

제주의 미래비전과 정책 찾기

: 제주국제자유도시와 생태평화의 섬을 중심으로*

양길현(제주대학교)

논문 요약

지난 10여년간 되는 백가쟁명의 시대였다. 2002년 국제자유도시, 2005년 세계평화의 섬, 2제주는 새로운 비전과 정책이 제시되고 시도006년 특별자치도, 2007년 유네스코 세계자연유산 등재에 따른 세계환경도시 등이 그것이다. 이는 한편으로는 도전적이고 미래 지향적이며 역동적인 비전 추구인가 하면, 다른 한편으로는 동아시아-한반도-대한민국-제주라는 다층 공간에서 민주-평화-복지-생태-번영이라는 서로 갈등관계에 있을 수도 있는 목표들을 담고 있는 초유의 창의적인 시도이기도 했다. 그래서 그 각각의 대형 프로젝트를 둘러싸고 가능성과 방법론상의 의견 차이 그리고 그 속에 잠재해 있는 가치관의 대립 등으로 치열하게 논쟁이 전개되어 왔다. 그런가 하면 실제의 추진과정에서 시행착오도 적지 않았고 또 그런 만큼 성찰과 대안 모색을 통해 제주도민의 의식도 크게 향상되었다.

이 글은 바로 지난 10여년에 걸쳐 진행되어 온 제주도민의 노고와 각성을 정리하고 그 성과와 한계에 주목하면서 가능한 새로운 변환의 가능성을 찾아보고자 하는 하나의 시도이다. 이를 위해서 제주의 공식적 미래비전인 국제자유도시-세계평화의 섬에 대한 점검과 가능성을 탐색함에 있어, 풀뿌리 민주주의의 시각과 사회적 경제의 가능성에서 풀뿌리 제주도민의 내적 역량 강화와 호응을 강조하고 있다. 왜냐하면 풀뿌리의 내적 역량이 뒷받침되지 않는다면 국제자유도시이든 세계평화의 섬이든 그 어떤 미래비전이나 정책도 사상누각에 불과할 것이기 때문이다. 제주의 미래비전 찾기관 제주가 '생평화'의 이름을 걸고 빈곤-차별-억압-오염 등과 같은 사회·경제·생태적 폐해들이 줄어들며 결국 해소되는 미래를 향해 나아가고자 하고 있다는 것을 뜻한다.

주제어 : 풀뿌리 민주주의, 국제자유도시, 사회적 경제, 세계평화의 섬, 생태평화의 섬

* 본 논문은 2015년도 제주대학교 연구년 기간에 연구되었음.

I. 들어가면서

세계사적 맥락에서 보면 2010년대 변화를 추동하는 세계적 수준에서의 기폭제는 2008년 리먼브러더스의 파산으로 촉발된 세계금융위기였다. 이에 따라 지난 30년간 맹위를 떨쳤던 신자유주의적 시각의 시장만능주의에 대해 여기저기서 의문과 도전이 제기되었다. 특히 '월가의 탐욕'을 지켜보면서 폭발한 일반 대중의 각성은 21세기 미래에 대한 새로운 인식의 전환 내지는 대안을 요구하였다. 그 가운데 하나로 이 글은 세계금융위기를 "시장의 실패에 대한 고발인 동시에 정부의 역량과 역할에 대한 문제제기"¹⁾인 것으로 파악하고 있다.

제주에서는 지난 10년간 새로운 비전과 정책이 제시되고 시도되는 백가쟁명의 시대였다. 2002년 국제자유도시, 2005년 세계평화의 섬, 2006년 특별자치도, 2007년 유네스코 세계자연유산 등재에 따른 세계환경도시 등 경제-국제-행정-환경 차원에서의 연이은 대형프로젝트가 그것이다. 이들 대형 프로젝트들은 긍정적으로 보면 도전적이고 창의적인 미래비전 추구이지만, 또한 그것은 동아시아-한반도-제주라는 다층 공간에서 자유-민주-평화-복지-생태-지속가능-번영-정체성 등 서로 갈등관계에 있는 목표들을 담고 있는 쉽지 않은 시도이기도 했다. 실제로 국제자유도시나 세계평화의 섬에서 보듯이 가치와 이익간의 부조화를 내는 경우가 허다하였다. 다만 이를 추진하는 과정에서 시행착오도 적지 않았던 만큼이나 성찰과 대안 모색으로 나아가려는 풀뿌리 제주도민의 의식은 크게 향상되었다.

이 글은 바로 국제자유도시와 세계평화의 섬 추진에서 우여곡절을 겪어 온 제주도민의 노고와 각성을 정리하고 그 성과와 한계에 주목하면서 새로운 변환의 가능성을 찾아보고자 하는 하나의 시도이다. 이에 따라 국제자유

1) 토마 피케티 지음, 장경덕 외 옮김, 『21세기 자본』, 서울: 글항아리, 2013, p. 564.

도시와 세계평화의 섬에 대한 반성 및 평가로부터 시작하여 생태평화의 섬 제주로의 비전과 정책 찾기에서 풀뿌리 제주도민의 의식 고양과 호응에 주목을 하고 있다. 그 결과 이 글은 제주도민의 능동성을 반영하는 풀뿌리 민주주의의 실현 가능성을 생태평화의 섬이라는 복합비전을 구현하는 데서 찾고자 하고 있다.

생태평화를 주창함에 있어 이 글은 그 추구하는 가치와 철학이라는 측면에서 볼 때 세계평화의 섬이 국제자유도시보다 더 상위의 비전이고 목표이어야 한다는 전제에서 출발하고 있다. 이어 국제교류에 치우쳐 있는 기존의 세계평화의 섬 비전을 한 단계 발전시켜 생태평화의 섬으로 나아가자고 주장하게 될 것이다. 이는 한편으로는 세계평화의 섬의 적극적 평화 차원에 더 강조점을 두자는 것이기도 하고, 다른 한편으로는 생태평화로 나아가는 길목에서 향후 국제자유도시 추진은 도민 역량을 키워나가는 내생적 발전에 기반 해야 할 것임을 뜻하는 것이기도 하다.

미래의 세상이 지금까지와는 다를 것으로 예상하고 기대되는 흐름 속에서, 시장이나 국가가 아닌 제3의 주체로 '풀뿌리'라는 이름으로 '사람'에게서 무언가의 대책을 강구하려는 흐름에 이 글이 위치한다. 우선 사람으로부터 시작하여 자연의 비중을 최대한 강화한다는 것이 그것이다. 그래서 이 글은 '풀뿌리 민주주의의 시각'에 기초하여 평화라는 인간사회적 비전에 덧붙여 자연에도 동일한 비중을 두려는 생태주의적 논지를 이어받아 복합 미래비전으로서 '생태평화의 섬'에 주목하고자 하고 있다. 생태평화의 섬은 생태와 평화를 접합하여 성장위주의 제주국제자유도시와 교류협력에 치우쳐있는 세계평화의 섬의 한계를 넘어서려는 구상이자 시도로서 의미가 크다는 것이 이 글의 골자이다.

II. 풀뿌리 민주주의의 시각과 성찰

정치사회적으로 풀뿌리는 일반 시민 내지는 보통의 주민을 뜻한다. 이렇게 보통의 주민을 굳이 풀뿌리로 지칭하고자 하는 이유는 풀뿌리가 '근원인 동시에 끊임없이 생성되어 나가는 존재'를 뜻하기 때문이다. 현실의 정치 세계에서 풀뿌리에는 보수도 있고 진보도 있을 수 있지만, 이념을 떠나 풀뿌리의 이른바 '주권재민'이라는 근원성과 자기발현의 능동성에 주목하고자 한다는 것이다. 즉, 풀뿌리의 능동성이란 "욕구를 실현할 기반을 스스로 만들고 자신이 만든 원칙을 삶으로 실현하며 사는 것"²⁾을 뜻한다.

풀뿌리의 이러한 능동성은 정치과정에서는 비권력자인 풀뿌리가 주권자로서의 원래의 주인의식을 찾아나서는 '풀뿌리 민주주의'³⁾로 나타난다. 풀뿌리 민주주의란 소외되고 배제된 보통의 사람들이 "삶의 주체로 성장하고 자기 삶에 영향을 미치는 주요한 결정들에게 개입할 방법을 찾아가는 과정"⁴⁾을 지칭한다. 이렇게 과정상의 민주성에 주목하는 풀뿌리 민주주의는 저간의 지방정치에서 자주 나타나는 과두지배적 특성에 문제를 제기하면서 "평범한 사람들이 주체성과 정체성을 회복하고 자기 삶의 변화를 모색"⁵⁾하는 한편으로 "공동체의 중요한 결정에서 공정함과 정의로움을 요구"⁶⁾한다. 그것은 "힘을 가진 자가 마음대로 권력을 행사하지 못하도록 그 힘을 감시하고 제한할 뿐 아니라 작게 쪼개서 그것을 나와 우리가 누릴 수 있도록 만든다."⁷⁾ 이렇게 풀뿌리 민주주의란 보통의 주민들이 스스로 주체가 되어 지방자치와 분권, 사회적 경제, 복지공동체, 열린 다문화사회 그리고 생태평화를

2) 하승우, 『풀뿌리 민주주의와 아나키즘』, 서울: 이매진, 2014, p. 53.
 3) 풀뿌리 보수주의와는 구별되는 것으로서의 풀뿌리 민주주의에 대해서는, 하승우, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』, 서울: 후마니타스, 2007, pp. 43~45 참조.
 4) 하승우, "풀뿌리 민주주의와 자치·자급 역량," 『계간 민주』 가을호(통권 9호), 2013, p. 53.
 5) 하승우, "그래 나는 풀뿌리를 믿는다." 풀뿌리자연연구소 지음, 『모이고 떠들고 꿈꾸다』, 서울: 이매진, 2010, p. 47.
 6) 하승우, "생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성," 『경제와 사회』 제90호(여름호), 2011, p. 17.
 7) 위의 논문, p. 17.

추구해 나가는 일련의 총체적인 문제의식이자 포괄적 전망을 위한 전략적 접근으로 자리하게 된다.

풀뿌리의 능동성은 위로부터 주어진 특정의 과제를 얼마나 효율적으로 달성했느냐의 기술관료적 접근과는 구별된다. 왜냐하면 능동성은 “문제를 해결하는 과정에 주민들이 얼마나 주체적으로 참여 했는가 그리고 그 과정을 통해 주민들이 어떠한 변화를 겪었는가”⁸⁾라는 측면에 주목한다는 의미에서 과정적 민주성을 의미하기 때문이다. 이런 의미에서 풀뿌리의 능동성 또는 과정에의 참여를 중시하는 풀뿌리 민주주의의 시각은 비민주적이고 기술관료적인 신자유주의와는 거리가 멀다. 왜냐하면 신자유주의자들은 “전문가와 엘리트에 의한 통치를 선호하고...민주적이고 의회에 의한 의사 결정보다는 행정적 지시체계나 사법적 결정에 의한 정부를 강력히 선호”⁹⁾ 하기 때문이다.

