

# 제주의 통합비전, 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래\*

The Integral Vision of Jeju, Island of Life Peace  
and the Future of Jeju Special Law

신 용 인\*\*  
Shin, Yong-In

## 목 차

- I. 들어가며
- II. 제주특별법의 진화과정과 각종의 제주비전
- III. 기존 제주 비전들의 문제점
- IV. 제주의 새로운 비전과 제주특별법
- v. 마치며

## 국문초록

오늘날 제주는 난개발로 인한 자연환경 훼손, 지역사회 갈등, 삶의 질의 악화 등 총체적인 위기를 맞고 있다. 이는 올바른 비전의 부재가 가져온 결과다. 기존의 제주 비전인 국제자유도시, 세계평화의 섬, 세계환경수도, 특별자치도 등은 서로 모순되고 여러 한계를 드러내고 있다. 따라서 제주의 독특한 역사

논문접수일 : 2013.06.24

심사완료일 : 2013.07.29

게재확정일 : 2013.07.30

\* 이 논문은 2013. 4. 30. 개최된 제주대학교 법학전문대학원 리걸클리닉 등이 주최한 「제주미래비전과 특별법」 토론회에서 “제주의 통합비전과 제주특별법의 미래” 발표문을 수정·보완하여 작성하였다.

\*\* 변호사·제주대학교 법학전문대학원 교수

와 문화, 지정학적 위치, 천혜의 자연환경을 잘 담아내면서도 시대의 패러다임 변화를 선도할 수 있는 새로운 비전이 필요하다.

이에 본 논문에서는 제주특별법의 진화과정을 살펴보고 각종의 제주비전의 문제점을 비판적으로 검토한 다음, 제주지역에서 자생적으로 부각되고 있는 생명평화의 섬 제주를 새로운 비전으로 제시하고 이를 구체화하는 3대 목표로 i) 고도의 자치권을 향유하는 제주특별자치도의 완성, ii) 섬과 치유의 본향인 자연치유의 섬 지정, iii) 세계평화와 번영에 기여하는 국제평화도시 조성을, 그 추진기반으로 지역경제를 일구는 씨울네트워크를 각각 설정하는 것을 제안해 본다.

한편 위와 같은 비전과 3대 목표, 추진기반을 실현하기 위해서는 현재의 「제주특별자치도법」을 대체하는 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」을 제정하고 이 법에 근거한 '제주생명평화의 섬 종합계획'을 체계적으로 수립·시행하는 것이 필요하다.

주제어 : 비전, 국제자유도시, 세계평화의 섬, 세계환경수도, 제주특별자치도, 생명평화의 섬, 제주특별법

## 1. 들어가며

비전이란 미래상이나 전망을 나타내는 단어다. 배가 망망대해를 항행할 때 목적지를 향해 제대로 갈 수 있도록 길을 제시하는 나침반과 같은 역할을 하는 것이 비전인 것이다. 제주의 비전이란 제주가 나아가야 할 미래상이나 전망이다. 제주의 비전이 올바르게 제시될 때 제주의 미래는 밝아질 것이다. 그러나 올바른 비전의 제시가 없게 된다면 망망대해에서 표류하다 좌초되는 배처럼 제주는 혼돈 속에서 정체와 퇴락의 길을 걷게 될 뿐이다.

현재 제주가 내세우고 있는 대표적인 비전은 국제자유도시다. 제주의 헌법이라 불리는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별자치도법이라 한다)은 제주의 비전이 국제자유도시임을 분명히

밝히고 있다. 그러나 국제자유도시가 제주의 미래를 제대로 밝혀줄 비전인지에 대해서는 재고해 볼 필요가 있다. 한편 「제주특별자치도법」은 세계평화의 섬과 제주특별자치도 역시 제주의 비전으로 제시하고 있다. 제주도는 최근 세계환경수도를 제주의 또 다른 비전으로 제시하고 있다. 풀뿌리 차원에서는 생명평화의 섬이 제주의 대안비전으로 부각되고 있다. 마치 비전의 전시회를 연 것처럼 각종의 비전들이 제시되고 있다. 그런데 위와 같은 비전들이 어떠한 체계적인 연관관계를 갖고 제시되고 있는지가 불분명하다. 각양각색의 비전들이 무계획적으로 산만하게 제시되고 있다는 인상을 지울 수가 없다.

이에 본고에서는 우선 특별법의 진화과정이라는 관점에서 제주개발의 역사 및 기존 제주 비전들에 대해 살펴보고 그 문제점을 비판적으로 검토하기로 한다. 그 다음 기존 비전들을 수정·보완하고 통합하는 비전으로 '생명평화의 섬, 제주'를 제시하고, 그 제도화를 위해 「제주특별자치도법」에서 한 단계 진화된 제주특별법의 제정이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

## II. 제주특별법의 진화과정과 각종의 제주비전

### 1. 「제주도개발특별법」 제정 이전의 제주개발

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

그런 제주에서 본격적으로 개발정책이 추진되기 시작한 것은 5·16 군사쿠데타로 집권한 박정희 정권 이후부터이다. 당시 박정희 군사정부는 외국인과 제주 출신 재일동포의 투자를 유치하는 방안으로 제주 전 지역을 자유항 또는 제주시 지역을 자유지역으로 만드는 구상을 하고 '제주도지역개발연구위원회'에서 검토하게 했는데 검토결과 위와 같은 구상은 경제적 발전 전망이 불투명하고 국가안보상 문제가 있다는 이유로 현실화되지 못하고 폐기되었다. 하지만 위와 같은 자유항 내지 자유지역 구상은 그 후 중앙정부의 제주개발

에 있어 이상적인 지향점이 되었다.

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

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

중앙정부는 1971년 ‘제1차 국토종합개발계획’을 수립·시행했는데 그 계획에서 제주를 전국 8개의 중권(中圈)의 하나로 구획되고 관광개발이 지역의 중심기능으로 부여되었다. 이에 따라 중앙정부는 1972년 하위계획으로 ‘제주도종합개발 10개년계획’(1972~1981)을 수립·시행하였다. 이 계획은 관광개발이 제주 개발을 주도하고 관광업이 타산업의 발전을 선도할 수 있도록 관광주도형 개발구상을 본격화하는 계획이었으나<sup>4)</sup> 기초조사만 이뤄진 채 사업추진을 위한 구체적인 지침이 마련되지 않는 등 실질적인 추진은 이뤄지지 못했다.

제주 관광개발은 1973년 청와대 관광개발계획단이 제주를 국제적 관광지로

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

2) 특정지역이란 자원의 이용이나 개발이 충분히 되어 있지 아니한 지역 또는 산업의 조성이나 재해의 방제를 특히 필요로 하는 지역 기타 국가의 특별한 경제적·사회적 목적을 달성하기 위하여 필요한 지역으로서, 정부는 당해 지역에 특별한 건설이나 정비를 필요로 한다고 인정할 때에는 그 지역을 특정지역으로 지정하여 지원했다. 국토건설종합계획법(제정 1963. 10.14 법률 제1415호) 제6조 참조.

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

4) 한석지, 앞의 책, 123, 124면.

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

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

## 2. 「제주도개발특별법」 제정

「제주도개발특별법」은 「제주특별자치도법」의 전신으로 제주지역에만 적용

5) 한석지, 앞의 책, 125면.

