

섬의 정체성과 지방정치 -제주도의 군사기를 둘러싼 갈등을 중심으로

Island Identity and Local Politics -Focused on Military Base Issue in Jeju Island

주관연구기관	중앙대학교
연구책임자	정영신
발행년월	2012-11
주관부처	교육과학기술부
사업관리기관	한국연구재단
NDSL URL	http://www.ndsl.kr/ndsl/search/detail/report/reportSearchResultDetail.do?cn=TRKO201300034481
IP/ID	14.49.138.138
이용시간	2017/11/03 09:19:18

저작권 안내

- ① NDSL에서 제공하는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, KISTI는 복제/배포/전송권을 확보하고 있습니다.
- ② NDSL에서 제공하는 콘텐츠를 상업적 및 기타 영리목적으로 복제/배포/전송할 경우 사전에 KISTI의 허락을 받아야 합니다.
- ③ NDSL에서 제공하는 콘텐츠를 보도, 비평, 교육, 연구 등을 위하여 정당한 범위 안에서 공정한 관행에 합치되게 인용할 수 있습니다.
- ④ NDSL에서 제공하는 콘텐츠를 무단 복제, 전송, 배포 기타 저작권법에 위반되는 방법으로 이용할 경우 저작권법 제136조에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있습니다.

2012년도 시간강사연구지원과제 중단보고서

과제번호	2012S1A5B5 A07036864	
연구과제명	국 문	섬의 정체성과 지방정치 -제주도의 군사기를 둘러싼 갈등을 중심으로
	영 문	Island Identity and Local Politics -Focused on Military Base Issue in Jeju Island

1. 서론

군사기지나 미군기지와 관련된 반대운동에 관해서 기존 평화운동 연구들은 크게 주목하지 않았었다. 가장 큰 원인은 평화운동 연구에서 주류를 이루어 온 영미권에서 기지 문제나 반기지운동이 사회적으로 큰 이슈를 형성하지 못했다는 점에 있을 것이다. 오랫동안 서구에서 평화운동은 곧 반전운동이나 반핵운동을 의미했던 것이다. 개인의 양심적 자유에 따른 반전운동이 고양되었던 19세기나 20세기 초부터 베트남전쟁과 이라크전쟁 시기까지 평화운동은 곧 반전운동을 의미했고, 1950년대와 1980년대에 전개되었던 반핵운동은 20세기의 전쟁은 핵전쟁이라는 인식 하에 인류의 절멸을 막기 위한 전인류적 평화운동으로 전개되었다.

그러나 제2차 세계대전 이후 동아시아 지역에서는 반기지운동이 대단히 중요한 정치적·사회적 이슈가 되어 왔고, 그러한 경향이 2000년대까지 이어지고 있다는 점에서 매우 흥미롭다고 할 수 있다. 일본본토와 오키나와에서는 1950년대부터 기지문제가 정치의 가장 큰 이슈가 되었고, 최근에는 민주당의 하토야마 정권이 오키나와의 후텐마기지 이전문제를 둘러싸고 미국과 방위관료들, 그리고 오키나와의 주민들 사이에서 동요하더니 결국 수상이 사퇴하는 결과를 낳고 말았다. 한국에서도 2000년대 이후 매항리나 평택에서 전개된 반기지운동이 평화운동의 가장 큰 흐름이 되었고, 최근에는 제주도 강정마을에서 해군기지를 둘러싼 갈등이 전개되고 있다. 요컨대, (미군)기지문제와 반기지운동의 고양은 동아시아적 특징을 반영하고 있는 현상이면서, 동시에 국가적 스케일(national scale) 하위의 지방(local)을 무대로 벌어지는 정치현상이자 사회운동이기 때문에 이에 대한 연구에는 다층적인 수준에서의 분석이 필요하다.

반기지운동에 관한 기존 연구는 크게 ‘기지정치’에 관한 영미권의 연구와 반기지투쟁의 개별 사례들에 대한 일본의 연구로 구분할 수 있다. 먼저, 기지정치(Base Politics, Basing Politics)는 기지의 건설과 유지, 철거와 관련된 파견국(basing nation)과 접수국(host nation) 사이의 상호작용을 의미한다. 기지정치에 관한 기존 연구들은 민주화로 대표되는 체제전환 및 그와 연관된 사회정치적 집단들의 동원을 기지네트워크 성쇠의 가장 두드러진 도전 요인으로

거론하거나(Calder, 2007), 미국을 비롯한 강대국과 자신들의 유권자들 사이에서 진행되는 이중적인 게임 상황에서 접수국 지배층과 도전 정치세력들 사이의 정치투쟁을 중심에 놓고 분석을 수행한다(Cooley, 2008). 기지정치에 관한 기존 연구들은 기지의 건설과 유지를 가능케 하는 기지협정이나 동맹조약의 지속/폐기 여부에 주목하여, 그 차이를 만들어내는 일반적인 정치과정을 분석하려 한다. 이 연구들은 기존 사회운동론의 성과를 반영한다는 점에서 장점을 보이지만, 주로 국가 스케일의 연구에 치중하면서 지방 스케일의 반기지운동에는 주목하지 않는다는 단점을 보인다. 이 경우에, 국민이나 민족적 주체에 비해 주민적 주체는 잘 드러나지 않는다. 그러나 한국과 일본, 오키나와의 사례를 보면, 반기지운동에서 가장 지속적이며 격렬하게 운동을 수행하는 주체는 기지 주변의 주민들이라는 점을 확인할 수 있으며, 지방의 독특한 역사나 문화와 같은 요소들이 반기지운동의 지속성과 강도를 설명해주는 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

