

남북 화해·협력 시대와 제주 ‘국제자유도시’ 건설

고성준(제주대학교 교수)

<목차>

- I. 서론
 - II. 남북 화해·협력 시대와 제주위상에 대한 인식변화
 - 1. 환경변화에 따른 제주의 대외적 위상의 회고
 - 2. 남북 화해·협력 시대의 전개
 - 3. 남북한의 제주 위상에 대한 인식변화
 - III. 제주 위상 확립을 위한 제주인들의 노력과 문제점, 그리고 오키나와 사례의 시사점
 - 1. 제주 위상 확립을 위한 제주인들의 노력: ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’ 만들기
 - 2. 그 동안의 논의와 실천상의 문제점, 그리고 개선방향
 - 3. 오키나와의 ‘국제자유도시’ 건설 사례가 주는 시사점
 - IV. 남북 화해·협력 시대 ‘국제자유도시’ 건설의 방안
 - 1. ‘국제자유도시’ 건설의 최상위 목표로써 ‘평화의 섬’
 - 2. ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로써 ‘국제자유도시’ 건설
 - 3. ‘국제자유도시’ 건설의 실천과제
 - V. 맺음말
-

I. 서론

남북 화해·협력 시대를 맞아 ‘평화의 섬’ 제주가 ‘번영의 섬’으로 거듭날 전망이다. 지난 12월 16일 제주에 내도한 김대중 대통령이 국가전략적 차원에서 제주 ‘국제자유도시’ 건설을 추진하겠다고 약속하였기 때문이다. 그래서 ‘국제자유도시 추진 기획단’이 제주와 함께 중앙정부적 차원에서 조직되고 여기에서 구체적인 방안과 추진전략이 마련될 전망이다. 그 동안 10여 년동안 ‘평화와 번영의 섬’을 만들겠다고 분투 노력해온 제주도민들로서는 일단 반가운 일이 아닐 수 없다.

그러나 이제부터가 시작이다. 앞으로 국가전략적 차원에서 추진될 제주 ‘국제자유도시’ 건설이 명실공히 제주도민들의 평화와 번영을 보장하면서 21세기 한국의 비전을 담아내는 것이 되기 위해서는 누구보다 건설의 주체가 될 제주도민들이 그에 대한 철저한 준비와 능력을 가지고 있어야 한다. 벌써 한라산 케이블카, 오픈카지노 설치 등의 문제로 도민사회는 뜨겁다. 만약 ‘국제자유도시’ 건설에 대한 명확한 원칙과 방안, 추진능력 등을 제주도민들이 갖추고 있지 못한다면, 그것이 자칫 제주도민들의 의사와는 전혀 다른 방향으로 나가고 건설의 주체에서도 배제되는 극단의 상

황으로까지 끌어갈 가능성도 배제하지 못한다고 할 수 있다. 따라서 이제부터가 시작이라는 관점에서 제주의 새 위상 정립을 위해 분투해온 그 동안의 노력들을 반성적으로 검토하고, ‘국제자유도시’ 건설의 원칙과 방향을 정하며 종합적인 마스터플랜을 만드는데 제주도민 모두가 지혜를 모아야 한다. 그리하여 ‘국제자유도시’ 건설의 주체로 나설 수 있는 능력과 힘을 키워나가야 한다. 이 글은 이러한 점들에 유의하여 쓰여졌다.

새롭게 조성된 남북 화해·협력 시대라는 상황적 여건은 우리가 그 동안 준비해온 ‘평화와 번영의 섬’ 구상을 실천에 옮길 수 있는 실질적 여건이 됨과 동시에 전혀 새로운 여건으로 다가섬도 사실이다. 김대중 대통령이 ‘국가전략적 차원에서 제주 국제자유도시 건설’을 약속한 것도 이러한 상황적 여건과 무관하지 않을 것으로 보거니와, 따라서 남북 화해·협력 시대가 제주의 위상에 기대하는 것이 무엇인지를 검토하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다(II장). 다음으로 이에 따라서 그 동안 우리가 ‘평화와 번영의 섬’ 만들기의 일환으로 추진해온 각종 방안들, 특히 ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’ 구상들을 반성적으로 돌아본다. ‘국제자유도시’건설 문제를 논하려는 이 글에서 ‘평화의 섬’을 같이 보는 것은 앞으로 추진할 ‘국제자유도시’ 건설이 ‘평화의 섬’으로 가는 길과 배치되어서는 안됨을 강조하기 위함이다(III장). 이상의 논의를 토대로 하여 남북 화해·협력 시대에 제주 ‘국제자유도시’ 건설의 방안을 모색해 본다. 여기에서는 ‘국제자유도시’ 건설의 최상위 목표와 비전은 ‘평화의 섬’이어야 한다는 원칙을 제시하면서 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로서의 ‘국제자유도시’ 건설의 방향과 방안들을 예시해 보고자 한다. 마지막으로 ‘국제자유도시’ 건설의 하드웨어적 측면 못지 않게 소프트웨어적 측면에서 건설의 주체가 될 제주도민들의 평화와 번영에의 의지와 능력의 문제에 대해서도 실천과제로 제시하고자 한다(IV장).

II. 남북 화해·협력 시대와 제주위상에 대한 인식변화

이 장에서는 제주 위상 정립의 객관적 여건의 하나로써, 제주를 둘러싼 대외환경이 제주 위상 정립에 미친 영향과 그 사적 흐름을 간략히 회고해 본다. 이를 토대로 새롭게 조성된 남북 화해·협력 시대라는 환경변화의 본질을 가늠하면서, 이것이 제주 위상에 미칠 영향과 그 역사적 소명이 무엇인지를 검토해 본다.

1. 환경변화에 따른 제주의 대외적 위상의 회고

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. 이처럼 모든 집단의 내부적 관계는 항상 외부적 관계와 밀접한 관련을 가지고 있다.¹⁾

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 놓이고 보다 큰 비중을 갖는다. 외세라든가 외국의 영향이 보다 심각한 문제가 된다. 외부로부터의 영향은 그 약소국의 내부적 힘에 비해 너무나 막대하여, 대외관계에 있어 약소국은 별다른 선택권을 허용받지 못할 뿐 아니라 외세의 정치적·문화적 및 군사적 정복·통합의 대상이 되곤 한다.²⁾

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.³⁾ 그리고 100년이라는 세월동안 元의 지배하에 식민지로서 남아있어야 했고, 고려로 편입된 이후 최근까지만 해도 제주도도는 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. 제주도가 위치하고 있는 동북아 해역은 통상적으로 東中國海를 지칭하는 것으로서 보다 넓게는 中國海의 일부를 구성하고 있다. 북쪽의 한반도로부터 남쪽의 싱가포르에 이르는 아시아 대륙의 東岸과 일본열도·류큐열도·대만·필리핀·인도네시아의 보르네오 및 수마트라 섬을 연결하는 선에 의하여 둘러싸이고 있는 바다를 보통 중국해라고 부르며, 대만해협을 경계로 이를 남·북으로 나누어 북쪽을 동중국해, 남쪽을 남중국해라고 부르고 있다.

동중국해인 동북아 해역은 제주도 및 한반도 남단과 중국의 양자강을 연결하는 선을 기준으로 하여, 북쪽으로 한반도와 중국 동안 사이의 바다인 黃海, 남쪽으로 대만과 한반도 사이의 바다인 협의의 동중국해, 한반도와 일본열도 사이에 위치하고 있는 東海, 그리고 러시아 사할린 동부와 캄차카 반도 사이의 오호츠크해 등으로 분류되고 있다. 동북아 해역에 속하는 네 개의 바다 중 오호츠크해는 사실상 러시아의 內海로 간주되고 있으나, 나머지 세 개의 바다는 그 주변국들 사이에 주요한 해양 항로로 이용되어 왔으며 또한 군사활동을 위한 주요 무대로 활용되는 등 전략적·안보적 이해관계의 표적이 되어왔다.⁴⁾

여기서 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 과언이 아닐 것이다.

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

2) 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 복합성을 나타내었다. 이호재, 위 책, 21-25쪽.

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

4) 신행철 외, 『환태평양시대 제주도의 세계화 전략』 (제주도, 1995), 24-25쪽.

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 제국침략기에는 75,000명이나 되는 일본 관동군의 병참기지가 되어야 했고, 일제패망과 함께 상륙한 미군에 의해 제주 요새화가 기도되기도 했던 바 있다.⁵⁾

그리고 제주도는 고려로 편입된 이래 최근까지만 해도 항상 변방지로 남아있어야 했다. 국제적으로는 전략적 요충지이기 때문에 온갖 침략과 수난을 겪어야 했지만, 국내적으로는 항상 중앙의 관심에서는 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.⁶⁾ 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 놓여 있는 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. 바야흐로 새로운 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.

2. 남북 화해·협력 시대의 전개

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 접

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

6) 김봉옥, 앞의 책, 31-35쪽 참조.

축, 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 구분하여 불리도 좋을 것이다.

평양정상회담 이전 분단시대의 남북관계 질서가 ‘對立과 相兪’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 이중과세 방지 등 경협에 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·협력시대’가 전개되고 있는 것인바, 이제 남북한은 분단시대를 청산하며 통일시대를 열어가고 있는 것이다. 이렇듯 분단시대와 통일시대는 차이가 있다.

그러나 우려가 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 남겨놓았다. 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 인종론자들은 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 것이다. 북한 변화를 보는 남한 내의 논쟁도 결국 진정한 남북 화해·협력과 통일시대로 나아가기 위한 방안 모색의 차원에서 나온 것이란 점에서 필요하고도 적절한 논쟁이라 본다. 말하자면 우리 모두는 정상회담 이후 조성된 남북 화해·협력 무드가 지속되고 발전하기를 기원하고 있다는 것이다. 이 점에서 특히 제주도민들의 기대는 더욱 남다르다. 제주도민들이야말로 대결지향의 반세기 동안 분단의 아픔을 가장 절실하게 겪어온 사람들이었기 때문이다.

