

세계평화와 군사기지 : 평화의 섬 제주의 방향

양길현

(제주대 평화연구소장)

〈국문요약〉

제주도가 세계평화의 섬으로 지정되는 데에는 자연환경적-문화적-역사적 차원에 이어 특히 지정학적 차원과 지경학적 차원에서의 국가정책적 판단이 중요하게 작용했다. 그런 의미에서 보면, '기획으로서의 세계평화의 섬'은 평화와 번영의 동아시아를 향한 제주국제자유도시와 동전양면을 이루는 생존전략의 하나이다. 제주도가 동아시아의 외교거점이자 교류협력의 장으로서 역할 하도록 함으로써 제주도 미래를 건설해 나가자는 취지에서 보면, 화순항 해군기지 건설은 국제사회 영역에서까지 적극적 평화를 지향하는 세계평화의 섬 제주의 비전과는 어울리지 않는다. 그래서 이 논문은 제주도 내에 군사기지를 건설할 것인가의 대안 이전에 동아시아의 시각에서 화순항을 물류와 관광 그리고 교육과 외교를 동시에 아우를 수 있는 '동아시아 평화항'으로 발전시켜 나갈 것을 대안으로 제시하고 있다.

주제어 : 세계평화의 섬 제주, 제주국제자유도시, 화순항, 동아시아 시각, 동아시아평화항.

1. 머리말

21세기 세계사의 화두는 평화와 번영이다. 탈냉전 이후 평화와 번영이 더욱 각광을 받게 된 이유는, 평화 없이 번영 없고 또 번영에 기반 하지 않은 평화는 지속 가능하지 않다는 이른바 평화와 번영의 동전 양면적 관계에 주목하기 때문이다. 더욱이 냉전 시대의 평화가 핵 위협의 공포를 토대로 한 '차가운 평화'(cold peace)인 데 반해 탈냉전 시대의 평화는 교류협력에 기반 한 '따뜻한 평화'(warm peace)라는 데서, 평화와 번영은

하나가 되고 있다. 21세기 인류는 전쟁의 부재로부터 출발하여 인간안보가 보장되는 세상을 원하며 삶의 질을 높이기 위한 전제조건으로 함께 나누어 갖는 공동 번영의 세상을 추구하고 있다.

21세기로의 전환기에 한국은 민주화-정보화-세계화의 새로운 흐름을 동시에 직면하게 되었다. 민주와 번영에 토대를 두고 평화를 이끌어 나가는 한국의 미래상이야말로 지식기반 사회로 나아가는 세계사 속의 소명이 되고 있다. 이와 같은 세계사적 소명에 발맞춰 2005년 1월 27일 노무현대통령은 제주도를 세계평화의 섬으로 지정했다. 지방자치단체 차원에서 지정된 평화도시로는 일본 히로시마, 독일 오스나브뤽, 스위스 제네바 등이 있으나, 국가 차원에서 '평화의 섬'을 지정한 사례는 제주도가 처음이다. (<다이나믹 제주>, 2005년 2월 1일, 3면). 이는 평화의 섬 제주의 비전과 방향이 다른 지역의 사례나 경험에서 찾기가 쉽지 않다는 점에서 아무도 가보지 않은 신개척지를 찾아나서는 일종의 시범에 해당한다는 것을 뜻한다.

정부가 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하게 된 배경에는 제주의 자연환경과 문화 그리고 역사라는 3가지 요인이 자리하고 있다. 제주 특유의 청정환경과 토착문화를 보존하고 활용하는 데 평화의 개념으로 총체적인 접근을 시도한다는 차원과 함께 4·3의 비극을 상생과 화해의 정신으로 승화시켜 나가는 제주도민의 노고에 대해 정부 차원의 감사와 격려의 뜻이 담겨져 있다. 동시에 세계평화의 섬 제주 지정은 동북아 정상들의 만남과 남북한 화해협력의 장으로서 역할을 할 수 있는 지정학적 특성을 보유하고 있다는 데에 주목하면서, 동아시아 국제관광지로서 손색이 없는 수려한 자연경관과 인프라를 어떻게 국가발전에 활용할 것인가라는 블루오션 전략의 하나이기도 하다. 즉, 제주도를 동아시아 정상들의 회의장소로 자리매김하면서, 특히 남북한 장관급회담, 김정일 위원장의 방남, 북한해 6자회담, 남북한 평화협정 회담 등 다양한 형태의 남북한 및 동북아 평화회의의 요람이자 외교 거점도시로서 활용하자는 전략적 의도가 내재하여 있다.

그래서 세계평화의 섬 제주는 단순히 지방 수준에서 잘 살고 평화로운

섬이 되고자 하는 소박한 꿈 그 이상을 담고 있다. 범죄와 자연재해로부터의 안전한 사회 구축, 가난과 박탈이 최소화하도록 안정된 생활경제의 실현, 동아시아 국가들 간에 상호의존적 교류협력을 견인해 나감으로써 '인간의 얼굴을 한' 개방적 세계화의 첨병 역할, 그리고 군축과 문화다양성을 통해 지구촌의 시민의식을 이끌어 나가는 세계주의의 증진 등 다양한 차원에서 21세기 <세계평화의 섬 제주>의 유용성과 목적의식이 존재한다. 세계평화의 섬 제주는 적어도 동북아 수준에서 제주가 세계를 향하고 세계가 제주로 오가도록 하는 다양한 상생-교류-협력-공동번영의 다리 역할을 하자는 데 그 의도가 있다. 당연히 지방 균형발전의 모범으로서 제주도민의 삶의 질 향상은 기본이다. 왜냐하면 평화번영은 일반 시민들의 일상적인 삶의 질에서부터 시작하기 때문이다. 삶의 질 제고를 위해서는 자연재해는 물론이고 질병-환경오염-폭력-가난으로부터 벗어나 자유롭게 편안하게 살아갈 수 있는 생활여건이 마련되어야 할 것이고, 덧붙여 제주도의 민생경제가 번영하고 문화의 다양성이 꽃피며 다른 사회의 사람들과의 교류협력이 확대되어야 할 것이다. 그래서 세계평화의 섬 제주는 한반도와 동북아를 향한 제주도의 브랜드이자 미래비전이고 블루오션으로 자리하고 있다.

2006년 7월 1일부로 제주도는 특별자치도로 거듭 나고 있다. 외교-국방-사법을 제외하고는 모든 부문에서 특별자치를 실현할 수 있도록 제도와 권한을 마련해 주겠다는 참여정부의 특별자치도 실험도 최초의 사례이다.¹⁾ 다만 2002년 제주국제자유도시가 출범한 지 얼마 되지도 않아 2005년 세계평화의 섬 지정과 2006년 제주특별자치도 시범으로 인해 제주도는 과잉부하에 걸리지 않았나 싶을 정도로 힘겨운 여정을 펼치고 있어 중앙정부의 관심과 지원이 더욱 요청되고 있다. 그러나 2006년 말의

1) 이와 관련 김태환지사는 2006년 7월 27일 <국제자유도시를 향한 도민통합 대토론회>에서 국제자유도시 제주와 특별자치도로서의 제주를 완성시키기 위한 차원에서 "외교적인 분야에서도 이양 받을 수 있는 것은 이양 받을 수 있도록 하겠다"(<이슈제주>, 2006년 7월 27일)고 밝힌 바 있는데, 2005년 세계평화의 섬 지정 때부터 "비다 큰 시가온 잡고 외교의 분야에서까지 정부의 과감한 권한 넘기기

시점에서 볼 때 어느 것 하나 쉬운 과제가 아닐 뿐더러 의욕은 크나 힘은 부치는데다가 중앙정부는 생색만 내고 마는 형국이지 않나 하는 생각이 제주도민들 사이에 널리 퍼져 나가고 있다. 국제자유도시에 이은 세계평화의 섬과 특별자치도 모두가 제주도로써 뿐만 아니라 정부로서도 처음 기획하고 추진하는 대형과제인지라, 오히려 앞으로 제주도가 무엇을 어떻게 할 것인지의 가능성과 성과는 물론이고 시행착오까지도 제주도민의 몫으로 남아 있는 게 2006년 제주도의 모습이다.

