

【제주발전연구원 24회 미래포럼】

핵심가치 지향형 제주미래비전 토론회

- ▶ 일 시: 2015년 11월 6일 (금) 오후 2시~5시
- ▶ 장 소: 중소기업중앙회 제2대회의실

▶ 주 최

제주발전연구원
제주국제협의회
서울제주특별자치도민회

제주 미래비전 토론회

- 일 시: 2015년 11월 6일 (금) 오후 2시~5시
- 장 소: 중소기업중앙회 제2대회의실

▶ 공동주최:

서울제주특별자치도민회 (회장 변정일)

제주발전연구원 (원장 강기춘)

제주국제협의회 (회장 고충석)

차례

개회식

[전체 사회] 강광일 | 제주국제협의회 사무총장

[개회사] 변정일 | 서울제주특별자치도민회장 _5

[개회사] 강기춘 | 제주발전연구원장 _8

발표

[기조강연] 내가 보는 제주의 미래

정운찬 | 전 국무총리

[발표 1] 국제자유도시 성찰과 새로운 제주미래비전 _13

조판기 | 국토연구원 연구위원

[발표 2] 국제자유도시와 세계평화의 섬을 넘어서 _53

양길현 | 제주대학교 교수

토론

[좌 장] 고충석 | 제주국제대학교 총장

- [토론 1] **제주미래비전 토론회 토론문** _79
강철준 | 제주국제대학교 교수
- [토론 2] **남은 것 버리고 새로운 제주 비전 찾을 때** _83
강호진 | 제주주민자치연대 집행위원장
- [토론 3] **戀北과 冠脫: 保畵과 創造** _87
김선민 | 숙명여자대학교 교수
- [토론 4] **제주미래비전 핵심가치, 청정과 공존** _91
김태윤 | 제주발전연구원 선임연구위원
- [토론 5] **제주미래비전 토론회 토론문** _101
박경훈 | (사)제주민예총 이사장
- [토론 6] **제주형 국제자유도시 미래비전과 JDC의 역할** _119
부원균 | 제주국제자유도시개발센터(JDC) 도청투자유치협력관
- [토론 7] **국제 항공노선 확충 방안** _123
양성창 | 제주항공정책연구소 소장
- [토론 8] **제주미래비전 토론회 토론문** _127
허영호 | 전 LG이노텍 사장

토론회 순서

국제자유도시와 세계평화의 섬, 환경수도 등 제주는 창의적이고 도전적인 미래비전을 찾아 나선지 10여 년이 됩니다. 그간의 성과를 점검하고 수정보완하고 청정과 공존의 제주미래를 만들어 나가는 데 지혜와 힘을 모으고자 토론회를 개최합니다.

1. 공동주최: 서울제주특별자치도민회 (회장 변정일)

제주발전연구원 (원장 강기춘)

제주국제협의회 (회장 고충석)

2. 일시: 2015년 11월 6일 (금) 오후 2시~5시

3. 장소: 중소기업중앙회 제2대회의실

4. 일정:

[전체 사회] 강광일(제주국제협의회 사무총장)

시간		내용	
개회식	14:00~14:10	개회사	변정일(서울제주특별자치도민회장)
		개회사	강기춘(제주발전연구원장)
준비	14:10~14:15	준비	발표준비 / 장내 정리
발표	14:15~14:45	기조강연	내가 보는 제주의 미래 정운찬(전 국무총리)
	14:45~15:15	발표 1	국제자유도시 성찰과 새로운 제주미래비전 조판기(국토연구원 연구위원)
	15:15~15:45	발표 2	국제자유도시와 세계평화의 섬을 넘어서 양길현(제주대학교 교수)
	15:45~16:00	휴식	휴식
토론	16:00~17:00	패널 및 플로어 토론	[좌장] 고충석(제주국제대학교 총장) 강철준(제주국제대학교 교수) 강호진(제주주민자치연대 집행위원장) 김선민(숙명여자대학교 교수) 김태운(제주발전연구원 선임연구위원) 박경훈((사)제주민예총 이사장) 부원균(제주국제자유도시개발센터(JDC) 도청투자유치협력관) 양성창(제주항공정책연구소 소장) 허영호(전 LG이노텍 사장)
폐회	17:00	폐회	폐회

개회사

우리가 생각해야 할 일들

급격하게 국제화가 진행되고 있는 이 시기에 서울제주특별자치도민회와 제주발전연구원, 제주국제협의회가 공동으로 “제주의 미래비전”을 주제로 이 토론회를 갖게 된 것을 매우 시의적절하고 뜻 깊게 생각합니다.

제주의 미래비전을 그려보는 데에 있어서 우리는 반드시 몇 가지를 고려해야 할 것입니다.

그 첫째는 국제화입니다. 전 세계가 하나의 지구촌으로서 작동하는 시대가 되었습니다. 우리가 일상생활에서 사용하는 크고 작은 물건들, 매일 매일 섭취하는 식생활의 재료들에서부터 우리와 먼 거리에 있는 국가의 경제상황이 우리경제에도 크게 영향을 미치는 등, 우리가 원하든 원하지 않든 이미 우리는 국제화의 시대에 살고 있고 그 국제화는 급속하게 진행되고 있으며 우리 제주 역시 그 국제화의 변화 속에 있으며 이를 피할 수 없다는 사실입니다. 오늘 공동주최단체인 제주국제협의회를 1990년대 초반 제주의 지성인들이 탄생시킨 것도 이러한 변화에 대응하려 함이었을 것입니다.

둘째는 제주의 소중한 가치, 즉 제주의 자연, 아름다운 풍광, 청정환경, 고유한 미

풍양속, 선조들의 지혜가 담긴 생활양식 등은 보존되고 가꾸어지고 한 단계 높은 가치로 승화되어야 한다는 것입니다. 그리하여 살기 좋고 고유한 문화가 살아있는 고품격의 명품제주를 만들어야 한다는 것입니다.

셋째는 인구의 증가입니다. 흔히들 제주의 적정인구는 100만이라고들 말합니다. 그러나 제주가 발전하고 살기 좋은 명품도시가 될수록 인구는 증가되고 그 증가되는 인구를 막을 수 없습니다. 제주도가 대한민국 영토의 일부인 한 인구의 증감은 자연스럽게 일어날 것입니다. 현재의 추세대로라면 제주의 적정인구가 얼마인가에 관계 없이 2030년경이면 100만 명을, 늦어도 2060년 무렵에는 150만 명을 넘어설 것입니다. 이러한 인구 변화가 일어날 때 현재 제주에 살고 있는 우리세대와 그 후손만을 염두에 둔 미래비전은 의미 없는 미래비전이 될 가능성이 큽니다. 이러한 모든 것들을 예측해보고 그러한 변화를 토대로 제주의 토지이용계획, 경제구조의 변화, 산업별 종사인구의 변화 등을 예측해야 할 것입니다. 선진국의 사례를 참고해야 할 것입니다.

넷째로 제주관광산업의 대안마련이 필요하다는 사실입니다. 제주의 관광산업이야말로 제주의 유망산업이고 생명산업임은 더 말할 필요 없는 엄연한 사실입니다. 그러나 관광산업은 국제경기에 민감하여 국제경기가 침체되면 된서리를 맞는 것이 또한 관광산업입니다. 또한 세월호 사건 메르스 사태로 인한 심각한 제주경제의 불황에서 우리는 이미 경험하였듯이 현재의 관광산업 성장추세만을 믿고 있는 것은 매우 위험하다는 것도 사실입니다. 관광산업의존도가 매우 높은 그리스 스페인 등이 경제적 위기를 맞이하는 국제사회의 현실도 시사하는 바 크다고 할 것입니다. 따라서 관광산업 불황에도 불구하고 버틸 수 있는 대안산업을 준비해야 할 것입니다.

그 대안산업의 하나로 교육산업을 제시하고 싶습니다. 귀족학교라는 비난에도 불

구하고 영어교육도시의 국제학교사업이 제주경제에 미친 순기능적 기여를 평가해본다면 수긍할 수 있을 것입니다.

마지막으로 제주특별자치도의 역할에 대한 재검토입니다. 제주도를 특별자치도로 한 입법취지와 제주도민이 이에 동의한 취지는 도지사를 정점으로 한 집행부와 제주도의회가 보다 자발적으로 창의적으로 제주의 미래를 설계하고 발전시켜 보라는 취지였을 것입니다. 급격하게 진행되는 국제화와 사회변화를 받아들이고 그 변화를 제주도민을 위한 변화로 방향을 잡는 역할을 제주특별자치도가 맡아야 할 것입니다. 오늘의 우리세대가 그 변화 속에서 함께 발전과 번영을 누리면서 살아가는 청사진을 그리고 그 수단을 찾는 것이 우리세대의 사명이고 그 중심에 특별자치단체인 제주특별자치도가 서 있어야 할 것입니다. 정부의 지원만을 갈구하고 있어서는 아니 됩니다. 우리 스스로 연구하고 노력할 때 정부도 지원해 줄 것입니다.

제주의 미래비전은 현실에 대한 직시와 변화에 대한 정확히 예측을 토대로 하여야 할 것이란 생각에서 몇 가지 소견을 피력해 보았습니다. 현실성 없는 비전 정확하지 못한 예측을 토대로 한 비전은 혼란 외에 우리에게 아무 것도 줄 것이 없을 것이란 생각 때문입니다.

오늘 이 토론회가 제주의 미래에 대하여 우리 모두가 심각하게 고민하는 계기가 된다면 그 의의가 크다고 하겠습니다.

서울제주특별자치도민회장
변정일

개회사

안녕하십니까! 제주발전연구원장 강기춘입니다.

오늘 제주발전연구원과 제주국제협의회, 서울제주도민회와 공동으로 제24회 제주 미래포럼을 개최하게 되어 매우 뜻 깊게 생각합니다.

아울러 오늘의 세미나를 위해 커다란 관심과 성원을 아끼지 않으신 고충석 제주국 협의회장님을 비롯한 회원 여러분과 먼 곳에서 고향을 향한 애뜻한 마음으로 고향 발전을 위해 헌신적인 노력을 해주시는 변정일 서울제주도민회장님과 회원 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

특히 오늘 세미나의 중요성에 대해 공감하시고 더 큰 제주 만들기를 위해 흔쾌히 기조강연을 허락해 주신 명예 제주도민이시자, 제40대 대한민국 국무총리를 역임하신 정운찬 前 국무총리님께 무한한 경의를 표합니다.

현대사회는 가늠하기 어려울 정도로 급변하고 있습니다. 급변하는 상황 속에서는 내일을 예측하기도 어렵습니다. 그럼에도 불구하고 바람직한 미래상을 설정하여 일관성 있게 정책을 추진하지 않으면 지역의 정체성도, 구성원들이 지향하는 비전도,

바람직한 발전도 실현될 수 없을 것으로 생각합니다.

이에 민선6기 제주도정은 ‘자연·문화·사람의 가치를 키우는 제주’를 슬로건으로 내걸고 제주의 100년 대계를 설계하는 제주미래비전을 수립하고 있으며, 수행기관인 국토연구원과 제주발전연구원은 무한책임감을 가지고 계획 수립에 임하고 있습니다.

제주미래비전 계획이 이전에 수립되어 왔던 계획과 다른 가장 큰 특징은 도민들이 직접, 가치에 기반을 두고 계획을 수립하는 것입니다.

이에 도민 100여 명의 도민계획단 운영과 청소년 22명으로 구성된 청소년계획단을 운영하여 제주미래비전의 핵심 가치로 ‘청정과 공존’을 도출하였습니다.

‘청정과 공존’은 제주미래비전이 지향하는 궁극적인 목표이며, 제주가 나아가야 할 방향이고, 각종 계획 수립의 원칙과 기준으로서 계획 간의 상충되는 문제를 사전에 방지하거나 문제 발생 시 이를 조정하여 정책의 방향과 일관성을 유지하는 토대가 될 것입니다.

제주미래비전 연구단에서는 제주 미래를 위한 의견을 수렴하기 위해 도민계획단 운영과 더불어 읍면동 단위 설명회, 각종 지역단위 회의장소를 방문하여 주민의 의견을 수렴하는 주민 밀착형 설명회를 개최하였고 서울, 부산, 동경, 오사카지역 재외도민 설명회를 개최하는 등 제주도민과 제주를 사랑하는 모든 분들이 공감하는 계획 수립을 위해 부단한 노력을 기울이고 있습니다.

이런 의미에서 오늘 제주국제협의회와 서울제주도민회와 함께 ‘핵심가치 지향형 제주미래비전’ 세미나를 개최하게 된 것은 매우 특별한 의미가 있다고 생각합니다. 아무쪼록 오늘 제주국제협의회와 서울제주도민회 회원분들과 긴밀한 소통과 협력을 통해 제주 미래를 위한 여러분의 의견을 듣고 계획 수립에 적극적으로 반영하겠습니다.

마지막으로 오늘 세미나에서 주제발표를 해주실 조판기 국토연구원 연구위원님, 양길현 제주대학교 교수님께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 종합토론의 진행을 맡아주실 고충석 제주국제협의회장과 토론자분들께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 오늘 세미나에 참석하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2015년 11월 6일
제주발전연구원장
강기춘

(발표)

발표 1

국제자유도시 성찰과 새로운 제주미래비전

조판기 | 국토연구원 연구위원

발표 2

국제자유도시와 세계평화의 섬을 넘어서

양길현 | 제주대학교 교수

국제자유도시 성찰과 새로운 제주미래비전

조판기 | 국토연구원 연구위원

I. 제주미래비전의 개요

1. 비전 수립배경 및 목적

1) 배경

- 미래가치에 기반한 도민이 공감하는 일관된 계획 및 정책의 부재
 - 급격한 제주의 여건변화로 기존에 수립된 성장일변도의 계획, 정책의 적합성에 대한 의문이 제기됨
 - 지속적인 육지로부터의 인구유입, 관광객 증가(천만 관광객 시대), 중국자본의 급격한 증가가 이루어지고 있음

- 여건변화로 인한 기존 성장일변도 정책을 개선
 - 중국자본의 유입에 대한 근본적인 검토, 지속가능한 관광 등 제주의 미래 발전을 도모할 수 있는 도민의 합의에 기반한 발전전략을 마련하여야 한다는 인식이 확산
 - 관광객 증가 역시 제주의 발전, 도민의 수입증대와 연계되지 않고 대규모 자본에 예측되는 형태로 형성되고 있음

- 미래 제주를 이끌어갈 새로운 제주의 미래 성장동력 필요
 - 제주는 그간 감귤산업을 중심으로 한 1차산업, 관광을 중심으로 한 서비스산업 등에 특화되어 왔으나, 제주의 발전을 담보할 수 있는 미래의 성장동력을 찾아야 하는 시점이 도래함
 - 기존 산업과 융합된 제주산업(감귤+관광, 해초류+신약, 식·음료+의료관광)을 찾아 이를 지속적으로 육성할 필요
 - 기존 산업 외에 IT, BT, NT 등의 성장산업 육성 및 기업의 유치, 도시첨단산업단지를 중심으로 한 제조업의 육성 등에 대한 검토 필요

2) 목적

- 지역현황 진단과 잠재력 분석을 통한 현안이슈 대응
 - 중국자본에 대한 대응전략을 마련하여 외국자본도 유치하면서 제주의 친환경 발전을 담보할 수 있는 전략을 제시함

- 미래가치(청정, 공존)에 기반한 미래비전 설정
 - 그간 제주의 계획, 정책, 제도 등에 대한 종합 검토를 통해 투자·환경·보전·미래가치를 아우르는 일관된 비전 및 원칙을 마련하여 제시

- 도민이 참여하고 도민이 공감하는 미래비전 제시
 - 미래비전 수립에 다양한 방법의 도민참여시스템을 마련하고, 향후 제주도정에 협치시스템이 정착될 수 있는 계기를 제공

3) 기존계획과의 차별성

- 범도민이 공감하는 개방과 소통의 주민중심 참여형 계획
 - 「제주미래비전」은 도민이 중심이 되어 범도민이 공감하는 개방과 소통의 주민중심 참여형 계획임
 - 전문가가 중심이 되는 기존의 계획 수립방식을 벗어나 도민(청소년)계획단의 운영, 온라인소통방, 지역간담회, 재외도민대상설명회 등을 통해 도민공감대를 형성함

- 제주도의 미래발전 방향 제시를 위한 최상위 지침 성격의 계획
 - 총량 중심의 성장계획에서 도민 삶의 질 중심의 정책적 기본방향을 정하여 제주도의 미래발전을 위한 정책목표와 실천방안 등 정책적 가이드라인을 제시
 - 기존의 개발사업을 위주로 하는 총량 중심의 성장계획이 아닌 도민 삶의 질 중심의 정책적 기본방향을 설정함

- 핵심가치, 중심가치를 기반으로 한 정책계획
 - 청정과 공존이라는 미래 핵심가치에 기반한 일관성 있는 원칙과 방향성을 제시함
 - 제주미래비전은 환경보전과 성장전략의 조화, 합리적 토지이용 방향 등의 원칙과 가이드라인을 설정하는 정책계획으로서, 성장 위주의 개발계획인 국제자유도시종합계획과는 차별성이 있음

※ 국제자유도시계획과 제주미래비전과의 차별성

- 과거 10년 동안 제주의 주요 계획은 핵심 전략으로 자연환경 보존, 관광산업 활성화, 국제자유도시 구현을 위한 인프라 조성 등을 일관되게 제시하고 있음
- 하지만 보전과 개발에 대한 원칙, 장기적 차원의 토지이용 전략 등은 제주지역 최상위 계획인 국제자유도시종합계획에서도 제시되지 않고 있어 본 제주미래비전 계획에서는 환경보전과 성장 전략의 조화, 합리적 토지이용 방향 등의 원칙과 가이드라인 설정에 중점
- 2006년 제정된 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」(이하 제주특별법)은 지방분권 모델을 확립하기 위한 내용을 담고 있으나 정책운영방안에 대한 도민의 합의된 기준 부족으로 실효성에 일부 제약이 있음

- 향후 제주미래비전의 실효성, 지속성, 정당성을 갖기 위해서는 도민이 공감하는 제도적 뒷받침이 필요하며, 이를 위해서는 지역발전에 대한 제주의 자기결정권을 제고하고 자기책임하에 정책을 수행할 수 있도록 하는 제도개선이 필요함

제주국제자유도시 종합계획과 제주미래비전 계획과의 차별성

	제주국제자유도시 종합계획	제주 미래비전 계획
계획의 성격	사업 중심의 계획 (대상 사업과 그 추진방안에 중점)	정책 가이드 중심의 계획 (정책 추진의 필요성과 목적에 중점)
계획의 목적	국가경쟁력 강화를 통한 제주의 동반 발전	제주발전을 통한 국가경쟁력 강화 지원
계획의 비전	국가경쟁력 중심의 미래비전	제주의 핵심가치에 기반한 제주미래비전
계획의 목표	투자유치와 경제성장 (개발과 경제적 논리의 우위)	청정과 공존 (성장과 보전 및 주민복리의 균형)
계획의 수혜자	계획과 사업의 수혜자 모호 (투자유치기업을 위한 규제완화 강조)	지역과 지역민이 일차 수혜자 (투자성과의 지역·주민·기업 간 공유)
계획의 수립방법	위에서 아래로의 계획 (사업결정 단계에서의 의견수렴)	아래에서 위로의 계획 (도민계획단 등을 통한 적극적 참여)
계획의 추진	도민의 호응과 공감이 부족으로 인한 계획추진의 실효성 부족	도민공감대에 바탕을 둔 가이드라인 제시로 타 계획과 정책의 실효성 제고

2. 계획의 범위

- 공간적 범위
 - 제주특별자치도 전역(1,849km²)
 - 필요시 전국, 동아시아 수준까지 확대
- 시간적 범위
 - 기준년도: 2014년
 - 단계별 계획
 - 단기(2015~2019), 중기(2020~2030), 장기(2030년 이후)

계획의 공간적 범위



II. 제주의 현안이슈

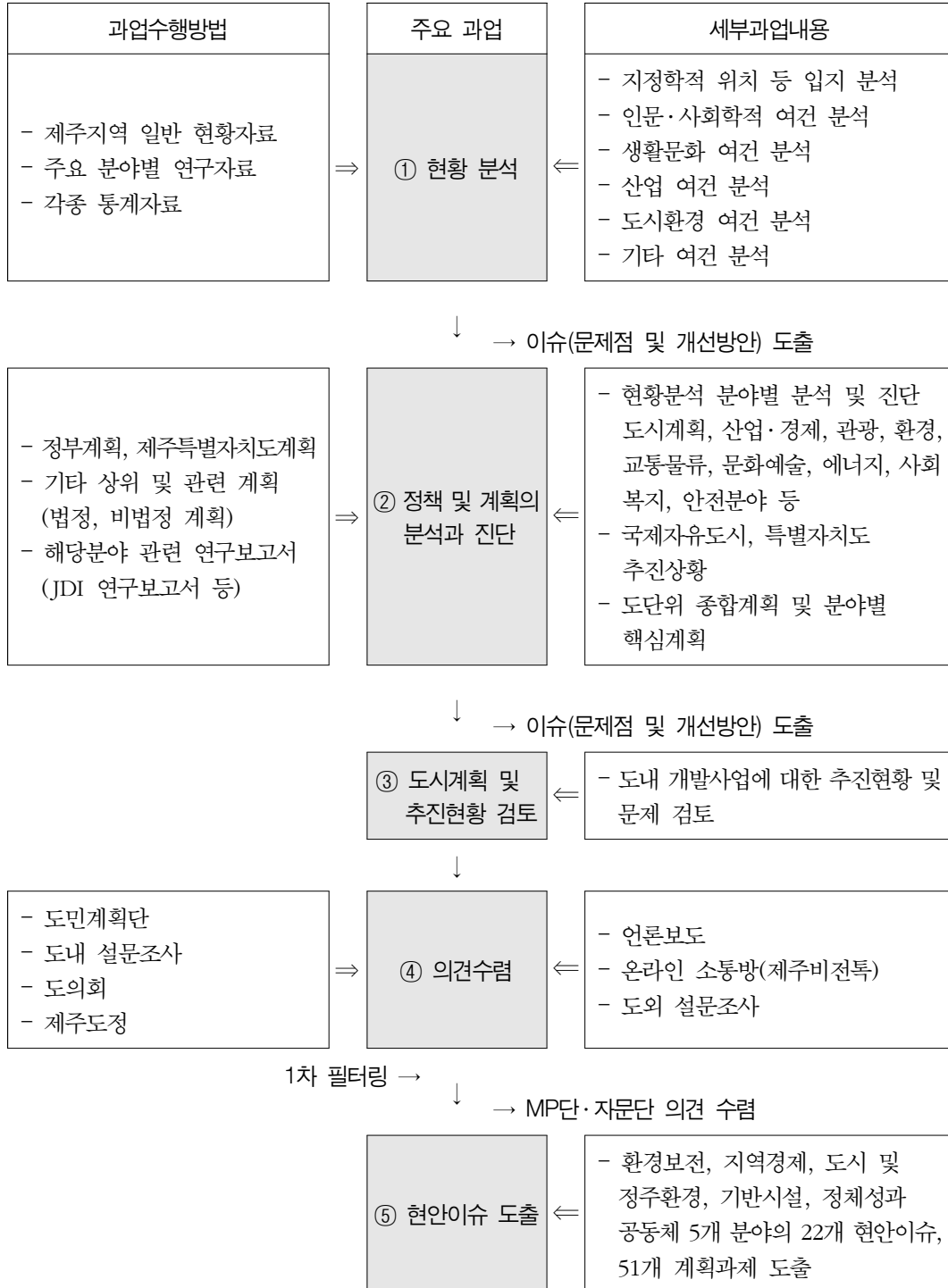
1. 현안이슈 도출 프로세스

- 제주의 현안이슈 도출을 위한 과정
 - 1단계: 인문현황 및 물리·사회·경제적 여건 분석(해당분야 현황(현안사항 포함)을 분석하고, 시사점 도출)
 - 2단계: 상위 및 관련 계획 검토(정부계획, 도계획, 해당분야 상위·관련계획 등 법정 및 비법정계획을 검토하고, 계획수립의 시사점 도출)
 - 3단계: 제주도 내 추진 중인 각종 도시계획사업에 대한 추진현황 및 문제점 검토
 - 4단계: 종합적 의견수렴(도민계획단, 설문조사, 언론보도, 제주도정, 도의회 등)
 - 5단계: 현안이슈 및 계획과제 도출(1~4단계 과정을 통하여 도출된 현안이슈 및 계획과제를 자문단, MP단, 도내외 전문가 등의 의견을 반영하여 현안이슈 및 계획과제 도출)

현안이슈 도출방법

구분	주요 내용	세부 내용 및 수행방법
1 단계	현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 제주의 도시개발사업 추진상황, 토지이용계획 변화, 주택 및 도로 등 인프라 개발 사업 등의 현황자료 구축 - 현황 분석을 통한 도시계획 분야 주요 과제 및 시사점 도출 - 제주도 내 추진 또는 계획사업 등에 대한 현황 및 문제점 분석
2 단계	도의 모든 법정·비법정 계획분석을 통한 문제점 및 한계점 도출	<ul style="list-style-type: none"> - 정부계획: 제4차 국토종합계획 수정계획, 주택종합계획, 도로계획, 도시재생계획, 산업단지계획 등 검토 - 제주특별자치도 계획: 제2차 제주국제자유도시 종합계획, 2025년 제주광역도시계획, 제주특별자치도 도시관리계획 등 검토 - 기타 정부 계획 및 제주특별자치도 국제자유도시종합계획, 도시계획, 산업·경제·관광·환경 등 모든 분야 상위계획 검토 및 시사점 도출
3 단계	도시계획 및 추진현황 검토	<ul style="list-style-type: none"> - 개발사업 추진현황 검토 및 현안문제 도출 - 외국자본 투자유치사업을 비롯한 각종 계획사업 추진현황 검토
4 단계	의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> - 도민계획단, 설문조사, 언론보도, 제주도정, 도의회 등 현안이슈 도출을 위한 종합적 의견수렴
5 단계	현안이슈 및 계획과제 도출	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 트렌드, 국가정책 등의 연구자료와 도내·외 전문가 자문, 자문단, MP단 의견을 반영하여 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출

현안이슈 도출 연구수행 흐름도



2. 부문별 주요 현안이슈

■ 주요 현안이슈

- 712개의 현안이슈를 필터링 및 유형화를 통하여 부문별 주요 현안이슈 25개를 도출

부문별 주요 현안이슈

부문	현안이슈 1차 필터링 결과	주요 현안이슈
친환경 에너지	난개발(중산간, 곳자왈, 오름, 해안 등), 환경영향평가제도 등	중산간 지역, 곳자왈, 해안지역 등의 난개발 및 과잉개발 우려
	한라산 관리(탐방객 수, 주차, 생태계 등)	환경적으로 민감하고 보전가치가 높은 지역의 관리체계 미흡
	악취(가축분뇨, 육가공 등)관리, 환경기초시설 입지선정, 폐기물 발생량, 자원순환형 폐기물 수거, 운반, 처리시스템, 환경오염(점, 비점오염원 등) 증가, 해양오염(바다, 연안어장황폐화, 해양쓰레기, 해양생태계파괴) 가중	환경질 악화 우려
	상하수도 수요 증가, 지하수관리(수질, 오염원, 중산 등)체계, 농업용수(취수, 관정, 저류지 등) 관리, 삼다수 가격 경쟁력	수자원의 양적, 질적 관리 체계 미흡
	에너지자립, LNG공급, 친환경에너지기반, 도 전역 스마트 그리드 확산, 청정에너지 산업기반 등	불안정한 에너지 공급 체계
	수목 방재시스템(소나무 등), 가축방역관리시스템, 자연재해재난 대응시스템, 전염병관리시스템, 도민 안전의식	재해, 재난 대응 위기 관리 시스템 취약
	여름철 유해생물(독성 해파리, 팽생이 모자반 등) 출현 증가, 기후변화로 인한 생태계(산림, 해양) 변화, 수산자원 급감	기후변화 영향 심화
관광	중국 관광객 급증, 송객수수료 등 부조리, 여행업 경쟁력, 카지노 확대 및 기여도, 고품질의 관광정책, 관광산업에 대한 도민 체감, 쇼핑아울렛, 투자개방형(영리)병원 도입, 의료관광인프라, 크루즈 및 마리나 산업 인프라	관광산업에 대한 도민 체감도 부족
산업 경제	중국자본 유입 급증, 부동산투자이민제, 투자진흥지구 지정, 외국인(외국인) 토지매입 급증, 국제학교 과실 송금, 숙박시설 수요공급, 영어교육도시 기반 인프라	외국인 투자 급증
	FTA 대응, 농수축산물 수급관리체계, 고령화에 따른 농어촌 경쟁력 약화, 6차산업기반 인프라, 양식수산물 안전성,	FTA 등에 따른 1차산업의 경쟁력 약화

	감귤가격 경쟁력, 중자산업 인프라, 제주형 산업육성 전략, 중소기업 육성 계획, 해상물류비 부담 증가, 6차산업(농수산물가공) 기반	
	공연예술관광상품, 렌트카업 수요 관리, 관광진흥기금 집행, 무인텔 및 관광숙박시설 급증, 무비자 관광에 따른 폐해, 외국인 관광객 임시운전면허 허용	관광산업의 의존도 증가에 따른 경제구조의 경직성 심화
	좋은 일자리 및 창출, 일자리 미스매치, 마을만들기 추진 인프라 부족, 고급 인력 외부 유출	일자리 질적 미스매치 지속
성장 관리	부동산 가격 급등, 분양형 숙박시설 난립, 비축토지제도 관리	부동산 가격의 급등과 주택 수급의 적정화 곤란
	원도심 침체	개발의 교외화에 따른 원도심 등의 침체
	유니버설 디자인 조성 미흡, 여성친화도시 미흡, 고령사회 대책 미흡	고령자, 여성, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반의 부족
	풍력발전단지 조성예 경관 훼손, 초고층빌딩(드림타워)건설, 도시경관 훼손, 공원조성 및 관리, 대규모 개발사업에 따른 훼손	제주 경관의 정체성 훼손
생활 환경 인프라	대중교통체계, 전기자동차 인프라, 도시 교통 혼잡 및 주차	관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가
	공항인프라 확충, 해저터널 논란, 국제자유도시 위상, 공항 입지선정, 특별자치도 성과	관광객 증가와 공항 시설용량 포화에 따른 항공교통 이용 편의성 저하
	인구유입증가에 따른 상하수도 수요 증가	인구증가에 따른 기반시설 수요 증가
	범죄 발생 및 예방시스템	교통 사고 및 범죄 발생 증가
문화 복지 공동체	지역간, 계층간, 도농간 지역 격차	지역간 격차로 인한 불균형 심화
	전통 문화(재), 역사, 계승 또는 보전, 해녀문화 전승	제주도 전통문화와 역사 및 지역자산 계승을 위한 기반 미흡
	환경수도조성 추진 공감대, 도민(공공, 기초 질서 등) 의식, 부정부패, 도-도의회 예산 갈등, 세계평화의 섬 이미지 확산	도민의 공공·시민의식 약화
	도민간 갈등(지역간, 세대간, 계층간, 원주민-이주민간 등), 민군복합형 관광미항 갈등, 4·3 해결	갈등관리 및 조정시스템 미흡
	사회복지서비스 전달체계, 다문화가정 편견, 고령화사회 복지시스템, 취약계층 지원체계	사회복지 서비스 전달체계 미흡

