운동이나 남북교류 내지 대북 지원 사업을 전개해 나가야 할 것이다. 그리고 사회교육 프로그램을 마련하여 일반 주민들 사이에 평화 사상을 확산시키기 위한 노력도 필요하다. 그리고 특히 남북교류 사업 및 평화 운동의 전개를 위한 국내 및 국제적 연대를 구축하는 데 제주 지역 민간단체들의 적극적인 참여가 있어야 할 것이다.

그러나 민간·사회단체들은 남북교류 또는 대북 지원사업 시 남북 사회통합과 민족공동체 형성을 지향한다는 관점에서 접근해야만 하며 자기과시적 행사나 전시효과를 노리는 행사는 자제하여야 한다. 그리고 장기적인 차원에서 남북의 상호이익이 전제되지 않는 일방적인 시혜적 교류는 한계가 있다는 점을 고려하여 상호 공통의 이익을 추구할 수 있도록 교류·협력을 지향해야 할 것이다.³³⁾

32) 현재 제주도가 추진하고 있는 '頂上의 집' 건립 계획도 이러한 배경에서 이루어지고 있는 것이다.

33) 문영희, 전개논문, pp.42-43 참조.

3) 평화교육 및 도민 의식의 세계화·선진화 —북한이해 교육—

남북화해 및 국제 교류·협력 시대에 제주를 평화의 섬으로 발전시켜 나갈에 있어서 반드시 요구되는 것은 제주인이 스스로 문화적 다양성과 평화적 공존에 대한 이해를 기초로 세계시민으로서의 자질을 갖추는 것이다. 세계시민은 하나의 가치나 문화 척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 가치관이나 문화적 다양성을 수용할 수 있는 다원주의와 관용·평화의 정신이 내면화되어 있어야만 한다.

이러한 배경에서 지방자치단체는 각종 교육기관과 민간·사회단체에 위한 평화교육 및 북한을 바로 이해하기 위한 통일교육을 지원·장려하고 이를 기초로 평화운동과 아울러 남북 교류·협력 운동이 확산될 수 있도록 해야만 한다. 평화교육은 기본적으로 정의, 인권, 민주주의, 그리고 갈등의 비폭력적 해소 방법 등을 교육함으로써 인류 공동의 가치인 평화를 지키고(peace keeping) 만들어 내며(peace making) 더욱 증진시키는(peace improving), 사람과 사회를 변화시키는 행위라고 정의할 수 있다.³⁴⁾ 이러한 평화교육은 나아가서 북한을 바로 이해하고 통일을 앞당기기 위한 통일교육으로 이어질 수 있는 것이다.

학교는 물론 사회 교육 현장에서 '제주 평화의 섬' 교육 프로그램을 개발·교육함으로써 학생들과 일반 시민으로 하여금 비폭력적으로 분쟁을 해결할 수 있는 능력을 키우도록 해야 하며, 마음속에 내적 평화의 발전을 촉진시킴으로써 관용, 동정심, 공유, 배려의 자질을 확고히 형성할 수 있도록 해야 한다. 나아가서 장기적인 관점에서 국가 및 국제 차원의 평등 의식과 연대감을 배양할 수 있도록 함으로써 제주인이 남북 화해와 국제 평화에 보다 적극적으로 기여할 수 있도록 하는 데 필요한 문화적 토대를 마련해야만 한다.

IV. 결 론

지난 6월에 이루어진 남북 정상회담 및 「6·15 공동선언」을 계기로 남북관계는 교류·협력 관계로 급진전되어 왔다. 제주도에서도 장관급 회담이 개최되고 북한측의 교차관광이 예정되어 있는 등, 제주 지역이 남북 대화 및 교류·협력의 주 무대로 등장하고 있다.

제주도는 자연과 인간의 조화에 기초한 지속 가능한 개발을 통하여 지역과 중앙 그리고 세계와의 조화를 모색할 수 있는 교류·협력의 거점이 되며, 나아가서 도민간의 갈등과 대립이 극복되고 인간으로서의 기본적인 생활권이 보장되는 복지공동체로 발전하기 위한 '평화의 섬' 구상을 추진하고 있다.

남북 교류 및 협력 시대를 맞이하여 '평화의 섬' 제주가 한반도 및 세계 평화에

34) 강순원, 「평화·인권·교육」, 한울아카데미, 2000, p.61 참조.

기여할 수 있는 구체적인 방안이 모색되지 않으면 안 된다. 특히 남북 대화 및 교차관광 등 인적 교류의 場으로 계속 활용될 수 있도록 해야 하며 인도적 차원의 감귤 보내기 운동을 상호주의적 경제협력 차원으로 발전시켜 나가기 위한 방안을 모색하지 않으면 안 된다. 이러한 남북 교류·협력 사업을 통하여 제주 지역의 평화중심지로서의 이미지를 세계에 홍보함은 물론 민족통합 및 남북통일을 위해서도 크게 기여할 수 있게 될 것이다.

이제는 제주도를 '평화의 섬'으로 지정하고 그 실천 전략을 추진하기 위한 법·제도적 확충이 이루어져야만 하는 시점이다. '평화의 섬'을 조성해 나가기 위해서는 중앙정부, 지방정부 그리고 도민간의 역할 수행 및 상호간 협력체제의 구축이 중요한 과제로 등장하게 된다. 모두가 힘을 합하여 제주를 '세계 평화의 섬'으로 지정·선포하기 위한 절차를 조속히 추진하고, 이를 기초로 남북 교류·협력 등 관련 사업들을 보다 실효성 있게 실천해 나가야만 할 것이다.

참고문헌

- 국민대 사회과학연구소·제주대 동아시아연구소, 「6·15 선언 이후의 남북한관계와 주변국의 한반도정책」(학술세미나 자료집), 2000.
- 제주교육대학교 초등교육연구소, 「남북화해협력시대의 평화의 섬 구상과 초등통일교육」(학술세미나 자료집), 2000.
- 제주국제협의회, 「평화와 번영의 제주」, 신라출판사, 1993.
- 제주대 동아시아연구소, 「동북아시아 지역 협력과 한반도 평화」(학술세미나 자료집), 1999.
- 제주대 동아시아연구소, 「동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상」(연구보고서), 1997.
- 제주대 동아시아연구소, 「제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색」(워크샵 자료집), 1998.
- 제주대 동아시아연구소, 「개교 48주년 기념 통일문제 세미나 자료집」, 2000.
- 제주대 동아시아연구소, 「21세기 통일번영의 시대와 제주도」(연구포럼 자료집), 2000.
- 제주대 동아시아연구소, 「남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사보고서」, 2000.
- 제주발전연구원·제주대 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형정립과 실천방안」(정책연구보고서 미발간 자료).
- 제주발전연구원·제주방송인클럽, 「제주 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가?」(학술세미나 자료집), 2000.
- 통일문제연구협의회·제주대학교 동아시아연구소, 「한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력」(학술세미나 자료집), 2000.