

제주型 國際自由都市 政策方向設定을 위한 序說的 論議*

-인간의 얼굴을 한 세계화를 위한 하나의 시각-

고 충 석**

I. 서론 : 논의의 전개를 위하여

이제 지구는 더 이상 분리될 수 없는 '하나의 장소'라는 사실이 확인되고 있다. 근대국가가 형성되기 이전의 사람들도 국경을 자유롭게 이동하면서 문화, 경제교류를 이루었던 것은 분명한 사실이다. 그렇지만 그 교류라는 것이 교통·통신기술의 미(未)발달로 인해 극히 제한적이었다.

그러나 오늘날 과학기술의 비약적 발달로 그간 국경이 부과해 왔던 공간적·시간적 제약이 엄청나게 빠른 속도로 극복되고 있다. 지금까지 침투가 어려웠던 굳건한 국경이 사실상 없어진 것이나 마찬가지여서 국내외를 막론하고 사람, 상품 및 서비스가 마음대로 드나들고 있다. 그만큼 자유로운 인적(人的) 왕래와 함께 무역의 범위가 세계적으로 확대되고 있는 것이다.

특히 탈산업사회에 있어서의 경제적 국경은 최근 단기성 국제투자자금(hot money) 유통에서 보는 바와 같이 상당부분 사라지고 있다는 사실이다. 멀지 않은 장래에 국가간의 자본, 노동, 상품, 지식 등의 왕래도 일

* 이 논문은 1999년도 제주대학교 발전기금 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 濟州大學校 行政學科 教授

개국가수준처럼 완전히 자유롭게 될 것이라는 전망은 점점 현실화 되고 있다. WTO체제의 출범은 이러한 무국경 현상의 일부를 제도적으로 표현해주는 하나의 신호탄에 불과한 것이라고 할 수 있다(고충석, 1999:72- 73).

이런 점에서 사람·상품·자본·신용이 자유롭게 이동하는 현상적(Phenomenal) 세계화(Globalization)는 이미 거스를 수 없는 물결로 자리 잡았다.

자연을 둘러싼 인간의 능동적 적용이 만물의 영장으로 영위할 수 있었음은 주지의 사실이다. 겨울이 오면 옷을 두텁게 갈아입듯이 우리를 둘러싼 환경이 변화하면 그에 응전하기 위한 전략 또한 변해야 할 것이다. 그렇지 않고서는 미래에의 비전은 고사하고 현재의 생존조차 담보하기 어렵기 때문이다. 급격한 변화의 물결 속에서 우리가 희망적인 가능성을 실현하게 될지, 불행한 위험성을 실현하게 될지는 전적으로 우리의 주체적 대응 여하에 달려 있다. 이러한 변화의 최일선에 서있는 제주도의 경우, 변화의 물결을 정확하게 이해하고 올바른 방향을 포착하고 유도할 수 있는 '지적 지도력'(intellectual leadership)의 형성여부가 희망적인 미래를 담보하는 관건이 될 것이다.

그렇다면 동북아의 작은 섬 제주도는 세계화라는 거대한 격랑의 물결을 헤쳐나가기 위해서 어떠한 대응전략(세계화 전략)을 모색하고 있는가? 그 전략의 적극적 표현으로 작년(1999년)부터 불거져 나온 화두가 소위 "복합형 제주국제자유도시 구상"이다).

-
- 1) 제주국제자유도시구상은 제주도의 관점에서 세계화의 물결을 어떻게 주도적(proactive)으로 관리할 것이냐 하는 차원에서 발상 되었다고 할 수 있다. 간단히 말한다면 제주국제자유도시는 '관리적 세계화' 측면이 매우 강조된 개념이라고 할 수 있다. 문정인 교수는 세계화를 '자생적 세계화'와 '관리적 세계화'로 구분하여 세계화 현상과 이에 대한 적용·대응의 과정을 함께 고려하여 '세계화'에 대한 개념을 정의하고 있다. 자생적 세계화란 '과학기술의 발전과 자본주의적 분업질서의 구조화'가 '국경이란 인위적 장벽을 허물고 세계를 수없이 많은 거미줄로 엮는 상호의존적 유기체로 전환'시키는 현상을 가리킨다. 반면 관리적 세계화란 '개인, 지역, 국가, 국제사회가 자생적 세계화에 따른 제약과 기회에 대응하고 적응하면서 일어나는 변화'를 가리킨다. 이런 점에 세계화는 '자

주지하다시피 제주도의 지리·경제적인 가치는 고금을 막론하고 해상 루트가 중요한 교통수단이 되어 교역이 활발하던 시대일수록 증대되어 왔다. 과거 탐라국 시대의 역사적 경험은 이를 잘 설명해준다. 탐라국 시대의 제주도는 해양 중에 위치한 절해고도가 아니라 고대 동북아시아 해상교류의 거점지역이었다²⁾. 동아시아의 지도를 거꾸로 돌려놓고 제주도를 중심으로 살펴보면, 제주도는 북쪽으로 한반도, 서쪽으로 중국, 동쪽으로 일본, 남쪽으로 대만과 오키나와 열도에 둘러싸인 동아시아 해양의 정중앙에 자리잡고 있다. 때문에 제주도는 먼 고대부터 생산지가 다른 다양한 물자가 모이고, 재 배급되며 매매와 교환이 이루어지는 물류센터였다. 제주도는 제주의 의사에 관계없이 동아시아 해양으로부터 모든 인종과 모든 문화가 모이는 해양교통의 십자로를 형성했던 것이다.

육상보다 해양의 가치가 중시되는 오늘날 제주도의 지리·경제·정치적 가치가 다시금 주목받고 있다. 21세기는 물류, 외교, 군사적 측면에서의 경쟁구도가 주로 해양에서 이루어지는 소위 “해양의 세기”라고 할 수 있다. 제주도는 지리적으로 볼 때, 상해와는 60분, 북경·도쿄와는 100분 내의 거리에 있는 환 동해·환 황해권의 중심으로, 아시아와 미주지역을 잇는 기간항로에 접근해 있을 뿐만 아니라 인구 약 20억의 배후지역(중국, 일본, 미국, 러시아 등)을 확보하고 있어 관광·휴양과 더불어 항공 및 해상 물류와 여객의 중심지로 도약할 잠재력을 보유하고 있다. 세계 경제의 28%가 이 지역에 집중되어 있어서 제주주변 바다는 세계에서 가장 바쁜 해역 중의 하나이다. 이제 제주도는 중앙에서 멀리 떨어진 변방, 끝에 있는 외로운 섬이 아니라 환태평양 시대에 대양을 향해 나가는 관문이 될 가능성이 높아지고 있다.

이러한 맥락을 고려할 때, 제주도가 추진하고 있는 국제자유도시 사업은 쉬운 일은 아니지만 성공을 가져다 줄 수 있는 맹아가 그 속에 내재되

생적 발전논리와 관리적 대응의 변증법적 상승작용에 의해 이루어지는 거대한 현상'이라는 것이다. 이에 대한 자세한 내용은 (문정인, 1995:55-60) 참조.

2) 이러한 관점에서 탐라국시대를 포괄적이면서도 구체적으로 조명한 글로서는 (진영일, 1994)을 들 수 있다.

어 있다고 할 수 있다. 따라서 우리의 의사와 관계없이 세계화를 통한 국경 없는 시장질서가 보편화되는 상황하에서 그 적극적인 대응전략으로서의 '국제자유도시' 만들기³⁾는 제주도의 이익을 극대화하는 미래창조형 지역개발의 핵심전략으로 그 타당성을 인정받는다 할 것이다.

제주국제자유도시구상은 과거에도 여러 차례 제기되었지만⁴⁾ 최근에는

3) 제주도가 제주도의 21세기 비전으로 제시하고 있는 국제자유도시에 대해서도 민과 전문가들은 어떻게 생각하고 있는가를 볼 필요성이 있다. 제주도민들과 전문가들은 제주도의 21세기 비전으로서 '제주도를 국제자유도시로 설정하는 것'에 대해 대체로 찬성하고 있는 것으로 나타나고 있다. 제주도는 제주대학교 동아시아연구소에 조사작업을 의뢰하였는데 그 조사분석은 각계 전문가 16명에 대한 의견조사와 제주도민 757명을 대상으로 한 도민 여론조사를 병행. 실시하였다. 이 조사분석에는 여러 항목이 있지만 그 중에서 제주도를 국제자유도시로 지정하는 작업에 대해서 어떻게 생각하는지를 보면 다음과 같다. 먼저 도민 여론조사로서 도민들은 제주도를 국제자유지역으로 지정하는 방안에 대해서 '적극 찬성한다' 23.0%, '찬성한다' 46.5%, '적극 반대한다' 0.7%, '반대한다' 8.0%로 국제자유도시 지정을 '찬성'하는 쪽이 69.5%, '반대'하는 쪽이 8.7%로 나타나고 있다. 다음으로 전문가 의견조사 결과는 전문가들이 제주도의 적극적인 개방화 정책을 적극적으로 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 이들은 제주도가 지속적인 경제발전을 이룩하기 위해서는 제주도의 적극적인 개방화 개발정책은 필수적이라고 전제하고 제주도의 역사, 문화, 자연, 지정학적 특성 등을 고려할 때, 홍콩·싱가포르·대만·오키나와 보다 경쟁력 측면에서 비교우위에 있기 때문에 제주도를 국제자유지역으로 적극적으로 개발하는 것은 올바른 방향설정이라고 주장하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 (제주도·제주대 동아시아연구소, 1999)을 참고하는 것이 좋겠다.

4) 과거에도 명칭만 다르지 국제자유도시와 같은 구상들이 제주개발의 비전으로 제시되곤 했다. 이러한 시도는 대체로 구상 차원으로 끝마친 경우가 많았다. 국제자유도시를 위한 시도를 연혁 별로 명기해보면 다음과 같다.

1963년의 자유지역 설정구상(건설부)

1975의 특정자유지역 개발구상을 위한 기초조사(건설부)

1980년의 자유항 구상(건설부)

1983년의 국제자유지역 조성계획수립(특정지역 제주도 종합개발계획)

1998.9.25 대통령 순방시 건의

1998.10.19 국제자유도시 기획단 구성

1999.10.20 기본구상(안) 마련

1999. 3.15 국제자유도시 기본구상(안) 대통령 보고

1999.3.30 국무회의의 보고(건교부)

1998년에 제주도가 제주대학교 한국경제연구원에 공동으로 발주한 용역 보고서 <2010년 제주경제발전 비전과 전략>에서 처음으로 공식 거론되었다. 비록 이 보고서에서는 여러 가지 비전 가운데 하나로서 국제자유도시 추진을 제시하였지만 전체적인 내용을 볼 때, 이 보고서가 현재 논의되고 있는 국제자유도시에 대한 논의의 단초를 마련했다고 할 수 있다.

그 후 현재까지 논의된 국제자유도시구상을 한마디로 말하면 제주를 '사람, 자본, 상품, 정보, 노동이 자유롭게 드나드는 개방형 도시'로 만든다는 것이다. 즉 국적과 이념에 관계없이 관광객이 출입할 수 있는 관광자유도시, 세계각국의 상품이 이념에 관계없이 자유롭게 유통하는 국제교역도시, 국제적 자본이동과 금융거래의 자유가 보장되는 국제금융센터, 국제적인 지식정보가 첨단통신망을 통하여 집중되는 정보의 섬, 국제회의센터로서 동아시아 어느 도시와 비교해도 경쟁력 있는 복합형 국제자유도시로 제주를 발전시켜 나간다는 구상이다.

