

# 제주 평화의 섬과 화순항 해군기지: 논쟁과 평가

양길현\*

## 목 차

1. 머리말
2. 화순항 해군기지 건설과 관련한 해군의 입장
3. 화순항 해군기지 건설과 관련한 반대 입장
4. 화순항 군사기지 건설과 제주도 지역발전: 비판적 점검
5. 결 론

## 1. 머리말

원래 화순항은 1994년 제주지역 신규항만으로 지정되어 국제물류화물항으로 개발하도록 계획되었다. 그 이후 1999년 1단계 개발계획의 수정을 거쳐 해양수산부가 2002년 12월 제2차 연안항 개발기본계획에 화순항을 포함시켜 서귀포항 보조기능과 함께 소형어선 계류 피항지 기능을 수행하는 항구로 개발될 예정이었다. 이렇게 화순항 개발과 관련하여 해양수산부 중앙항만정책심의회가 제2차 연안항 개발기본계획을 수립하고 있던 중에 2002년 5월 16-17일 해군본부 주최 합상토론회에서 화순항 군사기지화 필요성이 논의되었다. 이어 2002년 7월 11일 해군본부가 직접 제주도를 방문하여 화순항에 해군부두를 건설한다는 계획서를 제출하면서 화순항 해군기지화가 구체적으로 가시화되었고, 그 이후 화순항 해군기지 문제는 제주도내의 뜨거운 쟁점으로 떠오르게 되었다.

화순항 해군기지화는 국가안보와 연관된 대양해군이라는 측면에서 필요하다는 주장과 평화의 섬 제주의 추진전략은 비군사적인 방법으로 해야 한다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 화순항 해군기지화 관련해서는 2002년 10월 12일 대정나라사랑청년회, 제주경제정의 실천연합, 제주YWCA, 제주환경운동연합 등 제주도내 24개 시민사회단체의 참여 하에 <화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회>가 결성되어 '화순항 해군기지 건설 반대 제주도 각계 인사 2002년 선언'을 발표하고 대통령후보들에게 화순항 해군기지 건설 반대를 공약으로 해주길 요청하는 등 본격적인 반대 운동에 들어갔다. 반면 화순항 해군부두 건설에 대한 해

\* 제주대 윤리교육과 조교수

군본부의 강력한 의지가 간헐적으로 표명되고 있는 가운데, 화순항 해군기지화 관련하여 제주도가 코리아리서치에 의뢰해 실시한 도민여론조사에서는 24.9%의 도민이 찬성한 데 반해 58.2%의 도민은 반대를 하는 것으로 나타났다.(『한라일보』, 2002년 10월 25일, 1면)

이에 따라 제주도는 2002년 10월 31일 해양수산부에 제주도민들이 화순항을 “물류중심의 관광미항으로 개발하기를 기대”하고 있어 “도민공감대 형성 없이 추진하는 것은 곤란하다”고 하면서 화순항 해군부두 건설에 반대한다는 의견서를 제출했다.(『한라일보』, 2002년 10월 31일, 1면) 결국 제주도민의 다수의 반대여론과 2002년 12월 19일 화순항 해군기지화 문제를 백지상태에서 전면 재검토하겠다고 약속했던 노무현 후보가 제16대 대통령으로 당선된 데에 따른 정치적 고려 속에서 2002년 12월 26일 해양수산부 중앙항만정책심의회는 화순항의 “보안항구 예정수역을 미래수역에 대비하여 장래수역으로 설정, 추후 여건 변화로 지역민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도로 재반영할 수 있는 여지를 부여” 하는 것으로 조정·의결함으로써 화순항 해군기지화 문제는 일단 유보로 일단락되었다.(『제민일보』, 2002년 12월 27일, 1면)

이 논문은 일차적으로는 2002년 한해 동안 제주도내 뜨거운 감자로 쟁점이 되었던 화순항 해군기지화 문제를 둘러싸고 그 필요성을 주장하는 입장과 반대하는 입장이 각각 무엇인지를 명확히 함으로서 향후 화순항 해군기지화 문제에 대한 논의를 정리하고, 나아가 평화의 섬 제주의 미래를 재조명하고자 하는 데 그 목적이 있다. 특히 이 논문은 화순항 해군기지화가 국가방위 차원에서 얼마나 절실하게 요청되는 것인지 그리고 제주지역 경제에는 얼마나 도움이 될 것인지를 관련하여 해군본부의 주장을 비판적으로 점검함으로써 21세기 동북아시아에 평화와 안정을 구축해 나가는 방식과 전략상의 평화적 접근 가능성을 모색하는 데 중점을 두고 있다.

## 2. 화순항 해군기지 건설과 관련한 해군의 입장

대양해군<sup>1)</sup>을 지향하고 있는 해군본부의 해군력 증강 중기계획이 발표되고 이어서 “해양권 보호와 국가안보 차원에서 절대적으로 필요한 시설”(장정길 2002, 6)로서 화순항 해군부두 건설 계획이 발표되면서 화순항 해군기지화 문제가 계속 논쟁이 되고 있는데, 이에 대한 해군측의 입장과 주장이 무엇인지를 살펴보면 다음과 같다. 우선 윤연 해군본부

---

1) 한국 해군의 대양해군화 필요성에 대해서는, 정삼만, “동북아 안보와 대양해군의 필요성,” 2002년 11월 15일 제주지구청년회의소 주최 <21세기 동북아 평화·안보와 제주도의 위상> 토론회에서의 발표 논문, 27-32 참조.

기획관리참모부장과 우근민 제주도지사의 면담 형식을 통해 해군본부가 2002년 7월 11일 제출한 <제주도 해군부두 건설계획>에 의하면, 해군이 제주도 화순항에 해군전용부두를 건설하여 함정을 배치하는 목적은 “제주도민의 해양권익 보호와 안정된 안보환경을 조성하여, 제주국제자유도시 계획추진을 지원”(해군본부 2002. 1)하는 데 있다. 즉, 국가 전체로 보면, “해외 수출입의 99.7%가 해상수송으로 이루어지고” 있을 뿐만 아니라 “특히 제주 인근해역은 우리 해상교통상 제일 중요한 관문”이기 때문에 “해상교통로 보호를 위한 국가안보 차원의 대비”가 절실히 요구된다는 것이다.(해군본부 2002. 1) 또한 제주도 지역에 한정해 보더라도 “제주국제자유도시의 원활한 추진을 위해서는 예상되는 각종 해상범죄 행위를 차단하기 위한 사전대비로 해양분쟁 예상해역의 최근거리인 제주도에 해군부두 건설이 필요”하다는 것이다.(해군본부 2002. 1)

장정길 해군참모총장이 『제주신문』과의 인터뷰에서 밝힌 바와 같이, “제주남방해역이 모항인 진해로부터 200-300마일(400-500km) 떨어져 있어 이곳에서 작전하는 함정들이 대단히 어려운 상황.” 특히 “군수지원이나 장병휴식을 위해 진해항으로 이동하는 불편함”이 크기 때문에 “군수지원과 장병휴식이 가능한 부대시설이 필요해 화순항에 해군부두를 건설”하려고 한다는 것이다.(장정길 2002. 6) 같은 맥락에서 해군본부의 입장을 대변하고 있는 정삼만 중령 역시 세미나 발표를 통해 제주도가 전략적으로 중앙적 위치, 병참적 위치, 전진기지적 위치라는 3가지 측면에서 중요한 가치를 지니고 있기 때문에 태평양 시대의 대양해군의 기지로서 화순항 해군부두화할 필요성이 크다는 주장을 펴고 있다.(정삼만 2002. 45-46) 즉, 제주도가 지정학적으로 “서해와 동해가 연결되는 길목”에 위치해 있어 국방상 중요한 가치를 지니고 해서 “한국의 동지나 진출 및 남방해역 방어를 고려할 시 거문도-제주도-흑산도를 내선으로 형성하면 강력한 세력선이자 완벽한 방어선으로 사용”할 수 있다는 점에서 화순항 해군기지가 필요하다는 것이다.(정삼만 2002. 45)

