1

제주개발의 발전가치에 대한 비판적 성찰

고 충 석*

<목 차>

Ⅰ. 개요
Ⅱ. 제주월드컵경기장 주요 현황
Ⅲ. 제주월드컵경기장 활용방안
Ⅳ. 맺으며

집이 없는 자는 집을 그리워하고
집이 있는 자는 빈 들녘의 바람을 그리워한다
나 집을 떠나 길 위에 서서 생각하니
삶에서 잃은 것도 없고 얻은 것도 없다.
모든 것들 이 빈 들녘의 바람처럼
세월을 몰고 다만 멀어져 갔다.
어떤 자는 울면서 웃을 날을 그리워하고
웃는 자는 또 웃음 끝에 다가올 울음을 두려워한다.
나 길가에 피어난 꽃에게 묻는다.
나는 무엇을 위해서 살았으며
또 무엇을 위해서 살지 않았는가를
살아 있는 자는 죽을 것을 염려하고
죽어가는 자는 더 살지 못 했음을 아쉬워한다.
자유가 없는 자는 자유를 그리워하고
어떤 자는 자유에 지쳐 길에서 쓰러진다.

- 삶이 나에게 가르쳐 준 것들(류시화) -

1. 제주개발, 왜 자기성찰이 필요한가

* 제주발전연구원장

개인적인 이야기부터 시작하자. 40대 중반 이후 가장 단순해야 될 대학교수생활이 본업 외의 일 때문에 많이 바빠졌다. 나는 이것이 잘 사는 삶인가를 자주 회의하곤 한다. 그래서 지금 순간순간 살고 있는 이 일이 나에게 의미있는 일인가, 지금 나답게 살고 있는가를 성찰하는 시간이 꽤 많아졌다. 그간의 내 삶이 어떠했는가를 점검해보면 글하는 사람으로서 초라하기 짝이 없음을 느낀다. 그러나 그것보다도 더 중요한 것은 앞으로 내가 얼마나 자신의 삶에 대한 각성을 내면화하면서 살아갈 수 있느냐 하는 것이다. 무엇이 되어야 하고 무엇을 이룰 것인가를 스스로 물으면서 자신의 인생을 만들어 갈 수 있느냐 하는 점이다. 적어도 의미 있다고 생각하는 삶을 위해서는 그렇다.

하나의 국가나 지역도 마찬가지라고 본다. 항상 자기성찰을 게을리 하지 않았던 국가나 지역은 번영과 성숙함을 유지할 수 있었다. 반대의 경우는 쇠락의 길을 걸었다. 이 점은 국가나 지역의 흥망성쇠사가 처절하게 입증해주고 있다. 그래서 솔로몬의 잠언도 비전없는 곳의 백성은 망한다고 말하고 있다. 생각과 이념적 지향이 있는 지방자치라야 그 자치가 아름다운 것이다. 민선 3기를 맞고 있는 제주개발도 그 방향성을 규정해주는 가치론적인 질문을 혹독하게 시작해야 한다.

21세기는 대상으로서의 세계가 변하고 있을 뿐 아니라, 세계를 보는 의식 자체도 변하고 있다. 그야말로 소용돌이의 변화라고 할 수 있다. 정보화, 지역화, 세계화, 생태론, 탈 물질주의, 영성의 재발견, 여성론, 시장논리의 강화 등등, 현재 전개되고 있는 변화의 성격을 압축적으로 표현해 주는 화두는 다양화다. 따라서 개인적인 차원에서는 물론이고 지역이나 국가적 차원에서도 지금까지 다양하게 받아들여 왔던 기본적인 패러다임에 대한 근본적인 의문이 제기되고 있다. 뼈를 깎는 자기 각성과 성찰이 더욱 요구되고 있다.

미국의 철학자 마르쿠제는 우리가 살고 있는 이 시대를 풍요로운 감옥에 비유하고 있다. 감옥 속에 냉장고와 세탁기가 갖춰져 있고, 텔레비전 수상기와 오디오가 놓여 있다. 그 속에 살고 있는 우리들은 자신이 그 감옥에 갇혀 있다는 사실조차 까맣게 모르고 있다는 것이다. 풍요로운 감옥 속에서 벗어나려면 무엇보다도 정신이 늘 깨어 있어야 한다. 자신들의 삶에 대한 투철한 각성 없이는 그 감옥에서 벗어날 기약이 없다. 우리는 누구인가, 우리는 누구인가, 우리는 지금 깨어 있는지 잠들어

있는지 수시로 물어야 한다.