한편, 일본에서는 스나가와(砂川)나 우치나다(内灘), 이타스케(板付) 등의 개별 사례들에 대한 사건사 분석이 주류를 이루고 있다(道場親信, 2006; 2008; 福島在行, 2006; 星 紀市 編, 2005; 石川捷治, 2009). 기존 연구들은 개별 사례들에 대해 문제의 발생에서부터 정부와 주민-운동단체의 동향, 타협이나 갈등의 국면, 최종적인 결말 등을 시간적 순서에 따라 분석하고 있으며, 그런 의미에서 ‘운동의 생애사’를 재구성하는데 목적을 두고 있다. 다시 말해서, 일본에서 반기지운동에 관한 연구는 주로 개별 사례들에 대한 맥락적 이해를 추구한다는 점에서 특징적이다. 이 같은 경향은 한국의 개별 사례 연구들에서도 마찬가지로 할 수 있다(이일형, 1991; 조성윤·문형만, 2000, 2005).

한국에서는 정치과정의 민주성과 효율성(최아진, 2010)을 지적하거나 갈등의 효율적 관리를 목표로 한 정책연구(김동성, 2005; 김동성 외, 2006; 양기용, 2005; 장원석, 2008)가 주를 이루고 있다. 예외적으로, 남창화·이종성의 연구(2004)는 오키나와의 사례를 중심으로 미군당국과 일본정부, 지자체, 지역 주민과 시민단체와 같은 다차원적인 행위자들간의 협상과 타협과정을 분석하고 있다.

기존 연구들을 종합적으로 검토해 보면, 주로 지방의 반기지운동에 관한 개별사례 연구들은 대중동원이 폭발적으로 일어나는 비교적 단기의 시간대를 대상으로 하고, 주로 사건사를 중심으로 지방사 연구의 맥락에서 연구를 수행해 왔다고 할 수 있다. 반면, 국가 스케일 반기지운동에 관한 연구나 기지정치에 관한 연구들은 전자보다는 긴 주기를 시간대로 하여 정세의 변화에 따른 운동의 이념이나 전략 등 프레임(frame)의 변동에 주목하고, 그러한 운동이 사회변혁운동과 맺는 관계나 중앙정부에 대항하는 운동으로서의 성격, 즉 체제이행에 따른 제도 변화의 측면을 부각시켜 왔다. 국가 스케일의 분석은 강한 일반화와 이론화의 경향을 보이지만, 주로 중앙정부나 국민적 운동조직들을 행위의 주체로 삼고 있으며 정작 기지 주변의 ‘주민’이라는 주체는 간과한다는 점에서 한계를 보인다. 민주화와 같은 체제이행이 제도 변화를 수반하는지의 여부에만 주목하고, 국가 스케일 운동의 실패라는 결과가 민주화 이후에 오히려 지방의 반기지운동을 낳는다는 점을 보지 못하기 때문이다. 지방 반기지운동에 관한 연구는 보통 개별 운동의 생애사만을 대상으로 하기 때문에 일반화의 여지가 적다는 점에서 한계를 보인다. 또한 40-50년 동안 지속되는 지방 반기지운동의 일상적 활동을 간과하고 주로 단기적인 폭발 국면에만 집중한다는 점에서, 운동을 둘러싼 역사적·구조적 측면들을 고려하기 힘들다는 점에서 한계가 있다. 따라서 반기지운동에 관한 연구는 국가 스케일의 연구에 머물지 않고 동아시아적 차원과 지방적 차원을 동시에 고려하면서 수행될 필요가 있다.

이때, 섬이라는 공간은 세 가지 차원 혹은 스케일을 동시에 고려할 수 있는 흥미로운 분석대상이 될 수 있다. 특히 본 연구에서는 오키나와에 관한 기존 연구들을 염두에 두면서 제주도를 대상으로 한 연구를 수행할 것인데, 이 섬들은 제2차 세계대전 직후 전쟁이나 국가폭력과 같은 강렬한 사회적 격변 속에서 국가 혹은 중앙으로의 복속/주변화를 경험했으며, 그 과정에서 독특한 지방적 정체성을 형성해 왔다. 때때로 이러한 지방적 정체성은 근대 이전의 역사적 과정으로 소급되어 의미를 부여받기도 한다. 요컨대, 이 섬들은 동아시아적 혹은 세계사적 체제변동 속에서 사회적 격변과 군사화의 압력을 경험했고(정영신, 2012b), 민족국가의 중심으로부터 장기간의 주변화를 경험했으며, 장기간의 역사적 과정 속에서 독특한 지방적 역사와 문화를 발전시켜 오고 있다. 본 연구는 이러한 섬이라는 특정한 공간에서 지방적 정체성과 관련된 사회운동이 전개되는 양상을 분석할 것이다.

2. 연구목적 및 배경

본 연구는 제주도를 배경으로 군사기지의 건설을 둘러싼 사회운동·반기지평화운동을 중심으로 지방정치의 전개양상을 고찰함으로써 지방정치의 행위자들이 섬 정체성을 어떻게 규정하고 활용하는가의 문제를 분석하는 것을 목적으로 한다.