■ 주요 현안이슈별 계획과제

주요 현안이슈별 계획과제

부문	주요 현안이슈	계획과제
친환경 에너지	중산간지역, 꽃자왈, 해안지역 등의 난개발 및 과잉개발 우려	<ul style="list-style-type: none"> - 중간지역 보전적 관리를 위해 관광개발사업 등 개발행위 기준을 보전적으로 강화하는 방안 - 오름 및 꽃자왈의 법적보전지역화와 관리기군 마련 방안 - 공간정보 통합 및 지표 체계 운영 방안 - 생태계서비스를 고려한 개발-보전 가이드라인 마련
	환경적으로 민감하고 보전가치가 높은 지역의 관리체계 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 제주지역 국제보호지역에 대한 통합관리체계 표준 모델 구축 - 제보호지역으로 지정된 지역주민의 참여방안 강구 - 탐방객 관리체계 구축
	환경질 악화 우려	<ul style="list-style-type: none"> - 인구증가와 더불어 관광객 유입에 대응한 폐기물 처리 정책 마련 - 늘어나는 폐기물을 처리할 수 있는 기반시설 확충 - 제주지역 양돈 분뇨를 처리하는 공동처리시설과 수거 시스템 마련
	수자원의 양적·질적 관리 체계 미흡	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적인 용수공급 추진 계획 수립 - 지하수자원 공공관리 강화 - 지하수 보전·관리를 위한 정책연구 - 통합 수자원관리 체계 전환
	불안정한 에너지 수급 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 안정적 전력 공급을 위해 해상풍력 개발 예정 - 스마트 그리드 실증사업 이후 확산사업 예정 - 에너지 저장장치(ESS: Energy Storage System) 활성화 도모
	재해, 재난 대응 위기 관리 시스템 취약	<ul style="list-style-type: none"> - 재난안전관리통합컨트롤타워 구축 - 선제적 위기관리시스템 구축 - 자연재난 및 사회적 재난을 최소화하기 위한 재난안전체험시설을 구축함
	기후변화 영향 심화	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화의 영향 대비 - 서식지 변화 및 자원의 감소 대응 - 해수면 상승에 대비방안 마련

관광	관광산업에 대한 도민 체감도 부족	<ul style="list-style-type: none"> - 직항노선과 정기노선의 지속적 확충 및 쇼핑인프라 조성으로 제주 지역에서의 관광소비활동 촉진 - 민간주도의 대형여행사 설립으로 자체 모객 능력의 제고 - 도민체감형 1·2·3차산업 융복합 상품의 개발 및 지원
	외국인 투자 급증	<ul style="list-style-type: none"> - 부동산 투자 이민제도 개선안에 대한 검토 - 지역 파급효과를 제고시킬 수 있는 고용창출형 외국인 투자정책 확립 - 부동산 영주권제도의 투기화 방지 방안 강구 - 제주도의 국내외 투자유치의 선택적 활성화 방안 가이드라인 제시
산업경제	FTA 등에 따른 1차산업의 경쟁력 약화	<ul style="list-style-type: none"> - (감귤 등 과수분야) 제주만의 「맛과 품질」로 경쟁력 확보 - (친환경농업(밭작물)분야) 생산비 절감, 품질 고급화 등 근본적 체질개선 - (농업기술 R&D분야) 품종개발, 기계화, 6차산업화, 농업인 역량 강화 - (식품산업 분야) 제주형 세계일류 식품산업 육성 - (축산업 분야) 청정 제주 이미지 결합 고품질 축산물 생산 경쟁력 강화 - (수산업 분야) 비교우위 고품질 청정 제주 수산물 품목개발 및 수출확대 추진
	관광산업의 의존도 증가에 따른 경제구조의 경직성 심화	<ul style="list-style-type: none"> - 1·2차 기반산업 경쟁력 강화 - 차세대 융복합산업 육성
	일자리의 질적 미스매치 지속	<ul style="list-style-type: none"> - 산학연 협력에 의한 맞춤형 일자리 사업 정책 추진 - 지역여건을 반영한 구체적인 일자리창출 목표 재설정 - 고용구조의 적정성 평가 기준 및 모니터링 체계 구축 - 지역기업과 지역 일자리에 대한 도민 인식의 전환 방안 모색
성장관리	부동산 가격의 급등과 주택수급의 적정화 곤란	<ul style="list-style-type: none"> - 주택가격 및 임대료 안정화 - 공급과 수요의 불균형으로 인한 주택부족 해소방안 마련
	개발의 교외화에 따른 원도심 등의 침체	<ul style="list-style-type: none"> - 제주시 도시재생전략계획의 기본 방향 설정 - 도시재생전략의 협업체계 구축 방안 제시 - 제주시 도시재생지원센터의 운영 및 역할 부여

성장 관리	고령자, 여성, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반의 부족	- 무장애도시(베리어프리)를 넘어 유니버설 디자인 도시 조성
	제주 경관의 정체성 훼손	- 도심의 가로경관 정비 - 주요도로상에서의 조망경관이나 최인접 오름에서의 사업전후의 조망경관 등을 비교 분석
생활 환경 인프라	관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가	- 제주지역 승용차 소유 및 이용 감소 정책 추진 - 제주지역 차량 소유, 통행 실태, 교통량 파악 및 활용
	관광객 증가와 공항 시설용량 포화에 따른 항공교통 이용 편의성 저하	- 현 제주공항의 효율적 이용 방안 종합 검토 - 해외공항 개발사례를 통한 제주공항인프라 확충 방안 검토 - 제주공항 인프라 확충 대안 검토
	인구증가에 따른 기반시설 수요 증가	- 현 상수원 및 상수도 시설에 대한 공급시설 부족 대비 - 현 하수처리시설에 대한 하수도시설 개선방안 마련
	교통 사고 및 범죄 발생 증가	- 제주지역의 특성이 반영된 교통사고 상세 데이터 접근성 제고 - 제주지역 교통사고 특성과 발생 원인에 대한 면밀한 분석 - 제주 교통안전 증진 협력체계 구축 및 중장기계획 수립 - 교통안전 증진을 위한 도민의 적극적인 참여 기회 제공
문화 복지 공동체	지역간 격차로 인한 불균형 심화	- 지역균형발전방안 마련
	제주도 전통문화와 역사 및 지역자산 계승을 위한 기반 미흡	- 제주 문화자원의 보전 및 계승 - 제주말 상용화 기반 조성
	도민의 공공·시민의식 약화	- 세계시민으로서의 도민의식과 역량 제고 - 부패 없는 깨끗한 공직문화 조성
	갈등관리 및 조정시스템 미흡	- 제주형 공공갈등관리 시스템을 구축 - 사회협약위원회 위상 강화
	사회복지 서비스 전달체계 미흡	- 현 상수원 및 상수도 시설에 대한 공급 시설 부족 대비 - 현 하수처리시설에 대한 하수도시설 개선방안 마련

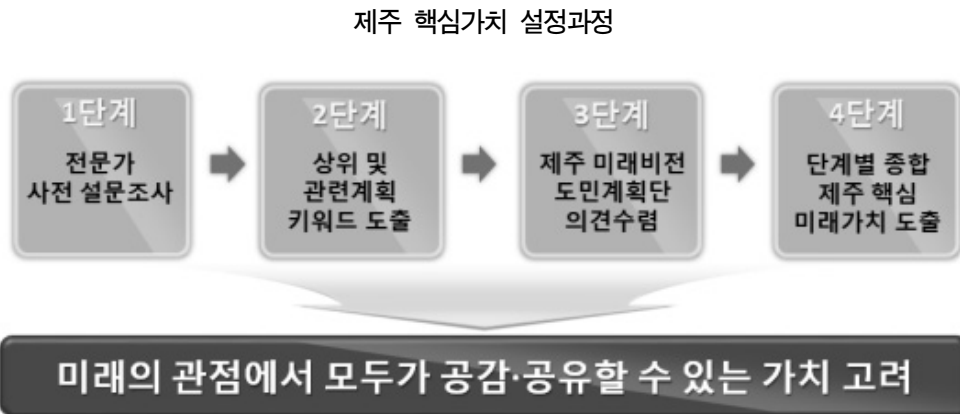
III. 제주의 핵심가치 및 미래비전

1. 핵심가치 및 비전의 설정과정

1) 제주 핵심가치 도출

(1) 핵심가치 도출과정

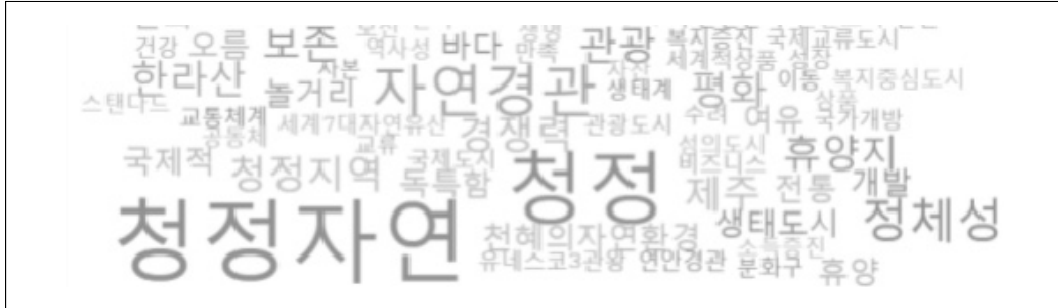
세계인, 대한민국, 제주특별자치도민, 단체, 개인 등
모두 공감할 수 있는 가치 고려



(2) 제주 핵심가치

- 제주 핵심가치는 전문가 파일럿 서베이 조사결과, 상위·관련계획 키워드 도출, 제주미래비전 도민(청소년)계획단 의견수렴 등을 종합분석하여 핵심가치를 도출
- 종합분석결과 청정자연, 청정, 자연경관 등 자연과 관련된 키워드들이 많이 도출

제주 핵심가치 종합분석 결과



2) 제주미래비전 설정

(1) 미래비전 설정 원칙 및 과정

■ 비전 설정 원칙

- 핵심가치(청정, 공존) 기반의 도민 행복 중심
- 청정자연과 상생하는 발전전략
- 세계를 지향하는 미래비전

■ 비전 설정 과정

- 제주특별자치도의 현황과 실태분석을 통한 잠재력과 발전과제 검토
- 국가의 주요 정책을 검토하여 타 지역과의 경쟁력에서 우위를 선점하는 방향 모색



- 상위 및 관련계획에서 제시한 제주특별자치도의 미래상을 검토
- 국내외 우수도시를 벤치마킹하여 글로벌 트렌드 분석
- 설문조사를 통한 주민의견과 공무원, 전문가 자문 등 의견수렴 조사
- ‘제주미래비전 도민(청소년)계획단’ 의견을 적극 반영

(2) 도민참여에 의한 제주미래비전 제시

■ 제주미래비전 도민(청소년)계획단 운영

- 구성: 도민계획단 100명 + 청소년계획단 22명
- 단계별 운영과정
 - 1단계: 제주미래비전 도민(청소년)계획단 지원위원회 운영
 - 2단계: 본 회의 개최

본 회의 일정 및 주요내용

일시(기간)	주요내용
5/09(토) 10:30~16:00	1차 : 위촉식 및 숨겨진 보물과 가치를 찾다 : 자산 및 가치찾기
5/16(토) 13:00~16:00	2차 : 풀어야 할 숙제를 꺼내다 : 현안이슈 나누기
5/23(토) 13:00~16:00	3차 : 새로운 미래 모습을 꿈꾸다 : 미래상 찾기
5/30(토) 13:00~16:00	4차 : 도민이 바라는 미래를 그리다 : 미래비전 정하기
6/13(토) 13:00~16:00	5차 : 미래로 가는 길을 찾다 : 정책방향 찾기
6/20(토) 13:00~16:00	6차 : 미래를 향해 함께 출발한다 : 비전 전달식

- 3단계: 의견수렴(중간보고 및 최종보고에 참석 의견수렴)
- 4단계: 지속적인 모니터링(계획 수립 종료 후 실행력 담보)

■ 도민이 찾은 제주의 가치

- 1차 회의에서 제주를 대표할 수 있는 주요 자원을 우선적으로 제주의 특성을 잘 반영한 자원들을 제시
- 제주만이 가지고 있는, 제주를 상징할 수 있는, 다른 지역과 차별화되는, 제주의 문화를 반영하는, 미래가치가 높은 가치

도민이 찾은 제주의 가치



등 제주의 이미지를 잘 반영하는 주요 자원을 선정

- 최종적으로 청정(자연), 공존, 건강, 보전, 환경, 문화 등을 제주의 가치로 제시

■ 도민이 제안한 제주미래비전

- 도민이 찾은 핵심가치인 청정과 공존을 기반으로 3차 회의에서 제안한 12개 비전을 4차 회의 투표를 통하여 6개 비전을 제시
- 4차 회의에서 제안한 6개 비전을 제주 미래가치와 미래 트렌드 및 국내외 여건변화를 반영하여 미래비전 슬로건을 선정

제주미래비전 도민(청소년)계획단 미래비전 제시

1차 12개 비전 제시	2차 6개 비전
<ul style="list-style-type: none"> - 사람과 청정자연이 공존하는 평화로운 제주 - 청정자연과 상생문화가 조화로운 제주 - 환경과 사람과 문화가 공존하며 다함께 소통하는 제주 - 제주만의 자연환경을 이용한 6차산업의 콘텐츠를 만들어가는 제주 - 균형발전과 문화보전으로 세계화되는 제주 - 자연과 인간이 공존하는 문화의 세계화 - 자연, 문화, 사람이 공존하는 모두가 건강한 제주 - 제주의 문화보존과 지속 가능한 개발을 통해 모두가 행복한 제주 - 사람과 자연이 깨끗한 건강한 제주 - 자연과 문화가 상생하는 힐링제주 - 제주사람이 중심이 되어 개발하고 발전하는 제주 - 보존과 발전이 함께하는 제주 	<ul style="list-style-type: none"> - 청정자연과 상생문화가 조화로운 제주 - 환경과 사람과 문화가 공존하며 다함께 소통하는 제주 - 제주만의 자연환경을 이용한 6차산업의 콘텐츠를 만들어가는 제주 - 균형발전과 문화보전으로 세계화되는 제주 - 자연, 문화, 사람이 공존하는 모두가 건강한 제주 - 제주의 문화보존과 지속 가능한 개발을 통해 모두가 행복한 제주

■ 도민이 제시한 제주의 정책방향

- 도민이 제시한 정책방향은 이슈별 기본구상 및 계획 수립과정(목표와 전략)에 적극 반영

제주미래비전 도민(청소년)계획단에서 제시한 정책목표

구분	정책방향
환경·에너지분과	<ul style="list-style-type: none"> - 체계적 환경교육으로 도민환경의식 제고 - 환경자원의 가치를 키우는 제도적 기반 강화 - 에너지 자립화를 위한 안정적 전력수급체계 구축 - 주민참여형 신재생에너지 개발
경제·일자리분과	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 문화 특성을 반영한 좋은 일자리 창출 - 제주의 가치를 키우는 친환경 산업 및 6차산업 활성화
도시·주택·교통 인프라분과	<ul style="list-style-type: none"> - 보존과 개발의 조화를 이루는 도시 관리 - 청정의 가치를 키우는 도시 조성 - 상생과 공존을 위한 도시 인프라 구축
경제·일자리분과	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 문화 특성을 반영한 좋은 일자리 창출 - 제주의 가치를 키우는 친환경 산업 및 6차산업 활성화
문화·관광분과	<ul style="list-style-type: none"> - 제주 문화의 보전체계 구축 및 세계화 - 지역 자원을 활용한 도민체감형 관광산업 육성 - 공공과 민간이 협력하는 관광시스템 구축
사회복지·공동체분과	<ul style="list-style-type: none"> - 더불어 함께하는 복지 공동체 실현 - 다양성을 포용하는 제주공동체 조성 - 평생 건강관리 체계 구축 - 배움의 욕구를 채워주는 평생교육 실현

2. 제주의 핵심가치 및 미래비전

1) 도민이 바라는 제주미래비전

- 핵심가치: 청정, 공존
- 중심가치: 자연, 치유, 휴양, 건강, 평화, 문화, 사람, 세계화
- 제주미래비전 슬로건
“사람과 자연이 공존하는 청정 제주”

- 실행목표
 - 건강하고 지속가능한 청정도시
 - 모두가 행복한 공존도시

비전 및 실행목표



2) 제주미래비전(핵심가치)의 해석

- 청정·공존의 사전적 의미
 - 청정(淸淨, purity, clarification): 맑고 깨끗함, 더럽거나 속되지 않음, 오염되지 않은 상태
 - 공존(공존, co-existence): 두 가지 이상의 사물이나 현상이 (서로 도와서) 함께 존재함
- 제주역사와 청정·공존의 가치
 - 청정지향의 제주역사: 자연과의 대화
 - 인간과 자연은 서로 영향을 주고받는 끊임없는 과정을 거쳐 역사를 형성하며, 제주의 자연 역시 제주인과 상호작용을 거쳐 제주인의 자연관 및 사회적 관계에까지 영향을 미침

- 제주의 자연은 섬과 산, 바다, 바람, 돌과 같은 자연환경, 지리적 여건이 주요소이며 제주인의 삶에 불가분의 관계를 형성
- 제주의 토지는 매우 척박하며, 뜬 땅, 자갈밭이 대부분인 제주에서 풍족한 생산물을 기대하기 어려웠음
- 한라산을 중심에 둔 섬의 대부분 토지는 목초지였고 몽골 지배 이래 최근까지 국공유지로 관리되어 왔음
- 제주인의 바다는 제주와 남들을 구별하여 주는 확실한 경계로 인식되며, 경계의 확정성은 자아의식과 주체성의 확립을 뜻하고 공동체성을 강하게 유지시켜 주는 기능도 수행 ⇒ 섬이라는 격절성은 제주인들을 자급생활에 익숙하게 하였고 자기완결성의 경제구조를 형성하게 함
- 이러한 역사적 경로로 인해 제주인은 자연에 대한 외경감이 육지보다 강하며, 청정이라는 가치를 매우 중요시하는 요소로 작용함
- 공존지향의 제주역사
 - 해양국가 탐라는 1,000년의 수명을 다하고 고려 숙종 10년(1,105년)에 고려왕조의 일개 지방으로 전락함
 - 탐라 1,000년의 역사적 사실은 고대 제주인의 정신세계에 진취적이고 자율적이며, 내부적으로 강한 자존감(pride)을 형성하였음
 - 제주인들은 고대 독립국의 경험으로부터 비롯된 자율성, 자존감을 내면화하였으며, 강력한 외부로부터의 힘에 대응하는 역사적 과정에서 정체성을 강화하여 왔으며, 내부적으로는 공존의 공동체(수눌음 정신)역사를 형성하여 공존의 사고를 내면화해 왔음
 - 제주사회는 역사적으로 공동목장, 공동어장 등 자연을 이용하는 방식에서 공존의 방식을 내면화하여 왔으며, 이러한 정신은 향후 물, 바람, 토지 자원의 공유자원화에 긍정적인 영향을 미칠 것임
- 제주미래비전의 핵심가치로서 청정·공존 가치의 의미
 - ‘청정’ 가치
 - 제주의 산물인 농·수산물은 청정자연에서 나오는 것이며, 소비자 역시 제주의 청정이미지를 소비하는 것임 ⇒ 청정자연이 사라지면 제주의 산물은

가치가 사라지는 것임

- 제주를 찾는 관광객은 제주의 대규모 관광지를 보기 위함보다는 제주의 청정자연을 향유하기 위하여 제주를 방문함 ⇒ 청정자연이 사라지면 제주를 찾는 관광객은 급격히 줄어들 것임
- 따라서, 청정자연은 제주의 유일한 자원이며, 청정을 잃는다는 것은 제주를 다 잃는 것임

• ‘공존’ 가치

- 제주의 역사에는 수놓음 정신 등 공존의 가치를 내면화하는 과정이 있었으며, 제주도민의 정신(긍정적 의미의 삼촌정신, 켄당정신 등)에는 현재에도 공존의 가치가 내면화되어 있음
- 이러한 공존의 가치는 내부지향적인 것에서 외부적으로 확대되어야 할 제주의 고유 가치임
- 제주에는 인구유입이 지속되고 있으며 향후 이주민과 제주도민은 같은 섬에서 살아야만 하는 공동의 운명체이며, 공존의 가치는 더욱더 필요한 시점임
- 제주는 역사적으로 육지로부터의 수탈, 4·3 등의 아픈 역사를 간직한 점을 감안하면, ‘공존’의 가치는 평화의 이미지까지 연장되어야 할 것임

■ 제주미래비전의 핵심가치로서 청정·공존 가치의 용도

- 제주미래비전은 제주 미래의 큰 그림이며, 청정·공존의 가치는 제주미래비전이 지향하는 궁극적인 목표임
 - 청정·공존 사회는 제주가 나아가야 할 방향임
 - 미래비전은 청정과 공존 사회를 실현하기 위해 수립되는 것이며, 상황에 흔들리는 계획이 아니라 상황변화를 수용하는 제주사회의 지향점임
- 청정·공존의 가치는 미래비전 수립의 원칙과 기준임
 - 정책·계획 간의 상충되는 문제를 사전에 방지하거나 상충하는 상황이 발생할 때 이를 판단하는 근거임
 - 미래비전을 토대로 수립되는 각종 정책 및 계획의 최상위 비전 및 가치판단의 준거 틀로서의 역할을 수행

- 청정·공존의 가치는 제주특별자치도 정부, 전 도민이 공유하는 제주사회 미래의 핵심가치임
 - 핵심가치를 근거로 제주도정의 정책수립과정에서 이해관계자가 참여하는 토론의 장을 전개할 수 있음
 - 바람직한 정책결정이 이루어졌는지에 대한 사후 판단의 준거로 작용함

IV. 이슈별 기본구상

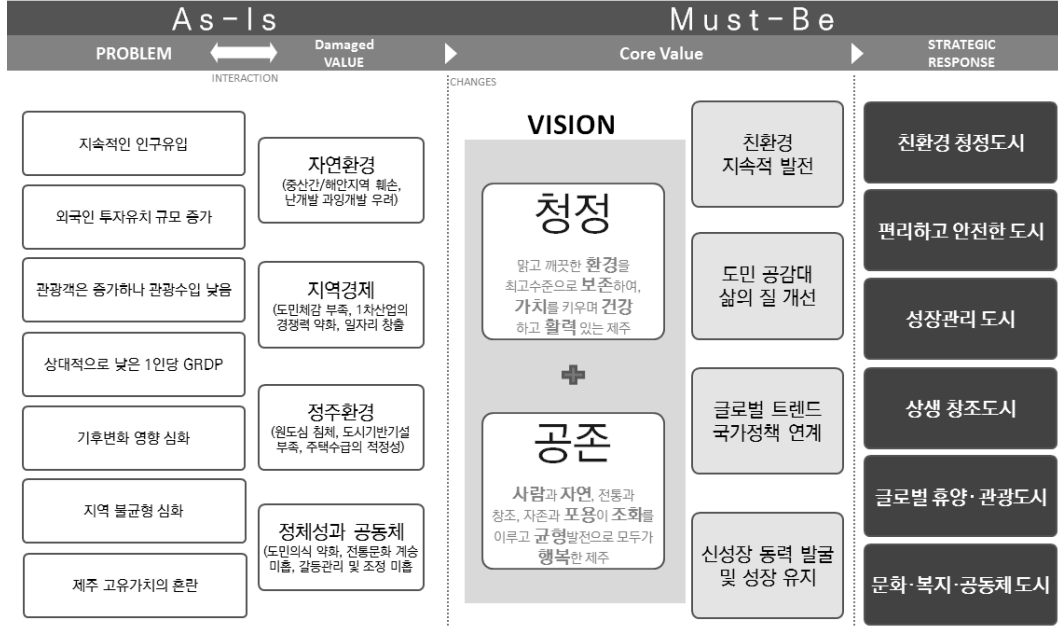
이슈별 기본구상이란?

이슈별 기본구상이란, 기존의 부문별 중심의 계획에서 벗어나 제주특별자치도 전체 실국본부의 행정분야를 융합하여 계획 간 정합성을 확보하면서 제주도의 우선순위 현안이슈를 해결하여 미래비전을 실현하는 전략적 성격의 계획으로 제주특별자치도의 특성에 맞게 주요 이슈를 도출함

주요 이슈는 설문조사, 언론보도자료 분석, 제주미래비전 도민(청소년)계획단, 제주도정 현안, 도의회 의견수렴 등 약 700개의 현안문제를 필터링하여 25개의 현안이슈를 도출하고 이 중 청정과 공존의 가치에 기반하여 다음과 같이 6대 주요이슈를 도출함

1. 자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정도시
2. 편리하고 안전한 안심도시
3. 성장과 보존이 조화로운 성장관리도시
4. 지역과 기업이 상생하는 창조도시
5. 도민체감형 지속가능한 휴양·관광도시
6. 도민이 행복하고 가치 있는 문화·공동체 도시

미래비전과 주요 이슈 도출 간의 관계



1. 자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정도시

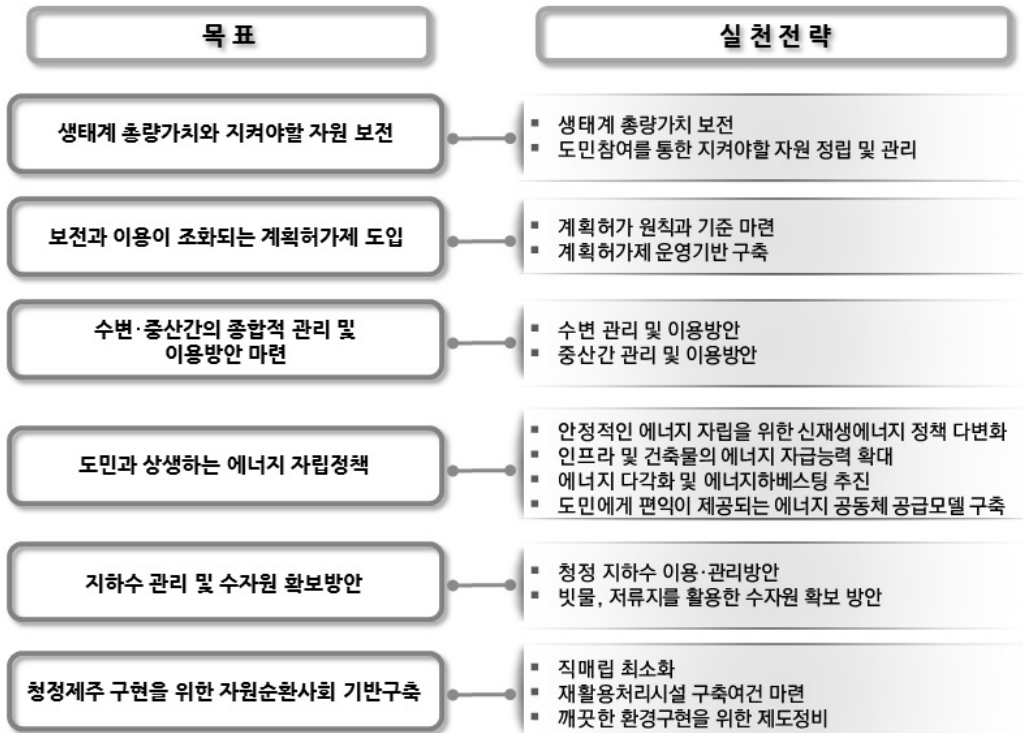
1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 생태계 총량가치와 『지켜야 할 자원』 보전
- 보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입
- 수변·중산간의 종합적 관리 및 이용방안 마련
- 도민과 상생하는 에너지 자립정책
- 지하수 관리 및 수자원 확보방안

■ 청정제주 구현을 위한 자원순환사회 기반구축

자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정도시 조성을 위한 목표와 실천전략



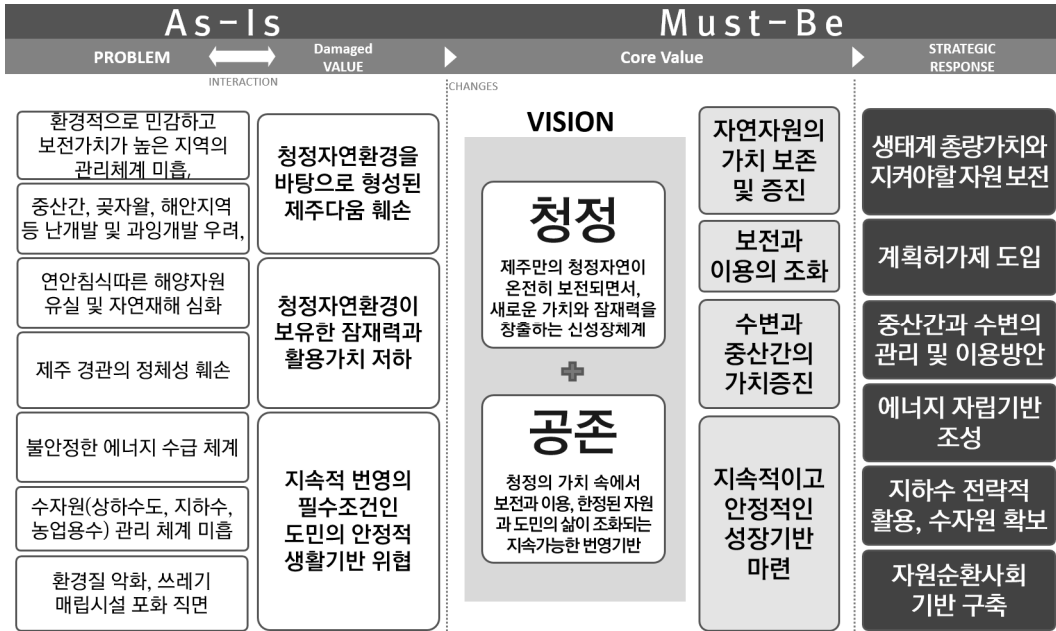
(2) 정책방향

- 제주가 『지켜야 할 자원』과 생태적 총량가치를 온전하게 유지
 - 도민공감대 속에서 『지켜야 할 자원』을 정립하고, 도민과 함께 이를 관리
 - 개발주체가 훼손되는 생태적 가치를 복원하도록 조치함으로써 생태적 총량가치 유지
- 보전할 곳은 더욱 확실하게 보전하고, 이용할 수 있는 곳은 보다 바람직하게 이용
 - 보전할 곳은 생태계연계성 등을 고려하여 주변까지 통합적으로 보존하고, 이용할 곳에서는 허가제를 통해 청정과 공존의 가치에 부합하는지를 기준으로 행위허가여부를 결정

