

토/론/회

# 제주미래발전과 특별법



일시 2013년 4월 30일 (화) 오전 10시

장소 제주도의회 도민의 방

주최 제주대법학전문대학원 리걸클리닉, 함께꿈꾸는제주

주관 제주특별자치도법연구회, 제주주민자치연대, 제주대안연구공동체

토/론/회

# 제주미래농업발전과 특별법

일시 2013년 4월 30일 (화) 오전 10시

장소 제주도의회 도민의 방

주최 제주대법학전문대학원 리걸클리닉, 함께꿈꾸는제주

주관 제주특별자치도법연구회, 제주주민자치연대, 제주대안연구공동체

토/론/회

# 제주미래비전과 특별법

주제 제주미래비전과 특별법

일시 2013년 4월 30일 (화) 오전 10시

장소 제주의회의 도민의 방

주최 제주대법학전문대학원 리걸클리닉, 함께꿈꾸는제주

주관 제주특별자치도법연구회, 제주주민자치연대, 제주대안연구공동체

## 좌 장

고병수 제주대안연구공동체 이사장

함께꿈꾸는제주 공동집행위원장

## 주제발표

### 1. 제주의 통합비전과 특별법의 미래

신용인 제주대학교 법학전문대학원 교수

### 2. 제주다움의 비전과 대안 모색

강봉수 제주대학교 윤리교육과 교수

함께꿈꾸는제주 공동집행위원장

## 토 론

박경훈 제주민예총 이사장

김종현 제주평화인권센터 운영위원

양지연 제주대 법학전문대학원

김정훈 제주대 법학전문대학원

토/론/회

# 제주미래비전과 특별법

## 좌 장

고병수 제주대안연구공동체 이사장  
함께꿈꾸는제주 공동집행위원장

## 주제발표

### 1. 제주의 통합비전과 특별법의 미래

신용인 제주대학교 법학전문대학원 교수

### 2. 제주다움의 비전과 대안 모색

강봉수 제주대학교 윤리교육과 교수  
함께꿈꾸는제주 공동집행위원장

# 제주의 통합비전과 특별법의 미래

신 용 인

(제주대학교 법학전문대학원 교수)

## 1. 들어가며

오늘날 제주는 총체적인 위기에 처해 있다고 해도 과언이 아니다. 난개발로 인해 천혜의 아름다움을 자랑하는 제주의 자연환경과 제주 특유의 정체성을 담은 지역문화는 심하게 훼손되고 있고, 지역사회는 해군기지 문제 등 수많은 갈등과 분열로 갈기갈기 찢김을 당하고 있다. 제주의 미래를 먹여 살릴 신 성장 동력은 안개 속에 가려진 채 제주의 양대 산업인 농업과 관광업은 빠르게 경쟁력을 상실하면서 지역경제는 저성장의 늪에 빠져 전국 1% 이하의 규모로 추락하고 있다. 도민의 살림살이는 날로 피폐해져 가고 건강상태 역시 전국 최하위 수준으로 전락하는 등 삶의 질도 악화일로에 놓여 있다.

위와 같은 총체적인 위기의 원인 중 하나로 올바른 비전의 부재를 들 수 있다. 비전이란 배가 망망대해를 항행할 때 목적지를 향해 제대로 나아가는 길을 제시하는 나침판과 같은 것이다. 제주 미래에 대한 비전이 올바르게 제시되지 않는다면 제주가 바른 방향으로 제대로 발전할 수가 없다. 망망대해에서 표류하다 좌초되는 배처럼 혼돈 속에서 정체와 퇴락의 길을 걷게 될 뿐이다.

현재 제주가 내세우고 있는 대표적인 비전은 국제자유도시이다. 제주의 헌법이라 불리는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별자치도법이라 한다)은 제주의 비전이 국제자유도시임을 분명히 하고 있다. 그러나 제주가 총체적인 위기 상황에 놓여 있는 지금 국제자유도시가 제주의 미래를 환히 밝혀줄 비전인지에 대해서는 재고해 볼 필요가 있다. 한편 제주특별자치도법은 세계평화의 섬과 제주특별자치도 역시 제주의 비전으로 제시하고 있다. 제주도는 최근 세계환경수도를 제주의 또 다른 비전으로 제시하고 있다. 풀뿌리 차원에서는 생명평화의 섬이 제주의 대안비전으로 부각되고 있다. 그런데 위와 같은 여러 비전들이 어떠한 체계적인 연관관계를 갖고 제시되고 있는지가 불분명하다. 각양각색의 비전들이 무계획적으로 산만하게 제시되고 있다는 인상을 지울 수가 없다.

이에 본고에서는 우선 특별법의 진화과정이라는 관점에서 제주개발의 역사 및 기존 제주 비전들에 대해 살펴보고 그 문제점을 비판적으로 검토하기로 한다. 그 다음 기존 비전들을 수정·보완하고 통합하는 비전으로 ‘생명평화의 섬, 제주’를 제시하면서 그러한 통합비전의 제도화를 위해 제주특별자치도법에서 한 단계 진화된 특별법의 제정이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

## 2. 특별법의 진화과정과 제주 비전

### 1) 「제주도개발특별법」 제정 이전의 제주개발

제주는 예로부터 수재(水災), 한재(旱災), 풍재(風災) 등 삼재(三災)의 섬으로 불렸고, 1960년대까지만 해도 가장 낙후된 지역이었다. 제주도민들은 역사적으로 궁핍과 수탈, 억압으로 짓눌린 채 살아갔고 정체된 삶을 면치 못했다.

그런 제주에서 본격적으로 개발정책이 추진되기 시작한 것은 5·16 군사쿠데타로 집권한 박정희 정권 이후부터이다. 당시 박정희 군사정부는 외국인과 제주 출신 재일동포의 투자를 유치하는 방안으로 제주 전 지역을 자유항 또는 제주시 지역을 자유지역으로 만드는 구상을 하고 제주도지역개발연구위원회에서 검토하게 했는데 검토결과 위와 같은 구상은 경제적 발전 전망이 불투명하고 국가안보상 문제가 있다는 이유로 현실화되지 못하고 폐기되었다. 하지만 위와 같은 자유항 내지 자유지역은 그 후 중앙정부 주도의 제주개발에 있어 이상적인 지향점이 되었다는 점에서 의미가 크다.

1963년 「국토건설종합계획법」이 제정되어 계획적이고 체계적인 지역개발을 추진할 수 있는 법적 근거가 마련되자 중앙정부는 1964년 제주 최초의 종합개발계획인 ‘제주도 건설종합계획’ (1964~1983)을 수립하여 관광업과 농축수산업을 병행 발전시키고 사회간접시설을 확충하고자 했다. 이 계획은 정부투자의 과중한 부담 등 여러 가지 제약 때문에 실제로 시행되지는 못했으나 향후 중앙정부에 의한 제주개발의 기본방향을 제시했다는 점에 그 의의가 있다.<sup>1)</sup>

중앙정부는 1966년 「국토건설종합계획법」에 근거하여 제주 전역을 ‘특정지역(特定地域)’<sup>2)</sup>으로 지정고시하고, 관광지 조성·농업개발·수산개발·수자원개발·교통기반시설 확충 등 5개 분야에 중점을 둔 ‘특정지역종합건설계획’ (1966~1996)을 수립·시행하였다. 이 계획의 추진에 따라 관광지 정비, 감귤재배 확대, 어업전진기지 설치, 초지 조성 등이 이뤄지기 시작했고 어승생담 건설과 지하수 개발이 착수되는 한편 제주공항의 국제공항 승격과 국제항공노선 개설, 제주항 정비, 발전시설 확충 등 기반시설사업이 비교적 활발하게 추진되었다.<sup>3)</sup>

중앙정부는 1971년 ‘제1차 국토종합개발계획’을 수립·시행했는데 그 계획에서 제주는 전국 8개의 중권(中圈)의 하나로 구획되고 관광개발이 지역의 중심기능으로 부여되었다. 이에 따라 중앙정부는 1972년 하위계획으로 ‘제주도종합개발 10개년계획’ (1972~1981)을 수립·시행하였다. 이 계획은 관광개발이 제주도 개발을 주도하고 관광업이 타산업의 발전을 선도할 수 있도록 관광주도형 개발구상을 본격화하는 계획이었

1) 한석지, 「지역발전의 지방정치학」, 인간사랑, 2008, 123면.

2) 특정지역이란 자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 아니한 지역 또는 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역 기타 국가의 특별한 경제적·사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역으로서, 정부는 당해 지역에 특별한 건설이나 정비를 필요로 한다고 인정할 때에는 그 지역을 특정지역으로 지정하여 지원했다. 국토건설종합계획법(제정 1963.10.14 법률 제1415호) 제6조 참조.

3) 부만근, 「제주지방행정사」, 제주대학교 출판부, 2007, 373면.

으나<sup>4)</sup> 기초조사만 이뤄진 채 사업추진을 위한 구체적인 지침이 마련되지 않는 등 실질적인 추진은 이뤄지지 못했다.

제주 관광개발은 1973년 청와대관광개발계획단이 제주를 국제적 관광지로 개발하기 위해 ‘제주관광종합개발계획’ (1973~1981)을 수립하면서부터 본격화되었다. ‘제주관광종합개발계획’은 제주 관광개발을 종합적으로 다룬 최초의 계획이라는 점에서 의의가 있다. 이 계획은 제주를 국제수준의 관광지로 조성하는데 목표를 두고 거점개발방식을 통한 파급효과 제고, 우선순위에 따른 단계적 개발을 기본 방향으로 하는 한편 이를 위해 ① 중문·제주시·서귀포 등 주요 관광지를 거점 개발하여 지역특성에 적합한 기능을 부여하며, ② 도로·항만·공항·용수 등 관광기반시설을 확충하고, ③ 수산·축산·감귤 등 관광 관련 산업을 육성 발전시킴으로써 도민소득 증대와 국민경제 성장에 기여하도록 했다. 이 계획은 종전의 계획들과 달리 본격적으로 추진되어 중문관광단지 1단계 조성사업, 제주공항 등 확장사업, 도로개설, 용수개발 등이 이루어짐으로써 관광기반 조성에 상당히 기여하였다.

관광개발의 성과가 어느 정도 가시화되자 중앙정부는 1980년 다시 제주에 자유항을 설치하는 방안을 검토하였으나 성공 가능성이 불투명하고 막대한 투자재원이 소요된다는 이유로 이를 유보했고, 1983년에는 또 다시 국제자유지역 조성계획을 중요내용으로 하는 ‘특정지역제주도종합개발계획’을 성안하였으나 1984년 경제장관회의에서 국제자유지역 조성은 발전가능성이 불투명하고 투자재원이 과다하며 투자효과가 불확실하다는 비판적인 평가가 내려져 이 역시 유보했다. 그 결과 제주개발계획은 국민관광 증대를 통한 국제관광 유도로 축소·조정되어 1985년부터는 건설부 주관의 ‘제1차 특정지역제주도종합개발계획’ (1985~1991)과 이 계획과 연계된 제주도 주관의 ‘제주도종합개발계획’ (1985~1991)이 각각 추진되었다. 이로 인해 제주 개발정책은 국민관광지화를 기치로 제주 전역에 대한 관광개발에 역점을 두고 본격적으로 추진되기 시작했다.<sup>5)</sup>

## 2) 「제주도개발특별법」 제정

「제주도개발특별법」은 「제주특별자치도법」의 전신으로 제주지역에만 적용되는 지역적 특별법의 효시이다. 「제주도개발특별법」의 제정으로 인해 제주가 본토와는 다른 제주의 특유의 지역적·역사적·문화적 특징을 살리면서 독자적으로 발전할 수 있는 법제도적 기반을 마련하게 되었다는 점에서 그 의의가 크다. 「제주도개발특별법」 제정은 1988년 노태우 대통령의 지시에 의해 정부입법으로 추진되기 시작했는데 그 이전부터 제주지역에서는 투자유치를 통한 관광개발의 활성화를 위해 개발절차 간소화, 개발사업자에 대한 재정상의 특례 인정, 건설부장관의 개발 권한 도지사 이양 등의 내용을 담은 지역특별법 제정의 필요성이 제기되어 왔다.<sup>6)</sup> 그러나 막상 정부와 제주도에 의해 1990. 8. 특별법 시안이 공개되자 중앙정부 주도의 하향식 개발, 도민 참여 배제, 지역실정과

4) 한석지, 앞의 책, 123, 124면.

5) 한석지, 앞의 책, 125면.

6) 부만근, 앞의 책, 383, 384면.

괴리, 외지자본에 의한 토지 잠식 및 투기, 개발이익의 역외 유출 등 그동안 누적되었던 제주개발의 문제점들이 더욱 심화될 우려가 커졌고 이에 시민단체와 농민단체 그리고 학계 등을 중심으로 특별법제정 반대운동이 거세게 일어났다. 위와 같은 반대운동의 결과 「제주도개발특별법」은 당초 중앙정부 중심의 관광개발 지향적 성격 일변도에서 제주도 지사가 종합계획을 수립하되 개발과 보전을 조화시키고 1차 산업의 보호·육성을 병행하며 개발계획의 수립 및 집행과정에 대한 도민 참여를 보장하는 내용으로 일부 수정·변경되어 1991. 12. 18. 국회에서 민자당 단독 의결처리로 제정되었다.

제주도는 위와 같이 제정된 「제주도개발특별법」에 근거하여 1994년에 ‘제주도종합개발계획’(1994~2001)을 수립하였는데, 이 계획은 종전의 개발계획들이 도민참여가 배제된 채 중앙정부에 의하여 하향적으로 수립되었던 것과 달리 「제주도개발특별법」에 근거하여 제주도지사의 권한과 책임 아래 도민들이 주체적으로 참여하여 제3차 국토종합계획(1992~2001)의 지침을 수용하고 지역여건을 반영하여 수립되었다는 점에서 기존 종합계획들보다 진일보한 계획이라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 나아가 이 계획의 기본목표를 제주도 고유의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 산업을 보호·육성함과 함께 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상과 지역발전을 도모하는데 둠으로써 제주개발은 종전의 관광위주 개발에서 산업·사회·문화부문의 개발까지 종합적으로 아우르는 방향으로 전환하는 계기를 만들었다.<sup>8)</sup> 제주도는 이 계획에 의거하여 3개 단지 20개 지구의 개발지역을 지정하고 국내외 투자를 유치하고자 노력했으나 골프장 민자유치를 제외하고는 그 실적은 저조했고 외자유치는 아예 이뤄지지 않았다.

### 3) 제주국제자유도시 추진

#### (1) 추진 배경과 경과

1990년대 후반에 들어와 농·수산물 수입개방의 여파로 제주의 생명산업인 감귤산업을 비롯한 1차 산업은 위기를 맞이하게 되었고 관광산업 역시 대외경쟁력이 급속하게 약화되었다. 또한 국내외 투자유치는 부진한 상태를 면치 못하여 관광개발사업도 원활하게 추진되지 못했다. 이에 기존의 제주개발정책에 대한 재검토와 함께 21세기의 개방화·세계화에 대비하여 제주를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점도시로 육성하기 위해 국제자유도시로 개발할 필요성이 제기되었고,<sup>9)</sup> 이에 중앙정부는 제주도와 함께 1998년부터 그간 여건의 미성숙 등을 이유로 구상에만 그쳐온 국제자유도시를 적극적으로 추진하기 시작했다.<sup>10)</sup>

중앙정부는 1999. 8.경 미국의 존스 랑 라살르(Jones Lang LaSalle)사에 ‘제주국제자

7) 부만근, 앞의 책, 387면.

8) 부만근, 앞의 책, 370면.

9) 「제주특별자치도 추진백서」, 제주특별자치도, 2007, 34면.

10) 제주국제자유도시는 1998. 9. 25. 김대중 대통령의 초도순시 때 우근민 제주도지사가 제주국제자유도시 추진을 건의했고 대통령이 이를 받아들여 국가사업으로 추진할 것을 지시함으로써 시작되었다.

유도시 개발타당성 조사 및 기본 계획수립 연구용역’을 의뢰한 결과 제주가 국제자유도시로서 잠재력이 크다는 용역보고가 나오자 이를 바탕으로 2002년 「제주국제자유도시특별법」을 제정했다. 이 법은 제주의 비전을 국제자유도시로 분명하게 설정했다는 점에서 명시적인 제주 비전의 제시가 없는 「제주도개발특별법」보다 진화된 법으로 볼 수 있다. 이 법의 제정으로 제주는 독자적인 법적 기반에 덧붙여 비록 중앙정부의 주도하에 이뤄진 것이기는 하나 명시적인 비전도 최초로 갖게 되었다는 점에서 의의가 있다. 제주는 이 법에 근거하여 ‘제주국제자유도시종합계획’(2002~2011)을 수립·시행하였는데 이 계획은 기본목표를 제주지역을 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아시아의 중심도시로 발전시켜 국가개방의 거점으로 삼음으로써 제주도민의 소득과 복지를 증진하고 국민경제 발전에 기여하는데 두고,<sup>11)</sup> 중점과제로는 제주를 국제교류도시, 문화관광도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 환경생태도시, 복지중심도시로 조성하는데 두었다.<sup>12)</sup>

## (2) 국제자유도시의 의미

국제자유도시는 학문적으로나 이론적으로 정립된 용어는 아니지만<sup>13)</sup>, 일반적으로는 사람, 상품, 자본, 정보 등의 경제활동 요소들이 국가의 경계에 구애되지 않고 자유롭게 이동할 수 있는 특정 지역으로서, 특히 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 기능을 갖춘 도시로 무역과 생산, 국제금융, 주거, 관광 등 복합기능을 수행하는 도시를 의미한다.<sup>14)</sup> 국제자유도시에서는 어느 나라 사람이든 비자 없이 자유롭게 드나들면서 기업 활동을 하는가 하면 제한 없이 돈을 거래할 수 있는 특권이 주어지며 수입관세가 폐지 또는 감면되고 토지이용에도 별다른 장벽이 없다.<sup>15)</sup> 「제주특별자치도법」은 제2조에서 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”라고 정의하여 위와 같은 국제자유도시의 의미를 그대로 받아들이고 있다.

「제주특별자치도법」에 의한 국제자유도시는 i) 사람·상품·자본의 자유로운 이동, ii) 기업 활동 편의의 최대한 보장을 추구하고, 이를 i) 규제의 완화, ii) 국제적 기준(Global Standard)의 적용과 같은 방법으로 실현하고자 한다. 따라서 제주를 국제자유도시로 만들겠다는 것은 제주 내의 각종 행정규제를 완화하고 자유롭게 경쟁할 수 있는 국제적 기준(Global Standard)을 적용함으로써 제주를 사람·상품·자본이 자유로이 이동할 수 있고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 지역으로 만들겠다는 것이다. 물론 그 바탕에는 국제자유도시가 되면 제주도민의 소득과 복지가 향상될 것이라는 기대가 깔려 있다. 쉽게 말하면 제주도를 돈 벌고 싶은 사람은 누구나 와서 마음껏 돈 벌 수 있는 곳으로 만들어 놓으면 제주지역 내에 돈이 들어 올 것이고 그렇게 되면 제주도민들도 덩달

11) 「제주국제자유도시종합계획」, 제주도, 2002, 49면.

12) 「제주국제자유도시종합계획」, 49면.

13) 김부찬, 「제주의 국제화 전략」, 온누리, 2007, 35쪽.

14) 진관훈, 「국제자유도시의 경제학」, 각, 2008, 227, 228쪽.

15) 진관훈, 앞의 책, 228쪽.

아 잘 살게 되고 행복해지지 않겠느냐는 것이 국제자유도시의 요체인 것이다.<sup>16)</sup>

당시 제주지역의 일부 지식인들과 시민사회단체들은 국제자유도시가 제주의 미래를 담보할 수 없을 뿐 아니라 제주도민들이 원주민으로 전락하여 생존조차 위협받을 것이라고 하며 강하게 반발했다. 하지만 국제자유도시에 대한 대안을 설득력 있게 제시하지 못해 다수 도민의 지지와 공감을 얻어내는데 실패하였다.<sup>17)</sup>

#### 4) 세계평화의 섬 지정<sup>18)</sup>

제주는 1970년대에는 신혼여행의 메카로 불릴 정도로 국내 최고의 관광지로 각광을 받으며 독점적 지위를 유지했다. 그러나 1980년대에 들어오면서 정부의 해외여행 자유화 조치로 외국, 특히 동남아 관광객들과의 경쟁이 불가피해졌고, 1991년 한·소 정상회담이 제주에서 열리는 등 탈냉전의 분위기 속에서 제주의 지정학적 위치가 다시 부각되자 제주 출신 지식인들이 중심이 되어 제주를 세계평화의 섬으로 만들자는 논의를 시작했다.

