

제주의 새로운 평화실천 프로그램을 위한 방향과 과제

제주연구원 전문연구위원 고 경 민

I. 서론

평화는 종종 국가나 국제적 차원에서 접근하는 가치로 여겨지는 경향이 있다. 많은 학술 연구들이 평화를 위한 거시적 차원, 즉 국제관계 차원의 이론과 담론, 국가 차원의 전략적 계획과 방법 등에 초점을 맞춰 다양한 솔루션을 제시한다. 그에 비해 지방 차원에서 평화 구축 및 확산을 위한 실천적 대안을 모색하는 평화 프로젝트는 그리 많지 않았던 것으로 보인다(고경민·윤황, 2014).

「세계평화의 섬」 제주는 국가나 국제관계 차원이 아닌 지방자치단체 수준에서 평화를 구축하고 확산할 수 있는 실천적 대안을 모색해 온 대표적인 지자체이다. 제주는 2005년 노무현 정부에 의해 「세계평화의 섬」으로 지정, 선포된 후 제주는 평화를 실천 프로그램으로 추진해 온 선도적인 지자체라고 할 수 있다.

그런데 「세계평화의 섬」 지정 이후 12년차에 이르고 있는 2017년 현재 평화실천을 위해 추진되어 온 이른바 ‘17대 평화실천 사업’들은 대체로 일단락되어 가고 있다. 우선, ‘17대 사업’을 대상으로 지속 가능성과 추진 방식 등에 대한 검토가 필요하다. 또한 최근 급속한 관광객 증가와 무분별한 개발 압력, 투기수요 증가 등으로 인한 삶의 질 저하, 상·하수도와 교통, 생활쓰레기 등 사회 기반시설 부족에 따른 성장 부작용 등으로 혼란과 갈등은 점점 더 커지고 있는 상황이다.

특히 간과할 수 없는 중요한 문제는 제주사회 내부에서 빈발하고 있는 갈등 현안들이다. 정부나 제주도정이 추진하는 공공정책이나 사업을 둘러싼 공공갈등은 2002

년부터 시작된 국제자유도시와 특별자치도 추진을 계기로 빈발하기 시작한 것으로 보인다. 제주는 새롭고 혁신적인 정책을 추진할 수 있는 정책 환경을 갖추었지만, 그와 병행하여 제주 성장의 가치와 이익배분을 둘러싼 갈등이 치열해지면서 ‘성장통’을 앓고 있다. 최근의 사회 현상도 이러한 경향에서 예외가 아닌데, 예컨대 행정체제 개편이나 행복주택 건설, 오라관광단지 조성, 제2공항 건설 등을 놓고 갈등이 발생하고 있다.

이 글은 그동안 제주가 추진해 온 평화실천 사업과 최근 발생하는 갈등 현상에 대한 분석을 바탕으로 새로운 평화실천 프로그램의 추진 방향을 모색하고자 한다. 그간의 평화실천 사업이 비판적 평가를 받게 되는 원인 중의 하나를 「세계평화의 섬」의 평화 개념이 갖고 있는 문제, 즉 소극적·적극적 평화의 이분화 문제에서 찾고 있다. 또한 제주가 성장과정에서 겪게 되는 각종 부작용과 그로 인한 삶의 질 저하를 가져오는 갈등 해소의 필요성과 제주가 새롭게 지향하는 가치들을 반영하여 보다 확장된 평화 개념을 재정의해야 할 필요성을 반영하고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 평화 개념의 확장을 바탕으로 향후 제주가 추진해 나가야 할 평화실천 프로그램의 방향성을 제시할 것이다.

II. 「세계평화의 섬」 프로젝트: 추진 현황과 평가

1. 추진체계

「세계평화의 섬」 제주를 추진하는 목적은 “제주도를 세계평화의 섬으로 지정하여 평화를 브랜드로 하는 국제자유도시로 육성하고 한반도와 동북아 평화정착을 위한 평화논의의 장이자 국제적 분쟁과 갈등을 예방·해결하는 완충센터로 발전”(제주도, 2005: 5)시키는 것이다. 「세계평화의 섬」 홈페이지에는 갈통(Johan Galtung)의 적극적 평화 개념을 인용하여 “모든 위협요소로부터 자유로운 상태인 적극적 의미의 평화를 실천해 나가는 일련의 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적·사회적·정치적 활동체계”로 「세계평화의 섬」이 나아갈 방향을 규정하고 있다. 아울러 실천목표를 “전쟁·인권·환경·범죄·빈곤·사회적 차별 등 제반 위협요인으로부터 자유롭고 안전한 섬”으로 설정하고 있다.