제주도민들의 측면에서 본다면 ‘한라에서 백두까지’라는 구호가 단순한 상징적 의미 이상으로 다가오고 있는 요즘이다. 3차 장관급회담과 제1차 국방장관, 그리고 북한특사의 제주방문 등을 통해 제주 사람들은 그 어느 지역주민보다 남북화해와 협력의 시대를 실감하고 있기 때문이다. 아직 북한 동포들의 한라방문을 남겨두고 있긴 하지만, 목하 ‘한라-백두 교차관광’은 단순한 상징과 구

호를 넘어 제주를 중심으로 화해와 협력의 구체적 실천을 보여주는 단적인 예에 해당한다. 제주도민들이 이처럼 남북 화해 무드에 들뜨고 그것이 지속되기를 바라는 기대가 큰 것은 그것이 제주의 위상을 새롭게 정립하고 제주의 번영을 가져올 계기가 될 것이라는 점 때문이다.

3. 남북한의 제주 위상에 대한 인식변화

앞서 보았듯, 독립국 탐라국이 고려로 편입된 이후부터 얼마 전까지 중앙의 대제주도 인식은 ‘고립과 변방의 섬’이라는 것으로 요약된다. 제주도는 국제적으로 전략적 요충지이기 때문에 온갖 침략과 수탈의 역사를 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 제주인들은 하루도 편한 날이 없었고, 삶의 기회를 찾아 떠나는 제주인에게 200여 년 동안 출륙금지령이 내려지기도 하였었다. 고립과 변방의 섬으로써 제주의 위상은 해방이후에도 크게 달라진 게 없었다.

그러나 아직 분단이 확정되기 이전 제주가 중앙으로부터 클로즈업되었던 사건이 있었다. 그것은 말할 것도 없이 「4·3」이다. 아니 그것은 분단과 단독정부를 주도하던 중앙의 두 세력뿐만 아니라 냉전의 양 진영을 대표하던 강국들로부터도 클로즈업되었던 사건이다. 아마도 변방의 섬 제주가 이렇게 대내외의 거대한 세력들로부터 관심의 대상이 되었던 적이 없을 것이다.

당시 북한의 주도세력이 「남조선로동당에 보내는 편지」(1948. .3. 29)에서는 “미국 반동파들은 현재 남조선에서 소위 ‘전민족적 정부’라는 미명하에 남조선 단독선거를 준비하여 우리 민족을 분열하려고 흉악한 책동을 하고 있습니다. … 그렇기 때문에 오늘 남북조선의 전체 로동당원들은 … 민족을 분열시키려는 온갖 책동을 분쇄하고 통일적 민주주의 조선자주독립을 쟁취하기 위해 총력기하여야 할 것입니다.”라고 적고 있다.⁷⁾ 정확히 이 편지가 있는 5일 후에 제주 「4·3」은 발발했다. 여기에서 당시 북한의 주도세력이 제주에서 일어날 사건에 대해 얼마나 관심을 가졌을 것인가를 짐작하기는 어렵지 않을 것이다. 한편 소련이 제주도 「4·3」사건과 관련하여 어떤 정책과 입장을 취했는지 알 수 있도록 하는 직접적인 자료를 확인하지 못했다. 그러나 1967년에 베 엘 꼬마로바 과학아카데미 극동지부 시베리아과에서 펴낸 『극동의 고고학 및 민속학 그리고 역사』라는 책에서 “4월 3일 제주도에서 무장봉기가 일어났다. 그것은 노동계급을 지도하고, 남한 전 인민의 지지를 받은 한국민중의 무장 빨치산 투쟁의 시작이었다.”⁸⁾고 적고 있는 데서 당시 소련의 제주에 대한 관심도 어떤 것인지 이해될 만 하다.

그러나 북한과 그 지원세력인 소련의 관심 하에 일어난 「4·3」이 그 다른 측들로부터는 결코 좌시할 수 없는 사건이었다. 냉전이 현실화되는 상황에서 누구보다 미국으로서는 일본은 말할 것도 없고 한반도 아니 최소한 남한만이라도 자유진영으로 끌어들여야 했다. 그래서 이러한 대한반도 정책에 위해되는 남한지역내의 어떠한 기도도 미국에게는 허용될 수 없는 것이었다. 이러한 미국의 의도가 남한의 단독정부 수립진영의 뜻과 맞아 떨어졌던 것이고, 힘은 얻은 남한의 단독정부

7) 제민일보 4·3취재반, 『대하실록 제주민중운동사: 4·3은 말한다(3)』 (서울: 전예원, 1995), 398~403 쪽에서 재인용.

8) 상동

수립세력은 체제 저항세력에 대한 편집증적 진압을 강행하였다. 존 메릴(J. Merrill)이 「4·3」을 평가하여 “제2차 세계대전 후에 식민지적 구조를 재 부과하려는 시도에 대항하는 공산주의자가 주도하는 아시아 민족주의운동의 한 갈래”⁹⁾라고 적고 있듯이 북한의 주도세력에게 ‘변방의 섬’인 제주가 갑자기 빨치산의 ‘희망의 섬’으로 등장했다면, 남한의 주도세력에게는 불충의 ‘역모의 섬’으로 둔갑하였다.

아이러니컬하게도 탐라국의 유사 이래 가장 클로즈업된 제주가 이처럼 상극을 달리는 인식의 지평에서 가장 불행한 역사의 굴레를 짊어지게 되었다. 당시 제주도 인구의 약 1/4에 해당하는 희생을 강요당했을 뿐만 아니라 제주인의 정체성을 근본적으로 뒤흔들게 되는 계기였다. 분단과 한국 전쟁을 거치면서 남북간의 대결구도는 더욱 공고화되었고, 그런 대결 구도 속에서 제주를 계속 ‘고립과 변방의 섬’으로 남아 있어야 했다.

중앙정부가 제주에 대한 인식변화와 관심을 보이기 시작한 것은 제주도 관광자원이 갖는 가치가 주목된 60년대 후반 이후의 일이다. 제주공항이 국제공항으로 승격(1968)되면서 ‘관광의 섬’으로 가는 토대를 마련해 주었던 것은 단적인 예에 해당할 것이다. 그리고 한참 후인 1982년 와서 중앙정부는 2차 국토종합개발계획의 하나로 제주도를 개발특정지역으로 지정해 주는 관심을 보여주기 시작하였다.

그러나 ‘고립과 변방의 섬’으로서의 긴 역사에 비한다면 ‘관광의 섬’으로의 인식과 관심은 잠깐이고 최소한의 것이다. 분단 이전은 논외로 치더라도 분단 이후의 남북한 대결의 시대에는 제주가 중앙의 관심에서 멀 수밖에 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 민족화합의 상징이요 민족공동체의 번영을 함께 모색하는 결절점으로 다가오고 있다. 그래서 이제 ‘한라’는 고립의 섬이고 단순한 관광의 섬이 아니라 민족화해와 번영의 관통지로 다가오고 있다. 이는 그야말로 이전시기까지 두 중앙의 대 제주에 대한 인식과 관심의 逆轉이다. 이를 극명하게 보여주는 단적인 예가 경의선 철도연결 합의에 담은 남북 두 정상의 ‘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 끊겨던 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.

9) 존 메릴, 「제주도의 반란」, 노민영 엮음, 『잠들지 않는 남도: 제주도 4·3항쟁의 기록』 (충북: 온누리, 1988) 참조.

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 접고 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 중용하고 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.

Ⅲ. 제주 위상 확립을 위한 제주인들의 노력과 문제점, 그리고 오키나와 사례의 시사점

한편, 두 중앙이 제주를 새롭게 보게 만든 데는 지난 10여 년 동안 제주인들이 펼쳐온 숨은 노력도 묵과되어선 안될 것이다. 이른바 ‘평화의 섬’ 만들기과 ‘국제자유도시’ 건설이 그것이다. ‘평화의 섬’ 만들기가 남북 화해·협력 시대를 열고, ‘국제자유도시’건설이 태평양을 향한 한반도 시대 비전을 낳았던 일조했던 것이다. 그러나 이러한 자부심보다 이제 그 동안 10여 년간 ‘평화의 번영의 섬’을 만들기 위해 분투해온 제주인들의 자체적 노력들을 반성적으로 되돌아볼 시점이다. ‘평화’를 토대로 한 ‘국제자유도시’ 건설 문제가 현안 과제이기 때문이다. 이러한 관점에서 그 동안의 노력을 돌아보고 미비된 문제점의 개선방향을 생각해 보기로 한다. 같은 맥락에서 이웃 일본 오키나와현의 ‘국제자유도시’ 건설 사례를 검토하여 우리에게 주는 시사점도 얻기로 한다.

1. 제주 위상 확립을 위한 제주인들의 노력: ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’ 만들기

제주 위상 확립을 위한 제주인들의 자체적 노력인 ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’ 만들기 추진배경을 보기 위해서는 이전까지 제주 위상에 대한 간략한 고찰을 요한다.

가. 분단의 격전장으로서의 제주: ‘고립과 변방의 섬’(50년대까지)

침예한 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 이어진 「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 제주 위상의 적극적 모색:

- '평화의 섬'과 '국제자유도시' 만들기(90년대 이후)

이러한 경험에서 제주도민들은 근본적으로 「4·3」의 문제를 치유하지 않으면 안 된다는 사실을 인식하게 되었다. 세계적 냉전이테올로기의 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 낳은 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 보았다. 그래야 분단시대가 제주에 안겨준 질곡을 털고 제주의 긴 역사와 미래 속에서 제주

의 발전적 위상을 확보할 수 있을 것으로 여겼던 것이다. 지난 96년에 행한 제주의 발전방안에 대한 도민들의 의식조사결과에서 보여주듯,¹⁰⁾ 그 적극적 해법이 다름 아닌 ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’ 만들기였던 것이다.

우선, ‘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 검증을 토대로 한 발상이었다. 그래서 제주인들은 지난 10여 년간 평화의 섬을 만들기 위해 진지하고도 꾸준하게 연구하고 구체적 실천을 위해 노력해왔다.¹¹⁾ 지난 10여 년간 노력해온 ‘평화의 섬’ 만들기의 관련 일지를 요약 제시하면 다음 표와 같다.

10) 96년에 필자 등에 의해 이루어진 도민의식 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 나가야 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 나가야 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.)

11) ‘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 관련일지는 본문의 표 참조.

「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)

이상과 같은 노력의 결과로 99년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」에 “국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위하여 道를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다(52조).”는 조항을 넣게 됨으로써 법적으로 지원하는 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 경주해운 ‘평화의 섬’ 만들기와 결코 무관하지 않다고 보고 있다.