1991. 5. 17. 미국 뉴욕에서 개최된 ‘태평양의 평화유지를 위한 국제회의’에서 문정인 교수 등이 “신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로”라는 주제 발표를 한 것이 그 첫걸음 이었고 그 이후 제주국제협의회에서 평화의 섬 구상에 대한 활발한 논의가 이뤄졌다. 그 결과 제주국제협의회는 첫째, 평화의 섬의 가장 기본원칙과 전제는 비무장·비군사화에 있다는 점을 분명히 했다. 모든 형태의 군사기지는 제주도에 있어서는 안 되고, 군사적 목적을 띤 군함이나 항공기는 제주도에 정박하거나 기착해서는 안 된다는 것이 평화의 섬의 핵심이라는 것이다. 둘째, 제주를 민간회의이든 정부수준의 회의이든 정상회의이든 각양각색의 평화와 관련된 국제회의를 개최하는 장소로 만들자는 것이다. 셋째, 제주에 동북아 평화연구센터나 아시아·태평양 평화연구센터, 또는 아시아·태평양 평화훈련소, 또는 아시아·태평양 아나면 동북아의 분쟁해소센터 또는 분쟁중재센터 같은 것을 만들자는 것이다.<sup>19)</sup> 이와 같이 비무장지대의 실현, 국제평화회의의 개최, 국제평화기구 설치 등이 평화의 섬의 핵심적 내용으로 제시되었다.

1997. 9. 당시 김대중 새정치국민회의 대통령 후보는 제주를 평화의 섬으로 만들겠다는 공약을 제시했고, 그 뒤 김대중 후보가 대통령에 당선되자 평화의 섬 논의는 더욱 탄력을 받으면서 법제화의 요구로 발전하게 되어, 2000. 1. 28. 「제주도개발특별법」에 세계평화의 섬 지정에 관한 내용이 규정되기에 이르렀다. 즉 같은 법 제52조는 제1항에서 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”고 규정했고, 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 i )

16) 신용인, “국제자유도시의 비판적 검토와 제주 비전 찾기” 제주대안연구공동체 등이 2012. 6. 주최한 「생명평화의 섬을 향한 풀뿌리강좌」에서 발표한 원고, 1, 2면.

17) 신용인, 앞의 원고 7면.

18) 신용인, “소프트 파워와 제주 ‘평화의 섬’의 법적 과제”, 「법과 정책」, 제주대학교 법과정책연구소, 2012, 327~330면.

19) 제주국제협의회편, 「평화와 번영의 제주」, 신라출판사, 1993. 225, 226면.

국제평화 및 협력기구의 유치, ii) 국제협력에 관한 연구소의 설립, iii) 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, iv) 기타 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다.” 고 규정했다.<sup>20)</sup>

제주도는 위와 같은 법적 근거를 바탕으로 2004. 7.경 ‘세계평화의 섬 지정계획안’을 마련하여 정부에 제출했고, 정부는 관계 부처 간 협의 및 제주국제자유도시추진위원회의 심의를 거쳐 2005. 1. 27. 노무현 대통령이 제주를 세계 평화의 섬으로 지정하는 서명을 함으로써 제주는 세계평화의 섬으로 지정됐다. 세계평화의 섬은 제주에서 자생적으로 제기하여 법제화된 최초의 비전이라는 점에서 그 역사적 의의가 크다.

## 5) 제주특별자치도의 설치

### (1) 제주도 경제특별자치구 구상

제주특별자치도의 맹아는 신구범의 ‘경제특별자치구’다. 신구범은 1995년 지방자치선거에서 ‘제주의 자존’을 내세워 제주도지사로 당선되었는데 1997. 7. 1. 민선도지사 취임 2주년 기자회견을 통해 시범자치지역개념의 도입, 자율적인 조례제정권의 확보, 제반 경제규제입법에 대한 특례의 설치, 교육·대학·경찰 등 국가 권한의 시범적 재배분 등을 포함하는 내용으로 제주도개발특별법의 전면개정을 추진하겠다고 천명하였다.<sup>21)</sup> 신구범은 훗날 이에 대하여 다음과 같이 언급하였다. “표현은 조심스럽게, 그리고 열거주의 식으로 되어 있으나 한마디로 중앙정부는 외교, 국방, 사법권만 갖고 나머지 권한은 모두 제주지방정부로 이양시키라는 요구이자 홍콩과 유사한 특별행정자치구의 구상을 천명한 것이었다.”<sup>22)</sup>

신구범은 1997. 9.경 시범자치지역 추진준비에 착수하여 제주도특별법 개정실무위원회를 구성하고, 시범자치에 대한 홍보강화를 더욱 강화하는 한편 중앙정부와 협의를 시작했다.<sup>23)</sup> 1998. 4. 6.에는 국회에서 ‘IMF 위기극복과 민생안정을 위한 제주도의 국가전략적 비전’을 보고할 때 시범자치지역을 좀 더 경제적으로 특화한 제주도 ‘경제특별자치구’ 구상을 제안하는 등<sup>24)</sup> 경제특별자치구를 현실화시키기 위해 노력했다. 그러나 1998. 6. 4. 지방자치선거에서 우근민이 신구범을 누르고 제주도지사로 당선이 되자 경제특별자치구 구상은 사실상 폐기되었다.

### (2) 제주특별자치도의 출범<sup>25)</sup>

신구범의 경제특별자치구 구상은 그 후 노무현 대통령의 지방분권에 대한 깊은 관심과

20) 2002. 1. 26. 제주도개발특별법의 전부 개정 형식으로 마련된 제주국제자유도시특별법은 제12조 제2항에 “남북교류 및 협력에 관한 사업”을 추가했고, 2011. 5. 23. 일부 개정된 특별법 제155조 제2항에 “평화이념 확산을 위한 기념 사업”을 추가했다.

21) 신구범, 「신지사, 독립운동 한다면」, 도서출판 각, 2001, 199쪽.

22) 신구범, 앞의 책, 202쪽

23) 신구범, 앞의 책, 202쪽.

24) 신구범, 앞의 책, 202, 203쪽 참조.

25) 제주특별자치도, 「특별자치도추진백서」, 2007, 47~55쪽 참조.

국제자유도시의 효율적인 추진 필요성이 한데 어우러지면서 제주특별자치도로 부활하게 되었다.

노무현 대통령은 당선자 시절인 2003. 2. 12. 제주도를 방문하여 지방분권시범도 구상을 표명하였고, 2003. 10. 31. 제2회 제주평화포럼에 참석차 내도하여 제주특별자치도 구상의지를 구체적으로 밝혔다. 제주도는 이에 힘을 입어 ‘제주특별자치도 추진계획(안)’ (이하 추진계획안이라고 한다)을 마련하여 2004. 11. 30. 정부에 제출하였다. 추진계획안은 제주도의 자치권 확대에 초점이 맞추어져 있었는데, 자치입법·조직·인사·재정권 확대와 지방의회 의정활동 강화, 주민참여 확대, 중앙권한 및 특별지방행정기관의 이양 등이 포함되어 있었고 이를 실현하기 위해 가칭 「제주특별자치도의 설치 및 운영에 관한 법률」 제정을 건의하는 내용이 들어 있었다. 제주도는 2004. 12. 26. 국제자유도시 부분을 추가하는 보완계획을 추가로 제출하였다. 정부혁신지방분권위원회는 추진계획안을 바탕으로 하여 2005. 5. 20. ‘제주특별자치도 기본구상’ (이하 기본구상이라고 한다)을 발표하였다. 기본구상은 제주도를 파격적인 자치권을 갖는 ‘자치 파라다이스’로 육성하고 이상적 자유시장 경제모델을 구축함으로써 동북아의 친환경적 국제자유도시로 발전시킨다는 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 가칭 「제주특별자치도 특별에 관한 특별법」 제정을 추진하기로 하는 내용을 담고 있었다. 이에 기본구상을 구체화한 기본계획을 수립·추진하기 위해 제주도는 2005. 7. 8. ‘제주특별자치도추진기획단’을 설치하였고, 정부는 2005. 7. 25. 국무총리실 산하에 ‘제주특별자치도추진기획단’을 신설하여 두 기획단이 특별자치도 추진업무를 이끌어나갔다.

2005. 7. 27. 제주특별자치도의 행정구조를 결정하는 주민투표가 실시되었는데 그 결과 총 투표권자 402,003명 중 147,665명이 투표에 참여하였고(투표율 36.73%), 그 중 혁신안은 유효 득표의 57%인 82,919표를, 점진안은 유효 득표의 43%인 62,469표를 각 얻어 혁신안으로 확정되었다.<sup>26)</sup>

제주도는 그간 제시된 도민 의견들을 종합적으로 검토한 다음 2005. 9. 21. 추진계획안을 수정·보완한 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ (이하 기본계획안이라고 한다)을 국무총리실 제주특별자치도추진기획단에 제출하였다. 정부는 정부혁신지방분권위원회가 마련한 기본구상과 제주도가 제출한 기본계획안을 토대로 하여 일부 수정과 보완을 한 다음 2005. 10. 14. 제주특별자치도 추진위원회의 심의·의결을 거쳐 ‘제주특별자치도 기본계획’ (이하 기본계획이라고 한다)을 확정·발표하였다.

정부는 기본계획을 바탕으로 하여 2005. 11. 4. 제주특별자치도의 기본틀이 될 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안」과 「제주도 행정체제 등에 특별법안」, 「지방자치법 일부개정법률안」 등 3개 법률안을 입법예고하고, 총리실과 제주도는 공청회와 설명회를 개최하는 등 도민의 의견을 수렴하였는데 그 과정에서 일부 시민단체의 단상 점거로 인해 공청회가 종결되는 등 적지 않은 반발이 있었다.

이에 정부와 제주도는 도민갈등의 조기 극복 차원에서 3개 법률안의 연내 입법을 서둘

26) 혁신안은 광역지방자치단체인 제주도 아래에 제주시, 서귀포시 2개의 통합 행정시를 두자는 안이고 점진안은 행정체제 및 행정구역은 그대로 유지하고 운영시스템을 개편하자는 안이었다.

렀으나 2005년 말 정기 국회가 사학법 개정 문제로 파행 운영되어 우여곡절 끝에 「제주도 행정체제 등에 특별법」, 「지방자치법 일부개정법률」은 2005. 12. 30.에, 「제주특별자치도법」은 그 다음 해인 2006. 2. 9.에 각각 국회에서 의결되었고, 위와 같이 제정된 「제주특별자치도법」이 2006. 7. 1. 시행됨으로써 제주특별자치도가 출범했다.

### (3) 「제주특별자치도법」의 개요

「제주특별자치도법」의 내용을 간략하게 살펴보면 제1조 전단에서 “이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고”라고 규정하고, 제10조에서 “정부의 직할 하에 제주특별자치도를 설치한다. 제주특별자치도의 관할구역은 종전의 제주도의 관할구역으로 한다. 제주특별자치도는 이 법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가진다”고 규정하여 특별자치도의 설치목적과 관할구역, 법적 지위 등을 밝히고 있다. 또한 제3조에서 “이 법은 제주특별자치도의 관할구역에 한하여 적용한다”라고 규정하고, 제6조 제1항에서 “이 법은 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다”고 규정하여 제주지역에서는 「제주특별자치도법」이 다른 법률에 우선 적용됨을 분명히 하고 있다. 그 외 특별법에서는 자치사무 및 자치조직의 확대(제4장), 주민참여의 확대(제5장), 도의회의 기능강화(제6장), 자치인사(제7장), 자치감사체계 확립(제8장), 자치재정(제9장), 교육자치(제10장), 자치경찰(제11장), 특별지방행정기관의 사무의 이관(제12장) 등의 자치권의 특례를 규정하고 있고, 나아가 국제자유도시의 여건 조성(제13장), 국제자유도시의 개발에 관한 계획(제14장), 환경·교통·보건복지·안전(제15장) 등에 대한 특례도 규정하고 있다. 「제주특별자치도법」은 제주가 독자적인 법적 기반과 제주 나름의 비전 외에 고도의 자치권을 갖고 자주적인 발전을 꾀할 수 있도록 했다는 점에서 「제주도개발특별법」, 「제주국제자유도시특별법」을 거쳐 진화되어 온 산물이라 할 수 있다.

## 6) 세계환경수도 지향

제주는 청정 해역, 한라산, 오름, 용암동굴, 꽃자왈 등 눈부시게 아름다운 경관과 뛰어난 지질을 자랑하고 있고, 세계 최고 수준의 수질로 각광받는 화산암반수가 있으며, 풍부하고 다양한 생물종이 있어 생태계의 보고로 일컬어진다. 위와 같이 뛰어난 자연환경을 가진 제주는 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 인증 등 유네스코 자연과학 분야 3관왕을 전 세계에서 유일하게 달성했다. 또한 전 세계의 환경올림픽이라고 불리는 세계자연보전총회(WCC)의 2012년 제주 개최가 확정되자 이를 계기로 하여 제주도는 제주를 지구촌의 바람직한 환경을 선도하는 모범도시로 자리매김하고 그동안 제주가 쌓아온 여러 가지 환경·생태 인프라를 기반으로 세계적인 명품 환경도시로 발돋움하기 위해 2010. 12. ‘2020년 세계환경수도 조성 기본계획’

을 수립하였다. 이 계획은 비전으로 ‘생명의 섬, 세계환경수도 제주’를 내세우고, 이를 위해 녹색자치(사회적 측면), 청정환경(환경적 측면), 녹색성장(경제적 측면)를 3대 목표로 내걸고 있다. 또한 참여, 보전, 조화를 추진원칙으로 하고 녹색자치 4개<sup>27)</sup>, 청정환경 4개<sup>28)</sup>, 녹색성장 4개<sup>29)</sup> 도합 12개의 추진전략을 세웠다.

여기서 세계환경수도란 전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시를 말하며 제주가 지향하는 세계환경수도의 개념은 다음과 같다.<sup>30)</sup>

- 환경적으로 건전하며 지속가능한 도시
- 환경자산의 가치가 주민의 삶을 풍요롭게 하는 도시
- 미래 세대의 환경을 배려한 도시
- 인간과 자연이 공존하는 생태도시

한편 제주도는 2013. 1. 3. 제주가 2020년 세계 환경수도로 인증을 받는 것을 목표로 하는 미래비전을 선포하고, 2010년 수립한 '2020년 세계환경수도 조성 기본계획'을 세계수준에 맞게 대폭 보완하기로 했다. 또한 이를 뒷받침하기 위해 ‘제주 세계환경수도 특별법 제정 서명 운동’을 전개하여 2013. 2. 20.까지 약 30만 명의 서명을 받았고, 같은 해 3월에는 학계, 관계기관·단체, 변호사 등 민간 자문위원, 관련 공무원 등으로 구성되는 ‘제주 세계환경수도 조성 지원특별법 제정 추진지원단’을 구성하는 등 2020년 제주도를 세계환경수도로 만들기 위한 특별법 제정에 박차를 가하고 있다. 세계환경수도 역시 세계평화의 섬처럼 제주에서 자생적으로 제시되어 추진되고 있는 비전이라는 점에서 그 의의가 있다.

## 7) 생명평화의 섬 구상

생명평화의 섬은 제주해군기지 반대운동의 연장선상에서 강정마을회, 제주지역 시민·

27) 녹색자치 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

- i) 세계최고의 환경교육 시스템 구축
- ii) 환경친화적 생활양식 정착
- iii) 모범적인 환경 거버넌스 구축
- iv) 지구촌 국제 환경협력 추진

28) 청정환경 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

- i) 세계적인 생태 환경 보존과 탄소 흡수원 확충
- ii) 저탄소 도시, 순환형 물질대사 지역으로 전환
- iii) 녹색교통 시스템구축
- iv) 깨끗한 공기와 맑은 물 유지

29) 녹색성장 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

- i) 에너지 자립 강화, 신재생에너지사업 확대
- ii) 친환경 1차 산업 진흥과 로컬푸드 확대
- iii) 치유·생태·MICE관광의 메카로 조성
- iv) 녹색경영, 친환경 비즈니스 확대

30) 「세계환경수도조성기본계획」, 제주특별자치도, 2010, 3면.

사회단체 등을 중심으로 부각된 제주 비전이다. 생명평화의 섬 구상을 처음으로 제시한 사람은 도법스님이다. 도법스님은 2004. 4. 22.부터 같은 해 5. 20.까지 28박 29일 동안 고향인 제주도 전역을 탁발순례하며 제주의 자연은 물론 역사와 문화의 현장을 탐구하였는데 그 과정에서 제주도민들의 희망은 물론 21세기 현대문명사회의 희망을 키워나갈 수 있는 생명평화의 섬을 보게 되었고 제주가 나아가길 생명평화의 섬이라는 확신을 얻었다. 이에 도법스님은 당시 제주지역 국회의원 당선자 강창일, 김우남, 김재윤과 함께 20일 제주중앙성당에서 ‘생명평화의 섬, 제주를 가꾸기 위한 공동선언’을 했다.<sup>31)</sup> 그 후 생명평화의 섬 구상은 별다른 진척을 보지 못한 채 사그라지는 듯 했으나 2007. 5. 14. 제주도지사의 ‘해군기지 강정동 유치결정’ 발표를 계기로 강정주민들을 중심으로 제주해군기지 반대투쟁이 시작되면서 재조명을 받기 시작했다. 천주교 제주교구 평화의 섬 특별위원회, 생명평화결사탁발순례단, 제주 군사기지 저지 및 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회(이하 범대위)는 2007. 11. 9. 「제주평화의 섬 실현을 위한 실천합의문」 서명식을 가지고 제주 미래 비전으로 생명평화의 섬을 제시했으며, 강정마을회는 2007. 11. 10. 강정마을을 생명평화마을로 선포했다.

그 후 강정마을회와 범대위 등이 제주해군기지반대투쟁에 집중하게 됨으로써 생명평화의 섬 주장은 수면 아래로 가라앉게 되었다. 그러나 반대투쟁이 승리하기 위해서는 단순한 반대를 넘어 대안이 제시되어야 한다는 목소리가 힘을 얻기 시작하면서 생명평화의 섬 주장이 다시 떠오르게 되었다. 이에 강정마을회, 범대위, 평화네트워크, 참여연대, 생명평화결사, 제주 평화의 섬 실현을 위한 천주교 연대, 우주의 무기화 핵을 반대하는 글로벌네트워크 등 12개 단체가 주관하여 2012. 2. 24. 개최한 제주국제평화대회에서 참가자 일동은 「제주도 생명평화의 섬 선언」을 통해 제주가 나아가야 할 방향은 생명평화의 섬임을 분명히 했다. 위 선언은 종교계, 제주지역의 시민단체는 물론 전국의 시민단체, 나아가 국제평화단체까지도 제주는 생명평화의 섬이 되어야 한다는 점에 공감하고 있음을 천명했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 제주해군기지 공사 중단 및 평화적 해결을 위한 제주특별자치도 읍·면·동 대책위원회(이하 읍면동 대책위)는 2012. 4. 3. 「제주생명평화촛불선언」을 통해 제주해군기지 반대운동은 제2의 4·3 항쟁임을 천명하며 제주의 미래 비전으로 ‘생명평화의 섬’을 제시했다.<sup>32)</sup>

그 해 가을에는 강정마을회의 제안으로 전국을 순례하는 「2012 생명평화대행진」이 이뤄졌다. 이 행사는 한반도의 변방 제주도 남쪽 끝의 작은 마을에서 비롯된 생명평화의 울림이 전국으로 퍼져 나가게 하였다는 점에서 그 의미가 자못 크다. 「2012 생명평화대행진」은 2012. 10. 4.부터 11. 3.까지 “모두가 하늘이다”라는 슬로건을 내걸고 제주 강정마을을 시작으로 전국의 45개 도시, 30여 곳의 갈등지역을 순례하며 씨울(민중)이 주인 되는 생명평화의 새 세상이 열리기를 기원했다. 강정주민들이 해군기지 반대를 뛰어넘어 전국의 소외되고 억압받는 자들과 함께 “모두가 하늘이다”를 외치며 생명평화

31) 신용인, 앞의 원고, 10,11면.

32) 신용인, 앞의 원고, 11면.

