

碩士學位論文

張保臯 海上經營戰略이  
濟州國際自由都市에 주는 含意

指導教授 梁 永 哲



濟州大學校 行政大學院  
地方自治 專攻

姜 東 雨

2006年 7月

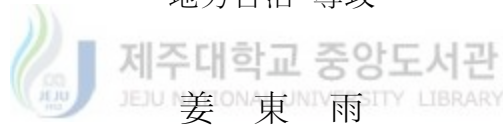
張保臯 海上經營戰略이  
濟州國際自由都市에 주는 含意

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 6月

濟州大學校 行政大學院  
地方自治 專攻



姜東雨의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2006年 7月

審査委員長 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

# 목 차

제 I 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제 2 절 연구범위 및 방법 .....	2
제 II 장 장보고의 해상경영전략과 제주도 .....	5
제 1 절 9세기 동북아 정세 고찰 .....	5
1. 한반도 .....	5
2. 중국 대륙 .....	6
3. 일본 .....	6
제 2 절 장보고의 청해진 설치와 의미 .....	8
1. 청해진의 설치 배경과 내용 .....	9
2. 장보고 선단의 항로 .....	18
3. 동북아 해상무역의 변성과 이유 .....	21
제 3 절 장보고의 해상경영전략의 특징 추론 .....	22
1. 민간교역 도입 및 활성화 .....	22
2. 동아시아를 중심으로 하는 글로벌 네트워크 형성 .....	26
3. 강력한 동북아 제해권 장악 .....	27
제 4 절 과거 청해진과 현재 제주도의 지정학적 유사성 .....	29
1. 지리적 위치의 유사성 .....	29
2. 지정학적 유사성 .....	31
3. 지경학적 유사성 .....	33
제 III 장 제주국제자유도시 추진 현황과 평가 .....	37
제 1 절 제주국제자유도시 추진 배경과 정치경제학적 맥락 .....	37
1. 제주국제자유도시 추진 배경 .....	38
2. 제주국제자유도시 추진 목적 .....	42
3. 제주국제자유도시 추진의 정치경제학적 맥락 .....	44

제 2 절 제주국제자유도시 비전과 추진현황 평가 .....	48
1. 제주국제자유도시 비전과 기본방향 .....	48
2. 제주국제자유도시계획의 주요 내용 .....	51
3. 국제자유도시 추진 현황 .....	55
4. 제주국제자유도시 추진상의 평가 및 문제점 .....	57

## 제IV장 장보고 해상경영전략이 제주국제자유도시에 주는 함의 및 국제자유도시 추진 방향에 대한 제언 ..... 61

제 1 절 장보고의 해상경영전략이 제주국제자유도시에 주는 함의 .....	61
1. 민간교역 도입 및 활성화 .....	61
2. 글로벌 네트워크 구축 .....	64
3. 지정학적 위치의 활용 .....	67
4. 자치적·자율적 경영 .....	68
5. 자국의 Identity의 확립 .....	71
제 2 절 제주국제자유도시 추진 재정립에 대한 제언 .....	72
1. 제주비전 및 미래 동력산업 구체화 .....	72
2. 정부 관련기관 유치 활성화 .....	75
3. 동북아 허브로서의 인프라 구축 .....	77
4. 제주특별자치도의 성공 정착 .....	78
5. 제주의 독특한 문화 발굴, 육성 .....	80

## 제V장 결 론 ..... 83

참 고 문 헌 .....	87
---------------	----

ABSTRACT .....	91
----------------	----

# 제 I 장 서 론

## 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

본 연구를 수행함에 있어서 가졌던 문제의식은 제주국제자유도시가 주체적으로 추진될 수도 있을 터인데 그러지 못하다는 것이다. 또한 제주국제자유도시 추진과정에 있어서도 당초 계획에 훨씬 미치지 못하는 등 활성화 되지 못하고 있다는 것이었다. 시간이 지날수록 국제적인 매력은 증가하지 못하고 있으며, 오히려 다른 자치단체들이 더 활발히 전개하여 선점하고 있는 상황을 직시하고 문제의식을 가지게 되었다.

이러한 문제의식을 해결하고 제주국제자유도시가 성공적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여 성공적인 사례를 찾아 벤치마킹 하던 대상 중 장보고의 활동으로부터 시사점을 찾게 되었다.

장보고의 해상경영은 우리 고대사에서 하나의 전기를 마련했다는 평가를 받고 있다. 장보고는 한·중·일 3국을 하나의 통합된 시장으로 반도 국가인 우리나라를 국제무역의 중심으로 육성, 발전시켰다.

21세기에 들어서면서 동북아 정세는 장보고가 활동했던 8~9세기와 매우 유사하다고 할 수 있다. 남북 분단 상황, 중앙집권세력의 약화와 지방분권의 발호, 해상 패권주의 강화 등이 그 예이다.

따라서 본 논문에서는 장보고가 8~9세기 청해진을 중심으로 통일신라를 당대의 중심 국가로 발전시켰던 성공요인을 분석, 21세기를 맞아 제주도를 특별자치도로 지정하는 등 동북아시아 허브국을 지향하는 우리나라에 새로운 방향성을 제시하고자 한다.

제주도는 21세기의 비전으로 ‘제주국제자유도시’를 추진하고 있다. 이는 장보고가 1천2백여 년 전 청해진을 근거지로 글로벌 네트워크를 구축, 동북아의 중심으로 부상했던 ‘해상지배모형’과 유사하다.

동북아시아를 단일권역의 개념으로 접근, 이른바 ‘글로벌 네트워크’를 통한 해상경영으로 당대의 무역과 문화산업 등을 지배한 장보고의 활동은 현재 동북아의 중심도시 건설을 골자로 국제자유도시를 추진하는 제주특별자치도에 많은 시사점을 주고 있다.

본 연구는 장보고의 해상경영전략을 분석하여 그 철학이 제주국제자유

도시의 추진을 성공적으로 추진하는 데에 기여하고, 그 내용이 자율적이며, 자치적이고, 동북아는 물론 전지구촌의 중심이 되는 도시를 지향하는 국제자유도시가 되도록 하는 데에 중심축을 마련하여 교훈삼고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 장보고의 동북아 3국의 해상경영전략을 분석하고, 이러한 전략이 제주국제자유도시 추진에 주는 함의와 이를 통한 바람직한 제주국제자유도시 추진방향을 제시하는데 있다.

## 제 2 절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구의 범위는 첫째, 시간적 범위로서 8세기말~9세기 초의 동북아 정세와 21세기의 상황을 동시에 조망하는 것으로 설정하였다. 이 두 시기의 정세가 매우 유사하다는 점을 밝히고, 그 과정에서 장보고 대사의 동북아 해상권 및 무역권 제패의 성공요인을 도출하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 공간적 범위는 동북아 즉, 우리나라, 중국, 일본 등이 될 것이며, 그 중심에 허브지역으로서 제주도가 있을 것이다. 제주도는 한반도에 복속되기 이전에 하나의 독자적인 해상세력으로서 동북아 해상무역에 참여해 왔다. 서기 823년에 발간된 당나라의 『전당문』(全唐文)에는 ‘해외의 여러 나라-탐부라(耽浮羅 탐라) 류큐(流求) 임업(林邑) 부남(扶南) 진랍(眞臘) 등 조공 온 오랑캐 상인들의 큰 배가 바다를 가고 있다...’라고 되어 있다.<sup>1)</sup> 이같은 기사를 볼 때 이 때 이미 탐라상인들은 중국의 광주에도 발길을 미쳐 많은 동남아시아 무역상인들과 교역하였다는 사실을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 『全唐文』, 卷 556, 韓愈 送鄭尚書 序

2) 10세기 이전 제주도와 동북아 각국과의 교류를 기록한 대표적인 사서의 기사는 다음과 같다,

중국 기사로 後漢書 東夷傳 韓條 → 洲胡國, 養牛豚, 乘船住來, 貨市韓中, 隋書 東夷傳 百濟條 (589) → 平陳의 戰船 耽羅 漂着 鹿이 많으며, 唐會要 卷100 耽羅國條 → 王姓儒李名都羅, 五部落, 戶口 8,000無文記唯事鬼神, 661年 8월에 조공사가 왔다는 기록이 있다. 또한 唐會要 卷96 신라조 → 665년 8월 유인계가 신라, 백제, 탐라, 왜인 4국사를 거느리고 泰山 封禪에 참가했다는 기사도 있다.

한국쪽 자료로서는 三國史記 濟紀 文周王 2(476) 4월조 → 탐라국이 방물을 바치다, 三國史記 羅紀 文武王 2(662) 2월조 → 탐라국주 좌평 徒冬音律(津)이 來降, 三國史記 羅紀 哀莊王 2(801) 10월조 → 탐라국이 사신을 보내어 조공하다 등의 기사가 보인다.

이를 바탕으로 현재 제주도가 추진하고 있는 제주국제자유도시에 접목, 제주를 허브로 동북아 해상교역 및 교류가 보다 활발하고, 궁극적으로 동북아 3국이 단일 경제권으로 발전해 가는데 8~9세기 청해진처럼 21세기에는 제주도가 1,200여년 전 청해진의 역할을 맡아서 할 수 있다는 점을 도출한다.

셋째, 내용적 범위는 역사적 사실을 정리하는 내용으로 장보고와 당시 동북아지역에서의 청해진의 위상을 살펴본 후 21세기 태평양시대 아래서의 제주도의 위상을 비교 분석하게 된다. 그리고 현재 제주도 전문가들이 생각하는 의견을 중심으로 제주국제자유도시를 평가하고, 활성화 방향을 모색하는 내용까지 포함하게 될 것이다.

## 2. 연구방법

본 연구에서 사용되어질 연구방법은 주로 두 가지가 동시에 적용된다고 할 수 있다.

첫째, 장보고의 활동에 대한 내용은 역사적 접근방법(historical approach)을 사용하게 될 것이다. 역사자료를 탐독하여 그 내용 속에서 여러 가지 시사점을 도출하게 될 것이다.

둘째, 공간적 접근방법(spatial approach)을 사용할 것이다. 장보고의 활동시기의 공간적인 활동모습과 현재 제주도가 처한 지정학적 위치 및 공간적 여건이 제주국제자유도시에 주는 시사점 등을 분석하고자 한다.

## 3. 기대효과

본 연구결과는 다음과 같은 목적으로 활용되어질 수 있다.

첫째, 장보고의 활동을 현 21세기 상황에서 재평가할 수 있고, 그 위대

---

일본쪽 사료로는 日本書紀 應神 8년 3월조 (397 干支 2運을 내림) → 耽羅多禮, 日本書紀 繼體 2(508) 12월 → 탐라국이 처음으로 백제와 교통을 하다, 日本書紀 齊明 7(661) → 제4차 견당사선 탐라표류 탐라왕자 등 9명 방일, 日本書紀 天智 4(665) 8월조 → 탐라의 사신이 오다, 日本書紀 天智 5(666) 正月 → 탐라는 왕자 始如를 보내 공헌, 日本書紀 天武 13(684) 10월 → 일본 사신 탐라에 파견되다, 周防國正稅帳 天平 10(738) 11월 → 탐라인 21人, 來日 日本서술로 향함, 扶桑略記 延長 7(929) 11월 → 탐라 신라 해조교역 등이다.

함을 학술적으로 논의하는 장이 될 것이다. 그 동안의 연구는 당시의 활동에 대해서 정리하는 부분에 많은 관심을 가졌다고 할 수 있다. 본 연구에서는 그 차원을 승화시켜 현 21세기 시점에서 재평가하여 21세기 제주도의 비전을 제시할 수 있는 자료로 활용될 것이다.

둘째, 장보고 대사의 활동을 다양한 측면에서 재평가할 수 있다는 방법론을 제시할 수 있다. 그 동안의 연구에서는 경영과 군사, 정치적인 측면에서 주로 연구되어졌다고 하면, 본 연구는 국제관계와 지역개발 등의 측면에서 논의하게 될 것이다. 따라서 장보고 대사의 활동에 대한 논의의 지평을 확장하는데 도움을 줄 것이다.

셋째, 제주국제자유도시 추진의 기본철학 정립에 새로운 단초와 기준을 제공하여 제주국제자유도시 추진의 성공을 담보하는 데에 기여할 것이다. 역사적인 측면에서의 가능성이나 교훈을 찾아 국제자유도시 추진의 정당성과 역사성 논의가 많지 않았던 점을 보상하는 중요한 자료가 될 것이다.

제주국제자유도시 추진과 이에 따른 제주특별자치도의 출범 등 현재 제주도의 비전은 이미 1,200여년 전 장보고에 의해 추진된 전략과 매우 유사한 형태로 진행되고 있음을 감안할 때 장보고의 해상경영전략은 제주국제자유도시 추진을 성공적으로 이끌 수 있는 지침서 역할을 할 수 있다.



## 제Ⅱ장 장보고의 해상경영전략과 제주도

### 제 1 절 9세기 동북아 정세 고찰

장보고가 역사 무대에 등장했던 8세기 후반부터 9세기에 걸쳐서는 당 왕조의 정치적 안정이 흔들리기 시작하자 그 국제적 구심력이 약화되어 주변 국가들의 조공 횡수도 격감하였다. 이를 보완하듯 국제 상인들이 남중국 양주나 소주, 항주 등의 주요 도시 및 주변 각 지역을 연결하는 활발한 무역을 전개하는 시기가 바로 장보고가 활동했던 시기이다.<sup>3)</sup>

특히 이 시기는 동아시아 역사상 매우 흥미롭고 특기할 만한 사실이 있다. 신라·당·일본 등 세 나라는 이 시기에 서로 간에 다소의 시간적 차이는 있지만 똑같이 율령제(律令制)를 바탕으로 한 중앙 집권적 통치체제가 무너지기 시작하였다. 그리고 지방의 토호들 역시 그들의 세력을 키워가며 독자적인 세력을 형성하면서 지방분권적 체제로 변화해 가고 있었다.<sup>4)</sup>



#### 1. 한반도

신라는 7세기 중엽 삼국통일을 달성한 여세를 몰아 강력한 중앙집권체제를 확립하고 약 1백년간에 걸쳐 국제평화와 국내 안정 및 번영을 누렸다. 그러나 8세기 말에는 진골 귀족들의 전면적인 도전을 받아 현저히 약화의 길을 걷게 되었다.<sup>5)</sup>

신라는 한반도의 삼국 중에서 가장 늦게 중앙집권적 고대국가의 기틀을 마련하였음에도 불구하고 7세기 중엽 삼국을 통일하고 당의 율령제를 수용하여 강력한 중앙집권체제를 이룩하였다. 그러나 8세기 중엽에는 진골 귀족들 간에 왕위쟁탈전이 일어나면서 중앙정부는 대혼란에 휩싸이게 되

3) 야마사키 마사토시, 「장보고시대의 동북아시아 무역」, 『해신, 글로벌 전략가 장보고 심포지엄 자료』, 한국무역협회, 해상왕장보고기념사업회, 삼성경제연구원, 2005. p.1

4) 최광식 외, 『천년을 여는 미래인 해상왕 장보고』, 청아출판사, 2003. p. 41

5) 이기동, 「9~10세기에 있어서 황해를 무대로 한 한·중·일 삼국의 해상활동」, 『장보고관계연구 논문선집-한국편』, (재)해상왕장보고기념사업회, 2002. p.407

었다. 통일신라 중앙에서 이러한 혼란이 가중되고 있는 사이 지방에서는 각지의 호족들이 그들의 세력을 키워나갔다. 8세기 말경에 오면 왕권은 진골 귀족들의 도전을 받아 현저히 약화되고 그들의 연합세력이 정치무대의 전면에 등장하였다. 9세기에 이르러 신라에서도 지방분권적 양상이 뚜렷이 나타났다. 결국 889년(진성여왕 3년)에는 전국적인 농민반란이 일어났으며, 이어 지방호족들의 반란이 속출하는 등 정치적으로 매우 혼란한 시기였다.<sup>6)</sup>

## 2. 중국 대륙

7세기 초에 중국 대륙을 통일한 당(唐)은 율령을 정비하고 제도화하여 중앙집권적 통치체제를 확립하였다. 당은 이러한 정비된 통치체제를 바탕으로 하여 중국대륙 뿐만 아니라 주변 여러 나라들을 제압하고 명실상부한 동아시아 세계를 주도해 나갔으며, 개방적이고 세계적인 제국으로서 역사를 전개시켜 나갔다.

그러나 8세기에 접어들어 율령제를 통한 강력한 중앙집권적 통치체제는 여러 면에서 그 모순이 드러나게 되었고, 그 모순은 안사(安史)의 난(亂; 755~763)으로 폭발하였다. 안사의 난으로 인해 당에서는 율령에 의한 기존의 통치체제가 무너지고 사회는 각 지방의 절도사세력에 의해 주도되는 이른바 번진체제(藩鎮體制)가 형성되었다. 이들 번진세력들은 8~9세기 당의 정국을 주도하며 그들의 세력을 확대하였고, 급기야는 중앙정부에 반항하는 반당적(反唐的) 번진으로 바뀌어 당 왕조와 대립하는 양상을 나타내었다. 이러한 현상은 결과적으로 농민들에게는 당 왕조와 번진세력에게 이중으로 수탈당하는 생활고를 가져왔고, 결국 9세기말에 이르면 황소(黃巢)의 난(亂; 875~884)이 일어나게 된다. 이러한 민란이 겹치면서 동아시아를 주도하던 당은 결국 907년에 멸망하게 되었다.<sup>7)</sup>

## 3. 일본

당시 동아시아의 후진국이던 일본의 경우도 예외 없이 신라·당과 같은

6) 최광식 외, 『해상왕 장보고 그는 누구인가』, (재)해상왕장보고기념사업회, 2002, p. 8

7) 김문경, 『청해진의 장보고와 동아시아』, 향토문화진흥원, 1998. p. 13~14

변모의 길을 걸었다. 일본 야마토(太和)정권은 7세기 후반부터 당의 율령은 물론 신라의 그것까지도 힘을 다하여 받아들여 종전의 씨족제 국가를 중앙집권적 통치체제 국가로 일신하는데 성공하였다. 그러나 8세기 중반에 접어들자 율령을 바탕으로 한 그 체제는 갖가지 모순을 드러내기 시작하였다.

그 결과 9세기에 와서는 붕괴의 징조가 뚜렷해졌다. 국가 권력을 상징하던 덴노(天皇)의 권위는 약화되고 그 대신 귀족인 후지하라 씨(藤原氏)의 전횡으로 이어져 이른바 「섭관정치」(涉官政治)라는 새로운 형태의 통치가 이루어졌다. 이와 때를 같이하여 지방 토호들의 세력도 크게 성장하여 분권적 할거상태가 계속되더니 10세기 전반에 가서는 쇼헤이(承平)·덴기요(天慶)의 난(935~941)으로 발전하였다.

일본에 있어서 이러한 변화는 이후의 역사발전에 결정적 영향을 미치게 되었다. 승평·천경의 난을 통하여 각지의 토호들은 이른바 ‘무사(武士)’로 성장하면서 이후 일본에서 전개되는 봉건적 정치질서를 주도해 나가게 된 것이다.<sup>8)</sup>

중앙 집권의 해체가 오히려 민중의 상업 활동을 이끌어내는 긍정적인 효과를 거두었는데 이와 같이 동아시아의 삼국은 같은 시기에 매우 비슷한 내용과 규모의 변혁을 경험하였다. 율령제의 붕괴와 중앙집권적 통제체제의 몰락, 그리고 지방호족들의 할거 현상은 신라와 당, 일본 등 동아시아 국가에 나타난 똑같은 현상임에는 틀림없다. 이와 같은 중앙통제력의 약화와 지방토호들의 할거가 오히려 민중세계가 가지고 있던 숨은 저력을 발휘할 수 있게 했다.

이렇게 급변하는 시기에 신라인들은 그들의 저력을 해상진출과 교역활동에 쏟아 넣었다. 그리하여 동아시아 교역권을 형성하고 신라·당·일본 삼국 간을 중흥무진으로 향해하면서 주인역할을 수행했던 것이다.<sup>9)</sup>

---

8) 최광식 외, 전계서. p. 8

9) 윤명철은 『장보고 시대의 해양활동과 동아시아중해』, 학연문화사, 2002, p 13~ 51을 통해 한 반도를 중심축으로 일본열도와 중국의 남부지역을 잇는 ‘동아시아중해’ (東亞地中海, EastAsian-mediterranean-sea)란 모델을 설정하고 재당신라인과 본국신라인을 포괄하는 범신라인들이 신라국가의 정치적인 도움을 얻어가면서 동아시아의 해양에 새로운 질서를 만들어 나갔으며, 해상 네트워크를 구축하여 교역과 문화와 주민들의 이동이 자유로운 공간으로 만드는데 상당한 역할을 하였다고 주장하고 있다.

## 제 2 절 장보고의 청해진 설치와 의미

이러한 시대적 요청에 부응해 출현한 위인이 바로 장보고(?~841)다. 장보고의 출신이나 행적, 역사적 평가에서 아직은 의의나 애매한 점들이 있어서 장보고의 실체가 뚜렷하다고 말할 수는 없다. 장보고는 9세기 신라를 비롯한 동북아의 전반적 정세가 크게 흔들리고 있는 시대적 배경 속에서 신라와 당(唐), 일본 등 3국을 아우르는 ‘해상왕국’을 건설하여 우리 역사나 동북아의 지역사 뿐만 아니라, 동·서 문명사에 엄청난 기여를 했기 때문이다. 그래서 그와 같은 시대를 산 당나라 시인 두목(杜牧)은 그를 “동방 나라에서 가장 성공한 사람”이라는 평가를 내리고 있다.<sup>10)</sup>

그러나 장보고는 그동안 중앙집권적인 국가체제가 공고화 되고 왕조에 대한 충성이 강조되면서 정당한 평가를 받지 못해 왔다. 그러나 중국을 중심으로 한 대륙사관을 넘어 세계를 제패해 온 해양사관이 최근 우리 학계에도 보편화 되면서 장보고에 대한 연구가 다양한 방면에서 활발히 진행되고 있다.

이에 따라 1990년대 이후부터 장보고의 출생에서부터 성격, 활동영역, 역사적 의미 등 다양한 시각에서 다양한 연구가 본격적으로 이루어지고 있다.<sup>11)</sup>

한편 9세기 경의 신라 무역상들은 동아시아 삼국간의 교역 뿐만 아니라 세계무역의 새로운 단계, 즉 동·서 세계 간에 이루어진 해상무역의 초기 단계에 가담하고 있었다. 이들은 마치 아라비아·페르시아 상인들이 지중해나 중동의 해안에서 감행하였던 그러한 역할을 동쪽의 세계에서, 그것도 전자에 비하여 훨씬 위험한 해상에서 수행해 나갔다. 장보고는 신라인의 해상진출과 교역활동에 있어서 새로운 기원을 이룩하였던 바로 그 시

10) 정수일, ‘정수일교수의 문명교류기행’ 32, 한겨레신문, 2005년 1월18일자,

11) 장보고 연구의 대표적인 저서들은 다음과 같다.

김상기, 『고대의 무역형태와 나말의 해상발전에 취하여』, 진단학회 1·2, 1234·1935.

Edwin E. Reischauer, 『Ennin's Travels in T'ang China』, The Rould Press Company, New York, 1955.

김문경, 『청해진의 장보고와 동아시아』, 향토문화진흥원, 1998

김성훈, 『21세기를 여는 한민족공동체 구상』, 중앙대산업경영대학원편, 형설출판사, 1998

손보기 외, 『장보고와 21세기』, 도서출판 해안, 1999

강봉룡, 「해상왕 장보고의 동북아 국제해상무역체제」, 『해상왕 장보고의 국제무역활동과 물류』, (재)해상 왕장보고기념사업회, 2001.

기를 대표한 인물이다.

그는 중국의 산둥반도 해안과 경항대운하변, 그리고 회수(淮水) 양자강 하구 주변과 동중국해에서 멀리 광주(廣州)에 이르는 지역에 산재하고 있던 신라인 촌락을 하나의 체계 속으로 조직화하고 자기의 통솔 하에 두었다. 뿐만 아니라 산둥반도의 적산촌(赤山村)과 우리나라의 청해진(淸海鎭) 그리고 일본의 하카다(博多)에 그의 무역 근거지를 두고 황해·동중국해에 횡행하던 크고 작은 해상세력 집단을 철저히 통제하고 그의 세력권 아래에 두었다. 이로써 나·당·일의 삼국무역은 물론 서방세계와의 중계무역도 독점하여 명실공히 동아시아무역의 패권을 장악하고 ‘상업 제국’(Commercial Empire)의 「무역왕」(Merchant Prince)이 되었다.<sup>12)</sup>

## 1. 청해진의 설치 배경과 내용

### 가. 청해진 설치 배경

신라 말기(780~935년)에는 많은 지식인들이 당(唐) 나라에 유학을 하였다. 이는 새로운 지식의 습득과 출세를 위한 자신들의 필요성에 의한 것이기도 하였다. 그러나 다른 한편으로는 당시 골품제(骨品制)라는 엄격한 신분 체제 아래에서 제한된 관직과 정치적 출세에 제약을 받던 6두품(頭品) 이하의 신분층을 정치권에서 축출·도태시키기 위한 신라 정부의 방침도 어느 정도는 작용한 것이었다. 아울러 신라 사회 내부의 왕권(王權)을 둘러싼 쟁탈전이나 경제 질서의 문란 등 정치·사회적 혼란도 당나라로의 유학을 부추기는 요소로 작용하였다.

이러한 시대적 배경 아래서 장보고가 등장한다. 장보고는 ‘해도인(海島人: 바다 가운데의 섬사람)’으로 790년경 전라도 완도에서 출생한 것으로 알려져 있다. 장보고는 어릴 적부터 활쏘기와 창던지기에 뛰어나 ‘활보’, ‘궁복(弓福)’, ‘궁과(弓巴)라 불리었다.<sup>13)</sup> 삼국사기에는 장보고와 그의 동향 친구 정년(鄭年)이 잠수와 수영에 능하여 후에 두 사람 모두 당에 가서

12) Edwin E. Reischauer는 『Emmin's Travels in Tang China』, The Rouald Press Company, New York, 1955. p.287에서 9세기 신라인들의 해상활동의 중심축이었던 장보고 대사를 일컬어 당, 일본, 신라에 걸친 해상상업제국의 무역왕(the trade prince of the maritime commercial empire)라고 극찬했다.

13) 『三國史記』, 卷10, 新羅本紀 10 및 同書 卷 11, 新羅本紀 11. 『三國遺事』, 卷2, 紀異 2 神武大王·閻長·弓巴條.

무령군 군중소장이 되어 말을 타고 창을 쓰는데 대적할 자가 없었다는 기사가 나온다.<sup>14)</sup>

이때 장보고의 나이는 30세 정도 되었을 것으로 추정되고 있는데 20대 초반에 정년과 함께 당나라로 건너간 지 10년만에 중국 강서성 서주에서 군사 5천명을 거느리는 고급 장교가 되었음을 보여주는 것이다.

그러나 장보고는 당 나라에서 무장(武將)으로 출세하는 것에 만족하지 않았다. 820년대 전반기에 장보고는 당 나라에 기반을 두고 신라·일본 등 동아시아 일원의 해상 교역에 참여하였다. 이는 일본 승려 엔닌(圓仁 : 794~864년)이 쓴 『입당구법순례행기』(入唐求法巡禮行記)라는 책에 장보고가 대사(大使)라는 직위를 갖고 824년(헌덕왕 16년)에 일본까지 다녀왔다는 사실에서 잘 확인된다.<sup>15)</sup>

이러한 장보고의 활동은 적산(赤山) 법화원(法華院)이 있는 지금의 산둥반도(山東半島)를 중심으로 한 것이었다. 법화원은 일찍이 장보고가 세운 사찰로서, 군대에서 물러나 해상 교역을 시작한 장보고로서는 본래의 연고지인 그 지역을 중심으로 해상 활동을 시작한 것이다.

당시 당 나라도 신분제 사회였기는 하지만, 신라처럼 지배층 사이의 차별은 없었다. 또 과거(科擧) 시험을 통해 자신의 능력에 따라 정치적으로 성장할 수 있는 사회였기 때문에, 신라보다는 개방적인 사회였다. 아마 이러한 점들이 많은 신라 사람들로 하여금 당 나라로의 유학을 결심하도록 한 것이라 보인다. 이러한 시대 상황에서 장보고는 당 나라로 건너가, 30세를 전후해 무령군(武寧軍) 소장이 될 정도로 출세하였다.<sup>16)</sup>

장보고가 등장하기 이전의 산둥반도 일대는 고구려 출신인 이정기(李正己) 가문의 세력 근거지였다. 이정기 일가는 산둥지역에서 3대에 걸쳐 신라·발해와의 교역을 통제하여 왔다. 특히 이정기 일가는 발해와의 교역에 중점을 두어, 중요한 군수품인 말(馬) 등을 수입하고 있었다. 이 당시 신라는 산둥반도 지역을 통한 당 나라와의 교류가 원활하지 못한 상황이었다. 이것은 아마 고구려 출신인 이정기가 신라보다는 발해와 밀접한 관계를 맺고 있었기 때문이었던 것으로 보인다. 그러나 819년에 이사도(李

14) 『三國史記』, 卷44, 列傳 4 張保臯傳.

