

국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로

고 대 원

(연세대학교 국제관계학과 교수)

〈국문요약〉

제주 해군기지 건설은 제주 세계평화의 섬 계획의 성공적인 추진을 어렵게 만드는 커다란 장애가 될 것으로 보이지는 않는다. 제주도가 해군기지가 없는 일반적인 비군사 내지 경우장지대로 남는 것이 국제평화의 증진에 실질적인 기여가 될 것으로 예상할 수 있는 근거는 찾기가 어렵다. 다만 제주 해군기지 건설이 제주도의 과도한 군사화로 이어지고 주변국과의 불안정한 군비경쟁을 촉발하게 될 경우, 이는 세계평화의 섬 추진에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 제주 세계평화의 섬 계획은 냉소적 현실주의나 유토피아적 자유주의 대신에 현실주의적 자유주의를 지향하며 추진하는 것이 바람직하다.

주제어 : 국제평화, 비군사지대, 제주도, 해군기지, 현실주의적 자유주의

1. 서 론

제주도 해군기지 건설안을 둘러싼 최근의 논란과 갈등을 보면 다음의 세 가지 주요 문제에 대한 보다 객관적인 평가와 건설적인 토론이 긴요하다는 것을 알 수 있다. 첫 번째의 주요 문제는 물론 제주 해군기지의 군사전략적 필요성이 얼마나 큰가 하는 것이다. 제주 해군기지 건설안은 크게는 한국의 군사·안보정책의 방향과 내용, 그리고 작게는 해군전력 증강 및 운용에 관한 중장기계획 등에 비추어 그 필요성에 대한 철저한 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 해상교통로(SLOCs) 방위 등을 위한 소위 “대양해군”의 육성이나 전략기동함대의 운용과 같은 정책목표

과 다른 지역에서의 해군기지 증설 또는 신설 대안의 비교에 이르기까지 여러 문제들에 대한 신중하고도 충분한 연구와 논의가 필수적이다.

둘째는 제주도 해군기지 건설이 제주도의 특수한 여건 및 발전전략과 커다란 마찰의 여지가 없는가 하는 것이다. 제주도는 중앙정부의 지원 아래 세계평화의 섬과 국제자유도시 등의 원대한 발전전략을 수립·실천하고 있다. 특히 제주 해군기지 건설과 제주도의 세계평화의 섬 추진과의 양립가능성 여부에 대해서는 상반되는 주장들이 제기되고 있다. 그러므로 제주 해군기지가 과연 세계평화의 섬 계획의 성공적인 추진을 어렵게 만드는 장애가 될 것인지에 대해서도 신중한 평가가 이루어져야 할 것이다. 그리고 양자 간의 마찰 내지 부조화가 불가피하다고 본다면, 그 다음의 논의는 제주 해군기지의 군사전략적 필요성이 그와 같은 마찰이나 부조화를 압도할 만큼 지대한가 하는 문제로 옮겨가야 할 것이다.

셋째는 해군기지 건설과 운용에 따르는 경제적 이득이 제주도와 지역 사회가 부담하게 될, 생태계에 대한 부정적 영향을 포함하는 경제·사회적 비용을 상회하는가 하는 문제이다. 해군기지 건설과 운용, 그리고 병력주둔 등에 따르는 경제적 이득과, 계량화와 예측이 어려운 여러 가지 비용을 포함하는 경제·사회적 비용을 비교·평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 이러한 평가를 위해서는 상이한 가치—예컨대 경제적 이득과 생태계의 보존—의 우선순위에 대한 합의가 이루어져야 하는데, 이것이 얼마나 어려운 일인지에 대해서는 별다른 설명을 요하지 않는다.

본고는 위의 두 번째 문제, 그 중에서도 제주 해군기지 건설안과 세계평화의 섬 계획 추진 간의 마찰 또는 양립 여부를 검토하는데 그 초점을 두고 있다. 제주도가 추진하고 있는 세계평화의 섬은 국제평화의 증진에 그 일차적 목적을 두고 있는 만큼, 본고는 평화에 대한 국제정치학 분야의 개념, 접근법 그리고 실천방안 등에 비추어 이 문제를 평가해보고 있다. 그리고 이 글은 세계평화의 섬 계획의 중요성이나 실천가능성 등에 대한 특정한 판단을 전제로 하지 않고 있으며, 다만 이 계획의 바람직한 추진 방향에 비추어 그전과 해군기지의 건설 가능성 등을 평가해

목적을 둔다.

그리고 본고는 해군기지가 제주도민들의 평화로운 삶과 제주의 목가적인 풍광을 해칠 것인가 등의 질문에 담겨 있는 것과 같은 의미의 평화에 관한 것은 아니다. 제주도민들이 제주의 역사와 자연 그리고 공동체적 삶에서 찾아내고 또 지키려고 하는 평화의 개념은 국제정치학의 전통적인 평화 개념과는 구별되어야 한다. 그리고 이러한 평화관이 제주도민의 정서에 자리 잡고 있다면, 그것은 평가나 비판의 대상이 되지 않으며 있는 그대로 존중되어야 할 것이다.

