

해군기지와 제주 발전*

- 평화의 섬과의 양립 가능성과 경제적 효과를 중심으로 -

강 근 형

(제주대학교 정치외교학과 교수)

〈국문요약〉

이 글은 해군기지가 제주발전에 큰 영향을 미친다는 전제하에서, 해군기지와 평화의 섬과의 양립 가능성과 그것의 경제적 효과를 분석하고 있다. 노무현 정부가 제주를 '세계평화의 섬'으로 선포한 의도와 국민적·도민적 합의 가능성 그리고 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보적 상황을 고려해보면, 현 시점에서 제주 '세계평화의 섬'의 개념은 '비무장 평화지대'보다 '한반도와 동북아시아의 평화협력을 증진하기 위한 교류·협력의 거점'으로 설정하는 것이 가장 적합하다는 결론을 내리고 있다. 그리고 제주 세계평화의 섬을 이러한 범주로 개념 정의할 경우, 해군기지와 평화의 섬은 크게 배치된 것이 아니며 양립 가능하다는 점도 지적하고 있다. 그리고 해군기지의 경제적 효과에 대해서는 상반된 주장을 소개하고 있다.

주제어 :

해군기지, 제주발전, 소극적 평화, 적극적 평화, 교류협력의 거점, 비무장 평화지대, 신자유주의적 제도주의

I. 서 론

1990년대에 들어서면서 우리 사회의 개방화로 해외관광이 점차 보편화되면서 제주도의 관광업계도 불황에 직면하게 되었다. 그리고 90년대 중반이후 세계무역기구(WTO)의 출범이후 시작된 농산물 개방은 제주도의 주 생산물인 감귤산업에 큰 타격을 입혀온 것이 사실이다. 제주도의

* 이 글은 2007년 3월 31일 한국해로연구회가 주최한 "제주해군기지문제 정책토론회"에서 발표했던 발표문을 발전시킨 것이다

양대 산업인 감귤과 관광이 점차 경쟁력을 잃게 되면서, 제주도는 새로운 활로를 모색할 수밖에 없었는데, 이것이 바로 2000년대 이후 적극 추진해오고 있는 ‘제주국제자유도시’ 전략이다.

또한 1991년 구소련의 고르바초프 대통령과 노태우 대통령과의 한소 정상회담이 제주에서 개최된 것을 계기로 제주가 단순한 관광지가 아니라 정상회담 개최지로 최적지라는 인식을 하게 되었다. 요컨대, 제주가 동북아시아의 알타나 제네바와 같은 역할을 할 수 있다는 자부심을 제주도민들의 마음속에 각인시켜주는 계기가 되었던 것이다.

제주도를 한반도와 동북아시아의 평화 협력을 창출할 수 ‘평화의 섬’으로 만들자는 구상은 제주의 21세기 발전 비전으로서 제주사회의 학계와 시민단체들의 주도로 1991년 이후 제기되어왔으며, 90년대 후반에 들어와서는 지자체 차원에서 ‘평화의 섬’ 구상을 정책화하고 법·제도적 차원에서 이를 실현하기 위한 구체적인 작업이 이루어져 왔다. 이러한 제주도민들의 노력이 결실을 맺게 되었는데, 바로 2005년 1월 27일 노무현 대통령이 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 공식 선포한 것이다. 한반도와 동북아시아의 평화공동체 형성을 21세기 미래 비전으로 제시하고 있는 노무현 정부가 제주도를 한반도와 동북아의 평화 협력의 거점으로 삼기 위해 ‘세계평화의 섬’으로 선포한 것이라 할 수 있겠다.

한편, 제주도는 2006년 7월 1일자로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주자치도특별법’)에 따라 ‘제주특별자치도’로 새롭게 출범하게 되었다. 제주자치도특별법 제 10조에 의거하여 중앙정부의 직할 하에 ‘제주특별자치도’가 설치되는 대신 종전의 ‘제주도’는 폐지되었으며, 제주 지자체는 ‘특별자치도’로서 자치입법권을 비롯하여 자치행정권, 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권이 강화되고 자치도와 주민 스스로 국제자유도시의 발전 방향을 설정하고, 책임 행정을 수행할 수 있는 권한과 책임을 갖게 되었던 것이다.¹⁾

1) 이에 대한 자세한 논의는 김부찬, “제주특별자치도의 출범과 세계평화의 섬 추진 과제,” 세계평화의 섬 범도민 실천협의회 주최, 제1회 평화사업 아카데미 발표논문집, 2006년 11월 2일, pp. 17-28참조.

제주도가 특별자치도로 승격되면서 중앙정부의 많은 사무가 제주지방 정부로 이관되었지만, 제주국제자유도시를 적극 추진할 수 있는 '특별'한 조치는 현재까지 미흡한 것이 사실이다. 예컨대, 도전역면새화, 항공자유화, 법인세 인하와 같은 국제자유도시를 추진하기 위한 필수적인 조치들은 다른 지자체와의 형평성을 들어 중앙정부가 이에 매우 소극적인 태도로 임하고 있어, 제주도민들 사이에는 특별자치도라 하면서 '특별'한 게 대체 무어나 라는 불만의 소리들이 넘쳐나고 있는 실정이다.

이런 상황에서 해군측이 2002년과 2005년에 추진했던 해군기지 건설 계획을 2006년 제주지사 선거이후 재추진하겠다는 의사를 밝힘으로써 제주사회는 해군기지를 둘러싼 갈등이 다시 첨예하게 대립되고 있다. 특히, 제주도가 '세계평화의 섬'으로 선포된 마당에 해군기지가 과연 평화의 섬과 양립 가능한 것이냐는 문제와 해군기지의 경제적 효과에 대해서도 대립된 견해를 보이고 있어 도민적 합의를 이루기가 매우 어려운 상황에 있다. 관광업계와 건설업계에 종사하는 이들은 해군기지가 제주의 경제를 활성화시킬 수 있는 획기적인 기폭제가 될 것으로 주장하고 있는 반면에, 해군기지반대도민대책위원회(이하 '반대측')에서는 해군기지가 오히려 제주의 평화의 섬과 청정 이미지를 해쳐 관광업계의 활성화에 도움이 안 될 것임은 물론, 군사시설로 인한 환경오염 등 여러 가지 문제를 야기할 것으로 보고 있다.

이 글에서는 해군기지가 제주 발전에 지대한 영향을 미친다는 문제의식 하에서 해군기지가 과연 평화의 섬과 양립 가능한 것인지의 문제와 해군기지의 경제적 효과를 분석해보려 한다. 필자가 경제전문가가 아니기 때문에 경제적 효과 부분은 제주해군기지영향조사연구팀의 조사결과, 해군측의 주장, 그리고 반대측의 주장을 비교, 소개하고자 한다.

II. 제주 '세계평화의 섬'과 해군기지의 양립 가능성

노무현 정부가 2005년 1월 27일 제주도를 '세계평화의 섬'으로 선포할 때에 그것이 무엇을 의미하는지에 대해 명확한 개념을 제시하지 않았기

때문에 평화의 섬의 의미를 둘러싼 논란이 끊임없이 제기되어온 것이 사실이다. 그간 해군기지 문제를 두고, “평화의 섬에 해군기지가 웬 말이냐?”는 주장과 “평화를 지키기 위해서는 해군기지가 필요하다”는 상반된 입장의 주장들이 서로 공박함으로써 제주사회를 양분하는 결과를 초래하기까지 하였다. 이 절에서는 노무현 정부가 의도한 평화의 섬의 개념이 무엇인지에 대한 명확한 개념정의와 그 근거를 제시해보고, 더 나아가 현 시점에서 제주 평화의 섬이 어떠한 내용이어야 하는지에 대해 제시해보려 한다. 이를 토대로 하여 평화의 섬과 해군기지의 양립 가능성 문제를 검토할 것이다. 이를 위해 평화의 개념과 그간 제주사회에서 제시된 평화의 섬 모형을 고찰해보기로 하자.

1. 평화의 개념과 제주 ‘세계평화의 섬’ 모형

가. 평화의 개념

이 절에서는 평화의 개념을 정리해보고, 이를 토대로 그 간에 제시된 제주 ‘세계평화의 섬’의 모형을 검토해보려 한다.

오늘날 일상적으로 쓰고 있는 평화는 대체로 두 가지 측면에서 그 의미를 고찰할 수 있다. 하나는 소극적 측면에서 평화를 전쟁이 없는 상태와 동일시하는 것이며, 다른 하나는 적극적 측면에서 평화를 단순히 전쟁이 부재한 상태만을 뜻하기보다는 사회 내에 구조적 폭력의 부재, 또는 사회정의와 통합의 실현을 의미하는 것으로 보는 것이다. 즉, 인간이 자신의 능력을 개발시킬 수 있고, 나아가 다른 사람과 조화를 이루면서 모든 갈등과 분쟁을 힘에 의해서가 아니라 토론과 타협을 통해서 해결할 수 있는 인간 공동체를 창조하는 과정으로 규정해 보려는 입장이다.²⁾

2) 평화의 의미를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분한 것에 대해서는 Johan Galtung, "Peace," in David L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11 (The Macmillan Company and the Free Press, 1974), pp. 487-496 ; Johan Galtung, "Peace Research : Past Experience and Future Perspectives," in Galtung, *Peace and Social Structure Essays in Peace Research*, Vol. 1 (Atlantic Highland : Humanities Press, 1975-80), pp. 244-262 참조.