한편, 지난 시절 제주개발계획을 둘러싸고 대립과 반목을 치유하고 실질적인 제주도의 번영을 구가하기 위해 의욕적으로 추진하고자 하는 것이 이른바 ‘국제자유도시’건설이다. ‘국제자유도시’란 국제자유지역이 시가지 형태로 권역화하여 부른 용어로, 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업활동을 보장하는 도시라고 할 수 있다.¹²⁾ 제주를 대상으로 한 국제자유도시 구상은 1963년부터 4차례에 걸쳐 특정자유지역 또는 자유항 구상을 계획하였으나 국가안보 측면 등의 사유로 시행유보 하였던 바 있다.¹³⁾ 그리고 1991년도에 정부차원에서 제주도 특별법 제정, 제주도종합개발계획

12) 송재호, 「국제자유도시를 위한 외자유치방안」, 『국제자유도시와 제주도』, 한국지방자치학회 제주지회 세미나 자료집(1999) 참조. 국제자유도시 용어 및 개념 유형에 대한 약간의 고찰은 김진호, 『홍콩발전의 국제정치경제: 제주도 국제자유도시에 주는 함의』, 동아시아연구소 연구총서1 (제주대학교 출판부, 2000), 327~331쪽 참조.

13) 1963년 제주자유지역계획(국무총리 산하 제주개발위원회 안), 1975년 제주자유항계획(건설부 안), 1980년 제주자유항계획(경제 및 과학심의회위원회 안), 1983년 북한국제자유지역계획(토지개발공사 안) 등이 있었으나 여러 가지 사유로 타당성이 결여한 것으로 판명되어 계획이 유명무실해 왔다. Jones Lang LaSalle 외, 『제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획』 (보고서, 2000), 56~57쪽. 이외에 한국개발연구원에 의해 검토된 1989년과 1992년 두 차례의 제주도종합개발계획의 재검토 등이 있다. 김진호, 앞의 책, 325쪽의 註1 참조.

을 수립 추진 중이나 국가적 관심 미흡 등으로 담보상태에 있던 중 지방자치화 이후 제주도 감귤 산업과 관광산업의 위축에 따른 제주지방 경제활로의 획기적 모색이라는 차원에서 자유관광도시 혹은 국제자유도시 개발의 필요성이 대두되었던 것이다.¹⁴⁾

따라서 국제자유도시에 대한 구상도 ‘평화의 섬’ 위상 만들기과 함께 일찍부터 검토되고 논의 되어 왔던 것이다.¹⁵⁾ 그 동안 ‘국제자유도시’ 건설과 관련한 관련일지를 간략히 정리해 보면 다음 표와 같다.

「국제자유도시」 관련 일지	
92~95년	제국국제협의회에서 「평화와 번영의 섬 제주」, 「국제화시대의 제주경제」 등 세미나 개최
95년	제주대 동아시아연구소가 『환태평양시대 제주도의 세계화전략: 기본구상』 제시
98년	제주대 경상대학과 한국경제연구원이 공동으로 「2010년 제주경제발전 비전과 전략」 제시
98년 9월	제주도 국제자유도시 추진의지를 대통령 순방시 건의
10월	국제자유도시 지정 도민여론조사: 국제자유도시 기획단 구성
99년 2월	전문가 초청 토론회 개최: 삼성경제연구소, 외교관, 관광학자 등
3월	주한 EU상공회의소, 미국상공회의소 회원 초청 토론회 개최
7월	제주형 국제자유도시 타당성조사 및 마스터플랜 용역 발주
12월	용역 1차 중간보고서 제출 및 도민공청회 개최
2000년 3월	용역 2차 중간보고서 제출 및 도민공청회 개최
6월	제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획 제출, 도민설명회, 해외투자설명회
8월	국제자유도시 용역 부처별 설명
10월	국제자유도시 용역 김대중 대통령 서면보고
11월	국제자유도시 추진전략을 국무총리에게 보고
12월	국제자유도시 민주당 등과 당정협의
	제주도 업무보고시 김대중 대통령, 국가전략적 차원에서 국제자유도시 개발을 약속

그 동안에 제기된 각종 방안들과 논의를 바탕으로 하여 제주도는 용역을 통해 「제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획」을 수립하였다. 여기에 의하면, <중·단기 전략: 2001~2010년>으로 (1) 천혜의 관광여건을 살려 「국제관광자유도시」 조성(① 관광기반 구축: 복합레저단지, 휴양주거단지, 쇼핑센터 등, ② 관광수요 창출: 면세 쇼핑 확대, 항공기 운항 자유화 등, ③ 관광산업 육성: 크루즈 산업, 컨벤션 산업 등), (2) 1차산업 및 교육·연구 등 연관산업 육성(① 유기농업 전문화, 청적축산업 등 고부가가치 산업 확대, ② 관광·첨단산업·외국어 분야 전문인력 양성, ③ 생명공학 및 농업부문의 교육·연구시설 단지 유치) 등이다. <장기전략: 2011년 이후>으로는 (3) 물류와 금융이 결합된 「복합형 국제자유도시」로 성장(① 항공화물 유통 중심의 물류산업

14) 김진호, 앞의 책, 325쪽.

15) 제주가 주체가 되어 연구·논의된 것은 90년 이후의 일이다. 92년 이후 제국국제협의회 등에 의해 국제화시대 제주가 나아가야 할 방향에 대해 세미나 등이 개최되었고, 95년 제주도의 용역을 받아 제주대학교 동아시아연구소가 『환태평양시대 제주도의 세계화전략』에 대한 기본구상을 나오면서 본격적으로 제주 국제자유도시 논의가 활기를 띠기 시작했다. 이후 ‘국제자유도시’ 관련일지는 본문의 표를 참조.

육성, ② 국제 인터넷 증권거래소 등 역외금융센터 조성) 등이다.¹⁶⁾ 한편, 이러한 용역결과를 가지고 2차에 걸친 시민공청회도 열렸으며, 중앙정부에 적극적 지원을 요청해 왔고 전향적 검토와 지원의 약속을 받아내고 있는 상태다.

2. 그 동안의 논의와 실천상의 문제점, 그리고 개선방향

그러나 ‘평화의 섬’도 ‘국제자유도시’도 당위적이고 심정적 차원에서 논의와 준비일 뿐 구체화된 실천으로는 나설지 못하고 있다. 말하자면 지난 반세기 동안 유지해온 변방의 섬, 관광의 섬으로서의 위상에서 환골탈퇴하여 분단시대의 질곡을 벗어나려는 몸부림에 머무르고 있는 것이다. 그 동안의 논의와 실천상의 문제점을 몇 가지로 지적해 두기로 하면 다음과 같다.

가. 제주 위상에 대한 종합적 마스터플랜의 부재

그 동안 제주 위상 정립을 위한 많은 방안들이 제시되고 논의되었다. 많은 전문가들에 의해 ‘평화의 섬’에 대한 많은 구상과 제안이 나왔고, 제주도가 만든 ‘국제자유도시’추진계획도 있다. 그러나 도민들은 제주가 확립해 나가야 할 위상의 큰 틀에 대해서는 많은 공감을 보내고 있으나, 실천의 차원에서는 오히려 혼란만 느끼고 있을 뿐이다. 한마디로 각양각색의 안들 만 있고 구체적이고 종합적인 실천계획이 없다는 것이다.¹⁷⁾

단적으로 말하면, ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’가 상호배척적인가 상호보완적인가 하는 위상적 관계설정도 못하고 있는 것이 현재의 실정이다. 그래서 도민들간에는 벌써 새 위상 모색의 실천프로그램(케이블카, 오픈카지노 문제 등)을 놓고 대립과 갈등을 보여주고 있으며, 이에 대해 제주도의 명확한 입장도 정리하지 못하고 있음은 주지의 사실이다. 제주도의 구상에 대해 단적으로 지적하면, ‘평화의 섬’ 따로, ‘국제자유도시’ 따로 라는 각개전투식의 인상을 지울 수가 없다. 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 낳아 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.

이상의 점에서 제주의 새 위상에 대한 마스터플랜은 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로써 ‘국제자유도시’ 건설이라는 차원에서 종합적으로 세워져야 할 것이다. 아울러 새로운 제주위상 모색

16) Jones Lang LaSalle 외, 『제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획』 (보고서, 2000); 「제주 국제자유도시 추진전략 보고」 자료(건설교통부·제주도, 2000. 11), 2쪽.

17) 예컨대, 지난 12월 14일 제주교육대학교 초등교육연구소에서 주최한 「남북화해협력시대의 ‘평화의 섬’ 구상과 초등통일교육」 세미나에 참가한 한 토론자는 다양한 ‘평화의 섬’ 구상과 관련하여 학계에 관련된 사람들끼리 조차 의견교환과 토론이 없었던 것이 아니냐고 전제하면서 집단적 사고를 통한 종합적인 마스터플랜의 수립 필요성을 제기하였다.

은 남북 화해·협력 시대가 제주에 기대하는 역사적 소명을 고려하는 구상이어야 한다. 그 동안 제주의 위상 정립 방안의 하나로 추진하여온 ‘평화의 섬’ 만들기에는 「4·3」 문제를 대승적 차원에서 해결하고 이를 바탕으로 남북 화해와 동북아 평화의 메카가 되어야 한다는 장기적 목표를 설정해 왔었다. 그래서 제주도민들은 그 동안의 ‘평화의 섬’ 만들기 노력이 남북 화해 시대를 여는데 일조했을 뿐만 아니라, 이제 남북 화해의 중심지로 부각될 수 있는 절호의 기회를 잡은 것으로 생각하고 있다. 이러한 점에서 ‘평화의 섬’ 만들기의 역사적 의의를 더욱 정당성을 얻고 있다. 따라서 ‘평화의 섬’만들기는 계속해서 제주 새 위상 정립의 목표가 되어야 한다. 뿐만 아니라 새롭게 조성된 남북 화해 시대가 ‘평화의 섬’ 만들기에 또 하나의 역사적 소명을 부여해 주고 있다. 즉, 남북 화해시대를 통일시대로 이끌어갈 뿐만 아니라 통일시대 태평양을 향한 침병으로서의 제주가 되어야 한다는 소명이 그것이다. 따라서 남북 화해·협력 시대 제주가 정립해 갈 새 위상은 평화와 번영을 동시에 추구하는 ‘평화의 섬’과 ‘번영의 섬’이 되어야 할 것이다. 따라서 이러한 점이 ‘국제자유도시’ 구상과 새 위상의 마스터플랜에 포함되어야 한다.