이 구상이 구체적으로 어떠한 밑그림으로 가시화 될지는 현재 이 용역을 담당하고 있는 Jones Lang LaSalle(사)의 최종적인 용역 결과가 나오고⁵⁾ 그에 따른 여러 가지 후속조치가 수반된 후에야 가능할 것이다. 그

1999.8.27 제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획 수립 용역계약 체결(Jones Lang LaSalle)

1999.12 제1차보고서

2000. 2제2차 보고고

2000.6 최종보고서 제출

- 5) 최근 제주국제자유도시 최종용역보고서가 나왔다. 그러나 그 내용이 구체성을 결여하고 있기 때문에 이 용역보고서를 가지고는 제주국제자유도시의 전망을 예단하기가 매우 어렵다. 이 보고서의 문제점은 다음과 같다. 국제자유도시 작업의 근간이라고 할 수 있는 법개정 사업에 있어서 20 여 개의 기존법률을 일부 개정하거나 전면 개정하여야 한다는 필요성만 제기하고 있지 구체적으로 무슨 조항을 어떻게 개정했을 때, 제주도에 미칠 수 있는 사회·경제·정치적인 파급효과에 대한 구체적인 효과분석이 전혀 없다. 이러한 향후 파급효과에 대한 논의가 전제되어야 제주미래에 대한 구체적인 진단과 처방이 가능하다. 그리고 용역보고서에서 새로운 조직모형으로서 제시되고 있는 제주국제투자개발청에 토지 강제매수, 경제계획 및 집행, 공적 자금 예산 총당 등 막강한 개발관련 권한을 부여하고 있고 그 장은 민간인으로 위촉하게 되어 있으며 도지사의

그러나 분명한 것은 제주도에 한하여 사람, 노동, 자본, 상품, 정보 등의 자유로운 왕래를 위하여 우리나라의 일반적 수준보다는 훨씬 높은 수준의 개방화, 자유화, 탈규제화를 추진한다는 점이다. 이것이 국제자유도시 구상의 가장 핵심적 쟁점이다.

기본적으로 제주형 국제자유도시는 제주민에게 이익을 담보할 수 있어야 한다. 이것이 제주국제자유도시 논의의 출발점이 되어야 한다. 제주국제자유도시는 그 속에 세계자본이나 중앙정부의 관점보다는 지역주민의 관점이 우선적으로 투영되거나 적어도 이 양자의 관점과 제주민의 관점이 접합할 수 있는 정책적 영역이 확대될 수 있어야 한다⁶⁾. 그래야 이 사업이 제주지역주민들로부터 도덕성과 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

이러한 점에서 제주국제자유도시에 대한 정책논의는 최소한 세 가지

권한을 훨씬 증가하는 법적인 지위를 부여받고 있다. 보고서는 이 조직과 기존 지방정부와의 관계설정에 대해 구체적인 논의를 유보하고 있다. 이같은 조직모형이 지방화 시대에 명분을 가질 없는 것은 당연한 것이다. 따라서 적실성있는 대안이라고 할 수 없다. 그 외에 제시된 촉매프로젝트도 제주도 개발특별법에 의거해서 작성된 종합개발계획의 수준을 넘지 못하고 있다. 상상력의 혁명과는 거리가 먼 것으로서 새로운 내용이라고는 할 수 없다.

이런 점에서 국제자유도시 최종 용역보고서에 나타난 여러 가지 대안에 대한 실천계획(action planning)이 수반되지 않은 한 제주국제자유도시의 미래를 예측하는데 있어서 그 說明力이 상당부분 취약할 수밖에 없다. 요약하면 이 보고서는 국제자유도시를 위한 문제제기 수준이기 때문에 국제자유도시를 위한 구체적인 담론은 이제부터 시작이라고 할 수 있다. 용역보고서의 구체적인 내용에 대해서는 (제주도a, 2000) 참조.

- 6) 이러한 입장을 굳이 방법론적으로 분류한다면 현상학적인 접근방법이라고도 말할 수 있겠다. 현상학적인 접근 방법에 대해서는 학자들에 따라 견해가 다양하다. 그러나 무리한 감이 있더라도 필자의 견해를 단정적으로 밝히자면, 현상학적인 설명방식은 "사회현상을 설명하는데 있어서 그 시대를 구체적으로 살아가는 민초(grass roots)들의 생각이나 동기가 무엇보다도 중요하다"는 점을 강조하는 입장이라고 정리할 수 있다. 이런 점에서 볼 때, 제주형 국제자유도시의 정책결정과정에서 자신을 성찰할 수 있는 책임있는 행위자로서, 사회적 실재의 주체로서, 조형자로서의 제주민의 시각이 무엇보다도 중시되어야 한다는 점이다. 이러한 문제와 관련한 학문적 논의는(Harmon, 1969 : Harmon, 1981.) 참고바람.

측면에서 접근되어야 한다. 첫째는 제주형국제자유도시정책이 지향하는 이념적인 문제(for what)라고 할 수 있다. 아무리 제주형국제자유도시가 시대적인 명제라고 하더라도 지역주민의 관점에서 보면 제주도가 양보할 수 없는 최소한의 전제조건이 존재한다. 그 조건에 관한 가치적 논의가 이에 해당된다. 둘째는 제주형 국제자유도시정책속에 담아야 할 기본적인 정책수단에 관한 논의이다. 이것은 국제자유도시 개발을 위한 기본적인 전략의 문제와 관련된다고 할 수 있다. 끝으로 국제자유도시정책추진 절차에 관한 논의이다. 제대로 된 추진 과정이야말로 정책수단의 정당성과 효과성을 담보해줄 수 있기 때문에 이에 대한 가이드라인(guide-line) 설정 또한 매우 중요하다.

이 글에서는 구체화된 제주형 국제자유도시정책수단과 추진방법 제시보다는 거시적으로 그 정책수단과 추진방법의 방향성을 어떻게 설정해야 될 것인가를 지극히 서설적 수준에서 제시하려고 한다. 그리고 제주국제자유도시정책의 이념문제에 대한 논의 자체도 지극히 시론적 수준에 한정한다. 그렇기 때문에 이 글의 논의 자체가 설명력에 있어서 상당한 취약성을 가질 수밖에 없는 것은 사실이다.

그러나 제주형 국제자유도시정책작업에 있어서 方向性을 어떠한 쪽으로 잡아갈 것인가는 매우 중요한 문제이다. 기본적인 방향설정이 잘못되면 어떠한 정책도 제대로 성공할 수 없다는 것이 이 글의 취지이다.

아울러 이러한 논의를 위한 예비적 작업으로서 제주국제자유도시와 연관되고 있는 세계화·지방화의 성격이 무엇이며 이 흐름이 지역개발에 어떠한 문명사적인 의미를 던져주는가도 이론적으로 조명해본다.

II. 제주형 국제자유도시 정책방향설정을 위한 예비적 논의

제주국제자유도시 추진정책은 진공상태에서 그 해답을 추출할 수 없

다. 따라서 정책방향설정을 위해서는 그 예비적 단계의 논의가 필요하다. 거기서 방향설정을 위한 발상의 단초를 마련할 수 있을 것이기 때문이다. 여기에서는 단지 거시적인 맥락에서 문명사의 큰 흐름이 되고 있는 세계화·지방화를 위한 몇 가지 쟁점을 중심으로 이와 관련된 논점들을 정리해보려고 한다. 그 이유는 국제자유도시의 발상 자체가 세계화·지방화의 적극적인 표현이라고 할 수 있기 때문이다.

1. 세계화와 지방화의 변증법적 메카니즘

하비(1989: 240)는 세계가 축소하고 있음을 시·공간의 응축으로 특징 지우면서 세상의 종합적 모습이 시간과 공간을 초월하여 동 시간대 세계 시민들에 의해 경험됨을 강조하고 있다. 전세계의 이미지를 전세계 시민들이 커뮤니케이션 테크놀로지에 힘입어 동시에 경험할 수 있다는 것이다. 시간과 공간의 응축이라는 현실적인 의미는 "내가 어디에 있는가"라는 절대적 위치의 관념을 무의미하게 만든다. 즉 내가 어디에 있는가 보다 "내가 다른 지역과 연결되어 있는가, 있다면 어떻게 어느 정도 연결되어 있는가" 하는 상대적 위치가 현대사회 운영의 중심개념이 된다. 그야말로 시간과 공간의 재배열인 것이다.

기든스(1991: 187)는 국가의 경계를 넘어서는 초국가적 네트워크가 인간활동의 거의 모든 영역으로 확산되어 가고 있음을 강조한다. 전지구적 상호의존의 심화로 특징되어지는 세계화는 두 가지의 상호연관된 차원으로 개념화된다. 범위(혹은 넓어짐, Stretching)와 심도(혹은 깊어짐, Deepening)가 그것들이다. 범위의 차원에서 볼 때 세계화 개념은 현대의 세계체제를 구성하고 있는 국가와 사회 사이를 다중적 연결고리와 상호연관성으로 맺어 주는 과정으로 일컬어진다. 심도의 차원에서 세계화 개념은 현대의 세계공동체를 구성하는 국가나 사회들간의 상호작용, 상호연관성, 상호의존성이 심화되는 것을 함축한다. 따라서 넓어짐과 깊어짐은 동시에 진행되는 것이며, 비록 모든 사람들이 지역적 삶을 살아가

고 있다고 하더라도 이들이 맺고 있는 사회관계는 글로벌하다는 것이다.

맥그루(1992: 3)에 의하면 어느 한곳의 정치는 다양한 채널과 방식을 통하여 다른 곳의 정치와 복잡하게 연관되어 있다는 것이다. 정치활동이나 정치과정도 더 이상 일국적, 법적, 지역적 경계에 의해 제한 받지 않는다는 것이다. 그리고 세계화 시대의 경쟁은 국가단위로 진행되기보다는 지역, 부문, 산업, 기업, 사회집단을 단위로 하여 진행된다. 글로벌 정치의 새로운 동학은 정부, 정부간 조직, 초국적 압력단체, 비정부 민간조직(NGO : Non-Governmental Organizations) 등에 의해 다양하게 구성되고 있다. 이제 국제수준에서 자율성이 확보된 의사소통 및 의사결정 기제가 활발하게 작동할 것이며, 이것이 앞으로 세계화 시대 의 정치적 '세계 시간(World Time)'을 주도할 것이라고 말한다.

스미스(1990: 177)는 문화부문에서도 근대성의 해체현상이 두드러지고 글로벌 문화가 출현하고 있음을 지적한다. 한 사회 혹은 한 집단의 문화를 뛰어넘어 인간의 보편적 소프트웨어의 공유로 집약되는 글로벌 문화가 태동하고 있다는 것이다. 보편적 소프트웨어의 공유는 문화의 무국적 시대가 서서히 태동하고 있음을 뜻한다. 그 문화의 본적지가 어디이고 성장지가 어디이며 어떤 성격을 가지고 있는가 하는 인류학적 뿌리의 개념은 이제 실행의 강제력이나 규범의 힘을 지니지 못한다는 것이다. 글로벌 문화는 특정 장소나 시기에 얽매어 있지 않다는 것이다. 요컨대 글로벌 문화는 하나의 모습이 아니라 다양한 모습의 다차원적 동시공존인 것이다. 글로벌 문화의 존재를 이해하기 위해서는 무엇보다 세계화가 동형화(Isomorphism)와 동의어가 아니라는 점도 상기할 필요가 있다. 오히려 세계화는 차별화의 공간을 중시한다. 글로벌 문화가 형성될수록 세계사회는 다원화되며, 세계적 공존으로서의 다양성이 심화된다.

세계화 담론은 근대성의 담론과는 대조적으로 각 민족 혹은 지역 문화의 정체성 및 공동체를 그대로 인정한다. 이런 맥락에서 오늘날 어느 사회에서나 쉽게 찾아볼 수 있는 '가장 지역적인 것이 가장 세계적'이라는 명제가 가능한 것이다. 따라서 유구한 세월의 흐름 속에서 역사의 후미에

잔류한 채 어느 누구의 관심도 끌지 못하였던 소외된 후진 문화에조차 호기심을 가지면서, 그런 문화 역시 존재가치가 있음을 인정하고 인류공동체의 한 부분으로 간주하는 것이다.

뿐만 아니라 가속화하는 지구화 과정 가운데서 국민국가는 생활의 큰 문제에 대해서는 너무 왜소해졌고, 반면 생활의 작은 문제에 대해서는 너무 부피가 커졌다. 또한 사회관계가 수평적으로 확대되고(세계적으로) 동일한 과정의 일부가 됨으로써, 지방적 자율과 지역적·문화적 정체성에 대한 요구가 오히려 증대하고 있다(Drucker, 1993).

