

제주국제자유도시와 공동체적 안보에 대한 연구

- 민간통합방위를 중심으로 -

김진호*

목차

- I. 서론
- II. 현대국제사회의 안보 개념의 변화
- III. 제주국제자유도시와 '평화의 섬'에 대한 안보적 고려
- IV. 민간주도 통합방위의 개념
- V. 결론

I. 서론

냉전시대의 이념적 대립 구도가 소멸된 상황에서 세계 주요 국가들 간에는 협력을 통한 평화체제가 정착되고 있는 반면, 지구촌 도처에서 일어나는 각종 분쟁과 갈등은 국가의 대외적 안전을 위협하고 있다. 탈냉전 이후 세계 안보정세는 '화해·협력의 구심력'과 '갈등·분쟁의 원심력'이 동시에 작용하는 가운데 여전히 불안정성과 불확실성의 시대를 예고하고 있다(최문길 1998, 104). 세계화·정보화의 진전은 국가안보의 개념 자체를 바꾸게 하고 있다. 국방을 중심으로 하는 전통적인 국가안보의 개념이 새롭게 제기되는 위협 요소들의 등장으로 그 적실성을 잃어가고 있다. 환경오염문제, 테러리즘, 대량살상무기 확산문제, 마약문제, 난민문제 등 단일국가로는 해결할 수 없는 이른바 '비전통적'(non-traditional) 또는 '비군사적'(non-military) 안보이슈들이 등장하고 있다. 이미 국제적으로 안보개념은 종래의 군사 안보 중심에서 경제·인간·사회·환경 등의 문제를 포함한 '포괄안보'(comprehensive security)로 변화한 지

* 제주대학교 정치외교학과 교수

오래이다(Buzan *et al.* 1998). 다만 한반도 안보 현실은 국제적 추세에 한참 뒤쳐져 여전히 군사 안보가 압도적인 상태에 있다.

한 나라 안보정책의 핵심적 요소는 외부로부터의 위협에 대비하여 그 나라의 안전보장을 확보하는 것이다. 이러한 의미에서 한국이 당면한 가장 큰 군사적 위협은 바로 북한으로부터의 다양한 형태의 남침 가능성이다. 그래서 한국의 안보는 대북 안보, 그 중에서도 특히 군사안보이고, 한국군의 군사전략도 대북 군사전략이다. 세계적 차원에서의 탈냉전화에도 불구하고, 오늘날까지 지속되고 있는 남북한 대치관계는 통일이 이루어질 때까지 한반도 안보정세를 가늠하는 결정적인 요인이 될 것이다. 이런 점에서 북한의 대남 안보위협은 '변수'(variable)라기보다는 '상수'(constant)의 성격을 띠고 있다고 할 것이다 (김국진 1997).

이러한 한반도의 안보상황을 고려할 때, 포괄적 안보로의 전환은 군사안보와 포괄안보 간의 대체관계(trade-off)라기보다는 군사안보 능력을 전제로 한 포괄안보로의 전환일 수밖에 없다. 한반도가 한편으로는 '화해·협력의 구심력'이 작용하고 있지만 여전히 다른 한편으로는 '갈등·분쟁의 원심력'이 작용하는 지역이기 때문이다. 다시 말하면, 남북한 관계는, 대체로 경제·사회부문에서의 '협력'과 정치·군사부문에서의 '대립'이 병존하고 있기 때문이다. 윌퍼스(Arnold Wolfers)의 지적처럼, 국가안보의 개념은 시대와 상황에 따라 변화하는 유동적 성격의 개념이다(Wolfers 1962). 1990년대를 전후해서 우리가 처한 시대와 상황은 과거에 비해 크게 다르다. 지방화·민주화는 시대와 상황의 변화를 상징하는 대표적인 흐름인 동시에 현상이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 시대와 상황의 변화에도 불구하고 그동안 실질적 수준에서 우리의 중앙집권적이고 군사 중심적인 안보 정책과 담론은 큰 변화를 보이고 있지 않다. 이제 세계적 수준에서의 세계화와 정보화, 국내적 수준에서의 민주화와 지방화라는 변화된 환경에 보다 친화력이 높은 국가방위체제에 대한 검토가 필요하다.

사실, 그동안 민주화와 지방화가 국가안보에 미치는 영향은 긍정적이기 보다 부정적인 측면이 더 크다(이동훈 1995, 133; 전용 1997, 224). 10여년 이상 지속되고 있는 민주화와 개혁의 분위기는 안보에 대한 국가적 관심을 약화시키는 요인이 되고 있으며, 특히 김대중 정부와 현 노무현 정부의 남북 화해·협력 시대의 도래로 사회 일각에서는 '안보불감증'을 지적하고 있기까지 하다. 또한

지방화의 정착으로 각 지방의 자치단체장들이 주민에 의해 직접 선출되고 있기 때문에 지역발전이 곧 재선이라는 인식 속에서 지역경제의 발전이라는 거대 담론 속에 지역안보에 대한 담론은 거의 설자리를 잃어가고 있는 듯하다. 민주화와 지방화는 현재 중앙통제의 일사불란한 총체적 안보체계의 구축을 지향하는 안보정책에 저해요인으로 작용할 가능성이 크다. 그러나 다른 한편으로 민주화와 지방화는 오히려 지역의 안보, 나아가 국가 안보를 보다 확고히 하는 요인으로 작용할 수 있는 가능성도 열려 있다. 민주화로 인해 한층 고양된 시민의식과 조직화된 시민사회의 관심이 지역방위의 문제로 이동한다면 '밀'으로부터 자발적으로 작동하는 안보체계를 구축할 수 있을 것이다. 또한 지방화로 인해 지방자치가 더욱 성숙되어 지역주민들이 지방자치를 하나의 습속(習俗)으로서 그리고 삶의 원리나 생활방식으로 받아들일 때, '내 고장은 내가 지킨다'는 주민들의 운명공동체 감정 속에 안보 공감대를 형성하고 주민들의 단합이 강화됨으로써 확고한 지역방위를 바탕으로 하는 국가안보체계를 구축할 수 있을 것이다.

지방자치가 정착되고 제도화되어 효율적이고 효과적으로 운영되기 위해서는 정치·경제·사회 등 기존 부문들의 자치뿐만 아니라 안보(또는 방위)적 측면의 자치 역시 필요하다. 단, 자치적 방위의 주체가 지방이기는 하지만, 적의 침투·도발·위협이 그 원인일 경우 군사작전이 병행되어야 한다는 점에서 중앙과 지방, 민과 군의 유기적 협조체제가 필요한 것이다. 또한 냉전시대에서 탈냉전시대로, 권위주의시대에서 민주주의시대로, 중앙집권화시대에서 지방분권화 시대로 안보환경이 바뀌었다는 사실을 고려한다면, 기존의 반공이념에 기초한 국가 중심적 안보정책은 새로운 정책으로 전환되어야 한다. 즉 국민들의 광범위한 안보 공감대를 바탕으로 하여 다양한 비군사적 자원들을 안보 수단으로 활용하는 국민주도 안보전략은 시민운동과 같은 사회 내부의 귀중한 자원을 민간주도 방위 전략을 매개로 하여 국가안보를 위한 중요한 수단으로 활용할 필요가 있다.

