地方分權化와 國際흐름속에서 濟州道 開發을 다시 생각한다

이 상 우
서강대

1. 머 리 말

제주도는 바뀌고 있다. 제주도 자체의 모습도 "발전"이라는 이름의 인위적 변화를 겪고 있고, 제주도 사람의 구성도 바뀌고 있을 뿐 아니라 급격히 변화하는 국제정세 속에서 제주도가 가지는 여러가지 "의미"가 바뀌고 있다. 뿐만 아니라 지방분권화의 흐름 속에서 제주도 발전에 대한 제주인의 발언권도 달라져 가고 있다.

최근에 와서 제주도를 지키고 발전시키고 바로 가꾸기 위한 제주도인들의 진지한 노력이 활발히 전개되고 있다. 반가운 일이다. 이러한 노력이 좋은 성과를 얻을 수 있도록 몇가지 문제를 검토해 볼 것을 제의한다.

2. 기본 시각의 문제

우선 제주도 발전 문제를 보는 기본 시각부터 재검토할 필요가 있다.

"제주도인을 위한, 제주도인에 의한 제주도 발전"이라는 강한 애향심이 새로운 제주도 발전 노력의 기본 시각이 되고 있다. 그러나 이러한 시각이 안고 있는 문제점도 많다는 것을 잘 알아야 한다.

제주도는 좁게는 제주인들의 "고향"이며 "삶의 터전"이지만 넓게는 한국의 일부이다. 마치 서울이 서울 사람들의 삶의 터이자 고향이지만, 온 한국 사람들의 서울인 것이나 같다. 제주도가 제주인만을 위해 존재한다고 생각한다면 잘못이다. 또한 제주도가 제주인만에 의하여 관리되어야 한다고 생각해도 잘못이다. 이렇게 배타적으로 접근하면 많은 자기 모순을 스스로 창출해 내게 된다. 마치 북한이 시대착오적인 자기 폐쇄 속에서 스스로를 수인(囚人)으로 전락시킨 것과 같은 잘못을 저지르게 된다.

제주도는 제주도인들의 관심과 이익을 한국인 전체의 관심과 이익과 잘 조화시키는 방향에서 보존, 발전, 관리되어야 한다. 한국 전체를 위해 제주인의 이익을 희생시키는 것도 안될 일이지만 반대로 전체 한국의 이익을 무시한 채 제주인들의 이익만 앞세우는 방향에서 제주도의 발전이 고려되어서는 안된다. 그것은 바람직하지 않고 또한 가능하지도 않다.

제주인이 주체가 된 제주도 발전은 수긍이 가나 제주도인들만에 의한 제주도 발전이란 것도 무리한 이야기다. 50만의 제주인들만의 지혜와 역량으로만 제주도를 발전시킨다는 것은 한계가 자명한 일이다. 제주도인의 높은 애향심을 고려한다면 제주도인의 "주체적 참여"는 인정받아야 할 것이나 제주인들만이 배타적으로 발전계획을 주도한다면 역시 바람직하지도 않고 가능하지도 않게 된다는 것을 잘 알아야 한다.

오늘 우리는 시대전환적인 변화 속에서 살고 있다. 지난 수백년동안 모든 영역에서 "국가"는 삶의 기본단위가 되어 왔었으나 바로 그 국가의 기능이 변화를 강요당하고 있는 시대에 우리는 살고 있다. 지금까지의 국가는 경제활동의 기본단위였으며, 정치의 기본단위, 교육의 기본단위, 문화의 기본단위였다. 국민들의 삶의 공간은 국경이라는 국가의 범위속으로 한정되어 왔었다. 그래서 모든 국토계획의 판단준거도 "국가 전체 이익"이 되어왔었으며 발전의 주체도 "국가"였었다.

국가는 대외적으로도 절대적 지위를 누려 왔었다. 국가 이상의 어떠한 권위체도 개개인의 삶에 직접 관여하지 못했었다. 그래서 사람들은 일차적으로 어느 나라의 "국민"으로만 존재해 왔었다. 이러한 국가중심의 시대가 끝나가고 있다.

다이엘 벨(Daniel Bell)은 "이제 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 큰 단위가 되었다."고 보고 있다. 기술개방, 경제발전, 환경보존 등과 같은 문제를 다루기에는 국가의 범위가 너무 좁다. 이런 문제들은 초국가적인 협조체계가 없이는 감당할 수 없게 되어가고 있다. 반대로 전세계적인 추세로 나타나고 있는 민주화의 거센 흐름 속에서 표출되는 다양한 특수 이익을 다루기에는 국가가 너무 크다는 것이 일반적인 인식으로 되어가고 있다. 중앙에 있는 정부가 한 지역의 특수 이익을 섬세하게 다룬다는 것은 불가능하기 때문이다. 제주도 발전 문제를 다루는데 있어서도 이러한 사태변화를 감안하여야 한다. 즉 제주도 문제는 제주도인의 특수 이익에 해당되는 부분과 국가적 차원에서 평가하여야 할 국가적 이익 부분, 그리고 나아가서 초국가적인 시각으로 다루어야 할 문제 등으로 나누어 다루는 "分化된 視角" 또는 "多元的 接近 視角"의 개발이 필요해질 것이다.

