

제주의 평화의 섬 구축 전략

양 영 철*

1. 전략모색의 전제

1970년대 초반부터 제주지역을 '평화의 섬'으로 만들자는 논의가 제주출신과 제주도내의 학자들을 중심으로 시작되었다. 지금은 '평화의 섬 제주' 또는 '평화의 섬'은 제주도의 상징어로 정착될 정도가 되었다.

제주도 뿐만 아니라 기초자치단체들이 제주를 '평화의 섬'으로 만들자는 노력들이 정책화 단계에 이르렀다. 제주도와 서귀포시가 '2002년 월드컵 평화의섬 제주확정'이라는 도내곳곳에 붙인 월드컵유치기념 현수막 내용이 이를 상징해 주고 있는 것이다.

제주를 평화의 섬으로 지정하여 운영하자는 것은 한국의 평화를 공고히 하기 위한 하나의 정책수단이다. 평화를 구축하기 위한 전략은 각 국가와 지역마다 크게 차이가 날 것이다. 국가마다 추구하고 있는 정치체제와 주변의 여건, 그 나라의 역사 등에 따라 국정의 운영목표와 수단의 차이가 날 수밖에 없기 때문이다. 평화는 총에 의하여 유지할 수밖에 없다는 전제하에 군비증강과 무기의 개발에 열을 올리는 것이 관례처럼 되어 버린 국가는 평화 그 자체가 힘이라고 인식할 것이다. 이러한 국가에서는 힘이 곧 평화의 수호신으로 등식화하여 평화구축의 전략은 힘의 요새화뿐이라고 할 것이다. 반면에 관념적이라고 할 정도로 평화는 힘의 공백상태일 때 원초적으로 유지된다는 비폭력중심의 평화주의자들도 있다. 드물지만, 이러한 분위기가 지배적인 나라는 힘보다 비폭력적 방법에 의한 평화구축에 더욱 초점을 맞출 것이다. 물론 현실적으로 볼 때 앞에서 서술한 것과 마찬가지로 극단적인 방법, 즉 힘에만 의존하거나 또는 비폭력적인 수단에만 의존하거나 하는 국가는 없다. 정도의 차이일 뿐, 이 두가지 수단이 상호간에 혼재되어 나타나고 있는 것이 오늘날 현실이다. 여기에서도 이 두가지 방법의 혼재가 불가피하다는 인식 하에서 다음과 같은 전제를 설정하여 제주도의 평화의 섬을 구축하는 전략을 모색해 보고자 한다.

1) 평화 개념의 적극적 해석

인간은 누구나 평화롭기를 원한다. 전쟁의 위협과 지배와 폭력이 있는 위기상황에서는 평화를 이루 말할 수 없이 애타게 갈망한다. 뿐만 아니라 전쟁위협이 없는 상태라 할지라도 인간은 국가대 국가간에 또 인간과 인간사이의 심리적 갈등이 없고 상호존중이 없으면 행복감을 느끼지 못한다. 또한 인간관계 혹은 국가관계에서 표면적으로 심리적 평안이 있는 듯 하더라도 경제적으로

* 제주대학교 행정학과 교수

불평등한 권력관계일 때는 진정한 의미의 심리적 평화상태일 수가 없다. 특히 요즘은 자연을 이용하고 과학이 발전하면서 그 부산물로 빚어진 환경오염과 파괴 등의 문제가 있는 한 개인 및 인류전체의 평화를 깨뜨리는 주요한 원인들이 되고 있다.¹⁾

이러한 평화의 개념은 역사적으로 살펴보면, 과거에는 신체에 대한 폭행, 테러리즘, 그리고 전쟁이 없는 상태를 의미하는 정도로 소극적으로 사용되었다. 그러나 2차대전 이후부터는 전쟁이 없는 상태가 아니라 인위적으로 진보와 정의 그리고 모든 사람이 자신의 위치를 찾을 수 있고 자기 몫의 정신적, 물질적 자원들을 향유할 수 있는 국제사회의 건설에 뜻을 두고 있는 모든 민족들 간에 상호존중을 하는 상태로 UNESCO는 정의하고 있다.²⁾ 즉, 적극적 의미에서 평화에 대한 개념을 정의하고 있는 것이다.³⁾

이러한 의미를 담아 여기에서도 평화에 대한 개념정의는 제2장에서 기술한 한 바와 같이, “평화는 단순히 전쟁이 부재한 상태만을 뜻하는 것이 아니라 인간이 자신의 능력을 개발시킬 수 있고, 나아가 다른 사람과 조화를 이루면서 모든 갈등과 분쟁을 힘에 의해서가 아니라 토론과 타협을 통해서 해결할 수 있는 인간공동체를 창조하는 과정”이라는 것에 따를 것이다. 이 개념도 결국 평화는 폭력적 수단이 아니라 비폭력적 수단에 의해서 이루어지는 것이며, 또한 평화는 국가와 국가간의 문제만이 아니라 국가 내에서 인간의 가치 실현까지 그 범위가 매우 광범위함을 알 수 있다.

따라서, ‘평화의 섬’을 구축하기 위한 전략에 대한 연구범위는 매우 광범위할 수밖에 없다. 그러나 여기에서는 지역내 조직과 자원을 이용한 비폭력적 방법만을 고려하는 것으로 연구범위를 한정하려 하며, 그 이유는 다음에 후술하는 바와 같다.

2) 평화의 도구에 의한 방법만을 전략대상으로 한정

앞에서도 여러 차례 기술했지만, 평화를 구축하는 수단은 두 가지다. 그러나 여기에서는 제주도라는 지역적 범위 내에서 그 전략을 모색하는 것이기 때문에 제주지역의 능력범위 내에서만 모색할 수 밖에 없다. 우리나라는 주변상황이 워낙 복잡하고 세계의 마지막 화약고라고 칭할 정도로 심각한 힘의 대치와 각축장이 되고 있는게 현실임을 인식하지 않을 수 없다. 이러한 상황에서는 국가 제일의 이념은 생존일 수 밖에 없다.⁴⁾ 조직의 생존이 그 조직의 제일의 이념이라면 실현방법은 조직내외의 자원을 가장 효율적인 방법으로 동원하는 전략을 추구할 수밖에 없는 것이다. 이 방법이 중앙집권에 의한 국가운영이라는 것이다. 이러한 전략에 따라 아직도 우리나라는 국방에 관한 한은 중앙정부가 절대적인 권한을 갖고 있다. 지방자치법에도 엄격하게 지방이 관여할 수 없는 부분으로서 국방에 대한 부분을 규정한 것도 바로 이러한 연유 때문인 것이다(지방자치법 제11조 제1호). 따라서, 이 장에서도 지방자치단체가 할 수 없는 군사무기를 비롯한 폭력적 수단은 국가의 몫으로 돌리고, 지방자치단체가 할 수 있는 유일한 수단인 평화적 방법에 의한

1) 한혜숙, “아동의 평화교육 프로그램 개발을 위한 기초연구,” 서울여자대학교 대학원, 박사학위논문, 1995, p. 1.

2) UNESCO, *On Peace and Conflict Studies*, 1982, ch. 1.

3) 평화개념에 대한 정의는 제2장 참조. 그리고 한혜숙, 위의 글, pp. 1-9 : 고병헌, “평화교육의 성격에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 박사학위논문, 1994, pp. 1-28에 잘 정리되어 있음.

4) Paul H. Applegly, *Morality and Administration in Democratic Government* (Louisiana University Press, 1952), pp. 1-24.

수단만 고려대상으로 삼고자 한다. 물론 제주를 평화의 섬화하는 것도 한반도의 평화구축을 위한 하나의 방편일 뿐이라는 점에는 변함이 없음을 상기시키고자 한다.

3) 세계화, 지방화, 정보화, 그리고 시민사회라는 세기의 흐름에 적합한 전략의 모색

세계화, 정보화, 지방화, 그리고 시민사회의 공통점은 권력의 분산이라는 점이다.⁵⁾ 세계화는 국가의 경계가 없는 지역중심의 경제운영을 의미한다. 정보화는 시간과 공간의 무한정 확대를 의미하기 때문에 경직된 국가로서는 적용하기가 부적합하며, 지방화는 정책결정의 힘을 지방으로 이양하는 것이기 때문에 중앙정부의 축소를 의미하는 것이다. 시민사회는 국가와 시장의 실패에 대한 대안인 시민이 주도하는 사회를 의미한다.⁶⁾ 이러한 흐름에 적응하지 못하면 부실한 국가만 양산할 뿐임은 명약관화하다 하겠다.

이러한 흐름에 비추어 볼 때 지역의 평화운동은 곧 세계적인 평화운동으로 확산될 수 있으며, 그것도 실시간(real time)으로 장소에 관계없이 수많은 사람이 참여하게 됨으로써 평화의 무드를 동시에 광범위하게 확산시키는 효과를 예견할 수 있는 것이다. 이러한 흐름은 시민사회의 도래로 더욱 증폭되어 소위 사이버 국가, 사이버 유엔 등의 가상 조직(virtual organization)이 세계의 정치방향을 결정짓는 역할을 할 날이 그리 멀지 않음은 여러가지 조짐에서 알 수 있다.⁷⁾ 이렇게 될 때, 세계는 인류가 생긴이후 인류전체가 직접 정치에 참여하는 직접민주주의가 실현되는 초유의 세기를 맞이 할 것이다. 민주주의가 위대함은 재언이 필요없지만 평화를 유지하는데 민주주의가 가장 효과적임은 여러 학자, 제도가 말해 주고 있는 것이다. 독일의 위대한 철학자인 임마누엘 칸트는 200년전에 이미 합의에 의한 민주정치가 전쟁예방에 도움이 된다는 것을 다음과 같이 피력하고 있다.

“민주정치체제하에서 시민들이 합의에 의해서 선전포고를 할 경우, 그같은 결정이 매우 신중하게 이루어질 것이라는 것은 당연하다. 왜냐하면, 전쟁이 수반하는 여러가지 재앙들 때문이다. 전투에 임하고, 전쟁의 비용을 감당하고, 전후복구를 실시하며, 더구나 평화자체를 위협할 뿐만 아니라 전혀 탐감될 수 없는 전쟁으로 인한 국가부채를 해결해야 한다는 것을 깨닫게 될 때 선전포고와 같은 결정은 쉽게 이루어지지 않을 것이다.”

세계화·지방화·정보화·시민사회의 도래는 주민들이 국가와 지방의 정책결정과정은 물론이거니와 세계의 각 부문에 관여하는 부문이 확대되면서 민주주의는 더욱 확산될 것이다. 또한 세계인들간에 교류가 더욱 활발해 지고, 이로 인해 상호간에 이해의 폭이 넓어질 것이기 때문에 상호간에 평화의 필요성은 그 어느 때보다도 절실히 느끼게 될 것이다. 물론 민주주의가 세계도처

5) Jerry Van Sant. *Government as Stewardship*. Center for International Development Research Triangle Institute. 1997. 7.

6) Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. *The Civil Society Sector*. United States Information Service. May 9. 1997.

7) 서삼영. “전자정부구현의 기본방침.” 고객지향정부구축을 위한 민관합동 대토론회. 국민고충처리위원회 외. 1996.7. 5. pp. 326-328 : 문신용. 『전자정부구현을 위한 행정정보서비스 발전방향』 (한국행정연구원. 1996) 참조.

에 평화를 보장해 주지는 않는다. 민주주의 국가들도 그렇지 않은 국가만큼 전쟁에 개입한다. 그러나 민주주의 국가들끼리 전쟁을 벌인 사례는 극히 드물다.⁸⁾

4) 평화의 섬의 다목적 차원에서의 논의

평화의 섬은 단순히 전쟁을 없애는 것만 아니라 심리적, 경제적, 환경적으로 불안하지 않는 상태라고 하였다. 이처럼 평화의 섬은 그 대상이 복잡하고 넓기 때문에 그 목적도 여러 가지일 수밖에 없다. 평화의 섬을 운영할 주체인 중앙정부, 지방정부와 시민들도 제주의 평화의 섬 구축은 상기의 목적이외에 저마다 다른 중요한 목적을 실현시키는 데 두고 있다. 이를 약술하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부로서는 제주를 평화의 섬으로 지정하여 육성함으로써 대내외적으로 평화에 대한 다양한 전략과 함께 유연성을 과시할 수 있는 잇점을 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 지방정부의 입장에서 보면, 제주도 내 지방자치단체는 제주자연특성인 그린(Green)과 평화라는 상품을 연결한 관광상품을 개발함으로써 관광상품의 다양성을 기할 수 있을 뿐만 아니라, 외국인의 출입에 대한 제한 철폐, 기반산업시설의 확충, 평화의 섬에 대한 각종 이벤트와 시설 등을 통하여 국내 관광객은 물론 외국 관광객을 유치하는데 큰 도움이 예상된다.

셋째, 주민의 입장에서는 평화로운 환경조성으로 인하여 불안에서의 해방감이라는 큰 행복감을 느낄 수 있을 뿐만 아니라, 평화의 섬과 연계된 지역개발과 지역경제의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

여기에서 제시하는 제주의 '평화의 섬' 구축에 대한 전략은 이러한 흐름과 일치하는 선상에서 모색할 것이다. 이것이야말로, 현실적이면서 실용적인 대안이라 생각하기 때문이다. 이러한 인식 하에서 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등의 역할을 중심으로 전략대안을 제시하여 나갈 것이다. 왜냐하면, 이들 3개의 주체가 지방자치의 실질적 주역이기 때문이다.

2. 중앙정부의 지원기반 구축과 후원자적 역할

한반도의 평화에 대한 최종 수호자와 결정자는 중앙정부임은 당연하다.

한 나라의 행정이나 정부의 운영은 정치체제가 추구하는 방향이나 목표에 따라, 관리적 능률성과 효과성을 높이고, 정치적 반응성과 책임성을 확보하며, 정당한 법의 절차를 준수하여 시민의 권리를 보호하는 것이라고 할 수 있다.⁹⁾

그러나 모든 정치체제가 정부운영의 관리적, 정치적, 법적인 요건을 모두 균일하게 충족시킬 수 있는 것은 아니다. 정치체제가 어떤 모습과 능력을 갖느냐 하는 것은 사회의 타 영역과의 관계하에서 결정된다고 할 수 있을 것이다. 간단히 말해서 특정한 정치체제의 성립과 유지는 타 영역과 밀접한 관계가 있는 것이다. 오늘날 후기 자본주의사회니 또는 정보화 사회니 하는 식으로 미래의 사회에 관한 성격규정이 시사하는 바와 같이, 정부와 타 영역간의 관계가 또 다시 크게 변화하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 때에 기존의 방식으로 정부가 계속 타 분야에 직접 개입하는 2차규제의 방식만을 고집하거나, 너무 일방적으로 시장경제의 자율성에 맡기자던가 기업가적

8) E. Weede. "독일의 세계화 교육." 제주도교육청, 『제주교육의 세계화방안』, 1995, pp. 206 -207.

9) D. H. Resenblom. *Public Administration* (2nd ed. Singapore: McGrawHill Books Co., 1989).

행정을 하자던가 하는 것은 정치와 행정, 그리고 다른 영역과의 관계를 올바르게 정립하기가 어려울 것이다. 어떠한 정치체제에 있어서나, 비록 원시적인 모습일지라도 1차, 2차, 3차의 규제가 이루어진다고 말할 수 있는데, 사회가 농업사회로 부터 산업사회를 거쳐 정보화 사회로 이행함에 따라 3차규제의 비중이 더 커지는 것이라고 생각하면 무리가 없을 것이다. 관료제를 주축으로 한 타 영역에 대한 규제방식이 제2차규제라면, 3차규제는 정보를 통한 모니터링과 감시, 전문직업분야의 윤리적 규범에 의한 자율규제(autonomous regulations by the professional ethical norms)의 강화라고 할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

이러한 맥락에서 보면, 정부가 제주도 지역이 '평화의 섬'구축을 위한 노력에 어떠한 역할을 하여야 할 것인지에 대하여 자명하다 하겠다. 이를 한마디로 말하면 "중앙정부는 제주도 내 지방정부 또는 시민단체에 대한 후원자적 노력을 자임하여야 할 것이다." 이러한 후원자적 노력에 대한 전략은 다음과 같다.

1) 유엔 및 주변국가와의 협력 기반 조성

여러 번 기술하는 바와 같이 어느 한 지역의 평화에 대한 노력은 어느 정부 또는 어느 지역의 노력만으로 이루어지는 것이 아니다. 제주의 평화의 섬도 마찬가지이다. 제주지역의 평화지대 선언은 주변 강대국의 해석 여하에 따라서는 기존의외교에 큰 파장을 불러 일으킬 여지도 충분하다. 대부분의 국가들은 평화의 섬같은 '평화지대'(Zone Of Peace)¹¹⁾을 선포할 때는 대량살상무기의 부재라는 탈군사적 지역을 기본전제로 한다.¹²⁾ 이로 인하여 미국의 한반도 안보정책은 힘의 우위에 의한 소련과 중국의 견제라는 정책을 고수하여 왔기 때문에 비군사화 정책인 평화의 섬 정책은 동맹국인 미국조차도 의심의 눈초리를 가지고 볼 것이다. 따라서 중앙정부는 제주도의 평화의 섬은 한반도를 중심으로 한 동북아의 긴장을 완화시키고 평화를 정착시키기 위한 하나의 정책일 뿐, 국가방위 또는 안보정책에 대한 기존노선의 변화가 아니라는 점을 동맹국과 관련 국가에게 확신시켜 주어야 할 것이다. 이러한 노력이 선행된 후에 외교권을 독점하고 있는 중앙정부는 다음과 같은 정책을 수립·집행하여야 할 것이다.

(1) 유엔 산하기구 등 국제기구의 제주도 유치 노력

평화는 제주 문화이며, 역사인 것이다. 유엔도 창설 목적이 세계평화 정착이다. 따라서 유엔의 창설 목적과 제주 평화의 섬의 주창 동기는 일맥상통하다 하겠다. 지금까지 우리나라에는 유엔에 관련된 산하기구가 거의 없는 실정이다. 남·북한의 대치가 평화와 대치되는 이유도 있겠지만 유엔 가입 시기가 너무 일천하기 때문이라 사료된다. 우리나라는 지구상에 가장 큰 군대와 막강한 화력이 대치하고 있는 마지막 분단지역이기 때문에 유엔 산하기구의 유치는 매우 의미가 있으며 상징성이 있다고 볼 수 있다. 유엔 산하기구의 본부가 아니더라도 동북아 또는 아시아, 태평양 사무소 형태의 분소 설립도 고려해 볼 만하다. 이러한 기구들이 한국에 유치했을 때, 주거환경이 매

10) 강신택, "정부개혁의 논리," 한국공공정책학회세미나, 바람직한 정부를 만들어 보자, 1997. 10. 22. p. 25.

11) Majid Tehranian, "Creating Spaces For Peace: A Comparative Overview of Zone of Peace," 제주국제협의회, 『평화와 번영의 제주』(서울: 신라출판사, 1993), p. 59-78.

12) 문정인·현인택·양영철, "평화의 섬을 위한 제언," 위의 책, p. 225.

우 열악한 서울보다는 제주지역을 평화의 섬으로 선포함으로써 유엔의 평화 이미지와 제주도를 일치시킬 수 있을 것이므로 제주도에 이 기구를 유치하는 방안을 고려해야 한다.

(2) 동북아와 관련된 기구본부 및 회의 유치 적극 지원

최근에 동북아는 태평양시대를 맞이하여 세계의 관심을 집중시키고 있다. 이로 인해 정치와 경제뿐만 아니라 행정, 사회, 문화 등 각 분야에서 상호간에 교류가 활발하게 이루어지고 있는 것이 사실이다. 그러나 세계적 차원에서는 냉전이 종식되어 가면서 평화가 찾아들고 있는데 반해 동북아는 정치적으로 불안정하고, 국제적인 경쟁관계가 지속되어 오고 있다. 그 이유는 한국과 중국같은 분단국가의 존재, 영토와 해양분쟁 문제의 상존, 군비의 확대와 군사세력의 거대화, 북한의 핵문제 등으로 불안요인이 상존한다는 데 기인한다. 이와 같은 분쟁의 소지를 없애기 위해서는 동북아 국가들 스스로의 노력에 의해 이러한 지역적 갈등을 해소하는 것이 필요하며, 따라서 안보와 평화 문제에 대한 당사자간의 더욱 우호적인 논의와 의견교환이 필수적이다. 이러한 논의의 장으로서 제주도는 역사와 문화적 전통으로 보아 매우 적합한 지역이다.

제주도를 동아시아의 평화를 모색하는 모든 종류의 국제회의나 회담의 장소로 발전시켜 나가는 것은 제주를 삼부의 사회로 재건하는 것이 되고, 동아시아의 평화를 가져오는 데 기여하는 '평화의 섬'이 되게 할 것이다. 이러한 노력을 제도화하기 위하여 제주도에 동아시아지역의 안보문제를 조정하는 국제기구를 유치하는 것이 바람직하다. 또한 제주도는 아시아·태평양의 체네바나 비엔나가 될 수 있도록 세계적인 평화센터로서 중심적 역할을 하여야 한다. 이를 더욱 구체적으로 나열하면 다음과 같은 대안을 제시할 수 있을 것이다.¹³⁾

가. 아시아·태평양지역 군축회의 사무국의 유치

유럽의 긴장완화를 가져오기 위한 유럽안보협력회의를 구성하려 할 때 유럽의 여러 도시가 그 유치를 경합을 벌였으나 비엔나에 설치되었다. 이제 아태지역 국가간의 군비축소가 우선적으로 이루어져야 하는데, 이를 위해서 제주도에 동북아 군축회의 사무국이 설립돼야 한다.