15) 엔닌 저, 김문경 역주, 『엔닌의 입당구법순례행기』, 중심, 2001. p.507.

16) 김성훈 외, 『한국최고의 전문가 17인이 진단한 21C 장보고』, 이진출판사, 2003. p. 19~21

師道)가 당 나라 중앙 정부에 의해 토벌됨으로써, 산동 지역에서 이정기가문의 영향력은 소멸되었다.<sup>17)</sup>

이처럼 산동반도는 당시에 중국 대륙과 한반도 및 일본 열도를 연결하는 중요 교통로였다. 또 이들 지역의 나라들은 사신의 왕래를 비롯하여, 일찍부터 민간인들의 왕래가 잦았다. 신라 사람들은 산동반도 일대에 신라방(新羅坊)이라는 자신들의 사회를 이룩하고 있었다. 신라방은 신라인들이 중국 지역으로 이주하여 정착한 후, 해상 무역을 통해 성장하고 있었던 재당 신라인 사회이다. 산동 지역 신라방은 문등현(文登縣)에 있는 구당신라소(句當新羅所)를 중심으로 결집되어 있었다. 이 지역의 이러한 지리적 위치 및 경험과 전통 등이 장보고로 하여금 산동반도 일대를 활동의 중심지로 삼도록 한 것으로 추정된다.

따라서 완도 출신으로서 어려서부터 바다에 익숙하고, 자신의 능력과 노력을 바탕으로 당 나라에서 군인으로 출세할 수 있었던 장보고로서는 산동반도를 중심으로 한 해상 활동에 관심을 갖게 되었다. 또한 장보고는 해적들의 약탈 행위로 인한 피해를 예방하여야 할 필요성을 누구보다 심각하게 느끼게 되었다. 장보고는 해적 소탕과 안정적인 항해·교역 등의 확보를 통해 산동반도와 청해진, 일본 하카다를 잇는 해상무역활동이 가능하다고 판단했다.<sup>18)</sup>

#### 나. 청해진 설치 목적

청해진의 설치는 해적들이 신라 사람을 약탈하여 노비로 파는 등의 행위에 분개한 장보고가 그러한 폐단을 막기 위해 당 나라에서 귀국하여, 828년(흥덕왕 3년)에 국왕에게 청해진 설치를 건의함으로써 이루어졌다.

『삼국사기』 신라본기 흥덕왕(興德王) 3년(서기 828년) 4월조에는 “청해대사(淸海大使) 궁복(弓福)이 당의 서주에 건너가서 군중소장이 되었다가 후에 귀국하여 왕을 뵈고 병졸 만 명으로써 청해를 진수(鎭水)하게 되었다”는 기사가 나온다.<sup>19)</sup>

또한 『삼국사기』 열전 장보고전에는 장보고가 귀국하여 흥덕대왕을 뵈

17) 최광식 외, 『천년을 여는 미래인 해상왕 장보고』, 청아출판사, 2003, p. 67~68

18) 최광식 외, 『해상왕 장보고 그는 누구인가』, (재)해상왕장보고기념사업회, 2002. p.35~36

19) 『三國史記』 卷 10, 新羅本紀 10 興德王 3年 4月條

고 아뢰기를 “중국의 어떤 곳에 가보니 우리 사람들을 노비로 삼고 있습니다. 청해에 진을 만들어 해적들이 우리 사람을 서쪽으로 납치해 가지 못하게 하기를 바라나이다”고 하자 흥덕왕은 장보고의 요청을 받아들여, 그에게 대사(大使)의 직함과 함께 한반도 서남해안의 요충지대인 청해진을 지키도록 하자 그 후로 해상에서 우리나라 사람을 파는 자가 없어서 장보고는 귀하게 되었다는 기록이 전해진다.<sup>20)</sup>

장보고의 입장에서는 완도가 자신의 출신지이기 때문에 그곳에 청해진의 설치를 건의한 것이기도 하지만, 신라 국가의 입장에서 완도가 서남해안 항해의 중요 지점이었기 때문에 흔쾌히 완도에 청해진 설치를 허락했다고 볼 수 있다.

당시 한반도를 중심으로 한 동아시아 3국의 항로는 당의 명주 또는 양주, 등주로부터 황해를 건너 흑산도 근해를 거쳐 한반도 연안의 각 하구(河口) 내지는 한국해협으로 일본 북큐슈(北九州)에 이르고 있음을 볼 때 장보고는 당은 물론 일본과의 해상무역 요충지로 청해, 지금의 완도를 택했다고 해야 할 것이다.<sup>21)</sup>

### ㉠ 장보고의 세력 기반

청해진 설치와 함께 형성된 장보고의 주요 세력 기반은 크게 세 부류로 구분할 수 있다.<sup>22)</sup>

첫째는 국가로부터 배속 받은 1만 명의 군사들이다. 군사들의 출신지는 알 수 없으나, 완도를 중심으로 한 지역 출신이라 할지라도 그들은 일단 국가에서 인정한 군대였다.

따라서 장보고가 하사 받은 군사 1만 명은 모두 상당히 잘 훈련된 정규군이라고 볼 수 있다. 게다가 국왕으로부터 직접 하사 받은 군사라는 점에서 볼 때, 이들이 지방 촌락에서 징발된 군사라 할지라도 다른 군사들 보다는 상대적으로 뛰어난 군사력을 지닌 상태에서 군사 작전에 숙달되어 있었을 것이라고 생각된다. 장보고는 이들을 청해진의 군사력으로 이용할 수 있게 되었기 때문에, 별도의 준비 기간 없이 청해진을 중심으로 활발

20) 『三國史記』 卷 44, 列傳 4 張保臯傳 .

21) 최민자, 『세계인 장보고와 지구촌 경영』, 도서출판 범한, 2003. p.86~87

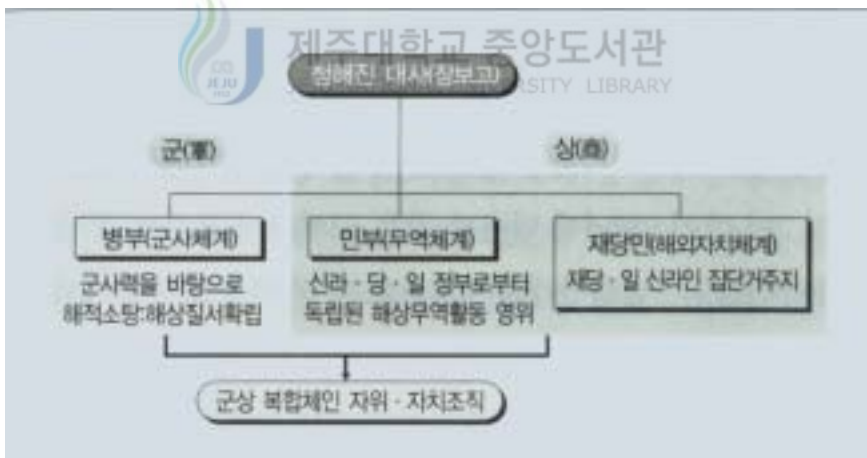
22) 최광식 외, 전게서, p.40~42.



한 해상 활동에 즉각 나설 수 있었다. 또 장보고가 활동을 함에 있어서 청해진 설치가 국왕의 허락에 의해 이루어진 것이기 때문에, 국가의 정식 조직에 버금가는 권위를 가질 수 있었다.

둘째는 당 나라에서 활동할 당시에 장보고 세력의 근거지였던 문등현(文登縣) 적산포(赤山浦)를 비롯한 산둥반도 지역의 신라 출신을 들 수 있다. 이들 중의 일부는 장보고를 따라 귀국했겠지만, 상당수의 사람들은 여전히 산둥반도 일대에 남아 있었다. 구당신라소의 지휘를 받는 산둥반도의 신라 사람들은 장보고가 당 나라에 있었을 때부터 그의 영향력 아래 놓여 있었다. 또 그 신라소의 압아(押衙)인 장영(張詠)이 법화원 관리인 중의 한 사람이었다는 것은, 바로 신라소 자체도 일정 수준 장보고의 영향을 받았다는 것을 알 수 있게 해준다. 따라서 산둥반도 일원의 신라 사람들은 청해진에 근거한 장보고의 활동이 중국 대륙 또는 황해 일원에서 원활하게 행사될 수 있는 전진 기지의 역할을 수행했다고 생각된다.

<그림 1 청해진의 조직체계도>



자료: 한창수, 『천년전의 글로벌 CEO, 해상왕 장보고』, 2004. p.31

셋째는 완도를 중심으로 한 청해진 일대의 신라 도서(島嶼) 지방 사람들을 들 수 있다. 장보고가 본래 완도 해상세력 출신이었기 때문에, 장보고는 서남해안 지방의 사정에 익숙해 있었을 것이다. 또 청해진 근처의 도서 지방 사람들은 그 지역 지리와 항해에 능통하여 장보고의 활동에 많은 도움을 줄 수 있었을 것이다. 장보고 시대보다 늦은 시기이기는 하지

만, 후삼국 시대에도 이 지역의 사람들은 많은 섬을 기반으로 하여 독자적인 세력을 형성하였다. 이러한 상황이 가능했던 것은 그 만큼 이 지역의 많은 섬들이 중앙 정부의 통제력에서 쉽게 벗어날 수 있었다는 것이다. 또 중앙 정부의 영향력이 적게 미친다는 것은 일찍부터 지역을 기반으로 하여 독자적인 활동을 해 온 경험이 있다는 것을 의미한다. 따라서 중앙 정부의 공식적인 허락을 받은 장보고가 청해진을 중심으로 활동을 개시할 때, 이 지역 도서 지방 사람들은 곧바로 장보고의 영향력 아래 편입되어, 그들의 군사·항해·교역 등의 능력을 장보고를 중심으로 결집시키게 되었을 것이다.

그런데 이러한 장보고의 청해진 세력 기반 중 산동반도 지역의 신라 사람들과 청해진 지역의 도서 지방 사람들에게는 일정한 공통점이 있었다. 신라방을 중심으로 한 산동반도 지역의 신라 사람들은, 장보고와 그의 후배이자 친구인 정년의 경우에서 알 수 있듯이, 6두품 등의 경우를 제외한다면 본래 서해·남해 연안의 도서 지방 출신들이 상당 수 있었을 것으로 보인다. 게다가 이들은 신라 사회에서부터 이탈하여 새로운 삶을 개척하려 해외로 진출한 진취적인 사람들이었다. 이들은 신라방에서 신라소를 중심으로 생활하였지만, 신라 중앙 정부의 직접적인 통제권에서는 다소 떨어져 있었던 사람들이다.<sup>23)</sup>

그리고 청해진을 둘러싼 서남해안 일대의 도서 지역 사람들도 골품체제의 신라 사회에서 다소 소외되어 있었던 사람들이다. 또 수도에서 멀리 떨어져 있는 도서 지방이라는 지리적인 이유로 인하여, 이들은 다른 지역 보다는 중앙 정부의 통제를 덜 받을 수 있었다고 할 수 있다. 아울러 이들 지역의 사람들은 바다와 함께 생활하면서 강한 독립심과 대외적 진취성을 갖고 있었던 사람들이었다고 판단된다. 그러나 이들은 독자적인 강한 세력을 형성한 경험은 갖고 있지 못하였다.

바로 이러한 세력들을 중심으로 하여 장보고의 청해진은 설치되었다. 즉, 장보고는 소외되었거나, 독자성과 진취성은 갖고 있으나 그것을 커다란 세력으로 형성하지 못하고 있었던 사람들을 청해진을 중심으로 결집시킨 것이다.

청해진이 당시 동아시아 세계에서 국제무역 본거지로 등장한데는 범선 시대에 한·중·일 항로를 장악하고 방어함에 천혜의 요새였기 때문이다.

23) 최광식 외, 『천년을 여는 미래인 해상왕 장보고』, 청아출판사, 2003, p. 77

그 당시 청해진은 오늘날 홍콩이나 싱가포르와 같은 독립적인 국제무역 및 서비스의 중개기지이며 자유무역항이었다고 하겠다.<sup>24)</sup>

### ㉔ 장보고 ‘대사’(大使)와 ‘청해진’의 의미

청해진의 설치에서 관심을 끄는 것은 장보고에게 부여된 ‘대사’(大使)라는 직함과 장보고의 세력 근거지를 ‘진’(鎭)이라는 명칭으로 부른 점이다. ‘대사’라는 명칭은 신라의 정규 관직체계에서는 보이지 않는 직위이다. 지금 우리의 입장에서 신라의 관직에 대하여 모든 것을 자세하게 알 수는 없으나, 삼국·통일신라시대의 관직 명칭을 알려주는 『삼국사기』의 직관지(職官志)에는 신라의 관청과 관원에 대한 기록이 남아 있다. 이 기록은 물론이고, 현재 전하고 있는 신라 및 우리나라 고대사회에 대한 자료에서는 ‘대사’라는 직책을 찾아 볼 수 없다. 또 ‘진’(鎭)은 변방 지역의 군사적 요충 지역에 설치한 군사 주둔지를 의미한다. 이 ‘진’은 군사 주둔지임과 동시에 지방 행정의 한 단위이기도 하였다.

본래 신라의 지배층들은 그들 자체의 위계(位階) 질서인 관등(官等)의 높낮이 구분이 있었다. 또 국가의 업무를 담당할 때에는 관등에 따라 취임할 수 있는 관직(官職)이 정해져 있었다. 그런데 장보고에게는 어떠한 관등이나 관직이 주어졌다는 기록은 없다. 다만 청해진의 ‘대사’라는 직함만이 주어졌을 뿐이다. 이 ‘대사’라는 직함은 일종의 존칭 표현으로서, 당 나라에서 절도사(節度使)를 다른 표현으로 부를 때 사용했던 용어이다. 당 나라 시대의 절도사는 나라의 변방이나 중요 지역을 다스리는 책임자이다. 절도사는 본래 국가로부터 임명을 받고 변방의 중요 지역에 파견되는 관원이었지만, 당 나라 말기에는 중앙 정부의 힘이 약해지는 것을 틈타서 지방에서 독자적인 영향력을 행사하게 되었다. 번진이 절도사의 독립적인 영역은 아니지만, 당 나라 말기의 절도사는 강한 군사력을 바탕으로 관할 지역에서 거의 독자적인 정치 세력을 이루었다.

신라 하대의 관직 체계에서 지방에 파견된 책임자는 그 행정 단위의 크기에 따라 주(州)의 책임자는 도독(都督), 군(郡)의 책임자는 태수(太守), 현(縣)의 책임자는 현령(縣令) 등으로 불리었다. 또 군사·행정 단위인 진(鎭)의 책임자는 두상대감(頭上大監) 또는 도호(都護)·진두(鎭頭) 등으로

24) 김성훈, 「장보고 대사의 해상경영과 21세기 서남해안 발전방향」, 『장보고와 21세기』, 해안, 1999. p. 184~185.

불리었다. 그런데 이러한 명칭을 사용하지 않고 장보고에게 ‘대사’라는 직함을 내려주었다는 것은 절도사 제도가 없었던 신라에서 장보고에게 당나라의 절도사와 비슷한 역할을 부여해 준 것으로 이해할 수 있다. 한편으로는 아마도 장보고가 신라 골품체제에서 지배층에 포함되는 신분 출신이 아니었기 때문에, 정식 관직명을 부여하기 곤란했던 것에도 또 하나의 이유가 있는 것으로 보인다.

즉 청해진은 그 자체에 ‘진’이라는 명칭이 부여되었음에서 알 수 있듯이, 군사적인 조직을 기본으로 설치된 단위이다. 그럼에도 불구하고 장보고에게 ‘진’의 최고 지휘관인 두상대감 등의 관직을 부여하지 않고, 당나라의 절도사와 같은 의미인 ‘대사’의 직함을 부여했다는 것은 그만큼 장보고와 청해진의 독자성을 인정한 조치라고 보인다. 아울러 이것은 신라 골품체제의 상위 지배층에 포함되어 있지 않았던 장보고에게, 그의 능력과 세력을 인정한 신라 중앙 정부가 골품제적 지배 질서를 뛰어 넘어 장보고에게 일정한 역할과 권한을 위임했음을 보여주는 것이기도 하다.<sup>25)</sup>

이러한 청해진에는 장보고 밑에 병마사(兵馬使)·부장(副將) 등의 군사 임무를 맡은 관원이 있었다. 이 중 병마사는 장보고의 무역 선단(船團)인 교관선(交關船)을 이끌던 책임자였다. 이러한 예를 통해 장보고의 무역 선단은 기본적으로 군사 조직의 편제로 이루어졌었음을 알 수 있다. 이와 같은 청해진의 군사 조직은 국왕에게서 받은 군사 1만 명이 중심을 이루었겠지만, 그와 함께 인근 지역의 촌락 사람들을 동원하여 병력을 보충했을 것으로 보인다. 이런 내용은 신무왕은 자신의 즉위에 공로가 큰 장보고에게 ‘감의군사’라는 칭호와 식읍 2천호를 봉하여 준 ‘감의군사 식실봉이천호’(感義軍使 食實封二千戶)의 기사를 통해 알 수 있다.<sup>26)</sup> 신라에서 식읍이라는 것은 공로가 많은 사람에게 국가가 일정한 지역을 하사해 준 것이다. 또 국가가 특정 인물에게 식읍을 하사할 경우에는, 그 사람의 연고지를 식읍으로 주는 경우가 많았다. 식읍을 받은 사람은 그 지역에서 경제적인 이득을 취할 수 있음과 동시에, 그 지역에 사는 사람들의 노동력을 비롯한 각종의 인력을 동원할 권리가 있다. 따라서 장보고가 사망하기 2년 전의 일이지만, 장보고가 식읍 2,000호를 받았다는 것은 아마 완도 일대일 가능성이 높고, 그렇다면 본래 완도 일대가 이미 장보고의 영향력

25) 최광식 외, 전게서. pp.43~44

26) 『三國史記』 卷 10, 新羅本紀 10 神武王 元年條 .

아래 있었기 때문에 일찍부터 그곳에 거주하는 사람들을 청해진의 병력으로도 동원했을 것으로 생각된다.<sup>27)</sup>

### ㉔ 장보고의 청해진 설진(設鎭)의 의미

청해진은 국가로부터 받은 1만 명의 군사와 대외 진출의 진취성과 독립성을 갖고 있었던 산동반도 지역의 신라 사람 및 한반도 서남해안 일대의 도서 지역 사람들을 기반으로 하여 설치되었다. 군사 단위인 진(鎭)의 자격으로 설치되었으나, 이미 해상의 제해권(制海權)을 장악하지 못하고 있던 중앙 정부는, 골품제적 지배 질서 내에서 상위 지배층 출신이 아니었던 장보고에게 대사라는 직함과 함께 청해진을 독자적으로 운영할 권한을 부여하였다. 풍부한 해외 경험과 능력을 갖춘 장보고는 이러한 인적 자원과 국가의 지원을 적절히 결합·활용하여, 강한 군사 조직을 바탕으로 동북아시아 일원의 해상 교역을 장악할 수 있었다. 이것은 해적들로부터 피해를 받는 동포들을 구하겠다는 동포애에서 출발하여, 국제적 상황 및 주어진 여건과 자체의 능력을 극대화함으로써 국가 변영의 한 시대를 이끌어 나아가는 좋은 사례로 평가된다.<sup>28)</sup>

청해진 설치의 9세기 한·중·일의 해상권을 지배하며 해상왕국을 건설했다는 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 청해진이 설치된 이후 해상에서 신라인을 약매하는 행위가 근절되고 당·일본 등지로 유망(流亡)하거나 표류하는 신라인들의 사례도 거의 보이지 않게 되면서 동북아 해상은 안정을 되찾게 되었다. 이는 이정기 일가의 몰락에 따른 산동지역의 힘의 공백과 더불어 신라의 변방통제력 약화로 만연했던 동북아 해상에서의 치안부재 현상이 사라진 것을 의미한다.<sup>29)</sup>

청해진의 설치의 단순한 해적소탕이나 자국민 보호 그리고 민간인들의 어업·항해권 보호에 그치지 않고 동북아 해상 안정의 여세를 몰아 동북아 3국을 국경없이 다스리는 데까지 나아가게 했다. 뿐만 아니라 절강성, 복건성 및 양자강 일대에 진출해 있던 동남아 및 아라비아·페르시아 상인들과의 무역도 주도하게 함으로써 동서 해상무역사에서 선구자적 역할을 수행하는 데까지 이르게 했다. 이렇듯 청해진 설치를 기점으로 장보고

27) 최광식 외, 전게서, p.45

28) 최광식 외, 전게서, p.46

29) 최민자, 전게서 p.120

의 정치·외교적 입지는 보다 확고해진 것으로 나타난다.

장보고와 청해진 주민 그리고 백제·고구려계 재당 신라인들이 이른바 신라의 한반도(백제 부분) 통일로 정치적 유망민이 되어 ‘정치’에서 잃은 것을 ‘경제’에서 찾고, 저항적 에너지를 한 차원 높여 바다경영과 세계사 개척이라는 창조적 에너지로 내연시킨 결과가 역사상 유례없는 해상상업 제국을 건설케 한 것임은 틀림없다.<sup>30)</sup>

라이샤워 교수의 지적대로 청해진 세력은 상업제국이며, 장보고를 무역왕(mwrchant prince)<sup>31)</sup>으로 표현한 것은 그의 위상을 실감나게 해 주는 좋은 예이다.

## 2. 장보고 선단의 항로

우리나라와 중국간의 우회적 연안 항로의 사용은 기원전 21~16세기까지 소급한다. 이러한 초보적 항해단계의 우회적 연안항로는 6세기 초엽까지도 주로 이용되었다고 한다. 그러나 조선·항해술이 발전하고 정치역학 관계가 바뀔에 따라 직선항로인 서해횡단·사단항로로 바뀌어 갔다.



자료: 최광식 외, 『천년을 여는 미래인 해상왕 장보고』, 청아출판사, 2003. p.35

30) 김성훈, 「미래사 시각에서 본 장보고 해상경영-동북아지역 경제협력의 한 모델」, 『장보고와 청해진』, 해안, 1996. pp.102~103.

31) Edwin E. Reischauer, 『Ennin's Travels in T'ang China』, The Rould Press Company, New York, 1955. p.p. 287~294

9세기 초 나·당·일 삼국간의 활발한 국제무역을 뒷받침하기 위해서는 무엇보다 총 운항 일수가 단축되어야 했다. 무역선은 유람선과 달리 목적항으로 직항하여 항해 일수와 정박 일수를 줄이고 가동률을 높여야만 더 많은 이익을 기대할 수 있는 것이다.

신라무역선의 신속한 운항을 증명하는 예를 들자면, 839년 4월 신무왕의 즉위사실이 4월 20일 등주 모평현 당양도촌 부근의 소촌포에 정박하고 있던 엔닌 일행에게 전달된 기록을 들 수 있다. 같은 해 4월 2일 기사에는 “장보고가 난을 일으켜 서로 싸우고 있다”는 정도로 알고 있다가, “이미 즉위를 완료”한 사실이 알려졌으니 그 정보전달의 신속함에 놀라지 않을 수가 없다.<sup>32)</sup> 이를 담당한 것이 바로 장보고의 교관선 또는 여타 신라무역선이었음은 분명하다.

장보고 교관선이 가장 빠른 직항로를 취하고 있었음은 같은 시기의 자료에 등장하는 일본·중국인들의 국제간 항로 및 항해기술을 비교해 보면 짐작할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 당시까지만 해도 조선·항해기술에서, 신라에 훨씬 뒤지고 있었다는 일본에서도 777년 견당선 파견 때부터는 중국으로 직행하는 명주(明州)항로로 전환하여 항해하고 있다.

9세기 신라인들의 해상활동에 대해 기술한 사료 가운데 엔닌의 『입당구법순례행기』는 분량이나 상세함에서 단연 으뜸을 차지하고 있다. 특히 장보고에 관한 역사복원에는 그 자료에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다.

『입당구법순례행기』에 의하면 신라무역선의 항로에 대해 기록하고 있는데, 자유스러운 임의의 항로라고 생각되는 남로, 사단항로 등이 나타나 있다. 847년 6월 9일 기사는 당시의 선박운항 사정을 소상하게 알려 주고 있다. 김진 등의 신라무역선은 5월 11일 소주 송강구를 출항하여 일본으로 갔으며, 21일이 지나서 내주의 노산에 입항하고 있다. 이 배는 일본으로 직항한 후 거기서 하역작업 등을 마치고 난 뒤 다시 중국 산둥반도로 직항하였음이 틀림없다. 이 전체 과정이 21일 걸렸다는 것이다. 참고로 『일지교통사』, 『일당왕래선박일람표』의 항해일수를 살펴보면, 6일, 3일, 6일, 11일, 4일, 3일, 13일 등의 사례가 있다. 해상조건, 운항여건 등에 따라 편차가 크기 때문에 평균값을 내는 것은 큰 의미가 없을 것으로 생각된다. 그러나 대략의 항해일수를 6~7일 정도로 잡아 본다면, 일본에서의 정박일수 및 산둥반도로 항행하는 기간 등을 합할 경우 비슷한 날짜가 나온다.

32) 엔닌 저, 김문경 역주, 전계서. p.159

이와 같이 9세기 초에는 신라·중국의 무역선들이 서해 및 동중국해를 우회하지 않고 가장 빠른 거리로 직항하였음을 알 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 전문적 해운업자로 생각되는 명주 장지신(張支信)의 선박 역시 남중국 일본 사이를 선임을 미리 받으면서 쉽게 왕래하고 있다. 연안 쪽으로 붙어야 한다든가, 혹시나 직항하는 것이 위험하지 않을까 하는 분위기는 전혀 감지할 수 없다. 이들이 3, 4일 만에 동중국해를 사단하여 건넜다는 것은, 이 시대가 되면 이미 방위·선위측정 등 높은 수준의 항해술이 보편적으로 구사되고 있었음을 뜻한다. 더 이상 ‘어림짐작’이나 ‘신들의 도움’으로 항해했던 것은 아니다.

이밖에 842년 천태산에 머물고 있던 혜약화상이 이인덕사랑(李隣德四郎)의 배를 타고 명주를 거쳐 귀국하고자 했다든지, 일본 본국으로부터 보내는 원인의 용돈 사금 24 소량이 신라인 항해업자 도십이랑(陶十二郎)의 인편으로 도착한다든가, 명주에서 신어정(神御井) 등의 선박이 일본으로 향한다는 소식을 듣고 엔닌이 17단의 배 운임으로 마차를 빌려서 출발한다는 등의 기사를 볼 때, 9세기 초 명주와 일본 사이는 경쟁하는 각국의 무역선들이 일상적으로 직항 왕래하였음을 추측할 수 있다.

또한 어느 시기부터인가 회수와 장강(長江), 절강(浙江) 하구지역은 신라 견당사들의 왕래가 빈번했던 곳이라고 한다. 초주는 산둥반도의 등주와 마찬가지로 서해를 건너다니던 신라 견당사들의 1차 목적지임과 동시에 그들의 출항지였으며, 양주 역시 신라 견당사들의 당나라 출입 관문이었다는 것이다. 이 경우 사신선박의 항로를 생각하면 직선항로인 서해사단항로를 이용했음은 자명하다. 또한 적지 않은 조공품·회사품을 지닌 사신 또는 화물을 지닌 상인들은 한반도의 서남 해안을 통과하고 흑산도에서 서남으로 양자강구에 직행하는 항로를 이용하여 수송의 편리를 도모하였다고 한다.

한편 서해사단항로 항해가 얼마나 쉬운 일인가는 『입당구법순례행기』 839년 4월 2일조 기록을 읽어보면 한층 더 명확해진다. 기록에 따르면 “제2선의 지휘자 나가미네노 스쿠네가(長岑宿禰)가 말하길 지난 예를 생각건대 명주에서 떠난 배는 바람에 밀리어 신라의 경계에 도착했으며, 양자강으로부터 떠난 배도 또한 신라에 도착했습니다”고 했다.<sup>33)</sup>

이 자료를 보면 신라로 침로를 정하지 않았음에도 불구하고 명주나 양

33) 엔닌 저, 김문경 역주, 전계서. p. 133



자강 입구에서 떠난 배는 자동적으로 신라에 도착함을 알 수 있다. 별다른 항해기술이 없어도 자연스럽게 사단항로가 성립된다. 일본으로 가려고 애쓰지만 잘 되지 않고 결국 신라로 도달하게 되는 것이 바로 서해사단항로임을 알 수 있다. 더 적극적으로 해석하자면 ‘자동항로’로 명명하여도 될 정도이다.

