

# 「평화의 섬」 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토

김 부 찬\*

## 1. 문제의 제기

평화와 번영을 추구하는 제주도민의 정신과 의지를 '平和의 섬'(island of peace) 구상을 통하여 현실화시키려는 것은 일단 매우 의미있는 시도라고 보여진다. 그러나 하나의 소박한 희망이나理想으로서 '평화의 섬' 구상을 제시하는 것이 아닌, 현실성 있는 제안으로서의 '평화의 섬 구상'은 그 타당성 및 실현 가능성에 대한 충분한 논의와 연구를 거쳐야 한다고 본다. 특히 어떠한 의미와 수준에서 '평화의 섬'을 선포해야 하는지 그리고 그 실현 가능성은 얼마나 되는지에 관하여 진지한 검토가 필요하다고 본다. 아울러 '평화의 섬' 또는 '平和地帶'에 관한 이론 및 사례에 관하여 전 세계적 범주에서 참고할 만한 선례가 있는지에 관한 조사 및 연구도 필요하다고 본다.

지금까지 발표된 제주의 평화의 섬 구상에 관한 논문이나 제안을 보면 그 목적이 제주 자체의 평화 보장에 있는가 아니면 동북아 또는 한반도의 안전보장의 확보에 있는지 불확실하다. 제주를 평화의 섬으로 선포하는 것과 한반도 및 동북아 평화보장이 어떠한 상관관계가 있는지 분석되어야 하며 이러한 맥락에서 실현 가능한 '평화의 섬'의 의미 및 모델에 관하여 진지한 연구가 이루어져야 한다고 본다. 그리고 이를 바탕으로 제주의 평화의 섬 구상의 실천 전략에 관하여 보다 구체적이며 종합적인 논의가 있어야 할 것으로 본다. 이와 관련하여 국내법은 물론 국제법적 관점에서의 법·제도적 과제에 대한 검토가 이루어져야 한다고 생각한다.

## 2. '평화의 섬'의 의미

### 1) 평화의 의미 및 평화의 섬 구상의 당위성

'平和'란 소박하게 말하면 대립·갈등이나 전쟁이 없는 상태를 의미한다. 전쟁을 부정하고 전쟁을 반대하며 평화를 원하는 것은 당연하고 또한 바람직하다. 그러나 단순히 전쟁을 반대하고 대립·갈등이나 전쟁이 전혀 없는 상태를 원하는 것은 '消極的 平和觀'에 불과하다. 이러한 관점은 평화를 전쟁과 본질적으로 다른 것으로 보는 데서 출발하고 있으나, 이러한 의미의 평화를 달성

\* 제주대학교 법정대학 교수

하는 것은 현실적으로는 실현 불가능한 '理想主義的' 소망일 뿐이다. 문제는 우리 현실 속에서 완전히 배제할 수 없는 대립 및 갈등의 정도를 완화시킴으로써 전쟁의 가능성을 줄이고 평화를 지키기 위해서 우리가 어떻게 해야 하느냐 하는 것이다. 이러한 관점에서 필요한 것은 어떠한 방법으로 평화를 달성하고 유지하느냐 하는 방법론적 과제이다. 즉, 현실적으로 전쟁을 방지하고 평화를 정착시킬 수 있는 가능성 및 방법론에 대하여 함께 논의하고 상호 협력을 통하여 적실성 있는 대책을 마련해야만 하는 것이다. 이러한 태도를 '積極的 平和觀'이라고 말할 수 있으며 우리에게 필요한 것은 바로 적극적 평화관에 입각한 대응이다.

