

# 미국의 동아시아 정책변화와 한반도에 관한 연구\*

- 환경변화에 따른 「평화의 섬」 제주의 역할과 관련하여 -

고성준\*\*

## 목 차

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| I. 서론                                       | 2. 미국 신정부의 출범과 남북한 관계의 전망      |
| II. 미국의 동아시아 정책 변화                          | IV. 동북아 및 남북한 관계와 제주도          |
| 1. 클린턴 행정부의 개입-확대정책                         | 1. 환경변화에 따른 제주의 대외적 위상의 회고와 전망 |
| 2. 부시 행정부의 등장과 동아시아 정책의 변화 가능성              | 2. 「평화의 섬」 위상정립을 위한 제주인들의 노력   |
| III. 남북 화해·협력 시대의 전개와 전망                    | 3. 「평화의 섬」 제주의 역할              |
| 1. 화해·협력시대: 햇볕정책, 북한의 패러다임 전환, 클린턴 개입정책의 산물 | V. 결론                          |

## I. 서론

21세기를 연 2000년의 동아시아 정세는 상반되는 두 가지 흐름이 교차되는 변화를 보여주고 있다. 첫째는, 분단 50여 년을 지속하면서 대결과 불신으로 점철되어 온 남북한 관계가 화해와 협력의 시대로 전이하기 시작했다는 사실이다. 지난 6월 평양에서 개최된 남북한 정상회담과 그 결과로 발표된 '6·15선언'은 기존의 남북한 질서를 뒤엎고 통일로 향하는 역사적인 새 흐름을 만들어 내고 있다.

둘째는, 2000년 12월말에 있었던 미국 대통령선거 결과 공화당 출신의 조지 W 부시의 승리로 끝났다는 점이다. <개입-확대 정책>에 입각하여 북한과의 관계개선에 적극적이었던 민주당과는 달리 공화당은 민주당의 대북한 정책에 비판적이었기에 새로운 공화당 행정부의 등장은 새롭게 형성되고 있는 남북한의 화해흐름에 바람직스럽지 않은 영향을 끼칠 수 있는 게 사실이다. 더구나 친 대만 입장을 가지고 있는 미 공화당 행정부의 중국정책 역시 중국과 마찰이 우려되고 있으며 주변국의 긴장을 가져올 NMD정책의 추진 등 동아시아의 안보환경은 평화보다는 긴장을 안고 있다 하겠다.

이렇듯, 동아시아의 안보환경은 평화와 긴장이라는 서로 상반되는 흐름이 교차되는 것이 작금의 현실이다. 여기서 우리의 관심사는 미국 신 정부의 출범에 두려 한다. 즉 부시 행정부의 등장을 독립변수로 놓고 그것이 동아시아와 남북한 관계에 미칠 영향 등을 검토해 보려 한다. 이를 바탕으로, 이러한 환경변화가 제주 「평화의 섬」 위상에 주는 의미와 역할을 재조명해 본다. 「평화의 섬」 만들기의 핵심적 목표가 남북 화해와 동북아 평화에 있었기에, 새로운 환경에 걸 맞는 역할과 과제를 생각해 보지 않을 수 없는 것이다.

\* 이 연구는 <1998년 제주대학교 발전기금 국외파견연구지원>에 의하여 수행하였음.

\*\* 제주대학교 교수

## II. 미국의 동아시아 정책 변화

### 1. 클린턴 행정부의 개입-확대 정책

한국전쟁 이후 소련이 무너지면 가속화된 냉전종식까지 미국이 취해온 북한정책은 북한으로부터 예상되는 도발을 사전에 봉쇄하고 억제하는 데 목표를 두어왔다. 그러나 냉전이후 미국은 '봉쇄와 억제'의 대북 정책에서 벗어나 북한의 제 문제에 적극적으로 개입하는 포용정책을 추진하게 됐으며, 그 결과로 나타난 것이 1994년 제네바에서 미국과 북한간에 마련된 「기본합의의 틀」이다.

미국은 동아시아의 안정을 저해하는 흐름을 크게 두 가지로 보고 있다. 첫째는 중국의 대외 팽창정책이요, 둘째는 경제난으로 심각하게 동요하고 있는 북한체제가 안정을 유지할 수 있는가에서 비롯된다는 것이다. 중국은 그 동안 개혁·개방정책의 성공에 힘입어 놀라운 국력의 신장세를 보여주고 있다. 이러한 신장에 동아시아뿐만 아니라 세계에서도 중국의 존재를 실감하고 있다. 이미 중국의 대외 경제정책은 주변국가들과의 무역충돌을 예상할 정도로 확대되어가고 있고, 군사력의 현대화는 곧 군사대국화로 이어져 동아시아문제에 강력한 정치적 영향력을 행사할 것으로 보인다. 따라서 미국과 일본은 중국의 향방에 깊은 경계심을 갖고 있고, 지난 96년 4월에 도쿄에서 발표된 '미·일 신안보선언'은 중국을 견제하기 위한 미·일 안보장치라고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

미국은 그 동안 유지해 온 동아시아의 균형-조정자 역할을 위협할 또 하나의 흐름으로 북한체제가 경제난을 극복 못하고 엄청난 격변을 야기시킬 것이 아닌가 하는 점이다. 북한이 내부적 문제를 스스로 해결하지 못하고 밖에서 그 돌파구를 찾으려 한반도에 긴장을 조성하는 일이 발생한다면 동아시아의 안정은 깨지고 마는 것이다.

이러한 동아시아의 위협적인 요소들을 사전에 예방하는 조치로 미국은 이른바 「개입과 확대」정책을 추진해 왔다. 첫 단계에 해당되는 「개입」(Engagement)은 국제정치 무대에서 소외되어 있는 국가, 스스로 폐쇄정책을 추구하고 있는 국가들과 관계를 구축함을 뜻한다.<sup>2)</sup> 이 단계의 핵심은 상대국가를 미국에 의존케 하는 환경을 만드는 데 있다. 두 번째 단계는 「확대」(Enlargement)정책을 추진하는 것으로 미국이 상대국가의 개방과 개혁을 이끌어 내는 것이다. 이 단계에서 핵심은 시장경제와 민주주의를 수용하는 체제변화를 꾀한다는 것이다.

클린턴 행정부는 이러한 「개입-확대」정책에 따라 중국을 WTO에 가입시켜 범세계적인 단일시장에 편입시키는 정책을 추진했고, 민주개혁을 스스로 하도록 유도해 왔다. 한편, 클린턴 행정부는 90년대 들어서면서 북한이 생존수단으로 핵무기 개발에 주력하고 있음을 주목해 왔다. 이미 북한은 최소한 핵폭탄 1~2기 만들기에 충분한 플루토늄을 확보했으며, 운반수단인 미사일 개발도 상당수준에 도달한 것으로 미국은 파악했다.<sup>3)</sup> 따라서 미국은 1994년 제네바에서 북한과 북한의 핵 개발을 중단시키기 위한 「기본합의의 틀」을 마련한 것이다.<sup>4)</sup> 그 후 1999년 9월 북한의 미사일 개발과 발사를 둘러싼 협상

1) 김학준, 「미국 우위의 세계질서 속에서 미국의 동북아정책과 한반도」, 오기평 편저, 『21세기 미국 패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), 267~269쪽.

2) 이상우, 「21세기의 미국전략」, 오기평 편저, 상계서, 223~225쪽.

3) 김학준, 전계서, 272쪽.

4) 북한은 냉전 이후의 국제질서가 북한의 생존유지에 불리한 환경을 조성하고 있음에 주목하여, 마지막 생존수단으로 핵무기 개발에 매달렸고, 이것을 카드로 미국과의 협상을 시도했다. 북한의 입장은 미국이 북한을 외교

이 진전을 거두었고, 미국의 대북정책 조정관인 페리 전 국방장관이 북한을 방문하고 나서 발표된 페리 보고서에 입각하여 북미간 관계가 급진전되는 양상을 띄어 왔다.

2000년이 되어 역사적인 남북정상회담이 이루어지고 북한의 2인자인 조명록 차수가 미국을 방문하며 백악관에서 클린턴 대통령과의 만남이 이루어져 북·미관계가 획기적인 급류를 탈 것이 아닌가 하는 예측을 불러 일으켰다. 그 후 올브라이트 미 국무장관이 클린턴 대통령이 북한방문을 전제로 하는 사전 북한 방문이 있었으나, 12월에 있었던 미 대통령 선거에서 클린턴 행정부의 동아시아정책 특히 대북 정책에 비판적인 부시 후보가 대통령에 당선됨으로써 결국 불발로 끝나고 말았다.

## 2. 부시 행정부의 등장과 동아시아 정책의 변화 가능성

동아시아의 안정을 위해 「개입-확대」정책을 견지해 온 클린턴 행정부와는 달리 지난 1월 출범한 미국의 부시 행정부의 동아시아정책은 크게 두 가지 면에서 종래와는 다른 변화를 암시하고 있다. 아직 외교정책은 추진해 나갈 장관급 인사만이 이루어졌고, 실제 정책을 행동에 옮길 차관과 차관보 내정자에 대한 인사 청문회가 아직 마무리 안된 상태라 정책이 구체적으로 밝혀지고 있지는 않다. 다만 선거 기간 중 밝혔던 공화당 부시 후보의 외교정책에 대한 공약을 중심으로 분석해 보면 예측이 가능하다.