나. 제주 위상 구현을 위한 전제로서의 진정한 <도민통합>의 결여

새로운 제주의 위상에 대해 어느 정도 도민적 합의가 이루어졌다고 하더라도 그것을 적극적으로 실천에 옮기기 위한 추진력이 뒷받침되지 않고서는 불가능한 일이다. 실천을 뒷받침할 추진력은 도민들의 단결된 힘에서 나오며, 단결된 힘은 도민통합이 전제되어야 가능한 것이다. 90년대 이후 ‘평화의 섬’과 ‘국제자유도시’에 대한 담론만 무성할 뿐 그것의 실천이 안되었던 것도 도민통합을 전제로 한 강력한 추진력이 없었기 때문이었다고 본다.

케이블카와 오픈카지노 문제, 지역공원 조성 문제 등의 예에서 보듯, 아직도 제주사회에는 상충된 이해관계에 따른 계층간, 지역간의 드러나지 않는 불만, 대립과 갈등이 내재되어 있는 것처럼 보인다. 이러한 갈등의 요소들이 잠재하고 있는 한 새로운 제주의 위상에 합의한다 하더라도 그것의 추진과정에서는 대립과 갈등이 다시 수면위로 분출될 수도 있는 것이다. 따라서 하루빨리 대승적 차원에서 대립과 반목을 씻어내고 진정한 도민적 화합을 이룰 수 있어야 한다.

다. 제주 위상을 대외적으로 알리고 중앙정부를 끌어드리는 홍보정책의 미흡

새 위상 정립을 위한 실천상의 문제의 또 다른 측면은 새 제주 위상에 대한 마스터플랜을 바탕으로 대 국민적 공감대 형성노력과 정부의 적극적 참여 내지 지원을 이끌어 내는 데 소홀했다는 것이다. 제주의 새 위상에 대한 논의와 기대는 제주도 안에서만 만개할 뿐, 서울을 비롯한 내륙지방 어디에도, 누구도 이에 대해 잘 모르고 있는 것이 현실이다. 민주국가에서는 어떠한 정책의 추진도 그 성사 여부가 많은 부분 여론형성에 달려있다 해도 과언이 아니다. 이를테면, 중앙정부가 제주의 새 위상 만들기를 도와주려 해도 국민적 공감대가 없으면 지원해 주기 어렵다. 공감대 없이 이루어지는 지원은 특정지역에 대한 특혜로 비춰질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 새 위상 만들기도 전 국민적 여론형성이 무엇보다 중요한데 우리는 그 동안 이 부분에 너무 안일하게 대처해 왔다. 말하자면, 우리는 중앙정부가 도와줄 수 있는 여건조성에의 노력 없이 특혜만을 베풀어 줄 것을 기대해온 것이 아닌지 돌이켜 볼 일이다.

그리고 새 위상 만들기에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 중앙정부로부터 적극적 지원을 이끌어 내야 하는 데, 이 점에서도 우리는 미흡했다. ‘평화의 섬’이나 ‘국제자유도시’ 구현은 중앙정부의 도움 없이 제주도민만의 독자적인 힘으로는 어렵다. 따라서 마스터플랜을 짜는 일에서부터 중앙정부를 적극적 참여자로 끌어드릴 필요가 있다. 다행히 우리는 제주도개발특별법의 개정에서 ‘평화의 섬’ 구현의 법적 근거도 마련했고, ‘국제자유도시’ 구상에 대한 중앙정부의 적극적 검토와 지원 언급도 받아냈다는 소식도 들린다. 물론 이는 앞서 보았듯이, 중앙정부의 제주 위상에 대한 인식변화가 가져온 결과일 것이지만, 앞으로가 더 중요하다. 검토와 지원 언급이 명실상부하게 실천화될 수 있도록 적극적인 대 국민적 홍보, 중앙정부에 대한 설득과 협조를 해 나가야 할 것이다. 그리고 이를 위해서도 앞으로 제주의 새 위상에 대한 마스터플랜에는 제주의 평화와 번영은 물론이고 ‘한반도의 시대’ 비전을 동시에 고려하는 구상이어야 한다.

3. 오키나와의 ‘평화와 번영의 섬’ 만들기 사례가 주는 시사점

이상의 제주 새 위상 확립을 위한 그 동안의 논의와 실천상의 문제들을 반성적으로 고려할 때, 이웃 오키나와의 사례는 우리에게 타산지석이 될 것 같다. ‘전쟁의 섬’이고 ‘미군기지의 섬’으로 상징화되어 오던 오키나와의 경우도 일찍부터 ‘평화와 번영의 섬’으로 거듭나려 몸부림쳐 왔기 때문이다. 물론 오키나와도 그 논의와 추진과정에서 문제들이 없지 않았을 것이지만, 오키나와 새 비전에 현민들의 적극적 참여, 평화를 토대로 한 번영의 비전에 대한 철저한 계획 수립, 국민적 공감대와 중앙정부의 적극적 지원 등이 삼위일체가 되어 야심차게 새 비전의 구현에 실천적으로 돌입하고 있는 것이다.

주지하듯이, 오키나와는 일본 최남단에 있는 약 161개의 섬으로 된 해양縣으로, 그 지리적 위치를 보면 북쪽으로 일본 본토와 한반도, 서쪽으로 중국대륙, 남쪽으로는 아시아 여러 나라가 위치하고 있다. 이러한 지리적 조건에 주목하고 일찍부터 일본은 전국종합개발계획(1987. 6)에 오키나와를 “일본의 남서단에 위치한 지리적 특성을 살려 동남아시아를 시작으로 한 여러 나라의 교류거점 형성을 도모한다”고 반영하고 그것을 중앙정부의 지원아래 縣정부가 적극적으로 추진해 왔다.

특히 평화와 번영의 ‘새 오키나와의 창조’라는 비전에 초석을 놓은 사람은 오타(大田) 전 지사라 할 것이다. 그는 ‘전쟁의 섬’이요, ‘미군기지의 섬’이라는 오명에서 벗어나기 위해 ‘미군기지의 전면 반환’과 ‘국제도시 형성 구상’을 제시해 파란을 일으켰던 것이다. 요컨대, 냉전이 끝나고 ‘대립에서 공존’으로 바뀐 새 시대에 맞추어 오키나와 역시 군사전략의 요충에서 ‘아시아·태평양 지역의 평화와 지속적 발전’에 기여하는 요충으로 변화하겠다는 것이 그의 구상의 핵심이었다.¹⁸⁾ 즉, ‘평화의 섬’이 그 동안의 고립과 변방, 전쟁과 미군기지촌 등에서 비롯된 치욕적 삶의 역사로부터의 적극적 해방을 목표로 하고 있다면, ‘번영의 섬’은 평화의 확보를 바탕으로 새로운 류구시대를 꿈꾸는 「국제자유도시」 추진을 목표로 하고 있다. 4년 동안의 연구검토를 거쳐 1995년에 설계된 미군기지 없는 오키나와의 ‘국제도시 형성 구상’이라는 비전의 요점만 보기로 하면, 그것은 21세기 오

18) 오키나와의 비전과 국제도시 형성 구상은, 오키나와 광고과, 『오키나와 투데이, '95오키나와의 개황』(1995.11); 오타 마사히데, 『환태평양시대의 도서지역간 관광협력과 공동발전에 관련하여』, 『섬 관광정책 포럼 창설』(제주도, 1997.7) 등을 참조.

키나와를 동아시아에서 사람·물자·금융·정보의 교류거점으로 만들겠다는 야심찬 것으로 ‘평화·공존·자립’을 기본이념으로 삼아 자유무역지대 확충, 국제정보·금융도시·국제컨벤션 유치와 관광리조트, 오키나와 교민의 네트워크 등을 계획하는 것이었다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 설계를 하는 기초비용으로 일본정부가 한 해 배정한 예산만도 무려 총 5천억 엔이었다고 한다.

말할 것도 없이, 이러한 ‘평화와 번영’의 비전은 오키나와 현민들의 적극적 참여를 토대로 한 것이었다. 1995년 어느 날 미군의 범죄행위를 규탄하는 한 집회에서 후텐마 고등학교의 수가코 나카무라라는 학생의 다음과 같은 피맺힌 절규는 ‘평화의 섬’에 대한 오키나와 현민들의 의사를 대변하는 것으로 보인다. 「우리 젊은 세대가 오키나와를 만들어 갑시다. / 오키나와를 말 그대로 평화의 섬으로 만듭시다. / 우리는 목적을 달성하기 위해 행동을 취할 것입니다. / 우리에게 평화로운 오키나와를 돌려주십시오. / 우리에게 미군기지가 없는, 비극이 없는 평화로운 섬을 돌려주십시오」.²⁰⁾ 그리고 ‘번영의 섬’을 위한 국제자유도시 비전은 오타 전 지사의 구상을 이어받아 이나미네 게이이치 현 지사에 의해 「오키나와 경제진흥 21세기 계획」으로 구체화되고 있거니와, 그 중간보고 형식에 담겨 있는 주요 구상을 보기로 하면 다음과 같다.²¹⁾

정책의 기본이념으로 ① 자립형 경제구축, ② 일본 경제사회에 공헌하는 지역으로서의 오키나와, ③ 아시아·태평양 지역의 교류 거점으로서의 발전, ④ 경제진흥과 미군기지 문제와의 균형있는 해결 등이다. 그리고 정책의 전개에 해당하는 기본적인 사고방식으로 ① 자립형 경제의 구축으로 향한 대처의 주역은 산업계 또는 현민임을 명확히 하고 있으며, ② ‘우위성’의 중시와 ‘불리성’의 극복, ③ 현토의 균형있는 발전 등을 담고 있다.

이러한 정책 수행을 위한 주요 분야의 산업진흥 계획으로는 ① 가공 교역형 산업의 진흥(특별자유무역지역 나카구스쿠만항지구 및 자유무역지역 나하지구에의 기업유치 촉진 등), ② 관광·리조트 산업의 새로운 전개(항공운임 인하, 국제회의 유치, 환경관광의 추진, 국제쇼핑몰 추진, 국제교류 거점 등의 정비, 관광지 네트워크 촉진 등), ③ 국제적인 네트워크를 목표로 하는 정보통신산업의 육성(오키나와 국제정보 특구 구상의 추진, 멀티 미디어 내용 개발 및 유통 네트워크 정비의 촉진, 디지털 영상 라이브러리 및 디지털 영상 제작 편집센터의 정비, 정보 관련 인재의 육성 등), ④ 농림 수산업의 새로운 전개(아열대성 기후를 활용한 특색있는 농산물 공급기지의 형성, 고품질의 안전한 축산물 공급의 추진, 지리적 자연적 특성을 활용한 어업생산 기반의 정비, 농림 수산업과 관광 리조트 산업과의 연계 등)이다. 아울러 산업진흥을 위한 횡단적인 대처로 ① 신규사업의 창출 지원 체제의 확충, ② 연구개발과 국제교류의 촉진, ③ 인재의 육성과 고용의 확보, ④ 환경 공생형 지역의 형성, ⑤ 산업활동을 유지하는 인프라 등의 정비 등에 대한 구체적 실천계획들을 담고 있다.