2006년 현 시점에서 세계평화의 섬 문제와 관련하여 제주도가 직면하고 있는 최대 난제 가운데 하나가 화순항 해군기지 문제이다. 화순항 해군기지 문제와 관련하여서는 국제관계를 바라보는 데 있어 이념적으로는 현실주의적 시각과 다원주의적 시각이 대립되고 있고,²⁾ 이에 따라 방법론적으로는 평화에 대한 군사적 접근과 외교적 접근이 대치하고 있다. 여기에다 화순항 해군기지 문제와 관련 해군기지 건설에 따른 경제적 파급효과와 환경파괴 문제를 바라보는 시각 차이가 엇갈리면서 1990년대 제주개발특별법 논쟁을 거치면서 잠시 봉합되어 왔던 이른바 개발 대 환경이란 두 가치간의 대립이 다시 수면 위에 떠오르고 있다.

화순항 해군기지 문제가 이렇게 한편으로는 동북아 정세를 바라보는 시각과 안보관을 둘러싼 견해의 차이를 반영하고 다른 한편으로는 제주도민의 삶의 현재와 미래를 둘러싼 가치간의 대립을 반영하는 한, 필자가 보건대 통상적 방법의 토론을 통해 도민 합의를 기대하는 것은 거의 무망해 보인다. 왜냐하면 화순항 해군기지를 수용 내지는 거부할 것인가의 문제에서 제주도민들은 각자의 평화·안보관 및 경제관과 맞물리는 정체성 내지는 철학적 논쟁과 함께 각자가 이해하는 현실의 경제적 이해관계에서 벗어날 수가 없기 때문이다. 그래서 제주도 내 일각에서는 간명하게 해군기지를 둘러싼 제주도민들의 의견수렴을 확인하는 방법으로 제

2) 예를 들면 동북아 국제정세의 현황 및 그 장래와 관련하여 현실주의자들은 “국제 정치의 행위자로서 국가가 가지는 비중을 중시하며...군비증강과 세력균형이라는 수단을 평화의 보장”인 것으로 여기는 데 반해 다원주의자들은 “국가 이외에도 다양한 행동 주체의 존재와 다양한 행동양식에 의한 국제사회의 변혁과 지역통합

주도에 해군기지를 건설하는 문제를 주민투표에 부치는 방안도 고려되고 있다. 하지만 이와 관련해서도 안보 문제를 주민투표에 부치는 것이 바람직한 것인가의 문제제기가 있는가 하면 찬반 양론이 팽팽한 상태에서 치러지는 주민투표가 해법이 될 수 있는지의 의구심이 있다. 솔로몬의 해법과 같은 정치적 리더십을 통해 해군기지 문제를 해결할 수는 없는지의 다각도 검토도 요구되는 실정이다.

이 글은 제주도가 왜 세계평화의 섬으로 지정되어야 했는지에 대한 역사적·지정학적·지경학적 배경에 주목하면서 동시에 이에 머물지 않고 나아가 '기획으로서의 평화의 섬'³⁾의 의의를 재조명함으로써 향후 정부와 제주도가 세계평화의 섬을 추진하는 데 도움을 주려는 실천적 목적을 갖고 있다. 특히 제주도민이 화순항 해군기지 문제를 접근함에 있어서 지방주의와 국가주의를 넘어서서 국제자유도시이자 특별자치도로서의 제주의 위상에 맞게 동아시아적 시각에서 실사구시의 정책을 제안하고자 한다. 즉, 화순항을 해군기지가 아닌 '동아시아 평화항'으로 미래상을 재정립함으로써 해군기지 찬성과 반대를 넘어선 제3의 가능성을 제시해 보고자 한다.

II. 세계평화의 섬 제주 지정의 배경: 환경·문화·역사적 차원과 지정·지경학 차원

왜 세계평화의 섬 제주인가? 이와 관련하여 우선 제주만이 세계평화의 섬 내지는 평화지대로서의 자격과 역할을 부여받아야 하는 것이 아님은 자명하다. 왜냐하면 모든 지방이 다 평화로운 생활공동체로 자리 잡아야 하며, 모든 곳이 다 나름대로의 평화지대 역할을 할 수 있기 때문이다.⁴⁾

3) 유산으로서의 평화의 섬과 구별되는 '기획으로서의 평화의 섬'은 유산으로서의 동아시아와 계획으로서의 동아시아를 구별하는 아리프 달릭(2000, 110-111)에게서 빌려온 것이다.

4) 실제로 한국만 보더라도 휴전선 일대의 비무장지대를 포함하여 강원도의 철원시와 경기도의 평택시가 각자 자기 나름의 근거와 의의를 제시하면서 평화도시를

다만 자원의 제약과 기능적 효용성을 고려하여 우선 대한민국의 어느 한 지방으로부터 평화를 창출-유지-확장을 추진해 나가는 작업이 시작되어야 한다면, 세계평화의 섬 제주가 그 하나의 방책이 될 수 있다는 데서 이 글의 논의가 출발하고 있다.

세계평화의 섬 제주는 단순히 어느 날 제주도내 학자-전문가들이 모여서 혹은 제주도 지방정부가 정책개발의 차원에서 제시된 것이 아니다. 세계평화의 섬 제주는 1980년대 이후 20년 이상 제주도내 시민사회가 꾸준히 제기해 온 제주도의 자연-문화-역사와 지정학 및 지경학에 토대를 두고 있다. 다시 말해서 세계평화의 제주는 일차적으로는 제주도민의 주체적 성찰과 자각 그리고 풀뿌리의 비전 찾기에 기초하고 있기 때문에 중앙정부의 이니셔티브로 출발하는 제주국제자유도시나 제주특별자치도에 비해 훨씬 더 탄탄한 토대를 갖추고 있다.⁵⁾ 특히 2000년대 노무현 정부가 동북아 평화번영정책을 추진하고 또 세계화의 흐름에 대응한 국가경쟁력 강화 및 지방균형발전 전략을 적극 검토함에 따라 제주도의 세계평화의 섬 정책은 더욱 탄탄하게 지정학과 지경학의 뒷받침을 받고 있다. 요약하면, 세계평화의 섬 제주는 제주도민의 풀뿌리 운동에 토대를 두고 한국의 중앙정부가 기회 있을 때마다 제주도의 지정학적 위상과 지경학적 교량역할을 활용하고자 꾸준히 제기되고 추진되어 온 일련의 정책선택의 산물이다.⁶⁾

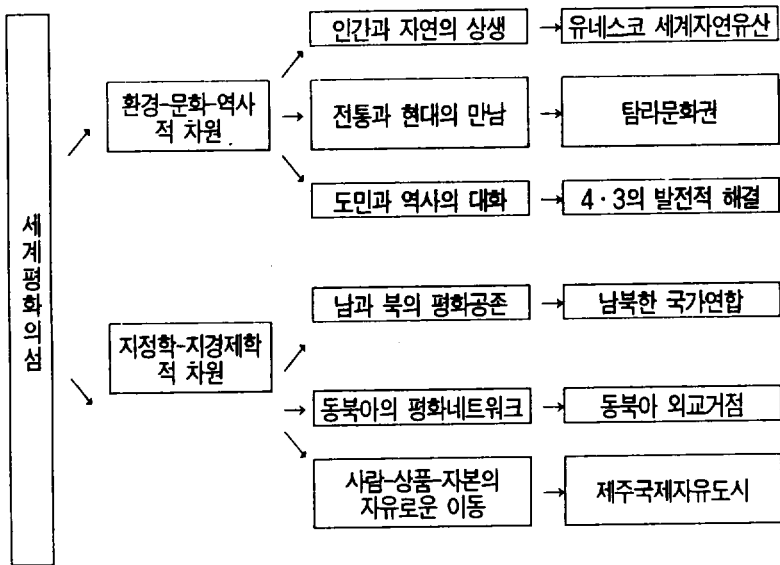
그러나 세계평화의 섬은 환경학, 인문학, 역사학, 경제경영학 그리고 평화학적 시각에서 제주의 미래를 한 단계 확대하고 재편하려는 종합적

5) 김대중정부가 주도한 국제자유도시와 노무현정부가 추진한 특별자치도 모두 정부의 신자유주의 경제논리에 토대를 두고 있는 데 반해 세계평화의 섬은 교류협력의 외교적 접근에 치우쳐 있는 차이를 보인다. 다만 세계평화의 섬이 국제자유도시나 특별자치에 비해 더 근원적이고 더 상위적 가치를 지향하고 있어서 제주도 만들 사이에 논쟁의 여지가 적은 만큼이나 장기적 생존가능성을 보유하고 있다고 볼 것이다.