이상 열거한 사실들을 보면 9세기 장보고 교관선단 및 국제항해 선박들은 최단거리의 직항로를 택하여 동아시아 해역을 신속하게 항해하였음을 알 수 있다. 또한 장보고 교관선의 활동으로 이러한 직항로들이 더욱 적극적으로 이용되고 일반화되었던 것이다.<sup>34)</sup>

### 3. 동북아 해상무역의 변성과 이유

중국에서는 8세기 중반을 넘어서면서 민간 차원에서 사무역이 급속도로 번져 갔으며, 당 왕조가 더 이상 이를 직접 통제할 수 없는 상황에 이르게 되자, 무역에 대한 관리를 절도사에게 위임하는 조치를 취하기도 하였다. 765년에 평로치청의 번수를 자처한 이정기를 당 조정이 ‘평로치청절도사·겸해운압발해양번사(平盧淄靑節度使兼海運押渤海兩蕃使)’로 임명한 것이 그 예이다.

이정기는 고구려의 유민으로서 평로치청절도사 후희일(이정기와 내외종간)을 몰아내고 스스로 번수의 지위에 오른 다음에 당 조정으로부터 이를 추인(追認)받았다. 그가 당 왕조로부터 위임받은 권한은 해운과 신라·발해와의 외교를 관장하는 일이었다. 이후 그는 반당(反唐)의 노선을 분명히 하면서 산둥반도를 중심으로 해운의 요지들을 점령해 가면서 가장 강력한 번진으로 성장하였다. 이정기의 막강한 권세는 3대에 걸쳐 819년까지 55년 동안 산둥반도의 ‘소왕국’으로 군림하게 되었다. 이는 당시 산둥반도 연안에서 해운을 통해 급속히 성장해 가고 있었던 사무역 종사자들의 경제적 후원 위에서 가능했을 것으로 추정된다.

마침 당시에는 육상 실크로드가 경색되면서 ‘남해로(南海路)’를 통한 동·서 문물교류가 크게 활성화되고 있는 추세였으므로, 해로를 통한 상인들의 국제 해상무역활동은 크게 고양되고 있었다. ‘남해로’를 통해서 아라비아, 페르시아, 인도 상인들의 왕래가 빈번하였고, ‘남해로’의 연장으로서의 동북아시아 항로에서는 재당신라인들이 당과 신라와 일본을 연결하면

34) 최광식 외, 전게서. pp.168~175

서 국제 해상무역의 한 축을 담당하고 있었던 것이다.

9세기에 들어서서 동북아시아 삼국의 공무역체제가 무너지면서 삼국을 왕래하며 전개했던 신라 상인들의 사적인 무역활동은 눈에 띄게 증가하였다. 이제까지 공무역체제의 제약 속에서 진귀한 수입품(일본에서는 舶來品이라고 했음)에 대한 욕구에 목말라 있던 일본인들에게, 진귀한 박래품을 가득 싣고 수시로 방문해 오는 신라 상선들은 그야말로 흠모의 대상이었다. 그리하여 중앙의 최고 관서인 다이조강(太政官)에서는 입항의 관문인 큐슈에서 출입국 업무를 총괄하던 다자이후(大宰府)에 일련의 관부(官符)를 발송하여 실상을 적시하고 그 대응책을 지시하였다.

사무역으로 인한 사회적 폐단은 일본 뿐만 아니라 신라에서도 나타나고 있었다. 흥덕왕이 834년에 내린 교서(敎書)에 의하면,

“사람은 상하가 있고 지위는 존비(尊卑)가 있어 명목과 법식이 같지 않고 의복도 다르다. 그런데 풍속이 점점 각박해지고 백성들이 다투어 사치와 호화를 일삼아 다만 외래품의 진귀한 것만을 숭상하고, 도리어 토산품의 야비한 것을 싫어하니, 예절이 참람함에 빠지고 풍속이 파괴되기에 이르렀다. 이에 옛법(舊章)에 따라 엄명을 베푸는 것이니, 그래도 일부러 범하는 자가 있으면 국법에 따라 형을 집행할 것이다.”라고 하고 있다.<sup>35)</sup>

9세기에 들어 외래 사치품이 범람하여 신라와 일본에서는 법제에 규정된 엄격한 신분질서의 틀마저 붕괴되는 지경에까지 이르렀다는 것은 사무역이 그만큼 급속히 확산되어 갔다고 할 수 있다.

그런데 동북아시아에 이런 엄청난 사회변동의 파장을 몰고 온 사무역의 주요 담당자가 바로 당과 신라와 일본에 흩어져 살고 있던 신라상인들이었고, 이런 신라상인들을 조직·관리하고 그들의 능력을 극대화시킨 인물이 장보고였던 것이다.

### 제 3 절 장보고의 해상경영전략의 특징 추론

#### 1. 민간교역 도입 및 활성화

8세기까지 동북아 3국에 통용되던 공무역체제는 황제 및 국왕을 정점으로

35) 최광식 외, 전게서. p.58

로 한 획일적 율령체제의 정치환경 속에서 관찰되어 왔다. 그러나 8세기 후반부터 동북아 3국에서는 율령체제의 붕괴조짐이 보이면서 공무역이 쇠퇴하고 사무역이 발달하게 된다. 강력한 중앙정부의 혼란과 지방 토호들의 발호로 사무역이 성행하게 되면서 지배계급의 사치품에 대한 수요충당을 위해 사무역이 증가하게 되었다.

### 가. 대당 교역

동북아 3국에서 공통적으로 나타난 중앙정부의 통제력 약화와 이에 따른 공무역체제의 이완은 장보고에게 독자적인 성장을 가능케 하였다. 특히 장보고가 활동하던 9세기 당시에는 육상 실크로드가 경색되어 있었던 반면 바닷길을 통한 동서 문물교류가 활성화 되는 추세였으므로 해상실크로드<sup>36)</sup>를 통한 국제 해상무역활동이 크게 고양되고 있었다. 양주를 비롯한 광주(廣州), 복주(福州), 항주(杭州), 명주(明州), 천주(泉州) 등 여러 항구가 국제항으로 크게 번창하여 동남아 및 아라비아·페르시아 상인들의 내왕이 잦았으며, 그 연장선상에서 있는 동북아 항로에서는 재당신라인들이 동북아 3국을 연계하며 국제 해상무역의 초기 단계에 가담하고 있었다. 당시 무역경영층은 조공이라는 공식적인 통로를 통하는 중앙관료층과 독자적인 루트를 통해 해상무역을 전개하는 지방관료층, 그리고 해상무역에 종사하는 서남해안 일대의 민간무역업자들로 나누어 볼 수 있는데 민간무역업자들의 활동이 두드러지게 되었다.

장보고는 청해진을 중심으로 자기 휘하의 병마사를 대당매물사(大唐賣物使)라는 이름으로 당 나라에 교역 사절로 파견하였다. 대당매물사가 이용하는 선박을 교관선(交關船)이라고 하는데 청해진에서 보낸 교관선은 적산포·유산포 등은 물론, 양주 지역까지도 왕래하면서 교역 활동을 수행하였다. 양주(楊州)는 동남아시아와 아라비아 등지에서부터 많은 상인들이 찾는 당대 최대의 국제 무역 도시였다. 장보고 교관선의 활동 영역이 양

36) 무함마드 간수는 『신라·서역교역사』, 단국대 출판부, 1994. p.490에서 해상실크로드를 비단길이나 초원의 길 남쪽에 있는 바닷길에서 유래된 명칭으로, 엄밀히 말하자면 해로를 통한 동서간의 주 요역품이 비단이 아니라 도자기·향료였다는 점에서 부적절한 명칭일 수도 있으나, 동서간의 주된 교역로인 육로의 실크로드에 대비되는 주된 해로라는 의미로 사용되며, 이 길을 ‘남해로’(南海路)라고 명명하였다. 일반적으로 해상실크로드란 “고대로부터 근대에 이르기까지 지중해에서 홍해, 아라비아해를 지나 인도양과 서태평양에 이르는 광활한 해상에서 동서교역이 이루어진 바닷길”을 말한다.

주까지 미쳤다는 것은, 청해진 세력이 양주를 중심으로 동남아시아나 아라비아 지역의 상인들과 중계 무역을 했다는 것을 의미한다.

이 때 신라에는 많은 외래품이 수입·사용되고 있었다. 청해진의 활동이 전성기를 맞고 있었던 834년(흥덕왕 9년)에 신라는 귀족들의 사치품 사용을 제한하는 조처를 취한 적이 있다. 당시 신라에는 타슈켄트 지방에서 산출되는 에메랄드 보석, 페르시아나 캄보디아에서 생산한 모직물, 자바·수마트라 등지에서 생산되는 좋은 목재 등이 수입되어 상류층 사이에 많이 사용되고 있었다. 아마 이러한 물품들은 대당매물사의 교역품으로 수입되었을 것이라 보인다.

당시 청해진 해상왕국이 직접적으로 어떤 물건을 수출·수입했는가를 명확하게 기록하고 있는 자료는 없다. 그러나 『신당서』 등의 기록에는 당시 신라가 금속공예품·금·은·동·직물·약재·향유(香油)·말·모피 등을 수출했으며, 수입품으로는 도자기를 비롯한 각종 공예품과 견직물·차(茶)·서적·회화 등 다양한 물품들이 있었음을 전하고 있다. 이들 물품은 대부분 고급 문화 상품 또는 사치품에 해당한다. 아마도 장보고의 대당매물사도 이러한 물품을 교역품의 대상으로 하였을 것으로 추정되고 있다.

또 대당매물사는 적산 법화원을 중심으로 당나라 고관들과 교류를 하기도 하였으며, 당에서 신라로 오는 사신들을 태우고 다니기도 하였다. 무역은 물론, 정치나 외교 방면에까지 영향을 미쳤던 장보고의 이러한 활동은 전술하여듯이 일본의 조공 사절을 따라 838년에 당 나라에 가서 847년까지 거주하였던 일본 승려 엔닌(圓仁)의 저서인 『입당구법순례행기』에 잘 나타나 있다.

## 나. 대일본 교역

일본과의 교역은 당 나라와의 교역보다 상대적으로 빈약한 상황이었다. 신라와 일본은 8세기 중엽 이후 거의 교류가 없는 상태였다. 외교 사절의 교환 등 국가 사이의 공식적인 교류가 이루어지지 않았기 때문에, 신라와 일본 사이의 공무역은 원천적으로 중단되어 있는 실정이었다. 따라서 사무역이 증대되었으며, 특히 중국 물품을 구하고자 하는 일본 측의 필요성 때문에 신라 상인들이 당나라와 일본 사이의 중개 무역을 담당하게 되었다. 당시 일본의 항해술이나 조선술은 일본과 중국 대륙을 직접 자유롭게 왕래할 만한 수준에 이르지 못한 실정이었다. 그 결과 중국 대륙과 일본

열도의 중간에 위치한 신라가 자연스레 중개 무역 기지의 역할을 담당하게 되었던 것이다.

그 후 9세기 들어 신라와 일본 사이의 무역은 점차 활기를 띠게 되었다. 이러한 사정은 9세기 초반에 신라 상인들이 일본 큐슈(九州) 지역에 자주 표류하였다거나, 대마도 인근 해역에 신라 선박 20여 척이 나타나자 일본이 이것을 해적 선단으로 오해하였다거나, 일본 정부가 대마도에 신라어 통역관을 파견하였다는 사실 등에서 잘 입증된다. 이 즈음 신라 본토인 뿐 아니라, 당나라에서 활동하던 신라 출신 무역상도 일본과의 교역에 종사하였다. 『입당구법순례행기』에 의하면 양주에서 활동하면서 일본과의 교역을 통해 재산을 축적한 신라 무역상 왕청이 819년에 일본을 향해 항해를 하다가 3개월 동안이나 표류하며 고생하였다는 기록이 남아 있다.<sup>37)</sup> 또 장보고 자신도 당 나라에서 활동하던 시기에 일본 큐슈의 후쿠오카(福岡) 지역의 지방 행정관과 만난 경험이 있다. 이러한 것들이 당 나라에 있는 신라 사람들의 교역 활동 범위가 일본에까지 미쳤음을 알게 해 준다.

그렇기 때문에 청해진 설치 이후에 장보고는 자연스레 일본과의 교역에 관심을 갖게 되었다. 이것은 신라와 일본과의 무역뿐만 아니라, 중국까지를 포함한 동북아시아 삼국의 해상 무역을 총괄하고자 하는 것이었다. 일찍이 824년에 장보고는 ‘대사’의 직함을 갖고 일본에 다녀온 바 있다. 이러한 경험으로 장보고는 일본과의 무역의 중요성을 이미 알고 있었을 것이다. 따라서 장보고가 청해진을 설치한 다음에 해상왕국을 건설하는 과정에서 일본과의 무역이 빈번히 이루어진 것은 당연한 일이다.

장보고가 일본에 파견한 무역 사절단을 회역사(廻易使)라고 한다. 당시 일본은 북큐슈의 하카다(博多)에 설치되어 있었던 다자이후(大宰府)를 중심으로 대외 교역을 수행하고 있었다. 장보고는 하카다에 무역 근거를 마련하고 일본 관원들과 직접 교역을 하기도 하였다. 이 때 청해진의 회역사가 갖고 온 물건을 일본에서는 ‘당국화물’(唐國貨物)이라 하였다. 이 물건들은 일본인들에게 매우 비싼 가격의 물건들로서, 상당한 인기가 있었다. 일본 사람들은 이 물건을 구하기 위하여 대금을 선납하기도 하였다.

9세기 장보고로 대표되는 해상상업세력의 성장은 사무역 발달의 결정적인 계기를 마련하였다. 흥덕왕 9년(834)에 외래 사치품의 범람으로 인해

37) 엔닌 저, 김문경 역주, 전계서. pp.95~96

예절과 풍속이 교란되고 사회적 신분질서의 틀마저 붕괴되는 상황을 엄중 경계하고 이러한 사회적 폐단을 막기 위해 사치를 금하는 교서를 내린 일만 보아도 사무역이 그만큼 급속히 확산되어 갔음을 알 수 있다.<sup>38)</sup>

840년에는 장보고의 회역사가 다자이후(大宰府)와 직접적인 교역 관계를 맺으려 하였다. 이 당시 청해진은 다자이후와 공식적인 교역 관계를 맺지는 못하였으나, 상품의 자유로운 교역은 허락을 받았다. 이것은 일찍부터 일본에 진출한 장보고가 교역에 필요한 여러 가지 기반이나 교류 관계를 맺고 있었기 때문에 가능했던 것이라고 생각된다. 장보고가 일본과 교역했던 물건의 종류나 가치에 대한 것은 지금 현재 자세히 알 수 없으나, 당시의 상황을 전하는 여러 기록을 통해 볼 때 상당히 귀한 물건들을 대량으로 교역했던 것으로 보인다.

이렇듯 동아시아 해양교통의 요지가 된 청해진을 중심으로 장보고는 이들 흩어져 있는 신라상인들을 유기적으로 연결하는 교역 네트워크를 구축하고 중개무역을 통해 막대한 부를 축적함으로써 ‘해상상업제국의 건설자’가 되었다.<sup>39)</sup>

## 2. 동아시아를 중심으로 하는 글로벌 네트워크 형성

장보고는 동아시아중해의 물류체계를 유기적으로 네트워크화 하는데 성공하였다. 당시 당은 외국인들의 교역을 장려한 것으로 보인다. 일반적으로 외국인들이 중국인과 사무역을 할 수 있고, 중국인과 결혼할 수 있었다. 심지어 외국인 동족들 간에 분쟁을 일으키면 본국법의 적용을 받도록 했다. 외국인들은 번방(蕃坊)이라는 공동 거주구를 이루었으며, 번장(蕃長)이 다스릴 수 있도록 하였다. 특히 당은 이민족들이 교역을 할 수 있도록 국경지역에 ‘호시’(互市), ‘관시’(官市), ‘호시’(胡市) 등을 설치하였다.

그런데 당나라에는 이러한 이민족들 가운데 하나인 재당 신라인들이 대운하 주변과 해안가의 중요한 지역에 거주하고 있었다. 그들은 내륙의 단절된 물류체계를 이어주었을 뿐 아니라 이를 다시 해양과 내륙을 연결하여 당의 동방무역을 활성화 시켰다. 이들은 신라방·신라촌 등을 건설하였는데 신라방은 비교적 정치적인 자유를 갖고 자치권을 행사할 수 있었

38) 『三國史記』 卷 33, 雜記 2, 興德王 9年(太和 8年, 834)條 .

39) 최민자, 전계서, pp.118~119.

던 집단 거주지로 판단된다.

이들의 자유로운 상업활동, 대외교역, 외국의 사신들까지 운송하는 일 등을 고려할 때 더구나 장보고라는 정치적이고 군사력을 갖춘 세력과 공개적인 관례를 맺은 채 활동한 사실을 보면 좀 더 특별한 성격을 지닌 집단 거주지로 생각된다.

장보고는 당시의 국내외적인 상황 속에서 환황해권의 요소요소에 포진해 있는 거점도시들을 유기적으로 연결한 것으로 보인다. 장보고는 이러한 시스템을 성공적으로 운영하기 위하여 인적자원 또한 유기적인 시스템 속에 편재시켰다. 각 도시들을 조직적으로 역할 분담시키면서 군사력을 이용하여 신라 정부와 곳곳에 거주하고 있는 국적이 다른 민간 상인조직을 연결시켰다. 그리고 본거지를 균형이며 자유무역항으로 만든 청해진에 두어 재당 신라인과 본국 신라인을 동시 관리하였다. 이로 인해 필요와 장소에 따라 역할분담을 조정하였다.<sup>40)</sup>

### 3. 강력한 동북아 제해권 장악

장보고 세력의 해양력을 강화시키고 실질적으로 동아시아 무역이 비자발적으로 장보고 세력의 영향권 아래 있었던 또 하나의 원인은 그들이 항로를 장악하였기 때문이다. 해양문화는 육지의 질서로는 이해하기 힘든 상황이 많이 발생한다. 바다에는 반드시 길이 있다. 특히 고대에는 동력을 사용하지 않으므로 자연조건, 해양환경에 철저하게 영향을 받는다.

동아지중해의 해역은 독특한 해양환경으로 인하여 바닷길을 찾고, 항해하는 일이 쉽지 않다. 반드시 그 해역환경에 익숙한 세력의 도움이나 최소한 방해받지 않아야 한다. 그런데 이러한 항로를 모두 장악하고 있는 재당 신라인과 본국 신라인들을 조직화 시키고, 항선(航線)의 관리를 일원화 시킨 사람이 바로 장보고이다. 일본의 민간인들은 물론이고, 국가 사절인 견당사들도 신라배를 타고 다닌 것은 바로 항로를 독점한 때문이다.

847년 9월 엔닌(圓仁)은 적산의 막야도(莫耶島)를 출발하여 신라인 김진의 배를 타고 신라해역을 거쳐 일본으로 귀국하였다. 이때 그가 탄 배는 경기만을 멀리서 바라보면서 항로를 변경하여 남항한다. 뿐만 아니라 충청도 지역에서 가능한 한 멀리 떨어진 해역을 통과하고자 한다. 이는

40) 윤명철, 『장보고시대의 해양활동과 동아지중해』, 학연문화사, 2002. pp.138~144

당시 다른 해상세력과의 갈등을 우려했기 때문에 연근해항로를 택한 때문이다. 일부에서는 장보고 시대에 산동반도를 출발하여 노철산수도(老鐵山水道)를 활용하면서 압록강 하구인 서한만에 접근한 후에 연안항해를 한 것으로 보는 견해들을 수용하고 있는데, 이는 당시에 동아시아 국가들 간에 벌어진 정치 군사적인 상황과 항해의 기본 특성을 이해하지 못했기 때문이다.

삼국을 연결하는 바닷길이 한데 모이는 곳이 바로 한반도의 서남해안이다. 그 가운데에서도 청해진은 해류나 조류바람의 방향 등을 고려할 때 모든 길이 모이는 가장 적합한 위치에 있다. 그래서 한·중·일을 연결하는 항로가 경유하는 중요한 항구도시였다. 또한 바다의 무법자인 해적들을 퇴치하는 해군력을 키우고, 무장을 한 선단이 대기하는 천혜의 조건을 갖춘 군사도시였다.<sup>41)</sup>

그렇지만 서남해 지역 역시 신라의 통치 영역 내에 있었으므로, 상당한 자치권을 전제로 하는 국제 해상무역기지의 건설 시도는 자칫 신라의 통치력과 충돌할 소지도 있었다. 그런데 이 문제도 당시 신라의 내부사정과 맞아 떨어져서 무난히 해결되었던 것으로 보인다.

장보고는 신라로 돌아오자마자 흥덕왕을 만나서 해적 소탕을 위해 완도에 청해진을 설치할 것을 건의하였고, 왕은 즉석에서 이를 허락했다. 뿐만 아니라 왕은 그에게 1만여 명의 군대를 주고, 대사(大使)라는 비상한 직함을 내려주기까지 했다. 신라왕이 출신 성분조차 알 수 없는 미천한 장보고에게 내린 이 일련의 선물들은 너무나 파격적인 것이어서 골품제라는 엄격한 신분제 사회를 유지하던 신라사회에서 일어난 일이라고는 믿어지지 않을 정도이다. 따라서 해적 퇴치는 청해진 설치의 표면적인 명분에 불과하고, 실질적으로는 위에서 제시했듯이 양자 간의 타협 위에서 청해진 설치안이 타결되었다고 보는 것이다.

국왕이 주었다는 1만 명의 군사력도 문제이다. 당시 신라 조정의 사정상 1만 명이나 되는 대군을 즉시 마련해 준다는 것은 불가능하다. 더욱이 섬 출신의 이방인에게 국가의 군대를 선뜻 내준다는 것은 생각할 수 없는 일이다. 따라서 이는 많은 연구자들이 동의하고 있듯이 서남해 지역의 변민(邊民) 1만 명을 규합할 수 있는 양해를 받아 장보고가 직접 징발·조직한 민군(民軍)이거나 혹은 장보고가 동원할 수 있는 군정(軍丁)으로 보

41) 윤명철, 전게서. pp.138~144



는 것이 타당할 것이다. 그렇다면 장보고가 이미 그 이전부터 서남해 지역의 해상세력을 미리 규합하여 구축해 놓은 군사적 기반을 국왕으로부터 추진받은 것으로 이해할 수 있겠다.<sup>42)</sup>

## 제 4 절 과거 청해진과 현재 제주도의 지정학적 유사성

### 1. 지리적 위치의 유사성

범선 항해시대의 청해진 해역은 신라·당·일본 3국 항로의 요충지였다. 청해진 앞바다는 이곳을 통과해야만 당나라와 일본에 갈 수 있는 항해의 길목이었다.

지리적으로 볼 때 완도군은 동쪽에 고흥군, 서쪽에 진도군, 북쪽에 해남군, 강진군, 장흥군 등이 있고, 남쪽으로는 넓은 바다가 펼쳐져 있다. 도서지방이라는 입장에서 볼 때, 완도군은 남해안 다도해의 가장 서쪽에 위치해 있다. 서해와 남해가 연결되는 접합점에 진도가 있다면, 완도는 서해에서 다도해로, 또 다도해를 벗어나 서해로 들어서는 길목에 위치해 있는 것이다.

청해진 앞바다는 지금의 완도군에 속하는 2백여 개의 다도해 암초, 밀물과 썰물의 변화, 쿠로시오해류(黑潮帶), 그리고 계절에 따라 방향을 바꾸는 해류, 해풍 등으로 변화가 무궁한 곳이다. 그럼에도 청해진 앞바다가 3개의 극동항로(노찰신수로, 황해횡단항로, 남중국항로)의 중심부가 된 것은 그 이유가 명백하다. 안전항해가 자연적 변수에 의해 좌우되었던 범선시대에는 육지나 섬에 가능한 한 접근하여 항해할 수 밖에 없었기 때문이다.

황해는 5~6월에는 완도 앞바다에 범선을 띄우면 저절로 황해도 해역으로 북상한다, 또 서북풍이 부는 계절에는 뱃머리를 중국 양자강 쪽으로 향해 놓으면 순풍에 돛을 단 듯 ‘자동항해’한다. 바람뿐만 아니라 해류도 특이한 바다가 바로 황해와 한반도 남해안이다. 지금도 완도 앞바다를 벗어나면 바로 검은 띠의 해류를 만나는데 이것이 바로 쿠로시오해류이다. 이 해류는 필리핀 동쪽해역에서 형성되어 대만을 감싸고 돌며 북상한다. 이 해류는 폭이 30해리, 그 두께가 200~400미터, 중심유속은 3~5노트에

42) 강봉룡, 『바다에 새겨진 한국사』, 한얼미디어, 2005. pp. 109~102

달한다. 북상한 쿠로시오 해류가 동중국해로 들어서면서 여러 갈래로 분리된다. 즉 쿠로시오해류는 중국대륙의 대륙붕과 연안수의 저항을 받아 황해에 진입하지 못하는 대신 시속 0.3노트로 신행하는 분류를 만든다. 분류 중 한 가닥은 양자가 입구에서 소멸되고, 또 한 가닥은 황해의 중간에서 한반도 서남부 쪽으로 쏠리면서 황해도 옹진반도 연안까지 북상하다가 산둥반도 쪽으로 우회, 자취를 감춘다.

쿠로시오 해류의 또 다른 한 가닥은 한반도 남해안과 제주도를 거쳐 일본의 규슈와 혼슈의 남단에 까지 진출한다. 이 해류의 존재는 지금도 규슈 앞 고도열도(五島列島) 등지의 해변에 한국에서 흘러간 생활쓰레기가 수북이 쌓여 그곳 주민들이 골머리를 앓고 있다는 점으로도 확인할 수 있다.<sup>43)</sup>

청해진은 한반도 서해안과 남해안을 연결하는 주요 교통로에 위치해 있다. 한반도 연안항로의 중요지점에 위치하고 있는 것이다. 또 통일신라의 수도인 경주에서 한반도의 남해안이나 서해안으로의 연결은 물론이고, 중국 대륙과 바다를 통해 교류하고자 할 때 이용할 수 있는 항로도 결국은 청해진 지역을 통과해야만 가능했다. 이러한 청해진의 지리적 조건이야말로 한반도와 중국 대륙을 연결하면서 동북아시아의 해양을 장악할 수 있는 여건을 제공해 주었다.

게다가 당시 일본은 자체적으로 안정적으로 황해를 건너 중국 대륙과 연결할 수 있는 항해능력을 갖고 있지 않았다. 이것은 항해술 자체에도 문제가 있지만, 장기간에 걸쳐 원거리 항해를 하는 선박을 만들 수 있는 조선술이 미비했기 때문이다. 또 연안항로를 이용하고자 해도 결국은 신라의 남해안과 서해안을 통과해야만 하는 입장이었다.

청해진은 한반도와 중국대륙은 물론 중국 대륙과 일본 열도를 연결하는 중추지역에 위치하고 있었고, 장보고는 청해진의 이러한 지리적 이점을 활용하여 동북아시아 해상무역의 주도권을 장악할 수 있었다.

한편 제주도는 본 섬인 제주도와 62개의 부속도서로 구성되어 있다. 제주도는 거리상 북쪽의 목포와는 141.6km, 동북쪽의 부산과는 286.5km, 동쪽 일본의 대마도와는 255.1km, 후쿠오카와는 352km, 서쪽으로는 중국의 상해와 528km, 남동쪽에 위치한 오키나와와는 796km 떨어져 있다.

이러한 위치로 볼 때 제주도는 한반도와 중국, 일본 등 동북아시아와는

---

43) 김성훈, 전게서 p. 208

바다를 연결하는 중앙에 위치하고 있으며, 서울, 동경, 북경, 상해, 천진, 대련, 평양, 천진, 블라디보스토크, 니가타, 오사카, 타이베이 등 인구 5백 이상의 대도시 18곳과는 비행시간으로 두 시간 이내에 인접해 있는 지리적 요충지이다.

## 2. 지정학적 유사성

청해진의 지리적 중요성은 곧바로 지정학적으로 매우 중요한 요충지라는 의미와 통한다. 완도 부근의 조류는 부근 지역과는 전혀 다른 모습을 보여준다. 완도항 자체도 바깥쪽에서는 잘 보이지 않는 지형조건을 갖고 있다. 특히 완도항에서 북쪽으로 13km지점에 위치한 장도는 북쪽으로는 강진만과 통하는 수로와 동쪽으로는 신지도, 조약도의 북쪽을 거쳐 고흥 앞바다로 연결되는 수로를 갖고 있다. 이러한 조류의 흐름은 부근 지역의 조류와는 반대이다.

만일 외부로부터 공격이 있을 경우, 외적은 청해진 부근의 조류에 익숙하지 못하다는 약점을 안게 된다. 일반적인 흐름과는 다른 조류는 외적들이 쉽사리 청해진 주둔 세력을 공격할 수 없게 된다. 또한 인근 도서지역과 조류의 흐름에 익숙한 청해진 세력은 장도 주변의 특이한 조류를 이용하여 외적이 예상하지 못한 방향에서 배후를 기습공격하기에도 유리했을 것이다.

청해진이 설치되어 있던 시기에 남해안 지역에서 당나라 또는 일본과의 전쟁은 없었지만 청해진의 이러한 군사적 유용성은 서해안과 남해안을 근거로 활동하던 해적세력을 소탕하는데 적절하게 활용되었을 것이다. 장도 부근의 지정학적 조적은 청해진 세력에게 인근에서의 수전(水戰)을 훨씬 유리한 입장에서 수행할 수 있게 했던 것이다.