「세계평화의 섬」을 추진하기 위한 전략으로 평화의 창출·확산·정착을 단계적으로 추진하는 전략을 내세우고 있다(제주도, 2005: 1). 그런데 지역사회 내부 지향성보다 한반도와 동북아, 세계 등의 대외지향성이 강하게 나타나고 있다. 그리고 이들 사업들 중에는 평화 관련 기관 설립이나 건축물 건립 등 평화실천을 위한 인프라 구축과 관련된 사업들이 많은 것으로 나타나고 있다. 그에 반해 풀뿌리 수준에서 참여할 수 있는 사업들은 거의 없다.

「세계평화의 섬」의 목표를 실천에 옮기기 위한 방법으로는 ‘범도민적 실천운동’을 제시하고 있다(제주도, 2005; 제주특별자치도, 2007: 4). 사업 추진을 위해 민간 부문을 대표하여 평화실천 사업을 추진할 ‘범도민실천협의회’가 결성되었고, 제주자치도 산하의 사업 전담조직으로 ‘평화협력과’(현 평화대외협력과)가 신설되었다. 이외에도 사업 부문별로 제주평화연구원(평화연구), 제주국제평화센터(전시·교육), 4·3 평화재단(평화운동)이 유기적인 역할 분담체계를 구축하고 있다. 그런데 이들이 개별적인 사업들은 꾸준히 추진해 왔으나 조직체간 두드러진 상호작용, 즉 공동·협력사업들은 부족했던 것으로 보인다.

2. 평화실천 17대 사업

〈표 1〉에 따르면, 17대 사업 중 ‘완료’ 사업이 9건, ‘추진중’인 사업이 7건이고, 나머지 1건은 ‘조정’ 사업인 것으로 나타난다. 추진 중인 사업의 경우는 4·3 관련 사업(제주4.3평화공원 조성, 제주4.3유적지 보존관리, 제주4.3 추모일 제정)이 큰 부분을 차지하고 있으며, 중앙정부와 부지 논란이 마무리되지 않은 ‘모슬포전적지 공원조성(가칭 제주평화대공원)’ 등이 있고, 이외에 ‘평화교육 지원’, ‘평화관련 국제회의 제주 개최’, ‘동북아평화협력체 창설’ 등이 있다.

이렇게 보면, 17대 평화실천 사업들 중에서 상당수의 개별 사업들이 완료된 것으로 나타난다. 그에 따라 기존 사업들은 지속 또는 중단할 것인지의 여부에 대한 판단이 필요한 상황이다. 추진 중인 사업의 경우도 그 실현 가능성 여부와 중앙정부의 지원 담보가 가능한지를 적실하게 판단하여 결정할 필요가 있다. 더욱이, 중앙정부에 거의 전적으로 의존하지 않을 수 없는 사업들이 일부 존재하며, 일반 도민들이 참여할 수 있는 풀뿌리 사업은 쉽게 찾아보기 어렵다(고경민·윤황, 2014).

〈표 1〉 평화실천 17대 사업 추진 상황

평화실천 사업명	사업기간	비고
① 제주평화연구원 설립	'05 ~ '08	완료
② 국제평화센터 밀랍인사 섭외	'05 ~ '12	완료
③ 제주국제평화센터 콘텐츠 확보	'03 ~ '06	완료
④ 모슬포 전적지 공원 조성(가칭 제주평화대공원)	'17 ~ '21	추진중
⑤ 남북장관급회담 개최	'05 ~	완료
⑥ 북한감골보내기 운동	'98 ~	완료
⑦ 제주평화포럼 정례화	'01 ~	완료
⑧ 제주4.3평화공원 조성	'02 ~ '10	추진중
⑨ 제주4.3유적지 보존 관리	'06 ~	추진중
⑩ 4.3진상보고서 국사교과서 반영	'05 ~	완료
⑪ 제주4.3 추모일 제정	'05 ~	추진중
⑫ 동북아 물교육 중심지로 육성	'06 ~ '12	조정
⑬ 평화교육 지원	'05 ~	추진중
⑭ 평화관련 국제회의 제주 개최	'05 ~	추진중
⑮ 국제기구 설립 또는 유치	'05 ~	완료
⑯ 동북아평화협력체 창설	'05 ~	추진중
⑰ 남북민족평화축전 개최	'05 ~	완료