이러한 현상의 논리적 귀결은 바로 국가의 축소라고 할 수 있다. 세계화를 연구하는 학자들은 20세기를 움직이고 이끌어 왔던 것이 국민국가였다면 21세기를 움직이는 것은 지방(도시)이리는데 동의하고 있다. 심지어 세계화의 강화가 궁극적으로 국민국가를 소멸시켜 나갈 것이라고 극단적으로 주장하는 학자들도 있다⁷⁾. 이들의 주장에 따르면, 현재의 국민국가는

-
- 7) 세계화에 따른 국민국가의 위상변화에 대해서는 현재 세 가지 시각이 존재한다. 첫 번째 시각이 국민국가의 퇴조를 부각시키는 견해로서 대체로 미래학자들이 여기에 속한다. 이러한 시각은 냉전종식, 신자유주의 이데올로기의 기치 아래 진행되고 있는 경제의 세계화, 과학기술의 발전에 따른 교통 및 통신의 발전 등 시대적 조류와 깊은 관계가 있다. 국가성의 퇴조 현상이 도처에서 발견될 수 있다. 기존 국가 내에서의 분리주의 운동의 강화, 지역통합에 따른 주권의 이양과 통합, 복지국가의 해체, 민영화를 통한 국가경영의 감량화 추세, 환경문제 등 지구적 수준의 쟁점부상 및 그 해결을 위한 국제협력의 필요성 증대, 지구적 문제의 해결 주체로서 국제기구, NGO, 다국적 기업 등 국가 이외의 행위자의 등장 등이 그것이다. 두 번째는 첫 번째 시각을 비판하는 것으로서 국민국가의 장구한 형성과정에 주목해 국민국가의 몰락명제를 적극적으로 비판한다. 2차대전 후 국제분업의 재편과 국제관계의 형성에서 기본단위는 국민국가였으며 선진 자본주의를 특징짓는 '복지국가'나 제3세계를 특징짓는 '발전국가' 모두 국민국가의 강화된 역할을 상징한다는 것이다. 특히 안보와 복지라는 두 가지의 가장 중요한 공공재를 동시에 제공할 수 있는 것은 국가밖에 없을 것이라는 점에서 국가의 시대가 쉽게 막을 내리지 않을 것이라는 사실을 강조한다. 마지막 견해는 이러한 양극단의 입장을 절충하려는 시각으로서 아무리 비국가적인 활동주체의 역할이 증대되고 있다고 하더라도, 21세기의 상당 기간 동안 국민국가는 여전히 기층적 지위를 유지할 것이라는 시각이다. 세계화가 장기적으로는 국민국가의 경계를 넘어서 소지구가 하나의 단일체로 발전한다고

세계화의 외압과 지방화의 내압에 직면해 기존의 '권위를 재분배'해야 하는 압력을 받고 있다는 것이다. 그 결과 국민국가를 대신해 초 국적기업, 초 국적단체, EU·APEC과 같은 지역적 조직이나 지방정부 등이 새로운 정치적 주체로 부상하게 된다는 것이다. <21세기의 승자>의 저자 자크 아탈리는 '불과 몇 십 년 후에는 미국, 일본, 독일, 이탈리아, 프랑스 등의 국민국가는 더 이상 활력을 갖지 못할 것이고 대신 샌프란시스코나 오사카, 슈투트가르트, 리옹 등의 도시들이 중심된 지역으로 등장하여 유효한 권력을 가지게 될 것이다'이라고 갈파하고 있다(Attali, 1993: 110-140).

이런 맥락에서 한 나라 영토의 부분단위인 지방은 다음과 같은 세 가지 차원에서 새로운 주목을 받고있다⁸⁾. 그 첫째는 세계적 기업들의 입지 선별의 대상으로서 그 생산공간적 가치이다. 각 지방은 이제 그 상급 정치·행정 체제인 국가의 중재 또는 간섭없이 외국기업들의 선호여하에 따라 '세계적 전초기지'가 될 수 있다. 세계적 대도시들이 세계적 기업들의 경영관리 중추기능이나 최첨단 연구개발 기능을 유인하기 위해 업무 환경과 생활환경을 고급화하는데 몰두하고 있음은 이를 잘 보여주는 것이다. 다른 한편 이러한 능력이 없는 도시들은 값싼 땅과 노동시장을 내놓아 세계적 생산기지로서의 적지임을 과시하려 한다. 어느 경우에도 '장소판촉(Place Marketing)'경쟁임에 다름 아니다. 국가의 부분공간인 지방이 이제 이런 세계적 장소판촉에 직접 나설 수 밖에 없는 시대가 된 것이다.

이에 건주어 두 번째 차원은 지방에 대해 좀 더 적극적인 경제적 역할

가정하더라도 그 중간단계로서 초 국가체제와 국민국가간의 통합과 갈등은 상당기간 지속될 것이라는 점이다. 그 이유는 현재 전개되고 있는 세계화는 단일의 과정이 아니라 정치·경제·문화의 중층적 과정으로 진행되고 있을 뿐만 아니라 그 상이한 속도들은 다양한 형태의 긴장과 갈등을 발생시킬 것이기 때문이다.

8) 이러한 논의들에 대한 가닥을 잡는 데는 다음과 같은 문헌들이 커다란 기여를 했다. 이에 대해서는 (손희준, 1994: 90; 안병영, 1992: 96; 이성복, 1994: 7; 이재원, 1994: 128) 참조바람.

을 기대하는 입장이다. 지금 전개되고 있는 새로운 기술과 경제의 패러다임은 유연성과 다품종 소량 위주의 생산체제를 요구하고 있으므로 과거와 같은 국가단위의 거시적 조절체제보다는 기민하고 미시적인 조절체제가 필요하다. 그 이유는 국가중심의 획일적이고 대규모적인 경직된 체제는 자원의 자유로운 이동과 공간의 수렴, 문화의 보편화와 차별화의 동시진행, 수요의 급속한 변동에 신속하고도 다차원적으로 대응할 수 없기 때문이다. 그래서 비교적 소규모 지방정치 및 행정체제가 이런 미시적이고 유연한 산업조절 기능을 할 것으로 기대한다. 또 유연한 생산기술과 그에 따른 전문화 과정을 백분 활용하면서 동시에 점점 더 '소중화(demassified)'해 가는 시장에 적절히 대응키 위해서는 단위 기업의 규모도 작은 편이 좋고, 규모가 적은 지방 정치·경제 제도와 지역공동체적 공조조직이 바로 적절하게 지원 할 수 있으리란 전망에 근거한다. 바로 이러한 시스템 구축만이 지방의 역사적·문화적 전통에 기반을 둔 에너지를 분출하고 조직화 시켜서 산업 경쟁력을 확보할 수 있다고 보는 것이다.

끝으로 세 번째 차원의 관심은 세계 경제의 지역·사회·인간적 파급효과의 통제 가능성에 대한 것이다. 종래에 국가가 담당해 온 냉혹한 시장법칙의 사회적 중재를 이제 지방에 맡길 수밖에 없다는 입장이다. 국가의 시장 개입기능이 전반적으로 퇴조될 뿐만 아니라, 경제체제가 세계화되고 있는 만큼 사회적·인간적 파급효과 또한 그 전보다 훨씬 더 예측하기 어렵고 불안정해져서 한층 더 미시적이고 근접한 인간적 배려가 필요하다는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 경쟁에서 뒤진 취약계층에 대한 사회복지업무도 지방정부의 몫으로 설정될 수밖에 없다.

결국 지방화는 탈국가적이면서 지역사회 위주로 공동체를 형성해 나가는 과정이라 할 수 있다. 보다 엄밀한 정의로서 지방화는 지역사회 공동체가 정치적 의사 결정과 집행, 경제적 자원의 관리, 문화의 창조 및 향유 등 주요 공동체 활동에 있어서 중앙중심의 체제로부터 지방의 자율적인 의사결정권을 확대해 나가는 과정이라고 볼 수 있다. 즉, 지방화의 핵심은 바로 지방분권화인 것이다(Hill, 1974:23-24). 이러한 경향은 이미 지방

정부가 가열차게 하고 있는 과거 국가만이 독점하였던 국가간의 외교에 준하는 활동이나 국제무역, 외자유치활동 등에서 극명하게 드러난다.

2. 세계화·지방화의 빛과 그림자 그리고 그 함의

국제적 금융체계의 동학(Dynamics), 초국가적 기업활동의 급격한 확장, 전지구적 통신망과 미디어 네트워크의 가동, 개별국가간의 민족적·종교적 유대의 중요성과 결부되어 나타나는 지식의 전지구적 확산, 국가간 인구의 대량이동, 국민국가의 쇠퇴와 국제기구 및 지방의 위상강화 등 세계화 현상이 인류사회를 어디로 인도할 것인가에 대한 해답은 매우 혼란스럽고 심지어 야누스적이다(McGrew, 1992: 63-64).

그러나 대체적으로 볼 때, 세계화·지방화가 가져다 줄 결과에 대한 성격논의는 크게 ‘장밋빛 내일’이라는 시각과 ‘환상의 서곡’ 논리로 구분된다. 前者는 세계화가 밝은 미래를 담보해줄 것이라는 역사적 낙관주의 입장이라고 한다면, 後者는 세계화란 단순히 지난 한 세기 동안 가졌던 질곡의 역사를 재생산하는 것에 불과하다는 역사적 비관주의 입장이다.

‘장밋빛 내일의 논리’는 일단 근대성의 담론(Discourse of Modernity)에서 세계성의 담론(Discourse of Globality)으로의 이행에서 발견된다. 이전 시대의 지배논리인 근대성의 담론 속에서 모든 것은 강자와 약자, 종적·횡적 서열과 구획에 의해 평가되고, 그 위계구조 안에서 각각의 존재가치가 상대적으로 인정받게 되었다. 지구상의 모든 국가들을 일등에서부터 꼴등까지 등위를 부여하는 오만과 폭력이 난무하였다. 여기에는 물론 결코 적지 않은 인간적 비용이 수반되었으며 때에 따라서는 세계의 분할과 물리적 통합이 강요되곤 하였다. 발전이나 진보는 서구 선진 자본주의와 동의어로 취급되는 수렴의 관점이 지배적이었다.

이런 근대성의 논리가 이 시대에 청산될 수 있다는 것이다. 새로운 세계성의 질서는 이질사회의 존재와 문화의 가치를 인정하면서 이들과 가까이 교류하고 협력하려는 데서 형성되는 만큼 획일적인 것보다는 대비

를 추구하는 다양한 문화적 경험을 중시한다. 세계화는 모든 것을 단일의 잣대로 측정하겠다는 논리를 거부하는 만큼 동형화(同形化)와 결별하고 다양성을 선호하고 나선 것이다.

각 지역주민들에게 있어서 다양성이란 오히려 자신들의 것에 애착을 갖고 이것에 더욱 집착하게 하는 아이러니와 매력을 지니고 있다. 이 모든 것은 자유주의적 다원주의로 모아지면서 국가가 더 이상 세계무대에서 일차적인 행위자가 될 수 없음을 의미하는 것이다. 그럼으로써 세계화는 경제적 비효율성과 정치적 억압의 근원이었던 국가주의를 마침내 지구촌으로부터 추방하고 시민사회를 해방시킬 것이라는 것이다. 세계화는 보호지대와 기득권의 온상이 되어 온 국경의 장벽을 해체함으로써 주어진 영토 내에서 물리적 폭력의 사용을 합법적으로 독점해 온 국가의 권력을 잠식하고 국경의 보호하에 독점적 기득권을 누려온 이익집단의 영향력을 감소시키는 반면 개인의 자유로운 선택권을 증대시킬 것이라는 것이다.

오늘날의 세계화는 서로 다른 역사와 문명을 지닌 사회와 사람들을 한데 아우르는 전지구적 체계를 지향함으로써 인간의 상호작용, 상호연관 및 상호인식을 세계라는 하나의 단일공간 위에 펼쳐놓으면서 참여자 모두에게 다원적 이익을 제공하고 참여하지 않는 자보다 더 나은 미래를 약속하는 유익한 과정이라는 것이다.

세계화 옹호론자들은 정보통신 혁명이 규격화, 전문화, 동시화, 집중화, 극대화, 중앙집권화를 특징으로 하는 산업사회를 붕괴시키고 독자적인 지역문화, 자립적인 지역사회, 분권화한 행정, 참여적인 정치문화, 선택범위의 확대, 인간중심의 사회, 참여민주주의를 특징으로 하는 탈산업사회로의 이행을 가져올 것이라고 주장한다. 개인들이 합리적인 선택을 할 수 있는 능력은 글로벌 매스미디어의 등장, 여행기회의 확산, 인구가동의 증가, 교육기회의 확대로 인해 더욱 증진될 것이다(Rosenau,1992:275).