또한 『한라일보』가 단독 입수한 해군본부의 <제주해군기지 건설계획>에 따르면, “제주화순항 해군기지 건설은 국가의 권익을 보장하고 미래 안보환경에 주도적으로 대응” 하기 위한 국책사업으로 규정하고 있으며, 기지는 “함정에 물과 기름을 보급하는 제한된 보급 지원 시설과 승조원 휴식을 위한 복지시설”을 갖추도록 한다는 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 해군기지 건설계획은 “2003년까지 계획반영-->2006년 사업착수-->2014년까지 군사기지 건설을 완공” 하는 것으로 되어 있고, 군사기지의 규모는 “1개 기동전투단을 수용할 수 있는 함정 20여 척을 수용할 수 있도록 부두길이는 1천 5백m, 배후기지 7만평”이며, 또 이러한 화순항 해

2) 화순항 해군기지의 성격으로 지칭되는 “함정전진기지란 작전 중 입항해서 물·기름·주부식 등을 보급 받고 상륙이나 휴가를 통해 휴식을 취할 수 있는 규모의 기지”이다.(정삼만, “화순항 해군부두와 안전보장.” 2002년 11월 2일 제주도의회 교육관광위원회 주최 <제주국제자유도시 추진과 대응방안> 제주도의회 정책세미나에서의 발표 논문, p. 43).

군기지 건설 계획은 “이미 지난 95년 12월에 국방중기계획에 반영됐고, 97년부터 지난해까지 해수부와 업무협의를 마친” 것으로 되어 있다.(『한라일보』, 2002년 11월 1일, 1-2면)

이와 같은 화순항 해군기지 건설 필요성과 관련한 해군의 일관된 주장은 일정하게는 21세기 한국의 해양안보에 대한 해군본부의 인식과 관료적 이익에 바탕을 두고 있다. 해양안보와 관련된 해군은 일반적으로 3면이 바다인 한국이 통항 및 해상교통로 안전과 관련하여 크게 다음과 같은 3가지 측면에서의 해양위협에 직면해 있는 것으로 파악하고 있다. 즉, “첫째, 군사적 요인에 의한 해상교통로 위협; 둘째, 연안국의 해양관할권 행사 등에 의한 제한 위협; 셋째, 해적, 마약운반, 불법난민의 해상수송 등 새로운 해상범죄행위”(이서항 2002, 103)가 그것이다. 이러한 인식에 기반하여 예를 들면 북한의 상선이 제주도 연안을 무단 침범한다든가 제주도 연안에서 일본이나 중국 또는 동남아의 어선이 불법 조업을 하는 것, 또는 제주도 남방 해안에서 해적선이 출몰한다든가 마약거래 또는 불법이민 수송을 위한 해상범죄 행위의 발생 등과 관련하여 최근 언론을 통해 해양안보상의 위협을 둘러싸고 우려의 목소리가 전달된 바 있다. 이렇듯 남북한 관계의 유동성뿐만 아니라 한-중-일 어업관할권 문제의 쟁점화 그리고 다양한 형태의 해상범죄의 증가 등을 염두에 둔다면 그리고 향후 21세기 동아시아가 보다 더 상호의존적이고 복잡한 관계망을 엮어가리라고 볼 때, 한국의 해군 및 해양력의 역할 강화가 거론되는 것은 일면 자연스런 것이기도 하다.

또 해군본부의 입장에서 보면 화순항 군사기지 건설 문제는 화순항으로부터 “군수지원을 받아가면서 제주 남방해역에까지 함정을 배치”시킴으로써 “연안해군에서 지역해군으로, 지역해군에서 대양해군으로”(정삼만 2002b, 45) 도약하고자 하는 21세기 해군의 역할 강화책의 하나이다. 그동안 기회 있을 때마다 “현재의 해군력이 대북 방어 위주로 편성돼 있어 남해 면 바다와 동남아 일원 해상교통로 확보를 위한 해군력 증강 필요성”(『제민일보』, 2002년 7월 15일, 1면)이 제기되었다는 점에서 볼 때,<sup>3)</sup> 화순항 해군기지화 계획은 해양안보상 필요라는 해군본부의 인식과 전략을 담은 숙원사업인 것이다. 제주도내 시민사회단체의 정보공개 요청에 대한 해군본부의 답변에서 보듯이, 실제로 화순항 해군기지화는 “제주도내 해군기지 확보 필요성에 따라 대상 항구로서 화순항, 형제도, 모슬포, 화북, 성산일출봉, 신양리 등을 후보지로 선정해 1999년 10월과 2001년 12월 두 차례에 걸쳐 사전답사”(『제주일보』, 2002년 11월 22일, 7면)를 거친 결과로서 제시된 것이다.

3) 김승석 제주도 정부부지사는 21세기 해양시대를 맞이하여 해군 쪽에서 제주도를 동지나해라든가 동남아시아쪽 또는 일본쪽으로 나가는 군항의 중심지로 삼으려 한다는 것, 다시 말해서 “제주도를 하와이처럼 자유무역항과 군항을 겸용”하는 방향으로 활용한다는 생각을 많이 하고 있다는 얘기를 들은 바 있다고 말했다.(김승석, “경제특구와 관광을 연계시키는 평화의 섬으로.” 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색 워크숍 결과보고서』, 1998, p. 67)

이렇게 화순항 해군기지화가 해군본부의 해양안보 논리와 관료적 이익이 결합되어 추진되고 있는 것이기는 하지만, 그것이 2002년 3월 해군사관학교 졸업식 때 김대중 대통령이 언급한 전략기동함대기지 건설 필요성의 연장선상에 있는 것이라면 그리고 주변 강대국들의 상충되는 이해관계 속에서 한국의 이익을 보호하기 위해서는 힘이 필요하며 그래서 해군전략기지가 필요하다고 주장하는 경우라면, 이러한 계획을 마냥 거부하기는 쉬운 게 아니다. 또한 제주도가 대한민국의 안보를 책임지라는 것이 아니라 “지역적 차원(제주도)과 국가적 차원의 경제안보를 위한 SLOC(해상교통로) 보호”와 “최근 급증하는 해양테러나 해적, 그리고 마약 및 불법무기류 밀매와 밀입국 이민 등과 같은 반합법활동에 대한 대처”를 위해서 제주도의 안보적 역할을 요구할 때, 대한민국의 일원으로서 이러한 요구를 거부하기는 더욱 쉽지 않다.(정삼만 2002, 65) 그래서 이미 여론조사에서 도민의 다수가 화순항 해군기지를 반대하는 것으로 나타나 있음에도 불구하고, 화순항 해군기지화와 관련하여 해군이 “도민들이 해군부두 건설취지를 충분히 이해해 국가안보와 지역경제 이익이 동시에 달성될 수 있도록 적극적인 지지와 성원을 부탁”(장정길 2002, 6면)하면서 화순항 해군부두의 ‘절대 필요성’ 강조와 강행 의사를 피력할 수 있는 여지가 바로 여기에 있다.

### 3. 화순항 해군기지 건설과 관련한 반대 입장

화순항 해군기지 건설과 관련한 필자의 비판적 점검은 무엇보다도 안보 문제를 바라보는 데 있어 미래지향적 입장. 다시 말해서 ‘일방안보’의 입장이 아니라 ‘공동안보’의 입장에서 출발하고자 한다. 즉, “어떤 국가도 더 이상 안보를 상대방의 희생을 전제로 자국의 군사력에만 의존”(이철기 2002, 15)하는 일방안보가 아니라 상호협력과 비군사적 측면까지 포함하는 공동안보가 가능하고 바람직하다는 입장에서 화순항 해군기지 문제를 접근하고자 한다. 안보와 관련하여 화순항 해군기지 문제를 바라볼 때, 가장 중요한 첫번째의 쟁점은 해상교통로 보호와 국가안보 차원의 대비를 위해 제주도 화순항에 해군기지를 건설하는 것이 해군본부의 지적처럼 꼭 필요한 것인가 하는 것이다. 이 문제와 관련하여 해군본부는 일차적으로는 해상교통로의 안전보장이라는 목표를 위해 국가적 차원의 대책이 주가 되고 국제적 차원의 협력이나 공조는 어디까지나 종이 되어야 하는 것으로 보고 있다. 정삼만의 지적처럼, “가장 본질적이고 궁극적인 해로보호 수단은 해군력”(정삼만 2002, 64)이라고 보고 있다. 지난 20세기의 경험과 현실주의적 시각에서 보면 일면 타당한 지적이기도 하다. 그러나 필자는 21세기 미래지향적이고 “평화적 수단에 의한 평화”(갈통 2000, 580) 추구의 관점에서 바라보고자 한다. 이는 안보를 “경쟁의 시각에서 접근하기보다는 협력의 관점에서.....국가적이기보다는 국제적이며, 군사적으로 접근하기보다는 평화적으로 접

근”(심재권 1996. 68)한다는 것을 뜻한다.

