발 간 등 록 번 호
79-6500000-000323-01

정책보고서

제주 미래비전

청정과 공존사회를 향한 제주의 전략

2016. 2.



제주특별자치도
Jeju Special Self-Governing Province

제 출 문

제주특별자치도지사 귀하

『제주 미래비전 수립』
용역과 관련하여 본 보고서를
최종성과품(정책보고서)으로 제출합니다.

2016년 2월

국토연구원 원장 김 동 주
㈜한국종합기술 대표 이 강 록
㈜도시건축소도 대표 정 경 상
㈜시아플랜건축사사무소 대표 조 주 환

서 문

노벨상 수상작가인 르 클레지오는 “세계에서 얼마 남지 않은 자연을 간직한 섬”으로 화산섬인 제주도를 평가하고, “제주도에는 하늘에서 자연과 인간을 이어주는 실이 있다고 생각한다”며 제주가 문화교류의 세계적 중심지가 되기를 희망했다. 제주올레길은 대한민국을 넘어 세계인의 휴양 · 명상의 길로 명성을 얻어가고 있다.

이런 제주도가 몸살을 앓고 있다. 제주도는 대한민국의 어느 땅 보다도 변화의 소용돌이 속에 있다. 그간 제주는 “사람, 자본, 상품의 자유로운 이동”을 목적으로 한 국제자유도시로 성장하기 위한 기본전략을 마련하고 투자유치, 관광객 유치와 함께 이를 위한 대규모 관광개발정책을 추진하여 왔다. 이러한 전략은 투자증가, 외국인과 내국인 관광객 증가, 지속적인 인구유입 등의 외형적 성장을 달성하게 하였다. 이러한 성장이 계획의 시기를 훨씬 뛰어넘는 눈부신 성과였지만 등가교환의 법칙 아래에 제주 자연환경의 훼손을 그 대가로 지불하게 되었다. 또한 투자유치를 목적으로 한 대규모 관광개발의 편익이 도민소득으로 이어지는 것이 아니라 도외로 유출되며, 도민의 삶과 유리되어 오히려 도민의 삶의 질을 떨어뜨리고 있다는 평가가 지배적이다. 태백산맥의 저자인 조정래 선생은 “투자, 외화라는 이유로 중국 사람들에게 땅을 팔아넘기면서 난개발하는 모습이 과연 발전이냐!”며 이러한 상황을 일갈하고 있다.

이런 상황은 세계적으로 보더라도 제주도만의 문제는 아니다. 제주도가 성장모델로 추구하여 온 홍콩과 싱가포르 역시 발전역사에서 그러한 과정을 거쳐 왔다. 지중해의 섬 마요르카는 독일인들의 휴양지로 각광받아 왔고 저가관광지, 대규모관광지로 발전해 왔으나, 대규모 관광객에 의한 환경훼손, 독일인 투자에 의한 부동산 광풍 등을 경험하고 과거의 성장정책에 대한 반성으로 질적 발전을 꾀하고 있는 중이다. 그간 제주는 홍콩과 싱가포르의 발전모델을 벤치마킹하고 미래 제주를 위한 밑그림으로 사용하여 왔다. 초기에는 이러한 전략이 어느 정도 성공적이었으나, 이제는 세계 어디에도 제주가 따라야할 단일 모형은 없으며 제주만의 창조적 발전전략을 새로이 모색해야 할 시기에 이르렀다.

이러한 문제인식 하에 제주도는 기존에 수립된 성장일변도의 계획과 정책의 적합성을 평가하고 향후 100년 이후에도 일관되게 유지될 미래비전을 찾는 작업을 수행하였다. 시시각각 변화하는 대외환경에서 유연하게 바꿔가야 할 것과 반드시 지켜야 할 핵심가치를 구별하여 제주의 미래를 약속하는 방향성을 찾자는 것이다. 그간 정치권과 일부 학자들이 제시한 “평화의 섬”, “자긍의 섬” 등의 제주 미래상은 도민들의 합의를 얻는데 미흡하였다. 이러한 경험을 살려 금

번 제주미래비전은 계획과정(수립방식)도 획기적으로 바꾸었다. 그간의 계획이나 정책처럼 정책결정자, 공무원, 전문가들이 결정하고 일반도민들은 그 결정에 따르는 것이 아니라, 제주사회의 주체인 도민들이 도민계획단을 만들고 그들이 직접 제주의 핵심가치를 찾고 정책방향을 제시하면, 정책결정자들과 공무원, 전문가는 실행수단을 마련하는 방식을 채택하였다.

제주미래비전 도민계획단과 미래비전을 수립하는 전문가들은 제주의 핵심가치로 "청정"과 "공존"을 채택하고 제주의 현안문제 · 이슈와 미래트렌드 변화를 토대로 "청정과 공존"사회를 실현하기 위한 정책 수단들을 제시하였다. 여기에는 제주의 자연을 지키고, 제주자원을 활용한 개발과 전략들이 도민들의 삶의 질을 높이며, 제주의 전통문화와 제주의 정체성을 높이는 다수의 정책과 수단들이 포함된다.

채택된 핵심가치인 청정과 공존이 제주미래비전의 정신이라고 한다면, 다소 추상적인 이 정신의 의미를 구체화하고 다수의 정책과 수단들의 중심골격이 되어 주는 것이 기본 구상이다. 제주미래비전의 기본 구상은 제주의 주요 이슈를 분석하여 도출한 것으로 제주도정의 전 행정분야를 융합하여 계획 간 정합성을 확보하고 제주가 직면하고 있는 현안이슈에 대한 정책방향을 제시하면서 미래비전을 실현할 수 있는 전략적 성격을 갖는다. 이렇게 도출된 기본 구상은 6대 부문으로 그 내용은 다음과 같다.

1 생태 · 자연 · 청정 부문 – 자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주

제주는 풍부한 자연자원 잠재력에도 불구하고, 해당 자원의 생태적 가치가 각종 개발사업으로 훼손되는 일이 빈번하게 나타나고 있다. 특히 제주의 정체성과 직결된 해안변과 중산간 지역에서 난개발과 사유화 등으로 인한 경관훼손은 우려할 수준이다. 또한 인구 및 관광객, 개발사업 증가 등으로 오염요인이 증가하고 있으며, 이러한 수요 증가에 대응한 수자원 및 에너지 확보와 한정된 청정자원인 지하수와 농지에 대한 보전이 주요 이슈로 대두되고 있다.

따라서 제주의 청정자연을 보존하기 위하여 제주가 지켜야 할 자원과 제주의 생태적 가치를 유지하고, 미래세대와 공존하면서 지속가능한 성장을 달성하기 위해서는 자연의 가치를 존중하면서 보전과 이용을 조화시킬 수 있는 정책방향 설정이 필요하다. 즉, 그간의 개발관행을 재검토하고 보전과 이용을 조화롭게 하여 청정가치의 극대화를 통한 제주의 잠재력을 발굴하고 친환경적인 성장체계를 구축해야 한다. 이를 위해 환경자원 총량보전과 환경부하 최소화의 대원칙을 정립하고, 이에 입각한 정책을 추진한다. 또한, 공존의 가치 속에서 한정된 자원과 도민의 삶이 조화되는 지속가능한 번영기반을 마련해야 한다. 이를 위해 도민과 상생하는 에너지 자립정책을 토대로 에너지 수요의 증가를 조절하고 도민에게 편익이 돌아가는 에너지공동체 자립기반을 마련한다.

자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 도민이 지켜야 한다고 공감대가 형성된 환경자원을 훼손하거나, 제주의 환경자원 총량을 축소시키는 행위는 어떠한 경우에도 불허한다.

원칙 2. 해안변과 중산간의 가치가 사유화, 경관훼손, 생태계 파괴 등 각종 이슈로 인해 저하되지 않도록 종합적 · 체계적으로 관리한다.

원칙 3. 과다한 환경부하를 발생시키는 행위에 대해서는 원인자 부담원칙에 입각하여 강력한 제재조치를 취한다.

원칙 4. 핵심 환경자원인 지하수, 농지의 기능과 가치가 훼손되지 않도록 엄격히 관리한다.

이러한 원칙 하에 「자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주」를 조성하고 제주번영의 근본적 자산인 자연환경의 보존을 위한 기본 구상은 다음과 같다.

환경자원 총량보전, 중산간의 체계적 관리 · 이용방안 마련, 수변 · 해양의 종합적 관리 · 이용방안 마련, 환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축, 지하수 가치증대를 위한 수자원 이용관리 강화, 지속가능한 청정농업 기반 마련, 청정 에너지의 공급확대와 소비수요 관리 고도화라는 7개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 28개 실천전략을 제시하였다. 제주의 환경적 가치가 미래번영의 기반이 되기 위해서는 무엇보다 개발의 대가로 생태환경이 훼손되고 오염되는 지금의 성장방식을 중단하고, 보존해야 할 부분을 온전히 보전하면서 보전과 이용이 조화할 수 있는 새로운 성장방식을 과감하게 도입해야 한다. 대표적 환경자산에 해당되는 해안변과 중산간에 대해서는 난개발, 사유화 등 현안이슈에 대응하고, 나아가 장기적으로 가치를 증진시킬수 있도록 종합적이고 체계적인 관리방안을 수립하여 관리해야 한다. 이와 더불어 한정된 자원여건하에서 인구와 수요증가에 대응하면서 청정사회체계 기반을 조성하기 위한 전략도 필요하다. 즉, 폐기물, 에너지, 수자원 등 각종 정책부문에서 자원 이용수요 증가에 대응하기 위해 공급량을 확대하는 것 뿐만 아니라 환경부하를 최소화하고 도민들이 편익을 누릴 수 있는 방식으로 추진될 수 있도록 내실화가 필요하다. 특히, 지하수 자원이 가치없이 사용되는 것을 억제하고, 농지의 양적 · 질적 기능을 보전하면서 친환경농업을 확대하고, 신재생에너지 정책이 도민들이 직접 편익을 누릴 수 있는 방식으로 추진될 수 있도록 다각화하는 전략을 제시했다.

② 편리 · 안전 · 안심 부문 – 편리하고 안전한 안심 제주

제주는 관광객 증가, 승용차 중심의 교통체계 등으로 인해 교통혼잡도가 증가하고 있고, 기후변화의 영향 및 사회 경제적 여건의 급격한 변화에 따른 안전위협요소가 다양화되고 있다. 해수면 상승과 슈퍼태풍의 증가에 따른 인명 및 재산피해가 커지고 있으며, 인구 및 관광객 증가에 따른 범죄, 교통사고, 안전사고 등의 문제점이 발생하고 있다.

제주의 100년 대계를 위해서는 범죄와 재난, 장애로부터 청정하고 누구나 머물고 싶어하는 사람중심의 환경을 조성하여 제주의 공존가치를 창출하는 정책이 필요하다. 이를 위해 제주의 여건변화를 고려하여 기후변화에 대한 선제적 대응방안과 예방 집중형 생활환경 조성, 협력과 정보 통합을 기반으로 하는 방식으로의 안전관리체계의 전환이 필요하다.

편리하고 안전한 안심 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 대중교통분담률 목표를 상향하고 친환경 저에너지 교통체계를 마련하여 자연과 사람 중심의 교통환경을 마련한다.

원칙 2. 제주도민이 공감하고 체감할 수 있는 항만 및 물류 인프라 기반을 마련한다.

원칙 3. 신체활동을 촉진하는 환경을 조성하여 100세 시대 대표 건강도시를 조성한다.

원칙 4. 재해, 재난 사후복구에서 벗어나 기후변화에 선제적으로 대응하는 재난예방 강화에 주력한다.

이러한 원칙하에 「편리하고 안전한 안심 제주」를 조성하고 제주도민 뿐만 아니라 관광객들도 공감하고 체감할 할 수 있는 기본구상은 다음과 같다.

녹색 · 대중교통중심 교통체계로 전면개편, 사람중심의 친환경 · 저에너지 신교통체계 마련, 사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선, 건강하고 편리한 수준높은 도시기반 조성, 도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성이라는 5개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 16개의 실천전략을 제시하였다. 가장 대표적인 제안이라 할 수 있는 것은 제주의 고질적인 교통문제를 해결하기 위한 대안으로 '사람중심의 친환경 대중교통도시'라는 교통정책의 큰 방향을 제시한 것이다. 제주가 앞으로 청정과 공존의 사회를 실현하기 위하여 중점적으로 추진해야 할 교통부분의 과제들은 크게 녹색대중교통과 사람중심의 대중교통분야로 구분된다. 먼저 녹색대중교통 분야의 실천전략으로는 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상, 제주 도심부

대중교통체계 개편, 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선을 제시하였다. 사람중심의 대중교통 분야의 실천전략으로는 친환경 · 저에너지 신교통수단 도입, 관광객 교통서비스 개선, 마을 주민들이 교통공간의 이용계획 수립을 제시하였다.

편리하고 안전한 안심 제주 구현을 위한 기본 구상을 통해 제주의 환경과 조화되고 도민의 안전과 편리가 우선시되는 생활환경 · 교통 인프라를 구축할 수 있을 것이고, 국제수준의 안전하고 편리한 도시로 성장하여 경쟁력 있는 제주로 발전하는 발판이 마련될 것이다.

3 성장관리 부문 – 성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주

제주는 섬이라는 지리적인 특성으로 인해 각종 자원이용에 한계가 있어 지속적인 인구 증가와 난개발 등에 따른 주택 수급 · 지역간 불균형, 원도심 침체, 경관훼손, 공유자원의 남용과 파괴 등의 문제에 직면하고 있다.

제주는 기존 성장위주 정책에서 성장과 보존이 조화를 이루는 성장관리 정책으로의 패러다임 전환이 시급하다. 선진국 대부분의 국가는 인구증가에 따른 도시의 무분별한 성장을 막기 위해 지방정부 차원의 토지이용규제 정책을 만들고 이를 강력하게 추진하여 왔다. 이러한 정책은 미국의 도시성장관리(Urban Growth Control)정책으로 대표되며, 도시기반시설의 활용과 정부서비스의 용량 한계, 도시 오픈스페이스(Open Space)의 부족 등이 이루어지는 도시가 미래 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용하여 왔다. 제주 역시 계획적인 개발과 합리적인 성장을 유도하며 미래비전의 핵심가치인 청정과 공존의 가치 하에 성장과 보존이 함께 조화가 될 수 있는 성장관리 정책을 추진해야 한다.

성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주도의 특성을 고려한 시나리오별 인구목표 제시를 통해 개발과 보전이 조화를 이루는 성장관리 정책을 시행한다.

원칙 2. 제주형 성장관리방안을 도입하여 무분별한 시가지 확산을 제한하고, 계획적인 인구수용으로 토지를 합리적으로 이용한다.

원칙 3. 유연한 허가제도 도입이 필요한 공간을 보전, 이용, 중간영역의 3가지 영역으로 구분하고, 보전과 이용영역을 선택과 집중을 위한 영역으로 설정한다.

원칙 4. 도민의 참여를 통한 제주 경관가치의 인식 확대와 관리중심의 경관체계 재정립을 통해 제주의 자연과 정서가 반영된 제주다운 경관의 가치를 창출한다.

이러한 원칙하에 「성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주」를 조성하고 개발과 보존이 조화를 이루며 경제 · 사회 · 환경적 지속성을 고려하는 성장관리를 위한 기본 구상은 다음과 같다.

미래인구의 유연한 대응방안 마련, 성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련, 보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입, 원도심 도시재생 전략 수립, 제주경관 가치 창출 방안 마련, 제주형 공유자원 활용 시스템 마련이라는 6개의 추진전략을 설정하고, 14개의 실천전략을 제시하였다. 도시성장경계와 제주형 성장관리방안의 도입으로 무분별한 시가지 확산을 제어하고 수요 · 공급을 고려한 택지 공급 방향을 제시하였다. 또한 원도심 도시재생 전략 수립을 위한 도시재생 활성화 전략의 제시와 제주경관 가치 창출을 위한 방안 마련과 제주형 공유자원 활용 시스템 마련, 계획허가제 도입을 통해 청정과 공존의 가치를 지켜나가면서, 보존과 이용이 조화를 이룰 수 있는 계획체계로의 전환을 유도하였다.

4 상생 · 창조 부문 – 지역과 기업이 상생하는 창조 제주

제주도의 지역경제는 청정한 자연환경과 제주만의 특산자원을 기반으로 1차 산업과 관광산업 중심으로 발전해 왔고, 도서지역의 산업취약성을 제고시키기 위해 투자유치정책이 적극적으로 추진되었다. 그러나 외부기업과 투자 유치에 의해 주도되는 경제성장으로 지역발전으로의 연계성이 부족하고 외부 자본과 관광객 증가의 경제적 효과에도 불구하고 이에 따른 도민체감도가 낮다는 평가가 지배적이다. 또한 대규모 투자유치로 창출된 일자리의 대부분이 서비스 및 단순 노무종사자 등으로 저임금 또는 열악한 근무환경의 영향을 받아 도내 인력수급의 불일치가 심화되고 있다.

따라서 청정가치의 관점에서 제주산업의 기반이 되는 환경자연을 유지, 보전하면서 그 미래가치를 제고할 수 있는 성장체계의 마련과 공존가치의 관점에서 기업과 지역 및 주민이 상생 발전하는 지역경제 발전체계를 이룰 수 있는 정책이 필요하다.

지역과 기업이 상생하는 창조 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 지역경제 및 일자리 중심의 접근을 목표로 지역간 · 기업간의 협력 네트워크를 이루는 내생적 성장력을 갖춘 산업생태계중심의 산업정책을 추진한다.

원칙 2. 투자액중심에서 일자리와 혁신역량중심 목표로의 투자유치 정책 전환을 통해 지역경제 및 주민복리 증대에 기여하는 투자유치 제도를 마련한다.

원칙 3. 투자수요에 부응하는 산 · 학 · 관 협력에 의한 원활한 인력수급체계 구축을 통하여 제주발전의 토대를 마련한다.

원칙 4. 제주자원의 공동자원화를 통하여 제주지역산업 특성과 수눌음정신에 기반을 둔 제주형 사회적경제 공동체를 적극 육성한다.

이러한 원칙하에 「지역과 기업이 상생하는 창조 제주」를 조성하고 제주산업의 지속가능한 발전을 이루기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

제주형 산업생태계 구축, 1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장 산업화, 지역 주도의 투자유치체계 확립, 투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축, 제주형 사회적경제 공동체 육성이라는 5개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 19개의 실천전략을 제시하였다. '제주형 산업생태계 구축'은 제주에 맞는 입지조건과 산업기반을 바탕으로 제주자산이 오염되지 않으며, 내생적 성장력을 갖게 할 것이다. '지역 주도의 투자유치체계 확립'과 '투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축'을 통하여 일자리 중심의 투자유치 정책을 구축함으로써 지역과 기업이 함께 상생하게 할 것이다. '제주형 사회적경제 공동체 육성'은 자본주의적 경제구조의 폐해를 극복하는 확고한 대안을 마련하고 제주 안에서 자생하고 협동하는 경제조직을 구성할 수 있을 것이다.

5 휴양 · 관광 부문 – 도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주

제주는 섬 관광목적지로 관광객 수 증가에 의존하는 양적 성장정책을 추진하여 왔다. 그러나 이를 지속적으로 추진할 경우 관광수용력 한계에 직면하게 될 것이라는 우려의 목소리가 높다. 이는 제주의 양적 성장과 자원중심 개발, 가격 중심의 경쟁구도, 관광수용력 한계로 인한 여러 문제를 불러일으키고 있다.

제주는 질적 성장과 가치창조 중심의 관광개발방식으로의 정책전환이 필요하다. 제주의 고유한 자연환경 가치를 보전하고 굴뚝 없는 청정산업인 관광의 지속가능성을 제고하며, 다양한 문화유입 속 오염되지 않는 청정한 공동체정신의 함양을 바탕으로 제주관광의 목표를 지향해야 한다. 제주자연과 도민 · 관광객의 상생과 공존의 조화, 제주 산업간 융복합 및 공존을 통한 신규가치의 창출, 외부문화 · 자본들의 무조건적인 수용보다, 원칙적 공존으로 제주관광의 포용적 번영을 추구해야 한다.

도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주 관광은 관광의 핵심 구성요소인 제주 청정환경의 보전적 이용, 생태적 과정의 유지와 자연자원의 보전에 기여한다.

원칙 2. 제주 지역사회의 사회문화적 진정성을 존중하여 고유한 유산, 생활문화, 전통가치의 보전 및 상호 공존과 상생에 기여한다.

원칙 3. 제주 내 관광산업의 활력과 장기적인 경제적 운영이 보장되고 고용과 소득기회 등 사회 경제적 효과가 제주도민에게 확산되도록 기여한다.

원칙 4. 산업간 연계와 융복합으로 의미가 있는 관광경험을 제공하고 다양한 관광활동에 참여함으로써 고품질 · 고품격의 지속가능한 제주관광에 기여한다.

이러한 원칙하에 「도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주」를 조성하고 도민참여의 기저 아래 제주의 고유한 관광산업 콘텐츠 강화와 관련 인프라를 구축하기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고, 고품격 제주관광 융복합관광산업 집중 육성, 글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선, 도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축이라는 4개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 12개의 실천전략을 제시하였다. 그간 제주의 양적 성장에서 벗어나 제주관광산업의 질적 개선과 도민과의 상생가치를 강조하고 이를 위해 도민체감 전제하에 제주의 청정자연유산의 활용과 문화매력도 강화, 맞춤형 관광서비스 제공을 통한 제주형 관광콘텐츠 다양화 및 농어촌지역으로의 확대를 위한 전략을 제안했다. 또한 획일적인 관광 패턴 및 산업간 협력 부족으로 인한 저부가형 관광산업의 개선을 위해 휴양형 MICE산업의 육성, 웰니스 투어리즘 선진화, 청정 레저스포츠 관광자원화 등 산업간 융복합을 통한 고품격 제주관광 가치 강화를 통한 제주관광 고부가가치 방향을 제안했다. 증가하는 외래관광객 수요의 질적 향상을 위해 글로벌 트렌드에 대응하는 관광시장 다변화 전략, 관광품질 개선 및 ICT를 활용한 스마트 제주관광 기반 구축으로 제주관광의 고품격화 방안을 제안하였으며, 관광활성화 효과에 대한 도민체감이 부족한 현황을 개선하기 위해 공존형 관광체계를 구축하여 도민과의 동반성장할 수 있는 지원방안을 마련했다.

휴양 · 관광 제주를 구현하기 위한 기본 구상을 통해 제주관광이 지닌 취약점을 개선하고 지속가능한 제주관광의 위상제고 및 도약을 위한 계기가 될 것이다.

⑥ 문화 · 교육 · 복지 부문 – 행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주

제주는 우수한 자연과 문화적 여건 하에 있지만 도민이 제주문화의 주체로서 이를 체험, 향유하는 것과 자유롭고 활발한 창작활동여건이 부족하며, 외부자본의 유입과 자본논리로 인해 문화를 기반으로 한 정체성이 훼손되고 보호받지 못하고 있다.

제주사회는 도민이 행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주를 조성하기 위한 정책이 필요하다. 이를 위해서 전통의 계승을 통한 제주 정체성 강화와 새로운 문화의 수용, 제주 공동체정신의 계승 그리고 생애주기에 맞는 교육 · 복지 프로그램을 통한 제주문화 생태계의 청정한 흐름을 강조해야 한다. 또한, 시대와 세대, 인종의 다름에 대한 인정을 바탕으로 타문화의 수용, 상생과 어울림을 통해 공존하는 공감문화를 만들어야 한다.

행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주 조성을 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주자연에 문화의 가치를 더하여 제주의 정체성을 키워간다.

원칙 2. 제주를 새로운 문화를 키우는 문화창조의 섬으로 만든다.

원칙 3. 제주도민이 체감하고 향유하는 문화가 되도록 한다.

원칙 4. 제주인의 성장과 제주의 가치를 창출하는 교육환경을 조성하도록 한다.

원칙 5. 지역사회 중심의 도민 모두가 누릴 수 있는 안정적 복지체계를 마련한다.

이러한 원칙하에 「행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주」를 조성하기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

문화로 행복한 제주 만들기, 제주 공감공동체 만들기, 제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성, 모두가 행복한 맞춤형 복지 구현이라는 4개의 추진전략을 설정하고, 14개의 실천전략을 제시하였다. 문화로 행복한 제주만들기를 통하여 제주의 정체성 제고에 따른 도민의 자부심을 향상하고 제주문화의 융성 및 경쟁력을 제고하는 전략을 마련했다.

문화 · 교육 · 복지 제주 구현을 위한 기본 구상을 통해 확대될 제주의 문화와 공동체의 가치가 제주의 발전에 핵심적 역할을 할 뿐만 아니라 도민을 행복하게 하는 교육 · 복지를 통해 사람 간의 갈등을 완화시키며, 형성된 문화적 · 인적자산을 통해 미래 제주의 번영을 위한 도약의 계기가 될 수 있을 것이다.

핵심가치인 청정과 공존, 그리고 6대 부문별 기본 구상을 바탕으로 정의되는 제주미래비전은 향후 제주도정의 정책방향을 설정하고 추진하는데 중요한 영향을 미칠 것으로 기대되며, 특히 다음과 같은 부분에 큰 의미가 있을 것으로 본다.

첫째, 세계의 발전 동향을 전문가나 행정만의 시각이 아니라 도민의 시각으로 바라보고 이를 통해 도정이 유지 · 발전시켜야 할 핵심가치를 발굴하였다는 점이다. 따라서 도정의 각 분야에서 정책방향을 설정하고 관련 시책을 마련함에 있어 고려해야 할 공통의 지향점을 제시함과 더불어 각 분야별 정책이 일관성 있는 방향성을 유지할 수 있도록 할 것이다.

둘째, 개개 분야별 도정이 지향해야 할 공통의 가치를 제시함으로써 정책추진의 일관성을 유지할 수 있을 것이다. 개발과 보전이라는 상충되는 가치가 각각 다른 정책방향이나 계획을 제시함으로써 도민과 투자자의 혼란을 야기하는 일이 줄어들 수 있을 것이며, 이는 결국 도정의 일관성과 종합성을 제고할 수 있을 것으로 확신한다.

셋째, 도민이 중요시하는 핵심가치에 바탕을 두고 정책 추진방안을 마련함으로써, 정책에 대한 도민의 공감대 형성과 도민의 정책 참여를 이끌어 내는 것이 과거보다 용이해 질 수 있으며, 정책의 결과에 대한 도민의 체감도가 제고될 수 있을 것이다.

제주미래비전 수립으로 앞으로 제주사회가 21세기 인류의 가치와 부합하는 청정과 공존의 제주, 대규모 저가 · 단체관광객 중심의 관광에서 전 세계인이 찾는 세계인의 제주, 자연 · 문화 · 사람에 바탕을 두고 정체성을 갖는 제주, 미래 대한민국을 이끌고 나갈 새로운 발전모델을 제시하는 제주가 되기를 희망한다. 이를 위해서는 많은 노력이 필요하리라 생각된다. 비단 이 비전에서 제시되는 수단뿐 아니라 제주발전을 위한 다양한 노력들이 도민사회와 도의회, 도정에서 논의되기를 희망한다. 그러나 이미 언급하였듯이 주변여건의 변화로 일부 정책의 변화는 있을지라도 핵심가치인 “청정”과 “공존”의 가치는 흔들림 없이 유지되어 제주도민들이 바라는 “청정과 공존의 사회”가 이루어지기를 바란다.

목 차

Ⅰ. 과업의 개요 ····· 1

1. 배경 및 목적 ····· 3

2. 계획의 범위 ····· 6

Ⅱ. 현안이슈 및 계획과제 도출 ····· 11

1. 현안이슈 및 계획과제 도출 과정 ····· 13

2. 현황 분석 ····· 15

3. 상위 및 관련 계획 ····· 61

4. 관광개발 관련사업 추진현황 및 문제점 ····· 168

5. 현안 이슈 도출 ····· 175

6. 주요 현안이슈 및 계획 과제 ····· 188

Ⅲ. 국내외 유사 추진사례 분석 및 시사점 ····· 323

1. 미래가치 실현을 위한 국제적 도시·정책 동향 분석 ····· 325

2. 국내외 유사 계획 수립사례 및 실현전략 분석 ····· 353

Ⅳ. 제주미래비전의 핵심가치와 정책슬로건 ····· 421

1. 핵심가치 및 미래비전 도출 ····· 423

2. 제주의 핵심가치와 미래비전 ····· 443

3. 부문별 목표 및 정책방향 ····· 449

Ⅴ. 제주미래비전 실현을 위한 부문별 기본구상 ·····453

1. 생태 • 자연 • 청정 부문 ·····455

2. 편리 • 안전 • 안심 부문 ·····615

3. 성장관리 부문 ·····751

4. 상생 • 창조 부문 ·····855

5. 휴양 • 관광 부문 ·····993

6. 문화 • 교육 • 복지 부문 ·····1087

Ⅵ. 제주미래비전 실행방안 ·····1179

1. 6대 부문별 정책의 실행력 담보방안 ·····1181

2. 현안과제 가이드라인 ·····1265

3. 미래비전 추진체계 ·····1319

【표 목차】

〈표 Ⅱ-1〉 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출을 위한 과정 ·····13
〈표 Ⅱ-2〉 제주특별자치도 지형고도 분포 현황 ·····17
〈표 Ⅱ-3〉 제주특별자치도 지형경사 분포 현황 ·····18
〈표 Ⅱ-4〉 제주특별자치도 구성암석 및 표식지별 암상 ·····19
〈표 Ⅱ-5〉 제주특별자치도 지형경사 분포 현황별자치도 오름 현황 ·····22
〈표 Ⅱ-6〉 지역하천 현황 ·····22
〈표 Ⅱ-7〉 용천수 경사분석도 ·····26
〈표 Ⅱ-8〉 제주시 지역 월별 기상개황 ·····27
〈표 Ⅱ-9〉 제주시 지역 연도별 기상개황 ·····27
〈표 Ⅱ-10〉 서귀포시 지역 월별 기상개황 ·····28
〈표 Ⅱ-11〉 서귀포시 지역 연도별 기상개황 ·····28
〈표 Ⅱ-12〉 제주특별자치도 연혁 ·····30
〈표 Ⅱ-13〉 제주도 인구 및 세대, 외국인 수 추세 ·····31
〈표 Ⅱ-14〉 제주도 주택보급률 현황 ·····33
〈표 Ⅱ-15〉 제주특별자치도 주요 관광자원 ·····35
〈표 Ⅱ-16〉 도시관리계획(용도지역) 현황 ·····36
〈표 Ⅱ-17〉 도시지역의 용도지역 ·····37
〈표 Ⅱ-18〉 도내 용도지역 지정 변화 추세 ·····38
〈표 Ⅱ-19〉 지목별 토지 현황 ·····39
〈표 Ⅱ-20〉 도내 지목별 토지이용 변화 추세 ·····40
〈표 Ⅱ-21〉 용도지구 ·····41
〈표 Ⅱ-22〉 지구단위계획 현황 ·····42
〈표 Ⅱ-23〉 관리보전지역 지정 현황 ·····43
〈표 Ⅱ-24〉 절 · 상대보전지역 지정 현황 ·····44
〈표 Ⅱ-25〉 생물권보전지역 지정현황 ·····44
〈표 Ⅱ-26〉 생물권보전지역관리계획 지역별 개요 ·····45
〈표 Ⅱ-27〉 제주특별자치도 도로현황 ·····46
〈표 Ⅱ-28〉 제주특별자치도 도로연장 및 포장률 ·····47
〈표 Ⅱ-29〉 제주국제공항 시설 현황 ·····48
〈표 Ⅱ-30〉 상수도 현황 ·····49

〈표 Ⅱ-31〉 하수도 현황 ·····50
〈표 Ⅱ-32〉 전력수급 현황 ·····50
〈표 Ⅱ-33〉 용도별 도시가스 이용량 ·····51
〈표 Ⅱ-34〉 우편관서 현황 ·····52
〈표 Ⅱ-35〉 우편물 취급 현황 ·····52
〈표 Ⅱ-36〉 의료시설 현황 ·····53
〈표 Ⅱ-37〉 사회복지시설 현황 ·····54
〈표 Ⅱ-38〉 제주지역 교육시설 및 학생수 현황 ·····55
〈표 Ⅱ-39〉 문화기반시설 현황 ·····56
〈표 Ⅱ-40〉 절대 · 상대보전지역 지정 현황 ·····57
〈표 Ⅱ-41〉 관리보전지역 지정 현황 ·····58
〈표 Ⅱ-42〉 제주도 세계지질공원 대표명소 현황 ·····60
〈표 Ⅱ-43〉 제주특별자치도 기본계획의 전략과 주요내용 ·····69
〈표 Ⅱ-44〉 제주국제자유도시 12대 전략사업 ·····71
〈표 Ⅱ-45〉 신재생에너지 추진현황 및 향후계획 ·····72
〈표 Ⅱ-46〉 세계환경수도 조성 기본계획의 전략과 과제 ·····76
〈표 Ⅱ-47〉 U-JeJu 전략과제 ·····81
〈표 Ⅱ-48〉 관광을 고려한 친환경 교통체계 주요 전략과제 ·····88
〈표 Ⅱ-49〉 교통안전 환경 조성 주요 전략과제 ·····90
〈표 Ⅱ-50〉 복지공동체 구현을 위한 전략과제 ·····93
〈표 Ⅱ-51〉 여성친화도시조성기본계획 전략과 과제 ·····95
〈표 Ⅱ-52〉 다문화가족지원기본계획 전략과 과제 ·····96
〈표 Ⅱ-53〉 보육계획 전략과 과제 ·····98
〈표 Ⅱ-54〉 지역보건의료계획 전략과 과제 ·····99
〈표 Ⅱ-55〉 제주특별자치도 제2차 제주형 저탄소 녹색성장
5개년 계획 전략과 과제 ·····101
〈표 Ⅱ-56〉 제주환경교육종합계획 전략과 과제 ·····102
〈표 Ⅱ-57〉 제주특별자치도 기후변화 적응대책
세부시행계획 분야 및 과제 ·····104
〈표 Ⅱ-58〉 제주특별자치도 토양보전계획 전략과 과제 ·····109

〈표 Ⅱ-59〉 제주특별자치도 제3차 폐기물처리 기본계획 전략과 과제 ·····110
〈표 Ⅱ-60〉 2025년 서귀포시 공원녹지 기본계획 ·····113
〈표 Ⅱ-61〉 제주시 도시림기본계획 전략과 과제 ·····115
〈표 Ⅱ-62〉 제1차 제주특별자치도 산지관리지역계획 전략과 과제 ·····117
〈표 Ⅱ-63〉 제주 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획 전략과 과제 ·····120
〈표 Ⅱ-64〉 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획 ·····124
〈표 Ⅱ-65〉 제주특별자치도 제2차 여성농어업인 육성 기본계획
전략과 과제 ·····125
〈표 Ⅱ-66〉 제주특별자치도 식생활교육계획 부문과 과제 ·····128
〈표 Ⅱ-67〉 제주특별자치도 향토음식육성 기본계획 전략과 과제 ·····130
〈표 Ⅱ-68〉 제주특별자치도 연안관리지역계획 전략과 과제 ·····131
〈표 Ⅱ-69〉 제주특별자치도 물류기본계획 ·····133
〈표 Ⅱ-70〉 교육훈련기본계획 전략과 과제 ·····135
〈표 Ⅱ-71〉 물 재이용 기본계획 전략과 과제 ·····138
〈표 Ⅱ-72〉 제주특별자치도 물 재이용 관리계획 ·····140
〈표 Ⅱ-73〉 제주특별자치도 수자원관리종합계획 전략과 과제 ·····145
〈표 Ⅱ-74〉 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획 전략과 과제 ·····147
〈표 Ⅱ-75〉 제주특별자치도 문화재기본계획 전략과 과제 ·····150
〈표 Ⅱ-76〉 제2차 제주어 발전 기본계획 전략과 과제 ·····152
〈표 Ⅱ-77〉 제5차 지역산림계획(변경) 전략과 과제 ·····162
〈표 Ⅱ-78〉 제주지역 주요 계획 수립의 변화 ·····164
〈표 Ⅱ-79〉 2002년 이후 투자유치 현황 ·····171
〈표 Ⅱ-80〉 환경보전 분야 1차 필터링 결과 ·····178
〈표 Ⅱ-81〉 지역경제 분야 1차 필터링 결과 ·····179
〈표 Ⅱ-82〉 도시 및 정주환경 분야 1차 필터링 결과 ·····182
〈표 Ⅱ-83〉 기반시설 분야 1차 필터링 결과 ·····183
〈표 Ⅱ-84〉 지역정체성과 공동체 분야 1차 필터링 결과 ·····184
〈표 Ⅱ-85〉 분야별 주요 현안 이슈 ·····185
〈표 Ⅱ-86〉 제주도 관광개발사업 승인 현황 ·····189
〈표 Ⅱ-87〉 제주지역 절 • 상대보전지역 ·····189

〈표 Ⅱ-88〉 제주지역 관리보전지역 ·····190
〈표 Ⅱ-89〉 곶자왈 분포 현황 ·····190
〈표 Ⅱ-90〉 제주특별자치도 해안선 ·····190
〈표 Ⅱ-91〉 제주특별자치도 연안개발사업 최종 선정 결과 ·····191
〈표 Ⅱ-92〉 국토 및 환경분야 공간정보 구축 현황(참고자료) ·····195
〈표 Ⅱ-93〉 국제보호지역 다중 보유지역 현황 ·····199
〈표 Ⅱ-94〉 제주특별자치도 탐방객 수 기준
상위 10개 관광지별 관광객 현황 ·····200
〈표 Ⅱ-95〉 제주지역 국제보호지역에 대한 도민·관광객 의견 ·····201
〈표 Ⅱ-96〉 생활폐기물(가정생활폐기물 + 사업장생활폐기물) 현황 ·····204
〈표 Ⅱ-97〉 해양수질 현황 ·····205
〈표 Ⅱ-98〉 해양생태도 ·····205
〈표 Ⅱ-99〉 해양폐기물 현황 ·····206
〈표 Ⅱ-100〉 양식장 현황 ·····206
〈표 Ⅱ-101〉 양식장 배출수 농도 ·····207
〈표 Ⅱ-102〉 양돈 사육농가 및 사육두수 현황 ·····208
〈표 Ⅱ-103〉 악취민원 발생 현황 ·····208
〈표 Ⅱ-104〉 수자원 시설용량 현황 ·····211
〈표 Ⅱ-105〉 취수시설별 상수도 현황 ·····212
〈표 Ⅱ-106〉 지하수 개발·이용 현황 ·····213
〈표 Ⅱ-107〉 상수도 현황 ·····214
〈표 Ⅱ-108〉 발전설비 현황 ·····216
〈표 Ⅱ-109〉 신재생에너지 발전소 현황 ·····217
〈표 Ⅱ-110〉 석유제품별 소비추이 ·····218
〈표 Ⅱ-111〉 부문별 전력소비 추이 ·····218
〈표 Ⅱ-112〉 최대 전력소비 추이 ·····219
〈표 Ⅱ-113〉 풍력·태양광에너지 설비 현황 ·····219
〈표 Ⅱ-114〉 태풍발생 현황 ·····223
〈표 Ⅱ-115〉 제주지역 자연재해 피해 현황(2000~2014) ·····227
〈표 Ⅱ-116〉 제주지역 사회적 재난 피해 현황(2010~2014) ·····228

〈표 Ⅱ-117〉 인적재난에 의한 인명피해 현황 ·····229
〈표 Ⅱ-118〉 관광객 및 관광수입 추이 ·····238
〈표 Ⅱ-119〉 외국인관광객 국적별 추이 ·····239
〈표 Ⅱ-120〉 제주와 주요 경쟁지역 외국인관광객 관광지표 비교 ·····241
〈표 Ⅱ-121〉 외국인 투자유치 연도별 추이 ·····243
〈표 Ⅱ-122〉 외국인 투자유치 국적별 추이 ·····243
〈표 Ⅱ-123〉 부동산영주권(투자이민제도) 운영 실적〉 ·····244
〈표 Ⅱ-124〉 부동산영주권(투자이민제도) 업체별 운영 현황 ·····244
〈표 Ⅱ-125〉 제주지역 산업별 취업자 현황 ·····256
〈표 Ⅱ-126〉 전국 동종업종 급여 대비
제주 산업의 종사자 수 및 매출액 추이 ·····259
〈표 Ⅱ-127〉 제주시 원도심의 인구 변화 추세 ·····264
〈표 Ⅱ-128〉 제주시 원도심 4개동 사업체수 변화 추세 ·····265
〈표 Ⅱ-129〉 물리적 정비계획수립 현황과 사업추진 성과, 문제점 진단 ·····267
〈표 Ⅱ-130〉 원도심 활성화 관련 국가·지자체 차원의
계획수립 현황, 사업추진 실적·성과 등 ·····267
〈표 Ⅱ-131〉 주요 공공·집객시설 외부 이전계획 및
추진 현황, 이적지 활용계획 수립 현황 등 ·····267
〈표 Ⅱ-132〉 기 추진 성과 · 한계점 분석 및 도시재생사업을 통한
보완 필요성 및 방향 등 ·····268
〈표 Ⅱ-133〉 제주지역 주민등록인구, 세대수, 자동차등록대수 추이 ·····278
〈표 Ⅱ-134〉 제주지역 입도관광객수, 렌터카 등록대수, 전세버스
등록대수 추이 ·····279
〈표 Ⅱ-135〉 제주지역 주요 도로망 교통량 현황 ·····279
〈표 Ⅱ-136〉 제주국제공항 시설 개요 ·····282
〈표 Ⅱ-137〉 제주국제공항 항공기 운항편수와 이용 여객수 추세 ·····283
〈표 Ⅱ-138〉 전국 7개 국제공항 간 여객수 비교 · 분석 ·····284
〈표 Ⅱ-139〉 제주국제공항 인프라 포화 시점 분석 결과 ·····285
〈표 Ⅱ-140〉 외국인 관광객 현황(일본과 중국을 중심으로) ·····286
〈표 Ⅱ-141〉 상수도 현황 ·····289

〈표 Ⅱ-142〉 하수도 현황 ·····290
〈표 Ⅱ-143〉 제주지역 전체 교통사고 발생 현황 ·····291
〈표 Ⅱ-144〉 제주지역 렌터카 교통사고 발생 현황 ·····292
〈표 Ⅱ-145〉 지역별 인구 규모 및 증가율 비교 ·····294
〈표 Ⅱ-146〉 지역별 경제활동인구 규모 및 증가율 비교 ·····295
〈표 Ⅱ-147〉 지역별 지역내총생산 ·····295
〈표 Ⅱ-148〉 지역별 1인당 GRDP ·····296
〈표 Ⅱ-149〉 지역별 사업체 수 및 증가율 비교 ·····296
〈표 Ⅱ-150〉 지역별 사업체 종사자 수 및 증가율 비교 ·····297
〈표 Ⅱ-151〉 지역별 고용률 ·····297
〈표 Ⅱ-152〉 공공서비스 부문별 평가지표 ·····298
〈표 Ⅱ-153〉 지역별 공공서비스 부문 비교 ·····298
〈표 Ⅱ-154〉 국가지정 문화재 현황 ·····300
〈표 Ⅱ-155〉 도지정 문화재 현황 ·····301
〈표 Ⅱ-156〉 시도별 쓰레기 무단투기 및 불법소각 현황 ·····305
〈표 Ⅱ-157〉 제주지역 쓰레기 무단투기 및 불법소각 현황 ·····306
〈표 Ⅱ-158〉 시도별 법규 위반 현황(2013년 기준) ·····307
〈표 Ⅱ-159〉 제주특별자치도 법규 위반 현황 ·····308
〈표 Ⅱ-160〉 광역자치단체 종합청렴도 및 외부청렴도,
내부청렴도, 정책고객평가 ·····312
〈표 Ⅱ-161〉 교육청 종합청렴도 및 외부청렴도, 내부청렴도,
정책고객평가 ·····313
〈표 Ⅱ-162〉 제주특별자치도 기초생활보장수급자 현황 ·····316
〈표 Ⅱ-163〉 결혼이민자 · 혼인귀화자 현황 ·····316
〈표 Ⅱ-164〉 저소득 및 한부모 가족 ·····317
〈표 Ⅱ-165〉 노인인구 현황 ·····317
〈표 Ⅱ-166〉 등록장애인 현황 ·····317

〈표 Ⅲ-1〉 국외 도시정책 트렌드 ·····325

〈표 Ⅲ-2〉 정책방향 및 목표 ·····328
〈표 Ⅲ-3〉 9가지 핵심 도전과제 ·····329
〈표 Ⅲ-4〉 국가 중장기 전략 방향 ·····330
〈표 Ⅲ-5〉 트렌드에 따른 대응전략 ·····331
〈표 Ⅲ-6〉 7대 전략 분야 및 21개 국가전략프로젝트 ·····332
〈표 Ⅲ-7〉 6대 장기발전전략 및 내용 ·····333
〈표 Ⅲ-8〉 셔널 메가트렌드(National Mega Trends)와 제주와의 관계 ·····335
〈표 Ⅲ-9〉 전국 및 제주도 연령대별 인구비율 ·····337
〈표 Ⅲ-10〉 2010-2013년 외국인 국적별 등록인구 추이 ·····338
〈표 Ⅲ-11〉 제도개선 단계별 내용 ·····347
〈표 Ⅲ-12〉 발레아레스 제도의 지리적 특성 ·····353
〈표 Ⅲ-13〉 2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배 ·····354
〈표 Ⅲ-14〉 스페인 주요도시 국제 관광객수 변화 ·····356
〈표 Ⅲ-15〉 2013년까지 유럽의 주요 공항 승객현황 ·····357
〈표 Ⅲ-16〉 팔마의 단계별 발전과정 ·····360
〈표 Ⅲ-17〉 뉴질랜드의 지리적 위치 ·····364
〈표 Ⅲ-18〉 GDP by Industries (2014년 기준) ·····365
〈표 Ⅲ-19〉 뉴질랜드의 주요 농업 수출 실적 ·····366
〈표 Ⅲ-20〉 뉴질랜드의 주요 목재 수출국 ·····366
〈표 Ⅲ-21〉 주요 국가별 방문객 현황 ·····367
〈표 Ⅲ-22〉 전력 생산현황 ·····368
〈표 Ⅲ-23〉 뉴질랜드의 이미지 ·····370
〈표 Ⅲ-24〉 몰타 공화국의 지리적 특성 ·····376
〈표 Ⅲ-25〉 몰타 인구 증가 추이 ·····377
〈표 Ⅲ-26〉 몰타 주요 경제지표 ·····378
〈표 Ⅲ-27〉 몰타 관광 인바운드 비율 및 증가추이 ·····381
〈표 Ⅲ-28〉 하와이 주요정책 ·····388
〈표 Ⅲ-29〉 하와이 관광산업에 대한 SWOT 분석 ·····389
〈표 Ⅲ-30〉 관광자원 개발 및 관광 수용 태세 개선 ·····392
〈표 Ⅲ-31〉 새 관광상품 개발 및 관광의 질적 개선 노력 ·····393

〈표 Ⅲ-32〉 하와이 2050 플랜 기본원칙 ·····394
〈표 Ⅲ-33〉 하와이 2050 플랜 추진전략 ·····394
〈표 Ⅲ-34〉 삶의 질 비교 ·····395
〈표 Ⅲ-35〉 하와이 전사적 자원관리(ERP) 목표〉 ·····396
〈표 Ⅲ-36〉 2010년 싱가포르 ESC의 7대 전략 ·····409
〈표 Ⅲ-37〉 싱가포르 관광청의 BTMICE 관련 부서 개요 ·····411
〈표 Ⅲ-38〉 SECB 4대 핵심 업무 ·····412
〈표 Ⅲ-39〉 주요 MICE 지원 육성정책 ·····412
〈표 Ⅲ-40〉 싱가포르 MICE 산업에 대한 SWOT 분석 ·····413
〈표 Ⅲ-41〉 HSWG의 의료(관광)산업 육성을 위한 7대 정책조언 ·····414
〈표 Ⅲ-42〉 싱가포르 의료관광산업에 대한 SWOT 분석 ·····416

〈표 Ⅳ-1〉 제주 지역 결과 ·····426
〈표 Ⅳ-2〉 제주도 외 지역 결과 ·····427
〈표 Ⅳ-3〉 제주 미래 핵심가치의 이유에 대한 주요 키워드 ·····430
〈표 Ⅳ-4〉 2000년 이전의 주요계획 ·····433
〈표 Ⅳ-5〉 2000년 이후의 주요계획 ·····434
〈표 Ⅳ-6〉 도민계획단 및 청소년 계획단의 제주자산에 대한 투표 결과 ·····436
〈표 Ⅳ-7〉 도민계획단 및 청소년 계획단의 제주가치에 대한 투표 결과 ·····437
〈표 Ⅳ-8〉 제주가치에 대한 전체 투표 결과 ·····438
〈표 Ⅳ-9〉 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 목표(정책)방향 ·····442
〈표 Ⅳ-10〉 제주의 핵심가치와 중심가치 ·····444
〈표 Ⅳ-11〉 현안이슈 도출방법 ·····449
〈표 Ⅳ-12〉 부문별 현안이슈 ·····450

〈표 Ⅴ-1〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략 ·····459
〈표 Ⅴ-2〉 환경자원총량관리등급별 관리목표 및 관리방안 ·····462
〈표 Ⅴ-3〉 관리보전지역과 환경자원총량관리 시스템 비교 ·····463

〈표 Ⅴ-4〉 제주특별자치도 보존자원의 관리에 관한 조례에서 정한 보존자원 지정대상 ····464
〈표 Ⅴ-5〉 부문별 관리방안과 총량보전 원칙과의 관계 ····466
〈표 Ⅴ-6〉 자연의 침해조정에 대한 산정방식 예시: 프랑크푸르트의 비오톱리스트 ····471
〈표 Ⅴ-7〉 관리보전지역의 생태계보전 등급별 행위제한 사항 ····474
〈표 Ⅴ-8〉 관리보전지역의 생태계보전 등급별 지정기준 ····475
〈표 Ⅴ-9〉 설문조사지(안) ····480
〈표 Ⅴ-10〉 설문조사 추진단계 및 주안점 ····481
〈표 Ⅴ-11〉 중산간지역내 주요 환경자원 분포 ····486
〈표 Ⅴ-12〉 중산간지역내 대규모 개발현황(2014) ····488
〈표 Ⅴ-13〉 중산간지역 개발행위허가 현황 ····489
〈표 Ⅴ-14〉 지하수자원보전지구안에서의 행위제한 사항 ····492
〈표 Ⅴ-15〉 생태계보전지구안에서의 행위제한 사항 ····492
〈표 Ⅴ-16〉 경관보전지구안에서의 행위제한 ····493
〈표 Ⅴ-17〉 구역별 여건 및 관리 · 이용방향 ····496
〈표 Ⅴ-18〉 오레곤주 연안용도구역 ····509
〈표 Ⅴ-19〉 해안변의 유형구분 고려요소 ····515
〈표 Ⅴ-20〉 해안변의 특징 및 관리 · 이용방향 ····516
〈표 Ⅴ-21〉 제주도 쓰레기 발생량 ····525
〈표 Ⅴ-22〉 인당 1일 발생량 비교 ····525
〈표 Ⅴ-23〉 도내 매립시설 현황 ····527
〈표 Ⅴ-24〉 실천 프로그램 예시 ····541
〈표 Ⅴ-25〉 폐기물 관리조례 별표: 신고포상금 지급대상 및 기준 ····542
〈표 Ⅴ-26〉 지하수 개발·이용 허가 및 이용량 현황 ····547
〈표 Ⅴ-27〉 공공용 농업용수공급 의존도 ····547
〈표 Ⅴ-28〉 수자원 개발 및 이용량 ····548
〈표 Ⅴ-29〉 상수도관 연장 현황 비교표 ····549
〈표 Ⅴ-30〉 하수처리시설 신 · 증설계획 ····551
〈표 Ⅴ-31〉 경기도 환경공영제 시행 사례 ····562

〈표 Ⅴ-32〉 하수처리처리구역 확대계획 ·····562
〈표 Ⅴ-33〉 하수관로정비계획 ·····563
〈표 Ⅴ-34〉 워터루지역의 GLMP ·····566
〈표 Ⅴ-35〉 제주도 전력자립도 ·····579
〈표 Ⅴ-36〉 전력설비현황 ·····580
〈표 Ⅴ-37〉 LNG 사용량 ·····580
〈표 Ⅴ-38〉 LNG 저장능력 ·····581
〈표 Ⅴ-39〉 석유에너지 에너지 사용량 ·····581
〈표 Ⅴ-40〉 석유에너지 에너지 저장능력 ·····581
〈표 Ⅴ-41〉 전원별 발전설비용량 추이 ·····582
〈표 Ⅴ-42〉 연도별 전력발전 및 소비량 추이 ·····582
〈표 Ⅴ-43〉 부문별 최종에너지소비 ·····583
〈표 Ⅴ-44〉 최대 전력소비 추이 ·····584
〈표 Ⅴ-45〉 제주특별자치도 신재생에너지 2030 계획표 ·····588
〈표 Ⅴ-46〉 솔라로드 상용화(해외사례) ·····590
〈표 Ⅴ-47〉 신재생에너지원별 매출액, 고용인원, 기업체수 추이 ·····592
〈표 Ⅴ-48〉 향후 수급전망 및 대책 ·····594
〈표 Ⅴ-49〉 전력수급계획 ·····600
〈표 Ⅴ-50〉 에너지협동조합 프로젝트 사례 ·····611
〈표 Ⅴ-51〉 생태 · 자연 · 청정 부문의 주요지표 ·····614
〈표 Ⅴ-52〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략 ·····620
〈표 Ⅴ-53〉 제주특별자치도 교통수단 분담률 전망치 ·····623
〈표 Ⅴ-54〉 2011년 버스 재정지원 내역 ·····624
〈표 Ⅴ-55〉 2012년 버스 재정지원 내역 ·····625
〈표 Ⅴ-56〉 대중교통 관련 계획 목표설정 현황 ·····625
〈표 Ⅴ-57〉 지구별 주차요금 차등 부과 방식(예시)〉 ·····632
〈표 Ⅴ-58〉 제주도 관광객들의 교통수단이용 분석 ·····639
〈표 Ⅴ-59〉 현 관광교통계획 문제점 ·····642
〈표 Ⅴ-60〉 제주 관광교통계획의 수립내용(안) ·····643
〈표 Ⅴ-61〉 광역간선급 차량 대안별 평가결과(예시) ·····652

〈표 Ⅴ-62〉 지선/연계기능 중심의 차량 대안별 평가결과(예시) ·····652
〈표 Ⅴ-63〉 신교통수단 차량시스템 선정 가이드라인 ·····653
〈표 Ⅴ-64〉 제2차 대중교통기본계획(2011~2016) ·····655
〈표 Ⅴ-65〉 신교통수단 시스템 일반적인 특성비교 ·····656
〈표 Ⅴ-66〉 신교통수단 시스템 기능적인 특성 종합 비교 ·····659
〈표 Ⅴ-67〉 신교통수단 시스템 지역적 특성 종합비교 ·····660
〈표 Ⅴ-68〉 2013년 대중교통 표준운송원가 ·····666
〈표 Ⅴ-69〉 다양한 친환경 느린(slow) 교통수단 (예시) ·····669
〈표 Ⅴ-70〉 주민 주도형 마을공동체 구축을 위한 검토요소 ·····674
〈표 Ⅴ-71〉 제주국제공항 인프라 포화 시점 분석 결과 ·····679
〈표 Ⅴ-72〉 외국인 관광객 현황(일본과 중국을 중심으로) ·····680
〈표 Ⅴ-73〉 제주 항만별 특성 및 계획 ·····681
〈표 Ⅴ-74〉 교통수단별 방문객(도착 기준) ·····682
〈표 Ⅴ-75〉 제주기점 항로 여객선 선령 ·····683
〈표 Ⅴ-76〉 연안여객선 및 외항선(여객크루즈) 이용객 현황 ·····684
〈표 Ⅴ-77〉 향후 크루즈 입항전망 ·····684
〈표 Ⅴ-78〉 제주 항만별 물동량 ·····685
〈표 Ⅴ-79〉 제주 항만별 주요현황 ·····686
〈표 Ⅴ-80〉 제주공항 상위·관련계획 ·····688
〈표 Ⅴ-81〉 항만의 경쟁력 강화 방안 ·····692
〈표 Ⅴ-82〉 제주도 거점별 기능 및 역할 분담(예시) ·····696
〈표 Ⅴ-83〉 제주특별자치도 도민의 건강수준 ·····702
〈표 Ⅴ-84〉 제주특별자치도 외국인 관광객 증가 추세 ·····705
〈표 Ⅴ-85〉 문화융합정책(Intercultural Policy)의 특징 ·····708
〈표 Ⅴ-86〉 해역별 해수면 상승률 ·····724
〈표 Ⅴ-87〉 태풍발생 현황 ·····725
〈표 Ⅴ-88〉 제주도 인구 천 명당 범죄발생 건수 ·····726
〈표 Ⅴ-89〉 제주지역 전체 교통사고 발생 현황 ·····727
〈표 Ⅴ-90〉 제주지역 렌터카 교통사고 발생 현황 ·····727
〈표 Ⅴ-91〉 재해위험에 따른 방재기준 구분적용(예시) ·····731

〈표 Ⅴ-92〉 편리 · 안전 · 안심도시 부문의 주요지표 ·····750
〈표 Ⅴ-93〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략 ·····756
〈표 Ⅴ-94〉 제주도 인구 및 세대, 외국인 수 추세 ·····757
〈표 Ⅴ-95〉 전국 및 제주지역 주택매매가격 상승률 ·····760
〈표 Ⅴ-96〉 인구추정방법에 따른 추정치 종합 ·····761
〈표 Ⅴ-97〉 파주시 목표인구 설정 종합 ·····766
〈표 Ⅴ-98〉 GOTO2040 부문별 시나리오 설정 결과 ·····768
〈표 Ⅴ-99〉 시나리오별 장단점 종합분석 ·····773
〈표 Ⅴ-100〉 공간구조 대안2: 다핵 분산형 ·····776
〈표 Ⅴ-101〉 제주특별자치도 개발사업 현황(2010년 이후 준공) ·····777
〈표 Ⅴ-102〉 지역행복생활권 삶의 질 만족도(10점 만점) ·····778
〈표 Ⅴ-103〉 인구 수용태세 분석 ·····780
〈표 Ⅴ-104〉 개발행위허가의 기준(법 제58조제3항) ·····783
〈표 Ⅴ-105〉 공간구조 전략 ·····786
〈표 Ⅴ-106〉 2025 광역도시계획 개발사업 ·····788
〈표 Ⅴ-107〉 지역중심형 발전모델의 계획요소(안) ·····788
〈표 Ⅴ-108〉 15분-동네지표 분석(15-Minute Analysis*) ·····792
〈표 Ⅴ-109〉 노면전차 검토 ·····818
〈표 Ⅴ-110〉 제주 경관조성 기본 방향(안) ·····837
〈표 Ⅴ-111〉 제주 경관조성 추진 전략(안) ·····838
〈표 Ⅴ-112〉 개방자원과 공유자원 ·····843
〈표 Ⅴ-113〉 1990년대 제주일보와 제민일보 지하수
관련 기사 보도 편수 ·····844
〈표 Ⅴ-114〉 바람자원 관리제도의 변천과정 ·····847
〈표 Ⅴ-115〉 제주도와 중앙정부의
지하수 관리제도 변천과정(1991~현재) ·····848
〈표 Ⅴ-116〉 성장관리 부문의 주요지표 ·····854
〈표 Ⅴ-117〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략 ·····859
〈표 Ⅴ-118〉 제주의 중점육성산업 현황 ·····863

〈표 Ⅴ-119〉 Missouri State University 창업보육센터의
가상입주기업에 대한 서비스 ·····881
〈표 Ⅴ-120〉 제주특별자치도의 공장부지 면적 추이 ·····889
〈표 Ⅴ-121〉 제주특별자치도의 공장용지 수요 전망 ·····889
〈표 Ⅴ-122〉 제주특별자치도의 제조업 업종별
개별입지 공장용지 수요 전망 ·····890
〈표 Ⅴ-123〉 제주도 농수축산 도소매업이 종사자 수와 매출액 ·····896
〈표 Ⅴ-124〉 농가인구의 고령인구(65세 이상) 현황 ·····898
〈표 Ⅴ-125〉 과실류 생산량 ·····898
〈표 Ⅴ-126〉 감귤 생산 및 처리 ·····899
〈표 Ⅴ-127〉 농어업유산 지정 기준 ·····915
〈표 Ⅴ-128〉 제주도내 외국인투자기업 현황 ·····921
〈표 Ⅴ-129〉 국제자유도시법과 제주특별법의 목적 및 개념 정의 비교 ·····925
〈표 Ⅴ-130〉 제주특별법 제정 목적의 변화 ·····931
〈표 Ⅴ-131〉 투자진흥지구 지정을 위해 고려해야 할 주요 요소 예시 ·····934
〈표 Ⅴ-132〉 전국 동종업종 급여 대비 제주 산업별 현황 ·····939
〈표 Ⅴ-133〉 투자자의 고용계획에 포함되어야 할
필요가 있는 주요 사항 ·····940
〈표 Ⅴ-134〉 관광산업분야 적정고용 규모 추정방법 예시 ·····942
〈표 Ⅴ-135〉 주요 산업별 직업 구성 비율(전국 평균, 2010년 사례) ·····942
〈표 Ⅴ-136〉 토지이용 및 고용효과 관련 투자진흥지구 지정제한 예시 ·····945
〈표 Ⅴ-137〉 제주도의 직업별 취업자 수 및 종사상 지위별
취업자 수 특화도 추이 ·····950
〈표 Ⅴ-138〉 전국 동종업종 급여 대비 제주 산업의
종사자 수 및 매출액 추이 ·····950
〈표 Ⅴ-139〉 우리나라 사회적경제 조직의 여러 형태 ·····970
〈표 Ⅴ-140〉 제주지역 사회적경제 주요사업 추진 주요 현황 ·····971
〈표 Ⅴ-141〉 제주 사회적경제 조직의 유형별 개수(2015년 기준) ·····972
〈표 Ⅴ-142〉 제주지역 사회적경제조직 자본금(출자총액) ·····974
〈표 Ⅴ-143〉 상생 창조 부문의 주요지표 ·····982

〈표 Ⅴ-144〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략 ·····999
〈표 Ⅴ-145〉 제주 관광산업별 급여 및 매출 현황 ·····1000
〈표 Ⅴ-146〉 협력기관별 특성 및 협력 필요사항 ·····1006
〈표 Ⅴ-147〉 문화생태탐방 자원 ·····1012
〈표 Ⅴ-148〉 자연힐링형 체험관광루트 사업내용 ·····1013
〈표 Ⅴ-149〉 해양힐링형 체험관광루트 사업내용 ·····1013
〈표 Ⅴ-150〉 지역밀착형 제주 지역축제의 지향점 ·····1017
〈표 Ⅴ-151〉 원도심 활성화를 위한 재정지원 방안 ·····1026
〈표 Ⅴ-152〉 국내-제주 외래관광객 평균 지출 경비 ·····1028
〈표 Ⅴ-153〉 아시아 주요 도시별 국제회의 개최 현황 (A+B) ·····1029
〈표 Ⅴ-154〉 국내외 전시회의 규모 비교 ·····1034
〈표 Ⅴ-155〉 MICE 회의시설 용량(허용인원) ·····1035
〈표 Ⅴ-156〉 판매시설 집적단지 분양 및 운영방식 비교 ·····1036
〈표 Ⅴ-157〉 혁신도시 내 이전 공공기관의 주요 사업분야와 연계산업 ·····1037
〈표 Ⅴ-158〉 유니크베뉴 특성 ·····1038
〈표 Ⅴ-159〉 자원시스템을 통한 유치 전략 ·····1041
〈표 Ⅴ-160〉 제주 공존형 MICE시스템 운영(안) ·····1043
〈표 Ⅴ-161〉 관광객의 치료 목적에 따른 의료관광 유형 분류 ·····1045
〈표 Ⅴ-162〉 웰니스 유형 및 서비스 ·····1049
〈표 Ⅴ-163〉 MICARE산업 유망품목 ·····1050
〈표 Ⅴ-164〉 해양레저스포츠 범주 ·····1054
〈표 Ⅴ-165〉 제주 승마 유형별 인프라 개발 및 관리 ·····1056
〈표 Ⅴ-166〉 제주도 외래관광객 국적별 추이(2009~2014) ·····1059
〈표 Ⅴ-167〉 과학적 수요조사 내용 ·····1062
〈표 Ⅴ-168〉 핵심시장별 유치 전략 ·····1063
〈표 Ⅴ-169〉 도내 와이파이 추진계획 ·····1072
〈표 Ⅴ-170〉 관광 추진조직의 운영형태 ·····1078
〈표 Ⅴ-171〉 지역밀착형 관광인력 양성과정(안) ·····1079
〈표 Ⅴ-172〉 휴양·관광 부문의 주요지표 ·····1086
〈표 Ⅴ-173〉 주요이슈에 대한 추진전략 및 실천전략 설정 ·····1091

〈표 Ⅴ-174〉 제주도 정착주민(5년 간) 변화 추이 ·····1122
〈표 Ⅴ-175〉 제주도 연령대별 정착주민(5년 간) 변화 추이 ·····1122
〈표 Ⅴ-176〉 제주도 외국인 정착주민(5년 간) 변화 추이 ·····1122
〈표 Ⅴ-177〉 제주지역 교육시설 및 학생 수 현황 ·····1134
〈표 Ⅴ-178〉 제주지역 읍·면·동별 평생교육기관 및 시설 분포 현황 ·····1135
〈표 Ⅴ-179〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모 ·····1138
〈표 Ⅴ-180〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모 ·····1139
〈표 Ⅴ-181〉 공공서비스 부문별 평가지표 ·····1155
〈표 Ⅴ-182〉 지역별 공공서비스 부문 비교 ·····1155
〈표 Ⅴ-183〉 사회복지시설 현황 ·····1156
〈표 Ⅴ-184〉 의료시설 현황 ·····1157
〈표 Ⅴ-185〉 문화·교육·복지부문의 주요지표 ·····1177

〈표 Ⅵ-1〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1189
〈표 Ⅵ-2〉 생태 · 자연 · 청정 부문 실천전략과 관련계획과의 관계 ·····1193
〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안 ·····1195
〈표 Ⅵ-4〉 대중교통 관련 계획 목표설정 현황 ·····1200
〈표 Ⅵ-5〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1203
〈표 Ⅵ-6〉 편리 · 안전 · 안심 부문 실천전략과 관련계획과의 관계 ·····1206
〈표 Ⅵ-7〉 편리 · 안전 · 안심 부문 제도화 방안 ·····1207
〈표 Ⅵ-8〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1212
〈표 Ⅵ-9〉 제주 경관조성 기본 방향(안) ·····1215
〈표 Ⅵ-10〉 제주 경관조성 추진 전략(안) ·····1215
〈표 Ⅵ-11〉 성장관리 부문 실천전략과 관련계획과의 관계 ·····1216
〈표 Ⅵ-12〉 성장관리 부문 제도화 방안 ·····1217
〈표 Ⅵ-13〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1225
〈표 Ⅵ-14〉 상생 · 창조 부문 실천전략과 관련계획과의 관계 ·····1228
〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안 ·····1229
〈표 Ⅵ-16〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1236

〈표 Ⅵ-17〉 휴양 · 관광 부문 실천전략과 관련계획과의 관계 ·····1239
〈표 Ⅵ-18〉 휴양 · 관광 부문 제도화 방안 ·····1240
〈표 Ⅵ-19〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모 ·····1245
〈표 Ⅵ-20〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향 ·····1247
〈표 Ⅵ-21〉 문화 · 교육 · 복지 부문 관련계획과의 관계 ·····1250
〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안 ·····1251
〈표 Ⅵ-23〉 생태 · 자연 · 청정 부문 단계별 추진계획 ·····1259
〈표 Ⅵ-24〉 편리·안전 안심 부문 단계별 추진계획 ·····1260
〈표 Ⅵ-25〉 성장관리 부문 단계별 추진계획 ·····1261
〈표 Ⅵ-26〉 상생 · 창조 부문 단계별 추진계획 ·····1262
〈표 Ⅵ-27〉 휴양·관광 부문 단계별 추진계획 ·····1263
〈표 Ⅵ-28〉 문화·교육·복지 부문 단계별 추진계획 ·····1264
〈표 Ⅵ-29〉 현안과제 가이드라인 선정결과 ·····1267
〈표 Ⅵ-30〉 지켜야할 환경자원의 훼손 방지를 위한 체크리스트 ·····1270
〈표 Ⅵ-31〉 해안변 관리 체크리스트 ·····1274
〈표 Ⅵ-32〉 중산간지역의 종합적 관리방안에 관한
가이드라인 체크리스트 ·····1278
〈표 Ⅵ-33〉 제주형 에너지 자립을 위한 정책 가이드라인 체크리스트 ·····1282
〈표 Ⅵ-34〉 청정 지하수 고유가치 관리 · 보전 가이드라인 체크리스트 ·····1286
〈표 Ⅵ-35〉 안전하고 안심할 수 있는
생활환경 조성 가이드라인 체크리스트 ·····1290
〈표 Ⅵ-36〉 해안변 허가유형 및 불허유형 예시 ·····1293
〈표 Ⅵ-37〉 해안 영역별 허가 원칙 및 가치 판단 예시 ·····1293
〈표 Ⅵ-38〉 중산간 허가유형 및 불허유형 예시 ·····1294
〈표 Ⅵ-39〉 계획허가제 판단기준 설정을 위한 체크리스트 ·····1295
〈표 Ⅵ-40〉 신(新) 택지 공급 방식의 원칙 재정립
가이드라인 체크리스트 ·····1299
〈표 Ⅵ-41〉 일자리와 연계한 투자유치 가이드라인 체크리스트 ·····1303
〈표 Ⅵ-42〉 도민체감형 관광개발사업 가이드라인 체크리스트 ·····1307
〈표 Ⅵ-43〉 제주도 원도심지역의 문화적 재생 가이드라인 체크리스트 ·····1311

〈표 Ⅵ-44〉 갈등관리 및 조정에 관한 가이드라인 체크리스트 ·····1318
〈표 Ⅵ-45〉 제주도 공공갈등 사례별 갈등이슈 및 갈등의 발생원인 ·····1326
〈표 Ⅵ-46〉 제주형 공공갈등관리 방안 ·····1337
〈표 Ⅵ-47〉 국고보조금 지원 관련 내용 ·····1339
〈표 Ⅵ-48〉 활용 가능한 지방재원 유형 ·····1340
〈표 Ⅵ-49〉 숙박세 도입 타 국가 비교분석 ·····1341
〈표 Ⅵ-50〉 민간자본 활용관련 법률의 개요 ·····1342

【그림 목차】

〈그림 Ⅰ-1〉 제주국제자유도시 종합계획과 제주미래비전 계획과의 차별성 ·····5
〈그림 Ⅰ-2〉 계획의 공간적 범위 ·····6
〈그림 Ⅰ-3〉 과업내용 및 추진방법 ·····9

〈그림 Ⅱ-1〉 현안이슈 및 계획과제 도출 연구수행 흐름도 ·····14
〈그림 Ⅱ-2〉 제주특별자치도의 지리적 위치 ·····15
〈그림 Ⅱ-3〉 제주특별자치도 지질도 ·····20
〈그림 Ⅱ-4〉 곶자왈지역 분포현황 ·····21
〈그림 Ⅱ-5〉 제주지역 일반 행정 현황 ·····31
〈그림 Ⅱ-6〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수 ·····32
〈그림 Ⅱ-7〉 제주도 연령대 · 성별 인구구조 ·····33
〈그림 Ⅱ-8〉 도시관리계획 총괄도 ·····37
〈그림 Ⅱ-9〉 용도지역 지정 현황도 ·····38
〈그림 Ⅱ-10〉 지목별 토지이용 현황도 ·····41
〈그림 Ⅱ-11〉 보전지역 현황 ·····43
〈그림 Ⅱ-12〉 생물권보전지역 권역도 ·····45
〈그림 Ⅱ-13〉 세계자연유산 위치도 ·····59
〈그림 Ⅱ-14〉 제주도 세계지질공원 대표명소(12개소) 위치도 ·····60
〈그림 Ⅱ-15〉 7대 선도 프로젝트 ·····64
〈그림 Ⅱ-16〉 시도발전계획의 비전, 목표, 추진전략, 5대 부문 ·····79
〈그림 Ⅱ-17〉 부문별 주요추진사업 현황 ·····174
〈그림 Ⅱ-18〉 현안이슈 도출 방법 ·····175
〈그림 Ⅱ-19〉 환경보전 분야 워드클라우드 분석 결과 ·····178
〈그림 Ⅱ-20〉 지역경제 분야 워드클라우드 분석 결과 ·····179
〈그림 Ⅱ-21〉 도시 및 정주환경 분야 워드클라우드 분석 결과 ·····181
〈그림 Ⅱ-22〉 기반시설 분야 워드클라우드 분석 결과 ·····183
〈그림 Ⅱ-23〉 지역정체성과 공동체 분야 워드클라우드 분석 결과 ·····184
〈그림 Ⅱ-24〉 제주특별자치도 공간정보 구축 사례 ·····195
〈그림 Ⅱ-25〉 한라산국립공원의 연도별 탐방객 추이 ·····200

〈그림 Ⅱ-26〉 한반도에 영향을 미친 태풍의 연간 최저기압 극값 ·····225
〈그림 Ⅱ-27〉 북서태평양지역 태풍 및 슈퍼태풍의 연도별 발생빈도 추이 ·····225
〈그림 Ⅱ-28〉 한반도에 영향을 미친 태풍의 연간 최대순간풍속관측 극값 ·····226
〈그림 Ⅱ-29〉 제주도의 사계절 온도변화 ·····232
〈그림 Ⅱ-30〉 제주도의 계절별 기간 비교(1930-1990) ·····233
〈그림 Ⅱ-31〉 주요농산물 주산지의 이동도 ·····235
〈그림 Ⅱ-32〉 감귤 재배 적합지의 변화 ·····235
〈그림 Ⅱ-33〉 제주시 지역 평균 해수면 상승률 ·····236
〈그림 Ⅱ-34〉 서귀포시 지역 평균 해수면 상승률 ·····237
〈그림 Ⅱ-35〉 외국인 투자유치 현황 ·····242
〈그림 Ⅱ-36〉 전국 공동주택 공시가격 상승률 ·····261
〈그림 Ⅱ-37〉 제주시 원도심의 위치 ·····263
〈그림 Ⅱ-38〉 제주시 도시계획 추진 현황 ·····264
〈그림 Ⅱ-39〉 제주시 원도심 잠재력 자원 분포 현황 ·····266
〈그림 Ⅱ-40〉 제주시 원도심 문제점 및 잠재력 자원 ·····269
〈그림 Ⅱ-41〉 제주지역 주요지역 옥외광고물 문제점 현황 ·····274
〈그림 Ⅱ-42〉 제주어를 활용한 간판 사례 ·····274
〈그림 Ⅱ-43〉 간판 정비 사례(좌:제주, 우:외국) ·····275
〈그림 Ⅱ-44〉 제주특별자치도 주요 조망점 ·····275
〈그림 Ⅱ-45〉 드림타워 및 휴양형주거단지 조감도 ·····276
〈그림 Ⅱ-46〉 제주지역 교통량 조사지점 위치도 ·····280
〈그림 Ⅱ-47〉 제주국제공항 이용 추세 ·····284
〈그림 Ⅱ-48〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수 ·····288
〈그림 Ⅱ-49〉 연도별 관광객수 변화 ·····288
〈그림 Ⅱ-50〉 제주 근대 역사문화시설 분포 지도 ·····301

〈그림 Ⅲ-1〉 국외 도시정책 발전과제 키워드 ·····327
〈그림 Ⅲ-2〉 국외 도시정책 대응전략 키워드 ·····327
〈그림 Ⅲ-3〉 전국 및 제주도 합계 출산율 ·····336

〈그림 Ⅲ-4〉 전국 및 제주도 고령화 비율 ·····337
〈그림 Ⅲ-5〉 제주도 인구유입현황과 이주 이유 ·····338
〈그림 Ⅲ-6〉 제주 스마트 그리드 실증단지 기대효과 ·····339
〈그림 Ⅲ-7〉 제주도 해안 갯녹음 현상〉 ·····340
〈그림 Ⅲ-8〉 제주특별자치도 출범배경 ·····345
〈그림 Ⅲ-9〉 제주특별자치도 실천전략 ·····346
〈그림 Ⅲ-10〉 발레아레스 제도의 지리적 위치 ·····354
〈그림 Ⅲ-11〉 2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배 ·····355
〈그림 Ⅲ-12〉 2013년 인구구조 ·····355
〈그림 Ⅲ-13〉 섬과 주요 지방자치단체의 인구 ·····355
〈그림 Ⅲ-14〉 마요르카 위치 ·····358
〈그림 Ⅲ-15〉 마요르카 투자금액 변화 ·····359
〈그림 Ⅲ-16〉 마요르카 평균 토지금액 상승 ·····359
〈그림 Ⅲ-17〉 뉴질랜드 관광객 추이 ·····373
〈그림 Ⅲ-18〉 관광산업 종사자 추이 ·····373
〈그림 Ⅲ-19〉 몰타 공화국의 지리적 위치 ·····376
〈그림 Ⅲ-20〉 몰타 공화국의 부문별 GVA 분배 ·····379
〈그림 Ⅲ-21〉 몰타 주요 도로체계 ·····380
〈그림 Ⅲ-22〉 몰타 관광 계절별 방문객 분포 및 증가추이 ·····382
〈그림 Ⅲ-23〉 하와이 관광산업 성공의 척도 ·····389
〈그림 Ⅲ-24〉 하와이 관광산업 전략적 방향 ·····390
〈그림 Ⅲ-25〉 칼랄라우(Kalalau) ·····393
〈그림 Ⅲ-26〉 카우아이 해변(Kauai Coast) ·····393
〈그림 Ⅲ-27〉 홍콩의 지리적 위치 ·····398
〈그림 Ⅲ-28〉 전략구조(Strategy Structure) ·····400
〈그림 Ⅲ-29〉 홍콩 2030 비전과 전략의 장기발전구상 ·····405

〈그림 Ⅳ-1〉 제주 핵심가치 선정과정 ·····423
〈그림 Ⅳ-2〉 제주 핵심가치 전문가 조사지 ·····424

〈그림 Ⅳ-3〉 제주 핵심가치 전문가 조사 결과 ·····425
〈그림 Ⅳ-4〉 제주지역 외 응답자의 키워드 분석 ·····431
〈그림 Ⅳ-5〉 제주지역 응답자의 키워드 분석 ·····431
〈그림 Ⅳ-6〉 기타 제주핵심가치에 관한 키워드 분석 ·····432
〈그림 Ⅳ-7〉 키워드 분석 종합 ·····432
〈그림 Ⅳ-8〉 2000년대 이전의 주요 키워드 ·····435
〈그림 Ⅳ-9〉 2000년대 이후의 주요 키워드 ·····435
〈그림 Ⅳ-10〉 제주도민이 찾은 핵심가치 종합분석 결과 ·····439
〈그림 Ⅳ-11〉 비전 및 목표설정 절차 ·····440
〈그림 Ⅳ-12〉 제주미래비전 도민계획단 운영과정 ·····441
〈그림 Ⅳ-13〉 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 비전슬로건(안) ·····441
〈그림 Ⅳ-14〉 제주미래비전 체계 ·····443
〈그림 Ⅳ-15〉 제주 미래비전 설정 원칙 ·····448
〈그림 Ⅳ-16〉 핵심가치(청정과 공존)와 6대 부문별 목표와의 관계 ·····452

〈그림 Ⅴ-1〉 생태 · 자연 · 청정 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····458
〈그림 Ⅴ-2〉 환경자원 총량관리 등급설정 요소 ·····463
〈그림 Ⅴ-3〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····465
〈그림 Ⅴ-4〉 환경자원 총량보전을 위해 미래비전에서 제시한
신규 정책방안 종합 ·····467
〈그림 Ⅴ-5〉 생태환경 총량보전 개념도 ·····468
〈그림 Ⅴ-6〉 미래비전에서 제시하는 총량가치 보전체계(안)와
현행 시스템과의 비교 ·····468
〈그림 Ⅴ-7〉 자연침해조정에 대한 세부 의사결정 과정 흐름 및
주요 조치의 내용 ·····470
〈그림 Ⅴ-8〉 일본 중산간지역의 개념도 ·····486
〈그림 Ⅴ-9〉 현재 제주도 중산간의 주요 생태자원 분포도:
곶자왈(상), 오름(하) ·····487
〈그림 Ⅴ-10〉 중산간지역내 개발현황(2014) ·····488

〈그림 Ⅴ-11〉 제주도 표고별 개발행위현황 분포도(2009~2014) ·····489
〈그림 Ⅴ-12〉 절대보전지역 및 관리보전지역 1~2등급 ·····490
〈그림 Ⅴ-13〉 현재 제주도에 설정된 개발 불허 구역 종합 ·····491
〈그림 Ⅴ-14〉 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정 제한지역 ·····493
〈그림 Ⅴ-15〉 기존 정책의 보완 또는 개편 방향 ·····494
〈그림 Ⅴ-16〉 애월읍의 중엄새물 ·····501
〈그림 Ⅴ-17〉 이호테우해변의 원담과 문수물(용천수) ·····501
〈그림 Ⅴ-18〉 제주도 마을분포 현황 ·····501
〈그림 Ⅴ-19〉 제주도 용천수 분포 현황 ·····501
〈그림 Ⅴ-20〉 분마이호리조트 개발계획과 이호해수욕장 및 송림 위치 ·····503
〈그림 Ⅴ-21〉 해수부의 연안침식 모니터링 결과 ·····507
〈그림 Ⅴ-22〉 오레곤주의 해변용도지역구분 ·····508
〈그림 Ⅴ-23〉 플로리다주 연안건축관리구역 적용해변 ·····510
〈그림 Ⅴ-24〉 플로리다주의 연안건축관리구역 개념 ·····510
〈그림 Ⅴ-25〉 제주 연안관리지역계획(2012) 상의
연안해역(좌)과 기능구(우) ·····511
〈그림 Ⅴ-26〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····512
〈그림 Ⅴ-27〉 국토부 해양경관 가이드라인에서 제시한 기준 ·····514
〈그림 Ⅴ-28〉 제주 해안변 유형구분 개념도(예시) ·····515
〈그림 Ⅴ-29〉 해안유형별 대한 통합관리방안 적용 개념도 ·····517
〈그림 Ⅴ-30〉 해안변 그린벨트의 공간적 범위(예시) ·····520
〈그림 Ⅴ-31〉 제주도 하천 및 유수천 현황 ·····522
〈그림 Ⅴ-32〉 오레곤주의 하구에 대한 용도별 허용사항 ·····523
〈그림 Ⅴ-33〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····529
〈그림 Ⅴ-34〉 제주 기상대 별 연평균 강수량 추이 ·····545
〈그림 Ⅴ-35〉 농업용 지하수개발 현황도 ·····547
〈그림 Ⅴ-36〉 잠재오염원 분포현황 ·····550
〈그림 Ⅴ-37〉 제주도 물순환 체계 및 상호 연관성 ·····552
〈그림 Ⅴ-38〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····553
〈그림 Ⅴ-39〉 지하수자원특별관리구역 지정현황(2003.6.25.) ·····554

〈그림 Ⅴ-40〉 블록시스템(Block System) 개념도 ·····558
〈그림 Ⅴ-41〉 제주도 스마트 물 관리 개념도 ·····559
〈그림 Ⅴ-42〉 소규모 분산형 하수도 시스템 모식도 ·····560
〈그림 Ⅴ-43〉 막(Membrane)을 이용한 재이용수의 대체수자원 활용 ·····560
〈그림 Ⅴ-44〉 영국내 지하수의 관측정 위치 및 세부정보 ·····564
〈그림 Ⅴ-45〉 미국 지질 조사국(USGS)의 지하수 관련 데이터 ·····565
〈그림 Ⅴ-46〉 워터루지역의 관측정 분포도〉 ·····566
〈그림 Ⅴ-47〉 단일목적형 물관리체계 ·····567
〈그림 Ⅴ-48〉 통합 및 다목적형 물관리 ·····567
〈그림 Ⅴ-49〉 물관리방법의 변화 추이 ·····567
〈그림 Ⅴ-50〉 물과 융합된 살고 싶은 도시설계(WCUD)의 개념도 ·····567
〈그림 Ⅴ-51〉 스마트워터그리드 운영(예시) 및 개념도 ·····568
〈그림 Ⅴ-52〉 호주 SEQ Water Grid 개념도 ·····570
〈그림 Ⅴ-53〉 싱가포르 SWQ 개념도 ·····571
〈그림 Ⅴ-54〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····575
〈그림 Ⅴ-55〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····586
〈그림 Ⅴ-56〉 스마트그리드 스테이션 ·····601
〈그림 Ⅴ-57〉 에너지협동조합 운영(예시) ·····602
〈그림 Ⅴ-58〉 신재생에너지 시장 전망 ·····606
〈그림 Ⅴ-59〉 2030년까지 지역별 신재생에너지 설치량 ·····606
〈그림 Ⅴ-60〉 2030년까지 유럽, 미주, 기타지역 신재생에너지 설치량 ·····607
〈그림 Ⅴ-61〉 2026년까지 신재생에너지 분야별 투자액 ·····607
〈그림 Ⅴ-62〉 2026년까지 지역별 신재생에너지산업 투자액 ·····607
〈그림 Ⅴ-63〉 2026년까지 국가별 발전산업 투자액 ·····608
〈그림 Ⅴ-64〉 전력협동조합의 전력시장 비중 ·····610
〈그림 Ⅴ-65〉 편리 · 안전 안심 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····619
〈그림 Ⅴ-66〉 시도별 자동차 등록대수 현황 (2014) ·····621
〈그림 Ⅴ-67〉 시도별 인구 천명당 자동차 등록대수 현황(2014) ·····622
〈그림 Ⅴ-68〉 전국 버스 수송분담률 현황(2013) ·····622
〈그림 Ⅴ-69〉 제주도 버스이용객 증가 추이 ·····623

〈그림 Ⅴ-70〉 시내버스 노선도 ·····624
〈그림 Ⅴ-71〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····626
〈그림 Ⅴ-72〉 핵심권역 중심의 광역경제권(제주시와 서귀포시) 형성(안) ·····627
〈그림 Ⅴ-73〉 광역급행 대중교통 연결체계(예시) ·····628
〈그림 Ⅴ-74〉 광역급행 대중교통 운영 개념도(예시) ·····629
〈그림 Ⅴ-75〉 중앙차로형 BRT(예시) ·····629
〈그림 Ⅴ-76〉 궤도 버스(예시) ·····629
〈그림 Ⅴ-77〉 제주 도심부 대중교통체계 개편 방향 ·····630
〈그림 Ⅴ-78〉 중앙차로형 BRT(예시) ·····630
〈그림 Ⅴ-79〉 일주도로 중심 간선/지선 버스운영체계 개편 방향(예시) ·····633
〈그림 Ⅴ-80〉 마을단위 교통생활권 정비 방향(예시) ·····634
〈그림 Ⅴ-81〉 도시교통문제 해결수단 ·····641
〈그림 Ⅴ-82〉 도시교통문제 대응방안 우선순위 ·····641
〈그림 Ⅴ-83〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····643
〈그림 Ⅴ-84〉 전체관광객 수요 예측치 ·····644
〈그림 Ⅴ-85〉 토지이용계획 구상도 ·····650
〈그림 Ⅴ-86〉 교통 및 공원녹지계획 구상도 ·····650
〈그림 Ⅴ-87〉 신교통수단의 시스템 특성별 투자비용 ·····654
〈그림 Ⅴ-88〉 신교통수단 가이드라인 적용절차 ·····654
〈그림 Ⅴ-89〉 대중교통수단의 기능적 구분 예시: 서울시 ·····658
〈그림 Ⅴ-90〉 제주공항/제주항으로 입도한 관광객들의 통행패턴 ·····671
〈그림 Ⅴ-91〉 대중교통 중심의 제주 관광교통정책의 개념도 ·····672
〈그림 Ⅴ-92〉 주민이 생각하는 마을의 공간적 범위 ·····674
〈그림 Ⅴ-93〉 행정동기준의 마을공간적 범위 ·····674
〈그림 Ⅴ-94〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····690
〈그림 Ⅴ-95〉 제2공항 주변 발전계획 모델 ·····691
〈그림 Ⅴ-96〉 항만의 신(新)부가가치를 창출할 수 있는
연계산업기반 인프라 조성 ·····694
〈그림 Ⅴ-97〉 배후지역과 연계한 복합기능 항만 조성사례:
제주신항 기본구상안 ·····695

〈그림 Ⅴ-98〉 제주도 물류체계 개선 개념도(예시) ·····696
〈그림 Ⅴ-99〉 물류분야 빅데이터 활용 ·····697
〈그림 Ⅴ-100〉 자동화물, 온-샤시 방식 비교 ·····699
〈그림 Ⅴ-101〉 제주도내 공동배송 개념 ·····699
〈그림 Ⅴ-102〉 일본 물류효율화법 개요 ·····700
〈그림 Ⅴ-103〉 제주도 연도별 80세 이상 노인수(명) ·····703
〈그림 Ⅴ-104〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····708
〈그림 Ⅴ-105〉 외국인 주거지역 구성방식 개념도 ·····720
〈그림 Ⅴ-106〉 지자체별 안전등급지수(범죄, 안전사고) 현황 ·····725
〈그림 Ⅴ-107〉 제주 형사 범죄발생 추이 ·····726
〈그림 Ⅴ-108〉 국가안전관리계획의 정책기조 변화 ·····728
〈그림 Ⅴ-109〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····729
〈그림 Ⅴ-110〉 기후변화 장기로드맵 ·····731
〈그림 Ⅴ-111〉 제주형 지역안전공동체 만들기 추진 과정(예시) ·····734
〈그림 Ⅴ-112〉 서울시 안전관리 통합정보체계 구성(예시)〉 ·····746
〈그림 Ⅴ-113〉 성장관리 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····755
〈그림 Ⅴ-114〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수 ·····758
〈그림 Ⅴ-115〉 제주도 인구이동 (순이동) 변화(2005-2014) ·····758
〈그림 Ⅴ-116〉 도시개발 및 발전과 인구변화 추이 ·····759
〈그림 Ⅴ-117〉 지가 상승률(전국, 제주) ·····760
〈그림 Ⅴ-118〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····762
〈그림 Ⅴ-119〉 제주도형 인구성장 방법론 ·····764
〈그림 Ⅴ-120〉 시카고계획인구 예측 ·····767
〈그림 Ⅴ-121〉 제주형 인구예측 종합 ·····772
〈그림 Ⅴ-122〉 시나리오별 장단점 종합분석도내 개발행위허가 현황 ·····774
〈그림 Ⅴ-123〉 도내 개발사업 현황 ·····777
〈그림 Ⅴ-124〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····779
〈그림 Ⅴ-125〉 화성시 성장관리방안 중점관리지역(예시) ·····784
〈그림 Ⅴ-126〉 계획체계상 성장관리방안의 위상 ·····784
〈그림 Ⅴ-127〉 성장관리방안 수립절차 ·····784

〈그림 Ⅴ-128〉 제주형 Compact City ·····786
〈그림 Ⅴ-129〉 중심지체계와 네트워크형체계의 개념도 ·····789
〈그림 Ⅴ-130〉 독일 도시네트워크 구축현황 ·····789
〈그림 Ⅴ-131〉 스위스 도시네트워크 구축현황 ·····789
〈그림 Ⅴ-132〉 제주형 네트워크 시티(Network City) ·····791
〈그림 Ⅴ-133〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····796
〈그림 Ⅴ-134〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····805
〈그림 Ⅴ-135〉 원도심과 교외지역의 개선방향 ·····806
〈그림 Ⅴ-136〉 진안 행정 지원을 통한 주민조직 및 네트워크 형성(예시) ·····812
〈그림 Ⅴ-137〉 완주 CB센터 지원을 통한 주민조직 및 네트워크 형성(예시) ·····813
〈그림 Ⅴ-138〉 공간조성 구상 ·····815
〈그림 Ⅴ-139〉 도시조성 구조(안) ·····816
〈그림 Ⅴ-140〉 교통체계 개념도 ·····819
〈그림 Ⅴ-141〉 보고서별 곶자왈 분포도 조사자원 비교 ·····821
〈그림 Ⅴ-142〉 성장논리에 따른 개발계획 ·····822
〈그림 Ⅴ-143〉 경관법 체계에 따른 경관계획 재정비 ·····824
〈그림 Ⅴ-144〉 계획수립을 위한 단위 변경 ·····824
〈그림 Ⅴ-145〉 경관권역별 경관계획 작성 ·····825
〈그림 Ⅴ-146〉 기존 경관 및 관리계획 분석 ·····826
〈그림 Ⅴ-147〉 제주도 경관관련 용도지구 ·····827
〈그림 Ⅴ-148〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····828
〈그림 Ⅴ-149〉 경관자원 조사체계화 ·····829
〈그림 Ⅴ-150〉 경관자원의 자산화 ·····830
〈그림 Ⅴ-151〉 경관자원 발굴 및 활용방안 ·····831
〈그림 Ⅴ-152〉 미래상에 부합하는 세부전략 설정:
인천경제자유구역청 사례 ·····831
〈그림 Ⅴ-153〉 쉽게 이해하고 사용할 수 있는 UI ·····832
〈그림 Ⅴ-154〉 우수한 경관창출에 대한 제도적 · 행정적 인센티브 제공 ·····835
〈그림 Ⅴ-155〉 경관상세계획 수립 및 준수 시 행정적 인센티브 제공 ·····835
〈그림 Ⅴ-156〉 계획 모니터링 프로세스 ·····836

〈그림 Ⅴ-157〉 제주형 경관조성 추진 전략(안) ·····838
〈그림 Ⅴ-158〉 새로운 배색체계를 통한 제주다움 경관가치 창출 ·····839
〈그림 Ⅴ-159〉 제주 올레길 제1코스 ·····841
〈그림 Ⅴ-160〉 센트럴파크 위치인식 앨범 app ·····841
〈그림 Ⅴ-161〉 오타쿠 연구를 기반으로 한 성숙 시장의 마케팅 프레임 ·····842
〈그림 Ⅴ-162〉 2014 키덜트페어(서울) ·····842
〈그림 Ⅴ-163〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····849
〈그림 Ⅴ-164〉 제주 공기업 및 출자 · 출연기관 ·····852
〈그림 Ⅴ-165〉 상생 창조 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····858
〈그림 Ⅴ-166〉 제주 주요 경제활동부문의 전국 비중 추이 ·····860
〈그림 Ⅴ-167〉 성제주의 경제부문별 부가가치 성장률(2005-2013)과
전국 점유율(2013) ·····861
〈그림 Ⅴ-168〉 성시·도 창업기업 비율(2013년 기준) ·····861
〈그림 Ⅴ-169〉 성시·도 소멸기업 비율(2012년 기준) ·····861
〈그림 Ⅴ-170〉 제주 지역산업육성정책의 평가 ·····864
〈그림 Ⅴ-171〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····869
〈그림 Ⅴ-172〉 산업간 융·복합에 의한 제주도 산업간 관계의 발전 방향 ·····875
〈그림 Ⅴ-173〉 제주도 1차 산업과 관련 산업의 구조 분석 ·····895
〈그림 Ⅴ-174〉 전국 대비 수산부문 분포도 ·····899
〈그림 Ⅴ-175〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····901
〈그림 Ⅴ-176〉 6차산업화 관련 사업들의 위계화 예시 ·····909
〈그림 Ⅴ-177〉 농업 · 과학기술 · 자원의 융복합화 ·····912
〈그림 Ⅴ-178〉 스마트농축수산업의 실현 ·····912
〈그림 Ⅴ-179〉 제주 밭담의 기능 및 시스템 ·····916
〈그림 Ⅴ-180〉 제주도의 외국인직접투자 도착액 추이 ·····920
〈그림 Ⅴ-181〉 제주 지역내 총생산 및 개인소득 추이 ·····922
〈그림 Ⅴ-182〉 제주 1인당 GRDP 및 개인소득 증가율의 전국 비교 ·····922
〈그림 Ⅴ-183〉 제주의 지역내 총생산과 취업자 수 추이(1990=100) ·····922
〈그림 Ⅴ-184〉 제주의 부가가치 1억원 당 취업자 수 추이 ·····922
〈그림 Ⅴ-185〉 역외자본의 투자에 의한 제주 관광개발의 효과 검토 ·····926

〈그림 Ⅴ-186〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····929
〈그림 Ⅴ-187〉 전국 대비 제주 서비스업의 종사자당 매출액과 급여 ·····939
〈그림 Ⅴ-188〉 기업수요를 고려한 선별·차등·선택적 지원 절차 예시 ·····947
〈그림 Ⅴ-189〉 시·도별 15세 이상 인구 및 취업인구 연평균 증가율 ·····949
〈그림 Ⅴ-190〉 제주 인력수급 미스매치 지수 변화 ·····951
〈그림 Ⅴ-191〉 제주의 직종별 구인·구직 격차 변화 ·····951
〈그림 Ⅴ-192〉 제주 실업의 요인 분석(2009~2013년) ·····952
〈그림 Ⅴ-193〉 시·도 재취업자 중 직전 직장 소재지가 동일
시·도인 취업자 비중 추이 ·····953
〈그림 Ⅴ-194〉 제주도 서비스업의 업종별 전국대비 종사자당
급여와 매출액 수준 ·····955
〈그림 Ⅴ-195〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····957
〈그림 Ⅴ-196〉 인력양성체계의 개편 방향 예시 ·····958
〈그림 Ⅴ-197〉 산학관 파트너십에 의한 인력수급체계 개념도 ·····959
〈그림 Ⅴ-198〉 중앙 정부부처별 사회적경제 조직 지원 체계 ·····973
〈그림 Ⅴ-199〉 제주지역 사회적경제조직 2014년도 기준 월평균 매출액 ·····975
〈그림 Ⅴ-200〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····975
〈그림 Ⅴ-201〉 로컬리티의 커뮤니티 자산관리 및 운영 구조 ·····978
〈그림 Ⅴ-202〉 제주관광의 미래비전 대응과제 ·····996
〈그림 Ⅴ-203〉 휴양 · 관광 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····998
〈그림 Ⅴ-204〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1003
〈그림 Ⅴ-205〉 농어촌 6차산업화 개념도 ·····1003
〈그림 Ⅴ-206〉 제주도 국가지질공원 ·····1007
〈그림 Ⅴ-207〉 볼런투어리즘의 개념 ·····1010
〈그림 Ⅴ-208〉 볼런투어리즘 정책 추진방향 ·····1011
〈그림 Ⅴ-209〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1032
〈그림 Ⅴ-210〉 청정과 공존의 가치에 따른 이해관계 모델 ·····1033
〈그림 Ⅴ-211〉 제주 관광관련 재화 · 용역부가가치세 사후환급 방향 ·····1035
〈그림 Ⅴ-212〉 중문관광단지 개발계획도 ·····1037
〈그림 Ⅴ-213〉 MICE 공존형 TF팀 조직구성(안) ·····1042

〈그림 Ⅴ-214〉 제주컨벤션뷰로 기능확대 모델 ·····1043
〈그림 Ⅴ-215〉 신규 MICE 인력 공급 패키지(안) ·····1045
〈그림 Ⅴ-216〉 웰니스 산업과 관광의 범위 ·····1046
〈그림 Ⅴ-217〉 웰니스 관광 로드맵 구축 방안(안) ·····1047
〈그림 Ⅴ-218〉 웰니스관광 생태계 이해관계 ·····1048
〈그림 Ⅴ-219〉 제주형 Wellness 컨트롤타워 조직 구성〉 ·····1051
〈그림 Ⅴ-220〉 제주도 관광객 증가 추이 ·····1059
〈그림 Ⅴ-221〉 제주도 외래관광객 국적별 추이(2014 기준) ·····1059
〈그림 Ⅴ-222〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1061
〈그림 Ⅴ-223〉 저가 단체관광 구조 ·····1064
〈그림 Ⅴ-224〉 스마트 제주 관광 플랫폼(안) ·····1074
〈그림 Ⅴ-225〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1077
〈그림 Ⅴ-226〉 문화·교육·복지 부문 주요이슈 및 정책방향 ·····1090
〈그림 Ⅴ-227〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1098
〈그림 Ⅴ-228〉 제주문화거버넌스 구축 ·····1116
〈그림 Ⅴ-229〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1123
〈그림 Ⅴ-230〉 순천시 행복지표 개발 타운홀 미팅 ·····1129
〈그림 Ⅴ-231〉 제주특별자치도 학생수 감소추이 (2005~2015) ·····1136
〈그림 Ⅴ-232〉 2040년 중위연령 ·····1137
〈그림 Ⅴ-233〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1140
〈그림 Ⅴ-234〉 스마트 교육 개념도 ·····1141
〈그림 Ⅴ-235〉 스마트 교실 예시 ·····1141
〈그림 Ⅴ-236〉 전국 출산율 비교 ·····1158
〈그림 Ⅴ-237〉 기존정책의 보완 또는 개편방향 ·····1159

〈그림 Ⅵ-1〉 6대 부문별 정책의 종합 ·····1182
〈그림 Ⅵ-2〉 기존 정책 보완 및 개편방향 ·····1183
〈그림 Ⅵ-3〉 제도화 방안 ·····1184
〈그림 Ⅵ-4〉 제주 지역산업육성정책의 평가 ·····1221

〈그림 Ⅵ-5〉 단계별 관광정책의 발전방향 ·····1234
〈그림 Ⅵ-6〉 제주관광의 발전방향 흐름 ·····1236
〈그림 Ⅵ-7〉 현안이슈 도출 방법 ·····1266
〈그림 Ⅵ-8〉 제주미래비전 정책사업의 단계별 갈등관리체계 ·····1316
〈그림 Ⅵ-9〉 제주미래비전 추진조직 체계 ·····1320
〈그림 Ⅵ-10〉 제주도 공공갈등의 특징 ·····1327

제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

Ⅰ 과업의 개요

1. 배경 및 목적
2. 계획의 범위

1. 배경 및 목적

1) 계획의 배경

□ 미래가치에 기반을 둔 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

■ 이러한 여건변화는 제주에 긍정적인 영향을 기대했으나, 제주의 지속가능한 경제성장, 도민의 삶의 질과 연결되지 못한다는 부정적 인식이 확산되고 있음

□ 여건변화로 인한 기존 성장일변도 정책의 개선

■ 중국자본의 유입에 대한 근본적인 검토, 지속가능한 관광 등 제주의 미래 발전을 도모할 수 있는 도민의 합의에 기반을 둔 발전전략을 마련하여야 한다는 인식이 확산되고 있음

■ 중국자본의 급격한 유입은 제주토지의 중국화, 숙박시설 중심의 중산간지역 난개발, 제주의 정체성 파괴 등을 야기하고 있는 것으로 판단됨

■ 관광객 증가 역시 제주의 발전, 도민의 수입증대와 연계되지 않고 대규모 자본에 예속되는 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 필요가 있음

■ 기존 산업 외에 IT, BT, NT 등의 성장산업 육성 및 기업의 유치, 도시첨단산업단지를 중심으로 한 제조업의 육성 등에 대한 검토할 필요가 있음

⇒ 기존 제주의 정책 · 계획에 대한 재검토, 향후 제주의 발전을 위한 청정과 공존의 미래 핵심가치를 실현시킬 수 있는 정책방향을 제시하고 도민이 공감하는 개방과 소통의 주민중심 참여형 '제주미래비전 수립' 이 필요함

2) 계획의 목적

□ 지역현황 진단과 잠재력 분석을 통한 현안이슈 대응

■ 중국자본에 대한 대응전략을 마련하여 외국자본도 유치하면서 제주의 친환경 발전을 담보할 수 있는 전략을 제시함

■ 세계환경수도 조성, 탄소제로도시 조성 등 글로벌 이슈에 대응하는 친환경 미래산업 육성 등 다양한 현안 이슈에 대응함

□ 미래가치(청정, 공존)에 기반을 둔 미래비전 설정

■ 그간 제주의 계획, 정책, 제도 등에 대한 종합 검토를 통해 투자 · 환경 · 보전 · 미래가치를 아우르는 일관된 비전 및 원칙을 마련하여 제시함

□ 도민이 참여하고 도민이 공감하는 미래비전 제시

■ 미래비전 수립에 다양한 방법의 도민참여시스템을 마련하고, 향후 제주도정에 협치시스템이 정착될 수 있는 계기를 제공함

3) 제주미래비전의 성격

□ 범도민이 공감하는 개방과 소통의 주민중심 참여형 계획

■ 「제주미래비전」은 도민이 중심이 되어 범도민이 공감하는 개방과 소통의 주민중심 참여형 계획임

□ 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 제시함

□ 핵심가치와 중심가치를 기반으로 한 정책계획

■ 청정과 공존이라는 미래 핵심가치에 기반을 둔 일관성 있는 원칙과 방향성 제시함

■ 단계별 계획(단기: 2015~2019년, 중기: 2020~2030년, 초장기: 2030년 이후)을 통한 발전의 비전, 핵심과제 및 추진전략, 실행계획 등을 제시한 중요정책의 원칙을 설정함

〈그림 Ⅰ-1〉 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

1) 공간적 범위

□ 제주특별자치도 전역(1,849㎢)

2) 시간적 범위

□ 기준년도 : 2014년

□ 단계별 계획

■ 단기(2015~2019), 중기(2020~2030), 초장기(2030년 이후)

〈그림 Ⅰ-2〉 계획의 공간적 범위



3) 내용적 범위

□ 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출

- ■ 제주도 인문현황 및 물리·사회·경제적 여건을 분석함
- ■ 그간의 계획 및 정책시도, 상위 및 관련계획을 분석하고 진단함
- ■ 제주도내 추진 중인 각종 도시계획사업에 대한 추진현황 및 문제점을 검토함
- ■ 분석내용 종합을 통한 도시특성·문제 진단 및 현안이슈를 도출함

□ 국내 · 외 유사 추진사례 분석 및 시사점 도출

- ■ 미래가치 실현을 위한 국제적 도시·정책 동향을 분석함
- ■ 국내외 유사 계획 수립사례 및 실현전략을 분석함
- ■ 제주미래비전 수립의 필요성 및 기본방향을 제시함

□ 미래가치 창출을 위한 새로운 제주비전 및 목표 설정

- ■ 장기적, 공공적 차원에서 미래가치를 담은 제주도의 비전을 설정함
- ■ 비전 실현을 위한 주요 목표 및 원칙을 설정함

□ 새로운 제주만들기를 위한 이슈별 기본구상 및 계획 수립

- ■ 목표별 주요 이슈를 선정함
- ■ 부문별 기본구상을 수립함

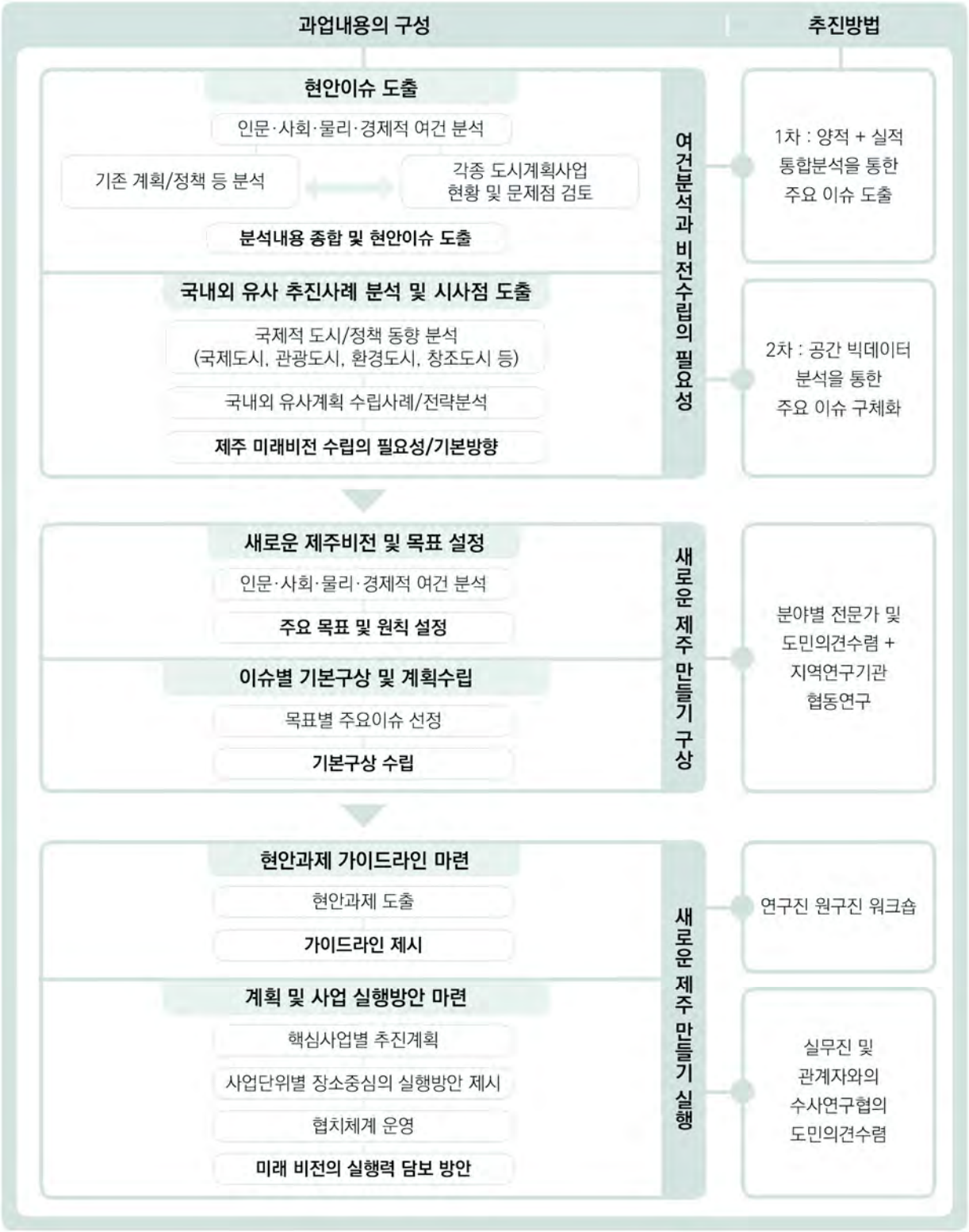
□ 현안과제 가이드라인 마련

- 현안사항을 도출함
- 가이드라인을 제시함

□ 계획 및 사업 실행방안 마련

- 핵심사업별 추진구상을 마련함
- 사업단위별 장소중심의 실행방안을 제시함
- 계획수립과정에서 도민참여 등 협치체계를 운영함
- 제주미래비전의 실행력을 담보하기 위한 구체적 방안을 제시함

〈그림 Ⅰ-3〉 과업내용 및 추진방법



제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

II 현안이슈 및 계획과제 도출

1. 현안이슈 및 계획과제 도출 과정
2. 현황 분석
3. 상위 및 관련 계획
4. 관광개발 관련사업 추진현황 및 문제점
5. 현안 이슈 도출
6. 주요 현안이슈 및 계획 과제

1. 현안이슈 및 계획과제 도출 과정

□ **제주의 현안이슈 및 계획과제 도출을 위한 과정**

■ 1단계: 현황분석(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: 제주도내 추진 중인 각종 도시계획사업에 대한 추진현황 및 문제점 검토

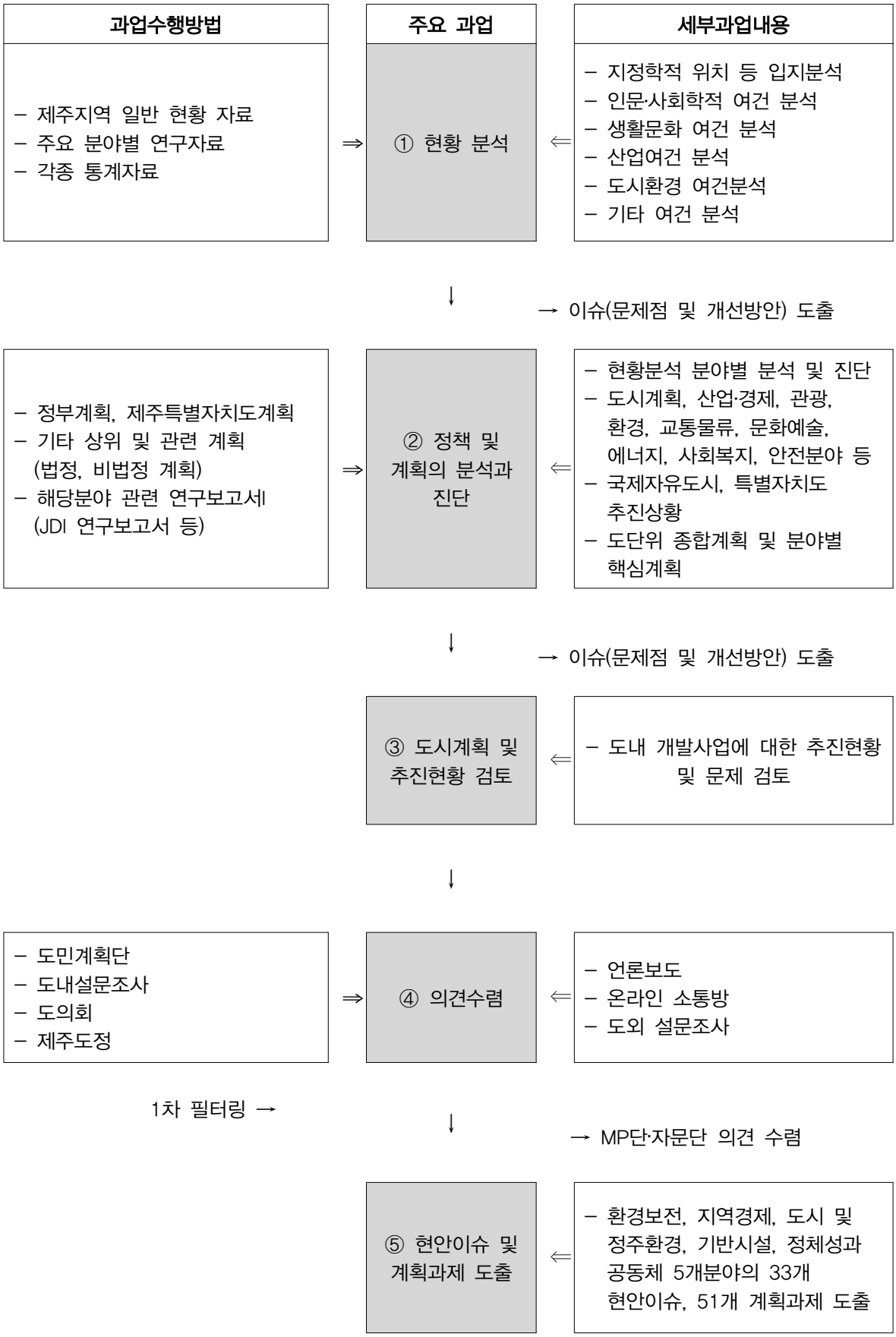
■ 4단계: 종합적 의견수렴(도민계획단, 도민설문조사, 언론보도, 제주도정, 도의회 등)