출처 : 제주특별자치도 평화대외협력과 내부자료

3. 비판적 검토

그동안 추진해 온 평화실천 사업들은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 비판적 검토가 가능할 것이다. 첫째, 「세계평화의 섬」 추진 모형에 대한 미합의로 인한 논란과 갈등이 있었다. 초기에 「세계평화의 섬」이 추구해야 할 모형(model)을 둘러싼 논란과 갈등이 발생했다. 『제주국제자유도시종합계획(2002~2011)』에 따르면, 평화시대 모형(중립화 또는 비무장화), 경제특구 모형(국제자유도시화), 국제교류·협력 거점 모형(학술·문화·관광 중심지화) 등 3가지와 함께 통합적 접근 모형을 제시했다(제주도, 2003: 103-104).

그런데 문제의 핵심은 모형 논쟁이 제주해군기지 갈등의 이념적 단초로 작용했다는 것이다. 해군기지 찬반 논쟁 초기의 화두는 「세계평화의 섬」과 군사기지의 양립

가능성이었다. 찬성 측에서는 「세계평화의 섬」 제주가 추구해야 할 모형 또한 국제 교류 협력의 거점 모형이며, 따라서 양자의 양립은 당연한 것이라고 주장한 데 반해, 반대 측에서는 평화지대화 모형을 강조하며, 「세계평화의 섬」과 군사기지 설치의 불가하다고 주장했다.

이처럼 갈등식 평화 개념의 원용은 의도하지 않은 논란과 갈등을 초래한 것으로 보인다. 결과적으로, 「세계평화의 섬」에서 추구하는 평화를 단순히 갈등식 개념을 포괄적으로 원용하는 것은 문제인 것으로 보인다. 그것은 마치 소극적 평화는 안보 개념으로 치환되고 적극적 평화만이 진정한 평화로 오도할 가능성이 있기 때문이다. 「세계평화의 섬」이 실현해 나갈 모형에 대한 보다 진전된 논의와 합리적 논쟁이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 평화실천 사업이 다소 편중되어 추진되었다. 「세계평화의 섬」이 지향하는 평화가 적극적 평화인데 반해, 실제로는 소극적 평화와 관련된 사업들에 편중되어 있었다. 「세계평화의 섬」이 적극적 평화 구현을 목표로 하지만, 실제 추진하는 사업들은 주로 국가 차원의, 그리고 국가의 지원 없이는 달성할 수 없는 소극적 평화 관련 사업들이다. 4.3 관련 사업을 제외하고는 지역사회의 평화실천 사업이 거의 없다는 것이다.

「세계평화의 섬」사업이 제주 사회의 평화는 간과한 채 소극적 평화에 편중되어 있는 데는 「제주특별법」 제155조 2항의 제약도 한 몫하고 있는 것으로 보인다.¹⁾ 이들 조항을 보면 「세계평화의 섬」사업은 국가 차원의 국제교류협력 사업이며 적극적 평화보다는 소극적 평화와 관련된 사업들이 중심인 것으로 이해된다(고경민, 2008). 사실, 제주 사회는 2000년대 이후 제주국제자유도시 추진과 관련된 사업 추진을 둘러싸고 갈등이 지속되어 왔고, 이러한 갈등은 현재까지도 지속되고 있는 양상을 보이고 있다. 지역사회의 갈등을 평화적으로 해결하지 못하면서 ‘세계평화’를 주창하는 것은 모순일 수 있다. 제주사회의 갈등해결을 통한 평화의 창출은 시급한 과제 중의 하나이다.