풀뿌리에 주목한다는 것은 권력구조의 과두지배형 속성을 비판적으로 바라보는 한편으로 풀뿌리의 역동성을 드러내기가 쉽지 않다고 해서 쉽게 리더십에 맡기려하지 않고 그럴수록 더욱 더 아래로부터의 자각에 강조를 두는 것이다. 특히 미래비전 찾기와 관련하여서는 무엇보다도 그러한 비전을 “누구와 함께 나누고 실천해야 할 것인가”와 함께 현장에서 “공감하고 실천할 사람을 찾는”게 중요하다.¹⁰⁾ 왜냐하면 현장에서의 직접적인 접촉과 대화를 거치면서 공유하게 되는 풀뿌리의 자각이야말로 “공통의 필요를 충족시키고 공통의 문제를 해결하도록”¹¹⁾ 해 주는 문제해결장치이기 때문이다. 그렇다면 궁극적으로 제주의 미래비전과 정책 찾기는 풀뿌리 민주주의, 더 구체적으로는 60여만 제주 지역 공동체 특유의 ‘면대면(face-to-face)

8) 이호, “주민자치·주민자치운동의 현황과 과제.” 시민자치정책센터(편), 『풀뿌리는 느리게 질주한다』, 서울: 갈무리, 2002, p. 57.
 9) 데이비드 하비 지음, 최병두 옮김, 『신자유주의: 간략한 역사』, 서울: 한울아카데미, 2007, p. 90.
 10) 이기호, “한국평화운동의 역사적 성찰과 새로운 도전들.” 『미래공방』 가을호, 2007, p. 69.
 11) 프란시스 무어 라페 지음, 우석영 옮김, 『살아있는 민주주의』, 서울: 이후, 2008, pp. 26-27.

민주주의’¹²⁾를 통해 나타나는 ‘풀뿌리 이니셔티브’의 문제로 환원된다.

물론 면대면 접촉과 대화만으로 풀뿌리의 자각과 참여가 쉽게 이루어지는 것은 아니다. 빈곤과 차별을 줄여나간다는 의미에서의 분배정의 뿐만 아니라 다음 세대에게도 쾌적한 환경을 물려주어야 한다는 의미의 생태정의가 단순한 머리 속의 이상이나 가치가 아니라 사회적 동의를 갖춘 의제로 자리하기 위해서는 “개인적 욕구-필요-욕망을 유예(하거나 조절)할 수 있는 자발성”¹³⁾이 전제되어야 한다. 그러나 이것이 얼마나 어려운가는 그 동안의 많은 경험들이 입증해 주고 있다. 그럼에도 ‘풀뿌리 이니셔티브 없이는 미래가 없다’는 견지에서 제주의 미래 방향에 대한 풀뿌리의 합의를 이끌어 내는 전략적 접근은 요청된다. 이를 위해서는 현실의 부조리에 맞서는 ‘저항의 정치’만이 아니라 “새로운 대안을 제시하는 ‘구성의 정치’”¹⁴⁾가 요청된다.

이렇듯 풀뿌리의 이니셔티브에 기반 하여 구성의 정치로 나아가는 풀뿌리 민주주의는 ‘사람’에 주목하는 만큼이나 시장을 불신한다. 그 논리적 결과로서 시장에 의거한 신자유주의적 미래는 이제 끝났다고 본다. 이론적으로도 “공공재, 외부성, 독점, 정보의 불완전성”¹⁵⁾ 등 대표적인 시장실패 요인을 고려할 때, 시장은 그대로 마냥 방치되어서는 안 된다. “시장은 자체 힘으로는 살 만한 사회를 창조하지 못하기”¹⁶⁾ 때문이다. 오히려 시장은 “시장을 계속 열린 상태로 유지하게 하는 규정을 만들어내고 끊임없이 모니터링하는 우리의 행동”¹⁷⁾에 따라 축복이 될 수도 있고 저주가 될 수도 있을 뿐이다. 바로 여기에 풀뿌리 민주주의의 경제적 유용성이 위치한다.

12) 면대면 민주주의는 주인의식과 연대의식 체고를 통해 ‘자발성에 근거한 공익성의 추구’에 중점을 둔다. 그것은 “사적 이해에 얽매이는 개인의 행동을 제어하고, 사람들의 행동을 자연스럽게 사적보다는 공동체의 이해에 적합한 해결책을 찾아가도록 해 준다.” 박홍순, “지역희망을 만드는 풀뿌리운동.” 『계간 민주』 가을호(통권 9호), 2013, p. 83.
 13) 데이비드 하비 지음, 최병두 옮김, 『신자유주의: 간략한 역사』, 서울: 한울아카데미, 2007, p. 62.
 14) 하승우, “그래 나는 풀뿌리를 믿는다.” 풀뿌리자치연구소 지음, 『모이고 떠들고 꿈꾸다』, 서울: 이매진, 2010, p. 62.
 15) 정태인·이수연, 『협동의 경제학』, 서울: 레디앙미디어, 2013, p. 21.
 16) 프란시스 무어 라페 지음, 우석영 옮김, 『살아있는 민주주의』, 서울: 이후, 2008, p. 32.
 17) 위의 책, p. 33.

제주의 미래를 찾아나서는 여정에서, 이 글은 미래가 시장이 아니라 일꾼의 ‘사람’에게 달려있는 것으로 보고 있다. 여기서의 사람 중시 명제는 보이지 않는 손과 같은 비인격적인 시장 법칙에 우리의 운명을 맡기기보다는 참여라는 풀뿌리의 자발적이고 능동적인 행동을 더 중시해야 한다는 윤리적 명제에 다름 아니다. 이렇듯 풀뿌리 민주주의는 풀뿌리의 의사와 견제가 제대로 작동할 때 바람직한 미래가 실현될 가능성이 높다는 데에 전제를 두고 있다. 어떻게 풀뿌리의 민주주의적 참여를 증진시킬 것인가가 미래를 향한 희망이 되고 있다는 것이다. 보다 구체적으로는 풀뿌리 민주주의에 토대를 둔 사회적 기업과 협동조합 등 사회적 경제의 확산·심화가 바로 부익부 빈익빈이라는 신자유주의의 폐해를 제어·조정해 나가는 지역 차원의 해법이 되고 있다는 것이다.

제주의 공식 발전전략인 국제자유도시 추진을 풀뿌리 민주주의의 시각에서 바라보면, 외부자원 유치를 통한 개발에 중점을 두는 한 국제자유도시 추진에 따른 과실의 분배가 풀뿌리의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 가능성은 크지 않는 것으로 평가된다. 그래서 이 글은 기존의 외자유치 전략 보다는 풀뿌리의 역량강화에 주안점을 둔다는 의미에서 사회적 경제의 활성화를 제주의 미래발전전략으로 삼는 게 가능하고 유용하다는 점을 강조하고 있다. 그리고 생태평화라는 복합비전을 통해 국제자유도시 추진전략을 제어하고 조정할 수 있다면, 경제의 과실 분배에서 미래 세대까지 포함하는 공정성과 공평성이 대폭 확보될 수 있으리라고 보고 있다. 결국 국제자유도시의 추진이라든가 세계평화의 섬 구현사업에서 풀뿌리의 과정적 및 배분적 참여가 요건하며, 그런 의미에서 풀뿌리 민주주의는 경제적 영역에서도 양적 성장을 중시하는 ‘개발정치’가 아니라 삶의 질을 추구하는 ‘생활정치’¹⁸⁾를 지향하게 된다.

18) 여기서 생활정치란 “아래로부터 형성되는 새로운 정치주체와 일상생활의 의제를 공적인 의제로 전환시키는 과정”을 뜻한다. 허승우, “생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성.” 『경제와 사회』 제90호(여름호), 2011, p. 15.

III. 사회적 경제에 토대를 두는 국제자유도시

1. 외자유치에서 내생적 발전으로

제주국제자유도시는 2002년 제주도의 지정학과 지정제적 위치 그리고 제주도 천혜의 청정 자연환경과 탈한반도라는 섬 지역적 특성을 활용하여 제주에서 ‘사람-상품-자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장’되도록 함으로써 제주를 외국인 투자의 전초기지이자 동북아 국제교류의 거점으로 활용하고자 하는 정책지향에서 시작되었다. 그러나 돌이켜 보면 제주국제자유도시는 어느 날 갑자기 나온 발전전략은 아니다. 1963년 박정희 정부 이후 전두환 정부를 거쳐 마침내 김대중 정부에 이르러 제주의 미래발전전략으로 자리하게 되기까지, 제주국제자유도시는 외국인 투자유치와 선도적 국제개발을 도모하기 위해서 중앙정부의 전략적 필요에 의해 여러 차례 기획·검토되어 온 것이었다.

그 출발에서부터 ‘누구를 위한’ 국제자유도시인지에서 제주도민 풀뿌리의 지향과 이해관계는 도외시된 채 외부로부터의 투자유치를 통해 지역경제의 회생을 도모하고자 한 것이 바로 국제자유도시 전략이다. 그 결과 한편으로는 외자유치의 저조와 다른 한편으로는 분배 과실의 외부이전 등으로 인해 국제자유도시 추진성과에 대해서 의구심과 비판이 여기저기서 제기되기에 이르고 있다.

국제자유도시 추진에 대해 비판이 제기되는 일차적 이유는 제주경제의 부분적 선방에도 불구하고 이것이 풀뿌리 제주도민에게 피부로 크게 와 닿지 않은 데에서 연유한다. 우선 한국은행 제주본부에 따르면, 제주의 지역내총생산(GRDP)은 “2002-2010년 중 연평균 3.1% 성장한 가운데, 2010년 중 1인당 GRDP가 2001년의 1.8배로 증가(2011년 10.8백만원에서 2010

년 19.1백만원으로)했음에도 불구하고, 전국 대비 제주의 경제규모 비중은 “2001년 0.96%에서 2010년 0.86%로 축소”되었다.¹⁹⁾ 그리고 2014년 12월 통계청이 발표한 <2013년 지역소득(잠정)>에서도, 제주특별자치도의 GRDP는 2011년 11.8조, 2012년 12.7조 그리고 2013년 13.1조로 전국 대비 0.9%를 넘어서지 못하고 있으며, 1인당 개인소득은 2011년 14,633,000원, 2012년 15,115,900원 그리고 2013년 15,642,400원으로 대략 전국 평균 수준에 머물고 있다.²⁰⁾ 다만 제주의 경제성장률은 2011년 5.1%, 2012년 5.2% 그리고 2013년 4.9%로 전국 상위에 위치해 있어 미래 가능성을 보여주고는 있다.

