

# 세계화와 시민 교육의 과제 : 제주도를 중심으로

Globalization and the Task of Civic Education in Jeju-Do

변 중 헌\*

## 목 차

1. 머 리 말
2. 제주 국제자유도시의 의의
3. 시민 교육의 방향과 과제
4. 맺 음 말

## 1. 머 리 말

오늘날 우리 사회는 세계화와 정보화의 거대한 흐름 속에서 새로운 좌표를 모색하기 위해 노력하고 있다. 전지구적인 차원에서 펼쳐지고 있는 변화의 충격은 인간 삶의 모든 영역으로 파급되고 있으며, 지방 자치 단체들 역시 예외일 수 없다. 목하 지방 자치 단체들은 급격한 내외적 환경의 변화 속에서 지방의 세계화라는 커다란 도전에 직면하고 있다. 국내적으로는 1995년 이후 본격적으로 시행된 지방 자치제, 정보화의 급속한 확산, 주민 생활 수준의 향상으로 인한 가치관과 생활 양식의 변화 등이 지방 자치 단체의 행보에 적지 않은 영향을 끼치고 있는 것이 현실이다. 특히, 1998년 이후 사회 각 분야에 불어닥친 개혁의 소용돌이 속에서 지방 자치 단체들은 저비용·고효율 체제로의 전환을 꾀하는 동시에, 지역 주민들에 대한 행정 서비스 향

\*제주교육대학교 윤리교육과 교수

상과 복리 증진을 위해 총력을 경주해야 하는 중압 속에 놓여있다. 거시적으로는 세계 경제로의 통합이 가속화되면서 국경 없는 무한 경쟁의 시대가 펼쳐지고 있고, 정보 통신 기술의 획기적 발달에 힘입어 국가간의 상호 의존이 심화되면서 국가들 사이에 자본, 사람, 기술, 상품의 신속하고 자유로운 이동이 눈앞의 현실로 나타나고 있다. 이것은 결과적으로 전 세계가 하나의 거대한 정보 공동체로 재편되고 있다는 것을 의미한다.

지방 자치 단체는 이와 같은 세계화와 정보화의 도전에 대응하는 가운데 다른 한편으로는 지역적 특수성을 유지하고 발전시켜야 하는 이중의 부담에 직면해 있다. 말하자면 세계화와 지방화의 동시적인 추구(glocalization)가 지방 자치 단체의 새로운 도전이 되고 있는 셈이다. 더욱이 오늘날 지방의 세계화는 과거와 같은 중앙 정부의 일방적인 도움이나 지시 혹은 통제에서 벗어나, 지방 자치 단체 스스로가 자신의 정체성을 유지하면서 지역의 특성에 맞는 정책을 추진할 것을 요구하고 있다. 이와 같은 내외적 변화의 요구 속에서 제주도가 추진하고 있는 이른바 세계화와 정보화의 대응 전략이 바로 국제 자유 도시 건설이라고 할 수 있다. 더 나아가 제주도는 국제 자유 도시의 건설을 통해 국가 발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토 문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역 산업을 육성하며 쾌적한 생활 환경을 조성하여 제주도민의 복지를 향상시키고자 하는 적극적인 비전을 제시하고 있다.

그러나 제주도의 지리적·환경적 특수성을 긍정적으로 활용하면서 제주도를 동북아 경제의 중심으로 부각시키기 위한 국제 자유 도시의 건설은 그 계획과 추진 과정에서부터 비판과 우려를 낳고 있는 것 또한 사실이다. 그 가운데 하나는 국제 자유 도시의 건설이 불가피하게 제주 사회의 전면적 개방을 초래할 수밖에 없는 바, 그로 인해 야기될 수 있는 제주 정체성<sup>1)</sup>의 약화나 혼란에 있다고 할 것이다. 따라서 국제 자유 도시의 건설과 관련해서 제주와 제주인의 정체성을 확인하고 나아가 제주도민들에게 요구되는 시민적 자질을 배양하기 위한 노력은 불가피한 것으로 보인다. 이러한

1) 정체성(正體性)의 사전적 의미는 사람이 환경이나 사정이 변해도 자기가 어떠한 변하지 않는 존재인지를 깨닫는 것, 또는 그렇게 깨달아진 변하지 않고 독립적인 존재이다. 그러나 여기서의 제주정체성이라는 개념은 지역적인 삶을 공유하는 제주인으로서의 정체성 뿐만 아니라 때로는 제주의 지역적 정체성, 말하자면 제주다운 것, 제주에 특이한 것, 제주적인 것을 의미하는 것으로도 사용하였다. 여기서는 두 가지 의미를 엄밀하게 구분하는 대신에 주로 제주인의 정체성에 초점을 맞추었다.