제주도가 동북아의 중앙에 위치하고 있고, 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 교량의 역할을 담당하고 있는 점을 볼 때 제주도는 국제정치적 이해관계가 민감하게 반영되는 곳이다.

제주도의 대외적 위상을 결정해 온 보다 중요한 요소 중의 하나는 제주도가 갖고 있는 지정학적 입지조건과 관련된다고 본다. 제주도가 위치하고 있는 동북아 해역은 통상적으로 동중국해를 지칭하는 것으로서 보다 넓게는 중국해의 일부를 구성하고 있다. 북쪽의 한반도로부터 남쪽의 상

가포르에 이르는 아시아 대륙의 동안과 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 황해, 남쪽으로 대만과 한반도 사이의 바다인 협의의 동중국해, 한반도와 일본열도 사이에 위치하고 있는 동해, 그리고 러시아 사할린 동부와 캄차카 반도 사이의 오호츠크해 등으로 분류되고 있다. 동북아 해역에 속하는 네 개의 바다 중 오호츠크해는 사실상 러시아의 内海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.<sup>44)</sup>

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 탐라국이라는 소국가로 출발한 제주도의 향후 대외적 위상을 규정하는 결정적 요소로 작용하여 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이처럼 전략적 요충지에 위치하고 있기 때문에 제주도는 역사적으로도 끊임없이 외세의 침입이나 간섭을 받아왔다. 외적의 침입과 외세의 간섭으로 인고와 수난으로 점철된 제주의 역사는 앞서 지적했듯 탐라국시대부터 시작되었다. 고려시대에는 북방에서 오는 몽고군의 침략을 막고 반격의 태세를 갖추기 위한 최후의 보루가 되어야 했고, 元의 지배 하에서는 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.<sup>45)</sup>

44) 신행철 외, 『환태평양시대 제주도의 세계화 전략』, 제주도, 1995, pp. 24-25

45) 고성준, 「자위적 측면에서 본 탐라정신」, 제주대 탐라연구소, 『탐라정신연구 세미나』, 1979, pp.121~144

그러나 한편으로, 제주도의 지정학적 입지조건이 항상 불리하게 작용했던 것만은 아니라는 점도 지적되어야 할 것이다. 동북아해역 해상 교통로상의 중심부에 위치한 제주도는 관련 국제체제가 안정을 이룬 시기에는 무역이나 문물교류의 매개역할을 할 수 있었을 것이다. 탐라국은 백제·신라·고구려는 물론이고 중국 당나라 및 일본과도 왕래가 빈번하고 문물의 교류를 하였다.<sup>46)</sup>

### 3. 지경학적 유사성

고대사회에서 지리적 여건에 의한 교통의 중심지는 곧 군사적 요충지였고, 그러한 곳이 바로 경제적으로도 중요시 되는 곳이다.

청해진은 당나라에서부터 해상무역활동의 경험을 가진 장보고에 의해 설치되었다. 장보고는 당나라와 일본과의 무역활동에 이로운 곳을 택해 활동 거점을 삼으려고 했을 것이다. 그 결과 자신의 출신지이면서 지리적·군사적으로 중요한 완도에 청해진을 설치했던 것이다. 청해진은 동북아시아 삼국의 국제무역을 관장할 수 있는 요지에 위치해 있었기 때문에 이를 바탕으로 활발한 대외무역을 전개할 수 있었다.

또한 청해진은 고대사회에서 중요한 전략자원의 하나인 소금의 획득에도 유리한 조건을 가지고 있다. 청해진의 관할범위가 지금의 강진, 해남, 장흥 일대에까지 미친 것으로 보아 이들 지역의 생업기반까지 고려한다면 청해진의 경제적 중요성은 더욱 커진다. 이들 지역은 지금도 전남지방에서 농업생산력에서 많은 비중을 차지하고 있다. 게다가 강진군 대구면, 칠량면 일대의 청자 도요지를 염두에 둘 경우, 청해진의 경제적 중요성은 두 말할 필요가 없다.<sup>47)</sup>

고대 사회에서 한반도와 중국대륙을 연결하는 항로는 크게 북중국항로와 남중국항로로 구분한다. 이중 북중국항로는 다시 요동연안항로와 황해횡단항로로 나누고, 남중국항로는 북방경유항로, 동중국해사단항로로 나눈다.

요동연안항로는 한반도 연안과 요동반도 연안을 따라 항해하여 한반도

46) 김봉욱, 『제주통사』, 제주문화, 1990. pp. 31~35

47) 최광식 외, 전게서. pp. 104~115

와 중국 북부지방을 연결하는 항로이다. 황해횡단항로는 한반도 지역에서는 연안항로를 이용하지만, 한반도와 중국대륙을 연결할 때에는 한반도의 태안반도나 황해도 장산곶 등과 같이 돌출부 지역에서 산둥반도로 직접 항해하는 항로를 말한다. 북방경유항로는 일부 북중국항로를 이용하는 한편, 중국 남북부의 연안을 끼고 항해하는 항로이다. 가장 고도의 항해술과 조선술을 필요로 하는 동중국해 사단항로는 한반도 서남부와 중국 대륙을 직접 연결하는 항로이다.

지금도 완도항에서 출항한 대형 여객선이 제주도로 갈 때는 추자도 앞 바다로 둘러가는데 그 이유는 기상악화시 대피하기에 유리하기 때문이라고 한다.

당시 또 하나의 국제항로는 페르시아, 인도, 동남아시아와 중국 동남부를 연결하는 이른바 남양항로였다. 이 항로에 의해 광동성 광주(廣州), 복건성 복주(福州)와 천주(泉州), 절강성 영파(寧波)와 항주(杭州), 그리고 강소성의 양주(揚州)가 남방무역권의 접촉지역이 되었다. 20세기의 세계 무역항로가 미국을 향한 태평양항로와 대서양항로라고 한다면 장보고 시대를 전후한 7~10세기 세계 주력 항로는 앞에 든 극동항로와 남양항로였다. 이 두 항로가 9세기에 이르러 장보고 상단에 의해 서로 연결돼 비로소 남북무역망의 결정적인 통합고리를 형성하였다.<sup>48)</sup>

이로써 완도 청해진은 단순히 극동항로의 중심부일 뿐만 아니라 남양항로와 한반도, 일본을 연결하는 또 하나의 고리였던 것이다. 이는 당시의 신라·당·일본 문헌기록이 공동으로 인정하는 백제계 신라인들의 탁월한 조설회술과 항해술 그리고 장보고 상단의 조직력에 크게 기인한다.<sup>49)</sup>

이에 반해 21세기에 들어서면서 제주를 중심으로 한 동북아시아는 현재 정치, 경제, 안보 지형이 급변하고 있다. 동북아는 식민지 지배와 예측, 전쟁, 그리고 빈곤과 저개발이라는 불행했던 과거의 역사적 유산을 극복하고 세계의 중심으로 급부상하고 있다. 동북아 3국은 이미 유럽이나 북미 대륙에 버금가는 주요 경제권역으로 성장하였다. 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국은 2004년 현재 세계 GDP의 17.1%, 세계 인구의 23.2%, 세계무

48) Hugh R. Clack, 「8~20세기 한반도와 남중국간의 무역과 국가관계」, 『장보고 해양경영사 연구』, p.p. 269~284

49) 김성훈, 「미래사 시각에서 본 장보고 해양경영」, 『장보고관계연구논문선집(한국편)』, 2002. p. 208

역량의 14.5%, 세계 외환보유고의 42.7%를 차지하고 있다. 21세기 들어서도 13억의 인구를 가진 중국은 세계 최대의 공장으로 급속히 성장하고 있으며, 일본은 세계 최첨단 기술과 막대한 자본력을 바탕으로 범세계적 경쟁력을 유지하고 있다. 러시아가 보유한 풍부한 천연자원은 동북아와 세계의 귀중한 자산이며, 한국은 내적 활력과 역동적인 인적자원, 창의적 능력을 바탕으로 세계적 수준의 경제국가로 도약하고 있다.<sup>50)</sup>

반면에 북한 핵 문제 및 양안문제와 같은 지역적 안보현안의 대두, 경제부문에서 나타나는 역내국가간 중층적 경쟁구도의 심화, 그리고 폐쇄적 민족주의의 발흥에 따른 역사, 문화적 충돌 가능성의 증대 등은 협력과 통합의 새로운 지역질서의 형성을 위협하고 있다.

이러한 현실인식을 감안할 때 제주도는 동북아의 평화와 공동번영을 위한 ‘중심지’의 역할을 해야 할 필요성이 제기되었으며, 그 구체적 실천전략으로 태동한 것이 바로 ‘제주국제자유도시’이다.

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 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 있

50) 대통령 자문 동북아시아위원회, 「평화와 번영의 동북아시아 구상」, 2005. pp. 8~9

음을 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.<sup>51)</sup>



---

51) 고성준, 「남북화해·협력 시대와 제주 국제자유도시 건설」, 『제주발전연구』 4. 2000. 제주발전연구원 pp. 5~29



## 제Ⅲ장 제주국제자유도시 추진 현황과 평가

### 제 1 절 제주국제자유도시 추진 배경과 정치경제학적 맥락

1960년대 이후 특색 있는 제주도 개발을 위해 1964년의 ‘제주도건설종합계획’ 등 6차례에 걸친 종합계획을 수립·추진하였으나 관광위락시설 부족, 언어불편 및 가격 경쟁력 열세 등 여러 요인으로 인하여 내국인의 해외관광객 수는 급증한 반면, 외국인의 제주관광객 수는 저조하여 제주도가 국제적 관광지로 발전하는 데에 한계를 노정하였다.<sup>52)</sup>

제주도는 국내 타 지역과 뚜렷이 구분되는 기후, 청정지역으로서의 이미지, 지리적 중심성 및 격리성으로 인하여 특정지역으로 개발하기에 적합한 여건을 갖추고 있기 때문에 국가발전전략차원에서 ‘국제자유도시’로 선정 추진할 필요성이 대두되었다.

이러한 특성으로 인하여 1960년대 이후 10여 차례에 걸쳐 국제자유지역으로 개발하는 방안을 검토했으며, 각종 새로운 제도의 시범지역으로 활용되어 왔다.

제주도에 대한 중앙정부의 개발계획을 주요 사안별로 살펴보면, 1963년 제주도자유지역 설정 구상을 들 수 있다. 당시 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라 ‘제주도건설연구위원회’ 주도로 추진되었는데 제주도를 자유항 혹은 자유지역 조성 가능성 여부를 검토하였다.

1971년에는 제주도종합개발계획이 수립, 시행되었다. 1971년 건설부가 수립한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 권역별 계획으로 수립되었다. 10년을 계획기간으로 하는 최초의 도계획으로, 중문관광단지 개발이 착수되었다.

1973년에는 제주도관광종합개발계획이 수립, 시행되기도 했다. 이 계획은 국제수준의 관광지를 조성한다는 목표 아래 청와대 ‘관광기획단’ 주도로 수립되었는데 이 계획에 따라 현재의 중문관광단지를 중심으로 국제수준의 관광지 조성이 추진되었다.

1994~2001년에는 제주도종합개발계획이 시행되었다. 「제주도개발특별법」에 근거하여 도민들의 실질적 참여와 지역적 여건을 반영하고 장래의

52) 건설교통부, 『2005년도 제주국제자유도시 추진에 관한 연차보고서』, 2005. p.41

여건 변화에 적절히 대처할 수 있도록 정책방향과 지침을 설정하였다.

1999년에는 제주경제발전5개년계획이 마련되었다. 제주지역 경제발전을 실현하기 위한 현실적 대안을 제시하고 제주도 국제자유도시 실현을 뒷받침하기 위한 산업경제 정책을 제시한 계획이다.

마지막으로 2002년에는 제주국제자유도시 기본계획이 수립, 시행되고 있다. 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시키기 위한 기본방향을 제시하고 있다.<sup>53)</sup>

이에따라 오는 2011년에는 미국과 중국의 경쟁관계 속에서 우리 경제의 발전단계와 제주의 지정학적 위치 등을 감안하면 국제자유도시로 개발할 경우 우리나라의 정치·경제적 위상이 크게 높아질 것으로 전망되고 있다.

## 1. 제주국제자유도시 추진 배경

### 가. 제주도를 둘러싼 환경변화와 제주국제자유도시 추진 배경

#### 1) 제주를 둘러싼 환경 변화

21세기 들어서면서 글로벌(Global)화 된 세계경제로 인해 국경의 의미가 점차 감소되고 노동, 상품, 자본의 이동이 더욱 자유로워지고 있다. 또한 기존의 2차 산업 중심에서 산업의 중심적 영역이 고부가가치를 창출하는 지식정보산업으로 이동하는 등 급속한 변화를 겪고 있다.

특히 지역적으로 그동안 북미와 유럽을 중심으로 한 대서양 연안이 번성해 왔지만 20세기 말에 들어서면서 동북아시아의 한·중·일 3국이 전 세계 무역량의 30%를 점유하는 등 태평양시대를 맞이하여 동북아경제의 주도권을 선점하기 위한 국가간·지방자치단체 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있다.

일본은 거품경제의 붕괴로 20세기 말 10여년 간의 장기 불황에서 탈출하여 안정기조로 나가고 있으며, 중국은 WTO 가입 등 적극적으로 세계경제로의 편입을 도모하고 있다.

이밖에 UN 해양협약의 발효로 배타적 경제수역제도가 도입되어 해양주권 확보를 위한 경쟁시대로 진입하고 있다. 국가간 교류에 있어서 지방

53) 제주도, 『제주국제자유도시특별법 가이드』, 2004, p.15

자치단체와 NGO의 역할이 더욱 강화되고 있다.

한편 중앙집권적 행정구조에서 지방분권적 구조로의 전환이 지속적으로 진행되면서 지방정부의 책임이 증가하고 있다. IMF 관리체제 이후 모든 지방자치단체가 지역경제 활성화 방안의 일환으로 관광개발과 외자유치에 전력을 기울임으로써 지방자치단체 상호간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있는 실정이다.

특히 남북간의 교류 확대를 위한 노력이 이루어지고 있는데 아직 불확실한 요소가 남아 있긴 하지만 교류가 확대될 경우, 북한의 개방은 제주 관광에 부분적이거나 부정적인 영향을 미치고 있다.

2002년 개최된 2002 한·일 월드컵 축구경기대회는 한국의 국가적 인지도를 제고시키고 관광발전에 기여하고 있다. 또한 행정서비스가 점차 민간부문으로 이양되고 있으며 경영마인드와 고객 지향적 행정의 이념이 강조되고 있다.

이에 따라 제주도는 내부적으로 지역의 특성과 잠재력을 활용하여 국제 경쟁력을 극대화하기 위한 개발전략으로서 2002년부터 2011년까지 한시적으로 제주국제자유도시 건설을 추진하고 있다.

제주도는 이를 제도적으로 규정하기 위해 국제적인 관광·휴양도시, 첨단 지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 「제주국제자유도시특별법」을 2002년 1월 26일 개정, 공포하였다.

2001년 6·15 남북정상 회담 이후 남북고위급 회담, 북한 감귤보내기 운동, 한라산-백두산 교차관광 추진 등 제주도가 남북교류의 상징적 역할을 수행하고 있다.

한편 1998년 4월부터 중국관광객에 대해 무사증 입국을 허용하였으며 본격적인 관광객 유치를 위해 그 대상을 점차 확대해 나갈 예정이며 개발 제한구역이 전면 해제되었다.

이와함께 외부적으로는 제주국제자유도시로서의 역할을 담당할 수 있도록 국제중추관리부문, 국제교류·협력부문, 국제행정·외교부문, 지역기업의 국제화부문, 국제물류·유통부문, 국제 문화관광부문 등을 대상으로 한 교류·협력기능 강화에 힘을 기울이고 있다.

또한 세계적으로 영향력 있는 정치인, 학자, 외교관, 언론인, 경제인들이 참가한 ‘제주평화포럼’ 개최와 4·3의 인도주의적 해결 추진 등 평화의 섬을 조성하기 위한 노력이 가속화되고 있으며 평화 관련 기구 유치를 추진

중이다.

세계경제권의 블록화 추세와 남북통일을 고려하여 동북아경제권의 일본, 중국, 러시아 등과 이업종 공동연구, 신소재 개발, 정보통신산업 및 창업보육(TBI), S/W 응용 개발, 자원 활용 및 에너지 개발, 시제품 생산 등과 관련된 과학기술 협력체계를 구축해 나가고 있다.<sup>54)</sup>

## 나. 제주국제자유도시 추진 배경

### 1) 국가전략적 차원의 추진 배경

오늘날 세계 경제는 국가간 무역장벽이 완화 철폐되는 경향을 뚜렷이 보이고 있다.

이러한 변화 속에서 다국적기업의 투자 및 경제활동은 규제가 적고 최고의 행정서비스를 제공하며, 조세감면, 기반시설 제공 등 각종 혜택이 제공되는 지역으로 집중되는 현상을 보이고 있다.

이같은 급변하는 경제환경에 대응하기 위해 세계 각 국은 세계화, 개방화의 추세에 부응하고 세계의 자본 및 기업을 자국에 유치하기 위한 투자거점 개발에 박차를 가하고 있다.

중국의 상해 포동과 해남도, 일본의 오키나와, 대만의 고웅(高雄) 등 동아시아 지역의 주요 도시들이 국가전략적 차원에서 물적·인적 교류 중심지인 국제자유도시로 개발하기 위해 중앙정부 수준의 국가전략으로 적극 추진하는 것이 그 좋은 예이다.

한국경제는 아시아 경제위기와 더불어 급격한 경제침체를 맞이하였으며, 이를 계기로 내부적으로 경제개혁을 추진함과 동시에 새로운 국제 경제질서에 보다 적극적으로 대응하고 있다.

칠레 등 각국과의 자유무역협정을 체결했으며, 투자환경 개선의 필요성을 절감하여 외국인투자촉진법을 제정하는 등 외국자본의 유치를 주요 경제정책의 하나로 채택하여 시행하고 있다.

그러나 우리나라의 외국인투자유치 실적은 아시아 후발 개발도상국가들에 비해서도 뒤쳐져 있으며, 여전히 기업하기 어려운 나라의 하나로 인식되고 있는 실정이다.

이러한 상황을 극복하기 위하여 국가 전체적인 개혁노력을 지속적으로

54) 제주도, 『제주국제자유도시종합계획』, 2003. pp.11~12

전개함과 동시에 특정지역을 국제투자거점으로 개발함으로써 한국경제의 보다 광범위한 개방 및 국제화·자유화의 교두보로 육성할 필요가 있다.

이를 위해서는 법적, 제도적 그리고 인적, 물적 면에서 세계에서 가장 기업하기 좋은 환경을 ‘국제자유도시’라는 특정지역에 마련함으로써 외국인 투자를 적극 유치하는 대안이 제시되었다.

#### 다. 지역발전 차원의 추진 배경

WTO체제의 출범과 수입개방 등으로 제주의 감귤산업은 침체상태에 이르고 있고 관광산업도 변화하는 관광패턴에 부응하기 위한 대응력 부족과 대규모 투자유치의 부족으로 한계를 보이고 있다.

제주의 잠재력을 활용하여 기존의 취약한 산업구조를 고도화하고, 지식의 섬이면서 국제교류협력의 장으로 육성하기 위한 21세기 발전전략 수립이 시급하게 대두되었다.

제주의 최대경쟁력인 청정환경을 활용하여 지식기반산업을 유치하고 이를 바탕으로 차별화된 친환경적 국제자유도시 개발 필요성이 제기되었다.

특히 제주도종합개발계획의 기간이 1994년부터 2001년을 끝으로 종료됨에 따라 세계화, 지방화, 정보화, 지식화 등 21세기 국내·외 환경변화를 수용하여 지역발전을 도모할 수 있는 지역종합발전계획이 필요했다.

이같은 지역상황을 감안하여 국민의 정부 출범 이후 1998년 9월 대통령의 제주도 방문을 계기로 제주도의 특성과 잠재력을 살려 제주도를 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능을 갖춘 국제자유도시로 개발하겠다는 방침을 표명하였다.

정부는 이후 제주국제자유도시 개발을 뒷받침할 타당성 조사 연구용역을 실시하고 2001년 1월 건설교통부 소속의 ‘제주국제자유도시추진지원단’을 설치하였으며, 제주도개발의 모법이던 「제주도개발특별법」을 「제주국제자유도시특별법」으로 변경하여 2002년 1월 26일 공포하였다. 따라서 이에 근거하여 21세기 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 제주국제자유도시종합계획의 수립으로 이어지게 되었다.

## 2. 제주국제자유도시 추진 목적

제주도의 산업구조는 1차 산업과 관광을 비롯한 3차 산업이 차지하는 비중이 96%이다. 지나치게 감귤과 관광에 의존하는 기형적인 산업구조는 급격한 경제변동에 대한 탄력적인 대응을 현실적으로 불가능하게끔 하는 것이 현실이다.

1980년대 중반까지 감귤과 관광을 특화시키는 제주발전 전략은 상당한 성공을 거두었다. 이때까지만 해도 제주도민의 소득증가율은 전국 평균을 상회하고 있었다. 그러나 80년대 중반 이후 한국경제가 자동차, 조선, 반도체, 중화학 분야 등에서 중앙정부의 대대적인 지원에 힘입어 두 자리수 이상의 고도성장을 이루면서, 이들 생산공장 또는 본사가 위치하고 있는 지역의 산업생산은 크게 증가한데 비하여, 제주도는 상대적으로 낙후되기 시작하였다. 현재는 제주도민 소득이 전국 평균대비 80% 정도에 머무르고 있는 실정이다. 다른 지역은 적정한 시기에 산업구조를 고도화하고 다양화하는 경제구조조정을 성공적으로 해낸 데 비하여 제주도는 단 한번도 질적인 경제구조 조정을 하지 못한 채 현재에 이르고 있다.

산업구조가 단순함에 따라 고용 구조 또한 매우 취약하다. 새로운 분야의 고급 일자리 창출이 어렵고, 이에 따라 많은 인력들이 제주를 떠나서 외지에서 활동하는 상황이 지속되고 있다. 유능한 인력의 지속적인 외부 유출은 지역 공동체의 지속적인 발전과 정체성 유지에도 부정적인 영향을 미친다. 따라서 제주사회가 건강하고 자생력있는 공동체로 지속적으로 발전하기 위해서는 경제구조에 대한 합리적이고 과학적인 개편 작업이 필연적으로 요구되고 있다. 제주도의 산업구조를 고도화하고 다양화하는 과감한 산업구조 개편 전략을 도입할 필요성이 제기되었다.<sup>55)</sup>

이러한 제주의 생존전략으로 추진되는 것이 바로 사람과 상품, 자본이 자유롭게 드나드는 것을 골자로 한 ‘제주국제자유도시’ 전략이다. 이는 제주도의 산업구조를 고도화·다양화하기 위한 정책으로서, 21세기 제주 생존을 위한 불가피한 선택이라고 할 수 있다.

### 가. 국제자유도시 도입 목적

제주국제자유도시는 전면적인 세계경제의 개방화와 자유화, 산업의 지식 기

55) 장성철, 「제주국제자유도시, 풍요로운 제주·강한 제주를 향한 최상의 정책」, 제주도, 2000.

반화와 정보화, 삶의 질과 환경가치를 중시하는 도민의식의 전환 등 급변하는 시대적 조류에 적극적으로 대처하고 지역의 창의적인 발전 체제를 구축하기 위한 비전과 전략을 수립하기 위해 마련되었다.

제주국제자유도시는 제주도가 가지고 있는 유·무형의 인적·물적 자원을 효과적으로 이용·개발·보전하여 21세기 창조적인 제주발전의 청사진을 담고 있다.

또한 향후 수립될 제주지역 종합개발에 대한 분야별 발전·사업계획에 관한 기본방향과 지침을 제공할 수 있는 지역의 최상위 종합계획이다.

이에 따른 「제주국제자유도시종합계획」은 「제4차 국토종합계획」등 관련계획의 기본방향과 정책 골격을 수렴하여 성공적인 ‘제주국제자유도시’ 건설과 ‘세계평화의 섬’ 조성을 통해 동북아의 거점도시로 도약할 수 있는 중·장기적인 실천 발전방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 21세기 국가발전을 견인하고 지역경제 기반을 확충하며 삶의 질을 제고시키기 위하여 관광, 비즈니스, 물류, 교역, 금융 등 지식기반산업의 복합적 전략기지로써 친환경적 복합형 국제자유도시 건설을 목표로 하고 있다.

둘째, 다양한 생물자원의 보존·개발을 통하여 첨단생명공학 산업을 육성하고 해양수족관, 미래해양관 등을 갖춘 해양수산종합과학관을 건립하는 등 첨단산업 육성으로 자립경제 기반체제 구축에 힘쓰고 있다.

셋째, 제주국립박물관, 민속자연사박물관, 제주관광민속관 등을 연계한 문화·관광벨트를 구축하고 탐라시대 역사문화권 개발을 통하여 제주문화의 세계화를 통한 동북아 관광 중심축으로 부상을 골자로 하고 있다.

## 나. 발전방향

제주국제자유도시의 방향은 우선 친환경적 복합형 국제자유도시 건설이다. 이는 동북아 경제 및 학술 교류·협력의 중심지이자 분쟁해결의 장으로서 각국 정상회담 및 주요 국제회의 장소로 이용될 수 있도록 리조트형 컨벤션센터 등 물적 기반을 구축하게 된다.

둘째, 첨단생명공학산업의 육성이다. 제주의 다양한 생물자원과 유전자원을 활용한 첨단생명공학 산업을 육성하고 농·수·축산물의 종자생산기지를 조성함과 동시에 해양수족관, 미래해양관 등을 갖춘 해양수산종합과학관을 건립하고 있다.

셋째, 동북아 국제관광 중심지로의 부상이다. 2천년 역사를 지니고 있으며, 대륙문화와 해양문화의 접합지로서 독특한 탐라문화의 보전과 재조명을 통해 경쟁력 있는 지역문화와 문화 인프라를 구축하고 청정한 자연환경, 특이한 섬문화 등 관광잠재력을 극대화시켜 세계적 관광 휴양지로 개발하게 된다.

넷째, 지역문화의 세계적 관광자원화이다. 제주국립박물관, 민속자연사박물관, 제주관광민속관 등 인근 문화시설을 연계한 제주문화벨트를 조성하고 성읍민속마을, 표선민속관광단지, 표선해수욕장 등을 연계한 동부권 문화 관광벨트를 구축해 나가고 있다.

다섯째, 지하수 자원의 합리적 보전이다. 수문지질도 작성 등 수자원정보종합시스템을 구축하고 청정해역을 보전함으로써 21세기 관광·환경도시 건설의 기반을 구축하게 된다.

### 3. 제주국제자유도시 추진의 정치경제학적 맥락

#### 가. 세계정세의 변화

제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1980년대 중반을 전후하여 국제질서는 긴박하고도 심오한 변화를 보이기 시작했다. 1990년대로 접어들면서 탈냉전의 기조 하에 세계정세는 큰 지각변동을 나타냈다. 구소련 및 주변위성국가들의 사회주의체제가 붕괴되고 독일의 통일로 EU를 중심으로 한 서구의 경제통합이 현실로 나타났다. 이에 따라 시장경제체제를 중심으로 하는 신 국제경제질서가 새로이 정립되면서 세계화와 국제경쟁이 그 어느 때보다도 심화되고 있다.

21세기에는 디지털을 중심으로 한 정보통신산업의 급속한 발전과 보편화로 저개발지역의 정치·경제의 발전이 가속되고 있다. 세계 정치·경제질서의 주도적 역할도 큰 변화를 가져 올 것이다. 즉 세계 정치·경제질서는 미국과 소련이 대결하는 냉전시대로부터 미국과 EU가 주도하는 이른바 민주화·자유화·시장경제화를 통한 국가간, 지역간, 전문분야간에 경계가 없어지는 이른바 무한경쟁시대로 전환하게 되었다.

또한 EU, NAFTA, APEC 등 지역주의에 입각한 지역협력체제가 강화되고 ASEM, APEC 등 지역간 협력체제도 점차 활성화되는 가운데 WTO를 중심으로 한 다자간무역, 서비스, 경쟁, 노동, 환경 등의 협력관계



도 더욱 심화되고 있다. 따라서 21세기는 지역주의(Localization)와 범세계적 자유화(Globalization)가 공존하는 가운데 국가간, 산업간, 전문분야간, 기업간 치열한 경쟁과 협력이 첨예화되는 복잡다기한 정치·경제질서가 예상된다. 또한 자연자원의 고갈과 공해문제들을 해결하기 위한 첨단기술의 개발과 국제협력이 새로운 세계 정치·경제질서에 중요한 과제로 등장하게 되었다.