이렇게 해양안보 문제를 국가적 차원과 국제적 차원 모두에서 균형있게 접근한다면, 다시 말해서 “어느 국가도 혼자서 (해양안보) 문제를 해결할 수 없(고...그래서) 국가들은 협력해야 한다”(Palme Commission 1990. 168)는 국제공조적 차원도 고려한다면, 제주도 화순항에 해군기지를 건설하는 문제는 상당히 다르게 나타날 것으로 보인다. 다시 말해서 화순항 해군기지 문제를 둘러싸고 제기되는 해상교통로 위협이라든가 연안국의 해양관할권 행사 등에 의한 제한 위협은 한편으로는 해군기지의 추가 설립을 통해서 해결될 수 있는 문제라고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로는 한-중-일-북 네 나라간의 국제공조와 협력을 통해서 해결할 문제이기도 하다는 것이다. 어쨌든 해양안보를 어떻게 접근할 것인가의 최종 판단은 상당 부분 중앙정부의 정치적 결정의 몫임을 인정하면서도, 중앙정부가 제주도의 화순항에 해군기지를 건설할 것인가를 최종 결정함에 있어서 지역 주민의 의사와 이해관계를 충분히 수용하여야 한다는 요구도 정당한 것이다.<sup>4)</sup> 그렇다면 이제 필자는 제주도 지역 주민의 입장에서 왜 제주도의 화순항에 해군기지를 건설하는 것을 반대하는 지에 대해 의견을 제시하고자 한다.

2002년 현 시점에서 예상되는 해상에서의 국가안보, 특히 해양안보의 위협이 화순항에 해군기지를 건설해야 할 만큼 현재적이고 긴박한 것인가 하는 점이다. 만약 안보상의 위협이 긴급하고 현재적이라면 화순항에 해군기지를 건설해야 할 것이다. 과연 그런가? 물론 미래는 불확실하기 때문에 그 누구도 위협의 정도에 대해서 장담을 할 수가 없고, 그래서 안보는 미래에 예상되는 1%의 가능성을 염두에 두고 100%의 대비를 확고히 해야 하는 것으로 주장할 수 있다. 충분히 일리 있는 얘기이다. 그러나 우선 주지하다시피 1%의 가능성까지를 도맡는 절대 안보란 기술적으로도 실현이 거의 불가능하다.<sup>5)</sup> 더욱이 해군기지 건설을 통한 안보강화는 불가피하게 타국의 경계심과 대응책을 불러일으켜 군비경쟁을 강화시킬 우려가 있다는 점에서 신중히 접근해야 할 사안이다. 무턱대고 미래의 해양안보를 위한다는 명분으로 해군기지 건설을 밀어 부치는 것은 일방적인 해법에 불과할 수가 있다. 다시 말해서 제주도 남방 및 남해안 주변 해상범죄에 대한 해법은 실현이 거의 불가능하거나 비용이 너무 많이 소요되는 ‘절대안보’라든가 ‘최대안보’라는 측면에서가 아니라 “수단과 목적간의 관계를 합리적”(Wiberg 1990. 90)으로 바라보는 ‘적정안보’ 개념에 입각하여,<sup>6)</sup> 해군기

4) 이와 같이 국방정책에 대한 국민들의 관심과 문제제기의 대표적 사례로서 'FX사업 외압 의혹 진상규명 및 F-15K 내정 철회 공동행동'을 벌이고 있는 279개 시민사회단체의 집단적 감사청구를 들 수 있는데, 이에 대해서는 참여연대의 FX 관련 사이트 <http://www.cleanfix.net/> 참조.

5) 예를 들면 1%의 공격도 허용치 않겠다는 절대안보와 관련하여 미국이 현재 MD(미사일방위)를 추진 중이나, 이에 대해서는 비용-이득의 효용성 계산과 기술상의 실현가능성이라는 측면에서 논란이 제기되고 있음에 주목할 필요가 있다.(전용, “미국의 미사일방어(MD)체계와 한국의 안보,” 2002년 10월 11-12일 국제정치학회 주최 추계학술대회에서의 발표논문. pp. 1-13 참조)

지 건설이라는 군사적 접근에만 집착하지 말고 국가간 정상회담이나 각료회담 등을 통한 국제공조라든가 해양경찰력의 강화 및 역할 증대<sup>7)</sup> 또는 UN이나 ARF(아세안지역포럼) 등 국제기구의 활용 같은 다양한 접근을 통해 찾아 나서야 할 것이다.

여기서 일보 양보하여 해양안보가 위협받고 있다고 한다면, 특히 동북아시아나 남태평양에서의 한국에 대한 안보 위협을 상정할 경우 그 주된 가상 적대국은 어느 나라일까? 북한, 중국, 일본, 동남아시아 국가 가운데 예상되는 위협의 근원지는 어느 나라일까 하는 의문이 든다.<sup>8)</sup> 물론 이 경우도 안보란 특정의 어느 나라가 아니라 불특정의 어느 나라든 다 해당된다고 얘기할 수 있으며, 또 우발사태 발생시에 대비하는 것이 필요하다는 주장은 일면 타당하다. 그러나 필자가 보건대 그러한 유비무환의 대비는 '적정하고 온당해야' 한다. 여기서 적정하고 온당한가의 여부를 결정짓는 시급성은 바로 충분한 논의와 합리적인 검토를 통해서 안보논리와 지역공동체 논리의 최대공약수를 찾는 것이지 않나 생각한다. 충분한 논의가 없이 미래에 혹 있을지 모르는 가상의 안보위협만을 일방적으로 밀어부치는 것은 결국 국가재정상의 고비용을 초래하고 제주지역주민들에게 상처만을 남길 가능성이 크다. 더욱이 일반적으로 지적되고 있듯이 최악의 상황을 가정하여 화순항에 해군기지를 건설하는 것은 불가피하게 다른 나라들의 의구심과 경계심을 자극하여 괜스레 동북아시아의 긴장을 격화시키고 급기야는 군비경쟁<sup>9)</sup>으로 치닫도록 할 가능성이 적지 않다.

6) 물론 적정안보 개념과 관련하여 위버그는 결국 "일반적으로 유효한" 적정안보란 존재하지 않으며 "국가에 따라 그리고 시기에 따라" 다양하게 나타나는 것으로 파악하고 있는데.(Haakan Wiberg, "Can Non-Offensive Defence Improve Arms Reductions?" *Disarmament*, Vol.XIII, 1990, No.1, p. 92). 이는 안보 문제는 그만큼 군사적 판단 못지 않게 정치적 판단이 중요함을 지적하고 있는 것이다.

7) 제주도 해양경찰력이 보유하고 있는 대형함정은 3000톤급 1척, 1500톤급 2척 등 3척에 불과하며 구난헬기도 1대뿐이다.([제민일보], 2002년 7월 22일, 1면) 따라서 화순항 해군기지화 말고도 제주도 해양경찰력의 강화를 통해 해상범죄 대책, 자국어선 보호, 구난활동 등을 벌이는 것이 보다 비용이 적게 드는 방안이 아닌가 생각한다.