관점에서 가장 먼저 우리의 주목을 끄는 것이 바로 시민 교육의 중요성이라고 할 수 있다. 그렇다면 제주 국제 자유 도시의 추진 과정에서 야기될 수 있는 정체성의 혼란을 극복하고, 나아가 국제 자유 도시의 구성원으로서 바람직한 시민적 자질과 능력을 배양하기 위한 시민 교육의 방향과 과제는 무엇인가? 여기서는 먼저 제주도가 추진하고 있는 국제 자유 도시의 의의를 검토하고, 이에 대한 견해를 제시하고자 한다.

## 2. 제주 국제자유도시의 의의

일반적으로 국제 자유 도시는 경제 활동과 관련된 모든 분야에서 사람·자본·상품 이동의 폭넓은 자유와 최대한의 편의를 제공하고 이에 대한 법적·제도적 뒷받침이 이루어지는 도시나 지역을 의미한다.<sup>2)</sup> 말하자면, 광범위한 경제 활동이 여러 가지 경제적 유인책(조세 감면, 규제 완화, 제반 행정 절차의 간소화 등)과 관련 서비스의 완벽한 제공을 통해 장려되는 도시 권역을 통칭하는 개념으로, 사람·자본·상품의 자유로운 이동과 기업의 자유로운 경제 활동을 보장함으로써 해당 지역의 경제 발전은 물론 국가 경제의 발전을 도모하는 지역 개발 수단이라고 정의할 수 있다.

하지만 국제 자유 도시라는 용어는 이론적으로나 학술적으로 엄밀한 개념은 아니며, 실제에 있어서는 그 필요성과 강조점에 따라 다양하게 정의되고 있다.<sup>3)</sup> 제주도에 논의되어 온 국제 자유 도시 개념은 투자 자유 지역이나 자유 무역 지대를 포함해서 국제적 협력과 평화의 중심지로서의 기능까지 추가된 복합적 개념이었다. 이와 같은 연장선상에서 제주국제자유도시특별법은 국제 자유 도시를 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국가적 지원의 특혜가 실시되는 지역적 단위로 규정하고 있다.

제주 사회가 21세기 세계화와 정보화 시대에 국제 자유 도시로의 전환이라는 적극적인 개방 정책을 도입하는 것은 기존의 대외 의존성을 극복하고 주체적이고 능동적

2) 건설교통부(1998), 「국제자유도시 개발구상」, p. 2.

3) 김부찬(1999), “국제자유도시 모델 및 법·제도적 접근”, 한국지방자치학회 제주지회 정책세미나, 「국제자유도시와 제주도」, 1999년 1월, pp. 27-48.

인 지역 발전을 달성할 수 있는 대안이라는 점에서 그 의의가 있다. 이러한 맥락에서 제주 국제 자유 도시 건설은 단기적인 이해 관계에 집착하기보다는 장기적이고 종합적인 관점에서 체계적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 이익의 극대화 못지 않게 그 부정적 역기능을 최소화하기 위한 방안을 적극적으로 강구해야 할 것이다. 또한 지역 주민의 적극적인 의견 수렴에 기초한 민주적인 절차와 과정을 통해 제주 국제 자유 도시의 성격과 방향을 분명히 하는 가운데 그 모형을 정립·추진해 나가야 한다. 그리고 여기에 덧붙여 법률적·제도적 개선을 통한 중앙 정부의 적극적인 지원이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다.