우선 부시 행정부는 대중국 관계에 있어 중국과는 일정한 거리를 두고 중국이 대만의 안보를 위협할 경우 적극 대처한다는 입장을 견지할 것이다. 공화당은 민주당과는 달리 중국에는 냉정한 태도를 견지하고 전통적으로 親 대만 성향을 보여왔다. 여기에 부시 행정부에 대만출신의 노동장관을 비롯하여 친대만 성향의 장관들이 포진하고 있다. 예상되었던 미국과 중국 사이의 걸끄러움은 파룬궁(法輪功) 처리 문제를 두고 신경전을 하면서 나타났다. 파월 미국무장관이 지난 1월 25일 취임을 앞두고 만난 리자오싱 주미 중국대사에게 최근 천안문 광장에서 파룬궁 수련자가 분신한 사건을 언급하며 파룬궁에 대한 중국 당국의 강경한 탄압에 불만을 표시했다.<sup>5)</sup> 그러자 중국 외교부는 미국무부에 강력하게 항의를 표시하기도 했다.

대만은 자신들에게 우호적인 공화당이 8년만에 집권함에 따라 그 동안 불리했던 미국과의 관계를 역전시키려는 외교적 노력을 전개하고 있다. 우선 대만은 부시 행정부에 이지스함 등 첨단무기를 판매해 주도록 요청했으며, 집권 이후 “대만 방어” 공약을 공식적으로 다짐하고 있는 부시 행정부가 이를 허용할 가능성이 높아 중국이 내심 경계의 눈초리를 보이고 있다.

그렇다고 부시 행정부나 중국이 극한 상태에 돌입하지는 않을 것이다. 경제적인 측면에서 보면 미국의 대기업들이 중국시장에 깊숙이 진출해 있고, 성장을 계속해야 할 중국으로서는 미국과의 교역이 중요하기 때문이다. 그러나 부시 행정부는 기본적으로 중국을 “전략적 동반자”로 간주해 온 민주당과는 달리 ‘잠재적 경쟁국’으로 간주하고 있으며, 중국이 반대하는 국가미사일(NMD)체제와 전역미사일(TMD)체제를 적극 추진하겠다고 공언하고 있어 두 나라 사이의 갈등은 앞으로 증폭될 것으로 보인다.

부시 행정부의 대한반도 정책은 어떠할까? 클린턴 행정부가 추진해 온 대북정책에 큰 손질이 가해

---

적으로 승인하고, 경제협력을 도모하고, 김정일 후계체제를 보장해 준다면 핵무기 개발에 대한 의혹을 씻도록 노력하겠다는 것이었다.

5) 「중앙일보」, 2001년 2월 10일자.

질 것인가? 이에 대한 분석은 부시 행정부가 지난 94년에 체결된 「북-미 제네바 합의」를 어떻게 받아들일 것인가에서 찾아 볼 수 있다. 사실 제네바 합의는 지난 6년 동안의 남-북-미 전반의 관계를 규율해온 열쇠이다. 미국은 이를 토대로 「개입-확대」정책과 페리 프로세스를 추진해 왔고, 한국도 김대중 정부가 들어서면서 '햇볕정책'을 기조로 한 대북포용정책을 전개해왔다.<sup>6)</sup>

따라서 부시 행정부가 클린턴 행정부와 북한사이에 합의한 「제네바 틀」을 수정한다면 남-북-미 관계가 94년 상황으로 되돌아 갈 수 있으며, 3자간에 새로운 긴장이 조성될 수 있는 것이다. 그런데 공화당은 그 동안 제네바 협의가 북한의 핵 개발을 중단시키지 못했다는 비판을 해왔으며, 북한에 건설 중인 경수로를 화력발전소로 전환하는 문제를 검토해야 한다는 주장도 일각에서 제기되어 왔다. 이럴 경우 북한은 미국의 '약속 위반'에 대해 강하게 반발할 수도 있다. 최악의 경우 핵 동결을 해제하는 조치를 취할 수도 있으며, 이는 제네바 합의가 깨짐을 뜻한다.

대체로 미국과 북한은 사태를 파국으로 끌고 가지는 않을 것이란 예상을 할 수 있다. 북한이 중국으로 기울고 동아시아에 긴장이 조성되는 것이 미국의 국익에 도움이 되는 것이냐 하는 것이고, 대만이 마땅치 않다는 점 또한 설득력을 가진다. 북한 역시 미국이 대북 강경 입장을 견지할 경우 경제회복을 위한 대외 개방정책에 찬물을 끼얹는 결과를 가져올 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 부시 행정부의 대북한 정책은 종래와는 다름을 암시하고 있다. 파월 미 국무장관은 자신의 인사청문회에서 북한이 제네바 합의를 준수한다면 미국도 지킬 것이라는 입장을 밝혀 클린턴 행정부의 북한 포용정책에 대해 긍정적, 신축적 태도를 나타냈다. 그러나 그는 이에 엄격한 조건을 달았다. 그것은 북한이 정치·경제·안보상의 우려를 해결해야 한다는 것이고, 검증이 안되면 타결된 협상도 의미가 약해진다는 것이다. 다시 말해 클린턴 행정부의 대북정책을 그 기본 방향으로 받아들여, '상호주의'(reciprocity)와 '검증'(verification)의 기준을 적용하겠다는 것이다.<sup>7)</sup> 따라서 향후 부시 행정부와 북한은 미국이 제시하는 '상호주의'와 '검증'을 북한이 어떻게 받아들일느냐에 따라 그 전도가 구체화될 것이라는 사실이다.

### Ⅲ. 남북 화해 · 협력시대의 전개와 전망

#### 1. 화해 · 협력시대: 햇볕정책, 북한의 패러다임 전환, 클린턴 개입정책의 產物

분단 55년만에 처음으로 이루어진 남북정상회담은 그 동안의 대립과 반목을 씻어내고 당국간은 물론 민간 차원에서까지 대화와 접촉, 교류와 협력의 문을 활짝 열기로 선언한 것이었다. 법적·제도적 개념이 아닌 실질적인 민족간의 통일을 이루는 길이 남북한 사이에 보다 많은 대화와 접촉, 교류와 협력을 통해서 가능한 것이라고 본다면, 전향적으로 화해와 협력의 시대를 만들어 가자고 남북 두 정상간에 약속한 6·15 선언을 기점으로 우리는 '분단시대'와 '통일시대'(통일이 이루어져 가는 시대)로

6) 김영석, 「한반도와 부시 정부: 북-미 제네바 합의 틀 바뀔까」, 『동아일보』, 2001년 1월 18일자.

7) 파월 장관은 북한이 자위수준을 넘는 재래식 군사력을 배치하고 미사일과 비재래식 무기개발을 지속하는 한 경계태세를 늦추지 않을 것이라 경고 했다. 따라서 향후 북-미 미사일 협상은 주권침해의 목소리를 높힐 북한과 비확산과 억제력을 강조하는 미국의 입장차이가 극명하게 대조되어 난항의 가능성이 높다. 부형권, 「한반도와 부시 정부: 파월 발언의 의미」, 『동아일보』, 2001년 1월 19일자.

구분하여 불러도 좋을 것이다.

평양정상회담 이전 분단시대의 남북관계 질서가 '對立과 相軋'의 질서였다면, 정상회담 이후 통일시대의 남북관계 질서는 '協力과 相生'의 질서로 특징지을 수 있다. 분단시대가 '대결'을 통한 남북한 각각의 단결과 발전을 촉진하는 적대적 상극의 시대였다면, 통일시대는 '협력'을 통한 남북 내부와 민족 전체의 발전을 함께 모색하는 협력적 상생의 시대라 할 수 있다. 실제로 평양정상회담 이후 남북간의 관계는 여러 측면에서 급격한 변화의 물결을 타고 있다. 당국간 회담이 정례화되고 있고, 투자보장과 이종과세 방지 등 경제에 대한 제도적 장치를 마련함으로써 실질적인 경제협력 기반이 갖추어져 가고 있다. 이산가족 상봉도 2차례나 이루어졌으며, 지난 올림픽에서는 남북동시입장을 통하여 남북한간의 변화하는 모습을 세계에도 알렸다. 그야말로 새로운 '화해·협력 시대'가 전개되고 있는 것인바, 이제 남북한은 분단시대를 청산하며 통일시대를 열어가고 있는 것이다.

돌이켜 보건대, 김대중 대통령이 북한으로 갈 때만 해도 많은 전문가와 학자들의 기대는 무엇인가 대단한 결과보다는 '만남' 그 자체에 의미를 두자는 견해들이었다. 그러나 김정일 위원장이 공항으로 김 대통령을 직접 영접 나오고, 평양인민들의 열렬한 환영부터가 기대를 넘어섰던 바, 그 회담의 결과는 그야말로 전격적인 것이었다. 김대중 대통령과 함께 김정일 위원장이 직접 서명하여 모두 5항으로 된 6·15공동선언의 핵심적 내용은 첫째 안보와 평화 문제의 해결을 위해 공동 노력한다는 것, 둘째 통일방안의 점진(낮은 단계의 연방제)을 찾아냈다는 것, 셋째 이산가족 상봉을 포함한 남북 교류와 협력을 활성화해 나간다는 것 등이었다. 이 중 적어도 세 번째의 합의 사항은 비교적 착실히 이행되고 있고, 첫 번째 사항에 대해서도 국방장관 회담 등을 통해 그 첫 단추를 끼워보려 노력한 흔적이 없지 않다.