■ 5단계: 현안이슈 및 계획과제 도출(1~4단계 과정을 통하여 도출된 현안이슈 및 계획과제를 자문단, MP단, 도내외 전문가 등의 의견을 반영하여 현안이슈 및 계획과제 도출)

〈표 II-1〉 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출을 위한 과정

구분	주요 내용	세부 내용 및 수행방법
1단계	현황 분석	– 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 – 제주도내 추진 또는 계획사업 등에 대한 현황 및 문제점 분석
2단계	상위 및 관련 계획 검토	– 정부계획 : 제4차 국토종합계획 수정계획, 주택종합계획, 도로계획, 도시재생계획, 산업단지계획 등 검토 – 제주특별자치도 계획 : 제2차 제주국제자유도시종합계획, 2025년 제주광역도시계획, 제주도시관리계획 등 검토 – 기타 정부 계획 및 제주특별자치도 도시계획 분야 상위계획 검토 및 시사점 도출
3단계	도시계획 및 추진현황 검토	– 개발사업 추진현황 검토 및 현안문제 도출 – 외국자본 투자유치사업을 비롯한 각종 계획사업 추진현황 검토
4단계	의견수렴	– 도민계획단, 도민설문조사, 언론보도, 제주도정, 도의회 등 현안이슈 도출을 위한 종합적 의견수렴
5단계	현안이슈 및 계획과제 도출	– 글로벌 트렌드, 국가정책 등의 연구자료와 도내 · 외 전문가 자문, 자문단, MP단 의견을 반영하여 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출

〈그림 II-1〉 현안이슈 및 계획과제 도출 연구수행 흐름도



2. 현황 분석

1) 자연 환경 현황

(1) 지역 개황

▣ 위치 및 면적

■ 제주특별자치도는 한반도의 남서해상에 위치한 섬지역으로서, 반경 500km이내에는 서울, 부산, 일본의 후쿠오카 등이, 1,000km이내에는 대만, 북경, 상해 등이, 1,500km이내에는 도쿄, 블라디보스톡, 홍콩 등 주요 국가도시가 위치함

〈그림 II-2〉 제주특별자치도의 지리적 위치



■ 동서간 거리는 본섬을 기준으로 약 73.3km, 남북간은 약 41.0km. 경·위도상의 위치는 〈그림 II-2〉와 같음

■ 총 면적은 2014년 현재 약 1,849㎢로서 남한 면적의 1.85%를 차지하며, 부속 도서로는 8개의 유인도(우도, 비양도, 상추자도, 하추자도, 가파도, 마라도, 추포도, 횡간도)와 55개의 무인도가 있음

■ 섬의 길이는 남북간 약 41km, 동서간 약 73km이며 해안선을 따라 이어진 일주도로의 연장은 약 182km임

▣ 지형 및 지질

- 제주도는 약 180만년 전, 지질시대로는 신생대 제4기에 일어난 화산활동에 의해 형성된 화산섬으로 지리적으로 중국 대륙 및 일본 열도 사이의 중간지점 해상에 위치함

- 평면성 배치방향은 북동동~남서서로 한반도의 남해안선과 일치하며, 장경길이는 74㎞이고 북서서~남동동 방향의 단경은 32㎞임

- 해발표고 1,950m인 한라산을 중심으로 원추형의 순상화산(shield volcano)의 특성을 보이며, 남부와 북부는 비교적 경사가 급하며 동부와 서부는 거의 평탄한 용암대지를 형성

- 지형적 특성은 산출 암석의 물성과 관련이 있는데 완만한 경사 혹은 저지대에는 결정함량이 적은 현무암질 용암류가 분포하고, 지형기복이 심한 지역이나 고지대에는 결정함량이 다량 함유된 괴상 용암류가 분포함

- 지질은 일부의 화산쇄설성 퇴적암(미고결암 포함)을 제외한 대부분이 한라산을 비롯한 약 360여개의 분석구(cinder cone)에서 분출된 현무암, 조면암, 조면암질안산암 등으로 구성되어 있으며, 이 중 기공이 발달한 현무암류가 제주특별자치도 전역의 약 90%를 차지함

- 용암대지 주변에 발달된 분석구는 정상부에 화구가 있거나 형성되어 있지 않는 스코리아구(scoria mound)나 화구의 일부에서 용암(lava)이 하부로 흘러내려 한쪽면이 침식된 소위 말굽형(Horse-shoe type)화구가 많음

- 해변을 따라서는 화산쇄설층으로 구성되어 있는 응회환(tuff ring)이나 응회구(tuff cone)들이 발달하여 있으며, 이들은 제주특별자치도 서부 고산 일대와 남서부의 송악산과 산방산 주변, 동남부의 표선에서 성산 우도 일대에 분포되어 있음

- 지표의 토양은 현무암에서 유래된 화산회토가 대부분을 차지하며 침투성이 큼

- 제주특별자치도 하천수계는 한라산을 중심으로 남·북방향으로 발달되어 있으며, 동부와 서부의 경우 비교적 하천의 발달이 빈약한 것이 특징임

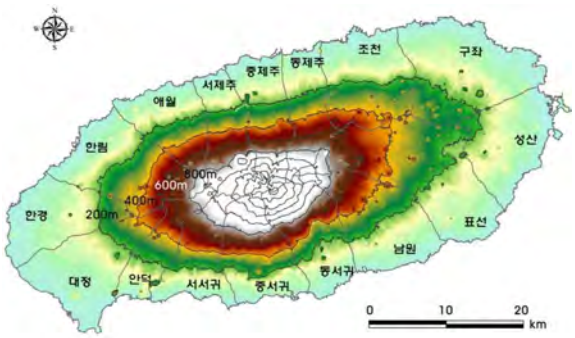
- 하천은 대부분 강수시에만 확인되는 간헐천을 이루고 있으며, 평상시에도 물이 흐르는 하천은 소수에 불과함

□ 표고도

■ 제주특별자치도 전체의 표고분석을 살펴보면 표고 200m 이하 해안지역이 1,004.9㎢, 200~600m의 중산간지역이 589.0㎢, 600m이상의 산악지역이 246.1㎢로 각각 54.6%, 32.0%, 13.4%의 비율을 차지함

– 보전 및 관리의 필요성이 높은 200m이상 지역이 45.4%로 표고를 기준으로 한 공간관리 체계 수립이 필요함

〈표 II-2〉 제주특별자치도 지형고도 분포 현황



구분	표고(m)	면적(㎢)	비율(%)
총계		1,840.0	100.0
해안 저지대	소계	1,004.9	54.6
	0~100	644.2	35.0
	100~200	360.7	19.6
중산간지대	소계	589.0	32.0
	200~300	232.1	12.6
	300~400	160.3	8.7
	400~500	117.0	6.4
	500~600	79.6	4.3
산악지대	소계	246.1	13.4
	600~700	59.7	3.2
	700~800	42.8	2.3
	800~900	34.2	1.9
	900~1,000	28.0	1.5
	1,000~1,100	22.7	1.2
	1,100~1,200	15.7	0.9
	1,200~1,300	11.9	0.6
	1,300~1,400	9.4	0.5
	1,400~1,500	6.7	0.4
	1,500 이상	15.0	0.8

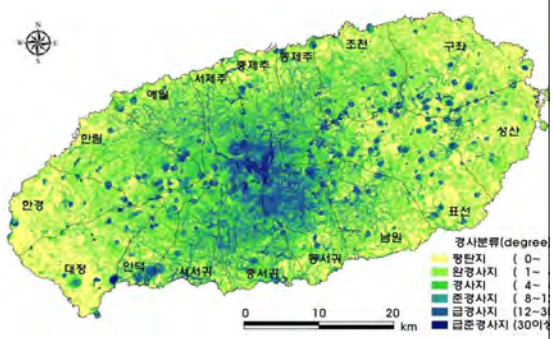
출처: 제주특별자치도, 2013.「제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)」

주: 1:25,000 국가수치지형도(2004년)의 GIS 분석결과를 통계연보상의 지적면적과는 차이가 있으며, 부속도서를 제외한 면적임

□ 경사도

■ 제주의 경사는 평탄지, 완경사지, 경사지, 준경사지, 급경사지, 급준경사지로 나뉘며, 경사 10% 미만의 평탄지역이 1,556.3㎢로 도 전체면적의 84.6%를 차지하며, 토지활용도가 높은 경사 20% 미만 지역이 1762.8㎢로 도 전역의 95.9%를 차지함

〈표 II-3〉 제주특별자치도 지형경사 분포 현황



구분	경사(°)	면적(㎢)	비율(%)
총계		1,840.0	100.0
평탄지	소계	380.3	20.7
	0~1	380.3	20.7
완경사지	소계	670.8	36.5
	1~2	250.5	13.6
	2~3	236.5	12.9
	3~4	183.8	10.0
경사지	소계	403.0	21.9
	4~6	249.2	13.5
	6~8	153.8	8.4
준경사지	소계	172.8	9.4
	8~10	102.2	5.6
	10~12	70.6	3.8
급경사지	소계	192.2	10.4
	12~16	87.7	4.8
	16~20	48.2	2.6
	20~25	35.6	1.9
	25~30	20.7	1.1
급준경사지	소계	21.0	1.1
	30이상	21.0	1.1

출처: 제주특별자치도, 2013.「제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)」

주 1: 1:25,000 국가수치지형도(2004 년)의 GIS 분석 결과를 통계연보상의 지적면적과는 차이가 있으며, 부속도서를 제외한 면적임

주 2: 경사도에 따른 지형 분류의 출처는 "응용지질도를 이용한 재해 예측 기법 연구보고서(1988, 한국수자원공사)" 임

□ 지질

■ 제주특별자치도는 유라시아판 가장자리에 위치하며, 120만년 이전부터 2만5천년 전까지 수차례에 걸쳐 조면암질 내지 현무암질 용암류들이 단속적인 화산활동과 화산 휴지기를 통해 백록담을 통한 중심화산 활동과 함께 여러 분석구를 통한 분산된 화산활동에 의해 순상화산을 형성하게 되었음

〈표 Ⅱ-4〉 제주특별자치도 구성암석 및 표식지별 암상

구 성 암 석		표식지별 암상
제4기	조면현무암(Ⅷ) – Qtb(Ⅷ)	왕이매조면현무암, 병악현무암질조면안산암, 송악산응회암
	조면현무암(Ⅶ) – Qtb(Ⅶ)	법정동조면현무암
	현무암(Ⅲ) – Qb(Ⅲ)	광해악현무암, 선흘리현무암질안산암, 덕천리현무암
	조면현무암(Ⅵ) – Qtb(Ⅵ)	시오름조면현무암
	조면현무암(Ⅴ) – Qtb(Ⅴ)	성널오름조면현무암
	조면암 – Qt	한라산현무암, 영실조면암, 원만사조면암, 도순동조면안산암, 각수바위조면안산암, 영주교조면안산암, 신효동조면안산암, 사라오름조면안산암, 자파쇄각력암
	퇴적암 – Qs	위미리역암, 범호촌역암, 입석동역암
	조면현무암(Ⅳ) – Qtb(Ⅳ)	대포동조면현무암
	조면현무암(Ⅲ) – Qtb(Ⅲ)	물장올교조면현무암, 어도리현무암
	현무암(Ⅱ) – Qb(Ⅱ)	–
	조면현무암(Ⅱ) – Qtb(Ⅱ)	수원리현무암, 부면동현무암, 금덕리현무암, 원동현무암
	현무암(Ⅰ) – Qb(Ⅰ)	귀덕리현무암, 신흥리현무암
	조면현무암(Ⅰ) – Qtb(Ⅰ)	고내봉응회암, 과오름현무암, 도두봉현무암, 당산봉응회암, 군산응회암
	조면안산암 – Qta	소정방현무암질안산암, 정방동조면현무암, 천지연조면안산암, 강정동조면현무암
제3기	서귀포층 – SF	–
	미고결퇴적층 – US	–
백악기	응회암 – Kav	–
	화강암 – Kgr	–

출처: 제주특별자치도, 2013.「제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)」

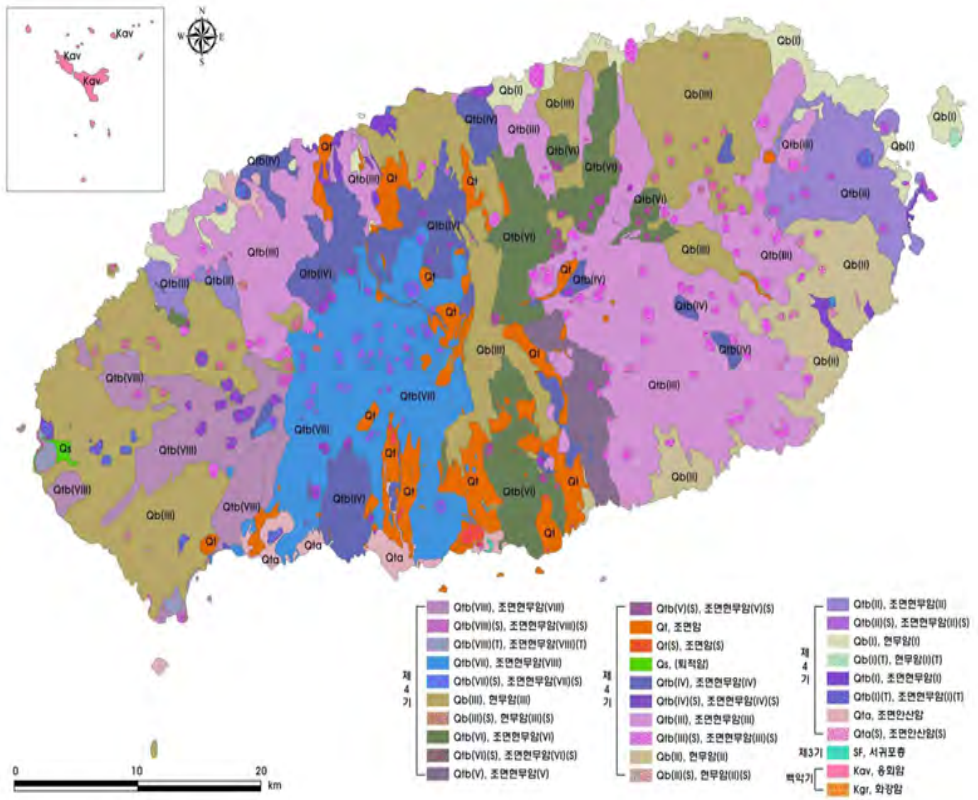
■ 비교적 짧은 시간과 좁은 공간에서 화산활동으로 이루어진 섬이지만 수많은 분석구에서 화학적 성분이 다양한 여러 종류의 용암분출물들이 산출 분포함에 따라서 지질과 지질구조의 양상이 매우 다양함

■ 제주특별자치도 층서적인 암석구성은 하위로부터 중생대 백악기말에서 신생대 제3기초에 형성되었던 화강암 및 용결응회암 등이 분포하고, 이를 부정합으로 피복하고 있는 것으로 추정되는 시대미상의 미고결퇴적층(U층)과 서귀포층, 그리고 신생대 제3기말 플아이오세 중기부터 제4기 플라이스토세 후기까지 계속된 중성 내지 염기성 용암류 및 화산 쇄설성 퇴적암들이 지표까지 연속되어 분포

■ 제주특별자치도 화산암을 화학적 성분으로 분류하면 현무암, 조면현무암, 현무암질조면안산암, 조면안산암 및 조면암류로 구분되는데 보통 조면암류의 산출 특성은 관입상을 보여 높은 지형을 이루기도 함

■ 현무암은 분출 당시에 점성이 낮은 관계로 원지형을 따라 동측과 서측을 넓게 피복하고 분포하며, 역암은 용암과 용암 사이에 협재된 황적색 혹은 회색의 니질퇴적암, 역암, 함각력암역암으로 구성됨

〈그림 II-3〉 제주특별자치도 지질도



출처: 제주특별자치도, 2013.「제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)」

□ 곶자왈

■ 곶자왈지역은 지하수자원 보전지역 2등급과 생태계보전 1~5등급으로 지정

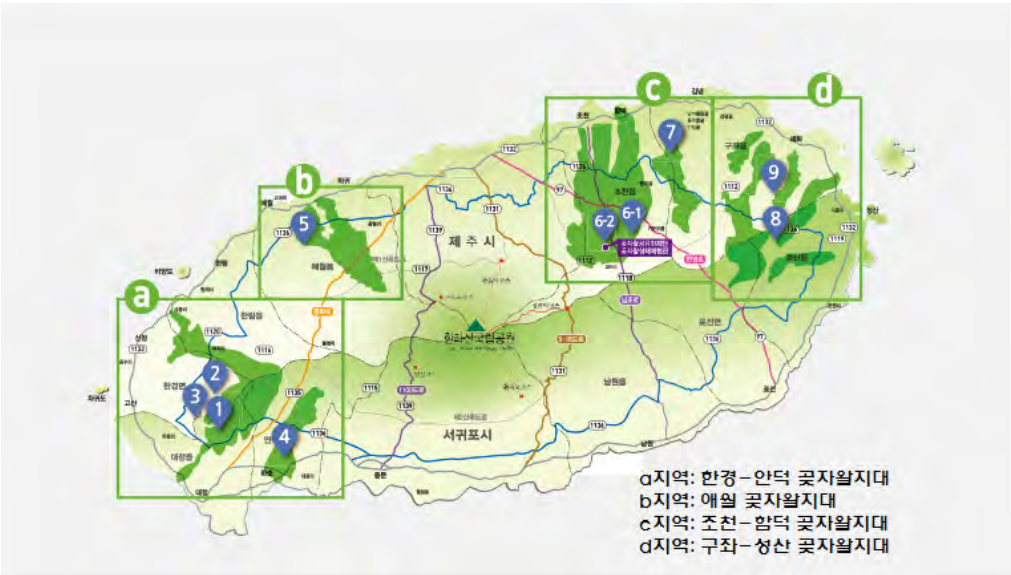
– 곶자왈지대는 토양의 발달이 빈약하고 크고 작은 암괴들이 두껍게 쌓여 있어 아무리 많은 강우에도 빗물이 그대로 지하로 유입되어 맑고 깨끗한 지하수를 함양시키는 기능을 갖고 있음

– 곶자왈의 면적은 107㎢로 대부분 지하수자원 보전지역 2등급과 생태계보전 1~5등급으로 지정되어 있음

– 곶자왈 면적은 “제주 곶자왈지대 실태조사(‘15.8.~’ 17.2., 국토연구원) 결과에 따라 재산정됨

– 생태계 1~2등급 지역은 개발이 불가능하나, 지하수자원보전지역 2등급이하 지역과 생태계보전지구 3등급 이하지역에 대하여는 개발이 가능함

〈그림 II-4〉 곶자왈지역 분포현황



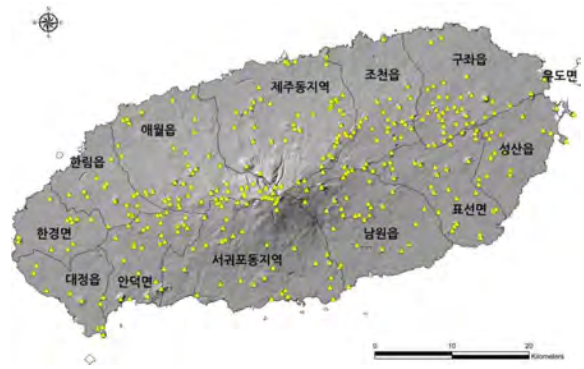
출처: 곶자왈공유화재단 홈페이지(http://www.jejutrust.net/index.php) – 곶자왈분포

□ 오름

■ 제주지역 내 오름은 총 368개가 분포하는 것으로 나타남

– 지역별로 제주시에 210개, 서귀포시에 158개 분포하는 것으로 조사됨

〈표 II-5〉 제주특별자치도 지형경사 분포 현황별자치도 오름 현황



행정구역	개수	행정구역	개수
제주시 (洞지역)	59	서귀포시 (洞지역)	37
한경면	13	대정읍	8
한림읍	16	안덕면	31
애월읍	50	남원읍	29
조천읍	30	표선면	31
구좌읍	40	성산읍	22
우도면	2	추자면	0

출처: 제주특별자치도 환경자산보전과 내부자료

▣ 하천 및 수계 현황

□ 하천 현황

■ 제주도 수계는 지세가 한라산을 정점으로 방패 모양을 이루고 있어 방사상수계를 이룸

■ 남북 양측 사면에 비해 경사가 완만하고 긴 사면과 넓은 용암평원이 발달한 동 · 서 양측에는 수계의 발달이 미약함

■ 대부분의 하천은 한라산 · 어승생오름 · 성널오름 등 여러 산을 동서로 연결하는 분수령에 의해 남류 또는 북류하고 있는데, 긴 하천이라도 그 길이는 30㎞에 불과하고 대부분이 15㎞ 내외임

〈표 II-6〉 지역하천 현황

(단위: ㎢)

하천명	유수계통			하천구간		유역 면적	하천지정근거 gc및 일자
	본류	제1지류	제2지류	기점	종점		
연외천	연외천			서귀포시 서홍동 2522번지선	서귀포시 천지동 808번지선 해안	18.65	제주시1501호 (1982.11.20)
서홍천	연외천	서홍천		서귀포시 서홍동 2588번지선	서귀포시 서홍동 연외천 합류점	1.37	제주시1501호 (1982.11.20)

(단위: ㎢)

하천명	유수계통			하천구간		유역 면적	하천지정근거 gc및 일자
	본류	제1지류	제2지류	기점	종점		
생수천	연외천	생수천		서귀포시 서홍동 2544번지선	서귀포시 서홍동 연외천 합류점	7.68	제주시1501호 (1982.11.20)
호근천	연외천	호근천		서귀포시 호근동 2531번지선	서귀포시 서홍동 연외천 합류점	9.14	제주시1501호 (1982.11.20)
원제천	연외천	호근천	원제천	서귀포시 호근동 974번지선	서귀포시 호근동 호근천 합류점	4.61	제주시1501호 (1982.11.20)
동홍천	동홍천			서귀포시 동홍동 산1번지선	서귀포시 서귀동 299번지선 해안	9.16	제주시1501호 (1982.11.20)
보목천	보목천			서귀포시 상효동 산15번지선	서귀포시 보목동 534번지선 해안	13.83	제주시1501호 (1982.11.20)
상효천	보목천	상효천		서귀포시 상효동 1026번지선	서귀포시 토평동 보목천 합류점	3.79	제주시1501호 (1982.11.20)
효돈천	효돈천			서귀포시 상효동 산1번지선 (국립묘원)	서귀포시 하효동 995번지선 해안	48.54	제주시1501호 (1982.11.20)
영천	효돈천	영천		서귀포시 상효동 산1번지선 (국립묘원)	서귀포시 상효동 효돈천 합류점	19.33	제주시1501호 (1982.11.20)
신례천	신례천			서귀포시 남원읍 신례리 산1번지선	서귀포시 남원읍 신례172-11 번지선 해안	27.54	제주시1501호 (1982.11.20)
종남천	종남천			서귀포시 남원읍 신례산7번지선	서귀포시 남원읍 신례11번지 해안	7.68	제주시1501호 (1982.11.20)
전포천	전포천			서귀포시 남원읍 위미 3705-2번 지선	서귀포시 남원읍 위미2908번지선 해안	6.99	제주시1501호 (1982.11.20)
서중천	서중천			서귀포시 남원읍 한남 산2-1번 지선	서귀포시 남원읍 태흥1076번지 해안	31.2	제주시1501호 (1982.11.20)
의귀천	의귀천			서귀포시 남원읍 수망964번지선	서귀포시 남원읍 의귀384-2번지 서중천합류점	35.39	제주시1501호 (1982.11.20)
신흥천	신흥천			서귀포시 남원읍 신흥2424번지선	서귀포시 남원읍 신흥127번지선 해안	15.98	제주시1501호 (1982.11.20)
송천	송천			서귀포시 표선면 가시산87-1번 지선	서귀포시 표선면 토산764번지 해안	26.2	제주시1501호 (1982.11.20)
가시천	가시천			서귀포시 표선면 가시산53번지선	서귀포시 표선면 세화290번지선 해안	36.12	제주시1501호 (1982.11.20)
안좌천	가시천	안좌천		서귀포시 표선면 가시산13번지선	서귀포시 표선면 가시천 합류점	14.12	제주시1501호 (1982.11.20)
천미천	천미천			제주시 조천읍 교래611번지선	서귀포시 표선면 하천68-2번지선 해안	126.14	제주시1501호 (1982.11.20)

(단위: ㎢)

하천명	유수계통			하천구간		유역 면적	하천지정근거 gc및 일자
	본류	제1지류	제2지류	기점	종점		
진평천	천미천	진평천		서귀포시 표선면 가시 산87-1번 지선	서귀포시 표선면 천미천 합류점	28.72	제주시1501호 (1982.11.20)
삼수천	삼수천			제주시 용강동 74번지선	제주시 삼양동 2445번지선	18.65	제주시1501호 (1982.11.20)
대룡소천	삼수천	대룡소천		제주시 용강동 120번지선	제주시 봉개동 삼수천 합류점	3.7	제주시1501호 (1982.11.20)
화북천	화북천			제주시 월평동 74번지선	제주시 화북동 4410번지선	10.1	제주시1501호 (1982.11.20)
방천	화북천	방천		제주시 영평동 2235번지선	제주시 화북동 화북천 합류점	23.27	제주시1501호 (1982.11.20)
조천	화북천	방천	조천	제주시 아라동 378번지선	제주시 아라동 방천 합류점	5.5	제주시1501호 (1982.11.20)
부록천	화북천	부록천		제주시 월평동 60번지선	제주시 화북동 화북천 합류점	9.28	제주시1501호 (1982.11.20)
산지천	산지천			제주시 아라동 398번지선	제주시 건입동 984번지선	11.69	제주시1501호 (1982.11.20)
병문천	병문천			제주시 오라동 335번지선	제주시 용담동 421번지선	22.69	제주시1501호 (1982.11.20)
독사천	병문천	독사천		제주시 오라동 518번지선	제주시 삼도동 병문천 합류점	5.9	제주시1501호 (1982.11.20)
한천	한천			제주시 오라동 378번지선	제주시 용담동 433번지선	36.69	제주시1501호 (1982.11.20)
토천	한천	토천		제주시 오라동 3709번지선	제주시 오라동 한천 합류점	3.7	제주시1501호 (1982.11.20)
흘천	흘천			제주시 오라동 585번지선	제주시 도두동 714번지선	5	제주시1501호 (1982.11.20)
이호천	이호천			제주시 노형동 2494번지선	제주시 이호동 1665-6번지선	4.2	제주시1501호 (1982.11.20)
원장천	원장천			제주시 노형동 3404번지선	제주시 이호동 1082번지선	3.89	제주시1501호 (1982.11.20)
도근천	도근천			제주시 해안동 35번지선	제주시 해안동 302-1번지선	75.08	제주시1501호 (1982.11.20)
어시천	도근천	어시천		제주시 해안동 1397번지선	제주시 외도동 도근천 합류점	5	제주시1501호 (1982.11.20)
광령천	도근천	광령천		제주시 외도일동 광령475번지선	제주시 외도일동 도근천 합류점	12	제주시1501호 (1982.11.20)
고성천	고성천			제주시 애월읍 고성982번지선	제주시 애월읍 하귀1578번지선 해안	12.52	제주시1501호 (1982.11.20)
소왕천	소왕천			제주시 애월읍 금덕 1056-2번지선	제주시 애월읍 하귀1816번지선 해안	10.26	제주시1501호 (1982.11.20)

(단위: ㎢)

하천명	유수계통			하천구간		유역 면적	하천지정근거 gc및 일자
	본류	제1지류	제2지류	기점	종점		
수산천	수산천			제주시 애월읍 금덕1563번지	제주시 애월읍 구엄505번지선 해안	20.11	제주시1501호 (1982.11.20)
금성천	금성천			제주시 애월읍 봉성175번지선	제주시 애월읍 금성574번지선 해안	70.47	제주시1501호 (1982.11.20)
어음천	금성천	어음천		제주시 애월읍 납읍640번지선	제주시 애월읍 금성천 합류점	26.93	제주시1501호 (1982.11.20)
한림천	한림천			제주시 한림읍 상대 2875-2번 지선	제주시 한림읍 한림1303번지선 해안	27.14	제주시1501호 (1982.11.20)
귀덕천	한림천	귀덕천		제주시 한림읍 귀덕49번지선	제주시 한림읍 한림천 합류점	11.68	제주시1501호 (1982.11.20)
옹포천	옹포천			제주시 한림읍 명월 441-1번 지선	제주시 한림읍 옹포407번지선 해안	23.29	제주시1501호 (1982.11.20)
문수천	옹포천	문수천		제주시 한림읍 동명70번지선	제주시 한림읍 옹포천 합류점	2.95	제주시1501호 (1982.11.20)
창고천	창고천			서귀포시 안덕면 제주시 서귀포시 경계	서귀포시 안덕면 화순610-2번지선 해안	46.36	제주시1501호 (1982.11.20)
예래천	예래천			서귀포시 색달동 3174번지선	서귀포시 상예동 978번지선 해안	17.7	제주시1501호 (1982.11.20)
중문천	중문천			서귀포시 색달동 산1번지선	서귀포시 중문동 2646번지선 해안	25.93	제주시1501호 (1982.11.20)
색달천	중문천	색달천		서귀포시 중문동 산1번지선	서귀포시 중문동 중문천 합류점	17.8	제주시1501호 (1982.11.20)
대포천	대포천			서귀포시 중문동 중문동 227번 지선	서귀포시 대포동 2070번지선 해안	5	제주시1501호 (1982.11.20)
회수천	회수천			서귀포시 대포동 산1번지선	서귀포시 대포동 2320번지선 해안	10.86	제주시1501호 (1982.11.20)
동회수천	회수천	동회수천		서귀포시 대포동 산1번지선	서귀포시 월평동 회수천 합류점	5.02	제주시1501호 (1982.11.20)
도순천	도순천			서귀포시 하원동 산1번지선(국립묘원)	서귀포시 강정동 2692번지선 해안	36.54	제주시1501호 (1982.11.20)
고지천	도순천	고지천		서귀포시 강정동 산1번지	서귀포시 도순동 도순천 합류점	11.56	제주시1501호 (1982.11.20)
궁산천	도순천	궁산천		서귀포시 도순동 산1번지선(국립묘원)	서귀포시 강정동 도순천 합류점	8.82	제주시1501호 (1982.11.20)
악근천	악근천			서귀포시 강정동 52번지선	서귀포시 강정동 1541번지선 해안	27.54	제주시1501호 (1982.11.20)

(단위: ㎢)

하천명	유수계통			하천구간		유역 면적	하천지정근거 gc및 일자
	본류	제1지류	제2지류	기점	종점		
영남천	악근천	영남천		서귀포시 영남동 산1번지선	서귀포시 강정동 악근천 합류점	5.54	제주시1501호 (1982.11.20)
세초천	악근천	세초천		서귀포시 영남동 산1번지선	서귀포시 강정동 악근천 합류점	1.56	제주시1501호 (1982.11.20)

출처: 하천이력관리시스템(http://rhms.river.go.kr/WebForms/sub_03/sub_03_01_08.aspx) – 시도별 하천일람

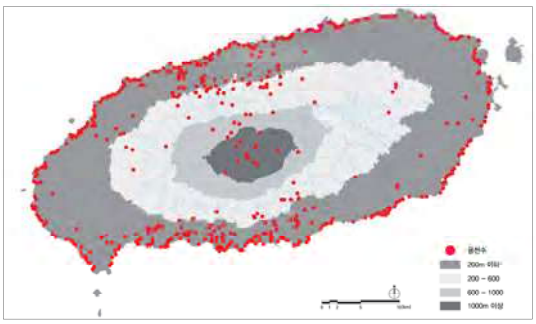
□ 용천수

■ 제주는 육지부에 없는 용천수가 존재하고, 제주도내 용천수는 총 911개소로 조사되었으며, 해발 1,862.6m(방아샘)의 한라산 백록담 기슭에서부터 해안가에 이르기까지 여러 곳에 분포하는 것으로 나타남

– 해발 200m 이상의 중산간 및 산악지역에는 전체 용천수의 약 8%에 해당하는 72개소만이 분포함

* 주로 해안가의 저지대에 편중 분포해 해안변에서 한라산 쪽을 향해 표고가 증가할수록 용천수의 개소수가 현저히 감소하는 양상임

〈표 II-7〉 용천수 경사분석도



표고별	대상		
	계	제주시	서귀포시
200이하	839(92.1%)	487	352
200–600	51(5.6%)	39	12
600이상	21(2.3%)	14	7
총계	911(100.0%)	540	371

출처: 제주특별자치도 수자원본부 홈페이지(http://www.jejuwater.go.kr) - 수자원종합정보 용천수 분포현황

□ 기상 및 기후

■ 제주특별자치도는 연안에 난류가 흘러 기온의 연교차가 작은 전형적인 난대성 해양성기후이나 한라산(1,950m)이 중앙에 솟아 있어 남북 간 기후차가 큼

– 제주시 지역은 최근 5년간 평균기온은 15.9℃이고, 최고기온은 36.3℃, 최저기온은 -2.8℃를 나타내고 있음

– 서귀포시 지역은 최근 5년간 평균기온은 17.0℃이고, 최고기온은 35.5℃, 최저기온은 -3.9℃를 나타내고 있음

– 기후는 대체로 온화한 편이나 강풍이 많으며 돌발적 기상변화가 많은 편임

■ 제주시 지역은 최근 5년간 평균 강수량은 1,546.9㎜이며, 2012년에 2,248.3㎜로 최고의 강수량을 보였고, 월별 강수량은 하절기(5~9월)에 총 강수량의 63.6%가 집중되며, 평균 상대습도는 69.8%, 평균 일조시간은 1,768.2hr, 연평균 풍속은 3.3㎧ 임

〈표 II-8〉 제주시 지역 월별 기상개황

(단위: ℃, ㎜)

월 별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
평균기온	6.8	7.5	10.7	14.8	19.1	21.8	25.1	25.1	23.5	19.1	13.9	7.3
강 수 량	50.2	137.5	88.4	52.3	86.7	65.4	288.7	460.3	93.5	92.9	100.3	47.2

출처: 기상청 홈페이지(http://www.kma.go.kr/) – 날씨 기후자료

〈표 II-9〉 제주시 지역 연도별 기상개황

년 도	기 온(℃)			강수량 (㎜)	상대습도(%)		일조시간 (hr)	바 람(㎧)	
	평 균	극값 최고	극값 최저		평 균	최 소		평균 풍속	최대 풍속
평균	15.9	–	–	1546.9	69.8	–	1,768.2	3.3	–
2010	15.6	35.8	-2.3	1,584.9	67	14	1,681.8	3.3	14.3
2011	15.6	34.7	-2.8	1,478.6	69	11	1,720.0	3.3	16.5
2012	15.7	34.9	-2.8	2,248.3	71	6	1,693.4	3.4	18.2
2013	16.5	36.3	-1.8	859.1	72	11	1,990.2	3.2	16.0
2014	16.2	35.2	0.1	1,563.4	70.1	54.4	1755.5	3.2	6.3

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

주 1: 평균기온, 평균습도, 평균풍속: 연평균값

주 2: 최고기온극값, 최저기온극값, 최소습도, 최대풍속: 연극값

■ 서귀포시 지역은 최근 5년간 평균 강수량은 2,047.5㎜이며, 2012년에 2,700.8㎜로 최고의 강수량을 보였고, 월별 강수량은 하절기(5~9월)에 총 강수량의 70.1%가 집중되며, 평균 상대습도는 69.5%, 평균 일조시간은 2,066.7hr, 연평균 풍속은 2.5㎧ 임

〈표 II-10〉 서귀포시 지역 월별 기상개황

(단위: ℃, ㎜)

월 별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
평균기온	8.2	8.6	11.9	15.7	19.5	21.6	25.3	25.5	24.3	20.1	15.0	7.7
강 수 량	28.5	91.5	207.1	198.2	276.0	300.9	435.0	555.1	178.7	52.6	96.1	54.1

출처: 기상청 홈페이지(http://www.kma.go.kr/) – 날씨 기후자료

〈표 II-11〉 서귀포시 지역 연도별 기상개황

년 도	기 온(℃)			강수량 (㎜)	상대습도(%)		일조시간 (hr)	바 람(㎧)	
	평 균	극값 최고	극값 최저		평 균	최 소		평균 풍속	최대 풍속
평균	17.0	–	–	2,047.5	69.5	–	2,066.7	2.5	–
2010	16.9	33.0	–2.7	2,393.3	69	11	1,833.5	2.7	14.7
2011	16.7	35.5	–3.7	2,010.2	71	12	1,972.3	2.4	16.4
2012	16.7	33.9	–1.5	2,700.8	70	12	1,967.0	2.6	19.0
2013	17.4	34.3	–1.1	1,086.6	69.7	11	2,462.8	2.4	10.5
2014	17.0	33.8	–0.1	2,473.2	70.6	53	2,292.5	2.4	4.7

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

주 1: 평균기온, 평균습도, 평균풍속: 연평균값

주 2: 최고기온극값, 최저기온극값, 최소습도, 최대풍속: 연극값

2) 인문 환경 현황

(1) 지역 역사

- 제주도 해안이나 산록 전역에서 선사시대의 유물 · 유적이 집중적으로 발굴되고 있으며, 발굴 유물은 타제석기 · 골각기 · 고인돌 · 마제석기 · 토기 · 옹관묘 등 청동기 · 철기시대의 것들로 보아 제주지역 기원은 석기시대로까지 거슬러 올라감

- 제주 명칭은 도이(島夷) · 동영주(東瀛州) · 주호(州胡) · 탐모라(耽牟羅) · 섭라(涉羅) · 탁라(竣羅) · 탐라(耽羅) · 제주 등 시대에 따라 다르게 불렸으며, 이들 명칭중 동영주(東瀛州)만을 제외하고는 모두 섬나라라는 뜻임

- 제주도 개벽신화인 3성(三姓)신화에 의하면, 태고에 고을나(高乙那) · 양을나(良乙那) · 부을나(夫乙那) 삼신인(三神人)이 있었으며, 그 후 고을나의 15세 후손인 후 · 청 · 계 3형제가 신라(B.C 57 ~ A.D 935)에 입조(入朝)하여 탐라국을 개국함

- 1105년(숙종 10년)에는 고려의 행정구역인 탐라군으로 편재, 1211년(희종 7년)에 탐라를 제주로 개칭하였으며, 이후 1273년에 원나라 직할지가 되었으나, 1275년(충렬왕 1년) 탐라국 국호를 회복하였다가 1295년(충렬왕 21년) 고려에 환속되어 다시 제주로 부르게 됨

- 이 시기의 제주도는 고려와 원나라 사이에 소속이 여러 차례 바뀌는 복잡한 과정을 겪다가 1367년(공민왕 16년)에 완전히 고려에 속함

- 1864년 정의현과 대정현을 군으로 승격하고, 지방제도 개정에 따라 23부제를 실시하면서 1895년 제주부를 설치하고 정의군 · 대정군을 관할하도록 함

- 1896년 다시 13도제 실시로 전라남도 제주군 · 정의군 · 대정군이 됨

- 1915년 군제가 폐지되고 도제로 개편된 이후, 1946년 2군 1읍 12면으로 도제(道制)를 실시함에 따라 도시의 성격을 갖추게 되었으며, 2006년 7월 이후 특별자치도가 출범하면서 2행정시(제주시, 서귀포시) · 7읍(한림읍, 애월읍, 구좌읍, 조천읍, 대정읍, 남원읍, 성산읍) · 5면(한경면, 추자면, 우도면, 안덕면, 표선면) · 31개동으로 개편됨

〈표 II-12〉 제주특별자치도 연혁

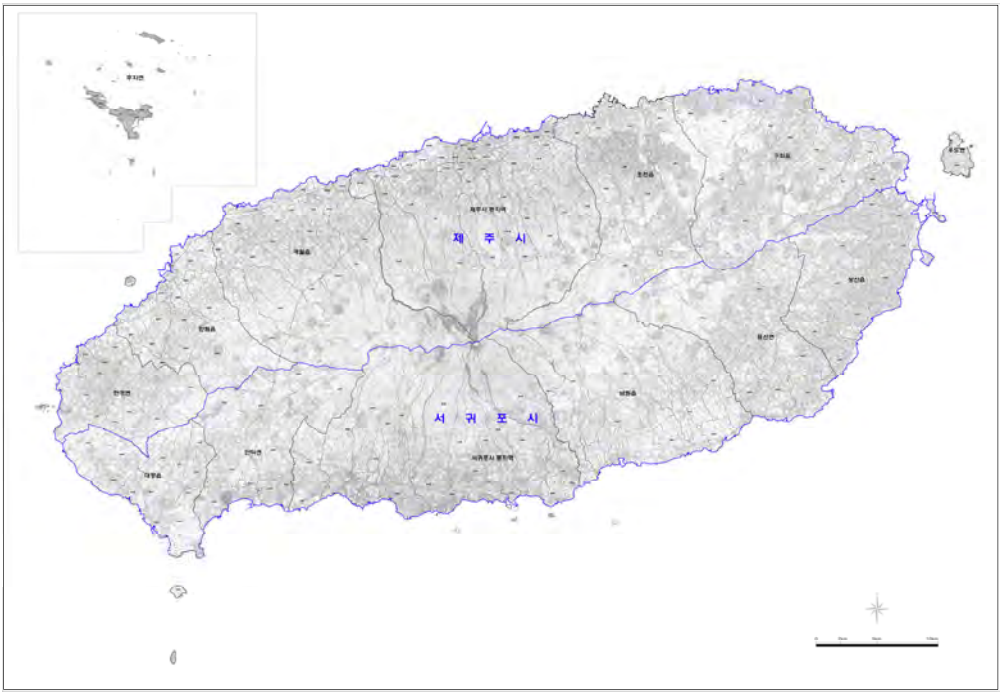
시 대 구 분	내 용
○ 상고시대 ~ 삼국시대	탐라(탁라)국
○ 938년(고려 태조 21년)	탐라국 태자 고말노, 고려 입조
○ 1105년(고려숙종 10년)	탐라국호 폐지, 탐라군 설치(고려에 영속)
○ 고려 고종년대(1192 ~ 1259)	탐라군을 제주로 개칭
○ 1275년(충열왕 원년)	탐라국으로 회복, 총관부 설치
○ 1294년(충열왕 20년)	고려로 환속, 제주로 복호
○ 1397년(조선 태조)	제주목사를 두고, 첨절제사 겸임
○ 1416년(태종 16년)	제주목외에 정의·대정현 설치
○ 1895년(고종 32년)	제주목을 부로 개편, 관찰사를 두었으나 다음해 제주목으로 환원
○ 1906년(광무 10년)	목사를 폐지, 군수를 둠.
○ 1910년(륭희 4년)	정의·대정군을 제주군에 합군
○ 1915년 5월	군제 폐지, 도제로 개편
○ 1946년 8월 1일	도제실시(2군·1읍·12면)
○ 1955년 9월 1일	제주읍이 제주시로 승격(1시 2군)
○ 1956년 7월 8일	서귀, 한림, 대정면이 읍으로 승격, 한경면 설치(1시·2군·3읍·10면)
○ 1980년 12월 1일	애월, 구좌, 남원, 성산면이 읍으로 승격(1시·2군·7읍·6면)
○ 1981년 7월 1일	서귀읍과 중문면을 통합, 서귀포시로 승격(2시·2군·6읍·5면)
○ 1985년 10월 1일	조천면이 읍으로 승격(2시·2군·7읍·4면)
○ 1986년 4월 1일	구좌읍 연평출장소를 우도면으로 승격(2시·2군·7읍·5면)
○ 2004년 1월 1일	2시·2군·7읍·5면·31개동
○ 2006년 7월 1일 ~ 현재	제주특별자치도로 출범2행정시·7읍·5면·31개동으로 행정구역 개편

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

(2) 행정구역

■ 제주특별자치도는 한라산을 중심으로 4개 시·군, 7읍 5면 31동으로 편제되었으나, 2006년 7월 제주특별자치도의 출범으로 (통합) 제주시, (통합)서귀포시 2개시로 통합됨

〈그림 II-5〉 제주지역 일반 행정 현황



출처: 제주특별자치도, 2014.5.「제주특별자치도 행복생활권 발전계획 」

(3) 인구 현황

■ 2014년 제주지역 인구는 621,550명으로 세대당 인구수는 2.5명으로 조사됨

〈표 II-13〉 제주도 인구 및 세대, 외국인 수 추세

구분	세대수(세대)	인구수(인)	세대당인구수 (인/세대)	외국인 수(인)
2004년	199,989	557,235	2.8	1,873
2005년	204,635	559,747	2.7	2,178
2006년	208,424	561,695	2.7	3,199
2007년	211,850	563,388	2.7	4,130
2008년	214,681	565,520	2.6	4,902
2009년	217,711	567,913	2.6	5,250
2010년	224,713	577,187	2.6	5,932
2011년	227,873	583,284	2.6	7,128
2012년	232,141	592,449	2.6	8,736
2013년	238,465	604,670	2.5	10,864
2014년	246,516	621,550	2.5	14,204

출처: 제주특별자치도, 각 년도,「2005~2015 주요행정총람」

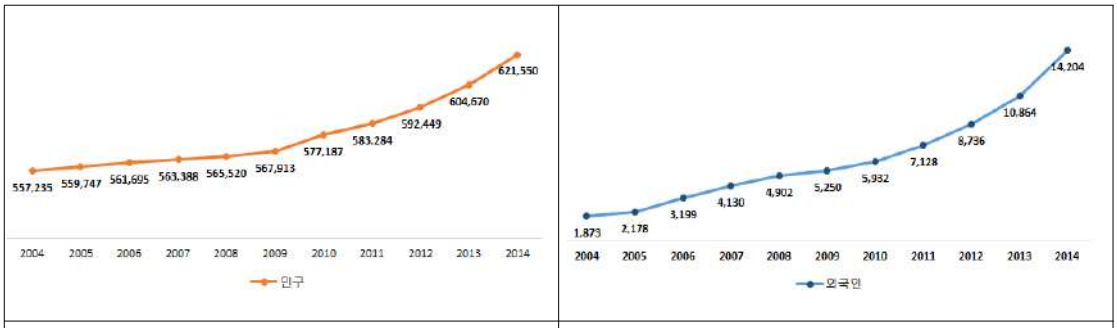
■ 제주지역내 인구는 지속적으로 증가함

– 제주인구는 1987년 50만명 → 26년만인 2013년 8월 60만명 돌파 → 2014년 말 621,550명으로 지속적인 증가 추세임

* 2013–2014년 연간 16,880명이 늘어 매월 1,000명 이상씩 증가함

– 외국인 인구는 2004년 1,873명에서 2014년 14,204명으로 10년간 약 7.5배 증가함

〈그림 II–6〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수



총인구 수 | 외국인 수

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2005~2015 주요행정총람」

□ 연령별 인구

■ 제주지역은 생산 연령 인구가 많은 인구 구조임

– 도시형(별형) 인구구조로 청장년층의 비율이 노년인구나 유소년 인구에 비해서 높기 때문에 생산 연령 인구가 많고 전입 인구가 전출 인구보다 많음을 시사함

□ 인구 분포[1)]

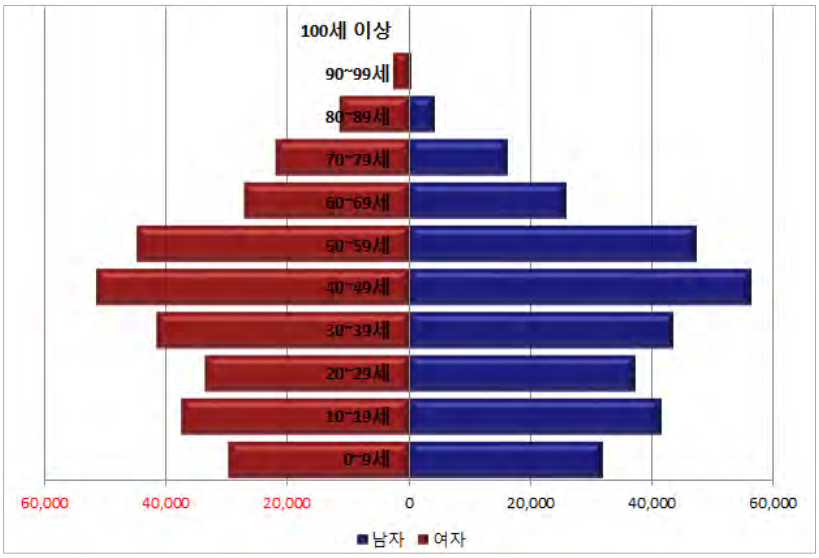
■ 2014년 기준 제주지역에서의 인구는 대부분 제주시에 집중되어 있는 구조임

– 제주시와 서귀포시의 인구는 각각 458,325명, 163,225명으로 제주시에 대부분의 인구가 집중되어 있음

– 읍면동별로 살펴보면 노형동(53,867명), 이도2동(51,167명), 연동(44,008명)순으로 인구가 많으며, 우도면(1,667명), 추자면(2,471명), 정방동(2,779명) 순으로 인구가 적음

1) 제주특별자치도. 2015.「2015 주요행정총람」

〈그림 II-7〉 제주도 연령대 · 성별 인구구조



출처: 제주특별자치도, 2015.「2014 년 주민등록인구통계보고서」

(4) 주거 형태

■ 2014년 기준 제주특별자치도 전체 주택수는 215,813호 이며 제주시 159,739호이고 서귀포시 56,074호임

– 주택유형별 현황은 단독주택이 53.8%, 아파트가 28.2%로 대부분을 차지하고 있으며 연립, 다세대 등 공동주택의 비율이 18.1%로 나타남

■ 제주도내 주택보급률은 전체 111%, 제주시 109.3%, 서귀포시 116.0%임

〈표 II-14〉 제주도 주택보급률 현황

(단위: 호, %)

연도별	주택수(호)					가구수(호)	보급률	
	계	단독주택	아파트	연립	다세대		제주	전국
2010	182,501	106,323	46,239	11,137	18,802	187,323	97.4	101.9
2011	189,162	108,084	49,826	11,745	19,507	189,281	99.9	102.3
2012	197,032	110,254	52,988	12,793	20,997	190,978	103.2	102.7
2013	208,512	112,600	59,222	14,051	22,639	192,693	108.2	103.0
2014	215,813	116,059	60,881	15,024	23,849	194,426	111.0	103.5
제 주 시	159,739	78,313	50,759	10,384	20,283	146,089	109.3	
서귀포시	56,074	37,746	10,122	4,640	3,566	48,337	116.0	

출처: 제주특별자치도, 각 년도,「2011~2014 년 통계연보」
제주특별자치도 디자인건축지적과 내부자료

주: 일반가구를 대상으로 집계(비혈연가구, 1 인가구 포함), 단, 집단가구(6 인이상 비혈연가구, 기숙사, 사회시설 등) 및 외국인 가구는 제외

(5) 산업·경제 구조

■ 제주는 1차 산업인 농어업과 3차 산업인 관광 행정중심의 서비스업이 높은 비중을 차지하는 독특한 산업구조의 특성을 보이며, 2차 산업인 제조업은 비중이 적음

– 제주 산업단지 분포는 국가산업단지 1개소(IT・BT), 일반산업단지 1개소(식음료 제조업), 농공단지 3개소(음식료품・석유화학제품)가 위치하여 1990년~2010년 사이에 조성됨

■ 도내 사업체 종사자 비율은 제주시가 전체의 75.8%로 편중화 되어 있음

– 10년간 사업체수・종사자수 변화비율을 보면 제주도내 차이는 산업과 인프라 그리고 발전과 연관성이 높은 것을 반영함

■ 제주의 GRDP(지역총생산량)는 현재 약13조원을 약간 초과하는 규모이며, 이는 전국의 약 0.9%를 차지하는 비중임

■ 제주도의 GRDP는 1인당 23,407천원으로 전국 GRDP 28,421천원보다 5,014천원이 낮으며, 이는 2차 산업이 상대적으로 작은 비중을 차지하여 발생된 현상으로 판단됨

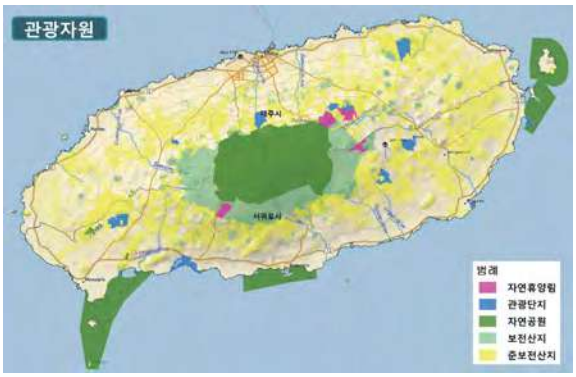
■ 특별자치도 지정(2006) 이후 급속한 인구 유입 및 관광객 증가로 향후 GRDP는 빠르게 증가 할 것으로 예상됨

(6) 관광 산업

■ 제주지역은 관광자원이 제주 전역에 고루 분포하고 있음

– 주요 관광자원으로는 자연휴양림, 자연공원, 수목원 및 식물원, 관광특구가 분포하고 있음

〈표 II-15〉 제주특별자치도 주요 관광자원



구분	내용
자연휴양림	–절물, 서귀포, 교래, 붉은오름
자연공원	–국립공원 1개소(한라산) –도립공원 6개소(제주곶자왈, 마라해양, 성산일출해양, 서귀포 해양, 추자해양, 우도해양)
수목원 및 식물원	–한라수목원, 한림공원, 여미지식물원, 방림원
관광특구	–제주도 전역(부속도서 제외)

출처: 제주특별자치도, 2013.12.「제 1 차 제주특별자치도 산지관리지역계획(2013~2017)」

■ 올레길이라는 관광코스의 탄생으로 관광의 활성화가 이루어짐

– 올레란 “거릿길에서 대문까지의 집으로 통하는 아주 좁은 골목길”을 뜻하는 제주어임 (사단법인 제주올레, 2009)

– 제주올레를 계기로 걷는 길에 대한 가치 상승 및 사회적 · 심리적 · 경제적 효과가 창출됨

■ 최근 관광객이 급증하는 추세임

– 관광객 수는 연도별 꾸준히 증가 추세에 있으며 2014년 말 12,273천명이 넘었으며 특히, 중국관광객수가 급격히 늘어난 것으로 나타남

– 관광수입은 관광객수 대비 내국인 보다 외국인들로부터의 수입이 높으며 지속적으로 증가 추세에 있음

– 2000년대 이후 유네스코 생물보전(2002년), 세계자연유산(2007년) 및 세계지질공원(2010년)을 획득한 이후 관광객의 증가를 시키는데 큰 요인으로 작용함

(7) 토지이용

■ 2014년 기준 도시관리계획 면적은 2,049.9㎢이며, 이 중 도시지역은 22.1%을 점유하고 있음

– 도시지역은 453.5㎢로 전체의 22.1%를 차지하며, 비도시지역은 1,596.7㎢로 전체의 77.9%을 차지하고 있음

– 비도시지역은 관리지역 53.7%, 농림지역 5.3%, 자연환경보전지역 18.9%로 나타남

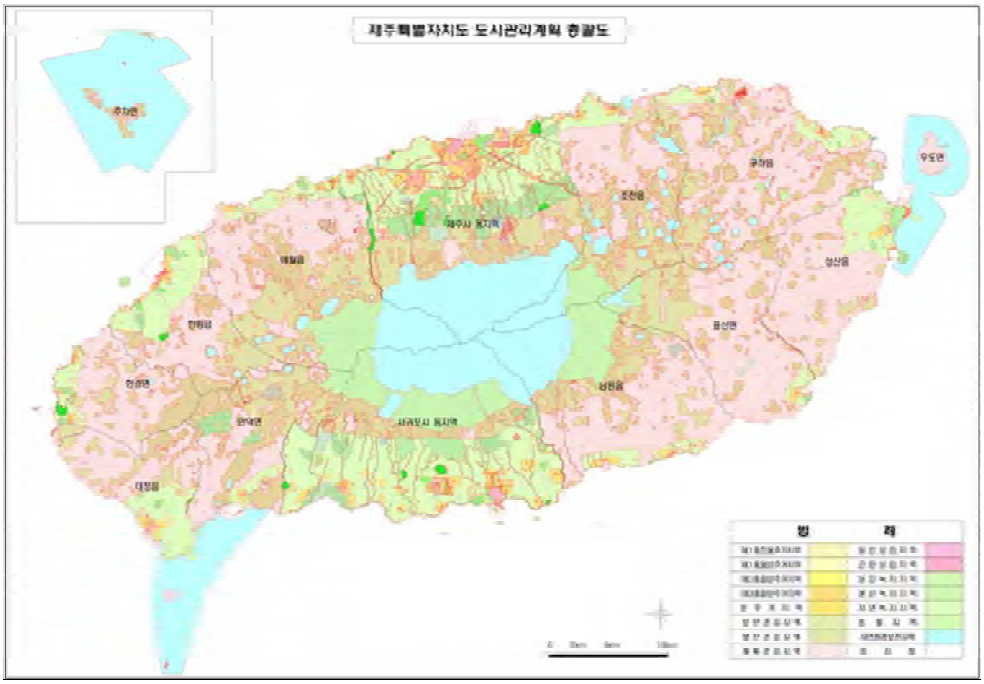
〈표 II-16〉 도시관리계획(용도지역) 현황

(단위: ㎢, %)

구 분		총 면 적	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경 보전지역
계	소계	2,050.2 (100.0)	453.5 (22.1)	1,101.3 (53.7)	107.9 (5.3)	387.5 (18.9)
	육지	1,849.2	435.1	1,101.3	107.9	204.9
	해면	201.0	18.4	–	–	182.6
제 주 시	소계	1,103.1	226.8	601.6	37.7	237.0
	육지	978.3	216.9	601.6	37.7	122.1
	해면	124.8	9.9	–	–	114.9
서귀포시	소계	947.1	226.7	499.7	70.2	150.5
	육지	870.9	218.1	499.7	70.2	82.8
	해면	76.2	8.6	–	–	67.7

출처: 제주특별자치도청(http://iopen.jeju.go.kr/) – 사전정보공개(제주특별자치도 용도지역 현황)

〈그림 Ⅱ-8〉 도시관리계획 총괄도



출처: 제주특별자치도, 2010.「2015 제주특별자치도 도시관리계획」

■ 2014년 기준 도시지역의 용도지역은 총 453.5㎢로 녹지 83.6%, 주거 10.6%, 미지정 3.4%, 상업 1.4%, 공업 1.0%로 구분됨

〈표 Ⅱ-17〉 도시지역의 용도지역

(단위: 명, ㎢)

구분	인구	용도지역					
		계	주거	상업	공업	녹지	미지정
계	543,747	453.5	48.2	6.3	4.7	379.1	15.2
제주시	410,744	226.8	26.6	4.2	2.9	184.4	8.7
서귀포시	133,003	226.7	21.6	2.1	1.8	194.7	6.5

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」
주: 인구는 용도지역 중 도시지역에 거주하는 인구임

■ 용도지역별 변화 추세는 미미한 것으로 나타남

– 2014년 기준 도시지역 22.1%(453.5㎢), 비도시지역 77.9%(1,596.7㎢)로 구성됨

– 비도시지역은 관리지역 53.7%로 가장 비중이 높은 것이 특징임

– 지난 5년 간 용도지역의 변화정도는 미미한 수준임

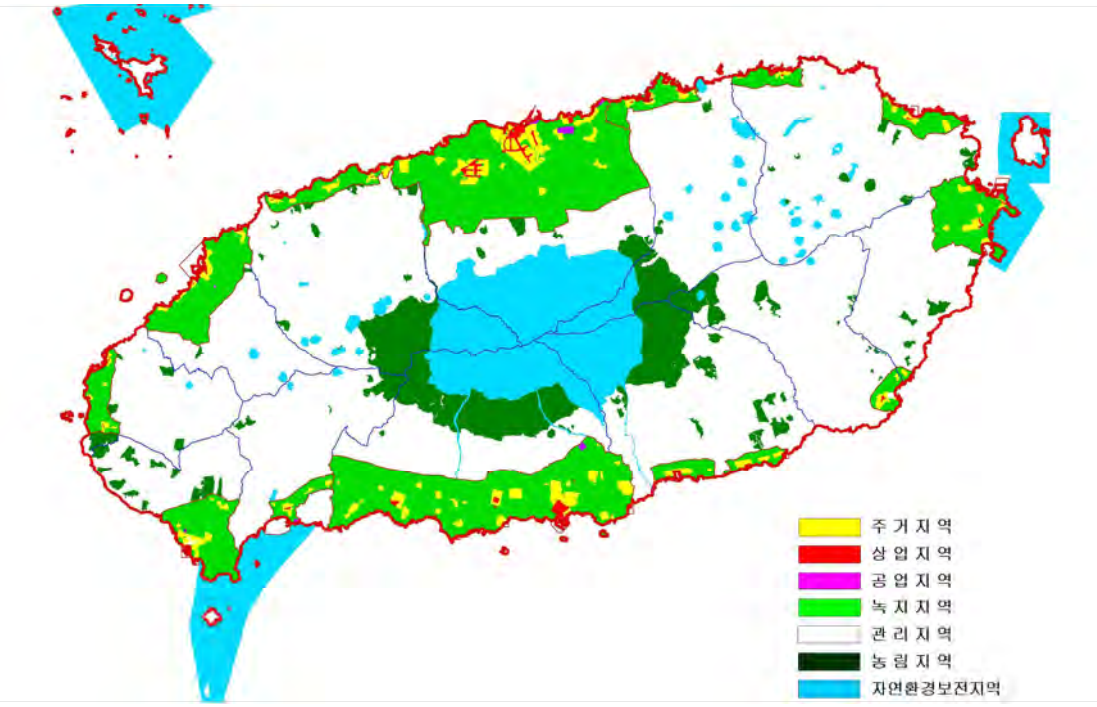
〈표 II-18〉 도내 용도지역 지정 변화 추세

(단위: ㎢)

구분	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경 보전지역	합계
2010	453.2	1,102.8	107.9	386.0	2,049.9
2011	453.2	1,102.8	107.9	386.0	2,049.9
2012	453.2	1,101.3	107.9	387.5	2,049.9
2013	453.5	1,101.3	107.9	387.5	2,050.2
2014	453.5	1,101.3	107.9	387.5	2,050.2

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

〈그림 II-9〉 용도지역 지정 현황도



출처: 제주특별자치도, 2010, 「2015 제주특별자치도 도시관리계획」

■ 2014년 기준 지목별 토지 현황을 살펴보면, 전체 면적 중 임야가 47.39%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 전 19.73%, 과수원 8.89%, 목장용지 8.53% 도로 4.58%, 대 3.41% 순으로 나타나고 있음

〈표 II-19〉 지목별 토지 현황

(단위: ㎡, %)

지 목 별	전국	합계(제주)	%	전국 대비 비율	제 주 시	서귀포시
합계	100,283,945,001.3	1,849,045,510.7	100.00	1.8	978,315,721.7	870,729,789.0
전	7,715,831,356.7	364,796,787.3	19.73	4.7	209,617,396.0	155,179,391.3
답	11,517,755,469.2	6,898,333.5	0.37	0.1	2,666,168.5	4,232,165.0
과수원	595,262,545.1	164,346,149.1	8.89	27.6	59,671,753.0	104,674,396.1
목장용지	572,912,299.2	157,653,907.0	8.53	27.5	101,492,205.0	56,161,702.0
임야	64,080,691,335.3	876,191,364.5	47.39	1.4	446,090,920.0	430,100,444.5
광천지	5,285.3	24.0	0.00	0.5	24.0	–
염전	96,754,877.0	–	–	-	–	–
대	2,929,543,519.8	63,007,001.2	3.41	2.2	36,918,334.6	26,088,666.6
공장용지	896,432,835.3	3,313,461.1	0.18	0.4	2,073,424.6	1,240,036.5
학교용지	299,577,956.8	6,599,929.9	0.36	2.2	3,886,705.3	2,713,224.6
주차장용지	27,165,371.0	977,953.1	0.05	3.6	762,028.4	215,924.7
주유소용지	19,277,170.9	389,740.0	0.02	2.0	288,634.9	101,105.1
창고용지	103,040,586.3	2,584,872.4	0.14	2.5	1,529,259.0	1,055,613.4
도로	3,093,058,405.3	84,615,118.8	4.58	2.7	47,251,248.9	37,363,869.9
철도용지	139,466,639.6	–	–	-	–	–
제방	203,119,520.4	325,448.9	0.02	0.2	208,722.9	116,726.0
하천	2,849,326,196.2	24,263,780.3	1.31	0.9	11,085,649.3	13,178,131.0
구거	1,769,247,725.6	3,479,319.4	0.19	0.2	1,248,366.3	2,230,953.1
유지	1,353,734,170.9	2,864,815.0	0.15	0.2	2,031,041.6	833,773.4
양어장	19,776,128.0	2,419,877.0	0.13	12.2	777,427.0	1,642,450.0
수도용지	51,897,571.4	1,299,174.4	0.07	2.5	982,675.2	316,499.2
공원	199,691,005.0	2,962,290.2	0.16	1.5	1,905,473.7	1,056,816.5
체육용지	310,268,721.4	31,950,410.5	1.73	10.3	17,824,438.1	14,125,972.4
유원지	31,880,123.8	2,896,784.7	0.16	9.1	2,353,327.7	543,457.0
종교용지	50,937,219.1	1,062,878.9	0.06	2.1	650,593.6	412,285.3
사적지	18,796,930.6	479,059.0	0.03	2.5	466,179.0	12,880.0
묘지	284,206,963.3	16,662,016.9	0.90	5.9	8,568,483.0	8,093,533.9
잡종지	1,054,287,072.8	27,005,013.6	1.46	2.6	17,965,242.1	9,039,771.5

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 지적통계

■ 임야는 감소 추세를 보이나 대지는 소폭 증가하는 추세를 나타냄

– 2014년 기준 지목별 토지이용 현황은 임야가 전체의 47.4%(876.19㎢)로 가장 큰 비중을 차지하고 있어 녹지는 비교적 풍부함

* 임야는 지난 5년간(2010~2014) 약 11.34㎢가 감소됨

* 목장용지도 지난 5년간 개발이 진행되면서 약 5.93㎢ 감소됨

– 농경지인 전과 과수원지목이 각각 19.7%(364.80㎢), 8.9%(164.35㎢)로 비중이 높고, 제주 전 지역에 고루 분포하고 있으며 거의 변화가 없음

– 대지는 전체의 3.4%로 비중이 낮지만, 지난 5년간 6.94㎢ 증가함

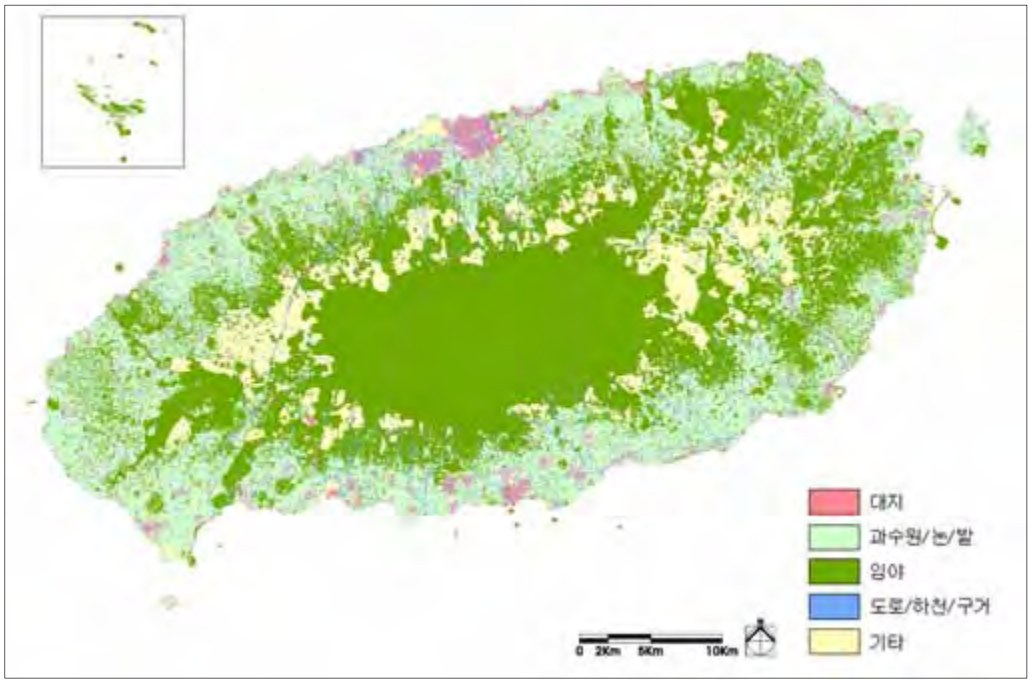
〈표 II-20〉 도내 지목별 토지이용 변화 추세

(단위: ㎢)

구분	합계	전	답	과수원	목장용지	임야	대 지	공장용지	기타
2009	1,848.7	369.3	7.4	165.3	164.6	890.0	55.0	2.9	194.2
2010	1,848.9	368.5	7.3	164.8	163.6	887.5	56.1	3.0	198.1
2011	1,849.2	366.9	7.2	165.8	163.5	882.7	57.3	3.1	272.8
2012	1,849.3	366.4	7.1	165.8	162.4	879.8	58.5	3.1	206.2
2013	1,849.3	366.4	7.0	165.5	160.8	878.4	59.9	3.3	208.2
2014	1,849.1	364.8	6.9	164.4	157.7	876.2	63.0	3.3	212.8

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 지적통계 재구성

〈그림 Ⅱ-10〉 지목별 토지이용 현황도



출처: 제주특별자치도, 2010, 「2015 제주특별자치도 도시관리계획」

■ 2014년 기준 제주특별자치도 내에는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구 9개의 용도지구가 지정되어 있음

〈표 Ⅱ-21〉 용도지구

(단위 : ㎢)

구 분	경관지구	미관지구	고도지구	방화지구	보존지구	시설보호지구	취락지구	개발진흥지구
제주특별자치도	4.44	4.59	28.47	6.82	0.35	0.96	40.92	10.80

출처: 국토교통 통계누리(https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do) – 도시계획현황

■ 2014년 기준 제주에서의 지구단위계획은 총 118개소로 면적은 65,675,731㎡임

– 제주시는 77개소(40,138,983㎡)이며, 서귀포시는 41개소(25,536,748㎡)임

– 관광휴양형 지구단위계획구역이 50개소, 48,218,956㎡로 가장 넓게 지정됨

〈표 II-22〉 지구단위계획 현황

(단위: ㎡)

구 분	합계		제주시		서귀포시	
	개소	면적	개소	면적	개소	면적
총계	118	65,675,731	77	40,138,983	41	25,536,748
기존시가지의 정비	32	1,477,513	17	469,876	15	1,007,637
기존시가지의 관리	–	–	–	–	–	–
기존시가지의 보전	–	–	–	–	–	–
신시가지의 개발	16	9,767,825	14	7,661,506	2	2,106,319
복합용도개발	–	–	–	–	–	–
유휴지토 및 이전적지개발	–	–	–	–	–	–
비시가지 관리개발	–	–	–	–	–	–
용도지구대체	–	–	–	–	–	–
복합구역	1	195,000	1	195,000		
주거형 지구단위계획구역	1	55,000	1	55,000	–	–
산업유통형 지구단위계획구역	12	898,319	8	567,249	4	331,070
관광휴양형 지구단위계획구역	50	48,218,956	33	30,785,575	17	17,433,381
특정 지구단위계획구역	5	4,327,708	3	404,777	2	3,922,931
복합형 지구단위계획구역	1	735,410	–	–	1	735,410

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 도시계획현황 지구단위계획구역(유형별)

■ 2014년 기준 제주지역 내 관리보전지역은 전체면적의 약 68%를 차지하고 있으며, 지하수자원 · 생태계 · 경관 보전지구로 지정된 것으로 나타남

– 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 관리보전지역은 지하수자원 · 생태계 · 경관 보전지구로 구분하여 환경특성별로 1~5개로 등급화하고 등급별 행위 가능범위를 정하여 관리함

〈표 II-23〉 관리보전지역 지정 현황

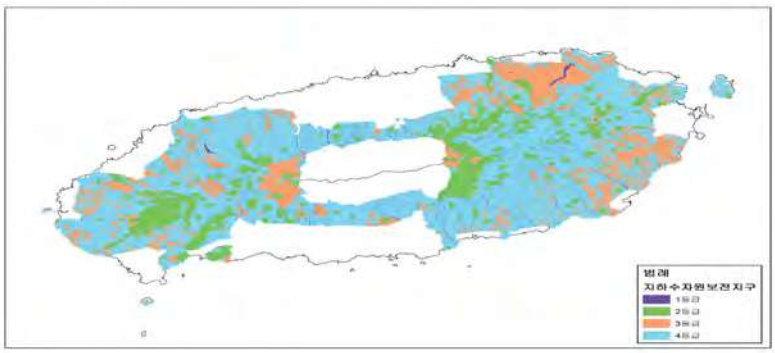
(단위: ㎢)

구 분	지하수자원보전지구		생태계보전지구		경관보전지구	
	지형	지적	지형	지적	지형	지적
합 계	1,257.058	1,253.070	1,257.058	1,253.070	1,257.058	1,253.070
1등급	27.561	27.548	28.861	28.252	83.278	79.662
2등급	199.980	199.632	57.920	57.920	33.768	33.725
3등급	237.576	237.058	101.278	101.276	570.781	570.776
4등급	791.941	788.832	–	–	219.771	219.751
4-1등급	–	–	161.672	161.655	–	–
4-2등급	–	–	327.559	327.502	–	–
5등급	–	–	579.768	576.465	349.460	349.156

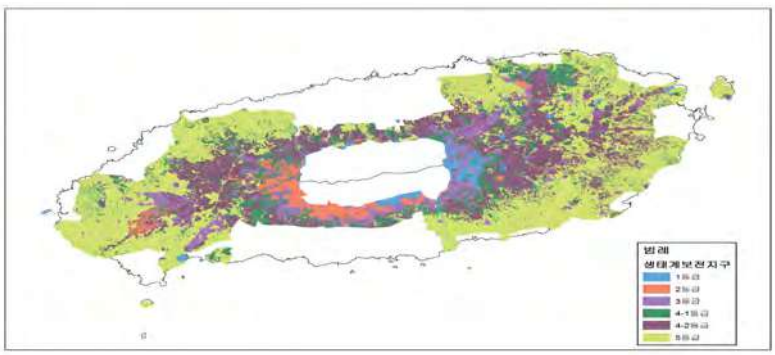
출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

〈그림 II-11〉 보전지역 현황

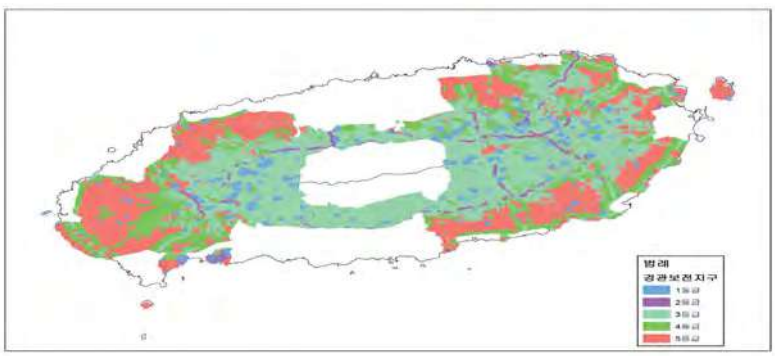
지하수자원보전지구 분포도



생태계보전지구 분포도



경관보전지구 분포도



출처: 제주특별자치도, 2013.12.「제 1 차 제주특별자치도 산지관리지역계획(2013~2017)」

■ 보전의 필요성이 높은 절대 · 상대보전지역은 전체면적의 10.4%를 차지함

– 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 절대 · 상대보전지역은 전체면적의 10.4%인 204.934㎢임

– 절대보전지역은 한라산국립공원, 도시지역(오름, 하천, 해안), 도서 등에 지정

– 상대보전지역은 오름(경작지 등) · 하천 · 계곡 · 해안 등 절대보전지역을 제외한 지역에 지정되어 있음

〈표 II-24〉 절 · 상대보전지역 지정 현황

구 분	합계(㎢)	절대보전지역(㎢)	상대보전지역(㎢)
합 계	204.934	191.740	13.194
제주시	114.915	108.503	6.412
서귀포시	90.019	83.237	6.782

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

■ 2002년 12월 16일 유네스코는 제주도생물권보전지역을 지정함

– 제주도생물권보전지역은 한라산국립공원을 포함하여 해발 200m 이상 지역, 그리고 영천과 효돈천 및 그 주변 500m 이내 지역, 서귀포해양도립공원과 효돈천 하류를 연결한 해역으로 전체면적은 83,094ha로 핵심구역 15,158ha, 완충구역 14,601ha, 협력(전이)구역 53,335ha로 지정되어 있음

〈표 II-25〉 생물권보전지역 지정현황

(단위: ha)

면 적(ha)				지정일	구 역
계	핵심구역	완충구역	협력(전이)구역		
83,094	15,158	14,601	53,335	02. 12. 16 (유네스코)	• 한라산국립공원지역, 영천 · 효돈천, 문섬 · 범섬 · 섶섬 • 한라산국립공원 인접 국유림, 서귀포해양도립공원 일부 구간 • 중산간 지역(200~600m), 영천 · 효돈천 주변 500m, 서귀포해양도립공원 포함하여 하류를 연결한 해양

주: 육상 80,674(97.1%), 해양 2,323(2.8%), 하천 97(0.1%)

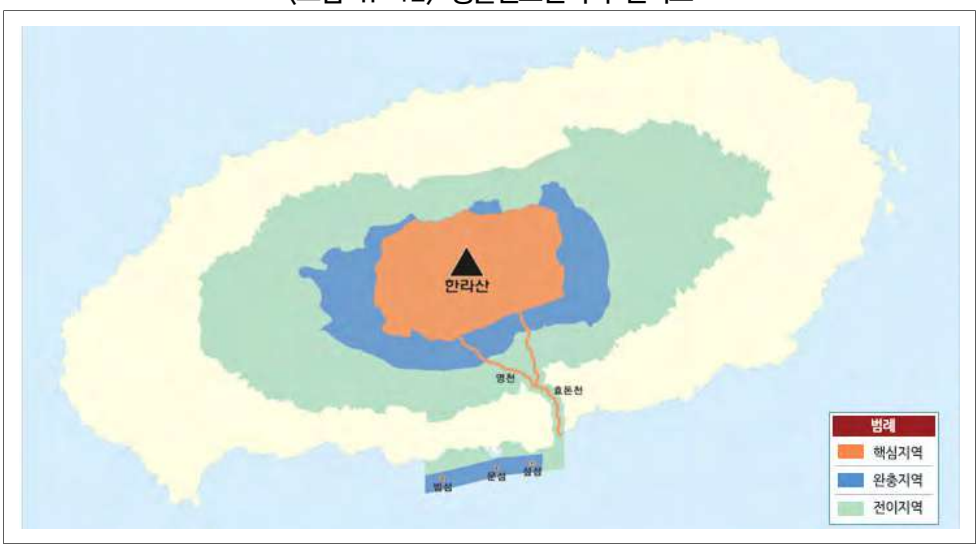
출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

〈표 II-26〉 생물권보전지역관리계획 지역별 개요

지 역	지역별 개요
핵심구역 15,158ha	• 육상 : 한라산국립공원, 영천 · 효돈천 천연보호구역 • 해양 : 섶섬, 문섬, 범섬 천연보호구역, 서귀포해양도립공원
완충구역 14,601ha	• 육상 : 한라산국립공원 인접 국유림 및 국립공원 북측 일부 • 해양 : 서귀포해양공원일부
협력(전이)구역 53,335ha	• 중산간지역(개략고도200-600m,도시계획구역제외) • 하천(효돈천 및 영천)변 양측 500m구간 • 서귀포시립해양공원(완충지역 제외) 및 효돈천하구 앞 해상

출처: 세계유산 · 한라산연구원(http://wnhcenter.jeju.go.kr/)

〈그림 II-12〉 생물권보전지역 권역도



출처: 세계유산 · 한라산연구원(http://wnhcenter.jeju.go.kr/)

(8) 교통시설

□ 도로

■ 2014년 기준 구국도 5개 노선 453.01km, 국지도 1개 노선 35.82km, 지방도 10개 노선 263.8km와 시군도 4,377개 노선 2,463.1km가 지정되어 있음

■ 구 국도 5개 노선, 국지도 1개 노선이 제주시를 중심으로 각 시 · 군과의 주간선 기능을 담당하며, 지방도 10개 노선이 구국도 및 국지도의 기능을 보완하며 각 지역을 연결하고 있음

〈표 II-27〉 제주특별자치도 도로현황

(단위: ㎞, %)

구분		총노선수	연장 (㎞)				노폭 (포장폭)
			계	포장도	%	미개발	
합계		4,393개 노선	3,215.7	2,732.7	84.9%	483.0	
국도	소계	5개 노선	453.01	453.01	100.0%		
	5·1 6 도로(지1131)	구남군청~관덕정	40.56	40.56	100.0%		15 (7)
	일주도로(지1132호)	광양로~광양로	176.07	176.07	100.0%		24.5 (15.5)
	중산간도로(지1136호)	아라동~아라동	172.28	172.28	100.0%		10 (7)
	1100 도로(지1139)	중문동~노형동	35.10	35.10	100.0%		10 (7)
	평 화 로(지1135호)	인성리~광령리	29.00	29.00	100.0%		24.5 (16)
국지도	소계	1개 노선	35.82	35.82	100.0%		
	번 영 로(97호)	건입~표선	35.82	35.82	100.0%		10~35 (7~23)
지방도	소계	10개 노선	263.8	212.81	80.7%	50.99	
	비 자 림 로 (지1112호)	평대~봉개	27.3	27.3	100.0%		9 (6)
	추 자 로 (지1114호)	대서~예초	5.9	5.9	100.0%		8 (6)
	제2산록도로 (지1115호)	용수~상효	43.9	36.88	84.0%	7.02	10 (7)
	한 창 로 (지1116호)	한림~창천	14.3	14.3	100.0%		10~25 (7~16)
	제1산록도로 (지1117호)	월평~어음	20.8	20.8	100.0%		10 (7)
	남 조 로 (지1118호)	남원~조천	29.8	29.8	100.0%		12~25 (6~14.5)
	서 성 로 (지1119호)	하례~성산	33.9	31.23	92.1%	2.67	10~25 (7~16)
	대 한 로 (지1120호)	하모~한림	18.0	18.0	100.0%		10 (7)
	제 안 로 (지1121호)	노형~사계	41.7	27.0	64.7%	14.70	10 (7)
	제 성 로 (지1122호)	선흘~온평	28.2	1.6	5.7%	26.6	10 (7)
시군도	소계	4,377개 노선	2,463.1	2,031.1	82.5%	432.0	
	제 주 시 (시도)	3,950	1,345.6	1,249.0	92.8%	96.6	
	제 주 시 (군도)	76	484.1	304.6	62.9%	179.5	
	서 귀 포 시 (시도)	277	229.9	227.4	98.9%	2.5	
	서 귀 포 시 (군도)	74	403.5	250.1	62.0%	153.4	

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

■ 2014년 말 기준 제주특별자치도의 도로연장은 3,215.7㎞, 포장률은 84.9%임

〈표 II-28〉 제주특별자치도 도로연장 및 포장률

(단위: ㎞, %)

구 분	연 장	포 장	포장률
2006년	3,202.93	2,671.08	83.4
2007년	3,206.18	2,675.44	83.4
2008년	3,206.18	2,684.26	83.7
2009년	3,206.18	2,687.04	83.8
2010년	3,206.18	2,690.06	83.9
2011년	3,206.18	2,694,31	84.0
2012년	3,206.18	2,694.31	84.0
2013년	3,215.7	2,717.7	84.6
2014년	3,215.7	2,732.7	84.9

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2015 주요행정총람」

■ 제주도는 내륙지역과 달리 육상교통의 경우 철도 노선 및 고속도로가 없는 상태로써, 인구 1인당 자동차 대수는 전국에서 가장 많은 0.56대/인임

■ 자가용을 제외한 대중교통 수단별 여객 운송 분담률을 살펴보면 택시가 약 70%로 압도적인 비율이며, 버스 28%, 렌터카 1%정도의 비율을 나타냄

□ 항공

■ 제주국제공항은 국내 및 국제선 수요를 처리하는 거점공항임

- 활주로 용량은 172,000회/년, 계류장 35대 동시주기 가능함
- 수용능력은 여객터미널의 경우 국내선 2,302만명/년, 국제선 245만명/년이고, 화물터미널 경우 국내선 31.3만톤/년, 국제선 1.7만톤/년임

〈표 II-29〉 제주국제공항 시설 현황

구분		시설규모	수용능력
활주로		3,180×45m 1,910×45m	172,000회/년
계류장		384,458㎡	35(32/3)대
여객터미널	국내선	68,766㎡	2,302만명/년
	국제선	27,818㎡	245만명/년
화물터미널	국내선	15,908㎡	31.3만톤/년
	국제선	1,922㎡	1.7만톤/년
주차장		103,911㎡	2,620대

출처: 제주국제공항 홈페이지(http://www.airport.co.kr/jeju/index.do) – 주요시설

■ 제주를 찾을 때 가장 많이 이용하는 교통수단은 항공으로 전체 이용객의 86.6%가 이용(2013년 말 기준)

– 제주공항은 지난 5년간 연평균 성장률 10.1%, 2014년 성장률 11.6% 기록함

* 저비용항공사의 급성장, 제주관광 활성화, 중국인 방문객 증가 등

■ 제주 항공 수요조사 연구용역(국토교통부, '14.9.12) 결과 2030년경 4,424만명 추정되며, 2018년부터 혼잡이 시작될 것으로 예측(국내선 2017, 국제선 2016, 활주로 2018)

□ 항만

■ 무역항 2개소(제주, 서귀포), 연안항 5개소(한림, 애월, 성산포, 화순, 추자), 어항 99개소임

– 제주항, 서귀포항 등 2개의 무역항과 성산포항 5개 연안항을 통해 해상교통 처리

– 제주항은 물류 · 관광항 겸용으로 활용되고 있음

– 크루즈, 연안 여객선 수요증가가 예상되며, 해상교통수단도 꾸준한 증가가 예상됨

(9) 유통 및 공급시설

□ 상 · 하수도

■ 2014년 기준 총인구 621,550인 중 급수인구는 621,550명으로 상수도 보급률은 100%임

■ 총 급수량은 405,928㎥/일이며, 1인1일 급수량은 653ℓ 임

〈표 II-30〉 상수도 현황

(단위: 명, %, ㎥/일, ℓ)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	제주시	서귀포시
인구 (명)	전국	51,434,583	51,716,745	51,881,255	52,127,386			
	제주	577,187	583,284	592,449	604,670	621,550	458,325	163,225
급수인구 (명)	전국	48,394,852	48,937,688	49,353,954	49,909,682			
	제주	577,187	583,284	592,449	604,670	621,550	458,325	163,225
보급률 (%)	전국	97.7	97.9	98.1	98.5			
	제주	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
시설용량 (㎥/일)	전국	36,924,145	37,160,230	37,077,450	37,181,073			
	제주	511,125	508,825	452,825	452,825	460,725		
급수량 (㎥/일)	전국	19,684,124	19,447,220	19,658,785	19,983,806			
	제주	347,134	362,724	370,115	394,576	405,928	143,539	70,564
1일급수량 (ℓ)	전국	333	335	332	335			
	제주	604	621	624	652	657	366	366

주 1: 시설용량 합계는 광역상수도 시설용량 포함된 수치임.

주 2: 전국 자료는 2013 년 기준임

출처: 국가상수도정보시스템(http://www.waternow.go.kr/openPage.do?OPENCODE=PG_HOME)-상수도통계
제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

■ 2014년 기준 하수도 보급률은 총인구 621,550명에 하수처리인구 566,484명으로 91.1%임

〈표 II-31〉 하수도 현황

(단위: 명, %)

연 도	총인구 (명)		하수처리인구 (명)		처리구역외 인구(명)		보급률 (%)	
	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주
2010	51,434,583	577,187	46,357,504	502,481	5,077,079	74,706	90	87.1
2011	51,716,745	583,284	47,033,614	513,349	4,683,131	69,935	91	88.0
2012	51,881,255	592,449	47,537,789	528,254	4,343,466	64,195	92	89.2
2013	52,127,386	604,670	48,016,071	541,307	4,111,315	63,363	92	89.5
2014		621,550		566,484		55,066		91.1
제 주 시		458,325		415,965		42,360		90.8
서귀포시		163,225		150,519		12,706		92.2

※ 전국 자료는 2013 년 기준임

출처: 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 하수도통계
제주특별자치도 수자원본부 내부자료

□ 전기

■ 2014년 제주의 전력수급 현황은 4,220,088MWh 이며 산업용이 42.0%, 서비스업이 35.2%를 차지함

〈표 II-32〉 전력수급 현황

(단위: MWh)

연 도	합계	가정용	공공용	서비스업	산업용			기타
					소계	농림 수산업	제조업	
2010	3,574,624	602,705	219,642	1,629,902	1,115,559	950,177	165,382	6,816
2011	4,039,820	633,093	141,669	1,471,484	1,463,884	1,025,616	438,218	329,690
2012	4,207,704	634,237	243,851	1,721,761	1,257,861	1,063,135	194,726	349,994
2013	4,094,896	678,610	155,638	1,441,972	1,675,016	1,192,205	482,811	143,660
2014	4,220,088	668,409	157,593	1,486,651	1,771,662	1,275,935	495,727	135,773

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

□ 가스

■ 2014년 기준 제주의 총 도시가스 이용량은 17,702개소이며 가정용이 17,559개소(99.19%)로 대부분을 차지함

〈표 II-33〉 용도별 도시가스 이용량

(단위: 개소)

연 도	합계		가정용		영업용		업무용	
	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주
2010	14,409,624	9,801	13,794,881	9,700	385,207	74	207,590	27
2011	15,104,700	11,011	14,427,131	10,890	436,892	94	216,947	27
2012	15,751,090	13,786	15,048,245	13,653	456,898	106	219,377	27
2013	16,373,691	15,773	15,622,604	15,599	496,283	141	227,963	33
2014	16,881,215	17,702	16,129,029	17,559	498,018	107	227,404	36
1월	16,368,890	16,059	15,646,172	15,885	475,664	141	221,162	33
2월	16,426,266	16,061	15,701,755	15,885	475,597	142	223,006	34
3월	16,461,864	16,375	15,735,403	16,196	477,587	145	222,890	34
4월	16,472,843	16,109	15,748,006	15,937	478,486	125	220,357	47
5월	16,395,749	15,968	15,677,735	15,839	478,237	97	213,868	32
6월	16,490,510	15,917	15,779,533	15,785	477,641	97	207,455	35
7월	16,492,739	15,964	15,784,084	15,819	478,538	111	204,229	34
8월	16,485,947	16,074	15,828,941	15,941	442,345	99	189,948	34
9월	16,566,533	16,159	15,854,629	16,033	482,059	95	203,793	31
10월	16,646,802	16,835	15,928,149	16,705	485,477	97	206,961	33
11월	16,749,679	17,030	16,014,065	16,894	491,523	100	217,592	36
12월	16,881,215	17,702	16,129,029	17,559	498,018	107	227,404	36

주 1: 2011 년부터 '취사용' → '난방', '일반용' → '영업용'으로 항목 변경, '열병합에너지' '집단에너지' 항목 추가

주 2: 제주지역 LNG 도시가스는 2018 년부터 공급예정으로 본 자료는 현재 공급되고 있는 LPG+AIR 도시가스에 대하여 작성

주 3: 전국 단위에서는 산업용, 열병합발전용, 집단에너지, 수송용의 개수도 포함

출처: 한국도시가스협회(http://www.citygas.or.kr/index.jsp). 각 년도, 「2010~2014 도시가스사업통계월보」

□ 통신

■ 2014년 기준 제주시에는 우편관서 34개소, 서귀포시에는 16개소가 위치해 있음

■ 2014년 한해 연간 약 69,722천통의 우편물을 취급하였으며, 대부분 국내 우편물(99.7%)을 취급함

〈표 II-34〉 우편관서 현황

(단위 : 개)

구분	계	일반 우체국	분국	별정국	군우국	분실	우편 취급소
2010	52	36	–	1	–	–	15
2011	52	36	–	1	–	–	15
2012	52	36	–	1	–	–	15
2013	51	36	–	1	–	–	14
2014	50	36	–	1	–	–	13
제 주 시	34	23	–	–	–	–	11
서귀포시	16	13	–	1	–	–	2

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011-2014 통계연보」
제주지방우정청 내부자료

〈표 II-35〉 우편물 취급 현황

(단위: 천통)

구분	국내				국외			
	계	일반	특수	소포	계	특수	일반	소포
2010	73,532	64,146	5,337	4,049	244	163	68	13
2011	71,726	61,679	5,210	4,837	179	85	25	69
2012	71,386	61,058	5,349	4,979	231	127	27	77
2013	72,975	61,367	5,654	5,954	213	116	81	16
2014	69,722	58,557	5,765	5,400	211	94	39	78
제주 우편집중국	31,950	27,612	2,695	1,643	45	14	23	8
제주 우체국	18,918	15,144	1,861	1,913	120	61	8	51
서귀포 우체국	18,854	15,801	1,209	1,844	46	19	8	19

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011-2014 통계연보」
제주지방우정청 내부자료

(10) 의료 · 보건 시설

■ 2014년 기준 총 772개소로, 병의원 370개소, 치과의원 176개소, 한의원 161개소, 조산원 1개소, 보건소 6개소, 보건지소 11개소, 보건진료소 47개소로 구분되어 있음

■ 시 별 의료기관수의 분포를 살펴보면, 의료기관의 75.5%가 제주시에 집중하여 지역간 의료서비스의 불균형이 심각한 실정임

〈표 II-36〉 의료시설 현황

(단위: 개소)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	제주시	서귀포시
합계		662	681	713	750	772	583	189
병의원	계	325	335	350	363	370	289	81
	종합병원	6	6	6	7	7	6	1
	병원	5	5	6	7	6	5	1
	한방병원	1	1	1	–	–	–	–
	요양병원	6	6	7	6	8	7	1
	의원	307	317	330	343	349	271	78
치과의원		144	150	156	166	176	137	39
한의원		129	132	142	156	161	123	38
조산원		1	1	1	1	1	1	–
보건소		6	6	6	6	6	3	3
보건지소		11	11	11	11	11	7	4
보건진료소		46	46	47	47	47	23	24

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

(11) 사회복지 시설

■ 사회복지시설은 2014년 기준 총 153개소로 아동복지시설 10개소, 노인주거 · 의료복지시설 64개소, 장애인복지시설 72개소, 여성복지시설 10개소, 정신용양시설 1개소, 노숙인시설 3개소로 구성되어 있음

〈표 II-37〉 사회복지시설 현황

(단위: 개소, 명)

구분			2010	2011	2012	2013	2014
계	시설수		78	86	91	100	153
	수용인원	정원	3,886	4,318	4,624	5,135	5,923
		현원	3,372	3,835	4,005	4,281	5,105
아동복지시설	시설수		6	12	11	11	10
	수용인원	정원	395	435	428	428	403
		현원	343	353	344	345	326
노인주거 · 의료복지시설	시설수		48	50	56	64	64
	수용인원	정원	2,405	2,599	2,937	3,319	3,584
		현원	2,170	2,475	2,654	2,943	3,123
장애인복지시설	시설수		12	12	12	14	72
	수용인원	정원	295	496	492	531	1,253
		현원	284	474	475	496	1,157
여성복지시설	시설수		9	9	9	9	10
	수용인원	정원	330	327	327	344	236
		현원	164	146	158	136	144
정신용양시설	시설수		1	1	1	1	1
	수용인원	정원	250	250	250	250	250
		현원	218	209	203	197	199
노숙인시설	시설수		2	2	2	2	3
	수용인원	정원	211	211	190	195	195
		현원	193	178	171	152	158

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

주 1: 2010~2013 년 장애인복지시설(장애인생활시설)

주 2: 2014 년 장애인복지시설(장애인생활시설 14, 장애인직업재활시설 9, 장애인복지관 6, 장애인생산품판매시설 1, 장애인의료재활시설 1, 장애인단기보호시설 4, 장애인주간보호시설 14, 장애인공동생활시설 14, 장애인 기타시설 9)

(12) 교육 시설

■ 2014년 기준으로 학교 수는 총 316개소로 유치원 117개소, 초등학교 112개소, 중학교 45개소, 고등학교 30개소, 특수학교 3개소, 국제학교 3개소, 대학교 2개소, 전문대학 2개소, 대학원 2개소가 위치하고 있음

〈표 II-38〉 제주지역 교육시설 및 학생수 현황

(단위: 개소, 명)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	제주시	서귀포시
총수	학교수	300(8)	304(8)	308(8)	311(8)	316(8)	198(7)	118(1)
	학생수	116,419	115,350	113,561	113,348	112,824	112,824	22,076
유치원	학교수	109	110	112	114	117	73	44
	원아수	4,846	222	5,295	5,296	5,547	4,550	997
초등학교	학교수	108(8)	110(8)	110(8)	111(8)	112(8)	67(7)	45(1)
	학생수	42,139	220	38,235	37,915	38,164	29,737	8,427
중학교	학교수	43	43	44	44	45	30	15
	학생수	24,558	87	23,887	23,380	22,051	17,031	5,020
고등학교	학교수	30	30	30	30	30	20	10
	학생수	23,871	60	23,713	23,221	22,984	17,452	5,532
특수학교[1)]	학교수	3	3	3	3	3	2	1
	학생수	469	6	429	428	428	328	100
국제학교[2)]	학교수	–	2	3	3	3	–	3
	학생수	–	5	1,023	1,676	2,000	–	2,000
대학교	학교수	2	2	2	2	2	2	–
	학생수	10,375	10,595	11,408	11,314	11,363	11,363	
전문대학	학교수	3	2	2	2	2	2	–
	학생수	12,313	12,752	12,260	12,169	12,559	12,559	
대학원	학교수	2	2	2	2	2	2	–
	학생수	2,530	2,189	2,204	2,291	2,394	2,394	

주 1: 특수학교: 제주영지학교, 제주영송학교, 서귀포온성학교

주 2: 국제학교: 한국국제학교, NLCS제주, 브랭섬홀 아시아

주 3: ( )안은 분교장 수로서 전체 학교 수에는 미포함

주 4: 교육대학교는 2008 년 3 월 1 일 통폐합되어 제주대학교에 통합 작성되었음

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」 재구성

(13) 문화 기반 시설

■ 2014년 기준 제주특별자치도는 공공도서관 21관, 박물관 · 미술관 75관, 기타 문화시설 251관 등 문화기반시설 347관이 있음

〈표 II-39〉 문화기반시설 현황

(단위: 관)

구 분	내 역		관수	비 고
총 계			347	
공공도서관	소 계		21	
	지자체		15	도 1, 제주시 6, 서귀포시 8
	교육청		6	제주시 3, 서귀포시 3
박물관·미술관	소 계		75	
	국립박물관		1	
	등록 박물관	박물관	23	
		미술관	19	
		전시관	22	
		식물원	9	
		수족관	1	
기타 문화시설	소 계		251	
	공연시설		38	공연장 32, 영화관 6
	문예회관		1	제주시 1
	문화의집		20	제주시 10, 서귀포시 10
	문화원		3	도지회 1, 문화원 2
	문화학교		14	제주시 8, 서귀포시 6
	작은도서관 (문고포함)		175	제주시 113, 서귀포시 62

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

(14) 환경관련 지정현황

□ 절대 · 상대보전지역

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제292조 및 제293조에 의한 절대 · 상대보전지역은 제주특별자치도 전체면적의 11.1%인 204.9㎢임

– 절대보전지역 : 한라산, 기생화산, 계곡, 하천, 용암동굴, 야생동물의 서식지 등에 지정되어 있음

– 상대보전지역 : 절대보전지역을 제외한 지역 중 보전의 필요가 있는 지역으로 기생화산, 하천, 계곡, 주요도로변, 해안 등에 지정되어 있음

〈표 II-40〉 절대 · 상대보전지역 지정 현황

(단위: ㎢)

구 분	합 계	절대보전지역	상대보전지역
합계	204.934	191.740	13.194
제주시	114.915	108.503	6.412
서귀포시	90.019	83.237	6.782

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

□ 관리보전지역

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제294조에 의한 관리보전지역은 지하수자원·생태계·경관 보전지구로 지정되어 있음

– 보전지구 면적은 전체면적의 68%인 1,256.7㎢임

〈표 II-41〉 관리보전지역 지정 현황

(단위: ㎢, %)

구 분	지하수자원보전지구			생태계보전지구			경관보전지구		
	면적(㎢)		비율	면적(㎢)		비율	면적(㎢)		비율
	지형	지적	(%)	지형	지적	(%)	지형	지적	(%)
계	1,257.058	1,253.070	100	1,257.058	1,253.070	100	1,257.058	1,253.070	100
1등급	27.561	27.548	2.2	28.861	28.252	2.3	83.278	79.662	6.6
2등급	199.980	199.632	15.9	57.920	57.920	4.6	33.768	33.725	2.7
3등급	237.576	237.058	18.9	101.278	101.276	8.1	570.781	570.776	45.4
4등급	791.941	788.832	63.0	–	–	–	219.771	219.751	17.5
4-1등급	–	–	–	161.672	161.655	12.8	–	–	–
4-2등급	–	–	–	327.559	327.502	26.1	–	–	–
5등급	–	–	–	579.768	576.465	46.1	349.460	349.156	27.8

주 1: 도시계획구역내 한라산 국립공원, 추자 · 마라도제외

주 2: 지형, 지적의 면적차는 해안빈지(미등록지) 포함 면적임

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

□ 세계자연유산

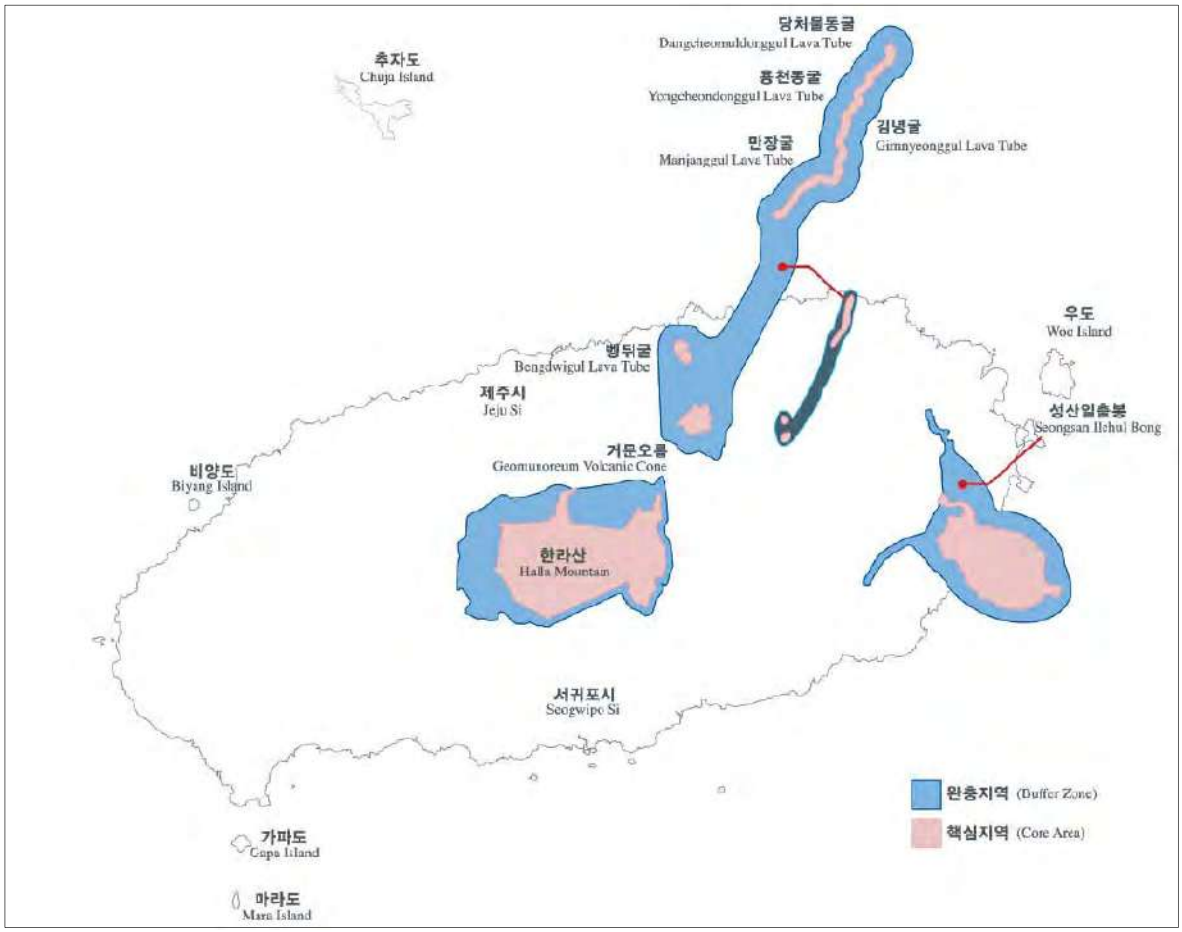
■ 세계유산은 자연유산, 문화유산, 그리고 복합유산으로 나누고 등재기준에 따라 각각의 특성을 구분하여 분류하고 있음

■ 제주에서는 한라산 천연보호구역과 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계가 '제주 화산섬과 용암 동굴'로 2007년 7월 2일 유네스코 세계자연유산으로 등재됨

■ 세계자연유산의 총면적은 188,462,471㎡ (한라산천연보호구역 164,405,787㎡, 성산 일출봉 1,689,338㎡, 거문오름 용암동굴계 22,367,346㎡)로 제주특별자치도 전체 면적의 약 10%를 차지하며, 그 중 제주 세계자연유산은 '제주 화산섬과 용암동굴'로 2007년 7월 2일 유네스코 세계자연유산으로 등재되었음

■ 거문오름용암동굴계란 거문오름에서 분출한 현무암질 용암이 지표면을 흐르면서 만들어진 용암동굴들을 일컫는 말로 거문오름을 포함하여 만장굴, 김녕굴, 벵뒤굴, 당처물동굴, 용천동굴이 포함됨

〈그림 Ⅱ-13〉 세계자연유산 위치도



출처: 제주특별자치도, 2013.「 유네스코 3관왕 제주」

□ 세계지질공원

■ 세계지질공원은 지질학적으로 뛰어난 가치를 지닌 자연유산 지역을 보호하면서 이를 토대로 관광을 활성화하여 주민소득을 높이는 것을 목적으로 만들어진 유네스코 프로그램임

■ 2004년 유네스코와 유럽 지질공원망(EGN)의 협력으로 세계지질공원 네트워크가 설립되어 전 세계 25개국 77개소(2011년 기준)가 세계지질공원 네트워크에 가입되어 있으며, 제주도는 2010년 10월 24일 유네스코 세계지질공원으로 인증되었으며 대상지역은 제주도 전체로 대표명소는 12개소를 지정하였음

〈표 II-42〉 제주도 세계지질공원 대표명소 현황

구 분	천연기념물 지정현황(지정년도)
한 라 산	제182호(1966년)
만 장 굴	제98호(1962년)
성산일출봉	제420호(2000년)
서귀포 패류화석층	제195호(1968년)
천지연폭포	제379호(1966년)
대포동 주상절리대	제443호(1998년)
산 방 산	제376호(1966년)
용머리해안	제526호(2010년)
수 월 봉	제513호(2009년)
우도	제438호(2004년)
비양도	제439호(2004년)
선흘 곶자왈	도지정문화재

출처: 제주세계자연유산센터(http://wnhcenter.jeju.go.kr/index.php/main?sso=ok)

〈그림 II-14〉 제주도 세계지질공원 대표명소(12개소) 위치도



출처: 제주도지질공원 홈페이지(http://geopark.jeju.go.kr/?mode=main&sso=ok) 「2015 제주도 지질공원 리플릿」

3. 상위 및 관련 계획

1) 제주지역 주요 계획 검토

(1) 제주국제자유도시 종합계획 타당성 용역(2000)

▣ 수립배경

■ 환경 친화적이고 제주도 고유의 특성을 살린 마스터플랜을 수립하여 관광, 투자, 하이테크 산업, 무역 및 금융과 연계한 복합기능의 국제자유도시 개발

■ '국제자유도시' 에서 '자유' 는 상품, 자본 및 노동의 제한 없는 이동을 의미하는 것이나 모든 도시, 지방 및 국가차원에서 바람직하지 못한 사회 요소의 유입을 방지하기 위해 어느 정도의 제한이 필요함을 의미하며, 이러한 차원에서 종합계획 수립 필요

▣ 수립년도 : 2000년 7월

▣ 계획기간 : 2000년 ~ 2010년

▣ 주요내용

■ 비전 : 21세기 제주의 비전은 독자적인 지역 문화와 깨끗한 환경 속에서 현대적인 국가, 지역 및 세계 경제로 활기가 넘치는 섬

■ 목표

- 1차 산업과 고부가가치 산업을 결합하는 보다 포괄적 기반의 경제
- 농업, 생명공학 및 관광의 틈새 부문에 있어 교육, 연구 및 개발의 중심지
- 보다 폭넓은 하이테크산업에 기반을 제공하면서 새로운 농업 및 생명공학 상품의 세계적 개발지
- 전자산업기반 국내외 제조업체들을 위한 청정 생산 기지
- 제주 고유의 상품으로 차별화된 국제적 경쟁력으로 세계 관광 시장에서 선호되는 관광지

■ 주요 전략

– 관광산업, 1차산업, 문화 및 예술, 교육, 과학 및 기술, 물류 및 유통, 금융 서비스 분야로 나누어 각각의 전략을 제시함

– 마스터 플랜과 촉매 프로젝트를 통해 사업의 내실화를 위해 노력함

▣ 시사점

■ 제주국제자유도시 종합계획 타당성 용역에서는 관광산업과 교육, 1차 산업의 핵심 사업으로 제시하고 있으며, 특히 관광산업이 주를 이루고 있음

■ 타당성 용역에서는 제주의 경제 구조에 따라 난개발에 의한 환경적인 손실을 우려하고 있었기 때문에 제주의 개발계획은 자연을 보전하는 개발원칙에 입각하여 작성한 것으로 조사됨

(2) 제주국제자유도시 기본계획 (2001)

▣ 수립배경

■ 「국민의 정부」 출범이후 그 동안 구축된 관광인프라와 천혜의 자연을 바탕으로 제주를 「국제자유도시」로 육성·발전시켜 나가기 위한 종합적인 개발계획 수립 추진함

▣ 수립년도 : 2001년 11월

▣ 계획기간 : 2002년 ~ 2010년

▣ 주요내용

■ 제주국제자유도시 기본계획에서 개발계획은 국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성, 내·외국인 관광유인 시책의 강화, 7대 선도프로젝트의 추진 등으로 구성하여 계획됨

□ 국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성

■ 제주도 무사증 입국 확대 : 30개국중 13개국에 대해서는 제주도에 한해 무사증입국 허용하는 것을 17개국에 대해서도 무사증 입국을 점차적으로 확대함

■ 제주투자진흥지구 제도 도입 : 종합휴양업, 관광호텔업, 수상관광호텔업, 국제회의시설업으로서 총사업비 3천만불 이상 투자시 법인세, 소득세, 지방세를 3년간 100%, 2년간 50% 감면함

■ 제주도의 제조·물류기반 확충을 위해 제주도내 설치되는 자유무역지역에 대해서는 입주자격 확대 및 조세지원 강화함

■ 제주의 생물자원을 활용한 생명공학과 정보통신산업 등을 육성하기 위해 산업단지보다 조세지원이 강화되는 과학기술단지를 도입함

■ 외국인투자자 등의 편의를 위하여 제주도에서 민원인의 요청이 있는 경우 일정범위안에서 영어 공문서를 접수하고 제공함

■ 외국 대학원대학 등 고등교육기관 유치를 위해 대학설립 및 운영요건을 완화함

– 학교법인만 설립가능 → 외국대학 법인도 설립 가능

■ 금융인프라 구축 등을 통해 국제금융도시 발전기반 마련하고, 장기적으로 국제금융센터로 발전할 수 있는 여건조성에 주력함

□ 내·외국인 관광유인 시책의 강화

■ 제주도를 여행하는 국내관광객이 구입하는 특정물품에 대해 제세를 면제하는 제도를 도입하여 내국인 관광객 유치를 강화함

– 구입횟수 및 한도액 : 연간 1인당 4회, 1회당 미화 300불 이내

■ 19개 골프장 추가 건설을 지원함(현재 8개)

■ 저렴한 숙박시설 확충을 위해 휴양펜션업을 활성화함

□ 7대 선도프로젝트의 추진

■ 관광·휴양 분야를 중심으로 7대 선도프로젝트를 선정하였으며, 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시의 특성을 고려한 세부타당성 조사 용역을 실시하여 사업 규모, 시기, 방법 등을 구체화 함

〈그림 II-15〉 7대 선도 프로젝트



주: 『쇼핑아울렛』 및 『생태·신화·역사공원』 은 사업위치 미정
출처: 국무총리 국무조정실 제주국제자유도시추진기획단. 2001.1.. 「제주국제자유도시기본계획」