하지만 제주 국제 자유 도시의 추진은 여러 가지 기대 효과 못지 않게 많은 문제점을 노정할 것으로 예상되고 있다. 제주 국제 자유 도시 건설이 신중한 계획에 의해 체계적으로 진행되지 못할 경우에는 제주의 경제, 사회 문화, 환경 등 다방면에 걸쳐 심각한 문제를 야기할 것으로 보인다. 예컨대, 제주 지역 경제의 장래, 제주 정체성의 문제, 자연 환경의 보존 문제 등은 매우 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 따라서 제주 국제 자유 도시 개발이 제주 지역의 특수성과 의사를 무시하거나 지역의 환경 보전을 외면한 채 추진될 때, 비록 물질적 성장은 가져올 수 있어도 정신적·문화적인 측면을 포함하는 총체적 발전은 기대할 수 없을 것이다.

국제 자유 도시의 추진과 관련해서 무엇보다도 가장 큰 우려와 비판을 자아내는 것은 제주의 정체성과 관련된 문제라고 할 수 있다. 이른바 제주 정체성이 정립되지 않는 상태에서 이루어지는 일방적이고 전면적인 개방은 외래 문화에의 동화와 종속을 초래할 수 있으며, 실령 물량적 성장이 이루어진다고 하더라도 그것은 지역의 총체적 만족과는 유리된 왜곡된 발전이 될 수 있다는 점이다.<sup>4)</sup> 따라서 국제 자유 도시 건설이 제주도의 진정한 미래를 보장하는 것이 되기 위해서는 장밋빛 전망을 토대로 그 긍정적 혜택을 낙관하는 것 못지 않게 그것이 가져올 수 있는 제주 정체성의 혼란과 그 부정적 역기능을 극복할 수 있는 신중하고도 체계적인 접근이 요구된다. 이를 위해서는 제주의 정체성을 확인하는 가운데 개발 과정에 대한 적극적인 관심과 참여를 제고할 수 있는, 명실상부하게 제주 국제 자유 도시의 구성원들에게 요구되는 시민으로서의 자질과 능력을 갖추어야 할 것이다.

4) 허향진(1999), "제주도 국제자유도시 추진 여건과 방향성", 한국지방자치학회 제주지회 정책세미나, 「국제자유도시와 제주도」, 1999년 1월, pp. 13-26.

### 3. 시민 교육의 방향과 과제

정보 통신 기술의 발달에 기초한 전지구적 차원의 네트워크화 그리고 경제 영역에서 폭발적으로 전개된 세계화의 추세는 다른 지역이나 서로 다른 문화와의 접촉과 교류를 크게 확대시켰다. 이러한 변화는 국가와 지방 자치 단체들에게도 위기인 동시에 새로운 기회라는 양가성(ambivalence)을 띠고 있다. 따라서 제주도가 의욕적으로 추진하고 있는 국제 자유 도시 건설 계획은 바로 이와 같은 정보화와 세계화의 양가성을 새로운 도약을 위한 기회의 창(window of opportunity)으로 활용하기 위한 적극적 선택이 되어야 한다. 그러나 개방과 개발을 기본 이념으로 하는 제주 국제 자유 도시 건설이 성공하려면 무엇보다도 지역 주민들의 시민적 자질과 능력을 제고하는 한편 이들의 적극적인 관심과 참여를 유도하기 위한 시민 교육에 눈을 돌려야 한다. 왜냐하면 국제 자유 도시의 성공을 위해서는 법과 제도의 정비, 재원 마련 등과 같은 하드웨어 못지 않게 이것들을 운용하게 될 사람들과 제주 공동체 구성원들의 의식 전환이 무엇보다 중요하기 때문이다.

이러한 맥락에서 제주도는 제주국제자유도시종합계획(2002~2011)(제주도, 2003. 1)을 통해 세계화에 대응한 의식 교육의 중요성을 강조하고 있다. 이를 위해서 기본적인 생활 규범의 체질화·습관화를 위한 도덕 규범의 선택과 집중 지도를 통하여 민주 시민으로서의 자질을 함양시키고자 하고 있다. 뿐만 아니라 지구 문제에 대한 이해와 해결 능력을 증진시키는 교육 과정을 개설하고 외국어 교육, 국제 이해 교육, 환경 교육과 평화 교육 등의 강화를 통해 지구촌 시대에 걸 맞는 세계 시민의 양성을 목표로 하고 있다. 초·중등 및 대학 교육 과정에 평화 교육 및 국제화·세계 시민교육 관련 과목을 개설함으로써 세계화를 주도할 수 있는 인재를 육성하려는 목표를 제시하고 있다.<sup>5)</sup> 여기서는 구체적으로 제주 사회의 변화에 대응하는 시민 교육의 과제를 개방적인 사고와 태도의 함양, 보편성과 특수성의 조화에 기초한 제주인의 정체성 확립, 그리고 민주 시민으로서의 능력 제고에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

