제주평화연구원 연구총서 **53**

제주의 평화가치가 남북 간 평화에 주는 함의와 실천방안 모색

본 연구사업은 제주국제자유도시개발센터-(재)국제평화재단 「제주의 평화와 번영을 위한 학술연구 사업」의 일환으로 제주국제자유도시개발센터의 지원을 받아 수행하였습니다.

서문

2005년 1월 27일 제주는 대한민국 정부에 의해 '세계평화의 섬'으로 지정되었다. 제주4·3의 비극을 화해와 상생의 정신으로 승화시키고, 21세기 탈냉전 시대에 제주의 지정학적 특성을 살려 동북아 평화 구축과 국제적인 교류협력의 장으로서 제주의 역할을 부여한 것이다. 제주가 '세계평화의 섬'으로 지정된 데는 제주가 한 도시 또는 지방에 국한된 평화가 아니라 한반도와 동북아 나아가 세계평화에 기여해야 한다는 담대한 의미를 담고 있다.

'세계평화의 섬' 지정 이후 지난 15년 동안 제주는 국가의 행·재정적 지원 하에 평화의 창출·확산·정착을 위해 동북아 교류협력사업, 한반도 평화정착사업, 4·3 관련 사업, 평화 인프라 구축사업 등이 포함된 17대 평화실천사업을 중단없이 추진해 왔다. 이러한 그간의 노력에 힘입어 평화실천 사업에서 소기의 성과를 거둔 제주는 세계평화의 섬이라는 브랜드 이미지도 얻게 되었다. 특히 한 도시이며 지방에 불과한 제주가 제주도민들만의 자족적인 평화의 섬이 아니라 국가·지역·세계 차원에서 평화의 가치를 확산하기 위해 노력한 성과의 결실이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 이 책은 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 이후 지향하고 추구해 왔던 평화 가치가 남북 간 평화, 한반도 평화에 주는 함의와 향후의 실천방안을 모색하는 데 초점을 맞춰 집필되었다.

먼저, 고경민의 「제주의 '세계평화의 섬' 지정과 실천프로그램으로서의 평화」는 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 역사와 배경 및 지난 15년 동안 추진해 온 '세계평화의 섬' 추진 현황을 검토한다. 이를 바탕으로 그간 추진되어 온 '세계평화의 섬' 프로젝트들을 비판적으로 검토하고 앞으로 새로운 세계평화의 섬 15년, 즉 2단계 프로젝트의 새로운 틀과 방향을 제시하고 있다. 실제로 제

주특별자치도는 17대 평화실천사업 전반을 정리, 평가하고 향후 지속사업과 신규사업 발굴을 통해 2단계로의 전환을 준비하고 있다. 이러한 방향성 모색은 그동안의 대내외 환경 및 여건 변화를 반영해야 할 필요가 있다는 점에서 시의적절한 문제의식이라고 할 수 있다.

다음으로, 전영선의 「세계평화의 섬 제주와 남북교류협력 : 의미와 과제」는 세계평화의 섬 제주의 남북교류 협력 사업의 의미와 과제를 분석한다. 제주도의 남북교류협력 사업은 세계평화의 섬 제주의 의미를 확산하고, 한반도 평화를 위한 구체적인 실천프로젝트로서의 의미가 있다. 특히 제주도가 추진했던 '제주 감귤 보내기'를 비롯한 협력 사업은 한반도 평화 기반조성과 한반도 평화의 실천사업으로 어떤 교류협력 사업보다 성공적으로 추진한 바 있다는 점에서 제주의 경험은 세계평화의 섬 제주의 위상을 높이는 데도 도움이 되었다. 그리고 나아가 지방자치단체 차원을 넘어 세계평화의 섬으로서 한반도 평화에 기여할 수 있는 교류협력사업을 발굴하고 실질적인 성과를 이끌고 나가야 한다는 과제도 제시하고 있다고 평가하고 있다.

마지막으로, 변종헌은 「한반도 평화와 세계평화의 섬 제주의 미래」에서 세계평화의 섬 제주가 한반도의 평화와 남북한 통일 나아가 동북아와 세계의 평화를 위해 무엇을 어떻게 할 수 있는가를 논의한 이를 위해 먼저 세계평화의 섬의 본질에 대한 검토 및 비판적 성찰에 기초하여 이른바 제주의 평화문화 창출 필요성과 그 방향을 검토하고 있다. 그리고 이와 같은 평화문화의 창출과 확산을 통해 세계평화의 섬 제주가 남북한 관계 개선과 한반도 통일 나아가 동북아와 세계평화에 기여할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 다만, 여기서는 세계평화의 섬 실현을 위한 구체적인 세부 사업들을 새롭게 발굴하고 제시하기보다는 세계평화의 섬 제주가 지향해야 할 좌표를 중심으로 큰 틀에서 몇 가지 방안을 제안하고 있다.

이 책의 필자들은 세계평화의 섬 제주가 지향하고 추구하는 평화의 가치가 제주 지역사회를 넘어, 한반도와 동북아, 그리고 세계로 확산되어야 한다는 데 동의한다. 그리고 제주의 세계평화의 섬 지정 15년을 회고하면서 그간의 세계

평화의 섬 실천사업으로 추진되어 온 프로젝트들의 성과를 평가하고 그 한계에 대한 지적과 함께 앞으로의 과제를 제시하고 있다.

먼저, 고경민은 세계평화의 섬이 지향하는 평화 개념의 정교화와 재정의의 필요성, 평화실천사업의 편중성 및 추진 주체의 문제, 세계평화의 섬과 국제자유도시 등 제주의 브랜드 이미지의 상승적 통합 등의 한계와 필요성을 제시하고 있다. 이를 바탕으로 제주형 평화비전을 향한 평화 개념의 재정립을 제안하면서 '평화문화'라는 보다 확장성 높은 개념을 대안으로 제시하고 있다. 즉 세계평화의 섬이 지향해야 할 평화의 지평은 제주의 역사·문화, 환경·생태, 미래비전 등을 포괄하는 광범위하면서도 실천 가능한 실용적 평화 개념으로의 재정의가 필요할 것이라고 지적한다. 그리고 이는 단순히 개념을 위한 개념화가 아니라 제주가 지향하는 특별자치, 국제자유도시, 환경수도, 평화도시 등이 함께 어우러지는 제주공동체의 궁극적 미래상의 설정과 병행되어야 할 것이라고 제언한다.

고경민은 또 평화문화 개념에 입각한 평화실천 프로그램 재구성의 필요성을 제기하고 있다. 인권 증진과 갈등 해소의 평화문화를 위한 평화실천사업, 생태·환경 친화적 평화문화를 위한 평화실천사업, 그리고 국제교류를 통한 평화문화를 위한 평화실천사업이 그것이다. 이와 같은 평화실천 프로그램은 제주도 내 차원에서 인권 보장과 갈등 해소에 초점을 맞추는 평화 문화의 형성, 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화문화의 형성, 그리고 대외적 차원에서 국제적인 교류와 협력을 통한 평화문화의 세계적 확산 등으로 구분할 수 있고, 이는 모두 '세계평화의 섬 제주'가 지향하는 제주형 평화의 개념적 틀로 수용될 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 사업들을 통해 제주에서는 평화문화에 대한 이해와 내면화를 통해 관용과 상생의 생활이 일상화되고, 여러 가지 갈등과 대립 요소들을 민주적이고 합리적인 방식과 절차에 따라 관리되고 해결될 수 있는 시스템 구축과 역량 배양이 가능할 것이다. 뿐만 아니라 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화 개념까지 아우름으로써 포괄적이고 다차원적 평화 관념과 실천사업들을 창출할 수 있을 것이다.

다음으로, 전영선은 한반도에서 남북화해와 협력은 한반도 평화 기반 구축을 위한 적실한 사업이라면서 제주도는 세계평화의 섬이라는 위상에 걸맞게 적극적인 참여와 실현이 요구되고 있으며, 제주도의 특성에 맞으면서도 북한의 수용 가능성이 높은 사업을 발굴하는 전략적 접근이 필요하다고 지적한다. 이러한 인식 하에 그는 제주도의 남북교류 사업 방향과 과제로 다음과 같은 몇 가지를 제시하고 있다. 첫째, 사업의 방향으로 세계평화의 섬 제주의 상징성이 있어야 하고, 이에 대한 제주도민의 공감대가 필요하며, 남북한이 상호 협력할 수 있는 사업이 발굴, 개발되어야 한다고 지적한다. 그리고 사업 자체로 끝나기보다 인적 교류를 동반할 수 있는 사업, 제주를 중심으로 국제협력이 가능한 사업들을 추진할 필요가 있다고 제언한다.

둘째, 남북교류협력이 단기적 이벤트가 아니라 통일의 과정으로서, 남북화해와 협력의 과정으로서 이해되어야 하고, 이를 위해서는 중장기적인 기본계획이 수립되어야 한다고 강조한다. 그리고 이와 함께 교류협력을 위한 인프라로 남북교류협력 사업을 추진하는 조직체계의 안정화, 안정적 재원, 민관거버넌스 협업체계 구축, 남북교류협력 전문인력 양성 등이 필요하다고 지적한다. 그리고 북한 정보, 교류협력을 위한 행정적인 지원과 협의, 남북 문화교류 사업의 추진과정의 사료(史料)의 아카이빙과 성과 자료를 보존, 관리할 수 있는 '제주 평화 아카이빙센터' 구축도 제안하고 있다.

제주는 남북 관계가 변화되기 시작한 1999년 '감귤 북한 보내기 사업'을 시작으로 제주감귤 보내기, 당근보내기, 마늘 임가공, 흑돼지 사육, 샘물 공동개발 등의 사업을 추진했다. 남북관계가 경색된 이후 제주도에서 역점을 두고 추진하는 '5+1' 사업은 ① 북한 감귤보내기 사업 재개, ② 한라-백두 생태·환경보존 공동 협력, ③제주-북한 평화크루즈 사업, ④ 한라-백두 남북한 교차관광, ⑤ 제주포럼 북측인사 초청, ⑥ 남북에너지 평화협력사업 등이다. 현재로서는 국제사회의 대북제재, 한국의 '5·24조치' 등의 영향으로 추진되지 못하고 있다. 하지만 화해협력을 위해서는 반드시 실천되어야 할 의미 있는 사업이라고 평가된다.

이러한 논의들에 기초해 전영선은 문화·방송·예술·학술·체육 등 제주가 특화할 수 있는 교류협력 사업의 분야들을 제안하고 있다. 그리고 이 중에서도 제주도에서 우선 추진할 수 있는 사업으로 한라산을 비롯한 제주와 백두산을 중심으로 한 '한라-백두 자연다큐 제작', '한라-백두 바둑대회', '한반도 평화의 차(茶) 사업' 등을 제안하고 있다.

마지막으로, 변종헌은 세계평화의 섬 지정에도 불구하고 제주 사회가 '평화'를 둘러싼 갈등과 그에 따른 사회적 혼란을 경험하고 있는 현실을 보면, 마치 이상과 현실의 괴리 속에서 세계평화의 섬과 점점 멀어지고 있는 역설적 상황인 것처럼 보인다고 지적한다. 그러므로 세계평화의 섬 추진 과정에서 보다 근본적이고 중요한 것은 바로 오늘날 제주가 직면하고 있는 여러 가지 대립 요소와 갈등 상황을 극복할 수 있는 새로운 패러다임으로의 전환이 필요하다는 것이다. 세계평화의 섬 제주는 단지 평화를 이야기하고 논의하는 장소로서의 의미 부여에서 더 나아가 제주 사람들 스스로 제주와 제주도의 삶의 환경을 진정 평화롭게 만들어야 한다는 인식의 전환이 선행되어야 한다는 것이다.

따라서 변종헌이 강조하는 패러다임 전환의 문제의식은 제주의 현실과 제주의 평화를 간과하면서 한반도 평화와 남북한 통일 나아가 동북아와 세계평화를 주창하고 지향하는 제주 세계평화의 섬 구상은 공허한 수사에 불과할 수 있다는 것이다. 이러한 상황에서 제주의 미래인 생태정의 공동체를 실현하기 위해 주목하고 있는 것이 바로 평화문화의 창출이다. 그는 '인간의 마음에 깃들인 평화에 관한 야무수크로 선언(Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men)'에서 말하는 평화문화에 기초해 세계평화의 섬 제주의 평화문화를 자기 자신과의 관계, 타인과의 관계, 공동체와의 관계 그리고 자연 생태계와의 관계 모두에서 요구되는 공존과 조화의 상태로 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 인간 삶의 다양한 차원에서 요구되는 평화문화의 창출, 즉 평화의 내면화와 일상화를 위해서는 시민사회나 개인적 차원에서 평화의식과 평화역량을 강화할 수 있는 평화교육의 중요성에 주목할 필요가 있다고 지적한다.

변종헌은 제주 세계평화의 섬은 이와 같은 평화문화의 창출과 확산을 통해

한반도 평화와 남북한 통일 나아가 동북아와 세계의 평화를 위한 토양을 배양하고 미래의 평화세대를 육성하는데 관심과 역량을 집중해야 할 것이라고 제언한다.

이상 세 편의 글은 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 이후 제주가 추구해 온 평화의 가치가 어떻게 확산되어 왔는지를 제주·한반도·동북아·세계라는 차원에서 살펴보고 있다. 이 모든 평화실천 프로젝트의 출발점은 제주의 평화정체성이라고 할 수 있다. 역사적 유산으로서의 삼무(三無) 정신으로부터 4·3의 화해와 상생의 정신, 탈냉전의 길목에서 이루어진 한·소정상 회담, 그리고 동아시아 평화담론의 장으로서 제주포럼 개최 등이 제주가 세계평화의 섬으로 지정되는 계기가 되었다. 이 과정 속에서 제주가 선도했던 지자체 남북교류협력 사업으로서 제주감귤보내기운동 역시 빼 놓을 수 없는 제주의 평화 정체성을 구성하는 한 요소라고 할 것 이다.

한반도에 평화가 없으면 동북아에 평화가 없고, 동북아에 평화가 없으면 세계의 평화가 깨질 수도 있다는 문재인 대통령의 2017년 광복절 경축사에서의 언급처럼, 제주가 세계평화의 섬 사업을 통해 추구하고 있는 평화는 제주사회 또는 남한사회 내부만의 평화를 지향하는 것이 아니다. 제주는 지난 15년 동안 한반도와 동북아, 세계로 평화가치를 확산해 나가기 위해 노력해 왔으며, 앞으로도 제주는 평화가치 확산을 위해 다차원적 노력을 기울여야 할 것이다.

특히 지자체 차원에서 적극적인 남북교류협력 사업 추진을 통해 제주가 추구하는 평화의 가치가 남북관계에까지 확산될 수 있도록 적극적인 평화실천 프로젝트가 추진되어야 할 것이다.

고경민
국제평화재단

CONTENTS

제 1 장 11

제주의 '세계평화의 섬' 지정과 실천 프로그램으로서의 평화

고경민

제 2 장 45

세계평화의 섬 제주와 남북교류협력: 의미와 과제

전영선

제 3 장 81

한반도 평화와 세계평화의 섬 제주의 미래

변종헌

필자 소개 121

제1장

제주의 '세계평화의 섬' 지정과 실천 프로그램으로서의 평화*

고경민
국제평화재단

Ⅰ | 서론

2005년 1월 27일 노무현 대통령은 제주를 '세계평화의 섬'으로 지정했다. 2000년 '제주도개발특별법' 제52조에 제주를 "세계평화의 섬으로 지정할 수 있다"는 근거 규정이 마련된 지 5년만의 성과였다. 대통령이 국가 차원에서 한 도시를 평화도시로 지정하고, 또 이것이 법률에 규정된 것은 처음 있는 사례이다. 국내외적으로 국가 차원에서 평화도시로 지정된 경우는 없었다.

세계평화의 섬 지정은 선언적 의미를 뛰어넘는 실천 프로젝트라는 점에서 의미가 크다. 정부 여러 부처들의 지원과 협력 하에 '17대 사업'이 선정되어 지난 15년 여 동안 제주는 꾸준히 평화실천사업을 추진해 왔다. 따라서 세계평화의 섬 프로젝트는 국가의 행·재정적 지원 하에 추진되는 국가적 프로젝트인 동시에 제주가 겪었던 4·3이라는 역사적 상흔의 치유 및 제주의 미래비전과 연계된 지역발전 프로젝트이기도 하다. 더 나아가 세계평화의 섬 제주는 탈냉전 시대 동북아 지역의 평화 구축과 국제적인 교류와 협력의 장으로서 역할을 부여받

았다(대통령 홍보비서실, 2005: 4)는 점에서 지역과 국가를 넘어선 글로벌 프로젝트이기도 하다.

지난 2017년 문재인 대통령은 제72주년 광복절 경축사에서 평화에 대해 다음과 같이 언급했다. "평화는 또한 당면한 우리의 생존 전략입니다. 안보도, 경제도, 성장도, 번영도 평화 없이는 미래를 담보하지 못합니다. 평화는 우리만의 문제가 아닙니다. 한반도에 평화가 없으면 동북아에 평화가 없고, 동북아에 평화가 없으면 세계의 평화가 깨집니다"(문재인 대통령, 2017). 문 대통령의 평화론은 세계평화의 섬 지정이 지금도 그 의미가 퇴색되지 않았음을 방증한다.

일반적으로 평화 담론과 실천 노력들은 국가 차원이나, 외교관계 또는 국제기구 등 국제적 차원에서 주로 논의되고 추진되어 왔다. 그러나 제주의 세계평화의 섬 프로젝트는 지자체가 국가·지역·세계 차원의 평화실천을 위한 사업을 추진한다는 점에서 국내는 물론이고 세계적으로도 이례적이고 특별한 사례라고 할 만하다.

세계평화의 섬 제주는 지난 15년 여 동안 평화의 창출·확산·정착을 위해 동북아 교류협력사업, 한반도 평화정착사업, 4·3 관련 사업, 평화인프라 구축사업 등이 포함된 17대 평화실천사업을 추진해 왔다. 이제 2021년은 새로운 세계평화의 섬 15년을 위한 출발점이라고 할 수 있다. 이를 위해 제주특별자치도는 17대 평화실천사업 전반을 정리, 평가하고 향후 지속사업과 신규사업 발굴을 통해 2단계로의 전환을 준비하고 있다(제주평화연구원, 2020; 제주특별자치도, 2021). 세계평화의 섬 지정 15년 이후의 대내외 환경 및 여건 변화를 반영한 새로운 평화실천사업 추진을 위한 전략과 방안에 대한 깊은 검토가 필요한 이유이다.

이 글은 지난 15년 간 제주가 추진해 온 평화실천사업에 대한 분석과 평가를 바탕으로 2단계의 새로운 평화실천 프로그램 추진을 위한 틀과 방향을 모색하고자 한다.

Ⅱ | 이론적 검토: 평화, 평화도시, 평화실천

1. 평화 개념의 확장 평화실천 활동 주체의 확대

평화 개념을 한마디로 명확히 규정하는 것은 쉽지 않다. 협의로는 전쟁의 부재이지만, 이는 가장 전통적 평화 개념이다. 그 의미를 조금 더 넓히면, 전쟁을 포함하여 여러 형태의 폭력의 부재를 평화로 규정할 수 있고, 더 나아가면 평화란 폭력뿐만 아니라 인간을 위협하는 다양한 형태의 박탈이 없는 상태로 정의될 수 있다(아카데미아리서치 편, 2002: 2520).

전통적인 평화 개념은, 톨스토이의 소설『전쟁과 평화』에 의해 상징되듯이, 종종 전쟁의 반대어로 간주되어 왔다. 평화로운 시기에는 평화라는 단어가 언급되지 않다가 전쟁이나 폭력적 갈등이 발생할 때 평화에 관한 담론이 증가하는 경향도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 그런데 전쟁이 없다고 해서 평화가 달성되었다고 생각하는 사람은 많지 않을 것이다. 전쟁의 반대로 간주되는 평화가 곧 진정한 평화라고 단정할 수는 없기 때문이다. 이는 전쟁의 부재가 평화를 위한 필수적 전제조건인 것은 사실이지만, 그것이 평화를 위한 충분조건은 아님을 의미한다.

평화학이 발전해 온 역사로 볼 때, 평화의 개념은 시대 변화에 따라 확대되어 왔다. 제2차 세계대전 직후에는 전쟁이 남긴 막대한 인적·물적 피해로 인해 평화가 곧 전쟁의 부재로 인식되었다. 핵무기 개발이 확산되던 1960년대에는 핵 군축에 평화연구의 관심이 놓여 있었다. 그 이후 기아·가난·질병 등으로 인해 저개발국이 고통을 받고 있다는 사실이 주목받으면서 기존 평화연구에 비판의 목소리가 제기되기 시작했다. 이러한 새로운 평화연구의 분위기는 평화의 문제를 '동서문제'(냉전)에서 '남북문제'(빈곤)로 전환할 필요성을 주장하는 것에 다름 아니었다.

간디연구소의 다스굽타 (Sugata Dasgupta) 소장은 '비평화'(peacelessness)라는 용어로 빈곤과 기아 등 제3세계 사람들의 심각한 삶의 문제를 제기하면서 평화연구의 과제가 되어야 한다고 주장했다(Dasgupta, 1968). 갈퉁도 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로, 그리고 폭력은 직접적 폭력과 구조적 폭력으로 구분하고, 이를 토대로 물리적 폭력의 부재를 의미하는 소극적 평화보다 구조적 폭력이 부재를 뜻하는 적극적 평화가 평화연구의 새로운 중심이 되어야 한다고 주장했다(Galtung, 1975: 109-134).

1970년대 갈퉁 등의 구조적 폭력에 대한 연구 이후 냉전구조가 해체되기 시작한 1980년대 후반부터는 동구권의 인종·종족 갈등, 인간안보 개념의 등장과 부상, 9·11테러 이후의 테러리즘 등과 같은 다양한 글로벌 이슈들이 평화연구의 주제로 등장했다(홍기준, 2009). 평화연구의 역사적 진화 과정 속에서 평화 개념도 변모되어 온 것이다. 이러한 흐름을 반영하듯, 갈퉁도 2000년대 후반 이후 지속가능한 미래를 구축하기 위한 평화학의 역할로 평화사업(peace work)의 전문화(professionalization)와 함께, 현실주의적 접근과 이상주의적 접근의 이분법적 대립을 초월(transcend)할 것을 주장한 바 있다(Galtung, 2006).

갈퉁의 연구 가운데 특히 유의할 것은 평화의 조건과 상황을 훨씬 더 확대한 적극적 평화(positive peace)의 중요성을 강조했다는 점이다(Galtung, 1969; 요한 갈퉁 저, 강종일 외 역, 2000). 예방 가능하고 치료 가능한 질병들로부터 고통을 받는 이들, 지구상에 넘쳐 나는 음식이 있음에도 불구하고 굶주림에 고통 받는 이들에게는 전쟁이나 폭력적 갈등의 부재 상황에서도 평화로움을 느끼지 못할 것이기 때문이다. 기본적인 인권과 인간으로서의 존엄성을 인정받지 못하는 상황에서는 결코 평화를 느끼지 못한다는 것을 의미한다.

평화 연구는 제2차 세계대전 이후 핵전쟁을 피하기 위한 과학자들의 운동으로 시작되어 확장되어 왔고, 평화 개념도 소극적 평화로부터 시작되어 개인

들 간의 평화, 집단간의 평화, 국가간 평화, 세계적 평화, 인류와 생물권 간의 평화 등으로 그 영역이 광범위하게 확장되어 왔다. 이러한 평화 개념의 확장은 평화를 실현하기 위한 활동 주체의 확대와 맞물려 있다. 전통적으로 평화 실천은 국가적 수준이나 국제적 수준에서 운위되어 왔다. 이런 방식이 하향식으로 평화 문제에 접근하는 것이라면, 상향식의 기능적인 방식으로도 접근이 가능할 수 있다(도종윤, 2019: 10). 즉 국가나 국제적 차원을 넘어 지방이나 도시 수준에서 다양한 평화실천 활동들을 추진할 수 있다. 갈퉁은 이에 대해 다음과 같이 지적하면서, 도시가 평화실천의 동기와 능력, 역할 등에서 긍정적인 역할을 수행할 수 있다고 지적한다.

> 도시는 무기를 소유하고 있지 않고, 세계 수준의 국제교류란 결국 실천적 측면에서 도시·지방 단위의 문화, 사회적 국제교류를 일컬으며, 국제적 폭력 사건의 해결·재건·화해의 장(場)에 도시가 중추적 역할을 할 수밖에 없다(Galtung, 2003; 도종윤, 2019: 21 재인용).

사실, 그 동안 평화에 관한 담론이나 그 실천에 관해서 도시나 지방의 역할은 그다지 주목받지 못했다. 그런데 비국가 행위자들의 국제사회에서의 역할이 늘어나면서 다국적 기업이나 국제 NGOs, 그리고 도시와 지방도 국제적인 이슈에 관심을 보이기 시작했다. 이런 현상은 최근 국가의 전유 영역이라고 여겨져 왔던 외교 주체가 공공외교, 도시외교 등을 통해 민간이나 도시로 확대되는 현상을 통해서 잘 파악된다(고경민·장성호, 2014: 2). 이렇게 볼 때, 그동안 국가의 일이라고 여겨졌던 많은 업무들이 민간이나 도시, 지방으로까지 확대되고 있는 것이다.

평화 실천을 위한 지방이나 도시의 활동은 이제 특별한 것이 아니다. 지속되

는 글로벌한 도전과 해결 과제들이 오로지 국가에 귀속된 주권 문제에만 매몰되는 것은 문제이고, 도시나 지방을 방해자로 해석해서는 안 된다는 것을 의미한다(도종윤, 2019: 23). 도시나 지방 차원의 평화실천 활동이 갖는 나름의 장점이 있기 때문이다. 따라서 확장된 평화 개념의 시각에서는 지방 또는 도시 차원에서 이루어지는 평화 관련 담론, 평화 실천을 위한 활동, 평화를 콘텐츠로 하는 사업까지도 포괄할 수 있을 것이다.

2. 평화도시와 세계평화의 섬 제주에서의 평화

지자체 차원의 평화실천을 위한 활동은 평화를 콘텐츠로 또는 브랜드로 하는 '평화도시'들의 사례에서 찾을 수 있다. 평화도시는 주로 과거 전쟁으로 인한 역사적 상흔이 있는 도시나 평화 관련 국제기구 및 국제회의 개최를 통해 세계 평화를 위해 중요한 역할을 수행했던 도시들이다. 대표적으로 일본의 히로시마·나가사키·오키나와, 스위스의 제네바, 그리고 독일의 오스나브뤽(Osnabrueck) 등을 들 수 있다(제주발전연구원, 2008).

첫째, 히로시마는 1945년 8월 6일 원폭 투하로 인한 참상을 평화적으로 승화시키기 위해 1954년 10월 30일 시의회 차원에서 평화도시를 선언했다. 히로시마와 나가사키가 중심이 되어 주재하는 '평화시장회의'는 세계의 지방자치단체들로 구성된 조직으로 모든 핵무기의 실전 배치를 해제하고 '핵무기금지조약'을 체결하여 2020년 전 세계의 모든 핵무기를 해체해야 한다는 '2020비전'을 실현하기 위해 노력하고 있다.

둘째, 오키나와는 오키나와 전투로 많은 주민들이 희생되었던 아픈 역사와 경험을 바탕으로 평화도시를 선언했다. 지방정부 차원에서 오키나와 전투 희생자 추모사업, 평화기념자료관 운영, 일본 평화헌법의 원리와 정신 교육, 오키나와 평화상 제정 등의 평화 사업들을 추진하고 있다. 2002년 오키나와평화협력

센터(OPAC)를 조직하여 아시아·태평양 지역에서의 국제협력과 평화구축에 노력하고 있다.

셋째, 제네바는 200여개의 UN 산하 특별 전문기구와 NGO들이 활동하고 있는 국제도시이다. 제네바가 전 세계의 인권과 평화를 실현하는 데 목표를 두고 국제기구의 집합장이 될 수 있도록 하는 데는 적십자운동을 창시한 앙리 뒤낭의 역할이 지대했으며, 1864년에 적십자 국제위원회가 제네바에 설립했다(소진광, 2008). 많은 국제회의가 제네바에서 개최되고 있으며 이들 회의 참석을 위한 방문객도 수 만 명에 달하며, 세계적인 관광도시로서 각광을 받고 있다.

넷째, 오스나브뤽은 유럽에서 로마 카톨릭 지지 국가와 개신교 지지 국가들 간에 벌어진 '30년 전쟁'을 종식시킨 베스트팔렌 조약(Peace of Westphalia)을 체결한 곳이며, 2차 대전 시기에 독일 비밀경찰의 유태인 학살이 벌어진 곳이다. 오스나브뤽시는 베스트팔렌 조약이 체결된 10월 25일을 '평화의 날'로 지정하여 각종 기념행사를 실시하고 있다(고호성, 2004). 오스나브뤽은 도시 내 관용 문화를 조성하는 것을 목표로 다양한 평화실천사업을 추진하고 있다.

이상의 평화도시 사례를 통해서 보면, 평화는 특정 지역이나 도시의 평화실천사업으로 상징화할 수 있다. 제주도 2005년 세계평화의 섬으로 지정되면서 평화도시의 반열에 올랐다. 세계평화의 섬 제주가 추구하는 평화는 전쟁이나 물리적 폭력이 없는 상태의 '소극적 평화'를 넘어, 인간의 기본적 욕구가 충족되고 정의가 존재하는 상태의 '적극적 평화'이다. 그에 따라 「세계평화의 섬」은 "모든 위협요소로부터 자유로운 상태인 적극적 의미의 평화를 실천해 나가는 일련의 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적, 사회적, 정치적 활동체계"이며, "사회구성원간의 지적, 인적, 물적 네트워크가 형성되어 평화를 창출하고 확산하고 건설하는 제과정"[1]임을 천명했다.

제주는 이러한 평화 인식을 토대로 17대 평화실천사업을 선정하여 평화실천 인프라 구축, 4·3의 역사적 상처 치유 사업, 한반도와 동북아의 평화 창출 및

확산을 위한 사업 등 다양한 평화실천 활동들을 추구하고 있다. 기존의 세계적인 평화도시들에 더해 제주까지 포함할 때, 평화도시들은 도시별로 특화된 평화 컨셉트를 설정하고 이를 토대로 평화실천사업을 구상, 추진하고 있다.

Ⅲ | '세계평화의 섬' 지정 배경과 추진 현황

1. '세계평화의 섬' 지정 배경: 제주의 평화 정체성

제주는 역사적으로나 현대에 와서, 그리고 최근에 이르기까지 평화 정체성을 간직하고 있는 지역이다. 제주가 왜 세계평화의 섬인지를 이해하는 단초도 제주와 제주인이 가지고 있는 평화 정체성으로부터 출발한다고 할 수 있다. 이는 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 배경에 다름 아니다.

첫째, 제주의 역사적 유산으로서의 삼무(三無) 정신은 제주의 평화 정체성을 보여주는 원초적 정형이다. 도둑 없고, 거지 없고, 대문 없다는 삼무는 제주의 오랜 문화적 전통이었다. 도둑이 없다는 의미는 범죄가 없는 사회를 뜻한다. 거지가 없다는 것은 자주·자립·자족이 일상에 깊이 뿌리내여 있었다는 의미이다. 여기에 대문까지 없다는 의미는, 도둑이 없으니 대문이 필요 없을 것이라는 평면적 의미를 넘어, 각자의 생활을 숨김 없이 공개하고 나와 남의 구별을 대수롭지 않게 여기는 신뢰와 협동의 정신이 깃들어 있었음을 상징한다(고성준 외, 2004). 이런 의미에서 제주의 역사와 문화 속에 깃들어 있는 '삼무'의 문화와 정신은 상호신뢰와 상부상조 그리고 비폭력의 공동체적 문화와 전통을 가진 세계평화의 섬 제주가 추구하는 평화의 원초적 정형이라고 지적된다(양중해·현용준 외, 1983: 16).

둘째, 4·3의 화해와 상생으로의 승화는 세계평화의 섬 지정의 중요한 역사

적 배경이다. 제주는 현대사 최대의 비극 중의 하나였던 '4·3사건'을 경험했다.[2] 민주화 이후 왜곡되거나 올바르게 평가받지 못하던 과거사 문제들이 재조명되면서 4·3도 재평가되는 계기를 맞게 되었다. 2000년 「4·3특별법」 제정으로 제주 현대사의 비극인 제주 4·3사건 해결의 기틀을 마련했고, 또 이를 근거로 무고하게 학살당한 양민들의 영혼을 위로하고 피해자 유족들의 명예를 회복시킬 수 있게 되었다. 「4·3특별법」 제정으로 반 세기동안 금기의 역사였던 4·3사건의 진상규명과 대통령의 사과까지 이루어지면서 제주인들은 보복이나 새로운 갈등이 아닌, 용서를 통한 화해와 상생의 정신으로 4·3을 평화와 인권의 역사로 승화시키기 위한 노력을 배가했다. 이러한 제주인들의 집합적 의지가 모아지면서 '세계평화의 섬' 논의도 더욱 활발해지게 되었다. 제주에서 평화를 논할 때 4·3을 극복하지 않고서는 참다운 평화를 말하기 어려웠을 것이라는 점에서 4·3은 '세계평화의 섬' 제주의 평화실천 활동의 중요한 한 축이 되고 있다.