▣ 시사점

■ 국제자유도시에 부합하는 제도개선과 투자환경 조성을 통해 국내외 관광객 및 투자를 획기적으로 증대하고 7대 선도프로젝트를 집중 추진하여 국제자유도시개발을 촉진하며, 중장기 수요 증가에 대처하여 사회간접시설을 지속적으로 확충해 나가는 방향으로 작성됨

■ 다만, 제주국제자유도시 기본계획의 특성은 핵심사업이 기반시설 정비나 개발사업 위주로 구성되어 있다는 점임

(3) 제1차 제주국제자유도시종합계획(2002 – 2011)

▣ 수립배경

■ 「제주국제자유도시특별법」으로 변경하여 2002년 1월 26일 공포되었음. 따라서 이에 근거하여 21세기 지역의 자율적인 발전기반을 마련하기 위한 제주국제자유도시종합계획 수립

▣ 수립년도 : 2002년 5월

▣ 계획기간 : 2002년 ~ 2011년(10개년)

▣ 주요내용

■ 제1차 국제자유도시종합계획은 '인간·환경·지식 중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시 건설'을 비전으로 제주도를 사람·상품·자본 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방 거점 개발 및 제주도민의 소득·복지를 향상시키는데 목표를 갖고 있음

■ 기본 전략은 7개로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같음

– 세계를 포용하는 국제교류도시 : 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴

– 일류를 지향하는 문화관광도시 : 향토문화의 독창성과 주체성을 유지 · 보존하며 이를 기초로 고유문화를 현대화, 세계화, 관광산업과의 연계로 문화적 자긍심을 높이고 신경제시대에 새로운 고부가가치산업의 기반으로 기능하게 함

– 미래를 창출하는 지식기반도시 : 지식기반사회와 정보화에 부응한 도민의 국제화 능력 향상, 정보통신기술과 생명과학 등을 비롯한 첨단 과학기술을 이용·도입·응용하여 21세기 첨단문명을 추구함

– 경제를 선도하는 청정산업도시 : 청정한 지역이미지와 지식·정보를 활용하여 농업, 임업, 축산업, 해양수산업을 첨단산업이자, 바이오산업으로 재편하고 자연경관·향토문화유산·주민들의 인심을 결합한 '6차산업'이자 복합산업으로 육성함

– 사람을 존중하는 복지중심도시 : 의료, 주거 등 주민의 기본수요 충족 뿐만 아니라 분배의 공평성을 증진시키며 제주의 자연적·인문적 환경을 보존·개선함으로써 쾌적한 복지사회를 구현함

– 환경을 개선하는 녹색정주도시 : 지역간 균형 발전을 추구함으로써 자원 이용의 편중으로 발생할 수 있는 비효율성 및 비형평성을 예방하고 일부 지역의 편중 개발로 발생할 수 있는 부작용을 줄이며 개발을 둘러싼 지역간의 갈등을 최소화함

– 자연을 중시하는 환경생태도시 : 한라산국립공원 등 주요 자연경관을 보전하며 경관파괴 및 환경오염을 최소화하기 위하여 개발계획을 사전 통제하고 관리기능을 강화함. 자연환경 뿐만 아니라 인문환경의 보존과 진흥을 도모하여 주민의 삶의 질도 실질적으로 향상시킴

▣ 시사점

■ 총량적인 지역경제 규모의 확대와 산업구조의 고도화를 위해 지역의 전통산업인 감귤산업과 관광산업을 고도화하면서 IT, BT, 문화산업 등 21세기 핵심산업을 육성하여 지역산업구조의 개편을 추구함

■ 지역혁신과 성장을 달성할 수 있는 열쇠는 지역의 인재 양성에 있다는 인식 아래 지역적 시각과 국제적 전문성을 갖춘 인력을 양성하기 위한 각종 교육인프라를 구축하고 사회적 공감대를 형성하는데 초점을 둠

■ 해외자본 및 상품시장에 대한 공략을 기본전략의 하나로 설정하고 각 부문별 발전전략에 반영함

(4) 제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2005)

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 2002년부터 국제자유도시를 추진하여 왔음에도 불구, 제도적 기반, 정부 지원, 자치역량 등의 미흡으로 추진에 한계를 보임

■ 2005년 10월 정부의 「제주특별자치도 기본계획」에서 4대 핵심산업(관광·청정 1차산업·교육·의료)과 이에 기반을 둔 첨단산업(IT, BT) 육성방향이 제시됨에 따라 제주국제자유도시종합계획의 보완 필요성이 제기됨

▣ **수립년도 : 2006년 12월**

▣ **계획기간 : 2006년 ~ 2011년(6개년)**

▣ **주요내용**

■ 제주국제자유도시 종합계획 보완계획에서는 특화성, 내생성, 통합성, 개방성, 균형성을 기본 방향으로 전략을 마련함

– 특화성 : 차별화, 선택과 집중에 의한 지역 핵심산업 육성을 기본방향으로 제주핵심산업의 육성을 위한 차별화와 기존 7대 선도프로젝트 및 후속전략에 대한 선택과 집중을 제시함

– 내생성 : 지역의 발전 잠재력을 토대로 지역주민이 주도하는 내생적 발전모델 구축을 기본 방향으로 제주특별자치도의 자연환경과 기후조건, 해양환경, 생활문화를 연관하여 관광자원화하고, 지역특성과 연계한 제주의 캐릭터산업 육성 등 다양한 사업추진과 제주특별자치도의 전체적 이미지 구축전략과 함께 지역생활권 중심의 특화전략을 추진하고, 독특한 지역문화축제를 개발하는 등 제주특별자치도 내의 균형개발을 고려함

– 통합성 : 산업간 연계·통합에 의한 신산업구조 토대 마련을 기본 방향으로 관광, 교육, 의료, 1차산업과 첨단지식산업 등이 제주의 핵심산업으로 이러한 산업들이 제주의 미래를 책임질 수 있을 핵심산업으로 성장하기 위해서는 과거 2차원적 접근이 아닌 산업과 산업이 서로 연계되어 통합된 다차원적 접근을 제시함

– 개방성 : 개방화 및 다양화를 통한 정체성 확립을 기본 방향으로 국제자유도시로서의 위상과 경쟁력을 갖추기 위하여 글로벌 수준의 인프라와 제도에 확립을 제시함

– 균형성 : 농어촌과 도시, 산남과 산북의 균형 발전을 기본 방향으로 제주시를 중심으로 한 과밀 지역은 국제자유도시 성격에 부합될 수 있도록 기능의 분산과 동시에 재정립이 필요하고, 산남의 침체지역은 지역적 특성을 고려한 내생적 발전모델을 통해 지역의 성장가능성을 도모하도록 하고, 구도심권 활성화를 위해서는 구도심권의 문화적·역사적 측면을 고려한 도시재생화 전략을 통해 구도심권의 공동화를 억제하고 신도시권과의 격차를 해소하는 방안을 제시함

▣ 시사점

- 제주국제자유도시종합계획 보완에서는 기존 종합계획상 비전과 기본목표 및 전략적 틀을 유지하면서 산업적 측면에서의 전략을 강화하고 보완하고자 하였으며, 대내·외 무역환경의 변화와 관광경쟁도시의 출현으로 산업구조에 대한 구조조정이 요구되는 점을 감안하여 관광, 교육, 의료, 청정1차산업, 첨단산업(IT, BT, CT 등) 등 산업구조를 다각화·특성화에 대하여 추진함

- 또한 제주의 미래를 이끌어 갈 수 있는 새로운 성장동력에 대한 체계적 육성방안을 제시하고, 특히 '제주특별자치도 기본계획'에 제시된 4+1의 핵심산업을 육성하기 위한 전략적 틀을 마련함

(5) 제주특별자치도 기본계획(2005)

▣ 수립배경

- 이상적 분권모델의 구체화가 필요함
  - 지식정보사회와 세계화 추세에 효과적으로 대응하기 위해서는 획기적이고 선진적인 분권모이 필요함
  - 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 가장 강한 제주도가 이상적 분권모델의 선도지역으로 가장 적합함

- 국제자유도시로의 지속적 발전을 위한 토대의 구축이 필요함
  - 제주도를 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력있는 국제자유도시로 발전시키기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심산업의 육성이 필요함
  - 제주발전 전략을 뒷받침하기 위한 권한과 자율권을 부여하여 지역특성에 부합하는 분권모델 실현이 요구됨

▣ 수립년도 : 2005년 10월

▣ 계획기간 : 2005년 ~ 2011년(6개년)

▣ 주요내용

■ 제주특별자치도 기본계획에서는 자치권의 획기적 확대와 핵심사업의 중점 육성으로 나누어지며 각각의 주요 내용은 다음과 같음

〈표 II-43〉 제주특별자치도 기본계획의 전략과 주요내용

전략	주요 내용
1. 자치권의 획기적 확대	자치분권 강화로 선진적인 분권 모델 실현
	자치역량 제고로 진정한 지방자치 실현
	자율성에 상응하는 자치 책임성 강화
2. 핵심산업의 중점 육성	규제완화 조치
	친환경적 관광·휴양지 건설
	국제 경쟁력을 갖춘 교육환경 조성
	특화된 양질의 의료서비스 모델 개발·육성
	청정 1차 산업 육성
	첨단산업 등이 비약적으로 발전할 수 있는 여건 확충

▣ 시사점

■ 제주도를 자치입법, 조직 및 인사, 재정 등 자치행정 전 분야에 걸쳐 획기적인 자치권을 갖는 “자치모범도시”로 육성하고, 이상적 자유 시장 경제모델 구축과 핵심산업 육성으로 경쟁력 있는 국제자유도시 육성하기 위하여 전략과 사업을 제시한 것으로 나타남

(6) 제2차 제주국제자유도시 종합계획

▣ 수립배경

- 전면적인 세계경제의 개방화와 다극화, 지구 온난화, 고령화 사회로의 진전 등 급변하는 시대적 조류에 적극적으로 대처가 필요함
- 제1차 제주국제자유도시 종합계획의 추진성과와 문제점을 분석하여 지역의 창의적인 발전 체제를 구축하기 위한 제주국제자유도시 비전과 전략을 수립 및 방향성을 제시 할 필요가 있음

▣ 수립년도 : 2011년 12월

▣ 계획기간 : 2012년~2021년(10개년)

▣ 주요내용

- 제주의 강점분야인 관광산업의 경쟁 우위 확보를 위한 적극적 육성의지를 포함함
- 도민의 기반산업 분야인 1차 산업의 지속적 육성 및 고부가가치화를 도모함
- 취약한 2차 산업분야 중 중장기적으로 경쟁력 확보가 가능하고, 지역 성장에 기여할 수 있는 분야를 선정하여 전략적으로 육성함
- 도민의 소득증대, 삶의 질 향상 및 국가발전에의 기여 의지를 포함함
- '대중국 공략' 을 기조 전략(prime strategy)으로 상정하고 국제적 경제가치 극대화, 관광 · 휴양경쟁력 강화, 지역사회 개방성 제고를 일반 전략(general strategy)으로 하는 1+3 전략 틀을 아래와 같이 제시함

〈표 II-44〉 제주국제자유도시 12대 전략사업

사업명	핵심내용
랜드마크적 복합리조트	○ 고급레스토랑, 실내외 테마파크 ○ 기존 상권과 차별화된 고급 프리미엄 아웃렛 ○ 국내 최대규모 컨벤션(9만㎡), 1,500실 규모 호텔
뷰티케어 빌리지 조성	○ 단순관광을 건강, 의료, 휴양과 복합화 ○ 메디컬 시술, 스킨케어, 웰니스, 힐리언스 개발운영
Edu-MICE 사업	○ MICE 형태를 활용한 교육 플랫폼사업 -세계적 지식 컨퍼런스 유치 등
IBE R&D 클러스터	○ IT, Bio, Energy산업을 중심으로 연구형 비즈니스 거점 구축 -IBE 제주과학기술원 설립, 인력 양성 등
1차 산업의 수출산업화 사업	○ 수출 · 고품질 농수산물 생산기반 강화 -식품 R&D사업, 통합브랜드, 외해양식 육성 등
제주신공항 건설	○ 32백만 명 수용 가능한 규모로 조기 건설
제주투자은행	○ 투자은행 설립, 인프라 펀드 조성 · 투자 등
그린 스마트시티 제주	○ 친환경+에너지효율로 도시경쟁력 제고 -랜드마크형 녹지공원, 도시재생 등
e-스포츠 레저밸리 사업	○ e-스포츠 비즈니스지원센터 설립, 전문가 양성 등
10만 인력 양성사업	○ 선진산업 인력 5만 명 양성 ○ 시티즌십 함양교육 실시
세계환경수도 조성	○ '12 WCC계기 글로벌제주 환경거버넌스 체계 구축 및 환경보전 시스템 구축 등
해상풍력 발전단지 조성	○ 해상풍력에너지 자원조사 및 실증단지 조성 ○ 대형단지 조성 및 판매사업 인증센터 유치

▣ 시사점

■ 전략사업의 실현을 통해 도민들의 소득증대와 삶의 질 향상에 기여하고자 함

■ 제주의 산업 기반 및 정주 환경을 개선하고 제주특별자치도의 국제적 경제 가치를 극대화하여 관광 · 휴양의 거점으로써 제주의 경쟁력을 도모함

(7) Carbon Free Island Jeju by 2030

■ 신재생에너지 개발계획

– 2030년까지 신재생에너지 개발용량 : 3,250㎿(풍력 2,350, 태양광 300, 기타 600)

– 풍력 2,350㎿ 개발계획(2015.12월기준)

〈표 II-45〉 신재생에너지 추진현황 및 향후계획

(단위:㎿)

구 분	총계	현재 추진중			향후(~2030)
		계	운영중	진행중	
계	2,350	597	216	381	1,753
육상풍력	450	299	216	83	151
해상풍력	1,900	298	–	298	1,602

주: 단기적으로 2022 년까지 육상 151 ㎿, 해상 702 ㎿를 우선적으로 개발 계획

▣ 수립 배경

■ 세계 유일의 유네스코 자연과학분야 3관왕·세계7대 자연경관 보유지역으로서의 청정환경 유지가 필요함

– 생물권보전지역(2002), 세계자연유산(2007), 세계지질공원(2010), 세계7대 자연경관(2011)

– 자연과 사람이 공존하는 최고의 청정·생태관광지('11년 관광객 874만명–외국인 104만명)

■ 풍력 등 녹색에너지 자원 풍부, 탄소 없는 녹색 섬 조성에 적합함

■ 대한민국 유일의 특별자치도·국제자유도시, 제도개선 용이함

– 특별자치도로 제도개선 용이, 자동차 1시간 이내 거리

■ 국가사업으로 스마트그리드 실증단지 인프라 기 구축함

– '09년~' 13년까지 제주 스마트그리드 실증단지 운영/2,395억원을 투자함

■ 국내 최고 수준의 온실가스 감축 목표 설정, 국가비전 실현을 선도 할 필요가 있음

– 2020년 배출전망(BAU) 대비 41% 감축, 2030년 90% 이상을 감축함

– 에너지 자립을 위한 제주 전 지역 저탄소 녹색성장 전략기지화함

▣ 수립년도 : 2012년 5월

▣ 계획기간 : 2012년~2030년

▣ 주요내용

□ 기후 변화 대응 및 에너지 자립

■ 가파도를 Carbon Free Island로 구축함

– 전력부문에서 신재생에너지를 100%로 대체함

– 디젤발전에서 풍력발전 + 태양광 + 전력저장장치로 대체함

* 자동차 : 전기자동차 대체, 농기계·어선은 단계적 대체

* 주민생활 : 스마트그리드 적용, 전 세대 스마트미터기 등 스마트 홈 구축

* 녹색섬 조성 : 전선 지중화, 조림사업, 경관개선 등

➡ 세계 최초 탄소없는 섬 시범모델 구현, 2012 WCC 참관코스화

■ 100% 신·재생에너지로 대체하고 전력공급체계를 개편함

– 1단계(‘22년까지) : 해상풍력 1GW, 육상풍력 450㎿, 태양광 250㎿ 등

➡ 2030년 제주의 총 전력사용량 11,334GWh 100%로 신재생에너지로 공급

– 2단계(‘30년까지) : 해상풍력 1.9GW, 육상풍력 450㎿, 태양광 300㎿ 등

■ 전기자동차 보급을 확대하고 녹색교통체계를 구축함

– 2017년 10% 전환(29천대), 2020년 40% 전환(135천대), 2030년까지 전면 전환(377천대) 목표

– 정부의 전기차 보급정책과 연계한 단계별 전환 계획

– 제주 전역 전기차 운행 충전인프라 구축(‘14년 1,016기→ ’ 30년 75천기)

□ 녹색산업 신성장 동력 육성

■ 제주 전역에 스마트그리드 거점지구화를 추진함

– 연동·노형지구, 중문관광단지 등을 우선 확대하고 인프라를 구축함

– 실증단지 → 거점지구화 → 전국 확산 및 수출 산업화를 추진함

– 신재생에너지의 효율적 전력사용을 위한 기반시설을 구축함

– 스마트그리드 통합인증센터 및 인력양성센터를 설립함

➡ 제주를 'Global Smart Grid Platform'으로 육성

■ 전기자동차 시범도시로 구축함

– '17년 전기차 산업생태계 구축, '20년 전기차 글로벌 플랫폼 구축, '30년 전기차의 자생적 생태계를 구축함

– 전기차 운행확대를 위한 법·제도 개선 및 인센티브를 지원함

– 전기차 활성화 기반 구축 R&D 지원 및 융합서비스 산업을 육성함

■ 대규모 해상풍력단지를 개발함

– 30년까지 10조원을 투자하여 1.9GW 규모의 해상풍력단지를 조성함

* 1단계('22년까지) : 1GW, 2단계('30년까지) : 0.9GW

* 시범사업('11 ~ '18) : 250㎿(한국전력기술, 한국남부발전)

– 제주형 풍력서비스 산업 육성으로 신성장 주도함

– 가두리 양식 등과 연계한 복합해상풍력으로 개발 관광 자원화함

■ 제주에너지공사를 설립함 (2012. 7. 1)

– 신 · 재생에너지 기술개발 · 이용, 보급 촉진을 위한 전담기구를 설치함

– 풍력자원을 공공자원화하여 환경과 경관을 보존하면서 풍력 등 신재생에너지를 체계적으로 개발하고 도민이익의 극대화를 추진함

▣ 시사점

■ 제주특별자치도를 '탄소 없는 섬'으로 조성하기 위한 초장기적 계획으로 실행에 필요한 사업을 추진하여 이에 필요한 기관을 설립하는 내용에 있어서 현 글로벌 이슈에 적절하게 대응한 계획임

(8) 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획

▣ 수립배경

■ 기후변화 및 지구온난화 생물다양성 감소 등 범지구적 현상에 관한 관심이 증대되었으며, 이에 따라 생물다양성협약, 기후변화협약, 람사르 협약 등 환경관련 국제 교류가 활발히 진행되고 있음

■ 제주특별자치도는 환경정책을 결정하는데 있어 환경 · 경제 · 사회적 요인의 상호발전을 통해 지속가능하고, 환경친화적인 사회체계를 구축하는 과정을 통해 세계환경수도로 인정받겠다는 의지를 「2012년 세계자연보전총회」에서 표명하였음

■ 제주특별자치도는 2020년 세계환경수도 인증을 통해 그 동안 쌓아온 환경 · 생태인프라와 천혜의 자연환경을 바탕으로 우수한 평가를 받을 수 있을 것으로 판단하여, 제주도는 환경과 사회, 경제가 조화되는 세계적인 환경 이미지 제고와 환경친화적 발전을 실현하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2014 ~ 2020년(7개년)

▣ 주요내용

■ '환경 · 경제 · 사회가 조화된 누구나 살고 싶은 글로벌 우수도시 구현' 을 위해 아래의 분야별 목표 및 주요 과제를 수립함

〈표 II-46〉 세계환경수도 조성 기본계획의 전략과 과제

전략	과제
1. 기후변화 대응을 통한 탄소중립 도시 실현	전기자동차 보급 확대 및 인프라 구축사업
	신재생에너지 보급 확대사업
	제주 스마트그리드 확산사업
	탄소흡수원 조성사업
	대중교통 시스템 개선사업
	온실가스 감축 평가 모니터링 사업
2. 지속가능한 토지이용을 통한 녹지공간 확보	보호지역 확대 · 지정사업
	서식처 복원사업
	친환경 도시재생사업
	생물다양성 보전 관리 사업
	도시 생태공원 조성사업
3. 공해 없는 청정 아일랜드	환경오염관리사업
4, 폐기물 관리를 통한 자원순환 사회의 실현	폐기물 발생 저감 사업
	폐기물 자원순환체계구축사업
	폐기물 에너지화 사업
5. 지속가능한 물 순환체계 구축	물 재이용 사업
	물 수요 관리사업
	지하수 관리 및 보존사업
6. 친환경 산업 확대를 통한 일자리 창출	친환경 유기농 섬 구현사업
	친환경 관광산업 육성사업
	친환경 산업 지원
	MICE 산업 육성
7. 친환경 협력 및 교육을 통한 환경 거버넌스 구축	환경교육활성화 사업
	UN 환경대학원 유치 · 운영사업
	제주 세계환경수도 조성센터 설립 · 운영사업
	아시아 기후변화교육센터 설립 · 운영사업
	국제환경기구와의 협력체계 구축사업
	세계환경허브 평가 · 인증시스템 개발 및 추진
8. 커뮤니티 활성화를 통한 환경 거버넌스 구축	도민친환경실천운동 확대사업
	제주형 친환경기업 가이드라인 수립

▣ 시사점

■ 환경에 근거한 주요정책 방향을 설정하고 도시공간에 환경을 기초로 하는 노력들을 가시화하여 제주특별자치도의 환경친화적인 발전을 정립하고자함

■ 세계환경수도 조성 기본계획과 제주 국제자유도시 종합계획의 조화와 상호 보완을 통해 환경 · 사회 · 경제적 요소가 조화된 환경 허브를 위한 목표를 달성하고자함

(9) 재난예경보체계 구축을 위한 종합계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 사면이 바다로 둘러싸여 있고, 지리적, 지형적 여건상 태풍의 길목에 위치해 있으며, 특히 한라산은 태풍 방패막의 역할을 수행하고 있어 남해안 및 내륙지방의 태풍 피해를 경감시켜 주는 반면에 제주도 지역은 태풍과 국지성 호우 등으로 피해가 많이 발생하는 실정임

■ 지난 2007년 제11호 태풍『나리』내습 시 제주시 지역에 12시간 강우량이 410㎜를 기록함으로써 1923년 강우량을 측정 이래 최다강우가 기록되면서 단시간 내 발생한 집중호우로 위험지역이 아닌 예상치 못한 지역에서 하천 범람 등 14명의 인명피해와 1,307억원의 물적 피해를 입혀 제주특별자치도가 집중호우에 대한 인식을 새로이 해야 하는 계기가 되었음

■ 이에 대비하여 제주특별자치도는 재난 예 · 경보체계를 구축하는 종합계획을 마련하여 재난에 따라 최적화된 예 · 경보업무 수행을 위해 계획을 수립함

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2015. 1. 1 ~ 2019. 12. 31(5년)

▣ 주요내용

■ 재난 유형별 예 · 경보체계를 운영함

– 태풍, 집중호우: ① 재난발생 → ② 예보발령 (태풍/집중호우 예보발령 기준에 도달) → ③ 경보발령 (재난상황이 경보발령 기준에 도달) → ④ 지방자치단체별 (태풍/집중호우)특보 발령에 따른 대피계획 수행 → ⑤ 재난상황 종료 시까지 추가적인 재난정보 전달

– 설해, 지진, 해일: ① 재난발생 → ② 예보발령 (설해/지진/해일 예보발령 기준에 도달) → ③ 지방자치단체별 (설해/지진)발생 특보 발령에 따른 대피계획 수행 → ④ 재난상황 종료 시까지 추가적인 재난정보 전달

▣ 시사점

■ 체계적인 예 · 경보체계를 구축함으로서 재난 발생이전 재난대비 및 대응 활동을 신속하고 정확하게 수행하도록 함

■ 본 계획 구축을 통해 제주지역 주민을 대상으로 한 예보 및 경보에 대한 효율적인 정보제공으로 재난피해 · 인명피해 저감 효과를 높임

■ 체계적인 예 · 경보체계를 구축함으로서 재난 발생이전 재난대비 및 대응 활동을 신속하고 정확하게 수행하도록 함

(10) 시도발전계획(제주특별자치도 발전계획)

▣ 수립배경

■「지역발전 5개년계획」은 「국가균형발전 특별법」(4조)에 규정된 5년 단위의 법정계획으로, 중앙부처의 지역발전정책인 '부문별 발전계획안'과 시 · 도별로 수립된 '시 · 도 발전계획'을 기초로 수립함

▣ 수립년도 : 2014년

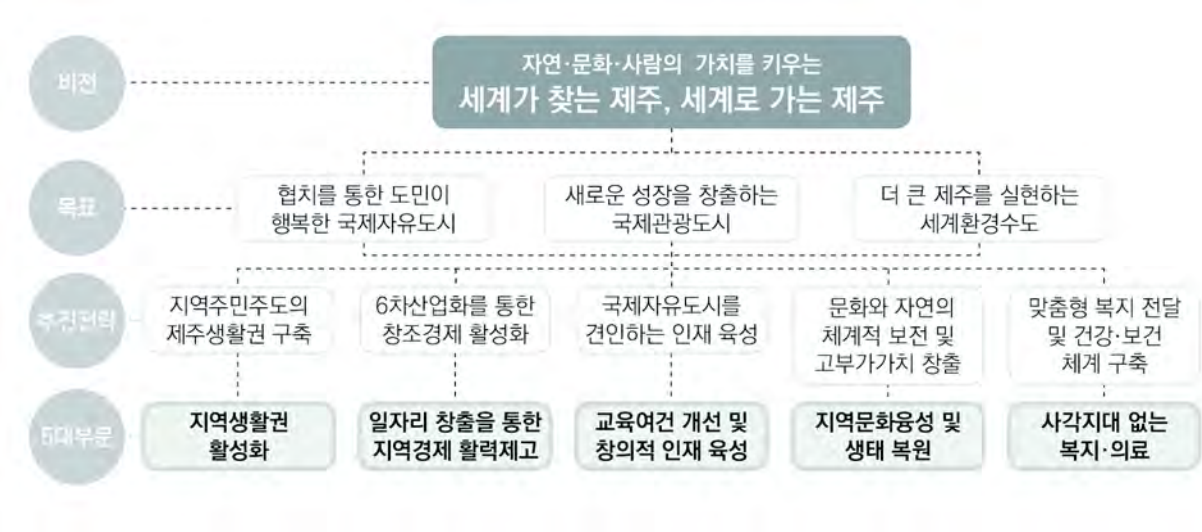
▣ 계획기간 : 2014년 ~ 2018년

▣ 주요내용

■ '자연 · 문화 · 사람의 가치를 키우는 세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주'라는 발전비전을 설정하고 3대 목표에 따른 5대 추진전략을 제시하였음

– 전략사업은 중앙–시도 협력 · 협업 전략사업, 시도특화 프로젝트 사업, 생활권발전 사업 등 262개 사업(3조 8,738억원 규모)로 제안하였음

〈그림 II-16〉 시도발전계획의 비전, 목표, 추진전략, 5대 부문



▣ 시사점

■ '04년 균특법 제정 후, 「제1차 국가균형발전 5개년계획」 수립, 지역경쟁력 강화와 주민 삶의 질 개선 관련된 사항을 중심으로 재원조달 방안을 모색하여 협치를 통한 도민이 행복한 제주특별자치도를 지향하고자함

(11) 제주특별자치도 관광개발계획

▣ 수립배경

■ 2010년 이후에는 중국인 관광객의 폭발적인 증가세에 발맞추어 중국 자본에 의한 관광개발사업도 가속화되고 있는 상황으로, 지속적으로 증가하는 국내 · 외 관광객들의 관광욕구에 맞는 맞춤형 관광개발사업과 대내외 관광환경 변화에 따른 관광개발의 방향을 새롭게 정립할 필요성이 대두됨

■ 또한 관광불편 해소와 전략 관광산업 육성을 통해 2017년까지 관광수입 240억 달러, 외래관광객 1,600만명 유치를 목표로 하고 있는 박근혜 정부의 관광정책과 연계하여 관광개발사업 방향을 새롭게 정립할 필요성이 있음

▣ 수립년도 : 2013년 11월

▣ 계획기간 : 2014년~2021년, 제2차 제주국제자유도시 종합계획 기간

▣ 주요내용

- 관광개발사업의 통합관리체계를 구축함
- 제주 고유의 자연 · 문화자원을 브랜드화함
- 관광산업과 타 산업과의 복 · 융합 관광개발, 관광지 재생과 콘텐츠를 개발함
- 지역 간 균형발전 도모와 관광연계협력을 활성화하기 위해 관광권역을 설정함

▣ 시사점

- 관광개발 여건 및 동향 분석, 관광개발 비전 및 전략 수립, 공간체계 구상 및 개발구상, 관광자원 개발, 관광시설 보완, 관광지 연계 등 세부 전략별 관광개발 계획을 수립함
- 관광자원의 보전과 재생을 통한 녹색관광을 육성하고, 지역밀착형 관광 육성 등을 통해 제주지역의 새로운 관광개발 방향을 설정하고자함

(12) 2025년 제주광역도시계획

▣ 수립배경

- 생활권, 경제권, 행정권을 가능한 한 일차시켜 통합적으로 관리할 필요성이 대두됨
- 2006년 7월 제주특별자치도 출범에 따라 제주도 전체를 단일도시계획 체계로의 전환을 추진함

▣ 수립년도 : 2007년 6월

▣ 계획기간 : 계획수립 기준연도 2004년, 목표년도 2025년

▣ 주요내용

■ ‘친환경 · 고품격 문화를 향유하는 국제자유도시 U-Jeju!’를 목표로 다음의 전략과 과제 실천을 포함함

〈표 II-47〉 U-JeJu 전략과제

전략	과제
1. 국제도시	내 · 외국인이 더불어 살 수 있는 환경조성
	지식정보 교류기반의 구축
2. 첨단도시	지능형 정보화 도시 건설
	다양한 정보시스템의 연계 · 통합 운영
3. 관광도시	자연 · 역사 · 문화자원의 보전 및 활용
	테마형 관광활동의 적극 도입
4. 생태도시	단절 및 훼손된 녹지체계의 기능회복
	생태녹지회랑 및 생태 핵심지역 설정, 생태통로 확보 등 생태네트워크 구축
5. 안전도시	재해에 강한 도시구조 구축
	종합적인 위기관리 체계의 구축

▣ 시사점

■ 장기발전방향 및 도시기반시설 정비 방향을 제시하여 광역계획권을 구성하는 제주도 전체를 단일 계획으로 운용토록 하고 향후 도시관리계획의 수립지침을 제공함

(13) 제주특별자치도 도시관리계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도 출범이후 최초로 제주특별자치도 전지역을 단일권으로 하는 도시관리계획을 정비하는 법정계획[2]에 따라 통일된 기준을 가지고 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토 · 정비할 필요가 있음

▣ 결정년도 : 2010년 3월

▣ 계획기간 : 기준연도 2007년, 목표년도 2015년

▣ 주요내용

■ 개발용지의 원활한 공급을 통해 투자유치를 촉진하고 지역경제를 활성화함

■ 도시의 외연확산을 지양하고 기후변화에 대비한 녹색도시로서의 성장을 유도함

■ 용도지역 및 지구, 지구단위계획 재조정을 통해 주민불편사항을 해소하고 토지이용의 효율성을 제고함

■ 장기미집행 도시계획시설을 재검토하여 도시계획일몰제 대비하여 사유재산권을 보호함

■ 경관고도규제계획에 의해 지정된 최고고도지구는 유지하고 개별 사업추진 시 지구단위계획을 통하여 적정한 건축물 높이를 별도로 결정함

■ 사업의 지속적인 추진을 위해 개발진흥지구를 신설하고 주민생활 편의 증진을 위해 자연취락지구를 확장함

■ 광역도시계획에 반영된 시가화예정용지는 향후 개발사업을 통하여 용도지역을 변경함

■ 도시재생시범사업의 성공적 추진으로 기존 도심의 활성화를 유도함

---

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제34조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」제243조에 따름

▣ 시사점

■ 한정된 토지자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 삶의 질을 향상시키고 제주특별자치도의 환경을 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시하고자함

■ 지속가능한 성장 및 지역균형발전을 강화하는 통합 도시관리계획 수립을 통해 제주특별자치도의 지역 내 도시개발 지표와 방향 등의 단계적 집행을 추구함

(14) 제주특별자치도 경관 및 관리계획[3)]

▣ 수립배경

■ 제주도는 특별자치도로의 승격 및 유네스코 세계자연유산지정 등을 계기로 새로운 시대의 변화와 요구에 부응하는 실천방안의 필요성이 대두됨

■ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 경관계획을 수립할 수 있도록 하는 규정에 따라, 도 전지역의 경관보호 및 형성을 위하여 경관자원과 개발의 방향 등을 고려한 장기적이고 체계적인 관리방안을 마련하기 위한 계획 수립이 필요함

▣ 수립년도 : 2009년 10월

▣ 계획기간 : 기준연도 2010년, 목표년도 2015년

▣ 주요내용

■ 제주인의 자존심과 존엄성을 고양할 수 있는 경관을 생산하는 기본적인 틀과 실천방안에 대한 사항을 포함함

■ 경관 및 관리계획 실천의 기본 태도를 구축함

3) 제주특별자치도 경관관리계획 재정비(2016~2020)는 수립 중에 있음

■ 경관계획 시행을 위한 재원조달 및 단계별 추진상황, 경관자원의 조사 · 평가와 대책 수립에 관한 사항을 포함함

▣ 시사점

■ 국제자유도시로서의 발전을 위해 경관의 기본방향 내용을 구체화하고 도민이 공감하는 관리계획 방안으로 나아가야함

(15) 제주특별자치도 주택종합계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 국제자유도시를 지향하는 고품격 친환경 주거환경 개선이 요구되고 있으며 타 지자체에 비하여 주거환경이나 주택 보급률이 열악한 실정임

■ 제주특별자치도 주거의 질적수준을 제고하고, 일관된 주택정책 마련과 지역 여건에 부합하는 10년 단위의 제주주특별자치도 주택종합계획 수립이 필요함

▣ 수립년도 : 2011년 8월

▣ 계획기간 : 기준년도 2010년, 목표연도 2020년

▣ 주요내용

■ 지역 및 수요자 특성을 고려한 주택공급을 위해 다음의 추진전략을 담음

- 생활권을 고려한 공급계획 수립, 노후지역 공급방안 등
- 1인 가구 및 가구특성에 따른 공급구상, 임대주택 공급확대 방안 등

■ 주거환경 개선을 통한 정주환경 조성 및 개선을 위해 다음의 내용을 포함함

- 커뮤니티 강화를 위한 주거환경 조성, 첨단주택단지 및 시범단지 조성 및 운영방안
- 신규 주택의 친환경적 건설 방안, 저에너지 소비형 주택 도입방안 등

▣ 시사점

■ 현 주거 실태를 바탕으로 향후 10년 후 경제상황 및 주택시장 동향을 감안하여 도민의 주거생활을 보다 고품격 친환경 주거환경으로 개선하고자함

(16) 제주특별자치도 풍수해저감종합계획

▣ 수립배경

■ 최근 태풍, 집중호우, 해일 등으로 인한 풍수해 발생빈도가 높아지고 있으며, 이에 따른 피해가 급증하고 있으나 지역에서 동시다발적으로 발생하는 풍수해의 특성상 예측이 어려운 실정임

■ 따라서 지역단위에서 풍수해에 대한 대비책을 수립하여, 풍수해에 의한 피해에 유기적인 대응체제를 구축할 수 있는 계획 수립이 필요함

■ 지자체 단위에서 지역의 재해특성을 고려하여 장기 · 종합적인 지역방재정책 수립을 위해 풍수해저감종합계획 제도를 도입함

▣ 수립년도 : 2014년 2월

▣ 계획기간 : 목표년도 2024년

▣ 주요내용

■ 풍수해저감종합계획은「지자체 관내에서 발생할 수 있는 모든 풍수해 요소를 정의하고, 이를 예방·최소화·완화·경감하기 위한 현실적 대책을 제시함

■ 기초현황 및 풍수해특성 조사, 위험지구 선정 및 위험요인 분석, 저감대책 수립 등과 관련된 사항을 종합적으로 조사 · 분석함

■ 하천, 내수, 사면, 토사, 바람, 해안 등 기타 재해 대상과 관련된 사항을 포함함

▣ 시사점

■ 장기적이며 종합적인 지역방재정책을 수립하여 지역주민들이 풍수해로부터 위험을 극소화하고 안전한 지역사회를 구축하고자 함

(17) 제2차 제주특별자치도 도로정비기본계획[4)]

▣ 수립배경

■ 타 시도와는 다르게 향상되는 인구의 증가 때문에 제주특별자치도의 제반 도로 교통 현황 및 장래 도로교통여건에 대한 종합적인 분석 · 진단이 필요함

■ 따라서 「제주특별자치도 도로정비기본계획」을 현재 교통여건에 맞도록 보완하여 '제2차 제주특별자치도 도로정비기본계획(2011～2020)' 을 수립함

▣ 수립년도 : 2013년 5월

▣ 계획 기간 : 기준연도 2012년, 목표년도 2020년

▣ 주요내용

■ 기본방향 설정

– 건설 및 개발 → 사람+자연 공존/저탄소 녹색

– 신설 및 확장 → 단절구간연결/리모델링/안전

– 지역균형발전 → 도로혼잡해소/교통환경개선

■ 추진전략

– 간선도로망 조기 구축 및 네트워크 효율화

– 인간 · 환경 친화적인 도로 건설

– 첨단 기술과의 용복합 및 관리체계 선진화

4) 2011년 4월 개정된 「도로법 제22조」에 따라 10년 단위로 도로의 장기적인 정비방향을 제시하기 위해 동법에 따라 수립.

– 안정적인 재원 확보 및 투자 효율성 강화

▣ 시사점

■ 도로계층 간 위계와 연계체계 확립을 통해 효율적인 도로교통 처리대책 마련과 도로운영 및 관리를 도모함

(18) 도시교통정비기본계획

▣ 수립배경

■ 국제자유도시 건설에 따른 각종 개발사업 등으로 도시계획의 변화와 친환경 녹색교통 체계구축 및 대내외적 교통여건의 많은 변화가 예상됨

■ 이에 따라 제주특별자치도의 전 지역을 대상으로 한 광역적인 20년 단위의 '도시교통정비기본계획 수립을 바탕으로 한 중 · 장기 종합교통대책의 마스터플랜이 요구됨

▣ 수립년도 : 2012년

▣ 계획기간 : 기준연도 2010년, 목표년도 단기–2015년, 중기–2020년, 장기– 2030년

▣ 주요내용

■ 국제수준의 항공시설 및 항만접근로 확보를 통해 광역연계도시로의 기능을 강화함

■ 신교통수단 및 지능형교통체계와 공공성 및 편리한 대중교통체계를 구축함

■ 관광도시로서의 교통인프라 구축과 환경 친화적인 교통수단 및 교통서비스 제공

■ 보행자 중심의 안전하고 환경친화적인 녹색환경도시 조성과 교통약자의 교통이용 안전을 제고함

■ ‘관광을 고려한 친환경 교통체계 조성’ 구축을 위해 다음의 전략을 주요 과제로 삼음

〈표 II-48〉 관광을 고려한 친환경 교통체계 주요 전략과제

전략	과제
1. 관광도시로서의 편리하고 안전한 녹색교통인프라 구축	교통수요에 부합하는 교통인프라 구축
	효율적인 광역연계체계 및 친환경 도로망 확충
	도로기능에 따른 체계적 도로정비
	보행자 중심의 걷고 싶은 거리 구축
	교통약자 교통안전 및 교통편의시설 제고
	자전거도로망 정비 및 확충을 통한 이용활성화 인프라 구축
	공공자전거 무인이용시스템 구축 및 관광지 자전거 하이킹코스 확충
	신교통수단 및 친환경 교통수단 구축
	국제적 관광 · 휴양도시로서의 교통 · 정보통신 인프라 구축
2. 대중교통 시설 확충 및 서비스 개선	이용자 중심 및 제주특별자치도 행정체계에 맞는 대중교통체계 구축
	대중교통 중심의 교통정책 시행
	고객중심의 대중교통 서비스 향상
	버스와 타교통수단간의 효율적 환승교통체계 구축
	친환경 교통수단 도입
	버스정보시스템, 정류소안내기 등 첨단대중교통체계 도입 확대
3. 선진수준의 첨단교통서비스 제공	첨단교통체계, 도로전광판 등 도입 확대
	교통체계 효율화 시범 사업 시행
	광역 가로망과 도시가로망 체계 효율적 연계구축
	인간 · 환경 중심의 교통정책 수립 및 시행
	국제화시대에 대비한 정보화, 첨단화된 교통정책 수립

▣ 시사점

■ 제주시와 서귀포시로 이원화된 도시교통정비지역과 교통권역을 특별자치도로 통합한 도시교통미래상과 장기발전전략을 제시함

■ 교통시설의 정비 촉진, 교통수단 및 교통체계의 효율적운영, 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진을 도모함

(19) 제1 · 2차 제주특별자치도 교통안전기본계획

▣ 수립배경

■ 제주도의 교통안전에 관한 중장기 종합정책 방향을 제시하고 도민의 일상생활에서 발생하는 교통문제 해결을 위한 체계적인 방안을 수립하기 위함

■ 교통사고로 발생되는 도민의 생명과 재산을 보호하고 안전한 교통환경을 조성할 필요가 있음

▣ 수립년도 : 2010년 11월

▣ 계획기간

– 교통안전법에 따르면 교통안전기본계획의 기간은 5년이지만 「제1,2차 제주특별자치도 교통안전기본계획」은 「제6차 국가교통안전기본계획」의 기간과 일치시키고, 「제7차 국가교통안전기본계획」 기간까지 포함하여 2010년부터 2016년(5년)까지로 정함

– 정책목표설정 및 투자계획 2010년~2021년(12년)

▣ 주요내용

■ 제주특별자치도 교통안전기본계획은 관할 지역 내의 교통수단, 교통시설 또는 교통 사업자와 관련된 산업 및 제도 등 교통체계와 교통사고 피해를 줄일 수 있는 모든 방안을 포함

■ '품격 높은 교통안전 환경 조성' 을 위해 다음과 같은 정책 목표를 주요과제로 설정함

〈표 II-49〉 교통안전 환경 조성 주요 전략과제

정책 목표	과제
1. 쾌적하고 안전한 보행환경 조성	보행자사고 대책
2. 안전한 도로교통 인프라 구축	교차로 안전성 강화대책
	관광도로 안전성 강화대책
	대형사고 예방대책, 대형차량(관광버스) 안전성 강화대책
	자전거도로 안전성 강화대책
3. 선진형 도로교통 관리기법 도입	교통안전점검 및 도로안전진단 활성화
4. 안전하고 편리한 신교통 체계 도입	노면전차(Tram) 추진 방안 연구
5. 지속가능한 운수산업 교통안전 체계 구축	운수산업 안전관리 과학화
	취약업종 안전관리 강화
	운수산업 교통안전 모니터링 강화
6. 교통약자 보호를 위한 안전대책	교통약자 안전성 강화대책
7. 교통안전정책 추진체계 강화	교통안전행정 전문 역량 강화
8. 선진 교통안전문화 창출	교통안전문화 조성 기반 구축
	교통안전 홍보 및 캠페인 선진화

▣ 시사점

■ 교통시설의 정비와 교통수단 등 교통안전에 관한 사항의 정비 및 관리를 체계화하여 지역간의 이동 편의성을 정립하고자함

■ 교통 질서 유지 및 교통수단에 대한 지식 보급을 위하여 지역의 교통안전에 관한 시책을 도모하여, 도시 안전성을 높이고자함

(20) 제2차 제주특별자치도 지방대중교통계획

▣ 수립배경

- 대중교통육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 근거하여 5년 단위로 수립되는 법정계획으로 계적이고 종합적인 대중교통 정책추진을 위해 중장기 정책목표와 전략을 마련하고자함
- 여러 법과 계획에 수록되어 있는 대중교통 발전에 대한 내용을 종합적으로 제공하고 향후 수립된 대중교통시행계획의 준거를 마련하기 위함

▣ 수립년도 : 2012년 2월

▣ 계획기간 : 기준연도 2010년, 목표년도 2016년

▣ 주요내용

- 도시유형별 특성을 고려한 수단 등 교통 수단 간의 연계를 강화하여 빠르고 편리한 대중교통체계를 구축함
- 승용차 이용억제와 대중교통전용지구 확대 등 교통수요관리를 강화함
- 신교통수단 보급을 확대하여 녹색교통 도시조성 등 녹색대중교통의 기반을 조성함
- 교통소외지역 서비스 개선을 위해 최소 교통서비스 제공을 위한 기반을 구축함
- 비수익노선의 운행 개선과 대중교통산업의 운영체계 및 경쟁력을 강화함

▣ 시사점

- 도시유형별 특성을 고려한 수단을 구축하여 빠르고 편리한 대중교통체계 정립하고자함
- 대중교통산업의 경쟁력 강화와 대중교통전용지구 확대 등 교통수요를 체계적으로 관리하여 교통서비스 제공 기반을 구축하고자함

(21) 제주특별자치도 장사시설 수급에 관한 중 · 장기계획

▣ 수립배경

- 최근 사회문화적 환경과 개인적 가치 및 의식구조의 변화로 장사관행이 종래의 매장 중심에서 화장으로 변화하고 있음
- 달라진 수요에 효과적으로 대응하면서 화장 문화를 정책적으로 정착시키기 위한 공급측면에서의 양적 · 구조적 문제해결 방안이 필요함
- 따라서 '장사 등에 관한 법률' 제5조 제2항에 따라 시 · 도지사 및 시장 · 군수가 수립하는 묘지 · 화장시설 · 봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 중 · 장기 종합계획을 수립함

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2015년~2019년도(5년간)

▣ 주요내용

- 매장과 화장의 수요 추계를 통한 장사시설 수급에 관한 중장기 계획을 수립하고, 이를 실천하기 위한 구체적 전략을 포함함
- 장사시절 발전방안은 장사시설 현황 분석을 토대로 기본방향을 설정하고, 사회적 여건 및 법 · 제도적 변화를 기초로 장사시설 유형별 계획을 구체화함

▣ 시사점

- 장사시설 설치의 가장 큰 어려움인 주민의 반대, 즉 님비현상에 따른 갈등 사례와 성공사례 분석을 통하여 갈등관리 해결을 위한 전략을 마련함. 갈등관리 전략을 매뉴얼화하여 향후 기피시설 설치시 적용할 수 있도록 함으로써 갈등해결에 도움을 주고자 함
- 장기적으로는 장사시설을 통합하는 직제개편을 추진하며, 기존 묘지시설의 효율적인 재활용 대안과 주민참여 활성화 방안이 요구됨

(22) 제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획

▣ 수립배경

■ 제2기 지역사회복지계획에 대한 모니터링과 추진실적에 대한 평가가 부분적으로 이루어졌으나, 전반적인 평가를 수행한 결과 추진 성과 미달성에 대한 원인 분석의 한계가 있으므로 계획 기간 내 평가를 병행하여 계획의 실현성을 제고할 필요가 있음

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2015 ~ 2018(4개년)

▣ 주요내용

■ '삶의 질이 높은 복지공동체 구현' 을 위해 다음의 전략과 주요과제를 선정함

〈표 II-50〉 복지공동체 구현을 위한 전략과제

전략	과제
1. 다양한 수요에 부응하는 맞춤형 복지	장애인의 사회참여 확대
	다양한 가족지원
	아동 · 복지서비스 구축
2. 고용과 복지 연계로 자립환경 조성	안정된 노후 생활 지원
	여성경력단절 예방과 재취업 지원
	저소득층의 일을 통한 자립 및 생활안전
	장애인의 경제적 자립기반 강화
3. 건강하고 안심하는 제주 사회	안심하고 양육할 수 있는 여건 조성
	노후 건강과 생활 안전 제고
	폭력 예방 및 피해자 지원 내실화
	공공의료 서비스 확대
4. 도민중심의 복지전달체계 구축	복지전달체계 개편
	공공과 민간의 협력 확대

▣ 시사점

■ 본 계획은 제3기 지역사회복지계획 과정과 실적, 성과에 대한 총괄적인 평가와 책무성 강화의 평가를 위하여 제주도의 특성을 반영한 구체적인 실천이 요구됨

(23) 여성친화도시 기본계획

▣ 수립배경

- 도시 공간에 대한 접근은 산업화와 함께 공동체, 쾌적성, 환경 등 주민들이 살기 좋은 지역 만들기에 중점을 두고 다양하게 논의되고 있음
- 그러나 도시에 거주하는 여성과 남성, 아이와 노인, 다문화, 장애와 비장애, 이주자 등의 구성원들의 욕구에는 실질적인 관심이 없는 실정임
- 따라서 범죄와 사고 증가, 여성 일자리 한계, 보육과 양육 등의 성인지적관점에서 드러나는 문제의 해결 정책이 필요함

▣ 수립년도 : 2011년 12월

▣ 계획기간 : 2012. 1. ~ 2015. 12.

▣ 주요내용

- 여성친화도시 조성 추진기반 구축단계(2011. 4. ~ 2011. 12.)와 여성친화도시 사업 추진단계(2011. ~ 2016. 12.)를 설정
- '여성 · 가족 모두가 행복한 제주 실현' 을 위해 다음의 전략과 과제를 구체화함

〈표 II-51〉 여성친화도시조성기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 도시가치 창조	기존 여성정책의 강화
	공직 및 의사 결정에 성평등한 참여 확대
	여성인력 양성과 성평등한 교육, 문화 사업 추진
	돌봄서비스 등 일 · 삶의 균형을 위한 환경조성
2. 도시공간 구축	기획 · 설계단계부터 여성관점 반영 및 여성참여 활성화
	도시기반 시설에 대한 접근권과 편리한 사용 여건 마련
	공공이용시설의 친환경적 개조와 일 · 가정 양립지원 여건 조성
3. 제도기반 구축	법 · 제도 및 추진체계 정비
	범도민적 종합 추진체계 구축
	여성친화도시조성협의체(안) 구성 운영, 추진위원회, 서포터즈단, 실무추진협의체

▣ 시사점

■ 성불균형 해소와 양성평등을 실천을 통해 지역차원의 공간적, 물리적, 사회적 측면에서의 안전과 편의, 참여와 성장에 대한 여성의 참여 반영 등 도시의 지속적인 발전을 모색함

(24) 제2차 제주특별자치도 다문화가족지원기본계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 2007년 처음으로 다문화가족 실태조사를 실시하였으며, 2008년 「제주특별자치도 다문화가족지원 조례」 제정, 2010년 「제1차 제주특별자치도 다문화가족지원 기본계획」을 수립한 바 있음

■ 이에 제주특별자치도는 생활환경의 기초 단위인 지역과 일상생활의 기초단위인 가정을 중심으로 다문화가족 지원 기본 정책을 마련하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2015~2018(4개년)

▣ 주요내용

■ 다문화가족의 잠재적 역량을 발휘하고, 지역사회 통합 등 새로운 변화를 이끌어갈 수 있는 주체가 분야별 시책 발굴

■ '다문화사회 사람 · 문화 가치를 키우는 제주' 의 실현을 위해 아래의 전략에 대한 주요 과제를 선정함

〈표 II-52〉 다문화가족지원기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 다문화가족의 가족관계 증진	가족관계 증진
	건강관리지원 확대
	한국생활적응 지원
	가족구성원 인권 강화
	배우자 다문화 이해 증진
2. 다문화가족 자녀의 건강한 성장 지원	미취학 아동의 언어발달 지원
	학령기 자녀의 학교생활 적응지원 확대
	중도입국자녀 지원
	기 진로 및 자립지원 서비스 제공
3. 다문화가족 사회 · 경제 활동 역량 강화	결혼이민자의 전문교육 확대
	결혼이민자의 취업연계 강화
	다문화가족 지역사회, 소통확대
4. 다문화 인식 제고	다문화 인식개선 사업 확대
5. 다문화가족 정책 추진체계 개선	다문화가족 지원서비스 전달체계 개편

▣ 시사점

■ 다문화가족의 대한 정책과제를 제시하여 다문화가족이 지역주민으로서 함께 성장할 수 있는 기반을 마련하고 다문화가족의 실태분석을 토대로 지역차원의 인적 · 물적 자원 연계 등을 제시함

(25) 제주아이사랑플랜 2013~2017-제주특별자치도 보육발전계획

▣ 수립배경

- 「영유아보육법」 제11조 및 「영유아보육법시행령」 제19조에 근거하여 보건복지부장관, 시 · 도지사 및 시 · 군 · 구청장은 매 5년마다 중장기보육계획을 수립하고 이에 따른 연도별 시행계획을 수립해야 함
- 제주특별자치도는 중장기보육발전계획(2011~2012)이 종료됨에 따라 새로운 제주특별자치도 중장기보육발전계획을 추진하였고, 중앙 차원에서 마련된「아이사랑플랜」에 근거하여「제주아이사랑플랜(2013~2017)」이 수립됨

▣ 수립년도 : 2012년 12월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년

▣ 주요내용

- 보육과 관련한 환경 · 정책 변화와 여건을 분석하여 2017년까지의 제주특별자치도 보육시책 발굴 및 계획 내용을 포함함
- '신나는 아이 · 행복한 부모 · 희망찬 제주' 를 추진하기 위해 다음의 내용을 주요과제로 선정함

〈표 II-53〉 보육계획 전략과 과제

정책목표	과제
1. 보육의 공공성 강화	부모의 양육비용 사회적 분담
	국공립어린이집 확충 및 내실화
	공공형 어린이집 확대
2. 보육서비스의 다양화	맞춤형 보육서비스 제공
	가족의 요구에 따른 보육서비스 지원
	다자녀가구의 양육지원 확대
3. 보육서비스 질 고양	평가인증 컨설팅 활성화
	보육과정 적용 지원 내실화
	영유아의 건강 · 영양 · 안전관리 강화
	어린이집 환경 개선
	어린이집 지원체제 강화
4. 보육교직원 전문성 강화 및 처우개선	보육교직원의 전문성 강화
	보육교직원의 처우 개선
5. 보육지원 환경 조성	육아종합지원센터 기능 강화
	부모지원활동 강화
	부모의 참여 및 소통 활성화
	보육정책의 효율적 수행

▣ 시사점

■ 부모 및 보육교직원의 요구를 제주특별자치도의 정책에 반영한 실질적인 보육발전계획을 수립함과 동시에 이를 실천할 수 있는 제도적 기틀을 제공함

■ 보육 책무성을 강화하고 맞춤형 보육서비스 내실화를 추진함

(26) 제6기 제주특별자치도 지역보건의료계획 수립

▣ 수립배경

■ 다양한 의료서비스를 확대실시하고 있지만 여전히 의료 환경 및 의식개선이 이뤄지지 않아 노인 및 외국인근로자, 다문화 가정 등은 의료혜택을 받기 어려움

■ 의료취약계층(노인, 장애인, 의료수급권자, 아동, 다문화가족 등)이 급증함에 따라 파생되는 문제에 대한 체계적인 관리를 통해 지역거점 의료안전망 구축과 민간 의료기관과 차별화된 의료서비스 제공이 필요함

▣ 수립년도: 2014년 12월

▣ 계획기간: 2015년 ~ 2018년

▣ 주요내용

■ 건강수명의 연장과 건강 형평성을 제고하고, '몸과 마음이 건강한 제주'를 실현하기 위해 다음과 같은 전략을 선정하고 주요과제를 추진함

〈표 II-54〉 지역보건의료계획 전략과 과제

전략	과제
1. 지역주민 건강향상을 위한 지역보건서비스 분야	건강생활실천으로 건강수명 연장
	관심인구집단에 대한 체계적 건강관리
	만성질환과 위험요인 관리
	감염병으로부터 안전한 도시
2. 지역보건전달체계 구축 및 활성화 분야	민-관협력 의료서비스 전달체계 구축
	지역사회 협력 및 역량강화
	지속적인 건강수준과 사업 모니터링 체계 구축
3. 지역보건기관 자원 재정비 및 지원계획 분야	제주도민 건강을 위한 보건의료기반 구축
	보건인력 질적 강화를 위한 교육 활성화

▣ 시사점

■ 민간의료기관이 담당하기 어려운 분야에서 의료원 특성을 반영하여 도민에게 충족되지 못한 보건의료 서비스를 제공할 필요가 있음

■ 도민 중심의 종합 공공의료체계 구축을 통해 양질의 의료서비스를 제공하고 공공의료 및 의료서비스 환경개선을 위해 공익적 보건의료사업을 수행하고자함

(27) 제주특별자치도 제2차 제주형 저탄소 녹색성장 5개년 계획

▣ 수립배경

- 「저탄소 녹색성장 기본법」제11조 및 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」제7조, 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」제6조에 의거, 2009년 제주형 저탄소 녹색성장 5개년 계획을 수립한바 있음
- 5년이 지난 2014년에 2차 저탄소 녹색성장 5개년 계획을 추진하여 기후변화에 안전하고 쾌적한 생활기반구축이 필요함

▣ 수립년도 : 2014년

▣ 계획기간 : 2014. 1. ~ 2018. 12

▣ 주요내용

- 제1차 제주형 저탄소 녹색성장 5개년 계획 평가결과를 바탕으로 유사 사업계획과의 차별화 및 국가 계획과 다른 제주지역의 특수성 등을 감안한 선택과 집중 및 지역의 창조경제를 선도할 수 있는 내용을 포함함
- 2020년까지 아시아 최고 2050년까지 세계적 녹색성장 모범도시 조성이라는 목표보다 더 높은 환경과 경제가 조화로움을 이루면서 세계적인 모범도시로 발돋움함을 의미하는 “Harmony of Environment and Economy, The World Environmental Capital, Jeju"로 비전을 설정함
- 제2차 제주형 저탄소 녹색성장 5개년 계획의 비전, 추진전략, 정책방향, 추진과제, 추진체계 및 기대효과 등 계획 수립과 관련한 전반적인 사항

〈표 II-55〉 제주특별자치도 제2차 제주형 저탄소 녹색성장 5개년 계획 전략과 과제

정책방향	추진전략	중점 과제
효과적 온실 가스 감축	탄소흡수원 확보	기후변화대응 숲 조성
	저탄소녹색교통체계구축	스마트 녹색교통체계 구축
	순환형사회구축	폐기물순환체계구축
지속가능한 에너지체계 구축	스마트그리드 조성	스마트그리드 거점도시 사업
	신재생에너지 확대	신재생에너지 보급 확대 사업
	저탄소에너지사회 조성	안정적 에너지 공급 확대
녹색창조·산업 생태계 조성	1차 산업 녹색화	CSA로컬푸드 도입을 통한 친환경농업 확충
	녹색산업 육성	녹색향토기업 집중 육성
	창조경제 구축	창조적 4차 산업 육성
지속가능한 녹색사회구현	기후변화 적응능력 제고	해수면 센터 센터 유치
	환경자원 보존	환경자원총량관리시스템 고도화 및 활용 사업
	녹색관광 활성화	세계중요농업유산 브랜드를 활용한 생태관광 육성사업

▣ 시사점

■ 녹색성장 국가전략과 조화를 이루고, 지역 특성에 적합한 계획의 수립을 통해 환경보전, 주민 생활 및 경제가 조화를 이루는 제주지역의 지속가능한 성장을 도모함

(28) 제주환경교육종합계획

▣ 수립배경

■ 환경문제에 대해 사회구성원의 공동책임에 대한 관심은 높아진 반면 원인에 대한 인식과 책임의식 부족으로 사회적 갈등이 증가됨에 따라, 환경교육 활성화를 기반으로 시민참여에 의한 환경문제의 해결에 환경교육의 중요성이 대두됨

■ 제주특별자치도는 「환경교육진흥법」, 「제주특별자치도 환경교육진흥조례」를 기반으로 정부정책의 저탄소 · 녹색성장에 따른 지방정책 수립 및 시행 계획이 필요함

▣ 수립년도 : 2010년 2월

▣ 계획기간 : 2011년 ~ 2015년

▣ 주요내용

■ 학 · 관 그리고 시민단체와의 파트너십을 통한 제주특별자치도 전체가 함께 하는 환경교육 시스템을 구축하고 운영함

■ 평생환경학습사회 구축을 통해 범도민적 환경교육의 기회를 제공함

■ '배움 · 실천 · 공존의 평생환경학습사회' 실현을 위해 다음과 같은 전략과 주요과제를 설정함

〈표 II-56〉 제주환경교육종합계획 전략과 과제

전략	과제
1. 환경교육 내실화를 위한 기반 강화	환경교육 추진체제 정비
	학교 및 사회 환경교육 통합관리체제 마련
	환경교육프로그램 및 교육장 보완
	환경교육 재원 조성
	점진적 발전 및 내실화를 위한 평가제도 도입
2. 학교환경교육의 내실화	교육과정 내 융합형 환경교육 모듈 운영
	제주특별자치도교육청과의 적극적 협력을 통한 지원 시스템 구축
	환경교육 참여기회 확대
	환경교육 시범학교 확대
	학교 내-학교 간 환경학습 동아리 운영지원 내실화
3. 사회환경교육의 활성화	인센티브 제도를 통한 환경교육 참여 동기 강화
	평생교육 인프라 연계
	사회환경교육 대상 외연확장
	환경교육 전문이력 양성
	환경교육시범마을제도 도입
	사회환경교육 기관 간의 협력강화를 위한 네트워크 구축

▣ 시사점

■ 학교 환경교육과 사회환경교육의 체계적인 연계를 구축하여, 환경보전과 환경문제 해결을 위해 실천 · 행동하는 학습도민을 양성과 환경교육에 대한 전문 인력 양성 등 환경학습의 실천화 방안을 모색함

(29) 제주특별자치도 기후변화 적응대책 세부시행계획

▣ 수립배경 및 목적

- IPCC는 기후변화로 인해 현 세대 및 미래세대가 직면하게 될 악영향을 최소화하기 위한 적응조치의 중요성을 권고하며 기후변화에 관한 대책을 촉구하고 있음
- 우리나라는 기후변화 제3차 종합대책(2005~2007)에 적응개념을 처음 도입, 2008년에 13개 부처 공동으로 국가 기후변화 적응 종합계획(2008)을 발표하였고, 2010년 4월, 「저탄소녹색성장기본법」 시행에 따라, 적응분야 최초의 법정계획으로 「국가 기후변화 적응대책(2011~2015)」을 수립함
- 제주특별자치도는 법 시행령 제38조의 규정에 따라 제주특별자치도 기후변화적응대책 세부시행계획을 추진함

▣ 수립년도 : 2012년 4월

▣ 계획기간 : 2012년 ~ 2016년(5개년)

▣ 주요내용

- 기후변화 현황분석 및 평가를 통해 분야별 취약성과 중점 추진분야(우선순위)를 선정하여 분야별 적응대책 선정함
- ‘자연에 순응하는 기후변화대응시범도 제주 실현’ 을 위해 아래의 분야별 목표 및 주요 과제를 수립함

▣ 시사점

- 분야별 세부시행계획을 수립함으로써 기후변화에 따른 악영향을 최소화하고, 장기간에 걸친 온도 상승, 강수량의 변화, 해수면 상승 등에 위기를 기회요인으로 활용하고자함

〈표 II-57〉 제주특별자치도 기후변화 적응대책 세부시행계획 분야 및 과제

분야	과제
1. 보건	지역응급의료 계획
	감염병 예방사업
	기후변화와 감영병(매개체, 수인성 질병)에 의한 건강취약성 연구
	기상 · 기후 연구와 연계한 한반도 기후변화에 따른 질병 재난 연구 체계화
	기후변화와 삼나무 꽃가루병(호흡기 알레르기 질환)에 의한 건강 취약성 연구
	환경성질환 예방을 위한 실천방안 마련 및 보급
	아토피 예방관리 사업
2. 산림	산림재해 예방 및 훼손산림 복원
	자연재해 방지시설 및 지속적 모니터링 시스템 구축
	기존 임도망 재정비와 자연친화형 다목적임도시설 확충
	제주서부지역의 가뭄해소와 산불예방을 위한 저수지 개발
	산불예방 및 방재관리시스템 구축
	소나무 병충해 방제 및 모니터링
	산림병해충 예찰조사 기능 강화
	수목의 변화에 따른 경제수종 선별사업
	한라산 고도별 산림천이 연구
	기후변화에 대응한 장기수 조림
	산림경영기반 구축 및 소득 지원
	보전지역 산림 모니터링 강화
	자연경관을 고려한 아름다운 숲 조성
3. 물관리	홍수에 강한 하천 적응능력 극대화
	제주형 지하수의 인공함양시설 설치 및 기술개발
	강수패턴에 따른 수자원 연구
	지하수 적정개발 방향 및 이용 가능량 분석기술 개발
	기후변화에 따른 다목적 저류지 개발
	농촌용수 대체 수자원 개발
	제주의 생명수, 지하수의 질적 · 양적 보존
	상수관망 최적관리시스템 구축
	GIS 통합관리 및 공급시스템 구축
	농업용수의 효율적 관리 및 공급체계 구축
	지하수 오염 취약성 평가 및 오염저감 기술 개발
	수질보전을 위한 지하수 관정 정비 사업
	지속가능한 수자원 확보
	농업용수의 체계적 공급을 위한 스마트워터그리드 구축
	지하수의 효율적 관리를 위한 법 · 제도 개선

분야	과제
4. 생태계	곤충 조사 연구 및 기후변화 관측연구소 설립
	거미류조사 및 생태지도 작성
	귀화식물 및 환경유해 동 · 식물 모니터링 사업
	유전자 다양성 보전 및 자원화 기반 마련
	생물종 다양성 보전 및 환경 친화적 활용
	외래종 유입 및 생태계 교란 동 · 식물의 예방적 · 과학적 관리
	희귀 · 멸종위기 식물의 증식 · 복원으로 유전자원 보전 기능 강화
	기후변화대응 한라산 장기생태 연구
	멸종위기종 모니터링 및 유전자 다양성유지 사업
	산림/생태계와 조류 군집의 동태 연구 및 지표종 선정
	응애류조사 및 생태지도 작성
	지렁이 분포조사 및 생태지도 작성
	도롱뇽의 생활사 연구 및 모니터링 체제 구축
5. 농업	농경지 토양침식 모니터링 및 중산간 농경지 지속농업 기반 구축
	농업생산기반 정비사업
	제주특별자치도 토양의 유실량 조사
	기후변화 적응 제주 비닐하우스 재배시설 내재해성 평가 및 보강 사업
	기후변화 대응 감귤분야 사업 추진
	신품종 개발(감귤)
	선진 방역시스템 구축과 축산물 안전관리 강화
	제주특별자치도 지정 제주 고유가축 육종 개량 연구센터
	밭작물 가뭄대책 매뉴얼 작성 및 급수능력 확충 사업
	침입 외래병 · 해충 및 아열대성 돌발 병해충 모니터링 체계구축
	실시간 농업 미기상정보에 기반을 둔 농작물 병해충 예찰
	온난화에 따른 새로운 병 · 해충 대응 조기 방제기술 개발지원
	기후변화에 대응 농작물 신품종 개발 및 이용촉진
	친환경 유기농업 육성 녹색성장기반 조성
	제주형 식물공장 시범사업 추진
	기후변화에 대비한 토양환경관리범위 확대
	외래위해식물 모니터링 시스템 구축 및 자원화 방안 추진

분야	과제
6. 해양/수산	해수면 상승으로 인한 해일피해 예측
	수산양식업의 취약성 대응을 위한 수온과 염분변화 예보
	제주연안 아열대화에 따른 수산생물질병 관리
	외해가두리 산업 발전을 위한 아열대성 어류(참치 등)의 어획기술 개발
	생분해성 어구 시범사업
	제주 연안어장 환경실태 조사
	어장 생태환경 모니터링 및 복원 연구
	입체적 해조류 복원 및 대규모 해조장 시설사업
	연안개발에 따른 해양생태계 복원 연구
	참다랑어 외해양식 산업화
	친환경 녹색성장 넙치양식산업 지원
	친환경 수산물 방역센터 지원
	연안퇴적파래 자원화 사업
	기후변화에 따른 해양생태계 변화 예측
7. 재해	식생분포 및 도로의 분포특성이 도심지 저지대 침수에 미치는 영향과 대책 연구
	기상이변 대비 재난취약지역 예방대책
	재난 예 · 경보 시스템의 과학화 및 현대화
	기상이변 대비 재난취약지역 예방대책
	하천정비 및 재해위험지구 관리대책
	기후변화에 의한 제주특별자치도 재해 · 재난에 미치는 영향연구
	선제적 재난 예방 · 대비체계 구축
	도민안전체험센터 건립 및 안전체험 교육 강화를 통한 안전문화 정착
	u-IT 기술을 활용한 안전망 구축
	u-Safe 재난관리시스템 개발 · 운영

(30) 제주특별자치도 환경보전중기 기본계획

▣ 수립배경

■ 최근의 국가환경종합계획(2006~2015) 및 제주특별자치도환경보전기본계획(1999~2020)과 연계하고, UNESCO 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 및 세계7대 자연경관 선정 등 국제적인 자연환경자산보전지역의 특성에 맞는 환경보전중기기본계획을 수립 · 추진함

▣ 수립년도 : 2011년 12월

▣ 계획기간 : 2011 ~ 2015년(5개년)

▣ 주요내용

■ 도민이 행복한 국제자유도시 추진에 걸맞는 제주환경비전 정립과 환경비전 달성을 위한 기본계획을 수립함

- 환경용량의 종합평가 및 장래의 환경변화를 예측함
- 환경지표 제시 및 환경개선목표를 설정함
- 분야별 환경개선방안 제시 및 친환경적인 개발방안을 모색함

■ 제주환경자산 가치 보전 · 활용방안 및 중장기 계획을 제시함

▣ 시사점

■ 국가 및 지역의 환경 · 산업 · 문화 · 경제 분야 등의 변화에 맞추어 기후변화 영향의 파급효과를 예상함

■ 친환경적인 국제자유도시 추진과 건강하고 지속가능한 발전 및 선보전 · 후개발 원칙에 의해 미래제주의 환경을 위한 실천방안을 제시하고자함

(31) 제주특별자치도 토양보전계획

▣ 수립배경

■ 토양보전을 위한 적절한 고려가 없이 진행된 국토개발 및 산업육성 등이 이루어짐에 따라 다양한 토양오염물질이 증가하였고, 이로 인하여 토양오염이 가중되고, 특히 토양오염의 조사 및 정화에 집중되는 정책으로는 유한자원인 토양의 가치를 보전하고 상승시키기에는 근본적인 한계가 발생하게 됨

■ 이에 환경과 경제의 조화를 넘어 이의 선순환체계를 정착시키고, 기존의 정책기조를 토양자원의 보전 및 순환으로 전환하기 위한 체계적인 계획의 필요성이 대두되었으며, 정부는 토양환경보전에 대한 종합계획인 “토양보전기본계획” 수립에 따라, 제주특별자치도는 토양환경보전법 제4조 제4항에 의거하여 제주지역 토양보전계획을 수립하고자 함

▣ 수립년도 : 2012년 11월

▣ 계획기간 : 2012~2021(10년간)

▣ 주요내용

■ 환경부 토양보전기본계획과 연계하여 제주지역의 토양보전전략을 구체화함

■ 토양정화를 위한 기술 인력의 교육 및 양성에 관한 내용을 제시함

■ 토양과 관련된 기술의 개발 및 관련 산업의 육성에 관한 사항을 제시함

■ ‘도민의 건강과 토양보전을 위한 SAFE(Safety Adaptation Friendly Environment) 공간조성’ 을 실현하기 위해 다음의 전략 및 과제를 구축함

〈표 Ⅱ-58〉 제주특별자치도 토양보전계획 전략과 과제

전략	과제
1. 도민 건강보호를 위한 토양오염 방지 정책 강화	토양 · 지하수 오염원 인벤토리 구축
	토양 · 지하수 정기 모니터링 활성화
	토양 · 지하수 통합관리체계 구축
	특정토양오염관리대상시설 관리체계 구축
	유해화학물질취급시설 및 가스관 관리
	도내 주유소 시설개선 지원
	석면관리 종합대책
	제주지역 골프장 운영 관리 개선
	골프장 사용농약에 의한 지하수 오염 방지 대책 수립
	지하수 오염위험성 농약 관리
	토양 및 지하수 보전을 위한 폐사체 처리 기반 구축
2. 합리적 토양관리를 위한 기반 구축	토양오염실태조사 개선 및 모니터링
	토양오염 우려지역 및 취약지역 관리강화
	토양환경보전을 위한 실태 조사 및 위해성 평가
	토양오염방지를 위한 친환경농업지구 조성 활성화 및 관리
	폐 농약용기 및 폐비닐 회수
	지표식물 및 정화식물을 통한 토양관리
	토양유실 모니터링
	표토보전 및 침식특성을 고려한 관리방안 마련
	피복작물에 의한 토양 유실 방지
3. 토양 · 지하수 관련 도내인력 육성 및 교육 강화	인력양성교육과 취업 연계관리를 통한 고급기술인력 확충
	전문기술인력의 질적 수준 향상을 위한 전문교육 프로그램의 개설
	토양오염방지 교육 실시
	토양 · 지하수 분야 인력양성교육기관 상호협력 구축
4. 녹색성장을 위한 도내 토양환경산업 육성	지역현안 맞춤형 토양환경산업 육성
	신규 정책수요 관련 산업육성
5. 토양 · 지하수 관련 민관협력체계 구축 및 홍보 강화	민관협의체 구성 · 운영
	도민 눈높이 교육 기회 확대
	도민대상 홍보 프로그램 개발

▣ 시사점

■ 제주특별자치도의 전 지역 및 소속 도서지역에 토양오염의 현황과 진행상황을 파악하여 제주지역에 적합한 가이드라인을 제공함

■ 제주지역에 적합한 토양보전 관련 조례 제정 및 구제역 등 불확실성에 대비한 조례를 개정하여 제주의 경관과 도민의 건강을 보전하고자함

(32) 제주특별자치도 제3차 폐기물처리 기본계획

▣ 수립배경

■ 폐기물의 안정적 처리를 위해서는 최초 발생량에 대한 접근을 시작으로 하여 효과적인 수집·운반, 비용부담 및 환경오염을 최소화하는 최종 처리, 처분, 그리고 이와 관계되는 모든 사안들에 대하여 경제적이고 친환경적인 타당성이 담보될 수 있도록 구성되어야 하며 이를 통하여 민원을 최소화 하고 보다 살기 좋은 친환경적도시 건설이라는 최적의 대민 서비스를 제공할 수 있는 방안으로 모색되어야 함

■ 따라서 폐기물의 각 이동(처리)단계별로 객관적이고 합리적인 계획의 수립이 요구되며 이를 위해서 체계적이고 구체적인 폐기물의 처리를 위한 중·장기계획의 수립이 필요함

▣ 수립년도 : 2012년

▣ 계획기간 : 2012년 ~ 2021년(10개년)

▣ 주요내용

■ '세계환경수도 조성을 위한 Waste Zero Emission 사회 조성' 을 실현하기위해 다음의 전략과 과제를 구축함

〈표 II-59〉 제주특별자치도 제3차 폐기물처리 기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 환경	환경부하 최소화
	도민 삶의 질 향상
2. 경제	폐기물 산업화
	폐기물처리 최적화 · 광역화
3. 에너지	폐기물 에너지화
	폐기물 자원화
4. 고용	폐기물산업 관련 일자리 창출
	폐기물 서비스 일자리 창출

▣ 시사점

■ 폐기물관리법에 의해 발생폐기물의 수거 · 처리 및 폐기물특성을 분석하고 발생량 예측, 처리 및 재활용, 자원화, 환경기초시설 설치 등 폐기물 전반에 걸친 기본계획에 따라 향후 합리적인 폐기물처리정책의 기반을 구축하고자함

(33) 2025년 제주시 공원녹지 기본계획

▣ 수립배경

■ 개정된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제5조에 "특별시장, 광역시장, 특별자치도지사 또는 대통령이 정하는 시의 시장은 10년을 단위로 하여 관할구역 안의 도시지역에 대하여 공원녹지의 확충 · 관리 · 이용방향을 종합적으로 제시하는 기본계획을 수립하여야 한다"고 명시하고 있어 새로운 법 개정에 따른 공원 · 녹지계획 수립이 필요하게 됨

■ 동시에 '도시공원 및 녹지 등에 관한 법률'의 기본방향에 부합하는 구체적인 도시공원 · 녹지 확충방안을 마련하기 위해, 장기적인 비전과 일정의 목표량을 가지고 체계적으로 공원 · 녹지를 배치하고 보전, 창출할 계획을 세울 필요가 있음

▣ 수립년도 : 2011년 12월

▣ 계획기간 : 기준년도 2010년, 목표연도 2025년

▣ 주요내용

■ 제주시를 대표할 수 있는 공원녹지 미래상의 제시로 시민, 기업, 행정이 하나가 되어 공원녹지의 보전 및 복원, 창출을 추진해 나가기 위한 장기적이고 종합적인 계획 내용을 포함함

■ ' 늘 푸른 청정의 섬 제주(EVER-Green Island Jeju city!)'를 실현하고자함

■ 제주시의 청정자원 보호, 열린 생태공간으로서의 공원 조성을 추진함

■ 역사 · 문화 · 삶의 융합과 활용 계획을 도모함

▣ 시사점

■ 자연환경의 이용과 양호한 생활환경에 대한 시민의 요구 증가에 따라 녹지축의 설정과 보전 방향을 제시함

■ 계획을 바탕으로 제주시의 공원과 녹지 현황의 문제점을 파악하여 도시개발계획, 자연순환체계를 고려한 공원조성, 도시개발사업 시 공원녹지제안을 포함함

(34) 2025년 서귀포시 공원녹지 기본계획

▣ 수립배경

■ 2005년 10월에 개정된 '도시공원 및 녹지등에 관한 법률'에 의하여 시 · 군별로 공원녹지기본계획을 수립, 주민공청회 및 도시계획위원회 자문과 지방의회의견청취 절차를 도지사의 승인을 얻어 실행해야 하는 도시기본계획의 상세계획으로 공원녹지기본계획이 수립되어야 함

■ 서귀포시 공원녹지기본계획은 현재 서귀포시의 잠재여건을 활용하여 도시녹지에 대한 질적인 측면의 향상을 도모함과 동시에 앞으로 지향하여야할 공원녹지의 바람직한 미래상을 제시 · 달성하기 위한 장기적인 발전방향을 제시하기 위하여 추진됨

▣ 수립년도 : 2013년 4월

▣ 계획기간 : 기준연도 2010년, 목표연도 2025년(제주광역도시계획 목표연도와 동일)

▣ 주요내용

■ 인구 · 산업 · 경제 · 공간구조 · 토지이용 등의 변화에 따른 공원녹지의 미래 여건변화에 관한 사항을 포함함

■ ‘조화로운 삶의 균형, 글로벌 그린시티 서귀포’를 실현하기 위해 다음의 주요과제를 구성

〈표 II-60〉 2025년 서귀포시 공원녹지 기본계획

전략	과제
1. 주요 자연자원의 지속적 보전관리	오름, 곶자왈, 습지, 용천수의 보전
	주요자원 녹지보전지구 지정 검토
2. 도시의 지속가능한 생태성 확보	생태 · 경관녹지대의 확충
	시민운동과 연계한 입체녹화 유도
3. 생활권간 공원 · 녹지 균형 유지	장기미집행시설의 우선사업 시행
	공원소외지역 완화를 위한 확충계획
4. 생활밀착형 녹화공간의 확충	가로수, 자전거도로 등 녹도의 조성
	안전하고 편리한 보행자전용도로
5. 테마가 있는 공원의 재구성	주민선호를 반영한 다양한 테마부여
	지역별 균형있는 테마공원 구상
6. 서귀포 관광가도 조성	서귀포 다양한 길문화체험 관광자원화
	아름다운 길, 걷고 싶은거리 만들기
7. 도시공원의 관광자원화	공원과 주요 관광자원의 네트워크화
	문화 · 예술 · 역사 등의 테마자원 발굴
8. 국제교류도시로의 커뮤니티공간 조성	내 · 외국인 화합을 위한 복합공간조성
	세계 유명작가의 참여로 상징성제고

▣ 시사점

■ 서귀포시의 공간적 측면과 환경 및 역사 · 문화 등의 측면을 포괄하여 서귀포시의 공원녹지에 대한 보전 및 확충, 관리 · 이용의 지표 및 목표를 달성하기 위해 구체적인 실천방안을 제시함

(35) 제주시 도시림기본계획

▣ 수립배경

- 최근 환경문제에 대한 관심이 증가하면서 쾌적하고 건강한 생활환경에 대한 주민들의 욕구 증대가 높아짐에 따라, 주변 자연환경을 보전하고 생활권 주변 공원과 녹지 등 자연환경을 보전하고자 하는 시민들의 의식수준 향상이 이루어짐에 따라 제주시의 녹지추의 설정과 보전에 대한 방향 설정이 필요함
- 따라서 제주특별자치도는 도시화의 가속으로 인한 환경파괴가 우려되므로 제주시의 녹지축의 설정과 보전에 대한 방향을 구축하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년 10월

▣ 계획기간 : 기준연도 2015년, 목표년도 2019년

▣ 주요내용

- 도시숲간 또는 도시외곽 산림과의 녹색네트워크를 구축함
- 도시숲, 명상숲, 마을숲, 가로수, 무궁화동산 등을 조성하여 생활권 녹색 공간을 확충함
- 녹색공간의 품질을 향상시켜 국민들에게 질 높은 녹색서비스를 제공함
- 국민, 기업, 단체들이 참여하는 도시녹화운동을 전개하여 도시숲의 조성 · 이용 · 관리 활성화 및 이를 위한 시스템 구축 및 법 · 제도를 정비함
- 숲속의 도시, 도시속의 숲 실현’ 을 비전으로 국민들에게 아름답고 쾌적한 도시 녹색 생활을 제공하기 위해 다음과 같은 과제를 실천하고자 함

〈표 II-61〉 제주시 도시림기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 추진체계의 정비	도시림 관련 계획체계 정비
	전국 도시림 실태조사 실시
	도시림 통합정보 시스템 구축
2. 관리기반의 구축	도시림 지속성지수 개발
	녹색총량제 도입
	도시계획과 도시림관리의 연계 강화
3. 녹색의 양과 질 향상	녹색네트워크 추진
	가로수 조성 · 관리
	도시림 조성확대
	학교숲 조성확대 등
4. 시민참여 활성화	시민참여 제도 활성화
	시민교육 프로그램 확대
5. 법 · 제도 개선	관련법 제 · 개정 추진
	도시림 예산체계 개편

▣ 시사점

■ 제주시의 공원 · 녹지 현황과 문제점을 파악하고 도시숲의 효과적인 조성 전략과 녹지축의 보호를 위한 계획과 대안을 마련함

■ 도시림에 대한 체계적인 관리 등 계획시행을 위한 중장기적 방안을 마련하는 기반으로 제주시를 대표할 수 있는 도시숲의 미래상을 제시하고자 함

(36) 제1차 제주특별자치도 산지관리지역계획

▣ 수립배경

- 현행 산지전용허가기준은 개발행위 허가기준이 아니며, 전용 후에는 타용도로 전환되어 관리되기 때문에 난개발 방지에 한계가 있음
- 2013년 4월 수립된 제1차 산지관리기본계획(2013~2017)의 기조와 정책을 효과적으로 도입 · 이행하기 위해 관리지역차원의 효과적이고 실효성 있는 산지관리방안의 중요성이 증가함
- 따라서 산지이용 수요변화에 능동적으로 대처하고 산지의 계획적 이용 · 관리를 위한 중장기적이고 종합적인 관점에서의 산지관리체계 구축과 정립이 필요함

▣ 수립년도 : 2013년 12월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년(5년)

▣ 주요내용

- 계획적이고 합리적인 산지이용과 가치 있는 자연자원의 보전 및 쾌적한 녹색터전 조성을 위해 다음과 같은 과제를 실천하고자함

▣ 시사점

- 임업의 생산성을 높이며 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 자연경관 보전, 국민보건휴양 증진 등 산림의 공익기능 증진에 기여하고, 국민의 활동범위가 확대를 통해 레저 · 문화 활동의 지속적 증가를 유도함
- 여가 · 휴양 · 문화생활 등의 산림복지를 위한 산지이용 수요 증대와 산림의 공익기능에 대한 인식제고를 통해 산림의 중요성을 부각시키고자함

〈표 II-62〉 제1차 제주특별자치도 산지관리지역계획 전략과 과제

전략	과제
1. 산림경관 · 유역 맞춤형 산지관리	지역의 산지특성을 고려한 산지관리 체계 구축
	유역단위 산지관리체계 구축
2. 산지연결망 관리체계 구축	산지축 연계 및 범위 설정을 위한 정밀조사 및 공간자료 현행화
	산지축 연계 보전 및 이용 대상에 대한 관리범위 재설정
	관련 법률과 연계한 보호 및 제도적 안전장치 강화
	보전가치 높은 지역의 산지전용 인허가 · 협의 기준 강화
	곶자왈, 오름 등에 대한 공유화 정책 확대 지원
	병해충 발생지역의 타용도 전용 방지를 위한 대체수종 조림
3. 자연친화적 산지이용 및 복구 · 복원 체계 구축	지역특성 및 자율성을 반영한 산지관리
	'자원지향형' 산지이용 유도를 위한 가이드라인 개발
	산지이용 허가 및 전용 협의 절차 협조체계 구축
	불법 훼손산지 관리체계 도입
	산림골재의 안정적 수급 방안 마련
	토석 · 채석으로 인한 생활피해 저감
	토석 · 채석 허가지 사후관리
	토석 · 채석 허가지 복구 · 복원
	산림복지서비스 기반의 도시림 연계(연결형)
	대단위 통합적 산림복지단지 기반 조성(거점형)
4. 산지의 녹색서비스 기능 강화	도시 및 도시주변 산지에서 차고 신선한 공기 생성산지활용
	녹색에어컨 기능산지의 확대 · 유지
	주요수계 상류지역 수원함양 산림보호구역 지정
	상수원 상류 지역 산지이용 및 산지개발 허가 · 협의 기준 강화
	산지의 녹색댐 기능 및 사업 효율성 제고
	산림훼손지, 주민 요구지역 등 재해발생위험지 관리
	바람피해 방지를 위한 방풍림 보호 및 관리
	해안림에 대한 방재기능 강화

(37) 제4차 제주특별자치도 에너지계획

▣ 수립배경

- 최근 전 세계적으로 자국에너지 보호정책과 국제 정세 불안에 따른 에너지 수급 문제가 야기되면서 고유가가 지속되고 있을 뿐만 아니라 교토의정서 체결이후 각 나라에 대한 온실가스 의무 감축 압력이 점점 증대되고 있어 이에 대한 사회적 비용이 큰 화두가 되고 있는 실정임

- 따라서 지역 환경과 사회적 여건 그리고 지역개발사업의 전제 조건을 고려한 중장기 에너지계획 수립 시 지역경제와 주민복지 정책, 지역 산업의 특수성을 반영함과 아울러 지역의 안정적 에너지 공급, 편리한 에너지 이용과 적정한 가격 및 소비절약 시책 마련은 물론 에너지 이용의 효율향상을 위한 방향에서 에너지 수급구조와 경제성 등을 종합적으로 평가, 이에 따른 우선순위를 결정하여 지역에너지 계획이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 종합적으로 계획수립의 필요성이 대두됨

- 이에 제주특별자치도는 에너지절약, 수요관리, 신재생에너지의 개발 및 이용, 지역난방 및 도시가스 등과 같은 사업 분야에 지방정부의 역할을 정립할 수 있는 제주특별자치도에너지계획 수립이 필요함

▣ 수립년도 : 2012년 12월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년(5년)

▣ 주요 내용

- 에너지 이용 효율의 극대화 방안, 에너지 자족능력 제고 및 에너지에 대한 시민 인식제고의 내용을 포함함

- 미활용에너지 보급 확대, 신재생에너지 이용 확대, 에너지 수요 확충을 위한 인프라를 구축함

- 자발적 시민 참여 분위기 조성, 시민과 함께 하는 특화된 에너지 시책을 추진함

▣ 시사점

■ 현재의 환경과 개발에 따른 저탄소 녹색환경을 구현할 수 있는 에너지원별 공급대책을 통해 제2차 제주국제자유도시종합계획 등 관련 법령을 기초로 하여 지역에너지 수요전망과 공급대책을 수립함

(38) 제주 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획

▣ 수립배경

■ 「농업 · 농촌기본법」 제14조 제5항 및 제6항에 따른 법정계획을 수립토록 하고 있으며, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제201조에 의하여 「농 · 임 · 축 · 수산업 발전계획」을 수립 · 추진토록 규정하고 있음

■ 차기 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획은 중앙계획기간 완료년도인 2018년도에 지자체 계획을 수립할 계획임

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 제2차 제주국제자유도시종합계획 기간(2012~2021)의 중반기 계획 기간이면서 2012~2016년 「농 · 임 · 축 · 수산업 발전계획」의 연속선상에 있음

▣ 주요내용

■ 본 계획은 2014년부터 2018년까지 5개년에 걸친 중기계획으로 '제주의 가치를 높이는 미래농업 육성' 실현을 위해 다음의 주요과제를 계획함

〈표 II-63〉 제주 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획 전략과 과제

전략	과제
1. 농업 체질개선 강하고 활력있는 희망 농업 육성	FTA총체적 대응으로 농축산업 경쟁력 강화
	친환경농산물 생산 확대 인프라 구축
	농촌인력 초고령화 대응 경영안정 도모
	항구적 가뭄대책 추진 전천후 농업기반 조성
2. 제주형 세계일류 식품산업 육성	농촌자원 활용 농식품의 6차 산업화
	고부가 R&D집중투자 및 식품기업 역량강화
	신선식자재 안정적 공급체계 개선
3. 명품산업으로의 감귤산업 재창조	세계에 통용되는 명품감귤 생산
	품질담보 · 소비신뢰 유통체계 구축
	소득보장 · 부가가치 창출 원천산업 육성
	월동채소 계획생산 및 수급안정 대책
4. 글로벌 선진축산 구현	세계화를 지향하는 친환경축산업 육성
	청정 · 안전 · 고품질 축산물 유통기반 구축
	가금산업 안정화를 위한 종계장 육성

▣ 시사점

■ 농어촌의 특성을 반영한 맞춤형 교육 프로그램 및 지역개발과 임업부분까지 연계를 통한 지원정책 사각지대 해소하고자 제언함

■ 농업정보화를 통한 생산과 유통시스템을 구축하여 농업의 고부가가치를 창출하고 지역개발의 인프라를 강화시키고자 함

(39) 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년계획

▣ 수립배경

■ 도 · 농균형발전을 통한 지속가능한 국가발전을 도모하기 위해서는 도시에 비해서 낙후되어 있는 농어촌의 지속적 유지 · 발전이 중요함에 따라 농어촌의 복지·교육여건개선 및 지역개발촉진 등을 위하여, '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법'(이하 '농림어업인 삶의질 향상 특별법'이라 한다) 제정·시행함('04.3.5 공포, 6.6 시행)

■ 정부는 동법에 따라 농어촌 주민의 복지 증진과 교육여건 개선 등을 위해 부처별로 분산 지원되고 있는 다양한 농촌지원 사업들을 종합 · 체계화하여 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획을 수립('05.4.16)하였고, 농림어업인 삶의 질 향상 특별법에서 기본계획의 차질 없는 추진을 위해 도 5개년계획(이하 '지역계획') 수립을 의무화함

▣ 수립년도 : 2015년

▣ 계획기간

– 제2차 계획기간은 2015 ~ 2019년(5개년)

– 사업기간이 5년 이상이거나 당해 기간에 일부만 시행되는 사업도 5개년 계획 대상에 포함

▣ 주요내용

■ 보건·복지증진

– 농어업인에 특성화된 사회안전망 구축 및 농어촌 의료 취약지 해소를 위한 기반구축 및 서비스를 확대함

– 농어촌 계층별 맞춤형 서비스 강화 및 농어촌 복지 사각지대 해소를 위한 복지 전달체계를 강화함

■ 교육여건 개선

– 농어촌의 특성을 반영한 교육단계별 공교육 서비스 확충 및 농어촌 학생의 교육복지를 확대함

– 농어촌 맞춤형 교육 프로그램 및 인력 확충과 지역 인재양성을 지원함

■ 생활권 기반 구축

– 정주체계간 연계를 통해 지원정책의 사각지대를 해소하고 지역공동체가 주도하는 생활체감형 지역개발 방식을 확대함

– 농어촌 상·하수도 보급률을 제고하고 에너지 복지를 확대함

– 농어촌 고령자 및 취약계층 등에 대한 주거복지를 확대함

■ 일자리 창출

– 향토산업을 활용한 6차산업 기반을 마련하고 농어촌 관광 고도화를 추진함

– 농어업인의 창업을 촉진하고 역량을 강화함

– 농어촌 인력의 미스매치를 해소함

■ 문화·여가

– 생활 체감형 문화·여가 인프라 구축 및 유·무형 농어촌(전통)문화자원의 발굴 및 전승을 시행함

– 주민 참여형 문화 프로그램 및 동호회 네트워크 지원을 확대함

– 문화전문 인력육성 및 양질의 문화콘텐츠를 제공함

■ 환경·경관

– 주민 주도의 농어촌 어메니티의 체계적 관리 및 활용을 도모함

– 농어촌 주민을 위해 쾌적한 생활환경 조성 및 지속 가능한 농어촌 생산 환경을 조성함

■ 안전

– 자연재해 및 기후변화 대응체계를 강화함

– 생활안전 사각지대 해소 및 안전한 보행·교통 환경을 조성함

■ 7대 부문별로 기본계획 과제 및 지역별 특수여건 등을 고려해서 추진과제를 정리하고 과제별 세부추진 계획을 작성함

■ '삶의 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어촌 구현' 을 위해 다음의 추진전략을 포함함

– 농림어업인삶의질향상위원회를 중심으로 관계부처와 농어민대표 등이 참여하는 범정부 추진체계를 구축함

– 정부의 제3차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본 계획을 토대로 향후 5년간 1조 4032억원을 집중투자함

* 민간의 자본 · 인력 · 경영기법 등을 활용하여 투자 효율 증대 및 계획추진의 실효성 확보를 위해 투융자 평가체계 구축

▣ 시사점

■ 보건복지, 교육여건 개선, 생활권 기반 구축, 일자리 창출, 문화 · 여가, 환경 · 경관, 안전 등의 실현을 통해 농림어업인의 삶의 질 향상에 기여함

■ 기초생활보장제도개선, 영유아 양육비 및 학자금지원 확대 등 농어촌 사회안전망을 확충하고, 각종 시설들의 복합단지화 및 시설 간 연계 운영 등을 촉진함

(40) 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획

▣ 수립배경

■ 정부의 저탄소 녹색성장 정책에 따라 농 · 식품의 핵심 전략분야로 '친환경 농 · 식품 및 연관 산업' 이 중요성 대두되고, 친환경, 웰빙, 식품안전 등 안전 · 안심 먹을거리 및 쾌적한 농촌 환경에 대한 국민적 요구 증대됨

■ 또한 제주특별자치도 제2차 친환경농업육성 5개년 계획 종료에 따라 그간의 친환경농업 성과를 평가하고 농업 · 농촌 여건과 환경변화에 따른 중장기 비전과 정책방향 제시가 필요함

▣ 수립년도 : 2012년

▣ 계획기간 : 2013 ~ 2017년(5개년)

▣ 주요내용

■ '자연 그리고 소비자가 함께하는 친환경 농업 실현' 을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-64〉 제3차 친환경농업 육성 5개년 계획

전략	과제
1. 친환경농업 인프라 구축	친환경농산물 안정생산 기반 구축
	친환경농업 실천농가 경영비 절감
	땅심 살리기 자원순환농업 완전 정착
2. 친환경농산물 유통기반 확충	새로운 가치 창출 수출 · 유통 · 가공 기반 구축
	친환경농산물 로컬 · 힐링푸드 및 소비촉진
3. 친환경조직 및 리더육성	친환경농업 표준화 및 기술개발 보급
	FTA대응 체질개선 친환경실천 교육 강화

▣ 시사점

■ 자연을 '청정하게' 하고, 소비자를 '건강하게', 생산자를 '잘 살게' 하는 핵심가치의 실현을 위해「친환경농업의 지속적인 확대」의 실천계획을 추진하고자함

■ 경제 · 사회 발전의 패러다임의 변화에 따른 지속 가능한 농업의 중요성을 제시함

(41) 제주특별자치도 제2차 여성농어업인 육성 기본계획

▣ 수립배경

■ 농어업 및 농어촌 사회에서 여성농어업인의 역할 및 중요성 증대, 여성농어업인을 전문 농어업인력으로 육성할 필요성 증가하고「여성농어업인육성법」 제정('01년)과 개정('05)으로 중앙 및 지자체별 여성농어업인 육성정책 5년 단위의 기본계획 수립 · 추진함

■ 따라서 여성농어어업인육성법 개정('05.11.5)으로 지자체 실질적 참여근거를 마련함에 따라 제주특별자치도 제1차('06~'10)기본계획 및 제2차('11 ~'15) 기본계획의 성과를 평가하고 우리도 농업농촌 여건변화를 반영한 제3차('16~'20) 기본계획을 수립

▣ 수립년도 : 2016년

▣ 계획기간 : 2016년 ~ 2020년

▣ 주요내용

■ 양성이 평등한 농업농촌을 구현함

■ 여성농업인의 직업역량을 강화함

■ 여성농업인의 지역역할을 확대함

■ 복지문화서비스를 제고함

■ 다양한 농촌여성주체를 양성함

〈표 II-65〉 제주특별자치도 제2차 여성농어업인 육성 기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 양성이평등한 농업농촌 구현	공동경영인으로의 위상 제고
	여성농업인 정책참여 확대
	성주류화 정책강화
	정책추진거버넌스 확대
2. 여성농업인 직업역량강화	여성농업인 경영능력 향상
	여성농업인 창업역량 제고
	여성농업인 교육체계 효율화
	여성농업인 농작업 여건 개선
3. 여성농업인 지역역할 확대	여성농업인 지역개발참여 확대
	여성농업인 지역역량 강화
	여성농업인 사회기여 활성화
4. 복지문화 서비스 제고	복지서비스 정보전달 효율화
	모성보호 및 복지서비스 강화
	고령.영세,여성농업인 지원강화
	여성농업인 문화접근성 강화
5. 다양한 농촌여성주체 양성	여성농업인 멘토-멘티 체계 마련
	귀농귀촌 여성농업인 정착 지원
	결혼이민여성 농촌인력 양성 지원

▣ 시사점

■ 제1차 ~ 제2차 기본계획 추진으로 여성농업인 육성정책 기반 마련에 이어, 여성농어업인의 직업적 권익 향상을 강화하고 지역별 특성에 맞도록 전문 농어업경영인력 및 지역발전 리더육성 등 여성농어업인 정책 마련 및 확대를 추진함

(42) 제주특별자치도 농업용수 관리계획

▣ 수립배경

■ 최근 지속적인 농업생산기반시설 확충과, FTA에 따른 각종 지원사업 등의 영향으로 농경지와 시설작물 재배지는 면적이 꾸준히 증가하고 있어 이에 맞는 체계적인 '농업용수 종합계획' 이 필요한 실정이며, 특히 서부지역은 매년 한해가 발생하고 있어 이에 대한 근본적인 대책이 요구되는 상황임

■ 제주도에서는 농업이 제주지역 경제에 있어서 차지하는 중요성과 지하수자원의 희소성 · 유한성 및 보전의 당위성 등을 감안하고, 농업생산성 향상의 기반이 되는 농업용수 공급 및 이용에 관한 종합계획을 서부지역을 우선 고려하여 사업을 추진함으로써, 서부지역 농업용수 부족 문제를 근원적으로 해결함과 아울러, 도민의 생명수이며 제주경쟁력의 바탕인 지하수자원을 과다 개발로부터 적극 보전하고자 농업용수 종합계획 수립을 추진함

▣ 수립년도 : 2013년 5월

▣ 계획기간 : 2013 ~ 2022

▣ 주요내용

■ 농업용수 급수체계 개선, 기존 농업용수 공급시설의 정비 및 이용률을 향상함

■ 용수원개발 방식의 전환, 대체수자원 개발 및 활용을 도모함

■ 관로연계 확대와 노후관로 교체, 농업용수 관리체계를 개선함

■ 행정구역 경계에 의한 권역 구획과 수자원 현황 및 대체수자원 개발 여건에 의한 권역의 구획 내용을 포함함

▣ 시사점

■ 용수의 분배를 고려한 권역의 구획을 통해 이미 개발된 수원시설의 이용 효율을 높이기 위한 사업을 추진하는데 기반이 됨

■ 농업용수 급수체계 구축을 통해 부족한 농업용수 · 조경용수 · 지표수 · 하수처리장 방류수 등 대체 수자원을 개발, 이용하여 농업용수의 지하수 의존율을 낮추고자함

(43) 제주특별자치도 식생활교육계획

▣ 수립배경

■ 서구식 식생활 등 잘못된 식생활로 인한 부정적 영향 증가, 식생활 분야를 중심으로 녹색생활 실천에 대한 중요성이 높아짐에 따라, 환경·자원위기 극복을 위해 녹색성장으로 정책패러다임 전환이 필요함

▣ 수립년도 : 2012년

▣ 계획기간 : 2010년 ~ 2014년

▣ 주요내용

■ ‘건강한 행복도민, 녹색 식문화 정책’ 실현을 통해 환경 · 건강 · 배려를 고려한 녹색식생활 확산을 위한 주요과제를 다음과 같이 수립함

〈표 II-66〉 제주특별자치도 식생활교육계획 부문과 과제

부문	과제
1. 식생활 교육인프라 구축	식생활교육 지원조례 및 시행규칙 제정
	식생활 교육위원회 구성·운영
	식생활교육 계획 수립
	식생활교육지원센타 운영 지원
	식생활교육 민-관 업무협약
	식생활교육 추진 Leader양성
	식생활교육 민간단체 활동 지원
	녹색식생활 교육박람회 참가 지원
	식생활교육 우수사례 경진대회 개최
2. 환경친화적인 식생활 기반 구축	낭비 없는 음식문화 교육
	밥상머리교육 식생활 홍보 책자 발간
	전문성 향상을 위한 학교급식관계자 연수
	영양(교)사 전문성 향상을 위한 학교급식지원팀 운영
	지역사회와 연계한 식생활교육 프로그램운영
	친환경 농산물 학교급식 지원
	어린이 표준식단표 제작 보급
	취학전 아동 식생활 교육
	체계적인 식생활 기본계획 지원
3. 안전하고 건강한 식생활 실천	밥상의 혁명 Local Food 운동 전개
	올바른 식생활교육의 실천
	녹색식생활 건강식단 홍보물 제작
	유휴교실을 활용한 영양교육실 운영
	느림의 미학 「농가맛집」 지정 육성
	비만예방 및 관리교실 운영
	올바른 식생활 음식체험교실 운영
	아침밥먹기 및 건전 음주문화 캠페인 전개
4. 체험을 바탕으로 배려와 감사하는 식생활	우수농어촌 식생활 체험공간 지정·운영
	농촌 및 식생활 체험공간을 통한 식문화 확산
	전통식문화 프로그램 운영학교 지정운영
	전통(향토)음식학교 운영
	도·농 교류의 장 향토음식 체험장 운영
	1학교 1특색 급식체험프로그램 운영
	도시농업 텃밭상자 지원

▣ 시사점

■ 저탄소 녹색성장을 향후 60년의 국가 비전으로 추진하는 국가 정책에 따라 곡물 소비 감소, 육류 · 유제품 소비 확대 등의 제언을 통해 생활 속에서 도민이 실천 가능한 교육 컨텐츠 및 방법을 발굴하고 활용하고자함

(44) 제주특별자치도 향토음식육성 기본계획

▣ 수립배경

■ 식품산업을 신성장 동력산업으로 육성 추진 및 조직 개편('11. 1월)으로 도 식품산업과, 행정시 식품산업담당 신설, '제주자치도 농 · 임 · 축 · 수산 · 식품산업 발전계획' 수립('11. 12월)함

■ 향토음식 육성 및 지원조례 제3조는 향토음식의 역사성, 발굴 · 보전, 개발, 관광상품화 시책 개발 등 '향토음식육성기본계획' 수립을 의무화함

▣ 수립년도: 2013년 12월

▣ 계획기간: 2013년 ~ 2017년

▣ 주요내용

■ '맛과 건강을 창조하는 제주향토음식 육성'을 비전으로 하여, 다음의 주요과제 실현을 통해 향토음식육성을 확대하도록 함

〈표 II-67〉 제주특별자치도 향토음식육성 기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 대표 향토음식 브랜드화	50대, 7대 향토음식 선정
	향토음식 스토리텔링 개발 및 표준 레시피 제작 보급
	향토음식 도록II 발간
	향토음식 명인 발굴 지원
2. 향토음식 경쟁력 기반 구축	향토음식 산업현황 및 추이분석
	향토음식 전문인력 인프라 구축
	표준 향토 음식 모델 개발
3. 향토음식 관광상품 개발 및 지원	농어촌 향토 맛집 발굴지원
	향토음식 테마별 투어상품개발
4. 향토음식 국내 · 외 홍보 마케팅	향토음식 홍보센터 설치 · 운영
	향토음식 온 · 오프라인 홍보
	향토음식 홍보이벤트

▣ 시사점

■ 본 계획은 기반을 제주향토음식의 발굴 · 보전 · 육성과 특화를 통한 관광 상품화 시책의 체계적인 추진이 필요하며, 5년마다 기본계획 수립 및 매년 시행계획 수립 추진으로 지속성을 유지하여 내 · 외국인 관광객 증가(13년 1천만 명)와 유네스코 3관왕, 세계7대자연경관제주 선정으로 제주향토음식의 청정성, 안전성, 건강성 등 가치 상승을 전망함

(45) 제주특별자치도 연안관리지역계획

▣ 수립배경

■ 전 세계적으로 연안공간은 약 20% 면적을 차지하나, 연안은 세계 어업생산량의 90%, 생물생산성의 25%, 인구의 50% 가량이 거주하는 가치가 매우 높은 공간으로 세계적으로 1992년 리우 지구환경정상회의에서 '의제 21(Agenda 21) 제17장'을 통해 연안 및 해양자원의 보호, 지속가능한 이용을 실현하기 위한 전략적 수단으로 연안통합관리제도의 도입 권고하고 있음

■ 우리나라는 세계적인 연안통합관리의 추세와 중요성에 기초하여 1999년 「연안관리법」을 제정하였고, 2000년 제1차 연안통합관리계획을 수립하였고, 국가 연안관리정책과 연계한 제주특별자치도 연안관리지역계획 수립 필요함

▣ 수립년도 : 2012년 12월

▣ 계획기간 : 2012년 ~ 2021년(10년)

– 제2차 연안통합관리계획(2011 ~ 2021)과 연계하여 설정

▣ 주요내용

■ 공공의 접근이 자유로운 개방 연안을 구현하고 동북아시아 생물다양성 거점을 구축함

■ '세계로 열린 생명 제주 연안' 실현을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-68〉 제주특별자치도 연안관리지역계획 전략과 과제

전략	과제
1. 생태계 건강성 및 연안경관 증진	교란생물, 제주토착종 조사 및 구제
	해양생명자원 보호와 관광화
	훼손 연안 경관복원사업
	용천수 종합관리체계 구축
	연안습지 복원 및 자연해안 인접 토지 관리
2. 기후변화 대응 및 재해 대응 강화	표사계, 모래날림 현상 모니터링 및 방지대책
	연안침식 모니터링 및 방지대책 수립
	연안 환경오염원 관리
	연안시설물 정비 대책
3. 연안 거버넌스 구축	지역연안관리심의회 심의 정보 이력서비스 도입
	국제적 수준의 안전하고 쾌적한 해변만들기
4. 연안관리 실행력 강화	집행력 강화를 위한 정보시스템 구축
	친환경 연안정비계획 지침
	바닷가 및 바닷가 인접토지 공공성 강화

▣ 시사점

■ 도시계획, 연안재해, 수산, 항만, 연안개발, 보호구역, 수질관리, 해안선, 해양환경 등 각 분야별 해당 개별법에 의거해 기능적으로 관리하는 방식을 적용하여 연안을 통합 관리하고자함

(46) 제주특별자치도 물류기본계획

▣ 수립배경

■ 지역 특성으로 인한 고비용 구조의 물류체계를 효율화하고 물류 경쟁력을 강화하기 위한 중장기 지역물류 정책 추진 방향의 정립이 필요함

▣ 수립년도 : 2009년

▣ 계획기간 : 기준연도 2008년, 목표년도 2019년(중간 2014년)

▣ 주요내용

■ 물류비용 절감을 통한 지역경쟁력 향상, 물류 및 유통품질 제고를 통한 부가가치 증대

■ 국제자유도시 실현을 위한 친환경 · 고효율 물류기반 확립’ 실현을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 Ⅱ-69〉 제주특별자치도 물류기본계획

전략	과제
1. 지역특성을 반영한 물류기반시설 확충(하드웨어 정비)	권역별 · 유형별 물류단지 공급
	도외 공동물류센터 확대
	항만 물류 전문화
	물류간선망의 체계적 확충
2. 물류체계 효율화 및 운영 혁신(소프트웨어 개선)	단계적 물류표준화 · 현대화
	물류공동화/운임체계 개선
	친환경 녹색물류 체계 구축
	물류보안 분야 선도
3. 제주특별자치도내 · 외 물류네트워크 강화(국제자유도시 기반 확충)	국제물류 활성화 기반 구축
	도내 공항만 연계수송 강화
	첨단 신선물류: Cole-Chain 구축
4. 물류산업 경쟁력 제고 및 제도적 지원(지역물류 자치역량 강화)	지역 특화 물류통계/DB 구축
	관련 행정 · 지원 조직 정비
	물류분야 인력 체계적 양성
	지역 물류산업 육성 제도화

▣ 시사점

■ 지역의 물류현황 조사와 환경변화에 따른 전망을 제시하고, 물류정책의 목표를 추진하기 위한 계획 수립을 통해 지역 물류체계의 문제점 개선 및 물류산업 경쟁력 강화를 모색함

(47) “균형과 통합, 혁신과 도약” 을 위한 제주특별자치도 공무원 인재육성 5개년 계획

▣ 수립배경

■ 지방자치단체의 공무원들은 새로운 환경에 능동적으로 대처하고 다양화되고 증가하고 있는 주민들의 서비스 요구에 대응하기 위하여 자신들의 능력과 소양을 개발할 필요가 있음

■ 지방공무원들이 적극적이고 능동적으로 새로운 환경에 대처하고 지방자치단체의 발전에 이바지하기 위해서는 이들에 대한 지속적이고 체계적인 재교육이 필수적이므로 세계화 · 지방화 시대에 지방공무원의 바람직한 역할을 수행하기 위하여 그에 필요한 역량을 점검하고 이에 근거하여 교육훈련프로그램을 개발할 필요가 있음

▣ 수립년도 : 2012년 12월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년

▣ 주요내용

■ 낮은 자세로 행동하는 인재, 스스로 도전하는 멀티플레이어 인재를 육성함

■ ‘제주의 미래를 도민과 함께하는 공유하는 스마트 인재육성’ 실현을 위해 다음의 주요 과제를 수립함

〈표 II-70〉 교육훈련기본계획 전략과 과제

전략	교육훈련
1. 선택과 집중1(글로벌 인재)	협력국가 기본예절 교육
	글로벌 마인드 함양교육
	다문화사회에 대한 이해
	외국어 구사능력에 초점을 둔 맞춤형 교육
	도민을 위한 외국어 교육
	기획 · 테마형 글로벌 연수
	단기 국외연수과정
	외국어 경진대회
2. 선택과 집중2(문제해결 인재)	경청리더십 교육
	기업체 연수
	현장 · 팀내 소통 실습
	조직 내, 조직 간, 도민 간 갈등관리 능력 배양
	스마일 워크샵
	문제해결을 위한 분석 및 기법교육
	개인 재무 교육
	은퇴, 귀농 교육
	기획력 · 발표력 · 강의 능력 향상 교육
	개인 코칭
	올바른 공공언어 사용 교육
3. 선택과 집중3(창의적 인재)	기후변화 대응교육
	경제환경변화 대응교육
	국제적 환경변화 교육
	장기발전계획 실습
	장기현안 문제해결 실습
	착한보고서 작성하기 등
	SPSS, 엑셀 통계교육
	업무 트렌드 변화 교육
	제주 스마트화 교육
	제주 브랜드화 워크샵
	지식정보서비스

▣ 시사점

■ 중앙정부 차원에서 실시하고 있는 역량기반 교육훈련방식을 지방자치단체 차원에 도입하여 외부 환경의 변화에 대응하는 새로운 수요를 창출하고 필요 공급이 적재적소에 배치되도록 지방행정의 효율적 운영을 추진함

(48) 제주특별자치도 지능형교통체계(ITS) 기본계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 지속적인 인구 및 자동차 보유대수 증가에 따른 도심내 출 · 퇴근 시간대 신호 교차로 정체, 관광객 증가에 따른 공항주변 간선도로 통행속도 저하, 주차문제 만성화 등 도시교통 문제가 심각해지고 있는 실정임

■ 따라서 기존 제주특별자치도 지능형교통체계(ITS) 기본계획을 보완하고, 국가 지능형교통체계(ITS) 사업계획과 연계하는 2014년 제주특별자치도 지능형교통체계(ITS) 기본계획을 수립하고 첨단 기술을 교통부문에 도입하여 체계적이고 효율적인 교통시스템을 구축 · 운영해야함

▣ 수립년도 : 2014년

▣ 계획기간

– 1단계(2015년~2018년) : 1차 ITS 기본계획의 계승 단계
– 2단계(2019년~2022년) : 제주 ITS 재도약의 단계
– 3단계(2023년~2025년) : 서비스 확대 및 고도화 단계

▣ 주요내용

■ 중장기 계획의 수립으로 시간적 범위는 2014년을 기준으로 2025년을 최종 목표년도로 설정하여, 단계별 추진전략에 따른 ITS 도입의 추진계획과 시스템 설계, 재원조달 방안, ITS 운영방안 등을 도출함

■ 제주특별자치도 도시, 교통현황, 타지역 ITS 추진사례 및 제주 도시발전에 따른 교통대책 방안을 검토하고, 이에 따라 실천 가능한 ITS 추진계획 수립과 시스템 기본설계, 재원조달방안, 사업 추진방안 등을 포함함