정치·경제를 주도하는 국가들 간에는 정보·통신, 소재, 생명공학, 항공우주 등 첨단정보산업의 기술개발경쟁이 치열해질 것이며, 첨단기술 보호주의가 강화될 것이다. 특히 첨단기술과 문화가 결합하여 만들어지는 이른바 하이테크 문화상품과 서비스(High-Tech-Ture Commodities and Services) 즉, 전자통신, 각종 식물의 종자, 고급의류, 자동차내장, 고급 디자인, 영화, 연극, 스포츠, 문화관광 등이 가장 고부가가치 상품으로 등장하게 될 전망이다.

#### 나. 동북아의 정세 변화

국제경제의 이러한 큰 지각변동은 동북아지역에도 큰 변화를 가져왔다. 1980년대 말까지만 하더라도 일본은 세계 제1의 공산품 생산국으로 발전하여 1인당 GNP면에서 이미 미국을 급속히 추격하고 있을 뿐 아니라 미국, EU, 동남아 등지에 공산품 생산기지를 확대해 가고 있다. 그 결과 이제 일본은 미국, EU와 더불어 세계를 주도하는 이른바 3극 체제의 일원으로 대두되었다. 그러나 지난 10년간의 일본경제는 이른바 거품이 빠지면서 장기 경기 침체에 머물러 있는데 이 기간을 잃어버린 10년이라고 말하고 있다. 최근 일본 정부는 정부조직 및 금융산업의 구조조정을 통하여 일본경제의 능률을 다시 끌어올리는 한편 정보·통신분야의 네트워크 확산을 통한 산업구조조정에 박차를 가함으로써 일본경제의 장기침체로부터 벗어났다.

중국은 1인당 GNP면에서는 아직도 저개발국의 처지를 면치 못하고 있으나, 중국경제는 성장잠재력이 매우 높다. 1980년대에 접어들면서 중국경제는 눈부신 성장을 이룩했고 미국, 일본을 중심으로 수출시장을 크게 확대해 나가고 있다. 홍콩과 마카오가 이미 중국에 귀속되었고, 중국과 대만의 경제통합이 이룩될 경우 중국경제권은 동아시아지역에서 일본과 함께

거대경제권으로 등장하게 될 것이다.

비록 중국의 1인당 GNP는 2005년 현재 1,200달러에 불과하지만 서구의 기준으로 집계한다면 3,000달러는 넘는 수준으로 추산된다. 특히 공업화로 급부상하고 있는 황해연안 지역의 1인당 GNP는 이미 2,000달러 수준을 능가했으며 연평균 15% 이상으로 급성장하고 있다. 이 지역의 인구도 우리의 10배로 추산되므로 그 규모로 보아 가공할만한 GNP 성장이다.

러시아는 현재 시장경제체제로의 이행과정에서 정치·경제적으로 심각한 혼란과 침체를 겪고 있으나, 2000년대 초에 시장경제체제의 정착을 이루고 있는데 풍부한 기술인력과 천연자원을 기반으로 외국의 자본과 생산 기술을 유치하여 현재 경제대국으로 부상할 것이다.

1983년 9월5일 뉴욕 타임즈는 1982년 사상 처음으로 미국의 태평양 경유무역의 규모가 대서양 경유 무역규모를 상회하였다는 사실을 『획기적인 사건』이라는 타이틀로 기사화했다. EU의 무역에 있어서도 EU역내 무역 구성비가 1980~95년간에 50.5%에서 61.1%로 증가한 반면 대 아시아의 구성비는 5.0%에서 10.4%로 무려 2배나 증가하였다. 최근 EU역내 무역신장률이 1990~95년간 평균 3.4%인데 반하여 대 아시아 무역신장률은 무려 10.0%였다. 경제성장에 있어서도 1986~95년간 세계평균 성장률이 약 3%인데 반하여 일본을 제외한 아시아지역의 성장률은 약 7%에 달하였고, NIEs와 중국의 성장률은 각각 8%와 10%에 달하였다.

중국경제가 지금 추세대로 성장한다면 (경제규모가 커짐에 따라 성장속도를 낮추더라도) 2005년 현재 중국의 1인당 GNP를 1,200 달러로 평가할 때 2020년 경에는 중국의 경제규모가 미국을 능가하여 세계최대 경제대국으로 발전하게 될 것으로 예상된다. 따라서 21세기에는 중국이 경제대국으로 부상하는 반면, 일본도 아·태지역의 경제대국으로 남게 될 것이다. 특히 중국은 아시아지역에서 정치적 영향력의 확대를 도모하게 될 것이며 이 지역에서 정치적 영향력을 유지하려는 미국과 새로운 '경쟁관계'가 발생하게 될 것이다.

#### 다. 한국의 선택

IMF 체제하의 우리 경제는 1962년 경제개발이 시작된 이래 가장 어려운 경제난국을 경험하였다. 기업의 연쇄부도와 생산기반의 위축, 외환부족

사태와 환율의 급등, 금리의 폭등과 주가의 급락, 대외신인도의 추락과 외국 투자자들의 외면 등이 IMF의 경제위기를 단적으로 말해 주고 있다.

그러나 우리 경제가 긴 경제위기의 터널에서 완전히 벗어나고 역동하는 동북아지역에서 우리 민족의 생존과 발전을 위한 장기 전략을 모색함으로써 21세기 민족의 염원인 남북통일의 달성과 민족자존의 고양을 위한 국가경영의 새로운 패러다임이 제시되어야 할 때이다.

지정학적으로나 경제발전단계로 볼 때 우리 나라는 동북아지역에서 중위에 위치하고 있다. 또한 21세기 한국경제가 크게 성장한다하더라도 그 규모로 볼 때 동북아의 4강(중국, 일본, 러시아, 미국)에 비해 대단히 적은 비중을 차지할 수 밖에 없다는 것이 우리의 숙명이다. 만일 한반도가 유럽권에 위치에 있다면 결코 작은 나라가 아니다. 한국경제는 그 규모로만 본다면 동북아지역에서 중요한 위치를 차지할 수가 없으며 동북아지역에서의 영향력도 미미할 수 밖에 없다.

그러나 만일 한반도가 교통, 통신, 무역, 국제금융, 하이테크 문화상품과 서비스 생산에 있어서 동북아의 중심국가(Hub Country)로 발전함으로써 동북아지역 균형발전에 없어서는 안 될 저울의 작은 ‘추’와도 같은 역할을 담당한다면 비록 우리나라의 경제규모는 주위 강대국에 비하여 극히 작으나 그 기능과 역할 면에서는 주위 강대국에 못지않은 핵심대국으로 부상할 수 있을 것이다. 이것이 바로 우리 민족의 생존전략인 동시에 발전전략이다.

한반도 전체를 중심 국가로 만들기에는 인력, 자금, 경험, 문화면으로 볼 때 현실적으로 상당한 시간이 걸릴 것이다. 따라서 1차적으로 전면적인 개방·개혁이 가장 손쉽게 이루어질 수 있는 몇 개의 특정한 지역을 지정하여 ‘국제자유도시’를 건설하고 그 지역에 필요한 사회간접자본을 집중적으로 형성하고 개혁·개방의 새로운 발전전략을 적용한다면 동북아지역의 중심도시로 발전하여 지역균형발전에 크게 기여하게 될 것이며, 한반도 전체가 명실상부한 동북아의 중심 국가(Hub Country)로 발전하는데 기폭적인 역할을 담당하게 될 것이다. 그러나 만일 ‘국제자유도시’의 건설업이 한반도 전체를 동북아지역의 중심 국가로 발전시킨다면 소요되는 긴 세월동안에 동북아지역에 있어서 우리나라의 정치·경제·사회적 여건이 크게 변하게 되어 한반도가 동북아지역에서 핵심적 역할을 담당할 기회를 잃게 될 것이다.

따라서 이러한 새롭고 과감한 전략적 결단을 단행하기 위해서는 21세기 하이테크 문화(High-tech-ture)시대를 대비한 국가경영전략의 장기구상과 실천방안을 서둘러 강구해야할 필요성<sup>56)</sup>이 대두되었다.

## 제 2 절 제주국제자유도시 비전과 추진현황 평가

### 1. 제주국제자유도시 비전과 기본방향

국민의 정부 출범 이후 1998년 제주도를 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능을 갖춘 제주국제자유도시 개발을 하겠다는 국책사업이 추진되었다.

정부는 이를 위해 국무총리실 산하에 ‘제주국제자유도시추진위원회등의 구성및운영에관한규정’을 대통령훈령으로 제정하고, 주요 정책에 대한 심의·조정을 위해 관계장관, 민간인 등 25인 이내로 ‘제주국제자유도시 추진위원회’(위원장 :국무총리)와 추진위원회에서 심의할 정책의 실무검토를 위해 관계부처 차관 등 15인 이내로 구성된 실무위원회(위원장 :국무조정실장)를 설치하였다.

2001년 11월에는 제주국제자유도시 관련 관계부처 실국장 회의와 제주도 현지 의견을 수렴하고, 당정협의 및 제주국제자유도시추진위원회 심의를 거쳐 ‘제주국제자유도시 기본계획’을 확정했다.

이어 2002년 1월에는 정부에서 확정된 ‘제주국제자유도시기본계획’을 뒷받침할 제도적 장치를 마련하기 위해 ‘제주도개발특별법’을 ‘제주국제자유도시특별법’으로 전면 개정하여 제주도를 개방화·국제화 시대의 국가발전 전진기지로 개발하기 위한 토대를 구축한 후 같은 해 4월부터 이 법을 본격적으로 시행하고 있다.

2002년 5월에는 특별법에 근거하여 정부출연기관으로 건설교통부 산하에 제주국제자유도시 개발을 전담할 공공성과 효율성을 가진 특수법인 형태의 제주국제자유도시개발센터가 설립되어 제주국제자유도시 개발을 본격화 하기 시작했다.

56) 송희연, 「새천년 한국의 세계화와 제주도의 역할-제주도국제자유도시개발을 중심으로」, 『제주국제자유도시 지원위원회 워크숍』, 2000. pp. 2~5

56) 김광식, 「제주바다의 국제정치학적 의미」, 『제주도 통권 102호』, 제주도, 1998. p. 42~43

같은 해 12월에는 국제자유도시 추진을 위한 재원마련 방안의 하나로 제주도 여행객의 상품 구매시 면세혜택을 주는 내국인면세점을 제주공항 등에 개설하였다.

제주국제자유도시는 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되며, 국제적인 투자환경을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 장기 비전이다.

이를 위해 제주도의 개발 및 보전방안을 구체화 하기 위한 계획으로서 ‘제주국제자유도시특별법’ 제4조에 근거해 제주국제자유도시 종합계획이 수립, 시행되고 있다.

제주국제자유도시종합계획의 기본방향은 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합 기능을 갖춘 동북아 중심도시로 발전시켜 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민의 소득과 복지를 향상시키는 것이다.

이의 추진전략은 공항·항만·도로 등 인프라시설을 확충하여 관광객의 접근성을 용이하게 하고, 세계 평화의 섬 조성 등을 통하여 제주도를 동북아 중심 국제교류도시로 육성하는 것이다.

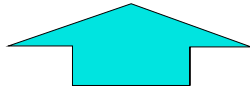
또한 국제자유도시 개발을 선도하기 위한 7대 선도프로젝트 사업을 본격적으로 추진하고, 일정 규모 이상의 투자자에게 외국인 전용 카지노업을 사전 허가 하는 방안 등 국내외 민간투자를 적극적으로 유치하는 방안을 강구하도록 하였다.

관광분야에서는 지속적인 관광수요 창출을 위하여 볼거리, 먹거리, 즐길거리를 확대 추진하고, 내국인 면세점 운영과 골프장 입장료를 인하하며, 투자진흥지구 및 관광진흥지구제도 등을 활용하여 관광시설을 획기적으로 확충하는 방안 등을 마련하도록 하고 있다.

교육분야에서는 국제자유도시에 부합되도록 외국인학교 내국인 입학자격 제한을 폐지하고, 자율학교의 자율권 범위를 경제자유구역 수준으로 개선하고, 국제수준의 교육환경 조성을 위하여 「외국대학설립·운영에관한특별법」을 조속히 제정하는 방안을 검토하고 있다. IT·BT산업을 집중 육성하고, 동북아지역 지식자본의 허브역할을 담당할 국제교육복합단지 등을 만들어 제주도를 21세기 미래를 창출하는 지식기반도시로 육성하도록 하고 있다.

## 2011년 모습

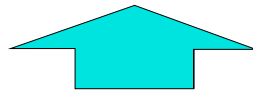
- 총 인구수 62만명
- 1인당 GRDP 2,205만1천원
- 실업률 2.0%
- 관광객수 992만9천명
- 교원당 학생수 17.08명
- 의료인력 4,907명
- 발전량 396만 1000Mwh
- 주택보급률 103%
- 도로포장율 87%



## JEJU 2011

인간 · 환경 · 지식중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시  
건설

국제교류도시	문화관광도시	지식기반도시	청정산업도시	인간존중도시	녹색정주도시	환경생태도시
세계로 열리고, 평화에 공헌하는 국제자유도시 제주	전통과 현대 문화가 공존하는 국제적 관광휴양도시 제주	정보, 지식, 자원과 기술이 융화된 역동적인 제주	산업이 번영하고 풍요를 구가하는 활기찬 제주	인간의 가치와 삶의 질을 중시하는 보람찬 제주	지속가능한 개발을 통한 쾌적하고 안락한 제주	환경과 개발이 조화된 쾌적한 제주



## 현재의 모습(2000년)

- 총 인구수 54만3천명
- 1인당 GRDP 892만6천원
- 실업률 2.5%
- 관광객수 411만명
- 교원당 학생수 21.21명
- 의료인력 2,557명
- 발전량 190만240Mwh
- 주택보급률 97.1%
- 도로포장율 82%

<그림 3> 2011년 제주도의 비전

농·수·축산업 등 1차 산업분야에서는 제주지역을 친환경 농업시범도 및 청정 축산지역으로 육성·발전시키며, 농업의 안정적 생산기반 구축을 통한 유통체계 개선과 감귤산업의 경쟁력 강화 등을 통하여 농·임·축·수산업을 보호·육성하도록 하였다.

의료분야에서는 도민과 도내 거주 내·외국인의 건강한 삶의 질을 보장하기 위하여 자활지원, 생업용자 등 생산적 복지시스템과 실버산업을 구축하는 한편 휴양기능 강화를 위한 의료관련법의 특례 도입을 검토하고 있다.

토지이용 분야에서는 지리정보시스템(GIS)을 구축하여 선계획 후개발의 토지이용체계를 구축, 개발과 보전이 조화를 이루도록 하고, 한라산 훼손방지를 위하여 환경친화적인 삭도설치의 검토, 환경선진국 수준의 환경기준 설정을 통한 환경생태도시로 조성하고 있다.

이와 같이 각 분야에 걸친 종합계획의 집행을 위한 총투자 소요액은 29조 4,900억원으로 추정되고 있는데 투자재원은 국비 6조 2,400억원, 지방비 4조 100억원, 공사·공단 6,400억원, 민자 18조6,000억원으로 조달할 계획이다.

## 2. 제주국제자유도시계획의 주요 내용

### 가. 「제주투자진흥지구」 제도 도입

제주국제자유도시에 관광사업 등의 투자유치를 촉진하기 위해 내·외국인 투자자에게 조세감면 등 인센티브를 제공하는 「제주투자진흥지구」 제도를 도입하였다. 대상사업은 종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업, 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 한국전통호텔업, 종합유원시설업, 문화산업, 노인복지시설업, 대체에너지 개발사업, 청소년수련시설 및 삭도·케도사업으로서 총사업비 1천만달러 이상을 투자하는 내·외국인 투자자의 희망지역에 대해서 제주도지사가 제주국제자유도추진위원회의 심의를 거쳐 제주투자진흥지구로 지정할 수 있도록 했다.

투자진흥지구로 지정되면 법인세, 소득세, 지방세를 3년간 100%, 2년간 50% 감면하고, 사업에 직접 사용하기 위해 초기에 도입하는 장비·설비 등에 대해 관세 100% 감면(개·보수용은 제외) 하였고, 투자기업에 대해 대체산림자원조성비·대체초지조성비·농지조성비, 공유수면 점·사용료, 하천 점·사용료를 50% 감면할 수 있도록 하였고, 국·공유지의 임

대 및 사용료도 50년간 감면할 수 있도록 하였다.

#### 나. 자유무역지역 지정운영 특례

제주도의 제조·물류기반 확충을 위해 제주도내 설치되는 자유무역지역에 대해서는 다른 지역에 있는 자유무역지대보다 입주자격을 완화·확대하고 조세지원을 강화하였다.

‘자유무역지역의지정등에관한법률’ 상 외국인 투자기업만 입주가능한 자유무역지역에 내국인 투자기업도 허용하도록 하였으며, 조세감면 대상을 제조업·물류업으로 외국인투자금액 3천만 달러 이상에서 총투자금액 1천만달러 이상으로 투자금액 요건을 완화하였다. 또한 외국인 투자기업에 대한 법인·소득세·지방세를 7년간 100%, 3년간 50% 감면하고 내국인 투자기업에 대하여도 3년간 100%, 2년간 50% 감면토록 하였다.

#### 다. 제주 첨단과학기술단지 제도 도입

제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신산업 등을 육성하기 위하여 산업단지보다 조세지원이 강화되는 첨단과학기술단지 제도를 도입하였다.

첨단과학기술단지는 건설교통부장관이 제주국제자유도시추진위원회 심의를 거쳐 지정할 수 있고, 제주국제자유도시개발센터를 사업시행자로 지정할 수 있도록 하였다.

사업시행자에 대하여 취득세·등록세 면제, 재산세·종합토지세를 5년간 50% 감면하여 주도록 하고 있다. 또한 기존 국가산업단지에 대한 지원 외에 입주기업에 대하여 법인세·소득세 3년간 100%, 2년간 50% 감면하여 주고, 연구기자재에 대해서도 관세를 면제하여 추가적인 조세감면 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

#### 라. 외국인 출입국 관리제도 개선

세계 190개 국가 중 종래에는 173개국 국민에 대해서만 관광·통과 목적인 경우 무비자 입국을 허용하였으나, 무비자 입국에서 제외된 17개국(쿠바, 마케도니아 등 미수교국과 불법체류자가 많은 동남아 국가 등)에 대해서도 무비자 입국을 점차적으로 확대하는 한편, 무비자 입국 외국인에 대해서는 법무부장관이 체류지역 확대를 허가토록 하였다.



중국인 관광객의 경우 종래 무비자 입국이 허용되지 않았으나 제주도 및 제주관광협회가 초청하는 5인 이상 단체여행객이나 제주도지사가 초청하는 국제회의·국제행사 참가자 또는 제주도에 외국인등록을 필한 자의 가족에 대해서도 무비자입국을 허용하기로 하였다.

제주국제자유도시 개발 관련 외국 전문인력(외국어 교육, 정보통신, 생명공학, 관광업·호텔업, 외국인투자업체, 국제금융분야 등의 전문지식을 겸비하고 제주도 소재 사업체에 근무하는 자로서 제주도지사의 추천을 받은 자)의 체류기간도 종전 3년에서 5년으로 연장(필요시 재연장 가능)해 주기로 하였다.

#### **마. 대규모 외국인 투자자에 대한 외국인전용 카지노 사전허가**

외국인 카지노는 외국인 관광객 30만명 증가시 관광호텔·국제회의 시설 등을 완공한 후 사후에 허가할 수 있도록 되어 있으나 1994년 이후부터는 추가 허가가 안되고 있는 실정이다. 그러나 제주도 안에서는 대형 테마파크 등 관광시설에 5억불 이상을 투자하는 외국인 투자자에게 외국인 전용 카지노를 사전에 허가할 수 있도록 함으로써 대규모 투자를 유치할 수 있는 환경을 조성하였다.

#### **바. 개발사업에 관한 일괄처리기구 설치**

중앙부처와 제주도 및 일선 시·군의 소관업무 및 담당자가 모두 달라 법령해석이 다르고 행정절차가 복잡하여 투자자들이 불편한 경우가 많으므로 출입국 신고, 자본재 도입신고 등 특별행정기관의 일부 업무와 건축 허가 등 지방사무를 한곳에서 수행하는 일괄처리기구를 설치하여 투자자 접촉 단계에서부터 사업 완료시까지 업무를 일괄처리함으로써 투자자에게 편의를 제공해 나갈 계획이다.

#### **사. 외국어 서비스 및 외국어교육 강화**

외국인 투자자 등의 편의를 위하여 제주도에서 민원인의 요청이 있는 경우 일정 범위 안에서 외국어 공문서를 접수 및 제공할 수 있도록 하였다. 종합유선방송사의 외국방송 재송신 채널수를 10%에서 20%로 확대하였고, 일반 상거래시 외국환 은행에 신고없이 자유롭게 사용할 수 있는 외화사용 범위를 1천 달러 이하에서 1만달러 이하로 상향 조정하였다.

한편 제주도는 제주도민에 대한 외국어 교육 강화계획을 수립·시행하고 국가는 이를 지원토록 하고 제주도에 외국어 학교를 유치토록 하는 한편 제주도가 운영중인 '국제화장학재단'의 외국어 우수학생에 대한 장학지원을 확대하고 있다.



<그림 4> 제주국제자유도시 5대 선도 프로젝트 추진 계획

**아. 금융·물류 거점도시 육성을 위한 인프라 구축**

국제선박등록법에 의하여 등록된 선박으로서 제주도내 개항을 선적항으로 하는 선박과 외국선박에 대해선 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌 특별세를 면제하고 선박등록과 관련한 해운보험 유치 등 제주도내 개항을 선박등록 특구로 지정할 수 있도록 하였으며, 제주국제공항의 '자유무역지역' 시설을 수요에 맞추어 확충시켜 나가면서 국제물류기업 유치노력을 강화토록 하였다.

#### 자. 골프장 세제지원 및 입장료 인하

골프장이 숙박·휴양시설과 함께 종합휴양시설이 되도록 유도하기 위해 19개 골프장의 추가 건설을 지원하기로 하였다. 이를 위해 제주도내 골프장에 대한 지방세 중과(취득세 5배, 종합토지세 최고 25배, 재산세 17배)를 일반과세로 전환하고, 골프장 건설에 따른 대체조립비·대체초지조성비, 농지조성비를 50% 감면토록 하였다.

또한 이미 운영중인 골프장의 가격경쟁력 확보를 위해서 골프장 입장료에 부가되는 특별소비세, 농어촌특별세, 교육세 등의 조세를 감면하고, 체육진흥기금과 관광진흥부가금 등 부담금을 감면하여 감면액이 반드시 입장료 인하에 반영되도록 하였다.

#### 차. 청정환경 보전을 위한 제도 도입

제주도의 자랑이자 타 지역과의 경쟁시 경쟁력이 가장 높은 청정 환경 보전을 위해 관리보전지역 내에서 방류수 수질 기준을 위반하는 경우 환경관련 법률에 의한 제재 방안을 마련하였다. 지하수의 효율적 이용 및 보전을 위하여 가뭄시 지하수 취수량 제한과 일시 이용을 중지시키고, 골프장·관광단지 등 대규모 개발시설에 대하여 빗물이용시설 또는 지하수 인공함양시설 설치를 의무화하였으며, 맹독성 농약의 공급 및 사용제한 근거를 마련하였다.

또한 도지사가 지정하는 지역(주요 간선도로, 해안도로 등)에서 신고대상인 건축 건축물에 대하여는 건축계획 심의를 받도록 함으로써 색채, 미관, 디자인 등 제주의 특성에 맞고 주변 경관과 어울리는 제주국제자유도시의 이미지를 제고할 수 있도록 하였다.

### 3. 국제자유도시 추진 현황

#### 가. 제주국제자유도시개발센터 설립 운영

제주국제자유도시개발센터는 제주국제자유도시시행계획 수립·집행, 국내·외 투자유치 및 이를 위한 마케팅·홍보, 과학기술단지·투자진흥지구의 조성·관리, 지정 면세점 운영 등 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위해 2002년 5월 15일 설립되었다.

국제자유도시개발센터는 현재 제주의 쇼핑관광 활성화를 도모하기 위해 제주도 여행객에 대해 면세혜택을 부여하는 내국인면세점을 운영하고 있다. 내국인면세점은 2002년 12월 개점되어 제주도민 446명의 고용을 창출하였고, 2003년 1,008억원의 매출을 기록한 이후 연 1,000억원 이상의 매출실적을 기록하고 있으며 2005년에는 1,534억원의 매출을 기록했다.

또한 국제자유도시개발센터는 제주국제자유도시 개발을 선도하는 이른바 '7대 선도프로젝트'를 전담해 추진하고 있다. 7대 선도프로젝트의 진행 정도를 평가해 보면 첨단과학기술단지, 휴양형 주거단지 조성, 신화·역사공원 조성은 정상 추진되고 있으나, 나머지 사업은 추진이 부진한 상태이다.

이밖에 4대 후속 프로젝트로 건강·미용 테마타운 개발, 국제문화·위락단지 개발, 해양관광단지 개발, 레포츠 관광단지 조성 등이 제주국제자유도시시행계획에서 제시되었으나 건강·미용 테마타운이 웰빙테마타운으로 명칭을 변경하여 추진되고 있다.

제주국제자유도시의 성공을 위해 민자유치를 위한 획기적인 제도개선이 이뤄지고 있다. 민자유치시 인센티브로 투자진흥지구를 지정할 수 있는데 투자금액은 총 사업비가 미화 5백만 달러 이상인 사업이다. 투자진흥지구 지정 대상업종은 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 종합휴양업, 전문휴양업, 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 문화산업, 노인복지시설, 청소년수련시설, 삭도사업 및 궤도사업, 대체에너지사업, 교육, 의료기관, 교육원(연수원), 생물산업, 정보통신산업 등으로 당초 14개 업종에서 19개 업종으로 확대되었다.

제주국제자유도시 출범 이후 민자유치 실적은 2004년 12월 현재 30개 사업 9조2,621억원이며, 개발사업예정자 지정이 18개 사업에 3조9,773억원, 투자의향(MOU, LOI체결)이 4개 사업에 4조8,000억원, 개발사업승인이 8개 사업에 4,848억원에 이르고 있다.

이와 함께 외국의 개인이나 기업, 국내기업이 제주도에 직접 투자하는 실적도 늘어나고 있다. 외국인의 직접투자는 비오토피아개발(일본), 뉴홈벤처스코리아(미국), 한라글로벌유한회사(러시아), 걸스(이태리) 등 10개 기업이며 총 투자금액은 4,371천달러에 이르고 있다. 국내기업으로는 (주)다음커뮤니케이션, (주)EMLSI 등이 본사를 제주로 이전하였다. 2005년에는 민관합작의 제주항공이 설립되어 2006년 6월부터 국내 제3의 민항이 서울~제주 노선에 운항되고 있다.

한국선박의 해외이적을 방지하고 제주를 세계에 홍보하기 위하여 2002년 4월 제주항과 서귀포항을 국제선박등록특구로 지정운영하고 있다. 2004년 12월말 현재 국제선박 353척(제주항 321척, 서귀포항 32척) 및 BBC/HP 123척(제주항 91척, 서귀포항 32척) 등 총 476척이 등록하여 등록세 및 주민세 등 세수입(2004년)은 2,369백만원에 달하고 있다.

2002년 4월 골프장 입장료 및 골프장 개발관련 각종 조세를 면제 또는 감면됨에 따라 2003년 523,165명(내국인 471,330명, 외국인 51,835명), 2004년 554,545명(내국인 491,356명, 외국인 63,189명)의 골프관광객이 제주를 방문하였다.

제주국제컨벤션센터(ICC)가 2003년 8월 개관되어 2003년 12월말까지 국제회의 23건, 국내회의 22건, 기업회의 48건 등 총 93건의 회의를 개최한 이후 연 100건 이상의 회의가 개최되고 있다.

제주국제자유도시 출범 이후 동북아의 휴양형 관광지를 표방하면서 2002년 4,516천명(내국인 4,226천명, 외국인 290천명)에서 2005년 5,021천명(내국인 4,643천명, 외국인 378천명)으로 증가 추세를 보이고 있으며 특히, 외국인 관광객은 2005년 378천명으로 2002년 290천명보다 30.3% 증가하는 성과를 거두었다.

제주국제자유도시가 본격적으로 시행된 2002~2004년에는 국비 1조 9,048억6천만원, 지방비 1조1,923억6천만원을 포함하여 총 7조1,949억3천여 만원이 투자되었다. 이는 이 기간동안 국비 2조976억6천만원, 지방비 1조 4,028억5천여 만원을 포함하여 총 8조8,264억7천여 만원이 투자될 계획을 감안하면 계획대비 81.5%의 달성도를 기록했다.

#### 4. 제주국제자유도시 추진상의 평가 및 문제점

제주도가 명실상부한 국제자유도시로 발전하기 위해서는 종합계획상 2011년까지 총 투자규모 29조4,969억원 중 63%를 점유하고 있는 민간투자분 18조6,017억원을 어떻게 조달하느냐 하는 것이 관건이다.