「오키나와 경제진흥 21세기 계획」의 최종적 마스터플랜이 곧 완성될 예정이라 전한다. 그리고 오키나와는 이러한 경제진흥을 법적으로 뒷받침할 ‘오키나와 진흥개발특별조치법’도 99까지 마무리된 상태이다. 총 10장으로 구성된 이 조치법의 목차만을 들여두기로 하면, 제1장 총칙, 제2장 진

19) 상동.

20) 김동심, 「‘오키나와의 마음’: 평화로운 아시아, 세상을 만드는 힘」, 『황해문화』 29 (새얼문화재단, 2000, 겨울), 245~246쪽에서 재인용.

21) 이에 대한 자세한 내용은 「<오키나와 경제진흥 21세기 계획> 중간보고의 개요」, 『제주비평』, 장간호 (제주불교사회문화원 부설 미래사회연구소, 2000. 여름), 104~107쪽 참조.

흥개발계획 및 진흥개발사업, 제3장 산업진흥을 위한 특별조치, 제4장 자유무역지역 및 특별자유무역지역, 제5장 전기사업 진흥을 위한 특별조치, 제6장 직업의 안정을 위한 특별조치, 제7장 기타의 특별조치, 제8장 오키나와 진흥개발심의회, 제9장 보칙, 제10장 벌칙 등이다.²²⁾

그러나 이상의 「오키나와 경제진흥 21세기 계획」과 「오키나와진흥개발특별조치법」은 새 오키나와 비전을 위한 종합적 마스터플랜이고 그것을 지원하는 법적 체제인 것이고, 오키나와는 이러한 마스터플랜과 법적 조치가 완성되기 이전부터 구현 가능한 프로그램들에 대해서 적극적 추진을 실천해 왔다. 특별자유무역지대 설정을 위한 1국 2제도의 거대한 실험이 진행 중에 있고, 금융특구의 설치를 위한 더블린형 금융센터 연구조사에도 착수해 왔다. 그리고 정보통신 아일랜드 혹은 소프트웨어의 허브(거점)도시가 되기 위한 실천적 프로그램도 일찍이 착수하여 성공적으로 진행 중에 있다. 그리고 96년 이후 오키나와 진흥 사업비로 일본정부는 무려 총 6조 엔 이상의 막대한 자금을 배정하는 등 적극적 지원을 해 왔다. 이처럼 구상을 실천으로 옮기는 오키나와 현민들의 실험과 조사, 중앙정부의 적극적 지원을 바탕으로 이제 종합적인 마스터플랜을 작성할 수 있게 된 것이라 하겠다.

특히 새 천년 처음으로 열렸던 G8서밋(정상회담)의 성공적 개최가 오키나와 현민들이 이루려는 목표의 재확인과 적극적 실천의 계기로 작용하고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 이나미네 지사의 발언은 G8서밋이 오키나와에 주는 의미를 실감케 한다. 즉, 그는 “G8오키나와 서밋의 주제는 아시아의 시점”이라 전제하면서, “기지문제로 오키나와가 받는 고통을 세계가 목격하길 바란다. 하지만 기지가 전부는 아니다. 오키나와의 무궁무진한 매력을 전 세계에 발신할 기회다...서밋 효과를 경제발전으로 연결할 수 있는 다양한 방안을 추진중이다. 예컨대 섬 북부에 오기미라는 세계 최고의 장수촌이 있다. 이 마을에선 세계의 고령자 고객을 잡기 위한 국제장수산업 프로젝트가 추진되고 있다. 이는 하나의 예일 뿐이다. 서밋을 계기로 오키나와에 구축되는 하드웨어와 인프라를 충분히 활용해 새로운 도약을 이룰 것이다.”²³⁾고 하였다. G8서밋을 오키나와 도약의 기폭제로 삼으려는 생각은 지사만이 아니라 오키나와 현민들 모두가 그것을 “류큐왕국의 변영기인 ‘대교역시대’ 종언 이후 400년만에 맞이한 절호의 기회”²⁴⁾로 보고 있는 것이다.

IV. 남북 화해·협력 시대 ‘국제자유도시’ 건설의 방안

평화를 토대로 한 ‘국제자유도시’ 건설이라는 오키나와의 비전은 우리에게 중요한 시사점을 준다. 우리는 그 동안 ‘평화의 섬’만들기와 ‘국제자유도시’ 건설을 별개의 목표로 추진해 온 감이 없지 않다. 이제 우리도 오키나와의 예처럼 평화를 토대로 하는 ‘국제자유도시’ 건설로 나가야 한다. 그래서 필자는 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로서 ‘국제자유도시’ 건설을 주장한다. 이하에서는 이러한 원칙에 대해 좀 더 정확히 밝히면서 ‘국제자유도시’ 건설의 방안을 모색해 보기로 한다.

1. ‘국제자유도시’ 건설의 최상위 목표로서 ‘평화의 섬’

22) 이에 대한 자세한 내용은, 「오키나와 진흥개발 특별조치법」, 위 책, 111~147쪽을 참조.

23) 「조선일보」(1999. 4. 5).

24) 상동.

무엇보다 화해시대 제주의 새 위상의 최상위 목표와 비전은 ‘평화의 섬’이 되어야 한다고 본다. 평화가 전제될 때 자유의 가치가 의미를 갖듯이, ‘평화의 섬’ 위상을 정립하기 위한 실천전략으로 ‘국제자유도시’를 구상해야 할 것이다. 이러한 점에서 ‘평화의 섬’도 기존의 개념보다는 포괄적 의미로 정의되어야 할 것인 바, 이를 필자는 「자연·문화·인간의 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬」이라 하여 본다. 말하자면, ‘자연·문화·인간의 공존과 번영’은 앞으로 우리가 추진해 나갈 ‘평화의 섬’의 이념적 지표라 하겠다. 이에 대해 좀 더 부연 설명해 두기로 하면 다음과 같다.

가. ‘평화의 섬’의 이념실정의 근거: 제주의 평화문화적 전통의 계승

우리가 추구하는 ‘평화의 섬’의 이념적 지표는 제주인들의 삶의 역사와 문화에 토대를 두고 설정되어야 할 것이다. 즉, 제주인의 삶의 역사와 문화에 함의되어 있는 제주인의 정체성과 평화 문화적 전통을 계승하는 것이어야 한다는 것이다.

제주도의 자연은 그지없이 아름답지만은 아름다운 자연과는 대척적으로 지난날 제주도에 사람이 살아가기는 참으로 어려웠다. 땅은 메마르고 바람은 모질고 물은 땅 속으로 스며들며 눈은 드물고 지천으로 깔린 돌맹이는 너무 구르고 자칫하면 물난리를 겪어야 했다. 이처럼 모질기만 한 지리적 여건 위에도가 거듭거듭 고난의 역사가 덮쳐 늘었다. 이러한 어려움을 우리 제주인들은 어떻게 대처하며 억척스레 이 섬을 지켜온 것일까? 사실 사람의 삶이라 볼 수 없었던 삶을 어떻게 그 쓸쓸한 세월 참고 견디며 꿰뚫어 왔을까? 제주인을 제주인답게 해온 그 불가사의에 가까운 저력의 정체는 과연 어떤 것일까?

이 제주인의 정체성, 제주의 정신문화에 대해 본격적으로 학술적이고 종합적인 접근을 보여준 시도가 1979년 10월 제주대학교 탐라문화연구소에 의해 개최되었던 「탐라정신탐구 세미나」인 것 같다. 여기서는 각기 전공이 다른 7명의 학자가 다양한 관점에서 탐라정신의 실체를 찾아 나서고 있다.²⁵⁾ 이 7개 분야에서 지적된 탐라정신의 공통인자들을 간추려 제시해 보면 다음과 같다.

自彊(自立·自主·自助·自足·自慰), 不敗(不屈·意志·鬪志·能動的), 節儉(節約·儉素·節制·質朴), 強韌(堅忍·堅韌·忍耐), 勤勉, 實利(實用·功利·實行), 抗拒, 協扶, 선비정신(崇祖·崇仁·崇禮), 劣等意識, 進取的, 自衛, 開拓, 和睦, 排他, 感傷, 靜觀.

우리는 여기서 이상의 ‘탐라정신’들이 어떠한 근거에서 찾아진 것인지 그들의 연구를 자세히 추적할 여유를 갖고 있지 못하다. 다만 여기서 우리가 주의 깊게 살펴야 할 것은 탐라의 정신문화는 ‘평화지향적’이라는 점이다. 탐라정신의 적극적인 측면을 반영하는 不敗, 強韌, 抗拒, 排他 등도 평화를 깨려는 의도라기보다는 평화를 지키기 위한 자위의 수단으로 발달한 정신으로 보아야 한다.

25) 7명의 발표자와 발표주제는 다음과 같다. 김종업, 「역사적 측면에서 본 탐라정신」; 김인제, 「윤리적 가치적 측면에서 본 탐라정신」; 현용준, 「민속을 통해서 본 탐라정신」; 강경준, 「풍토적 측면에서 본 탐라정신」; 김영돈, 「민요를 통해서 본 탐라정신」; 고성준, 「자위적 측면에서 본 탐라정신」; 양중해, 「문화적 측면에서 본 탐라정신」, 제주대학교 탐라문화연구소, 『탐라정신탐구』 세미나 자료집 (1979. 10).