우리가 논의하고 있는 제주의 평화의 섬 구상도 이러한 적극적 평화관에 입각한 '平和主義運動'이어야 한다고 본다. 이는 단지 제주도 또는 제주도민이 전쟁을 반대하고 평화를 원한다는 것을 선언하는 데 목적이 있는 것이 아니라 제주도를 포함하고 있는 한국(한반도), 동북아, 아시아·태평양 지역, 나아가서 전 세계적 범주에서의 평화 실현 및 정착을 위한 제주의 적극적인 역할을 제시하기 위한 것이어야 한다고 본다. 물론 제주도 자체의 평화 확보가 이러한 접근에 있어서 필요한 전제가 될 수는 있을 것이다. 평화를 창출하기 위한 수단이 반드시 평화적이어야 한다는 전제는 없지만 그러나 우리가 생각하는 진정한 평화는 '平和的인 방법'을 통하여 실현되어지는 평화이며, 제주의 평화의 섬 구상도 이러한 관점에서 접근되어야 한다는 의미에서 제주도 자체의 평화 확보를 위한 내부적 필요성 및 그 실현 방안에 대한 접근도 무시해서는 안 된다고 본다. 그러나 제주의 평화의 섬 구상이 단지 제주도 자체의 평화만을 확보하기 위한 목적으로 추진된다고 한다면 이러한 접근은 국제적 관심 및 지지를 획득하기 어려울 뿐만 아니라 최소한 중앙정부의 지원을 얻어내는 것도 곤란하게 될 것이라는 점을 명심해야만 하는 것이다. 따라서 제주의 평화의 섬 구상 및 실천 전략은 그 국제적 맥락 내지 외부적 요소를 크게 고려하는 바탕 위에서 추진해야만 한다고 본다.

## 2) 평화의 섬(지대)의 의미 및 사례

### ① '평화지대'(zone of peace)로서의 평화의 섬

평화의 섬은 그 공간적 기반을 '섬'(island)으로 설정하고 있다는 점에서 특징이 있으나, 그 본질에 있어서는 일반적으로 설정되어지고 있는 '평화지대'의 범주에 포함되는 개념이다. 평화지대는 스스로의 평화와 안전을 확보하면서 보다 적극적으로는 국제적 차원에서의 평화 및 안전보장체제의 실현에 기여하기 위한 목적으로 설정되어지고 있는 개념이다. 평화지대와 관련된 사례와 평화운동은 오래 전 종교적 차원에서부터, 오늘날의 스위스와 오스트리아 등과 같은 정치적·법적 의미의 永世中立國의 존재에 이르기까지 다양한 수준으로 나타나고 있다. 예를 들어 제3세계 국가들을 중심으로 네루, 수카르노, 닛세르 등이 주창했던 非同盟·中立主義, 필리핀의 안토니오 호르티히 주교가 주도하고 있는 평화지대화 운동, 그리고 티벳의 다라이 라마가 제창하고 있는 평화지대화 운동 등이 그 대표적인 경우라고 할 수 있을 것이다.

### ② 종교적 의미

서양에서의 평화사상 및 평화운동은 기독교를 중심으로 전개되어 왔으며, 그 유형을 크게 나누어 보면 平和主義(pacifism), 正戰論(just war), 그리고 聖戰論(Crusade) 등의 세 가지로 집약할

수 있다. 기독교 역사에 등장해 왔던 평화운동은 성격상 두 갈래로 진행되어 왔는데, 하나는 그것이 '政治化'의 과정을 거쳐 왔다는 점이고, 다른 하나는 그것이 철저히 '內面化'의 과정을 밟아 왔다는 점이다. 성서와 관련하여 흔히 우리가 '平和'라고 지칭하는 것은 前者를 의미하며 '平安'이라고 하는 것은 後者를 지칭한다고 한다.

오늘날 기독교의 평화운동은 'shalom'(Shalom)의 개념을 중심으로 전개되어지고 있다. shalom은 성서에 나타나고 있는 평화의 개념을 말하며, 세계교회협의회(WCC)에 의하면 이는 '正義, 平和, 創造秩序의 보전'(Justice, Peace, and Integrity of Creation: JPIC)을 의미한다고 한다. 과거의 평화운동은 크게 보아 평화를 전쟁의 반대 또는 부재상태로 규정하는 소극적 의미의 평화관에 입각하고 있었다고 한다면, 현재 우리가 관심을 갖고 있는 평화는 소극적 의미의 평화를 넘어서는 자유·정의·생명문화가 구체적으로 창출되는 과정과 목표로서의 적극적 평화인 것이다. JPIC의 평화가 바로 이러한 의미의 평화를 의미한다. 1983년 캐나다의 밴쿠버에서 열린 제6차 세계교회협의회 총회에서 앞으로의 기독교 운동을 'shalom 운동'으로 규정하고 그 구체적인 실천 내용이자 과제로서 JPIC를 정의한 바 있다.