셋째, 공공부문과 중앙정부의 주도성이 두드러진다. 「세계평화의 섬」사업 추진은 일종의 거버넌스 방식을 지향하는 것으로 계획되었다. 그러나 실제 사업 추진 방식

1) 「제주특별법」 제155조 2항에는 다음과 같은 내용들이 포함되어 있다. “1. 국제평화 및 협력관련 기구의 유치 2. 국제협력에 관한 연구소의 설립 3. 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치 4. 남북교류 및 협력에 관한 사업 5. 평화이념 확산을 위한 기념사업 6. 그 밖의 국제평화 및 협력을 위한 사업”(5, 6항은 2011. 5. 23. 법률 개정을 통해 추가)

은 거버넌스보다 공공부문 주도성이 두드러졌는데, 이는 기본적으로 사업 예산이 모두 공공부문에서 충당되고 있기 때문일 수도 있다. 그런데 사업 예산은 중앙과 지방이 각각 7:3 정도의 비율로 구성되어 있어 중앙정부에 크게 의존하는 것으로 나타나고 있다. 장기적 사업 추진을 위한 초기 인프라 확충 필요성, 국가에 의해 지정된 평화 프로젝트로서 중앙정부의 재정 지원 필요성, 그리고 사업 추진의 전문성 등으로 인해 초기부터 지방이 모두 감당하기는 어려웠을 것이다. 또한 이러한 사업들은 중앙정부(국가)가 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하고, 이에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(고경민, 2008).

그러나 효과적인 「세계평화의 섬」 사업을 위해서는 중앙과 지방의 협력적 연계와 균형적인 사업 추진이 필요하다. 그리고 중앙정부의 행·재정적 지원을 기반으로 제주자치도의 적극적인 의지와 역량 등 공공부문의 역할이 필요하다. 아울러, 간과되어서는 안될 중요한 문제가 풀뿌리 수준의 평화실천 사업 참여이다. 도민이 주체적으로 참여할 수 있는 사업은 4·3 관련 사업 외에는 거의 없었던 것으로 보인다. 이러한 현실 때문에 도민이 소외된 사업이라는 비판들이 끊이지 않았고, 일부 학자들은 풀뿌리 평화실천 사업 또는 도민밀착형 평화사업을 발굴하여 추진할 필요가 있다고 지적해 왔다. 「세계평화의 섬」 제주를 범국민적·세계적 수준으로 확산시켜 나가기 위한, 지난하지만 가장 확실한 전략은 풀뿌리 참여와 이를 바탕으로 한 평화운동으로의 확산과 일상화라고 할 수 있다.

III. 평화 개념 문제의 새로운 인식과 확장된 평화 개념

1. 기존 평화 개념의 문제

갈통은 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분한다(Galtung, 1975: 109-134). 이러한 구분을 바탕으로 갈통은 물리적 폭력의 부재를 의미하는 소극적 평화보다 구조적 폭력의 부재를 뜻하는 적극적 평화가 평화연구의 중심이 되어야 한다고 주장한다. 이러한 갈통 등 비판적 평화학의 시각은 군사적 갈등, 특히 냉전 해소에 초점이 맞춰진 소극적 평화론을 넘어 사회적 속박과 억압 등 다양한 형태의 구조적 폭력의 해소와 보편적 인권의 신장과 지속가능한 발전 등과 같은 적극적 평화론에 관한 인

식의 지평을 확대하는 데 기여했다. 그런데 「세계평화의 섬」에서 추구하는 평화 개념은 갈통이 1960년대에 주창했던 개념을 2005년 「세계평화의 섬」 당시 무비판적으로 원용, 10년을 넘긴 현재까지도 그대로 유지되고 있다.

결국, 갈통 개념의 원용은, 한편으로는 평화가 소극적·적극적 평화라는 이분법적인 대립개념으로 오도되면서 불필요한 오해를 낳아 갈등을 유발한 측면이 적지 않고, 다른 한편으로는 법률 조문상의 사업과 계획서 상의 사업의 괴리로 인한 사업 내용과 추진체계의 불균형을 유발했다. 전쟁의 부재로 인식되던 평화의 개념은 점차 확대되어 오늘날에는 사회적 갈등과 관련된 대부분의 쟁점을 모두 포용할 수 있을 만큼 그 외연이 넓어졌다.

평화 개념의 재성찰 문제는 철학적이고 관념적인 문제로 치부될 사안이 아닐 것이다. 평화 개념의 문제는 실질적으로 평화실천 사업은 물론 제주사회에 영향을 미치고 있다. 따라서 「세계평화의 섬」에서의 평화 개념은 21세기 한반도와 제주라는 시공간적 현실 적합성은 물론이고, 사업화를 통한 실현 가능성과 지역주민들과의 공감대 형성을 통한 참여 가능성까지 고려한 포괄적이고 실천적인 개념이 되어야 할 것이다.