6) 다만 세계평화의 섬은 1)정부의 신자유주의 경제논리와 배치되는 측면이 있고, 2) 중앙정부 내에 세계평화의 섬을 담당할 특정 부처가 부재하며, 3)또 제주도정 역시도 당장 가시적인 성과가 나지 않는다면 상대적으로 소홀히 취급하고 인기 때

시도임에는 틀림없다. 동시에 평화의 섬은 제주의 청정자연-토착문화4.3의 아픈 역사-지정학-지경제학을 제주도 특유의 평화 이미지와 결합시켜 동북아시아 평화구축의 토대이자 기지로서 활용해 나가는 과정에서 제주의 생명산업인 제주관광을 보완하여 나간다는 생존전략의 하나이기도 하다. 이렇게 세계평화의 섬이 제주 미래의 비전으로서 손색이 없는 것으로 2005년 1월 27일 중앙정부와 제주도민 간에 상대적으로 쉽게 협약을 체결할 수 있었던 데에는 다음과 같은 정책 목표에 대해 암묵적인 합의가 있었기 때문이다. 즉, 1) 제주도의 독특한 청정환경과 전통적 문화에 대한 재조명과 4.3 역사에 대한 재점검 및 승화, 2) 1970년대 이후의 국제관광지로서 발전해 온 제주도의 개발궤적에 대한 성찰과 재조정, 3) 1990년대 이후 탈냉전지향적인 동아시아 국제정세의 흐름 속에서 제주도의 지정학이 일정한 역할을 담당했던 동아시아 평화네트워크의 활용, 4) 그리고 2000년대 세계화에 대응한 지방균형과 지방분권의 시범도로서 열린 동북아 교류협력의 평화기지가 그것이다. 이를 도표로 요약하면 아래와 같다.

〈도표〉 세계평화의 섬의 지향과 목표



1) 청정자연·문화·역사적 차원의 의의

세계평화의 섬 제주가 부상하게 된 하나의 배경으로는 제주도의 청정 자연에 대한 성찰과 재점점을 들 수 있다. 우선 철학적인 관점에서 자연은 인간의 유한성에 비해 보다 항구적이다. 그래서 만약 자연의 항구성이 인간의 무모한 약탈에 의해 한번 훼손되면 쉽게 복구가 어려울 뿐만 아니라 훼손된 자연으로 인해 인간의 삶의 터도 불안정을 면치 못한다. 분별없는 남벌이 홍수와 가뭄을 가져온다는 자연의 이치에서만이 아니라 국제관광지를 내걸고 있는 제주도 입장에서는 자연환경이 훼손될 경우 그것이 관광에 미치는 영향은 치명적이다. 바로 여기서 청정자연의 보존은 제주도민의 일상적 삶의 안정된 터전을 확보하는 것을 넘어서서 지속 가능한 관광산업을 발전시켜 나간다는 점에서 중요한 과제임을 세계평화의 섬 이름으로 다시 한 번 강조하고 있다.

제주도는 육지로부터 멀리 떨어져 있다는 지리적 격리로 인해 물류비용 부담이 커서 제조업의 발전이 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 다만 이와 같은 제주의 자연지리적 특성은 농업과 관광의 제휴를 통해 오히려 '불리 속의 유리'를 제공해 주고 있다. 푸른 바다와 깨끗한 공기를 갖춘 한라산 정경이 제주도 전역에 펼쳐져 있는 주황색 감귤 열매와 조화를 이루면서 농업과 관광이 함께 살아가는 시너지 효과를 유감없이 발휘하고 있기 때문이다.

제주의 독특한 문화에 대한 현대적 재조명과 함께 1970-80년대의 무분별한 개발붐에 대한 반성도 세계평화의 섬 제주의 가능성을 높여주고 있다. 갈옷, 해녀, 돌담, 돼지통시 등은 오래 전부터 제주의 자연환경과 벗 삼아 살아온 제주문화의 대표적 사례들이다. 그러나 산업화와 도시화의 진행 속에서 점차 전통적인 제주문화의 설 자리를 줄어들고 자연친화적 삶의 영역도 크게 축소되는 것을 무척대고 막으려고만 하기는 어렵게 되었다. 그래서 제주의 전통문화를 현대적으로 재해석하고 삶의 지혜를 조금이나마 재현시키려는 노력은 때마침 문화관광의 추세에 발맞춰 그 실현 가능성을 높이고 있다. 왜냐하면 제주의 토속문화와 접합된 문화관광은 그냥 자연풍

문화를 상업화하는 데 대한 비판이 없는 것은 아니지만, 어차피 제주의 생명산업인 관광의 유용성을 전혀 무시하기가 어려운 현실경제의 요구에 직면하여 세계평화의 섬 제주는 문화의 관광산업화 흐름을 보다 많은 인간 존중과 접맥시키고자 하는 저간의 노심초사를 반영하고 있다.

동시에 제주의 전통문화에 대한 재점검은 제주의 전통적 삶의 특성인 것으로 널리 회자되는 3무(無)의 의미를 재조명하는 데서 시작하고 있다. 주지하다시피 대표적으로 양증해·현용준(1983, 14-18) 등 많은 학자들은 지난날 제주도가 도둑과 거지 그리고 대문이 없다는 제주 특유의 3무적 생활상의 특성을 보유하고 있었다는 연구 성과를 낸 바 있다. 이에 따르면, 3무의 특성을 현대적으로 재해석할 때 그것은 한마디로 '상부상조의 공동체주의'를 강조하는 규범이자 그러한 삶의 실현인 것으로 요약된다.

첫째, 도둑이 없다는 것은 폭력과 사기로 남의 것을 무단 탈취하지 않는다는 것이기 때문에 그것은 일종의 사회적 영역에서 정의를 실현하고 폭력을 배제한다는 것을 뜻한다. 둘째, 거지가 없다는 것은 제주도 전체적으로 각자 근면하고 검약한 생활을 영위하고 있다는 것이며 또한 무위도식하지 않고 노동을 통한 주체적 삶의 과정이 하나의 규범으로 정착하고 있었다는 것을 뜻한다. 셋째, 대문이 없다는 것은 남의 집에 무단 침입하지 않고 자율적으로 법질서를 유지해 나가며 타인의 삶을 존중하고 나아가 서로가 상호신뢰 속에서 하나의 공동운명체로서 자족하고 있었음을 뜻한다. 이렇게 3무의 특성을 현대적으로 해석하여 개인, 집단 그리고 국가 간 관계에 적용할 때 그것은 소극적인 의미와 적극적인 의미 모두에서 평화와 깊게 연관된다. 이와 같은 제주의 전통적 삶의 특성을 오늘 날에 되살리려는 노력의 일환으로 세계평화의 섬 제주는 상호신뢰와 상부상조 그리고 비폭력의 공동체적 문화전통을 활용하고 재현하려는 프로젝트로서도 의미를 갖는다.

또한 세계평화의 섬 제주는 동북아시아의 국제정세를 활용하면서 미래 지향적 비전을 제시하고자 하는 역사적 맥락으로 동아시아 냉전구도의 희생양이라고 할 수 있는 4·3의 비극에 주목하고 있다. 물론 20세기 후

희생으로 점철되어 있기 때문에 한반도의 각 지방은 각각 나름의 역사적 맥락에서 평화를 향한 운동과 프로젝트를 추구해 나갈 자격과 역할을 부여받고 있다. 다만 제주도의 4·3사건은 희생자를 최소한으로 잡더라도 인구 10명 당 1명의 생명을 앗아간 최대의 비극이라는 점에서 그리고 21세기가 도래한 오늘날에도 여전히 4·3을 바라보는 시각이 엇갈리고 논쟁이 지속되고 있다는 점에서 제주 평화의 섬은 4·3과 긴밀히 연결되면서 추진되어 나가야 할 과제를 안고 있다.

특히 4·3이 비극적 사건으로 화하게 된 이유와 관련하여, 4·3 특별법이 제정되고 정부가 4·3사건에 대한 공식 보고서를 발간했음에도 불구하고 공산주의자들의 무모한 무장투쟁의 탓으로 돌리느냐 아니면 미군정과 이승만정부의 과잉진압 때문인 것으로 보느냐의 인식 차이는 아직도 쉽게 줄어들지 않고 있다. 그래서 세계평화의 섬 제주는 4·3의 비극에서 도출되는 교훈과 사명감에 기반 하여 자기중심성에서 비롯된 냉전 시대의 비극을 넘어서서 평화공존의 탈냉전을 열어 가는 제주도민의 평화지향적이고 화해·협력적인 방향으로의 미래상을 어떻게 설정할 것인가의 실천적 과제를 중시하고 있다.