평화는 국가간에 조직화된 폭력 사태가 발생하지 않는 경우만을 의미하는 것이라고 규정할 수는 없다. 비록 전쟁이 일어나지 않는다 할지라도 개인이나 집단 및 국가들 간의 관계에서는 크고 작은 대립과 충돌이 일어날 수 있으며, 이런 의미에서 평화는 보다 더 넓은 의미로 파악할 필요가 있다. 즉, 평화의 개념이 폭력적 갈등의 방지 및 제거뿐만 아니라 기아, 질병, 자연재해 그리고 자원부족 등으로부터의 안전까지도 포함하는 것으로 확장될 수 있다. 따라서 평화는 광의의 인간안보를 포함하는 개념으로 사용되기도 한다. 이는 폭력뿐만 아니라 기아, 질병, 자연재해, 경제적 궁핍으로부터의 개인과 공동체의 안전, 그리고 더 나아가 인간의 존엄성에 대한 모든 위협으로부터의 안전을 의미하는 개념으로 파악된다.³⁾

럼멜(R. J. Rummel)에 의하면, 적극적 평화(positive peace)는 이를 통해서 인간이 행복과 만족을 발견할 수 있는 질서(order)를 의미한다고 한다. 즉, 적극적 평화란 단순한 폭력으로부터의 평화만이 아니라 인간의 자존심을 만족시켜 주는 마음의 평화를 의미한다는 것이다.⁴⁾ 따라서 우리가 추구하는 평화는 소극적 의미의 평화를 넘어서 적극적 의미의 평화라 할 수 있다. 적극적 평화는 단순한 폭력 배제의 상태만이 아니라, 인간다운 품위를 지킬 수 있는 자유까지가 확보된 상태를 의미한다. 이것은 인간이 타인의 자의에 의해 간섭받지 않고 품위를 지키며 자유롭게 자기 발전을 추구할 수 있는 질서가 보장된 위에서 가

3) 이처럼 인간안보에 대한 광의의 개념은 인간에 가해지는 모든 위협으로부터의 보호를 의미하지만, 협의의 인간안보의 개념은 개인에 대한 폭력적 위협에 초점을 맞추고 있다. 즉, 국내적 폭력으로부터 개인과 공동체의 보호에 더 비중을 둔다. Human Security Center, University of British Columbia, *Human Security Report 2005 : War and Peace in the 21st Century* (New York : Oxford University Press, 2005), p. viii.

4) 럼멜은 적극적 평화는 정부의 힘을 극소화시켜, 각 개인이나 집단이 자신들의 이익을 최고도로 성취할 수 있을 경우 가능하다고 주장한다. 더 나아가 세계평화도 각 국가의 힘을 최소화시켜 여론의 견제로 분쟁에 개입되지 못하게 하고, 이를 바탕으로 인간의 가치를 최고도로 실현시킬 수 있는 공동체를 조성할 수 있을 때 달성될 수 있다고 한다. R. J. Rummel, *In the Minds of Men : Principles Toward Understanding and Waging Peace* (Seoul : Sogang University Press, 1984), pp. 265-274

능하다. 따라서 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단에 의해 폭력을 동반한 강제적 방법으로 자기발전의 기회를 제약받는 상태는 모두 비평화의 상태로 해석된다. 결국, 평화질서란 폭력적 수단에 의한 타인의 자의적 지배가 배제된 질서이며, 더 나아가 이것을 제도적으로 보장된 질서를 의미한다.

이러한 시각에서 본다면, 국제평화질서란 한 국가가 자의적으로 폭력적 수단(전쟁 및 테러 등)을 동원하여 타 국가를 침략할 수 없는 상태가 제도적으로 보장된 질서를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 평화질서는 전쟁 없는 상태란 소극적 의미와 그것의 제도적 보장이라는 적극적 의미를 동시에 포함한다. 여기에서 전쟁을 예방할 수 있는 제도적 보장은 국가간의 법률이나 조약 등의 합의를 통해서 가능하다.

2차대전 이후 냉전기 동안 동북아시아 국가들은 소극적 평화 달성에 주력해왔다고 해도 과언이 아니다. 자본주의진영과 사회주의진영으로 나뉘어 동맹을 결성하면서 세력균형을 통한 평화 유지에 힘써왔다. 냉전 종식이라는 전세계차원의 구조적인 변화가 동북아시아국가들 사이에도 협력을 통한 평화 유지라는 적극적 평화를 추구할 수 있게 하고 있다.

동북아시아국가들 간에 적극적 평화를 이루어간다고 하는 의미는 각 국가마다 내부적으로 구조적 폭력을 제거하고, 사회정의를 이루려는 다양한 노력을 기울이는 한편, 대외적으로 전쟁을 자국의 국력 확대의 수단으로 삼지 않고, 더 나아가 동북아국가간에 평화보장체제를 구축해가는 것이라 할 수 있다. 예컨대, 남북한 사이에 정전체제를 종식하고 '평화체제'가 수립된다든지, 더 나아가 동북아국가들 간에 '다자간안보협의체'⁵⁾가 결성된다면, 이는 적극적 평화 단계로 나아가는 것이라 할 수 있을 것이다.

5) 이에 대한 자세한 분석은 강근형, "동북아시아 안보공동체의 구축: 한국의 시각 - 동북아 다자간안보협의체의 결성과 관련하여 -," 제주대 사회과학연구소, 『법과 정책』, 제10호 (2004), pp. 1-14 참조.

나. 제주 '세계평화의 섬' 모형

제주도가 추진하고 있는 '세계평화의 섬' 구상은 세계화와 지방화 시대에 제주가 한반도의 변방으로서가 아니라, 동북아시아의 평화 구축에 있어 주도적인 역할을 수행하겠다는 주체적인 의식을 바탕으로 하고 있다. 전쟁과 평화의 문제는 중앙정부의 전유물로 간주되어 왔지만, 자율과 분권의 지방화 시대에 들어서면서 이 문제도 중앙과 지방의 공조에 의해 더욱 생산적으로 접근할 수 있다는 인식이 보편화되고 있는 것도 사실이다.

따라서 세계평화의 섬 제주는 지방적 수준에서 한반도는 물론 동북아의 평화 구축을 위해 제주도가 선도적인 역할을 할 수 있다는 미래지향적인 자부심에서 출발하고 있다. 즉, 동북아시아에 있어 평화를 지키는 (Peace keeping) 소극적 평화에 안주하지 않고, 평화를 만들고 (Peace making), 평화를 구축하는 (Peace building) 적극적 평화 과정에 적극 동참하겠다는 평화 구현의 의지가 평화의 섬 전략에 내재되어 있다. 이는 남북한 평화체제 수립과 동북아 평화공동체 구축에 제주가 평화의 섬 전략을 통하여 적극 기여하겠다는 것을 의미한다.

세계평화의 섬 제주가 적극적 평화의 개념에 입각하여 인간과 자연이 조화를 이루는 가운데 경제적 번영을 이룩하고 개인의 자율과 사회적 정의가 충분히 실현되는 미래사회를 지향한다는 데는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 이러한 적극적 평화의 완성 태는 제주가 내부적으로 지향해야 할 이상적 비전으로 삼아야 할 것이다. 제주가 추진하고 있는 세계평화의 섬 전략은 대외적으로 폭력과 전쟁이 없고, 더 나아가 협력의 새로운 질서를 구축하는 평화공동체 설립을 적극 주도해가는 데 있다. 따라서 세계평화의 섬 제주는 전쟁과 갈등이 없는 상태를 마련하는 소극적 평화와 협력의 공동체를 창출하는 적극적 평화를 동시에 추진해야 하는 과제를 부여받고 있다. 이는 한반도와 동북아에서의 갈등을 완화하고 협력의 신질서를 창출하는 데 제주가 적극적으로 기여해야 함을 의미하며, 요컨대 한반도와 동북아시아에서의 평화체제수립에 제주가 적극적인 아이디어를 내고 주도해야 한다는 것이다.