되는 지역적 특별법의 효시이다. 「제주도개발특별법」의 제정으로 인해 제주가 본토와는 다른 제주의 특유의 지역적·역사적·문화적 특징을 살리면서 독자적으로 발전할 수 있는 법제도적 기반을 마련하게 되었다는 점에서 그 의의가 크다. 「제주도개발특별법」 제정은 1988년 노태우 대통령의 지시에 의해 정부입법으로 추진되기 시작했는데 그 이전부터 제주지역에서는 투자유치를 통한 관광개발의 활성화를 위해 개발절차 간소화, 개발사업자에 대한 재정상의 특례 인정, 건설부장관의 개발 권한 도지사 이양 등의 내용을 담은 지역특별법 제정의 필요성이 제기되어 왔다.<sup>6)</sup> 그러나 막상 정부와 제주도에 의해 1990. 8. 특별법 시안이 공개되자 중앙정부 주도의 하향식 개발, 도민 참여 배제, 지역실정과 괴리, 난개발로 인한 자연환경 파괴와 공동체의 붕괴, 외지자본에 의한 토지 잠식 및 투기, 개발이익의 역외 유출 등 그동안 누적되었던 제주개발의 문제점들이 더욱 심화될 우려가 커졌고 이에 시민단체와 농민단체 그리고 학계 등을 중심으로 특별법제정 반대운동이 거세게 일어났다. 그 결과 「제주도개발특별법」은 당초 중앙정부 중심의 관광개발 지향적 성격 일변도에서 제주도지사가 종합계획을 수립하되 개발과 보전을 조화시키고 1차 산업의 보호·육성을 병행하며 개발계획의 수립 및 집행과정에 대한 도민 참여를 보장하는 내용으로 일부 수정·변경되어 1991. 12. 18. 국회에서 민자당 단독 의결처리로 제정되었다.

제주도는 위와 같이 제정된 「제주도개발특별법」에 근거하여 1994년에 '제주도종합개발계획'(1994~2001)을 수립하였는데, 이 계획은 종전의 개발계획들이 도민참여가 배제된 채 중앙정부에 의하여 하향적으로 수립되었던 것과 달리 「제주도개발특별법」에 근거하여 제주도지사의 권한과 책임 아래 도민들이 주체적으로 참여하여 제3차 국토종합계획(1992~2001)의 지침을 수용하고 지역여건을 반영하여 수립되었다는 점에서 기존 종합계획들보다 진일보한 계획이라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 나아가 이 계획의 기본목표를 제주도 고유의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 산업을 보호·육성함과

6) 부만근, 앞의 책, 383, 384면.

7) 부만근, 앞의 책, 387면.

함께 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상과 지역발전을 도모하는데 힘으로써 제주개발은 종전의 관광위주 개발에서 산업·사회·문화부문의 개발까지 종합적으로 아우르는 방향으로 전환하는 계기를 만들었다.<sup>8)</sup> 제주도는 이 계획에 의거하여 3개 단지 20개 지구의 개발지역을 지정하고 국내외 투자를 유치하고자 노력했으나 골프장 민자 유치를 제외하고는 그 실적은 저조했고 외자유치는 아예 이뤄지지도 않았다.

### 3. 제주국제자유도시 조성

#### (1) 추진 배경과 경과

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

중앙정부는 1999. 8.경 미국의 존스 랑 라살르(Jones Lang LaSalle)사에 '제주국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본 계획수립 연구용역'을 의뢰한 결과 제주가 국제자유도시로서 잠재력이 크다는 용역보고가 나오자 이를 바탕으로 2002년 「제주국제자유도시특별법」을 제정했다. 이 법은 제주의 비전을 국제자유도시로 분명하게 설정했다는 점에서 명시적인 제주 비전의 제시가 없는 「제주도개발특별법」보다 진화된 법으로 볼 수 있다. 이 법의 제정으로 제주는 독자적인 법적 기반에 덧붙여 비록 중앙정부의 주도하에 이뤄진 것이기는 하나 법제화된 공식적인 비전을 최초로 갖게 되었다는 점에서 의의가 있다. 제주도

8) 부만근, 앞의 책, 370면.

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

는 이 법에 근거하여 '제주국제자유도시종합계획'(2002~2011)을 수립·시행하였는데 이 계획은 기본목표를 제주지역을 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아시아의 중심도시로 발전시켜 국가개방의 거점으로 삼음으로써 제주도민의 소득과 복지를 증진하고 국민경제 발전에 기여하는데 두고,<sup>10)</sup> 중점과제로는 제주를 국제교류도시, 문화관광도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 환경생태도시, 복지중심도시로 조성하는데 두었다.<sup>11)</sup>

## (2) 국제자유도시의 의미

국제자유도시는 학문적으로나 이론적으로 정립된 용어는 아니지만<sup>12)</sup>, 일반적으로는 사람, 상품, 자본, 정보 등의 경제활동 요소들이 국가의 경계에 구애되지 않고 자유롭게 이동할 수 있는 특정 지역으로서, 특히 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 기능을 갖춘 도시로 무역과 생산, 국제금융, 주거, 관광 등 복합기능을 수행하는 도시를 의미한다.<sup>13)</sup> 국제자유도시에서는 어느 나라 사람이든 비자 없이 자유롭게 드나들면서 기업 활동을 하는가 하면 제한 없이 돈을 거래할 수 있는 특권이 주어지며 수입관세가 폐지 또는 감면되고 토지이용에도 별다른 장벽이 없다.<sup>14)</sup> 「제주특별자치도법」은 제2조에서 국제자유도시를 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”라고 정의하여 위와 같은 국제자유도시의 의미를 그대로 받아들이고 있다.

「제주특별자치도법」에 의한 국제자유도시는 i) 사람·상품·자본의 자유로운 이동, ii) 기업 활동 편의의 최대한 보장을 추구하고, 이를 i) 규제의 완화, ii) 국제적 기준(Global Standard)의 적용과 같은 방법으로 실현하고자

10) 「제주국제자유도시종합계획」, 제주도, 2002, 49면.

11) 「제주국제자유도시종합계획」, 49면.

12) 김부찬, 「제주의 국제화 전략」, 온누리, 2007, 35면.

13) 진관훈, 「국제자유도시의 경제학」, 각, 2008, 227, 228면.

14) 진관훈, 앞의 책, 228면.

한다. 따라서 제주를 국제자유도시로 만들겠다는 것은 제주 내의 각종 행정규제를 완화하고 자유롭게 경쟁할 수 있는 국제적 기준(Global Standard)을 적용함으로써 제주를 사람·상품·자본이 국제적으로 자유로이 이동할 수 있고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 지역으로 만들겠다는 것이다. 물론 그 바탕에는 국제자유도시가 되면 제주도민의 소득과 복지가 향상될 것이라는 기대가 깔려 있다. 쉽게 말하면 제주도를 돈 벌고 싶은 사람은 누구나 와서 마음껏 돈 벌 수 있는 곳으로 만들어 놓으면 제주지역 내에 돈이 들어 올 것이고 그렇게 되면 제주도민들도 덩달아 잘 살게 되지 않겠느냐는 것이 국제자유도시의 요체인 것이다.<sup>15)</sup>

당시 제주지역의 일부 지식인들과 시민사회단체들은 국제자유도시가 제주의 미래를 담보할 수 없을 뿐 아니라 제주도민들이 원주민으로 전락하여 생존조차 위협받을 것이라고 하며 강하게 반발했다. 하지만 국제자유도시에 대한 대안을 설득력 있게 제시하지 못해 다수 도민의 지지와 공감을 얻어내는 데 실패하였다.<sup>16)</sup>

#### 4. 세계평화의 섬 지정<sup>17)</sup>

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

1991. 5. 17. 미국 뉴욕에서 개최된 '태평양의 평화유지를 위한 국제회의'에서

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

16) 신용인, 앞의 원고, 7면.