나. 지역분쟁해결센터의 설립

이 지역 분쟁해결센터는 남·북한 문제를 포함한 동아시아 및 태평양지역국가간의 어업 및 자원분쟁 등을 다루는 역할을 한다. 그러나 이 분쟁해결센터는 헤이그의 국제사법재판소와 그 성격을 달리한다. 즉, 이 센터는 국제사법재판소에 제소하기 전에 분쟁을 중재하고 해결하기 위한 정치적인 보완조직을 의미한다.

다. 동아시아와 태평양지역의 평화를 위한 연수원과 연구소의 설립

이 평화연수원과 평화연구소는 이 지역의 평화를 정착하기 위한 과정에서 나타나는 복잡한 문제인 신뢰구축을 위한 평화회담, 군비통제, 군비축소 등과 같은 문제를 연구하고 연수하는 역할을 수행한다. 따라서 이 연수원과 연구소는 이러한 복잡하고 전문적인 문제에 실질적으로 종사하고 회담에 참여하는 관계인사를 연수시킴으로써 신뢰와 평화구축을 위한 중요한 역할을 담당하게 한다.

13) 제주도, 『환태평양시대 제주도의 세계화전략』, 1995 도정시책에 관한 학술연구용역 최종보고서, 1995. 12., pp. 84-85.

(3) 평화의 섬 특례법을 제정하여 이에 따른 기반시설의 지원

정부는 한국에서 국제적으로 내놓아도 손색이 없는 곳이 제주도이며, 특히 국가원수급 국빈을 초청해서 회담할 곳은 서울이외의 유일한 곳은 제주도라고 인식하고 있는 지 오래다. 이미 여섯번의 세계정상회담을 제주지역에서 개최한 것만 보아도 제주도가 국제회의 등에 적합하다는 것을 잘 인식하고 있다. 정부는 이제야 국제회의의 부가가치성을 인식하여 국회에서 '국제회의육성산업에 관한 법률'을 지난 해 연말에야 겨우 통과시켰다. 이 법에 의하여 정부는 일정한 도시를 선정, 국제회의 도시로 지정하여 지원을 하려 하고 있다. 그러나 제주도는 여타의 지역과는 격이 다르다. 그 간의 경험과 기존의 시설, 그리고 빼어난 풍광을 고려하면 제주도를 여타의 지역과 같은 성격으로 지원을 하여서는 비교우위를 유지할 수 없다. 지방화시대의 지역개발전략, 특히 관광산업전략은 지역특성과 연계되는 개발전략이 우선되어야 하며, 지역특유의 관광상품개발전략이 절대적으로 필요하다.¹⁴⁾ 제주도는 다른 지역과 차별화하여 귀빈급 정상회담의 장소로 키워나가야 한다. 이를 위해서, (가칭) '평화의 섬에 관한 특례법'을 제정하여 국제회의 산업에 필요한 최고의 기반시설을 지원해 주어야 한다. 대표적으로 공항과 항만, 그리고 도로 등의 기반시설과 첨단정보통신시설을 갖추어 세계적인 어떤 회의도 개최가 가능하도록 지원을 하여야 할 것이다. 평화의 섬은 정부 입장에서 보면 하나의 이벤트 프로젝트로 생각할 수 있다. 계속되는 경상수지 적자, 그 중에서도 연간 20억불이 넘는 여행적자와 입국외국인의 저조한 증가율은 비교우위가 있는 제주도를 집중 투자하는 불균형 전략으로 해결할 수 밖에 없는 것이다. 또한 정부는 제주도를 남·북한 회담을 비롯한 동북아 국제회의의 장소로 활용함으로써 남·북한과 동북아의 긴장을 완화시키려는 목적을 제주의 평화의 섬이라는 프로젝트에 의해서 실현시킬 수 있는 것이다. 따라서 제주의 평화의 섬은 제주도의 발전만을 위한 것이 결코 아니라, 국가가 자원의 효율적 활용을 위하여 경쟁력있는 지역을 키운다는 관점에서 고려한다면 평화의 섬에 관한 특례법의 제정은 큰 의미가 있을 것이라 사료된다. 평화의 섬에 대한 특례법은 이번 제주도가 추진중인 시범자치에 관한 법 또는 제주도개발특별법 개정안에 대한 특례조항을 신설하여 추진하여도 큰 문제가 없을 것이라 사료된다. 이 법에 '노비자'를 비롯한 외국인들이 자유롭게 출입이 가능하도록 하며, 이에 따라 일부 치안도 자치단체가 스스로 처리할 수 있도록 하는 규정도 신설되어야 함은 물론이다.

3. 지방자치단체의 집행 전략

지방자치단체란 국가로부터 법인격과 자치권을 부여받아 국가 내의 일정한 지리적 범위, 즉 지역을 관할 구역으로 그 권한을 행사하는 공공단체를 의미한다.¹⁵⁾ 그러므로 지방자치단체는 그 지역의 중심적 단체인 것이다. 그동안 우리 나라의 지방자치단체는 여러가지 여건으로 인하여 지방자치를 실시하지 못함으로써 지역의 중심자치단체로서 본래적 역할은 다하지 못하고 단순히 중앙정부의 명령과 통제의 통로역할만을 수행해 온 것이 사실이다. 그러다가 1995년, 주민들이 지방자치단체장을 직접 선거에 의하여 선출하면서 본격적인 지방자치가 시작되었고, 지방자치단체는 아직도 미미한 점은 많지만 지역의 중심적 단체로 역할을 정립하기 시작했다.

14) 김사현 외, 『지방화시대의 관광개발전략』 (서울: 일신사, 1995), p. 331.

15) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 1995), p. 47.

지방자치단체는 우리나라와 같이 민간부문이 공공부문보다 영향의 범위가 적은 곳에서는 그 역할과 영향이 막강하다.¹⁶⁾

첫째, 지방자치단체는 그 지역의 최대의 고용주 중에 하나라는 사실이다. 현재 우리나라 지방공무원은 331,273명으로 전체공무원 889,762의 약 30%에 달한다. 특히, 이 비율은 지방으로 갈수록 인구당 공무원의 수는 더욱 높아간다. 어느 지역을 보더라도 지방정부는 단일사업장으로서의 직원이 가장 많은 조직 중에 하나임은 틀림이 없다.

둘째, 지방자치단체는 그 지역의 최대의 소비자인 것이다. 현재 우리나라의 재정규모로 보면 국세와 지방세의 비율은 8:2정도이며, 재정활동규모도 지방은 36%인 반면에 국가는 64%나 된다.¹⁷⁾ 그러나 이러한 규모도 지역의 입장에서 보면 각 부문에 결정적인 역할을 한다. 지방정부의 예산이 지역총생산량의 절반을 차지하는 자치단체가 많은 것이 현실인 점을 감안해 볼 때, 지방자치단체의 영향을 알 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체는 지역의 행정기관이면서 정치기관이기도 하다. 따라서 지방자치단체는 다른 단체와 달리 자원을 배분하고 규제하는 큰 권한을 가지고 있다. 각종 인허가와 규제 등이 권력을 갖고 있기 때문에 매우 강력한 조직이라 할 수 있다.

요약하면, 지방자치단체는 지역내에서는 가장 많은 조직인과 재원을, 그리고 권력을 가진 최대 조직이라는 점이다. 이러한 점에서 제주도를 보면, 현재 제주도 지방자치단체의 공무원은 교육공무원을 합하면 약 1만3천여명에 이르며, 예산은 특별회계까지 합하면 1조5천억을 넘어서고 있다. 제주도 지역총생산량이 3조3천억으로 추정되고 있는 점을 고려하면, 제주도 지방자치단체는 지역의 최대 재벌인과 동시에 권력기관인 것이다.

따라서 제주도에 평화의 섬을 정착시키는 일은 우선은 지방자치단체의 몫일 수 밖에 없다. 제주도 산업구조상 제조업이 5%이하이며, 제3차산업의 중심산업인 관광산업도 영세한 규모이기 때문에 당분간은 민간부문이 취약할 수밖에 없는 것이 제주도의 사정이다. 그래서 민간부문이 성숙되어 이러한 기능을 충분히 수행할 수 있다고 판단이 된다면 지방자치단체는 후원자의 입장으로 빠지고 민간부문이 주도하는 순으로 역할을 바꾸는 것이 좋다고 생각된다. 다만 지금까지는 집행부 위주로 지역의 일을 처리했지만 그로 인하여 주민통제에 심각한 문제점이 발생할 가능성을 고려하여 지방의회의 관여의 폭을 확대할 필요가 있겠다.

이글에서는 지방자치단체가 지역에 차지하는 위상이 이처럼 광범위하다는 것을 전제로 지방자치단체가 평화의 섬 정착을 위하여 추진할 전략을 다음과 같이 모색하였다.

1) 평화의 섬에 대한 이미지 구축

제주를 평화의 섬으로 만들자는 이야기를 언제 시작했는지 기록에는 없지만 피나 오랜것 같다.¹⁸⁾ 그러나 이러한 오랜 기간의 노력에도 불구하고 아직도 평화의 섬은 구호에만 그칠 뿐 정식

16) W. B. Stouffer et al., *State and Local Politics* (HaperCollins Publishers Inc., 1991), pp. 2-4.

17) 김영기, 『지방자치행정론』 (서울: 대영문화사, 1997), pp. 187-190.

18) 학문적으로 제주의 평화에 섬에 대한 논의는 1991. 5. 17 미국 뉴욕에서 하와이대 평화연구소와 함께 이틀동안 열린 평화에 대한 세미나에서 시작되었다고 사료된다. 당시 참석자는 문정인 교수(연세대, 당시 미 센터 키대학교수), 고성준 교수(제주대 교수)와 양영철 교수(제주대 교수)가 참석했으며 일부 경제적 후원은 당시 김길용 제주관광협회장이 하였음.