따라서 우리의 국가안보가 보다 높은 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 정당성(legitimacy)을 갖고 능동적 안보 시스템을 갖추기 위해서는 민주화와 지방화의 긍정적 요소를 국가안보를 위해 결집할 수 있는 '새로운 방위'(new defense) 개념 도입의 필요성이 제기된다. 이러한 문제의식 하에 이 글은 '지방 수준'(local level)의 안보시스템을 구축하기 위해 '새로운 방위' 개념 도입의 논

리와 틀을 제시하고자 한다. 국가안보의 문제는 지금까지도 국가의 고유영역으로 간주된다. 지역방위(local defense)의 문제 역시 국가가 중심이 되는 중앙통제의 일사불란한 안보체제 구축이 관건이라고 생각되어 왔다. 그러나 이 글은 지방 수준의 안보 시스템 구축과 관련하여 국가적(중앙정부) 차원의 대안 제시를 중심으로 이루어지고 있는 기존 논의들에 대한 보완적 성격의 논의이다.

본 연구의 목적은 현재 담론 수준에 머물고 있는 관 주도의 통합방위 시스템의 형식화를 보완 또는 대체함으로써 지역주민 모두가 '지역방위'에 대한 의식을 전환시키고 실질적인 통합방위 시스템이 구축되어 작동할 수 있도록 하는 '민간주도 통합방위' 시스템 구축의 필요성과 기본전략을 마련하는 것이다. 특히 본 연구가 제주도라는 특정 지역을 대상으로 하는 사례연구¹⁾라는 점에서, 향후 '국제자유도시' 및 '평화의 섬'으로의 구체적인 발전전략이 마련되고 시행되는 과정에서 경제 또는 개발 중심주의에 경도되어 '지역방위'의 중요성을 간과할 수 있는 소지를 미연에 방지하기 위한 제언도 중요한 연구목적이다.

II. 현대국제사회의 안보 개념의 변화

국가안보(national security)를 한 국가의 핵심 가치나 이익에 대한 위협이 없는 상태로 이해할 때(Buzan 1991), 전통적으로 국가안보의 주요 대상은 영토와 주권, 그리고 국민의 생명과 재산이었다. 그리고 국가안보의 핵심적 요소도 외부로부터 가해질 수 있는 군사적 위협에 대비하여 그 나라의 안전보장을 확

1) 제주도라는 지역은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 '새로운 방위' 개념 도입의 필요성이 절실하다고 할 수 있다. 첫째, 제주도는 지리적으로 중앙 방위시스템으로부터 일정 정도 유리되어 있는 도서지역이다. 제주도에서 적의 침투·도발·위협과 같은 비상사태가 발생할 경우 현재의 중앙 방위시스템의 편재에 따라 동원 가능한 가용자원은 한정되어 있다. 한라산이 있고 사면이 바다인 제주도의 자연환경은 중앙집권적 방위시스템을 통한 지역방위의 어려움을 더욱 가중시킨다. 둘째, 제주도의 향후 개발 및 발전방향이 '국제자유도시' 또는 '평화의 섬'이라는 점을 감안할 때, 천혜의 환경자원 관리나 마약류의 유입, 국제적 범법자들의 활동무대가 될 수 있는 개연성이 크다는 점에서 '포괄안보'의 필요성이 크다. 그런데 국제자유도시 또는 평화의 섬라는 이미지는 '관' 또는 '군' 주도의 군사적 방위시스템과 친화력이 크게 떨어진다. 이상과 같은 두 가지 측면에서 볼 때, 제주도와 같은 특정지역의 방위는 시민사회의 자발적인 지지와 참여를 바탕으로 한 '민간주도의 통합방위' 시스템 구축이 적절한 대안이 될 수 있을 것이다.

보하는 것이었다. 따라서 유사 이래 냉전시대까지는 외세의 군사적 침략으로부터 자국의 안전보장을 확보하는 것이 안보정책의 핵심이었기 때문에 군사적 안보가 국가안보의 중심 개념이었다(Nye & Lynn-Jones 1988).

그러나 안보를 위협하는 주체와 요소는 냉전 종식을 기점으로 변화되기 시작하면서, 전통적인 군사적 안보를 중심 개념으로 하는 기존의 안보 패러다임은 경제, 자원, 환경 등 비군사적 요소까지 포함하는 '포괄적 안보'(comprehensive security)로 전환하게 되었다(Buzan 1991). 그에 따라 <표-1>에서 보는 바처럼, 국가안보를 위협하는 내용, 원인, 대상, 대응방식 등도 크게 달라 지 게 되었다. 탈냉전으로 인해 군사적 안보 이외에도 국가의 핵심 가치와 이익을 유지 또는 확대할 수 있는 다양한 분야들이 등장하기 시작한 것이다.

<표-1> 군사안보와 비군사안보의 비교

| 구분 | 군사안보 | 비군사안보 |
|-------------|---------------------|---|
| 위협의 내용 | 전쟁, 국지도발, 군비증강 | 경제위기, 식량문제, 자원문제, 환경오염, 생태계 파괴 등 |
| 위협의 원인 | 무정부적 국제질서와 국가의 이익추구 | 국제경제체제의 모순, 기업체의 이윤추구, 경제성장 일변도의 발전전략에 따른 부작용, 인구폭발, 집단이기주의, 인종차별 등 |
| 위협의 대상 | 국가체제 | 국제체제, 국제사회, 국가, 기업체, 개인 등 |
| 위협에 대한 대응방식 | 국가가 주체가 되어 해결 | 국가간 공동협력 |

자료: 전용(1998, 14)을 토대로 필자가 정리.

탈냉전 이후의 세계화는 안보 위협의 범위를 군사적 안보를 넘어 다양한 분야와 이슈를 포함하는 포괄적 안보로 전환시키는 중요한 촉매제가 되고 있다. 세계화로 인해 개인, 기업, 국가, 국제기구 등 다양한 비 국가적 또는 초국가적 행위자들이 국제관계의 전면에 등장하면서 국가안보를 위협할 수 있는 주체가 다원화되었다. 또한 세계화로 인해 안보위협 요소도 정치·군사 분야의 대립과 갈등에 따른 국가 간 전쟁 이외에 경제적 갈등, 환경파괴, 마약, 질병, 국제적 범죄조직과 국제테러리즘 등으로 다양화되고 있다. 이러한 안보위협의 주체와

요소의 다양화·다원화는 개별 국가들로 하여금 안보정책의 수립과 집행 시 보다 많은 차원과 요소를 고려하게 만들고 있다. 따라서 오늘날에는 어떤 특정 차원이나 분야에 국한시켜 안보정책을 수립·추진할 경우 국가안보가 심각하게 왜곡되어 오히려 안보를 악화시킬 수도 있는 상황으로 변모하고 있다.

한편, 세계화에 따른 안보환경의 변화를 포괄적 안보 개념에 따라 인식할 경우, 오늘날의 국가안보는 국가 내부의 위협요소들로 인해 안보상황이 위태로워질 수도 있게 되었다. 과거에는 안보위협이 외부로부터 오는 것으로만 생각했지만 오늘날에는 국내의 심각한 정치불안, 경제적인 실패, 심각한 사회적 갈등, 테러, 일반범죄의 통제 불능 상태, 의식주를 해결할 수 없는 정부의 무능, 환경문제 등 다양한 요인들이 안보위협 요소로 작용할 수 있다. 예컨대 중남미 국가들의 마약을 둘러싼 정부군과 마약거래단과의 내전적 충돌, 다민족 국가내의 소수민족의 분리·독립투쟁, 빈부격차로 인한 사회계층간의 소외와 갈등으로 인한 내전적 폭동, 환경문제로 인한 기본적인 생태계의 유지곤란, 통제 불능의 일반 범죄의 만연 등이 국가안보를 위협할 수 있는 요인으로 등장하고 있다(김강녕 2002).