- 수변과 중산간의 가치를 극대화시키면서 보전과 이용을 조화
 - 난개발, 사유화, 경관훼손 등에 효과적으로 대응할 수 있는 종합적 관리 및 이용방안 제시

- 안정적이고 지속적인 성장을 위한 에너지, 수자원, 쓰레기 처리기반 마련
 - 에너지: 에너지 수요의 증가를 억제하고, 도민에게 편익이 가는 에너지 공동체 추진
 - 수자원: 지하수가 가치없이 쓰이지 않도록 제어하고, 안정적 수자원 확보방안 마련
 - 쓰레기: 자원순환사회 이행을 위해 선결되어야 할 매립과 재활용, 쓰레기무단 투기 대응

제주 핵심가치와 청정도시 조성 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
환경적으로 민감하고 보전가치가 높은 지역의 관리체계 미흡, 중산간, 곳자왈, 해안지역 등 난개발 및 과잉개발 우려, 제주 경관의 정체성 훼손 기후변화 영향 심화, 해안가 자연자원/경관파괴, 해안공간과 경관의 사유화, 연안침식 따른 해양자원 유실 및 자연재해 피해 심화	생태계 총량가치와 『지켜야 할 자원』 보전	1-1. 생태계 총량가치 보전 1-2. 도민참여를 통한 『지켜야 할 자원』 정립 및 관리
	보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입	2-1. 계획허가 원칙과 기준 마련 2-2. 계획허가제 운영기반 구축
	수변·중산간의 종합적 관리 및 이용방안 마련	3-1. 수변 관리 및 이용 방안 3-2. 중산간 관리 및 이용 방안
불안정한 에너지 수급 체계 기후변화 영향 심화 풍력발전사업 사업자와 주민 간의 갈등 재해 및 재난 대응시스템	도민과 상생하는 에너지 자립정책	4-1. 안정적인 에너지 자립을 위한 신재생에너지 정책 다변화
		4-2. 인프라 및 건축물의 에너지 자급 능력 확대
		4-3. 에너지원 다각화 및 에너지하베스팅 (harvesting) 추진
		4-4. 도민에게 편익이 제공되는 에너지 공동체 공급모델 구축
수자원(상하수도, 지하수, 농업용수) 관리 체계 미흡 인구증가에 따른 상하수도 등 기반시설 수요증가, 수질검사 부적합지역 증가, 물 소비량 증가, 기후변화 영향 심화	지하수 관리 및 수자원 확보방안	5-1. 청정 지하수 이용·관리방안
		5-2. 빗물, 저류지를 활용한 수자원 확보 방안
환경질 악화(악취, 환경기초시설, 폐기물, 해양오염 등) 쓰레기 매립시설 포화 직면 해양쓰레기, 생활쓰레기 급증	청정제주 구현을 위한 자원순환사회 기반구축	6-1. 직매립 최소화
		6-2. 재활용처리시설 구축여건 마련
		6-3. 깨끗한 환경구현을 위한 제도 정비

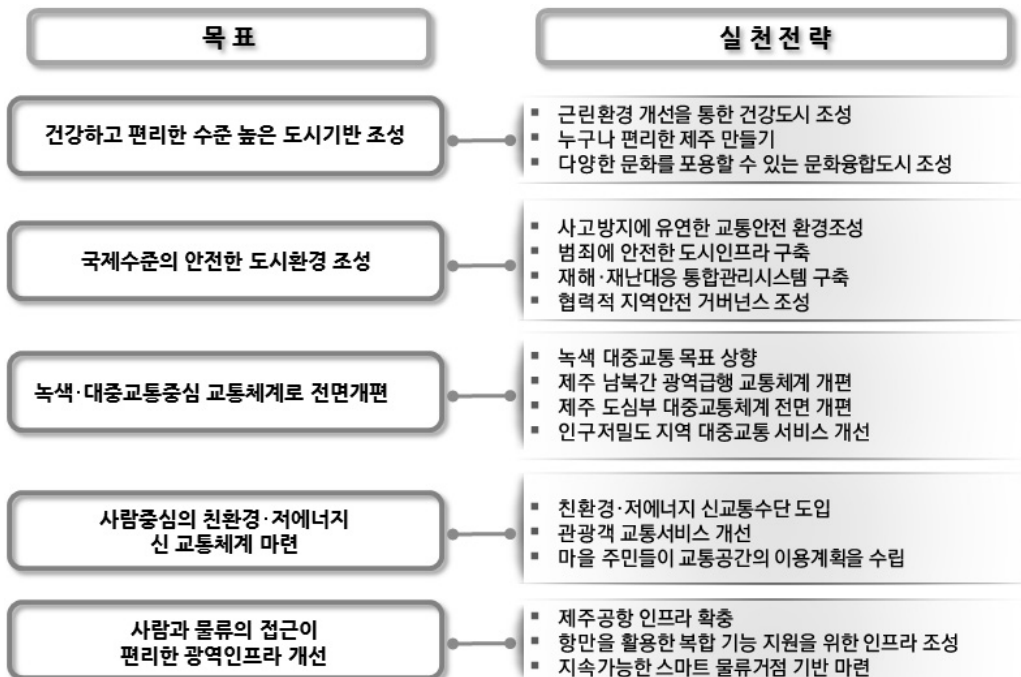
2. 편리하고 안전한 안심도시

1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 건강하고 편리한 수준 높은 도시기반 조성
- 국제수준의 안전한 도시환경 조성
- 녹색·대중교통중심 교통체계로 전면 개편
- 사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련
- 사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선

편리하고 안전한 안심도시 목표와 실천전략



(2) 정책방향

- 편리하고 포용력 있는 도시공동체 형성
 - 누구나 편리하고 장애 없이 살 수 있는 건강도시 육성
 - 다양한 문화가 융합발전하는 문화융합도시 육성

- 도시 안전 통합 정보이용 및 대응체계 구축
 - 안전한 주거환경에 대한 사회적 요구가 증대하고 범죄발생률 증가에 대응
 - 재난발생 시 신속한 대응을 통하여 주민의 생명과 재산 보호 요구

- 활발한 교류와 소통을 통해 새로운 제주의 가치를 창출
 - 친환경 녹색·대중교통중심 교통체계로의 전면 개편
 - 사람과 물류의 이동이 편리한 광역인프라 개선

제주 핵심가치와 편리하고 안전한 안심도시 조성 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
고령장, 여성, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시 기반 부족 중국 등 외국인 유입 증가에 따른 대응 필요	건강하고 편리한 수준 높은 도시 기반 조성	1-1. 100세 시대에 대응하는 건강도시 구현
		1-2. 누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기
		1-3. 다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성
교통사고 및 범죄발생 증가 재해, 재난 대응 위기관리 시스템 취약	국제수준의 안전한 도시환경 조성	2-1. 사고방지에 유연한 교통안전 환경조성
		2-2. 범죄에 안전한 도시인프라 구축
		2-3. 재해·재난대응 통합관리시스템 구축
		2-4. 협력적 지역안전 거버넌스 조성
관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가	녹색·대중교통중심 교통체계로 전면 개편	3-1. 녹색·대중교통 목표 상향
		3-2. 제주 남북간 광역급행 교통체계 개편
		3-3. 제주 도심부 대중교통체계 전면 개편
		3-4. 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선
	사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련	4-1. 친환경·저에너지 신교통수단 도입
		4-2. 관광객 교통서비스 개선
		4-3. 마을 주민들이 교통공간의 이용 계획을 수립
항공수요 증가 및 항만물류 비용 부담	사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선	5-1. 제주공항 인프라 확충
		5-2. 항만을 활용한 복합 기능 지원을 위한 인프라 조성
		5-3. 지속가능한 스마트 물류거점 기반 마련

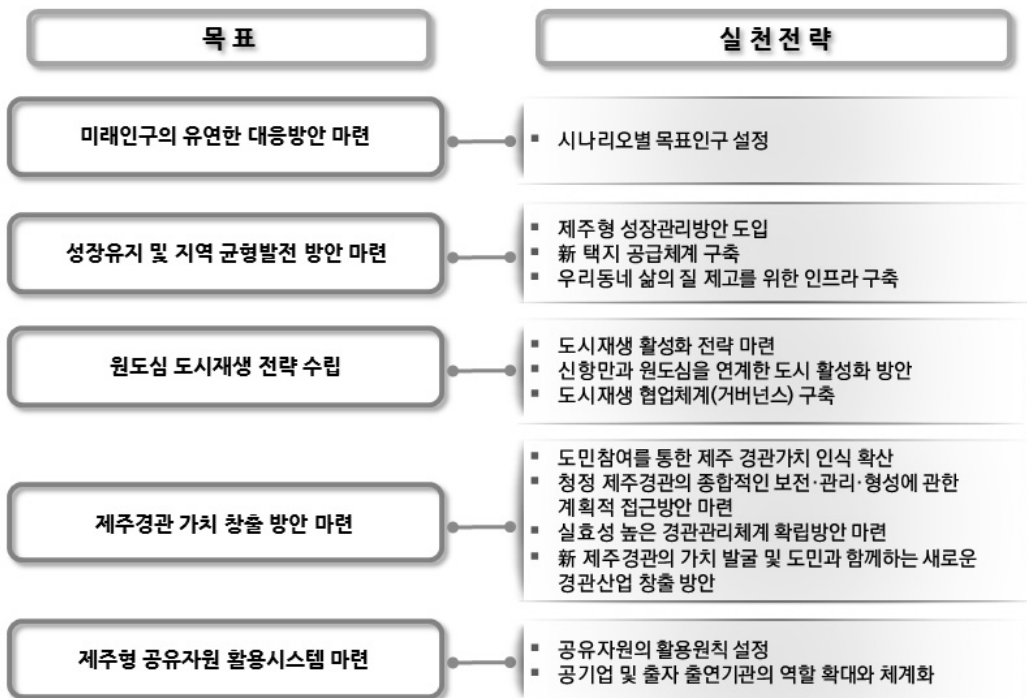
3. 성장과 보존이 조화로운 성장관리도시

1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 미래인구의 유연한 대응 방안 마련
- 성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련
- 원도심 도시재생 전략 수립
- 제주경관 가치 창출 방안 마련
- 제주형 공유자원 활용 시스템 마련

성장과 보존이 조화로운 성장관리도시 목표 및 실천전략



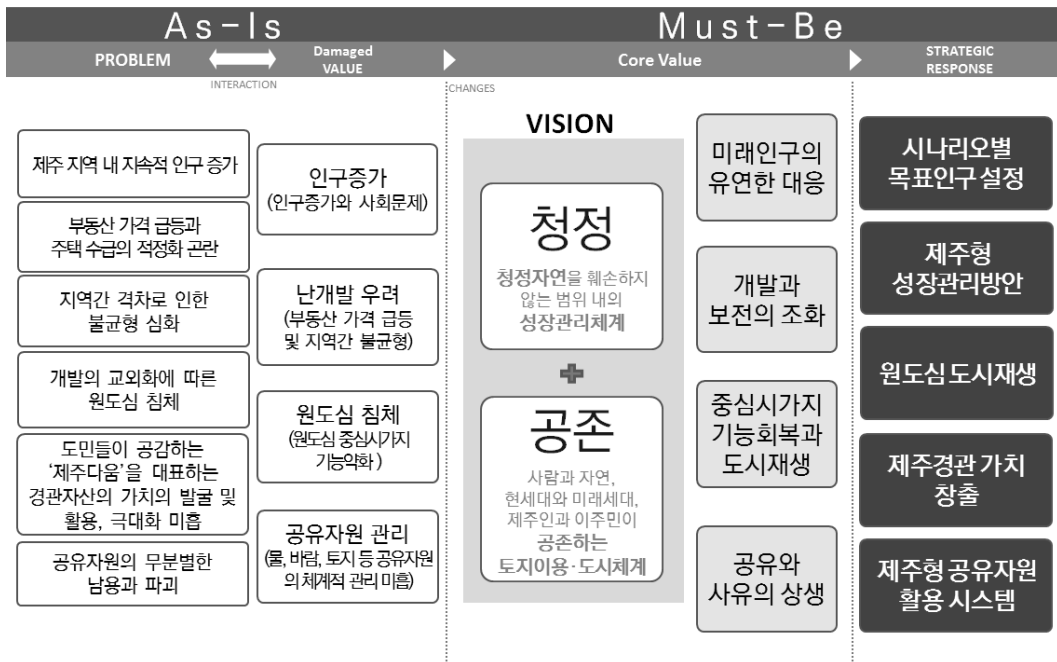
(2) 정책방향

- 제주도의 특성을 고려한 시나리오별 인구목표 제시
 - 섬이라는 지형적 특성으로 자원이용의 한계를 고려
 - 개발과 보전이 조화를 이루는 스마트 성장정책으로 전환

- 개발과 보전이 조화를 이루는 성장관리
 - 환경적 지속가능성, 경제·사회적 성장이 조화를 이루는 지속가능한 성장정책 수립
 - 합리적인 토지이용을 통한 청정 자연의 보존과 성장 유지

- 공유와 사유의 상생
 - 누구에게나 열려 있는 제주, 누구나 자유로운 제주
 - 서로 다름의 누림과 함께 하는 삶을 통해 지역격차 해소

제주 핵심가치와 성장과 보존이 조화로운 성장관리도시 조성 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
제주 지역 내 지속적 인구 증가	미래인구의 유연한 대응방안 마련	1-1. 시나리오별 목표인구 설정
부동산 가격 급등과 주택 수급의 적정화 곤란	성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련	2-1. 제주형 성장관리방안 도입
지역 간 격차로 인한 불균형 심화		2-2. 新 택지 공급체계 구축
개발의 교외화에 따른 원도심 침체	원도심 도시재생 전략 수립	2-3. 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축
		3-1. 도시재생 활성화 전략 마련
		3-2. 신항만과 원도심을 연계한 도시 활성화 방안
도민들이 공감하는 제주다움을 대표하는 경관자산의 가치의 발굴 및 활용, 극대화 미흡	제주경관 가치 창출 방안 마련	3-3. 도시재생 협업체계(거버넌스) 구축
		4-1. 도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산
		4-2. 청정 제주경관의 종합적인 보전·관리·형성에 관한 계획적 접근 방안 마련
		4-3. 실효성 높은 경관관리체계 확립방안 마련
공유자원의 무분별한 남용과 파괴	제주형 공유자원 활용 시스템 마련	4-4. 신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안
		5-1. 공유자원의 활용원칙 설정
		5-2. 공기업 및 출자·출연기관의 역할 확대와 체계화

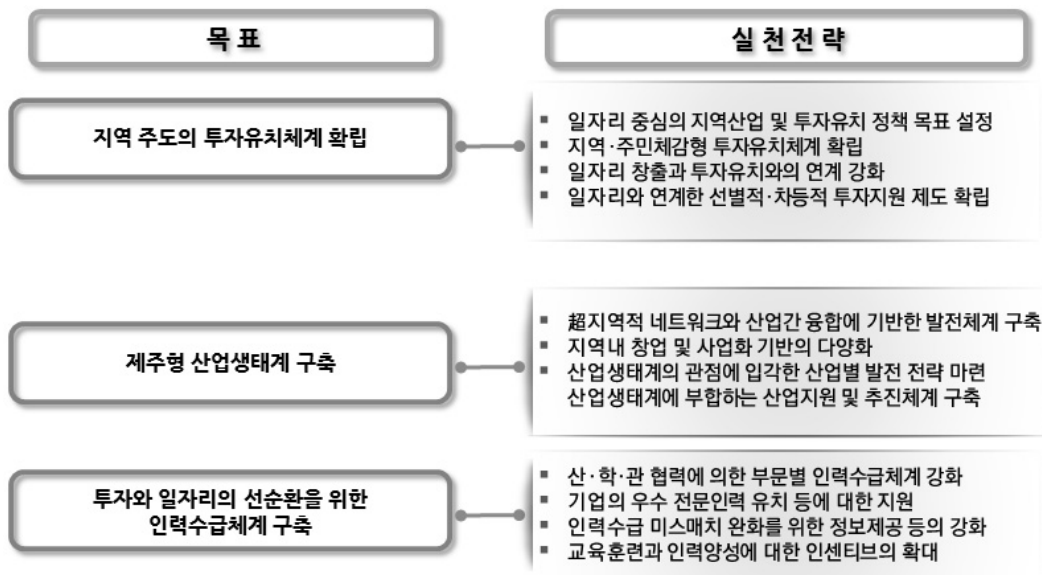
4. 지역과 기업이 상생하는 창조도시

1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 지역 주도의 투자유치체계 확립
- 제주형 산업생태계 구축
- 투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축

지역과 기업이 상생하는 창조도시 육성을 위한 목표과 실천전략



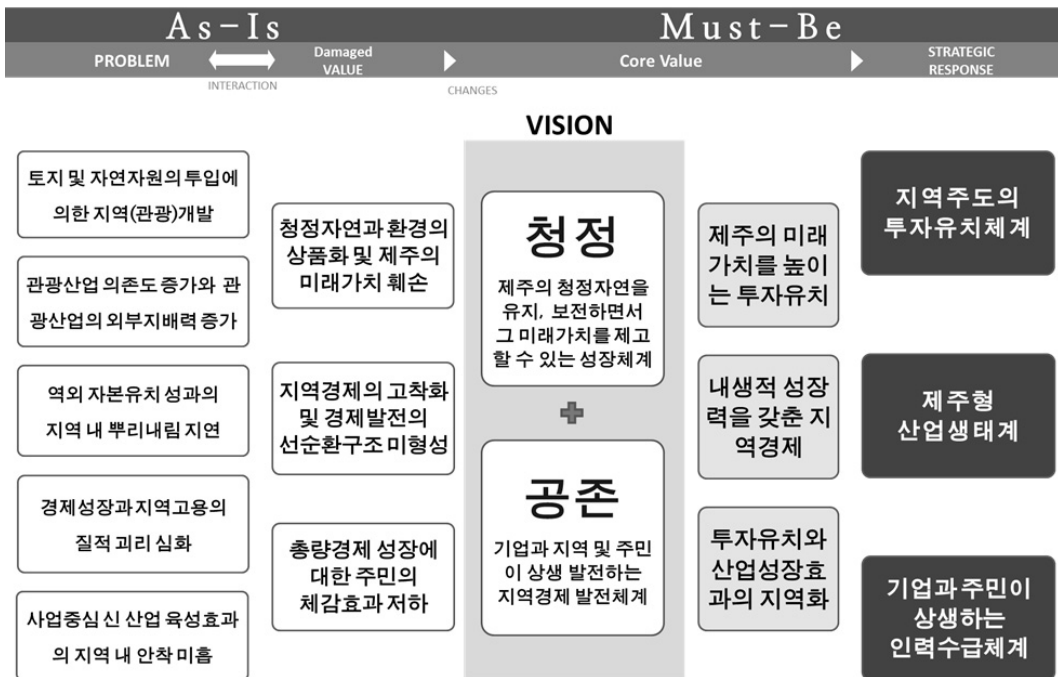
(2) 정책방향

- 지역경제 및 주민복지 증대에 기여하는 투자유치 제도 마련
 - 일자리 중심의 투자유치 정책 구축
 - 투자자와 지역 및 주민의 상생발전을 위한 투자유치·관리 기준 마련

- 「제주형 산업생태계」 구축
 - 제주의 입지조건과 산업기반에 바탕을 둔 융합적·내생적 산업발전체계 구축
 - 초지역적 네트워크에 기반한 산업발전체계 구축
 - 아이디어 중심의 다양하고 개방적인 산업발전 기반 구축
 - 산업 간 융합 등을 통한 주력산업의 경쟁력 강화

- 투자수요에 부응하는 인력수급체계 구축
 - 산학연 협력에 의한 인력수급체계 구축
 - 인력수급의 미스매치 완화를 위한 지원 기능 강화

제주 핵심가치와 창조도시 육성 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
투자 유치와 주민소득의 연계성 감소 투자유치 성과에 대한 주민체감도 부족	지역 주도의 투자유치체계 확립	1-1. 일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책 목표 설정
		1-2. 지역·주민체감형 투자유치체계 확립
		1-3. 일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화
		1-4. 일자리와 연계한 선별적·차등적 투자지원 제도 확립
지역경제 구조의 경직성 증가 지역경제의 내생적 성장동력 부족	제주형 산업생태계 구축	2-1. 超지역적 네트워크와 산업 간 융합에 기반한 발전체계 구축
		2-2. 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화
		2-3. 산업 생태계 관점에서의 산업별 발전 체계 구축
		2-4. 제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축
양질의 일자리 부족 일자리 수급의 미스매치 증가	투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축	3-1. 산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화
		3-2. 기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원
		3-3. 인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화
		3-4. 교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대

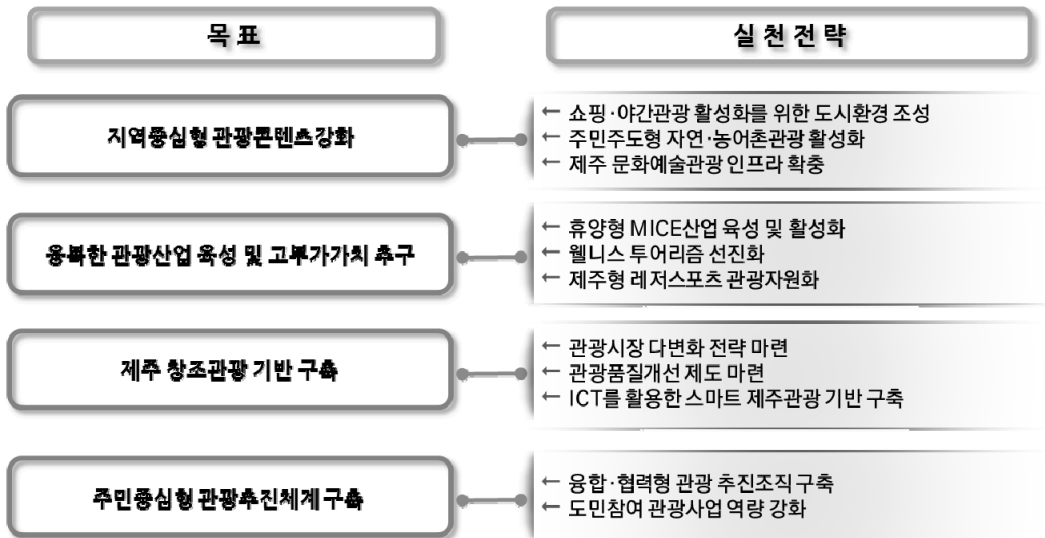
5. 도민체감형 지속가능한 글로벌 휴양·관광도시

1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 지역중심형 관광 콘텐츠 강화
- 융복합 관광산업 육성 및 고부가가치 추구
- 제주 창조관광 기반 구축
- 주민중심형 관광추진체계 구축

도민체감형 지속가능한 휴양 관광도시 조성을 위한 목표와 실천전략

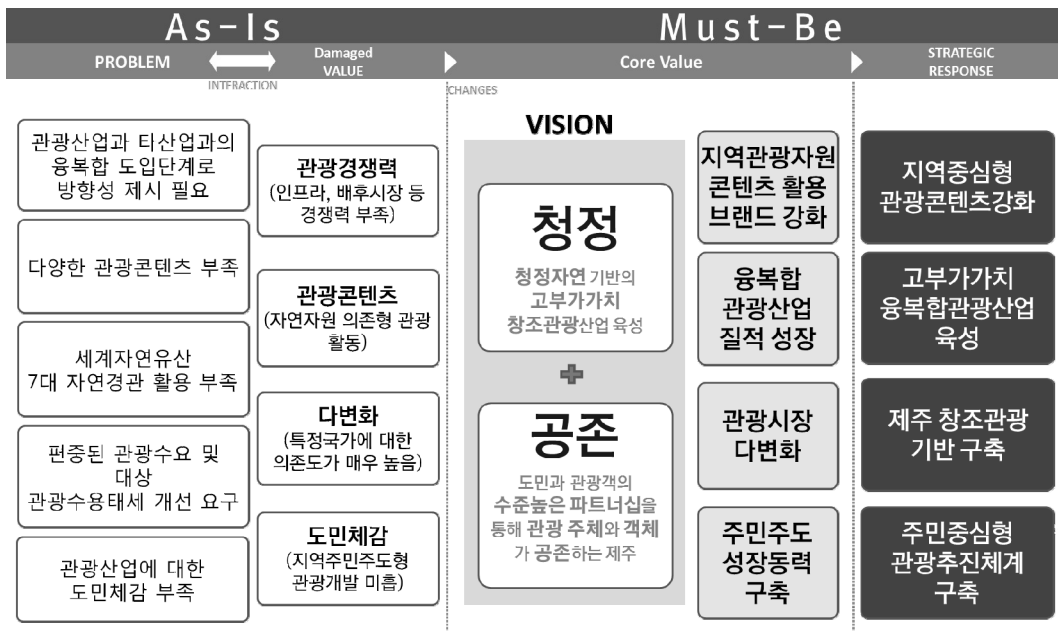


(2) 정책방향

- 제주 고유의 관광자원 콘텐츠 활용을 통한 관광브랜드 강화

- 자연유산, 도농지역, 문화자원 등 지역자산에 기반한 관광가치 창출
 - 도민의 자발적 관광참여 확대를 통한 지역밀착형 관광산업 육성
- 메가투어리즘 시대의 제주관광 고부가가치화 및 질적 개선
 - 청정환경을 기반으로 다양한 관광자원과 산업이 융복합 된 고부가가치 관광산업 발굴
 - 융복합 관광산업의 체계적 추진 및 활성화를 위한 협업체계 구축 및 제도 정비
 - 관광시장의 다변화를 통한 관광경쟁력 강화
 - 다양한 관광수요에 대비한 대응전략 마련
 - 스마트 시대에 부합하는 관광인프라 조성 및 서비스 강화
 - 도민참여를 통한 지속가능한 관광 성장동력 구현

제주 핵심가치와 도민체감형 지속가능한 휴양·관광도시 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
자연관광 위주의 관광콘텐츠로 다양한 관광콘텐츠 부족 세계자연유산 7대 자연경관 활용 부족	지역중심형 관광콘텐츠강화	1-1. 쇼핑·야간관광 활성화를 위한 도시환경 조성
		1-2. 주민주도형 자연·농어촌관광 활성화
		1-3. 제주 문화예술관광 인프라 확충
관광산업과 타산업과의 융복합 도입단계로 방향성 제시 필요	융복합 관광산업 육성 및 고부가가치 추구	2-1. 휴양형 MICE산업 육성 및 활성화
		2-2. 웰니스 투어리즘 선진화
		2-3. 제주형 레저스포츠 관광자원화
편중된 관광수요 및 대상 관광수용태세 개선 요구	제주 창조관광 기반 구축	3-1. 관광시장 다변화 전략 마련
		3-2. 관광품질개선 제도 마련
		3-3. ICT를 활용한 스마트 제주관광 기반 구축
관광산업에 대한 도민체감 부족	주민중심형 관광추진체계 구축	4-1. 융합·협력형 관광 추진조직 구축
		4-2. 도민참여 관광사업 역량 강화

6. 도민이 행복하고 가치 있는 문화·복지·공동체 도시

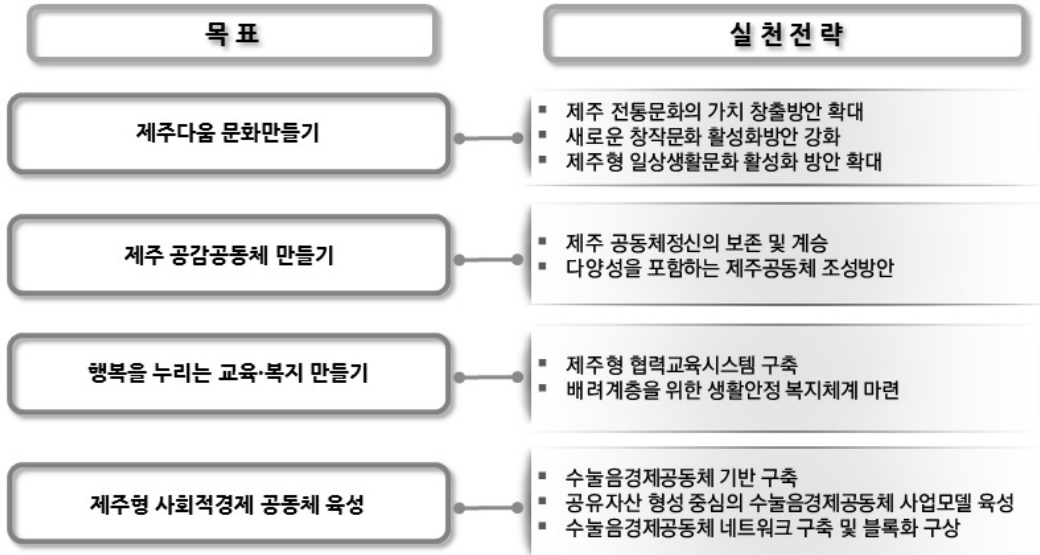
1) 목표 및 정책방향

(1) 목표

- 제주다움 문화만들기
- 제주 공감공동체 만들기
- 행복을 누리는 교육·복지 만들기

■ 제주형 사회적경제 공동체 육성

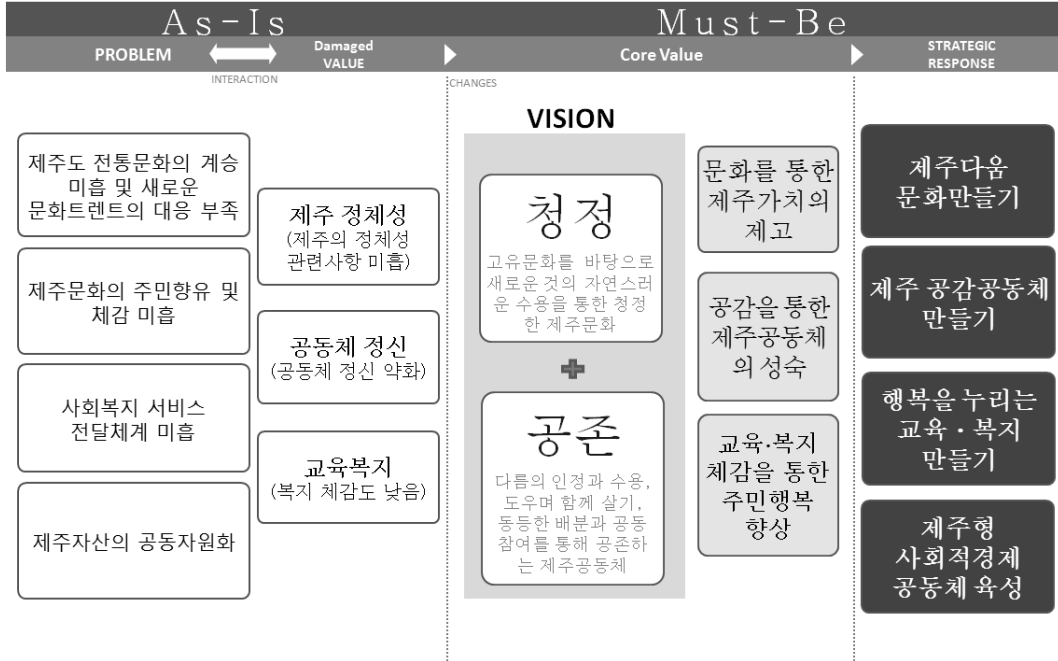
도민이 행복하고 가치 있는 문화·복지·공동체 도시 조성을 위한 목표와 실천전략



(2) 정책방향

- 제주 전통문화의 보존과 제주다움의 가치창출을 통한 정체성 확립
 - 제주 고유 탐라문화의 활용, 창작콘텐츠의 발굴 등을 통한 제주다움의 지속화 추진
 - 제주주민이 체감 가능한 일상생활문화의 정착을 통한 제주문화수준의 향상
- 제주발전의 원동력으로서 공동체정신에 입각한 공감 공동체 형성
 - 제주 공동체 정신의 주민생활에서의 실현을 통한 공감 공동체 형성
 - 제주도 내 다양한 공동체의 포용을 통한 공존 가능한 새로운 제주 공동체 형성
- 도민의 평생행복을 지원하는 교육·복지 만들기
 - 평생학습도시로서 생애주기별 수요에 따른 교육시스템 구축

제주 핵심가치와 도민이 행복한 가치 있는 문화·복지·공동체도시 간의 관계



현안과제에 대한 목표 및 실천전략

현안과제	목표	실천전략
제주도 전통문화와 역사·지역 자산의 계승·발전을 위한 기반 미흡	제주다움 문화만들기	1-1. 제주 전통문화의 가치 창출방안 확대 1-2. 새로운 창작문화 활성화방안 강화 1-3. 제주형 일상생활문화 활성화방안 확대
도민의 공공·시민의식 강화	제주 공감공동체 만들기	2-1. 제주 공동체정신의 보존 및 계승 2-2. 다양성을 포함하는 제주공동체 조성방안
사회복지 서비스 전달체계 미흡	행복을 누리는 교육·복지 만들기	3-1. 제주형 협력교육시스템 구축 3-2. 배려계층을 위한 생활안정 복지체계 마련
제주자원의 공동자원화	제주형 사회적경제 공동체 육성	4-1. 수놓음경제공동체 기반 구축 4-2. 공유자산 형성 중심의 수놓음 경제공동체 사업모델 육성 4-3. 수놓음경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상

국제자유도시와 세계평화의 섬을 넘어서

양길현 | 제주대학교 교수

I. 들어가면서

- 발표 제목이 ‘국제자유도시와 세계평화의 섬을 넘어서’이지만, 그렇다고 이 발표가 기존의 국제자유도시와 세계평화의 섬이라는 제주비전을 거부하거나 폐기하려는 데 있지 않다. 오히려 보완과 수정 그리고 진화의 가능성을 탐색하는 데 목적을 두고 있다.
 - 이 발표는 제주의 미래를 찾아나서는 여정에서 시장이나 정부가 아닌 ‘일군의 사람(도민)’에게서 그 해법을 찾고자 한다. 여기서 사람 또는 풀뿌리 도민중시 명제는 비인격적인 시장 법칙이나 권력자의 선한 의지에 미래를 맡기기보다는 풀뿌리의 자발적이고 능동적인 행동을 더 중시해야 한다는 윤리적 명제에 다름 아니다.