8) 이와 관련하여 "미국이 주도하는 한미연합의 방위개념"을 염두에 둘 때 화순항 해군기지는 "중국을 겨냥한 미군의 전초기지"(서재철, "제주 화순항 해군기지는 무엇을 위한 기지인가." 제주참여환경연대, 『참세상 만드는 사람들』, 제32호, 2002, p. 44) 내지는 "미군의 전략거점"(이도영, "왜 제주 화순항에 해군기지인가." 『월간말』, 2002년 9월, pp. 166-169)가 아닌가 하는 의구심이 제기되고 있는데, 이는 그만큼 한반도에서 군사기지를 추가로 건설하는 것은 동북아시아에서 상당히 민감한 문제임을 지적하는 것이라 하겠다.

9) 군비경쟁은 자원의 낭비를 가져오고 파괴능력의 고도화를 초래한다는 점 이외에도 만약 군비경쟁이 힘의 격차를 낳게 되면 이는 한편으로는 힘의 우위에 있는 측이 실행력을 하려고 할 가능성이 그만큼 커지며 또 다른 한편으로는 힘의 우위에 있는 측이 혹 "공격을 단행하리라는 두려움 때문에"(66) 역설적으로 "힘의 열위에 있는 측이 선제공격을 하게 되는 가능성"(66)으로 인해 그만큼 전쟁가능성을 증대시킨다는 점에서 많은 비난을 받고 있다.(Bruce Russett, *The Prisoners of Insecurity: Nuclear Deterrence, the Arms Race and Arms Control*, San Francisco:

또한 안보 문제를 군사적 접근으로 해결하려는 것은 많은 경우 특정의 상황과 맥락에서는 오히려 비효율적이고 부적절한 것일 수 있는데, 특히 평화의 섬을 추진해 나가고 있는 제주도의 지정학적 위상에서 보면 더욱 그러하다. 왜냐하면 평화의 섬을 추구하고 있는 제주라는 특정의 지정학적 위상은 제주도에 대해 가능성일 수도 있으면서 동시에 위험성일 수 있다는 양면성을 띠고 있기 때문이다.(고호성 2002, 39) 몽골의 탐라 지배라든가 일제의 관동군 집결 등 역사적 경험에서 보듯이 중국이나 일본이 팽창주의적 정책을 취할 때 제주는 즉각 군사적 위협 앞에 노출되고 분쟁의 소용돌이에 휘말렸다. 이와 같은 역사적 경험을 교훈삼아 향후 제주도가 어떻게 하면 이러한 위험성을 줄일 것인가 라는 측면에서 나온 것이 평화의 섬 제주 구상의 한 측면이다. 이렇게 평화의 섬 제주 구상이 “동북아의 평화질서가 제주의 생존조건”(고호성 2002, 40)이라는 문제의식에서 출발하는 것인 한, 그 이유야 어떻든 평화의 섬 제주에서 군사기지화를 들고 나오는 것은 본말이 전도된 것이라 아니할 수 없다. 동북아시아의 중국, 일본, 남·북한이 교류와 협력을 확대하게 되면 그만큼 제주도도 그러한 교류-협력의 거점으로서 다양한 발전의 기회를 맞이할 수 있다는 가능성이라는 측면에서 볼 때, 화순항 군사기지화는 그러한 평화의 섬 제주의 구상을 실천해 나가는 데 있어 그 시작부터 어렵게 만들고 훼방놓는 것으로 파악된다.

물론 불가피하게 제주 평화의 섬 구상은 남북한 및 동북아시아의 유동성이라는 현실정세에 발맞춰 진행되어 나가야 할 것이다. 제주 평화의 섬 구상은 제주도만의 단독 노력만으로 이루어질 수 있는 것이 아니다. 무엇보다도 제주 평화의 섬 구상은 현실적으로 진행되는 동북아시아의 화해-협력 추세와 연계되는 조건부적 측면이 크다. 그러나 동시에 제주 평화의 섬 구상에는 동북아시아에 평화질서를 구축해 나가는 가능성과 방향 설정이라는 미래지향적이고 이상론적인 측면이 자리하고 있음에 유의할 필요가 있다. 평화의 섬 제주 구상이 미래지향적인 프로젝트라는 측면은 평화의 섬 제주를 추진함에 있어 남북한 및 동북아시아의 정치-군사적 우여곡절이나 긴장 내지는 화해에 일정하게 조용하면서도 동시에 그러한 부침에 휩쓸리지 않는 평화의 섬 제주에 특징적인 일관성과 선도적 역할을 떠맡는 방향으로의 정체성을 확립할 것이 요구된다는 것이다. 다시 말해서 평화의 섬 제주 구상은 혹 한반도나 동북아시아에서 긴장과 갈등이 제기된다고 하더라도 그러한 긴장과 갈등이 국면적이고 일시적이라는 장기적 관점에서 바라보면서 궁극적으로는 동북아시아의 평화 창출과 정착을 위한 방향으로 꾸준히 지속적으로 나아가는 일관성에 초점을 맞추어야 한다는 것을 뜻하며, 바로 여기서 화순항 군사기지 건설을 반대하는 또 하나의 이유가 나온다.

또한 화순항 해군기지와 관련하여 그것이 미국이 추진하는 MD계획과 연관되어 있지 않느냐는 의혹이 제기되고 있다. 화순항 해군기지화는 해군이 2008년에 이어 2010년과

---

W.H. Freeman and Company, 1993, pp. 47-66)



2012년에 걸쳐 3척의 한국형 이지스 구축함을 실전 배치할 계획과 연관성을 갖는 것으로 나타나면서 더욱 주목을 받고 있다. 2002년 7월 24일 해군은 2008년부터 실전 배치되는 7천톤급 한국형 구축함(KDXIII)에 정착될 전투체계로 미국 록히드마틴의 이지스체계가 선정되었다고 발표하였다.(『한겨레신문』, 2002년 7월 25일, 2면) 미국과 일본, 스페인, 노르웨이에 이어 다섯번째로 전방위 미사일 방어망을 갖추게 될 이지스체계는 대공방어와 대함전·대잠점·탄도탄(TMD) 요격 등을 동시에 수행할 수 있는 첨단 통합전투체계로 미국과 일본 등과 질적으로는 대등한 수준의 전투력을 갖추게 되는 것으로 평가되고 있다.<sup>10)</sup> 이 계획에 따르면 지금까지 반세기 동안 소형함정 위주로 인해 해군이 주로 연안작전에 갇혀 있었던 데에서 벗어나 주요 해상수송로인 말라카해협까지 작전반경을 넓힐 수 있게 될 것으로 전망되고 있다.(『한겨레신문』, 2002년 7월 25일, 4면)

이지스체계의 도입이 화순항 해군기지와 연관되어 논의되는 이유는 이지스함과 차기 유도무기(SAM-X), 조기경보기가 MD의 핵심 무기체계를 이루기 때문이다. 즉, “SAM-X 사업의 기종이 미국의 패트리엇 개량형인 PAC-3로 단일화되면서....PAC-3를 이지스함에 장착하고 미사일 발사여부를 탐지할 수 있는 조기경보기를 도입, 배치할 경우 실질적인 MD 기능을 갖추”(정세진 2002, 59)는 것으로 볼 수 있다는 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 2002년 8월 27일 해군본부 설명회에서 “화순항 해군기지 건설이 끝나는 2010년 이후 중·일과의 갈등 등 국가안보에 위협이 있다면, 원거리 대공방어와 탄도탄 방어능력을 갖춘 첨단전투체계인 이지스함을 배치할 것”(서재철 2002, 42)이라고 밝혀짐에 따라 화순항 해군기지와 미국의 MD간의 우회적인 어떤 연관이 있지 않겠느냐는 의혹이 제기되고 있다. 이러한 의혹에 대해 장정길 해군참모총장은 『제주일보』와의 인터뷰에서 화순항 “해군부두는 항공모함이나 핵잠수함 접안시설은 계획하고 있지 않으나 이지스 함정은 접안이 가능”하지만 그러나 “화순항 해군부두가 미국의 핵기지는 물론이고 MD와도 전혀 관련이 없음”을 분명히 하고 있다.(장정길 2002, 6면) 어떻든 이와 관련하여 “현재 우리 해군이 그러한 의도를 가지고 있지 않더라도, 미국이 추진하고 있는 동북아정책과 한미상호방위조약 규정<sup>11)</sup>에 따른 한미관계의 현실을 고려할 때, 화순항이 미국 MD계획의 전진기지화 될 가능성이 있다”(이철기 2002, 13)는 의혹은 계속 제기되리라 본다.