의 새 세상을 만들어가기 위한 발걸음을 힘차게 내딛은 것이다. 제주 역사를 아무리 뒤져봐도 제주해군기지반대운동의 경우처럼 제주에서 시작된 저항의 물결이 숭고한 가치로 승화되어 전국으로 퍼져 나간 사례를 찾아볼 수가 없다. 제주 역사상 처음 있는 일인 셈이다. 제주해군기지반대운동은 제주 역사의 새로운 장을 열고 있는 것이다. 바야흐로 강정이 온누리를 비추는 등불이 되어가는 장엄한 신화가 펼쳐지고 있다.<sup>33)</sup> 제주해군기지 싸움은 제주민중의 가장 위대한 항쟁으로 역사책에 기록될 것이다.

한편 앞서 본 12개 단체의 「제주도 생명평화의 섬 선언」 및 읍면동 대책위의 「제주생명평화촛불선언」에 비춰 볼 때 생명평화의 섬 구상은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 생명평화의 섬의 근거로는 생명평화라는 인류보편의 가치 구현, 제주의 아름다운 자연환경, 그리고 4·3 및 강정의 아픔을 내세우고 있다. 생명평화의 섬의 내용으로는 i) 자연환경의 보전, ii) 섬과 치유를 통한 생명력 회복, iii) 인권과 정의의 실현, iv) 한반도의 평화통일과 세계평화 기여, v) 비무장지대화(DMZ) 등을 들고 있다. 생명평화의 섬 운동방법으로는 비폭력을 원칙으로 하며 제주도민이 주체가 되는 동시에 전국적·전세계적인 연대를 천명하고 있다.

### 3. 기존 제주 비전들의 문제점

#### 1) 국제자유도시의 문제점<sup>34)</sup>

국제자유도시는 앞서 본 바와 같이 중앙정부의 주도 하에 추진된 제주 비전이다. 중앙정부 주도의 제주개발이 지역경제 성장과 도민소득 증대에 기여하였고 사회간접시설의 확충에도 도움이 되었음은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 과연 국제자유도시가 바람직한 제주의 비전인지는 회의가 든다. 국제자유도시가 제주에 맞는 옷이 아니라는 생각이 들기 때문이다. 아무리 화려하고 멋있다 하더라도 자기에게 맞지 않는 옷이라면 그 옷을 입어 보았자 불편하고 어색할 뿐이다. 제주에게는 국제자유도시가 바로 그런 옷이 아닐까. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국제자유도시는 이상적인 자유시장 경제모델의 구축을 목표로 한다는 점에서 신자유주의를 그 이념적 기반으로 하고 있다<sup>35)</sup>. 신자유주의란 정부의 시장개입을 억제하고 상품·서비스·자본의 자유로운 이동을 허용하면 시장기능이 제대로 작동되어 이윤과 효율이 극대화될 것이라고 주장하는 이론<sup>36)</sup>으로 그 핵심가치는 자유로운 경쟁을 통한 이윤

33) 강우일 제주교구 교구장도 2011. 9.8. 강정평화미사 강론에서 “강정아, 너는 비록 작은 마을이지만 너로부터 온 나라의 평화가 시작되리라.”라는 예언을 한 바 있다.

34) 신용인, 앞의 원고, 2~5면.

35) 제주특별자치도, 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」, 2006, 4쪽.

36) 신자유주의는 한국에서 주로 규제완화, 노동 시장의 유연화, 재정 긴축(감세와 복지 축소), 자유무역협정(FTA) 추구, 공기업의 민영화, 의료 영리화 등의 형태로 나타나고 있다.

추구다. 누구나 능력만 있으면 자유롭게 경쟁하여 얼마든지 돈을 벌 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 신자유주의는 그 호불호를 떠나 기본적으로 강자의 논리임을 명심해야 한다. 제주가 거대자본과 맞설 수 있는 경쟁력을 갖추고 있다면 모를까 그렇지 않은 상태에서 제주를 신자유주의의 메카로 만들게 되면, 그래서 사람과 상품, 그리고 자본이 자유롭게 이동하는 곳이 된다면 제주의 토착자본과 기술은 붕괴되고 제주도민들은 원주민으로 전락할 가능성이 매우 크다. 따라서 다수의 제주도민들은 이에 대하여 정서적으로 상당한 거부감을 가질 수밖에 없고 국제자유도시에 걸 맞는 정책이 체계적이고 적극적으로 이뤄질 수가 없다. 더군다나 신자유주의는 지난 2008년 금융위기 이후 각처에서 몰매를 맞으면서 점차 영향력을 잃어가고 있는 실정이다. 그럼에도 국제자유도시에 집착하는 것은 마치 유행이 지난 옷을 고집하는 것과 같다.

둘째, 제주가 과연 국제자유도시가 될 수 있는 인적·물적 기반을 갖추고 있는지 회의적이다. 동아시아에서 대표적인 국제자유도시로는 금융·물류 중심지로서의 위상을 확고히 하고 있는 홍콩과 싱가포르를 들 수 있다. 그런데 제주가 홍콩과 싱가포르와 같은 국제자유도시가 되기에는 인적·물적 기반이 너무 부족하다. 지역의 고급인력 유출 현상 심화, 영어구사가능 인구의 협소, 낮은 재정자립도, 지식기반산업의 미비, 지역산업규모의 영세성 등 현재의 취약한 인적·물적 기반을 가지고서는 도저히 국제자유도시를 실현할 수가 없다. 제2차(2012~2021년) 제주국제자유도시종합계획 수립 연구용역을 맡은 삼성경제연구소와 제주발전연구원이 2010. 10. 27. 제주도정에 제출한 「1차 중간보고서」에도 제주는 국내의 거의 모든 지표에서 최하위 수준에 머물고 있고 인적자원, 자본, 기술 등 자원이 절대적으로 부족하기 때문에 자주적 발전은 현실성이 없고, 외부의 지원이 절대적으로 필요하다고 했다.<sup>37)</sup> 따라서 국제자유도시가 현실화되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부가 제주의 열악한 인적·물적 기반을 획기적으로 개선하기 위해 막대한 지원을 해야 한다. 그러나 중앙정부는 이미 인천, 부산·진해, 광양만, 새만금 등을 경제자유구역으로 지정하였고, 지역 간 형평성을 강조하고 있어 제주만 특별하게 지원할 것 같지는 않다.<sup>38)</sup>

셋째, 제주는 천혜의 자연환경을 갖추고 있는 곳이다. 어느 누구도 제주의 가장 큰 장점은 자연이라는 점에 대하여 이의를 달지 않을 것이다. 그러나 천혜의 자연환경은 국제자유도시 실현에 보완적인 역할을 할지는 몰라도 필수조건은 아니다. 국제자유도시로 각광받는 싱가포르나 홍콩은 천혜의 자연환경이 없어도 국제자유도시가 되었다. 오히려 국제자유도시를 추구하게 되면 개발을 정당화시키고 가속화시키면서 자연환경을 무분별하

37) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=90077>.

38) 이와 관련하여 중앙정부의 형평성 논리를 극복하고 중앙정부로부터 획기적인 지원을 받을 수 있는 논리개발이 필요하다는 견해가 있다. 그런데 제주의 도세는 전국의 1%에 불과하다. 어떤 논리를 개발하던 중앙정부가 1%에게 특별한 지원을 하여 99%의 반발을 사는 정책을 펼칠 이유가 없다는 점을 유념할 필요가 있다.

게 파괴하게 될 우려가 크다. 천혜의 자연환경과 국제자유도시는 보완적인 면보다 상반되는 면이 더욱 많다.

위와 같은 점들에 비춰 볼 때 제주의 공식 비전인 국제자유도시는 제주의 실정을 제대로 고려하지 못한 채 제시된 비전이라고 아니할 수 없다. 비유적으로 말한다면 제주가 국제자유도시를 추구한다는 것은 마치 미술에는 뛰어난 재능을 가졌으나 음악에는 전혀 소질이 없는 학생을 음악가로 키우겠다는 것과 마찬가지다. 그 학생은 아무리 노력해도 결코 훌륭한 음악가가 될 수 없다. 그 학생은 음악가가 아닌 미술가로 키워야 한다. 그래야 그 학생이 훌륭한 미술가로 성장하면서 자기실현을 하는 보람찬 삶을 살 수 있는 것이다.

## 2) 세계평화의 섬의 문제점

제주의 역사와 문화, 자연에 대한 이해가 조금이라도 있는 사람이라면 누구나 제주가 평화의 섬이 되어야 한다는 점에 공감할 것이다. 제주가 세계평화의 섬으로 지정된 이유 중 하나가 그러한 공감대가 바탕이 되었기 때문이 아닌가 싶다. 그럼에도 다음과 같은 한계가 노정되고 있어 세계평화의 섬 비전은 형식화되고 있다.

첫째, 제주는 국가권력의 횡포에 의해 수많은 도민들이 무참하게 학살당했던 4·3의 아픔과 한이 서려 있는 곳이다. 그러나 세계평화의 섬 지정에는 이에 대한 진지하고도 치열한 성찰이 담겨 있다고 보기가 어렵다. 이는 제주도 당국은 물론 평화의 섬 논의를 주도했던 학자들조차도 평화에 대한 깊은 철학적 고민을 바탕으로 평화의 섬 구상을 시작한 것이 아니라 제주에 국제평화기구를 유치하고 제주가 각종 평화 관련 국제회의의 개최지가 된다면 제주는 평화의 상징지역으로 부각될 수 있고 나아가 중앙정부의 재정지원도 얻을 수 있을 것이라는 기대를 바탕으로 시작했기 때문이다.<sup>39)</sup>

둘째, 제주 평화의 섬 지정이 몇몇 전문가들의 건의를 제주도가 받아 들여 관변 주도로 이루어짐으로써 도민들의 밑으로부터의 의견 수렴 및 공감대 형성이 제대로 이루어지지 않았다.<sup>40)</sup> 그리하여 도민들은 평화의 섬 지정의 의미를 제대로 체감할 수 없었고 막연히 관광 브랜드화 정도로만 인식할 뿐이다. 따라서 세계평화의 섬 제주란 아직까지는 하나의 슬로건에 불과하다.<sup>41)</sup>

셋째, 초기 평화의 섬 개념을 정립할 때 가장 중요하게 다뤄졌던 제주의 비무장지대화 부분이 법제화의 과정에서 중앙정부와 갈등을 야기할 가능성이 있다는 이유로 사라져버렸다. 그러나 동북아를 둘러싼 미국과 중국의 패권경쟁이 심화될 경우 중국·러시아·북

39) 조성운, “제주도의 평화정책과 해군기지 문제”, 「제주도연구」, 제주학회, 2011, 42면.

40) 조성운, 앞의 논문, 44, 45면.

41) 신용인, 앞의 원고, 9면.

한의 북방 3국과 미국·일본·한국의 남방 3국이 대립하는 신 냉전 구도를 재현할 수 있고 이 경우 동북아의 지정학적 요충지로 자리 잡고 있는 제주의 미래를 크게 위협할 수도 있으므로 제주가 국제분쟁의 소용돌이에 빠지지 않고 미래의 평화를 보장받기 위해서라도 ‘비무장지대화’ 또는 ‘중립화’를 국제적으로 선언할 필요성은 크다고 할 것이다. 또한 그렇게 될 경우에는 제주가 국제적으로 명실상부한 평화의 섬으로 인정받게 되어 소프트파워의 원천으로 제대로 기능할 수도 있다.<sup>42)</sup>

넷째, 중앙정부는 평화의 섬과 해군기지는 모순되지 않는다고 하며 세계평화의 섬으로 선포한 제주에 해군기지 건설을 적극 추진하고 있다. 세계평화의 섬 개념을 ‘국제교류·협력의 거점’으로 상정하는 것을 전제로 해군기지가 있다고 해도 동북아의 평화 협력을 증진하기 위해 역내 국가들 간의 교류와 협력을 강화하는 것은 얼마든지 가능하다고 하며 평화의 섬과 해군기지는 배치되지 않는다고 주장한다.<sup>43)</sup> 그러나 그러한 주장이 과연 한국 외의 다른 국가나 국민으로부터 공감을 얻을 수 있는 것인지 가슴에 손을 얹고 자문해 볼 필요가 있다. 특히 중국의 입장에서는 자국을 견제하기 위한 해군기지가 건설되는 섬을 두고 어떻게 평화의 섬이라고 부를 수 있을지 의문이다.<sup>44)</sup>

### 3) 제주특별자치도의 문제점

「지방자치법」 및 「제주특별자치도법」의 규정을 종합하여 보면 제주특별자치도란 그 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영 및 행정규제의 완화에 대해 특별법이 정하는 바에 따라 고도의 자치권을 보장받는 특수한 지위를 갖는 광역지방자치단체라고 할 수 있다. 여기서 제주특별자치도가 고도의 자치권을 갖는다는 것은 단체자치와 주민자치가 고도로 실현된다는 것을 의미한다.<sup>45)</sup> 즉 중앙정부가 아닌 제주도민의 손에 의해 제주의 미래를 만들어가기 위해 제주지역에서 지방분권(단체자치)과 주민참여(주민자치)가 고도로 이루어지는 자치 파라다이스를 건설하자는 것이 제주특별자치도의 취지인 것이다.

그렇다면 현재의 제주특별자치도는 그 취지에 맞게 지방분권과 주민참여가 고도로 이루어지는 자치 파라다이스인가. 그에 대한 대답은 부정적이다. 제주특별자치도의 핵심내용인 고도의 자치권은 지금 상태로는 매우 불완전한 것에 불과해 현재의 제주특별자치도는 정말 무너만 특별자치도가 아닌가 하는 회의가 들 정도다. 그러다 보니 많은 도민들

42) 신용인, 앞의 논문, 10면.

43) 강근형, ‘해군기지와 제주발전’, 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 2007, 89면.

44) 신용인, 앞의 논문, 10면.

45) 단체자치란 국가로부터 독립된 법인격을 가진 지역단체가 그 지역의 고유사무를 자율적으로 처리하는 제도를 말한다. 법적 의미의 자치라고도 하며 ‘지방분권’을 핵심 키워드로 본다. 주민자치란 일정한 지역의 고유사무를 지역 주민의 참여하에 자율적으로 처리하는 제도를 말한다. 정치적인 의미의 자치라고도 하며 ‘주민참여’를 핵심 키워드로 본다. 단체자치가 지방자치단체와 국가 간의 관계에 중점을 둔 대외적 측면의 자치라면 주민자치는 지방정부와 지역주민 간의 관계에 중점을 둔 대내적 측면의 자치라고 할 수 있다. 지방자치는 지방자치단체가 대외적으로는 국가로부터 독립하여 그 자신의 사무를 자율적으로 처리하되, 대내적으로는 주민들의 의사에 따라 처리할 때 비로소 완전해 질 수 있다. 단체자치와 주민자치는 상호 보완적인 개념인 것이다.

은 특별한 것이 없는 특별자치도라고 푸념한다. 한편 제주특별자치도는 그 자체가 목적이 아니라 제주의 비전이라는 목적을 달성하기 위한 수단이라는 점을 유념해야 한다. 제주의 비전이 음식이라면 제주특별자치도는 그 음식을 담는 그릇에 불과한 것이다. 지금 제주의 대표적인 비전은 국제자유도시이다. 그리고 국제자유도시를 실현하는 수단으로 제주특별자치도가 제시된 것이다. 따라서 제주는 제주특별자치도라는 그릇 안에 국제자유도시라는 음식을 담고 있는 셈이다. 그런데 어떤 그릇인가도 중요하지만 그 그릇 안에 담기는 음식이 더 중요하다. 음식이 형편없으면 아무리 좋은 그릇에 담겼더라도 그 누구도 먹으려고 하지 않는다. 제주특별자치도를 아무리 잘 만들어 보았자 지금처럼 전혀 제주답지 않은 국제자유도시라는 비전을 계속 고수하는 한 소용없는 일이다. 따라서 고도의 자치권을 확보하기 위한 제도적인 개선을 통해 제주특별자치도를 강화하는 작업 못지 않게 국제자유도시를 대체할 수 있는 새로운 비전을 찾아내는 작업이 중요하다.

#### 4) 세계환경수도의 문제점

‘생명의 섬, 세계환경수도 제주’는 천혜의 자연환경을 가진 제주의 강점을 십분 활용하고자 하는 취지에서 제주에서 자생적으로 제시된 비전이다. 그러나 지금 제주도정이 추진하는 세계환경수도 비전은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 세계환경수도는 우선 국제자유도시와 조화를 이룰 수 있는지가 의문시된다. 국제자유도시의 이념적 기반인 신자유주의는 당위적·가치론적으로 생태주의를 지향하는 세계환경수도와 상극에 가깝기 때문이다. 또한 제주가 세계환경의 ‘수도’를 지향하는 것이 과연 생태적인지도 의문이다. 생태적인 사고방식에 의하면 모든 존재는 상호 의존하는 연결망이다. 자연에는 ‘중심’, ‘주변’ 또는 ‘위’, ‘아래’가 없다. 그것들은 인간의 주관적 관념일 뿐이다. 자연에는 오직 다른 연결망 속에 들어 있는 연결망이 존재할 따름이다.<sup>46)</sup> 그런 점에서 제주를 세계 환경의 중심인 ‘수도’로 삼겠다는 발상 자체가 반생태적이라 아니할 수 없다.

둘째, 세계환경수도는 자연환경이 좋다고 다 되는 것이 아니라 생활의 불편을 감수하고 고서라도 환경을 보전하고자 하는 높은 환경의식이 도민들 사이에 확고하게 자리 잡고 있어야 한다. 이러한 높은 환경의식이 자리잡기 위해서는 세계환경수도에 대한 도민 공감대 형성과 환경위기에 대한 절박감이 있어야 한다. 그러나 과연 도민들 사이에 그러한 공감대나 절박감이 충분한지는 의문이다. 이런 상태에서 제주도정이 일방적으로 밀어붙인다면 전시행정으로 전락해 버리며 도민의 혈세만 낭비하는 꼴이 될 수가 있다.

셋째, 제주도정이 제시한 로드맵에 따르면 세계환경수도 조성을 위해 2011년부터 2020년까지 10년 장기계획에 따른 투자계획에 소요되는 재원은 4조 1,638억 원이다.<sup>47)</sup> 위와 같은 재원을 마련하기 위해서는 중앙정부의 특별한 지원이 필수적이다. 그러나 이는 형평성을 문제 삼는 다른 지방자치단체의 강력한 반발 등으로 인해 기대하기가 어렵다.

46) 프리츠트 카프카, 「생명의 그물」, 범양사출판부, 2001, 57면.

47) 「노컷뉴스」, <http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2257176> (검색일: 2013. 4. 18.)

## 5) 생명평화의 섬의 문제점

생명평화의 섬 비전은 재야에서 제시된 비전임에도 제도권 비전인 ‘세계평화의 섬’과 ‘생명의 섬, 세계환경수도’의 키워드인 평화와 생명을 모두 담아내고 있다는 점에서 상당히 매력적이다. 그러나 다음과 같은 점에서 문제점이 있다.

첫째, 생명평화의 섬 비전은 제주해군기지 반대운동의 과정에서 부각된 비전이므로 저항적 대안비전으로서의 성격이 강하다는 한계가 있다. 그러한 한계를 뛰어넘어 제주사회를 통합할 수 있는 비전으로 승화되지 않는 한 생명평화의 섬 비전이 제주의 공식적인 비전으로 제도화되기에는 무리가 있다.

둘째, 제주해군기지 문제의 평화적 해결이 전제되어야 한다. 중앙정부와 해군이 제주해군기지 건설을 힘으로 밀어붙이면서 강정마을의 공동체와 자연환경은 무참하게 파괴되었다. 제주사회 역시 해군기지 문제로 갈등과 분열을 거듭하고 있다. 제주해군기지 건설 강행으로 제주의 생명평화가 유린되고 있는 것이다. 그럼에도 제주해군기지 문제를 외면한 채 생명평화의 섬 비전을 추진한다면 이는 위선이고 허위에 불과할 뿐이다. 세계평화의 섬 비전이 제주해군기지 문제로 사실상 형식화되었듯이 생명평화의 섬 비전도 그렇게 될 가능성이 높다.