그야말로 완전경쟁시장의 이념이 정보의 자유로운 흐름에 의해서 달성될 수 있는 것과 마찬가지로 정보통신의 세계화로 모든 시민들이 완벽한

정보를 가질 때 자유민주주의의 이상이 실현될 수 있다는 것이다. 세계화된 정보체계는 선진국과 후진국간의 '세계시간'의 차이를 줄여 줄 것이고 공간의 거리를 좁혀 줄 것이다. 시장, 사회, 문화, 정치가 더욱 밀접하게 연관되고 선진국과 후진국이 조화롭게 발전하는 소위 윈-윈(Win-Win) 전략이 가능할 것이라고 본다. 진정 장밋빛 내일을 꿈꾸지 않을 수 없는 것이다.

'환상의 서곡'의 논리는 오늘날의 세계화 역시 인류가 지난 한 세기 동안 가졌던 질곡의 역사의 재연에 불과하다는 것이다. 세계화 비판론자들에게 의하면 세계화 물결은 지역간, 부문간, 사회집단간의 불평등을 더욱 강화시킬 것이라는 것이다. 더욱이 이러한 불평등을 해소할 수 있는 국가의 능력도 세계화의 제약에 의해 더욱 축소될 수밖에 없는 현실이 상황을 더 어렵게 하고 있다고 주장한다. 국제적인 경제·정치의 통합이 가속화하면서 거시 경제정책의 상당부분이 국민국가의 통제영역을 벗어난다면 국가가 국제화한 경쟁에서 낙오한 자들을 보호해 주고 사회적 긴장을 풀어 줄 수단이 없게 되는 것이다.

세계화 옹호론자들이 의미하는 '이데올로기의 종언'은 맑시즘의 종언이고 국가주의의 종언일 뿐이라는 것이다. 그들은 사라진 이데올로기에 자유시장 자본주의라는 이데올로기를 집어넣은 것에 불과하다는 것이다. 그러면서 그들은 마치 자유시장 자본주의는 이데올로기가 아니라 현실이라고 강변하고 있는 것이다.

세계화 비판론자들은 궁극적으로 세계화란 신자유주의적 이데올로기의 범세계적 확산일 뿐이라고 주장한다. 이데올로기의 범세계적 확산은 국가간, 지역간, 국민간의 불평등을 낳아 정치적으로 민주주의를 위협할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 어떠한 형태의 민주주의도 심각한 경제적 불평등 위에서는 살아남을 수 없기 때문이라는 것이다(Lindblom, 1997: 356).

이제 종속이론가들의 예언과는 달리 제3세계 국가들은 선진자본주의 국가에 좀더 '종속'되기를 애원해야 하는 상황에 직면하고 있다는 것이다.

세계화의 이득은 나눠주지 않으면서 선진자본주의 국가들은 신생민주주의 국가들에 신자유주의적인 경제개혁 규범을 강요하고 있다는 것이다. '워싱턴 컨센서스'(Washington Consensus)로 불리는 신자유주의적 개혁 처방은 제3세계 국가들에게 안정화와 구조조정이라는 미명하에 이윤동기 없이 방만하게 운영되어 오던 국영기업을 민간에 매각하고, 대량실업의 위험이 존재하더라도 국가의 규모를 줄이고, 가난한 민중들에게 빈약하게나마 주어져 왔던 건강, 주택, 사회보장을 축소하거나 폐지하면서도, 국내시장을 외국의 글로벌 자본에 개방할 것을 강요한 것 외에는 아무것도 하지 않았다는 것이다. 워싱턴 컨센서스의 경제개혁 처방은 선진자본주의 국가들과 제3세계 국가들간의 간의 컨센서스로 마련된 것이 아니라 선진자본주의(그 중에서도 특히 국제 금융자본)간의 컨센서스의 결과로 나온 것에 불과하다는 것이다.

세계화 비판론자들은 정보통신 혁명도 한편으로는 정보의 흐름을 개방하고 가속화시키는 측면이 있기는 하지만 다른 한편으로는 중앙통제기구에 의한 정보의 관리를 강화함으로써 민주주의의 핵심적 이념인 개인적 자유를 제약할 수 있음을 주목한다. 정보통신 혁명이 정보와 지식을 확산 시킴으로써 참여민주주의의 새로운 가능성을 열어줄 수도 있지만 오히려 정보관리와 통제와 고도화를 통해 새로운 원형감옥(panopticon)과 같은 지배체제를 강화할 수도 있다는 점에 주의하여야 한다는 것이다.

세계화는 전세계를 단일시장으로 묶고있다. 그 결과 '시민'은 사라지고 모든 사람이 부르조아로 변모하고 있다. 시장은 경계가 없고 글로벌 미디어는 소비주의를 전세계에 전파함으로써 물질주의만이 팽배하고 있다는 것이다. 즉, 세계화는 '환상의 서곡'에 불과하다는 것이다. 이를 압축적으로 잘 표현해 주는 개념이 20:80 모형이다. 즉 앞으로의 세계는 잘사는 20%의 나라와 못 사는 80%의 나라로 양극화되어 갈 것이고 한 국가 내에도 '한 국가 두 국민' 현상인 20%의 부유층과 그 외 못 사는 80%의 빈곤층으로 나누어진다는 것이다(Martin & sch-mann, 1998).

그렇다면 이러한 논의가 지방정부 운영에 주는 함의는 무엇인가?

세계화·지방화가 동시적 현상으로 진행되면서 독자적·자율적 경제 운영단위로서 '지역경제'의 중요성이 부각되고 있다. 그리고 지역경제 운용에 있어서 경쟁의 범위와 수준은 세계적 차원으로 확대되고 있다. 세계적 차원의 무한경쟁을 헤쳐나가기 위해서는 지방자치단체는 물론이고 지방산업, 나아가 지역전체의 경쟁력이 확보되어야 한다.

특히 지역경쟁력을 향상시키기 위해서는 지방정부의 사명이 매우 중요하다. 따라서 지방정부의 역할은 새롭게 재해석되어야 한다. 세계화가 진전되면서 지방자치단체는 세계를 무대로 하여 지방의 잠재력 발굴을 극대화할 수 있는 새로운 기회를 맞고 있다는 점에 주목해야 한다. 그야말로 세계화의 물결은 지방정부를 무한경쟁의 세계시장(global market)에 행위자로 나서도록 밀어내고 있다. 이러한 현상은 지방정부에게 중앙정부의 엄격한 통제로부터 벗어나 새로운 활동공간을 제공하였다는 점에서 자유의 기회를 제공해주고 있지만 동시에 지방정부를 약육강식의 세계시장으로 나서게 한다는 점에서 경쟁의 족쇄를 채운다. 어느 지방정부도 이 '두 얼굴의 세계화'(Clarke & Gaile, 1997:28-43)로부터 자유로울 수 없다. 경쟁력 수준에 따라서 경제적 세계화가 지방정부에게 은택이 되거나 재앙이 된다.(Knox & Taylor, 1996). 경쟁력을 갖춘 소수의 세계도시들에게 경제적 세계화는 은택이 될 수 있지만 정상에 선 세계도시들과의 경쟁 대열에서 밀려난 대다수의 지방들은 불평등·빈곤·실업·환경파괴·갈등구조를 더욱 악화시키는 경제적 세계화에 노출되게 된다(Martin & Schumann, 1998).

이런 점에서 지역의 경쟁력 향상방안은 초미의 관심사이자 주요화두가 되고 있다. 제주도 역시 이러한 흐름으로부터 자유로울 수 없다. 세계화에 대한 각 지방의 주체적 조절능력을 키우는 것, 그것이 지방의 사활을 가름하는 필수조건이다. 기업도 무한경쟁에 살아 남기 위해서 국가를 초월해야 되는 것처럼 지방도 생존과 경쟁력 제고를 위해서는 국가를 초월해 세계화에 대응하면서 동시에 지역 공동체의 정체성과 정치·경제적

자율성을 유지해야 하는 이중의 과제를 떠맡아야 한다.

Ⅲ. 제주형 국제자유도시 정책방향

제주도가 구상하고 있는 국제자유도시는 세계화·지방화 시대에 있어서 지역 경쟁력 향상 수단으로 제시된 정책대안이라고 할 수 있다. 제주도의 산업구조는 매우 단순하여 주요소득원인 감귤농사가 흉작일 경우 지역경제가 휘청거리는 현실을 고려한다면, 제주국제자유도시라는 정책의제 설정(*agenda setting*) 자체는 산업구조의 취약성 극복이라는 점에서 적실성이 있다 할 것이다⁹⁾.

그러나 문제는 어떠한 내용적 함의를 그 속에 담아내느냐에 있다. 한 지역의 모든 삶의 틀을 바꾸는 정책이랄 수 있는 국제자유도시구상은 지

-
- 9) 국제자유도시 구상의 타당성은 최근 몇 년 동안 제주경제 위기론과 겹치면서 더욱 공감대를 넓혀 왔다고 할 수 있다. 제주경제 위기론의 실체를 살펴보면, 1차 산업과 관광을 비롯한 3차 산업이 차지하는 비중이 96%여서, 지나치게 감귤과 관광에 의존하는 기형적이다. 이러한 산업구조는 급격한 경제변동에 탄력적인 대응을 어렵게 한다. 80년대 중반까지 감귤과 관광에 특화시킨 제주발전 전략은 상당한 성공을 거둔 것이 사실이다. 이때까지만 해도 제주도민의 소득 증가율은 전국평균을 상회하고 있었다. 그러나 80년대 중반 이후 한국경제가 자동차, 조선, 반도체, 중화학 분야 등에서 중앙정부의 대대적인 지원에 힘입어 두 자리 수 이상의 고도성장을 이루면서, 주요 기업의 생산공장인 본사가 위치하고 있는 지역의 산업생산이 크게 증가한데 비하여, 제주도는 상대적으로 낙후하기 시작하였다. 현재는 제주도민 소득이 전국 평균대비 87% 정도에 머무르고 있는 실정이며 산업구조가 단순함에 따라 고용구조 또한 매우 취약하다. 새로운 분야의 고급 일자리 창출이 어렵고, 이에 따라 많은 인력들이 제주를 떠나서 외지에 활동하는 상황이 지속되고 있다. 유능한 인력의 지속적인 외부 유출은 지역 공동체의 지속적인 발전과 정체성 유지에도 부정적인 영향을 미친다. 앞으로 제주사회가 건강하고 자생력있는 공동체로 지속적으로 발전하기 위해서는 경제구조에 대한 합리적이고 과학적인 개편작업이 필연적으로 전제되어야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 제주도 국제자유도시는 제주도의 산업구조를 고도화, 다양화하기 위한 정책으로서 제시되었다(장성철, 2000년 1월 10자 도정신문).

역개발의 강력한 수단이 될 수 있다는 전제하에서 공간적 관점보다는 주민의 관점에서 이루어져야 할 것이다. 일차적으로 공간이라고 하는 것은 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 물적 수단이지 목적이나 목표가 될 수는 없다. 따라서 제주국제자유도시정책은 '제주민의 삶의 질' 향상을 담보할 수 있는 방향으로 그 정책방향 논의가 조건화되어야 할 것이다.

이를 위해서는 세 가지 차원의 검토가 선행되어야 되어야 한다. 첫 번째 논의의 대상은 제주국제자유도시가 지향하는 이념적 전제가 무엇인가이다. 두 번째는 이러한 이념적 전제하에서 제주형 국제자유도시정책 속에 담아야 될 기본적인 정책수단을 생각해봐야 한다. 여기에서의 이념적 전제는 국제자유도시정책방향을 거시적으로 통제하는 철학적 기반이라고 할 수 있다. 제주국제자유도시정책내용은 이념적 틀 내에서 제한되고 걸러져야 한다. 마지막으로 위의 두 가지 논의의 합의를 거친 이후에 제주국제자유도시추진 방법이 거론되어야 할 것이다.