2000년대 이후 한국사회는 몇 차례에 걸쳐 군사기지의 건설과 확장을 둘러싸고 대중운동의 폭발을 경험해 왔다. 2000년대 초반에는 경기도 화성시 매향리의 쿠니폭격장 폐쇄를 요구하는 지역 주민들과 사회운동 세력들이 강력한 대중투쟁을 벌였고, 그 결과 2005년 매향리 미군기지는 폐쇄되었다. 2004년부터 2007년까지는 전세계적인 미군제편의 일환으로 평택미군기지의 확장이 추진되었고, 미군기지 확장에 반대하는 지역 주민들과 사회운동 세력들이 강력한 투쟁을 전개하기도 했다. 매향리투쟁과 평택투쟁은 일본과 오키나와 등 동아시아 지역뿐만 아니라 유럽이나 미국에도 알려져 평화운동가들이 국제적인 연대활동을 벌이기도 했다.

매향리, 평택의 사례와 제주도의 사례는 몇 가지 측면에서 차이점이 있다. 우선, 매향리의 사례에서는 국가와 반기지·대중운동이 직접적으로 대결하는 양상을 보였고 군사기지 문제와 관련하여 지방정치는 크게 활성화되지 못했다. 평택에서는 초기에 평택시와 평택시의회에서 기지문제의 해결을 위해 적극적으로 나서서 국가와 기지건설에 반대하는 주민들의 입장을 중재하기 위해 노력했다. 그러나 2005년 평택시특별법을 둘러싸고 평택시와 평택시의회가 기지건설에 찬성하는 입장으로 돌아서면서 기지문제는 지방정치의 중요한 쟁점이 되지 못했다(정영신, 2012a: 294-350). 그러나 제주의 경우에는 기지건설이 본격화된 2011년부터 지방정치를 둘러싸고 심각한 갈등이 전개되고 있다. 물론, 제주도는 일관되게 국방부와 보조를 맞춰 왔지만, 이면계약서의 체결이나 문화재 발굴, 환경조사와 관련하여 크고 작은 갈등이 존재했던 것이 사실이다. 또 제주도 군사기지 건설에 반대하는 주민운동과 대중운동은 지속적으로 제주도와 제주도의회를 대상으로 압력활동을 전개하고 있다. 매향리와 평택의 사례를 보면, 초기에 지방정치를 향한 발언이 나오기도 했지만 보수적인 지방정치 내부로의 영향력 행사가 불가능해지자 주민들은 지방정치권을 불신하거나 거리두기를 하는 모습을 보였다. 따라서 제주의 경우도 매향리와 평택의 사례처럼 전개될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 제주의 주민운동은 독특한 섬 정체성을 근거로 하여 지방정치에 대한 끊임없는 발언과 영향력 행사를 시도하고 있고, 앞으로도 그럴 것으로 전망된다.

둘째, 위와 같이 전망하는 이유는 제주의 주민운동과 대중운동이 ‘평화의 섬’이라는 제주의 정체성을 문제 삼으면서, 그것을 운동을 정당화하는 중요한 논리로 주장하고 있다는 점에 있다. 매향리와 평택의 사례에서는 지방의 정체성과 관련한 주장이 제기되지 않았다. 평택의 경우, 세 번에 걸쳐 토지로부터 추방당하는 주민들의 처지에 대한 공감 이 대중운동을 폭발시킨 중요한 동력 가운데 하나였지만, 이러한 지방의 역사성이 정체성으로까지 발전하지는 못했다.

이 문제는 군사기지에 반대하는 대중운동, 즉 반(反)기지운동에 관한 기존 연구를 통해서도 확인할 수 있다. 군사기지의 건설은 국가가 ‘공공의 이익’을 위해 추진하는 가장 중요한 정책사업으로 꼽힌다. 지방자치제도가 발달한 국가에서도 군사기지의 건설은 중앙정부의 주도 하에 추진되며, 지자체나 지방정치가 미칠 수 있는 영향력은 제한적이다. 그러나 이것이 중앙정부가 언제나 절대적인 권한을 행사할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 군사기지의 계획과 건설, 확장, 유지, 철거, 반환 등 기지의 생애주기(base life cycle)에는 중앙정부뿐만 아니라 동맹국 정부, 지방자치체, 사회운동, 언론, 주민운동 등 다양한 행위자들이 정책의 유지나 변경을 위해 개입한다. 이러한 일련의 정치과정을 기지정치(base politics)라고 할 수 있다(Calder, 2007; Cooley, 2008). 주로 영미권을 중심으로 해서 진행되는 기지정치에 관한 연구들은 주로 외국군 기지, 특히 미군기지의 생애주기를 분석의 대상으로 삼아 왔으며, 주로 국가 스케일(national scale)에서 분석을 진행해 왔다. 따라서 기존 영미권 연구들에서는 지방 스케일 운동의 동학을

설명하거나 지방의 정체성이나 역사성이 반기지운동과 결합되는 방식에 관해서는 크게 주목하지 않았다.