5) 제주 국제 자유 도시 추진을 위한 실천 방안의 하나로 국제 시민 양성 프로그램과 정체성 확보를 위한 시민 교육 프로그램이 강조되고 있다는 것(고성준, 2000)은 매우 바람직한 일이다.

## 1) 개방적 사고와 태도의 함양

일반적으로 지방 자치 단체의 세계화 추진 방향은 지방 행정의 세계화, 인적·문화 교류의 활성화, 경제 통상 교류의 활성화, 지역 주민 의식의 세계화로 나누어 볼 수 있다. 따라서 지역 주민들의 성숙된 세계화 마인드, 즉 세계 시민 의식은 지방 자치 단체의 세계화 전략에 있어서 중요한 과제 가운데 하나다. 그리고 이것은 세계로의 적극적인 개방을 표방하고 있는 제주 국제 자유 도시의 건설에 있어서는 더욱 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그렇다면 국제 자유 도시를 지향하는 제주 사회의 구성원들에게 필요한 세계 시민으로서의 자질이나 능력은 무엇인가? 그 가운데 하나가 바로 개방적 사고와 태도로의 전환이다.

국제 자유 도시의 기본 이념이 개방성에 기초한 것이라고 한다면, 하드웨어의 개방 못지 않게 중요한 것이 지역 주민들의 개방적인 사고와 행동 양식이다. 제주 사회가 외부 환경의 변화를 이해하고 이에 적극적으로 대응하기 위해서는 구성원들의 개방적인 사고와 태도가 필수적이다. 고립된 폐쇄적 사고로는 환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 능력을 제대로 발휘할 수 없으며, 이것은 특정 사회와 체계의 붕괴를 초래할 수밖에 없다.<sup>6)</sup> 따라서 제주의 지리적 고립성이나 폐쇄성보다 더욱 중요한 문제는 이와 같은 지리적 한계를 극복할 수 있는 제주 도민들의 개방적 사고로의 전환이다. 이와 같은 심리적·정신적 개방성의 확보없이 이루어지는 사람, 자본, 상품의 자유로운 이동은 제주도가 생존과 번영을 위해 필요로 하는 진정한 의미의 개방성과는 거리가 있다.

오늘날 세계화와 정보화는 개개인의 일상 생활에서까지 진행되고 있는 엄연한 현실이 되었다. 그 결과 개인과 사회가 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 사고와 행동 양식 및 문화와의 교류가 일상화되고 있다. 이것은 일종의 새로운 환경으로서 개인과 사회의 적절한 대응을 필요로 한다. 여기서 환경의 변화에 탄력적으로 적응할 수 있는 환류(feedback) 기능의 발휘는 개인과 사회가 유지되기 위한 최소한의 기본적 요건이다. 그리고 이와 같은 환류 기능과 그것을 통한 적응 메커니즘의 핵심을 이루는

6) D. Easton(1965), *Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.

것이 바로 개방성(openness)의 관념이다. 따라서 제주 국제 자유 도시의 추진 과정에서 가장 중요한 시민적 자질 가운데 하나는 급격한 외부 환경의 변화에 창조적으로 적응할 수 있는 개방적인 사고와 태도의 함양이라고 할 것이다.