탐라정신이 ‘평화지향적’이었음을 보여주는 대표적인 문화적 전통으로 ‘三無精神’을 빼고 말할 수 없을 것이다. 우리가 익히 알고 있듯이, 여기서 ‘三無’란 盜無·乞無·大門無이다. 도둑 없고 거지 없고 대문 없다는 삼무정신은 동서고금을 가릴 것 없이 온 인류가 바라는 궁극적 理想일 것이다. 예나 지금이나 사람이 사는 사회라면 도둑과 거지는 전혀 불필요한 것이며, 대문 역시 이를 없애서 지낼 수 있을수록 좋은 일이다.²⁶⁾

제주인들은 이처럼 인류의 영원한 이상인 ‘삼무정신’을 매마른 땅, 눈물의 역사 속에서도 실현시켜 왔다. 삼무정신이란 아득한 옛날부터 오늘날까지 제주 사회에 ‘삼무’를 실현시켜온 정신, 또는 영원한 미래까지 ‘삼무’를 지향하는 정신인 것이다. 요컨대, 三無, 즉 거지, 도둑, 대문이 없다는 문화적 유산은 평화의 가장 원초적 정형을 의미한다. 이러한 문화적 유산을 다시 복원시켜야 하는 것이 오늘을 사는 우리 제주인들의 역사적 사명인 것이다.²⁷⁾

그런데 이상과 같은 평화지향적 문화와 제주인의 정체성이 「4·3」을 계기로 위기에 처해왔던 것이다. 최근에는 「4·3」의 치유방안을 놓고 대립과 갈등을 경험하였고, 개발을 둘러싸고 혹은 개발과 보존을 둘러싸고 제주사회는 분열되어 왔다. 자연과의 화해, 역사와의 화해, 그리고 지역간, 계층간, 단체 조직간의 화합과 평화가 그 어느 때보다도 중요한 시점에 이르렀다. 그래서 우리는 ‘평화의 섬’을 만들기로 한 것이었다.

나. ‘평화의 섬’의 이념적 지표: ‘자연·문화·인간의 공존과 번영’

이상의 평화문화적 전통을 계승하는 것이기에 우리의 ‘평화의 섬’ 만들기에 함의된 평화의 개념은 전쟁의 부재를 뜻하는 소극적 평화가 아니라 적극적 의미의 평화이어야 한다. 적극적 의미의 평화란 인간에 의해 자행되는 모든 소외와 억압, 지배와 폭력으로부터의 자유를 의미한다. 따라서 여기에는 자연과피 문제, 공해 문제, 전쟁과 핵문제, 빈부격차 문제, 성·계층·지역·종교간 차별과 갈등의 문제들에 대한 경고가 함의되어 있다. 이러한 의미의 평화개념이 우리의 ‘평화의 섬’ 만들기의 이념적 지표로 들어와야 한다. 그래서 필자는 그 이념적 지표로 「자연·문화·인간이 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬」이라 한다.²⁸⁾ 여기에 함의된 세계관과 인간관을 부연하면 다음과 같다.

자연은 제주만이 가지고 있는 천혜의 자연환경을 보존해야 한다는 것이며, 개발이 이루어지더라도 친자연적인 개발만이 허용되어야 한다는 의미다. 문화는 제주의 전통문화와 평화 지향적 문화를 보존하고 발전시켜 가야한다는 의미다. 그리고 인간은 자연의 정복자로서의 자만심에서 벗어나 자연의 아들임을 자각하고 그 내에서만 문화를 만들어 가는 주체가 될 수 있음을 명확히 하자는 의미다. 이러한 의미의 인간은 자연과 문화의 중간적 입장을 취하는 것인바, 이것이 ‘평화의 섬’을 만들어 가는 인간관이 되어야 할 것이다. 이러한 인간관에 기초한 ‘평화의 섬’ 만들기에 이를 달성하기 위한 하위목표나 실천전략 등도 여기에 위배되지 않는 범위에서 계획하고 추진되어야 할

26) 양중해·현용준 외, 『제주도민의 삼무정신』 (제주도, 1983), 16쪽.

27) 문정인 외, 「동북아 질서와 제주도: ‘평화의 섬’ 구상을 위한 몇 가지 제언」, 제주국제협의회 편, 『전환기의 제주』, 제주국제협의회 총서 1집 (1992), 83쪽.

28) 고성준, 「통일시대 제주의 위상과 실천과제」, 제주문화포럼 주최, 『통일시대와 제주의 위상』 심포지움 자료집 (2000. 11. 25), 14쪽.

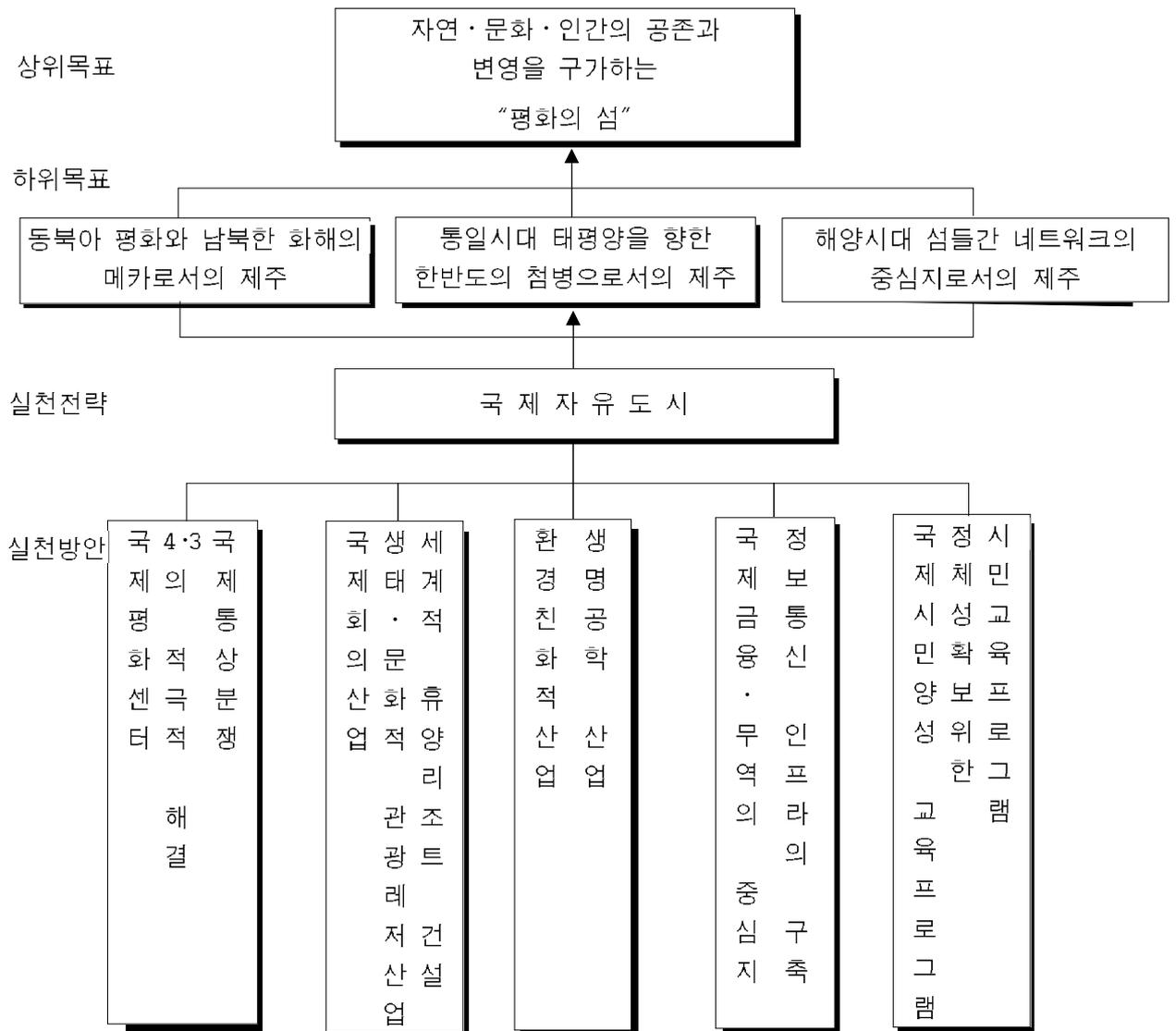
것이라고 본다.

이처럼 ‘평화의 섬’ 만들기의 이념적 지표와 그에 함의된 세계관 내지 인간관에 대한 철학적 구상과 원칙이 약했기 때문에 지금까지도 ‘국제자유도시’ 실천프로그램을 가지고 개발과 보존을 가지고 갈등과 반목이 표면화되곤 하는 것이다. 따라서 우선적으로 이러한 원칙에 대해 도민적 합의를 도출하는 것이 시급하다. 나아가 이를 토대로 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로써 ‘국제자유도시’ 구상도 재검토되어야 하는 것이다.

2. ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로써 ‘국제자유도시’ 건설

그러나 이상에서 제시한 「자연·문화·인간의 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬」이란 제주 위상의 이념적 지표는 아무래도 너무 추상적이다. 따라서 추상적으로 정의된 ‘평화의 섬’을 좀 더 구체화하고 실천전략으로서의 ‘국제자유도시’건설과 연결시키기 위한 중간단위의 위상(하위 목표)들이 설정될 필요가 있다. 그것을 (1) 동북아 평화와 남북한 화해의 메카로서의 제주, (2) 통일시대 태평양을 향한 한반도의 침병으로서의 제주, (3) 해양시대 섬들간 네트워크의 중심지로서의 제주 등으로 설정해 본다. 이들의 구체적인 의미를 밝히기 전에 통일시대 제주의 새 위상과 실천전략을 모형화하여 제시하기로 하면 다음의 <표1>과 같다.

<표 1> 통일시대 제주의 새 위상과 실천전략 모형



가. 남북 화해·협력과 동북아 평화의 메카로서 제주 ‘국제자유도시’

평화를 토대로 한 ‘국제자유도시’ 건설이기에 여기에는 기존의 ‘평화의 섬’ 만들기에서 추구하던 과제를 포함하여야 한다. 말할 것도 없이 그것은 「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.²⁹⁾ 제주인의 뜨거운 동포애와 통일에 대한 열망을 통해 제주를

29) 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.