이러한 아이디어에 입각하여 그간 제시된 제주 세계평화의 섬 모형은 다음과 같은 네 가지가 제시되었다.⁶⁾

첫째는 ‘비무장 평화지대’ 모형이다. 이 모형은 동북아 국가들 간에 이념 차이와 군사적 대립이 지속되고 있는 현 상황에서 제주도가 동북아의 군사적 대립을 조장하는 데 개입하지 않도록 하면서, 동시에 한반도를 포함한 동북아의 평화체제를 구축하는 데 기여하기 위하여 제주도를 비무장화 내지는 중립화지대로 하자는 것이다.⁷⁾ 이론상 제주도의 비무장화나 중립지대화는 중앙정부의 승인과 주변국의 협력 내지 국제적 보장을 통하여 가능할 수 있으며, 이를 기초로 스스로의 평화를 구축함은 물론 지역 평화를 위한 일종의 완충지대로서의 역할을 수행할 수 있는 평화지대 형태로 추진될 수 있을 것이다.

둘째는 ‘경제특구’ 모형이다. 이 모형은 정치적인 성격에서 탈피하여 경제적인 관점에서 번영과 복지의 요소가 중시되는 것이다. 현재 제주특별자치도가 야심 차게 추진하고 있는 ‘국제자유도시’ 전략과 맞물려 있다고 하겠다. 2002년 4월 1일에 발효된 제주국제자유도시특별법에 따르면 제주국제자유도시화란 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례”(제주국제자유도시특별법 제2조)가 제주도에 제공된다는 것을 의미한다. 이는 곧 제주특별자치도가 경제적·사회적·문화적 이동에 대해 국제적으로 문호를 개방하며 경제적 규제가 완화됨으로써 기업 활동의 자유가 보장되는 가운데 친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특구 내지는 특별개발구의 특성을 갖도록 하자는 것이다. 이와 같이 경제특구 모형으

6) 이하의 논의는 김부찬, “평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 법·제도적 검토,” 『동아시아연구논총』, 제8집, 제주대학교 동아시아연구소, 1998, pp. 377-385 ; 고성준·강근형·김부찬, “동북아평화공동체와 제주,” 『동북아평화공동체의 건설: 도전과 새로운 비전』, 제2회 제주평화포럼 발표논문, pp. 16-20 ; 양길현, “평화의 섬 제주: 이론적 접근,” 고성준·강근형·장원석·양길현·강경희, 『동아시아와 평화의 섬 제주』(제주: 제주대학교출판부, 2004), pp. 23-26 참조.

7) 자세한 논의는 고창훈, “제주 세계평화의 섬 실현을 위한 구상과 전략,” 제주대 평화연구소·평화를위한제주종교인협의회 주최, 제주 세계평화의 섬 실현을 위한 전략 세미나, 2006년 11월 17일, p. 27 참조.

로서 제주국제자유도시화의 목표는 제주도의 지정학적 위치를 활용하여 환황해경제권과 환동해경제권을 연결하고 동북아경제권과 동남아경제권, 나아가 아시아·태평양경제권간의 연계를 통해 제주경제는 물론 한국경제의 돌파구를 마련하고 동북아시아의 경제적 교류·협력의 가능영역을 확대시킴으로써 장래에 가시화될 동북아경제공동체의 중심 역할을 하자는 데 있다. 경제특구로서의 제주 세계평화의 섬은 국제자유도시의 적극적인 추진을 통해 경제적 번영과 복지를 이룩함으로써 정의로운 평화공동체를 이룩하자는 데 그 목적을 둔다고 하겠다.

셋째는 ‘국제교류·협력의 거점’ 모형이다. 이 모형은 제주도가 동북아시아의 중심축에 위치해 있다는 지정학적 이점을 적극 활용하여, 남북한 및 동북아시아국가들 간의 갈등을 조정하고 협력을 구축하는 데 적극 기여하기 위한 국제교류·협력의 외교적 거점으로 제주를 발전시키자는 것이다. 동북아시아국가들간의 영토분쟁, 무역분쟁 및 해양분쟁 등을 중재·해결할 수 있는 분쟁조정센타를 제주에 유치함으로써 동북아 협력의 거점으로 삼는다든가, 동북아의 경제안보협력을 촉진할 수 있는 다양한 국제회의를 유치함으로써 동북아와 세계평화를 위한 중요한 거점으로 제주를 부상시키자는 것이다. 이에 더하여 제주가 평화사상을 연구하고 평화문화를 확산시켜 평화운동을 활성화하는 데에도 중심적 역할을 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 평화연구센터, 평화박물관, 평화공원 등을 설립함으로써 평화를 연구, 교육하는 데에 중추적 역할을 수행할 수 있다.

제주도는 1991년 구소련의 고르바초프 대통령의 방문을 통한 한소정상회담이후 많은 정상들이 방문함으로써⁸⁾ 동북아의 교류협력의 거점 역할을 이미 수행하고 있으며, 4·3진상규명을 통한 4·3평화공원 설립 추진, 평화박물관의 건립 추진, 섬관광정책포럼 및 제주평화포럼의 개최, 그리고 평화연구와 교육을 위한 제주평화연구원의 설립 등 동북아 교류

8) 1991년부터 2005년 12월까지 제주도를 방문하거나 제주도에서 정상회담을 개최한 세계 정상들의 수가 12개국 20명에 이르고 있다. 제주도, 『세계평화의 섬 홍보자료』, 2005년 12월 착주

협력의 거점화 역할을 적극 추진해오고 있다.

넷째는 ‘인권·생태평화’ 모형이다. 이는 인권중심적 시각에서 또는 생태환경적 시각에서 세계평화의 섬의 모형을 설정하는 것이다.⁹⁾ 제주는 해방공간에서 ‘4·3’이라는 뼈아픈 상처를 입은 바 있다. 이러한 아픈 역사를 딛고 사상과 이념의 차이를 넘어 가해자와 피해자가 서로 상생하기 위한 관용의 정신에 바탕을 두고 서로를 용서하면서 인권 존중의 성지로 거듭나는 평화의 섬을 제주가 지향한다는 것이 바로 제주의 역사에 기초한 인권중심적 시각이다. 또한 생명과 환경의 생태학적 조화라는 관점에서 제주의 발전 방향을 재정립하고, 제주가 생태학적 평화의 세계적 모범으로 우뚝 서겠다는 것이 생태환경적 시각의 평화의 섬이다. 이를 통틀어 ‘인권·생태평화’ 모형이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 넷째의 ‘인권·생태평화’ 모형은 제주가 내부적으로 추진해야 할 과제를 제시해주고 있다는 점에서 그 의미가 매우 크다. 다만 인권·환경적 시각에서 평화의 섬을 접근하는 사람들은 대체적으로 군사기지 설치에 반대하는 입장을 표명하고 있으므로 ‘인권·생태평화’ 모형은 넓은 의미에서 ‘비무장 평화지대’ 모형과 그 맥을 같이한다고 보아야 할 것이다. 더욱이 제주 세계평화의 섬이 지향하고 있는 바는 한반도와 동북아의 평화질서 구축에 기여하겠다는 맥락에서 논의되고 있는 것이므로 앞에서 제기한 세 가지 모형 중에 현 단계에서 우리가 지향해가야 할 것은 무엇인가를 검토하는 것이 적절하다고 판단된다.

그러면, 이상의 평화의 섬 모형 중에 현 단계에서 제주 세계평화의 섬이 지향해야 할 모형은 무엇인가? 그리고 그것이 해군기지와 양립 가능한 것인가 하는 점은 짚을 바꾸어서 논의하기로 하자.

9) 천주교 제주교구장 강우일 베드로 주교는 2007년 5월 6일 신자들에게 보내는 메시지지에서 “제주도는 4·3사건에서 무고한 생명이 무참히 학살된 땅이므로, 제주의 땅은 그들이 흘린 피를 헹고 하지 말아야 하며, 그들의 희생을 거름으로 참된 평화의 섬이 되어야 한다”라고 강조하고 있다. 이외에도 강정홍, “평화의 섬도 생태적으로”, 『제주타임즈』, 2004년 7월 13일 ; 고호성, “제주가 지향하는 평화”, 『한라일보』, 2004년 3월 8일 참조. 그리고 종합적 논의는 양길현, “세계평화와 군사기지: 평화의 섬 제주의 방향”, 제주대 평화연구소, 『평화연구』, 제17권 제2호 (2007), pp. 81-107 참조

2. 제주 '세계평화의 섬'의 개념과 해군기지

중앙정부가 제주를 세계평화의 섬으로 지정하면서 세계평화의 섬이 무엇을 의미하는지에 대한 확실한 개념 정의를 내리지 않아, 자의적으로 평화의 섬을 해석함으로써 그간 논란의 여지가 많았다. 따라서 세계평화의 섬에 대한 명확한 개념 정의가 매우 시급하다고 생각된다.

현 시점에서 제주 세계평화의 섬이 어떠한 내용으로 채워지고 무엇을 지향해야 할 것인가를 판단하기 위해서는 첫째, 중앙정부가 제주를 세계평화의 섬으로 공식 지정한 의도가 무엇인가? 둘째, 도민적·국민적 합의가 가능한 평화의 섬의 개념은 무엇인가? 셋째, 한반도와 동북아의 안보적 환경은 어떠한가? 등을 검토함으로써 가능할 것으로 보인다.