II. 제주 세계평화의 섬 계획과 해군기지 건설안의 양립 문제

제주 세계평화의 섬 추진과 해군기지 건설안의 양립성 여부는 무엇보다도 제주도가 평화의 섬 계획을 통하여 어떤 개념의 평화의 증진을 추구하며 또 그 실천 방안의 성격과 내용은 무엇인가 하는 것에 달려 있다. 다소 무리가 있을지 모르지만 효율적인 논의 전개를 위해서 먼저 양자간의 양립이 어려운 맥락을 상정해 볼 필요가 있는데, 그것은 다음과 같은 가정들이 충족되는 경우일 것이다.

첫째, 제주도는 제주 평화의 섬 계획의 일차적 목적인 국제평화 증진을 위해서 군비철폐(disarmament) 접근법을 채택하고, 그 중에서도 특히 재래식 무기 분야를 포함하는 전면적인 비군사(또는 경무장)지대화를 추진하는 것이 바람직하다. 둘째, 주변국들과의 협상을 통한 국제적 비군사지대의 설정은 불가능하거나 불필요하며, 제주도가 일방적인 비군사지대를 설정하는 것이 바람직하다. 그리고 제주도의 일방적인 비군사지대화 추구는 국제평화의 증진에 실질적으로 기여하게 될 것이다. 셋째, 제주도는 세계평화의 섬 추진을 위해서 군사·안보정책에 있어서도 상당한 정도의 자율성을 행사하는 것이 바람직하다.

만일 이상과 같은 세 가지 가정이 충족된다면 제주 해군기지 건설은 세계평화의 섬 추진 방향에 크게 어긋난다고 할 수 있을 것이다. 그리고 이 경우 논의의 초점은 결국 제주 해군기지의 전략적 필요성이 제주도민

특수성을 압도하는가의 여부에 모아지게 될 것이다. 하지만 아래의 논의에서 보듯이 위의 가정들은 모두 충분한 이론적 지지나 경험적 뒷받침을 결여하고 있다.

평화의 개념과 제주 세계평화의 섬의 자리매김

일찍이 전쟁의 부재라고 단순하게 정의되었던 평화의 개념은 대폭적인 확장 및 세분화의 과정을 거쳐 왔다. 평화 개념의 확장은 다음과 같이 세 가지 차원에서 이루어져 왔다. 첫째, 평화의 개념은 먼저 국가 간 전쟁의 부재뿐만 아니라 대내적 폭력으로부터의 개인과 공동체의 안전까지도 포함하게 되었다. 이제 평화는 국가뿐만 아니라 개인과 다양한 인종, 종교 및 사회집단, 그리고 더 나아가 인류공동체까지도 폭력적 갈등의 위협으로부터 안전한 것을 의미하는 개념으로 널리 사용되고 있다. 이는 안보의 개념이 국가안보에서부터 한편으로는 인간안보(human security)나 사회적 안보(societal security)로, 그리고 다른 한편으로는 국제안보(international security)로 확장되어 온 것과 같은 맥락의 변화이다.(Buzan, 1983; Waever, et. al., 1993)

둘째, 평화의 개념은 폭력적 갈등의 방지 및 제거뿐만 아니라 기아, 질병, 자연재해 그리고 자원부족 등으로부터의 안전까지도 포함하는 것으로 확장되어 왔다. 이에 따라 평화는 이제 광의의 인간안보를 포함하는 개념으로 사용되기도 하는데, 이는 폭력뿐만 아니라 기아, 질병, 자연재해, 경제적 궁핍으로부터의 개인과 공동체의 안전, 그리고 더 나아가 인간의 존엄성에 대한 모든 위협으로부터의 안전을 의미하는 개념이다.(Human Security Centre, 2005, p. viii)

셋째, 평화의 개념은 개인, 집단 및 국가에 대한, 폭력을 비롯한 다양한 위협의 부재라는 의미로만 국한되지 않는다. 예컨대 요한 갈통(Johan Galtung)은 물리적 또는 개인적 폭력의 부재라는 개념의 소극적 평화와 구별되는, 적극적 평화라는 개념을 제시한 바 있다. 그가 말하는 적극적 평화는 구조적 폭력의 부재, 또는 사회 정의와 통합의 실현을 뜻하는 개

또 평화의 개념과 연관하여 지적할 것은 평화가 정치적 용어 또는 구호로도 널리 사용된다는 점이다. 이러한 경향은 반군사주의 이념의 표방이나 다양한 유형의 반전운동에서 잘 나타난다. 이러한 경우에 채용되는 평화의 개념은 대개 특정한 이념적 지향과 전략 그리고 구체적 실천 방안까지도 함축하고 있다.

그러므로 적절한 범주와 내용의 평화 개념과 실천전략을 선택하는 것은 “평화의 섬 제주”의 추진에 있어서 매우 중요한 일인 바, 국가 간 군사갈등의 부재를 평화의 주요 개념으로 채택하는 것은 당연한 것으로 보인다. 하지만 그렇다고 하여 평화의 개념을 전쟁의 부재로만 국한시킬 필요는 없으며, 또 그 주요 실천방안으로 비군사 또는 경무장지대화를 채택하는 것은 부적절하다. 그 보다는 제주도가 동북아, 특히 한국, 중국 그리고 일본 간의 안보공동체(security community)의 구축이라는 장기적인 목표를 지향하고, 이를 위하여 중단기적으로는 단계적인 신뢰안보구조조치(CSBMs)에 대한 연구와 토론, 그리고 더 나아가 실천을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다양한 신뢰구조조치의 내용과 사례들은 과거 「유럽안보협력회의(CSCE)」가 개최하였던 일련의 신뢰안보구조조치 회의에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 그리고 이러한 사업은 중앙정부가 다자간 지역안보협력체의 구축을 위한 본격적인 외교 노력을 기울이기 이전의 시험사업으로서의 성격을 가질 수 있으며, 이 점 만으로도 충분한 가치가 있다고 할 수 있다.