셋째, 1991년 제주에서 개최된 '한·소 정상회담'은 제주가 평화의 섬으로서의 상징성을 대내외에 알리게 된 직접적인 계기였다. 한·소 정상회담은 탈냉전을 향한 고르바초프의 외교정책 및 국익증진 노선과 사회주의국가들과의 관계개선을 통해 북한에 접근하려는 노태우 대통령의 북방정책 노선의 만남이었다. 1990년 6월 미국에서 이루어진 한·소 정상회담에서 양국 정상은 한·소 수교 및 고르바초프의 한국방문을 약속했고, 한국 방문의 시기와 장소, 의제 등에 대해 협의하는 과정에서 소련이 동맹국인 북한을 의식하여 서울 이외의 지역, 즉 제주에서의 회담 개최를 제의했다. 1991년 4월 18일 제주에서 개최된 한·소 정상회담은 한반도의 긴장완화와 평화 정착, 한국의 UN가입 등에 합의하면서 세계적인 탈냉전의 분위기를 확산하는 역할을 했다.

한·소 정상회담 이후에도 제주에서는 연달아 정상의 방문이나 정상회담이 개최되었다. 1996년 4월 미국 클린턴 대통령의 제주방문으로 이루어진 한·

미 정상회담에서는 남북한과 미·중을 포함한 4개국이 한반도 평화체제에 대한 논의를 하는 데 합의했다. 1995년에는 장쩌민 중국 국가주석이, 1998년에는 후진타오 국가부주석이 제주를 방문했다. 2004년에는 노무현 대통령과 고이즈미 일본 총리의 정상회담도 제주에서 열리면서 제주도가 정상들이 휴식을 취하면서 대화를 나누기에 최적의 장소임을 다시 한번 입증했다. 그리고 평화를 논의하는 정상회담 개최지로서 제주의 이미지가 세계적으로 확산되면서 2009년 6월 1~2일 개최된 '한-아세안 특별정상회의'라는 국내 최초의 다자간 정상회담까지도 유치하기에 이르렀다. 이처럼 제주에서는 1996년 한·미 정상회담, 1996년 한·일 정상회담, 2004년 한·일 정상회담, 2009년 한·아세안 특별정상회담, 2010년 한·중·일 정상회담이 개최되었고, 세계평화의 섬으로서 정상회담 개최의 최적지로서의 이미지와 위상을 강화하게 되었다.

마지막으로, 제주포럼은 한반도 및 동아시아의 평화정착과 공동번영을 위해서는 개별국가의 노력만으로는 불충분하며 창의적 발상에 기초한 국제협력을 통해 평화를 창출해 가자는 인식에서 출발했다. 제주포럼은 6·15 남북정상회담 1주년을 기념하여 2001년 '제주평화포럼'으로 시작되었다. 제주포럼 개최는 전·현직 국가수반, 정치지도자, 석학, 언론인 및 기업인들의 관심을 제주로 집약하여 제주를 한반도와 동북아에서 평화와 번영의 지식공동체로 자리매김하고자 하는 취지에서 비롯되었다.

격년으로 개최되어 온 제주평화포럼은 스위스 다보스 포럼(Davos Forum), 중국 보아우 포럼(Boao Forum) 등에 버금가는 아·태지역의 대표적 공공포럼으로 도약시키기 위해 2011년 제6회부터 매해 개최로 정례화되었고, 명칭도 '제주평화포럼'에서 '평화와 번영을 위한 제주포럼'으로 변경하고 약칭 '제주포럼'으로 명명되고 있다. 외교부의 전폭적인 후원을 바탕으로 제주특별자치도가 주최하는 제주포럼은 갈수록 규모도 크게 확대되어 전 세계 80여 국가에서 5,000명 넘게 참여하고 있다. 2021년 제16회 포럼을 개최하며 그 위상을

강화해가고 있는 제주포럼은 제주가 '세계평화의 섬'으로 나아가기 위해 추진하는 핵심 사업의 하나가 되고 있다.

2. '세계평화의 섬' 추진 현황

'세계평화의 섬' 지정에 앞서 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'이 2000년 1월 국회를 통과했다. 이 법 제155조에 의하면 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있다고" 규정하고 있다. 또한 이 법은 제주도가 '세계평화의 섬'의 기능과 역할을 수행하기 위하여 평화 관련 국제기구의 유치, 국제평화 관련 연구소의 설립, 국제평화 관련 회의의 유치, 남북교류 및 협력에 관한 사업 등을 추진해야 하며, 국가가 필요한 행·재정적 지원을 해야 한다고 규정하고 있다.

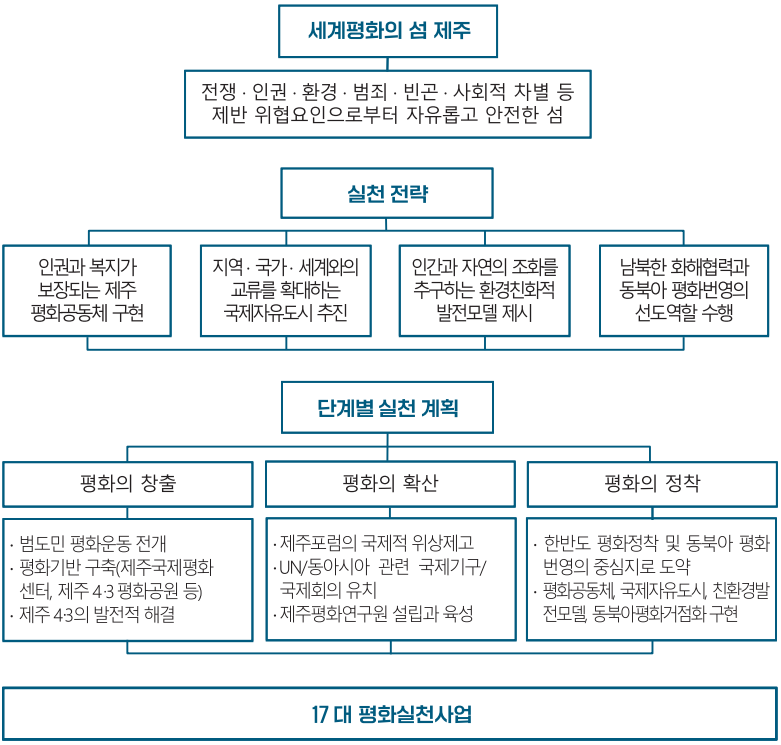
'세계평화의 섬' 지정에 관한 법적 근거를 마련한 제주도는 2003년부터 1년에 걸쳐 '세계평화의 섬' 지정계획안을 마련했고, 제주도민의 의견 수렴을 하여 2004년 6월 제주도의회에 보고했다. 이후 제주도는 정부에 계획안을 제출했고 관계부처의 의견검토를 거쳐 2005년 1월 4일 국무총리가 위원장인 '제주국제자유도시추진위원회'에서 심의·통과되었다. 2005년 1월 27일 청와대에서 노무현 대통령은 관계 부처 장관들과 제주도민 대표들이 참석한 가운데 제주를 '세계평화의 섬'으로 지정하는 데 서명하게 되었다.

'세계평화의 섬 지정 선언문'에 따르면, 세계평화의 섬 프로젝트는 "제주도가 세계평화의 섬으로서 기능과 역할을 다할 수 있도록" 중앙정부가 지원할 것으로 분명하게 적시하고 있다. 그 핵심이 바로 "제주에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화실천사업이 활발히 이루어지도록 지원"하는 것이다. 따라서 그동안 추진된 세계평화의 섬 프로젝트에 대한 이해를 위해서는 평화실천사업이 어떤

추진체계 하에서, 그리고 어떤 사업 내용으로 추진되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

세계평화의 섬 프로젝트는 제주의 이미지 브랜드 형성을 위한 상징성에 그치지 않고 실천 가능한 평화 사업들을 추진하기 위해 수립되었다. 즉 평화실천을 위한 '17대 사업'을 통해 제주가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고, 평화의 창출 및 증진과 확산을 위한 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 실행하는 체계라고 할 수 있다.

세계평화의 섬은 제주를 평화를 브랜드로 하는 국제자유도시로 육성하고 한반도와 동북아 평화정착을 위한 평화논의의 장이자 국제적 분쟁과 갈등을 예방·해결하는 완충센터로 발전(제주도, 2005a: 5)시키기 위해, 전쟁·인권·환경·범죄·빈곤·사회적 차별 등 제반 위협요인으로부터 자유롭고 안전한 섬을 실천목표로 설정하고 범도민적 실천운동을 통해 범국민적·세계적 수준으로의 확산을 지향하고 있다. 그리고 평화실천사업을 통해 평화를 창출하고, 평화연구 및 교류를 통해 평화를 확산시키며, 종국적으로 평화의 제도화 및 유지를 통해 평화를 정착시키는 단계별 추진전략을 내세우고 있다. 이 틀 속에서 세부적인 실천사업으로 '세계평화의 섬' 지정계획에 의해 선정된 17대사업을 제주도내 각급 기관과 도민들의 평화실천사업을 통해 전개하는 것으로 계획되었다. <그림 1>은 '세계평화의 섬 제주'의 전반적인 추진체계를 보여주고 있다.



출처: 고경민(2008, 148).

<그림 1> 세계평화의 섬 추진체계

세계평화의 섬 지정계획에서는 세계평화의 섬의 목표를 실천에 옮기기 위한 방법의 하나로 '범도민적 실천운동'을 제시했다(제주도, 2005b). 제주도는 이와 관련된 조직체를 결성하여 역할 분담을 통해 시너지효과를 도모하고 있다. 대표적인 추진 조직체로는 제주도내의 적극적 평화 등을 구현하는 평화실천사업을 추진하는 '세계평화의섬범도민실천협의회'(이하 범도민실천협의회), 동아시아의 평화·안보공동체 형성을 위한 연구와 네트워크에 주력하는 '제주평화연구원', 4·3의 비극을 보편적인 인권평화 모델로 승화시키는 평화운동을 수행

하는 '제주4·3평화재단', 그리고 밀랍인형의 전시 등을 통해 평화교육의 장으로 활용하는 '제주국제평화센터' 등을 들 수 있다. 이 조직체들은 각각의 전문화된 고유 기능 수행뿐만 아니라 상호작용을 통해 평화실천사업들을 추진하도록 했다.

그리고 공공부문에서 도의회는 운영조례와 남북교류협력에 관한 조례를 제정했고, 제주특별자치도는 평화실천사업 전담조직으로 평화협력과(현 평화대외협력과)를 신설했다. 민과 관의 협력을 통해 평화실천사업을 추진해 나갈 수 있는 조직적 기반을 구축한 것이다. 그리고 2007년 7월 1일 범도민실천협의회는 '제주평화헌장'을 제정하고 인간과 자연의 조화, 인권존중, 차별과 불평등의 해소 및 투명성과 안전의 보장, 대립과 갈등을 넘어선 관용과 화합의 사회, 교류협력을 통한 평화통일과 국제연대를 통한 지구촌의 평화와 번영 등 5가지 덕목을 실천사항으로 규범화했다.

<표 1> 평화실천 17대 사업 추진 상황

사업명	추진 상황	비 고
① 제주평화연구원 설립	‣ 제주평화연구원 개원 (2006. 3. 24)	완료
② 국제평화센터 밀랍인사 섭외	‣ 외국정상 등 39인 섭외 완료	완료
③ 제주국제평화 센터 콘텐츠 확보	‣ 제주국제평화센터 개관 (2006. 9. 22)	완료
④ 모슬포 전적지 공원 조성	‣ 국방부 소유 비행장 부지로 난항	정체
⑤ 남북장관급회담 개최	‣ 제17차 남북장관급 회담개최 (2005. 12. 13)	지속
⑥ 북한감귤보내기 운동	‣ 1998~2010년 감귤(48,328톤), 당근(18,100톤)	지속
⑦ 제주평화포럼 정례화	‣ 2011년 제주포럼으로 개칭, 연례 개최	지속
⑧ 제주4.3평화공원 조성	‣ 4·3평화공원(1 ~ 2단계) 조성완료	지속
⑨ 제주4.3유적지 보존 관리	‣ 지속적인 정비사업 추진 필요	지속
⑩ 4.3진상보고서 국사교과서 반영	‣ 2012년 중학교 검정교과서 9종에 반영	완료
⑪ 제주4.3 추모일 제정	‣ 2014년 국가 기념일로 지정	완료

⑫ 동북아 물교육 중심지로 육성	‣ 2012년 산업단지 완공	완료
⑬ 평화교육 지원	‣ 평화아카데미, 청소년아카데미 지속 운영	지속
⑭ 평화관련 국제회의 제주 개최	‣ 한·아세안 정상회의, 한·중동 협력포럼 등	지속
⑮ 국제기구 설립 또는 유치	‣ UNITAR 제주국제훈련센터 개소(2010. 10. 13)	지속
⑯ 동북아평화협력체 창설	‣ 제4회 제주평화포럼에서 '제주프로세스' 제안	정체
⑰ 남북민족평화축전 개최	‣ 남북평화축전 개최(2003. 10. 23.~10. 27)	완료

출처: 제주특별자치도(2021) 참조.

제주특별자치도는 「제주 세계평화의 섬 지정계획」(2005)을 기초로 세계평화의 섬을 구현하기 위해 '세계평화의 섬 17대 사업'을 추진해 왔다. 이 실천사업들은 2005년 당시 10개 정부 부처의 합의 아래 선정된 사업들이다. <표 1>은 세계평화의 섬 지정계획 당시에 선정된 17대 사업의 추진 상황이다. 그에 따르면, 일부 사업의 경우는 세계평화의 섬 지정 이전부터 시작되었고, 특히 북한 감귤보내기 운동의 경우는 1998년부터 시작된 사업이다. 그리고 세계평화의 섬 지정과 함께 선정된 사업들을 포함하여 17대 사업으로 통합하여 추진되고 있다.

<표 1>에 따르면, 2021년 기준으로 17대 평화실천사업 중 '완료' 사업이 7건, '지속' 사업이 8건이고, 나머지 2건은 '정체' 사업인 것으로 나타났다. 15년 동안 정부의 지원과 협력에 기초하여 제주특별자치도가 중심이 되어 민·관 협력을 통해 추진된 평화실천사업은 어려운 대내외 여건 속에서도 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 세계평화의 섬 제주는 그동안 추진해 온 평화실천 17대 사업 추진 경험을 토대로, 정체 사업에 대한 대안 모색뿐만 아니라 지속 사업들을 보다 정교하게 설계하여 한 단계 업그레이드해야 하며, 신규 사업을 발굴하여 다음 단계로의 사업 전환을 통해 새로운 도약을 준비해야 할 것이다.

Ⅳ | '세계평화의 섬' 프로젝트에 대한 평가: 비판적 검토

2005년 지정 이후 시작된 세계평화의 섬 사업은 이제 15년차를 넘어섰고 다양한 성과들을 만들어냈다. 우선, 제주포럼의 지속적 발전이 두드러진다. 당초 격년제로 개최되었으나 2011년 제6회부터 연례화되었고, 그 명칭도 '제주평화포럼'에서 '평화와 번영을 위한 제주포럼'(약칭 '제주포럼')으로 조정되었다. 2021년 제16회 행사를 마무리한 제주포럼은 그동안 양과 질 양면에서 꾸준하게 발전해 왔다. 국제정치적 이슈를 넘어 경제·문화·제주 등 다양한 주제로 관심 영역을 확대하는 등 형식과 내용에서 새로운 변화를 모색해 왔다.

제주평화연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 창출해 확산·정착시키고 세계평화에 이바지하는 평화담론의 거점을 지향하면서 2006년 개원했다. 제주평화연구원은 창의적 연구활동, 다양한 교육활동, 폭넓은 교류활동을 통해 제주의 동아시아 평화거점화를 위해 노력하고 있다. 이외에도 평화 관련 홍보·전시·교육·체험 등을 위한 제주국제평화센터의 개관, 2010년 유엔 산하 기구인 UNITAR의 제주국제연수센터(JITC) 설립, 환태평양 평화공원(Pacific Rim Park) 조성 및 평화도시협의체 구축 사업, 아시아청소년포럼 개최, 양자 및 다자간 정상회담과 평화·안보 관련 다양한 국제회의의 유치 등 다양한 성과들을 축적해 왔다.

남북관계의 경색으로 2010년부터 사실상 중단되었지만 대북교류협력 사업도 평화실천사업의 주요 성과 가운데 하나이다. 2002년에는 한 외신에 의해 "비타민 C 외교"(Asian Wall Street Journal, August 24, 2002)로 호평을 받기도 했던 북한 감귤보내기운동은 1999년부터 10년 동안 꾸준히 진행시켜온 전국적으로도 보기 드문 사업이었다. 제주의 지속적인 대북지원에 대한 감사의 표시로 북한 당국은 제주도민방북단을 네 차례나 초청하여 총 835명이 방북했다.

평화실천사업의 일환으로 4·3평화공원 조성사업과 4·3유적지 복원사업이 추진되었다. 또한 평화아카데미 운영, 제주평화헌장 선포, 평화봉사단 운영, 평화도시와의 민간교류사업 추진, 국제워크캠프 참가 등 지역사회에 평화 마인드를 정착·확산하기 위한 노력도 기울여 왔다.

지난 15년 동안 추진된 평화실천사업들 덕분에 평화는 제주의 새로운 브랜드가 되었다. 그러나 여러 면에서 문제점과 비판도 만만치 않은 것이 현실이다. 예컨대, 세계평화의 섬 개념을 둘러싼 입장 차이나 추진 주체의 모호성과 비체계성, 그리고 정부 예산의 제약 등으로 인해 적극적인 사업 추진과 가시적인 성과 달성 및 확대에는 한계를 보이고 있는 것도 사실이다. 또 17대 평화실천사업 가운데 동북아평화협력체 창설은 현재로서 추진이 난망한 상황이다. 평화대공원 사업 또한 부지확보 및 막대한 재원마련 등 어려움에 직면해 있다. 여기서는 '세계평화의 섬'과 관련된 추진체계와 전략, 사업들에 관해 그동안 제기되고 논의되어 온 문제점들을 중심으로 비판적 시각에서 살펴본다.

첫 번째로 지적할 것은 세계평화의 섬이 지향하는 평화 개념의 정교화와 이를 통한 재정의 필요성이다. 세계평화의 섬에서 추구하는 평화 개념은, 갈퉁이 1960년대에 주창했던 개념을, 2005년 세계평화의 섬 당시 거의 그대로 원용하여 15년이 지난 현재까지도 같은 개념을 그대로 유지하고 있다. 그런데 세계평화의 섬 지정 당시부터 평화 개념을 어떻게 규정할 것인가를 둘러싼 혼란과 또 그로 인한 신중한 정의의 필요성이 지적된 바 있다(부영주, 2005: 1; 조문부, 2005: 11).

실제로도 갈퉁 개념의 원용은, 한편으로는 평화가 소극적 평화와 적극적 평화라는 이분법적인 대립개념으로 오도되면서 불필요한 오해를 낳아 갈등을 유발한 측면이 없지 않았다. 다른 한편으로는 법률 조문상의 사업과 계획서 상의 사업의 괴리로 인한 사업 내용과 추진체계의 불균형을 유발했다. 이처럼 모순된 논리와 계획으로 인해 평화실천사업에 대한 지역주민들의 자발적 유인을

끌어내는 데도 한계를 보일 수밖에 없었다.

전쟁의 부재로 인식되던 평화의 개념은 점차 확대되어 오늘날에는 사회적 갈등과 관련된 대부분의 쟁점을 모두 포용할 수 있을 만큼 그 외연이 넓어졌다. 세계평화의 섬 제주의 새로운 평화 개념은 제주의 새로운 브랜드로 등장한 자연 친화적 평화 요소인 생태·환경을 하위 요소로 포함시킴으로써 보다 세계평화의 섬의 브랜드 이미지를 확대·강화할 수 있어야 할 것이다.

그리고 덧붙여 제주 지역사회에서 추진되는 프로젝트인 만큼, 제주의 과거와 현재와 미래를 연계시킬 수 있는 개념이 되어야 할 것이다. 이는 제주 지역사회 내부의 평화를 위해서는 4·3의 역사적·집단적 상흔으로부터 벗어나 화해와 상생의 기틀을 마련해야 하고, 현재 발생하는 각종 갈등과 분쟁의 요소를 척결해야 할 것이며, 신뢰와 화합, 공존과 번영의 미래 비전을 진취적으로 모색해 나가야 하기 때문이다. 따라서 세계평화의 섬이 추구할 평화는 소극적 평화와 적극적 평화라는 단순화된 이분법적 구도를 넘어 인간과 환경, 그리고 지역사회의 역사성 등을 포괄하는 개념으로의 정교화하여 제주형 평화라는 새로운 개념화를 고민해야 할 것이다.

두 번째로는 평화실천사업의 편중성 문제가 지적되어야 한다. 세계평화의 섬이 지향하는 평화가 적극적 평화임에도 불구하고, 실제로는 소극적 평화와 관련된 사업들에 편중되어 있다. 주지하듯이, 적극적 평화는 사회 전반에서 나타나는 차별과 갈등, 간접적인 구조적·문화적 폭력, 불평등 해소 등을 추구한다. 세계평화의 섬이 적극적 평화의 구현을 목표로 하지만, 실제 추진하는 사업들은 주로 국가 차원의, 그리고 국가의 지원 없이는 달성할 수 없는 사업들이다. 4·3 관련 사업과 대북 인도적 지원 사업 외에는 적극적 평화와 관련된 사업을 찾기도 어렵다. 대부분의 평화실천사업들은 국가 중심적인 사업이거나 평화 관련 연구와 교육, 교류협력이 중심을 이루고 있다.

또 다른 문제는, 4·3 관련 사업을 제외하고는 지역사회의 평화 구축 및 증진

을 위한 실천사업이 많지 않다는 점이다. 제주 사회는 개발과 보전(또는 환경)을 둘러싼 갈등이 적지 않다. 지역 내부에서 끊임없이 발생하는 갈등의 평화적 해결 없이 세계평화를 주창하는 것은 모순이다. 세계평화의 섬 제주의 평화실천사업은 기존 사업의 틀 내에서 유사한 사업의 답습만을 지속해서는 안 될 것이다. 제주 사회 내부에서 나타나는 소외, 차별, 빈곤 문제의 해소와 각종 갈등의 평화적 해결 없이 세계평화의 섬 제주가 한반도와 동북아의 평화를 선도하는 평화도시가 되기는 어려울 것이다.

세 번째는 평화실천사업의 추진 주체 문제이다. 그동안 세계평화의 섬 사업은 민간을 대표하는 '범도민실천협의회'의 결성과 지방의회에 의한 운영조례의 제정, 지방정부 산하의 사업 전담조직 신설 등에서 보듯이, 공공과 민간 부문의 주체들이 공동으로 추진하도록 되어 있다. 그러나 전반적인 사업 추진을 주도해 온 것은 공공부문이었으며, 특히 중앙정부 의존성 문제도 두드러진다. 물론 사업 추진을 위해 필요한 전문성이나 사업 초기의 인프라 확충의 필요성, 국가적 프로젝트로서 중앙정부의 재정적 지원의 필요성 등을 감안하면 불가피한 측면도 없지 않다.

세계평화의 섬 사업을 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 중앙정부의 행·재정적 지원을 기반으로 제주특별자치도의 적극적인 의지와 역량 등 공공부문의 역할이 필요하다. 그리고 이에 못지않게 평화실천사업의 굳건한 기반이 될 수 있는 것이 민간이 참여하는 평화운동의 확산과 일상화라고 할 수 있다. 이것이 범도민적 실천운동을 범국민적·세계적 수준으로 확산시키는, 지난하지만 가장 확실한 전략이라고 할 것이다. 세계평화의 섬은 그간에 이룩한 성과의 발전적 계승뿐만 아니라 제주사회가 경험한 역사, 오늘날의 지역 현실, 그리고 제주 발전이라는 미래 비전을 고려하면서 개념적 혼돈성, 전략적 모호성, 사업의 편중성, 공공부문 주도성의 한계를 넘어설 수 있는 새로운 비전과 목표 및 전략을 창출할 필요가 있다.

마지막으로, 제주의 브랜드 이미지를 상승적으로 통합해 나가야 할 필요성이다. 제주 발전의 두 전략이라고 할 수 있는 세계평화의 섬과 국제자유도시는 상호 전략적인 연계나 통합이 필요하다. 그리고 이에 대해서는 어느 정도 일반적 동의가 형성되어 있었다. 평화를 브랜드로 하는 국제자유도시의 육성을 위해서나 국제자유도시 조성을 통한 세계평화의 섬 홍보에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 문제는 어떤 전략이 보다 상위의 전략인가 하는 것이다.

그런데 세계평화의 섬이 국제자유도시의 하위 전략이라는 근거 하에 국제자유도시의 성공적 조성을 위한 부수적 또는 보완적 전략으로 그 위상을 격하할 경우 세계평화의 섬의 상징적 의미와 효과를 극대화하기 어렵다. 따라서 평화는 국제자유도시의 목표 가치인 번영과 동격의 위상을 가지면서 평화와 번영을 어떻게 병행적 목표 가치로 연계시킬 것인가가 중요한 과제로 대두된다고 할 것이다(김부찬 2001). 다시 말하면, 어떻게 두 전략의 독자성을 살리면서 연계적 통합을 통해 시너지 효과를 창출할 것인가, 그리고 어떻게 제주의 이미지와 비전을 통합하여 브랜드화할 것인가가 중요한 문제가 될 것이다.

그런데 여기서 제기되는 또 다른 중요한 문제가 최근 들어 급부상하고 있는 생태·환경의 이미지를 어떻게 기존 이미지들과 결합할 것인가 하는 것이다. 제주는 유네스코(UNESCO)로부터 2002년 생물권보전지역(한라산국립공원, 서귀포시 영천·효돈천 주변지역, 서귀포해양도립공원), 2007년 세계자연유산(한라산, 성산일출봉, 만장굴), 2010년 세계지질공원(한라산, 성산일출봉, 만장굴, 서귀포층, 천지연폭포, 대포해안 주상절리, 산방산, 용머리, 수월봉)으로 잇달아 등재·선정되었다. 그리고 2011년에는 '세계 7대 자연경관'에도 선정되었다. 이와 같이 제주는 수려한 자연경관과 풍부한 관광 자원 보유라는 차원을 넘어 생태적 가치와 학문적 가치, 그리고 세계 유산으로서의 가치 등을 복합적으로 보유한 전 세계적으로도 보기 드문 관광·생태·환경 자원을 보유한 도시로 거듭나고 있다.

이러한 자원들은 기존 제주의 이미지들과 유기적으로 결합시킬 경우 새로운 제주의 브랜드로 자리매김할 수 있다. 즉 기존의 평화·관광 중심의 이미지에서 평화·관광·생태·환경 등이 이미지가 추가됨으로써 제주의 이미지를 한층 업그레이드할 수 있을 것이다.

Ⅴ | '세계평화의 섬' 프로젝트의 새로운 방향

1. 제주형 평화 비전을 위한 평화 개념의 재정립

제주는 국가가 지정한 평화도시이다. 국가적 지원 하에 평화실천사업을 수행해 왔다. 세계평화의 섬 제주의 평화는 일반화된 학술적 개념의 원용을 넘어 제주의 역사·문화, 환경·생태, 미래비전 등이 종합적으로 고려된 실천적 개념으로 재정립될 필요가 있다.

이러한 기본적 인식하에 세계평화의 섬 제주에서의 평화는 갈퉁이 제기한 적극적 평화로의 확장에 기초하면서도 생태·환경 요소가 조화를 이루고 과거와 현재와 미래를 연계시킬 수 있는 개념이 되어야 할 것이다. 이는 소극적·적극적 평화 개념이 의도하지 않게 논란과 분쟁의 실마리를 제공했다는 반성과 함께 제주의 새로운 브랜드 이미지로 부상하고 있는 자연 친화적 평화 요소인 생태·환경을 평화의 하위 요소로 재개념화함으로써 보다 세계평화의 섬의 브랜드 이미지를 확대·강화할 수 있을 것이기 때문이다.

그리고 '과거-현재-미래'의 연계를 기초로 한 평화 개념의 재정의의 필요성은 제주 지역사회 내부의 평화를 위해서는 4·3의 역사적·집단적 상흔으로부터 벗어나 화해와 상생의 기틀을 마련해야 하고, 현재 발생하는 각종 갈등과 분쟁의 요소를 척결해야 할 것이며, 신뢰와 화합, 공존과 번영의 미래 비전을 진취적으

로 모색해 나가야 하기 때문이다.

이처럼 세계평화의 섬에서의 평화, 즉 제주형 평화를 개념화할 때 적절하게 부각되는 개념이 '평화문화'(peace culture)라고 할 수 있다. 이 개념은 1989년 7월 1일 아프리카의 코트 디부아르의 수도 야무수크로(Yamoussoukro)에서 UNESCO가 주최한 국제회의에서 등장했다. "인간의 마음에 깃들인 평화에 관한 야무수크로 선언"(Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men, 이하 '야무수크로 선언'으로 줄임)에서는 평화문화를 삶의 양식이자 가치관, 행위양식, 연대의 원칙이며 인간과 인간, 국가와 집단간의 관계를 포함하여 환경과의 관계 전체를 함의하는 것으로 정의했다. 그리고 동 선언에서는 '평화를 위한 프로그램'(Program for Peace)이 마련되어 평화를 위한 행동강령과도 같은 다음의 사항들을 국가, 정부간 기구, 비정부단체, 세계 도처의 과학적·교육적·문화적 공동체 및 모든 개인에게 요청했다(김귀옥, 2006: 73 재인용).

- 생명, 자유, 정의, 연대, 관용, 인권 및 남녀평등 등을 존중하는 보편적 가치에 기초하여 평화문화를 개발함으로써 평화에 관한 새로운 비전을 구상하는 데 도움을 줄 것.
- 인간관계에서의 정의와 인간과 자연 간의 조화로운 제휴관계를 확보해 주는 공동정책의 수행을 심화하기 위해 인류의 공동 운명체로서의 인식을 강화할 것.
- 모든 교육 프로그램에 영구적 특성으로 평화와 인권의 요소를 포함시킬 것.
- 환경을 보호하고 관리하며 어느 한 국가의 권위나 통제 하에 수행된 활동이 다른 국가 환경의 질을 해치지 않고 또 생물권을 손상치도 않도록 보장하기 위하여 국제적 수준에서의 일치된 행동을 고무할 것.

이와 같은 평화문화 개념에 입각할 때, 세계평화의 섬이 지향해야 할 평화의 지평은 보다 확대되어 제주의 역사·문화, 환경·생태, 미래비전 등을 포함할 수 있는 포괄적이며 실천적인 으로 확대될 수 있다. 평화에 대한 우리의 관념을 확장할 때, 국가간에 협정이나 조약을 통해 평화를 실현하는 것도 중요하지만 그것으로 충분하다고 할 수 없을 것이다. 현대사회와 같이 다양성과 다층성이 교차하는 사회에서 평화를 이루어나가기 위해서는 평화 증진을 위한 사회문화적 활동이 필수적이다.

따라서 국가적 차원에서의 평화를 위한 노력과 함께 시민사회 영역에서의 평화 활동이 병행되어야 한다. 평화의 실현 및 증진을 위한 사회문화적 활동은 평화적인 삶의 방식을 생활화 또는 대중화하고, 평화의식을 교육이나 재사회화 등을 통하여 형성하고 내면화하며, 사회 곳곳에 만연되어 있는 비평화적 요소, 폭력적 요소 등을 근절하기 위한 운동을 의미한다. 이러한 평화가 의미화·내면화·생활화된 상태를 '평화문화'의 실현이라고 할 수 있다(김귀옥, 2008: 69-70).

이상과 같은 논의를 토대로 할 때, 세계평화의 섬이 추구할 제주형 평화는 소극적 평화와 적극적 평화라는 단순화된 이분법적 구도로 평화를 보는 협소한 인식을 넘어, 역사·문화, 환경·생태, 미래비전 등을 포괄하는, 광범위하면서도 실천 가능한 실용적 평화 개념으로의 재정의가 필요할 것이다. 그리고 이는 단순히 개념을 위한 개념화가 아니라 제주가 지향하는 특별자치, 국제자유도시, 세계환경수도, 평화도시 등이 함께 어우러지는 제주공동체의 궁극적 미래상의 설정과 병행되어야 할 것이다.