그러나 지방 스케일 운동에서는 지방의 정체성이나 역사성이 상당히 중요한 역할을 담당할 수 있다. 예컨대, 일본 오키나와의 반기지운동은 오랫동안 일본본토로부터 받아들인 구조적인 차별에 저항하면서 비무장의 전통을 지녔던 류큐왕국의 역사나 오키나와전(沖繩戰)에 대한 경험을 ‘평화의 섬’을 향한 상징적 자원으로 활용하고 있다(新崎盛輝, 2005). 또 일본의 군항도시인 쿠레(呉)나 요코스카(横須賀)의 반기지운동은 100년의 역사를 지니는 군항도시로서의 역사성을 평화도시로의 전환을 주장하는데 있어서 중요한 상징적 자원으로 삼고 있다(湯淺一郎, 1995). 특히 오키나와는 섬이라는 지리적 조건과 오키나와전이라는 대규모의 주민희생을 경험했다는 점에서 제주도와 상당한 유사점을 지니고 있고, 이러한 역사적 경험을 현재의 군사기지 문제나 여러 대중운동의 이슈들과 결합시키고 있다는 점에서 비교의 시각에서 검토해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 오키나와의 사례를 제주도의 정체성과 지방정치를 연구하는데 있어서 중요한 준거로 삼고자 한다.

셋째, 평택과 매항리의 사례는 미군기지의 건설이나 군사훈련에 저항한 사례에 해당하지만, 제주도의 경우에는 한국군기지라는 점에서 차이가 있다. 국가 스케일의 기지정치에서는 군사기지가 외국군 기지인지 자국군 기지인지의 구분이 중요한 차이를 만들어 낸다. 외국군은 보통 권위주의적인 지배세력의 후원자로 인식되고, 이 때문에 외국군 기지의 철거는 주로 민주화와 같은 체제전환(regime shift) 시기에 발생하는 경향이 있다(Calder, 2007).

그렇다면 지방 스케일에서도 위와 같이 말할 수 있을까? 외국군 기지와 자국군 기지에 관한 정치와 운동의 양상을 국가와 지방 스케일에서 비교하는데서 참조할 수 있는 것은 가까운 일본의 사례다. 일본에서는 1952년 미군의 점령이 끝나고 독립한 직후부터 국가와 지방 스케일에서 반기지운동이 폭발했다. 독립 직후부터 일본에서는 국가와 지방 스케일에서 미군기지에 반대하는 운동이 지방의 주민, 혁신계 정당, 평화운동 단체들에 의해 강력하게 전개되었다. 대표적인 것으로는 우치나다(内灘)와 스나가와(砂川)에서 전개되었던 반기지투쟁을 거론할 수 있다(林茂夫·畑穰, 1968). 그러나 자위대 기지와 관련된 운동을 살펴보면, 미군기지와 관련된 운동과 몇 가지 지점에서 확인한 차이점을 보였다. 첫 번째 차이점은 자위대 기지에 대한 반대운동은 국가 스케일에서 강력하게 전개된 적이 없었으며, 지방 스케일에서만 전개되었다는 점이다. 1960년의 안보투쟁이 미일안보조약의 폐기를 목표로 했던 반면, 같은 수준에서 자위대기지나 자위대법을 둘러싼 정치적 갈등은 발생하지 않았다. 둘째, 미군기지에 대한 반대운동은 자위대기지에 대한 반대운동에 선행했다. 한국전쟁 발발 이후에 벌어졌던 주민들의 토지투쟁 가운데 기존 연구에서 거론되고 있는 것은 대략 45건 정도이다(靑島章介·信太忠二, 1968; 林茂夫·畑穰, 1968). 45건 가운데 미군기지에 반대한 사례가 26건, 자위대기지에 반대한 사례가 16건에 이른다. 미군기지의 확장과 건설에 대한 반대한 투쟁은 주로 1950년대 중반과 1960년대 초에 집중되어 있으며 1960년대 후반부터는 자위대 기지에 대한 반대운동의 비중이 더 많았다. 이것은 주로 새로운 미군기지의 건설이 1950년대에 집중되었고, 1960년대에 자위대의 새로운 기지들이 계획되었기 때문이며 또 미군기지에 대한 문제제기 속에서 자위대기지의 문제가 새로운 이슈로 제기된 측면도 존재한다. 세 번째 차이점은 지방 스케일에서도 미군기지 반대운동은 민족주의의 영향을 받았다는 점이다. 1952년의 독립 직후에 폭발한 정치적 민족주의는 미군기지에 대한 반감을 고조시켰고, 미군기지에 배치된 핵무기는 이러한 반감을 더욱 자극했다. 때로는 자위대기지를 미군이 사용할 수 있다는 점 때문에 자위대기지 문제가 지방에서 큰 반발을 불러일으키기도 했다.

물론, 미군기지와 자위대기지 반대운동의 동학에서 공통점도 존재한다. 특히 지방 스케일에 국한해서 보면, 미군기지와 자위대기지는 모두 평화헌법에 대한 위반으로 인식되었고, 반대운동은 지방의 주민들과 지방 평화운동 단체들의 결합에 의해 추진되었다. 그러나 일본과 달리, 한국에서는 양 운동이 공유할 수 있는 평화헌법과 같은 제도적 기반이 존재하지 않는다. 그렇다면 ‘한국군’기지 문제와 관련하여 ‘지방’ 스케일에서 전개되는 정치와 운동의 동학은 어떻게 결정될까? 본 연구는 이러한 연구질문에 대한 해답을 찾기 위한 것이다. 그리고 이 연구의 가장 적절한 대상은 현재까지 강력하게 전개되고 있는 ‘제주도’의 기지정치와 반기지운동이라고 할 수 있다.