2. 평화 개념의 재정의: 평화의 문화

기본적으로 「세계평화의 섬」 제주에서의 평화는 갈통 등의 비판적 시각의 평화 개념, 즉 소극적 평화와 적극적 평화 개념을 굳이 배척할 필요는 없을 것이다. 문제는 개념 적용의 교조화(敎條化)와 평화실천 사업에서의 형식화, 그리고 소극적·적극적 평화의 이분법적 양극화였다. 이처럼 「세계평화의 섬」과 관련, 적절하게 부각되는 개념이 ‘평화문화’(a peace culture)이다.

이 개념은 당초 UNESCO가 주최한 국제회의에서 등장. 1989년 7월 1일 아프리카의 코트 디부아르의 수도 야무수크로(Yamoussoukro)에서 개최된 회의에서 “인간의 마음에 깃들인 평화에 관한 야무수크로 선언”(Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men)이 공표된 바 있다. 동 선언에서 평화문화는 “삶의 양식이자 가치관, 행위양식, 연대의 원칙이며 인간과 인간, 국가와 집단간의 관계를 포함하여 환경과의 관계 전체를 함의”하는 것으로 정의된다. 또한 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 요청한다(UNESCO, 1989).

- (a) 생명·자유·정의·연대·관용·인권·남녀평등 등을 존중하는 보편적 가치에 기초한 평화문화 개발을 통해 평화에 관한 새로운 비전 구상에 도움을 줄 것.
- (b) 인간관계에서의 정의 및 인간과 자연의 조화로운 제휴관계를 확보해 주는 공동 정책의 수행을 심화하기 위해 인류의 공동 운명체로서의 인식을 강화할 것.
- (c) 모든 교육 프로그램에 평화와 인권의 요소를 영구적 특성으로 포함시킬 것.
- (d) 환경을 보호하고 관리하며 어느 한 국가의 권위나 통제 하에 수행된 활동이 다른 국가 환경의 질을 해치지 않고 또 생물권을 손상시키지 않도록 보장하기 위해 국제적 수준에서의 일치된 행동을 고무할 것(UNESCO, 1989: 2).

평화의 창출과 증진을 위한 사회문화적 활동이란, 한 연구자의 응축된 지적처럼, “평화적인 삶의 방식을 생활화 또는 대중화하고, 평화의식을 교육이나 재사회화 등을 통하여 형성하고 내면화하며, 사회 곳곳에 만연되어 있는 비평화적 요소, 폭력적 요소 등을 근절하기 위한 운동”을 의미하며, “이러한 평화가 의미화, 내면화, 생활화된 상태를 ‘평화문화’의 실현”(김귀옥, 2006: 69-70)이라고 할 수 있다.

이상과 같은 논의를 토대로 할 때, 「세계평화의 섬」이 추구할 평화는 소극적 평화와 적극적 평화라는 단순화된 이분법적 구도를 넘어, 인간과 환경을 포괄하는 보다 광범위한 평화 개념으로의 재정의가 필요할 것이다.

3. 평화 개념의 확장: 치유 / 관용 / 에너지 평화

평화 개념이 대중적 눈높이의 개념으로 재정의되면서 실천 가능한 평화 프로그램을 개발하고 평화를 증진하고 확산시켜 나가기 위해서는 기존의 평화 개념을 확장하고 새로운 평화로 개념화 하려는 노력이 필요하다. 그런데 이런 맥락에서 원희룡 제주도지사는 2016년 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’을 통해 기존의 전통적 평화 개념을 새로운 실천적 평화 개념으로 확장할 필요성을 제기하면서 새로운 평화 개념 세가지를 제안한 바 있다. 원 지사는 아픔을 이겨내고 화해와 상생을 이뤄낸 제주의 경험을 토대로 새로운 아시아의 무한한 번영을 위해 제주를 모태로 하는 새롭게 확장

된 평화 개념을 제안했다(원희룡, 2016).

첫째, 제주의 자연에서 우리난 ‘치유의 평화’이다. 제주의 어머니 청정 대자연은 휴머니즘조차 초월한 생명공동체이다. 대자연의 치유와 힐링으로 생태평화를 빚어왔다. 자연에 대한 약탈을 부정하고, 있는 그대로의 대자연에 순응해온 제주인들, 그 자체가 평화라고 지적하고 있다.