제주인의 의식 속에는 진취적이고 개방적이며 합리적인 측면 못지 않게 고립성과 폐쇄성, 배타성과 의존성 그리고 열등 의식 등이 잠재되어 있다.<sup>7)</sup> 특히, 외지인에 대한 배타성이나 열등 의식이 많이 약화되고는 있지만 아직도 남아있는 상태라고 할 수 있다. 제주도가 국제 자유 도시가 된다는 것은 외지인, 외국인과의 접촉과 교류가 더욱 빈번해진다는 것을 의미하기 때문에, 제주인의 의식 속에 남아있는 고립성과 폐쇄성의 부정적인 측면들을 극복하지 않고서는 국제 자유 도시의 성공을 보장할 수 없다. 따라서 제주도민들 스스로가 지적하고 있듯이,<sup>8)</sup> 개방적이고 진취적인 사고로의 전환이 국제 자유 도시의 시민 또는 세계 시민으로서 갖추어야 하는 가장 기본적인 조건이 되어야 할 것이다.

21세기의 사회는 폐쇄성과 획일성을 극복하는 사회가 될 것이다. 전지구적인 차원에서 펼쳐지게 될 다양화·다원화의 추세 속에서 서로 다른 사고 방식과 문화가 자연스럽게 공존하게 될 것이다. 이러한 상황에서 자신의 사고 방식과 문화만을 유일하고 절대적인 것으로 고집하는 것은 세계 시민으로서의 자질과 태도와는 거리가 멀다. 따라서 다양한 사고 방식과 문화를 인정하는 개방적인 사고 방식과 태도를 지닌 세계 시민의 육성이 필요하다. 세계 시민은 하나의 가치나 문화만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 다양한 사고와 문화적 다양성을 수용할 수 있는 다원주의 및 관용의 정신이 내면화되어야 한다.

다양한 사고 방식과 문화에 대한 이해와 포용은 자기와 다른 것들의 존재를 전제로 하여 둘 사이의 차이를 발견하고 인정하는 것에서부터 시작된다. 자신과 다른 사고 방식과 문화의 차이를 인정하고 그것을 발견하며, 더 나아가 서로 공존하고 공유

7) 고성준(2000), "남북 화해·협력 시대와 평화의 섬 제주", 제주교육대학교 초등교육연구소 학술세미나, 「남북협력시대의 평화의 섬 구상과 초등통일교육」, 2000년 12월, pp. 13-34.

8) 제주도민들에게 앞으로 요구되는 사고방식에 대해서 진취적 사고, 개방적 사고, 친절한 태도, 관용적 태도, 합리주의 순으로 응답하였다(김항원 외(2000), 「전환기 제주의 의식과 제주정신」, 제주: 제주대학교 출판부, p. 82).

할 수 있는 기반을 창출할 수 있도록 함으로써 전지구적 공동체의 한 구성원으로서 요구되는 자질과 태도를 함양하고 발휘하도록 하는 것이 중요하다. 따라서 제주 국제 자유 도시의 성공을 위해서는 각종 교육 기관과 민간 사회 단체들의 제주 역사와 전통 문화에 대한 교육을 장려하고 지원하는 가운데 세계화 시대에 걸맞는 개방적인 의식과 태도를 지닌 세계 시민을 육성하기 위해 노력해야 할 것이다.

## 2) 다중적 정체성의 확립

제주인의 정체성은 제주도의 자연, 인문·사회 환경 속에서 생활해 오는 동안에 형성, 변화, 지속되어 온 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 제주인의 정체성이란 제주도 주민으로서의 소속감과 일체감이며, 제주도 주민이라는 집단성에 대한 주관적인 감각과 애착의 정도를 의미한다. 다시 말하면, 제주 사람들이 제주의 자연 환경과 독특한 문화 속에서 살아오는 동안 가지게 된 것으로, 제주인은 누구인가 또는 제주인은 무엇인가에 대한 답이 바로 제주인의 정체성이라고 할 수 있다.

제주발전연구원의 도민 의식 조사 보고서에 따르면,<sup>10)</sup> 제주도민들은 제주인의 정체성을 대표할 수 있는 21세기의 시대 정신으로 즈낭 정신을 지적인 바 있다. 제주인의 정체성을 가지면서 세계화할 수 있도록 제주도의 후세들에게 계승 발전시킬 만한 21세기 시대 정신으로서 대표할 수 있는 가장 바람직한 제주 정신에 대한 물음에 대하여 40.5%의 응답자들이 즈낭 정신을 첫 번째로 꼽았다. 즉, 제주도민들은 검소와 절약이라는 조상 대대로 내려오는 소박한 정신을 가지고 자기 자신에게는 철저한 금욕을 그리고 타인에게는 너그러운 아량을 베푸는 것을 가장 중요한 정신적 자산으로 생각하고 있다.