그러나 국제자유도시추진을 전체적으로 평가해보면, GRDP, 투자유치 실적, 외국인 관광객 유치 수 등에서 아직까지는 가시적인 효과가 나타나지 않고 있다. 이는 홍콩, 싱가포르 등과 비교할 때, 세제, 규제, 교육여건 등 각종 투자입지조건이 상대적으로 열악한데다 제주국제자유도시종합계획 확

정('03.2)이후 국비지원은 오히려 감소하는 등 중앙정부의 지원이 소홀했기 때문으로 분석할 수 있다.<sup>57)</sup>

현재 제주도가 국제관광지로서 잠재력 있는 투자지로 큰 장점을 지니고 있으나 잠재 투자자들이 직접 투자로 연결되지 못하는 이유는 배후시장의 부족과 낮은 국제적인 인지도로 인한 투자 수익성 확보 문제와 국내·외 투자자들이 기업활동을 편안하게 할 수 있는 생활환경이 미흡하고, 토지 확보의 어려움, 사업입지 대상 주민들의 과도한 보상요구, 지가상승의 문제, 그리고 통합영향평가, 2중 단위지구 계획 등 인·허가 절차의 장기화 등에 따른 것으로 파악되고 있다.<sup>58)</sup>

이러한 문제점을 해결하고 실질적인 국내외 자본유치 활성화를 도모하기 위해서는 제주도에 대한 투자메리트를 부각시킬 수 있는 제도 개선이 필요하며 또한 민자유치 인프라 구축을 위해서 제주도만의 투자 메리트인 투자진흥지구 지정 대상을 크게 확대해 나갈 필요성이 있지만 현실적 어려움으로 인해 실현가능성은 크지 않다.

이와 함께 국내 어느 지역 못지않게 투자인센티브를 제공할 수 있는 지원조례 제정 등 투자자들이 기업활동을 편안하게 할 수 있는 여건을 마련해야 하지만 실상은 그렇지 못하다.

실제로 제주국제자유도시는 산업구조적 측면에서 그 기본방향으로 관광·휴양, 물류, 금융, 서비스 등의 복합지역으로 육성하는 것으로 되어 있으나, 국내·외적 여건을 감안하여 제주국제자유도시가 경쟁력을 갖추기 위해서는 관광·휴양산업과 연계될 수 있는 산업을 집중적으로 육성하는 것이 바람직하다. 그러나 물류·금융 분야까지 제주도가 동북아내에서 중요한 역할을 하기에는 현실적으로 불가능한 실정이다.

제주국제자유도시 건설의 핵심과제인 7대 선도 프로젝트사업은 역시 도민 공감대의 미형성, 투자유치 부진 등으로 첨단과학기술단지, 신화·역사공원 조성, 휴양형 주거단지 조성 등 3건은 정상 추진되고 있으나, 나머지 4건은 계획추진이 더딘 실정이다.

공항 자유무역지역 조성, 쇼핑아울렛 조성, 서귀포관광미항 건설 등은 사업타당성이 없어서 아예 계획으로만 끝날 가능성이 크다. 7대 선도프로

57) 제주도, 제주국제자유도시종합계획 보완계획(안), 2006. 6. p.27~29

58) 건설교통부, 전게서. p.89.

젝트는 하나같이 지역주민의 이해와 충돌하거나 막대한 투자재원을 조달하기 위한 각종 인센티브에도 불구하고 국내·외 투자자들로부터 외면당하고 있기 때문이다.

특히 이들 선도 프로젝트는 사업 시행과정에서 필연적으로 대두되는 지역주민과의 마찰이나 갈등구조를 해결할 수 있는 방안이 마련되지 않고 시행되면서 도민 반발을 불러일으키는 요소로 작용하고 있다.

제주국제자유도시의 성공을 위해서는 제도 및 물적 기반도 중요하지만, 무엇보다 도민의 실천능력이 관건이다. 도민들의 개방적 사고와 언어능력, 전문지식 배양을 통한 전문인력 양성은 제주국제자유도시 성공의 선결조건이라 할 수 있지만 이에 대한 구체적인 대안은 마련되지 못하고 있는 실정이다.

또한 환경보전 보다 개발 쪽에 비중을 두다 보면 자연적으로 뒤따르는 문제가 환경파괴와 난개발 문제이다. 제주도가 보유하고 있는 천혜의 청정환경을 보전하기 위해서는 추진 주체와 환경보전과의 조화를 어떻게 하느냐에 달려 있다.

제주국제자유도시가 국가발전을 위한 전략사업으로 성공하기 위해서는 국내 타 지역과의 경쟁에서 유리한 지위를 확보하는 것보다 국제시장에서의 경쟁력확보에 역점을 두어야 한다. 원천적 경쟁력의 배양보다 중앙정부의 특혜에 의존하는 자유도시사업으로 전략하고 있다. 여기에서 인천, 전남, 부산, 경남 등 전국의 거의 모든 지자체에서 경쟁적으로 국제자유도시와 유사한 경제특구 등을 추진하면서 국가 전략사업으로서의 의미를 크게 훼손시키고 있다.

이밖에 개발사업을 수행하면서 주민들이 느끼게 되는 막연한 불안감이나 필연적인 구조조정에 대한 준비도 전혀 되어 있지 않고 있다.

대표적으로 '쇼핑아울렛' 조성사업은 지역주민들이 반대에 부딪혀 사업 진척이 전혀 없다고 할 수 있다. 이는 외부로부터 밀려오는 변화 앞에서 지역의 주체인 도민들이 어떠한 불안감을 갖고 있는가를 보여주는 단적인 사례이다.

그러나 보호만이 능사가 아니라 변화하는 주변 환경에 대응하기 위해서는 고통스러운 구조조정이 불가피한 점을 볼 때 중장기적으로 제주에서 새로운 산업이 생존할 수 있도록 대안을 만들어 가고 도민들의 자발적인 구조조정 참여를 유도하여야 함에도 정책입안자들은 이를 소홀히 했다는

비판을 면하기 어렵다.

따라서 국제자유도시 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 사회간접자본시설을 조기에 확충하고, 제주국제자유도시 개발사업 투자자와 잠재투자자 요구사항에 맞는 지원을 강화해야 한다. 제주국제공항 확충 등 사회간접자본 개선에 대한 정부의 투자 등 제주국제자유도시 종합계획에서 확정된 약 10조원에 달하는 공공부문 투자가 차질 없이 이루어져야 한다.





# 제Ⅳ장 장보고 해상경영전략이 제주국제자유도시에 주는 함의 및 국제자유도시 추진 방향에 대한 제언

## 제 1 절 장보고의 해상경영전략이 제주국제자유도시에 주는 함의

### 1. 민간교역 도입 및 활성화

9세기 동북아시아의 통상권을 장악한 장보고의 성공은 발상의 전환에 기인한다고 할 수 있다. 장보고는 동북아시아를 하나의 세계로 인식, 좋은 입지에 생산 및 상업거점을 건설하고 완도의 청해진을 거점으로 동북아 통상권을 지배하였다.

장보고는 공무역이 주류를 이루던 당시 동북아의 정세변화에 맞춰 조직화된 민간차원의 무역거래를 최초로 시도함으로써 기존의 무역이라는 개념을 새롭게 정의했다고 할 수 있다.<sup>59)</sup>

청해진이 출현하기 이전의 무역은 대부분 직접무역이거나 단순 중개무역을 벗어나지 못했지만 장보고는 청해진을 세우고 각 국가와 지역에 포진한 무역 종사자들을 조직적으로 배치하는 관련 시스템을 장악했다. 황해를 중심으로 제조업, 상업, 운송업, 삼각중계무역, 보세가공업, 문화교류, 이데올로기 전달 등을 동시에 수행하는 무역과 관련된 종합적이고 복합적인 서비스를 제공하였다.<sup>60)</sup>

청해진 조직을 보면 병부(군사체제), 민부(무역체제), 재당·재일의 신라인 집단거주지의 자치체 등 3개 조직체로 일종의 독립적인 소정부 형태를 띠고 있었다고 보이는데 이는 오늘날의 이른바 ‘군·산·상(軍·産·商) 복합체적 종합상사’의 성격이 농후하다. 실제로 장보고 세력은 단순히 동북아를 연결하는 국제 3각 무역에 그치지 않고, 중국 내의 남부 중계무역을 담당하고, 나아가서 강소성, 절강성, 복건성, 광둥성 및 양자강 일대에 진출해 있던 페르시아 및 동남아시아 상인들과의 상거래도 주도한 국제무역상으로 우리나라 국제무역의 효시이다.

청해진과 재당 신라소의 설립은 해당 정부의 승인 아래 취해진 조치이

59) 한창수, 『21세기 동북아지세와 장보고 해상지배모형의 교훈』, 삼성경제연구소, 2002. p. 14

60) 한창수, 『천년전의 글로벌 CEO, 해상왕 장보고』, 삼성경제연구소, 2004. pp.34~35

지만 실제 경영에 있어서는 독자적이었다는 점에서 장보고 대사는 보기 드문 독특한 경영모델을 창안하였다. 경영상의 의사결정은 신라 왕권 및 당 왕조로부터 다분히 독자적으로 행하였고, 무역행위 등이 대부분 나·당·일 정부의 비호 아래 전개되었다는 점이 특징이다. 그러면서도 해당 정부의 공무를 대행하거나 대신하는 경우 역시 적지 아니 목격된다. 요즘 말로 정부의 간섭은 최소로 하면서 순수 기업활동은 민간기업의 자율성과 창의성에 맡기는 민간주도의 기업활동 모형이 장보고의 상단운영에서 비롯되었다고 보아야 한다.

정경분리와 협력의 교묘한 조화라 할 수 있는 이같은 사업경영방식은 당시 나·당 또는 나·일의 정치·경제관계가 불편했을 때, 또는 조공무역이 종종 형평성이 결여되어 어느 한쪽의 불평의 대상이 되었을 때 더욱 빛을 발휘하였다. 이럴 경우 관련국 서로에게 편리한 반관반민(半官半民)식 무역형태, 즉 장보고 상단에 의한 견당매물사(遣唐買物使)와 대당매물사 방식이 성행하였다. 예나 지금이나 정치적으로 결끄럽고 재정수지마저 불균등할 경우 정부간 또는 국가간 공식거래보다는 실제 수요와 공급 그리고 거래가격을 반영하는 민간무역이 서로에게 더 효율적이다. 따라서 장보고 때 이미 근대 무역방식에 가까운 민간주도의 거래형태가 나타난 것으로 보아야 한다.

따라서 장보고 선단의 취급품목은 신라에서 생산되는 견직물·마포·금·은·인삼·약재·모피류, 당의 생산품인 주단·약재·도자기·서적, 페르시아 상인들이 가져온 각종 향료와 약기·상아·보석류·카펫, 동남아시아산 자단·심향·비취모·공작미 등이다. 특히 장보고 선단이 일본에 신고 간 ‘박래품’의 인기는 대단했는데 일본에서는 박래품에 대한 값을 비단·금·소뿔 등으로 결제했다. 이를 현대 시장경제에 대입하면 부등가교환을 하는 것으로 무역역조현상이 뚜렷했다.<sup>61)</sup> 오늘날 세계화 추세의 국가간 또는 민간수준의 교류·협력에 있어 ‘정경분리 원칙’에 입각한 동북아 3국의 국제협력 모델의 선구자라는 면에서 장보고의 위대성은 빛을 발하고 있다.<sup>62)</sup>

이처럼 장보고의 해상무역체제가 토털 시스템으로 이뤄져 있다는 것은 장보고의 사적 및 공적 기반의 강화와 그 맥을 같이 하는 것으로 이는 나

61) 김덕수, 「장보고의 국제해상무역에 관한 일고찰」, 『해운학회지』 17, 1988.11 pp. 78~82

62) 강정모 외 『장보고와 동북아 경제중심전략』, 박영사, 2005. p. 11

· 당·일의 분권화 추세에 따른 동북아 무역환경의 변화가 그 주요한 계기가 되었음을 알 수 있다.<sup>63)</sup>

장보고는 공무역이 주류를 이뤘던 시기에 민간교역을 도입, 활성화시킴으로써 새로운 교역형태를 창출한 인물이다. 즉, 새로운 산업이 형성되는 초기화 단계에 주도권을 장악함으로써 선발자의 이점을 극대화시켰다.<sup>64)</sup>

특히 장보고는 동북아의 정세변화에 맞춰 조직화된 민간차원의 무역거래를 최초로 시도함으로써 무역이라는 개념을 새롭게 정의했다. 장보고 선단은 단순히 무역만 한 것이 아니라 정부간 무역의 대행, 3국 정부 공식 사절 안내, 여객운송, 선박 건조와 수리, 한·중·일어 통역 및 선원 제공, 종교·문화지원, 실크 및 청자개발 무역 등 각종 상업 서비스 및 문화사업까지 겸했다.

이런 의미에서 장보고 선단은 그 활동영역이 국제무역에 그치지 않고 종교, 문화, 학술진흥과 산업발달에 크게 기여했음이 확인하다.<sup>65)</sup>

장보고의 해상무역 모델은 한·중·일을 연결하는 국제간 3국 무역에 그치지 않았는데 청해진은 나·당·일 항로의 중심일 뿐 아니라 페르시아·인도·태국 등 동남아시아와 중국 동남부를 연결하는 남양항로와 동북아항로의 연결고리였다.<sup>66)</sup> 중국 내의 남북간 무역을 담당했고 나아가 절강성, 복건성 및 양자가 일대에 진출해 있던 페르시아 및 동남아 상인들과의 지역분할적인 상거래를 주도했다.

이러한 상거래가 가능했던 이유는 장보고가 당과 일본에 거주하는 재외신라인을 통해 정보를 수집하고, 선단을 조직화하여 국제물류에 적극 활용했기 때문이다.<sup>67)</sup>

실제로 일본의 구법승 엔닌(圓仁)<sup>68)</sup>은 당나라에 머물면서도 신라 신무

63) 최민자, 전게서, p. 148

64) 한창수, 전게서 p. 61

65) 김성훈, 「장보고 해양활동의 미래사적 조명」, 『장보고와 동북아경제 중심전략』, 박영사, 2005. p. 12

66) 김정호, 「해류와 한중항로」, 『장보고해양경영사연구』, 이진출판사, 1993.

67) 한창수, 전게서 p. 63

68) 엔닌(794~864)은 일본 불교발전에 지대한 영향을 미쳤던 천태종의 고승이다. 엔닌은 42세때(835년)에 견당 청익승(遣唐 請益僧)으로 선발되었고, 두 번의 실패 끝에 838년 6월 당나라에 들어가 오대산을 비롯한 불교의 성지를 순례하고 장안에서 일본에 없는 불교 경전을 필사하여 불법을 터득했다. 그는 당나라로 떠나던 838년 6월13일부터 일본에 귀국하던 847년 12월14일

왕의 등극 등 당과 신라의 정보들을 정확히 전해 듣고 있었다. 엔닌에게 각종 정보를 제공하고 통역서비스를 제공한 세력은 바로 당에 거주하고 있던 신라인들이었다. 엔닌이 쓴 『입당구법순례행기』에는 당나라를 여행하면서 만난 14명의 무역상이 나오는데 이중 12명이 재당 신라인 무역상이었다. 이들은 당과 신라, 일본 등 3개 국어를 능숙하게 구사하는 등 소위 커뮤니케이션의 주도권을 장악하고, 국제동향을 손바닥 들여다보듯 훤히 꿰고 있었다.<sup>69)</sup>

## 2. 글로벌 네트워크 구축

9세기 들어서서 동아시아를 둘러싸고 국제질서는 다양하게 전개되고 있었다. 당나라의 고급장교였던 장보고는 새롭고 급하게 만들어지는 국제질서의 핵심을 꿰고 있었다. 서로 간에 협력을 바탕으로 대외무역을 활발히 하면서, 경제적으로 경쟁하는 시대에 접어들었다. 그런데 각 지역 간의 경제교류라는 소극적인 단위를 뛰어넘어 보다 본격적인 국가 간의 경제교류도 활성화 되어야 했다. 나아가서는 느슨한 형태나마 동아시아경제권의 형성이 필요해지기 시작했다.

동서남북의 물자들이 모두 모여들고, 서로 오가면서 환류(還流)하여야 물류시스템이 활성화되고, 정치 경제적으로도 안정되고, 국가들의 수입도 증대한다. 그런데 이러한 ‘환류 시스템’에 하나의 장애가 있었다. 한 지역, 즉 동쪽의 물류시스템이 제 기능을 발휘하지 못했다. 북방, 서역, 남방에서 당의 경제권으로 들어온 물건들이나 자체에서 생산된 물건들은 더 큰 이익을 위해 신라와 일본으로 수출되어야 했다. 마찬가지로 신라와 일본의 토산물과 공산품들도 당에 수출해야 했다. 특히 산업이 발달하고 교역능력이 뛰어난 신라는 일본에 시장을 개척하고 적극적으로 수출을 해야 했다. 그런데 일본은 9세기에 들어오면서 신라와 교섭이 없어졌고, 견당사를 파견하는 일도 838년(승화 5)에 사실상 정지되어 버렸다.

한편 당시에 동아시아에는 오랫동안 잠재되어 왔던 바다의 에너지가 한

---

까지 9년여간의 행적을 기록한 『입당구법순례행기』라는 기행문을 일기형식으로 남겼다. 특히 이 책은 당시 장보고가 신라, 당, 일본 3국간 무역 뿐만 아니라 동서 세계간에 이루어진 해상무역을 장악, 해상무역 왕국을 건설했다는 결정적인 증거를 남기고 있다.

69) 황상석, 「장보고의 정보 네트워크와 21세기 동북아 전략」, 『21세기 장보고 정신구현』, 이진출판사, 2003.

번에 폭발한 듯 곳곳에서 해적들이 들끓고 있었다. 무역에 종사하는 당나라 상인, 신라상인, 일본 상인들에게 해적들은 제거해야 할 대상이었다. 더구나 해적들은 신라인들을 잡아다 파는 노예무역까지 자행하고 있었다. 『구당서』(舊唐書) 「헌종기」(憲宗記), 『新唐書』(신당서) 「宣宗記」(선종기)에는 노예매매를 금지하는 내용이 있다.

대상인들과 각국의 정부는 일종의 무정부 상태인 황해에 무장력을 갖춘 해상 관리자가 나타나고, 그가 해적을 퇴치하여 바다를 평정하고, 무역로를 보호해 주길 고대했다. 특히 신라정부는 자국민을 보호할 능력이 없었으며, 서해와 남해에서 발호하여 중앙정부의 힘을 약화시키는 해상세력들을 통제하고 일원화시켜야 했다. 장보고는 이렇게 변하는 국제환경이나 신라정부가 요구하는 분위기 속에서 828년에 귀국하여 ‘청해진대사’라는 전무후무한 독특한 직책으로 해양에 관련한 전권을 부여받아 군사 1만명과 함께 고향인 청해진에 본거지를 차리고, 동아시아중해의 ‘해상왕’(The trade Prince of the Maritime Commercial Empire)이 되어 갔다.<sup>70)</sup>

이처럼 장보고의 성공 이면에는 나·당·일에 거주하는 신라인들을 포괄하는 글로벌 인적 네트워크를 형성한 것도 중요한 요인으로 작용했다. 장보고는 재당 신라인사회와 일본 하카다 주변에 자리잡은 신라인들을 청해진에 거점을 둔 국내 해상세력과 연계시킴으로써 동북아 바다를 포괄하는 네트워크를 완성할 수 있었다.<sup>71)</sup>

다시 말해 장보고 선단의 세력은 우선 지역별로 크게 세 곳을 중심으로 형성되었다. 하나는 당의 산둥반도의 적산촌 일원과 운하변을 중심으로 해운력에 바탕을 둔 신라인 촌락과 신라방 사람들이며, 다른 하나는 신라의 서남해안에 위치한 청해진을 근거로 성장한 세력이고, 마지막으로로는 재일신라인사회이다.

당시 당에 거주하고 있던 신라인들은 백제와 고구려의 멸망 이후 한반도를 빠져나와 동북아 세계를 떠돌던 유랑민들이었다. 이들은 후일 통일신라에서 건너온 무역상인, 유학생, 구법승, 군인, 선원, 농민 등과 함께 어울려 거대한 신라인의 생활공간을 구축하고 있었다. 장보고는 이들의 역량을 하나로 묶는 구심점이 되었다. 중국에 거주하던 신라인들 대부분은 전답 등의 고정된 생산기반이 없어 대부분 상업을 주업으로 하고 있었

70) 윤명철, 전게서 pp.138~144

71) 한창수, 전게서, p.64

는데 이 때문에 더욱 기동성 있는 네트워크를 형성할 수 있었다.

일본에 거주하고 있던 신라인들은 서기 687~870년 사이에 일본의 여러 곳에 이주하였다. 그들은 독자적으로 신라인 사회를 형성하기도 했는데 상당수가 사회의 지도층으로 활동했던 것으로 보인다. 그들은 일본의 다자이후 등 상업도시이자 교통의 요지에 주로 거주하고 있었는데 대부분 통역사, 선원, 승려 등과 같이 일본 정부가 필요로 하는 고급인력들이었다. 이들은 재당 신라인과 협력하여 일본의 조공사들을 지원하고, 당나라에 있는 일본인을 도와주었으며, 주변에 사는 일본인들에게 기술을 지도해 주기도 했다.<sup>72)</sup>

신라인들은 나·당·일 3국의 주요 교통 및 상업 요충지역에 중계무역의 교두보를 확보하고 있었을 뿐 아니라 이슬람 등 서방 무역세력을 동북아 3국에 중계하는 물류중심 역할을 수행했다.

현재 중국은 대중화경제권을 구축하는 일을 중요한 국가발전 목표로 삼고 있다. 그 사업 가운데 하나가 주로 동남아에 포진되어 있으면서 전 세계에 산개되어 있는 인적자원인 화교들을 네트워크화 하는 일이다. 그런데 우리는 조선족을 비롯하여 재일교포, 카레이스키 등이 동아시아중해권의 여러 지역에 포진하고 있다. 현재 한민족은 중국 200만, 연해주 등의 지역 50여만, 일본 60여만, 그리고 남북한에 6,700만명 도합해서 약 7,000만명의 한민족이 주로 동북아시아지역에 밀집해 있다. 9세기 당시 고구려·백제 유민과 신라인들이 중국대륙과 일본에 퍼져있던 양상과 다를 바 없다. 따라서 이와 같은 인적 자원을 어떻게 결합시킬 수 있는가는 금후 우리에게 주는 또 하나의 과제이다.

특히 이들은 부와 유리한 여건을 좇아 현재 해안가 주변의 도시로 이동하고 있다. 만약 물류와 관련된 한민족 네트워크를 구성한다면 장보고의 활동은 매우 시사점이 크다. 이들과 본국의 국민을 연결시키고, 이들의 경험과 지식, 보유한 물류 시스템 등을 수용하고, 한편으로는 이들에게 각종 지원을 하면서 하나의 통일되고 유기적인 시스템 속에 편제시킨다면 한민족 경제권의 형성에 유리할 것이다.<sup>73)</sup>

---

72) 이승영, 「장보고 무역과 그 영광의 재현」, 『21세기 장보고 정신 구현』, 이진출판사, 2003. p. 149

73) 윤명철, 전게서 pp.138~144)

### 3. 지정학적 위치의 활용

9세기 장보고의 해상무역이 동양 삼국의 무역왕으로 성장할 수 있었던 배경에는 넓은 의미에서는 오늘날의 자유무역지대와 같은 국제항구였던 완도 청해진을 중심으로, 중국과 일본의 교통 요지에 이미 진출해 있던 재당 신라인들과 재일 신라인들의 존재에 크게 힘입었을 것이다.

장보고를 중심으로 한 청해진·재당 신라인·재일 신라인의 세력은 단순히 한·중·일을 연결하는 삼각무역에 그치지 않고, 중국내의 남북무역을 담당하고 나아가서 절강성, 복건성 및 양자강 일대에 진출해 있던 페르시아 및 동남아시아 상인들과의 상거래도 주도했다.

특히 장보고의 해상무역체제는, 오늘날 경제학에서 말하는 범위의 경제 이론에 입각하여, 단순 무역업무 뿐 아니라 정부의 무역대행, 3국 정부 공식사절 안내, 여객 운송, 선박 건조와 수리, 한·중·일 통역 및 선원 제공, 종교·문화지원 등 각종 서비스 및 문화사업까지 겸하여 토털시스템으로 이루어진 것이었다. 따라서 장보고의 정신을 정립하고 그것을 21세기 세계화의 지침으로 삼는데 활용할만 하다.

한반도는 동북아시아 지역의 교통·지리·경제의 중심에 자리잡고 있으며, 대륙과 대양을 연결하는 관문이 있다. 특히 서남해안은 환황해권의 중심적인 위치에 있으므로 동북아시아 경제권의 형성과 지속적인 발전에 중요한 역할기능이 기대되는 지역이다. 이러한 점을 살리기 위해서는 장보고의 도전정신·개척정신과 포용력 있는 해양경영모델을 재구성·재창조해야 할 것이다. 그 주된 특징은 민간주도 경영체제의 우월성이다. 정치이념과 경제체제가 다른 동북아시아 경제권에서 가장 효율적인 경영모델은 정치적·군사적 긴장을 완화시키면서 경제적 실리를 추구할 수 있어야 한다.<sup>74)</sup>

장보고의 해상경영은 현재 참여정부가 추진하고 있는 21세기 동북아경제권 구상과 관련하여 시사해 주는 의미가 크다. 주지하듯이 21세기 세계화시대를 맞아 우리를 둘러싼 주변 환경은 숨가쁘게 진행되고 있다. 또한 세계주의와 지역주의를 추구하는 과정에서 동북아 지역에도 환황해경제권(環黃海經濟圈)을 비롯한 동북아경제권 구상이 제기되고 있으며, 경제·문화교류 면에서도 하나의 세계를 실감할 정도이다.

한반도의 지정학적 우월성은 환황해권과 환동해권을 둘러싼 동북아경제

74) 윤명철, 전게서 pp.138~144

권의 교통·지리·경제상의 중심에 자리잡고 대륙과 해양을 연결하고 있다는 점이다. 따라서 그 장점을 살려 한민족이 주도하는 동북아경제권 구축에 활용할 수 있을 것인지의 여부는 오로지 우리의 역량과 그것을 어떻게 결집하느냐에 달려있다 해도 과언이 아니다.

한반도는 중국의 동해안과 일본열도의 중간에 끼어 한 덩어리로 서로 맞닿아 있다. 이같은 지리적 여건을 배경으로 등장한 장보고 해상세력에서 해양경영의 중요성에 대한 교훈을 얻을 수 있다.

한반도는 이렇듯 바다에 둘러싸인 천혜의 지역이다. 동서고금의 역사는 바다를 장악하는 자가 세계를 제패함을 보여 주고 있다. 특히 서남해안 다도해의 연안 사람들에게 있어서 바다는 삶의 터전이요, 생존의 수단이었으며 개척과 발전의 신천지였다. 그러나 장보고 이후에는 바다로의 진출을 망각함으로써 국력은 크게 쇠퇴하였다.

지구표면의 71%를 이루고 있는 바다는 미래의 자원이고 문화적 교류지이며, 생명의 원류이고 또한 20세기가 초래한 생태적 위기를 극복할 수 있는 대안이라 생각된다. 바다는 육지의 끝이 아니라 시작이며, 육지와 하늘 그리고 인간이 공존하는 공간이다. 21세기는 해양개척의 원년으로 희망과 도전과 가능성을 던져주는 해양경영의 모델이라는 인식이 필요하다고 생각된다.

제주에서 진도, 완도, 남해도, 거제도, 부산까지 잇는 남해안의 다도해 지역은 세계적인 해양 리조트 개발의 유리한 조건도 갖추고 있다. 나아가서 서해안의 여러 도시와 제주·일본·중국이 연결되는 거대한 국제해양관광벨트를 조성할 수 있는 잠재력도 갖추고 있다. 여기에 동북아 크루즈 산업으로까지 발전할 때, 세계적인 해양관광명소로 더욱 부각될 수 있다.

제주도는 국제자유도시추진을 통해 우리나라를 대표하는 문화관광지로 각광을 받을 수 있다. 제주의 역사성과 지리적 위치, 청정한 해양관광자원을 포괄하는 목적형 관광지로 조성할 때 그 경제적 효과는 매우 클 것이다.

#### 4. 자치적·자율적 경영

청해진의 설치는 서남해 지역 일대에 대한 장보고의 관할권을 신라 조정으로부터 승인 받는 것을 의미했다. 이는 비슷한 시기에 설치된 다른 군진(軍鎭)들, 즉 패강진(溟江鎭, 782년에 설치), 당성진(唐城鎭, 829년 설



치), 혈구진(穴口鎭, 844년 설치)과는 여러 가지 점에서 차이를 보인다. 먼저 그 명칭에서 타 군진들은 지명을 관칭(冠稱)으로 했던데 반해, 청해진은 ‘바다를 깨끗하게 한다’는 의미의 추상명사를 앞세운 당나라 풍의 명명법을 쓰고 있다. 완도의 원래 이름은 청해가 아니라 조음도(助音島)였으며, ‘청해’란 이름은 장보고가 완도에 진을 설치하면서 해양에 대한 그의 포부를 밝히기 위해 명명한 것으로 보는 것이 타당하다. 이러한 의지를 감안할 때 청해진의 관할 범위는 서남해의 바다와 도서, 연안지역을 포괄하였을 것으로 보아 무방할 것이다.