반면 2015년 한국은행 제주본부의 <제주경제브리프> 보고서에서 보듯이, 제주의 GRDP가 상대적으로 성장 가능성을 보이고 있음에도 제주도민들의 체감경기가 이를 쫓아가지 못하는 대표적인 이유는 “자영업자 영업소득의 낮은 증가”²¹⁾ 때문이다. 제주의 경우 자영업자 수가 2005년 10만에서 2014년 9.1만으로 줄어들었다고 하나 여전히 자영업자가 큰 비중을 차지하고 있어 자영업자의 경제 사정에 제주지역의 가계소득이 좌우될 여지가 타 지역보다 더 크다. 이렇게 외자유치를 통해 기업이 발전하면 그에 따라 풀뿌리의 일자리 창출이 늘어날 것이라는 기대가 충족되지 않는 만큼이나, 오히려 앞으로는 풀뿌리 자영업자를 대상으로 한 내생적 발전이 더 적실한 게 아니냐는 인식과 접근이 널리 수용되기 시작하고 있다.

물론 국제자유도시 추진을 위한 정부의 노력이 미진한 것만은 아니다. 2003년에 수립된 제주국제자유도시 제1차 종합계획이 2011년 12월로 만료됨에 따라 2012년부터 2021년까지 제주미래 청사진을 담은 제2차 종합계획이 2011년 12월 확정됐다. 제2차 종합계획은 특히 세계경제의 개방화

19) 한국은행 제주본부, 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』, 2013, pp. 1~2.

20) 통계청, 『2013년 지역소득(잠정)』, 2014, pp. 49~71.

21) 한국은행 제주본부, “제주 가계소득 현황, 특징 및 정책방향.” 『제주경제브리프』, No. 2015-4, 2015, p. 3.

와 자유화, 지구 온난화, 고령화 사회로의 진전 등 급변하는 시대적 조류에 적극 대처하기 위한 제주 지역의 창의적 발전체제구축에 그 목적을 두고 있다. 2021년 제주 1인당 GRDP 3만 달러와 상주인구 71만명으로 설정하고, 이를 위해 국제자유도시 전략사업으로 랜드마크적 복합리조트, 뷰티케어 빌리지 조성, 제주 신공항 건설, 제주 투자은행, 그린스마트시티 제주, 세계환경수도 조성, 해상풍력 발전단지 조성 등 12개를 담고 있다.²²⁾

그러나 제1차 종합계획과 마찬가지로 제2차 종합계획 역시 그 성패의 관건은, 총 12조 7,000억원에 달하는 12개 국제자유도시 전략사업의 소요 예산 중 국비 5조 1,000억원(40.1%)과 지방비 8,000억원(6.7%)을 제외한 민자 6조 8,000억 원(53.2%)을 어떻게 조달 할 것인가에 달려 있다. 2012년 현재 내국인 투자유치는 “6조 5,494억원 중 실제 투자액은 1조 5,191억원”이며, 특히 외국인 투자유치는 “4.6조원 중 실제 투자액은 2,999억원”에 머물고 있다.²³⁾ 휴양형 주거단지에 투자한 말레이시아 버자야사를 제외하면 대규모 외국자본의 실제 투자실적이 저조한 만큼, 외자유치에 연동된 외생형 국제자유도시 추진이 향후 얼마나 성과를 낼 지는 의문으로 남아 있다. 이에 따라 2차 종합계획이 마련되었음에도 불구하고 오히려 국제자유도시는 결국 장밋빛 외자유치에 기댄 성장 위주의 국책사업일 뿐 여기에는 풀뿌리 제주도민의 참여가 빠져있는 개발전략에 불과한 것이 아니냐는 비판론이 힘을 얻고 있다.

제주경제의 괄목할 만한 성과가 없음에 주목하는 데서 한발 더 나아가 국제자유도시의 유용성과 실현 가능성 그 자체에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 먼저 국제자유도시 전략에서 벗어나야 한다는 주장은, “이제는 개방과 개발이 아니라 우리 삶의 지속가능성, 삶의 관점에서 지역사회를 바라봐야 한다”²⁴⁾는 것으로 제시되고 있다. 보다 구체적으로는 국제자유도

22) 제주특별자치도, 『제2차 제주국제자유도시종합계획』, 2011.

23) 한국은행 제주본부, 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』, 2013, pp. 8~9.

24) 이승록, “녹색당으로 돌아온 하승수 ‘국제자유도시 전략 포기해야’.” 『제주의소리』 2012년 3월

시를 추진해 나가고자 할 때 직면하게 되는 문제점으로, 생태중시 등 시대적 요청에 부합하지 않는다는 점과 국제자유도시가 되기에는 제주의 인적·물적 기반이 너무 부족하다는 것, 특히 영어가 제대로 통하는 언어 환경이 구비되지 않았다는 점이 지적되고 있다.²⁵⁾

이렇게 국제자유도시 프로젝트들이 그 외생적 성향으로 인해 풀뿌리 제주도민을 무시하고 제대로 활용하지 않는 방향으로 나아갈 수밖에 없는 것으로 본다면, 그럴수록 제주의 미래비전과 정책 찾기는 풀뿌리의 이니셔티브를 증대시키는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 그것은 국제자유도시와 같이 외자유치와 중앙정부의 지원을 통한 외생적 발전이 아니라 예를 들면 제주도민에 의한 ‘향토자본’²⁶⁾의 가능성을 모색하는 것일 수가 있고, 또 제주도민의 ‘사회적 자본’²⁷⁾을 토대로 한 사회적 경제의 창출-발전-심화가 될 수 있을 것이다.

실제 국제자유도시란 ‘도민이 행복한 국제자유도시’라는 제주도정 기치에서 보듯이 도민 행복을 위한 수단이자 정책이다. <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법> 제2조에서도, 국제자유도시는 ‘사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위’를 뜻한다. 이렇게 국제자유도시 추진이 종국적으로 제주도민의 소득과 복지가 향상될 것이라는 기대가 그 배후에 깔려있는 것이라면, 결국 국제자유도시는 이른바 민생-복지 증진을 위한 경제적 토대 구축 전략에 다름 아니다. 바로 이 지점에서 제주의 향후 미래전략과 관련하여 이 글은 ‘지속가능성에 기초한 내생적

30일에서 재인용.
 25) 신용인, “제주의 통합비전, 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래.” 『법과 정책』 제19권 제2호, 2013, pp. 290~292.
 26) 2014년 6월 지방선거 때 새정치민주연합의 신구범 도지사 후보는 향토자본론을 제시하여 여론의 호응을 받았지만 낙선하는 바람에 유야무야 되고 말았다.
 27) 제주도민의 사회적 자본이란 신뢰와 네트워크, 경제성 등을 통해 경제 살리기에 도움을 줄 수 있는 제주도민 특유의 사회적 자원을 지칭하는데, ‘권당문화’가 그 하나일 수 있다.

발전전략’을 우선 축으로 하면서 그 위에 필요한 만큼의 외생형 국제자유도시 전략을 병행해 나가는 변환 가능성에 주목하게 된다.

국제자유도시가 기반을 두고 있는 ‘외생적 발전’²⁸⁾에 대한 대안으로 재삼 권장되는 내생적 발전이란, “지역 (그리고 풀뿌리)이 중심이 되어 자신의 역량을 발굴 또는 강화함으로써 지역발전을 꾀하는 방식”²⁹⁾을 지칭한다. 다만 내생적 발전의 경우에도 그 내생적 잠재력의 주된 구성은 무엇이며, 이를 어떻게 결집하고 키워나갈 것인가의 보다 세밀한 전략 선택의 문제는 여전히 과제로 남는다. 예를 들어 이명박 정부 당시 새로운 정책의 하나로 떠올랐던 제주형 물산업은 나름 내생적 발전의 잠재력으로 작동할 수 있었음에도 별 진전이 없이 끝나버린 건 아쉬움으로 남는다. 여기서는 내생적 발전의 구체적 정책으로 신재생 에너지, 유기농, 생태관광에 주목하는 것인가 하면 그 추진방식도 풀뿌리의 합심을 도모해 나가는 협동조합과 사회적 기업에 눈을 돌리는 것을 뜻한다.

2. 사회적 경제의 미래 가능성과 전략

풀뿌리의 시각과 참여가 사상된 채 제주국제자유도시의 외자유치를 위해서 저임금 유지, 자산가치의 낮은 평가, 국공유지 저가제공, 대폭적인 세금 감면 등으로 투자자의 수익을 높여주는 정책으로 추진되어 왔다. 그리고 이렇게 유치된 외자에 의해 개발이 진행된 결과는 대부분의 경우 풀뿌리 제주도민의 삶과는 거리가 멀게 골프장, 고급호텔, 리조트, 대규모 회의시설, 카지노 등 외부의 필요에 응하는 토목건설로 나타났다. 이에 대한 반성이자 대안 점검으로서 풀뿌리의 이해관계에 주목하고 미래세대로의 지속가

28) 외생적 발전은 지역 외부의 자원에 기대어 “규모의 경제와 이를 관리하기 위한 자원의 집중”이라는 두 개의 원리에 따르는 발전전략이다. 이동윤, “지역발전과 지방정치: 정치학의 이론적 지평을 위한 소고.” 『평화학연구』 15권 1호, 2014, p. 267.
 29) 위의 논문, 2014, p. 269.

능성을 확보하기 위한 성찰적-대안적 관점에서 보다 많은 풀뿌리 제주도민의 자원과 활력을 모아나가는 방향으로서의 사회적 경제의 활성화에 주목하게 되는 건 자연스런 것이다.

풀뿌리의 능동적 상호성에 기반 하여 사회적 연대와 자금을 중시하는 사회적 경제의 미래 가능성은 인간관에서의 전환으로부터 시작한다. 인간을 서로 경쟁하고 자기 이익만 챙기려고 하는 이기적 존재로서가 아니라 협동하는 존재이자 공정성을 자각하면서 의미 있는 삶을 살고자 하는 생명체로 바라볼 때, 사회적 경제의 미래가 열린다는 것이다. 정태인·이수연³⁰⁾이 주창하는 ‘협동의 경제학’은 바로 죄수의 딜레마라든가 공유지의 비극 등과 같은 사회적 딜레마를 벗어나기 위해서 조건부 협동을 추구하는 인간의 ‘상호성’에 주목하고 있다. ‘남이 해주는 대로 나도 행동한다’는 의미의 상호성에 근거할 때, 사회적 경제는 시장경제에 대한 보완으로 작동할 여지가 작지 않다. 특히 ‘신뢰의 네트워크’를 통해 풀뿌리의 활력을 모아나가는 제주형 사회적 경제의 미래 가능성에 낙관하는 근거는 제주 섬의 60여만 공동체의 면대면 특성에서 찾게 된다.

