

정책토론회

동북아 해양갈등과 평화적 생존권

제주해군기지 건설 갈등을 중심으로

일시 | 2011년 10월 5일(수) 오후 2:00 ~ 4:30

장소 | 국회도서관 소회의실

주최 | 참여연대, 세교연구소, 국회의원 이미경, 국회의원 정동영

프로그램

- 14:00 사회 이승환 시민평화포럼 공동대표
- 14:05 인사말 국회의원 이미경
국회의원 정동영
- 14:15 발표1 **중미경쟁과 동북아 평화**
이남주 성공회대 중국학과 교수
- 14:30 발표2 **한미 해양전략과 제주해군기지**
이태호 참여연대 사무처장
- 14:45 발표3 **강정마을과 평화적 생존권**
이경주 인하대 법대 교수
- 15:00 종합토론 김준형 한동대 국제정치학 교수
고권일 제주해군기지 강정마을 반대대책위원회 위원장
정주진 평화학 박사, 갈등해결 전문가
- 16:30 폐회

목차

발제1	중미경쟁과 동북아 평화 / 이남주	5
발제2	한미 해양전략과 제주해군기지 / 이태호	14
발제3	강정마을과 평화적 생존권 / 이경주	50
토론1	‘동북아 해양갈등과 평화적 생존권’에 관한 토론문 / 김준형	58
토론2	‘동북아 해양갈등과 평화적 생존권’에 관한 토론문 / 고권일	62
토론3	제주해군기지 건설갈등: 주민 생존권보장을 위한 갈등해결의 모색 / 정주진	64
[참고자료]	제주해군기지의 문제점과 반대투쟁의 역사적 의미 / 신용인	69
[참고자료]	강정주민들의 대도민 호소문 전문	88

중미경쟁과 동북아 평화

이남주 / 성공회대 중어중국학 교수

1. 중국의 부상과 동북아질서의 대전환

근대 이후 중국을 중심으로 했던 동아시아질서는 큰 변화를 겪었다. 중국의 역할변화를 중심으로 보면 이 시기는 쇠퇴기, 회복기, 부상기 등 세 단계로 나눌 수 있다. 동아시아 차원에서 보면 각 단계는 일본 패권 시기, 미국 주도의 시기, 미중경쟁 시기로 변해왔다.

첫째 시기는 아편전쟁에서 시작되어 2차 세계대전이 종결된 1945년까지 지속되었다. 중국은 청조 초기까지 세계 GDP의 1/3~1/4을 차지했고, 19세기 중반까지 조공질서를 통해 동아시아 패권을 유지했다. 그러나 아편전쟁 이후 중국의 경제적, 정치적 지위는 급락했다. 세계경제에서 차지하는 비중은 5%(중화인민공화국 건립 직후)까지 하락했다. 정치적인 영역에서는 동아시아질서가 조공질서에서 조약체제로 전환하는 과정에 주변지역(조공국)에 대한 영향력을 대부분 상실했다. 중국의 영향력이 수축되면서 생긴 공백은 러시아, 서구 열강, 일본에 메워졌다. 일본은 1930년대 동아시아 지역의 대부분을 자신의 영향권으로 재편하는 데 성공했다.

둘째 시기는 1945년부터 2007년까지의 시기이다. 중국은 2차 세계대전에서 승전국의 지위를 인정받고 동북 3성 등 청조가 통치하던 대부분 지역에 대한 통제권을 회복하면서 영향력의 수축과정을 중단시켰다. 그러나 청조 영토범위 밖의 지역에 대한 영향력을 회복하지 못했고, 미국이 일본을 대신해 동북아의 사실상의 패권국가가 되었다. 이 시기

중국은 영향력의 확대보다는 국내 영토에 대한 통치권 인정시키는 데 주력했고, 미국이 주도하는 동북아질서에 정면으로 도전하지 않았다. 특히 1960년대부터 중국은 소련의 패권주의를 국가안보의 가장 큰 위협으로 간주하고 미국과의 전략적 협력을 추구하면서 동북아에서 미국의 역할을 받아들이기 시작했다. 중국은 그 대가로 미국으로부터 타이완을 포함한 중국의 주권과 영토의 온전성을 인정받았다. 1972년 닉슨의 중국방문 이후 냉전체제가 붕괴되기까지 중국과 미국은 긴밀한 전략적 협력관계를 발전시켰다.

특히 1978년 중국이 개혁개방정책을 결정하고 경제발전에 유리한 외부환경의 조성을 외교전략의 핵심적 목표의 하나로 설정함에 따라 중국은 미국 주도의 질서를 수용하는 것을 넘어서 적극적으로 편승하기 시작했다. 물론 이 시기에 중미 사이의 경쟁도 시작되었다. 소련의 붕괴로 공동의 전략적 목표가 사라지면서 협력의 기초가 약화되었고, 동시에 천안문 사태를 계기로 중미 사이의 정치체제와 이념문제를 둘러싼 갈등도 표면화되기 시작되었다. 그러나 중국은 여전히 미국 주도의 세계질서에 도전할 의사가 없다는 점을 강조하고, 그럴 만한 능력도 갖추지 못했기 때문에 미중관계는 여러 불안 요인에도 불구하고 비교적 안정적으로 관리되어왔다.

그런데, 2008년을 전후로 새로운 상황이 출현하기 시작했다. 중국의 부상이 빠른 속도로 진행되면서 중국이 세계질서 변화의 주요 변수로 등장했기 때문이다. 동북아, 혹은 동아시아에는 중국이 미국과 경쟁할 수 있는 능력을 갖추어가고 있고, 경쟁요인도 증가하기 시작했다.

우선, 중국의 국력이 예상보다 빠르게 진행되고 있다. 2000년까지만 해도 세계 5위권 밖에 머무르던 중국의 GDP 규모는 이후 프랑스, 영국, 독일을 차례로 추월하고 2010년에는 일본을 추월해 세계 2위가 되었다. 2010년 중국 GDP는 세계 GDP의 약 9.7%를 점했다. 골드만 삭스(Goldman Sachs)는 2003년 장기전망에서 중국의 경제규모가 2041년에 미국을 추월할 것으로 예상했는데(일본은 2015년에 추월할 것으로 예상), 2009년에는 그 시기를 2027년으로 앞당겼다.¹⁾ 2030년이 되면 중국 GDP는 세계 GDP의 25%를 차지할 것으로 예상한 전망도 있다.²⁾ 경제력 증가는 자연스럽게 군비증가로 이어져 군사비 지출에서도 중국은 세계 2위의 자리를 굳히고 있다. SIPRI에 따르면 2001-2010년 사이에

1) Jim O'Neill and Anna Stupnytska, "The Long-Term Outlook for the Brics and N-11 Post Crisis", *Global Economy Paper* No. 192(Dec. 4 2009), p.23.

2) Global Economy Library, "China Economy: Ten-year Growth Outlook(27/4/2011)", <http://7economy.com/archives/1793>

미국의 군사비는 81.3%가 증가한 반면 중국의 군사비는 189%가 증가해 미국을 빠르게 추격하고 있다.

둘째, 중국의 부상이 세계질서에 미칠 영향에 대한 관심도 증가하고 있다. G2(Group of Two)라는 개념의 등장과 확산이 이러한 추세를 잘 보여준다. 프레드 버그스텐(Fred Bergsten)은 포린어페어스(Foreign Affairs) 2008년 7/8월호에 발표한 글에서 중국을 국제 경제체제의 책임 있는 주축이 되도록 만드는 것이 다가오는 수십 년 동안 가장 중요한 도전이라고 강조하며, 이를 위해서는 중국의 협력을 강요하는 것이 아니라 G2라는 방식으로 중국과 진정한 협력자 관계를 추구하고 중국에게 국제경제질서의 설계자이자 관리자의 역할도 부여해야 한다고 주장했다.³⁾ 이 글이 발표된 직후인 2008년 하반기부터 미국에서 서브프라임 금융위기가 확산되며 주요 선진국 경제가 마이너스 성장을 기록하는 와중에 중국은 고도성장을 유지하고, 글로벌 경제위기의 극복을 위해서 중국이 협력이 필요해지면서 G2라는 개념이 더 현실적인 의미를 갖게 되었다.

셋째, 서구 국가들의 국민들도 중국의 부상을 당연한 추세로 받아들이고 있다. Pew Research Center의 2011년 조사에 따르면 조사대상 22개 국가 중 15개 국가에서 중국이 미국을 이미 추월했거나 곧 추월할 것이라는 답이 50%를 초과했다. 특히 유럽의 프랑스, 스페인, 영국, 독일에서는 각각 72%, 67%, 65%, 61%가 중국의 미국 추월에 긍정적으로 답을 했는데 이는 2009년 조사에 비해 평균 18%가 증가한 것이다. 미국에서도 긍정적 응답이 2009년 33%에서 46%로 증가했다.⁴⁾

현실적으로나 인식적인 측면에서 중국의 부상은 부인할 수 없는 추세이다. 그렇지만 중국의 부상이 당장 세계질서에 근본적인 변화를 가져올 것이라고 결론을 내리기는 이르다. 중국의 빠른 부상에도 불구하고 종합 국력을 감안하며 지구적 차원에서 아직 중국이 미국 패권에 도전하기 어렵다는 것이 대체적인 평가이다. 다만 전략적 중요성이 높고 지리적으로 인접해 정치적, 군사적 역량 투사가 용이한 동북아에서는 중국이 미국이 주도하는 질서를 계속 수용하지는 않을 것이고 이에 따라 중국과 미국 사이의 경쟁이 본격화될 가능성이 높다. 동북아질서의 대전환이 다가오고 있는 것이다.

3) Fred Bergsten, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge", *Foreign Affairs* 2008(July/Aug), p.64.

4) 일본, 인도네시아, 인도에서는 중국의 미국 추월에 긍정적인 답변이 각각 37%, 33%, 32%에 그쳤다. 조사결과는 <http://pewglobal.org/2011/07/13/china-seen-overtaking-us-as-global-superpower/>를 참고

2. 미중경쟁 시대의 동북아 국가의 딜레마

중국의 부상이 동아시아 질서를 어떤 방향으로 변화시킬지에 대한 우려가 적지 않다. 가장 큰 우려는 중국의 부상과 미국의 주도하는 질서가 양립할 수 있을 것인가라는 문제이다.

물론 미중 사이 경쟁적 측면만 있는 것은 아니다. 특히 경제적인 면에서는 중국은 국제 무역질서와 국제금융질서의 안정을 위한, 그리고 주요 수출시장으로서의 미국의 역할을 필요로 하고 있다. 안보적인 면에서도 중국은 세계적인 차원의 안정을 위한 공공재를 공급할 수 있는 능력도 없고, 현재로서는 의사도 없다. 따라서 중국은 미국의 패권이 지나치게 빠르게 쇠퇴하는 것도 원하지 않을 것이다. 미국도 중국의 도전을 의식하고 있지만, 아직은 이를 패권에 대한 위협으로 받아들이지는 않는다. 그리고 국제경제질서의 안정과 미국의 안보에 큰 영향을 미치는 지역문제의 해결을 위해 중국의 협력이 필요로 하고 있다. 즉 미중 사이의 경쟁은 냉전시절 미국과 소련 사이의 경쟁과는 다르며 미중 협력이라는 큰 틀은 쉽게 흔들리지 않을 것이다.

그러나 두 가지 문제가 미중관계의 불안요인으로 작용할 것이다. 가장 근본적인 문제는 양국이 현재 변화하는 상황을 반영한 새로운 질서에 대해 합의하지 못하고 있다는 점이다. 이 점은 미중관계의 중요성을 누구보다 강조하는 키신저(H. Kissinger)도 지적하고 있다.⁵⁾ 현재 양국 협력은 세계질서를 어떤 방향으로 발전시켜야 할 것인지 대한 공동의 비전을 결여하고 있으며, 국지적 문제도 언제든지 미중협력의 근본구도를 흔들 수 있다.

두 번째 문제는 이러한 위협이 동북아를 포함한 동아시아에서 가장 크다는 점이다. 중국은 자신의 전략적 이익에 위협이 되지 않는(경우에 따라서는 이득을 주고 있는) 국제질서를 변화시키기 위해 적극적으로 노력하지 않을 것이다. 그렇지만 동아시아의 여러 문제는 중국의 전략적 이익과 직접 관련되며 중국의 국력이 증가할수록 이에 대한 권리 주장도 강화되고 있다. 그런데 중국이 내륙으로 수축되어 있는 상황에서 동아시아에서 미국의 존재가 과잉팽창되어 있었기 때문(한때 미군은 동북부와 남부에서 중국의 국경선을 직접 위협했고, 해양에서는 필리핀, 타이완, 오키나와 일본, 남한을 연결하는 전면적인 봉쇄망을 구축했다)에 중국이 동아시아에 자신의 권리를 강하게 주장하고 나설 경우 미중 사이의 전략적 갈등을 피하기 어려울 것이다.

5) Henry Kissinger, *On China*, The Penguin Press, 2001, p.487.

중국은 냉전 시기 미국이 동북아에 전진배치한 군사력을 자신에 대한 잠재적 위협요인으로 간주하고 있다. 1970년대 이후에는 중국이 소련에 대한 견제, 일본의 군사력 강화 억제 등의 이유로 미군의 동북아 주둔을 용인하는 태도를 보이기도 했다. 그러나 소련이라는 안보위협은 이미 사라졌고, 미국이 일본에게 군사적으로 더 많은 역할을 할 것을 요구하며, 나아가 일본의 군사대국화의 길을 터주려고 하자 중국의 동북아 지역의 미군의 역할에 대해 경계심이 증가하고 있다. 예를 들면 일본이 주변 사태법에서 정하는 주변지역에 타이완 해협을 포함시키려는 것이나 미국이 동북아에 MD체제를 구축하려는 것은 대중국 포위망의 강화로 간주하고 이에 강력하게 반대하고 있다.

구체적인 갈등 사안도 등장하고 있다. 특히 해양에서의 세력갈등이 증가하고 있다. 우선 타이완 문제를 둘러싼 갈등이 다시 증가하고 있다. 1972년 이후 미국은 타이완을 중국의 일부분이라는 점을 인정했지만, 군사적 방법으로 타이완 문제를 해결하는 것에 대해서는 반대입장을 표명해왔고 타이완에 대한 무기판매 등을 통해 타이완 방어를 실질적으로 지원해왔다. 1972년 중미 관계정상화가 시작된 이후 마오저둥, 덩샤오핑 등 중국의 최고 지도자들은 타이완 문제의 해결을 서두르지 않는다는 입장을 밝혔고 타이완 문제와 관련된 원칙적 문제가 해결된 이후 타이완 문제가 양국관계에 결정적인 장애물이 되지는 않았다. 그러나 1995-6년 사이 미국 항공모함의 타이완 해협 진입을 계기로 타이완 문제가 다시 양국관계의 주요 문제로 떠올랐고 미국의 타이완에 대한 무기판매를 둘러싼 갈등이 반복되고 중국 내에서 미국의 타이완 문제 개입에 대한 불만도 증가해왔다. 이에 따라 중국은 타이완 해협에서 미국의 군사력에 대응할 수 있는 전력구축에 나서고 있다.⁶⁾

그리고 동남아시아의 썬레인의 안전과 도서분쟁과 관련해서도 미국과 중국 사이의 갈등이 증가하고 있다. 중국은 무역의존도와 자원의 해외의존도가 증가하면서 주요 무역로와 자원수입로가 되고 있는 동북아-동남아-중동 사이의 썬레인 안전에 대한 관심이 증가하고 해양자원 개발의 필요성도 증가하고 있다. 이제 중국은 대륙국가만이 아니라 해양에 대한 통제권에 큰 중요성을 부여하는 해양국가로서의 성격도 동시에 갖추어 가고 있다. 이에 따라 중국은 원양에서도 작전을 수행할 수 있는 해군력 확보를 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 항공모함 개발도 일정에 올라 있다. 동아시아 해양에서 절대적 패권을

6) 최근 미중 사이에 군사적으로 민감한 쟁점으로 되고 있는 것 중의 하나가 중국이 동중국해에서 “접근방지/영역배제(anti-access/area denial)” 능력을 확보하는 것이다. 중국은 최근 이 지역에 접근하는 미국의 군사력에 타격을 가할 수 있는 현대식 무기를 발전시키고 있는데, 이를 미국은 중국이 자신을 동중국해 지역에서 밀어내려는 전략으로 보고 있다. 이러한 우려가 현실화된다면 미국이 타이완 해협이나 남중국해에 개입할 수 있는 능력은 크게 줄어들 것이다.

유지해온 미국과의 경쟁이 필연적이다.

물론 중국은 이러한 변화가 적극적인 팽창을 추구하는 것이 아니라 자신의 영토주권의 확보를 위한 것이라는 점을 강조하고 있다. 그렇지만 이 역시 미국의 패권적 지위에 큰 영향을 미칠 수 있는 변화이다.

중국의 영향력이 점차 해양으로 확장되고 있는 것에 대해 미국은 이에 대한 봉쇄를 시도하고 있다. 그렇지만 미국은 이를 위한 비용을 조달할 수 있는 능력이 점점 줄어들고 있다. 예산적자를 줄이기 위해 10년 내 국방예산을 3,500억 달러를 감축하기로 결정했고, 앞으로 최대 5,000억 달러가 추가로 감축될 수도 있는 상황이다. 따라서 미국이 군사력에만 의존해서 동북아 패권을 유지하기는 힘들다. 미국이 패권유지에 활용할 수 있는 또 다른 방법은 동북아 국가들과의 동맹관계를 활용하는 것이다. 한편으로는 이들 국가에 군사비 부담을 전가시키고, 다른 한편으로는 이들과의 동맹 혹은 협력 관계를 활용해 비용을 줄이는 동시에 영향력을 유지하려 하고 있다.

중국의 주변국가들도 부상하는 중국에 대해 부담감을 느끼고 있기 때문에 미국과 관계를 강화해 중국의 부상을 견제하고자 하는 유혹을 느끼는 경우가 많다. 이미 미국과 특수관계를 맺고 있는 경우는 물론이고 베트남과 같이 미국과 전쟁을 치른 나라도 미국과의 관계를 중국견제를 위해 활용하고 있다.

그런데 여기에는 심각한 문제가 있다. 우선, 이러한 선택을 하면 그 대가로 미국의 전략적 요구를 수용하지 않을 도리가 없고, 이는 동아시아에서 냉전의 유산을 청산하기 더 어렵게 만들 것이고 중국과의 정치군사적 관계를 더욱 악화시키게 될 것이다. 우리의 경우만 보아도 전략적 유연성의 수용, 한미동맹의 강화 등은 중국과 정치군사적 갈등의 소지를 키우고 있다. 둘째, 주변국가들에서 미국과 관계를 강화하면 중국은 따라올 수밖에 없다는 식의 논리가 확산되는 것을 막기 위해 중국이 적극적 행동에 나서 가능성도 높일 것이다. 중국은 자신이 다른 국가들간 관계의 종속변수가 되는 것을 받아들이지 않을 것이고 이를 위해 외교적으로 더욱 공세적인 태도를 취하게 만들 것이다. 2010년 한반도 서해에서의 갈등, 2010년 여름 이후 남사군도를 둘러싼 갈등에서 이러한 동향이 출현한 바 있다. 최근 남사군도의 긴장 고조에도 미국의 개입이 중요한 변수로 작용한 것이 이를 잘 보여준다. 남사군도 문제에 대해 중국이 매우 강경한 태도를 보이고 있는데, 여기에는 2010년 아시아지역포럼(ARF)에 참가한 미국 국무장관이 “미국은 남중국해에서의 자유로운 항해와 아시아 공동수역에 대한 제한없는 접근에 국가적인 이해를 갖고 있다”

고 주장하고 베트남 등 일부 동아시아 국가들이 미국의 개입을 반기는 태도를 취한 것이 중요한 원인으로 작용했다.

이는 동북아 국가들이 미국과 중국의 경쟁구도 하에서 어느 한 국가와의 관계를 다른 국가와의 관계에 대한 카드로 활용하려는 발상이 위험스러운 것임을 보여주며, 이것이 현재 동북아 국가들이 직면한 딜레마라고 할 수 있다. 중국의 부상이 중국의 패권으로 이어지는 것을 받아들이기도 힘들고, 그렇다고 미국의 패권에 계속 의존하는 것도 방법이 되기 어려운 상황이다.

3. 동북아 평화체제의 길

이러한 딜레마에서 벗어나기 위해서는 무엇보다 동북아 혹은 동아시아 국가들이 주체가 되어 동아시아 문제, 특히 중국의 부상에 따르는 문제를 해결하는 것이다. 이 지역의 많은 국가들이 냉전 시기 중국과 분쟁을 겪은 반면 미국과는 비교적 긴밀한 관계를 유지했다. 중국이 개혁개방을 추진하고 냉전 질서가 해체된 이후에는 중국과 이들 국가들 사이에 경제사회적 교류가 빠르게 발전했고 양적으로는 미국과의 교류를 추월하고 있다. 그렇지만 정치군사적으로는 여전히 미국과의 협력관계를 유지하고 있다. 따라서 중국의 참여가 없는 동아시아질서는 의미가 없음에도 불구하고 아직도 정치군사적으로 중국이 참여하는 효과적인 안보협력체제는 발전하지 않고 있다. 정치군사적으로 보면 냉전 질서의 유산이 청산되지 않고 있다고 할 수 있다. 경우에 따라서는 이러한 유산이 중국 부상에 대한 경계심과 결합되면서 더욱 강화될 소지마저 보이고 있다.

즉, 동아시아 내부의 문제를 해결하기 위해 제 3자를 끌어들이수록 문제해결을 어렵게 만들고 동아시아를 다시 냉전적 갈등과 분쟁에 빠트리는 결과를 초래할 것이다. 따라서 미국과의 관계도 발전시켜야 하겠지만 미국카드를 중국의 전략적 이익을 위협하는 방식으로 활용하는 것은 피하고 동아시아 문제는 기본적으로 동아시아 국가들이 주체가 되어 해결한다는 원칙을 세워갈 때 정치군사 문제와 관련해 중국과 협력할 수 있는 공간이 확대될 것이다. 또한 이러한 공감대를 전제로 해서 동북아 국가들도 중국의 군비증강 문제나 민족주의에 대한 자신의 우려를 적극적으로 밝히고 중국과 갈등을 빚는 문제를 대화로 해결할 수 있는 가능성을 증가시킬 수 있다. 그리고 중국도 이러한 관여

(engagement)를 자신의 내부사정에 대한 부당한 개입이 아니라 동아시아 평화질서를 공동으로 만들어가는 과정의 하나로 받아들일 수 있을 것이다. 이러한 전환이 이루어질 때 비로소 동아시아에서 냉전체제를 대체하는 새로운 평화체제를 발전시킬 수 있는 진진한 논의가 시작될 것이다.

장기적으로는 중국과 다른 동아시아 국가들이 다자안보협력을 기초로 하는 동아시아 평화질서를 구축하는 방향으로 노력해야 한다. 물론 이에 대해 이상적이라는 비판도 적지 않다. 그러나 이미 유럽에서는 헬싱키선언을 거치며 다자안보협력을 발전시키고, 이를 기초로 냉전적 대립에서 탈피함과 동시에 새로운 유럽공동체를 발전시킨 역사적 선례가 있다.⁷⁾ 동북아에서도 2005년 9월 6자회담에서 합의된 “9.19 공동성명”에서도 “동북아시아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것을 공약하였다”는 내용이 포함되어 있다.⁸⁾

문제는 주요 관련국, 특히 미국과 중국이 얼마나 적극적인 태도를 보이는가에 있다. 특히 패권을 가졌거나 추구하는 국가들은 다자협력에 소극적이기 때문이다. 미국은 당장 다자안보협력이 동북아에서 양자동맹을 중심으로 구축된 자신의 패권적 지위를 약화시킬 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 그러나 시간이 갈수록 미국은 동북아에서 중국과의 경쟁에서 불리한 처지에 빠질 가능성이 높다.⁹⁾ 그렇다면 장기적으로 보면 미국도 중국의 부상을 다자질서 내에서 관리할 필요성을 인정할 가능성이 있다. 중국도 과거에 비해 다자안보협력에 적극적이다. 동북아에서 안보의 딜레마를 피하고 중국이 안정적으로 부상할 수 있는 국제환경을 조성하는 데 다자안보협력이 긍정적으로 작동할 수 있다는 판단 때문이다. 실제로 중국은 중앙아시아 지역의 안정을 위해 상해합작조직(SCO)라는 다자안보협력체제의 발전을 주도한 바 있다. 따라서 동아시아의 국가들은 미국과 중국이 헤게모니 경쟁이 아니라 새로운 협력구도에 참여시킬 수 있는 기회를 가지고 있다. 이제 동아시아 국가들은 단순히 양자선택에 머무르는 것이 아니라 스스로 새로운 평화질서에 대한 비전을 만들어내고 이를 위해 더 적극적으로 노력할 필요가 있다.

7) 물론 현재 동아시아에 유럽연합의 선례를 적용하는 것은 어렵다. 그러나 헬싱키선언은 냉전체제라는 시대적 제약 속에서도 국가간의 관계를 정상화시키고 이를 전제로 경제, 인권, 사회, 문화 등과 관련한 교류를 활성화시키는 것에 합의함으로써 유럽공동체의 발전에 큰 기여를 했는데 이러한 접근은 동아시아에도 중요한 의미를 가지고 있다.

8) 이종석, 「동아시아와 분단한국, 현장경험과 몇 가지 단상」, 『창작과비평』 2011년 여름호, 344~345쪽.

9) 앞에서 지적한 것처럼 미국은 앞으로 군사비 감축의 압력을 받을 것이며 미국의 냉전체제의 해체 이후, 특히 9.11 이후 군사적인 과잉팽창에 대한 국내의 우려도 해외에서의 군사적 활동에 제약을 가할 가능성이 높다.

6자회담이 성과를 거둔다면 다자안보협력을 발전시킬 수 있는 플랫폼이 될 수 있다. 그러나 6자회담이 동북아 국가들 사이의 신뢰를 구축하고 협력의 수준을 높이는 데 큰 도움이 되겠지만 그 자체가 동북아 국가들 사이의 여러 갈등을 해결하는 데 직접적인 도움이 되지는 않을 것이다. 현재 동북아에서 안정적인 평화체제를 구축하는 데 가장 중요한 장애물은 문제는 국가간의 영토분쟁이다. 특히 도서 영유권과 배타적 경제수역(EEZ) 문제와 관련한 분쟁이 점차 심각해지고 있다. 이러한 문제들은 동북아 국가들 사이의 민족주의가 충돌하게 만드는 주된 요인으로 작용하고 있고 언제든지 군사적 충돌로 이어질 가능성이 높기 때문에, 이에 대한 해결이 없이는 동북아 평화체제의 길은 요원하다.