또한 응답자의 약 70%가 제주도의 역사와 문화 전통에 대한 관심과 이해가 제주도의 현실과 미래를 개척하는 데 도움이 된다고 지적함으로써 제주도내의 다양한 역사, 문화, 유물 등의 보존과 교육이 매우 필요하다는 사실을 보여 주었다. 이것은 제주 그리고 제주인의 정체성을 확립하는 데 있어서 제주의 역사와 문화 전통에 대한

9) 김항원(1998), 「제주도 주민의 정체성」, 제주: 제주대학교 출판부.

10) 제주발전연구원(1997), 「21세기 제주 제주인 도민의식조사 보고서」, p. 29.



교육이 시민 교육의 중요한 내용이 되어야 한다는 점을 시사하고 있다. 그러나 제주인의 정체성은 그것이 고정된 실체가 아니며, 새로운 환경의 변화에 따라서 새롭게 규정되어야 하는 대상이라는 점을 상기할 필요가 있다. 이러한 관점에서, 세계화 정보화 시대 제주인의 정체성은 편협한 지역적 한계와 역사적·문화적 특수성에만 국한되지 않는 다중적이고 복합적인 것이 되어야 할 것이다.

21세기 사회는 개별 국가와 민족의 정체성을 전제로 전지구적 수준에서의 상호 협력을 필요로 하고 있다. 따라서 지역 주민은 지역 주민으로서의 정체성을 확고히 하고 이를 국가와 세계적 수준으로 고양시켜 나가기 위해 노력해야 한다. 지역 공동체에 대한 일체감 그리고 헌신과 애착, 공동체 구성원으로서의 자긍심을 갖는 것 뿐만 아니라 인류의 보편적인 가치관과 생활 태도를 함양해야 한다. 다른 공동체와 그 구성원들에 대한 열린 마음과 이해를 바탕으로 상호 신뢰를 다지는 가운데 그들을 상호 협력의 동반자로 인식하는 발상의 전환이 이루어져야 한다. 제주 지역의 주민들 역시 제주 지역 밖의 사람들에 대한 편견과 거부감, 배타적인 태도를 버리고 그들의 문화를 이해하고 받아들일 수 있는 포용력을 발휘해야 할 것이다. 이제부터는 과거 시민 교육에서 흔히 볼 수 있었던 배타적이고 국수주의적인 소집단주의나 민족주의의 한계를 극복하고, 인류의 보편적 가치와 지역적 특수성을 조화시킬 수 있는 개방적 사고와 통합적 전망을 지닌 인간을 형성하는 시민 교육을 지향해야 할 것이다. 그것이 바로 세계화 시대 시민 교육의 요청이다.

제주가 국제 자유 도시가 된다는 것은 제주가 더 이상 주변부의 고립된 섬이 아니라는 것을 의미한다. 따라서 제주도민은 제주인이면서 동시에 세계 시민으로서의 삶을 살아가야 할 것이다. 제주인과 세계인이라는 이중의 타이틀이 바로 21세기 제주인의 정체성이 되어야 할 것이다. 이렇듯 제주인의 정체성은 개방적 사고를 바탕으로 세계 시민성이 잘 조화된 것이어야 한다. 따라서 제주인으로서의 정체성을 확인하는 것과 아울러 인류가 지향하고 있는 보편적 가치들을 강조하고 보존하기 위한 노력이 시민 교육을 통해서 이루어져야 할 것이다. 평화, 인권, 환경 보전, 성의 평등 등은 모두 인류가 지향하고 있는 보편적 가치라고 할 수 있으며, 제주인의 정체성은 바로 이러한 가치들을 기저로 하는 것이 되어야 한다. 제주도가 의욕적으로 추진하고 있는 거대 담론으로서의 세계 평화의 섬 구상도 이러한 관점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

하나의 주권을 지닌 세계 정부와 세계 시민성의 관념은 추상적이며 비현실적이다. 그러나 인류의 보편적 가치에 주목하지 않는 지역적 특수성과 국가 정체성 역시 극복되어야 한다. 따라서 오늘날은 서로 다른 지역과 국가들이 서로의 차이를 인정하는 가운데 인류의 공통된 가치를 지향하고 상호 협력하는 새로운 시민성의 관념이 요청된다.<sup>11)</sup> 이른바 제주인의 정체성은 이와 같은 새로운 시민성의 관념에 부합하는 것이어야 한다.