1. 제주형 국제자유도시 정책방향(i) : 이념모형

제주도가 국제자유도시라는 의제(agenda)를 제주미래의 생존전략으로 설정한 주요 동기는 제주도가 잘살기 위한 것이다. 여기서 잘 산다는 것은 조화롭게 사는 것을 말한다. 물질적 성장만이 그것의 지표가 될 수 없다. '21형 삶의 질'에 있어서는 특히 그렇다. 따라서 21세기형 삶의 질의 문제가 제주국제자유도시정책방향 설정에 어떠한 이념적 합의를 가져야 하는가를 천착해 볼 필요성이 있다. 나아가서 이러한 이념적 논의는 제주형 국제자유 도시정책이 지향해야할 이념적 좌표가 되어야 한다.

제주국제자유도시는 어디까지나 '인간의 얼굴을 한' 세계화 추구를 그 전제조건으로 삼아야 한다. 이를 위해서는 시장경제와 지역공동체의 공존과 화해를 담보하는 사회적 틀을 만들어 내야 한다. 제주도가 이윤추구와 시장법칙만을 유일한 신앙으로 삼는 신자유주의의 실험장이 되어서는 안될 것이기에 국제자유도시가 지역산업 중 경쟁력 없는 분야의 무분별

한 개방을 막아야 할 것이다. 또한 제주국제자유도시가 아무리 지역의 경제적 부를 증진시킬지라도 다수의 지역주민을 소외와 상대적 박탈에 머무르게 하는 카지노 자본주의적 성격도 용납되어서는 안된다. 공동체적 삶의 질 테두리 내에서 효율성이 강조되어야 하고 이러한 노력을 통해서 시장을 인간적으로 만드는 책임 있는 세계화를 제주국제자유도시의 정책 목표로 삼아야 한다.

우리가 가장 성공한 국제자유도시로 칭송되고 있는 홍콩은 이러한 점에서 실패한 경우이다. 최근의 보도자료에 의하면 1인당 월 최저생계비 2500달러(37만 5000원)도 못 버는 빈곤층 가구는 홍콩 인구 670만 명의 15%인 100만 명(32만 가구)으로 추산된다. 세계에서 가장 큰 경제적 자유를 누리는 선진국제도시에 살면서도 영화관이나 맥도널드 햄버거집도 마음대로 못 가는 사람들이다. 이것이 1인당 GDP(국내 총 생산) 미화 2만 4716달러에 달하는 홍콩의 양면이다. 세계 최고급 승용차 롤스로이스가 인구 당 가장 많이 팔리는 곳이며 벤츠와 BMW 승용차는 거리에 넘쳐난다. 다운타운가의 첨단 빌딩에서 연봉 미화 100만-200만 달러를 버는 젊은 국제금융인을 만나기가 어렵지 않다. 그러나 빌딩 뒷골목의 허름한 住商 복합건물에는 온 가족이 불과 1-2 평 남짓한 방 하나에 마치 군대 막사처럼 층층이 침상을 올려 놓고 겨우 잠만 자는 빈곤층을 쉽게 만날 수 있다(중앙일보, 99년 11월 13일 자).

이것이 홍콩이라는 세계적인 국제자유도시의 야누스적인 두 얼굴이다. 여기서 국제자유도시가 제주개발의 만병통치약은 아니라는 사실에 주목해야 한다. 제주가 지향하는 국제자유도시는 어디까지나 인간(외지인)과 인간(지역주민), 인간과 환경의 조화로운 공존의 틀 설정을 그 정책적 지향점으로 삼아야 한다. 제주형 국제자유도시는 홍콩을 반면교사로 삼을 필요성이 있다.

다음으로 제주국제자유도시의 제주의 정체성(identity)유지를 담보할 수 있어야 한다. 아무리 제주국제자유도시가 21세기 제주의 생존전략이라고 해도 제주다움을 전부 없애는 결과를 초래해서는 아무런 의미가 없

다. 오히려 제주의 것을 다듬고 지키는 일이 제주의 정체성을 살리는 일일 것이다. 제주의 정체성은 보는 각도에 따라 다르게 설명할 수 있지만 국제자유도시와 관련해서 필자는 대개 세 가지 측면을 강조하고 싶다. 첫째, 제주도의 역사. 문화. 정신이다. 제주인들이 오랜 세월 동안 섬이라는 격절된 공간속에서 삶의 경험을 통해 터득한 생활양식이나 정신이 제주 국제자유도시 속에서도 잊혀지지 않고 오히려 재창조 될 수 있어야 할 것이다. 둘째, 제주다운 것 중의 하나가 또 아름답고 청정한 자연환경이다. 한라산의 푸르름과 깨끗하고 아름다운 해안, 오동포동한 느낌을 주는 오름, 육지부에서 볼 수 없는 다양한 식물, 어디서나 보이는 돌담과 초가 등은 제주만이 가지고 매력이다. 국제자유도시 하에서도 제주도의 환경원형이 다치지 않고 보존되어야 한다. 셋째, 지역주체의 내생적 개발이 어느 정도 보장될 수 있어야 한다. 그래야만 지역주민들의 고용이 창출되고 지역주민의 자본역량에 걸맞는 일정 규모의 주민참여사업도 활성화될 수 있다. 넷째, 제주의 정체성이 유지되는 여부는 궁극적으로 국제자유도시에 관한 정치적 통제권을 어디에 두느냐 하는 所在문제이다. 정치적 통제권은 가치를 권위적으로 배분하는 문제이기 때문에 정치적 통제권은 어디까지나 제주도가 가져야 할 것이다. 이러한 정치적 지형을 제주도가 확실하게 확보할 수 있을 때, 제주국제자유도시는 제주민에게 의미 있는 청사진이 될 것이다.

앞으로 국제자유도시가 구체화되면 제주는 당연히 세계의 사회경제적 교환과정에 적극적으로 노정되게 된다. 그렇다면 제주를 매개로 한 상호 의존의 順순환을 가능하게 해 줄 수 있는 방법은 무엇인가. 그것은 제주의 정체성 확립에서 찾을 수 있다. 국제자유도시로 인해 섬 사회의 고유성이 상실되어 버린다면 그 개발은 무의미하다. 국제자유도시가 섬 사회에 의미를 갖기 위해서는 국제자유도시를 매개로 섬 사회가 서로 다른 문화배경을 가진 사람들끼리 인격적 융합을 실현하고 제주인들이 종전보다 좋은 여건과 환경, 물질적·정신적 만족감을 영위할 수 있어야 함이 전제되어야 하기 때문이다.

이런 점에서 볼 때, 정체성은 국제자유도시라는 외부충격을 완화시켜 주는 여과장치라고 할 수 있다. 변화라는 것은 위기와 기회를 동시에 제공하는 동인이므로 정체성은 변화를 자아준거적으로 관리하도록 해줌으로써 궁극적으로 우리의 생존을 담보해주는 열쇠라고 할 수 있다.

과거 오랜 세월 제주는 변방으로서 해양의 의한 격절성 때문에 아이덴티티를 비교적 잘 보존할 수 있었다. 이것은 대륙문명이 지배했던 고립의 시대에서는 제주의 발전을 가로막는 장애물로 간주되었지만 세계화와 해양화가 본격화되는 21세기에는 제주도의 정체성이 오히려 지역의 경쟁력을 높이는 소중한 인프라로서 작용할 것이다. '가장 지방적인 것이 가장 세계적'이라는 말처럼 내외적으로 고유한 아이덴티티의 보존이 최고의 자산이 되는 시대가 오고있는 것이다.

결론적으로 아이덴티티를 매개로 세계화를 바라보는 종속적 시각과 상호의존적 시각이 화해되고 융화될 수 있는(송재호, 1995: 16-17) 相生의 모델로서 제주국제자유도시를 구상하고 추진해야 할 것이다.

2. 제주형 국제자유도시 정책방향(ii) : 내용모형

다음은 제주국제자유도시정책 속에 기본적으로 무엇을 담아내느냐는 것이다. 즉 지침적인 구성요건이다. 여기에 포함시켜야 될 정책내용은 위에서 말한 이념적인 전제요건과 일관성을 유지할 수 있는 線에서 구성되어야 한다. 이러한 구성요건을 기반으로 한 제주국제자유도시 정책모형을 구상해보면 다음과 같다.

1) 제주형 국제자유도시의 정책목표를 분명히 하여야 한다. 여기서 정책목표란 정책을 통하여 만들고자 하는 사회 또는 상태(노화준, 1995: 8)라고 할 수 있다. 정책을 통하여 만들고자 하는 바람직한 사회는 미래시점에서의 사회나 상태를 나타내기 때문에 미래상 또는 미래의 비전이라고 불려지기도 한다. 여기서 정책이 목표로 하고 있는 미래상태는 정책을

통하여 실제로 관심을 가지고 실현하고자 하는 궁극적인 사회상태를 말한다.

정책목표는 여러 가지 정책수단들 가운데서 가장 바람직하다고 생각되는 정책수단을 선택하는 기준이 되며, 정책을 집행하는 과정에서는 정책 집행의 지침이 되고, 정책을 집행한 후에는 정책을 평가하는 기준이 된다(정정길, 1989: 43).

그렇다면 제주도가 제주국제자유도시 정책을 통하여 만들고자 하는 미래의 제주사회 또는 상태가 무엇인가에 대한 목표인식이 구체화되어야 한다. 이러한 작업이 선행되고 난 후에 이에 상응하는 정책수단들이 강구될 수 있다. 연역적 접근의 중요성이 강조되는 소이가 바로 여기에 있다. 그러나 정책목표란 탁상공론의 대상이 아니라 현실에 바탕을 두고 설정되어야 한다. 현실에 적합한 정책 목표를 설정하기 위해서는 다음과 같은 요소들에 대한 면밀한 검토가 과학적으로 이루어져야 한다. 예컨대 제주도가 하나의 시장으로서 어느 정도의 지리·경제·정치적인 잠재력이 있는지, 제주도가 타겟(Target)으로 하는 시장이 어느 곳인지, 일반적으로 제주도에 부과되는 기회 및 위협요인은 무엇인지, 개방화에 대비한 제주민의 경쟁력은 어느 정도인가 등등이다.

이런 점에서 이른바 제주의 21세기 비전으로 제시되고 있는 '복합형 국제자유도시'는 현재의 시장상황에서 적실성 있는 정책목표인가를 냉정하게 따져봐야 한다. 소위 '복합형'이라는 접두사가 의미하는 바와 같이 제주형 국제자유도시 속에는 너무나 많은 주문사항을 담고 있다. 적극적 개발의 표본이랄 수 있는 홍콩, 싱가포르와 같은 국제자유도시를 지향하여야 된다고 하면서도, 개발과는 반대의 이념인 제주의 청정환경과 고유문화에 대한 보전요구를 한다던가, 이들 나라와는 생성배경, 산업구조 등에서 매우 상이한데도 제주도를 국제적 물류, 금융의 중심지로 만들어 주민들에게 고용기회와 삶의 질을 향상시켜라 등등의 주문사항이 동시에 발생한다는 것이다. 그러나 어떤 점에서 상충되는 측면이 있는 이러한 주문사항들은 일거에 해결할 수 있는 그런 국제자유도시를 세계 어디에도 존

재하기 어렵다. 단적으로 국제자유도시개념은 냉엄한 현실성의 기초 위에서만 구축될 수 있는 개념이다. 그럴 때만이 제대로된 제주형 국제자유도시가 보일 것이다. 따라서 희망과 현실이 뒤엉켜진 혼란스러운 사고로부터 빨리 벗어나서 객관적으로 제주도를 볼 수 있어야 한다. 그 때, 제대로된 제주형 국제자유도시의 정책목표가 설정될 수 있다고 본다.

2) 제주형 국제자유도시정책목표가 정해지면 이를 달성하기 위한 정책수단을 검토해보아야 한다. 가장 기본적인 정책수단들만 제시해보면 다음과 같다¹⁰⁾.