으로 정책화되어 본 적이 없는 것이 현실인 것이다. 물론 평화의 섬이 정책과정상 아직은 우리 사회에서 절박하게 제주를 평화의 섬으로 만들어야 하겠다는 의지가 집약이 안되었기 때문에 지방정책 또는 국가의 정책으로 채택되지 못한 점도 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 제주를 평화의 섬으로 인식되도록 특징화시키지 못한 점이 가장 큰 원인이라 하겠다. 지역의 특징화를 정착시키는 방법은 여러가지 있지만 이미지를 가지고 하는 방안이 가장 효율적이라 할 수 있다. 이것은 상품에서 뿐만 아니라 최근에는 기업에서도 좋은 이미지 확산이 회사에 지대한 이익을 낳는다는 연구 결과에 따라 소위 CI(Corporate Identity) 운동이 확산되고 있다. 이러한 바람은 대학(UI: University Identity)과 정부(Government Identity)에서도 불고 있다.¹⁹⁾ 이러한 운동은 조직의 기존이미지를 가지고는 고객주위의 환경변화에 적응할 수 없기 때문에 고객에게 알맞는 이미지를 구축함으로써 조직이 변신하자는 일종의 태도, 기술의 변신이라고 할 수 있다.

평화의 섬에 대한 이미지 개선작업이 선행되지 않고서는 평화의 섬은 제주도내에서도 몇몇 지자체에서만 하염없이 논의가 될 뿐이다. 제주도가 평화의 섬이 되기 위해서는 우리도 중요하지만 전국민의 관심과 지원이, 심지어 전세계인의 관심과 지지가 필요한 것이다. 제주도에서는 평화와 관련해서 지역의 이미지를 들라고 하면, 클린턴, 고르바초프, 강택민 등 강대국 외국원수와의 정상회담 정도이다. 그나마 이러한 이미지도 체계적이지 못하고 일회성에서 머무는 것을 우리는 잘 알고 있다.

이에 대한 이미지를 확고하게 심어 놓는 정책이 아쉽다. 이에 대한 방안을 몇가지 제시하면 다음과 같다.

(1) 국민들의 정상회담장소라는 이미지 부각

우리는 남북한 4자회담의 뉴스가 나올 때마다 김영삼 대통령과 미국 클린턴 대통령이 지난 4월에 제주도에서 열린 두나라 정상회담에서 발표한 '제주선언'이 자주 언급되는 것을 볼 수 있다. 이 때의 뉴스는 국내뿐만 아니라 미국과 일본을 비롯한 세계의 주요 방송과 언론에 여러 차례 방송되고 기사화되었다. 환경문제만 나오면 '리우선언' 이야기가 나오는 것만큼 앞으로 남북문제가 논의될 때마다 제주선언은 더욱 많은 사람들에게서 회자될 것이다. 이는 제주의 이미지를 심는 데 그 어느 것보다도 중요한 것이다. 앞으로 제주도는 항상 정상회담을 할 준비가 갖추어진 지역으로 이미지 구축을 위한 노력이 절실하게 필요하다. 이는 자연스럽게 곧 제주관광의 품격을 한 단계 높이는 길이기도 하다. 지방자치단체는 국민이 오는 날은 그 주간을 그 나라 또는 정상 이름의 따서 명명을 하는 것도 매우 의미 있는 일이라 하겠다. 예를 들면 '미국의 날 또는 클린턴 주간' 등으로 명명하여 그 나라 또는 국민에 대한 최대한의 관심과 예의를 보여 주는 것이 그 나라와 그 정상에게 제주도의 이미지를 심는 데 더할 나위 없이 효과적인 수단이 될 것이다. 이러한 정상회담이 열릴 때마다 지방자치단체장이 행운의 열쇠 기증은 물론이거니와 명예도민증, 기념의 날을 의결한 증서 등을 수여함으로써 제주의 이미지를 확고하게 할 필요가 있다고 본다. 그러한 과정에서 지방자치단체 장이 제주가 추구하고 있는 것은 평화의 섬임을 주지시킨다면 평화의 섬에 대한 이미지는 차츰차츰 전세계로 이미지화 될 것이라 생각된다.²⁰⁾

19) 조병호, "지방자치단체 CI의 비전과 전략," 『지방자치경영연구』, 제2권, 제1호 (1996), pp. 76-92.

20) 제주시, 『제주시 행정서비스의 개선방안』, 1996. 2., pp. 202-203.

(2) 평화의 섬에 대한 각종 로고의 제작 보급

로고는 그 지역 또는 해당 행사의 상징이다. 따라서 로고도 이미지 정착을 위한 중요한 수단일 수 있다. 평화의 섬에 대한 로고는 매우 다양하게 사용될 것이다. 지방자치단체의 각종 문서 또는 관공서 건물의 문양으로, 행사 때마다 사용되는 깃발 등으로 용도가 수도 없이 많을 것이다. 이러한 로고는 곧 제주도를 상징할 것이며, 이 상징은 바로 평화의 섬이라는 등식이 성립될 수 있도록 로고의 생활화하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 미국의 주 또는 시가 지역의 이미지를 살리기 위한 노력으로 차 번호판에 그 지역의 이미지를 문자화하는 것을 볼 수 있다. 예를 들면, 시카고는 '바람의 도시'(City of Wind), 뉴저지주는 '공원의 주'(State of Park), 하와이는 'State of Aloha' 라고 하여 지역의 이미지를 확장하고 있는 방법도 참고할 만하다 하겠다. 이러한 의미에서 본다면 제주도도 '평화의 섬'(Island of Peace 또는 Peaceful Island)이라는 문자와 이에 걸맞는 로고를 시급하게 제작하여 생활화하여야 하겠다.

이 로고와 함께 평화의 섬에 대한 노래도 같이 만들어 보급을 한다면 이에 대한 효과는 증폭될 것이다. 다만 지금까지 로고와 노래는 대부분 전문가에게 의뢰하여 제작하였기 때문에 제작과정에서 홍보의 의미가 전혀 전달이 되지 않았다. 이번에는 이러한 점을 고려하여 로고와 노래는 일단 전국을 대상으로, 나이에 관계없이 응모토록 함으로써 평화의 섬에 대한 홍보 효과를 최대화하여야 할 것이다.

(3) 평화의 달, 평화주간, 평화의 날의 선포

행정의 특징 중 하나는 의식주의, 형식주의라고 한다. 아무리 이미지가 정착이 되었다 하더라도 지방자치단체가 어떤 의식이 치루어지지 않으면 정책화되기가 어렵다는 점을 우리는 잘 알고 있다. 따라서 일년에 특정한 달과 주간과 날을 평화의 달, 주간, 날로 선포하여 이에 따른 이벤트 행사를 개최하는 것이 바람직하다. 지금까지 지방자치단체가 많은 비용을 들이면서 하는 축제성 이벤트행사도 일회성일 뿐 주제가 없는 축제였다. 이를 시정하기 위해서도 테마성 축제를 평화의 섬과 연계하여 치룬다면 훨씬 의의가 높을 것이다. 평화의 달은 4월이나 5월달 중 한달을 선택하는 것이 좋을 것 같다. 4월은 우리 지역의 최대 비극인 4·3사건이 발발한 달이다. 평화를 파괴한 달인 4월을 역설적으로 평화의 달로 선정함으로써 평화에 대한 현실감을 최대화하기 위해서 4월을 채택하는 것도 바람직하다. 4월이 평화의 달로 선택되면, 4월 3일은 평화의 날로, 4월 3일이 속한 주간은 평화의 주간으로 선정하면 된다. 4월이 평화의 달로 선정된다면 우선 종교단체가 연합이 되어 4·3사건으로 희생된 사람들에 대한 종교적 행사를 통하여 영혼을 위로하고, 이를 평화로 승화시키는 행사를 주도하도록 하는 방안도 고려해 볼 만하다. 그리고 4월에 열리는 도내 각종 행사도 평화의 섬과 연계하여 치루도록 하는 것도 하나의 방안이라고 할 수 있다.

반면에 5월을 추천하는 이유는 어린이의 달이라는 것 때문이다. 어린이는 어른의 아버지라는 어느 시인의 말처럼 어린이는 동서고금을 막론하고 평화의 상징인 것이다. 미래의 세대에 대한 평화를 기원하는 의미에서 5월을 평화의 달로 선택하는 것을 추천해 보고자 한다. 5월이 평화의 달로 선택되면 5월 5일은 평화의 날로, 5월5일이 속한 주간은 평화의 주간으로 선정하면 된다.

그러나 5월보다도 4월이 더욱 의미가 있다고 본다. 4·3사건이 제주지역에 주는 고통과 갈등은 그 어느 사건보다도 심하다. 아직도 이 사건의 인명피해자가 파악되지 않아 8천명설에서 부터 무려 8만명설 까지 다양할 정도다.²¹⁾ 진상을 규명하면 할 수록 대립되는 양상이 더욱 커져가 이에

대한 우려도 만만치 않을 정도다. 오죽이나 했으면, 제주도의회 4·3특별위원회에서 어느 의원은 가해자라는 말은 이제부터 쓰지 말고 피해자라는 말만 쓰자고 제안을 하겠는가.²²⁾ 이 사건은 심지어 국회단상에서도 여전히 여·야가 나누어서 대립하고 있는 실정이다.²³⁾ 4·3사건은 풀수록 갈등과 반목만 양산하는 판도라 상자로 남겨두어서는 제주의 평화의 섬에 대한 원초적 토대를 마련할 수 없다. 혹독한 내전의 양금을 평화라는 이름으로 정화시키지 않고서는 해답은 쉽게 찾을 수 없다는 것이 중론이다. 금번 제주도는 내년 4·3사건 발생 50주년을 맞이하여 이 양금을 제주도민의 대통합이라는 차원에서 해결하려고 제주 4·3사건희생자위령사업범도민추진위원회를 결성하여 활발하게 노력하고 있다. 이 위원회의 활동 기본방침도 다시금 이 지역에 이와 같은 비극적인 사건이 발발하지 않도록 지역의 평화를 항구화하자는 맥락임을 이 위원회의 운영 규약과 활동 내용을 보면 알 수 있을 것이다.

2) 평화에 대한 시설의 건립과 운영

평화의 섬에 대한 이미지는 무형적인 것에 의해서만 이루어지지 않는다. 평화에 대한 이미지는 이에 따른 시설이 건립되고 운영될 때 항구적으로 구축이 되는 것이다. 이를 위하여 필요한 몇 가지 시설을 제안하고자 한다.