특히 사람도 살지 않았던 섬들 혹은 과거에는 영토개념에 포함되지도 않았던 해양에서의 경계선을 긋는 문제로 군사적 충돌이 발생하거나 동아시아의 평화가 위협받는 것은 비극적인 상황이 아닐 수 없다. 도서 영유권 문제를 해결하기 어렵다면, 무인도 등의 도서에 대한 영유권을 근거로 배타적 경제수역 등의 권리를 주장하는 것을 자제하고 바다를 평화적으로 이용할 수 있는 새로운 협력방식을 찾는 등의 창조적 해법을 모색해야 한다. 동북아와 동남아 국가들은 대부분 바다를 공유하고 있는데, 이 공간에서 배타적 권리만을 주장하면 바다는 분쟁의 무대가 될 수밖에 없고 동아시아의 군사적 긴장도 고조될 수밖에 없다.

만약 이러한 노력이 성과를 거둔다면 2차 세계대전 종전 100주년이 되는 2045년에는 동아시아에서 식민지, 전쟁, 냉전의 유산은 완전히 청산한 새로운 평화체제와 명실상부한 동아시아공동체를 건설할 수 있을 것이다. 향후 15년 정도의 시기가 동아시아에서 이러한 변화를 만들어낼 수 있는가가 중국의 부상이 새로운 평화로 이어질 것인가 아니면 유럽의 과거가 동아시아의 미래가 될 것이라는 일부 현실주의자들의 불길한 예언이¹⁰⁾ 적중하게 될지를 결정하는 중요한 전환기가 될 것이다. [참]

10) Aron Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospect for Peace in a Multipolar Asia", *International Security* 18, No.3(Winter 1993/1994).

한미 해양전략과 제주해군기지

이태호 / 참여연대 사무처장

I. 해군 측 주장

해군은 제주해군기지가 △남방 해양수송로 안전 보장, △해양자원 확보, △ 중일 해양 갈등 시 신속한 전개를 위한 해군력 전진배치, △북한의 해상위협에 대비를 위해 필수적이라고 주장하고 있음.

II. 해군 논리의 비현실성과 문제점

1. 남방해양수송로 보호론의 비현실성과 문제점

- 남방 해양수송로 안전 보장 임무는 이미 정부간 외교협력 (예 The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP, 한국은 국토해양부 참여) 혹은 해안경비대 간(예 Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting, HACGA, 한국 해경 참여) 협력과제라는 점에서 설득력이 떨어짐.
- 일반적으로 민간상선을 군사적으로 공격하는 행위나 민간상선을 군함으로 호위하는 것 모두 현실을 고려하지 않은 막연하고 비현실적인 발상임.

- 유독 2000년대 중반 이후 미국이 이러한 논리-해양안보를 위한 해양통제(sea control)-를 주장하고 있으나 대부분의 국가들로부터 미국의 해양군사패권 전략을 포장하는 논리라고 비판받은 바 있음.
- 실제로 미국이 말라카 해협 등을 대상으로 지역해양안보구상(Regional Maritime Security Initiative, RMSI)을 제안했지만, 인도네시아, 말레이시아, 인도, 중국 등이 미국 군함 주도의 해양통제가 도리어 말라카 해협을 군사화하고, 각국 영해에서의 해양주권을 침해할 수 있다는 이유로 거부했음.
- 동북아 해역에서 해적/해상테러는 통항안전과 관련된 주된 쟁점이라 할 수 없음. 말라카 해협에서는 해적 사건에 한해서만 극히 적은 빈도로 일어나고 있었고 이마저도 각국이 해경 간 협력을 강화한 최근 거의 사라졌음. 해군 등의 주장과 달리, 말라카 해협 인근의 가장 큰 문제는 불법어로행위임.

2. 중/일과의 해양 갈등 대비론의 비현실성과 문제점

- 해군력이 강력한 중국과 일본에 대항하여 해양자원과 배타적 경제수역(EEZ)을 보호하기 위해 한국 역시 해군력 형성이 필요하다는 주장은 일견 그럴듯해 보이지만 현실의 문제점을 의도적으로 감추고 있음.
- 한국은 일본의 해양위협에 전혀 대비하지 않고 있고 도리어 적극 협력하는 관계임. 이미 한국 해군은 일본과 더불어 미국 주도의 해군협력관계를 강화해나가고 있고, 환태평양 해군 합동 연습(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC) 등 주된 해양군사훈련도 함께 진행하고 있음.
- 미국은 한미일 삼각 군사협력, 미일호주 삼각군사협력, 미일인도 삼각군사협력을 아시아 군사협력의 축으로 이해하고 있음. 미국은 일본이 인도양 태평양을 망라한 해양협력의 전략적 파트너임을 숨기지 않고 있음.
- 해양갈등 대비론의 본질은 사실상 한국 해군이 한미일의 해군력을 바탕으로 중국의 해상활동을 통제하겠다는 것인데, 이는 자주국방의 측면보다는 도리어 미중패권경쟁에서 미국 측에 배타적으로 편승하는 것을 의미하는 것으로서 매우 위험한 주장임.
- 미국에 군사적으로 편승하여 G2로 성장하는 중국에 대항하겠다는 것은 중국 등 주변국과의 해양갈등을 부추길 지언정 해양갈등을 해소하거나 완화하는 방안이라 할 수 없음.

3. 갈등해역 신속전개론의 비현실성과 문제점

- 해군력의 전진배치의 필요성은 명백히 과장된 것임. 한국이 소유한 이지스함의 탐지 거리나 이지스함 탑재 유도무기는 수백Km를 사정거리로 두고 있음.
- 더구나 항공모함을 보유한 미국은 물론이고 한국 해군 역시 대형수송함 등 보급용 선박을 보유하고 있어 원거리 항해가 가능함(이른바 Sea basing 기능이 가능).
- 게다가 앞에서도 서술했듯이 영토분쟁이나 해양자원을 둘러싼 갈등이 군사적 대결로 치달을 가능성은 거의 없음.
- 설사 만에 하나 영토분쟁이나 해양자원을 둘러싼 갈등이 군사적 대결로 치달는 매우 예외적인 상황이 온다 하더라도, 그 성격상 정부간 외교갈등과 해경간의 갈등이 충분히 고조된 이후에 일어나게 마련이므로 기지의 전진배치가 군사적 우위를 가져온다는 주장은 설득력이 없음.
- 도리어 중국 본토에 인접한 제주도에 미군도 이용할 수 있는 한국군의 전략해군기지가 건설될 경우 중국의 탄도미사일 혹은 유도 미사일 공격으로부터 스스로를 방어해야 한다는 부담으로 인해 제주도 전체를 공군부대, 특수부대, 병참부대로 요새화하지 않을 수 없는 부담만 지게 될 것임.

4. 북한위협 대비론의 비현실성과 문제점

- 동서해의 북한위협에 신속하게 대응하기 위해서도 동서이동이 용이한 제주도에 기동 전단기지를 건설해야 한다는 주장 역시 '전진배치론'의 공색한 변종으로서 고려의 가치가 없음.
- 제주도 해군기지에 주둔하게 될 이지스함이 중단거리 북한 탄도미사일에 대해 방어 능력을 발휘할 것이라고 볼 수도 없음.
- 최근 이명박 정부에서 발전된 북한 급변사태 대비계획(작계 5029 혹은 5015)은 북한 급변사태 시 미태평양사령부의 지원전력과 한국군 등 한미연합군이 북한에 상륙/투입되어 한국군은 북한 안정화를 도모하고, 미군은 대량살상무기 시설에 대한 접수/해체를 담당한다는 공격적 군사계획으로서, 키 리졸브/독수리연습(Key Resolve/Foal Eagle), 울지가디언프리덤 훈련(Ulchi Guardian Freedom, UGF), 코브라 골드 훈련(Cobra Gold, 매년 태국에서 개최, 한국과 미국은 태국군과 더불어 세계최대 규모의 상륙훈련을 수행)등이 이 계획에 따른 연합훈련임.

- 이 작전계획과 군사훈련들은 미해군의 바다로부터의 전략 즉 해상타격과 해상기지화 개념의 전형적이고 대표적인 구현 사례로서, 핵항공모함과 핵잠수함을 비롯한 미태평양사령부의 핵심전력이 대부분이 참여(유사시 태평양 사령부 전력의 2/3이 집중될 것을 예정)하는 세계 최대의 군사훈련임.
- 그런데 북한비상사태대비계획은 국제법적으로도 정당화되기 힘든 공격적인 요소(점령)를 포함하고 있음. 이 계획이 방어적으로 수정되지 않으면 이 계획을 유지하고 이에 대한 정기적인 훈련을 수행하는 것만으로도 남북간 군사갈등은 물론 지속되는 역내 군사갈등요인으로 작용할 것임.
- 실제로 중국은 최근, 특히 2010년 이후 서해와 동해에 기향한 핵항공모함, 핵잠수함 등에 대해 매우 민감하게 반응한 바 있음.

5. 대양해군=자주국방 등식의 비현실성과 문제점

- 미군사력 감축에 대비해 자주국방 차원에서 해군력을 강화하고 제주해군기지도 건설해야 한다는 주장이 제기되고 있음.
- 실제로 미국은 세계금융위기와 재정적자, 그리고 테러와의 전쟁 등 복합적인 내외부 요인으로 인해 군사력-특히 주력인 해군력을 축소할 수 밖에 없는 상황에 직면하여 왔음.
- 그러나 부시행정부에 이어 오마바 행정부는 지구촌 전역의 대양과 연안에서의 해상 패권을 제한하거나 포기하는 대신, 도리어 동맹국 해군의 지역적 지구적 역할을 독려함으로써 이른바 '1,000척(국제)해군(1,000-Ship Navy concept = Global Maritime Partnership)'을 유지하겠다는 구상을 추구하고 있음.
- 이 구상은 한마디로 상대적으로 약화된 미국이 동맹국 해군의 힘을 빌어 세계 모든 전략적 해역(예 서태평양=중국/한반도 연안)에 대해 미 해군력의 전진배치를 유지/보장하고, 해양타격(Sea Strike), 해양방어(Sea Shield), 해양기지화(Sea Basing) 등을 망라하는 압도적인 제해권(Sea Control)를 계속 지켜나가겠다는 전략임.
- △ 해양타격은 적대국에 대한 정보수집능력, 선제핵공격까지 포함하는 중심타격 능력, 상륙 및 대량살상무기 접수해체 능력, 통합적 지휘통제능력 등을 의미하고, △ 해양방어는 미사일 방어능력을 그 핵심으로 하며, △ 해양기지화란 고정된 해공군 기지를 두지 않고도, 항공모함과 이지스함, 핵잠수함을 핵심전력으로 하는 일정 규모의 기동전단(Task Force)을 세계 각지에 파견한다는 의미임.

- 최근 미군이 해외 미해군기지를 더 건설하지 않고 동맹국에 더 많은 기항지를 요구하고 있는 이유는 바로 이러한 전략을 배경으로 하는 것임.
- 제주해군기지에 미 해군의 기항만 보장된다면, 미해군은 해양기지화, 해양방어 개념에 따라 제주도 서남방 해양에서 핵항공모함과 핵잠수함, 그리고 이지스함을 동원하여 중국/북한을 바다로부터 (From the sea) 봉쇄하고, MD 시스템도 운용할 수 있음.
- 실제로 한국은 이 구상에 적극 동참하여 △대량살상무기확산방지구상(PSI), △미국 주도의 연합해군참여(Combined Maritime Force, 청해부대가 그 사례), △한미일 미사일 방어(MD)체제 상호운용성(Interoperability) 보장을 목적으로 하는 한미일 이지스 함정간의 공동훈련(RIMPAC 훈련의 일부)을 수행해 오고 있음.

6. 미중패권 갈등과 관성적 한미동맹의 위험성

- 전문가들(이남주, 김준형, 이삼성 등)은 1) 중국의 성장과 미국 패권의 약화가 뚜렷해지고 G2라는 용어도 종종 사용되고 있는 상황에서,
- 2) 미중이 당분간 극단적인 갈등은 서로 피할 가능성이 높지만, 그럼에도 불구하고 전략적 협력요인보다는 전략적 이해갈등요인이 더 많다고 할 수 있고,
- 3) 미국이 중국의 앞바다인 서태평양 지역에서 과거의 배타적 해양패권을 유지하려 할 경우 이러한 갈등을 심화될 수 있으며,
- 4) 중국은 지구적인 차원에서는 미국의 패권을 용인할 지라도, 동북아 해양에서만큼은 자신의 이해관계를 지키는데 한정된 힘을 집중하려 할 것이므로,
- 5) 전통적으로 미국에 편승해온 남한이 미중갈등으로 인해 겪을 외교전략상의 위기는 우리의 관성적 생각보다 훨씬 빨리 다가올 수 있다고 경고하고 있음.
- 6) 특히 한국의 평화통일과 번영을 위해서도 최근 강화되는 동북아 대분단체제(신냉정 체제)의 어느 한편에 편승하지 말아야 한다고 경고하고 있음.

◎ **쟁점1. 제주해군기지는 미군기지가 아니므로 미함정이 드나들지 않는다?**

- 제주해군기지는 미군기지는 아님. 다만 미국과 그 하위파트너로서 해양전략을 공유하는 한국해군의 기동전단의 전초기지이자 미국해군의 기항지로 이용될 것임.
- 2011년 6월 11일 로버트 게이츠 미 국방장관은 "앞으로 미군은 아시아에서 기항지를 늘리고 다수 국가와의 다국적 훈련도 확대할 것"이라고 말한 바 있음.
- 해군력 21(2002)에 따르면, 미 해군은 제주해군기지를 기항지로 사용하여 중국과 북한 등 서태평양 연안국가들에 대해 해양기지화(제해권 확보를 위한 미해군 전진배치), 해양타격(중심타격과 상륙 능력), 해양방어(MD능력)등 '바다로부터(From the sea)'로 요약되는 미 해군전략의 모든 핵심전략을 구사할 수 있음.

◎ **쟁점2. 제주해군기지에는 미 핵항공모함 전단이 기항할 수 없다?**

- 제주해군기지에는 대형함정 20여톤이 일시에 정박할 수 있는 대규모 군항을 건설하면서 동시에 15만톤 규모 크루즈 함정 2척이 동시에 기항할 수 있음
- 항공모함은 대형 10만톤, 중형 5만톤급 함정으로 크루즈 선박보다 작으므로 제주해군 기지에 정박할 수 없다는 주장은 신빙성이 없음.
- 한편, 민간 크루즈 사업은 이웃한 화순항과 서귀포항의 유사사업으로 인해 사업적 타당성을 갖기 어려움. 이 경우 경제적 타당성을 갖기 힘든 크루즈 항만시설은 도리어 핵항공모함과 같은 초대형 미군 함정이 전용하여 기항할 수 있도록 하는 유인동기를 제공할 우려가 큼.
- 이와 관련하여, 제주도의회 박원철의원(민주당)은 지난 9월 23일 해군기지 관련 의혹 규명을 위한 행정사무조사에서 "크루즈항 선회장이 520m로 설계된 것은 국방군사시설기준상 항공모함을 기준으로 했기 때문"이라고 밝힘. 국방군사시설기준상 선회장 적용기준은 '지형 등으로 부득이하게 예인선을 이용하는 경우 항공모함 520m'로 규정돼있음. 박 의원은 "민항의 경우 항만법 항만설계기준에 따라 15만급 크루즈 선박이 접안하려면 선박전체길이의 2배에 해당하는 690m 선회장을 갖춰야 한다"며 "해군이 크루즈선박이 접안 가능한 민항을 계획했다면 처음부터 선회장 설계를 690m로 했어야 옳다"고 밝혔음. 15만급 크루즈 선박의 전체 길이는 345m. ^참

※ 참고자료 : 미국의 해양전략과 제주해군기지 건설의 위험성

I. 들어가며

이 글은 미국의 해양전략을 살펴보고 그것이 건설 중인 제주해군기지에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위해 작성되었다.

우선, 탈냉전 이후 미국의 해양전략의 변천과정을 살펴보고, 동아시아에서 관찰하고자 하는 미 해군의 전략적 목표와 수단, 담론을 '해양안보'라는 맥락에서 검토할 것이다.

또한, 노무현, 이명박 정부 기간 동안의 한미동맹의 재편 과정과 동북아 군사갈등을 해군전략과 해양패권의 측면에서 살펴보고, 이에 대한 주변국, 특히 중국의 반응을 추적해 볼 것이다.

더불어, 중국의 성장과 그것이 국제사회에서 가지는 의미를 살펴보고, 향후 미중간의 전략적 관심사가 동아시아에서 어떻게 충돌할 것인지 예측하고, 이에 대한 한국의 전략적 고려사항들을 점검할 것이다.

마지막으로, 최근의 동아시아 정세에서 제주해군기지 건설이 지니는 민감성, 특히 제주해군기지에 대한 미 해군의 이용가능성과 그것이 가져올 기회 혹은 비용에 대한 논쟁점들을 검토할 것이다.

II. 미국의 해양전략과 해양안보 담론

1. 탈냉전 이후 미국의 해양전략 : The Way Ahead

1-1. 냉전 시기 미군 해양전략 : On the Sea

냉전이 막바지에 달했던 1986년 미 해군은 “해양전략(The Maritime Strategy)”으로 알려진 전략개념을 완성하는데, 냉전 시기 미국의 군비경쟁 라이벌이었던 소련 해군을 상대로 해양에서(On the sea) 제해권을 확보하는 것을 목표로 한다. 즉, 600여척의 미 해군 함정을 동원하여 대양에서 제해권을 확보하고 소련을 봉쇄하는 것, 이를 위한 호송능력을 확보하는 것, 전략핵무기를 탑재한 미국의 핵잠수함을 전진 배치시켜 핵공격 능력의 우위를 확보하는 것 등에 맞추어져 있었다.

1-2. 탈냉전 후 미군 해양전략 : From the Sea

반면, 냉전 해체 이후에는 미국이 단극체제로서 제해권을 장악함에 따라, 미 해양전략의 중점은 세계 각지의 연안(the way ahead)으로 옮겨졌다. 지역분쟁에 대처하기 위해 연안 해역작전¹⁾으로 전략의 중심을 옮긴다는 것이다. 작전의 대상도 소련이 아닌 불량국가 혹은 테러세력으로 변화하였다. 이같은 개념변화를 가져온 중요한 계기는 걸프전(1991)이었다. “(적대국 연안 혹은 육지로의) 해양으로부터의 전진배치 (Forward... From the Sea, 1994)”라는 개념²⁾이 이 즈음 생겨났다.

2. 9.11 이후의 미국 해양 패권전략

2-1. 9.11 이후 미군 해양전략 : Sea Power 21

현재의 미 해양전략의 특징을 규정하는 중요한 변화는 9.11이후 일어났다. 2002년 발표된 미군 해양전략, “해군력 21: 결정적 합동 군사력 투사 (Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities, 이하 해군력 21)”라는 새로운 해양전략은 전 세계 어느 해양

1) 이춘근, 「미국의 동아시아 해군력 변동현황과 분석」, 『동아시아의 해양분쟁과 해군력 증강현황』, 한국해양전략연구소(서울), 1998.

2) Department of the Navy, ... From the Sea : Preparing the Naval Service for the 21st Century, 1992 (Washington D.C.: USGPO)

Department of the Navy, Forward...From the Sea, 1994 (Washington D.C.: USGPO).

에서도 불량국가의 위협이나 테러리즘의 비대칭 위협에 대응할 수 있도록 하지는 공세적인 제해권 장악구상이다.

해군력 21은 △해양타격(Sea Strike), △해양방어(Sea Shield), △해양기지화(Sea Basing)의 3대 해양전략을 제시한다.

해양타격(Sea Strike)은 압도적인 제해권과 항공모함과 이지스함 등이 보장하는 압도적인 제공권, 그리고 압도적인 정보력을 바탕으로 상대방의 핵심거점을 선제적이고 통합적으로 타격(Joint Operational Effectiveness)한다는 내용을 포함한다. 이 해양타격에는 당시 부시행정부가 공공연하게 밝힌 예방적 선제핵공격도 포함된다.

해양방어(Sea Shield)는 전통적인 의미의 방어가 아니라, 해양과 공중(우주 포함), 본토와 전장을 통틀어 총체적인 방어능력을 구비한다는 것을 의미하는 것으로 MD(Missile Defence)를 포함한 개념이다. 특히 전진배치된 해군함정으로부터 초동단계에서 상대측의 탄도미사일을 요격(TMD)한다는 것이다.

해양기지화(Sea Basing)는 해양으로부터 공세와 방어를 안정적으로 수행하고, 주둔국에 제한받지 않고 배치와 철수가 용이(flexibility)한 해양기지를 구축할 방안을 마련하자는 의미이다. 그러자면 전 세계 동맹국의 본토나 섬에 고정된 해공군 기지를 두지 않고도, 미국본토와 하와이, 괌 같은 전략적인 허브기지에서도 항공모함과 이지스함, 핵잠수함을 핵심전력으로 하는 일정 규모의 기동전단(Task Force)을 세계 각지에 파견함으로써 전세계의 바다를 해양기지화할 수 있다는 것이다. 이 경우 우방국 정부로부터 최소한의 군수 지원이나 단순한 기항지만을 제공받고도 얼마든지 연안작전을 수행할 수 있을 터이다.

제주해군기지는 미군기지는 아니다. 다만 미국과 그 하위파트너로서 해양전략을 공유하는 한국해군의 기동전단의 전초기지이자 미국해군의 기항지로 이용될 것이다. 해군력 21에 따르면, 미 해군은 기항지만 보장된다면, 해양기지화(Sea Basing) 개념과 해양방어(Sea Shield) 개념을 적용하여 제주도 서남방 해양에서 항공모함과 핵잠수함, 그리고 이지스함을 동원하여 중국을 바다로부터 (From the sea) 봉쇄하고, MD 시스템을 운용할 수 있다.

2-2. 대량살상무기확산방지구상(PSI), 컨테이너 안보구상(CSI)

9.11을 계기로 대테러전쟁을 본격화한 미국은 2003년 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI)을 추진한다. 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD)의 확산을 방지하기 위해 미국이 주도하는 해양 협력 네트워크를 구성하여 해양과 공중을 통한 대량살상무기와 그 관련물질의 불법적 수송을 차단하거나, 혐의선박(또는 항공기)에 대한 수색을 강화하고, 필요한 경우 나포함으로써 대량살상무기와 그 관련물질의 국제적 확산을 방지한다는 것이다. PSI는 국제협정이 아니라 참여국의 자발적 의사에 따른 일종의 '자발적 의지의 연합체(coalition of the willing)' 성격을 띠고 있다.

더불어 미국은 동맹국들과 함께 컨테이너 안보구상(Container Security Initiative, CSI)도 추진하였다. PSI가 주로 대량살상무기의 국제이동에 대한 미 동맹국 위주의 국제협력을 의도하는 것에 반해, CSI는 각국 연안 항만에서 미국으로 발송되는 화물에 대량살상무기나 기타 테러와 관련된 물질이 있는지 등을 검색하여 차단하기 위한 미국과 동맹국간의 협력과 정보교환을 의도한 것이다.

하지만, PSI는 공해상에서의 항행의 자유(Navigation Right)와 타국 영해에서의 무해통항권(특정국의 영해라 할지라도 다른 나라의 평화와 안전을 해하지 않는 경우 통과할 권리, the Right of Innocent Passage)를 국제법적 근거(예 유엔 해양법협약, UNCLOS) 없이 제약함은 물론, 역시 국제법적 근거 없이 일방적 군사행동을 취한다는 점에서 국제법 위반이자 주권침해행위라는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 그 차단 대상국가 및 대상 물품의 선정에서도 미국 주도로 일방적으로 선정하는 등 기준의 투명성이 문제로 제기되어 왔다. 예를 들어 미 동맹국들의 미사일 수출은 허용되는 반면, 북한이나 이란의 미사일 수출은 '대량살상무기의 확산으로 간주되는 등의 이중기준 문제가 그것이다.

그 결과 PSI는 전체적으로 부시행정부의 패권주의적 구상이라는 불명예를 얻게 되었다. 중국, 인도네시아, 말레이시아, 인도 등 아시아의 주요국가가 이에 반발하여 참여하지 않아 사실상 국제적으로 정당성을 잃었다는 평판을 얻고 있다.

2-3. 미국의 지역해양안보구상(RMSI)의 실패와 해양운송로(SLOCs) 보호론

2004년 미국의 태평양 사령관은 갑자기 이른바 ‘해양운송로 보호’를 위한 지역협력구상(지역해양안보구상 Regional Maritime Security Initiative, RMSI)을 제안하였다. 이 구상에 따르면, PSI가 대량살상무기를 대상으로 하는 반면, 대량살상무기를 제외한 석유등 전략물자의 해양운송안전의 보장과 테러방지, 해적으로부터의 공격 방지, 마약 등 대량살상무기를 제외한 불법물질의 거래의 차단, 해양 분쟁 등으로부터 안전한 항해의 보장, 기타 인도적 재난 공동해결 등을 모색하는 것이 지역해양안보구상(RMSI)이라는 것이다.

태평양 사령관의 주장에 따르면 RMSI의 목표는 “기존의 국제법과 국내법에 따라 국가 간 해양위협을 확인하고, 감시하며, 검증하고, 차단하는 갖가지 능력을 지닌 지역의 파트너십을 발전시키는 것”이다. 그는 RMSI가 태평양 해역을 순찰하는 상설적인 해군력이 되지는 않을 것이라고 주장했다. 그러면서도 이 구상이 PSI, CSI와 더불어 9.11이후 미국 해양전략의 3대 축이라는 사실은 감추지 않았다.³⁾ 더욱이 대상이 대량살상무기에서 그 밖의 전략물자로 바뀌었을 뿐, PSI가 지닌 국제법적 논란들은 그대로 남아 있는 것이었다.