첫째, 국제자유도시라는 개념자체는 매우 간단하다. 국제자유도시정책의 핵심은 질서정책이라고 할 수 있다. 사람, 상품, 자본의 이동을 제한하는 국내의 내부적 보호장벽을 완화하거나 제거하여, 외국의 사람과 상품 및 자본이 자유롭게 이동할 수 있는 특별지역을 설정해서, 시장과 경쟁에 의한 해결을 도모하는 이른바 질서정책적인 개념이라고 할 수 있다. 이러한 특별지역개념을 제주도에 적용하는 것이 제주국제자유도시이다. 이런 점에서 법개정사업이 우선적으로 이루어져야한다. 법개정대상법률에는 관세법, 출입국관리법, 외환관리법, 관광진흥법, 지방재정법 등이 다양하게 포함될 수 있고 투자와 관련한 인센티브를 제공하기 위해서는 조세관련법도 손질할 필요성이 있다. 또 기업들의 토지이용을 용이하게 하기 위하여 토지관련법을 개정하고 지방자치법도 개정하여 생산성 있는 분권화를 실천하기 위한 제주형 자치모형¹¹⁾을 탐색해야 할 것이다.

10) 이하의 내용은 제주국제협의회가 '새 천년, 새 제주, 백만 제주인의 힘과 대응 전략'이라는 주제로 개최되었던 제 11차 학술대회(2000년 4월)에서 필자가 '제주의 세계화: 전략적 위상설정을 위한 발상'이라는 제목으로 발표한 논문의 일부를 수정·보완한 글이다.

11) 제주형 자치모형을 개발함에 있어서 효과성과 민주성의 조화는 중요한 문제이다. 국제자유도시를 원활히 운영하기 위해서는 현재의 자치계층을 한 단계 축소하는 방안, 즉 시·군을 없애고 광역자치단체인 道만 존치시키는 '하나의 도시' 컨셉을 서둘러 논의하여야 된다는 주장들이 많다. 환연한다면 우리나라 지방자치법이 정하는 규정과는 달리 제주도에 한해서 도지사 한 사람만 주민

그렇다면 제주도의 입장에서 보면 사람과 상품과 자본의 이동을 제한하는 제도적 장벽을 어느 정도까지 개방할 것인가 하는 개방의 적정수준을 우선적으로 정하는 일이 중요하다. 그 수준은 제주형 국제자유도시정책목표가 분명히 정해지고 자본, 사람, 상품의 이동수준에 따른 공간과 지역주민에 미치는 대안적인 효과분석이 이루어진 후에야 가능한 문제라고 할 수 있다. 이러한 효과분석결과를 개방 폭의 적정선에 대한 도민의 합의를 구하는데 있어서 중요한 근거자료로 삼아야 한다.

그러나 이러한 법개정작업에는 제주도와 중앙정부, 중앙정부 각부처간 상당한 이해관계가 상존하고 他 지방과의 형평성의 문제 등도 노골적으로 노정되기 때문에 도세가 미약한 제주도의 입장에서 보면 법개정사업

직접선거로 선출하고 시장·군수는 관선시대 때와 마찬가지로 제주도지사가 임명하는 특별자치구역으로 제도화하여야 한다는 주장이다. 그래야 지역의 응집력을 높일 수 있을 뿐만 아니라 예산도 절감하고 자연스럽게 규제를 완화하는 효과도 가져올 수 있다는 것이 이러한 주장들의 근거로 제시되고 있다.

그렇다면 이러한 방향으로 자치구조를 설계한다고 해서 지방정부 운영의 능률성을 담보할 수 있는가? 더욱이 자치의 정신인 민주성을 확보할 수 있겠는가? 이러한 물음에 대하여 특별자치모형은 긍정적인 근거를 확실하게 제시할 수 없다고 본다.

지방자치의 이념적인 지표라고 할 수 있는 민주성과 능률성을 조화시킬 수 있는 자치모형을 탐색하는 방안이 훨씬 현실적이다. 그것은 도와 시, 군의 기능과 권한을 열거주의에 입각해서 법률로 엄격하게 나누는데 있다. 선진외국의 여러 곳에서 이러한 방식을 채택하고 있는데 그렇게 될 경우 오늘날 우리나라에서 문제점으로 제기되고 있는 광역·기초간 갈등이나 동일한 사업에 대한 중복투자도 최소화될 것이다. 기능배분의 문제는 광역자치단체인 도는 광역적 업무를 포함한 산업경제체로, 기초자치단체인 시, 군은 생활자치체로 그 기능과 역할이 자리매김 되어야 한다. 그래야만 기능상의 중복이나 광역과 기초간의 왜곡된 경쟁의식 등으로 인해 생기는 막대한 예산낭비 등을 줄일 수 있다.

도지사 한사람만 선거로 뽑고 시장·군수는 도지사가 임명하는 정부형태하에서는 도지사의 제왕적 권위를 견제할 수 있는 메카니즘이 제대로 작동될 수 없다. 이로 인해 생길 수 있는 정책오류, 왜곡된 자원배분 등의 막대한 비용을 고려하여야만 한다. 능률성만을 고려한다면 상당한 정치비용이 소요되는 도지사 선거도 없애서 중앙정부가 제주도지사를 임명하는 것이 더 나을 것이다. 민주주의는 능률성만이 유일한 척도가 아니다. 민주성과 능률성을 조화시킬 수 있을 때 지방자치도 생명력이 있는 것이다.

은 지난한 과제가 될 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 제주도는 중앙정부와 각 부처를 설득해낼 수 있는 정치적 논리개발과 서구적 의미에서의 조직화된 로비(lobby)력을 갖추어야 할 것이다.

둘째, 국제자유도시 개발 프로젝트를 추진하기 위해서는 엄청난 SOC 확충 등의 막대한 중앙정부 지원을 어떻게 건인해내느냐 하는 것이다. 설령 제주도가 제주국제자유도시가 아닌 적정수준의 세계성(globality)을 구비하는 정도의 도시를 만든다고 해도 인프라 문제는 반드시 풀어야 될 정책과제이다. 제주 국제자유도시가 성공하기 위해서는 싱가포르나 오키나와의 예에서 보는 바와 같이 중앙정부의 강력한 의지가 없이는 불가능하다. 국제자유도시가 법과 제도만 고친다고 저절로 이루어지는 사업이 아니기 때문이다. 법개정사업보다 더 어렵고 중요한 것은 적절한 규모의 인프라를 확충하는 일이다. 싱가폴은 자원이 없는 작은 섬으로 이루어진 도시국가이다. 1965년 독립당시 영국해군 주둔비가 전체 GNP의 15%에 달할 정도로 도시기반이 취약했음에도 불구하고 이광요 수상이 강력한 리더쉽으로 엄청난 인프라를 확충하였다. 그것이 오늘날의 싱가포르가 있게 한 주요한 원천이었다. 오키나와의 경우 역시 중앙정부가 오키나와 개발청을 신설하였다. 이 개발청이 오키나와의 도로와 항만·공항 등 교통산업기반과 상하수도 등에 대한 정비에 박차를 가하고 있다. 여기에 중앙정부가 쏟아 부은 돈이 70조엔 정도로 추정되고 있다. 오키나와가 추구하는 3대 핵심목표는 자유무역지대 확장과 정보통신센터의 집중개발, 국제관광 리조트단지의 개발이다. 오키나와 진흥을 위해 선정한 지역은 특별자유무역지대, 산업개발지역, 관광진흥지역 등을 들 수 있으며, 이들 지역에는 일본 최고의 조세(租稅)인센티브가 제공된다. 이러한 작업들 모두 전부 중앙정부의 적극적인 지원과 의지가 없이는 불가능한 일이다.

현재의 제주도가 추진하고 있는 국제자유도시 구상은 과거의 자유지역, 자유항 구상과 같은 개방화 전략과는 다른 모습을 띠고 있다. 즉 우르과이라운드(1986-1994)의 결과로 세계화 경향이 비약적으로 전개되기 이전에는, 특히 중국시장 진출을 노리는 국제자본의 활동거점이 필요한 상

태였기 때문에 중앙정부는 제주도라는 한정적인 지역을 자유도시로 개방함으로써, 홍콩과 경쟁시키면서 우리나라의 전체국익을 증진시킬 수 있다는 생각이었다. 그러나 지금은 중국이 이미 전체적으로 대외개방되어 있는 상태이기 때문에 그러한 전략을 국익적 관점에서 추진할 근거가 취약해지고 말았다. 이런 점에서 과거의 제주 자유지역, 제주 자유항 구상은 중앙정부가 주도적으로 제시하고 지역주민의 부정적 시각으로 대응하는 전개양상을 보였다면, 현재의 제주 국제자유도시 구상은 오히려 제주도가 적극적인 태도를 보이고 중앙정부가 회의적인 반응을 보이는 대조적인 전개양상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 중앙정부의 태도는 여러 면에서 감지된다. 중앙정부가 제4차국토종합개발계획안에서 제주도를 독립권역에서 제외시켰던 사실이라든가 인천 영종도를 아시아의 대표적인 Hub 공항으로 개발하고 있는 점, 부산의 가덕도에 대규모 항만개발을 계획하고 있는 점등을 고려할 때, 중앙정부가 제주 국제자유도시에 커다란 관심과 애정을 가지고 있는가에 대해 의심하지 않을 수 없다.

이런 점에서 중앙정부의 지원을 끌어내기 위해서는 우리나라 전체의 국익과 제주도의 이익을 접합시킬 수 있는 국제자유도시 Agenda(예, 평화의 섬)를 선정하는 일이 매우 중요하다. 이를 빌미로 제주도가 SOC확충을 위한 재정지원을 중앙정부에 주장할 수 있는 명분을 마련할 수 있기 때문이다. 예컨대 지난번 논의되었던 우주과학센터를 제주도에 유치했어야 하는 것이 아닌가 하는¹²⁾ 아쉬움이 남는다. 좀더 시간을 두고 先과학적 검증, 後주민설득 수순을 거쳤다면 불가능한 사업도 아니라는 생각이 든다. 중앙정부 관점에서 보면 우주과학센터는 국익과 관련된 중요한 정

12) 우주과학센터의 유치가 제주지역발전에 미치는 경제적인 파급효과는 대단하다는 것이다. 즉 엄청난 관광객 유치, 고급인력 유입, 우주개발체험현장화 등을 생각하면 이 사업은 부정적인 면보다 긍정적인 측면이 매우 크다. 다른 市. 道는 정치권에 줄을 대며, 우주과학센터의 유치를 위해 기를 쓰고 있을 때, 제주도는 치열하게 고민하지 않고 너무나 쉽게 이를 포기하였다. 우주과학센터의 유치포기는 너무 애석한 일이다. 이에 대한 자세한 내용은 (현창국, 2000 : 224-321)참조.

책 과제이지만 제주도의 시각에서 보면 환경오염을 유발하지 않을 뿐만 아니라 제주도의 2차산업 점유율을 현재의 5%에서 30%까지 끌어올릴 수 있는 2·3차 연계산업이기 때문이다.

셋째, 제주국제자유도시 개발에 필요한 투자자본 조달방법 또한 고려해야 할 중요한 정책수단 중의 하나이다. 이를 위해서는 內·外資를 망라한 민간자본 유치가 가장 좋은 방법이다. 성공한 국제자유도시인 싱가포르도 '해외 일류기업 유치만이 유일한 살길'이라고 보고 여기에 모든 노력을 기울였다. 최근의 세계경제는 세계화, 통합화되어 우리나라의 경우도 자본이동은 7·80년대와는 달리 상당부분 자유화되어 있다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 자본의 이동측면에서 보면 이미 낮은 단계의 자유지역이라고 할 수 있다. 제주도의 경우 제주도가 국제자유도시가 되지 않았기 때문에 外資가 자본이동에 장벽을 느껴 제주도에 유치되지 않는 것은 아니다. 이미 제주도개발특별법 상에서 제주도에 유입되는 외자에 대해서는 상당한 유인체계를 제공하고 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 '입지판촉전략'에도 불구하고 그간 제주도의 외자유치 실적은 미미한 수준에 그치고 있다.

제주도가 국제적 수준의 경쟁력을 갖춘 국제자유도시로서의 잠재력이 있는지, 투자할 가치가 있는지의 여부는 중앙정부나 제주도가 아니라 수익성을 쫓아 부단히 움직이고 있는 국제자본시장의 투자자들이 결정할 문제이다. 이른바 시장이 결정할 문제라고 할 수 있다. 우리로서는 어떤 투자유인을 그들에게 줄 수 있는가 하는 방법만을 제한된 범위 내에서 선택할 수 있을 뿐이다. 그 방법의 제도화 모색을 위해서 몇 가지 생각을 정리해볼 수 있다.