- 제주에서는 지난 10여 년간 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.

- 2015년 제주도는 제주미래비전연구단을 통해 새로운 미래비전을 제시하고자 추진하고 있다(김태운 2015).
 - 청정과 공존을 핵심 가치로 삼고 있는 새로운 제주미래비전은 ‘사람과 자연이 공존하는 청정제주’라는 슬로건하에 ‘건강하고 지속가능한 청정도시’와 ‘모두가 행복한 공존도시’를 실행목표로 제시하고 있다.
 - 그리고 기존 국제자유도시 종합계획과 달리 새로운 제주미래비전 계획은 1)미래가치에 기반한 미래비전 설정, 2)제주형 발전모델 구상, 3)환경보전과 성장전략의 조화, 4)다양한 분야의 의견 수렴을 강조하고 있다.

- 국제자유도시를 사회적 경제로 대폭 보강해야 할 이유와 배경
 - 1997년 외환위기로 인해 개방과 외자유치를 통한 외생적 발전전략의 하나로 국제자유도시가 기획된 것이라면, 2008년 리먼브러더스의 파산으로 촉발된 세계금융위기 이후 지난 10년간 시장만능주의에 대해 여기저기서 의문과 도전이 제기되었는데, 제주국제자유도시를 대폭 수정-보완해야 할 경제적 배경이 여기에 있다.
 - 2010년대 한국은 자살률 압도적 1위, OECD 국가 중 기업소득 점유율 1위, 상위 10% 소득점유율 2위, 노인빈곤율 1위 등으로 양극화가 진행되는 추이를 어떻게든 제어할 필요성에 직면하여 기존의 외생적 성장방식과는 다른 방식을 요청하고 있다.

- 이와 관련 위성곤 도의원은 ‘사회적 경제 시범도시와 국제자유도시’는 공존이 불가능하다고 언명한 바 있는데(제주의소리, 2015년 9월 12일), 이 발표는 공존을 찾아가는 데 있다. 다만 지난 10년간 국제자유도시에 치중하여 온 만큼 향후 10년은 사회적 경제에 더 많은 비중을 두어야 공존이 가능하지 않을까 하는 생각이다. 사회적 경제의 미래 가능성을 제주의 미래비전으로 격상할 필요가 있다. 이는 도민 주체의 내생적 발전전략에 더 비중을 많이 두어야 할 것이라는 촉구이다.

• 세계평화의 섬을 생태평화의 섬으로 한단계 업그레이드할 필요성과 배경

- 세계평화의 섬 제주는 2005년 1월 ‘세계가 하나 되는 곳, 제주’라는 목표하에 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.

- 그러나 지난 10년간 화순-위미를 거쳐 강정에 해군기지를 건설하기로 함에 따라 세계평화의 섬의 적극적 평화 비전은 안보 중심의 현실주의에 매몰되어 대외교류협력으로만 남았다. 결국 세계평화란 거대한 이상이 지방자치 수준에서 성과를 내기가 어려운 만큼 오히려 세계평화보다는 생태평화로 전환시킬 필요성이 대두되고 있다.

- 세계평화보다는 생태평화를 주창하는 것이 관광을 통해서 지속가능한 성장을 의도하는 도민들의 이해관계 및 점차 제주섬의 생태론적 가치에 주목하고 있는 도민들의 정서 그리고 제주 섬 특유의 환경적 정황에도 보다 더 적합성을 갖는다. 원희룡 도정이 새로이 기획하고 있는 제주도 제주미래비전에서 핵심 키워드를 청정에 두고 있는 이유도 바로 여기에 있다.

II. 사회적 경제에 토대를 두는 국제자유도시

1. 외자유치에서 내생적 발전으로

- 국제자유도시의 성격
 - 제주국제자유도시는 2002년 제주도의 지정학과 지경제적 위치 그리고 제주도 천혜의 청정 자연환경과 탈한반도라는 섬 지역적 특성을 활용하여 제주에서 ‘사람-상품-자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장’되도록 함으로써 제주를 외국인 투자의 전초기지이자 동북아 국제교류의 거점으로 활용하고자 하는 정책지향에서 시작되었다.
 - 그 출발에서부터 ‘무엇을 위한 혹은 누구를 위한’ 국제자유도시인지 등 제주도 민 풀뿌리의 지향과 이해관계는 도외시된 채 외부로부터의 투자유치를 통해 지역경제의 회생을 도모하고자 한 것이 바로 국제자유도시 전략이다.

- 제2차 국제자유도시 종합계획에 대한 고찰
 - 제2차 종합계획은 특히 세계경제의 개방화와 자유화, 지구 온난화, 고령화 사회로의 진전 등 급변하는 시대적 조류에 적극 대처하기 위한 제주 지역의 창의적 발전체제구축에 그 목적을 두었다. 2021년 제주 1인당 GRDP는 3만 달러와 상주인구 71만 명으로 설정하고, 이를 위해 국제자유도시 전략사업으로 랜드마크적 복합리조트, 뷰티케어 빌리지 조성, 제주 신공항 건설, 제주 투자은행, 그린스마트 시티 제주, 세계환경수도 조성, 해상풍력 발전단지 조성 등 12개를 담고 있다(제주특별자치도 2011).
 - 제1차 종합계획과 마찬가지로 제2차 종합계획 역시 그 성패의 관건은, 총 12조 7,000억 원에 달하는 12개 국제자유도시 전략사업의 소요예산 중 국비 5조 1,000억 원(40.1%)과 지방비 8,000억 원(6.7%)을 제외한 민자 6조 8,000억 원(53.2%)을 어떻게 조달할 것인가에 달려 있다. 그러나 2012년 현재 내국인 투자유치는 ‘6조 5,494억 원 중 실제 투자액은 1조 5,191억 원’이며, 특히 외국인 투자유치는 4.6조 원 중 실제 투자액은 2,999억 원에 머물고 있다(한국은행

제주본부 2013, 8-9).

- 국제자유도시 추진 성과
 - 한국은행 제주본부(2013, 1-2)에 따르면, 제주의 GRDP는 “2002~2010년 중 연평균 3.1% 성장한 가운데, 2010년 중 1인당 GRDP가 2001년의 1.8배로 증가(2011년 10.8백만 원에서 2010년 19.1백만 원으로)”했음에도 불구하고, 전국 대비 제주의 경제규모 비중은 “2001년 0.96%에서 2010년 0.86%로 축소”되었다.
 - 그리고 2014년 12월 통계청이 발표한 <2013년 지역소득(잠정)>에서도, 제주 특별자치도의 지역내총생산(GRDP)은 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. 다만 제주의 경제성장율은 2011년 5.1%, 2012년 5.2% 그리고 2013년 4.9%로 전국 상위에 위치해 있어 미래 가능성을 보여주고는 있다.
 - 2015년 한국은행 제주본부의 제주경제브리프 보고서에서 보듯이, 제주 지역 내 총생산(GRDP)이 상대적으로 성장 가능성을 보이고 있음에도 제주도민들의 체감경기가 이를 쫓아가지 못하는 대표적인 이유는 ‘자영업자 영업소득의 낮은 증가’ 때문이다. 제주의 경우 자영업자 수가 2005년 10만에서 2014년 9.1만으로 줄어들었다고 하나 여전히 자영업자가 큰 비중을 차지하고 있어 자영업자의 주머니 사정에 제주지역의 가계소득이 좌우될 여지가 타 지역보다 더 많다.
- 사회적 경제의 대두
 - 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.
 - 그것은 국제자유도시와 같이 외자유치와 중앙정부의 지원을 통한 외생적 발전

이 아니라 예를 들면 ‘제주도민에 의한 향토자본¹⁾의 가능성을 모색하는 것일 수가 있고, 또 제주도민의 ‘사회적 자본²⁾을 토대로 한 사회적 경제의 창출-발전-심화가 될 수 있을 것이다.

2. 사회적 경제의 미래 가능성과 전략

- 외생적 발전(국제자유도시)에서 내생적 발전(사회적 경제)으로
 - 국제자유도시가 기반을 두고 있는 ‘외생적 발전³⁾에 대한 대안으로 재삼 권장되는 내생적 발전이란, ‘지역(그리고 풀뿌리)이 중심이 되어 자신의 역량을 발굴 또는 강화함으로써 지역발전을 꾀하는 방식(이동윤 2014, 269)’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.
 - 내생적 발전의 구체적 방책으로는 신재생 에너지, 유기농, 생태관광에 주목하는 것인가 하면 그 추진방식도 풀뿌리 협동과 참여를 통한 협동조합 내지는 사회적 기업에 눈을 돌리는 것을 뜻한다.

- 외생적 발전에 대한 반성과 대안 내지는 보완으로서의 사회적 경제
 - 풀뿌리의 참여와 이해관계가 사상된 채 제주국제자유도시는 외자유치를 위해서 지역 내 저임금 유지, 자산가치의 낮은 평가, 국공유지 저가 제공, 대폭적인 세금감면 등으로 투자자의 수익을 높여주는 정책으로 추진되어 왔다. 그리고 이렇게 유치된 외자에 의해 개발이 진행된 결과는 대부분이 풀뿌리 제주도민

1) 2014년 6월 지방선거 때 새정치민주연합의 신구범 도지사후보는 향토자본론을 제시하여 여론의 호응을 받았지만 낙선하는 바람에 유야무야되고 말았다.

2) 여기서 사회적 자본이란 신뢰와 네트워크, 정체성 등을 통해 경제 살리기에 도움을 줄 수 있는 제주도민 특유의 사회적 자원을 지칭한다.

3) 외생적 발전은 지역 외부의 자원에 기대어 “규모의 경제와 이를 관리하기 위한 자원의 집중”이라는 두 개의 원리에 따르는 발전전략이다(이동윤 2014, 267).

의 삶과는 거리가 멀게 골프장, 고급호텔, 리조트, 대규모 회의시설, 카지노 등 외부의 필요에 응하는 토목건설로 나타났다.

- 이에 대한 반성이자 대안 점검으로서 풀뿌리의 이해관계에 주목하고 미래세대와의 지속성을 확보하기 위한 성찰적-대안적 관점에서 보다 많은 풀뿌리 제주도민의 자원과 활력을 모아나가는 방향으로서의 사회적 경제의 활성화에 주목하게 되는 건 자연스런 것이다.

• 사회적 경제의 가능성: 협동적 인간관과 권당문화

- 풀뿌리의 능동적 상호성에 기반하여 사회적 연대와 자급을 중시하는 사회적 경제의 미래 가능성은 이기적 존재로서가 아니라 협동하는 존재이자 공정성을 자각하면서 의미 있는 삶을 살고자 하는 인간관에 주목하고 있다(정태인·이수연(2013)이 주창하는 ‘협동의 경제학’). ‘남이 해주는 대로 나도 행동한다’는 의미의 상호성에 근거할 때, 사회적 경제는 시장경제에 대한 보완으로 작동할 여지가 작지 않다.
- ‘신뢰의 네트워크’를 통해 풀뿌리의 활력을 모아나가는 제주형 사회적 경제의 미래 가능성에 낙관하는 또 하나의 근거는 제주 특유의 ‘권당문화’에 있다.

• 사회적 경제의 의의와 미래

- 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 그 질을 어떻게 개선하고 높여나갈 것인가의 협동적 측면에서 사회적 경제 시스템을 개발하고 구축해 나간다는 것은 풀뿌리 민주주의의 경제적 실현에 다름 아니다.

- 사회적 기업의 유용성은 단순히 경제적 과실 분배에서 균형을 조정하는 데 국한하지 않는다. ‘노동 가능한 집단에게 유급노동의 기회를 제공하여 그들이 사회구성원으로서의 역할을 재발견하도록 한다(임현진·공석기 2014, 70)’는 데에 사회적 의의가 존재한다. 또한 사회적 기업은 복지시스템의 하나이면서 고용창출의 효과를 내는 기제라는 데 머물지 않고 ‘사회적 자본의 축적에 기여한다는 데서 또 하나의 의의를 두고 있다. 나아가 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-여성성-고령 등의 ‘지역 문제를 지역 구성원들의 협력 거버넌스를 통해 공동으로 해결(임현진·공석기 2014, 80)’하려고 한다는 것이 그것이다.

- 제주에서의 사회적 경제 진전 상황

- 제주도는 2009년에 ‘건강하고 활력 넘치는 서민경제 및 일자리 창출’을 목표로 하는 <사회적기업 육성 및 지원 조례>를 제정하였다. 뿐만 아니라 2012년 세계협동조합의 해를 맞이하여 동년 12월 협동조합기본법이 발효되는 것을 기회로 하여 사회적 경제에 대한 관심은 외자유치의 국제자유도시 전략에 대한 대안으로 맞서 나가고자 하고 있다.
- 2014년 5월 기준 제주의 경우 사회적기업 26개, 협동조합 75개, 마을기업 24개 등 사회적 경제가 점차 확산일로에 있다는 것이 그 대표적이다. 다만 아직은 외자유치를 통한 외생형 국제자유도시와 다르게 내생형 성장 방식으로서 풀뿌리의 참여를 통해 협동과 나눔을 실천해 나가는 제주형 사회적 경제 시스템의 지역화 추진은 걸음마 단계에 머물고 있다.

- 정책 제언

- 향후 제주는 사회적 경제의 활성화를 위한 하나의 방책으로 국제자유도시 추진을 위해서 설립된 제주국제자유도시개발센터 내에 ‘사회적경제진흥부(가칭)’를 두어 투 트랙으로 제주경제의 미래를 찾아나서는 것도 검토할 필요가 있다.
- 김성기는 사회적 경제를 전담해 나갈 행정지원체계 구축의 하나로 ‘도지사 직속의 사회적 경제 특별보좌관’을 설치하거나 ‘현재의 사회적경제팀을 사회적경

제과로 확대 재편'할 것을 제안한 바 있다(제주의소리 2015년 9월 12일에서 재인용).

- 그리고 사회적 경제를 보다 효과적으로 뒷받침하기 위해서 '일종의 지역활성화 펀드'의 하나로 사회적경제진흥기금(가칭)'을 설립하는 것도 생각할 수 있다.⁴⁾ 왜냐하면 협동조합이나 사회적기업이 순전히 제주도민 풀뿌리의 힘만으로는 자본주의 세계경제의 경쟁에서 살아남기가 쉽지 않기 때문에, 경쟁에서 살아남을 수 있도록 브랜드, 마케팅, R&D 등의 측면에서 지원해 주는 기금조성이 요청되기 때문이다. 사회적경제진흥기금을 조성하는 데 JDC, 제주개발공사 및 제주관광공사의 수익 일부와 외국인 카지노세의 일부 그리고 중국인 투자이민 수용비의 일부 등 찾아보면 기금 출연원이 전혀 없는 것도 아니다. 사회적경제진흥기금은 일명 그라민은행이라 불리는 무담보 소액신용대출은행의 경우처럼 빈곤의 자력퇴치를 위해 대출을 할 뿐만 아니라 사회적기업에 대한 지분투자도 할 수 있도록 보다 유연하고 탄력적인 투자금융을 지향할 필요도 있다.
- 또한 국제자유도시 전략이 제주지역 투자 역량이 부족한 데에 따른 것인 만큼 사회적 경제 활성화를 위한 대안 하나로 미국 클린턴 행정부의 제3의 길에서 찾을 수 있다. 그것은 '사회정의에 지속적인 관심을 기울이면서도 이를 시장논리로 달성'해 나가는 것을 뜻한다. 특히 지역금융기관의 공급유인 부족으로 인해 금융이 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되어 있는 한국의 현실을 고려할 때,⁵⁾ 어떻게 하면 지역금융의 활성화를 통해 사회적 경제의 활성화를 꾀해 나갈 것인지를 정책 대안이 요청된다. 제주의 경우 역외 유출은 2010년의 경우 전체 영업이익의 약 55%에 이르며, 특히 롯데, 신라 등 외국인 면세점의 매출액은 2006년 724억 원에서 2011년 2,133억 원으로 급증함에도 거의 대부분이

4) 지역활성화펀드를 조성함에 있어 중앙정부와 지방정부 자금과의 매칭펀드, 신용보증기금의 협조유자, 투자금액에 대한 세제혜택 등의 제언에 대해서는, 김영철(2005, 90) 참조.

5) 지역자금의 역외유출은 계속 증가하고 있으며, 2009년의 경우 지역총생산 대비 자금 역외유출은 도에 비해 광역시가 상대적으로 높지만, 도별로는 제주 60.2%, 전북 56.7%, 강원 53.5%순으로 높게 나타났다(손욱·박장호 2011, 203의 <표 8>).

역의 본사로 유출되고 있다(한국은행 제주본부 2013, 15). 그래서 이른바 미국 <지역재투자법>(CRA: Community Reinvestment Act)의 취지를 살려나갈 수 있는 방안도 적극 검토해 볼 일이다.⁶⁾

III. 생태평화의 복합비전을 찾아서

1. 교류협력을 넘어서는 평화의 섬

- 세계평화의 섬 추진사업의 한계: 도민 없는 세계평화의 섬
 - 사업내용과 추진주체의 비정합성: ‘사업주체는 제주인데 사업내용은 제주보다 국가 또는 세계이다 보니 도민과 유리된 세계평화의 섬 사업’이 되고 말았다는 것이다(고경민 2014, 11-12).
 - 세계평화의 섬 관련 ‘법률적 규정이 소극적 평화에 편중’되어 있음으로 해서 정작 풀뿌리 제주도민들이 바라마지 않는 적극적 평화 관련 사업은 기대에 못 미치고 있는 탓도 크다(고경민 2015, 60).
- 세계평화의 섬에 대한 도민들의 인식(제주대학교 평화연구소, 『세계평화의 섬 사업계획 변경 용역』, 2013년 10월 31일)
 - 17대 평화사업 중 도민인지도 86.3%와 도민만족도 36.7%인 4·3평화대공원을 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-

6) 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.

박근혜 정부에서 사실상 북한 감귤보내기가 중단된 데에 따른 제주도민의 호
능감 약화를 반영하고 있다.

- 두 번째로 불만이 많은 국제평화센터 밀랍인사 섭외 사업이 11.7%를 보인다는 것도, 그만큼 이 사업의 경우는 도민 참여가 가능성에도 불구하고 도민 의사반영이 전혀 이루어지지 않음에 대한 불만의 반영이라고 볼 것이다. 이 점은 세계평화의 섬 사업의 핵심주체로 일반 제주도민이라고 보는 비율이 35%로 가장 많다는 설문조사에서 명확히 나타나고 있다.

- 세계평화의 섬과 배치되는 해군기지
 - 2005년 세계평화의 섬으로 지정되면서 동시에 추진된 해군기지 사업은 2015년 오늘날에도 안보상의 필요성보다는 지역경제 활성화라는 신자유주의적 경제논리로 두둔되고 추진되어 간 저간의 사정을 보면, 더욱 해군기지 추진에서의 안보 필요성이 얼마나 타당한 것인지 의심쩍어 보인다.
 - 과정상의 민주성이라는 측면에서도 제주해군기지 추진은 문제가 있지만, 지난 10년간 해군기지가 안보상 필요라는 논점으로 정부가 국민들에게 제대로 된 설명과 정당화를 제시하지 못한 것도 문제이다. 해군기지 건설에서 안보상의 정당화가 미진한 한, '세계평화의 섬 제주'라는 명함은 더 이상 유지하기 어렵게 되고 있다. 2014년 7월 상대적으로 개혁적인 원희룡 도정이 출범한 이후인 2015년 현 시점에서 제주해군기지 문제는 진상조사와 해군관사 문제로 진통을 겪고 있다.

- 교류협력 차원의 세계평화의 섬: 몇 가지 성과와 한계
 - 첫째, 2005년 세계평화의 섬 지정 이후 제주평화연구원이 설립되어 있어서 세계평화의 섬의 '세계' 차원에서 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 시작

으로 유의미하다. 다만 ‘모슬포 전적지 공원 조성’ 사업이 중장기적 사업으로 남게 된 것은 아쉬움이 크다. 왜냐하면 일제 당시 전적지인 모슬포 알뜨르 비행장 부지를 이용하여 ‘제주평화대공원(가칭)’이 조성되었다면, 4·3평화공원과 함께 양 날개를 이루면서 세계평화의 섬이 한 걸음 더 미래로 나아갈 수 있을 것이었기 때문이다.

- 둘째, 세계평화의 섬의 평화봉사와 관련하여 2006년 발족 이래 제주평화봉사단은 2007년부터 2013년까지 “몽골(울란바토르 및 만달솜 중하라, 종모드 등) 3회, 캄보디아(땀눔면, 꼬꽁주) 2회, 필리핀(바탕가스) 1회, 동티모르(마누과이) 1회”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 세계평화의 섬의 가능성을 한 단계 업그레이드시키는 것으로 높게 평가받을 만하다. 다만 향후 제주가 GDRP의 1% 수준으로 평화봉사를 확대해 나가는 광폭행보가 미미한 것은 여전히 과제로 남아 있다.
- 셋째, 한때 ‘비타민 C 외교’라 칭송을 받았던 북한에 감귤보내기 사업은 최근 5년째 중지된 채 있다.⁷⁾ 물론 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력 사업이 동결된 게 제주만이 아니라 전국적 차원에서 이명박-박근혜 정부의 강경한 대북정책을 수용할 수밖에 없는 것이라는 점에서 유독 세계평화의 섬 제주에 대해서만 비판을 가할 시안은 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, 경남통일팔기 사업과 통일벼종자보내기 등을 지속한 것은 주목할 만하다(진희관 2014,

7) 2009년 1월 6억 원을 들여 감귤 300톤과 당근 1,000톤을 북한에 보낸 이후 2010년부터 2015년 현재까지 줄곧 북한에 감귤보내기가 중단된 것은 특히 아쉬움으로 남는다.

126-128).

2. 세계평화에서 생태평화로

- 생태평화의 섬 복합비전의 의의
 - 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 제주는 평화와 함께 생태를 키워드로 하는 세계환경수도로 발돋움하고자 노력하고 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 의미가 크다.

- 생태평화의 섬 대두 과정
 - 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 것인가”에 맞춰야 한다는 것이다.
 - 생태평화의 섬 논의가 수면 위에 떠오르게 된 두 번째 계기는 역설적으로 세계평화의 섬 이미지와는 어울리지 않게 그리고 더욱 중요하게는 민주적·절차적·도민합의를 제대로 거치지 않은 채 세계자연유산 지역인 강정동 해안에 군사기지를 유치한다는 결정을 발표하는 정부와 제주도정의 반평화적-반생태적 행태 때문이었다. 그에 따라 제주도정의 자문협의체 차원에서도 세계평화의 섬이 국제교류에 치우쳐 풀뿌리와의 연관성이 작다는 비판적 지적에 부응하는 동시에 제주의 4·3을 화해와 상생으로 승화시켜 나갈 당위성을 적극 반영하

면서 이른바 ‘인권/생명 상생모형’을 제시한 바도 있다(세계평화의섬범도민실천협의회 2009, 27). 그리고 생태평화의 섬을 추동해 나가는 물밑 작업으로서 해군기지를 반대하는 범도민대책위원회 등에 의해 풀뿌리의 문제의식과 논리가 전면부에 부상하면서, 2007년 11월 종교계와 제주지역 시민사회단체가 함께 제주의 미래비전을 ‘생명평화의 섬’으로 제시하는 <제주평화의 섬 실현을 위한 실천합의문>으로 나타나기도 했다.

- 세계평화의 섬 제주가 해군기지 문제로 휘청거리는 데 대한 반성과 풀뿌리 차원에서의 적극적 개입을 담아 생태평화의 섬으로 재주창하게 되는 2012년은 하나의 분기점이었다. 이는 일각에서 2012년에 정치적으로 총선과 대선을 통해서 ‘2013년 체제가 모색되는 전환의 시대’로 파악되고 있었기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로 2012년 9월 ‘환경올림픽’이라고 일컬어지는 WCC 총회가 제주에서 개최되는 데 따른 제주의 미래비전 다듬기가 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 흐르며, 해군기지 건설 부지에 평화공원이 세워져 아시아·태평양의 비무장지대(DMZ)로 우뚝서서 세계평화에 기여하는 제주도를 만들기 위해 최선의 노력을 다할 것”을 다짐했다(신용인 2012, 14에서 재인용).

- 세계환경수도론의 한계와 생태평화의 섬의 미래 가능성

- 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 성장주의 관료적·경제적 이해관계의 틀 속에서 이를 추진할 뿐이어서 풀뿌리에서 주창하는 생태평화의 섬 제주의 비전과는 거리가 컸다.

- 현 단계 생태평화의 한 갈래로서 제주도정이 추진하는 세계환경수도 방책은 여전히 위로부터의 전시효과에 치우쳐 있다. 대표적으로 세계환경수도로의 도약을 뒷받침하기 위해서 추진되는 것으로 세계섬 생물권 보전지역과의 네트워크 창립, 아시아 기후변화 교육센터 조성, 세계자연보호지역 지방정부들과의 협력체계 구축, 유엔 환경평화대학원 유치 등에서 보듯이, 여전히 풀뿌리의 참여와 호응은 없다. 그래서 인간이 아니라 자연에 초점을 맞추는 생태론적 사고에서 보면 중심-주변이라든가 위-아래가 있을 수 없는데, “제주를 세계환경의 중심인 수도로 만들겠다”는 발상 자체가 반생태적(신용인 2013, 297)이라는 지적에 귀 기울여할 필요가 있다.
 - 향후 생태평화의 섬 비전과 방책 찾기는, 한편으로는 풀뿌리에서 비전이 제시되고 구체적인 방책은 민관협력으로 역할 분담을 하는가 하면, 다른 한편으로는 비전과 방책이 주기적인 선거 과정에서 점검 및 수정보완이 이루어지는 것이 바로 풀뿌리 민주주의의 정치과정인 것으로 볼 것이다.
 - 또한 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 제주에서 생태평화로의 전환을 위해서는 제주도민에게 다음과 같은 남다른 자각과 노력이 요청되고 있다. 즉, “환경이익이나 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” 해 나가는 의식 전환과 역량 강화가 그것이다(김비환 2013, 351).
- 생태평화의 섬을 위한 정책제언
 - 첫째, 2012년 9월 제5차 세계자연보전총회(WCC)의 제주개최를 계기로 한 생태보전의 상징적 첫 걸음은 ‘하늘 분화구 복원 사업’이다. 하늘 분화구 복원 사업의 생태평화적 의의는, 하늘 분화구가 한반도 유일의 마르(maar)형 분화구이자 화구직경이 1km가 넘는 우리나라 최대의 분화구로 약 5만 년 전 생태환경이 보존돼 있다는 데에 있다. <하늘 분화구 범국민추진위원회> 공동위원

장을 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”으로 그 생태론적 의의가 매우 크다.