■ 시내외부의 소통을 원활하고, 안전하고 쾌적한 교통환경을 구축함

■ 주체별 이용자 중심의 서비스 제공 및 녹색교통의 활성화, 서비스 향상 계획을 수립함

▣ 시사점

■ 제주시 및 서귀포시를 포함한 제주특별자치도의 행정 구역에 교통정보를 제공하고 다양한 매체를 활용한 대중교통 이용자에게 실시간 교통상황을 제공함

■ 도입에 따른 시스템 상호간의 연계성 및 제반 법적요건 등을 파악하여 시스템 도입 시 사업추진방향 및 단계별 사업추진계획 수립, 지능형교통체계(ITS)사업 추진을 지원하는 조직 및 법 · 제도적 근거를 마련함

(49) 물 재이용 기본계획[5)]

▣ 수립배경

■ 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 시행('11.6.9)에 따른 법정 계획임

■ 기후변화로 인한 가뭄빈발과 수질오염으로 사용가능한 깨끗한 물이 줄어들면서 향후 물 부족 문제가 심화될 가능성에 선제적 대응을 위해서는 한번 사용한 물을 재사용하는 친환경 수자원 확보가 필요함

▣ 수립년도 : 2011년 9월

▣ 계획기간 : 2011년 ~ 2020년

▣ 주요내용

■ 지속가능한 물 재이용 활성화로 친환경 대체 용수를 확보함(수자원 보호, 기후변화 대비, 건전한 물순환 회복)

■ 법 · 제도 개선 및 인센티브, 물순환 체계 개선을 통해 재이용 보급을 확대함

5) 물 재이용 기본계획은 제주에서 별도로 시행되지 않고, 환경부에서 일괄적으로 시행함

■ 민간에 새로운 투자기회 제공 및 국제 경쟁력 강화와 적극적인 물 재이용 수요처 발굴 및 홍보 내용을 포함함

■ '녹색성장을 선도하는 물 재이용 산업 강국으로의 도약' 과 '순환형 물환경 미래도시 건설 기여' 실현을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-71〉 물 재이용 기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 물 재이용 관리체제 강화	물재이용 의무화 확대조정 및 관련법 개정
	빗물이용 및 중수도 설치 대상 및 기준 확대
	하수처리수 재이용 의무화 기준 확대
	용수공급계획 수립시 물재이용 연계 검토 및 지하수 개발 억제
	행정적, 경제적 지원강화
	통합수질기준 마련
2. 물 재이용시설의 과학적 관리기반 구축	물 순환체계와 연계한 물 재이용 시스템 구축
	물 이용 및 순환 현황조사 및 모니터링 시스템 구축
	물 재이용의 계획, 평가, 운영을 위한 통합시스템 구축
	지류지천 관리를 위한 하수 재이용 활성화
	물재이용시설 설치 · 관리 통합지침 및 시설기준 마련
	지자체 물재이용관리계획 수립지침
	자료수집 및 통계표준화
3. 물 재이용 산업육성 및 기술개발	민간투자사업의 활성화
	물기업 역량확보를 위한 국내기반 제공
	국제 협력 증진
	새로운 물재이용기술 적용
	용도별 맞춤형 시스템 개발
	선도형 녹색 원천기술 개발
	범정부적 지원강화
4. 물 재이용 전문인력 양성 및 이미지 홍보	물재이용 시설 운영요원 전문화
	전문인력의 지속적인 양성
	물재이용 정보구축
	국민인식 제고를 위한 이미지 개선
	전략적 맞춤형 홍보

▣ 시사점

■ 수질환경 개선과 지속가능한 대체용수 확보로 깨끗한 물환경을 구축하고 물 재이용 기술을 제3의 물산업으로 육성하여 녹색성장을 선도하는 물 재이용 산업 강국으로 도약하는 기반을 마련하고자 함

(50) 제주특별자치도 물 재이용 관리계획

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 「제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)」에서 농업용수가 115백만톤/년이 부족한 것으로 예측하였으며, 중산간지역의 건축허가 증가, 도로개설, 도시개발 면적 증가 등의 개발계획으로 인해 불투수면적이 증가하여 지하수 함양량이 감소하고 있는 실정임

■ 제주특별자치도의 '물 재이용 관리계획'을 수립하는 과업으로서 물 자원의 효율적 이용으로 지역적 가뭄해소, 기후변화 등 물 부족에 적극적으로 대응하여 물 자원을 지속적으로 이용할 수 있도록 하고, 물 재이용 활성화 및 지속가능한 친환경 수자원을 확보하기 위하여 물 재이용에 관한 종합적인 관리계획을 수립함

▣ 수립년도 : 2015년 8월

▣ 계획기간 : 목표년도 2024년(2개년 단위 계획)

▣ 주요내용

■ 한번 사용한 물을 재이용하여 물 재이용 극대화, 가뭄 및 집중호우 등의 기후변화에 대비한 안정적인 대체 수자원 확보 내용을 포함함

■ '친환경 물 재이용 자원개발로 물 순환 선진도시 구현'을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-72〉 제주특별자치도 물 재이용 관리계획

정책방향	과제
1. 물 재이용시설 보급확대를 위한 제도개선	빗물이용시설 설치시 국고보조금 지원대상 확대 건의
	빗물부담금 제도 도입 검토
	상수도요금 현실화 추진
	빗물이용시설 권장시설 및 대상시설 추가
	하수처리구역 편입 완화
	급수공사에 따른 설계수수료 면제
	공개공지 확보 면적 완화
	보조금외 저리융자 방안 추가
2. 빗물이용으로 농업용수 확대 보급	비닐하우스 빗물이용시설 설치사업의 지속적인 추진
3. 도민 곁에 더 가까이 다가가는 다양한 물재이용 사업 추진	지하수 함양지역 관리강화(곶자왈 등 중산간지역)
	일반 가정주택 등 소규모 빗물이용시설 설치
	기존 건축물의 빗물이용시설 도입 확대
	빗물이용마을조성(빗물마을) 시범사업 추진
	저영향개발(LID)을 위한 시설 도입
4. 물 재이용시설의 지속적인 유지관리 실천	물 재이용 관련 전담부서 신설 및 지도점검 체제 구축
	주요 하수처리장에 물 재이용 홍보관 설치
	물 재이용 홍보 · 교육 대상을 세분화하여 물 재이용의 필요성 및 친환경성 인식의 공감대 형성
	물 재이용 관련 연구개발(R&D) 지원 강화

▣ 시사점

■ 환경부의 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률(제정2010.6.8 법률제10359호)」를 제정하고 동법 시행령 및 시행규칙이 공포됨에 따라 버려졌던 빗물과 하 · 폐수를 재이용할 수 있는 법적 기반 마련을 통해 지역의 물 관리에 대한 투자 확대 등 대책을 수립함

(51) 2025 제주특별자치도 수도정비 기본계획[6)]

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도인원의 도시발전, 인구증감 및 생활수준 향상으로 상수 수요량의 증가 및 변경 수립되는 도시기본계획에 맞추어 상수도의 공급능력과 수급능력의 체계적인 정비가 필요하며, 제주특별자치도 전역의 수도정비 기본계획을 체계적, 합리적으로 수립, 수도시설의 계획적 정비를 통해 맑은 물 공급, 수요량 증대에 따른 능동적 대처, 수도의 과학화, 공중위생의 향상과 생활환경의 개선 등 상수도 행정에 만전을 기하고자 함

■ 또한 기존 시 · 읍면지역에 지역적 특성으로 사설 지하수취수 및 마을별로 운영되고 있는 기타 수도시설(소규모 간이소독방식으로 별도 시설없이 원수를 취수하여 전량 배수시설(물탱크)에 저장 후 그대로 가정에 공급)의 급수구역을 광역상수도에서 공급되는 급수구역으로 전환하고자 기존 광역급수체계의 재정비를 통해 제주특별자치도 내 안정적인 용수공급에 목적이 있음

▣ 수립년도 : 2009년 12월

▣ 계획범위 : 계획기간은 20년을 원칙으로 하고 5년 단위의 시행단계로 구분하였으며, 사업시행은 1단계(2010년), 2단계(2015년), 3단계(2020년), 4단계(2025년)으로 계획, 최종 목표연도: 2025년

▣ 주요내용

■ 지역적 특성상 관광단지 등 향후 각종 개발계획에 따른 용수수요량 추정 및 수급대책과 기존 시설의 효율적 운영을 위한 검토를 수행하여 보다 합리적인 수도 사업이 가능하도록 하는 내용을 포함함

■ 제주특별자치도의 계획급수구역은 행정구역 단위를 기본으로 하며 기존시가지 및 장래 개발될 곳을 중심으로 하여 급수가 가능한 제주특별자치도 행정구역 전지역을 다음사항

6) 현재 수도정비 기본계획(변경) 수립 추진 중, 목표연도: 2035년

을 고려하여 설정함

* 기존 관망수리해석을 통해 각 급수분구에 따른 배수지별 시설용량을 검토함
* 기존 간선관로를 파악하여 경제적인 급수구역을 설정함
* 배수지의 수압으로는 자연유하 공급이 어려우나, 자연유하 공급 가능지역과 인접해 있어 약간의 가압으로 공급가능한 인구밀집 취락지 계획급수구역에 포함함

■ 상수도의 원활한 공급을 위해서는 안정적인 상수원 확보, 용수수요 증가에 대응한 시설정비 및 확장, 기존시설의 효율적 관리 등이 선행되어야 하므로 제주특별자치도는 다음과 같은 내용을 검토 및 계획 수립하여 추진함

* 단계별 용수수요량의 안정된 공급을 위해 시설을 확장함(취 · 저수시설, 송 · 배수시설)
* 노후 시설의 개량 및 교체하여 안정된 급수를 시행함

■ 수질오염에 따른 비상시 급수대책을 수립함

– 상수원의 수질오염은 크게 수질악화와 우발적 오염물질 유입의 두 가지로 분류되며 사안의 긴급성에 따라 대처함

– 배 · 급수시설의 수질오염사고는 정수의 운송과정 중 관로 또는 저수조 등에서 발생하며 관로 또는 저수조의 재질개선, 약품투입 등으로 해결함

– 기타 수질오염 감시체계를 수립하고, 수질경보시스템 및 비상연락체계를 구축함

■ 안정된 상수도 공급을 위한 유지관리를 시행함

– 상수도시설의 근본목적은 안전한 물을 안정되게 공급하는 것이며, 이는 설치된 시설물의 효과적인 유지관리에 달려 있으므로 수질관리 계획, 유수율 향상계획, 노후시설 계량계획, 관리대장 정비계획, 수도 연구 · 개발계획을 수립하여 유지관리를 도모함

– 상수도 운영관리 조직의 개선으로 전문화된 인력이 시설 및 운영관리에 참여하도록 함

– 지방재정자립도의 취약으로 원활한 업무추진이 어려우므로 특별 회계가 아닌 일반회계의 자원으로 상수도 재정을 확충함

– 수도요금의 현실화로 용수수요량의 감축과 재정확충 방안을 강구함

– 단, 상기와 같은 문제해결 방법은 지방자치단체가 하기 어려운 국가적 관점에서 해결방안이 제시되어야 하므로 제주특별자치도는 우선 운영관리 조직의 개선을 통해 전문화된 인력이 시설운영을 할 수 있도록 계획하는 방안을 검토함

▣ 시사점

■ 수도정비 계획에 대한 국가적인 차원에서의 근본적인 분석을 기반으로 지방재정자립도를 검토하여 용수 수요량에 대한 재정을 확충하고 제주특별자치도의 운영관리 조직을 개선을 실현하여 효율적인 수도정비관리 체계를 구축함

(52) 제주특별자치도 물 수요관리 종합계획

▣ 수립배경

■ 수도 공급시설의 건설에 의한 양적 확보인 공급관리 정책에서 물 사용량을 줄이는 수요관리정책으로 전환에 따른 수단과 용수공급의 불균형을 완화시키고 기존시설의 성능제고에 따른 수도시설의 효율화가 필요함

■ 제주특별자치도의 물 수요관리의 계량화 및 정량화를 통해 수도사업의 효율성을 높이고 물의 수요관리를 강화하기 위해 1인당 적정 물 사용량 등을 고려하여 물 수요관리 목표를 정하고, 이를 달성하기 위하여 수립하는 종합적인 계획으로서 수도에 관한 정책의 우선순위를 물 수요관리에 두어 물 부족사태를 미리 예방하고자 본 계획을 수립함

▣ 수립년도 : 2013년 3월

▣ 계획기간 : 4년간(2012년~2015년), 목표년도– 2015년

▣ 주요내용

■ 제주특별자치도 물 수요관리 종합계획 목표 사업량은 유수율 제고, 절수기기보급, 요금현실화, 교육 및 홍보의 수단으로 계획함

■ 유수율 제고사업의 경우 블록시스템 구축, 노후관로 교체, 누수탐사, 노후계량기 교체사업으로 목표 유수율을 달성함

■ 수도요금 현실화는 재정분석을 통한 현실적인 요금인상 계획을 수립함

■ 교육 및 홍보는 시민참여형 프로그램, 온라인 교육 및 홍보, 각종매체활용으로 수행함

▣ 시사점

■ 전국수도종합계획, 수자원장기종합계획, 제주특별자치도 수도정비기본계획, 상수도관망 최적관리시스템 구축 기본계획 등 관련계획을 검토하여 지역의 물 수요 관리 추진계획을 추진하고 시행함

(53) 제주특별자치도 수자원관리종합계획

▣ 수립배경

■ 최근 들어 홍수, 가뭄 등 기후변화로 인한 물 관련 재해가 빈번하게 발생하고 있으며, 이에 따라 수자원관리의 중요성이 확대되고 있음

■ '제주도 수자원관리 종합계획'은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제311조 규정에 의한 법정계획으로, 이를 통해 제주도에 부존하는 수자원을 효율적으로 개발 · 이용하고 체계적으로 보전 · 관리하고자함

▣ 수립년도 : 2013년

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2022년, 기준연도 2011년, 목표년도 2022년

▣ 주요내용

■ 수자원의 통합 · 과학적 보전관리와 '글로벌 수준의 물 관리 제주 실현'을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-73〉 제주특별자치도 수자원관리종합계획 전략과 과제

전략	과제
1. 지하수 공공관리 강화	수자원의 공공관리 강화를 위한 법 · 제도 개선
	지하수 개발 · 이용 허가량 조정
	지하수 함양지역 관리 강화
	가뭄 등 기후변화 대응 지하수 관리 강화
2. 통합 수자원 관리체계 구축	대체수자원 개발 · 이용 확대
	광역 농업용수 공급 체계로의 전환
	선진형 용수공급체계(스마트워터 그리드) 단계적 구축
	통합수자원 관리 거버넌스 구축
3. 수자원의 고품질화 브랜드화	수질모니터링망 운영, 오염방지 인프라 구축
	지하수 수질 체계적 관리
	수질개선 및 정화기술 개발
	제주형 물산업 발굴 및 육성
4. 수자원 조사 · 관리 선진화	수자원 조사 및 연구 강화
	수자원 관리 및 물산업 연구 확대
	수자원 전담 기구의 설립 및 운영
	수자원 교육 및 홍보, 국제협력 강화

▣ 시사점

■ 수자원 관리에 대한 체계를 구축하여 형평성을 기반으로 도민 모두가 수자원 혜택을 누릴 수 있도록 인프라 구축을 실현하고자함

(54) 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획

▣ 수립배경

■ 제주의 관광산업은 지역의 근간산업으로 제주관광의 진흥은 곧 지역의 생존 및 부흥과 직결함에 따라 아시아를 넘어 세계 수준의 고품격 관광지로 도약하기 위해서는 관광수용시

스템 정비를 통해 양적 성장에 대응하고, 고부가 · 고품격 관광산업을 육성하여 질적 성장을 도모할 수 있도록 제도, 자원, 인력 등 고도의 관광환경 조성이 필요한 상황임

■ 이를 위해 세계, 아시아, 국내 등 제주를 둘러싸고 있는 환경 변화를 분석하고 이를 토대로 제주의 현재와 미래에 대한 체계적인 예측으로 향후 5년간 양적 성장 · 질적 성장이 균형적 발전할 수 있는 비전 및 목표, 이를 구체화할 수 있는 추진동력이 필요함

▣ 수립년도 : 2014년

▣ 계획기간 : 2014년 ~ 2018년

▣ 주요내용

■ 문화와 생태, 힐링과 휴양이 어우러진 관광산업 육성, 관광사업체의 경쟁력 확보 및 접근성 개선을 도모함

■ 제주다움의 가치를 실현하는 지속가능한 관광을 추진하고 수요자 중심의 관광상품을 개발함

■ ‘글로벌 고품격 관광지, 제주’ 를 실현하기 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 Ⅱ-74〉 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획 전략과 과제

전략	과제
1. 관광수용시스템 확립을 통한 선진 관광환경 조성	여행업, 숙박업, 외식업, 관광지, 관광교육 및 전문인력 양성
	서비스품질 향상 및 환대의식 고취
2. 융·복합 관광 활성화를 통한 신성장 동력 창출	MICE산업 선진화
	제주형 뷰티·의료관광 활성화
	쇼핑관광 활성화
	크루즈관광 활성화
	복합리조트 추진
3. 협치 지향적 정책추진을 통한 도민소득 증대 실현	야간관광 활성화
	레저스포츠관광 육성
	유네스코세계유산 지역연계 사업 추진
	지역밀착형 축제 개발
	도민소득 가치 창출
4. 관광마케팅 역할 강화를 통한 관광제주의 브랜드가치 확산	브랜드마케팅
	국내외 홍보마케팅
5. 관광교통 인프라 확충을 통한 고도의 관광기반 구축	제주공항 인프라 확충
	도내 관광대중교통 확충

▣ 시사점

■ 관광을 통한 경제적 효과가 도민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 제주형 관광진흥계획을 수립하여 중장기 제주관광의 목표를 설정함

■ 제주 관광정책의 목표 및 추진 방향에 입각하여 향후 지역이 추진해야 할 관광사업의 방향과 내용을 구체화함

(55) 제2차 제주향토문화예술진흥 중 · 장기계획

▣ 수립배경

- 제주도는 2003~2011년을 계획 기간으로 하는 1차 제주향토문화예슬 진흥 중 · 장기계획을 세워 문화 분야의 비전과 총괄 계획을 제시, 일관된 문화정책을 시행해 왔으나 이 계획은 시한이 종료됨
- 이에 따라 제2차 향토문화예술의 진흥을 위한 새로운 법정 계획을 세워 제주의 문화 중흥을 기약하고 도민의 문화 복지를 향상시켜야 할 단계에 이름

▣ 수립년도 : 2013년 1월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2022년

▣ 주요내용

- '세계인이 감동하는 문화창조 · 도민이 함께 누리는 행복문화' 를 실현하고자함
- 국제자유도시의 개방성, 제주문화의 세계적인 가치, 주체적인 문화의 국제교류 등의 내용을 포함함
- 문화시설 공간 창출, 문화예술 재정 확충, 인력양성체제 정비, 문화복지 지속 확대라는 4대 전략을 구축함

▣ 시사점

- 제주 문화예술에 대한 분야별 계획을 세워 연차별, 단계별로 시행하고 소요 예산을 안정적으로 확보토록 함
- 문화복지의 향유 기회와 시혜가 균등하게 배분될 수 있도록 제도 개선과 함께 전문인을 양성하도록 함
- 여유시간 확대, 고령화사회 진입 등 사회 변화를 고려하여 지역정책에서 문화예술정책의 주류화를 기함으로써 품격 높은 제주의 문화상을 정립함

(56) 제주특별자치도 문화재기본계획

▣ 수립배경

- 최근 국내외 행정여건의 변화 및 도민의 문화재에 대한 관심도 증가로 인하여 문화재 행정 패러다임 전환의 필요성이 제기되고 있음. 또한 소프트웨어 시대에 맞는 새로운 틀에서 향후 5년(2013~2017년) 간의 제주 문화재에 대한 비전과 보존 및 활용방향에 대하여 정책을 제시할 필요성이 제기됨

- 문화재별로 시행된 종합정비 및 활용계획 수립은 해당 문화재만 우수성이 강조되어 막대한 예산투자와 전시관 건립 등 다소 현실성이 부족함에 따라서 제주도 지정 문화재를 중심으로 종합적인 보존 및 활용계획을 수립하고자함

▣ 수립년도 : 2013년

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년

▣ 주요내용

- 문화재 원형 보존 강화, 문화유산 활용 활성화 및 향유권 신장, 개발과 보존의 조화를 통한 지속가능한 발전 내용을 포함함

- '도민과 함께하는 문화유산 보존 활용체계 구축' 실현을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 Ⅱ-75〉 제주특별자치도 문화재기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 탐라문화 정립	사적문화재 정비
	탐라사 연구진흥
	연구기관 유치 및 지원
	제주성 발굴 및 복원사업
2. 문화재 역사문화 환경보호	문화재 지정조사 지속 실시
	문화재 지정 및 보호구역의 합리적 조정
	매장문화재 보호 강화
	문화재 실측 및 모니터링 사업
3. 문화재 안전관리 및 보존역량 강화	문화재 종합방재시스템 구축
	문화재 돌봄 사업
	문화재 긴급보수비 확대
	개별 문화재 경상관리 강화
	문화재 애호 홍보 강화
	문화재 보존 역량 강화
4. 문화재 보존 정비 체계화	문화재 보수 · 정비 총괄
	동산문화재 과학적 보존
	건조물 문화재 항구적 보존
	사적문화재 보수 · 정비
	무형문화재 전승 및 보전 기반 강화
	자연문화재 보존 · 활용
	민속문화재와 민속마을 보존 · 활용
	근대문화유산 보존 · 활용
5. 문화유산 가치 활용 극대화	문화유산 활용 극대화
	근대문화유산 관광자원화
	문화유적지 관람환경 개선
6. 문화유산 연구교육 역량 및 민간협력 강화	문화재 관련 유관기관 공동학술 조사
	문화유산 교육 활성화
	시민단체 협력 강화
	문화재 사업 민간위탁 활성화
7. 세계유산 관리 및 복합유산 등재 추진	제주 세계자연유산지구 관리
	제주 칠머리당 영등굿 인류무형유산 관리
	세계복합유산 등재 추진

▣ 시사점

■ 문화재 지정, 정비 · 복원, 활용 등 전체적인 추진체계도에 대하여 문화재별 검토결과 기록보존 사업을 보완하여 문화재 가치의 진정성 확보를 통해 지역의 학술자료 활용의 폭을 넓힘

■ 지역 문화재 지정건수의 증가와 지정 범위 확대 등 문화재 업무증가에 따른 행정역량을 강화하여 보존 · 관리체제를 확보함

(57) 제2차 제주어 발전 기본계획

▣ 수립배경

- 2010년 12월 제주어가 유네스코에 의해 ‘소멸 위기의 언어’로 분류된 상황에서 언어 소멸의 가장 큰 요인인 사용자 수 감소를 막기 위해 제주어 사용 환경 조성을 위한 방안 모색이 필요함
- 따라서 제2차 제주어 발전 기본계획에는 제주어 능력 향상을 위한 기반 조성, 제주어 교육에 필요한 정책, 제주어 인프라 구축 등을 지향하는 추진과제를 설정하여 제주어의 사용을 확대하여 소멸 위기를 극복할 수 있는 방안을 마련하고자 함

▣ 수립년도 : 2012년 11월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년(5개년)

▣ 주요내용

- 제주어 사용 환경 조성, 제주어 사용 문화 개선, 제주어 보전 정책 시행에 따른 생명력 확보의 내용을 포함함
- ‘제주어로 소통하는 생생한 언어생활’ 실현을 위해 다음의 주요과제를 수립함

〈표 II-76〉 제2차 제주어 발전 기본계획 전략과 과제

전략	과제
1. 제주어 능력 향상 기반 조성	제주어 사용 환경 조성
	제주어 능력 향상 프로그램 개발
	제주도민의 문화적 정체성 확립
	제주어 사용 사각지대의 언어 환경 개선
	재외동포 대상 제주어 · 제주문화 조사
	제주 전통문화 발굴과 기록화
2. 제주어 교육 기회 확대	제주어 교육 기관, 교육과정 확대 운영
	제주어 교재 개발과 보급
	제주어 교원 양성과 자질 강화
	제주문화 책자 발간 · 보급
	제주어 아카데미 운영
	제주어 보급 · 확산을 위한 각종 자료 개발
3. 제주어 인프라 구축	제주어 사용 문화 확산 기반 구축
	제주어 사용 문화 개선
	제주어 정보 자원 통합관리 기반 구축
	제주어 연구자 간 교류 · 협력 증진
	지역어 연구 단체 · 기관 간 교류 · 협력 증진
	제주어 연구 지원

▣ 시사점

■ 본 계획을 통해 제주어의 위상을 강화하고 도 · 내외에 확산할 수 있는 제주어 보전 정책 시행을 확보함

(58) 제주특별자치도 고용정책 기본계획[7)]

▣ 수립배경

■ 제주특별자치도는 1 · 3차산업의 편중화, 제조업의 취약성, 대기업의 부재 등으로 일자리 창출 및 고용구조의 양적 · 질적 개선에 어려움을 안고 있음

■ 따라서 제주지역의 노동시장과 고용구조의 특성에 부합할 뿐만 아니라 지역의 핵심전략 산업구조의 변화와 취업애로계층(노인, 여성, 장애인, 청년)의 고용증대에 부응할 수 있는 지역고용정책을 수립할 필요성이 있음

7) 2015년 계획은 수립 예정 중

▣ 수립년도 : 2009년

▣ 계획기간 : 2010년 ~ 2014년(5년)

▣ 주요내용

- ‘인적자원 강화 및 효율적 배분으로 풍요로운 제주사회 건설’ 을 실현하고자함
- 지역특성을 고려하여 지역전략산업과 연계된 고용정책의 구축을 통해 지역경쟁력을 강화함
- 의욕과 능력에 따라 일할 수 있는 지역사회, 근로자 직업커리어 형성, 일과 생활이 조화된 사회 구현을 위한 내용을 포함함
- 일자리 · 고용 창출 및 고용안정, 경제발전을 위한 인재양성, 핵심전략산업 및 취업애로계층을 위한 고용정책 마련 및 추진정책 계획을 수립함

▣ 시사점

- 국내 및 제주지역의 경기침체 확산으로 인한 노동시장의 급격한 변화에 능동적으로 대응하기 위해 제주지역 핵심전략산업의 인력수급 전망 분석을 통하여 제주지역 실정에 부합하는 고용정책의 방향을 정립하고 핵심전략산업 발전과 취업애로계층(노인, 여성, 장애인, 청년)의 고용증대를 위한 지역밀착형 고용 · 인적자원개발 방향과 실천 방안을 강구함
- 지역고용의 안정화 및 고용촉진을 위한 고용지원과 직업능력개발을 위한 실천과제를 발굴하여 중 · 장기적으로 제주지역 노동시장의 미스매칭 문제 해결과 노동시장의 안정화 도모 및 고용정책의 실효성 제고를 위해서 고용정책 투자계획을 수립하고 고용정책의 평가관리 체계 방안을 제시하고자 함

(59) 제주특별자치도 해양산업육성 종합계획

▣ 수립배경

■ 제주도는 지정학적으로 동북아 중 한중일의 해양 중심에 위치하며 정책을 이와 연계하여 관련 제도 및 정책을 강화하고 있음에도 불구하고, 해양관광, 해양레포츠, 크루즈산업, 해양바이오 등 해양산업의 발전전략이 상대적으로 미흡하였음

■ 따라서 세계 해양정책 트렌드 변화에 대응하고, 국가 해양산업 육성정책과 연계한 '제주 해양산업육성 종합계획' 수립을 통해 21세기 동북아 해양중심도시로서 발전방안 제시하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년 11월

▣ 계획기간 : 2015년~2019년

* 단, 장기정책 및 사업은 2024년까지 사업 방향 제시

▣ 주요내용

■ 6대 해양산업을 추진함

– 해양관광 : 동북아 해양관광 명품 지역화(Marine Tour Brand)

– 해양문화콘텐츠 : 해양문화와 콘텐츠가 결합된 글로벌 문화 선도(Global Culture)

– 해양레저 스포츠 : 모든 해양레포츠를 즐길 수 있는 지역 조성(Marine-Leports Total)

– 크루즈산업 : 아시아 크루즈 관광의 거점 배후 조성(Cruise Base)

– 해운물류 : 해운물류 부가가치 창출(Shipping&distribution Create)

– 해양바이오 : 아열대 해양바이오산업 중심지 육성(Marine Bio Center)

■ 4대 관리 기반을 구축함

– 해양환경 : 안전하고, 깨끗한 친 해양환경 조성

– 해양환경과학기술 : 제주해양 특성에 맞는 기술 개발 및 적용

– 해양 정보금융 : 해양정보 통합구축과 금융제도 개선

– 인력양성 : 해양산업 특화 교육과 실용적인 산업인력 육성

▣ 시사점

■ 제주 해양 25% 수준, 나아가 세계해양 중심지 육성, 해양산업 전 분야 성장과 해양산업 특화, 민 · 관 · 기업 · 지역주민 공동 발전 모델 창출의 해양정책패러다임을 제시함

(60) 제주특별자치도 청년고용정책 기본계획

▣ 수립배경

■ 제주지역 고용률은 2013년 기준으로 70.8%를 차지하고, 청년고용률은 42.3%를 차지하여 전국 타 시 · 도에 비교하여 상대적으로 아주 높은 것으로 나타나고 있으나, 1 · 3차 산업에 편중된 고용구조(95.9%), 사업체 규모의 영세성(10인 미만 93.0%), 낮은 임금수준(전국 평균의 80% 수준)을 보이고 있는 실정임

■ 이런 상황이 지속될 경우에 제주청년들의 취업과 고용문제가 해결하기가 곤란할 것임. 따라서 청년고용정책을 제대로 수립하여 산발적 일시적 정책 방안을 탈피하여 보다 체계적이고 종합적 관점에서 제주의 청년고용정책의 가이드라인을 만들 필요가 있으며, 지금까지 산발적으로 제시된 청년고용정책을 체계화시켜 청년층 일자리, 고용 및 인력양성의 질적 개선과 청년층의 삶의 희망 및 안정을 도모하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년 12월

▣ 계획기간 : 2015년 ~ 2019년

▣ 주요내용

■ ‘양질의 일자리 창출과 고용 활성화로 제주 청년복지 구현’ 을 실현하고자함

■ 고용 안정화, 지역산업의 고도화, 청년 자기계발 · 자치역량 강화, 취업애로 청년계층 고용창출 강화 등의 전략 내용을 포함함

▣ 시사점

■ 국가의 일자리 창출 및 고용활성화 정책이 사회정책의 주요한 사업들로 수립됨에 따라 지방자치단체 차원에서의 고용 정책 사업들을 제시함

■ 맞춤형 일자리 창출 및 고용정책에 따른 실천 과제들을 발굴하여 지원하고 청년고용정책의 재정립과 도내 청년층의 삶의 질 향상에 기여함

(61) 제주특별자치도 2015년도 지역산업진흥계획

▣ 수립배경

■ 정부의 지역산업발전정책 패러다임 변화와 제주특별자치도 지역산업발전에 부합하는 지역대표산업(2015년부터 본격 추진) “주력산업, 경제협력산업, 지역연고(뿌리)산업”에 대한 세부 실행계획 수립을 통해 차기 지역산업 성과목표와 예산 운용계획의 종합적인 점검을 통한 일자리 창출 및 경제활성화 방안 마련이 필요함

■ 지역 내 일자리창출 및 경제 활성화와 창조경제 기반 구축과 혁신기관 간 협업체계 구축을 통한 효율적 계획 수립을 통해 정부 정책 기조인 창조경제를 달성할 수 있는 기반을 마련하고자 함

▣ 수립년도 : 2014년

▣ 계획기간 : 2015년~2018년(연차별 시행)

▣ 주요내용

- 청정헬스푸드 : 청정헬스푸드 강소기업 육성을 통해 지역산업구조를 고도화함
- 관광디지털콘텐츠 : 창의융합형 기술 및 고용창출 중심의 관광디지털콘텐츠산업 생태계를 조성함
- 풍력전기차서비스 : 고용-고부가가치 창출형 에너지융합 비즈니스 테스트베드 단지를 조성함
- 물응용 : 고부가 유망상품 개발을 통한 신성장동력 물응용 창조산업을 육성함
- 휴양형MICARE : 제주-강원 협력모델 구축을 통해 휴양형 MICARE 창조산업 생태계를 조성함
- 화장품뷰티 : 충북-제주 항공의 협력을 통한 K-cosmetics 글로벌 시장을 진출함
- 추진방향 및 추진전략
  - 대표산업 경쟁력 강화 및 고부가가치화와 창조기반 클러스터의 확충을 도모함
  - R&BD 중심의 혁신체제 구축 및 연계협력을 통해 지역 내 성과확산을 강화함

▣ 시사점

- 지역 기업의 성장, 산업의 경쟁력을 제고하여 지역경제 활성화를 이끌어내고 산업중심의 지원체계를 구축함
- 제주특별자치도 내 기업들의 특성조사를 통해 산업별 포트폴리오를 도출하여 지역 사업의 효율성을 강화함

(62) 제주특별자치도 산업입지 공급계획

▣ 수립배경

■ 한정된 자원의 효율적인 활용을 위해 토지, 자본, 노동 등 생산요소에 대한 공급계획이 수립 · 진행되고 있으며, 이 중 토지와 관련된 대표적인 공급계획이 '산업입지 공급계획' 임

■ 장래 발생하게 될 산업적 토지에 대한 수요를 기반으로 지역 차원에서의 산업입지 공급계획이 수립될 필요가 있으며 제주 지역 산업입지 및 수요 및 공급규모를 토대로 산업입지 공급계획을 수립이 필요함

▣ 수립년도 : 2010년 12월

▣ 계획기간 : 기준연도 2009년, 목표년도 2020년

▣ 주요내용

■ 제주지역의 제조업은 제주지역만이 가지고 있는 비교우위 자원인 청정 농수축산물, 생물종다양성 자원, 수자원 등을 활용할 수 있도록 다음의 전략을 수립함

– 지역 내 비교우위자원 활용 제조업 육성 전략

* 제주지역의 제조업은 제주지역만이 가지고 있는 비교우위 자원인 청정 농수축산물, 생물종다양성 자원, 수자원 등을 활용할 수 있어야 함

* 현재 이와 관련된 제조업 육성에 대한 정책적 관심이 증대되고 있는 바, 이러한 비교우위 자원을 활용한 제조업 육성은 제주지역 제조업의 안정적 성장에 기여할 것으로 판단됨

– 고품질+고부가가치 제조업 육성 전략

* 타 지역 또는 해외 우수 제품과의 경쟁에서 비교 우위를 차지하기 위해서는 기본적으로 고품질의 제품을 생산해야할 것임

* 고품질을 기반으로 한 제조업의 육성은 제주지역 제조업의 고부가가치화에 기여할 것임

– 원료지향형 제조업 육성 전략

* 제주지역은 소비지와 떨어져 있기 때문에 물류비 등에서 타지역 생산 제품에 비해 비교열위일 수밖에 없음

* 따라서 소비지향형 제조업이 아닌 원료지향형 제조업을 전략적으로 육성할 필요가 있음

– 가공식품업+BT기술 접목 제조업 육성 전략

* 가공식품으로 수출할 경우에는 신선도를 유지하기 위한 포장비용의 절감 등으로 물류경쟁력을 확보할 수 있으며, 수출 대상지역 또한 확대할 수 있는 바, 이는 제주지역의 협소한 시장 규모를 확대하는데 일조할 것임

* 제주지역에서 생산되는 농수축산물을 신선 농수축산물이 아닌 이를 활용한 식품으로 가공할 경우, 1차산업의 부가가치를 높이는데 일조할 것으로 판단됨

* 또한 BT기술을 활용할 경우, 가공식품의 가격경쟁력 확보에 기여할 것으로 판단됨

▣ 시사점

■ 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적인 배치를 통해 지역의 산업 발전을 촉진시켜, 제주지역의 산업입지 공급 수요와 규모를 체계적으로 구축함

(63) 제주특별자치도 지역균형발전기본계획

▣ 수립배경

■ 2012년 7월「제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례(제928호)」가 제정됨

– 제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례(이하, 균형발전조례)는 제주특별자치도의 지역별 경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상시켜 지역 간 특성 있고 균형적인 발전을 도모하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있음(제1조 목적)

■ 균형발전조례에서는 지역균형발전사업의 체계적 추진을 위해 ‘지역균형발전기본계획’을 수립하도록 명시하고 있음

– 지역균형발전기본계획은 지역균형발전의 기본방향, 중장기 목표 및 추진전략, 부문별 추진전략의 수립 등을 그 내용으로 하고 있음(제4조 지역균형발전기본계획의 수립)

– 지역균형발전기본계획의 구체적인 시행을 위한 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 있음(제5조 연도별 시행계획의 수립)

▣ **수립년도 : 2014년 1월**

▣ **계획범위 : 2014년 ~ 2018년(5개년)**

▣ **주요내용**

■ 추진 전략을 수립함

– 지역균형발전 수준 평가 단계에서는 평가영역의 설정, 평가지표의 개발, 측정 및 평가를 시행함

– 지역균형발전사업 추진 단계에서는 사업 발굴 원칙을 설정하고 타 계획 지원 사업과 차별화되는 사업 우선 발굴, 저발전 부문 사업 우선 발굴, 지역연계협력사업 우선 발굴, 마을기업 · 협동조합 등의 방식을 통한 사업 우선 발굴, 일자리 창출 및 접근성 개선 사업 우선 발굴을 시행하여 하드웨어 사업은 지양하도록 함

– 사업 발굴의 경우 주민 주도의 지역현안사업 발굴, 행정 주도의 균형발전 전략사업 발굴을 시행하여, 사업 발굴 시 전문가 자문단 등의 지원을 실시함

▣ **시사점**

■ 제주지역 내 지역균형발전의 추진을 위해 기본틀을 설정하고 발전 수준 측정을 위해 평가지표 개발 등의 평가체계를 구축함

■ 지역균형발전 사업에 대한 추진체계와 집행 및 관리 구축 방안을 설정함으로써 지역균형사업의 안정적 추진에 기여함

■ 제주특별자치도 지역균형발전조례 제23조의 규정에 의한 특별회계 세입재원이 불확실성으로 매년 사업추진에 한계가 있으므로 안정적인 세입재원 확보방안 마련이 필요함

■ 지역균형발전사업을 추진하면서 하드웨어 사업을 지향하고 있어 지역별 여건과 특성에 맞는 사업발굴에 문제가 발생하고 있어 완화하는 방안 마련이 시급한 실정임

■ 특히, 읍 · 면지역에 낙후된 의료보건, 교육서비스 등을 높이기 위해서는 제주특별자치도 지역균형발전조례 제27조의 규정에 의한 지방세 감면제도를 도입할 필요성이 있음

(64) 제5차 지역산림계획(변경)

▣ 수립배경

■ 녹색공간 및 서비스 확충을 위한 도시숲 조성, 가로수 조성, 산불방지, 소나무재선충병 방제, 자연휴양림 조성 등 계획 목표를 초과하는 실적 달성으로 계획수정 필요함

■ 산림을 가치 있는 자원으로 육성하여 국산재 시대에 대비하고, 안정적인 임업경영 기반 구축과 임업을 친환경 산업으로 육성하고 소비자·도시민을 함께 고려하는 시장 지향적·다원적 산업 확충이 요구됨

▣ 수립년도 : 2013년 12월

▣ 계획기간 : 2013년 ~ 2017년

▣ 주요내용

■ 산림재해(산불, 병해충, 산사태 등) 및 인위적 산림피해 최소화로 산림자원의 종 다양성 보전, 마을숲의 복원과 조성으로 산림문화유산을 육성하고 지역주민의 생활환경 개선 등의 내용을 포함함

■ '기후변화에 대응하고 숲이 미래 희망이 되는 제주실현' 을 위해 다음의 5대추진 전략과 주요과제를 수립함

〈표 II-77〉 제5차 지역산림계획(변경) 전략과 과제

전략	과제
1. 기후변화 대응 미래의 숲 조성	조림
	숲가꾸기
2. 쾌적하고 아름다운 도시 녹색공간 조성	도시숲 조성
	가로수 조성
	학교숲 조성
	마을숲 복원 및 조성
3. 건강한 산림자원의 보전 · 관리	생태적 산지관리
	산림재해 예방
	산림피해 방지
	산림유전자원 보전
4. 산림경영기반 구축 및 소득지원	산림경영 계획
	임도 시설 · 관리
	임산물 생산 · 유통 지원
	친환경 목재산업 육성
5. 품격높은 맞춤형 산림문화 · 휴양서비스 구현	산림복지 서비스 확대
	숲길 조성 · 관리
	수목원 조성 · 관리
	생태숲 조성 · 관리

▣ 시사점

■ 산림재해 및 인위적 산림피해를 최소화하여 산림자원의 종 다양성 보전 계획을 강화하고 제주특별자치도 산림생태계 보전의 가치를 높임

■ 지역산림계획을 기반으로 여건 변동에 따른 산림부분의 변화에 대한 다양한 부문의 가변성을 반영하여 산림의 환경 · 공익적 기능을 최적화 시켜 산림의 사회 · 경제적 기여도를 확대함

2) 제주지역 주요 관련 계획 수립 방향 및 시사점

(1) 제주지역 주요 계획 수립 방향

■ 과거 2005년 이전에 수립된 제주의 주요 계획은 실제 개발위주의 계획으로 판단됨

– 제주도 개발 사업의 시작은 1966년 제주도가 경인 · 태백산 지역과 함께 특정지역으로 지정되면서 본격적으로 시작됨

– 당시 지역개발은 관광, 수자원, 교통, 농 · 수산업 등 5개 부분에 걸쳐 추진되었으며, 10년에 걸친 제1차 국토종합개발계획(1972년 ~1981년)에서는 제주도를 전국 8개 권역 중 하나로 설정하고, 제주시와 서귀포시를 각각 중심거점과 부심거점으로 삼아 한라산의 관광자원을 개발하는 한편, 어업전진기지의 기능을 강화함[8)]

– 지역개발계획은 제주도 5개 생활권 정주체계 구성을 내용으로 산업진흥 및 교통, 유통, 환경보전 등의 과제를 설정하고, 특히, 관광개발계획부문에서는 국제 수준의 관광지 조성과 국민관광을 기반으로 한 국제관광객 유치를 목표로 대규모 관광지 조성과제를 수립함

– 1998년 국민의 정부 출범을 전후하여 제주도와 중앙정부에서는 21세기의 개방화, 세계화에 대비하여 제주를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점도시로 육성하기 위하여 국제자유도시로 개발할 필요성이 제기되었고, 2003년 2월 국제자유도시 종합계획을 수립·확정함

– 제주국제자유도시 종합계획 등에서는 국제자유도시 조성을 위하여 전 분야에 대한 계획이 수립되었고 보전에 대한 내용도 수록되어 있으나 추진과정에 있어서는 개발사업 특히, 대규모 관광개발사업 위주로 추진되어 옴

■ 최근 10년 동안의 제주의 주요 계획의 핵심전략은 자연환경 보존, 관광 산업 활성화, 국제자유도시 구현을 위한 인프라 조성 등이 일관되게 제시되고 있음

– 제주의 핵심가치에 대한 중앙정부와 지자체의 공통된 인식으로 UNESCO가 지정하는 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 등 자연과학 분야 3개 인증을 모두 달성하였고 관광산업의 성장, 자치권의 강화 등 측면에서도 제한적이나마 성과가 나타나고 있음

8) 브리테니커 사전(인터넷판) 제주특별자치도 지역개발 편

■ 더욱이 최근의 계획은 개발위주에서 환경을 고려한 계획과 저탄소사회로의 전환을 위한 계획이 수립되고 있음

– 제주국제자유도시 기본계획(2002~2011)에서 제시하고 있는 발전목표 중 하나는 자연을 중시하는 환경생태도시 조성이며, 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)에서의 12대 전략사업중 하나가 세계환경수도 조성임

– 'Carbon Free Island by 2030' 에서는 온실가스 발생량을 줄이고, 에너지 자립을 위한 제주 전 지역 저탄소 녹색성장 전략기지화를 목표로 설정하였고, '세계환경수도조성 기본계획' 에서는 환경과 사회, 경제가 조화되는 세계적인 환경도시로 조성하는 내용을 제시하고 있으며, 이중 온실가스 감축과 지속가능한 토지이용이 핵심 전략 중에 포함되어 있음

〈표 II-78〉 제주지역 주요 계획 수립의 변화

주요 계획	주요 내용
제주국제자유도시 종합계획 타당성 용역	국제자유도시를 추구함에 있어서 지방 및 국가차원에서 바람직하지 못한 사회요소의 유입을 방지하기 위한 어느 정도 제한의 필요성을 제시함
⇩	
제주국제자유도시 기본계획	관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능의 도시 개발, 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 국제자유도시 조성, 제주의 특성과 잠재력을 살려 특색있게 개발함을 목적으로 함
⇩	
제1차 제주국제자유도시 종합계획	21세기 발전패러다임을 근간으로 지역의 물리적·경제적 성장 도모를 계획의 기본 이념으로 설정함
⇩	
제주국제자유도시 종합계획 보완계획	4대 핵심산업(관광, 청정 1차산업, 교육, 의료)에 기반을 둔 첨단산업(IT, BT) 육성방향을 제시함
⇩	
제4차 국토종합계획수정계획	국제교류·문화·관광의 핵심지역으로 지식기반·청정산업 육성 및 녹색정주·환경생태지역으로 조성함을 제시함
⇩	
제주특별자치도 기본계획	자유시장 경제모델 구축과 핵심산업 육성으로 경쟁력 있는 국제자유도시로 육성함을 제시함
⇩	
제2차 제주국제자유도시 종합계획	지역적으로 중국을 중심으로 하는 동북아시아를 대상으로 추진
⇩	
탄소 없는 섬(Carbon Free Island Jeju by 2030)	탄소 없는 녹색 섬 조성을 위하여 시범적으로 가파도를 탄소 없는 섬으로 조성하고, 전력공급체계를 신·재생에너지로 100%로 전환하고, 전기자동차 보급을 확대하여 녹색교통체계를 구축하는 내용을 제시함
⇩	
세계환경수도 조성 기본계획	8개 추진전략과 이를 달성하기 위한 30개의 세부 전략 사업을 선정하였으며, 온실가스 감축, 지속가능한 토지이용, 친환경산업 확대를 통한 일자리 창출과 환경거버넌스 구축에 대한 내용을 제시함

(2) 제주지역 주요 관련 계획 추진의 한계

■ 제주지역 주요 관련 계획과 관련하여 수립과 추진상의 한계는 다음과 같음

■ 첫째, 지속적인 개발 위주의 사업이 추진됨

– 초기 제주국제자유도시 종합계획 타당성 용역에서는 환경에 대한 배려 보다는 관광산업의 육성을 위하여 인위적인 관광지의 개발을 장려함

– 제주국제자유도시 기본계획(2002~2011)에서는 자연을 중시하는 환경생태도시를 발전목표로 설정하여 한라산국립공원 등 주요 자연경관을 보전하며, 경관파괴 및 환경오염을 최소화하기 위하여 개발계획을 사전 통제하고 관리 기능을 강화하도록 하였으며, 자연환경 뿐만 아니라 인문환경의 보전과 진흥을 도모하여 주민의 삶의 질도 실질적으로 향상시키는데 목적을 두었음에도 불구하고 대규모 개발사업 특히, 관광지의 개발은 지속적으로 추진되고 있음

■ 둘째, 보전과 개발에 대한 원칙, 장기적 차원의 토지이용 전략 등에 대한 원칙과 가이드라인이 부재함

– 일반적으로 개발계획과 환경보전계획이 충돌된다고 생각하기 쉽지만 실제적으로 계획간의 충돌은 계획서 상 나타나지 않음

– 예를 들어 개발과 보전에 대한 충돌은 계획간의 충돌이기 이전에 공간적으로 사업이 구체화되었을 때 발생하고 있고, 이는 원칙과 가이드라인이 부재에서 오는 결과물이라고 할 수 있음

– 다시 말해서, 사업이 진행되면서 공간적으로 구체화되었을 때, 입지 선정 또는 경관 문제 또는 생태계 파괴 등과 같은 난개발에 대한 충돌이 발생하고 있음

– 더욱이 보전과 개발에 대한 이슈간 가치충돌의 문제는 관련 계획간의 상충의 문제라기보다는 정책결정자(담당부서)간, 시민사회간 문제에 대한 서로 다른 시각으로 인해 지향하는 정책가치 충돌로 인해 발생하며, 적법한 정책행위라도 정책문제에 대한 서로 다른 시각차로 정책집행과정에 갈등이 발생함

■ 셋째, 각 계획간 연계와 체계성이 낮음

– 일반적으로 법정계획의 경우 중앙정부에서 작성된 지침에 의해서 작성되다 보니 각 계획별로 서로 상이한 부분이 발생되며, 이에 따라 연계성과 체계성이 떨어지는 측면이 발생함

– 예를 들어 도시관리기본계획과 폐기물처리기본계획, 광역하수도처리기본계획 등은 중앙정부의 작성 지침에 따라 계획이 수립되고 계획 내용중에는 인구와 관련된 산정 방법과 인구 추정을 하기 위한 과거 자료를 명시하고 있기 때문에 각 계획에서의 추정 인구가 상이함

– 이에 따라 각종 인프라와 지원 규모가 달라질 수 있어 시간과 예산상의 효율을 떨어뜨리는 측면이 있음

■ 넷째, 투자정책에 대한 중장기적 원칙과 방향성이 부재함

– 최근 중국인 관광객 급증, 중국자본투자 및 토지소유의 급격한 확대는 국제자유도시로서의 위상을 강화하는 긍정적 요인으로 작용하고 있지만, 동시에 무분별한 투자유치로 인한 자연환경의 훼손 우려 등 도민정서에 부정적 요소로도 작용하고 있음

– 이로 인해 지역내 관광정책뿐만 아니라 투자원칙과 기조에 영향을 미치고 있으며, 중국자본의 중산간지역 개발 등은 도민사회에 상당한 논란을 가져옴

– 이러한 현상은 기존 계획간의 상충의 문제라기보다는 보전과 개발에 대한 중장기적 원칙과 방향성의 부재와 투자정책의 일관성 약화로 발생한 문제로 향후 이에 대한 지속적이고 일관성 있는 원칙과 방향성이 필요하다고 판단됨

■ 다섯째, 제주 성장의 시금석이 될 실효성 높은 전략사업에 대한 과감한 도출과 이에 따른 도민의 호응과 공감이 부족함

– 성장의 기본목표 및 전략방향에 대해서는 많은 고민과 방안제시에도 불구하고 실제 제주의 경제수준은 국내에서도 낮은 수준을 유지하는 등 과감한 성장사업이 요구됨

– 각종 계획을 추진해 왔으나 계획의 실효성 부재는 계획의 비전과 내용에 대해 도민의 호응과 공감이 부족했기 때문으로 판단되기 때문에 도민, 오피니언 리더, 관계 기관 등 다양한 분야의 의견수렴을 통해 도민의 참여를 제고하고 변화를 체감할 수 있는 계획 수립이 필요하다고 판단됨

■ 여섯째 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 실효성 제약됨

– 자치권 분야 외 경제개발과 산업적 특례는 타 특별법과 차별성을 갖는데 한계가 있고, 고도의 자치권 보장을 통한 특별자치도 국제자유도시 완성이라는 입법취지와는 다르게 중앙정부에 대한 종속관계를 벗어나지 못하고 있는 한계를 지님

– 향후 제주미래비전의 실효성, 지속성, 정당성을 갖기 위해서는 제도적 뒷받침이 필요하며, 이를 위해서는 제주특별법 정비를 통해 제주의 자기결정권을 제고하여 자기책임 하에 기능을 수행할 수 있도록 제도개선을 추진해 나가야 함

■ 종합적으로 제주지역 주요 관련 계획과 실행에 있어서 수립 방향과 운영과정에서 발생하는 한계점에서 나타나듯이 계획에서는 각 계획에 대한 중앙정부의 지침에 따라 작성하기 때문에 일관성 또는 연계성이 떨어지고 있고, 운영 또는 실행적인 측면에서는 각 이슈간 정책결정자(담당부서)간, 시민사회간 문제에 대한 서로 다른 시각으로 인해 지향하는 정책적인 가치 충돌로 발생하는 것이므로 이에 대한 원칙과 가이드라인을 마련하여 추진하는 것이 이러한 충돌 사례를 줄일 수 있다고 판단되며, 이러한 내용에 대해서는 제주미래비전에서 핵심 가치와 원칙 그리고 가이드라인을 제공할 필요가 있음

4. 관광개발 관련사업 추진현황 및 문제점

1) 분야별 주요 사업 추진 현황 및 문제점

(1) 관광개발사업

▣ **추진 현황**

■ 관광개발사업과 관련하여 현재 준공되거나 공사 또는 절차진행중인 사업장은 43개 사업장으로 나타남

■ 1978년도부터 현재까지 승인되어 일부 준공 절차를 받은 사업장은 23개로 사업비는 약 8조 749억원으로 조사되었으며, 대표적인 사업장은 중문 · 성산포 관광단지, 표선 · 함덕 · 봉개관광지 등으로 나타남

■ 1999년도부터 현재까지 승인되어 공사중인 사업장은 14개로 사업비는 약 10조 898억원으로 조사되었으며, 대표적인 사업장은 신화역사, 헬스케어, 중문관광단지 등으로 평균 공정률은 약 30%로 나타남

■ 현재 절차진행중인 사업장은 상가리관광지 등 5개 사업장으로 조사됨

– (상가리관광지) 경관 · 재해 · 교통 · 도시 관련 심의를 마치고 환경영향평가 심의를 진행중에 있으며, 심의가 완료되면 도의회 동의를 진행할 계획임

– (라온프라이빗Ⅱ) 전략환경영향평가를 거쳐 시행자가 조치계획을 마련중에 있고, 앞으로 도시계획 · 환경영향평가를 진행할 계획임

– (차이나비욘드힐) 경관 · 재해 · 교통 관련 심의를 마치고, 환경영향평가 평가 심의와 도의회동의를 남겨두고 있음

– (애월국제문화복합단지) 토지비축제 공모사업으로 최근 접수되어 부서협의를 진행하고 있음(도서, 환경, 건축, 교통 등 23개 부서와 협의)

– (열해당리조트) 경관 · 재해 · 교통 · 도시 · 환경 등 관련 심의 및 도의회 동의를 완료하여 최종승인 단계임

▣ 문제점

■ 관광개발사업장 다수가 중산간에 입지함으로써 난개발이 우려됨

■ 최근 부동산 투자이민제 열풍으로 콘도미니엄의 과잉공급이 우려됨

■ 대규모 관광사업에 대해 자금 · 기술력, 도급순위에서 밀리는 도내업체는 공사를 수주할 수 있는 기회가 사실상 차단됨으로써 도내업체의 경쟁력이 저하되는 악순환이 우려됨

(2) 관광숙박·휴양시설 확충 사업

▣ 추진 현황

■ 관광숙박 · 휴양시설 등록기준 및 사업계획 승인제도를 독자적으로 운영함

– 대표적인 사업장은 중문 · 성산포 관광단지, 표선 · 함덕 · 봉개관광지 등임

– 등록기준, 승인기준 등을 도 조례로 규정함('09.3 권한이양)[9]

■ 「2012년 관광숙박시설 확충 특별법」 시행('12.7~' 15.12)과 대규모 개발 사업 유치로 관광숙박시설 사업계획 승인이 큰 폭으로 증가됨

– 승인현황 : ('10) 872 → (' 11) 1,771 → ('12) 6,588 → (' 13) 7,520 → ('14.3) 1,222실

* 연평균 증가율 : 과거 3년('08년→' 10) 0.5% ⇔ 61.9% 최근 3년('11 → ' 13)

– 추진상황('08~' 14.3) : 사업계획승인 20,168실 → 등록(등록준비) 5,966실(29.6%)

■ 전문휴양시설[10] 사업계획승인 및 등록운영을 적극적으로 유도함

– 박물관 · 미술관 등 개별운영에서 숙박 · 음식시설 등을 갖춘 전문휴양시설로 등록 운영, 휴양목적 관광지로 적극 유도함

* 승인현황 : ('85~' 10) 20 → ('11) 2 → (' 12) 5 → ('13) 9 → (' 14.3) 3개소

9) 호스텔업 등록기준 강화 (20실 이상 객실확보 ↔ (시행령) 제한없음, 타시도) 등
10) 등록기준 : 숙박시설 또는 음식시설을 갖추고 박물관, 미술관, 수영장 등 개별시설 1개 이상을 갖추어야 함

* 의무사항은 아니지만, 전문휴양업으로 추진시 관광진흥기금 융자지원 등 혜택부여[11)]

■ 드림타워 관광숙박업 사업계획(변경)이 승인됨('14.5.27)

– (당초) 3개동 313,479㎡ (관광호텔 267, 일반호텔 583, 공동주택 604실) / 218m

– (변경) 2개동 306,517㎡ (관광호텔 908, 휴양콘도 1,170실) / 218m

* 사전재난영향성 검토 등 관계부서(10개부서) 협의결과 적합하여 변경 승인

■ 숙박시설 수요 · 공급에 대한 자체 수급분석을 실시함

– 제주방문 관광객 급증으로 현재까지는 관광숙박시설 부족난이 가중되고 있음

– 최근 사업계획신청 큰 폭 증가로 실현율에 따라 3~4년후 공급과잉으로 객실 가동율의 지속적인 하락이 우려됨

* 관광숙박시설 객실가동률 전망 : ('13) 93% → (' 15) 85~77% → ('18) 73~58%

▣ 문제점

■ 사업계획승인 이후 건축공사 완료에서부터 객실공급까지 장기간이 소요되므로 수요 공급의 정확한 예측이 어려움

– 과거 10년간 추진자료 기준으로 사업계획 실현율은 46.6%에 불과함

– 관광객수, 숙박시설 이용률, 체재일수 등 변수에 따라 예측지가 달라짐

■ 민간융자영역의 경제활동에 대한 인위적인 수급 조절이 어려움

– 정부는 경제활성화를 위해 각종 규제를 완화해가는 추세임

■ 입도 관광객이 목표치에 크게 미달되거나, 일정기간 관광시장 침체시 이미 완성된 숙박시설에 대한 대체 활용방안이 없음

■ 숙박시설 유형에 따라 추진부서 분산으로 통합적·체계적 관리운영이 어려움[12)]

11) 2013년도 관광진흥기금 융자 지원 : 3개소 3,710백만원

12) 관광숙박업(국제[자유도시과, 관광정책과], 휴양펜션업(행정시 관광정책과), 농어촌민박(행정시농정부서, 읍면), 일반숙박업(행정시 보전위생부서)

(3) 투자유치 사업

▣ 추진 현황

■ 제주특별자치도는 국제자유도시 목표를 실현하고 일자리를 창출하며, 경제용량을 키우기 위하여 투자유치 사업을 추진중이며, 2002년 국제자유도시 출범 이후 총 투자유치계획은 총 708개소에 2조9천3백87억원이며 투자유치 실현현황은 아래와 같이 조사됨 (2014년 말 기준)

〈표 II-79〉 2002년 이후 투자유치 현황

(단위 : 개소, 억원)

구분	계	관광 개발	JDC 사업	관광 숙박	골프장	이전기업 및 연수원	풍력 발전	기타
투자기업	708	42	6	385	23	56	4	192
투자계획	293,877	126,991	85,375	49,007	16,371	4,606	3,735	7,792
투자실현	108,674	48,627	19,762	13,215	15,435	2,977	1,517	7,141

▣ 문제점

■ 외국자본(중국)에 대한 부정적 정서와 더불어 난개발이 우려됨

■ 투자 인센티브 시책의 제도적 미비로 인해 부정적 사례 발생이 우려됨

(4) 투자진흥지구 지정 사업

▣ 추진 현황

■ 투자 인센티브 제도를 활용하여 향토자원과 연계한 핵심 전략산업 육성 및 국내외 우량 자본 유치로 규모 경제 실현을 위해 추진중인 사업으로 2015.11월말 기준으로 48개소가 지정된 것으로 조사됨

■ 지정 : 48개소 • 11조 4,980억원 (휴양 • 호텔 41, 연수원 2, 문화산업 2, 국제학교 1, 의료 2)

* 국외자본 : 7개소 (중국4, 말련1, 싱가포르1, 호주1)

– 투자실현 : 4조 5,929억원 (계획 대비 39.9%)

– 지역업체 참여 : 1조1,247억원, 고용 3,397명 (도민 2,687명)

■ 제도개선

– 관리권한 이양 (JDC→도지사) *제주특별법 개정 시행('16.1.25.)

– 조례 개정 ('14. 4월) : 사전심사 강화, 변경신고 의무화 등

■ 2002년 이후 지금까지 투자유치 규모는 총 27조 7,284억원임

– 이 중 내국인 토자유치는 19조 604억원으로 68.7% 점유

▣ 문제점

■ 사업 미이행시 벌칙규정 부재로 투자실현 촉진 및 사후관리 한계가 우려됨

■ 제주의 경제성장을 견인할 향토자원을 연계하는 업종이 부족함

■ 박물관 위주의 전문휴양업, 관광숙박업 증가로 부작용이 우려됨

• 박물관 등록 : ('06) 27개 → (' 14.5) 73개 (46개, 170% 증) • 관광숙박업 등록 : ('06) 9,008실 → (' 14.5) 18,430실 (9,422실, 104.5% 증) – 관광숙박업 인허가 : ('06~' 11) 6,811실 → ('12~' 14.5) 18,252실 (11,441실, 167.9% 증)

(5) 부동산 영주권제도(투자이민제) 사업

▣ 추진 현황

■ 투자이민제는 투자유치를 활성화하기 위하여 특별법 제229조에 따라 승인받은 휴양체류시설(콘도 등)을 5억원 이상 투자하여 매입한 외국인에게 5년 후 영주권을 부여하는 제도로 2010년부터 2015년 기간에 개발투자 유치 15개 사업(신화역사공원 등), 휴양콘도 1,598세대(1조1,087억원)가 분양된 것으로 조사됨

■ '15년 6월 도민사회 우려 해소를 위해 법무부에 제도개선을 건의하여 ' 15년 11월 사실상 제주도 전지역에서 관광단지 및 관광지로 지역을 제한하는 제도개선이 완료됨

▣ **문제점**

■ 도민우려 해소 위해 양적제한을 두는 것이 필요하나, 투자유치 위축 · 투자자 신뢰보호 등의 측면과 상충됨

■ 타 지역은 투자기준금액 하향*, 영주권대상 확대 **, 추가지정***을 도모하고 있어 제주의 투자유치 경쟁력의 약화가 우려됨

* 평창(10 → 5억원), 인천(15 → 7억원), 여수(5억원), 부산(5 ~7억원)

** 기존 관광시설(콘도 등) 한정 → 미분양주택 등으로 확대하는 파격적 조치

*** 추가 지정 : 경기도 파주 통일동산지구('15.11.1.)

2) 관광개발 관련사업 추진현황 및 시사점

■ 기 추진사업 중 도시개발과 관광·레저부문이 약 77%로 편향적이며 민간투자사업의 경우 숙박 및 관광휴양사업이 많은 비중을 차지함

■ 산업·경제 부문 등 지역활성화 가능을 추진하여 균형적인 사업의 배분과 추진 필요함

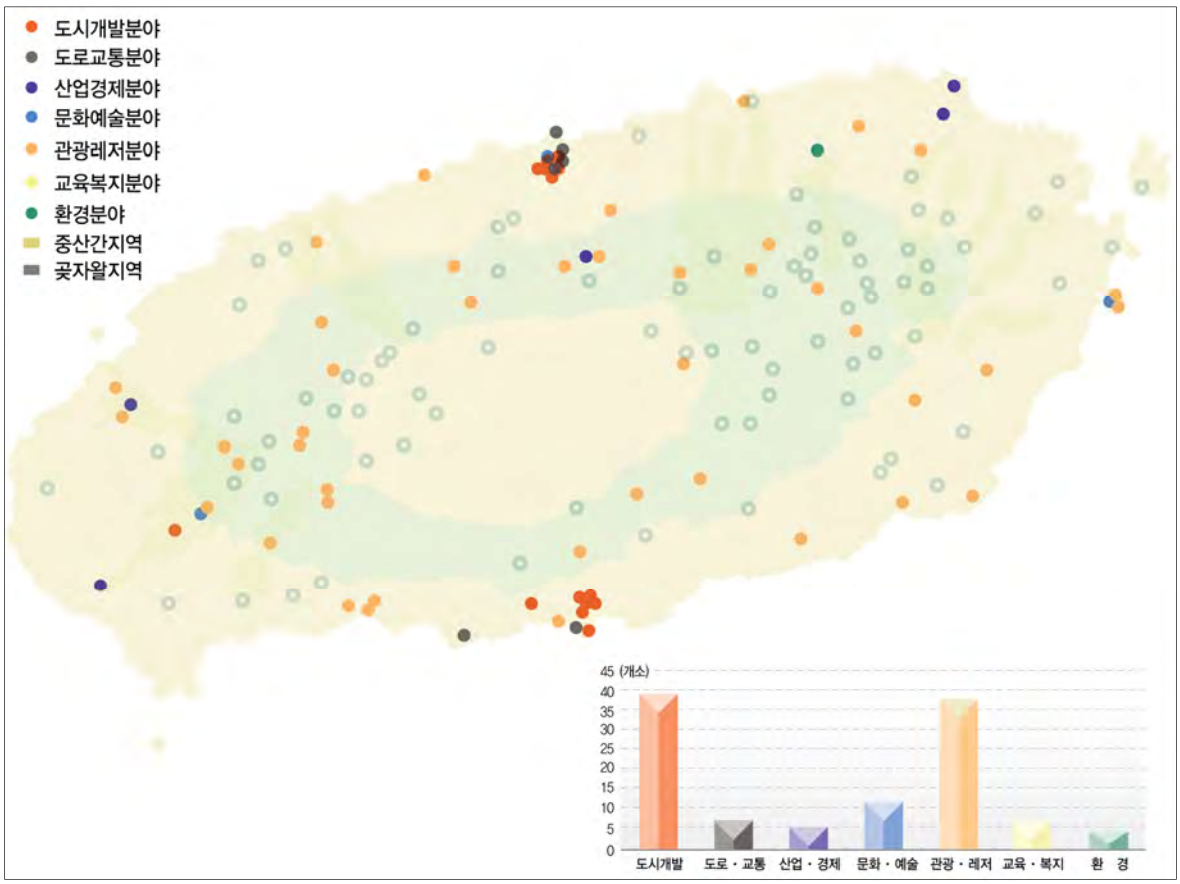
■ 기 추진사업이 중산간지역과 해안지역에 주로 분포하여 우수한 자연환경의 훼손 및 사유화 우려

■ 투자진흥지구에서의 개발사업은 사업시행자 도산 및 교체에 따른 사업지연 증가됨

■ 자연훼손상태의 장기화 및 세제감면 혜택 지속 등 문제에의 대응이 시급함

■ 외국자본에 의한 사업추진이 30%를 초과하여 이에 따른 합리적 사업추진에 대한 대책이 필요함

〈그림 II-17〉 부문별 주요추진사업 현황



5. 현안 이슈 도출

1) 현안 이슈 도출 개요

■ 현안이슈 도출은 각종 문헌 분석, 도민설문조사, 언론자료분석, 연구원에서 제시하는 현안이슈 및 제주도정과 도의회 면담을 통해 도출된 현안이슈에 대하여 환경보전, 지역경제, 도시 및 정주환경, 기반시설, 지역정체성과 공동체의 5개분야, 28개 중분야, 44개 세부분야로 세분화하여 리스트화 함

■ 리스트화된 현안이슈는 빈도수(신문 등 언론분야에서 거론하는 횟수), 중복성(각 기관 또는 분야별로 중복되는 횟수), 전문성(전문가 판단) 등을 고려하여 1차 필터링을 실시함

■ 1차 필터링된 현안이슈에 대해서 각 유형별로 분리하여 주요 핵심 현안 이슈를 도출함

〈그림 II-18〉 현안이슈 도출 방법



(1) 도민 설문조사

■ 도민들을 대상으로 제주의 현안이슈에 대한 의견을 수렴함

– 도민의 입장에서 제주의 종합 현안이슈, 일자리, 환경, 도시 · 주택 · 교통, 안전, 화합 등 부문별 현안이슈를 도출함

– 307명(유효표본)을 대상으로 조사분석 실시하였으며, 설문조사 결과 총 102개의 현안이슈가 도출됨

(2) 언론보도자료 분석

■ 중앙 및 지방 언론의 제주 관련 주요 보도자료의 키워드를 분석하여 언론 관점에서의 제주 현안이슈를 도출함

– 주요 보도자료 키워드 분석을 위한 보도자료의 수집 기간 범위는 2014년 1월부터 2015년 4월까지의 자료를 수집하여 분석을 실시함

– 분석결과 중앙일간지에서 도출된 현안 이슈는 총 46개이고, 도내일간지에서 도출된 현안 이슈는 총 122개로 나타남

(3) 도민계획단 현안 이슈 도출

■ 도민계획단 운영을 통한 현안 이슈 도출

– 도민계획단 운영은 총 6회를 진행하였으며, 2회차에서 ‘풀어야할 숙제를 꺼내다(현안이슈 나누기)’의 주제를 가지고 현안 이슈를 도출하였으며, 도민계획단 운영에서는 총 165개의 현안 이슈가 도출됨

(4) 제주도청 현안 이슈 도출

■ 실 · 국 · 단 관계자 업무협의를 통해 각 담당부서별 현안이슈를 도출함

– 실국 담당자, 과장, 국장(단장), 도지사와의 면담을 통해 현안이슈를 도출하였으며, 총 139개의 현안이슈가 도출됨

(5) 연구원 현안 이슈 도출

■ 국토연구원과 제주발전연구원에서 각 분야별로 현안 이슈 도출

– 국토연구원에서 바라본 제주지역의 현안 이슈와 제주발전연구원에서 바라본 현안이슈를 취합하였을 때 국토연구원 37개, 제주발전연구원 66개 총 103개의 현안 이슈가 도출됨

(6) 도의회 현안이슈 도출

■ 도의원 면담 및 도의회 질의내용 분석을 통한 현안 이슈 도출

– 도정질의에서 질의한 내용과 도의원과의 면담을 통해 도출된 현안이슈는 42개임

2) 현안 이슈 1차 필터링 결과

(1) 환경보전 분야 현안 이슈 현황 및 1차 필터링 결과

■ 환경보전분야에서는 환경 분야(자연환경분야, 생활환경분야, 해양환경분야, 기후변화등)와 수자원 분야(상하수도 분야, 지하수 분야, 용암해수 분야 등) 그리고 에너지 분야로 분류하여 현안 이슈를 각각 분류하여 리스트화 하였으며, 리스트화 한 결과 총 122개의 현안 이슈가 도출됨

■ 리스트화 한 현안이슈에 대해서 빈도수, 중복성, 전문성을 지표로 하여 1차 필터링 한결과 환경 분야에는 19개의 현안이슈가 도출됨

〈그림 II-19〉 환경보전 분야 워드클라우드 분석 결과



〈표 II-80〉 환경보전 분야 1차 필터링 결과

대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
환경보전	환경	자연환경	난개발(중산간, 곶자왈, 오름, 해안 등)
			환경영향평가제도
			수목 방재시스템(소나무 등)
			한라산 관리(탐방객 수, 주차, 생태계 등)
		생활환경	악취(가축분뇨, 육가공 등)관리
			환경기초시설 입지선정
			폐기물 발생량
			자원순환형 폐기물 수거, 운반, 처리시스템
			환경오염(점, 비점오염원 등) 증가
		해양환경	해양오염(바다,연안어장황폐화,해양쓰레기,해양생태계파괴) 가중
			여름철 유해생물(독성 해파리, 괭생이 모자반 등) 출현 증가
		기후변화	기후변화로 인한 생태계(산림, 해양) 변화
			환경수도조성 추진 공감대
	수자원	상하수도	상하수도 수요 증가
		지하수	지하수관리(수질, 오염원, 증산 등)체계
			농업용수(취수, 관정, 저류지 등) 관리
	에너지		에너지자립
			LNG공급
			친환경에너지기반

(2) 지역경제 분야 현안 이슈 현황 및 1차 필터링 결과

■ 지역경제 분야에서는 산업 분야(1차산업 분야, 관광산업 분야, 교육산업 분야, 의료산업 분야, IBCT산업 분야, 향토산업 분야, 물산업 분야, 에너지산업 분야, 기타 등)와 일반경제 분야(중소제조업 분야, 유통물류 분야, 금융서비스 분야, 식품산업 분야 등), 과학기술 분야, 일자리 분야, 투자 및 수출 분야 그리고 기타 분야로 분류하여 현안 이슈를 각각 분류하여 리스트화 하였으며, 리스트화 한 결과 총 271개의 현안 이슈가 도출됨

■ 리스트화 한 현안이슈에 대해서 빈도수, 중복성, 전문성을 지표로 하여 1차 필터링 한결과 지역경제 분야에는 42개의 현안이슈가 도출됨

〈그림 II-20〉 지역경제 분야 워드클라우드 분석 결과



〈표 II-81〉 지역경제 분야 1차 필터링 결과

대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
지역경제	산업	1차산업	가축방역관리시스템
			FTA 대응
			수산자원 급감
			농수축산물 수급관리체계

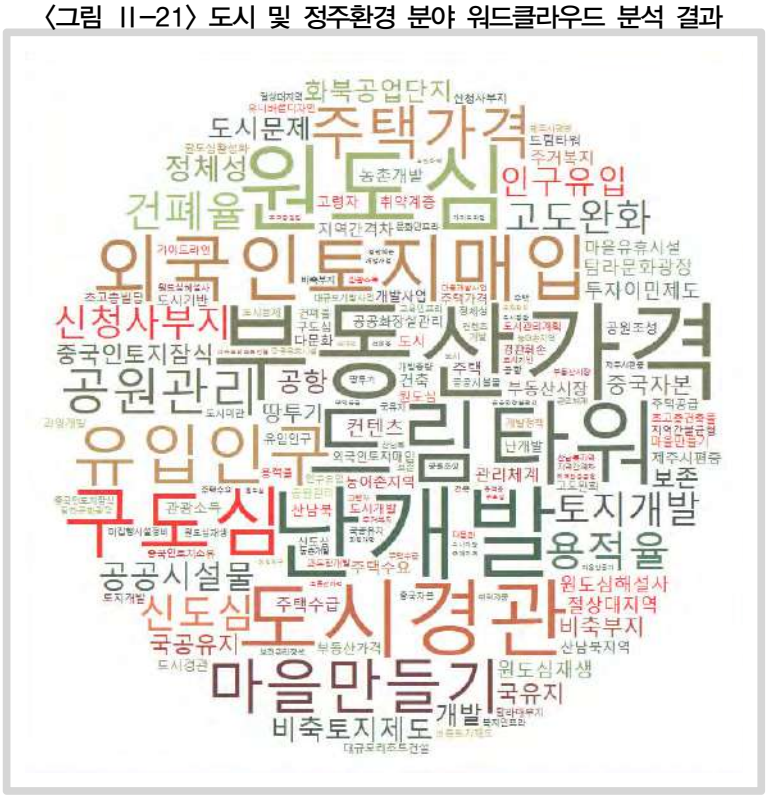
대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
			고령화에 따른 농어촌 경쟁력 약화
			6차산업기반 인프라
			양식수산물 안전성
			감귤가격 경쟁력
			종자산업 인프라
		관광산업	중국 관광객 급증
			관광진흥기금 집행
			카지노 확대 및 기여도
			무인텔 및 관광숙박시설 급증
			무비자 관광에 따른 폐해
			외국인 관광객 임시운전면허 허용
			관광산업에 대한 도민 체감
			고품질의 관광정책
			분양형 숙박시설 난립
			크루즈 및 마리나 산업 인프라
			쇼핑아울렛
			숙박시설수요공급
			여행업 경쟁력
			송객수수료 등 부조리
			렌트카업 수요 관리
			공연예술관광상품
		교육산업	국제학교 과실 송금
			영어교육도시 기반 인프라
		의료산업	투자개방형(영리)병원 도입
			의료관광인프라
		물산업	삼다수 가격 경쟁력
		에너지 산업	도전역 스마트그리드 확산
			청정에너지 산업기반
			풍력발전단지 조성에 따른 경관문제
		기타	제주형 산업육성 전략
	일반경제	중소 제조업	중소기업 육성 계획
		유통물류	해상물류비 부담 증가
		식품산업	6차 산업(농수산물가공) 기반
	일자리		좋은 일자리 및 창출
			일자리 미스매치
	투자 및 수출		투자진흥지구 지정
			부동산투자이민제
			중국자본유입급증
			외국인(외국인) 토지 매입 급증

(3) 도시 및 정주환경 분야 현안 이슈 현황 및 1차 필터링 결과

■ 도시 및 정주환경 분야에서는 토지이용 및 도시개발 분야와 읍면도서 지역 개발 분야, 주거건설 분야, 지역균형발전 분야 등으로 분류하여 현안 이슈를 리스트화 한 결과 총 87개의 현안 이슈가 도출됨

■ 리스트화 한 현안이슈에 대해서 빈도수, 중복성, 전문성을 지표로 하여 1차 필터링한 결과 도시 및 정주환경 분야에는 10개의 현안이슈가 도출됨

〈그림 II-21〉 도시 및 정주환경 분야 워드클라우드 분석 결과



〈표 II-82〉 도시 및 정주환경 분야 1차 필터링 결과

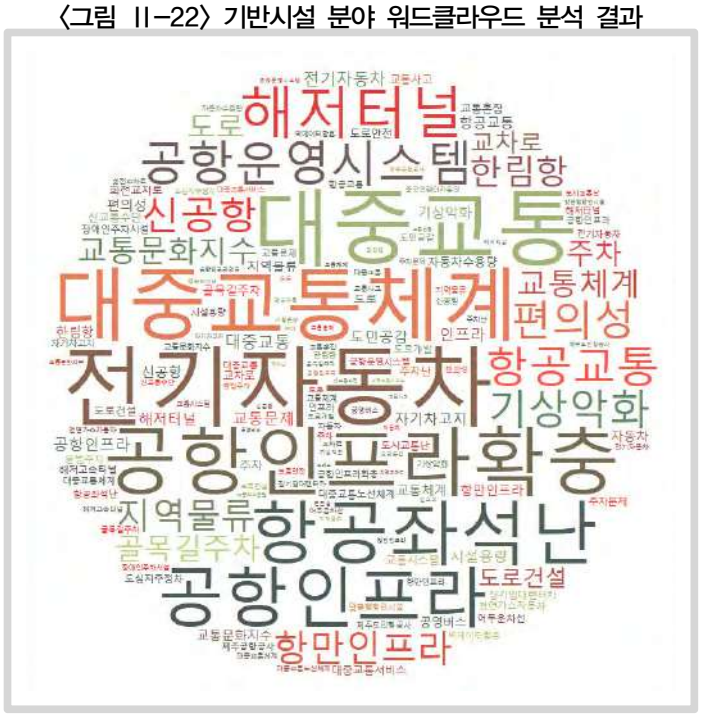
대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
도시 및 정주환경	토지이용 및 도시 개발		인구유입 증가
			초고층빌딩(드림타워) 건설
			비축토지제도 관리
			도시경관 훼손
			원도심 침체
			대규모 개발사업에 따른 훼손
	읍면 도서지역 개발		마을만들기 추진 인프라 부족
	주거 건설		부동산 가격 급등
	지역균형발전		지역간, 계층간, 도농간 지역 격차
	거주환경		공원조성 및 관리

(4) 기반시설 분야 현안 이슈 현황 및 1차 필터링 결과

■ 기반시설 분야에서는 공항 분야와 항만 분야, 도로교통 분야 그리고 정보통신 분야 등으로 분류하여 현안 이슈를 리스트화 한 결과 총 54개의 현안 이슈가 도출됨

■ 리스트화 한 현안이슈에 대해서 빈도수, 중복성, 전문성을 지표로 하여 1차 필터링한 결과 기반시설 분야에는 7개의 현안이슈가 도출됨

〈그림 II-22〉 기반시설 분야 워드클라우드 분석 결과



〈표 II-83〉 기반시설 분야 1차 필터링 결과

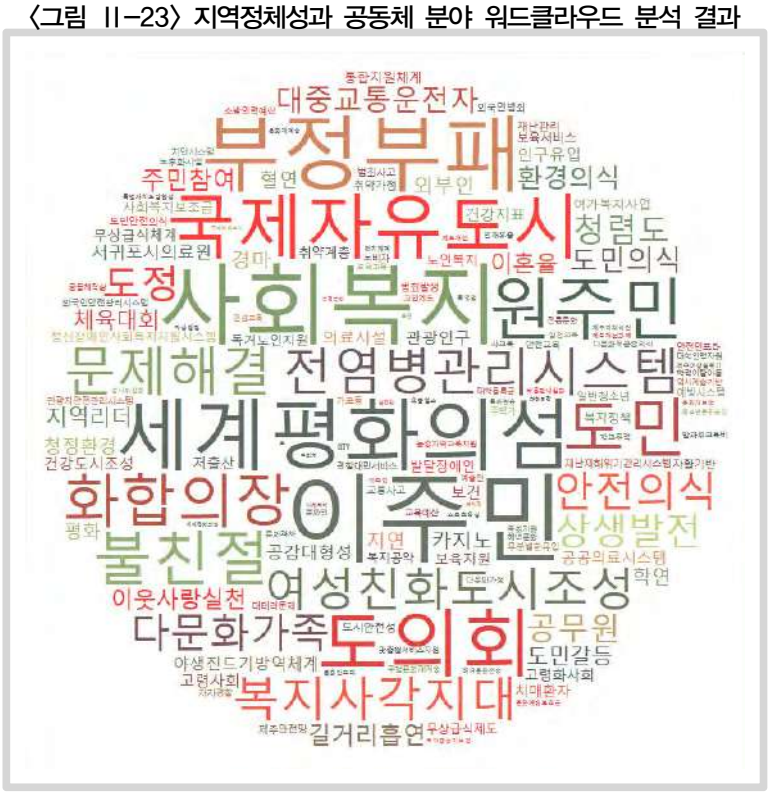
대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
기반시설	공항		공항인프라 확충
			공항 입지선정
	항만		항만인프라 및 부대시설
	도로교통		대중교통체계
			전기자동차 인프라
			해저터널 논란
			도시 교통 혼잡 및 주차

(5) 지역정체성과 공동체 분야 현안 이슈 현황 및 1차 필터링 결과

■ 지역정체성과 공동체 분야에서는 공동체 분야와 세계평화의 섬 분야, 공공보건의료 분야, 사회복지 분야, 지역안전관리 분야, 인재양성 분야, 다문화 분야, 문화예술 분야 그리고 기타 분야 등으로 분류하여 총 178개의 현안 이슈가 도출됨

■ 리스트화 한 현안이슈에 대해서 빈도수, 중복성, 전문성을 지표로 하여 1차 필터링한 결과 지역정체성과 공동체 분야에는 20개의 현안이슈가 도출됨

〈그림 II-23〉 지역정체성과 공동체 분야 워드클라우드 분석 결과



〈표 II-84〉 지역정체성과 공동체 분야 1차 필터링 결과

대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
지역정체성과 공동체	공동체		민국복합형 관광미항 갈등
			부정부패
			도민(공공, 기초 질서 등) 의식
			도민간 갈등 (지역간, 세대간, 계층간, 원주민-이주민간 등)
	세계평화의 섬		4.3해결
			세계평화의 섬 이미지 확산
	공공보건의료		전염병관리시스템
	사회복지		사회복지서비스 전달체계
			취약계층 지원 체계
			고령화사회 사회복지시스템

대분류	중분류	소분류	현안 이슈 1차 필터링 결과
	지역안전관리		범죄 발생 및 예방시스템
			도민 안전의식
			자연재해재난 대응시스템
	인재양성		고급 인력 외부 유출
	다문화		다문화가정 편견
	문화예술		전통 문화(재), 역사, 계승 또는 보전
			해녀문화 전승
	기타		도-도의회 예산 갈등
			국제자유도시 위상
			특별자치도 성과

3) 현안 이슈 유형화 결과

■ 현안 이슈 1차 필터링 된 결과를 토대로 주요 현안 이슈를 도출한 결과 25개로 나타남

– 주요 현안 이슈는 환경 보전 및 에너지 7개, 지역 경제 5개, 도시 및 정주환경 4개, 기반시설 4개, 지역정체성과 공동체 5개로 나타남

* 1차 필터링 된 25개 현안이슈와 함께 도의회, 실 · 국 협의 등을 거쳐 최종 33개의 현안 이슈를 도출함

〈표 II-85〉 분야별 주요 현안 이슈

구분	주요 현안 이슈	현안 이슈 1차 필터링 결과
환경 보전 및 에너지	중산간 지역, 곶자왈, 해안지역 등의 난개발 및 과잉개발 우려	난개발(중산간, 곶자왈, 오름, 해안 등), 환경영향평가제도,
	환경적으로 민감하고 보전가치가 높은 지역의 관리체계 미흡	한라산 관리(탐방객 수, 주차, 생태계 등)
	환경질 악화	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

구분	주요 현안 이슈	현안 이슈 1차 필터링 결과
	수자원 양적, 질적 관리 체계 개선	상하수도 수요 증가, 지하수관리(수질, 오염원, 증산 등) 체계, 농업용수(취수, 관정, 저류지 등) 관리, 삼다수 가격 경쟁력
	불안정한 에너지 수급 체계	에너지자립, LNG공급, 친환경에너지기반, 도 전역 스마트그리드 확산, 청정에너지 산업기반,
	재해, 재난 대응 위기 관리 시스템 취약	수목 방재시스템(소나무 등), 가축방역관리시스템, 자연재해재난 대응시스템, 전염병관리시스템, 도민 안전의식
	기후변화 영향 심화	여름철 유해생물(독성 해파리, 괭생이 모자반 등) 출현 증가, 기후변화로 인한 생태계(산림, 해양) 변화, 수산자원 급감
지역 경제	관광산업에 대한 도민 체감도 부족	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
	외국인 투자 급증	중국자본유입급증, 부동산투자이민제, 투자진흥지구 지정, 외국인(외국인) 토지 매입 급증, 국제학교 과실송금, 숙박시설수요공급, 영어교육도시 기반 인프라
	FTA 등에 따른 1차 산업의 경쟁력 약화	FTA 대응, 농수축산물 수급관리체계, 고령화에 따른 농어촌 경쟁력 약화, 6차산업기반 인프라, 양식수산물 안전성, 감귤가격 경쟁력, 종자산업 인프라, 제주형 산업육성 전략, 중소기업 육성 계획, 해상물류비 부담 증가, 6차 산업(농수산물가공) 기반
	관광산업의 의존도 증가에 따른 경제구조의 경직성 심화	공연예술관광상품, 렌트카업 수요 관리, 관광진흥기금 집행, 무인텔 및 관광숙박시설 급증, 무비자 관광에 따른 폐해, 외국인 관광객 임시운전면허 허용
	일자리의 질적 미스매치(Mismatch) 지속	좋은 일자리 및 창출, 일자리 미스매치, 마을만들기 추진 인프라 부족, 고급 인력 외부 유출
도시 및 정주환경	부동산 가격의 급등과 주택 수급의 적정화 곤란	부동산 가격 급등, 분양형 숙박시설 난립, 비축토지제도 관리
	개발의 교외화에 따른 원도심 등의 침체	원도심 침체
	고령자, 여성, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반의 부족	유니버설 디자인 조성 미흡, 여성친화도시 미흡, 고령사회 대책 미흡
	제주 경관의 정체성 훼손	풍력발전단지 조성에 경관 훼손, 초고층빌딩(드림타워)건설, 도시경관 훼손, 공원조성 및 관리, 대규모 개발사업에 따른 훼손

구분	주요 현안 이슈	현안 이슈 1차 필터링 결과
기반 시설	관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가	대중교통체계, 전기자동차 인프라, 도시 교통 혼잡 및 주차
	관광객 증가와 공항 시설용량 포화에 따른 항공교통 이용 편의성 저하	공항인프라 확충, 해저터널 논란, 국제자유도시 위상, 공항 입지선정, 특별자치도 성과
	인구증가에 따른 기반시설 수요증가	인구유입증가에 따른 상하수도 수요 증가
	교통 사고 및 범죄 발생 증가	범죄 발생 및 예방시스템
지역 정체성과 공동체	지역간 격차로 인한 불균형 심화	지역간, 계층간, 도농간 지역 격차
	제주도 전통문화와 역사 및 지역자산 계승을 위한 기반 미흡	전통 문화(재), 역사, 계승 또는 보전, 해녀문화 전승
	도민의 공공·시민의식 약화	환경수도조성 추진 공감대, 도민(공공, 기초 질서 등) 의식, 부정부패, 도-도의회 예산 갈등, 세계평화의 섬 이미지 확산
	갈등관리 및 조정시스템 미흡	도민간 갈등(지역간, 세대간, 계층간, 원주민-이주민 간 등), 민국복합형 관광미항 갈등, 4.3해결
	사회복지 서비스 전달체계 미흡	사회복지서비스 전달체계, 다문화가정 편견, 고령화사회 사회복지시스템, 취약계층 지원 체계

6. 주요 현안이슈 및 계획 과제

1) 중산간 지역, 곶자왈, 해안지역 등의 난개발 및 과잉개발 우려

(1) 현황

■ 제주도 중산간지역은 통상 제주도의 해발고도 200~600m를 지칭함

– 중산간지역은 제주도 전체면적(1,849.3㎢)의 21.9%(589.7㎢)를 점유함

– 중간간지역이 공식화 된 것은 2000년 「제주도개발특별법」 22조와 23조의 중산간 보전지역의 지정 및 행위제한에 대한 내용이 포함되었고, 여기에서 공간적 범위를 해발 200~600m로 제시되면서 부터임

– 그러나, 현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 에서 중산간지역의 공간적 범위에 대해 해발규정은 없어지고, 동법 294조와 295조에 공간적 범위가 관리보전지역으로 확대되면서 공식적으로는 없어지게 되었음

– 다만, 중산간지역은 제주도생물권보전지역 내 협력(완충)구역으로 지정되어 있음

■ 제주특별자치도의 관광개발 사업은 2015년 기준 37개소(일부 준공 23개소, 공사 중 15개소)에 17조 170억원이 투자되고 있음

– 일부 준공 사업 : 1978년부터 2014년 까지 승인된 사업장은 23개소(8조 749억원)이며 중문관광단지, 성산포 관광단지, 표선관광지, 함덕관광지, 봉개관광지 등이 있음

– 공사 중인 사업 : 1999년부터 2014년까지 승인된 사업장은 15개소(10조 898억원)이며 신화역사공원, 헬스케어타운, 중문관광단지 등임

– 절차 진행 중 사업 : 2015년 기준 7개소이며 상가리관광지, 라온프라이빗Ⅱ, 차이나비욘드힐, 애월국제문화복합단지, 열해당리조트, 오라관광단지 등임

– 제주의 관광개발사업은 그 동안 꾸준한 투자유치를 통해 많은 성과를 나타내고 있으나, 그 과정에서 개발사업이 환경이 우수한 중산간 지역에 위치하면서 난개발의 우려가 제기되고 있음

〈표 II-86〉 제주도 관광개발사업 승인 현황

구 분		관광개발사업 시행승인사업 총괄					절차진행
		계	일부준공 운 영 중	착공		사업 승인	
				공사장	공사지연		
사업체 (개소)	계	37	23	9	4	1	7
	제주시	16	10	2	3	1	6
	서귀포시	21	13	7	1	–	1
투자규모 (억원)	계	170,180	80,749	80,253	4,966	4,212	89,426
	제주시	35,094	25,969	2,083	2,230	4,212	87,857
	서귀포시	135,086	54,780	77,570	2,736	–	1,569

출처: 제주특별자치도, 관광산업과 내부자료

주: 관광개발사업 시행승인 현황(2015.11.30. 기준)

■ 중산간지역 관리 수단의 운영 현황

– 제주도의 중산간지역 관리를 위한 대표적인 제도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 절 · 상대보전지역, 관리보전지역으로 지정하고, GIS시스템을 통해 개발사업을 관리하고 있음

– 제주특별자치도 절·상대보전지역은 전체 204.934㎢(절대보전지역 191.740㎢, 상대보전지역 13.194㎢)로 제주도 전체 면적의 11.08%에 해당함

* 절대보전지역 : 한라산국립공원, 도시지역(오름, 하천, 해안), 도서 등

* 상대보전지역 : 오름(경작지 등)·하천·계곡·해안 등 절대보전지역을 제외한 지역

〈표 II-87〉 제주지역 절 · 상대보전지역

(단위: ㎢)

구 분	합 계	절대보전지역	상대보전지역
합계	204.934	191.740	13.194
제주시	114.915	108.503	6.412
서귀포시	90.019	83.237	6.782

출처: 제주특별자치도, 2015. 「2015 주요행정총람」

– 또한, 관리보전지역은 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 경관보전지구로 구분되어 있으며 지정면적은 1,257.058㎢로 제주도 전체면적의 67.97%임

〈표 II-88〉 제주지역 관리보전지역

구 분	지하수자원보전지구			생태계보전지구			경관보전지구		
	면적(㎢)		비율	면적(㎢)		비율	면적(㎢)		비율
	지형	지적		지형	지적		지형	지적	
계	1,257.058	1,253.070	100	1,257.058	1,253.070	100	1,257.058	1,253.570	100
1등급	27.561	27.548	2.2	28.861	28.252	2.3	83.278	79.662	6.6
2등급	199.980	199.632	15.9	57.920	57.920	4.6	33.768	33.725	2.7
3등급	237.576	237.058	18.9	101.278	101.276	8.1	570.781	570.776	45.4
4등급	791.941	788.832	63.0				219.771	219.751	17.5
4-1등급				161.672	161.655	12.8			
4-2등급				327.559	327.502	26.1			
5등급				579.768	576.465	46.1	349.460	349.156	27.8

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

■ 곶자왈 현황 및 운영제도

– 제주 곶자왈은 제주지역 중산간지역으로 중심으로 관리보전지역 내에 대부분 분포하고, 일부는 한라산국립공원, 도시지역 내에 분포하고 있음

〈표 II-89〉 곶자왈 분포 현황

곶자왈 (합계)	비도시지역 (관리보전지역)	한라산국립공원	도시지역
109.86㎢	106.71㎢	1.88㎢	1.27㎢

출처: 제주특별자치도 환경자산보전과 내부자료

– 곶자왈은「제주특별자치도 곶자왈 보전 및 관리 조례」제도적 근거를 가지고 있으며,「제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례」에 의해 행위제한을 하고 있음. 곶자왈의 보전방안에 대하여 제주특별법 6단계 제도개선 과제로 검토하고 있음

■ 제주지역 해안선은 548.80㎞로 전국 14,949.00㎞의 약 3.67%를 점하고 있음

〈표 II-90〉 제주특별자치도 해안선

지역별	해안선 길 이 (총계)	본 도			부속도서		
		소계	자연 해안선	인공 해안선	소계	자연 해안선	인공 해안선
계	548.80	415.56	250.74	164.82	133.24	105.47	27.77
제 주 시	324.28	212.77	108.86	103.91	111.51	87.88	23.63
서귀포시	224.52	202.79	141.88	60.91	21.73	17.59	4.14

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

■ 제주 연안 개발사업(제주특별자치도 연안관리지역계획, 2012.11)

– 국가 및 제주특별자치도 상위계획 검토 : 국가계획 107개 상위 및 관련 계획, 제주특별자치도 관련 계획 12개를 포함한 전체 119개의 계획을0 검토함

– 상위계획 중 제주특별자치도 연안 관련 계획 검토하고, 연안개발사업 포함 여부를 검토하여 향후 5년간(2012~2016년) 포함 여부를 검토하여 30개의 사업을 도출

〈표 II-91〉 제주특별자치도 연안개발사업 최종 선정 결과

연번	사업개요					현 추진상황	법률 / 상위계획
	사업명	위치	면적 (㎡)	사업 기간	사업비 (억원)		
1	제주항(탑동항포함)	제주시 건입동	541,000	79~20	2,851	공사중지	항만법 / 항만기본계획
2	서귀포항	서귀포시 서귀동 일원	173,000	96~14	1,737	공사중지	
3	애월항	에월읍 애월리 일원	254,480	10~17	1,793	공사중	
4	한림항	한림읍 한림리 일원	256,470	12~20	1,778	기본계획	
5	화순항	안덕면 화순리 일원	136,335	93~16	1,686	공사중	
6	성산포항	성산읍 성산리	221,147	93~16	657	공사중지	
7	서귀포 크루즈항	서귀포시 대천동 강정항 일원	38,336	09~14	535	기본계획	
8	민군복합형 관광미항	서귀포시 대천동 강정마을	14.5만평	07~14	10,333	공사중	
9	서귀포항만 재개발사업	제주특별자치도 서귀포항 일원	231,526	11~20	1,265	계획수립	
10	하효항	서귀포시 하효동	162,390	03~13	415	공사중	어촌어항법 / 배후부지이용계획
11	강정동 어촌계 소규모 바다목장	서귀포시 강정동 주변해역	500ha	09~13	50	공사중	기르는 어업육성법
12	제주시범바다목장	제주시 한경면 차귀도 해역	23(㎢)	02~13	350	기본계획	
13	탐라해상 풍력발전	한경면 두모리 금능리 해상	77,898	05~13	1,400	공사중	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 완성을 위한 특별법
14	연안지역국산화 풍력발전 보급사업	구좌읍 행원리 산3번지 인근 공유수면	7,171	12~13	105	공사중	
15	한림해상풍력	한림, 수원, 귀덕1,2리 해상	8,390,000	13~14	6,400	인 · 허가 준비중	
16	대정해상풍력	대정읍 일과1,2리, 무릉, 영락리 해상	29,029,000	13~16	9,000	인 · 허가 준비중	

연번	사업개요					현 추진상황	법률 / 상위계획
	사업명	위치	면적 (㎡)	사업 기간	사업비 (억원)		
17	남원유원지 1차지구. 관광지	남원읍 남원리 2390 일원	99,958	87 ~ 진행중	343	추진중	관광진흥법
18	남원유원지 2차지구. 관광지	남원읍 남원리 1408 일원	76,446	89 ~ 진행중		추진중	
19	김녕해수욕장 관광지	제주시 구좌읍 김녕리 산1-1 번지 일원	143,110	71 ~ 진행중	17,267	추진중	관광진흥법
20	함덕 해안관광지	제주시 조천읍 함덕리 산14-1 일원(함덕해수욕장)	465,000	74 ~ 진행중		추진중	
21	곽지 관광지	제주시 애월읍 곽지리 1385번지 일원	297,863	97 ~ 진행중		추진중	
22	협재해안 관광지	제주시 한림읍 협재리 2450일원	238,791	78 ~ 진행중	609	추진중	
23	용머리 관광지	안덕면 사계리 114번지 일원	254,000	00 ~ 진행중	310	추진중	
24	성산포 해양유원지	서귀포시 성산읍 고성리 127-2일원	653,821	77 ~ 진행중	3,870	추진중	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
25	이호유원지	제주시 이호1동 435	255,716	02 ~ 진행중	4,212	추진중	
26	비양도 삭도	제주시 한림읍 협재리 2468	37,527	09 ~ 진행중	320	추진중	
27	사라봉공원	건입동 387-1번지 일원	1,006,520	11~25		기본계획	도시공원 및 녹지등에 관한 법률 /제주시 공원녹지 기본계획
28	당산공원구역 (도시자연공원구역)	한경면 고산리 산33번지 일원	695,890	12~20		기본계획	
29	도두봉공원구역 (도시자연공원구역)	도두1동 산2번지 일원	93,590	11~25		기본계획	
30	제주 신양 마리나 항만 기본계획	서귀포시 성산읍 신양리 617 일원	1,381,773	12~13	5,966	기본계획 수립 중	마리나항만의 조성 및 관리등에 관한 법률

출처: 제주특별자치도, 2012.11.「제주특별자치도 연안관리지역계획」

(2) 문제점

■ 중산간지역은 단순히 공간적인 의미보다, 제주도의 독특한 지형, 생태계, 경관, 지하수보존 등의 측면에서 매우 중요한 지역으로 공감하고 있음

– 중산간지역은 200m 이하 해안개발지역과 한라산 지대를 연결하는 생태적 완충지대(곶자왈, 오름 포함)로서 중산간 지역을 보전하느냐 또는 개발하느냐에 따라 제주 자연환경의 미래상이 크게 달라지게 됨

– 중산간 지역의 생태적 중요성 뿐만 아니라 제주경관을 형성하는 기본 요체로 한라산과 더불어 제주의 경관미를 지배하는 핵심 지역이고, 화산지질 특성으로 수자원 함양지대로서 중요한 가치를 지니고 있음

■ 중산간지역의 난개발 문제가 최근 들어 집중적으로 논의되기 시작한 것은 이 지역에 대규모 개발사업(주로 관광개발사업)이 추진되면서 부터임

– 특히, 중산간지역의 관광개발사업은 최근 제주도에서 해발 절대고도의 마지노선을 넘어서는 관광개발이 추진된 것이 주된 원인임

– 산록도로에서 한라산방면 이거나 고도가 높은 사례 : 힐링 인 라이프, 백통신원, 제2롯데관광단지, 상가리관광지 등

– 고도완화 등 : 헬스케어타운, 사이프러스, 아덴힐 CC

■ 제주지역 개발사업 특히, 관광개발사업은 외국자본의 대규모 투자과정에서 자연환경이 우수한 중산간 지역에 집중되는 문제를 보이고 있음

– 중산간 지역은 경관, 환경, 지하수 등이 우수한 지역으로 난개발의 우려 증가

– 이에 따른 친환경 개발사업의 가이드라인이 필요한 상황

■ 또한, 제주 연안은 최근 관광객의 증가 및 개발사업의 급증으로 인해 자연환경 및 경관이 크게 훼손되는 추세에 있음

– 연안지역은 국토법, 경관법, 해양 관련법, 환경 관련법, 관광 관련법 등에 의해 개별적으로 관리되고 있어 통합적 관리가 되지 못하고 있음

(3) 계획과제

■ 중산간지역 보전적 관리를 위해 관광개발사업 등 개발행위 기준을 보전적으로 강화하는 방안이 필요함

– 완충지역과 중산간 인접지역의 일정한 버퍼(거리 간격)를 두어 인접된 개발행위규제를 위한 기준 마련 등을 검토함

■ 오름 및 곶자왈의 법적보전지역화와 관리기준의 마련이 필요함

– 오름과 곶자왈은 법적 보전지역으로 지정되지 않아 향후 오름 및 주변지역의 개발에 대한 압력이 높아질 것으로 예상됨

– 현재, 오름은 대부분 경관보전 1등급지역으로 개발행위가 제한되고 있으나, 주변지역(경

관기준 상 오름 주변 1.2km 내)은 규제가 약하고, 곶자왈은 상대적으로 대규모 개발행위에 노출되어 있음

- 따라서, 오름 및 곶자왈은 법적보전지역화하고, 주변지역 개발행위기준을 강화하여 중산간지역 보전적 관리의 핵심을 유지하게 하는 구체적 방안의 검토가 필요함

■ 개발사업 관리 체계의 개선을 검토함

- 현재 제주도의 사전검토체계는 사전입지제도, 환경영향평가 약식평가 대상사업 여부의 결정제도가 운영되고 있으며 이를 개선하는 방안의 검토가 필요함
- 따라서 제주도 중산간지역 등의 대규모 관광개발사업의 사전 제어제도인 사전입지 제도에 대한 운영의 체계화 및 개선이 실질적이라고 판단됨
- 또한 장기적으로 미국에서 체계화 되어 있는 성장관리제도, 친환경 도시관리 방안으로 스마트 성장 지역의 설정(Austin, Texas), 개발유도지역과 보전지역 지정(Montgomery County, Maryland)등의 사례를 검토할 필요가 있음

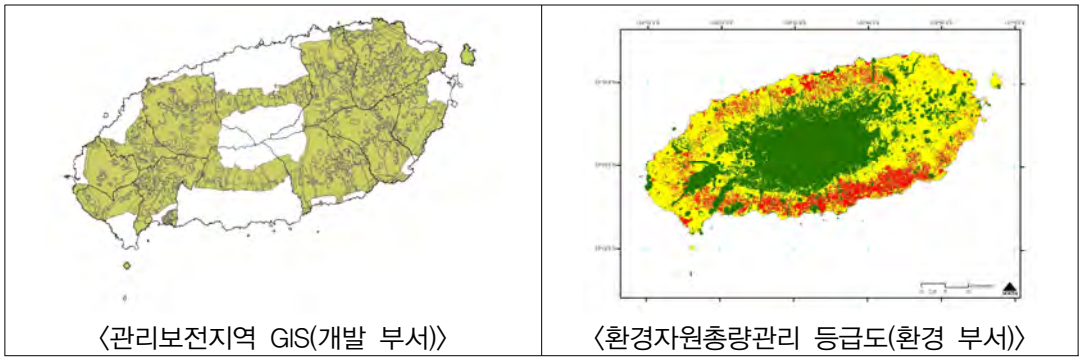
■ 개발사업 총량관리시스템 구축 방안을 마련함

- 중산간지역 친환경 개발을 위해 환경자원총량관리시스템을 활용하도록 함
- 환경자원총량관리시스템에서는 제주도 전 지역의 토지대상으로 환경자원관리 강도에 따라 5가지 환경자원 총량 관리지역 체계를 제안하고 있음.
- 여기에서 1, 2등급지역의 보존지역은 기존 제주특별자치도 법적 보전지역을 제외한 보존이 필요한 지역에 대한 관리를 제안하고 있어, 중산간지역의 보존이 필요한 지역의 개발규제의 근거가 될 수 있음
- 장기적으로 중산간지역을 포함하여 제주도 개발총량 관리가 필요함

■ 개발사업 모니터링, 공간정보 통합 및 지표 체계 운영 방안을 마련함

- 난개발은 개발행위를 통해 시설의 이용인구 증가 → 환경에 대한 오염물질 부담 현상으로 나타나며 이용인구 증가는 기반시설 서비스 수준의 변화로 나타나는데, 이러한 개발행위로 난개발의 영향을 미치는가에 대한 분석방법이 제시되어야 함
- 중산간지역 관광개발사업의 친환경적 개발 유도와 난개발 여부를 평가하고 관리하는 평가지표가 필요함
- 제주지역의 도시계획 및 개발계획에서 활용되는 정보(지도 등)와 환경계획에서 공유할 수 있는 통합조사 및 평가 체계를 검토함
- 예를 들어, 제주도의 GIS공간정보와 환경자원총량관리방안에서 구축된 GIS공간정보의 공통조사 항목의 통합 및 지속적 갱신을 추진함

〈그림 Ⅱ-24〉 제주특별자치도 공간정보 구축 사례



〈관리보전지역 GIS(개발 부서)〉 〈환경자원총량관리 등급도(환경 부서)〉

출처: 제주특별자치도 국제자유도시계획과. 제주특별자치도홈페이지(http://iopen.jeju.go.kr/)

■ 생태계서비스를 고려한 개발-보전 가이드라인을 마련함

〈표 Ⅱ-92〉 국토 및 환경분야 공간정보 구축 현황(참고자료)

부문별	공간정보	출처/보유시스템	스케일
공통활용정보	수치지형도	국토지리정보유통망 www.ngic.go.kr/index.jsp	1/5,000 1/25,000
	비오톱지도	지자체별 수립	-
	중분류 토지피복도	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/25,000
	지적도	토지주택공사 한국토지정보시스템 http://klis.seoul.go.kr/sis/main.do	1/5,000 미만
	도시계획도(용도구역도)	토지주택공사 한국토지정보시스템 http://klis.seoul.go.kr/sis/main.do	1/5,000 미만
	각종 법정보호지역	국토해양부 KLIS자료	1/25,000
	보호지역 지정 현황 (환경용도지역지구도 등)	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/5,000
	수치고도자료	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/5,0000
1. 자연생태/ 2. 자연경관	생태자연도	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/25,000
	국토환경성평가	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/25,000
	임상도	산림청 산림공간정보포털 fgis.forest.go.kr/fgis/	1/25,000
	하천현황도	국가수자원관리종합시스템 www.wamis.go.kr/	1/5,000
	야생동물분포현황도	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/25,000
	문화재 현황도	문화재지리정보시스템 egis.me.go.kr/	1/5,000
	보호지역지정현황 (환경용도지역지구도)	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/25,000
	백두대간보호지역도	산림청 산림공간정보포털 fgis.forest.go.kr/fgis/	

부문별	공간정보	출처/보유시스템	스케일
3. 토양 · 지하수	정밀토양도	국립농업과학원 한국토양정보시스템 http://asis.rda.go.kr/	1/25,000
	수문지질도	국가지하수정보시스템 www.gims.go.kr	1/5,0000
	수맥도	농촌지하수넷 www.groundwater.or.kr/	1/5,0000
	지하수 측정망	토양지하수종합정보시스템 http://sgis.nier.go.kr/	1/25,000
	지하수이용량, 수위자료	국가지하수정보시스템 www.gims.go.kr	1/5,0000
	지하수 수질현황	농촌지하수넷 www.groundwater.or.kr/	1/25,000
		국가지하수정보시스템 www.gims.go.kr	1/5,0000
	토양측정망	토양지하수종합정보시스템 http://sgis.nier.go.kr/	
	쓰레기매립지/유류저장시설 현황도	농촌지하수넷 www.groundwater.or.kr/	1/5,0000
	광산분포도	한국지질자원연구원 지질정보시스템 http://geoinfo.kigam.re.kr	1/5,0000
	산업단지 위치도	국토교통부 산업입지정보센터 www.industryland.or.kr	–
	환경기초시설/군사시설	국토해양부 KLIS자료	1/25,000
4. 연안 · 도서	수치해도	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
		국토해양부 국립해양조사원 www.khoa.go.kr/main.asp	1/5,000
	해양생태계 우수지역 현황	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
	연안정보도/연안주제도	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/5,000
	자연해안선 현황도	국토해양부 국립해양조사원 www.khoa.go.kr/main.asp	1/5,000
	공유수면 매립현황	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
	야생동물분포 현황도	환경부 환경지리정보서비스 egis.me.go.kr/egis/	1/5,000
	갯벌 현황/갯벌 GIS 분석	국토해양부 갯벌정보시스템 www.tidalflat.go.kr	–
		국토부 국가해양환경정보통합시스템 http://www.meis.go.kr/	–
	연안관련 지역계획 현황	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
	해양관련 측정망 현황	국토해양부 환경관리해역정보시스템 http://cemais.meis.go.kr/	–
		국토부 국가해양환경정보통합시스템 http://www.meis.go.kr/	–

부문별	공간정보	출처/보유시스템	스케일
	자연환경 훼손 현황	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
		국토부 국가해양환경정보통합시스템 http://www.meis.go.kr/	–
	해양보호구역 현황	국토해양부 연안포털 http://www.coast.kr/	1/25,000
		국토해양부 갯벌정보시스템 www.tidalflat.go.kr	–
5. 대기	대기오염 측정자료	환경부/지자체 대기오염측정망 www.airkorea.or.kr	–
	대기오염 측정망 현황	환경부 환경관리공단 www.keco.or.kr	–
	오염원 배출업소	환경부 국립환경과학원 대기배출원관리시스템 sodac.nier.go.kr	–
	대기오염 배출자료	환경부 국립환경과학원 CAPSS www.nier.go.kr	1km x 1km
	산업단지 현황	국토해양부 산업입지정보센터 www.industryland.or.kr	–
	교통 및 도로 현황	국가교통DB센터 www.krdb.go.kr	–
	AWS 기상자료	기상청/지자체 www.kma.go.kr	–
	열환경지도	지자체 수립	–
6. 물환경	하천도	환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
	하천 현황도	국가수자원관리종합정보시스템 http://www.wamis.go.kr	1/25,000
	물관리공통유역도/총량관리유역도	환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
	유역 현황	한국하천정보시스템 http://river.kwater.or.kr/garam	1/25,000
	수환경관련관측시설 현황 (수위, 강수량, 유량 등)	국가수자원관리종합정보시스템 http://www.wamis.go.kr	1/25,000
		한국하천정보시스템 http://river.kwater.or.kr/garam	1/25,000
		환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
	배수지 위치 현황	한국하천정보시스템 http://river.kwater.or.kr/garam	1/25,000
	환경기초시설 현황	한국하천정보시스템 http://river.kwater.or.kr/garam	1/25,000
		환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
	국가수질측정망도/폐수배출시설 허용기준 구분도 등	환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000

부문별	공간정보	출처/보유시스템	스케일
	상수원보호구역도	환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
		환경부 환경지리정보서비스 egis.me.go.kr/egis/	1/50,000
	수변구역도	환경부 물환경정보시스템 water.nier.go.kr/index.jsp	1/25,000
	수질보전특별대책지역/ 습지보전지역	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/50,000
7. 소음	도로 및 철도망도	국가지리정보유통망 www.ngic.go.kr/index.jsp	1/5,000
	도로 및 철도 주제도	국가교통DB센터 www.krdb.go.kr	1/5,000
	항공기 등가 소음지도	국토해양부 KLIS www.mltm.go.kr/portal.do	1/25,000
	국가산업단지 및 지역산업단지 구역도	국토해양부 KLIS www.mltm.go.kr/portal.do	1/25,000
8. 에너지 · 폐기물	산업단지 현황	국토해양부 산업입지정보센터 www.industryland.or.kr	–
	온실가스 배출량 자료	국립환경과학원 GHG-CAPSS www.nier.go.kr/	–
	소각시설 현황/폐기물처리시설 현황	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/50,000
	쓰레기매립지 현황	환경부 환경공간정보서비스 egis.me.go.kr/	1/50,000
		농촌지하수넷 http://rgis.karico.co.kr/main.jsp	1/50,000
	폐기물 관련시설 현황	국토해양부 KLIS자료	1/25,000
	태양에너지자원지도	한국에너지기술연구원 http://www.kier.re.kr	4km x 4km
		기상청 기상자원지도 http://www.greenmap.go.kr	4km x 4km (풍력:1km x 1km)
	바이오매스자원지도/소 수력에너지자원지도/지 열에너지자원지도/에너 지적정성평가지도	한국에너지기술연구원 http://www.kier.re.kr	1/100,000 이상