그리고 많은 사람들이 강조하고 있는 제주도 차원의 중점적 평화연구 사업 역시 군비철폐 및 통제에 초점을 둘 필요는 없다. 오히려 제주도는 이러한 분야의 평화연구에서는 미국과 유럽 각국의 정부, 대학 및 연구소를 뒤 늦게 따라 잡아야 하는 처지에 놓이게 된다. 그러므로 제주도는 중점연구 분야를 선정함에 있어서 보다 새로우며 선점효과가 기대되는 분야—“틈새” 분야라고도 부를 수 있는—를 선택하는 것을 고려할 필요가 있다. 그러한 예로는 국제 및 국내 군사갈등에서 비롯되는 “인도적 위기”—제너사이드(genocide)를 포함하는—에 대한 연구 및 지원 사업을

교 간의 갈등과 그 해소방안에 대한 연구도 그러한 후보 분야가 될 수 있을 것이다.

군비철폐접근법 및 비군사지대화 방안의 한계

제주 세계평화의 섬이 전쟁의 부재로서의 국제평화를 강조한다고 하더라도 이러한 국제평화의 개념 역시 더욱 세분화하여 보다 적절한 평화개념을 선택할 필요가 있다. 이를 위해서는 조지(Alexander George)의 세 가지 평화개념이 유용한데, 그는 보울딩(Kenneth Boulding) 등의 “안정적 평화(stable peace)”에 대비되는 두 가지의 평화개념, 즉 “불안정한 평화(precarious peace)”와 “잠정적 평화(conditional peace)”의 개념을 제시한다.(Boulding, 1978, p. 13) 그는 “안정적 평화”를 국가들이 어떠한 분쟁에 있어서나 무력의 사용 또는 그러한 위협을 고려하지 않는 관계를 이루는 경우라고 정의한다. 이 경우 국가들은 군사력의 위협에 의해 뒷받침되는 억지와 강제라는 대안은 정책수단에서 제외시키게 된다.

그리고 이와는 다른 “불안정한 평화(precarious peace)”는 참여한 갈등 상태가 유지되는 가운데에서의 “군사적 갈등의 일시적 부재”에 지나지 않는 상황을 가리키며, 또 “잠정적 평화(conditional peace)”는 위기상황에서는 위협의 증대 또는 실제 폭력 행사의 가능성이 상존하면서도 일반 억지(general deterrence)가 주도적 역할을 하고 있는 상황을 말한다.(George, 2000, p. 13)

제주도가 세계평화의 섬을 추진함에 있어서 “안정적 평화”의 실현을 궁극적 목표로 내세울 수는 있지만, 적어도 그리 가깝지 않은 장래까지는 “잠정적 평화”의 증진에 일차적 목적을 두어야 함은 자명하다. 제주도가 일단 “불안정한 평화”의 요소를 더욱 줄이고 “잠정적 평화”를 증진 내지 공고화하기 위한 노력을 경주하는 대신에 “안정적 평화”를 내세우고 군비철폐 접근법을 우선적으로 추구하는 것은 매우 비현실적이라고 평가할 수밖에 없다.

1899년과 1907년의 헤이그 군축협상을 포함하는 2차 대전 이전까지의 여러 차례 군비철폐(裁軍) 협상은, 사실상의 군축협상으로서, 이

각국의 안전보장을 위한 실효성 있는 대안이 전제되지 않는 한 군비철폐는 달성 불가능한 목표임을 잘 보여 주었다. 그리고 오늘날까지도 각국의 무장해제를 가능케 해주는 안전보장책은 그 희미한 윤곽조차 보이지 않고 있음은 거론의 필요조차 없다 할 것이다. 더욱이 “국제평화와 안전의 유지”를 위한 가장 이상적인 방안의 하나인 국제연합의 집단안전보장 절차도 군사력의 사용을 전제로 할 뿐만 아니라 군사력 사용에 있어서의 한계조차 설정하지 못하고 있다.

따라서 2차 대전 이후 각국, 특히 핵국들은 무기의 감축과 비군사화 보다는 군비경쟁의 안정성과 억지(deterrence)의 달성을 강조하는 군비통제(arms control) 접근법을 채택해왔다. 물론 세계 각국은 1972년의 「생물무기금지조약(BWC: Biologic Weapons Convention)」과 1992년의 「화학무기금지조약(CWC: Chemical Warfare Convention)」에서 생화학무기의 폐기에 대한 합의를 이루었다. 또 1987년의 「중단거리미사일 폐기조약(INF Treaty)」 이후 미국과 구소련 및 러시아는 1991년부터 일련의 「전략무기감축협정(START)」을 통해 전략핵무기의 단계적 감축을 추진해오고 있다. 또 1997년에는 「대인지뢰 금지협약(오타와협약)」이 체결되기도 하였다.