21세기 변화가 다양하고 급격한 만큼, 대응책에 대한 요구도 많고 고민도 치열해야 한다. 그러나 그런 다양한 대응책들이나 고민은 원리적으로 조정되고 통합되어야 한다. 원리적으로 조정되고 통합되지 못한 대응책들은, 마치 나침반 없이 항해하는 것처럼 혼란을 더할 뿐이다. 왜 그런 대응을 해야 하는지 설득할 수도 없고, 미세한 상황변화만 있어도 추진력을 상실하기 십상이다. 어떤 경우에는 대응책간의 원리적 충돌마저 일어나게 된다. 이런 점에서, 우리는 변화의 시대, 그 정책적 대응책들을 조정하고 통합하는 개념, 즉 '발전가치'를 정립하는 것이 무엇보다도 필요하다고 믿는다.

'21세기 제주발전의 가치'를 문제삼는 이유가 바로 여기에 있다. 이런 점에서 이 글의 관심은 주로 어떠해야 할(sollen) 것인가 하는 점에 있다고 할 수 있다.

21세기 제주의 발전가치를 성찰하고 천작하기 위해서는 다음과 같은 문제들이 논의되어야 한다. 지금까지 제주개발이 지향해온 발전가치는 무엇인가? 그러한 가치가 21세기에도 주류적인 발전가치로서 유효한가? 그러면 21세기적 변화라고 규정짓는 시대사적 변화 속에서 제주발전이 지향하여야 할 가치지향은 무엇인가? 또한 상반될 수 있는 발전가치들을 지역정책 속에 구체적으로 조정하고 담아내기 위한 제주도 수준에서의 전략적인 조직모형은 무엇인가? 이러한 논의가 최근 추진되고 있는 제주국제자유도시정책방향에 어떤 함의를 던져 주고 있는가? 등을 제기해 볼 수 있다. 이러한 질문들에 대한 생각을 정리해 본 것이 다음의 글이다.

2. 21세기 제주개발이 지향해야 될 발전가치는 무엇인가?

제주도가 우리나라의 근대화 과정에 본격적으로 노정되기 시작한 이후 제주개발이 지향하는 발전가치는 크게 세 가지 유형으로 분류될 수 있다. 즉, 성장주의, 분배주의, 환경(여기에는 지역의 고유문화도 포함시켜야 한다)주의가 그것이다. 성장주의는 물량적 가치의 확대를, 분배주의는 도민주체개발이나 개발이익 환원을, 환경주의는 제주도에 내재해 있는 자연환경과 고유한 문화자원적 가치를 강조한다.

따라서 어떤 발전가치가 강조되고 중시되느냐는 지역경제 성장단계 등 여러 요인

에 따라 달리 해왔다. 예컨대 제주도가 低발전단계에 처해 있을 때는 제주개발은 곧 지역총생산을 늘리는 것이라는 성장주의가 강조된다. 또 어떤 발전가치가 우선되느냐에 따라서 지역개발전략도 달라진다. 이를테면 성장주의적인 가치가 강조될 때는 거점개발식의 불균형개발전략이 채택된다. 대규모 집중개발형태인 단지 및 지구지정 방식이 이에 해당된다.

이 세 가지 가치 중에서 1960년부터 지금까지 성장주의가 제주개발의 성격을 규정해 왔다고 할 수 있다. 물론 주민운동세력 등이 주장하는 분배주의나 환경주의의 도전도 만만한 것은 아니었다. 그러나 이것들이 제주개발의 지배적인 발전이데올로기가 된 적은 없었다.

성장위주의 정책개발이 제주지역에 경제적 성장이라는 순기능을 가져온 것은 사실이다. 그러나 이에 못지 않은 정체성 상실과 삶의 질 향상의 필요조건이라고 할 수 있는 문화, 환경 등의 연성자원들이 소외되거나 훼손되는 기회비용을 지불해야만 했다.

이제 21세기 제주개발은 그 발전이념의 패러다임을 근본적으로 재검토해야 한다. 성장위주의 발전가치만으로는 최근의 급변하고 있는 국내·외 환경 속에서 제주도의 지속적인 지역발전을 담보할 수 없다. 제주개발의 사회적 공감대를 형성하기는 더욱 힘들다. '21세기형 삶의 질' 문제가 주는 함의는 조화롭고 균형있게 사는 것이다. 물질적 성장만이 삶의 질의 유일한 척도가 아니라는 것이다. 이러한 시각에서 21세기의 제주의 발전가치모색에 관한 담론을 시작해야 한다. 이에 대해서는 후술할 규범적 발전이론의 문제의식에 주목할 필요성이 있다.