미 태평양 사령부로부터 RMSI의 적용대상으로 우선적으로 거론된 것은 말라카해협이었다. 그러나 인도네시아 말레이시아 등 이 해협을 끼고 있는 핵심국가들이 해협의 군사화와 주권침해를 우려하여 반대하고 이 해협을 통해 대다수의 전략물자를 운송하는 중국도 반대하여 사실상 실패하고 말았다. 결국 이들 국가의 반발로 말라카 해협에서 미군 함정들의 활동(Patrolling)은 제한당하고 있다⁴⁾. 한국, 일본, 필리핀 등 몇몇 미국 동맹국을 제외하고는 이 구상을 PSI과 동일한 해양패권 제패구상으로 보았기 때문이다. 대신 말라카 해협 연안 국가인 인도네시아, 말레이시아는 싱가포르와 함께 2005년 7월 이후 해상과 항공에서 ‘조율된 경계’ 활동을 하기로 합의하고, 관련한 정보도 서로 교환하기로 합의했다. 2007년에는 태국도 이 계획에 합류했다. 그 후 말라카 해상에서의 해적/테러 위협은 사실상 사라졌다⁵⁾.

3) 미태평양사령부 홈페이지 (<http://131.84.1.218/speeches/sst2004/040503milops.shtml>)

4) Vijay Sakhuja, “Any Asian takers for a 1000-Ship Navy?”, *Maritime Studies* Mar/Apr(No. 153), 2007, pp. 32-34.

5) Thayer, Carlyle A., *Southeast Asia: patterns of security cooperation*, The Australian Strategic Policy Institute, 2010, 9.

말리카 해협에 대한 미국 주도의 말리카 해협 지역안보구상이 실패한 또 다른 이유는 실제하는 위협보다 과장된 위협인식에 기초하여 해당 나라들의 주권을 제약하거나 미국의 제해권 장악의 도구로 이용하려 했기 때문이었다. 예를 들어 2005년 말리카 해협을 지나간 6만 3,000개의 상선 중 해적들로부터 공격시도에 직면했던 선박은 9개에 불과했고, 피해액은 건당 평균 5,000 달러에 불과했다. 반면, 같은 해 인도네시아가 불법조업으로 잃은 손실은 40억 달러에 달했다. 이런 일에 미군 군함을 끌어들이는 것은 정상적이지 않다. 한편, 테러리스트의 공격이나 피랍은 지금까지 단 한건도 기록된 바 없다⁶⁾.

주목할 만한 것은 2000년대 이후 한국 해군이 대양해군의 필요성을 언급하면서 주로 말리카 해협에서의 해적, 피랍 등에 대한 국제적 공조의 중요성을 언급했었다는 점이다.

2-4. 해양운송로(SLOCs) 보호는 해양경찰의 임무 : ReCAAP과 HACGA 사례

해양운송로의 안전 혹은 해상 경계선에 관한 국제사회의 논의는 비교적 오래전부터 이루어져 왔으나, 항공모함이나 이지스함, 핵잠수함까지 동원된 대규모 전단의 임무로 이 해되지는 않았었다.

1994년 UN 해양법협약Ⅲ(United Nations Convention on the Law of the SeaⅢ, UNCLOS)이 발효되었다. 이 협약은 공해상에서의 항행의 자유(Navigation Right), 영해에서의 무해통항권(특정국의 영해라 할지라도 다른 나라의 평화와 안전을 해하지 않는 경우 통과할 권리, the Right of Innocent Passage), 200해리 배타적 경제수역(EEZ) 등을 보장하고 있다. 하지만, 이 협약에 따라 확장된 해양관할권이 중복되는 지역, 혹은 역사적으로 영유권을 논란이 있는 도서지역의 영토 분쟁 등을 해결하는 데는 한계가 있다. 또한 공해상에서의 항행의 자유(Navigation Right), 그리고 무해통항권(the Right of Innocent Passage)의 보장 수단도 마땅치 않은 것이 사실이다.

6) David Rosenberg, Professor of Political Science, Middlebury College, "Safety, Security & Environment in the Straits of Malacca & Singapore"
http://www.google.co.kr/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.wilsoncenter.org%2Fevents%2Fdocs%2FRosenbergPowerpoint.ppt&rct=j&q=David%20Rosenberg%2C%20RMSI&ei=7M0wTta7OoPfsQLy4-jqCg&usq=AFQjCNH_AGfPcOx1ta_zq49cN2v1n0CSZg&cad=rjt

미국 같은 해양 패권국가가 참여하지 않은 것도 협약이 지닌 중대한 한계의 하나이다. 미국 의회가 이 협약을 비준하지 않은 이유 중 하나는 “법으로든 미국에 반대하는 군사 세력에 의해서든 (미국이) 항행의 권리를 제약받거나 위협받은 적이 없으므로 굳이 비준할 필요가 없다”는 것이었다.

미 태평양사령부가 제안한 RMSI가 해양안보를 이유로 군사적 패권을 확보하려는 의도를 관철하려 한다는 의심을 받아 관련국들로부터 거부당한 반면, 해양운송로의 안전을 도모하고 해적 등의 위협으로부터 민간선박의 항행을 보호하기 위한 아시아 정부나 해양경비대(Coast Guard)간 협력체계는 이미 형성되어 있다.

ReCAAP(The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)은 2004년에 합의되어 2006년 9월부터 발표된 아시아 지역 최초의 해적/해양강도 대응 정부간 협정으로서 한국, 일본, 중국, 인도, 베트남, 필리핀 등 17개 국가가 참여하고 있다. 미국은 참여하지 않고 있고, 인도네시아와 말레이시아도 참여하지 않고 있다. 사무국은 일본에 있다. 한국은 국토해양부에서 참여하고 있다7).

한편, 2004년 이후 HACGA(Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting)라는 이름으로 아시아 해양경비책임자 회의가 연례적으로 열리고 있는데, 여기에는 인도네시아, 말레이시아, 중국, 일본, 한국 등을 포함한 대부분의 아시아 나라들이 참여⁸⁾하고 있다. 한국의 해양경비책임은 해양경찰청(Republic of Korea Coast Guard, ROKCG)이 맡고 있다.

3. 미 합참의장 멀른 제독의 글로벌 해양안보 구상

3-1. ‘1,000척 해군’ 개념(1,000-Ship Navy concept)

‘1,000척 해군’이라는 개념은 미 해군 참모총장 멀른(Michael Mullen) 제독(현, 미 합참의

7) <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx>

8) <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/90851/7433265.html>

장)이 2005년 8월 제안한 것⁹⁾으로, 이 개념은 동맹/우방국 해군·해경·해양관련 기관 간 “글로벌 해양 파트너십 (Global Maritime Partnership)”을 구축하여 공동대처함으로써 사실상 ‘1,000척의 (국제) 해군(1,000 Ship Navy)’이 되도록 하지는 것¹⁰⁾이다.

이 개념은 2007년 10월, ‘21세기 해군력을 위한 협력전략(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)’이라는 새로운 해양전략으로 공식화된 후 지금까지 미 해군 해양 전략의 근간을 이루고 있다.

‘21세기 해군력을 위한 협력전략’이라는 이름에서도 알 수 있듯이 기본적으로 ‘1,000척해군’ 개념은 탈냉전 이후 10여년간의 모색을 거쳐 2002년에 발표된 미국의 해양패권전략, ‘Sea Power 21(해군력 21)’¹¹⁾에 기초하고 있다. 하지만, 훨씬 축소된 미국의 해군력과 더욱 넓어진 작전반경으로 인한 교육지책¹²⁾을 반영하고 있다.

우선, 냉전 시기 전 세계 바다에서 600척의 해군 함정을 운영하던 미국 해군은 2005년에 와서는 현실적으로 300척 내외의 해군함정을 유지할 수밖에 없게 되었다. 이라크 아프간 전선 등 무리하게 시작한 침공 작전에서의 실패와 군사비 부담 등으로 인해 해군력을 축소할 수밖에 없게 된 것이다. 둘째, Sea Power 21 전략에 따라 전 세계 연안에 미해군력을 공격적으로 전진배치하다 보니 축소된 해군력으로 더 넓어진 작전 반경을 감당하기 힘들게 된 것이다. 즉 미 해군력을 효과적으로 활용하고 동맹국의 해군력 동원을 극대화하여 미국 주도의 제해권을 유지하고자 하는 해양전략인 셈이다.

이 전략은 한마디로 해양안보 증진을 위해 미 해군과 미군의 다른 전력, 그리고 동맹 전력들을 최대한 통합하여 운영하는 것을 핵심으로 한다. 그러자면, 미국의 육해공군의 합

9) 조윤영, 「미국 해양전략의 변화와 한국의 해군력」, 『東西研究』 2009년 제 21권 제 2호.

10) “2005년 현재, 우리는 31개의 잠수함을 장기적인 작전을 위해 전세계에 배치하고 있습니다...전 지구적으로 우리의 동맹들과 파트너들과 함께 활동하면서, 우리는 224개 이상의 잠수함을 포함하는 자유세계의 국제 잠수함 전력의 일원이 됩니다. 이것이 멀른 제목이 묘사한 제안한 1,000척 국제 해군의 좋은 예라 하겠습니다.”
미 하원 군사위원회, 핵 잠수함 전력투사의 현재와 미래의 구조에 관한 소위원회, 해군 잠수함 사령관 해군중장, Charles L. Munns, 잠수함 전투국장 해군소장 Joseph Walsh의 진술, 2006, 3, 28.

11) Rick Rozoff, “Control Of the World’s Oceans. Prelude To War?”, 2009. 2. 1.

<http://www.scoop.co.nz/stories/HL0902/S00007/control-of-the-worlds-oceans-prelude-to-war.htm>

12) Vijay Sakhuj, “Any Asian takers for a 1,000-Ship Navy?”, Maritime Studies Mar/Apr(No. 153), 2007, pp. 32-34.

동성을 최대한 극대화하고, 미국내 기관 간의 협력을 제고하며, 주요 동맹국의 지역적 역할을 높여 이들의 지역적 역할과 미군 전력의 지역적/지구적 역할을 결합하고 상호운용성을 보장하는 것이 관건이다. 이를 보장하는 것이 이른바 글로벌 해양 파트너십(Global Maritime Partnership)이다. 물론 이렇게 형성된 합동특임부대(Joint Task Force) 혹은 연합해군사령부(CFMCC, Combined Forces Maritime Component Comamand)의 지휘통제권은 미군이 행사한다.

그런데, 미 해군 지침서인 'Naval Operations Concept 2010- Implementing The Maritime Strategy'에 따르면, '해양안보' 임무란, △대량살상무기 확산방지, △테러방지, △해적방지, 그리고 △기타 연관된 비정규적 위협에 대비하는 것으로 과거 PSI, CSI, RMSI로 추구하던 활동들이 모두 이 구상에 통합되어 있다. 그 밖에도 △지구적 수준의 정보수집/사찰/정찰(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance, ISR) 임무, △탄도미사일 방어(Ballistic Missile Defense, BMD)임무, 그리고 △(핵)공격 임무 등도 지역적으로 전진배치된 미 해군이 담당하는 주요 임무 중 하나이다.

새로운 전략에 근거하여 미 해군은 지역 분쟁의 확대를 방지·제한하고, 나아가 강대국 간의 전쟁을 억제하기 위해 동맹국 해군과 합동·연합 작전을 수행할 '지역적으로 집중되고 신뢰할만한 전투력'을 형성하고, 이를 특임부대(Task Force)의 형식으로 세계적으로 분산하여 전진 배치한다.

이 전략을 구현하기 위해 미군에게 요구되는 능력은 1) 해군력(TF)의 전진 배치, 2)억지력(MD, 핵억지력 포함), 3)제해권, 4)작전연안으로의 신속한 전력투사, 5)해양안보 유지, 6)인도적 지원 능력 등이다.

3-2. 미국 주도의 글로벌 해양 파트너십(Global Maritime Partnership)¹³⁾과 동아시아

13) Thad Allen, James Conway, and Gary Roughead, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," US Naval Institute Proceedings, Nov. 2007.

여기서 억제 대상이 되는 해양안보 위협세력은 “탈리반 같은 극단주의자나 테러리스트, 혹은 북한이나 이란 같은 불량국가” 외에도, “최근 군사력을 팽창하고 있는 몇몇 주요 지역세력”, 예컨대 중국도 그 주된 대상이 된다.

미국이 특임부대를 전진배치하고 주변 동맹국 혹은 협력국들과 이른바 글로벌 해양 파트너십 형성을 시도하는 전략적인 지역들을 살펴보면 이 해양협력의 목적이 보다 분명히 드러난다. 미국이 해군력을 전진배치하는 4개의 전략지역은 △유럽 대서양 지역, △아덴만과 페르시아만 주변의 서아프리카/중동 지역, △동남아시아지역, △동북아시아 지역이다.

이 중 동남아/동북아 지역은 다시, △말라카 해협 인근, △남중국해 인근, △대만해협/동중국해 인근, 그리고 △황해인근으로 세분화된다. 전체적으로 이 지역은 미국과 그 동맹국의 주요 해상운송로임과 동시에 중국물류의 95%가 이동하는 통로이다. 남중국해와 동중국해 인근에서는 중국과 베트남, 중국과 필리핀/말레이시아, 중국과 일본의 도서영유권 분쟁이 지속되고 있다. 동중국해와 황해 지역은 전세계에서 가장 경제적으로 활발한 지역임과 동시에 세계적으로도 거의 유일하게 냉전 시대의 유산이 해결되지 않고 남아 있는 지역이다. 무엇보다도 동남아시아와 동북아시아의 서태평양 연안지역은 바다로 열린 중국의 모든 경계선과 만나고 있다. 쇠락하지만 여전히 제해권을 유지하고 있고 이를 강화하려는 미국과 경제적으로 군사적으로 성장하는 중국 간의 이해관계가 해양에서 첨예하고 만나는 지역이 이곳이다.

미국 태평양사령부 산하 미 태평양 함대는(the U.S. Pacific Fleet, PACFLT)는 5척의 항공모함과 미 해병대 전력의 2/3에 해당하는 이 지역 주둔 해병대 전력을 바탕으로 미해군전력의 2/3에 육박하는 180척의 해군함정과 1,400대의 전투기, 그리고 180,000 명의 증원부대를 동원할 수 있다¹⁴⁾.

멀론 합참의장은 이 구상이 미국 국기를 휘날리는 천개의 군함을 의미하는 것이 아니라, 자유국가들의 집합적 능력을 연결하는 자발적인 글로벌 네트워크라고 설명하고 있다. 하지만, 한국, 일본, 호주, 태국, 필리핀 등 미국과 방위조약이 체결된 나라들¹⁵⁾, 그리고 미

14) Terence Roehrig, “ROK-U.S. Maritime Cooperation: A Growing Dimension of the Alliance”, International Journal of Korean Studies, Spring 2010.

15) 이들 나라들과 미국이 맺은 군사동맹에 기초해 행해지는 주요 군사훈련은 TALISMAN SABER(미-호주),

국과 '주요안보협력 파트너' 관계를 맺고 있는 싱가포르를 제외한 인도네시아, 말레이시아, 중국, 러시아, 인도 등 아시아 주요 국가들은 이른바 '1,000척 해군 구상'에 참여하기를 꺼려하고 있다¹⁶⁾.

예를 들어 최근 미국과 핵 및 군사협력을 강화하고 있는 인도조차 PSI, CSI, RMSI 등 미국의 해양안보 구상에 일관되게 부정적인 입장을 표명해 왔고 '유엔 임무가 아닌 미국 주도의 다국적 파트너십 구상에는 참여하지 않을 것임을 명백히 하고 있다¹⁷⁾.

최근 미국과의 군사협력을 확대하고 있는 인도네시아와 말레이시아 역시 마찬가지다. 이들은 매우 제한적인 대테러/대해적 군사협력 활동, 예를 들어 Cooperation Afloat Readiness and Training(CARAT), Southeast Asia Cooperation Against Terrorism (SEACAT)¹⁸⁾ 등을 미국과 더불어 진행하고 있지만, 미국이 제안한 RMSI 참여를 거부함으로써 말라카 해협에 대한 미 해군의 전진배치를 좌절시킨데 이어 미국의 1,000척 (국제)해군 구상(글로벌 해양 파트너십)에도 거리를 두고 가담하지 않고 있다.

더구나, 미국과 양자간 군사조약(상호방위조약)을 체결하고 글로벌 해양 파트너십에 참여하고 있는 태국과 필리핀조차도 미군의 주둔이나 자국 시설에 대한 접근을 조건부로 제한하고 있어 미 태평양사령부가 동남아시아에서 미군의 전진배치와 주둔은 해당국의 도움을 받지 못한 채 매우 비싸고 비효율적 방법으로 이루어지고 있다고 불만을 토로하는 상황이다. 필리핀의 경우는 대테러작전(Combating Terrorism)을 위한 필리핀 정부의 초청 형식으로만 미군의 주둔을 허용하고 있고, 태국 역시 양국간 약정된 훈련(COBRA GOLD)에 직접 관련되거나 일시적인 기항에 한해서만 미군의 자국 시설을 이용하도록

COBRA GOLD(태국), BALIKATAN(필리핀), KEEN SWORD/KEEN EDGE(일본), KEY RESOLVE/FOAL EAGLE(한국) 그리고 RIMPAC(미국과 영국이 주도, 한국, 일본, 호주 등 10여개 국 참가).

16) Vijay Sakhuja, "Any Asian takers for a 1000-Ship Navy?", Maritime Studies Mar/Apr(No. 153), 2007, pp. 32-34.

17) "India Unwilling To Join 1,000-Ship Navy Concept", World Of Defense, May 21, 2011.

<http://worldofdefense.blogspot.com/2011/05/india-unwilling-to-join-1000-ship-navy.html>

18) 인도네시아는 업저버로만 참여하고 있다.

"Southeast Asia Cooperation Against Terrorism: The program is another US led initiative. It involves annual counter terrorism exercises between the United States and Brunei, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. In 2009, Indonesia participated as an observer."

Thayer, Carlyle A., Southeast Asia: patterns of security cooperation, The Australian Strategic Policy Institute, Sep. 2010.

하고 있어 더 협의가 필요하다는 것이다¹⁹⁾.

3-3. 미국 주도의 글로벌 해양 파트너십(Global Maritime Partnership)과 한국해군

한국은 동아시아에서 미국의 전통적인 우방으로서 영구적인 군사기지를 제공하고 있을 뿐만 아니라, “글로벌 해양파트너십(Global Maritime Partnership)”에도 적극 참여하고 있다.

이를 뒷받침하는 토대로서, 한미 양국은 21세기 이후 한미동맹의 지역적(동북아시아)/지구적 역할을 강화할 토대를 단계적으로 마련해 왔다. 특히 한미양국이 2006년 주한미군의 전략적 유연성을 인정하기로 합의하고 한미동맹을 재정의하기 위한 작업을 본격화한 이래 주한미군은 한반도 안보를 넘어서 유연하게 들고날 수 있게 되었고 한국군 역시 한반도를 벗어나 활동할 수 있는 근거가 마련되었다. 특히 이명박 정부 집권 이후 2008년 한미정상회담을 계기로 미국과의 전략적 동맹관계를 선언하고 ‘지역/세계안보 수호에 공동대처하기로 하면서 한미동맹의 지역적/지구적 협력, 특히 해양에서의 협력²⁰⁾은 더욱 구체화되고 되고 있다.

2009년 상원 군사위원회에 출석한 전 미태평양사령관 티모시 키팅 제독²¹⁾은 한미동맹은 한반도 안팎으로부터의 안보도전에 보다 잘 맞서기 위해 변환을 계속해왔고, 미국은 대

19) Robert F. Willard, “미태평양사령부의 대비태세에 대한 미 태평양사령관 진술”, 미 상원 군사위원회 Apr. 12, 2011.

20) 최근의 미국 측 분석 자료들은 미육군의 주둔이 동맹국 내부에 외국군 주둔에 대한 문화적 반발을 불러오고 부정적 여론을 확산하는 반면, 해군의 전진배치나 해양에서의 협력은 가시적 흔적(Footprint)을 줄이고 상대적으로 문화적 반감을 덜 가지게 한다는 점을 강조하고 있다.

“Even as security, stability, and the global economy become more interdependent, resistance to a large U.S. military “footprint”abroad will continue to increase. Naval forces provide the ideal means in such a security environment to accomplish a wide variety of missions conducted independently or in concert with joint, interagency, international and non-governmental partners that share the United States’ interest in promoting a safe and prosperous world.”

21) Admiral Timothy J. Keating, 상원 군사위원회에서의 진술, 2009, 3, 24.

량살상무기확산과 해양안보와 같은 역내 안보도전에 대응하기 위해 한국과의 파트너십을 형성하기 위한 기회를 지속적으로 모색하고 있다고 증언하고 있다. 미국이 추구하는 지역 (해양) 파트너십의 핵심내용이 대량살상무기확산차단과 해양안보에 초점을 맞추고 있음을 엿볼 수 있다.

한반도와 그 주변의 재래식 군사위협, 그리고 대량살상무기 확산 위협과 해양안보 위협에 대응하기 위한 한미 양국의 대표적인 해군 훈련과 작전은 다음과 같다.

<훈련>

키 리졸브/독수리연습(Key Resolve/Foal Eagle): 한반도 전면전 혹은 그에 준하는 무장 갈등 상황을 가정한 한미 연합전시증원 훈련으로서 매년 3월 경에 실시한다. 미 태평양 사령부 제 7함대의 항공모함과 2척의 이지스함이 이끄는 대규모 한미 합동 상륙작전을 포함하고 있어 북한이 북침훈련이라며 강력히 비난하고 있다. 주한미군을 제외하고도 최대 14,000명 이상(2009년)의 미군 증원군이 훈련에 참여한다. 이 훈련은 2008년까지는 RSOI(Reception, Staging, Onward Movement, and Integration)로 불리워졌고, 그 이전에는 Team Spirit라는 이름으로 시행되었다. 2009년 이 훈련에 참여한 리처드 짐머(Richard Zilmer) 미 해병대사령관(중장)은 “제 7함대와 미 해병 증원군, 그리고 한국의 해군과 해병대는 우리가 이토록 거대한 범위와 규모의 합동상륙작전을 수행해 낼 수 있는 유일한 국가이며 군이라는 사실을 여실히 보여줬다”고 평가²²⁾했다. 2010년, 2011년에는 북한 유사시 북한 내 대량살상무기를 해체하는 훈련을 위해 미국 전담팀이 참여했다. 독수리 연습(Foal Eagle)은 한미 아외기동훈련으로 1961년부터 매년 가을에 연례적으로 실시해 오다가, 2002년부터 당시 한미 연합전시증원연습에 통합되어 현재까지 키 리졸브와 같이 실시되고 있다. 대특수전력, 대잠수함 작전²³⁾을 포함한다.

대특수전훈련(the Counter Special Operations Forces Exercise, CSOFEX) 북한의 잠수함, 특수전력에 대비하기 위한 한미 해상 특수전 훈련이다.

울지 가디언 프리덤(Ulchi Guardian Freedom,UGF): 이 훈련은 연례 한미 전투지휘소 훈련으로서, 주로 한반도에서의 전쟁 시나리오에 따른 협력, 계획, 전투수행, 정보 시스

22) U.S. 7th Fleet, ““U.S. Marines, Sailors Hone Amphibious Skills, Get Back to Basics,”” Apr. 1, 2009.

23) 2010년 3월 26일 독수리 연습 차원에서 한미해군이 서해상에서 대잠수함 훈련을 하던 중 백령도 인근에서 천안함이 침몰하였다.

템등과 관련된 한미연합군의 지휘 및 통제 체계를 평가하고 개선하기 위한 훈련이다. 2007년까지는 을지포커스렌즈 훈련으로 불리워졌다. 매년 8월 혹은 9월에 양국으로부터 10,000명 이상의 병력이 참여한다. 2011년 을지 가디언 프리덤 훈련에는 북한 대량살상 무기 해체 훈련이 포함되었다.

림팩훈련(Rim of the Pacific, RIMPAC): 매 2년마다 6월 또는 7월 중 하와이 연안에서 열리는 최대규모의 해상 군사훈련이다. 미국과 영국 주도로 호주, 일본, 한국, 싱가포르, 캐나다, 칠레, 네덜란드, 페루 등 10여 개국이 참여하고, 35척 이상의 전투함, 6개 내외의 잠수함, 150대 내외의 전투기, 그리고 약 20,000명의 병력이 참여한다. 중국은 참여하지 않고 있고 업저버로도 참관하지 않고 있다²⁴⁾. 림팩훈련은 전술능력과 상호운용성(interoperability) 등 구체적인 해상작전능력을 향상할 목적으로, 참가함정간 팀을 나누어 War Game 방식으로 진행한다. 2010년에는 한국의 이지스함-세종대왕함이 참여하여 Combat System Ship Qualifications Trials (CSSQT)이라는 테스트를 수행했는데, 록히드 마틴사가 대항하는 이 테스트는 이지스 레이더의 방호능력과 이지스함간의 데이터링크 시스템을 점검²⁵⁾하는 것이다. 록히드 마틴 측은 이 테스트가 미국이 주도하는 전세계 MD체계 구축의 기반이 되는 테스트²⁶⁾라고 설명하고 있다. 세종대왕함은 아직 본격적인 MD작전이 가능한 SM2ER 혹은 SM3급 이상의 탄도미사일 요격용 고고도 미사일을 장착하지는 않고 항공기 혹은 크로즈미사일 요격용 근접폭발방식인 SM2(IIIb)를 장착하고 있다.

퍼시픽 리치(Pacific Reach): 한국은 2년-3년 간격으로 개최되는 다국적 잠수함 구조 훈

24) 미국의 국방권한법 2000은 인도적 지원이나 탐색구조 작전 외의 군사접촉을 금하고 있다.

25) 이와 관련하여 제주해군기지와 MD의 관련성에 대한 정육식의 아래 글 참조

“미국은 이미 한국과 일본에 이동식 조기경보 레이더인 ‘합동 전술 지상기지(Joint Tactical Ground Station)’를 배치했는데, 이지스함은 이 레이더로부터 탄도미사일 발사 탐지 및 추적 정보를 제공받을 수 있다. 또한 이지스함 간에도 데이터 링크가 되어 있어 있는데, 가령 서해나 동해에 배치된 이지스함이 제주 남방 해역에 배치된 이지스함에 탄도미사일 탐지·추적 정보를 제공할 수 있다. 아울러 해상 X-밴드 레이더, 첩보 위성인 ‘방위 지원 프로그램(Defense Support Program, DSP)’, DSP보다 탄도미사일 탐지 능력이 훨씬 강력한 ‘우주배치 적외선 시스템(Space-Based Infrared Systems, SBIRS)’ 등을 배치하고 있어, ABMD의 탄도미사일 발사 조기 탐지 및 추적 능력의 한계를 보완하고 있다. 이는 곧 제주해군기지 자체적으로 MD용 레이더나 통제본부를 구비하지 않는다고 해서, 이것이 곧 제주해군기지와 미국 해상 MD 사이의 무관함을 보장해줄 수 없다는 것을 의미한다. http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40110731194134

26) "Lockheed Martin Installs Aegis Combat Systems on Two New U.S. Navy Destroyers", NAVALTODAY.COM, Apr. 21, .2011.