## 4. 제주의 새로운 비전

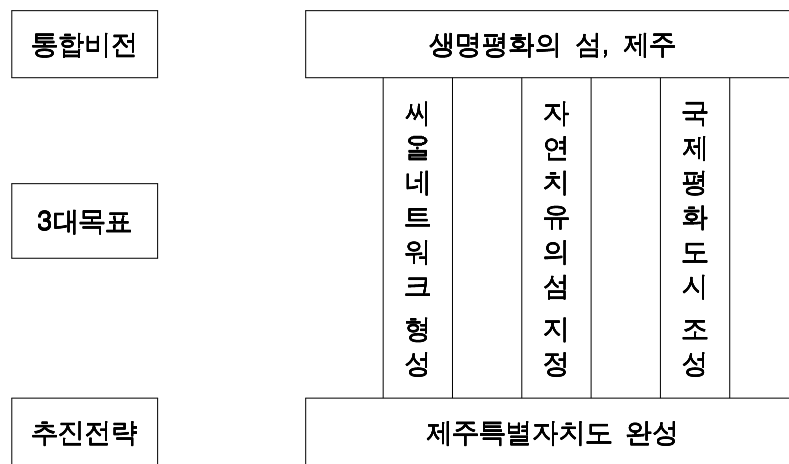
### 1) 통합비전으로서의 생명평화의 섬, 제주

기존의 제주 비전인 국제자유도시, 세계평화의 섬, 세계환경수도, 제주특별자치도, 생명평화의 섬은 앞서 본 바와 같이 여러 가지로 한계를 드러내고 있다. 따라서 뒤늦은 감이 없지는 않지만 이제라도 기존의 비전들의 한계를 넘어서는 새로운 비전을 찾아야 할 필요가 있다. 그 비전은 제주의 독특한 역사와 문화, 지정학적 위치, 천혜의 자연환경을 잘 담아내면서도 시대의 패러다임 변화를 선도하는 것이어야 할 것이다. 또한 갈등과 분열로 얼룩진 제주사회를 통합할 수 있어야 하고, 도민의 소득과 건강 수준도 한층 끌어올릴 수 있어야 할 것이다. 그러한 비전이 제시될 때 제주는 당면한 총체적인 위기상황을 극복하고 건강하게 발전할 수 있다.

그런데 새로운 비전은 하늘에서 뚝 떨어지는 것이 아니다. 기존의 비전들을 바탕으로 하여 창조적인 구상과 시도를 통해 새롭게 제시될 수 있을 뿐이다. 그러한 관점에서 기존의 비전들을 검토해 본다면 그 중에서 생명평화의 섬 비전이 가장 바람직하다고 본다. 생명평화의 섬 비전은 제주 내에서 자생적으로 부각된 비전일 뿐 아니라 제주의 독특한 역사와 문화, 지정학적 위치, 천혜의 자연환경을 잘 담아내면서도 현대문명의 위기에 대한 대안으로도 기능할 수 있다는 점에서 높은 점수를 받을 수 있다. 또한 ‘생명평화’라는 단어는 또 다른 제주의 자생적인 비전인 세계평화의 섬, 세계환경수도를 그 안에

담아낼 수 있다는 강점도 있다. 다만 앞서 한계로 지적된 저항적 대안비전의 성격을 극복할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존에 제시된 제주 비전들을 수정·보완하고 이를 생명평화의 섬 비전에 통합하는 작업이 필요하다. 덧붙여 날로 피폐해져 가는 도민의 소득과 건강 수준도 끌어올릴 수 있어야 함은 두 말할 나위가 없다.

이러한 점을 감안하여 필자는 제주의 통합비전으로 ‘생명평화의 섬, 제주’를 제시하고, 이를 구체화하는 3대 목표로 i) 사회적 경제를 일구는 씨울네트워크 형성, ii) 섬과 치유의 본향인 자연치유의 섬 지정, iii) 세계평화와 번영에 기여하는 국제평화도시 조성을, 그 추진전략으로 고도의 자치권을 향유하는 제주특별자치도의 완성을 각각 설정하는 것을 제안해 본다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



## 2) 3대 목표와 실현전략

‘생명평화의 섬, 제주’라는 통합비전을 실현하기 위한 3대 목표(씨울네트워크 형성, 자연치유의 섬 지정, 국제평화도시 조성)와 그 추진전략(제주특별자치도)에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 씨울네트워크 형성

지금까지의 제주 개발은 중앙정부 주도의 하향식·외생적 발전방식으로 이뤄졌다. 그러다 보니 제주도민은 개발의 주체로 서지 못했고 지역실정과의 괴리, 외지자본의 토지 잠식과 투기, 개발이익의 역외 유출 등 부작용이 컸다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 기존과는 다른 발전전략이 필요한데 이와 관련하여 2008년 세계금융위기 이후 시장경제에 대한 대안모델로 각광을 받고 있는 사회적 경제를 주목할 필요가 있다. 사회적 경제는 아직 그 개념이나 범주가 정립되지는 않았지만 대체로 이윤추구와 무한경쟁을 강조하는 시장경제와는 달리 공익, 민주주의, 자율, 연대 등을 강조하는 경제를 말한다. 사회적 경제는 내생적 발전을 지향하며 협동조합, 사회적 기업 등이 이에 해당한다. 따라서 앞으로의 제주개발은 사회적 경제와 내생적 발전전략에 기해 이뤄져야 할 것이다.

나아가 사회적 경제를 생명평화의 섬의 주요한 경제시스템으로 구축할 필요가 있다. 사회적 경제가 시장경제보다 훨씬 더 생명평화에 부합하기 때문이다. 사회적 경제에 있어서는 주체성과 공동체성의 조화가 매우 중요한데 이에 잘 부합하는 것이 씨올이다. 생명의 원천을 뜻하는 씨올은 민중, 시민, 국민의 순 우리나라 말이다. 함석헌은 씨올의 ‘올’에 대해 “올에서 ‘ㅇ’은 극대 혹은 초월적 하늘을 표시하는 것이고, ‘ㅅ’은 극소 혹은 내재적 하늘, 곧 자아를 표시하는 것이며, ‘ㄹ’은 활동하는 생명의 표시입니다”라고 풀이했다.<sup>48)</sup> 즉 ‘ㅅ’은 자율적·독립적인 주체적 자아를 의미하는 것이고 ‘ㅇ’은 연대적·상호의존적인 공동체적 자아를 말하는 것이다. 주체성과 공동체성의 조화를 이룬 사람 또는 공동체, 개체적 공동체주의를 실현하는 사람 또는 공동체가 씨올인 것이다. 제주지역에서 씨올들이 네트워크를 이루며 건강한 사회적 경제 생태계를 형성할 때 사회적 경제는 생명평화의 섬의 경제시스템적인 토대로 굳건하게 자리 잡을 수 있을 것이고 기존 개발의 부작용도 최소화될 것이다. 물론 이를 위해서는 사회적 경제 관련 법률 및 조례, 사회적 경제센터, 사회적 경제기금 등의 법제도적·경영적·재정적 지원방안 마련이 절실하게 요청된다.

## (2) 자연치유의 섬 지정

자연치유의 섬은 기존의 제주 비전인 세계환경수도에 건강·웰빙을 대폭 강화하여 접목시킨 것이라 할 수 있다. 제주는 천혜의 자연환경과 청정 이미지를 갖고 있다는 점, 건강·웰빙에 대한 사회적 욕구와 자연치유의학에 대한 수요가 점점 커지고 있다는 점, 제주지역에만 적용되는 특별법이 있다는 점 등을 십분 활용하여 제주를 자연치유의 섬으로 지정하고 육성한다면 프랑스의 에비앙 시나 멕시코의 티후아나 시 못지않게 세계적으로 인정받는 자연치유의 섬으로 우뚝 설 수 있다.<sup>49)</sup> 이와 관련하여 제주가 명실상부한 자연치유의 섬이 되기 위해서는 i) 도민들의 생활습관이 자연치유력을 높이는 방향으로 개선되어야 하고, ii) 생명과 건강 위주의 생활환경이 조성되어야 하며, iii) 친환경 농업의 육성, 치유·휴양 위주의 관광 패러다임 전환 등 제주 경제와 산업구조도 생명과 건강 중심으로 변해야 하고, iv) 현재의 토목 중심 개발에서 인간과 자연이 건강하게 공생하는 생태적인 개발로 전환되어야 할 필요가 있다.<sup>50)</sup>

## (3) 국제평화도시 조성

국제평화도시시는 기존의 제주 비전인 국제자유도시와 세계평화의 섬을 통합·개선한 것이다. 국제자유도시와 평화의 섬의 관계를 어떻게 설정할 것이냐가 문제되는데 이에 대해서는 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로 ‘국제자유도시’가 구상되어야 한다는 견해,<sup>51)</sup> 국제자유도시 전략이 평화의 섬 완성을 지향하는 수단적 의미를 가진다는 견

48) 「씨올의 소리」 홈페이지 <http://www.ssialsori.org/ssial/sub1.php>

49) 오영덕, “자연치유의 섬, 제주 미래를 바꾸다”(제주자연치유시민연합 내부토론 자료집 ‘제주를 자연치유의 섬’ 인용) 제주대안연구공동체 등이 2012. 6. 주최한 「생명평화의 섬을 향한 풀뿌리강좌」에서 발표한 원고, 33면.

50) 오영덕, 앞의 원고, 33,34면.

51) 고성준, ‘남북화해·협력시대와 제주국제자유도시 건설’ 「제주발전연구 제4호」, 제주발전연구원, 2000, 13면

해<sup>52)</sup> 등이 제시되고 있다. 평화의 섬은 i) 평화지대화 모형(중립화 또는 비무장화), ii) 경제특구화 모형(국제자유도시화), iii) 국제교류·협력 거점화 모형(학술·문화·관광중심지화)을 모두 아우르는 것이라 할 수 있다.<sup>53)</sup> 따라서 국제자유도시는 평화의 섬 모형 중 경제특구화모형에 불과하다고 보는 것이 타당하다. 그렇다면 국제자유도시와 세계평화의 섬을 국제평화도시로 통합하여 국제교류·협력 거점화 모형을 중심으로 평화지대화 모형, 경제특구화 모형을 복합적 또는 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 경제특구화 모형은 외생적 발전전략에 기반을 둔 소위 ‘자유지역’에 중점을 두기 보다는 내생적 발전전략에 입각한 지역의 생명산업, 평화산업 육성에 중점을 두는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

#### (4) 제주특별자치도의 완성

제주특별자치도가 현재 많은 한계를 갖고 있는 것은 사실이나 그렇다고 해서 제주특별자치도를 폐지하는 것은 바람직하지 않다. 제주특별자치도를 폐지하는 것은 제주가 자주적인 발전을 도모할 수 있는 중요한 수단을 잃어버리는 꼴이 되므로 득보다 실이 훨씬 더 많다. 따라서 제주특별자치도를 폐지하기보다는 생명평화의 섬, 제주를 새로운 음식으로 제주특별자치도라는 그릇에 담아내고, 외교·국방·사법을 제외한 중앙행정기관의 권한의 전면 이양, 읍·면·동 단위의 기초지방자치단체 부활 등 획기적인 지방분권과 주민참여를 내용으로 하는 고도의 자치권을 확보하는 제도적인 개선을 이루어냄으로써 제주도민의 손으로 제주의 미래를 만들어가는 제주특별자치도로 도약할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

### 3) 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」의 제정

제주의 통합비전인 ‘생명평화의 섬 제주’와 3대 목표인 씨울네트워크 형성, 자연치유의 섬 지정, 국제평화도시 조성 그리고 추진전략인 제주특별자치도의 완성이 현실화되기 위해서는 이를 충실하게 담아내는 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」을 제정하고 이 법에 근거한 ‘제주생명평화의 섬 종합계획’을 체계적으로 수립·시행하는 것이 필요하다. 물론 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」은 현재 제주도정이 추진하고 있는 「세계환경수도 조성을 위한 특별법」처럼 「제주특별자치도법」과 병존하는 형태의 법이 아니라 「제주특별자치도법」을 대체하는 형태의 법이어야 할 것이다. 즉 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」은 「제주도개발특별법」, 「제주국제자유도시특별법」, 「제주특별자치도법」의 계보를 이어가면서도 창조적으로 진화하는 법으로 만들어져야 한다는 것이다. 만일 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」이 위와 같이 제정된다면 제주는 1960년대 초 지역개발이 시작된 후 반세기만에 처음으로 제주다움을 제대로 구현하는 청사진을 갖게 되는 것이다. 그렇게 되면 제주가 명실상부한 생명평

52) 김부찬, 앞의 책, 226면.

53) 김부찬, 앞의 책, 244~248면.

화의 섬으로 우뚝 서면서 중앙정부의 손이 아닌 제주도민의 손으로 제주의 미래를 만들어 가게 될 것이다. 제주도민이 제주 역사의 진정한 주인이 되는 새로운 시대가 열리는 것이다.

## 5. 마치며

위와 같은 통합비전 등이 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」 제정을 통해 제도화되기 위해서는 우선, 제주의 역사·문화·자연과의 연관 하에 생명평화 개념에 대한 체계적이고 종합적인 정립이 필요하고, 둘째, 3대 목표인 씨울네트워크 형성, 자연치유의 섬 지정, 국제평화도시 조성 및 추진전략인 제주특별자치도의 완성에 대한 구체적인 방안들이 나와야 한다. 셋째, 위와 같은 통합비전 등에 대한 도민 공감대 형성이 충분하게 이뤄져 제주도민 스스로가 그 기본구상을 실현하는 주체로 나설 수 있어야 한다. 넷째, 제주해군기지 문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 제주해군기지 문제가 지금처럼 갈등과 대립으로 얼룩져 있는 이상 생명평화의 섬 비전은 부도수표가 될 수밖에 없기 때문이다. 위 네 가지 과제는 하나하나가 쉽게 넘기 힘든 험난한 산인 것은 틀림이 없다. 그러나 4·3의 아픔과 한 속에서도 불굴의 정신으로 패허를 딛고 아름다운 섬을 재건해 낸 제주도민의 저력에 비춰볼 때 충분히 가능하리라 본다.

# 제주다움의 비전과 대안 모색을 위한 방법론

- 총론적 서설 -

강 봉 수

(제주대학교 사범대학 윤리교육과 교수)

## 1. 왜 ‘제주다움’인가?

지난 2002년 이래 제주가 추진해온 발전비전과 전략은 이른바 ‘국제자유도시’의 건설이다. 라즐로(Ervin Laszlo)가 지구적 세계화 현상을 놓고 지적했던 주장을 간접 인용하여 말하면, 10여년이 지난 오늘까지 제주도는 국제자유도시 건설이 희망의 봄인지 절망의 겨울인지 확실하지 않은 가운데 깊숙이 그(국제자유도시 건설의) 와중에 존재하고 있다.<sup>54)</sup> 그러나 지금 시점에서 이글은 쓰는 필자의 입장은 제주에게 국제자유도시 건설은 아무래도 희망의 봄보다는 절망의 겨울을 불러오고 있다는 예감을 지울 수가 없다는 것이다.

2002년 4월 1일 발효된 제주국제자유도시특별법에 의하면, 제주국제자유도시란 “사람 · 상품 · 자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례” (제주국제자유도시특별법 제2조)가 제주도에 제공된다는 것을 뜻한다. 이는 곧 “제주도가 경제적 · 사회적 · 문화적 이동에 대해 국제적으로 문호를 개방” 하며, “경제적 규제가 완화됨으로써 기업 활동의 자유가 보장되는” 가운데 “친환경적 복합형 국제도시를 지향하는 종합적 경제특구” 내지는 특별개발구의 특성을 갖도록 하자는 것이다. 경제특구 모형으로서 제주국제자유도시화의 목표는 제주도의 지정학적 위치를 활용하여 “환황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고 동북아경제권과 동남아경제권 나아가 아시아 · 태평양 경제권간의 연계”를 통해 한국경제의 돌파구를 마련하고 동북아시아의 경제적 교류 · 협력의 가능영역을 확대시키는 데 있다.<sup>2)</sup>

과연 지난 10여 년 동안 추진해온 국제자유도시 건설이 저러한 장밋빛 비전을 제대로 실현하고 있는지 이제는 한 번쯤 돌아볼 시점이다. 국제자유도시 건설을 찬성하는 이들은 지금 제주가 그렇게 나아가고 있고, 비전실현을 위해서는 아직도 시간이 더 필요하다

54) 어빈 라즐로(Ervin Laszlo)는 ‘세계화’의 시대적 상황에 대하여 다음과처럼 말한다. “우리는 옛 것이 사라지고, 옛 것이 버려지며, 또한 새로운 것이 자연스럽게 동시적으로 발생하는 전환기에 살고 있다. 그러나 그 새로움은 옛 것보다 더 좋은 것일까, 아니면 더 나쁜 것일까? 우리 앞에는 모든 것이 있는 것일까, 아니면 우리 앞에는 아무 것도 없는 것일까, 지금은 절망의 겨울일까, 아니면 희망의 봄일까? 확실히 우리 시대가 지혜의 시대 또는 우매의 시대인지에 따라 달리 보일 것이다. 미래인 21세기 문명의 시민이 될 세대들에 따라 달라질 문제이니, 이미 우리는 그 와중에 존재하고 있다.” 어빈 라즐로, “21세기 문명의 구상: 미래의 세계시민들을 위한 양식으로서”, 조영식 편저, 『세계시민론』 (서울: 경희대학교출판국, 1995), 182쪽.

2) 고성준 외 4인 공저, 『동아시아와 평화의 섬 제주』 (제주대학교출판부, 2004), 49-50쪽.

고 말할 것이다. 그러나 나는 이러한 주장에 찬성할 수가 없다. 우리 모두가 알듯이, 국제자유도시 건설은 지구적 세계화에 대한 제주도의 응전이였다. 제주의 역사에서 ‘세계화’는 이전에 없었던 새로운 문화 현상이다. 그러나 라즐로가 시사했듯이, 세계화는 약(藥)인 동시에 독(毒)의 파르마콘(pharmakon)이다.

지난 세기말부터 뜻있는 세계의 사상가와 학자들은 다가오는 21세기의 성격을 규정하고 새로운 가치체계의 모색을 위한 노력들을 기울여왔다. 1990년에 열린 청소년 정상회담을 기점으로 UN은 8차례에 걸린 정상회담을 개최하여 환경문제, 인권문제, 여성문제 등 광범위한 영역에 걸쳐 새로운 패러다임의 필요성을 확인하고 그 대안을 모색하였다<sup>3)</sup>. 그리고 수많은 국제기관과 위원회들이 새로운 가치체계의 제시와 정립을 위한 시안들을 제시해 왔는데, 1993년 튀빙겐 대학의 종교철학자 한스 쾅(Hans Kung)<sup>4)</sup>을 비롯한 여러 종교 관련자들이 모여 개최한 세계종교회의(The Parliament of the World Religion)에서는 ‘지구윤리선언’ (Declaration towards Global Ethics)이 채택되었다.<sup>5)</sup> 1995년에는 지구관리위원회(The Commission on Global Government)와 문화와 발전 세계위원회(The World Commission on Culture & Development)가 ‘지구윤리’의 필요성을 주장하고 나섰으며, 1997년에는 30여개국 전직 정부수반으로 구성된 국제행동위원회(Interaction Council)가 ‘인간의무에 관한 보편선언’ (Universal Declaration of Human Responsibilities)을 공포하고 UN과 UNESCO에 그 채택을 요구하였다.<sup>6)</sup>

이에 UNESCO는 1997년 초 유네스코 한국위원회 사무총장인 김여수 등으로 구성된 유네스코 보편윤리사업(The UNESCO Universal Ethics Project)을 출범시켜, 3여 년에 걸친 준비와 논의과정을 거쳐 1999년 10월 ‘21세기 윤리를 위한 공동의 틀’ (A Common Framework for the Ethics of the 21st Century)이라는 보고서를 공포하였다.<sup>7)</sup> 모두 4장으로 구성된 이 보고서의 내용을 요약하면<sup>8)</sup>, 지속 가능한 지구발전, 권리와 의무의 자유로운 행사를 통한 인간의 자아실현, 개인과 공동체간의 상호 보완성, 그리고 정의를 통한 평화 등이다. 그리고 각 장의 원칙들을 보면 갈등관계에 있는 가치들 사이의 역동

3) 김여수, “보편윤리의 전망”, 『대학지성』 (2001년 14호), 65쪽.

4) 한스 쾅의 세계 종교간의 대화를 통한 지구윤리의 모색에 대해서는 한스 쾅, 안명옥 옮김, 『세계윤리 구상』 (경북: 분도출판사, 1992초판, 2001재판) 참조.

5) “지구윤리 선언”의 내용을 요약 제시하면, 세계종교들의 가르침의 핵심 속에 공통되는 가치들이 있다고 생각하며 이것이 ‘지구윤리’의 근거가 될 수 있다는 전제하에, 첫째 모든 인간은 성, 인종, 사회적 지위, 정치적 입장, 종교, 연령, 언어 등에 관계없이 인도적으로 대우받아야 한다는 것, 둘째 우리가 남들에게서 받고 싶지 않은 행동을 다른 사람에게 하지 말라는 것, 셋째 비폭력과 생명에 대한 존중, 연대와 정의로운 경제질서, 관용과 진실성, 남녀간의 상호존중과 협동 등을 행동지침으로 하는 것 등이다. 지구윤리 선언의 전문을 보려면 종교문화원 편, 『종교문화와 대화』 제1집 (서울: 도서출판 나단, 1994), 20-22쪽 참조.