첫째, 노무현 정부는 2005년 1월 27일 제주도를 '세계평화의 섬'으로 공식 지정했는데, 이렇게 지정한 의도가 무엇일까? 제주도가 세계평화의 섬으로 지정되는 데 토대가 된 '제주도개발특별법'에 제시된 내용과 노무현 대통령이 서명한 선언문의 내용을 검토함으로써 중앙정부의 의도를 간파할 수 있을 것이다.

우선 제주도민들의 평화의 섬 구상을 실현시키려는 노력이 구체화된 것은 바로 1999년 개정된 '제주도개발특별법'에 세계평화의 섬 지정 관련 조항이 신설되었다는 점에 기인한다. 제주도개발특별법 제52조는 1항에서 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있다"고 규정하고, 2항에서는 "국가와 지방자치단체는 세계평화의 섬의 기능과 역할을 수행하는 데 필요한 다음과 같은 사업 --- ① 국제평화 및 협력기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 유치, ③ 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, ④ 기타 국제협력을 위한 사업 --- 을 시행할 수 있다고 명시하고 있으며, 3항에서는 "국가는 제2항의 사업시행을 위해서 행·재정적 지원을 하여야 한다"고 규정함으로써 정부 차원에서 세계평화의 섬 사업에 대한 지원 의지를 구체적으로 명시했던 것이다.

그리고 제주국제자유도시 추진을 뒷받침하기 위해 마련된 '제주국제자유도시특별법' 제12조 1항에서도 "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의

안전과 평화를 정착하기 위하여 도(道)를 세계평화의 섬으로 지정할 수 있다”고 규정함으로써 제주를 세계평화의 섬으로 조성하는 데 필요한 법적 기초를 더욱 다져 놓았으며¹⁰⁾, 평화의 섬 관련 사업으로 ‘남북교류 및 협력에 관한 사항’을 추가함으로써 남북교류·협력의 중심지로서 제주도의 역할이 크게 주목되는 계기도 되었다.

따라서 제주도가 세계평화의 섬으로 지정되는 데에 초석이 된 두개의 법에 제시된 내용은 바로 앞 절에서 제시한 ‘국제교류·협력의 거점’ 모형에 가장 적합하다고 할 수 있겠다. 제주도가 세계 평화의 섬을 추진함으로써, 제주도를 한반도는 물론 동북아의 교류 협력의 거점으로 활용하자는 것이다.

다음으로, 2005년 1월 27일 노무현 대통령이 제주도를 세계평화의 섬으로 공식 선포하면서 발표한 ‘세계평화의 섬 지정 선언문’의 내용을 검토해보면, 그 전문에서 “대한민국 정부는 삼무정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어 받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주 국제자유도시특별법 제12조 규정에 의하여 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다”고 명시하고 있다.

그리고 정부의 실천공약 부분에서는 “①제주도가 세계평화의 섬임을 대내외에 널리 알리고 세계평화의 섬 구현을 위한 사업을 차질 없이 실행한다. ②세계평화의 섬 지정을 통해 제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성한다. ③제주도에서 평화 증진 및 확산을 위한 평화 실천사업이 활발히 이루어지도록 지원한다”고 선언

10) 2006년 7월 1일 제주도가 특별자치도로 선포되면서 발표된 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제155조 제1항에서도 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주자치도를 ‘세계 평화의 섬’으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 제2항에서는 국가 및 제주자치도는 세계평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위한 사업으로서, ① 국제평화 및 협력관련 기구의 유치, ② 국제협력에 관한 연구소의 설립, ③ 국제평화 및 협력 관련 국제회의의 유치, ④ 남북교류 및 협력에 관한 사업, ⑤ 그 밖에 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다고 제시하고 있다. 또한 제3항에서는 국가는 제2항의 규정에 의한 사업시행을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다고 규정하고 있다.

하고 있다.

이러한 선언문의 내용에 비추어 보면, 정부가 현 시점에서 제주를 세계평화의 섬으로 지정한 것은 삼무정신의 전통과 4·3의 화해를 바탕으로 제주가 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 '한반도와 동북아의 교류 협력의 거점'으로 활용하고자 하는 의도가 두드러진다고 할 수 있다. 특히, 실천공약 2항에서 “제주도를 국가간 자유로운 교류와 협력이 이루어지는 국제자유도시로 육성한다”고 까지 명시하고 있는 것이다. 이는 제주의 세계평화의 섬 지정을 통해 제주도는 물론 한반도와 동북아시아의 평화와 번영을 창출하겠다는 노무현 정부의 의지가 강조된 것이며, 이러한 의미에서 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 것은 현 정부의 동북아 중심국가 전략이나 동북아의 평화와 번영 정책과도 긴밀한 관련이 있다고 판단된다.

둘째, 도민적·국민적 합의가 가능한 평화의 섬의 개념은 무엇일까?

세계평화의 섬의 개념과 그 지향하는 바에 대해서는 상기한 바처럼 논자에 따라서 매우 다양한 주장이 있을 수 있다. 일부에서 주장하는 것처럼 '비무장 평화지대'를 그 개념으로 설정할 수도 있을 것이다. 그러나 비무장 평화지대로서의 평화의 섬은 현 시점의 한반도와 동북아시아의 안보환경을 고려해볼 때, 매우 비현실적이라 아니할 수 없다. 제주도의 평화의 섬이 비무장 평화지대를 지향한다고 할 때, 제주도민들은 물론 국민들 사이에 이에 대한 합의가 과연 이루어질 것인가에 대해서는 매우 회의적이라 아니할 수 없을 것으로 판단된다.

그리고 제주도가 일방적인 비무장이나 경무장을 지향하는 것이 동북아시아의 평화나 국제평화에 크게 기여하리라고 볼 수 있는 근거를 찾기가 매우 어렵다. 제주도의 일방적인 비무장화가 북한, 중국, 일본 등을 포함한 다른 국가들의 방위정책 목표와 행위에 어떠한 그리고 얼마정도의 영향을 미칠 것인가에 대한 냉정한 평가와 확신이 없이 제주도가 그러한 정책을 펴는 것은 바람직하지 않다.¹¹⁾ 요컨대, 제주도의 일방적인

11) 고대원, “국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로,” 제주대 평화연구소 『평화연구』 제17권 제2호 (2007), p. 69.

비무장화가 중국이나 일본, 북한의 군비증강을 억제하고 안보협력을 증진시키는 데 실질적인 효과가 있을 것이라고 예상할 수 있는 근거를 찾기가 어려운 것이 사실이다. 다른 국가들의 상응하는 조치를 확신할 수 없는 한, 제주도의 일방적인 비무장화는 한국의 억지력을 약화시켜 오히려 한반도와 동북아의 안보적 불안정을 더욱 높여 줄 수도 있다. 따라서 주변국들과의 과도한 군비경쟁을 유발하지 않는 한, 주변국들의 군사력과 그 강화추세에 상응하는 통상적인 수준의 무장은 동북아 평화의 기여라는 제주 세계평화의 섬의 정책 목표와 크게 역행하는 것은 아니라고 할 수 있을 것이다.

그러므로 제주 세계평화의 섬의 개념을 '한반도와 동북아의 교류·협력의 거점'으로, 즉 동북아의 평화 협력을 창출할 수 있는 외교적 거점으로 상정한다면, 제주도민과 온 국민들의 공감대 형성을 이끌어내는 일은 어렵지 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면, 다른 나라와의 평화적 교류·협력을 촉진함으로써 상호 이해도를 높이고 상호의존관계를 더욱 강화하는 데에 제주도가 선도적 역할을 하겠다는 것을 반대할 제주도민들이나 국민들은 거의 없을 것으로 보이기 때문이다.

이와 같이 제주 세계평화의 섬의 개념을 '한반도와 동북아의 평화협력을 촉진하기 위한 교류·협력의 거점'으로 설정하는 것은 제주도가 그간 추진하고 있는 제주국제자유도시 전략과도 매우 긴밀한 관련성을 갖는 것이므로 양자간의 시너지 효과를 창출할 수도 있다. 요컨대, 동북아의 교류 협력의 거점으로 평화의 섬을 개념정의 한다면 넓은 의미에서 경제특구 모형의 국제자유도시 추진과도 전혀 배치되는 것이 아니며, 평화의 섬 지정이 곧 국제자유도시 전략을 포함하고 있는 것이므로 교류 협력의 거점으로서의 평화의 섬은 국제자유도시의 적극적인 추진을 통해 더욱 탄력을 받을 수 있다고 하겠다.

셋째, 한반도와 동북아의 안보환경을 검토해보면 다음과 같다.