10) 이지스체계의 가격은 9억5천만 달러(약 1조 1,100억원, 환율 1170원 기준)이며, 이에 따라 국방부는 전투체계와 함정 건조비용을 포함하여 7천톤급 한국형 구축함 사업비용으로 2조 9,608억원을 잡고 있다.

11) 한미상호방위조약 제4조는 “상호합의에 의하여 결정된 바에 따라 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미합중국은 이를 수락한다”고 되어 있다.

#### 4. 화순항 군사기지 건설과 제주도 지역발전: 비판적 점검

해군본부가 제주도에 제출한 <제주도 해군부두 건설계획>에 따르면, 화순항 보안항구가 건설되는 과정 및 건설 이후의 효과를 크게 8가지로 제시하고 있다. 두말할 필요도 없이 해군본부가 제시하는 8가지 부대효과란 이미 화순항 해군기지화를 기정사실화한 토대 위에서 해군기지가 제주도민들에게 이만큼 이득을 가져다 줄 것이기 때문에 적극적인 지원을 얻기 위해서 제시한 것이다. 실제로 해군본부가 제주도에 제출한 8페이지의 <제주도 해군부두 건설계획> 가운데 5페이지가 군항건설이 제주도 지역발전이 기여하는 요소에 두고 있다는 것은 그만큼 이 계획서가 “해군부두 건설시 제주도에 미치는 경제적, 군사적 잇점을 감안하여 제주도민과 관계기관의 적극적인 지원”(해군본부 2002, 8)을 당부하기 위해서 마련된 것임을 알 수 있다.

그러나 필자의 생각으로는 해군본부가 군사기지 건설에 따른 부대효과로 제시하고 있는 8가지의 이득이란 것이 혹 해군기지 건설이 타당할 경우를 보완하는 것일 뿐 이러한 이득이 있다고 하여 해군기지 건설이 타당한 것으로 비춰져서는 안 된다고 본다. 또한 여기서 백보 양보하여, 만약 제주국제자유도시를 추진해 나가는 과정에서 그에 따른 해상범죄를 차단하기 위해 화순 보안항구 건설이 불가피한 것으로 받아들인다고 하더라도, 해군본부가 제기하는 8가지의 부대효과가 과연 제주도민에게 장미빛 미래를 약속하는 것으로서 실제로 유효한 것인지에 대해서도 의아심이 든다.

##### (1) 지역 경제발전에 기여

해군본부는 화순항 해군기지 건설과 관련하여 1) 6,200억원 이상의 국가예산이 제주도에 투자되어 유관업체 경기활성화를 가져올 것이고, 2) 승조원 봉급, 부대운영비 등 매년 1,000억원 이상의 운영유지비가 집행됨에 따라 지역인력 고용창출 등이 이루어질 것이며, 3) 장병 및 가족 약 5,000명 이상이 상주함에 따라 새로운 소비층 창출에 의한 경제활성화와 약 50억원 이상의 세수증대가 예상된다고 밝히고 있다.(해군본부 2002, 4) 이러한 기대 효과의 연장선상에서 화순항 해군기지화는 “군 관련 소비지출을 통한 유효수요를 창출할 수 있고, 국방부문 종사자의 고용창출 효과도 있으며, 국내 방위산업 육성에 의한 생산유발효과를 낼 수”(이서항 2002, 151)도 있는 것으로 주장되고 있다. 또한 건설산업연구원의 운영선 선임연구원은 “6,200억원 규모의 공사를 할 경우 연관산업은 1조 1,700억원의 효과가 발생하고 사업기간 고용인원 1만 7,000명이 이뤄질 것”이며 “전체 사업 가운데 제주지역 업체가 20%의 지분으로 참여할 경우 지역에 미치는 효과는 2,340억원, 고용효과는 3,400명 정도로 예상”(『제민일보』, 2002년 7월 18일, 1면)하고 있다. 이러한 예상과 기대효

과가 실제로 얼마나 실현될 것인지는 의문이지만, 어떠한 국방비의 제주도로의 유입은 경제·사회 부문에 대한 직·간접적인 파급효과를 통해 일정 부분 제주도 지역경제의 발전에 기여할 수 있음을 부인하기 어렵다.

이와 관련하여 필자는 해군기지 건설로 인한 제주지역 경제 활성화의 기대효과를 논할 때 당장의 경제 활성화라는 단기적인 이익 못지 않게 그리고 때에 따라서는 보다 더 중요하게 21세기 제주의 미래상이라는 장기적인 이익이라는 두가지의 측면에서 바라보아야 한다고 생각한다. 다시 말해서 화순항에 해군기지를 건설함으로써 얻게 되는 경제적 부대효과는 화순항을 순수 국제물류 및 해양관광항으로 건설할 경우의 득과 비교하여 화순항의 미래 방향이 어떻게 되어야 좋을 것인지에 대한 비교·검토를 통해서 논의되고 추진되어야 한다는 것이다.

또한 다른 시각에서 보더라도 기본적으로 국방비는 소모적이고 비생산적이다. 이것이 의미하는 바는 일반론적인 시각에서 국방비는 안보를 지키기 위해서 가능하면 최소한으로 그리고 조금 양보하면 적절한 수준에서 지출해야 하는 것으로 널리 받아들여지고 있다는 것을 뜻한다. 이 점에서 6,200억원의 건설비 또는 매년 1,000억원 이상의 운영비에 따른 파급효과에 현혹되어 제주도민의 단기적인 이익을 취하고자 하는 것은 불필요하게 국방예산을 낭비하는 것으로서 그 부담은 결국 국민에게 귀속되는 것이고 이익은 국방 관련자나 건설 관련 일부 사업자에게만 돌아가는 것일 뿐임을 분명하게 인식할 필요가 있다. 이렇게 본다면 화순항 해군기지화 여부는 그에 따른 파급효과 운운하는 차원이 아니라 현 시점에서 국민들의 세금 부담으로 화순항에 해군기지를 건설해야 할 정도로 국가안보가 긴급하고 절실한 것인가 하는 본질적인 문제제기로부터 시작되어야 할 것인데, 이 문제에 대해서는 앞에서 비판적으로 검토하였다.

## (2) 관광자원 창출 및 현장 학습장소 제공

해군본부는 화순항 군사기지화와 관련하여 1) 하와이나 시드니 등 유명관광지에 군항이 위치하고 있고 군항제로 유명한 진해항에서 보듯이 군항 그 자체가 관광자원으로 활용되고 있으며, 2) 해군이 보유할 최첨단 함정은 현장 학습장소로 활용할 수 있다고 밝히고 있다(해군본부 2002. 4). 유명관광지와 군항간의 관계가 반드시 부정적인 것이 아님은 굳이 하와이가 관광지로 성공을 거두고 있다는 사례를 들지 않더라도 그러한 가능성을 부인할 생각은 없다. 그러나 여기서 하와이가 2차대전 때 일본으로부터 진주만 폭격을 받았던 역사적 사실을 기억한다면, 만약 화순항에 해군기지가 들어서면 유사시 제주도가 제1차 공격 대상지로 선정될 가능성이 있다는 것은 충분히 예상할 수 있다. 여기서 이러한 지적이 예를 들어 남북한간에 또는 한국과 중국 또는 일본 등 어느 국가간에 전쟁이 발생할 경우

화순항 해군기지 때문에 제주도가 제1차 공격 대상이 되는 것을 반대한다는, 이른바 지역이기주의의 차원에서 화순항 군사기지화를 반대하는 것으로 치부되어서는 안된다는 점을 우선 강조해 두어야 하겠다. 왜냐하면 만약 전쟁이 일어난다면 이는 제주도나 강원도 등 특정 지역의 문제가 아니라 한반도 전체가 불바다가 될 것이기 때문에, 한반도의 전쟁 가능성 문제는 민족적인 차원에서 모두가 힘을 합쳐 기를 쓰고 막아야 할 지상과제이지 어느 지역의 이해득실을 따지거나 무임승차의 이익을 보려고 하는 문제가 아니지 않은가. 다만 만약 화순항 군사기지화가 추진되면, 이는 불가피하게 북한은 물론이고 중국이나 일본 등 주변국가들의 군사전략상 제주도에 군사기지가 있는 것으로 고려될 것이고, 그러한 한 제주도가 향후 예상되는 분쟁에 휩쓸리게 될 가능성이 그만큼 더 많이 증대하게 될 것이라는 점 또한 사실임을 지적하고자 한다.