먼저 자본유치를 위해서 '투자자유지구'를 제주도 전역으로 확대시킬 것인가 그렇지 않으면 특정한 지역에 한정할 것인가를 먼저 검토해야 한다. 필자는 후자의 방법인 지구지정방식은 선호하되 그 수를 매우 줄여야 된다고 생각한다. 이 방식이 급속한 개발로 인한 충격을 완화시키는데 비교적 유리하다고 보여진다. 투자지구에 대해서는 대폭적인 조세감면, 행

정절차간소화, 투자환경개선 등의 행정조치를 통하여 투자메리트가 높은 지역으로 만들어야 한다. '투자자유지구'는 일종의 '희생지역'이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 이 지역에 한해서는 대규모 투자를 유치, 집중적으로 개발하는 이른바 '대규모집중개발'방식을 적용해야 한다. 그 저변에는 개발지역을 지역주민이 일상적으로 생활하는 공간으로부터 격리시켜서 제주섬의 사회문화적인 정체성을 유지하여야 한다는 전제가 함축되어 있다. 그 논거로서 발리의 문화관광의 예가 적절한 시사점을 제시해 주고 있다. 발리의 경우 경제부흥과 섬의 정체성파괴라는 딜레마에 직면해 있었다. 국제관광은 발리에 富를 가져왔지만 그 대가는 아이덴티티의 상실과 공동체 사회의 붕괴였다. 발리는 문화관광을 섬의 주요전략으로 하되 발리의 문화를 정확하게 모방한 모형문화(model culture)중심으로 한정된 시장영역에서만 거래될 수 있도록 함으로써 섬 고유의 문화와 국제관광객 문화를 분리하는 방식을 도입했다. 국제관광객이 원하는 아이덴티티와 그것의 기초가 되는 진정한 발리의 아이덴티티, 즉 두가지의 아이덴티티를 분리하고 관광객을 위한 아이덴티티의 경우 진실성을 확보·조화시킴으로써 문제를 성공적으로 해결한 경험을 가지고 있다(Picard, 1995: 44-46).

그렇다면 제주도의 경우 '투자자유지구'의 대상지역은 어떻게 설정하는 것이 좋은가? 바람직한 방법은 2-3개정도의 투자자유지구를 선정하되 우선은 상·하수도, 도로, 전기 등의 하부구조가 완비된 지역부터 투자를 유치해 나가야 할 것이다. 또 사유지는 토지매입이 어렵기 때문에 투자유치대상지역으로 토지매입의 수월성을 확보할 수 있는 공유지를 우선순위로 정하는 것이 적절하다고 보여진다. 이러한 기준에 의하면 중문단지가 우선은 적합하다고 할 수 있다. 이 지역의 크기는 既개발된 면적까지 포함하면 100만평 정도이기 때문에 면적 또한 적정하다고 할 것이다. 토지구입비가 비싼 것이 약점이긴 하지만 장기임대방식 등의 방법을 강구할 수도 있을 것이다. 특히 중문단지의 토지주가 공기업인 관광공사이기 때문에 협상여하에 따라서 중문단지의 땅 매입 문제는 쉽게 풀릴 수 있다고

생각한다.

이와 관련하여 既설정된 3개 단지 20개 지구와의 관계를 어떻게 가져갈 것이냐 하는 문제가 발생한다. 그간 투자가 이루어지지 않은 단지 및 지구는 전부 지구지정에서 해제시키고 존치되는 단지와 지구도 철저하게 프로젝트상의 차별화를 해야할 것이다. 사실은 3개 단지 20개 지구는 균형개발이라는 명목 하에 설정되었지만 거기에는 득표극대화를 위한 정치적 논리가 개입되어 있다. 뿐만 아니라 3개 단지 20지구는 앞으로 설정될 '투자자유지구'와는 경쟁적 위치에 있을 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 국제자본시장의 투자자들의 이익을 어느 정도 담보해주기 위해서는 가능한 한 단지 및 지구지정 數를 줄여야 한다. 이러한 공간배치에 대한 유인체계의 도입 없이는 국제자유도시화에 소요되는 자본조달이 쉽지 않을 것이다. 개발 프로젝트들이 보다 높은 성공가능성을 가질 수 있기 위해서는 가능한 한 개발현장의 수를 줄이고 '이에 대한 참여장벽'을 강화시킬 필요성이 있다.

이와 병행하여 개별허가방식에 의한 '소규모 다각개발' 형태의 주민참여사업도 활성화 시켜야 한다. 이를 위해서는 패선업 등 다양한 형태의 소규모 주민참여사업에 대한 행·재정적인 지원체계를 수립해야 할 것이다.

또한 자본유치를 위해서는 자본시장의 틈새를 공략하는 방법도 강구할 필요도 있다. 이를 위해서는 국내외 자본시장의 구조와 투자자들의 성향에 대한 과학적 분석을 행할 필요가 있다. 가령, 제주지역에 일정한 연고를 가진 해외의 연고적 자본을 동원할 수 있는 방안을 강구하는 것도, 틈새시장전략의 일환으로 치부될 수 있다.

그리고 외자유치가 아무리 중요한 명제라고 하더라도 무분별하게 인센티브를 주어 무분별한 유치활동이 되어서는 안된다. 먼저 유치대상 지역의 특성과 장기적 관점에서의 특화방향을 먼저 설정하고 이에 적합한 외자를 선별적으로 유치하는 "기획유치적 사고"가 필요한 것이다. 그리고 제주도의 경우 외자유치창구를 道로 단일화하고 외자 유치의 효율화를 가져올 수 있는 시스템을 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

넷째, 제주형 국제자유도시 개발전략으로서 틈새시장전략에 주목할 필요성이 있다. 세계화는 상호의존적 관계를 유지하면서, 지역간·국가간에 치열한 경쟁과정을 전제로 하기 때문에, 격심한 경쟁과정에서 살아남아 지역성장을 견인해 낼 수 있는 경쟁우위 부문¹³⁾을 찾아내어 이를 특화해야 한다. 왜냐하면 세계화 전략은 상대주의적 관점에서 채택·활용하는 것이 효과적이기 때문이다. 이를 위해서는 가장 제주적인 것이 가장 세계적인 것이 될 수 있다는 발상의 전환이 필요하며 가장 지방적인 것만이 세계경쟁시장에서 '전략적 경쟁우위'를 확보할 수 있다고 보여진다¹⁴⁾.

그러나 틈새시장전략(특화전략의 일부이긴 하지만)은 제주도의 전략적 경쟁우위 확보 가능성이 비현실적일 때 찾을 수 있는 세계화 전략이기 때문에, 현재 추진중인 국제자유도시와 같은 포괄적인 정책목표가 현실성을 가지려면, 더욱 유리한 조건을 가진 다른 경쟁지역들이 소홀히 하거나, 새롭게 대두되고 있는 경쟁지역들이 아직 추진하지 못하고 있는, 그러한 틈새시장을 발견하는 것에 우선적으로 초점이 맞추어져야 한다. 그리고 대만, 홍콩, 싱가포르, 오키나와 등의 인접지역을 산업구조적 측면에서 보완하는 전략도 틈새시장전략과 맥을 같이 한다. 제주국제자유도시 용역업체인 Jones Lang Lasalle(사)이 중간보고서에서 제시하는 실버산업 등의 '5가지 촉매 프로젝트'가 틈새시장전략으로서 과연 타당성이 있는 것

13) 경쟁우위 부문의 모색은 경제적 측면 뿐만 아니라 문화적 측면도 포함하는 광의의 개념이다. 또한 경쟁우위와 관련하여 규제완화가 필요하나 여기에 유념해야 할 사항이 있다. 경제적 규제는 완화하되 환경과 보건 부문의 규제는 오히려 강화되어야 한다는 점이다.

14) 특히 세계화 시대의 경쟁력은 제로섬(zero-sum)적 범칙만을 고집하지는 않는다. 세계체제의 행위자 각자가 독특한(지방적) 개성을 발현하고 상호협력을 통하여 공동의 문제를 해결할 수 있는 여지가 많아지고 또한 서로 나누어 가질 수 있는 편익이나 과일을 더 크게 할 수도 있기 때문이다. 따라서 세계화시대의 '경쟁력 강화'가 의미하는 바는 '자'와 '타'의 협력을 전제로 상호의존의 확대를 통한 공동의 번영을 크게 하기 위해 자기의 내부를 정비하고, 체질을 개선·강화하는 것을 말하며, 타국이나 타지역과 협력이 가능한 위치로 자신의 능력을 끌어올리는 것을 의미한다고 할 것이다.

인지에 대해서는 회의적인 부분이 많다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 그러한 틈새시장을 더욱 적극적으로 모색·발굴하는데 있다. 틈새시장전략은 거창하지는 않지만 적실성 있는 제주국제자유도시 개발전략이라고 말할 수 있기 때문이다.

틈새시장전략은 제주지역 자체의 상황과 의지로만 정책을 결정하지 말고, 세계화가 전개되고 있는 상황 속에서 제주도가 놓여 있는 외부적 상황에 대한 정밀한 이해를 바탕으로 '상대적 위상'을 고려하면서도 접근가능한 시장을 찾아 이를 공략하는 것이 중요하다.

이러한 작업은 세계경제가 어떠한 방향으로 전개되고 있는지, 우리나라의 시장과 경제정책이 어떠한 방향으로 전개되고 있는지, 국내외 경쟁지역들이 어떠한 개발전략을 추진하고 있는지, 제주지역의 개발역량이 어떠한지 등등에 대한 과학적인 검토를 전제로 해야 할 것이다.

다섯째, 어떠한 지역개발이든지 거기에는 양면성이 내재해 있다. 특히 역기능적인 측면에 대해서는 정책적으로 완충장치를 강구해야 한다. 제주도가 국제자유도시를 추진할 경우 파생될 수 있는 역기능적인 요소들에 대한 분석과 이에 대한 대책을 미리 세우는 작업이 매우 중요하다. 여기에는 제주도가 감당할 수 있는 환경용량(carrying capacity)의 한도를 정하는 문제, 대규모 시설로 인해 생길 수 있는 환경재앙 방지책, 붕괴가능성이 높은 1차산업 보호문제, 저임금 외국인노동력의 제주 유입문제, 단기투기성 자본의 규제문제, 제주 문화의 정체성 유지문제, 경쟁력 있는 제주민을 육성하는 문제 등이 집중적으로 논의되고 이에 대한 대책을 모색해야 한다.

3. 제주형 국제자유도시 정책방향(iii) : 추진절차모형

첫째, 국제자유도시로 인해 창출되는 새로운 지역시스템은 제주도에 엄청난 파급효과를 가져올 가능성이 높다. 이 새로운 지역시스템이 기존의 지역사회와 성공적으로 통합되기 위해서는 무엇보다도 국제자유도시

의 정책방향에 대한 지역의 합의(Consensus)가 전제되어야 한다. 이러한 합의를 바탕으로 할 때만이 시책에 대한 도덕성(Morality)을 확보할 수 있고 정책수행과정에 있어서 순응성의 확보는 물론 앞으로의 정책의 성공여부를 가름하는 도민의 참여(Participation)와 지지(Support)를 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 나아가 이러한 합의의 힘은 중앙정부의 지지를 끌어 낼 수 있는 압력의 원천으로 작용한다. 중앙정부의 입장에서는 지역적 합의가 이루어지지 않은 프로젝트에 법제도적 뒷받침과 재정적인 지원을 해 줄 이유가 없기 때문이다.

제주국제자유도시의 정책방향이나 내용에 대한 지역의 합의를 이끌어 내기 위해서는 무엇보다도 시민주의에 바탕을 둔 비정부 민간조직(NGO)과 신사회운동을 촉진하는 방향에서 시민단체·정부·기업의 공동관리(Governance)적인 해결방안¹⁵⁾이 요구된다. 시민의 협력 없이 정부나 기업만이 독자적으로 처리할 경우 아무리 좋은 정책도 사상누각이 될 경우가 많다. 더우기 지방분권화 시대에 있어서 지역주민의 적극적인 참여 없이는 성공을 담보 할 수 없다. 그간의 지역개발사례에서 얻은 교훈을 잊지 말아야 할 것이다.