2) 지정학적 유용성

탈냉전 지향적인 21세기로의 전환 시점에서 세계평화의 섬 제주가 각광을 받게 된 또 하나의 중요한 이유는 1990년대 동북아 국제정세가 냉전에서 탈냉전으로 이행해 나가는 길목에서 제주도의 지정학적 위상이 예상외의 역할을 하였다는 유용성으로부터 나온다. 제주도의 지정학적 위상이란 제주도가 한·중·일의 연결고리에 위치하고 있으며 지리적으로 서울과 평양으로부터 일정하게 거리를 유지하고 있다는 것이다.⁸⁾ 냉

7) 세성호 등 일부 보수적 논자들은 정부의 4·3보고서를 좌파정부인 노무현정부에 의해서 출간된 것이기 때문에 앞으로 뉴라이트와 같은 우익캠프에 의해서 4·3 보고서를 다시 써야 한다는 주장을 펴기도 한다.(<제주의소리>, 2006년 8월 22일)

8) 제주도는 “베이징·상하이·도쿄·오사카 등 동아시아 주요도시에 인접한 중심적 위치로서 2시간 이내 비행거리에 인구 5백만 도시가 18개나”(정종환 2002, 23) 이 유희근 인다.

전 시대에 군사력이 중요한 국제정치적 지렛대라면 탈냉전 시대에는 정상외교가 중요한 국제정치적 변수로서 자리하게 되는데, 바로 여기서 한국-중국-일본으로부터 비행기로 1-2시간 등거리에 위치해 있다는 제주도의 지정학이 동아시아 정상회담의 최적지로 부상해 나갈 수 있게 된 것이었다. 여기에다 제주도는 천혜의 청정한 관광자원과 도로망·호텔 등 다양한 인프라를 충분히 갖추고 있어 동아시아의 국제적인 관광지로서 손색이 없다.

지정학과 관광인프라를 갖춘 호조건 속에서 1990년대 냉전에서 탈냉전으로의 이행기에 동아시아의 주요 정상들이 기회 있을 때마다 제주도를 방문하여 동아시아의 평화체제 구축을 논의하고 방안을 제시함으로써 세계평화의 섬 제주의 자리 매김이 가능하게 된다. 1991년 4월 구소련의 서기장인 미하일 고르바초프가 제주도를 방문하여 노태우대통령과 한소 정상회담을 갖는 것을 시발로 하여 1995년 11월 강택민 중국 국가주석, 1996년 4월 북한에 대해 4자회담을 제의했던 김영삼-클린턴 대통령간의 한미정상회담과 그에 이은 1996년 6월 김영삼-하시모토간의 한일정상회담 그리고 1999년 10월 오브치 게이조 일본총리의 방도 등 2005년까지 13개국에서 30명의 정상급 인물이 제주도를 방문한 것이 그것이다. 뿐만 아니라 2000년 6월의 김대중-김정일간 정상회담 이후 9월에는 제주도에 서 제1차 남북한 국방장관회담과 제3차 장관급회담이 개최되었고 그 이후에도 남한과 북한간의 대화와 교류의 매개 고리로서 제주도의 역할 가능성이 크게 증대되었다.

특히 6월 남북정상회담에서 합의된 바대로 북한의 김정일 국방위원장의 서울답방이 이뤄질 경우 제주도를 방문할 가능성이 있을 뿐만 아니라 더욱 중요하게는 후 김정일의 서울 답방이 어려울 경우 우회적으로 제주를 방문함으로써 김정일의 답방 약속이 실현되어 남북한 화해·협력의 기틀을 마련하는 데 도움이 되도록 하자는 방책도 널리 제기되고 있다. 뿐만 아니라 북한핵 해결을 위한 6자회담이 줄 끝 베이징에서 열리는 데 대한 대안으로 제주도에서도 6자회담을 갖자는 의견이 조심스럽게 선조

을 위한 다자간회의와 네트워크의 연결고리로서 역할을 할 수 있는 가능성이 커질수록 그만큼 세계평화의 섬 제주는 이러한 국제적 평화 이미지를 더욱 확대·발전시켜 나갈 중요한 기획이자 유용한 영역으로서 자리를 굳히게 되었다.

둘이켜 보면 제주도를 경제적으로 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 이미 박정희정부 시대부터 지속적으로 논의되고 모색되어 왔지만, 냉전 시대의 동북아 국제정세의 구조적 제약으로 인해 제주도의 국제정치적 활용에 대한 관심은 전혀 없었다. 그러나 1990년대 동아시아에서도 탈냉전 가능성과 전략이 모색되면서 그리고 앞에서 지적한 것처럼 제주도가 한반도내 다른 지역보다 외교거점도시로서 비교우위를 갖고 있음이 확인되면서 중앙정부 차원에서의 보다 많은 지원과 제도적 틀이 다양한 통로로 제공되었는데, 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 것은 바로 이와 같이 새로이 부상하는 제주도의 지정학에 대한 중앙정부의 공증서라고 볼 것이다. 이는 세계 평화의 섬 지정이 단순히 제주도의 미래와 관련된 비전인 데 머물지 않고 한반도의 운명과 결부되고 나아가 동아시아의 국제정세와 연관되어 있음을 의미하는 것이다. 다시 말해서 제주도의 평화 이미지 제고를 통해 제주도의 국제적 위상 강화를 가져올 수 있고, 그럼으로써 제주 평화의 섬은 대한민국 정부가 남북한 및 동아시아의 평화를 정착시켜 나가는 데 기여할 여지를 확대시켜 준다는 점에서 그 지정학적 유용성이 적지 않다는 것이다.

3) 지정학적 활용

세계평화의 섬 제주는 제주도의 관광개발사에 대한 성찰과 1990년대 이후 불어 닥친 세계화의 도전에 직면하여 제주도의 유용성을 찾는 데서 또 하나의 의미를 갖고 있다. 여기서 먼저 제주도 역사를 돌아보면 제주도는 오랫동안 한반도 중앙정부로부터 외면된 변방이었다. 제주도는 신라시대에 한반도로 편입된 이후 20세기 후반까지 한반도의 최남단 변방이자 소외지역으로 방치되어 왔다. 한반도의 고려와 조선 왕조 모두 중

로의 진출 가능성을 매개할 수 있는 징검다리로서의 제주도의 역할과 활력은 봉쇄되고 저지되었다.

그 옛날 '사람은 나면 서울로, 말은 나면 제주로' 얘기될 정도로 제주도는 화산토의 척박함과 지리적 격리 그리고 중앙의 수탈 및 방치로 인해 사람들이 모여 사는 자아실현의 장소이기 보다는 밖으로 나가지 못해 속명적으로 살아나기야 하는 유배지였다. 앞에서는 3무의 특성을 긍정적이고 건설적으로 재해석했지만, 이를 부정적으로 보면 3무의 특성이란 너무도 가난해서 줄 것도 없고 빼앗을 것도 없으며 지킬 것도 없을 정도로 서로가 가난하게 평준화된 삶을 살아왔던 제주도의 특성이기도 했다. 자연에 적응하고 어찌다 같이 살게 된 이웃과 화해·협력하지 않으면 삶의 가능성이나 의미가 존재하지 않았던 열악한 환경은 특히 혈연과 지연에 토대를 둔 공동체를 강화시키는 요인으로 작용했다.

제주도의 가능성은 부분적으로는 역설적으로 1945년 해방 이후 부과된 한반도의 분단과 냉전의 도래로 인해 남한이 북한은 물론이고 중국이나 만주, 시베리아로 진출하는 것이 봉쇄됨으로써 주어졌다. 남한이 미국과의 종속적 연계로 인해 서방으로 향하게 되면서 일본과 태평양을 통해 미국으로 그리고 대만과 남지나해를 거쳐 인도네시아, 필리핀 등지로 진출해 나갈 때 따라 제주도는 일약 남한의 해양시대 첨병으로 역할을 할 수 있는 가능성을 부여받게 되었다. 박정희 정부와 전두환 정부 그리고 김대중 정부 모두 제주도에 대해 자유항 내지는 국제자유도시로의 가능성을 타진하고 전략을 모색하게 되는 것이 그것이다.