하와이나 진해처럼 군항과 관광이 함께 갈 수 있다는 주장과 관련하여 제기되는 것으로서 화순항 해군기지를 관광자원으로 활용할 수 있다는 주장도 면밀히 검토되어야 할 쟁점이다. 특히 진해항인 경우에서 보듯이 군항제를 통해 해군기지가 관광자원화하고 있음을 강조하면서 화순항 해군부두의 미래가능성을 전망할 수 있다. 그러나 필자가 보건대 진해항 문제도 해군기지가 들어섬으로 해서 진해시의 경제-생활문화-환경 등의 제 측면에서 나타난 비용-효용이 얼마나 되는지에 대한 보다 면밀한 검토를 토대로 하여 제주 화순항의 미래 가능성을 주장해야 하지 않을까 하는 생각이다. 이와 관련하여 평택 해군기지의 경우를 보면 1991년 해군시설이 들어설 때 외곽에 군사보호시설을 설치하지 않겠다고 했었지만, 1996년과 2000년에 해군이 군사보호구역 설정을 추진했던 경험을 보면, 과연 해군기지의 관광자원화 가능성이 얼마나 될는지 의아심이 든다. (『제주신문』, 2002년 11월 22일, 7면)

어떻든 일반론적으로 얘기하면 모든 사물은 다 하기 나름대로 관광자원화 할 수 있다. 다만 '보안항구'(해군본부 2002, 2)라는 명칭에서 보듯이 화순항에 군사기지가 들어서게 되면, 이는 불가피하게 군사기지의 특성상 통제영역과 보안영역을 지정하게 될 것이고, 그만큼 일정한 폐쇄성을 보이게 될 것이다. 관광이란 대외개방과 자유로운 이동을 특성으로 하는 것이라고 볼 때, 화순항이 보안항구로 될 경우 관광자원으로서의 활용도가 얼마나 될 지는 더욱 미지수이다. 물론 화순항이 보안항구로 건설된다고 하여 그로 인해 제주도 여타 지역인 경우는 관광지로서의 위상이 크게 손상을 입을 것 같아 보이지는 않는다. 다만 여기서 쟁점은 화순항의 관광자원화 활용도가 얼마나 될 것인가인데, 화순항이 마리나 부두와 민항으로 연결하여 관광지화하는 경우와 여기에 군항을 하나 덧붙여 관광지화하는 경우간의 이해득실을 보다 면밀히 비교·검토할 필요가 있다고 본다. 특히 화순항을 미항으로 개발하여 이를 관광자원으로 활용할 수 있다는 해군본부의 주장이 설득력을 가지려면 화순항에 해군기지를 건설하려고 계획하고 있는 해군본부 측에서 구체적인 활용계획을 제시해야 할 의무를 지고 있는 게 아닌가 하는 생각이다.

화순항 해군부두를 건설하면 “해군 기지의 경내를 주기적으로 개방”(이서항 2002. 152) 함으로써 관광자원화 할 수 있다는 지적도 일면 설득력이 없는 게 아니다. ‘열린 공간’으로서의 최첨단 함정을 구경시켜 주면서 안보교육을 덧붙일 수도 있고 미래의 해군을 담당할 차세대의 호응을 불러일으킬 수도 있다. 또는 21세기 세계화 시대에 대두되는 다양한 해상범죄에 대한 인식을 새로이 함으로써 해양시대의 중요성과 제주도의 전략적 위상 그리고 새로운 개념의 평화를 교육시킬 수 있다. 그러나 여전히 보안과 기밀이 중시되는 군사기지의 특성상 이러한 현장교육이나 함정관람이 얼마나 자유롭고 유익하게 이루어질 수 있는지 회의적이다.

### (3) 제주도 홍보 및 외국 관광객 유치 증대/ (4) 화순항 균형개발 및 예산 절감/ (5) 평화의 섬 이미지 제고

해군본부는 화순항에 해군부두 건설시 주요 해양국에 관광제주에 대한 홍보와 외국군함 방문에 의한 관광객 유치 증대를 가져오며, 특히 외국군함이 제주관광에 나설 경우 1년에 연인원 9만명의 승조원이 1일 200달러만 쓴다고 하면 연 1,800만 달러 (216억원)를 쓰게 될 것이며, 또 항공모함의 경우 하루에 5,000명이 200만달러(30여억원)를 쓰게 될 것으로 예상하고 있다.(해군본부 2002. 5) 그리고 이에 덧붙여 국제관함식이라든가 국제학술대회 등 해군이 주관하는 국제행사를 제주에서 개최함으로써 관광 제주의 홍보 및 외국관광객의 유치를 증대시켜 나갈 수 있을 것으로 내다보고 있다.

분명 화순항 군사기지화가 진행되면 제주도에 외국군함이 찾아오고 해군 주관의 국제행사를 열 수가 있어 외국 관광객 유치에 유리할 수 있다. 그러나 외국군함이 찾아오고 국제행사를 개최하는 데 꼭 해군기지가 들어서야만 하는지 의아심이 든다. 오히려 화순항 개발과 관련하여 필자는 민항을 확대개편하여 언제든지 필요하면 군함도 정박할 수 있고 또 다양한 국적과 형태의 선박들이 대피처나 잠시 쉬어 가는 휴양처로 활용하는 것이 더 바람직하지 않은가 하는 생각이다. 다시 말해서 군항이나 민항이니 하는 특정 용도의 항구로 구분하지 말고 다목적의 복합항으로 만들어 군함은 물론이고 크루즈선박까지도 입출항을 보다 쉽고 편리하게 하는 방향으로 항구를 조성하면 어떨까 하는 생각이다. 그렇게 되면 혹 향후에 동아시아 해상 환경이 좋아져 굳이 군함이 정박할 필요가 없게 되더라도 원래 다목적으로 조성된 항구이기 때문에 화순항의 용도를 보다 유연하게 재활용해 나갈 수 있다고 본다. 더욱이 이왕 화순항을 확대·개편해 나간다고 하면서 군항이니 보안항구니 하는 딱딱한 이름을 붙이는 것 보다는 사실상 필요하면 군함도 정박할 수 있도록 하는 복합항으로 하는 것이 21세기형 허허실실의 해양전략이 아닌가 하는 생각을 해 본다.

또한 해군본부는 화순항에 보안항구를 부가하게 되면 마리나부두와 민항 건설에 따른

비용을 그만큼 줄일 수 있고 공사기간을 단축할 수 있는 이점이 있음을 강조하고 있다. (해군본부 2002. 6) 당연히 해군이 화순항 보안항구 건설을 위해 6,200억원의 국가예산을 따 올 수 있다면, 이는 화순항 개발의 크기와 진척도 그리고 효용성을 높이는 데 크게 기여하리라 본다. 다만 이 경우도 예산절감의 이득이라는 이점은 화순항을 민항-해군부두-마리나부두 연계시설로 개발한다는 전제하에서 나오는 것으로 보아야 할 것이다. 그리고 필자가 보건대 해군본부가 이미 오래 전부터 제주도의 여러 항구 여건이 해군기지를 설치하는 데 유용한 것<sup>12)</sup>으로 생각해 오다가 이 가운데 해군기지로 최적의 여건을 갖추고 있는 화순항에 민항과 마리나부두를 건설하려는 계획이 진행되고 있다는 것을 알고는 여기에 추가로 군항을 건설하는 것이 예산확보나 사업시행상 용이한 것으로 보고 계획을 추진해 나온 것이 아닌가 하는 추측을 불러일으킨다.