17) 신용인, "소프트 파워와 제주 '평화의 섬'의 법적 과제", 「법과 정책」, 제주대학교 법과정책연구소, 2012, 327~330면.

문정인 교수 등이 “신혼여행의 섬에서 평화의 섬으로”라는 주제 발표를 한 것이 그 첫걸음이었고 그 이후 제주국제협의회에서 평화의 섬 구상에 대한 활발한 논의가 이뤄졌다. 그 결과 제주국제협의회는 첫째, 평화의 섬의 기본원칙과 전제는 비무장·비군사화에 있다는 점을 분명히 했다. 모든 형태의 군사기지는 제주도에 있어서는 안 되고, 군사적 목적을 띤 군함이나 항공기는 제주도에 정착하거나 기착해서는 안 된다는 것이 평화의 섬의 핵심이라는 것이다. 둘째, 제주를 민간회의이든 정부수준의 회의이든 정상회의이든 각양각색의 평화와 관련된 국제회의를 개최하는 장소로 만들어야 한다고 했다. 셋째, 제주에 동북아 평화연구센터나 아시아·태평양 평화연구센터, 또는 아시아·태평양 평화훈련소, 또는 아시아·태평양 아니면 동북아의 분쟁해소센터 또는 분쟁중재센터 같은 것을 만드는 것을 제안했다.<sup>18)</sup> 이와 같이 비무장지대 실현, 국제평화회의의 개최, 국제평화기구 설치 등이 평화의 섬의 핵심적 내용으로 제시되었다.

1997. 9. 당시 김대중 새정치국민회의 대통령 후보는 제주를 평화의 섬으로 만들겠다는 공약을 제시했고, 그 뒤 김대중 후보가 대통령에 당선이 되자 평화의 섬 논의는 더욱 탄력을 받으면서 법제화의 요구로 발전하게 되어, 2000. 1. 28. 「제주도개발특별법」에 세계평화의 섬 지정에 관한 내용이 규정되기에 이르렀다. 즉 같은 법 제52조는 제1항에서 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”고 규정했고, 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하기 위하여 필요한 i) 국제평화 및 협력기구의 유치, ii) 국제협력에 관한 연구소의 설립, iii) 국제평화 및 협력관련 국제회의의 유치, iv) 기타 국제협력을 위한 사업을 시행할 수 있다.”고 규정했다.<sup>19)</sup>

제주도는 위와 같은 법적 근거를 바탕으로 2004. 7.경 '세계평화의 섬 지정 계획안'을 마련하여 정부에 제출했고, 정부는 관계 부처 간 협의 및 제주국제

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

19) 2002. 1. 26. 제주도개발특별법의 전부 개정 형식으로 마련된 제주국제자유도시특별법은 제 12조 제2항에 “남북교류 및 협력에 관한 사업”을 추가했고, 2011. 5. 23. 일부 개정된 특별법 제155조 제2항에 “평화이념 확산을 위한 기념사업”을 추가했다.

자유도시추진위원회의 심의를 거쳐 2005. 1. 27. 노무현 대통령이 제주를 세계 평화의 섬으로 지정하는 서명을 하여 제주는 세계평화의 섬으로 지정됐다. 세계평화의 섬은 제주에서 자생적으로 제시하여 법제화까지 된 최초의 비전이 라는 점에서 그 역사적 의의가 크다.

## 5. 제주특별자치도 설치

### (1) 제주도 경제특별자치구 구상

제주특별자치도의 맹이는 신구법의 '경제특별자치구'다. 신구법은 1995년 지방자치 선거에서 '제주의 자존'을 내세워 제주도지사로 당선되었는데 1997. 7. 1. 민선도지사 취임 2주년 기자회견을 통해 시범자치지역개념의 도입, 자율적인 조례제정권의 확보, 제반 경제규제입법에 대한 특례의 설치, 교육·대학·경찰 등 국가 권한의 시범적 재배분 등을 포함하는 내용으로 제주도개발특별법의 전면개정을 추진하겠다고 천명하였다.<sup>20)</sup> 신구법은 훗날 이에 대하여 다음과 같이 언급하였다. "표현은 조심스럽게, 그리고 열거주의 식으로 되어 있으나 한마디로 중앙정부는 외교, 국방, 사법권만 갖고 나머지 권한은 모두 제주지방정부로 이양시키라는 요구이자 홍콩과 유사한 특별행정자치구의 구상을 천명한 것이었다."<sup>21)</sup>

신구법은 1997. 9.경 시범자치지역 추진준비에 착수하여 제주도특별법 개정 실무위원회를 구성하고, 시범자치에 대한 홍보강화를 더욱 강화하는 한편 중앙정부와 협의를 시작했다.<sup>22)</sup> 1998. 4. 6.에는 국회에서 'IMF 위기극복과 민생안정을 위한 제주도의 국가전략적 비전'을 보고할 때 시범자치지역을 좀 더 경제적으로 특화한 제주도 '경제특별자치구' 구상을 제안하는 등<sup>23)</sup> 경제특별자치구를 현실화시키기 위해 노력했다. 그러나 1998. 6. 4. 지방자치선거에서

20) 신구법, 「신지사, 독립운동 한다며」, 도서출판 각, 2001, 199면.

21) 신구법, 앞의 책, 202면.

22) 신구법, 앞의 책, 202면.

23) 신구법, 앞의 책, 202, 203면 참조.

우근민이 신구법을 누르고 제주도지사로 당선이 되자 경제특별자치구 구상은 사실상 폐기되었다.

## (2) 제주특별자치도의 출범<sup>24)</sup>

신구법의 경제특별자치구 구상은 그 후 노무현 대통령의 지방분권에 대한 깊은 관심과 국제자유도시의 효율적인 추진 필요성이 한데 어우러지면서 제주특별자치도로 부활하게 되었다.

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

24) 「특별자치도추진백서」, 2007, 47~55면 참조.

2005. 7. 27. 제주특별자치도의 행정구조를 결정하는 주민투표가 실시되었는데 그 결과 총 투표권자 402,003명 중 147,665명이 투표에 참여하였고(투표율 36.73%), 그 중 혁신안은 유효 득표의 57%인 82,919표를, 점진안은 유효 득표의 43%인 62,469표를 각 얻어 혁신안으로 확정되었다.<sup>25)</sup>

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

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

이에 정부와 제주도는 도민갈등의 조기 극복 차원에서 3개 법률안의 연내 입법을 서둘렀으나 2005년 말 정기 국회가 사학법 개정 문제로 파행 운영되어 우여곡절 끝에 「제주도 행정체제 등에 특별법」, 「지방자치법 일부개정법률」은 2005. 12. 30.에, 「제주특별자치도법」은 그 다음 해인 2006. 2. 9.에 각각 국회에서 의결되었고, 위와 같이 제정된 「제주특별자치도법」이 2006. 7. 1. 시행됨으로써 제주특별자치도가 출범했다.