21세기 제주발전의 가치지향에 관한 논의는 경제적 성장을 축으로 삼는 전통적인 발전이론이 전제하고 있는 가치론적 조건 자체를 문제 삼는 것에서 출발한다. 발전에 대한 규범적 접근방법이 필요하다는 것이다. 이러한 접근방법은 학술적인 용어로는 규범적인 발전이론이라고 부른다.

규범적 발전이론을 주장하는 영미학자들 중에서는 우선 Goulet가 주목된다. 그는 "발전개념은 재정의되고, 계몽되고, 도덕적 토론의 장으로 끌어들여져야 할 필요가 있다"고 주장한다.

그래서 Goulet는 발전이 제시하는 규범적 문제들을 정면에서 다루었다. 그는 전통적인 발전이론이 잘못 주장된 가치중립적인(value-free) 방향설정에 기초하고 있다

고 전제하면서, 전통적인 발전이론은 약한 자에 대한 강한 자의 지배를 증대시키고, 목표에 대하여 수단을 절대화시키고, 가치를 물화시키고, 불평등을 확대시키고, 자민족중심주의를 강화시키고, 새로운 구조적 결정주의를 생성시키기 때문에 인간성을 빼앗고 있는 것이라고 주장했다.

Goulet는 또 다음과 같이 주장하였다. "사람들은 발전을 자신의 가치관념에 따라 말한다. 문학상의 '세계적' 천재들이 그 자신의 문화의 뚜렷한 색채를 지니고 있다는 사실에 사람들은 거듭 놀란다. 단테는 의심할 바 없이 이태리적이고, 노자는 중국적이며, 도스토예프스키는 러시아적이다. 그러한 것은 '발전철학자들'도 마찬가지이다. 그들은 발전의 '세계적인' 인간적 목표를 제시하려고 하는 것이 틀림없지만, 그들은 인도적, 아프리카적, 쿠바적 또는 이집트적이라고 할 수 있는 음성으로 말하지 않을 수 없는 것이다."

이처럼 21세기 발전이념은 전통적인 발전이론의 맹목성을 비판하면서, 발전이론의 인간화를 기본적 문제의식으로 삼고 있는 것이다. 그래서 인간주의라는 이름 아래에서 제시하고 있는 가치는 분배(distribution)와 환경(environment)이라고 할 수 있다. Lynton이나 Goulet와 같은 규범적 발전이론가들은 분배라는 관점에서 성장지향적인 전통적인 발전이론을 비판하고 있는 것이고, Galdwell과 같은 규범적 발전이론가는 환경이라는 관점에서 전통적인 발전개념을 비판하고 있는 것이다.

그러나 규범적 발전이론이 지향하고 있는 가치가 분배와 환경만이라고 할 수는 없다. 규범적 발전이론이 함축하고 있는 또 하나의 전제, 즉 발전의 가치를 서구적인 편향에서 벗어나도록 한다는 것에서 본다면, 부국에서의 발전개념과 빈국에서의 발전개념은 경제적 성장이라는 가치를 포함할 수도 있는 것이다.

실제로 환경론적인 논쟁과 관련하여 개발도상국가들은, 세계적 수준에서의 갑작스런 환경론적 강조는 개발도상국의 산업화를 저지하여 그들에게 선진산업사회에 주어진 부, 권력, 산업화의 기회를 박탈하려는 술책으로 생각하는 경향을 보이고 있다. 그래서 "빈국의 지도자들은, 이데올로기적인 조망과 국내상황의 커다란 차이에도 불구하고, 모두 최단 시간 내의 최대한 경제적 발전에 대한 강조를 공유하고 있다." 또 Goldman이 지적하는 것처럼 "저개발국가들에게는 연기를 내뿜는 굴뚝이 아직도 긍정적인 표시이며, 새로운 산업활동은 새로운 일자리와 수입을 뜻한다. 계획수립자들은 오염(pollution)통제에 대하여 떠들어 대려고 하지 않고 있다."

어쨌든 일반론적 수준에서는 분배와 환경만이 아니라 성장도 규범적 발전개념이 포섭하여야 할 가치임에는 틀림이 없는 것이다. 그러므로 규범적 발전개념은 성장(growth), 분배(distribution), 환경(environment)이라는 세 가지 가치를 중심으로 규정되는 것이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치는 상호보완적으로 기능하는 경우도 없지는 않겠지만, 가령 분배론적 관점이나 환경론적 관점이 성장에 제약요인이 되거나, 성장론적 관점이나 환경론적 관점이 분배에 제약요인이 되는 것처럼, 상호모순적으로 기능하는 것이 문제라 할 수 있을 것이다.