현실에서 사회적 경제는 협동조합, 공제조합, 비영리조직에 의해서 수행되는 경제활동을 뜻한다. 그것은 이익의 공유, 자율적인 경영, 민주적인 의사결정, 협동적인 노동, 지역사회를 살리는 경제 등의 지향점을 갖고 있다. 사회적 경제는 일반 시장경제체제처럼 대주주나 자본의 일방적인 이윤 추구 시스템과는 확연히 다른 ‘사람 중심의’ 경제체제이다. 사회적 경제는 ‘주민 스스로의 역할 강조’로부터 시작한다. 필요한 자원을 국가나 시장이 아니라 지역 주민들로부터 자발적으로 동원되는 신뢰와 관계의 망에서 찾는다는 점에서 그것은 내생적 발전전략의 하나이다. 제주도민 풀뿌리의 삶에서 관계망 활용을 통해 그 질을 어떻게 개선하고 높여나갈 것인가의 협동적 측면에서 사회적 경제 시스템을 개발하고 구축해 나간다는 것은 풀뿌리

30) 정태인·이수연, 『협동의 경제학』, 서울: 레디앙미디어, 2013, p. 40.

민주주의의 경제적 실현에 다름 아니다.

협동조합과 사회적 기업의 유용성은 단순히 경제적 과실 분배에서 균형을 조정하는 데 국한하지 않는다. “노동 가능한 집단에게 유급노동의 기회를 제공하여 그들이 사회구성원으로서의 역할을 재발견하도록 한다”³¹⁾는 데에 사회적 의의가 존재한다. 협동조합과 사회적 기업은 복지시스템의 하나 이면서 고용창출의 효과를 내는 기제라는데 머물지 않고 나아가 사회적 자본의 축적에 기여한다는 데서 또 하나의 의의를 두고 있다. 나아가 협동조합과 사회적 기업은 세방화의 전략이라는 차원에서 대안 세계화의 첨병 역할을 할 수도 있다. 즉, 외부자본에 의한 대형의 초국적 기업과는 달리 지방 수준에서 복지-고용-환경-식품-여성-고령 등의 “지역 문제를 지역 구성원들의 협력 거버넌스를 통해 공동으로 해결”³²⁾하려고 한다는 것이 그것이다.

제주에서도 사회적 경제로 국제자유도시를 보완하는 것에 그치지 않고 오히려 제주경제의 견인차 역할을 할 수 있도록 하자는 취지에서 제언과 움직임이 서서히 일어나고 있다. 이미 제주도는 2009년에 ‘건강하고 활력 넘치는 서민경제 및 일자리 창출’을 목표로 <사회적기업 육성 및 지원 조례>를 제정한 바 있다. 이어 2012년 세계협동조합의 해를 맞이하여 동년 12월 협동조합기본법이 발효되는 것을 기회로 하여 사회적 경제에 대한 관심이 더욱 커져나가고 있다. 그에 따라 2014년 5월 기준 제주의 경우 “사회적기업 26개, 협동조합 75개, 마을기업 24개”³³⁾ 등 사회적 경제가 점차 확산일로에 있다는 것이 그 대표적이다. 물론 아직은 외자유치를 통한 외생형 국제자유도시와는 다르게 내생형 성장 방식으로서 풀뿌리의 참여를 통해 협동과 나눔을 실천해 나가는 제주형 사회적 경제의 자리 잡기는 걸음마 단계에 머물고 있다.

31) 임현진·공석기, 『뒤틀린 세계화: 한국의 대안 찾기』, 경기: 나남, 2014, p. 70.

32) 위의 책, p. 80.

33) 채종현·김웅진, 『사회적경제 활성화를 위한 지방정부의 역할』, 한국행정연구원, 2014, p. 46.

그래서 향후 제주는 사회적 경제를 활성화 하는 하나의 정책으로 국제자유도시 추진을 위해서 설립된 제주국제자유도시개발센터(JDC) 내에 ‘사회적경제진흥부’(가칭)를 두어 외생형과 내생형의 두 트랙으로 제주경제의 미래를 찾아나서는 것도 검토할 필요가 있다. 그리고 사회적 경제를 보다 효과적으로 뒷받침하기 위해서 일종의 지역활성화펀드의 하나로서 ‘사회적경제진흥기금’(가칭)을 설립하는 것도 생각해 볼 수 있다.³⁴⁾ 왜냐하면 협동조합이나 사회적 기업이 순전히 제주도민 풀뿌리의 힘만으로는 자본주의 세계경제의 경쟁에서 살아남기가 쉽지 않은 만큼, 경쟁에서 살아남을 수 있도록 브랜드, 마케팅, R&D 등에서 측면 지원해 주는 기금조성이 요청되기 때문이다. 사회적경제진흥기금을 조성하는 데 JDC, 제주개발공사 및 제주관광공사의 수익 일부와 외국인 카지노세의 일부 그리고 중국인 투자 이민 수용비의 일부 등 찾아보면 기금 출연원이 전혀 없는 것도 아니다. 사회적경제진흥기금은 일명 그라민 은행이라 불리는 무담보 소액신용대출 은행의 경우처럼 빈곤의 자력퇴치를 위해 대출을 할 뿐만 아니라 사회적 기업에 대한 지분투자도 할 수 있도록 보다 유연하고 탄력적인 투자금융을 지향할 필요가 있다.

또한 국제자유도시 전략이 제주지역 투자 역량이 부족한 데에 따른 것인 만큼 사회적 경제 활성화를 위한 정책 하나를 미국 클린턴 행정부의 제3의 길에서 찾을 수 있다. 여기서 클린턴 행정부의 제3의 길이란, “사회정의에 지속적인 관심을 기울이면서도 이를 시장논리로 달성”³⁵⁾해 나가는 것을 뜻한다. 특히 지역금융기관의 공급유인 부족으로 인해 금융이 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되어 있는 한국의 현실을 고려할 때,³⁶⁾ 어떻게 하면

34) 지역활성화 펀드를 조성함에 있어 중앙정부와 지방정부 자금의 매칭펀드, 신용보증기금의 협조융자, 투자금액에 대한 세제혜택 등의 제언에 대해서는, 김영철, “지역 공공자금 활용과 지역금융의 역할,” 『대은경제리뷰』 통권 200호, 2005, p. 90.

35) 박종현, “미국의 낙후지역 금융소외와 클린턴 행정부의 정책대응: 지역개발은행 지원제도를 중심으로,” 『국제지역연구』 제9권 2호, 2005, p. 157.

36) 지역자금의 역외유출은 계속 증가하고 있으며, 2009년의 경우 지역총생산 대비 자금 역외유출은

지역금융의 활성화를 통해 사회적 경제의 활성화를 꾀해 나갈 것인지의 정책 대안이 요청된다. 왜냐하면 제주의 경우 역외 유출은 2010년의 경우 “전체 영업이익의 약 55%”에 이르며, 특히 롯데, 신라 등 외국인 면세점의 매출액은 “2006년 724억원에서 2011년 2,133억원으로” 급증함에도 거의 대부분이 역외 본사로 유출되고 있기 때문이다.³⁷⁾ 바로 이 점에서 미국 <지역재투자법>(CRA: Community Reinvestment Act)의 취지를 살려나갈 수 있는 정책을 적극 검토해 볼 필요가 있다.³⁸⁾

IV. 생태평화의 복합비전을 찾아서

1. 교류협력을 넘어서는 세계평화의 섬

세계평화의 섬 제주는 2005년 1월 ‘세계가 하나 되는 곳, 제주’라는 기치 아래 제주가 안전-평등-상호부조의 3무 정신을 바탕으로 4·3의 아픔을 발전적으로 승화시켜 나가는 인권·상생의 경험 그리고 남북한 교류협력을 포함 동북아 국제평화협력을 더욱 발전시켜 나가는 선봉이 되고자 하는 다짐이자 출발로서 정부에 의해 공식 지정되었다. 그 이후 총 1,700억 200만원의 사업비를 투입하여,³⁹⁾ 동북아 물교육 중심지 육성 사업을 조정대상

도에 비해 광역시가 상대적으로 높지만, 도별로는 제주 60.2%, 전북 56.7%, 강원53.5% 순으로 높게 나타났다. 손욱박장호, “지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언,” 『한국경제연구』 제29권 3호, 2011, p. 203의 표 8.

37) 한국은행 제주본부, 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』, 2013, p. 15.

38) 1997년 제정된 미국의 지역재투자법의 취지는 다음과 같은 2가지 인식 전환에 기초하고 있는데, 1)하나는 지역사회가 발전해야 거기서 사업하는 은행도 더 많은 수익을 낼 수 있다는 장기적 관점에서 은행의 지역재투자를 강조하는 것이고, 2)다른 하나는 가난한 사람에 대한 대출이 더 위험한 것이라는 편견을 넘어서는 것은 물론이고 돈을 많이 벌 수 있으리라는 능력과 함께 은행 빛을 제때에 갚으려는 의지를 동시에 고려하는 종합적 관점을 요구한다.

39) 세계평화의 섬 지정 이전부터 2004년까지 투입된 163억 5,000만원에 2005년부터 2012년까지 지원된 897억 500만원 그리고 2013~4년의 128억 지원 예산을 포함하고 지방비 511억 4,700만원

으로 한 것 말고는 17대 평화사업 중 9개 사업 완료와 7개 사업 추진 중에 있다. 이에 따라 세계평화의 섬 제주의 비전과 사업을 둘러싸고 그에 걸맞게 혹은 제주 특유의 시도로써 논의와 탐구가 이어져왔다.

크게 보면 제주가 세계평화의 섬으로 지정될 때부터 세 개의 흐름이 존재한다. 하나는, 세계평화의 섬 구상에서부터 주류를 담당해 온 국제정치학적 입장이다. 이는 제주가 ‘평화 아젠다 설정자’이자 ‘평화와 공동체 아이디어의 허브’로 자리 잡도록 하는 데서 의의를 찾고 있다.⁴⁰⁾ 노무현 정부가 제주를 세계평화의 섬으로 지정할 때 국제정치적 고려가 큰 만큼이나, 세계평화의 섬 17대 사업을 보면 4·3을 제외하면 제주평화포럼, 평화 관련 국제회의와 국제기구 유치, 동북아협력체 창설, 국제평화센터 건립, 남북장관급 회담 등이 주된 사업이 되고 있다.