세계교회협의회는 이미 1979년 중앙위 결의를 통하여 ① 수억의 인구를 핵공포로 몰아넣는 '전쟁억지전략' 평화론, ② 군사주의와 군비경쟁을 정당화하는 안보이데올로기, ③ 군수기술의 '질적 발전'이 곧 군비축소에 이른다고 하는 이론 등을 '사랑의 평화'(Friede der Liebe)로서의 shalom에 위배되는 것으로 규정한 바 있다. JPIC 문서는 'shalom 평화론'을 다음과 같이 4 가지로 규정하고 있다. 첫째 '正戰'을 '정의로운 평화'로 대치한다는 전제하에서 국가안보를 모두를 위한 '공동안보'(common security)체제로 전환하는 것, 둘째 저장도 전략(LIC)의 중단 및 해외에 주둔하고 있는 모든 군사기지의 철거를 포함하는 제3세계의 군사안보에 관한 결정과정의 주체적으로 참여하는 것, 셋째 생화학무기의 폐기, 핵실험 및 핵확산 금지를 통한 점증적인 핵무기 폐기를 포함하는 군축, 그리고 넷째 교육·문화·가정 등에서의 비폭력 문화(non-violence culture)를 창달하는 것 등이다.

### ③ 비정치적(학술·문화·관광·경제적) 의미

자유로운 경제활동 및 학술·문화·관광 활동을 보장하기 위한 제반 여건을 갖춘 지역으로 만드는 것을 의미한다. 경제적 의미에서의 평화의 개념 속에는 자유·개방·변영·복지 등의 요소가 포함되어지는 것으로 규정될 수 있으며 학술·문화·관광의 측면에서 보면 평화의 개념은 평화사상·개방·질서·평안·안식의 의미가 포함되는 것으로 규정될 수 있을 것이다. 이러한 의미에서의 평화지대로 만들기 위해서는 無査證(no Visa) 입국, 자유무역항 설치, 경제특구 및 면세지역의 설치, 관광특구의 지정, 그리고 국제적 학술·문화 교류센터 및 연구소 등의 설립 등이 필요하다고 본다.

### ④ 정치적(국제법·국제정치적) 의미

정치적 의미에서의 평화지대는 군사력 및 군사무기의 제거를 통한 전쟁의 발발 가능성의 억제 및 평화의 확보를 위한 법·제도적 장치를 갖추고 있는 지역을 의미한다. 다시 말하여 국가 또는 지역의 비무장 내지 비군사화를 의미하며 평화의 창출을 위한 조건을 스스로 갖추고 있는 것을 의미한다. 그러나 비무장, 비군사화에는 여러 가지 수준이 있으며 제주의 평화지대 또는 평화의 섬

구상과 관련하여 어떠한 모델을 설정해야 하는지에 대해서는 충분한 논의를 거쳐야 한다고 본다. 이와 관련해서 다음과 같은 국제법 또는 국제정치학적 개념들이 충분히 고려되어야 한다고 본다.

\* 非武裝化(demilitarization) 및 非武裝地帶(demilitarized zone) : 비무장지대라 함은 비무장화된, 즉 무장이 금지되고 있는 지역을 의미한다. 일반적으로 비무장화라 함은 국제법에 의하여 일정한 국가영역(領土, 領海 및 領空)에 군대 또는 무기를 주둔·배치하지 않거나 군사적 시설물을 설치·유지하지 않는 것을 의미한다(엄격히 말하면 부분적 비무장화(partial demilitarization)에 해당한다). 비무장화의 개념적 요소로서 다음과 같은 3 가지 점이 중요하다. 첫째, 비무장화는 국제법상의 제도이다. 憲法이나 군사시설보호법 등 국내법에 의하여 일정 지역에 군대주둔이나 군사시설의 설치가 제한되고 있더라도 이는 국제법상 아무런 효과나 구속력을 갖지 못한다. 그러나 국가의 일방적인 조치에 의하여 비무장화가 선언되더라도 나중에 '國際的 保障'(international guarantee)이 이루어짐으로써 국제법적 의미에서 비무장화가 성립될 수 있다. 둘째, 비무장화는 공간적으로 2 또는 그 이상의 국가들이 상호 接敵地帶 또는 接境地帶와 같이 주로 군사적인 충돌 가능성이 높은 지역(국제해협이나 국제운하 포함)에 설정되는 것이 보통이다. 그리고 셋째, 비무장화는 국가간의 兩者 또는 多者條約에 의하여 설정되는 것이 보통이며, 경우에 따라 交戰團體나 국제기구와의 사이에서 설정될 수도 있다.