- 둘째는, 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.⁸⁾ 이는 환경과괴를 가져왔던 지난날의 위락관광에서 벗어나 환경친화적이며 사회적으로 착한 관광에 중점을 두는 것으로서, 보다 구체적으로는 골프장 중심에서 벗어나 오름과 꽃자왈 그리고 제주올레길 등을 통해 ‘생태존중과 느낌의 미학’을 찾는 쪽으로 나아가는 것을 뜻한다. 이를 위해서 제주도 전 지역에 환경자원 총량관리시스템을 구축하는가 하면 생물다양성의 보전과 예래동 생태마을 프로그램, 선흘리의 ‘이올락’ 생태관광 등 다양한 방식의 사업들이 펼쳐져 나가고 있다.

- 생태평화와 ‘에너지 평화’⁹⁾

- 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

8) 대한민국 1호 국가정원으로 선포된 순천만정원은 세계 5대 연안 습지인 순천만의 생태적 가치를 재구성함으로써 일약 한 해 관광객 300만, 경제유발효과 1,000억 그리고 총자산가치 1조 97억 원에 이르는 대표적 생태관광지로 자리하고 있다.

9) 2015년 5월 제10회 제주포럼 개최식에서 원희룡 지사는 “단순히 전쟁 없는 평화에서 벗어나 치유의 평화, 관용의 평화, 에너지의 평화로 확산된 새로운 평화의 시대(원희룡 2015)”를 열어가자고 언명하였다.

(임현진·공석기 2014, 99)”이 뒷받침되어야 한다지만, 큰 성과는 없다. 이렇게 미래는 멀고 인간의 이기심은 변하지 않을 것 같은 현 시점에서 제주에서 신재생 에너지를 어떻게 담보해 나갈 것인가의 전략적 접근은 무엇일까?

- 첫째로, 제주 지역 차원에서 에너지 정책에 대한 인식의 전환이 요청된다. ‘지속가능’이라는 차원에서의 인식전환으로는 풍력-태양광 등 신재생 에너지를 돈벌이로 바라볼 게 아니라 생태주의적 관점에서 바람-태양 등 지역밀착형 에너지를 생산하고 소비하는 데 초점을 맞추어 나간다는 것이 그것이다. 여기서 신재생 에너지의 창출과 전환 가능성과 관련하여 다음의 논평에 주목할 필요가 있다. 즉, 주민들이 “전기요금 외에 태양광 발전기에 대한 관심이 없다”고 지적하면서 그리고 이는 “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(이유진 2008, 117-133).
- 둘째로, 생태평화의 첫걸음은 친환경 신재생 에너지 사업에 대한 제주도민들의 보다 직접적인 참여로부터 시작된다. 중앙집중형 화석 에너지 체제에서 벗어나 도민이 “개인 태양광 발전업자 혹은 지역 발전소의 투자자, 혹은 지자체 소유 발전소의 투자자로 생산 과정에 참여할 기회(박진희 2013, 162)”를 갖도록 분산형 에너지 체제로 전환하는 것이 그 하나이다. 분산형 에너지 체제에서는 데빈-라이트(Devin-Wright 2007, 71)가 주창하는 바의 ‘에너지 시민권’을 통해 주민들은 소형 풍력발전이나 소형 열병합 발전 시스템에 직접 참여함으로써 에너지 기술에 대한 통제권은 물론이고 에너지 정치의 주체로 성장해 나가게 된다. 기획 단계에서의 의견 제시와 투자 참여를 통해 신재생 에너지에 대한 사회적 수용성을 높이고, 그럼으로써 에너지 공급에 일대 혁신을 기하는 것은 물론 기술적으로 가능한 최대로 에너지를 절약하는 다양한 설계들을 갖추어 나갈 수가 있다. 단열재의 도입, 빗물 활용 시설, 옥상공원, 개인 지붕에 태양광 전지판 설치, 1인당 주택평수의 제한 등 일상적 주위에서 찾아보고 합심하면 에너지를 절약해 나가는 많은 방안들이 존재한다.

- 셋째로, 일상에서의 저탄소 실천 가운데 하나로 소형 태양광 발전기가 각광을 받고 있다. 설치와 사용이 간편하고 가격이 저렴한 소형 태양광 발전기를 아파트 베란다나 옥상에 설치하여 채소 등 ‘햇빛 농사’의 즐거움과 함께 화석연료 중심의 에너지 정책을 개혁할 정치적 각성을 몸소 체험하는 가구가 늘고 있다는 것이다(조홍섭 2015, 2). 이렇게 기업형의 대단위 태양광 단지 말고도 주민들에 의한 소형 태양광 발전기가 널리 보급되면서, 이를 위해서 서울, 대전, 수원, 창원 등 지자체에서는 설치비의 50~70%를 지원해 주고 있다. 제주에서도 풀뿌리 차원에서 태양광 전기의 일상화를 통해 저탄소의 미래를 보다 능동적으로 찾아 나설 필요가 있다. 260W급 소형 태양광 발전기를 하루 2시간씩 가동할 경우 1달에 얻게 되는 전력량은 15.8Kwh로 일반가구 평균 전력사용량의 5%에 지나지 않지만, 티끌 모아 태산으로 저탄소의 생태평화를 찾아가는 참여 노력은 소중해 보인다.

- 생태평화와 100% 전기차 그리고 전기자전거

- 제주의 미래정책비전 가운데 하나가 전기자동차를 통해 탄소 없는 환경섬을 만들자는 데에 두고 있다. 예를 들면 2014년과 2015년 2회에 걸쳐 제주도민의 힘으로 기획-진행시켜 나가는 국제전기차엑스포(IEVE) 개최는 그 하나의 시작이다. 김수중(2015)의 지적처럼, 국제전기차엑스포의 의의는 전기차 보급을 넘어서서 “제주의 산업적-문화적-사회적 변화의 창조적 통로” 역할을 한다는 데에 있다. 2020년까지 제주도 내 차량 13만 5,000대로 40%를 전기차로 대체하고 이어 2030년까지는 37만 7,000대 모두를 전기차로 교체하겠다는 포부가 얼마나 실현될 지는 미지수이지만,¹⁰⁾ 전기차 비율이 높아질수록 이에 따라 제주의 산업구조와 교통문화 그리고 환경의식에서 큰 변화가 일어날 것임은 확실해 보인다.

- 제주도는 2030년까지 해상에 1900MW 풍력발전기를 설치하는 등 풍력으로

10) 2015년 10월 LG-제주도-한전은 2030년까지 제주도에 신재생 에너지와 전기자동차를 100% 보급해 ‘바람으로 전기차가 달리는 제주’를 만들겠다는 포부의 ‘글로벌에코플랫폼 제주’를 위한 업무협약을 맺었다.

전력 57%를 맡고 나머지는 태양광과 연료전지 등으로 채우겠다며 명실상부한 ‘탄소 없는 섬(CFD)’을 지향하고 있다. 문제는 전기자동차의 보급 확대에 맞춰 어떤 전기를 어떻게 공급할 것인가이다(전병역 2015, 15). 왜냐하면 국내의 기존 전력 비중이 석탄(39.1%)과 원자력(30%), LNG(21.4%), 신재생 에너지(5%)순임을 고려한다면, 화석연료 전기를 쓰는 전기차가 과연 친환경적이라고 할 수 있을까의 의문이 제기될 수 있기 때문이다. 제주의 소비전력 가운데 신재생 에너지 비율은 13%일 뿐 약 49%가 전남 해남과 진도에서 해저송전선을 통해 들어오고 나머지 대부분이 3곳의 화력발전소에서 조달되는 현실에서 이러한 문제제기는 타당하다고 볼 것이다.

- 그래서 제주 지형에 맞는 전기자전거의 보급과 활성화를 또 하나의 보완적 접근으로 검토할 필요가 제기된다.¹¹⁾ 제주처럼 경사진 도로가 많은 지형에서 2년 수명의 배터리를 장착한 전기자전거라 할지라도 최소한 중·단거리에서는 그 유용성이 커 보이기 때문이다. 전기자전거는 시속이 오토바이의 40km의 반인 20km밖에 안 되지만 위험성이 작고 운동효과가 크며 연료비는 반도 안 된다는 장점이 크다(박인성 2015). 다만 현실에 있어서 전기자전거는 오토바이와 유사한 ‘원동기장치 자전거’로 분류되어 있어 차로 전용에 한정되는 제약이 있는데, 앞으로 일본이나 유럽 등 대부분의 국가에서처럼 전기자전거를 일반 자전거와 동일하게 대우하도록 하는 법적 완화도 적극 검토할 필요가 있다(남도영 2015).

11) 또한 저탄소를 지향하는 전기차 보급의 유용성과는 별개로 운송수단에 있어서 자가용 중심의 교통문화를 견제하는 것으로서의 대중교통수단의 확충은 여전히 생태평화의 제주 미래를 위해서 중차대한 과제인데, 이에 대해서도 담대한 대책이 없는 것은 과제로 남아 있다.

IV. 나오면서

- 이 발표는 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 사회적기업 등 사회적 경제의 활성화를 토대로 하여 외부투자의 가능성을 찾는 국제자유도시 추진이어야 생태평화와 친화도를 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 발표는 ‘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 온고지신이 요청된다. 생태평화의 섬은 생태와 평화를 접합하여 성장위주의 제주국제자유도시와 교류협력에 치우쳐 있는 세계평화의 섬의 한계를 넘어서려는 구상이자 시도로서 의미가 크다는 것이다.
- 이 발표는 일군의 사람으로서 풀뿌리 도민의 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 국제자유도시든 세계평화의 섬이든 혹은 생태평화의 섬이든 그 어느 것도 사상누각에 불과할 것이기 때문이다.
- 기회이자 도전으로 제기된 생태평화의 섬 복합비전은 당위적-가치론적 비전 설

정과는 별도로 여전히 경제 살리기의 전통적 성장 논리와 신자유주의적 세계화의 생존논리로부터 제기되는 과제를 어떻게 슬기롭게 대처해 나갈 것인지에 그 성패가 달려 있다. 생태평화의 섬으로 자리매김하기 위해서는 하논 분화구 복원 사업에서 보듯이 청정환경 자산에 대한 보다 적극적인 보전사업 추진과 함께 생태관광 등 제주도민들의 지속가능한 선진 환경의식과 결합될 때에만 가능하다. 특히 에너지 정책전환에서 보듯이, 풀뿌리 제주도민 내부로부터의 각성과 인식전환은 생태평화의 섬으로 나아가는 여정에서 일차적으로 해결해야 할 선결 과제로 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 내재화하여 나가느냐의 전향성에 좌우될 것으로 보인다.

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 고경민. 2014. “세계평화의 섬 사업의 도민참여 증진을 위한 정책과제.” 『2014 동북아정세의 변화와 남북한관계 그리고 세계평화의 섬 제주』. 세계평화의섬범도민실천협의회 정책 세미나(2월 14일).
- _____. 2015. “세계평화의 섬 제주 10년의 평가와 과제.” 『세계평화의 섬 10주년과 제주의 미래비전』. 세계평화의섬범도민실천협의회 정책세미나(2월 5일).
- 김비환. 2013. 『이것이 민주주의다』. 서울: 개마고원.
- 김수중. 2015. “전기차엑스포가 중요한 이유 세가지.” 『제주의소리』(3월 5일).
- 김영철. 2005. “지역 공공자금 활용과 지역금융의 역할.” 『대은경제리뷰』(통권 200호).
- 김태윤. 2015. “제주미래비전의 주요 내용.” 제주도지방행정동우회와 제주발전연구원 공동주최 <미래비전 정책세미나>. 10월.
- 박인성. 2015. “요즘 대세 ‘1톤트럭’… 전 좀 다릅니다.” 『오마이뉴스』(3월 13일).
- 박진희. 2013. “시민참여와 재생가능에너지 정책의 새로운 철학: 독일 에너지 전환 정책 사례를 중심으로.” 『환경철학』 제16집.
- 세계평화의섬범도민실천협의회. 2009. 『“세계평화의 섬” 제주 실천지침』. 5월.
- 손 욱·박장호. 2011. “지역금융 시스템 활성화를 위한 정책 제언.” 『한국경제연구』 제29권 3호.
- 신용인. 2012. “국제자유도시의 비판적 검토와 제주비전 찾기.” 제주주민자치연대의 <생명평화의 섬을 위한 풀뿌리 강좌>. 6월.
- _____. 2013. “제주의 통합비전, 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래.” 『법과 정책』 제19권 제2호.
- 원희룡. 2015. “<전문> 제10회 평화와 번영을 위한 제주포럼 개최사.” 『제주의소리』(5월 21일).
- 이동윤. 2014. “지역발전과 지방정치: 정치학의 이론적 지평을 위한 소고.” 『평화학연구』 15권 1호.
- 이유진. 2008. 『동네에너지가 희망이다: 우리 동네 에너지 농부 이야기』. 서울: 이매진.
- 임현진·공석기. 2014. 『뒤틀린 세계화: 한국의 대안 찾기』. 경기: 나남.

- 전병역. 2015. “제주서 시동 건 ‘전기차 시대’ 아직 갈 길이 멀다.” 『주간경향』 통권 1147호(10월 20일).
- 정태인·이수연. 2013. 『협동의 경제학』. 서울: 레디앙미디어.
- 제주대학교 평화연구소. 2013. 『세계평화의 섬 사업계획 변경 용역』(최종보고서). 10월 31일.
- 제주특별자치도. 2011. 『제2차 제주국제자유도시 종합계획』. 12월.
- 조홍섭. 2015. “당신이 ‘태양광 발전’의 주인공이 된다면.” 『한겨레』(5월 2일).
- 진희관. 2014. “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색: 경상남도의 사례분석을 중심으로.” 『통일문제연구』 제26권 2호.
- 채종현·김웅진. 2014. 『사회적경제 활성화를 위한 지방정부의 역할』. 서울: 한국행정연구원.
- 통계청. 2014. 『2013년 지역소득(잠정)』(12월 23일).
- 한국은행 제주본부. 2013. 『제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제』. 한국은행 제주본부. 2월.
- _____. 2015. “제주 가계소득 현황, 특징 및 정책방향.” 『제주경제브리프』 No.2015-4, 4월 23일.
- Devine-Wright, Patrick. 2007. “Energy Citizenship: Psychological Aspects of Evolution in Sustainable Energy Technologies.” Joseph Murphy(ed.), *Governing Technology for Sustainability*. London, UK: Earthscan.
- 『제주의소리』, 2015년 9월 12일.

(토론)

〈좌 장〉 고충석 | 제주국제대학교 총장

- 토론 1 **제주미래비전 토론회 토론문**
강철준 | 제주국제대학교 교수
- 토론 2 **낡은 것 버리고 새로운 제주 비전 찾을 때**
강호진 | 제주주민자치연대 집행위원장
- 토론 3 **戀北과 冠脫: 保畵과 創造**
김선민 | 숙명여자대학교 교수
- 토론 4 **제주미래비전 핵심가치, 청정과 공존**
김태윤 | 제주발전연구원 선임연구위원
- 토론 5 **제주미래비전 토론회 토론문**
박경훈 | (사)제주민예총 이사장
- 토론 6 **제주형 국제자유도시 미래비전과 JDC의 역할**
부원균 | 제주국제자유도시개발센터(JDC)
도청투자유치협력관
- 토론 7 **국제 항공노선 확충 방안**
양성창 | 제주항공정책연구소 소장
- 토론 8 **제주미래비전 토론회 토론문**
허영호 | 전 LG이노텍 사장

제주미래비전 토론회 토론문

강철준 | 제주국제대학교 교수

중전 개발사업 위주의 총량중심 성장계획에서 청정, 공존의 미래가치 기반, 도민의 삶 중심 계획이라는 기본방향 설정은 적절하다. 또한 현재 제주도정 각 부문의 현안 과제를 토대로 일관성 있는 정책을 주장한 것은 타당하다.

그러나 이를 그대로 실천할 때 행정규제 양산과 산업의 행정의존도 증가가 예상된다. 특히 환경부문 행정규제가 강화되면서 민원이 예전에 비해 크게 늘어날 것이며, 민간경제 각 부문의 행정의존도가 심화되어 사업자생력이 약화될 가능성이 있다.

우선 일관성 있는 행정원칙은 현장에서 신축성 없는 일률적 행정권력의 집행을 낳을 수 있다. 규제를 담당하는 일선행정조직에서 민원을 최소화하면서 규제수용성을 높이는 대책이 필요하다. 또한 행정현장에서 '민주성의 원칙'이 제대로 준수되고 있는지 감시와 지도가 강화되어야 할 것이다.

동시에 자연환경은 개별 오염자에게 그 비용을 부담시키기 어려운 공공재(public good)의 성격을 가지고 있으므로 '사용자 부담의 원칙'이 엄격하고 정확하게 적용되

어야 한다. 이렇게 하려면 오염현장의 청소비용 및 환경복원비용뿐만 아니라 제주도 전체 환경 및 사회경제에 미치는 부정적 파급효과를 각 부문별, 활동별로 계량적으로 측정할 수 있어야 한다.

이를 위하여 환경가치를 반영하는 각종 데이터를 발굴해서 구체적으로 지수화한 다음 이 정보를 전 도민이 쉽게 공유하는 작업이 필요하다. 예를 들어 환경가치총량과 양돈업, 양식업, 관광버스업, 건설업, 요식업 등 각 부문별로 환경가치 기여도 지수를 일정 기간마다 발표함으로써 청정환경 유지를 위한 비용을 공평하게 배분시킬 수 있는 기반을 구축해야 한다. 빅 데이터 기술을 채용하면 이러한 일이 가능할 수 있다.

장기적으로 청정환경 기반 관광업은 성장의 한계가 있다. 어느 수준 이상 오염이 쌓이거나 혼잡도가 누적되는 순간 관광객들은 발길을 돌릴 것이다. 그렇다고 관광객에게 환경오염비용을 엄격하게 징수할 경우 관광단가가 높아져 관광업의 매출과 순이익이 줄어들게 된다. 따라서 고소득자나 고액자산가를 유치할 수 있는 다양한 비즈니스관광 개발전략이 필요하다.

요트관광, 의료관광, 자가용비행기용 free port 유치, 역외금융센터 유치 등이 그것이다.

이러한 고부가가치 관광을 통해서 우리 도민이 고소득을 올리려면, 즉 개발이익을 '내생화'하려면 도민의 소득창출능력이 높아져야 한다. 과거 대규모 개발만 이루어지면 소위 '낙수효과'에 의해 도민의 소득이 저절로 올라간다고 가정했으나, 이제 그 가정이 빛나가고 있는 점을 감안해야 한다.

개발이익의 내생화에는 도민을 위한 효과적인 현장실습 교육과 교육성과와 연계한 직접 보조금 지원이 제일 효과적이다. 예를 들어 택시기사에게 외국어자격시험을 실시하여 통과하는 경우 일정 기간 주유권을 준다든지 영세상점주에게 일정 인테리어 교육을 수료할 경우 인테리어 비용 중 일부를 보조한다든지 하는 것이다.

개발이익 내생화에는 '외부경제효과'를 창출하는 투자도 효과적이다. 쇼핑아울렛을 건설하기보다는 도심 쇼핑가에 음악분수나 주차장 건설, 에스컬레이터 설치 지원, 등이 효과적일 것이다.

개발이익 내생화가 중요하지만 여전히 대형투자를 유치하는 노력이 소홀히 되어서

는 곤란하다. 과거 1960년대 ‘작은 것이 아름답다(Small is beautiful)’라는 사회주의 경제노선을 추종한 인도가 이후 60년 이상 만성적 빈곤에서 탈출하지 못하는 현실을 주목해야 한다.¹⁾

다음으로 미래비전은 다음을 추가적으로 고려할 필요가 있다.

첫째, 제주도가 교부금 등 중앙정부 지원에 계속 의존하는 현실을 어떻게 개선할 것인지 장기 비전 제시가 필요하다. 재정자립도가 낮으면 정책이 중앙정부에 예속될 수밖에 없다. 영주권제도 활용에 의한 기금조성, 신공항 건설 등 대형 개발사업에서 민자와의 파트너십에 의한 대형 기금 설치, 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 우수한 청소년 인재가 육지부 대학진학이나 취업을 위해 계속 도외로 유출되는 현상을 타개할 수 있는 구체적 비전 제시가 필요하다. 매년 상당규모 도내자산이 이들 청소년 인재의 교육비와 생활비로 유출됨과 아울러 제주산업의 창의력 저하문제를 낳고 있다. 도내 대학의 연구능력과 산학협력체제를 고도화하는 정책, 외국 유명대학 프로그램 유치정책 등이 적극적으로 모색되어야 한다.

셋째, 제주도와 제주도민만을 위한 비전만으로는 국제교류의 시대에 지속가능성이 낮다. 한국 전체의 국가적 과제에 기여하거나 나아가 동북아의 정치, 경제, 문화, 사회 발전에 기여할 수 있는 비전 모색도 필요하다. 구체적인 예로써 강정해군기지를 동북아 최대의 해난구조기지로 발전시킨다거나 한, 중, 일 삼국 통화 환율의 안정을 위한 동북아 외환안정기금을 설립 유치하는 것을 제안할 수 있다.

마지막으로 이번 미래비전 연구용역의 주된 동기인 중국관광시장 확대라는 환경변화에 대한 대응방향이 미흡하다. 중국관광객을 관광패턴별로 분류해서 경제적 효과를 엄밀하게 측정하고 그에 따른 대응방향을 정함과 아울러 중국관광객을 상대로 한 비즈니스관광 기회를 적극 개발해야 한다. 한 예로 전 세계 각지에 퍼져 있는 중국자본을 관리하는 정류장 역할을 찾아볼 수 있을 것이다.

1) 일례로 당시 네루 정부는 국제규모인 연산 100만 톤 철강공장을 외자유치에 의해 건설하기보다는 100톤짜리 철공소 만 개를 내자로 건설하는 것이 선진강국으로부터 경제자립을 유지하는 것이라 하였다.

낡은 것 버리고 새로운 제주 비전 찾을 때

강호진 | 제주주민자치연대 집행위원장

1. 국제자유도시 10년 제주에는 무엇을 남겼을까

새로운 제주사회 미래에 대한 고찰이 필요합니다.

제주사회의 미래는 제주도민들의 지혜로부터 나오지만 제주를 이끌어가고 있는 공무원사회의 역할 없이는 불가능합니다.

제주특별자치도가 세계환경수도로서 새로운 비전으로 내세우고 있는 지금, 과연 과거 국제자유도시 전략이 제주사회에 맞는 옷인지에 대한 냉철한 점검은 필요합니다.

2002년부터 적용된 제주의 법적 비전인 국제자유도시가 이제 10년을 훌쩍 넘긴 채 여전히 미래를 향해 질주하고 있습니다.

물론, ‘외자유치’로, ‘JDC’로 상징되는 국제자유도시 전략은 제주의 외형적 성장에 도움이 됐습니다.

JDC를 중심으로 한 개발선도 프로젝트사업들은 외자유치 등을 통해 제주경제의 지표상 총량을 늘리는 데 기여를 했습니다.

2002년 6조 5,000억 원 수준이던 제주지역 지역내총생산(GRDP)은 10년 뒤인 2012년 말에는 12조를 넘어섰으며 2013년 기준으로는 2002년의 두 배 수준을 기록하고 있습니다.

첨단산업단지의 경우 다음 등 IT 관련 국내 기업들이 생겨나면서 지역경제의 틀을 일부 변화시키는 계기가 됐다는 평가도 있습니다.

또 내국인 관광객 1,000만 명 시대에 돌입한 제주는 2010년 이후에는 중국을 중심으로 한 외국인 관광객까지 급증하면서 제주 관광 패러다임에 큰 변화가 일고 있습니다.

문제는 제주국제자유도시가 제주도민들에게 무엇을 남겼는가에 대한 진지한 성찰은 부족하다는 지적입니다.

매해 제주특별자치도지원위원회가 실시하는 도민 만족도는 높지 않게 나옵니다. 실제 지난 3년간 평균 60점대에 머무르고 있습니다.

특히 부동산을 중심으로 한 중국자본의 거센 광풍이 제주사회 곳곳에 불면서 과장이든 아니든 도민들의 심리적 저항과 우려가 커지고 있습니다.

지난 8월 시민사회단체가 여론조사 전문기관인 한길리서치에 의뢰해 제주도민 1,000명을 대상으로 제주영리병원 설문조사 결과, 녹지그룹의 영리병원 추진에 대해 75%가 반대의사를 표명할 정도로 반감을 나타내고 있었습니다.

중국인 관광객 급증에 따른 최대 수혜지는 제주의 중소상공인이 아니라 신라면세점, 롯데면세점과 제주에 직접 진출한 중국인 소유 여행사라는 지적은 뼈아픈 대목입니다.

일자리 창출은 제주사회에서도 화두지만 규제완화의 논리로 그나마 제주특별법에 만 존재하던 개발사업에 따른 주민우선고용제 조항 역시 폐지된 실정입니다.

무엇보다 '보광논란'에서도 알 수 있듯이 투자진흥지구로 지정받아 세금을 감면받고 국공유지를 헐값에 취득한 개발업체들이 다시 중국자본에 되파는 제도가 허용되면서 지역 소규모 영세자본에 대한 역차별 논란도 제기되고 있습니다.

특히 서민들 입장에서는 전국 최고 수준의 땅 값 상승으로 빚을 내서도 내 집 마련

조차 어렵게 만드는 제주사회로 급변하고 있습니다.

II. 제주의 다른 내일을 함께 생각합시다

민주사회는 사회구성원 모두가 평등하고 존중받는 존재로 살아가고 공동체 미래를 합리적 합의와 실천으로 함께 만들어가는 사회입니다.

제주사회 공동체 비전 역시 몇몇 권력층이 제시한 안을 따라가는 것이 아니라 제주도민 모두가 공유하고 함께 만들어가는 것입니다.

마침 제주에서는 제주의 최상위 법정계획인 국제자유도시종합계획 수정에 대한 논의가 진행되고 있습니다. 이 계획은 제주사회 미래비전을 새롭게 정립하는 일이며 동시에 내일을 향한 큰 줄기가 될 수밖에 없습니다.

미래비전 용역이 수립 중이고 2016년에는 제주특별법에 근거한 종합발전계획을 다시 수립해야 하는 정책적 일정이 마련되어 있습니다.

제주의 비전인 국제자유도시 전략에 대한 근본적 변화가 필요하다는 지적은 단지 시민사회단체만의 요구사항은 아닙니다.

제주미래비전 용역을 수행하고 있는 조판기 국토연구원 연구위원은 최근 언론과의 인터뷰¹⁾에서 “제주는 외국자본 투자증가, 중산간 등 무분별한 개발에 따른 경관훼손 등 성장일변도 위주의 개발이 진행되면서 관광산업이 성장했다.”면서도 “하지만 이 같은 개발과 성장이 실질적으로 도민소득, 도민의 삶의 질과 연계되지 못하고 외국자본에 대한 부정적인 인식이 확산되고 있다.”고 지적하기도 했습니다.

최근 제주발전연구원 등이 참여해 마무리된 제주미래비전 도민계획단(추진단?) 100여 명이 공감대를 형성한 제주의 미래비전 역시 ‘제주국제자유도시’와는 큰 차이를 보였습니다.

1) 『제민일보』, 2015년 7월 16일자.

실제 지난 6월 20일 진행된 제주미래비전 전달식에서 최종적인 미래비전으로 제시된 슬로건은 ‘사람과 자연이 공존하는 청정 제주’로 정해졌습니다.

신자유주의에 기반한 개발을 통한 성장 중심전략을 대체하는 제주미래비전의 핵심 가치로 제시된 ‘청정’과 ‘공존’은 보편적인 것처럼 보이지만 개발연대기를 거쳐 온 제주사회에 대한 반성적 성찰의 결과이기도 합니다.

민선 6기가 내세우는 ‘사람과 자연이 공존하는 청정제주’, ‘자연과 문화의 가치를 키우는 제주’라는 미래비전은 말로만으로는 이뤄질 수 없습니다.

최소한 현행 제주특별법이 도민을 위한 법에 좀 더 가까이 가기 위해서는 제1조 목적에서부터 변화가 필요하다는 주장도 나옵니다.

공무원들도 쉽게 이해할 수 없고 접근할 수 없는 국제적 기준과 철지난 이념인 국제자유도시 조성에 대한 과감한 폐기와 새로운 접근을 통한 변화가 필요합니다.

현행 “실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”는 수준이 아니라 도민과 호흡하는 법률이 되어야 합니다.

“실질적인 주민자치와 지방분권을 보장하고, 행정규제의 합리화를 통하여 지속가능한 제주특별자치도를 조성함으로써 제주자치도민의 복지향상 및 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라는 정도의 변화는 필요합니다.

국제자유도시종합계획을 수정하고 제주의 다른 내일을 꿈꾸기 위해서도 이제 제주의 미래비전을 새롭게 제시하고 실천전략을 세워나가야 합니다.

戀北과 冠脫: 保畵과 創造

김선민 | 숙명여자대학교 교수

21세기에 들어오면서 제주는 급속하게 변모하고 있다. 제주특별자치도 지정, 유네스코 등재 3관왕, 관광객의 급증, 都政의 세대교체, 그리고 취업, 성장, 인구유입 등의 지표에서 전국 최상위를 차지하고 있다. 중앙의 대중매체들에게 제주의 모든 것은 트렌드화되고 있다. 그야말로 제주붐이 일고 있다 마치 변방의 섬 제주가 한반도의 중심이 된 것처럼 보인다. 아니 중심이라 해도 과언이 아니다. 무엇보다 확실한 것은 제주 역사가 새로운 패러다임으로 전환되었다는 것이다. 이 같은 성장의 배경에는 화산재 토양의 척박한 자연환경 속에서 억척같이 불굴의 집념과 투지로 자연을 保畵하고 그 같은 자연과 상생한 제주인들의 삶의 지혜와 노력이 있다.