성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 이러한 상호모순적 관계는 결국 그 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정으로 해결될 수밖에 없을 것이다. 그러므로 규범적 발전이론은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치선택 또는 가치조정에 의존하는 이론이라고 할 수 있는 것이다.

3. 제주의 발전가치(성장, 분배, 환경)를 어떻게 조정·통합할 것인가?

그러면 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치조정은 가능한가. 이를 위한 지방정부 수준에서의 전략적인 조직 모형은 어떠한 방향으로 가져가야 할 것인가.

규범적 발전개념에 입각하고 있을 때, 가장 중요한 것은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치를 어떻게 조정·통합시키느냐 하는 것이다. 이것이 발전전략의 핵심적 문제라고 할 수 있을 것이다.

그러나 성장, 분배, 환경의 적절한 조정수준은 시간과 지역에 따라 다를 수밖에 없는 것이기 때문에, 내용적으로 객관적이고 보편적인 조정기준을 마련할 수는 없을 것으로 생각된다. 그러므로 가치조정적 발전전략을 생각함에 있어서는, 절차적인 측면에서 어떠한 조정방법을 마련할 것인가 하는 관점에서 출발하여야 할 것이다.

이에 대한 해답은 정부, 기업, 시민단체의 협력적 파트너십(協治)을 강조하는 거버넌스(governance)이론에서 그 단초를 구할 수 있다.

정부기능의 약화와 함께 대두되어 온 시장중심적 패러다임과 시민중심적 패러다임 역시도 시장의 실패와 공동체의 실패라는 개념으로 설명되는 것처럼 한계를 지

니고 있다는 사실이 노정되었다. 그렇기 때문에 이러한 문제점들을 종합적으로 고려한 해결방법들이 모색되어야 한다는 것이 거버넌스 이론의 출발점이다.

그래서 각각 나름대로의 한계와 가능성을 지닌 국가, 시장, 시민사회 내지 시민의 협력적 파트너십을 통하여, 다양화, 복잡화되어 있는 오늘날의 공적 문제 내지 사회문제에 대처해 나가려는 이른바 거버넌스 이론이 더욱 유력하게 제시되고 있는 것이다.

거버넌스 이론은 사회를 서로 다른 논리로 움직이는 세 개의 영역이 있다고 본다. 권력의 논리로 움직이는 국가영역, 이윤추구의 논리로 움직이는 시장영역, 그리고 공공선의 추구로 움직이는 시민사회의 영역이 그것이다. 국가영역에서 정부(지방정부 포함)가 주요 행위자라면, 시장영역에서는 기업이 주요 행위자이며, 시민사회의 영역에서는 시민들의 자발적인 결사체인 시민단체들이 주요한 행위자가 된다.

여기서는 정부를 어떻게 보느냐 하는 것이 중요하다. 정부는 정부 이외의 여타 영역에 대해서 통치를 독점하는 유일한 세력이 아니라는 것이다. 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 그리고 집단 사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하다는 것이다. 정부는 통치라는 큰 빙산의 가시적인 일각에 불과하다는 것이다.

이런 점에서 공공문제 해결을 위해서 정부가 해결사로서 전면에 직접 나서는 방식은 한계가 있다는 것이다. 오늘날의 통치와 행정은 그 역할이 기본적으로 달라져야 한다. 종래에는 공공정책형성기능이나 공공서비스 전달은 정부의 독점물로 간주되어 왔다. 그러나 오늘날은 과거 정부가 독점적으로 하였던 업무 중에서 그 성격에 따라서는 기업이나 시민 스스로 하거나 민·관협력방식을 통해서 할 수 있는 업무영역이 많이 존재한다. 그리고 그렇게 하는 것이 오히려 정부가 할 때보다 정부경영에 있어서 더 효율적인 경우가 많다.

이와 관련하여 방향을 설정하는 일(steering)과 노젓는 일(rowing)을 구분하는 일은 매우 중요하다. 정부의 가장 중요한 일은 정부운영에 있어서 '방향타'를 바로 잡는 일이다. 가장 상위의 차원에서 정책방향을 제대로 잡기 위해서는 그 과정에 비정부주체들의 협력과 견제가 요구된다. 그래야 그 정책방향이 시민적 균형을 잡아갈 수 있다는 것이다.

시민사회(civil society)는 개인과 정부 사이에 놓인 것으로서, 사회·정치·경제적으로 상호작용하는 개인과 집단(조직화되었든 안 되었든간에)으로 구성된다. 시민사

회의 중심적 사회조직은 시민운동단체이다. 시민운동단체는 사회가 자발적으로 구성하는 연합체의 군집으로서 개인과 정부를 이어주는 역할을 수행한다.