물론 아직까지 우려되는 일이 전혀 없는 것은 아니다. 처음에 기대했던 것과는 달리 북한이 그야말로 전향적 자세로 돌아서기에는 한계가 있음이 사실로 드러나고 있다. 많은 합의사항의 도출에도 불구하고 그 구체적 실천은 계속 뒤로 미뤄지고 있다. 이산가족 만남의 행사과정에서도 아쉬운 점을 남겨 놓았다. 군사와 평화문제에 대해서는 초보적 단계에 머물러 있다. 대남방송의 중지와는 달리 대내 언론에서는 정상회담이 김정일 위원장의 탁월한 능력과 광폭정치 덕분에 이루어졌고, 김대중 대통령이 김정일의 통일관에 감동하여 평양에 찾아왔고, 남한에는 현재 김정일 국방위원장 결사옹위 분위기가 고조되고 있으며 장군님 따라 배우기가 유행한다는 식의 내부홍보가 계속되고 있다.

이러한 사정으로 남한 내부에서는 북한 변화의 본질을 둘러싼 논쟁이 일고 있기도 하다. 예컨대, 북한 변화 인정론자들은 북한이 90년대 이후 '남조선혁명' 전략으로부터 체제유지와 발전이라는 '생존' 전략으로 전환하였다고 보면서 북한은 이미 상당히 변화했다고 주장한다. 반면, 최근의 변화가 북한체제의 본질변화가 아니라고 보는 입장은 북한은 대남혁명전략을 포기한 것도 아니며, 정상회담과 최근의 변화는 '聯共聯北' 분위기 조성을 위한 전술적 변화에 불과하다고 주장하고 있다.

어느 관점이 옳은지는 좀 더 두고 봐야할 것 같다. 그러나 분명한 것은 그 수위가 어떻든 북한은 변화하고 있다는 점이다. 앞에서 예시한 것처럼, 이전의 분단시대와 비교해 본다면 지금의 북한은 엄청난 변화 속에 있는 것이며, 적어도 전술적 변화 이상이라 생각한다. 즉, 북한은 국가운영의 패러다임을 전환하고 이에 따라 전략적 변화를 시도하고 있는 것이 아닌가 한다.

그러나 북한의 전략적 변화의 함의를 짚기 전에 우리는 먼저 김대중 정부의 일관된 대북 햇볕정책의 주효성에 대해 지적하지 않으면 안될 것이다.<sup>8)</sup> 전술적인 것이든 전략적인 것이든 북한의 변화를 이끈 일차적인 배경적 원인은 햇볕정책이라 보기 때문이다. 정상회담에 대한 김정일 위원장의 대답

자체가 김 대통령이 베를린 선언(2000. 3. 9)을 한 직후의 일이었다는 점에서도 그렇다. 주지하듯이, 김 대통령은 취임사(1998. 2. 25)에서 남북화해·협력과 평화구축을 핵심으로 하는 대북 햇볕정책의 추진을 선언한 이래 꾸준히 정책의 일관성을 지켜왔다. IMF의 관리체제라는 어려운 경제사정 속에서 잠수정 침투·미사일 발사·서해 교전 등으로 대북 정책의 타당성에 대한 시험을 거쳤고, 현대 소떼 방북, 금강산 관광, 차관급 회담 정도가 정책추진의 결과였지만 든든한 안보를 바탕으로 한 대북 정책임을 강조하며 국민들을 설득하여 왔다. 논란이 없는 것은 아니지만, 2년만에 IMF 관리체제를 졸업했다고 자신한 김대중 정부는 2000년도에 들어서면서 대북 관계 개선에 보다 적극적으로 나서기 시작하였다.<sup>9)</sup> 3월 9일 베를린 자유대학의 연설에서 있었던 한반도 평화와 통일을 향한 남북화해·협력 선언은 이러한 흐름 속에서 나온 것이라 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 여기에서 본격적으로 김 대통령은 남북당국간 대화를 제의했고 드디어 북한이 이에 응해 음으로써 남북 화해·협력 시대는 막을 오를 수가 있었던 것이다.

다음으로, 북한이 대화와 협력에 응해온 배경은 어디에 있는가? 무엇보다 먼저 김정일 국방위원장의 권력장악에 성공했다는 점을 들어야 할 것이다. 즉, 그가 대화에 나온 것은 안정된 정치체제의 구축에서 얻은 자신감의 표출인 셈이다. 사실 그 동안 북한은 체제싸움에서 밀리는 남한을 인정하고 싶지 않았고, 그래서 남한을 거치지 않고 '通美封南' 정책에 입각하여 대미·대일 및 대서방 관계 개선을 통해 경제난 극복과 발전을 도모하여 왔었다. 그러나 기대만큼 그 실효성은 적었다. 오히려 미국이나 일본은 물론 북한이 관계 개선을 꾀한 서방 국가들이 남북대화를 우선적으로 요구했던 것도 사실이다. 겨우 바닥을 친 경제를 되살리고 체제의 안정적 기반을 다지기 위해서는 새로운 전략적 방안이 그 어느 때보다도 필요한 시점이었던 것이다.

이처럼, 새로운 발전방안의 모색이 필요한 시점에서 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 나온 김정일 국방위원장의 선택은 그야말로 전략적 차원의 패러다임 전환이었다. 즉, 그것은 이제부터는 남한정부를 공식적으로 인정하면서 남한과의 협력을 통해 경제난을 극복하며 발전을 도모해 나가겠다는 전략이다. 나아가 남북한 관계 개선을 토대로 하여 대미·대일 및 대서방 접근은 물론 명실공히 국제사회의 한 구성원으로 참여하겠다는 것으로 추론된다. 정상회담에의 합의, 6·15공동선언과 이후의 남북관계 변화, 최근에 보여주는 적극적 전방위 외교 정책 등은 이러한 전략적 패러다임 속에 이미 포함된 것들이었던 셈이다.

결국, 6·15공동선언 이후의 남북한간에 조성된 화해·협력시대의 전개는 김대중 정부의 일관된 대북 햇볕정책과 이상과 같은 북한의 전략적 패러다임 전환의 공동산물이라 하겠다. 그러나 남북한 관계가 여기까지 오는 데 또 하나의 배경으로 우리는 미국 클린턴 행정부의 개입·확대 정책을 무시할 수 없을 것이다. 미국은 한국의 햇볕정책에 토대를 둔 대북포용정책에 동조와 공조를 항상 같이해 왔었다. 이 점이 북한을 움직이게 한 요인도 되었다. 특히 북한으로서는 지난해에 있었던 미국의 대통령 선거도 무시 못했을 것이다. 남한의 일관된 대북 화해정책은 현재의 클린턴 정부와의 공조 속에 있지

8) B. C. Koh, "The Sunshine Policy, the Inter-Korean Summit, and Dismantling the Cold War Structure", International Conference on *The Korean Summit and the Dismantling of the Cold War Structure*, organized by the Institute for the Korean Unification Studies, Yonsei University (Aug. 24~25, 2000), pp.2~10.

9) 김대중 대통령은 금년 1월 3일 신년사에서 "남북은 서로 협력함으로써 경제적 이득을 크게 얻을 수 있다"며 '남북경제공동체' 구성을 위한 국책연구기관간 협의를 갖자고 제의하였다.

10) 김 대통령이 밝힌 베를린 선언의 4대 과제는, 첫째 남북경협을 통한 북한경제 회복 지원, 둘째 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 셋째 이산가족문제 해결, 넷째 남북당국간 대화 추진 등이다.

만, 만약 공화당이 집권정부로 들어설 경우 그 공조가 흔들릴 수도 있다고 판단했을지 모른다. 그래서 더욱 북한은 전략적 패러다임의 전환을 앞당겼을 가능성이 높다.

## 2. 미국 신정부의 출범과 남북한관계의 전망

그러나 평화정착의 문제에 관한 한 아직까지 북한의 태도에는 거의 변화가 없는 것 같다. 평양정상 회담을 마치고 돌아온 김대중 대통령은 남북한은 전쟁의 위협에서 탈출했고 주한미군의 주둔은 동일 이후에도 지속되어야 한다는 데 김정일 국방위원장도 공감을 표했다고 하지만, 그것이 현실로 가시화 되고 있다는 실천적 조치가 아직 이루어지지 않고 있다. 특히 정상회담 이후 그 동안 여러 차례의 장관급 회담과 국방장관 회담까지 열어 이 문제를 논의했지만 현재 남북한은 최소한의 안전장치에 대해서도 합의를 보지 못하고 있기 때문이다.

북한의 주장대로 '민감한 군사문제는 가장 마지막에 풀어야 할 과제'일 수 있다. 그리고 많은 부분 체제의 안전을 군에 의지하고 있는 북한으로서는 남북한 군체제의 구조적 변경을 전제로 하는 평화체제 구축에는 당장 응하기 어려울 것이다. 예전에 북한이 보여준 이른바 '벼랑끝 외교'에서 보았듯이, 아직까지 북한에서 군사력은 생존과 정권유지의 카드일 뿐만 아니라 유용한 외교협상의 카드이기 때문이다. 그래서 북한은 이러한 다목적용 카드를 너무 빨리 잃어버리고 싶지 않을 것이며, 또한 당장의 신뢰구축으로 나올 수 있는 군부의 불만도 아직으로서는 부담일 것이다.