장보고의 청해진 설치는 그가 재당 시절에 성취한 동북아 국제해상무역 사업을 한 단계 도약시키려는 야심찬 기획의 시작을 의미했다. 먼저 그는 청해진과 그 관할 지역의 해상세력을 결집하여 1만여 명에 이르는 군사력을 확보하여 해적들의 준동을 잠재우는 성과를 거두었다. 이를 바탕으로 잠시 경색되었던 동북아의 해상 무역체계를 재가동 시키고, 이미 무력화된 8세기의 공무역 체제를 대신하는 새로운 사무역 체제를 건설하여 이를 주도적으로 운영했다. 이러한 의미에서 장보고의 활동상을 ‘군산복합체(軍産複合體)로서의 종합상사’로 규정할 견해는 경청할 만한 부분이 있다. 이처럼 장보고가 청해진을 중심기지로 삼아 주도했던 동북아 국제해상 무역체제를 ‘청해진 체제’라 칭할 수 있을 것이다.<sup>75)</sup>

특히 장보고는 청해진을 거점으로 하여 중국 산둥반도의 적산촌(赤山村)과 일본의 하카다(博多)에 무역근거지를 두고 황해와 중국 동해에서 일본열도에 이르는 전 해역에 걸친 해상무역권을 장악하였을 뿐만 아니라 육지로는 서안을 거쳐 중동에 이르는 무역에도 영향을 미치고 있었다. 그는 동양 3국의 무역은 물론 서방세계와의 중계무역을 총괄하는 동아시아 무역의 패권을 장악했다. 이것은 장보고 자신과 신라, 그리고 신라인의 강점을 최대화시키기 위해 신라정부와는 별도의 조직으로 운영하고, 의사결정을 자율적으로 한 결과물이다.

이같은 장보고의 해상경영이 성공했던 이유는 첫째, 혁신마인드를 지니고 있었기 때문이었다.

장보고가 민간교역의 신기원을 열 수 있었던 것은 기존의 고정관념에 사로잡히지 않았기 때문이다. 그는 골품제도라는 기존 질서에 찌든 신라의 귀족들과는 달랐다. 그는 귀족출신이 아니었으므로 귀족스런 고정관념

75) 강봉룡, 『바다에 새겨진 한국사』, 한얼미디어, 2005. pp.114~115.

에 사로잡히지 않았다. 청해진의 설치와 민간교역의 전개과정에서 그는 끝없이 새로운 가능성에 도전하는 개척과 혁신정신으로 일관하였다.

오늘날 우리들에게 가장 필요한 것은 세계의 높은 문턱에 도전하여 글로벌 인재를 육성하려는 교육개혁 정신이다. 기존 고정관념으로부터 과감히 탈피하여 중국을 비롯한 후발국가들과도 다르고, 일본, 미국 등 선진국가들과도 다른 창의적인 인재를 육성하여 국가발전을 이룩하려는 장보고의 개척과 혁신마인드가 필요하다.

둘째는 현실에 안주하지 않고 새로운 개념의 비즈니스모델을 창출했기 때문이다.

청해진은 무역과 관련된 종합적이고 복합적인 서비스를 제공하는 신비즈니스모델이었다. 청해진은 민간무역 뿐만 아니라 정부의 무역대행, 한중일 3국 정부 공식사절 안내, 여객운송, 선박건조와 수리, 통역 및 선원제공, 종교 문화 지원 등의 기능을 보유했다. 즉, 청해진은 민·군·산 복합체를 망라한 토털 솔루션(total solution)을 제공하여 독보적인 자기 가치의 창출효과를 얻을 수 있었다.

이러한 복합 비즈니스 모델은 뒤로는 후발국의 추격을 받고, 앞에서는 선진국들의 압박을 받는 오늘날의 한국경제와 교육에 더없이 절실한 모델이다.

셋째, 글로벌적 현지화를 성공시켰기 때문이다.

장보고는 긴장완화의 탈냉전시대, 개방화 시대에 살아남는 노하우를 잘 보여 주었다. 그는 과감하게 글로벌 스탠더드를 수렴하고 동북아의 국경을 자유자재로 넘나들면서 여러 도시에 현지 거점을 건설하여 현지화를 동시에 도모하였다.

오늘날 세계의 주요 지역은 블록으로 결집하고 있으며, WTO, FTA 등은 주변의 교역 생존환경을 급속도로 변화시키고 있다. 향후 한국의 교육도 글로벌화를 심도 있게 추진하지 않는다면 유력한 경쟁수단을 상실하고 마는 결과를 초래할 수도 있다.<sup>76)</sup>

---

76) 김호성 서울교대 총장, 해신, 글로벌 전략가 장보고 심포지엄, 2005년 6월8일, 한국무역협회, 해상왕장보고기념사업회, 삼성경제연구소 pp.2~4.

## 5. 자국의 Identity의 확립

장보고의 해양경영은 우리나라의 문명교류사에서도 하나의 전기를 마련했다. 장보고는 특히 불교를 통해 활동의 보편성을 널리 인정받았을 뿐만 아니라 재외 신라인들의 단합을 위해 다양한 애족주의적 활동을 벌였다. 그는 당의 군중소장으로서 재당 신라사회의 지도적인 위치에서 신라인의 권익을 보호하고 역량을 규합했다. 그는 타향에서 이민족의 텃새와 수모를 받아가며 고생을 하는 재당 신라인들에게 큰 위안과 용기를 안겨주었다. 적산법화원에서 열린 강경(講經)의식도 신라풍속과 신라어로 거행되었으며, 수제비와 떡을 마련하고 오늘날 한가위를 기리는 등 신라의 고유한 언어와 풍습을 유지했다.<sup>77)</sup>

장보고는 동북아 해상경영을 위해 당시 나·당·일 3국을 포괄하는 가장 보편적인 커뮤니케이션 수단으로 불교를 장려했다. 이는 오늘날의 산동성 영성시 석도진에 해당하는 적산촌에 적산법화원을 설립하여 당에 거주하는 신라인들의 마음의 고향으로 삼도록 한 점에서 알 수 있다.

법화원의 역할은 재당 신라인의 집회소이자 연락기관이며, 신앙의 지주였다. 한마디로 법화원은 재당 신라인의 친목과 단결, 안녕을 도모하는 정신적 위안처이며 종교적, 민족적 단합의 장이었다.<sup>78)</sup>

장보고와 재당신라인들의 생업이 거의 바다와 연계되어 있었던 만큼 장보고와 그 선단은 관세음신앙의 확산에도 앞장섰던 것으로 보인다. 『법화경』의 「관세음보살보문품(觀世音菩薩普門品)」은 해상의 해난구제와 관련이 깊은 관계로 관음보살에 귀의함으로써 항해의 안전을 기원하고자 했던 것이다. 앞에서 언급한 산동반도의 적산법화원, 청해진과 제주도 법화원 그리고 일본 큐슈 다자이후의 관음원(觀音院)에서도 항해의 안전을 기원하는 관세음신앙이 크게 유포되었을 것으로 보인다.<sup>79)</sup>

장보고의 해양경영이 문명교류사에 미친 영향 가운데서 특이한 것은 ‘신라신’의 전파다. 713년 경에 편찬된 일본의 『풍전국풍토기』에서 보다시피, 일본인들은 일찍부터 신라인들에 의해서만 해외진출이나 해상교역을 할 수 있었기 때문에 항해의 수호신으로서 ‘신라신’에 대한 신봉이 짙

77) 한창수, 전게서. p. 69~70

78) 한창수, 전게서. p. 68

79) 최민자, 전게서. pp. 186~187

트고 있었다. 특히 도당구법에 열심이던 일본 천태종의 ‘신라신’에 대한 신앙은 각별했다. 조사인 사이쵸는 당나라로 떠나기 전에 가와라(현 후쿠오카현)에 있는 ‘신라국신’에게 기원제를 올리고, 돌아와서는 사은 표시로 신궁원이란 절까지 지었다. 신라인들의 도움 속에서 재당 9년 반 가운데 2년 반이나 신라인들의 도량인 적산법화원에 기거한 천태종 3조 엔닌도 귀국해서는 ‘신라명신’에게 사은하는 예를 올렸으며, 그의 제자들은 스승의 유지를 받들어 적산선원을 세워 ‘적산대명신’(적산신라신)을 모셨다.<sup>80)</sup>

특히 9세기 당시 장보고가 성공할 수 있었던 배경에는 민족역량의 결집이 가능했었다는 점은 주지의 사실이다.

장보고는 청해진을 중심으로 하여 당과 일본에 거주하는 재외 신라인을 통해 정보를 수집하고, 선단을 조직화 하여 국제물류에 적극 활용했다.

당시 당과 일본에 거주하던 신라인들은 백제와 고구려의 멸망 이후 한반도를 빠져나와 동북아 세계를 떠돌던 유랑민들로서 그야말로 국가로부터 버림받은 사람들이었다. 이들은 이후 통일신라에서 건너온 무역상인, 유학생, 구법승, 군인, 선원, 농민 등과 함께 어울려 거대한 신라인의 생활 공간을 구축하였는데 장보고는 이들의 역량을 하나로 묶는 구심점이 되었다.<sup>81)</sup>



## 제 2 절 제주국제자유도시 추진 재정립에 대한 제언

### 1. 제주비전 및 미래 동력산업 구체화

2002년 출범한 참여정부는 대한민국의 경쟁력강화를 위해 동북아 경제중심을 건설하는데 박차를 가하고 있다.<sup>82)</sup> 동북아 경제중심 구상의 배경은 첫째, 21세기 들어 경제 중심축이 유럽과 북미에서 아시아로 이동하면서 세계 경제질서가 북미·유럽·동북아 3대 교역권으로 재편되는 것에

80) 김문경, 「당일문화교류와 신라신앙신」, 『동방학지』 54·55·56합집, 연세대학교 국학연구원, 1987.

81) 한창수, 전게서. p.64

82) 참여정부는 2002년 2월 출범한 이후 총 12대 국정과제를 수행하기 위하여 7개 국정과제 추진기구(3개 위원회, 2개 기획단, 2개 태스크포스)를 발족하였으며, 이중에서도 지방분권·국가균형발전·동북아경제중심국가건설이 3대 핵심 정책기조에 해당한다.

대비해 동북아 시대에서 한국이 주도권을 잡기 위한 신속한 국가 차원의 대처가 필요하다는데서 출발한다.

둘째, 우리나라가 치열한 국제경쟁을 뚫고 성공적으로 선진국 대열에 합류할 수 있겠는가 하는 문제이다. 한국은 지난 1995년 1인당 국민소득(GNP) 1만 달러 벽을 돌파하였으나 3년을 넘기지 못하고 IMF금융위기를 맞아 6천 달러 수준으로 폭락하였다. 이후 전 국민적인 금 모으기 등 경제회복에 대한 각고의 노력을 통해 2002년 1만 달러 고지를 달성했지만 선진국 관문인 2만 달러의 벽을 넘을 수 있는가 하는 당면 과제에 직면해 있다.

셋째, 우리가 과연 중국의 추격을 뿌리칠 수 있는가 하는 문제이다. 1990년에 이미 미국과 일본시장에서 한국의 시장점유율이 중국에 역전당했으며, 최근 한·중·일 주력 수출상품이 급속하게 겹치고 있는 상황에서 현재 한국의 주력 수출상품(반도체, 가전, 자동차 조선, 철강)마저도 5년내에 중국에 추격당할 위험이 있다는 것이다. 따라서 중국의 추격을 저지하지 못한다면 한국은 ‘저비용 중국’과 ‘효율의 일본’ 협공으로 마치 호두깨는 기구(nutcracker) 속에 낀 호두와 같이 파멸할 위기에 봉착하게 될 것이다.<sup>83)</sup>

정부는 따라서 향후 5~10년 이내에 한국이 이같은 문제를 해결하지 못하고 동북아에서 그 위상을 확보하지 못하면 우리 경제의 생존권은 위태롭게 될 것이므로 어떻게 해서든지 그 돌파구를 찾아야 한다는 절박감에 직면하게 된다.

정부의 「동북아 경제중심전략」은 한국이 선택할 수 있는 생존전략으로 별다른 대안이 없다는 인식에서 출발하고 있다. 즉, 일본과 중국 사이에 위치한 한국의 지정학적 위치를 최대한 활용하여 중국-일본간 동북아 협력의 중간자(Intermediator)·촉진자(Facilitator)역할을 수행하는 동시에 동북아 경제활동과 국제물류 중심지로 부상함으로써 국제 경쟁력을 강화하고 이를 통하여 변방·주변국 역할에서 탈피하여 민족자주와 평화안정을 도모한다는 것이 ‘동북아 경제중심’의 목표라고 할 수 있다.

이는 특히 세계 최대의(세계의 공장)와 세계 최대의 수요처로 부상하고 있는 중국의 역동적 시장환경을 활용함으로써 대 중국관계를 통하여 우리

83) 염명배, 「동북아 경제중심 실현을 위한 대덕밸리의 역할」, 『제2차 한·중 국제학술세미나- 동북아세아 경제협력 및 발전』, 2003. p.329

의 경제적 위상을 공고히 하고 동북아의 주도권을 쟁취하고자 하는 것이 근본 시각이라고 할 수 있다.

제주는 중국 대륙과 일본 열도 등의 동북아시아를 잇는 바닷길의 요충지에 자리 잡고 있으며, 수산물이 풍성스럽게 나는 지역이다. 반면, 곡물 생산은 보잘 것 없고, 일부 일용품, 혹은 그 제조원료를 구할 수 없는 곳이기도 하다. 때문에 제주 사람들은 선사시대로부터 바다에서 수산물을 취득해 먹거리를 충당하는 한편, 해상교역을 통해 일용품을 들여오는 등 바다와 관계를 맺어 생활해 나아갔다. 즉, 제주 사람들은 친해양 성향의 생업활동을 통해 생존이 가능했던 주민이고, 제주문화는 해양문화의 성격을 띠 수밖에 없는 것이다.

앞으로 바다는 유통 및 교류의 공간과 통로로서의 역할이 증대되어 나아갈 것이다. 게다가, 제주는 황해와 남해 및 동중국해를 연결하는 해상네트워크의 접점으로서 남중국과 한반도 및 일본 열도를 잇는 삼각형의 중핵에 해당하는 곳에 자리잡고 있다. 때문에 제주는 동아시아 지역 해양항로의 센터이자, 물류 체계의 거점 지역으로서의 역할을 자못 기대해 볼 수 있는 곳이기도 하다.

오늘날 제주 사람들은 바다에서 많은 것을 얻고, 일용품의 많은 부분, 더 나아가서는 생활 기반 자체를 외부와의 교역에 상당히 의존해 살아가고 있다. 오늘도 제주 항만을 들고 나가는 선박의 존재가 이러한 양상을 대변해 준다. 바다는 예나 지금이나 제주 사람들의 삶에 커다란 의미를 가지며 늘 공존하고 있다. 앞으로도 제주 사람들의 친해양성 활동은 계속 될 것이고, 또한 더욱 강조되어야 사실이기도 하다.<sup>84)</sup>

특히 21세기 세계적 규모의 ‘제주평화연구원’을 설립하여 국제적인 평화 연구와 교류활동의 거점으로 육성해 나가하고자 하는 제주도민들의 야심찬 계획은 역내 평화네트워크를 정착시키고 동북아공동체 실현을 앞당기는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.<sup>85)</sup>

---

84) 김일우, 「제주사람들의 해상활동과 그 유형 - 고려시대 이전을 중심으로」, 『제1회 제주해양포럼-장보고와 제주도』, 제주해양연맹, 2004. p. 86

85) 제주평화포럼, 「제주 동북아 공동체 선언」, 2005년 6월 11일.

2005년 6월 9일부터 11일까지 2박 3일간 제주 신라호텔에서 “평화와 번영의 동북아공동체”를 주제로 열린 제주평화포럼은 제주도, 연세대, 제주대, 동아시아재단이 주최하고 동북아시아대위원회, 외교통상부, 건설교통부, 제주국제자유도시개발센터, 김대중도서관, 태평양 세기연구소가 후원했으며, 무라야마 전 일본 총리, 첸치첸 전 중국 부총리, 한승수 전 유엔총회의장을 비롯하여 여야 정치인 등 동북아 5개국 정관계 인사, 학계 및 재계 주요인사 등 100여명이 참석했다. 3회째 열린 2005 제주평화포럼은 동북아 평화와 번영을 논의하는 주요 장으로서, 동북아공동체 형성을 위한 대화를 통해 상호이해 심화 및 방안

한·중·일 등 동북아는 앞으로 물류, 에너지, IT 등 경제안보와 관련이 큰 분야의 사회간접자본 네트워크 건설을 추진하여 공동 번영의 토대를 마련하며, 이러한 역내 교역자유화를 통해 궁극적인 경제통합을 지향해 나갈 것으로 전망된다. 이를 위해서는 동북아 각국간 자유무역협정을 보다 적극적으로 추진할 것이며, 역내 국가들이 협력하여 항만, 철도, 도로, 발전소 등의 건설, 북한 등 낙후지역에 대한 개발을 지원하여 모든 국가들이 경제통합의 이익을 공유할 수 있는 방안도 마련될 것이다.

이러한 정치·경제적 환경 변화를 맞아 제주의 미래 비전과 성장동력을 명확히 해야 할 것이다. 현재 제주도가 구상, 추진하고 있는 제주국제자유도시의 성공을 위해 보다 과감한 투자와 혁신을 해야 한다.

## 2. 정부 관련기관 유치 활성화

장보고 대사의 청해진이 8세기 중엽 동북아의 해상무역의 중심이 될 수 있었던 중요한 요인은 장 대사의 지휘 하에 청해진-산동반도 적산촌-내륙 대운하의 요충지인 초주 및 연수항, 그리고 일본 구주지방을 거점으로 삼아 3국을 그물망처럼 연결하는 인적 및 물적 네트워크가 형성됐기 때문이다.

이러한 점을 볼 때 참여정부가 지방의 불균형발전전략을 해소하기 위해 추진하고 있는 공공기관의 이전은 제주국제자유도시 추진에 힘을 더해 줄 전망이다.

공공기관의 지방이전은 불균형발전전략에 따른 수도권 인구집중을 완화하고, 자립형 지방화 및 수도권 질적 발전의 계기를 마련하기 위한 가장 현실적인 대안으로 마련 추진하고 있다. 수도권에 편중돼 있는 공공기관의 지방 이전은 기능적 특성과 지역전략산업 및 혁신클러스터를 연계시킴으로써 자립적 지역발전의 토대를 구축할 수 있다. 특히 혁신도시 건설과 연계하여 지역특성화 발전을 촉진함으로써 지방도시의 경쟁력과 활력을 제고하게 될 전망이다.

그런데 제주에 이전될 공공기관 중 가장 눈길을 끄는 곳은 국제교류기능군으로 꼽히는 국제교류재단<sup>86)</sup>과 재외동포재단<sup>87)</sup>이다.

---

모색에 기여하고 있다고 평가했으며, 포럼 종료 후 참석자들은 동북아공동체 실현을 위한 각국 정부의 즉각적인 행동을 권고하는 “제주 동북아공동체 선언”을 채택했다.

정부가 제주도에 국제교류, 교육연수, 국세관리 관련 기관 등 이전함에 따라 세계평화의 섬 지정 등 동북아 평화중심지로 발전에 기여하는 것은 물론이고, 장기적으로는 제주국제자유도시 전략을 원활히 추진할 수 있을 것이다.<sup>88)</sup>

공공기관 이전 계획이 발표된 만큼 제주도로서는 냉정하고 치밀한 접근 전략을 마련해야 한다. 중국의 2백만명, 일본의 1백만명, 러시아지역 1백만명 등 동북아 지역에만 전체 한인동포 7백만명의 55%가 흩어져 살고 있다. 이를 국제교류재단과 재외동포재단을 매개로 하여 제주의 인적·물적 네트워크화 하는 방안이 마련돼야 할 것이다.

또한 국제교류재단과 재외동포재단의 이전을 계기로 (가칭)국제교육연수복합단지를 조성하는 것도 고려해야 한다. 기업이 변화하는 환경 속에서 지속적으로 성장하기 위해서는 인력의 재교육이 필요하다. 따라서 제주지역에 국제교육연수복합단지를 조성하여 공공교육연수기관 뿐만 아니라 민간기업, 나아가 세계기업들의 교육연수원을 유치해야 한다. 이것은 기업들이 국제자유도시의 투자를 촉진시키는 계기가 될 것이다.<sup>89)</sup>

이와 함께 앞으로 제주도는 ‘평화의 섬’에 부합되는 민주평통 사무처나

86) 국제교류재단은 법률 제4414호 ‘한국국제교류재단법’에 근거해 1991년 12월14일 제정됐으며, 대한민국과 외국간의 각종 교류사업을 통해 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 우호친선을 증진하기 위해 설립됐으며, 주요 사업으로는 국제교류를 목적으로 하는 각종 행사의 주관·지원 및 참가, 국제교류를 목적으로 하는 인사의 파견 및 초청, 국외 한국 연구의 지원 및 연구결과 보급, 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하기 위한 제반활동 등을 펼치고 있다.

87) 재외동포재단은 외교통상부 산하기관으로 설립된 비영리 공공법인으로 1997년 3월 27일 ‘재외동포재단법’ (법률 제5313호)이 공포되고, 같은 해 10월 30일 재외동포재단이 발족되어 공식업무 시작했다. 재외동포재단은 700만 재외동포들에게 한민족의 동질성 유지를 지원하고, 사이비 한민족 공동체인 한민족네트워크(Korean.net)를 성공리에 확충할 것이며 또 상공인, 무역인, IT인, 과학기술자단체 등의 통합네트워크인 한상네트워크도 구축하고 있다. 이를 통해 국내외 동포 상호간에 시장과 상품, 정보 교류가 획기적으로 활성화 될 것입니다. 또한 재외동포들의 모국내 전용공간인 재외동포센터 건립도 차질없이 추진하고 있다.

88) 국가균형발전위원회는 2005년 6월24일 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 수도권 종합발전대책 등 국가재편 프로젝트를 통합적으로 추진하여 국가재도약의 기틀을 마련하기 위해 수도권에 있는 1백76개 공공기관을 수도권과 대전을 제외한 12개 광역 시·도에 분산 배치하는 ‘공공기관 이전계획’을 발표했다. 이 중 제주로 이전되는 기관은 국제교류기능군 ▷한국국제교류재단 ▷재외동포재단과 교육연수기능군 ▷건설교통인재개발원 ▷국세공무원교육원 및 기타이전기관 ▷공무원연금관리공단 ▷국세청기술연구소 ▷국세종합상담센터 ▷한국정보문화진흥원 ▷기상연구소 등이며 이전 인원은 8백16명(건교부 자료)이다.

89) 고충석, 「공공기관 이전과 틈새시장 공략」, 한라일보, 2005년 6월21일자 19면



해외동포 관련 사무국을 이전해야 한다. 이를 통해 평화의 섬 제주가 남북한 평화 및 한민족 공동체 형성에 실질적으로 기여할 수 있을 것이다.

제주도의 전략산업 중의 하나인 회의산업과의 연계논리도 개발해야 한다. 이를 위해 제주도, 제주도혁신도시건설추진위원회, 지역대학의 교수들로 구성된 Task Force를 만들어야 한다. 우리가 숙명론적으로 받아들이는 전국 1%의 한계를 극복하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 정부 뿐만 아니라 민간차원의 문화와 인적교류를 확대해 나가는 노력을 병행해야 하며, 제주도 자체의 글로벌 인재 육성에 힘써야 한다.

### 3. 동북아 허브로서의 인프라 구축

동북아는 한반도를 중심으로 일본열도와 사이에 동해와 남해가 있고, 중국과 한반도 사이에는 황해라는 ‘지중해’가 있다. 그리고 한반도의 남부와 일본열도의 서부, 그리고 중국의 남부지역은 이른바 동중국해를 매개로 연결되어 있다. 이런 지리적 여건상 동북아 3국의 교역은 해로에 힘입은 바 매우 크고 일찍부터 일정한 해상교역네트워크가 형성되어 활발한 교역활동을 전개하였다. 최근에는 이를 지중해적 형태와 성격으로 평가하면서, 동북아의 역사를 이해하고 향후 동북아에 바람직한 공동권역을 설정하는 틀로서 이른바 ‘동아시아 지중해(East Asian Mediterranean Sea)’ 모델이 제시되기도 하였다.

동북아 해상교역네트워크가 구축되고 작동되는 과정에서 한반도는 지리상의 이점을 적극적으로 활용한 경우 해상교역네트워크를 주도하면서 크게 번영할 수 있었다. 삼국시대 백제의 ‘해상제국적’ 성격이나, 통일신라시대의 장보고를 비롯한 해상호족들의 활동, 동해 건너 일본까지 가서 무역활동을 했던 발해의 상인들이 그러한 범주에 들어간다고 할 수 있다. 또한 고려 태조 왕건도 바다에서 일어나 바다를 장악하면서 후삼국을 통일하고 고려왕조의 기틀을 잡을 수가 있었다.

특히 장보고의 사례에서 보듯이 민간의 경제교류는 동북아 3국에 모두 지극히 득이 되는 대표적인 협력의 사례라고 할 수 있다. 더욱이 현재 이런 저런 갈등요소가 있음에도 동북아 3국의 우호관계를 지탱해주는 최대의 보루는 민간의 경제교역이다. 이런 관점에서 볼 때, 문헌자료는 물론이고 고고학적 자료를 충분히 활용하여 고대에서부터 근대에 이르는 동북아 해상교역네트워크의 역

사를 소상하게 밝히고 그 역사경험을 공동으로 인식하는 일은 동북아가 화해와 협력으로 나아가는 데에 돌도 없는 기반을 제공해 줄 것으로 믿는다. 구체적으로 황해를 무대로 한 한·중·일 3국의 해상무역활동, 장보고의 해상교역활동과 동북아 무역시스템, 역대 한중일 해상교통로의 성립과 변천, 근세 동북아 삼국무역의 전개과정, 근대 이후 동북아 지역경제시스템의 성립과 변천 등과 같은 방대한 주제가 우리의 접근을 기다리고 있다.<sup>90)</sup>

#### 4. 제주특별자치도의 성공 정착

참여정부의 노무현 대통령은 분권, 자율, 시민적 책임 등이 새로운 시대의 사회운영원리로서 대두되고 있으며 제주도는 개성이 강해 전국적인 획일적 정책을 펴기에 부적절함하다며 제주도에 과감하게 권한을 분산시켜서 자치행정에 있어서의 조직권, 인사권, 재정권은 물론 과세권을 포함한 자치입법권까지 상당히 폭넓게 인정하는 그런 자치모범도시를 만들어야 한다고 천명했다.<sup>91)</sup>

‘제주특별자치도’는 고도의 자치권이 인정되는 우리나라의 특별 지방자치지역을 말하는데 이는 보편적·평균적·획일적 규정인 ‘지방자치법’의 적용이 배제된 제주의 여건과 특성 그리고 잠재력이 최대한 발휘될 수 있는 별도의 지방자치 지역으로 발전 육성시킨다는 것이다.

특히 자치권의 수준은 중앙정부와의 긴밀한 협의를 통해 결정하되 기본적으로 이에 대한 기본방향은 제주도민의 역량을 결집하여 마련하게 된다.

제주 특별자치도는 기존의 비합리적인 제도적 틀을 벗고 급변하는 세계사의 흐름에 맞춘 새로운 틀을 갖추어 제주의 발전을 도모해 나가고자 하는 것이다.

특별자치도 실시를 통해 우리 지역의 일을 우리 스스로 결정할 수 있는 권한을 가지고, 중앙에서 획일적으로 적용하는 정책이라 하더라도 지역의

90) 동북아시아대위원회, 『동북아시아의 협력과 갈등의 역사』, 2005. pp.12~13

91) 노무현 대통령은 2003년 10월 31일 제주도민과의 대화에서 ‘지방분권·지방자치 시범도’의 구상을 뛰어넘어 『제주특별자치도』 구상의지를 밝힌데 이어 2004년 3월 3일 가진 제주 언론인과의 대화 시에도 제주도만 뒷받침된다면 연내이라도 제주특별자치도를 실현할 수 있는 제도를 마련하겠다는 의지 표명하는 등 제주특별자치도 도입에 많은 관심을 보이고 있다.

특성에 맞게 수정 보완하여 시행할 수 있는 지방자치의 실현이 가능하다. 중앙정부에서도 제주도를 홍콩 등과 같이 사람과 상품이 자유롭게 모이는 특별자치지역으로 발전시켜 지역 발전과 더불어 국가 발전의 견인 지역으로 조성하고자 구상 중에 있다.

그간 특별자치도 추진은 지난 2004년 3월 「제주특별자치도」 실현을 위한 연구를 시작, 연구 결과를 토대로 도민의견 수렴을 거쳐 2004년 11월에 행정자치부와 청와대에 제주도의 추진계획(안)을 제출하였다.