6) 김여수, 앞의 글, 같은 쪽.

7) 이 보고서가 나오기까지는 약 3년간 유럽, 아시아, 아프리카 등지에서 7차례에 걸쳐 국제회의를 가졌고, 이 회의에 적어도 300여 명 이상의 윤리학자, 신학자, 사회과학자 및 자연과학자들이 참여하였다고 한다. 김여수, 같은 글, 67쪽.

8) 김여수, 같은 글, 72-75쪽.

적 관계, 그 창조적 긴장 관계를 명백히 하고, 대화와 서로 배워나가는 열린 진화적 과정을 통하여 공동의 이해와 인식의 창출을 도모하고 있다. 이러한 의도는 분명하다. 서로 다른 이해와 이상에 토대한 사회와 문화에 의해서 받아드릴 수 있는 세계 보편윤리의 창출이다.

세계 보편윤리의 구체적 실현방도가 아직 불충분하고 선언적 성격이 강한 理想처럼 보이지만, 이것이 21세기 세계 인류가 추구해 나가야할 문명사의 흐름이라는 것만은 분명하다. 그러나 세계적인 석학과 지도자들의 당위적 주장과는 달리, 세계화라는 지구적 현상은 약자들과 약소국들에게 약보다는 독을 가져왔다. 이른바 경제적 강자와 강대국들이 중심이 되어 공격적으로 추진된 신자유주의적 세계화 전략이 그것이다. 한스 마르틴 등이 지적했듯이, 지금 인류는 자신의 의지와 상관없이 세계화의 현상에 편입될 수밖에 없는 ‘세계화의 덫’에 걸려있다.<sup>9)</sup> 세계의 뜻있는 사상가들의 보편윤리 창출도 그 덫을 보다 인간적인 것으로 돌리기 위한 노력인 셈이다. 그런데 이를 위한 구체적 실천방안이 마련되기도 전에 세계화라는 현상은 “민주주의와 삶의 질에 대한 공격”으로 나타났다. 세계화 현상의 저변에는 신자유주의에 입각한 이진투구(泥田鬪狗)적 전략이 치밀하게 작동했기 때문이다.<sup>10)</sup> 이른바 신자유주의에 입각한 세계화의 본질은 ① 투기성 금융자본의 독재체제, ② 자본의 무한 착취의 자유보장, ③ 노동대중의 삶의 파괴 속에서 초국적 독점자본의 이윤율 개선, ④ 공동성의 파괴와 민주주의 후퇴, ⑤ 무차별적인 경제침략과 세계적 범위에서 부익부 빈익빈의 극대화 등으로 요약된다.<sup>11)</sup> 사정이 이러하기에 유네스코의 보편윤리 강령에서도 “세계화는 인간복지를 고양시킬 수 있으나, 가진 자와 없는 자의 격차를 확대시킬 수 있다.”고 경고하면서, “세계화는 약소국가, 불리한 처지에 있는 집단과 개인에게 유리한 방향으로 운영되어야 한다.”는, 즉 인간의 얼굴을 가진 세계화가 새로운 문명의 흐름으로 되어야함을 주장한다.<sup>12)</sup>

과연 지구적 세계화에 대한 응전으로서 지금까지 제주가 추진해온 국제자유도시는 약인가 독인가? 이를 판별하기 위해서는 본격적인 진단이 별도로 필요하다. 그러나 분명한 것은 국제자유도시 건설도 그 출발부터 신자유주의적 세계화라는 추세에서 살아남기 위한 제주의 생존전략이라는 측면이 강했다는 점이다. 거창하게 출발한 장밋빛 비전의 실현가능성은 제쳐두고라도, 국제자유도시 추진을 반대해온 사람들의 주장처럼, 자금의 국제자유도시 건설이 계속해서 신자유주의적 세계화전략에 휘둘린다면, 그것은 제주의 생

9) 한스 페터 마르틴·하랄트 슈만 지음, 강수돌 옮김, 『세계화의 덫 - 민주주의와 삶의 질에 대한 공격』(서울: 영림카디널, 1997, 2000 초판 26쇄) 참조.

10) 노암 촘스키도 같은 관점에서 신자유주의를 강력히 비난하고 있다. 노암 촘스키, 강주현 역, 『그들에게 국민은 없다』(서울: 도서출판 모색, 1999) 참조.

11) 정대연, “신자유주의 세계화, 그 약탈성과 침략성”, 『제주국제자유도시 도민토론회』 토론회 자료집 (제주국제자유도시추진반대를 위한 공동대책위원회, 2001. 10. 20), 7-19쪽 참조.

12) 앞의 ‘21세기 윤리를 위한 공동의 틀’에서 제4장의 2항은 이점을 구체적으로 지적하고 있다.

존전략이 아니라 멸존전략이 되고 말 것임이 명약관화하다. 카지노, 한라산 케이블카, 쇼핑아울렛, 영리병원, 영리학교 등 이른바 국제자유도시 건설의 다양한 소프트웨어의 실천과 관련하여 최근까지 일고 있는 갈등은 이러한 우려와 의문의 연장선에서 비롯된 것이다. 평화의 섬을 주장하면서 해군기지 건설을 강행하는 것도 여기서 멀지 않다. 제주도는 평화의 섬조차도 대외적 선언과 일련의 평화사업의 추진이고, 그것도 어디까지나 국제자유도시 건설 도정에 포함된 일부사업일 뿐이기 때문이다.

세계는 짐작부터 ‘월가를 점령하라’는 단적인 구호에서 보듯이, 신자유주의와 금융 자본주의에 대한 세계문명사적 반성이 전개되고 있다. 그러나 한국과 제주는 여전히 세계화의 뒤편에서 한 치도 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 토건공화국을 지향했던 지난 정부가 그랬고, 그 연장선에서 있는 박근혜정부가 등장했다. 우근민 도정과 제주국제자유도시개발센터는 더욱 공고하게 국제자유도시 기획을 계속 밀고나갈 계획이다. 내년이 지방선거이다. 그러나 제주발전에 대한 새로운 비전도 대안세력도 들어나지 않고 있다. 진지하게 국제자유도시 건설기획을 반성하고 새로운 비전과 대안을 모색해야 할 시점이라 생각한다. 그리고 나는 제주발전의 새로운 비전과 실천전략은 제주의 문화에 토대를 두고 짜여 져야 한다고 생각한다. 제주문화에 토대하지 않은 어떠한 비전도 실현불가능하다고 여기기 때문이다. ‘제주다움’의 비전을 세우자고 주장하는 이유가 여기에 있다.

제주문화에 토대한 비전을 나는 ‘제주다움’의 비전이라 부른다. 또한 제주다움의 새로운 비전과 대안이라는 뜻에서 그것은 새로운 문화 창조의 길이기도 하다. 문화는 역사에서 끝없는 창조역량의 강화를 요청한다. 그래야 새로운 비전을 구현될 수 있다. 따라서 이 글에서는 제주다움의 새로운 비전 모색을 위해서 어떠한 검토와 과정을 거쳐야 하는지 그 방법론을 중심으로 고찰하고자 한다.

## 2. 이제 ‘문화’와 ‘정치’에 주목해야 한다!

“가장 핵심적인 보수의 진리는 이런 것이다. 사회의 성공을 결정짓는 것은 정치가 아니라 문화이다. 가장 핵심적인 진보의 진리는 이런 것이다. 정치는 문화를 바꿀 수 있으며 그리하여 정치를 정치 자신으로부터 구제할 수 있다.” - 대니얼 패트릭 모이니헌(Daniel Patrick Moynihan)<sup>13)</sup>

왜 제주발전의 새로운 비전과 실천전략은 제주의 문화에 토대를 두고 짜여 져야 하는가? 모이니헌의 주장처럼, “사회는 성공을 결정짓는 것은 정치가 아니라 문화”이기 때문이다. 세계적인 석학인 헌팅턴(Samuel P. Huntington)과 해리슨(Lawrence E.

13) 새뮤얼 P. 헌팅턴·로렌스 E. 해리슨 공편, 이종인 옮김, 『문화가 중요하다』(서울: 김영사, 2001), 10쪽.

Harrison) 등이 그동안 인류발전의 역사를 반성적으로 돌아보며 내린 결론도 “문화적 가치가 인류발전을 결정한다.”는 것이었다. 즉, 경제발전, 물질적 복지, 사회·경제적 평등, 정치적 민주주의 등의 인류발전을 가져온 것은 특정 정치집단도 어떤 제도나 개발 전략도 아닌 문화적 가치라는 것이다.<sup>14)</sup> 그러나 이 말은 어떤 제도나 개발전략도 필요 없고 정치도 필요 없다는 뜻이 아닐 것이다. 그것은 바로 문화에 토대를 둔 비전과 전략만이 실현가능하고, 또 그러한 비전과 전략을 추진하는 정치세력만이 지역발전을 가져오는 새로운 문화를 창조할 수 있다는 것이겠다. “정치가 문화를 바꿀 수 있으며 그리하여 정치를 정치 자신으로부터 구제할 수 있다.”는 모이니헌의 주장은 이러한 뜻일 것이다. 이 점에서 우리는 ‘문화’와 함께 ‘정치’에도 주목해야 한다.

문화는 역사에서 끝없는 창조역량의 강화를 요청한다. 새로운 문화를 창조한다는 것은 늘 외부로부터 새로운 문화를 수용하여 반성적 자기화 과정과 다르지 않다. 이를 우리는 문화의 ‘창조적 수용’이라 부른다. ‘창조적 수용’이란 단순히 외래의 가치나 문화를 단순히 ‘피동적으로 받아들여짐’과는 거리가 멀다. 이를 단순히 ‘피동적으로 받아들여짐’에만 국한될 경우 우리는 정체성을 잃어버린 민족(제주인)이 되고 말지도 모를 일이다. 여기서 먼저 ‘수용’ 혹은 ‘받아들임’과 ‘받아들여짐’ 사이에는 개념적으로 큰 차이를 내포하고 있음에 주의해야 한다. 예컨대, 내가 손님을 마중하는 행위는 그를 받아들이는 일과 같다. 손님을 잘 받아들이는 행위는 주인 스스로의 생각에 어떤 능동적 ‘예비규정’을 전제로 해서 가능하다. 나는 손님을 잘 청소된 안방이나 응접실 또는 여름철에 정원에서 맞이하지 아무런 예비규정이 없이 들판이나 쓸쓸한 곳에서 수용하지 않는다. 내가 스스로 예비규정을 준비하지 않고 불시에 손님의 내방을 받으면 그것은 엄밀한 뜻에서 손님을 받아들임(receiving)이 아니고 손님에 의하여 내방 당함(undergoing)이 된다. 이처럼 외래문화를 수용하든 또는 손님을 맞이하든 모든 수용은 결코 피동이 아니고 주체적 능동성에 입각한 예비규정이 있을 때만 가능하다고 여겨진다.

그리고 ‘창조적 수용’이라 했을 때, ‘창조성’의 논리는 무엇인가. 그것을 우리는 ‘나무 접붙이기’에 비유해 볼 수 있지 않을까 한다. 예컨대, 우리가 보다 품질이 좋은 단감을 얻으려는 목적에서 돌감나무와 단감나무를 접목시킨다고 하자. 이때 대목은 어떤 나무이어야 하고 가지는 또 어떤 것이어야 하겠는가? 당연히 대목은 돌감나무이어야 하고 가지는 단감나무이어야 한다.<sup>15)</sup> 그리고 이때 얻게 되는 감은 어떤 것인가? 물론 외형이나 맛이 모두 단감이다. 그러나 사실 얻어진 단감의 맛은 이전의 맛에 알파가 더해진 품질이 향상된 것임은 말할 것도 없다. 이것이 바로 외래문화를 수용하는 자세이고 문화창조의 논리가 아니고 무엇인가?

14) 같은 책 참조.

15) 제주의 감귤은 탕자나무에 외부에서 들여온 귤을 접붙이기 하여 얻은 것임을 상기하자.

만약 단감을 얻으려 돌감나무와 접붙이지 말고 단순히 단감나무만 들여왔다고 해 보자. 이 때 단감을 얻기는커녕 생리에 맞지 않는 단감나무는 말라죽든지 단감이 열린다 하더라도 품질은 더 형편없이 떨어질 것이 명약관화하다. 이를 외래문화의 수용이라는 각도에서 본다면 외래의 표피문화만 들려오고 내용과 본질이 빠져버린 꼴이 되는 것이다. 또 단감나무를 대목으로 하고 돌감나무를 가지로 한다고 하면 어떨까? 이때도 마찬가지로 얻으려는 돌감은 열리기도 전에 나무가 말라죽든지 더 형편없는 돌감이 열려 먹을 수조차 없을 것이다. 우리의 외래문화 수용이 혹시 이런 형국은 아니었는지 생각해 볼 일이다. 국제자유도시 건설은 신자유주의적 세계화의 도전에 대한 응전이라는 성격이 강한 것이었다. 그리고 우리의 국제자유도시 건설의 모델이 어디였던가? 싱가포르, 홍콩 등을 거명하지 않았던가? 과연 싱가포르와 홍콩 등과 같은(혹은 차별화된) 국제자유도시의 건설이 제주의 생리와 결에 맞는가?

여기서 우리가 주의하여 볼 것은 ‘생리’라는 용어이다. 우리(제주)의 ‘생리’나 ‘결’에 맞지 않는 외래문화와 발전대안을 단순히 받아들일 경우 우리(제주)는 신자유주의적 세계화와 국제자유도시 건설의 와중에서 제주발전은 고사하고 전혀 제주다움을 무시한 무주체성의 제주도가 되고 말 것이 뻔하다. 따라서 무엇보다도 대목에 해당하는 ‘우리 것’(제주 것)에 대한 철저한 자기성찰이 요구되는 것이다. 이러한 바탕 위에서 세계화의 흐름이 맞닿을 때 비로소 새로운 문화 창조와 발전적 대안이 실현될 수 있다. 이 때 ‘우리 것’(제주 것)의 국제화·세계화도 모색된다.

### 3. 문화, 패러다임, 신태그마

왜 문화가 인류발전을 결정하고, 제주문화의 생리와 결에 주목해야 하는가? 한 나라와 지역의 문화적 생리와 결은 좀처럼 변화하지 않는 성격의 것이기 때문이다. 그리고 그러한 문화는 주어진 여건 속에서 사회발전을 위한 여러 가능한 대안 중 어떤 것을 선택할 것인가를 결정하는 가치선택의 기준을 제공하기 때문이다. 이를 이해하기 위해서는 문화개념의 다층성에 대한 고찰이 필요하다.

문화에 대한 개념의 정의는 학자만큼이나 다양하다. 문화에 대한 가장 익숙한 일반적인 정의는 ‘사회의 성원으로서 획득한 지식·신앙·예술·도덕·법률·풍습 및 기타의 기능·관습 등을 포함하는 복합적 전체’라는 테일러(E. B. Tylor)의 규정이다. 그러나 문화를 보는 시각에는 크게 두 가지 입장이 있다. 하나는 유형론적(구조적) 입장으로서는, 일상생활에서 일어나는 제반 사건들에 관심을 두기보다는 역사적으로 도출될 수 있는 인간행동과 사고의 심층구조를 문화로 규정한다. 다른 하나는 맥락론적(현상적) 입장으로

서, 이 입장을 취하는 사람들은 거대한 심층구조보다는 일상생활에 나타나는 생활양태를 문화로 규정한다.<sup>16)</sup>

후자의 입장에서 문화를 볼 때, 문화에 대한 규범적 정의는 한 사회의 구성원 모두가 공유하는 제반 가치들(가치체계)이다. 문화에 대한 역사적 정의는 한 세대에서 다음 세대로 전승되는 유형·무형의 유산을 말하고, 행태론적 정의는 한 사회 구성원들 사이에 공유되거나 최소한 지배적인 행위의 패턴을 뜻한다. 전자의 입장에서 문화를 보는 대표적인 관점은 기어즈(Clifford Geertz)의 기호론적 정의이다. 그에 의하면, 문화란 “한 사회의 구성원 모두에 의하여 공유되고 있으며, 구성원들의 실존에 대한 자신들의 지식과 입장을 교환, 유지, 발전시키기 위하여 그들 사이의 상호관계와 상호행위에 사용하는 의미의 체계(system of signification)”이다. 즉 그것은 사회관계나 상호작용이 사회 행위자들 사이에 동일한 가치체계의 존재를 전제로 성립되는 것이 아니라, 다만 서로가 서로를 이해하고 서로간의 행위들을 납득하는데 사용하는 일종의 ‘의미의 코드’ (code of signification)이고, ‘문법’ (grammar)이다.<sup>17)</sup>

문화의 본질은 위의 전자와 후자의 입장을 종합하여 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 소쉬르(F. de Saussure)의 언어기호학을 빌어 문화해독의 방법론을 제시하고 있는 김형효의 관점은 주목할 만하다.<sup>18)</sup> 소쉬르는 사회제도로서의 언어(la langue)와 개인이 개성에 따라 사용하는 말(la parole)을 구분하는데, 여기서 ‘말’은 시대변화와 개성에 예민하지 만(通時性), ‘언어’는 역사와 사회변화에도 쉽사리 변치 않은 共時的 성격을 갖는 것으로, 개인이 자기 개성에 알맞게 쓰는 ‘말’도 사회적 제도나 체계 또는 문법으로서의 ‘언어’의 주어진 체계 내부에서의 놀이에 불과하다고 주장한다. 이를 문화일반을 해독하는 방법으로 원용할 때, ‘말’은 특정시대에 유행한 주류문화이고, ‘언어’는 주류문화를 구조화시키는 ‘문화문법’ (cultural grammar)에 해당한다. 여기서 전자를 결합체적 사슬(syntagmatic chain)이라 부르고, 후자를 계열체적 집합(paradigmatic set)이라 부르는데, 말하자면, 계열체적 집합은 문화의 (準)불변적 요소이고, 결합체적 사슬은 시대마다 달라지는 가변적 요소이다. 따라서 문화의 본질이란 항상 계열체적 집합과 결합체적 사슬이 서로 얹혀서 존재하는 잡종일 수밖에 없다는 것이다. 이러한 관점을 원용하여 예컨대 한국문화의 본질을 설명하면 아래의 <표 1>과 같이 제시할 수 있다.

16) 전경수, 『문화의 이해』 (서울: 일지사, 1994). 여기서는 이기춘 외 공저, 『북한의 가정생활문화』 (서울: 대학교출판부, 2001), 19쪽.

17) Clifford Geertz, *The Interpretation of Culture* (New York: Basic Books, 1973), p.89.

18) 이러한 김형효 교수의 관점을 접한 것은 연구자가 대학원 재학 시 93년 1학기에 수강한 “한국사상”강좌에서였다. 두 개념을 바탕으로 한국의 문화를 해독한 대표적인 글은 김형효, “한국문화의 생리와 병리에 대한 철학적 담론”, 김형효 외 4인 공저, 『한국문화의 진단과 21세기』 (성남: 한국정신문화연구원, 1994), 3-119쪽 참조.