어쩌면 처음부터 북한은 대남 및 대외 접근에서 경제난 해결을 위한 경험과 체제안정의 보루인 군사문제는 별개라는 양면 전략을 구사하고 있는지도 모른다. 전자와 관련해서는 남한과도 세계 어느 나라와도 개방적으로 나갈 수 있지만, 후자의 안보와 평화 문제는 기존의 입장대로 미국과 해결할 문제로 보고 있는 것일지 모른다.<sup>11)</sup> 이는 북한이 작년 미국과의 미사일회담에서 미사일 수출 증지의 대가로 1년에 10억불을 요구한 데서도 찾아볼 수 있다. 남한을 배제한 경제발전 정책은 세계로부터 외면 당했다. 그래서 이제 북한은 남한을 거쳐 세계로 나가려는 전략으로 패러다임 전환을 시도하고 있다. 평양정상회담을 전후해 북한이 펼치는 전방위 외교 노력에서도 이러한 점을 엿볼 수 있다. 이미 북한은 이탈리아와의 수교에 합의했고, 오스트레일리아와의 복교, 캐나다 및 호주와의 수교협상, 영국 등 EU 국가들과의 관계 개선에 적극적으로 나서고 있다. 특히 정상회담 이후 북한은 지난 7월 27일 태국 방콕에서 열린 아세안 지역안보 포럼(ARF) 외무장관회의에 참석하여 8개국과 연쇄회담을 갖는 등 국제무대에 본격적으로 발 벗고 나서고 있다.

그러나 한편으로, 이러한 전방위 외교 속에는 실리적 접근과는 차원이 다른 흐름도 포착된다. 주지 하듯이,金正일은 작년 남북 정상회담을 앞두고 비밀리에 중국과 정상회담을 가졌고, 같은 해 7월에는 러시아 푸틴 대통령을 평양에 초청하여 정상회담을 가졌다. 이처럼 북한은 전통적 우방과의 관계 복원에도 주력하고 있거니와, 이는 남북한 관계 개선을 통한 적극적 대외개방과 발전을 도모하는 한편으로 탈냉전시대에 동아시아의 새로운 질서구축에도 적극적으로 참여하겠다는 것이 아닌가 한다. 즉 이것은 중국과 러시아에 의해 새롭게 주도되고 있는 동아시아전략(대미견제)에도 북한이 한 축을 차지하겠다는 발상일 것이다. 그러기에 북한은 남한과의 실리적 접근은 비교적 적극적이면서도 군사문제는 별개로 접근하려는 태도를 보이고 있는 것이 아닌가 생각되는 것이다.

11) B. C. Koh, op.cit., p. 12.

그러나 북한은 경험을 비롯한 교류·협력의 화해적 분위기를 담보할 수 있는 최소한의 안정장치 구축에 나서야 한다. 북한이 주장하듯 구조적 변경을 전제로 한 평화체제 구축 문제는 그야말로 민감한 군사문제이기예 남북한도 쉽게 접근하기 어렵고 또한 남북한이 합의한다고 모든 것이 결정될 수도 없는 문제이기예 가장 마지막에 풀어야 할 과제일 것이다. 그러나 현재 우리가 바라는 것은 그러한 차원의 민감한 사안이 아니라 남북한 군간의 갈등을 예방할 수 있는 기본적인 조치를 요구하는 것이다.<sup>12)</sup> 이를테면 그것은 군사 직통전화를 설치해 위기를 방지하자든가 군사훈련과 군사연습을 상호통보·제한하자는 것들이다. 요컨대, 경험을 비롯한 교류와 협력에 안전을 담보할 수 있는 조치만이라도 우선적으로 강구하자는 것이 우리의 바램이다. 이 정도마저도 거부한다면 북한은 남한국민은 물론 세계인을 설득하지 못할 것이다. 오히려 북한의 태도에 의구심을 갖게 만들뿐이다.

앞장에서 보았듯, 부시 행정부의 출범과 함께 벌써 북한에 대한 미국의 의구심은 시작되었다. 이른바 '상호주의'와 '검증'의 기준을 명확히 적용하겠다는 대북 강경정책 가능성이 그것이다. 지금까지 남북한간에 최소한의 안정장치에도 합의하지 않고 있는 상황. 핵 문제와 재래식 무기 배치 문제 등은 분명 부시 행정부의 '검증' 기준에 걸려들 가능성이 없지 않다. 그래서 부시 행정부가 클린턴 행정부와 북한사이에 합의한 「제네바 틀」을 수정한다면 남-북-미 관계가 94년 상황으로 되돌아 갈 수 있으며, 3자간에 새로운 긴장이 조성될 수 있는 것이다.

더욱이 부시 행정부는 중국이 반대하는 국가미사일(NMD)체제와 전역미사일(TMD)체제를 적극 추진하겠다고 공언하고 있다. 이는 멀지 않은 장래에 미국과 중국간의 패권경쟁의 가속화를 암시하는 것이거니와, 이 경우 일본과 러시아도 가만있지 않을 것이다. 일본이 경제대국이고 군사대국인 사실은 주지하는 바이거니와, 그들은 중국과 미국을 중심으로 이루어지는 패권경쟁에서 더 이상 보조적 역할로 머물러 있지 않을 것이며, 이 점에서 러시아의 입장도 마찬가지라 하겠다. 이러한 전망이 현실화된다면, 그것은 구시대 냉전의 유물을 보는 듯 한 신북방 3각관계 對 신남방 3각관계의 대립구도가 다시 나타남을 의미하며, 결국 한반도를 중심으로 한 열강들의 각축장이라는 100년 전의 역사가 되풀이 되는 꼴이 될 우려가 큰 것이다. 이 때 남북한간에 조성된 화해·협력의 시대도 다시 되돌리게됨은 물론이다.

한편, 한반도를 둘러싼 동북아의 신질서 모색에 걸림돌이 될 불안요소로는 이상의 거시적인 차원의 패권경쟁 외에도 보다 현실적인 문제들이 남아있음에 주목해야 할 것이다. 이를테면 러·일, 중·러간 영토문제와 독도-다케시마 문제, 센카쿠열도-다오위타이 문제 등 영토문제가 4개나 안고 있고, 인접지역까지 포함하면 남사군도, 서사군도 문제도 덧붙일 수 있다. 특히 최근에 분쟁 가능성의 파고가 높은 것으로 떠오르는 문제가 영해권을 둘러싼 다툼이다. 東중국해를 둘러싼 중·일간의 영해분쟁은 그 대표적인 예에 해당한다. 중·일간 분쟁이 격화되면서 일본의 방위력 확대로까지 문제가 확대되는 등 근본적인 안보 위협을 몰고 올 수도 있음을 보여 주고 있다.

그러나 아직 동북아에는 이러한 안보위협 요소들을 평화적으로 다루고 중재할 수 있는 어떠한 기구나 장치도 마련되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 남북한과 미국을 비롯한 동북아 주변국들이 합의하는 평화체제의 구축이 하루빨리 이루어져야 할 것이다. 특히 현재 조성된 남북 화해·협력 시대를 지켜나가기 위해서는 북한의 전향적 자세 전환이 무엇보다 요구된다. 북한이 전향적 자세로 나와 남북 화해무드가 지속될 수 있을 때, 이는 동북아의 평화체제 구축에도 상당한 기여를 할 수 있을 것이

12) 이석수, 「분단과 대립을 넘어서」, 『통일연구』, 제3권 1호 (1999), 13쪽.



다. 그러나 그 반대일 경우 동아시아는 물론 남북한 관계도 냉전시대로의 회귀를 보장하지 못한다.

## IV. 동북아 및 남북한 관계와 제주도

### 1. 환경변화에 따른 제주의 대외적 위상의 회고와 전망

인류가 사회적·정치적 동물로서 모여서 처음 부족이나 도시 같은 작은 집단을 이루고 살던 때부터 큰 국가나 제국을 형성하고 있는 오늘날에 이르기까지, 모든 집단은 크든 작든 고립해서 존재해 온 것은 아니며 부단히 외부와의 접촉을 통하여 한편으로는 타 집단에 영향을 주고, 다른 한편으로는 외부로부터 영향을 받아 왔다. 이러한 과정 중에서 수많은 대소집단이 형성 소멸하여 왔다. 이것이 사회적으로는 통합·융합의 과정이었고, 군사 및 정치적으로는 정복·피정복 혹은 여러 민족의 흥망사였다. 이러한 중에 모든 집단의 내부적 관계는 항상 외부적 관계와 밀접한 관련을 가지고 있다.<sup>13)</sup>

그러나 모든 집단의 외부관계와 내부관계가 동일한 정도의 관련성을 가지고 있는 것은 아니다. 강대한 집단, 즉 제국의 경우에는 자체가 가진 사회·경제력을 비롯한 군사력이 강대하고 충실하기 때문에 상당한 정도까지 자신의 운명을 스스로 결정할 수 있었다. 말하자면 그들은 대외관계에 있어서 자신이 선택권을 가지고 외부관계를 지배할 수 있는 입장에 설 수 있었던 것이다. 그러나 약소국의 경우는 그 사정이 매우 다르다. 여기서는 대외관계가 대내관계보다 우위에 놓고 보다 큰 비중을 갖는다. 외세라든가 외국의 영향이 보다 심각한 문제가 된다. 외부로부터의 힘과 영향은 그 약소국의 내부적 힘에 비해 너무나 막대하여, 대외관계에 있어 약소국은 별다른 선택권을 허용 받지 못할 뿐 아니라 외세의 정치적·문화적 및 군사적 정복·통합의 대상이 되곤 한다.<sup>14)</sup>

이러한 점에서 보면, 과연 耽羅國의 운명은 이미 예견되어 있던 것인지도 모른다. 독립국으로써 탐라국은 대외적으로 백제와 신라에게, 그리고 고려에게 약소국가로서의 설움과 간접통치를 받아야만 했다.<sup>15)</sup> 그리고 100년이라는 세월동안 元의 지배하에 식민지로서 남아있어야 했고, 고려로 편입된 이후 최근까지만 해도 제주도는 항상 중앙의 관심에서 벗어난 변방지로 남아있어야 했다.