2. 실천프로그램으로서 제주형 평화실천사업의 방향

세계평화의 섬이 지향할 제주형 평화를 평화문화와 같은 맥락으로 확장하여 재개념화할 때, 제주형 평화는 어떤 요소들로 구성될 수 있는가? 제주형 평

화의 개념적 요소는 크게 세 가지로 제안할 수 있다. 첫째는 새로운 세계평화의 섬을 위한 평화실천사업 계획은 도내적 차원에서 인권 보장과 갈등관리 및 해소에 초점을 맞추는 평화문화의 정착, 둘째는 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화문화의 창출, 그리고 셋째는 대외적 차원에서 국제적인 교류와 협력을 통한 평화문화의 확산이다.

세계평화의 섬이 지향하는 제주형 평화는 세부적인 평화실천 프로젝트를 통해 그 목표를 달성해 나가야 할 것이다. 이러한 사업들이 체계적이고 전략적 시각에서 추진될 때, 제주는 평화문화에 대한 이해와 내면화를 통해 관용과 상생의 삶이 일상화되고, 여러 가지 갈등과 대립 요소들을 민주적이고 합리적인 방식과 절차에 따라 해결할 수 있는 시민역량이 배양될 것이다. 뿐만 아니라 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화 개념까지 아우름으로써 포괄적이고 다차원적 평화 관념을 창출하고, 세계평화를 향한 새로운 방향성도 제시할 수 있을 것이다.

1) 인권 증진과 갈등 관리

인권 증진과 갈등 관리 프로그램은 주로 대내적(도내) 평화문화의 형성과 확산으로 인권·신뢰·포용의 문화에 초점을 맞추는 것이다. 여기에는 다음 세 가지가 포함될 수 있을 것이다.

첫째, 4.3 문제의 완전한 해결 없이 제주가 진정한 세계평화의 섬으로 인식되기는 어렵다. 4·3은 현대 제주의 사회정치적 균열, 상호 불신 및 배타의식 등을 응축하고 있는 제주 갈등의 원형(prototype)에 다름 아니다. 그러나 다행히 사건의 진상에 대한 시민사회의 규명 노력 속에서 「4·3특별법」이 제정되었고, 이를 바탕으로 유가족들의 명예회복과 보상도 이루어질 수 있었다. 특히 2021년 2월 「4·3특별법」 전부개정안 통과를 계기로 그동안 염원해 왔던 4·3문제의 핵심 이슈들이 해결을 앞두고 있다. 단기적으로 추가적인 진상조사와 적절한

배·보상 등 당면과제 해결을 위한 적극적인 노력이 요청된다. 그러나 장기적인 측면에서 보면 4·3의 극복을 위한 상호 신뢰 및 포용을 바탕으로 한 지역사회의 통합 문제가 기다리고 있다. 4·3 문제가 법률 제·개정을 통한 제도화를 넘어 보다 발전적으로 지역사회의 인식과 문화 차원으로 승화될 때, 제주는 비로소 진정한 통합을 말하고 미래의 발전을 위한 생산적 논쟁과 협의와 합의의 문화, 나아가 평화문화를 형성해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 제주가 당면하고 있는 갈등관리 및 해소를 위해서도 평화문화는 중요하다. 국제자유도시 계획 수립 이후부터 제주 사회의 갈등관리는 중요한 정책 사안으로 등장하고 있다. 물론 민주화·지방화 이후 시기에도 골프장 건설이나 해안 매립 등으로 인한 개발과 환경 간의 갈등이 빈번했던 것이 사실이다. 그러나 국제자유도시 사업 추진 과정에서 개발사업, 투자유치 등과 관련된 갈등의 빈도와 강도는 더욱 많아지고 강해졌다. 갈등의 체계적 관리와 합리적 해결은 지역 주민들의 평화에 대한 인식을 제고하는 데 크게 기여할 것이다. 특히 강정 해군기지 갈등은 제주사회를 좌우 및 찬반 양 세력으로 나누는 부정적 선례였다. 갈등관리와 해소를 위해서는 사업을 담당하는 공공기관이 해당 사업에 관한 내용적 합리성과 절차적 민주성에 따라 투명하게 관리되어야 한다. 반대 측도 자기 주장을 일방적으로 펴기보다는 대화와 타협이 가능한 열린 사고를 가져야 할 것이다. 이런 측면에서 평화문화는 갈등관리와 해결을 위한 소통문화를 진작하는 토대가 될 수 있을 것이다.

셋째, 문화적 다양성에 대한 이해와 포용은 제주의 미래를 위한 사회자본(social capital)이 될 것이다. 사회자본이란 상호 협력하는 집단 구성원들 사이에서 공유되는 가치나 규범을 뜻한다(Fukuyama, 2000: 97). 그리고 사회자본을 구성하는 요소들 가운데 가장 중요한 요소가 '신뢰'(trust)이다(Putnam, 1993: 170). 신뢰의 문화는 관용을 베풀고, 이방인을 수용하게 하며, 문화적·정치적 차이를 인정하게 한다(임혁백, 2000). 전망적 시각에서 볼 때, 제주가

명실상부한 국제자유도시로 거듭날 경우 다문화사회로의 이행은 불가피하다. 이미 외국인 노동자, 외국인 이주자, 탈북자 등 이미 많은 이방인들이 제주사회에 존재한다. 이들은 이제 이방인이 아니라 구성원이다. 차이를 이해하는 문화적 포용은 제주 사회의 발전과 화합을 위한 미래 사회자본이 될 것이다.

2) 생태·환경

생태·환경 친화적인 평화는 최근 제주에서 부각되고 있는 천혜의 자연환경을 평화에 접목시키는 새로운 접근으로서, 여기서는 다음 세 가지에 초점을 맞춘다.

첫째, 제주는 수려한 자연경관과 풍부한 관광 자원 보유라는 차원을 넘어 생태적 가치와 학문적 가치, 그리고 세계 유산으로서의 가치 등을 복합적으로 보유한 전 세계적으로도 보기 드문 관광·생태·환경 자원을 보유한 도시로 거듭나고 있다. 이러한 자원들은 제주의 이미지를 관광을 넘어 환경·생태라는 새로운 이미지를 결합시켜 줄 수 있다. 따라서 기왕에 지정되거나 선정된 유네스코 3관왕과 세계 7대 자연경관의 유지와 보존을 위한 사업도 제주의 통합적 이미지 관리 차원에서 평화문화의 한 부문으로 수용하여 사업화할 필요가 있다.

둘째, 곶자왈은 제주의 허파와도 같은 소중한 자산으로 이를 지키기 위한 시민사회운동이 전개되고 있다. 현대사회의 생태와 환경은 보존하고 유지하려는 인위적인 노력 없이 자연적으로 이루어지기 어렵다. 따라서 자연친화적인 평화문화의 창출과 확산 차원에서 이러한 자연 자원의 보존을 위한 풀뿌리 시민운동이 평화문화 확산에 기여할 것이다.

셋째, 제주올레는 이미 전국적으로 알려진 제주의 유력 관광 자원이 되었다. 기존의 자원을 인위적 가공 없이 자연친화적으로 코스를 지정하여 관광자원으로 활용한 올레길 사례는 제주 관광의 또 다른 방향, 즉 생태관광의 이정표 역할을 하고 있다고 할 것이다. 제주의 생태관광 자원의 이용 활성화도 생태

및 환경과 함께하는 평화문화 형성의 밑거름이 될 것이다.

3) 국제교류·협력

국제교류를 통한 평화문화는 대외적 평화문화의 형성과 확산으로 기존에 제주가 추진하고 있는 국제교류 사업들의 내실화와 새로운 사업으로서 해외 봉사에 초점을 맞추는 것이다. 여기에는 다음 세 가지가 포괄되어야 할 것이다.

첫째, 제주포럼은 세계평화의 섬을 대외에 알리는 가장 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 제주포럼은, '주제' 면에서는 동북아 평화·번영에서 동아시아 상생·공영으로 지역적 포괄성이 확대되어 왔고, '규모' 면에서도 회의 다변화로 공식 참가자(유료 참가자 포함) 수가 지속적으로 증가해 왔다. '재원' 면에서도 제주특별자치도의 전액 출연에서 중앙정부 및 민간기관의 참여와 기여로 확대되어 왔다. 제주포럼이 연례화된 만큼 앞으로도 주제 면에서는 글로벌·동아시아·한반도의 평화 번영을, 범위 면에서는 안보·평화 이외에 경제, 환경, 인권 분야로 지속적인 확대가 기대된다. 세계적 권위를 인정받고 있는 '다보스 포럼'이나 '보아오 포럼'에 비견되는 위상 확보를 목표로 한반도와 동북아 평화·번영 논의의 장이 되기 위한 노력을 거듭해야 할 것이다.

둘째, 다양한 국제교류 및 협력 사업들이 추진되어야 한다. 제주가 세계평화의 섬으로 지정받는 데는 정상회담이 큰 몫을 차지했으며, 제주포럼도 남북정상회담 1주년을 기념하면서 출범했다. 세계평화의 섬 지정 선언문에 적시된 바와 같이, 화합과 평화의 정상외교 정신을 지속적으로 이어 나가기 위해서 다양한 국제교류 사업들이 추진될 필요가 있다. 이것은 제주를 진정한 세계평화의 섬으로서의 위상 확보에 기여할 것이다. 특히 제주가 전략적으로 육성하고 있는 MICE산업이 이러한 국제교류·협력 사업의 인프라 역할을 하기 때문에 충분한 지속 가능성을 갖고 있다고 할 것이다.

셋째, 남북한 교류·협력 사업은 지방자치단체가 주도하는 한반도 평화정착

사업으로, 이 분야에서 제주의 감귤보내기운동은 독보적인 위상을 차지하고 있다. 남북관계의 부침에 따라 영향을 받는 측면을 부인하기는 어렵지만, 남북교류협력의 대표 브랜드인 제주감귤보내기 운동을 비롯하여, 한라산과 백두산 생태·환경 보존사업, '백두에서 한라까지' 교차관광 프로그램 개발 등을 통해 지속적인 사업을 유지해 나갈 필요가 있다.

넷째, 국제적인 인도적 지원과 봉사 활동이 새로운 국제교류·협력 사업에 포함되어야 한다. 최근 지방외교나 도시외교 차원에서 개도국 개발지원이나 인도적 지원 활동이 활발하게 진행되는 추세이다. 그리고 범도민실천협의회에는 이미 평화봉사 분과가 조직되어 있고 매년 해외봉사 사업을 추진하고 있다. 또 제주는 10년 간의 장기적인 남북교류협력 사업을 추진한 경험도 가지고 있다. 이러한 경험적 자산은 국제적인 빈곤 해소와 갈등 예방에도 기여를 할 것이다. 따라서 세계의 유수 도시들만이 아니라 저개발국 도시들과의 자매 또는 우호도시 협약을 맺어 이들에 대한 장기적인 인도적 지원 사업과 봉사활동이 이루어질 필요가 있다. 그리고 남북관계의 진전을 전제로 인도적 지원과 문화교류, 경제협력 등을 부문별로 또는 연계하여 사업을 추진할 필요가 있다.

Ⅵ | 결론

세계평화의 섬은 지난 15년 동안 다양하고 활발한 평화실천사업 추진을 통해 제주를 상징하는 대표적 브랜드의 하나로 부상했다. 세계평화의 섬을 상징하는 랜드마크 시설인 제주국제평화센터 건립이나 제주평화연구원, 제주국제연수센터 설립 같은 평화실천을 위한 인프라 구축은 소기의 성과를 거두었다. 그리고 제주포럼의 정례화, 남북교류협력의 지속적 추진, 4·3 관련 사업 등에서도 일정한 성과를 거두며 세계평화의 섬으로서 제주의 위상을 드높이는 데

기여했다. 그러나 세계평화의 섬이 지향하는 취지와 목표라는 측면으로 확대하면 그동안의 성과가 만족스러웠다고 하기 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 예컨대, 인권·환경·범죄·빈곤·사회적 차별로부터 자유롭고 안전한 적극적 평화를 실현하기 위한 사업은 미흡했던 것으로 보인다. 또 범도민 평화운동으로 추진해야 하는 평화실천사업은 여전히 공공부문의 울타리를 크게 벗어나지 못했고, 국가의 적극적인 협력과 지원을 전제로 한 사업 역시 소기의 성과를 거두는 데는 한계를 보였다.

이러한 전반적인 평가 속에서 이 글은 그동안 추진된 제주의 세계평화의 섬 프로젝트와 평화실천을 위한 사업 프로그램에 대한 검토, 분석을 통해서 비판적 시사점으로 크게 두 가지를 제시할 수 있다.

하나는 평화실천사업의 실현 가능성과 지속 가능성을 위해서는 그 사업이 실행될 제주라는 지역 현실을 숙고한 제주형 평화 개념의 정립 필요성이 제기된다. 세계평화의 섬이 지향하는 평화를 적극적 평화로 개념화함으로써 세계평화의 섬 모형 및 평화 개념을 둘러싼 논란과 갈등을 불러일으켰다. 뿐만 아니라 실제 17대 평화실천사업에서는 적극적 평화보다는 소극적 평화나 국가 차원에서 추진 가능한 사업이 중심이 되었고, 그로 인해 성과 도출이나 추진 동력을 얻는데 일정한 한계를 보이기도 했다.

더욱이, 최근 제주는 새로운 평화의 요소로서 생태·환경이 부각되고 있는데, 이를 세계평화의 섬 구현을 위한 평화실천사업 속에 담아야 할 필요성 또한 커졌다. 물론 이러한 요소들이 기존의 적극적 평화 개념에 수렴될 수는 있지만, 보다 포괄적이면서 포용적인 평화의 개념화, 세계평화의 섬 모형의 정립이 필요하다. 따라서 그 대안으로 이 글에서는 지역 현실에 기반한 새로운 개념화를 위해 '평화문화'라는 확장된 평화 개념의 도입을 통해 제주형 평화 개념정립의 필요성을 제안했던 것이다.

다른 하나는 평화문화 개념에 입각한 평화실천 프로그램의 재구성의 필요

성을 제기했다. 첫째, 인권 증진과 갈등 해소의 평화문화를 위한 평화실천사업은 ① 역사적 화해와 상생을 위한 4·3 관련 사업, ② 화합과 신뢰 구축을 위한 민주적·합리적 갈등관리체계 구축 및 확산 사업, ③ 문화적 포용과 관용을 위한 다문화주의 사업 등이 될 것이다. 둘째, 생태·환경 친화적 평화문화를 위한 평화실천사업은 ① 세계자연유산의 유지·보존 사업, ② 환경자원의 유지·보존을 위한 운동사업, ③ 생태관광 활성화 사업 등이 될 것이다. 그리고 셋째, 국제교류를 통한 평화문화를 위한 평화실천사업은 ① 제주포럼의 지속 및 확대, ② 다양한 국제교류·렵력 사업, ③ 해외 인도적 지원과 봉사 활동 사업 등이 될 것이다. 이 프로그램들은 지역사회 차원에서의 갈등해결과 평화구축의 중요성, 생태·환경 친화적 사업을 통한 제주의 평화실천사업 차별화 등의 의미들을 추가한 것이다.

이상과 같은 제주의 세계평화의 섬 실현을 위한 평화실천 프로그램은 도내적 차원에서 인권 보장과 갈등 해소에 초점을 맞추는 평화 문화의 형성, 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화문화의 형성, 그리고 대외적 차원에서 국제적인 교류와 협력을 통한 평화문화의 세계적 확산 등으로 구분할 수 있고, 이는 모두 '세계평화의 섬 제주'가 지향하는 제주형 평화의 개념적 틀로 수용될 수 있다. 그리고 이러한 사업들이 체계적으로 추진될 때, 제주에서는 평화문화에 대한 이해와 내면화를 통해 관용과 상생의 생활이 일상화되고, 여러 가지 갈등과 대립 요소들을 민주적이고 합리적인 방식과 절차에 따라 관리되고 해결될 수 있는 시스템 구축과 역량 배양이 가능할 것이다. 뿐만 아니라 인간과 자연의 조화를 지향하는 생태·환경 친화적 평화 개념까지 아우름으로써 포괄적이고 다차원적 평화 관념과 실천사업들을 창출할 수 있을 것이다.

이러한 비판적 평가에도 불구하고, 제주는 세계평화의 섬으로 지정된 이후 실천 가능한 프로그램으로서 평화 실천에 접근하고 있다는 점에서는 높이 평

가될 수 있다. 전통적 시각에서 평화실천은 국가 차원이나 국제적 차원에서 접근하는 이슈로 여겨져 왔다. 많은 학술 연구들이 국제관계 차원의 거시적 이론과 담론, 국가 차원의 전략적 계획과 방법 등에 초점을 맞춰 다양한 평화실천 방안들을 제시한다. 그에 비해 지방이나 도시 차원에서 평화 구축 및 확산을 위한 실천적 대안을 모색하는 평화 프로젝트는 그리 많지 않았던 것으로 보인다(변종헌, 2012; 고경민·윤황, 2014). 세계평화의 섬 제주는 국가나 국제관계 차원이 아닌 지자체 및 도시 수준에서 평화를 구축하고 확산할 수 있는 실천적 대안을 모색해 온 대표적인 지자체이다.

마지막으로 지적할 것은, 세계평화의 섬 제주가 추구해 온 평화실천사업의 활성화를 위해서 지역내 다양한 행위자들이 참여할 수 있는 멀티트랙(multi-track) 접근방법의 필요성이다. 멀티트랙 접근법에 따르면 평화실천사업에는 정부, 갈등해결 전문가, 기업, 일반 시민, 연구 및 교육훈련기관, 평화활동가, 종교, 기금조성, 언론과 여론 등 다양한 행위 주체들이 참여한다. 이들이 가지고 있는 독자적 자원과 가치, 방법이 다양하기 때문에 시너지를 창출할 수 있는 가능성이 높다(McDonald, 2003; 고경민, 2008). 지방이나 도시 차원에서 이루어지는 평화의 창출·확산·정착의 평화 프로세스는 어떤 한 부문이나 행위 주체에 국한하지 않고 다양한 행위자들이 동시적 병행 및 연계가 보다 효과적으로 작동할 수 있기 때문이다.

공공부문은 민간부문이 평화실천사업 참여에 적극적으로 나설 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다. 중앙정부의 행·재정적 지원에 기반하여 제주도의 적극적인 의지와 역량이 필요하고, 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 같은 제주도내 유일의 정부 공기업 참여 또한 적극적으로 고려될 필요가 있다. 제주 미래가치를 창출하는 글로벌 선도기업인 JDC는 국제자유도시 건설 지원뿐만 아니라 세계평화의 섬 제주의 평화실천사업 추진을 위한 새로운 주체로서의 새로운 역할 설정을 통해 제주의 미래 평화산업의 성장기반 강화를 위해 노

력할 필요가 있다. 이러한 공공부문의 역할 강화에 기초하여 제주도내의 사회와 기업, 종교계 등 각계의 분야별로 전문화된 역할 수행, 그리고 지역 시민사회의 평화에 대한 인식 제고 등이 필요하다. 이러한 노력이 평화실천의 단위를 국가나 국제관계 차원에서 지자체 차원으로 낮추고, 실천 주체도 지역공동체나 개인으로 확대함으로써 평화를 일상과 삶 속에서, 그리고 평화를 실천 프로그램으로, 또 문화적 활동으로 확산시켜나가는 데 기여할 수 있을 것이다.

| 참고문헌 |

고경민. 2008. “적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 ‘세계평화의 섬’ 사업에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제2호.

고경민·윤황. 2014. “「제주, 세계평화의 섬」의 평화실천 사업 평가와 과제.” 『평화학연구』. 제15권 5호.한

고경민·장성호. 2014. “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향.” 『대한정치학회보』, 22집 3호.

고성준 외. 2004. 『동아시아와 평화의 섬 제주』. 제주: 제주대학교출판부.

고호성. 2004. “독일의 사례를 통해서 본 평화운동과 동아시아.” 『제주4·3과 동아시아 평화운동』. 제주4·3 제56주기 국제 심포지움 자료집(3. 27).

김귀옥. 2006. “한반도 평화체제와 평화문화, 시민사회.” 『한국과 국제정치』 제22권 1호.

대통령 홍보비서실. 2005. “제주 세계평화의 섬 지정 발표.” 1월 27일.

도종윤. 2019. 『지역 간 연대를 통한 평화구축: 담론과 실제』. 제주평화연구원 연구사업보고서[2019-1].

문재인 대통령. 2017. “제72주년 광복절 경축사: 대한민국의 국익이 최우선이고 정의입니다,” 8. 15.

변종헌. 2012. “지자체 평화 실현 프로그램의 비판적 검토: 제주특별자치도의 사례.” 『통일문제연구』. 제24권 1호.

부영주. 2005. “세계평화의 섬 지정과 관련한 일고찰.” 제주언론인클럽 세미나(4. 21).

소진광. 2008. “세계평화의 산실, 국제도시 제네바.” 『국토연구』. 제322호.

아카데미아리서치 편. 2002. 『21세기 정치학대사전』.

양중해·현용준 외. 1983. 『제주도민의 삼무정신』. 제주도.

요한 갈퉁 저. 2000. 강종일·정대화·임성호·김승채·이재봉 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘.

임혁백. 2000. 『세계화시대의 민주주의: 현상·이론·성찰』. 서울: 나남출판.

제주도. 2005a. “제주 세계평화의 섬 지정계획.” 1월.

제주도. 2005b. “제주 평화의 섬 지정 후속조치 관련 회의 자료.” 제주 평화의 섬 추진위원회 회의자료(2. 2).

제주발전연구원. 2008. 『세계평화의 섬 제주의 평화산업: 기회와 도전』. 서울: 보고사.

제주특별자치도. 2021. 『세계평화의 섬 2단계 평화실천사업 시행계획』.

제주평화연구원. 2020. 『세계평화의 섬 평화실천사업 2.0 구상』.

조문부. 2005. “세계평화의섬지정과제주의미래.” 제주언론인클럽 세미나(4. 21).

홍기준. 2009. “평화학 및 평화운동의 국제적 동향: 시사점과 과제.” 개교 60주년 기념 경희 평화워크샵. 『경희, 새로운 평화를 말하다』. 경희대학교 미래문명원.

Dasgupta, Sugata. 1968. “Peacelessness and Maldevelopment.” Proceedings of the International Peace Research Association, Second Conference, Vol. 2. Assen: Van Gorcum.

Fukuyama, Francis. 2000. “Social Capital.” In Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington(eds.). *Culture Matters.* New York, A member of the Perseus Books Group.

Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3.

Galtung, Johan. 1975. *Essays in Peace Research* Vol. One. Copenhagen: Christian Ejlers.

Galtung, Johan. 2003.“Cities as Peace Factors/Actors/Workers.” 22 October.

Galtung, Johan. 2006. “What Does Professionalization Mean in Peace Research?” Keynote, International Peace Research Association, Calgary (Canada), January 7.

McDonald, John W. 2003. “Multi-Track Diplomacy.” Guy Burgess and Heidi Burgess (eds.). *Beyond Intractability.* Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

| 주석 |

* 이 글의 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 소속 기관의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

1) “평화의 의미,” 세계평화의 섬 홈페이지(http://www.peace.jeju.kr/contents/index.php?mid=010201)

2) 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(「4·3특별법」) 제2조에 따르면, 이 사건은 “1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건”이다.

제2장

세계평화의 섬 제주와 남북교류협력 : 의미와 과제

전영선
건국대 연구교수

Ⅰ | 들어가는 말

이 글의 목적은 세계평화의 섬 제주의 남북교류 협력 사업의 의미와 과제 분석에 있다. 제주도의 남북교류협력 사업은 평화의 섬, 제주의 의미를 확산하고, 한반도 평화를 위한 구체적인 실천으로 남다른 의미가 있다. 제주도가 추진했던 '제주 감귤 보내기'를 비롯한 협력 사업은 한반도 평화 기반 조성과 한반도 평화의 실천사업으로 어떤 교류협력 사업보다 성공적으로 추진한 바 있다. 제주의 성공적인 남북 교류협력의 경험은 평화의 서 제주도의 위상을 높이는 데도 도움이 되었다. 나아가 지방자치단체 차원을 넘어 세계평화의 섬으로서 한반도 평화에 기여할 수 있는 교류협력 사업을 발굴하고 실질적인 성과를 이끌고 나가야 한다는 과제도 제시하였다.

분단 80년을 바라보는 한반도의 상황은 불안정하다. '종전'을 선언하지 못한 '휴전'체제가 유지되고 있다. 몇 차례의 남북 정상회담이 성사되었고, 의미 있는 합의가 이루어졌고, 정책적인 의지에 따라서 한반도에서 지속적인 평화로

갈 수 있다는 가능성도 확인하였다. 그리고 한반도의 불안정한 평화를 지탱하던 휴전체제를 끝내고, 종전을 통해 온전한 평화체제로 정착하고, 남북관계 개선을 통해 분단 이후 이어진 적대관계를 청산하고, 전면적으로 교류협력으로 나아갈 수 있다는 가능성도 확인하였다.

그러나 남북관계의 한계도 확인하였다. 정상회담이 있었고, 관광사업도 이루어졌고, 굵직한 스포츠 교류, 예술단 교류도 있었다. 이런저런 형태의 교류협력 사업은 정치적 경색이라는 상황을 넘어서지 못하였다. 여전히 한반도는 불안한 평화에 놓여 있음을 확인시켜 주었다. 남북 분단 극복 차원을 넘어서는 실질적인 평화와 공동 번영을 위해서는 냉전적 사고에서 벗어나야 한다. 한반도 평화는 외부로부터 주어지는 것이 아니다. 한반도의 당사자로서 국민들이 공감하고 만들어 가야 한다. 분단의 긴 시간 동안 잉태된 분단 의식을 극복하고 새로운 한반도를 상상하고, 체험할 수 있도록 해야 한다. 남북교류협력 사업은 남북관계를 여는 돌파구이자 한반도 평화를 실천하는 디딤돌이다. 특히 지구 어느 곳보다 절실한 평화의 실천을 위해서는 평화의 섬 제주의 교류협력사업이 갖는 상징과 의미는 다른 어떤 지자체보다 크다.

남북 문화교류가 한반도 평화에 기여하고, 통일 공감대를 확산하며, 남북의 문화 차이를 소통하기 위한 교류가 되기 위해서는 평화체제에 맞는 교류협력으로의 전환이 있어야 한다. 특히 일상의 속에서 한반도 평화의 기운을 체감하고, 평화로 나아가기 위해서는 지방자치 단체의 역할이 중요하다. 독일 통일 사례에서도 확인되듯이 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할이 적절한 조화와 균형을 이루는 것이 매우 중요하다.

지방자치단체의 남북교류는 중앙정부의 협력 속에서 적절한 조화를 이루면서 추진되어야 한다. 제주는 평화의 섬으로서 상징과 의미가 있으며, 남북교류를 통해서도 모범적인 성공사례를 이끌어 왔다. 제주도는 남북교류협력의 성공적인 사례로 평가되는 감귤 보내기 사업을 성공적으로 추진하였고, 그 성과

를 당근, 흑돼지 사업으로 이어갔었다. 제주의 성공적인 교류 경험은 지방자치단체의 교류협력에 많은 것을 시사한다. 안정적이고 협력적인 모델을 만들었던 제주의 역할이 주목되는 이유이다.

평화의 섬 제주의 남북교류협력 사례는 제주가 지향하는 '평화의 섬'으로서의 위상과 역할에 맞는 사업을 발굴하여야 한다. 제주도민이 체감할 수 있는 사업을 발굴하여 실천적이고 성공적인 사례로 정착시켜 나갈 수 있는 교류협력이 기획되어야 한다. 동시에 평화의 섬 제주의 평화철학과 비전을 남북으로 확산하여야 한다. 또한 한반도 평화의 공감대 확산을 위한 실천적 교육의 장으로서 역할도 필요하다. 한반도 평화 정착과 통일 과정으로서 남북교류협력의 성과를 평화교육으로 확산하고, 평화교육으로 남북 교류의 동력을 만드는 평화의 선순환 생태계를 만들어 나가야 한다.

Ⅱ | 남북 교류협력 환경과 제주도의 남북교류

1. 남북교류 환경

1) 남북 협력의 성과와 한계

남북 사이에 이루어지는 교류협력 사업은 '남북 문화 공동체' 형성을 위한 기반을 구축하는 데 목적이 있다. 교류협력 사업은 내면적 통일 관계를 만들어 가는 과정으로서 남북의 상호 간의 차이를 우열 관계가 아닌 대등 관계의 차이로 인식하도록 함으로써 상호 존중과 이해의 틀을 만들어 나간다는 의미가 있다. 즉 남북 사이의 교류협력 사업은 분단 이후 달라진 남북의 문화 차이를 상호 이해하고, 협력을 통한 공동의 가치를 창출하고, 이를 기반으로 우리 사회의 통일 동력을 생성하고, 한반도 평화의 에너지를 축적하는 과정이다. 독일

의 통일 과정에서 나타났듯이 통일의 열쇠는 보통 사람들, 즉, 한반도에 거주하는 사회구성원들에게 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.[1)]

2000년 이후 본격적으로 추진된 남북 교류협력 사업은 남북 사이의 차이를 이해하고, 화해와 협력의 분위기를 조성하며, 사회문화 교류의 의미를 공유하는 성과를 거두었다. 그러나 한편으로 남북관계에 직접적인 영향을 받는 불안정도 보여주었다. 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 인해 한반도는 전쟁의 위기까지 내달았다. 이는 세계사적으로 진행된 냉전해체와 달리 한반도에는 여전히 전쟁의 위협이 도사리고 있다는 현실을 주는 사건이었다. 남북관계가 경색되면, 남북 사이에 진행되었던 교류협력 사업도 직접적인 영향을 받아 중단되었다.[2)]

남북 사이에 문화교류가 새로운 전기를 마련하게 된 것은 2018년 평창동계올림픽이었다. 2018년 4월 27일 발표한 '한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 판문점 선언)'은 한반도의 불안정한 평화를 지탱하던 휴전체제를 끝내고, 종전을 통해 온전한 평화체제로 정착하고, 남북 관계 개선을 통해 분단 이후 지속된 적대관계를 청산하고, 전면적으로 교류협력을 확대하는 가능성을 열었다. '민족 자주의 원칙'을 확인하고, 군사적 기장 완화와 신뢰 구축, 한반도 평화 정착과 비핵화와 관련한 구체적인 실천적인 합의였다. 역사적인 차원에서 한반도의 긴장 완화와 군사적 충돌 가능성을 낮추었다는 점에서 한반도 평화를 위한 진전을 이루었다고 평가할 수 있다.

그러나 실천적인 면에서는 절반의 성공이라고 할 수 있다. 남북 사회문화 교류가 활성화된 시기에도 교류·협력의 주제선정이나 행사추진에 있어서 비체계적이고 일회적·이벤트적인 경향은 지속되었다. 상호교류 제의 및 접촉에서도 일회적 행사로 끝난 것이 대부분이고 그 동안 성사된 교류·협력도 지속성을 띠거나 유지하지 못했다.[3)]

문재인 정부에 이루어진 남북 합의는 남북 협력의 가능성과 함께 남북 관계

의 한계도 분명히 보여주었다. 남북 정상은 남북의 차원을 넘어 국제적인 지지와 협력을 통해 새로운 시대적 전환을 이루는 기초를 마련하였다. 하지만 남북 합의는 제도적인 실천을 담보할 수 있는 후속 조치로 이어지지 못하였고, 제도적인 틀을 마련하는 데는 실패하였다. 후속 조치가 이루어지지 못하면서 남북관계는 다시 경색되었다. 군사실무합의를 제외한 다른 부분에서 교류협력은 중단되었다. 국제사회의 대북제재라는 틀 안에서 남북관 협력을 추진하기에는 한계가 있다는 현실도 보여주었다.

문재인 정부의 대북정책이 거둔 성과와 한계를 고려하여 보다 다양한 주체가 참여하고, 안정적인 추진할 수 있는 제도화의 중요성을 확인하였다. 또한 평화의 성과를 국민들과 함께 나누고, 확산하는 평화공감대 확산의 중요성도 확인하였다. 당국 차원의 교류협력 추진과 함께 다양한 주체가 지속적이고 안정적으로 사업을 추진할 수 있는 동력을 만들어 나가야 한다는 과제를 남기기도 하였다.[4)]

3) 남북 교류협력의 과제

남북 사이에 진행되었던 교류협력 사업을 통해 과제도 화인되었다. 남북 교류협력을 위한 가장 절실한 과제는 한반도 평화에 대한 올바른 이해와 철학이다. 기본적인 출발은 철학이 분명해야 한다. 한반도 평화에 대한 개념과 이해가 분명해야 한다. 시대적 소명과 한반도 미래에 대한 분명한 비전을 갖고 한반도 문제를 풀어나가야 한다. 분명한 철학을 바탕으로 남북 사이에 교류협력을 추진할 수 있는 중장기 플랜이 분명해야 한다.