### (3) 「제주특별자치도법」의 개요

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

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

## 6. 세계환경수도 추진

제주는 청정 해역, 한라산, 오름, 용암동굴, 꽃자왈 등 눈부시게 아름다운 경관과 뛰어난 지질을 자랑하고 있고, 세계 최고 수준의 수질로 각광받는 화산암반수가 있으며, 풍부하고 다양한 생물종이 있어 생태계의 보고로 일컬어진다. 위와 같이 뛰어난 자연환경을 가진 제주는 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 인증 등 유네스코 자연과학

분야 3관왕을 전 세계에서 유일하게 달성했다. 또한 전 세계의 환경을림픽이라고 불리는 세계자연보전총회(WCC)의 2012년 제주 개최가 확정되자 이를 계기로 하여 제주도는 제주를 지구촌의 바람직한 환경을 선도하는 모범도시로 자리매김하고 그동안 제주가 쌓아온 여러 가지 환경·생태 인프라를 기반으로 세계적인 명품 환경도시로 발돋움하기 위해 2010. 12. '2020년 세계환경수도 조성 기본계획'을 수립하였다. 이 계획은 비전으로 '생명의 섬, 세계환경수도 제주'를 내세우고, 이를 위해 녹색자치(사회적 측면), 청정환경(환경적 측면), 녹색성장(경제적 측면)를 3대 목표로 내걸고 있다. 또한 참여, 보전, 조화를 추진원칙으로 하고 녹색자치 4개<sup>26)</sup>, 청정환경 4개<sup>27)</sup>, 녹색성장 4개<sup>28)</sup> 도합 12개의 추진전략을 세웠다.

여기서 세계환경수도란 전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시를 말하며 제주가 지향하는 세계환경수도의 개념은 다음과 같다.<sup>29)</sup>

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

한편 제주도는 2013. 1. 3. 제주가 2020년 세계 환경수도로 인증을 받는 것

26) 녹색자치 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

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

27) 청정환경 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

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

28) 녹색성장 관련 4개 추진전략은 다음과 같다.

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

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

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

## 7. 생명평화의 섬 구상

생명평화의 섬 비전을 처음으로 제시한 사람은 도법스님이다. 도법스님은 2004. 4. 22.부터 같은 해 5. 20.까지 28박 29일 동안 고향인 제주도 전역을 탁발순례하며 제주의 자연은 물론 역사와 문화의 현장을 탐구하였는데 그 과정에서 제주도민들의 희망은 물론 21세기 현대문명사회의 희망을 키워나갈 수 있는 생명평화의 섬을 보게 되었고 제주가 나아갈 길은 생명평화의 섬이라는 확신을 얻었다. 이에 도법스님은 당시 제주지역 국회의원 당선자 강창일, 김우남, 김재윤과 함께 20일 제주중앙성당에서 '생명평화의 섬, 제주를 가꾸기 위한 공동선언'을 했다.<sup>30)</sup> 그 후 생명평화의 섬 구상은 별다른 진척을 보지 못한 채 사그라지는 듯 했으나 2007. 5. 14. 제주도지사의 '해군기지 강정동 유치 결정' 발표를 계기로 강정주민들을 중심으로 제주해군기지 반대투쟁이 시작되면서 재조명을 받기 시작했다. 천주교 제주교구 평화의 섬 특별위원회, 생명평화화결사탁발순례단, 제주 군사기지 저지 및 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회(이하 범대위)는 2007. 11. 9. 「제주평화의 섬 실현을 위한 실천합의문」 서명식을 가지고 제주 미래 비전으로 생명평화의 섬을 제시했으며, 강정마을회는 2007. 11. 10. 강정마을을 생명평화마을로 선포했다.

30) 신용인, 앞의 원고, 10,11면.

그 후 강정마을회와 범대위 등이 제주해군기지반대투쟁에 집중하게 됨으로써 생명평화의 섬 주장은 수면 아래로 가라앉게 되었다. 그러나 반대투쟁이 승리하기 위해서는 단순한 반대를 넘어 대안이 제시되어야 한다는 목소리가 힘을 얻기 시작하면서 생명평화의 섬 주장이 다시 떠오르게 되었다. 이에 강정마을회, 범대위, 평화네트워크, 참여연대, 생명평화결사, 제주 평화의 섬 실현을 위한 천주교 연대, 우주의 무기와 핵을 반대하는 글로벌네트워크 등 12개 단체가 주관하여 2012. 2. 24. 개최한 제주국제평화대회에서 참가자 일동은 「제주도 생명평화의 섬 선언」을 통해 제주가 나아가야 할 방향은 생명평화의 섬임을 분명히 했다. 위 선언은 종교계, 제주지역의 시민단체는 물론 전국의 시민단체, 나아가 국제평화단체까지도 제주는 생명평화의 섬이 되어야 한다는 점에 공감하고 있음을 천명했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 제주해군기지 공사 중단 및 평화적 해결을 위한 제주특별자치도 읍·면·동 대책위원회(이하 읍면동 대책위)는 2012. 4. 3. 「제주생명평화촛불선언」을 통해 제주해군기지 반대운동은 제2의 4·3 항쟁임을 천명하며 제주의 미래 비전으로 '생명평화의 섬'을 제시했다.<sup>31)</sup>

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

앞서 본 12개 단체의 「제주도 생명평화의 섬 선언」 및 읍면동 대책위의 「제주생명평화촛불선언」에 비춰 볼 때 생명평화의 섬 구상은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 생명평화의 섬의 근거로는 생명평화라는 인류보편의 가치 구현, 제주의 아름다운 자연환경, 그리고 4·3 및 강정의 아픔을 내세우고 있다. 생명평화의 섬의 내용으로는 i) 자연환경의 보전, ii) 섬과 치유를 통한

31) 신용인, 앞의 원고, 11면.

생명력 회복, iii) 인권과 정의의 실현, iv) 한반도의 평화통일과 세계평화 기여, v) 비무장지대화(DMZ) 등을 들고 있다. 생명평화의 섬 운동방법으로는 비폭력을 원칙으로 하며 제주도민이 주체가 되는 동시에 전국적·전 세계적 인 연대를 천명하고 있다.

### III. 기존 제주 비전들의 문제점

#### 1. 국제자유도시의 문제점<sup>32)</sup>

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

첫째, 국제자유도시는 이상적인 자유시장 경제모델의 구축을 목표로 한다는 점에서 신자유주의를 그 이념적 기반으로 하고 있다<sup>33)</sup>. 신자유주의란 정부의 시장개입을 억제하고 상품·서비스·자본의 자유로운 이동을 허용하면 시장 기능이 제대로 작동되어 이윤과 효율이 극대화될 것이라고 주장하는 이론<sup>34)</sup>으로 그 핵심가치는 자유로운 경쟁을 통한 이윤추구다. 누구나 능력만 있으면 자유롭게 경쟁하여 얼마든지 돈을 벌 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 신자유주의는 그 호불호를 떠나 기본적으로 강자의 논리임을 명심해야 한다. 제주가 거대자본과 맞설 수 있는 경쟁력을 갖추고 있다면 모를까 그렇지 않은 상

32) 신용인, 앞의 원고, 2~5면.