제주 평화의 섬은 지난 천년 동안 방치되어 왔던 제주도의 가능성을 찾아 21세기에 제대로 자리 매김하려는 시도의 하나로서 탐라 시대의 제주도가 한-중-일을 잇는 동방교역로의 역할을 담당했었다는 점에도 주목을 하고 있다.⁹⁾ 박정희정부 이래 제주도의 자유항 문제가 거론되지만 했을 뿐 구체적으로 추진되지 않은 이유는 냉전 상태의 동북아시아 국제정

9) 삼국지 위지 동이전과 왜인전 등의 문헌기록에 따르면 기원 전후부터 10세기 중반에 이르기까지 제주는 한국 본토 그리고 왜를 연결하는 동방교역로의 한 축이

세가 제약을 하기도 했지만 또한 한국의 경제적 역동성 수준이나 정보통신 및 물류의 비용을 고려할 때 시기상조였기 때문이었다. 그러나 20세기 말 탈냉전의 진행과 정보통신혁명의 진전은 지구화의 흐름을 더욱 가속화시킴으로써 변방의 섬인 제주도에게 '원거리행위 가능성'을 확대시켜 주었고, 그럼으로써 21세기적 의미에서 제주도가 새로운 동방교역의 교량 역할을 할 수 있는 가능성을 높여주고 있다.¹⁰⁾ 이에 따라 20세기 말 아시아·태평양 시대에 부가하여 새로이 동북아의 경제적 위상과 중요성이 커지면서 세계평화의 섬 제주는 경제적 교류협력의 중대와 자유무역지대화와 같은 경제공동체의 차원으로까지 그 역할을 확대하는 일련의 지구화 흐름의 연장선상에 위치하게 된다.

III. 기획으로서의 세계평화의 섬 제주

제주의 현대사를 돌아보면 특히 1970년대 이후 관광지로서 발돋움해 나가면서 제주도는 관광개발에 부응하여 곳곳이 근대화해 나갔다. 1970년대에 불어 닥친 관광개발 열풍으로 제주도는 어떻게 해서든 떠나야 할 유배지가 아니라 누구나 찾아 와서 즐기고 쉬고 싶은 천혜의 터전으로 부상하게 되었다. 제주도내 감귤재배를 통해서든, 제주도 중산간 지역의 개발을 통해서든, 아니면 제주의 청정하고 아름다운 풍광을 활용하든 제주에 대한 외부의 투자와 개발로 인해 제주도의 땅 값은 치솟았고 제주도의 가치는 올라갔다. 이렇게 투자와 개발이라는 측면에서 제주도의 가치가 올라갈수록 그로 인해 제주도의 자연환경과 미풍양속이 훼손되고 제주의 정체성이 흔들리게 되자 이에 대한 반응으로서 제주도의 청정 자연을 지키자는 의식과 운동이 태동하는 것은 당연하고 자연스런 것이었다.

개발과 보존을 둘러싼 각기 나뉠대로 일리가 있는 논리와 주장은 1991

10) 이런 맥락에서 볼 때 2002년 제주도가 추진하여 2006년 출범한 제주항공은 제주를 오가는 비용의 절감과 네트워크의 확대라는 측면에서 상당한 유용성과 장기

년 제주개발특별법의 제정을 둘러싸고 격돌하게 되었으며, 이를 전후하여 크게 개발론자와 환경론자로 구별되는 두 개의 주장은 상호간에 불신과 무시 그리고 적대로까지 발전해 갔다. 이러한 도민사회 내 반목과 대립이 격화되는 상황에서 제주 평화의 섬은 1980-90년대식의 개발과 보존이라는 이분법적 대결을 지양하고 제3의 길 차원의 역할과 미래가능성에 주목하고 있다. 즉, 제주도의 자연환경을 훼손하고 팔아먹는 관광개발이 아니라 자연환경과 더불어 인문학적 그리고 사회과학적 가치 증대를 통해 제주도의 미래를 재정립해 나가자는 것이 그것이다.

제주관광의 미래와 관련하여 자연과의 조화와 체험을 강조하는 자연친화적인 생태관광의 중요성이 부각되었고, 인문학적으로는 제주의 문화와 관련시키는 문화관광을 강조하는 것으로 나타났다. 그리고 관광자원의 인프라 구축과 함께 물류와 금융거래와의 연관을 강조하는 경제-경영적 시각을 통해서 마침내 관광-물류-금융을 중심으로 한 제주국제자유도시로의 진전이 제주 미래의 가능성으로 설정되기에 이른다. 또한 제주특별자치도의 4+1 초점 사업을 통해 교육 및 의료산업의 개방 그리고 친환경 농수축산업 및 IT-BT 등 첨단산업을 활성화시키는 것이 세계평화의 섬 제주의 새로운 살 길 찾기가자 평화번영을 동시에 실현해 나갈 수 있는 새로운 처방으로 등장하고 있다.

제주도가 평화의 섬으로 지정을 받았다는 것은 2002년부터 시발된 제주도의 국제자유도시화를 추진해 나가는 데 있어 한국정부의 확실한 보증과 국가적 차원의 지원을 보장해 주는 것으로 제주도에 대한 국제적 신뢰를 증진시키고 투자의 안정을 도모해 나가는 데 유리할 수 있다. 이렇게 중앙정부 차원의 보증과 지원의 제도화는 기회가 주어질 때마다 제주도가 경제적 차원과 결부되면서 국제정치적 위상의 강화와 역할 증대로 나아가도록 하는 데 유용하게 작용하게 된다. 실제로 세계화라는 것이 정치와 경제 그리고 문화가 서로 영역을 달리하면서도 긴밀히 연관되어 발전해 나가는 전 지구적 차원의 복잡한 상호의존 연쇄망을 뜻한다는 점에서 보면, 더욱 세계평화의 섬 제주의 지정은 제주국제자유도시의 성공을 뒷받침하는 기폭제로 활용되면서 결국 다른 지방의 특화된 발전적

략에도 유의미한 시사를 제공할 뿐만 아니라 다른 나라의 지방과 손잡고 화해-협력을 향한 공동보조를 맞추어 나갈 수 있도록 하는 대한민국의 대표 선수로 역할을 하는 데도 큰 도움이 될 것이다.

동시에 세계평화의 섬 제주는 21세기 정보화와 지구화라는 시대적 도전에 대한 제주도의 적응이자 대응이라는 주체성과 미래지향성을 보유하고 있다. 특히 2002년 4월 출범한 제주국제자유도시화가 인천 송도와 영종도, 청라지구(김포매립지)의 경제자유구역이라든가 개성-파주간 자유무역지대 추진과는 다른 차별적 모델로서 평화의 섬을 병행한다는 데에 세계평화의 섬 제주가 갖는 정책적 의미가 남다른 것으로 설정된다. 다시 말해서 제주도의 국제자유도시화가 국제관광지나 물류중개지 또는 역의 금융지라는 경제적 전초기지에 머물지 않고 동아시아의 평화와 교류협력의 첨병이자 선도지로서 역할을 해 나간다는 것은 그만큼 평화실현의 가치라든가 당위성과 연결되어 제주도의 대외적 이미지 증대와 위상강화를 가져오는 데 도움이 될 것이다.

또한 21세기가 한편으로는 국민국가의 역할에 대한 보완으로서 지방이 부상하는 흐름과 다른 한편으로는 동아시아 지역 내 상호연관의 증대라는 시대적 변화를 보이고 있다면, 국제경제적 측면에서의 국제자유도시화와 함께 국제정치적 측면에서 평화의 섬을 상호 동전의 양면처럼 동시에 추진해 나갈 때 제주도는 더욱 더 한국의 변방이 아닌 동아시아 세계를 연결 짓는 다리로서 고차원의 기능을 수행하는 데 유리할 수 있을 것이다. 더욱이 항공우주기술의 발전과 인터넷을 통한 정보화 흐름은 제주도로 하여금 지난날 섬으로서의 제주도가 받았던 환경상의 제약을 넘어서서 교류협력의 21세기 환태평양 내지는 동북아 시대를 열어 가는 전위로서 역할을 하도록 새로운 위상을 제시하고 있다는 데에 기획으로서 세계평화의 섬의 의의가 존재한다.

물론 2006년의 시점에서 볼 때 제주국제자유도시화의 성과가 피부에 닿을 만큼 크지 않아 제주도민 사회의 일각에서는 국제자유도시의 가능성에 대해 회의적인 시각과 부정적 견해마저 존재하고 있다. 그러나 논쟁이 어느 편에 서든 제주국제자유도시가 제주도의 발전전략이요 부이

하기는 어렵다. 더욱이 제주국제자유도시가 단순히 제주도의 발전에만 국한되는 지방적 프로젝트가 아님은 더욱 확실하다. 국제자유도시는 각 지방별로 특화되고 순기능적으로 된 비교우위를 통해 지방의 균형적 발전을 기하고 한국의 경제적 역동성을 보다 극대화하자는 중장기 전략의 하나이면서 동시에 세계경제가 자유무역지대로 나아가는 세계화 추세에 발맞춰서 각 지방으로 하여금 보다 독자적으로 세계경제의 흐름을 포착하고 활용해 나가도록 길을 터주고자 하는 국가적 차원의 대형 기획이다. 이렇게 각 지방별로 특화된 발전전략의 하나로서 제주도에서 제일 먼저 시작된 국제자유도시화는 경제적 규제완화와 자유교역을 통해 번영을 도모해 나가는 기존의 경제특구나 자유항과는 다른 제주형의 특화된 경제발전모델을 정립해야 할 과제를 안고 있다. 이러한 특화의 하나로서 제주국제자유도시에는 한반도를 포함한 동아시아의 평화를 동시에 추구해 나간다는 국제적 브랜드를 확보함으로써 제주국제자유도시의 차별적이면서 특유한 제주형 발전을 추진해 나가기가 용이하고 바람직하다는 점에서 제주도를 세계평화의 섬으로서의 지정한 의미가 돋보인다고 하겠다.