2) 환경적으로 민감하고 보전가치가 높은 지역의 관리체계 미흡

(1) 현황

■ 제주특별자치도는 4개의 국제보호지역(유네스코 생물권보전지역, 유네스코 세계자연유산, 유네스코 지질공원, 람사르 습지)을 보유하고 있는 전세계적으로 유일한 지역임

〈표 II-93〉 국제보호지역 다중 보유지역 현황

구분	RS + WH	RS + BR	RS + GG	WH + BR	WH + GG	BR + GG	RS+ WH+ BR	RS+ WH+ GG	RS+ BR+ GG	WH+ BR+ GG	RS+ WH+ BR+ GG
다중 보유한 지역 숫자	85	178	10	105	13	8	51	1	4	2	1

주: WH: 세계유산, BR: 생물권보전지역, GG: 세계지질공원, RS: 람사르 습지
※위 통계는 잠정적인 것으로 산정 방법 등에 따라 변경될 수 있음에 유의
출처: 제주특별자치도, 2014.「제주도 유네스코 국제보호지역 통합관리체계 구축 연구」

■ 제주도내 주요 관광지 40개소[13]에 대해 2013년 탐방객 수를 기준으로 가장 많이 찾고 있는 10대 관광지 관광지별 탐방객 수 현황은 다음과 같음

– 10개 관광지 중 8개소가 자연경관 중심의 관광지이며, 5개의 관광지가 국제보호지역으로 지정·관리되고 있는 곳이며, 나머지 1개소는 자연테마공원(한림공원)이고, 다른 하나는 민속자연사박물관임

– 탐방객이 많은 10대 관광지의 전체 탐방객 수는 12,548,315명으로 나머지 30개 관광지 전체 탐방객 수 7,301,972명보다 1.7배가 많은 관광객이 탐방하고 있음

13) 제주특별자치도 주요 관광지

관광지 유형	주요 관광지
역사문화 관광지 (11개소)	서복전시관, 제주목관아지, 삼양선사유적지, 국립제주박물관, 민속자연사박물관, 항몽유적지, 제주민속촌박물관, 삼성혈, 제주항일기념관, 해녀박물관,기당미술관
자연경관 관광지 (14개소)	한라산국립공원, 절물자연휴양림, 산굼부리, 비자림, 천제연폭포, 만장굴관광지, 서귀포도립해양공원, 정방폭포, 천지연폭포, 마라해양도립공원, 중문대포해안주상절리대, 성산일출봉, 산방산, 서귀포자연휴양림
자연테마공원 (5개소)	한림공원, 여미지식물원, 제주돌문화공원, 일출랜드, 생각하는정원
기타 관광지 (10개소)	테디베어뮤지엄, 퍼시픽랜드, 제주러브랜드, 감귤박물관, 신영영화박물관, ㈜제주미니미니랜드, 소인국테마파크, 이중섭미술관, 아프리카박물관, 제주조각공원

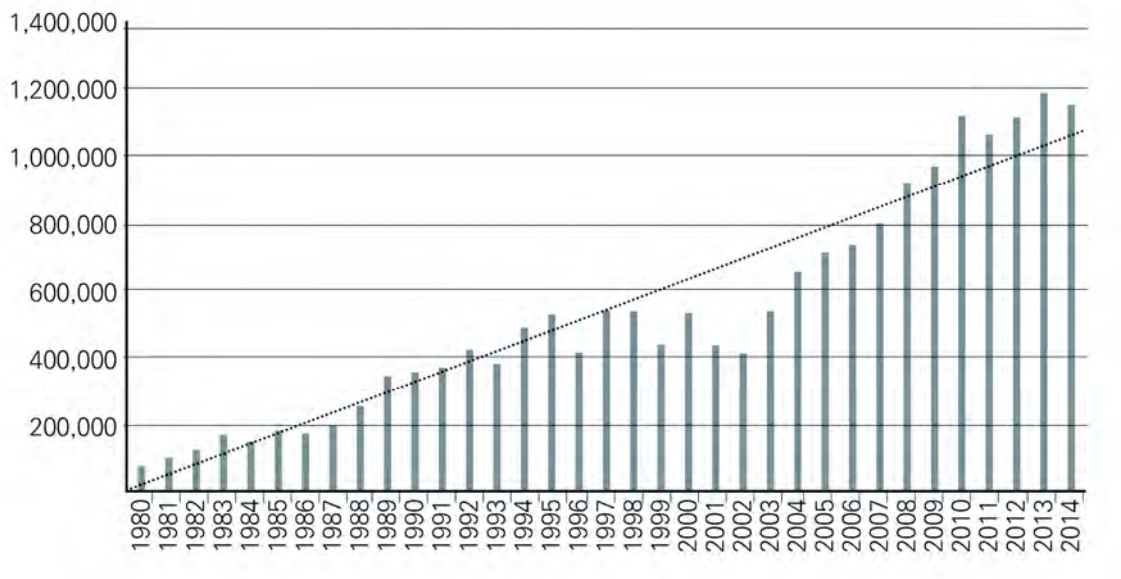
〈표 II-94〉 제주특별자치도 탐방객 수 기준 상위 10개 관광지별 관광객 현황

순위	관광지	탐방객수(명)	비고
1	성산일출봉	3,181,695	· 자연경관지 · 자연유산, 지질공원
2	중문대포해안주상절리대	1,737,384	· 자연경관지 · 지질공원
3	천지연폭포	1,726,591	· 자연경관지 · 지질공원
4	한라산국립공원	1,166,202	· 자연경관지 · 생물권보전지역, 자연유산, 지질공원, 람사르습지
5	정방폭포	861,838	· 자연경관지
6	민속자연사박물관	845,965	· 향토문화
7	한림공원	786,240	· 자연테마공원
8	만장굴관광지	777,841	· 자연경관지, 지질공원
9	천제연폭포	739,239	· 자연경관지
10	절물자연휴양림	683,861	· 자연경관지
총계(탐방객 수)		12,548,315	

출처: 제주특별자치도, 2014, 「2014 통계연보」 재구성

– 성산일출봉, 한라산국립공원 탐방객이 급증하고 있어 탐방에 따른 자연훼손을 방지하고 탐방만족도를 높이기 위한 시설 보완은 추진하고 있으나, 탐방객 적정관리체계는 이루어지고 있지 않음

〈그림 II-25〉 한라산국립공원의 연도별 탐방객 추이



출처: 한라산국립공원(http://hallasan.go.kr/hallasan/index.php?sso=ok) – 한라산국립공원 탐방객 현황

■ 전 세계 유일의 4개 국제보호지역으로 지정되어 있지만 이를 단순 인지도 및 국제보호지역의 유형에 대한 인지도에 대해 알고 있다는 비율보다 모른다는 비율이 높게 나타나고 있어, 국제보호지역에 대한 홍보 및 관리, 브랜드 활용방안 등이 부족한 것으로 지적되고 있음

– 국제보호지역에 대한 입장료에 대한 의견조사에서 제주도민 89%, 관광객 72.2%가 입장료 징수가 필요하다고 응답하고 있어, 이를 통한 체계적인 보전·관리가 필요한 것으로 나타남

– 관광객의 경우 국제보호지역에 대한 탐방기회가 많았음에도 불구하고, 국제보호지역에 대한 인지도 및 유형을 알지 못하는 비율이 높다는 것은 현지에서의 홍보 및 관리체계가 미흡함을 간접적으로 보여주고 있음

〈표 II-95〉 제주지역 국제보호지역에 대한 도민·관광객 의견

(단위: %)

구분		제주도민	관광객
단순 인지도	알고 있다	46.5	42.4
	모른다	53.5	57.6
국제보호지역 유형 인지도	알고 있다	42.0	45.5
	모르고 있다	58.0	54.5
국제보호지역 입장료 징수	징수해야 한다	89.0	72.2
	징수하지 말아야 한다	11.0	27.8

출처: 제주특별자치도, 2014.「제주도 유네스코 국제보호지역 통합관리체계 구축 연구」

■ 국제보호지역에 대한 환경보전 활동이 행정 주도로 이루어지고 있으며, 지역주민과 연계한 마을발전 사업이나 주민참여 프로그램 운영이 미흡한 것으로 나타남

– 국제보호지역 지정 이후에 경제적 변화(지역경제 활성화, 일자리 창출, 소득향상 등)에 대해 보통(67.5%), 향상(14.5%), 침체(12.0%)로 아무런 영향을 미치지 못하고 있음

– 국제보호지역 지정 이후 교육 프로그램은 환경교육, 탐방안내소 운영, 해설사 교육 등이 이루어지고 있으나 조사 응답자의 95%는 국제보호지역 주민에 대한 교육이 이루어지지 않고 있다고 응답함

(2) 문제점

■ 한라산국립공원구역 경계선으로부터 일정구간이 완충지역으로 지정되어 있지 않아 한라산국립공원과 연계하여 관리되고 있지 않음

– 국제보호지역은 대부분 자국의 국내법으로 관리하도록 하고 있어, 국제적으로 보호가 필요한 국제보호지역의 체계적인 관리를 위해 국제보호지역 경계선으로부터 일정구간을 완충지역으로 지정·관리하는 것이 바람직함

■ 국제보호지역 및 국내법으로 지정된 보호지역 관리업무 체계 및 담당부서의 다원화, 관련된 조사연구보고서 및 관련계획 수립 등이 체계적으로 이루어지고 있지 않음

■ 탐방객 관리가 체계적으로 이루어지고 있지 않음

– 한라산국립공원의 경우 가을 단풍, 겨울 설경 등을 보기 위해 찾는 탐방객 증가되고 있으며 주차공간의 부족으로 도로변에 주차함으로써 교통사고 발생 우려가 높아 탐방객의 안전뿐만 아니라 국제적인 보호지역의 이용 수준을 저하하는 요인으로 작용하고 있음

■ 국제보호지역을 찾는 탐방객의 탐방효과가 지역주민이 공유할 수 없는 체계로 운영·관리되고 있음

– 주요 국제보호지역의 탐방로 입구에 주차장을 마련함으로써, 대부분의 탐방객의 경우 주차장과 국제보호지역을 탐방하고 떠날 수 있게 관리되고 있으며, 지역주민의 경우 국제보호지역으로 지정된 것에 대한 자긍심도 낮으며 경제적 효과도 창출하지 못하고 있는 실정임

– 국제보호지역으로 지정된 이후에 주민들로부터 유리되거나 멀어지는 부정적인 효과만을 창출하고 있음

(3) 계획과제

■ 제주지역 국제보호지역에 대한 통합관리체계 표준 모델 구축

– 제주도 국제보호지역의 통합관리체계 구축 용역을 토대로, 제주지역 특성에 맞는 국제보호지역의 통합관리체계를 구축·운영함으로써 전세계 다중의 국제보호지역으로 지정된 지역에서도 이용할 수 있는 표준 모델을 창출함

■ 국제보호지역으로 지정된 지역주민의 참여방안 강구

– 국제보호지역으로 지정된 지역주민들이 보호지역의 보전·관리 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 하고, 국제보호지역으로 지정된 효과를 지역주민들이 공유할 수 있도록 주민참여형 부가가치 창출방안을 마련하여 추진함

■ 탐방객 관리체계 구축

– 성산일출봉, 한라산국립공원의 탐방빈도가 매년 증가하고 있으며, 탐방객 증가로 인한 탐방로 훼손 및 탐방만족도 저하가 예상되므로, 자연환경을 체계적으로 보전하고, 탐방만족도 제고를 위한 탐방객 관리 방안 마련이 필요함

– 국제보호지역으로 지정된 효과를 지역주민들이 공유할 수 있도록 함

3) 환경질 악화

(1) 현황

■ 전국의 생활폐기물 발생량의 최근의 추세를 살펴보면, 점차적으로 감소하는 것으로 나타나는 반면, 제주의 생활폐기물(가정+사업장생활폐기물) 발생량은 2009년도부터 2013년 현재까지 인구증가와 더불어 꾸준히 증가함

〈표 II-96〉 생활폐기물(가정생활폐기물 + 사업장생활폐기물) 현황

(단위 : 톤/일)

구분	2009		2010		2011		2012		2013	
	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주
총계	50,906.2	621.9	49,159.0	638.8	48,934.4	764.7	48,989.8	861.9	48,728.2	984.2

출처: 환경부. 각 년도. 「전국 폐기물 발생 및 처리 현황(2009~2013 년도)」
주: 2014 년도 폐기물 통계자료는 환경부 미발표

■ 제주특별자치도의 대기오염물질의 농도는 대기환경기준에 제시되어 있는 평균치에 모두 적합한 것으로 조사되었으며, 연도별 대기오염물질농도의 변화폭도 크지 않은 것으로 조사되었으나, 최근 제주지역 자동차수가 크게 증가됨에 따라 변화가 예상됨

■ 제주해역의 수질을 전국에 있는 해양수질을 비교해본 결과, 전체적으로 전국평균보다는 낮은 것으로 나타남

- 해양수질의 화학적산소요구량(COD)는 2013년 현재 0.83mg/L 전국평균보다 0.25mg/L 낮은 수치임. 총질소(T-N)은 0.14mg/L로 전국평균보다 0.08mg/L 낮은 수치임. 총인(T-P)는 전국평균 대비 0.01mg/L 낮은 0.01mg/L의 수치를 보였으며, 부유물은(SS)는 전국 평균보다 1.62mg/L 낮은 7.85mg/L 농도를 보임

■ 제주해역을 셀 형식으로 분할하여 해양생태등급을 측정해본 결과, 1등급, 2등급, 3등급으로 나왔으며, 수질등급은 대부분이 2등급 이였음

■ 제주의 해안가를 따라 해양폐기물을 조사 해본 결과 2009년 7,345ton에서 꾸준히 증가하여 2012년 현재는 9,654ton으로 조사되었음

■ 제주지역의 육상양식장 현황은 총 358개(제주시 127개, 서귀포 231개)이며, 면적은 2,257,471㎡, 수면적은 1,465,778㎡임

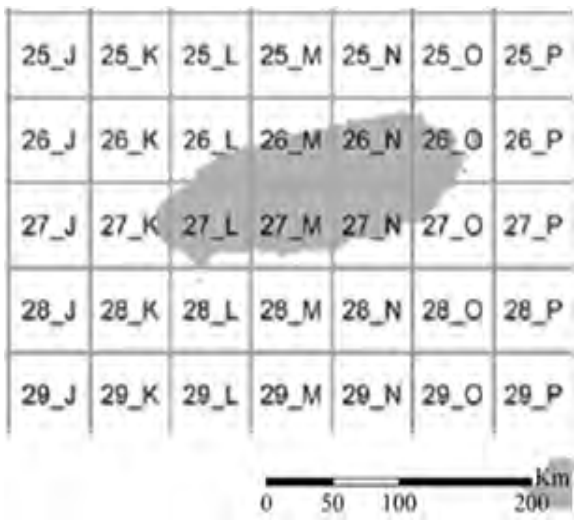
■ 제주도 양식업체 358개 중 4곳을 선정하여 양식장 배출수의 농도를 평상시와 양식어종에게 사료를 주는 급이시로 구분하여 조사해본 결과 평상시에는 농도변화가 거의 없었으나, 급이시에는 농도가 상승하는 경향을 보였음

〈표 II-97〉 해양수질 현황

구분	화학적산소요구량 COD(mg/L)		총질소 T-N(mg/L)		총인 T-P(mg/L)		부유물질 SS(mg/L)	
연도	전국평균	제주평균	전국평균	제주평균	전국평균	제주평균	전국평균	제주평균
2002	1.09	0.82	0.43	0.26	0.04	0.02	12.78	3.41
2003	1.46	0.93	0.45	0.44	0.04	0.03	12.82	4.06
2004	1.30	0.97	0.36	0.32	0.04	0.02	11.89	2.92
2005	1.08	0.76	0.43	0.44	0.04	0.03	10.48	3.99
2006	1.04	0.68	0.39	0.32	0.34	0.05	9.55	2.40
2007	1.00	0.45	0.47	0.59	0.04	0.02	9.97	1.90
2008	1.14	0.97	0.35	0.26	0.03	0.01	10.62	1.91
2009	0.88	0.53	0.31	0.29	0.03	0.01	12.90	2.04
2010	1.00	0.74	0.26	0.19	0.03	0.01	15.41	2.21
2011	1.00	0.70	0.28	0.21	0.03	0.02	10.28	4.28
2012	1.02	0.66	0.23	0.16	0.02	0.01	9.51	8.56
2013	1.08	0.83	0.22	0.14	0.02	0.01	9.47	7.85
2014	1.13	0.76	309.92	224.64	22.06	11.71	8.11	11.93

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 해수수질실태보고

〈표 II-98〉 해양생태도



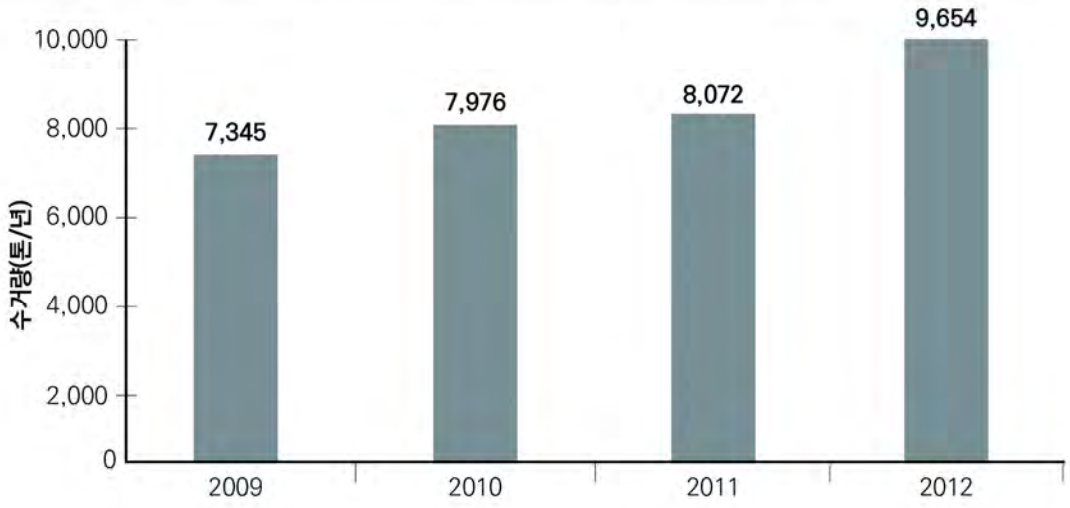
격자코드	해양생태등급	수질등급
26_L	2	1
26_M	1	1
26_N	1	1
26_O	1	2
27_K	1	2
27_M	1	2
27_N	1	2
27_O	1	2
28_L	1	2
28_K	1	2
30_J	2	2
31_H	3	2
31_I	3	2
32_G	3	2
32_H	2	2
33_F	2	2

출처: 제주특별자치도, 2014.12, 「2020 세계환경수도 조성 기본계획」

〈표 II-99〉 해양폐기물 현황

(단위 : ton)

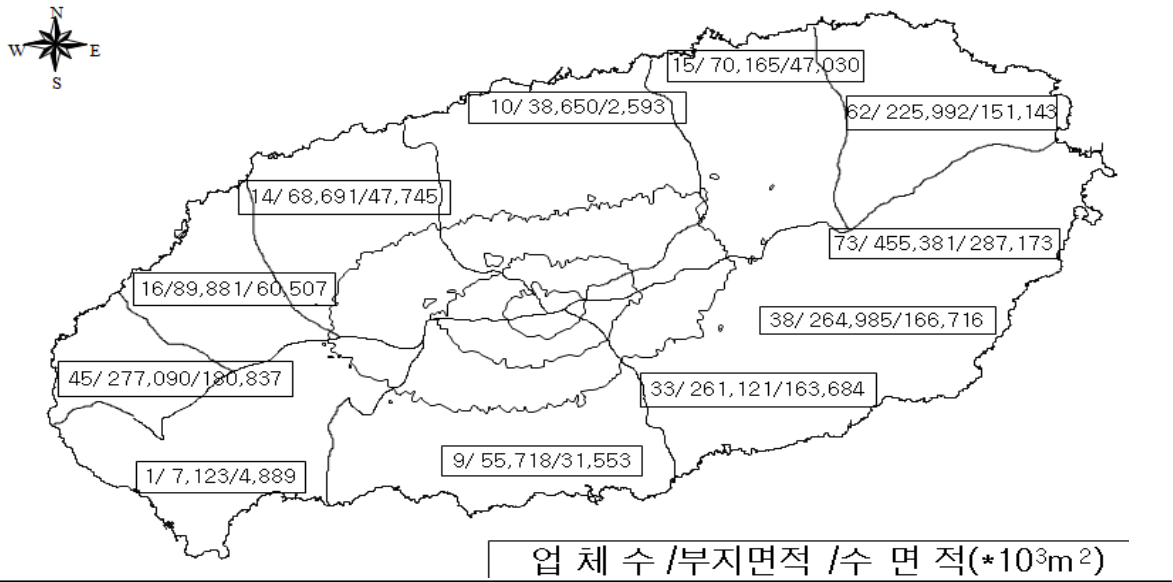
구분	2009	2010	2011	2012
제주특별자치도	7,345	7,976	8,072	9,654



출처: 제주특별자치도 해양개발과 내부자료 참고

〈표 II-100〉 양식장 현황

시군별	업체수	면적	
		부지(㎡)	수면적(㎡)
계	358	2,257,471	1,465,778
제주시 지역	127	659,462	460,578
서귀포시 지역	231	1,598,009	1,005,200



출처: 제주발전연구원. 2011.「제주지역 양식장 배출수 관리방안 연구」

〈표 II-101〉 양식장 배출수 농도

(단위 : mg/L)

구분	COD		SS	
	평상시	급이시	평상시	급이시
구좌	1.8	2.2	5.8	6.6
대정	2.0	3.3	5.8	10.5
남원	2.2	4.9	2.5	6.2
한림	1.0	2.5	5.6	8.7
평균	1.8	3.2	4.9	8.0

출처: 제주발전연구원. 2011.「제주지역 양식장 배출수 관리방안 연구」

주: 구좌, 대정, 남원, 한림 각 1 개소를 선정하여 조사

■ 제주지역의 양돈 사육가구수는 2014년 현재 294가구이며, 사육두수는 541,465마리가 제주에서 사육되고 있음

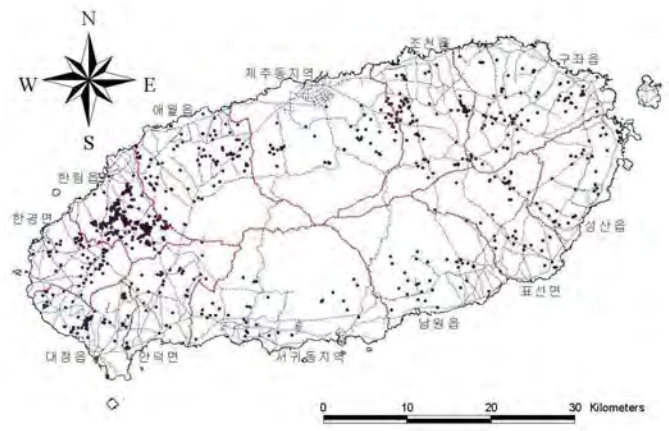
■ 양돈농가의 분포를 보면 제주시지역 69%로 절반이상이 사육되고 있으며, 주로 애월읍, 한림읍 소재에 분포하는 것으로 조사됨

■ 제주지역에서 악취민원 발생 현황을 보면 2012년 203회, 2013년 304회, 2014년 현재 306회로 민원이 꾸준히 증가하였음

– 2015년 3월 25일부터 개정 · 시행되는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따르면 전국적으로 가축분뇨 배출시설 및 처리시설의 설치자 · 운영자 등은 「악취방지법」 제7조에 따라서 배출허용기준을 준수하도록 하고 있음. 또한, 이를 위반할 경우 즉시 과태료부과와 더불어 개선명령, 법칙 등 행정처분을 받도록 규정하고 있음

– 악취배출허용(복합악취) 기준(악취방지법 제7조)은 배출구 공업지역 1000 이하 기타지역 500이하, 부지경계선 공업지역 20 이하, 기타지역 15 이하

〈표 II-102〉 양돈 사육농가 및 사육두수 현황



(단위 : 가구, 마리)

구분	사육가구 (Households)	사육두수 (Heads)
2009	323	509,270
2010	321	502,032
2011	303	507,978
2012	321	546,055
2013	304	553,151
2014	294	541,465

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 가축동향조사 재구성
제주발전연구원, 「제주지역 양돈 분뇨 악취 저감 방안」, 2010

■ 2014년 악취민원 발생은 제주시 190회로 작년대비 50회가 증가하였으며, 서귀포시지역 116회로 작년대비 48회 감소한 결과를 보였음

〈표 II-103〉 악취민원 발생 현황

구 분	2012년		2013년		2014년	
	접수	조치	접수	조치	접수	조치
계	203	6	304	4(개선권고)	306	3(개선권고)
제주시	69	2(개선권고)	140	3(개선권고)	190	1(개선권고)
서귀포시	134	4(개선권고)	164	1(개선권고)	116	2(개선권고)

출처: 제주특별자치도 축산분뇨냄새저감추진팀 내부자료 참고

(2) 문제점

■ 제주특별자치도의 인구증가와 더불어 관광객 유입에 대응한 폐기물 처리 정책 미흡함

– 2009년도 제주의 인구는 567,913명에서 2014년 현재 53,642명으로 증가됨

– 제주를 방문한 관광객은 2011년 8,740천명에서 2014년 현재 3,533천명으로 증가됨

■ 늘어나는 폐기물을 처리할 수 있는 기반시설이 부족함(매립장, 소각장 등)

– 현재 도에서 운영중인 매립장은 제주시 3곳(도서지역 제외), 서귀포시 5곳임

– 하지만, 이마저도 오랜 기간동안 운영되어진 문제로 매립량이 포화상태에 이르러 폐기물 처리에 어려움을 겪고 있음

■ 제주지역에 급증하는 자동차에서 배출되는 가스로 인해 대기질 오염 악화가 우려됨

– 제주지역의 2014년 기준 자동차 등록대수는 300,829대로 2009년에 비해 무려 59,178대가 증가함

– 자동차의 엔진에서 연료가 연소될 때 나오는 여러종류에 가스는 대기를 오염시킬 뿐만 아니라 인간의 건강, 생태계 파괴 등 심각한 문제를 야기함

■ 대기오염으로 인하여 나타나는 산성비, 온실효과, 오존층 파괴, 광화학적 스모그 등의 각종 문제에 대한 대책 마련 및 방지 시스템 구축이 미흡함

– 전반적으로 농촌지역과는 달리 도시를 형성하고 있는 제주시, 서귀포시 중심가는 생산활동이 왕성함과 동시에 자동차 대수가 많아 오염물질이 높음

– 따라서, 도시를 형성하고 있는 제주시 서귀포시의 중심가의 대기오염에 대한 대비책 마련과 방지 시스템을 우선적으로 도입함

■ 양식장 배출수에 대한 관리체계가 미흡함

– 육상양식장에서 배출되는 배출수는 양이 막대하고 영양염류의 용출량 증가로 인해부영양화가 지속되고 적조발생을 야기하고 있어 해양생태계에 악영향을 미치고 있음

– 해양생태도를 보면 양식장이 위치해 배출수를 내보내는 지역은 수질등급이 대부분 2등급으로 나타남

■ 양돈 분뇨의 악취 저감을 위한 방안 마련 로드맵 부재

– 제주지역에서 양돈분뇨로 인한 악취 민원이 끊임없이 발생함에도 불구하고 이를 체계적으로 저감시키거나 저감시키기 위한 체계적인 계획이 없은 것으로 나타남

– 제주지역에서 양돈 산업 및 관광산업의 지속적인 발전을 위해서는 악취저감을 위한 로드맵을 수립하여야 함

– 또한 로드맵 수립시 악취물질 발생을 최소화하는 방안 수립과 악취방지시설을 거쳐 배출되어지는 악취물질의 확산 방지 방안 수립 및 악취 민원에 대한 적절한 대응 방안 수립이 이루어져야 함

■ 제주지역 양돈 분뇨를 처리하는 공공(동)처리시설과 수거 시스템 미흡

– 양돈 산업에 종사하는 농가는 분뇨를 자체적으로 처리를 하거나 위탁처리를 통한 처리가 이루어지고 있는 형태임

– 양돈분뇨로 인해 발생하는 악취를 원천적으로 처리하기 위해서는 처리시설 뿐만 아니라 운영할 수 있는 전문가가 필요함

– 또한 불완전한 혐기분해로 인해 악취가 발생되어지기 때문에 가급적 빠른 시간내에 분뇨를 처리시설로 운송할 수 있는 수거시스템의 구축이 필요함

(3) 계획과제

■ 환경부하 최소화를 위한 주요 정책추진 과제 발굴

– 인구·관광객, 개발사업 증가에 따른 오염 물질 증가와 생태계 오염 등에 대응하여 제주의 환경이 정상적으로 유지될 수 있는 환경부하를 설정하고 이를 정책 지표화하여 종합적으로 관리함

– 개발행위, 경제 및 산업활동 등 인간과 생태계에 높은 환경부하 발생이 우려되는 행위들에 대해 사전/사후 모니터링을 강화함

■ 환경부하 통합관리기반 구축사업의 확대 추진

– 관리해야 할 환경부하 정책목표치를 설정하고, 통합적으로 이를 모니터링 및 관리할 수 있는 기반을 구축함

■ 매립 및 오염의 최소화

– 주요 환경오염우려시설에 대해 모니터링을 강화하고, 원인자 부담 원칙하에 복구를 명령할 수 있는 제도적 기반을 마련함

■ 교육, 홍보 및 실천프로그램 마련을 통한 도민 의식을 개선함

4) 수자원 양적, 질적 관리 체계 개선

(1) 현황

■ 2014년 12월말 기준 수자원시설의 총 시설용량은 총 6,954개소로 총 시설용량은 651백만㎥/년임

- 지하수는 4,811공에 540백만㎥/년으로 전체 시설용량의 82.9%를 차지함
- 용천수는 10개소에 51.6백만㎥/년으로 전체 시설용량의 7.9%를 차지함
- 어승생저수지는 5백만㎥/년으로 전체 시설용량의 0.8%를 차지함
- 지표수는 귀엄, 용수저수지의 최대양수능력 기준 시설용량 5백만㎥/년임
- 대체수자원은 빗물, 하수방류수 재이용시설, 해수담수화, 중수도를 포함하면 총 712개소에 시설용량 17백만㎥/년으로 전체 시설용량의 2.6%를 차지함

〈표 II-104〉 수자원 시설용량 현황

수원별		시설수 (개소)	시설용량 (천㎥/년)	산정기준[14]	구성비 (%)
계		6,954	651,785		100
지하수		4,811	540,200	- 허가량 기준	82.9
용천수		10	51,647	- 상수원용 용천수(9개소) - 하도 양수장(1개소)	7.9
어승생저수지		1	5,475	- 시설용량 기준	0.8
지표수	저수지	5	5,383	- 용수 저수지 - 최대 양수능력	0.8
대체 수자원	소계	712	17,258		2.6
	빗물이용시설	703	14,564		2.2
	의무적	33	11,964	- 저수용량 기준 추정치(3배)	1.8
	권장대상	670	2,600	- 계획량 기준	0.4
	하수방류수 재이용시설	2	3,650	- 시설용량 기준	0.3
	해수담수화	3	630	- 시설용량 기준	0.1
	중수도	10	1,000	- 하수도 통계자료	0.0

출처: 제주특별자치도 수자원본부 내부자료 참고

14) 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013)을 참고하여 산정기준을 선정하였음

■ 2014년 12월말 기준 상수도 취수시설은 총 168개소로 총 시설용량은 452,825㎥/일임

– 지하수 관정시설은 273공 150개소로 시설용량은 314,400㎥/일임

– 용천수는 9개소에 취수시설용량은 15,000㎥/일임

– 어승생저수지는 취수시설용량 15,000㎥/일임

– 해수 및 염지하수 담수화시설이 3개소가 개발되어 1,725㎥/일 공급

■ 상수도 수원의 대부분은 지하수 및 용천수 수원으로서 전체 취수시설의 각각 69.4% 및 29.1%를 차지하여 지하수가 98.5%를 점유

〈표 II-105〉 취수시설별 상수도 현황

(단위 : ㎥/일)

구분		계			지하수			용천수		어승생		담수장		저수지
		용량	개소	공	용량	개소	공	용량	개소	용량	개소	용량	개소	개소
계		460,725	160	273	322,300	141	273	121,700	9	15,000	1	1,725	3	6
		100%			70.0%			26.4%		3.2%		0.4%		
소계		238,000	24	146	223,000	23	146			15,000	1			
광역	1차	135,000	14	84	135,000	14	84							
	2차	88,000	9	62	88,000	9	62							
	어승생	15,000		1						15,000	1			
소계		222,725	136	127	99,300	122	127	121,700	9			1,725	3	6
제주시	계	145,450	75	72	49,950	66	72	94,000	6			1,500	1	6
	동	117,200	38	35	33,200	31	35	84,000	5					2
	읍면	28,250	37	37	16,750	31	37	10,000	1			1,500	1	4
서귀포시	계	77,275	61	55	49,350	56	55	27,700	3			225	2	
	동	45,100	21	16	17,400	18	16	27,700	3					
	읍면	32,175	40	39	31,950	38	39					225	2	

출처: 제주특별자치도 수자원본부 내부자료 참고

■ 2014년 12월말 기준 상수도 정수시설은 관정 소독시설을 포함하여 총 168개소로 시설용량은 총 460,725㎥/일임

– 정수장은 16개소에 시설용량 357,000㎥/일임

– 개별 지하수 관정은 127개소에 시설용량은 102,000㎥/일임

– 담수장은 3개소에 시설용량은 1,725㎥/일임

– 용천수는 2개소에 시설용량은 2,700㎥/일임

■ 2014년 12월 기준 제주도내 지하수 지속이용가능량[15]은 1,768천톤/일(지하수 함양량의 38.5%)이며, 취수허가량은 1,480천㎥/일로서 지속이용가능량 대비 허가율은 83.7%임

– 생활용 관정이 1,377공으로 전체 관정의 28.6%, 농업용 관정은 3,270공으로 전체 관정의 68.0%를 차지하고 있음

– 지하수 허가량은 생활용이 560천㎥/일로 37.8%이며, 농업용 관정이 890천㎥/일로 전체 60.1%를 차지하고 있음

– 이외 공업용이 157공에 26천㎥/일, 먹는샘물 제조용이 3.8천㎥/일(7공)임

〈표 II-106〉 지하수 개발·이용 현황

(단위 : 천톤/일)

구 분		계	생활용	농업용	공업용	먹는샘물 제조용
계	공 수	4,811(100%)	1,377(28.6%)	3,270(68%)	157(3.3%)	7(0.1%)
	허가량	1,480(100%)	560(37.8%)	890(60.1%)	26(1.8%)	4(0.3%)
공공	공 수	1,269	363	896	4	6
	허가량	1,109	417	687	1	4
사설	공 수	3,542	1,014	2,374	153	1
	허가량	371.1	143	203	25	0.1

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

주: 염지하수 1,268공 8,179천톤/일, 조사관측용 154공 제외

■ 제주지역의 지하수의 주 오염물질은 질산성질소와 염소이온임[16]

– 질산성질소는 불검출 지역에서부터 최대 48.5㎎/ℓ 의 범위를 보이며, 중앙값은 2.7㎎/ℓ 임. 중앙값을 기준으로 할 경우 한경유역이 11.2㎎/ℓ 로 가장 높고, 주로 대정, 한경의 서부지역에서 높은 값을 나타나고 있는데 이는 농경, 과수원, 축산단지 등이 밀집된 지역을 중심으로 질산성질소 농도의 증가 경향이 뚜렷함

15) 제주특별자치도. 2013.「수자원관리종합계획(2013-2022)」

16) 제주특별자치도. 2013.「수자원관리종합계획(2013-2022)」

– 염소이온의 수질기준을 초과하여 나타나는 지역은 동부의 구좌, 표선, 성산유역과 서부 대정유역에서 염소이온이 비교적 높은 편임. 동부지역의 높은 염소이온 분포는 담·염수 경계면을 이루는 기저지하수의 분포에서 기인하는 것으로 해석됨

■ 2014년 12월말 기준 급수인구는 621,550명, 급수보급률은 100%임

– 상수도 급수량은 405,928㎥/일, 단위급수량 653ℓ 로 점점 증가하는 경향을 보임

〈표 II-107〉 상수도 현황

(단위: 명, %, ㎥/일, ℓ)

연 도	인구(명)	급수인구(명)	보급률(%)	시설용량(㎥/일)	급수량(㎥/일)	1일급수량(ℓ)
2008	565,520	565,520	100.0	512,625	330,300	581
2009	567,913	567,913	100.0	511,125	347,134	604
2010	577,187	577,187	100.0	511,125	347,134	604
2011	583,284	583,284	100.0	508,825	362,724	621
2012	592,449	592,449	100.0	452,825	370,115	624
2013	604,670	604,670	100.0	452,825	394,576	652
2014	621,550	621,550	100.0	460,725	405,928	657

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2009~2015 주요행정총람」

(2) 문제점

■ 현 상수원 및 상수도 시설에 대한 실태 분석이 미흡함

– 상수원 시설용량 중 용천수 수원은 풍수기·갈수기에 따라 수량 변동이 큼

– 기존 상수원에 대한 수량·수질 문제로 가동하기 어려운 수원들이 포함되어 있음

– 과거 시·군 당시 개발된 상수도용 관정(마을 상수도) 대부분은 마을 단위 급수구역으로 운영되어 시설용량이 여유가 있어도 활용하지 못하는 실정임

– 유수율은 전국평균 83.2%보다 낮은 44%로 보고되고 있음

■ 기후변화에 따라 강우 패턴 변화에 의한 유출율 증가와 토지이용의 고도화에 따른 함양지역의 점진적 감소 문제가 대두됨

– 제주 지하수는 강수에 의존하는 자원이기 때문에 극단적인 가뭄이 장기간 이어지는 경우에는 이용 가능한 지하수량이 감소할 수밖에 없음. 아울러 제주도는 사면이 바다로 둘러싸인 도서지역인 관계로 이용 가능한 지하수량이 한정돼 있으며, 가뭄 시 국지적인 집중 양수가 이뤄질 경우 해안대수층으로의 해수침투가 발생할 수도 있음

– 중산간 지역의 경우, 수질이 양호하고 지하수 개발량도 많지 않은 편이나 골프장, 관광지구, 펜션 등의 숙박시설, 공공시설, 초지개간 등의 개발사업과 위락시설이 점차 늘어나면서 산림 및 초지면적 감소하고 있음

■ 물 수요량이 지속적 증가하는 가운데 대체수자원 개발은 미비하여 지속 이용 가능량 대비 초과 개발유역이 증가함에 따라 지하수위의 저하가 우려됨

– 인구증가, 생활수준의 향상, 관광시설의 증가, 농업형태의 변화 등 인문사회적인 환경변화로 인해 용수수요가 꾸준히 늘어나고 있음

– 현재 16개 수역 중 4개 수역(애월, 한림, 한경, 대정)은 지하수 지속이용가능량 대비 119~241%로 초과 개발된 상태이나 지하수를 개발·이용하려는 심리가 여전히 팽배해 있음

(3) 계획과제

■ 안정적인 용수공급 추진을 위한 계획이 필요함

– 상수원 시설 운영 실태 분석 및 시설용량을 재평가함

– 유수율 제고를 위한 방안 수립을 통한 용수수요량 감소정책을 수립함

– 스마트워터 그리드 시스템 단계적으로 구축함

■ 지하수자원의 공공관리를 강화함

– 지하수 개발·이용량을 조정함

– 지하수 함양지역의 관리를 강화함

■ 지하수 오염방지를 위한 수질관리체계를 구축함

– 수질 모니터링 관측망을 운영 및 확대함

– 지하수 오염방지 기술을 개발함

– 지하수 수질 체계적 관리체계를 구축함

■ 대체수자원 개발 및 이용을 확대함

– 지하수자원의 적정관리와 용수의 안정적 확보 및 공급을 통한 산업 생산성의 향상 등을 위해 대체수자원의 개발 및 이용을 확대함

5) 불안정한 에너지 수급 체계

(1) 현황

▣ 전력 공급 현황

〈표 II-108〉 발전설비 현황

(단위 : MW)

구 분		설비용량	비고
중부발전	기력	150	
	내연	80	
	G/T	55	
	소 계	285	
남부발전	남제주기력	200	
	한림 G/T	70	
	한림 S/T	35	
	소 계	305	
한국전력	연계선	350	
	동기조상기	110	
	소계	460	
비중앙	태양광	48.4	
	LFG	2.2	
	소수력	0.46	
	풍력	216	
	소계	204.4	
합 계		1,254.4	

출처: 전력거래소 제주지사 홈페이지(http://www.kpxj.or.kr/) – 발전설비용량

■ 제주특별자치도에서 사용되는 최종에너지 중에서 전기에너지가 차지하고 있는 비중은 2013년 기준 30.3%임

– 제주특별자치도의 주요 전력 공급원은 중부발전(주)소속의 삼양발전소와 남부발전(주)소속의 화순발전소에서 화력으로 발전된 전기에너지와 풍력, 태양광, 소수력 등 신재생에너지 발전을 통해 발전된 전기에너지로 구성됨

– 〈신재생 에너지 발전소 현황〉에서 나타나는 바와 같이2013년 기준 제주지역 발전설비용량은 최대 822.2 MW이며, 각 설비용량은 동표와 같음

– 연계선에서 나오는 전기에너지는 제주특별자치도에서 생산되는 것이 아니기 때문에 별도의 통계로 작성함

– 육지부의 전기에너지 여력에 문제가 없는 시기에는 육지부의 전기에너지 발전비용이 낮기 때문에 가능한 많은 전기에너지를 육지부로부터 제주특별자치도가 공급받았으나, 9.15정전사태(2011년) 이후 육지부의 예비력이 부족해짐에 따라 육지부로부터 받는 전기에너지의 양이 적게 운용되고 있음

■ 〈신재생 에너지 발전소 현황〉는 풍력, 태양광 및 소수력등 신쟁생 에너지 발전소 현황이 요약되어 있고 신재생에너지 설비현황이 〈풍력,태양광 에너지 설비 현황〉에 나타나 있으며 총설비용량은 2013년 기준 122.2MW임

〈표 II-109〉 신재생에너지 발전소 현황

구 분	발전소 명
풍 력	행원연안풍력발전 등 17개소 101기 운전
태양광	다담1호, 구노 제주 솔라 외 20단지
기 타	고산 소수력

출처: 전력거래소 제주지사 홈페이지(http://www.kpxj.or.kr/)–2014 년도 제주지역 계통운영 실적 보고

▣ 에너지 및 전력 수요 현황

■ 석유소비 추이를 살펴보면 1990년대 초반부터 시작하여 2003년 까지 줄곧 상승 기조를 보이다가 그 후 2008년까지 감소세를 보여 왔고 그 이후부터 다시 상승세를 보이는 등 소비량의 등락을 보임

– 제주특별자치도의 도시가스 소비는 2005년을 시작으로 하여 소비가 꾸준히 늘어가는 경향을 보이고 있으며, 2013년도 전국대비 점유비율은 0.05% 수준임[17)]

17) 2014. 지역에너지 통계연보. P.43참조

〈표 II-110〉 석유제품별 소비추이

(단위: 1,000barrel)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
휘발유	663	658	699	763	818
등유	795	617	643	621	438
경유	1,789	1,706	1,785	1,914	1,925
경질중유	8	5	22	44	16
중유	409	310	253	208	139
B-C유	3,589	3,483	3,759	3,960	2,211
용제	-	-	-	1	1
항공유	713	822	932	984	955
LPG	1,557	1,641	1,300	1,372	1,336
아스팔트	497	156	145	357	241
부생연료유	6	6	10	21	172
총계	10,026	9,404	9,548	10,245	8,252

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) - 석유수급통계

〈표 II-111〉 부문별 전력소비 추이

단위: GWh

구분	2009	2010	2011	2012	2013
산업	1,050	1,122	1,197	1,265	1,388
수송	-	-	-	-	
가정상업	1,906	2,041	2,098	2,171	2,263
공공기타	396	411	415	429	444
합계	3,352	3,574	3710	3,865	4,095

출처: 에너지경제원구원. 각 년도, 「2010~2014 지역에너지 통계연보」

■ 제주특별자치도의 전체에너지 소비에서 전력의 비중은 2013년도에 30%이며 전국의 전력비중 19.4%에 비해 상당히 높은 수준임[18)]

- 전력소비 증가율에 있어서 2009년부터 2013년 까지 최근 5년간 22% 증가하였는데 이는 동 기간동안 전국의 전력수요 증가율 20% 보다 약간 높음
- 각 부문 전력 소비 비중은 〈부문별 전력소비 추이〉에서 보는바와 같이 가정상업부분이 가장 크고 다음이 산업부문, 공공기타 순임

18) 2014. 지역에너지 통계연보, P.34, P.44참조

〈표 II-112〉 최대 전력소비 추이

(단위: ㎿,%)

구 분		공급능력	최대전력	전년 대비 증가율	공급 예비력	최고기온
2008년	07.31(목) 21시	737.0	552.7	0.14	184.3	32.5℃
2009년	07.20(월) 15시	777.0	577.7	4.52	199.3	33.6℃
2010년	08.02(월) 21시	801.0	624.5	8.11	176.5	33.4℃
2011년	07.28(목) 15시	793.0	624.3	-0.05	168.3	34.5℃
2012년	08.17(금) 21시	787.4	669.2	7.19	118.2	34.4℃
2013년	08.09(금) 14시	840.9	716.2	7.02	124.7	33.6℃
2014년	01.09(목) 19시	837.4	715.1	-0.15	122.3	0.5℃

출처: 전력거래소 제주지사(http://www.kpxj.or.kr/) - 최대전력

〈표 II-113〉 풍력 · 태양광에너지 설비 현황

(단위 : MW)

사업자	발전소명	규모	비고
제주자치도	행원연안풍력발전	3	
제주에너지공사	행원풍력발전단지	11.45	
	신창 그린빌리지	1.7	
	김녕 국산화풍력	0.75	
	가시리 국산화 단지	15	
	동북풍력발전단지	30	
한국남부발전(주)	제주한경풍력발전	21	
	성산풍력	20	
한국에너지기술연구원	제주월정풍력발전	1.5	
한신에너지(주)	삼달풍력발전	33	
STX에너지(주)	월령 STX풍력발전	2	
제주대학교산학협력단	행원풍력소	0.66	
행원특성화마을 법인	행원마을풍력발전소	2	
월정마을회	월정마을풍력발전소	3	
제주자치도	김녕풍력실증단지	10.5	
SK D&D	가시리풍력발전소	30	
김녕풍력발전(주)	김녕풍력발전소	30	
제주화력 태양광 외 33단지		9.6	
남부발전	행원소수력	0.06	
KC하이드로	고산소수력	0.4	
제주시청	제주 매립지	1.2	
서희E&C	회천 LFG	1.0	
합 계		227.82	

출처: 전력거래소 제주지사 홈페이지(http://www.kpxj.or.kr/)-2014년도 제주지역 계통운영 실적 보고

■ 2014년 최대전력은 1.9(목) 19시에 전년 동기대비 1.1㎿ 감소한 715.1㎿를 기록하였으며 최대전력 발생 시 예비력은 122.3㎿(예비율 17.1%)임

– 최대전력 발생일 기온은 0.5℃였음

(2) 문제점

■ 전력 혹은 전기에너지에 대한 수요가 지속되는 가운데 불규칙적으로 상승하는 반면 공급 측면에서의 대응이 탄력적이지 못함

– 전기에너지는 그 사용 비용이 상대적으로 낮고, 사용하기 편리하며, 청정하기 때문에 소비자의 선호도가 높아 최근 들어 전기에너지 소비가 크게 늘어나는 추세이며, 특히 전기에너지를 난방용으로 사용하는 추세는 전력수요의 부하요인이 되고 있음

– 발전시설 신설 및 폐기 계획, 송전설비 증설 및 내륙과의 연계선 계획이 수립되어 있으나 꾸준히 증가하는 전력수요에 대응하기 위해 공급용량과 제어관리 면에서의 개선이 이루어 질 필요가 있음

■ 근본적으로는 전력 수급변동성에 대한 면밀한 검토에 입각한 사업시행이 필요함

– ‘제주전기자동차 시범도시 세부추진계획’에 따르면 1단계인 2017년까지 전체자동차의 10%, 2020년까지 40%를 전기자동차로 보급하는 목표가 수립되어 있음

– 전기자동차의 도입과 사람들의 타 에너지원에 비해 전기에너지에 대한 선호 현상을 파악하여 제주지역 전기에너지 수요 증가에 대한 검토가 필요함

– 발전 출력의 변동성이 높은 풍력발전 설비의 지속적인 도입과 2017년에 착공예정인 제3연계선에 의한 제주특별자치도에서 육지로의 전기에너지의 역송이 제주지역 전력계통 안정성에 어떤 영향을 주게 되는지 종합적으로 검토할 필요가 있음

– 이러한 검토를 바탕으로 제주지역 전력계통 안정성을 보장하기 위한 방안으로 제주지역에 추가적인 발전소 건설이 필요한지를 결정할 필요가 있음

(3) 계획과제

■ 향후 안정적 전력 공급을 위해 해상풍력의 확대를 추진함

– 제주특별자치도는 현재 에너지 자립과 2030년까지의 카본프리아일랜드 구현을 위한 수단의 하나로 해상풍력단지의 개발계획을 추진 중임

– 환경과 경관, 지역균형개발을 고려하여 해상풍력의 체계적인 개발을 한다는 취지아래 2017년에 30㎿설비를 준공할 계획이며, 2022년에 1,000㎿, 그리고 2030년엔 1,900㎿ 용량 규모의 설비를 개발목표로 하고 있음

– 제주특별자치도 해상풍력단지 지구지정 기본방침은 크게 1단계와 2단계로 나누어 지며 각단계별로 1GW의 발전설비를 목표로 하고 있음

■ 스마트 그리드 실증사업 이후 확산사업을 도모함

– 스마트 그리드란 기존 전력망에 정보·통신기술을 접목하여, 공급자와 수요자간 양방향으로 실시간 정보를 교환함으로써 지능형 수요관리, 신재생 에너지 연계, 전기차 충전 등을 가능케 하는 차세대 전력인프라 시스템을 지칭함

– 제주 스마트그리드 실증단지는 세계 최대 · 복합 스마트그리드 실증단지를 조기에 구축, 관련기술의 상용화 · 수출산업화 촉진을 목적으로 하여 제주도 구좌읍일대 및 제주시내 일부를 대상으로 하였음

– 사업기간은 먼저 2009년 12월 ~ 2011년 5월동안 인프라구축 단계를 거치고 2011년 6월부터 통합운영 체제로 2013년 5월에 사업을 종결함

– 향후 실증사업에서 검증된 사업모델의 초기 확산을 위해 정부주도의 공동사업을 실시하여 (2016년이후 정부지원 예정) 향후 민간주도의 본격적 확산을 유도할 예정임

– 96개 민간사업자(대기업 32개, 중견중소기업 64개)와 12개 유관기관 · 연구소 · 대학 등을 포함한 총 8개 컨소시엄의 민간사업자와 전국 14개 지자체에 걸친 지역을 사업대상으로 실시하며 향후 전국적으로 자생적 확대를 기대함

■ 에너지 저장장치(ESS: Energy Storage System)[19]의 사업화에 대한 방안이 필요함

– 에너지 저장장치에 대한 구체적 사업계획이 가시화 되지는 않은 상태이며 상술한 스마트그리드 확산사업의 구체화가 명기된 이후 제주에서의 에너지 저장장치사업화가 가시화될 전망임

19) 현재 제주도와 LG간 '글로벌 에코플랫폼 사업'계약이 2016년부터 2018년까지 6조원 규모로 진행될 예정에 있으며 이사업의 일부로 '에너지 저장장치'사업도 포함 되어 있음

– 에너지 저장장치는 향후 기존의 전력계통 계획과 운영의 기본 패러다임을 바꾸고, 최근 전력산업이 직면하고 있는 다양한 문제점을 해결하는데 큰 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되며 특히 제주지역에서는 풍력발전의 출력변동 및 간헐성 등을 해결하는데 중요한 역할을 할 것임

– 에너지 저장장치는 생산전력보다 부하가 낮은 시간에 쓰고 남는 전기를 저장하여 재활용함으로써 '전력저수지' 기능을 수행하고, 정전 발생 시에는 비상전원으로 활용하는 전력부하관리에 유용한 수단으로 그중요성이 부각되고 있음

– 제주지역은 독립적으로 운영되며 연계선의 백업기능이 우수하여 다양한 테스트를 수행하는데 적합한 지역이므로 에너지 저장장치의 다양한 수익모델을 테스트하고 성능을 검증함으로써 에너지 저장장치의 활성화를 도모하여야 할 것임

– 현 시점에서 에너지 저장장치 사용을 촉진하는 가장 확실한 방법은 풍력발전사업자나 전력회사로 하여금 일정 용량의 에너지저장장치를 의무적으로 설치하게 하는 것 이지만 구체적인 기술과 제공해야 할 서비스를 명시하지 않고 에너지저장장치의 의무 사용량을 설정하는 것은 부작용을 초래할 수 있어 다양한 수익모델을 발굴할 수 있는 시장을 열어주는 것이 가장 필요함

6) 재해, 재난 대응 위기관리시스템 취약

(1) 현황

▣ 자연재해

■ 우리나라에 영향을 미치는 태풍의 내습빈도는 평균 한 해에 3개 정도이며, 최근 15년 동안(2000~2014) 우리나라에 내습하여 영향을 미친 태풍은 총 45개로 전체 태풍 개수 353개의 12.7%이고, 이 중 제주도내 영향을 미친 태풍은 총 24개로 한반도에 영향을 미친 태풍의 53.3%가 제주에 영향을 미치고 있음

■ 태풍발생 수는 353개로 최다 발생월은 8월(76개, 전체의 21.5%), 9월(72개, 전체의 20.4%), 7월(52개, 전체의 14.7%), 10월(45개, 전체의 12.7%) 순으로 나타났으며, 전체의 69.4%를 차지함

- 한반도에 영향을 미친 태풍(45개)은 8월(16개, 전체의 35.6%), 7월(15개, 전체의 33.3%), 9월(6개, 전체의 13.3%), 6월(5개, 전체의 11.1%) 순으로 나타났으며, 한반도에 영향을 미친 태풍의 93.3%를 차지함
- 제주도에 영향을 미친 태풍(31개)은 8월(13개, 전체의 41.7%), 7월(10개, 전체의 33.3%), 9월(7개, 전체의 20.8%) 순으로 제주도에 영향을 미친 태풍의 95.8%를 차지하며, 나머지 1개는 10월에 발생하였음

〈표 II-114〉 태풍발생 현황

연도(년)	전체 태풍 발생수	한반도에 영향을 미친 태풍	제주에 영향을 미친 태풍
2000	23	5	3
2001	26	1	0
2002	26	4	4
2003	21	4	3
2004	29	5	3
2005	23	1	1
2006	23	3	2
2007	24	3	2
2008	22	1	0

연도(년)	전체 태풍 발생수	한반도에 영향을 미친 태풍	제주에 영향을 미친 태풍
2009	22	0	0
2010	14	3	3
2011	21	3	2
2012	25	5	5
2013	31	3	1
2014	23	4	2
연평균	23.5	3.0	2.1

출처: 국가태풍센터 홈페이지(http://typ.kma.go.kr/TYPHOON/index.jsp)
제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

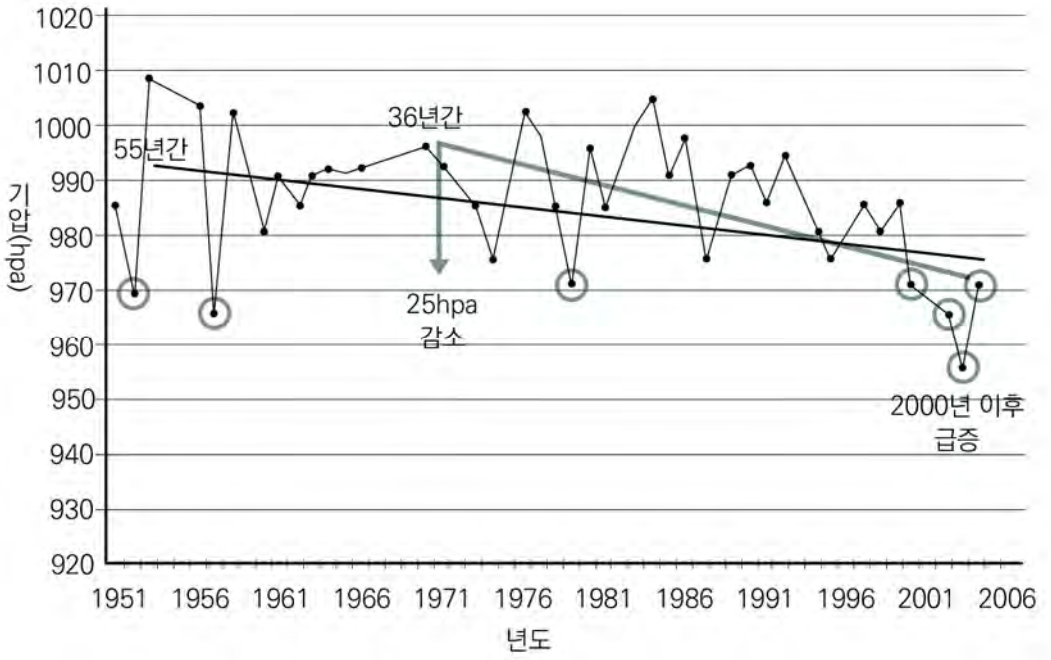
■ 최근 38년(1975~2012)의 기간을 전반기(1975~1993)와 후반기(1994~2012)로 구분하여 이 기간에 발생한 전체 태풍의 전체 발생빈도(평균), 전체 슈퍼태풍의 발생빈도(평균), 한반도에 영향을 미친 전체 슈퍼태풍 발생 빈도(평균)에 대한 특성은 다음과 같음

– 전체 태풍 발생빈도(평균)는 전반기 19년 동안 477개(25.1), 후반기 19년 동안에는 468개(24.6)가 발생하여 전반기에 비하여 2%가 감소하였으나 큰 변화가 없는 것으로 나타남

– 전체 슈퍼태풍 발생빈도(평균)는 전반기 19년 동안 55개(2.9), 후반기 19년 동안에는 84개(4.4)가 발생하여 전반기에 비하여 52%가 증가한 것으로 나타남

– 한반도에 영향을 미친 전체 슈퍼태풍의 발생빈도(평균)는 전반기 19년 동안 11개(0.58), 후반기 19년 동안에는 13개(0.68)가 발생하여 전반기에 비하여 18%가 증가한 것으로 나타남

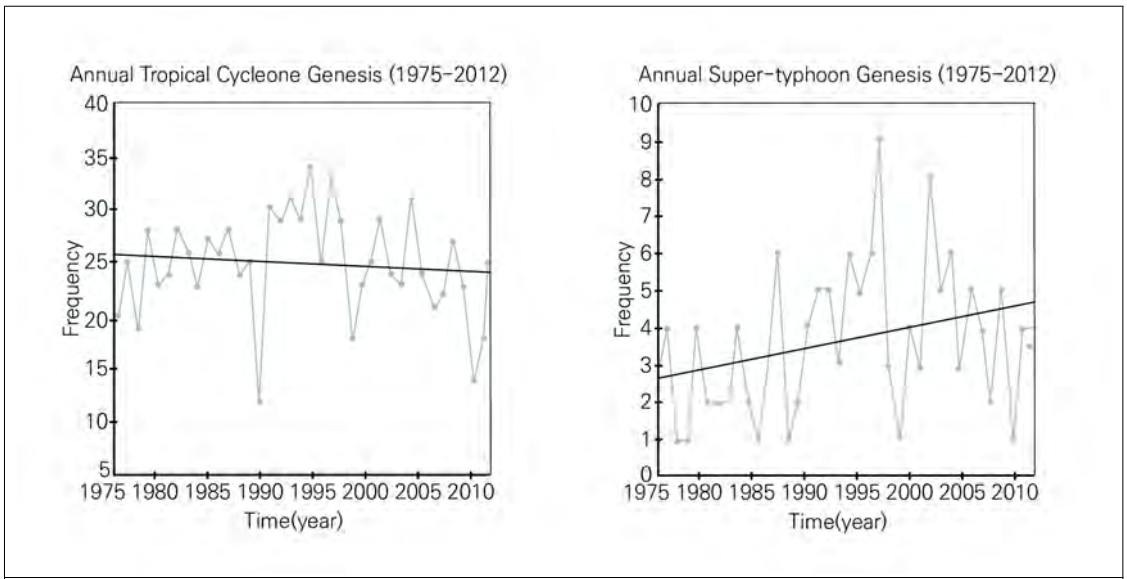
〈그림 II-26〉 한반도에 영향을 미친 태풍의 연간 최저기압 극값(RSMC 자료)



출처 : 문일주.「제주지역 슈퍼태풍의 접근 가능성과 대응」.「제주미래포럼 18호」. 제주발전연구원

– 지난 55년(1951 ~ 2005)간 태풍의 연간 최저기압 극값이 970hPa이하인 태풍은 7개 중 2000년 이후에 3개로 나타나고 있어, 최근 들어 태풍의 강도가 강한 태풍이 한반도에 영향을 미치는 빈도가 크게 증가하고 있음

〈그림 II-27〉 북서태평양지역 태풍 및 슈퍼태풍의 연도별 발생빈도 추이

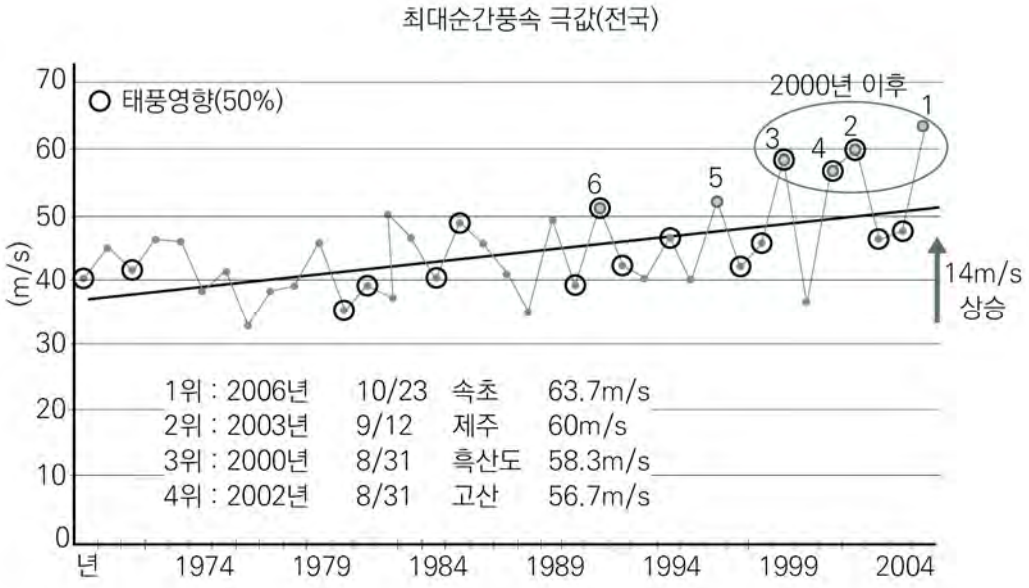


〈 a. 태풍 발생 빈도 〉 〈 b. 슈퍼태풍 발생빈도 〉

출처 : 문일주.「제주지역 슈퍼태풍의 접근 가능성과 대응」.「제주미래포럼 18호」. 제주발전연구원

– 지난 37년간(1969~2005)간 태풍의 영향으로 인한 연간 최대 순간풍속 관측값에서 상위 4위까지가 모두 2000년대 이후에 발생한 것으로 나타나고 있음

〈그림 II-28〉 한반도에 영향을 미친 태풍의 연간 최대순간풍속관측 극값



출처 : 문일주. 「제주지역 슈퍼태풍의 접근 가능성과 대응」. 「제주미래포럼 18호」. 제주발전연구원

– 지난 36년간(1970~2005)간 우리나라 연간 최대 일강수량 관측 극값은 태풍의 영향으로 인한 연간 최대 일강수량 극값이 점진적으로 증가하는 것으로 나타나고 있음

■ 제주지역에 발생하는 자연재해는 태풍, 대설, 호우, 강풍, 풍랑 등이 있으며, 이로 인한 피해 규모는 〈제주지역 자연재해 피해 현황〉와 같음

– 최근 15년(2000~2014)동안 자연재해는 총 57회 발생하였으며, 인적 피해는 사망 19명, 실종 3명, 부상 42명으로 나타났으며, 재산피해는 349,736백만원이 발생하였음

– 피해규모가 가장 큰 자연재해는 태풍으로 사망 15명(전체 사망자의 78.9%) 부상 41명(전체 부상자의 97.6%)의 인적피해가 발생하였고, 재산피해는 327,562백만원(전체 재산피해액의 93.7%)이 발생하였음

– 기타 인명피해는 호우에 의한 사망자 4명, 부상자 1명이 발생하였으며, 재산피해도 대설(9,130백만원), 호우(8,255백만원), 강풍(4,633백만원), 풍랑(156백만원) 순으로 나타나고 있음

〈표 II-115〉 제주지역 자연재해 피해 현황(2000~2014)

(단위: 명, 백만원)

구분	발생횟수	피해규모				
		인명				재산
		계	사망	실종	부상	
계	57	64	19	3	42	349,736
태풍	24	56	15	–	41	327,562
대설	5	3	–	3	–	9,130
호우	20	5	4	–	1	8,255
강풍	7	–	–	–	–	4,633
풍랑	1	–	–	–	–	156

출처: 제주특별자치도, 2015,「2015 주요행정총람」

▣ 사회적 재난

■ 최근 5년 동안(2010~2014) 제주지역에서 발생하는 대표적인 사회적 재난에는 화재, 교통사고, 산불, 해양사고, 폭발사고, 산악사고 등이 있음

– 화재사고는 전체 3,295건(연평균 699건)이 발생하여 사망 32명(연평균 6.4명), 부상 140명(연평균 28명)이 발생하였으며, 재산 피해는 19,592백만원(연평균 3,918.4백만원)으로 나타남

– 교통사고는 전체 19,739건(연평균 3,947.8건)이 발생하여 사망 498명(연평균 99.6명), 부상 29,132명(연평균 5,826.4)이 발생하였음

– 해양사고는 전체 807건(연평균 161.4건)이 발생하여 사망 62명(연평균 12.4명), 부상 142명(연평균 28.4명)이 발생하였으며, 재산 피해는 4,419백만원(연평균 883.8백만원)으로 나타남

– 산악사고는 전체 655건(연평균 131건)이 발생하여 사망 22명(연평균 4.4명), 부상 1,150명(연평균 230명)이 발생하였음

〈표 II-116〉 제주지역 사회적 재난 피해 현황(2010~2014)

(단위: 건, 명, 백만원)

구분			2010	2011	2012	2013	2014
화재	발생건수		687	791	691	739	587
	인명피해	계	31	26	23	61	31
		사망	4	5	6	12	5
		부상	27	21	17	49	26
	재산피해		6,023	2,497	5,239	4,096	1,737
교통	발생건수		3,615	3,459	3,869	4,311	4,485
	인명피해	계	5,426	5,205	5,818	6,459	6,722
		사망	101	106	92	107	92
		부상	5,325	5,099	5,726	6,352	6,630
	재산피해		–	–	–	–	–
산불	발생건수		2	–	1	2	–
	인명피해	계	–	–	–	–	–
		사망	–	–	–	–	–
		부상	–	–	–	–	–
	재산피해		1	–	–	2	–
해양사고	발생건수		198	162	83	120	244
	인명피해	계	24	3	127	9	41
		사망	24	1	15	9	13
		부상	–	2	112	–	28
	재산피해		3,959	–	460	–	–
폭발사고	발생건수		1	4	2	3	2
	인명피해	계		7	1		4
		사망	–	–	–	–	–
		부상		7	1	–	4
	재산피해		254	–	–	–	–
산악사고	발생건수		62	70	61	119	343
	인명피해	계	76	81	73	168	774
		사망	6	6	2	4	4
		부상	70	75	71	164	770
	재산피해		–	–	–	–	–

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

▣ 인적재난

■ 2012년 제주특별자치도에서 발생한 인적재난은 216건으로 전체재난의 약 0.60%를 차지하고 있음. 인명피해는 216명(사망 17, 부상 214)으로 나타났음. 재난유형별로는 추락에 의한 재난이 77건으로 전체의 35.65%이고, 수난(익사 등)에 의한 재난이 75건으로 전체의 34.72%로 나타남

〈표 II-117〉 인적재난에 의한 인명피해 현황

유형별		발생건수	인명피해(명)		
			계	사망	부상
합계		216	216	2	214
붕괴		–	–	–	–
수난		75	75	1	74
등산		64	64	–	64
추락		77	77	1	76
농기계		–	–	–	–
자전거		–	–	–	–
레저(생활체육)		–	–	–	–
놀이시설	어린이 놀이시설	–	–	–	–
	유원지 시설	–	–	–	–

출처 : 국민안전처. 2015.4.「2013 년 재난연감(인적재난)」

(2) 문제점

■ 태풍이 강도가 점차 증가하고 있는 추세이며 7월, 8월, 9월 태풍 내습하는 태풍으로 인한 인명 피해 및 재산피해가 크게 발생하고 있으며, 연륙교통인 항공기, 여객선의 결항으로 도민과 관광객의 불편을 초래하고 있음

– 기후변화 영향으로 슈퍼태풍의 발생빈도가 증가하고 있으며, 슈퍼태풍 발생시기와 해수온도가 높을 경우 제주지역에 슈퍼태풍이 내습할 가능성이 높으며, 이로 인한 피해규모도 증가할 것으로 전망됨

* 최근 38년(1975~2012)의 기간을 전반기(1975~1993)와 후반기(1994~2012)로 구

분할 때, 전체 슈퍼태풍 발생빈도(평균)는 전반기 19년 동안 55개(2.9), 후반기 19년 동안에는 84개(4.4)가 발생하여 전반기에 비하여 52%가 증가한 것으로 나타남

* 태풍으로 인한 인명피해는 사망 15명(전체 자연재해 사망자의 78.9%) 부상 41명(전체 자연재해 부상자의 97.6%)으로 연평균 사망자 3명, 부상자 8.2명의 인적피해가 발생하였고, 재산피해는 327.534백만원(전체 재산피해액의 93.7%)이 발생하였음

■ 최근 5년(2009~2014)동안 화재, 교통, 해양, 폭발, 산악사고 등 사회적 재난으로 인한 인명피해가 사망 614명, 부상자 30,576명으로 연평균 사망자 122.8명, 부상자 6,115.2명이 발생하고 있음

– 제주지역에서 발생하는 사회적 재난에 의한 인명피해가 자연재해보다 사망자는 40.9배, 부상자수는 745.8배가 발생하고 있어 사회적 재난이 취약한 것으로 나타남

– 화재 진압의 경우 골든타임인 5분안에 도착할 수 있는 119평균 도착시간이 2010년, 2011년 4분 30초를 기록하다 2013년에는 5분 22초까지 증가하는 이유와 무관하지 않음

– 평화로의 경우 주요도로 교통사고의 50%를 차지하고 있는데 사고지점 119 도착시간이 평균 32분이 소요되고 있음

(3) 계획과제

■ 종합적이고 수평적 기능중심의 협력체계가 강화된 재난관리 모델이 필요함

– 제주지역 실정에 맞는 도 단위 종합안전관리계획 수립 및 13개 재난협업기관에 대한 행정력 지원, 사태수습을 위한 총괄조정 기능 극대화가 필요함

– 모든 재난(자연재난, 사회재난) 사고 신고접수, 출동지령, 상황전파 과정의 시스템화 및 재난현장 지휘·통제 기능의 극대화가 필요함

– 각급 해당기관별 재난사고에 대한 사전예방 및 대비, 수습기능의 극대화가 필요함(13개 협업기관)

■ 선제적 위기관리시스템을 구축하여 자연재해로 인한 인명피해 및 재산피해를 최소화함

– 제주지방기상청, 국립기상과학원, 국가태풍센터와 연계한 제주형 자연재해위기관리시스템을 구축함

– 기상산업을 육성하여 민간부문의 역량을 활용한 기상재해 예방 및 농수산물의 생산성 제고에 기여함

■ 자연재난 및 사회적 재난을 최소화하기 위한 재난안전체험시설을 구축함

– 도민과 관광객의 안전을 보장하기 위한 복합재난 대응형 안전체험시설을 갖춤

– 국제관광지의 이점을 활용하여 한·중·일 공동 재난구조훈련 및 재난대응체계를 구축함

■ 자연재해와 사회적 재난피해를 최소화하기 위한 도시 인프라를 구축함으로써 기후변화에 대응하고 각종 사고발생에 따른 위기관리역량을 강화함

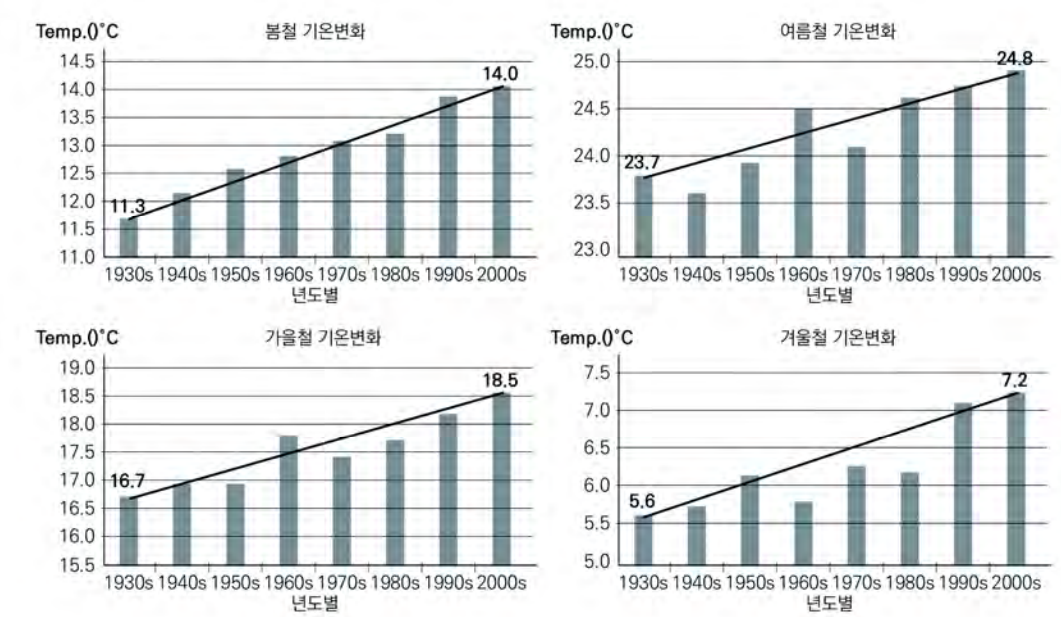
7) 기후변화 영향 심화

(1) 현황

■ 제주도의 사계절 평균기온은 1930년대부터 꾸준히 증가하고 있음

– 여름철(7–8월)의 최고기온과 겨울철 최저기온의 변화율을 살펴보면 제주도에서 지구온난화는 최저 기온의 증가가 주도하고 있음을 알 수 있음

〈그림 II–29〉 제주도의 사계절 온도변화



출처: 제주특별자치도, 2009.4.「기후변화 영향평가 및 적응모델 개발」

■ 제주도의 여름철 기온상승으로 인해 열대야 일수가 증가하고 있음

– 최저기온이 25℃이상인 열대야 일수도 계속적으로 증가하는 추세임

– 여름철과 겨울철의 기온상승으로 제주도의 냉방일(일 최저기온 18℃이상)과 열대야일(일 최저기온 25℃이상)이 증가됨

– 난방일(일 최고기온 18℃이하), 서리일(일 최저기온 0℃이하), 그리고 결빙일(일 최고기온 0℃이하)은 감소하는 추세임

■ 제주지역 계절의 변화가 진행되고 있음

– 겨울이 1930년대에 비하여 1990년대에 36일 짧아지고 여름은 30일 길어짐

* 계절의 정의는 겨울(평균기온, T〈 5℃), 봄/가을(5℃≤T≤20℃), 여름(T〉 20℃)

〈그림 II-30〉 제주도의 계절별 기간 비교(1930-1990)



출처: 제주특별자치도, 2009.4.「기후변화 영향평가 및 적응모델 개발」

■ 제주지역 강수량은 최근 2010년부터 2014년까지 뚜렷한 경향을 나타내지 않고 있으나 기후변화시나리오에서는 강수량이 증가되는 것으로 예상하고 있으며, 특히 집중호우일수가 증가할 것으로 예측하고 있음

■ 제주지역 연안 수온은 기온의 상승에 따라 지속적으로 상승하는 경향을 나타냄

– 제주도 제주시 인접의 산지연안에서의 지난 86년(1924~2009)간 매일 오전 10시에 관측된 표층수온의 자료 이용시, 연평균 수온은 16.59℃ 이었으며, 86년 동안 수온의 변동은 약 1.94℃ 상승한 것으로 나타남

– 제주도 항로 표지소 앞바다의 지난 67년간(1924 ~ 1990) 연안 수온의 연별 수온은 연평균 16.59℃ 이었으나, 1.53℃ 상승추세를 보임

(2) 문제점

■ 기후변화의 영향으로 육상생태계의 변화가 이루어지고 있음

– 최근의 연구결과에 따르면 실제 한라산의 소나무림은 면적과 분포 범위에 많은 변화가 있는 것으로 나타났음

– 기후변화 추세가 지속될 경우 제주도의 육상생태계 중 한라산 고산생태계는 한라산 특산종, 남방한계분포지인 종, 개체수가 매우 적은 취약종들을 포함하여 고산성 식물, 생

리 · 생태학적 연구가치가 높은 식생 및 고유의 경관이 취약할 것으로 예측되고 곶자왈지대, 용암함몰구, 계곡 등 저지대의 경우는 상록활엽수림의 확장과 새로운 종의 이입이 예상됨

– 따라서 산림 식생대 이동예측과 고산지 식생 등 취약 생태계 영향 평가 및 모니터링 등 기후변화에 따른 산림생태계 변화예측 및 적응전략수립과 취약산림생태계 및 희귀멸종위기 산림유전자원 보전, 특수한 생육지를 요구하는 종 및 군집의 집약관리 등 생물다양성 및 생태계 보호 등에 대한 대책 수립을 위한 연구가 지속적으로 이루어져야 함

– 그럼에도 불구하고 이 분야를 장기간 지속적으로 전담할 기구나 조직이 설치되지 않아 장차 적절한 대응을 할 수 있을지 문제점으로 부각될 것으로 우려됨

■ 서식지 변화 및 자원의 감소가 지속되는 추세임

– 현재 제주도와 일부 남해안에서 재배되고 있는 감귤류, 한라봉 아열대류 과수류들이 기후변화에 따라 계속 북상할 것으로 예상됨

– 제주특별자치도 농업기술원의 보고에 의하면 온주밀감 개화기가 빨라지고 있으며 여름철고온에 의한 생리낙과가 고조되고 있음

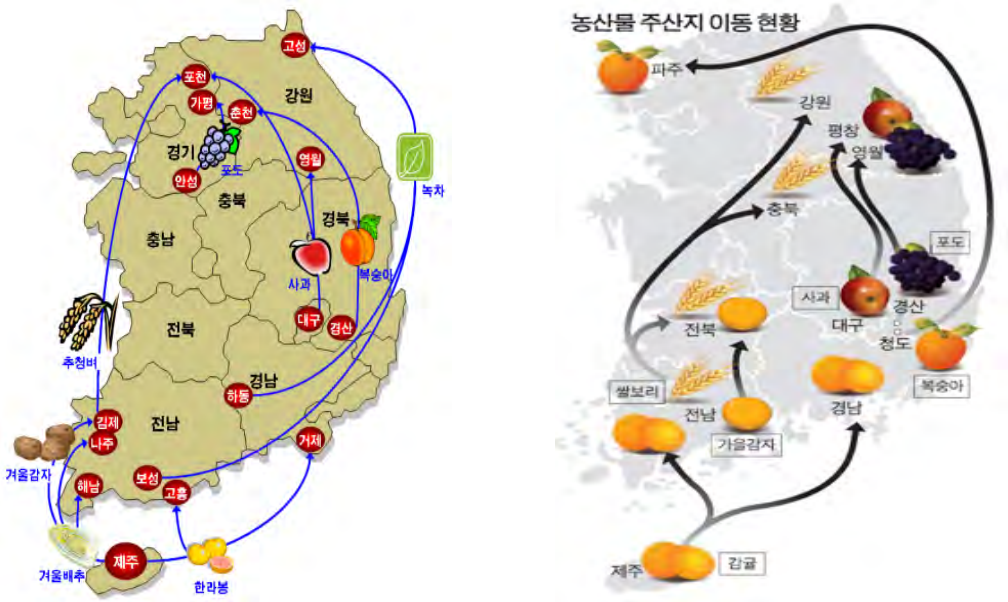
– 46년간 제주시 지역과 서귀포시지역의 연평균 기온의 변화를 보았을 때 현재 양지역이 일본 감귤재배산지와 비슷한 기온분포를 보여 감귤재배 적정산지로 판단이 되었음

– 그럼에도 불구하고 제주도 감귤출하연합회의 2000년산의 지역별 당도·산함량을 보면 평균당도 10 Brix이하 산함량 1% 미만으로 나타남

– 더욱이 재배기술의 발달로 기후변화가 제주지역의 감귤과 채소류 수확량에 미치는 영향이 뚜렷하게 관찰되고 있지는 않지만, 제주지역의 아열대 특산물들이 한반도 다른 지역에서도 재배가능하게 됨

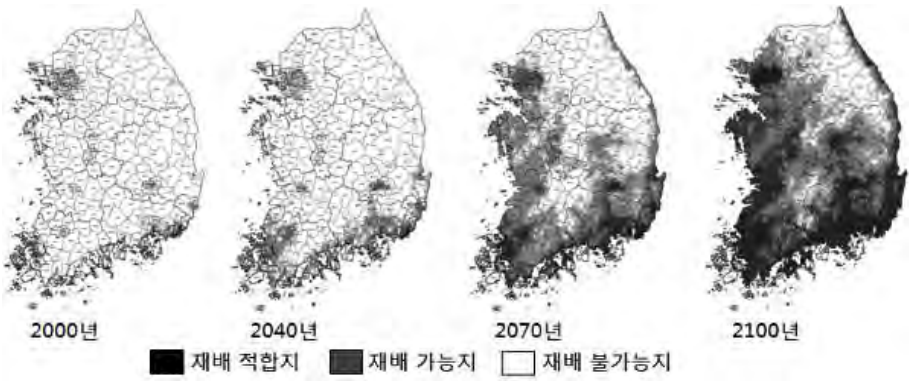
– 제주지역에서 생산한 감귤이나 채소류가 우리나라 전국 시장에서 시장경쟁력을 잃을 가능성이 제기되고 있는 실정임

〈그림 II-31〉 주요농산물 주산지의 이동도



출처 : 한국일보, 2012.8.「기후변화와 농업 – 2부 한반도 기후변화 따른 농업부문의 영향」

〈그림 II-32〉 감귤 재배 적합지의 변화



출처: 환경부, 국립환경과학원, 2014.「한국 기후변화평가보고서」

■ 제주지역 해수면이 다른 지역에 비해 빠른 속도로 상승하는 경향을 나타냄

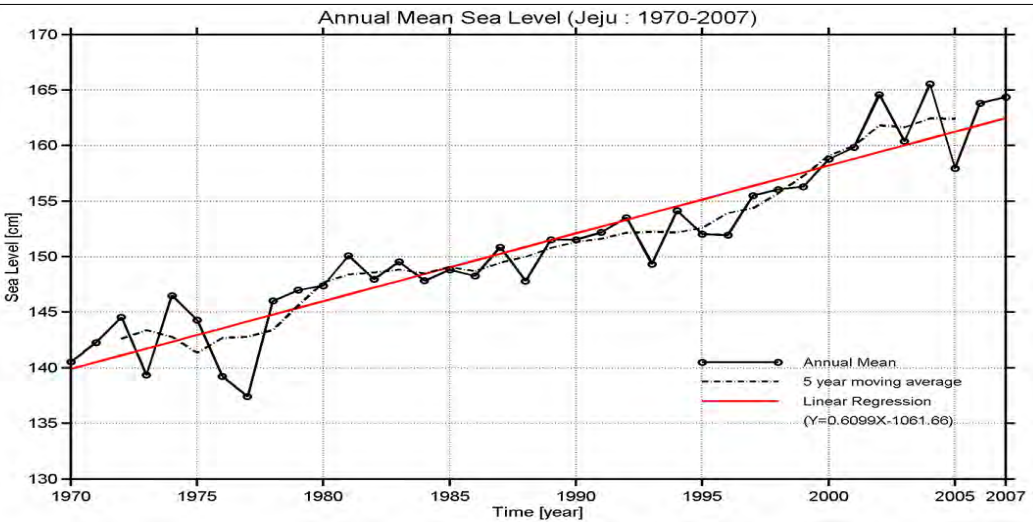
– 전 지구 평균해수면 상승률은 복합위성자료(AVISO)로부터 계산된 1993년부터 2009년까지 연도별로 약간씩의 차이는 있지만 평균적으로 해수면이 증가하고 있는 것을 보여주고 있으며, 그 증가율은 3.26㎜/year임

– 제주시 지역의 조위 관측소에서 관측된 1970년 1월 1일부터 2007년 12월 31일까지의 해수면 자료를 분석한 자료에 의하면, 제주지역의 연평균 해수면 상승률은 6.10㎜/year이며, 38년 동안의 해수면 상승폭은 225.7㎜로 나타남

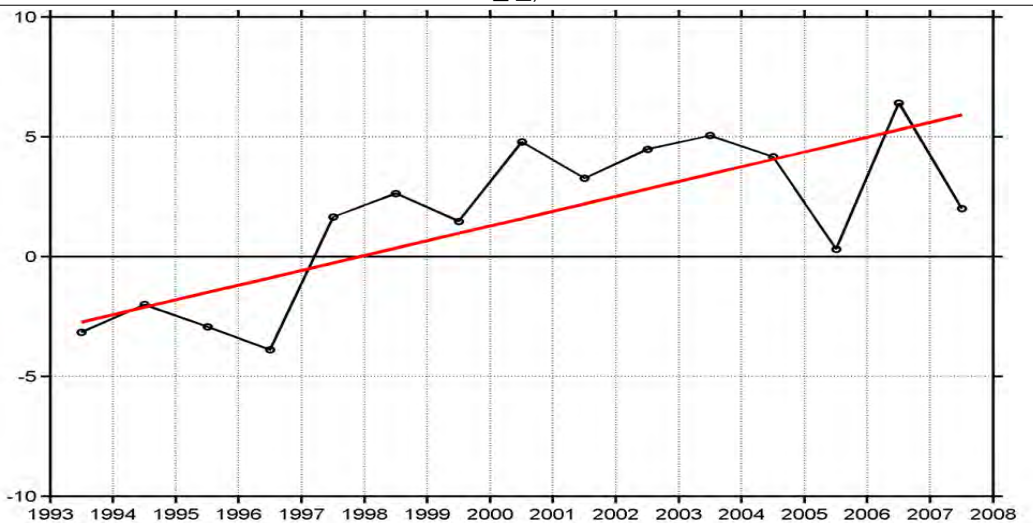
– 복합위성자료를 이용한 결과에서도 제주시 지역의 연평균 해수면 상승률은 6.18㎜

/year로 나타남

〈그림 II-33〉 제주시 지역 평균 해수면 상승률



1970~2007년 동안 제주의 연평균 해수면(검은 실선), 5년 이동평균(점선) 및 선형회귀직선(빨간 실선)

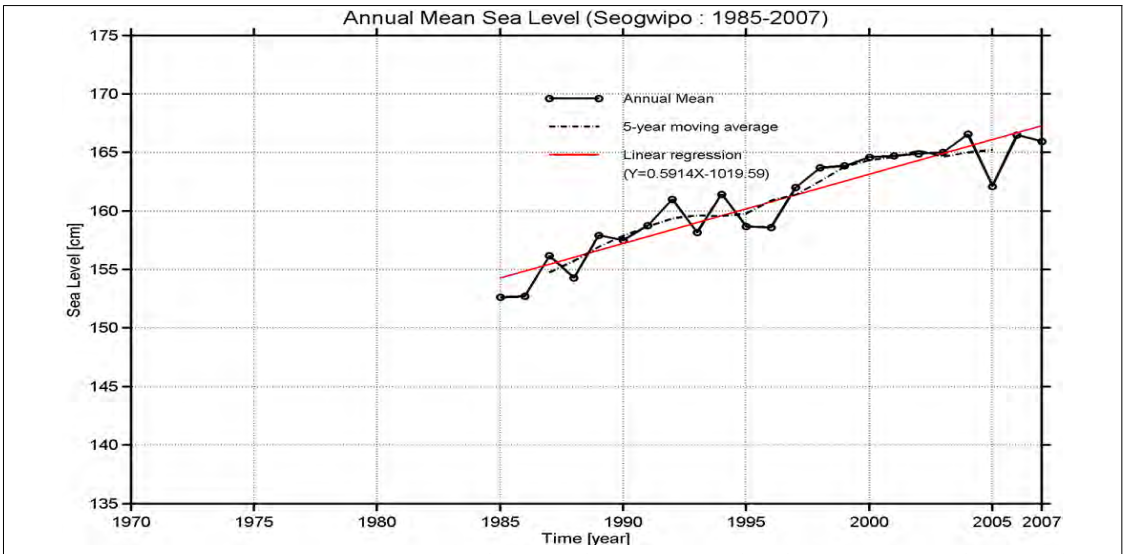


1993~2007년 동안 복합위성자료(AVISO)로 관측된 제주의 연평균 해수면(검은 실선), 선형회귀직선(빨간 실선)

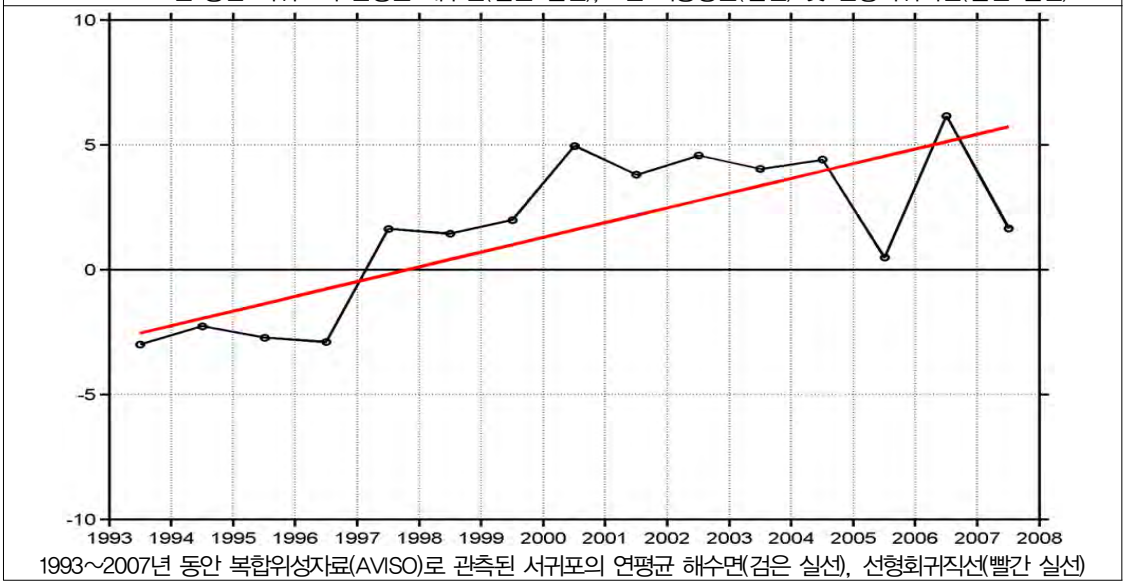
출처: 제주발전연구원. 2010.「기후변화 영향평가 및 적응모델 개발 2차년도」

- 서귀포지역의 연평균 해수면 상승률은 5.91㎜/year로 제주지역보다 약간 작지만 거의 비슷한 상승률을 보임
- 복합위성자료로부터 분석한 서귀포지역의 연평균 해수면 상승률은 조위관측소의 자료보다 약간 작은 5.90㎜/year로 나타남
- 제주와 서귀포의 평균 해수면 상승률은 6.01㎜/year로 나타남

〈그림 II-34〉 서귀포시 지역 평균 해수면 상승률



1985~2007년 동안 서귀포의 연평균 해수면(검은 실선), 5년 이동평균(점선) 및 선형회귀직선(빨간 실선)



1993~2007년 동안 복합위성자료(AVISO)로 관측된 서귀포의 연평균 해수면(검은 실선), 선형회귀직선(빨간 실선)

출처: 제주발전연구원. 2010.「기후변화 영향평가 및 적응모델 개발 2 차년도」

(3) 계획과제

■ 기후변화에 대응한 농산품 경쟁력 제고방안 마련

– 지속가능한 청정농업 기반을 마련함

– 친환경농업 확산을 위한 다각적 지원방안을 강구함

■ 지하수 용수 이용측면에 의존하여 기후변화에 따른 호우, 가뭄 및 해수면 상승, 수질오염 등에 대한 능동적인 대처방안 마련

8) 관광산업에 대한 도민 체감도 부족

(1) 현황

□ 관광객 및 관광수입

■ 제주특별자치도의 내·외국인 연간관광객은 지속적으로 증가추세를 보이며, 2014년에 1,200만 명을 돌파했으며, 외국인관광객은 300만 명을 돌파함

■ 2014년 외국인관광객 300만 명 돌파는 2011년 100만 명과 비교하면 3년 만에 3배 이상 급증한 것으로 제주관광의 성장에 큰 역할을 담당하고 있음

〈표 II-118〉 관광객 및 관광수입 추이

(단위: 천명, %, 억원)

연도별	입도 관광객 수(천명)			관광수입(억원)		
	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인
2010	7,578	6,801	777	33,867	25,233	8,634
2011	8,741	7,695	1,046	45,052	30,821	14,231
2012	9,691	8,010	1,681	55,292	31,846	23,446
2013	10,851	8,517	2,334	65,463	33,858	31,604
2014	12,273	8,945	3,328	–	–	–

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2014 통계연보」 재구성
제주특별자치도, 2015, 「2015 주요행정총람」

■ 내도관광객 급증에 따라 관광수입도 큰 폭으로 증가하였는데, 2010년 약 3조 4천억 원(내국인 약 2조 5천억 원, 외국인 약 8천6백억 원)에서 2013년에는 약 6조 5천4백억 원(내국인 약 3조 3천8백억 원, 외국인 약 3조 1천6백억 원)으로 증가함

■ 내도 외국인관광객 국적별 추이를 살펴보면 중국인관광객이 2011년 약 57만 명에서 2014년 기준 약 332만 명으로 가장 큰 성장세를 보인 반면 일본인관광객은 2011년 약 17만 명에서 2014년 기준 약 9만 6천 명으로 급감하는 추세를 보여 내도 외국인관광객 시장이 크게 변화하고 있음을 알 수 있음

〈표 II-119〉 외국인관광객 국적별 추이

(단위: 명)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	777,000	1,045,637	1,681,399	2,333,848	3,328,316
일 본	187,790	173,700	180,357	128,879	96,519
미 국	19,895	26,648	25,143	21,439	19,812
대 만	40,867	31,661	51,012	38,890	32,189
중 국	406,164	570,247	1,084,094	1,812,172	2,859,092
홍 콩	11,793	26,601	38,980	39,761	28,405
싱가포르	31,405	55,927	63,818	56,622	46,307
말레이시아	23,550	53,045	76,192	74,956	63,953
기 타	55,536	107,808	161,803	161,129	182,039

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

□ 관광활동 및 소비행태

■ 2014년 외국인관광객의 평균 제주 체류기간은 3.02일로 분석됨. 세부적으로 보면 제주여행 체류기간은 '2일' 이 49.7%로 가장 높았고, '4일' 17.2%, '3일' 16.5% 등의 순으로 나타났으며, 대부분 '2~3일' 체제하는 것으로 분석됨[20)]

■ 2014년 외국인관광객의 제주여행 목적은 '휴가/휴양여행 및 관람' 이 85.0%로 가장 높게 나타났고, '축제 및 이벤트' (2.7%), '직장 인센티브 여행' (2.4%), '신혼여행' (2.2%), '교육여행(수학여행 등)' (1.4%) 등의 순으로 나타남

■ 2014년 외국인관광객의 제주여행 정보(지식) 수집경로는 '여행사' 가 49.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 '인터넷 정보검색' (27.7%), '친구/친지/동료' (12.7%) 등의 순으로 나타났으며, '과거여행경험' 에서 정보를 얻는 응답비율은 1.3%로 낮은 응답비율을 보여주고 있음

■ 2014년 외국인 방문관광객은 제주여행 시 '패키지여행' 을 선택하는 경우가 70.9%로 가장 높았고, 그 다음으로는 '개별여행' (24.6%), '에어텔'(4.5%)의 순으로 나타남

■ 2014년 외국인 방문관광객의 제주여행 주요 방문지는 '자연관광지' 가 39.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 '기타명소' (23.2%), '쇼핑' (20.2%), '문화유적' (8.7%), '박물관' (8.2%)의 순으로 나타남

20) 제주특별자치도, 제주관광공사. 2015.「2014 제주특별자치도 방문관광객 실태조사」

■ 2014년 외국인 방문관광객의 제주여행 중 주요 참여활동은 '자연/명승 경관감상'이 18.3%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 '쇼핑'(13.4%), '산/오름/올레길 트레킹'(9.6%), '식도락(맛집여행)'(9.4%), '박물관/미술관/전시관'(8.3%)의 순으로 나타남

■ 2014년 제주방문 외국관광객 1인 평균 지출 경비는 US $1,782.7로 나타남. 또한 가장 비율이 높은 소비구간은 '1000$ 이상 ~ 2000$ 미만'으로 나타남

■ 개별여행객의 1인 평균 지출 경비는 US $2,015.7로 나타남. 세부 항목별로 살펴보면, '국제선항공료'가 US $677.9로 가장 높았고, 그 다음은 '숙박비'가 US $330.5로 나타남. 한편 패키지여행객의 1인 평균 지출 경비는 US $1,709.00으로 나타남. 세부 항목별로 살펴보면 '여행사 지출경비'가 US $882.5로 가장 높았고, 그 다음은 '쇼핑비'가 US $447.9로 나타남

■ 2014년 외국인 방문관광객이 구입한 쇼핑 품목 중 '음식류'가 14.6%로 응답비율이 가장 높게 나타났고, 다음으로는 '화장품'(14.2%), '초콜릿'(12.2%) 등의 순으로 나타남. 특히 2013년에는 화장품이 4순위의 구매품목으로 나타나났으나, 2014년 조사에서는 2순위로 상승한 것으로 나타남

(2) 문제점

■ 경쟁 국가 또는 지역에 비해 상대적으로 체류일수가 짧으며 지출비용이 적어 관광객 증가의 효과가 반감되는 상황임

– 제주를 찾는 외국인관광객의 체류일 수는 3.02일로 하와이의 9.2일과 마요르카의 8.3일 보다는 크게 떨어지고 오키나와의 3.8일 보다도 짧음[21)]

– 1인당 평균 도내 지출비용 측면에서 제주는 약 97만원[22)]이며, 해외 주요지역 1인당 외국인관광객 지출비용은 오키나와가 80만원, 발리가 124만원, 하와이가 203만원, 마요르카가 126만원[23)]으로 나타나고 있음

21) 제주특별자치도, 제주관광공사. 2015.「2014 제주특별자치도 방문관광객 실태조사」
22) 제주의 경우,「2014 제주특별자치도 방문관광객 실태조사」자료에 의하여 1인당 지출비용을 산출하였으며, 관광객 유형의 구분없이 '여행사 지불경비'와 '항공료/선박료' 등을 제외하였음. 또한, 원화로 환산하는 과정에서 외화환산차손익이 발생할 수 있으므로 해석상의 주의를 요함
23) 각국 관광청 참조

〈표 II-120〉 제주와 주요 경쟁지역 외국인관광객 관광지표 비교

구 분	양적 지표			질적 지표	
	관광객 수(만명)			체재일수	1인당 지출비용
	총	내국인	외국인		
제주	1,227	895	332	3.02	97만원
오키나와	705	616	89	3.8	80만원
발리	1,016	639	377	7.7	124만원
하와이	816	547	269	9.2	203만원
싱가폴	1,509	–	1,509	3.5	94만원
마요르카	967	110	857	8.3	126만원

출처: 제주특별자치도, 제주관광공사. 2015. 「2014 제주특별자치도 방문관광객 실태조사」 및 각 국 관광청 참조

■ 직항 보다는 경유형 관광객의 비중이 커서 소비활동이 위축되는 양상을 보이고 있고, 과거 주요 소비계층이던 일본인관광객이 급감하는 추세임

– 제주를 찾는 외국인관광객의 대다수는 주로 서울을 통해 입국하는 관광객들로 소비활동의 주 무대가 서울인 경우가 많음

– 제주를 통해 입국하더라도 최종목적지가 서울인 경우가 많아 소비활동의 대부분이 서울에서 이루어지고 있음

■ 외지 대자본에 의한 관광객 유치로 자본의 도외유출 현상이 지속적으로 드러나고 있음

– 외국인관광객 유치가 화교자본 등 외지자본에 크게 좌우되고 있고, 관광객 이용시설의 소유도 빠르게 외지자본에 잠식되는 상황임

(3) 계획과제

■ 도내 관광업계 경쟁력 강화를 위한 제주관광 활성화를 위한 관광 추진조직이 필요함

– 관광 추진조직을 통해 도내 관광업계 간의 정보공유, 공동상품 개발, 공동마케팅 방안 마련 등 자체 경쟁력을 강화시킬 수 있는 계기를 마련할 필요가 있음

■ 도민체감형 1 · 2 · 3차 산업 융복합 상품의 개발 및 지원이 필요함

– 제주지역 농수축산업과 관광의 연계, 지역 생산물의 관광상품화 방안 강화 등 지역 1 · 2 · 3차 산업과 관광산업과의 연계 강화가 필요함

■ 공정관광 캠페인 등 상생의 관광트렌드를 확산하도록 함

– 공정관광 확산을 통해 관광객과 지역주민의 상생, 지역주민 우선고용 관광사업체 인센티브 방안 등 지역주민에게 혜택이 돌아가는 관광정책을 추진함

9) 외국인 투자 급증

(1) 현황

▣ 외국인 투자현황

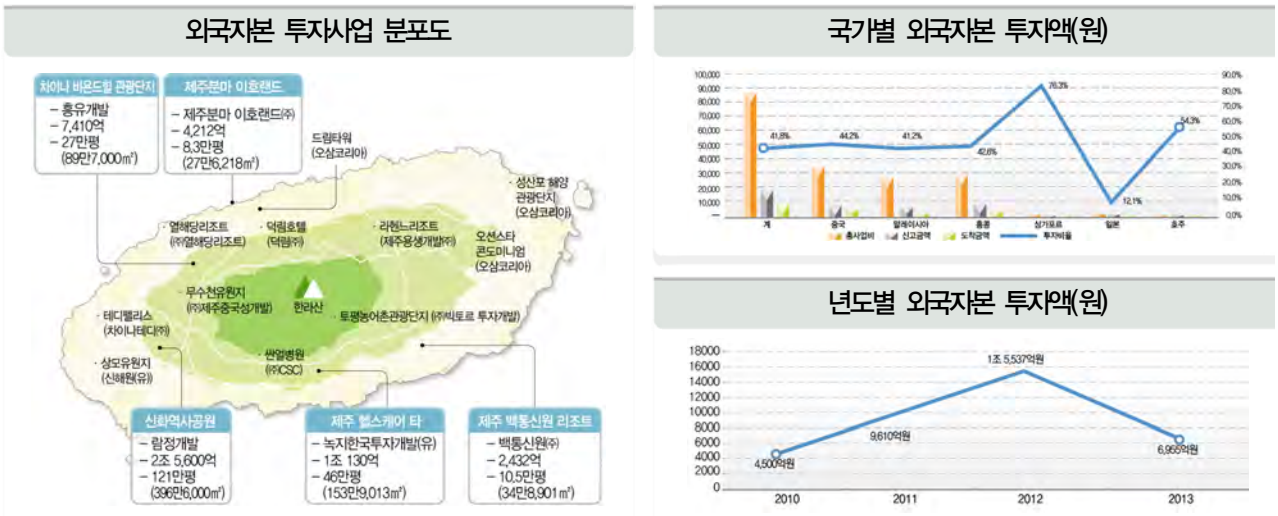
■ 최근 들어 국내 및 외국자본의 유치가 활발해지고 있음

– 2014년 6월말 기준 제주도 내 외국인 토지 보유 규모는 2011년말 대비 약 94% 이상 증가하였으며, 같은 기간 중국인의 비중은 약 25%에서 약 61%로 확대

– 외국인 국적별 제주도 토지보유 비중('2015.9, 면적 기준)은 중국(41.1%), 미국(19.3%), 일본(15.4%), 기타(유럽, 대만, 태국 등)(11.9%) 순임

– 부동산 투자이민을 통해 거주비자를 받은 외국인의 98.7%('15.9월말 현재) 이상이 중국인임

〈그림 II-35〉 외국인 투자유치 현황



출처: 국토교통부 내부 자료 인용

■ 총 사업비 기준 외국인 투자유치 연도별 추이를 살펴보면 2006년 595억 원에 불과했으나 2010년에는 약 4,212억 원, 2012년 1조 5,922억 원, 2013년 2조 5,388억 원으로 증가하였고, 2015년 9월말 기준으로는 6조 423억 원에 이르고 있어 매년 급증하는 추세를 보이고 있음

〈표 II-121〉 외국인 투자유치 연도별 추이

(단위 : 억원/백만불)

구분	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15.9월
총사업비 (억원)	144,499	595	–	25,144	–	4,212	9,842	15,922	25,388	2,973	60,423
FDI신고 (백만불)	2,158	13	–	343	–	66	197	281	849	112	272
FDI도착 (백만불)	973	11	–	138	–	59	46	139	353	33	172

* 총사업비 : 향후 사업 종료시까지 투입되는 전체 비용(차입금 포함)

* FDI (Foreign Direct Investment) : 외국인 직접투자금액, 대부분 SPC자본금으로 투자

출처: 제주특별자치도 내부 자료

■ 외국인 투자유치 국적별 추이를 보면 중국인의 투자가 두드러지게 증가하여 2015년 9월 기준 약 8조 8,225억 원으로 전체 투자유치의 61% 이상을 점유하는 것으로 나타나고 있음

〈표 II-122〉 외국인 투자유치 국적별 추이

(단위 : 억원/백만불)

구분	계	중국	말련	홍콩	싱가폴	일본	호주
업체수	23	15	1	3	1	2	1
총사업비(억원)	144,499	88,225	25,144	28,284	535	2,150	161
신고금액(백만불)	2,158	841	343	877	6	87	2
도착금액(백만불)	973	428	138	386	5	14	1
비율 (도착금액/신고금액)	45.0%	50.8%	40.2%	44.0%	83.3%	16.0%	50.0%

출처: 국토교통부 내부 자료 인용

▣ 부동산영주권(투자이민제도) 현황

■ 부동산영주권(투자이민제도)를 통한 투자유치 현황을 살펴보면 2010년 158건에 976억 원 수준이었으나 2015년 10월말 기준으로는 1,598건에 1조1,087억 원에 이르는 것으로 나타남

〈표 II-123〉 부동산영주권(투자이민제도) 운영 실적〉

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015.10월
건수(세대)	158	223	344	1,011	1,519	1,598
금액(억원)	976	1,520	2,254	6,786	10,259	11,087

출처: 제주특별자치도 내부 자료

■ 부동산영주권(투자이민제도) 업체별 운영 현황을 2015. 10월말 기준으로 보면 라온을 비롯한 국내자본과 녹지그룹을 비롯한 중국자본이 활발하게 운영되고 있음

– 국내자본의 경우 라온이 452세대 분양(2,618억 원), 아덴힐 349세대(2,350억 원) 순이고, 중국자본의 경우 녹지그룹이 302세대(2,382억 원), 오션스타 151세대(953억 원)의 순으로 나타남

〈표 II-124〉 부동산영주권(투자이민제도) 업체별 운영 현황

구분	계	라온 (한)	아덴힐 (한)	파낙스 (한)	사인빌 (한)	롯데 (한)	오션스타 (중)	녹지 (중)	빅토르 (중)	백통 (중)	차이나테디 (중)	루체빌리조트 (한)
분양 세대수	1,598	478	348	3	1	6	250	387	29	46	48	2
계약금(억원)	11,087	2,751	2,525	30	7	47	1,555	3,095	226	295	544	12
입금액(억원)	10,330	2,751	2,231	30	7	47	1,425	3,039	167	230	398	5

출처: 제주특별자치도 내부 자료, ( )는 투자자 국적을 표시한 것임

▣ 제도운영 효과

■ 분양수익 재투자를 통한 투자리스크가 완화됨 : 총사업비의 40 ~ 60%

■ 외환보유고가 증대됨 : 10억달러(1,100원/1$기준)

■ 지방세수가 증대됨 : 783억원(취득세–분양가액의 분양자 4%, 사업자 2.8%, 지방교육세–분양가액의 분양자 0.4%, 사업자 0.16%)

■ 국세(부가세)가 증대됨 : 942억원(건물가액의 10%, 분양가액의 약 8.5% 적용)

(2) 문제점

■ 중국인의 투자 집중으로 제주도의 부동산 시장 활성화에 일부 기여하는 장점도 있으나, 자연경관 훼손 등의 문제가 발생하고 있으며, 이로 인해 지역 주민과의 갈등이 점차 확대되는 양상임

– 제주도의 토지가격은 부동산 투자 이민제도 시행 이후 대체로 전국 토지가격 평균 상승률을 상회함

– 일자리창출 등 지역경제 활성화를 위한 긍정적인 파급효과는 낮음

■ 거의 대부분이 중국인의 투자로 제주도의 중국화 등 사회문화적 부작용 우려의 목소리가 커지는 상황임

– 제주 지역주민들은 세입자 내지는 중국인사업자의 종사자 수준으로 전락하고, 제주도내 토지의 중국자본 잠식률이 심각할 수 있다는 문제의식이 확산되고 있음

■ 영주권(투자이민) 부여를 통한 제도 본래의 목적과는 다른 양상을 보이는 문제에 대한 비판적 시각이 있음

– 영주권 제도를 통해 자본을 유치한다는 것은 투기가 아닌 제주 지역 내에서의 자본의 선순환을 목적으로 하나 투자자들이 제주에서의 생활을 통한 자본순환 보다는 투자 내지는 투기의 수단으로 악용될 수 있다는 비판이 제기됨

(3) 계획과제

■ 부동산 투자 이민 제도의 개선이 필요함 : 법무부 고시 개정(2015.11.1)

– 투자인센티브로써의 1차 목표는 달성함

– 제주도 전지역에서 관광단지 및 관광지로 지역을 제한하여 개발의 양적 확산은 통제하되 금액수준은 종전(5억원)과 같이 유지하여 투자위축을 방지하고 투자자에 대한 신뢰성은 보호함

■ 지역 파급효과를 제고시킬 수 있는 고용창출형 외국인 투자정책을 확립함

– 부동산 개발위주에서 제주가치를 높이는 투자정책으로 방향을 전환함

– 건전한 투자유치를 통해 고용창출을 확대하고 지역경제 활성화를 도모함

■ 부동산 영주권제도의 투기화 방지를 위해 방안이 필요함

– 투기목적이 아닌 생산적 투자유치를 도모하여 제주 지역 내에서의 자본의 선순환을 이끌어내는 제도적 보완 장치 마련이 필요함

■ 제주도의 국내외 투자유치의 선택적 활성화 방안의 가이드라인 제시가 필요함

– 제주특성(휴양, 헬스, 레저, 문화, 첨단산업 등)과 지역이 상생하는 모델을 개발함

– 국외의 우수사례를 분석하여 정책 및 제도를 제시함

10) FTA 등에 따른 1차 산업의 경쟁력 약화

■ 한 · 칠레 FTA 발효(‘04.4) 이후 EU('11.7), 미국(’ 12.3), 캐나다(‘15.1)와의 FTA 발효로 농수산물 피해가 급증하고 있는 가운데 중국, 뉴질랜드, 베트남과의 FTA가 정식서명되어 우리 농어민들에게 위기감을 고조시키고 있음

■ 제주지역 1차산업 비중은 지역내총생산(GRDP)의 15%로 전국 평균(2.3%)의 6.5배로 매우 높은 수준이며, 관광산업과 더불어 제주 지역경제의 양대축으로써 반드시 지켜내야 할 생명산업임

(1) 현황

▣ FTA 협상 현황

■ (협상 체결) 총 15건의 FTA가 발효 · 타결(농수산물 수입액의 55% 점유, ‘14)되어있음

– 기발효(11건 49개국) : 칠레(‘04.4), 싱가포르(’ 06.3), EFTA('06.9), 아세안(‘07.6), 인도(’ 10.1), EU('11.7), 페루(‘11.8), 미국(’ 12.3), 터키(‘13.5), 호주(’ 14.12), 캐나다(‘15.1)

– 타결 등(4건 4개국) : 콜롬비아(‘14.4, 국회비준), 뉴질랜드(’ 15.3, 정식서명), 베트남(‘15.5, 정식서명), 중국(’ 15.6, 정식서명), 후속절차가 진행 중임

■ (협상 진행) RCEP, 한 · 중 · 일 FTA, TPP 등 다자 FTA 협상이 진행 중임

– RCEP, 한 · 중 · 일 FTA는 협상의 기본지침, 범위 등이 논의되고 있음

* RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership) : 아세안(10개국), 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 16개국이 참여하는 거대 FTA

* RCEP 7차례(‘13.5~), 한 · 중 · 일 FTA 7차례(’ 13.3~) 협상 개최

– (TPP 협상) ‘10.3월~’ 13.8월까지 총 19차례 공식협상 개최, ‘13.10월 이후 TPP 수석대표회의와 TPP 각료회의를 통한 협상진전이 모색 중임