남북관계의 가장 큰 걸림돌은 예측하기 어렵다는 것이다. 남북관계의 특수성으로 인해 발생하는 상시적인 불안정성이 있다. 이명박 정부 시절 2008년 금강산관광객 피격사망 사건, 2009년 북한의 장거리 미사일 발사 및 핵실험, 2010년 천안함 폭침 및 연평도 포격사건으로 교류협력이 중단되었다. 문재인

정부 들어서도 개성남북공동연락사무소 폭파, 공무원 피살 사건 등이 발생하면서 경색국면을 벗어나지 못하였다.

정치적인 이슈에 따라서 남북관계도 요동치는 불안정성을 피할 수 없다. 정치적인 사안과 사회문화가 별개라고 해도 교류협력 자체가 심리적인 위축이나 사회적인 분위기를 피해갈 수 없기 때문이다.[5] 한반도의 불안정을 온전히 피해갈 수는 없다고 해도 남북관계가 다소 경직된 상황에서도 교류협력 사업을 안정적으로 추진할 수 있는 대안이 필요하다. 이를 추진할 수 있는 인적, 물적, 제도적 인프라의 구축이 필요하다. 남북관계 발전은 곧 예측 가능성을 높이는 것이다. 남북관계의 불안정성은 장기적이고 안정적인 교류협력 사업의 추진에 방해가 된다. 남북관계를 견인하고 이끌어 갈 수 있는 중장기 플랜과 제도적 인프라, 인적 인프라를 구축해 나가야 한다.

둘째, 남북 교류협력 추진을 위한 제도화이다. 남북 사이의 교류협력이 안정적으로 추진을 되기 위해서는 교류협력을 추진할 수 있는 제도화가 필요하다. 남북 사회문화 교류의 안정화를 위한 협정(합의서)의 필요성에 대해서는 남북이 공감하는 문제이다. 남북 사이에 합의문이 처음 이루어진 것은 1972년이었다. 1972년 7월 4일 처음으로 「7·4 남북공동성명」과 「서울-평양간 직통전화의 가설 및 운용절차에 관한 합의서」를 체결하였다. 이후 정치, 경제, 군사, 인도, 체육 등의 분야에서 합의서가 체결되었다. 2021년 현재까지 300건에 가까운 남북 합의서가 체결되었다.[6] 가장 최근에 이루어진 합의서로는 2018년 '판문점 선언'이 있다.

남북 사이에 이루어진 합의서는 분단의 시간 동안 적층된 적대감을 해소하고, 교류협력에 대한 합의를 의미한다. 2018년 판문점선언의 1조 3항("남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장")과 4항("남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화") 역시 남북 사이의 제도화에 대

한 합의였다. 하지만 현장에서 구체적으로 실천할 수 있는 제도화가 이루어지지 못하였다. 보다 안정적인 제도화는 반드시 필요하다.

셋째, 실천적 교류협력 기구의 운영이다. 남북교류를 촉진하고, 안정적인 교류를 지원하기 위한 제도화의 구체적인 실천으로서 기구와 합의(협정) 공감대 상당히 형성되어 있다. 남북 사이에 이루어질 수 있는 사업의 내용과 범위는 매우 다양하다.[7] '민간교류와 협력이 보장'된다면 구체적인 사업의 성격에 따라서는 예측하기 힘들 정도로 다양하다.

사회문화교류라고 해도 순수예술 분야를 포함하여, 체육, 대중문화, 민족문화, 전통문화, 생활문화, 언어, 보건의료, 교육, 청소년, 여성, 산림협력, 과학기술, 학술, '종교', '언론출판' 등을 포함한다. 분야도 다양하거니와 교류협력의 형태도 다영하다. 2018년 2월 9일 발표된 '남북고위급회담 공동보도문'에서도 사회문화 관련해서는 "다양한 분야", "각 분야"로 표현하였다. 분야를 지정하지 않고, 전면적이고 폭넓은 교류를 추진한다는 의미가 있다. 당국 차원의 제도적 틀과 안정적 추진 장치가 필요한 것은 이런 다양한 교류를 질서있고 체계적으로 추진하기 위해서이다.

중국과 대만의 양안 관계를 참고로 한반도에서 지방자치단체의 역할을 주목해야 한다. 남북 당국 간 채널로 진행되는 교류협력과 별도로 민간 차원의 교류협력의 다양성을 인정하고, 주체로 나설 수 있는 창구를 운영할 필요가 있다. 남북 사회문화 교류협력의 활성화를 위한 향후 과제로 "민간부문의 전문성과 참여성을 제고하기 위한 노력을 확대하고 정부가 이를 제도적으로 보장하면서 민간부분과 협력할 수 있도록 제도적 장치를 구축할 필요가 있다"는 점은 전문가들이 공통으로 지적하는 부분이다. 다양한 분야의 민간교류 사업을 발굴하고 의미있는 사업으로 육성해 나갈 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다"는 것이다. 또한 민관협력의 제도화와 함께 다양한 행위자들의 역량을 높이고 유지하는 것이 필요하다.[8]

넷째, 남북교류의 다양성을 확보하고, 협력의 가능성을 높이기 위한 남북 교류의 전문화와 다양화이다. 교류협력의 사업은 다양한 분야에서 다양한 차원으로 이루어질 수 있다. 향후 다양한 분야에서 적실하게 사업을 추진하기 위해서는 분야의 다양성을 견인할 수 있도록 하는 것과 함께 다양한 주체의 참여를 적극 활성화할 수 있는 전문인력이 마련되어야 한다. 특히 지방자치단체의 경우에는 해당 자치단체의 특성에 맞는 교류를 통해 한반도 평화의 공감대를 전국민적으로 확산해 나가야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 참여와 역할이 중요하다.

독일 통일 사례에서도 확인되듯이 남북교류는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할이 적절한 조화와 균형을 이루어야 한다. 한반도 평화정착과 통일 과정으로서 교류협력은 보다 중장기적이면서도 국민들이 체감할 수 있는 방향으로 지속적으로 진행되어야 하기 때문이다. 교류협력의 성과를 전방위적으로 확산하고, 공유함으로써 한반도 평화의 일상적 의미를 체험하는 기회로 만들어야 한다. 지방자치단체에서 진행하는 지역 축제 중에서 세계적인 축제나 유망 축제 중에서 남북협력 사업을 적극 추진할 필요가 있다. 지역축제는 연중 열리는 만큼 상시적인 남북 문화교류의 기회로 활용할 수 있으며, 지역 주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 지역경제 활성화에도 기여할 수 있을 것이다. 세계적인 명성을 얻고 있는 국제행사로서 지역과 함께 분야를 고려한다면 세계아리랑축전, 국제영화제, 세계무술축전, 도자기 축제 등이 우선 대상이 될 수 있다.

다섯째, 행정지원 체계이다. 남북교류를 주관하는 중앙 부처는 통일부이다. 하지만 통일부는 교류협력을 위한 사전 정보를 제공하거나 교류협력의 문제를 해결하는 부서가 아니라 정책을 기획하고 수립하는 정책부서이다. 교류협력 사업을 추진하기 위해서는 민간단체의 네트워크와 노하우에 의존해야 한다. 절차적 문제에 대한 지원을 기대하기도 어렵다. 남북 교류협력을 위한 초기단계부터 성사단계까지 행정적인 지원을 위한 'one-stop 서비스 체계'의 구축이 필요하다.

2. 제주도의 남북교류 사업 방향과 과제

1) 남북교류 협력 사업 방향

제주특별자치도는 국가 차원의 자치분권화를 위한 시범자치도로서의 역할을 수행하도록 요구되고 있다. 동시에 국제자유도시 및 세계평화의 섬으로서의 기능도 수행해야 한다.[9] 세계평화의 섬으로서의 제주자치도는 국제평화 및 국제협력 사업은 물론 남북교류 협력에 관한 사업을 보다 적극적으로 수행할 수 있다. 그러나 그 범위나 수준에 있어서 온전히 차별화된 법을 적용할 수 있는 수준은 아니다. 남북교류 협력은 한반도 상황에 맞추어 진행되어야 한다. 제주도의 남북 교류협력 사업은 제주도의 특수성을 고려하여 다음과 같은 원칙과 방향으로 추진되어야 한다.

첫째, 평화의 섬 제주의 상징성이 있어야 한다. 제주의 남북교류 사업에서 가장 우선 고려해야 할 상황은 평화의 섬 제주의 상징성을 살릴 수 있어야 한다. 평화의 의미는 학자에 따라서 여러 가지로 규정할 수 있다. 그러나 오늘날 평화는 전쟁이 없는 수준의 평화를 의미하지는 않는다. 보다 적극적으로 인간을 위협하는 요소들로부터 일상적 평화를 유지하는 것으로 해석된다. "2005년 제주가 새삼스럽게 '세계평화의 섬'(Jeju Island of World Peace)으로 지정되면서 지방자치단체로서는 처음으로 새로이 떠맡게 된 평화 과제는 단순히 전통적인 소극적 평화만을 의미하는 것은 아닐 것이다."[10]

한국사회가 전반적으로 발전하면서 지방자치단체에서 국제적인 교류가 활발해졌다. 지방자치단체의 국제 메가스포츠 유치를 비롯하여 영향력과 역량이 높아지면서 활동영역을 국가를 넘어 국제로 향하고 있다. 이와 함께 지방정부의 외교 영역을 확대하는 지방외교의 중요성이 높아지고 있다.[11]

일상의 평화를 향유하기 위해서는 소극적인 의미에서의 평화, 즉 전쟁이 없는 평화도 매우 중요하다. 더욱이 한반도는 전쟁이 끝나지 않은 상황이 계속되

고 있는 지역이다. 군사적 긴장을 완하하고, 전쟁 위험을 줄이는 것이 일상의 평화로 가는 출발점이 되기 때문이다. 꾸준하게 남북교류협력의 가능성을 탐색하고 방책을 찾는 것은 일상의 평화로 가기 위한 단계이기 때문이다.[12)]

지방외교는 지방 차원에서 지방의 이익을 목표로 기획되고 추진되는 국제교류협력 활동이다. 제주는 평화의 섬으로서 국제적인 이미지를 갖고 있다. 평화의 섬 제주의 이미지를 공고히 하면서, 한반도의 평화를 이끌어나는 평화자치도의 위상을 높일 수 있어야 한다. 나아가 평화를 일상과 경제와 연계한 생활 속 평화도시로서 세계적인 제주로서의 이미지를 확산하는 장기적인 전략 속에서 교류협력이 이루어 져야 한다.

둘째, 평화의 섬 제주도민의 공감대 형성이다. 기존에 남북교류 사업에서 제주도의 사업이 주민들에게 공감대를 형성할 수 있었던 것은 제주도의 특성이 반영된 사업이었기 때문이다. 제주의 교류협력 사업은 제주도민의 공감대 속에서 이루어져야 한다. 지속적인 사업 추진을 위해서는 제주도민이 참여할 수 있는 분야와 방법으로 추진되어야 한다. 오늘날 지방자치단체들은 내부적 자원 동원만으로 지역주민의 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 도모하기 어려운 상황에 처해 있다. 지역발전을 위해 대외적 자원을 어떻게 활용할 것인가의 문제가 지자체가 직면하고 있는 새로운 도전과제가 되고 있다.[13)]

지역의 발전과 연계하지 않는 남북교류 협력 사업은 지속적인 발전의 동력을 약화시키게 된다. 지역의 특색있는 교류 사업을 통해 한반도 문제에 대한 평화 공감대를 확산하는 동시에 지역발전의 동력으로 작동할 수 있어야 한다. 남북의 지자체의 특성을 고려하면한 지역사회 발전이라는 실용성을 도모하면서도, 다른 한편에서는 남북 이질성 극복과 통일을 지향해 나가야 한다.

셋째, 상호 협력이다. 남북교류 협력 사업의 상호 협력이 가능한 방향으로 진행되어야 한다. 2018년 판문점선언에서도 '상호 이해와 공동의 이익을 증진하기 위한 교류와 협력을 진행한다'는 원칙에 합의하였다. 교류협력은 어느 한 편

의 일방적인 수혜와 수용의 과정이 되어서는 안 된다.

남북교류 협력이 지속으로 이루어지기 위해서는 남북 사이의 협력 가능성이 높아야 할 뿐만 아니라 서로에게 도움이 되어야 한다. 제주도에서 추진하는 교류협력 사업은 제주도의 평화 이미지를 제고하면서도 서로에게 이익일 될 수 있는 분야에서 접점을 찾아야 한다. 남북 협력이 가능한 농업, 수산업, 축산업 및 가공사업, 생수 산업 등을 고려할 수 있다.

넷째, 인적 교류를 동반하는 사업으로 추진해야 한다. 남북 사이에 이루어지는 교류협력사업은 궁극적으로 한반도 안에 살고 있는 사람들의 정서적 교류를 통해 상호이해를 증진하는 통일사업이라는 의미가 있다. 남북 교류협력의 의미를 확산하고, 사회적 공감대 확산을 위해서도 인적 교류가 동반되는 사업이어야 한다. 제주도에서 추진한 '감귤보내기 운동'은 대규모 인적 교류로 발전하는 새로운 계기를 만들기도 하였다. 제주도의 지속적인 대북지원에 대한 감사의 표시로 북한 당국은 제주도민방북단을 초청하였다. 인적 교류를 또한 새로운 사업을 추진하는 계기가 될 수 있다.[14)]

다섯째, 국제협력성이다. 남과 북을 비롯하여 세계평화의 섬 제주도를 중심으로 국제협력의 가능성이 있는 방향으로 진행해야 한다. 평화의 섬 제주에서는 세계정상이 참가하는 회의를 비롯하여 국제적인 회의를 진행하였다. 남북 사이에서도 남북 특사 회담(2000.9.), 남북 국방장관 회담(2000.9.), 제3차 남북 장관급 회담(2000.9.), 제17차 남북 장관급 회담(2005.12.), 남북 경제협력추진위 제12차 회의(2006.6.) 등이 제주에서 개최되었다. 평화를 이야기하는 '평화의 섬'으로서의 위상을 높이는데 기여하였다. 제주도의 남북 교류협력도 국제적인 네트워크와 협력적 동반 관계 속에서 추진하는 것이 필요하다. 국제화할 수 있고, 세계의 관심을 이끌어 낼 수 있는 남북과 해외와 소통할 수 있는 사업이어야 한다.

2) 제주의 남북교류 기본계획과 인프라

통일은 분단 이전으로의 회귀가 아니라 더 나은 사회를 만드는 과정이어야 한다. 통일은 단순한 정치, 경제적 통합이 아니라 사회문화적 동질성을 회복하고 민족의 내적 통합을 이루어나가는 과정이어야 한다.[15] 남북 사이에 이루어지는 교류협력은 이 과정에서 남북 주민들에게 상호 이해의 기회를 제공하고 협력의 틀을 만들어 가는 과정이다.

남북교류협력을 단기적인 이벤트가 아닌 통일 과정으로서, 남북화해와 협력의 과정을 진행하기 위해서는 중장기적인 기본 계획이 수립되어야 한다. 제주도 차원의 남북 교류협력을 위한 기본 계획을 수립하고, 이를 바탕으로 교류협력사업을 추진해 나가야 한다. 기본계획을 바탕으로 남북관계 상황에 맞는 적절한 사업 아이템을 찾는 동시에 적극적인 아이템을 개발해서 교류협력의 고리를 튼실히 연결하는 것이 필요하며, 수혜적인 차원의 지원을 넘어 실질적인 효과를 공유하고, 상호 발전할 수 있는 방향으로 기획되어야 한다. 이러한 기본 인식 아래 교류협력에 대한 기본 설계가 이루어지고, 중장기적인 로드맵을 구성하고, 교류협력의 기반을 구축해야 한다.

교류협력을 위한 인프라로 조직의 안정화가 필요하다. 제주도는 지자체 차원은 물론 민간 차원에서도 남북 교류협력을 위한 단체를 조직하여 국가 차원에서 진행한 남북교류 협력 사업의 한계를 보완하면서 신뢰 구축에 기여하였다.[16] 전국의 주요 지방자치단체들은 자체적으로 남북교류협력을 위한 조직을 운영하고 있다.[17] 제주도의 남북교류를 담당하는 조직은 '세계평화의 섬' 실천사업으로서 남북교류협력에 맞추어 탄력적으로 운영할 수 있는 기본계획이 있어야 한다.

안정적인 재원 운영이다. 장기적인 교류협력을 위한 연구와 조사, 인력 양성, 실무교육 등과 관련한 재원 마련이 필요하고, 남북교류와 관련한 연구사업, 조사사업, 교육사업, 인력양성 등에 재원을 투자해야 한다.

민관거버넌스 협업체계 구축이다. 민관거버넌스의 장점은 민간의 다양성과 전문성을 살릴 수 있다는 것이다. 독일의 통일과정에서도 지방자치단체 간의 교류, 고문서·미술품 교류 사업 등에서 민관거버넌스의 역할이 컸다. 다양한 주체가 참여하고 다양한 형태의 교류가 이루어지기 위해서는 다양성을 수용할 수 있는 탄력적 구조가 갖추어져야 한다.

남북교류를 준비하고 있는 지방자치단체에서도 민관거버넌스를 운영하하고 있다. 서울특별시를 비롯하여 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도에서 남북교류협력에 관한 조례를 운영하고 있으며, '남북교류협력위원회'와 같은 추진체계를 갖추고 있다. 제주도에서도 남북교류를 위한 위원회를 두고 있다. 이런 형태의 운영체계를 보다 실질적으로 내실을 강화하고 역할을 할 수 있는 전문위원회로 운영해 나가야 한다. 위원회의 역할과 활동은 남북관계의 발전에 따른 상황을 주시하면서도 제주도의 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 지속적으로 네트워크를 관리해야 한다.

3) 평화인프라 구축과 평화 확산을 위한 전문인력 양성

남북교류협력을 위한 인프라는 한반도 평화를 위한 토대이자 교류협력의 성과를 국내외로 확산하는 기반이 된다. 남북 교류협력은 한반도를 넘는 국제적인 이슈이다. 전 세계에서도 군사적 긴장도가 높은 한반도에 평화를 위한 실천적 교류 협력 사업으로서 제주의 성과를 확산하여 평화의 섬 제주의 이미지를 높이는데 활용할 수 있다. 이를 위해서는 전문인력, 즉 인적 인프라가 구축되어야 한다.

전문인력은 특정한 분야의 지식과 경험을 지니고 있는 사람이다. 남북 교류협력을 위한 전문인력은 남북교류와 관련하여 전문성이 있어야 한다. 지금까

지 이루어진 남북교류협력 사업은 정교하게 기획되고 계획되어진 사업으로 추진하기보다는 현장에서 필요에 맞추어 진행된 경향이 있었다. 현장의 활동가를 중심으로 접촉이 이루어지고 사업이 추진되었다. 하지만 향후 이루어진 교류협력 사업은 그 가체로서 전문성과 차별성을 갖춘 전문인력이 전담하는 것이 바람직하다. 통일부 통일교육원에서도 전문인력 양성과 관련한 과정이 개설되어 있다. 그러나 교류협력의 현장은 훨씬 전문화되고 특수한 영역이다. 남북관계 일반이나 교류협력을 위한 제도적인 문제에 대한 전문성을 높이는 과정과 별도로 해당 분야에서 전문성을 발휘할 수 있도록 구체적인 사업을 대상으로 한 전문인력의 양성이 필요하다.[18)]

제주도의 남북교류협력과 관련한 전문인력은 다음과 같이 구분할 수 있다. 교류협력을 기획할 수 있는 정책기획 인력, 남북 교류협력의 공간에서 주도적으로 사업을 이끌어 나갈 협력전문가, 남북 교류협력 사업의 성과를 평화교육으로 연계하여 평화교육사업으로 확산할 수 있는 교육전문인력이다. 전문인력으로의 양성은 남북교류협력을 위한 목적사업으로 진행되는 동시에 그 자체로서 한반도 평화교육의 과정이 된다. 즉 전문인력의 양성은 상당한 기간의 교육과 현장에서의 경험을 통해 이루어지는데, 교육과정 프로그램이 곧 평화교육의 과정이 되기 때문이다.

남북 교류협력 전문인력은 남북 사이에 이루어지는 교류협력 사업의 수행하는 이니력으로 기획으로부터 계획, 실행에 이루기까지 총괄적인 책임을 지고 진행한다. 사업을 기획하고, 준비하고 현장에서 제기되는 문제를 해결하고, 교류협력의 성과를 사회적으로 확산하는 각각의 과정에서 전문성이 필요하다.

첫째, 남북 교류협력을 기획할 수 있는 인력이다. 남북교류협력 사업을 준비하고, 정책적인 기획을 통해 기본계획을 수립하고 정책을 집행한다. 중장기적이고 발전적인 교류협력이 이루어지기 위해서는 정치적 상황에 맞추어 적실한 사업을 도출하고, 정책적 뒷받침을 이끌어낼 수 있는 기획이 중요하다. 한반도

문제에 대한 적실한 인력을 개발하고 제주도의 특성에 맞는 사업을 발굴하여 추진할 수 있는 역량있는 전문인력이 있어야 한다.

둘째, 교류협력의 현장을 주도할 수 있는 인력이다. 현장에서 실무적으로 사업을 추진할 수 있는 전문가가 있어야 한다. 지난 10년 동안 남북 관계가 경색되면서 교류 협력의 현장을 경험한 인력들이 크게 감소하였다. 남북 관련 사업에서 이직하여 다른 사업으로 나갔거나 현장에서 은퇴하면서 현장 경험의 공백이 큰 상황이다. 교류협력을 위한 기획, 접촉, 협상, 추진 과정을 예측하고 현장에서 제기되는 문제를 해결할 수 있는 인적 자원을 확보해야 한다.

셋째, 제주도의 교류협력 사업 성과를 평화콘텐츠로 개발하고, 평화교육·통일교육으로 확산할 수 있는 전문인력이다. 제주도의 평화철학을 평화현장의 상황에 맞게 공감력 있게 교육할 수 있는 인력이다. 우선적인 교육대상은 공무원이다. 2018년 2월 '통일교육지원법'이 개정되면서, 중앙부처와 지방자치단체에서 통일교육이 의무가 되었다.[19] 기본교육으로서 통일교육을 비롯하여 제주도의 환경에 맞는 내용과 프로그램으로 평화교육을 실시할 수 있도록 한다.

4) 제주 평화 아카이빙센터 구축

제주도 평화와 남북교류 공간으로서 제주도의 교류협력 성과를 확산해 나가야 한다. 이를 위해서는 북한 정보, 교류협력을 위한 행정적인 지원과 협의, 남북 문화교류 사업의 추진 과정의 사료(史料)의 아카이빙과 성과 자료를 보존, 관리할 수 있는 공간을 구축하고 복합적인 기능을 활용하여 평화교육의 거점으로 만들어 평화교육의 장으로서 기능을 수행하도록 한다.

제주 평화 아카이빙 센터의 주요 역할은 다음과 같다.

첫째, 제주도의 남북교류 협력을 위한 정보 수집과 교류협력 사업의 정보를 관리이다. 제주도에서 추진했던 사업들은 제주도의 특별한 노하우로 이룩한 것들이다. 지방자치단체의 교류에서 지역의 특성을 반영한 사업 모델을 찾는

것이 필요하다.

남북교류사업에서는 강원도와 제주도는 자치단체의 특성에 맞는 사업으로 성공적인 교류 사업을 이루었다. 이러한 사업은 남북교류에서 지속적으로 추진할 수 있는 동력이 된다. 강원도 특산물인 연어를 북강원도에서도 생산할 수 있도록 한 '연어자원보호증식' 사업은 지자체의 특성을 살린 대표적인 사업이다. 이 협력 사업은 연어자원 보호 증식이라는 한 가지 협력 이슈를 가지고 자급자족적인 북한의 연어생산 체계 구축을 위해 기반시 설과기술을 제공함으로써 장기사업으로 진행할 수 있었다.[20)]

제주도의 대북사업도 지방자치단체의 특성을 살린 대표적인 사업으로 손꼽힌다. 제주도를 상징하는 감귤을 인도주의적 차원에서 지원한 '감귤보내기 운동'은 감귤가격 안전화에도 기여하고, 북한 동포들에게도 제주도의 이미지를 제고하는 데 기여하였던 사업으로 사료를 정리하고 기록해야 한다.

둘째, 제주도의 남북교류 협력 사업 아카이빙을 구축해야 한다. 남북협력 사업에 대한 아카이빙은 제주도의 남북교류 협력 사업에 대한 역사적 기록이라는 의미가 있다. 또한 축적된 자료는 제주도 교류협력 정책을 추진하는 정책의 기본 자료가 될 것이다.

나아가 다른 지방자치단체의 교류협력을 위한 기본 정보로 활용할 수 있다. 남북교류 현장에서 교류협력을 위한 아이템의 발굴과 사업 추진은 북한 문화에 대한 정보 부족, 복잡한 절차 과정, 비효율적인 진행, 예측 불가능 등으로 인해 좋은 기획이 제대로 추진되지 못한 경우가 다반사였다.

교류협력 사업의 대상이 되는 북한 상황에 대한 구체적인 정보도 없이 접촉 창구를 찾아야 한다. 직간접적인 접촉을 비롯한 사업 과정에서 발생하는 행정적인 절차를 거치고 실제 사업이 이루어지기까지 자체적으로 해결해야 했다. 교류협력 사업의 성공적인 노하우는 다른 지방자치단체의 교류협력의 가이드가 될 것이다.

셋째, 평화통일 연수 및 교육 공간을 활용한 평화 아카데미를 진행한다. 남북 사이에 이루어지는 교류협력 사업이 평화의 현장이 되는 것은 교류협력의 과정 속에서 남북 주민들이 서로의 차이를 우열 관계가 아닌 대등 관계로 인식하도록 함으로써 상호 존중과 이해를 도모하기 때문이다. 이를 통해 남북주민들은 상호인식과 변화ㅏ를 통해 신뢰를 형성하는데 기여할 수 있기 때문이다.

평화의 섬 제주도가 남북교류협력의 성과는 그 자체로도 의미가 있다. 나아가 갈등과 긴장으로 상징되었던 한반도에서 평화와 상호 이해의 한반도로 전환되는 과정의 기록으로서 의미가 있다. 제주도의 교류협력 사업의 성과를 축적하는 아카이빙은 그대로 한반도에서 평화를 구축해 나가는 평화교육의 장이자 통일체험의 공간이다. 통일교육의 장이라고 하면 DMZ를 비롯한 접경지를 중심으로 이루어져 왔었다. 그러나 구체적이고 실제적인 체험을 통해 한반도 평화를 증진하고, 제주도가 지향하는 평화교육을 중심으로서 제주도의 위상을 높여줄 것이다. 이를 통해서 한반도 평화와 통일, 세계평화의 섬 제주의 이해와 담론의 확산을 이끌어 나갈 수 있는 청년지도자를 양성한다.

Ⅲ | 제주도의 교류협력 사업

1. 교류협력 사업 분야

남북 관계가 변화되기 시작한 1999년 '감귤 북한 보내기 사업'을 시작으로 제주도에서는 제주감귤보내기, 당근보내기, 마늘 임가공, 흑돼지 사육, 샘물 공동개발 등의 사업을 추진하였다. 제주 감귤보내기 운동은 지방자치단체의 남북교류협력 사업의 새로운 모델을 제시한 사업이었다. 다른 지방자치단체의 교류와 비교할 때 안정적이면서도 장기적인 사업형태로 진행하였다. 나아가 감귤

에서 당근, 제주 흑대죄협력 사업으로 확장하였다. 이 외에도 '한라에서 백두까지' 남북한 교차관광과 한라산-백두산 생태환경보존 공동협력 사업으로 제시하였다.[21)]

남북관계가 경색된 이후에도 지속적으로 남북협력을 위한 사업을 추진하고 있다. 제주도에서 역점을 두고 추진하는 '5+1' 사업은 ① 북한 감귤보내기 사업 재개, ② 한라-백두 생태·환경보존 공동 협력, ③제주-북한 평화크루즈 사업, ④ 한라-백두 남북한 교차관광, ⑤ 제주포럼 북측인사 초청, ⑥ 남북에너지 평화협력사업 등이다. 제주도가 추진하는 사업은 제주도의 노하우가 묻어난 사업이자 평화의 섬 제주도에 맞는 적절한 사업들이다. 현재로서는 국제사회의 대북제재, 한국의 '5·24조치' 등의 영향으로 추진되지 못하고 있다. 하지만 화해협력을 위해서는 반드시 실천되어야 할 의미 있는 사업이다.

다양한 가능성을 열어두고 추진하되, 우선으로 진행할 수 있는 사업을 발굴하여 먼저 추진하고, 진행 추이를 보면서 다양한 협력사업을 추진할 수 있다. 제주도의 남북교류 사업은 다음과 같은 사업을 기획할 수 있다.

첫째, 문화분야의 사업이다. 제주를 중심으로 진행할 수 있는 남북교류 사업은 제주에서 개최되는 다양한 행사, 축제, 이벤트와 연계한 사업을 추진할 수 있다. 제주의 맥주축제와 대동강맥주 축전을 연계하여 진행할 수 있다.

제주도의 신화나 이야기를 바탕으로 새로운 스토리를 발굴하여 애니메이션을 제작할 수도 있다. 남북 사이에서는 <뽀롱뽀롱 뽀로로>, <게으른 고양이 딩가>, <왕후심청>등의 애니메이션 제작 사례가 있다. 김정은 체제에서도 컴퓨터그래픽이나 AR, VR(가상 현실)에 대한 관심이 높아지고 기술이 개발되면서, 만화영화, 방송 등의 분야에서 접목을 시도하고 있다. 가장 활발한 분야는 애니메이션 분야로 영화나 음악 분야에서 침체와 달리 만화영화 분야에서는 활발한 창작이 이어지고 있다. 북한에서는 상대적으로 우수한 인적 자원을 갖고 있어서 사업 추진의 시너지 효과도 클 것으로 예상된다.[22)]

둘째, 방송분야이다. 제주도 한라산이나 바다를 비롯한 자연다큐 제작과 북한의 백두산 등을 상호 협력하여 제작한다. 김정은 체제 이후 방송계도 상당한 변화를 겪었다. 무엇보다 방송장비가 일신하였다. 방송 설비가 대폭 개선되면서 4K 방송을 시작하였다. 최근에는 드론을 이용한 공중촬영, VR 스튜디오를 이용한 촬영, 풍성한 자막을 이용한 비주얼의 활용도 두드러지고 있다. 남북의 방송 협력에서 문제가 될 것은 없다.

셋째, '평화'를 주제로 한 예술제의 개최이다. 평화예술제를 남북이 공동으로 참여한다. 평화를 주제로 한 평화관광 사업을 추진하여 북한의 관광지와 연계한다. 김정은 체제 이후 북한도 국제관광 사업에 정책역량을 투여하고 있다. 북한이 적극적으로 개발하고 있는 삼지연이나 원산갈마해안관광지구, 양덕온천문화휴양지구를 연계하는 평화관광사업을 추진한다. 삼지연관광 사업을 한라-백두산을 연결하는 항공관광으로 추진하고, 원산갈마해안관광지구는 제주-원산 관광, 제주-평양-양덕온천문화휴양지구를 연계하는 관광으로 추진한다. 항공관광과 국제 평화관광 크루즈 사업도 평화를 주제로 한 사업을 추진할 수 있다.

넷째, 제주평화포럼을 계기로 한 남북 학술교류이다. 남북의 직접적인 교류가 어려운 상황에서도 학술교류를 제3국을 통한 만남이 이루어져 왔었다. 북한도 학술 역량의 제고를 위해서 학자들의 해외 학술대회 참가를 인정하였다. 대표적인 사례로는 중국 연변대학교의 두만강포럼, 조선반도연구센터의 국제학술대회, 국제고려학회를 통한 만남이 있었다. 이 외에도 국제학술 공간을 통한 남북 전문가의 만남이 간헐적으로 이루어졌다. 포럼을 계기로 북한 사회과학원이나 김일성종합대학과의 교류를 추진하였고, 국제학술대회는 회를 거듭하면서 참가 단위가 늘어나면서 규모도 커지고 분야도 다양해졌다. 한국과 북한이 참석하는 학술정보 교류의 장을 만들어나가는 방법으로, 이미 여러 차례 실행에 옮긴 바 있으므로 제주평화포럼에서의 북한 학자 참가를 추진해 나가야 한다.