둘째, 섬이라는 제주의 개방과 다양성으로 키워낸 ‘관용의 평화’이다. 제주섬은 이해관계와 옳고 그름을 모두 녹이면서 공존의 공간으로 탈바꿈해왔다. 세계인들이 제주에 와서 공존하고, 소통하며 치유와 감동의 힘을 맛보고 있다. 그 힘은 개성있고 아름다운 예술의 창조로 이어져 새로운 문화의 가치를 높이고 있다고 강조하고 있다.

셋째, ‘에너지 평화’이다. 에너지의 생산과 소비 전 과정이 평화롭게 실천되는 세상, 제주가 바로 그 시범이 되고자 한다. 바람 많은 섬 제주, 태양이 불타는 섬 제주는 써도써도 마르지 않는 신재생에너지, 풍력발전과 태양광발전의 원천임. 자연자원으로 에너지를 재충전하고, 전기자동차를 움직이고, 이에 힘입어 폐기물이 줄어들고 탄소없는 섬이 완성됨으로써 에너지 평화가 실현될 것이라고 지적하고 있다.

이상과 같은 원희룡 지사의 평화 개념 확장은 그동안 관념적 또는 이상적 차원에 치우쳤던 평화담론을 대중적 눈높이로 끌어내려 실천 가능성을 확보한 평화 개념의 진화라고 평가된다. 기존의 전통적 평화 개념으로서 단순히 ‘전쟁 없는 평화’에서 벗어나 치유의 평화, 관용의 평화, 에너지의 평화로 확산된 새로운 평화의 시대를 열어갈 것을 제안하고 있다. 그리고 그러한 새로운 평화 시대의 역사적 발걸음을 제주에서 시작할 것임을 대내외에 천명하고 있다.

원 지사의 평화 개념 확장은 제주가 ‘세계평화의 섬’으로 지정된 지 10년 만에 기존의 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하던 개념적 논의를 뛰어 넘은 새로운 개념화를 시도한 것으로 평가된다. 치유와 관용과 에너지의 평화를 담은, 확장된 평화의 개념화는 세계평화의 섬 제주가 지향해 나갈 실천 방향이라는 점에서 제주는 작지만 강력한 평화의 발신지가 될 것임을 주장하고 있다. 이러한 평화 실천과 확산 노력에 힘입어 제주는 세계 정상들의 평화회담과 국제적인 평화프로그램의 주무대로 부상할 것이라고 지적하고 있다.

이처럼 새롭게 확장된 평화의 재개념화를 통해 제주는 평화 담론의 지적 용광로로서, 평화 실천의 인큐베이터로서, 그리고 평화자본을 축적해 가는 평화기업가로서의

사명을 천명했다. 이러한 논의를 통해 제주는 궁극적으로 '평화의 글로벌 플랫폼'이 될 수 있도록 지속적인 노력을 진행해 나갈 것이라고 강조했다.

IV. 새로운 평화실천 프로그램의 추진 방향

1. 인권 증진을 위한 평화실천 프로그램

인권 증진 프로그램은 주로 대내적(도내) 평화문화의 형성과 확산으로 여기에는 다음 두 가지가 포함될 수 있을 것이다. 첫째, 4·3 논란의 종결 없이 진정한 「세계평화의 섬」으로 인식되기는 어려울 것이다. 4·3은 현대 제주의 사회정치적 균열, 상호불신 및 배타의식 등을 응축하고 있는 제주 갈등의 원형(prototype)에 다름 아니다. 그러나 사건 진상에 대한 시민사회의 규명 노력 속에서 「4·3특별법」이 제정되었고, 이를 바탕으로 유가족들의 명예회복과 보상도 이루어질 수 있었다. 그렇지만 여전히 추가적인 진상조사와 적절한 보상 문제가 다음 과제로 남아 있고, 보다 장기적인 측면에서는 상호 신뢰 및 포용을 바탕으로 한 지역사회의 통합 문제가 기다리고 있다. 4·3 문제가 「4·3특별법」 제정을 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 「평화의 문화」를 형성해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 문화적 다양성에 대한 이해와 포용은 제주의 미래를 위한 사회자본(social capital)이 된다. 후쿠야마의 논의를 따르면, 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 인정하는 것이다. 전망적 시각에서 볼 때, 미래의 제주는 다문화사회로의 이행이 불가피하다. 외국인 노동자, 외국인 이주자, 탈북자 등 이미 많은 이방인들이 제주사회에 존재한다. 이들은 이제 이방인이 아니라 구성원임. 차이를 이해하는 문화적 포용은 제주사회의 발전적이고 화합적인 미래를 위한 사회자본이 될 것이다.