### 3) 민주 시민으로서의 능력 제고

제주인인 동시에 세계 시민으로서의 정체성을 확고히 하는 가운데 국제 자유 도시 구성원으로서 요구되는 자질과 능력을 갖추기 위해서 또한 필요한 것이 소위 시민적 능력(civic competence) 혹은 시민적 책임감(civic responsibility)의 함양이다. 국제 자유 도시의 행정은 과거와는 그 양태가 달라야 하며, 지역 주민들의 의식과 태도 또한 달라져야 한다. 더욱이 정보화와 세계화에 기초한 21세기 사회가 지역 주민들의 적극적이고 능동적인 관심과 참여를 강조하고 있다면, 국제 자유 도시의 구성원들은 이에 상응하는 시민적 자질과 능력을 구비할 필요가 있다.

주지하듯이, 정보 사회에서는 새로운 형태의 직접적인 주민 참여가 가능할 것이다. 대의 민주주의의 한계가 정보 통신 기술의 혁명적 발달을 통해 해소됨으로써 참여의 확대에 기초한 직접 민주주의의 이상이 실현될 수 있다면,<sup>12)</sup> 지방 자치 단체에 대한 지역 주민들의 참여 역시 더욱 확대되고 보편화될 것이다. 그러나 정보 통신 기술의 발달이 지방 자치 단체에 대한 주민 참여의 기회가 확대될 수 있는 환경을 마련해 준 것은 사실이지만, 그것이 곧 민주적이고 적극적인 주민 참여를 보장하는 것은 아니다. 바로 여기에 시민 교육의 요청이 있다. 왜냐하면 지역 주민들의 민주적이고 적극적인 참여의 문제는 여전히 기술적인 문제이기보다는 정치적인 문제인 동시에 교육적인 문제이기 때문이다.<sup>13)</sup>

11) 변중현(2001), "세계시민교육의 방향과 과제", 서울대학교 아시아태평양교육발전연구원, 「아시아교육연구」 제2권 제2호.

12) C. Arterton(1987), *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, Newbury Park, CA.: Sage.

13) 변중현(2000), "민주주의의 새로운 가능성", 교육부, 「교육마당21」, 2000년 1월호.

정보 통신 기술의 발달과 보급이 지역 주민들의 민주적인 참여 과정에 미칠 영향은 이론상 양면적이다. 시민들의 정치적 지식이 향상되고 정치 의식의 수준이 높아지면서 직접적인 참여가 실현될 가능성이 높아질 수도 있지만, 그와는 달리 오히려 시민들의 방관자적 태도가 커질 수 있는 가능성도 있다. 이른바 지식과 정보의 과부하 현상은 오히려 시민들의 정치적 무력감과 방관자 의식을 증대시킬 수 있다.<sup>14)</sup> 이처럼 정보 사회에서의 주민 참여가 긍정적인 방향으로 발휘되지 않는 경우에는 지방 행정과 지역 주민 사이의 간극이 더욱 커질 수 있다. 따라서 제주도가 추진하고 있는 국제 자유 도시 역시 시민들의 적극적인 관심과 능동적인 참여 없이는 성공할 수 없을 것이다.