찾는 북한동포들이 남북한의 통일에 앞서 제주에서 통일공동체를 느낄 수 있는 지역으로 제주를 개방한다는 <한라개방선언>을 해야 한다고 본다. 그리고 이를 위해 ‘국제자유도시’ 건설방안에 포함될 수 있는 실천프로그램으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

<남북화해·협력의 메신저가 되기 위한 실천프로그램>

- ① 제주가 화해·협력의 場임을 알릴 수 있는 상징물의 조성
- ② 북한을 이해하고 북한주민에 대한 애정의 마음 갖기(책자 및 교육프로그램의 개발)
- ③ 각국 정상 및 주요급 인사들의 회담 장소 혹은 회담 후 방문코스가 되도록 하는 노력
- ④ 감귤 보내기 운동의 정례화, 씨앗 보내기 등으로 확대
- ⑤ 백두산이 소재한 양강도 및 삼지연郡, 나아가 관광명소지와 자매결연의 추진(관광벨트 구축)

나아가 ‘평화의 섬’으로써 제주 ‘국제자유도시’는 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 할뿐만 아니라 각종 국제회의를 열어 동북아와 세계 평화를 논하고 각종 분쟁을 예방하고 조정하는 장소가 되도록 해야 한다. 따라서 ‘평화센터’는 현재 건립 중에 쉼터센터 내에 세워져야 할 것이다. 이러한 관점에서 ‘제주동북아평화문화센터’의 구성과 기능을 예시해 보면 다음과 같다.

<제주동북아평화문화센터>의 구성과 기능(案)

분 야	구 성	기 능
제주	제주역사·문화 전시관	<ul style="list-style-type: none"> · 평화와 문화, 그리고 평화문화 정착에 관련한 제반 연구 · 남북한 및 동북아 시민연대를 통한 평화운동의 전개 및 평화공동체 만들기
	제주역사·문화 연구실 (4·3 연구분과)	
북한 및 통일	국제자유도시 연구실	<ul style="list-style-type: none"> · 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 · 동북아의 각종 분쟁의 예방 및 해결
	북한관 혹은 통일관	
동북아 및 세계	북한 및 통일문제 연구실	<ul style="list-style-type: none"> · 제주 ‘국제자유도시’ 건설과 관련한 제반 연구 · 세계 섬 문화 연구, 교류·협력 방안 연구 · 기타 각종 국제회의 산업(경제협력, 문화교류 등)
	정상의 집 (The Summit house)	
	동북아 평화 연구실	
공통	세계 섬 연구실	
	분쟁 조정 센터	
	교육·훈련실	
	국제회의실	

나. 통일시대 태평양을 향한 한반도의 침병으로서의 제주 ‘국제자유도시’

남북 화해·협력 시대가 한반도의 지도를 거꾸로 놓고 볼 것을 종용하고 있다고 했다. 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 ‘국제자유도시’ 건설 방안에는 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 인공항을 건설하여 세계적인 경쟁력을 갖춘 세계 제2의 항만도시로 거듭났으며, 요코하마는 「미나토 미라이」라는 기치아래 새로운 비즈니스 중심도시를 건설하였다. 싱가포르의 「IMM21」, 홍콩은 「주강델타 광역도시개발」로, 상해市 역시 「포동지구개발」추진을 통해 국제도시로서의 발전을 꾀하고 있다. 빌게이츠의 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.³⁰⁾

그러면 이들 예와는 달리하면서 ‘평화의 섬’ 제주에 걸 맞는 특색 있는 ‘국제자유도시’ 건설방안은 무엇일까? 아무래도 그것은 천혜의 자연환경과 조화될 수 있는 친환경적 산업이 중심이 되어

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

야 할 것이다. 1차 산업을 중심으로 하는 생명공학 산업, 생태·문화적 관광레저산업, 휴양리조트 산업 등이 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. 이 소식도 들린다.

나아가 제주도는 경제협력의 강화에 따른 경제통합과 교류가 확대되어 가는 동북아의 새 환경 변화에 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.

<통일시대 태평양을 향한 한반도의 침범이 되기 위한 실천프로그램>

- ① 생태·문화적 관광레저 산업, 세계적 휴양리조트 건설
- ② 환경 친화적 산업, 생명공학 산업
- ③ 국제 금융·무역의 중심지
- ④ 정보통신 인프라의 구축
- ⑤ 정체성 확보를 위한 시민교육프로그램, 국제시민양성 교육프로그램

다. 해양시대 섬들간 네트워크의 중심지로서의 제주 ‘국제자유도시’

대륙 문명시대에 섬들은 역사의 변두리에 밀려나 있었다. 문명의 중심과 해양으로 차단된 고립의 생활터전이었기 때문이다. 그러나 해양 문명시대가 되면서 섬들은 먼 거리에서도 이웃처럼 서로 접촉할 수 있는 문명접촉의 중심부로 되었고, 그 결과로 새로운 문명발전의 중심지로 나서게 되었다. 특히 21세기는 대륙 중심의 인류문명이 해양 중심의 문명으로 옮겨가는 시대가 될 것이며, 또한 오늘의 국가 중심의 세계체제가 탈국가적인 시민 중심시대로 바뀌어 가는 시대가 될 것이고, 이에 따라 섬들의 지위가 인류문명의 중심으로 부상할 것이고 섬들간의 초국가적 협력이 중요해질 것이다.

‘강인과 진취’, ‘폐쇄와 소외’라는 섬사람의 보편적 정서, 관광진흥과 아이덴티티 확립을 제1의 지역발전전략으로 채택하고 있는 정책 목표의 동질성, 섬들의 일반적으로 외부인에게 주는 신비와 매력 등, 이러한 섬들이 갖는 공통성이 특히 도서시대를 맞아 협력의 가능성을 높여 주고 있다. 우리 제주도는 이러한 해양시대 도서간 네트워크의 가능성과 그 중요성을 인식하고 이미 97년에 제주도, 발리주, 해남성, 오키나와현간의 다국적 지방정부간 공동협의체로서의 「섬관광정책 포럼」을 창설한 바 있다. 또한 98년에는 세계 섬들의 축제인 제1회 「제주세계섬문화축제」를 개최한 바 있다. 섬관광정책포럼이 동북아지역 섬들의 연대를 주목적으로 한 것이었다면, 섬문화축제는 세계

의 섬들을 연대의 고리 안으로 끌어들이는 전략이었다.

이처럼 세계 섬들의 네트워크를 구성하여 교류·협력과 연대를 구성하는 ‘국제자유도시’ 건설 방안은 한국에서는 그야말로 ‘평화의 섬’ 제주만이 할 수 있는 독특한 프로그램이다. 그런데 작금의 현실은 출발과는 달리 정책의 일관성이 이어지지 못하고 있는 측면이 있어 아쉬움을 주고 있다. 또한 여러 문제가 없었던 것은 아니지만, 섬축제의 경우도 장기적인 안목에서 경제외적 측면의 효과에 대해서는 고려 없이 너무 단기적인 경제효과만을 부각시켜 평가절하해 버린 것이 아닌지 우리는 반성해볼 필요가 있다고 생각한다. 내년에 다시 제2회 「세계섬문화축제」가 열릴 예정이지만 제주도민들의 기대수준은 낮은 것이 작금의 현실이다.

이제 세계의 섬들은 고난과 고립의 시대를 마감하고 공영과 연대의 시대를 창출해 나가야 한다. 이를 위해서는 반드시 도서간 교류협력의 범위를 넓혀 나가는 것이 중요할 뿐만 아니라, 제주도가 그 중심적 역할을 할 수 있도록 하는 것은 중요하다. 그리고 가능한 한 이러한 섬들의 협력을 모색하기 위한 국제기구의 본부를 제주도에 유치하고 교류 및 협력을 위한 국제회의를 제주도에 유치하도록 해야 할 것이다. 이는 동북아 해역 협력권 구축을 위한 중요한 토대가 되는 것이라 생각한다. 따라서 해양시대 섬들간 네트워크의 중심지로서의 제주가 되기 위한 실천프로그램으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

<해양시대 섬들간 네트워크의 중심지가 되기 위한 실천프로그램>

- ① 섬관광정책 포럼의 지속적 추진 및 분야의 확대
- ② 제주세계섬문화축제의 지속적 추진 및 참가섬의 확대
- ③ <동북아 평화연구 센터>내에 ‘세계 섬 연구실’을 둠
 - 세계 섬들의 독특성과 문화 연구
 - 세계 섬들과의 연대·교류·협력 방안의 모색 등

3. ‘국제자유도시’ 건설의 실천과제

오키나와 현민들이 G8서밋을 오키나와 비전의 재확인과 실천을 위한 중요한 계기로 삼듯, 우리 제주도 새롭게 조성된 남북 화해·협력 시대를 지난 10여 년간 꾸준히 추진해온 제주 ‘국제자유도시’ 건설의 새로운 기폭제로 삼을 필요가 있다. 지난 10년을 새 위상 만들기의 준비기로 본다면, 남북 화해·협력 시대를 제주 새 위상 만들기의 실천시기로 삼아야 할 것이다. 남북 화해 시대가 ‘국제자유도시’ 건설의 실질적 여건을 조성해 주고 있다고 보기 때문이다. 이러한 관점에서 실천과제를 제시해 두기로 하면 다음과 같다.

가. 평화를 토대로 한 ‘국제자유도시’ 건설의 원칙과 마스터플랜에 대한 도민적 합의

무엇보다 하루빨리 ‘국제자유도시’ 건설의 원칙에 대한 도민적 합의가 이루어져야 한다. 그것은 필자가 지금껏 누누히 강조했지만 평화를 토대로한 ‘국제자유도시’ 건설이 되어야 한다는 것이다. 이러한 원칙에 입각하여 아무리 좋은 국제자유도시 건설 프로그램도 이 원칙에 위배되는 한 배제되어야 한다는 데 합의를 보아야 한다. 그래야 개발을 둘러싼 혹은 개발과 보존을 둘러싼 도민사

회의 분열과 대립을 해결하는 기준이 선다. 이러한 관점에서 현재 초미의 쟁점으로 부각되고 있는 한라산 케이블카와 오픈카지노 문제 등을 해결해 나가야 한다. 송악산 개발 문제도 이러한 관점에서 풀어 나가야 함은 물론이다.

이러한 현안 과제들을 해결하는 가운데 제주도민 모두의 의견을 수렴하고 토론을 거치면서 ‘국제자유도시’ 건설의 방안에 대한 마스터플랜을 세워 나가야 하겠다. 앞에서 필자는 여러 가지 방안을 제시하였지만, 마스터플랜을 짜는 일은 어느 한 사람에 의해 이루어질 수 없는 것이다. 도민들의 의견과 전문가들의 각종 방안 그리고 제주도의 案들을 모두 꺼내놓고 도민공청회와 세미나 등을 열어갈 필요가 있다. 그리고 이제 중앙정부와도 유기적 관계 속에서 마스터플랜을 만들어 가야 할 것이다.