2. 갈등관리를 위한 평화실천 프로그램

갈등관리 프로그램도 대내적(도내) 평화문화의 형성과 확산과 관련된다. 갈등관리 문화의 형성을 위해서도 평화문화는 중요하다. 국제자유도시 계획 추진을 전후로 제주 사회의 갈등관리는 중요한 정책 사안으로 등장했다. 물론 민주화·지방화 이후 시기에도 골프장 건설이나 해안 매립 등으로 인한 개발과 환경 간의 갈등이 빈번했던 것이 사실이다. 그러나 각종 공공사업 추진과정에서 갈등의 빈도와 강도는 더욱 많아지고 강해졌다. 갈등의 체계적 관리와 합리적 해결은 지역 주민들의 평화에 대한 인식을 제고하는 데 크게 기여할 것이다.

특히 제주해군기지 갈등은 제주사회를 찬반 양 세력으로 나누는 부정적 선례를 남기고 있다. 갈등해결을 위해서는 사업을 담당하는 공공기관이 해당 사업에 관한 내용적 합리성과 절차적 민주성에 따라 투명하게 관리되어야 한다. 반대 측도 일방적으로 자기주장을 펴기보다는 대화와 타협이 가능한 열린 사고를 가져야 한다. 이런 측면에서 평화문화는 갈등해결을 위한 소통 문화를 진작하는 토대가 될 수 있을 것이다.

3. 생태/환경 보호를 위한 평화실천 프로그램

생태·환경 친화적인 평화는 최근 제주가 두각을 나타내고 있는 천혜의 자연환경을 평화에 접목시키는 새로운 접근으로서, 여기서는 다음 세 가지에 초점을 맞출 수 있다. 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 기존 이미지를 환경·생태라는 새로운 이미지와 결합시켜 줄 수 있다. 따라서 유네스코 3관왕과 세계7대자연경관의 유지와 보존을 위한 사업도 제주의 통합적 이미지 관리 차원에서 평화문화의 한 부문으로 수용하여 사업화할 필요가 있다.

둘째, 꽃자왈은 제주의 허파와도 같은 소중한 자산으로 이를 지키기 위한 시민사회운동이 전개되고 있다. 현대사회의 생태와 환경은 보존하고 유지하려는 노력 없이 자연적으로 이루어지기 어렵다. 따라서 자연친화적인 평화문화의 창출과 확산 차원

에서 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 평화문화 형성의 밑거름이 될 것이다.

4. 국제교류협력을 위한 평화실천 프로그램

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

첫째, ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’은 「세계평화의 섬」을 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 왔으며, ‘재원’ 면에서도 제주특별자치도의 전액 출연에서 중앙정부 및 민간기관의 참여와 기여로 확대되어 왔다(고경민·장성호, 2014). 제주포럼이 연례화된 만큼 앞으로도 주제 면에서 글로벌·동아시아·한반도의 평화 번영을, 범위 면에서 안보·평화 이외에 경제, 환경, 인권 분야로 지속적인 확대가 기대된다. 세계적 권위를 인정받고 있는 ‘다보스포럼’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 섬」으로 지정받는 데는 정상회담이 큰 몫을 차지했으며, 제주포럼도 남북정상회담 1주년을 기념하면서 출범했다. 이러한 「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 섬」으로서의 위상 확보에 기여할 것이다. 특히 제주가 전략적으로 육성하고 있는 MICE산업이 이러한 국제교류·협력 사업의 인프라 역할을 하기 때문에 충분한 지속 가능성을 갖고 있다

고 할 것이다.

셋째, 남북한 교류·협력 사업은 지자체가 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. 특히 원희룡 지사가 추가 제안한 ‘평화 크루즈 라인 개설’과 ‘제주포럼 북한측 인사 초청’, 그리고 ‘에너지평화협력’ 사업 등의 실현을 위한 노력을 지속해야 한다.