간단히 정리한다면 제주도 개발 문제를 다루는 기본 시각은 "제주도인만을 위한 제주도"라는 좁은 시각도 버려야 하며 "국가 이익을 앞세운 국가 위주의 일반시각"도 지양되어야 한다. 한국의 일부로서의 제주도라는 시각과 제주도인의 삶의 터전으로서의 제주도라는 시각, 그리고 나아가서 국제사회에서의 제주도의 위상을 고려하는 시각을 조화롭게 조정해 나갈 필요가 있다.

3. 개발과 보존의 조화 문제

국가차원의 시각에서 본다면 제주도는 내외국인 모두가 쉽게 찾아가 아름다운 자연 속에서 쉬는 곳으로 되어 주기를 바라게 된다. 산업기지로서도 자연자원 개발 대상으로서도 제주도는 큰 의미를 가질 수 없기 때문이다. 따라서 자연 보존과 휴식시설의 확충을 중심으로 한 "관광 제주" 지향의 개발 계획이 핵심이 되는 개발만이 제시될 수 밖에 없다. 한편 제주도인의 시각에서 본다면 제주도는 쾌적한 삶의 터전이자 고소득을 보장하는 충분한 일자리를 제공하는 산업기지로 발전되는 것이 바람직하다고할 것이다. 이러한 대립되는 이익을 조화하기 위해서는 무엇을 어느 형태로 보존해야 하며, 어떤 지역을 어떤 방향으로 개발해 나가야 할 것인가를 올바로 결정

하여야 한다.

종전의 국가 중심의 권위주의적 개발전략체계에 따르면 보존과 개발의 목표설정과 보존 및 개발의 실행주체 설정 등은 모두 중앙정부의 고유 권한으로 인식되어 왔었다. 그러나 앞으로는 사정이 달라진다. 지방분권화가 진행되면 중앙정부와 지방정부의 권한 분배가 이루어질 것이기 때문이다. 지방자치제가 본격적으로 실시되어 제주도가 독자적 권한을 상당부분 확보하게 된다면 제주도인의 발언권이 오늘보다 훨씬 커질 것이다. 이러한 새로운 상황에서 제주도인들은 어떻게 보존과 개발의 조화문제들을 풀어나가야 할 것인가?

첫째로, 경제적 기능 설정에서는 국가적 차원에서 고려되어야 한다고 생각한다. 부산항은 부산시의 항구로서가 아니라 한국 전체의 항구로 가능하도록 계획발전되어야 하는 것과 마찬가지로 제주도의 경제기능 설정도 "한국의 제주도"를 전제로 이루어져야 한다. 제주도의 어떤 부분을 보존하고 어떤 부분을 개발할 것인가를 결정하는 기준은 국가의 전체적 국토개발계획의 틀에 맞추어야 한다.

둘째로, 개발 이익은 1차적으로 제주인에 귀속되도록 모든 개발계획의 틀을 짜나가야 한다. 제주도는 제주인들의 삶의 터전이기 때문이다. 개발 이익 분배에서 제주인이 우선권을 가지는 것은 국가적 이익과 모순되는 것은 아니기 때문이다.

세째로, 보존과 개발 계획 수립에 있어서는 제주인의 의사를 충분히 반영하는 제주도-중앙정부간의 합동 의사결정기구가 참여하여야 한다. 국가적 차원의 이익과 제주인의 특수 이익의 조화를 이루기 위해서는 현지감각을 가진 제주인의 참여가 꼭 필요하기 때문이다.

4. 국제화시대의 제주도

현재 우리가 겪고 있는 변화 중에서 가장 급속하고 가장 파급효과가 큰 변화는 국제화의 추세이다. 국제화는 인간의 삶의 터전을 국경을 넘는 넓은 영역으로 확대시켜주고 있다. 일터도 국제화되고 있고 휴식처도 국제화되고 있다.

국제화는 경제활동 영역에서 가장 급속하게 진행되고 있다. 기술개발과 산업화

등은 큰 사회단위에서가 아니면 효율적으로 진행될 수가 없으며 이러한 필요에 부응하기 위하여 사람들은 "경제공동체"라는 초국가적 단위를 형성해가고 있다. 유우럽공동체, 동남아연합체 등의 출현은 이러한 추세를 반영하고 있는 것이다. 한국을 둘러싼 동북아지역에서도 이러한 공동체 형성 노력이 여러가지 형태로 나타나고 있다. 아시아-태평양협력체제 구상이나 태평양주변국가협력체제, 동북아협력체제, 동해(일본)협력체제, 황해협력체제 구상 등등은 모두 이러한 노력이라 할 수 있다.