이후 중앙정부에서 제주특별자치도 추진을 위한 기본계획을 2005년 10월 14일 마련했으며 2006년 2월 9일 제주국제자유도시특별법이 국회를 통과하면서 2006년 7월 1일부터 특별자치도의 시행이 이루어지고 있다.

제주도가 특별자치도로 되면 권한의 지방으로 배분되어 지역내 문제가 발생할 경우 중앙의 간섭을 받지 않고 독자적으로 문제를 해결할 수 있으며 재정분권으로 자주적 재정이 늘어나 도민들의 '삶의 질 향상'을 위한 사업들을 추진할 수 있다. 또한 충분한 자치권의 부여로 지역특성과 잠재력을 발휘할 수 있는 정책들을 펼 수 있다. 중앙통제를 벗어나 도민들의 통제를 받는 지방정부가 될 것이다.

그동안 제주도는 투자유치를 위해 많은 노력을 하였으나 성과가 없었다. 그래서 이 문제를 해결하기 위해서 영리병원과 외국인학교를 허용하는 방안을 특별자치도법안에 포함한 것인데 이것은 비록 제주경제의 장기적 성장능력 확보를 위해 불가피한 것이기는 하나 기존 제주의 병의원과 학교의 경쟁력 유지대책이 결여된 채로 추진되다 보니 마찰을 빚을 수 밖에 없는 것이다.

이에 반해서 금융센터는 최소한 도민의 마찰을 부를 요인은 없다. 중앙의 금융감독 당국을 설득해야 하는 문제가 있으나 이것은 제주도에 별도의 금융감독청을 설립해서 돈세탁이나 탈세자금유입을 엄격하게 감시하면 된다. 반면에 제주에 떨어지는 소득은 다양하다. 제주금융센터에 들어오는 금융기관들은 각종 투자펀드의 모체가 되는 서류상의 회사로서 직접 제주에 고용창출효과는 크지 않지만 주주총회나 이사회, 기타 각종 회의를 제주에서 개최하므로 관광수입이 증대될 것이다. 전 세계 주요 관광지마다 회의를 가장 많이 하는 업종이 금융업이라는 사실이 이를 뒷받침한다. 여기에다가 제주은행을 동북아지역의 투자펀드 개발 판매 및 서비스기관으로 참여시키기 위해서 국제금융 전문인력을 키우면 도내에 고소득 전문직

취업자가 늘어나는 효과가 생긴다. 사실 그동안 제주은행은 도내 최대 기업임에도 불구하고 제주경제의 국제화에 별다른 역할을 하지 못하여 왔는데 금융센터 같은 핵심 프로젝트에서 제주도와 함께 주도적 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>92)</sup>

## 5. 제주의 독특한 문화 발굴, 육성

기존의 연구에서 중국문화의 한국문화에 대한 영향에 대해서는 매우 많은 성과가 축적되어 있지만 반대로 한국문화가 중국문화에 끼친 영향에 대해서는 연구가 터무니없이 부족하다. 물론 중국과 한국은 문화창조의 환경이나 역량의 규모에 있어 현격한 차이가 있었기 때문에 실제로 한국문화의 중국 유입보다 중국문화의 한국 전래가 훨씬 더 많고 광범위하게 이루어졌음은 오히려 자연스런 일이다. 그럼에도 한·중 문화교류사가 말 그대로 교류사로 서술되어야지 일방적인 유입사로 서술되어서는 안 된다는 취지에서 이 방면에 대한 관심이 확대되어 보다 많은 연구 성과가 풍부하게 축적될 필요가 있다. 그렇게 된다면 보다 균형 잡힌 한중관계사 서술이 이루어질 수 있을 뿐만 아니라, 문화교류라는 대표적인 협력의 역사가 당사국 모두에게 얼마나 긍정적으로 기여하고 동북아 전체에도 얼마나 이득이 되는지를 잘 보여주게 될 것이다. 이는 말할 것도 없이 평화로운 상호교류라는, 동북아가 나아가야 할 바람직한 방향을 밝혀주는 등불이 될 것이다.

다음 두 가지는 한중간의 문화교류 과정에서 한국이 일정 정도 기여함에 따라 동북아 전체의 문화수준이 제고된 사례이다. 이런 사례들이 좀 더 많이 발굴될 필요가 있겠다.

한편 제주를 동북아 문화의 중심지로 육성, 제주의 정체성을 보전하고, 이를 세계화하는 방안도 마련돼야 할 것이다.

김지하씨는 제주의 미래와 관련 ‘탐라한류(耽羅韓流)’란 화두를 던졌다. 한류가 한국 미래경제의 촉발제라면, ‘탐라(해양)한류’는 제주의 미래라는 것이다.

김씨는 이어도문화 등의 예를 들며 ‘새로운 탐라한류의 가능성’을 제시했다. 해양 특유의 ‘독자성’과 대륙계와의 기이한 ‘연속성’을 지니고 있는

---

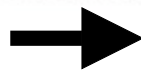
92) 강철준, 한라일보, 2005. 11.10. 19면

제주의 경우, 오키나와 및 대만 등과의 연대를 통해 새로운 문화콘텐츠를 개발한다면 동아시아·동북아 신문명의 ‘열린 중심’이 될 수 있다는 것. 이를 위해선 그동안 대륙사에 묻혀있던 해양사의 정당한 평가와 함께 대륙사와 해양사의 결합을 통한 해륙사관(海陸史觀)의 정립이 무엇보다 시급하다고 강조한 것이다.

김씨는 탐라한류를 현실화시키기 위해서는 문화컨텐츠의 방향성과 내용등을 제주대학교를 중심으로 중점 탐색하고 연찬해야 한다고 주문했다. 특히 제주도 등 자치단체와 연계해 (가칭)탐라한류 추진위원회나 탐라한류에 대한 창조적 발상 지원시스템을 하루속히 갖춰 다가오는 미래에 적극 대비해야 한다고 제안<sup>93)</sup>한 것은 21세기 문화의 시대를 맞아 해양문명과 대륙문명의 교차점인 제주지역이 가야할 길을 제시했다고 볼 수 있다.

**장보고의 해상경영 성공요인**

민간교역 도입 및 활성화
글로벌 네트워크 구축
지정학적 위치의 활용
자치적·자율적 경영
자국의 Identity 확립



**제주국제자유도시에 주는 시사점**

제주비전 및 미래 동력산업 구체화
정부 관련기관 유치 활성화
동북아 허브로서의 인프라 구축
제주특별자치도의 성공 정착
제주의 독특한 문화 발굴, 육성

<그림 5>장보고의 해상경영 성공요인이 제주에 주는 시사점

본 논문에서는 장보고의 현실인식과 해양 및 무역활동이 한민족의 현재 및 미래와 동아시아 질서를 구축하는데 어떠한 가치와 의미를 지니고 있는지, 그리고 구체적으로 어떠한 교훈과 방법론을 제시할 수 있는지를 분석하기 위해 다섯 가지의 주제를 정했다. 그 주제는 첫째, 민간교역 도입

93) 한라일보, 2005. 7월 5일, 1면 김지하 씨는 한민족의 문화원류를 >중아시아 파미르 >바이칼 등 북방 >남방해양계 3방면으로 보았다. 특히 남방해양계 가운데 제주를 비롯 오키나와와 대만을 새로운 동아시아·동북아 신문명의 <그늘>로 보고, 이 <그늘>이 도리어 동아시아·태평양 신문명의 핵심문화·핵심한류로서 <흰 그늘>이 될 것이라고 주장했다.

및 활성화 둘째, 글로벌 네트워크 구축 셋째, 지정학적 위치의 활용 넷째, 자치적·자율적 경영 다섯째, 자국의 Identity 확립이다.

이러한 다섯 가지의 주제는 본 연구자가 현재의 국제자유도시 정책을 분석하기 위해 정한 것이 아니라, 장보고와 관련된 선행연구, 역사서적, 각종 문헌들을 고찰하고, 분석하는 과정에서 도출한 내용이다.

본 논문은 이 다섯가지 성공요인을 바탕으로 제주국제자유도시의 각종 정책을 반추하고, 그 분석과정에서 나타나는 문제점과 장보고의 해상정책의 교훈과 연결시켜 앞으로 제주도의 발전에 보탬이 될 수 있는 시사점을 <그림 5>와 같은 결과물을 도출할 수 있다.



## 제 V 장 결 론

장보고의 해양경영은 대외무역이 지녀오던 전통적 성격을 한순간에 변화시켰다. 그는 동북아 3국에서 중앙집권적 율령제도의 붕괴에 따른 공무역의 쇠퇴와 사무역의 흥기라는 새로운 정세의 변화에 능동적으로 대처하여 3국의 지방세력 집단들간의 사무역에 주력했다. 이것이 무역망을 확충하고 지방정권으로서 ‘해상왕국’을 건설할 수 있었던 주요인의 하나다. 그리고 일본이나 중국과의 1대 1 단선무역 형태를 탈피해 동남아나 서역으로부터의 수입품을 재수출하는 중계무역도 사상 처음으로 실현했다.

고대부터 오늘날까지 한중일 3국은 그 지리적 요인으로 인해 문화적, 정치적, 경제적으로 매우 밀접한 관계를 맺어 왔고 이는 거의 숙명적이였다. 각국 사람들은 빈번히 서로 이주하였을 뿐만 아니라 수시로 왕래하였다. 이에 따른 활발한 교류를 통해 한자, 유교, 불교, 율령, 역사서술 등의 문화요소를 각자의 상황에 맞게 공유하면서 ‘동북아 문화권’을 형성하였다. ‘동북아 문화권’이 형성되는 데에는 한국의 교량 역할이 매우 중요했는데 한·중관계와 한·일관계가 중·일관계보다 더 긴밀하였음은 이를 잘 보여준다. 따라서 동북아 문화권 문화교류의 중심에 중국이 있었던 것은 사실이지만 전체적으로는 동북아의 모든 주체가 합심해서 만든 합작의 결과로 보아야 할 것이다.<sup>94)</sup>

동북아의 갈등구조를 해소하고 평화정착을 통한 지속가능한 성장을 위해서는 한국, 특히 제주도의 역할이 중요하게 대두될 수 밖에 없다.

우리 정부가 제주도를 사람과 상품 및 자본의 자유로운 이동을 보장하는 국제자유도시로 개발하는 것도 21세기 동북아 시대 대비하는 것에 다름 아니다. 기존의 홍콩, 싱가포르 등이 금융과 물류의 중심지로서 출발한 국제자유도시인 반면 제주도는 관광산업을 핵심역량으로 금융·첨단산업 등 연관 지식산업을 유치하는 국제자유도시로 개발되고 있다.

제주국제자유도시의 핵심전략은 제도개선을 통해 최적의 투자환경을 조성하는 것이라 할 수 있다.

제주국제자유도시는 규제완화 및 차별화된 인센티브 제공을 통해 기업

94) 동북아시아대위원회, 『동북아시아의 협력과 갈등의 역사』, 2005. p.72

활동·관광·교육 및 주거 전반에 있어서 최대한 편의와 편의를 제공하는 곳이 되어야 한다.

성공적인 개발을 위해서는 국내 유수의 교육시설, 연구기관, 관련 기업을 유치할 수 있도록 교육제도 및 규제를 개선하고 우수 인적자원에 대한 세제 및 주거상의 각종 혜택을 제공해야 한다.

그리고 무관세 또는 면세된 상품을 쉽게 구입할 수 있도록 대형 아울렛 매장 또는 내국인 면세점을 설치하는 등의 방법을 통해 국내외 관광객들을 지속적으로 유치할 필요가 있다.

이를 바탕으로 국내외 투자를 유치, 테마파크와 같은 “즐길거리”를 확충해야 한다. 그래서 세계 유수의 다국적기업과 투자 및 관광객들이 제주를 동북아 최고의 투자·관광의 목적지로 선택할 수 있도록 해야 할 것이다.

각국의 투자환경을 평가하는 기관인 ‘정치 및 경제위험 자문사(PERC)’는 한국의 투자환경이 많이 개선됐지만 아직도 기업하기 좋지 않은 환경을 가지고 있다고 평가하고 있다. 언어, 사업문화, 관료조직, 생활환경 등에 있어 홍콩·싱가포르나 필리핀·말레이시아 등의 개발도상국과 비교해볼 때 열악하다고 한다.

국제자유도시는 제주도 뿐만 아니라 한국의 미래를 설계할 국가전략사업으로 기업의 경쟁력을 제고하고 투자를 유치해 한국경제시스템의 전반적 질을 향상하는 계기가 될 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 외국인 투자유치와 그들의 사업영위에 필요한 장애요소로 작용해 온 교육·금융·및 산업 전반에 걸친 정부규제가 최소화돼야 할 것이다.

또 경쟁력 제고를 위해서는 세제, 자치제도, 교육시스템 등에 있어서 전국과는 다른 운용이 필요하다.

60년대 중개무역에 의존하던 싱가포르는 외국기업 유치를 위해 과감한 세제감면제도를 도입했다. 당시 이 제도는 많은 논란을 불러일으켰으나 결국 지정학적 입지와 맞물려 오늘날 싱가포르를 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 국가로 발전시키는 원동력이 됐다. 지금은 투자자들의 수요와 욕구가 훨씬 복잡해졌기 때문에 세제 분야뿐만 아니라 제도 전반의 개선이 필요하다. 투자여건도 갖추지 않은 채 가만히 앉아서 외국인들이 몰려오길 기대해서는 안된다. 외국자본에 대한 혜택이 국내기업에 대한 역차별이라는 일부의 주장은 먼 미래를 바라보지 못하는 단견이다.



보존이라는 원칙에만 집착해 무조건 개발을 반대하는 환경단체들도 시각을 넓혀야 한다. 개발과 보존은 양립할 수 없다는 고정관념에서 벗어나 친환경적인 개발을 이룰 수 있는 방안을 다 함께 모색해야 한다.

제주도를 통해 한국 경제의 경쟁력을 제고하고자 하는 정책 당국자들의 선각자적 안목이 요구되는 시점이다.

지난 63년부터 네 차례에 걸쳐 제주도를 자유항, 자유지역으로 개발하려는 시도가 있었으나 여건의 미성숙으로 실행되지 못하다가 21세기 들어서면서 국내외적으로 여건이 성숙되면서 본격적으로 추진되고 있다.

중국의 시장개방정책에 따라 동북아가 세계의 중심시장으로 대두되고 있는 가운데 제주도는 2시간 비행거리에 인구 500만 이상의 아시아 중심 도시인 베이징·상하이·서울·도쿄 등 18개와 인접해 있다. 뿐만 아니라 제주도는 지식산업사회의 최대 고객인 지식근로자가 원하는 청정하고 아름다운 자연환경을 갖추고 있다.

또 청해진처럼 섬이라는 특수성 때문에 특수한 법제도 적용이 가능한 입지적 여건을 보유하고 있다. 이런 맥락에서 볼 때, ‘세계평화의 섬’이자 ‘국제자유도시’로서의 이점을 백분 살려 동북아의 평화와 번영을 위한 선구적 역할을 해나가야 하며, 그 모델은 1200여년전 동북아의 해상무역의 왕으로 군림했던 장보고 대사의 해상경영 전략을 벤치마킹 하는 것은 매우 뜻깊은 일이라고 하겠다.

이러한 장보고의 해상경영전략에 대한 연구의 필요성은 장보고의 해상경영전략이 제주도에 주는 시사점에서 도출할 수 있다.

그 내용을 보면 첫째, 민간교역 도입 및 활성화이다. 장보고의 활동에서 교훈을 얻어 제주도의 국제간의 교류도 관중심의 교류이기보다는 민간부문의 활발한 교역을 위한 관의 지원형태로 추진할 필요가 있다.

둘째, 글로벌 네트워크 구축이다. 지금까지의 글로벌 네트워크는 관 중심이었으며, 기호의 표방에 지나지 않았다고 할 수 있다. 실질적인 네트워크가 이루어지기 위해서는 제도의 개선과 네트워크 구축으로 인한 이점들을 부여할 수 있어야 한다. 이러한 내용을 도출하는 데에 장보고 대사의 활동은 많은 시사점을 제공할 것이다.

셋째, 지정학적 위치의 활용이다. 장보고의 활동시기와 달라진 현재 제주도가 취해야 할 지정학적 이점의 활용은 보다 확대되어야 할 필요가 있다. 당대의 교통과 교역의 내용 등을 고려하여 지정학적 위치의 이점을

최대한 활용할 방법을 모색할 수 있다.

넷째, 자치적·자율적 경영의 교훈을 시사점으로 얻을 수 있다. 장보고 대사의 활동은 중앙정부의 지시에 의해 움직이거나 시발되어진 것이 아니고 민간부문에서 자율적인 움직임이 단초가 되어 국가간의 네트워크를 구축한 것이라 할 수 있다. 제주도의 국제자유도시 경영은 제주도가 주체가 되어 자치적이고 자율적인 경영으로 추진하여야 성공할 수 있음을 교훈으로 삼을 수 있다.

다섯째, 자국의 정체성 확립이다. 장보고의 활동을 현 시점에 반추해 볼 때, 작금의 주변국들로부터의 도전에도 굳건히 대응할 수 있는 다방면의 요소를 갖추어야 함을 교훈으로 삼을 수 있다. 이러한 교훈을 통하여 제주국제자유도시의 전략을 수립하는 데에 도움이 된다면, 그 또한 본 연구의 성과라고 할 수 있다.



## 참 고 문 헌

- 강봉룡, 『바다에 새겨진 한국사』, 한얼미디어, 2005.
- 강정모 외, 『장보고와 동북아 경제중심전략』, 박영사, 2005.
- 강철준, 「규제자유지역의 금융부문모형:제주자유금융지역」, 『국제자유지역개념의제주도 적용방안』, 한국경제연구원, 2000.
- 건설교통부, 『2005년도 제주국제자유도시 추진에 관한 연차보고서』, 2005.
- 고일동 외, 『한·중·일 경제협력의 추진방안과 주요 부문별 과제』, 한국개발연구원, 2000.
- 김 렬, 『사회과학 조사방법론- 정책연구의 원리』, 박영사, 2002.
- 김문경, 『엔닌의 입당구법순례행기』, 중심, 2001.
- 김문경, 『장보고 연구』, 연경문화사, 1997.
- 김문경 교수 정년기념 『동아시아 연구논총』, 혜안, 1996.
- 김문경·김성훈·김정호 편저, 『장보고해양경영사연구』, 이진출판사, 1996.
- 김성호, 『중국진출 백제인의 해상활동 천오백년』, 맑은소리, 1996.
- 김성훈, 『동북아 경제협력의 ‘장보고’ 모형』, 북방경제연구, 제7호 1996.
- 김성훈 외, 『21C 장보고 정신구현』, 이진출판사, 2003.
- 김일우, 『고려시대 탐라사 연구』, 신서원, 2000.
- 김창남 외, 『동북아지역의 경제협력 구도와 전망』, 삶과 꿈, 1998.
- 노성호·김영수, 『투자자유지역의 설치 및 제주도 구축방안』, 산업연구원, 1994.
- 대통령자문 동북아시대위원회, 『평화와 번영의 동북아시대 구상』, 2005
- 동북아경제중심추진위원회, 『동북아 물류중심 추진 로드맵 7대 추진과제』, 2003.
- 동북아경제중심추진위원회, 『동북아 신국제분업과 한국의 전략』, 2003.
- 동북아경제중심추진위원회, 『참여정부의 국정비전 - 동북아 경제중심의 비전과 과제』, 2003
- 무함마드 간수, 『신라·서역 교류사』, 단국대학교출판부, 1992.
- 새천년민주당, 『공청회 자료-제주국제자유도시추진계획(안)』, 2001.
- 서울경제신문, 『장보고 천년의 꿈-미래의 땅, 바다』, 한국해양수산개발원,

- 1999.
- 손보기, 『장보고와 청해진』, 해안출판사, 1996.
- 손보기·김문경·김성훈 엮음, 『장보고와 21세기』, 해안, 1999.
- 안충영, 이창재, 『동북아 경제협력:통합의 첫걸음』 박영사, 2003.
- 윤명철, 『바닷길은 문화의 고속도로였다』, 사계절출판사, 2000
- 윤명철, 『장보고 시대의 해양활동과 동아시아중해』, 학연문화사, 2002.
- 이기백, 『한국사 강좌 - 고대편』, 일조각, 1982.
- 이준형, 『조사방법론』, 대영문화사, 2004.
- 이청규, 『제주도 고고학 연구』, 학연문화사, 1995.
- 장기영, 『CEO장보고 대한민국을 말한다』, 삼각형 프레스, 2004.
- 정대연, 『사회과학방법론사전』, 백의출판사, 1997.
- 제주국제자유도시개발센터, 『제주국제자유도시시행계획』, 2003
- 제주대학교 관광과 경영경제연구소, 『제2차 한·중 국제학술 세미나 동북  
아시아 경제협력 및 발전』, 2003.
- 제주도, 『제주국제자유도시 시행계획(안)』, 2003.
- 제주도, 『제주국제자유도시종합계획』, 2003.
- 제주도, 『제주국제자유도시특별법 가이드』, 2004.
- 제주도, 『새천년 한국의 세계화와 제주도의 역할』, 2000.
- 제주도, 『국제자유도시추진 사례집』, 2000.
- 제주도, 『제주도 국제자유도시 기본구상』, 1999.
- 제주발전연구원, 『동북아시아 공동평화와 번영』, 2002.
- 제주해양연맹, 『제1회 제주해양포럼-해상왕 장보고와 제주도』, 2004
- 존스랑라살社, 『제주도국제자유도시 개발타당성 조사 보고서』, 2000.
- 최광식 외, 『천년을 여는 미래인 해상왕 장보고』, 청아출판사, 2003.
- 최광식 외, 『해상왕 장보고 그는 누구인가?』, (재)해상왕장보고기념사업  
회, 2002.
- 최민자, 『세계인 장보고와 지구촌 경영』, 도서출판 범한, 2003.
- 최태영, 『한국 고대사를 생각한다』, 눈빛, 2002.
- 최협 외, 『지역사회 연구방법의 모색』, 전남대학교 출판부, 1997.
- 한국개발연구원, 『2010년 제주경제발전비전과 전략』, 1999.
- 한국무역협회 외, 『해신, 글로벌 전략가 장보고 심포지엄』, 2005.
- 한승준, 『사회조사방법론』, 대영문화사, 2003.

- 한창수, 『21세기 동북아시아와 장보고 해상지배모형의 교훈』, 삼성경제연구소, 2002.
- 한창수, 『천년전의 글로벌 CEO 해상왕 장보고』, 삼성경제연구소, 2004.
- 해군사관학교/해군해양연구소, 『장보고 연구논총』, 송학문화사, 2004.
- 해상왕장보고기념사업회, 『장보고관계연구논문선집-한국편』, 대산문화인쇄, 2002.
- 해상왕장보고기념사업회, 『장보고관계연구논문선집-중국편·일본편』, 대산문화인쇄, 2002.
- 해상왕장보고기념사업회·한국무역학회, 『장보고와 21세기 무역-2001 해상왕장보고국제학술회의』, COEX, Seoul, Korea, 2001.
- 허 일 외, 『장보고와 황해 해상무역』, 국학자료원, 2001.
- 황경수, 『제주교통사 소고』, 도서출판 온누리, 2004.
- 황상석, 『장보고를 알면 세계가 열린다』, 한눈, 1999.
- Stephen Isaac and William B. Michael, 『Handbook in Research and Evaluation』, (California : Educational and Industrial Testing Services), 1995.
- Edwin E. Reischauer, 『Ennin's Travels in Tang China』, The Ronald Press Company, New York, 1955
- Hugh R. Clack, 1993, 「한반도와 남중국간의 무역과 국가관계」, 『장보고 해양경영사연구』, 도서출판 이진.
- 朱 江, 「당과 신라의 해상교통」, 『장보고 해양경영사 연구』, 이진출판사, 1993.

<논문>

- 권덕영, 「장보고 상업제국의 무역기지」, 『해상왕장보고 NEWS』, 제40호, 2003.
- 김덕수, 「장보고의 해상무역에 관한 일고찰」, 『한국해운학회지』, 1988.
- 김부찬·김여선, 「동북아시아 경제협력과 제주국제자유도시 전략」, 『2000 법과 정책6』 제주대학교 법과 정책연구소, 2000.
- 야마사키 마사토시, 「장보고 시대의 동북아시아 무역」, 한국무역협회, 2005.
- 윤명철, 「제주도를 거점으로 한 고대 동아시아중해의 해양교섭에 관한 연

- 구」, 『신해양시대 제주도 국제자유도시 건설에 따른 범화사지 복원의 현대적 의미』, 제주불교사회문화원, 2000.
- 윤순권, 「제주공항 자유무역지역 지정의 경제적 효과분석에 관한 연구」, 영남대 대학원. 2003.
- 이기동, 「9~10세기, 황해를 무대로 한 한중일 삼국의 해상활동」, 『한중 문화교류와 남방해로』, 집문당, 1997.
- 조영록, 「장보고 선단과 9세기 동아시아의 불교교류」, 『대의문물교류연구』, (재)해상왕장보고기념사업회, 2002.
- 최근식, 「장보고 무역선과 항해기술 연구- ‘신라선’ 운항을 중심으로」, 고려대 박사학위 논문, 2002.
- 최훈규, 「국제자유도시의 한국적 발전전략에 관한 연구 :제주국제자유도시를 중심으로」, 건국대 대학원 2002
- 허재전, 「7~10세기 해상 실크로드의 발전과 경제교류」, 한국무역협회, 2005.



## ABSTRACT

### The Significance offered by Chang Bogo's Maritime Strategies for Jeju Free International City

Kang, Dong-woo  
majoring in local government  
Graduate School of Public Administration  
Cheju National University  
Supervised by Professor Yang, Young-chul

Chang Bogo's maritime strategies from long ago is changing the traditional character of the overseas trade in recent times. Chang Bogo is known for his remarkable skills in trade management during the period of conflict within the three Northeast Asian countries after the decline and fall of public trade and he concentrated on private trade amongst the local powers within the above mentioned region. This is one of the main points of expanding a trade network and building a marine kingdom in terms of a local government. It also actualizes the transit trade that re-export import items from Southeast Asia or the countries bordering on Western China for the first time, breaking away from the format of one to one direct trade with Japan or China.

Developing Jeju as a Free International City which guarantees free transfer of people, products and capital is the same as preparing the era of Northeast Asia in the 21st Century. Hong Kong and Singapore began to be a free international cities which are the centers of finance and physical distribution. However, on the other hand, Jeju is concerned more with developing itself as a travel industry while at the same time connecting the industry to financial and innovative industries.

The core strategy of Jeju Free International City is to form the best possible investment through reforms in the system. Jeju Free International City must be a place where it provides the best possible conveniences in

residence, education, corporative activities, and travel through a provision of incentives which is specialized and free from restrictions. In order to achieve successes in development, the restrictions in educational and various benefits must be provided in order to attract related domestic corporations, research facilities, educational facilities that are superior.

Furthermore, to make it easy to purchase duty free or tax free items, there is a need to continuously attract tourists through methods of establishing duty free or outlets for domestic customers.

The Free International City not only will provide Jeju with the motivation of enhancing the general quality of the Korean economic system by attracting investments and promoting competitiveness of corporations as a national strategy but it will also offer a new blueprint for the future of Korea.

In order for this to happen, there is a need to minimize government restrictions which encompasses the sectors of education, finance, as well as all industries which acted as a handicap for business ventures and investments from foreign sources in the past.

In addition, to heighten competitiveness, there is a need for a separate running of taxation, autonomous system, and education system which is differentiated from the rest of the country.

Singapore, which had been dependent on intermediary trade in the 1960's, implemented a daring tax exemption system in order to attract foreign investments. At the time, this system brought about quite a lot of controversy, but along with its geopolitical location, it became the dynamo which boosted the country into a superior competitive nation. At present, the nature of demand and supply have become a lot more complex, and there is a need to make reforms not only in the taxation department but also in the comprehensive system in general. You cannot just sit and wait for foreign investment to fall into your lap any more. It is a short-term view by some which asserts that it would be a system that is unfair to domestic companies if more benefits are given to foreign companies.

The pro-environment groups which are opposed against development obsessing on the original principle of preservation must also widen their views. They must be emancipated from the view that preservation and development cannot exist on the same axis. They must search out



alternatives which will embrace environment-friendly measures.

Following the open-market policy panned out by China, Northeast Asia is expanding itself as the pivotal center of trade. Jeju is located within 2 hours by plane from 18 cities with populations of 5 million such as Beijing, Shanghai, Seoul and Tokyo which are all major cities. Not only that, Jeju possesses the heaven-blessed nature which is clean and beautiful coveted by most white-collar customers who have the potential to become the best customers for Jeju.

Jeju Island, like the island that was commanded by Chang Bogo, has all the conditions that could be applied to have special considerations. Following this line of thought, it must act as a pioneer for the peace and prosperity of Northeast Asia making use of all its potentials to its limits as a 'World Peace Island' and 'Jeju Free International City'. By offering such an exemplary model, we could say that making use of Chang Bogo's maritime strategy which ruled over the sea over 1200 years ago would be quite a benchmarking attempt.