## &lt;표 1&gt; 한국문화의 본질

| 계열체적 집합(paradigmatic set)                                                                                                                                                                                | 결합체적 사슬(syntagmatic chain)                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· langue(언어·문법) 개념</li> <li>· 역사와 사회변화에 쉽사리 변하지 않음(共時性)</li> <li>· 주류문화를 구조화시키는 일종의 <b>문화문법(生理 혹은 결)</b></li> <li>· 구조론적(유형론적, 기호론적) 문화 개념</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· parole(말)의 개념</li> <li>· 시대변화와 유행에 예민(通時性)</li> <li>· 특정시대에 유행한 주류문화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사상, 이념과 체제, 규범과 제도 등</li> </ul> </li> <li>· 규범적, 역사적, 행태적 의미의 문화개념</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 21세기를 살아가는 현재의 한국인은 조선인, 고려인, 고대 한국인과의 공유하는 계열체적 집합이 있을 수 있음               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 불교사상의 한국화, 유교사상의 한국화</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고대한국인, 고려인, 조선인, 현대 한국인은 전혀 다른 문화를 소유한 개별의 한국인들임               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고려인: 불교와 결합체적 사슬</li> <li>- 조선인: 유교와 결합체적 사슬</li> </ul> </li> </ul>                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기독교인도 불교인도 한국인이게 하는 <b>구조화의 원리</b>가 있을 수 있음</li> </ul>                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현대 한국인들 간에도 전혀 다른 삶의 행태를 보여주는 개별의 한국인들임               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기독교 문화를 지배적 삶의 지표로 삼고 살아가는 사람 vs. 불교문화에 익숙해 살아가는 사람</li> </ul> </li> </ul>                                 |

<표 1>에서 보듯, 고대한국인, 고려시대인, 조선시대인, 현대 한국인은 시대마다 다른 결합체적 사슬에 따라 서로 다른 문화를 소유한 개별의 한국인들이지만, 그 개별의 한국인들을 하나로 묶어주는 계열체적 집합(문화문법)이 있기에 같은 문화를 공유한 한국인이게 해 준다.<sup>19)</sup> 그러니까 문화 현상에는 문법(grammar) 혹은 패러다임(계열체)으로서의 문화(문화문법), 신태그마 혹은 결합체적 사슬((syntagmatic chain)로서의 문화, 그리고 계열체적 집합과 결합체적 사슬이 서로 얹혀서 존재하는 일상생활양식의 총체로서의 문화 등 3차원의 문화가 존재한다. 문화문법은 어떠한 조치로도 쉽사리 변하지 않는 문화의 하드웨어(hardware)와 같다. 이 점에 대해서는 정수복의 관점도 좋은 참고가 된다. 그는 문화적 문법을 “사회구성원들의 행위의 밑바닥을 가로지르는 공통의 사고방식”이라 규정하면서 그것의 특징을 다음과 같이 밝히고 있다.

“문화적 문법은 그 문화를 공유하는 구성원들 사이에 당연한 것으로 받아들여져 거

19) 한국문화를 구조화시키는 문화문법(계열체적 집합)이 무엇인지는 향후의 탐구과제이다. 예컨대, 김형효 교수가 일찍이 문화인류학적 접근을 통하여 순수성, 인본성, 애국성, 가족성, 현세성, 풍류성, 모함성 등으로 설명한바 있고, 철학적 접근을 통하여 한국인의 감정 혹은 정서적 측면에서 무속적 신바람과 한의 감정을 계열체적 집합으로 제시한 바 있다. 한편, 한국국민윤리학회는 “한국민족정신 탐구”라는 세미나를 토대로 하여 한국인의 민족정신의 요체를 경천사상, 조화정신, 생명존중사상, 평화애호정신, 선비정신, 장인정신, 공동체 의식, 경로효친사상, 풍류정신 등으로 제시한 바도 있다. 김형효, 『한국정신사의 현재적 인식』(서울: 고려원, 1985); 한국국민윤리학회, “한국민족정신 탐구”, 93년도 하계 전국대학 교수세미나(1993. 7. 7) 자료 참조. 한편, 정수복은 한국인의 문화적 문법을 구성하는 요소들에는 근본적 문법과 파생적 문법이 있는데, 전자의 구성요소로 현세적 물질주의, 감정우선주의, 가족주의, 연고주의, 권위주의, 갈등회피주의를 들고, 후자의 구성요소로 감상적 민족주의, 국가중심주의, 속도지상주의, 근거없는 낙관주의, 수단방법 중심주의, 이중규범주의를 들고 있다. 그러나 이러한 정수복의 관점을 모두 수용하기는 어렵다. 필자는 문화문법이 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있다고 본다. 그러나 정수복은 역기능과 부정적 측면에서만 한국인의 문화문법을 파악하고 있다. 정수복, 정수복, 『한국인의 문화적 문법』(서울: 생각의나무, 2007), 106-182쪽.

의 의식되지 않는 상태에 있으면서 구성원들의 행위에 일정한 방향을 부여하는 문화적 의미체계를 말한다. 우리가 말을 할 때 문법을 의식하지 않고 말하듯이 사회 속에서 행위할 때 문화적 문법을 의식하지 않고 행위한다. 문화적 문법은 의심의 여지가 없는 ‘당연의 세계’이다. 그러나 문화적 문법은 개인의 자유로운 사고와 행위를 구속하는 힘이 되기도 한다. 그것은 개인이 집단의 구속으로부터 벗어나 독자적으로 생각하고 행위하는 것을 막는 구속력을 가지고 있다. 문화적 문법은 그 집단구성원들 사이에 일체감을 강화시키는 기능을 하면서 동시에 변화를 거부하는 특성을 지닌다. 또한 그것은 한 집단이 세상을 이해하는 방식이며 삶을 영위하는 방식이기도 하다. 사회생활의 측면에서 볼 때 문화적 문법은 사람들이 타인을 어떻게 보고 어떻게 대할 것이며 어떤 사회적 관계를 만들어 나갈 것인가를 규정하는 규칙이다. 개인은 세상에 태어나면서 조상 대대로 내려오는 정신적 유산인 문화적 문법을 가정교육과 학교교육을 통해 내면화하는 과정을 거쳐 사회구성원이 된다.”<sup>20)</sup>

이러한 정수복의 관점은 연구자의 생각과 결을 같이 한다. 문화문법은 한 사회의 역사를 통하여 다듬어지는 역사의 산물이지만, 고도의 추상적 구성물(abstract construction)임에는 틀림없다.<sup>21)</sup> 따라서 그것은 사회변동, 혁신, 단절 등의 충격을 견뎌 낼 수 있을 뿐만 아니라, 오히려 이와 같은 역사적 변화와 위기에 고유한 의미를 부여하는 등 사회변동의 과정에 능동적으로 개입하는 것이라 할 수 있다. 이처럼 문화문법은 쉽사리 변하지 않으면서 가치선택과 행위의 기준이 된다. 그리고 문화문법은 지역마다 다르기에 바로 그것에 토대하지 않는 어떠한 지역발전의 비전도 성공하기 어렵게 만듦다. 문화적 가치가 인류발전을 결정하고, 사회의 성공을 결정짓는 것은 정치가 아니라 문화라는 주장은 이러한 뜻에서이다. 따라서 제주의 발전비전은 제주문화의 문법에 토대하여야 한다.

신태그마 혹은 결합체로서의 문화는 외래로부터 들어온 문화이고 사상을 말한다. 그것은 시대적 상황에 예민하다. 역사적으로 한국은 불교, 유교(주자학) 등과 결합체적 사슬을 맺어왔고, 근대와 해방이후에 기독교, 민주주의와 자본주의 문화가 수용되어 결합하여왔다. 문화는 역사에서 끝없는 창조역량의 강화를 요청한다고 하였다. 또한 문화문법은 그 특성상 쉽사리 변화하지 않는 것이라 말했다. 그렇다면 문화의 창의성이란 문화의 하드웨어 자체를 변화시키려는 무리한 수고보다는 새로운 도전으로 다가온 결합체와 자

20) 위의 책, 46-51쪽.

21) 정수복도 말한다. “문화의 저류에 위치하는 문화적 문법은 한 사회의 구성원들의 사고와 행위양식 속에 깊숙이 내장된 어떤 지속적 믿음과 가치관을 포함하고 있다. 그것은 부정과 비판을 거듭해도 쉽게 변하지 않는 매우 끈질긴 사고방식과 관습의 형태로 존재한다. 문화적 문법은 시대가 바뀌어도 쉽게 변하지 않고 현재를 살아가는 개인들에게 영향을 미치는 ‘역사의 축적물’이자 쉽게 변치 않는 ‘마음의 습관’이다.” 정수복, 위 책, 49-50쪽.

연스럽게 접목과 상감(象嵌)이 이루어지도록 소프트웨어(software)를 개혁하는 것이 아닐까 한다. 즉, 문화의 창조역량과 창의성은 각자에게 운명적으로 주어진 문화의 결(문화문법)을 잘 인식하여 언제나 변하는 새로운 결합체적 사슬의 도전에 선구적으로 대처하는 ‘최적의 논리’를 파악함에 성립한다.<sup>22)</sup> 원래의 문화문법과 새로운 결합체가 접목해감에 있어 그 둘 사이에 서로 결이 맞느냐 맞지 않느냐에 따라 문화적 창조를 가져오기도 하고 문화적 病理 현상을 낳게 되기도 한다. 김형효에 따를 때, 전통시대 우리문화는 주로 중국문화와 결합체를 형성하였는데, 그 결합체가 서서히 아주 서서히 결합되어 우리의 원래 문화문법과 큰 마찰 없이 진행되어 왔다는 것이다.<sup>23)</sup> 그러한 결과 긴 세월이 걸쳐 한국적 불교문화가 꽃피었고, 한국유교 철학과 조선조적 유교문화가 융성하였다. 해방이후에는 서구식 민주주의와 자본주의가 강력한 결합체로 수용되었다. 그러나 문화문법과 결이 맞는 근대화 전략을 구사함으로써 경제적 성장을 가져온 측면도 있었지만, 문화적 병리를 낳은 측면이 훨씬 많았던 것 같다. 아직도 후진적 민주주의와 천민적 자본주의가 작동하는 현실이 이를 증명한다. 이 세기에 들어 한국은 세계화라는 신태그마를 맞이하여 신자유주의적 발전전략을 구사하였지만 사정은 더욱 나빠졌다. 이는 한국의 문화문법과 결이 맞는 세계화의 비전과 발전대안을 마련하지 못한 탓이 아닐까 한다. 이러한 점에서 제주의 사정도 비슷하다.

‘세계화’가 제주의 역사에서도 이전에 없었던 새로운 신태그마라고 하였다. 그리고 지난 10여 년 동안 제주는 세계화라는 신태그마에 대한 응전으로써 ‘국제자유도시’를 제주발전의 비전과 전략으로 삼아왔다. 그러나 나는 이러한 비전과 전략이 제주문법에 맞지 않는 것이라 여긴다. 그것은 신자유주의적 세계화 기획이고, 본질적 가치보다는 도구적 가치를 중시하는 전략이다. 그론도나(Mariano Grondona)도 말한다. “경제발전을 가져오는 중요한 결정의 순간에 적용해야 할 가치는 본질적 가치여야지 도구적 가치가 되어서는 안 된다. 왜냐하면 도구적 가치는 그 속성상 한시적일 수밖에 없기 때문이다. 오직 본질적 가치만이 타진 불가능하다. 도구는 그 효용을 넘어설 수 없다. 그러나 본질적 가치는 언제나 저 높은 정상에서 우리를 부른다.”<sup>24)</sup> 본질적 가치는 손해와 이익의 개념을 떠나서 반드시 지켜져야 할 근본 가치이다. 생명, 평화, 인권, 행복 등은 본질적 가치이다. 도구적 가치는 우리에게 이익이 되기 때문에 지키는 가치다. 모든 경제적 가

22) 김형효, “한국문화의 생리와 병리에 대한 철학적 담론”, 김형효 외 4인 공저, 『한국문화의 진단과 21세기』 (성남: 한국정신문화연구원, 1994), 61쪽.

23) 중국의 문화가 우리문화에 결합체를 형성해 감에 있어서 크게 마찰이 없었던 것은 전통시대의 문화접목의 방법과도 관련이 있다. 즉, 이 때 문화접목의 방법은 주로 필기적 문자인 서책을 통하여 소량이 서서히 교류되었기에 제한된 지식인이 먼저 그것을 소화하고 그 다음 소화된 내용이 기층 민중에게 전파되면서 하나의 문화적 접목이나 象嵌이 자연스럽게 형성되었다. 접목과 상감이 자연스러운 것만큼 문화적 충격이나 혼란이 덜하였다. 김형효, “한국문화의 생리와 병리에 대한 철학적 담론”, 앞의 책, 35쪽.

24) 마리아노 그론도나, “경제발전의 문화적 유형,” 새뮤얼 P. 헌팅턴·로렌스 E. 해리슨 공편, 이종인 옮김, 위 책, 99쪽.

치는 도구적 가치이다. 본질적 가치 실현을 위한 수단적 의미에서 도구적 가치와 경제적 가치는 의미를 갖는다. 그론도나가 말하듯이, 오직 본질적 가치만이 탕진 불가능하며, 생명·평화·인권·행복 등의 본질적 가치를 중시여기는 제주만의 비전과 전략을 세워야 한다. 이러한 본질적 가치는 문화보편적인 것이지만, 그것을 제주문화라는 시·공적 특수성에서 찾아내고 그에 터한 비전과 대안을 찾아야 하는 것이다. 그리고 그것을 실천적으로 추진할 정치세력을 길러야 한다.

#### 4. 제주다움의 길(철학과 비전) 모색의 방법론

##### 1) 제주다움의 철학적 기초 : 제주문화의 패러다임에 대한 고찰

제주다움의 비전과 대안을 찾는 작업은 제주문화의 패러다임, 즉 문화문법을 고찰하는 것에서부터 출발해야 한다. 그렇다면 문화문법은 어떻게 찾아질 수 있는가? 정수복이 말하듯이, “문화적 문법을 밝히는 일은 문화의 표층과 중간층을 넘어 기저층으로 파내려가는 문화지질학적 작업과 심층부에서 발견된 대상물들을 재구성하고 해석하는 문화 고고학적 연구의 결합을 요구한다. 땅의 기저층이 쉽게 바뀔 수 없듯이, 오랜 전통 속에 각인되어 의식의 표면에 떠오르지 않는 문화적 문법은 지속성을 그 특징으로 한다. 바다의 물결로 비유하자면 기저층은 저류를 형성한다. 바다 표면의 파도와 풍랑은 변화가 심하고 관찰이 가능하지만 바다 밑의 저류는 잘 보이지 않고 변화도 심하지 않다. 문화적 문법을 연구한다는 것은 파도가 아니라 저류를 연구하는 작업이다.”<sup>25)</sup> 한편, 김형효는 문화문법을 낳게 하는 조건적(conditioning) 요소로 ① 자연적·지리적 특성, ② 언어적인 특성, ③ 역사적 경험의 특성, ④ 의식·주의 특성, ⑤ 친족구조의 특성, ⑥ 종교·신앙의 특성, ⑦ 인구학적 특성 등을 들고 있다.<sup>26)</sup> 물론 이들 요소들은 결정적(determinate)이라기보다는 조건적 요소들이기에 문화문법이 전혀 변화가 없는 선형적 구조물은 아니라는 데 유의해야 한다.<sup>27)</sup>

25) 정수복, 위 책, 49-50쪽.

26) 김형효, “한국사상” 강좌(93. 3. 10). 이에 대한 간략한 언급은 김형효, “한국정신문화의 ‘이념형’을 찾아서,” 한국국민윤리학회, 위의 93년도 하계 세미나 자료, 49쪽에도 나온다. 한편, 이러한 문화문법을 낳는 조건적 요소에 유의하여 김형효 교수는 한국문화의 패러다임을 상징하는 개념들로 ① 감정의 공동체, ② 마을 공유의 비누방울, ③ 용기중기형, ④ 공시적 식사법과 다색편시의 문화, ⑤ 비빔밥과 국밥형, ⑥ 댕형의 요리법과 주거형, ⑦ 보자기형, ⑧ 화수회적 구조와 호칭제도 등을 거론하고, 이를 간략히 요약하면 ① 情의 공유형, ② 다양한 것들의 혼용, ③ 공시적인 것들의 공존 등으로 정리될 수 있다고 한다. 김형효, “한국문화의 생리와 병리에 대한 철학적 담론”, 앞의 책, 56-57쪽. 여기서 제시된 이러한 조건적 요소들이 앞의 註19에서 주장한 여러 문화문법을 형성한 것으로 추론할 수 있다.

27) 정수복은 근본적 문법(현세적 물질주의, 감정우선주의, 가족주의, 연고주의, 권위주의, 갈등회피주의)의 구성요소들은 무교와 유교를 비롯한 전통사상에서 비롯된 것으로, 파생적 문법(감상적 민족주의, 국가중

제주문화의 패러다임을 파악하기 위해서는 김형효가 제시한 바의 문화문법을 낳은 조건적 요소들에 관한 광범위한 검토가 있어야 한다. 솔직히 제주의 문화문법을 규명하는 작업은 연구자의 능력으로는 역부족일 수밖에 없다. 그것은 여러 분야의 전공자들이 함께해야 가능한 방대한 작업이기 때문이다. 그러나 제주만의 문화문법을 낳은 조건적 요소들이 종합적으로 반영된 것의 하나가 제주의 무속신화라고 여긴다. 그래서 일찍이 연구자는 제주의 무속신화를 고찰한 바가 있다.<sup>28)</sup> 또한 무속신화에 나타난 윤리문화를 바탕으로 제주의 가족제도에 주목하여 효규범의 문화를 연구한 바가 있다.<sup>29)</sup> 따라서 여기서는 두 연구 결과를 바탕으로 하여 잠정적이고 예시적으로 제주문화의 패러다임을 정리해 보고자 한다.

먼저, 제주신화를 본다. 신화란 허무맹랑한 이야기가 아니라 그 신화를 탄생시킨 민족의 원형적 ‘사유문법’ 혹은 ‘문화문법’을 알려주는 하나의 기호이다. 물론 문화문법을 낳는 조건적 요소가 신화만이 아니며 신화시대 이후 제주인은 여러 가지 문화와 ‘결합체적 사슬’을 맺어왔지만, 여전히 제주인들의 신화적 사고는 ‘계열체적 집합’으로 흔적을 남기고 있다. 아직도 무속적 행위인 굿과 본풀이가 연희되고 있다는 점이 그 생생한 증거다.

제주무속신화 중 일반신본풀이는 天地·日月·山海·生死·질병·농경·어로·수렵·빈부 등 자연현상이나 인문현상을 차지하여 지배하는 일반적인 신들의 내력담이다.<sup>30)</sup> 그 이야기의 줄거리는 超自然的인 神格이 자연계 및 인문계의 事象을 관장 지배하게 된 유래를 해설하는 것으로 되어 있다.<sup>31)</sup> 그런데 이야기가 펼쳐지는 마당을 보면 그 주인공들

심주의, 속도지상주의, 근거없는 낙관주의, 수단방법 중심주의, 이중규범주의)의 구성요소들은 일제이후 전통적 문화문법에 토대한 정치와 교육의 탓으로 돌리고 있는데, 이러한 그의 관점은 김형효에 비해 체계적이지 못하고 설득력이 약한 것 같다. 정수복, 앞의 책, 209-348쪽.

28) 강봉수, “제주무속신화에 나타난 도덕질서: 일반신본풀이의 갈등양상을 중심으로”, 『제주도연구』 제24집(사단법인 제주학회, 2003. 12), 29~83쪽. 한편, 제주무속신화에는 일반신본풀이, 당신본풀이, 조상신본풀이 등 세 가지 본풀이가 있는데, ‘본풀이’란 무당(심방)이 神을 모셔놓고 무굿을 진행할 때 해당 신의 본원과 내력을 풀어내며 부르는 서사무가를 말한다.

29) 강봉수, “제주의 효규범에 관한 윤리문화적 접근”, 『윤리연구』 제70호 (한국윤리학회, 2008. 9), 87-123쪽.

30) 현용준, 『무속신화와 문헌신화』 (서울: 집문당, 1992), 63쪽. 한편, 제주의 전통마을에는 대체로 마을을 수호하는 神堂이 있는데, 이 신당에 좌정한 신의 내력담을 풀이하는 본풀이가 당신본풀이다. 그리고 조상본풀이는 혈연적 조상이 아니라 한 집안 혹은 一族의 수호신으로 좌정한 신의 내력담을 풀이한 것이다.

31) 일반신본풀이에 해당하는 본풀이는 12개이다. 이들을 간략히 표로 소개하면 아래와 같다.

| 번호 | 일반신본풀이명 | 좌정하는 주인공의 이름 | 성 별 |    | 신명(혹은 역할) |
|----|---------|--------------|-----|----|-----------|
|    |         |              | 남자  | 여자 |           |
| 1  | 천지왕본풀이  | 소별왕          | 0   |    | 이승을 주관    |
|    |         | 대별왕          | 0   |    | 저승을 주관    |
| 2  | 초공본풀이   | 유정승 따님       |     | 0  | 무조신       |
|    |         | 본명두          | 0   |    | 무구신       |
|    |         | 신명두          | 0   |    | 무구신       |
|    |         | 삼명두          | 0   |    | 무구신       |
| 3  | 이공본풀이   | 할락궁이         | 0   |    | 서천꽃밭 꽃감관  |
| 4  | 삼공본풀이   | 가문장아기        |     | 0  | 직업신       |

은 神인지 人間인지 구별하기 어렵다. 천상계의 神이 필요에 따라 인간세계를 넘나들고, 속세의 인간도 신격화하여 초월적 세계를 자유자재로 왕래한다. 특히, 서사의 주인공들은 神이든 人間이든 모두 인간처럼 먹고 입으며 욕망하고 질투하며 용서와 화해 그리고 사랑을 하고 있다는 점이 주목된다. 그래서 신화는 그것을 탄생시킨 민족의 문화문법을 알려주는 기호라는 관점이 성립될 수 있으리라.