한편, 이상과 같은 사정과 더불어, 제주도의 대외적 위상을 결정해온 보다 중요한 요소 중의 하나는 제주도가 갖고 있는 지정학적 입지조건과 관련된다고 본다. 제주도는 바로 주변국간에 이해가 대립되는 세 바다의 중심부에 위치하고 있다. 즉, 제주도는 지정학적으로 동북아 지역에 위치하고 있는 한반도·중국대륙·일본열도를 연결하는 삼각형의 중앙에 위치하고 있으며, 또한 이들에 의하여 둘러싸인 동북아 해역의 중심부에 위치하고 있는 것이다. 이러한 제주도의 지정학적 입지조건이야말로 耽羅國이라는 소국가로 출발한 제주도의 향후 대외적 위상을 규정하는 결정적 요소로 작용하여 왔다고 해도

13) 이호재, 『한국의외교정책의 이상과 현실』 (서울: 법문사, 1986), 19~20쪽.

14) 외부와의 관계가 약소국가에 전체적인 영향을 주어 그 국가에 본질적인 정치·사회적 변화를 가져온다는 것은 오랜 한국의 역사와 오늘의 현실이 실증하고 있다. 예컨대, 13세기(고려시대)부터 19세기 말엽까지 한국의 대외관계에서 절대적 입장에 있던 중국이 한국의 모든 영역에 지대한 영향을 끼쳤으며, 19세기 말엽부터는 한국의 대외관계가 다원화하고 외적 영향이 복잡하여지자 한국의 정치현상은 그러한 복잡한 외세관계를 많이 반영했고 여러 가지 정치기구나 사회제도면에 있어서도 복잡성을 나타내었다. 이호재, 위 책, 21-25쪽.

15) 김종업, 『탐라문화사』 (제주: 조약돌, 1986); 김봉옥, 『제주통사』 (제주: 제주문화, 1990) 등을 참조.

과인이 아닐 것이다.

우선, 이처럼 전략적 요충지에 위치하고 있기 때문에 제주도는 역사적으로도 끊임없이 외세의 침입이나 간섭을 받아왔다. 외적의 침입과 외세의 간섭으로忍苦와 受難으로 점철된 제주의 역사는 앞서 지적했듯 탐라국시대부터 시작되었다. 고려시대에는 북방에서 오는 몽고군의 침략을 막고 반격의 태세를 갖추기 위한 최후의 보루가 되어야 했고, 元의 지배하에서는 그들의 일본정벌을 위한 병참기지가 되어야만 했다. 그리고 고려시대 이후 일본 왜구의 침략도 끊이지 않았다. 그리고 일제시대 제국 침략기에는 75,000명이나 되는 일본 관동군의 병참기지가 되어야 했고, 일제패망과 함께 상륙한 미군에 의해 제주 요새화가 기도되기도 했던 바 있다.<sup>16)</sup>

그리고 제주도는 고려로 편입된 이래 최근까지만 해도 항상 변방지로 남아있어야 했다. 국제적으로는 전략적 요충지이기 때문에 온갖 침략과 수난을 겪어야 했지만, 국내적으로는 항상 중앙의 관심에서 멀리 있는 변방이었고 수탈의 대상이었을 뿐이다. 그래서 제주는 100년이라는 세월동안 중앙의 관심 밖에서 원의 지배를 받아야 했다. 조선시대에는 겨우 중앙에서 쫓겨난 관리들의 유배지일 뿐이었고, 말을 길러 받치는 방목장일 뿐이었다. 왜구의 침략, 관의 수탈, 자연재해 등으로 하루도 편한 날이 없었고, 삶의 기회를 찾아 떠나는 제주인에게 200여 년 동안 출륙금지령이 내려지기도 하였었다. 변방으로서의 제주의 위상은 해방이후에도 크게 달라진 것이 없었다. 특히 「4·3」 사건과 한국전쟁은 제주인의 정체성마저도 흔들리게 하는 계기로 작용했던 것이다.

그러나 한편으로, 제주도의 지정학적 입지조건이 항상 불리하게 작용했던 것만은 아니라는 점도 지적되어야 할 것이다. 동북아해역 해상 교통로 상의 중심부에 위치한 제주도는 관련 국제체제가 안정을 이룬 시기에는 무역이나 문물교류의 매개역할을 할 수 있었을 것이다. 탐라국은 백제·신라·고구려는 물론이고 중국 당나라 및 일본과도 왕래가 빈번하고 문물의 교류를 하였다.<sup>17)</sup> 그리고 고려 때에도 명나라와 비교적 상당한 교역이 있었다고 한다. 그리고 아이러니컬한 것이지만 고려편입 이후에는 지정학적 위치 상 변방이었기 때문에 오히려 제주의 고유한 전통과 문화를 보존할 수 있었던 것이 아닌가 한다.

요컨대, 제주가 갖고 있는 지정학적 입지조건은 바로 제주의 대외적 위상을 결정해온 가장 중요한 요소였다. 대결의 시대와 국제세력간 격변기에 있어서 제주는 항상 중앙정부의 관심밖에 놓여있는 고립과 변방의 섬으로, 국제세력들에게는 항상 전략적 요충지가 될 것을 강요받았다. 그러나 평화와 안정의 시대에는 제주 나름대로의 발전적 위상을 모색할 수 있는 기회도 주어졌던 것으로 볼 수 있다. 여기서 우리는 특히 후자 편에 관심을 갖지 않을 수 없다. 미국 부시 행정부의 등장으로 새로운 시험대에 오르고 있지만 화해와 평화의 시대가 오고 있기 때문이다. 그 앞자리에 남북한간의 화해와 협력 시대가 놓여 있다. 이러한 화해의 시대가 우선 중앙정부로 하여금 제주의 위상을 다시 보게 만들고 있다.

분단 이전은 논외로 치더라도 분단 이후의 남북한 대결의 시대에는 제주가 중앙의 관심에서 멀 수 밖에 없는 변방이었다. 중앙끼리 대결이 더 우선적일 수밖에 없었기 때문이다. 그러나 이제 중앙끼리의 대결시대를 끝내려는 시도가 시험대에 오르고 있다. 대결의 시대에 '한라'와 '백두'는 대립과 적대를 상징하는 대칭적 개념이었다. 그러나 남북 화해·협력 시대로 들어서고 있는 지금 '한라'와 '백두'는 민족 화합의 상징이요 민족공동체의 변명을 함께 모색하는 결절점으로 다가오고 있다. 그래서 이제 '한라'는 고립의 섬이고 단순한 관광의 섬이 아니라 민족화해와 변명의 관통지로 다가오고 있다. 이는 그야말로

16) 고성준, 「자위적 측면에서 본 탐라정신」, 제주대 탐라연구소, 『탐라정신연구 세미나』 (1979), 121-144쪽.

17) 김봉욱, 앞의 책, 31-35쪽 참조.

이전시기까지 두 중앙의 대 제주에 대한 인식과 관심의 逆轉이다. 이를 극명하게 보여주는 단적인 예가 경의선 철도연결 합의에 담은 남북 두 정상 '한반도 시대' 비전(Vision)에 잘 나타나 있다.

김대중 대통령은 지난 8·15 경축사에서 "우리 나라는 해양에서 대륙으로 진출하는 거점이 되고, 대륙에서 해양으로 나아가는 전진기지가 될 것이다. 아시아 대륙의 동쪽 끝에 있는 주변국가가 이제 당당히 세계의 한 중심국가가 되는 것이다. 바야흐로 한반도 시대가 오는 것이다."고 선언하였다. 비슷한 시기에 북한의 관영언론이라 할 수 있는 제일 조총련 기관지인 『조선신보』(8월 25일자)는 "경의선이 연결되면 끊겼던 북남이 인적·물적 교류를 하게 된다. 새로운 조선반도의 시대를 맞이하게 되는 것이다. 경의선을 연결하고 경원선도 연결하면 철도는 한편은 중국-몽골을 통해서 유럽으로, 다른 한편은 러시아 시베리아를 통해 유럽으로 연결하는 두 개의 철의 실크로드가 생기게 된다. 부산-목포를 출발해서 평양과 신의주, 원산과 나진-선봉, 두만강역을 거쳐 런던-파리로 사람이나 물건이 이동할 수 있게 된다. 그러면 조선이 유럽-아시아 대륙을 연결하고 태평양을 연결하는 세계 중시축이 될 것이다. 이는 엄청난 경제적 효과를 가져올 가능성을 내포하고 있다. 조선은 세계의 일류국가, 강성대국이 될 것이다."고 하였다.

이러한 비전(Vision)은 그야말로 '한반도 시대'를 예고하는 것인 바, 이점에서 남북한은 인식의 공유를 보여주고 있는 것이다. 겨우 20km의 끊어진 철도를 연결함으로써 앞으로 한반도는 그 동안의 반도의 역사를 집고 세계 대륙과의 연결고리를 찾는 동시에 적극적으로는 대륙을 해양으로 끌고 가는 일류 해양 국가의 발판을 마련하는 셈이 되는 것이다. 그래서 남북 화해·협력 시대는 한반도의 지도를 거꾸로 놓고 볼 것을 종용하고 있다. 이 때 가히 21세기적 태평양의 시대, 해양의 시대가 보인다. 그리고 이 때 제주도는 한반도를 태평양의 넓은 해양의 세계로 끌고 가는 침병의 위치에 있음을 보게 된다. 이 점이 남북 두 중앙으로 하여금 제주를 새롭게 보게 하는 인식변화의 이유다. 그래서 앞으로 중앙의 제주에 대한 인식은 더 이상 '고립과 변방의 섬'이 아니라 그리고 단순한 '관광의 섬'의 차원을 넘어서 민족의 화해와 발전을 모색하는 '평화의 섬'이요 '번영의 섬'이 될 전망이다 것이다. 그래서 현재 조성된 남북 화해·협력시대를 지속적으로 발전시켜 가는 것은 중요한 일이 된다.