둘째, 국제자유도시사업은 서두르지 말고 단계적으로 유연성·탄력성을 가지면서 추진해야 할 것이다. 복합형(complex)이라고 하는 수식어에 너무 매달릴 필요도 없다. 가능한 정책분야부터 단계적으로 점증적으로 집행해나가야 한다. 물론나 금융은 국제자유도시를 지원하는 기능의 성격이 강하므로 어느 정도의 수요기반인 국제관광과 자유무역이 등이 이루어지면 자연스럽게 따라 오는 것이기 때문이다. 제주도 입장에서 오늘날 가장 현실성이 높은 대안은 제주도를 제대로 된 국제관광 휴유·휴양지역으로 발전시키는 일이다. 여타의 국제자유도시모형에 대해서도 실사구시적인 접근을 통해서 하나씩 해결해나가야 된다. 따라서 제주국제자유도시의 장기적인 視界를 가지고 추진해야될 사업이다. 국제자유도시는 인

15) governance에 대한 자세한 이론적인 설명이나 실천적인 논의에 대해서는 (고충석b, 1999: 63-77)참조.

위적으로 그렇게 서두른다고 쉽게 만들어지는 구조물이 아니므로 법과 제도, SOC 확충, 경쟁력 있는 지역주민 육성 등의 하부구조를 차근차근 확충시키는 일이 무엇보다도 중요하다. 국제자유도시학은 수사학이 아니다. 제주국제자유도시학은 그야말로 뜨거운 가슴과 냉철한 머리로 쓰여져야 한다.

IV. 논의를 맺으면서

제주도의 생존과 번영의 화두로 자리잡은 제주국제자유도시 개발전략은 우선 기본적인 이념과 과정 및 방법에 대한 합의에서부터 출발해야 한다. 21세기 제주발전의 비전으로서 국제자유도시를 설정한 것은 제주민의 입장에서 보면 문명사적인 의미에 충실한 측면이 있다. 그리고 오늘날 상당한 위기에 직면한 제주경제를 극복하기 위한 생존대안이라는 설명도 가능하다. 더욱이 개방화·세계화를 통한 국경없는 시장경제질서는 우리의 의지와는 관계없이 확대되어 다가오고 있다. 국제자유도시를 추진하지 않더라도 개방화·세계화의 물결은 이미 막을 수 없는 대세인 것이다. 개방으로 인한 변화가 불가피하다면 적극적으로 대응·관리해서 제주의 이익을 극대화하는 것은 올바른 판단이다. 이러한 측면에서 제주도가 제주발전의 21세기 좌표로서 국제자유도시를 설정한 것은 시대적인 명분과 설득력이 있는 일이다.

그러나 문제는 어떤 형태로 만들 것인가 이다. 제주국제자유도시가 진정으로 제주민의 삶의 질을 보장해줄 수 있느냐 즉, 지역의 번영뿐만 아니라 주민의 번영도 가져올 수 있느냐 하는 점이다. 또 제주도를 개방시킬 경우 제주의 정체성이 제대로 유지될 수 있겠느냐 하는 것이다. 홍콩의 예에서 보는 바와 같이 국제자유도시는 명암을 가지고 있다. 어두운 그림자를 최소화시키고 밝은 면을 극대화시키는 개발전략을 구상(design)하는 것이 문제의 핵심이다.

이를 위해서는 무엇보다도 지방정부의 리더십이 매우 중요하다. 특히

세계화·지방화로 인해 우리나라에서조차 연방제가 논의될 정도로 지방분권체제가 확대되어 가고 있다. 이러한 경향은 지방정부의 리더쉽이 제대로 잘 발휘될 수 있는 제도적 공간을 넓혀 주고 있다. 그래서 기업가형 지방경영이 강조되고 있는 것이다. 결국 21세기는 분권과 다원을 축으로 하는 지방의 활력과 경쟁력이 국가발전을 좌우하는 관건이 될 것이다. 국제자유도시를 제주도의 경쟁력 제고 수단으로 삼아야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 따라서 제주도가 어떠한 철학과 어떠한 정책수단을 가지고 제주국제자유도시를 추진하느냐 하는 문제는 일차적으로 제주도에 그 책임이 있다고 할 것이다.

제주국제자유도시가 아무리 지역주민에게 희망을 주는 사업이라고 하더라도 어디까지나 도민 참여 및 도민 공감대 형성의 바탕을 두어야 한다. 과거 제주개발 현장에서 많이 보았듯이 기본 계획 마련 등 국제자유도시의 모든 단계에서 제주민의 적극적인 참여를 바탕으로 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴해야 한다. 그래야 제주국제자유도시 사업이 도덕성을 가질 수 있으며 집행과정에 있어서도 도민들로부터 지지와 순응성을 확보해 주는 바탕이 된다.

국제자유도시 사업은 허구가 아니기 때문에 이에 대해서는 철저하게 실사구시적인 접근이 이루어져야 한다. 국제자유도시로서의 제주도가 가지고 있는 장점과 약점을 정확하게 파악해야 하며, 비용편익분석과 같은 과학적인 접근을 통해서 국제자유도시로 인해 제주민의 이익과 손해를 가능한 측정·제시 할 수 있어야 한다. 이러한 측정결과를 바탕으로 개방폭의 적정선, 개발의 속도 및 강도 등을 포함한 국제자유도시의 수준을 논의해야 할 것이다. 이런 점에서 복합형 국제자유도시나 국제자유도시 개념을 너무 신비화된 개념으로 인식시켜서는 안된다.

어떠한 형태의 제주국제자유도시든 그것이 성공하려면 개어 있는 시민, 경쟁력 있는 도민의 힘이 가장 중요하다. 법과 제도 그리고 SOC확충 등이 제주 국제자유도시의 유형적인 성공조건이라면 시민성을 갖춘 도민역량은 무형적인 조건이다. 정책추진과정에서의 모든 일은 결국 사람이 하는 것이기 때문에 제주국제자유도시에 있어서도 무형적 조건, 구체적

으로는 경쟁력 있는 도민을 육성하는 일이야말로 제주도가 풀어야 될 최상위 정책과제가 되어야 한다.

제주국제자유도시사업이 성공하기 위해서는 중앙정부의 의지를 견인해내는 작업도 중 차대한 국제자유도시의 성공조건이라고 할 수 있다. 국제자유도시의 물적 인프라라고 할 수 있는 법제도 개정작업과 막대한 예산이 소요되는 SOC확충 등은 우선적으로는 중앙정부의 몫이다. 특히 제주도의 개방수준을 정하는 문제는 현실적으로 제주민의 입장도 고려되겠지만 중앙정부의 국가적 관점이 더 중요하게 작용할 것이다. 따라서 제주도가 바라는 방향으로 중앙정부의 의지를 견인해낼 수 있는 제주도의 논리개발과 응집된 제주민의 힘이 절실히 요구된다 할 것이다.

오랜동안 역사의 뒀안길로 사라진 '동아지중해'가 다시 역사의 중심으로 떠오르고 있다. 그 한가운데 -과거에도 그랬듯이- 제주도가 위치하고 있는 것이다. 이러한 거대한 역사적 순환의 물결 속에서 나오되지 않기 위해서는 시대적 흐름에 대한 통찰과 그것을 바탕으로 한 비전과 전략을 제주도가 다듬어 나갈 수 있어야 한다. 이것이 전제된다면 지금 담론의 대상이 되고 있는 국제자유도시구상은 성공할 가능성이 충분하다는 점을 강조하고 싶다.

참고문헌

- 고충석a(1999), "세계화, 지방화 시대에 있어서의 지역정책분석모형-제주도의 지역정책을 중심으로-", 「法과 政策」제5호, 제주대학교.
- 고충석b(1999), 외부경영 효율화를 위한 governance형 민.관협력구축방안-제주도를 중심으로-, 「제주발전연구」제3호, 제주발전연구원.
- 노화준(1995), 정책학 원론, 서울; 박영사.
- 문정인(1995), "세계화의 위협구조와 국가전략: 신중상주의 가능성과 함께", 「계간 사상」.
- 손희준(1994), "지방화와 국가발전," 지방자치의 발전전략, 서울: 박문각.

- 송재호(1995), “제주관광시스템의 세계화 전략: 지방화와의 창조적 융합”, 「제주도」.
- 안병영(1992), “신보수주의와 복지국가,” 1980년대 대처와 레이건의 정책비교, 「사회과학논집」제23집, 연세대학교 사회과학연구소.
- 이성복(1994), “국제화와 지방자치: 실태와 전략을 중심으로,” 「세계화와 지방정부의 역할」, 제4회 한국정치 세계학술대회 발표논문.
- 이재원(1994), “국제화와 지방정치,” 「공간과 사회」 통권 제4호.
- 진영일(1994), “고대 탐라의 교역과 國形成考”, 「濟州島史 研究」 제3집, 濟州島史 研究會.
- 정정길(1989), 정책학 원론, 서울: 대명출판사.
- 제주도(2000), 제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획.
- 제주도·제주대학교 동아시아 연구소(1999), 제주도 국제자유도시 기본구상.
- 장성철(2000), 풍요로운 제주·강한 제주를 위한 최상의 정책, 도정신문 264호, 제주도
- 현창국(2000), 「제주다워야 제주가 산다」, 서울: 한울
- Attali, J(1993), 21세기의 승자(유재천 역), 서울: 다섯수레
- Clarke S. E & Gaile G. L(1997), Local politics in a Global Era : Thinking Locally, Acting Globally, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 551.
- Drucker, Peter F(1993), Post-Capitalist Society, New York: Harper Collins.
- Giddens, A(1991), Modernity and Self-identity, Polity Press.
- Harmon, Michael M(1969), Administrative Policy Formulation and the Public interest, PAR, 29(5).
- _____(1981), Action Theory for Public Administration, New York: longman.
- Hannerz, U(1990), Cosmopolitans and Local in World Culture, In Featherstone(ed.), M, Global Culture, Sage.
- Harvey, D(1989), The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change. Blackwell.
- Held David(1991), Democracy and Globalization, Alternatives, 6(2).

- Knox P. L & Tattler(eds.)(1996), World Cities in a World-system, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E(1997), Politics and Markets, Basic Books.
- Lanfant, J. Allcock and E. Bruner(eds.), International Tourism, London: Sage publication.
- Martin H. P & Schumann. H(1998), 세계화의 덫: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격(강수돌 역), 서울: 영림카디널.
- McGrew A(1992), A Global Society," In Hall S, Held D and McGrew(eds.), Modernity and Its Future, Polity Press.
- Picard, M(1995), Cultural Heritage and Tourist Capital : Cultural Tourism in Bali, In M.
- Rosenau, James N(1992), Citizenship in a Changing Global World, In Rosenau and Ernst-Otto Czempiel(eds.), Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press.
- Smith, A(1990), Toward a Global culture, Theory, Culture and Society, 7.

A Preliminary Discussion of the Jeju-Type International Free Zone for Future Policy Establishment

-A Perspective for Globalization with Humanistic Aspects-

Ko, Choong-suk

Summary

The international free zone which Jeju has been planning since 2 years ago can be said to be a policy put forward as an alternative plan for improving regional competitiveness in the age of globalization and regionalization. The industrial structure of Jeju is very simple and if the tangerine produce which is the main source of income fails, the reality is that the regional economy will flounder. Considering this important fact, the agenda setting itself is centered around overcoming the weakness of the industrial structure.

However, the problem lies in what kind of significant contents should be put in it. The international free zone which can be said to be a policy which will change the whole lifestyle of one given area is a materialistic measure to enhance the lifestyle of the people under the assumption that the given area could be a strong means for regional development. However, it cannot be an objective or a goal. Therefore, the international free zone policy should be carried out under the condition that there are policy discussions towards ensuring the improvement of "the quality of the lifestyle of the Jeju people."

This research which looks at it from the above point of view discusses the future international free zone policies in three aspects.

The first object of discussion is the question of what the premise ideology that the international free zone strives towards is. Secondly, under this premise ideology, basic policy measures that should be contained in the Jeju-type international free zone was considered. Here, the premise ideology can be said to be the philosophical basis which broadly controls direction the international free zone policy takes. The contents of the Jeju international free zone policy should be limited and filtered within the frame of ideology. Finally, after going through the importance of the last two discussions, the methods of how the international free zone was discussed.