다른 하나는 평화의 섬에 대한 제주시민사회의 비판적 입장으로 세계평화의 섬 제주의 가능성에 대한 의구심이 그것이다. 즉, “조금이라도 진지하게 평화 자체를 탐구해 본 사람이라면, 경제적 이윤 추구를 위해 평화를 상품화 한다는 것에 대해 부끄러움을 느끼게 될 것이다. 공공연하게 평화 브랜드화 운운하는 것은 평화에 대한 몰상식이자 모욕이다. 평화는 이용할 것이 아니라 기록해야 할 그 무엇이다.”⁴¹⁾ 이는 세계평화의 섬이 국제자유도시의 하위 전략사업으로 격하되는 데 대한 비판이자 우려를 표출한 것에 다름 아니다.

세계평화의 섬에 대한 2개의 상반된 시각에 덧붙여 세계평화의 섬 제주의 평화 브랜드화를 긍정적으로 바라보는 제3의 실용주의적 입장도 있다. 이는 브랜드 아이덴티티(brand identity)가 그 의도에 있어서는 소비자의 호평을

을 합하면 총 1,700억이 넘는다. 고경민, “세계평화의 섬 사업의 도민참여 증진을 위한 정책과제,” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』, 세계평화의섬법도민실천협의회 정책세미나(2014년 2월 14일), p. 15에서 재계산.

40) 대표적으로 문정인, “세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전.” 『세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전』, 세계평화의섬법도민실천협의회 정책세미나(2015년 2월 5일), pp. 15~16.

41) 임문철, “평화의 섬 지정을 쓸쓸해 하면서...” 『제주의소리』 2012년 1월 30일.

이끌어내려는 이윤추구의 기업 전략에서 나온 것임을 인정하면서도 브랜드라는 것이 꼭 기업편향이고 기업독점인 것만은 아니라는 데에 근거를 두고 있다. 오히려 제주가 세계 사람들에게 폭력-무질서-억압-가난-더러움-무지 같은 부정적 이미지가 아니라 화해-인권-상생-청정-복지-다문화 등과 같은 긍정적 이미지를 심어주는 일련의 정책 및 사업이자 사회운동의 터전으로 자리하고 그렇게 인식되는 평화 브랜드는 그 자체로 하나의 목표이자 비전으로서 유용하다고 볼 것이기 때문이다.

실제 지역 브랜드는 “농특산물 브랜드(구매하고 싶은 가치), 관광지 브랜드(가보고 싶은 가치), 정주공간 브랜드(그곳에서 살고 싶은 가치)”⁴²⁾ 등 다양하게 구성될 수 있다. 이렇게 보면 세계평화의 섬이라는 평화 브랜드는 결코 단순한 홍보 전략이 아니다. 왜냐하면 입으로만 평화를 말하고 외칠 뿐 실제로는 평화와는 거리가 멀게 제주가 폭력과 억압, 난개발이 횡행하는 그런 곳이라면, 평화 브랜드란 어불성설일 것이기 때문이다. 그래서 제주의 평화브랜드란 일차적으로는 제주도민들의 평화로운 삶을 토대로 하여 이웃에까지 확산해 나가려는 일련의 다짐과 노력을 지칭한다. 동시에 그것은 세계평화의 비전과 정책에 대한 정부의 행·재정적 지원이 함께하도록 성원하는 국민 다수의 동의이자 세계인들을 향한 제주도민의 미래지향적 기여 모델이다.

물론 현실에서 세계평화 비전이 그렇게 쉽게 구현되는 것은 아니다. 세계평화의 섬 사업에서 ‘사업내용과 추진주체의 비정합성’으로 인해 제주도민들의 적극적인 관심과 참여가 제한을 받아 온 것은 사실이다. 즉, “사업주체는 제주인데 사업내용은 제주보다 국가 또는 세계이다 보니 도민과 유리된 세계평화의 섬 사업”⁴³⁾이 되고 말았다는 것이 그것이다.⁴⁴⁾ 여기에는 세계

42) 고영철 외 지음, 『브랜드홍보론』, 서울: GS 인터비전, 2012, pp. 39~40.

43) 고경민, “세계평화의 섬 사업의 도민참여 증진을 위한 정책과제.” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』, 세계평화의섬법도민실천협의회 정책세미나(2014년 2월 14일), pp. 11~12.

평화의 섬 관련 “법률적 규정이 소극적 평화에 편중”되어 있음으로 해서 정착 풀뿌리 제주도민들이 바라마지 않는 적극적 평화 관련 사업은 기대에 못 미치고 있는 탓도 크다.⁴⁵⁾

또한 지난 10년 동안 제주의 평화 브랜드화가 제대로 구성·추진되어 왔는지에 대해서도 불만이 크다.⁴⁶⁾ 17대 평화사업 중 도민인지도 86.3%와 도민만족도 36.7%인 43평화대공원을 제외하고, 51.7%로 두 번째 인지도를 보인 북한 감귤보내기 운동인 경우 만족 12%에 비해 불만족이 가장 높은 27.3%로 2배가 넘는다. 이는 이명박-박근혜 정부 하에서 북한 감귤 보내기가 중단된 데에 따른 제주도민의 효능감 약화를 반영하고 있다. 두 번째로 불만이 많은 국제평화센터 밀랍인사 섭외 사업이 11.7%를 보인다는 것도, 그만큼 이 사업의 경우는 도민 참여가 가능함에도 불구하고 도민 의사반영이 전혀 이루어지지 않은 데 대한 불만의 반영이라고 볼 것이다. 이 점은 세계평화의 섬 사업의 핵심주체로 일반 제주도민이라고 보는 비율이 35%로 가장 많다는 설문조사에서 명확히 나타나고 있다.

평화 관련 풀뿌리 의사반영이 제대로 되지 않아 분란을 일으킨 대표적 사례는 강정 해군기지 추진이다. 2005년 세계평화의 섬으로 지정되면서 동시에 추진된 해군기지 사업이 2015년 오늘날에도 안보상의 필요성 보다는 지역경제 활성화라는 경제논리로 두둔되고 추진되어 간 저간의 사정을 보면, 해군기지 추진에서의 안보 필요성이 얼마나 타당한 것인지 의심쩍어 보인다. 해군기지 추진과정 상의 민주성이라는 측면에서도, “해군기지가 아무리 필요해도 절대다수 주민이 반대하는 상황에서 공사를 강행하는 것은 민주주의가 아니”라면서 “공사를 중단하고, 주민투표를 통해 해결책을

44) 위의 논문, pp. 11~12.

45) 고경민, “세계평화의 섬 제주 10년의 평가와 과제.” 『세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전』, 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2015년 2월 5일), p. 60.

46) 이하 세계평화의 섬 제주의 17대 평화사업에 대한 제주도민의 인지도 및 만족도 조사는, 제주대학교 평화연구소, 『세계평화의 섬 사업계획 변경 용역』(최종보고서), 2013년 10월 31일, pp. 77~81 참조.

찾아야 한다”는 등 강한 문제제기가 있었지만,⁴⁷⁾ 별무 효과였다.

지난 10여년 동안 해군기지가 계속 쟁점이 된 가장 큰 이유는 해군기지가 평화 또는 안보상의 필요라는 논점으로 정부가 제대로 된 설명과 정당화를 제시하지 못하였기 때문이다. 그래서 해군기지 건설에서 안보상의 정당화가 미진한 한, “적어도 해군기지 건설문제가 국내적 차원은 물론 국제적 수준에서까지 ‘평화’에 대한 본질적인 문제제기의 사안으로 떠오른 지금, ‘세계평화의 섬 제주’라는 명함은 더 이상 유지하기 어렵게 되었다”⁴⁸⁾는 지적을 받고 있다. 2014년 7월 상대적으로 개혁적인 원희룡 도정이 출범한 이후인 2015년 현 시점에서 제주해군기지 문제는 진상조사 문제로 진통을 겪고 있다.

대외개방의 교류협력 전략으로서 세계평화의 섬의 유용성과는 별개로 제주에 해군기지를 설치하려는 정부정책을 둘러싸고 공방을 벌이는 동안, 세계평화의 섬의 구체적인 실천사업들은 부분적인 성과는 있지만 전체적으로는 지지부진을 면하지 못하고 있다. 이 가운데 특히 국제교류 사업, 평화봉사, 그리고 남북한 교류협력사업 3가지에 주목하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년 세계평화의 섬 지정 이후 제주평화연구원이 설립되어 제주포럼의 연례 개최라든가 JITC(제주국제훈련센터)의 설치 등 국제적인 대화의 장을 지켜온 것은 그나마의 성과로서 의의가 적지 않다. 또한 세계평화의섬범도민실천협의회를 구성하고 운영조례를 제정한 데 이어 남북교류협력에 관한 조례도 제정하였고 또 평화실천사업 전담조직으로 평화협력과를 설치함으로써 평화사업을 추진해 나갈 수 있는 제도적 기반을 구축해 나간 것도 평화 비전을 추진해 나가는 제도적 차원의 시작으로 유의미하다. 다만 ‘모슬포 전적지 공원 조성’ 사업이 중장기적 사업으로 남게 된 것은 아쉬움이 크다. 왜냐하면 일제 당시 전적지인 모슬포 알뜨르 비행장 부지를

47) 박소현, “김두관 ‘참여정부의 해군기지 건설 추진’ 사과.” 『매일경제신문』 2012년 8월 2일.

48) 고유기, “국가폭력 희생양 4·3이 강정에 눈감는 현실.” 『제주의소리』 2012년 4월 2일.

이용하여 ‘제주평화대공원’(가칭)이 조성되었다면, 4·3평화공원과 함께 양 날개를 이루면서 한 걸음 더 평화 실천의 미래로 나아갈 수 있을 것이었기 때문이다. 물론 그동안 26억원을 투입하여 기반시설을 정비했고, 특히 2011년에는 <제주특별법>에 국유지 무상 양여 근거를 마련하는 등 상당한 노력을 기울이고 있음은 향후의 가능성을 담보해 주고 있다.