제주의 평화 이미지 제고라는 점과 관련해서도 해군본부는 군항을 건설함으로써 예상되는 각종 해상위협을 차단하여 안정된 안보환경을 조성하는 것이 제주도의 국제적 이미지를 높이는 데 기여할 것으로 보고 있다.(해군본부 2002. 6) 이는 평화를 군항 건설이 가져다 주는 안보환경의 강화에서 찾고 있는, 이른바 군사적 식견을 반영하고 있다. 물론 아직도 냉전의 소용돌이에서 완전히 벗어나지 못하고 있는 한반도와 동북아 국제정세를 보면, 동북아시아는 “역내외적으로 경제-정치-군사적 충돌 가능성을 제재할 수 없(으며).....아직도 국가주의적 장벽과 문화적 편협성을 극복하지 못”(박제훈 2002. 178)하고 있는 지역임에 틀림없다. 다만 이렇게 한반도를 포함한 동북아시아의 정세가 열악하다고 하여 군사력의 강화를 통해 평화의 섬 이미지를 정착하는 것 이외의 다른 방법은 없는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해서 제주 평화의 섬은 오히려 한반도의 불안정과 동북아정세의 유동성 속에서도 제주도가 전혀 군사적 시설이 없이 평화와 안정을 도모해 나가는 지혜와 책략을 통해서 더 많은 각광과 이미지 제고를 가져올 것이 아닌가 하는 생각이다. 만약 그렇게 본다면 평화의 섬 문제는 군사적 접근만이 아닌 정치적 화해와 국제적 공조-경제적 상호의존-생활문화적 교류 등 다차원적 접근을 요구한다고 볼 것이다.

물론 이러한 견해에 대해 안보 없이 평화가 가능할 것인가 라는 문제가 제기될 수 있으며, 필자 역시 안보 없이 평화 없다는 것을 인정한다. 다만 안보를 위해서는 군사시설이 요구되지만, 이와 관련해서도 안보를 위한 군사시설이 어떤 성격의 것인가에 대해 논의를 할 필요가 있다. 다시 말해서 안보를 위한 군사시설도 그것의 주된 태세가 공격용인가 아니면 방어용인가에 따라 달라질 수가 있다는 것인데, 화순항 해군기지는 도발적 방어체제

12) 이서항은 제주도에 “해류의 유속이 비교적 약하고(5cm/s 내외), 조석간만의 차가 적고, 그리고 수심이 깊은 양호한 군항의 요건을 갖춘 항구들이 다수 있다”(이서항, “국제자유도시와 안전보장.” 2002년 5월 16-17일 해군본부 주최 제9회 함상토론회에서의 발표 논문, p. 148)는 지적을 하고 있다.

라는 데서도 문제의 소지가 있다는 것이다. 군비경쟁과 전쟁의 위험을 줄이기 위해서 제시되는 '비도발적 방위체제' 개념에 따르면, "자위가 허용되고 자위를 위한 준비가 전개되지만, 그 방식은 주변 국가들 또는 상대진영이 이에 의해 위협을 느끼지 않는 형식과 내용을 담아야"(심재권 1996, 94) 할 것을 요청한다. 그러나 화순항 해군기지는 이러한 비도발적 방위의 차원에서 제기된 것이라기 보다는 그 의도하는 바가 대양해군에 있는 한 공격과 방위 양면에서의 군비강화로 이어질 것이 불가피한 것으로 본다면, 화순항의 군사기지화는 결국 아·태지역에서의 대양해군의 전진기지로서 역할하게 될 뿐 제주 평화의 섬의 이미지를 제고하는 것과는 하등 관계가 없는 사안이라고 볼 것이다.

#### (6) 주변해역 해적활동 차단/ (7) 어로보호, 해난구조 활동/ (8) 해상을 통한 밀입국 차단

해군본부는 화순항 기지화 이유를 "해상전력을 상시 배치함으로써 즉각적으로 해적활동을 차단"할 수 있다는 데에서 찾고 있다.(해군본부 2002, 6) 2001년 현재 동남아 해역 해적발생이 총 335건에 달하고 있는데, 제주도가 국제자유도시로 발전하여 나감에 따라 물동량이 더욱 증대될 것이고 이에 따라 해적발생 가능성도 그만큼 커진다는 점을 그 근거로 제시하고 있다. 그리고 해군본부는 외국어선에 의한 불법조업 및 해상폭력 행위 등을 효과적으로 막고, 또 우리 어선의 안전한 어로활동을 보장하고, 해난구조가 가능한 함정이 상시 전개되어 즉각적인 구조작전이 가능케 하도록 하기 위해서, 그리고 해상을 통한 밀입국을 방지하기 위해서도 화순항 기지건설이 필요하다고 주장하고 있다.(해군본부 2002, 7)

물론 제주국제자유도시의 진전에 따른 물동량의 증가 만큼이나 제주를 오가는 선박을 겨냥하여 해적이 출몰할 가능성이 적지 않다. 그리고 그 경우 법은 멀고 주먹은 가깝기 때문에 해군이 개입하여 우리 선박을 보호하는 것이 절대 요청된다. 이렇게 한편으로는 해군력의 강화를 통해 자국의 선박을 보호하는 것이 필요하지만, 또한 21세기 문명화된 지구촌 시대에 걸맞게 한국 해군이 나아갈 길은 20세기의 자국중심적인 자위권 행사 중심의 사고에서 벗어나 아시아 국가들과 공존공영의 국제공조와 협력을 통해 문제를 해결하는 방향이 아닌가 하는 생각이 든다. 이런 입장에서 본다면 해적 문제의 해결은 동아시아 국가들간의 공조와 협력을 통해서 오히려 더 효과적일 수 있는 것이며, 화순항 군사기지 건설은 과잉대응의 지나침에 치우쳐 있다는 인상을 준다. 다만 유사시 동아시아 국가들과 함께 공동의 군사작전을 펼 때 군함의 정박과 군사작전을 용이하게 하도록 지원하기 위해서 필요시 부정기적이고 한시적으로 해군함대가 화순항에 들어서는 것까지를 반대하려는 것은 아님을 분명히 하고자 한다.

외국어선의 불법조업을 막는다는가 자국어선의 안전한 어로활동을 보장해 주고 신속한

해난구조를 위해 그리고 해상을 통한 밀입국을 방지하기 위해서 해군력을 강화할 필요는 누구나 동감하는 바이다. 다만 비용-산출의 효용분석을 통해 얼마나한 비용으로 해군력을 강화하는 것이 이러한 목표를 달성하는 데 최적이냐 하는, 이른바 적정점을 찾아야 한다는 점을 지적하고 싶다. 다시 말해서 현재의 해군력으로 이와 같은 문제를 해결하는 데 얼마나 역부족인지를 보다 상세히 제시해야만 제주도 화순항에 추가로 군항을 설치하는 것에 대한 국민적 내지는 도민적 지지를 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 혹은 기존의 진해항 시설을 확충함으로써 문제해결이 가능한 것은 아닌지 또는 제주도 해양경찰을 보강함으로써 해결될 수는 없는 것인지,<sup>13)</sup> 그리고 해적 문제의 경우처럼 필요시 한시적으로 화순항에 정박하여 필요한 군사작전을 전개하는 것으로는 이러한 문제들--그것이 어로보호든, 해난구조든 아니면 밀입국 차단이든--이 해결될 수는 없는 것인지에 대해서도 보다 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

## 5. 결 론

제주 화순항 해군부두 건설은 일차적으로는 '해상교통로 보호를 위한 국가안보 차원의 대비'라는 근거에서 그리고 부차적으로는 화순항 해군기지 건설이 '제주지역경제에 가져다 주는 부수적인 이점'이라는 측면에서 정당화와 추진이 논의된 바 있다. 이와 같은 화순항 군사기지화 문제와 관련하여 필자는 다음과 같은 몇가지 이유에서 제주도 화순항에 해군 기지를 건설하는 것을 반대한다.