3. 연구내용 및 방법(범위)

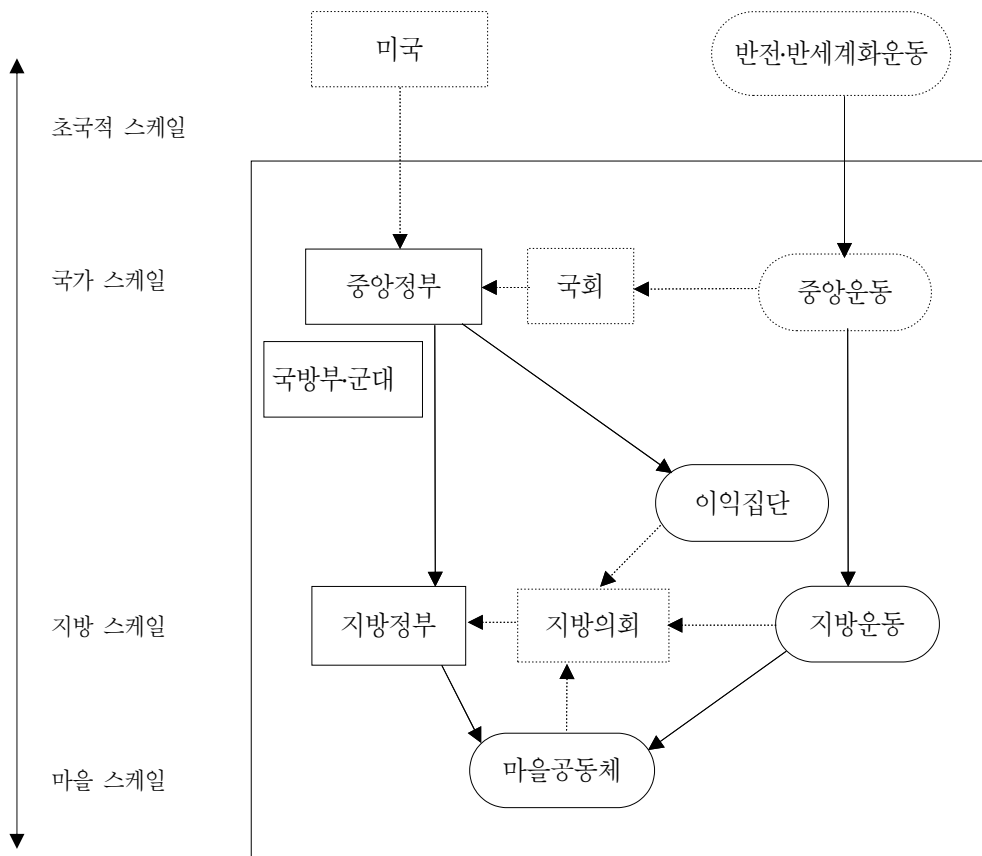
본 연구는 제주도의 지방정치와 반기지운동을 대상으로 하여, 그 과정에서 지방의 역사성에 대한 인식이나 정체성이 어떤 역할을 수행하는가를 분석하고자 한다. 따라서 연구의 내용은 크게 두 가지라고 할 수 있다. 첫 번째는 기지문제를 둘러싼 제주도의 지방정치에 관한 연구이며, 두 번째는 반기지운동과 지방 정체성의 결합 양상이다.

첫 번째로 지방정치에 관한 연구는 다음과 같이 진행할 수 있다.

우선, 기지문제를 둘러싼 행위자들을 초국적, 국가적, 지방적, 마을 스케일에서 주로 행위하는 주체들로 구분할 수 있다. 또 주요 행위자와 보조 행위자로 구분할 수 있다. 한국군 기지와 관련된 주요 행위자들(primary players)은 중앙정부와 국방부, 지방정부, 마을공동체, 지방운동 등이며, 보조 행위자들(secondary players)은 국회, 지방의회, 미국, 전국적 단위의 중앙운동, 초국적 스케일의 반전·반세계화운동 단체들이다. 지방에서 건설되는 군사기지라 하더라도 국방이나 안보와 관련된 사안은 이른바 ‘국책사업’으로서 중앙정부, 특히 국방부가 지방정치의 영역에 직접적으로 개입하고 지방정치의 여러 행위자들도 국방부를 비롯한 중앙정부를 중요한 행위자로 여기게 된다. 아래의 <그림>에서 주요 행위자들은 실선으로, 보조 행위자들은 점선으로 구분되어 있다. 그리고 사각형으로 표시된 행위자는 국가적 행위자를, 타원형으로 표시된 행위자는 시민사회의 행위자를 나타낸다.

다음으로, 자원의 흐름과 영향력 행사의 흐름을 구분할 필요가 있다. 평택의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 국가는 군사기지를 둘러싼 지방정치의 갈등을 무마하기 위해서 주로 특별법을 통한 재정지원이나 발전프로그램을 제시하게 되는데, 이러한 자원의 흐름은 지방정치나 반기지운동의 향방과 관련하여 중요한 역할을 담당하게 된다. 반면, 지방의 반기지운동은 주로 지방의회를 통해서 영향력을 행사하려 하며, 지방의회가 지방정부를 제어하기를 기대한다. 아래 <그림>에서 실선은 주로 자원의 흐름(resource flow)을, 점선은 주로 영향력 행사의 흐름(influence flow)을 나타낸다. 자원은 물질적 자원의 제공이나 상징적 지지나 인적인 지원 등을 포함하며, 자원의 흐름과 영향력의 흐름은 중복되어 나타날 수도 있다.