둘째, 평화봉사와 관련하여 2006년 발족 이래 제주평화봉사단은 2007년부터 2013년까지 “몽골(울란바토르 및 만달솜 중하라, 종모드 등) 3회, 캄보디아(땀눈먼, 꼬꾸주) 2회, 필리핀(바탕가스) 1회, 동티모르(마누파이) 1회”⁴⁹⁾에 자원봉사 활동을 펼쳐왔다. 그리고 2012년을 ‘개발협력 지원 원년’으로 선포한 제주도와 발맞춰 제주국제훈련센터도 제3세계 국가와의 지원 및 교류를 강화하려는 것은, 반세기 전 외국의 도움을 받던 최빈국에서 이제는 국제사회에서 비중 있는 중견국가로 성장하면서 그 열매를 개도국에 분배하고자 하는 대외적 차원의 적극적 평화를 염두에 둔 것이기에 세계 평화의 섬의 가능성을 한 단계 업그레이드 시키는 것으로 높게 평가받을 만하다. 다만 제주가 GDRP의 1% 수준으로 평화봉사를 확대해 나가는 광복 행보가 미미한 것은 여전히 과제로 남아 있다.

셋째, 한 때 ‘비타민 C 외교’라 칭송을 받았던 북한에 감귤보내기 사업은 최근 5년째 중단된 채 있다.⁵⁰⁾ 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력 사업이 동결된 것이 제주만이 아니라 전국적 차원에서 이명박-박근혜 정부의 강경한 대북정책을 수용할 수밖에 없는 것이라는 점에서 유독 제주에 대해서만 비판을 가할 사안은 아니다. 그러나 2010년 이후 지난 5년간 대표적으로 경상남도의 남북교류협력 실적을 보면 세계평화의 섬은 부끄럽기 한이

없다. 경상남도의 대북지원사업이 총사업비가 2006년 936백만, 2007년 988백만, 2008년 836백만에서 2009년 406백만으로 반으로 줄어들면서 2010년 147백만, 2011년 162백만과 2012년 145백만으로 대폭 줄어들었지만, 경남통일딸기 사업과 통일벼종자보내기 등을 지속한 것은 주목할 만한 하다.⁵¹⁾ 특히 지방자치단체 중에는 유일한 것으로 경상남도가 2014년 6월 자체적으로 통일딸기 5천주를 북측으로 보낸 것을 보면,⁵²⁾ 세계평화의 섬은 반성과 분발을 하지 않으면 안 된다.

둘이켜 보면 정부가 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 지정하게 된 배경에는, 단순히 전쟁의 부채를 넘어서서 보다 적극적 평화를 지향하는 특정의 요구가 있었다. 그것은 직접적 폭력뿐만 아니라 구조적-문화적 폭력의 문제에도 관심을 기울이는 과정에서 바람직한 공동체로 거듭나려는 원대한 이상을 의미한다.⁵³⁾ 바로 이 지점에서 향후 세계평화의 섬 제주의 추진사업과 관련해서는 보다 창의적이고 담대한 분발이 요청된다. 왜냐하면 2011년 국제자유도시 평가팀에서의 지적처럼, “17대 평화 사업은 중앙정부 중심적 또는 관주도적 사업과 추진의 특징을 보이고 있으며, 풀뿌리 수준에서 일반도민들이 참여할 수 있는 사업들은 미미”한 것으로 나타나고 있기 때문이다.⁵⁴⁾ 이렇게 세계평화의 섬이 주로 국가적 맥락에서의 교류협력에 치중함으로써 ‘제주가 빠져있다’는 일반적 비판도, 중국적으로는 세계평화의 섬 사업이 제주도민의 삶의 질 개선과 어떤 연관 내지는 기여 효과를 가져다 줄 것인가에 중점을 두어야 할 것임을 강조하는 데에 있는 것이다.

49) 김남수, “‘세계평화의 섬’ 제주 지정 9주년 기념 평화봉사분과위원회 성과와 과제.” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』, 세계평화의섬 범도민실천협의회 정책세미나(2014년 2월 14일), p. 64.

50) 2009년 1월 6억 원을 들여 감귤 300톤과 당근 1,000톤을 북한에 보낸 이후 2010년부터 2015년 현재까지 줄곧 북한에 감귤 보내기가 중단된 것은 특히 아쉬움으로 남는다.

51) 진희관, “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색: 경상남도의 사례분석을 중심으로.” 『통일문제연구』 제26권 2호, 2014, pp. 126~128.

52) 위의 논문, p. 118.

53) 폭력은 주로 문화적 폭력으로부터 구조적 폭력을 경유하여 직접적 폭력으로 진전다. 요한 갈통 지음, 강종일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』, 서울: 들녘, 2000, p. 20.

54) 제주특별자치도, 『제2차 제주국제자유도시종합계획』, 2011.

2. 세계평화에서 생태평화로

제주도는 2002년 유네스코 지정 생물권 보전지역으로 등재되면서 인간과 자연의 공존이 실현되는 장이자 생태교육 및 생태관광의 현장으로서 가치와 비전 창출의 사명을 띠게 되었다. 이어 2007년 6월 한국 최초로 유네스코에 ‘제주 화산섬과 용암동굴’이 세계자연유산에 등재된 이후 제주 는 평화와 함께 생태를 키워드로 하는 세계환경수도로 발돋움 하고자 노력 하고 있으며, 그에 따라 세계평화의 섬에서 생태평화의 섬으로 미래비전의 확충을 꾀하고 있다. 특히 기후온난화로 상징되는 지구 생태계의 위협에 직면하여 한반도로부터 분리된 특유의 화산도로서의 제주 섬의 생태적 가치에 주목하고 이를 통해 향후 21세기 생태평화의 초석을 마련하자는 데서 생태평화의 섬의 복합비전은 그 의의가 크다.

2010년을 전후하여 주목을 받고 있는 제주의 복합비전으로 생태평화의 섬 단초는 2004년 3월 이후 5년 동안 생명평화 탁발순례를 한 도법스님으로부터 주어졌다. 도법에 따르면, 생명평화는 “근본적으로 제주가 갖고 있는 천혜의 자연생태자원, 그 생명의 자원들을 어떻게 지켜낼 것인가와 서로 죽이고 죽임을 당하고, 짓밟고 짓밟힘을 당하고, 그렇게 짓밟히고 죽임을 당한 그들이 지금 우리에게 목 놓아 들려주고자 하는 목소리와 염원이 어떤 것인가”에 맞춰야 한다는 것이다.⁵⁵⁾ 5년의 탁발순례를 거치면서 도법은 ‘작은 마을단위라는 틀에서 출발해 우리의 삶과 지역의 문제를 다뤄가야 주민이 주체적으로 삶을 살 수 있다’는 것을 확인하였다고 하면서, 앞으로 시민운동도 ‘마을이 희망이다’라는 관점과 문제의식으로 생명평화운동을 전개하였으면 좋겠다고 했다.⁵⁶⁾

생태평화의 섬 논의가 수면 위에 떠오르게 된 두 번째 계기는 단순히 2007년에 제주가 유네스코로부터 세계자연유산으로 지정되었기 때문만은 아니다. 오히려 세계평화의 섬 이미지와는 어울리지 않게 그리고 더욱 중요 하계는 민주적·절차적 도민합의를 제대로 거치지 않은 채 세계자연유산 지역인 강정동 해안에 군사기지를 유치한다는 결정을 발표하는 정부의 반평 화적-반생태적 행태 때문에 더욱 부상하게 되었다. 그에 따라 제주도정의 자문협의체 차원에서도 세계평화의 섬이 국제교류에 치우쳐 풀뿌리와의 연관성이 작다는 비판적 지적에 부응하는 동시에 제주의 4:3을 화해와 상생 으로 승화시켜 나갈 당위성을 적극 반영하면서 이른바 ‘인권/생명 상생모형’ 을 제시한 바도 있다.⁵⁷⁾ 그리고 생태평화의 섬을 추동해 나가는 물밑 작업 으로서 해군기지를 반대하는 범도민대책위원회 등에 의해 풀뿌리의 문제의 식과 논리가 전면에서 부상하였다. 이는 2007년 11월 종교계와 제주지역 시 민사회단체가 함께 제주의 미래비전을 ‘생명평화의 섬’으로 제시하는 <제 주 평화의 섬 실현을 위한 실천합의문>으로 나타나기도 했다.

세계평화의 섬 제주가 해군기지 문제로 휘청거리는 데 대한 반성과 풀뿌 리 차원에서의 적극적 개입을 담아 생태평화의 섬으로 재주창하게 되는 2012년은 하나의 분기점이었다. 이는 일각에서 2012년에 정치적으로 총선 과 대선을 통해서 ‘2013년 체제가 모색되는 전환의 시대’로 파악되고 있었 기 때문이기도 하지만,⁵⁸⁾ 다른 한편으로 2012년 9월 ‘환경올림픽’이라고 일컬어지는 WCC 총회가 제주에서 개최되는 데 따른 제주의 미래비전 다듬 기가 요구되고 있었기 때문이기도 했다. 그래서 풀뿌리 시민사회 차원에서 2012년 2월 12개 단체가 주관하는 제주국제평화대행진을 통해 <제주도 생명평화의 섬 선언>이 제출되기에 이르렀다. 동 선언은 “자연환경이 잘 지켜지고 보전될 뿐 아니라 인권이 제대로 보장받고 정의가 강물처럼 흐르

55) 김봉현, “소리창간 다섯 해, 순례도 다섯 해, 늘 처음처럼.” 『제주의소리』 2009년 2월 27일.
 56) 신용인, “국제자유도시의 비판적 검토와 제주비전 찾기.” 『생명평화의 섬을 위한 풀뿌리 강좌』, 제주주민자치연대(2012년 6월), pp. 12~13.

57) 세계평화의섬범도민실천협의회, 『“세계평화의 섬” 제주 실천지침』, 2009년 5월, p. 27.
 58) 고유기, “제주의 ‘2013년 체제’는 무엇인가.” 『제주의소리』 2012년 2월 21일.

며, 해군기지 건설 부지에 평화공원이 세워져 아시아-태평양의 비무장지대(DMZ)로 우뚝서서 세계평화에 기여하는 제주도를 만들기 위해 최선의 노력을 다할 것”을 다짐했다.⁵⁹⁾

생태평화의 섬 제주의 복합비전은 이념적 가치의 수준에서 생태주의와 평화주의의 결합으로서 진보적 차원에서도 보다 넓은 이념적 스펙트럼을 갖추고 있기에 그 수용 폭이 넓다는 장점이 있다. 이에 따라 2012년 9월 WCC 총회 개최를 계기로 제주도정은 세계평화의 섬과 세계환경도시를 공식적 도정 기치로 결합하고자 시도하기도 했다. 그러나 풀뿌리의 문제의식과 도전으로 제기되는 생태평화의 섬의 복합비전과는 배치되게 중앙정부와 제주도정은 여전히 성장 위주의 관료적-경제적 이해관계의 틀 속에서 이를 추진하고 있을 뿐이다. 그래서 향후 생태평화의 섬 비전과 정책 찾기에서는, 한편으로는 풀뿌리에서 비전이 제시되고 구체적인 정책은 민관협력으로 역할 분담을 하는가 하면, 다른 한편으로는 비전과 정책이 주기적인 선거 과정에서 점검되고 수정보완이 이루어지는 풀뿌리 민주주의의 정치과정이 요청된다.