IV. 세계평화의 섬 제주 지정 취지에 비추어 본 화순항 해군기지

앞에서 살펴 본 것처럼 세계평화의 섬 제주는 자연-문화-역사적 성찰 및 재점검과 지정학적 위상의 활용 그리고 지경제학적 기능의 요청이라는 5가지 차원에서 기획되고 추진되는 제주도의 미래 비전이다. 이러한 세계평화의 섬 비전에 비추어서 2006년 현재 제주도민 사회에서 최대 쟁점이 되고 있는 화순항 해군기지 건설 문제를 어떻게 바라보아야 할 것인가를 검토해 보면 다음과 같다.

먼저 세계평화의 섬의 평화관과 관련한 미래 비전은 단순히 전쟁과 폭력의 부재라는 의미의 소극적 평화에 머물지 않는다는 것은 자명해 보인다. 왜냐하면 소극적 평화는 동서고금 모두에서 추구되는 국가안보적 가치이기에 이러한 국가안보 중심의 평화를 목적으로 한 세계평화의 섬 지정은 특별한 의미를 갖기 때문이다. 그렇기 때문에 세계평화의

섬은 궁극적으로는 적극적 평화, 다시 말해서 바람직한 공동체사회의 실현 가능한 이상적 상태로서의 적극적 평화를 의미하는 이른바 '인간안보'(human security)를 지향한다고 본다. 즉, UNDP의 1994년판 <인간개발보고서>에서 처음 등장한 인간안보 개념을 보면, 세계평화의 섬은 "기아, 질병, 범죄 그리고 억압 등 상존하는 위협으로부터의 안전"과 "우리들의 일상생활에서의 갑작스럽고 유해한 붕괴로부터의 보호"를 그 목표로 한다.(Overview of HDR 1994, 5)

적극적 평화에 대한 세계평화의 섬의 관심은 다음과 같은 2가지 측면에 토대를 두고 있다. 하나는 소극적 평화보다는 적극적 평화 개념이 우월한 가치를 지닌다는 원칙론적인 차원이고, 다른 하나는 소극적인 평화는 그것이 적극적인 평화로 연결되지 못하면 언제든 사상누각의 것으로 화할 가능성이 크다는 경험적 사실의 차원이다.¹¹⁾ 이와 같이 적극적 평화에 대한 세계평화의 섬 제주의 관심에 비추어 보면, 화순항 해군기지 문제는 당연히 거부되어야 할 사안으로 설정된다.

그런데도 화순항 해군기지 건설을 둘러싸고 2002년과 2005년 그리고 2006년 3차례에 걸쳐 평화의 섬 제주에서 논쟁이 지속되는 것은 사안이 그렇게 간단하지 않기 때문이다. 우선 세계평화의 섬 제주가 적극적 평화를 지향한다고 하여 소극적 평화의 가치를 소홀히 할 수는 없다는 일반적 고려가 있다. 다시 말해서 세계평화의 섬도 소극적 평화에 대해서 남다른 관심을 가져야 하는 데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 세계평화의 섬 제주는 어떤 형태의 평화도 직접적 폭력이 존재하는 가운데서는 실현될 수 없다는 점에서 소극적 평화의 일차적 중요성을 자명한 것으로 전제하고 있다는 것이다. 둘째, 2006년 현재 세계평화의 섬 제주가 위치해 있는 한반도를 포함한 동북아시아 국제정세가 북한 핵-미사일 개발로 인해 불안정과 유동성을 크게 노정하고 있어 전쟁억지가 중요한 국가과

11) 대표적으로 2001년 9·11 테러는 적극적 평화를 소홀히 해 온 미국의 일방주의의 산물인 것으로 파악된다. 그래서 9·11 테러 이후 더욱 자국 중심의 소극적 평화에 치중되고 있는 미국의 반테러전이나 MD(미사일방어)가 과연 세계평화를 가져올 수 있는가에 대해 따지는 현상이다.

제로 상존하고 있다는 것이다.

이렇게 세계평화의 섬이 적극적 평화를 지향하지만 동시에 소극적 평화를 무시할 수가 없다는 양면적 과제를 안고 있는 한, 어떤 평화에 더 주목하고 관심을 갖느냐의 입장 차이에 따라 화순항 해군기지를 바라보는 데에도 차이가 나타나게 된다. 세계평화의 섬에 해군기지를 건설하는 문제는 이렇듯 시각과 관점의 차이도 있고 그릇의 차이가 아닌 것이기 때문에 각자 입장과 견해를 갖게 되는 사안인데도, 이에 대해 '제주도민의 합의'를 운위하거나 아니면 적극적 평화와 소극적 평화 가운데 어느 하나를 선택하라고 주문하는 것은 사실은 '정치가 부재함'을 의미한다. 제주도민에게 선택을 강요하기 이전에 화순지구 주민(또는 제주도민)과 해군(또는 국방부)이 서로 입장을 조정해 나갈 수 있도록 대화의 장을 마련하여 조절해 나가는 정부와 제주도정의 정치력이 전혀 보이지 않기 때문이다.

화순항 해군기지 문제에 대한 중앙정부의 수수방관과 제주도정의 신중한 행보에 대한 평가를 논외로 하더라도 여기서 해군기지를 설치하는 문제를 세계평화의 섬 제주를 지정하게 된 취지에 비추어 보면 더욱 복잡해진다. 왜냐하면 제주도를 세계평화의 섬으로 지정하게 된 정부의 의도와 제주도민의 기대 사이에 큰 간극이 존재하기 때문이다.

먼저, 세계평화의 섬 제주 지정에 대한 제주도민의 기대를 살펴보자. 현길언(2006, 73)에 따르면, 제주도를 세계평화의 섬으로 지정할 때 많은 제주도민들은 세계평화의 섬이 크게 다음과 같은 2가지의 과제를 의미하는 것으로 바라보았는데, 즉 "(1)제주가 세계평화에 기여하면서 (2) 동시에 제주가 평화의 섬이 되어야 하는 두 가지 과제"가 그것이다. 이 두 가지 과제와 관련해서 화순항 해군기지를 조명해 보면, 쟁점은 (1)화순항 해군기지가 세계평화에 어떻게 기여할 수 있는지 그리고 (2) 화순항에 해군기지가 건설된다고 해도 제주가 평화의 섬이 되는 데 아무런 하자가 없는 지로 요약된다. 이 두 가지 쟁점에 대한 권위 있는 대답은 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 노무현대통령이 직접 나서거나 아니면 노

주도민에게 제시해야 하는 사안이 아닌가 하는 생각이다. 필자가 보건대 제주도를 세계평화의 섬으로 지정할 때 앞에서 설명한 것처럼 자연환경-문화-역사-지정학-지경학의 5가지 차원에서 제주도민이 박수를 보낸 이유와 근거에 비추어 볼 때 화순항 해군기지는 제주도민의 기대와 상치된다고 본다.

그러나 제주도를 세계평화의 섬으로 지정함에 있어서 정부의 의도는 보다 복합적이다. 왜냐하면 정부는 제주도의 청정 환경이라든가 4.3의 아픈 역사 그리고 독특한 제주문화라는 자연환경적-역사적-인문학적 토대에 주목을 안 한 것은 아니지만 더욱 중요하게는 제주도의 지정학과 지경제학에 더 기울어져 있었기 때문이다. 오히려 정부가 제주도를 세계평화의 섬으로 지정할 때는 제주국제자유도시의 성공적 추진에 도움이 되리라는 경제적 관점이 더 크게 작용했다고 본다. 세계평화의 섬을 친기업적 경제개발에 도움이 되도록 활용하고자 하는 정부의 의도는 세계평화의 섬 제주의 지정을 제주개발특별법에 이어 국제자유도시특별법에 근거하도록 한 법조항을 통해 그대로 나타나고 있다.