비무장화는 단지 특정 지역의 주민이나 정부로부터 조직화된 군사력을 박탈하는 것을 의미한다는 점에서 中立이나 中立化 등의 개념과 구별되어진다. 특히 중립화는 '武裝中立'의 형태로도 가능하지만 비무장화는 전쟁 개입 능력 그 자체를 박탈하거나 제한하는 적극적인 의미를 갖고 있는 것이다. 비무장지대의 본질은 전쟁당사자들이 접경지역을 비무장화함으로써 확고한 평화체제로 전환하는 과정에서 상호간의 신뢰구축을 달성하기 위한 수단으로 활용하거나, 잠재적 또는 현재적 무력충돌 가능성이 있는 국가들간에 접경지역을 비무장의 緩衝地帶(buffer zone)화 내지 중립화함으로써 장래 예상되는 국제분쟁을 미연에 방지하려는 데 있다. 다시 말하면 비무장지대는 잠재적인 분쟁발생지역을 중심으로 서로 대립하는 힘을 관리하기 위한 국제적인 수단이자 국제법적 제도라고 할 수 있는 것이다.

\* 中立(neutrality), 中立化(neutralization) 및 永世中立國(permanently neutralized state) : 중립이라는 법적 지위는 戰時를 전제로 하는 개념이다. 즉, 전시에 交戰當事國 이외의 제3국은 교전당사국에 대하여 공평한 대우를 해야 하며 어느 당사자에 대해서도 無援助의 의무를 지도록 되어 있다. 이러한 국가를 중립국이라고 한다. 중립의 지위는 전시에만 성립되는 것이지만 영세중립은 평화시에도 가능하고 조약 등의 국제적 보장에 의해서 성립되는 개념이라는 점에서 양자는 구별된다. 영세중립국은 본래 어떤 국가가 제3국과 군사동맹 등 전쟁에 가담할 수 있는 조약의 체결을 하지 않으며 또한 自衛의 경우를 제외하고는 전쟁에 가담하지 않을 의무를 지는 대가로 스스로의 평화와 안전에 대한 국제적 보장을 받고 있는 국가를 의미한다. 영세중립화의 개념에는 반드시 비무장, 비군사화의 요소가 포함되는 것은 아니며 自衛를 위한 무장이 허용되고 있는 점이 중요하다.

중립화는 영세중립화와는 달리 국가 영역의 일부에 대하여 적용될 수 있는 개념이다. 이러한 중립화는 특히 조약에 의하여 일정한 국가 영역에 대하여 중립의 지위를 설정하거나 戰爭區域(region of war)으로부터 제외시키는 것을 의미한다. 중립화된 지역이 비무장화되는 경우가 보통이나 반드시 중립화가 일정 지역의 비무장화를 수반하는 것은 아니다. 국가영역의 일부에 대한 중립화의 목

적은, 지역의 무장 여부와는 관계없이 단지 그 지역에 대해서 무력 충돌시 군사작전이나 전투행위에 휘말려 들어가는 것을 방지하기 위한 平和區域으로 설정하는 데 있기 때문이다. 중립화는 경우에 따라 국가영역의 전부에 적용되어지는 '自體中立化'(self-neutralization)를 포함하는 의미로도 사용될 수 있다. 자체중립화는 평시에 국가영역의 전부 또는 일부에 대하여 중립을 표방하는 것이지만 여기에 대하여 국제적 보장이 이루어지지 않고 있는 상태를 의미한다. 만일 자체중립화 선언에 대하여 국제적 보장이 이루어지면 중립화 또는 영세중립의 지위가 확립되어지는 것이다.

일국이 대외정책으로 전쟁에의 불개입을 선언하는 中立主義(neutralism)라고 하는 말도 사용되고 있으나, 이는 외교적·정치적 입장이 불과하다는 점에서 중립 또는 영세중립 등의 법적인 지위와 구별된다. 따라서 중립주의는 본질적으로 非同盟(non-alignment)이나 자체중립화의 성격을 갖고 있는 것이다. 일반적으로 중립화를 통하여 국제분쟁의 회피 또는 예방·완화·종결, 국제적 간섭의 중화 또는 배제, 국내적 통합 또는 재통일 여건의 조성, 그리고 독자적인 국제적 중재역할 증대 등의 효과를 기대할 수 있다고 보고 있다.