다섯째, 체육교류이다. 체육교류는 어느 분야보다 상징적인 효과도 크고, 참여 범위도 넓다. 체육분야 자체는 물론 현장 방송이나 전지훈련, 합동훈련, 훈련장비 제공, 훈련장(지) 제공 등의 부수적인 파급효과도 크다. 체육분야는 이념을 초월하는 영역이며, 남북이 참여할 수 있는 각 종목별 국제 체육대회가 많은 데다, 남북이 공통으로 좋아하고, 정책적으로 육성하는 축구 같은 종목이 있고, 국제사회의 협력이 가능하다. 남북 사이에 굵직한 스포츠 교류를 통해 남북 협력을 진행하였다.

제주를 연고로 하는 프로스포츠팀을 중심으로 한 스포츠 교류를 추진할 수 있다. 백두-한라를 연결하는 바둑대회를 공동으로 추진한다. 한라산과 백두산을 교차하여 개최하거나 다른 나라를 포함하여 순회하여 개최할 수 있다. 북한 동계 스포츠 메카인 백두산을 동계종목 훈련지로 이용하고, 제주도를 하계훈련장으로 상호 제공할 수도 있다. 서울과 평양의 오갔던 경평축구처럼 여름에는 한라산에서 축구를 겨울이면 백두산에서 아이스하키 경기를 진행할 수도 있다.

생활체육 분야의 교류도 남북 체육교류의 방향이 될 수 있다. 평양-남포간 자전거 대회나 평양마라톤 대회 등이 있었다. 평양마라톤대회에 제주의 생활체육팀이 참가하고, 제주 올레마라톤 대회에 북한의 참여를 유도한다. 생활스포츠인 탁구, 배드민턴, 인라인 스케이트도 생활체육에서 교류를 추진할 수 있는 종목이다.

2. 세부 교류 사업 - 한라-백두 자연다큐 제작

1) 사업 필요성 및 배경

제주의 자연환경은 세계에서도 손꼽히는 풍경과 지질적인 가치로 주목받고 있다. 아름다운 제주의 환경을 다큐로 제작하고, 제주의 자연환경은 한반도를

공유하는 우리 민족의 고유의 문화 유산이다. 한반도를 상징하는 한라산과 백두산의 자연다큐를 제작하여 남북 주민들에게 한반도 국통의 아름다움을 소개한다면 세계적인 유산으로서 의미를 발견하고 남북 주민들에게 한반도 평화에 관심을 촉구하는 계기가 될 것이다. 나아가 세계인들에게 자연이 주는 아름다움으로 평화를 만들어 나가야 한다는 공감대를 이끌 수 있을 것이다.

북한에서도 최근 지역 명소를 소개하는 기행프로그램들을 적극적으로 제작하고 있다. 최근 북한 방송의 상황을 보면 성사 가능성이 높다. 이런 상황에서 자연 다큐 제작은 거부감 없이 받아들일 수 있는 사업이 된다. 다큐 제작과 관련해서는 관동팔경 중 북한에 있는 2경의 다큐제작을 시도한 바 있다.

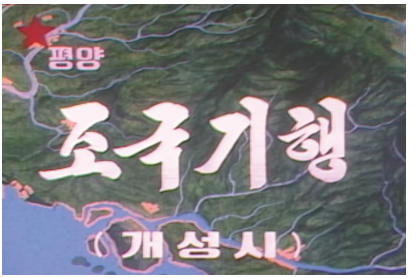
2) 사업 목적 및 기대효과

한라-백두 다큐 제작은 남북교류의 새로운 모델을 제시할 수 있다. 평양 중심으로 진행되는 남북 교류협력 사업에서 지방자치단체의 특성에 맞는 사업으로서 모델이 될 수 있다.

한라-백두 다큐멘터리 제작은 백두산 일대의 자연다큐를 소개하는 것과 함께 김정은 체제에서 역점을 두고 개발하는 삼지연시를 소개하는 계기가 된다면 점을 설득한다면 북한으로서도 긍정적인 평가를 이끌어 낼 수 있다.

북한에서도 지역을 소개하는 기행프로그램이 많아졌다. 지역을 소개하는 프로그램은 지역 명소를 소개하거나 예전과 다르게 크게 달라진 발전한 지역을 현장 답사하여 취재하는 프로그램이다. 대표적인 프로그램으로 '조국기행 동해의 명승을 찾아서'가 있다. '조국기행 동해의 명승을 찾아서'는 동해안의 명승과 지방 특산을 지역별로 5편으로 소개한 텔레비전탐방기행 시리즈이다. 2016년 1월 1일부터 방송을 시작하여 10월 5일 5회로 방영였다. 각 지역별로 명승지, 주요 사업소, 특산품, 먹거리, 볼거리를 전문가의 인터뷰와 현지인의 인터뷰, 현장 체험의 형식으로 입체적으로 전달한다.

방송원이 직접 현장에서 체험을 하거나 이동하는 공간에서 사람들과의 인터뷰를 통해 현장감을 살렸다. 이동하는 배에서 방송을 진행하는 방송원, 배에 탄 사람들과 함께 현장에 있는 사람들과 즉석에서 오락게임도 진행하면서 흥미와 정보를 제공한다.

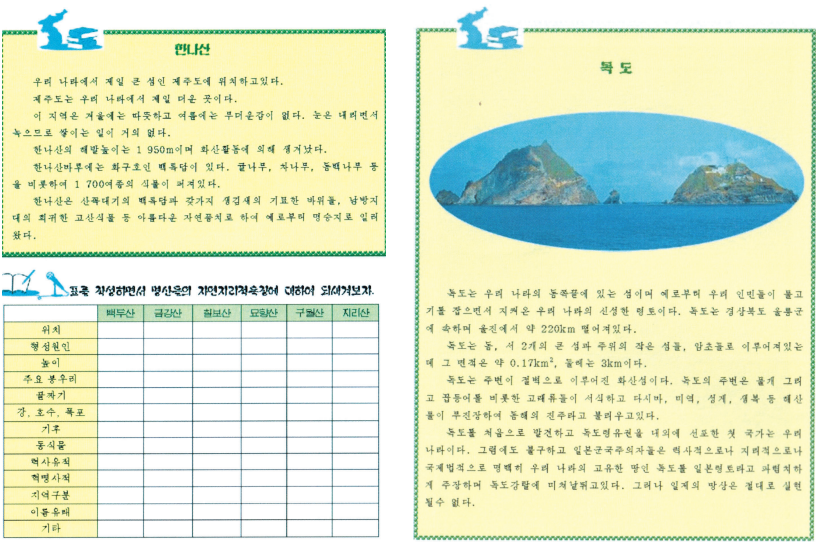


지역을 소개하는 방송편집물 '련속기행 동해의 명승을 찾아서'와
예전에 나왔던 방송프로그램 '조국기행 개성시편'

지역을 소개하는 방송편집물 '련속기행 동해의 명승을 찾아서'의 주요 장면

한라-백두 다큐제작은 방송으로도 적절하여 북한 주민들에게 제주를 알리는 기회가 될 것이다. 한라-백두 다큐는 학교에서 배우는 한라산의 자연을 소개하는 것은 북한에서의 방영 가능성도 높다.

북한 지리 교과서에 소개된 제주관련 내용 역시 명승지, 풍경이 뛰어난 곳이다. 초급중학교 1학년 「지리」 교과서에서는 조선팔경으로 "우리 나라의 8개의 절경을 말한다. 백두산, 금강산, 묘향산, 모란봉, 부전고원, 불국사, 지리산, 해운대"라고 소개하고, 조선팔승으로 "경성온천, 몽금포, 한려수도, 변산반도, 해인사계곡, 부여, 속리산, 한나산"을 소개한다.[23] 초급중학교 2학년 지리에서는 '조선 남해'의 섬으로 제주도, 거제도, 남해도를 언급하면서, "조선남해에는 난류가 늘 흐른다. 그러므로 더운물을 즐기는 멸치, 도미, 고등어, 까나리, 전광어, 칼치, 조기와 같은 물고기가 많이 모여들며 바다가에는 여러 종의 조개가 살고 미역과 김이 많다"고 소개하고 있다.[24]



한나산

우리 나라에서 제일 큰 섬인 제주도에 위치하고있다.

제주도는 우리 나라에서 제일 더운 곳이다.

이 지역은 겨울에는 따뜻하고 여름에는 무더운감이 없다. 눈은 내리면서 녹으므로 쌓이는 일이 거의 없다.

한나산의 해발높이는 1 950m이며 화산활동에 의해 생겨났다.

한나산바루에는 화구호인 백록담이 있다. 귤나무, 차나무, 동백나무 등을 비롯하여 1 700여종의 식물이 퍼져있다.

한나산은 산꼭대기의 백록담과 갖가지 생김새의 기묘한 바위들, 남방지대의 희귀한 고산식물 등 아름다운 자연공치로 하여 예로부터 명승지로 일러왔다.

표중 작성하면서 명산읍의 자연지리적유창에 대하여 되새겨보자.

	백두산	금강산	칠보산	묘향산	구월산	지리산
위치						
형성원인						
높이						
주요 봉우리						
골짜기						
강, 호수, 폭포						
기후						
동식물						
력사유적						
혁명사적						
지역구분						
이름유래						
기타						

독도

독도는 우리 나라의 동쪽끝에 있는 섬이며 예로부터 우리 인민들이 물고기를 잡으면서 지켜온 우리 나라의 신성한 령토이다. 독도는 경상북도 울릉군에 속하며 울진에서 약 220km 떨어져있다.

독도는 동, 서 2개의 큰 섬과 주위의 작은 섬들, 암초들로 이루어져있는데 그 면적은 약 0.17km², 둘레는 3km이다.

독도는 주변이 절벽으로 이루어진 화산섬이다. 독도의 주변은 물개 그리고 꼽등어를 비롯한 고래류들이 서식하고 다시마, 미역, 성게, 생복 등 해산물이 무진장하여 동해의 진주라고 불리우고있다.

독도를 처음으로 발견하고 독도령유권을 내외에 선포한 첫 국가는 우리 나라이다. 그럼에도 불구하고 일본군국주의자들은 력사적으로나 지리적으로나 국제법적으로 명백히 우리 나라의 고유한 땅인 독도를 일본령토라고 파렴치하게 주장하며 독도강탈에 미쳐날뛰고있다. 그러나 일제의 망상은 절대로 실현될수 없다.

초급중학교 '지리1'교과서에 소개한 한라산과 독도

자연 다큐 제작은 남북의 보유한 자연생태 환경을 기록하여 환경의 중요성을 일깨우면 생태환경 보호를 촉진한다는 점에서 시대적인 의미가 있다. 또한 향후 세계평화의 섬 제주의 미래를 위한 자연보호 차원에서도 의미 있는 사업이다.[25)]

정치적인 이해관계와 무관하게 진행할 수 있는 영역으로 남북관계가 다소 경색된 상황에서도 우선으로 추진할 수도 있다. 한라-백두 다큐 제작 사업은 제주도가 추진하고자 하는 백두한라 교차관광사업, 한라산과 백두산 탐사 사업과의 연계성도 매우 높기에 교류 성과를 토대로 지속할 수 있는 지속성도 높은 편이어서 남북교류협력의 새로운 중장기 사업으로 진행될 수 있다.

또한 남북교류 사업이면서도 국제적인 협력으로 추진할 수 있다. 세계적인 방송사와 연계하여 남북과 해외가 함께 참여하는 형식으로 추진한다면 세계적인 명소로서 홍보효과도 높을 것이다.

3) 사업 내용 및 예산

한라-백두 다큐제작은 한라산과 백두산의 자연환경과 생태와 관련한 다큐멘터리를 제작하는 사업이다. 다큐멘터리 제작은 계절의 변화, 생태환경에 대한 심층취재 등을 동반한다. 교류에 합의하였다고 해도 북한을 자유롭게 돌아다니면서 촬영할 수는 없다. 북한 내부로 남한의 촬영장비가 들어간다는 것에 대한 거부감도 있다. 한라-백두 다큐제작은 제작 범위에 따라서 제작 기간이 결정될 것이다. 1차적으로 접근이 가능한 내용부터 시작하여 3년 정도로 진행하는 것이 현실적일 것이다.

4) 유의 및 고려사항

남북 사이의 방송교류협력 사업은 남북 정상회담이 있었던 2000년 이후 급격히 증가하면서, 방송제작, 현지 방송 중계, 공동 방송 제작, 국제스포츠 방

송 지원 등의 사업이 진행되었다.[26] 남북관계가 경색되면서 급격히 위축된 이후로 추춤한 상황이다. 2004년 상반기에 KBS와 MBC의 고구려 문화유산 관련 프로그램을 제작하여 2004년 7월 10일(토)과 11일(일)에 한국방송공사의 KBS스페셜 <고구려의 부활>로 방송하였다. 최근의 사례로는 JTBC가 2018년 9월 23일과 24일 서울과 평양 두 곳에서 남북이 공동으로 제작한 <서울·평양, 두 도시 이야기> 방송사례도 있다.

방송제작은 카메라를 비롯한 장비의 이동이 포함되어서 다소 민감하게 반응할 수 있다. 북한 내부로 남한의 촬영장비가 들어간다는 것에 대한 거부감도 있었고, 특히 민감하게 반응할 수도 있다. 그러나 남북관계 경색국면에서도 북한 현지에서 방송이 이루어진 사례가 있고, 북한에 방송을 의뢰할 수 있는 방법도 있다. 사업에 대한 취지를 잘 설득하는 것이 중요하다.

사업 추진 과정에서 경쟁적으로 진행될 수 있다. 이런 경우에는 계획했던 비용보다 많은 비용이 과다해질 수 있다.

(5) 추진 주체 및 기간(시점)

한라-백두 다큐제작은 남북의 방송사들이 직접 연결하는 것이 바람직하다. 그러나 북한의 상황으로 보면 대외기관인 북측 민화협과 같은 대남기관을 통하여 접촉을 한 다음에 관계기관이 참여하는 형식으로 진행될 가능성이 매우 높다.

북한에서 방송과 관련한 기관으로는 조선중앙방송위원회, 조선중앙텔레비죤, 조선기록영화촬영소, 목란비데오사, 영화수출입사 등이 있다. 조선중앙방송위원회는 북한에서 라디오와 텔레비전 방송 선전사업을 총괄하는 전문기구로 1945년에 설립되었다. 내각의 문화성 산하기구로서 조선노동당의 지휘와 통제를 받아서 전국의 방송사업을 통일적으로 관리한다. 조선중앙텔레비죤방송은 1963년 3월에 개국한 중앙방송으로 북한 전역을 시청권으로는 유일한

방송국이다.

방송, 영화 분야의 남북교류 사업은 남북 방송프로그램의 구매, 방송국의 북한 현지 방송 사례 등이 있었다. KBS 역사 스페셜 프로그램이 있었고, 영화 <간 큰 가족>과 <황진이>의 금강산 촬영이 있었다. 남북 방송이 현지에서 촬영을 진행하는 것이 바람직하다. 상황에 따라서는 KBS와 조선중앙텔레비죤과 진행했던 드라마 <사육신> 방식으로 진행할 수도 있다. 기본 기획을 협의하고, 현장에서의 스케치와 제작을 위탁하는 방식이다.

다큐제작 사업은 한라-백두 다큐를 먼저 제작한 다음 상황을 보면서 남북의 주요 지역에 대한 자연다큐 제작으로 연계하여 제주도의 특화 사업으로 기획해 나갈 수 있다.

3. 세부 교류 사업 예시 - 한라-백두 바둑대회

1) 사업 필요성 및 배경

남북 모두 바둑에 대한 저변 인식이 잘 되어서 사업의 파급효과가 크다. 남한에서는 별도로 바둑 방송이 있을 정도로 동호인들이 많다. 북한에서 인기를 끌고 있는 대중 스포츠이다. 대중적으로 아직까지는 장기나 주패(트럼프) 만큼 일반인들에게 대중화되지는 않았지만 최근 들어서 동호인들이 늘어났다.

북한에서는 1989년 9월에 바둑협회가 결성되었고, 1990년부터는 전국바둑대회를 개최하였으며, 1991년 체육기술연맹 산하 단체로 등록하였다. 전국바둑대회는 4단 이상의 고단급과 3단 이하의 저단급으로 운영되고 있다. 1991년 5월에는 국제바둑연맹에 가입하였다. 1992년부터는 세계아마추어바둑선수권대회에 참가하기 시작하였으며, 학생소년궁전에 바둑소조가 생겼다. 1993년부터 각 시·도 바둑협회가 설립되었고, 학교에도 바둑소조가 생겨났다. 1994부터는 전국소년바둑대회를 창설하여 유망주들을 발굴·육성하고 있다. 1995년부터는 전문기사에 해당하는 '완전선수제'를 도입하였으며, 1997년부터는 '백

두산상 체육경기대회'를 비롯한 각종 체육대회에서 바둑을 정식 종목으로 채택하였다. 2001년 2월에는 전문 바둑선수와 인재양성, 바둑의 대중적 보급을 위한 목적으로 평양바둑원이 개원한 데 이어 평양을 비롯하여 주요 도시에 바둑원을 설치하였으며, 2003년 2월과 8월에는 '평양시 어린이바둑대회'를 개최하는 등 바둑 인구의 저변 확대를 시도하고 있다.

2) 사업 목적 및 기대효과

바둑대회는 남북교류 협력 사업에서 주목을 받지 못한 분야이다. 그러나 바둑은 남북교류협력 사업으로 여러 가지 장점이 있다.

첫째, 바둑은 비정치적인 분야로서 남북 관계와 무관하게 추진할 수 있다. 둘째, 인적 방문을 통한 사업으로도 진행할 수 있고, 온라인으로도 진행할 수 있다. 셋째, 바둑은 국제적으로 많은 동호인을 가지고 있어서 국제대회로의 확장성이 있다. 넷째, 프로를 비롯하여 아마추어, 학생들도 참여할 수 있다.

3) 사업 내용 및 예산

남북을 대표하는 한라-백두를 타이틀로 하는 남북 공동 주체의 바둑대회를 개최한다. 바둑대회는 한라-백두를 오가면서 대국을 하고, 방송사를 통해서 이를 중계한다. 아마추어 대회를 중심으로 진행하면서 어린이 바둑대회도 함께 진행한다.

4) 유의 및 고려사항

북한에서도 바둑에 대해서는 2000년 이후 긍정적으로 평가하고 바둑대회를 개최할 정도로 관심이 많은 분야이다. 그러나 남북관계가 경색되고 경제가 어려운 상황에서 바둑대회를 개최한다는 것에 대한 부정적인 여론이 있을 수 있다.

남북의 바둑 실력 차이가 크다. 북한에도 전문기사제도가 있기는 하지만 프로바둑기사로 보기는 어렵다. 남북의 실력 차이를 고려하여서 대회를 기획해야 한다. 어린들이 참여하는 대회를 병행하는 것이 좋다.

5) 추진 주체 및 기간(시점)

제주도가 주체가 되어서 대회를 주관하면서, 바둑 관련 단체와 협력으로 추진할 수 있다. 오프라인 행사로서 공중파나 바둑 방송과 연계하여 중계할 수 있다.

4. 세부 교류 사업 예시 - 평화의 차(茶) 사업

1) 사업 필요성 및 배경

북한에서도 강령과 북강원도 고성을 중심으로 차나무를 재배하기 시작하면서 은정차를 중심으로 차산업에 관심을 갖고 있다. 북한의 차나무 재배는 1982년에 중국 산동성을 방문했던 김일성 주석이 같은 위도에 있는 북한 땅에서도 차를 재배할 수 있도록 하라고 지시한 이후로 차나무 재배를 시작하였다. 하지만 기후 등의 여건이 맞지 않아서 25년 동안 실패한 끝에 2008년 마침내 차나무 재배에 성공하였다.

차나무 재배에 성공한 이후 강령녹차를 중심으로 '은정차'를 '은정차 생산과 봉사를 잘하자'는 김정일의 지시를 계기로 차문화를 본격적으로 개발하기 시작하였다. 북한 차의 브랜드로는 강령녹차인 은정차가 있다. 은정차는 2018년에 있었던 남북 정상회담에서 북한이 선보인 공식 음료였다.

2) 사업 목적 및 기대효과

차(茶) 기술을 통한 남북교류 사업은 제주도 차의 이미지를 홍보하는 계기가

될 것이다. 제주도의 차와 북한의 차를 연계하여 '평화의 차', '통일차'를 타이틀로 한 세트 상품으로 제품화 한다면 제주도 차산업의 이미지를 높일 수 있다.

북한에서 차나무를 제배하는 곳은 강원도 북 고성 지역과 황해남도 강령군이다. 한반도 중부지역에서도 차를 생산하게 되었다고 해도 북한에서 차나무를 재배할 수 있는 지역은 북한에서도 가장 남쪽 지역에 국한되어 있는 상황이다.

차나무 재배가 제한적으로 이루어지기는 하지만 차에 대한 관심은 뜨겁다. 차나무 재배에 성공한 이후 '은정차 생산과 봉사를 잘하자'는 김정일의 지시를 계기로 차문화를 본격적으로 개발하기 시작하였다. 은정차를 생산하는 곳은 은정차재배원이다. 차를 전문으로 하는 찻집으로는 창전거리에 자리 잡은 은정차집이다. 김정은이 다녀갔던 찻집으로 차를 마실 수 있는 곳이면서도 차문화를 보급하는 거점으로 알려진 곳이다. 창전거리 은정차집에는 녹차, 홍차, 철관음차, 보리차, 메밀차, 강냉이수염차를 맛볼 수 있다. 차나무를 재배하기는 하지만 아직은 기술력이 다양하지 못하여 개발 가능성이 많다.

3) 사업 내용 및 예산

남북 농업협력 사업으로 북한에 차나무 재배 및 차가공 기술 협력사업을 추진한다. 기술과 인적 교류를 동반하여 북한에 한라산 녹차도 판매하고, 남북의 차를 세트로 한 평화의 차(茶)를 상품화하여서 제주 녹차의 이미지를 높이고, 생활 속에서 평화를 음미하는 교육으로 활용한다.

관련 분야의 예산은 단순 재배기술 교류부터 용기디자인, 다구(茶具) 지원, 남북 차문화대전, 차문화 학술교류 등의 부과 사업과의 연계에 따라 달라질 수 있다.

4) 유의 및 고려사항

남북의 차(茶)문화 교류는 아직은 낯선 분야이다. 차(茶) 산업에 대한 충분

한 이해와 의미에 대한 충분한 이해가 선행되어야 하며, 남북교류에 그치지 않고, 제주도의 차문화 브랜드 이미지 제고에 도움이 되는 방향으로의 사전 기획이 필요하다.

5) 추진 주체 및 기간(시점)

제주도가 직접 주관하거나 제주도 내의 차재배 농가를 중심으로 추진위원회를 통하여 진행한다.

차문화는 남북을 포함하여 다국가적인 사업으로 진행할 수 있으며, 차를 중심으로 한 학술대회나 기술교류 형식으로도 추진할 수 있다.

Ⅳ | 맺음말

제주도는 특별자치도로서 세계평화를 위한 자치권을 부여받고 있다. 평화의 섬으로서 위상과 가치를 세계로 확산하는 기능을 수행해야 할 당위성이 있다. 한반도에서 남북 화해와 협력은 한반도 평화 기반 구축을 위한 적실한 사업이다. 남북 문화교류가 한반도 평화에 기여하고, 통일 공감대를 확산하며, 남북의 문화 차이를 소통하기 위한 교류가 되기 위해서는 지방자치단체의 교류협력 사업이 촉진되어야 한다. 특히 제주도는 세계평화의 섬이라는 위상에 걸맞게 적극적인 참여와 실현이 요구된다.

남북교류에서 제주도는 성공적인 교류협력의 성과를 이루어냈다. 제주도의 남북교류협력 사업은 특별자치도로서 제주도의 특성을 살리면서도 상호협력의 필요성을 각인시킨 사업이었다. 제주도의 남북교류 사업은 남북관계 회복에 맞추어 재개를 위한 준비와 함께 중장기적인 계획을 병행하여 평화시대를 준비해 나가야 한다.

한반도는 오랫동안 불안전한 평화체제였다. 하지만 한반도 평화에 대한 필요성을 공감하고 있다. 중앙정부 차원의 항구적 평화체계 구축 노력에 맞추어 지방자치단체의 남북교류도 평화체제에 맞는 교류협력으로의 전환이 필요하다. 한반도 평화를 통해 맞이하게 될 남북 교류환경은 이전과는 차원이 다른 방향으로 진행될 것이다. 단순하게 남북을 오가는 스포츠 교류나 예술단 방문 교류 차원을 넘어서는 실질적인 평화와 공동 번영을 위한 길을 열어가야 한다. 남북 사이에 이루어지는 교류협력 사업은 상호 협력의 실질적인 성과로 이어가도록 해야 한다.

교류협력 사업은 상대성이 있다. 남의 노력만으로 될 수 있는 일은 아니다. 남북의 교류협력을 위해서는 북한의 소극적이고 수세적인 자세 변화도 필요하다. 북한은 여전히 남북 사회문화 교류를 북한 사상의 '위협' 요소로 인식한다. 한반도의 오랜 분단이 낳은 적대감도 여전하다. 남북 교류협력 사업은 시작단계부터 한반도 상황에 맞으면서도 거부감이 적고 협력의 의미를 체감할 수 있는 사업으로 진행되어 한다. 제주도에서 추진하고, 계획하는 교류협력 사업들은 제주도의 특성에 맞으면서도 북한의 수용 가능성이 높은 사업을 발굴하는 전략적 접근이 필요하다.

기존의 사업과 함께 새로운 사업 아이템을 준비하여 확장성을 대비해 나가야 한다. 제주도에서 우선 추진할 수 있는 사업으로는 다음과 같은 세 가지 사업을 제안한다.

첫째는 한라산을 비롯한 제주와 백두산을 중심으로 한 지역의 자연다큐를 제작한다. 남북을 대표하는 천연기념물이자 자연 다큐를 제작한다. 한라-백두 다큐 제작사업은 한반도의 금수강산을 영상에 담아 세계에 알리는 사업으로서 상징성이 있다. 중국과 대만의 양안교류도 자연다큐 제작으로부터 시작하였다. 북한으로서도 기행프로그램 등을 통해서 자연에 대한 관심이 높아지고 있다. 제주도는 수려한 풍경을 가진 곳으로 알고 있다. 제주의 자연풍경을 방송

하는 것은 상호 이해의 폭을 넓혀주는 계기가 될 것이다.

둘째는 한라-백두 바둑대회이다. 오프라인으로 오고가는 대회를 비롯하여 온라인으로 바둑대회를 개최하는 방식도 고려할 수 있다. 북한에서도 2000년 이후 바둑을 두뇌스포츠로 인정하고 국제기구에 가입하면서 적극적으로 활성화에 나서고 있다. 국제적인 대회로의 확장성도 높다.

셋째는 한반도 평화의 차(茶) 사업이다. 제주의 녹차 산업의 노하우를 협력사업으로 제안한다. 북한도 강령녹차의 은정차 브랜드를 개발하고 은정차집을 개설하는 등의 차문화 확산에 관심을 두고 있다. 하지만 차와 관련한 산업화은 아직 낮은 수준이다. 차를 이용한 다양한 제품 개발과 다구(茶具)를 비롯한 사업 확장 가능성은 높다.

| 참고문헌 |

이기동 외, 『남북 교류·협력 활성화를 위한 국회의 역할-2014년도 국회사무처 연구용역보고서』, 북한연구학회, 2014.

임강택 외, 『남북 교류·협력 발전을 위한 거버넌스 구축방향』,국회사무처, 2015.

김명준·탁재택, 『남북 통합을 위한 방송의 역할 연구』, 한국방송학회, 2014.

김부찬, 「제주특별자치도의 출버과 세계평화의 섬 추진 과제 - 국제평화교류 증진 방안을 중심으로」, 『평화연구』제18권 제1호, 한국평화연구학회, 2007.

고경민·황경수, 「강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교시각1」, 『평화학연구』제9권 3호, 한국평화학회, 2008.

전미영, 「남북한 사회문화통합과 방송」, 『통일과방송』2015년 제4호, 한국방송 남북교류협력단, 2015.

정태헌·전영선·김기헌·신준영, 『민족문화유산 교류·협력 활성화를 위한 인프라 구축 방안』, 통일부, 2016.

이승환 외, 『민간 교류 경험을 통해서 본 남북관계 발전 전략- 남북 교류·협력 발전을 위한 새로운 거버넌스 구축을 중심으로』, 통일부, 2017.

양길현, 「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」, 『현대정치연구』제8권 제2호, 한국평화학회, 2015.

박광철·림일·김정현·한승철·최현수, 『지리 초급중학교 1』, 교육도서출판사, 2013.

림일·김성민·박광철·승금철·최현수·지국철, 『지리 초급중학교 2』, 교육도서출판사, 2014.

| 주석 |

1) “평화의 의미,” 세계평화의 섬 홈페이지(http://www.peace.jeju.kr/contents/index.php?mid=010201)

2) ☒제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(☒4·3특별법」) 제2조에 따르면, 이 사건은 “1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건”이다.

1) 김명준·탁재택, 『남북 통합을 위한 방송의 역할 연구』(한국방송학회, 2014), 17쪽.

2) 박근혜 정부 이후 남북 문화교류사업은 135건으로 체육(65건)과 종교(31건) 교류가 많이 진행되었다. 종교는 꾸준히 교류사업이 진행된데 반하여 체육교류는 평창동계올림픽이 열린 2018년에 집중되어 있다.

3) 이기동 외, 『남북 교류·협력 활성화를 위한 국회의 역할-2014년도 국회사무처 연구용역보고서』(북

한연구학회, 2014), 24~25쪽.

4) 전미영, 「남북한 사회문화통합과 방송」, 『통일과방송』2015년 제4호(한국방송 남북교류협력단, 2015.01), 2쪽 : "분단국가의 통일과정은 체제통합과 함께 사회문화통합을 필요로 한다. 사회문화통합은 정치, 경제, 법 등의 제도적 영역에서 진행되는 체제통합과는 다른 차원에서 이루어지는 사회구성원들의 삶의 영역에서의 통합의 결과이자 그 전제로서, 구성원들 간의 소통을 통해 상호 이해와 공감의 형성을 필요로 하며 무엇보다도 그것이 가능해지기위한 장기간의 노력이 필요하다."

5) 정현곤, 「민관협력의 관점에서 모색하는 남북 사회문화 교류 방향」, 『남북 교류·협력의 재조명』(민족화해협력범국민협의회, 2015), 76쪽.

6) 남북 사이에 이루어진 합의서의 명칭은 '합의서', '합의문', '공동보도문', '공동발표문', '공동선언' 등이었다. 합의서의 서명 주체별로 보면 남북 정상간 체결된 합의서가 있는가 하면, 특사급, 장관급, 차관 등 기타 실무위원급 등 다양한 형태가 있다. 이승환 외, 『민간 교류 경험을 통해서 본 남북관계 발전 전략- 남북 교류·협력 발전을 위한 새로운 거버넌스 구축을 중심으로』(통일부, 2017).

7) 남북 사이에 사회문화 교류와 협력의 범위가 규정된 것은 1991년 12월 13일에 채택한 "남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서"(『남북기본합의서』)이다. 『남북기본합의서』 제16조에 "남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다"고 규정하였다. 이어서 1992년 기본합의서의 「남북교류·협력 부속합의서」 제9조에서는 "남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다"고 규정하였다.

8) 임강택 외, 『남북 교류·협력 발전을 위한 거버넌스 구축방향』(국회사무처, 2015).

9) 김부찬, 「제주특별자치도의 출버과 세계평화의 섬 추진 과제 - 국제평화교류 증진 방안을 중심으로」, 『평화연구』제18권 제1호(한국평화연구학회, 2007), 114쪽.

10) 양길현, 「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」, 『현대정치연구』제8권 제2호(한국평화학회, 2015), 154쪽.

11) 고경민·황경수, 「강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각1」, 『평화학연구』제9권 3호(한국평화학회, 2008), 4쪽 .

12) 양길현, 「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」, 『현대정치연구』제8권 제2호(한국평화학회, 2015), 157쪽.

13) 고경민·황경수, 「강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각1」, 『평화학연구』제9권 3호(한국평화학회, 2008), 1-2쪽.

14) 고경민·황경수, 「강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각1」, 『평화학연구』제9권 3호(한국평화학회, 2008), 14쪽.

15) 전미영, 「남북 사회문화 통합을 위한 교류협력의 과제」, 『統一問題硏究』2006년 하반기호, 통권

제46호(평화문제연구소, 2006), 90쪽.

16) 김부찬, 「제주특별자치도의 출버과 세계평화의 섬 추진 과제 - 국제평화교류 증진 방안을 중심으로」, 『평화연구』제18권 제1호(한국평화연구학회, 2007), 105쪽.