* TPP(Trans-Pacific Partnership) : 환태평양 인근 12개국이 참여하는 거대 FTA

* 뉴질랜드, 싱가폴, 칠레, 브루니이, 미국, 호주, 페루, 베트남, 말레시아, 멕시코, 캐나다, 일본

■ (협상 검토) 중남미, 중동, 유라시아 국가와의 FTA 협상개시 검토, 칠레 등 기 체결 FTA 업그레이드를 검토하고 있음

▣ 주요 FTA에 따른 1차산업에 미치는 영향

□ 한 · 미 FTA 및 한 · EU FTA[24)]

■ 한 · 미 FTA 발효로 제주지역의 주요 농축수산물은 향후 15년간 연평균 811억원(총 1조 2,150억원)의 생산 감소가 예상됨

– 세부 품목별로 보면, 감귤이 15년 연평균 639억원(총 9,589억원)으로 생산 감소가 가장 큰 것으로 나타남

– 다음으로는 돼지고기(90억원, 총 1,350억원), 쇠고기(22억원, 총 330억원), 넙치(21억원, 총 308억원)의 순으로 나타남

■ 한 · EU FTA 발효로 제주지역의 주요 농축수산물은 향후 15년간 연평균 82억원(총 1,232억원)의 생산 감소가 예상됨

– 세부 품목별로 보면, 돼지고기가 15년 연평균 46억원(688억원)으로 생산 감소가 가장 큰 것으로 나타남

– 다음으로는 넙치류(16억원, 총 236억원), 키위(12억원, 총 186억원)의 순으로 나타남

■ 한 · 중 FTA로 인해 제주의 농림축수산업은 단기적으로 9,504억원 감소하고 제주지역 전체 지역총생산은 6,714억원 감소할 것으로 예상됨[25)]

24) 제주특별자치도. 2012.「제주지역 FTA 대응 및 활용방안 연구」내용 중 주요 FTA(한·미, 한·EU, 한·중)에 따른 제주경제 영향분석 부분을 요약·발췌함

25) 대외경제정책연구원. 2008.「FTA 대응 산업경쟁력 강화방안 연구」참조

□ 한 · 뉴질랜드 FTA 및 한 · 중국/베트남 FTA의 국내 영향[26)]

■ (농업) 향후 15년간 총 3,558억원 감소될 전망이며 분야별로는 축산업 3,416억원(96%), 재배업 142억원(4%) 수준임

■ (축산물) 낙농 · 한우는 뉴질랜드산 쇠고기 및 유제품의 수입 증가로 인한 직접피해가 제한적으로 발생할 것으로 예상됨

– 쇠고기는 국내 한우시장에 영향이 적은 상품이 수입되고 유제품은 외국산간 대체가 클 것으로 예상되며, 돼지 · 가금은 품목간 소비대체로 인해 미미하게 간접피해가 발생 될 것으로 추정됨

■ (농산물) 키위, 호박 등에서 직접피해가 예상되나, 계절관세 부여(호박), 출하시기 상이(키위) 등으로 피해규모는 미미할 전망임

■ (수산물) 일부 패류 등의 생산 감소가 예상되나, 수산물 전체에 미치는 여향은 제한적임 (발효후 15년 평균 21억원(누적 311억원) 생산 감소)

■ (농업분야–한 · 중 FTA) 발효후 20년간 밭농업, 임업 등을 중심으로 연평균 77억원 생산 감소가 예상되며, 한 · 베트남 FTA의 경우 발효후 15년간 벌꿀 중심으로 연평균 47억원의 생산 감소가 예상됨

■ (수산업분야–한 · 중 FTA) 발효후 20년간 낙지, 새우, 바지락 등 일부 품목 중심으로 연평균 104억원의 생산 감소가 예상되며, 한 · 베트남 FTA의 경우 발효후 15년간 새우, 기타 패류, 문어 등 일부 품목 중심으로 연평균 54억원의 생산 감소가 예상됨

▣ FTA 협상 시 제주특별자치도의 대응

□ 한 · 중 FTA 대응

■ FTA범도민특별대책위원회(499명)운영에 대응함 : 전체회의 5회, 분과위원회 49회

26) 관계부처 합동. 2015.「한·중/한·베 FTA 국대산업 경쟁력 강화 대책」및「한·뉴질랜드 FTA 국내 보완대책」자료 참조

■ 제주지역 3대 현안사항의 관철을 건의함 : 30회(청와대, 중앙정부, 국회 등)

– 제주 11대 특화품목(농작물 8, 수산물 3) 양허제외 건의 : 협상반영(감귤, 감자, 양파, 양배추, 마늘, 당근, 월동무, 브로콜리, 양식광어, 갈치, 참조기)

– 동식품검역규정 국가단위 제한 건의 : 협상반영

– 중국어선 불법조업 해결 선행 조치 : 수산협력분야 논의의 장 마련

□ 1차산업 경쟁력 강화 T/F팀 구성 운영

■ T/F팀 구성 : 2014. 12. 9(단장 : 농축산식품국장)

– 6개 분야의 대책반을 구성함 : 감귤 등 과수산업 대책반, 친환경(밭작물)농업 대책반, 농업기술 R&D 대책반, 식품산업 대책반, 축산업 대책반, 수산업 대책반

■ 반별 대책수립 주요사항

– 중앙정보의 지원대책 기본방향과 연계될 수 있도록 제주농업의 분석 및 대책을 수립함

– 투자계획, 제도개선, 조직화, 농가의식 전환 등을 종합적으로 검토하여 연계될 수 있도록 대책을 마련하고 패키지 방식의 투자계획을 수립함

□ 한 · 중 FTA 타결에 따른 대중 전략수출 워킹그룹(WG) 구성 · 운영

■ 대중 농수산식품 전문가 및 관련업체, 단체 등 13명(‘14. 12. 8)으로 구성

■ 중국 현지 시장조사를 실시함 : 2014. 12. 15 ~ 12. 19(북경, 상해)

– 시장조사 지역 : 중국 중 · 상류층 소비시장(북경 · 상해지역 백화점 등)

■ 1차 시장조사 결과 등을 종합 검토한 후 수출 가능품목 진단 및 전략수출 방안 모색함

■ (방안토의) ‘15. 2. 27 중국 현지 수출시장 조사결과 보고 및 수출방안을 강구함

□ 1차산업 각 분야별 경쟁력 강화 종합대책 수립

■ 사업범위 : 제주 1차산업(농 · 임 · 축 · 수산업)

■ 계획기간 : 2015년 ~ 2020년

■ 6개 분야 : ①감귤 등 과수산업, ②친환경 농업(밭작물), ③농업기술 R&D 보급, ④식품산업, ⑤축산업, ⑥수산업

■ 추진사항

– 한 · 중 등 FTA대응 1차산업 경쟁력 강화 종합대책 계획 수립 : ‘14. 11. 4

– 분야별 T/F팀 전문가 토론회 개최 및 의견 수렴 보완 : ‘15. 2. 26

– 도의회 FTA대응특별위원회 FTA 추진상황 보고 : ‘15. 3. 13

– FTA대응 대정부 건의사항 39건 발굴 건의(농업분야 33, 수산분야 6)

– 도의회 FTA대응특별위원회 종합대책(안) 보고 : ‘15. 6. 16

□ FTA 기금사업 추진 현황

■ 추진배경

– 한 · 칠레(2004. 4. 1 발효), 한 · 미(2012. 3. 15 발효)FTA 타결에 따른 국내 보완대책으로 추진함

■ 투자실적 : 6,890억원(국비 1,833, 지방비 1,990, 자담 3,067)

– 과수분야(‘04~’ 14년) : 총 18개사업 · 6,330억원(국비 1,667, 지방비 1,882, 자담 2,781), 감귤생산현대화(비가림하우스, 토양피복재배 등 9개 사업), 감귤 유통분야(감귤거점 APC 시설 등 3개 사업), 기타사업(감귤 부산물 건조처리시설 지원사업 등 6개 사업)

– 축산분야(‘09~’ 14년) : 총 383농가 · 560억원(국비 166, 지방비 108, 자담 286), 축산시설 현대화 사업

■ 2015년 투자계획 : 1,057억원(국비 281, 지방비 374, 기타 402)

– 감귤생산시설 현대화 : 620억원(국비 124, 지방비 186, 기타 310)

– 과실전문생산단지 기반조성(계속사업) : 55억원(국비 44, 지방비 11)

– 감귤유통시설현대화 : 60억원(국비 18, 지방비 18, 기타 24)

– 축산시설 현대화 : 311억원(국비 93, 지방비 156, 기타 62)

(2) 문제점

■ 제주농업 기반시설 및 틀 구조를 개선하는 10년 이상 장기사업 추진이 미흡함

– FTA 대응 경쟁력 강화 사업 10년 이상 장기사업으로 추진함

– 보조금 지급 위주 농업정책 탈피, 자조금 등 자구노력 부분을 반드시 포함하도록 함

– 물류(저온 물류창고, 냉장 컨테이너)사업 등의 시범적 도입 및 확대를 추진

– 농업의 특성상 단기 사업으로는 추진이 불가능한 밭기반 정비, 배수시설, 농지 우량화 사업, 농경지 정리 등을 10년 이상 장기사업으로 지속적으로 추진함

■ 국내간, 산지간 경쟁 시 우위품종 및 품목 개발이 미흡함

– 제주 것이 최고인 품목(품종)의 개발 및 국내 인지도 향상에 중점을 둠

– 선택과 집중을 통한 대표 작물 개발 및 브랜드화 등 안정화를 위해 10년 이상 장기 프로젝트로 추진함

– 감귤 등 제주 신선 농산물 브랜드화 및 고급화로 최고의 부가가치를 창출함

■ 개별 농어업인의 역량은 높으나, 마을단위 선도 농어가가 부족하고 법인 등 공동체 경쟁력 저조로 규모화 · 조직화의 FTA 대응이 어려움

– 전업농가 비율은 35.8%로 전국에서 가장 낮으며, 겸업농가 비율은 64.2%로 가장 높아 단일품목의 전업농가가 부족함

– 전국적 지명도가 있는 영어농 법인 부족 및 안정적 부농육성정책 미흡함

■ 후계 농어업인 육성 등 미래 대비의 사업 추진이 미흡함

– 후계 경영자 육성 등 향후 고령화 대비 정책 및 사업 추진이 필요함

– 밭농업 기계화, 농어업인 의식전환, 소득과 직접 연결되는 6차산업 추진 등을 포함함

(3) 계획과제

■ (감귤 등 과수분야) 제주만의 「맛과 품질」로 경쟁력을 확보함

– 세계에 통용되는 고품질 감귤 생산으로 경쟁력을 확보함 : 재배작형 조정으로 감귤 연중 생산 · 출하체계 구축, 지속적인 생산현대화시설 투자 등

– 시장지배력 강화 및 소비지 개척이 가능한 출하 · 유통체계를 혁신함 : 출하 · 유통조직 일원화 및 거점산지유통센터 규모화, 통합홍보 · 마케팅으로 경영비 절감 및 가격 차별화

– 세계 과일시장 개척 및 수출 확대 추진

■ (친환경농업(밭작물)분야) 생산비 절감, 품질 고급화 등으로 근본적 체질을 개선함

– 고품질 · 안전성 등 강점 활용, 고비용 생산구조 · 고령화 등 약점 보완, 우리 농업의 전체 수준을 업그레이드함

– 맞춤형 패키지 지원, 창조농업 육성 R&D 강화로 고품질 친환경 생산체계 구축 및 GAP, HACCP 인증 확대 등 친환경 농산물 생산을 확대함

– 농촌관광 · 유통 · 교육 등 ICT 표준 개발 모델 활용으로 스마트 팜 보급 및 국산 식재료 공급, 로컬 푸드 직거래를 확대함

– 밭기반 정비 및 기계화 추진, 보험제도 확대 등을 통해 농업환경 개선 및 농가경영 생활의 안정을 도모함

■ (농업기술 R&D분야) 품종개발, 기계화, 6차산업화, 농업인 역량 강화를 도모함

– 농업경쟁력 강화를 위한 실용화 기술 연구 및 보급을 시행함 : 작목별 재배기술, 친환경 기술, 가공기술, 새 소득작목 발굴 등

– 로열티 대응 종자산업을 육성함 : 감귤, 감자, 백합, 양파, 브로콜리 등 국산 종자 자급률 제고

– 기후변화에 대응한 아열대 작목을 도입 검증하고 보급함 : 다양한 아열대 작목 도입 시험재배, 기술정립 및 농가 보급 등

– 농업인의 고령화 및 노동력 부족 문제 해결을 위해 농업 기계화를 도모함

– 국내외 관광객을 소비자로 하는 6차산업을 활성화함 : 생산 · 가공 · 판매 · 체험 등 6차산업 지원강화 및 기술보급

– 개방화시대를 극복할 농업인의 역량 강화를 도모함

■ (식품산업 분야) 제주형 세계일류 식품산업을 육성함

– 제주식품산업 수출 인프라를 구축함 : 제주식품산업의 품질개발, 인지도 및 신뢰도 향상, 해외 마케팅 등 실시

– 제주산 고부가가치 식품가공 산업을 육성함 : 식품가공 산업 인프라 구축, 장비 현대화, 유통체계 혁신 등 지속 추진

– 관광산업과 연계한 제주 외식산업 활성화, 제주산 식재료를 이용한 향토음식의 표준화

및 브랜드화 도모, 맛의 방주 등재 등 제주음식의 세계화를 추진함

- 6차산업 활성화를 통한 농업 · 농촌의 경쟁력을 강화함
- 제주산 특산물을 활용한 향토산업을 육성함 : 지역특산물의 생산 · 가공 · 유통 등을 일괄운영, 농가소득 및 지역경제 활성화

■ (축산업 분야) 청정 제주 이미지 결합 고품질 축산물 생산 경쟁력을 강화함

- 제주의 청정이미지를 가미한 고품질 축산물을 생산, 수출전략산업으로 육성함
- 한우, 낙농, 말, 양돈, 가금 산업 육성, 생산성 향상 및 안전성을 강화함
- 가공 유통전문 업체 육성 등 유통 및 마케팅 강화로 소비자 신뢰를 구축함
- 조사료 생산기반 구축, 가축방역시스템 구축, 양봉 · 곤충산업을 육성함

■ (수산업 분야) 비교우위 고품질 청정 제주 수산물 품목개발 및 수출확대를 추진함

- 한 · 중 FTA 타결로 인해 발생될 직접적인 피해보전 대책 수립을 추진함
- 불법어업, 자원관리, 수출 등 한 · 중 관계에서의 대책 수립을 추진함
- 중국에서 비교우위가 있는 품목 개발 및 대중 수출확대를 추진함
- 지역경제 중심의 다기능 어항 개발, 부존자원 연계 특화 어촌개발을 육성함
- 관상어 품종개량, 해양생물 R&D 사업 추진 등 차세대 신 수산업을 육성함

11) 관광산업의 의존도 증가에 따른 경제구조의 경직성 심화

(1) 현황

■ 2013년 기준 제주지역 GRDP는 13,113,512백만원(명목 GRDP, 잠정치 기준)으로, 전국 GRDP의 0.9% 수준으로 2005~2013년 기준 제주지역 연평균 실질 GRDP 성장률은 3.9%로, 전국 연평균 성장률 3.5%에 비하여 높은 수준임

■ 제주지역 1인당 GRDP는 전국 12위로 분석됨

– 1인당 GRDP가 가장 높은 지역은 울산(58.54백만원)이며, 가장 낮은 지역은 대구(17.93백만원)임

■ 2012년 기준 제주지역 경제에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 산업은 농림어업(14.8%)으로, 전국 평균(2.3%)에 비해 6.3배 이상 높은 수준임

– 다음으로 공공행정 · 국방 및 사회보장행정(13.1%), 도매 및 소매업(9.3%), 부동산 및 임대업(8.0%) 순으로 비중이 높게 나타남

– 제조업 비중은 3.7%로, 전국 평균(31.6%)에 비해 매우 낮은 구조임

■ 2014년 기준 제주지역의 산업별 취업자 수를 분석한 결과, 취업자 수 비율은 서비스업 79.2%, 농림어업 16.8%, 광업 및 제조업 4.0%로 나타남에 따라 제주지역은 전국 평균에 비해 서비스업과 농림어업에 편중되어 있는 것으로 나타났으며, 상대적으로 제조업 부문은 그 비중이 낮은 것으로 조사됨

– 관광 관련 산업인 도소매 · 음식숙박업의 경우, 제주지역 전체 취업자 수에서 차지하는 비중은 높으며, 제주지역 기반산업인 농림어업의 경우에는 취업자 비중이 감소하는 추세인 것으로 나타남

〈표 II-125〉 제주지역 산업별 취업자 현황

(단위: 천명, %)

구분	전국		제주	
	취업자 수	비중	취업자 수	비중
계	25,951	100.0	322	100.0
농업, 임업 및 어업	1,607	6.2	54	16.8
광업	10	0.0	1	0.3
제조업	4,361	16.8	12	3.7
전기, 가스, 증기 및 수도사업	87	0.3	1	0.3
하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	88	0.3	1	0.3
건설업	1,851	7.1	23	7.1
도매 및 소매업	3,816	14.7	46	14.3
운수업	1,395	5.4	22	6.8
숙박 및 음식점업	2,145	8.3	43	13.4
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	703	2.7	7	2.2
금융 및 보험업	817	3.1	10	3.1
부동산업 및 임대업	524	2.0	4	1.2
전문, 과학 및 기술 서비스업	1,028	4.0	5	1.6
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,179	4.5	14	4.3
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	951	3.7	14	4.3
교육 서비스업	1,829	7.0	20	6.2
보건업 및 사회복지 서비스업	1,760	6.8	20	6.2
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	408	1.6	10	3.1
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,274	4.9	17	5.3
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	103	0.4	1	0.3
국제 및 외국기관	16	0.1	–	–

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 지역별고용조사 재구성

(2) 문제점

■ 제주경제가 서비스업에 편중되어 있는 구조이기 때문에 사회 여건에 따라 제주사회에 미치는 영향이 큼

■ 예를들면 메르스 사태는 국내 민간 소비 감소 및 제주지역 내 · 외국인 관광객 감소 등의 문제를 야기하였으며, 이는 제주지역 경제에 부정적인 영향을 줌

– 6월 기준 메르스 사태로 인한 제주지역 경제적 영향 분석 결과, 생산효과는 월 –178,159백만원 ~ –206,663백만원, 부가가치효과는 월 –99,273백만원 ~ –115,298백만원인 것으로 제시됨

– 6월 기준 국내 민간 소비 감소에 따른 제주지역 경제적 영향을 추정한 결과, 생산효과는 –20,686백만원, 부가가치효과는 –9,850백만원인 것으로 제시됨

– 6월 기준 제주 방문 내 · 외국인 관광객 감소에 따른 제주지역 경제적 영향을 추정한 결과, 생산효과는 월 –157,473백만원 ~ –185,977백만원, 부가가치효과는 월 –89,423백만원 ~ –105,448백만원인 것으로 제시됨

■ 메르스 사태는 특히 외국인 관광수요에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음

– 6월 기준 제주지역 외국인 관광객을 추정한 결과 384,614명 ~ 411,586명으로 추정되었으나, 실제 관광객 수는 166,189명으로 나타나 –218,425명 ~ –245,397명 감소한 것으로 분석됨

(3) 계획과제

■ 제주의 경직되어 있는 산업구조에 대응 할 수 있도록 사업(프로젝트) 중심의 접근에서 산업생태계 중심 접근으로의 전환이 필요함

– 산업간 융합을 통한 신사업 출현 등의 지원이 필요함

– 제주테크노파크 등 제주의 산업진흥기관과 혁신주체들 역시 산업생태계의 구축을 주요한 목표로 하여 사업 추진의 검토가 필요함

■ 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화 방안을 마련함

– 지역 내 잠재적 기업가 및 창업기업에 대한 지원을 강화할 수 있는 방안 마련이 필요함

– 관광객과 도민의 참여를 촉진하여 도민이 체감할 수 있는 새로운 산업기반 육성을 기대함

12) 일자리의 질적 미스매치(Mismatch) 지속

(1) 현황

■ 제주도의 취업인구 비중(15세 이상 인구 기준)은 63.2%로 전국 평균 55.9%를 넘음 (2010년 인구 총 조사 기준)

■ 2013년 경제활동인구조사에 의한 제주의 취업인구는 66.5%, 전국은 60.2%

– 2010~2014년 기준 제주지역 경제활동인구의 연평균 증가율은 2.8%로, 전국 평균 (1.8%)에 비해 상대적으로 높은 것으로 분석됨

– 제주도의 취업인구 비율 증가율은 전국 시 · 도 중 수도권과 대전 · 광주광역시에는 뒤지나 다른 도(道) 지역을 크게 초과함

■ 제주도는 비정규직 근로자(임시근로자+일용근로자)의 비율이 상대적으로 높은편임

– 2014년 기준 제주지역 임금근로자 중 정규직 근로자(상용근로자)가 차지하는 비중은 51.7%, 비정규직 근로자(임시근로자+일용근로자)가 차지하는 비중은 48.3%임

– 제주지역의 2010~2014년 기준 지역별 비정규직 근로자 비율의 연평균 증가율 은 감소세 –1.1%로 모든 지역에 비해 가장 낮음

■ 근로시간 주 36시간 이상인 취업자 비중이 지속적으로 감소되고 단시간 취업자 비중이 증가됨

– 15세 이상 인구 중 근로시간 주 36시간 이상 취업자 비율은 1990년도에는 전 국 평균에 비해 현저히 높았으나 2014년에는 전국 평균 수준으로 저하됨

– 근로시간 36시간 이상 취업자 비중은 전국 평균 수준이며, 시간이 경과함에 따 라 그 비중이 전국 평균에 비해 빠른 속도로 감소하고 있음

〈표 II-126〉 전국 동종업종 급여 대비 제주 산업의 종사자 수 및 매출액 추이

구분	산업별	종사자 수 (인)			매출액 (백만원)	급여액 (백만원)
		2008년	2013년	증감		
동종 산업 전국평균 급여의 90%미만 업종	199개 업종	52,541	70,599	18,058	4,766,836	635,103
		49.4%	50.1%	52.2%	33.7%	36.2%
동종 산업 전국평균 급여의 90%-110% 업종	57개 업종	25,710	35317	9,607	4,660,188	614,135
		24.2%	25.1%	27.8%	33.0%	35.0%
동종 산업 전국평균 급여의 110%이상 업종	64개 업종	28,047	34,982	6,935	4,712,354	503,656
		26.4%	24.8%	20.0%	33.3%	28.7%
합계	240개 업종	106,298	140,898	34,600	14,139,378	1,752,894

출처: 국토연구원. 2015.6.「일자리 중심의 투자유치 및 관리 모델 설정 방향」

■ 전국 동종업종 급여 대비 제주 지역 동종업종의 평균 급여의 90% 미만 급여를 받는 업종의 고용이 절대적 · 상대적으로 높은 비중을 차지함

■ 전국 평균에 비해 경제활동인구 증가율은 높으나 이와 함께 지역 내 실업자의 증가율도 상대적으로 높은 실정임

– 2010~2014년 기준 제주지역의 실업자 증가율은 8.8%로, 전국 평균(0.5%)에 비해 17배 이상이며, 청년층의 실업률도 전국 평균(0.3%)에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타남

(2) 문제점

■ 제주지역은 취업자 비율이 전국에서 가장 높은 수준으로 생산가능 및 경제활동 인구가 확대되고 있으나 전국 평균과 비교할 때 경제 성장 속도에 비해 취업인구 증가 속도가 낮게 나타나고 있으므로 이에 대한 근본적인 원인을 살펴볼 필요가 있음

■ 제주지역 내 취업률을 위한 일자리 수급에 편중하여 단시간 취업자의 증가와 실업자 증가율 해결 방안 모색이 미흡하여 근로조건(근로시간이나 임금)의 문제 등에 따른 인력 수급 불일치 상황을 초래하고 있음

■ 2014년 제주는 구인(27천명)이 구직(22천명)을 초과하고 있으며 미충원율은 21.3%로 전국 최고를 기록하여(전국 평균 11.9%) 구직자 수를 채울 수 있는 구인이 존재함에도 불구하고 일자리 충원 곤란의 문제가 나타남

■ 제주지역의 경우 비정규직 근로자 비율이 높으며, 그 증가세가 크게 나타나고 비정규직 근로자의 경우 정규직 근로자에 비해 상대적으로 근로여건이 열악한 것으로 평가되고 있어 이에 대한 검토가 필요함

■ 최근 제주지역 내 청년층의 실업률이 높아지고 있는 것으로 나타난 바, 제주특별자치도의 일자리 대책을 통해 창출된 일자리들을 검토하고 현재 제주의 실정을 반영하여 일자리의 질을 개선할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요할 것으로 판단됨

(3) 계획 과제

■ 산학연 협력에 의한 맞춤형 일자리 사업 정책 추진이 필요함

– 지역 내 고용 관련 기관과의 네트워크 연계를 체계적으로 적극 강화하여 일자리 정책 추진의 효율성을 높임

■ 지역여건을 반영한 구체적인 일자리창출 목표를 재설정함

– 지역 내 일자리 창출 실적을 달성하는 것이 아닌 실질적으로 일자리 증가의 효과를 도민이 체감할 수 있도록 일자리창출 목표를 현실적으로 설정 · 추진함

■ 고용구조의 적정성 평가 기준 및 모니터링 체계를 구축함

– 동종 또는 유사 산업의 고용구조를 파악하여 일자리의 양과 질의 분석을 통해 제주도의 여건을 반영할 수 있는 기준을 마련함

■ 효과적인 고용계획 이행을 위한 인센티브 총량제 제도의 추진이 필요함

■ 제주특별자치도의 일자리창출 실적을 검토함

– 제주지역의 일자리 창출의 실적 및 효과를 검토하여 일자리 창출 관련 정책을 통합하여 추진함

■ 지역기업과 지역 일자리에 대한 도민 인식의 전환 방안을 모색함

13) 부동산 가격의 급등과 주택 수급의 적정화 곤란

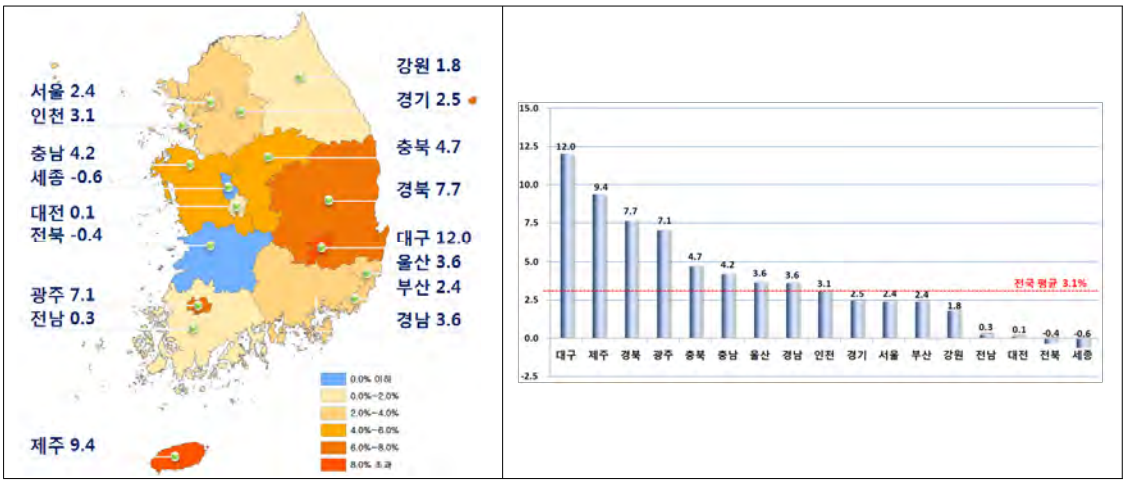
(1) 현황

■ 국토교통부가 발표한 전국 공동주택 공시가격은 평균 2014년 대비 3.1% 상승한 것으로 조사되었으며, 제주지역은 전국 대비 상승률이 높은 것으로 조사됨

– 시·도별 변동율은 대구(12.0%), 제주(9.4%), 경북(7.7%), 광주(7.1%), 충북(4.7%), 충남(4.2%), 울산(3.6%) 등 15개 시·도가 상승한 반면, 세종(–0.6%), 전북(–0.4%) 2개 시·도는 하락한 것으로 조사됨

– 국토교통부에서는 제주의 공동주택 공시가격의 상승 원인으로 관광경기 호황 및 투자심리 확대, 혁신도시, 헬스케어타운, 영어교육도시 등 각종 개발사업 진행 등으로 상승한 것으로 제시하고 있음

〈그림 II–36〉 전국 공동주택 공시가격 상승률



출처: 국토교통부 보도자료, 2015.4. 「공동주택 공시가격 변동률 현황」 재구성

(2) 문제점

■ 주택가격 및 임대료가 급증하고 있음

– 부동산 가격의 급등은 임대료 급등과 주택 가격 상승으로 이어지는 악순환의 단초를 제공함

■ 부동산 투기가 만연됨

– 택지가 부족한 도시지역에서 투기로 인한 택지가격의 상승은 주택난을 더욱 심화시킴

– 소수인에 의해 땅이 독점되어 지가 상승을 겨냥한 투기요소가 만연된 상태에서 주택의 안정적 공급이 불가능함

■ 제주지역 경제의 경쟁력 저하를 초래함

– 부동산 가격 상승은 제주 지역의 높은 물류비용과 더불어 제주지역에서 경제활동을 행하는 가계나 기업에 원가상승을 가중시킬 우려가 있음

– 특히, 제주지역의 높은 자영업자 비중을 감안할 때, 임대료의 상승은 건물을 임대하여 사업을 영위하는 자영업자에게 어려움을 가중시킬 가능성이 있음

■ 공급과 수요의 불균형으로 인해 주택 부족이 우려됨

– 현재 제주지역에서 기존의 도시개발사업 지역을 제외하고는 신규로 계획된 계획개발이 없은 실정으로 주택공급(아파트)의 경우 부지확보에서 입주까지 최소 5~7년이 소요됨에 따라 주택부족 현상이 발생할 우려가 있음

(3) 계획과제

■ 제주의 서민주거 안정을 위한 주거복지정책 수립 필요

– 제주 부동산 시장의 활황과 주택수요 증가로 인해 제주도민들의 주택마련과 주거안정의 어려움을 겪고 있음

– 제주 주택시장의 동향과 특징을 다양한 관점에서의 분석을 통한 제주형 주거복지정책 수립 필요함

– 궁극적으로 제주 도민의 주거안정과 주거비 완화를 통해 도민 삶의질 제고를 목표로 함

■ 주거비용 상승에 상대적으로 취약한 저소득 무주택 서민 등을 위한 임대주택 공급 확대 등 주거안정대책을 적극 시행이 필요함

■ 아파트 쏠림현상이 강하게 나타나면서 아파트의 매매 및 전월세 가격이 높은 상승세를 보임에 따라 도민들이 선호하는 아파트 형태의 공동주택의 공급을 우선적으로 확대가 필요함

14) 개발의 교외화에 따른 원도심 등의 침체

(1) 현황

■ 제주시 원도심의 개요

– 1970년대까지는 제주시의 원도심 기능을 하고 있었으며, 1980년대 신제주(신도심)가 조성 완료되고, 공공기관이 이전하면서부터 지역상권이 침체되며 현재까지 쇠퇴하고 있음

– 원도심은 탐라국 시대부터 마을이 형성되어 많은 역사 · 문화유적을 보유하고 있으며, 바다와 산지천, 병문천 등 친수공간 있음

– 또한, 국제공항과 여객터미널(항만)이 인접해 있어 국내외 접근성이 높고, 동문시장, 중앙지하상가 등 활용가능한 상권이 밀집되어 복합적 잠재력을 보유하고 있음

– 제주시 원도심은 행정구역 상 일도1동, 이도1동, 삼동2동, 건입동 일원을 말함

〈그림 II-37〉 제주시 원도심의 위치



〈제주특별자치도 제주시〉



〈제주시 원도심 일원〉

출처: 제주특별자치도, 2014.2.「제주시 원도심지역 도시재생 활성화에 관한 연구」

■ 제주시 원도심 인구는 매년 지속적으로 감소하는 추세이고, 특히 경제적 소비수준이 낮은 취약계층과 고령자 비율 등이 타 지역에 비해 높음

– 과거 34년 연평균 인구증가율 : 제주시 1.36%, 일도1동 –3.41%, 이도1동 –1.29%, 삼도2동 –2.96%, 건입동 –0.79%, 연동 5.81%, 노형동 8.23%

– 고령화 비율(2000~2010년) : 원도심(8.1%→14.7%), 신도심(1.7%→4.1%)

– 취약계층 비율(2014년 기준) : 전국 2.6%, 제주전체 3.6%, 원도심 4.5%

〈표 II-127〉 제주시 원도심의 인구 변화 추세

구분		1980년	1990년	2000년	2005년	2010년	2013년	2014년	연평균 증가율 (%)
제주시 전체		289,739	341,492	379,482	402,254	421,683	445,457	458,325	1.36
원도심	일도1동	11,624	10,289	4,571	3,861	3,882	3,698	3,576	-3.41
	이도1동	12,435	12,243	7,669	7,523	7,799	7,854	7,999	-1.29
	삼도2동	25,726	16,241	10,302	8,937	9,868	9,415	9,250	-2.96
	건입동	13,658	13,946	12,247	11,242	11,103	10,573	10,436	-0.79
신도심	연동	6,453	25,708	32,181	38,261	51,658	43,599	44,008	5.81
	노형동	3,663	7,848	22,987	41,808	51,049	52,133	53,867	8.23

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2000~2014 년 주민등록인구통계보고서」 재구성
각 주민자치센터 내부자료 참고

■ 원도심은 대부분 주택과 근린생활시설로 이루어져 있는 지역으로 집객시설 및 주요 편의시설이 부족하며 건축물 대부분이 20년 이상 경과된 노후건축물로써 주거지 및 상업지로서의 매력이 상실되고 있음

〈그림 II-38〉 제주시 도시계획 추진 현황



1952년 최초의 도시계획



1974년 제1차 도시계획



1984년 제1차 도시기본계획



2015년 현재

출처: 제주특별자치도, 2015.5. 「제주시 원도심 도시재생사업 공모자료」

■ 제주시 도시재생활성화 구역 내 현황(2015년 추진)

– 지목 : 4,948개의 필지(대지 68.9%, 도로 22.6%, 하천 2.2%, 기타 6.3%)

– 소유자별 현황 : 국유지가 14.2%, 공유지가 21.7%, 사유지 64.1%

– 건축물 : 단독주택 49.6%, 근린생활시설 37.6%, 숙박시설 5.1%, 기타 7.7%

– 건축물 지붕 : 콘크리트 59.2%, 슬레이트지붕 15.1%(309개소), 기와지붕 7.6%, 기타 18.1% (누락제외)

– 건축물 노후도 : 20년 미만 14.9%, 20년 이상 85.1% (누락제외)

– 공가 및 폐가 : 일도1동 7개소, 이도1동 8개소, 삼도2동이 26개소, 건입동 4개소

– 주요 집객시설 : 문화시설 16개소(관덕정, 목관아, 영화관 등), 대형유통점 · 교통시설 등 없음

– 주요시설 : 공공시설(주민센터 3개소, 119안전센터 1개소, 지구대 1개소, 우체국 1개소), 학교(초등학교 2개소, 유치원 3개소)

■ 원도심 경제의 중추적인 역할을 하고 있는 주요업종은 소매업과 숙박 및 음식업으로 단순한 산업 · 경제구조이기 때문에 인구 감소에 따른 점포수 및 고용 감소로 원도심 쇠퇴의 원인이 되고 있음

– 원도심은 전형적인 상업지역으로 소매 및 숙박 · 음식업이 주요 업종임

– 전체적인 사업체수는 줄고, 숙박 · 음식업의 사업체수가 급격하게 줄어들고 있음

– 반면, 소매업은 감소 추세이지만 사업체수에 있어서 신도심과 비교하였을 때 경쟁력 있을 것으로 판단됨

〈표 II-128〉 제주시 원도심 4개동 사업체수 변화 추세

구분	집계구 사업체수(개소)								
	도매	소매	숙박 음식	금융	부동산	교육	보건	복지	여가
2000년	84	1,480	1,037	35	15	39	55	–	157
2005년	99	1,354	790	33	8	19	44	6	114
2010년	83	1,343	621	30	20	31	39	11	70

출처: 제주특별자치도, 2015.5.「제주시 원도심 도시재생사업 공모자료」

■ 제주시 원도심의 유 · 무형 자원 특성

– 원도심 내 상권으로 칠성로 상점가는 의류, 중앙지하상가는 의류와 화장품 위주로 점포가 입점해 있고, 동문시장은 과일, 생선, 채소, 이불 등 재래시장, 공설시장, 수산시장이 밀집해 있음

– 국립 제주박물관, 민속자연사 박물관, 제주영상미디어센터, 민속관광타운, 문예회관 등 다수의 공공문화시설들이 대상지와 인접하여 위치함

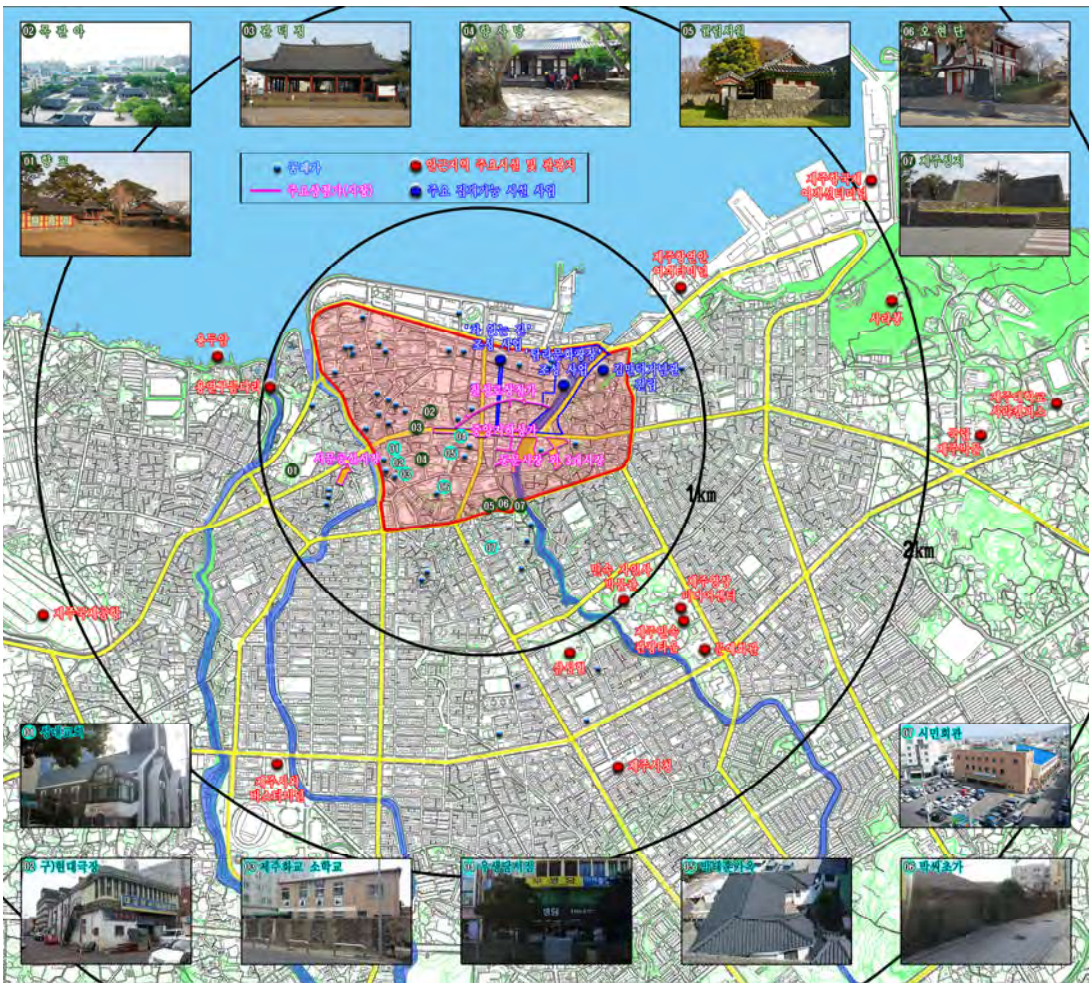
– 역사 · 문화유적이 다수 분포되어 있음(목관아, 관덕정, 향사당, 제주성지, 오현단 등)

– 라마다프라자, 오션스위츠, 오리엔탈 호텔 등 다수의 숙박업소가 입지해 있음(체류형 관광객 유치에 유리함)

* 목관아 : 조선시대 제주지방 통치의 중심지(탐라국시대부터 주요 관아시설이 있었던 것으로 추정)였으나, 일제강점기때 훼철됨(1991~2002년 복원사업을 통하여 복원)

* 관덕정 : 제주시의 중심가에 위치하며 제주에서 현존하는 건물 중 가장 오래된 건물, 조선시대 병사를 훈련시키기 위해서 지은 건물이며, 병사들이 훈련했던 관덕정 광장이 있었으나 일제강점기때 도로개설로 없어짐

〈그림 II-39〉 제주시 원도심 잠재력 자원 분포 현황



출처: 제주특별자치도, 2015.5.「제주시 원도심 도시재생사업 공모자료」

■ 제주시 원도심 내 계획 · 사업 추진현황 및 진단

〈표 II-129〉 물리적 정비계획수립 현황과 사업추진 성과, 문제점 진단

사업명	사업기간	사업추진 성과	문제점
탑동 공유수면 매립사업	1988 ~1992	- 약 8만㎡ 매립지 조성 - 상업시설, 주차장, 공원 조성	- 제주의 풍광을 손실 - 친수공간 상실 및 월파피해
제주 목관아 복원사업	1991 ~2003	- 국내최초 관아 복원 사업 - 7동의 관아건물 복원	- 활용계획이 없는 복원
칠성로 아케이드 사업	2004 ~2007	- L = 435m, B = 4.5m, H = 12m - 우천시 보행자 보호	- 미관훼손 및 상권쇠퇴
도시재정비 촉진지구 지정	2008 ~2011	- 2011년 재정비촉진지구 해제	- 토지소유자 관심부족 - 원도심 쇠퇴 가속화

〈표 II-130〉 원도심 활성화 관련 국가·지자체 차원의 계획수립 현황, 사업추진 실적·성과 등

사업명	주체	계획수립 현황	사업추진 성과	비고
구. 제주대학교 병원 재활용	제주특별자치도, 문화체육관광부	- 창업보육센터 건립 지원 - 폐 산업단지 · 산업시설 문화재생사업	- 53개 기업 신규 입주 - 제주종합문화예술센터 조성계획 수립중	컨설팅에 의존 비판
탐라문화광장 조성사업	제주특별자치도	- 광장 3개소, 공원 1개소 - 테마거리 3개소, 생태하천 복원	- 최초 추진협의회 구성 - 광장 및 공원 부지정지 공사중	근대 건축물 보존 요청
문화예술의 거리 조성사업	제주특별자치도	- 아웃테리어, 랜드마크, 아트숍 등 - 교통 및 주차개선 - 기본계획 수립 완료	- 기반시설 설치 완료 - 빈점포 예술인 입주	지역주민과 마찰
김만덕 기념관 건립사업	제주특별자치도	- 건축 기본계획 및 실시설계 완료 - 나눔교육관, 기부센터, 전시실 등	- 건축물 준공 - 운영업체 공모중	집객시설 효과 미검증

〈표 II-131〉 주요 공공집객시설 외부 이전계획 및 추진 현황, 이적지 활용계획 수립 현황 등

사업명	주체	이전계획 및 추진 현황	이적지 활용계획
제주시청 이전계획	제주시	- 시민복지타운 지구단위계획 수립 - 제주시청 이전계획 철회	- 도심 공동화 현상을 방지하고자 이전계획 철회
구. 제주대학교 병원 이전	제주특별자치도	- 제주대학병원 이전 완료	- 창업보육센터 조성 - 제주종합문화예술센터 조성
구. 수산물 품질검사원 제주지원	제주시	- 정부제주지방합동청사로 이전 완료	- 일도1동 복지회관 신축 (커뮤니티센터 사용)

〈표 II-132〉 기 추진 성과 · 한계점 분석 및 도시재생사업을 통한 보완 필요성 및 방향 등

구 분		사 업 명	추 진 현 황	도시재생사업과 연계성
관련 상위 계획 (제주국제자유도시 종합계획)	구시가지의 지속가능한 도시재생사업	원도심 하수관거 정비사업	2013~2015년	주거환경 재생과 연계
		탐라문화광장 조성사업	2011~2016년	집객시설 활용으로 연계
		목관아지 도로 개설 사업	2007~2015년	사회기반 재생으로 연계
		원도심 내 도시공원조성사업	2011~2020년	사회기반 재생으로 연계
	탐라문화권 정립사업	김만덕 기념관 건립사업	2010~2015년	집객시설 활용으로 연계
		김만덕 객주터 재현사업	2009~2015년	지역경제 활성화와 연계
		제주성 복원 및 역사 · 문화 정비 및 발굴사업	2014~2023년	역사자원 활용으로 연계
	지역 유휴공간을 활용한 창작문화촌 조성	문화예술의 거점 조성사업	2012~2016년	문화자원 활용으로 연계
		구.제주대학교병원 활용사업	2014~2016년	문화자원 활용으로 연계
	매력있는 지역상권 개발 지원	원도심 전통시장 및 상점가 활성화 사업	2015~2017년	지역경제 활성화와 연계
지자체 특화사업		관덕로 차 없는 길 조성사업	2014~2015년	지역경제 활성화와 연계
		부두~용진교, 중앙로~산지천 도로 개설 사업	2009~2015년	사회기반 재생으로 연계

(2) 문제점

■ 제주 원도심의 외부적 요인

– 제주도심의 외연적 확산과 공공기관 이전(구제주→신제주)에 따른 제주 원도심(일도1동, 이도1동, 삼도2동, 건입동, 용담2동 등)의 기능적 쇠퇴와 집객기능이 약화됨

– 1970년 후반부터 신제주개발(연동, 노형동)과 이에 따른 1980년대 도청, 경찰서, 교육청 등 주요 공공기관의 신제주 이전이 시작됨

– 도시재정비 촉진지구 지정(2008~2011년) 및 해제과정에서 지역주민의 행정에 대한 불신 심화가 초래됨

– 제주의 신개발 위주의 도시정책에 따른 도심 교외화에 대응한 원도시 도시정책이 미흡함

– 제주공항 및 제주항을 이용하는 관광객의 원도심 유입을 위한 정책이 미흡함

■ 제주 원도심의 내부적 요인

– 원도심의 유동인구 감소에 따른 상점가의 조기 영업 종료 등 악순화가 지속화됨

– 낡고 노후화된 상점 및 주택 등 건축물의 자체적 개선 노력이 미흡함

– 지역 주민 스스로의 원도심 활성화 의지가 부족함

– 제주시 원도심이 가지는 역사문화적 자원에 대한 잠재력 인식 및 활용의식이 낮음

〈그림 II–40〉 제주시 원도심 문제점 및 잠재력 자원



(3) 계획과제

■ 제주시 도시재생전략계획의 기본 방향을 설정함

– 2015년 말까지 제주시 원도심을 중심으로 도시재생전략계획을 수립 중에 있는데, 이에 대한 기본 방향을 제시하여 전체 도시와의 연계성을 확보하도록 함

– 제주시 도시재생활성화 구역의 국토교통부 지원사업에 대한 구체적인 실행계획에 대한 방안을 제시함

– 원도심 역사문화자원, 관광객 관련 특성화 등을 기본 방향으로 설정함

■ 도시재생전략의 협업체계 구축방안을 제시함

– 원도심 활성화 거버넌스를 구축함 : 주민협의체, 상가협의회, 지역활동가, 행정조직 간의 협업체계 구축 방안

– 원도심 코디네이터 그룹을 형성함 : 각 분야별 전문가 등의 도시재생 비전 만들기, 세부사업의 추진협의체 구성 지원 역할 부여 방안

– 세부사업 실행조직(도시재생지원센터)을 운영함 : 사업운영 및 관리, 사업지원 및 조정, 사업의 모니터링 및 평가 등

■ 제주시 도시재생지원센터의 운영 및 역할 부여

– 2015년 내 도시재생 관련 계획, 연구, 조사, 지원을 종합적으로 추진할 도시재생지원센터를 설립하고, 주요 역할을 제시함

– 또한, 제주시 원도심 현황자료(집계구별), 현장조사, 주민면담, 요구자료 등을 종합하고, 진단할 수 있는 DB구축이 필요함

– 원도심권의 문화역사 자원, 지역자산의 조사 목록화(inventory), 모니터링, 도시재생사업의 효과 검증 등을 추진함

– 도시재생사업 교육자료, 지역주민의 도시재생 교육을 추진함(도시재생대학 운영)

15) 고령자, 여성, 취약계층, 다문화 가정 등을 포용할 수 있는 도시기반의 부족

(1) 현황

■ 제주지역 장애인 편의시설에 대한 설치실태가 다른 지역과 비교해 양호한 것으로 나타남

– 보건복지부가 최근 발표한 '2013년 장애인 편의시설 설치 실태조사'에 따르면 제주지역은 공공건물과 주택 등 14만5,576곳의 조사대상 편의시설 가운데 실제 설치수는 10만2,906곳으로 70.7%로 조사되었고, 이는 전국 17개 시 · 도 가운데 5번째이며, 전국 평균 67.9%보다 2.8%포인트 높음

■ 그러나 도내 공공기관, 금융기관, 음식점, 소매점 등의 장애인 편의시설이 여전히 미흡한 것으로 나타남

– 2014년 제주장애인자립생활센터가 발표한 장애인 접근성 모니터링 결과에 따르면, 도내 근린생활시설 500곳 가운데 휠체어 이용자가 주출입구 접근이 가능한 곳이 405곳(81%)으로 나타났지만, 장애인화장실 등 장애인 편의시설에 대한 접근성 및 적정 설치수 비율은 낮은 수준을 보임

■ 2014년 (사)제주장애인인권포럼에서 발표한 제주시 지역 공중화장실 장애인편의시설 모니터링 결과자료집에 따르면, 제주시 도심지역 공중화장실은 전체 91개소가 설치되어 있으나, 장애인화장실이 설치된 공중화장실은 56개소(58%)개로 파악됨

– 하지만 실제 모니터링 결과 3개소는 장애인화장실이 없는 일반 화장실이었으며, 화장실 자체가 폐쇄된 곳도 2개소로 조사되었고, 출입불가능한 화장실 등을 제외하면 출입가능한 화장실은 48개소

■ 2013년 제주특별자치도는 여성친화도시 조성을 위하여 여성친화도시 현실 여건을 파악하기 위하여 공간 · 분야별 모니터링을 추진하였음

– 여성친화도시와 관련 현장모니터링이 이루어진 관광서는 총 46개소로 편의, 배려, 안전을 중심으로 평가한 결과 화장실 변기수의 경우 여성화장실내 변기수가 남성 화장실의 변기수를 1.0배 초과하는 곳은 5개에 불과한 실정임

– 공공기관의 경우 유모차, 휠체어 등 여성 · 가족을 배려하는 대여장비가 상대적으로 부족하여 이용자의 편의를 위하여 개선이 필요한 것으로 조사됨

(2) 문제점

- 장애인 등록인구의 증가에 따른 장애인 복지수요가 증가됨에 따라 복지예산의 증가, 현물 및 바우처 등의 지원 확대 등의 복지정책은 강화되고 있으나, 장애인이 불편함 없이 이동할 수 있는 도시기반 시설은 부족한 실정임

- 제주지역은 2011년부터 여성친화도시 지정을 받아 매년 사업평가 및 모니터링을 실시하고 있지만, 여전히 공공시설물에 대한 접근성 취약, 여성편의시설 부족 등의 문제가 제기됨

- 무장애(베리어프리) 도시를 지향하고 있으나, 여전히 장애인은 완전하게 지역사회에 통합되지 못하고 있고, 배리어프리는 기존환경에 불편을 느끼는 장애인과 같은 사회적 약자에게 특별하게 무언가를 해줘야한다는 사고를 일반시민사회에 인식시키는 방안이 부족함

- 과거보다 편의시설이 증가함에 따라 장애인뿐 만아니라 짐이 많은 사람, 노인, 임신부, 영유아를 동반한 사람 등 다양한 시민들의 편의 도모, 도시환경을 더욱 더 편리하게 하고 있지만, 장애인, 여성, 노령자, 교통약자 등이 생활하기에 아직 불편한 상황임

- 2007년 국토해양부에서 처음으로 '장애물없는 생활환경 인증제'를 도입 시행하고 있으나, 대전시 등 인증받은 도시조차도 장애인화장실 출입문 고장, 무계획적 점자도로 등으로 문제가 있는 상황임

  * 장애물없는 생활환경 인증제란 장애인 · 노인 · 임산부와 같은 사회적 약자를 포함한 시민 모두가 건축물 등 개별시설물이나 도시 · 구역을 쉽게 접근, 이용할 수 있는 지 여부를 평가하여 인증하는 제도로서 장애물없는 도시를 확산하고자 2007년 9월 시행 첫 번째로 인증받은 곳은 대전광역시청사

- 고령자를 위한 시설과 관련하여서도 공공건물(특히 관공서, 회사, 대형 마트) 내에는 엘리베이터와 에스컬레이터 서비스가 제공되어 노인들이 건물 내 이용에 불편하지 않고 있으나 건물내 노인이동을 위한 휠체어 및 전동차 등의 이동 수단은 보기가 힘들고, 노인 운전자를 위한 전용 주차 공간이 없는 것이 현실임

(3) 계획과제

■ 무장애도시(베리어프리)를 넘어 유니버설 디자인 도시로의 조성이 필요함

– 장애인의 권리를 실현하는 정당한 편의제공의 기반을 만들고, ‘무장애’ 시설의 보편화를 기본방향으로 하는 통합적 사회환경 조성을 도모함

– 제주지역을 유니버설 디자인 도시로 규정하여 연령이나 성별, 국적, 장애 유무 등에 관계없이 모든 사람이 편리하게 이용할 수 있도록 제품이나 시설물을 디자인 하는 유니버설 디자인 도시를 설계하여 추진함

* 대상으로는 벤치, 버스승강장, 보도, 공공건물, 안내표지판, 가로시설 등 다양하게 적용함

16) 제주 경관의 정체성 훼손

(1) 현황

■ 옥외광고물 현황

– 제주지역 상권지역 옥외광고물의 이정표 및 홍보를 위해 설치되고 있고, 가로형 간판, 세로형간판, 입간판, 창문광고 등 다양함

– 업종들이 밀집에 따라 시안성을 확보하기 위해 과대화, 자극적이 되고 그러한 경쟁이 심화되고 있음

〈그림 II-41〉 제주지역 주요지역 옥외광고물 문제점 현황



– 옥외광고물 상호에서 제주어를 활용하는 사례도 있고 상호에 많이 활용되고 있으며 향후에도 활용이 다양할 것으로 여겨짐(옥외광고물 상호의 제주어 활용 실태조사, 오승훈, 제주발전연구원, 2015.2)

– 제주어 상호 제작 확산, 상호에 제주어 활용 분위기 조성 등이 향후 필요할 것임

– 제주어가 활용되는 것은 바람직하지만 일부 간판을 제외하고는 대부분의 제주어간판이 디자인상으로 일관성, 통일성 및 명료화함이 부족함

〈그림 II-42〉 제주어를 활용한 간판 사례



– 옥외광고물 정비를 한 사례의 경우에도 시인성이 부족한 경우도 있고, 너무 많은 개수와 색채로 인해 혼잡한 경우가 많음

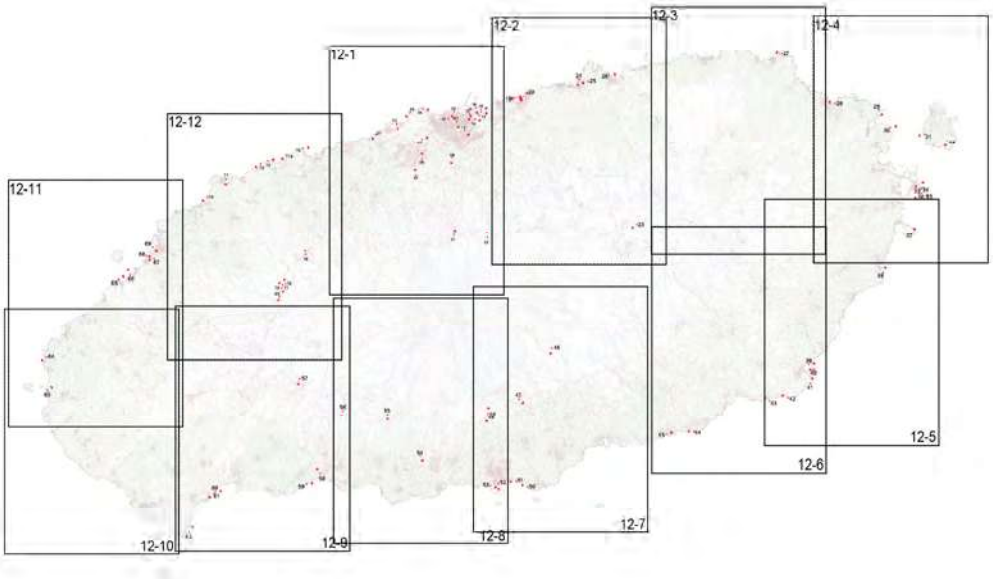
〈그림 II-43〉 간판 정비 사례(좌:제주, 우:외국)



■ 주요 관광지 조망점 현황

– 제주특별자치도 경관 및 관리계획에서 정하고 있는 100대 조망점은 경관관리를 목적으로 활용됨

〈그림 II-44〉 제주특별자치도 주요 조망점



주: 일부 조망점은 지도간 중복 표기
출처: 제주특별자치도, 2009.「제주특별자치도 경관 및 관리계획」

■ 초고층 빌딩 건축 논란 현황(드림타워, 휴양형주거단지 등)

– 롯데시티 호텔은 55m까지 가능한 용도지역이였지만 지구단위계획을 통해서 90m까지 건물을 지었고, 최근 면세점까지 영업을 시작하였음. 이에 따라 기반시설에 부담이 생겼고, 특히 교통흐름 측면에서는 많은 지체가 발생되고 있음

– 또한 노형오거리 인근에 건립중인 드림타워의 경우는 168m이며, 대규모 집객시설로써 노형오거리 교통문제를 안고 있지만 건축 공사가 진행중에 있음(현재 학공 연장(1년간) 중임)

– 또한 초고층빌딩 건축으로 인해 기존도심의 상업지역 위축 및 기반시설에 대한 부담이 우려되고 있음. 특히 휴양형 주거단지의 경우 일부 토지소유주들의 토지수용관련 소송의 승소로 인해 사업이 중단된 상태임

〈그림 II-45〉 드림타워 및 휴양형주거단지 조감도





출처: 제주특별자치도 내부자료

(2) 문제점

■ 제주지역의 간판은 상업지역의 경우 간판의 개수가 과도하게 많고 규모가 과대화되는 문제점이 있음

– 각각의 광고물 디자인은 양호하지만 주변 건물과의 조화가 이루어지지 못함

– 간판의 관리 소홀과 노후화로 가로경관의 불량 초래하는 문제점이 있음

■ 경관관리의 조망점 역할과 관광객들의 뷰포인트와 같은 조망점 및 조망방향을 가진 것들이 혼재됨

– 따라서 경관관리를 위해서는 기존의 조망점을 보완할 수 있는 대안이 필요

– 조망점 가시권 분석에서 나타난 바와 같이 조망점에서 보이지 않는 부분들이 많이 존재하여 조망점만으로는 경관관리를 할 수 없는 상황임

■ 초고층 건축물의 인허가는 지역경제의 활성화 등을 근거로 고도완화를 해주었지만, 실제 사업추진은 대규모 자본의 투자라는 한계 및 사업성의 확보 등으로 인해 건축물 건설이 늦어지고 있음

– 제주지역에 적합한 사업과 차세대 성장동력을 확보하기 위해서는 기존과 같은 대규모 건축물 유치 뿐만 아니라 다양한 투자를 유치해야 할 것임

(3) 계획과제

■ 제주지역의 도심의 가로경관 정비 및 국제자유도시에 걸맞는 도심경관을 확보하고 유지해 나가기 위해서는 옥외광고물(간판 등)에 대한 정비가 필수적임

– 따라서 기존에 제주특별자치도 경관 및 관리계획의 후속계획으로 제시된 사업중에서 옥외광고물과 관련된 사업을 추진하여 향후 신규개발지부터 옥외광고물의 표준화 및 일관성을 확보해야 함

■ 기존의 조망점의 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 주요도로상에서의 조망경관이나 최인접 오름에서의 사업전후의 조망경관 등을 비교분석해야 할 것임

– 조망점의 가시권분석에서 보이는 않는 지점은 보이지 않아서 사업 추진을 하지는 것이 아니라 인근 오름의 정상부에서의 조망경관이나 주변의 높은지점에서 사업전후의 경관을 비교분석하여 사업계획의 적정성을 판단해야 할 것임

■ 초고층 건물은 향후 안전(화재, 보안, 자연재난에 취약)을 고려하여 원칙적으로 용도지역상에서 정한 높이 범위에서만 건축을 허용하며, 특별한 사유가 있는 경우에는 대안검토를 통해 안전의 문제가 없는 경우에만 허가해주어야 할 것임

– 풍력발전기 화재시 진압할 수 있는 장비가 없어서 어려움을 겪었고, 자체 진화장비를 고려했지만, 이것마저 여의치 못함. 따라서 향후에는 이러한 것들을 고려하여 초고층건물을 허가해주어야 할 것임

– 또한 국제자유도시 사업으로 추진중인 투자유치 사업의 경우 지역주민들과의 협력하고 이해를 바탕으로 사업을 추진해나가야 할 것임

17) 관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통량 증가

(1) 현황

■ 제주지역 자동차 등록대수는 최근 급격히 증가하고 있으며, 자동차 등록대수 증가율은 주민등록인구 및 세대수 증가율을 앞지르고 있음

– 제주지역에 등록된 자동차수는 2009년 241,651대였으나, 2014년 300,829대로 연간 약 10,000대 가량이 증가하는 상황임

– 인구 당 자동차 등록대수는 2009년 0.43대/인, 세대 당 자동차 등록대수는 1.11대/세대에서 2014년 0.48대/인, 1.22대/인으로 나타남

〈표 II-133〉 제주지역 주민등록인구, 세대수, 자동차등록대수 추이

구분	주민등록인구 (인)	세대수 (세대)	자동차 등록대수 (대)	자동차수/ 인구수 (대/인)	자동차수/세대수 (대/세대)
2009	567,913	217,711	241,651	0.43	1.11
2010	577,187	224,713	250,794	0.43	1.12
2011	583,284	227,873	257,154	0.44	1.13
2012	592,449	232,141	270,546	0.46	1.17
2013	604,670	238,465	281,031	0.46	1.18
2014	621,555	246,516	300,829	0.48	1.22

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2015 주요행정총람」

주: 자동차 등록대수는 역외세입 관련 등록차량을 제외하였음

■ 제주지역을 방문하는 관광객 규모도 최근 급격히 증가하고 있으며, 이에 따라 렌터카 및 전세버스 등록대수도 증가하고 있는 상황임

– 입도 관광객 수는 2009년 약 652만 명에서 2014년 88%가 증가한 약 1,227만 명임. 2013년 1,000만 명을 돌파하였으며, 2014년에는 1,200만 명을 넘어섰음

– 렌터카 및 전세버스 등록대수는 2009년 11,608대, 1,646대에서 각각 78%, 41%가 증가한 20,720대, 2,317대로 나타남

〈표 II-134〉 제주지역 입도관광객수, 렌터카 등록대수, 전세버스 등록대수 추이

구분	입도 관광객수 (인)	내국인 관광객수 (인)	외국인 관광객수 (인)	렌터카 등록대수 (대)	전세버스 등록대수 (대)
2009	6,523,938	5,891,584	632,354	11,608	1,646
2010	7,578,301	6,801,301	777,000	13,903	1,885
2011	8,740,976	7,695,339	1,045,637	15,517	1,923
2012	9,691,703	8,010,304	1,681,399	15,605	1,957
2013	10,851,265	8,517,417	2,333,848	16,423	2,087
2014	12,273,917	8,945,601	3,328,316	20,720	2,317

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2015 주요행정총람」 재구성

■ 따라서 제주지역 주요 도로망을 통과하는 교통량은 지속적으로 증가하고 있음

– 〈제주지역 교통량 조사지점 위치도〉과 같이 제주지역 내 67개 지점으로부터 수집된 교통량 자료를 차로 당 교통량으로 환산하여 연평균 교통량 증가율을 도출한 결과 매년 2.69% 증가하는 것으로 나타났음. 2009년 차로 당 통과교통량은 2,624대/일/차로였으나, 2014년 차로 당 통과교통량은 2,997대/일/차로로 나타났음

– 노선별로는 13개 노선 중 9개 노선에서 교통량이 증가한 것으로 나타났고, 4개 노선에서는 통과교통량이 감소한 것으로 나타났음. 지점별로 분석한 결과 45개 지점(67%)에서 평균 698대/일/차로가 증가하였음에 반해 22개 지점(33%)에서 평균 422대/일/차로가 감소하였음

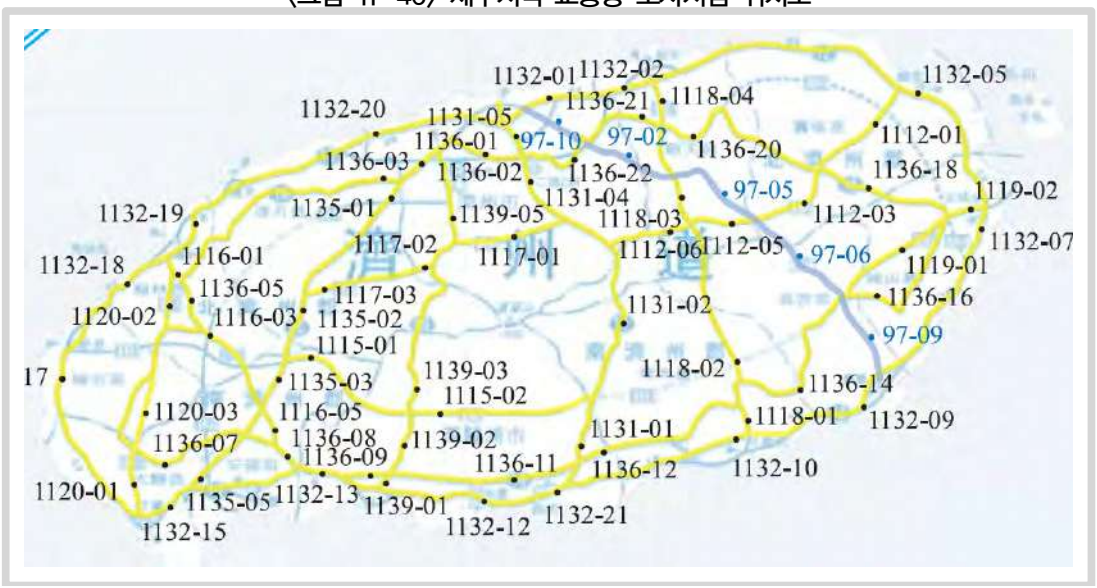
〈표 II-135〉 제주지역 주요 도로망 교통량 현황

(단위: 대/일/차로, %)

구분	지점수	2009	2010	2011	2012	2013	2014	증감율
1112호선	4	1536	1532	1578	1678	1736	1831	3.58
1115호선	2	2177	2233	2222	2002	1836	1925	-2.43
1116호선	3	3711	3686	3826	3860	3939	3729	0.10
1117호선	3	1001	957	932	1035	935	917	-1.74
1118호선	4	2984	3103	3244	3375	3694	3412	2.72
1119호선	2	2301	2330	2231	1945	1832	1847	-4.30
1120호선	3	1266	1267	1223	1144	1116	1233	-0.53
1131호선	4	3046	3189	3276	3405	3608	3663	3.76
1132호선	14	3143	3234	3405	3358	3636	3558	2.51
1135호선	4	4588	5120	4993	5034	5357	5996	5.50
1136호선	15	2081	2083	2155	2051	2252	2463	3.43
1139호선	4	924	936	923	966	1033	1125	4.02
국지도97호선	5	4377	4299	4424	4384	4788	4947	2.48
전체	67	2624	2684	2761	2739	2920	2997	2.69

출처: 교통량 정보제공 시스템(http://www.road.re.kr/main/main.asp) – 제주지역 수시조사 지점별 교통량

〈그림 II-46〉 제주지역 교통량 조사지점 위치도



출처: 교통량 정보제공 시스템(http://www.road.re.kr/main/main.asp)

(2) 문제점

■ 자동차 등록대수의 증가는 주차문제로 이어질 수 있음. 주차수요는 기하급수적으로 늘어나지만, 주차시설은 제한적으로 공급될 수밖에 없음

– 자동차의 증가와 주차수요는 일치하지 않음. 자동차가 한 대 증가하더라도 자동차의 이동 동선을 따라 한 대 이상의 주차면적을 필요로 하게 됨. 따라서 주차수요는 기하급수적으로 늘어나게 됨

– 주차시설 공급과 관련하여 기존 도심의 경우 주차공간을 조성하는데 비용이 많이 소요되기 때문에 제한된 예산 하에서 대규모 공급이 어렵고, 또한 주차장으로 조성할 수 있는 공간이 거의 없어 주차공간 확보에 물리적 한계가 있음

■ 교통량의 증가는 다양한 교통문제로 이어질 수 있고 교통혼잡은 대표적인 도시교통문제이며, 교통사고는 막대한 인명 및 정신적인 피해를 발생시킴

– 교통량이 증가하고, 늘어나는 교통량이 시공간적으로 집중되면 교통혼잡이 발생하게 되며 교통 혼잡으로 인해 엄청난 사회적 비용이 초래됨

– 교통량이 증가하게 되면 교통안전 측면에서 교통사고가 보다 빈번하게 발생할 수 있음

■ 제주지역의 인구, 관광객, 자동차의 증가가 동시다발적으로 급격하게 나타나면서 적절한 계획이 수립되지 못하였거나, 종합계획이 수립되었지만 일부분에 국한해서 집행되고 있는 상황임

– 교통혼잡 및 교통안전에 대해서는 중장기 계획 없이 단편적으로 추진되고 있으며, 주차 문제를 해결하기 위해서는 주차시설 공급과 주차수요 관리가 함께 추진되어야하나 주차시설 공급만 제한적으로 추진되고 있음

(3) 계획과제

■ 제주지역 승용차 소유 및 이용 감소 정책의 추진이 필요함

– 도내 승용차 증가 완화를 위해 차량공유제도의 적극적인 도입을 검토함

– 대중교통 노선 확충 및 이용 편리성을 증진시켜 수단전환을 유도함

– 차고지증명제의 적극적인 홍보 및 차질 없는 시행을 도모함

– 주차요금 부과를 비롯한 교통수요관리 방안을 제시함

– 관광객 맞춤형 대중교통 노선 구축 및 서비스를 제공함

■ 제주지역 차량 소유, 통행 실태, 교통량 파악 및 활용방안이 요구됨

– 도민과 관광객 대상의 주기적인 통행실태조사가 필요함

– 제주전역에 구축된 교통정보수집 장치 연계 및 교통량 데이터를 수집함

– 교통량 빅데이터 분석 및 타 자료와 연계 체계를 구축함

– 관광객(렌터카) 교통량 및 이동패턴 파악하여 교통/관광분야에 활용함

– 교통데이터의 교통정책 및 계획 수립, 의사결정 과정에 반영함

18) 관광객 증가와 공항 시설용량 포화에 따른 항공교통 이용 편의성 저하

(1) 현황

■ 제주공항 인프라 확충 정책 추진 경위

- 1990. 4 : 교통부, 제주권 신국제공항 개발 타당성 조사
- 2007. 12 : 이명박 대통령 공약으로 제주신공항 개발사업 채택
- 2011. 1.5 : 제4차 전국 공항개발중장기 종합계획(2011~2015) 고시
- 2010.~2012. : 제주도 국내외 관광객 급증 등 공항 여건 변화
- 2010.6~2012.4 : 제주특별자치도, 제주공항 개발구상 연구용역 시행(국토연구원)
- 2012. 12 : 박근혜 대통령 공약으로 제주공항 인프라 확충 채택
- 2013. 1.1 : 국회, 2013년도 본예산에 제주지역 항공수요 조사 반영
- 2013. 7.5 : 정부(기획재정부) 지역공약 이행계획 발표
- 2013.8.~2014.9 : 국토교통부, 제주 항공수요 조사 연구용역 시행(한국항공대)
- 2014.12월 : 제주 공항인프라확충 사전타당성 연구 용역 착수(항공대,유신,국토연구원)
- 2015.11.10: 제주 공항인프라 확충 사전타당성 연구 용역 최종보고회 개최

  * 성산읍 지역 제2공항 건설예정지 확정

- 2015.12월: 제주 공항인프라확충 사전타당성 연구용역 완료

〈표 II-136〉 제주국제공항 시설 개요

구분	시설규모		수용능력
부지면적(㎡)	3,561,679		
활주로(m)	주	3,180×45	17.2만회/년
	보조	1,910×45	
계류장(㎡)	384,458		33대
여객터미널(㎡)	96,380		2,547만명/년
화물터미널(㎡)	17,574		33만톤/년
주차장(㎡)	103,991		2,620대/일



출처: 제주특별자치도, 2014.10.「제주공항 인프라 확충 추진(안)-제주도민 설명자료」

■ 제주공항의 운항노선

– 국내선(13개 노선) : FSC(대한항공, 아시아나항공), LCC(제주항공, 진에어, 에어부산, 이스타항공, 티웨이항공)

– 국제선(28개 노선) : 국적사(대한항공, 진에어항공, 이스타항공, 티웨이 항공), 외항사(동방항공, 북경수도항공, 춘추항공, 길상항공, 남방항공, 오케이항공, 사천항공, 하문항공, 홍콩익스프레스, 드래곤항공, 천진항공, 부흥항공)

■ 항공기 운항 편수는 지속적으로 증가되고 있음 : 2005년 73,556편에서 2014년 145,533편으로 증가(↑98%)

– 최근 10년간(2005~2014년) 제주공항 항공편수(도착+출발) 기준

■ 제주공항 이용 여객수는 지속적으로 증가되고 있음 : 2005년 연간 11,354,925명에서 2014년 23,197,796명으로 증가(↑104%)

〈표 II-137〉 제주국제공항 항공기 운항편수와 이용 여객수 추세

구분	운항(편수)			여객(명)		
	국내	국제	합계	국내	국제	합계
2004	72,026	4,049	76,075	10,644,379	459,962	11,104,341
2005	68,463	5,093	73,556	10,749,027	605,898	11,354,925
2006	70,549	8,062	78,611	11,029,896	1,079,940	12,109,836
2007	81,246	11,827	93,073	11,031,811	1,264,615	12,296,426
2008	89,733	5,938	95,671	11,704,899	743,185	12,448,084
2009	94,610	4,713	99,323	13,017,275	626,088	13,643,363
2010	98,075	5,351	103,426	15,010,737	713,623	15,724,360
2011	106,968	5,728	112,696	16,482,948	718,930	17,201,878
2012	112,261	8,438	120,699	17,357,551	1,085,496	18,443,047
2013	118,743	11,711	130,454	18,492,770	1,562,468	20,055,238
2014	129,378	16,155	145,533	20,940,279	2,257,517	23,197,796

출처: 한국공항공사(www.airport.co.kr) – 항공통계

〈그림 II-47〉 제주국제공항 이용 추세



항공 운항(편수)



연간 여객수(명)

출처: 한국공항공사(www.airport.co.kr) – 항공통계

■ 우리나라 7개 국제공항의 최근 10년간(2005~2014년) 항공여객 비교 · 분석

– 제주공항은 2013년 김포공항을 앞선 1위 수준임

– 공항 간 여객수 규모 순위(2014년)는 제주(1위) 〉 김포(2위) 〉 김해(3위) 〉 청주(4위) 〉 대구(5위) 〉 무안(6위) 〉 양양(7위)임

– 최근 10년 간 여객수 증가율 비교 · 분석 : 제주공항이 가장 많은 증가세를 보였으며 2013년을 기점으로 여객규모 1순위가 김포공항, 제주공항으로 변동됨

〈표 II-138〉 전국 7개 국제공항 간 여객수 비교 · 분석

구분	김포	김해	제주	대구	청주	양양	무안
2004	14,841,953	7,674,153	11,104,341	1,567,678	821,259	114,342	0
2005	13,448,152	7,045,806	11,354,925	1,236,446	857,269	60,690	0
2006	13,766,523	7,071,037	12,109,836	1,194,150	999,563	51,547	0
2007	13,811,004	7,403,262	12,296,426	1,177,490	1,032,484	35,300	15,223
2008	14,264,693	7,202,117	12,448,084	1,079,011	1,042,512	9,312	130,014
2009	15,369,944	6,870,157	13,643,366	1,026,203	1,023,532	0	57,716
2010	17,565,901	8,160,546	15,724,360	1,148,953	1,296,842	8,930	100,021
2011	18,513,927	8,749,153	17,201,878	1,178,212	1,337,791	5,749	91,133
2012	19,429,224	9,196,090	18,443,047	1,110,290	1,308,994	23,354	96,166
2013	19,904,327	9,671,381	20,055,238	1,084,585	1,378,604	38,748	132,603
2014	21,566,946	10,378,866	23,197,796	1,537,328	1,702,538	23,7538	178,414

출처: 한국공항공사(www.airport.co.kr) – 항공통계

■ 제주국제공항 인프라 확충은 제주도의 미래 전략차원에서 중장기적으로 지속적으로 추진되는 사업(관련 상위계획)

- 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)(2011. 1/대한민국정부)
- 국가기간교통망계획(2011. 1/국토해양부)
- 제4차 공항개발 중장기 종합계획(2011. 1/국토해양부)
- 제주공항 마스터플랜(2009.10/ 한국공항공사)
- 2025 제주광역도시계획(2007. 6/제주특별자치도)
- 제2차 국제자유도시종합계획(2011.12/제주특별자치도)

(2) 문제점

■ 현 제주공항 및 주변 인프라의 수용이 한계에 다다름

- 제주공항으로의 진입로가 좁아 원활한 교통처리가 어려움
- 항공기 소음 및 고도제한 등으로 도심발전이 저해됨
- 제주공항 추가 확장부지가 없어 활주로 규모의 한계로 인한 문제가 있음

  * 남북방향의 보조활주로는 길이가 짧아 소형기만 이용이 가능(민가 및 장애구릉 존재)

- 동서방향의 활주로에 겨울철 측풍과 남풍시 나타나는 공항 상공의 Wind Shear(전단풍)로 항공기 이착륙 안전성에 문제가 우려됨

■ 제주공항 인프라의 포화가 종합적으로 2018년으로 전망되면서 이에 대한 대책 마련 시급

- '제주 항공수요조사 연구(2014.9, 국토교통부)' 결과 제주공항의 포화연도는 2018년으로 예상하고 있음
- 시설별 포화연도 : 활주로 2018년, 여객터미널 국내선 2017년, 국제선 2016년

〈표 II-139〉 제주국제공항 인프라 포화 시점 분석 결과

시설	규모	고시 용량	포화연도	단기사업 개선 가능성	종합적인 포화연도
활주로	3,180 X 45m 1,910 X 45m	172,000회/연	2018년경	적음	2018년
국내선 여객터미널	68,766㎡	2,302만인/연	2017년	있음	
국제선 여객터미널	27,818㎡	245만인/연	2016년		

출처: 제주특별자치도, 2014.10.「제주공항 인프라 확충 추진(안)-제주도민 설명자료」

■ 세계 최고 관광지를 지향하는 제주 도약의 기본 인프라로서 공항의 수용력이 부족함

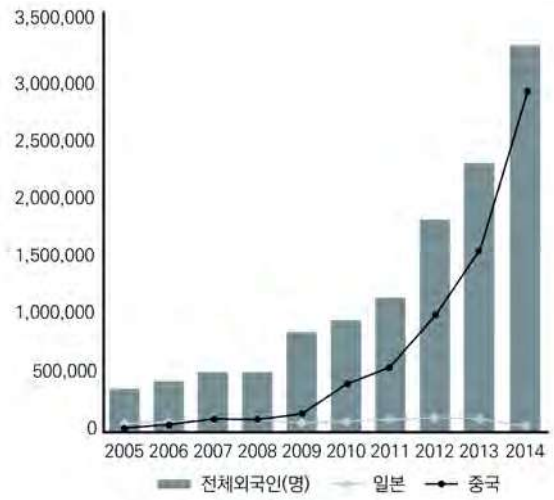
– 최근 제주의 외국인 관광객 급증에 따라 공항 수용력의 한계에 직면함

– 외국인 관광객은 최근 매년 15% 내외 수준으로 급증하여 2014년 333만 명에 이름

– 최근 10년 간(2005~2014년) 외국인 관광객은 2011년 100만 명, 2014년 333만 명에 이르며 이 중 중국 관광객은 2014년 286만 명으로 전체의 85.9%를 차지함

〈표 II-140〉 외국인 관광객 현황(일본과 중국을 중심으로)

연도	전체외국인(명)	일본	중국
2005	378,723	151,419	115,199
2006	460,360	183,168	142,912
2007	541,274	183,240	176,878
2008	540,516	177,459	174,902
2009	632,354	183,168	258,414
2010	777,000	187,790	406,164
2011	1,045,637	173,700	570,247
2012	1,681,399	180,357	1,084,094
2013	2,333,848	128,879	1,812,172
2014	3,328,316	96,519	2,859,092



출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2015 주요행정총람」

■ 제주국제자유도시 추진 상의 핵심인프라로서 공항시설에 한계가 있음

– 제주공항 인프라는 2012년부터 추진되고 있는 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」에서 제시하는 12개 전략산업의 실현성을 좌우하는 주요시설임

– 또한 제주공항은 제주가 국제회의 도시로 도약하는 기반이 될 수 있는 기본 인프라이며 이는 곧 국가 경쟁력과 연결되는 사안임

* 제주는 문화체육관광부가 국제회의 도시(2006.9.22)로 지정 이후, 제주 회의 관련(MICE) 산업이 급성장 하고 있음

(3) 계획과제

■ 현 제주공항의 효율적 이용 방안의 종합적 검토가 필요함

– 제주공항 확충 대안 검토와 함께 단기적으로 2018년 포화시점에 대응하는 효율화 방안 및 주변 연계방안 검토가 필요함

■ 해외공항 개발사례를 통해 제주공항인프라 확충 방안의 검토가 필요함

– 공항복합도시(Air City)에 대한 타당성을 검토함 : 싱가폴 창이(Changi) 국제공항, 네덜란드 스키폴(Schiphol) 국제공항, 핀란드 반타(Vantaa) 국제공항 등

– 해안입지공항에 대한 타당성을 검토함 : 일본 오키나와 나하 (Naha) 국제공항, 마카오 (Macau) 국제공항, 일본 이타미공항과 간사이 공항 등

■ 제2공항의 건설과 함께 기존 공항의 지속적 활용과 발전을 위한 검토가 필요함

– 제2공항이 건설되면 기존 공항의 기능이 축소될 수 있으므로 이에 대비한 기존공항의 지속적 활용과 발전을 도모할 수 있는 공항활용 정책방향 검토가 필요함

19) 인구 및 관광객 증가 등에 따른 공급양과 처리시설의 용량 부족 우려(상수도 및 하수처리시설 중심)

(1) 현황

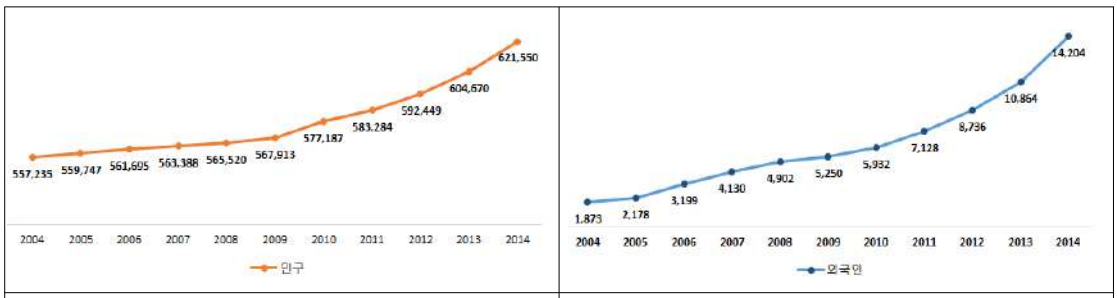
■ 제주지역내 인구는 지속적으로 증가함

– 제주인구는 1987년 50만명 → 26년만인 2013년 8월 60만명 돌파 → 2014년 말 621,550명으로 지속적으로 증가되는 추세임

* 2013–2014년 연간 16,880명이 늘어 매월 1,000명 이상씩 증가함

– 외국인 인구는 2004년 1,873명에서 2014년 14,204명으로 10년간 약 7.5배 증가함

〈그림 II–48〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수



총인구 수	외국인 수

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2005~2015 주요행정총람」

■ 최근 관광객이 급증하는 추세임

– 관광객 수는 연도별 꾸준히 증가 추세에 있으며 2014년 말 1,200만명이 넘은 것으로 조사됨

〈그림 II–49〉 연도별 관광객수 변화

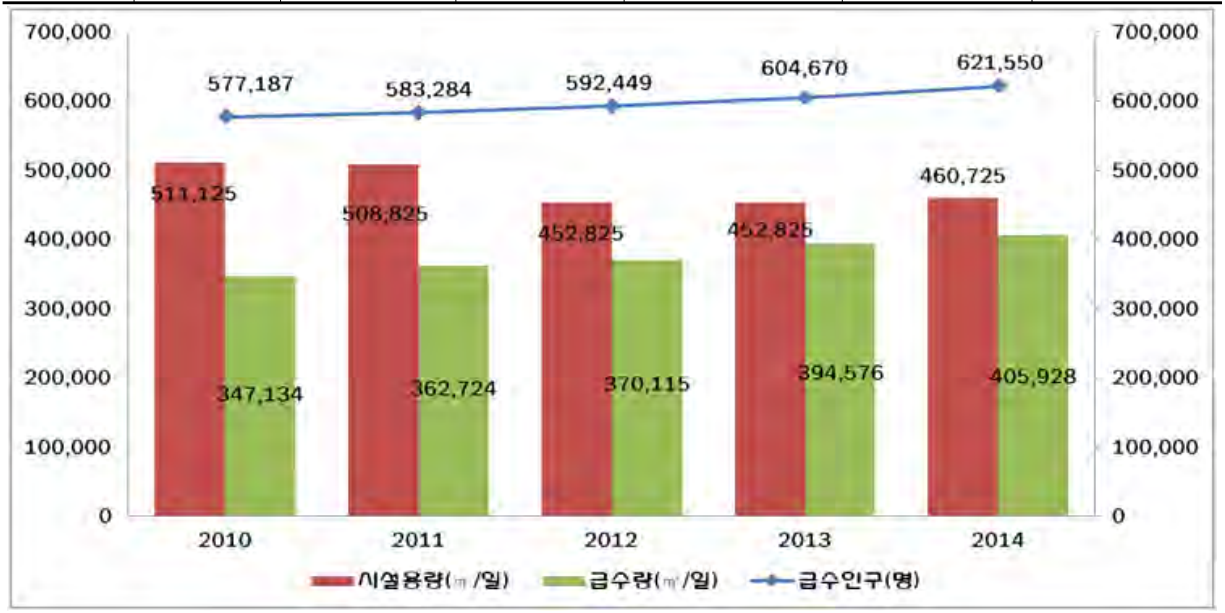


출처: 제주특별자치도, 2015. 「2015 주요행정총람」

〈표 II-141〉 상수도 현황

(단위: 명, %, ㎥/일, ℓ)

연 도(년)	인구(명)	급수인구(명)	보급률 (%)	시설용량(㎥/일)	급수량(㎥/일)	1일급수량(ℓ)
2010	577,187	577,187	100.0	511,125	347,134	604
2011	583,284	583,284	100.0	508,825	362,724	621
2012	592,449	592,449	100.0	452,825	370,115	624
2013	604,670	604,670	100.0	452,825	394,576	652
2014	621,550	621,550	100.0	460,725	405,928	657
제 주 시	458,325	458,325	100.0	–	–	–
서귀포시	163,225	163,225	100.0	–	–	–



주: 시설용량 합계는 광역상수도 시설용량 포함된 수치임.

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

■ 2014년 12월 기준 제주도내 지하수 지속이용가능량[27]은 1,768천톤/일(지하수 함양량의 38.5%)이며, 취수허가량은 1,480천㎥/일로서 지속이용가능량 대비 허가율은 83.7%임

– 생활용 관정이 1,377공으로 전체 관정의 28.6%, 농업용 관정은 3,270공으로 전체 관정의 68.0%를 차지하고 있음

– 지하수 허가량은 생활용이 560천㎥/일로 37.8%이며, 농업용 관정이 890천㎥/일로 전체 60.1%를 차지하고 있음

– 이외 공업용이 157공에 26천㎥/일, 먹는샘물 제조용이 3.8천㎥/일(7공)임

27) 제주특별자치도. 2013.「수자원관리종합계획(2013-2022)」

■ 제주특별자치도 하수도 보급은 2014년 현재 총인구 621,550명에서 하수처리 인구가 566,484명이며, 보급률은 91.1%로 나타남

– 제주시의 하수도 보급률은 90.8%이며, 서귀포시는 92.5%로 보급률이 제주시지역 보다 서귀포지역이 높음

■ 제주지역의 하수관거 시설은 2014년 기준으로 3,854㎞ 구축되어 있으며, 관거시설율은 67.8%임

〈표 II-142〉 하수도 현황

(단위 : 명, ㎞, %)

구 분	인 구		관 거		처리율	시설율
	지역별	처 리	계 획	시 설	인 구	시 설
2010	577,187	502,481	4,672	3,411	87.1	73.0
2011	583,284	513,349	5,554	3,615	88.0	65.1
2012	592,449	528,254	5,461	3,694	89.2	67.6
2013	604,670	541,307	5,579	3,769	89.5	67.6
2014	621,550	566,484	5,684	3,854	91.1	67.8

출처: 제주특별자치도 수자원본부 홈페이지(http://www.jejuwater.go.kr) – 하수도 보급률 및 보급현황 재구성

(2) 문제점

■ 현 상수원 및 상수도 시설에 대한 공급 시설 부족이 우려됨

– 2014년 기준 제주도내 지하수 지속이용가능량은 지속이용가능량 대비 허가율 83.7%임

– 그러나 현재 인구의 증가 및 관광객수의 지속적인 증가는 상수원의 공급량과 더불어 공급시설에 대한 부족 현상이 발생할 수 있음

■ 현 하수처리시설에 대한 하수도시설 부족이 우려됨

– 상수도의 경우 공급 부족현상이 발생하는 반면, 상수도 공급의 증가는 처리량 증가 현상으로 발생하며, 이는 결국 하수도시설에 대한 부족 현상으로 연결될 가능성이 높음

(3) 계획과제

■ 향후 제주도가 지향해야할 인구성장 규모를 설정이 필요함

– 단기적 관점의 목표연도를 설정하여 인구를 추계하는 것이 아닌 중장기적으로 제주가 지향해야 할 정주인구의 적정 규모를 설정해야 함

– 각종 법정계획에서 참고적인 역할이 될 수 있는 미래 인구지표의 도출이 필요함

■ 지속적으로 증가하고 있는 인구에 대해 인구 수용태세 분석을 통해 시가지 확산 제한 정책 근거의 마련이 필요함

– 제주의 청정자연을 보전하되 지속적인 성장이 담보될 수 있는 계획방식의 검토가 필요함

20) 교통 사고 발생 증가

(1) 현황

■ 제주지역의 교통사고 발생건수는 매년 증가하고 있음

– 같은 기간 자동차 등록대수는 250,794대에서 300,829대로 20.0% 증가한 반면 교통사고 발생건수와 사상자수는 20% 이상 증가하였음

* 전체 교통사고 발생건수는 2010년 3,617건이었으나, 2014년 4,484건으로 23.9% 늘어났음

* 사망자수와 부상자수를 합한 사상자수도 2010년 5,475명에서 2014년 6,748명으로 22,2% 증가하였음

〈표 II-143〉 제주지역 전체 교통사고 발생 현황

(단위: 건, 인, 대)

구분	발생건수	사망자수[28]	부상자수	사상자수	자동차 등록대수
2010	3,617	101	5,374	5,475	250,794
2011	3,459	106	5,108	5,214	257,154
2012	3,869	92	5,726	5,818	270,546
2013	4,302	107	6,415	6,522	281,031
2014	4,484	92	6,656	6,748	300,829

출처: 도로교통공단 TAAS 교통사고분석시스템(http://taas.koroad.or.kr/index.jsp) 경찰DB 재구성

주: 자동차 등록대수는 역외세입 관련 등록차량을 제외하였음

28) 교통사고 발생일로부터 30일 이내 사망한 경우

■ 제주지역의 렌터카 교통안전도 갈수록 악화되고 있음

– 렌터카 교통사고 발생건수는 2010년 233건에서 2014년 393건으로 69% 증가하였음. 사상자수도 2010년 455명에서 2014년 693명으로 52% 증가하였음

– 같은 기간 렌터카 등록대수는 13,903대에서 20,720대로 49% 증가한 반면 교통사고 발생건수와 사상자수는 각각 69%, 52% 증가하였음

〈표 II-144〉 제주지역 렌터카 교통사고 발생 현황

(단위: 건, 인, 대)

구분	발생건수	사망자수	부상자수	사상자수	렌터카 등록대수
2010	233	6	449	455	13,903
2011	237	9	418	427	15,517
2012	334	9	562	571	15,605
2013	394	14	641	655	16,423
2014	393	3	690	693	20,720

출처: 도로교통공단 TAAS 교통사고분석시스템(http://taas.koroad.or.kr/index.jsp) 경찰DB 재구성

(2) 문제점

■ 제주의 경우 교통사고 증가 및 심각성에 대하여 충분히 인지되고, 문제제기가 활발히 이루어지고 있으나, 체계적인 원인 파악 및 대안 마련이 미흡함

– 기초적인 교통사고 통계는 발표되고 있으나 사람, 차량, 환경적 측면에서 제주지역 교통사고에 대한 발생 원인이 체계적으로 제시되지 않고 있음

■ 교통안전 중장기 정책 및 정책추진 컨트롤 타워가 부재한 상황임

– 현재 중장기 교통안전 정책이 부재하며, 따라서 교통안전 캠페인, 업체점검 위주로 단편적으로 추진되고 있음

– 제주특별자치도 교통정책과가 컨트롤 타워 기능을 수행해야 하나 도청 내 타부서와 비교하여 예산 및 인력이 부족한 상황임

– 도내 교통안전 기관 간 협업의 범위가 좁고, 기관별 업무분장이 명확하지 않은 상황임 아울러 도내 교통안전 전문가가 부족한 상황임

■ 제주지역의 특성이 반영된 교통사고 데이터의 접근 및 이용의 어려움. 교통사고 데이터 분석이 기초적인 수준에 그치고 있음

– 제주지역의 경우 타 지역에 비해 렌터카 및 전세버스 비율이 높아 타 지역에 비해 보다 많은 사고가 발생하고 있으나 렌터카 및 전세버스 교통사고 데이터를 별도로 수집하기 쉽지 않음

(3) 계획과제

■ 제주지역의 특성이 반영된 교통사고 상세 데이터의 활용방안을 강구함

– 제주지역 교통사고 원시데이터의 제공 가능성을 검토함

– 렌터카 및 전세버스 교통사고 자료의 공공 데이터화를 도모함

■ 제주지역 교통사고 특성과 발생 원인에 대한 면밀한 분석이 필요함

– 기초 통계분석 외에도 공간 및 첨단 교통안전 분석기법을 활용함

■ 제주 교통안전 증진 협력체계 구축 및 중장기계획을 수립함

– 도내외 교통안전 기관과 협업체계 구축 및 명확한 업무 분장을 도모함

– 렌터카 및 전세버스 업체와 사고 분석 및 대안 도출 협업을 추진함

– 교통사고 원인별 대안을 중심으로 교통안전 중장기 계획을 수립함

– 제주특별자치도 교통정책과 컨트롤 타워 수행 및 예산의 확보

■ 교통안전 증진을 위한 도민의 적극적인 참여 기회를 제공함

– 교통안전 위험지역에 대한 신고 채널(SNS, 홈페이지 등) 운영을 검토함

– 도민들에게 교통안전진단 등 직접 참여 기회를 제공함

21) 지역간 격차로 인한 불균형 심화

(1) 현황

□ 인구

■ 2014년 기준 제주지역 총 인구는 621,550명으로, 제주시 458,325명(73.7%), 서귀포시 163,225명(26.3%)임

■ 2010~2014년 기준 지역별 인구의 연평균 증가율은 제주시 2.1%, 서귀포시 1.2%임

– 2011년 이후 서귀포시 지역의 인구 증가세가 높아지고 있는 것으로 나타남

* 2013년과 2014년에 제주시 인구 증가율은 전년 대비 0.5%p, 0.6%p 증가한 반면, 서귀포시는 0.5%p, 1.1%p 증가한 것으로 나타남

〈표 II-145〉 지역별 인구 규모 및 증가율 비교

(단위: 명, %)

구분	제주도	전년대비 증가율	제주시	전년대비 증가율	서귀포시	전년대비 증가율
2010	577,187		421,683		155,504	
2011	583,284	1.1	427,593	1.4	155,691	0.1
2012	592,449	1.6	435,413	1.8	157,036	0.9
2013	604,670	2.1	445,457	2.3	159,213	1.4
2014	621,550	2.8	458,325	2.9	163,225	2.5
연평균 증가율		1.9		2.1		1.2

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

주: 외국인 등록인구 포함

■ 2014년 기준 지역별 경제활동인구[29] 규모는 제주시 372,431명(73.2%), 서귀포시 136,454명(26.8%)임

29) 、경제활동인구는 일정 연령 이상의 인구 가운데 노동 능력이나 노동 의사가 있어 재화나 서비스의 생산과 같은 경제활동에 기여할 수 있는 인구를 의미
、통계청에서는 '경제활동인구조사'를 통해 각 시、도별 경제활동인구 현황 등을 조사、발표하고 있으나, 행정시 단위로는 생산하고 있지 않아, 이 부분에서는 '5세별 주민등록인구 통계'를 활용하여 이를 추정

■ 2010~2014년 기준 경제활동인구 증가율은 제주시 1.4%, 서귀포시 0.2%임

– 주민등록인구와 동일하게 2011년 이후 서귀포시의 경제활동인구 증가세가 커지고 있는 것으로 나타남

* 2013년 대비 2014년의 경제활동인구 증가율은 제주시 3.0%, 서귀포시 2.4%가 증가한 것으로 나타남

* 2013년과 2014년에 제주시 인구 증가율은 전년 대비 0.3%p, 0.5%p 증가한 반면, 서귀포시는 0.4%p, 0.8%p 증가한 것으로 나타남

〈표 II-146〉 지역별 경제활동인구 규모 및 증가율 비교

(단위: 명, %)

구분	제주도	전년대비 증가율	제주시	전년대비 증가율	서귀포시	전년대비 증가율
2010	487,953		352,232		135,721	
2011	474,936	-2.7	345,256	-2.0	129,680	-4.5
2012	483,955	1.9	352,759	2.2	131,196	1.2
2013	494,870	2.3	361,622	2.5	133,248	1.6
2014	508,885	2.8	372,431	3.0	136,454	2.4
연평균 증가율		1.1		1.4		0.2

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2014 년 주민등록인구통계보고서」

□ 소득(GRDP)

■ 2012년 기준 제주지역의 지역내총생산(GRDP)은 12,707십억원으로 지역별로는 제주시 8,806십억원, 서귀포시 3,901십억원임

■ 2012년 제주도 전체의 명목 지역내총생산은 12.7조원으로 전년 11.8조원보다 약 8.6천억원(7.3%) 증가하였음

– 제주시는 전년대비 6.8천억원(8.4%증가), 서귀포시 1.7천억원(4.7%) 증가하였음

〈표 II-147〉 지역별 지역내총생산

(단위: 10억원, %)

구분	2010		2011		2012	
	지역내총생산	비중	지역내총생산	비중	지역내총생산	비중
제주도	10,899	100.0	11,847	100.0	12,707	100.0
제주시	7,619	69.9	8,121	68.6	8,806	69.3
서귀포시	3,279	30.1	3,726	31.4	3,901	30.7

출처: 제주특별자치도, 2015.3. 「2010 년 기준개편 및 2012 년 기준 행정시단위 지역내총생산 추계 결과」

■ 2012년 기준 1인당 지역내총생산은 도전체가 22,692천원이며, 서귀포시 26,289천원, 제주시 21,395천원임

■ 또한 2010~2012년 기준 1인당 GRDP의 연평균 증가율은 서귀포시가 제주시에 비해 약 1.5배 높은 것으로 분석됨

〈표 II-148〉 지역별 1인당 GRDP

(단위: 천원, %)

구분	도	전년대비 증가율	제주시	전년대비 증가율	서귀포시	전년대비 증가율
2010	19,934	-	19,083	-	22,237	-
2011	21,433	7.5	20,053	5.1	25,213	13.4
2012	22,692	5.9	21,395	6.7	26,289	4.3
연평균 증가율		6.7		5.9		8.8

출처: 제주특별자치도, 2015.3.「2010년 기준개편 및 2012년 기준 행정시단위 지역내총생산 추계 결과」재구성

□ 산업기반(사업체 및 종사자)

■ 2013년 기준 지역별 사업체 수는 제주시 38,220개소(73.9%), 서귀포시 13,507개소(26.1%)임

■ 2009~2013년 기준 사업체 수 증가율은 제주시 2.8%, 서귀포시 3.8%임

- 제주시는 2010년 사업체 수가 일부 감소하였으나, 서귀포시는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음

〈표 II-149〉 지역별 사업체 수 및 증가율 비교

(단위: 개소, %)

구분	제주도	전년대비 증가율	제주시	전년대비 증가율	서귀포시	전년대비 증가율
2009	45,990	-	34,322	-	11,658	-
2010	45,830	-0.3	33,839	-1.4	11,991	2.9
2011	47,144	2.9	34,850	3.0	12,294	2.5
2012	49,252	4.5	36,382	4.4	12,870	4.7
2013	51,727	5.0	38,220	5.1	13,507	4.9
연평균 증가율		3.0		2.8		3.8

출처: 제주특별자치도, 각 년도,「2012~2015 주요행정총람」재구성

■ 2013년 기준 지역별 사업체 종사자 수는 제주시 171,926명(75.8%), 서귀포시 54,808명(24.2%)임

■ 2009~2013년 기준 사업체 종사자 수 증가율은 제주시 2.9%, 서귀포시 4.2%임

– 제주시는 2011년 사업체 종사자 수가 일부 감소하였으나, 서귀포시는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음

〈표 II-150〉 지역별 사업체 종사자 수 및 증가율 비교

(단위: 명, %)

구분	제주도	전년대비 증가율	제주시	전년대비 증가율	서귀포시	전년대비 증가율
2009	200,130	–	153,578	–	46,552	–
2010	202,676	1.3	154,895	0.9	47,781	2.6
2011	203,757	0.5	154,733	–0.1	49,024	2.6
2012	211,468	3.8	159,332	3.0	52,136	6.3
2013	226,734	7.2	171,926	7.9	54,808	5.1
연평균 증가율		3.2		2.9		4.2

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2012~2015 주요행정총람」 재구성

□ 고용기반(고용률[30])

■ 2014년 기준 제주시의 고용률은 65.2%, 서귀포시의 고용률은 72.2%임

– 2010~2014년 기준 각 지역별 고용률 추이를 분석한 결과, 제주시 지역보다 서귀포시 지역의 고용률이 더 높게 나타남

〈표 II-151〉 지역별 고용률

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
제주시	64.7	66.7	64.9	64.7	65.2
서귀포시	70.7	70.3	74.4	70.6	72.2

자료: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 지역별고용조사

30) 통계청이 조사·발표하고 있는 지역별 고용조사는 분기 또는 반기별로 조사 결과를 발표하고 있는 바, 연도별 고용률은 각 연도별 마지막 분기 또는 반기를 기준으로 제시함

□ 공공서비스 부문

■ 공공서비스 부문에 대한 지역격차 평가 결과[31], 제주시의 발전 수준이 전반적으로 높은 것으로 나타남

– 제주시는 교육서비스 및 유아교육서비스, 의료서비스, 사회복지서비스, 노인복지서비스 부문의 발전 정도가 상대적으로 높은 것으로 나타남

– 반면 제주시의 보육서비스 및 문화 · 여가서비스 부문은 상대적으로 발전 정도가 낮은 것으로 나타남

〈표 II-152〉 공공서비스 부문별 평가지표

공공서비스 부문	평가지표	공공서비스 부문	평가지표
교육서비스	교육기회의 접근성	사회복지서비스	종합사회복지관 접근성
유아교육서비스	유아 교육 여건	노인복지서비스	노인복지관 접근성
의료서비스	의료기관 다양성	문화 · 여가서비스	여가서비스 여건
보육서비스		보육시설 이용 여건	

〈표 II-153〉 지역별 공공서비스 부문 비교

구분	제주시 읍 · 면 · 동지역 표준화점수 평균	서귀포시 읍 · 면 · 동지역 표준화점수 평균
교육서비스 부문	0.46	0.42
유아교육서비스 부문	0.46	0.39
의료서비스 부문	0.69	0.13
보육서비스 부문	0.44	0.48
사회복지서비스 부문	0.61	0.47
노인복지서비스 부문	0.62	0.47
문화 · 여가서비스 부문	0.38	0.55

주: 평가 결과가 1에 가까울수록 발전 수준이 높은 것을 의미함

출처: 제주발전연구원. 2014.「제주 산남 · 북지역간 지역격차 실태 분석」

31) 공공서비스 부문의 지역균형발전 수준 평가 결과는 제주발전연구원(2013)의 지역균형발전 평가체계에 근거하여 0과 1사이의 점수로 표현함

(2) 문제점

- 인구증가율(2010~2014년 기준)은 서귀포시 지역에 비해 제주시 지역이 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 경제활동인구 증가율(2010~2014년 기준)은 서귀포시에 비해 제주시의 연평균 증가율이 다소 높은 것으로 나타남
- 제주지역 총 GRDP에서 제주시는 69.3%, 서귀포시는 30.7%를 차지하고 있어, 경제기반은 상대적으로 제주시에 집중되어 있는 것으로 나타남
- 지역의 소득수준을 나타내는 1인당 GRDP는 제주시에 비해 서귀포시가 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 사업체 수 증가율(2009~2012년 기준)의 경우 제주시에 비해 서귀포시의 사업체 수 증가율이 높은 것으로 나타남
- 사업체 종사자 수 증가율(2009~2012년 기준)의 경우에는 제주시에 비해 서귀포시가 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 지역별 고용률을 비교한 결과, 서귀포시의 고용률이 제주시에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 관광지 등 여가 관련 시설이 서귀포시 지역에 집중되어 있는 바, 상대적으로 제주시의 문화 · 여가서비스 부문의 발전 정도가 낮은 것으로 나타남

(3) 계획과제

- 도농 특화와 융합이 가능한 생활인프라의 구축이 필요함
  - 삶의 편의를 위한 각종 도시시설을 지역에 특성에 따라 합리적으로 배분하되, 서로 부족한 부분을 공유할 수 있는 효과적인 방안 검토가 필요함
  - 생활인프라 구축을 통한 실질적인 지역 격차 해소방안을 마련해야 함

■ 비시가화지역에 대한 계획적이고 합리적인 개발방안을 마련해야 함

– 토지이용변화의 예측과 그에 따른 적절한 정책방안을 마련해야 함

– 주택의 균형적 공급으로 저소득층을 위한 주거복지를 실현해야 함

22) 제주도 전통문화와 역사 및 지역자산 계승을 위한 기반 미흡

(1) 현황

■ 제주도 전통문화와 역사 자원은 문화재(지정, 등록) 지정을 통해 보존 · 전승되고 있음

■ 2014년 기준 국가지정 문화재를 보면 보물은 관덕정 탐라순력도 등 6건, 사적은 삼성혈 제주목 관아 등 6건, 천연기념물은 제주 김녕굴 및 만장굴 제주도 제주마 등 48건, 명승은 제주 서귀포 정방폭포, 중요민속자료는 성읍 민속마을 등 9건, 중요무형문화재는 제주민요 등 5건, 등록문화재는 구 제주도청사 등 22건 등 총 106건이 있음

〈표 II-154〉 국가지정 문화재 현황

(단위: 건)

구분	계	보물	사적	천연기념물	명승	중요민속자료	중요무형문화재	등록문화재
계	106	6	7	48	9	9	5	22
도일원	3	–	–	2	–	–	–	–
제주시	51	5	6	25	1	3	4	8
서귀포시	52	1	1	21	8	6	1	14

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

■ 2014년 기준 도지정 문화재 현황을 보면 유형문화재는 제주항교 등 33건, 무형문화재는 제주큰굿 등 20건, 기념물은 오현단 등 128건, 민속자료는 돌하르방 등 82건, 문화재 자료는 제주속오군적부 등 10건 등 총 273건이 있음

〈표 II-155〉 도지정 문화재 현황

(단위: 건)

구분	계	유형문화재	무형문화재	기념물(사적, 수목, 지질, 경관)	민속자료	문화재 자료
계	273	33	20	128	82	10
제주시	175	22	13	82	49	9
서귀포시	98	11	7	46	33	1

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

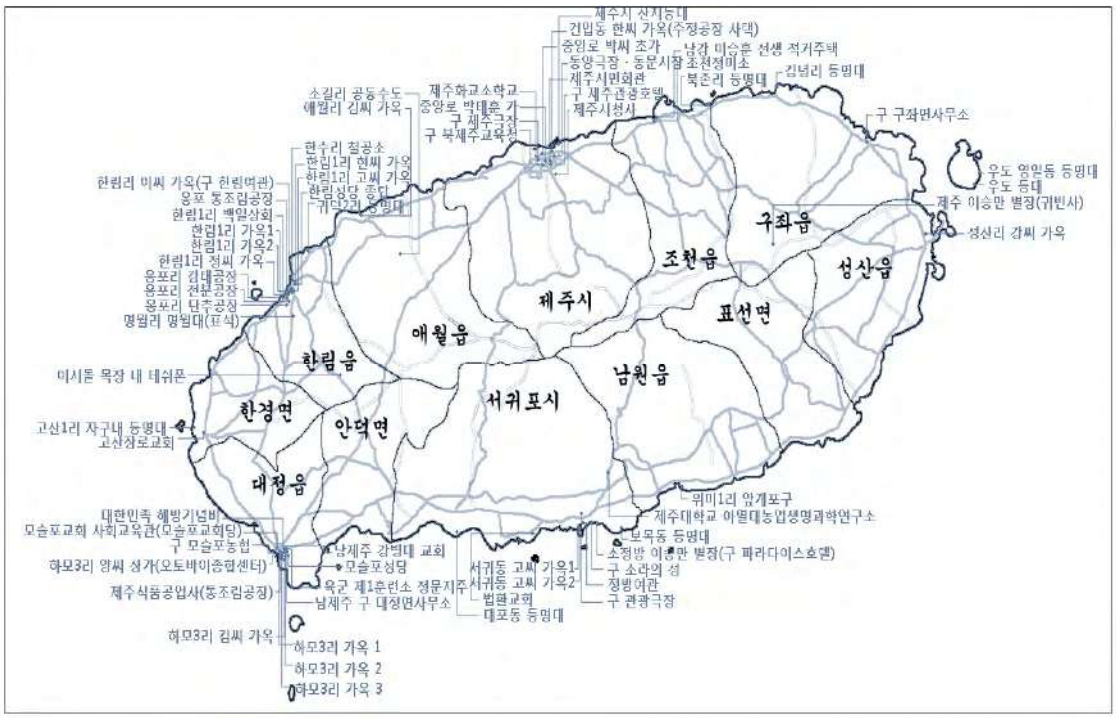
■ 제주도 역사 관련 기념관에는 '항일기념관, 제주4·3평화기념관' 등이 있으나 근대 역사교육 장소 활용 미흡

■ 제주도 근대역사문화시설은 주로 1900년대부터 1960년대까지 건립되고 보존성, 역사성, 희귀성 등을 지니고 있음

– 여기에는 교육시설, 종교시설, 관공서시설, 상업시설(공장, 금융), 숙박시설, 주거시설, 복합문화시설, 해양시설(등대, 등명대, 포구), 군사시설 등 66곳이 있음.

– 일제강점기 군사시설, 6·25전쟁 관련 군사시설이 남아있으며, 이 역사시설에 대한 보전·활용이 미흡함

〈그림 II-50〉 제주 근대 역사문화시설 분포 지도



출처: 제주발전연구원, 2013.「제주 근대 역사문화시설의 문화자원화 방안」

■ 제주에서 오랫동안 사용되어 온 ‘제주어’는 표준어의 영향으로 사용인구가 감소하는 추세이며, 현재의 변화속도로 본다면 소멸될 가능성이 높음

■ 제주도민을 대상으로 제주어에 대한 인식을 조사한 결과(「제2차 제주어 발전 기본계획」, 2012)를 보면 제주어가 소멸 위기에 놓여 있다고 볼 수 있음

– ‘일상생활에서 제주어를 적극적으로 사용한다’는 응답이 41.4%이고, ‘적극적으로 사용하지 않는다’가 23.9%로 나타남.

– ‘자녀에게 제주어 사용을 권장한다’는 응답이 22.7%이고, ‘권장하지 않는다’는 응답이 41.2%로 나타남

■ 2010년 12월 유네스코에서 제주어를 ‘소멸위기의 언어(4단계)’로 분류되자, 제주특별자치도에서는 행정적 · 제정적 지원을 통한 보전 정책 추진 중

–「제주어 보존 및 육성 조례」제정(2007. 09. 27. 제280호),) 및 ‘제주어보전육성위원회’ 운영

– 연구기관 운영 : 제주학연구센터(제주발전연구원 부설)

■ 제주어 보전 · 전승에 필요한 연구가 수행중임

–「제주어 발전 기본계획」수립(1차: 2008 ~ 2012, 2차: 2013 ~ 2017)

–「제주어 표기법」제정(2013. 12.) 및 제주특별자치도 고시 제2014-115호(2014. 07. 18.)

–「제주어 표기법 해설」발간(2014. 11.)