또 국제적 합의를 통한 비군사지대의 설정 역시 대부분 비핵지대화를 내용으로 하고 있다. 주요한 비핵지대는 남미(Treaty of Tlatelolco, 1967), 남태평양(Rarotonga Treaty, 1986), 동남아시아(Bangkok Treaty, 1995) 그리고 아프리카(Treaty of Pelindaba, 1996) 등에 설정되어 있다. 남·북한도 이미 1991년 「한반도비핵화공동선언」을 채택한 바 있으므로, 제주도도 이미 국제적인 비핵지대—사실상은 일방적인 성격의—에 속해 있는 것이다.

이상의 군비철폐에 관한 국제적 합의는 모두 핵무기를 포함한 대량살상무기(WMD) 및 비인도적 무기 분야에서 이루어져 왔다. 재래식무기 분야에서의 군비감축 합의의 주요 사례는 1990년 유럽의 「재래식무기감축협정(CFE)」 정도나 들 수 있을 것이다. 군비철폐 접근법은 여전히 매우

히 통상무기 분야에서의 실천은 오히려 예외적이라 할 수 있다.

군비감축 접근법과 달리 군사력의 균형과 역지를 중시하는 군비통제 접근법은 경우에 따라서는 높은 무장수준에서의 균형이 불균형은 물론이고 낮은 무장 수준에서의 균형보다도 더 바람직할 수 있다고 본다. 동북아시아의 안보환경에 비추어 볼 때 한국 또는 제주도가 군비철폐 접근법을, 그것도 일방적으로 추진할 수 있는 입장에 놓여 있다고 보기는 어렵다. 오히려 한국은 군비경쟁의 불안정성을 야기하지 않으면서 주변국들의 현재적 및 잠재적인 군사적 위협에 대처하기 위한 군사력을 지속적으로 배양해야 하는 사활적 과제를 안고 있다.

물론 여러 비정부기구나 개인은 전면적인 군비철폐론이나 비군사지대화 방안을 제안·주장할 수 있으며, 또 그러한 활동은 과도한 군사화나 군비경쟁을 억제하는 순기능을 하기도 한다. 하지만 한국의 안보환경을 고려할 때, 비정부기구나 시민단체들 역시 군비철폐 및 비군사화에 대한 국제적 합의의 영역을 확대하는데, 그리고 기존의 국제적 합의의 이행을 감시·촉구하는데 일차적인 노력을 집중하는 것이 보다 효과적이고 또 바람직할 것으로 보인다.

일반 대중과 일부 평화운동가들은 군비통제 및 군축의 평화증진 효과를 다소 과대평가하는 경향이 있다. 하지만 안타깝게도 군비통제 및 군비축소가 국가간 갈등의 근본적 원인을 제거해주지 못한다는 것은 명백하다. 군비통제 및 군축은 전쟁발발의 가능성을 낮추어줄 수는 있겠지만 그 실제 효과는 미미하며, 아직까지는 전쟁발생시 그 피해를 줄이기에에도 미흡한 실정이다. 따라서 제주도가 세계평화의 섬 계획을 추진하는데 있어서도 군비철폐와 비군사지대화 같은 방안을 추진하기보다는 국제갈등의 해소와 협력의 증대를 가져올 수 있는 보다 근본적인 방안을 추구하는 것이 바람직하다. 그와 같은 방안은 자유주의 시각에서 강조하는 자유민주주의 확산, 국제제도의 확산과 강화, 경제적 상호의존의 증대, 그리고 이념과 가치의 동질화 등에서 찾아야 할 것이다.

요컨대 제주도는 세계평화의 섬을 추진함에 있어서 군비문제에 관한

철책 노력은 어디까지나 대량살상 무기 및 비인도적 무기 등의 경우에 한하여, 그리고 그것도 기존의 국제적 합의의 틀을 크게 벗어나지 않는 범위 안에서 경주하는 것이 바람직할 것이다.

일방적 비군사지대화 방안의 한계

세계평화의 섬으로서의 제주도를 비군사 내지 경무장지대로 일방적으로 설정하는 방안은 그 기대효과도 크게 의문시된다. 비무장지대는 국제적 합의 내지 보장을 통해 설정되는 것이 일반적이다.(양길현·장원석, 2002, p. 216) 물론 군대 또는 상비군을 보유하지 않는 등 비무장정책을 추구하는 일부 국가들—푸에르토리코, 파나마, 리히텐슈타인, 솔로몬군도, 모나코 등—이 있기는 하지만, 이들은 모두 중대한 안보위협에 직면해있지 않거나 중립화 또는 사실상의 유화책을 택할 수밖에 없을 정도의 약소국들이다.

제주도가 통상무기 분야에서도 일방적인 비군사화를 지향하는 것이 국제평화의 증진에 실질적으로 기여할 것이라고 볼 수 있는 근거를 찾기는 매우 어렵다. 제주도가 만일 동북아지역, 특히 한·중·일 3국간의 평화증진을 위한 비핵·비군사지대의 설정을 추진한다면 이 3개국 모두의 영토 또는 수역의 일부를 포함하는 3각 또는 원형의 비핵·비군사지대의 설정을 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 이와 같은 국제적인 비군사지대의 설정 가능성이 낮다고 하더라도 제주도가 실질적인 효과를 기대하기 어려운 일방적인 비군사 내지 경무장지대화를 추진할 이유는 없다.