21세기 초엽의 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보환경은 매우 유동적이며 불안한 그림자를 드리우고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 북한의 핵무기 개발로 한반도의 안보는 그 어느 때보다도 불안정한 상

황에 처해 있으며, 이에 더하여 중국과 일본의 군사력 강화¹²⁾와 패권 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 것을 우리는 목도하고 있다.

미국은 중국의 패권적 부상에 효과적으로 대처하는 한편, 북한의 군사적 위협을 관리하기 위해 일본을 미국의 동북아 주요 거점(hub)으로 부상시키는 등 일본과의 군사동맹을 강화하고 있다. 일본은 미일동맹의 강화를 명분으로 보통국가화 전략을 가속화시키고 있는 것이 사실이다. 평화헌법의 개정, 방위력 증강, 그리고 일본 자위대의 군사 활동 영역의 확대 등을 추진하고 있어 동북아의 전략적 불안정을 증대시키고 있다.

중국 또한 놀라운 경제성장을 바탕으로 군사력의 꾸준한 현대화를 가속화하고 있으며, 이를 토대로 점차 지역 강대국으로 부상하고 있다. 이러한 중국의 군사대국화는 미국과 일본으로 하여금 ‘중국위협론’을 부추겨 미중간의 세계적 수준의 패권 경쟁과 중일간의 지역적 수준의 대립과 갈등을 촉발시키고 있는 것으로 보인다. 이는 동북아의 평화와 안정을 심각하게 저해할 수 있는 요인이라 할 수 있다.¹³⁾

더욱이 독도 문제와 과거사 문제를 둘러싸고 한일간, 중일간의 갈등 또한 과거보다 매우 첨예화되고 있는 것이 현실이며, 특히 고려사 왜곡을 둘러싸고 한중간의 갈등 또한 가시화될 가능성을 배제할 수 없는 것도 사실이다. 이와 같은 폐쇄적 민족주의의 대두와 이에 따른 상호불신의 증대는 지역정체성 구축에 장애요인으로 작용하고 있다고 판단된다.

한편, 제주도 남서해역에서의 한국과 중국간의 배타적경제수역(EEZ) 설정을 둘러싼 해양 분쟁 가능성도 무시할 수 없는 사안이다. 2006년 9월 14일 중국외교부는 대변인 브리핑을 통해 우리 정부의 ‘이어도 관찰

12) 일본과 중국의 해군력 증강에 대한 자세한 분석은 이춘근, “제주 해군기지와 한국 해양전략,” 한국해군연구소 주최, 제주해군기지문제 정책토론회 발표논문, 2007년 3월 31일, pp. 7-9 참조. 이 글에 따르면, 중국은 1990년대 초반 이래 매년 연평균 17% 정도의 군사비 성장률을 기록하고 있으며, 앞으로 3년 이내에 항공모함을 배치할 계획이라고 한다. 일본의 해상자위대는 잠수함 18척, 구축함 45척, 프리깃함 9척을 보유하고 있어 세계 2-3위를 다투며, 이지스함도 미국에 이어 두 번째로 보유하고 있다고 한다.

13) 문정인, “동북아 지역질서와 평화의 네트워크,” 세계평화의섬에도민실천협의회·제주대 평화연구소 주최, 세계평화의 섬 지정 2주년 기념 정책세미나 발표논문집, pp. 122-124

권'을 인정하지 못하겠다는 성명을 낸 바 있다. 이미 중국은 2005년에 5차례나 해양감시용 비행기로 이어도에 대한 감시활동을 편 바 있으며, 이어도에서 10해리 떨어진 곳에서 활동 중인 우리나라의 물리탐사작업선도 감시한 적이 있다.

중국의 해군력 증강은 '조어도'를 둘러싼 일본과의 영토 분쟁에 있어 군사적 우위를 점하는 것은 물론, 중동지역으로부터 말라카해협을 지나 일본과 한국으로 오는 '석유해상수송로'(SLOCs)의 안전이 점차 중국의 영향권 하에 놓이게 되는 것을 의미한다. 중국은 석유해상수송로인 인도양 동부 말라카해협의 안전을 보장하기 위해 미얀마, 방글라데시와 군사협력을 강화하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁴⁾ 후진타오 중국 국가주석의 인도 방문을 계기로 중·인간 협력도 점차 강화될 전망이다.

일본은 이 지역에서의 미국의 영향력이 점차 퇴조할 것에 대비하는 한편, 석유해상수송로가 중국의 영향권 하에 놓이게 되는 것을 우려하여 독자적인 석유해상수송로의 안전 확보에도 대비하고 있는 실정이다. 일본은 이미 1,000해리 방어 전략을 세우고 2,000해리 해양 통제를 목표로 하고 있다.

한국은 국가총생산의 약 70%를 무역에 의존하고 있으며, 우리나라의 수출액과 수입액을 합친 금액은 GDP의 70% 정도가 된다. 수출과 수입은 90%이상 바다를 통해 이루어지고 있어, 해로의 안보가 갈수록 중요해질 것이다. 지금까지는 미국의 해군력에 의해 해상수송로가 보장되어 왔지만, 앞으로 20년-30년 후에도 미국이 계속 보장해주리라고 확신할 수는 없다. 결국, 미국의 패권적 지도력이 약화되거나, 그럴 의사가 점차 희박해질 경우, 페르시아 만으로부터 인도양과 말라카 해협을 거쳐 한국과 일본으로 오는 석유해상수송로는 일본과 중국의 통제 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다. 따라서 한국으로서도 장기적으로 이 석유해상수송로의 안전 확보를 다른 나라에게만 맡겨놓을 수 없으며, 일정 부분 독자적인 방어 능력을 갖는 것이 석유 수입을 안전하게 하기 위해 매우 긴요하다고 하겠다.

14) 조선일보, 2006년 11월 20일, A6 참조.

그러므로 이와 같은 한반도를 둘러싼 동북아의 불안정한 안보 상황이 우리로 하여금 더 이상 비무장 평화지대와 같은 이상주의적인 평화의 섬을 주장하기가 더욱 어렵게 하고 있다고 판단된다. 이상에서 분석한 바 있는 것처럼, 중앙정부의 의도나 도민적·국민적 합의 가능성, 그리고 동북아의 안보환경을 고려한다면, 제주 세계평화의 섬의 개념은 ‘한반도와 동북아의 갈등을 완화시키고 관련국들의 평화 협력을 촉진시킬 수 있는 교류·협력의 거점’으로 설정하는 것이 현 시점에서는 가장 적합하고 시의적절하다고 할 수 있을 것이다.

이와 같이 제주 세계평화의 섬의 개념을 ‘국제교류·협력의 거점’으로 상정한다면, 평화의 섬과 해군기지 설치와는 크게 배치된 것이 아니라고 생각된다.¹⁵⁾ 해군기지가 있다고 해도 동북아의 평화 협력을 증진하기 위해 역내 국가들간의 교류와 협력을 강화하는 것은 얼마든지 가능하기 때문이다. 그리고 역내 국가들간의 군사교류의 활성화를 통해 서로의 투명성을 더욱 확보할 수도 있을 것이다. 따라서 평화의 섬이기 때문에 해군기지 설치가 안 된다는 주장은 논리적으로 설득력이 약하다고 하겠다. 일본의 경우 오키나와나 히로시마가 평화도시를 내걸고 있지만, 미군과 일본 자위대가 주둔하고 있으며, 캐나다 서부의 아름다운 도시 빅토리아도 관광도시와 평화도시를 표방하고 있지만 캐나다 태평양함대사령부가 주둔하고 있다.

이처럼 ‘한반도와 동북아의 평화교류·협력의 거점’으로 제주 세계평화

15) 제주 세계평화의 섬을 정부로부터 공식적으로 지정받는 데에 주도적 역할을 한 전동북아시아대위원장 문정인 교수는 2006년 9월 23일에 있었던 제주평화연구원 개원 기념 세미나의 토론에서 다음과 같이 밝힌 바 있다. 제주도를 세계평화의 섬으로 선포하는 과정에서, “제주도가 평화의 섬으로 선포되면 군사기지가 없어야 되느냐”는 윤광웅 국방부장관의 질의에 문정인 교수는 “제주도도 대한민국의 일부이므로, 국가가 평화를 준비하기 위해 군사기지를 설치할 경우에 거부할 수는 없다. 다만 제주도민들과의 충분한 협의를 거쳐 기지를 구축해야 할 것이다”라고 답변했으며, 노무현 대통령은 제주도가 안보 현실을 고려한다는 전제 하에서 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하는 선언문에 서명했다고 한다. 한편, 2007년 6월 22일 제4차 평화포럼에 참석한 이후, 도민과의 대화 자리에서 노무현 대통령은 스위스 중립국을 예로 들며, “무장과 평화가 같이 있는 게 잘못이 아니다”라면서 “평화의 섬과 해군기지가 양립 가능하며, 해군기지는 국가가 필요한 필수적 요소”라고 강조했다 『제주일보, 2007년 6월 23일 참조.』

의 섬을 개념화하는 것은 국가간의 힘의 추구라는 현실적 상황을 고려하면서도 힘의 집단적 관리와 국제제도를 형성함으로써 서로의 투명성을 확보하고 상호의존적인 협력 질서를 만들 수 있다는 현실주의와 자유주의를 접맥한 ‘신자유주의적 체도주의’¹⁶⁾의 시각에 그 토대를 둔다. 세계평화의 섬으로서의 제주도는 동북아시아의 협력질서를 만들어 가는 데에 주도적인 역할을 수행함으로써 동북아의 다자안보협의체의 구축이나 아시아의 집단안보기구 및 동북아공동체의 형성과 같은 평화공동체를 결성해 가는 데에 중요한 초석이 될 수 있을 것이다.