양길현, 조판기 선생님의 발표는 이 같은 새로운 패러다임 속에서 제주인들에게 주어진 미래의 제주에 대한 고민과 열정의 결과이다. 두 발표문을 대하면서 머릿속에 스쳐간 것은 제주도 창생신화인 설문대할망의 이야기였다. 설문대할망에게는 고민이 하나 있었다. 옷이 한 벌뿐이라는 것이다. 그래서 그녀는 제주인들에게 속옷

하나를 지어달라고 부탁을 한다. 그리고 그 대가로 육지와 연결하는 다리를 놓아주겠다고 약속했다. 결국 이 약속은 명주 한 동이 부족하여 실패로 끝난다. 신화는 옛사람들이 당시의 현실을 바탕으로 삶의 경험 속에서 만들어낸 관념이다. 그러므로 신화는 그 안에 과거를 읽어낼 수 있는 여러 코드를 간직하고 있다.¹⁾ 그리고 미래에 대한 지혜를 선사한다. 제주인들의 험난했던 歷程을 대변해 주는 대목이라고 할 수 있다. 육지와 의 다리는 제주인들의 염원의 상징이다. 자립할 수 없는 본질적인 한계 상황에서 오는 불이익과 삶의 고달픔에 대한 이니스프리이다. 구엄동의 염전, 禾北이라는 지명 속에서 한계상황을 극복하려는 삶의 절박함과 절망의 처절함을 느낀다. 그러나 어느새 육지와 의 다리는 연결되었다. 분명한 것은 그 다리를 연결한 것은 戀北의 그것이 아니라 제주인들이다. 이제 제주는 종속적인 프레임에서 벗어나고 있다. 그러면 제주는 무엇을 육지로 세계로 발신해야 하는 것인가. 청정과 공존을 키워드로 하는 국제 자유도시, 세계(생태)평화의 섬이라는 아젠다는 설정되었다.

양길현 선생님은 이 같은 아젠다를 추진하는 중심 동력을 <일군의 사람> 道民에서 구하고 있다. 이들의 <자발적이고 능동적인 행동>이 제주미래비전의 성패와 가치를 좌우한다는 인식이다. 이와 함께 사회적 경제의 활성화를 강조하고 있다. 중국자본의 유입문제에서도 나타났듯이 도민이 배제된, 도민의 실생활과 유리된 무리한 정책 추진은 내재적 발전을 저해하고 공동체에 치명상을 줄 수 있다는 것을 경고하고 있다. 즉 <지역(그리고 풀뿌리)이 중심이 되어 자신의 역량을 발굴하고 강화함으로써 지역발전을 꾀하는 방식>이 동력적인 측면에서나, 가치적인 측면에서 유효하다는 것이다. 대체로 공감할 수 있고, 특히 대형 자본이 투입되는 사업에서 가장 경시될 수 있는 문제라고 생각된다.

그리고 이 같은 사회적 경제의 미래 가능성의 근거로 제주 특유의 <권당문화>를 들고 있다. 나의 不學 소치라고 생각하지만 권당은 혈연, 지연을 강조하는 것으로 제주의 폐쇄성 내지 불합리적인 배타성을 상징하는 것으로 이해하고 있는데 잘못된 이해인지요?

조판기 선생님은 제주미래비전의 수립배경 목적, 그리고 현안 이슈의 목표와 실천

1) 이영권, 『새로 쓰는 제주사』(휴머니스트, 2005).

전략에 대해서 상세하게 설명하고 있다. 여기서도 <범도민이 공감하는 개발과 소통의 주민중심으로 하는 참여형 계획>의 중요성을 강조하고 있다. <청정지향의 제주역사> 부분에서 제주바다가 제주인들에게 끼친 영향을 자아의식과 주체성의 확립, 공동체성을 강하게 유지시켜 주었다는 순기능에 대한 언급은 공감한다. 하지만 최근 제주의 향토사학자들의 역사서술과 역사교육을 보면 우려스러운 면이 감지된다. 제주의 독자성 내지 정체성을 강조하다보니 제주의 역사를 객관적으로 파악하기보다는 자의적으로 해석해서 과장하는 경우를 볼 수 있다. 탐라국의 位相, 고대 일본과의 관계 등에서 문제점이 보인다. 역사교육적 측면에서는 반대의 현상이 발견된다. 예를 들면 제주국립박물관의 전시상태를 보면 제주 역사의 외연을 확대할 수 있는 문헌사료의 활용이 미흡하고, 조선시대의 경우 유배지논리가 너무 강조된 느낌이 있다. 또한 현대코너가 부실하다. 아직도 민감한 이슈이고 아동들의 교육 차원에서는 더욱더 세심한 배려가 요하는 부분이지만, 어떠한 형태라도 4·3에 대한 설명은 있어야 한다고 생각된다.

나는 제주에서 한국 사회의 난치병을 치유할 수 있는 가치들을 본다. 양극화로 대표되는 불평등, 자기중심의 개인주의, 자살률 1위의 나약함 등을 치유할 수 있는 낭풍과 정낭의 문화, 당일바리를 고집하는 진정성과 장인의 문화, 자연환경에 굴하지 않는 제주 여성의 강인한 생활력 거지와 도둑이 없는 삼무의 문화 등은 좋은 처방전이다. 제주가 힐링의 섬으로 각광받고 있는 이유에는 이 같은 제주의 정신적 가치에 대한 보편적 이해가 잠재되어 있다고 생각된다. 그리고 이와 같은 이해는 급속도로 확산되고 있다. 제주의 정신적 가치가 보편화될 때 冠脫해야 하는 이질적 변방에서 대등하고 진정한 소통이 가능한 제주로 거듭나게 될 것이다. 그리고 이것은 제주 미래비전을 실현시키는 중요한 동력임에 틀림없다. 마지막으로 대도시의 난개발이 개발자체에 문제가 있었던 것이 아니라 개발이 공동체의 이익보다 진정성이 결여된 사적인 이익선에서 추진된 결과라는 것을 타산지석으로 삼아야 한다고 생각한다.

제주미래비전 핵심가치, 청정과 공존*

김태윤 | 제주발전연구원 선임연구위원

제주특별자치도는 현재 제주미래비전을 수립하고 있다.

가치에 기반을 둔 제주미래비전 계획을 수립하면서 도민이 참여하여 함께 수립하는 계획을 실현하기 위해 도민계획단(도민계획단 100명, 청소년계획단 22명)을 구성·운영하였으며, 도민계획단에서 제주미래비전의 핵심가치로 청정과 공존을 선정하였다.

* 이 자료는 제주미래비전 도민계획단에서 논의된 사항, 제주미래비전관련 JIBS 특별토론 방송내용, 제주미래비전 핵심가치 공유를 위한 전문가 좌담회, 청정과 공존의 의미와 정책방향(제주발전연구원)에서 발표하거나 토론한 내용을 참고하여 정리한 것이다.

I. 제주미래비전 계획의 특징

제주미래비전은 가치에 기반을 둔 계획으로 도민계획단이 제시한 핵심가치인 청정과 공존은 제주미래비전 계획뿐만 아니라 향후에 수립될 각종 계획을 수립할 때 원칙과 기준으로 활용된다. 제주미래비전은 청정과 공존을 원칙으로 계획에 포함할 내용과 포함해서는 안 될 내용을 구분하는 원칙과 기준으로 작용한다. 핵심가치는 제주미래비전이나 각종 계획을 수립하는 계획가, 공무원뿐만 아니라 계획으로 인해 영향을 받는 이해관계자 모두가 공유하는 가치이다. 지금까지 단일 계획을 수립하는 경우 원칙과 기준이 있었다고 하더라도 도정 전반에 걸쳐 수립되는 다양한 계획들에 적용할 수 있는 통일된 원칙과 기준을 제시하는 일은 이번이 처음이다. 핵심가치를 통해 계획 간 상충 문제를 확인하거나 문제를 해결하기 위한 조절 기준으로도 쓰인다.

제주미래비전은 핵심가치를 기준으로 각종 계획과 정책의 방향을 하나로 체계화하는 역할을 하게 된다. 제주미래비전을 수립하는 궁극적인 목적은 제주가 나아가야 할 바람직한 미래상, 비전, 목표, 전략 등을 설정하고 각종 계획이나 정책의 방향을 미래비전에서 제시하는 비전·목표·전략 등과 일치시키고, 이를 실현하기 위한 것이다.¹⁾

제주미래비전은 2030년 이후를 대비하는 초장기 계획으로, 현재 제주가 안고 있는 현안 문제해결뿐만 아니라 미래에 다가올 메가트렌드에 대해서도 미리 대응하기 위한 계획이며, 정책방향을 일관성 있게 추진하기 위해 수립하는 계획이다.

제주미래비전은 수립과정을 중요시하며 도민이 공감하고 지역사회가 공유하는 계

1) 기존의 계획에서는 계획 간의 상충 문제가 발생하는 사례가 있었다. 제1차 국제자유도시 종합계획(2002)에서는 건축물의 고도를 낮추는 정책을 제시했지만, 2006년의 보완계획에서는 제주를 상징하는 건축물에 한해 고도를 높일 수 있도록 하였고, 제2차 국제자유도시 종합계획(2011)에서는 다시 고도를 낮추는 정책을 제시하고 있다. 지속가능한 제주발전을 실현하기 위해서는 제주미래비전에서 제시하는 계획 내용의 방향과 목표뿐만 아니라 제주도가 수립하는 법정계획의 방향과 목표, 제주도에서 추진하는 정책의 방향과 목표, 현안 문제를 해결하기 위한 방향과 목표 등이 하나로 일치되어야 할 것이다.

획이다. 도민계획단²⁾을 구성하여 운영하였으며, 이를 위해 도민계획단 지원위원회(시민단체 7, 퍼실리테이터 1, 연구진 2)를 구성·운영하였다.

도민계획단의 평균 회의 참여율이 61.4%로 다른 지역에서 운영했던 유사한 사례와 비교할 때 매우 높은 참여율을 보였으며, 도민계획단 회의 일정 및 주요 의제는 다음과 같다.

〈표 1〉 도민계획단 회의 일정 및 주요 의제

회차	일자	주제
위촉식	5월 9일	위촉장 수여, 제주미래비전 수립 방향 공유
1	5월 9일	숨겨진 보물과 가치를 찾다(자산 및 가치 찾기)
2	5월 16일	풀어야 할 숙제를 꺼내다(현안이슈 나누기)
3	5월 23일	새로운 미래 모습을 꿈꾸다(미래상 찾기)
4	5월 30일	도민이 바라는 미래를 그리다(미래비전 정하기)
5	6월 13일	미래로 가는 길을 찾다(정책방향 정하기)
6	6월 20일	미래를 향해 함께 출발한다(비전 전달식)

도민계획단이 도출한 핵심가치(청정과 공존)는 제주미래비전 계획에서 제시하는 과제(현안이슈 및 미래 대비 과제) 선정 및 사업의 주요 내용 및 각종 가이드라인을 기술하는 데 필요한 원칙과 기준으로 사용된다. 즉, 제주미래비전의 핵심가치는 국제자유도시종합계획 수정계획, 도시기본계획, 관리보전지역 재정비용역 등 제주에서 수립하는 법정·비법정 계획을 수립할 때에도 동일한 원칙과 기준으로 사용된다.

제주미래비전에 대한 도민공감대를 높이기 위해 읍·면·동 지역설명회, 공공기관 설명회, 주민밀착형 설명회 등을 지속적으로 개최하고 있으며, 미래비전에서 제시하

2) 도민계획단은 공모과정을 거쳐 100명의 도민계획단(지역별, 성별, 연령별 인구비례 기준)을 구성하였고, 22명으로 구성된 별도의 청소년계획단을 구성하였다. 도민계획단은 5~6월의 토요일 오후 6차례에 걸쳐 제주의 자산과 가치, 제주의 현안 문제, 제주의 미래상, 제주미래비전, 비전실현을 위한 정책방향 등을 마련하여 비전전달식에서 도지사께 전달하였다. 도민계획단에서 도출한 제주미래비전의 핵심가치(청정, 공존)와 비전슬로건(사람과 자연이 공존하는 청정제주), 정책방향, 현안이슈 등이 제주미래비전 수립에 반영되고 있다.

는 핵심과제에 대해서는 전문가 토론회, 세미나 개최 등을 통해 도민공감대를 형성한 후에 계획에 반영하는 과정을 거치고 있다.

II. 제주미래비전 핵심가치(청정과 공존) 도출과정

제주미래비전에서 가장 중요한 핵심가치는 도민계획단에서 3단계의 과정을 거쳐 도출하였다.

첫째, 도민계획단 1차 회의(5월 9일, 숨겨진 보물과 가치를 찾다)에서 각 분과별로 제주의 가치를 도출하였다.

둘째, 도민·청소계획단이 바라는 제주의 미래상 찾기(제3차 회의, 5월 23일, 새로운 미래 모습을 꿈꾸다)에 제시된 키워드를 분석하여 활용하였다. 아울러 제주지역 및 제주지역 외 전문가 의견 조사, 제주언론 및 각종 계획의 핵심키워드 등을 분석한 결과 도민계획단의 의견과 유사한 결론을 얻었다.

셋째, 1, 2단계를 거쳐 수렴된 가치는 청정, 공존, 자연, 치유, 휴양, 평화, 문화, 사람, 세계화 중에서 선호도가 가장 높고 다른 가치를 포괄하는 용어를 핵심가치로 하고, 나머지를 중심가치로 정하기로 하였다.

이러한 과정을 거친 후에 도민계획단 제5차 회의(6월 13일)에서 청정과 공존에 대한 투표결과 “청정”과 “공존”이 50:50의 비율로 나타남에 따라 제주미래비전의 핵심가치를 “청정”과 “공존”으로 하였다. 핵심가치는 계획기간 중에는 바뀌지 않는 불변의 가치이다. 그리고 중심가치로 자연, 치유, 휴양, 건강, 평화, 문화, 사람, 세계화 등을 중심가치로 하였다. 중심가치는 여건변화 등에 따라 가변적으로 활용될 수 있다.

제주도민이 제주미래비전의 핵심가치로 청정과 공존을 선정한 것은 주요 현안과 도민의 삶이 ‘청정과 공존’을 이루어내지 못하고 있거나 ‘청정과 공존’이 파괴되고 있다는 위기감에서 비롯되었다고 생각한다.

제주미래비전의 핵심가치 청정과 공존은 도민계획단 6차 회의(6월 20일, 비전전달식)에서 현안이슈, 미래비전실현을 위한 정책방향 등과 함께 도지사께 전달하였고, 도민계획단의 채택한 내용을 미래비전계획 수립에 반영하도록 도지사의 요청에 따라 도민의 의견을 계획에 반영하고 있다.

III. 제주미래비전 핵심가치, 해석의 전제

청정과 공존의 의미는 개념적 용어이기 때문에 어떻게 해석하느냐에 따라 달라지며, 얼마든지 다양한 관점에서 해석될 수 있고, '누가 언제 어디에서' 바라보는 것을 기준으로 선택할 것인가에 따라 다를 수 있다.

따라서 청정과 공존의 기준이 무엇이며, 그것을 원칙과 기준으로 사용할 수 있을 만큼 구체화할 수 있는가? 누가 그러한 역할을 할 것인가에 대한 해결책이 있어야 한다. '청정과 공존'의 가치 내용에 대한 선택의 오류를 최대한 줄이기 위해서는 해당 지역사회 구성원의 사회적 합의(social consensus)가 전제되어야 한다.

청정의 의미를 청정하지 않은 것을 배제하는 것이라 생각하는 경우, 청정은 동일화, 획일화의 의미로 해석할 수 있으며, 이 경우 공존의 의미와는 길항관계를 갖는다고 해석할 수 있다. 역으로 공존의 개념을 두 가지 이상의 사물이나 현상이 함께 존재하거나 서로 도와서 함께 존재한다는 의미로 사용할 경우, 동일화나 획일화를 거부하는 의미로 해석할 수 있으며, 역시 청정과는 길항관계를 갖는다고 해석할 수 있다.

'청정이나 공존'이라는 가치 역시 '순수한 청정과 순수한 공존'이 아니라, '우리가 살고 있는 공간 내에 있고, 의미하는 상징계에 사로잡힐 수밖에 없으며, 제주에 살고 있는 주민들이 구현하고자 하는 '청정과 공존'일 수밖에 없다.

'청정과 공존'이라는 가치는 '인식의 대상'으로서가 아니라, '인식의 토대'로서 접근하는 것이 타당하다.

'자연의 청정'을 말할 때 '제주다운 자연'을 '청정의 준거'로 삼을 수밖에 없고, '제주

사회의 청정'을 말할 때 역시 '제주사회와 제주인의 사유체계 위에서의 청정'을 준거로 삼을 수밖에 없다.

청정과 공존의 가치를 이야기할 때 누구의 관점인가가 대단히 중요하다. 살고 싶은 곳은 주민의 관점이고, 놀고 싶은 곳은 관광객의 관점일 수 있기 때문이다.

청정과 공존을 선정하게 된 배경에는 제주도가 청정자연을 제대로 보호하지 못할 때 제주의 미래에 희망이 없으며, 모든 것을 잃은 후에 그때에 가서 후회할 수 있는 일을 사전에 방지하기 위한 것이다.

IV. 제주미래비전 핵심가치, 청정과 공존의 의미

핵심가치인 청정과 공존의 의미는 다음과 같다.

도민계획단은 핵심가치인, 청정과 공존의 의미를 다음과 같이 정하였다.

청정은 '맑고 깨끗한 환경을 최고 수준으로 보전하여 가치를 키우며, 건강하고 활력있는 제주'를 의미하며, 공존은 '사람과 자연, 전통과 창조, 자존과 포용이 조화를 이루고 균형 발전으로 모두가 행복한 제주'를 의미한다. 참고로 도민계획단이 정한 비전슬로건은 "사람과 자연이 공존하는 청정 제주!"이다.

핵심가치, 청정과 공존은 제주도민을 대표하는 도민계획단에서 제시된 내용이기 때문에 더욱더 중요한 의미를 지니고 있다. 도민계획단에서 심층적인 논의결과 제시된 가치이기 때문에, 이미 도민과 함께 가치 실현을 위해 시작하고 있다. 청정한 자연을 훼손하는 일야말로 제주미래의 경쟁력을 잃는 것과 같으며, 청정 환경을 보전하고 이를 활용하여 부가가치를 높이기 위해서는 도민 모두가 현재보다 더 많은 노력을 기울여야 한다는 마음에서 "청정"과 "공존"을 선택하였다고 생각한다. 즉, 지금 제주가 청정하지 않아서 청정을 선택하였고, 공존하는 것이 어려워서 아니면 공존이 더 필요하다고 생각하여 공존을 선택하였다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 청정과 공존은 도민의 삶 속에서 중요한 가치로 인식하여

왔으며 도민들의 마음속에 자리 잡은 핵심가치를 공동의 언어로 표현한 것에 지나지 않는다. 따라서 청정과 공존은 같은 뿌리에서 비롯된 가치일 수 있다고 생각한다. 예를 들면, 사회를 구성하는 사람과 사람, 사람과 자연 사이에 공존관계가 이루어져 있다면 당연히 물리적 환경도 반드시 청정할 것이다.

청정과 공존은 제주의 역사 속에서 도민의 삶과 매우 밀접하게 관련되어 왔다. 제주의 자연을 얘기할 때 섬과 산, 바다, 바람, 돌 같은 것들을 떠올리는데 모두 척박한 환경을 의미하며, 자연환경을 극복하기 위해 억척스럽게 살았지만 자연에 순응하는 삶을 살 수밖에 없었다.

1. 청정의 의미

“청정”이란 맑고 깨끗함이며 자연의 아름다움 등 시각적인 아름다움뿐만 아니라 마음의 청정까지를 내포하고 있다. 자연의 청정은 자연이 갖고 있는 원래의 모습을 의미하며, 인위적으로 자연을 착취하고 파괴하고 인간중심적으로 진행되고 있는 산업문명을 돌이켜 더 이상 인위적인 파괴와 왜곡이 없는 상태를 의미한다.

제주도는 화산섬에서 탄생한 그 모습 그대로, 바람은 바람대로 파도는 파도대로, 길은 길대로, 여기서 나고 죽은 사람은 사람대로 대대로 이어져 오는 자연의 모습을 유지하여 왔다. 지금의 기후변화, 환경오염에 대응하며 우리의 제주는 유네스코가 인정하는 인류공동의 고향이자 출발점이자 바탕이라 할 수 있다. 청정자연이 가장 원형이며 출발점일 수밖에 없지만 청정자연이란 결국 마음의 청정에서 출발해야 이를 수 있다.

마음의 청정이란 도덕적으로 보면 권위적이거나 수직적이지 않은 착한 것뿐만 아니라 본래 마음이 있는 그 자리, 바탕이 되는 마음을 의미한다. 사람은 모두 존중받아야 하는 소우주로서 가치가 있다. 못나면 못난 대로 있는 그대로의 모습을 인정받고 최소한의 인권을 누리는 사회라야 한다. 마음의 청정이란 자신은 자신의 모습대로, 상대는 상대의 모습대로 인정해주며 공존하려고 할 때 마음의 청정이 이루어진다. 마음의 청정이란 도덕적인 투명성과 정직함의 의미가 포함되어 있다.

결국 자연은 본래의 모습으로 회복하고 보존해 나가고, 사람은 살면서 일그러진

모습에서 본래의 모습으로 회복하며, 나와 타인, 나와 사회, 인간과 자연이 공존해 나갈 때 청정을 실현할 수 있으므로 청정과 공존은 불가분의 관계에 있다.

자연을 보존하고 자연을 청정하게 유지하는 것은 우리의 본능으로, 철저히 배우고 인식하고 터득하고 하나하나 실천에 옮기지 않으면 할 수 없는 일이므로, 이를 이루기 위해서는 학습이 선행되어야 된다. 청정은 우리의 모든 생활에서 하나하나 이루기 위해, 청정계약을 깨지 않기 위해서 노력을 해야 우리가 원하는 그럴듯한 공존을 실현할 수 있다. 청정은 경제적 이익과 배치되는 것이 아니라 오히려 경제적 이익을 미래적으로 담보할 수 있는 대안이기도 하다.

2. 공존의 의미

“공존”은 무엇과 무엇이 어떠한 상태를 의미하는가와 관련된 문제이다. 제주미래비전은 국제자유도시 종합계획을 대체하는 계획도 아니며 대체할 수도 없으므로, 국제자유도시로 추진하는 데 무엇과 어떻게 공존하느냐에 대한 해답을 찾는 과정이기도 하다.

공존의 의미에는 사람, 문화, 환경, 에너지 등 제주가 지향하는 모든 것을 담아내고 융합할 수 있어야 한다. 예를 들면 에너지 부문의 경우 단순히 경제적 이익을 추구하여 전쟁까지 일삼아 왔던 기존의 방식에서 탈피해야 하며, 에너지 공급도 집중형에서 분산형으로 바뀌어야 하고, 사용해도 고갈되지 않으며 넷워킹을 통해 효율성을 더 높일 수 있는 평화로운 에너지 정책을 추구하는 것이 공존의 의미라고 할 것이다.

제주에는 외국인과 이주민 인구가 점차 증가하고 있다. 서로 공존하기 위해서는 자유로움과 존중이 있어야 하며, 각자의 다양성을 인정하면서 소통하고 커뮤니케이션을 하는 것이 필요하다. 서로의 다름과 차이를 뛰어넘어 서로를 인정하고 공감하는 문화양식, 생활양식의 다양성이 실현되어야 할 것이다.

공존의 의미는 서로의 생각·삶·문화·생태·산업·사람이 청정 제주 속에 공존하는 것으로 생명체들의 공존의 결과가 곧 청정을 의미하며, 모든 빛의 색이 모여 가장 밝은 하얀색을 이루는 것과 같은 것이며, 모든 물질의 색이 모여 가장 탁한 검은색을 만들기 위한 것은 아니다.

공존의 의미는 어느 한 주체가 일방적으로 이끌어가는 것이 아니라 다양한 주체들이 참여하여 조금 늦더라도 결코 후회하지 않을 정책을 선택하는 것이라 할 수 있다. 공존은 함께 존재하기 위한 것으로, 함께 존재하기 위해서는 존재하기 위한 노력이 필요하다. 모두가 함께 노력하지 않으면 공존은 절대로 유지할 수 없는 개념으로, 이미 자연의 공생에서 입증되었다.

공존을 실현하기 위해서는 무엇보다도 자연과의 계약을 확실하게 맺고 그것을 지켜나가는 노력을 하지 않으면 그 계약은 깨지고 공존도 실현할 수 없으므로 공존을 위해서는 꾸준한 학습이 뒤따라야 한다.

청정과 공존의 의미에 대한 연구를 지속적으로 수행할 계획이다. 도민과 전문가가 인식하는 청정과 공존의 의미, 그리고 정책분야별 청정과 공존의 의미를 체계적으로 수렴한다. 아울러 청정과 공존의 의미에 대하여 이를 구현하기 위해 현재의 수준과 미래의 수준을 정리하고자 한다. 특히, 제주의 역사, 제주도민의 생활사에서 청정과 공존의 경험들을 발굴하여 공유할 수 있도록 한다. 도민들이 청정과 공존의 의미를 공유할 수 있도록 홍보 활동을 강화한다. 청정과 공존에 대한 연구결과를 토대로 각계각층 사람들의 의견을 체계적으로 수렴하여 청정과 공존에 대한 의미를 정리하고, 공통분모를 중심으로 개념에 대해서 공유하는 과정을 거칠 예정이다.

청정과 공존의 가치를 제주도민의 문화가 될 수 있도록 청정과 공존의 일상화, 생활화하는 방안을 모색하여 추진한다. 일상에서 청정과 공존의 의미를 접할 수 있도록 시설물의 이름, 상징적인 장소, 건물 등의 이름에 활용함으로써 청정과 공존이라는 개념적 용어를 일상에서 자주 접할 수 있게 한다. 제주의 자연, 제주의 문화를 소재로 청정과 공존과 관련된 노래, 시, 문학이나 예술작품 등을 개발하여 적극적으로 홍보해야 할 것이다.

제주미래비전 토론회 토론문

박경훈 | (사)제주민예총 이사장

두 발제자의 토론문을 훑으면서 개략적인 메시지는 충분히 전달받았다. 그 메시지의 개략은 기존의 국제자유도시전략으로는 문제가 있다는 사실이다. 각론을 제외한 그런 총론적 인식에는 전적으로 동의한다. 이 토론에서 제주도의 미래와 관련해서 모든 것을 논의할 수는 없는 것이기에 몇 가지 첨언하고자 하며, 그 이해를 돕기 위해, 필자가 2013년에 발표했던 “제주담론 28, <2014 지방선거, ‘지속 가능한 섬’으로의 미래비전의 전환을 위해>(2014.5)”라는 글이 여전히 유용하다고 판단하고 발췌한 것을 뒤에 신는다.

발제자들의 이 모든 제안에도 불구하고 여전히 세계의 판을 제대로 읽어내지 못하는 것은 아닌가 하는 문제다. 그것은 타이밍에 관한 것이다. 이미 세계는 성장의 한계에 부딪혀 있으며, “우리는 성장을 활성화시키기 위해 모든 것을 다 시도해 보았다. 그럼에도 불구하고 자본주의 시스템이 예전처럼 다시 작동하지는 않을 것이다

(Lawrence Henry Summers).”는 판단이 자본주의의 중심부에서 신자유주의의 전도사의 입에서 나오고 있는 상황이다. 우리의 미래에 대한 가능성과 전략에 대한 담론은 정확히 이 지점에서 모색되고 있는 셈이다.

최근 꽤기만만한 젊은 도지사인 원희룡 지사는 “더 큰 제주”의 기치를 올리고 있다. 하지만 이 “더 큰 제주”는 결국 성장주의 담론이며 비전이기에 토론자는 이에 전적으로 동의할 수 없다. 더 큰 제주가 되기 위해서는 아무리 차이를 강조한다 해도 결국, “더 큰 자본과 자원”을 필요로 하기 때문이다. 하지만 불행하게도 앞으로 “더 큰”을 위해 물적 자원은 원하는 만큼 얻을 수 없는 것이 전 지구적으로 자명한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 “더 큰”을 부르짖는다는 것은 그만큼 시대착오적일 수 밖에 없기 때문이다.

제주미래비전은 여러 면에서 이전의 국제자유도시개발계획의 문제점을 포착하고 있으며, 이를 뛰어 넘을 대안으로 “청정과 공존”을 제시하고 있지만, 지속가능성에 대한 문제의식이 여전히 부족함을 느끼게 된다. 여전히 투자유치가 전략으로 제안되고 있으며, 제주형산업생태계, 제주형성장관리방안 역시 제주형이라는 수식어에도 불구하고 여전히 추상적이다. 특히 관광에 있어서도 메가투어리즘 시대를 당연시하는 전제 등이 문제이며, 다크투어리즘과 4·3의 역사적 교훈과의 활용 구상 부재 등이 문제이다.

제주의 미래 핵심가치인 “청정과 공존”에서 ‘공존’의 경우, 그동안의 평화의 섬, 4·3 평화인권의 정신을 담을 수 있는 확장성을 지니고 있음에도 불구하고 구체적인 전략과 구상에서는 이 부분이 누락되어 있다. 특히 향후 동아시아는 당시 신냉전의 팽창과 갈등의 시대로 진입하고 있음에도 불구하고 해군기지가 들어옴으로 해서 이에 대한 발언권 자체가 사라진 상태에서 평화와 공존의 사상이 끼어들 자리가 없다는 점에서도 문제가 있다.

중요한 것은 산업구조의 혁신이다. 현재 단일탱커의 유조선처럼 제주관광은 심하게 편중화되어 있다. 연관산업까지 포함하면 70%대 이상에 이르는 관광산업 하나에

올인하는 경제구조는 한 가지 요인만 잘못되어도 온 경제구조가 망가지는 위험에 처하게 된다. 이를 위해 빠른 기간 내에 산업구조를 다변화해야 할 것이다. 그 다변화의 자리를 차지할 것이 제주의 자원을 활용하는 일일 것이다. 그중에 가장 잠재력이 큰 것이 에너지 산업인 풍력자원이다. 이는 또한 제조업이 부재한 제주산업계에 제조업창출까지 확장가능한 자원인데, 이 역시 유아무야 대기업에 쉽게 다 내어주어 삼다수 이상의 경제효과를 낼 수 있는 미래자원을 너무 값싸게 내던지고 있는 형국이다.