33) 「제주국제자유도시종합계획 보완계획」, 제주특별자치도, 2006, 4면.

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

태에서 제주를 신자유주의의 메카로 만들게 되면, 그래서 사람과 상품, 그리고 자본이 자유롭게 이동하는 곳이 된다면 제주의 토착자본과 기술은 붕괴되고 제주도민들은 원주민으로 전락할 가능성이 매우 크다. 따라서 다수의 제주도민들은 이에 대하여 정서적으로 상당한 거부감을 가질 수밖에 없고 국제자유도시에 걸 맞는 정책이 체계적이고 적극적으로 이뤄질 수가 없다. 더군다나 신자유주의는 지난 2008년 금융위기 이후 각처에서 몰매를 맞으면서 점차 영향력을 잃어가고 있는 실정이다. 그럼에도 국제자유도시에 집착하는 것은 마치 유행이 지난 옷을 입기를 고집하는 것과 같다.

둘째, 제주가 과연 국제자유도시가 될 수 있는 인적·물적 기반을 갖추고 있는지 회의적이다. 동아시아에서 대표적인 국제자유도시로는 금융·물류 중심지로서의 위상을 확고히 하고 있는 홍콩과 싱가포르를 들 수 있다. 그런데 제주가 홍콩과 싱가포르와 같은 국제자유도시가 되기에는 인적·물적 기반이 너무 부족하다. 지역의 고급인력 유출 현상 심화, 영어구사가능 인구의 협소, 낮은 재정자립도, 지식기반산업의 미비, 지역산업규모의 영세성 등 현재의 취약한 인적·물적 기반을 가지고서는 도저히 국제자유도시를 실현할 수가 없다. 제2차(2012~2021년) 제주국제자유도시종합계획 수립 연구용역을 맡은 삼성경제연구소와 제주발전연구원이 2010. 10. 27. 제주도정에 제출한 「1차 중간 보고서」에도 제주는 국내의 거의 모든 지표에서 최하위 수준에 머물고 있고 인적자원, 자본, 기술 등 자원이 절대적으로 부족하기 때문에 자주적 발전은 현실성이 없고, 외부의 지원이 절대적으로 필요하다고 했다.<sup>35)</sup> 따라서 국제자유도시가 현실화되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부가 제주의 열악한 인적·물적 기반을 획기적으로 개선하기 위해 막대한 지원을 해야 한다. 그러나 중앙정부는 이미 인천, 부산·진해, 광양만, 새만금 등을 경제자유구역으로 지정하였고, 지역 간 형평성을 강조하고 있어 제주만 특별하게 지원할 것 같지는 않다.<sup>36)</sup>

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

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

셋째, 제주는 천혜의 자연환경을 갖추고 있는 곳이다. 어느 누구도 제주의 가장 큰 장점은 자연이라는 점에 대하여 이의를 달지 않을 것이다. 그러나 천혜의 자연환경은 국제자유도시 실현에 보완적인 역할을 할지는 몰라도 필수 조건은 아니다. 국제자유도시로 각광받는 싱가포르나 홍콩은 천혜의 자연환경이 없어도 국제자유도시가 되었다. 오히려 국제자유도시를 추구하게 되면 개발을 정당화시키고 가속화시키면서 자연환경을 무분별하게 파괴하게 될 우려가 크다. 천혜의 자연환경과 국제자유도시는 보완적인 면보다 상반되는 면이 더욱 많다.

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

사정에 이러함에도 지금처럼 국제자유도시를 계속 추구하다 보면 제주는 이것도 저것도 되지 못하면서 난개발로 자연만 훼손시키면서 제주의 미래가치를 잃어버리는 비극적인 결과를 초래할 우려가 크다.<sup>37)</sup> Daum의 이재웅 전 대표도 “제주는 현재에 대한 미래가치가 가장 많이 남아있는 곳으로 이것이 제주의 최고 장점이며 경쟁력이 될 수 있다”고 하면서 “기존 우리의 머릿속에 세워진 성장정책으로 제주를 개발·발전시키려고 한다면 제주의 미래가치는 50년도 되기 전에 모두 훼손되고 말 것”이라고 우려를 표명한 바 있다.<sup>38)</sup>

둘이켜 제주의 실상을 보면 그 우려가 현실화되고 있다. 국제자유도시의 추진으로 개발의 논리가 제주사회의 주류 패러다임으로 자리 잡게 되어 무분별한 난개발이 이루어지고 있다. 그로 인해 천혜의 아름다움을 자랑하는 제주의 자연과 제주 특유의 정체성을 담은 지역문화는 심하게 훼손되고 있다.<sup>39)</sup> 그러

37) 신용인, 앞의 원고, 4면.

38) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=60887>.

39) 신용인, 앞의 원고, 5면.

면서 정작 국제자유도시 조성을 위한 6대 핵심프로젝트와 5대 전략프로젝트 사업<sup>40)</sup>도 투자지연으로 제대로 진척이 되지 않고 있다.<sup>41)</sup> 제주의 양대 산업인 농업과 관광업도 점차 경쟁력을 상실해가며 지역경제는 저성장의 늪에 빠져 전국 1% 이하의 규모로 추락하고 있다. 이러한 제주의 현실은 여과 없이 도민의 삶에 반영되어 도민의 살림살이는 날이 갈수록 피폐해져 가고 있다. 이 점은 1인당 GRDP(지역내 총생산) 통계를 통해 여실히 알 수 있다. 2008년 기준으로 제주도민 1인당 GRDP는 1,619만 원으로 전국 1인당 GRDP 2,116만 원의 76.5% 수준이다.<sup>42)</sup> 이는 10년 전 86.7% 수준에서 10.2%나 하락된 것으로 국제자유도시 추진 전보다 오히려 격차가 더욱 벌어졌음을 알 수 있다.<sup>43)</sup> 또한 보건복지부가 2010. 3. 18. 발표한 '2009년 지역사회 건강조사'에 의하면 도민의 건강상태는 전국 최하위 수준으로 전락하는 등 '삶의 질'은 악화일로에 놓여 있다.<sup>44)</sup>

## 2. 세계평화의 섬의 문제점

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

첫째, 제주는 국가권력의 횡포에 의해 수많은 도민들이 무참하게 학살당했던 4·3의 아픔과 한이 서려 있는 곳이다. 그러나 세계평화의 섬 지정에는 이

40) 6대 핵심프로젝트는 i) 첨단과학기술단지, ii) 휴양형 주거단지, iii) 신화·역사공원, iv) 서귀포 관광미항, v) 웰스케아타운, vi) 영어교육도시를 말하고, 5대 전략프로젝트는 i) 쇼핑아울렛, ii) 생태공원, iii) 공항자유무역, iv), 중문관광단지 확충, v) 제2 첨단과학단지를 말한다.

41) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=97318>.

42) 2010년 기준 1인당 GRDP는 제주(1,886만5,000원)가 전국 평균(2,404만5,000원)의 78.5%에 불과하다.

43) 호남지방통계청 제주사무소, 「2010 통계로 본 제주의 어제와 오늘」, 2010, 44면.

44) 제주의 소리, <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=77299>.