<그림> 지방정치의 행위자들



둘째, 제주도의 지방 정체성과 관련하여 본 연구에서는 두 가지를 연구대상으로 삼을 것이다. 하나는 제주4.3사건에 관한 기억의 문제이며, 다른 하나는 제주 ‘평화의 섬’선언을 둘러싼 일련의 정치과정이다. 이 두 가지 대상은 오키나와에 관한 기존 연구들(新崎盛輝, 2005, 정영신, 2012)을 통해 도출한 것이다. 4.3사건은 제주도의 역사에서 가장 중요한 역사적 사건이며, 이 사건을 어떻게 기억하는가의 문제는 제주도에서 의미하는 평화의 무엇이든, 그 속에서 자국군 기지에 대해 어떻게 인식할 가능성이 있는가의 문제를 살피는데 활용할 수 있다. 지난 2005년 노무현정부와 제주도에 의해 선언된 ‘세계평화의 섬’선언은 그 자체가 상당히 중요한 선언이면서 동시에 그것이 제주도민에게 남긴 것은 무엇인가 하는 질문을 불러일으킨다. ‘평화의 섬’선언은 어떤 정치과정을 통해 만들어졌고, 그 속에서 평화는 어떤 의미를 띤 것으로 구성되었으며, 그 후속과제는 어떻게 설정되었는가. 그리고 지방의 정체성이라는 측면에서 제주도민들은 평화의 의미를 어떻게 받아들였는가.

위와 같은 문제들은 담론분석의 방법을 통해서 연구될 수 있다. 본 연구에서는 ‘평화의 섬’선언과 관련된 정부와 제주도의 주요 정책문서들 및 제주도의 주요 언론들에 대한 담론분석을 추구한다. 이를 통해서 본래 ‘평화의 섬’선언에서 나타났던 평화의 의미가 무엇이었고, 실제로 반기지운동이 전개되는 과정에서 그 평화의 의미가 어떻게 전유되었는가가 중요한 분석의 내용이 될 것이다.

또 본 연구에서는 담론분석을 보완하기 위해 단기간에 걸친 현장연구를 병행하려 한다. 이것은 ‘평화의 섬’선언에 나타난 평화의 의미를 제주도 군사기지 건설 대상지의 주민들이나 주민운동, 반기지운동이 어떻게 전유하고 있는가를 보다 상세하게 살피기 위한 것이다. 반기지운동 측에서 개최한 토론회 자료집이나 유인물, 친기지세력에서 퍼낸 자료 등을 현장연구 과정에서 수집할 계획이다.

4. 중단된 현재까지의 연구진행 내용 및 결과

본 연구자는 이 연구를 추진하는 과정을 크게 두 단계로 구분했다. 첫 번째는 자료수집이며, 두 번째는 자료에 대한 분석과 정리이다.

본 연구에서 사용될 자료는 크게 세 가지라고 할 수 있다. 우선, 제주도나 국방부, 혹은 관련 지방자치단체 및 지방의회에서 발행한 공무서다. 특히 지방의회에서 군사기지의 건설과 관련하여 어떤 내용이 논의되었고, 누가 논의를 주도했으며, 그 속에서 ‘평화의 섬’과 관련된 논의가 어떻게 진행되었는가를 분석할 것이다. 두 번째 자료는 제주의 지방지들에 대한 검색이다. 현재 인터넷으로 제공되는 기사를 제공하는 지방지도 있지만, 기간에 제한이 있는 자료도 있기 때문에 현지에서 관련 지방지들에 대한 검색을 진행할 예정이다. 이와 관련하여 2-3개 정도의 중앙지의 자료도 함께 활용하려고 한다. 세 번째 자료는 현장의 논의 내용이나 여론의 동향을 파악할 수 있는 자료들이다. 이 자료는 주로 운동단체의 자료집이나 유인물, 혹은 플래카드, 구호, 깃발 등 다양할 수 있다. 이러한 자료들의 수집을 위해서는 현장에 들어가서 일정 기간 참여관찰을 수행할 수밖에 없는데, 2012-13년 겨울방학 기간을 활용하여 현지조사를 수행할 계획이었다. 본 연구자는 연구계획서에서 이러한 1년간의 연구 추진계획을 아래의 표와 같이 작성하였다.

표. 연구추진 일정

기 간 (추진년월)	내 용	비 고
2012. 9	지방정치와 반기지운동에 관한 자료수집	
10	지방정치와 반기지운동에 관한 자료수집	
11	지방정치와 반기지운동에 관한 자료수집	
12	현장 연구를 위한 계획수립	
2012. 1	단기 현장연구	
2	단기 현장연구	
3	현장연구에서 수집한 자료의 정리	
4	자료에 관한 분석과 집필	
5	자료에 관한 분석과 집필	
6	보고서 작성	
7	단기 현장연구를 통한 자료의 보충	
8	보고서 작성	

그런데 연구를 시작하는 초기 단계에서 한국연구재단의 SSK연구단에 참여하게 됨으로써 연구가 중단되었다. 연구는 2012년 9월부터 10월, 2개월간 진행되었다. 2개월의 짧은 기간 동안에 할 수 있는 내용은 많지 않았다. 초기 단계에서는 연구추진 일정에서 밝힌 것처럼 주로 문헌자료의 수집에 집중했다. 특히, ‘평화의 섬’과 관련한 언론자료와 기존 연구 문헌들을 검토하였고, 이 과정도 완전히 끝나치지 못했다.