시민운동단체는 비정부, 비정당, 비영리, 비종교, 비가족조직으로서 개인이나 특정계층, 집단의 특수이익이나 친목도모가 아니라 불특정 다수 시민의 공익추구를 목적으로 한다.

이런 점에서 국가가 주도하여 법률적, 물질적, 인적 자원을 마련해주고 국가정책에 대한 향상적인 지지를 담보하도록 조직된 관변단체(government organized non-government organization : GONGO), 경제부문 내에서 분화된 산업과 직업에 따라 조직된 기업 간 결사체(예컨대, 전경련 등)나 노동조합, 직업적 또는 전문적 결사체(occupational or professional associations), 회원상호간의 친목을 도모하는 데 치중하는 표출적 단체(expressive group), 각종의 종교적 선교단체 등은 시민단체에 포함되지 않는다고 할 수 있다.

시민운동단체의 활동수단은 여론정치와 직접행동이다. 여론정치란 시민사회에서 공론을 형성하고 이를 통해 정부정책과 기업운영에 압박을 가하는 '영향의 정치'를 말하며, 직접행동이란 의사결정과정에 직접 참여함으로써 시민의 의지를 관철하는 행위를 말한다. 금융실명제 실시나 동강 살리기 운동이 여론정치의 대표적 성과였다면, 소액주주운동과 국정감시모니터 활동은 직접행동의 모범적 사례라고 할 수 있다.

거버넌스 이론이 함의하고 있는 것은 정부와 시민운동단체와 그리고 기업이라는 세 개의 영역이 서로 독자적인 논리를 가지고 움직이면서 상호 견제하고 협력하는 관계가 가장 역동적이고 민주적인 사회라는 것이다. 따라서 지방정부 수준에서도 세 개의 영역이 협치(local governance)할 수 있는 담론구조(dialogue democracy)의 제도화가 매우 중요하다. 예컨대 공공성에 관심이 많은 주민이나 전문가, 시민운동단체 대표와 기업인 등 100명 내외로 구성된 조직에 세 가지 가치 조정의 법률적 권위를 부여해보는 것도 하나의 방법이다. 여기에는 관변 위주의 사회단체나 명망가 중심의 시민사회 참여는 가능한 한 배제되어야 하고 기업인들도 과대 대표되도록 해서는 안 된다. 공공성에 대한 치열한 문제의식을 가지고 있는 집단이나 개인이 우선적으로 참여해야 조직이 힘과 도덕적 권위를 가질 수 있다.

여기에 덧붙이고 싶은 점은 가치조정과 관련된 정보가 투명하게 구성원들에게 공

개되어야 한다는 점이다. 그래야 조직의 효능감(efficacy)을 제고시킬 수 있다.

끝으로 거버넌스적인 지방경영은 지역주민들의 학습능력(learing capacity)을 제고시켜준다는 점이다. 지역개발의 중요한 목표 중의 하나는 지역주민들을 학습시키는 것이다.

거버넌스를 통한 지역주민들의 지역정책과정 참여경험은 그들에게 '학습의 축적'을 가져다 준다는 사실이다. 이러한 과정을 거치면서 지역주민과 지방정부의 사회능력제고(capacitation)는 이루어진다. 이런 점에서 '학습의 축적'과 '사회능력제고'는 善순환 관계를 가진다. 여기서 사회능력제고의 개념을 명확히 할 필요성이 있다. 다음의 예가 적절하다고 생각한다. 1960년대 후반의 일본에서 급격히 악화되었던 환경파괴문제에 대하여 피해자들, 그를 지원하는 각종의 시민조직, 매스미디어, 중앙 및 지방의 행정기관, 각종의 전문가들, 국회와 지방의회의 정치대표자들 그리고 드디어 재판소까지 포함, 전 사회가 강한 대응력으로써 급속히 대처할 수 있었는데, 바로 이 경우가 능력제고된 사회라고 할 수 있다. 몇 년 전에 발생했던 일본의 고베 대지진 때 우리들의 부러움을 샀던 일본식 대처방식도 능력제고된 사회에서 볼 수 있는 경우이다.

4. 제주국제자유도시 정책속에 담아야 할 발전가치 조정을 위한 예비적 논의는 가능한가

그러면 성장, 분배, 환경가치가 목하 화두가 된 제주국제자유도시 추진에 있어서 어떻게 조정, 통합되어야만 할 것인가를 검토해보자. 이 과정은 절차적 복잡성 등 많은 어려움에 봉착한다. 그러나 거버넌스 방식은 국제자유도시정책이 주민들로부터 정당성과 정책집행의 순응성을 확보하기 위해서는 반드시 요구되는 정책과정이다. 문제는 이들 발전가치간의 조정의 수월성을 어떻게 확보하느냐 하는 것이다.