에 대한 진지하고도 치열한 성찰이 담겨 있다고 보기가 어렵다. 이는 제주도 당국은 물론 평화의 섬 논의를 주도했던 학자들조차도 평화에 대한 깊은 성찰을 바탕으로 평화의 섬 구상을 시작한 것이 아니라 제주에 국제평화기구를 유치하고 제주가 각종 평화 관련 국제회의의 개최지가 된다면 제주는 평화의 상징지역으로 부각될 수 있고 나아가 중앙정부의 재정지원도 얻을 수 있을 것이라는 기대를 바탕으로 시작했기 때문이다.<sup>45)</sup>

둘째, 제주 평화의 섬 지정이 몇몇 전문가들의 건의를 제주도가 받아 들여 관변 주도로 이루어짐으로써 도민들의 밑으로부터의 의견 수렴 및 공감대 형성이 제대로 이루어지지 않았다.<sup>46)</sup> 그리하여 도민들은 평화의 섬 지정의 의미를 제대로 체감할 수 없었고 막연히 관광 브랜드화 정도로만 인식할 뿐이다. 따라서 세계평화의 섬 제주란 아직까지는 하나의 슬로건에 불과하다.<sup>47)</sup>

셋째, 초기 평화의 섬 개념을 정립할 때 가장 중요하게 다뤄졌던 제주의 비무장지대화 부분이 법제화의 과정에서 중앙정부와 갈등을 야기할 가능성이 있다는 이유로 사라져버렸다. 그러나 동북아를 둘러싼 미국과 중국의 패권경쟁이 심화될 경우 중국·러시아·북한의 북방 3국과 미국·일본·한국의 남방 3국이 대립하는 신 냉전 구도를 재현할 수 있고 이 경우 동북아의 지정학적 요충지로 자리 잡고 있는 제주의 미래를 크게 위협할 수도 있으므로 제주가 국제분쟁의 소용돌이에 빠지지 않고 미래의 평화를 보장받기 위해서라도 '비무장지대화' 또는 '중립화'를 국제적으로 선언할 필요성은 크다고 할 것이다. 또한 그렇게 될 경우에는 제주가 국제적으로 명실상부한 평화의 섬으로 인정받게 되어 소프트파워의 원천으로 제대로 기능할 수도 있다.<sup>48)</sup>

넷째, 중앙정부는 평화의 섬과 해군기지는 모순되지 않는다고 하며 세계평화의 섬으로 선포한 제주에 해군기지 건설을 적극 추진하고 있다. 세계평화의 섬 개념을 '국제교류·협력의 거점'으로 상징하는 것을 전제로 해군기지가 있다고 해도 동북아의 평화 협력을 증진하기 위해 역내 국가들 간의 교류와 협

45) 조성윤, "제주도의 평화정책과 해군기지 문제", 「제주도연구」, 제주학회, 2011, 42면.

46) 조성윤, 앞의 논문, 44, 45면.

47) 신용인, 앞의 원고, 9면.

48) 신용인, 앞의 논문, 10면.

력을 강화하는 것은 얼마든지 가능하다고 하며 평화의 섬과 해군기지는 배치되지 않는다고 주장한다.<sup>49)</sup> 그러나 그러한 주장이 과연 한국 외의 다른 국가나 국민으로부터 공감을 얻을 수 있는 것인지 가슴에 손을 얹고 자문해 볼 필요가 있다. 특히 중국의 입장에서는 자국을 견제하기 위한 해군기지가 건설되는 섬을 두고 어떻게 평화의 섬이라고 부를 수 있을지 의문이다.<sup>50)</sup>

### 3. 제주특별자치도의 문제점

「지방자치법」 및 「제주특별자치도법」의 규정을 종합하여 보면 제주특별자치도란 그 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영 및 행정규제의 완화에 대해 특별법이 정하는 바에 따라 고도의 자치권을 보장받는 특수한 지위를 갖는 광역지방자치단체라고 할 수 있다. 여기서 제주특별자치도가 고도의 자치권을 갖는다는 것은 단체자치와 주민자치가 고도로 실현된다는 것을 의미한다.<sup>51)</sup> 즉 중앙정부가 아닌 제주도민의 손에 의해 제주의 미래를 만들어가기 위해 제주 지역에서 지방분권(단체자치)과 주민참여(주민자치)가 고도로 이루어지는 자치 파라다이스를 건설하자는 것이 제주특별자치도의 취지인 것이다.

그렇다면 현재의 제주특별자치도는 그 취지에 맞게 지방분권과 주민참여가 고도로 이루어지는 자치 파라다이스인가. 그에 대한 대답은 부정적이다. 제주특별자치도의 핵심내용인 고도의 자치권은 지금 상태로는 매우 불완전한 것에 불과해 현재의 제주특별자치도는 정말 무늬만 특별자치도가 아닌가 하는 회의가 들 정도다. 우선 지방분권의 측면을 보면, 「제주특별자치도법」은 제주

49) 강근형, "해군기지와 제주발전", 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 2007, 89면.

50) 신용인, 앞의 논문, 10면.

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

특별자치도가 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 모든 사무를 관장하는 것을 목표로 하고 있다(동법 제1조, 제12조 제1항 참조). 그야말로 연방주 수준의 고도의 자치권을 지향하고 있는 것이다. 그러나 실제로는 제주특별자치도의 자치권 수준은 다른 지방자치단체와 크게 다르지 않다. 특히 제주특별자치도의 재정자립도는 30%에도 미치지 못할 정도로 취약하여 중앙정부의 재정 지원 없이는 할 수 있는 일이 거의 없는 상태이다. 다음으로 주민참여의 측면을 보면, 특별법에 의해 주민투표, 주민소환 등 주민참여를 활성화하기 위한 직접민주주의 제도 몇 가지를 선도적으로 규정하였으나 제도 자체에 미흡한 점이 많아 실질적인 주민참여의 수단으로 기능하기에는 한계가 많다. 그나마도 이제는 모두 전국적으로 입법화되어 제주만의 특수한 지위에서 인정되는 것이라 할 수 없게 되었다. 또한 제주특별자치도가 출범되면서 기초지방자치단체가 폐지되어 자치사무에 대한 모든 권한이 도지사에게 집중되게 되자 일각에서는 제왕적 도지사라는 비판이 나오고 있는 실정이고, 주민의 관점에서 행정서비스 접근에 불편을 겪는 등 주민참여가 후퇴한 면이 없지 않다. 그러다 보니 많은 도민들은 특별한 것이 없는 특별자치도라고 푸념한다.

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

#### 4. 세계환경수도의 문제점

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

첫째, 세계환경수도는 우선 국제자유도시와 조화를 이룰 수 있는지가 의문시된다. 국제자유도시의 이념적 기반인 신자유주의는 당위적·가치론적으로 생태주의를 지향하는 세계환경수도와 상극에 가깝기 때문이다. 또한 제주가 세계환경의 ‘수도’를 지향하는 것이 과연 생태적인지도 의문이다. 생태적인 사고방식에 의하면 모든 존재는 상호 의존하는 연결망이다. 자연에는 ‘중심’, ‘주변’ 또는 ‘위’, ‘아래’가 없다. 그것들은 인간의 주관적 관념일 뿐이다. 자연에는 오직 다른 연결망 속에 들어 있는 연결망이 존재할 따름이다.<sup>52)</sup> 그런 점에서 제주를 세계 환경의 중심인 ‘수도’로 삼겠다는 발상 자체가 반생태적이라 아니 할 수 없다.