‘비무장 평화지대’로서의 평화의 섬은 우리가 지향하는 미래의 이상적인 목표가치로서 설정할 수는 있을 것이다. 다만, 이는 제주도민과 국민적 공감대가 선행되어야 하고, 아울러 주변국들의 동의가 있어야 한다. 따라서 동북아의 주요 국가들의 관계가 현재의 유럽의 국가들처럼 상호 신뢰할 수 있을 정도가 되면, 제주 세계평화의 섬은 국민적 합의와 주변국의 동의를 얻어 비무장 평화지대화로 발전할 수도 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 해군기지의 경제적 효과

해군 측에서는 2009년부터 2014년까지 8,000여억원의 예산을 투자하여 제주도에 해군 기동부대를 수용할 수 있는 기지를 건설할 계획이다. 기지규모를 보면, 부지 12만여평(대지 4만평, 매립 8만평 예상)이며, 항만시설로는 계류부대 1,950m(함정 20여척 계류 규모)와 외곽 방파제 등이다. 육상시설로는 지위 및 지원시설로 이루어지고, 수용부대는 1개 기동전단 및 2개 잠수함 전대 및 육상 지원전대 등으로 구성된다. 기동전단은 KDX-II/III 및 배속함(LPH, AOH, 잠수함 등)으로 구성된다고 한다.¹⁷⁾

16) Robert O. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1984), pp. 5-17 참조.

17) 해군본부, “제주해군기지 사업 추진계획” (2006) 참조.

이 절에서는 이러한 규모의 해군기지의 경제적 효과를 검토하기 위하여 제주해군기지영향조사연구팀의 결과보고서와 해군측의 주장, 그리고 각종 토론회 녹취록과 언론에 보도된 내용을 토대로 하여 반대측의 주장을 제시해보려 한다.

1. 제주해군기지영향조사연구팀의 조사 결과

제주해군기지영향조사연구팀의 조사 결과는 다음과 같다.¹⁸⁾

이 조사는 해군기지 건설이 지역경제에 미치는 단기적 파급효과와 장기효과로 나누어 분석하고 있다. 단기효과는 해군기지가 완공되기까지 제주지역에 지출되는 투자액의 제조원가를 추정하여 지역내총생산(GRDP)에 대한 기여 및 일자리 창출 효과를 추계하고 있다. 그리고 장기효과는 해군기지 운영에 따른 인건비, 부대 운영비의 효과, 사회간접자본시설 확충, 부동산 가격 상승 등 제주지역에 미치는 긍정적인 효과와 어장피해, 어업활동 제약, 환경오염 등에 따른 부정적인 효과로 나누어 분석하고 있다.

1) 단기 효과

- 해군기지 건설에 따른 총 예산액 : 8000억원
 - 이 중 약 40.1%가 제주지역에 투자된다면 3,099.19억원이 제주도 업체에 할당 될 가능성이 있음.
 - 2009년부터 2014년(약 6년)까지 투자가 이루어졌을 경우, 연평균 232.08 억원의 소득증가가 가능
 - 6년간 연간 1,697개의 일자리 창출 (1인당 지역 총생산 1,367만 원의 소득 이 일자리 1개를 창출한다고 가정했을 때)
 - 일부의 소득이 1인당 소득을 증가시키는데 사용된다면 일자리의 숫자는 적어 질 수 있음.

18) 제주해군기지영향조사연구팀, 『제주 해군기지관련 영향분석 결과보고서』(2006. 12), pp. 14-31 참조

2) 장기 효과

- 해군기지 운영에 따른 경제적 파급효과는 인건비와 부대운영비 및 어장의 축소와 어민소득 감소로 구분 가능
 - 해군기지의 예상 상주인원은 3,350여명 수준이며, 가족을 포함할 경우 약 7,500여명으로 예상
 - * 이 중 부사관 이상 직업군인, 군무원은 약 70%로 2,200여명 정도임.
 - 인건비 1,674.71억원 지출 예상
 - * 지역내 소득증가는 약 39.4%인 659.19억원 증가 가능 추계
 - * 2005년 도민 1인당 소득(1,367만원)이 증가하지 않는다고 가정할 경우, 매년 4,822개 정도의 일자리 창출, 유지
 - 부대운영비는 매년 약 270억원 정도 사용 예상
 - 도민들의 소득은 81.2% 정도인 219.43억원 정도 증가 예상
 - 연간 1,605개 일자리 창출 유지 예상
 - 이를 합하면 총 연간 880억원 지역소득 효과로 일자리 6,427개 창출 예상
 - 군무원 고용 40~80명 정도로 예상
 - * 이와 같은 장기효과는 대부분 제주도민 전체에 미치며, 지역주민에게 주는 직접적인 효과가 그리 크지 않을 것으로 예상

3) 어장 잠식 피해 규모

- 위미 1리인 경우 마을어장(247ha)의 12.1%(30ha/247ha)가 잠식된다고 했을 때, 매년 1.65억원(13.67억원×0.21)에 해당하는 소득을 상실할 것으로 추계 (어민들의 피해 흐름을 현재가치로 환원하면 그 규모는 63.70억원 정도가 될 것으로 예상. 이 피해액은 현재 어민들의 소득 상실액과 현재 어민들의 자손들의 소득 상실액 모두를 포괄한 것임.)
- 위미2리인 경우 마을어장(115.4ha)의 25.9%(30ha/115.4ha)가 잠식된다고 했을 때, 매년 5.80억원(22.41억원×0.259)에 해당하는 소

득을 상실할 것으로 추계 (어민들의 피해 흐름을 현재가치로 환원하면 그 규모는 223.93억원 정도가 될 것으로 예상)

- 화순지역의 경우, 마을어장(43.6ha)의 68.8%(30ha/43.6ha)가 잠식 된다고 했을 때, 매년 7.98억원(11.61억원×0.688)에 해당하는 소득을 상실할 것으로 추계 (어민들의 피해 흐름을 현재가치로 환원하면 그 규모는 308.10억원에 이를 것으로 예상)

4) 제주 관광에 미치는 영향

- 해군기지 건설로 인근 관광지 출입이 제한된다면, 주변관광 자원 이용에 손실을 가져올 것으로 봄.
- 해군기지 자체가 관광자원으로서의 가치가 있다고 판단하기는 어려우나, 기지 주변에 해양박물관 등의 건설 및 해군기지를 이용한 지역축제 개발 등 지역관광개발 사업과 해군기지를 연계할 경우에는 일반관광객의 호기심을 자극하여 관광자원으로 기여할 것으로 예상
- 해군기지가 건설될 경우 크루즈항 개발, 모슬포 전적지 관광자원 활용 등 신규 관광자원을 개발하고, 이를 기존 관광지와 체계적으로 연계한다면 관광에 미치는 긍정적 효과가 있을 것으로 판단

5) 기타 장점

- 지자체의 재정 수입과 사회간접자본 시설의 확충
- 부동산 가격 상승(이는 부동산 소유자들은 이익을 보지만, 부동산 미보유 자는 상대적으로 손해 볼 수 있으므로, 부동산 가격 상승에 대한 이해득실을 평가가 불가능)
- 해군기지 유치지역 외식산업 등 상권의 활성화

6) 기타 단점

- 어장축소로 인한 어민소득 감소
- 이주민들의 생업 폐지
- 어업활동의 제약 등

2. 해군측 주장

- 해군측은 해군기지 건설이 제주도에 경제발전의 기회를 제공해 줄 것으로 예상

1) 기지 건설 시기

- 기지건설 동안 제주도내 건설투자 효과 : 5,000억원
- 고용효과 : 4,700여명

2) 기지 건설 후

- 기동전단 부대 전개에 따른 지역내 부대 예산 집행 규모를 고려 하였을 때 연간 2,500여억원이 지역내에서 유통 예상

* 기동전단급 부대 연간 집행 예산

총 예산	급여 / 주·부식	유류비	시설관리 (수도/전기료 등)	기 타 (예비군 교육훈련비 등)
2,570여억원	1,130억원	1,322억원	43억원	75억원