간단히 말하면 제주국제자유도시 구상은 제주도에 한하여 상품, 노동, 자본 등의 자유로운 왕래를 위하여 우리나라의 일반적 수준보다도 훨씬 높은 수준의 개방화, 자유화, 탈규제화를 추진한다는 점이다. 이를 위한 키워드(key word)는 조세특례제도, 교육특례, 면세골프장, 투자진흥지구, 내국인 면세점, 7대선도프로젝트, 외국인의

체류기간연장, 아주 낮은 수준의 영어공용화 등이다. 그러나 이 정책들은 전부 성장론과 환경론, 성장론과 분배론이 충돌할 가능성이 높은 대안들이다. 제주국제자유도시정책집행이 구체화될 경우, 위에서 말한 세 가지 발전가치간의 충돌문제는 정책영역별로 현재화될 것이다.

제주국제자유도시 추진배경은 90년대 중반부터 제기된 제주경제 위기론과 연맥된다. 제주경제위기를 나타내는 지표는 여러 가지다. 지난 15년간 제주지역총생산 연평균 성장률이 5.9%로 전국 평균 7.7%에 현저히 뒤지고 있다. 당연한 결과지만 1인당 지역 총생산액도 전국 지방 9개도 중 최 하위권인 7위에 머물고 있는 것으로 나타났다. 그 일차적인 원인은 1990년대 중반 이후 제주의 주력산업인 감귤가격의 하락 및 국내 관광시장의 다변화로 인한 本道 관광경쟁력 약화에 있다. 1차와 3차산업 중심의 기형적인 산업구조도 제주경제 위기의 원인이 되고 있다. 감귤농사가 한 해만 잘 안 되어도 제주경제가 휘청거리는 산업구조하에서는 제주경제의 잠재력은 취약할 수밖에 없다.

따라서 제주국제자유도시정책은 제주경제 경쟁력을 향상시켜서 제주경제의 총량규모를 늘리는 데 그 일차적 지향이 있다. 이같은 시대적 명분때문에 대다수의 도민들은 제주국제자유도시에 공감한다. 김포, 영종도, 송도 등의 경제특구도입으로 인해 제주국제자유도시정책의 무용론을 지적하는 사람들도 있다. 그러나 제주는 이들 지역과는 지리・경제적인 조건이 다르다. 제주의 특수한 여러 조건을 잘 살릴 수 있는 제도적 차별화, 정책아젠다의 차별화, 틈새시장 찾기 등의 전략으로 나간다면 제주국제자유도시정책은 경제경쟁력 향상에 크게 기여할 수 있다.

이런 점에서 제주국제자유도시 정책이 성장주의를 지향하고 있는 것은 분명한 사실이다. 그러나 성장주의에 너무 편향되어서는 안 된다. 분배적 가치나 환경적 가치도 그 정책 속에 조정・통합되어야 한다. 조정・통합 작업을 용이하게 하기 위해서는 그 단초로서 제주국제자유도시에 대한 규범적인 논의가 예비적으로 필요하다고 생각한다. 이에 대한 필자의 생각을 예시적 수준에서 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 제주국제자유도시는 성장적 가치실현에 우선 순위를 두고 있지만 그것은 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 실험

장이 되어서는 안 된다. 그렇기 때문에 국제자유도시가 지역산업 중 경쟁력 없는 분야의 무분별한 개방을 가능한 한 막아야 할 것이다. 또한 제주국제자유도시가 아무리 지역의 경제적 부를 증진시킬 수 있다고 하더라도 다수의 지역주민을 소외와 상대적 박탈에 머무르게 하는 카지노 자본주의적 성격은 용납되어서는 안 된다. 이러한 노력을 통해서 시장을 인간적으로 만드는 책임있는 세계화를 제주국제자유도시의 정책목표로 삼아야 한다.