물론 생태평화의 복합비전과 관련하여 풀뿌리의 능동적 참여가 마냥 순조로운 것만은 아님에 유의할 필요는 있다. 왜냐하면 생태평화 비전은 이른바 인간을 주체로 놓고 자연을 이용 대상으로 삼아온 근대적 자유주의 세계관으로부터의 결별 내지는 지양을 요청하는 어려운 작업이기 때문이다. 그래서 2015년 현 시점에서 풀뿌리 제주도민들이 생태적-환경적 위기에 대응하는 새로운 생태주의적 세계관을 얼마나 심각하게 받아들이고 있는지는 회의적일 수가 있다. 그러나 그렇기 때문에 역설적으로 국제자유도시가 공식 담론으로 되어 있는 2010년대 제주에서 생태평화로의 전환을 위해서는 제주도민에게 다음과 같은 남다른 자각과 노력이 요청되고 있다. 즉, “환경

59) 신용인, “국제자유도시의 비판적 검토와 제주비전 찾기.” 『생명평화의 섬을 위한 풀뿌리 강좌』, 제주주민자치연대(2012년 6월), p. 14에서 재인용.

이익이나 부담의 문제, 환경적 위협의 제거, 쾌적한 환경의 유지와 향유 등 인간의 관점을 넘어서 미래 세대와 현 세대의 관계, 나아가 자연과 사회의 정의로운 관계를 적극적으로 제기”⁶⁰⁾해 나가는 의식 전환과 역량 강화가 그것이다.

예를 들어 신재생 에너지와 관련하여 풀뿌리 민주주의 시각에서의 전략적 접근 내지는 생활정치적 가능성을 찾아보면 보면 다음과 같다. 석유와 천연가스 등 에너지의 해외의존도가 97%인 한국에서 태양광, 풍력, 바이오 등 신재생 에너지로의 전환 필요성은 제시되지만 그에 대한 실천은 여전히 제자리걸음이다. 그나마 위로부터 추진되는 신재생 에너지 정책을 보면 해당 지역과 주민에 대한 배려가 부족하고 지역 생활권 와해, 경관훼손, 소음, 인권침해 등 부작용이 노정되는 경우가 많다. 그래서 신재생 에너지로의 전환이 성공을 거두려면 기술혁신과 정치적 결단 그리고 지역의 민주적 거버넌스 외에 특히 “탄소 다이어트와 같은 풀뿌리 시민 스스로의 에너지 소비절약 노력”⁶¹⁾이 뒷받침 되어야 한다지만, 큰 성과는 없다. 이렇게 미래는 멀고 인간의 이기심은 변하지 않을 것 같은 현 시점에서 신재생 에너지를 어떻게 담보해 나갈 것인가의 전략적 접근은 무엇일까? 이에 대한 해법의 하나로 전기자동차 이용에 따른 “단기적인 이익을 줄 수 있으면서도, 장기적으로 기후변화에 도움이 되는 것들을 정교하게 구상하는 게 필요”⁶²⁾하다는 해법은 나름 유용해 보인다.

현 단계 생태평화의 한 갈래로서 제주도정이 추진하는 세계환경수도 정책은 여전히 위로부터의 전시효과에 치우쳐 있다. 세계환경수도로의 도약을 뒷받침하기 위해서 추진되는 것으로 세계생물권 보전지역과의 네트워크 창립, 아시아 기후변화 교육센터 조성, 세계자연보호지역 지방정부들과의 협력체계 구축, 유엔 환경평화대학원 유치 등에서 보듯이, 여전히 풀뿌리

60) 김비환, 『이것이 민주주의다』, 서울: 개마고원, 2013, p. 351.

61) 임현진공석기, 『뒤틀린 세계화: 한국의 대안 찾기』, 경기: 나남, 2014, p. 99.

62) 요르겐 랜더스, “더 나은 미래는 쉽게 오지 않는다.” 『조선일보』 2015년 4월 14일.

리의 참여와 호응은 없다. 그래서 인간이 아니라 자연에 초점을 맞추는 생태론적 사고에서 보면 중심-주변이라든가 위-아래가 있을 수 없는데, “제주를 세계환경의 중심인 수도로 만들겠다는 발상 자체가 반생태적”⁶³⁾이라는 지적에 귀 기울여할 필요가 있다. 그럼에도 여기서 환경수도론 정책과 관련하여 각각 제주도정과 풀뿌리에서 추진되는 생태평화 추진 사례를 통해 미래 가능성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2012년 9월 제5차 세계자연보전총회(WCC)의 제주개최를 계기로 한 생태보전의 상징적 첫 걸음 하나가 ‘하논 분화구 복원 사업’이다. 하논 분화구 복원 사업의 생태평화적 의의는, 하논 분화구가 한반도 유일의 마르(maar)형 분화구이자 화구직경이 1km가 넘는 우리나라 최대의 분화구로 약 5만년 전의 생태환경이 보존되어 있다는 데에 있다. <하논 분화구 범국민추진위원회> 공동위원장을 맡게 된 서영배 IUCN 한국위원회 회장의 지적처럼, “청계천 복원사업이 도심환경을 복원한 것이라면, 하논 분화구 복원은 자연자원을 과거의 모습으로 되돌리는 한 차원 높은 국가적인 상징적 사업”⁶⁴⁾으로 그 생태론적 의의가 매우 크다.

둘째, 생태평화의 꿈을 일상적 삶에서 실현하는 하나의 방안으로 호평을 받고 있는 제주의 생태관광이 그것이다. 생태관광은 지속가능한 ‘책임관광’의 틀 안에서 가치 있는 자연자원에 대한 보전과 함께 체계적인 관리방안을 강조한다. 이는 환경파괴를 가져왔던 지난날의 위락관광에서 벗어나 환경친화적이며 사회적으로 착한 관광에 중점을 두는 것으로서, 보다 구체적으로는 골프장 중심에서 벗어나 오름과 곶자왈 그리고 제주올레길 등을 통해 ‘생태존중과 느낌의 미학’을 찾는 쪽으로 가는 것을 뜻한다. 이를 위해서 제주도 전 지역에 환경자원 총량관리시스템을 구축하는 가하면 생물다양성의 보전과 예래동 생태마을 프로그램, 선흘리의 ‘이을락’ 생태관광 등 다양

63) 신용인, “제주의 통합비전, 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래.” 『법과 정책』 제19권 제2호, 2013, p. 297.

64) 이승록, “하논 분화구 복원은 국가차원 상징적 사업.” 『제주의소리』 2012년 8월 3일에서 재인용.

한 방식의 사업들이 펼쳐져 나가고 있다.

셋째, 제주 지역 차원에서 에너지 정책에 대한 인식전환과 참여기회의 확충이 필요하다. ‘지속가능’이라는 차원에서의 인식전환은 풍력-태양광 등 신재생 에너지를 돈벌이로 바라볼 게 아니라 장기적 관점에서 바람-태양 등 지역밀착형 에너지를 생산하고 소비하는 데 초점을 맞추자는 데로 나아갈 것을 요구한다. 여기서 신재생 에너지의 창출과 전환 가능성과 관련하여 다음의 논평에 주목할 필요가 있다. 즉, 주민들이 “전기요금 외에 태양광 발전에 대한 관심이 없는”데, 그 이유가 “재생에너지라고 하여 인간이 사용하고 싶은 만큼 무한히 제공되는 것은 아니”라는 인식과 “내가 힘들여 만든 에너지, 우리가 스스로 만든 에너지는 낭비할 수 없다”는 공식이 빠져 있기 때문이라는 지적이 그것이다.⁶⁵⁾

여기서 신재생 에너지에 대한 접근방식에서의 전환과 관련하여 이른바 ‘에너지 시민권’⁶⁶⁾을 적극 검토할 필요가 있다. 즉, 중앙집중형 화석에너지 체제에서 벗어나 주민이 “개인 태양광 발전업자 혹은 지역 발전소의 투자자, 혹은 지자체 소유 발전소의 투자자로 생산 과정에 참여할 기회”⁶⁷⁾를 갖도록 분산형 에너지 체제로 전환하는 것이 그것이다. 분산형 에너지 체제에의 참여를 통해 주민들은 에너지 기술에 대한 통제권은 물론이고 에너지 정치의 주체로 발전해 나가게 된다. 기획 단계에서의 의견 제시와 투자 참여를 통해 신재생 에너지에 대한 사회적 수용성을 높이고, 그럼으로써 에너지 공급에 일대 혁신을 기하는 것은 물론 에너지를 기술적으로 가능한 최대로 절약하는 다양한 설계들을 갖추어 나갈 수 있다. 단열재의 도입, 빗물 활용

65) 이유진, 『동네에너지가 희망이다: 우리 동네 에너지 농부 이야기』, 서울: 이매진, 2008, pp. 117~133.

66) Devine-Wright, Patrick, “Energy Citizenship: Psychological Aspects of Evolution in Sustainable Energy Technologies.” Joseph Murphy(ed.), *Governing Technology for Sustainability*. London, UK: Earthscan, 2007, p. 63.

67) 박진희, “시민참여와 재생가능에너지 정책의 새로운 철학: 독일 에너지 전환정책 사례를 중심으로.” 『환경철학』 제16집, 2013, p. 162.

시설, 옥상공원, 개인 지붕에 태양광 전지판 설치, 1인당 주택평수의 제한 등 일상적 주위에서도 찾아보고 합심하면 에너지를 절약해 나가는 많은 대안들이 존재한다.

V. 나오면서

이 글은 먼저 국제자유도시에 대한 반성과 성찰을 통해 외부로부터의 자본유치에 기대는 외생적 성장을 넘어서서 ‘내실 있고 지속가능한 성장모델’, 이른바 내생적 발전모델을 찾아 어떻게 키워나갈 것인가에 주안점을 두었다. 이는 협동조합이나 사회적 기업 등 사회적 경제의 활성화를 토대로 하여 외부투자의 가능성을 찾는 국제자유도시 추진이어야 생태평화와의 친화성을 높일 수 있을 것이라는 뜻이기도 하다. 당연히 이 과정에서 세계평화의 섬도 교류협력을 통한 동아시아에서의 평화 증진에 덧붙여 사람과 자연의 조화를 이루어나가는 생태평화로 거듭나게 될 것으로 보고 있다.