물론 정부가 세계평화의 섬이 단순히 선언이나 상징만이 아닌 경제적 유용성에 주목함에 있어 21세기 제주 미래의 큰 그림은 평화와 번영이라는 동전양면 격의 상호성에 토대를 두어야 할 것임을 재확인하고 있기는 하다. 다시 말해서 국제자유도시를 통해 번영을 추구하는 제주도의 '친환경 개발'이 제대로 자리를 잡고 차별화된 제주형 개발 모델을 정착시키기 위해서는 평화가 뒷받침되고 평화와 함께 나아가야 한다는 평화번영 간의 선순환 인식에서 제주국제자유도시특별법에 세계평화의 섬 지정 조항을 넣었다고 본다. 그러나 자연과의 조화를 강조하는 지속가능한 친환경, 국가안보를 넘어서서 인간안보를 지향하는 안보의 지평 확대, 남북한 및 동북아 교류협력의 선도적 역할 등으로 구성되는 세계평화의 섬 정책을 제대로 추진해 나가기 위해서는 이 경우도 남다른 특별법이 요구되지 않았나 하는 생각이다.

이렇게 세계평화의 섬 제주가 더 중요하게는 정부의 지경제적 고려에

떻게 정당화될 수 있느냐가 쟁점이 될 수 있다. 여기서 지경제적 고려라는 것이 사람-상품-자본이 자유롭게 이동할 수 있도록 하는 데 세계평화의 섬 제주가 앞장서서 시범을 보인다는 것으로 파악할 경우, 화순항 해군기지의 지경제적 유용성은 그리 커 보이지 않는다. 오히려 화순항을 동북아 관광미항으로 발전시킨다든가 아니면 동북아 6개국이 공동으로 사용하는 '다국적 평화항'으로 개발하는 것이 더 동북아 경제교류의 거점으로서 제주국제자유도시를 키우는 데 유용하지 않나 하는 생각이다.

더욱이 세계평화의 섬이 외교에서 독자적인 영역을 보유하지 못하고 고작해야 제주국제자유도시의 부속물로 처리되는 법조항으로 인해, 정책 차원에서 세계평화의 섬의 지정학과 지경학은 주로 장소의 제공에 머무르는 한계를 보이고 있다. 외교적 자율성이 없이 중앙정부의 정책과 추진사업에 편승해야 사업 추진이 가능한 세계평화의 섬 제주는 2006년 현재도 제주도민들에게는 상징으로만 자리하고 있다. 이렇게 세계평화의 섬이 보다 적극적이고 진취적인 동북아 거점도시로서 지정학과 지경학을 제대로 기획-추진해 나가지 못할수록, 일부에서는 세계평화의 섬 제주의 유용성에 회의적 시각을 보내게 되는 틈새가 주어지게 된다.

2006년 7월 19일 제주상공회의소 문홍익 회장은 “역기능을 생각하면 돈을 벌 수 없다”고 하면서 해군기지 유치에 적극 찬성하는 발언을 한 바 있다.(<제주의소리>, 2006년 7월 19일) 이는 제주국제자유도시 추진이 지지부진하고 경제가 더욱 어려워지면서 세계평화의 섬 비전도 돈벌이를 위해서는 언제든 양보될 수 있고 유예될 수 있는 것으로 치부되고 있는 제주도민의 일부 생각을 반영하고 있는 것이다. 다시 말해서 세계평화의 섬 자체에 대해서 반대는 하지 않겠지만 그것을 장기적 이상이자 목표인 것으로 넘기고, 당장은 제주지역의 경제활성화를 위해서 화순항에 해군기지를 건설하는 대규모 프로젝트를 유치하자는 것이다. 그러나 화순항 해군기지에 대해 배후도시 형성 효과로 핵심산업 발전에 기여한다는 식의 산업경제적 접근이 안보 문제에도 적용되어야 하는지는 보다 면밀한 검토를 요한다.

화순항 해군기지의 경제적 효용성이 얼마나 될 지는 쉽게 산출될 수가 없는 사안이다. 물론 8,000억원에 상당하는 대규모 토목공사가 제주지역 경제에 주는 단기적 실리는 화순항 해군기지 건설에 따른 역효과라든가 비용 문제를 빼고라도 그 누구도 부인하기가 어려운 게 사실이다. 그러나 8년간 총 8,000억원에 달하는 토목공사 가운데 20% 정도가 제주도에 떨어지는 공사라고 본다면, 단기적으로도 화순항에 해군기지를 건설함으로써 얻게 될 경제적 실리는 생각보다 크지 않을 수 있다. 특히 제주발전연구원(2005, 81-86)의 보고서에서 지적되고 있듯이, 해군기지가 관광산업에 미치는 효과는, 1) 군사기지가 들어섬으로써 제주관광에 미칠 부정적 인식, 2)해군기지 자체가 관광자원으로서의 가치가 없다는 점, 3)만일 화순항이 동북아 지역의 정치군사적 긴장을 고조시키는 사건에 연루될 때의 부정적 영향, 그리고 4) 군사시설보호법에 의한 보호구역으로 제한될 경우 발생될 관광객 감소효과 등을 고려할 때, 관광에 대한 효과는 부정적인 측면이 크다고 보겠다. 다만 2006년 현재 제주의 경제가 너무나 어렵다 보니 경제적 실리가 그렇게 크지 않은 단기적인 것이라 하더라도 어떻게든 돈을 버는 데 도움이 되는 사업이라면 유치해야 한다는 경제 논리에 대해 마냥 거부하고 반박하기도 쉽지 않다.

그래서 2002년 여론조사(『한라일보』, 2002년 10월 25일)에서 58.2%의 응답자가 반대 의사를 표했던 화순항 해군기지에 대해 2006년 여론조사에서는 1)찬성이 보다 더 많은 것으로 변화¹²⁾하거나 2) 찬성과 반대의 차이가 줄어드는 것¹³⁾으로 것으로 나타나는 제주도민의 경제적 실리 챙기기를 지켜보면서 다음과 같은 두 가지 생각을 하게 된다. 하나는, 2005년 정부가 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 이후 경제적 실리 차원의 프로젝트를 전혀 고려하지 않음으로써 제주도민들이 평화의 섬이라는 상징적 만족 보다는 더 많은 빵을 챙기려는 실리에 더 치중해 가고 있다는

12) 2006년 9월 8일 제주MBC 여론조사에서는 응답자의 50.8%가 화순항 해군기지에 대해 찬성의 의사를 표하는 것으로 나타났다. (<제주의소리>, 2006년 9월 14일)

13) 2006년 12월 9일과 10일 미래리서치 여론조사에서는 해군기지에 대해 반대가 46.8%로 찬성 41.3%보다 조금 많은 것으로 나타났다. (『제민일보』, 2006년 12

것이다. 이 점에서 참여정부와 제주도정이 힘을 합쳐 세계평화의 섬 제주의 경제적 실리 보전에도 신경을 써야 할 것이라는 생각이 그것이다.

다른 하나는, 제주도민이 경제적 이해득실을 챙기는 것 못지않게 평화의 섬을 통한 제주의 미래 비전 찾기에 상당한 관심을 갖고 있음을 보여주고 있다는 점이다. 2006년의 시점에서 볼 때 평화와 돈벌이 가운데 각자의 생각과 판단에 따라 제주도민들은 생각이 하루가 다르게 변화하고 있는 만큼이나, 해군기지 문제를 여론조사나 주민투표 방식으로 접근하는 것이 얼마나 위험할 수 있음을 재삼 확인해 주고 있다. 결국 화순항 해군기지 문제는 조급히 결정하기보다는 좀 더 시간을 두고 한반도 및 동북아의 불안정한 정세 속에서도 세계평화의 섬 제주가 가능한지 또는 세계평화의 섬 제주를 이끌어 나갈 제주도민의 역량이 어느 정도인지를 찬찬히 살피는 가운데 솔로몬의 해법을 찾아나가야 할 사안이 아닌가 하는 생각을 하게 된다.