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

셋째, 제주도정이 제시한 로드맵에 따르면 세계환경수도 조성을 위해 2011년부터 2020년까지 10년 장기계획에 따른 투자계획에 소요되는 재원은 4조 1,638억 원이다.<sup>53)</sup> 위와 같은 재원을 마련하기 위해서는 중앙정부의 특별한 지원이 필수적이다. 그러나 이는 형평성을 문제 삼는 다른 지방자치단체의 강력한 반발 등으로 인해 기대하기가 어렵다.

52) 프리초프 카프카, 『생명의 그물』, 범양사출판부, 2001, 57면.

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

## 5. 생명평화의 섬의 문제점

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

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

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

## Ⅳ. 제주의 새로운 비전과 제주특별법

### 1. 통합비전으로서의 생명평화의 섬, 제주

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

할 것이다. 그러한 비전이 제시될 때 제주는 당면한 총체적인 위기상황을 극복하고 건강하게 발전할 수 있다.

그런데 새로운 비전은 하늘에서 뚝 떨어지는 것이 아니다. 기존의 비전들을 바탕으로 하여 창조적인 구상과 시도를 통해 새롭게 제시될 수 있을 뿐이다. 그러한 관점에서 기존의 비전들을 검토해 본다면 그 중에서 생명평화의 섬 비전이 가장 바람직하다고 본다. 생명평화의 섬 비전은 제주 내에서 자생적으로 부각된 비전일 뿐 아니라 제주의 독특한 역사와 문화, 지정학적 위치, 천혜의 자연환경을 잘 담아내면서도 현대문명의 위기에 대한 대안으로도 기능할 수 있다는 점에서 높은 점수를 받을 수 있다. 또한 '생명평화'라는 단어는 또 다른 제주의 자생적인 비전인 세계평화의 섬, 세계환경수도를 그 안에 담아낼 수 있다는 강점도 있다. 다만 앞서 한계로 지적된 저항적 대안비전의 성격을 극복할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존에 제시된 제주 비전들을 수정·보완하고 이를 생명평화의 섬 비전에 통합하는 작업이 필요하다. 덧붙여 날로 피폐해져 가는 도민의 소득과 건강 수준도 끌어올릴 수 있어야 함은 두 말할 나위가 없다.

이러한 점을 감안하여 필자는 제주의 통합비전으로 '생명평화의 섬, 제주'를 제시하고, 이를 구체화하는 3대 목표로 i) 고도의 자치권을 향유하는 제주특별자치도의 완성, ii) 섬과 치유의 본향인 자연치유의 섬 지정, iii) 세계평화와 번영에 기여하는 국제평화도시 조성을, 그 추진기반으로 지역경제를 일구는 씨울네트워크를 각각 설정하는 것을 제안해 본다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



### (3) 3대 목표와 실현전략

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

#### 1) 제주특별자치도의 완성

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

#### 2) 자연치유의 섬 지정

자연치유의 섬은 기존의 제주 비전인 세계환경수도에 건강·웰빙을 대폭 강화하여 접목시킨 것이라 할 수 있다. 제주는 천혜의 자연환경과 청정 이미지를 갖고 있다는 점, 건강·웰빙에 대한 사회적 욕구와 자연치유의학에 대한 수요가 점점 커지고 있다는 점, 제주지역에만 적용되는 특별법이 있다는 점 등을 십분 활용하여 제주를 자연치유의 섬으로 지정하고 육성한다면 프랑스의 예비앙 시나 멕시코의 티후아나 시 못지않게 세계적으로 인정받는 자연치유의 섬으로 우뚝 설 수 있다.<sup>54)</sup> 이와 관련하여 제주가 명실상부한 자연치유

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

의 섬이 되기 위해서는 i) 도민들의 생활습관이 자연치유력을 높이는 방향으로 개선되어야 하고, ii) 생명과 건강 위주의 생활환경이 조성되어야 하며, iii) 친환경 농업의 육성, 치유·휴양 위주의 관광 패러다임 전환 등 제주 경제와 산업구조도 생명과 건강 중심으로 변해야 하고, iv) 현재의 토목 중심 개발에서 인간과 자연이 건강하게 공생하는 생태적인 개발로 전환되어야 할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

### 3) 국제평화도시 조성

국제평화도시는 기존의 제주 비전인 국제자유도시와 세계평화의 섬을 통합·개선한 것이다. 국제자유도시와 평화의 섬의 관계를 어떻게 설정할 것인가가 문제되는데 이에 대해서는 ‘평화의 섬’ 만들기의 실천전략으로 ‘국제자유도시’가 구상되어야 한다는 견해,<sup>56)</sup> 국제자유도시 전략이 평화의 섬 완성을 지향하는 수단적 의미를 가진다는 견해<sup>57)</sup> 등이 제시되고 있다. 평화의 섬은 i) 평화지대화 모형(중립화 또는 비무장화), ii) 경제특구화 모형(국제자유도시화), iii) 국제교류·협력 거점화 모형(학술·문화·관광중심지화)을 모두 아우르는 것이라 할 수 있다.<sup>58)</sup> 따라서 국제자유도시는 평화의 섬 모형 중 경제특구화모형에 불과하다고 보는 것이 타당하다. 그렇다면 국제자유도시와 세계평화의 섬을 국제평화도시로 통합한 다음 국제교류·협력 거점화 모형을 바탕으로 평화지대화 모형을 복합적 또는 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 경제특구화 모형은 소위 ‘자유지역’에 중점을 두기 보다는 협동조합 복합체 등 사회적 경제 생태계 형성에 중점을 두는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

### 4) 씨을네트워크

1960년대 이후 지금까지 제주 발전은 중앙정부 주도하에 외지자본 위주의

55) 오영덕, 앞의 원고, 33,34면.

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

57) 김부찬, 앞의 책, 226면.

58) 김부찬, 앞의 책, 244~248면.

개발로 이뤄져 왔다. 그러다 보니 제주도민은 주체로 서지 못했고, 지역실정과 의 괴리, 난개발로 인한 자연환경 파괴 및 공동체의 붕괴, 외지자본의 토지 잠식과 투기, 개발이익의 역외 유출 등 개발에 따른 부작용이 상당했다. 제주가 이러한 부작용을 최소화하면서도 지속가능한 발전을 하기 위해서는 기존과는 다른 새로운 발전전략이 필요하다. 그 발전전략의 요체는 지금과 같은 중앙정부와 외지자본 중심의 발전이 아닌 제주도민 중심의 발전이어야 할 것이다. 이와 관련하여 2008년 세계금융위기 이후 시장경제에 대한 대안모델로 각광을 받고 있는 사회적 경제를 주목할 필요가 있다. 사회적 경제는 아직 그 개념이나 범주가 정립되지는 않았지만 대체로 이윤추구와 무한경쟁을 강조하는 시장경제와는 달리 공익, 민주주의, 자율, 연대 등을 강조하는 경제를 말하고 그 대표적인 조직으로는 협동조합을 들 수 있다. 또한 토지공개념 및 자연자원의 공유화를 바탕으로 개발이익이 지역으로 환원될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 나아가 사회적 경제와 토지공개념 및 자연자원의 공유화를 생명평화의 섬의 주요한 경제시스템으로 구축할 필요가 있다. 이러한 경제시스템의 구축에 있어서는 주체성과 공동체성의 조화가 매우 중요한데 이에 잘 부합하는 것이 씨올이다. 생명의 원천을 뜻하는 씨올은 민중, 시민, 국민의 순 우리나라 말이다. 함석헌은 씨올의 '올'에 대해 "올에서 'ㅇ'은 극대 혹은 초월적 하늘을 표시하는 것이고, 'ㅡ'는 극소 혹은 내재적 하늘, 곧 자아를 표시하는 것이며, 'ㄷ'은 활동하는 생명의 표시입니다"라고 풀이했다.<sup>59)</sup> 즉 'ㅡ'은 자율적·독립적인 주체적 자아를 의미하는 것이고 'ㅇ'은 연대적·상호의존적인 공동체적 자아를 말하는 것이다. 주체성과 공동체성의 조화를 이룬 사람 또는 공동체가 씨올인 것이다. 제주지역에서 씨올들이 네트워크를 이루며 건강한 지역경제 생태계를 형성할 때 사회적 경제와 토지공개념 및 자연자원의 공유화는 생명평화의 섬의 경제시스템적인 토대로 굳건하게 자리 잡을 수 있을 것이고 기존 개발의 부작용도 최소화될 것이다.