이런 점에서 우리는 가장 성공한 국제자유도시로 칭송되고 있는 홍콩을 반면교사로 삼을 필요가 있다. 최근의 보도자료에 의하면 1인당 월 최저생계비 2,500달러(37만 5,000원)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 햄버거 집에도 마음대로 못 가는 사람들이다. 이것이 1인당 GDP(국내 총 생산) 미화 24,716달러에 달하는 홍콩의 양면이다. 세계 최고급 승용차 롤스로이스가 인구당 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 주상 복합건물에는 온 가족이 불과 1~2평 남짓한 방 하나에 마치 군대 막사처럼 층층이 침상을 올려 놓고 겨우 잠만 자는 빈곤층을 쉽게 만날 수 있다.(중앙일보, 1999. 11. 13)

둘째, 환경가치는 반드시 유지되어야 한다. 여기서 말하는 환경적 가치는 자연자원만 이야기하는 것이 아니다. 고유한 문화적 자원도 포함된다. 아무리 제주국제자유도시가 21세기 제주의 생존전략이라고 해도 제주다움을 전부 없애는 결과를 초래해서는 아무런 의미가 없다. 오히려 제주의 것을 다듬고 지키는 일이 중요하다. 이래서 제주의 정체성을 살리는 일이 중요한 것이다.

제주인들이 오랜 세월 동안 섬이라는 격절된 공간 속에서 삶의 경험을 통해 터득한 공동체적인 생활양식이나 정신이 제주국제자유도시 속에서도 훼손되지 않고 오히려 재해석·재창조될 수 있어야 할 것이다.

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 있는 매력이다. 국제자유도시하에서도 제주도의 환경원형이 다치지 않고 보존될 수 있어야 한다.

과거 오랜 세월 제주는 변방으로서 해양에 의한 격절성 때문에 아이덴티티를 비교적 잘 보전할 수 있었다. 이것은 대륙문명이 지배했던 고립의 시대에서는 제주의 발전을 가로막는 장애물로 간주되었다. 그러나 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 오고 있다는 것을 알아야 한다.

셋째, 분배적 가치와 관련해서는 내생적 제주개발이 어느 정도 보장될 수 있어야 한다. 여기서 말하는 내생적 개발의 핵심은 제주도민이 반드시 개발사업의 주체가 되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그것보다는 좀더 넓은 의미로 해석되어야 한다. 제주도민이 개발사업의 주체가 되지 않더라도 道外의 막대한 민간자본이 제주도에 투자되어 세수를 증대시키고 현지인의 고용을 크게 창출시킨다면 그것도 내생적 개발의 범주속에 포함시켜야 한다. 또한 제주인에게 개발사업에 참여할 수 있는 기회의 균등을 부여하는 일도 중요하다. 예컨대 국제자유도시 특례법상의 조세특례제도를 보면 투자진흥지구로 지정되어 각종 인센티브를 받기 위해서는 최소 1천만불(약120억원) 이상의 투자재원이 그 필요조건이다. 제주도의 여건을 고려할 때, 이 혜택을 누릴 수 있는 제주의 토착자본은 거의 없다. 따라서 조세인센티브 대상금액기준을 500만불 정도로 낮춰서 이 금액 이상의 제주도민 참여 사업에 대해서는 투자진흥지구로 지정될 수 있도록 법개정작업이 수반되어야 한다.

그리고 창의력 있는 지역주민 육성도 분배적 가치 실천전략이다. 클린턴 대통령 당시 노동부장관을 지낸 Reich도 국민국가의 점진적인 퇴각을 가져오는 세계화 시대에 있어서 정부가 해야될 최우선은 창의력 있는 국민을 키우는 일이라고 말하고 있다. 제주국제자유도시 성공여부는 국제자유도시를 주도할 창의력 있는 제주인을 얼마나 양성시키느냐에 달려 있다. 제주인의 능력이 업그레이드 되어야 지역주민들의 고용기회가 많아지고 도민들도 국제도시 관련 사업의 주체가 될 수 있다. 지역주민들의 언어경쟁력(외국인과의 의사소통능력)을 향상시키는 문제도 제주국제자유도시정책의 핵심 과제이다. 지역주민이나 청소년들이 외국인과 자유자재로 의사소통을 할 수 있는 언어능력이야말로 세계화의 물결을 관리할 수 있는 주요한 수단이다. 지역의 경쟁력은 지역주민의 언어경쟁력이라고 말하는 소이가 여기에 있다. 이러한 점에 착안하여 주변국보다 몇 십배의 돈을 교육에 투자해서 국가경쟁력을 크게 높인

나라가 싱가포르의 경우이다. 이는 시사하는 바가 크다.