(1) 평화공원의 건립

평화공원의 명칭을 가지고 있는 공원은 이 세상에 셀 수도 없이 많을 것이다. 필자는 기회가 있어 나가사키에 있는 평화공원과 오키나와에 있는 역시 평화공원을 찾은 적이 있다. 두 지역 공히 제2차 세계대전 중 태평양전쟁에서 가장 큰 피해를 입은 지역 현장에 평화공원이 건립되었다는 점에서 일치하였다. 나가사키가 원자폭탄에 의해 근 8만명이 순식간에 사망하였으며, 오키나와 전투에서는 무려 20만명이나 되는 양민과 군인, 군속들이 사망하였다. 바로 원자폭탄이 떨어진 곳에, 그리고 전투가 가장 치열했던 곳에 평화공원이 역설적으로 건립이 되어 있었다. 현장에는 위령탑과 박물관, 평화현장, 자료실등이 있었으며, 공원에는 평화를 기원하는 각종 조형물들이 세워져 있는 점 등은 두지역 다 공통적이었다. 그러나 오키나와는 그 당시에 전사한 사람들의 명단을 비명(碑銘)에 적어 놓고 있었다는 점이 나가사키와 차이가 있었다. 이곳은 평화의 산 교육장의 역할을 충분히 하고도 남음이 있었다. 전쟁이 얼마나 무섭고 잔인한지를 한눈에 알아 볼 수 있도록 만들어 놓은 자료실과 박물관은 웅변으로 말해주고 있었다. 이 두 곳은 이제 그 지역에서 가장 유명한 관광지로 각광을 받을 정도로 일본인뿐만 아니라 외국인들에게도 평화의 메시지를 심어주고 있는 곳이 되었다.²⁴⁾

그러나 한국은 2차대전의 최대 피해자 중에 하나며, 또한 전후에 근 100만명 이상이 사망자를 내어 인류전쟁사에 가장 처참한 전쟁으로 기록된 한국전쟁도 겪었으며, 거기에다가 제주도는 4·3사건까지 겪었지만 역사를 보존하고 교훈을 말해줄 만한 변변한 자료실하나 없는 실정이다. 때

21) 제주도의회 4·3특별위원회, 『제주도 4·3피해 조사보고서』 (수정·보완판), pp. 13-15.

22) 제주도의회 운영위원회 속기록, “4·3문제자문위원회구성협의건”, 1993년 4월 27일.

23) 제주도의 “4·3에 대한 도의 입장”이라는 유인물에 이 사건에 대한 각 단체별, 그리고 정부와 국회의 견해와 대립 등에 대하여 약술하고 있음.

24) The City of Nagasaki. Records of the Nagasaki Atomic Bombing, 1996.

문에 제주도는 평화의 섬이 정부에 의해서 지정되자마자 평화공원을 사업 제1순위로 선정하여 건립을 하여야 한다고 생각한다. 이 공원에는 4·3사건에 희생된 사람의 영혼을 달래기 위한 위령탑과 함께 희생된 사람들의 이름을 묘비에 새겨 후손에게 산 교육장이 되도록 하여야 할 것이다. 이외에 태평양전쟁에서 강제 징용되어 희생이 되었던 제주도민, 한국전쟁에서 사망한 사람들의 위령탑도 세워서 그들의 영혼도 달래야 할 것이라 생각한다.

평화공원의 위치는 여러가지 사항을 고려하겠지만 기존의 공원을 활용(예, 민오름, 사라봉)하거나 새로 건립되는 공원의 이름을 평화공원으로 명명케 하여 활용(제주시 중앙공원)하는 방안을 들 수 있다. 또 하나의 방안으로서는 4·3사건때 가장 많은 희생자를 내었던 곳도 고려대상으로 삼을 수 있을 것이다.

이 공원에 '평화의 종'을 설치하여 새해의 시작을 알리거나 4·3사건 행사 등 제주도와 관련이 깊은 행사 때마다 타종하는 방안도 검토해 볼 만하다.²⁵⁾

(2) 평화박물관·평화민속촌의 건립과 운영

평화박물관의 건립과 운영의 의의도 평화공원과 마찬가지로다. 평화박물관에는 지금까지 도내에서 뿐만 아니라 국내와 국외까지 전쟁에 관련된 자료와 유물을 중심으로 보관, 전시하는 곳으로 활용하여야 한다. 그러나 이미 기술한 바와 같이 평화의 섬은 지방자치단체가 중심이 되어 운영할 것이기 때문에 지역과 관련된 자료와 유물을 중심으로 보관되고 전시되어야 할 것이다. 이렇다면 제주지역의 평화박물관은 4·3과 관련이 있는 유물이 중심이 될 것이며, 나머지는 한국전쟁과 태평양 전쟁의 유물이 될 것이다.

평화민속촌은 제주도의 전통과 문화가 평화라는 인식을 확실하게 심어 주기 위하여 평화를 주제로 한 옛 마을의 복원사업을 전개할 필요가 있겠다. 기존의 민속촌이 지나치게 민속만을 중심으로 운영됨으로써 지나치게 단순하여 보는 사람들로 하여금 지루하게 느끼거나, 제주문화에 대한 부정적인 면만 부각되는 면이 없지 않다고 생각한다. 그러나 평화라는 주제를 고유문화와 연계를 하면 다양성을 살릴 수 있을 뿐만 아니라, 평화를 사랑했던 옛 선조들을 후손들이 더욱 자랑스럽게 생각하게 될 것이다. 이것이 곧 평화의 섬의 토대가 될 것임은 두말할 필요도 없다. 평화박물관과 평화민속촌을 동시에 운영하는 방안을 고려함으로써 평화를 사랑하는 민족 또는 지역이 어떻게 반폭력적인 전쟁, 그것도 가장 치열하고 잔혹한 전쟁이 일어나게 되었는가 하는 대비의 효과를 최대화할 수 있을 것이다. 이 두기관의 위치는 현재 성읍 민속마을을 재단장하는 방안을 먼저 생각하는 것이 좋을 것 같다. 새로 신설하는 것은 비용뿐만 아니라 건설의 어려움이 다각적인 측면에서 발생할 것이 예상되기 때문이다.

(3) 평화의 섬 연구소의 설립과 운영

평화의 섬에 대한 이론적 뒷바침과 함께 이의 운영을 위한 정책을 전문적으로 기획하기 위하여 연구소가 필요함은 당연하다. 평화연구소도 비교우위가 있도록 하기 위해서는 특화할 필요가 있다. 제주도의 입장에서 보았을 때 특화된 연구소가 되기 위해서는 4·3사건과 연계하여 운영하는 수밖에 없다고 본다. 이렇게 본다면 평화연구소의 운영을 내전(civil war)에 관한 연구를 중심

25) 한공익, "제주의 미래상(하)," 『제주시대』, 1997년 11월 17일자 2면.

으로 운영하는 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 내전을 중심으로 한 연구를 하면서 4·3사건의 전 과정을 장기적인 측면에서 조명하고, 그 특징을 타 지역의 내전과 비교하여 그 위상을 정립하는 역할을 수행하여야 할 것이다. 이 연구소에는 제주도의회에서 심혈을 기울여 조사한 제주도 4·3사건피해조사보고서를 년 픽션(non-fiction)화 하여 영상화하고, 기타 이에 관련된 자료를 DB화 하여 자료의 효용도를 넓혀 나가야 할 것이다. 이 연구소에서는 현재 5,000여개의 세계평화지대와 연계하는 평화지대네트화(ZOPNET)함으로써,²⁶⁾ 평화에 대한 정보의 공유와 문제 해결과 교육에 관한 지역 상호간의 커뮤니케이션의 채널 역할을 하도록 해야 한다. 이 연구소는 거대한 좋은 건물과 많은 연구직원을 두는 연구사업을 진행하는 기존의 연구소와는 달리 발달된 정보통신을 이용한 가상연구소 형태로 운영이 되어야 할 것이다. 왜냐하면 평화의 연구는 단순한 연구가 아니라 복잡다단한 연구가 필요하기 때문에 각 분야의 전공자들이 필요하다. 그리고 평화연구소는 다른 연구와 달리 어느 한 연구소에 계속 머물면서 연구하기 보다는 자신의 거주지를 중심으로 비교연구를 하거나 정보를 교환하는 것이 더욱 효율적일 수가 있기 때문에 비용이 많이 소요되는 기존 연구소처럼 설립하고 운영할 필요가 없다. 미래의 연구소가 바로 이러한 형태의 연구소가 될 것이므로 평화연구소는 세계의 평화연구가와 지도자들이 언제나 접할 수 있는 위치에서 있음과 동시에 원하는 자료를 언제나 제공할 수 있고 토론할 수 있는 장을 만들어 줌으로써 세계의 평화연구자와 평화애호가들로부터 관심과 사랑을 받을 수 있을 것이다.

(4) 평화의 섬 구축을 위한 재원 확보의 필요

아무리 좋은 정책도 예산이 뒷받침이 안되면 소용이 없다는 것은 당연하다. 제주의 평화의 섬 사업은 추진해야 할 사업과 건립해야 할 시설이 매우 많아 비용이 많이 소요되는 프로젝트다. 예산의 조달방법은 민간에 의한 방법과 공공기관에 의한 방법, 그리고 운영주체가 사업을 통해서 조달하는 방법 등이 있다.

첫째, 민간에 의한 조달방법이다. 민간에 의한 조달방법은 기업과 개인에 의해서 이루어진다. 기업에 의한 방법은 준조세적 부담으로 인하여 저항이 심할 수 있기 때문에 세련된 방법이 요구되는 부분이다. 기업을 통한 조달은 제주도가 평화의 섬이 된다면 기업 또한 지금보다 기업환경이 좋아져서 기업활동이 활발해지고 기업의 이익이 증대된다는 인식이 갈 수 있도록 홍보는 물론 이거니와 구체적인 프로그램을 제시하여 설득하도록 하여야 할 것이다. 제주도 기업의 영세성으로 볼 때, 평화의 섬 기금은 처음에는 전체 매출액 또는 매출순이익 중 0.1% 정도 매우 적게 부담토록 하여 십시일반의 성격을 띠도록 하여야 한다. 그러다가 평화의 섬 정책이 기업에게 실제로 이익이 돌아간다는 구체적인 증거가 나오기 시작하면, 이 때부터 기부금의 비율을 높이도록 하는 방안이 합리적이라 할 수 있다.

기업 이외에 민간인으로부터 조달하는 방법은 개인의 기부금에 의존할 수밖에 없다. 개인에게서 조달하는 방법은 흔히 쓰는 직접 기부방식과 간접적인 방식을 적절하게 사용해야 한다. 간접적인 방식로서는 평화의 섬 통장 갖기 운동을 벌인다든지, 신용카드회사와 연계하여 일정액의 비율로 평화의 기금을 적립하는 방식도 고려해 볼만한 방안이다. 또 다른 방법은 종교단체에 의하여 기금을 조성하는 방식이다. 평화와 가장 관련이 있는 기관은 종교단체임은 당연하다. 각 종

26) Majid Tehrauian, *op. cit.*, p. 74.

교단체에서 일년에 일정한 횟수를 평화의 기금을 위한 기도회, 부흥회, 법회 등 각 종교단체가 하고 있는 대규모 행사와 결부시켜 평화의 기금을 조달하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 아마도 종교단체에 의한 평화의 기금모금 방식이 가장 저항이 적으면서도 효과적인 방법일 것이다.