17) 대한민국시도지사협의회 자료에 따르면 2021년 3월 현재 서울(2과 7팀), 부산(1과 2팀), 대구(1팀), 인천(1과 3팀), 광주(1과 3팀), 대전(1팀), 울산(1팀), 세종(1담당), 경기도(3과 11팀), 강원도(1과 4팀), 충북(1팀), 충남(1팀), 전북(1팀), 전남(1팀), 경북(1팀), 경남(1팀), 제주(1팀)을 운영하고 있다.

18) 정태헌·전영선·김기헌·신준영, 『민족문화유산 교류·협력 활성화를 위한 인프라 구축 방안』(통일부, 2016), 135~136쪽.

19) 개정된 「통일교육지원법」의 "제6조의7(공무원 등에 대한 통일교육의 실시) ① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장은 소속 공무원 및 직원 등에게 제2조제1호에 따른 통일교육을 실시하고, 그 결과를 통일부장관에게 제출하여야 한다"고 규정하였다.

20) 고경민·황경수, 「강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각1」, 『평화학연구』제9권 3호(한국평화학회, 2008), 8쪽.

21) 양길현, 「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」, 『현대정치연구』제8권 제2호(한국평화학회, 2015), 159쪽.

22) 김종세, 「남북 애니메이션 교류 활성화를 위한 제도적 개선방안」, 『남북경협을 통한 애니메이션의 새로운 활로 모색』, 국회의언 2007.8.24.

23) 박광철·림일·김정현·한승철·최현수, 『지리 초급중학교 1』(교육도서출판사, 2013).

24) 림일·김성민·박광철·승금철·최현수·지국철, 『지리 초급중학교 2』(교육도서출판사, 2014).

25) 양길현, 「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」, 『현대정치연구』제8권 제2호(한국평화학회, 2015), 172쪽.

26) 2003년(평양), 2005년(금강산) 남북방송인 토론회와 방송영상물 소개 모임도 있었다. 1차 모임에서는 북한에서 남한 방송 프로그램 14편을 구입하고, 남한 방송사에서는 65편의 북한 방송프로그램을 구매하였고, 2차 모임에서는 남한 방송사에서는 114편의 북한 방송물을, 북한에서는 22편의 남한 영상물을 구매하였다.

제3장

한반도 평화와 세계평화의 섬 제주의 미래

변종헌
제주대학교 교육대학

대한민국 정부는 2005년 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하였다. 이는 화해와 상생의 정신으로 제주4·3의 비극을 승화시키고 제주의 지정학적 특성을 살려 21세기 탈냉전 시대의 동북아 평화 구축과 국제적인 교류협력 장으로서의 역할을 제주에 부여한 것이다. 제주 세계평화의 섬 지정은 제주가 지역 수준에 국한된 도민들만의 자족적인 평화의 섬이 아니라 한반도는 물론 동북아와 세계평화에 기여해야 한다는 기대를 반영한 것이라고 할 수 있다.

정부가 제주를 세계평화의 섬으로 지정한 배경은 제주의 역사, 생활 그리고 동북아시아 차원에서 살펴볼 수 있다(양길현, 2007, 69-72). 먼저, 세계평화의 섬 지정은 제주4·3의 아픔을 씻고 화해와 상생의 미래를 지향하고자 하는 제주의 역사를 반영한 것이다. 둘째, 세계평화의 섬 지정은 제주도민의 삶의 질 향상을 위한 것이다. 여기서 평화는 화해, 인권 등의 가치와 더불어 삶의 질까지를 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 세계평화의 섬은 제주를 넘어 한반도와 동북아에서 평화를 창출 확산시키고자 하는 국가전략의 표출이라고 할 수 있다. 이는 세계평화의 섬 추진이 제주의 아픔과 역사를 반영하는 가운

데 국가의 지원 하에 추진되는 프로젝트인 동시에 제주의 미래 비전과 연계된 지역 발전 전략의 성격을 지닌다는 것을 의미한다.

세계평화의 섬은 제주인의 주체적 성찰과 자각, 중앙정부의 동북아 평화번영 정책은 물론 전 지구적 차원의 상호연결성 속에서 제시된 것이다. 따라서 세계평화의 섬 구상은 한반도를 포함한 동북아의 유동적 안보 상황과 불안정한 갈등 요인을 줄이고 안정과 평화를 이룩하는데 제주도가 과연 무엇을 어떻게 할 수 있는가를 모색하는 작업의 하나라고 할 수 있다(양길현, 2007, 48-51). 요컨대, 제주 세계평화의 섬은 제주에 한정된 제주도민들만의 평화의 섬이 아니라 동북아 그리고 세계평화에 기여할 수 있는 평화의 섬을 지향하고 있다. 이렇듯 제주 세계평화의 섬은 제주를 넘어 한반도의 평화 나아가 동북아와 세계적 수준에서의 평화를 위한 제주의 역할과 과제를 함축하고 있다.

이러한 맥락에서 본 장에서는 세계평화의 섬 제주가 한반도의 평화와 남북한 통일 나아가 동북아와 세계의 평화를 위해 무엇을 어떻게 할 수 있는가를 논의해 보고자 한다. 이를 위해 먼저, 세계평화의 섬의 본질에 대한 검토 및 비판적 성찰에 기초하여 이른바 제주의 평화문화 창출 필요성과 그 방향을 검토할 것이다. 그리고 이와 같은 평화문화의 창출과 확산을 통해 세계평화의 섬 제주가 남북한 관계 개선과 한반도 통일 나아가 동북아와 세계평화에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 다만 여기서는 세계평화의 섬 실현을 위한 구체적인 세부 사업들을 새롭게 발굴하고 제시하기 보다는 세계평화의 섬 제주가 지향해야 할 좌표를 중심으로 큰 틀에서 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

Ⅰ | 세계평화의 섬과 평화담론

세계평화의 섬 지정 이후 제주는 세계평화의 섬 추진을 위한 관련 사업에서

소기의 성과를 거두었고 세계평화의 섬이라는 이미지 또한 확산되었다. 2005년 이후 제주도는 제주국제평화센터와 제주평화연구원 설립, 제주(평화)포럼의 개최, UNITAR 제주국제훈련센터(JITC)의 설치, 남북 교류협력을 위한 기반 조성 등을 통해 제주의 평화 비전을 추진하기 위한 제도적 기반을 구축해 왔다. 또한 제주도민 대상의 평화아카데미 프로그램과 저발전 국가를 대상으로 하는 해외봉사단 파견 등을 통해 제주도민의 평화의식과 평화역량을 함양하기 위한 노력을 기울여 왔다. 이와 같은 다양한 실천 사업들을 통해 평화가 제주의 새로운 브랜드 이미지로 부상하게 되었고, 세계평화의 섬이 국제자유도시의 추진, 제주 자연의 생태적 가치 등과 더불어 제주의 미래를 구상하는 데 있어서 하나의 중심축이 되었다.

하지만 세계평화의 섬 지정 이후 제주 사회는 이른바 평화담론의 홍수 속에서 평화를 둘러싸고 새로운 갈등이 제기되는 역설적 상황이 초래되기도 하였다. 평화의 의미와 세계평화의 섬 개념을 둘러싸고 다양한 생각과 의견의 차이가 노정되고 증폭되어 왔다. 요컨대, 세계평화의 섬의 실체가 과연 무엇인가에 대한 논의가 다각도로 확산하면서 학계와 시민사회를 중심으로 세계평화의 섬 제주를 둘러싼 논란이 가열되어 왔다(양길현, 2019, 305; 양길현, 2007, 34-39; 강근형, 2007, 79-82). 특히 그 과정에서 평화를 바라보는 소극적 관점과 적극적 관점의 차이가 극명하게 대립되면서 세계평화의 섬 개념을 둘러싼 갈등과 혼란이 지속되었다.

세계평화의 섬을 이해하는 관점은 다양하다. 예를 들어, 양길현은 제주 세계평화의 섬 개념과 관련하여 이를 평화지대화 모형, 경제특구화 모형, 국제 교류협력 거점화 모형 등 3가지로 구분하고 있다(양길현, 2007, 34-39).[1] 그리고 강근형은 비무장 평화지대 모형, 인권 생태평화 모형, 경제특구 모형, 국제 교류협력의 거점 모형으로 구분하고 있다(강근형, 2007, 79-82). 이처럼 세계평화의 섬 개념이나 실체와 관련하여 그동안 제기된 시각은 다양하다. 하지만 제주 세

계평화의 섬 모형은 크게 보아 국제 교류협력의 거점 모형과 평화지대화 모형으로 구분할 수 있을 것이다.[2] 세계평화의 섬 제주를 한반도와 동북아 나아가 세계적 차원에서의 평화 논의의 장소로 국한시켜 볼 것인가 아니면 제주의 미래상과 결합된 새로운 제주 비전의 차원에서 바라볼 것인가 하는 점이 바로 세계평화의 섬을 이해하는 핵심 입장들이기 때문이다.

1. 국제 교류협력 거점 모형/ 정부결정론

국제 교류협력의 거점 모형은 세계평화의 섬 지정을 통해 동북아의 중심축에 위치한 제주의 지정학적 이점을 적극 활용하여 남북한 및 동북아시아 국가들 간의 갈등을 조정하고 협력을 구축하는 데 적극적으로 기여할 수 있는 국제교류협력의 외교적 거점으로 제주도를 발전시키자는 것이다(강근형, 2007, 81-82). 예컨대, 동북아 국가들 간의 영토분쟁, 무역분쟁 및 해양분쟁 등을 중재하고 해결할 수 있는 분쟁조정센터를 제주에 유치함으로써 동북아 협력의 거점으로 삼는다든가, 동북아의 경제협력을 촉진할 수 있는 다양한 국제회의를 유치함으로써 제주도를 동북아와 세계평화를 위한 주요 거점으로 육성한다는 것이다(김부찬, 2002, 95).

이와 같은 시각은 이른바 정부결정론의 충실한 반영이라고 할 수 있다. 1990년대 세계질서가 재편되고 동북아 국제정세가 탈냉전으로 전환되는 과정에서 제주도의 지정학적 지경학적 유용성이 크게 부각되었다. 정부의 세계평화의 섬 지정은 바로 이와 같은 제주의 특성과 가치를 적극 활용하고자 한 것이다. 물론 세계평화의 섬 지정에는 제주의 지정학적 지경학적 가치 이외에도 제주의 역사와 삶의 질 향상 등 다른 요인들이 복합적으로 작용하였다(양길현, 2007, 69-72). 실제로 정부가 선포한 세계평화의 섬 지정 선언문은 “대한민국 정부는 삼무(三無) 정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주4·3의 비극을 화해와 상생

으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다"고 밝히고 있다.

하지만 정부결정론의 배경에는 무엇보다도 제주가 지리적으로 한중일의 중심에 위치하고 있다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다. 더욱이 제주도는 천혜의 자연 환경과 도로망, 컨벤션 시설 등 풍부한 인프라를 갖추고 있다는 점에서 각국 정상들이 함께 모여 평화의 문제를 논의하는 최적의 장소로 평가받아 왔다. 세계화와 지역협력의 국제적 확산, 동아시아 지역에서의 국가 간 협력의 필요성과 함께 정상회담 장소로서의 제주의 위상이 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 국제정치적 배경이라고 할 수 있다.

이처럼 제주도가 남북한을 포함하는 동북아 평화체제 구축을 위한 다자간 회의와 네트워크의 연결고리 역할을 할 수 있는 가능성과 기대가 커지면서 제주를 세계평화의 섬으로 만드는 방안이 설득력을 얻게 된 것이다. 이러한 배경을 반영하듯 <제주국제자유도시특별법>은 세계평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위해서 국제평화 및 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화 및 협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류 및 협력에 관한 사업 등을 시행하도록 명시하였다[제12조 2항]. 실제로 정부와 제주도는 그동안 16차에 걸친 제주(평화)포럼을 개최하였고, 제주국제평화센터와 제주평화연구원, UNITAR 제주국제훈련센터(JITC)의 설치 등 국제 교류협력의 거점 기능을 수행하기 위한 노력을 경주해 왔다.

국제 교류협력의 거점 모형은 제주 세계평화의 섬 지정이 제주도를 한반도와 동북아 평화 정착을 위한 평화 논의의 장으로 그리고 국제적 분쟁과 갈등을 예방 해결하는 국제외교의 중심지로 육성하고자 하는 정부의 의도가 반영된 것으로 보고 있다. 이러한 맥락에서 제주 세계평화의 섬 추진 전략은 제주도를 제네바와 같은 세계평화의 담론 및 실천의 중심지로 만들어 가는 과정이자 목표라고 할 수 있다(진행남, 2009).

하지만 이른바 정부결정론으로 명명한 국제 교류협력의 거점으로서의 세계평화의 섬 모형은 지자체의 관점에서 볼 때 제주 지역만의 독자성 내지 차별성 부각에는 한계를 지니고 있다. 국제교류나 협력 형태의 평화 관련 프로젝트는 제주도뿐만 아니라 다른 지역에서도 얼마든지 할 수 있고 또 실제로 하고 있는 것이 현실이다. 따라서 국제 교류협력과 평화 논의의 중심지로서 제주가 지닌 지정학적 지경학적 가치와 중요성에도 불구하고 이를 특별히 제주도만의 특징적이고 고유한 평화 관련 프로젝트로 보기는 어렵다는 지적이 제기될 수 있다.

2. 평화지대화 모형/ 제주결정론

세계평화의 섬의 평화지대화 모형은 동북아 국가들 간의 이념 차이와 군사적 대립이 지속되고 있는 상황에서 제주도가 군사적 대립과 전쟁 개입의 가능성을 예방하고 한반도를 포함한 동북아의 평화체제를 구축하는 데 기여하기 위해서는 제주도의 비무장화 내지 경무장화를 고려할 필요가 있다는 전제에서 출발한다(양길현, 2007, 36). 그리고 이를 토대로 제주도 스스로의 평화를 추구하는 것은 물론 동북아 역내의 평화를 위한 일종의 완충지대로서의 역할을 기대하고 있다.

앞에서 살펴 본 국제 교류협력의 거점 모형은 전쟁과 폭력의 부재라는 소극적 평화를 전제로 하면서 장기적으로는 적극적 평화를 유인해 나가기 위한 절차에 주목하고 있다. 하지만 한반도를 포함한 동북아 또는 아시아 태평양 지역에서 전쟁이나 테러 등의 폭력적 행위가 발생할 경우 국제 교류협력의 거점 기능은 사실상 불가능할 수 있다. 이러한 맥락에서 평화지대화 모형은 평화를 위한 보다 근원적인 처방 내지 접근 방안을 제시하고 있다. 요컨대, 평화지대화 모형은 평화적 수단에 의한 평화의 구현을 제주 세계평화의 섬의 비전으로 제시하고 있다(양길현·장원석, 2002, 215-216).

2007년 7월 1일 제주도가 선포한 <제주평화헌장>은 다음과 같이 세계평화의 섬 이념을 실천하기 위한 구체적 덕목들을 제시하고 있다: 천혜의 자연을 아끼고 보존하여 인간과 자연이 함께 어우러지는 생명공동체를 이룩한다. 모든 사람의 인권을 존중하고 인종 문화 종교 사상의 다양성을 수용하는 시민정신을 키워나간다. 사회적 약자에 대한 차별과 불평등을 해소하고 투명성과 안전이 보장되는 건강한 삶의 터전을 가꾼다. 상호이해와 대화를 통하여 대립과 갈등을 극복하고 관용과 화합의 사회를 구현한다. 지속적인 교류협력으로 평화통일을 앞당기고 국제연대를 통하여 지구촌의 평화와 번영에 이바지한다.[3)]

위의 내용에 비추어 볼 때, 평화지대화 모형은 세계평화의 섬이 소극적 평화는 물론 적극적 평화 내지 인간안보(human security)까지를 포함하는 것으로 파악하고 있다. 요컨대, 평화지대화 모형은 세계평화의 섬을 통해 전쟁의 부재뿐만 아니라 적극적 평화를 실현하기 위한 사회구성원 간의 지적 물적 인적 네트워크를 형성함으로써 구조적 폭력을 제거하고 인간안보를 담보하는 평화를 창출 확산 정착시키는 모든 과정에 관심을 기울이고 있다.

이와 같은 이른바 제주결정론의 시각은 세계평화의 섬의 의미를 적극적으로 혹은 광의로 받아들이는 경향이 있다.[4)] 말하자면, 제주가 추구하는 세계평화의 섬은 전쟁이 없는 상태나 단순히 물리적 충돌이나 대립 갈등이 없는 소극적 개념이 아니라는 점이다. 오히려 그보다는 개인의 자유가 확대되고 사회적 정의가 보장되는 가운데 경제적 번영을 누리는 평화로운 복지공동체를 추구하는 적극적 의미로 받아들이고 있다.

평화지대화 모형은 세계평화의 섬이 궁극적으로 지향해야 할 제주의 미래 비전을 담고 있다는 점에서 의미가 있다. 더욱이 국제교류와 협력, 평화 논의의 장을 넘어 평화적 수단으로 세계평화에 기여해야 한다고 봄으로써 정부결정론의 관점보다 한층 이상주의적이다(고대원, 2007, 76-77). 이처럼 평화지대화 모형은 현실주의에 입각한 정부의 세계평화의 섬 지정 의도나 배경과는 달리 제주

사회가 주체적으로 세계평화의 섬의 의미를 규정하고 그 추진 계획을 실천하는 일이 얼마든지 가능하며 또한 바람직하다고 보고 있다.

평화지대화 모형은 제주4·3으로 상징되는 질곡의 역사를 극복한 화해와 상생의 가치, 제주의 오랜 전통과 문화, 천혜의 자연 환경과 어우러진 제주의 정체성 그리고 1990년대 이후 국제교류와 협력을 위한 논의의 장이었던 현실적 경험 등에 비추어 제주 사회의 하나의 미래 비전으로 평가할 수 있을 것이다. 하지만 평화지대화 모형은 장기적인 제주 비전으로서의 가치 뿐만 아니라 실현 가능성 내지 현실 적합성이라는 측면에서 비판적으로 검토될 필요가 있다(진행남, 2009; 고대원, 2007).

적극적 평화의 거대담론이나 인간안보의 가치는 인간 사회의 보편적 궁극적 이상을 담고 있다는 점에서 구체적 내용의 합의에 도달하기 어려운 면이 있다. 따라서 거창하고 추상적인 비전의 제시보다는 점진적 사회공학의 관점에서 지역 사회가 직면한 구체적인 문제점을 해소하거나 실천 가능한 전략적 대안을 발굴 추진하는 것이 효과적일 수 있다. 더욱이 거대담론에 기초한 가치의 충돌 가능성을 줄이고 지역 내의 제반 갈등과 대립을 민주적 합리적으로 해결할 수 있는 시민적 역량을 키우기 위해서는 추상적 가치에 매몰되기보다는 구체적 문제점을 제거하는데 천착할 필요가 있다.

Ⅱ | 생태중심론으로의 패러다임 전환

세계평화의 섬 지정에도 불구하고 제주 사회는 '평화'를 둘러싼 갈등과 그에 따른 사회적 혼란을 경험하고 있다. 제주4.3은 제주 사회 내부의 아픔과 반목을 초래한 역사적 연원으로서 여전히 이념적·정치적 균열을 형성하는 단초가 될 수 있다. 여기에 더해 각종 이해관계를 둘러싼 갈등 그리고 환경과 개발,

안보와 평화 등의 가치가 충돌하고 있는 것이 제주의 모습이다. 국제자유도시 사업의 일환으로 추진된 행정구조 개편, 쇼핑 아울렛 추진, 영리병원 개설, 제주해군기지 건설에 따른 후유증, 제2공항 건설 등을 둘러싼 도민 사회의 대립과 갈등이 세계평화의 섬을 지향하는 제주의 현주소라고 할 수 있다(고경민, 2016, 362).

2010년 이후 제주도는 지속적인 인구 증가 추세를 보이고 있다. 이와 같은 인구통계학적 변화는 제주의 경제발전을 위한 긍정적 신호로 볼 수도 있지만, 예상치 못한 다양한 부작용과 역기능을 수반하면서 세계평화의 섬의 이미지와는 다른 모습을 보이고 있다. 무엇보다도 외부로부터의 인구 유입이 증가하면서 비시가화 지역의 개발 수요가 커지고 그에 따른 난개발이 지속되고 있다. 그 과정에서 물(지하수), 바람, 토지 등 모두가 누려야 할 청정 자연의 공유 자원들이 사유화되거나 파괴되고 있다.

각종 개발 사업의 증가는 제주의 생태 환경과 생태 면적을 잠식하면서 제주 자연의 가치를 훼손하고 있다. 제주도의 중산간 지역은 독특한 지형, 생태계, 경관, 지하수 등 다양한 측면에서 보존 가치가 높지만, 무분별한 개발 사업 및 소규모 난개발로 인해 중산간이 가진 경관과 생태적 기능이 위협받고 있다. 주거지와 중산간 지역에 버려지는 쓰레기 문제에서부터 육상 양식장, 하천 정비사업, 연안 개발사업 등에 의한 해양 오염에 이르기까지 다양한 차원에서 진행되고 있는 환경 파괴가 제주 생태계와 제주도민의 삶의 질을 위협하고 있다.

이처럼 세계평화의 섬 지정 이후 제주 사회가 직면한 현실은 세계평화의 섬의 이미지와는 다른 역설적 상황을 초래하고 있다. 외부 인구 유입과 내외국인 관광객의 증가는 제주 사회 내에 부동산 열풍, 생활 소음 증대, 교통 체증, 갈등 가능성 증폭 등의 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 특히 외부와의 교류가 일상화되고 외부 유입 인구의 증가에 따른 생활방식의 변화 등으로 오랜 제주 역사 속에서 형성된 상부상조와 공존의 공동체 의식 또한 약화되고 있다. 이는 제주

와 제주인의 정체성에 대한 도전이자 위협이라고 할 수 있다(변종헌, 2017).

세계평화의 섬을 둘러싼 이상과 현실의 괴리 속에서 제주는 세계평화의 섬과 점점 멀어지고 있는 것처럼 보인다. 이와 같은 상황에서 분명히 상기할 것은 제주의 현실을 외면한 그리고 제주의 평화를 간과한 동북아의 평화와 세계평화는 공허한 수사에 불과할 수 있다는 점이다. 세계평화의 섬 제주가 당면하고 있는 여러 문제와 갈등을 합리적 평화적으로 해결하지 못하면서 세계평화의 섬을 주창하고 지향하는 것은 자가당착과도 같기 때문이다.

따라서 세계평화의 섬 추진 과정에서 보다 근본적이고 중요한 것은 바로 오늘날 제주가 직면하고 있는 여러 가지 대립 요소와 갈등 상황을 극복할 수 있는 새로운 패러다임으로의 전환이다. 요컨대, 평화의 진정한 의미와 세계평화의 섬 제주의 핵심 지향이 무엇이어야 하는가를 깊이 성찰하고, 이를 제주 사회에서 구현할 수 있는 실질적이고 지속 가능한 대안을 모색해야 한다. 세계평화의 섬 제주는 단지 평화를 이야기하고 논의하는 장소로서의 의미 부여에서 더 나아가 제주 사람들 스스로 제주와 제주도의 삶의 환경을 진정 평화롭게 만들어야 한다는 인식의 전환이 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서 세계평화의 섬 실현을 위한 핵심 전제는 바로 제주의 평화문화 창출이라고 할 수 있다. 세계평화의 섬 프로젝트는 평화 논의의 산출 및 외부로의 확산과 함께 제주의 평화 또는 평화로운 제주를 동시에 지향해야 한다. 그 출발이 바로 제주의 평화문화이다. 제주의 평화를 간과한 세계평화의 섬 추진은 설득력이 결여된 공허한 주장에 불과할 수 있다. 따라서 세계평화의 섬 지정 16주년을 넘어선 상황에서 제주 세계평화의 섬이 직면하고 있는 일차적 과제는 바로 제주의 평화문화 창출이다.[5] 평화문화의 창출을 위해 제주가 무엇을 어떻게 할 것인가의 문제에 답하는 것이 세계평화의 섬 추진을 위한 토대가 되어야 할 것이다.

그리고 이와 같은 평화문화의 창출은 제주 공동체의 미래인 생태정의 공동

체를 위한 기반이라고 할 수 있다. 제주의 미래는 인간과 자연이 조화를 이루는 가운데 번영과 평화를 누리며 개인의 자유와 사회적 정의가 실현될 수 있는 공동체를 지향해야 한다(변종헌, 2012, 101). 세계평화의 섬 프로젝트는 바로 이러한 제주 공동체의 미래를 설계하고 구현하기 위한 기초이다. 따라서 세계평화의 섬 프로젝트는 평화문화의 창출을 통해 생태정의 공동체를 견인하는 핵심축의 하나가 되어야 한다. 이러한 시각이 전제될 때 평화와 번영의 가치 사이의 양자택일이나 위계적 관계 설정의 관성에서 벗어나 제주의 미래 비전을 위한 실현 가능한 대안을 마련할 수 있을 것이다.

제주 공동체의 미래 비전으로는 상생복지 공동체, 정의복지 공동체, 인권생태평화 공동체 등 다양한 개념과 담론이 회자되어 왔다.[6] 여기서 제안하는 생태정의 공동체는 전쟁과 폭력, 빈곤의 위협으로부터 자유로운 가운데 인간과 인간 그리고 인간과 자연 생태계 사이의 관계가 잘 조화된 상태의 공동체를 말한다.[7] 이와 같은 제주의 미래상은 세계평화의 섬 제주가 나아가야 할 방향을 명시함으로써 구체적인 실천 전략과 세부 과제를 설정하고 추진할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 세계평화의 섬 추진은 생태정의 공동체를 지향하는 핵심 전략의 하나라고 할 수 있다.

또한 세계평화의 섬 프로젝트와 더불어 생태정의 공동체의 실현 과정에서 주목해야 할 것이 바로 제주 자연의 가치를 인식하고 이를 보존하는 것이다. 인간의 참다운 평화와 행복을 위해서는 생존의 위협에서 벗어나야 하는데, 이는 무엇보다도 지구의 자연 생태계가 안정적으로 유지될 때 가능하다. 제주의 자연 환경은 세계적으로 보존할 가치가 높은 것으로 인정받고 있다. 2002년 유네스코 생물권보전지역 지정을 비롯해 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 인증, 2018년 람사르습지 도시 인증 등 세계적 관심과 공인을 통해 제주 자연 환경의 생태학적 가치가 크게 주목받고 있다. 따라서 이와 같은 제주의 생태학적 가치를 분명히 인식하고 다음 세대의 삶의 환경까지 고려하는 장

기적 전망을 토대로 인간과 자연의 조화를 추구하는 환경 친화적 발전 모델을 제시하고 실행에 옮길 때 생태정의 공동체를 구현할 수 있을 것이다.

제주의 미래는 인간과 자연이 조화를 이루는 가운데 경제적 번영과 복지를 구가하며 개인의 자유와 사회적 정의가 충분히 실현될 수 있는 생태정의 공동체를 지향해야 한다. 세계평화의 섬 프로젝트와 제주 자연의 가치는 이와 같은 제주 공동체의 미래를 구현하기 위한 핵심적 기반이다. 따라서 제주도의 자연 생태계를 훼손하고 상품화하는 인위적인 개발 방식에서 벗어나 제주 자연의 잠재적 가치를 보존하고 확대할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

생태정의 공동체의 실현 과정에서 중요한 것은 장기적 관점을 바탕으로 다양한 추진 전략들을 다차원적 복합적 관점에서 조망하고 통합하는 것이다. 말하자면, 국제자유도시의 조성이나 세계평화의 섬 등 어느 하나의 목표에 함몰되기 보다는 총체적 관점에서 이들 사이의 유기적 연계를 토대로 제주의 미래를 그리고 만들어 가는 작업이 중요하다. 세계평화의 섬과 국제자유도시 추진 전략 간의 병행 내지 연계가 가능할 때 제주도의 미래 비전인 생태정의 공동체를 구현하기 위한 시너지 효과를 극대화할 수 있기 때문이다.

또한 여기에는 제주도의 생태학적 가치를 보존하고 확대하기 위한 노력이 접목되어야 할 것이다. 제주도는 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 람사르습지 도시 인증 등 천혜의 자연 환경에 대한 대외적 관심과 공인을 통해 자연 생태 환경 가치가 크게 부각되고 있다. 따라서 국제자유도시의 조성, 세계평화의 섬 추진, 제주 자연 생태계의 보존 전략 등을 통합적 관점에서 조망하고 추진함으로써 제주의 미래를 위한 방안을 마련하고 이를 실천할 수 있는 역량을 결집해야 할 것이다.

물론 제주도의 생활 환경 개선이나 도민들의 사회경제적 만족도가 증진되지 않는 상황 속에서 제주의 미래 비전을 운위하는 것은 공허한 것이 될 수 있다. 하지만 지나친 경제학적 처방이나 단기적 이해관계에 따른 접근은 장기적으로

제주의 잠재적 가치를 방기할 가능성이 크다. 따라서 제주의 미래 비전을 위한 노력은 제주도민들의 복지 수준과 삶의 질을 고려하되, 세대 간 정의의 관점에서 제주 자연 생태계의 가치에 대한 확고한 인식과 보존의 중요성을 토대로 기획되고 추진되어야 한다.

이와 같은 접근 시각은 제주가 위에서 지적한 국제 교류협력의 중심지로서의 기능을 다해야 한다는 요구를 배제하는 것이 아니다. 다만 세계평화의 섬 프로젝트는 국제적 수준과 국가 차원의 평화 논의를 위한 제주의 시간적 공간적 기능에 기초한 평화의 실현이라는 외부적 지향에 함몰되기 보다는 평화문화의 창출을 기반으로 제주의 평화 나아가 한반도 평화와 남북한 통일을 위한 문화적 토양을 배양해야 한다는 시대적 소명에 관심과 역량을 집중해야 한다. 이러한 맥락에서 제주 세계평화의 섬 프로젝트는 생태정의 공동체 구현을 목표로 제주의 평화문화를 창출하고 이를 한반도와 동북아 나아가 전 세계로 확산하기 위한 노력에 천착할 필요가 있다.

Ⅲ | 세계평화의 섬과 평화문화

1. 평화와 평화문화

평화문화(culture of peace)는 의식이나 가치관, 행위양식, 습관 등으로서의 평화라고 할 수 있다. 평화문화 개념은 1989년 7월 1일 유네스코가 아프리카 코트디부아르의 수도 야무수크로(Yamoussoukro)에서 주최한 국제회의에서 등장한 이후, 1995년 유네스코의 공식 사업으로 채택되면서 세계적 운동으로 확산되었다. <인간의 마음에 깃들인 평화에 관한 야무수크로 선언(Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men)>에서는 평

화문화를 삶의 양식이자 가치관, 행위양식, 연대의 원칙이며, 인간과 인간, 국가와 집단 간의 관계를 포함하여 환경과의 관계 전체를 함의하는 것으로 정의하고 있다(김귀옥, 2006, 73). 그리고 동 선언에서는 <평화를 위한 프로그램(Programme for Peace)>을 국가, 정부기구 및 비정부기구 그리고 전 세계의 과학 교육 문화공동체와 모든 개인들에게 요구하고 있다.[8)]

평화는 일반적으로 국제관계에서 국가 간의 활동을 규제하는 법적 제도적 접근을 통해 실현될 수 있는 것으로 여겨져 왔다. 이에 반해 야무수크로 선언은 인간 심성의 변화를 추구하는 프로그램을 제안함으로써 평화의 실현을 위한 새로운 접근을 시도하고 있다. 즉, 법적 제도적 차원의 해법으로부터 인간의 마음속에 평화가 깃들어야 한다는 심인적(心因的) 접근으로의 변화를 보여주고 있다. 평화문화는 바로 이와 같은 변화의 방향과 필요성을 가장 잘 보여주는 개념이다.

유엔이 규정하고 있는 평화문화는 살아 움직이는 평화라고 할 수 있다. 삶의 문화로서 평화문화는 서로 다른 개인들이 더불어 살아가며, 서로 나누고 소통하며 보살피는 새로운 삶을 추구하고, 빈곤과 차별에 맞서 싸울 수 있는 사회적 책임감으로 이루어지는 것이다. 동시에 평화문화는 정치적 평등과 사회적 공정 그리고 문화적 다양성을 보장하는 것이기도 하다(유네스코한국위원회, 2017). 따라서 평화문화의 목적은 전쟁, 폭력, 기만, 차별의 문화를 비폭력, 대화, 관용, 연대의 문화로 바꾸어 나가는 것이라고 할 수 있다(조민, 2000, 11).