\* 非核武器地帶(nuclear weapon-free zone) : 비핵무기지대를 설정함으로써 그 지역으로 하여금 핵 전쟁의 위협으로부터 벗어날 수 있도록 하는 것이다. 핵무기의 부재를 의미하는 非核化(denuclearization) 및 이에 대한 국제적 보장, 그리고 특히 핵무기 보유국에 의한 핵무기 불사용을 보장하는 '消極的 安全保障'이 필요하다. 핵무기의 개념 속에는 일반적으로 핵탄두와 그에 관계된 장치가 포함되며, 핵무기의 부재는 핵무기 개발과 제조, 시험, 획득, 소유, 배치 및 사용에 대한 포기를 의미하는 것이다. 그리고 비핵무기지대를 실현하기 위해서는 비핵지대에 포함된 국가 영역에서 어떠한 핵무기의 통과나 수송도 금지되어야 한다고 주장되고 있다. 비핵무기지대화의 기본 목표는 비핵화를 통하여 지대 내의 국가간에 평화를 증진시키고자 하는 것이다. 비핵무기지대화의 개념은 흔히 특정 국가 또는 국가의 일부 영역으로 한정되고 있는 비무장화의 개념이 초국가적인 지역(region)으로 확대되어진 형태로 발전되고 있는 것이 보통이다.

### 3) 평화지대 선포 및 제안에 관한 사례

- ① 1856년 영·불과 러시아간의 파리 평화조약에 의한 Aaland島의 비무장화
- ② 1907년 영·로협정에 의한 중립지대
- ③ 1918년 연합국과 독일간의 평화협정에 의한 중립지대
- ④ 1919년 베르사이유 강화조약에 의한 라인란트(Rheinland)의 비무장화
- ⑤ 1923년 연합군과 터키군 사이에 체결된 로잔조약에 의한 비무장지대
- ⑥ 1953년 휴전협정에 의한 한반도 비무장지대(Korean Demilitarized Zone)

\* 1972년 2월 당시 김용식 외무부장관에 의한 비무장지대의 평화적 이용 제의 :

\* 1982년 2월 당시 손재식 통일원장관에 의한 비무장지대의 평화적 이용 제의 : 설악산 이북과 금강산 이남에 대한 '자유관광공동구역'으로의 개방 및 비무장지대 내의 공동학술조사를 제안함.

\* 1988년 10월 당시 노태우 대통령에 의한 비무장지대 내의 '平和市' 건설 구상 : 이산가족 만남의 장, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등의 설치를 통한 평화적 이용방안의 제시.

- \* 1988년 11월 북한의 '포괄적 평화보장 방안': 비무장지대의 평화지대화와 중립국감시군의 배치를 주장함.
  - \* 1989년 9월 한국의 '한민족공동체 통일방안': 비무장지대 내에 적정지역을 '평화구역'으로 설정하고 이 구역 내에 공동사무처를 비롯한 남북연합의 기구와 시설을 설치하고 이를 점차 統一平和市로 발전시켜 나갈 것을 주장함.
  - \* 1990년 5월 북한의 '조선반도의 평화를 위한 군축제안': 비무장지대의 평화지대화를 제안 하면서 동시에 군사인원·장비의 철수, 군사시설물의 해체, 민간인 개방과 평화적 이용을 주장함.
  - \* 1992년 2월 19일부터 발효된 '남북기본합의서': 제12조에 의하면 "남과 북은 ... 비무장지대의 평화적 이용 문제 ...등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다"고 되어 있음.
  - \* 비무장지대 내 평화구역 또는 평화시 건설시 제기되는 법적 문제: 평화구역과 평화시의 법적 지위(독립된 법인으로 할 것인지 아니면 단순히 남북연합의 기관으로 할 것인지 등), 평화구역 또는 평화시 주민의 법적 지위, 즉 국적의 문제, 그리고 평화구역 또는 평화시의 관할권 및 적용 법규의 문제 등.
- ⑦ 1971년 국제연합 총회 결의(resolution 2832)에 의한 '인도양의 평화지대 선언'(Declaration of the Indian Ocean as a Zone of Peace)
  - ⑧ 1971년 11월 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 그리고 태국 간의 협정에 의한 동남아시아 '평화·자유·중립지대 선언'(Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration)
  - ⑨ 1973년 베트남평화조약에 의한 비무장지대
  - ⑩ 1979년 이집트·이스라엘 평화조약에 의한 중간완충지대(Interim Buffer Zone)
  - ⑪ 1986년 10월 국제연합 총회 결의(resolution 41/11)에 의한 아프리카와 남아메리카 사이에 있는 '남대서양의 평화 및 협력지대'(Zone of Peace and Co-operation of the South Atlantic)
  - ⑫ 1987년 달라이 라마(Dalai Lama)의 5가지 평화계획(Five-Point Peace Plan)에 포함되고 있는 '티벳 전역의 아힘사 지대, 즉 평화 및 비폭력의 비무장지대화'(Transformation of the whole of Tibet into a zone of Ahimsa, mdemilitarized zone of peaceannon-violence)
  - ⑬ 1996년 『Securitas Baltica』(Soderstrom & Co., Helsinki)에서 제안되고 있는 발트 지역의 평화 지대화
  - ⑭ 1997년 11월 네팔의 RJP 평화지대 제안(RJP Proposal for Zone of Peace)