<http://navaltoday.com/2011/04/21/lockheed-martin-installs-aegis-combat-systems-on-two-new-u-s-navy-destroyers/>

련인 Pacific Reach에 참여하고 있다. 이 훈련에는 미,영, 호주, 캐나다, 싱가포르, 말레이시아 등이 참여하며 중국도 참여하고 있다.

코브라 골드(Cobra Gold): 미국과 태국 양국 정례군사훈련이었으나 최근에는 세계에서 가장 규모가 큰 미국 주도의 다국적 공동군사훈련으로 확대되었다. 대규모 상륙작전 훈련도 포함된다. 2011년에는 미군 7,300명을 포함하여 13,000명이 참여했다. 한국은 2010년부터 공식적으로 참여하고 있다. 싱가포르, 일본, 인도네시아, 말레이시아 등이 참여한다. 이중 일본과 인도네시아, 말레이시아 등은 주로 민사훈련 혹은 평화유지 훈련에 부분적으로만 참여한다. 반면, 2011년 훈련에서 한국은 미국, 태국과 대규모 상륙훈련을 실시했다.

<작전>

대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI): 북한이 장거리 미사일(인공위성)을 실험한 직후인 2009년 4월부터 한국은 PSI에 공식 참가하고 이어 2010년 부산에서 미국, 일본, 호주 등 5개국이 참가한 PSI 해상차단 훈련을 개최했다. 2003년 미국이 PSI를 제안했을 때, 한국 정부는 미국과의 동맹관계임에도 불구하고 PSI에 대한 국제적 평판과 중국, 북한과의 관계 등 한반도/동북아 평화를 두루 고려하여 참여하지 않았고, 2005년 12월 이후 단지 업저버²⁷⁾로만 참여해왔었다. 한반도 주변 해역에서 직접 PSI 작전이 실시될 경우, 남북해운합의서에 위배됨은 물론, 국제법적으로 정당화되기 힘든 군사제재조치로 인해 곧바로 한반도 동북아 군사긴장으로 이어질 수 있다는 우려가 제기되었기 때문이다.

연합해군(Combined Maritime Force, CMF) 이른바 청해부대 파병으로 알려진 미 주도 국제연합해군 파병은 2009년 3월에 이루어졌다. 한국은 예멘의 아덴만과 페르시아만 걸프에서 미 5함대가 이끄는 연합해군사령부(Combined Maritime Forces Component Comamand, CMFCC)에 구축함 1척을 파병하여, 3개 합동특임부대(Combined Task Force) 중 하나인 CTF151의 일원으로 활동하고 있다. CMF²⁸⁾는 9.11 직후 미국이 주도

27) 미국이 요구한 총 8개항의 협력방안 중, △한미 군사훈련에 WMD 차단 훈련 포함, △PSI 활동전반에 대한 브리핑 청취, △PSI 차단훈련에 관한 브리핑 청취, △역내 차단훈련 참관, △역외 차단훈련 참관 등 5가지 사항에 참가하고, △PSI 정식참여, △역내 차단 훈련 시 물적지원, △역외 차단 훈련 시 물적지원 등 3가지 사항은 참가하지 않기로 한 것이다.

28) 총 25개국이 참여하고 있다. Australia, Bahrain, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Italy, Japan, Jordan, Republic of Korea, Kuwait, the Netherlands, New Zealand, Pakistan, Portugal, Saudi Arabia, Singapore, Spain, Thailand, Turkey, UAE, U.K., U.S.

하는 대테러전쟁의 일환으로 구성되어 ‘이라크 자유작전(Operation Iraqi Freedom, OIF)’, ‘지속되는 자유 작전(Operation Enduring Freedom - Horn of Africa, OEF-HOA)’ 등 대테러 작전을 지원하고 대해적 임무를 수행하는 등 이른바 해양안보작전(Maritime Security Operation, MSO)을 수행하고 있다. CTF150(2002-)은 아덴만 지역 대테러/해양안보 임무, CTF151(2009-)은 대해적임무, CTF152(2004-)은 아라비아 걸프(Arabian Gulf) 지역국가간 해군협력 임무를 담당하고 있다.²⁹⁾

Ⅲ. 한미동맹 재편과 미국의 해양전략: 노무현 정부 - 이명박 정부

1. 한미동맹의 전략적 유연성³⁰⁾

한미동맹의 재편/전환 과정과 미국의 해양전략과의 연관성, 그리고 이 전환이 동(북)아시아와 한반도에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 주한미군의 전략적 유연성을 둘러싼 논란을 재조명할 필요가 있다.

1-1. 장비/ 병력이동/ 기지사용/ 사전협의절차의 유연성

2006년 1월 한미가 합의하여 공표한 ‘주한미군의 전력적 유연성’이란 한 마디로 해외 주둔 미군을 전 세계 어느 곳으로든 신속하게 투입할 수 있도록 군대를 신속기동군으로 탈바꿈하여 재배치하며, 그 작전 범위를 유연화하는 것을 의미한다. 이 경우 유연성은 △장비의 유연성, △병력이동의 유연성, △기지 사용의 유연성, △사전협의 절차의 유연성 등을 모두 포괄한다.

장비의 유연성은 말 그대로 해외주둔 미군기지 내의 장비를 전 세계적 범위의 이동이 가능하도록 입출입을 유연화한다는 것이다. 이와 관련하여 유의할 것은 미국은 핵 잠수

29) 중국은 아덴만 지역에 구축함을 파견했으나 CMF에는 참여하지 않고 자국 선박에 대한 독자적인 보호활동을 하고 있다.

30) 이태호, 「주한미군 재배치와 전략적 유연성 합의의 문제점」, 『2008평화백서』, 아르케, 2008.

함, 핵 탑재 항공모함 등 핵무기 관련 장비에 대해 확인도 부인도 하지 않는 정책을 유지하고 있다는 점이다. 단순히 핵문제가 아니더라도 스텔스기 등 공격적 무기들의 입출입이 잦을 경우, 이는 역내 국가들에게 위협적 요소로 인식될 가능성이 높다.

병력이동의 유연성은 신속기동군 체제로 전환된 미군 병력의 입출입이 유연해진다는 의미이며, **기지사용의 유연성**은 붙박이 군이 아닌 전 세계로 투사 가능한 이들 신속기동군이 전 세계의 기지를 유연하게 활용하게 된다는 의미이다. **사전협의 절차의 유연성**은 이들 장비, 병력, 기지사용의 유연성을 확보하기 위해 기지를 제공하는 공여국과의 협의 절차를 융통성 있게 하여 미군의 드나듦에 대한 제약요소를 최소화한다는 의미이다.

전략적 유연성은 따라서 해외 각 지역 미군의 역할과 작전범위를 지역적 지구적으로 확대하고, 이를 위해 미군을 신속기동군 체계로 전환하여 부대와 기지를 통합하고 재배치하며, 변화된 미군의 역할과 군사적 기능에 대한 동맹국들의 공동협력체계를 형성하는 것 모두를 의미하는 개념이다. 국가안전보장회의(NSC) 스스로의 고백적 표현을 빌자면 “전략적 유연성은 동맹재편의 소프트웨어, 기지 재배치와 군사혁신은 그 하드웨어”에 해당하는 셈이다.

1-2. 동맹의 재정의와 지역동맹으로의 전화

해외주둔 미군의 전략적 유연성을 실현하자면 이 경우 냉전시기 동안 쌍무적으로 형성된 개별 국가별 안보조약 및 동맹체제가 걸림돌로 작용하게 된다. 한미동맹, 미일동맹 등은 이 동맹의 임무와 역할, 군사행동의 반경 등이 엄격히 제한되어 있기 때문이다.

냉전 해체 이후 미국은 일본, 서유럽(NATO)등과 함께 각각 ‘미일 공동안보선언’(1996년)과 ‘NATO의 확대와 그 사명의 재정의’(1999년)을 발표하여 ‘냉전이후의 동맹 재정의’를 추진해왔다. 그 핵심은 미국의 군사전략 및 군사변환에 함께 할 수 있도록 동맹의 활동 범위와 역할을 지역적 지구적으로 확대(이른바 해외배치 미군의 전략적 유연성 강화와 동맹간 ‘상호운용성’ 강화)한다는 것.

부시 행정부 이후 해외주둔미군재배치계획(Global Posture Review, GPR)이 공식화됨에

따라 각 나라와 맺은 상호안보조약 혹은 동맹의 임무와 역할을 변경 확장하려는 노력은 더욱 본격화되었다. 동북아에서 미·일 양국은 국제테러, 대량살상무기(WMD)의 확산 등 '새로운 위협'에 공동대응하기 위한 지역동맹으로서 동맹재정의 작업에 박차를 가하고 있다. 현재 한국에서 일어나고 있는 한미동맹 재편 논의도 이러한 맥락이다.

전략적 유연성은 미군에만 해당하는 것이 아니다. 이미 미국은 아프간 이라크 등에서 자 국방위 임무를 뛰어넘는 이른바 '대테러전쟁'에 동맹국을 동원해 왔고, 그 외에도 PSI(대량살상무기확산방지구상), CSI(컨테이너안보구상), RMSI(지역해양안보구상)에 대한 참여를 동맹국에 요구해 왔다. 결국 주한미군의 전략적 유연성은 지역적 지구적 역할을 한미 동맹이 공동으로 수행하는 것으로 귀결된다. 실제로 한미간에는 2004년 한미상호군수지원협정이 체결되어 이미 한반도 이외의 지역에 대한 공동 군사작전의 근거가 마련된 셈이다.

2. 동북아 균형자 역할을 둘러싼 갈등

2-1. 동북아 균형자론과 참여정부 국방 3원칙

노무현 대통령은 2005년 2월 25일 취임 2주년 연설에서 “우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 동북아시아의 균형자로서 동북아 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것이다”고 밝혔고, 이어 3월 8일 공군사관학교 제 53기 졸업식에서 “참여정부의 국방3원칙은 △동북아시아 균형자로서 우리 군의 역할 △자주국방을 위한 역량 강화 △동북아 분쟁 관여 배제”를 천명했다. 특히 10년 이내에 작전통제권을 확보할 것이라는 점, 주한미군의 역할 변화에도 불구하고 우리 의지와 관계없이 우리국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없을 것이라는 점을 강조했다.

그러나 노 대통령이 밝힌 '동북아 균형자론의 뉘앙스는 곧 바뀌었다. 3월 30일 외교통상부 업무보고에서 노무현 대통령은 동북아균형자론이 한·미 동맹을 토대로 협력과 통합의 동북아 질서 구축을 위해 전략적인 안목과 방향성을 의미하는 것이라고 부연설명했고, 당시 정부 관계자는 이에 대해 “한·중·일 3자 간의 역학관계에서 어느 한 경향성이 지나치게 나타나지 않도록 하기 위해 한미 동맹이 중요하다”는 의미라고 설명했다. 동북아

균형자 역할이 미중간의 갈등을 조정하는 것이 아니라 한미동맹을 중심으로 한중일 갈등을 조정한다는 의미로 퇴색된 것이다.

비록 용두사미가 되었지만 노무현 대통령의 동북아균형자 역할론은 당시 한미간 논의되고 있던 전략적 유연성에 대한 우려가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

2-2. 전략적 유연성과 노무현 정부 동북아 구상의 충돌

사실, 2005년 2월 경 한미는 한미안보정책구상(SPI)회의와 차관급 고위전략대화를 통해 이른바 전략적 유연성과 전시작전권 환수 및 한미연합지휘체계 개편 구상 등을 논의하고 있었다. 2005년 6월에는 한미정상회담에서도 전략적 유연성 문제가 거론되었다.

당시 국가안전보장회의(NSC) 문서들은 일관되게 전략적 유연성 합의가 야기할 파장을 우려하고 있다. 2005년 4월 5일 작성된 문서에서 NSC는 “전략적 유연성의 문제가 단순한 주한미군 유출입의 문제가 아니라, 한미동맹의 성격과 한국안보에 시활적인 이익과 관련되어 있다”고 인식하고 “이 문제가 군사주권이 걸려 있고 한반도 안보상황의 지형을 근본적으로 변화시킬 수 있는 중차대한 내용”으로서 “당초 미측 요구대로 한미동맹이 ‘지역동맹화’할 경우, 주한미군의 지역 역할은 당연히 전제되고 한·미 연합 지역 기동군 문제나 한국군의 지역 역할 문제가 이슈화되는 걸잡을 수 없는 상황에 봉착”할 것이라고까지 우려하고 있었다.

2005년 4월 동북아시아위원회(당시 위원장 문정인)이 발주한 용역보고서 「주변 4국의 중장기 동북아 안보전략 보고서」 역시, “대만해협에서 군사적 충돌이 일어날 경우 한국에 ‘커다란 도전’이 될 것”이라 경고하고 “주한미군이 (전략적 유연성 합의에 따라) 지역군으로 전환될 경우, 대만해협에서 분쟁발생시 주한미군의 개입될 가능성이 커지고, 이럴 경우 - 최악의 상황에서는 - 주한미군기지가 중국의 미사일 공격의 대상이 될 수도 있다.”고 지적하고 있다.

노무현 정부는 이같은 우려를 불식시킬 통제장치로서 노무현 정부는 주한미군의 이동시 한국정부가 사전협의제도를 미국으로부터 약속받고자 했다.

“주한미군이 여러 가지 전략적 유연성에 따라서 이동이 있을 경우에는 당연히 사전에 긴밀히 협의해야 된다고 생각합니다. 특히 전략적 유연성을 이행하는 과정에 있어서 한미 간에 긴밀한 사전 협의체제를 제도화하는 문제가 주요한 점이라는 점을 말씀을 드리고요.” (반기문 외교부 장관. 국회 통일외교통상위원회 회의록, 2004. 7. 7)

“본인은 우리의 우려사항이 분명히 적시되고, 우리가 가부 승인권을 갖는 사전협의 통제장치를 만들고자 노력했다.” (위성락 전 북미국장, 프레시안 2006. 2. 22)

그러나 2006년 1월 19일 첫 고위전략대화에서 한미 외무부(국무부)장관 공동성명을 통해 최종적으로 한미가 전략적 유연성에 합의했다는 사실이 공표되었지만, 주한미군의 전략적 유연성에 따른 통제장치 등의 문제는 거론되지 않았다.

이에 대해 이종석 통일부 장관 후보자는 2월 인사청문회 진술과정에서 “잘 아시는 것처럼 미국 입장은 미합중국의 군대는 미 대통령 외에 어느 나라 어떤 사람으로부터 승인이나 이런 것을 득하는 경우가 없다는 것이지요. 그래 가지고 사전협의를 우리가 승인이나 동의를 해 주지 않는 사전협의라면 그것은 사전협의라는 말로 만들어 놓았지만 사실은 유연성을 제도화시키는 것밖에 되지 않는다. 이런 것이기 때문에 저희가 이런 조항으로 만들어 낸 것입니다.”고 사전협약이 전제로서 포함되지 않은 이유를 설명하고 있다.(이종석 통일부 장관 후보자에 대한 국회 인사청문회 회의록. 2006. 2)

이종석 전 NSC 사무총장의 설명은 비교적 설득력이 있는 것이지만, 적절한 제도적 통제장치가 마련되지 않은 조건에서, 정권이 바뀌어 도리어 한미간 지역적 역할을 강조하는 정책이 채택될 경우의 위험은 가정하지 않은 것이라 할 수 있다.

결론적으로, △동북아시아 균형자로서 우리 군의 역할을 강화한다는 구상은 한미동맹을 중심으로 한중일 갈등을 중재한다는 의미로 퇴색됨으로써 그 진취적 의미를 잃어버렸고 △동북아 분쟁 관여 배제는 분명한 의지를 표명했으나 그 제도적 장치를 마련하는 데는 미치지 못했으며, △전시작전통제권은 2012년 환수받기로 하였으나 작전통제권 환수 전

후의 주한 미군과 한국군의 역할, 작전계획의 내용 등은 후임 정부에 상당부분 맡겨지게 되었다.

3. 이명박 정부의 한미 전략동맹 추구하고 동북아 신냉전

3-1. 한미동맹의 세계화, 공격화

이명박 대통령은 취임 직후인 2008년 4월 19일, 한국 대통령으로서 최초로 캠프데이비드에서 부시 대통령과 만나 한미동맹관계를 '전략동맹'으로 명명하였다. 양국 정상은 "현재의 한미동맹이 최근 변화된 국제 정세와 안보 수요 등에 맞게 새롭게 변화할 것을 요구받고 있는 만큼, 자유민주주의와 인권, 시장경제 등의 보편적 가치와 상호 신뢰를 기반으로 세계 평화에 기여하는 '21세기 전략동맹'으로 발전시켜나가는데 의견을 모았다"고 밝혔다. 이 기조는 8월 6일 한미정상회담에서 공동선언 형식으로 보다 구체적으로 재확인되었다.

전략동맹이 정확한 개념에 기초한 것은 아니었지만, 한미 정상이 함께 '국제정세와 안보 수요'를 말하고, '가치동맹'을 합의했고, '세계평화 기여'를 약속했다는 사실은 이 관계의 배타성과 한반도를 넘어서는 역할확대의 가능성을 과시하기에는 충분했다.

부시 대통령은 당시 기자회견에서 "중국에 대해 건설적인 개입(Engage)을 해야 한다는 것을 인식하는 것은 21세기 동맹에게 매우 중요한 문제가 될 것"이라고 밝혔다. 이 발언은 '21세기 전략동맹'이 겨냥하는 대상의 하나가 중국이라는 점을 적시한 것으로 해석될 만한 것이었다. 이즈음 한미 양측 집권세력의 주요 정책자문진들로부터 한미일 동맹 구축과 대중국 대북 정책공조, 한국의 미사일방어(MD)와 대량살상무기안보구상(PSI) 참여를 비롯한 국제안보 역할 확대를 주문하는 보고서들이 이어지고 있었다는 점도 주목할 만하다.

이명박 정부는 2009년, 아프간 재파병을 약속했고, 이와 더불어 한국군 구축함 한 척으로 구성된 청해부대를 미 5함대가 이끄는 연합해군사령부 (Combined Forces Maritime Component Comamand, CFMCC)로 파견했다³¹⁾.

31) 최근 청해부대는 해적에게 납치된 삼호 주얼리호 선원에 대한 무리하고도 과시적인 군사행동을 전개하여 해적 8명을 사살하고 선원들을 구출하는데 성공하였다. 하지만 이 과정에서 선장이 해적과 아군의 총탄에 맞아

아덴만 지역의 미 해군주도 연합해군은 미국이 말하는 이른바 '글로벌 해양 파트너십(Global Maritime Partnership) 혹은 1,000척(국제)해군개념(1,000-ship Navy Concept)의 현실에서의 구현체이다. 한편, 청해(靑海)부대를 영문으로 직역하면 'Blue Sea Navy'로, 대양해군이라는 뜻이다. 한국해군이 말하는 대양해군이란 정확하게 미국과 연합해군을 구성하여 미국의 제해권에 편승하겠다는 구상이라는 사실을 명확히 보여준다.

한국 해군의 미패권 편승전략은 '실패한 국가인 소말리아의 앞바다에서는 해적 이외의 별다른 군사적 저항에 직면하지 않을지 모르지만, 말리카 해협이나 남중국해, 동중국해, 그리고 서해에서는 중국이나 관련국의 강력한 반발에 부딪힐 것이 불문가지이다.

이명박 정부 집권 이후 남한 군사전략은 북한 급변사태 대비 계획이라는 이름으로 매우 공격적으로 변화해왔다. 2008년 가을부터 2009년 10월에 이르는 기간 동안 한미양국은 이른바 북한 급변사태에 대비한 군사개입 계획을 구체적으로 발전시켰다. 노무현 정부 시절 개념계획으로 제한했던 급변사태계획을 사실상의 작전계획 5029로 보완한 것이다.

3-2. 천안함/연평도 사건과 동북아시아 해역의 군사화

천안함 사건과 연평도 사건은 한미군사협력을 전에 없이 강화하고 공세화하며, 세계화하는 계기로 활용되었다. 천안함 사건을 계기로 이명박 정부는 전시작전통제권의 반환일정을 2105년으로 연기하고, 아프간 파병 이행, 이란 제재 참여, 미국 방위비 분담금 전용 기간 연장, 한미 FTA협상 추가양보 등 한미동맹을 종속적으로 강화하는 일련의 조치들에 합의했다.

더불어 이명박 정부는 2009년 북한 미사일(위성) 실험을 계기로 PSI 참여를 공식화 했다. 노무현 정부 이래 유지되어온 PSI 전면참여 배제 방침은 한국 정부가 동북아시아 해양에서 유지하고 있던 최소한의 독립적인 위치를 보여주는 한 상징이었다. PSI 전면참여는 미국의 해양전략과 한국의 해군전략이 보다 일체화되고 배타적으로 되었음을 의미한다.

중상을 입었고, 소말리아 해적들은 향후 인질사실 등 보다 강력한 보복적 대응을 하겠다고 공언하여 해적에 대한 대응에 군사적 수단을 우선하는 방법의 부작용에 대한 논란이 계속되어 왔다. 특히 최근 소말리아 해적들이 한국 선원들을 나포하여 한국에 송환되어 재판을 받고 있는 소말리아 해적과 교환하자고 주장하고 있어 해적문제를 군사작전으로 해결하는 것의 한계에 대한 논란을 더욱 가열시키고 있다.

또한 이명박 정부는 2010년 천안함 사건 이후 이른바 5.24 조치로 알려진 북한에 대한 경제적 군사적 제재조치를 발표하면서, 북한 민간 선박이 제주도 북쪽의 내해로 통과하도록 보장하던 남북해운합의서를 파기했다.

2010년 10월 열린 제 42차 한미연례안보협의회에서 한미 양국 국방장관은 1) 북의 '불안정한 사태'를 한미 공동성명에서 공식적으로 명시함으로써 북한의 국지도발이나 급변사태에 대한 준비태세를 공고화하기로 하였고 2) '확장억제정책위원회'를 신설하여 핵우산과 미사일 방어능력 등 확장억제정책을 강화하기로 했으며 3) '공범위한 범세계적 안보도전에 대처하기 위한 한미 간 협력'을 증진해 나가기로 약속³²⁾하였다. 한미연례안보협의회 직후 김태영 국방부 장관은 국회 국정감사에서 MD참여를 기정사실화하는 듯한 발언을 하여 물의를 빚었다.

2010년 한미연례안보협의회를 거치면서 한미 국방장관이 하달한 '전략기획지침(SPG)'에 의해 새롭게 구체화될 작전계획(이른바 작계 5015)의 구체적 내용은 알려지지 않고 있다. 하지만 그간 한미연합사 등이 부분적으로 언급해온 것에 비추어 볼 때, 이 계획은 기존의 작전계획 5026, 5027을 융합하고 보완한 것으로, 전면전 등의 직접적인 무력 위협이 존재하지 않을 경우에도 '유사 시' 휴전선을 넘어 북한지도부를 체포하거나, 북 군사 행정 기구들을 접수하고 북한에 대한 안정화작전을 진행하는 등의 직접적인 군사적 점령계획을 포함할 것으로 예상된다. 이 작전계획은 전시작전통제권 반환을 대비하여 작성되고 이미 훈련되고 있는 것인데, 그 내용은 북한 안정화는 한국군이 대량살상무기 접수 및 해체는 미군이 담당한다는 내용이다. 전시작전통제권이 반환되어도 해군과 공군에 대한 작전통제는 미 태평양 사령부가 담당한다는 것은 주목할 만하다.

천안함 사건을 계기로 이어진 한미 해상 합동훈련에 미국의 오하이오급 핵잠수함이 동원되었다. 나아가 연평도 사건 직후 실시된 한미연합훈련에는 USS 조지 워싱턴 항공모함도 참여했다. 조지 워싱턴 호의 작전 반경은 1,000km에 달해 북측의 영토 전부와, 중

32) 미국은 작전통제권 전환을 "한미 연합전력의 군사적 전환작업의 일환으로서, 한반도는 물론, 지역과 지구적 수준의 안보환경에 대한 미군과 한국군의 대응력을 개선하는 작업"으로 여기고 있다. 주한미군의 지역적 국제적 역할을 높이는 것은 물론, 한국군 '한반도 외 작전능력의 발전'을 지원하기 위한 작업이라는 것이다.

미 상원 군사위원회, "미태평양사령부의 대비태세에 대한 미 태평양사령관 ROBERT F. WILLARD의 보고", 2011, 4, 12.

국의 베이징, 상하이 등의 주요 지역까지 포괄한다. 중국이 이에 강하게 반발한 것은 말할 나위도 없다.

한반도 위기를 계기로 한일 간의 군사적 협력도 강화되어 왔다. 7월 동해에서 실시한 한미해상훈련에서는 일본의 자위대 장교 4명이 참관했다. 하반기에는 한국군의 미일군사훈련 참관사실도 공개되었다. 특히 2011년 들어 한일 양국은 상호군수지원협정과 군사비밀보호협정의 체결을 검토하는 등 군사협력을 진전시키기로 합의했다. 한국은 미국과는 상호군수지원협정을 체결했지만, 일본과는 아직 체결하지 않고 있었다. 양국정부는 한일 군사협정의 체결가능성에 대해서는 지금까지 말을 아끼고 있다.

한미일 3자간의 군사협력은 미국이 추구하는 아시아 군사협력의 핵심이다. 특히 이 3자 협력에서 미국이 추구하는 것은 역내 우발 상황에 대한 공동의 대처능력과 군수지원능력을 강화하는 것 (이미 기술적 투자가 이루어져온) 미사일 방어능력(BMD)의 범위를 더욱 확장하는 것임을 분명히 하고 있다.³³⁾.

결과적으로 이명박 정부에 와서 노무현 정부가 국방정책의 3대 원칙으로 삼았던 모든 것이 그 전제부터 흔들리고 있다. 지역갈등 개입 배제원칙이나 동북아 균형자 역할은 한국 정부에 의해 스스로 포기되었고, 전략동맹이라는 이름으로 그리고 한미일 군사협력이라는 이름으로 동북아 신냉전 구도가 강화되고 있다. 노무현 정부가 추진하던 전시작전통제권 반환은 그 일정도 늦추어졌을 뿐만 아니라, 그 내용 역시 북한붕괴론에 기초하여 북한 점령계획까지를 포괄하는 공격적이고 갈등유발적인 협력관계로 뒤바뀌었다.