제주도민들은 국제 자유 도시가 가져올 제주 지역 사회의 변화 양태와 그 정치적, 사회·문화적 함의에 지속적인 관심을 가져야 하며, 이를 토대로 민주적인 참여의 질을 제고시킬 수 있는 능력을 갖추고, 나아가 이것을 실천에 옮기기 위해 노력해야 한다. 그리고 시민 교육은 바로 이와 같은 자질과 능력을 배양하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 제주 국제 자유 도시의 성공을 위해서는 시민들의 민주적이고 적극적인 참여가 양적인 차원을 넘어 질적인 차원으로 확대되어야 한다. 질적인 차원의 참여란 제주도민으로서의 주인 의식을 바탕으로 공동체 구성원으로서의 정치적 효능감을 제고하며, 행정 과정에 대한 확고한 지지 혹은 비판적 대안을 제기할 수 있는 책임감이 수반된 참여라고 할 수 있다. 따라서 국제 자유 도시의 성공을 위한 제주의 시민 교육은 민주적 참여의 의미를 깊이 성찰할 수 있는 비판적 사고 기능과 함께 이를 적극적인 행동으로 옮길 수 있는 민주 시민으로서의 자질과 능력을 키우기 위해 노력해야 할 것이다.

#### 4. 맺 음 말

제주국제자유도시특별법을 통해 국제 자유 도시 건설을 위한 제반 여건이 구축됨으로써 향후 그 추진 과정이 더욱 가속화될 것으로 보인다. 여기서 한 가지 분명한

14) 강정인(1996), "정보사회와 민주주의", 한림과학원편, 「정보사회, 그 문화와 윤리」, 서울: 소화, p. 39

것은 이러한 변화의 추세가 제주 사회와 제주도민 그리고 나아가 국가의 미래와 비전을 결정짓는 중대한 전기가 될 것이라는 점이다. 제주 국제 자유 도시의 추진과 관련된 제주 공동체 구성원 모두의 심도 있는 숙고와 논의 그리고 그에 따른 민주적 합의의 절차와 과정, 더 나아가 이를 정책적으로 조율하고 뒷받침할 수 있는 중앙 정부의 강력한 의지가 재삼 강조되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 하지만 이것과 함께 매우 중요한 문제 가운데 하나는 적어도 제주 공동체 구성원들의 인식론적 패러다임이 전환되어야 한다는 점이다. 말하자면 제주 국제 자유 도시의 건설을 위한 법적·제도적 지원 체제의 구축 못지 않게 우리가 관심을 기울여야 할 것은 제주 국제 자유 도시의 중심 행위자로서 제주 지역 주민들의 세계 시민 의식 확립이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서, 제주 국제 자유 도시 구성원들의 정체성을 확인하고 그들에게 요구되는 바람직한 의식 및 태도를 함양하기 위한 시민 교육이 중요한 과제가 아닐 수 없다.

제주 국제자유도시의 성공적 안착을 위한 시민 교육의 방향은 20세기의 시민 교육과는 그 궤를 달리해야 할 것이다. 국제자유도시의 추진이 기본적으로 주체적이고도 전면적인 개방을 전제로 하는 것이라고 한다면, 과거의 시민 교육이 지닌 지역적 특수성이나 국가적 폐쇄성의 보수적 한계를 극복할 수 있는 인식의 전환이 무엇보다도 선결되어야 할 것이다. 이와 같은 정보화·세계화에 적합한 사고 방식과 태도의 함양이 앞으로의 시민 교육이 지향해야 하는 중핵적 가치가 될 것이라는 사실은 분명하다. 이러한 관점에서, 제주 지역 사회의 발전을 꾀할 수 있는 시민 교육은 제주의 특수성, 국가 정체성 그리고 세계 시민성을 아우르는 다중적이고 복합적인 정체성에 기반한 것이 되어야 할 것이다. 제주인이자 대한민국의 국민이고 또한 제주 사람인 동시에 아시아인 그리고 세계인이라는 사실에 대한 자각이 시민 교육의 중요한 출발점이 되어야 한다는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 제주 국제 자유 도시의 추진과 그것이 지닌 사회·문화적 함의를 분명하게 인식하고, 국제 자유 도시의 건설과 운영에 주체적이고 능동적으로 참여하며 비판적인 대안을 제시할 수 있는 자질과 능력을 갖춘 민주적 시민을 육성하는 데 진력해야 할 것이다. 제주 국제 자유 도시의 비전은 제주인의 의식 전환과 책임감이 수반된 진취적인 도전에 달려있기 때문이다.