제주 ‘평화의 섬’ 지정은 탈냉전과 더불어 개최된 1991년 4월의 한·소정상회담을 비롯한 동북아 정상급 회담의 개최 흐름에서부터 제주 4.3사건을 해결하려는 제주도민의 지속적인 노력, 그리고 그 과정에서 21세기 제주의 미래를 이끌어 갈 비전과 발전전략으로 제기되었다. 즉, 제주 ‘평화의 섬’ 만들기의 근본 취지와 의의는 ‘4.3’문제를 대승적 차원에서 해결하고, 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되면서 제주의 발전과 번영을 모색한다는데

있었다(고성준, 2005, 2006). 2001년 1월 ‘제주도개발특별법’은 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 지정하는 법적 근거가 되었고, 2002년 12월 노무현 대통령은 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 국가가 지정하고 남북평화센터 및 4.3평화공원 건립 등 평화의 섬과 관련한 사업추진과 평화와 관련한 국제기구의 유치, 제주평화포럼의 정례화를 지원키로 약속했다. 그리고 2005년 1월 27일 노무현 대통령은 ‘제주 세계평화의 섬’ 지정 선언문에 서명함으로써 제주도를 평화의 섬으로 지정했다. ‘제주평화의섬추진위원회’는 이를 위한 4가지 추진방향으로 인권과 희망이 살아 숨쉬는 제주 평화공동체의 구현, 지역과 국가 그리고 세계와 교류를 확대하는 국제자유도시, 인간과 자연의 조화를 추구하는 환경친화적 발전모델, 남북한 화해협력과 동북아 평화번영의 선도적 역할 수행으로 정했다. 또 6개의 대규모 사업영역으로서 유네스코보전지역, 제주국제자유도시, 4.3의 발전적 해결, 평화포럼과 국제평화센터 건립, 평화연구소를 통한 남북교류, 평화시민운동의 전개 등을 꼽았다. 요컨대, 제주도 ‘세계평화의 섬’ 지정은 4.3이라는 제주도의 역사적 경험으로부터 출발하여 평화의 미래를 구현해 나가는 역사적 차원, 제주도민의 지지와 참여를 통해 삶의 질 향상을 도모하고 평화로운 삶의 터전을 형성하는 생활적 차원, 마지막으로 제주도라는 공간에 머물지 않고 한반도와 동북아에서 ‘평화를 창출-확산-심화’시킨다는 동북아 차원을 포괄하는 것이었다고 평가할 수 있다(양길현, 2003, 2005, 2006a).

이러한 ‘평화의 섬’ 지정과 관련해서는 목표의 추상성과 모호함, 구체적인 로드맵의 부재, 남북관계와 국제관계 개선에 대한 구체적인 비전의 부재 등 다수의 문제점이 지적되어 왔다. 특히, 많은 연구자들과 활동가들은 정부가 평화의 섬 지정을 추진하는 과정에서 이미 제주도에 대규모의 군사기지를 설치할 계획을 수립·추진하고 있었다는 점을 지적하고 있다(고유기, 2007; 고창훈, 2007; 양길현, 2006b; 윤용택, 2012; 제주도군사기지반대책위원회, 2007; 조성윤, 2008, 2011). 이 연구들은 공통적으로 ‘평화의 섬’과 군사기지의 동시 추진이 지닌 모순을 지적하면서, 군사기지의 건설이 ‘평화의 섬’ 구상을 좌초시킬 것을 우려하거나 좌초시켰음을 지적하고 있다.

그런데 이러한 이차 연구들에서는 실제로 제주도민들이나 지방정치의 과정에서 군사기지·해군기지의 설치 문제가 ‘평화의 섬’과 공존할 수 있는지의 여부에 대해 어떻게 논의가 전개되었는지에 대한 분석이 결여되어 있다. 다시 말해서, 해군기지 찬성측의 무모순-안보론과 반대측의 모순-평화론 사이의 대립이 그대로 재생되고 있다고 가정되고 있다. 이에 대한 실증적인 연구는 제주도 현지의 현장조사와 문헌자료 조사, 인터뷰 등을 통해 추가적으로 밝혀야 할 부분이다. 그러나 본 연구에서는 2개월의 초기 단계에서 연구가 중단됨으로써 이러한 후속작업이 제대로 이루어지지 못했다. 이에 대한 분석은 후속 연구를 통해 밝혀야 할 부분이다.

5. 향후 연구결과의 기대효과 및 활용방안

본 연구자는 초기의 연구계획서에서 주로 제주도 현장연구를 통한 현지 연구자들과의 네트워크 마련, 지방사 연구에의 기여, 사회운동론에 대한 이론적 기여, 그리고 오키나와나 하와이, 괌 등 섬 정체성과 지방정치의 문제가 군사기지의 설치를 계기로 부각된 사례들로 확대함으로써 이론적 일반화의 가능성을 탐색하는 것을 활용방안으로 거론하였다. 이 이외에도 제주대학교와의 연계를 통해 연구내용을 교육자료로 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 제주 ‘평화의 섬’ 지정과 관련된 테마로 수업을 구상하고, 그 가운데 군사기지와 지방정치, 그리고 지방의 고유한 정체성이 상호 연관되는 방식들을 소개함으로써 제주도의 고유한 역사 속에서 제주도의 미래를 구상하는 상상력을 교육할 수 있으리라 기대한다.

6. 참고문헌

고성준. 2005. “제주도 ‘평화의 섬’ 지정과 남북한 관계.” 『통일한국』 257.