둘째, 공공예산을 활용하는 방안이다. 공공예산을 활용하는 가장 손쉬운 방법은 전체 일반예산에 일정한 비율을 각 자치단체마다 배정하여 각출하는 방법이다. 그러나 이 방법은 가장 손쉬운 방법임에는 틀림없으나 평화의 기금에 대한 이미지를 악화시킬 수 있다. 평화의 기금조달은 얼마나 편리하느냐 보다는 평화의 기금에 대한 인식을 좋게 하면서 주민들이 부담이 없이 스스로 참여하게 될 때 평화의 기금의 의의는 가장 높여줄 수 있다. 공공예산을 활용하는 방안 중에서 '불용액'을 활용하는 방안이 평화의 기금을 조달하는 방안 중 가장 의미있는 것이라고 생각된다. 예산의 불용액은 지출을 잘못 예상하여 과다하게 책정하였거나 계획의 변경과 취소, 집행사유 미발생, 예산절감, 예산집행의 잔액, 보조금 집행잔액과 예비비 등으로 이루어 진다. 불용액은 정부의 회계단위가 단년도이기 때문에 연말과 연초에 추경으로 재집행되거나 내년예산에 이월하거나 규정에 따른 적립 등으로 처분한다. 그러나 불용액은 정상적인 일반회계처럼 지방의원들에 의해서 철저히 심의, 회계, 감사받는 정도가 약한 편이다. 그래서 불용액은 일반회계처럼 짜임새 있게 활용되지 못하고 나누어 먹기식이거나 땀질식 집행으로 예산의 효율성을 제고하지 못하는 경우가 많은 것이 현실이다. 이러한 불발탄성 예산이야말로 지역의 평화정착을 위해서 활용이 된다면 가장 의미있는 예산이 될 것이다.

제주도내 자치단체의 불용액은 민선자치단체에 와서는 많이 줄어 들었지만 아직도 일반회계의 약 5% 내외에 머물고 있을 정도로 액수가 많은 편이다. 이에 대한 내용이 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1>에서 보는 바와 같이, 지난 4년동안 제주도내 일반 자치단체의 불용액은 1천억대를 돌파하고 있다. 원칙대로 한다면 불용액은 납세자에게 돌려주어야 하는 것이다. 이를 다시 납세자에게 돌려주는 데 따른 커다란 혼란 때문에 돌려주는 것은 불가능하다. 대신에 납세자들이 만족하는 정책에 투자되어야 한다. 이런 측면에서 평화에 대한 투자야말로 납세자들의 무한한 욕구라 생각되기 때문에 일부 불용액은 정부가 평화의 기금으로 전환시켜도 큰 불만은 없을 것이라 생각된다. 약 10%내외의 불용액을 평화기금으로 적립하는 방안을 제안하고 싶다.

<표 1> 제주도 지방자치단체의 불용액 현황

(단위 :백만원)

자치단체별 \ 연도별	1993년	1994년	1995년	1996년	합 계
제주도	11,989	4,798	3,435	6,108	26,310
제주시	8,446	5,939	6,684	13,360	34,429
서귀포시	2,872	3,927	4,158	4,605	15,562
북제주군	3,935	2,337	3,331	3,349	12,952
남제주군	4,205	3,052	3,085	3,109	13,451
합 계	31,447	20,053	20,693	30,531	102,704

셋째, 추진조직에 의해서 조달하는 방안이다. 평화의 섬 추진조직이 정상화가 되어 민관합작 형식의 재단법인 또는 사단법인으로 등록이 되면 사업의 영역이 확대될 수밖에 없을 것이다. 각종 이벤트 사업의 추진, 평화의 섬 회사와 제품지정에 의한 광고수입, 시설의 입장료와 자료 판매수입 등으로 기금을 축적할 수 있을 것이다.²⁷⁾

(5) 평화의 섬 추진을 위한 조직의 결성

평화의 섬을 추진하기 위한 주체는 누가 되어야 하는가는 평화의 섬의 성격을 결정짓는 중요한 사항이다. 평화의 섬 추진을 행정기관이 주도하느냐 민간조직이 주도하느냐에 따라서 평화의 섬의 목적과 수단, 그리고 전략이 달라질 수 밖에 없는 것이다. 행정기관이 주체가 되었을 때는 조직과 재정 그리고 인력이 갖추어져 있기 때문에 추진력이 있을 수 있다. 그러나 반면에 행정기관이 주체가 되었을 때는 행정기관의 성격상 형식적이고 경직되게 운영될 수밖에 없는 단점도 부인할 수가 없다. 반면에 민간단체가 추진한다면 유연성을 발휘하여 주민들의 요구를 충족시키는 민주적 운영이 가능하나 초기단계에서는 조직, 사람, 재정이 부족하기 때문에 추진이 부진할 염려가 있다. 따라서 초기에는 행정기관과 민간조직이 협동하여 추진조직을 운영하여야 할 것이다. 다만 앞에서 기술하였지만, 평화의 섬 자체가 주민들의 생활화와 의식화가 되지 않는 한은 아무런 의미가 없기 때문에 주민과 가장 가까운 지방의회가 주도하는 것이 바람직하다.

도의회에서 '평화의 섬 추진 특별위원회'와 이에 대한 조례를 만들어서 그 방향을 정한 후에 집행기관의 대표, 민간인 대표와 군기관 등 기타 유관기관의 대표들로 구성된 (가칭) '제주 평화의 섬 추진위원회'를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다. 이 때에 위원장은 도의장 또는 '평화의 섬 추진 특별위원회' 위원장이 맡는 것이 좋을 것이다. 이와 같은 이유는 도의원이 집행기관과 주민간에 가교역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 공공기금 성격인 평화의 기금을 관리하는 명분을 축적할 수 있을 것이기 때문이다. 이 조직이 어느 정도 정상으로 운영이 되면 사단법인 또는 재단법인으로 등록하여 도의회 산하기관으로 운영하다가 완전히 정상으로 운영이 된다면 민간인이 중심이 되어 운영하도록 하는 방안이 좋을 것 같다.

3) 제주후원회(the Friends of Cheju)의 결성 필요

평화의 섬을 추진하기 위해서는 지방자치단체의 역량만으로는 어렵다. 특히, 제주도와 같이 인구가 적고 중앙정부의 중요 부서에 제주 출신 고위인사들이 많지 않은 상황에서는 더욱 그렇다고 할 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위한 방법으로 '제주후원회'를 시급히 결성할 필요가 있다. 제주가 고향이 아니더라도 제주를 좋아하고 사랑하는 '여론선도층'을 선별하여 '제주후원회'를 구성할 수 있을 것이다. 제주를 좋아하는 학자, 문인, 기업인, 언론인, 그리고 제주에 근무했던 전현직 고위공무원 등을 대상으로 선정하는 것이 바람직하다. 이들에게 '명예도민증'을 수여하여 제주를 제2의 고향으로 생각하게 하는 방법도 효과적인 것이다. '제주후원회'가 결성된다면 중앙정부의 지원, 평화의 섬에 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.

27) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (A Plume Book, 1993), p. 136.

4) 평화교육의 실시

(1) 평화교육의 필요 이유와 목표

인간은 역사 형성의 주체자이다. 즉, 자기 자신을 변화시킬 수 있을 뿐만 아니라 자신이 속해 있는 사회구조까지도 변화시킬 수 있는 변혁의 존재를 의미한다. 그러므로 역사·미래·평화를 실현하는데 실패한 책임도 인간 자신에게 있거니와 앞으로 인류의 장래를 위협하는 전쟁, 갈등, 지배와 폭력 등의 문제를 해결할 수 있는가 없는가의 문제도 인간에게 달려있다고 할 수 있다. 그래서 UNESCO 헌장은 그 서문에서 “전쟁은 사람의 마음에서 시작되는 것이므로 평화의 보호도 사람의 마음속에 구축되어야 한다.” 고 선언하고 있다. 그러므로 전쟁, 갈등지배와 폭력 등을 일으키는 행위의 원천이 인간의 마음속에 존재하는 것이라면 인간의 마음을 순화시켜 평화를 실현시킬 수 있는 인간을 기르는 교육의 역할이야 말로 참으로 중대하다고 하겠다.

이러한 의미에서 볼 때, 평화교육의 목표 영역은 개인, 제도, 사회의 모든 차원에서 평화의 장애물과 평화부재의 원인에 대한 탐색이며, 또 폭력적이고 보다 정의로운 세계로 이끄는 방법을 통해 갈등을 해소하기 위한 것이다. 그리고 정의롭고 안락한 지구촌 건설 및 인종과 종교에 대한 존중, 세계 및 인간의 업적에 대한 올바른 이해 등으로 구분할 수 있으며 인간이 지향하는 가치라고 할 수 있다.²⁸⁾

(2) 평화교육의 내용

평화라는 개념에 대한 공통적, 혹은 보편적인 기준이 없기 때문에 평화를 개념화하기가 어렵다. 이로 인하여 평화교육에 대한 개념정의가 역시 매우 다양하고 어렵기 때문에 평화교육의 내용을 분류하기란 쉬운 일이 아니다. 국제평화연구협회(International Peace Research Association) 산하 평화교육위원회가 전세계적으로 분포한 지역대표 80명을 대상으로 1991년에 실시한 조사에 의하면 평화교육의 대상을 <표2>와 같이 제시하고 있다.²⁹⁾

이중에서도 갈등해소, 개발교육, 환경교육, 세계이해교육, 인권교육, 정치교육, 국제관계교육이 평화교육 내용에 빈도수가 높은 것이다. 이 내용을 볼 때 평화교육의 내용이 실제적으로 얼마나 다양한지에 대해서 알 수 있다. 제주도가 평화의 섬으로 정착되기 위해서는 이러한 부문에 대한 교육이 얼마나 성실하고 과학적으로 잘 이루어 지느냐 하는 것이 그 관건이라 해도 과언이 아니다.

28) 한혜숙, 앞의 글, pp. 9-12.

29) 고병현, 앞의 글, p. 36.