이 글은 ‘생태평화의 섬’이야말로 평화라는 인간사회적 비전에 덧붙여 자연에도 동일한 비중을 두려는 생태주의적 논지를 이어받고 있는 복합미래비전인 것으로 제시하고 있다. 그렇다고 기존의 국제자유도시와 세계평화의 섬을 폐기하자는 건 아니다. 오히려 이를 계승 발전시켜 나가는 인식전환이 요청된다. 생태평화의 섬은 생태와 평화를 접합하여 성장위주의 제주 국제자유도시와 교류협력에 치우쳐있는 세계평화의 섬의 한계를 넘어서려는 구상이자 시도로서 의미가 크다.

이를 위해서 이 글은 풀뿌리 민주주의의 시각과 역량에 주목하고 있다. 왜냐하면 제주가 빈곤-차별-억압-오염-무질서 등과 같은 사회·경제·생태적 문제들에 대한 치열한 문제의식을 갖고 이를 하나씩 해소해 나가려는 의지와 전략을 갖추어 나가는 풀뿌리의 내적 역량이 뒷받침되지 않는다면

국제자유도시이든 세계평화의 섬이든 혹은 생태평화의 섬이든 그 어느 것도 사상누각에 불과할 것이기 때문이다. 이 글이 일반 대중의 능동성에 주목하면서 스스로 자기 문제를 해결하고 이끌어 가야 할 주체로서 풀뿌리 민주주의를 강조하는 이유가 바로 여기에 있다. 이는 우리가 보이지 않는 손과 같은 비인격적인 시장 법칙에 우리의 운명을 맡기기보다는 참여라는 풀뿌리의 자발적 행동을 더 중시하고 있음을 뜻한다.

기회이자 도전으로 제기된 생태평화의 섬 복합비전은 당위적-가치론적 비전 설정과는 별도로 여전히 경제 살리기의 전통적 성장 논리와 신자유주의적 세계화의 생존논리로부터 제기되는 과제를 어떻게 슬기롭게 대처해 나갈 것인지에 그 성패가 달려있다. 생태평화의 섬으로 자리매김하기 위해서는 하는 분화구 복원 사업에서 보듯이 청정환경 자산에 대한 보다 적극적인 보전사업 추진과 함께 생태관광 등 제주도민들의 지속가능한 선진 환경 의식과 결합될 때에만 가능하다. 특히 에너지 정책전환에서 보듯이, 풀뿌리 제주도민 내부로부터의 각성과 인식전환은 생태평화의 섬으로 나아가는 여정에서 일차적으로 해결해야 할 선결과제로 남아 있다. 결국 생태평화의 섬 복합비전은 풀뿌리 도민의 이니셔티브를 통한 생태보전의 혁신적 과제들을 어떻게 수립하고 실천해 나갈 것인가의 전향성에 덧붙여 인간 중심을 넘어서서 자연 생태계에 주목하는 생태론적 시각을 얼마나 내재화 하여 나가느냐의 미래지향성에 좌우될 것으로 보인다.

참고문헌

고경민, “세계평화의 섬 사업의 도민참여 증진을 위한 정책과제.” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』, 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2014년 2월 14일).

_____, “세계평화의 섬 제주 10년의 평가와 과제.” 『세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전』, 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2015년 2월 5일).

고영철·권영후·장승현 지음, 『브랜드홍보론』, 서울: GS 인터비전, 2012.

고유기, “제주의 ‘2013년 체제’는 무엇인가.” 『제주의소리』 2012년 2월 21일.

_____, “국가폭력 희생양 4·3이 강정에 눈감는 현실.” 『제주의소리』 2012년 4월 2일.

김남수, “‘세계평화의 섬’ 제주 지정 9주년 기념 평화봉사분과위원회 성과와 과제.” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』, 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2014년 2월 14일).

김봉현, “소리창간 다섯 해, 순례도 다섯 해, 늘 처음처럼.” 『제주의소리』 2009년 2월 27일.

김비환, 『이것이 민주주의다』, 서울: 개마고원, 2013.

김영철, “지역 공공자금 활용과 지역금융의 역할.” 『대은경제리뷰』 통권 200호, 2005.

라페, 프란시스 무어 지음, 우석영 옮김, 『살아있는 민주주의』, 서울: 이후, 2008.

랜더스, 요르겐, “더 나은 미래는 쉽게 오지 않는다.” 『조선일보』 2015년 4월 14일.

문정인, “세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전.” 『세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전』, 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2015년 2월 5일).

박소현, “김두관 ‘참여정부의 해군기지 건설 추진’ 사과.” 『매일경제신문』 2012년 8월 2일.

박종현, “미국의 낙후지역 금융소외와 클린턴 행정부의 정책대응: 지역개발은행 지원제도를 중심으로.” 『국제지역연구』 제9권 2호, 2005.

박진희, “시민참여와 재생가능에너지 정책의 새로운 철학: 독일 에너지 전환정책 사례를 중심으로.” 『환경철학』 제16집, 2013.

박흥순, “지역희망을 만드는 풀뿌리운동.” 『계간 민주』, 가을호(통권 9호), 2013.

세계평화의섬범도민실천협의회, 『‘세계평화의 섬’ 제주 실천지침』, 2009년 5월.

손욱·박장호, “지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언.” 『한국경제연구』 제29편 3호, 2011.

신용인, “국제자유도시의 비판적 검토와 제주비전 찾기.” 『생명평화의 섬을 위한 풀뿌리

강좌』, 제주주민자치연대(2012년 6월).

신용인, “제주의 통합비전, 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래.” 『법과 정책』 제19편 제2호, 2013.

요한 갈통 지음, 강종일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』, 서울: 들녘, 2000.

이기호, “한국평화운동의 역사적 성찰과 새로운 도전들.” 『미래공방』 가을호, 2007.

이동윤, “지역발전과 지방정치: 정치학의 이론적 지평을 위한 소고.” 『평화학연구』 15권 1호, 2014.

이승록, “녹색당으로 돌아온 하승수 ‘국제자유도시 전략 포기해야.’” 『제주의소리』 2012년 3월 30일.

이승록, “하는 분화구 복원은 국가차원 상징적 사업.” 『제주의소리』 2012년 8월 3일.

이유진, 『동네에너지가 희망이다: 우리 동네 에너지 농부 이야기』, 서울: 이매진, 2008.

이호, “주민자치·주민자치운동의 현황과 과제.” 시민자치정책센터(편), 『풀뿌리는 느리게 질주한다』, 서울: 갈무리, 2002.

임문철, “평화의 섬 지정을 쏙쓸해 하면서...” 『제주의소리』 2012년 1월 30일.

임현진·공석기, 『뒤틀린 세계화: 한국의 대안 찾기』, 경기: 나남, 2014.

정태인·이수연, 『협동의 경제학』, 서울: 레디앙미디어, 2013.

제주대학교 평화연구소, 『세계평화의 섬 사업계획 변경 용역』(최종보고서), 2013년 10월 31일.

제주특별자치도, 『제2차 제주국제자유도시 종합계획』, 2011.

진희관, “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색: 경상남도의 사례분석을 중심으로.” 『통일문제연구』, 제26권 2호, 2014.

채종현·김웅진, 『사회적경제 활성화를 위한 지방정부의 역할』, 서울: 한국행정연구원, 2014.

피케티, 토마 지음, 장경덕 외 옮김, 『21세기 자본』, 장경덕 외 옮김, 서울: 글항아리, 2013.

통계청, 『2013년 지역소득(잠정)』, 2014년 12월 23일.

하승수, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』, 서울: 후마니타스, 2007.

하승우, “그래 나는 풀뿌리를 믿는다.” 풀뿌리자치연구소 지음, 『모이고 떠들고 꿈꾸다』, 서울: 이매진, 2010.

_____, “생활정치와 로컬 거버넌스의 민주적 재구성.” 『경제와 사회』 제90호(여름호), 2011.

_____, “풀뿌리 민주주의와 자차-자급 역량.” 『계간 민주』 가을호(통권 9호). 2013.
 _____, 『풀뿌리 민주주의와 아나키즘』, 서울: 이매진, 2014.
 하비, 데이비드 지음, 최병두 옮김, 『신자유주의: 간략한 역사』, 서울: 한울아카데미, 2007.
 한국은행 제주본부, 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』, 2013.
 _____, “제주 가계소득 현황, 특징 및 정책방향.” 『제주경제브리프』 No. 2015-4, 2015.

Devine-Wright, Patrick, “Energy Citizenship: Psychological Aspects of Evolution in Sustainable Energy Technologies.” Joseph Murphy(ed.), *Governing Technology for Sustainability*. London, UK: Earthscan, 2007.

ABSTRACT

The Vision and Policy of Future Jeju
 : Focus on Jeju Free International City and Jeju Island of Eco-Peace

Yang, Gil-Hyun(Jeju National University)

Jeju has spent the last 10 years making suggestions and trying to implement new visions and policies for the future of Jeju. These are: “Jeju Free International City,” in 2002, “Jeju Island of World Peace,” in 2005, “Jeju Special Self-Governing Province,” in 2006, and “Jeju World Environmental Hub,” in 2007. While these are seeking for visions that are challenging, dramatic and future-oriented, they are movements that undertake contradictive goals, for example, democracy, peace, well-being, ecology, and prosperity on the multiple space of East Asia-Korean Peninsula-South Korea-Jeju Island. These visions are pursued with sincere but fierce debate on the perspectives, feasibilities, and methods. There are a lot of trials and errors, followed by upgraded reflection as well as alternatives put forward by the Jeju residents.

This article is an attempt to tap into the feasibility of new and transformative vision of future Jeju while reflectively examining the last 10 years’ performance and awareness of the Jeju people. This relies on the participation and responsiveness of Jeju’s grassroots for measuring the outcomes of official visions as well as exploring the possibility of alternative visions of Jeju since any visions would doom to fail unless the supports of grassroots were mobilized. The article concludes that Jeju is sailing towards the future as an ‘Island of Eco-Peace,’ in which a lot of social-economical-ecological problems of poverty, discrimination, repressiveness, pollution, etc. will be tackled, reduced and resolved under the flag of grassroots democracy and social economy.

KeyWords : Grassroots Democracy, Social Economy, Jeju Free International City, Jeju Island of World Peace, Jeju Island of Eco-Peace

투고일 : 2015년 06월 29일, 심사일 : 2015년 08월 06일, 게재확정일 : 2015년 08월 12일