제주의 무속신화에는 제주인의 원형적 사유문법이 함의되어 있을 것이다. 그리고 문화문법의 특성상, 그것은 아마도 21세기를 살아가는 오늘날 제주인의 무의식 저변에서 아직까지 작용하고 있을 터이다. 논자가 제주무속신화에 함의되어 있는 도덕질서를 탐색해 본 것도 바로 이러한 가정에서였다.<sup>32)</sup> 이 연구에서 얻은 결과를 요약 제시해 보면 아래와 같다.<sup>33)</sup>

첫째, 평등 지향적 질서이다. 여기에는 두 가지로 구체화되는 데 하나는 가진 자와 못 가진 자간의 평등이고, 또 다른 하나는 여성과 남성간의 양성평등의 지향이다. 이를 위하여, 특히 우리의 본풀이는 못 가진 자와 여성에 주목하고 있다. 전자와 관련하여, 가진 자를 악인으로 못 가진 자를 선인으로 혹은 못 가진 자가 삶의 역전과 행복을 누리는 등의 이야기 구조의 설정은 그 대표적인 예이다. 그리고 후자와 관련해서 당차고 주눅들지 않은 여성상과 진정한 여성주의가 무엇인지를 보여주려 하고 있다.

둘째, 가족주의와 막내중심주의이다. 본풀이에서 부모들은 수록불공을 드려서라도 후세를 얻고 싶어하는 것이 공통된 특성이다. 그리고 자식의 부모에 대한 효의 중요성도 강조되어 나타나고 있다. 그런데 특이한 것은 아들과 장자 중심의 유교적 문법과는 달리 막내 중심주의적 경향이 강하다는 점이다. 물론 우리의 본풀이에도 아들 선호의 흔적이 전혀 없는 것은 아니지만 상대적으로 그러한 경향이 약하고 명시적으로 강조되지는 않는다

|    |         |             |    |       |         |
|----|---------|-------------|----|-------|---------|
| 5  | 삼승할망본풀이 | 맹진국 따님아기    |    | 0     | 삼승할망    |
|    |         | 동이요왕 따님아기   |    | 0     | 저승할망    |
| 6  | 마누라본풀이  | 맹진국 따님아기    |    | (0)   | 삼승할망    |
|    |         | 마마신대별상      | 0  |       | 마마신     |
| 7  | 차사본풀이   | 강림          | 0  |       | 차사      |
| 8  | 세경본풀이   | 자청비         |    | 0     | 농경신     |
|    |         | 문도령         | 0  |       | 농경신     |
|    |         | 정수남이        | 0  |       | 축산신     |
| 9  | 명감본풀이   | 사만이         | 0  |       | 수복신     |
| 10 | 문전본풀이   | 녹디생이        | 0  |       | 문전신     |
|    |         | 녹디생이 형들     | 0  |       | 대문과 정낭신 |
|    |         | 녹디생이 어머니    |    | 0     | 조왕신     |
|    |         | 노일저대구일의 딸   |    | 0     | 측간신     |
| 11 | 칠성본풀이   | 아기씨(자식 7형제) |    | 0     | 칠성신     |
| 12 | 지장본풀이   | 지장아기씨       |    | 0     | 지장신     |
| 계  |         |             | 13 | 9(10) |         |

32) 논자가 이 연구를 진행할 때 활용한 자료로는 문무병, 『제주도 큰굿자료』(제주도·제주전통문화연구소, 2001); 문정봉, 『풍속무음(상·하)』(제주: 제주대 탐라문화연구소, 1994); 진성기, 『제주도 무가본풀이 사전』(서울: 민속원, 2002 초판 2쇄); 현용준, 『제주도무속자료사전』(서울: 신구문화사, 1980) 등이다.

33) 강봉수, “제주무속신화에 나타난 도덕질서: 일반신본풀이의 갈등양상을 중심으로”, 앞의 책, 59~61쪽.

다. 그러나 아들과 딸에 상관없이 막내의 역할을 중요하게 다루고 있는 점은 명확하다.

셋째, 현세 지향적 질서이다. 이는 한마디로 죽어서 정승보다 개팔자라도 지금 여기에 살겠다는 사고로, 무속사상에서 이러한 사고는 익히 알려져 있는 사실이다. 본풀이에서 주인공들이 활동하는 무대는 인간들이 살고 있는 地上俗世界외에도 옥황상제가 살고있는 天上界, 용왕이 거주하는 海洋界, ‘서천꽃밭’, ‘황금산 절’, ‘동개남 은중절’로 표현되는 神聖界가 있다. 말할 것도 없이 여기서 地上俗世界는 天上界, 海洋界, 神聖界와는 대비된다. 전자는 혼란의 세계이고 아귀다툼의 세계인데 반해 후자는 질서의 세계요 평화의 세계이다. 그런데 본풀이의 주인공들은 전자의 세계에 살고 여기를 다스리는 神이 되고 싶어 한다. 사실 이러한 현세 지향적 사고는 저기가 아닌 지금 여기의 세계를 내세처럼 평화의 공동체로 만들고자 하는 의지의 표현으로 읽어야 하리라.

넷째, 正義 지향의 질서이다. 정의의 사고에는 자기 중심성에서 벗어나 타인의 존재를 인정하고 그를 정당하게 대우하겠다는 함축이 들어있다. 그리고 계약에 의한 선택의 자유, 제반 갈등과 이해관계의 합리적 해결, 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 대우한다는 개인주의 혹은 합리주의적 사고가 담겨져 있다. 사법적 정의개념은 물론이고 본매본장, 수수께끼와 내기 시합 등은 우리의 본풀이에서 계약과 공정성을 중시하는 정의의 사고를 대표적으로 보여주는 예에 해당한다.

다섯째, 배려 지향의 질서이다. 정의 지향의 사고가 가져올 폐해를 극복하려는 것이 배려지향의 사고이다. 즉, 그것은 나와 나를 갈등과 분리의 관계로 보지 않고, 상호 의존적이고 인간적으로 서로 따뜻하게 배려해야 하는 공동체적 관계라고 여긴다. 인간 사회에 갈등과 이해 대립이 없을 수 없겠지만, 그렇다고 모든 문제를 항상 합리적이고 명확하게 선과 악, 옳고 그름으로 결론 낼 수 있는 것은 아니다. 때로는 설득과 양보와 타협, 상대방에 대한 인간적 배려가 문제해결에 더 도움을 줄 수 있기도 한 것이다.

이상의 일반본풀이에 나타난 도덕질서를 바탕으로 가설적이거나 제주의 문화문법을 유형화해보면 평등성, 가족성, 현세성, 합리성(정의), 온정성(배려) 등이 되지 않을까 생각한다. 이러한 다섯 가지를 하나의 이념으로 묶는다면 공동체주의와 개인주의가 기가 막히게 妙合하는 공동체주의적 개인주의 혹은 개인주의적 공동체주의가 될 것이다. 평등성과 합리성이 개인주의를 함축한다면, 현세성과 온정성은 공동체주의를 함의한다. 평등성은 인종, 성별, 부귀, 계급을 초월하여 모든 개개인이 평등하다는 것을 의미한다. 그리고 모든 개인이 평등하다는 인식의 철학적 전제는 인간을 이성적 존재라는 데 있다. 이러한 점에서 평등성과 합리성은 개인주의를 함축하는 문법이고, 또한 인간존중과 인권 의식의 사유문법으로 읽는다. 현세성은 지금 여기의 세계를 내세처럼 평화의 세계로 만들겠다는 의지의 표현이다. 그리고 지금 여기의 세계를 평화의 세계로 만들려면 특정 엘리트가 혼자서 가능한 것이 아니라 모든 구성원들이 서로 협동하고 배려해야만 가능한

것이다. 또한 평화의 공동체를 만드는 것은 인간들만으로 가능한 것이 아니다. 신과 인간과 자연이 서로 어우러져 같이 가야 한다. 이러한 점에서 현세성과 온정성은 공동체주의를 함축하는 문법이고, 또한 생명존중과 생태주의적 사고문법으로 읽을 수 있다.

그러나 우리 무속신화에서 공동체주의와 개인주의는 별개로 가는 것이 아니라 동시적이고 묘합적이다. 그래서 연구자는 묘합성(妙合性)을 또 하나의 문법으로 여긴다. 묘합성은 언표 그대로 전혀 성격을 달리하는 두 가지 이상의 요소가 기가 막히게 결합하는 것을 의미한다. 모순된 성격의 것들이 동시에 같이 가려면 평화와 관용의 사고가 전제되어 있지 않으면 불가능하다. 이러한 공동체주의와 개인주의의 묘합성이 적나라하게 드러나는 문법이 가족성이다. 이와 관련해서는 제주의 전통 가족제도를 들여다 볼 필요가 있다.

관련 학자들은 제주도의 가족제도가 조선 중기 이후의 전통적인 한국가족과는 적지 않은 차이점을 지니고 있다는 점에 대체로 합의하고 있다. 이를테면, 조선중기 이후 이념적인 전형으로서 보편화된 한국의 전통가족은 가계계승과 부계친족집단의 결속을 매우 중시하기 때문에 장남은 반드시 부모와 동거함으로써 가족의 창설과 확대, 축소, 해체의 과정이 분명하지 않고, 장남에서 장남으로 이어지는 직계가족의 형태를 취하게 된다. 부계·직계·장남에 의해 계승되는 한국가족의 구성원리는 현실의 가족생활 속에서 개인에 대한 집단의 우위성, 가장의 권위 확립, 부계친족집단의 조직화, 재산상속에서의 장남우대와 조상제사의 장남 봉사, 부녀자의 낮은 지위, 정조관념의 강화와 이혼·재혼에 대한 금기의식 등의 특성으로 나타난다.<sup>34)</sup>

그러나 제주도의 가족은 이러한 한국의 전통가족과 비교했을 때 매우 상이한 특성들을 지니고 있다. 철저한 長男分家, 재산상속의 均分的 경향, 부락내혼, 문중조직의 약화, 높은 이혼율과 재혼율, 육지와 상이한 혼인의례, 死婚의 관습, 조상제사의 분할 등이 그것이다.<sup>35)</sup> 이러한 특성들은 제주의 효규범의 윤리문화를 알려주는 중요한 지표이고 윤리

34) 최재석, 『한국가족연구』(서울: 민중서관, 1966), 653~666쪽; 신인철, 신인철, 『한국의 사회구조: 미분화 사회에서 부계사회로』(서울: 문덕사, 1992) 참조.

35) 관련학자들의 대표적인 연구로는 다음을 들 수 있다. ① 김영돈의 연구: “제주도민의 통과의례(상·중·하)”, 『제주도』 32·33·34호(제주도, 1966); ② 김혜숙의 연구: “부부간의 의사결정에 관한 연구: 제주도 농어촌 가정을 중심으로”, 『대한가정학회지』 20-3(대한가정학회, 1982); “제주시 가정의 부부간의 의사결정에 관한 연구: 농어촌 가정과의 비교를 중심으로”, 『한국가정관리학회지』 창간호(한국가정관리학회, 1983); “제주도 가족의 고부관계에 관한 연구”, 『제주대논문집』(사회과학편) 17(제주대학교, 1984); “제주도의 이·재혼 연구”, 『제주대논문집』(사회과학편) 20(제주대학교, 1985); “제주도 가정의 혼인연구”(성신여자대학교 대학원 박사학위논문, 1993); 『제주도 가족과 권당』(제주대학교출판부, 1999); ③ 이창기의 연구: “제주도 가구의 크기”, 『탐라문화』 6(제주대 탐라문화연구소, 1987); “제주도의 가구구성”, 『인문연구』 14-1(영남대 인문과학연구소, 1988); “제주도의 제사분할”, 『한국의 사회와 역사』(서울: 일지사, 1991); “제주도 제사분할의 사례연구”, 『민족문화논총』 13(영남대 민족문화연구소, 1992); “제주도 가족제도의 특징”, 신행철 외 지음, 『제주사회론』(서울: 한울아카데미, 1995); ④ 최재석의 연구: “제주도의 장남가족”, 『아세아연구』 19-2(아세아문제연구소, 1976); “제주도의 부락내혼과 친족조직”, 『인문논집』 23(고려대학교, 1977); “제주도의 이·재혼제도와 비유교의 전통”, 『진단학보』 43(진단학회, 1977); “제주도의 조상제사와 친족구조”, 『행동과학연구』 3(1978); “제주도의 첩제도”, 『아세아여성연구』 17(숙명여대 아세아여성문제연구소, 1978); “제주도의 양자제도”,

문화 그 자체라고 할만하다. 제주에서는 부모가 자식들에게 봉양 받을 것을 기대하는 강요된 효가 아니라, 그리고 아들 특히 장자중심, 부계친 중심의孝규범의 문화가 아니라 서로 독립된 살림을 유지하면서도 장남과 차남, 아들과 딸을 가리지 않고, 친가·외가·처가를 가리지 않은 효행을 자연스럽게 실천할 수 있었다. 재산균분상속, 제사분할 등의 제도를 통하여 가족 내 갈등의 소지를 미연에 방지하는 합리적인 정의의 윤리문화가 형성된 것도 제주의孝규범에서만 볼 수 있는 대목이다. 장남분가와 부부중심의 가족제도, 부인의 자율성과 사회참여 허용 등은 모든 가족이 ‘우리’만을 강조하는 공동체주의가 아니라 개인의 자율성과 실용주의적 태도를 가질 수 있도록 하였다고 여긴다. 종가의 중시와 부계친 중심의 친족관계가 아니라 친가·외가·처가를 가리지 않은 친족관계는孝의 대상을 가족에 머무르지 않고 사회적으로 확대 가능한 터전을 마련한 것도 제주의孝규범의 독특한 윤리문화라고 하겠다. 제주에서 이웃 혹은 부락 내 어른들을 삼촌으로 호칭하고, 큰 일이 생겼을 때나 농사일에서 자기 집안일처럼 서로 나서서 돕는 이른바 ‘수눔음’의 관행은 그 대표적인 사례에 해당하리라.

불충분하지만, 이상의 고찰에서 제주문화의 패러다임은 평등성, 가족성, 현세성, 합리성(정의), 온정성(배려), 묘합성이고, 그것을 하나의 이념으로 묶어내면 공동체주의적 개인주의 혹은 개인주의적 공동체주의이다. 나아가 공동체주의적 개인주의의 이념에 함축된 윤리적 가치는 생태와 인권과 평화로 요약할 수 있다고 여긴다. 그러나 이러한 문화문법들이 항상 긍정적인 것만은 아니라는 데도 유의할 필요가 있다. 평등성은 평등주의로 추상화될 때 너와 나는 같음과 동시에 다름이라는 사고보다는 너와 나는 같다는 열광주의를 낳을 수 있다. 가족성과 온정성은 유사 가족주의로 흘러 권당의 정치문화라는 폐해를 낳을 수 있다. 현세성은 지금 여기서 내가 출세해야 한다는 한탕주의와 출세주의를 가져온다. 합리성은 이기주의를 낳고, 묘합성은 잡탕과 박물의 문화를 낳기도 하는 것이다. 관건은 새로운 신태그마의 도전에서 어떻게 긍정의 문화적 생리가 표출할 수 있게 발전비전을 설정하고 문화적 창조력을 발휘하느냐에 달렸다고 여긴다.

## 2) 제주문화의 신태그마에 대한 반성적 성찰

문화문법을 낳는 조건적 요소들에 대한 문화지질학(고고학)적 탐구를 바탕으로 제주문화의 패러다임을 고찰한 다음에 해야 할 작업은 제주문화의 신태그마에 대한 반성적 성

『인문논집』 23 (고려대학교, 1978); 『제주도의 친족조직』 (서울: 일지사, 1979); ⑤ 한삼인의 연구: “제주지역의 가족관습”, 『관례연구』 2 (제주관례연구회, 1999); ⑥ 현용준의 연구: “가족”, 『제주도 문화재 및 유물종합조사보고서』 (제주도, 1973). 이 글을 작성하는 데는 특히 이창기(“제주도 가족제도의 특징”)와 한삼인(“제주지역의 가족관습”)의 글에 크게 의지하였다. 이창기의 글은 기존의 연구를 종합하여 제주도 가족의 특징을 잘 정리하고 있고, 한삼인의 글은 법사회학적 접근방법(인터뷰 조사)을 통해 해방 전후시기의 제주의 가족관습을 조사하고 그것을 기존의 연구들과 대조하면서 제주도의 가족관습의 특징을 잘 정리하고 있다.

찰이다. 해방이후에 제주에는 근대화(관광 및 감귤산업)라는 신태그마와의 접목을 경험하였고, 이 세기에 들어와 세계화와 지방화라는 신태그마에 대한 응전으로 국제자유도시, 평화의 섬, 특별자치도라는 비전과 대안을 추진해왔다. 이러한 발전비전과 대안들이 과연 제주의 문화문법에 걸맞는 것이었는지 돌아볼 필요가 있다. 이러한 작업도 누가 혼자 할 수 있는 일이 아니다. 여기서는 평화의 섬 운동과 관련하여 반성적 고찰의 예를 제시해 두기로 한다.

제주를 이른바 ‘평화의 섬’으로 만들자는 주장과 노력은 지난 90년부터 있어왔다. 그러나 돌이켜보면, 평화의 섬을 만들자는 계기도 사실 90년대에 제주에서 개최되었던 일련의 정상회담이라는 외부적 동인에서 비롯된 것이다. 사정이 그러하기에 평화의 섬에 관한 당초의 구상들도 국제기구의 유치와 국제회의의 장소, 국제교류의 거점, 국제평화 구축의 중심 센터화 등 대외 지향적이고 선언적인 성격이 강한 것들이었다. 그 가능성은 차지하고라도, 과연 이러한 것들이 제주에 갖추어졌을 때 제주에는 평화의 섬이 되는 것인지 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 주장이 여전히 유효한 것은 2002년 4월 1일 발효된 제주국제자유도시특별법 세계평화의 섬 관련 조항(12조)에도 그대로 반영되어 있기 때문이다.<sup>36)</sup> 단적으로 말해서, 이러한 평화의 섬 구상은 제주를 실질적인 평화의 섬으로 만들겠다는 것이라기보다는 국제자유도시 건설의 연장선상에서 이른바 ‘평화사업’들을 하겠다는 것으로 밖에 볼 수 없다.

제주를 평화의 섬으로 가꾸자는 데에 반대할 제주인은 아무도 없을 것이다. 그런데 문제는 평화의 섬의 본질이 구체적으로 어떤 것이냐 하는 점이다. 요컨대, 평화의 섬은 대외적 선언이나 평화사업의 추진으로 만들어지는 것이 아니라, 제주인과 제주사회의 내적 평화를 우선적으로 구축하고, 나아가 이를 바탕으로 정의로운 복지공동체를 실현함으로써 가능한 것이라고 본다. 이 점에서, 평화의 섬이 되기 위해서는 이른바 4·3문제의 근원적 해결에서부터 출발해야 한다는 시민사회의 주장은 훨씬 평화의 섬 만들기의 본질에 가까운 것이었다고 여긴다.

다행히 4·3문제의 해결이라는 점에서만 본다면 평화의 섬으로 가기 위한 제주사회의 내적 토대가 마련되고 있는 것도 사실이다. 43특별법이 제정되고, 정부의 공식적 사과, 43평화공원의 조성 등 가시적인 성과가 달성되고 있기 때문이다. 2003년 1월에 공표한 제주국제자유도시종합계획에 따르면, ‘세계평화의 섬’ 지정의 의의는 “세계 평화의 섬 구상은 ‘4·3문제’를 대승적으로 해결하는 동시에 제주도가 남북화해와 동북아 평

36) 제주국제자유도시특별법에 명시된 세계평화의 섬 관련 핵심 조항은 다음과 같다. 제12조(세계 평화의 섬 지정) ①국가는 세계 평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다. ②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 다음 각호의 사업을 시행할 수 있다. 1. 국제평화 및 협력관련 기구의 유치, 2. 국제협력에 관한 연구소의 설립, 3. 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, 4. 남북교류 및 협력에 관한 사업, 5. 그 밖의 국제협력을 위한 사업.

화의 선도적 역할을 수행하면서 제주사회의 평화와 발전을 도모한다는데 그 목적이 있음”이라고 밝히고 있지만, 여전히 평화의 섬에 관한 시민사회의 요구와 (지방)정부 사이에는 간극이 있는 것처럼 보인다. 대체, 이 (지방)정부가 추진하려는 무장(해군기지)을 통한 평화와 4.3에 대한 역사 회귀적 관점을 어떻게 해석해야 할까?