3-3. 대중 관계의 악화와 신냉전 구도의 강화

한미동맹의 지역화 움직임에 대해 중국은 민감하게 반응해왔다. 이명박 대통령이 한미한일 정상회담에 이어 중국을 방문한 2008년 5월 27일, 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 "한미 군사동맹은 지나간 역사의 유물"이라며 "시대가 많이 변하고 동북아 각국의 상황도 크게 변한 만큼 낡은 사고로 세계 또는 각 지역이 당면한 문제를 다루고 처리하려 해서는 안 된다"고 한미 전략동맹 구상에 직격탄을 날렸다.

33) 미 상원 군사위원회, "미태평양사령부의 대비태세에 대한 미 태평양사령관 ROBERT F. WILLARD의 보고", 2011, 4, 12.

이는 '구동존이(求同存異·같은 점을 먼저 구하고 차이는 접어둔다)'라는 유연한 외교정책을 추구해온 중국의 외교관행에 따르면 매우 이례적인 일로 받아들여진다. 더욱이 중국외교부는 "한미동맹을 폄하하려는 의도는 없었을 것"이라는 외교통상부의 해명에 대해서도 "중국 정부의 공식입장"이라고 재확인하여 한국 외교 주체들을 당혹스럽게 했다. 중국공산당 기관지 <인민일보>와 <해방일보>도 "이 대통령의 냉전적 사고로는 최고경영자(CEO)적 국가 경영 못해"라는 평론을 실기도 했다.

천안함 연평도 사건과 이에 따른 한미연합군, 특히 해군전략의 수차례에 걸친 합동작전 이후, 한중관계는 관계정상화 이래 최악의 상태로 치닫고 있다. 중국은 강화되는 한미군사동맹과 서해상에서의 군사훈련에 대해 과거와는 달리 불편함과 경계심을 직접적으로 표출해왔다.

2010년 7월 초 필리핀 수빅만과 인도양의 디에고 가르시아, 그리고 부산 세 곳의 동맹국 해군기지에서 오하이오급 핵잠수함이 동시에 기항한 것은 누가 보기에든 미국이 중국을 봉쇄하려 하는 것으로 비쳐졌고, 부산의 해군기지가 그 구상에 이용되는 것으로 보였다. 중국의 언론들은 이를 대서특필했다. 연평도 사건 직후 실시된 한미연합훈련에 USS 조지 워싱턴 항공모함이 참여한 것에 대해서도 중국은 크게 반발했다.

지난 2011년 7월 14일 중국의 천빙더 총참모장은 베이징에서 김 장관과 공식면담하는 자리에서 약 15분간 미국을 맹비난했다. 그는 "미국 사람들과 무슨 문제를 토의할 때는 어려움이 많다. 한국과 미국도 동맹이지만 그런 느낌을 받을 것"이라면서 "패권주의는 항상 패권주의에 맞는 행동이나 표현을 하는데 미국이 하는 것은 패권주의의 상징"이라며 미국에 대한 불만과 더불어 미국과 행동을 같이 하는 한국에 대한 불만을 우회적으로 표출했다.

중국은 미국과 동남아 국가들의 남중국해 연합군사훈련에 대해서도 반대 목소리를 높이고 있다. 중국 인민해방군의 천빙더 총참모장은 11일 베이징에서 마이크 멀린 미국 합참 의장과 회담한 뒤 기자회견에서 "미국이 필리핀, 베트남과 남중국해에서 군사훈련을 하는 것은 적절한 시기가 아니다"라고 말하고 "미국은 남중국해 분쟁에 개입할 의지가 없다는 입장을 되풀이하고 있지만 미국의 행동은 그와는 반대의 신호를 주고 있다"며 "미국이 말과 행동에서 더 신중해야 한다"고 강조하기도 했다.

IV. G2시대의 미중갈등과 동북아시아

1. 중국의 경제적 성장과 'G2' 구도의 본격화

미 국가정보위원회(NIC), <2020년 세계정세보고서>2005에서는 앞으로 15년 뒤 중국과 인도의 성장 등으로 21세기는 아시아 국가들의 시대가 될 것으로 예측하고 있다. 또한 한반도와 대만해협에서 15년 이내에 '중대국면'이 찾아올 것으로 관측하고 있다.

CIA는 2000년 세계국력 추이 평가에서 2000년 현재 중국이 심지어 경제적으로도 일본을 이미 추월했으며, 2015년에는 유럽연합까지도 추월한 가운데 미국과 대등한 경제력을 갖게 될 것으로 예측한 바 있다(National Foreign Intelligence Board, 2000). 미 국방부가 펴낸 2006년 4개년 방위검토(QDR 2006) 역시 "주요하게 부상하는 국가들 중에서 중국은 미국과 군사적으로 경쟁할 최대의 잠재력을 갖고 있다"고 평가했다(DOD, 2006, 29).

실제로 중국은 2006년 이후 세계 1위의 외환보유고를 기록하고, 2009년에는 독일을 제치고 세계 제 1위 수출국가, 2010년 구매력 기준 GDP에 있어 일본을 추월하고 2위로 올라섰다. G20 회합에서 세계 최대의 채권국인 중국과 최대의 채무국이자 기축통화국인 미국의 협력여부가 위기극복의 관건이라는 점이 확인되면서 G2(2강)가 더 부각되었다³⁴⁾.

2. 동아시아에서의 미중 갈등과 한국의 선택

그러나 G2로까지 불리워지는 미중관계가 순탄할 것으로 보이지는 않는다.

이남주 교수(성공회대, 중어중국)의 분석에 따르면, "동북아에는 중국과 미국 사이의 전략적 갈등요인이 많이 존재한다. ... 남북관계도 이러한 대결구조와 밀접한 관련이 있다. ...북한정책 혹은 한반도정책과 관련해서도 미국과 중국 사이에는 조화시키기 어려운 갈등요인이 존재한다. 북한 상황이 가변적으로 될수록 이러한 갈등요인이 전면으로 부상할

34) 김준형, 「G2시대, 동북아시아 질서의 재편: 미국의 딜레마」, 한반도평화포럼 제1차 한반도 전략세미나, 2011. 6. 20

것이다³⁵⁾.”

김준형 교수(한동대, 국제지역)³⁶⁾는 “적어도 미·중 관계에서 ‘전략적’이라는 말은 어떤 상황에서도 자국의 이익을 확보하겠다는 것이며, 이를 위해 필요하다면 절대적인 협력관계도, 그렇다고 갈등관계도 유지하지 않고 상황에 따라 적절하게 대처하겠다는 뜻이 내포되어 있다. ... 협력을 촉구하는 정치수사들이 난무하지만, 중국과 미국의 전략적 목표는 수렴보다는 갈등 요소가 훨씬 우세해지고 있다. 북핵문제, 환율분쟁, 남중국해 영토분쟁, 대만 무기판매, 티베트 문제 등 광범위한 분야에서 갈등은 이미 수면 위로 떠올랐다”고 지적하고 있다.

김준형 교수는 또 “미중간의 갈등은 동북아에 머물지 않고 동남아까지 확대되었다. 중국으로서는 사할적 이익이 걸린 지역이므로 결코 양보할 수 없듯이, 미국 역시 전 세계 16개 핵심 해상로 중에 3곳- 중국해, 말라카, 순다해협이 있는 이 곳의 제해권을 포기할 수 없다. 이 3개의 해상수송로로는 중국무역의 95%가 통과한다”, “중국과 경제적 상호의존이 심화되는 가운데, 한·미 동맹에 의거해 미국의 대중국 봉쇄정책에 적극적 참여를 요구받는다면 한국은 심각한 딜레마를 겪게 될 것이다”라고 지적한다.

이를 방지하는 방법은 동아시아에서 이미 시작된 미중갈등에 대해 한국이 보다 민감하게 인식하고 이 갈등으로 인한 위험을 회피하기 위해 보다 신속하게 선제적으로 대응하는 것이다.

이남주 교수에 따르면, “중국을 자신의 힘을 지구적 차원으로 분배할 필요가 없으며 자신의 핵심이익이 관련된 지역에 우선적으로 힘을 집중시킬 수 있기 때문에, 국지적으로는 미국과 힘의 균형을 확보하거나 미국보다 우위에 설 수 있는 환경을 만들어낼 수 있다. 상황이 이러한 방향으로 발전한다면 중국의 전략적 이익과 직접적인 관련이 있는 동북아와 한반도가 첫 후보지역이 될 것이다. 즉, 지구적 차원에서 미국과 중국의 경쟁이 본격적으로 진행되기 이전에 동북아와 한반도에서 먼저 미·중의 경쟁이 본격화할 가능성이 높다. G2 시대의 도래에 선제적으로 대응할 필요가 있다”는 것이다.

이삼성 교수(한림대, 정치외교) 역시 “미국의 동아시아 해양패권과 중국의 국력팽창이라

35) 이남주, 「G2시대와 한반도」, 한반도평화포럼 제1차 한반도 전략세미나, 2011. 6. 20

36) 김준형, 「G2시대, 동북아시아 질서의 재편: 미국의 딜레마」, 한반도평화포럼 제1차 한반도 전략세미나, 2011. 6. 20

는 두 객관적인 지정학적 현실은 의식적이고 체계적인 외교적 노력이 없이는 내재적인 상충의 요인들로 인해 한국을 포함한 다른 동아시아 국가들의 평화를 위협하는 긴장의 구조를 발전시킬 수 있다”고 지적하고 있다.³⁷⁾ 그는 관련한 논문에서 「교토뉴스」가 2004년 5월 획득한 일본 자위대 비밀문서에 대해 소개하고 있다. 이 문서는 중국이 일본 영토를 공격할 것을 가정한 군사력 배치계획을 담고 있다. 미국이 대만을 지원하기 위한 공동군사작전을 전개하려할 경우, 이를 저지하기 위해 중국은 오키나와현의 남단섬들을 공격할 수 있다고 이 문서는 가정한다. 이 공격을 저지하기 위해 일본 자위대는 오키나와의 남단섬들에 7,200명의 육상자위대를 배치할 것을 기획한다는 내용을 그 문서는 담고 있다.

이는 만약 평택, 또는 신설될 제주해군기지가 미국의 해양전략에 따라 이지스 탄도미사일 방어(Aegis Ballistic Missile Defense, ABMD) 함정, 핵잠수함, 핵항공모함의 기항지로 활용되고 대중국 봉쇄정책에 이용될 경우, 중국이 해군기지를 공격하거나 공격까지는 아니라 할지라도 중요한 작전대상으로 정할 가능성이 있음을 의미한다. 또 그러한 상황이 현실화될 가능성이 희박하더라도 한국군은 제주해군기지에 해군 기동전단은 물론, 육군 병력과 공군병력도 주둔시키지 않을 수 없게 될 것임을 시사한다. 다시 말해, 제주도가 공군부대, 육군부대가 집결하는 복합군사기지로 될 수밖에 없음을 의미한다.

이런 상황을 방지할 수 있는 현실적 조치는 ‘해양안보’ 혹은 ‘대양해군’이라는 허구적인 이름 아래 사실상 미국의 해양안보전략에 조응할 목적으로 건설되는 제주해군기지 건설을 재검토하는 것이다.

V. 제주해군기지 건설의 위험성

이상의 검토에 기초할 때, 결과적으로 한국 해군이 표방하는 ‘해양안보’론은 미국의 해양 패권전략과 긴밀히 연결된 것으로, 해양에서의 안전과 협력을 확대하기보다 미국과 다른 역내 국가들간 제해권을 둘러싼 갈등을 유발하고, 해양의 군사화를 촉진시킬 위험하고

37) 이삼성, 「21세기 동아시아의 지정학 -미국의 동태지역 해양패권과 중미관계」, 『국가전략』, 2007년 제3권 1호

허구적인 담론이다. 한국 해군의 해양안보 담론은 해양패권을 둘러싼 국제사회의 민감한 논의지형을 섬세하게 고려하지 못한 관성적인 미 해양패권 추종론이다.

특히 미중의 갈등이 격화되는 동아시아에서 '해양안보' 혹은 '해양수송로 보호'를 내세운 한국 해군의 '지역적 역할 강화'는 곧 중국을 상대로 한미합동 해양전력을 형성하는 것을 의미하며, 필연적으로 중국과 군사적 갈등에 휘말리게 될 것이다. 해군의 부인에도 불구하고 제주해군기지는 얼마든지 미 해군의 기항지로서 중국을 견제하는데 활용될 수 있으며, 이 기지에는 ABMD를 장착한 미 이지스함, 그리고 핵항공모함, 핵잠수함이 기항할 가능성이 크기 때문이다³⁸⁾.

이를 의식한 듯 해군은 과거 해군기지 건설을 명분으로 견지해오던 '해양수송로를 보호'해야 한다는 식의 전형적인 미국식 제해권 논리를 사실상 접고, '한반도 해역에서 북한의 도발 억제'와 '우리의 해양 영토를 보호'하기 위해 '일반적인 해군력 형성'이 필요하다는 논리로 조용히 바꾸고 있다. 그러나 북한도발 억제를 위해 굳이 중국을 향해 전진 배치된 최남방 제주도에 미군도 이용할 수 있는 해군기지를 건설할 군사적 이유가 마땅히 없다.

최근에 와서 제주해군기지 건설과 한미 해군력의 전진배치가 지닌 위험성은 노무현 정부시기에 비해 더욱 심각해졌다.

노무현 정부는 최소한 한미동맹이 지역적/지구적으로 확대되는 것을 경계하고, 한국군이 동북아 분쟁에 휘말리지 않도록 할 것, 그리고 전시작전통제권을 환수하여 한반도를 둘러싼 군사적 변수들에 대해 자주적 통제력을 확보할 것을 국방원칙으로 천명하였다.

노무현 정부가 제시한 참여정부의 국방3원칙 중 △동북아시아 균형자 역할론은 한미동맹을 중심으로 한중일 갈등을 중재한다는 의미로 퇴행함으로써 그 진취적인 의미를 잃어버렸고 △동북아 분쟁 관여 배제 원칙은 정부 차원의 분명한 의지를 표명했으며 그 제도적 장치를 마련하는 데는 미치지 못했으며, △전시작전통제권 환수는 2012년 환수반기로 하였으나 작전통제권 환수 전후의 주한 미군과 한국군의 임무와 역할, 작전계획의

38) 해군은 제주해군기지 건설에 미군의 비용이 투자되고 있지 않다는 논거를 제시하는 데, 이 논리대로라면 역시 한국해군의 기지인 부산이나 평택에 미군 핵항공모함이나 핵잠수함, 이지스함이 기항 또는 정박해 온 것을 설명하기 힘들다.

내용과 성격 등이 후임 정부에 상당부분 맡겨지게 됨으로써 모호함을 남겨두고 있었다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부의 이러한 원칙적 노력들은 제주해군기지 건설이 지닌 위험성을 제한적이거나 통제할 수 있는 최소한의 안전장치로 작용할 여지가 없지 않았다.

그러나 이명박 정부는 한미 전략동맹을 내세워 한미동맹의 지역적/지구적 역할을 스스로 강화하고, 북한의 비대칭 위협을 내세워 공격적인 군사력 특히 미 해양전력의 한반도 전진배치를 정당해온 결과, 미중간 해양에서의 군사갈등이 한반도 주변에서 극적으로 심화되었고 동북아시아에 냉전적 대결 구조를 강화시켰다.

노무현 정부가 추진했던 전시작전통제권 반환 역시 이명박 정부에 와서 역내 군사갈등을 완화하고 군사동맹에 대한 의존도를 줄여 유동적인 동북아 정세에 탄력적으로 대응할 수 있는 자주적이고 협력적인 안보정책 수단의 선택지를 다양하게 하는 방향과는 다른 방향으로 전개되고 있다. 도리어 비상사태 대비 작전계획이라는 이름으로 혹은 능동적 억제전략이라는 이름으로 중국과의 갈등을 감수하고서라도 군사력을 동중국해, 서해(황해)와 한반도에 공격적으로 투사하는 새로운 공격적 군사전략에 바탕을 둔 한미간 역할 재분담으로 변질되어 가고 있는 실정이다.

문제의 심각성은 중국의 급성장과 미국의 경제군사적 위기로 인해 동북아시아에서의 패권경쟁이 본격화되는 국면이라는 사실에 있다. 전문가들은 지구촌의 어느 공간보다도 중국의 이해관계가 밀집된 동아시아에서 전통적인 냉전적 관념에 입각한 관성적인 (한미) 연합전력의 배치와 훈련이 특히 심각한 문제를 야기할 수 있다고 경고한다.

결론적으로 동북아 상황은 바뀌었고, 제주해군기지 건설이 지닌 지정학적인 위험성은 과거에 비해 더욱 커졌다. 제주해군기지 건설은 재검토되어야 한다. [참]

강정마을과 평화적 생존권

이경주 / 인하대 법대 교수

1. 강정마을의 9월

제주도 서귀포시 강정마을 해군기지 건설 반대농성 현장에 경찰이 2011년 9월2일 새벽 경찰 병력을 전격 투입한지 한 달여가 경과하였다. 경찰은 이날 “해군기지 사업장 울타리 공사를 방해하는 사람들을 막겠다”며 새벽 5시 30분쯤 강정마을에 13개 중대 1,000여 명을 투입했다. 경찰은 중덕해안 삼거리에서 농성 중인 주민과 시민단체 활동가, 종교인 등 100여명을 밀어냈으며, 이와 동시에 해군 쪽은 굴착기 2대를 동원해 주민들이 공사를 방해하는 것을 막기 위한 울타리 200 여m 설치 공사를 벌였다.

경찰이 농성자들을 몰아내 접근을 막는 가운데 해군은 공사장 어귀에 울타리를 쳐 언제든지 공사를 재개할 준비를 마쳤다고 한다. 주민들은 “4·3 사건 이후 육지 경찰이 또 폭거를 저질렀다”고 항의했으며, 야당과 시민단체 등도 물리력을 동원한 정부의 해군기지 건설 강행을 비판하고 있다.

고권일 강정마을 해군기지 대책위원장은 중덕 삼거리에 설치한 5~6m 높이의 망루에 올라 쇠사슬로 몸을 묶은 뒤 저항했으며, 주민과 활동가들도 경찰에 맞서 몸싸움을 벌였다. 경찰은 이 과정에서 흥기룡 제주군사기지 저지 범도민대책위원회(도민대책위) 공동 집행위원장, 이강서 신부 등 35명을 연행했다. 결국 해군은 3시간 만에 울타리 설치 공사를 마무리했다. 이날 오후엔 서귀포시 공무원들이 공사장 주변에 설치된 천막과 펼침

막 등을 강제 철거했다 ([한겨레] 2011년 9월 3일 1면).

뿐만아니라 제주 해군기지 건설과 관련하여 서귀포시 강정마을 주민들이 강정의 상징으로 여겼던 해군기지 예정지 내 구름비 바위해안의 암반깨기 공사도 시작된 바 있다.¹⁾

제주 해군기지 문제와 관련해 평화적 해결을 촉구하는 제주도의회 의원들의 반발도 거세다. 제주도의회는 9월6일부터 서울 정부중앙청사 정문 앞에서 1인 시위에 들어간 바 있으며, 제주도의회 의원들은 제주시청 어울림 마당에서 '강정마을 공권력 투입 규탄 및 평화적 해결 촉구 결의대회'를 열고, 결의문을 통해 공권력 투입에 대한 정부사과와 주민의 생존권 보장, 주민투표 수용, 구속된 주민 활동가 석당 등을 요구하였다.

특히 제주 해군기지 건설문제가 단순한 관광미항이 아니라 해군기지를 목적으로도 하고 있음을 밝히는 '제주해군기지 이중협약서가 밝혀지면서 이 문제가 '기항지'건설의 문제가 아니라 해군기지의 건설임이 드러나고 있다.²⁾

더군다나 '현 정부 들어 한미 전략동맹을 내세워 한미동맹의 지역적/지구적 역할을 스스로 강화하고, 북한의 비대칭 위협을 내세워 공격적인 군사력 특히 미 해양전력의 한반도 전진배치를 정당화해 온 결과, 미국과 중국간 해상에서의 군사갈들이 한반도 주변에서 극적으로 심화되고 동북아 신냉전적 대결구도가 강화³⁾된 점을 고려하면, 강정마을이 그리고 제주가 주민들의 의사와 무관하게 전쟁위험에 처할 개연성도 높아지고 있다하겠다.

실제 중국은 관변학자들을 통하여 "한국정부가 건설을 강행하는 제주 해군기지가 미국 주도의 미사일방어(MD)시스템 계획에 이용될 수 있을뿐더러, 미국의 중국 봉쇄에 활용될 가능성"을 지적하고 제주도가 '협오의 땅으로 바뀔 수 있다고 맹비난을 퍼붓고 있다.⁴⁾

이에 직면하여 강정마을 주민은 물론 전국민적 항의가 거세어지고 있다. 나아가 이에 대한 대항담론으로 평화권 또는 평화적 생존권에 대한 논의가 그 어느 때보다도 활발하다.

1) 한겨레신문, 2011년 9월8일.

2) 한겨레신문, 2011년 9월7일.

3) 참여연대 평화군축센터, 『[이슈리포트] 미국의 해양전략과 해군기지 건설의 위험성』, 2011년 9월 29일, 28쪽.

4) 한겨레신문, 2011년 9월 8일.

2. 평화적 생존, 모든 인권의 출발

평화적 생존권의 이념적 기초는 다름 아닌 현행 헌법의 평화주의 원리이다. 평화주의란 헌법의 기본원리 중의 하나이며, 헌법의 이념적 기초, 지도원리이다. 현행 헌법의 경우 전문과 본문의 제5조(침략전쟁부인, 국군의 사명으로서의 국토방위) 등에 표현되고 있다. 헌법원리로서의 평화주의는 다른 헌법조항을 비롯한 모든 법령의 해석기준이 되며, 공권력 집행의 기준이 된다. 또한 입법권의 범위와 한계 그리고 국가정책결정의 방향을 제시하는 것이어서 국가기관과 국민이 존중해야 할 최고의 가치규범이다.

평화적 생존권은 이러한 평화주의를 인권적 관점에서 재구성한 것이다. 평화주의에 기초하여 침략전쟁을 부인하지 않으면, 두 번에 걸친 세계대전에서 보는 것처럼 침략전쟁이 난무하여 인간의 평화적 생존이 위협받을 것이고, 평화적 생존이 보장되지 않은 상황에서, 즉 사람이 죽거나 죽을 상황에 처한 상황에서는 사생활의 자유나 거주이전의 자유나 표현의 자유나 하는 자유와 권리는 제대로 보장받을 수 없기 때문이다.

그래서 국가가 전쟁을 하지 않도록 국가권력을 견제할 필요가 있는데, 이것이 바로 평화적 생존권이다. 국가가 전쟁을 대외정책수단으로 삼지 않도록 평화적 생존권이라는 인권의 이름으로 견제할 수 있어야 할 것이다.

3. 평화적 생존권, 우리 헌법도 보장해

평화적 생존권이야말로 인권의 출발점임에도 불구하고 과연 평화란 무엇이며 평화적 생존은 무엇을 의미하는 것이냐에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.

우선 평화가 무엇이나도 사실은 논쟁거리 중의 하나이다. 어떤 사람들은 '전쟁이 없는 상태'를 평화라고 좁게 해석하지만, 평화학이나 정치경제학 등에서는 '빈곤, 기아 등 구조적 폭력이 없는 상태'야말로 진정한 평화라고 넓고 근원적으로 해석한다. 넓은 의미의 평화 개념을 취하는 것이 근본적이긴 하겠지만, 그렇게 되면 다른 인권보다 태어난 지 얼마 안 되는 새로운 권리, 즉 제 3세대의 권리로서의 평화적 생존권이 마치 모든 인권

을 가리키는 포괄적 인권개념으로 변할 우려도 없지 않다. 따라서 '평화적 생존'의 의미를 상대적으로 좁게 특정하여 보는 것도 단기적으로는 무의미한 일은 아닐 것이다.

그렇다면 평화적 생존이란 일단 모든 전쟁과 공포로부터 벗어나서 생존하는 것으로 하되, 매우 좁게는 전쟁과 군대없이 평화적으로 생존하는 것을 의미하게 된다. 이러한 평화적 생존의 개념에 기초하게 되면 평화적 생존권은 징병거부권 등을 주요내용으로 하게 될 것이다. 그러나 조금 넓게 해석하면 전쟁과 군대없이 평화적으로 사는 것뿐만 아니라 군사적 목적을 위한 기본권 침해 없이 사는 것, 전쟁위험에 처하지 않고 평화적으로 생존할 권리까지 포함하게 될 것이다. 일본 헌법의 경우, 전문에서 "우리는 전세계의 국민이 평등하게 공포와 결핍으로부터 벗어나 평화롭게 생존할 권리를 갖고 있음을 확인한다"고 명시하고 있기도 하다.

그렇다면 우리 헌법의 경우는 어떨까. 평화적 생존권이 헌법적 근거가 있는가, 헌법에 명문의 규정이 있는가 하는 것을 따져볼 필요가 있다. 물론 현행 헌법에는 명문의 문구가 존재하지 않는다. 그렇다고 헌법의 권리가 아닌 것은 아니다. 생명권과 알권리 그리고 사상의 자유가 헌법에 명문의 규정이 없음에도 불구하고 인간의 생래적 권리이듯이, 평화적 생존권 역시 헌법에 열거되지 않았지만 경시해서는 안 될 제 3세대의 인권인 것이다. 그래서 현행 헌법 제 37조 1항에서는 '국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시해서는 안된다'고 규정하고 있다. 따라서 평화적 생존권이 인간의 존엄과 권리를 향상시키는 권리임을 생각한다면 비록 헌법에 열거되지는 않았다 하더라도 경시되어서는 안될 인권인 것이다.

헌법재판소도 지난 2006년 2월 23일 평택주민들이 낸 용산기지 이전협상 관련 헌법소원을 각하하면서도 헌법 제 10조와 제 37조 1항으로부터 평화적 생존권을 이끌어낼 수 있으며, "그 기본 내용은 침략전쟁에 강제되지 않고 평화적 생존을 할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리"⁵⁾라고 하여 평화적 생존권의 권리성을 인정한 바 있다.

다만, 헌법재판소는 그로부터 3년 후인 2009년 5월 28일 '2007년 전시증원연습 등 위헌 확인'⁶⁾에서는 '평화적 생존권이라는 이름으로 주장하고 있는 평화란 헌법의 이념 내지 추상적인 개념'에 지나지 않는다고 하고 평화적 생존권의 재판 규범성을 부인하는 등 같

5) 2005헌마268

6) 2007헌마369

지자 행보를 보이고 있다.