제주도의 일방적인 비군사화가 북한, 중국 그리고 일본 등을 포함한 다른 국가들의 외교정책 목표와 행위에 어떠한 그리고 얼마만큼의 영향을 미칠 것인가 하는 것에 대한 냉정한 평가와 확신이 없이 제주도가 그러한 정책을 지향하는 것은 바람직하지 않다. 그런데 제주도의 일방적인 비군사화가 예컨대, 중국이나 일본의 군비증강을 억제하고 안보협력을 증진시키는데 실질적인 효과가 있을 것이라고 예상할 수 있는 근거를 찾기는 어렵다. 그리고 중국과 일본 등 다른 국가들로부터의 호혜적인 반

방적인 비군사지대화는 그 위험은 큰 반면, 국제평화 증진의 효과는 극히 의문시되는 방안인 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 일반역지에 바탕을 두는 “잠정적 평화”의 유지를 위해서는 군사력의 불균형보다는 균형이 바람직함은 물론이고, 때로는 높은 무장수준에서의 균형이 낮은 무장 수준에서의 균형보다 더 바람직할 수 있다. 그러므로 제주도가 군비통제 접근법에서 보더라도 과도할 정도의 군사화를 지향하거나 주변국들과의 불안정한 군비경쟁을 유발하지 않는 한, 주변국들의 군사력과 그 강화추세에 상응하는 통상적인 수준의 무장은 국제평화 증진에의 기여라는 제주도의 정책목표에 역행하는 것이 아니다.

지방정부의 자율성과 군사·안보정책

한반도와 동북아시아 안보환경에 비추어 볼 때 지방정부의 자율성을 군사·안보정책의 영역에까지 확장하는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 지방정부가 중앙정부의 군사·안보정책과 상이한 독자적인 정책을 추구하는 것은 연방제 국가에서조차 불가능한 일이다.

현재적 및 잠재적 군사적 위협에 직면하고 있고 또 대미동맹을 국가안보의 축으로 삼고 있는 한국으로서는 지속적인 군사력 증강 이외의 다른 대안을 찾는 것은 적어도 가까운 장래까지는 불가능하다. 물론 이러한 군사력 증강은 주변국과의 과도한 군비경쟁을 유발하지 않으면서 그들과의 군사력의 균형 그리고 전쟁방지 및억지를 실현하는 것을 목표로 삼는 한편, 한국의 사회·경제적 부담과 다른 정책목표들과도 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다.

그러므로 제주도가 특수성을 내세우며 비군사지대화를 지향한다면 이는 지방정부의 자율성을 지나치게 확장하는 것으로 보인다. 더욱이 앞에서 언급한 바와 같이 이러한 비군사지대화의 실질적인 평화증진 효과가 극히 의문시된다는 점까지 감안한다면, 이는 합리적인 정책대안이라고 보기 어렵다.

제주 세계평화의 섬과 해군기지의 양립성

결국 제주도의 비군사화 내지 경무장화는 제주 세계평화의 섬 추진을 위한 한 조건이 된다고 보기는 어렵다. 제주 세계평화의 섬 추진전략 및 사업계획에 따르면, 제주도는 평화의 창출, 확산 및 정착의 중심지를 지향하고 있으며, 이를 위하여 국제교류 및 외교 그리고 평화연구의 중심지가 되는 것을 목표로 설정하고 있다.(제주도, 2005, p. 5) 이 경우 제주도의 지정학적 입지에 따르는, 그리고 군비통제의 관점에서 볼 때 통상적인 수준의 무장 또는 군사화는 그와 같은 역할 수행을 가로 막는 걸림돌이 되지 않는다.

제주 세계평화의 섬 계획에서는 군사갈등의 부재로서의 평화뿐만 아니라 적극적 평화의 실현도 그 목적으로 한다고 삼고 있다. 하지만 해군기지 문제는 이 적극적 평화의 실현과는 그 적실성이 더 약하다. 적극적 평화의 개념이 담고 있는 구조적 평화나 사회정의 및 통합의 실현은 오히려 해군기지의 존재 여부와 관련성이 작은 것이다. 동북아시아와 세계 차원의 구조적 평화 또는 정의와 통합의 실현을 지향함에 있어서 제주 해군기지 건설 여부는 그 적실성이 매우 약한, 극히 지역적인 문제에 불과한 것이다. 따라서 제주 해군기지를 적극적 평화의 실현에 대한 장애로 보는 것은 지나친 비약이라 할 것이다.

결국 제주 세계평화의 섬 추진과 해군기지 건설 간에는 양립 불가능한 정도의 중대한 대립 또는 모순점이 있는 것으로 보이지 않는다. 일견 제주도의 세계 평화의 섬 계획이 성공적으로 추진되기 위해서는 제주도의 비군사화 내지 경무장화가 바람직하며, 따라서 해군기지 건설은 이에 정면으로 위배된다고도 볼 수 있을 것이다. 하지만 앞서 살펴 본 바와 같이 제주도의 일방적 비군사 내지 경무장지대화는 국제안보와 평화에의 실질적 기여라는 효과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라, “잠정적 평화” 상태의 동북아안보 상황을 고려할 때 국가안보의 강화에도 도움이 되지 않는다.

제주도가 지향하는 국제평화 창출의 중심지로서의 평화의 섬 계획은

계획에 군비축소를 위한 국제협력의 증진이라는 목표를 포함시킨다 하더라도 그러한 노력은 대량살상무기 및 비인도적 무기 분야에 국한시킬 수밖에 없을 것이다. 단 제주 해군기지 건설이 통상적인 군비통제의 관점에서 보더라도 지나칠 정도의 과도한 군사화로 이어지고 또 주변국과의 불안정한 군비경쟁을 촉발시키게 된다면, 이는 세계평화의 섬 추진을 어렵게 만드는 장애요인이 될 수 있을 것이다.