<표 2> 평화교육관련 부문교육 영역들

알파벳 순서임/ 영어 이탤릭체가 빈도가 높은 것 임	
반파시즘 교육 (Antifascist education)	평화정신교육(education in the spirit of peace)
인식고양 (awareness raising)	환경교육(<i>environmental education</i>)
시민교육(citizenship education)	간디연구(Gandhian studies)
공동체 형성교육(communitary relations education)	세계이해교육(<i>global education</i>)
갈등처리(conflict management)	세계이해연구(global studies)
갈등해소(<i>conflict resolution</i>)	인권교육(<i>human rights education</i>)
간문화교육(cross cultural education)	문화간교육(intercultural education)
문화연구(cultural studies)	국제관계교육(<i>international education</i>)
민주주의교육(democracy education)	해방교육(liberation education)
개발교육(<i>development education</i>)	도덕교육(moral education)
군축교육(disarmament education)	다문화교육(multicultural education)
생태교육(ecological education)	평화연구(peace studies)
공존을 위한 교육(education for coexistence)	정치교육(<i>political education</i>)
국제이해교육(education for international understanding)	쟁점교수(teaching about controversial issues)
상호이해교육(education for mutual understanding)	가치교육(values education)
	세계연구(world studies)

(3) 외국의 평화교육

외국에서 이루어지는 평화교육은 그 나라의 사정에 따라 매우 달라질 수밖에 없다. 유럽에서는 1차 세계대전 이후에 평화운동가들과 교육가들이 유럽의 많은 국가들에서 다양한 문화와 정치제도에 초점을 맞추어 '국제이해교육'을 증진시켰다. 그러다가 2차대전 이후에 다시 국제이해교육에 대한 관심이 고조되기 시작하였다. 최초의 조직적인 평화교육이라고 볼 수 있는 것이 UNESCO의 국제이해교육이다.³⁰⁾ 이 교육은 전쟁이라는 것이 궁극적으로는 오해에서 기인하는 것이라 보고, 국제체제나 다른 문화에 대한 이해가 있다면 그러한 이해는 국제적 이해를 낳을 것이며, 그러한 국제적 이해가 국가간의 보다 평화로운 관계를 이끌 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 이와 같은 UNESCO의 노력에 힘입어 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드는 1940년대 이후부터 국제이해교육을 의무교과로 통합시키게 되며, 현재에도 국제이해교육의 전통이 이들 나라의 평화교육에 강하게 남아 있다. 미국의 경우에도 2차세계대전 이후부터 1960년대까지는 국제이해교육이, 1970년대에는 세계이해교육이 평화교육의 주류를 이루고 있다. 독일은 2차대전 후에 세계화 교육 중

30) 같은 글. pp. 38-43.

가장 활발한 분야가 평화교육이다. 독일의 경우 전쟁은 이웃과 시작하는 것이 대부분이라는 사실에 인지하여 인접국가에 대한 이해에 평화교육을 집중시켰다. 그 대표적인 것이 1963년부터 시작하여 지금까지 지속되어 오고 있는 '독·불 청소년교류사업'인 것이다. 이 사업에는 매년 4천마르크의 거금을 투입하여 매년 3,200에서 7,200 여 사업에 지원하며 이에 참여하는 청소년은 적게는 15만에서 많게는 30만명 정도가 참여하는 대규모 사업이다. 청소년때부터 다른 나라에 대하여 올바르게 인식하는 것이 가장 합리적이라고 생각하여 이에 대한 사업을 시작한 것이다.³¹⁾

(4) 한국에서의 평화교육

한국에서의 평화교육은 역시 국제이해교육에서 출발한다. 1961년에 이 사업이 UNESCO가 지원하는 평화교육 학교인 4개의 협동학교로 시작되어 1991년 현재에는 총 36개교로 늘어나 있다. 이들의 교육내용을 보면, 국제기구의 역할, 인권, 서로 다른 문화의 학습, 환경에 대한 관심 등 네 가지 주요 주제에 대하여 교육을 하고 있을 뿐 국제이해교육의 기본이념이라고 할 수 있는 평화교육의 이념, 연구주제, 교실활동안 등에 관한 구체적인 실천이 거의 이루어지고 있지 않는 실정이다.

제주도의 경우 평화교육의 일환인 국제이해교육은 학생과 교사를 중심으로 여행자유화가 시작된 91년부터 시작되었다. 매년 고교 수석입학자와 고교 학생회장 각각 27명을 매년 유럽에 보내어 외국에 대한 이해를 도모하도록 하였으며, 하와이 주의 협조를 얻어 94년부터 상호 지역 고등학교 학생간에 민박을 통한 교류를 계속하고 있는 실정이다. 이외에도 교사들의 해외연수도 활발하게 이루어지고 있는데, 1991년에서부터 1994년까지 교사 1,038명이 해외연수를 경험하였다. 아직은 체계적이지 못하지만 우리나라의 형편으로 볼 때 다른 지역과는 확연하게 다른 프로그램이라 할 수 있다.³²⁾

(5) 요구되는 평화교육 방안

제주의 평화의 섬이 제대로 되기 위해서는 평화교육이 중심이 되어야 한다는 말은 아무리 주창해도 과하지 않다. 앞으로 평화교육을 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 프로그램이 개발되어야 한다고 본다.

첫째, 정당, 교회, 시민단체 등 정치, 사회단체의 협조를 얻어 그들 기관을 통해 평화교육을 실천하는 것이다. 특히, 종교단체가 평화교육의 프로그램을 각자 개발하여 시행한다면 제주의 평화의 섬 건설에 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

둘째, 초등학교에서 고등학교까지 각각에 알맞는 교과과목을 개발하여 의무적으로 수강케 하고 연수프로그램을 정기적으로 실시하여 청소년 때부터 평화에 대한 인식을 심어 주어야 할 것이다. 대학에서도 교양필수과목으로 설장을 하여 대학생 전원이 일정한 학점을 이수하도록 함으로써 평화에 대한 이해와 함께 평화의 섬에 대한 인식을 제고시켜야 할 것이다. 그리고 현재 대학에서 운영하고 있는 사회교육 프로그램에 반드시 평화의 섬에 대한 과목 일정량을 설강하여 수강토록 함으로써 평화에 대한 여론을 확산시켜 나가야 할 것이다.

31) 제주도교육청, 『제주교육의 세계화』, pp. 215-217.

32) 같은 글, pp. 63-65.

그리고 앞에서 지적한 바의 독일과 프랑스의 경험을 본받아 우리 청소년들에게도 일본 청소년과의 교류를 확대할 필요가 있다. 해묵은 한일감정을 청산하고 새로운 동북아시아에 한일관계를 개선하기 위해서는 어린시절부터 서로를 알고 이해하는 경험이 매우 필요하다. 이런 노력이 곧 평화교육의 일환이 될 수 있다. 제주도와 제주도 교육청은 이 사업에도 적극 지원해야 할 것이다. 셋째, 부모를 위한 평화교육이 필요하듯이 이들 단체들의 실무자들과 교사들의 의식이 변화되어야 한다. 특히, 학생들은 어릴수록 선생님을 더욱 모방하기 때문에 교사들에 대한 연수가 절대 필요하다.

넷째, 지방정부나 사회단체들은 평화운동의 확산을 통하여 평화교육을 시켜나가야 한다. 각종 걷기대회, 단축마라톤대회, 자전거 대회를 평화교육과 연계하여 개최하는 방안도 고려해 볼 만하다 하겠다.

4. 민간단체의 역할

21세기는 시민사회임은 여러 차례나 강조하였다. 이러한 시민사회는 국가권력과 경제체제로부터 분리된 제3의 영역을 가리킨다. 국가행정부는 관료적 결정, 즉 권력을 매개로 움직이고 경제체제는 시장의 논리, 즉 화폐를 매개로 움직인다. 그러나 현재는 다원적 사회이며 시민의 교육수준이 높기 때문에 권력 또는 화폐와 같이 단일적 수단으로 사회체제를 움직일 수가 없다. 시민사회는 다원적 사회를 기초로 시장관계를 주축으로 하여 사적이익의 보호와 이를 넘어서는 공적 질서의 추구로 나왔다.³³⁾ 시민사회의 단체로서 상징적인 단체가 비정부조직non-governmental organization, NGO), 비영리조직(non-profit organization), 자원봉사조직(voluntary organization)이다. 이들 조직들은 공통적인 것으로서 (a)조직이 되어 있고(organized), (b) 민간조직이며(private), (c) 비영리이며(non-profit distributing), (d) 자치조직이며(self-governing), (e) 어느 정도는 자원봉사적 성격(voluntary to some meaningful extent)을 지닌다.³⁴⁾ 현재 이러한 조직은 빠른 속도로 경제와 사회계에 주요 세력으로 자리를 잡아가고 있다. 1990년에 유럽 8개선진국을 조사해 본 결과, 이들 기관에 정직유급직 고용인은 1천백만을 넘어 20명 중 한사람은 시민단체에서 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 이들이 지출한 비용만해도 무려 6,140억불에 달해 우리나라의 총생산량을 넘고 있는 것이다. 미국도 전체 고용자의 6.8%가 시민단체에 속해 있어 다른 나라보다 그 비율이 높은 편이다. 프랑스에서는 1961년에는 시민단체가 18,000개 였으나 1991년 현재에는 무려 60,000개로 증가되었다. 이제 시민단체는 각 국가마다 가장 보편적인 조직이 되었으며 앞으로 사회를 이끌어 가는 중심적 주체가 될 것임이 확실하다.

우리나라만 하더라도 현재 25세 이상 중 대학이상 재학 또는 졸업자가 1975년에 5.8%에서 1995년도에는 19.1%로 급격히 상승되고 있다.³⁵⁾

따라서 제주의 평화의 섬은 앞으로 시민단체에 의해서 움직여 나갈 수밖에 없다. 주민조직 자

33) 한상진, "관료적 권위주의로부터 시민사회로." 김진현 총장 회갑기념 논문집 편찬위원회, 『한인, 삶의 조건과 미래』 (서울: 나남출판사, 1997), p. 423.

34) Salmon and Anheier. *op. cit.*, p. 61.

35) 통계청, 『1996년 한국의 사회지표』, 1997, p. 202.

체가 시민단체에 의해서 움직임은 물론 이거니와 소요되는 예산, 인력도 시민단체에 의해서 충당이 되어야 할 것이다. 이를 위해 도내 시민단체들이 제주도내 (가칭)민간단체 총연합회를 구성하여 시민단체 NET를 만들고 이에 대한 자료를 데이터 베이스화하여 체계적으로 운영되어야 할 것이다. 특히, 경계해야 할 것은 시민단체가 통합되면 될수록 주도권을 위하여 단체 사이에 갈등이 증폭되어 오히려 통합을 저해할 정도의 역기능이 나타남을 슬하게 경험하였다는 점이다. 이러한 불상사는 평화의 실천을 위하여 나선 시민단체가 평화를 저해시키는 일에 앞장서는 격이 되어 버리기 때문에 가장 주의해야 할 일이다. 이러한 갈등을 사전에 차단하기 위해서 시민현장 또는 시민단체현장을 제정하여 각 시민단체가 행사할 때마다 낭송토록 하는 것도 소극적 방법이지만 고려해 볼 만하다.