국제자유도시는 신자유주의라는 공통의 꼬리를 부여잡은 성장담론의 막차였다. 하지만 우리는 여전히 제주도 발전전략의 최상위 목표로 국제자유도시를 신주 받들듯이 모셔 놓고 있으며, 여전히 상위계획과 그 계획에 의해 규정된 법령과 제도적 지원에 의해 자행되는 현실의 모순을 착란적으로 묵도하고 있다. 제주도민이 원하는 미래와 국제자유도시의 전략에 의한 현실의 제도적 장치들은 상호모순되게 작동할 수밖에 없는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 조속한 시일 내에 이를 대체하기 위한 전면적인 새로운 판짜기가 이루어져야 하며, 이 역시 적절한 타이밍과 기회를 놓치지 않는 범위 내에서 시급하게 수행되어야 할 것이다.

I.

우리는 두바이열풍을 기억한다. 불과 6, 7년 전의 이야기다. 사막의 한가운데 피어난 유토피아 같은 도시건설의 프로젝트가 부국을 꿈꾸는 모든 나라들에게 하나의 대안처럼 이야기되던 때를 말이다. 당시 한국의 대통령이던 MB는 “새만금을 한국의 두바이로 개발하겠다.”라며 큰소리를 치기도 했고, 전국의 지자체 단체장과 정치인들 그리고 기업인들은 두바이를 성지순례처럼 한 번쯤은 다녀와야 행세하던 시절이었다. 두바이의 현재진행형인 신화의 프로세스는 비단 우리뿐만 아니라 전 세계의 이목을 끌었다. 말 그대로 눈앞에서 사막 한가운데 신기루를 펼쳐가고 있었기 때문이

다. 특히 세계의 내로라하는 부자들이나 월드스타들의 입성은 웬만한 언론가십의 빈 자리를 채우기에 더없이 좋은 기삿거리였다. 하지만 미국발 서브프라임 모기지사태에 이르러 두바이는 휘청거린다. 두바이의 실체가 드러난 것이다. 결국 두바이는 세계금융산업의 지속가능성 위에서만 가능한 것이라는 점이다.

공교롭게도 두바이가 현재 이루어 놓은 도시의 모습과 위상은 제주도가 아직까지 포기하지 않은 국제자유도시 비전의 현현이다. 두바이의 모습은 소위 성장지상주의와 개발주의자들의 제주도 경제부흥과 지역개발의 궁극적 목표인 것이다. 제주는 김대중 정부 때인 2002년 제정된 <<제주도국제자유도시특별법>>에 근거해 국제자유도시로 지정된 이후, 이의 실현을 지역의 장기적·주도적 발전방향으로 부여잡고 오늘에 이르고 있다. 그 기원에 있어서는 IMF로 상징되는 1998년 외환위기에서 벗어나기 위한 외자유치에 대한 정책적 의도가 작동한 것이었으며, 또 다른 측면에서는 세계화로 상징되는 2000년대 이후 세계적 추세인 신자유주의의 흐름에 맞춘 것이기도 하다(양길현). 제주도는 제주국제자유도시를 선언하며, 국제자유도시의 청사진을 펼쳐보였다. 그것은 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”로 만들겠다는 것이다.(<<제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법>> 제2조) 즉, 이 법에 근거할 때, 제주도는 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 도시가 궁극의 ‘도시’ 조성 목표다. 그 이후 이 조그만 섬은 도시가 되었다. 마치 대륙의 한가운데 있는 착각을 불러일으키는 이름인 국제적인 자유도시 말이다.

II.

하지만 최근 제주도에서 이러한 두바이가 우리의 미래가 될 것이라고 믿는 사람은 많지 않다. 이러한 문제의식의 기저에는 대부분 국제자유도시 계획의 실제적인 효과가 환경친화적이거나, 지역사회에 직접적이고 가시적인 이익을 가져다주기보다는, 갈수록 위기로 치닫는 세계적 차원의 기후변화와 섬의 환경용량을 고려해 볼 때, 장

기지속적인 비전으로 적합하지 않다는 판단이 있기 때문이다. 또한 관광객 1,000만 명의 시대가 도래했음에도 불구하고, 관광의 '낙수효과'는 도민사회에 크지 않음(2013년 한국은행 제주본부는 연평균 성장률이나 1인당 명목 GRDP도 갑절 가까이 늘었으나, 관광산업의 지역경제 기여도가 크지 않다고 분석했다. 특히 관광산업은 역외유출과 산업의 특성상 제조업보다 생산유발효과가 낮아 지역경제 성장에 대한 기여도가 상대적으로 떨어진다고 평가했다.)이 드러났고, 실제 피부로도 그렇게 느끼기 때문이다. 최근 제주도와 JDC의 성과로 치부되는 중국인 투자자들의 행보는 오히려 제주도민들에게 위기감까지 조성하기에 이르렀다. 이러한 비전의 부적합성은 이제 오랜 기대심리의 유효기간이 임계점에 이르게 하고 있는 것이다.

그러나 이런 이면에는 여전히 곶자왈지대의 개발과 외자유치를 통한 대규모 개발 사업을 통해 경제활성화를 일으키려는 반환경적인 정책이 지속되고 있다. 한편에서는 환경보존 시스템 구축에 나서면서 뒷문으로는 이를 해체하는 상호모순적인 정책이 지속되고 있다는 말이다. 이러한 모순의 지속성은 기실 여전히 제주특별자치도가 '국제자유도시'의 비전, 즉, 두바이 모델을 포기하지 못하는 데 있다. 이미 세계금융 위기를 통해, 이러한 비전이 얼마나 허황될 수 있는지를 간파하지 못하는 미래비전에 대한 무지와 오류가 공존한 결과이기도 하다.

III.

그러나 이러한 국제자유도시의 비전은 불행하게도 지속될 수 없을 것이라는 사실들이 속속 밝혀지고 있다. 우리들에게 도래할 미래의 시간들은 이제 그러한 방식으로 지속될 수 없음이 드러나고 있는 것이다. 그것은 바로 성장과 개발, 값싼 석유 문명에 기반한 속도와 소비의 시대가 저물고 있기 때문이다.

한때 세계를 떠들썩하게 했던 이론이 있다. 1970년 로마클럽에 의해 미국의 MIT 공대 '시스템즈 다이내믹스 그룹(Systems Dynamics Group)' 연구진에 맡겨졌던 '인류가 특정 정책들을 따르면 향후 130년 동안 어떤 일이 벌어질까?'라는 질문의 인류

의 위기적 상황에 대한 프로젝트를 진행한다. 이 연구그룹은 12개의 세계모형을 바탕으로 100년의 미래를 예측했는데, “지금과 같은 추세로 세계인구와 산업화, 오염, 식량생산, 자원 약탈이 변함없이 지속된다면 지구는 앞으로 100년 안에 성장의 한계에 도달할 것이다. 아마도 그때가 되면 인구와 산업의 생산력이 가장 먼저 돌이킬 수 없을 정도로 급락할 것이다.”라고 결론을 내린다. 이 보고서가 「인류 위기에 관한 프로젝트 보고서」이며, 연구자들은 이 보고서를 바탕으로 다시 책을 펴냈는데, 이 책이 바로 『성장의 한계(The Limits to Growth)』인 것이다. 발간되자마자 이 책의 결론은 충격적인 것으로 받아들여지며, 세계에서 가장 논쟁적인 책이 된다. ‘로마클럽’은 그 덕에 일거에 국제적인 명성을 얻게 된다.

하지만 이들의 이론은 당시 자본주의 고도성장의 시대에 찬물을 끼얹는 불쾌한 것이라는 점에서 대다수 성장우선주의의 정책을 추종하던 국가들의 정책담당그룹이나 그들과 연결된 이론가들에게는 믿고 싶지 않은, 달갑지 않은 이론이었다. 고도성장의 시대에 정면으로 배치되는 이들의 결론은 다양한 각도에서 공격의 화살을 맞을 수밖에 없었다. 특히 우파 성장주의 이론가들에서만 아니라 좌파로부터도 공격을 받았다. 그 결과 이 보고서의 예측은 틀린 것으로 평가절하되고 잊혀진 것처럼 보였다.

2008년 ‘호주 연방과학기술연구원(CSIRO)’의 ‘그레이엄 터너(Graham Turner)’가 실제 현실세계가 『성장의 한계』에서 사용한 월드 3 컴퓨터의 ‘표준 구동 결과(1972년부터의 현상유지 시나리오)’를 따른다는 사실을 실증적으로 보여줌으로써 『성장의 한계』의 시나리오 예견이 틀리지 않았음을 전 세계에 확인시켰다. 이는 『성장의 한계』의 복권을 의미하는 것이었다. 2012년에는 영국의 권위 있는 과학잡지 『뉴 사이언티스트(New Scientist)』가 폭넓은 과학계 인사들에게 『성장의 한계』가 겪은 추락과 부활의 이야기를 전달함으로써 문제적 저작 부활의 대미를 장식하게 된다. 그러나 책의 예측이 옳았다는 것은 사실 인류 전체에게는 매우 불행한 결과가 아닐 수 없다.

40년이 지나서야 비로소 이들 연구진의 연구가 올바른 것이었음이 증명되었다. 그의 연구결과 『성장의 한계』가 예측한 추세가 단순히 예측이 아니라 결국 실제로 현실화되었다. 저자들이 원하지 않았던 미래예측은 결국 실증적으로 입증된 셈이다. 이에 근거할 때, 예견 그래프의 나머지 시간대들 역시 현재대로의 추세라면 앞으로 현실이 될 것이라고 보는 게 논리적으로 타당하다. 이제 『성장의 한계』에서 제시한

예측치들은 저자들의 주관적 수치가 아니라 장차 인류사회가 실제로 직면할 상황을 미리 예견해주는 유효한 자료가 된 것이다. ‘그레이엄 터너’는 이 발표에서 “이러한 결과는 매우 분명한 경종을 울리고 있다. 우리는 지속 가능한 길을 가고 있지 않다.”라고 말했다. 그의 발언과 『성장의 한계』의 증명된 예측결과는 불행히도 인류가 파멸의 길을 가고 있음을 확고히 말하고 있는 것이다.

국제자유도시의 비전은 바로 여기에 위치한다. 아무리 우리가 “무슨 똥딴지같은 소리야?”라고 우겨본들 세계는 지금, 적어도 다시 부활한 이 성장 한계의 예측에 기 반할 때, 한계초과영역의 시간대에 위치해 있고, 이 시간대는 지속 불가능한 미래라는 것을 알 수 있으며, 국제자유도시 비전 역시 지속 불가능한 것임을 알 수 있는 것이다.

IV.

2012년 3월 1일 ‘로마클럽’과 미국의 ‘스미소니언협회’는 공동으로 『성장의 한계』출간 40주년을 기념하여 ‘생물종다양성 세계에 대한 이해와 지속(Understanding and Sustaining a Biodiverse Planet)’이라는 국제심포지엄을 개최한다. 세계의 저명한 학자, 전문가, 언론인들 그리고 이 책의 생존 저자들(주 저자인 ‘도넬라 L 메도우즈’는 2002년에 타계했다.)이 참석했는데, ‘데니스 메도우즈’는 ‘지속 가능한 개발은 너무 늦었다’를, ‘요르겐 랜더스’는 ‘성장의 한계를 촉진한 지난 40년간의 교훈들’이라는 제하의 발표를 했다.

이 두 발표는 모두, 성장의 한계 발표 후 40년에 대한 인간의 근시안적 안목과 눈앞의 욕망의 그물에 가려 여전히 성장 추구에 빠져 때를 놓쳐버린 안타까움들에 대한 저자들의 목소리를 담은 것들이었다. 여전히 성장주의를 지속하면서 인류의 산업 및 소비생활의 규모는 150% 이상 한계를 초과한 상태이고, 인류가 지속 가능한 시대를 만들 수 있던 시기는 이미 1980년대에 지나갔으며, 지금은 “너무 늦어버렸

다.”라는 매우 비관적인 견해를 표명했다. 한마디로 인간은 여전히 어리석다.

V.

제주도의 비극은 앞의 성장의 한계에 대한 시대적 사유가 전혀 고려되지 않은 장기 비전과 전략을 마치 제주미래의 청사진인양 흔들어대고 있다는 데 있다. 이제 궁극적인 목표 설정이 필요하다. 말로만 평화의 섬, 성장의 한계에 직면한 사람·상품·자본이 자유로운 도시라는 환상, 특별하지도 않은 자치의 섬 등은 실제적인 미래변화의 동력이 되지 못한다. 그러므로 이제 정색해서 진지하게 미래에 대한 고민을 시작하지 않으면 안 된다. 국제자유도시 조성이라는 지난 14년간의 지속 불가능한 목표는 수정되어야 한다. 그리고 극적인 전환의 시대를 준비해야 한다. 그것은 제주섬을 ‘지속 가능한 문명의 섬’으로 수정해야 하는 당위인 것이다.

『성장의 한계』에 근거할 때, 값싼 석유시대는 이제 거의 목전에 다다랐다. 석유가 오르기 시작하면, 우선적으로 항공료와 선박료 등 관광객이 이동하는 데 드는 비용이 증가한다. 또한 그와 더불어 그들이 제주도 내에서 누리는 다양한 서비스(도내 체류 시 이동에 소요되는 비용, 도내 체류 기간 발생하는 에너지, 물, 환경오염에 대한 비용 등) 비용이 증가한다. 결국, 이 섬에서 나지 않는 모든 자원이 섬 내로 반입되는 데 드는 비용 역시 증가한다. 이런 이유로 제주관광은 고비용 관광으로 전환될 것이다. 이는 결국, 현재 형성되어 있는 또는 향후 감당 가능한 비용부담의 한계를 초과하게 되고, 그 결과는 결국 관광객 수의 감소로 이어질 것이며, 그에 따라 도내 관광업계 전반의 침체를 가져올 것으로 예측할 수 있다. 또한 최근 포화된 봉개동 쓰레기처리장 문제에서 보듯 인구 증가와 관광객 수의 증가는 결국 쓰레기 처리의 수용량을 증대시킬 것이며, 이에 대한 처리비용 및 수용능력은 기하급수적 증가세로 돌아설 수 있다(이미 12%의 증가율을 보인다고 나온다). 따라서, 2,000만 명을 목표치를 잡는다는 것은 지극히 비현실적이며, 제주환경의 흡수량을 감안하지 않은 무책임한 발언일 수밖에 없다.

VI.

관광객은 석유가 에너지원인 교통수단을 이용해 이동하는 회귀형 노마드들이다. 그러므로 그들의 여행에 따른 궤적에는 반드시 탄소발자국이 생겨난다. 그러므로 관광은 또한 대표적인 탄소발자국산업이기도 하다. 관광객은 모두 탄소발자국 제조기다. 그러므로 숙명적으로 관광산업으로 먹고살려는 제주의 산업구조는 반환경적이며, 반생태적 속성을 지닌다. 청정제주를 팔아먹는 제주가 그에 가장 반하는 반생태 환경적 산업을 중추로 경제를 운용한다는 것은 아이러니이기도 하며, 문제는 관광산업이 전 지구적 차원에서, 지속 가능성이라는 측면에서 그에 반하는 본질적 속성을 지닌다는 사실이다. 관광은 지속 불가능한 산업이다. 그렇다고 제주가 관광을 버리면 당장에 먹고살 길이 막막해진다. 그렇다면 어떻게 해야 할 것인가? 과정은 어렵고 더디지만 답은 간단하다. 관광을 지구의 수용력 내의 범위로, 지역적으로는 제주섬의 한계용량 이내로 묶는 것이다. 또한 그에 따라 비게 되는 경제공간을 지속 가능한 산업으로 탈바꿈시키는 일이다. 하지만, 현실은 관광을 인정책이다. 그리고 그 관광을 부흥시키는 자본은 외자유치를 통해 조달한다는 방식이다. 하지만 이 방식을 기본적으로 약탈적일 수밖에 없으며, 외생적 개발을 촉진해 섬의 환경총량을 스스로 채기지 않는다. 즉, 외생적 개발은 제주섬의 자원을 이용해 최대한 이윤을 뽑아가려는 약탈적 속성을 지니고 있는 것이다. 여기에다 최근 무분별하게 유치되는 중국자본 중 상당수는 자본건전성을 확인할 수 없는 것이 많다는 데 문제가 더욱 크다.

VII.

유엔기후변화정부간위원회(IPCC)는 2013년에 세계 195개국의 다양한 분야의 과학자를 총동원하여 보고서(1990, 1995, 2001, 2007년에 이은 5번째 보고서)를 발표, 그동안 일부에서 제기되었던 온난화효과에 대한 회의론을 명백하게 부정, 기온 상승

이 인간의 활동에 기인했을 가능성은 95% 이상의 확률로 입증되었음을 선언, 세계 각국에서 발생하는 기상이변들 — 한발, 이상고온, 집중호우, 토네이도 등의 재해는 지구온난화에 따른 것으로 정의했다. 이제 지구촌 구성원들은 최근 빈발하는 기상이변들이 지구온난화에 따른 현상임을 공식적으로 확인한 것이다. 이 보고서의 요점은 다음과 같다. ▶ 기온 상승이 인간 활동에 기인했을 가능성은 95% 이상. ▶ 온실 가스의 농도는 적어도 과거 80만 년 동안에 유례를 찾을 없는 수준임. ▶ 이산화탄소 농도는 산업혁명 이전과 비교해서 40% 이상 증가했음. ▶ 금세기 말까지 지구 기온이 최대 4.8도 상승할 것으로 예상. 이러한 신뢰할 만한 국제사회의 공인된 지식정보들은 이제 제주도의 지속 가능한 미래를 위해 전환은 선택이 아니라 필수임을 역설한다.

제주발전연구원에서 펴낸 연구자료를 보면, 2012년 기상청이 예측한 보고(IPCC 4차 보고서, 2007년)에 따르면, 제주시 및 서귀포시 연평균 기온은 2010년대에 비해 2030년대(2031년~2040년)에는 약 1.4℃, 2060년대(2061년~2070년)에는 약 3.2℃, 2090년대(2091년~2100년)에는 약 5.2℃ 상승하는 것으로 나타난다고 보고하고 있다. 제주도 역시 세계적 차원의 온난화효과가 진행될 것임을 알 수 있다. 이는 2013 IPCC 보고서의 세계평균보다도 0.4℃ 높은 기온이다. 제주도의 온난화후폭풍이 세계적 차원보다 강하면 강했지 덜하지 않다는 말이 된다.

VIII.

세계 7대 자연경관으로 뽑힌 제주도에 유네스코 자연과학 업무를 총괄하는 ‘그레첸 칼론지(Gretchen Kalonji)’ 사무차장보(ADG)는 찬사를 아끼지 않으면서도 “제주도는 앞으로 밀려들 관광 인파에 대비해 관광객 수를 제한해야 할 것”이라고 관광객 유치에 들뜬 제주도에 조언했다. 그는 “미국 요세미티 국립공원 등 천혜의 자연에 수백만 명의 관광객이 몰리면서 자연환경이 압박을 받는 것을 많이 봐왔다. 제주도가 관광객 수를 제한하지 않으면 천혜의 자연이 훼손될 수 있다.”라고 지적했다. 제주도의 ‘지속 가능한 관광산업’을 위해 참고할 대목이다(동아일보 2011.12.5).

‘현재가 과거보다 좋아진 상태이고 미래는 현재보다 더 좋아진 상태가 될 것’이라는 서구근대에서 비롯된 ‘진보’의 믿음은 아직까지 우리나라의 지배담론이면서 특히 제주에서는 최근 신앙처럼 굳어져 유행처럼 배회하고 있다. 여전히 눈을 뜨면 어제보다 나은 오늘이, 다시 잠을 자고 나면 오늘보다 나은 내일이 있을 것이라는 진화론적 미신은 이미 유용하지 않음이 드러났다. 어제까지 없었던 지구온난화의 결과로 인한 기상이변들과 생물계의 적응을 압도하는 가속도가 붙은 기후변화, 이전에 없었던 세계적 차원의 방사능 오염의 시작과 끝 모를 상황의 도래, 여전히 안전하지 않은 글로벌자본주의 경제 위기 등 내일은 오늘보다 더 이상 좋아진 상태가 아닐 확률이 현저하게 높아졌다.

그럼에도 불구하고 내일이 오늘보다 나을 것이라는 이 미신은 사실 해방과 6·25 한국전쟁 이후 절대적 빈곤을 체험했던 한국인들의 근대의 기억에서 기인한다. 그리고 군사독재정부의 개발과 성장주의 경제정책은 다른 무엇보다도 물질 삶을 풍요롭게 하는 데 기여했고, 그 결과 우리는 행복에 좀 더 다가갔다는 믿음, 아니 물질 풍요가 곧 삶의 질을 높인다는 신념으로 귀착된 것이다. 그리고 그것은 눈으로 목도한 변화였기에 이론이 아닌 실제 체험에 근거한 신념이 된 것이다. 또한 이러한 신념의 세대전승은 입시교육과 암기교육의 해악을 온몸으로 체득한 공교육의 산물이기도 하다. 즉, 1998년 IMF외환위기 이전까지는 말 그대로 바닥치고 승승장구였던 것이 한국의 경제성장에 대한 최초의 경험이었다. 이렇게 체득된 근대적 신앙은 현재까지도 공무원사회나 지역의 자본가들이나 기업가들, 심지어 촌동네마다 버티고 있는 소위 지역유지라는 분들의 뇌리에까지 파리를 틀어 맹목적 성장미신의 역할을 톡톡히 해내고 있다. 또한 나라에서, 위에서 하는 일인 경우, 이들 토착유지들의 지적 수준에 매우 부합하는 ‘사회적 동의’가 이끌어내어진다.

세계 지역개발의 추세는 친환경적·친주민적 지역개발로 전환된 지 오래다. UN도 모든 국가와 지역이 지속 가능한 개발로 전환할 것을 선언한 지 30년 가까이 되고 있다. 그럼에도 우리는 6, 70년대의 대형개발의 마약에 취해 있다. 아직도 도정에 대한 평가는 외자유치규모, 대형개발사업투자 규모로 이루어지고 있다. 제주개발의 가장 큰 자본은 환경임에도 불구하고 황금알을 낳는 거위가 알을 낳기를 기다리지 않고 배를 가르느 우리를 범하고 있음은 우리만 모르고 있는 것 같다(양영철 제주대 교수).

투자유치에 혈안이 된 정책담당자들은 『성장의 한계』의 저자들이 가졌던 ‘시스템으로 보는 눈’을 가지지 못한 것이다. 이는 제주지역의 전문가그룹들 역시 마찬가지다. 제주섬의 환경총용량, 즉 자원의 총량과 자원사용에 따른 흡수량의 총량 속에서 투자유치로 인해 개발되는 환경부담에 대한 고려가 빠져 있는 것이다. 하나의 리조트가 들어서면 토지문제뿐만 아니라 그 리조트에서 발생하는 물 사용량, 쓰레기 배출량, 이산화탄소 발생량 등도 고려해야 하지만, 마치 원자력공학자들이 값싼 원전을 선전하면서 의도적으로 사후비용은 배제해버리는 문제에서와 마찬가지로 기만성을 지닌다.

그러므로 외자유치를 통해 투자유치를 위한 양해각서가 오갈 때쯤이면, 이에 대한 제주섬이 지속 가능한 흡수율은 얼마나 소진되는지에 대한 면밀한 평가지표가 있어야 하며, 그에 적정한 개발부담과 비용이 계산되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 이루어지는 투자유치는 지역경제 활성화와 일자리 창출을 전면에 내세워 전가의 보도처럼 휘둘러대며, 유치실적 쌓기에만 혈안이 되어 있는 듯 보인다. 또한 앞에서 살폈듯 투자진흥지구제도는 투자유치를 위한 개발부담 등은 아예 면제하거나 대폭 감면해주기 때문에, 결국 원인자부담분은 고스란히 제주도민들이 떠안아야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 값싼 일자리 운운하면서 명분 찾기에 급급하다. “내가 지금 무슨 짓을 하고 있는지”를 잘 모르는 셈이다.

IX.

성장이 반드시 가난의 해결책이 될 수 없다는 사실은 놀라운 일도 아니다. 자본주의 사회에서의 성장의 과실은 결코 그 사회 구성원 모두에게 돌아갈 수 없는 것이기 때문이다. 경제성장의 지표인 GDP는 오히려 많은 것은 은폐하거나 또는 경제상태의 진실을 가리는 차폐막 역할을 할 때가 더 많다. GDP는 결코 누가 돈을 버는 것인지를 가르쳐주지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지방정부와 경제인들, 소위 자본가들은 GDP가 오르면 제주도민 모두 잘살 것인양 늘 떠들어댄다. 그래서인지 많은

사람들은 GDP가 오르면 낙수효과로 인해 개인의 삶도 풍요로워질 것이라고 생각하지만, 한국경제의 지난 몇십 년간의 경험이나 제주경제의 현실은, 그런 일은 결코 일어나지 않는다는 사실을 보여줄 뿐이다. 월가를 점령했던 뉴욕의 많은 시민들도 바로 그런 환상을 더 이상 믿지 않았기 때문이다. 우리나라의 경우도 마찬가지이다. 대기업이나 재벌들의 외화벌이는 결국 그들만의 잔치일 뿐, 거기에서 흘러나온 낙수가 대다수 한국인의 삶과는 큰 괴리가 있는 것이다. 제주도의 경우도 최근 한국은행의 조사보고에 의하면 관광산업의 낙수효과가 그리 크지 않다는 사실이 증명되었다. 경제의 규모가 커졌다고 해서 결코 제주도민 모두에게 그 커진 만큼의 과실이 돌아오는 것은 아니기 때문이다.

X.

과거 '대학나무'로 불렸던 감귤나무. 도민 전부는 아니더라도 자기 땅덩이가 있는 사람들은 묘목을 구해서 가꾸었고, 맺은 과실을 따서 내다 팔면 집안의 কে 속으로 돈이 들어왔다. 제주도민들에게 환금작물로서의 감귤은 경이로운 것이었다. 적어도 감귤산업은 전도적(물론 산남지역이 더 적합했지만)으로 돈이 되는 산업이었다. 굳이 대자본을 들이지 않아도 가내노동으로 충분히 감당할 만큼의 노동량이었고, 성수기가 되면 물 건너간 감귤 한 알 한 알이 돈다발이 되어 돌아왔던 것이다. 아직까지 제주도는 이만큼이라도 생산과 분배가 서민사회에 골고루 뿌리내리는 산업을 발견하지 못했다. 제주를 먹여 살린다는 관광산업은 우선적으로 대규모 자본이 필요하다. 하지만 제주도민경제의 규모로는 농원관광 정도를 벗어나는, 소위 고수익을 낚는 경쟁력 있고 규모 있는 관광산업은 손도 못 댈 일일 뿐이다. 결국은 도내자본으로 감당이 안 되는 것이기에 투자유치, 외자유치로 갈 수밖에 없는 것이다. 그 결과는 뻔하다. 제주도의 천혜의 자원을 이용해 만들어진 돈은 대자본을 가진 자본가에게 돌아가고, 나머지는 소위 떡고물일 수밖에 없는 것이다. 그 떡고물의 대표적인 것이 일차리다. 그것도 일용직이거나 계약직 정도의 노동시장이 대부분이다. 관광산업이 부흥

할수록 일부를 제외하고는 그 과실이 결코 안방의 장롱 속으로 들어오지 않는다. 그리고 감귤은 저물고 더 이상 해먹을 일이 없다 보니 대를 넘을 때쯤에는 다시 가난한 원주민으로 전락할 수밖에. 이런 경우를 앞에서 얘기했던 아랍의 석유 속담의 예에 빗대어 얘기해 본다면 다음과 같이 되지 않을까? “할아버지는 땅이 없는 화전민이었다. 아버지는 일본에 밀항 가서 땅을 만들어왔다. 그 아들은 감귤과수원을 일구어 자식들을 키워냈다. 그의 아들은 그 과수원을 팔아 카센터를 만들었다. 그의 손자는 다시 땅 한 평 없는 도시빈민이 되었다.”라고 말이다.

제주도의 경제인들 중 상당수는 여전히 요르젠 랜더스가 지적하는 100만 인구와 GDP 증가가 제주도 경제의 발전을 가져오고, 제주도민들을 행복하게 해줄 것이라고, 기회만 있으면 부동산의 신념처럼 또는 완전히 증명된 필연처럼 떠들어댄다. 하지만 과연 그럴까? 위의 인용문은 제주경제의 진정한 발전은 뒤의 질문들에 숨어 있음을 보여준다. 사실 이 이야기는 새로운 것이 아니다. 이미 현재 제주도 내에서도 벌써 몇 년 전부터 나온 이야기다. 누구를 위한 개발이냐? 누구를 위한 관광이냐? 하는 지적들이 그것이다. 이러한 지적에 정확히 답하지 못할 때 그것은 경제적 이익을 위해 진실을 은폐하는 것일 뿐이다. 어쩌면 현재 제주도에서 벌어지는 모든 개발에 찬론과 투자유치론자들은 바로 이런 ‘은폐의 수사학’의 대가들인지도 모른다. 왜냐하면 그들이 말한 대로 아무리 인구가 증가하고 관광객이 늘어나고 경제규모가 커져도 도민사회에 정작 떨어지는 것은 별로 없기 때문이다. 대신에 엄청난 교통난과 어메니티(amenity)가 사라지는 도시환경, 자연에 조용해 온 농촌경관의 파괴, 항상적인 경기침체와 일자리 부족이 이어지고 있을 뿐이다. 물론 가장 큰 피해자는 제주섬의 청정환경이다.

XI.

앞에서 살펴본 바와 같이 제주도의 국제자유도시라는 비전은 정확히 생태계의 한계초과 위에서 진행되는 지속 불가능한 프로젝트다. 여전히 판글로스들은 아니라고

할 것이다. 아니, 주류 학자나 정책가들은 어리석은 생각이라 할 것이다. 원자력이 어찌고 타르샌드가 새로운 대안이라는 등, 북극해가 열리는 것이 새로운 시장의 개화라고 하는 등, 거개의 경제학자나 이론가들은 대부분 판글로스들이다. 특히 우리나라는 판글로스들의 천국이다. 그러나 이러한 판글로스들 중에서도 치명적인 고백들이 나오고 있다.