III. 제주 해군기지의 전략적 필요성의 문제

제주 해군기지 건설이 세계평화의 섬 계획의 성공적 추진을 가로막는 장애물이 되지는 않겠지만, 그렇다고 하여 그것이 긍정적 요인으로 작용할 것이라는 것은 아니다. 굳이 표현하자면 제주도가 세계평화의 섬 계획을 추진함에 있어서 해군기지는 없는 것이 더 좋기는 하지만 또 있다고 해도 크게 문제될 것이 없다고 할 수 있을 것이다. 따라서 제주 해군기지는 세계평화의 섬 추진과의 사소한 마찰 가능성 정도는 당연히 감수해야 할 만큼 그 군사전략적 필요성이 충분히 큰가 하는 것을 검토할 필요가 있다. 또 제주 해군기지 건설과 세계평화의 섬 추진 간에는 중대한 마찰의 여지가 없다고 하더라도, 많은 제주도민들이 여러 가지 이유로 반대하는데도 불구하고 제주 해군기지를 건설해야 할 만큼 그 필요성이 큰가 하는 질문도 제기될 수밖에 없다.

그러므로 제주 해군기지의 국방정책 및 군사전략상의 필요성에 대한 정부 및 해군의 설명과 그에 대한 신중한 평가와 충분한 논의는 필수적이라 할 것이다. 여기에는 서두에서 언급한 바와 같이 해상교통로 방어 등을 위한 전략기동합대 운용과 같은 정책목표 타당성의 재검증을 비롯하여 제주 해군기지 건설 방안과 다른 지역에서의 기지증설 또는 신설 방안의 비교평가에 이르기까지의 여러 가지의 어려운 작업들이 포함된다. 본고는 제주 세계평화의 섬 계획과 해군기지의 양립문제를 평가하는데 그 목적을 두도 있는 만큼, 여기서는 제주 해군기지의 전략적 필요성과 관련하여 몇 가지 문제 제기만을 하고자 한다.

한국은 일본과 중국의 지속적인 해군력 증강에 대응하고 또 장기적으로는 해상교통로를 방어하기 위한 전략을 수립하고 이에 필요한 전력을 확보할 필요가 있다. 한국이 일본이나 중국의 해군력과 대등한 수준의 전력을 유지하는 것은 어렵다 하더라도, 적어도 주변국들이 한국에 대해 해군력 사용이라는 대안을 선택하는 것을 어렵게 만들 정도의 해군전력의 확보는 필수적이라 하겠다. 따라서 해군이 전략기동함대의 창설을 포함하는 전력증강을 추진하는 것도 필요한 일이다. 하지만 제주 해군기지의 전략적 필요성과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제에 대한 충분한 논의가 필요하다.

첫째, 해군의 제주 해군기지 건설안이 추진하고 있는 군사개혁의 목표와 내용에 얼마나 잘 부합되는가 하는 것을 재검토할 필요가 있다. 특히 해군은 제주 해군기지 건설계획이 병력과 기지의 효율화 및 축소라고 하는 군사혁신(RMA)의 일반적 방향, 그리고 특히 해군력 증강 및 군사혁신과의 방향과 잘 일치하는지의 여부에 대해 충분한 설명을 제시할 필요가 있다.

둘째, 해군이 대양해군 육성과 해상수송로, 특히 남방수송로의 방어 등을 위해 제주 해군기지 건설이 필요하다고 하고 있다. 하지만 현시점에서 해군이 연안 또는 근해방어 뿐만 아니라 원양방어까지로 임무를 확장하기 시작하는 것이 적절한지에 대해 이견이 있을 수 있다. 한국에 대한 현재적 및 잠재적 위협의 내용과 한국의 해군전력 및 국방비 부담능력 등에 비추어 볼 때, 해군은 앞으로 상당 기간 동안 연안방어라는 중차대한 임무에 더욱 전력하는 것이 바람직하다고 볼 수도 있다.

셋째, 제주 해군기지 건설 및 유지를 위한 제반 비용을 고려할 때 군비투자의 우선순위가 적절한가에 대한 의문도 제기된다. 제주 해군기지 건설은 기존의 군항 확장 등에 비하여 더 많은 예산이 소요되는데, 이 사업과 다른 사업들—이지스 구축함과 잠수함 추가 건조, 해군 항공전력 증강 등—간의 우선순위의 조정이 필요하지 않은지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

특히 이와 관련된 문제의 관련하여 한국 해군이 대양해군을 구성·유

영할 수 있는 여력이 있는가 하는 것도 재검토할 필요가 있다. 예컨대, 해군은 2012년까지 KDX-III함 3척을 구매할 계획으로 있는데 이 경우 1척의 KDX-III함을 전략기동함대에 배치하는데도 무리가 따르며, 5척의 KDX-III함을 보유해야 기존의 함대와 함께 대양함대의 원활한 운영이 가능하다는 견해도 있다.(황일도, 2002) 따라서 대양함대의 구성에 필요한 전력을 확보하지 못하면서 이를 위한 군항부터 건설하게 되는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 더욱이 일각에서는 KDX-III 등 새로운 함정의 건조 외에도 기존전력의 첨단화 및 강화, 특히 군사혁신(RMA)을 접목한 기존 해군 전력 강화의 필요성을 지적하기도 한다.(정호섭, 2002, pp. 14-21)

넷째, 해군은 진해-제주해역 간의 거리가 200마일로 6-12시간의 함정 이동시간이 소요된다고 하며 제주(화순) 군항의 지리적 이점을 강조하고 있다. 하지만 이러한 시간의 단축이 얼마나 커다란 전략적 중요성을 가지는가 하는 것은 불명확하다. 이 200마일의 거리는 연안작전에서는 그 중요성이 매우 크지만, 장기간에 걸친 원해기동작전에서 이 정도의 거리 단축의 의미는 그리 크지 않다.