그런데 이러한 안보 개념의 변화, 즉 군사적 안보에서 포괄적 안보로의 전환의 의미는 포괄적 안보가 군사적 안보를 '대체'한다는 의미보다는 '보완'한다는 의미로 인식해야 한다(전웅 1998, 18). 냉전의 종식으로 군사안보의 중요성이 약화되기는 했지만 여전히 힘의 논리가 지배하는 국제안보환경 하에서 전통적인 국가의 핵심 가치인 영토와 주권, 그리고 국민의 생명과 재산뿐만 아니라 경제적 이익과 환경·생태의 보전, 국가정보와 첨단 기술 등 세계화·정보화시대의 국가적 핵심 가치와 이익을 보존하기 위해서는 강력한 군사력을 토대로 외교 및 국방정책을 수립·추진해 나가야 한다. 따라서 국가안보정책의 중심에는 여전히 군사안보가 위치해야 한다. 결국 안보 개념의 영역 확대의 의미는 군사적 안보 능력을 확고하게 다진 토대 위에서 비군사적 안보능력을 신장시켜가면서 양자를 조화시킬 때 국가안보능력을 극대화할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.

탈냉전시대인 오늘날에도 한반도는 여전히 군사적 대치와 교류·협력, 즉 냉전과 탈냉전의 기류가 상호 교차하고 있는 대표적인 지역으로 남아 있다. 이러한 두 가지의 상이한 안보환경의 공존은 한국 정부의 안보정책의 수립과 추진을 혼란스럽게 하는 요소로 작용하고 있다. 물론 남북정상회담을 통해 본격적인 교류·협력의 물꼬를 튼 김대중 정부는 출범 직후부터 대북정책 3원칙 가운데

하나로 '안보와 교류·협력의 병행'을 내세워 왔다. 그리고 노무현정부에서도 이 원칙은 여전히 유효하다. 이 원칙은 북한과의 교류·협력을 추진하되 안보를 소홀히 하지 않겠다는 의지로서 북한과의 교류·협력을 추진하는 과정에서 자칫 해이해지기 쉬운 안보 태세를 강조한 것이다. 그러나 김대중 정부가 주장한 '안보와 교류·협력의 병행' 원칙은 실제로 안보에 대한 교류·협력의 상대적 우위로 나타나면서 안보에 부정적인 영향을 미친 면이 있는 것이 사실이다(김용석 2001, 57-58; 김강녕 2002, 19). 예컨대, 남북관계의 손상을 우려한 정부 당국의 군사훈련의 축소·조정과 홍보 자제라든가 또는 보안법의 개폐 주장이나 미군의 지위변경 등의 주제들이 조금씩 국민들의 의식을 변화시킴으로써 안보의식의 해이현상(security hazard) 내지는 안보불감증으로 나타나고 있다.

북한으로부터의 군사적 위협과 일본, 중국 등 주변 국가들의 군비증강에 따른 불확실한 미래의 안보위협에 대비하기 위해서는 새로운 안보환경에 능동적으로 대처할 수 있는 안보역량을 가지고 있어야 한다. 즉 한국의 국가안보를 위해서는 북한과의 군사적 대치상태를 염두에 둔 군사적 안보역량과 세계적 차원의 안보환경 변화, 즉 안보 주체의 다양화와 이슈 영역의 다원화에 대비할 수 있는 포괄적 안보역량을 갖추고 있어야 한다. 기본적으로 국제질서의 무정부적 속성이 변하지 않는 한 군사적 안보는 비군사적 안보에 우선하여 달성해야 할 최고의 국가 목표로 고려해야 한다(전웅 1998, 18). 특히 군사적 안보의 경우는 비단 북한의 위협뿐만 아니라 전략 환경의 변화와 미래전 양상, 그리고 과학기술의 발달을 고려해야 할 뿐만 아니라, 9·11테러 이후 국가 없는(stateless) 전쟁 또는 '비대칭 전쟁'으로 불리는 21세기 뉴 테러리즘에 대한 대비와 미래의 불특정 위협에 대처할 수 있는 안보역량을 갖추어야 할 것이다. 더 나아가 양보다는 질적으로 우수한 정보화 및 과학화된 선진정예군 건설만이 통일한국의 안보와 번영을 보장할 수 있는 대안임을 인식할 필요가 있다(허태희·길병옥 2001).

결국 안보개념의 변화에 따른 한국의 안보정책은 군사적 안보를 '대체'하는 포괄적 안보로의 전환은 심각한 안보위협 요소로 작용할 수 있기 때문에 군사적 안보와 포괄적 안보의 병행과 조화를 토대로 해야 한다. 아울러 안보의 대상도 국가와 개인의 안보가 균형을 이루어야 하며 개별국가와 국제사회가 다 함께 안전이 보장되는 협력적이며 공동적인 안보가 잘 조화를 이루어야 한다. 그러나 사회적 제도가 개인의 안전을 완벽하게 보장할 수 없듯이 국가의 안보

도 전적으로 국제사회가 보장해 줄 수는 없다(김용석 2001, 47-49). 따라서 안보정책의 최우선순위는 군사적 안보역량 강화라고 하지 않을 수 없다.

Ⅲ. 제주국제자유도시와 '평화의 섬'에 대한 안보적 고려

정부와 여당의 국제자유도시 기본계획안은 천혜의 자연환경과 지난 50여 년간의 국민관광지로서 지닌 잠재력을 활용, 제주를 '관광 중심의 국제자유도시'로 개발하고 물류·금융이 결합된 '복합형 국제자유도시'로 성장시키는 것을 기본 방향으로 잡고 있다. 복합레저단지, 크루즈산업, 국제회의산업 등 관광기반 구축, 쇼핑관광 활성화에 따른 국내외 관광수요 창출, 평화의 섬 이미지와 연계한 국제교류 강화 등도 발전전략의 한 축을 이루고 있다. 제주국제자유도시에는 또 1차 산업과 고부가가치 산업을 결합시켜 첨단지식산업단지를 조성하고 국내외 전문기술 및 서비스 인력 유치, 교육시설 확충 등을 통해 생명공학 및 정보통신기술 분야의 첨단지식산업을 육성하는 데 역점을 두고 있다.

그러나 제주국제자유도시의 발전전략은 여기에 한정되는 것이 아니다. 국내외 공항과 연계한 고부가가치 항공물류산업 육성 및 역외금융센터 조성, 국제금융기관 유치 등 물류와 금융산업의 성장을 토대로 한 복합형 국제자유도시가 궁극적인 발전 목표로 표방되고 있다. 아울러 국제자유도시에 대한 국내외 투자 유치를 활성화하기 위해 중문 관광단지 기능 강화, 서귀포 항 재개발, 과학기술단지 개발, 제주공항 관세자유지역 개발, 휴양형 주거단지 조성, 생태·신화·역사공원 조성, 쇼핑 아울렛 설치 등 7대 선도 프로젝트가 우선 추진된다.