## 2. 「평화의 섬」 위상 정립을 위한 제주인들의 노력

한편, 두 중앙이 제주를 새롭게 보게 만든 데는 지난 10여 년 동안 제주인들이 펼쳐온 숨은 노력도 묵과되어선 안될 것이다. 이른바 '평화의 섬' 만들기가 그것이다. '평화의 섬' 만들기가 남북 화해·협력 시대를 열고, 태평양을 향한 한반도 시대 비전을 낳았는데 일조했던 것이다. 그러나 이러한 자부심보다 이제 그 동안 10여 년간 '평화의 섬'을 만들기 위해 분투해온 제주인들의 자체적 노력들을 반성적으로 되돌아 볼 시점이다. 최근에는 '평화의 섬'을 토대로 한 '국제자유도시' 건설 문제가 현안 과제이기 때문이다.

### 가. 분단의 격전장으로서의 제주: '고립과 변방의 섬'(50년대까지)

첨예한 대결의 시기에는 제주도민들의 자주적인 힘에 의한 제주의 발전적 위상 모색이 쉽지 않았다. 분단이 낳은 여러 족쇄가 제주도민들의 화합과 발전을 가로막았기 때문이다. 앞서 언급했듯이, 분단이 낳은 족쇄중의 족쇄는 말할 것도 없이 「4·3」이다. 그리고 제주 「4·3」이 채 끝나기도 전에 이어

진 「6·25」도 제주도의 입장에서는 하나의 족쇄가 되었다. 전쟁을 피해 제주로 유입된 피난민이 무려 토박이의 60%까지 달했었거니와, 이 역시 「4·3」과 함께 제주인 본래의 동질성을 약화시키는 계기로 작용했던 것으로 볼 수 있다.

이처럼 적어도 남북한간 첨예한 대결이 이어진 50년대 말까지 제주도는 바로 남북한 대결의 한 복판에 자리하고 있었던 것이다. 이러한 상황에서 제주의 발전적 위상은 생각해 볼 겨를도 없었던 것이다. 한국전쟁 이후 중앙정부의 관심과 지원도 내륙의 전후복구에 우선순위를 줌으로써 제주도는 계속해서 고립과 변방의 섬으로 남아있어야 했던 것이다.

#### 나. 분단 상황하에서의 제주 위상: '관광의 섬'과 개발문제(60~80년대까지)

60년대 접어들어 감귤과 유채 등 경제작물을 생산하고 영농방법의 개선 등을 통해 제주의 발전을 도모하기 시작하였다고 할 수 있겠지만, 중앙정부에 의해 본격적으로 제주의 위상이 검토되기 시작한 것은 60년대 후반 이후의 일이다. 제주도 관광자원이 갖는 가치가 주목되면서 제주비행장이 국제공항으로 승격(1968)되고 제주도 관광종합개발계획 등이 추진(1973년 이후)되기 시작한 것이다. 제주비행장의 국제공항으로의 승격은 제주가 세계로 편입되고 국제관광지로서의 위상을 확보할 수 있는 토대를 확보한 것이라 할 수 있다.

1982년 중앙정부에 의한 2차 국토종합개발계획은 제주도에 중요한 의미를 갖는다. 여기서 제주도가 개발특정지역으로 지정되었거니와, 비로소 제주도민들의 자체역량으로 제주의 위상을 모색할 수 있는 기회를 얻게 된 것이라 할 수 있기 때문이다. 그래서 제주도민들은 제주 개발계획을 수립하기 시작하였고 '우여곡절' 끝에 1991년 12월에 제주도개발특별법을 확보할 수 있었다. 여기서 '우여곡절'이란 제주 개발계획을 둘러싼 도민들간의 대립과 갈등과 반목을 지적하는 뜻이다. 개발을 둘러싸고 혹은 개발과 보존을 둘러싸고 지역간, 계층간, 단체 조직간에 첨예한 반목과 대립이 표면화되었다. 이러한 갈등의 표면화도 지난 시절 좌우로 나뉘었던 「4·3」의 경험과 결코 무관하지 않다고 본다. 이미 「4·3」에서 제주도민들의 정체성과 동질성에 많은 상처를 입었거니와, 이것이 치유되지 못한 채 반목과 대립이 잠재되어 오다가 개발문제를 둘러싸고 다시 재생된 것이라 볼 수 있기 때문이다.

#### 다. 분단의 질곡을 벗어나기 위한 「평화의 섬」 만기들의 적극적 모색(90년대 이후)

이러한 경험에서 제주도민들은 근본적으로 「4·3」의 문제를 치유하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하게 되었다. 세계적 냉전이데올로기의 해체와 국내적 민주화의 진전에 발맞춰 이제 제주도민들은 본격적으로 「4·3」을 치유방안을 모색하기 시작하였다. 이것 역시 쉬운 일은 아니었다. 「4·3」 문제 해결을 방법을 놓고도 대립과 갈등이 표면화되었던 것이다. 그러나 제주도민들은 서로 인내와 양보로 대화에 임하여 치유방안을 만들어 나갔고 중앙정부에 문제해결을 촉구해 나갔다. 그 결과로 「4·3」 특별법을 확보해 낼 수 있었다. 이는 지난 반세기 동안의 분단시대가 제주에 남긴 질곡들을 법적 차원에서 종결짓는 의미를 갖는 것이라 하겠다.

그러나 현재 이 특별법에 의거하여 「4·3」 피해자 신고를 받는 등 진상규명과 명예회복 절차를 추진 중에 있지만, 특별법에 의한 「4·3」 문제 해결은 소극적 의미를 갖는 해법이라 제주도민들은 인식하였다. 제주도민들은 보다 더 근본적인 차원에서 이 문제에 대한 적극적 해법이 찾아져야 한다고 보

있다. 그래야 분단시대가 제주에 안겨준 질곡을 털고 제주의 긴 역사와 미래 속에서 제주의 발전적 위상을 확보할 수 있을 것으로 여겼던 것이다. 지난 96년에 행한 제주의 발전방안에 대한 도민들의 의식조사결과에서 보여주듯,<sup>18)</sup> 그 적극적 해법이 다름 아닌 '평화의 섬' 만들기였던 것이다.

'평화의 섬' 만들기의 근본 취지와 의의는 「4·3」 문제를 대승적 차원에서 해결하고, 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되면서 제주의 발전과 번영을 모색해 나가자는 데에 있었다. 물론 '평화의 섬' 만들기는 90년 초 한·소 정상회담이라는 외부적 동인에서 출발하였지만, 그 보다도 우리 제주야말로 역사성, 자연조건, 지리적 위치 등에서 평화의 섬의 위상을 획득할 수 있는 객관적 요건을 갖춘 곳이라는 검증은 토대로 한 발상이었다. 그래서 제주인들은 지난 10여 년간 평화의 섬을 만들기 위해 진지하고도 꾸준하게 연구하고 구체적 실천을 위해 노력해왔다.<sup>19)</sup> 이러한 노력의 결과로 99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」에 "국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위하여 도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다(52조)."는 조항을 넣게 됨으로써 법적으로 지원 하는 근거도 확보하게 되었다. 아울러 그 동안의 제주도민들의 '평화의 섬' 만들기가 새로운 남북 화해·협력 시대를 열게 하는 데도 일조를 담당했다고 제주도민들은 생각하고 있다. 특히 최근 제주가 남북화해의 중심지로 떠오르고 있는 것도 제주인들이 경주해온 '평화의 섬' 만들기과 결코 무관하지 않다고 보고 있다.

그리하여 최근에는 '평화의 섬'을 토대로 한 번영의 섬, 즉 국제자유도시 건설 문제가 현안이 되고 있다. 지난 시절 제주개발계획을 둘러싸고 대립과 반목을 치유하고 실질적인 제주도의 번영을 구가하기 위해 의욕적으로 추진하고자 하는 것이 이른바 '국제자유도시' 건설이다. 이에 대한 구상도 '평화의 섬' 위상 만들기과 함께 일찍부터 검토되고 논의되어 왔던 것이다. 그 동안에 제기된 각종 방안들과 논의를 바탕으로 하여 제주도는 용역을 통해 「제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획」을 수립하였다. 이러한 용역결과를 가지고 2차에 걸친 시민공청회도 열었으며, 중앙정부에 적극적 지원을 요청해 왔다. 이에 지난 12월 내도한 김대중 대통령이 국가전략적 차원에서 제주 '국제자유도시' 건설을 추진하겠다는 약속을 하면서 활기를 띠고 있다. '국제자유도시 추진 기획단'이 제주와 함께 중앙정부적 차원에서 조직되고 여기에서 구체적인 방안과 추진전략이 마련될 전망이다.