첫 번째 반대 이유는 일반적인 측면에서 볼 때 절대안보란 존재하지 않는다는 점에서이다. 이렇게 안보란 상대적이라는 이유에서 군사학에서는 '평화를 원하거든 전쟁을 준비'하라는 하나의 명제가 자리잡고 있다. 그러나 이러한 전쟁준비는 상호적인 것이기 때문에 불가피하게 군비경쟁을 낳을 것이고, 그러한 한 "모든 군비경쟁이 필연적으로 전쟁으로 이어지지는 않는다 하더라도, 역사는 군비경쟁이 전쟁의 가능성을 높아지게 한다는 것을 보여주고"(심재권 1996, 48) 있다. 그래서 전쟁을 방지한다는 의미의 안보를 위해서 전쟁 준비나 군비경쟁으로 나서기보다는 '평화적 수단에 의한 평화'로 나가기 위한 다양한 방책을 찾아 나서야 하지 않겠느냐는 제안을 하고 싶다.

두 번째 이유는, 2000년대 탈냉전기 동북아시아가 "미국-일본-중국-러시아간의 관계에 있어서 이익의 쟁점에 따라 견제와 협력이라는 상반된 양상"(안승국 1999, 25)을 보이고

13) 김우상은 2002년 5월 해군함상토론시 "국제자유도시 개발을 위한 해상치안 확보나 마약-밀수 등 해상범죄가 문제라면 해양경찰을 보강해야 할 것"(『제민일보』, 2002년 7월 16일, 1면)이라는 견해를 피력하고 있다.



있기는 하지만 과거의 냉전시대와 비교해 보면 중국과 러시아가 미국의 독주를 견제하려는 움직임을 제외하면 미-중-러-일 다강대국 간의 협조적 성향을 더 강하게 띠고 있다는 인식과 전망에서이다. 이렇게 21세기 동북아정세가 군사적 갈등과 대치보다는 국제적 공조와 교류-협력이라는 방향으로 나아가는 장기적 추세를 보이고 있다는 점에서 볼 때, 제주도 화순항에 해군기지를 건설할 만큼의 긴급하고 현저한 안보상의 위협이 그만큼 과거에 비해서도 덜 한 것으로 볼 것이고, 그러한 한 새삼스레 미래의 안보위협 가능성을 이유로 화순항에 해군기지를 건설할 필요는 매우 적은 것으로 보고자 한다.

세 번째, 평화의 섬 제주 구상과 제주국제자유도시의 비전 모두 일차적으로는 전쟁의 부재라는 의미에서 소극적 평화를 전제로 한다고 볼 것이고, 그러한 한 해양안보를 지켜 줄 해군력의 일정한 필요성을 부인할 수는 없다. 다만 화순항이 위치해 있는 제주도가 21세기 미래를 지향하면서 학술-문화-관광 등 국제교류·협력의 거점으로<sup>14)</sup> 그리고 '사람, 상품, 자본이 자유로이 이동할 수 있는' 국제자유도시로 설정하여 나아가고 있는 시점에서 꼭 제주도에 해군기지를 건설해야 하겠는가 하는 문제를 제기하게 되는 것이다. 이렇게 제주도의 미래 가능성과 제주도민의 지역적 이익이라는 측면에서 보면 화순항 해군기지는 안보상의 유용성이라는 이점보다는 제주도가 동북아시아의 국제적 교류-협력의 거점화와 국제자유도시로 나아가는 데 장애 요인으로 작용할 여지가 훨씬 더 크다는 점에서 반대의 의견을 제시하고 한다.

## 참고문헌

- 갈통, 요한 지음, 강동일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』, 서울: 들녘, 2000.
- 고호성, "화순항 해군기지를 반대하는 몇가지 이유," 제주참여환경연대, 『참세상 만드는 사람들』, 제32호 (2002).
- 김승석, "경제특구와 관광을 연계시키는 평화의 섬으로," 제주대학교 동아시아연구소, 『제주 평화의 섬 모델과 추진전략 모색 워크숍 결과보고서』, 1998.
- 박제훈, "동북아 경제교류·협력의 가능성과 전망," 학술단체협의회, 『21세기 한반도 어디로 갈 것인가?』, 서울: 동녘, 2002.
- 서재철, "제주 화순항 해군기지는 무엇을 위한 기지인가," 제주참여환경연대, 『참세상 만드

14) 평화의 섬 제주의 구상 가운데 하나의 목표는 제주의 지정학적 이점과 각국 정상회담·남북 장관급회담 등을 통해 심어진 평화 이미지를 활용하여 교류·협력의 거점으로 자리매김하고 이를 통해 세계 평화에 기여하고 제주를 세계에 각인시켜 나가는 데 두고 있다.(제주발전연구원, 『제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천 방안』, 정책연구 2000-10, p. 9)

- 는 사람들』, 제32호 (2002).
- 심재권. 『한반도 평화를 위하여』. 서울: 한울. 1996.
- 안승국. “동북아지역 동향.” 서울대 국제지역원 편, 『아시아·태평양 1998-1999』. 서울: 서울대학교출판부. 1999..
- 이도영. “왜 제주 화순항에 해군기지인가.” 『월간말』, 2002년 9월.
- 이서항. “국제자유도시와 안전보장.” 2002년 5월 16-17일 해군본부 주최 제9회 합상토론회에서의 발표 논문.
- 이철기. “동북아 평화구축과 제주도의 위상.” 2002년 11월 15일 제주지구청년회의소 주최 <21세기 동북아 평화·안보와 제주도의 위상 토론회>에서의 발표 논문.
- 장정길. “화순항 해군부두를 말한다.” 『제주일보』, 2002년 11월 22일.
- 전용. “미국의 미사일방어(MD)체제와 한국의 안보.” 2002년 10월 11-12일 국제정치학회 주최 추계학술대회에서의 발표논문.
- 정삼만. 2002. “제주국제자유도시와 안전보장.” 2002년 10월 4일 제주해양연맹 주최 <2002 제주해양연맹 Symposium>에서의 발표 논문.
- 정삼만. 2002b. “화순항 해군부두와 안전보장.” 2002년 11월 2일 제주도의회 교육관광위원회 주최 <제주국제자유도시 추진과 대응방안> 제주도의회 정책세미나에서의 발표 논문.
- 정삼만. 2002c. “동북아 안보와 대양해군의 필요성.” 2002년 11월 15일 제주지구청년회의소 주최 <21세기 동북아 평화·안보와 제주도의 위상 토론회>에서의 발표 논문.
- 정세진. 『동아시아 국제관계와 한반도』. 서울: 한울. 2002.
- 제주발전연구원. 『제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천 방안』. 정책연구 2000-10.
- 참여연대의 FX 관련 사이트 <http://www.cleanfix.net/>
- 해군본부. <제주도 해군부두 건설계획>(2002년 7월 11일 해군본부가 제주도에 제출한 자료) 『제민일보』, 2002년 12월 27일; 7월 22일; 7월 18일; 7월 16일; 7월 15일.
- 『제주일보』, 2002년 11월 22일.
- 『한겨레신문』, 2002년 7월 25일.
- 『한라일보』, 2002년 10월 25일; 10월 31일; 11월 1일..
- Palme Commission. “Final Statement of the Palme Commission on Disarmament and Security Issues.” *Disarmament*. Vol.XIII. No.1 (1990).
- Russet, Bruce. *The Prisoners of Insecurity: Nuclear Deterrence, the Arms Race and Arms Control*. San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1983. Wiberg, Haakan. “Can Non-Offensive Defence Improve Arms Reductions?” *Disarmament*. Vol.XIII. No.1 (1990).