- 지역 내 인구 증가 및 지역주민 100여명 고용인력 창출 (군무원: 약 50여명, 복지시설에 대한 지역주민 채용: 약 50여명)
- 주민세 납부 등 세금 납부로 지자체 세수 증대 효과 발생
진해지역 군인가족 주민세 납부 9.9억(지자체 1위)
- 해군기지 개방, 해군장병 및 가족·친척·지인 방문 등에 따른 관광객 증대
진해 군항제 기간(14일) 250만명 유치(진해 해상공원: 연간 50만명 유치)
장병 및 군 가족 7,500명이 각 10인 초청 시, 연간 약 7만 여명 관광객 유치 효과 발생
- 해군주관 각종 학술대회 및 문화행사 개최와 외국군함 유치로 방문인원 증가 연간 방문객: 21,400여명(국제학술대회, 함상토론회 등)

- 외군군함 방문 등으로 인한 관광객 규모 : 연 6,000여명, 경제효과 연 60억원 정도로 예상
- 해군기지 유치 지역에 기지 관련 상권이 형성될 것으로 예상
인건비 지출을 기준으로 보면, 의식주와 관련된 서비스업이나, 공공시설, 교통, 의료, 교육 분야 등이 발전할 것이며, 부대 운영과 관련해서는 장병 급식을 위한 농수축산물 등 1차산업과 부대시설 관리 및 장비유지와 관련된 통신, 기계, 전자, 금융 등이 발전할 것으로 예상
- 해군기지 경계 울타리 내측, 방파제 내측에만 군사보호구역 설정 예정이며, 울타리 밖의 군사보호구역은 설정하지 않으며, 고도제한이나 건축물 제한 등은 없을 것으로 주장

3. 반대측 주장

1) 제주 관광에 미치는 부정적인 영향이 클 것으로 예상

- 화순 지역의 경우, 지형상 사계리가 전체 95%를 차지, 즉 관광 산업에 매우 중요한 지역임. 용머리 해안 200~300m 거리에 방파제가 건설되면 영향이 클 것으로 주장
- 3~4천억을 3차산업에 투자한다면, 얻을 수 있는 연간 이익은 3천 3백억 정도, 해군에서 제시하는 이상의 경제적 효과를 얻을 수 있을 것임.
- 화순항을 해군기지가 아니라 무역항이나 크루즈 항으로 즉, 관광항으로 개발한다면, 훨씬 더 많은 경제적 효과가 있을 것으로 봄.
- 천혜의 자연경관을 보존하고 지속가능한 개발을 하는 것이 훨씬 더 지역경제 와 주민에게 이익이 될 것으로 봄.

2) 해군기지는 지역 경제 발전에 오히려 방해 요소로 작용

(예 : 동해시, 진해시, 평택 등)

- 지가 하락 및 인구 감소

1함대가 위치한 동해시 송정동

* 인구 변천 : 1만여명 → 5천여명

* 초등학교 수 변화 : 32학급 → 8학급

* 공시지가 하락 : 2000년 75만원 → 2006년 51만원

- 동해시 발전 요건 : 북평산업단지(북평항) → 컨테이너 물류항 → 환동해권 거점 물류항 건설

* 물류항으로 발전되기 위해서는 민간항구가 확장되어야 하나, 해군기지로 확장 가능 어려움.

- 이 같은 문제는 진해시도 마찬가지 임(50% 이상이 국방부와 해군 소유)

- 평택 국제물류항 계획 : 해군항으로 인해 좌절

- 부산 해양관광벨트 구상 : 부산 3함대 기지이전으로 좌절

* 70~80년대와 달리 해군기지는 경제발전 및 도시발전에 걸림돌이 됨.

3) 해군기지 건설 후 첫해 기지운영에 따른 (예상) 경제적 파급효과로 연간 2570억원이라 하나, 실제 경제효과는 이보다 적을 것으로 전망(급여, 주부식 비, 유류비가 전체의 95% 차지하기 때문)

4) 군사보호구역 설정으로 주민의 재산권 침해 가능성 거론 특히, 조망권이 뛰어난 제주 해안에 해군이 들어설 경우 부동산 가결 하락 등 주민들에게 큰 불편을 줄 것으로 예상

5) 해군기지 건설로 주변 해역의 오염 가능성 제기

6) 제주에 해군기지가 들어설 경우, 미국의 미사일방어체제(MD)에 편입 가능성 우려, 미중간의 충돌시 제주 해군기지가 공격 목표가 된다는 점 거론 제주에 해군기지가 건설되면 공군기지도 들어오게 되어 제주도 전역이 군사 기지화 될 가능성 우려

IV. 결 론

상기한 바와 같이, 평화의 섬과의 양립 가능성과 경제적 효과를 중심으로 제주 해군기지에 대해 검토해 보았다. 노무현 정부가 제주를 '세계 평화의 섬'으로 선포한 의도와 국민적·도민적 합의 가능성 그리고 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보적 상황을 고려하여 현 시점에서는 제주 '세계평화의 섬'의 개념을 '한반도와 동북아시아의 평화협력을 증진하기 위한 교류·협력의 거점'으로 상정하는 것이 가장 적합하다는 결론을 내렸다. 그리고 제주 세계평화의 섬을 이러한 범주로 개념 정의할 경우, 해군기지와 평화의 섬은 크게 배치된 것이 아니며 양립 가능하다는 점도 지적하였다. 그리고 해군기지의 경제적 효과에 대해서는 상반된 주장을 소개하였다.

제주사회에는 평화의 섬의 개념을 이처럼 보고, 해군기지와 양립할 수 있다는 생각을 하는 사람들이 있는 반면에, 평화의 섬을 생명·인권·생태의 관점에서 보고 제주를 경무장 내지는 비무장지대로 가져가야 한다고 보는 사람들도 있다. 서로의 입장이 거리감이 커서 쉽게 합의할 수 있을 것 같지도 않다. 따라서 평화의 섬의 방향을 '비무장 평화지대'로 해야 할 것인지, 아니면 '한반도와 동북아시아의 교류·협력의 거점'으로 설정해야 할 것인지에 대해 제주도의 최고정책결정자가 도민들의 의견을 모아 합의를 이끌어내야 한다. 더욱이 중앙정부는 최고정책결정자가 합의를 이끌어내기 용이하도록 제주특별자치도에 대한 전폭적인 지원 대책을 세워야 할 것이다.

김태환 제주특별자치도 지사는 여론조사 결과에 의거하여 해군기지 유치여부를 결정하겠다고 선언한 바 있다. 주민투표는 중앙정부의 의뢰가 있어야 하는데, 주무부서인 국방부는 안보문제를 주민투표에 부칠 수 없다는 입장을 완강히 고수하고 있기 때문이다.

지난 5월 3~4일과, 5월 11~12일 두 차례에 걸쳐 여론조사를 실시했는데, 1차 여론조사는 찬성 60.4%, 반대 31.1%였으며, 2차 여론조사는 찬성 54.3%, 반대 38.2%로 최종적인 2차 여론조사 결과 찬성이 반대보

다 16.1% 많은 것으로 나타났다. 그리고 후보지의 여론조사 결과는 2차 조사 기준으로 대천동(강정마을)은 찬성 56.0%, 반대 34.4%였으며, 안덕면(화순)은 찬성 42.2%, 반대 49.0%였다. 그리고 남원읍(위미)은 찬성 36.1%, 반대 53.9%로 나타나 찬성이 가장 높은 대천동(강정마을)으로 결정되었다. 김태환 지사는 기자회견을 통해 “도민전체 여론과 함께 해당 지역 주민의 의견을 우선하고, 평화의 섬과의 양립 가능성 여부, 지역경제에 미치는 파급효과 정도 등 세 가지 원칙에 입각하여 종합적으로 정책판단을 한 결과, 정부가 공식 요청한 제주 해군기지 건설에 대해 동의 를 결정한다”며 해군기지 유치 찬성의견을 밝혔다.

제주도민들이 해군기지 유치 찬성에 54% 정도의 높은 지지율을 보인 것은 그간 제주지역 경제가 침체를 벗어나지 못하고 있어 해군기지 건설 과정에서 건설업의 활황을 기대할 수 있고, 7000~8000명으로 예상되는 부사관급 이상의 장교들 가족들의 유입과 그들의 소비로 제주 경제가 조금은 활로를 찾을 수 있지 않을까하는 기대에 기인한 바가 큰 것 같다. 그리고 제주 세계평화의 섬의 방향이 비무장 평화지대가 아니라 동북아시아의 평화협력을 창출하기 위한 국제교류·협력의 외교적 거점에 두어져야 한다는 점에 많은 도민들이 찬성하고 있음을 시사한다.