18) '96년에 필자 등에 의해 이루어진 도민 의식 조사연구에서, 제주의 발전방향과 관련하여 던졌던 질문은 "현 단계 제주사회는 농업, 관광산업 등에서 적지 않은 고민거리를 가지고 있습니다. 앞으로 제주사회가 발전하기 위해 나아가야 할 방향을 다음의 항목별로 본다면 각각에 대해서 어떻게 생각하십니까?"였고, 이에 대한 응답률은 '평화의 섬'(28.5%)이 가장 높고, 다음으로 '국제휴양지'(18.6%), '국제회의산업'(15.1%), '자유무역항'(10.4%) 등의 순서였다. 김항원·김진영·고성준·강근형 공저, 『전환기 제주의 의식과 제주정신』(제주대학교출판부, 2000. 2), 107~110쪽 참조. 한편, 가장 최근(2000년 10월)에 이루어진 조사연구에서도 '평화의 섬'으로 가야한다는 데 대해 높은 합의를 보여주고 있다. 즉 전문가 집단은 72.0%가 빠른 시기에 제주를 '평화의 섬'으로 지정해야 하고, 그것을 국제자유도시 전략과 연계(26.0%)하고 국제 평화 및 협력기구 유치(24.0%)도 해 나아가야 할 것이라 하고 있다. 지역주민들도 빠른 시기에 '평화의 섬'으로 가야한다는 데 38.7%의 응답률을 보여주고 있고, 평화의 섬의 추진을 남북대화 교류센터화(24.9%)와 세계 평화연구센터 건립(21.4%)과 연계해 나아가야 한다고 보고 있다. 제주대학교 동아시아연구소(연구책임자 양길현), 『남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사보고서』(2000.11), (이 보고서는 제주도의 의뢰에 따라 제주대학교 동아시아연구소가 연구하여 도에 제출한 보고서임.)

19) '평화의 섬' 제주에 대한 논의의 시작은 1991년 5월 미국 뉴욕에서 개최된 미 하와이대 마츠나가 평화연구소가 주최한 「태평양의 평화유지」를 위한 국제회의에서부터다. 이 회의에 당시 미 켄터키대의 문정인 교수와 필자, 그리고 제주대의 양영철 교수가 참여하여 주제발표를 했다. 이후 10여 년간 노력해온 '평화의 섬' 만들기의 관련 일지를 요약 제시하면 다음 표와 같다.

### 3. 「평화의 섬」 제주의 역할

그러나 최근 현안 과제로 떠오르고 있는 '국제자유도시' 건설도 궁극적으로 「평화의 섬」이 전제되지 않는다면 물거품이 될 가능성이 없지 않다. 아무래도 '국제자유도시'는 보존보다는 개발을, 자연보다는 문화를, 문화보다는 경제적 이익을 더 떠올리기 쉽게 한다. 따라서 평화가 전제될 때 자유의 가치가 의미를 갖듯이, 「평화의 섬」 위상을 정립하기 위한 실천전략으로 '국제자유도시'를 구상해야 할 것이다. 특히 이는 분단시대의 제주 위상에 대한 반성적 고찰에서 보았듯이, 분단의 질곡이 남아 잠재된 도민들간의 대립과 반목을 적극적으로 씻겨내지 않고서는 어떠한 개발정책에 대한 합의와 추진도 어렵다는 점에서 더욱 그렇다. 벌써 도민들간에는 '국제자유도시' 추진계획과 관련해서도 갈등이 표면화되는 양상을 보여주고 있다. 이것은 「평화의 섬」과 유리된 개발정책을 용인할 수 없다는 도민의 뜻의 표출이기도 한 것이다.

특히 제주 국제자유도시 건설에 대한 김대중 대통령의 약속도 현재 조성된 남북 화해·협력 시대의 지속적 발전과 동북아 평화를 전제로 한 구상이다. 남북 화해와 동북아 평화가 전제되지 않을 때, 제주의 대외적 위상은 항상 불안했다는 점을 우리는 잊지 말아야 할 것이다. 그래서 우리는 제주를 「평화의 섬」으로 만들기로 한 것이었다.

부시 행정부의 등장으로 동북아에는 평화와 긴장이라는 두 가지 흐름이 시험대에 오르고 있다. 이 점에서 「4·3」 문제를 대승적 차원에서 해결하고 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되어야 한다는 장기적 목표를 설정하고 추진해 왔던 「평화의 섬」 제주의 역할은 아직도 유효하다고 하겠다.

#### 「평화의 섬」 관련 일지

- 1991. 4. 제주에서 한·소 정상회담 개최 → 냉전 해빙의 시작 → 지정학적으로 동아시아 평화와 안정 구축 역할 부상. 남북한 UN 동시 가입
- 1991. 5. 미국 뉴욕에서 개최된 하와이대 마츠나가 평화연구소 주최 평화세미나에서 「평화의 섬」 논의 시작
- 1991. 10. 제주국제협의회가 「평화의 섬」 구상 제시
- 1996. 4. 제주에서 개최된 미 클린턴 대통령과 김영삼 대통령과의 한·미 정상회담에서 한반도 평화정착을 위한 「4자 회담」 제의
- 1997. 9. 김대중 대통령 후보 제주 「평화의 섬」을 대선 공약으로 제시
- 1997. 12. 제주대학교 동아시아연구소가 「「평화의 섬」 구현을 위한 실천전략 모색 워크숍」 개최
- 1999. 12. 개정된 「제주도개발특별법」에 「세계 평화의 섬」 지정 조항 신설
- 2000. 1. 제주발전연구원이 「제주형 「평화의 섬」 모델 설정과 실천전략에 관한 포럼」 개최
- 2000. 9~10. 김용순 노동당비서가 김정일위원장의 방문을 앞두고 사전답사차 제주방문(9. 12~13)  
한라·백두 교차관광 시작(9. 16~22)  
제1차 남북 국방장관 회담(9.25~26)  
제3차 남북장관급 회담이 제주에서 개최(9. 27~30)

## 가. 남북 화해·협력과 동북아 평화의 메카로서 제주 「평화의 섬」

「평화의 섬」 만들기는 말할 것도 없이 「4·3」 문제의 해결을 바탕으로 남북화해와 동북아 평화의 메카가 되어야 한다는 것이었다. 이제 그 하나의 목표인 남북화해의 중심지로 부각될 수 있는 절호의 계기를 잡은 것이라 할 수 있다. 이 기회를 놓치지 않기 위해 제주가 먼저 남북한 화해와 협력의場이 되어야 한다.<sup>20)</sup> 그리하여 현재 조성된 화해무드가 지속적 발전으로 이끌어 가는 데 제주 「평화의 섬」이 역할해 나가야 한다.

이미 제주는 2회에 걸친 북한에 감귤 보내기 운동, 당근 보내기 운동 등을 통하여 구체적 실천을 하고 있다. 또한 각종 문화와 관광 교류도 시도하고 있다. 이러한 실천적 운동 등을 토대로 이제 제주는 제주인의 뜨거운 동포애와 통일에 대한 열망을 통해 제주를 찾는 북한동포들이 남북한의 통일에 앞서 제주에서 통일공동체를 느낄 수 있는 지역으로 제주를 개방한다는 〈한라개방선언〉을 해야 한다고 본다.

나아가 「평화의 섬」으로써 제주는 동북아 평화질서 구축에 기여할 수 있는 메카가 되어야 한다. 이러한 점에 유의하여 제주도도 「동북아 평화센터」를 건립할 계획을 가지고 있는 것으로 안다. 내년에 제주에서 회담을 했던 혹은 제주를 찾았던 각국의 정상들을 초빙하여 「평화의 섬」임을 선포하고 세계 「정상의 집」(The Summit house)도 만들어 관광자원으로 활용한다는 것이다. 그리고 아마 이 「정상의 집」 안에 「평화센터」도 둘 모양이다.

그러나 이러한 발상은 「평화센터」의 적극적 의미를 부각시킬 수 없다고 본다. 오히려 「평화센터」를 중심으로 「정상의 집」도 만들고 다양한 아이템을 구성해야 할 것이다. 무엇보다 「평화센터」는 국제회의 산업과 연계시킬 수 있어야 한다. 여기에서 남북 화해·협력을 논하는 남북회담의 장소가 되도록 할 뿐만 아니라 각종 국제회의를 열어 동북아와 세계 평화를 논하고 각종 분쟁을 예방하고 조정하는 장소가 되도록 해야 한다. 따라서 「평화센터」는 현재 건립 중에 켄벤션센터 내에 세워져야 할 것이다. 이러한 관점에서 「제주동북아평화문화센터」의 구성과 기능을 예시해 보면 다음과 같다.

〈제주동북아평화문화센터〉의 구성과 기능(案)

분야	구성	기능
제주	제주역사·문화 전시관	· 평화와 문화, 그리고 평화문화 정착에 관련한 제반 연구 · 남북한 및 동북아 시민연대를 통한 평화운동의 전개 및 평화공동체 만들기
	제주역사·문화 연구실 (4·3 연구분과)	
	국제자유도시 연구실	
북한 및 통일	북한관 혹은 통일관	· 남북한을 비롯한 동북아 국가(미·일·중·러 등)의 관련 전문가의 초빙 및 공동 연구, 국제학술 세미나 개최, 젊은 일꾼들에 대한 평화공동체 훈련 및 교육
	북한 및 통일문제 연구실	
동북아 및 세계	정상의 집 (The Summit house)	· 동북아의 각종 분쟁의 예방 및 해결 · 제주 「국제자유도시」 건설과 관련한 제반 연구 · 세계 섬 문화 연구, 교류·협력 방안 연구 · 기타 각종 국제회의의 산업(경제협력, 문화교류 등)
	동북아 평화 연구실	
	세계 섬 연구실	
	분쟁 조정 센터	
공통	교육·훈련실	
	국제회의실	

20) 고성준, 「남북 화해·협력 시대와 제주: 「평화의 섬」 제주의 역할과 과제」, 제주대학교 동아시아연구소·통일문제연구협의회 공동주최, 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』 세미나(2000. 9. 20) 발표논문, 46쪽.