그러나 그렇다고 하여 평화적 생존권이 헌법의 이념 즉 정치규범으로서의 성격마저 부인한 것은 아니며, 재판관 9인 중 3명은 재판규범으로서의 가능성도 부인하지 않았다.

한편 국내에서 헌법재판소의 이러한 갈지자 행보를 보이고 있음에도 국제적으로는 평화적 생존권에 대해 유엔차원의 본격논의가 이루어지고 있는 등 전향적 행보가 이루어지고 있음에도 주목할 필요가 있다.

4. 평화를 위협하는 모든 국가에 대한 방어권

평화와 평화적 생존의 개념을 어떻게 파악하는가에 따라서도 평화적 생존권의 내용이 많이 달라지겠지만, 개별 국가의 역사적, 국제관계적 특수성, 개별 국가의 국가와 국민의 관계 등에 따라서도 평화적 생존권의 의미 내용은 큰 편차를 보인다. 비교헌법사적으로 보더라도 그렇다.

이를 종합하여 보면 평화적 생존권의 내용으로 포함될 수 있는 내용으로는 다음과 같은 내용 등을 들 수 있을 것이다. 즉, 국가에 의한 침략전쟁의 부인, 집단적 자위권의 부인, 군비보유의 배제, 국가에 의한 평화 저해 행위(무기수출)의 배제, 국가에 의한 평화적 생존 저해 행위(징병제)의 배제, 군사적 목적의 기본권 제한(재산수용, 표현자유 제한) 금지, 전쟁위험에 처하지 않을 권리 등을 들 수 있을 것이다.

이 중 현행 우리 헌법의 규정과 체계를 고려하여 본다면, 현행 헌법 제 5조는 37조 1항과 더불어 평화적 생존권의 헌법적 근거가 될 수 있을 것이다. 이에 기초하여 평화적 생존권은 침략전쟁의 부인, 개별적 자위권의 인정과 문민통제권 등을 포함한다고 할 것이다. 이를 대내외적인 측면으로 표현하면, 대내적으로는 침략을 위한 군사적 목적의 기본권 제한과 본질내용 침해 금지를 요구할 권리, 타국에 대한 무력공격에 가담하지 않도록 요구할 권리, 군사외교정책이 전쟁위험을 유발하지 않도록 요구할 권리를 의미한다. 대외적으로는 타국에 대하여도 자국을 전쟁위험에 끌어들이지 않도록 요구할 권리 등을

포함한다 할 것이다.

평화적 생존권의 효력은 국가에 미친다. 즉 국가권력을 견제하고 국가권력의 간섭으로부터 개인을 방어하는 권리이다. 평화적 생존을 저해할 우려가 있는 기지 건설을 위하여 토지소유권을 제한하거나 수용하려 하는 경우 이러한 간섭의 배제를 국가에 대하여 요구하는 권리이다.

또한 평화적 생존권은 타국에 의하여 전쟁위험에 처할 위험이 있는 경우에는 이를 거부할 대국제적인 방어권이기도 하다.

5. 제주해군기지 건설론과 강정마을

그간 정부는 몇 가지 논리를 들어 제주에 해군기지가 건설되어야 함을 주장하였다.

첫째는 중국, 일본과 해양에서 갈등이 발생하는 경우에 대비하는 것이다.

그러나, 한국은 일본의 해양위협에 대해서는 대비하지 않고, 환태평양 해군 합동 연습(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC) 등 해양군사훈련을 오히려 함께하고 있어, 결국은 한미일의 해군력을 바탕으로 중국의 해상활동을 통제하겠다는 논리에 불과하게 될 수 있다. 또한 중국본토에 인접한 제주도에 미군도 이용할 수 있는 한국군의 전략해군기지가 건설될 경우 중국의 탄도미사일 혹은 유도 미사일 공격으로부터 스스로를 방어해야 한다는 부담으로 인해 강정마을을 비롯한 제주도가 공군부대, 특수부대, 병참부대로 요새화하지 않을 수 없는 부담을 지게될 수도 있다. 7)

둘째, 미국의 군사력 감축에 대비해 자주국방 차원에서 해군력을 강화하고 제주해군기지도 건설해야 한다는 주장도 펴고 있다. 이 구상은 한마디로 상대적으로 약화된 미국이 동맹국 해군의 힘을 빌어 세계의 모든 전략적 해역에 미 해군력의 전진배치를 유지 보장하고, 해양타격 해양방어, 해양기지화 등을 망라하는 압도적 제해권을 계속 지켜나가

7) 참여연대 평화군축센터, 「제주해군기지의 해양전략상의 논란과 문제점」, 『[이슈리포트] 미국의 해양전략과 해군기지 건설의 위험성』, 2011년 9월 29일, 34쪽.

겠다는 전략이다. 최근 미군이 해외 미 해군기지를 더 건설하지 않고 동맹국에 더 많은 기항지를 요구하고 있는 이유도 바로 이러한 전략을 배경으로 하는 것으로 보인다.⁸⁾ 실제로 한국은 이 구상에 적극 동참하여 대량살상무기 확산방지구상(PSI), 미국주도의 연합 해군참여(청해부대가 그 사례), 한미일 미사일 방어체제 상호운용성 보장을 목적으로 하는 RIMPAC을 수행해 오고 있다. 이러한 상황 하에서 제주에 해군기지가 건설되고 그 해군기지에 미 해군의 기항을 보장한다면, 미해군은 해양기지화, 해양방어 개념에 따라 제주도 서남방해양에서 핵항공모함과 핵잠수함, 그리고 이지스함을 동원하여 중국과 북한을 바다로부터 봉쇄하고 MD시스템을 운용할 가능성도 배제할 수 없다.⁹⁾

물론 정부는 강정에 건설할 제주해군기지는 미군기지가 아니므로 미합정이 드나들지 않을 것이라고 하지만, 미국과 해양전략을 공유하는 한국해군의 기동전단의 전초기지가 될 제주해군기지가 미국해군의 기항지로 이용되지 않을 것이라는 점은 누구도 확신할 수 없는 상황으로 보인다.¹⁰⁾

이러한 대내외적인 상황이 강정마을 주민을 비롯하여 평화를 애호하는 많은 시민들로 하여금 강정에 해군기지가 건설되면 중국 등 외국을 염두에 둔 신속기동군 기지로 사용될 것을 우려하고 그렇게 되면 우리 의사와 관계없이 미국이 주도하는 전쟁에 휩쓸리게 될 위험성이 있으며 이것이야말로 평화적 생존권의 침해이라고 항의하고 있는 것이다.

6. 강정마을의 10월을 평화적 생존권의 외침으로

전쟁에 대한 염려와 불안으로부터 벗어나 평화로운 생존은 모든 인권의 출발점이라는 '공지의 사실'이 강정마을 경찰투입을 계기로 다시금 환기되고 있는 가을이다.

8) 같은 자료 45쪽 참조.

9) 같은 자료 5쪽.

10) 김형준교수(한동대)는 중국과 한국간의 상호의존이 심화되는 가운데, 한미동맹에 의거하여 미국의 대중국 봉쇄정책에 적극적 참여를 요구받을 경우 한국은 심각한 딜레마에 처할 것이라고 지적하고 있으며, 이남주교수(성공회대)는 만약 평택 또는 신설될 제주해군기지가 미국의 해양전략에 따라 이지스 탄도미사일 방어함정, 핵잠수함, 핵항공모함의 기항지로 활용되어 대중국 봉쇄정책에 이용될 경우, 중국이 해군기지를 공격하거나 공격까지는 아니더라도 중요한 작전대상으로 정할 가능성이 있음을 지적하고 있다. 참여연대 평화군축센터, 『이슈리포트』 미국의 해양전략과 제주해군기지 건설의 위험성, 2011년 9월 29일.

예로부터 강정마을은 '일강정'으로 불렸다고 한다. 토질이 비옥하고 물이 비옥하며 일조량이 많아 제주에서 으뜸가는 고을이라는 뜻이라고 한다. 농민들은 천혜의 조건에서 풍족한 수확을 거둔 농사를 느닷없이 작파하고 싶은 생각이 없으며 평화롭게 생존하고 싶어 한다.¹¹⁾

해군기지 공사부지의 복판이자 이에 반대하는 주민들의 농성장 복판이기도 한 구름비바위를 향하는 유일한 길인 좁은 농로에 10여명의 아줌마들이 쇠사슬로 서로를 묶어 드러 누워 항의하고, 항의를 시작한 밤, 이들이 오이를 안주삼아 했다는 다음과 같은 말을 실은 신문보도가 두고두고 뇌리를 떠나지 않는 가을 밤이다. "마늘 농사 지어 3,000만~4,000만원씩 벌던 부촌이 해군기지 때문에 생지옥이 됐다".¹²⁾

제주도를 비롯한 정부와 해군의 갈지자 행보와 밀어붙이기식 사업추진은 이제라도 주민들의 평화적인 생존을 위해서도 민주적인 방법으로 그리고 평화적인 방법으로 해결의 실마리를 찾아야 한다. [\[참\]](#)

11) 한겨레신문, 「강정마을의 분노-평화없는 4년」, 7월 27일.

12) 같은 신문 1면.

‘동북아 해양갈등과 평화적 생존권 : 제주해군기지 건설 갈등을 중심으로’ 에 관한 토론문

김준형 / 한동대 국제지역학 교수

- 발제자는 중국의 급속한 부상은 현실적으로나 인식적으로 부인할 수 없지만, 지금 당장 글로벌한 차원에서 미국의 패권에 도전하고, 세계질서에 근본적인 변화를 가져올 것이라는 진단은 설부르다고 지적한다. 아직 미국과 중국 사이의 국력은 현저하지만, 동북아에서는 얘기가 달라질 수 있다. 중국에게 동북아의 전략적 중요성은 매우 높고, 지정학적으로 인접하고 있으며, 정치적 역량을 집중적으로 투사하기 용이하므로, 미국의 패권질서에 대한 저항과 경쟁이 가능하다. 상황전개에 따라 기존 동북아 질서의 대전환이 예상된다는 발제자의 견해에 전적으로 동의한다.
- 세계질서와 마찬가지로 동북아에서도 미국과 중국이 경쟁과 상호의존의 양면성이 심화되고 있다. 특히 중국으로서는 정치적 안정 속에서 경제발전에 매진해야 하는 입장이므로, 미국의 패권역할이 필요한 상황이다. 그러나 자유주의적 패권 안정론의 ‘선한 패권론(benign hegemony)’이 주장하는 공공재 공급차원의 패권은 인정할 수 있지만, 현실주의적 패권 안정론이 주장하는 중국붕쇄를 포함한 ‘악한 패권론(malign hegemony)’은 수용하기 힘들다. 특히 소련 붕괴이후 동북아 지역패권으로서의 지위에 대해선 시간이 갈수록 더 적극적인 모습을 중국은 보이고 있다.
- 발제자는 몇 가지 이유를 제시하면서 미중 충돌의 가능성을 제기하면서도, 동아

시아국가들이 주도하는 다자체제의 구축이 가능해진다면, 충돌을 피하고 평화체제 건설도 가능하지 않을까 하는 희망적 전망도 제시하고 있다. 중국과 미국의 태도가 관건이라는 말과 함께 앞으로 15년 정도의 시기가 매우 중요하다고 전망하고 있다. 대체로 동의하면서도 본 토론자는 미중관계가 대결구조로 진행될 가능성이 훨씬 더 많다고 생각하며 나름의 이유를 다음과 같이 제시하고자 한다.

- 1) **동북아에서의 구조적 딜레마가 존재한다** : 탈냉전 20년이 지났음에도 냉전질서는 완전히 해체되지 않은 채 중국의 부상이 가시화되었다. 냉전과 탈냉전 질서의 공존은 곧 미중관계의 협력과 대결이라는 이중성과 일치한다. 이 말을 냉전질서의 완전한 해체가 전제되지 않는 한 동북아에서 미중관계의 협력적 관계를 통한 평화체제의 건설은 불가능할 수 있다는 결론에 이른다. 비록 70년대 초부터 약 40년간 미국과 중국이 협력관계를 이어왔다는 점에서 과거 미소대결구조와는 분명 차별화된다. 그럼에도 불구하고 미중협력은 늘 한계를 지녀왔고, 미중 어느 쪽도 냉전 질서를 떠나는 수준의 협력을 하지는 않았다. 이는 꼭 중국이 사회주의를 고집해왔기 때문만은 아니다. 소위 미국이 구축한 중첩적인 쌍무동맹체제, 즉 샌프란시스코체제는 냉전이 탈냉전에도 붕괴되지 않았고, 일부 약화되었을 뿐이다. 특히 대만문제와 한반도의 분단은 이 체제의 존속을 견인했다. 게다가 9.11이후 나타난 부시독트린은 신봉쇄정책의 성격을 드러내면서 동맹전략을 더욱 강화시켰으며, 북한의 핵무기 개발은 북중과 한미 간의 냉전적 대결구조를 부활시키려 하고 있다.
- 2) **‘그랜드 전략(Grand Strategy)’ 구축에 실패한 미국** : 탈냉전 20년간 미국대외정책은 대중적이었으며, 그랜드 전략을 세우는데 실패했다. ‘균형자(balancer)’와 ‘패권자(hegemon)’ 사이에서 오락가락해왔는데, 클린턴 8년은 전자, 부시 8년은 후자로 조금 경도되었지만 어느 한 쪽으로 방향을 잡지 못했다. 특히 대중국정책도 일관된 전략을 수립하기 보다는 중국위협론에 기초한 중국봉쇄와 상호의존론에 의한 대중협력 사이에서 혼란스러워했다. 그러는 동안 중국의 성장은 미국으로부터의 큰 방해 없이 가속을 붙여올 수 있었다. 이렇게 급성장한 중국을 이제는 미국이 위협으로 받아들일 가능성이 더 커졌으며, 패권자 역할로 방향을 잡을 가능성이 커졌다.
- 3) **미국 패권 위기 3종 세트** : 미국이 직면하고 있는 다음의 3가지 위기상황은 공세적이고 대결적인 대중국정책의 가능성을 높이고 있다.

- a) **과도한 군사주의** : 미국은 2차대전 이후 지금까지 거대한 군사네트워크를 건설해왔다(폭발적인 확장은 레이건 행정부에서 비롯된다). 이제는 정책적 선택의 차원을 넘어섰다. 세계 군사비의 절반을 차지하는 것만이 문제가 아니라 미국에서 군사네트워크는 미국의 일부가 된지 오래이다. 이 거대한 미국의 군사네트워크를 축소시키거나 해체한다는 것은 곧 미국의 침체를 의미한다. 위기를 생산하고 무기를 판매한다는 방정식은 이제 단순한 음모이론으로만 치부하기 어렵게 되었다.
 - b) **카지노 자본주의** : 자본주의는 더 이상의 이윤을 확대하지 못하는 한계점에 왔는데, 이는 2008년에 시작된 금융위기가 보여주었다. 파생상품의 레버리지를 엄청나게 확대함으로써 빚어진 대박 아니면 쪽박의 파생금융경제는 미국 패권의 아킬레스건이라고 할 수 있다. 앞에서 제시한 군사네트워크의 비대화와 파생금융경제는 미국 패권의 경쟁력이자, 곧 덫이다.
 - c) **미국식 예외주의** : 미국의 대외정책의 근간에는 근본주의적 성향을 가지고 있다. 건국의 두 축인 시민혁명과 기독교적 특성은 미국으로 하여금 자국의 가치를 다른 국가들에게 일방적으로 투사하려는 경향을 보여 왔다. 이로 말미암아 미국의 패권약화가 현실화될수록 오히려 이를 쉽게 수용하지 못하게 할 뿐만 아니라, 가치가 다른 국가의 부상을 위협으로 간주하고 공세적인 성향을 보일 가능성이 높다.
 - 4) **역내국들의 영토분쟁, 정권교체기, 민족주의 강화의 트렌드**: 발제자도 지적했듯이 동북아에 안정적인 평화체제를 구축하는데 있어 가장 중요한 장애물은 영토분쟁이다. 2010년에 경험했듯이 동북아를 넘어 동남아 및 전체 아시아로 확대되고 있으며, 그 대부분이 중국과 연관되어 있다. 게다가 2012년은 역내국들이 대부분 정권교체기를 맞는다는 것도 새로운 변수가 될 수 있다. 여기에 더블딥이 우려될만한 세계 경제상황이 더해지면서 국내정치적 필요에 의해 각국은 상호협력을 추구하기보다는 민족주의적 성향을 강하게 될 것으로 예측된다.
- 우리의 선택지는 전략적 모호성 유지, Hedging 전략, 다자체제 구축 정도로 요약될 수 있는데, 우리가 동북아의 평화를 가져올 독립변수가 될 수 있는가의 문제

가 놓여있다. 더욱이 지금까지 분석한 맥락을 감안할 때 이명박 정부 이후 진행된 남북관계의 악화와 친미일변도의 정책은 한국으로 하여금 엄청난 딜레마에 빠지게 할뿐더러, 동북아의 평화적 변화를 위한 변수로 작동하기를 스스로 포기하는 정책이다. ^참

토론 2

**동북아 해양갈등과 평화적 생존권:
제주해군기지 건설 갈등을 중심으로” 에 관한
토론문**

고권일 / 제주해군기지 강정마을 반대대책위원회 위원장

제주 해군기지 건설 갈등 : 주민 생존권 보장을 위한 갈등해결의 모색

정주진 / 평화학 박사, 갈등해결 전문가

앞서 발표된 발제문들은 한반도의 불안한 평화, 특별히 현재 진행되고 있는 제주 해군기지 건설과 관련해 논의되고 있는 평화에 대한 위협을 언급했다. 국제적이고 거시적인 문제들이 주로 언급됐지만 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등과 연결시켜 그 내용들을 정리한다면 한반도의 안전을 위해 필요하다는 제주 해군기지가 모순적이게도 한반도에 군사적 긴장을 불러올 수 있다는 것이다. 그리고 국민 개개인의 입장에서 해석해 본다면 군사기지 하나를 추가하는 것이 평화로운 삶을 보장하기는커녕 오히려 개인 안전을 위협할 수 있다는 것이다. 세부적인 내용에 있어서는 다소 이견이 있을 수 있으나 이런 핵심 메시지에는 전체적으로 동의하는 바이다.

토론자의 한 사람으로써 내게 주어진 과제는 그런 거시적인 담론을 제주 해군기지 건설 갈등의 해결, 특별히 강정마을 주민들의 생존을 위한 구체적인 필요와 연결시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이라고 생각한다. 그러므로 발제문들에서 논의된 내용의 중요성을 인정하되 거기에 매몰되지 않는 접근을 해보려고 한다.

갈등의 해결을 모색하기 전에 먼저 간단히 앞서의 발제들을 해군기지 건설 갈등과 관련해서 볼 때 상당 부분 간극이 존재함을 지적하지 않을 수 없다. 발제문들에서 논의된 내용은 평화학(peace studies)의 관점에서 보면 소극적인 평화의 개념, 즉 직접적인 폭력, 그것도 특별히 전쟁의 부재에 관련된 논의라고 볼 수 있다. 그러나 제주 해군기지 건설 갈등은 직접적 폭력의 개념을 넘어 구조적, 문화적 폭력까지 제거될 경우 달성될 수 있

는 적극적인 평화라는 개념적 토대 위에서 접근해야 하는 문제다.

다시 말해 구조적, 문화적인 폭력이 제주 해군기지 갈등의 근본원인이기 때문에 그런 근본원인을 다룰 구체적인 방법이 시도되지 않으면 해군기지 건설을 둘러싼 갈등도 해결되기 힘들다는 얘기다. 여기서 구조적인 폭력은 중앙정부, 행정기관, 군 등에 의해 이뤄진 일방적인 정책결정, 당사자 참여가 결여된 실행 과정, 정부를 포함한 행정기관 실무자들과 주민들 사이의 불평등한 관계 등이다. 문화적인 폭력은 정부, 행정기관, 군이 주장하는 군대를 통한 평화의 유지, 국민 안전에 우선하는 국가 안보, 개인 필요에 우선하는 국가 이익 등의 주장을 정당화하는 정치적, 군사적 이념들이다.

앞의 발제문들에서 언급된 내용들은 그 자체로 충분히 중요성을 가진다. 그리고 적극적인 평화의 모색을 가능하게 하는 중요한 토대가 되는 현안들이다. 그럼에도 불구하고 평화학의 실천영역 중 하나인 갈등해결의 관점에서 본다면 그것들은 갈등과 관련돼 있는 여러 담론 또는 주장 중 하나로 다뤄질 수밖에 없다. 또한 갈등이 내포하고 있는 구조적, 문화적 폭력의 문제, 그리고 갈등을 해결하기 위해 반드시 다뤄져야 하는 주민들의 생존 문제와 동등한 위치에서, 또는 상황에 따라 다른 영역에서 다뤄져야 하는 부차적인 문제로 고려될 수밖에 없다는 얘기다.

제주 해군기지 건설 문제는 첫 단추가 잘 못 꿰어진 데서 불거진 문제라 할 수 있다. 문제의 근본원인은 대부분의 사람들이 인정하는 것처럼 일방적인 정책 결정 및 집행, 그리고 그것을 가능하게 한 성숙된 민주적 절차의 부재라고 할 수 있다. 거기에 한 가지를 더 지적한다면 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 사회적 기제가 없다는 점이고 그 때문에 문제가 현 상황으로까지 악화됐다. 갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 기제를 가진 사회였다면 정책 논의 단계에서 문제에 대한 신중한 접근이 이뤄졌을 것이고 예방적 차원에서 해군기지 건설이 결정될 경우 직접적, 간접적으로 영향을 받게 될 당사자들이 참여하는 대화 과정이 진행됐을 것이다. 그런 기제가 있었다면 갈등이 표면화되고 일정 기간 동안 전개된 이후에라도 당사자들이 대화 과정을 통해 갈등의 해결을 모색할 수 있도록 실질적인 지원이 이뤄졌을 것이다. 아주 애석하게도 현재 우리 사회에는 이와 같은 갈등 대응 또는 갈등 해결 기제가 없다.

현 갈등 상황을 진단해 본다면 갈등이 대립에서 긴장과 힘의 대결이 최고조에 달하는 위기 단계, 즉 정점을 지나 다시 대립 단계로 진행된 상태라고 볼 수 있다. 여기서 쉽게

예상할 수 있는 다음 단계는 갈등이 다시 정점, 즉 위기로 치닫거나 대립이 유지되면서 정체상태로 접어들고 갈등이 다시 장기화 국면으로 접어드는 것이다. 갈등의 정점인 위기는 절대적 힘을 가진 당사자가 상대적으로 약한 당사자들을 힘으로 제압하거나 여러 당사자들이 적절한 선에서 타협함으로써 끝날 수 있다. 또는 힘이 팽배한 당사자들이 특별한 사건 없이 신체적, 정신적, 심리적 피로감 때문에 직접적 대결을 피하거나 자연스럽게 대결을 완화시킴으로서 다른 단계로 이동할 수도 있다. 해군기지 갈등의 경우 두 번째에 해당하는 것으로 보인다.

이론적으로 볼 때 갈등해결을 모색하기 위한 당사자들 사이의 대화는 갈등이 정점에 이르기 직전 또는 정점에 이른 직후 가능할 수 있다. 이 두 시점에서 당사자들은 승리를 위한 결의를 다지게 되지만 다른 한편 긴장과 대립이 두드러지기 때문에 불확실성에 대한 두려움과 우려로 돌파구를 찾게 된다. 이 시점에서 당사자들의 의지와 함께 독립적인 위치를 가지고 당사자들의 신뢰를 받으면서 실질적인 도움을 줄 수 있는 전문가 집단이나 단체가 있으면 갈등은 대화 국면으로 바뀔 수 있다. 대화를 통한 해결의 계기는 당사자들에 의해, 전체 상황을 잘 알면서 문제해결을 적극 지원하는 주변 사람들에 의해, 또는 전문가 또는 전문단체에 의해 시작되거나 권고될 수 있다. 제주 해군기지 갈등이 계속되는 이유는 이런 노력이 이뤄지지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

갈등해결의 관점에서 본다면 가장 이상적인 접근은 갈등에 관계된 모든 당사자들이 참여하는 다자 대화를 통해 갈등해결 방법을 모색하는 것이다. 그러나 현 시점에서 그것은 갈등 당사자들 모두에게 아주 비현실적인 것으로 보일 것이다. 그것은 사실 갈등이 복잡해서가 아니라 당사자들이 그런 대화 방식에 대한 경험이 없고 현재 한국 상황에서 그것이 가능할 것으로 생각하지 않기 때문이다. 다자 대화를 통한 갈등해결이 실행되고 있는 나라들에서는 갈등이 아무리 복잡하고 당사자들 사이의 대립이 첨예해도 과정에 대한 경험과 신뢰에 기초해 다자 대화가 이뤄진다. 해군기지 건설 갈등에 관계된 당사자들도 이런 사례들을 이미 알고 있는 것으로 짐작된다.

여러 가지 어려움이 있을 것으로 예상되지만 현 시점에서 그나마 실현가능한 차선은 주민대화라고 생각된다. 주민대화가 가능할 수 있는 이유 중 첫째는 갈등의 직접 당사자이자 가장 큰 피해를 입고 있는 집단이 주민들이므로 갈등해결 모색 노력의 정당성을 확보하기 쉽기 때문이다. 그리고 둘째는 갈등에 관계된 모든 입장과 주장을 모두가 공감할 수 있는 생활과 생존의 언어로 재해석할 수 있는 가장 큰 잠재력을 가진 집단이 주민들

이기 때문이다.

해군기지에 찬성하거나 반대하는 당사자들 모두가 동의하는 것은 두 가지다. 첫째는 해군기지 건설 결정이 모든 주민들의 동의 또는 토론 없이 이뤄졌기 때문에 절차상 문제가 있었다는 점이다. 둘째는 갈등이 장기화되고 참여화되면서 강정마을이라는 공동체가 파괴되고, 주민들의 삶이 황폐해졌으며, 공동체 전체는 물론 구성원 개개인의 현재와 미래의 생존이 위협받고 있다는 점이다. 이 두 가지 점에 대한 동의에서 시작한다면 주민 대화에서부터 갈등해결의 가능성을 찾아보는 것이 가장 현실적이고 정당성을 확보할 수 있는 방법일 것이다.