제주국제자유도시종합계획도 “제주의 이미지와 비전을 통합하고 발전전략을 보다 효율적으로 추진하기 위해서 ‘세계 평화의 섬’ 구상과 ‘국제자유도시’ 구상을 연계시킬 필요”를 주장하지만, 주장으로 그치고 있다. 여전히 평화의 섬 구상은 대외적 선언과 일련의 평화사업의 추진이고, 그것도 어디까지나 국제자유도시 건설 도정에 포함된 일부사업일 뿐이다. 종합계획에 의하면, 그 발전의 기본목표는 “제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득·복지 향상”이라 되어 있고, 그 중간목표로써 2011비전에는 “인간·환경·지식 중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시”를 제시하고 있다. 이처럼 목표나 비전 어느 곳에서도 평화의 섬으로 가겠다는 의지의 표명은 한 구절도 없음을 볼 수 있다. 제주도는 이를 두고 제주가 가고자 하는 평화의 섬이 이른바 ‘경제특구’ 모형이라 하고 있다.

말하자면, 제주도의 구상은 국제자유도시 추진이 경제특구모형으로서 평화의 섬의 건설을 의미한다는 것인데, 이는 곧 평화의 섬의 본질적 의미를 스스로 포기한다는 선언에 다름 아니라고 여긴다. 아무래도 ‘국제자유도시’는 보존보다는 개발을, 자연보다는 문화를, 문화보다는 경제적 이익을 더 떠올리기 쉽게 하기 때문이다. 이 점에서 “경제적 번영과 상호의존이 반드시 긴장과 갈등을 예방하는 것이 아니며, 오히려 경제적 이해관계에 따른 갈등 상황을 초래할 수 있다”<sup>37)</sup>는 문제제기가 크게 틀린 지적은 아니라고 생각한다. 따라서 평화가 전제될 때 번영의 가치가 의미를 갖듯이, ‘평화의 섬’ 위상을 정립하기 위한 실천전략으로 ‘국제자유도시’를 추진해야 할 것이라는 지적<sup>38)</sup>이야 말로 전적으로 옳은 주장이라 여긴다.

차라리 나는 ‘생태·인권·평화의 섬’을 발전비전으로 삼아야 하고, 그것을 실현할 전략으로써 ‘국제도시’ 건설을 주창한다. 여기서 ‘국제도시’는 신자유주의적 기획으로부터 탈피한 명실공히 ‘생태·인권·평화의 국제도시’이어야 한다. 이러한 비전이야 제주문화의 패러다임과 결을 같이 하면서, 동시에 21세기 문명사의 흐름과도 배치되지 않는 발전모델이 된다.

37) 김진호, “제주국제자유도시화를 위한 평화의 섬 가능한가?”, 제주국제협의회 제11회 학술대회자료집 (2000), 77쪽.

38) 같은 글.

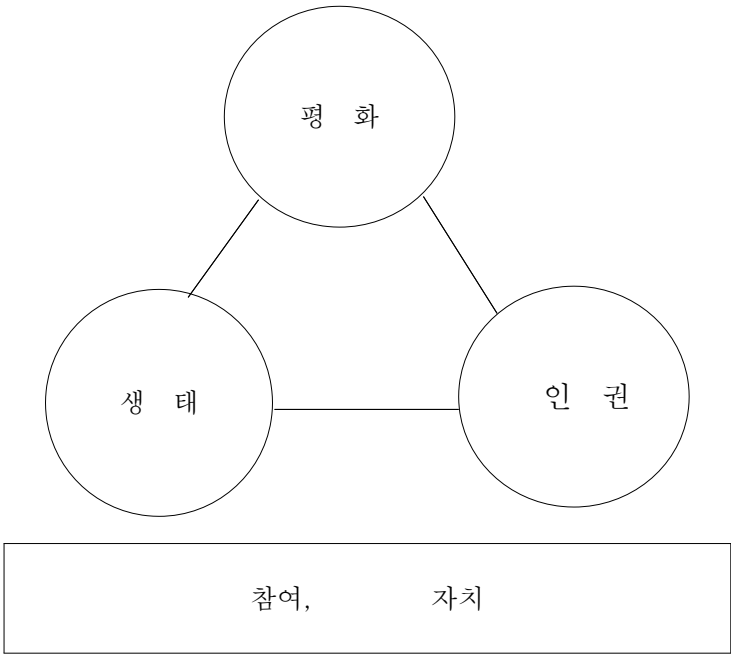
### 3) 제주다움의 철학과 비전 정초

향후 제주의 생태·인권·평화의 섬 만들기는 대외적 선언으로서가 아니라 실질적이고 궁극적인 제주인의 삶과 제주발전의 비전과 이념적 지표로 삼았으면 한다. 생태·인권·평화의 섬은 자연과 인간과 문화가 공존 공생하는 정의로운 행복공동체의 실현을 의미하기 때문이다. “생태·인권·평화”라는 가치는 제주문화의 패러다임으로부터 도출될 수 있는 중요한 자산이다. 그리고 이러한 비전의 실현은 제주인들 스스로의 “참여와 자치”를 통하여 일구어내야 한다. 정리하여 말하면, 제주의 비전은 “**제주다움의 행복공동체**”가 될 것이다. “생태·인권·평화”는 제주다움 공동체의 비전을 구성하는 중심 가치(3대 이념)로 삼을 수 있다. 여기에서는 생명존중과 생태주의 사고, 인간존중과 인권의식의 사고, 생명들 간의 평화, 인간들 간의 평화, 자연과 인간간의 평화라는 뜻이 담겨있다. 그리고 “참여와 자치”는 제주다움 공동체를 제주인 스스로 만들어간다는 의미가 될 것이다. 풀뿌리들의 참여와 자치를 통하여 생태와 인권과 평화가 깃드는 제주다움의 행복공동체의 비전을 실현해 가는 것이야말로 앞으로 제주인들이 진정으로 하고 싶고 해야 할 일로 삼았으면 한다.

### 4) 제주다움의 비전 실현을 위한 대안과 실천전략 탐색

이러한 비전을 실현하기 위한 구체적인 실천전략으로써 제주국제도시는 지속가능한 발전과 인간의 얼굴을 가진 세계화를 지향해야만 할 것이다. 즉, 그것은 청정한 제주의 자연환경을 보전하고 가꾸는 친환경적인 생태도시, 인권과 자유와 평화 등 인간적 가치와 삶의 질을 중시하는 정의사회, 제주의 고유한 문화와 정체성을 견지하는 가운데 다문화를 관용하는 세계도시, 지역주민과 사회적 약자의 참여와 권익을 보편적으로 보장하는 복지사회가 되어야 한다. 나는 이러한 제주사회의 비전과 대안을 총괄하여 이른바 “**제주다움의 행복공동체**”라 부른다. 그리고 이러한 비전실현을 위한 대안적 지표를 바탕으로 각 영역별로 구체적인 실천전략을 모색해야 한다. 아울러 비전과 대안과 실천전략을 제도적으로 지원할 정치·행정자치모형과 교육자치모형이 강구되어야 하고, 그것들을 법적으로 보장할 특별법의 제정으로 이어져야 할 것이다. 이상의 비전과 대안적 지표, 실천전략을 그림으로 도표화하면 아래와 같다.

제주다움의 행복공동체의 비전  
참여와 자치를 통한  
생태·인권·평화의 섬 만들기



|                     |                                                                                                                                                                          |    |    |    |          |    |            |          |    |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|----------|----|------------|----------|----|
| 지표                  | 1. 청정한 제주의 자연환경을 보전하고 가꾸는 친환경적인 생태도시<br>2. 인권과 자유와 평화 등 인간적 가치와 삶의 질을 중시하는 정의사회<br>3. 제주의 고유한 문화와 정체성을 견지하는 가운데 다문화를 관용하는 세계도시<br>4. 지역주민과 사회적 약자의 참여와 권익을 보장하는 보편적 복지사회 |    |    |    |          |    |            |          |    |
| 영역별<br>국제도시<br>실천전략 | 1 차<br>산업                                                                                                                                                                | 관광 | 의료 | 교육 | 사회<br>복지 | 경제 | 자치<br>(정치) | 생태<br>환경 | 문화 |
|                     |                                                                                                                                                                          |    |    |    |          |    |            |          |    |
| 법 적 · 제<br>도적 장치    | 정치 · 행정자치모형, 교육자치모형, 특별법의 개정                                                                                                                                             |    |    |    |          |    |            |          |    |

‘생태·인권·평화의 섬’ 과 ‘국제도시 건설’ 은 동전의 양면<sup>39)</sup>이라기보다는 저 한국화

의 산수화에서 밀바탕과 그림의 관계처럼 서로 상보적인 역할을 수행해야 한다. 동전의 양면은 서로 같이 가긴하지만 동시에 서로 대척적이다. 그러나 산수화에서 밀바탕과 그림은 동시적이며 구분되지 않고 서로 상보적 관계이다. 그림의 주인공들 간에도 중심과 주변을 가르지 않고 서로 모나지 않게 같이 노닌다. 어느 대중가수가 노래했듯, “하늘에는 조작구름 떠있고 강물에는 유람선이 떠있고 저마다 누려야 할 행복이 언제나 가득한 이곳”, 이것이 바로 평화와 번영을 동시에 꿈꾸는 21세기 제주의 위상이 되어야 하리라.

## 5) 방법: 집단지성과 공감

이상에서 나는 제주다움의 행복공동체라는 새로운 비전과 대안을 모색하기 위한 과정과 절차를 예시적으로 제시하였다. 이 모든 작업은 결코 혼자할 수 없는 일이다. 집단지성이 필요하다. 그리고 연구자간 뿐만 아니라 도민적 공감을 얻어내는 일도 중요하고, 이를 실천의 장에서 구현한 정치세력을 키우는 것도 대단히 중차대한 일이다.

39) 양길현, “제주평화의 섬 구상과 지정 전략”, 제주발전연구원·제주대평화연구소 학술세미나 자료집, 『제주국제자유도시의 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가?』(2003. 1. 14), 34 ~ 35쪽.

토/론/회

# 제주미래발전과 특별법

## 토 론

박경훈 제주민예총 이사장

김종현 제주평화인권센터 운영위원

양지연 제주대 법학전문대학원

김정훈 제주대 법학전문대학원

## 토론

- 박경훈 제주민예총 이사장



## 토론

- 김종현 제주평화인권센터 운영위원



## 제주미래비전과 특별법 - 토론문

- 양지연 제주대 법학전문대학원

제주특별자치도(이하 제주도)의 발전비전과 전략을 수립하기 위해서는 (1) 그러한 비전이나 전략이 정당한 목적에 해당하는지 여부, (2) 목적을 성취할 수 있는 유효적절한 수단의 존재여부, 그리고 (3) 목적을 추구하는 과정에서의 피해를 최소화할 수 있는 방안이 있는지 마지막으로 (4) 이익과 손해의 균형이 맞는지를 검토하여야 할 것이다.

제주특별자치도의 발전비전과 전략의 핵심적인 내용으로 언급되는 것은 주로 평화, 생태, 인권, 문화, 역사 등이다. 그 내용이 긍정적이라는 점에는 문제가 없으나, 문제는 추구하는 바가 너무 다양하고 또한 매우 추상적이고 모호한 개념들이라 공공정책의 목적으로 삼기에 무리가 있다는 점이다. Peter F. Drucker는 공공정책의 성과를 높이기 위해서는 그 목표가 특정가능하고, 목표 도달 정도를 측정 가능해야 한다고 지적한바 있다. 또한 위 각 이상들은 다른 지방자치단체와의 차별성이 약하고, 다양한 이상들을 한꺼번에 실현하고자 하면 자원이 분산되어 효율성이 떨어질 우려가 있으므로 여러 비전도 그 우선순위를 확실하게 수립할 필요성이 있다고 생각한다.

아울러 이를 실현하기 위한 수단으로서는 각 사업을 이끌어갈 TF팀(즉 휴먼 소스) 이를 완성해갈 재원(파이낸싱)등이 필수적으로 요구되는 반면에 현재의 제주특별자치도의 도정 및 체제만으로는 이를 이끌어 갈 인적 인프라가 구축되지 않는 것은 물론 이를 실현해 나갈 재원마련도 확실하지 않다는 점에 있다.

또한 발전비전과 전략이 정책으로 입안되고 집행되는 과정에서 일어날 수 있는 외부효과에 대해서 고려가 있어야 한다. 개별적으로는 좋은 비전들이지만 그것이 현실화 되었을 때는 개인들의 기본권을 제한할 가능성이 있기 때문에 예상되는 문제와 그에 대한 해결책까지도 미리 준비되어야 할 것이다. 그리고 미리 이러한 문제들을 줄이는 방법으로 전략 수립 과정에서부터 도민들의 참여를 독려해 문제에 대한 예측가능성을 높여야 한다.

마지막으로 이러한 전략수립이 구호로 그치는 것이 아니라 정책으로 확정되기 위해서는 이로 인한 이익이 그 손해보다 크거나 균형이 맞아야 할 것인바 이익과 손해를 어떠한 기준으로 산정하는가가 중요한데, 그 기준을 꼭 제주도 수준으로 국한시켜야 하는가에 의문이 있다. 예를 들어 강정의 해군기지 건설은 평화의 섬을 지향하는 제주도 차원

에서는 손해가 많은 정책이라고 할 수 있으나 국가적 차원에서 이익이 많은, 국방의 의무에 속하는 꼭 필요한 정책이라면 제주도 도민들도 어느 수준은 용인할 수 있지 않을까 하는 의문이 든다.

다음과 같은 문제들이 조금 더 보완되고 도민들의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있는 다양한 통로들이 열려있다면 진정 도민들을 위한 비전을 정하고 정책을 수립하기가 훨씬 용이하게 된다고 본다.

## 제주의미래비전과 특별법 - 토론문

김정훈(제주대학교 법학전문대학원)

4월 20일자 경향신문 12면에는 「제주 ‘섬지코지’ 개발의 비극」이라는 제하의 기사가 실렸다. 한 건설회사가 섬지코지를 포함한 인근 지역 일대의 땅을 관광단지 개발 명목으로 매입하여 감세 혜택을 받고 일부를 중국계 회사에 되팔아 땅장사를 했다는 내용이다. 또한 웅장하게 지어진 건물들이 주위 경관을 해치고 있고, 관광단지 개발로 인해 나아질 줄 알았던 주민들의 삶이 오히려 더욱 힘들어졌다는 사연을 소개하고 있다.

기사는 제주가 내세우고 있는 ‘국제자유도시’라는 비전이 생산해 낸 어두운 단면을 단적으로 보여준다. 이것이 우리가 기존의 제주의 비전에 대해 성찰하고, 나아가 새로운 대안적 비전을 고민해보고 재설정해야만 하는 이유일 것이다.

신용인의 「제주의 통합비전과 특별법의 미래」와 강봉수의 「제주다움의 비전과 대안 모색을 위한 방법론」이 제주의 현재와 과거에 대해 성찰하고, 제주의 새로운 미래비전을 제시하고 있다.

우선 신용인의 「제주의 통합비전과 특별법의 미래」는 제주특별자치도법의 진화과정이라는 관점에서 제주개발의 역사와 무계획적으로 난립하고 있는 제주의 각종 비전들을 살펴보고 문제점을 지적하고 있다. 인상적인 것은 ‘생명평화의 섬’ 비전을 제외하고는 기존 비전 모두가 중앙정부나 제주도정의 주도 하에 추진되었다는 것이다. ‘생명평화의 섬’ 비전 역시 글에서 지적하고 있듯이 제주해군기지 반대운동의 과정에서 부각된 저항적 대안비전으로서의 한계를 가지고 있어 제주사회 즉, 제주도민의 공감대를 얻었다고 볼 수는 없는 것이다. 이는 결국 지금까지의 비전들은 제주도와 제주도민 모두가 함께 바라볼 수 있는 목표·이상으로서의 비전이 아니라 ‘위에서 아래로’의 주입되거나 강요된 일종의 슬로건에 불과했다는 것을 나타낸다. 따라서 새로운 대안으로서의 비전은 그와 반대로 ‘아래에서 위로’, 즉 제주도민 모두가 공감하고 함께 바라볼 수 있는 목표·이상으로서의 비전이 되어야 할 것이다.

「제주의 통합비전과 특별법의 미래」는 ‘생명평화의 섬, 제주’라는 통합비전을 제시하고, 구체적인 3대 목표로 i) 사회적 경제를 일구는 씨울네트워크 형성, ii) 섬과 치유의 본향인 자연치유의 섬 지정, iii) 세계평화와 번영에 기여하는 국제평화도시 조성을, 그 추진전략으로 고도의 자치권을 향유하는 제주특별자치도의 완성을 각각 설정하는 것을 제안하고 있다.

‘씨울’이라는 다소 생소한 용어를 사용하고 있지만 그 뜻이 민중, 시민, 국민의 순우리말이라는 점에서 씨울네트워크가 지향하는 바는 ‘국제자유도시’가 내재하고 있는 신자유주의적 세계화에 대응하여 민중(제주도민)이 주체적으로 자립할 수 있는 사회적

경제를 형성해 가야 한다는 것으로 보인다. 이와 같은 목표는 신자유주의를 이념적 기반으로 하는 ‘국제자유도시’에 대한 대안적 비전으로서 어찌면 당연한 논리귀결일지도 모르겠다. 하지만 이처럼 합리적이고 바람직한 목표에도 불구하고 ‘사회적 경제’나 ‘씨을네트워크’와 같이 쉽게 이해되기 어려운 용어의 사용은 자칫 도민들의 공감대 형성에 장애가 될 수도 있을 것 같다. 추진과정에서 보다 자세한 설명이 요구되는 부분이다.

한편 기존의 비전을 폐기하는 것이 아니라 ‘세계환경수도’에 건강·웰빙을 접목시켜 ‘자연치유의 섬’을 설계하고, ‘국제자유도시’와 ‘세계평화의 섬’을 통합·개선하여 ‘국제평화도시’ 조성을 목표로 설계한 것은 제주에 맞지 않는 옷을 수선하여 몸에 맞게 만들었다는 데 큰 의의가 있다고 하겠다. 다만, 기존의 비전들이 안고 있던 문제점들이 추진과정에서 또다시 불거질 수 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있겠다. 어찌면 기존 문제의 핵심은 올바른 ‘비전의 부재’가 아니라 잘못된 ‘비전의 존재’였기 때문이다.

강봉수의 「제주다움의 비전과 대안 모색을 위한 방법론」은 제주미래비전에 대해 조금 다른 접근을 보이고 있다. 제주가 추진해온 ‘국제자유도시’ 건설 비전에 대해서는 앞의 글과 마찬가지로 부정적인 입장에서 있다. 하지만 대안 모색과 관련해서는 방법론을 달리하여 제주발전의 새로운 비전과 실천전략은 제주의 문화에 토대를 두고 짜야 한다고 말한다. 즉, 우선적으로 제주문화의 패러다임을 고찰하고 그것을 토대로 제주다움의 비전과 대안을 제시해야 한다는 것이다. 이에 따라 제주의 무속신화를 고찰하고 그로부터 ‘생태·인권·평화’라는 가치를 도출해 냈다. 그리고 ‘생태·인권·평화’라는 가치를 통해 ‘제주다움의 행복공동체’라는 비전을 제시하고, 제주인들 스스로의 ‘참여와 자치’를 통해 비전을 실현해야 한다고 말한다. 그런데 글에서도 나타나고 있듯이 제주의 무속신화만을 통해 제주의 문화를 온전히 규명하기는 어려운 일일 것이다. 따라서 제주문화의 패러다임을 파악하기 위해서 앞으로 여러 분야에 대한 광범위한 검토가 있었으면 하는 바람이다. 그렇게 파악된 제주문화의 패러다임이야말로 그 자체로 제주가 추구해야 할 비전이 될 수 있을 것이기 때문이다.

이상과 같은 제주의 현재와 과거에 대한 성찰과 미래비전 제시가 단발성 구호에 그쳐서는 안 될 것이다. 강자 혹은 자본의 논리에 의한 비전이 아닌 진정으로 도민 모두가 함께 잘살 수 있는 비전으로 교체될 수 있어야 한다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 대안적 비전은 ‘위에서 아래로’가 아닌 ‘아래에서 위로’, 즉 제주도민 모두가 공감하고 함께 바라볼 수 있는 목표·이상으로서의 비전이 되어야 하고, 향후 이를 위한 실질적인 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