■ 지역사회 중심의 제주어 보전 운동이 추진중임

– 제주특별자치도 교육청 중심으로 각급 학교에서는 ‘제주어’ 상용화 학습을 추진중임

– 교사 직무연수에 교과과정을 운영함

– 민간단체 중심으로 ‘제주어 전문인력 양성, 말하기 대회’ 등이 추진됨

– ‘탐라문화제’ 기간에 제주어 관련 프로그램을 진행함

– 지역 언론사(신문, 방송) 중심으로 ‘제주어 관련 기사, 캠페인, 퀴즈’ 등 상용화 관련 프로그램이 추진됨

(2) 문제점

■ 제주도의 전통문화는 문화재 지정을 통해 일부 보존되고 있으나 일부 비등록문화재는 방치되고 지역자산으로 인식하지 못함

– 제주4 · 3유적지는 600여 곳이 있는데 최소한 17곳은 문화재 지정을 통해 역사교육 장소로 활용해야 함

* 이 유적은 4 · 3사건 당시 주민들의 집단희생터, 집단묘지, 피신 · 은신처, 잃어버린 마을, 기념비 등이 해당됨

■ 제주도 근대 군사시설에 대한 정비 및 다크투어 활용 방안이 부족함

– 일제강점기 군사시설인 일제진지동굴, 알뜨르비행장, 격납고 등에 대한 지역자산의 인식이 미흡함

– 6 · 25전쟁 관련 군사시설인 육군 제1훈련소 정문 지주, 제주 구육군 제1훈련소 지휘소, 제주 구 해병 훈련시설, 충혼탑, 제29사단탑, 훈적비 등에 대한 역사적 교훈 장소의 활용이 미흡함

■ 현재 제주어 보전에 대한 제도적 지원이 마련되어 있으나, 제주 도민들이 제주어 사용을 의무화할 수 있는 행정적 · 교육적 지원이 필요함

– '탐라문화제' 기간에 포함된 '제주어 주간'을 분리하여 도민들이 참여할 수 있도록 제도를 보완함

– 제주어를 공식적으로 사용할 수 있는 언어환경을 조성함

(3) 계획과제

■ 제주 문화자원의 보전 및 계승을 도모함

– 제주의 전통문화와 역사 자원에 대한 가치 인식이 부족하므로, 이에 대한 자료 구축 및 기록화 작업을 추진함

– 마을의 문화자원 조사 및 DB구축을 통해 콘텐츠개발 기반을 구축함

■ 제주어 상용화 기반을 조성함

– 제주어 능력평가 시험제도를 도입함

* 제주어를 체계적으로 교육할 수 있는 교육기관 지정, 자격증 취득에 필요한 교육 추진

* 관광업 관련 종사자, 방과후 교육 담당자, 문화예술교육강사, 방송인(아나운서 등), 교사, 공무원 대상 응시 권장

– 제주어 보전 관련 인프라를 구축함

* 제주어 관련 사업들이 일시적 · 일회적으로 추진되고 있는데, 연구와 보전 사업이 단계적 · 체계적으로 진행될 수 있도록 대표 기구 지정 필요

* 제주어가 대중적으로 활용될 수 있도록 자료 구축 및 보급

* 드라마, 영화, 대중가요, 문학작품 등에 반영할 수 있도록 지원

23) 도민의 공공·시민의식 약화

(1) 현황

■ 외국인을 비롯한 국내외 관광객 1,200만명 시대, 제주이주 인구증가 열풍 등 국내 · 외적으로 제주의 가치가 높게 나타나 부동산 가격상승 등 살고 싶은 좋은 제주로 변화되고 있으나, 제주도민 의식수준은 종전과 크게 달라짐이 없이 폐쇄적 · 방어적 · 부정적인 의식으로 제주의 높은 가치에 못미치는 상황

■ 폐기물 무단 투기 및 불법소각 등 공무원에 의한 단속건수는 2013년도 총 6,394건으로 인구 1,000명당 10.77건으로 서울시 다음으로 가장 많음

〈표 II-156〉 시도별 쓰레기 무단투기 및 불법소각 현황- 공무원에 의한 단속

(단위: 건, 건/천명)

구분	인구	단속건수	인구 천명당 단속건수
합계	51,141,463	242,188	4.74
서울특별시	10,143,645	122,955	12.12
부산광역시	3,527,635	17,398	4.93
대구광역시	2,501,588	6,740	2.69
인천광역시	2,879,782	26,717	9.28
광주광역시	1,472,910	1,512	1.03
대전광역시	1,532,811	1,203	0.78
울산광역시	1,156,480	1,061	0.92
세종특별자치시	122,153	170	1.39
경기도	12,234,630	27,888	2.28
강원도	1,542,263	2,897	1.88
충청북도	1,572,732	2,568	1.63
충청남도	2,047,631	3,349	1.64
전라북도	1,872,965	3,026	1.62
전라남도	1,907,172	6,795	3.56
경상북도	2,699,440	7,694	2.85
경상남도	3,333,820	3,821	1.15
제주특별자치도	593,806	6,394	10.77

출처: 환경부 · 한국환경공단. 2014. 「쓰레기 종량제 현황(2013 년도)」

〈표 II-157〉 제주지역 쓰레기 무단투기 및 불법소각 현황

(단위: 건, 천원)

구분			2009	2010	2011	2012	2013
공무원에의한단속	합계	단속건수	444	1,322	411	382	6,394
		과태료 부과	444	498	411	382	566
		주민계도건수	–	824	–	–	5,828
		과태료 징수	366	466	379	355	543
		과태료 미납	37	32	32	27	23
	쓰레기 · 담배꽁초 등 무단투기	단속건수	186	226	32	214	540
		과태료 부과	186	73	32	214	52
		주민계도건수	–	153	–	–	488
		과태료 징수	156	70	32	198	47
		과태료 미납	16	3	–	16	5
	비규격봉투에 의한 투기	단속건수	239	894	376	141	5,671
		과태료 부과	239	396	376	141	500
		주민계도건수	–	498	–	–	5,171
		과태료 징수	199	370	344	132	482
		과태료 미납	18	26	32	9	18
	불법소각	단속건수	18	202	3	27	183
		과태료 부과	18	29	3	27	14
		주민계도건수	–	173	–	–	169
		과태료 징수	10	26	3	25	14
		과태료 미납	3	3	–	2	–
	운전장비로 쓰레기투기	단속건수	1			–	–
		과태료 부과	1			–	–
		주민계도건수	–			–	–
		과태료 징수	1			–	–
		과태료 미납	–			–	–
주민신고	합계	신고건수	5	–	2	8	174
		과태로 부과	5	–	2	8	67
		과태료 미부과	–	–	–	–	107
		과태료 징수	–	–	2	7	67
		과태료 미납	–	–	–	1	–
		포상금지급	5	–	2	8	38
	쓰레기 · 담배꽁초 등 무단투기	신고건수	–	–	–	7	62
		과태로 부과	–	–	–	7	37
		과태료 미부과	–	–	–	–	25
		과태료 징수	–	–	–	7	37
		과태료 미납	–	–	–	–	–
		포상금지급	–	–	–	7	29
	비규격봉투에 의한 투기	신고건수	3	–	1	–	53
		과태로 부과	3	–	1	–	19
		과태료 미부과	–	–	–	–	34
		과태료 징수	–	–	1	–	19
		과태료 미납	–	–	–	–	–
		포상금지급	3	–	1	–	6

(단위: 건, 천원)

구분			2009	2010	2011	2012	2013
	불법소각	신고건수	1	–	1	1	59
		과태로 부과	1	–	1	1	11
		과태료 미부과	–	–	–	–	48
		과태료 징수	–	–	1	–	11
		과태료 미납	–	–	–	1	–
		포상금지급	1	–	1	1	3
	사업장생활폐기물 무단투기	신고건수	1				–
		과태로 부과	1				–
		과태료 미부과	–				–
		과태료 징수	–				–
		과태료 미납	–				–
		포상금지급	1				–

출처: 환경부 · 한국환경공단. 각 년도. 「쓰레기 종량제 현황(2009~2013 년도)」

■ 법규 위반 건수(경찰청–운전자, 보행자) 현황은 운전자의 경우 2013년 총 191,258건으로, 인구 천명당 322.09명으로 16개 시도 중 10위권으로 하위수준이며, 보행자의 경우도 인구 천명당 0.56명으로 8위권으로 중간 수준

〈표 II-158〉 시도별 법규 위반 현황(2013년 기준)

(단위: 건, 건/천명)

구분	인구	운전자	인구 천명당 운전자 법규 위반	보행자	인구 천명당 보행자 법규 위반
합계	51,141,463	12,499,256	244.41	89,935	1.76
서울특별시	10,143,645	1,246,033	122.84	13,895	1.37
부산광역시	3,527,635	759,142	215.20	5,337	1.51
대구광역시	2,501,588	505,982	202.26	34,127	13.64
인천광역시	2,879,782	498,812	173.21	2,053	0.71
광주광역시	1,472,910	313,594	212.91	12,516	8.50
대전광역시	1,532,811	321,962	210.05	9,635	6.29
울산광역시	1,156,480	318,941	275.79	352	0.30
경기도	12,234,630	2,639,855	215.77	8,171	0.67
강원도	1,542,263	717,665	465.33	483	0.31
충청북도	1,572,732	582,482	370.36	91	0.06
충청남도	2,047,631	877,470	428.53	35	0.02
전라북도	1,872,965	732,355	391.01	8	0.00
전라남도	1,907,172	761,630	399.35	652	0.34
경상북도	2,699,440	1,211,535	448.81	388	0.14
경상남도	3,333,820	820,540	246.13	1,858	0.56
제주특별자치도	593,806	191,258	322.09	334	0.56

출처: 경찰청. 2014. 「제 57 호 2013 경찰통계연보」

〈표 II-159〉 제주특별자치도 법규 위반 현황

(단위: 건)

구분			2009	2010	2011	2012	2013
합계			91,244	194,141	85,743	96,169	191,258
운전자	통고처분항목	소계	11,624	27,804	8,275	17,639	35,168
		신호 · 지시 5조	2,591	2,572	689	1,640	7,992
		통행금지제한 6조①②④항	2	5	4	4	9
		중앙선침범 13조③항	245	325	227	344	768
		통행구분 13조①②⑤항	3	8	2	7	12
		지정차로통행 14조②③④항	9	8	72	48	268
		일반도로 버스전용차로 15조③항	–	1	–	1	1
		통행우선순위 16조	2	1	–	–	–
		속도위반(21～40㎞/h 초과) 17조③항	4	7	2	–	2
		속도위반(20㎞/h 이하) 17조③항	5	18	6	7	13
		속도위반(최저속도) 17조③항	3	1	–	1	1
		횡단유턴후진 18조	143	458	240	448	1,122
		일반도로안전거리미확도 19조①항	236	208	249	202	208
		고속도로 전용도로 안전거리 미확보 19조①항	1	–	2	–	–
		진로변경방법 19조③항	97	140	119	123	162
		급제동 금지 19조④항	–	4	1	–	1
		진료양보 의무불이행	2	8	–	–	–
		앞지르기방법 위반 60조②항21조	2	4	1	2	4
		앞지르기 방해금지 21조④항	–	–	–	–	1
		앞지르기 금지시기 22조①②항	3	1	–	–	1
		금지장소에서의 앞지르기 22조③항	3	8	3	8	6
		끼어들기 금지 23조	5	5	3	10	35
		교차로 통행방법 25조	399	677	309	344	1,349
		직진 · 우회전차의 진행방해 26조	191	219	209	271	246
		횡단보도 보행자 횡단방해 27조①②항	9	6	1	7	17
		보행자통행 방해보호 불이행 27조③④⑤항	2	–	1	2	12
		보행자전용 도로통행 28조②③항	1	4	–	1	2
		서행의무 31조①항	40	23	27	4	16
		일시정지 31조②항	41	43	39	34	99
		정차, 주차금지 32조	16	20	23	11	70
		주차금지 장소 33조	20	10	13	6	26
		정차 · 주차방법의 시간의 제한 34조	2	8	10	2	11

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
정차 · 주차위반의 대한 조치불응 35조	–	–	–	1	–
운전석 이탈시 안전확보 49조①항6호	4	4	3	1	1
등화점등, 조작불이행 37조	1	7	6	1	10
제차신호조작불이행 38조	2	7	48	19	55
승차인원초과 39조①②⑤항	1	2	3	2	2
적재제한, 적재물 추락 방지 39조①②⑤항	72	118	189	220	201
안전운전의 무불이행(난폭운전) 48조	1,184	1,166	1,053	1,126	1,331
어린이맹인등의보호 49조①항2호	2	1	1	4	–
썬팅, 불법 부착물장치 49조①항3,4호	2	–	–	2	2
노상시비 다툼으로 교통 방해 49조①항5호	–	4	4	2	–
승차자의 안전조치 49조①항7호	12	7	6	13	6
급발진, 엔진공회전, 경음기 연속사용 49조①항8호	–	–	–	–	1
휴대폰 사용금지 49조①항10호	19	58	11	28	107
택시의합승, 승차거부부당요금 50조⑥항	1	4	1	4	7
안전띠 미착용 50조①항 67조①항	1,852	16,441	3,267	11,420	19,276
이륜차안전장구미착용 50조③항	503	1,483	243	978	1,260
어린이통학버스운전자의의무 53조①②항	–	2	–	–	–
교통안전교육미필 73조②항	395	494	343	251	363
고속도로지정차로 통행 60조①항	–	–	–	3	–
고속도로 갓길통행 60조①항	–	1	–	1	1
고속도로버스전용차로통행 61조②항	–	–	1	1	1
고속도로 전용도로 정차 주차금지 64조	–	1	1	1	1
고속도로 진입시 우선순위 65조	–	–	–	–	1
고속도로 전용도로 고장등의 조치 66조	–	–	–	1	–
적성검사기간경과 87조①②③④항	3,477	3,175	831	1	–
면허증휴대의무 92조①항	3	5	–	1	–
면허증반납불이행 95조①항	–	1	–	–	–
기타	17	34	12	31	88

(단위: 건)

구분			2009	2010	2011	2012	2013
	형사입건항목	소계	6,490	7,416	4,463	4,493	5,612
		정비불량차의운전 40조	–	–	–	1	–
		무면허운전 43조①항	1,663	1,805	971	947	1,236
		주취운전(0.05～0.09%) 44조①항	2,316	2,700	1,581	1,617	2,045
		주취운전(0.10%이상) 44조①항	2,331	2,684	1,791	1,798	2,111
		주취상태 측정불응 44조②항	97	107	54	72	86
		기타	83	120	66	58	134
	범칙금미납자138조 164조①② 165조		2,166	6,163	1,464	3,769	6,784
	무인단속해상인화	소계	73,130	158,921	73,005	74,037	150,478
		신호위반	21,418	16,265	15,103	12,776	13,157
		속도위반(20㎞/h이하)	45,518	116,715	50,311	53,363	110,475
		속도위반(21～40㎞/h)	5,951	24,272	7,291	7,560	25,384
		속도위반(41～60㎞/h)	243	1,669	300	319	1,385
		속도위반(60㎞/h초과)	–	–	–	19	77
보행자	총계		2	2	3	4	334
	통고처분항목	소계	2	2	3	4	334
		통행금지 · 제한 6조	–	–	–	–	1
		혼잡완화조치 7조	–	–	–	1	–
		차도보행 · 차도에서 차잡는 행위 8조①항	–	1	1	–	–
		육교및지하도위무단횡단(횡단금지부분 횡단포함) 10조②⑤항	2	–	1	–	27
		육교및지하도위무단횡단(차의 바로 앞 · 뒤 횡단금지 포함) 10조②④항	–	–	–	–	296
		도로에서의 금지행위 68조③항	–	1	1	3	10
		기타	–	–	–	–	–
	즉심항목	범칙금 미납 등	–	1	2	1	113

출처: 경찰청, 각 년도, 「2009～2013 경찰통계연보」

(2) 문제점

■ 2014년 광역자치단체 청렴도 평가결과 제주특별자치도는 종합청렴도 4등급, 외부청렴도 4등급, 내부청렴도 2등급, 정책고객 평가 5등급으로 전년도(종합청렴도 3등급)에 비해 낮아졌고, 여전히 공직사회 청렴수준은 하위수준으로 평가됨

* 교육청의 경우에는 2013, 2014년도 1등급 유지

■ 제주특별자치도는 2013년에는 4대 중점추진과제, 17대 이행과제를 선정하여 추진하였으며, 2014년에는 3대 중점추진과제, 14대 이행과제를 추진하고자 하였으나 종합청렴도는 여전히 4등급으로 나타났음

■ 2014년 제주발전연구원 보고서에 따르면, 제주특별자치도에 근무하는 공무원 300여명을 대상으로 청렴제도와 청렴문화, 청렴환경과 청렴의식, 공무원 윤리 등에 대한 인식조사를 실시한 결과, 청렴제도와 청렴문화는 전체적으로 청렴제도에 대한 인식은 높으나 청렴문화에 대한 인식은 낮은 것으로 나타났음

■ 제주특별자치도 공무원들의 경우 청렴제도에 대한 인식과 제도 규정은 잘 이해하고 있는 것으로 나타났고, 청렴문화의 경우 관심은 높으나 관행은 아직까지 남아 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요한 것으로 판단됨

〈표 II-160〉 광역자치단체 종합청렴도 및 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가

('14년도 점수, ' 13년 대비 개선도)

구분	종합청렴도(17) 평균 7.10, 표준편차 0.31	외부청렴도(17) 평균 7.29, 표준편차 0.33	내부청렴도(17) 평균 7.94, 표준편차 0.41	정책고객 평가(17) 평균 6.08, 표준편차 0.28
1 등 급	경기도(7.66, 0.12), 부산광역시(7.64, 0.11) (7.57점 이상)	경기도(7.94, 0.15), 경상북도(7.83, 0.46) (7.79점 이상)	부산광역시(8.84, 0.33), 경상남도(8.76, 0.32) (8.56점 이상)	경기도(6.50, 0.42) (6.50점 이상)
2 등 급	경상남도(7.37, 0.51), 전라북도(7.31, 0.50) (7.26~7.56점)	부산광역시(7.73, 014) (7.46~7.78점)	충청북도(8.21, −0.24), 제주특별자치도 (8.21, −0.36), 전라북도(8.18, 0.06) (8.15~8.55점)	세종특별자치시 (6.48, 0.10), 울산광역시(6.45, −0.01), 경상남도(6.40, 0.13), 서울특별시(6.37, 0.10) (6.22~6.49점)
3 등 급	대구광역시(7.24, 0.13), 경상북도(7.22, 0.38), 울산광역시(7.18, −0.44), 강원도(7.16, −0.35), 충청북도(7.14, −0.06), 세종특별자치시 (7.04, −0.56), 대전광역시(7.03, −0.25), 광주광역시(6.95, −0.16) (6.94~7.25점)	대구광역시(7.42, 0.11), 세종특별자치시 (7.42, −0.54), 경상남도(7.39, −0.02), 강원도(7.37, −0.46), 전라북도(7.36, 0.03), 울산광역시(7.34, −0.73), 광주광역시(7.20, −0.52), 대전광역시(7.14, −0.19) (7.13~7.45점)	대전광역시(8.10, −0.22), 경기도(8.00, −0.22), 울산광역시(7.94, −0.05), 강원도(7.93, 0.05), 서울특별시(7.88, −0.29) (7.74~8.14점)	충청남도(6.11, −0.39), 전라북도(6.09, −0.39), 충청북도(6.08, −0.41), 강원도(6.01, −0.22), 인천광역시(6.00, −0.22), 대전광역시(5.99, −0.64), 대구광역시(5.98, 0.13), 경상북도(5.98, −0.29) (5.94~6.21점)
4 등 급	전라남도(6.87, 0.00), 서울특별시(6.85, −0.79), 인천광역시(6.83, −0.29), 제주특별자치도 (6.82, −0.24) (6.63~6.93점)	서울특별시(7.12, −1.20), 인천광역시(7.11, −0.50), 전라남도(7.09, −0.07), 충청북도(7.08, 0.03), 제주특별자치도 (6.83, −0.28) (6.80~7.12점)	광주광역시(7.67, −0.44), 대구광역시(7.66, −0.42), 세종특별자치시 (7.59, −0.16), 전라남도(7.59, −0.17), 충청남도(7.52, −0.04), 경상북도(7.49, −0.21), 인천광역시(7.46, −0.70) (7.32~7.73점)	부산광역시(5.93, −0.56), 전라남도(5.74, −0.13) (5.66~5.93점)
5 등 급	충청남도(6.40, −0.34) (6.63점 미만)	충청남도(6.64, −0.62) (6.80점 미만)	(7.32점 미만)	제주특별자치도 (5.64, −0.40), 광주광역시(5.63, −0.54) (5.66점 미만)

출처: 국민권익위원회. 2014.12. 「2014 년도 공공기관 청렴도 측정 결과」

〈표 II-161〉 교육청 종합청렴도 및 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가

('14년도 점수, ' 13년 대비 개선도)

구분	종합청렴도(17) 평균 7.43, 표준편차 0.31	외부청렴도(17) 평균 7.67, 표준편차 0.33	내부청렴도(17) 평균 7.72, 표준편차 0.36	정책고객 평가(17) 평균 6.52, 표준편차 0.41
1등급	세종특별자치시(7.94, 0.46), 제주특별자치도(7.90, 0.09) (7.89점 이상)	세종특별자치시(8.40, 0.52), 제주특별자치도(8.21, 0.30) (8.17점 이상)	(8.26점 이상)	충청남도(7.15, 1.25) (7.13점 이상)
2등급	전라북도(7.73, 0.26), 충청북도(7.72, 0.44), 대구광역시(7.69, 0.15), 강원도(7.68, 0.36), 충청남도(7.67, 0.87) (7.58~7.88점)	대구광역시(7.92, -0.01), 충청남도(7.91, 0.04), 충청북도(7.85, 0.19) (7.84~8.16점)	광주광역시(8.07, 0.10), 전라북도(8.05, 0.05), 충청남도(8.04, 0.40), 충청북도(8.04, 0.13), 강원도(8.00, 0.17), 제주특별자치도(7.97, -0.57), 경상남도(7.96, 0.05) (7.90~8.25점)	전라북도(7.11, 0.41), 강원도(6.80, -0.01), 제주특별자치도(6.77, -0.32), 대구광역시(6.72, 0.15) (6.72~7.12점)
3등급	경상남도(7.41, 0.18), 전라남도(7.33, 0.03), 광주광역시(7.30, 0.24), 경상북도(7.28, 0.07) (7.27~7.57점)	전라북도(7.83, -0.02), 강원도(7.78, 0.33), 경상남도(7.65, -0.02), 울산광역시(7.64, -0.44), 전라남도(7.59, -0.39), 인천광역시(7.59, -0.32), 경상북도(7.58, -0.39) (7.51~7.83점)	대구광역시(7.86, -0.05), 세종특별자치시(7.77, 0.24), 서울특별시(7.74, -0.2), 부산광역시(7.67, 0.28), 전라남도(7.66, -0.07), 경상북도(7.58, -0.38) (7.54~7.89점)	전라남도(6.71, 0.00), 충청북도(6.66, 0.24), 경상북도(6.58, -0.32), 경상남도(6.56, 0.05), 울산광역시(6.56, 0.28), 대전광역시(6.50, 0.12), 세종특별자치시(6.40, 0.26), 부산광역시(6.34, 0.21) (6.31~6.71점)
4등급	대전광역시(7.17, 0.14), 울산광역시(7.13, -0.31), 인천광역시(7.11, 0.14), 서울특별시(7.10, 0.39), 부산광역시(7.08, 0.06), 경기도(7.02, -0.23) (6.96~7.26점)	서울특별시(7.42, 0.12), 대전광역시(7.37, 0.32), 경기도(7.33, -0.13), 광주광역시(7.25, -0.10) (7.17~7.50점)	대전광역시(7.52, -0.26), 경기도(7.52, -0.51) (7.18~7.53점)	광주광역시(6.29, -0.33), 인천광역시(6.27, 0.81), 경기도(5.95, -0.52) (5.90~6.30점)
5등급	(6.96점 미만)	부산광역시(7.13, -0.27) (7.17점 미만)	인천광역시(7.02, -0.65), 울산광역시(6.81, -0.55) (7.18점 미만)	서울특별시(5.42, 0.06) (5.90점 미만)

출처: 국민권익위원회. 2014.12. 「2014 년도 공공기관 청렴도 측정 결과」

(3) 계획과제

■ 세계시민으로서의 도민의식과 역량을 제고함

– 제주를 세계적인 도시로 성장시키기 위해 도민의식 및 자치역량을 제고함

– 불친절, 무질서를 없애고 친절하고 질서지키기가 아름다운 사회문화 조성과 더불어 아름다운 자연과 맑은 공기, 주변환경이 깨끗한 제주만들기 운동을 전개함

■ 제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련이 필요함

– 제주 고유의 공동체 정신, 안전, 환경의식 등에 관한 지속적인 교육과 홍보를 통해 도민역량을 강화시키고 제주의 성장과 가치 창출에 이바지할 수 있는 방안을 검토해야 함

24) 사회복지 서비스 전달체계 미흡

(1) 현황

■ 복지수요의 급격한 증가로 복지정책이 확대되고 있으며, 집행의 효과성 및 효율성이 강조되고 있음

– 2013년 사회보장기본법 개정에 따라 2015년 7월 1일부터 사회보장기본법이 본격적으로 시행되면서 자치단체별로 사회보장과 관련된 정책을 새롭게 신설 · 변경 할 경우 사회보장위원회를 통해 협의를 거치도록 되어 있음

– 중앙과 자치단체간 정책 유사 · 중복을 조정함에 따라 체감도 높은 복지서비스를 제공하는데 목적이 있음

■ 지역사회복지의 중요성이 증대되고 있으나, 사회복지서비스 전달체계는 여전히 취약한 실정임

– 개인의 욕구를 반영한 맞춤형 서비스 개발에 따른 예산확보 등이 지역차원에서는 어려운 실정이며, 대상자 발굴 및 통합사례 관리의 어려움, 고용–복지 연계에 따른 당사자 참여정도, 서비스 중복과 부정수급 등 여전히 상반된 문제가 존재하고 있음

– 중앙과 자치단체간 정책 유사 · 중복을 조정함에 따라 체감도 높은 복지서비스를 제공하는데 목적이 있음

■ 제주특별자치도의 인구 분포를 살펴보면 제주시지역 가운데 특히 동지역의 인구가 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타남

■ 〈제주특별자치도 기초생활보장수급자 현황〉 표를 보면 국민기초생활수급자의 경우 해당지역 인구대비 서귀포시의 비중이 높게 나타나고 있음

– 2014년 기준 기초생활보장수급자를 행정시별로 살펴보면 제주시는 제주시 지역 인구의 3.03%에 해당되는 반면 서귀포시는 3.82%에 해당됨

– 2014년 기준 기초생활보장수급자 수는 20,101명으로, 일반수급자 10,994명, 시설수급자 2,142명임

– 최근 5년 기초생활보장수급자 수는 매년 감소하고 있는 추세임

〈표 II-162〉 제주특별자치도 기초생활보장수급자 현황

(단위 : 명, 가구)

구분	계	일반수급자		시설수급자
		가구	인원	인원
2010	24,536	12,629	22,420	2,116
2011	23,830	12,392	21,694	2,136
2012	21,986	11,609	19,841	2,145
2013	21,187	11,354	19,067	2,120
2014	20,101	10,994	17,959	2,142
제주시	13,867	7,470	12,298	1,569
서귀포시	6,234	3,524	5,661	573

출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2011~2015 주요행정총람」

– 제주특별자치도 다문화가족 증가와 관련 결혼이민자 · 혼인귀화자를 살펴보면 2010년 1,614명에서 2014년 2,696명으로 매년 꾸준히 증가하고 있음

〈표 II-163〉 결혼이민자 · 혼인귀화자 현황

(단위 : 명, %)

구분		2010	2011		2012		2013		2014	
		인구수	인구수	증감률	인구수	증감률	인구수	증감률	인구수	증감률
총계		1,614	2,007	24.3	2,158	7.5	2,423	12.3	2,696	11.3
결혼이민자	소계	1,169	1,485	27.0	1,625	9.4	1,803	11.0	1,945	7.9
	남	76	117	53.9	147	25.6	167	13.6	198	18.6
	여	1,093	1,368	25.2	1,478	8.0	1,636	10.7	1,747	6.8
혼인귀화자	소계	445	522	17.3	533	2.1	620	16.3	751	21.1
	남	19	30	57.9	20	–33.3	29	45.0	35	20.7
	여	426	492	15.5	513	4.3	591	15.2	716	21.2

출처: KOSIS 국가통계포털(http://kosis.kr/) – 지방자치단체외국인주민현황 재구성

– 저소득 · 한부모가구는 2013년 말 기준 3,605가구, 9,791명으로 꾸준히 증가하는 추세임

〈표 II-164〉 저소득 및 한부모 가족

(단위 : 가구, 명)

구 분	합계		한부모가족지원법 수급자		국민기초생활보장수급자	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	가구수	가구원수
2009	3,361	9,192	2,219	5,944	1,142	3,248
2010	3,445	9,086	2,440	6,338	1,005	2,748
2011	3,452	9,338	2,405	6,296	1,047	3,042
2012	3,504	9,300	2,529	6,607	975	2,693
2013	3,605	9,791	2,617	7,012	988	2,779
제주시	2,641	7,201	1,861	4,995	780	2,206
서귀포시	964	2,590	756	2,017	208	573

출처: 제주특별자치도, 2014.「2014 년 통계연보」

– 제주특별자치도에 거주하는 65세 이상 노인인구는 2014년 말 기준으로 82,411명으로 제주특별자치도 전체인구(거주외국인 제외)의 13.6%를 차지하고 있으며, 2014년 13.6%로 이미 고령화사회를 지나 고령사회로 이동하고 있으며, 서귀포시의 경우 초고령사회로의 진입이 빠르게 이행되고 있음

〈표 II-165〉 노인인구 현황

(단위: 명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
전체인구	571,255	576,156	583,713	593,806	607,346
노인인구	69,641	72,580	75,925	79,305	82,411
구성비	12.2	12.6	13.0	13.4	13.6

출처: 제주특별자치도, 각 년도,「2010~2014 년 주민등록인구통계보고서」재구성

주: 외국인 제외

– 제주특별자치도의 2014년 12월 31일 기준 제주특별자치도의 등록장애인 수는 32,989명으로 제주도 전체인구 621,550명의 5.3%에 해당되며, 등록장애인 중 중증장애인(1~3급)은 13,569명으로 등록장애인의 41.1%를 차지하고 있으며, 남성장애인은 54.6%, 여성장애인은 45.4%로 나타나고 있음

〈표 II-166〉 등록장애인 현황

(단위: 명)

구분	계	남	여	1급	2급	3급	4급	5급	6급
계	32,989	18,007	14,982	3,317	4,305	5,947	5,173	6,428	7,819

출처: 제주특별자치도, 2015.「2015 주요행정총람」

(2) 문제점

■ 대상별 복지정책의 욕구가 서로 상이한 실정이나, 중앙과 연계한 사업 중심의 복지전달체계가 이루어짐에 따라 대상자별 복지체감도가 매우 낮은 실정임

■ 현재 복지시설의 추가 확대 등에 대한 문제 제기에 대하여 실질적으로 도민들이 체감하는 바는 상대적으로 서귀포시에서 가장 많이 취약하다고 인식하고 있는 실정이며, 전반적으로 도만 5명 가운데 1명꼴로 시설에 대한 부족을 인식하고 있음

– 대표적으로 제주도내 전체 종합사회복지관의 경우 9개소가 있으며, 이 가운데 5개소가 구 제주권에 밀집하여 있으며, 두 개의 복지관 간의 이동거리가 496m로 매우 근접한 실정임

– 복지관별 특성화 등이 이루어지고 있지 못한 실정임

■ 민 · 관 협력체계 구축을 통한 사회복지전달체계 개편을 위한 노력이 이루어지고 있으나, 대상자 발굴, 서비스 연계 등이 여전히 인력 부족, 수요자와 공급 간의 미스 매치 등이 발생하고 있음

■ 상향식 전달체계 등으로 복지사각지대 해소의 한계가 있음

– 관료중심적으로 서비스 자격 판정 등이 객관적인 지표에 의거 산출되고 있으나, 대상자별 서비스 종결에 초점을 두고 있으므로 서비스 종결에 따른 사후관리 등이 지속적으로 연계될 필요가 있음

(3) 계획과제

■ 사회보장기본법 전면 시행에 따른 복지시책 전면 검토가 필요함

– 신규 · 개정에 앞서 사회보장위원회 조정 대비 대상자별 단계별 사회보장관련 시책을 검토함

■ 사회복지대상자의 복지체감도를 제고할 수 있는 맞춤형 정책을 발굴함

– 사회보장기본법과 상충되지 않는 범위에서 대상자별 복지체감도를 제고할 수 있는 복지서비스를 발굴함

– 현금중심의 복지서비스에서 바우처 등 급여체계 개선안을 마련함

■ 읍면동지역보장협의체 확대에 따른 지역 차원의 지역보장협의체 기능 강화 방안 모색함

– 사회보장기본법에 따라 당초 보건, 복지에 집중되어 있는 협의체의 참여 범위가 보건, 복지, 교육, 문화, 고용, 주거 등으로 대폭 확대됨에 따라 읍면동보장협의체 기능 강화 및 역량 강화 방안이 필요함

25) 공공갈등관리 및 조정시스템 미흡

(1) 현황

■ 제주도의 전 분야에서 다양하게 등장하고 있는 공공갈등을 관리하기 위한 제주도 지방정부 차원의 공공갈등관리는 주로 사전 예방보다는 사후관리에 치중하고 있고, 사회적 갈등관리기법보다는 법적 소송이나 주민투표와 같은 법적, 기술적 갈등관리 기법에 의존하고 있음

■ 다행스럽게도 최근에 제주도 차원에서 사회적 갈등관리 방안을 활용하기 위한 방안의 하나로 제주도사회협약위원회를 구성, 운영하고 있으나 위원회 구성과 운영방식 및 위원회의 역할이나 기능 등에 있어서 많은 한계점을 보이고 있음

■ 제주도사회협약위원회를 활용하여 제주도의 공공갈등을 효과적으로 관리하는 데에는 많은 한계를 보이고 있다는 평가를 받고 있음

■ 현재 제주도가 당면하고 있는 공공갈등들을 해소하기 위한 방안 중 하나로 소송을 통하거나 소송과정 등에 있다는 점에서 법적 소송을 통한 갈등관리기법이 보편화되어져 있음

■ 하지만, 법적 소송을 통한 공공갈등 관리는 공공갈등을 궁극적으로 해결하였거나 효과적으로 관리하고 있기보다는 법에 의지하여 이해당사자 간 갈등을 일시 잠재우거나 이해관계자 간 불신과 증오를 증폭시키는 부작용을 낳고 있다는 점에서 법적 소송이 과연 효과적인 갈등관리방안인지에 대한 의구심을 가져오고 있음

■ 제주도는 공공갈등관리를 위해 대부분 법적, 기술적 갈등관리방안에 의존하고 있음. 공공갈등을 처리하는 데 있어 주로 환경대응성이나 합목적성에 근간을 두기보다는 법적 정당성에 기반을 둔 행정 처리나 업무방식에 의존하여 공공갈등관리가 이루어지고 있음

(2) 문제점

■ 사후적 공공갈등관리 중심으로 사전적, 예방적 공공갈등관리가 부재함

– 제주도가 활용하고 있는 대부분의 공공갈등관리방법들은 공공갈등이 표출되고 갈등이 극대화 된 이후에야 공공갈등을 관리하는 사후적 갈등관리가 대부분을 차지하고 있음

– 가장 좋은 공공갈등관리전략은 사전적, 예방적 공공갈등관리를 통하여 공공갈등의 발생을 최소화하는 것이라면 현재 제주도가 주로 의존하고 있는 사후적 공공갈등관리는 지역사회의 분열이 극대화 된 이후에 처방책을 찾는 사후약방문식 갈등관리에 의존하는 경우가 대부분임

■ 방어적 갈등관리방식의 고수와 대안적 갈등관리가 부재함

– 제주도의 공공갈등관리방식의 특징과 관련하여 결정–공개–방어(DAD)라는 전통적 갈등관리방식을 고수하고 있음

– 이러한 점에서 중앙정부가 추진하는 정책이나 제주도 차원에서 추진하는 지역정책에 대해 지역주민들이나 이해관계자들의 의견수렴이나 참여가 이루어지지 않은 상태에서 주요정책 결정이 이루어지고 있으며,

– 이렇게 결정된 정책을 공표하고 나서 이로 인한 갈등이 야기되는 경우에 법적 소송이나 주민투표와 같은 법적, 행정적 방법을 통하여 공공정책을 방어한다는 점에서 여전히 방어적 갈등관리방식을 고수하고 있음

– 이러한 점에서 선진국을 중심으로 이미 많은 각광을 받고 있는 대안적 갈등관리 기법의 활용은 거의 이루어지고 있지 않고 있음

■ 관 중심의 당사자 간 직접 해결원칙의 고수와 제3자활용의 저조

– 가장 효과적인 갈등관리방식은 이해당사자 간 직접적인 해결이라고 할 수 있으나 이해당사자 간 직접적인 해결은 현안과제에 대한 정보의 비대칭성이 극복되고 갈등해결을 위해 이해관계자들이 활용할 수 있는 자원들이 다소 균형을 이루어야 하며 다름을 인정하되 상대방에 대한 신뢰와 존중감이 전제 될 때에만 가능함

– 이러한 관점에서 볼 때, 제주도의 공공갈등관리는 여전히 모든 면에서 지역주민에 대해 비교우위를 가지고 있는 관 우위 또는 관 주도의 당사자 해결원칙이 견지되고 있다는 점에서 공공갈등관리가 이루어지고 있고 이러한 관 주도의 공공갈등관리가 오히려 또 다른 갈등을 유발시키는 원인으로 작용하고 있음

– 이처럼 상대적인 비교우위를 가지고 있는 당사자 간 직접적인 갈등관리가 오히려 공공

갈등을 악화시키는 사례가 빈번함에 따라 차선책으로는 객관적이고 공정한 제3자의 조정이나 중재를 통한 공공갈등관리가 전 세계적으로 새로운 갈등관리전략으로 각광을 받고 있음에도 불구하고 제주도 차원에서의 활용도는 매우 미미한 수준임

– 다만, 최근에 들어 사회적 합의를 통한 공공갈등을 관리하기 위한 시도로서 제주도사회협약위원회가 운영되고 있는 점은 평가할 만하나 위원회의 구성이나 운영, 그리고 실질적인 역할이나 권한 부여 등에 있어서 여전히 많은 제약요인을 가지고 있음

■ 기술적 갈등관리방식에의 의존과 사회적·문화적 갈등관리방식이 부재함

– 제주도 차원에서 주로 활용되고 있는 공공갈등관리방안은 참여보다는 배제, 합의보다는 규정 및 절차, 공감이나 설득보다는 보상, 그것도 미흡한 보상 등과 같은 주로 기술적이고 기계적인 갈등관리방법에 의존하고 있음

– 하지만, 공공갈등 유발의 대부분이 참여배제로 인한 소외감, 직접적인 이해가 얽힌 주요 정책에 대해 형식적인 의견수렴으로 인한 자괴감, 그리고 형식적인 의견수렴조차 거치지 않는데서 오는 지역주민으로서의 자존감 훼손 등과 같은 감성적, 정서적 측면을 도외시한 채 주로 기술적 전략에 입각한 갈등관리가 이루어지고 있음

– 이러한 측면에서 제주도는 공공갈등관리에서 그 필요성이나 중요성이 나날이 높아지고 있는 반면에 이에 효과적으로 대응할 수 있는 사회적, 문화적 측면에서의 갈등관리 노력이나 시도는 기대에 크게 미치지 못하고 있음

■ 피상적이고 획일적인 공공갈등 관리와 공공갈등의 원인분석이 취약함

– 제주도 차원에서 공공갈등관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 개별 공공갈등에 대해 갈등발생 원인을 치밀하게 분석한 후, 이를 갈등발생 단계별로 갈등유발 원인별로 실효적인 공공갈등관리방안을 마련해야 함에도 불구하고,

– 제주도 차원에서 발생하였거나 발생하고 있는 공공갈등에 대한 원인분석이 체계적으로 이루어지지 않은 상태에서 대부분 피상적이고 획일적이며 당면한 공공갈등을 단기간에 해소하기 위한 즉흥적인 갈등관리가 주를 이루고 있음

– 특히, 개별 공공갈등이 가지고 있는 특성들, 예를 들면 갈등의 발생원인, 갈등의 이해관계자, 갈등의 지속기간, 그리고 갈등의 정도 등이 상이함에도 불구하고 개별 공공갈등의 특성에 맞춘 맞춤형 갈등관리가 이루어지기 보다는 모든 공공갈등에 대해 획일적인 갈등관리가 적용되고 있는 실정임

– 이러한 점에서 볼 때, 제주도의 갈등관리는 갈등원인분석이 이루어지지 않은 채 갈등이 관리되는 피상적인 갈등관리와 함께 개별 공공갈등의 특성을 반영하지 못한 획일적인 갈등관리에 의존하고 있음

■ 단편적 차원에서의 갈등관리와 시스템적 갈등관리체계의 구축이 미흡함

– 제주도 갈등관리와 관련하여 이를 전담하는 조직이나 인력, 공공갈등을 예방하거나 완화하기 위한 업무수행방식의 도입 및 상호협의와 조정방식을 통해 업무를 수행하는 조직문화의 조성 등과 같이 공공갈등을 예방하고 관리하기 위한 제주도정 차원에서의 시스템적인 갈등관리체계에 대한 구축이 매우 취약한 상황으로 한 사람의 공공갈등 전담 인력에만 의존하는 단편적 갈등관리가 이루어지고 있음

– 공공갈등의 발생 원인을 분석해보면 공공정책에 대한 어젠다 설정단계에서부터 중요한 의사결정이 이루어지는 단계, 중요한 정책의 집행 및 실행단계, 그리고 평가단계에 이르기까지 시계열적으로 갈등이 발생하고 있고, 공공갈등을 추진함

– 그러나 제주특별자치도 내부 및 제주특별자치도와 외부의 이해관계자 간에 공공갈등이 유발된다는 점에서 시간적, 공간적 차원을 포함한 시스템적인 갈등관리체계의 구축이 필요하나 제주도의 공공갈등관리는 한 사람의 갈등조정정책보좌관에 의존하고 있다는 점에서 여전히 단편적인 차원에서 공공갈등 관리가 이루어지고 있음

(3) 계획과제

■ 제주형 공공갈등관리 시스템을 구축

– 민주적이고 합리적인 갈등관리를 위해서는 정책입안 단계에서의 갈등영향분석, 정책결정 단계에서의 참여적 의사결정, 정책집행 단계에서의 합의형성 및 갈등조정 등의 프로세스를 구축

– 갈등 유발 가능성이 있는 정책을 추진하는 과정에서 갈등의 예방 · 완화 · 해결을 위해서는 정책소통을 위한 공공의 적극적인 인식과 태도변화 유인

■ 사회협약위원회 기능 강화

– 사회협약위원회는 제주지역 갈등해소 및 중재를 위한 공식적이고 법적인 기구인 만큼 그 위상과 역할을 정립하는 것이 매우 중요

– 관주도형에서 탈피한 민간중심의 의사결정 시스템 구축으로 민선 6기 도정의 핵심 정책인 협치 구현을 선도

제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

III 국내외 유사 추진사례 분석 및 시사점

1. 미래가치 실현을 위한 국제적 도시·정책 동향 분석
2. 국내외 유사 계획 수립사례 및 실현전략 분석

1. 미래가치 실현을 위한 국제적 도시 · 정책 동향 분석

1) 국외 도시정책 트렌드[32)]

□ 국외 도시정책은 지속적 번영과 미래의 새로운 도전요인 및 기회요인에 대응하고 미래 위험요인과 기회요인을 포괄적으로 분석·평가하여 비전 및 발전전략을 수립

〈표 Ⅲ-1〉 국외 도시정책 트렌드

구분	목표년도	발전전략
Europe 2020 전략 (2010)	2011~2020	- 똑똑한 성장(Smart Growth) - 지속가능 성장(Sustainable Growth) - 함께 하는 성장(Inclusive Growth)
영국 "Realising Britain's Potential" (2008)	향후 10~15년 이상	- 강력한 국제기구를 통한 세계화 - 영국 경제의 fundamental을 강화를 통한 경제 번영 - 유년기 잠재력 개발, 직장훈련 촉진 등을 통한 기회 확대 - 복지 및 이민시스템 개선을 통한 인구변화 대응 - 가정생활·양육·어린이, 이주자 및 후세대 사회통합 촉진정책 추진 - 마약, 조직범죄, 폭력, 범죄 대응정책 마련을 통한 사회안전 강화 - 교육·의료 등 공공서비스 개선 - 구속력 있는 국제협약 체결을 통한 기후변화 대응 - 민주주의 혁신을 위한 일련의 정책 수립
아일랜드 "SHARING OUR FUTURE: IRELAND 2025" (2009)	2025년	- 기업의 경쟁력 확보를 위한 통합적 정책 발전 - 기업은 고부가가치 신성장 분야의 경쟁력 확보 - 훈련 정책·전달체계의 통합적 발전 - 일관성 있는 전생애적 사회정책 발전 - 선진국 및 고도성장국과의 국제교역 및 투자파트너 강화 - 최소 2016년까지 인프라에 대한 지속 투자 필요 - 미래 국제적 교역 중심지와의 연계 강화 - 지능형·저탄소 수송시스템 구축 - 미래에 전략적으로 대응할 수 있도록 정부조직을 재정비 - 재정의 건전성과 재원투자의 우선순위에 대한 장기 전략 수립 - 에너지 공급원의 다원화 - 효율적인 에너지 절약 조치 필요 - 온실가스 감축을 위한 장기비전과 액션플랜 수립 - 기후변화에 대응한 안전한 국토전략 수립

32) 기획재정부. 2012.「주요 선진국이 바라본 미래 트렌드와 정책과제」

〈 국외 도시정책 트렌드 (계속) 〉

구분	목표년도	발전전략
호주 "Australia to 2050" (2010)	2011 ~ 2050	– 대학과 직업훈련소 확충 등 교육 기회 확대 – 도로, 철도, 항만 등에 대한 투자 효율성 강화 – 효율적인 생산을 위한 혁신에 투자 확대 – 21세기형 보건의료제도를 만들기 위해 보건투자 확대 – 연금제도의 지속가능성을 제고하도록 개혁 – 근로유인 소득세 감면, 보육세 환급, 재고용 교육 강화 등을 통해 노동시장 참여 촉진 – 탄소오염감축제도에 대비하여 신재생에너지 사용 확대(’20년까지 전기발전량의 20%) – 탄소저감기술 개발에 투자 확대(향후 6년간 45억 달러) – 가정 내 에너지 효율화 프로그램 지원 확대(향후 5년간 30억 달러)
일본 "New Growth Strategy “ (2010)	2011~2020	– 재생가능 에너지 도입 확대 – 환경미래도시 – 삼림 · 임업 재생 플랜 – 의료 실용화 촉진을 위한 의료기관 선정제도 – 국제의료교류(외국인 환자 유치) – 패키지형 인프라 해외수출 – 법인세율 인하 및 아시아 거점화 추진 – 글로벌 인재육성 및 고도인재 수용 확대 – 지적재산 표준화 전략과 쿨 재팬의 해외 전개 – 아시아 · 태평양 자유무역권 구축 – 종합특구제도 창설 – 방일외국인 3,000만명 프로그램 및 휴가취득 분산화 추진 – 중고주택 · 개량시장의 배중 – 공공시설의 민간개방 및 민간자금 활용사업 추진 – ‘리딩 대학원’ 구상 등에 의한 국제경쟁력 강화와 인재육성 – 정보통신기술의 활용 촉진 – 연구개발투자 충실 – 유치원과 보육원의 일체화 – 일본판 직업능력평가제도 도입 – 새로운 공공 구축 – 종합거래소(중권 · 금융 · 상품) 창설
싱가폴 "New Challenges, Fresh Goals “ (2003)	2003~2018	– FTA등 경제협력강화 – 중국, 인도, 동북아를 배후로 한 허브지위 유지강화 등 – 효율적이고 유연하며 우호적인 비즈니스 환경 세율인하와 유연한 고용 및 임금조건 – 저렴하고 효율적인 인프라 – 혁신, 창의력, 지식기반경제에 기초한 기업가정신 배양 – 새로운 아이디어와 신사업 발굴 – 제조업 기존 4대분야(전자, 화학, 생의학, 공학)외 새로운 유망분야 개척 – 물류, 교육, 의료, 금융, 여행 등 서비스산업 강화 – 싱가포르 우수인력 양성 – 우수해외인력의 싱가포르이주 장려 – 지속적인 교육훈련 – 고용 및 직업구조의 유연성

□ 국외 정책 트렌드의 발전과제로 기후변화, 고령화, 사회안전, 고용 등을 핵심키워드로 도출

□ 대응전략으로 경제성장, 지속가능성, 세계화, 에너지 등이 중점

〈그림 Ⅲ-1〉 국외 도시정책 발전과제 키워드



〈그림 Ⅲ-2〉 국외 도시정책 대응전략 키워드



(1) EU, Europe 2020

□ 개요

명칭	계획기간	근거법률
Europe 2020 전략	2011~2020	EU 이사회 채택
작성부처	**국회보고 여부**	**법적구속력 여부**
EU 집행위	–	×

□ 주요내용

■ 경제위기로 지난 10년 동안 달성한 경제성장과 일자리가 사라짐에 따라 현 위기를 극복하고 성장동력을 회복하기 위한 유럽공동체 차원의 경제발전 전략을 제시함('10.3월)

– 똑똑한 성장, 지속가능 성장, 함께하는 성장을 기본 정책방향으로 2020년까지 5대 목표 및 7대 핵심정책을 제시함

〈표 Ⅲ-2〉 정책방향 및 목표

정책방향	5대 목표	7대 핵심정책
똑똑한 성장 (Smart Growth)	① 연구개발/혁신 – 공공/민간 R&D 투자를 GDP의 3%로 제고 ② 교육 – 학생중퇴율을 10%미만으로 감축 – 30-34세 시민의 대학교육 이수율을 40%로 확대	– 디지털 세계 (Digital Agenda for Europe) – 이노베이션 공동체 (Innovation Union) – 역동적 청년 (Youth on the Move)
지속가능 성장 (Sustainable Growth)	③ 기후변화/에너지 – 온실가스배출을 1990년 대비 20% 감축 – 전체에너지 소비중 신재생의 비중을 20% 확대 – 빈곤/소외 계층을 2천만명 이하로 축소	– 자원효율적 유럽 (Resource-efficient Europe) – 글로벌 시대의 산업정책 (Industrial policy for the globalisation era)
함께 하는 성장 (Inclusive Growth)	④ 고용 – 20-64세 인력의 고용율을 75%로 확대 ⑤ 빈곤/사회적 배제 – 빈곤/소외 계층을 2천만명 이하로 축소	– 새로운 기술과 일자리 (Agenda for new skills and jobs) – 빈곤퇴치 및 사회적 배제 극복 (European platform against Poverty and Social Exclusion)

(2) 영국, Realising Britain's Potential

□ 개요

명칭	계획기간	근거법률
Realising Britain's Potential: Future Strategic Challenges for Britain	향후 10~15년 이상	×
작성부처	**국회보고 여부**	**법적구속력 여부**
총리직속 미래전략단 (Strategy Unit)	×	×

□ 주요내용

■ 영국의 지속적 번영과 미래 새로운 도전요인 및 기회요인에 대응하기 위해 미래 위험요인과 기회요인을 포괄적으로 분석·평가함('08.2월)

– 세계환경 변화요인·트렌드 분석, 미래예측 및 시나리오 분석 등을 통해 9가지 핵심 도전과제를 도출함

〈표 Ⅲ-3〉 9가지 핵심 도전과제

9가지 핵심 도전과제	트렌드	대응전략
세계화	– 과학기술의 혁신, 개발도상국의 경제적 부상으로 세계화는 더욱 가속화	– 강력한 국제기구를 통한 대응
경제번영	– 지속적인 번영을 위해서 우호적인 경영환경 조성	– 영국 경제의 기반을 강화
기회확대	– 기회의 장벽 제거, 잠재력을 막는 불평등 요인 축소	– 유년기 잠재력 개발, 직장훈련 촉진 등 추진
인구변화	– 인구증가, 고령화 심화, 이민자 증가 등 인구변화	– 복지 및 이민시스템 개선
가정생활 및 공동체 지원	– 강하고 안정적인, 행복하고 활기찬 가정 및 공동체 조성	– 가정생활·양육·어린이, 이주자 및 후세대 사회통합 촉진정책 추진
사회안전 강화	– 사회안전에 대한 정부정책 강화	– 마약, 조직범죄, 폭력, 범죄 대응정책 마련
공공서비스	– 수요자 요구에 맞는 공공서비스 제공	– 교육·의료 등 공공서비스 개선
기후변화	– 저탄소 체계로의 전환을 위한 국제적 대응	– 구속력 있는 국제협약 체결
민주주의 혁신	– 민주주의 체제의 현대화	– 민주주의 혁신을 위한 일련의 정책 수립

(3) 아일랜드, SHARING OUR FUTURE: IRELAND 2025

□ 개요

명 칭	계획기간 또는 시계	근거법률
Sharing Our Future : Ireland 2025	2025	×
작성부처·참여기관	**국회보고 여부**	**발간 주기**
Forfas(산업·무역·과학기술·혁신에 관한 자문위원회)	×	–

□ 주요내용

■ 2025년까지의 미래 전망과 이에 대응하기 위한 국가 중장기 전략 방향을 제시함('09.7월)

〈표 Ⅲ-4〉 국가 중장기 전략 방향

부문	트렌드	전략
인구	– 인구성장의 둔화 – 고령화	– 미래의 복지와 경제성장 달성을 위해 기업의 경쟁력 확보를 위한 통합적 정책발전 – 기업은 고부가가치 신성장 분야의 경쟁력 확보
기술, 혁신, 기업	– 신기술에 유연한 비즈니스 모델 필요 – 창의적이고 모험적인 기업가 정신 요구	
교육, 기술	– 미래 생활수준, 수요에 맞는 교육시스템 필요 – 대학과 연구소간 연계 강화	– 훈련 정책·전달체계의 통합적 발전 – 기업과 연구기관의 협업 강화
삶의 질	– 사회의 일자라소득 창출 능력이 중요 – 헬스케어의 중요성 증가	– 새로운 사회가치에 대한 논의 시작 – 일관성 있는 전생애적 사회정책 발전
세계화	– 개발도상국의 부상 – 투자유치 국제경쟁 심화	– 선진국 및 고도성장국과의 국제교역 및 투자파트너 강화
인프라	– 물류 등 기업의 경쟁력에 대한 영향력 증가 – 지역의 균형발전을 위한 인프라 수요 증가	– 최소 2016년까지 인프라에 대한 지속 투자 필요 – 미래 국제적 교역 중심지와의 연계 강화 – 지능형·저탄소 수송시스템 구축
거버넌스와 규제	– 글로벌 이슈에 대한 국제기구의 조정역할 강화 – 정교한 의사결정 거버넌스 필요	– 미래에 전략적으로 대응할 수 있도록 정부조직을 재정비 – 재정의 건전성과 재원투자의 우선순위에 대한 장기 전략 수립
에너지	– 국제 에너지가격 지속 상승	– 에너지 공급원의 다원화 – 효율적인 에너지 절약 조치 필요
기후변화	– 국제적 대응 강화 – 재난방지를 위한 인프라투자 증가	– 온실가스 감축을 위한 장기비전과 액션플랜 수립 – 기후변와에 대응한 안전한 국토전략 수립

(4) 호주, Australia to 2050

□ 개요

명칭	계획기간 또는 시계	근거법률
Australia to 2050 : future challenges	2011년 ~ 2050년	Charter of Budget Honesty Act 1998
작성부처·참여기관	**국회보고 여부**	**발간 주기**
호주 재무성	O	5년

□ 주요내용

■ 향후 40년간 인구통계학적 변화에 따른 재정상의 영향을 포함한 현 정부 정책의 장기 지속가능성을 평가함('10.1월)

– ’10년 보고서에는 인구 고령화에 따른 경제·재정 위험과 환경 위험, 사회의 지속가능성에 대하여 논의함

〈표 Ⅲ-5〉 트렌드에 따른 대응전략

트렌드	리스크	대응전략
고령화	경제성장 둔화	– 대학과 직업훈련소 확충 등 교육 기회 확대 – 도로, 철도, 항만 등에 대한 투자 효율성 강화 – 효율적인 생산을 위한 혁신에 투자 확대
	재정부담 (보건·연금)	– 21세기형 보건의료제도를 만들기 위해 보건투자 확대(향후 5년간 640억 달러) – 연금제도의 지속가능성을 제고하도록 개혁 – 근로유인 소득세 감면, 보육세 환급, 재고용 교육 강화 등을 통해 노동시장 참여 촉진
기후변화	탄소오염, 에너지	– 탄소오염감축제도에 대비하여 신재생에너지 사용 확대(’20년까지 전기발전량의 20%) – 탄소저감기술 개발에 투자 확대(향후 6년간 45억 달러) – 가정 내 에너지 효율화 프로그램 지원 확대(향후 5년간 30억 달러)

(5) 일본, New Growth Strategy

□ 개요

명칭	계획기간	근거법률
신성장전략	2011~2020	× (각료회의 결정)
작성부처	**국회보고 여부**	**법적구속력 여부**
총리직속 국가전략실	O	×

□ 주요내용

■ 버블경제 붕괴 후 20년간 지속된 경제침체 극복을 위해 '강한 경제', '강한 재정', '강한 사회보장' 등 2020년까지의 경제정책방향을 제시함('10.6월)

– 신규수요 및 고용창출을 기반으로 2020년까지 GDP 성장률을 연평균 명목 3%이상, 실업률은 조기에 3%대로 인하함

– 7개 전략분야에서 21개 국가전략프로젝트를 제시함

〈표 Ⅲ-6〉 7대 전략 분야 및 21개 국가전략프로젝트

	7대 전략 분야	21개 국가전략프로젝트
성장 분야	그린이노베이션	– 재생가능 에너지 도입 확대
		– 환경미래도시
		– 삼림 · 임업 재생 플랜
	라이프이노베이션	– 의료 실용화 촉진을 위한 의료기관 선정제도
		– 국제의료교류(외국인 환자 유치)
	아시아경제	– 패키지형 인프라 해외수출
		– 법인세율 인하 및 아시아 거점화 추진
		– 글로벌 인재육성 및 고도인재 수용 확대
		– 지적재산 표준화 전략과 쿨 재팬의 해외 전개
		– 아시아 · 태평양 자유무역권 구축
	관광 · 지역	– 종합특구제도 창설
		– 방일외국인 3,000만명 프로그램 및 휴가취득 분산화 추진
		– 중고주택 · 개량시장의 배중
		– 공공시설의 민간개방 및 민간자금 활용사업 추진
성장 지원 분야	과학 · 기술 · 정보통신	– '리딩 대학원' 구상 등에 의한 국제경쟁력 강화와 인재 육성
		– 정보통신기술의 활용 촉진
		– 연구개발투자 충실
	고용 · 인재	– 유치원과 보육원의 일체화
		– 일본판 직업능력평가제도 도입
		– 새로운 공공 구축
	금융	– 종합거래소(중권 · 금융 · 상품) 창설

(6) 싱가폴, New Challenges, Fresh Goals

□ 개요

명칭	계획기간	근거법률
싱가포르 비전 2018 (새로운 도전, 참신한 목표)	2003~2018	×
작성부처	**국회보고 여부**	**법적구속력 여부**
재무부 소속 경제검토위원회(민관합동)	×(위원장이 총리에게 제출)	×

□ 주요내용

■ 역내 허브로서의 위치를 확고히 하고 성장을 지속하기 위한 장기발전전략을 제시한 비전 2018을 마련함('03. 2월)

– 글로벌경제, 기업가정신, 다원화된 경제 등 발전목표와 대외관계 확대, 경쟁력과 유연성 제고 등 6대 장기발전전략을 제시함

〈표 Ⅲ-7〉 6대 장기발전전략 및 내용

6대 장기발전전략	구체적 내용
대외관계 확대	– FTA등 경제협력강화 – 중국, 인도, 동북아를 배후로 한 허브지위 유지강화 등
경쟁력과 유연성 제고	– 효율적이고 유연하며 우호적인 비즈니스 환경 세율인하와 유연한 고용 및 임금조건 – 저렴하고 효율적인 인프라
기업가정신과 기업육성	– 혁신, 창의력, 지식기반경제에 기초한 기업가정신 배양 – 새로운 아이디어와 신사업 발굴
성장의 양축 (제조업과 서비스업)	– 제조업 기존 4대분야(전자, 화학, 생의학, 공학)외 새로운 유망분야 개척 – 물류, 교육, 의료, 금융, 여행 등 서비스산업 강화
우수인력 양성	– 싱가포르 우수인력 양성 – 우수해외인력의 싱가포르이주 장려
구조조정 대응	– 지속적인 교육훈련 – 고용 및 직업구조의 유연성

(7) 시사점

□ 메가트렌드에 대한 대응전략적 차원의 정책 제시

■ 해외의 도시정책 사례들은 메가트렌드에 대한 분야별 분석(기후변화, 고령화, 사회안전, 고용 등)을 통하여 이러한 메가트렌드가 대상지역에 미치는 영향결과에 따른 분야별 전략을 도출하였음을 알 수 있음

■ 제주는 사람과 물자의 이동이 자유로운 국제자유도시체제의 지향 속에서 메가트렌드에 대한 영향과 그 반응이 보다 더 민감할 것으로 예상되기 때문에 더욱이 세계환경의 변화 요인과 트렌드의 분석, 미래예측 및 시나리오 설정 등의 방법을 통해 제주의 새로운 분야별 전략을 제시할 필요가 있음

□ 미래비전설정에 따른 리스크를 고려한 전략 제시

■ 해외의 도시정책 사례들은 새로운 전략의 제시와 더불어 그에 따른 위험요인을 함께 고려하였음을 알 수 있음

■ 제주의 미래가치를 정립하고 비전을 설정하는 것도 중요하겠으나 핵심가치를 기준으로 우선 선택된 전략들에 의해 유발되는 리스크를 충분히 고려한 대응전략을 도출할 필요가 있을 것으로 보임

□ 실행력 강화를 위한 명확한 목표년도의 설정

■ 해외의 도시정책 사례에서는 최단 10년에서 최장 50년의 명확한 목표년도를 설정하였음을 알 수 있음

■ 제주 또한 단 · 중 · 장기적 명확한 목표년도 설정과 함께 실행가능한 전략설정이 필요할 것으로 보임

2) 내셔널 메가트렌드(National Mega Trends)

□ 메가트렌드에 따른 구조적·장기적인 변화, 정책 패러다임 등을 고려하여 제주의 미래비전을 설정

〈표 Ⅲ-8〉 셔널 메가트렌드(National Mega Trends)와 제주와의 관계

메가트렌드	제주와의 관계
저출산 고령화	– 전국평균(1.18명)에 비해 높은 출산율(합계출산율 1.43명(2013)을 기록 – 고령화 비율은 전국평균에 비하여 높은 수치를 기록 – 생산가능인구비율은(20대~40대) 2040년까지 전국에 비하여 낮게 전망
문화·가치관 다양화	– 자연환경에 대한 삶의 가치를 중시하는 사람들의 비중이 늘어나고 있음
과학기술 발달 및 융합	– 스마트그리드 실증단지 건설하고 2011년부터 본격적으로 운영 – 신재생 에너지인 풍력에너지 발전 중심
기후변화	– 현재 제주도는 주변해역의 수온이 점차 상승하여 아열대해역으로 바뀔 것으로 전망
경제 글로벌화	– 2010년 투자이민제 제도 도입 이후 외국이민자가 급격히 증가
소득 증가[33]	– 2012년 대비 700만원 이상 고소득 가구 비율이 2배이상 증가[34]
경제저성장	– 특별자치도 지정(2006) 이후 빠른 인구 유입 및 관광객 증가로 경제성장률 증가

33) 연합뉴스. 2014.4.21.「"올해 1인당 국민소득 3만弗 육박…원화강세 등 효과"」
34) 제주의 소리. 2015.2.17.「"제주 가구별 평균소득은? 200~300만원 '최다'"」

(1) 사회(Society)

□ 저출산 고령화

■ 저출산 현상이 지속되어 2013년 인구 1,000명당 조(粗)출생률은 8.6명에 머물러 사상 최저를 기록하고, 총 신생아수도 43.7만명으로 2005년(43.5만명)에 이어 사상 두 번째로 적은 수치를 기록함(합계출산율 1.18명 (2013))

■ 65세이상 고령인구 비율은 1970년 3.1%에서 2013년 12.2%로 지속적으로 증가했으며, 2030년 24.3%, 2050년 37.4% 수준에 이를 전망임

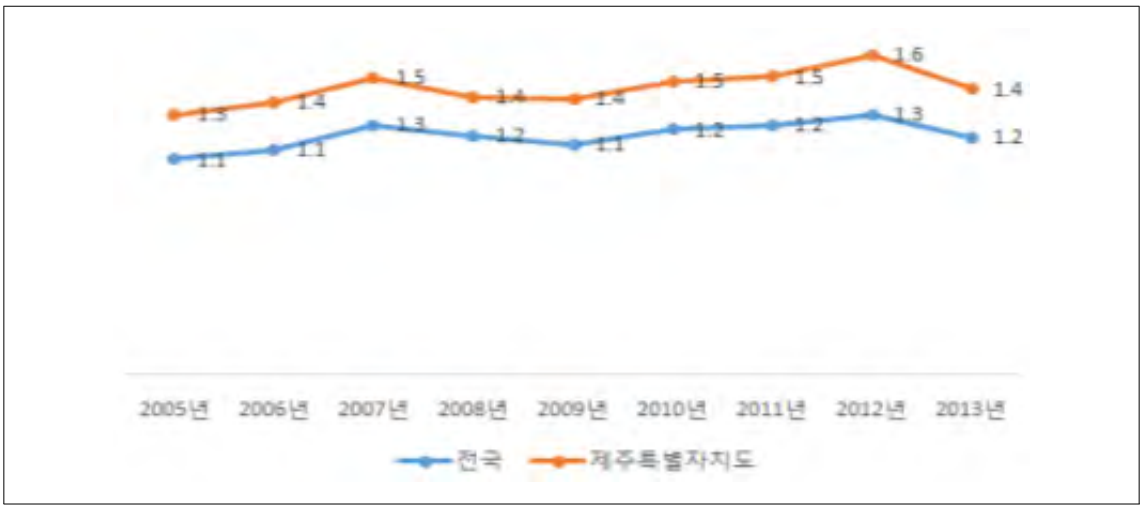
■ 제주도의 영향

– 제주도는 전국평균(1.18명)에 비해 높은 출산율(합계출산율 1.43명(2013)을 기록하였으며, 전국 16개 시도 중 3번째로 높은 출산율 기록(1위: 전라남도(1.51명), 2위: 충청남도(1.44명))하고 있으나 평균과 큰 차이를 보이지 않음

– 고령화 비율은 전국평균에 비하여 높은 수치를 기록하였고, 인구추계 결과 생산가능인구비율은(20대~40대) 2040년까지 전국에 비하여 낮게 전망되어 이에 대한 대책마련이 필요함

〈그림 Ⅲ-3〉 전국 및 제주도 합계 출산율

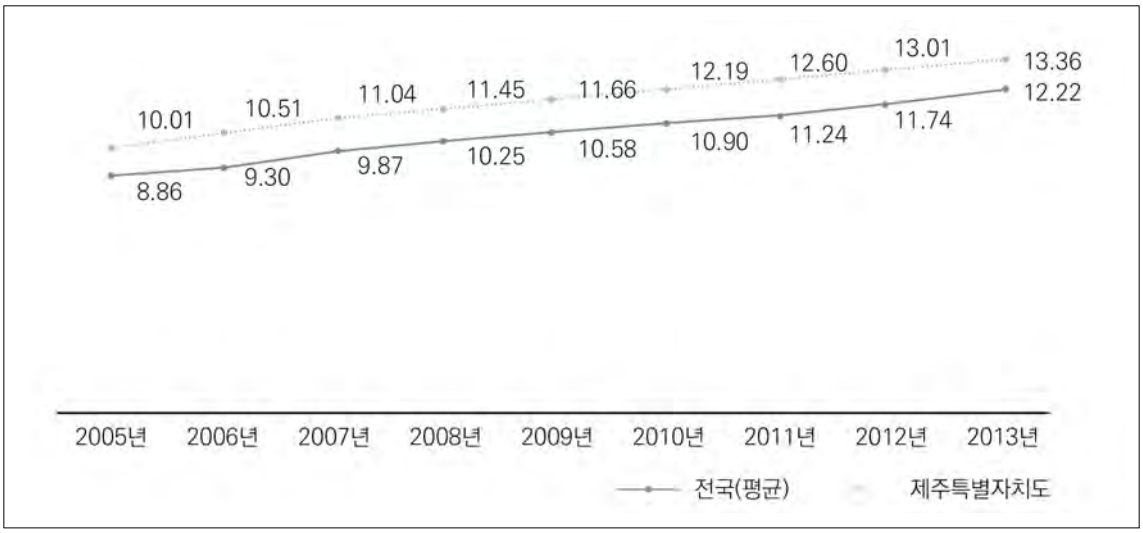
(단위: 명)



출처: 통계청(KOSIS)

〈그림 Ⅲ-4〉 전국 및 제주도 고령화 비율

(단위: %)



출처: 통계청(KOSIS)

〈표 Ⅲ-9〉 전국 및 제주도 연령대별 인구비율

	2014		2020		2025		2030		2040	
	전국	제주도	전국	제주도	전국	제주도	전국	제주도	전국	제주도
0세-9세	9.0%	10.5%	8.8%	9.5%	8.6%	9.1%	8.3%	8.9%	7.1%	7.6%
10세-19세	11.7%	13.6%	9.1%	10.8%	8.6%	9.9%	8.5%	9.5%	8.3%	9.1%
20세-29세	13.4%	11.4%	13.2%	12.5%	11.1%	10.7%	9.2%	8.9%	8.9%	8.2%
30세-39세	15.4%	14.1%	13.7%	11.7%	13.1%	11.2%	13.0%	11.5%	9.3%	8.2%
40세-49세	16.9%	17.3%	15.6%	15.9%	14.5%	14.2%	13.3%	12.6%	13.1%	12.5%
50세-59세	15.8%	14.7%	16.4%	16.2%	16.2%	16.6%	15.3%	15.6%	13.6%	13.1%
60세-69세	9.1%	8.7%	12.6%	11.6%	15.2%	14.5%	15.8%	15.8%	15.5%	15.7%
70세 이상	8.7%	9.8%	10.6%	11.8%	12.9%	13.8%	16.7%	17.4%	24.6%	25.9%

출처: 통계청(KOSIS), 장래인구추계

□ 문화 · 가치관 다양화

■ 개인의 삶과 가치관이 다양해지면서 다양한 라이프 스타일이 추고되고 있음

■ 법무부 출입국 · 외국인정책본부(2014.3)에 따르면 국내 체류외국인 규모가 160만 9,670명으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있음[35)]

■ 제주도의 영향

– 제주도는 순유입인구가 2009년 이전 감소하였는데 2009년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 외국인뿐만 아니라 내국인의 이주도 꾸준히 증가하고 있음

– 2013년 외국인 국적별 등록인구를 살펴보면 기타를 제외하고 중국, 베트남, 인도네시아, 한국계중국인, 필리핀 순으로 많이 등록된 것을 통해서 대체로 제주와 지리적으로 근접한 동남아권에서 외국인이 이주하고 있다는 것을 알 수 있음

– 지난 4년간(2010–2013년) 외국인 국적별 등록인구 증가율을 살펴보면 영국이 470.3%로 가장 월등한 증가율을 보이고 지리적으로 불리한 미국(40.8%), 캐나다(25.9%) 국적의 외국인 등록인구도 점차 증가하는 것을 통해서 최근 들어 서양권에서의 제주 이주에 대한 관심이 증가하고 있다는 것을 알 수 있음

〈그림 Ⅲ–5〉 제주도 인구유입현황과 이주 이유



출처: 제이누리, 2014.12.11.「"수도권 인구 제주 유입 '대세'...지역총생산도 2.1%↑"」



출처: 연합뉴스, 2015.2.12.「"제주도 토지 소유 외국인 국적 현황"」

〈표 Ⅲ–10〉 2010–2013년 외국인 국적별 등록인구 추이

년도	중국	한국계 중국인	베트남	인도네시아	필리핀	미국	일본	캐나다	영국	러시아	기타	계
2010	1844	515	956	373	330	272	159	108	37	25	1313	5932
2011	2197	545	1254	671	350	327	172	105	131	28	1348	7128
2012	2560	564	1716	845	416	366	188	120	191	31	1739	8736
2013	3691	716	1908	1047	480	383	194	136	211	31	2067	10864
증가 비율	100.2	39.0	99.6	180.7	45.5	40.8	22.0	25.9	470.3	24.0	57.4	83.1

출처: 제주특별자치도, 2014.「2014 통계연보」

35) 한국보건사회연구원, 2011.「저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석」; 법무부 출입국·외국인정책본부, 2014.3.「통계월보」

(2) 과학기술(Technology)

□ 과학기술 발달 및 융합

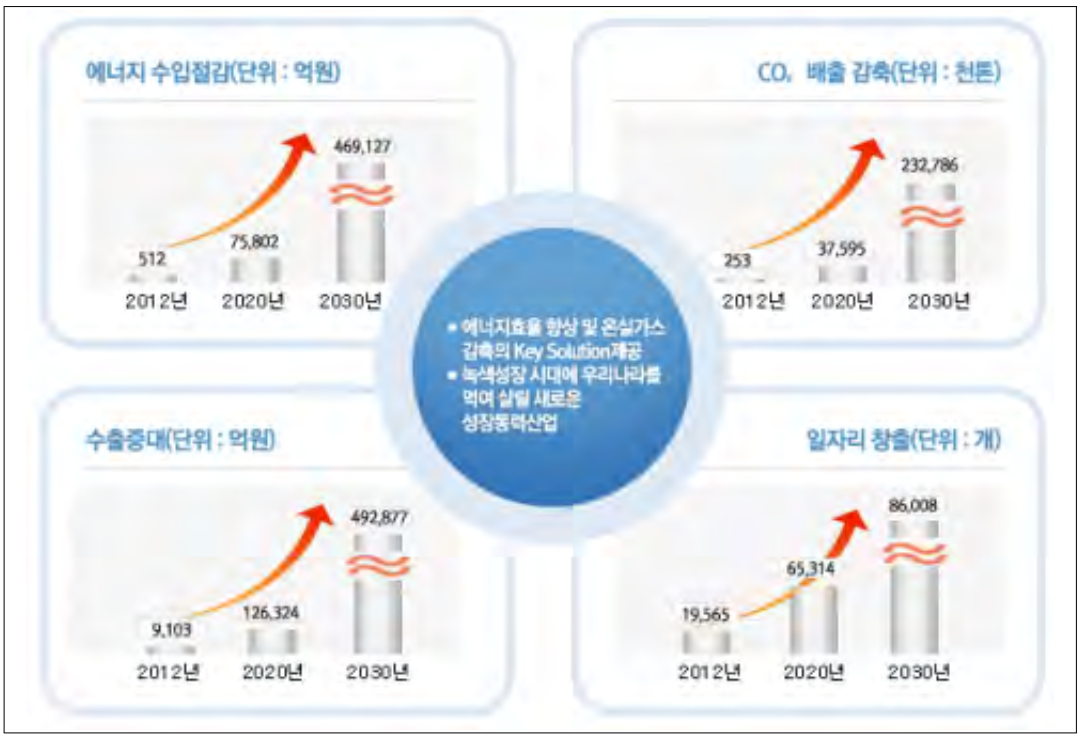
■ 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 과학기술예측 보고서에 따르면, 극초음속비행기 서비스 개시(2033년), 무인자동차 보편화(2035년), 완전한 가상현실기술 보편화(2039년), 핵융합에너지 상용화(2040년) 등 과학기술의 혁신과 변화는 계속 이어질 전망[36]임

■ 제주도의 영향

– 제주도는 2009년 지식경제부와 제주도청이 제주시 구좌읍에 스마트그리드 실증단지 건설하고 2011년부터 본격적으로 운영되고 있음

– 신재생 에너지인 풍력에너지 발전을 중심으로 2030년까지 총 2억 3천만 톤의 온실가스 감축, 연평균 5만개의 일자리 창출, 72조원의 내수창출효과를 기대함

〈그림 Ⅲ-6〉 제주 스마트 그리드 실증단지 기대효과



출처: http://blog.naver.com/powertelling?Redirect=Log&logNo=100201767809

36) KISTEP. 2012.「제4회 과학기술예측조사(2012~2035)」

(3) 환경(Ecology)

□ 기후변화

■ 전세계 기후는 지난 세기(1912~2010년) 동안 기온이 0.18℃/10년 속도로 상승하였고, 강수량은 21mm/10년 비율로 증가하는 등 급격한 변화가 진행[37]됨

■ 한반도의 21세기 말(2071~2100년) 기온 및 강수량은 과거(1971~2000년)에 비해 기온은 1.8~4.8℃ 상승하고, 강수는 6.5~13.2% 증가할 것으로 전망되어 기온상승 및 강수 모두 지구전체 평균보다 더 크게 상승됨

■ IPCC 5차 보고서에 따르면 21세기 말 기온이 2℃ 가량 상승하면 2030년부터 식량생산량이 감소하고, 육상 및 담수 종의 멸종위험 증가, 연안홍수로 인한 토지유실 등 전 부문에 걸쳐 위험 수준이 증가하는 것으로 나타남

■ 제주도의 영향

– 현재 제주도는 주변해역의 수온이 점차 상승하면서 현재 20도의 수온이 2050년에는 22도로 상승을 전망하며 완전한 아열대해역으로 바뀔 것으로 전망됨

– 현재 수온상승으로 제주마을어장 등 갯녹음현상에 이어 여러 가지 천이현상이 나타나고 있어 제주도 연안어장의 전복, 소라, 오분자기 등 주요 토종패류의 생산력을 감소시키는 원인으로 작용되고 있음

〈그림 Ⅲ-7〉 제주도 해안 갯녹음 현상〉



출처: 제주환경일보, 2011.1.5.「 "도내 마을어장 갯녹음현상 심각"」

37) 유엔 정부간 기후변화위원회(IPCC). 2013.「제5차 기후변화 보고서.」

(4) 경제(Economics)

□ 경제 글로벌화

■ 한국의 GDP 기준 FTA 시장규모는 57.3%, 한국의 전체 교역에서 FTA 체결국과의 교역 비중은 39%로 확대[38]됨

■ 한 · 중 · 일 FTA가 활발히 진행 중인 가운데 2014년 3월 한 · 중 · 일 FTA 제4차 협상을 개최하였고, 제6차 협상은 2015년 1월에 개최됨

■ 한국의 실질 GDP는 단기적(5년)으로 약 0.32~0.44% 증가, 중장기적(10년)으로 약 1.17~1.45% 증가할 것으로 전망됨

■ 한중일 3국의 역내교역 비중은 12.3%(1990년) → 21.3%(2011년)로 전반적인 확대 추세를 보임

■ 제주도의 영향

– 제주도는 2010년 투자이민제 제도 도입 이후 외국이민자가 급격히 증가함

– 제주도의 외국인의 토지비율은 0.9%로 전년대비 51.6% 증가하였고, 오라2동 레저용지 70만㎡, 상명대 제주연수원 32만㎡, 용도별로는 레저용지 484만㎡, 임야 · 농지 등 203만㎡, 공장용지 119만㎡, 주거용지 44만㎡, 상업용지 31만㎡순으로 증가[39]함

□ 소득 증가[40]

■ LG경제연구원은 3만1천705달러(2015년) → 3만3천791달러(2016년) → 3만6천26달러(2017년) → 3만8천421달러(2018년) → 4만989달러(2019년) → 4만3천744달러(2020년)를 달성할 것으로 전망함

■ 현대경제연구원은 국내외 주요 기관의 2014년 한국 경제성장률 전망치(3.5~4.0%)와 환율 예상치(달러당 950~1,100원)를 넣어 추산한 결과, 올해 1인당 GNI 범위를 2만6천244~3만535달러로 전망함

38) 산업통상자원부 보도자료. 2014.4.8.「 "한·호주 통상장관, 한·호주 FTA 공식서명"」
39) 아웃도어 뉴스. 2015.2.13.「"제주도의 외국인의 토지비율은 0.9%로 전년대비 51.6% 증가"」
40) 연합뉴스. 2014.4.21.「"올해 1인당 국민소득 3만弗 육박…원화강세 등 효과"」

■ 제주도의 영향

– 제주도 2014년 월평균 가구소득은 200만~300만원이 22.9%로 가장 많았으며 100만원 미만인 가구 비율도 16.1% 집계됨

– 2013년도 대비 200만원 미만 가구비율은 감소한 반면 200만원 이상 가구비율은 증가하였으며, 700만원 이상 고소득 가구 비율은 2012년 2.1%에서 2014년 4.6%로 2배이상 증가[41]됨

□ 경제저성장

■ 경제의 저성장, 산출과 고용의 연결고리가 약화되어 고용 없는 성장(jobless growth)이 지속됨

■ 투자부진과 인구 고령화, 창조 · 혁신역량 정체 등의 원인으로 성장잠재력이 크게 약화되어 연간경제성장률은 2.3%(‘08), 0.3%(’ 09), 6.3%(‘10), 3.7%(’ 11), 2%(‘12) 등으로 일시적인 경기회복 시기를 제외하면 저성장 추세가 고착화되고 있음

■ 2013~2017년 중 연평균 경제성장률은 3.5%로 글로벌 금융위기 전(2003~2007년 연평균 4.3%)에 비해 낮아질 것으로 전망됨

■ 제주도의 영향

– 제주도는 2015년 경제성장률을 7%대로 전망[42]됨

– 제주 GRDP 성장률 순위는 2010년 2.3%로 16위에서 2011년 5.1% 4위, 2012년 5.2% 1위에 이어 2013년 4.9%로 3위를 차지하며 2014년에는 전년보다 4.1% 성장한 것으로 추정됨

– 특별자치도 지정(2006) 이후 빠른 인구 유입 및 관광객 증가로 향후 GRDP는 앞으로도 빠르게 증가 할 것으로 예상됨

41) 제주의 소리. 2015.2.17.「“제주 가구별 평균소득은? 200~300만원 ‘최다’”」
42) 한국은행 제주본부. 2015.「제주의 새로운 성장을 위한 경제 대토론회」

(5) 정치(Policy)

□ 지방 분권화 이양

■ 1990년대 이후 지방자치제 실시, 주민자치 요구 증대 등으로 지방 분권화가 진전되고, 중앙정부의 권한이 점차 지방으로 이양되어옴

■ 과천청사, 대전청사에 이어 행정중심복합도시 세종시가 건설되면서 국무조정실을 비롯한 정부 부처가 세종시로 이전하고 있고 공공기관들도 지방 각지로 본사를 옮기면서 행정력의 지방 분권화가 이루어지고 있음[43)]

□ 정치 다원화 : 정책결정자 역할에서 거버넌스의 형태인 조정의 역할로 전환

■ 한국 사회는 적극적인 시민단체 활동, 시민사회 인식 증대 등 성숙한 시민사회[44)] 형성을 통해 외형적 성장뿐 아니라 내실화 과정에 진입함(사회단체 참여 증가 : 38.8%(2006년) → 50.1%(2013년) → 증가예상(2040년))

■ 지역정책결정에 있어서 하향식 의사결정방식(Top-down)이 아닌 상향식 의사결정(Bottom-up)으로 시민참여의 비율이 점차 증가함

□ 지역균형발전 정책추진 : 지역특화산업을 통한 자생력 확보

■ 지역의 균형발전은 지역행복생활권 기반 확충, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재 양성, 지역문화 융성 및 생태 복원, 지역 복지 · 의료, 지역 균형발전 시책 지속 추진 등을 통해 추진될 전망임

■ 성숙한 사회에서의 지역 균형발전정책은 지역간 균형발전에서 상대적 격차해소보다 모든 지역의 동반적 발전을 지향해야함(이동우, 2013)

---

43) 연합뉴스, 2014.5.12.「"행정력은 지방 분권 vs 경제력은 수도권 집중"」

44) 시민사회란 기본적으로는 근대 시민혁명을 계기로 자각된, 자유롭고 독립적인 인격으로서의 시민이 소유물을 교환하거나 의사를 소통하거나 하는 사회를 의미한다(네이버 지식백과).

□ 소프트파워 중시 : 규제중심의 하드웨어 정책 탈피

- 기존의 경제발전, 신규개발 등 하드웨어 중심에서 벗어나 재생, 유지 · 관리, 생활인프라, 만족도 및 안전 등 소프트웨어 중심으로 변화됨

- 이에 따라 국토정책은 도시재생의 통합적 추진, 공간빅데이터 활용, 문화 융성, 행복한 삶터 조성, 경제민주화 등 소프트파워 중심으로 전환될 전망임

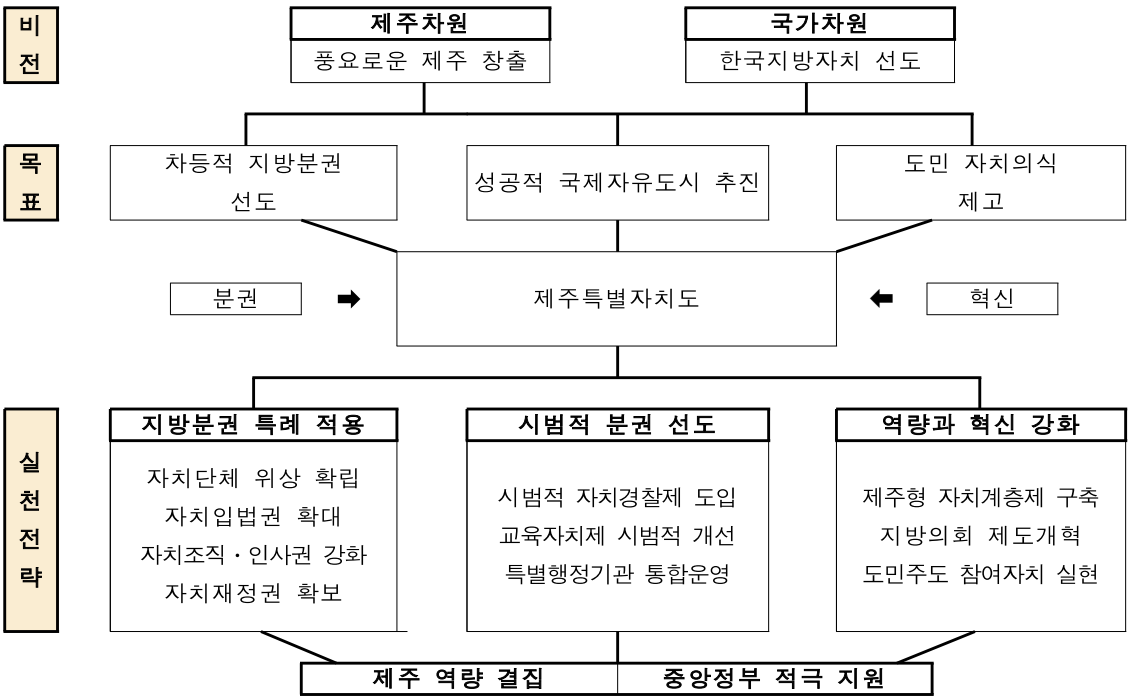
- 지역측면에서 신규개발 수요 감소, 소형 맞춤형 지역개발, 국민의 국토이용 만족도 증진 등의 방향으로 영향을 미칠 전망임

3) 제주특별자치도의 정치적 입지와 효과성

(1) 제주특별자치도의 출범과 의의

- 제주특별자치도는 제주도를 모범적이며, 선도적인 지방자치를 실현할 수 있도록 하기 위해 특례를 부여하여 출범하였음
- 노무현 정부 출범 초기, 중앙정부 차원에서 지방분권 정책을 강력하게 추진하고, 제주국제자유도시의 지속가능한 발전 토대를 마련함
- 제주를 싱가포르, 홍콩 등과 같이 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키기 위해서 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 핵심 산업 육성에 초점을 둠
- 국제자유도시 조성을 위한 권한과 자율권을 부여하는 특별법 제정으로 제도적 한계를 극복하고, 제주를 모범적이고 선도적 지방자치 지역으로 구현

〈그림 Ⅲ-8〉 제주특별자치도 출범배경



출처: 제주발전연구원. 2004.「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」

■ 제주특별자치도는 국제자유도시를 완성하기 위한 법 · 제도적 실천전략이며, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 지속적인 개정을 통한 단계적 발전 명시

– 「제주특별법」 제12조 "국방 · 외교 등 국가존립사무 이외 사무의 단계적 이양"

– 「제주특별법」 제345조 "필수 규제를 제외하고는 규제적용을 배제하는 규제자유화 추진"

〈그림 Ⅲ-9〉 제주특별자치도 실천전략

단계적인 자치권 확대		국제자유도시 실현을 위한 특례
• 전국 유일의 "특별자치도"로 타 지역과 차별화 • 제주의 일을 제주가 결정, 집행하는 자율적 권한 확보 • 권한 활용의 성과를 바탕으로 한단계 더 높은 자율성 확보	+	• "4+1 핵심산업"의 중점 육성 – 관광 · 청정1차산업의 고급화 – 미래형 서비스 산업인 교육 · 의료, 첨단산업 육성 • '선택과 집중'의 규제완화

출처: 제주도, 2005.「제주특별자치도 기본계획안」

■ 제주특별자치도는 지식정보사회와 세계화의 추세에 대응하기 위한 선진적 분권모델의 구축과 국제자유도시로서의 지속적 발전을 위한 토대 구축을 위해 규제완화와 핵심산업을 육성하기 위해 추진

(2) 제주특별자치도 제도개선 주요내용

■ 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범된 이후 현재 5단계 제도개선을 끝내고 6단계 제도개선을 추진하고 있는 중임

■ 지금까지 5단계 제도개선과정을 거치면서 4,000건의 많은 권한이 제주에 이양되었고, 특히 관광3법 등에 대한 포괄적 이양, 영어교육도시 조성, 투자유치 분야 등은 긍정적인 평가를 받고 있음

■ 제주특별자치도 제도개선의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음

– 1단계는 특별자치도 설치, 조직 · 인사 · 재정운영의 자율성 확보, 특별행정기관 이관, 자치경찰 및 감사위원회 설치 등을 들 수 있음

– 2단계는 교육, 관광, 의료, 청정1차, 첨단산업 육성을 위한 제도개선 등을 통해 핵심산업 중심의 규제완화로 국제자유도시 여건을 확대함

– 3단계는 관광3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등 관광 및 교육분야의 자율권이 확대되었음

– 4단계는 119개 법률 일괄이양, 규제 일몰제 등 포괄적 자치권 부여와 규제자유화 시스템을 구축하였음

– 5단계는 그동안의 권한이양의 미비점을 보완하면서 투자진흥지구 관리권한의 도지사 이양, 구국도의 국가계획 반영, 낚시어선 등에 대한 제도개선이 이루어졌음

〈표 Ⅲ–11〉 제도개선 단계별 내용

구분	의결일시	이관건수	주요 내용
1단계 제도개선	2006. 2. 9.	1,062건	◦재정 · 조직 · 인사 등 자치분권 확대 – 행정 내부 효율성 증대 ◦특별행정기관 이관, 자치경찰 · 감사위원회 등 신설 – 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선	2007. 7. 3.	278건	◦ “4+1 핵심 산업”에 대한 차별화 확대 – 외국교육 · 의료기관 설립 · 운영 규제 대폭 완화 ◦항공자유화 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선	2009. 3. 3.	365건	◦제도개선 방식의 전환 → 분야별 · 기능별 일괄이양으로 전환 – 관광3법(관광진흥법 등 3개 법률) 일괄이양 ◦교육 · 의료산업 특구를 지향한 규제 완화 – 제주영어교육도시 내 국제학교(영어전용 초 · 중 · 고등학교)에 대한 전반적 자율성 확보 – 외국 의료기관 설립 · 운영 자율성 확대 및 규제 완화
4단계 제도개선	2011. 4. 29.	2,134건	◦해군기지 주변지역 지원 근거마련, 국제학교 내국인 저학년 과정 확대, 국무총리실 제주지원위원회 사무기구(사무처) 존속기한 연장, 관광객 부가가치세 환급제 도입
5단계 제도개선	2015. 7. 6	41건	◦5단계 제도개선은 총 40개 추진과제로 구성 – 투자진흥지구 관리권한 도지사로 이관 – 구 국도 국가계획 반영 – 외국교육기관 국고보조금 지원근거 마련 – 민간기업 먹는염지하수 제조 · 판매 허용 등 지하수 개발·이용허가 등에 관한 특례 전면개정

출처: 제주특별자치도, 2015.「제주특별자치도 홍보자료」재작성

■ 제도개선으로 인해 특별자치도에 대한 성과로 행정자치 분야는 자치조직 및 인사권에 대한 특례 등 많은 성과가 있었지만. 국제자유도시 및 핵심산업과 관련한 경제자치에 대해서는 체감수준이 낮은 것으로 판단됨

– 특히 제도개선의 핵심인 전지역 면세화, 규제자율화, 재정특례 등의 제도개선과제는 전국적 차원의 형평성, 국내 조세체계 등의 문제로 원래 제주특별자치도 기본계획상의 취지와 부합하지 않는 방향에서 결정되어 제주입장에서는 정부의 특별한 지원도, 자율도 없이 특별하지 않은 특별자치도라는 부정적 평가도 있음

– 또한 4단계 제도개선을 통해 관광객 부가가치세 환급을 위한 제도개선이 이루어졌으나 관련법인 조세제한특례법 개정이 이루어지지 않아 결국 시행되지 못함

– 5단계 제도개선은 제도개선안이 2012년경에 마련되었으나, 제주특별자치도의회 동의를 거쳐 2013년 3월 정부에 제출한지 2년이 경과되고, 정부안이 국회에 제출 된지 7개월이 지난 2015년 7월에 마무리됨

■ 도정 차원의 많은 노력에도 불구하고 제주특별자치도에 대한 중앙정부의 전향적 자세가 부족한 것도 매우 아쉬운 상황임

– 예를 들면, 자치도에 대한 법적 지위의 문제, 재정지원의 문제, 핵심규제 완화의 문제 등에 있어서는 지역적 차원보다 중앙적·전국적 차원의 논리가 우선시되어 획기적 분권모델을 지향하는데 한계가 있었음

■ 무엇보다 제주도민의 입장에서 제주특별자치도 실시로 가장 크게 체감하고 있는 부분은 과거 기초자치단체인 시·군 폐지로 인한 단일 광역자치 시스템으로 인한 변화일 것임

– 이는 제주특별자치도 제도개선을 통해 중앙정부로부터 이양받은 자치권을 효과적으로 운용하지 못할 경우, 도민들은 자칫 구조적 차원의 행정구조로만 이해되고 과거와 비교하는 편향적 인식으로 인해 향후 성과에 대한 도민 공감대를 형성하는데 큰 걸림돌로 작용할 것임

■ 이에 따라 제주특별자치도에 대한 기대 수준은 상당히 높았다고 할 수 있으며, 제주도를 특별한 지역으로 만들기 위한 정부의 적극적 지원과 제주특별자치도의 혁신적 노력이 이루어지지 않을 경우 특별자치도의 제도개선에 대한 도민의 평가는 상당히 비판적일 수 있음

(3) 제주특별자치도 추진 과정의 주요 쟁점

□ 재정특례(중앙정부 재정지원)

■ 제주를 동아시아의 대표적 국제자유도시로 육성하기 위해 국내외 유수 기업을 유치하고 투자유치를 활성화하기 위해서는 공항인프라 확충 등 하드웨어적 인프라를 위한 지원도 필요하지만, 규제 및 재정에 대한 자율권을 현실화하기 위한 제도적 특례를 통해 국가재원의 안정적이고 지속적 지원을 위한 제도적 장치가 필수적임

■ 재정특례와 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 국세 및 징수액의 제주이양에 대한 국가의 책무를 규정하고 있기는 하지만 현행 조세체계 및 타 지방자치단체와의 형평성 논리로 인해 사문화되어가고 있는 실정임

■ 국세자율권 이양과 관련하여 홍콩 등 국제자유도시는 5 ~ 10개의 세목, 저율의 조세 체계에 비해 우리나라는 국세 및 지방세 25개의 세목, 고율의 조세 체계로 인해 제주특별자치도의 특별한 조세특례 없이는 국제자유도시에 걸맞은 조세경쟁력을 갖추기에는 미흡한 실정임

■ 현재 제주특별자치도에 대한 중앙정부의 지원은 교부세 법정률, 제주계정 등의 신설에도 불구하고 여전히 취약한 상태이며, 특별자치도 출범에 따른 시군폐지에 대한 인센티브, 자치경찰·감사위원회·의회기능 강화 등 신설제도 도입, 권한이양에 따른 자치사무(사업) 증가 등을 충당할 수 있는 재정지원 특례가 절실한 실정임

■ 제주특별자치도의 조세자율권은 특별법 제9장 자치재정 분야에 조세특례조항을 두고 있으나, 장기적으로 안정된 세입과 세원을 확충하기 위해서는 특별법 제4조에 명시된 국세의 세목이양에 대한 국가의 책무에 입각한 조세자율권을 확보하는 것임

– 홍콩 등 국제자유도시들과 경쟁 가능한 국제자유도시 조성을 위해서는 규제완화와 함께 국세에 대한 제주특별자치도 이양이 필요하며, 이를 통해 외국인 투자유치, 관광객 유치 등을 통하여 지역경제를 활성화하여 궁극적으로는 제주특별자치도의 안정적 세입기반 여건을 조성하기 위한 것임

■ 제주특별자치도에 지원되는 국가예산 등은 특례조항이 있다고 하더라도 일정 부분 특혜라는 인상을 가질 수 있기 때문에 다른 지방자치단체의 저항이 존재할 가능성이 있음

■ 또한 세원이양 등의 경우 우리나라의 조세체계를 기준으로 할 때 다른 지방자치단체와 제로섬 게임(zero-sum game)을 하게 될 수밖에 없기 때문에 어려움이 존재하는 것이 사실임

■ 이러한 점을 고려한다면 국세자율권 이양을 통한 세입기반이 마련될 경우 국가에서 지원하는 규모가 축소되어도 자립할 수 있는 여건을 마련할 수 있기 때문에 보다 근본적이면서도 적극적인 대안이라 판단되어 짐

■ 자율권 부여방식에 대해서는 첫째, "조세특례제한법" 또는 "제주특별법"에서 국세인 제주도특별세를 신설하고, 세율 등 결정방식에 대해서는 제주특별자치도의회 의결을 거쳐 도지사가 세율/감면여부 등을 중앙정부에 권고하면, 중앙정부가 이를 수용하는 방식으로 접근하는 방식을 검토할 수 있을 것임

■ 중앙정부 재정지원 및 특례 확대와 관련하여 특별행정기관의 추가적 권한 이양, 자치경찰제 확대 등 재정수요가 발생하고 있지만 이에 대한 중앙정부 차원의 재정보전이 미미하여 특별자치도 추진에 상당한 걸림돌로 작용하고 있음

■ 제주특별자치도의 안정적 재정수입을 위해 보통교부세의 법정률 인상, 지방소비세 법정률 도입 등을 향후 제도개선 과제에 포함될 수 있도록 추진 노력이 필요함

□ 산업육성을 위한 핵심 규제

■ 제주특별자치도는 '이상적 자유시장 경제모델'의 구축을 통해 제주를 규제완화와 글로벌 스탠더드 등을 도입하여 동북아의 친환경적 국제자유도시로 발전시키는 것을 지향하고 있음

- 규제완화 등을 통하여 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 하기 위해 모든 규제를 네거티브시스템(Negative System)화하고 글로벌 스탠다드(Global Standard)를 지향하도록 하고 있음
- 제주지역 특성에 적합한 4대핵심산업(관광·교육·의료·청정1차산업)과 이에 기반을 둔 첨단산업 육성을 도모하고 있으며 이를 위한 제도적 특례를 부여하고 있음

■ 그러나 교육·의료산업과 관련하여 과실송금 허용. 투자개방형 병원 도입 등 일부 쟁점은 여전히 도민사회 공감대가 부족한 상황이며, 전지역 면세화, 관광객 부가가치세 사후 환급제 시행 등은 관련부처와의 협의과정에서 미반영되거나 관련 법령의 미개정 등 주요 쟁점사항들은 여전히 미흡한 실정임

■ 특히 제주여행객 부가가치세 환급 등의 제도개선을 통해 환급 전산시스템 구축 등 제도시행을 위한 준비를 완료하였으나, 정부에서 이를 시행하기 위한 조세제한특례법을 개정하지 않아 시행조차 못해 보고 결국 사문화 됨

■ 규제자율권과 관련하여 제주특별법 제1조에는 “행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지한다”라고 추진목적이 규정되어 있고, 2조에는 “국제자유도시란 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”임을 명시하고 있음

■ 하지만 특별자치도 추진당시 규제자유화를 추진하였으나 핵심규제 완화 및 폐지에 대한 사항 등이 보류되면서 이후 규제완화가 제대로 이루어지지 못하고 있어 여전히 현실은 국제적 기준과 비교할 때 상당히 높은 규제수준을 유지[45]하고 있음

■ 따라서 명실상부한 국제자유도시 조성을 위해서는 조세완화와 함께 규제완화가 반드시 추진되어야 홍콩 등 국제자유도시들과 경쟁이 가능할 것임

■ 규제자율권 이양의 방향은 국제적 기준(global standard)을 먼저 결정하고 그에 맞게 규제를 정비하는 방식 도입(positive 방식)의 검토가 필요함

■ 지금까지는 필수규제를 제외한 모든 규제 폐지·완화 방식(negative 방식)을 추진하여 왔으나 필수 규제 여부에 대한 정부와 도의 판단이 상당히 다를 수 있고 규제자유화 시스템이 외국인과 글로벌 기업이 활동하기에 적합한 국제적 기준에 전혀 부합되지 않을 수 있는 문제점을 갖고 있기 때문에 포지티브(positive) 방식의 규제자율권 이양이 바람직하다고 생각함

■ 결론적으로 제주특별법 취지에 맞게 경제, 생활 규제를 완화하여 기업하기 좋고 사람살기 좋은 환경이 마련될 수 있도록 산업육성 규제완화를 중심으로 제도개선이 이루어져야 할 것이며, 규제완화를 지향하더라도 환경훼손을 초래하는 개발행위 등의 민감한 이슈에 대해서는 도민의견수렴 및 공감대 형성을 통해 추진여부를 신중히 결정해야 할 것임

45) 2011년 미국 케이토연구소 연차보고서에 따르면 세계경제 자유도 한국 30위(홍콩 1위, 싱가포르 2위), 2011년 미국 포브스지 발표 기업하기 좋은 국가에 한국 31위(홍콩 3위, 싱가포르 6위)를 차지

□ 추진체계(중앙정부와의 관계)

- 제주특별자치도의 추진은 우리나라 지방자치 혁신뿐만 아니라 새로운 지방경영의 선도적 모델로서 야심차게 추진되었으나 최근 핵심권한의 미이양 및 추진체계의 약화 등으로 추진동력이 상실되어 그 취지가 많이 퇴색되어 가고 있는 실정임

- 특별자치도의 성공적 추진은 제주지역 자치역량이 전제가 되어야 하겠지만, 제도의 정착을 위해서는 제주특별자치도와 중앙정부와의 직접적 소통 통로이자 추진체계의 중요한 기능을 담당하는 제주특별자치도 지원위원회의 역할과 기능이 매우 중요함

- 제주특별자치도 지원위원회의 수행기능은 특별자치도 성과평가 및 국제자유도시 조성 등에 대한 사항의 심의를 담당하고 있으며, 관련 세부 분야는 행 · 재정적 자주권 제고와 관련된 사항, 성과관리체계의 구축과 운영에 관련된 사항, 규제자유화 및 핵심산업의 지원 및 육성과 관련된 사항 등을 포함하고 있음

- 향후 제주특별자치도 지원위원회 및 사무처 기능의 초점은 제도개선 과제 발굴 및 신규 권한이양 발굴에 초점을 두고 있으나 향후에는 권한이양에 대한 효과분석, 관련 조치의 타당성, 제도개선 후 후속조치 기능 등이 강화되어야 할 것으로 판단됨

- 특히 권한이양의 경우 실적(건수)보다는 기능이양에 따른 예산 및 인력 등의 후속조치 기능의 원활한 수행을 할 수 있도록 중앙단위의 기능이양에 대하여 총리실 차원의 적정 예산, 인력 등이 수반될 수 있도록 적극적 지원활동 등이 요구됨

- 따라서 중앙정부의 핵심 아젠다로 추진될 수 있는 탑-다운 방식의 의사결정시스템의 필요성과 타 지방과의 형평성을 극복하고 적시적인 정책결정을 수행할 수 있도록 중앙정부의 추진의지를 갖춘 지원체계로 전환되어 그 기능과 위상을 강화해야 할 것임

2. 국내외 유사 계획 수립사례 및 실현전략 분석[46)]

1) 마요르카(majorca)

(1) 발레아레스 제도의 일반 개요[47)]

□ 면적 : 4,984.6㎢ (제주도 면적의 약 2.5배)

□ 위치 : 바르셀로나에서 16분, 마드리드에서 40분, 파리에서 1시간 17분에 위치한 지중해 중심부에 입지하여 유럽 시장접근을 위한 비즈니스 플랫폼

□ 구성 : 지중해에서 서쪽 군도 4개의 주요 섬으로 구성(마요르카(Mallorca), 메노르카(Menorca), 이비자(Ibiza), 포르 멘 테라(Formentera))

〈표 Ⅲ-12〉 발레아레스 제도의 지리적 특성

	면적(㎢)	표면(ha)	해안선 길이(km)	인구(명)	밀도
Islas Baleares	4,984.6	498,459.0	1,723.4	1,110,115	222.7
Mallorca	3,622.5	362,254.5	783.1	866,573	239.2
Menorca	694.7	69,472.0	432.5	94,280	135.7
Ibiza	571.8	57,176.4	334.0	137,929	241.2
Formentera	82.5	8,249.8	115.2	11,333	137.4

출처: Mayo. 2014.「GUÍA DE NEGOCIOS E INVERSIONES DE LAS ISLAS BALEARES」. Consejería de Economía y Competitividad

46) 국내외 유사 계획 수립사례를 분석함에 있어 제주특별자치도의 인문·지리·사회학적(정치적) 위상과 특수성을 고려하여 비전(핵심가치)을 설정 할 때 국내에서 유사 사례를 찾는것은 제주의 특수성을 고려하였을때 여건상 부합하지 않고, 또한 프로세스(Process) 중심의 비저닝계획(Visioning Plan)을 수립하는 경우는 제주미래비전의 수립이 국내 최초이기 때문에 한계성이 있음. 단, 제주미래비전 6대 부문의 추진전략 및 실천전략에서 각 전략과 추진방안에 대한 국내 선진사례들을 조사·분석 하였음

47) Mayo. 2014.「GUÍA DE NEGOCIOS E INVERSIONES DE LAS ISLAS BALEARES」. Consejería de Economía y Competitividad

〈그림 Ⅲ-10〉 발레아레스 제도의 지리적 위치



출처 : 두산백과(www.doopedia.co.kr)

(2) 일반 현황

□ 경제

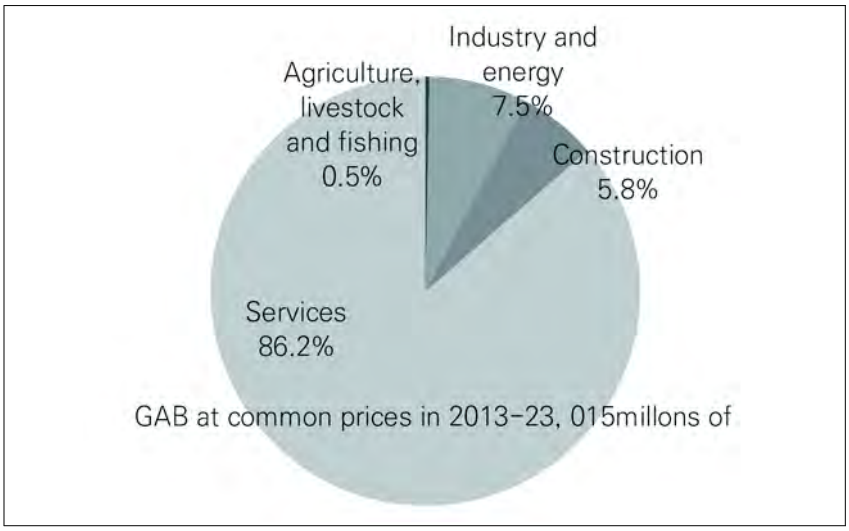
- 1인당 소득이 지속적으로 증가하는 추세로 2012년 경제 성장률은 3.9%임
- 2013년 발레아레스 제도의 GDP는 2천6백28만 유로이며, 스페인 전체 GDP보다는 낮지만 다른 스페인 지역에서 5순위로 높게 나타남
- 2013년 수출량은 전년도 대비 17.7% 증가하였고, 수입물량은 3.9% 감소함
- 주요 수출상품은 신발, 의류 및 섬유, 패션악세서리, 보석 등 임
- 3차 산업이 전체 산업의 86.2% 차지함

〈표 Ⅲ-13〉 2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배

GDP(단위 : 천유로) 인당 GDP(유로)		26,287,392 23,625
GDP 변화율	Balearic Islands Mallorca Menorca Pitiusas	0.3 0.2 0.4 1.1
수출(단위 : 천유로) 수입(단위 : 천유로)		836,469.4 1,359,811.5

출처: National Institute of Statistics, 「General Directorate of Economics and Statistic」, Ibestat

〈그림 Ⅲ-11〉 2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배

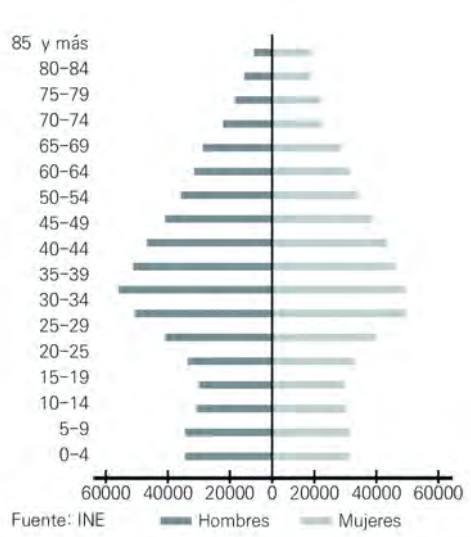


출처: National Insitute of Statistics.