이러한 지역협력체나 공동체가 형성되고 발전되면 경제영역에서 국가의 권한은 많은 제약을 받게 된다. 공동체내의 다른 국가 기업의 국내 진출을 차별없이 수용해야 하며 타국 국민들의 국내 경제활동을 허용해야 한다. 이러한 상황하에서 제주도는 어떤 영향을 받을 것인가? 제주도에서도 국내 타지역에서와 마찬가지로 외국인 및 외국인의 기업활동을 대폭적으로 허용해야 할 것이다. 제주도인은 국내 타지역에서 온 사람들 외에 외국인, 외국기업들과 경쟁적인 상황에서 경제활동을 하지 않으면 안된다. "제주인을 위한 제주인에 의한 개발"을 고수하기는 더욱 어려워질 것이다.

제주인이 제주도의 보존과 개발의 주도적 역할을 계속 담당하기 위해서는 어떤 대응이 필요할까?

첫째로, 제주인들은 보존과 개발계획의 기획에 적극적으로 참여하여 법과 제도가 허용하는 범위 내에서 제주인들이 개발 거점을 미리 차지할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

둘째로, 개발프로젝트에 참여할 능력을 갖춘 기업을 육성해 놓아야 한다. 자체의 재력과 인력이 부족하면 중앙의 기업의 지원을 받는 협력체제를 구축해야 한다.

세째로, 국제 감각을 갖춘 잘 훈련된 인력을 충분히 양성해 두어야 한다. 대학에 전문인력양성을 위한 학과를 증설하던가 특수학교, 특수훈련소를 설치하던가 많은 학생을 외부 훈련기관에 내보내야 할 것이다.

국제화의 흐름은 제주도에 반드시 부정적인 영향만을 끼치지는 않을 것이다. 지역 공동체가 형성되고 우리나라가 더욱 개방되게 되면 외부 관광객의 제주도 왕래가 훨씬 쉬워지기 때문에 관광시장은 급격히 확대될 것이다. 제주도는 한국의 휴양지,

관광지에서 동북아 지역 전체의 휴양지, 관광지로 국제화 될 것이다.

제주도는 서부태평양지역의 경제중심지들과 모두 쉽게 해로로 직결될 수 있는 교통의 요충에 위치하고 있다. 동경, 블라디보스토크, 천진, 상해, 홍콩, 마닐라와 쉽게 연결될 수 있는 입지에 있다. 따라서 제주도는 국제회의 장소, 지역 공동의 인력훈련장, 지역협동기구의 설치장소 등으로 활용될 수 있는 여건을 갖추었다고 할 수 있다. 이러한 기능을 담당하기 위해서는 항구, 공항의 확충, 교통—통신 시설의 확충, 방문객 수용을 위한 호텔시설의 확장, 국제기구를 수용할 수 있는 현대화된 건물들의 건설 등 많은 투자가 선행되어야 한다.

국제화시대에 제주도를 어떤 기능을 담당하는 곳으로 만들어가는 것이 바람직한가 하는 것은 정책적 결단의 문제이다. 자연보존에 치중하여 제주도 고유의 모습을 지키며 개발이 가져올 생태적, 문화적 오염을 저지할 것인가, 아니면 개발을 촉진하여 한국의 최첨단 국제화지대로 만들어 갈 것인가는 정책적으로 선택할 수 있는 발전 방향이다. "가난하나 깨끗한 제주도"와 "오염되었으나 풍요한 제주도"의 두가지 선택을 어느 선에서 조화시킬 것인가 하는 중요한 결단을 제주도민의 합의를 토대로 단행해야 한다.

6. 결　　론

시대가 변화하고 있다. 지역개발문제를 국가적 차원에서만 결정하던 시대는 지나가고 있다. 민주화의 흐름 속에서 지방분권화가 이루어져가면서 지역 주민의 발언이 그 지역 발전계획에 크게 반영되는 시대가 오고 있다. 그러나, 한편으로는 국제화의 흐름속에서 지역협동체가 출현하면서 초국가적 협조체제 속에서 외국기업의 개발참여라고 하는 새로운 경쟁시대가 오고 있다. 이 두가지 흐름 속에서 제주도 개발의 시각을 새로 다듬을 필요가 있다.

서울이 서울 시민의 서울이자 온 한국민의 서울이며 나아가서 국제 도시의 성격까지 지니고 있듯이, 제주도도 제주인의 삶의 터전이자 한국의 한 지역이며, 동부아시아 지역사회의 한 지역이라는 국제적 의미를 지닌 땅이다. 제주도의 보존과 개발은

이러한 세 가지 시각의 조화 속에서 정책 방향이 검토되어져야 한다.

제주인이 제주도 개발의 주역이 되기 위해서는 제주인들의 주체 역량이 커져야 한다. 새 시대감각을 가진 지혜로운 제주인들이 앞장서서 개발기획을 선도해야 한다.

제주인들, 특히 제주도의 지식인들의 시대적 사명의식이 어느 때보다 높아져야 할 때라 생각된다.