이와 같은 평화문화의 의미를 고려한다면, 세계평화의 섬 제주가 지향해야 할 평화문화의 내용도 분명하다. 국가 간의 협정이나 조약을 통해 평화를 실현하는 것도 중요하지만, 그것이 평화를 실현하는 필요충분한 조건은 될 수 없다. 오늘날과 같이 복합적이고 다양하고 다층적인 사회에서 평화를 실현하기 위해서는 사회문화적 차원의 활동과 노력 또한 중요하기 때문이다. 따라서 국가 간의 관계나 국가적 차원뿐만 아니라 시민사회나 개별 시민 수준에서 평화를 실

현하고 일상화하기 위한 활동이 전제되거나 병행되어야 한다.

평화를 실현하기 위한 사회문화적 활동은 평화적인 삶의 방식을 생활화하거나 대중화하는 것, 말하자면 교육이나 재사회화 등을 통해 평화의식을 형성하고 내면화하며, 사회 곳곳에 만연되어 있는 비평화적 요소나 폭력적 요소 등을 근절하기 위한 운동 등을 모두 포함한다. 이처럼 평화가 의미화, 내면화, 생활화된 상태를 평화문화라고 할 수 있다. 따라서 평화의 실현을 위해서는 구조적 제도적 조건과 함께 생활양식으로서의 평화문화를 창출하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 한다(고경민, 2016, 365; 김귀옥, 2006, 69-70).

평화문화는 인간관계를 지배하는 권위주의적이고 갈등적인 문화적 요소를 인간 심성의 계발을 통해 상호 수평적이고 협력적인 문화로 변화시킬 수 있다는 믿음에 근거하고 있다. 따라서 평화문화는 억압받지 않는 의사소통에 기반한 신뢰, 평등 그리고 이성과 자유에 대한 신념에 기초한 태도와 정향이라고 할 수 있다. 평화문화는 성찰적 태도, 감정이입적 역지사지의 사고방식 그리고 무엇보다도 대화를 존중하고 대화를 통해 갈등과 다툼을 해결하려는 행동양식을 의미한다. 이러한 평화문화는 상대방의 가치를 자신의 가치와 동등하게 인정하는 한편 서로의 다름을 수용하는 대화의 문화와 불가분의 관계에 있다(조민, 2000, 12).

평화문화는 직접적 폭력의 제거를 통해서 뿐만 아니라 사회적 관계 속에서의 개인적 노력을 통해서도 형성될 수 있다. 이와 관련하여 로젠버그(M. B. Rosenberg)는 방법론적 개인주의의 입장에서 사회적 관계속의 평화문화 형성에 천착하고 있다. 로젠버그의 비폭력 대화(nonviolent communication)는 1984년 설립한 국제조직인 비폭력 대화센터(The Center for Nonviolent Communication)의 철학적 기초이자, 평화교육 프로그램이다. 비폭력 대화(또는 연민의 대화, compassionate communication)는 다른 사람들과 자연스럽게 연민이 우러나는 유대관계를 맺는데 도움이 되는 구체적인 대화 방법 내지

접근 방식을 말한다(캐서린 한, 2015, 16-17). 로젠버그에 따르면, 다른 사람은 물론 자기 자신과도 따뜻하고 열린 마음으로 소통하고 유대감을 느낄 수 있을 때 진정한 평화와 풍요로운 삶을 누릴 수 있다. 따라서 비폭력 대화는 자비로운 마음으로 연결되는 모든 관계 간의 의사소통을 중시한다(김귀옥, 2006, 90).

평화문화는 인간의 행위양식이며, 자유, 정의, 평등 및 인류 간 연대의 원칙에 대한 뿌리깊은 헌신이라고 할 수 있다. 하지만 여기서 주목할 것은 평화문화의 외연이 인간관계의 차원을 넘어 인간과 공동체 그리고 인간과 자연 생태계와의 조화로운 관계까지를 포괄하는 것으로 확대되어야 한다는 점이다. 이러한 맥락에서 세계평화의 섬 제주의 평화문화는 자기 자신과의 관계, 타인과의 관계, 공동체와의 관계 그리고 자연 생태계와의 관계 모두에서 요구되는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 인간 삶의 다양한 차원에서 요구되는 평화문화의 창출, 즉 평화의 내면화와 일상화를 위해서는 시민사회나 개인적 차원에서 평화역량을 강화할 수 있는 평화교육의 중요성에 주목할 필요가 있다.

2. 평화문화의 창출과 확산 - 제주형 평화 모델의 가능성

평화에 대한 개념 정의는 시대와 장소에 따라 상이하다. 라틴어 Pax는 동일한 단어이지만, 로마의 평화(Pax Romana)는 힘에 의한 평화를 의미하고, 기독교의 평화(Pax Christi)는 사랑의 평화를 의미한다. 그리스어의 평화(Eirene)는 휴전이나 당사자 간의 약속에 의한 현상고착(status quo) 또는 계약에 의한 평화를 의미한다는 점에서 그리스 문화의 특성을 반영하고 있다. 히브리어의 평화(Shalom)는 완전함, 전체적 통일, 충만 등을 나타내는 적극적 평화의 상태를 의미한다. 인도어의 평화(Shanti)는 정신적 만족과 인간 내면의 조화와 통합을 의미한다. 동북아에서 우리의 평화(平和)와 중국의 평화[和平]는 전쟁이 없는 평온한 상태와 동시에 조화로운 상태를 의미한다. 이처럼 평화에 대한 이해

와 평화 개념에 대한 문화적 차이는 힘에 의한 평화에서부터 계약에 의한 평화, 구성체 간의 통일(unity) 그리고 절대적 조화(harmony)에 이르기까지 매우 다양하다(이성우, 2009, 34-35).

평화 개념과 관련하여 여기에서 주목하고자 하는 것은 평화가 함축하고 있는 조화와 통합의 요소이다. 힘에 의한 평화나 사랑의 평화라는 양 극단의 규정과는 달리 평화의 개념에는 동서양의 구분없이, 통일, 통합 혹은 조화의 의미가 내포되어 있다. 특히 우리에게 평화는 전쟁이 없는 평온한 상태와 동시에 조화로운 상태를 의미한다. 이러한 맥락에서 평화의 핵심은 중층적인 삶의 관계에서 서로를 살리는 관계를 형성하는 것이다(박보영, 2009, 84). 요컨대, 평화의 의미는 자신과 자신을 둘러싼 것들과의 공존과 조화의 상태로 새롭게 정의할 수 있다. 그리고 평화문화는 바로 이와 같은 의미의 평화가 인간의 구체적 삶 속에서 내면화되고 생활화된 것이라고 할 수 있다.

따라서 평화문화의 창출은 단순히 폭력과 전쟁의 부재 상태를 넘어 인간 삶의 다양한 차원에서 공존과 조화의 상태를 이루는 것이라고 할 수 있다. 즉, 자신의 정체성을 인식하고 자긍심을 지니는 것, 타인과의 관계 속에서 다름에 대한 관용적 태도를 견지하고 공존의 지혜를 발휘하는 것, 자신이 속한 공동체에 대한 관심과 적극적 참여 그리고 공동체의 문제를 해결하기 위해 사회적 연대를 추구하는 것, 자연 생태계와의 공존에 대한 인식을 기초로 생태학적 양식을 지니고 이를 보존하기 위해 노력하는 것 등이 바로 인간이 직면한 다양한 삶의 차원에서 요구되는 공존과 조화의 모습이다.

먼저, 평화문화는 자기 자신과의 차원에서 자신을 규정하고 있는 정체성을 분명히 인식하는 것이다. 그리고 이와 같은 정체성을 기반으로 스스로에 대한 자긍심을 지니고 자신을 성찰하는 가운데 조화로운 심적 상태를 유지하는 것이 평화를 내면화하는 출발점이 될 수 있다. 이와 관련하여 제주도민의 평화문화는 제주인으로서의 다층적이고 복합적인 정체성을 분명히 확인할 수 있는

능력을 통해 형성될 수 있을 것이다.

제주인의 정체성은 제주도의 자연, 인문, 사회 환경 속에서 생활해 오는 동안에 형성되어 변화되고 지속되어 온 것이다(김항원, 1989). 따라서 제주인의 정체성이란 제주인으로서의 소속감과 일체감이며, 제주인이라는 집단성에 대한 주관적 감각과 애착의 정도를 의미한다. 즉, 제주 사람들이 제주의 자연 환경과 독특한 문화 속에서 살아오는 동안 가지게 된 것으로서, 제주인은 누구인가 또는 제주인은 무엇인가에 대한 답이 바로 제주인의 정체성이라고 할 수 있다. 하지만 제주인의 정체성은 고정불변의 것이 아니며, 새로운 환경의 변화에 따라 얼마든지 새롭게 형성되고 규정되어야 한다. 따라서 제주인의 정체성은 편협한 지역적 한계와 역사적 문화적 특수성에만 국한되지 않는 다중적이고 복합적인 것으로 인식되어야 한다(변종헌, 2015, 66-67).

더욱이 21세기는 지역의 다양성과 특수성을 인정하는 가운데 개별 국가의 정체성을 전제로 한 지구적 수준에서의 상호협력을 필요로 한다. 따라서 오늘날 시민들은 지역 주민으로서의 정체성을 확고히 하고, 이를 국가와 지구적 수준으로 확대하기 위해 노력해야 한다. 제주도민들 역시 스스로의 내면적 성찰을 바탕으로 제주인이면서 동시에 한국인, 동북아인 그리고 세계 시민으로서의 중층적 다중적 정체성을 인식해야 한다(변종헌, 2015, 67-68). 이것이 자신과의 관계에서 요구되는 평화문화의 내용이다.

둘째, 타인과의 관계에서 평화문화는 관용과 공존, 평화적 의사소통의 능력이다. 차이에도 불구하고 그것을 인정하고 받아들일 수 있으며, 다름이 공존을 불가능하게 만드는 이유가 되지 않는다는 것을 지식, 기술, 태도를 통해 체득하는 것이다(박보영, 2009, 85). 타인과의 평화로운 관계를 위해서는 다름과의 공존, 즉 이질성의 수용을 통한 공생의 의미를 깨닫고 실천하는 것이 필요하다. 상대방에 대한 불신과 적대감을 줄여나가고 서로의 다름을 인정하기 위해서는 하나의 가치나 문화 척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 가치관이나 문화

의 다양성을 수용할 수 있는 관용과 평화의 정신이 내면화되어야 한다(변종헌, 2015, 67).

문화적 다양성을 인정하고 존중하는 것이 평화 개념의 핵심이라고 할 때, 평화문화는 단일한 문화의 산물이 아니라 모든 개별 문화를 초월하고 또 그것들을 포괄하는 것이라고 할 수 있다(백운선, 1995, 18). 이러한 관점에서 제주 지역 이주민들의 문화를 수용하고 개방과 관용의 정신으로 다양한 문화의 차이를 존중하는 것도 평화문화의 내용이라고 할 수 있다. 따라서 제주가 추구해야 할 평화문화의 창출을 위해서는 다양한 인종과 문화의 공존과 통합이 이주민들만의 문제가 아니라 우리 모두의 문제임을 인식하고, 새롭게 만들어진 우리라는 울타리 안에서 서로의 목소리를 귀담아 듣고 서로가 제대로 된 이름을 불러주는 방향으로 나아갈 필요가 있다(양길현, 2016, 341).

셋째, 공동체와의 관계에서 평화문화는 시민들이 지닌 관심과 참여, 사회적 연대의 능력이다. 공동체와의 관계에서는 무엇보다도 정치적 행동과 관련이 있는 평화문화의 창출이 요구된다. 인간은 자신이 속한 크고 작은 공동체에 대한 관심과 참여 그리고 연대의 능력을 발휘할 수 있을 때 공동체의 존속과 발전을 보장할 수 있다(박보영, 2009, 85). 그리고 그것이 가능할 때 공동체를 이루는 구성원 자신의 존재 기반 또한 확고해 질 수 있다. 따라서 공동체와 공동체를 이루는 구성원 사이의 상호작용을 통해 이루어지는 공존과 조화의 상태는 평화를 실현하기 위한 중요한 조건의 하나라고 할 수 있다.

이와 관련하여 제주 사회는 주민 자치의 능력을 제고하는 방안을 통해 평화문화를 창출할 필요가 있다. 도민들이 지역 사회의 여러 현안에 대한 이해와 관심을 환기하고 이를 바탕으로 관련 정책의 결정 과정에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 제주도와 제주도민 사이의 역동적 상호작용을 바탕으로 제주의 공적 현안에 대한 주민들의 관심과 문제 해결을 위한 참여의 기회를 확대하고 보장할 때 제주의 평화문화가 자리 잡을 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 평화문화가

일상화될 때, 제주 사회가 직면한 여러 가지 갈등 사안들을 민주적이고 합리적인 방식으로 해결할 수 있는 가능성 또한 높아질 수 있다.

끝으로 자연과의 관계에서 평화문화는 인간과 자연의 통합적 유기적 관계에 대한 인식을 바탕으로 자연 생태계를 보존하는 삶의 모습을 지니는 것이다. 이를 위해서는 세계화와 더불어 가속화되고 있는 물질 중심의 사고가 인간 자신의 정체성과 더불어 우리 삶의 터전인 지구의 생태계를 얼마나 훼손하고 있는가를 인식하고 이를 극복할 수 있는 자질과 태도를 함양할 필요가 있다. 그 출발은 생태학적 패러다임으로의 인식 전환과 생태학적 양식을 지니는 것이다. 생태학적 양식의 핵심은 자연을 아름답게 보며 자연과의 관계에서 사려깊게 행동하는 것, 즉 금욕의 윤리를 견지하는 것이다(변종헌, 2004, 162-164).

이러한 맥락에서 제주도민의 평화문화 창출은 제주 자연의 생태학적 가치를 보존하고 확대하기 위한 노력을 전제로 한다. 제주도는 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 세계7대자연경관, 람사르습지 도시 등 천혜의 자연 환경에 대한 대외적 관심과 공인을 통해 자연 생태 환경 가치가 크게 주목받고 있다. 따라서 제주의 생태학적 가치를 인식하는 가운데 세대를 초월하는 장기적 관점에서 제주의 자연 환경을 가꾸고 보존하기 위한 교육적 노력과 적극적 실천이 요구된다.

제주의 평화문화를 창출하기 위해서는 생태학적 패러다임을 토대로 제주 생태계의 위기를 극복하기 위한 윤리적 노력의 당위성과 필요성을 전달하고 이를 제도화하고 생활화하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이는 자연 환경과 인간의 삶의 관계를 유기적 관점에서 이해하고 그에 따르는 책임감을 배우는 과정이기도 하다. 인간과 자연 생태계 사이의 관계에 대한 올바른 이해를 바탕으로 상생과 공존의 방식을 일깨우고 실천하게 하는 것이 제주 평화문화의 중요한 일부가 되어야 한다.

이상에서 보았듯이, 인간이 자기 자신에 대한 자긍심을 가지면서 다른 사람

들을 존중하고, 공동체를 위하며, 자연을 아끼는 것이 바로 인간답게 살 수 있는 환경과 조건이라는 사실을 깨닫고 행동하는 것이 바로 평화문화의 핵심이다. 기존의 평화 논의는 대부분 구조적이고 정치적인 문제로 취급되어 왔다. 하지만 자기 자신은 물론 타인과의 관계, 공동체와의 관계, 자연 생태계와의 관계에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제에 적극적이고 주체적으로 대처하고 결단하는 인간이 바로 서지 않고서는 공동체의 평화나 자연 생태계와의 공존과 조화가 불가능하다는 점에서 개인들의 평화의식과 평화역량 함양에 기초한 평화문화의 창출과 확산이 중요하다. 평화의식과 평화역량을 강화하기 위한 평화교육의 의의가 바로 여기에 있다.

Ⅳ | 세계평화의 섬 그리고 한반도와 세계평화

1. 평화담론의 장

앞에서 살펴 본 바와 같이, 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 배경에는 국제적 수준에서 평화 관련 회담이나 논의가 이루어진 역사적 장소로서의 상징성과 함께 이를 뒷받침할 수 있는 제주 자연의 매력과 풍부한 인프라가 작용했다고 할 수 있다. 실제로 1980년대 후반 탈냉전의 흐름 속에서 고르바초프의 방한과 함께 한소정상회담이 1991년 제주도에서 개최되었다. 그 이후 미국과 일본, 중국 등 동북아 정상들의 제주도 방문과 정상회담이 이어지면서 제주도는 국제정치 차원의 화해 협력 및 평화 논의의 장소로서 부상하게 되었다. 2004년의 한일정상회담 제주 개최 또한 세계평화의 섬 제주의 이미지를 심어주는 계기가 되었다.

세계평화의 섬 지정 이후 제주도는 한·아세안정상회의, 한일외교장관회의, 한

중일외교장관회의 등을 유치하면서 동북아와 동아시아 역내 국가 간 교류협력을 강화하고 평화담론을 창출하고 확산하는 평화 논의의 중심지로 발돋움하였다. 그리고 2010년에는 제3차 한중일정상회의가 제주에서 개최되면서 제주도는 주요 정상회담이나 활발한 국제회의를 통해 평화를 논의하는 최적의 장소로서 자리매김하였다. 한중일정상회의는 한국, 일본, 중국 3개국의 합의에 따라 2008년 일본 후쿠오카에서 처음 개최된 이후 정례화된 국가정상급 회의로서, 동아시아의 평화와 안정에 기여하고 경제협력 및 관계개선, 재난대책 등의 강화를 목적으로 하고 있다.

제주도는 인권, 기후위기와 환경문제, 전염병의 확산, 선진국과 후진국 문제, 국지적 분쟁 등 탈냉전 이후 새롭게 대두되고 있는 국제사회의 다양한 이슈와 현안을 논의하고 해결하기 위한 국제 교류협력의 거점 지역으로 조명받고 있다. 또한 제주도는 남북관계의 부침 속에서도 북한 감귤보내기 운동과 3차에 걸친 제주도민의 방북 그리고 남북평화축전 등을 통해 남북한 교류협력의 중심지로 자리 잡았다. 특히 남북한 국방장관회담 등 제주도에서 열린 남북한 대화를 통해 제주는 한반도 평화와 동북아 그리고 세계평화를 위한 새로운 질서를 모색하는 논의의 장을 제공하고 있다.

이러한 상황에서 세계평화의 섬 제주는 한반도와 동북아 역내 나아가 세계적 수준에서의 국가 간 교류협력과 평화 논의를 위한 중심지로서의 역할을 통해 새로운 국제질서를 모색하는 평화담론 창출의 기회를 주도하고 확대해 나갈 필요가 있다. 그 방안의 하나로 동북아 역내 안정과 공동 번영을 위해 정부 또는 비정부단체 수준에서의 다자협력 활성화를 통한 평화협력체 구축을 주도적으로 추진할 수 있을 것이다. 실제로 2007년 제4회 제주평화포럼에서는 유럽안보협력회의(CSCE)의 결성을 이끌어 낸 유럽의 헬싱키 프로세스를 모델로 하는 <제주 프로세스> 실행 방안이 제기된 바 있다.

동북아 역내의 정부 간 다자안보협력체 구축 논의는 냉전 종식 이후 국제질

서의 변화 과정 속에서 제기되기 시작하였다. 이는 기존의 양자동맹 관계의 보완을 통한 역내 안보질서의 개선, 역내 국가 간 군비경쟁의 통제, 재해, 재난, 기후변화, 환경, 에너지, 질병, 사이버 안보 등의 초국가적 비전통적 연성안보(soft security) 이슈에 대한 공동 대응, 지속적 경제발전을 위한 안정적인 역내 안보환경 조성의 필요성에 따른 것이라고 할 수 있다.

더욱이 동아시아 지역에서 점증하고 있는 미중 패권경쟁에 의한 강대국 정치 논리에서 벗어나기 위해서는 다자간 협의에 기반한 역내의 안정적 질서 구축이 중요하다는 점에서 동북아 평화협력체 구상은 여전히 유효한 정책 대안의 하나라고 할 수 있다. 따라서 세계평화의 섬 제주는 답보 상태에 있는 제주 프로세스의 복원을 통해 동북아 역내의 신뢰구축과 평화협력체 창설을 위한 정부간, 비정부단체 간의 논의를 주도해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 대화와 협력을 통한 신뢰구축의 필요성과 구체적 방안에 대한 연구와 검토, 평화협력체 창설 및 운영과 관련한 국제회의 유치 등을 통해 국제적 공감대를 확보해 나가야 한다.

이러한 맥락에서 세계평화의 섬 제주가 평화담론을 창출 확산하는 시공간으로서의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 제주포럼의 위상을 강화하고 이를 활용하기 위한 적극적 노력이 요구된다. 제주포럼은 아시아의 평화와 공동번영을 모색하기 위한 역내 다자협력 논의의 장으로서 2001년 출범하였다. 매년 시의성 있는 주제와 프로그램을 바탕으로 국내외 정상급 인사들과 각 분야 전문가들이 대거 참여하여 아시아의 지속 가능한 평화와 번영을 위한 미래 비전을 논의하면서 아시아의 대표적인 공공 국제포럼으로 성장하였다. 다만 제주포럼의 발전적 진화를 위해서는 평화담론의 창출과 확산이라는 정체성을 견지하기 위한 노력과 함께 제주를 넘어 동북아와 세계적 차원의 평화문화 확산에 기여해야 한다는 요구를 보다 충실히 반영해야 할 것이다.

최근 복잡한 외교 공간에서 도시의 역할 공간이 점점 확대되고 있는 것이 현

대 국제외교의 새로운 특징 가운데 하나이다(김형수·노병렬, 2016, 91). 이는 도시가 국제적 교류협력의 영향력있는 주체로 부상하고 있다는 것을 의미한다. 국가 수준을 넘어 도시 간의 교류와 협력, 연대가 확대되면서 지방외교(local diplomacy) 또는 도시외교(city diplomacy)의 중요성이 커지고 있는 것이다. 실제로 많은 도시들은 전통적 분야인 문화교류나 인적 교류뿐만 아니라 도시 간의 실질적 유대 강화와 통상협력, 평화협력 등의 다양한 활동을 수행하고 있다(고경민·장성호, 2014, 50).

도시 간 그리고 시민 간 교류협력이 강화되면 궁극적으로 국가 수준에서의 대립이 완화되고 관계도 개선될 수 있다. 이처럼 도시외교는 도시 간 우호협력을 바탕으로 국가 간의 관계를 개선할 수 있다는 점에서 평화를 실현하기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다. 요컨대, 도시외교를 통해 평화도시들 간의 협력과 연대가 이루어진다면 개별 국가 수준에서의 평화를 넘어 역내의 평화와 세계평화를 실현할 수 있는 토대가 될 수 있다. 따라서 세계평화의 섬 제주는 적극적 도시외교를 통해 평화를 지향하고 추구하는 다른 도시들과 교류를 확대하고 평화도시들 간의 연대를 주도할 필요가 있다.

동북아 역내의 한중일 3국은 지리적 문화적으로 가까운 인접국가임에도 불구하고 역사분쟁과 영토분쟁을 비롯해 다양하고 복잡한 갈등 요인들을 지니고 있다. 더욱이 동북아 국제정치의 현실과 각국의 국내정치적 특수성을 고려할 때, 갈등과 대립을 뛰어넘어 국가 수준에서 통합과 연대의 기반을 강화하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 한중일 3국의 우호협력 증진을 위해서는 중앙정부 차원의 외교적 노력과 함께 지방정부나 도시외교를 통한 민간 교류와 소통을 활성화할 필요가 있다. 현실적으로 정부 간 대화와 협력의 가능성이 낮은 상황에서 동북아 역내의 평화를 위해서는 도시와 민간 차원의 교류와 협력을 강화하고 이를 기반으로 국가 수준에서의 화해와 협력을 모색해 나가는 것이 효과적일 수 있다.

도시외교의 특징 가운데 하나는 국가 단위의 외교와 달리 문제를 보다 유연한 관점에서 바라보고 접근할 수 있다는 점이다. 따라서 도시는 동북아 역내에서 발생하거나 초래될 수 있는 각종 갈등이나 분쟁, 전쟁을 해소하거나 예방하고, 평화를 구축하기 위한 여러 활동들을 상대적으로 자유롭게 시도할 수 있을 것이다. 요컨대, 도시는 단기적 국익에 매몰되기보다 역내 도시들과의 교류협력을 통해 호혜적 협력과 화합의 경험 속에서 평화문화를 확산시켜 나가는 열린 공간이 될 수 있을 것이다.

따라서 동북아 역내 국가들 간의 상호신뢰를 강화하고 공동의 번영과 평화를 위해서는 도시 수준 그리고 시민 차원에서의 대화와 교류를 통해 서로를 이해하고 상호협력 할 수 있는 기회를 확대해야 한다. 한중일 3국의 도시들이 함께 평화, 인권, 환경, 교육 등 공동의 관심사에 대한 협력 방안을 모색하는 기회가 확대된다면, 서로에 대한 이해의 폭을 넓히고 나아가 국가 수준의 관계를 미래지향적으로 개선할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 주목할 만한 것이 세계평화의 섬 제주가 추진하고자 하는 <한중일 도시시민대화> 프로그램이다.[9] 이는 세계평화의 섬 제주를 중심으로 세계평화도시 연대를 구축하고 이를 기반으로 세계의 평화도시들과 함께 평화문화를 확산하고자 하는 목표와 기대를 반영하고 있다.

다른 한편, 제주도는 북한 도시들과도 교류와 자매결연 추진 등을 바탕으로 중장기적 관점에서 한반도 평화와 남북한 통일을 위한 협력과 연대의 기반을 모색할 필요가 있다. 도시외교의 관점에서 볼 때, 북한 도시들 또한 교류협력의 대상이자 평화 증진을 위한 소중한 협력 파트너라고 할 수 있다(기지윤, 2019, 295-296). 제주도의 경우 1999년 감귤보내기 운동을 시작으로 12년 동안 꾸준하게 추진한 남북 교류협력 사업의 성과와 경험은 북한 도시들과의 우호적 관계와 신뢰구축 나아가 한반도 평화와 통일로 나아가는 과정에서 커다란 자산이 될 수 있을 것이다.

세계평화의 섬 제주는 평화문화의 창출과 확산 그리고 북한 중국 일본 등과의 지역 교류와 도시외교를 통해 상호 신뢰에 기초한 통합과 연대의 토대를 마련해야 한다. 이를 기반으로 동북아 역내의 불안정을 해소하고 공동 번영과 평화로운 질서를 구축하는 과정에서 중요한 행위자로 기능할 수 있을 것이다. 최근 지방정부 차원의 이미지 제고와 경제적 이익 증대를 위해 지역 기반의 도시외교가 새로운 발전 전략으로 강조되고 있는 상황에서 도시와 시민 그리고 지자체 차원의 교류협력의 중요성이 커지고 있다(한동균, 2019, 343). 그리고 이는 지역 간의 상호협력과 공동 번영의 기반을 강화할 뿐만 아니라 역내의 평화문화의 확산에도 기여할 수 있다는 점에서 세계평화의 섬 제주가 선택할 수 있는 매력적 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 평화연구와 평화교육 클러스터

평화문화의 창출은 크게 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 갈등과 폭력의 충돌이나 전쟁을 통하지 않고 문제를 간접적으로 해결하도록 노력하는 것이다. 다른 하나는 사람들 사이에 평화로운 관계를 일상화하고 이를 지속적으로 확장시키는 것이다. 몬테소리는 전쟁을 피하는 일이 근본적으로 정치적인 일이라면, 평화를 창출하고 유지하는 일은 교육의 사명이라고 주장한 바 있다(조성자, 1990, 57-58). 이는 무엇보다도 교육을 통해 일상에서의 평화를 내면화하는 것이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

이러한 맥락에서 제주 세계평화의 섬은 일상에서의 평화를 내면화하고 그에 따라 행동할 수 있는 자질과 태도를 지닌 이른바 평화세대의 육성을 위한 연구와 교육에 집중함으로써 평화문화의 창출과 확산에 기여할 수 있을 것이다. 평화문화는 지역 사회의 여러 가지 갈등 현안뿐만 아니라 남북한 관계나 통일문제를 둘러싼 우리 사회의 갈등구조를 이해하고 이를 합리적 평화적 방식으로

해결하는 토양이 될 수 있다. 제주 세계평화의 섬은 이와 같은 평화문화의 창출과 확산을 위한 역할을 수행함으로써 남북한의 통일 과정과 통일 이후의 사회문화적 통합 과정에서 야기될 수 있는 제반 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 능력을 제고할 수 있을 것이다. 평화교육은 이와 같은 능력을 강조하고 함양하는 가장 효과적인 방식이 될 수 있다.

따라서 세계평화의 섬 제주는 평화 관련 연구와 교육을 위한 기반을 확충하고 국내외 유관 기관과의 네트워크를 통해 평화연구와 평화교육의 중심지로 기능해야 할 것이다. 나아가 동북아 역내 국가 그리고 국제적인 평화 관련 연구 및 교육 기관과의 인적 지적 교류를 바탕으로 평화교육 클러스터를 구축하는 선도적 역할을 해야 할 것이다. 이를 통해 국내의 평화문화 창출과 확산을 위한 평화교육의 중심으로서의 역할뿐만 아니라 더 나아가 동북아와 세계평화를 지향하고 실천할 수 있는 평화세대의 육성을 위한 초석을 마련할 수 있을 것이다.

평화교육은 평화를 실현할 수 있는 인간의 능력과 자질을 길러주는 여러 차원과 형태의 교육을 통칭한다(이삼열, 1992, 265). 서구의 평화교육은 고대나 중세, 근세에 도덕교육, 종교교육, 정치교육 등 다양한 형태로 이루어져 왔으나, 본격적인 논의가 시작된 것은 1960년대부터이다. 제2차 세계대전 이후 적대국이었던 국가들 사이의 국제적인 친선과 우호관계 증진의 필요성이 평화교육에 관심을 갖게 된 배경이다. 따라서 초기 서구의 평화교육은 국가 간의 이해증진이나 갈등과 공격성의 제거에 관한 교육이 핵심이었다.

그러나 1970년대에 들어 개인적 편견이나 공격성 보다는 국가나 사회에 의해 주입된 적대감과 공격성이 평화를 저해하는 중요한 요인이라는 인식이 확산되었다. 요컨대, 평화의 문제를 사회구조의 맥락 속에서 접근하게 된 것이다. 따라서 평화교육은 비평화적이며 폭력적인 사회구조를 인식하는 가운데 비평화 내지 반(反)평화 상태를 변화시켜 나갈 수 있는 능력을 기르는데 그 일차적 목적을 두게 되었다. 평화사상이나 국가 간의 이해에 관한 교육과 함께 갈등의 해

소에 관한 교육, 공격성의 제거에 관한 교육, 폭력과 전쟁의 원인이나 결과 그리고 해결 방법에 대한 교육이 중심을 이루게 된 것이다.

이러한 맥락에서 평화교육은 객관적으로 존재하는 인간 사회의 갈등구조를 이해하는 교육인 동시에 갈등관계를 해결하는 능력에 대한 교육이라고 할 수 있다. 갈등의 문제는 인간과 인간 사이 혹은 인종이나 계급, 집단 사이에 존재하는 객관적 구조이기 때문에 이를 사실대로 편견없이 이해하는 것이 필요하다. 하지만 사회적 갈등을 객관적으로 설명하고 이해시키는 것만으로 평화교육이 완성되는 것은 아니다. 평화교육은 사회의 갈등구조와 관련 당사자들의 삶의 세계를 관련시켜 갈등을 다루는 데 있어서 민주적이고 정당한 원칙과 행동양식을 배울 수 있도록 해야 한다.

평화교육은 근본적으로 나와 다른 사람들이 어떻게 함께 살아야 하는가를 일깨워주는 교육이다. 그리고 다양한 갈등관계를 공격성이나 배타성에 기초한 폭력으로 해결하지 않고 대화와 합의를 통해 평화적으로 해결하는 방식을 배우는 교육이다. 따라서 갈등과 공격성을 해소하지 않고서는 평화문화를 창출할 수 없다. 평화교육은 인간 정신 속의 내적 갈등과 세계 속에서의 폭력적 상황에 대처하기 위한 능력을 함양하고자 한다. 이처럼 평화교육은 평화로운 개인과 평화로운 세계로 이루어진 평화문화를 창출하고 확산하기 위한 교육이라고 할 수 있다.

제주 세계평화의 섬은 위와 같은 평화교육의 중요성과 의의에 기초하여 평화교육의 중심지로서 평화의식과 평화역량을 자극하고 이를 함양하기 위한 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 이러한 관점에서 동북아 미래세대를 대상으로 하는 상호 교류와 수학 및 체험 프로그램은 제주와 한반도 평화를 넘어 동북아와 세계평화에 기여할 수 있는 평화세대의 육성에 기여할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 참고할 수 있는 것이 유럽연합 국가들이 채택하였던 <에라스무스(Erasmus) 프로그램>이다.