그런데 우리의 교육현실은 이러한 시대적 요구를 전혀 반영하고 있지 못하고 있다. 비근한 예로 초·중등이나 각 마을 단위에 제대로운 장서를 구비하고 독서지도사를 고용한 변변한 도서관 하나 없는 실정이다. 우리보다 못 사는 나라의 지자체에서도 각 마을마다 母子도서관이 있다. 도서관은 지혜의 등대이고 창의력을 키우는 밭이다. 도내 대학의 실정도 그 시설이나 연구·교육조건이 전국의 중하위이다. 도내에서 이루어지는 사회교육도 지역주민들의 경쟁력 향상보다는 취미교육 일색이어서 그 목적이 불분명하다. 제주의 경쟁력 향상을 위해서는 도로를 넓히고 주차장을 개설하는 일보다 교육 투자가 몇 십배 더 소중한 일이라는 것을 알아야 한다. 제주의 교육은 제주도교육청과 도내 소재 대학의 몫이라고만 생각해서는 안 된다. 도, 시·군도 국제자유도시에 필요한 제주인 교육(사회교육 포함)에 적극 나서야 한다. 歐美 여러 나라에서도 이미 이러한 방향으로 가고 있다. 적어도 도, 시·군 예산의 3~ 4% 정도(5~ 6백억원 정도)를 제주도의 교육을 위해서 투자해야 한다. 자치단체가 선심성 예산을 줄이고, 예산배분을 합리화하고, 당해 회계연도에 남는 불용액을 활용한다면 재원확보는 충분하다고 본다.

분배적 가치와 관련하여 또 하나 강조하고 싶은 것은 사회적 약자에 대한 지원책이다. 세계화라고 하는 것은 경쟁을 기본원리로 하고 있기 때문에 여기에는 경쟁에서 낙오된 사람이나 산업(예컨대 마늘농가나 감귤농가 등)이 생길 수밖에 없다. 더욱이 사람들간의 정보격차(digital gap)가 이러한 현상을 더 심화시킨다는 것이다. 세계화를 우울한 색조로 이야기하는 사람들은 한 국가 내에 20%의 잘 사는 국민과 80%의 못 사는 두 개의 국민으로 층화된다고 말한다. 그래서 사회적 취약계층이나 취약산업종사자들에 대한 소득보전이나 轉業교육 등의 행·재정적인 뒷받침이 수반되어야 한다. 이를 위해서 복지예산의 총예산점유비율을 선진국 수준인 20%까지 상향조정해야 한다.

끝으로 제주국제자유도시 정책은 자본유치가 그 성공의 관건이라는 점을 지적하고 싶다. 민간자본 유치가 잘 되면 지역경제규모가 확대된다. 이는 결과적으로 세수증대와 지역주민 고용창출에 기여한다. 여기서 벌어들인 세수는 분배적 가치라고 할 수 있는 교육 및 사회적 취약계층에 대한 재정지원 및 환경오염저감 등의 환경적 가치실현을 위한 재정적 수단으로 사용한다. 환경오염저감 문제를 둘러싼 과학주의

와 생태주의의 논쟁이 아직도 치열한 것은 사실이지만 재원확보만 충분하다면 환경오염은 보완적인 수단이긴 하지만 과학기술로서 많은 부분 해결할 수 있다. 이러한 자본유치의 선순환관계만을 일단 고려한다면 민자유치에 대해서 제주도민들도 피해의식보다는 개방성과 포용력을 가지고 접근할 필요성이 있다. 정말 따뜻한 가슴과 냉철한 머리로 제주의 문제를 봐야 한다.

참고문헌

고충석. 1999. “외부경영 효율화를 위한 governance형 민・관 협력구축방안-제주도를 중심으로-,”『제주발전연구』. 제3호. 제주발전연구원.

_____. 2000. “제주型 국제자유도시 정책방향 설정을 위한 서설적 논의-인간의 얼굴을 위한 세계화를 위한 하나의 시각-,”『濟州道硏究』. 제17집. 제주학회.

이경원 외. 1999. “시민단체의 현황과 역할에 관한 정책적 대안: 제주지역 시민단체를 중심으로,”『한국지방자치학회보』. 11(2).

Galdwell, Lynton Keith. 1972. “An Ecological Approach to International Development : Problems of Policy and Administration in The Careless Technology,” Ecology and International Development, Taghi Farvar & John P. Milton, eds. The National History Press.

Falk, Richard A. 1972. “Environmental Policy as a World Order Problem,” Natural Resources Journal 12(2).

Goldman, Mashall I. 1972. “Pollution : International Complications,” Environmental Affairs 23.

Goulet, Denis. 1971. “Development or Liberation,” International Development Review 13(3).

Marcuse (김종호 譯), 이성과 혁명, 文明社, 1970.

Reich. R. (남경우 외 譯), 국가의 일, 까치, 1991.

UNDP. 1997. Reconceptualising Governance : Discussion Paper 2.