2013년 11월 9일 워싱턴에서 열린 ‘국제통화기금(IMF)’ 연례회의는 자본주의 미래에 대한 강력한 파장을 일으켰다. “자본주의가 더 이상 개선될 수 없고, 자본주의 자체가 장기 침체의 함정에 빠졌다면 어떻게 되는 것입니까?”라는, 행사에 참석한 은행가의 질문에, ‘로렌스 서머스(Lawrence Henry Summers)’가 “우리는 성장을 활성화시키기 위해 모든 것을 다 시도해보았다. 그럼에도 불구하고 자본주의 시스템이 예전처럼 다시 작동하지는 않을 것이다.”라고 한 대답 때문이었다. 이 한 사람의 대답이 큰 충격을 몰고 온 것은 다름 아닌 그가 자본주의 시스템을 가장 열렬히 옹호한 사람 중의 한 명으로 1999~2001년 클린턴 2기 행정부의 재정부 장관이었고, 버락 오바마가 ‘국가경제위원회(NEC)’ 위원장으로 임명하여 2010년까지 위원장직을 맡은 인물이며, 하버드대 총장을 지낸 로렌스 서머스였기 때문이다. 그는 장관 재직 시 은행규제 완화에 대한 남다른 열정으로 이름을 날린 열렬한 신자유주의자이기 때문이다. (르몽드 디플로마티크) 국제자유도시의 비전은 정확히 이 양반이 자신에 찬 어조로 성장을 설파하던 시대의 산물이다.

XII.

이 섬이 다음 세기에도 살아남을 지속 가능한 문명의 섬이 되기 위해 필요한 것은 한계 초과된 상황의 상쇄, 즉 섬 환경용량의 적정수준을 회복하는 것이다. 또한 경제 성장과 발전의 지수를 경제성장률에서만 측정하고 지표로 활용할 것이 아니라 한계 초과 내의 적정성 확보와 행복지수를 중시하는 것으로 방향 전환해야 한다는 것이다. 이를 위해 새로운 평가지표들을 개발하고 그에 맞추어 장단기 발전전략 및 정책

들이 추진되어야 할 것이다. 또한 경제적 목표 역시 무한증식의 양적 확대와 증식이 아니라 섬 주민들에게 골고루 혜택이 돌아가는가의 계량적 지표를 개발하고 이를 측정의 단위로 활용해야 할 것이다.

이제 제주는 ‘공유지의 비극’의 시대를 종식시키고 경제에 있어서 감귤나무 경제를 회복시키고, 전 지구적으로 벌어지고 있는 한계초과의 시대를 극복하기 위한 제반 조치들을 준비해야 한다. 이를 위해 사회 전반의 시스템을 새롭게 재구성해야 한다. 단기적 성과에 조급한 나머지 장기적인 위기의 시대를 준비하는 시기를 놓치지 말아야 한다.

또한 산업별로 본다면 현재의 1,000만 관광객 유치에서 다시 2018년 2,000만 명의 도약이 아니라, 제주의 환경총량에 맞춘 적정관광으로의 전환이 필요하다. 1997년 제주도가 펴낸 「환경지표설정」 보고서에 의하면 제주섬의 수용 가능한 환경총량에 가장 적정한 관광객 수는 2020년에 500만 명이었다. 그런데 우리는 현재 그보다 6년 앞당겨 1,000만 명의 관광객이 오가는 시대를 맞았다. 그만큼 현재 우리의 다량 관광은 환경을 한계초과하고 있는 셈이다. 그렇다면 이는 지속 불가능한 관광산업인 것이다.

기원전 6000년에 살았던 인류 최초의 농부들이 지금의 아이오와 주에 펼쳐진 옥수수 와 콩밭을 예견하거나, 서기 1800년의 영국 광부가 자동화된 도요타 조립 공장을 상상할 수 없는 것처럼, 오늘날 누군가가 지속 가능성 혁명으로 발전된 세계를 묘사하는 것은 불가능하다. 다가올 지속 가능성 혁명도 앞서 일어난 위대한 다른 혁명들이 그랬던 것처럼 지표면과 인간 정체성의 기반, 제도, 문화를 바꿀 것이다. 그것도 앞선 혁명들처럼 그 위업을 완성하려면 여러 세기가 걸릴 것이다. 혁명은 이미 진행 중에 있다. 무엇보다도 오직 옛 정보에만 귀를 기울이도록 구조화된 시스템에서 새로운 정보를 들이미는 일은 어렵다(요르겐 랜더스).

다시 요르겐 랜더스의 제안을 경청할 필요가 있다. 그는 지속 가능성을 찾기보다 지속 불가능성을 없애나가는 것이 중요하다고 했다. 우리가 지속 가능 사회로 진입하기 위해 사회와 산업 전 영역에서 지속 불가능성의 요소들을 제거해나가는 것이 곧 지속 가능성의 사회로 진입하는 길이란 말이다.

XIII.

그렇다면 어떻게 지속 가능한 사회의 전환을 이룰 것인가? 지속 가능성은 어떻게 발견해낼 것인가? 요르겐 랜더스의 제안대로 우선 지속 불가능성을 줄여나가는 일이 중요하다. 즉, 지속 불가능한 것들을 하나하나 없애 나간다면 결국 그 과정과 그 시간들이 지속 가능한 사회가 되는 것이기 때문이다. 이러한 일들에는 우선 성장주의 패러다임을 지속 가능주의라는 큰 틀에서 바꾸는 일이 중요하다. 그것은 무엇보다 의식의 변화를 요구하는 가장 거시적인 것이기도 하다. 또한 이러한 성장주의에 기반해 있는 물량주의의 인식과 정책을 적정주의로 바꾸는 일이 필요하다. 이는 상호 결합되어 있는 일이기도 하다.

석유종말시대에도 지속 가능한 사회가 되기 위한 불변의 기초산업(자원)이 있다. 이것은 마치 과거 농본사회에서 자연농업이 기초산업이었던 것만큼이나 중요한 것이다. 그것은 바로 식량, 에너지, 물 이 세 가지다. 이는 인간이 지구라는 행성에서 살아남기 위한 생존을 위한 기초적인 토대다. 제주도는 토질이 부박한 탓에 예로부터 항상 ‘척박한’이라는 수식어를 달고 살았다. 하지만 그것은 어디까지나 도작문화(稻作文化)에 관한 이야기일 때만 타당한 이야기다. 21세기, 부박했던 변방의 절도(絶島) 제주는, 이제 미래의 지속 가능한 삶을 가능케 하는 ‘자원부도(資源富島)’다. 그것은 앞에 열거한 세 가지 기초자원, 즉 물, 식량, 에너지의 원천자원이 지속 가능하게 부존하기 때문이다. 이들 자원을 어떻게 관리해나갈 것인가가 지속 가능한 섬의 미래와 연동되어 있다.¹⁾

1) 전체 글을 보실 분은 인터넷신문 <제주의 소리(<http://www.jejusori.net/>)> ‘박경훈의 제주담론’에서 읽을 수 있습니다.

제주형 국제자유도시 미래비전과 JDC의 역할

부원균 | 제주국제자유도시개발센터(JDC) 도청투자유치협력관

1. 제주 미래 추진 방향

- 국제자유도시 추진 — 특별자치도: 외교, 국방, 사법을 제외한 무한 권한을 활용
가능토록 하고 도 조례의 범위 확대 추진, 목적은 국제자유도시를 위한 행정지원
- 1차 종합계획수립을 위한 타당성 조사 연구 용역: 존스랑라살사(미국)
- 4+1(교육, 의료, 관광, 1차산업, 첨단산업)의 의미

II. 국제 환경 분석(싱가포르, 홍콩, 말레이시아, 핀란드)

- 국가와 지역 발전 전략의 공통점은 4+1(교육, 의료, 관광, 1차산업, 첨단산업)과 유사함
- 말레이시아 투자유치 설명회: 누사자야 지역— 교육, 의료, 관광을 토대로 기업 유치 전략 수립
- 싱가포르의 현황(Case study): 세계적인 7천 개 이상의 다국적 기업유치에 따라 정주민구 중 20% 이상이 외국인이며 이에 따라 비즈니스 방문객의 증가, 싱가포르의 국가정책
- 핀란드: 80년대 후반 소련의 붕괴와 더불어 시작한 Innovation! 노키아의 탄생
- 노키아의 붕괴와 그에 대한 대책: SNS 관련 IT 기업 탄생, 로비오(앵그리버드)와 슈퍼셀(클래쉬 오브 클랜) 등 게임산업의 주체회사
- 홍콩 싸이언스 파크(R&D)와 센젠(제조업 공단)

III. 국제자유도시 추진방향

- 국제자유도시에 대한 개념과 필연성에 대한 이해와 도민의 공감대 형성
- 제주에 맞는 산업의 결정, 창의적인 아이디어를 필요로 하는 벤처 기업들에게 있어 최적인 천혜의 자연환경, 이에 따른 벤처 기업들의 육성전략 수립
- 지식기반산업(Knowledge-based Industry) 관련 기업의 유치 및 지원
- 외국기업유치(투자유치)를 위한 외국계 정주환경 구축(교육, 의료)과 프로젝트 개발
- 교육, 의료 등 인프라사업의 어려움과 대책 마련: 제주영어교육도시(※)와 제주 헬스케어타운
- 관광산업의 한계와 맹점, 스페인, 그리스, 맨섬의 경우

IV. 기업유치 전략

- 공장근로자(Factory Worker)와 지식근로자(K-Worker)에 대한 이해
- 정주 인프라(교육, 의료, 문화, 규정 등) 개선
- 기업에서 필요한 프로젝트의 창출
- 비즈니스 매칭, 국제 시장 진입 지원
- 벤처 캐피탈 유치
- 창업 환경 구축
- 대학의 역할 확대(우수 인력 공급과 시설의 확충)
- 관련 연구원 유치, 연구결과의 비즈니스화(Spin-off)

V. JDC의 역할

- 국제자유도시 목적 달성을 전제로 제주특별자치도와의 상생을 위한 역할 분담 체계를 확립하고 국제자유도시를 조성함에 있어 필요한 사업 중 제주특별자치도에서 추진할 경우 예산이나 기술과 경험 등에서 어려움이 수반되는 사업들을 발굴하여 도와 협력하면서 수행할 수 있어야 함
- 지금까지 주를 이루었던 대규모 관광단지 조성사업을 지양하고 천혜의 자연환경에 어울리는 지식기반산업 관련 국내외(특히 해외) 기업을 유치할 수 있도록 방향을 재설정해야 함
- JDC는 국제자유도시 조성을 위한 국가 공기업으로서 전문화된 인력과 조직으로 사업뿐만 아니라 정책발굴과 제도개선, 관련 사업의 효율적 운영 등 다방면에서 중요한 역할을 해야 함
- 이를 위해 JDC는 제주특별자치도뿐만 아니라 제주도민과 도의회, 지역 시민단체와 언론 등과도 만족스러운 충분한 소통을 해야 하며 이들로부터 지원을 받을

수 있는 환경을 만들어야 함

VI. 결론

- 제주 자연자원에 대한 시각 차이: 도민과 관광객 입장에서 검토
- 개발과 보전의 관계에서 접점에 대한 접근
- 국내외 지식기반산업 관련 기업유치 활성화로 제주국제자유도시 목표 달성
- 새로운 도시계획 이론이 반영된 미래 도시에 대한 준비: Multi-function (F1, smart city, eco-city 등), 교통 정책 개발 등
- 정부전산 통합센터(3센터), Back-Up센터(국내외), UN기구 등 국내외 유관 시설 및 국제 기구 유치

국제 항공노선 확충 방안

양성창 | 제주항공정책연구소 소장

지난 10여 년 동안 제주도의 도전적이고 창의적인 미래비전으로 여러 분야에서 많은 성장과 발전을 가져왔다. 특히 항공분야는 비약적인 발전을 거듭하여 국내 관광객은 물론 국제 항공 수송력도 크게 증가하였다.

제주공항을 이용한 승객은 2004년도에 1천백여만 명이었으나, 10년이 지난 작년에는 배가 넘는 2천3백여만 명이 되었다. 항공기 운항편도 작년엔 14만 5천5백여 회로 활주로 수용능력 17만 2천 회의 85%를 차지했고, 2018년에는 활주로나 공항시설이 포화될 것으로 예상하고 있다. 향후 이용객추이도 크게 증가할 것으로 내다봤다.

2014년 국토교통부가 발표한 '제주지역 항공수요조사 용역'결과에 의하면 15년 후인 2030년에는 공항 이용객이 국제선 5백40만 명을 포함하여 4천5백여만 명이 될 것으로 예측하였다. 지금의 배가 된다는 것이다. 작년 인천공항을 이용한 승객과 비슷한 수치이다.

이 늘어나는 항공여객을 수용할 수 있는 시설과, 세계화를 위한 국제 항공망을 갖추어야 할 필요가 대두된다. 머지않은 장래에 이루어질 한중일뿐만 아니라 다른 나라들과의 항공자유화시대에도 대비하여야 한다. 동북아의 중심에 위치한 지리적 이점을 잘 활용하면서 세계로 뻗어나갈 국제 항공노선 확충을 위한 전략이 시급하다 하겠다.

먼저, 이 수요를 감당할 공항인프라 확장을 서둘러야 한다. 공항시설이 포화된다는 것은 이동권이 제약을 받는다는 것이며, 관광객 증가세가 둔화되거나 정체되고, 더 나아가 억제수요가 발생한다는 것이다.

현재 국토교통부에서 시행하고 있는 ‘제주지역 공항인프라 확충 타당성 조사’는 ‘현지 확장이나, 제2공항 건설이나?’를 놓고 그 연구결과를 이달 중에 발표할 계획이다. 제2공항이 필요하다고 할 경우 입지도 포함된다. 검토하고 있는 2개안은 나름대로 장·단점이 있다.

도심공항은 접근성이 뛰어나고 기존도로 등 육상인프라를 활용할 수 있는 이점이 있으나, 미래에 대한 확장성의 제한과 소음피해로 24시간 운영에 제약을 받는다. 현 공항에서 활주로를 추가 건설하려면 바다 쪽으로 나아가 현재 활주로 높이를 맞추어야 하는데, 그 높이가 해수면으로부터 약 25m 정도가 되고 바다의 수심도 깊어 투자비가 상당히 소요된다. 청사와도 많이 떨어져 효율성이 낮고 도두봉과 하수종말처리장 처리도 문제로 떠오른다.

제2공항을 건설한다면 그 입지의 소음이 최소화되어 24시간 운영이 가능하며, 늘어나는 수요를 단계적으로 대처할 수 있도록 확장성이 있는 지역이어야 할 것이다. 인천공항의 건설은 현재도 3단계 확장공사를 하고 있다. 예상 수요보다 더 많아질 수 있다는 개연성으로 확장성에 더 큰 의미를 주어야 한다.

둘째, 직항노선을 더욱 개발하여야 한다.

국적항공사들은 제주 관련 국제선 노선개발에 미온적이다. 국내항공사들 입장에서는 새로운 노선을 개발할 때 그 수요의 상당 부분을 출발지에서 창출하여야 하는데, 제주도 인구 60여만 명으로서는 적정한 탑승률을 맞추기가 어렵다는 것이다. 상대국의 승객을 실어 오라고 하는 것은 쉬운 일이 아니라고 한다. 근래 들어 김해공항은

저비용항공사들이 국제선 노선을 확장하며 국제여행객이 급증하고 있다. 대다수가 내국인이며 경상권 배후인구 1,300여만 명이 항공수요를 만들어 내고 있다.

이를 역설적으로 보면 외국항공사도 출발지의 그 나라 주민을 모객하는 것이 훨씬 쉽다. 제주도에 중국관광객이 늘어난 것은 중국항공기가 많이 취항한 것이 주요한 요인 중에 하나이다. 홍콩항공기는 주로 홍콩인을 실어오고, 대만항공기는 대만사람을 실어오고 실어간다.

그러나 일본 관련 항공편은 점점 줄어들고 있다. 국적항공사만이 취항하던 일본 관련 노선은 명맥을 겨우 유지하다가 며칠 전에 휴항에 들어갔다. 제주도의 노력으로 대한항공이 적자를 감수하고 다시 운항하기로 한 것은 다행이나, 일본 국내 경기나 여러 요인들이 쉽게 개선될 것 같지 않다는 전망이다. 발상을 전환하여 국적기가 어렵다면 일본 저비용항공사로 하여금 취항할 수 있도록 제주도가 환경을 만들어 주는 것을 검토해 보자. 일본의 항공사가 운항한다면 일본인을 실어 올 것이다.

배후인구가 적은 제주도는 외국항공사가 취항이 용이하도록 정책적인 배려가 더욱 필요하다고 하겠다.

그럼에도 지난달에 이스타항공이 제주관광공사와 양해각서(MOU)를 체결하고 방콕 노선에 매일 정기적으로 취항하게 된 것은 매우 고무적인 일이다. 동남아를 향한 교두보를 확보한다는 점에서 유의미하며 현지 관광객 모객이 잘 이루어지기를 바란다.

셋째, 직항노선의 한계를 인접한 허브공항을 활용하는 것이다.

허브공항이라고 하는 것은 그 공항을 중심으로 항공노선이 자전거의 바퀴살 같이 퍼져나간 형태를 말하는데 여러 공항과 연결되는 중계공항이라고도 한다. 지리적 위치에 따른 환승 편의성과 많은 운항편이 경쟁력을 갖는다. 우리 주변에는 인천공항과 상하이의 푸둥공항이 있다.

지금까지는 직항노선이 없을 경우 주로 인천공항을 이용하여 왔으나, 비슷한 비행 시간대의 남서쪽에 푸둥공항이 있다. 중국 내륙이나 동남아로 왕래 시 인천공항을 이용하는 것보다 시간적으로나 비용적인 측면에 상당히 유리하다. 푸둥공항으로 집결되는 해외 관광객을 간단한 환승으로 제주까지 연결되도록 할 수도 있다. 인천-김포로 연결되는 환승절차보다 편리하다. 장거리와 북방노선은 인천공항을, 중국내륙과 동남아 방면은 푸둥공항을 이용하는 2개의 관광루트를 개발하여 활용하는 방안을

강구해 보자.

천혜의 자연과 문화가 공존하는 아름다운 제주라는 찬사를 많이 받지만, 원활한 항공교통환경을 구축하지 않으면 더 비약할 수가 없다. 세계의 많은 관광객이 자유롭게 왕래할 수 있는 국제 항공노선망 증대는 세계를 향한 국제관광휴양지로서의 위상과 제주도적인 비전을 실현하는 데 초석이 될 것이다. 한반도의 변방에서 동북아의 중심으로 지리적 이점이 잘 활용된 세계항공지도에 제주도가 돋보이도록 그려졌으면 한다.

제주미래비전 토론회 토론문

허영호 | 전 LG이노텍 사장

1. 토론에 임하면서

금번 토론회 참석을 계기로 제주미래비전에 대한 세부적인 부분까지 접할 수 있는 기회가 되어서 개인적으로도 유익한 기회가 되었다.

그동안 2002년 제주국제자유도시를 시작으로 세계평화의 섬 프로젝트를 거쳐 금년도 추진 중인 새로운 제주비전 준비과정까지를 보면서 세계 속에서 제주다움의 지향점을 실현하려는 열정과 노력 그리고 나름대로 크고 작은 성공사례들을 축적해 왔다는 것을 느낄 수 있었다. 또한 각 과정을 거치면서 많은 성과물들이 탄생하고 그에 따른 양적 성장(예를 들면 인구의 증가, 관광객수의 최고기록 갱신, 영어국제도시의 사례 등)의 견인차 역할을 해왔다고 본다.

II. 경제주체(단위)로서의 비전

발표자료에서 느낄 수 있었던 것은 다양한 계층의 참여와 현실인식을 바탕으로 비전 준비과정이 추진되었다는 점을 높이 평가하고 싶다. 도민 참여와 공유과정은 아주 좋은 시도였다.

다만 앞으로 미래비전과 관련한 주요정책 추진과정에서 장애요인을 최소화하기 위해서는 제주도정도 가정경제나 기업경제와 마찬가지로 국가경제단위의 일부인 경제주체로서 한정된 투입자원으로 성과극대화라는 경제적효과를 창출해야 한다는 기본 원칙에 충실한 접근이 필요하다는 생각이다. 제주미래비전은 강력한 실행력이 뒷받침되어야 한다는 대전제하에서 철저히 검증되고 평가되었으면 좋겠다는 점이다.

참고로 기업에서 미래비전이나 대형신규사업 추진 시 주로 세 단계의 과정을 거친다(구상, 계획 그리고 실행의 세 단계이다). “구상단계에서는 낙관적으로, 계획단계에서는 비관적으로 그리고 실행은 낙관적으로”의 원칙으로 추진하는데 실체는 정반대로 추진되는 경우가 많다. 특히 문제는 계획단계에 있다. 이 단계에서는 각종 위험요인까지 감안하여 치밀하고 비관적으로 입안되어야 하는데 투자승인, 예산확보를 위해서 장밋빛 숫자의 나열로 낙관적인 면을 부각시켜야 하는 현실적인 문제에 봉착하게 되고 이에 따라 실행단계에서는 각종장애요인들이 부각되어 실행의 탄력을 저하시켜 큰 차질이 발생되곤 한다. 제주미래비전 준비과정에서도 향후 실행과 성과라는 점을 고려하여 구상에서 계획, 계획에서 실행 그리고 성과극대화라는 선순환의 고리가 형성될 수 있도록 전체최적화를 위한 본질적인 고찰이 필요하다는 생각이다.

저는 개인적으로 제주미래비전을 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 출범취지에서 고찰해 보는 것도 좋겠다는 생각이다. 기업경영인의 입장에서 볼 때 성장이 동반되지 않는 미래비전에 대한 현실성, 실현가능성 그리고 얻을 수 있는 과실이 어떤 것일까(?)에 대한 우려가 있기 때문이다. 또한 기업경영이 어렵고 시계 제로의 상황이라든지 새로운 돌파구를 필요로 할 때는 항상 기본으로 돌아가 보는 경향이 있다. 그런 관점에서 볼 때 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 출범배경과 목적 그리고 7대 중점과제 등에는 매우 매력을 느낄 수 있는 대목이다. 국제자유도시계획 추진과정을 면밀히 분석 평가하고 공(功)과 과(過)에서 실패로부터는 배우고 잘한

것은 더욱더 잘할 수 있도록 도전적이고 혁신적인 목표를 설정하고 지속 가능한 혁신활동으로 진화시키는 것이다(예를 들면 양적 성장의 과실을 질적인 성장으로 전환하고, 실효성에 제약이 있는 부분은 수정 보완 폐기하고 이해관계자인 도민들과 추진 과정과 결과에 대한 소통을 강화하는 활동).

비전의 실현은 끈질기게 물고 늘어지고 반복하고 지속하는 실행과정을 통해서 경쟁력의 기반을 만들어 가는 과정을 통해서만 이뤄지는 것이다. 여기(국제자유도시 계획과 제주특별자치도법)에는 비전실현을 위한 단기과제부터 중장기과제까지를 포괄적으로 함축하고 있고 그동안 양적 성장을 견인하는 원동력이 되었다고 보인다. 어떠한 경우든 제주미래비전에 대한 답은 강력한 실행력이 전제가 되고 경제적 논리에 입각한 철저한 성과창출에 집중할 수 있어야 한다고 생각한다. 이를 위해 변화와 혁신, 성장 그리고 글로벌이라는 세 측면에서 접근해 본다.

■ 기업 비전추진 사례: 필요시 추가 설명

- 1) LG 이노텍: (생존전략 성장전략 일등전략 글로벌기업으로의 진화과정)
- 2) 생존과 성장비전 사이에서: 우리가 이런 회사가 되어야 하지 않겠는가
국내의 S전기와 일본의 M사(생존전략: 어려운 이유, 성장전략: 우리의 바람직한 모습)
- 3) 결과: S사와 대등한 위치(매출 '01년 3,000억 원 vs. 4조 5,000억 원, '15년 6조 5,000억 원 vs. 7조 원)
- 4) 시사점: 구성원들이 열망하고 있고 잠재되어 있는 공유된 비전이 실행력의 원천

III. 변화와 혁신

우리를 둘러싼 주변환경은 좋든 싫든 빠른 속도로 변하고 있는데 우리들만의 세상에 함몰되어 있게 되면 어느 조직이든 위기에 직면할 수밖에 없는 현실을 기업현장

에서 수없이 지켜봐 왔다. 제주를 둘러싼 내적·외적 환경도 급변하고 있다는 것에 모두가 인식을 같이 한다고 생각하고 이에 대한 내용 언급은 생략하도록 한다. 변화에 한발 앞서 기회를 포착하는 것은 성공하는 조직의 공통점이다(변화에서 현상분석-시사점-전략/정책 입안-실행계획 수립).

어느 조직이든 현실에 안주하게 되면 퇴보하고 경쟁자들에게 주도권을 빼앗기게 되는 것이다. 그동안 경영현장에서 느낀 것은 이 정도(먹고 살만하다)면 되었다는 인식이 조직 내에 팽배할 때가 가장 위험한 순간이라는 것이다. 변화와 혁신을 필요로 하는 이유가 여기에 있는 것이다.

IV. 양적 성장에서 질적 성장으로

현재 제주를 둘러싼 주변환경은 긍정적인 요소들이 많다고 본다. 특히 양적 성장 측면에서는 괄목할 만하다. 세종시 다음으로 인구증가율이 높고, 제주 방문객수가 작년 1,000만 명을 찍고 금년에는 이미 1,200만 명을 돌파하는 증가세가 아니라 폭증하고 있다는 소식을 접하고 있다. 또한 영어교육도시의 기반확립 그리고 전기자동차 등의 청정도시로서의 자리매김을 하기 위한 특수프로젝트 등 제주는 그 어느 도시보다도 성장잠재력을 가지고 있다고 본다. 이러한 양적 성장의 기회를 내실 다지기로 전환해야 한다.

한 예로 관광사업의 경우를 보자. 1,200만 명이라는 방문객수가 결과지표이나 선행지표냐에 따라 사업의 경쟁력은 근본적으로 달라질 것이다. 예를 들면 2010년을 전후해서 “Y+5(5년후) 제주 방문객목표 1,200만 명”이라는 것을 중장기목표로 설정하고 정책을 추진했다고 가정해 보자. 관광 인프라 기반이 되는 교육 및 인력육성, 부가가치 극대화방안, Seasonality문제로 야기되는 비수기대책 등이 계획적이고 체계적인 접근이 선행되고 부가가치를 높이고 돈 버는 관광사업의 기반을 확보하고 도민들의 삶에 기여할 수 있는 정책들이 체계적으로 추진될 수 있었으리라 조심스럽게 조명해 본다. 더 나아가 난 개발, 자연경관훼손 방지원칙에 대한 가이드라인도

작동되고 있을 것이라 생각한다.

아무튼 작금의 양적 성장에서 질적 성장으로 진화시켜 나가는 시도가 필요하다. 이를 위해 지속 가능한 경쟁력 확보차원에서 질적 성장을 위한 새로운 지표(예를 들면 관광객 1인당 소비액에 대한 연도별 목표라든지 성수기와 비수기 비율, 관광객의 재방문율, 추천방문율, 특정국가 의존율 개선을 위한 해외고객 국가별 구성비율 등)에 대한 목표를 개발하여 실행하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 단 목표는 반드시 측정 가능한 것이어야 된다.

제주미래비전은 (양적/질적) 성장이 동반되어 경제적 부(富)가 창출되고 글로벌 경쟁력이 뒷받침되도록 구상되고 설계되고 계획되기를 희망한다.

V. 글로벌 경쟁력

제주미래비전의 바람직한 모습(지향점)은 앞에서 언급한 양적 성장이 질적 성장과정을 거쳐서 제주다움의 차별화가치가 궁극적으로 글로벌경쟁력으로 자리매김할 수 있으면 좋겠다.

발표자료에서 핵심가치로 제시된 “청정(자원)”과 “공존”이라는 Key words 도출이 잘 되었다고 생각한다. 내친 김에 이 두 단어를 가치로서 유지 보존하는 정적인 개념에서 제주다움의 가치를 창출할 수 있는 경쟁력의 원천으로 작동될 수 있도록 보다 적극적인 개념으로 자리매김시킬 수 있으면 좋겠다. 나도 제주를 찾을 때 공기 맛을 느낄 때면 생수처럼 구입해서 사용할 수 있으면 좋겠다는 생각을 하곤 한다(개인경험: 생선/갈치 전복 등).

제주의 농/축산/어업 협동조합 공동체가 저마다의 분야에서 세계최고 품질경쟁력의 상품을 육성해 나가는 데 제주만의 “청정자원”과 “공존지향의 DNA”가 중심적인 역할로 작동될 수 있으면 좋겠다. 즉 친환경 1차산업 분야도 “청정”과 “공존”이 “원산지 제주”라는 고가의 브랜드를 탄생시킬 수 있는 원동력으로 작동될 수 있도록 공동체가 주체가 되어 비전/목표를 수립하여 지속 가능한 혁신활동이 전개되었으면 좋겠

다(지속성이 경쟁력이다).

그 밖에 영어국제도시, 문화콘텐츠 등 핵심사업들 중에서도 세계로 발돋움할 수 있는 대상을 선정하여 집중 육성하는 노력을 했으면 한다.

이러한 질적 성장 그리고 글로벌경쟁력 확보를 위해서는 투입재원의 문제가 있다. 자체여력이 있다면 좋지만 그렇지 못할 경우는 외부 투자자본 유치에 의존할 수밖에 없다.

VI. 해외투자자본에 대한 인식

저의 경우도 해외에 대규모의 투자를 해 본 경험이 있는데 투자자의 입장에서는 돈을 벌기 위한 것임이 분명하다(투자회수와 수익창출 그리고 경쟁력 확보). 또한 투자자 입장에서는 리스크가 매우 커진다. 사업이 어렵다고 해서 설비를 빼들고 나올 수도 없는 일이다(투자의 주인은 유치한 쪽의 몫으로 전환된다). 경쟁력 확보를 위해서는 고용의 현지화 수준을 올리는 방법밖에 없다. 운영 초기에는 주재원들 중심으로 조직책임자들이 구성되지만 점차 현지인 책임자로 전환시켜 나간다. 돈 버는 사업이 되면 연봉도 복지지원도 상승하게 된다. 창출된 부가가치는 유치한 쪽의 몫이 되는 것이다.

제주에 투자된 것은 이미 제주의 몫이고 이는 제주에 의해서 운영되고 부가가치가 창출되고 제주에 재투자가 이뤄질 수 있도록 보다 적극적이고 전략적인 자세로 대응해 나가는 것이 필요하다는 생각이다. 이러한 선순환의 축적이 투자하기 좋은 제주라는 대외 신인도로 각인시키는 것도 경쟁력의 원천이 된다. 돈의 흐름은 믿을 수 있고 돈을 벌 수 있는 쪽으로 흐를 수밖에 없다. (해외)유치자본이 결코 나쁜 자본이 아니라는 인식공유가 필요하다.

제주미래비전 토론회

인 쇄 | 2015년 11월 3일

발 행 | 2015년 11월 6일

공동주최 | 서울제주특별자치도민회, 제주발전연구원
제주국제협의회

인 쇄 처 | 도서출판 오름