에라스무스 프로그램은 유럽연합의 회원국 대학생들이 재학 기간 동안 1~2학기를 다른 회원국의 대학에 가서 공부할 수 있게 지원하는 교환학생 프로그램이다. 유럽연합은 교환학생들에게 일정 금액의 장학금을 지급하고 공부하러 갈 회원국의 언어교육 프로그램을 제공한다. 이를 통해 유럽연합 각국에서 상이한 언어, 문화적 배경을 가진 젊은이들이 모여 수개월간 함께 공부하고 생활하면서 자연스럽게 서로 이해의 폭을 넓히고 '유럽인'이라는 정체성을 형성하는 기회를 공유한다. 개별 국가의 구성원으로서의 소속감과 정체성이 강한 기성세대에 비해, 이들은 유럽연합의 시민, 유럽인이라는 정체성이 강하다는 점에서 에라스무스 세대라고 불리기도 한다.

베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)은 근대 민족국가를 상상의 공동체(imagined community)로 규정한 바 있다. 오늘날 유럽인이라는 정체성 또한 실상은 전후의 유럽통합 과정에서 적극적으로 구상된 관념이라고 할 수 있다. 다만 공동체의 형성과 통합에서 중요한 것은 정치 경제적 제도의 통합보다는 생각(idea)과 가치(value)의 공유를 통한 정체성의 통합이다. 이를 위해 유럽연합의 회원국들은 개별 국가의 국경을 넘어 다른 국가의 국민들과 서로 교류하고 소통할 수 있는 기회를 확대하고자 하였다(윤석준, 2006, 126). 그 과정에서 핵심이 된 것이 바로 언어의 소통과 그에 기초하여 상대방 문화를 이해할 수 있도록 하는 지원하는 프로그램이다.

생각과 가치관을 달리하는 민족들이 서로의 일상과 문화를 공유하는 가운데 하나의 새로운 틀 안에서 융합할 수 있도록 돕기 위한 방안의 하나는 일반 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 방송 채널과 뉴스 프로그램을 개발하고 활용하는 것이다. 예를 들어, 프랑스와 독일의 공중파 공동채널 <아르떼(Arte)>와 유럽판 CNN으로 불리는 유럽전문 24시간 뉴스케이블채널 <유로뉴스(Euronews)>가 여기에 해당한다. 하지만 무엇보다도 유럽의 실질적 통합 과정에서 가장 성공적 정책으로 평가받는 것 가운데 하나는 바로 유럽연합의 교환

학생 프로그램인 에라스무스 프로그램이다(윤석준, 2006, 127-128).

1987년 시작된 유럽의 에라스무스 프로그램은 유럽 대학들의 세계화에 커다란 영향을 끼쳐왔고, 그 동안 200만 명 이상의 유럽 대학생들이 국경을 초월하여 다른 나라와 지역의 교육과 문화를 체험하는 기회를 제공받았다. 이러한 이유에서 에라스무스 프로그램은 아시아 지역의 대학들이 벤치마킹하는 성공적 모델 가운데 하나로 평가받고 있다. 실제로 아시아 지역의 고등교육 관련 국제기구들은 역내 고등교육 분야의 교류와 협력을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 다만 동북아 지역의 공존과 평화를 위해서는 역내 국가 대학생들의 소통과 교류 그리고 상호 이해를 기반으로 개별 국가의 경계를 넘어 한반도와 동북아 지역을 아우르는 '동북아', '동북아인'으로서의 정체성을 형성하기 위한 노력이 중요하다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 남북중일이 함께하는 교환학생 프로그램의 개발은 동북아판 에라스무스 프로그램의 하나가 될 수 있을 것이다. 이 프로그램은 제주를 기반으로 남북한과 중국, 일본 정부가 가칭 <제피베토(JePyBeTo) 프로그램>을 만들어 동북아 역내 대학생들의 상호 교류와 소통의 기회를 제공하고 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있도록 지원하는 것이다. 이는 장기적 관점에서 평화와 번영의 동북아 공동체를 준비하는 미래의 동북아 평화세대를 만드는 중요한 기반이 될 수 있을 것이다.

다만 사회문화 교류 프로그램에서 전형적으로 엿볼 수 있는 일회성 이벤트 형식에서 벗어나 상대국의 언어와 문화에 대한 이해를 바탕으로 구체적인 삶의 경험을 공유할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 남북한의 대학생 교류 또한 이처럼 중국과 일본이 함께하는 다국적 프로그램의 테두리 내에서 추진한다면, 보다 자연스럽게 남북한의 미래세대가 1~2학기씩 남북한, 중국, 일본의 대학생들 및 지역 주민들과 함께 학업과 일상을 경험하며 상호 이해를 증진하는 장이 될 수 있을 것이다.

유럽연합 통합 과정에서 얻을 수 있는 교훈 가운데 하나는 정치적 차원의 필요성에 대한 공감이 아니라 일반 국민들이 스스로 느끼는 필요성, 즉 통합의 주체로서의 가지는 정체성이 중요하다는 점이다. 따라서 평화와 번영의 동북아 공동체를 이루기 위해서는 무엇보다도 개별 국가의 시민들이 국경을 넘어 스스로 동북아 공동체의 구성원이라는 정체성을 자각하는 것이 중요하다. 동북아 역내 대학생들의 상호 교류와 수학 그리고 소통과 이해의 증진은 장기적으로 평화를 지향하는 생각과 가치의 공유를 통해 개별 국가의 구성원이면서 동시에 동북아 공동체의 구성원이라는 다중적 정체성을 형성하는 토대가 될 수 있을 것이다.

한중일 3국은 2010년 한중일정상회의 이후 대학생 대학원생 교류를 위한 <캠퍼스 아시아(CAMPUS Asia)> 사업을 2016년 본격 추진하였고, 최근 이를 아세안(ASEAN) 지역 대학이 추가된 <캠퍼스 아시아 플러스(CAMPUS Asia Plus)>로 확대하기로 하였다(추엔요, 2017, 285).[10] 이는 한중일 대학들이 공동 사업단을 구성해 참여하는 방식으로, 공동 복수학위 프로그램 등을 통해 대학 간 교류 활성화와 상호 이해 증진을 목적으로 하고 있다. 이는 장기적 관점에서 참가국 간 교육 분야의 협력 강화와 인적 교류를 통해 미래 사회를 이끌어갈 국제 인재의 양성에 기여할 수 있을 것이다. 다만 대학 간 교류협력의 차원을 넘어 한중일 3국의 평화세대 육성을 위해서는 프로그램의 지향을 특화하거나 교육내용을 구체화할 필요가 있다.

이러한 관점에서 남북중일 교환학생 프로그램과 관련하여 동북아 평화나 세계평화를 주제로 하는 이른바 <안중근 평화프로그램>과 같은 특화된 주제의 집중 프로그램 개발을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이는 동북아 역내 대학생들이 상호 교류와 수학의 기회를 공유하는 가운데 특별히 평화를 주제로 하는 프로그램이나 교육 내용에 집중함으로써 보편적 평화의 가치에 대한 인식을 기반으로 평화의식을 함양하고 평화역량을 강화할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

이를 통해 국가 이익의 우선성에 맹목적으로 함몰되는 개별 국가 국민으로서의 정체성에서 벗어나 동북아, 아시아 나아가 세계의 시민으로서 평화의 가치를 공유하고 존중하는 평화세대로서의 자질과 태도를 함양할 수 있을 것이다.

3. 생태백신의 허브

인간과 자연 생태계의 공존과 조화의 관점에서 평화의 문제에 접근할 경우, 제주의 천혜의 자연 환경은 남북한은 물론 동북아와 세계적 차원에서, 확장된 평화의 의미와 가치를 강조하고 환기할 수 있는 귀중한 자산이 될 수 있다. 전 세계적으로 인정받고 있는 생태학적 보고로서의 제주 자연의 가치는 단순한 자연 환경 차원의 의미를 넘어 적극적 평화의 의미를 새롭게 조명하고 그 중요성을 인식할 수 있는 토대가 될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 제주 세계평화의 섬은 코로나19 대유행(Covid-19 pandemic)의 영향 속에서 인류의 생존과 미래를 위한 자연 생태계의 가치와 중요성을 일깨워주는 이른바 생태백신[11]의 허브 기능을 수행할 수 있을 것이다.

이러한 시각은 제주도가 추진하고 있는 동북아 환경수도나 세계 환경수도의 이미지나 위상 확보의 노력과도 무관하지 않다. 환경수도 인증을 통해 제주도는 제주를 사람과 자연이 공존하는 환경모델도시, 세계의 환경허브로 육성하고자 하고 있다. 다만 평화문화가 자연 생태계와의 관계를 포함하여 인간을 둘러싼 모든 환경과의 공존과 조화를 통해 가능한 것이라면, 세계평화의 섬 제주는 환경수도 인증을 넘어 명실상부한 생태도시로서의 위상과 가치를 확고히 할 필요가 있다. 이를 통해 코로나19 대유행의 전 지구적 위기 속에서 생태백신의 중요성을 학습하고 있는 인류가 자연 생태계의 가치를 기반으로 상호협력하고 연대할 수 있는 기반을 제공할 수 있을 것이다.

이러한 토대 위에서 세계평화의 섬 제주는 코로나19 대유행의 총체적 위기

를 극복하기 위한 동북아 역내 국가들의 지혜를 결집하고 공동의 문제 해결을 위한 연대의 이니셔티브를 발휘해야 한다. 예컨대, 세계평화의 섬 제주는 생태 백신의 허브로서 북한의 코로나19 위기 극복을 위한 공동의 지혜를 모으고 문제 해결을 위한 방안을 주도해 나갈 수 있을 것이다. 나아가 코로나19 대유행의 경험에서 보듯이, 향후 동북아 역내와 동아시아에서 언제든 발생할 수 있는 전염병의 확산과 보건위기뿐만 아니라 전 지구적 차원의 기후위기에 대응하여 생태 가치 중심의 프로젝트를 주도하는 환경도시 모델로서의 리더십을 보여주어야 할 것이다.

코로나19 대유행이 촉발한 도전과 위기가 전 지구적 차원으로 확산하면서 인류의 미래를 낙관하기 어려운 상황이 지속되고 있다. 인간을 위협하는 주기적인 바이러스의 창궐이 지구온난화, 기후위기 등과 중첩되면서 인류와 지구촌의 미래를 불확실하게 하고 있다. 작금의 인류가 목도하고 있는 이와 같은 위기 상황은 인류의 생존 자체 그리고 인간 삶의 모든 영역에 직간접적인 영향을 미치고 있다는 점에서 실존적 위기이자 총체적 위기라고 할 수 있다. 이와 같은 위기의 이면에는 근대 이후의 기계론적 패러다임에 기초한 이분법적 사고, 성장주의, 소비주의 등의 가치관이 내재되어 있다. 특히 인간 이외의 존재에 대한 지배 의식과 자연에 대한 정복지향적 사고가 만연하면서 인간 삶의 환경을 둘러싼 세계와의 공존과 조화가 파괴되고 있다.

이는 달리 보면 평화 관념에 대한 편협한 이해와 평화문화의 붕괴에 따른 자연스런 결과라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이, 평화가 인간의 삶을 둘러싼 환경과의 공존과 조화의 상태라고 한다면, 평화의 의미는 단순히 폭력이나 갈등의 부재라는 소극적 상태를 넘어 보다 포괄적으로 해석될 필요가 있다. 따라서 오늘날 인류가 직면하고 있는 코로나19 대유행과 기후위기 등 이른바 인간안보의 위협을 해소하는 것 또한 평화의 중요한 요소라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 평화 관념의 확장은 평화가 인간과 인간의 관계를 넘어서는 것임을 보

여주고 있다.

이는 평화의 의미를 인간과 인간과의 관계뿐만 아니라 인간과 자연 생태계와의 공존과 조화의 관점에서 파악해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때, 코로나19 대유행과 기후위기 등은 인간과 자연 생태계와의 관계가 단절되거나 조화를 이루지 못한 상태, 즉 비평화 상태의 반영이라는 할 수 있다. 말하자면, 바이러스의 주기적인 창궐과 전 지구적 확산 그리고 세계 도처에서 동시다발적으로 발생하는 자연재해 등은 모두 자연 생태계에 대한 인간의 그릇된 행동과 관련이 있다는 점이다.

그동안 인류가 경제성장 과정에서 무분별하게 배출한 온실가스, 자연 생태계의 가치를 간과한 근시안적 사고, 국가 간 상호의존과 공동 대응의 중요성을 방기한 경쟁적 국가전략 등이 상호 연계되면서 지구촌 곳곳의 대재앙을 초래하고 있다. 실제로, 유엔대학 등의 연구결과에 따르면, 2020~2021년 동안 전 세계 각지에서 발생한 10개의 재난은 각각 수천 마일 떨어져 발생했지만 서로 연관되어 있다는 사실을 확인할 수 있다(O'Connor et als., 2021). 따라서 우리가 세계에서 목도하고 있는 이와 같은 재난들은 상상 이상으로 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라 인간의 행동에 따른 결과라는 점을 상기할 필요가 있다(서보혁, 2021, 11).

이처럼 코로나19 대유행과 기후위기가 초래한 지구촌의 실존적이고 총체적인 위기는 인간과 인간을 둘러싼 환경 사이의 공존과 조화의 중요성을 되돌아보는 기회가 되고 있다. 요컨대, 인간과 인간을 둘러싼 자연 생태계가 운명공동체와 같이 상호의존적 유기적 관계로 연결되어 있다는 인식의 전환이 중요하다는 점이다. 그리고 이것이 위에서 지적한 평화문화의 창출과 확산을 위한 기본 전제의 하나이다. 따라서 일상에서의 평화를 내면화하고 생활화하기 위해서는 인간과 인간의 관계에서의 변화뿐만 아니라 인간과 세계, 특히 자연 생태계와의 조화로운 관계의 회복이 중요하다.

지구촌과 인류가 직면한 실존적 총체적 위기를 극복하기 위해서는 개별 국가 차원을 넘어 인류 전체의 반성적 성찰과 연대에 기반한 공동 대응이 필요하다. 그리고 그 출발은 인간의 삶의 환경을 구성하는 모든 요소들이 상호의존적 관계 속에서 유기적으로 조화를 이루고 있다는 체계론적 시각(systems perspective)을 회복하는 것이다. 인간과 인간 그리고 인간과 자연 공동체 사이의 관계를 권력과 지배의 시각이 아닌 공존과 조화의 관점에서 바라보는 인식의 전환이 요청된다. 이는 지구촌과 인류가 지금까지의 사고방식과 행동방식을 통해서는 더 이상 존립할 수 없다는 절박한 현실의식을 공유하는 것이기도 하다. 그리고 그 근저에는 인간과 세계, 자연 생태계가 하나로 연결되어 있으며, 인간은 그와 같은 총체적 복합적 관계 망의 일부에 불과하다는 인식의 전환이 선행되어야 한다.

지구촌의 실존적 총체적 위기 상황에서 평화를 실현하기 위해서는 인간과 인간의 관계에만 함몰되지 않고 인간과 세계 그리고 자연 생태계와의 관계를 적극적으로 끌어안고 그 문제에 근본적인 관심을 기울여야 한다. 이러한 평화문화의 정착을 위해서는 평화의 문제를 국가 수준에서 그리고 인간 간의 관계를 중심으로 다뤄온 기존의 시각에서 벗어나야 한다. 그리고 인간과 세계 그리고 자연 생태계의 관계 속에서의 인간의 위상과 역할에 대한 깊은 성찰이 평화문화의 주된 관심사가 되어야 한다. 지구촌과 인류가 직면한 실존적 위기의 시대에 평화는 갈등과 전쟁의 부재 상태를 넘어 인간 삶의 다양한 환경과의 공존과 조화로운 관계 맺기로 다시금 정의되어야 한다.

코로나19 대유행과 기후위기의 복합적 위기 국면에서 인류의 미래를 위한 평화문화의 창출을 위해서는 개별 국가의 경계를 초월한 새로운 수준의 지구적 협력과 국제적 연대가 요구된다. 개별 국가의 배타적 이익 추구에 함몰된 편협한 접근을 통해서는 그것을 추구하는 집단의 생존을 보장할 수 없을 뿐만 아니라 지구촌의 모든 존재와 인류의 공멸을 촉진한다는 것을 인식할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 제주 세계평화의 섬 프로젝트는 남북한의 미래를 위한 한반도 평화와 통일 기반의 조성과 함께 지구촌과 인류가 직면하고 있는 미증유의 도전과 위기를 극복하기 위한 전 지구적 차원의 통합과 연대의 비전을 공유하고 확산하는데 진력해야 할 것이다.

코로나19 대유행이 촉발한 전례 없는 대규모의 실업과 경제적 위기, 인간으로서의 실존적 삶 자체에 대한 위협은 국가의 사회적 책무와 역할에 대한 요구를 강화하면서 자국 우선주의로 회귀를 자극하고 있다. 하지만 이러한 선택은 세계화의 폐해와 코로나19 대유행에 따른 위기를 해결하는 온전한 해결책이 될 수는 없다. 국가 간 국경이 닫히는 상황에서 국가 우선주의는 더 힘을 얻을 것이고 이는 국수주의와 폐쇄된 민족주의를 불러올 가능성이 크다. 이처럼 세계 각국이 민족주의와 자국 이기주의로 회귀하면서 국경을 폐쇄한 채 교류와 협력을 제약하고 중단하는 것은 작금의 인류가 직면하고 있는 실존적 위기의 해법이 될 수 없다.

오늘날 인류에게 절실한 것은 지구촌 행위자들의 상호 연대와 협력이다. 인류가 지금까지 수많은 바이러스의 대유행을 경험하면서 어렵게 체득한 교훈의 하나는 단절과 분리가 아닌 연대와 협력의 중요성이다. 그리고 이러한 상황에서 무엇보다 인류에게 요구되는 것은 공동의 번영과 지속 가능한 평화를 위한 새로운 국제적 합의를 이끌어 내는 것이다. 특히 신자유주의 세계화의 폐해를 극복하고, 자국 우선주의가 초래할 수 있는 위험성을 인지하고 이에 대처할 수 있는 정치적 결단, 무엇보다도 새로운 국제적 합의에 대한 국가 차원의 공약준수 의지(commitment)가 필요하다(임해용, 2021). 요컨대, 거대한 탈동조화(great decoupling)의 유혹에서 벗어나 개별 국가들이 인류 공동의 미래에 대한 책임감을 회복하고 행동하는 것이 중요하다.

국제사회가 상품, 서비스, 자본 노동의 상호의존을 통해 밀접하게 연결된 현실에서 인류 공동의 위기 극복을 위해서는 글로벌 거버넌스에 기초한 국가 간

의 협력이 더욱 중요하다(박기철, 2021). 이러한 상황에서 제주 세계평화의 섬은 국가 수준에서의 접근과는 별도로 인류 공동의 미래를 위한 집단 지성과 상호 부조의 중요성을 강조하고 이를 선도할 수 있어야 한다. 코로나19 대유행의 위기를 경험하면서 인류는 공동의 위기를 극복하기 위해 인류애와 연대의식에 기반한 평화문화의 창출과 확산이 중요하다는 사실을 깨닫고 있다. 제주 세계평화의 섬은 이와 같은 평화문화의 창출을 기반으로 이를 한반도와 동북아 나아가 전 세계로 확산하는 역할을 다해야 할 것이다.

자연 생태계와 인간의 조화로운 공존이 평화문화를 위한 중요한 조건의 하나라는 점에서 제주 세계평화의 섬은 동북아 역내 나아가 세계적 차원에서 생태백신 허브로서의 기능을 수행함으로써 평화문화의 확산에 기여해야 한다. 코로나19 대유행은 인류 생존과 공동의 미래를 위해 자연과의 거리두기가 절실한 과제라는 점을 분명히 확인하는 계기가 되었다. 이러한 상황에서 제주 세계평화의 섬은 제주 천혜의 자연 환경에 기반한 생태백신 허브로서의 위상과 역할 수행을 통해 인간과 자연 생태계와의 공존과 조화를 추구하기 위한 동북아 국가들의 통합과 연대를 선도하는 중심이 될 수 있을 것이다. 나아가 이를 기반으로 인류 공동체의 이상인 세계평화로 나아가는 여정에 기여할 수 있을 것이다.

| 참고문헌 |

강근형(2007), “해군기지와 제주발전: 평화의 섬과의 양립가능성과 경제적 효과를 중심으로”, 『평화연구』 18(1).

고경민(2016), “‘세계평화의 섬 제주’에 대한 성찰과 전략적 접근”, 고성준 편, 『통일한국과 세계평화의 섬 제주』, 서울: 도서출판 오름.

고경민·장성호(2014), “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향”, 『대한정치학회보』 22(3).

고대원(2007), “국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로”, 『평화연구』 17(2).

고성준·김부찬(2005), “제주 세계평화의 섬 지정의 배경과 전개과정 그리고 향후과제”, 『동아시아연구논총』 16(1).

기지윤(2019), “헬싱키, 유럽의 중심에서 평화를 선포하다: 제주프로세스 재건을 위한 평화도시 제주의 역할”, 도종윤 외, 『평화도시연대: 지역간주의 관점에서』, 제주: 제주평화연구원.

김귀옥(2006), “한반도 평화체제와 평화문화, 시민사회”, 『한국과 국제정치』 22(1).

김부찬(2002), “제주평화의 섬 유형과 정책적 과제”, 『법과 정책』 8.

김항원(1989), 『제주도 주민의 정체성』, 제주: 제주대학교출판부.

김형수·노병렬(2016), “한국 지방자치단체의 공공외교 활성화 방안”, 『세계지역연구논총』 34(2).

박기철(2021), “펜데믹 시대, 국제사회는 왜 협력해야 하는가?”, *JPI PeaceNet* 2021.10.7.

박보영(2009), “평화역량 강화를 위한 교육 방안의 탐색”, 『교육사상연구』 23(1).

백운선 편역(1995), 유네스코 한국위원회 기획, 『평화를 위한 국제선언-유엔과 유네스코의 평화선언 자료집』, 서울: 도서출판 오름.

변종헌(2004), “환경윤리교육의 새로운 패러다임과 과제”, 『국민윤리연구』 56.

변종헌(2012), “지자체 평화 실현 프로그램의 비판적 검토: 제주특별자치도의 사례”, 『통일문제연구』 24(1).

변종헌(2015), “다문화 사회와 시민”, 변종헌 외, 『다문화교육의 이론과 실제』, 서울: 박영story.

변종헌(2017), “세계평화의 섬 제주의 미래 비전: 평화문화 확산의 관점에서”, 『평화학연구』 18(3).

서보혁(2021), “지구촌의 실존적 위기와 평화”, 『평화담론』 2021-2

양길현(2007), 『평화번영의 제주정치』, 서울: 도서출판 오름.

양길현(2016), “평화의식 확산과 적극적 평화의 길 찾기”, 고성준 편, 『통일한국과 세계평화의 섬 제주』, 서울: 도서출판 오름.

양길현(2019), 『제주특별자치도와 평화의 섬』, 서울: 도서출판 오름.

양길현·장원석(2002), “제주 평화의 섬 구상과 평화적 수단에 의한 평화”, 『한국과 국제정치』 18(4).

윤석준(2006), “동북아 공동체 구상, ‘정체성’의 통합 통해 뒷받침돼야”, 『민족 21』,

이삼열(1992), “평화교육의 철학과 실천방법”, 고려대학교 평화연구소, 『현대평화사상의 이해』, 서울: 고려대학교.

이성우(2009), “세계평화지수 연구의 필요와 방법론 연구”, 이성우 외, 『세계평화지수 연구』, 서울: 도서출판 오름.

임해용(2021), “트럼프의 등장과 패배, 코로나 팬데믹: 뉴 노멀이 주는 국제정치경제적 함의”, *JPI PeaceNet* 2021.3.30.

제주평화연구원(2020),『세계평화의 섬 평화실천사업 2,0구상』, 제주: 제주평화연구원.

조민(2000),『한국사회 평화문화 형성방안 연구』, 서울: 통일연구원.

조성자 역(1990), M. 몬테소리 저,『몬테소리의 교육과 평화』, 서울: 창지사.

진행남(2009), “세계평화의 섬 구현사업 발굴 및 실천 방안”,『제주평화연구원 연구사업보고서 09-01』, 제주: 제주평화연구원.

추엔요(2017), “‘한·중·일 대학교 Campus Asia’ 프로그램의 현황과 과제 및 전망”,『한중인문학연구』 54.

최재천(2020), “생태와 인간”, 최재천 외,『코로나 사피엔스』, 인플루엔셜.

캐서린 한 역(2015), 마셜 B. 로젠버그,『비폭력 대화: 일상에서 쓰는 평화의 언어, 삶의 언어』, 한국 NVC센터.

한동균(2019), “동북아 정세 변화에 따른 제주의 발전 방향”, 도종윤 외,『평화도시연대: 지역간주의 관점에서』, 제주: 제주평화연구원.

홍순정(2007),『평화교육탐구』, 서울: 에피스테메.

Byeon Jong Heon(2016), “The Jeju Forum, Education Agenda and the Role of Universities,” *Jeju Forum Alumni Newsletter* No. 5(Nov. 2016), http://www.jpi.or.kr/kor/news/JejuForumNewsletter/2016_v1_no05/index.sky

O’Connor, J. et als.(2021), *Interconnected Disaster Risks*, Bonn, Germany: United Nations University-Institute for Environment and Human Security(UNU-EHS).

유네스코한국위원회(2017), “평화의 문화와 비폭력을 위한 선언 2000”, https://www.unesco.or.kr/data_center/sub_02_view.asp?articleid=242&cate=

이슈제주(2021), “화해와 상생 담은 ‘제주 평화헌장’ 제정”, https://www.issuejeju.com/news/article.html?no=12440

한국대학신문(2021), “‘캠퍼스 아시아 사업’에 20개 사업단 최종 선정”, http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=518416

| 주석 |

1) 최근에는 여기에 인권·생태평화 모형을 추가하여 논의하고 있다. 양길현(2019), p.305.

2) 세계평화의 섬 모형과 관련된 아래의 논의는 변종헌(2012, 87-93)에 기초한 것이다. 물론 이와 같은 두 가지 모형 이외에 경제특구화 모형도 있다. 하지만 경제특구화 모형의 경우, 경제특구의 실현이 평화의 섬을 위한 필요조건인지 아니면 경제특구의 실현을 위해 평화의 섬 추진 전략이 요구되는 것인지에 대한 입장들이 상이하다. 또한 대부분의 관련 논의가 제주도를 경제특구로 만드는 것이 곧 평화의 섬을 실현하는 것은 아니라고 본다는 점에서 경제특구화 모형을 평화의 섬 모형 가운데 하나로 간주하는 것은 다소 무리가 있다고 판단된다.

3) 이슈제주(2021), “화해와 상생 담은 ‘제주 평화헌장’ 제정”, https://www.issuejeju.com/news/article.html?no=12440

4) 제주결정론은 제주도를 국제 교류협력의 거점 그 이상으로 간주하고 있다는 점에서 정부결정론과 대비된다. 물론 제주도 내에서도 세계평화의 섬의 의미를 소극적 평화 관념과 적극적 평화 관념에 각각 기초해 다르게 받아들이는 시각들이 공존하고 있다. 다만 여기서는 세계평화의 섬에 대한 제주도의 시각이 - 비록 일반화할 수는 없다고 할지라도 - 국제 교류협력에 방점을 둔 정부의 입장보다는 적극적이고 이상적이라는 점에서 제주결정론으로 명명하였다.

5) 제주의 평화문화를 다룬 선행 연구로는 고경민(2016); 양길현(2016); 변종헌(2012); 고성준·김부찬(2005) 등이 있다. 특히 양길현의 연구는 세계평화의 섬 지정이 풀뿌리 도민 차원에서의 기획이나 청사진없이 위로부터 진행되었다는 비판적 인식을 토대로 제주도민의 평화의식 내지 평화문화의 중요성을 강조하고 있다(양길현, 2016, 320).

6) 강근형(2007), p.82; 김부찬(2007), p.113; 양길현(2007), p.74.

7) 이와 관련하여 보다 자세한 논의는 변종헌(2012), pp.83-116, 93-98 참조.

8) UNESCO(2017), “Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men,” http://www.unesco.org/education/pdf/YAMOU_E.PDF

(a) help construct a new vision. of peace by developing a peace culture based on the universal values of respect for life, liberty, justice, solidarity, tolerance, human rights and equality between women and men;

(b) strengthen awareness of the common destiny of humanity so as to further the

implementation of common policies ensuring Justice in the relations between human beings and a harmonious partnership of humankind with nature;

(c) include peace and human rights component as a permanent feature in all

education programmes;

(d) encourage concerted action at the international level to manage and protect the environment and to ensure that activities carried out under the authority or control of any one State neither impair the quality of the environment of other States nor harm the biosphere.

9) 이에 관한 보다 자세한 내용은 제주평화연구원(2020), pp.52-56 참조,

10) 한국대학신문(2021), “‘캠퍼스 아시아 사업’에 20개 사업단 최종 선정”, http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=518416

11) 최재천은 생태백신을 “바이러스가 숲속에서 우리에게 건너오지 못하게 하는 것”으로 간단히 정의한다(최재천, 2020, 33). 이는 자연 생태계에 대한 개발과 파괴를 멈추고 보존함으로써 인간과 자연의 공존과 조화를 위한 환경을 마련하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

필자소개

(원고 게재순)

| 고경민 |

제주제일고등학교와 건국대학교 정치외교학과를 졸업하고 건국대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 받았다. 서울시립대학교 전자정부연구소, 제주대학교, 제주연구원 등에서 연구활동을 했고, 제주특별자치도에서 비상경제상황실장 등을 역임했다. 현재는 국제평화재단 사무국장으로 재직하고 있으며 제주국제평화센터장도 겸직하고 있다.

정보통신과 인터넷, 북한 및 통일, 지방정치와 정책, 세계평화의 섬, 제주의 평화와 번영, 이어도, 지방외교·도시외교 등 다양한 주제에 관심을 가지고 연구해 왔으며, 이와 관련된 여러 편의 학술논문을 발표했다. 주요 저서로는 『통일한국과 세계평화의 섬 제주』(2016), 『인터넷과 민주화』(2015), 『제주4.3 연구의 새로운 모색』(2013), 『4·19혁명과 민주주의』(2012), 『19대 총선 현장 리포트 2012: 17인 정치학자들의 참여관찰』(2012), 『인터넷은 민주주의를 이끄는가』(2006), 『현대 정치과정의 동학』(2005), 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』(2004) 등이 있다.

| 전영선 |

건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수로 한양대학교에서 '남북한 춘향전 연구'로 문학박사학위를 받았다. 통일부 정책자문위원, 교육부 학교평화통

일교육 자문위원, 겨레말큰사전 남북공동편찬위원회 이사, 이북 5도 문화재위원회 위원, 대통령직속 통일준비위원회 전문위원을 저쳐 현재 민주평화통일자문회의 상임위원, 북한연구학회 감사, 북한학회 부회장, 민화협 평화통일교육위원장, 남북교류협력지원협회 자문위원, 한국예술종합학교 겸임교수로 재직하고 있다.

주요 저서로는 『공화국의 립스틱 : 김정은 시대 뷰티와 화장품』, 『한(조선반도) 개념의 분단사 '문화예술편'』, 『어서와 북한 영화는 처음이지』, 『NK POP : 북한의 전자음악과 대중음악』, 『북한의 체육정책과 체육문화』, 『북한에서 여자로 산다는 것』, 『김정은 리더십 연구』 등이 있다.

| 변종헌 |

청주고등학교와 서울대학교 사범대학 윤리교육과를 졸업하고 서울대학교 대학원에서 교육학 박사학위를 받았다. 1997년부터 제주대학교 교육대학에 재직하고 있다. 2002년 LG연암문화재단 해외연구교수로 선정되어 UT Austin에서 그리고 2008년에는 Duke University에서 연구 활동을 하였다. 제주대학교 부총장 겸 교육대학장을 역임하였고, 현재 한국윤리학회 회장의 직을 맡고 있다.

체계론적 방법론을 기반으로 정치와 사회현상을 규명하는 연구에 관심이 많다. 정치사회사상, 시민교육, 남북한 관계와 통일교육 등에 관한 다수의 연구 결과를 발표하였다. 『비전 2020』, 『현대사회와 이데올로기』, 『신자유주의의 테러리즘』, 『학교 통일교육의 새로운 이해』, 『사회사상과 정치 이데올로기』, 『남북한 관계와 한반도 통일』, 『시민교육의 성찰』, 『정치사회사상: 민주·국가·정의』, 『시민성이론과 시민교육』 등의 저서와 역서를 펴냈다.

제주평화연구원 연구총서 **53**

제주의 평화가치가 남북 간 평화에 주는 함의와 실천방안 모색

인 쇄 | 2021년 12월 15일
발 행 | 2021년 12월 17일
엮은이 | 제주평화연구원
발행처 | 제주신시아

© 제주평화연구원. 2021
※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.