나. 지방정부의 ‘국제자유도시’ 건설의 추진능력과 지방외교력의 증대

아무래도 제주도민들의 의견을 수렴하면서 ‘국제자유도시’ 건설을 이끌어갈 견인차의 역할은 제주도정을 비롯한 지방정부가 맡을 수밖에 없다. 그러기에 지방정부의 ‘국제자유도시’ 건설 추진능력을 강조하는 것은 아무리해도 지나치지 않다. 지방정부가 그 능력이 갖추지 못한다면 이제부터는 제주 ‘국제자유도시’ 건설이 중앙정부의 의사에 휩쓸릴 수밖에 없게 되어 있다. 따라서 제주도가 적극적으로 나서서 도민들의 의견을 수렴하고 마스터플랜을 만들며 그것을 가지고 중앙정부를 대상으로 설득하는 외교력을 발휘해야 한다.

지방정부의 ‘국제자유도시’ 건설의 추진능력과 외교력은 마스터플랜의 실천과정에서 더욱 필요로 한다. 이제부터는 상대해야할 대상이 중앙정부가 아니라 세계이기 때문이다. 명실공히 앞으로 제주 ‘국제자유도시’에 ‘사람·상품·자본의 자유로운 이동’이 되도록 하려면 세계를 제주로 끌어들이는 강력한 지방외교가 펼쳐져야 할 것이다. ‘세방화’(Glocalization)시대에 걸 맞는 지방외교의 실천적 전략 마련이 필요한 것은 이 때문이다. 그리고 중앙정부도 이 점에 대한 사고의 전환이 있어야 한다. 즉 지금까지처럼 지방에 대한 소극적 지방외교 차원에서 탈피하여, 국가적 외교정책의 중요한 부분을 담당하는 동반자로서의 적극적 지방외교 정책에 대한 인정이 그것이다.³¹⁾ 그리하여 ‘국제자유도시’를 건설해 감에 있어 제주가 독자적으로 세계를 상대로 한 강력한 지방외교를 펼칠 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

다. 제주도민들의 정체성 회복과 세계시민의식의 함양³²⁾

‘국제자유도시’ 건설은 지방의 국제화를 지향하는 것이기에 무엇보다 제주인들만의 정체성을 확보하는 것에서부터 출발해야 한다. 제주인의 정체성이 확보가 전제되지 않은 ‘국제자유도시’는 아무 의미도 없고 많은 문제점을 노출하게 될 것이다. 앞에서 지적했듯이, 이미 제주인의 정체성이 「4·3」을 계기로 위기에 처해왔다. 그래서 우리는 자연과의 화해, 역사와의 화해, 그리고 지역간,

31) 심익섭, 「지방의 국제화와 지방외교시대」, 『國際交流』, vol. 45 (2000. 9), 9쪽.

32) 이에 대한 자세한 고찰은 고성준, 「남북 화해·협력 시대와 ‘평화의 섬’ 제주」, 제주교육대학교 초등교육연구소 주최, 『남북화해협력시대의 ‘평화의 섬’ 구상과 초등통일교육』 세미나 자료집(2000. 12. 14), 26~34쪽을 참조.

계층간, 단체 조직간의 화합과 평화가 그 어느 때보다도 중요한 시점에 이르렀다고 판단하고 ‘평화의 섬’을 만들기로 한 것이었다. 하루빨리 제주인의 삶의 역사와 문화에 대해 이해를 바탕으로 제주인으로서의 정체성을 회복하고 평화 문화적 전통을 계승해 나가야 할 것이다. 특히 우리가 건설하고자 하는 ‘국제자유도시’ 건설은 ‘평화의 섬’을 전제로 하는 것이기에 더욱 그러하다. 이러한 점에서 평화교육도 뒤따라야 한다.

‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로서의 ‘국제자유도시’건설에 함의된 이념적 지표는 「자연·문화·인간의 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬」이라 하였다. 그리고 여기에 함의된 인간관은 자연의 정복자로서의 자만심에서 벗어나 자연의 아들임을 자각하고 그 내에서만 문화를 만들어 가는 주체가 될 수 있음을 명확히 하자는 것이었다. 따라서 우선적으로 이러한 원칙에 대해 도민적 합의를 도출하는 것이 시급한 일이겠지만, 이를 바탕으로 한 범시민적 평화사랑 운동과 교육적 노력이 경주되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 이루어질 평화교육은 그야말로 자연 파괴 문제, 공해 문제, 전쟁과 핵문제, 빈부격차 문제, 성·계층·지역·종교간 차별과 갈등의 문제들에 대한 경각심과 평화적 해결방안을 탐색하는 교육적 접근이 될 것이다. 아울러 이러한 평화교육 내에는 북한주민에 대한 사랑의 마음갖기와 통일교육도 포함되어야 한다.

다음으로 필요한 교육은 세계시민의식을 함양하는 것이다. 앞으로 우리 제주도민들이 상대할 사람은 외지인, 육지사람이 아니라 세계 사람들이다. 이들은 말할 것도 없이 우리와는 전혀 다른 문화와 의식을 소유한 사람들일 수밖에 없다. 우리는 그들과 경쟁해야 하고 공존의 방법을 터득해가야 한다. 따라서 세계시민의식의 함양과 다문화에 대한 이해교육은 필수적이다. 이러한 점에서 제주세계섬문화축제는 제주도민 모두에게 세계 여러 섬에 대한 관심과 이문화에 대한 이해, 세계시민의식을 함양하는 체험적 학습장이 될 수 있을 것이다. 따라서 2회 세계섬문화축제도 그야말로 문화축제가 되어야 함은 물론 그 교육적 효과를 고려하는 배려가 있어야 하겠다. 이를테면, 참가 섬들의 역사, 지리, 문화 등에 대해 풍부한 자료를 수집하고 이를 읽기 쉽게 편집하여 두툼한 교육용 혹은 홍보용 책자를 발간·보급할 필요가 있는 것이다.³³⁾

라. 제주의 ‘국제자유도시’를 이끌어갈 인재양성

세계에 제주를 알리며 세계문화를 이해하고 세계인들과 더불어 살아가기 위해서는 외국어 구사 능력이 필수적이다. 그리고 선진적 전문지식과 기술의 습득을 위해서도 외국어 능력은 절대적으로 요청된다. 따라서 영어를 비롯한 중국어, 일본어 등 다양한 전공의 외국어 구사 능력자들을 배출해 내야 한다. 다음으로 정보화 교육도 기초교육으로 강조되어야 한다. 이른바 정보혁명으로 일컬어지는 사이버 공간은 시공을 넘어 세계인들과 직접 만날 수 있는 장소이다. 그리고 사이버 공간을 통해 선진적 정보와 문화 및 기술 습득도 가능하다. 따라서 컴퓨터 공용어를 터득해야 함은 물론 컴퓨터를 조작하고 정보를 다룰 수 있는 능력이 함양되어야 한다. 아울러 정보화 교육을 함에 있어서는 정보통신 윤리의식의 함양에도 관심을 기울여야 함은 물론이다.

그리고 우리가 추구해 나갈 ‘국제자유도시’ 건설을 제주도민들이 주체가 되어 구현해 나가려면, 하루빨리 우리가 목표로 하는 영역에 대해 전문적 소양을 가진 인재들을 양성하는데 교육적 노력을 기울여 나가야 한다. 국제회의 전문가, 관광·첨단 산업을 이끌어갈 전문가, 생명공학 전문가, 환

33) 손명철, 「제주세계섬문화축제에 거는 기대」, 『제민일보』 (2000. 12. 2).

경전문가, 국제 물류·금융·무역 전문가 등을 양산해 내야 한다. 특히 제주도에 있는 전문인력 양성기관인 대학들은 이러한 지역사회 일꾼들을 양성해낼 책무가 있다. 그리고 민간기업이나 사회 단체인 산학협동체제와 인턴쉽 등을 이용하여 이론지향적인 학교교육의 한계를 보완하고 실무능력을 배양시키는데 일조해 나가야 할 것이다.

V. 맺음말

제주 ‘국제자유도시’ 건설은 이제 제주도민들의 현안 과제가 되었다. 아니 제주도민 뿐만 아니라 한국의 현안 과제가 되었다. 지난 12월 16일 내도한 김대중 대통령의 제주 ‘국제자유도시’ 개발 약속 이후 23일 관련 부처 차관급 회의가 열리는 등 중앙정부적 차원의 검토가 진행되고 있다. 이러한 일련의 진전이 제주도민들로서는 반가운 일이지만, 여기에는 국가전략적 고려뿐만 아니라 반드시 제주도민들의 의사가 반영되어야 한다.

‘국제자유도시’ 건설은 ‘평화의 섬’에 위배되는 것이 아니어야 한다. 제주도민들은 이 원칙을 지켜 나갈 필요가 있다. 따라서 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로써 ‘국제자유도시’ 건설이 추진되어야 하는 것이다. 그래서 그것은 남북화해와 동북아 평화의 메카가 되는 제주 ‘국제자유도시’가 되어야 하고, 통일시대 태평양을 향한 한반도의 첨병이 되는 제주 ‘국제자유도시’가 되어야 한다. 이러한 목표들을 달성하는 구체적인 ‘국제자유도시’ 건설 방안에 대한 마스터플랜이 만들어져야 한다. 여기에 제주도민 모두가 지혜를 모아야 할 때이다.

한편, ‘국제자유도시’ 건설에 대한 하드웨어적 방안에 못지 않게 그것을 추진하고 지켜나갈 주체로서 제주인들의 변영에의 의지와 능력을 갖추는 소프트웨어적 방안도 중요하다. 세방화 시대에 제주도정이야말로 ‘국제자유도시’를 이끌어 가는 견인차 역할을 해야 한다. 따라서 누구보다 제주도정이 ‘국제자유도시’ 건설의 추진능력과 외교력을 갖추고 있어야 한다. 제주도민들의 정체성을 회복하고 세계시민의식을 함양하는 것도 과제다. 그리고 ‘국제자유도시’를 이끌어갈 능력 있는 인재를 양성하는 것도 남은 과제다.

이처럼 산적한 현안 과제를 앞에 두고 아직도 한라산 케이블카와 오픈카지노 문제 등으로 도민 사회를 불안하게 하고 있다. 어찌면 이것도 ‘평화와 변영의 섬’으로 나가기 위한 생산성 있는 논쟁일 수도 있다. 그러나 그것이 자칫 ‘평화와 변영의 섬’ 만들기에 합의된 원칙과 길을 되돌리는 것으로까지 비화되어서는 안될 일이다.