### 3. 평화의 섬 선포에 관한 모델 및 법·제도적 검토

#### 1) 서 설

제주의 평화의 섬 구상 및 실천 전략의 모색과 관련하여 기본적 고려해야 할 사항은 과연 무

엇 때문에 제주를 평화의 섬으로 선포하려고 하는가 하는 문제이다. 이와 관련하여 内部的 要因과 外部的 要因으로 나누어 생각할 필요가 있을 것이다. 내부적 요인으로서의 제주의 고유한 미덕인 '三無精神'에 포함되고 있는 '平和思想'을 유지하고 전쟁이나 군사적 대결의 소용돌이로부터 벗어날 수 있도록 함으로써 제주 사회의 평화를 항구적으로 보장하고 이를 바탕으로 정의로운 복지공동체를 지향하도록 한다는 것이다. 반면에 외부적 요인으로서의 한반도 및 동북아(나아가서 아시아·태평양 또는 세계)의 평화체제 구축을 위하여 제주를 평화의 섬으로 만들 필요가 있다는 것이다. 제주를 '평화의 섬'으로 만드는 것은 우선 '평화의 섬' 선포를 통하여 이루어지는 것이다. 어떤 형태나 모델을 취하더라도 '평화의 섬' 선포는 기본적으로 이루어져야만 하며 그 선언의 내용으로 무엇을 담아내야 할 것인가에 대해서 많은 연구가 있어야 할 것이다.

## 2) '중립화 또는 비무장화'를 통한 '평화지대' 모델

군사적 대립이나 전쟁에의 개입 가능성을 방지하기 위한 차원에서, 아니면 아직도 이데올로기 및 군사적 대립구도를 벗어나지 못하고 있는 동북아 국가들간의 역학관계 속에서 제주가 한반도 내지는 동북아 평화체제를 구축하는 데 중심적인 역할을 맡을 수 있기 위해서는, 제주의 평화의 섬 구상은 최소한 제주의 '중립화' 또는 '비무장화'를 전제로 하지 않으면 안 된다고 본다. 중립화 또는 비무장지대화가 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 확립되어지는 단계에서 '평화의 섬' 구상은 적극적 평화관을 구현하는 '평화지대' 형태로 추진되어질 수 있으리라고 본다. 제주에 國際 또는 地域的平和協力機構를 유지하거나 紛爭解決 센터를 설치하는 것, 그리고 제주를 남·북간 교류·협력을 위한 회담 장소로 활용하는 것도 이러한 법·제도적 기반이 구축되어야만 가능할 것이다. 그러나 이러한 모델로 '평화의 섬'을 선포하는 데는 많은 어려움이 예상된다.