김태환 지사가 해군기지 유치에 동의한다고 밝혔지만, 반대측의 반발도 더욱 거세어지고 있는 것도 사실이다. 특히, 천주교 제주교구 성직자들의 단식 투쟁 등 종교계를 중심으로 반대 운동이 확산되고 있는 바, 성직자들은 평화의 섬 제주에 어떠한 군사기지도 설치되어서는 안 된다는, 즉 군비증강에 원천적으로 반대한다는 입장이다. 그리고 여론조사 과정의 문제점을 들어 주민투표를 통해 유치 결정을 해야 한다고 주장한다. 또한 제주특별자치도 의회에서도 여론조사의 절차적 타당성과 조사 결과의 문제점에 대해 행정사무조사를 벌이고 있다.

현 시점에서 제주특별자치도 지사는 도민들의 여론조사 결과를 토대로 해군기지건설에 동의한다고 결정했지만, 다음과 같은 점에 유의하는 것이 바람직하다고 본다.

첫째, 제주특별자치도 지사는 반대하는 분들과의 지속적인 대화와 설

득이 매우 요청된다. 최고정책결정권자는 해군기지에 대한 전반적인 정보와 지식의 토대 위에서 반대측을 설득하고, 의견 교환을 지속적으로 하려는 노력을 해야 한다. 특히, 해군기지가 제주의 환경을 오염시킬 것이라는 우려에서, 즉 생태환경적 입장에서 해군기지 건설을 반대하는 사람들도 많다. 따라서 해군기지 건설과정에서 일부 바다(약 8만평)가 매립되는 데서 발생하는 해양환경 파괴를 최소화하도록 제주도 당국은 해군측에 강력히 요구해야 한다. 또한 해군기지가 완성된 후에도 관리과정에서 해양 오염이 발생하지 않도록 해군부대측과 제주도 당국, 그리고 환경단체간의 '삼자협의체'를 구성하여 지속적으로 해군기지 주변 해양을 감시하도록 해야 한다.

둘째, 해군측은 제주 해군기지의 전략적·안보적 필요성에 대해 확실히 입증할 필요가 있으며, 해군기지 건설이 주변국가와의 관계에서 과도한 군비경쟁으로 이어지지 않는다는 점을 명확히 해야 할 것이다. 해군기지 건설로 주변국과의 과도한 군비경쟁이 확산된다면, 이는 제주 세계평화의 섬이 추구하는 정신과는 맞지 않을 것이기 때문이다.

셋째, 제주도민들의 일부는 제주 해군기지가 미국의 미사일방어체계(MD)에 편입될 것이 아닌가하는 우려를 하고 있다. 현재 우리나라는 미국과 일본이 하고 있는 동북아에서의 MD에 참여하고 있지 않지만, 이미 배치되어 있는 PAC3체제와 SM-2 또는 SM-3을 탑재하게 될 이지스함급의 함정들이 제주 해군기지에 정박하게 될 것이라는 것 때문에 미국의 추진 중인 MD체제와의 연관성에 대해 의구심이 높은 것이 사실이다. 이 점에 대해 중앙정부는 확실한 답변을 해야 할 것이다.

또한 국방부 측에서 모슬포 알뜨르 비행장 부지에 30만평 규모의 조난구조를 위한 탐색구조부대의 건설 계획을 세우고 있는 사실이 밝혀짐에 따라, 결국 전략공군기지가 제주에 들어오는 것이 아닌가하는 의구심을 도민들은 가지고 있다. 이에 대한 확실한 해명을 도 당국은 국방부 측에 요구해야 한다.

넷째, 제주도 당국과 해군측은 해군기지 유치지역의 경제적 활성화를 위해 최대한의 노력을 기울여야 한다. 해군기지가 들어올 경우, 배후도시

를 인위적으로 건설할 것이 아니라 해군기지 유치지역에 상권이 자연스럽게 형성될 수 있도록 최대한의 정책적 배려를 해야 한다. 예컨대, 해군이 사용하게 될 아파트 등을 유치 지역 내에 건설하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 그리고 유치지역 내의 해녀와 어민들에게 어장 손실에 대한 최대의 보상을 해주도록 제주도당국과 해군 측은 적극 노력해야 한다.

다섯째, 해군기지가 제주에 유치될 경우, 해군기지 부근에 해양박물관을 포함한 해양공원을 조성하는 것이 매우 필요하다. 해군이 사용하지 않는 노후화된 구축함이나 잠수함을 관광용으로 내놓도록 함으로써 해군기지의 일부가 관광지가 될 수 있도록 해야 한다. 관람료의 수익금을 해군기지 유치지역의 학생들을 위한 장학금으로 쓰는 방안도 적극 고려해야 할 것이다.

참고문헌

- 강근형. “동북아시아 안보공동체의 구축: 한국의 시각 - 동북아 다자간안보 협의체의 결성과 관련하여 -,” 『법과 정책』, 제10호 (2004), pp. 1-14.
- 강정홍. “평화의 섬도 생태적으로,” 『제주타임즈』, (2004년 7월 13일).
- 고대원. “국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로,” 『평화연구』, 제17권 제2호 (2007).
- 고성준 · 강근형 · 김부찬. “동북아평화공동체와 제주,” 『제2회 제주평화포럼: 동북아평화공동체의 건설 -도전과 새로운 비전 발표논문집』, (2003년 11월 1일), pp. 16-20.
- 고성준 · 강근형 · 장원석 · 양길현 · 강경희. 『동아시아와 평화의 섬 제주』, 제주: 제주대학교 출판부, 2004.
- 고창훈. “제주 세계평화의 섬 실현을 위한 구상과 전략,” 제주대 평화연구소 · 평화를위한제주종교인협의회, 『제주 세계평화의 섬 실천을 위한 전략 세미나 자료집』, (2006년 11월 17일), pp. 3-37.
- 고호성. “제주가 지향하는 평화,” 『한라일보』, (2004년 3월 8일).
- 김부찬. “제주특별자치도의 출범과 세계평화의 섬 추진 과제,” 세계평화의

- 섬 범도민 실천협 의회, 『제1회 평화사업 아카데미 발표논문집』, (2006년 11월 2일), pp. 17-28.
- _____. “평화의 섬 선포를 위한 모델의 설정 및 범·제도적 검토,” 『동아시아연구논총』, 제8집 (1998), pp. 377-385.
- 문정인. “동북아 지역질서와 평화의 네트워크,” 세계평화의섬범도민실천협 의회·제주대 평화 연구소 주최, 세계평화의 섬 지정 2주년 기념 정책세미나 발표논문집, pp. 133-134.
- 양길현. “세계평화와 군사기지 : 평화의 섬 제주의 방향,” 『평화연구』, 제17권 제2호 (2007), pp. 81-107.
- 이춘근. “제주 해군기지와 한국 해양전략,” 한국해로연구회 주최, 제주해군 기지문제 정책토론회 발표논문, (2007년 3월 31일).
- 제주도. 『세계평화의 섬 홍보자료』, 2005년 12월.
- 제주해군기지영향조사연구팀. 『제주 해군기지관련 영향분석 결과보고서』, (2006. 12), pp. 14-31.
- 해군본부. “제주해군기지 사업 추진계획,” (2006).
- 『제주일보』, 2007년 6월 23일.
- 『조선일보』, 2006년 11월 20일.
- Galtung, Johan. “Peace,” in David L. Sills(ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, The Macmillan Company and the Free Press, 1974.
- _____. “Peace Research : Past Experience and Future Perspectives,” in Galtung, *Peace and Social Structure Essays in Peace Research*, Vol. 1, Atlantic Highland : Humanities Press, 1975-80.
- Human Security Center, University of British Columbia. *Human Security Report 2005 : War and Peace in the 21st Century*. New York : Oxford University Press, 2005.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1984.
- Rummel, R. J. *In the Minds of Men : Principles Toward Understanding and Waging Peace*. Seoul : Sogang University Press, 1984.

<Abstract>

The Naval Base and the Development of Jeju

**- the compatibility between the Island of World Peace
and the naval base, as well as its economic effects -**

Kun-Hyung Kang

The purpose of this study is to analyze the compatibility between the construction of Jeju Naval Base and the concept of the Island of World Peace, and also to investigate the pros and cons about its economic effects, under the assumption that the naval base will have a huge impact on the development of Jeju. It concludes that the role of the Jeju Island of World Peace will be a hub of exchange and cooperation that will promote peace among Northeast Asian countries, rather than a non-militarized peace zone. This definition of the role of the Island of World Peace is proper and accurate at this present time, considering the intentions of why the Roh administration designated Jeju as the Island of World Peace, the possibility of agreement among national and local residents, and Northeast Asian security circumstances. Therefore, the naval base and the Island of World Peace will be compatible if defined in this category. This paper also introduces the pros and cons of what amount the naval base will contribute to the economy of Jeju.

Key words:

naval base, the development of Jeju, negative peace, positive peace, the hub of exchange and cooperation, non-militarized zone, neo-liberal institutionalism