## 나. 태평양을 향한 한반도의 침병으로서의 제주 「평화의 섬」

남북 화해와 동북아 평화가 전제될 때 제주 「평화의 섬」은 번영의 섬으로 거듭날 수 있다. 남북 화해·협력 시대는 한반도의 지도를 거꾸로 놓고 볼 것을 종용하고 있다. 이 때 가히 21세기적 태평양의 시대, 해양의 시대가 보인다. 그리고 이 때 제주도는 한반도를 태평양의 넓은 해양의 세계로 끌고 가는 침병의 위치에 있음을 보게 된다. 태평양이란 말뜻 그대로 '큰 평화의 바다'를 의미하거니와, 제주도는 남북 화해시대를 통일시대로 이끌어갈 뿐만 아니라 세계가 안고있는 대결과 분쟁을 해결하는 조정자로, 21세기적 해양일류한국의 발전을 이끌어갈 침병으로 나서야 한다. 앞으로 「평화의 섬」에 건설되는 '국제자유도시'는 바로 이러한 점들이 고려되는 진취적 구상이 담겨져야 한다. 이러한 구상이라야 '국제자유도시' 건설이 제주만의 이해를 위한 것이 아님을 대 국민적으로 설득할 수 있고 그러한 국민적 공감대를 얻어야 중앙정부의 적극적 참여와 지원도 이끌어 낼 수가 있다.

이미 그러한 구상을 실현하기 위한 실천프로그램들이 제주도의 '국제자유도시' 추진계획에 포함되어 있는 것으로 안다. 그러나 앞서 지적하였듯, 앞으로 우리가 건설할 '국제자유도시'는 '평화의 섬'을 전제로 한 것이다. 따라서 평화의 원칙에 벗어나지 않는 '국제자유도시'가 되면서 통일시대 태평양을 향한 한반도의 침병이 될 수 있는 방안과 프로그램의 선정이라는 측면에서 기존의 '국제자유도시'구상을 재조정하여야 할 것이다. 그리고 '국제자유도시'가 '사람·상품·자본의 자유로운 이동'이라 할 때, 그것은 '세계 속으로 제주가 편입되는 것'이라기보다는 '제주가 세계로 진출하려는 것'이다. 따라서 제주 '국제자유도시' 건설방안은 가장 제주적인 것(세계 시장에서 비교 우위를 가질 수 있는 것)을 바탕으로 하면서 세계적 보편성과 만날 수 있는 것들로 기획되어야 한다. 이러한 점에서 제주를 홍콩이나 싱가포르보다 더 나은 특별한 국제자유도시로 개발해 나가겠다."는 김대중 대통령의 언급은 당연한 지적이다.

이 점은 다른 나라의 '국제자유도시' 건설의 예를 보아도 당연하다. 이를테면, 독일의 프라이부르크, 프랑스의 메즈, 미국의 달라스 등은 「지식환경의 도시」, 싱가포르, 프랑크푸르트, 오사카 등은 「항공교통의 국제도시」, 동경과 요코하마 등은 「외국인이 살기 좋은 국제화된 도시」로서 각각 그 위상을 지켜가고 있다. 그리고 일본의 고베는 바다를 메워 포트아일랜드와 록고아일랜드라는 인공港을 건설하여 세계적인 경쟁력을 갖춘 세계 제2의 항만도시로 거듭났으며, 요코하마는 「미나토 미라이」라는 기치아래 새로운 비즈니스 중심도시를 건설하였다. 싱가포르 「IMM21」, 홍콩은 「주강델타 광역도시개발」로, 상해市 역시 「포동지구개발」추진을 통해 국제도시로서의 발전을 꾀하고 있다. 벨게이츠의 마이크로소프트사가 있어 세계적인 명성을 얻게된 미국 태평양의 북부항구도시 시애틀은 커피 한 톨 생산하지 않으면서도 「스타벅스」라는 이름으로 세계적인 커피산업의 중심지로 발돋움하였다. 최근 알프스의 나라 스위스는 전통적인 수입원인 관광수입에 못지 않게 각종 국제회의와 대형 전시회 유치로 막대한 수익을 올리는가 하면 남불의 휴양도시 칸이나 니스도 영화제, TV프로그램, 광고 페스티벌 등 굵직한 이벤트들을 연중 개최하여 세계의 관광객들을 적극적으로 끌어들이고 있다.<sup>21)</sup>

그러면 이들 예와는 달리하면서 '평화의 섬' 제주에 걸 맞는 특색 있는 '국제자유도시' 건설방안은 무엇일까? 아무래도 그것은 천혜의 자연환경과 조화될 수 있는 친환경적 산업이 중심이 되어야 할 것이다. 1차 산업을 중심으로 하는 생명공학 산업, 생태·문화적 관광레저산업, 휴양리조트 산업 등이

21) 임수복, 「세계의 국제도시가 우리에게 주는 교훈」, 『國際交流』, vol.44 (2000. 8), 6쪽.



그것이다. 그리하여 제주도를 환태평양권 내지 동북아 해역의 인적·물적 교류·협력 및 휴양·관광의 중심지로 발전시켜 나가야겠다. 그리고 시급한 것은 제주에 와서 관광과 함께 부담없이 쇼핑을 즐길 수 있는 대규모의 면세상품의 전시·판매장이 설치가 요망된다. 이 점은 다행히 제주도와 중앙정부적 차원에서 긍정적으로 검토될 전망이다. 소식도 들린다.

나아가 제주도는 경제협력의 강화에 따른 경제통합과 교류가 확대되어 가는 동북아의 새 환경변화에 대응하여 환동해권과 환황해권을 연결하는 고리로서의 위상을 확립해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 국제물류기지 및 국제적인 상품판매·전시 센터를 건설해 나가는 것이 바람직하다. 국제물류기지 및 대규모 상품 전시·판매 센터로서의 역할 수행을 위해서는 관세 및 기타 무역 규제를 철폐하는 자유항지역 또는 자유무역지대 및 국제 상품정보 센터의 설치가 요망된다. 그리하여 제주도를 명실공히 무역과 금융의 중심지로 키워나가야 할 것이다.

한편, 이상의 모든 것을 위해서 각종 분야의 정보통신 인프라를 구축하는 것은 기본적으로 뒤따라야 할 과제다. 그리고 제주도민들의 국제화 내지 세계화 의식 함양을 위한 교육프로그램도 있어야 할 것이다. 정체성 확보를 위한 시민교육프로그램, 국제시민양성 교육프로그램 등이 그것이다.

## V. 결 론

미국 신정부의 출범으로 남북 화해·협력 시대가 시험대에 오르고 있다. 클린턴 민주당 정부와는 달리, 부시 공화당 정부는 동아시아 및 한반도 정책에 있어 새로운 기준을 설정할 가능성을 보여주고 있기 때문이다. 아직은 그 정책의 전말이 확연히 드러나고 있지는 않으나 변화의 예고는 충분히 감지된다. 특히 우리가 주목하는 것은 부시 행정부가 대북정책에 관한 한 '상호주의'와 '검증'의 기준을 명확히 적용하겠다는 것이다. 이는 우리의 대북관계에서도 걸림돌로 남아있어 우려하고 있는 문제인 안보와 평화문제를 미국은 확실하게 걸고 넘어가겠다는 의지의 표현이다.

현재 북한에 주문하고 있는 핵 문제의 속시원한 해결, 재래식 무기 배치의 재조정 등이 이루어지지 않는다면 부시의 검증 기준에 걸려들 가능성이 높다. 그래서 부시 행정부가 클린턴 행정부와 북한 사이에 합의한 「제네바 틀」을 수정한다면 남-북-미 관계가 94년 상황으로 되돌아 갈 수 있으며, 3자간에 새로운 긴장이 조성될 수 있는 것이다. 더욱이 부시 행정부는 국가미사일(NMD)체제와 전역미사일(TMD)체제를 적극 추진하겠다고 공언하고 있어, 멀지 않은 장래에 미국과 중국간의 패권경쟁도 현실화될 가능성을 안고 있다. 이 경우 일본과 러시아도 가만있지 않을 것임은 불을 보듯 뻔하다. 이러한 전망이 현실화된다면, 그것은 냉전의 유물인 신북방 3각관계 對 신남방 3각관계의 대립구도가 다시 나타남을 의미하며, 이 때 남북한간에 조성된 화해·협력의 시대도 다시 되돌릴 수 있음은 물론이다.

아직으로서는 이러한 전망이 현실화될 가능성은 작지만 우리는 모든 경우에 대비하여야 할 것이다. 최선의 방안은 현재 조성된 남북 화해 무드를 더욱 공고히 해 나가며, 부시 신정부와도 대북정책 공조를 이루어 나가는 것이라 본다. 그러기 위해서는 무엇보다 북한의 전향적 자세가 요구된다. 하루빨리 북한은 현재 각종 남북 교류와 협력에 안전판은 만드는 군사적 안보장치 마련에 적극적으로 나서야 하며, 주변국들이 합의하는 평화체제 구축에도 참여해야 한다.

주변 환경이 대립과 긴장으로 흐를 때, 우리 제주도의 발전적 위상도 흔들릴 수 있음을 기억한다. 그러나 그 동안 제주인들의 「평화의 섬」 만들기의 노력이 남북 화해 시대를 여는 데 일조해 왔듯, 시

협대에 놓여 있는 남북 화해·협력 시대의 지속적 발전과 동북아의 평화를 위해 「평화의 섬」 제주가 해야 할 역할이 아직도 남아있다고 본다. 그리고 이러한 「평화의 섬」이 전제될 때 최근에 현안으로 떠오른 '국제자유도시' 건설도 성공적으로 이끌어갈 수 있다고 본다. 현안으로 된 국제자유도시 건설 자체가 남북한 관계의 지속적 발전과 동북아 평화를 전제로 깔고 있는 것이기 때문이며, 이 때 가히 제주도는 한반도를 태평양으로 끌고 가는 첨병의 위치에 설 수 있는 것이다.