넷째, 국제적인 인도 지원과 봉사 활동이 새로운 국제교류·협력 사업에 포함되어야 한다. 최근 지방외교나 도시외교 차원에서 개도국 개발지원이나 인도적 지원 활동이 활발하게 진행되는 추세이다. 그리고 범도민실천협의회에는 이미 평화봉사분과가 조직되어 매년 해외봉사 사업을 추진하고 있다. 또 제주는 장기적인 남북교류협력 사업을 추진한 경험도 가지고 있다. 이러한 경험적 자산은 국제적인 빈곤 해소와 갈등 예방에도 기여를 할 것이다. 따라서 세계의 우수 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.

V. 결론적 함의

이 글은 평화 개념의 문제와 연계하여 평화실천 사업 추진의 한계를 지적하고 새로운 대안적 개념과 실천 프로그램을 제시했다. 그 논점은 두 가지로 정리될 수 있는데, 하나는 평화 개념의 재정립임. 기존 소극적·적극적 평화 개념은 뜻하지 않게 갈등의 불씨가 되기도 했다. 또 최근 새로운 평화의 요소로서 생태·환경이 부각되면서 이를 평화 개념 속에 담아야 할 필요성이 큼. 따라서 이 글은 ‘평화문화’라는 개념의 도입을 제안했다. 다른 하나는 평화문화 개념에 입각한 평화실천 프로그램을 ① 인권 증진, ② 갈등관리, ③ 생태·환경, ④ 국제교류·협력 등 크게 네 분야로 구분

하여 제안했다. 국가 차원의 사업이라 하더라도 지역사회의 현실을 간과하고 소기의 성과를 얻기는 어렵다. 이 프로그램들은 지역사회 차원에서의 갈등해결과 평화구축의 중요성, 생태·환경 친화적 사업을 통한 제주의 평화실천 사업 차별화 등의 의미들을 추가한 것이다.

이상과 같은 검토와 분석 과정에서 두 가지의 실천적 시사점을 얻을 수 있다. 하나는 평화실천 사업이 실행될 제주라는 지역의 현실을 숙고하지 않고 갈등의 이론적 시각, 특히 적극적 평화 개념을 무조건적으로 원용하는 것은 의도하지 않은 논란과 갈등을 불러일으킬 수 있다는 점이다. 그리고 다른 하나는 정작 적극적 평화 개념은 레토릭(rhetoric) 차원에 머물고 소극적 평화 중심의 사업이 추진되었고, 그 결과 당초 계획과 사업 실행이 불일치하는 결과를 낳음으로써 성과 도출도 추진동력도 얻기 어려웠다는 점이다.

이상과 같이 평화실천 사업이 체계적이고 전략적 시각에서 추진될 때, 제주는 평화 실천에 대한 이해와 내면화를 통해 관용과 상생의 생활이 일상화되고, 갈등과 대립을 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. 

[참고문헌]

- 고경민. 2008. “적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 ‘세계 평화의 섬’ 사업에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제2호.
- 고경민·윤황. 2014. “‘제주, 세계평화의 섬’의 평화실천 사업 평가와 과제.” 『평화학연구』, 제15권 5호.
- 고경민·장성호. 2014. “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향.” 『대한정치학회보』, 22집 3호
- 김귀옥. 2006. “한반도 평화체제와 평화문화, 시민사회.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호.
- 노무현 대통령. 2005. “세계평화의 섬 지정 선언문” 1. 27.
- 양길현. 2007. 『평화번영의 제주정치』. 서울: 오름.
- 원희룡. 2016. “2016 평화와 번영을 위한 제주포럼 개회사.” 5. 25.
- 제주도. 2003. 『제주국제자유도시종합계획(2002~2011)』.
- 제주도. 2005. “제주 세계평화의 섬 지정계획.” 1.
- 제주특별자치도. 2007. “세계평화의 섬 지정 2년, 주요 성과와 향후계획.” 1. 26.
- Francis Fukuyama. 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. 1975. Essays in Peace Research, Vol. I, Copenhagen: Christian Ejlens.
- Galtung, Johan. 1996. Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization. London: Sage Publication.
- Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UNESCO, 1989. “Yamoussoukro Declaration on Peace in the Minds of Men.” 26 June to 1 July. http://www.unesco.org/education/pdf/YAMOU_E.PDF