#### (4) 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」의 제정

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

제주의 통합비전인 '생명평화의 섬 제주'와 3대 목표인 제주특별자치도의 완성, 자연치유의 섬 지정, 국제평화도시 조성 그리고 추진기반인 씨울네트워크가 현실화되기 위해서는 이를 충실하게 담아내는 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」을 제정하고 이 법에 근거한 '제주생명평화의 섬 종합계획'을 체계적으로 수립·시행하는 것이 필요하다. 물론 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」은 현재 제주도정이 추진하고 있는 「세계환경수도 조성을 위한 특별법」처럼 「제주특별자치도법」과 병존하는 형태의 법이 아니라 「제주특별자치도법」을 대체하는 형태의 법이어야 할 것이다. 즉 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」은 「제주도개발특별법」, 「제주국제자유도시특별법」, 「제주특별자치도법」의 계보를 이어가면서도 창조적으로 진화하는 법으로 만들어져야 한다는 것이다. 만일 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」이 위와 같이 제정된다면 제주는 1960년대 초 지역개발이 시작된 후 반세기만에 처음으로 제주다움을 제대로 구현하는 청사진을 갖게 되는 것이다. 그렇게 되면 제주가 명실상부한 생명평화의 섬으로 우뚝 서면서 중앙정부의 손이 아닌 제주도민의 손으로 제주의 미래를 만들어 가게 될 것이다. 제주도민이 제주 역사의 진정한 주인이 되는 새로운 시대가 열리는 것이다.

## V. 마치며

기존의 제주비전들을 통합한 생명평화의 섬 비전은 중앙정부에 의해 제시된 비전이 아니라 제주지역 내에서 자생적으로 만들어진 비전이라는 점, 제주의 고유한 역사와 문화를 잘 담아내고 있다는 점, 천혜의 자연환경을 보전하며 지속가능한 개발을 추구하는 이념적 바탕이 될 수 있다는 점, 현대문명의 위기에 대해 시대의 패러다임 변화를 선도하는 대안문명을 제시할 수 있다는 점 등에 비춰 볼 때 가장 제주다운 뿐 아니라 제주의 미래상을 제대로 밝혀줄 수 있는 비전이라고 할 수 있다. 생명평화의 섬 비전이 「제주생명평화의 섬 실현을 위한 특별법」의 제정과 '제주생명평화의 섬 종합계획'의 수립·시행을 통해 현실화되기 위해서는 우선, 제주의 역사·문화·자연에 대한 깊은 고찰

을 바탕으로 보편적인 생명평화 철학의 정립이 필요하고, 둘째, 3대 목표인 제주특별자치도의 완성, 자연치유의 섬 지정, 국제평화도시 조성 및 추진기반을 이루는 씨올네트워크 형성에 대한 구체적인 방안들이 나와야 한다. 셋째, 위와 같은 통합비전 등에 대한 도민 공감대 형성이 충분하게 이뤄져 제주도민 스스로가 통합비전을 실현하는 주체로 나설 수 있어야 한다. 넷째, 제주해군기지 문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 제주해군기지 문제가 지금까지와 같고 대립으로 얼룩져 있는 이상 생명평화의 섬 비전은 부도수표가 될 수밖에 없기 때문이다. 위 네 가지 과제는 하나하나가 쉽게 넘기 힘든 험난한 산인 것이 틀림이 없다. 그러나 4·3의 아픔과 한 속에서도 불굴의 정신으로 폐허를 딛고 아름다운 섬을 재건해 낸 제주도민의 저력에 비춰볼 때 충분히 가능하리라 본다.

## 참고문헌

- 김부찬, 「제주의 국제화 전략」, 은누리, 2007.  
부만근, 「제주지방행정사」, 제주대학교 출판부, 2007.  
「세계환경수도조성기본계획」, 제주특별자치도, 2010.  
신구범, 「신지사, 독립운동 한다며」, 도서출판 각, 2001.  
「제주국제자유도시종합계획」, 제주도, 2002.  
「제주국제자유도시종합계획 보완계획」, 제주특별자치도, 2006.  
제주국제협의회편, 「평화와 번영의 제주」, 신라출판사, 1993.  
진관훈, 「국제자유도시의 경제학」, 각, 2008.  
프리츠포 카프카, 「생명의 그물」, 범양사출판부, 2001.  
한석지, 「지역발전의 지방정치학」, 인간사랑, 2008.  
「특별자치도추진백서」, 제주특별자치도, 2007.  
강근형, 「해군기지와 제주발전」, 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 2007.  
고성준, 「남북화해·협력시대와 제주국제자유도시 건설」 「제주발전연구」, 제4호 제주발전연구원, 2000.

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

신용인, “소프트 파워와 제주 ‘평화의 섬’의 법적 과제”, 「법과 정책」, 제주대학교 법과정책연구소, 2012.

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

조성윤, “제주도의 평화정책과 해군기지 문제”, 「제주도연구」, 제주학회, 2011.

[Abstract]

## The Integral Vision of Jeju, Island of Life Peace and the Future of Jeju Special Law

Shin, Yong-In

*Professor, Law school, Jeju National University*

Today, Jeju is facing the general crisis such as damaging the natural environment, community conflict, deteriorating the quality of life. The reason is that there is no correct vision in Jeju. Jeju visions like free international city, island of world peace, world environmental hub, Jeju special self-governing province are contradictory to each other and have several limits. So we need new vision which would put Jeju's own history and culture, geopolitical area, beautiful natural environment well in it, and lead the change of paradigm.

I would look into the evolutionary process of Jeju special law, and examine

several Jeju visions critically, then, I would propose island of life peace, Jeju as a new vision, and i) the completion of Jeju special self-governing provinces, ii) the designation as island of natural healing, iii) the development of international peace city as three goals, and ssiol network as a foundation.

We need to establish the special law on the realization of the island of life peace, Jeju and the master plan on the island of life peace, Jeju to fulfill a new vision, three goals, a foundation.

**Key words** : vision, free international city, island of world peace, world environmental hub, Jeju special self-governing province, island of life peace, Jeju special law