지금까지 동북아시아에서의 평화협력체제의 구축과 관련하여 제주의 평화의 섬 구상에 대해 고찰해 보았다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 평화협력체제의 구축에 대한 이론으로서는 국제레짐이론을 적용하여 검토하였다. 냉전이 종식되고 미국의 패권이 상대적으로 약화되고 있는 상황에서도 여전히 미국의 구조적 힘은 강하기 때문에 동북아시아에서의 경제협력레짐과 안보협력레짐의 결성을 통한 평화협력체제의 구축에도 미국의 리더십은 중요하다. 이러한 미국의 구조적 리더십뿐만 아니라 한국이 적극적으로 기업가적 리더십이나 지적인 리더십을 발휘하는 것도 동북아의 평화협력체제 구축에 매우 필요하다.

둘째, 동북아시아의 평화협력체제는 안보협력레짐인 '다자간안보협의체'의 결성이 매우 필요하다고 본다. 그 이유는 냉전 종식 이후 동북아에서의 안보 상황이 오히려 불안정해졌기 때문에 역내국가간에 레짐을 결성하여 투명성을 확보하고 상호신뢰를 구축한다면 안보적 불안감을 해소시킬 수 있기 때문이다. 그리고 '다자간안보협의체'가 성공적으로 구축된다면 경제협력레짐의 결성도 더욱 활성화될 것이다.

셋째, 현재까지 동아시아 국가들 사이에 논의가 되고 있는 평화협력체제의 전개과정을 고찰하였다. 즉, 경제협력레짐이라 할 수 있는 아태경제협력회의(APEC), 동아시아경제협의체(EAEC), 동북아경제권(NAES)과 안보협력레짐이라 할 수 있는 아세안지역포럼(ARF), 아태안보협력회의(CSCAP), 동북아시아협력대화(NEACD)의 전개과정을 분석하였다.

넷째, 이러한 평화협력체제에 대한 동북아시아 관련 강대국의 정책 및 반응을 분석하였다. 미국, 일본, 중국, 러시아 모두 대체적으로 동아시아의 경제협력레짐과 안보협력레짐에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있어 동북아시아의 평화협력체제의 구축도 매우 낙관적인 것으로 평가된다. 다만 미국 등의 구조적 리더십을 가진 국가들이 좀 더 적극적으로 추진을 서두르도록 하는 것이 필요하며, 한국은 이를 위해 지적인 리더십을 발휘하여 관련국들에게 다양한 아이디어를 제공해야 할 것이다.

다섯째, 동북아에서의 평화협력체제는 우선 안보협력레짐인 '다자간안보협의체'의 결성이 필요하다고 보고, 이러한 측면에서 평화협력체제의 구축을 모색하였다. 이를 구축하기 위한 구체적인 전략으로서는 다자적 대화와 비정치적 부문이 선행하는 '연성 다자주의'의 방식으로 단계적, 점진적인 추진이 바람직하다. 이를 위해 민간기구를 활용하는 제2트랙 방식이 효과적일 것이다. 그리고 기존의 양자관계를 해치지 않는 범위 내에서, 이를 보완하는 방향으로 추진하는 것이 효과적

이다. 그리고 동북아시아의 '다자간안보협의체'가 제도화되기 위해서는 참여국 정상들간의 정례회합, 안보·외교관계 장관급회의 개최, 외교·안보고위실무자 접촉, 사무국 설치, 분쟁방지센터의 설치 등을 추진해 볼 수 있으며, 이러한 사항들은 하나의 문서로서, 이를테면 '동북아시아간 기본관계합의서'의 형태로 명문화하는 것이 바람직하다. 또한 지역안보 문제를 전담하여 처리할 수 있는 사무국을 설치하고 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위원회, 검증·사찰팀 등이 구성되어야 한다. 이들 사무국, 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소 및 군축위원회 등을 참여 국에 분산 배치하여 역내국가간의 안보와 관련된 제반 문제에 대한 다자협력을 긴밀히 도모해 나가야 한다.

이처럼 동북아시아에서 '다자간안보협의체'가 성공적으로 결성되고 운영된다면 동북아시아에서의 평화협력체제도 제도화의 단계를 모색하게 된다면, 이는 곧 제도화된 평화인 적극적 평화를 이룩해 가는 전 단계로 평가할 수 있다

여섯째, 냉전 종식 이후의 새로운 동북아시아 시대에 동북아의 중심에 자리하고 있는 제주도는 주체적인 참여자로서, 동북아의 경제협력과 안보협력을 통한 평화협력체제 구축에 주도적인 역할을 할 수 있다. 이러한 비전이 구체화된 것이 바로 제주의 '평화의 섬' 구상이다. 이 구상은 냉전 이후의 군사력의 재배치 과정에서 제주도가 군사대결의 소용돌이 속에 말려들어 갈 가능성을 미연에 방지하기 위해서, 제주도의 삼무정신의 문화 유산이 평화의 섬의 원초적 정형을 의미한다는 점에서, 그리고 제주사회의 정의로운 복지공동체를 이룩하기 위해서 매우 필요하다.

일곱째, 제주의 평화의 섬을 구축하기 위한 전략으로서는 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 시민단체의 역할을 중심으로 모색하였다. 중앙정부는 평화의 섬의 지원기반을 구축하고 후원자적 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 유엔 산하기구 등 국제기구의 제주도에의 유치, 동북아시아와 관련된 기구본부 및 회의 유치를 적극 지원하는 것이 필요하다. 예컨대, 아태지역 군축회의 사무국의 유치, 지역분쟁해결센터의 설립, 동아시아와 태평양지역의 평화를 위한 연수원과 연구소의 설립, 그리고 평화의 섬 특례법의 제정 등이 요청된다.

지방자치단체의 집행전략으로서는 우선 평화의 섬에 대한 이미지 구축이 필요하며, 이를 위해서 정상회담 장소로서의 이미지 부각, 평화의 섬에 대한 로고의 제작·보급, 평화의 달·평화주간·평화의 날을 선포해야 할 것이다. 이외에도 평화공원의 건립, 평화박물관 및 평화민속촌의 건립·운영, 평화의 섬 연구소의 설립이 요청된다. 그리고 평화의 섬 구축을 위한 재원으로서는 종교단체 등을 통한 기금모금 방식과 '불용액'을 활용한 공공예산에서 조달하는 방법, 평화의 섬 추진조직에 의한 사업을 통한 조달 방법 등이 있다. 또한 이를 적극 추진하기 위해 (가칭) '제주 평화의 섬 추진위원회'와 전국 차원의 여론을 조성하기 위해 '제주후원회'의 결성도 매우 필요하다. 뿐만 아니라, 자라나는 청소년과 대학생들에게 평화의 섬의 필요성을 이해시키기 위해 '국제이해교육'을 중심으로 한 평화교육이 매우 요청된다.

민간단체의 역할로서는, 평화의 섬의 구축은 시민단체가 주도적으로 추진하는 것이 매우 효과적이라는 점에서, 이를 위해 (가칭) '민간단체총연합회'를 결성하여 시민단체네트를 만들고 자료를 데이터 베이스화하는 작업이 필요하다.

제주의 평화의 섬 구상은 21세기로 바뀌는 세기적 전환기에 있어 제주도가 문명 전환의 큰 흐름에 적극적으로 동참하고 기여하려는 의지를 담고 있는 운동이다. 국제정치학자들은 문명권의 중심이 西進하고 있다는 주장을 한다. 즉, 고대의 그리스와 로마의 지중해 중심권으로부터 중세와 근대에는 유럽의 대서양 중심권으로 바뀌었으며, 20세기의 현대에는 대서양을 넘어 미국 중심권

으로 변화했고, 21세기에는 서진하여 아시아 태평양권이 문명의 중심권이 될 것이라는 예측이다. 이러한 주장에 대해 반론이 없는 것은 아니나, 앞으로의 시대에는 근대이후 소외되고 국제사회의 객체의 위치에만 머물러 있어야 했던 아시아 태평양지역이 세계의 주체로서 중심적인 역할을 할 것이라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 이에 따라 동북아시아는 세계 문명과 교역의 중심지로서 부상할 것은 틀림없는 사실이다. 또한 세계 문명의 중심지가 모두 강이나 바다에 접해 있었다는 점, 16세기 자본주의세계체제가 성립한 이후 세계의 강대국들은 모두 해군력을 장악한 국가들이었다는 점, 그리고 앞으로의 시대는 해양중심의 시대가 될 것이라는 점에서도 제주도의 지정학적 위치는 매우 중요하며, 이 시대를 사는 우리들에게 무거운 사명감을 안겨준다.

바로 이처럼 제주도가 해양시대에 지정학적으로 동북아시아의 중심 축에 위치해 있다는 사실은 우리에게 노력 여하에 따라서 대단한 기회를 포착할 수 있는 무한한 가능성을 주고 있다. 변방이었던 제주도가 이제는 세계 문명의 주역으로서 당당하게 飛上할 수 있는 것이다. 이러한 시대의 흐름을 미리 알고, 이것에 적극적으로 대처하느냐 못하느냐에 따라 우리 미래의 明暗을 결정짓게 될 것이다.

냉전이후시대는 우리들에게 평화에 대한 가능성을 높여 주고 있다. 그러나 평화는 가만히 앉아 있는 자에게 저절로 굴러 오는 것은 아니다. 평화 질서를 구현하려고 애쓰는 사람들에게만 찾아오는 것이다. 동북아시아의 주변 상황은 냉전 종식에도 불구하고 기대한 것처럼 평화 질서가 구축되고 있지 않다. 이러한 상황에서 제주의 평화의 섬 구상은 동북아시아의 평화 구축에 단초를 제공하려는 운동이다. 제주가 평화의 메카가 된다면 여기에서 출발하여 동북아의 여러 도시로 확산하고, 점차 세계로 확대하려는 큰 뜻을 가진 운동이다. 특히, 세계화와 지방화의 시대는 역사의 흐름을 국가보다 시민사회가 주도하게 만들고 있다. 즉, 시민이 주도하여 평화질서를 모색할 수 있는 시대가 된 것이다. 이런 시민주도의 평화 운동이 국가이익 중심의 이기주의를 압도할 수만 있다면, 모든 사람의 삶의 질을 높여주고 신명나게 살 수 있는 진정으로 제도화된 '적극적 평화'는 이룩될 수 있다. 이러한 적극적 평화를 이룩하는 단초를 제주의 평화의 섬 구상은 제기하고 있는 것이다.

적극적 평화를 이룩해 가는 과정에 제주도는 '평화의 섬'을 구축함으로써 크게 기여할 수가 있다. 제주도의 개발과 관련하여 이러한 평화추구적인 개발 전략은 제주도민의 삶의 질을 높여주고, 더 나아가 한반도와 동북아시아, 그리고 세계평화에도 크게 기여하게 될 것이라 믿어 의심치 않는다. 이를 앞당기기 위해 제주도민이 '평화현장'이나 '평화의 섬 현장'을 먼저 선포하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.