해군이 창설하려는 전략기동함대는 대북 전쟁역지 및 전쟁 수행, 다른 주변국들의 잠재적 위협에 대응하는 영안방어, 그리고 장기적으로는 해상교통로 방어 등 여러 임무를 수행하게 될 것이다. 해군이 이처럼 다목적적인 전략기동함대 중 1개 전단을 제주에 배치해야할 필요성은 그리 크지 않아 보인다. 제주 이남의 영해 방위를 위한 신속한 기동이 필요하다면 제주에 전략기동전단을 배치하기보다는 영안방어 전담 전력을 증강하는 것이 보다 효과적일 것이다.

다섯째, 제주 해군기지가 미국이 대중 군사작전을 수행함에 있어서 한국의 여타 군항들과는 다른 어떠한 “특별한 역할”을 수행하는 것이 불가피한가 하는 문제는 물론 보다 면밀한 검토를 요하는 문제이다. 그리고 이에 대해서는 정부의 명확하고도 충분한 설명과 보장을 요구할 필요가 있다.

하지만 이 문제에 과한 제주도의 인자은 국가 전체의 문제로부터 분리

하여 우선적으로 그리고 별도의 논리로써 내세우려 하는 것은 바람직하지 못하다. 예컨대 일부에서는 한국 해군이 보유하려는 이지스함이 미국의 미사일방어(MD)체계의 주요 무기체계를 이루고 있는 만큼, 이 이지스함이 기항하게 될 제주 군항이 미국의 MD체계에 편입되고 이에 따라 미국의 대중군사작전 수행을 위한 전진기지가 될 것이라고 주장한다. 하지만 이 경우 한국의 미국의 MD에의 참여 내지 편입, 특히 중국을 대상으로 하는 MD체계에의 편입 문제가 우선적인 논의의 대상이 되어야 할 것이다. 이 문제에 대한 적절한 검토와 논의도 없이 MD 체계에서의 제주도 제외만을 주장하는 것은 설득력이 약하다.

사실 이미 배치되어 있는 PAC3 체계와 SM-2 또는 SM-3을 탑재하게 될 이지스함은 미국이 추진 중인 MD체계와의 연관성을 배제하기 어려운 무기체계이다. 특히 SM-3는 대륙간 탄도탄을 요격할 수 있으며 사정거리가 500Km 이상이 되는 만큼 중국을 자극하게 될 가능성이 있다. 그러나 동시에 한국이 이러한 무기체계를 갖추는 것은 북한 또는 다른 국가들로부터의 미사일 공격 방어를 위해 필수불가결하다. 특히 한국이 북한 등의 미사일 위협에 대한 효과적인 방어체제를 구축하는 것은 필수적이며, PAC3와 이지스 시스템은 이를 위한 유력한 대안임을 부정할 수 없다. 따라서 이지스함의 제주 군항 기항과 미국 MD체계에의 편입을 군항 건설반대의 근거로 삼는 것은 논리의 비약이다. 경우에 따라 중국의 일차적인 우려의 대상이 될 수도 있는 것은 한국의 이지스함 보유와 미국 MD체계에의 편입이지 제주 군항 자체가 아닌 것이다.

제주 해군기지 건설안이 제주 세계평화의 섬 계획 추진을 근본적으로 위협하는 것으로 보이지는 않지만, 제주 해군기지의 전략적 필요성에 대해서는 이상과 같은 의문들이 제기될 수 있다. 따라서 해군은 먼저 제주 해군기지 건설이 제주도의 특수성을 압도할 만큼 그 전략적 필요성이 지대하다는 것을 충분히 설득·입증할 필요가 있다. 그리고 나서야 정부와 해군은 국가의 전략적 필요성과 제주도 지역사회의 이해 간의 마찰의 해소와 절충이라는 과제를 효과적으로 해결할 수 있을 것이며, 제주도도

일관되게 추진할 수 있을 것이다.

IV. 결어: 제주 세계평화의 섬 계획과 현실주의적 자유주의

비무장, 비폭력 그리고 비군사화를 통한 평화의 증진이라는 이념과 운동은 그 나름대로 중요하며 또 긍정적인 역할을 수행하기도 한다. 하지만 오늘날 대부분의 국가의 경우 비무장·비폭력의 평화를 외교·안보정책 정책 목표로 설정하는 것은 비현실적이며 실현불가능하다. 다양한 유토피아주의나 비폭력주의 등의 이념과 운동은 개인과 국가가 장기적으로 지향해야 할 가치를 제시해준다. 예컨대 무정부주의 이념과 운동은 시민사회가 국가의 지나친 비대화와 그로 인한 개인의 자유의 침해를 경고·견제하는 것을 돕는 소중한 역할을 수행하기도 한다. 하지만 무정부주의가 정부가 추구할 수 있는 현실적인 정책대안이 될 수는 없는 것이다.