주민대화에는 해군기지 건설에 대해 찬성, 반대, 조건부 찬성, 중립, 또는 그 외의 다른 의견을 가진 주민들이 모여 제주 해군기지 갈등이 자신의 삶과 향후 생존에 미치는 영향을 얘기할 수 있다. 그리고 각자의 언어로 왜 해군기지 건설이 중단되고 또는 왜 건설돼야 하는지를 구체적으로 설명할 수 있다. 주민대화에서는 이 토론회에서 언급된 동북아 해양 갈등 가능성과 한반도 전체의 평화 위협 문제도 주민들의 생존 및 안전 문제와의 관련 속에서 재해석되고 보다 현실감 있는 담론으로 발전될 수 있다. 이런 과정은 그 자체로 갈등의 근본원인이 됐던 구조적, 문화적 폭력의 문제를 다소나마 바로잡을 수 있는 기능을 하게 된다.

주민대화가 이뤄지고 주민들의 필요와 요구를 담은 결과물이 나오게 되면 거기에 기초해 다자 대화의 틀도 마련될 수 있다. 그리고 정치 환경이 변한다면 한반도 안보 문제를 국민 안전의 문제와 연결시킨 정책대화로 발전시킬 수도 있다.

주민대화가 현실적으로 이뤄질 수 있으려면 관계된 당사자들이 진정으로 대화를 통해 문제를 해결하려는 의지를 다져야 하고 그것을 실현시키기 위해 실질적인 노력을 기울여야 한다. 관계된 행정기관들에게 갈등해결을 위한 대화 과정을 구체적으로 계획하고 진행할 것을 요구해야 하고 전문적인 도움을 줄 수 있는 단체들이나 사람들을 찾아 나서야 한다. 그러나 현재는 대립이 참여화돼 당사자들이 직접 나서기 힘든 점도 있으므로 관심 있는 단체, 집단, 개인의 적극적인 지원도 반드시 필요하다.

생존권은 인간 안보에 있어서 가장 근본적인 문제다. 제주 해군기지 갈등과 관련된 생존권의 문제는 주민들의 상황과 시각에서 가장 절실하고 동시에 현실적인 언어로 해석될

수 있다. 주민들의 생존권 보장에 초점을 맞춰 갈등에 접근하고 생존권 보장을 위한 주민들의 구체적인 요구를 수집할 수 있는 과정을 마련한다면 그것 자체가 갈등 해결의 모색을 위한 돌파구가 될 수 있다.

평화학 안에서도 갈등해결을 전공한 사람으로서 가장 마음 아픈 일은 당사자의 의견이 배제된 일방적인 정책 결정으로 인해 공동체가 파괴되고 그 안에서 개인들의 관계가 단절되는 모습을 보는 것이다. 한국문화에서는 관계가 한번 단절되면 명분과 체면 때문에 쉽게 회복되지 않는다. 이미 많은 한국의 마을들이 그것을 경험했고 비슷한 일이 지금 강정마을에서도 일어나고 있다. 지금이라도 공동체와 관계의 지속적인 파괴를 중단시키기 위해 아주 미미한 가능성이라도 현실로 만드는 것이 제주 해군기지 갈등을 진심으로 염려하는 사람들이 해야 할 일이다.

제주해군기지의 문제점과 반대투쟁의 역사적 의미

신용인 / 제주대 법대 교수

I. 들어가며

제주는 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 인증 등 유네스코 자연과학 분야 3관왕을 달성했고, 최근에는 세계 7대 자연경관에 도전하여 범국민적인 지원 열기를 이끌어낼 정도로 뛰어난 자연환경을 자랑하는 곳이다. 동시에 해방 이후 동서 냉전과 민족 분단의 과정 속에서 국가권력의 횡포로 인해 수많은 제주도민들이 영문도 모른 채 무고하게 학살되었던 4·3의 처절한 아픔과 한(恨)이 고스란히 남아 있는 곳이기도 하다.

그런데 지금 제주에서는 정부의 해군기지 건설 강행으로 천혜의 자연환경이 파괴되고 공동체는 분열과 갈등을 거듭하며 4·3의 아픔과 한이 재연되고 있다. 제주의 생명·평화가 무참히 짓밟히고 있는 것이다.

여기서는 제주해군기지 건설의 문제점이 무엇인지를 구체적으로 살펴본 다음, 제주해군기지 반대 투쟁이 역사적으로 어떤 의미를 갖는지에 대해 언급해 보고자 한다.

II. 제주해군기지 건설의 문제점

1. 편법과 회유에 의한 입지 선정

강정마을은 애당초 해군기지 후보군에도 없던 곳이었다. 해군은 1999년부터 2001년까지 제주해군기지 후보지로 화북항, 성산일출봉 근해, 신양리, 화순항, 형제도지역, 모슬포 등 6개 지역을 검토한 끝에 화순항을 최적지로 선정하였는데, 그 당시 강정마을은 아예 검토 대상에도 포함되지 않았다. 그러나 해군은 2007년 3월 화순, 월평동, 강정동, 위미리, 토산리, 온평리, 애월읍(고내/신엄리), 고산리 등 8개 지역을 대상으로 입지타당성을 검토하여 강정마을을 최적지로 선정했다. 강정마을로 미리 내정하고 이를 합리화하기 위해 짜 맞추기를 했다는 느낌을 지울 수가 없다.

강정마을은 인구가 약 1,900명이고, 실제로 거주하는 유권자 수는 1,050명 정도인데 2007년 4월 26일 불과 87명이 모인 마을임시총회에서 해군기지 유치결의가 이루어졌다. 놀라운 일은 그 전에 강정마을에서는 해군기지와 관련해서 단 한 번의 설명회나 공청회도 없었다는 것이다.

도지사는 2007년 4월 11일 여론조사로 해군기지 입지를 결정하겠다고 발표한 후 당사자인 강정마을 주민들만을 대상으로 하여 여론조사를 해야 마땅함에도 강정마을을 포함한 대천동 전체 지역을 여론조사 대상지역으로 선정했고, 해군측은 일방적으로 홍보전을 펼쳤다. 그런 상황에서 여론조사를 실시한 결과 찬성의견이 다수로 나오자 도지사는 2007년 5월 14일 해군기지 강정마을 유치결정을 발표했다. 한편 위 여론조사에 대해서는 신뢰성과 공정성 면에서 많은 문제가 제기되었다.

유치결의 이후 이에 반대하는 강정주민들이 주민총회를 열어 주민투표를 실시하려고 하자 경찰병력이 동원된 상태에서 투표함 탈취사건이 벌어져 무산되었다. 그럼에도 강정주민들은 이에 굴하지 않고 2007년 8월 20일 주민투표를 다시 실시했고 725명이 투표에 참여하여 94%인 680명이 해군기지 유치에 반대했다.

이처럼 절대 다수가 반대하는 사안임에도 어떻게 소수만이 모여 결의를 하고 여론조사 결과는 주민 다수의 찬성으로 나올 수 있었을까. 뭔가 공작의 냄새가 짙게 배어나오는 대목이 아닐 수 없다. 여하튼 정부와 해군은 강정주민들이 유치를 원했으므로 그렇게 결

정했다고 강변을 하며 해군기지건설을 강행하고 있다.

그 과정에서 마을 주민들은 찬성 측과 반대 측으로 갈라서게 되며 극단적으로 대립하게 되었다. 사촌끼리는 물론 형제끼리도 원수가 되어 서로 싸우게 되었다. 그로 인해 강정 마을 주민들이 겪은 정신적인 피해는 참담한 수준이었다.

<서귀포신문>이 2009년 9월 2일부터 같은 달 11일까지 강정주민들을 대상으로 실시한 '정신건강 실태조사' 결과에 의하면 적대감, 우울, 불안, 강박 등 정신적인 이상 소견이 있는 사람이 전체 주민 중 75.5%를 차지하였다. 정신이상 소견 중에는 적대감이 가장 많았는데 전체 주민 중 57%가 적대감에 사로잡혀 고통 받고 있었다. 또한 자살충동을 느끼는 사람이 전체 주민의 43.9%나 되어 제주도민의 자살충동 평균치인 8.1%에 비교해 볼 때 5.4배나 높았다. 실제로 자살을 시도하거나 계획했다고 응답한 주민들도 34.7%나 됐다. 제주해군기지 문제로 인한 갈등 때문에 강정주민들의 정신상태가 황폐화되어 버린 것이다.

2. 절대보전지역의 무단 해제

제주의 자연환경을 보전하는데 가장 중요한 제도가 특별법상의 절대보전지역 제도이다. 절대보전지역 제도는 제주도개발특별법(1991. 12. 31. 제정)이 제정될 당시 무절제한 개발로 훼손되어가는 자연을 보전하고 제주도 고유의 자연적 특성을 보호하기 위해 일정한 지역을 절대보전지역으로 지정하여 영구히 보전하기 위해 도입되었다.¹³⁾

절대보전지역으로 지정되면 해당 지역의 자연환경의 고유한 특성을 절대적으로 보호하기 위해 건축물의 건축, 시설의 설치, 토지의 형질변경, 공유수면의 매립 등의 행위를 할 수 없다.

2010년 7월 28일 기준으로 절대보전지역 지정현황을 보면 제주도 전체 면적 중 10%에 해당하는 188km²가 절대보전지역으로 지정되어 있다. 한라산은 물론 성산 일출봉 등도 절대보전지역으로 지정되어 있다. 따라서 절대보전지역 제도는 제주의 자연환경보전체계

13) 우근민 제주도지사는 2011년 5월 12일 야5당 진상조사단과 면담하는 자리에서 절대보전지역 제도를 자신이 도입했고 도입 취지는 중앙정부의 난개발로부터 제주의 자연환경을 보전하기 위한 것이라고 밝힌 바 있다.

의 근간을 이룬다.

강정마을 앞 바다는 유네스코가 지정한 생물권보전지역이자 해양보호구역, 문화재보호구역이고, 강정해안가는 올레7코스에 위치하고 있어 경관이 뛰어나게 아름답다는 이유로 2004년 10월 27일 절대보전지역으로 지정된 곳이다. 그럼에도 도지사는 국책사업인 해군 기지를 건설한다는 이유로 법과 절차를 무시하고 강정해안가 절대보전지역을 해제하였다.

그러나 만일 이번 해제를 그대로 용인하게 되면 앞으로는 한라산은 물론 성산 일출봉도 국책사업이라는 이유만 달면 절대보전지역을 함부로 해제하고 마음껏 개발할 수 있게 하는 선례가 될 것이다. 이는 제주도의 자연환경보전체계를 근본적으로 흔들어버리는 매우 위험한 발상이 아니라 할 수 없다. 따라서 이는 한라산관리권을 국가에게 빼앗기는 것보다 훨씬 더 심각한 문제라고 아니할 수 없다.

3. 편법·탈법적인 환경영향평가와 문화재 발굴조사

제주해군기지 건설에 따른 사전환경성검토나 환경영향평가의 경우 기지 건설로 인해 사라지는 해안경관과 연산호 군락지 등 해안생태계 전체에 대하여 종합적이고 심도 있는 고찰을 하기는커녕 오히려 사업에 면죄부를 주는 형식으로 이루어졌다. 그 한 가지 예를 들면 제주지역 환경단체와 강정주민들에 의해 멸종위기 야생동물인 붉은발 말뚝게, 맹꽁이, 제주새뱅이 등이 연달아 발견되었음에도 전문가 조사를 동반한 환경영향평가 시에는 단 한 종의 멸종위기 야생 동·식물이 발견되지 않았다. 해군기지 사업부지 내에 서식하는 멸종위기 야생 동·식물들이 전문가 조사 때는 꾀꾀 숨어 있다가 강정주민 등 비전문가 조사 때는 활발하게 활동을 개시했기 때문에 그런 것인가? 이 점만 보더라도 환경영향평가가 얼마나 형식적으로 부실하게 이루어졌는지 잘 알 수 있다. 물론 구럼비 바위에 대한 자세한 조사나 원형보전의 가치에 대해서는 논의조차 이루어지지 않았다.

나아가 해군은 환경영향평가 협의사항조차 제대로 이행하지 않은 채 공사를 강행하고 있다. 지하수 관정을 폐공처리하지 않은 채 방치하고 가배수로, 침사지, 오탁방지막 등을 설치하지 않은 채 부지를 고르는 공사와 구럼비 바위를 깨부수는 공사를 강행하고 있는 것이다. 그 결과 비가 내리면 폐자재, 흙, 돌가루, 자갈이 바다로 흘러들어가 강정 앞바

다와 범섬에 자생하고 있는 연산호 군락과 해양생태계에 매우 나쁜 영향을 끼치게 될 상황에 놓여 있다.

문화재 발굴 조사 과정 역시 불법·탈법 투성이다. 문화재 발굴조사는 제주문화유산연구원이 시행하고 있는데 문제는 제주문화유산연구원의 이사 2명이 문화재 발굴조사의 제척사유에 해당하는 문화재청 문화재위원과 문화재 감정평가위원이라는 점이다. 따라서 제주문화유산연구원은 문화재 발굴 자격조건을 갖추지 못했다. 그러나 해군은 이를 무시하고 제주문화유산연구원으로 하여금 발굴조사를 시행하도록 하고 있다. 또한 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에 근거도 없는 부분공사 승인을 편법적으로 5차례나 얻어 공사를 강행하고 있다. 지난 8월 29일에는 청동기 시대 유적 등 문화재가 발견되었음에도 문화재청은 그 후인 9월 5일에 부분공사 승인을 또 다시 해줬다. 야5당이 문화재청은 국방부 산하 문화재파괴지원국이라고 조롱할만하다.

특히 해군은 지난 9월 2일 새벽, 문화재청의 지시를 묵살하고 문화재 발굴조사 직원의 입회도 없이 문화재 발굴 트렌치(시굴조사를 위한 구덩이) 위로 펜스를 치고 컨테이너를 올려놓는 공사를 강행하는 불법을 저지르기까지 했다. 경찰은 그 과정에서 해군의 불법 공사에 저항하는 강정주민들과 활동가들 35명을 체포·연행하는 만행을 저질렀다. 물론 문화재청은 이에 대하여 아무런 조치도 취하지 못하고 있다.

더욱 한심스러운 일은 우근민 도정이 환경영향평가 협의사항 이행, 문화재 발굴조사 등에 대해서 철저한 관리감독을 하기는커녕 권한이 없다는 이유를 대며 거의 손을 놓고 있었다는 사실이다. 그러면서도 해군 측의 농로폐지, 행정대집행 등의 요구에는 협조하는 모습을 보이고 있다. 뿐만 아니라, 우근민도지시는 해군기지 공사 즉각 중단을 정부에 건의해야 한다는 각계각층의 요구에 대해서 “지금 시점에서 공사를 중단할 의향은 없다.”라는 실망스런 답변만 하고 있을 뿐이다.

4. 형평에 어긋나는 지원계획

평택주한미군기지의 경우 정부는 별도의 특별법인 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」을 제정하여 지원의지를 분명하게 밝혔고, 지원대상도 주한미군기지가 들어서는 지역뿐만 아니라 평택시 전체로 넓혔다.

지원 규모를 보면 해당 지역에 대해서는 국방부 특별회계로 1조 37억 원(국비 9,605억 원, 기타 432억 원)을 지원하기로 하였고, 평택시 전체를 대상으로 해서는 2005년 12월 8일 18조 8,016억 원(국비 4조 4,000억 원, 지방비 7천 104억 원, 민자 유치 3조 5895억 원, 민자 개발로 인한 공공시설 조성 10조 1017억 원)에 달하는 평택지역개발계획을 수립하였다.

그런데 제주의 경우 평택과 비교해 보면 그 지원에 있어서도 형평에 지나치게 어긋나는 것을 알 수 있다.

우선 정부 차원에서는 지원계획을 구체적으로 밝힌 바가 없다. 제주해군기지와 관련해서 지원계획을 처음으로 구체적으로 밝힌 곳은 국가가 아닌 서귀포시였다. 서귀포시는 2009년 9월 10일 '민군복합형 관광미항 주변지역종합발전계획(안)'을 발표했는데 그 안에 의하면 5개 분야 32개 사업에 10년간 총사업비 8,696억 원(국비 4,743억 원, 지방비 1,698억 원, 기타 2,255억 원)을 투입하겠다는 것이었다.

그 후 제주도는 2011년 9월 7일 풍력발전 시설, 첨단화훼·과수단지 조성 등 10개 분야에 2,957억 원을 투자하는 강정마을 일대 지역발전사업 계획을 마련했다고 밝혔는데 전체 사업비 가운데 국비가 2,891억 원, 지방비와 민자 66억 원이라고 한다.

처음 서귀포시가 밝힌 지원계획과 비교해 보면 국비 지원만 보더라도 4,743억 원에서 2,891억 원으로 줄어들어 거의 반 토막 났다. 그럼에도 정부는 이 정도 지원조차 난색을 표명하고 있다.

정부가 평택지역개발계획을 수립할 당시인 2005년에 평택시 인구는 391,468명이었다. 그 정도 인구가 있는 평택시를 위해 정부는 무려 19조 8,053억 원(1조 37억 원 + 18조 8,067억 원)을 지원하는 계획을 세웠다. 그런데 제주도의 인구는 2010년 기준으로 577,187명이 나 된다. 그동안의 인플레이를 감안한다면 정부는 제주도를 위해 적어도 30조 원 상당의 지원계획을 세우는 것이 사리에 맞다.

그럼에도 우근민 도정은 그 100분의 1에도 미치지 못하는 규모의 지역발전사업 계획을 마련하고서는 생색을 내고 있다. 물론 정부는 그마저도 난색을 표명하고 있다. 한심스

럽기 짝이 없고 자존심이 상하는 일이라 아니할 수가 없다.

한편 제주도지방변호사회는 2009년 11월 12일 제주해군기지 건설을 수용한다는 전제 하에 제주해군기지 지원에 관한 특별법시안을 발표하면서 향후 10년간 6조원의 기금을 전액 국비로 마련해 평화의 섬과 생태 청정관련 사업 육성에 지원해야 한다고 주장한 바 있다. 만일 제주해군기지 건설이 국가안보상 반드시 필요한 사업이라고 한다면 정부는 적어도 제주지방변호사회가 주장한 정도의 지원책을 제시해야 할 것이다.

5. 공권력의 횡포와 제2의 4·3

정부와 해군은 해군기지 입지선정 및 진행 절차 등에 있어서 위와 같은 솔한 문제점이 있을 뿐 아니라 제주지역 각계각층은 물론 야5당까지도 공사 중단을 요구함에도 이를 무시하고 공사를 강행하고 있다. 또한 공사강행을 저지하려는 강정주민들과 활동가들을 무더기로 고소·고발하고 심지어는 감옥에까지 보내고 있다. 경찰청 자료에 의하면 2007년 이후 올해 8월 2일까지 134명(구속 4명, 불구속 130명)이 업무방해, 집시법위반 등으로 사법처리 되었다. 그 후 지금까지 강동균 마을회장 등 7명이 더 구속되었다.

또한 서귀포시가 강정주민들의 입장을 고려하여 제주해군기지 사업예정지 내 국유지 농로의 용도폐지를 보류하자 중앙정부는 제주도와 서귀포시에 대해 관련 공무원들에 대한 형사처벌 및 징계, 행·재정적인 불이익 등을 가하겠다는 협박을 하였다. 결국 서귀포시는 그 협박을 이기지 못해 용도폐지결정을 하였고, 시장은 기자회견을 열어 “강정주민들을 끝까지 지켜드리지 못해 죄송하다”고 고개를 떨구었다.

최근에는 정부와 여당이 무상급식 주민투표 패배의 위기를 돌파하기 위해 공안정국을 조장하면서 강정마을을 희생양으로 삼고자 하고 있다. 그리하여 대검에서는 공안대책회의를 열어 강정마을 주민들을 공안사범으로 몰아가며 불법행위 가담자를 전원 색출하겠다고 엄포를 놓았다. 또한 경찰특공대장 출신 경무관을 단장으로 하는 TF팀을 제주에 파견하였고, 강정마을 일대에 이미 신고된 집회를 일체 불법으로 간주하여 금지시켰다. 법원은 가처분 결정을 통해 강정주민들의 해군기지 반대운동에 확실한 족쇄를 채웠다. 9월 2일 새벽에는 해군기지 문제의 평화적 해결을 염원하는 절대 다수의 도민의 뜻을 묵살하고 육지 경찰을 위주로 하는 1,000명의 경찰 병력을 전격적으로 투입하여 주민과 활

동가들을 무차별 체포·연행하였다. 이는 4·3 당시 제주도로 내려와 잔혹한 학살행위를 자행했던 육지 토벌대를 연상케 하는 것으로 4·3의 공포가 그대로 재연되고 있는 것이다.

위와 같이 정부는 국가안보를 빙자하여 국민의 인권을 유린하는 공권력의 횡포를 자행하여 4·3의 이픔과 한이 있는 제주에서 제2의 4·3을 초래하고 있다.

6. 의문시 되는 국가안보 필요성

정부와 해군은 제주해군기지 건설의 명분으로 제주도 남방 배타적 경제수역 및 해양교통로 보호 등 국가안보 필요성을 내세우고 있다. 그러나 제주해군기지 건설의 국가안보 필요성은 다음과 같은 점들에 비추어 볼 때 의문이 들지 않을 수 없다.

첫째, 해양경찰은 모 국회의원의 질의에 대해 제주도 남방 배타적 경제수역 및 해양교통로 보호는 해군이 아닌 해경의 소관 업무이며, 서해 북방5도의 경우 해양경비정이 해군의 호위를 받으며 불법조업어선 통제 등을 하고 있는 반면, 제주 인근 해상의 경우 해군의 호위를 필요로 할 정도의 특수상황은 현재까지 단 한 차례도 발생한 사례가 없다고 답한 바 있다.

둘째, 주지하다시피 제주해군기지는 대양해군 정책의 일환으로 추진되고 있다. 그런데 천안함 피격사건 이후 우리 군의 전력 증강 방향은 미래전을 대비한 대양해군의 건설에서 북한의 국지도발 등 현존 위협에 대응하는 쪽으로 대폭 선화하는 방향으로 나아가고 있다. 대양해군 정책이 사실상 폐기되고 있는 것이다.

셋째, 이어도 분쟁의 예를 들며 제주해군기지의 필요성을 주장하는 견해가 있다. 그러나 지난 8월 14일 독도에 해병대를 파견하지는 한나라당 대표의 주장에 대해 외교부 관계자가 "독도에 군대가 주둔한다는 것은 일본과 전쟁을 불사하겠다는 것"이라며 "현실적으로 가능한지, 외교적으로는 어떤 이익을 가져올지 알고 한 발언인지 모르겠다"며 비판적으로 말한 바 있다. 만일 이어도 분쟁이 발생할 경우 중국과 전쟁을 불사하며 해군이 출동하는 일이 현실적으로 가능한 일인지 묻지 않을 수 없다.

넷째, 제주해군기지를 건설할 경우 이를 방어하기 위한 육상 전력과 공중 전력이 대규모로 투입되어야 하므로 군사적인 측면에서 전력이 과도하게 분산될 수 있어 바람직하지 못하고, 이 경우 제주는 '평화의 섬'이라는 이미지와는 달리 군사요충지로서 육·해·공군이 결집한 대규모 군사기지로 변모될 수 있다. 이와 관련하여 김성전 군사평론가는 "제주 지역이 육지와는 고립된 지역임을 감안할 때 군사기지를 설치하지 않는 게 기본적인 군사전략"이라며 "오히려 적군의 집중적인 공격을 받을 수 있고 점령당했을 경우는 적군의 요새로 전락할 위험이 있다"고 말한 바 있다.

위와 같은 점들에 비추어 볼 때 국가안보 필요성 주장은 그 진의가 의심스럽고 그런 까닭에 제주해군기지 건설은 국가안보를 빙자하여 군 내부에서 자체 세력 확장과 이익 도모를 기하려는 해군의 몸 불리기 사업에 불과하다는 주장도 강하게 제기되고 있다.

7. 문제가 많은 지역경제 활성화 효과

국방부는 제주해군기지가 건설되면 부대 운영에 따른 경제효과(군인의 신규 소비, 일자리 창출, 관광객 방문 등)가 연간 900여억 원에 달하고 항만공사, 군아파트 건설 공사에 따른 지역업체 이득이 3,800여억 원으로 예상되고 있는 등 지역경제가 상당히 활성화될 것이라고 선전하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 국방부의 이러한 주장은 국책사업의 경우 대개 그 경제적 효과가 과장된다는 점을 감안하여 보더라도 여러모로 문제가 많다.

우선 군인의 신규 소비와 관련해 볼 때, 통상 군인들이 영내 PX나 영내 복지시설 등을 이용한다는 점을 감안할 때 해군기지 건설이 얼마나 지역상권의 매출 증대에 도움이 될지 의문이다. 더군다나 해군기지가 들어서 있는 동해시 송정동이나 진해시 중앙동의 경우는 해군기지 건설 이후 오히려 인구가 대폭 감소(동해시 송정동: 1980년 4월(12,252명) ⇒ 2006년(5,383명)/ -6,869명, 진해시 중앙동 : 2000년(7,712명) ⇒ 2006년(5,220명)/ -2,492명)해 상권이 위축되었고, 특히 1함대 해군기지가 들어선 동해시 송정동의 경우 한때 동해안 일대의 최고 하계 피서지였던 송정 해수욕장의 중심지인 송정동 일대는 인구 격감과 소비격감으로 상점의 60~70%가 폐점상태로 전락했다(검토보고서¹⁵⁾ 2쪽). 또한

14) <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=122293>

15) 본 자료는 이규배 교수가 2007. 8. 30. 천주교제주교구 평화의섬특별위원회 주최로 중앙성당에서 개최된 국내외 군사기지 현지조사보고회에서 발제했던 자료이다.

동해시 송정동, 진해시 중앙동의 경우 인근지역의 지속적인 지가상승에도 불구하고 지가가 하락세를 면치 못했고 토지거래도 인근지역에 비해 미진한 편이다(검토보고서 7쪽).¹⁶⁾

일자리 창출과 관련해 볼 때, 동해시 제1함대의 경우 총 25명, 평택시 제2함대의 경우 총 39명, 부산시 제3함대의 경우 총 26명, 진해 해군기지의 경우 총 65명의 고용창출이 있었다. 그러나 대부분 직종이 군항 환경미화 등 잡역에 해당하여 청년실업 해소에는 별다른 도움이 되지 않았다(검토보고서 3쪽).