오는 2010년까지 추진되는 7대 선도 프로젝트에는 국비 1조원, 민자 3조원 등 모두 4조원이 투입된다. 또 외국대학 분교설립이 자유화되고 도내 초·중·고교의 외국인 정식교사 채용길이 트인다. 도내 관공서는 외국인 관광객과 투자자를 위해 영문으로도 공문서를 접수·처리하고 민원을 영어로 처리해 준다. 제주도 노비자 입국확대와 관련해서는 쿠바·리비아 등 지금까지 노비자 허용대상에서 제외됐던 15개국에 대해서도 단계적으로 허용조치가 취해진다.

이와 동시에 추진되고 있는 제주 평화의 섬 구상은 기본적으로 한반도를 포함한 동북아시아에서 "갈등이 생겼을 때 평화를 유지하는 데 비폭력적 역할을

구축함으로써 행위자들이 비폭력으로 행동할 수 있는 공간을 늘려주는”(갈통 2002, 572) 데 목적을 두고 있다. 이렇게 제주 평화의 섬이 한반도 및 동북아시아에 있어 일차적으로 소극적 평화를 창출 및 정착시키려는 미래지향적이고 실천적 프로그램이라고 한다면, 이는 “생존 가능하고 얻어질 수 있는 미래를 위해 공간을 만든다”(갈통 2000, 64)는 의미에서 구조주의적 접근과 연관된다.

즉, 제주 평화의 섬 구상은 불가피하게 “어떤 일을 수행할 것인가에 관한 이론을 설정하고, 어떤 일들을 하는 데 필요한 가치와 대상을 연구”(갈통 2000, 40)하는 것으로서의 구조적 평화 연구를 지향하고 있다.²⁾ 특히 제주 평화의 섬 구상은 “현실이 항상 마지막이 아니며..... 영원한 과정에서는 새로운 접근 방식이 있고, 새로운 현실이 있으며, 새로운 데이터들이 항상 창조”(갈통 2000, 43)된다는 갈통의 강조점에 많이 의존하고 있다(양길현·장원석 2002, 201).

갈통은 전쟁과 평화의 양분론적 구별로는 평화를 적절히 설명하지 못하는 것으로 보고 있다. 평화를 비전쟁(nonwar)으로만 파악하는 입장은 다분히 비분석적이고 비현실적인 경향을 띠게 된다는 것이다. 그래서 갈통은 조직화된 집단폭력으로서의 전쟁(war)과는 구별되는 것으로서, 폭력과 협력이라는 두 가지 축을 중심으로 하여 1)폭력이 없지만 어떤 다른 형태의 상호작용도 없는 소극적 평화(negative peace)와 2)협력과 통합이 이루어지고 있는 적극적 평화(positive peace)라는 두 가지 개념을 제시하고 있다.(Galtung 1968, 487) 이렇게 갈통은 평화를 단순히 폭력의 부재로 바라보는 소극적 차원에 덧붙여 협력의 유무를 강조함으로써 평화의 내용을 한 단계 더 확장시키고 있다(양길현·장원석 2002, 202).

평화의 섬과 관련한 3가지 모형으로 1)비무장화를 통한 평화지대화 모형, 2)경제특구화 모형, 3)학술-문화-관광 등 국제교류·협력의 거점 모형으로 나누어 제시될 수 있다.³⁾ 이 가운데 학술-문화-관광 등 국제교류·협력의 거점도시화는 “제주도를 학술적 차원에서 평화사상을 연구·전파하고 평화문화를 확산

2) 여기서의 구조적 평화 연구란 자료와 이론과 가치 “3가지를 서로 조정하여 새로운 사실을 창조”하려고 하며, 그 출발점은 “요구되지만 예측되지 않거나 또는 거부되지만 예측이 가능한 불일치들”로부터 시작하여, “예측 가능한 것으로 만드는 새로운 이론들”을 찾아 나서는 작업이다.(갈통 2000, 42)

3) 제주 평화의 섬의 3가지 모형과 이를 “통합적으로 추진”해야 한다는 주장에 대해서는, 김부찬 2002, 6-8 참조.

시키고 평화운동을 활성화하는 데 중심적 역할을 수행할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다.”(김부찬 2002, 8) 이렇게 학술·문화·관광의 차원에서 4·3 진상규명과 4·3 평화공원 및 평화박물관 건립 추진, 제주평화포럼 개최, 정상 의 집-제주평화센터 건립 추진 등은 제주도가 국제교류·협력의 거점화를 위해 꾸준히 추진해 온 것이므로 여기서 새삼 그러한 거점화 모형의 특성과 가능성을 논의할 필요는 없다고 본다(양길현·장원석 2002, 214).

이에 대해 경제특구화 모형으로서 제주국제자유도시화는 2002년 4월 1일 발효된 <제주국제자유도시특별법>에 따라 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례”(제주국제자유도시특별법 제2조)가 제주도에 실시된다는 것을 뜻한다. 제주국제자유도시는 “경제적·사회적·문화적 이동에 대해 국제적으로 문호를 개방”하며 “경제적 규제가 완화됨으로써 기업활동의 자유가 보장되는” 가운데 “친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특구” 내지는 특별개발구의 특성을 가지고 있다.(김여선 2002, 80-81)

경제특구 모형으로서 제주국제자유도시화의 목표는 제주도의 지정학적 위치를 활용하여 “환황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고 동북아경제권과 동남아경제권 나아가 아시아·태평양 경제권간의 연계”(김부찬 2002, 7)를 통해 한국경제의 돌파구를 마련하고 동북아시아의 경제교류·협력의 가능 영역을 확대시키는 데 있다. 이러한 장기 목표 하에 제주국제자유도시특별법의 제정과 이에 따른 추진 전담 기구의 설치로 제주국제자유도시화는 2002년부터 21세기 동북아시아의 평화와 번영을 향해 그 항해를 시작하고 있다(양길현·장원석 2002, 215).

여기서 국제교류·협력의 거점화라든가 경제특구화라는 두 가지의 모형도 궁극적으로는 전쟁과 폭력의 부재라는 소극적 평화를 전제로 한다. 만약 한반도를 포함한 동북아시아나 또는 아시아-태평양 지역에서 전쟁이나 테러 또는 기타 폭력적 행위가 제기된다면, 그것이 국제자유도시화든 국제교류·협력의 거점도시화든 순조로운 전개가 어렵다. 이렇게 위의 2가지 모형 모두가 무엇보다도 소극적 평화를 전제로 한다고 본다면, 제주 평화의 섬 구상은 어떻게든 최소한의 소극적 평화를 창출하고 정착시켜 나가는 데 유용할 수 있는 ‘비무장화를 통한 평화지대화’ 모형도 고려해야 한다고 본다. 더욱이 평화지대화 모형의 중요성은 제주도가 “세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착”시킬 수 있도록

하기 위해 “세계 평화의 섬”을 지향하고 있다는 데에서 명시화되어 있다고 볼 것이다(제주국제자유도시특별법 제12조 1항)(양길현·장원석 2002, 215).

그렇다면 제주 평화의 섬 구상에서 주장되는 ‘비무장화를 통한 평화지대’ 모형이란 무엇인가? 이는 동북아 국가들 간에 이념 차이와 군사적 대립이 지속되고 있는 현 상황에서 제주도가 군사적 대립과 전쟁 개입 가능성을 예방하고 한반도를 포함한 동북아의 평화체제를 구축하는 데 기여하기 위해서는 제주 평화의 섬은 무엇보다도 먼저 최소한 비무장화를 전제로 해야 한다는 목적의식에서 출발한다. 여기서 비무장화란 “국제법에 의거하여 일정한 국가영역(육지, 하천, 운하, 영공 등)에 군대 또는 무기를 주둔·배치하지 않거나 군사적 시설물을 설치·유지하지 않는 것”(제성호 1997, 19)을 뜻한다. 그리고 비무장화는 둘 이상의 국가 간의 합의를 통해서 설정되지만⁴⁾ 동시에 주변국의 협력 내지는 국제적 보장을 통하여 확립되는 것으로 상정된다(양길현·장원석 2002, 216).