이와 마찬가지로 비무장과 비군사화를 추구하는 평화 운동과 이념도 과도한 군사화와 군비경쟁을 비판하고, 특히 대량살상무기와 비인도적 무기의 확산을 견제하는 긍정적 기능을 수행한다. 하지만 이 역시 한국 정부의 현실적인 정책대안이 될 수는 없는 것이다. 특히 현실주의가 묘사하는 국제관계의 본질과 한반도 및 동북아시아의 안보환경을 감안할 때 한국 정부가 비군사화를 통한 평화의 증진을 지향하는 것은 비현실적이며 무책임한 일이 되는 것이다.

세계는 이미 1차 대전 이후의 강력했던 이상주의 시기가 단명으로 끝났던 경험을 가지고 있다. 군비경쟁과 전쟁과 같은 국제관계의 어두운 면만 주시하고 진보의 가능성을 부정하는 현실주의의 한계도 명백하지만, 국제관계의 어두운 현실을 외면하는 이상주의도 위선적이거나 유토피아적이라는, 이제는 진부해진 비판이 제기된 것이 이 때였다. 당시 카(Edward H. Carr)가 지적했던 바와 같이 패배주의에 사로잡힌 현실주의나 지나치게 유토피아적인 이상주의는 모두 바람직하지 않다.(Carr, 1939)

세계평화의 섬 계획을 추진함에 있어서 제주도는 냉소적인 현실주의나 유토피아적이 자유주의 대신 “현실주의적 자유주의(realist liberalism)”

시각을 지침으로 삼아야 할 것이다.(Hertz, 1950) 이는 제주도가 세계평화의 섬 계획을 추진함에 있어서 국제협력과 평화의 증진이라는 숭고한 가치를 지향해야 함을 의미한다. 그러한 이는 동시에 그 구체적인 정책목표와 대안은 어디까지나 실현가능한 것이어야 하며, 유토피아적 자유주의와 달리 이러한 목표 달성의 한계도 인식해야 함을 의미한다. 또 현실주의 자유주의 시각에 따르면 세계평화의 섬 계획의 정책목표, 추진 전략 그리고 정책대안의 선택은 국제관계의 실제에 대한 냉철한 현실주의적 평가에 기초를 두고 이루어져야 한다.

제주도가 세계평화의 섬 계획을 통하여 동북아시아 안보공동체의 형성, 그리고 더 나아가 세계평화의 증진에 기여한다는 목표를 추구하는 것은 바람직하다. 하지만 그렇다고 하여 이러한 목표를 추구하는 과정에서 불안정한 남북한관계, 중국과 일본 등의 군사력 증강 추세, 그리고 미국의 군사력 및 역할 변화의 가능성 등을 포함하는 국제관계의 현실을 애써 외면한다면 이는 더 심각한 문제이다. 물론 세계평화의 섬 계획을 추진하고 있는 제주도는 중앙정부에 비하여 자유주의 시각을 조금 더 강조하는 것은 가능하며, 그러한 노력은 국익에도 도움이 될 수 있다. 그러나 그렇다고 하더라도 제주 세계평화의 섬 계획 추진은 언제나 현실주의적 자유주의 시각의 범주 안에서 균형을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 양길현·장원석. 2002. “제주 평화의 섬 구상과 평화적 수단에 의한 평화,” 『한국과 국제정치』 18권 4호 (겨울).
- 정호섭. 2002. “이제 Post-‘대양해군 건설준비’를 생각할 때.” 『해양전략』 116호 (9월).
- 제주도. 2005. 『제주 세계평화의 섬 지정계획』 (1월).
- 황일도. 2002. “차세대 구축함 KDX-3 레이다: 이지스나 에이파나 불붙은

- Boulding, Kenneth E. 1978. *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press.
- Buzan, Barry. 1983. *People, State and Fear*. London: Harvester.
- Carr, Edward H. 1939(2nd edn. 1946). *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Galtung, Johan, 1969. "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, 6(3): 167-91.
- _____. 1964. "An Editorial," *Journal of Peace Research*, 1 (1); 1-4.
- George, Alexander. 2000. "Forward" in Arie M. Kacowicz, Yaacov Bar-Siman-Tov, Ole Elgstrom and Magnus Jerneck, eds., *Stable Peace among Nations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 11-18.
- Hertz, John H. 1950. "Idealist internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, 2(2); 157-80.
- Human Security Centre, University of British Columbia. 2005. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21th Century*. New York: Oxford University Press.
- Waever, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrub and Pierre Lemaitre. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

<Abstract>

Compatibility between Projects of 'Island of World Peace' and Naval Base Development in Jeju Province

The existence of a strategic naval base in Jeju, if constructed, would not make a serious hindrance to the "Jeju, Island of World Peace" project, currently being carried out by Jeju Province. There is little ground to expect that Jeju's refraining from developing a naval base would bring forth any significant, reciprocal response from neighboring countries. It is no-doubt, however, over-militarization of Jeju will have a negative effect on its execution of the "Island of Peace" plan.

Key words: world peace, naval base, Jeju, realist liberalism, de-militarized zone