해군기지의 관광가치와 관련해 볼 때, 해군기지가 있는 싱가포르나 시드니, 하와이, 괌 등에서 해군기지를 관광목적으로 홍보하는 경우가 전무하고, 요트나 윈드서핑하러 가는 사람은 있어도 해군기 보러가는 관광객은 없다는 점에서 해군기지는 관광가치가 거의 없다고 봐야 할 것이다(검토보고서 10쪽).

오히려 앞서 본 송정동 일대의 사례에 비추어 보면 제주해군기지로 인해 제주의 관광가치가 대폭 감소할 수도 있다. 특히 제주해군기지가 들어서는 강정마을은 중문 관광단지 와 서귀포시 중심지 사이에 위치하고 있다는 점에서 강정마을에 해군기지가 들어서면 중문 관광단지는 물론 서귀포시의 관광에도 상당한 타격을 줄 수 있다. 그렇지 않아도 어려운 서귀포 지역경제가 제주해군기지로 인해 끝없는 추락을 하게 될 수도 있는 것이다.

또한 제주해군기지가 들어서게 되고 미군 등이 들락거리게 되면 동두천 미군부대의 예에서 알 수 있듯이 그 일대는 향락·퇴폐 문화가 판을 치게 되면서 자라나는 세대의 정서에 심각한 악영향을 끼칠 수 있다. 이러한 부정적인 사회적 효과까지 감안하여 본다면 제주해군기지가 제주의 지역 경제에 도움이 된다는 정부의 주장은 어불성설에 불과하다.

한편 고창훈 교수는 지난 8월 22일 제주대학교에서 열린 제주대-와세다대 학술회의에서 군사기지가 있는 오키나와의 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 한번 군사기지가 되면 100년, 200년을 가고, 군사기지로 인해 경제적·관광적·환경적·이미지적 피해는 국제관광지로서의 성장에 한계가 된다는 점이라고 하며 지금 해군기지 공사 중단으로 인한 손실

16) 제2함대가 있는 평택시 안중읍, 포승읍은 인구가 증가하고 지가가 상승하였으나 이는 해군기지 건설 효과라기보다는 포승국가공단 유치와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다(검토보고서 7쪽).

보다는 그 이상으로 100년의 제주경제를 내다보는 안목이 필요하다고 주장했다. 또한 타카하시 에가미 교수에 의하면 오키나와 사람들이 제주도에 왔을 때 가장 부러워하는 것은 제주도에 군사기지가 없다는 것이라고 한다. 우리로서는 둘 다 경청할 만한 내용이다.

8. 미·중 패권 경쟁의 희생물

작년 여름 미국과 중국 사이에 긴장이 고조되자 미국은 핵 항공모함 조지 워싱턴 호를 서해로 보내겠다고 하며 중국을 위협했고 이에 중국은 군사훈련을 실시하는 등 미국의 위협에 강하게 대응했다. 그 후 중국은 주하이 에어쇼에서 무인정찰기로 탐지된 미군의 항공모함 전단을 향해 순항미사일 공격을 퍼붓는 모습을 보여주는 비디오 화면을 공개하기도 했다. 또한 지난 7월 14일 마이크 멀린 미 합참의장이 중국은 한반도 정세 안정에 책임을 져야 한다고 강조하며 한·미·일 군사동맹의 필요성을 밝혀 중국을 압박했고, 같은 날 천빙더 중국 인민해방군 총참모장은 미국이 하는 짓은 패권주의의 상징이라며 미국을 강하게 비난했다. 중국이 지난 8월 11일 첫 항공모함 바라그호를 진수하자 미국은 중국에게 항공모함이 왜 필요한지 설명하라고 촉구하며 깊은 우려를 표명했다.

이처럼 미국과 중국은 동아시아의 패권을 자국이 차지하기 위해 치열하게 경쟁을 벌이고 있는데 위와 같은 미·중간의 패권경쟁에 한국이 말려들게 된다면 한국은 고래싸움에 새우등 터지는 꼴이 될 수도 있다.

그런데 제주도는 동북아의 전략적 요충지에 위치하고 있고 제주해군기지는 이지스함과 잠수함은 물론 항공모함 정박까지 가능한 규모로 설계되어 있다. 한편, 한·미상호방위조약 제4조에 "미국의 육·해·공군을 대한민국의 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 한국은 허여(許與)하고 미국은 수락한다"고 되어 있는데, 이 조항에 따라 미국은 제주해군기지를 사용할 권리를 원칙적으로 갖게 된다.

따라서 제주해군기지가 이대로 건설된다면 미국은 대 중국 공격용 기지로 제주해군기지를 이용하려고 할 것이고¹⁷⁾ 그로 인해 미군의 이지스함, 핵잠수함, 항공모함 등이 제주

17) 세계적인 석학인 촘스키는 제주해군기지는 미국의 대 중국 전진기지로 활용될 것이라고 경고했고, 여성운동가 글로리아 스타이넘 등 미국의 여러 지식인들은 제주해군기지는 미국의 MD기지가 될 것이라고 주장했다.

해군기지에 들어오게 되는 경우도 발생할 것이다. 그 경우 중국은 이를 자국에 대한 위협으로 간주하여 군사공격 경고, 한국 관광 금지, 해양수송로 봉쇄 등 다양한 대응책을 간구할 수도 있다. 그렇게 될 경우 미·중 관계는 물론 한·중 관계도 급속도로 악화될 것이고 그로 인해 관광객 방문의 급감, 투자 감소 등 제주경제는 치명적인 타격을 받을 가능성이 높다.

특히 중국인 관광객 방문의 감소가 가장 우려되는 대목이다. 중국인 관광객은 2000년 5만 명, 2004년 10만 명을 돌파했고 2009년 25만8414명, 2010년 40만 6164명 등으로 급격한 증가세를 보이고 있으며, 2011년에는 중국인 관광객 수가 약 50만 명 정도에 이를 것으로 예상되고 있고 제주도는 오는 2014년까지 중국인 관광객 수를 100만 명까지 늘릴 계획이다. 제주도 관계자는 “중국 관광객은 1인당 평균 1,600달러를 지출하는 것으로 파악되는 등 씀씀이가 커 호텔과 전세버스 업계, 관련 음식점과 쇼핑점 등에서는 즐거운 비명이 터져 나오고 있다”고 말했다.¹⁸⁾ 2010년을 기준으로 볼 때 중국인 관광객으로 인한 수입이 약 6억 4,000만 달러(40만 명 × 1,600달러)에 달하는 것으로 추산되고, 2014년 목표인 100만 명을 기준으로 할 때는 16억 달러에 달하는데 이는 국방부가 밝힌 연 900여억 원의 경제효과보다 20배 가까이 많다. 이처럼 중국인 관광객이 매년 폭발적인 증가를 보이면서 제주경제의 활성화에 큰 역할을 하고 있는 마당에 제주해군기지 건설은 자칫하면 중국인의 제주관광에 찬물을 끼얹을 수가 있다. 중국 한반도 문제 전문가인 랴오닝성 사회과학원 변강연구소 류차오 소장은 6일 중국에서 가장 권위 있는 국제뉴스 전문지인 환구시보에 제주해군기지가 건설되면 미국 주도의 미사일방어(MD) 시스템 계획에 이용될 수 있고, 미국의 중국 봉쇄에 활용될 가능성이 크기 때문에 중국이 전략적으로 고립될 수 있다고 하며 중국인은 제주도 관광을 거부해야 한다는 내용의 칼럼¹⁹⁾을 써 제주해군기지로 인한 중국인 관광객 방문 감소가 단순한 우려에 불과한 것이 아님을 드러내고 있다.

나아가 미·중 간에 군사적 긴장이 격화되어 제주도를 대상으로 하는 국지전이 발발하는 최악의 사태가 일어날 경우에는 제주도가 온통 불바다로 변하면서 수많은 도민들의 생명을 앗아갈 것이다. 제2차 세계대전 당시 일본군의 결7호 작전으로 인해 제주도민 대다수가 죽임을 당할 뻔 했던 악몽이 현실화되는 참극이 일어날 수도 있다는 말이다.

미국의 유력 언론인 뉴욕타임스 및 CNN에서도 그러한 내용이 보도되었다.

18) <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=977435>.

19) <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/495440.html>

9. 민군복합관광미항의 허구성

정부와 제주도정은 제주해군기지는 5만 톤급 크루즈선 2척이 동시에 접안할 수 있는 민군복합관광미항²⁰⁾이라고 선전을 해왔다. 그런데 지난 6일 국방부와 국토해양부, 제주도가 체결한 제주 해군기지 기본협약서 제목이 이중으로 작성·서명된 것으로 드러났다. 국방부가 갖고 있는 협약서의 제목은 '제주해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설과 관련한 기본협약서'인 반면 국토해양부와 제주도의 협약서 제목은 '민·군복합형 관광미항 건설과 관련한 기본협약서'인 것이다.

이에 대해 우근민 도지사는 “명칭이 다른 이유는 국방부에선 해군기지 명칭 사용을 주장했고, 제주도에선 제주지역 여론 상 해군기지 명칭 사용은 사업추진 자체가 어려울 수 있다고 주장해 합의가 어려운 상태였는데, 국무총리실에서는 국방부와 도의 상호 입장을 존중하고, 사업 이념이 훼손되지 않는 선에서 중재해 현재와 같은 명칭으로 MOU를 체결한 것으로 알고 있다”고 말했다. 한마디로 제주도민을 속이기 위해 제주해군기지는 본질적으로 군사기지임에도 민군복합형 관광미항으로 포장시켜 거짓 홍보를 해 왔다는 말이다.

더욱 어처구니가 없는 것은 15만 톤급 크루즈 선박의 경우 선회장 길이가 690m가 되어야 하는데 현재 건설되는 제주해군기지의 선회장 길이는 520m에 불과해 15만 톤급 크루즈 선박의 자유로운 이용이 불가능하다는 것이다. 그렇다면 왜 해군은 선회장 길이를 690m가 아닌 520m로 한 것일까. 그 의문에 대한 해답은 국방군사시설기준에서 찾을 수 있다. 국방군사시설기준에 의하면 항공모함을 위한 선회장 길이가 520m다. 실제로는 항공모함 용 항만설계를 하고서는 도민들에게는 마치 15만 톤급 크루즈선박 용 항구인 양 거짓홍보를 해온 것이다. 이런 정부의 거짓홍보는 도의회의 행정사무조사 및 제주도의 민군복합항 민항시설 T/F팀 보고서에 의해 명백하게 드러났다. 어떻게 국가가 국민을 상대로 이런 식으로 뻔뻔스럽게 거짓말을 할 수 있는지 이해할 수가 없다.

10. 제주 미래 비전의 상실

20) 지난 2009년 4월, 국방부와 국토해양부, 제주도가 합의한 기본협약서에는 '15만 톤급 크루즈 2척을 동시에 접안할 수 있는 항만시설과 부대시설을 설치하는데 국방부와 국토해양부가 지원한다(4조)'고 규정되어 있다.

국내외 많은 전문가들은 이구동성으로 제주의 미래 비전은 제주의 가장 큰 강점인 천혜의 자연환경과 시대의 흐름인 건강 또는 웰빙에 대한 사회적 욕구를 결합시키는데서 찾아야 한다고 말한다. 자연과 건강(웰빙)이 제주 미래 성장 동력의 키워드라는 것이다.

오늘날 도시인들은 삭막한 콘크리트 건물 속에서 극심한 경쟁에 내동댕이쳐져 각종 스트레스와 질병에 시달리고 있다. 이에 흠 내음 나는 자연과 더불어 쉼과 치유를 얻고자 하는 갈망이 점점 커지고 있다. '놀멍 쉬멍 걸으멍' 간세다리 하는 제주 올레가 전국적으로 선풍적인 인기를 끌고 있는 이유가 거기에 있는 것이다. 따라서 제주는 세계자연유산, 생물권보전지역, 세계지질공원 등 유네스코 자연과학 분야 '트리플 크라운'이 웅변으로 보여주는 천혜의 자연환경을 바탕으로 하여 현대인들의 그런 갈망을 채워주는 쉼과 치유의 본향이 되어야 한다. 그게 제주가 나아가야 할 미래 비전이다. 한번 상상해 보라. 제주가 전 세계의 모든 사람들이 와서 쉼을 얻고 치유 받기를 꿈꾸는 그런 곳이 되는 것을. 정말 멋지지 않은가.

그러나 이처럼 쉼과 치유의 본향이 되어야 할 제주에 해군기지가 들어서게 된다면 어떻게 될까. 해군기지를 방어하기 위해 공군기지도 들어서야 하고 육상 전력도 대규모로 투입되어야 하므로 결국 제주는 군사요새화가 되고 말 것이다. 그런 무시무시한 곳에 누가 와서 쉼을 얻고 치유를 받으려고 할까. 결국 해군기지로 인해 제주는 미래 비전을 잃어버리게 되는 것이다.

III. 제주해군기지 반대투쟁의 역사적 의미

1. 되풀이 되는 아픈 역사의 극복

제주는 한반도의 변방이고 도세는 전국의 1% 밖에 되지 않는다. 역사적으로는 중앙정부의 끊임없는 지배와 수탈을 받아왔다. 제주의 지도자들은 중앙정부만 바라보며 도민을 위한 행정을 펴지 않았다. 그러다 보니 제주는 언제나 중앙정부의 이해관계에 휘둘리면서 갈기갈기 찢김을 당한 아픈 역사를 되풀이 해왔다.

지난 수년간 제주는 해군기지 건설 문제로 몸살을 심하게 앓고 있다. 중앙정부는 제주도민의 의사를 무시한 채 일방적으로 제주해군기지 건설을 강행하고 있다. 그럼에도 도지사 등 제주의 지도자들은 제주도민의 입장에 서기는커녕 중앙정부의 눈치만 보는 행정을 펼치고 있다. 도지사의 절대보전지역 무단해제, 서귀포시장의 농로폐지 등이 바로 그 대표적인 예이다. 제주지역 사회는 해군기지 찬반논쟁으로 갈등과 분열을 거듭하고 있고 강정마을은 이웃끼리, 친척끼리, 심지어는 가족끼리도 서로 적대시하면서 아예 공동체가 파괴되는 수준에까지 이르렀다. 제주가 또 다시 휘둘리며 찢김을 당하고 있는 것이다.

그럼에도 제주해군기지가 이대로 건설되게 된다면 제주는 앞으로도 아픈 역사를 되풀이하게 될 것이다. 제주도민들은 체념 속에서 계속 변방의 자리에 머무르며 예속의 삶을 살 수밖에 없을 것이다. 그러나 이번 해군기지 반대투쟁에서 승리를 하게 되어 제주해군기지 건설이 백지화된다면 이는 그동안 되풀이 되었던 아픈 역사를 극복하게 되는 역사적인 계기가 될 것이다. 이제 다시는 중앙정부의 이해관계에 휘둘리지 않으면서 중앙정부의 손이 아닌 제주도민의 손으로 제주의 미래를 만들어갈 수 있는 바탕이 마련되는 것이다.

2. 4·3의 아픔과 한(恨)의 승화

4·3은 한국 현대사의 커다란 비극 중 하나이다. 해방 이후 냉전과 민족 분단의 과정에서 수만 명의 제주도민들이 무참하게 학살당했다. 당시 희생을 당한 친인척이 없는 제주도민은 찾아보기가 힘들 정도이다. 그럼에도 4·3의 진상은 수십 년간 어둠 속에 묻혔었다. 그러나 1980년대 이후 일어난 4·3 진상규명운동에 힘입어 2000년에는 4·3 특별법이 제정되었고 2003년 10월 15일에는 제주4·3 진상조사보고서가 발표되었는데 그 보고서에는 미군과 이승만의 책임이 분명하게 지적되었다. 이에 노무현 대통령은 2003년 10월 31일 “국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가 권력의 잘못에 대해 유족과 도민 여러분께 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다”고 공식 사과를 하며 “우리는 4·3 사건의 소중한 교훈을 더욱 승화시킴으로써 ‘평화와 인권’이라는 인류 보편의 가치를 확산시켜야 하겠습니다”고 역설했다.

노무현 대통령의 말대로 남은 자인 우리에게 4·3의 아픔과 한을 승화시켜야 할 역사적 책임이 있다. 이제 우리는 4·3의 희생을 거름 삼아 제주도를 평화의 인권, 그리고

생명의 섬으로 만들어야 한다. 제주가 평화, 인권, 생명의 상징으로 우뚝 서게 될 때 4·3 희생자들의 죽음은 값진 의미가 있게 되고 4·3 영령들의 낮은 기려질 것이기 때문이다.

그런데 제주해군기지는 인권을 유린하고 평화와 생명을 파괴하며 무자비하게 들어오고 있다. 4·3 때와 마찬가지로 국가권력의 잘못으로 강정주민들을 비롯한 수많은 사람들이 고통당하고 있다. 그럼에도 이에 대해 침묵하거나 방관한다면 이는 4·3의 교훈을 외면하는 것이 되어 4·3 희생자들의 죽음을 무의미한 개죽음으로 만들게 된다. 그러고도 4월 3일이 돌아올 때마다 4·3을 추모한다고 나선다면 이는 자기모순에 빠지는 일이라 아니할 수 없다. 위선자가 아니면 바보가 되어야 한다.

따라서 제주해군기지 반대투쟁은 4·3의 교훈을 인류 보편의 가치인 평화와 인권, 생명으로 승화시키고자 하는 뜨거운 몸부림이며 제주를 진정한 평화, 인권, 생명의 섬으로 만드는 생명평화운동이라 할 수 있다.

3. 생명평화의 섬으로 거듭남

강정마을회는 해군기지 반대투쟁의 초창기인 2007년 11월 10일 강정마을을 생명평화마을로 선포하면서 세계 모든 이들이 찾는 인류의 고향으로 가꾸어 나가겠다고 선언했다. 그 후 강정마을 주민들은 제주해군기지 건설 강행으로 파괴되는 생명·평화를 지키기 위해 무려 4년 이상 동안이나 치열하게 해군기지 반대투쟁을 전개해 왔다. 또한 수많은 제주도민은 물론 전국 나아가 전 세계의 뜻있는 많은 사람들이 해군기지 반대투쟁에 가까이 동참하고 있다. 여기서 한 가지 유념할 것은 제주해군기지 반대투쟁의 주된 동력은 군비 축소, 전쟁 반대 등의 평화에 대한 염원이라기보다는 구럼비 바위와 마을공동체를 지키고자 하는 열정에 있다는 것이다. 제주해군기지가 구럼비 바위를 부수고 마을공동체를 파괴하며 들어오니까 이를 막기 위해 치열하게 저항하는 것이 반대투쟁의 본질이다. 따라서 제주해군기지 반대투쟁은 본질적으로 인간의 탐욕으로 파괴되는 자연과 깨어지는 공동체를 회복하고자 하는 운동이다. 이는 곧 죽음의 세력에 맞서 생명을 지키는 일이요, 생명을 살리는 일이다. 그러기에 제주해군기지 반대투쟁은 단순한 평화운동이 아니라 생명평화운동이다.

따라서 우리가 해군기지 싸움에서 승리하여 제주해군기지 건설이 백지화된다면 강정마을이 선포한 생명·평화는 제주의 상징이 될 것이고 제주도는 생명평화의 섬으로 거듭나게 될 것이다. 그렇게 되면 그렇게 되면 제주는 세계 모든 이들이 찾아와서 천혜의 자연환경 속에서 쉼과 치유를 통해 생명력을 회복하고, 모든 대립과 분열을 넘어 한반도의 평화통일, 나아가 동북아와 세계 평화를 만들어 가는 아름다운 곳이 될 것이다.

4. 한반도의 평화통일과 동북아의 평화에 기여

우리 민족이 당면한 최대 과제는 남북 분단체제를 극복하고 한반도의 평화통일을 일구어 내는 것이다. 그런데 한반도의 평화통일을 위해서는 미국뿐만 아니라 중국의 이해와 협력이 반드시 필요하다. 따라서 한국은 미국과의 동맹관계를 유지하면서도 중국과도 좋은 관계를 갖는 이른바 중립외교를 펼치면서 동북아 평화 증진 및 군비 축소를 위해 부단히 노력해야 한다. 그리하여 미국과 중국, 특히 중국으로 하여금 통일한국이 자국의 안보에 위협이 되지 않고 오히려 이득이 될 것이라는 확신을 갖게 해야 한다. 그래야 한반도의 평화통일은 성큼 다가올 것이다.

그러나 제주해군기지 건설이 이대로 강행되고 제주해군기지가 미국의 대 중국용 기지로 활용된다면 미국과 중국 사이의 군사적 긴장은 더욱 촉발될 것이고 중국은 통일한국이 자국의 안보에 위협이 될 것이라 판단하게 될 가능성이 높다. 그렇게 될 경우 한반도의 분단은 고착화되면서 평화통일은 요원한 일이 될 것이다.

따라서 한반도의 평화통일을 위해서라도 제주해군기지 건설은 백지화되어야 한다. 우리가 해군기지 반대투쟁에서 승리하여 제주해군기지 건설이 백지화된다면 제주도는 세계 모든 이들이 공감하는 평화의 성지로 도약하면서 동북아 평화 증진 및 군비 축소의 촉매장소로 활용될 것이다. 제주도가 한반도의 평화통일은 물론 동북아의 평화 증진에도 크게 기여하게 되는 것이다.

IV. 마치며

제주해군기지 반대투쟁은 훗날 제주 현대사의 커다란 한 획을 긋는 역사적인 사건으로 기록될 것임을 확신한다. 그 성패 여부에 따라 제주의 미래가 크게 달라지기 때문이다.

만일 제주해군기지 반대투쟁이 패배한다면 그래서 제주해군기지 건설이 이대로 강행되어 버린다면 제주의 미래는 암울해질 것이다. 변방의 아픈 역사는 그대로 반복될 것이며 4·3의 교훈은 장식용으로 전락해 버릴 것이고 동북아의 화약고로 변모하면서 한반도의 분단을 고착화시킬 것이다. 제주는 정체성의 혼돈 속에서 표류하는 신세로 전락할 것이다.

그러나 제주해군기지 반대투쟁이 승리한다면 제주는 새로운 미래를 열어갈 것이다. 제주인의 손으로 제주의 운명을 개척해 나가면서 제주는 전 세계인이 꿈꾸는 진정한 생명·평화의 섬으로 우뚝 서게 될 것이고 한반도의 평화통일과 동북아의 평화증진에도 기여하게 될 것이다.

※ 2011년 9월 8일 강정주민들의 대도민 호소문 전문

제주도민 여러분께 호소합니다

제주도민 여러분,

저희들은 그동안 제주해군기지 건설 공사를 비폭력적으로 저항하며 막아냈습니다. 그러나 정부는 육지경찰 병력을 포함하여 1,500명이 넘는 경찰 병력을 동원하여 저희들을 무력 진압하고 다시 공사를 재개하였습니다.

4·3 이후 처음으로 육지 경찰에 의해 저희들의 고향이 마구 침탈당했고 주민들과 활동가들은 무차별 체포·연행되었습니다. 침담한 심정에 울분과 절망이 가득할 뿐입니다.

저희들은 그동안 제주해군기지 문제로 인해 엄청난 고통을 당했습니다. 마을공동체는 완전히 산산조각 났고 조상 대대로 농사짓던 땅들은 강제수용 당했습니다. 현재까지 50여 명이 사법처리를 당했고 지금도 200여 명이 사법처리과정을 겪고 있습니다. 경찰에게 폭행을 당해 다친 사람들도 부지기수입니다. 이제는 공사현장에 나타나기만 해도 1회에 200만 원이라는 벌금을 매기겠다고 합니다. 땅 빼앗고 벌금 폭탄 매기고 두들겨 패고 감옥에 보내는 것도 부족해서 알거지로까지 만들려고 하고 있는 것입니다.

저희들이 무슨 죄를 얼마나 크게 지었기에 이런 고통을 당하는 것입니까. 저희들이 죄를 지었다면 고향을 사랑했다는 것입니다. 또한 강정 바당을 사랑하고 구럼비 바위를 사랑한 것뿐입니다. 조상 대대로 살아온 고향 땅과 바다를 지키고자 한 죄밖에 없습니다.

제주도민 여러분,

도민 여러분들 중에는 저희들이 보다 많은 보상을 바라고 투쟁하는 것으로 생각하시는 분들도 있는 것 같습니다. 도지사도 그렇게 생각하고 있는 것이 아닌가 싶습니다. 그렇기 때문에 저희들의 고통을 헤아리기 보다는 지역발전계획 수립 및 정부 지원 확보에만 골몰하고 있는 것으로 보입니다.

그러나 저희들은 억만금을 준다 해도 고향 땅을 버릴 수 없습니다. 더군다나 회유와 기만, 탈법, 편법 등 온갖 악랄한 수법을 다 동원하며 들어오는 제주해군기지 사업에는 결코 동의할 수 없습니다. 도지시는 지역발전계획으로 저희들을 회유할 수 있다는 헛된 망상을 하루빨리 버려야 합니다.

제주도민 여러분,

이번의 공권력 투입을 통한 공사 재개는 제주해군기지 문제를 평화적으로 해결하고자 하는 절대 다수의 제주도민의 염원을 짓밟고 제주의 자존을 무너뜨린 폭거입니다. 더군다나 청동기시대 유적이 발굴되었음에도 공사를 계속 강행하는 것은 제주의 역사와 정체성까지 파괴하는 범죄행위입니다. 해군기지 기본협약 관련 이중 서명 파동에서 드러났듯이 대 도민 사기극까지 벌이고 있습니다. 이에 저희들은 해군이 공사를 계속 강행하는 한 목숨을 걸고 끝까지 투쟁하겠습니다.

그러나 저희들이 아무리 발버둥을 쳐도 공사 강행을 막을 수가 없습니다. 제주도민 절대 다수가 반대할 때만이 공사 강행을 막을 수 있습니다. 이에 제주도민 여러분께 공사 강행을 막아달라고 호소합니다.

이대로 제주해군기지 공사가 강행되어 완공이 된다면 제주도는 해군의 점령지가 될 것입니다. 강정마을은 물론 제주의 미래가 불행해집니다. 제주의 평화와 자존을 위해서라도 공사 강행을 막기 위한 투쟁에 적극적으로 동참을 해주실 것을 간곡하게 호소합니다.

2011년 9월 8일

강정마을 주민 일동



정부지원금 0%, 참여연대는 회원의 회비로 운영됩니다
시민의 시민단체 참여연대 회원이 되어주세요
회원가입 02-723-4251 www.peoplepower21.org
평화군축센터 02-723-5056 peace@pspd.org

정책토론회

동북아 해양갈등과 평화적 생존권 : 제주해군기지건설갈등을 중심으로

11
10
05