- 고성준. 2006. “제주특별자치도의 남북교류와 발전방안.” 『통일한국』 24(9).
- 고유기. 2007. “생평평화의 땅에 군사기지는 안 된다.” 『환경과생명』 53.
- 고창훈(Ko Chang-Hoon). 2007. “A Study on Practical Source of Peace Island Concept and Peace-Zoning Policy: Jeju Anti-military Base Movement(1988-2007).” 『法과 政策』 第13號, 제주대학교 사회과학연구소.
- 김동성. 2005. “주한미군과 지역사회간 갈등해소 및 협력 방안.” 『경기논단』, 2006년 겨울호.
- 김동성·최용환·Adam Evans·박성호. 2006. 『미군기지 평택이전에 따른 주한미군과 지역사회간 갈등관리 및 협력제고 방안 연구』. 경기개발연구원.
- 남창화·이종성. 2004. “오키나와 주일미군 기지조정정책 결정요인에 대한 연구: 미군, 일본정부, 지자체, 주민 간의 협상과정을 중심으로.” 『일본연구논총』 19.
- 양기용. 2005. “지방정부와 주둔미군과의 상호작용과 협력체제에 관한 연구.” 『한국사회와행정연구』 16(1).
- 양길현. 2003. “세계평화의 섬 제주: 초점영역과 지정 전략.” 『法과 政策』 第9號, 제주대학교 사회과학연구소.
- 양길현. 2005. “제주도 세계평화의 섬 실천방안.” 『통일한국』 257.
- 양길현. 2006a. “제주도 세계평화의 섬 실천방안: 중간점검과 대안.” 『法과 政策』 第12號, 제주대학교 사회과학연구소.
- 양길현(Yang Gil-Hyun). 2006b. “World Peace and Military Base: From the Perspective of ‘Jeju Island of World Peace’.” 『한국정치연구』 제15집 제2호.
- 윤용택. 2012. “제주해군기지 틈으로 본 우리시대의 생명평화.” 『진보평론』 52.
- 이삼성. 2006. “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아.” 『한국과 국제정치』, 22(4), 통권 55호.
- 이일형. 1991. “미군기반대투쟁의 의의와 현황.” 김창수 외. 『한미관계의 재인식2』. 두리.
- 장원석. 2008. “한국의 군사기지 갈등과 국내정치: 평택 미군기지 갈등 사례 분석.” 『국방연구』 51(3).
- 정근식. 2010. “방법으로서의 오키나와.” 제458회 오키나와대학토요교양강좌 발표문.
- 정영신. 2012a. 「동아시아의 안보분업구조와 반기지운동에 관한 연구」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 정영신. 2012b. “동아시아 지평에서 바라본 제주도 해군기지 건설 문제.” 『내일을여는역사』 46.
- 제주도군사기지반대대책위원회. 2007. “세계평화의 섬 제주에 무슨 일이?” 『진보평론』 34.
- 조성윤. 2008. “고난의 섬에서 평화의 섬으로.” 『역사비평』 82.
- 조성윤. 2011. “제주도의 평화정착과 해군기지 문제.” 『濟州島研究』 35.
- 조성윤·문형만. 2000. “제주 모슬포 지역 군사기지 반대 운동의 전개 과정과 성격.” 제주대학교 사회발전연구소 편. 『사회발전연구』 16.
- _____. 2005. “지역 주민 운동의 논리와 근대화 이데올로기: 제주도 송악산 군사 기지 설치 반대 운동을 중심으로.” 『현상과인식』 2005년 겨울호.
- 최아진. 2010. “한미동맹 정책의 굵 거버넌스: 주한미군기지 재배치 과정을 중심으로.” 『동서연구』 22(1).
- Calder, Kent E.. 2007. *Embattled Garrison: Comparative Base Politics and American Globalism*. Princeton University Press.
- Cooley, Alexander. 2008. *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*. Cornell University Press.
- della Porta, Donatella and Sidney Tarrow. 2005. *Transnational Protest and Global Activism*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- della Porta, Donatella, Hanspeter Kriesi, and Dieter Rucht. 1999. *Social Movements in a Globalizing World*. St.

Martin's Press, Inc.

- Klandermans, Bert, Hanspeter Kriesi, and Sidney Tarrow eds. 1988. *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*. Greenwich, CT: JAI Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.
- Meyer, David S. and Sidney Tarrow. 1998. *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
- 道場親信. 2005. 『占領と平和 - ‘戦後’という経験』. 青土社.
- _____. 2006. “軍事化抵抗・ナショナリズム: 砂川闘争50年から考える.” 『現代の理論』 06, 新春号.
- 福島在行. 2006. “「内灘闘争」と抵抗のく声>.” 広川禎秀・山田敬男 編. 2006. 『戦後社会運動史論—1950年代を中心に』. 大月書店.
- 星 紀市. 1996. 『砂川闘争の記録』. けやき出版.
- 石川捷治. 2009. “九州における戦争と平和.” 『東アジアに対する日本の戦争の記憶』, ‘동아시아에 대한 일본의 전쟁 기억’ 심포지움 자료집, 2009.07.24-26, 일본 가고시마.
- 湯浅一郎. 1995. 『“平和都市” ヒロシマを問う』. 技術と人間
- 新崎盛暉. 2005. 『沖縄現代史』. 岩波新書.
- 林茂夫・畑穰. 1968. 『1970年と日本の軍事基地』. 新日本出版社.
- 青島章介・信太忠二. 1968. 『基地闘争史』. 社会新報.