이렇게 본다면 제주 평화의 섬과 관련한 평화지대란 “군사력 및 군사기지의 제거를 통한 전쟁발발 가능성의 억제 및 평화의 확보를 위한 법·제도적 장치를 갖추고 있는 지역”(김부찬 1998, 36)으로 지칭된다. 이와 관련하여 제주도의 평화지대화과 관련하여 ‘군사력 및 군사기지의 제거’라는 의미의 비무장화는 결국 전쟁 개입능력을 제한·박탈하는 것이기 때문에 제주 평화의 섬은 국제법에서 얘기하는 ‘무방호지구’로 나갈 필요가 있다고 본다(양길현·장원석 2002, 216)는 견해도 있다.

‘평화지대(zone of peace)’ 창설을 위한 노력은 인도양을 비롯해 동남아, 지중해, 남대서양 등 여러 지역에서 있었다. ‘평화지대’는 다음과 같은 특징을 담고 있다. 첫째, 평화지대의 창설은 해당지역에 대해 핵무기국가들이 핵무기를 배치하지 않고, 또 핵무기를 사용하거나 목표로 겨냥하지 않겠다는 약속을 포함하는 비핵지대화를 포괄한다. 둘째, 역외강대국들의 군사기지나 군사시설 설치를 금지함으로써, 역외강대국들의 군사적 팽창과 위협을 제한하고 제거하려는 의도를 지니고 있다. 셋째, 역외강대국들의 정치 군사적 개입과 간섭 방지와

4) 비무장화는 일방적 선언에 의해 설정되는 경우도 있지만, 단 이 때에는 “첫째, 제3국에 대해 무장화에 관한 정당한 통보가 행해질 것. 둘째, 당해 선언에 의해 국제법적 구속을 받았다고 하는 의사가 명백히 표시·확정되어야 할 것 등 2가지 요건이 충족되어야 한다.”(제성호 1997, 20)

이들간의 경쟁을 제거하려는 목적을 담고 있다.⁵⁾

따라서 비핵평화지대화 된 “평화의 섬 제주”는 다음과 같은 신분과 위상을 지니게 된다. 첫째, 제주도에겐 자위 수준 이상의 군사력 배치를 금한다. 둘째, 핵무기의 배치를 금지하는 것은 물론 제주도에 대해서 핵무기를 사용하거나 사용위협하지 않는 비핵지대화 한다. 셋째, 외국의 군함과 잠수함의 기항 등 일체의 이용을 금지한다. 넷째, 제주도에 대해서 군사적 공격을 금지하고 미사일을 겨냥하는 것을 금지한다.

이 같은 비핵평화지대화 된 “평화의 섬 제주”를 창설하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 비핵평화지대를 위해서는 궁극적으로는 주변강대국들이 참여하는 국제조약 형식이 바람직하다. 그러나 이에 앞서 우선 정부 차원에서는 UN총회에서 결의안 형식으로 국제적인 동의를 얻기 위해 노력해야 한다. 또한 현실적인 어려움을 감안하여, 먼저 NGO 차원에서 제주도를 비핵평화지대화 된 “평화의 섬”으로 만들기 위해 국제적인 홍보와 노력을 통해, “평화의 섬 제주”를 국제적으로 기정사실화 시키는 것이 필요하다(이철기 2002, 8).

국제자유도시와 평화의 섬이 성공하기 위해서는 우선적으로 투자 예상국가들과 긴밀한 우호관계를 형성해야 한다. 국제협력의 결과 자국에 대한 생존의 위협이 없을 뿐만 아니라 경제적으로 기여한다고 하는 신뢰가 필요하다. 선린우호관계가 신자유주의에 입각한 외국의 투자를 보장해 준다. 나아가 투자를 하는 개인과 기업들에게는 투자에 대한 안전이 보장되어야 한다. 즉 평화와 안보가 동시에 보장되어야 한다. 즉 평화의 애호 및 평화의 보장에 대한 안전판 역할을 충분히 해 줘야 한다. “평화와 안보가 동시에 보장되어야” 될 경우에만 제주 국제자유도시가 가능하다.

IV. 민간주도 통합방위의 개념

국가안보는 국가가 처한 ‘시대와 상황’에 따라서 변화될 수 있는 가변적이고 상대적인 개념이다(Wolfers 1962). 시대와 상황을 초월하여 모든 국가에 획일적

5) ‘평화지대’ 창설을 위한 역사적 사례와 그 특징에 대해서는 이철기(1993, 68-77) 참조.

으로 적용될 수 있는 보편적 안보개념은 존재하기 어렵다. 탈냉전 시대의 안보 개념은 냉전시대의 그것과 다르다. 국가마다 역사적 경험, 지리적 여건, 국가적 전통, 주변국가의 정책방향 등이 다르기 때문에 국가별 안보상황도 다를 것이다. 따라서 한 국가의 안보정책은 해당 국가가 처한 대내외적인 특수한 시대와 상황을 고려하여 추진되어야 한다(전용 1998, 17).

한국이 처한 안보상황은 다른 어떤 국가보다 특수하다. 한반도는 탈냉전시대에도 여전히 남북 간 군사적 대치로 인해 '냉전의 섬'으로 남아 있고, 또 미·일·중·러 등 주변 4강의 이해관계가 교차하는 곳이다. 따라서 한국의 군사적 안보는 안보정책의 핵심 요소이다. 한국의 군사전략은 노태우·김영삼 정부에서 억지전략 차원에서의 응징전략(deterrence by punishment)을 견지해 오다 김대중 정부에서는 억지전략 차원에서의 거부전략(deterrence by denial)인 방위전략을 상대적으로 강조하기 시작했다(이수형 2002, 184). 한국의 국방목표가 군사안보를 포함하는 포괄적 안보개념으로 전환해야 한다는 측면을 감안한다면, 억지전략 차원에서의 응징전략보다는 방위전략이 우선 시 되어야 한다. 특히 현재의 남북한 관계를 더욱 진전시키고 남북한간의 군사적 대치상황을 완화하기 위해서도 응징전략보다는 '방위전략'에 치중해야 할 것이다(이수형 2002, 187).

한편, 시대적으로 한국은 1990년대를 전후해서 민주화·지방화의 시대로 접어들었다. 한국은 1987년 민주화 이행(transition) 이후 민주주의의 공고화(consolidation)를 위해 노력해 왔고, 그에 따라 시민운동의 강화된 역량을 바탕으로 시민사회가 활성화되었다. 또한 한국사회는 민주화의 연장선상에서 분권을 통해 지역주민의 자치를 강화하는 지방화가 추진되면서 지방자치가 자리를 잡아가고 있다. 이렇게 볼 때, 세계 대부분의 국가들과는 달리 한국의 안보환경은 '상황의 불변'과 '시대의 변화'라는 불일치에 직면해 있다고 할 수 있다. 따라서 '상황의 불변'을 고려하지 않은 군사적 안보의 축소나 '시대의 변화'를 고려하지 않은 전통적인 군사적 안보의 고수는 바람직하지 않을 것이다. 한국의 안보상황이 군사적 안보가 여전히 중요하다는 점을 유념한다면, 지방화·민주화라는 '시대의 변화'를 감안한 새로운 안보정책의 도입을 고려할 필요가 있을 것이다.