우선 제주도가 대한민국의 地方自治團體에 불과한 입장에서 독자적인 立法權 또는 外交權의 행사가 불가능하기 때문에 불가피하게 중앙정부의 지원과 협력을 받아야만 한다는 문제가 있으며 이 때 중앙정부의 입장에서 제주의 중립화를 통하여 스스로의 관할권에 많은 제약이 가해지는 것을 과연 용인하겠는가 하는 문제가 있다. 특히 韓·美 相互防衛條約, 休戰協定 등과 관련하여 미국 및 북한과의 관계에서 야기될 가능성이 있는 법·제도적 문제점을 효과적으로 해결할 수 있을지 의문이 간다. 또한 동북아의 평화·협력체제 구축을 위한 능동적 역할을 담당하기 위한 목적으로 제주의 평화의 섬 선포가 추진되고 있다고 한다면, 현재 이데올로기 또는 군사적으로 대립적 관계를 벗어나지 못하고 있는 동북아 국가들의 입장을 보면 유럽의 지역안보·협력기구로 설치되어 있는 '유럽안보·협력회의'(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 多者間 平和·協力體制의 구축이 실현 가능한지도 의문이다.

## 3) '경제특구화'를 통한 '평화·번영·복지의 섬' 모델

제주의 평화의 섬 구상은 정치적인 성격을 탈피하여 경제적인 관점에서 번영과 복지의 요소가 중시되는 '平和·繁榮·福祉의 섬' 구상으로 추진될 수도 있을 것이다. 경제적 측면에서 본다면 중국은 물론 북한을 포함하는 동북아 국가들간의 개방 및 협력의 분위기가 점차 고조되어질 것

으로 예상되고 있다. 제주도는 지경학적으로 볼 때 환황해경제권과 환동해경제권을 연결하는 고리에 해당할 뿐만 아니라 동북아경제권과 동남아경제권, 나아가서 아시아·태평양경제권의 연계지로서의 역할도 수행할 수 있는 위치에 놓여 있는 것이다. 이러한 경제적 협력체계의 활성화를 위한 역할을 제주가 담당할 수 있도록 하는 법·제도적 기반을 구축하는 데 평화의 섬 선포의 목적이 있을 수도 있는 것이다. 자유무역항 및 자유무역지대의 설치, 국제물류기지의 건설 및 제주 전지역의 면세지역화 등을 내용으로 하는 經濟特區(special economic zone)로서의 제주의 가능성을 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 경제적 관점에서 제주의 '평화·번영·복지의 섬' 구상이 실현되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 법·제도적 뒷받침을 물론 충분한 재정적 지원이 있어야 한다고 본다. 법·제도적 뒷받침을 위해서 제주도를 경제특구로 설정하는 별도의 입법적 조치가 필요하다고 본지만, 현행 '제주도개발특별법'의 개정을 통하여 제주도를 '평화 및 개발 특구'(Special Zone of Peace and Development)로 전환하는 방법도 가능할 것으로 본다. '중립화'를 기초로 하는 '평화의 섬' 모델에 비하여 '경제특구'로서의 '평화의 섬'은 그 실현 가능성이 보다 클지도 모른다. 그러나 평화의 의미를 경제적인 관점에서만 접근함으로써 평화의 본래적 의미가 퇴색할 뿐만 아니라 경제적 번영이나 상호의존이 반드시 긴장이나 갈등에 대한 방어책은 될 수 없다는 점에서 문제가 있다고 본다. 경제적 이해관계의 증대는 곧 갈등을 초래하고 간섭을 야기시키는 원인이 되기도 하는 것이다. 정치·군사적 대립이나 갈등의 완화를 포함하는 적극적 의미의 평화관을 기초로 하지 않는 '평화의 섬' 구상은 불안정한 측면이 있음을 부인할 수 없다고 본다.

#### 4) 학술·문화·관광 차원에서의 '평화의 섬' 모델

제주의 평화의 섬 구상은 학술 교류 및 문화·관광의 차원에서 추진할 필요도 있다. 이는 정치적 수준 또는 경제적 차원에서의 평화의 섬 구상과 연결되어 이루어질 수도 있지만 경우에 따라서는 이들과 분리되어 독자적으로 추진되는 것도 가능하다고 본다. 학술·문화·관광 차원에서의 평화의 섬 구상도 역시 정치적 성격을 탈피할 수 있다는 점에서 그 추진에 별다른 어려움은 없으리라고 본다. 학술적 차원에서 '平和思想'을 연구·전파하고 '平和運動'을 고취하는 데 제주가 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하며, 제주의 전통적인 '三無精神'과 연관된 역사적 유물과 문화적 자원을 관광자원화하고 제주 관광을 통하여 平和精神을 고취하고 마음의 平安과 慰勞를 얻을 수 있도록 하는 데 제주의 평화의 섬 구상의 목적이 있을 수도 있다는 것이다. 이와 관련하여 平和研究所 및 研修院를 설립한다거나, 4·3 관련 유적지의 관광자원화, 平和博物館, 그리고 平和公園 등의 설립을 통한 평화의 섬 추진전략이 마련되어야 한다고 본다.