V. 요약 및 결론: 대한민국주의를 넘어서

세계평화의 섬은 환경학, 인문학, 역사학, 경제경영학 그리고 평화학적 시각에서 제주의 미래를 한 단계 확대하고 재편하려는 시도이다. 즉 평화의 섬은 제주의 청정자연·토착문화·역사·지정학·지경제학을 제주도 특유의 평화 이미지와 결합시켜 동북아시아 평화구축의 토대이자 기지로서 활용해 나가는 과정에서 제주의 생명산업인 제주관광을 보완하여 나간다는 생존전략의 하나이다. 세계평화의 섬이 제주 미래의 비전으로서 손색이 없는 것으로 2005년 1월 27일 중앙정부와 제주도민 간에 상대적으로 쉽게 협약을 체결할 수 있었던 데에는 다음과 같은 정책 목표에 대해 암묵적인 합의가 있었기 때문인 것으로 본다. 즉, 1) 제주도의 독특한 청정 자연 및 전통적 문화에 대한 재조명과 4.3 역사에 대한 재점검 및 승화, 2) 1970년대 이후의 국제관광지로서 발전해 온 제주도의 개발레적에 대한 성찰과 재조정, 3) 1990년대 이후 탈냉전 지향적인 동아시아 국제정세의 흐름 속에서 제주도의 지정학이 인정하 역할을 담당했던 평화네트워크

크의 활용, 4) 그리고 2000년대 세계화에 대응한 지방균형과 지방분권의 시범도로서 열린 동북아 교류협력의 평화기지화가 그것이다.

그러나 2006년 현 시점에서 볼 때 세계평화의 섬의 방향이나 비전과는 별도로 현실의 세계평화의 섬 정책은 지지부진하다. 이는 무엇보다도 신자유주의 경제논리가 지배적인 21세기 세계화 시대에는 엇박자가 아닌가 하는 생각이 들 정도로 세계평화의 섬 정책에서 지경제적 토대가 갖는 위상이 매우 취약하다는 데 그 한 이유가 있다. 그렇다면 제주도민 일각에서의 주장처럼 제주도민 다수가 원한다면 돈벌이를 위해서 세계평화의 섬의 비전과 의의를 잠시 유예하는 게 더 주민자치의 취지에 부합한 것으로 보아야 할 것인가?

화순항 해군기지 건설 문제를 주민투표에 부치는 문제와 관련하여 필자의 견해를 밝히는 것으로 이 글을 맺고자 한다. 우선 지역의 중요한 현안을 둘러싸고 의견이 팽팽하게 대립할 때는 주민투표를 통해서 방향을 정하는 건 주민자치라는 민주주의의 원리에 비추어 설득력 있는 문제 해결 방안이라고 본다. 다만 이 경우 단순히 화순항에 해군기지를 건설할 것인가의 문제만을 놓고 찬반 투표하는 것은 전근대적 방식의 주민투표가 아닌가 하는 생각이다. 21세기 현대적 주민투표는 1)세계평화의 섬 지정을 반납하고 화순항에 해군기지를 건설하는 데 찬성한다와 2)화순항 해군기지 건설을 거부하고 세계평화의 섬 제주의 비전을 지지한다를 놓고 찬반을 묻는 것이어야 하지 않을까 하는 생각이다. 이러한 양자택일의 주민투표로 가지 않길 바라는 것이 필자의 바람이지만, 만약 불가피하게 주민투표를 하게 된다면 세계평화의 섬과 화순항 해군기지 간에 선택을 할 때 제주도민뿐만 아니라 2005년 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 참여정부로부터도 이에 대한 의사표명이 있어야 한다고 본다.

마지막으로 세계평화의 섬 제주에 해군기지를 건설하는 문제와 관련하여 21세기 동아시아를 바라보는 시각에서 접근할 것을 제안하고자 한다. 우리는 지난 20세기 동안 주로 지방주의와 국가주의의 두 시각에서 세계를 바라보며 살았지 않나 생각한다. 한편으로는 영-호남 지역주의를 선두로 하여 제주 지역에 이르기까지 오늘날까지도 지방주의는 인사적인 이

식과 행동양식에 큰 영향을 미치고 있다. 다른 한편으로는 1948년 해방과 1950년 한국전쟁을 거치면서 국가의 흥망이 개인의 운명에 커다란 영향을 미치게 됨을 뼈저리게 체험하게 된 우리들은 이른바 ‘대한민국주의’라는 국가주의에 절대적 지지를 표시해 왔다.

그러나 21세기 탈냉전-세계화-정보화의 흐름은 제주도와 대한민국으로 하여금 과거와 같은 지방주의와 국가주의로는 평화와 번영이 보장될 수 없을 것임을 알려주고 있다. 그래서 정부와 제주도는 2002년 제주국제자유도시, 2005년 세계평화의 섬 제주 그리고 2006년 제주특별자치도를 통해 지방주의와 국가주의를 넘어서서 동북아시아 관점이라고 할 수도 있고 또는 ‘동아시아주의’라고도 명명할 수 있는 지구주의(globalism)를 지향하고 있다. 다만 2006년의 시점에서 볼 때 제주도민 사회에는 지방주의와 국가주의 그리고 지구주의가 서로 병존하고 있지만, 지방주의와 국가주의를 지지하는 도민들이 화순항 해군기지를 찬성하기 때문에 지구주의의 시각에서 화순항 해군기지를 반대하는 도민이 상대적으로 열세에 놓여 있는 형국이다. 그러나 제주도민들이 화순항에 해군기지가 건설될 길 바라는 이유로 지역경제 활성화와 국가안보 차원의 필요에 동감하는 만큼이나 세계평화에 기여하기 위해서 화순항에 해군기지가 건설되는 것을 반대하는 도민들의 목소리에도 귀를 기울여야 하지 않나 생각한다.

앞으로 제주도가 국제자유도시-세계평화의 섬-특별자치도라는 3가지 미래 방향과 비전을 제대로 실현해 나가기 위해서는 지방주의와 국가주의를 벗어나서 지구주의로 나아갈 것이 요청된다. 여기에는 중앙정부와 제주도정 그리고 제주도 시민사회 모두의 남다른 의지와 결심이 요청되는데, 바로 이런 이유 때문에 화순항에 해군기지를 건설하느냐의 문제는 단순히 화순지역 주민들의 경제적 이해관계나 지역 정체성의 문제만이 아닌 21세기 100년을 내다보는 제주도민 사회의 집단적 미래 비전과 긴밀히 연관되어 있다고 볼 것이다.

〈참고문헌〉

- 김영작. 2006. "동북아시아 지역협력체 구상," 김영작.김기석 엮음. 『21세기 동북아공동체 형성의 과제와 전망』. 서울: 한울.
- <다이나믹제주>.(제주도청신문). 2005년 2월 1일.
- 달릭, 아리프. 2000. "역사와 대립되는 문화인가?-동아시아 정체성의 정치학," 정문길 외 엮음. 『발견으로서의 동아시아』. 서울: 문학과지성사.
- 양길현. 2006.2 "동북아시아대의 제주도: 세계평화의 섬," 2006년 2월 9일 대통령자문 정책기획위원회와 제주대 평화연구소가 공동 개최한 <지방화, 세계화 시대의 미래비전>에서의 발표 논문.
- 양중해·현용준 외. 1983. 『제주도민의 3무정신』. 제주도.
- <이슈제주>(인터넷신문). 2006년 7월 27일.
- 정종환. 2002 "제주국제자유도시의 추진과제," 『국제문제』. 2002년 9월호 『제민일보』. 2002년 11월 13일 ; 2006년 12월 13일.
- 제주도/교통개발연구원. 2002 <제주도를 거점으로 하는 국내선항공운송사업의 타당성에 관한 연구-최종보고서>. 2002 2 10.
- 제주발전연구원. 2005. 5. <화순항 해군기지 건설계획에 따른 제주지역 영향분석>.
- <제주의소리>.(인터넷신문) 2006년 7월 19일 ; 2006년 9월 14일.
- 『한라일보』. 2002년 10월 25일.
- 현길언. 2006. "제주 세계평화의 섬 추진전략," 2006년 7월 28일 제주발전연구원 등이 주최한 제주특별자치도 출범기념 정책세미나에서의 발표 논문.
- Overview of HDR 1994, "An Agenda for the Social Summit,"
<http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/e94over.htm>.

<Abstract>

Military Base in the Perspective of 'Jeju Island of World Peace'

Gil-Hyun Yang

This paper presents the five dimensions of why Roh administration designated Jeju as the Island of World Peace : the environmental, cultural, historical, geopolitical and geoeconomic dimensions. But What is more important than the backgrounds is the meanings of 'Jeju Island of World Peace' as a planning, whose policy goal is twofold: one is to contribute to the peace and prosperity in East Asia including the Korean Peninsular, the other is to make Jeju island a model of free international city. In these contexts, the military establishment does not fit into the vision of the Island of World Peace. So, in the perspective of globalism, this paper suggests that Hwasoon seaport be the East Asian Peace Seaport which brings about the peace and prosperity through the free movement of people, goods and capital.

Key word: Jeju Island of World Peace, Jeju Free International City, Hwasoon Seaport, Globalism, East Asian Peace Seaport