남북한간 군사적 대치 상황은 국가로 하여금 중앙 통제 하의 일사불란한 총체적 안보체계를 구축하도록 요구한다. 분권과 자치를 핵심으로 하는 지방화

시대의 가장 큰 우려는 안보체제상의 어떤 취약점이 나타날 것인가의 여부이다. 특히 지방분권화는 국가의 중앙집중적인 통제가 어려운 상황이 초래됨으로써 외부위협에 대한 대비체제 형성과 즉각적인 대응이 취약해질 가능성을 예상할 수 있다(이동훈 1995, 134). 물론 지방자치의 실시로 국방업무나 군 지휘체제상에 어떤 변화가 생기는 것은 아니다. 그러나 지방 수준에서 보면 각 지방의 자치단체장들은 주민에 의해 직접 선출되기 때문에 좀처럼 성과가 겉으로 잘 드러나지 않고 또 국가와 군이 관장하고 있는 안보문제에 대해 둔감해지기 쉽다. 이런 측면에서 보면 지방화 시대의 도래는 국가의 총체적 안보체제 구축의 위협요인으로 작용할 수 있다.

그러나 지방자치가 정착되고 제도화되어 효율적이고 효과적으로 운영되기 위해서는 정치·경제·사회 등 기존 부문들의 자치뿐만 아니라 안보(또는 방위)적 측면의 자치 역시 필요하다. 단, 자치적 방위의 주체가 지방이기는 하지만, 적의 침투·도발·위협이 그 원인일 경우 군사작전이 병행되어야 한다는 점에서 중앙과 지방, 민과 군의 유기적 협조체제가 필요한 것이다. 이것이 바로 지방화시대에 '통합방위'의 필요성을 제기하는 것이다. 북한은 6·25 휴전 이후 끊임없이 무장침투를 시도해왔는데, 주로 '국지적'(局地的) 형태의 침투방식을 취하고 있다. 특정 지역에 국한된 국지적 침투나 도발 사태에 대해 대비하기 위해서는 해당 지역의 주체적이고 능동적이며 체계적인 대책과 동시에 국가 총력전 개념에 입각하여 국가방위 요소를 통합하여 운영해야 한다. 이런 취지 하에 1997년 「통합방위법」이 제정되었다. 동 법은 적의 침투·도발이나 그 위협이 있는 경우 통합방위사태를 선포하고 국가총력전의 개념에 근거하여 민·관·군·경과 향토예비군 및 민방위대 등을 통합 운용하고 중앙과 지방의 유기적인 협조 속에서 소요 경비, 방위업무 및 작전이 효율적으로 수행될 수 있도록 하기 위한 방위 시스템이다.

그러나 이러한 통합방위 작전의 수행은 평시 작전임에도 관·군·경이 주도하고 민·예비군·민방위는 보조적인 수단으로 작전수행시의 역할이 미미하다. 물론 통합방위 사태가 적의 국지적 침투나 도발사태에 대한 국가 전체적 대응인 동시에 지역적 대응이라는 점에서 일사불란한 통제 및 명령체제가 요구되는 것은 사실이다. 그러나 이것은 주로 사태해결 차원, 즉 사후적 대응 차원에서 요구되는 문제이다. 적의 국지적 침투나 도발사태는 효과적이고 효율적인

사후적 대응 차원도 중요하지만 이에 앞서 예방 차원 또는 사태 초기 대응 차원이 무엇보다도 중요하다. 그리고 이러한 사태 예방 및 초기 대응에는 지역 주민의 역할이 특히 중요해지게 된다.

국가 안보도 국민의 지지와 동의, 그리고 참여를 바탕으로 할 때 그 효과가 극대화될 수 있다. 민주화에 따른 시민사회의 활성화로 다양한 공공문제에 시민들이 관여 내지는 참여하고 있다. 시민운동의 역량 확대와 시민사회의 활성화는 지역 수준에서도 마찬가지이다. 국가안보, 특히 지역안보를 '시민의 힘'을 매개로 할 때 그 효과는 극대화될 수 있다. 이런 측면에서 통합방위에 '민간주도방위'(civilian-based defense: CBD)라는 개념이 가미될 필요가 있다.⁶⁾ 샤프(Gene Sharp)를 위시한 일부 학자들이 주장하는 '민간주도방위' 개념은 국가기관이나 어느 특정세력 혼자만의 힘에 의하지 않고 시민과 여러 사회기관이나 조직의 광범위한 참여에 의한 방위이며, 특히 사회구성원의 방어의지를 의도적·계획적으로 조직화하고 과시함으로써 잠재위험에 대한 억지 효과를 극대화하고자 하는 탈군사적 방위시스템이다. 이는 민간인에 주도적이며 적극적인 역할이 부여되어 점차로 다원화되고 분권화 되어 가는 정치질서에서의 민주주의 이상과 조화를 이루는 의미를 지닐 뿐만 아니라(박주식 1994, 158), 비폭력이 평화를 낳을 수 있고 그것이 인류에게 더 나은 선택이라는 것을 주장함으로써 낙관적 평화론이라 할 수 있다(현인택 1995, 156).

이러한 민간주도방위의 두드러진 특징은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 방어 수단의 '비폭력성'이고, 다른 하나는 방어 주체의 '대중성'이다. 이는 기존의 군사주의 안보전략의 특징인 수단의 폭력성과 주체의 전문성과 대비되는 것이다(김일주 1994, 4). 민간주도방위 개념은 사회의 저항 에너지를 안보 수단의 하나로 개발하려고 한다는 점에서 시민운동과의 관계 속에서 살펴볼 수 있다. 차이가 있다면, 시민운동이 자연발생적(improvised)인 반면, 민간주도방위는 계획화된(planned) 것이라는 점이다. 시민운동이 활성화되기 전의 사회운동은 부분적으로든 전체적으로든 기존의 정치권력에 대한 저항과 비판을 토대로 한 사회개혁 운동인데 비해, 민간주도방위는 시민사회 내부의 자발적인 조직화를 통한 외부의 위협으로부터 체제를 지키기 위한 노력이다. 특히 민간주도방

6) 여기서는 샤프 등이 말하는 CBD 개념 전체를 끌어 오기보다는 개념적 구성요소 중에 몇 가지를 원용하고자 한다.

위가 안보전략의 주요 부분으로 자리 잡기 위해서는 현존 정치권력이 시민사회의 동의에 기반을 둔 정통성 있는 권력이어야 한다. 정치권력이 민주적일 때만 사회와 국가가 안보문제에 대해 가치합의를 이룰 수 있고, 이를 바탕으로 사회의 방어의를 조직화하는 것이 가능하기 때문이다.

현실주의자의 입장에서 보면 민간주도방위는 대단히 불안하고 비현실적인 사고이다. 엄청난 군사력으로 무장하여 언제라도 갈등의 잠재력을 가지고 있는 국제사회에서 어떻게 실현될 수 있을까 하는 의문이 곧바로 제기되는 것도 당연하다(강성학 1994: 현인택 1995). 기존의 군 주도 방위에서 벗어나 민간주도방위로 전환된다는 것은 그 효과가 역사적으로 뚜렷이 검증되지 않은 상태여서 상당히 어렵고 주저되는 선택이다. 특히 한국의 현 안보상황을 고려할 때 국가 수준보다는 지방 수준에서 고려할 수 있는 개념이다.