## 4. 결 론

평화정신을 지녀 왔던 제주의 역사와 전통, 그리고 가까이는 제주의 비극적인 4·3의 아픔 해소 등 대내적 요인을 보면 제주를 '평화의 섬'으로 만들어야 한다는 당위성에는 충분히 공감할

수 있다고 본다. 다만 외부적 또는 국제적 요인을 기초로 제주의 평화의 섬 구상을 추진하는 데는 많은 어려움이 예상된다고 본다. 특히 정치적 의미에서 중립화 또는 비무장화를 통한 '평화지대화'의 실현에는 많은 노력과 시간적 경과가 필요하게 될 것이다. 그러나 이러한 어려움 때문에 전적으로 비정치적 차원으로만 접근하는 것은 본래의 '평화의 섬' 또는 '평화지대' 선포의 의의를 크게 퇴색시키는 결과가 될 것이다. 따라서 처음부터 국제적 보장을 통한 완전한 의미의 '평화의 섬'을 목표로 하지 말고 점진적인 방법으로 '평화의 섬'을 구축해 나가는 것도 필요하다고 본다.

앞에서 언급하고 있는 것 가운데 학술·문화·관광 차원에서의 '평화의 섬'은 어려움 없이 제주도 스스로의 독자적인 노력만으로도 추진할 수 있는 내용이라고 보며, 경제적 차원에서의 '평화 및 개발특구'의 추진도 중앙정부의 협력과 지원을 얻어내는 데 큰 문제는 없으리라고 본다. 다만 보다 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 활성화에 대한 전망과 제주의 산업·경제적 기반 및 역할에 대한 평가가 긍정적으로 나타날 수 있을지는 의문이다. 결국 제주를 '평화의 섬'으로 선포하는 핵심적 이유가 제주도 스스로가 안전과 평화를 확고히 보장받으면서 나아가서 국·내외적으로 평화체제를 확립하는 데 적극적으로 기여할 수 있는 역할을 담당할 수 있도록 하는 데 있다고 한다면, 많은 어려움이 예상되는 가운데서도 본래적 의미의 '평화의 섬'의 구축을 위한 노력도 계속해야만 한다고 본다.

현실적으로 불안정한 한반도 및 동북아의 정치적·군사적 이해관계 속에서 한반도 및 동북아의 정치적·군사적 신뢰구축을 위한 노력이 급선무로 등장하고 있음을 감안할 때 지역국가간의 신뢰회복을 위한 대화의 창구 및 장소로서 제주도가 중심적인 역할을 할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다고 본다. 남·북 대화는 물론 '아세안 지역포럼'(ASEAN Regional Forum: ARF), '동북아 협력대화'(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD), '아·태 안보협력이사회'(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP), 그리고 '북태평양 안보협력대화'(North Pacific Cooperative Dialogue) 등의 안보·협력 레짐의 중심무대를 제주로 끌어들이는데 우선적 과제를 두어야 한다고 보며 이를 위해서는 중앙정부와의 협력이 매우 중요하다고 본다. 다만 이러한 수준에서 '평화의 섬'을 추진하기 위해서도 최소한 제주지역의 自體中立化 내지 非武裝化 조치가 이루어져야만 한다고 본다. 이는 國際的 保障 이전 단계에서 중앙정부의 법·제도적 조치만으로 실현 가능한 것이기는 하나 外交權을 비롯한 국가의 管轄權에 많은 제한을 초래하는 것이기 때문에 중앙정부의 협조 및 지원을 얻어내기 위해서는 많은 노력이 있어야 할 것이다. 條約體制로서의 국제평화기구나 분쟁해결센터의 유치는 이러한 기반 및 분위기의 조성을 바탕으로 보다 장기적인 관점에서 추진해야 할 과제라고 본다.