민간주도방위는 민방위(civil defense)와 그 용어가 유사하지만, 그 목적이나 수단 그리고 적용범위 등에서는 다르다. 한국에서의 민방위란 “국가방위 가운데 군사방위를 제외한 비군사적 방위로서 적의 공격으로 인한 피해와 자연재난으로부터의 피해를 최소한으로 줄이기 위한 모든 활동”이라고 정의되었다. 따라서 한국의 민방위는 적의 공격으로 인한 피해의 예방과 복구를 목적으로 조직되면서 전시 국민적 동원체제를 효율화하기 위한 것이었지 민간 주도 방위론에서 요구하는 점령시 비폭력 저항운동을 통한 지배의 포기를 도모하는 제도가 아니다. 그것은 적의 공격 시 국민의 조직적 동원을 통해 국민적 혼란을 막고 효과적 대응을 위해 계획된 것이었다. 따라서 한국의 민방위 문제는 냉전 시 효율성을 보다 높이기 위해 강력한 중앙집권화의 필요성이 강조되고 요구되었다. 따라서 한국의 민방위는 비폭력 저항이나 혹은 평화적 활동을 지향하기보다는 군사적 혹은 준 군사적 조직활동을 지향하는 것이었다(강성학 1994, 131).⁷⁾

7) 민방위의 국가안보상의 역할은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 민방위가 국가안보상 중심적 위치에 있음으로써 유사시 피해복구는 물론 나아가서 전쟁역지력의 역할까지 하는 국가 유형이 그것이고, 둘째는 민방위가 유사시 피해복구를 위한 수단에 머물고 국가안보에 있어서는 보완적 내지는 부수적 수단에 그치는 경우가 그것이다. 전자의 경우는 스위스이고 후자는 미국형, 영국형이다(전수한 1995, 101). 정치지도자나 군사지도자들이 국가안보에 이어서 민방위의 역할을 ‘전쟁역지력’으로서 중요한 것으로 인식하느냐, 아니면 ‘피해복구 능력’으로서 제한적인 것으로 인식하느냐에 따라 크게 달라 나뉜다(전수한 1995, 102). 한국의 민방위는 전자보다는 후자에 가깝다.

민방위의 목적은 나라마다 조금씩 다르나 자연적 재난, 인위적 재난 그리고 전쟁 재난으로부터의 주민의 생명과 재산의 보호에 있다. 그리고 주요 수단은 대피시설(shelter)이다. 이에 비해 민간주도방위의 목적은 외국의 군대의 침략이나 점령 또는 국내적 권력찬탈(예: 쿠데타)을 사전에 억제하거나 억제 실패 시 그러한 불법적 권력행사를 못하게 만드는 데 있으며, 그 주요 방법으로는 저항, 협조거부, 시위, 스트라이크 등이 있다. 이와 같이 민방위와 민간주도방위는 엄격히 구별되는 개념이다. 양자는 그 용어가 비슷한 점 때문에 거의 비슷한 개념이거나 혹은 같은 것으로 받아들일 가능성이 없는 것은 아니다. 그 규모에 있어서나 범위에 있어서나 민간주도방위는 민방위보다 넓고 포괄적인 개념이다. 민간주도방위는 국민 전체를 그 운동의 주체로 본다면, 민방위는 일정한 연령계층에 한한다. 민간주도방위가 국민들의 자율적인 참여에 기초한다면, 민방위는 정부주도하의 운동이라고 할 수 있다. 민간주도방위는 남녀노소 구분 없이 전 국민 전 계층이 그 운동의 주체가 된다(전수한 1995, 111).

그런데 여기서의 '민간주도방위' 개념은 자칫 오해의 소지가 있을 수 있다. '민간주도'라는 의미가 안보적 측면에서 근대국가의 고유한 힘의 근원인 '물리력'을 민간에 이양한다는 개념으로 비쳐질 수도 있다는 것이다. 이러한 오해의 소지를 없애기 위해 민간주도방위의 개념을 보다 엄격히 정의하면, 정부의 공식적 물리력인 군사적 요소를 대체하는 개념이 아니라 이를 보조하는 개념이다. 즉 시민사회 수준에서의 방위 개념에서 적용될 수 있는 제한적인 개념이다. 앞에서 살펴본 '통합방위' 개념이 국가와 사회의 연계를 통한 통합적 방위의 필요성을 제기하는 것처럼, '민간주도방위'는 국가와 사회의 연계 이전에, 특히 전시보다 평시에, 그리고 사태 예방 및 초기 대응 단계에서 시민사회 부문에서 자발적이고 포괄적인 방위개념을 도입해야 함을 역설하는 것이다.

냉전시대에서 탈냉전시대로, 권위주의시대에서 민주주의시대로, 중앙집권화시대에서 지방분권화 시대로 안보환경이 바뀌었다는 사실을 고려한다면, 기존의 국가중심적 안보정책은 새로운 정책으로 전환되어야 한다. 국가주도 안보는 국민의 시민적 권리의 희생을 바탕으로 하여 군사력 중심으로 안보전략을 수립한다. 반면 국민주도 안보전략은 국민들의 광범위한 안보 공감대를 바탕으로 하여 다양한 비군사적 자원들을 안보 수단으로 활용하는 것이다(황병무 외 1989; 김일주 1994, 4). 시민운동과 같은 사회 내부의 귀중한 자원을 민간주도 방위전략

을 매개로 하여 국가안보를 위한 중요한 수단으로 활용할 필요가 있다.

VI. 결 론

제주도의 당면과제는 성공적인 국제자유도시 추진이다. 세계 평화의 섬 지정을 계기로 더욱더 탄력을 받을 것으로 예상된다. 한편으로 제주국제자유도시 추진과정에서 국제자유도시를 위협하는 테러나 국제적 조직범죄 등의 안보적 고려가 필수적이고, 다른 한편으로 세계 평화의 섬 지정을 계기로 남북한 및 동북아시아 지역 세력들의 합의를 기반으로 한 평화체제 구축이라는 이중적 과제에 직면하게 될 것이다. 안보와 평화의 개념적 구분 및 통합이다. 예를 들면, 안보적 고려는 소극적 평화이고, 평화체제 구축은 적극적 평화를 지향하는 것이다. 소극적 평화의 토대 위에서 적극적 평화를 추구하는 것이 제주국제자유도시와 세계 평화의 섬으로서의 위상을 지키는 길일 것이다. 따라서 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위해서는 테러, 국제적 조직범죄 등의 안보적 측면을 고려하지 않을 수 없고, '세계 평화의 섬'으로서 제주가 가진 상징성을 고려할 때 안보에서 더 나아가 지방이 중심이 되는 평화체제 구축을 위한 노력이 필요하다.

한반도를 중심으로 한 국제정치 환경과 제주도가 처한 지정학적 상황을 감안할 때, 지방-국가-동북아 수준에서의 민·관 협력을 이끌어내는 전략을 통해 안보체제 구축과 동시에 평화체제 구축이 가능하다. 정부의 일방적 정책결정과 추진의 한계를 고려해서 거버넌스 형태의 정책 추진이 필요하다. 더 나아가 지역협력과 국제공조 필요하다. 그러기 위해서는 안보·평화 거버넌스의 단계적 추진이다. 튼튼한 안보 하에 평화체제 구축하는 것이 국제자유도시의 성공 조건임을 강조해야 할 것이다. 제주국제자유도시의 성공적 추진을 위한 지역안보의 중요성 지적해야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 평화적 수단에 의한 평화체제 구축을 지향해야 할 것이다. 그래야만 지방적 수준에서의 평화 추진 가능성을 고양시키고, 평화와 안전과 관광의 삼위일체가 되는 정책 추진이다. 즉 '관광은 평화로 가는 여권'을 이룩하게 될 것이다. 안보적 측면에서 재난, 재해 방지를 위한 통합관리시스템 구축해야 한다. 테러, 마약, 돈세탁 및 국제적 조직범죄 대처를 위한 자치경찰제의 적극 도입도 필요하다. 이를 바탕으로 평화

체제 구축과 평화산업 육성에 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- Baylis, John and Steve Smith(eds.). 2001. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2nd. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wver, Jaap De Wilde, and Ole Waever. 1997. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sharp, Gene. 1990. *Civilian-Based Defence: A Post-Military Weapons System*. NJ: Princeton University Press.
- Park, Kyung-Ae & Dalchoong Kim(eds.). 2001. *Korean Security Dynamis in Transition*. New York: Palgrave.
- Radtke, Kurt W. and Raymond Feddema(eds.). 2000. *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment*. Brill Academic Publishers
- 전용(1998). "새로운 안보철학: 포괄적 안보와 군사안보의 조화." 98년 한국정치학회 안보 국방 특별학술회의. 「전국 50년과 한국안보: 회고와 전망」 자료집.
- 강성학(1994). "CBD이론에서 본 한반도의 안전보장과 그 전망." 「평화연구」, 제3호(고려대 평화연구소).
- 김진호 외(1996). "지방화시대 지방정부의 자치능력 제고방안 연구: 제주도의 국제화 추진전략을 중심으로." 「지방행정연구」, 제10권 제4호.
- 김경순(1994). "CBD 이론에서 본 90년대 민주화운동의 허와 실." 「평화연구」 (고려대학교 평화연구소).
- 김광식(1999). "한국 군-사회 관계의 전개과정과 한국군의 과제." 한국정치학회 99년 국방 안보 학술회의 논문집.
- 김일주(1994). "민간주도 방위이론 개발의 필요성과 한국의 민주화운동." 한국

정치학회 국제워크샵 논문집.

- 김일주(1994). "CBD 이론에서 본 한국의 사회운동." 「평화연구」, 제3호(고려대 평화연구소).
- 김재경(1998). "민군관계의 상호전략: 브란트의 동방정책과 한반도 적용 가능성." 한국정치학회
- 김진호(2002). "태평양 도서국가의 생태적 안전보장(ecological security) 연구: 일본 지자체 평화운동에 주는 교훈."
- 나정원(1995). "CBD 이론에서 본 한국 시민운동의 실천방안." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 박건영·이성봉·권영진(역). 윌리엄 페리·에시튼 카터(저)(2000). 「예방적 방위전략: 페리구상과 러시아, 중국 그리고 북한」, 서울: 프레스21.
- 박주식(1994). "CBD 이론과 실천: 현재 어디까지 와 있다." 「평화연구」, 제3호(고려대 평화연구소).
- 박주식(1995). "CBD와 한국의 안전보장." 「평화연구」, 제4호(고려대 평화연구소).
- 박철호(1994). "CBD 이론에서 본 한국의 민주시민교육." 「국민윤리연구」(한국국민윤리학회).
- 배찬복(1995). "CBD 이론과 남북한의 정치교육." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 송재호(1993). "관광과 테러에 관한 연구." 「Tourism Research」(한국관광산업학회).
- 송희연(1999). "21세기 우리의 생존 및 발전전략: 국제자유도시 개발을 중심으로." 「비교경제연구」, 제7권 1호(한국비교경제학회).
- 양길현·장원석(2002). "제주 평화의 섬 구상과 평화적 수단에 의한 평화." 「한국과 국제정치」, 18권 4호(경남대 극동문제연구소).
- 이강노(1995). "CBD 이론에서 본 재야반체제운동." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 이동훈(1996). "지방자치하의 국가동원정책: 쟁점과 보완." 「한국정책학회보」, 제5권 제1호.
- 이상팔(1998). "위기관리체계에서 영역초월학습의 촉진·방해요인 분석: 강릉 잠수함 침투사건 발생시 통합방위관리체계의 운용 사례를 중심으로." 「한국행정학보」, 32(2):

- 이철기(2002). "동북아 평화구축과 제주도의 위상." 제주 JC토론회. 「21세기 동북아 평화·안보와 제주도의 위상 토론회」. 11월 15일.
- 이해찬(2001). "국제자유도시와 제주의 미래." 이해찬 민주당최고위원 초청특강 녹취록. 2월 28일(제주도 국제자유도시추진기획단)
- 장현표(1995). "북한핵문제와 한반도 비핵화 방안: CBD 이론과 관련하여." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 전수한(1994). "CBD(Civilian-Based Defense: 민간주도 방위) 이론에 비추어 본 한국예비군과 민방위 교육의 방향." 「공군평론」. 95호.
- 전수한(1995). "한국 민방위와 CBD 운동." 「평화연구」. 제4호(고려대 평화연구소).
- 전수한(1996). "남북한간의 군사적 긴장완화와 평화통일: CBD의 유용성과 적실성을 중심으로." 한국정치학회 96년 연례학술 논문집.
- 정삼만(2002). "동북아 안보와 대양해군의 필요성." 제주 JC토론회. 「21세기 동북아 평화·안보와 제주도의 위상 토론회」. 11월 15일.
- 정세욱(1994). "지방화시대의 비상대비기능 제고방안." 「한국안전보장논총」.
- 정영훈(1995). "근·현대 한국민족운동사에 경험에서 본 CBD 이론." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 정원영(2000). 「지방자치시대 통합방위」. 한국국방연구원 국방전문연구시리즈 00-3..
- 한승조(1994). "CBD 이론과 실제: CBD 이론과 한국의 민주시민교육." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 한승조(1995). "세계 여러 지역의 CBD 운동: 어제와 오늘." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 한승조(1995). "CBD 시각에서 본 한국의 민주화와 정치발전." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 한승조(1995). "CBD 이론에서 본 한국독립운동의 평가." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).
- 한용원(1998). "21세기 민군관계의 바람직한 모형: 비교정치학적 관점에서." 한국정치학회 98년 안보 국방 특별학술회의 논문집.
- 한용원(1999). "선진국의 민군관계 변화 추이와 그 함의." 한국정치학회 99년 국방 안보 학술회의 논문집.

함택영(1999). 「국가안보의 정치경제학」. 서울: 법문사.

허태회·길병옥(2001). "통일한국을 향한 국방개혁: 이론적 가성적 모색." 2001년 공동학술회의 논문집. 「한국 사회의 대변환: 국가, 시민사회를 중심으로」(한국정치학회·한국사회학회

현인택(1995). "CBD이론에서 본 남북한 평화통일 방안." 「평화연구」. 제4호(고려대 평화연구소).

홍민식(1995). "CBD 이론에서 본 한국의 민주화와 개혁운동." 「평화연구」(고려대학교 평화연구소).

제주국제자유도시 홈페이지(http://210.104.87.69/free_city/new/index.html)