□ 인구

- 2013년도 전체 발레아레스 제도 총 인구는 1,110,115명, 인구밀도는 222.7인/ha임
- 주로 30~40대 인구로 구성되어 있으며, 여성보다 남성비가 높음
- 발레아레스 제도 중 마요르카가 가장 큰 섬이며, 전체인구의 77.8% 차지함

〈그림 Ⅲ-12〉 2013년 인구구조



〈그림 Ⅲ-13〉 섬과 주요 지방자치단체의 인구

Población en las Islas los municipios más significativos	
municipoio	Revisión padrón 1 enero 2013
Islas Baleares	1.111.674
Mallorca	864.763
Palma de Mallorca	398.162
Calviá	52.272
Manacor	41.049
Llucmajor	37.257
Marratxí	35.258
Inca	31.032
Menorca	95.183
Mahón	28.765
Ciudadela de Menorca	29.629
Ibiza	140.354
Ibiza	50.401
Santa Eulária des Riu	36.464
Santa Josep de sa Talaia	24.498
Santa Antoni de Portmany	23.314
Formentera	11.374
Formentera	11.374

출처 : Mayo. 2014. GUÍA DE NEGOCIOS E INVERSIONES DE LAS ISLAS BALEARES

□ 관광

■ 2013년 국제 관광객은 11,110천명으로(스페인에서 두 번째로 높음)

– 2011년 카나리아 제도가 2위였으나 2012년부터 발레아레스 제도가 2위로 상승함

■ 농촌관광, 해상관광, 의료관광, 하이킹, 다이빙, 문화관광, 이벤트 및 컨벤션 등 다양한 관광문화가 발달되어 있음

〈표 III-14〉 스페인 주요도시 국제 관광객수 변화

	2011		2012		2013	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
카탈루냐	13,143	23.40	14,440	25.16	15,580	25.69
발레알레스	10,111	18.0	40,366	18.04	11,110	18.32
카나리아스	10,211	18.18	10,139	17.64	10,630	17.53
안달루시아	7,765	16.82	7,529	13.10	7,883	13.00
발렌시아나	5,338	9.50	5,359	9.33	5,967	9.84
마드리드	4,478	7.79	4,464	7.77	4,223	6.96
레스토 CCAA	5,131	9.13	5,169	9.0	5,260	8.67
스페인	56,177	100%	57,464	100%	60,653	100%

출처: Instituto esstudios turisticos(IET-FRONTUR)

□ 인프라

■ 지역 간 연결 네트워크가 형성되어 있음

– 섬과 다른 도시간 연결을 위한 순환형 대중교통이 발달됨

– 버스, 택시, 기차 등 다양한 교통시설로 공항에서 주요 관광지 편리하게 연결됨

■ 발레아레스 제도의 주된 교통수단은 공항이며 3개의 공항이 있음(Airport Son Sant Joan (8km from Palma de Mallorca) , Menorca Airport (4.5km from Mahon) and Ibiza airport (7.5km from the city of Ibiza))

■ 발레아레스 제도는 유럽의 나머지 (특히 마드리드와 바르셀로나)반도보다 많은 공항 승객이 이용함

– 2013년 22,700,000명의 승객이 공항을 이용함

– 팔마(palma) 공항은 유럽 전체 공항 이용객수에서 13위를 기록함

〈표 Ⅲ-15〉 2013년까지 유럽의 주요 공항 승객현황

순위	도시	국가
1	런던, 히드로	영국
2	파리	프랑스
3	독일, 프랑크푸르트	독일
4	암스테르담	네덜란드
5	이스탄불	터키
6	마드리드	스페인
7	독일, 뮌헨	독일
8	로마	이탈리아
9	런던, 개트윅	영국
16	팔마, 마요르카	스페인
65	이비자	스페인
115	메노르카	스페인

(3) 마요르카 팔마(Palma)의 현황 및 성공전략[48]

□ 일반개요

■ 팔마는 발레아레스 제도의 가장 큰 도시로 지중해 연안에 있으며, 면적은 208.63㎢, 인구는 401,270명. 마드리드에서 항공편으로 40분, 바르셀로나에서 16분거리에 위치함

■ 지리적으로 한국의 서울(마드리드)–부산(바르셀로나)–제주도(마요르카 팔마)와 비슷한 여건임

48) Sonia Vives Miro. 2011.「Producing a "Successful City": Neoliberal Urbanism and Gentrification in the Tourist City-The case of Palma(Majorca)」. Hindawi Publishing Corporation, Volume 2011. Article ID 989676. 13pages

□ 유럽 관광지이자 부동산 투자 장려

■ 신자유주의 도시정책을 통해 글로벌 도시통합 네트워크에 기초한 전략을 지향함

■ 회계, 금융, 모기지 및 토지이용계획으로 새로운 주택과 개발이 이루어짐

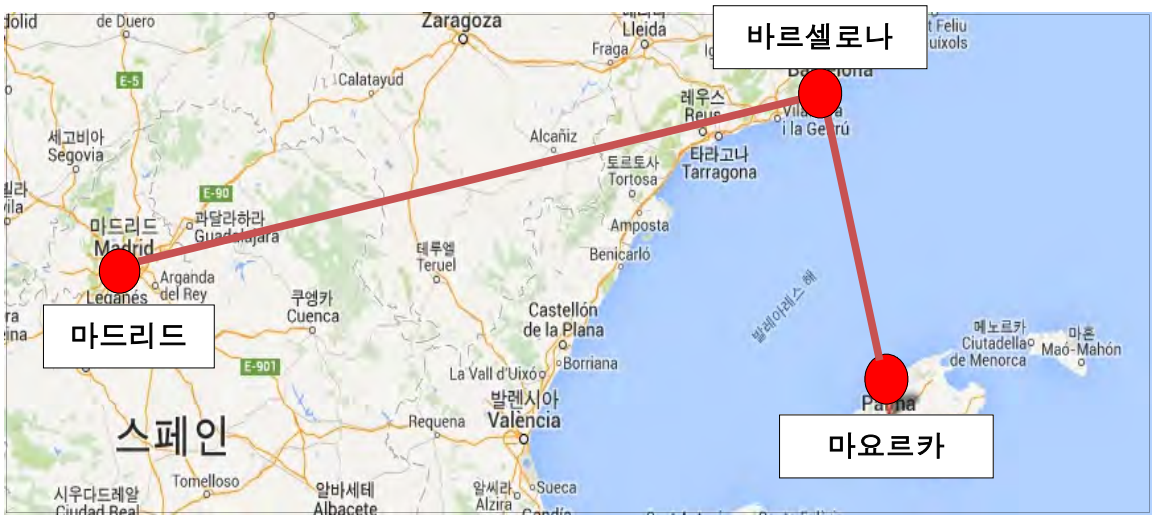
■ 발레아레스 제도의 부동산 분야는 외국인 투자를 장려하였고, 15년간 부동산 가격이 689.9% 증가함(6억 8천유로에서 53억 7천유로)

□ 관광도시에서 환경도시로 정책방향 전환

■ “Palma, a business city"에서 뉴욕의 슬로건 ” I love NY"의 관광 슬로건을 활용하여 “I love Palma" 슬로건으로 관광 상품 특화에 성공함

■ 비즈니스 도시, 관광지향적 정책방향에서 환경지향적 정책방향으로 전환함

〈그림 Ⅲ-14〉 마요르카 위치



□ I단계(1950년~1970년)

■ 관광객 급증

– 18만명(1955)에서 350만명(1973)으로 증가함

■ 상주인구 증가

– 1950년대 146,096명에서 1970년대 213,473명으로 증가함

– 증가하는 상주인구로 인하여 도시용지도 56.55㎢에서 119㎢로 확장함

□ II단계(1970년~1990년)

■ 관광객 수 지속적 증가

– 500만명(1981)에서 750만명(1991)으로 증가함

■ 신규 주택 수 급증

– 낮은 금리로 인한 새로운 외부수요가 급증함

– 도시가 1일당 1.3ha씩 개발함

□ III단계(1990년~2007년)

■ 외국인 부동산 투자 증가

– 독일(약 2억2천만 유로)과 영국(9천5백만 유로)이 전체 부동산 투자의 40.1% 차지함

– 외국인 투자의 36.5%가 조세피난처(Tax Haven)로 활용되었고, 스위스가 6천2백만 유로 투자됨

〈그림 III-15〉 마요르카 투자금액 변화

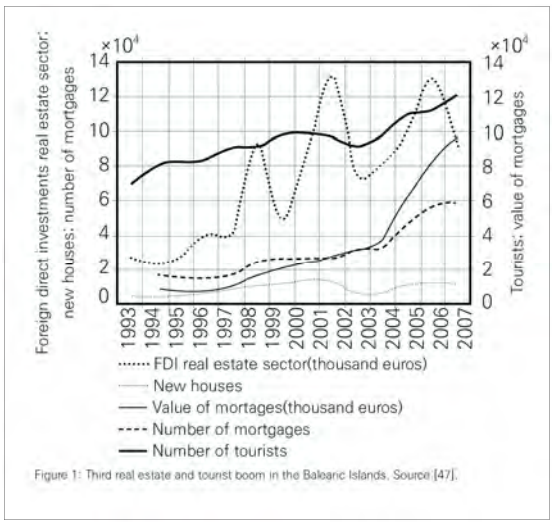
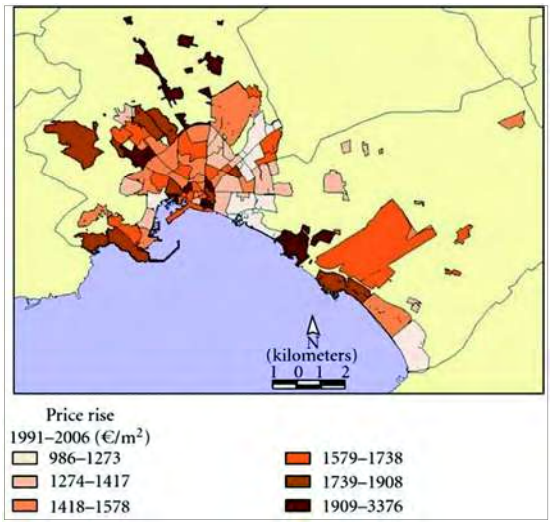


Figure 1: Third real estate and tourist boom in the Balearic Islands. Source [47].

〈그림 III-16〉 마요르카 평균 토지금액 상승



■ 대규모 도시개발 프로젝트 진행

– 주택의 수는 증가하였지만 전체 20%는 공가, 그 중 9.4%는 세컨드 하우스로 활용함

– 지중화 사업과 공항 확장이 이루어짐

■ 이민자 10년간 702% 증가

– 이민자 수는 1996년 6,885명에서 2006년 55,230명으로 증가함

– 팔마의 전체 인구 중 이민자 비율이 14.72%를 차지(2006년)함

■ 토지가격 상승

– 1995년 661유로/㎡에서 2006년 2,237유로/㎡로 10년만에 238% 상승됨

〈표 Ⅲ-16〉 팔마의 단계별 발전과정

	Ⅰ단계 (1950년대~1970년대)	Ⅱ단계 (1980년대~1992)	Ⅲ단계 (1993~2007년)
주요특징	관광붐 일어나기 시작	신규주택 증가	외국자본 투자 증가
관광객(만명)	18(1955)→350(1973)	500(1981)→750(1991)	
상주인구(명)	146,096(1950년대 →213,473(1970년대)		
도시용지(㎢)	56.55(1950년대) →119(1970년대)		도시용지 비율: 전체 6.21% 차지 (스페인 평균 2.08%)
도시성장속도		1일당 1.3ha 개발	1일당 2ha 개발
주택수(개)		141,399(1980년대) →415,512(1990년대)	537,912(2006)
부동산투자액			2,600만 유로(1993)→9억 7백만 유로(2006)

(4) 마요르카의 위기[49)]

□ 지난 80년대~90년대 동안 환경과 자연자원을 고려하지 않은 무분별한 개발 성행

□ 지방자치단체와 협력하여 다양화, 현대화할 수 있는 투자정책을 구현하기로 하였지만 실패

□ 1988년부터 1991년까지 20%관광객 감소

■ 환경과 유산의 손실 및 생활환경의 악화됨

■ 관광지로써의 매력이 저하되고 장기적으로 투자의 손실이 발생함

(5) 마요르카의 정책방향 전환

□ 관광과 투자를 위한 도시정책 전개

■ “Palma, a business city"에서 뉴욕의 슬로건 ” I love NY"의 관광 슬로건을 활용하여 “I love Palma" 슬로건으로 관광 상품 특화에 성공함

– 비즈니스 도시, 관광 지향적 정책지향으로 인하여 무분별한 개발이 성행됨

– 이로 인해 대기오염, 해변가 모래오염, 소음공해, 물 부족 등 각종 환경문제가 발생됨(물 부족으로 인하여 스페인으로부터 물 조달)

□ 관광중심에서 환경중심의 정책으로 변화

■ 1990년대 시장 Joan Fageda는 팔마의 주요이슈를 도시문제와 환경보존으로 보고 이를 혼합한 도시성장운동을 전개하며 깨끗하고 유연한 도시개발을 지향함

– 기존에 개발된 해안선리조트의 토지를 재정비하기 위한 건축물 정리계획

– 계절별 자연관광 특화

– 관광에 관한 교육훈련과 고용특화

→ 그러나 장기적인 발전계획이 아닌 단기적 부문별 목표와 행동으로 한계, 합리적 대안이 제시되어 있지 않음

49) Hugh Archdale.「Tourism has ruined Majorca」

■ 1995년 지속가능성을 새로운 목표로 수립하고 장기전략계획을 수립

– 환경을 핵심으로 관광 및 지역개발계획 수립

– 개발압력까지 고려한 육지와 바다환경의 환경용량 설정 및 보존

– 지속가능한 이용을 기반으로 신규건축 반대 및 기존유산 복원우선

– 관광객을 대상으로 1박당 약 1유로의 **환경세 부과**

(6) 제주에서의 시사점

□ 서울(마드리드)과 부산(바르셀로나), 제주도 등 스페인의 지리적 위치를 고려할 경우 한국의 제주도와 유사한 입지적 조건과 잠재력을 보유

■ 런던, 암스테르담, 파리 등 유럽의 주요 도시와 2시간 이내에 입지하고 있어 유럽도시와의 국가적 네트워크 형성 여건이 우수한 지역이고, 이는 유럽인들 특히 영국과 독일인 들을 대상으로 최근 스페인에서 가장 각광받고 있는 관광지로 부상하는 매력요인이 됨

■ 관광학 관점에서 관광목적지와의 접근성은 관광매력의 중요요인이기 때문에 서울, 부산을 비롯하여 일본, 중국, 동남아권 국가 등 아시아권 국가와의 우수한 접근성을 보유한 제주의 여건을 적극 활용할 필요가 있음

□ 외부자본의 투자 및 유럽경제 위기로 인한 관광감소 위기

■ 마요르카는 급격한 외국인 투자유치로 인하여 부동산 버블문제와 유럽경제 위기로 인한 관광시장 침체를 겪은 바 있음

■ 마요르카의 사례를 통하여 제주 또한 토지가격 및 주택가격 상승과 국내외환경 영향요인(세월호, 메르스 등)에 대한 위기를 앞서 인식하고 이러한 영향요인을 수용하고 융합할 수 있도록 공존의 측면에서 고려된 대응책을 마련할 필요가 있음

□ **관광과 외국인투자지원정책 중심의 정책으로 인하여 무분별한 개발, 환경파괴로 관광객이 감소하자 환경중심, 보존중심의 정책으로 전환**

■ 마요르카 사례를 통하여 지역이 갖고 있는 가장 큰 강점을 간과하고 자본논리에 치우치어 펼쳐진 정책은 지역을 지탱하는 근본적 자산손실에 위기에 겪게 된다는 것을 알 수 있음

■ 따라서, 지역의 중요시 되는 가치를 파악하여 가치보존을 위한 우선순위 정책을 펼치는 것이 중요할 것이고, 제주지역의 경우 청정한 환경가치와 고유의 문화가치보존을 우선적으로 하여 모두가 잘 살 수 있는 정책전개가 필요할 것으로 보임

2) 뉴질랜드(New Zealand)

(1) 뉴질랜드의 일반 개요[50]

□ 위치 : 남태평양의 서남단, 호주 대륙의 동쪽에 남북으로 형성

□ 면적 : 271천㎢(한반도의 1.3배, 남한의 2.7배, 제주도의 146배)

■ 목초지(54%), 산림(28%), 경작지(5%), 기타(13%)

□ 기후 : 온대 해양성(1월 평균 16.5도, 7월 평균 8도)

□ 인구 : 448백만명(2013.7월 기준) – 북섬에 약 75% 거주

□ 수도 : 웰링턴, 40만명(Wellington)

□ 민족 : 유럽계(61.2%), 마오리족(13.3%), 아시아계(8.3%), 기타(17.2%)

□ 언어 : 영어, 마오리어(원주민어)

〈표 Ⅲ-17〉 뉴질랜드의 지리적 위치



도시명	총인구수(명)	도시명	총인구수(명)
오클랜드	1,413,700	웰링턴	393,600
크라이스트처치	375,200	해밀턴	206,400
네이피어/헤이스팅스	128,800	타우랑가	127,700
더니든	116,200	파머스턴노스	82,400
넬슨	64,100	로토루아	56,200
뉴플리머스	55,600	황아레이	54,400
인버카길	49,800	카피티	41,000
왕거누이	39,200	기즈번	35,400
블레넘	30,200	총 계	4,569,840

출처: 위키피아(www.ko.wikipedia.org)

50) KOTRA 해외 비즈니스 정보 (http://www.globalwindow.org/GW/global/nz)

(2) 일반 현황

□ 경제현황[51)]

■ 산업구조 : 1차 산업(7.42%), 2차 산업(20.40%), 3차 산업(64.73%)

〈표 Ⅲ-18〉 GDP by Industries (2014년 기준)

(단위 : %)

대분류	소분류	비중	
1차산업	농업, 임업, 수산업	5.65	7.42
	임업	1.71	
2차산업	제조업	11.20	20.40
	전기, 수도, 가스	2.95	
	건설업	6.23	
3차산업	도매업	5.19	64.73
	소매업, 숙박, 요식업	6.60	
	교통, 우편, 운송업	4.35	
	정보통신업	3.20	
	금융, 보험업	5.80	
	임대, 부동산업	11.89	
	과학, 기술업	9.40	
	공공 행정업	4.33	
	교육업	4.46	
	의료 복지업	6.17	
	예술, 여가, 기타산업	3.36	
미분류			7.50
합계		100.0	

출처: 뉴질랜드 통계청 (2014.12 기준)

■ GDP : NZ$ 2,060억 (연간, 2012년 기준 = US$ 1,721억)

■ 경제성장률 : 2.5% (2012년말 기준)

■ 핵심 산업 : 목축업이 잘 발달되어 있는 선진 낙농국가

– 주요 수출품 : 낙농제품, 육류, 목재, 양모, 수산물

– 주요 수입품 : 기계류, 전기전자, 차량, 원유, 철강, 플라스틱

■ 주요 부존자원 : 가죽, 원목, 석탄, 천연가스, 철광석

51) KOTRA 해외 비즈니스 정보 (http://www.globalwindow.org/GW/global/nz) , 주요산업동향>경제

□ 1차 산업

■ 낙농업

– 전체 수출에서 낙농품이 차지하는 비율이 약 25%임 (분유, 치즈, 버터, 식품원료 등)

– 대규모 가공시설과 결합한 효율적인 목축 시스템, 연구개발에 대한 많은 비용의 투자, 혁신적인 마케팅을 추진함 (폰테라 협동조합)

〈표 Ⅲ-19〉 뉴질랜드의 주요 농업 수출 실적

(단위 : US$ 백만)

구분	2010	2011	2012	2013
낙농품, 계란, 꿀 등	7,542	9,454	9,372	11,185
육류	3,655	4,355	4,185	4,340
음료	950	1,079	1,196	1,223
과일, 견과류	1,047	1,279	1,252	1,210
양모류	532	721	649	621
기타 식품	442	526	605	606

출처: World Trade Atlas, 2014. 6 기준

■ 임업

– 원목을 포함한 목재 제품의 수출은 2013년 기준 31억 5900만(NZ$)로 전년대비 23% 증가함

〈표 Ⅲ-20〉 뉴질랜드의 주요 목재 수출국

(단위 : US$ 백만, %)

순위	국가	수출금액	비중
1위	중국	1,554	49.18
2위	일본	344	10.89
3위	한국	323	10.22
4위	호주	295	9.34
5위	인도	164	5.19
소계		3,160	100.00

출처: World Trade Atlas, 2014. 6 기준

■ 수산업

– 2013년 수출액이 10억9,000만 달러로 뉴질랜드의 중요한 수입원임

– 주요 수출해양자원 : 초록잎 홍합, 대구(Hoki), 고등어, 오징어, 참치 등

– 주요 수출국 : 홍콩, 호주, 미국, 일본 등

□ 2차 산업

■ 건설업

– 크라이스트처치 지진(2011.2)으로 오클랜드 인근의 주택 부족현상에 따른 호황이 나타남

■ 제조업

– 제조업은 식품제조업과 레저용 보트 분야가 유일할 정도로 극히 취약함

– 식품제조업의 경우 청정국가 이미지와 높은 식품안전규격으로 뉴질랜드산 식품의 해외 인지도가 높다는 점을 활용하기 위해 많은 외국기업이 뉴질랜드에 제조공장을 두고 있음 (예: 네슬레, 하인즈 등)

□ 3차 산업

■ 관광업

– 관광업은 낙농업 다음으로 많은 외화를 벌어들이는 산업으로, 2014년.3월 기준 238억(NZ$) 매출액을 기록함

– 외국 관광객 대상 매출액 103억(NZ$)로 뉴질랜드 전체 재화 및 서비스 수출액의 15.3%를 차지함

– 뉴질랜드 관광산업 종사 인구는 16만 6,800명으로 전체 노동인구의 약 8.3%에 해당함

〈표 Ⅲ-21〉 주요 국가별 방문객 현황

(단위 : 명, %)

순위	국가	2012	2013	2014(1~10월)	증감율(14/13)
1	호주	1,155,792	1,218,016	976,864	3.3
2	중국	197,024	228,928	211,904	6.1
3	미국	177,680	201,424	165,344	12.3
4	영국	189,648	191,632	142,160	2.1
5	일본	72,080	74,560	63,440	6.0
6	독일	63,776	69,808	56,432	15.2
7	한국	52,896	50,992	43,280	5.2
8	캐나다	46,448	48,192	36,512	4.5
9	싱가포르	38,680	42,256	29,424	15.0
10	인도	29,856	30,976	28,512	19.1
총계		2,564,618	2,717,695	2,184,474	5.1

주 1: 총계는 기타국가 포함 총 방문객 숫자임

주 2: 2014 년은 1~10 월 통계, 증가율은 전년동기대비

출처: 뉴질랜드 통계청. 2014. 12 기준

□ 신재생에너지

■ 환경보존에 매우 민감하여 신재생 에너지에 대한 관심도가 매우 높음

– 국토의 3/4 이상이 해발 200m 이상의 고지대로 형성되어 있어, 험준한 지형의 특징을 이용한 수력발전의 최적조건을 갖추고 있음

– 전체 전력(2011년 말 기준) 중 77%를 얻고 있는 신재생 에너지의 비중을 2025년 90%까지 끌어올린다는 계획임

– 태양열, 바이오 에너지, 조력, 파력 등 신재생에너지의 개발 및 생산, 온실가스 배출 감소와 각 분야의 에너지 효율성을 제고하기 위한 방안 정책을 추진함

* 뉴질랜드 에너지 정책(New Zealand Energy Strategy 2011–2021)

* 뉴질랜드 에너지 효율 및 보존정책 (New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy 2011–2016)

〈표 Ⅲ–22〉 전력 생산현황

(단위 : GWh)

대구분	소구분	2010	2011	2012	2013	2014(2Q)
재생에너지	수력	24,493	24,868	22,673	22,715	11,479
	지열	5,546	5,777	5,843	6,053	3,341
	목재,바이오가스	564	584	591	593	292
	풍력	1,618	1,932	2,053	1,997	989
	소계	32,221	33,162	31,160	31,459	16,103
화력	석탄	1,929	2,028	3,320	2,242	872
	가스	9,203	7,812	8,256	8,099	3,408
	석유, 폐열	57	46	42,	37	18
	소계	11,190	9,888	11,622	10,385	4,298
총계		43,411	,43,050	42,782	41,844	20,401
재생에너지 비율		74%	77%	73%	75%	79%

출처: 경제개발부, 2014.6 기준

(3) 과거의 뉴질랜드 이미지

□ 'New Zealand-the best, naturally '(1985) , ' New Zealand Paradise was never lost' (1987)

■ 지리적 고립성과 청정 자연으로 원시적인 자연과 문화가 살아있는 낙농국가로만 인식함

■ 산업화와 동떨어진 국가 이미지를 강조함

– 이민자들을 위한 안내책자에 '뉴질랜드에 도착하시면 당신의 시계를 20년 뒤로 돌리시오' 라는 문구를 사용할 만큼 '숨 가쁜 일상에서의 탈출을 위한 국가'의 이미지로 부각시키려 함

■ 뉴질랜드를 브랜드화 시키기 위한 연구가 뉴질랜드 관광업과 미국수출시장을 타깃으로 진행되었으나, 뉴질랜드 제품에 대한 차별화된 이미지 형성이 힘들었음

■ 뉴질랜드 관광위원회, 무역진흥위원회가 '국가브랜드 개발'이라는 합작 프로젝트를 시작함 (1991년)

(4) 뉴질랜드의 정책 방향 전환

□ "100% pure New Zealand' 전략

■ '순수 자연' 이미지를 전달하는 '100% pure New Zealand'를 기본 국가 브랜드 슬로건으로 정함

– 특히 '100%'와 'pure'라는 기본 테마를 바탕으로 하여 다양한 슬로건으로 활용함

– 뉴질랜드 경관을 담은 다양한 제품, 뉴질랜드 와인, 음식에 모두 사용하여 '100% 순수' 이미지를 부각함

■ 브랜드 전략 및 홍보

– 뉴질랜드에 대한 부정적인 인식에 대해서는 과감히 포기하고, 긍정적 인식을 핵심가치로 개발하여 '관심국 여행'과 '여행다운 여행'을 타깃으로 함

– 관광객의 여행동기를 ①관광객의 여행해변에서의 휴식, ②가족여행, ③업무여행, ④도

시탈출, ⑤관심국 여행, ⑥여행다운 여행으로 그룹핑하여 조사함

– 기존 뉴질랜드의 강점이었던 '순수 자연' 이미지에 '경험, ' 모험 '을 강화하여 전략을 수립함

– ①사교, ②활력, ③특권, ④배움, ⑤휴식, ⑥세계와의 연결 이라는 6가지 요소에 각각 장점을 지닐 수 있도록 포지셔닝 함

〈표 Ⅲ-23〉 뉴질랜드의 이미지

긍정적 인식	부정적 인식
여행에 대한 성취감 및 우월감	문화의 부족
모험	
장대한 경관의 경험	
고품질 와인	
주민들의 친근하고 따뜻한 환영	쇼핑과 엔터테인먼트의 부족
자유를 위한 공간	
레저활동을 위한 장소	
신선하고 깨끗한 공기	

출처: New Zealand. 100% Pure. The Creation of a powerful niche destination brand

■ 브랜드 캠페인 전개

– 1999년 7월에서 2000년 2월까지 해외 시장에서 '100% pure New Zealand' 라는 브랜드 캠페인을 집중적으로 전개함

① 매스미디어를 활용

- 방 법 : 타깃국가의(호주, 일본, 미국, 영국, 독일, 싱가포르)의 주요 TV채널, 잡지 등의 방송 및 인쇄매체를 활용
- 주요테마 : 뉴질랜드의 다양한 자연경관과 사람들, 레저활동
- 예산 및 효과
  : 첫해 4,100만(NZ$)를 해외 홍보비로 지출하고, 집중적으로 예산 투입
  : 광고횟수는 만 6천회이상 방송되며, 약 7천만명의 세계인들이 접한 것으로 집계됨

② 기업 파트너십을 활용

- 수출소득 40억 달러 이상으로 뉴질랜드 외환소득의 20%를 차지하는 170여개의 민간기업들은 국가브랜드 '파트너' 로서 정부로부터 국가브랜드 사용 승인을 받고 자사제품에 엄브렐러(Umbrella)[52] 형태로 국가 브랜드를 사용
- 뉴질랜드 외환소득 상의 10개 기업은 자사 마케팅 예산의 1%를 국가브랜드 캠페인에 투자

③ 현지 채널 활용

- 뉴질랜드 관광청 해외사업소 중심으로 주재국 관광업계 종사자들 대상의 교육 세미나 및 관광 상품 홍보 등이 추진

④ 이벤트의 레버리지 효과[53] 이용

- 뉴질랜드 정부는 2003년과 2004년에 걸쳐 세계 최대 요트대회인 '아메리카스 컵(America's Cup)' 에서 뉴질랜드 요트팀(Team New Zzealand)의 후원과 '반지의 제왕(Load of Ring)' 영화촬영에 연 1,000만(NZ$) 사용

- 스포츠행사가 가진 높은 소비자의 광고 수용성과 이벤트의 긍정적 이미지가 자연스럽게 국가브랜드 이미지로 확장되는 레버리지 효과 활용

⑤ 국가브랜드 웹 구축

- 제9회 웹어워드상 (a ninth annual Webby Award winner) 수상(2001.9)
- 정부가 1백만달러를 투자하여 개설한 www.purenz.com(www.newzealand.com 개설된 이후 7개월만에 50만명 조회 기록, 매월 평균 65,000명 방문자수 기록
- 뉴질랜드 여행객의 25% 이상이 한번 이상 들려 여행정보를 얻을 맡큼 유용한 사이트임
- 특히 여행을 좋아하고 새로운 여행지에 대한 도전과 경험을 찾는 젊은층을 포섭하고, 매스미디어와 기타 경로를 이용한 브랜드 캠페인을 보완하는 역할

⑤ 퀄마크(Qualmark)제도를 통한 브랜드 캠페인

- 퀄마크 제도는 적정한 조건을 갖춘 숙박, 음식, 교통 등 관광 관련 업체에 퀄마크를 부여함으로서 공식적으로 정부가 품질보증을 하는 것임. 이를 부여받은 업체는 '100% pure'라는 국가브랜드를 사용할 수 있게 됨.
- 퀄마크 제도는 뉴질랜드 관광업체들이 자발적으로 국가브랜드 캠페인에 참여 하도록 유도하기 위해 고안된 제도임.
- 이를 통해 관광업체 스스로가 서비스의 질을 높이게 되었으며, 고품질의 뉴질랜드 관광 서비스와 결합된 뉴질랜드 국가브랜드는 브랜드 캠페인에 시너지 효과를 주었음.

□ 'New Thinking New Zealand' 전략

■ 필요성 및 배경

– 뉴질랜드를 '자연'과 '모험'이 존재하는 관광국으로만 인식함

– 기존의 '100% pure New Zealand' 캠페인은 청정자연 뉴질랜드의 이미지를 전세계인에 인식하는 것에는 성공하였으나, 새롭게 떠오르는 정보통신과 바이오 기술 등 하이테크 산업의 수출에서는 뉴질랜드라는 국가브랜드의 혜택을 받지 못함

– 창의적이고 혁신적인 국가로서의 이미지가 추가 필요함

– 뉴질랜드는 1970년대에서 1990년대를 거치는 동안 OECD 상위권 국가에서 20위권 국가로 추락함 (2005년 기준 OECD 30개국 중 1인당 GDP 뉴질랜드 23위, 한국 24위에 랭킹)

– 상위권 국가로 진입하기 위해서는 관광업 뿐만 아니라 차세대 산업으로 불리는 정보통신, 바이오기술, 문화예술 산업 등을 육성 필요성이 대두됨

– '100% pure' 브랜드를 보완하여 미래 산업을 육성하고 홍보하기기 위한 새로운 국가브랜드 필요성 대두됨

52) 하나의 브랜드를 다양한 제품과 서비스에 공통적으로 사용함으로서 그 제품 및 서비스의 품질과 신뢰성을 보증해주는 브랜딩 방법

53) 지렛대 효과라고 불리며, 상대적으로 적은 투자로 큰 효과를 얻는 것을 지칭함

– 2003년 뉴질랜드 무역 진흥청이 'New Thinking New Zealand' 광고 캠페인을 전개함

■ '새로움과 혁신' 이라는 가치를 전달하는 'New Thinking New Zealand'를 두 번째 국가브랜드 캠페인 슬로건으로 함

– '100% pure'와 공존하는 'New Thinking'브랜드를 창출함

– 창의적이고 혁신적인 뉴질랜드 이미지를 전달하고 뉴질랜드의 미래산업육성 및 수출 진흥, 투자 유치를 도모함

– 정부지원프로그램 및 제품에 'New Thinking New Zealand'로고를 사용하는 엄브렐러(Umbrella) 브랜드 형식으로 홍보효과를 극대화함

■ 대내외적 브랜드 캠페인을 전개함

① 대외적

• 관련 행사개최 및 참여

– New Thinking Week 2007(오클랜드, 2007.3)'은 뉴질랜드 차세대 산업을 지원하는 정부 프로그램과 세미나로 구성된 수출지원 및 브랜드 캠페인 행사

– 혁신적 이미지의 뉴질랜드 국가브랜드와 함께 뉴질랜드 바이오 기술 및 정보통신 기업을 홍보

• 뉴질랜드 문화 전시회 개최

– 2007년 3월~5월 동안 중국 4개도시(베이징, 상하이, 우한, 광저우)를 순회하는 '뉴질랜드 문화 전시회' 개최

– 뉴질랜드의 영화, 사진전시, 및 무대공연을 통해 뉴질랜드의 문화예술산업의 발전과 혁신적인 뉴질랜드의 창조적인 이미지 홍보

• 뉴질랜드 홍보 센터 설립

– 2005년 홍콩에 'New Zealand Focus'라는 원스탑 문화정보 및 쇼핑센터를 설립하고 뉴질랜드의 라이프스타일과 무역, 교육, 이민과 여행에 이르기까지 모든 제품과 서비스 지원

– 상하이에 'Wood Innovation Centre' 라는 고급 목재품 전시관을 설립하여 뉴질랜드 목재의 품질과 아름다움뿐만 아니라 뉴질랜드의 브랜드에 대한 소비자 인식을 향상시킴. 이 전시관은 정부와 뉴질랜드 목제품 수출기업 5개사의 후원으로 설립

② 대내적

• 'Beachheads' 프로그램

– 'New Zealand Advisory Board'의 승인심사에서 선정된 기업이 각 산업분야 전문가의 전문지식과 해외 네트워크를 통해 해외진출에 도움을 받을 수 있는 프로그램

• 'Connect New Zealand'의 프로그램

– 혁신적인 기술을 가진 회사나 고성장 잠재력을 가진 기업들에게 투자자 또는 사업파트너를 만날 수 있는 기회를 제공하는 프로그램

• 중국소매유통채널 확보

– 중국의 물류회사, 유통업체들과의 협력을 통해 뉴질랜드 기업의 중국 소매시장 진입을 원활히 하고 중국 소매 유통업체들의 뉴질랜드 제품공급을 돕는 프로젝트

• 'Better by Disign

– 뉴질랜드 기업들이 조사, 전략, 브랜딩, 포장 및 유통 등 비즈니스 전반에 '디자인'을 적용하도록 지원하는 프로그램

(5) 국가브랜드 전략이 주요 산업에 미친 영향

□ 관광산업

■ 관광국 뉴질랜드 이미지를 향상함

– 글로벌 브랜드 컨설팅 회사 Future Brand의 'Country Brand Index 2012–13' 조사 자료에서 뉴질랜드는 5위를 차지하고 있음

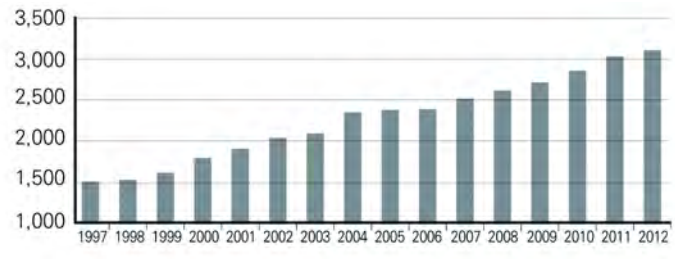
■ 관광국으로서 뉴질랜드 인지도 및 이미지 향상은 '100% pure NewZealand' 캠페인을 시작할 당시 1999년 연간 160만명에서 2007년 245만명으로 53% 이상 증가시켰음

– 같은 기간동안 호주 및 영국의 관광객수가 각가 23%, 18% 증가한 것에 비교할 때 비약적인 성장임

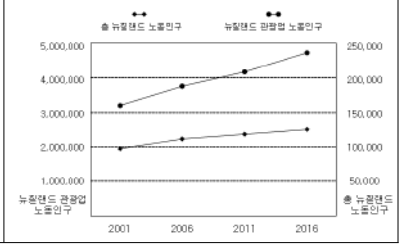
■ 전반적인 관광산업이 확대 될 수 있는 기반을 마련함

– 뉴질랜드 관광업 종사자 증가율이 연평균 2.5%로 총 뉴질랜드 노동인구 증가율 1.4%보다 높다는 것은 뉴질랜드 관광산업규모가 다른 산업에 비해 더욱 빠른 속도로 증가하고 있다는 것을 보여주고 있음

〈그림 Ⅲ–17〉 뉴질랜드 관광객 추이



〈그림 Ⅲ–18〉 관광산업 종사자 추이



출처: 뉴질랜드를 통해 살펴본, 국가브랜드 전략 성공 키워드

□ 농축산업

■ 청정 농축산품 이미지 강화

– 만약 뉴질랜드 청정이미지가 없어진다면, 유제품의 경우 약 54% 소비자 구매가 감소할 것이라고 분석함 (뉴질랜드 환경청과 PA 컨설팅 그룹 분석)

■ 혁신적 아이디어의 접목

– 아보카도 열매를 이용한 건강 식용유의 개발, 품종개량에 의한 골드키위(Zespri)를 개발함

– 2001년 코르크 대신 스크류캡 와인을 도입한 뉴질랜드 와인은 전 세계 완인 품평회에서 호평을 받고 있음.

– 소비자의 편의성을 도모할 뿐만 아니라 코르트 마개에 의한 완인의 산화와 맛의 변화를 방지할 수 있어 혁신의 대표적인 예로 손꼽히고 있으며, 2001년 이후 와인수출은 5년간 3배 이상 급속 성장함 (2006년 기준 수출액 3억 달러 이상)

□ 정보통신 및 바이오테크놀로지 산업

■ 혁신적인 아이디어를 통한 정보통신 틈새시장을 공략하였으며, 2006년 뉴질랜드 ICT 제품의 수출은 전년대비 약 20%의 성장률을 기록함

– 영국 치과의 1/3은 뉴질랜드 정보통신 시업이 개발한 소프트웨어를 사용함

– 뉴질랜드 고객정보시스템 기술은 북미 에너지 산업 소매 마케팅 시장의 37%을 점유함

– 인터넷 해킹 차단을 위한 시스템 개발하여 세계 최대 이동통신기업에 제공함

■ 투자유치를 통한 바이오 기술 산업을 발전시킴

– 뉴질랜드의 GMP 시스템(메디칼 분야의 품질관리체계)을 이용하기 위해 글락소스미스클라인(GSK), 머크(Merck Sharp&Dohme) 등과 같은 다국적 제약회사들은 바이오 기술 산업의 규모를 성장 시키고 있음

– 스위스의 로체(Roche)와 미국의 Genenteh는 뉴질랜드 암치료 전문회사에 투자하여 종양치료 제품 생산에 성과를 보여주고 있음

(6) 제주에서의 시사점

□ 선택과 집중의 전략 전개를 통한 이미지 혁신정책 추진

■ 뉴질랜드는 국가의 주력 분야를 ‘선택과 집중’의 전략 및 정책을 추진하여 국가 이미지를 효과적으로 변화시킴

– 뉴질랜드의 ‘순수 자연’의 이미지를 주력산업 관광분야에 접목하기 위하여 ‘경험’, ‘모험’을 강화하여 전략을 수립함

– 관광 정책의 성공 후 ‘새로움과 혁신’을 주제로 농축산업과 바이오산업이 조화된 2차 브랜드 정책을 진행함

■ 제주의 기존의 주력산업인 1차(농축수산업) · 3차(관광산업) 산업정책에 대하여 선택과 집중을 통한 전략 수립이 필요함

– 제주의 청정 이미지 및 잠재력과 IT, BT 산업 등과의 공존을 효과적으로 적용할 수 전략 수립이 필요함

□ 국가와 지역 · 도시가 연계하여 정책으로 단일화된 이미지로 지역 브랜드 형성

■ 지방정부의 이해를 바탕으로 한 '국가'와 '지역', '도시'가 함께 연계하여 뉴질랜드만의 감성적 매력과 여행지에 대한 소구점을 중심으로 관광객과의 연대 강화를 통한 재방문을 유도함

– '국가'와 '지역도시'(웰링턴, 오클랜드, 랑기티케, 크라이스트처치)가 연계하여 국가 이미지 향상에 효과적인 역할을 담당함

■ 제주도의 주요 관광명소 등 점적인 이미지 및 계획에만 국한 할 것이 아니라 제주도 전체의 이미지 형성 및 확립이 필요함

– 제주의 주요 거점들을 재정비하고 그 거점을 중심으로 제주의 청정 이미지를 아우를 수 있는 제주의 핵심가치를 발굴하여 단일화된 이미지를 활용한 제주만의 지역 브랜드 형성할 경우 관광 뿐만 아니라 1차 산업 등의 이미지 제고 등 긍정적인 효과가 클 것으로 보임

□ 효과적인 정책 실현을 위한 민 · 관의 유기적인 협력체계 구축

■ 뉴질랜드는 국가브랜드 및 정책을 효과적으로 실현하기 위하여 뉴질랜드 관광청 및 무역진흥청의 합작 조직을 통해 일원화된 추진체계를 가지고 있고, 민 · 관을 유기적으로 연계하는 협력체계를 구축하였음

■ 제주도는 제주특별법에 근거하여 총괄적이고 선도적인 정책을 추진할 수 있으며, 정책 실현을 위하여 도를 중심으로 일원화한 정책 추진체계로 효과적인 협력체계 구축이 가능함

3) 몰타(Malta)

(1) 몰타(Malta) 공화국의 일반 개황[54)]

□ 면적 : 316㎢ (제주도 면적의 약 1/6)

□ 위치 : 이탈리아 시칠리섬 남방 93㎞, 리비아 북방 290㎞의 지중해상에 위치

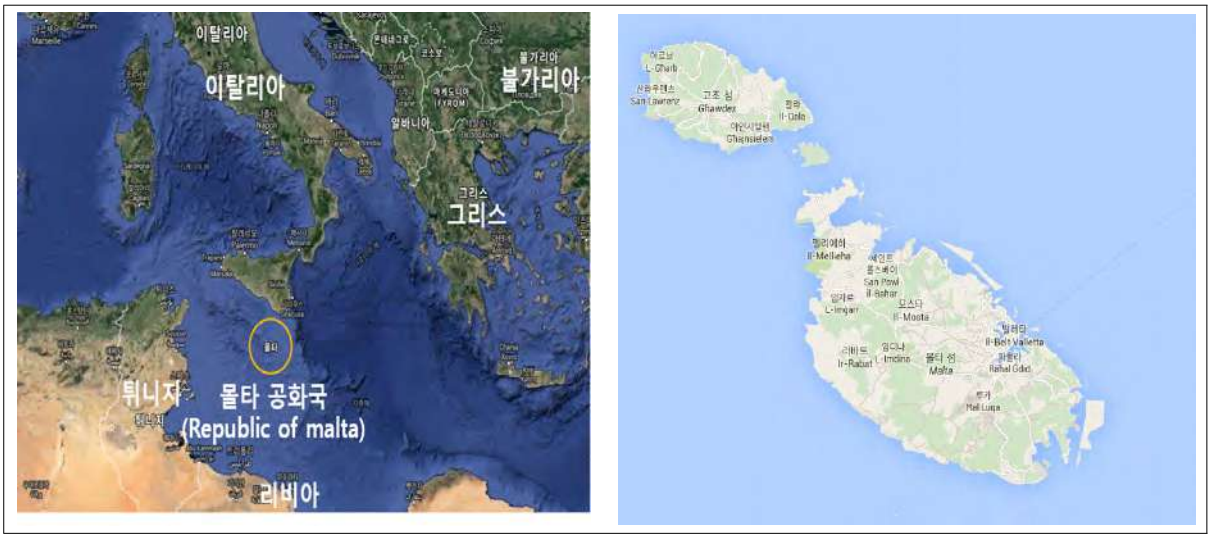
□ 구성 : 지중해 중앙에 몰타(Malta)섬을 주도로 고조(Gozo), 코미노(Comino)섬과 무인도인 코미노토(Cominitto), 필플라(Filfla)섬까지 총 5개의 섬으로 구성

〈표 Ⅲ-24〉 몰타 공화국의 지리적 특성

	면적(㎢)	해안선 길이(km)	가로축(km)	세로축(km)
Malta	247	200	27.4	14.5
Gozo	66	71.2	14.5	7.2
Comino	3		–	–
Tatal	316	271.2	41.9	21.7

출처: Malta in Figures 2014 – Valletta: National Statistics Office, 2014.

〈그림 Ⅲ-19〉 몰타 공화국의 지리적 위치



출처: 구글지도(www.google.co.kr/maps).

54) Malta in Figures 2014. 2014.「Valletta: National Statistics Office」

□ 인구

■ 2006년 이후, 지속적으로 증가하여 2013년 기준 425,384명임

■ 인구밀도는 약 1,346.15명/㎢(‘13)으로 세계에서 여덟 번째 정도로 높음[55)]

■ 여성(212,960명)이 남성(212,424명)보다 높은 비율을 차지함

〈표 Ⅲ-25〉 몰타 인구 증가 추이

년도	남	여	합계	증가율(%)
2006	201,519	204,097	405,616	0.15
2007	202,734	205,098	407,832	0.55
2008	204,607	206,319	410,926	0.76
2009	206,203	207,824	414,027	0.75
2010	206,405	208,584	414,989	0.23
2011	207,695	209,851	417,546	0.62
2012	209,880	211,484	421,364	0.91
2013	212,424	212,960	425,384	0.95

출처: Malta in Figures 2014. 2014.「Valletta: National Statistics Office」

□ 경제

■ 1960년대 중반까지 영국의 식민지국으로서 영국의 주도하에 시장이 운영됨

■ 섬 국가의 특성에 따라 상대적으로 작은 내수시장과 고립된 시장 환경이 단점이지만 그만큼 정부의 경제개혁에 대한 의지가 강한 것이 장점임

■ 1970년대 초반 이후, 과잉되는 인구와 부족한 자원문제를 해결하기 위해 공업개발 전략을 채택하였는데 공업입지 조건이 좋은 편이 아니기 때문에 조선 · 선박수리업과 노동집약적인 섬유공업 중심으로 유치 · 진작됨

55) Wikipedia, List of sovereign states and dependent territories by population density.

■ 최근에는 과학기술을 기반으로 한 첨단공업개발로 발전 축이 이동됨

■ 조세천국(tax heavens)과 역외 비즈니스(offshore business) 제도를 통하여 해외기업(대다수가 paper company)을 유치, 금융서비스의 부(富)와 고용이 창출됨

■ 전체 산업 중 서비스업이 73%로 금융 및 관광서비스 산업이 주를 이루고 있으며, 이 밖에 제조업이 25%, 농업이 1%의 비율로 구성됨

■ 주요 수출품은 전자기계류, 반도체, 광물연료, 선박 등 임

■ 주요 수입품은 광물연료, 석유 및 석유제품, 전자기기, 항공기 등 임

■ 2015년 몰타 공화국의 GDP는 세계 132위(약 95억 달러)이지만 1인당 GDP는 세계 34위(약 2만 2,319 달러)로, 같은 유럽국가인 포르투갈, 그리스, 폴란드보다 높음

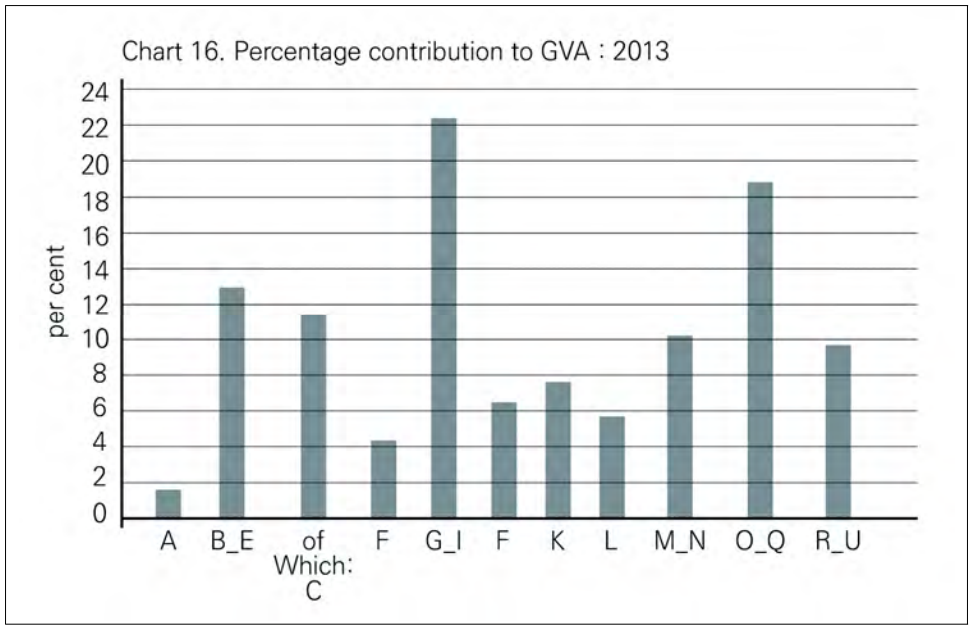
■ 2014년 경제성장률 2.2% 달성하였으며, 2011년 1.4% 이후 지속적으로 증가하는 추세임

〈표 Ⅲ-26〉 몰타 주요 경제지표

경제지표	단위	2008	2009	2010	2011	2012
GDP	억 달러	85	81	81	89	87
1인당 GDP	달러	20,784	19,443	19,359	21,028	20,437
경제성장률	%	4.2	-2.5	2.9	2.1	0.2
재정수지/GDP	%	-4.5	-3.7	-3.6	-3.1	-3.6
소비자물가상승률	%	4.7	1.8	1.5	2.7	2.2

출처: 2012 세계국가편람(Keri.koreaexim.go.kr).

〈그림 Ⅲ-20〉 몰타 공화국의 부문별 GVA 분배



주: · A: Agriculture, forestry and fishing
· B_E: Mining and quarrying; manufacturing; electricity, gas steam etc
· of which: C: sewerage, waste management and remediation activities
· F: Construction
· G_I: Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles etc
· J: Information and communication
· K: Financial and insurance activities
· L: Real estate activities
· M_N: Professional, scientific and technical activities; administrative etc
· O_Q: Public administration and defence; compulsory social security; education etc
· R_U: Arts, entertainment and recreation, repair of household goods and other services
출처: Malta in Figures 2014 – Valletta: National Statistics Office, 2014.

□ 인프라[56)]

■ 지역 간 네트워크

– 총 도로연장은 2,254km이며, 일반도로로 전국이 연결되어 있고 고속도로는 없음

– 자동차 보유율률은 높은 편이며 유럽연합(EU)에서 상위 네 번째에 해당

– 주요 대중교통 수단으로는 버스와 택시, 페리가 있음

* 5:30~23:00까지 운영되는 버스 망이 잘 발달되어 있고, 버스이용이 일반적임

56) 외교부 해외안전여행 웹사이트(http://0404.go.kr).
주 이탈리아 대한민국 대사관 웹사이트(http://ita.mofa.go.kr).
Wikipedia_Malta_Transport(https://en.wikipedia.org/wiki/Malta#Transport).

* 택시는 미터제가 아닌 기사가 행선지에 따른 요금을 제시하면 탑승객이 동의하여 이용하는 방식임

* 주요 섬인 몰타(Malta)와 고조(Gozo)를 연결하는 여객선이 매일 운항됨

■ 국가 간 네트워크

– 몰타의 유일한 공항인 몰타국제공항(Malta International Airport)이 수도 발레타의 남쪽 약 5km 거리에 위치하며, 연간 5백만 명의 여객 수용력을 보유함

* 국제선 노선만 운항하고 있으며, 알제리, 이집트, 체코, 폴란드, 러시아, 스위스, 벨기에, 터키, 그리스, 스페인, 독일, 이탈리아, 오스트리아 등 30여개의 직항 노선이 있음

* 국내 항공사인 에어몰타(Air Malta)가 유럽과 북아프리카를 잇는 주요 36개 목적지를 연결함

* 에어몰타의 지분 중 98%가 국가소유이며 나머지 2%는 개인투자자가 소유함

– 주 섬인 몰타에 3개의 주요 대형 자연항구가 페리, 크루즈, 물류의 역할을 담당함

* Grand Harbour: 발레타 동쪽에 위치하며 몰타에서 가장 오래된 자연항구

* Marsamxett Harbour: 발레타 서쪽에 위치하며 주로 요트 선착장으로 이용

* Marsaxlokk Harbour: 발레타 남쪽에 위치하며 물류중심 항구

〈그림 Ⅲ-21〉 몰타 주요 도로체계



출처: Wikipedia_Malta_Transport.

□ **관광**[57]

■ 몰타는 온화한 지중해성 기후와 우수한 자연경관의 매력요인과 역사 · 문화유산을 활용한 관광전략으로 유럽의 대중적인 휴양관광지로 자리 잡음

■ 몰타 방문에 영향을 미치는 주된 요인은 물가(33%), 연결체계(19%), 환대성(12%)[58]임

■ 2014년도 인바운드 관광객은 약 169만 명으로 인구 40만의 3배가 넘는 수치임. 이는 2012년 이후 지속적으로 증가하고 있으며 전년도와 대비하여 6.8% 성장됨

■ 관광객의 평균 체류기간은 약 8일이며, 6~9월 사이에 전체 관광객의 약 47%가 방문함

■ 주요 관광시장은 주로 주변국으로 영국, 이탈리아, 독일, 프랑스 순임

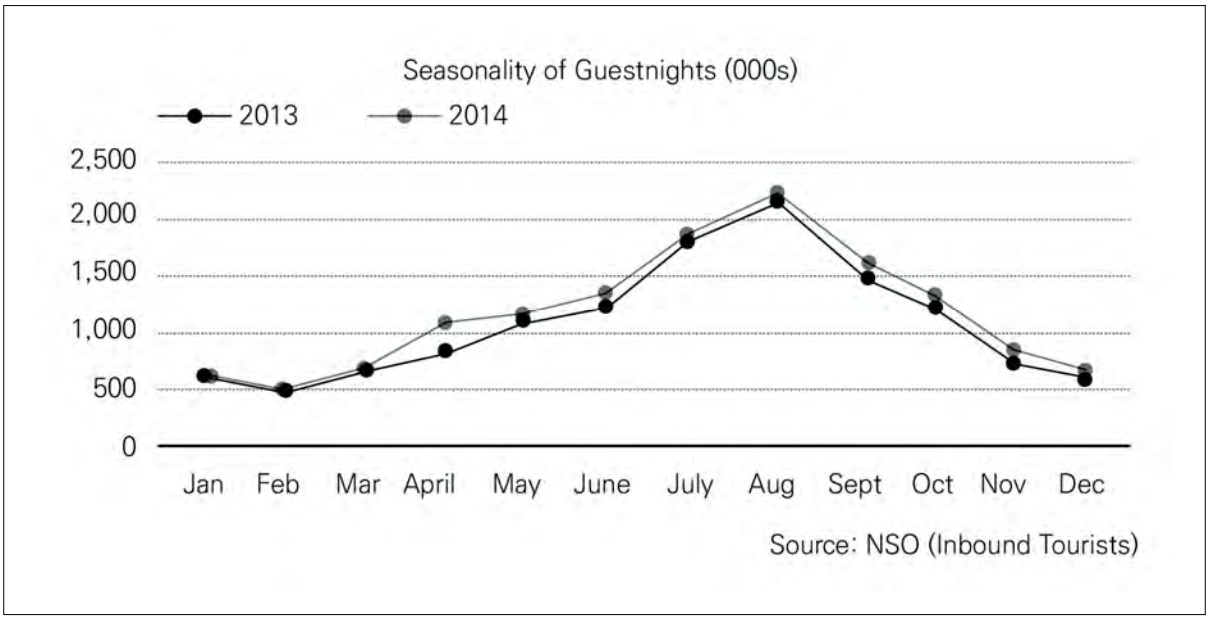
〈표 Ⅲ-27〉 몰타 관광 인바운드 비율 및 증가추이

	2012		2013		2014	
	명	%	명	%	명	%
오스트리아	19,827	1.4	25,739	1.6	27,567	1.6
벨기에	27,279	1.9	28,948	1.8	31,399	1.9
프랑스	107,893	7.5	116,533	7.4	125,511	7.4
독일	137,500	9.5	147,110	9.3	143,053	8.5
아일랜드	27,731	1.9	30,224	1.9	30,722	1.8
이탈리아	202,200	14.0	233,777	14.8	262,631	15.5
리비아	17,217	1.2	34,621	2.2	30,770	1.8
네덜란드	39,191	2.7	41,486	2.6	44,697	2.6
러시아	31,563	2.2	40,048	2.5	34,220	2.0
스칸디나비아	97,363	6.7	105,068	6.6	108,647	6.4
스페인	60,223	4.2	53,278	3.4	42,285	2.5
스위스	25,758	1.8	28,702	1.8	31,797	1.9
영국	441,275	30.6	454,659	28.7	487,714	28.9
미국	18,027	1.2	19,502	1.2	22,402	1.3
그 외 국가	190,368	13.2	222,457	14.1	266,395	15.8
Total	1,443,414	100	1,582,153	100	1,689,809	100

출처: MTA, 2015.「MTA Statistical Report 2015 FINAL REPORT.」

57) MTA Statistical Report 2015 FINAL REPORT.
58) MTA Market Profile Survey, 2014.

〈그림 Ⅲ-22〉 몰타 관광 계절별 방문객 분포 및 증가추이



출처: MTA, 2015.「MTA Statistical Report 2015 FINAL REPORT.」

(2) 몰타(Malta)의 관광개발[59]

□ 1차 산업 중심의 작은 마을을 단위로 소규모 형태의 관광업 시작

□ 1958년 관광청(MTA) 설치를 기점으로 정부 주도하의 관광중심 정책 추진[60]

- 제조업과 수출산업의 부족으로 재정자립을 위한 대안적 개발로 관광개발을 선택함
- 1964년 영국으로부터 독립하기 전부터 영국 군인들의 관광휴양지로 개발을 활성화됨
- 정부는 관광을 몰타의 주력산업으로 관광기반시설에 대한 금융과 대출, 대규모 숙박시설의 개발에 대한 우선권이 부여됨

□ 관광시장의 빠른 성장과 정부주도 하의 관광중심 투자정책으로부터 경제적 편익 달성

- 1960년 말, 관광객 수와 숙박시설은 약 3배 증가하였고, 이에 따른 2,000개 이상의 일자리가 창출됨

59) 소국섭·나윤중·곽강희. 2014년 5월 15일 발행. 해양관광 개발계획.「한올출판사」
60) 몰타 관광청(MTA: Malta Tourism Authority) 사이트(http://www.visitmalta.com).

■ 몰타정부는 국제항로 형성, 저가관광지 홍보 등의 관광산업의 양적 증진활동 지속으로 1980년대 초기 몰타 관광객 수는 73만 명까지 도달됨

(3) 몰타의 위기

□ 몰타 관광의 쇠퇴기 직면

■ 1960~70년대 급격한 양적성장 단계를 거치면서 무계획적인 난개발과 불충분한 관광계획과정으로 인해 1980년대에 이르러 쇠퇴되기 시작함

■ 유사한 매력을 갖고 있는 타 지중해 연안 관광지(스페인, 이탈리아 등)의 저렴한 물가와 질 높은 관광상품으로 인해 관광경쟁력이 저하됨

– 저비용휴가목적지 이미지로의 전락되어 관광매력성이 감소됨

– 지중해 육지국가와 비교할 때 섬 국가의 한계에 의한 저렴한 관광지로의 경쟁력이 악화됨

■ 관광시장의 양적성장에 대한 예측과 사회기반시설의 대응이 부족함

– 물과 전기의 부족, 폐기물 과잉양산 등 지역기반시설 미흡으로 인해 생활환경 질이 저하됨

■ 몰타 관광의 유일시장으로서 영국관광객에 대한 높은 의존도가 문제임

– 1980년 영국관광객은 몰타 방문객의 77%를 차지하였고, 이들 관광객은 대체로 지출수준이 낮고, 계절적 편중이 심한 특성을 갖고 있었음

– 단일시장에 대한 과잉의존도는 관광산업을 주력으로 하는 몰타경제에 큰 영향을 미침

* 1980년대 초 영국의 경제적 후퇴로 몰타 방문객 수의 40% 감소

(4) 위기에 대응하는 관광정책 전략[61)]

□ 1988년 몰타정부 최초 관광기본계획 수립

■ 몰타 관광의 위기를 인식하고 이에 대응하기 위한 최초 관광기본계획을 수립함

61) Lockhart. 1997,「'We Promise you a warm wellcom': tourism to Malta since the 1960s.」

– 전문가 집단에 의해 선택된 UK 컨설턴트 Horwath & Horwath 고용, 계획 착수

– ①영국 관광객의 과잉의존에서 벗어난 시장다각화 전략, ②문화유산을 활용한 문화콘텐츠 개발 전략, ③시즌에 영향 받지 않는 비계절성 관광전략의 3가지 계획을 목표로 접근함

– 도로 재포장, 통신기술 향상, 물 공급 및 담수, 공항터미널 계획 등의 사회기반시설 계획을 포함함

■ 관광기본계획 수립 이후, 관광시장의 다양성과 계절적 편중 감소 등의 성과를 달성함

□ 관광의 질적 향상을 위한 소프트웨어적 관광개발 전략 추진

■ 1990년 이후부터 환경자원 보전에 대한 중요성을 인식하고 새로운 개발을 지양하고 기존 관광시설들에 대한 관리를 통해 표준화와 질적 개발에 대한 노력을 강화함

– 무분별하게 개발된 기존 숙박시설에 대한 재분류와 4–5성 급 호텔개발로의 허가제를 도입함

■ 고급호텔 유치, MICE(컨벤션, 포상관광, 전시)관광, 수상레저관광, 골프관광, 크루즈 관광, 문화유산관광 등 양질의 관광상품의 개발을 강화함

– 이러한 정책은 지역단위로 지역의 특색에 맞는 전략을 수립하여 추진함

* 몰타의 옛 수도 Mdina는 문화유산관광과 도시미관의 고급화에 초점을 맞춘 중세수도 보전 전략

* Valletta는 몰타의 중심지로서 MICE관광 증진과 역사도시의 재건 전략

* Sleima와 Julians는 호텔의 고급화, 스포츠관광, 쇼핑관광, 나이트라이프 등의 전략

□ 타 지중해 연안 관광지와의 경쟁력 강화를 위한 전략으로 역사문화관광 강화[62)]

■ 문화를 통한 관광콘텐츠는 다른 관광목적지와의 차별성을 높이고 지역정체성을 강화함

■ 이러한 전략은 비교적 계절적 요인에 따른 방문편중에 적은 영향을 미치기 때문에 시즌에 제한 없는 관광객유치 전략으로서 강점이 있음

■ 몰타만이 갖고 있는 역사적 명소와 문화적 특징을 관광콘텐츠로 개발함

– 유적지의 개선 · 관리를 통해 몰타기사단(The Knights of Malta) 등의 마케팅을 추진함

62) 소국섭·나윤중·곽강희. 2014년 5월 15일 발행. 해양관광 개발계획.「한울출판사」

– 지역축제와 음악회의 도입, 몰타 역사도시와 유사한 유럽도시와의 자매결연 등을 제안함

* 지역고유의 활동들을 유지하고 보완하여 전통적인 종교적 · 민속적 색채를 담은 축제형태의 문화이벤트로 승화

* 성 요하네 기사단 시대(Knight of St Jonh era)에 개최되었던 이벤트들이 묘사된 역사적인 축제 행렬 기획

* 이 밖에 기획된 축제로는 음악축제(Choir Festival), 몰타재즈축제(Malta Jazz Festival), 불꽃축제(Fireworks Festival), 지중해 음식축제(Mediterranean Food Festival) 등과 지역카니발, 부활철 축제 등과 같은 원시적인 문화활동 또한 추진

– 몰타의 수도 발레타(Valletta)를 중심으로 역사문화 · 관광도시 발레타를 재건함

* 몰타의 수도 발레타는 1980년 도시전체가 유네스코 세계문화유산 등재될 만큼 역사적 배경이 풍부하며 문화유적 가치가 큼

* 수도 발레타는 몰타를 방문하는 관광객이 필수적으로 접하는 곳이지만 발레타가 가진 잠재력에 비해 지역주민과 관광객은 그 어메니티를 충분히 누리지 못하고 있으며 방문객의 평균 몰타 체류기간 8일 동안 발레타에 머무는 시간은 평균 5–6시간 밖에 안 됨

* 지역협의회(Local Council)의 설립을 통해 지역주민들이 스스로 도시의 재건을 도모하였는데, 그 내용으로는 도시 정체성 강화, 인공유적의 부분적 복원, 지역예술가, 시인, 그리고 봉사주의자에 대한 중요성 인식, 아름다운 자연환경조성 등이 있음

* 이 지역협의회는 상업도시 발레타가 고질적으로 안고 있는 쓰레기 문제를 해결하는 예산을 지속적으로 지출하기도 함

* 몰타 관광청(MTA)은 1996년 'the Valletta Historical and Elegance Festival' 개최하였는데, 그 내용으로는 콘서트, 리사이틀, 민속음악과 춤, 미술전시회 그리고 야외구경거리 등을 포함

* 세인트 엘모성(Eort St Elmo)에서 성 요하네 기사단시대의 요새생활의 재현을 구성하였는데, 이 이벤트는 외래방문객들 사이에도 큰 관심을 불러일으킴

* 2001년 4월 'Valletta Evenings' 시범사업 착수하였는데, 이것은 4월 한 달 내내 발레타의 여러 지역에서 저녁에 개최하는 문화축제들을 포함한 프로젝트로서 축제가 끝난 이후에도 비즈니스 커뮤니티로 하여금 영업을 지속하도록 유도함으로써 지역식당들을 지원할 수 있도록 하는 사업

□ Tourism Vision 2030 수립[63)]

■ 지속되는 인구와 방문객의 양적성장에 따라 증가하는 관광수요에 대응하기 위해서 지속가능한 발전을 위한 자연환경과 인구의 관리에 대한 장기계획을 수립함

■ 몰타관광의 고질적 이슈 해결을 위한 방문객 수의 관리, 관광의 질적수준 향상, 계절적 편중 감소의 3가지 가이드 원칙을 기준으로 계획을 수립함

– 방문객 수의 관리(Managing Visitor Numbers): 국가규모, 종교, 시즌, 시장, 방문 장소에 따른 관광객 수용력에 대한 지속적인 모니터링

– 관광의 질적수준 향상(Raising the level of Quality across the entire tourism value chain): 공공과 개인의 공동노력을 통한 관광의 종합적인 질 향상

– 계절적 편중 감소(Reducing Seasonality): 관광산업의 운영부담을 크게 안게 되는 겨울철 동안의 관광수요를 촉진(시장세분화, 활동조직 구성, 이벤트 활성화 등)하여 계절성에 민감한 관광산업의 운영안정을 도모

(5) 제주에서의 시사점

□ **중앙정부 주도 하의 적극적인 정책전환 추진**

■ 몰타는 국가단위로서 보다 총괄적이고 적극적인 위기대응 정책을 추진할 수 있었음

■ 제주는 지방자치권한 내에 있지만 제주특별법에 근거하여 타 지역보다 파격적인 정책전환 추진 잠재력을 보유하고 있기 때문에 이를 적극 활용할 필요가 있음

□ **관광개발주기의 양적성장 단계로서의 제주**

■ 몰타는 전형적인 관광개발주기의 양적성장기–쇠퇴기–부흥기의 단계 중 쇠퇴기에 이르러서야 위기의식을 느끼고 정책전환을 추진하였음

■ 제주는 현재 관광개발주기의 양적성장기로서 아직 관광객 감소 등의 쇠퇴기에 직면하지 않았지만 제주도정과 제주사회가 미래에 예측되는 위기를 앞서서 인식하고 있으므로 질적 회복에 대한 가능성과 그 효과가 클 것으로 보임

63) Draft National Tourism Policy 2015-2020, Ministry For Tourism.

□ 양적성장에서 질적성장으로의 정책전환

■ 몰타는 더 이상의 하드웨어적인 신규 관광개발을 지양하고, 기존 관광기반시설(숙박 등)에 대한 체계적인 관리와 값싸고 질 낮은 관광시설을 표준화 수준까지 이끌어 내는 질적 향상에 중점을 둠

■ 새롭게 개발되는 관광시설에 대해서는 호텔의 경우 4–5성 급 개발만 수용하는 등 개발허가제를 도입하여 관광시설의 질적 향상을 도모하였음

■ 제주도 마찬가지로 지금까지 대규모 관광시설 투자유치에 대한 적극수용 태세를 취했으나 더 이상의 하드웨어적 관광시설에 대한 유치는 지양하고, 기존 관광시설의 질적 수준에 대한 분류화를 통해 질적성장 중심의 계획을 수립하는 것이 중요할 것으로 보임

■ 개발 필요성이 보장된 신규 관광시설에 대한 수용은 관광의 질적 훼손을 최소화 하는 방향을 목표로 하고, 그 수단으로 구체적이고 세부적인 허가제도를 도입할 필요성이 있음

□ 주변 경쟁 관광지와의 차별화 전략으로 문화콘텐츠 활용

■ 몰타는 타 지중해 관광지와의 차별화 전략으로 역사문화자원을 활용한 콘텐츠 개발을 강화하여 몰타 정체성을 확립하였음

■ 제주만이 갖고 있는 문화적 자원(탐라, 해녀, 생활양식 등)을 활용하여 제주의 정체성을 확립하고 홍콩, 대만, 오키나와 등 주변 섬 관광지와의 차별성 강화

□ 관광시장 다각화에 대한 마케팅 강화

■ 몰타 관광은 영국 관광시장을 중점 타겟으로 하되, 단일 관광시장에 대한 강한 의존성이 유발할 수 있는 위기에 대비하기 위한 지속적인 관광시장 다각화 마케팅을 추진하였음

■ 제주도 마찬가지로 주력 관광시장(중국)에 대한 적절한 수용정책을 추진하면서 관광시장을 다양하게 확대하며 형성해 갈 수 있는 지속적인 계획이 필요할 것으로 보임

4) 하와이(Hawaii)

(1) 하와이 주요 정책

〈표 Ⅲ-28〉 하와이 주요정책

부문		Action Plan	주요내용
관광	1	신 공항 건설	– 호놀룰루 국제공항의 포화로 인한 혼잡을 줄이기 위해 신 공항(Kona airport) 건설
	2	주요 지역별 마케팅 전략 수립	– 북미, 일본, 일본 외 아시아 지역, 오세아니아, 유럽 등 지역 맞춤형 마케팅 전략 수립
	3	호텔 용량 증가 및 낙후된 인프라시설(공항, 항구, 도로 등) 현대화	– 하와이를 방문하는 관광객에게 좋은 인상을 남기기 위해 낙후된 시설 개선 및 투자 증진
산업	4	Technology 기업 유치 전략 수립	– 기업 유치를 위한 인센티브 제공 – IT 기업 및 헬스 케어, 에너지, 농업 부문 기업가 및 혁신계층을 위한 벤처 캐피털 증진
	5	세계적 기술혁신센터 조성방안 마련	– 산 · 학 · 연(하와이대학, the East-West Center, the Hawaii Strategic Development Corporation, the High Technology Development Corporation) 연계를 통한 혁신센터 설립
교육	6	공교육 시스템 확립을 통한 리더쉽 강화	– 창의성과 혁신성을 갖춘 인재 발굴을 위한 공교육 지원(funding & financial incentives 등) 강화
고령화 및 헬스 케어	7	Aging and Disability Resource Centers 설립	– 각각의 카운티마다 Aging and Disability Resource Centers 설립을 통한 헬스 케어 및 고령화 문제에 대응
환경	8	Pacific-Asia Institute for Resilience and Sustainability 설립	– 기후변화 대응계획 및 지속적인 경제성장을 위한 해결책 제시, 개발에 따른 위험을 줄이기 위한 연구기관 설립 – 그린하우스 가스 배출 감소를 위한 노력
	9	하와이 분수계(watersheds) 보호를 위한 자금 지원	– 하와이 주민들에게 지속적으로 깨끗한 식수를 제공하기 위해 분수계 보호를 위한 노력
에너지	10	지역 인재 교육과 고용을 위한 노력	– 하와이(Hawai'i State Energy Office) 내 친환경 에너지 산업 발전을 위한 프로그램 및 정책을 실행할 수 있는 지역 인재 발굴
	11	친환경에너지 생산성 증가를 위한 프로그램 및 인센티브 강화	– 전력을 공유하고 효율적으로 분배하기 위한 최신 기술 보급에 적극적 지원
농업	12	지역 농업 생산물 증가를 위한 장기계획 수립	– 자급도 증가계획 : 10% (현재) → 20% (10년 후) – 농부들과 목장 주인들에게 저리대출 제공 – 약 810㎢ 규모 농지 보존 및 식량 생산 증가
사회복지	13	저소득층을 위한 주택 정책	– Kaka'ako에 공공(하와이 주)주택 마련 (5,000세대) – 비영리 단체와 민간기업에 의해 운영되는 공공 주택 건설 방안 마련
	14	노숙자들을 위한 대책 마련	– 영구임대주택제공 등을 통한 임시주택 및 쉼터 제공 – 고향(mainland)으로 돌아가기 위한 여비 제공
지역간 파트너쉽	15	주 정부와 카운티 간 소통 향상	– 노숙자, 교통, 친환경 에너지, 저소득층을 위한 주택 정책 등 현안 이슈에 대한 주 정부와 카운티 간 지원과 노력

출처: David Ige's Action Plan, 2014, 「"Engineering Hawai'i's Future"」 발췌

(2) 하와이 주요 관광 전략[64]

□ 하와이 관광산업에 대한 SWOT 분석

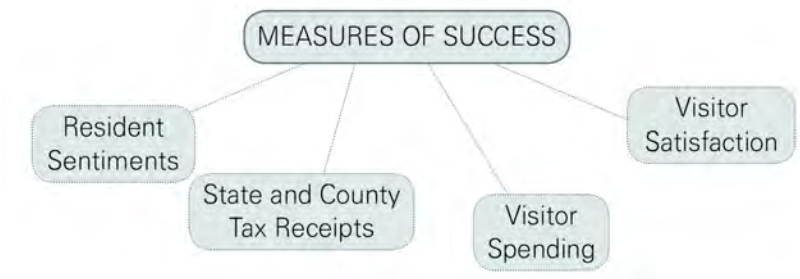
〈표 Ⅲ-29〉 하와이 관광산업에 대한 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weakness)
– 브랜드 인식 – 기후 – 문화와 역사 – 방문지 매력도 – 높은 관광객 만족도 – 자연 자원 – 주민들의 알로하 정신 – 다양한 숙박시설 – 이국적이고 안전 – 다양한 활동 가능 – 섬이라는 지정학적 특징	– 섬이라는 지정학적 특징 – 불충분한 공공 · 민간 기반시설 – 관광객과 주민간 관계 – 새로운 것들에 대한 부족 – 지연되는 비즈니스 관광 – 관광객 기대치와는 다른 현실 – 대중교통 서비스의 불규칙성 – 공공시설 유지 · 관리 – 전문 인력 부족
기회(Opportunities)	**위협(Threats)**
– 비즈니스 관광 개발 – 크루즈산업 개발 – 문화관광 개발 – 지역별 맞춤형 마케팅 프로그램 – 새로운 시장 개발 – 페리 개발 – 자연 자원 가치 증진 – 공공 · 민간 기반시설 향상 – 하와이 주민 중 관광 종사자 증가 – 하와이 원조 문화 보존 – 스포츠 관광 개발	– 공공 · 민간 기반시설 노후화 – 범죄 및 마약 복용 – 주 정부의 불충분한 자금지원 – 국가 안보 위협 증가 – 불충분한 항공용량 – 차별적인 정체성 손실 – 비싼 물가

출처: Hawai'i Tourism Strategic Plan: 2005-2015

□ 하와이 관광산업 성공의 척도 - 주민정서, 세금 수익, 관광객 지출비용 및 만족도

〈그림 Ⅲ-23〉 하와이 관광산업 성공의 척도



출처: Hawai'i Tourism Strategic Plan: 2005-2015

64) 제주발전연구원. 2013.「섬 관광의 현재와 미래발전전략」

□ 하와이 관광산업 전략적 방향

■ 무엇보다, 하와이를 특별하게 만드는 하와이 원주민 문화와 자연자원 등과 같은 이슈들에 대한 관심도가 높음

■ 세계적인 행사유치와 더불어 지역적으로 하와이에서의 안전 및 보안과 관련된 수요가 증가됨

■ 하와이 자산의 통합, 주민 수요와 욕구 존중, 관광산업에 대한 자긍심과 함께 하와이 지역 커뮤니티 단체, 각 정부 지자체, 민간 영역 등의 지원을 통해 살기 좋고 일하기 즐거운 가장 즐거운 세계의 목적지로의 발전을 지향함

〈그림 Ⅲ-24〉 하와이 관광산업 전략적 방향



출처: Hawai'i Tourism Strategic Plan: 2005-2015

□ 마케팅 프로그램

■ 관광객 체류일수 및 비용을 증가시키기 위해 세계 주요 시장에 타겟화된 마케팅 프로그램 실행함

■ 하와이에 거주하는 사람들이나 장소, 문화 등을 적절히 이해하고 상생 의식을 제고함

■ 새롭게 떠오르는 해외시장을 발굴함

□ **통합된 브랜드 관리**

- 효율적이고 통합된 브랜드 관리를 통해 방문객과 거주민에게 독특하고 만족스러운 하와이에서의 경험을 선사함
- 하와이 원주민 문화를 존중하는 프로그램을 발굴함
- 산업 간의 관계나 커뮤니티 활동에 의한 소통을 제고함
- 장기간 지속적으로 영향력 있는 브랜드 경험을 제공하는 단체의 지원을 확대함
- 세계적 트렌드나 새로운 시장, 관광과 연관된 이슈들을 연구하는 프로그램을 실행함

□ **접근성**

- 어디서든 하와이로의 접근이 용이하도록 비행기 운항 수를 증대함

□ **글로벌 미팅 명소**

- 각종 회의 및 컨벤션, 기업의 인센티브에 따른 워크샵 장소로서 세계적 위상을 제고함

□ **지식기반 기관으로서의 하와이 관광청**

- 주 세금을 통한 투자수익률(ROI)를 최대화하는 지식기반의 효율적인 관광청이 되도록 함

□ **관광산업 경쟁력 강화를 위한 산업지원 정책**

- 관광 이해관계자들의 참여, 협력, 상호작용을 촉진하고 관광문제를 해결하도록 지원함
- 지역 주민과 방문객의 상호 교류를 할 수 있는 기회를 제공하고 촉진함

〈 카운티 관광상품 강화 프로그램(County Product Enrichment Program, CPEP) 〉

- 2002년 하와이관광청과 지역 관청 사이의 협약을 통해, 관광객들에게 질 높은 관광 경험을 제공하기 위해 시작
- 하와이 4개 카운티의 관청과 파트너십을 통해, 지역 주민과 방문객들의 참여가 가능한 독특한 프로그램들을 선정하여 하와이 관광청에서 지원
- 하파 하올레 음악제 등 다양한 지역 축제들과 전시회, 스포츠행사, 투어프로그램, 자연(문화)자원 보호 프로그램 등 다양한 프로그램들이 지역 주민들 및 자생단체들에 의해 기획

□ 매력적인 관광자원 개발 및 관광 수용 태세 개선

〈표 Ⅲ-30〉 관광자원 개발 및 관광 수용 태세 개선

구분	비전	주요내용
접근성 개선	하와이 내 교통수단, 인프라, 서비스 유지 및 향상	– 하와이 항공노선 증대 – 섬 간 교통 서비스 향상 – 공항 및 항만시설 향상 – 도로, 고속도로, 교통 시스템 향상 – 지역 주민과 방문객의 안전 통행 확보 – 신속한 비자 입국 처리 – 도로 교통 서비스 간 통합, 협력, 향상 촉진
하와이 문화의 보존	하와이 문화와 공동체 존중 및 영속	– 관광산업과 하와이 전통사회와의 관계 강화 – 하와이 문화를 지켜내기 위해 방문객 체험 활동, 마케팅 활동 강화 – 하와이의 전통 문화를 보존하고 영속시키기 위해 하와이 문화프로그램과 문화공연가, 공예가, 음악가 등 예술인들 지원
안전 및 보안	하와이 방문객 체험의 안전 확보	– 건강과 안전에 잠재적 위험에 대해 방문객과 지역 주민, 산업노동자들을 교육하여 범죄 및 기타 재난 방지 – 범죄 억제와 법률 집행 노력 지원 및 강화 – 여행객과 주민의 안전 보장 위해 보안 시스템 향상 구현

출처: Hawaii Tourism Authority

□ 글로벌 시장 점유율 확대를 위한 관광 마케팅 강화

■ 마케팅 역량 강화의 비전은 지속적인 경제성장을 견인할 수 있는 마케팅 프로그램을 개발하는데 있음

■ 주요 목표는 ① 비즈니스 방문객 지출액 증가, ② 질적 마케팅을 위한 타깃 마케팅, ③ 관광산업에 안정성 제공, ④ 주요 마케팅 시장별 맞춤형 마케팅 활동 수행, ⑤ 하와이 주 전체와 각 섬들의 마케팅 활동 조화 추진, ⑥ 마케팅과 관광상품 개발 노력의 조화

□ 새 관광상품 개발 및 관광의 질적 개선 노력

〈표 Ⅲ-31〉 새 관광상품 개발 및 관광의 질적 개선 노력

구분	비전	주요내용
관광상품 개발	하와이 특유의 다양하고 질 높은 관광상품 제공	- 새로운 관광상품을 개발하고 기존에 있는 관광활동과 상품 강화 - 새로운 관광상품을 개발하고 기존에 있는 시설 재정비 - 새로운 관광시장을 개발하기 위한 잠재력을 지닌 틈새시장 상품 발굴 및 지원
인력양성	높은 자격을 갖춘 충분한 인력 확보	- 고급 인력에 대한 적절한 정보 제공 - 양질의 교육과 훈련을 마친 관광산업 인력 확보 - 충분한 고용과 승진의 기회가 있는지 확인
자연자원 보전	하와이의 자연자원을 존중, 강화, 영속	- 자연자원 지역에 대한 부가가치 시설 증대 - 하와이의 자연 자원을 수리, 유지, 향상시키기 위한 혁신적인 방법 모색 - 정부기관, 관광산업체, 지역사회 간 협력 증진

출처: Hawaii Tourism Authority

〈 자연자원 보전 프로그램(Natural Resources Program) 〉

- 하와이관광청의 자연자원 보전 프로그램(NRP)은 2002년 하와이의 자연자원과 환경을 보호, 강화 영속시키기 위한 목적으로 개발
- 하와이 자연환경과 지역 주민, 방문객이 자주 찾는 지역을 관리, 향상, 보호하기 위한 목적으로 하와이관광청은 2003년부터 매년 1million 달러의 기금 지원
- 하와이 주의 자연자원 보호와 관련 있는 각종 협회의 대표자들로 자연자원 자문위원회(Natural Resources Advisory Group, NRAG) 구성
- 2013년 자연 자원보호 프로그램에 선발된 프로젝트는 Ecotourism Innovations at Makauwahi Cave Reserve 등 27개 프로그램이 선발되어 지원

〈그림 Ⅲ-25〉 칼랄라우(Kalalau)



〈그림 Ⅲ-26〉 카우아이 해변(Kauai Coast)



(3) 하와이 2050 지속가능계획(Hawaii 2050 Sustainability Plan)

□ 하와이 2050 플랜 기본원칙

〈표 Ⅲ-32〉 하와이 2050 플랜 기본원칙

목표		기본원칙
1	A Way of Life	지속가능한 삶이 일상에 스며들도록 함.
2	The Economy	다양하고 세계적으로도 경쟁력 있는 경제를 구축해 하와이에서의 일하고 즐기는 삶이 의미를 갖도록 함.
3	Environment and Natural Resources	자연자원을 온전히 활용하여 미래세대에게 보전
4	Community and Social Well-Being	건강하고 활기차며 도움이 필요한 사람들에게 사회적 안전망을 제공하는 공동체 구축
5	Kanaka Maoli and Island Values	원주민들의 문화와 가치가 영속적으로 번영

출처: Hawaii 2050 Sustainability Plan

□ 하와이 2050 플랜 추진전략

〈표 Ⅲ-33〉 하와이 2050 플랜 추진전략

목표		추진전략
1	A Way of Life	1. 교육 프로그램 등을 통한 지속가능성 가치 함양
		2. 협력 증진과 지속가능 목표 달성을 위해 포럼 등을 개최하거나 민 · 관 · 학 등 영역 간 교류 확대
		3. 하와이 경제, 사회, 자연환경 등의 추세와 상태를 지속적으로 모니터링
2	The Economy	1. 다양하고 튼실한 경제 구축
		2. 경제적 안정성과 지속가능성을 위한 업무구역 지원
		3. 하와이 내 일자리 경쟁력 강화
		4. 노후한 기반시설 우선순위 선정을 통한 자금지원
3	Environment and Natural Resources	1. 탄소연료 의존 저감 대책 마련
		2. 수자원 보호 및 충분한 물 공급
		3. 재활용, 분리수거 등을 통해 쓰레기 줄이기 전략 마련
		4. 대기질, 토지, 수자원, 해양생태계 보호대책 마련
		5. 농지, 공개공지 그리고 보존 토지 및 자원 보전 – 도시개발의 컴팩트 유형 도출 – 토지이용과 공동체 계획에 있어서 “스마트 성장” 권장
		6. 해수면 상승, 해안선 침식 등의 대응을 위한 연구 및 관리 강화
		7. 하와이 자연 생태계 상태를 평가하는 시스템 개발
4	Community and Social Well-Being	1. 사회적 안전망 강화
		2. 대중교통 인프라 향상 및 대안 마련
		3. 공공교육 강화
		4. 리크리에이션 시설 및 기회 다양화를 위한 접근성 제고
5	Kanaka Maoli and Island Values	1. Kanaka Maoli 문화 및 유산 존중
		2. 하와이 문화적 다양성과 ‘섬 살이’ 특성 차별화
		3. 기존의 Kanaka Maoli 생활양식 추구
		4. 최저생활 주민들에게 경제적 지원

출처: Hawaii 2050 Sustainability Plan

〈 주요 도시 삶의 질 비교 〉

• 삶의 질 측면에서 세계 30위권의 경쟁력을 갖춘 호놀룰루
- 섬 국가인 뉴질랜드 및 싱가포르와 함께 장 · 단점을 비교할 필요성이 있음
- 호놀룰루는 오클랜드에 비해 사회 · 문화적 환경 및 의료 · 건강에 대한 고려, 소비재 등에서 우수하고 비슷한 수준의 자연환경을 갖추었음.
- 특히, 대기질은 아주 우수하고 물 · 음식 등을 안전하게 소비할 수 있어 전염병에 대한 위험도 또한 낮음.
- 본토인 미국의 영향으로 다른 국가에 비해 출입국이 까다롭거나 시간이 많이 걸리는 반면, 싱가포르는 출입국제도가 유연하여 대부분의 방문객들에게 비자를 요구하지 않고 취업 허가 또한 쉽게 획득 가능
- 또한, 싱가포르는 현대적이고 효율적이며 편안한 지하철 시스템(Mass Rapid Transit, MRT)을 갖추었지만 호놀룰루는 주로 버스를 이용하며 그 외 택시를 통해 도심으로 접근하는 등 제주도와 비슷한 상황임
- 교육에 있어서 세계적인 사립학교 및 국제학교를 유치하여 다양한 국가의 아이들에게 교육의 기회가 제공되는 싱가포르와는 달리 호놀룰루는 국제적으로 일본인 학교 위주로 발달되어 있음.

〈표 Ⅲ-34〉 삶의 질 비교

구분	호놀룰루 (Honolulu)	오클랜드 (Auckland)	싱가포르 (Singapore)
정치 · 사회적 환경 (Political and Social Environment)	87	100	102
경제적 환경 (Economic Environment)	82	100	100
사회 · 문화적 환경 (Socio/Cultural Environment)	105	100	79
의료 및 건강에 대한 인식 (Medical and Health Considerations)	103	100	92
학교 및 교육 (Schools and Education)	88	100	125
공공서비스 및 교통시스템 (Public Services and Transportation)	94	100	111
여가 (Recreation)	91	100	95
소비재 (Consumer Goods)	101	100	99
주거 (Housing)	95	100	100
자연환경 (Natural Environment)	100	100	64
평균	95	100	96

(4) 제주에서의 시사점

□ 우선순위 사업 선정을 통한 업무 효율성 제고

■ 하와이는 단기적으로 기존 자금 운용계획 아래 편익을 증진시키고 업무의 효율을 제고하는 방향으로 운영하는 방침을 세움

■ 특히 사업타당성 검토를 통해 사업화 가능성이 높은 순으로 우선순위를 선정하여 핵심지원이 필요한 사업에 대해 전사적 지원관리 전략[65]을 검토함

〈표 Ⅲ-35〉 하와이 전사적 자원관리(ERP) 목표〉

SURF[66] Program Goals
주 정부 업무 효율성 제고를 통해 하와이 시민들에게 제공되는 서비스 수준 증진
자원을 최적화하고 더 나은 결정을 하기 위해 정보(금융 등) 이동의 투명성 확보
시민과 소통하고 열린 정부 조성
변화하는 비즈니스 수요에 대응할 수 있는 신뢰성 높은 기술 단체 설립
지역 일자리 창출과 정부의 서비스 공급 최적화를 위한 현실적 지원
하와이 주 내 종사자 및 거주민의 안전과 프라이버시 보호
기업 고용주들이 원하는 업무 환경 조성
지역이 긍정적으로 발전하는 정책과 절차의 적용 및 채택을 위한 지속적 노력

출처: http://surf.hawaii.gov

■ 또한, 핵심사업 별로 TF팀 조성 및 특별기금 운용 등을 통해 통합적으로 운영 · 관리할 뿐만 아니라, 소프트웨어 솔루션 채택 및 민간업체 성격의 비즈니스 절차를 따름으로써 관 업무의 효율성을 제고하고 새로운 이미지를 구축하고자 함

■ 제주는 제주특별법에 근거하여 전사적인 자원관리 추진을 위한 잠재력을 충분히 갖고 있으므로 이를 적용하여 사업을 진행할 필요가 있음

65) 기업활동을 위해 사용되는 기업 내의 모든 인적, 물적 자원을 효율적으로 관리하여 궁극적으로 기업의 경쟁력을 강화시켜 주는 역할을 하는 통합정보 시스템.

66) State Unified Resource Framework: 주 정부 내 핵심 프로젝트들을 수행함에 있어서 금융, 자산관리, 보상, 예산, 조달, 인적 자원, 인건비와 같은 중요 행정적 기능을 통합적으로 운영(소프트웨어 솔루션+비즈니스 절차)하는 프로그램

□ 미래를 대비하는 지속가능계획 수립

■ 하와이는 주민들의 지속가능한 삶을 위해 관광, 산업, 교육, 환경, 에너지, 농업, 사회복지 등 주요 분야별로 미래 전략에 따른 정책을 수립함

■ 제주도 마찬가지로 도민들의 지속가능한 삶에 관한 이슈를 도출하고 이를 미래지향적으로 해결하기 위한 방법을 강구하고 있음

□ 하와이만의 특성을 강조한 관광상품 개발

■ 하와이는 자연자원을 보전한다는 원칙하에 하와이 특유의 다양하고 질 높은 관광상품을 제공하기 위해 정부기관, 관광산업체, 지역사회 간 협력을 증진하고 있음

■ 제주는 현재 대규모 관광개발의 폐해를 인식하고 도민들과 상생하는 방안에 대해 연구하고 적용함에 따라 더 나은 미래를 설계하고자 함

5) 홍콩(Hong kong)

(1) 홍콩의 개요

□ 홍콩의 일반 개요

■ 홍콩은 면적 1,104km² (서울의 1.8배), 인구 723만명의 도시국가임 (2014.12. 기준)

– 천연자원이 거의 없고 지형적으로 산과 언덕이 많아 부산의 지형과 유사함

– 주요 자산은 자연적으로 형성된 심수 항만과 인적 자원임

– 처음부터 자유항만으로 개발되었고, 현재에도 항만의 운영에 있어서는 자유경쟁의 원리를 철저히 적용하고 있음

– 1인당 GDP은 56,428달러 수준임 (2014.12 기준)

■ 1997년 중국으로 반환 된 이후 그 중요성이 더 커지고 있음

– 홍콩은 중국의 일부이면서 중국 본토와는 다른 자유로운 경제제도 하에서 자유로운 비즈니스 활동이 보장되는 자유도시라는 점이 경쟁력의 원천임

■ '일국양제' 라는 정치적 이념 하에 경제활동을 전개하여 중국의 개혁·개방정책과 병행하여 경제 · 상업적으로 많은 기회를 창출함

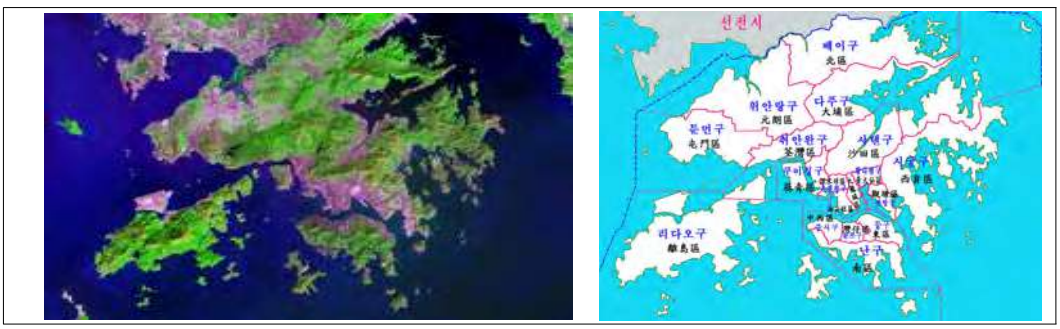
– 대중국 비즈니스 청구 역할 등 중국의 관문으로서의 역할을 강화함

– 동아시아의 국제금융센터로서의 지위를 강화함(아시아 금융1번지·아시아의 월드시티)

– 동아시아 총괄본부 소재지로서의 새로운 역할을 강화함

■ 홍콩의 이점은 낮은 규제, 좋은 치안, 정치 · 사회의 안정, 정비된 법률, 행정의 투명성 등이고, 단점은 높은 부동산 가격과 인건비 등임

〈그림 Ⅲ-27〉 홍콩의 지리적 위치



출처: 위키피아(www.ko.wikipedia.org)

□ **발전전략**

■ 홍콩정부의 경제발전 전략

– 광역 교통 인프라를 정비 및 확충함

– 통관의 간소화 등을 통한 주강 델타와 경제적으로 통합함

– 상품시장이나 위안화의 오프쇼어(offshore) 시장을 창설하고 추진함

– 홍콩은 중국과 아세안을 연결하는 창구로서의 역할을 강화함

■ 범주강 광역경제권 형성을 위한 협력체제를 구축함

– 홍콩권의 핵심지역인 홍콩과 마카오, 광동성의 경제통합이 더욱 가속화되고 있고, 글로벌 전략적 거점 형성을 위한 체제 정비가 이루어지고 있음

– 2003년 홍콩특별행정구와 중국 본토와의 CEPA 체결과 2004년 광동성을 비롯한 9성 · 자치구와 홍콩, 마카오의 두 개의 특별행정구(9+2)와의 '범주강델타경제권제휴협정' 체결로 광역권협력체제를 갖춤

– 홍콩과 광동성의 양정부 및 범주강역내 각성은 1년에 한 번 열리는 성장회의를 통하여 의사소통을 원활히 하고 협력체제를 구축하고 있음

– '주강삼각주 개발보고서'에서는 홍콩~마카오~광저우를 2시간 생활권으로 묶어 이 지역을 경제 · 문화 · 관광 허브로 도약시키고자 하고 있음

– 2020년까지 선전과 홍콩의 중간지대인 뤄마저우 지구를 금융 · 과학기술 · 물류 단지로 개발하여 양도시간에 인력 · 물자 · 자금이 자유롭게 왕래할 수 있는 특수구역으로 조성할 예정임

– 홍콩권의 중심지인 홍콩과 주하이, 마카오를 잇는 총 길이 36km의 연륙교(강주아유대교)를 2017년 경 완공할 예정임

■ '쇼핑 홍콩'에서 '레저 홍콩'으로 변신을 시도함

– 세계 금융 중심이라는 인프라와 함께 관광 전략을 세움

(2) Hong kong 2030 : Planning Vision and Strategy

□ 추진배경 및 목적

■ 홍콩은 1970년대 초반부터 'Hong Kong Outline Plan'을 비롯하여 수차례의 국가전략 수립의 경험이 있음

– 1990년대를 대비한 국토이용 및 수송체계 구축을 위한 기본계획 을 제시하기 위하여 1984년에 첫 번째 국토개발전략(TDS : Territorial Development Strategy)을 수립함

■ 개발전략의 수립은 협소한 국토를 효율적으로 사용하기 위한 목적이 주요하게 작용함

– 물류개발계획을 중심으로 환경변화를 반영한 중장기 국가발전계획을 수립하고자 함

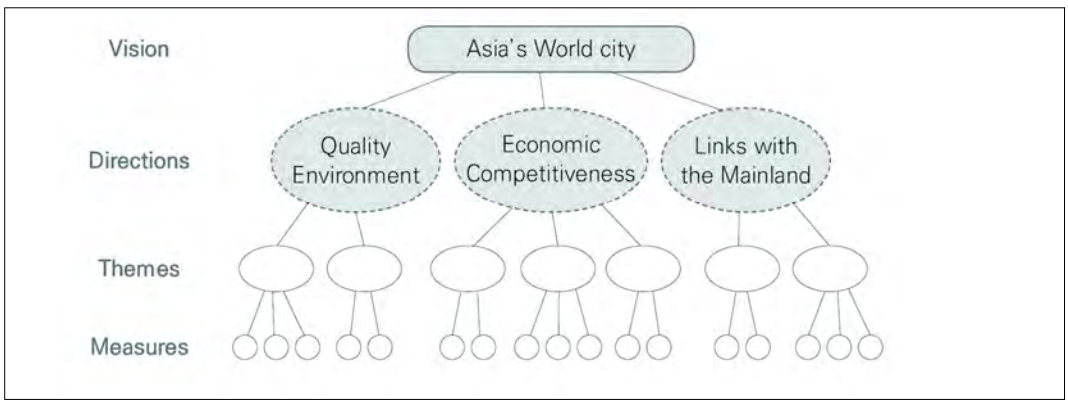
– 동북아뿐만 아니라 아시아에서 가장 세계적인 도시로 재탄생해야 됨을 강조하고 있음

■ TDS에서 제안된 물적 계획을 보완.수정하는 작업을 진행하면서 '홍콩 2030 :계획의 비전과 전략'(Hong Kong 2030 : PlanningVision and Strategy)은 기존 계획에서 설정한 목적의 집결판이 되고 있음

■ 홍콩 정부는 '홍콩 2030'을 계획하기 위하여 1998년 초 행정장관 자문위원회로 전략개발위원회(CSD : Commission on Strategic Development)를 설치하여 미래비전 수립 임무를 위임함

– SWOT 분석을 통해 홍콩의 경쟁력과 경제체제를 유지하고 중국본토와 아시아, 세계 변화 추세에 뒤처지지 않는 발전계획을 수립해 나감

〈그림 Ⅲ-28〉 전략구조(Strategy Structure)



출처: Hong kong 2030 planning vision and strategy Final Report, 2007.10

□ 홍콩 2030 (Planning Vision and Strategy) 수립과정

■ 1단계 : 아젠다 설정 및 핵심단계 도출

– 비공식적인 자문과 해외 경험의 검토를 통해 부문별 핵심과제를 선정함

- 도쿄, 시드니, 싱가포르, 뉴욕, 런던 등의 세계적인 도시의 계획 등을 검토하여 벤치마킹할 수 있는 아이디어 및 시사점 등을 도출함
- 아시아의 주요 국제도시들과 비교해도 세계 비즈니스.금융 중심지로 부상할 수 있는 잠재력이 있는 것으로 평가됨
- 개방된 시장과 영어사용능력, 낮은 조세율 등의 강점과 주강삼각주 지역개발을 통한 중국 경제와의 협력 증진 등의 기회요인에도 심각한 환경오염, 부족한 생활 인프라 등이 단점으로 지적됨

– 7대 핵심 전략과제 제시

- 지속가능한 개발전략 수립
- 변화하는 경제 여건에 대응하기 위한 홍콩의 허브기능 강화와 국토보존
- 더 나은 생활환경, 쾌적한 환경 제공
- 주택 및 기반시설 확충
- 안정성. 효율성. 경제성이 갖춰진 환경 친화적인 교통체계 구축
- 관광 진흥
- 중국 본토와의 교류. 협력 강화

■ 2단계: 개별 핵심과제의 본격적인 검토

– 장래인구 추계, 주거용 택지 요구량 및 개발 가능성 등의 추정, 새로운 개발기회 검토 및 중국 본토와의 사회.경제적 통합 고려, 환경오염 문제와 보존, 관광객 유인 및 전통문화 보호, 정보통신기술 발달에 따른 국토이용 관계 등이 집중적으로 분석됨

■ 3단계: 시나리오 및 선택지(option) 수립과 평가

– 각 시나리오를 개발하는 데 환경적 고려와 전략개발 개념 변화, 인구 및 고용 분포, 전략적 운송시스템, 별개의 운송방법 적용 및 항만 편의시설과 같은 특별 토지 사용 분포 등이 검토되었으며, 관련 선택지(option) 발굴도 동시에 진행됨

– 2010, 2020, 2030년을 예측할 수 있는 인구 및 일자리 통계를 구축하고 관련 자료를 이용하여 토지이용 및 운송 모형을 검증함

– 시나리오별로 실현되는 재정 가능성, 사회. 경제적 영향 등을 고려할 수 있으며, 시나리오별 옵션에 대한 폭넓은 평가를 진행함

■ 4단계: 개발전략 및 대응계획 수립

– 시기별 단기(2000~2010), 중기(2011~2020), 장기(2021~2030) 전략을 수립하고, 대응계획과 제3의 시나리오를 수립하는 데 집중함

– 구체적인 내용과 과제에 대한 모니터링을 강화하고, 과제 수행절차 등에 대한 검토 기재를 수립함

□ 홍콩 2030 (Planning Vision and Strategy) 주요내용

■ 미래비전의 설정

– 계획의 목적은 사회 · 경제 · 환경적인 측면에서 조화롭게 발전하며, 현재와 미래 세대가 모두 공유할 수 있는 홍콩인의 삶의 질을 확보하는 데 있음

– 계획의 목표는 ①생활환경의 질적 향상 ②환경 보전 ③세계도시로서의 홍콩의 허브기능 강화 ④ 주택 및 기반시설 등 지역 수요 충족 ⑤ 효율적이고 지속가능한 교통체계 제공 ⑥ 세계적인 문화수준 창달 및 관광 발전 ⑦ 중국 대륙과의 지역적 협력 강화 등 모두 7가지로 설정함

– 중점 평가부문은 ①환경 ②경제/재정 ③토지이용계획 ④사회 ⑤교통⑥ 종합 등 여섯 부문으로 구분함

■ 홍콩 2030 비전과 전략의 기본 전제

– 홍콩과 중국 본토가 상호 발전하는 선순환 관계를 유지하는 차원에서 중국 본토와의 교류를 강화함

– 향후 홍콩 발전에는 중국 본토와의 전반적인 협력을 지속적으로 공고화하는 것이 핵심적인 과제로 부각되고 있고, 중국이 시장을 제1 표적시장으로 판단하여 계획을 수립함

■ 홍콩 장기발전계획 수립 목적 및 목표

– 북미의 뉴욕이나 유럽의 런던과 같이 아시아에서 가장 세계화된 도시로의 도약, 그리고 중국의 주요 도시로 발전하는 것을 목표로 설정함

■ 추진 전략과제의 주요내용

– 과거 10여년 동안 나타난 홍콩의 위기요인(사스, 홍콩의 중국반환, 국제경제위기 등)과 단점을 극복하고 2030년 홍콩의 미래상과 비전을 달성하기 위한 과제와 실천전략으로 구성함

① 지속가능한 개발의 원칙 고수

– 사회적. 경제적. 환경적 욕구를 균형 있게 충족시킴으로써 활기찬 경제, 사회적 진보, 환경의 질을 동시에 달성하는 데 있음

– 평가수단을 개발하고 이를 적용하여 주기적으로 점검할 것을 제안함

② 변화하는 경제여건에 대응하기 위한 홍콩의 허브 기능 강화와 국토를 보존함

– 홍콩의 국제도시 특성을 적극적으로 살리는 것이 홍콩 경쟁력을 강화하고 국제적인 금융 및 교역 중심지로서의 위치를 유지하는데 필수적이라는 인식에서 출발함

– 홍콩이 갖고 있는 유연성, 중계도시로서의 위상, 국제도시로서의 면모 등을 살려 세계 및 지역 중심기능을 강화하는 데 기여하는 국토개발 추진방향을 담고 있음

– 허브 기능을 강화하기 위하여 홍콩이 추구해야 할 8가지 중심기능을 설정함

- 전 세계 및 지역의 비즈니스와 금융의 중심지
- 다국적 기업의 지역 중심지
- 중국 남부로 진입하는 교역의 관문지
- 항공과 해운 교통의 국제 및 지역 중심지
- 관광객들의 주요 목적지
- 남중국경제권의 혁신 및 기술 중심지
- 지역의 방송, 통신, 인터넷 중심지
- 아시아 예술, 문화, 오락, 스포츠 중심지

③ 더 나은 생활환경의 제공

– 홍콩 주민의 현재와 미래를 위해서 뿐만 아니라 해외투자 및 우수인력 유치를 위해 생활환경의 질을 개선하고 안전하고 쾌적한 환경을 만드는 것이 중요 목표임

– 전체 면적의 3/4에 해당하는 비도시 지역의 자연환경을 보존하기 위해 별도의 보존 지역을 지정하여 환경파괴 방지에 주력함

– 문화유산 보존과 도시경관에 더 많은 관심과 투자를 기울임

- 신개발 지역은 창조적 디자인과 고도의 경관 기준을 적용함
- 과거.현재의 정체성을 살려 전통건축과 역사적 건축물을 보존함
- 아름다운 도시 경관의 창출을 위하여 개발자와 건물주가 혁신적인 디자인을 채택하도록 장려함

– 금융부담 및 다소유 건축물로 인해 적극적인 도시 재개발이 지체되고 있는 지역은 정부 차원에서 재개발을 적극 지원함

④ 주택 및 기반시설의 확충

– 홍콩의 주거 환경을 개선하고 쾌적한 삶이 가능하도록 도시기반시설을 대대적으로 확충함으로써 세계적 수준의 생활수준을 갖춘 도시로 육성함

– 국제도시에 부합하는 현대화된 주택 및 도시기반시설을 공급함으로써 도시경쟁력 상승 효과를 도모함

⑤ 관광 명소로서의 명성 유지 및 발전

– ‘동양의 진주’, 아태지역의 주요 거점도시로 알려진 관광 명소로서 홍콩의 명성을 유지하고 발전시키기 위한 홍콩만의 매력을 발굴함

– 새로운 관광객을 유인할 수 있도록 중국 내륙과 연결된 교외 자연관광, 현대적 테마파크, 영화산업, 문화거리 등 적극 육성함

⑥ 중국 본토와의 교류 강화

– 중국 본토와의 전반적인 협력을 지속적으로 공고화하는 것이 핵심적인 과제로 부각함

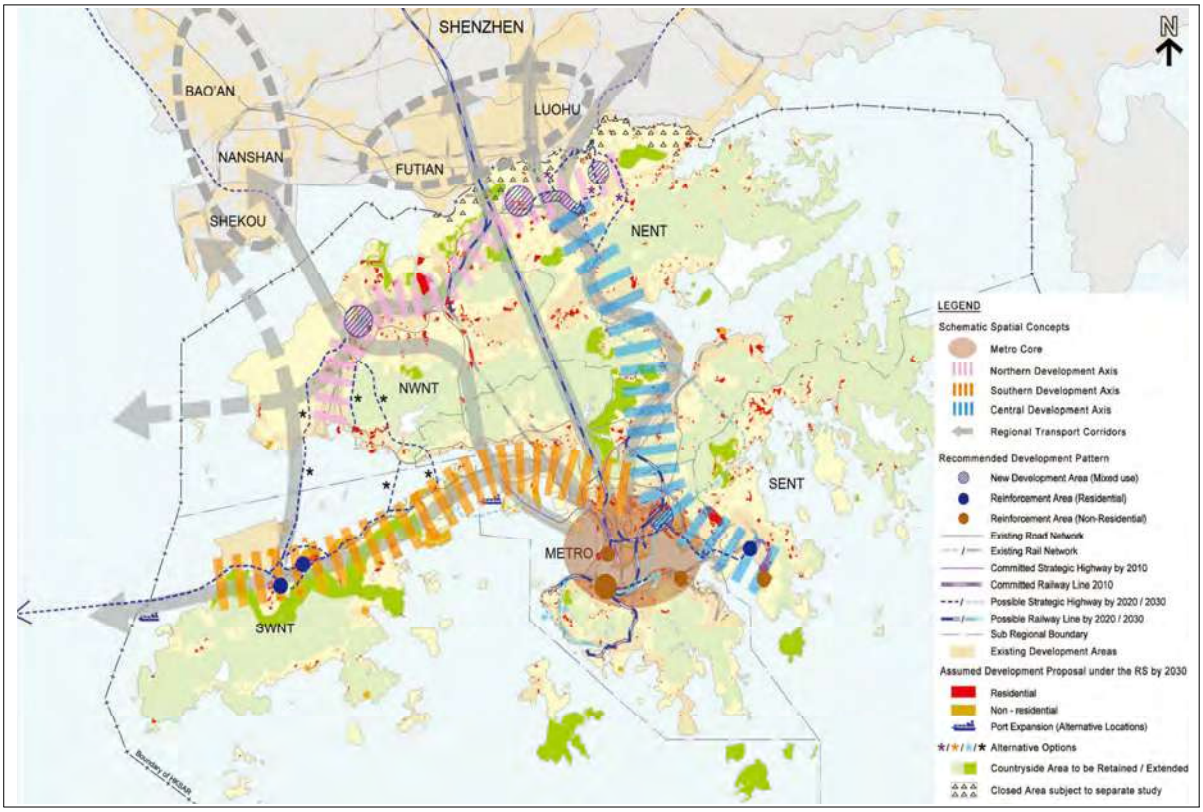
– 중국이 시장을 개방할 수 있도록 홍콩의 가치와 역할을 강화함

– 홍콩과 중국 본토가 상호 발전하는 선순환 관계 유지를 노력함

⑦ 보행자 편의뿐만 아니라 안전성, 효율성, 경제성이 갖춰진 환경친화적 교통체계 구축

– 교외통근자를 위해 편리하고 효율적인 서비스를 제공하고, 거주 지역 내 저소음과 공기 오염물질 배출을 최소화하는 환경 친화적인 대중교통체계를 제공함

〈그림 Ⅲ-29〉 홍콩 2030 비전과 전략의 장기발전구상



출처: Hong kong 2030 planning vision and strategy Final Report, 2007.10

(3) 홍콩의 주요 관광 정책

□ 홍콩 관광정책의 기본 기조

■ 관광산업에 대해 최대한 자유방임정책을 유지함

■ 관광진흥사업 추진 계획

– 관광 명소로서의 명성을 유지하고 발전시키기 위해 홍콩만의 매력을 끊임없이 발굴함

□ 홍콩의 중국반환 전후의 관광목표 변화

■ 반환이전 (1997년 이전)

– 해외관광진흥을 통한 외래객수, 관광외화 수입증대, 중국 전통문화의 홍보를 통한 외화를 수입함

■ 반환이후(1997년 이후)

– 홍콩을 세계적인 관광지로 도약시키기 위한 정책, 여행자의 재방문을 유도함

① 관광 인프라 개설
② 연중 축제의 상품화
③ 관광 인프라 개성
④ 주요시장에서 필수목적지로의 홍콩홍보
⑤ 새로운 관광 매력물 개발
⑥ 장거리 시장에 대하여 다른 역내 정부 관광 기구들과의 협력사업 전개
⑦ 문화유적지 보존 및 복원
⑧ 외곽지역의 정비
⑨ 관광기반시설 개발
⑩ 관광서비스 개선전략
⑪ 관광지로서의 연구와 평가전략, 홍보전략개발

□ 주요 관광정책

■ 홍콩 정부는 관광산업을 4대 중요산업으로 지정하여 마케팅 방안을 수립함

■ 관광객 체류기간 연장 등 다양한 인센티브를 제공함 ("Hong Kong Reward" 라는 인센티브관광 및 기업회의 유치 등)

■ 홍콩의 디즈니랜드 개장 등 관광기획물을 통한 관광객 유치를 추진함

■ 가족여행지로 이미지 구축 등 관광마케팅을 강화함

■ 홍콩 도심 야경 조성 사업을 지속적으로 관리함

– 건물 신축시 허가단계부터 엄격한 심의를 통해 동일한 모양으로 건립하거나 단순한 사각형의 형태는 배제함

■ 중국, 대만시장 대상 홍콩관광 규제를 완화함

– 관광분야를 통한 고용창출 등 홍콩 경제회복의 견인차 역할을 도모함

(4) 제주에서의 시사점

□ 미래 비전에 주민 삶의 질 확보 강조

■ 홍콩은 미래발전 전략을 사회. 경제. 환경적인 측면에서 조화롭게 발전하며, 현재와 미래 세대가 공유할 수 있는 삶의 질 확보를 계획의 주요한 목적으로 설정함

– 세계적 수준의 생활환경을 갖춘 도시로 조성하기 위하여 홍콩 2030에 현대화된 주택 및 도시기반시설의 공급을 계획에 반영함

– 주민의 삶의 질 문제는 경쟁력 확보뿐만 아니라 주민들이 행복감을 느끼고 자부심을 가지며 공동체 의식을 강화하는 데 중요한 요소로 작용함

■ 제주는 대규모 개발사업 또는 관과 대기업 중심의 양적 성장을 추진하며 도민의 삶의 질 향상과의 괴리 및 갈등이 증대되고 있어 도민 삶에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 일자리 창출, 도민소득 향상 등 질적 성장을 중심으로 한 정책 방향이 필요함

– 현실적이고 건설적인 미래 비전을 꾸준히 개발하고 보완해 나가야 하는 점은 미래비전 수립에 반드시 반영이 필요함

□ 특색 있는 관광자원 발굴 및 전략적 마케팅 강화

■ 홍콩이 세계적인 관광도시로 성장하게 된 것은 적극적인 관광유치 및 마케팅 전략이 일조한 것으로 판단됨

– 관광객 유인을 위하여 '홍콩 2030'에 교외 자연관광, 현대적 테마파크, 영화산업, 문화거리 등의 적극 육성 계획을 반영함

– 친수공간은 케이블카, MRT(전철) 등의 다양한 교통시설을 확충하여 교통시설 자체를 관광시설로 활용하고 있으며, 수륙양용의 배로 육지와 바다를 동시에 관광할 수 있는 'Duck Tour' 등을 통해 특색있는 관광시설을 도입함

■ 제주만의 갖고 있는 특색 있는 관광자원을 전략적으로 홍보하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 역사적 장소의 발굴, 자원의 홍보 등은 지역경제활성화 및 도민소득향상의 기여 등의 성과로 연결됨

– 기존의 관광자원에다 제주만이 갖고 있는 문화적 자원(탐라, 해녀, 생활양식 등)을 접목시켜 전략적으로 마케팅 전략을 수립함

□ 공공부문과 민간부문의 역할분담을 통한 협업적 개발 추진

■ 홍콩의 대규모 프로젝트는 공공부문에서 인프라 시설에 대한 구축을 통해 민간투자를 유도하고, 선도사업에 대한 민간투자를 통해 타사업을 견인하는 사업추진방식을 적용함

– 특히, 일부 사업이 추진된 이후에는 공공부문의 주도적 개입보다는 민간부문의 주도적 개발이 이루어지도록 하고 있으며, 민간의 창의성을 적극 유도하고 있음

■ 제주만의 가치를 지키는 범위내에서 민간의 창의성을 적극 유도하여, 공공과 민간부문의 협업적 개발을 추진 필요함

□ 목표시장의 명확한 설정을 통한 개발 추진 및 주변지역의 역사문화 관광자원과 연계

■ 홍콩은 지역의 친수공간을 최대한 활용하여 하버프론트 지역을 동시에 개발하고, 각각의 기능을 차별화하여 지역간 시너지효과가 나타나도록 계획함

– 센토사 섬의 경우 주간의 가족관광객 중심의 관광기능을 하버프론트 지역은 야간의 비즈니스 관광객을 중심으로 한 기능적 차별화를 계획함

– 침사추이와 홍콩섬을 중심으로 해안 및 해양관광, 문화체험 등의 기회를 제공하며, 주변지역의 워터프론트 등의 도심관광과 연계하여 복합화되고 대규모화된 개발계획을 수립하여 추진함

■ 제주에서 추진하고 하는 개발의 기능을 차별화 하여 지역간 시너지 효과가 나타날 수 있도록 정책방향을 제시함

– 제주신항, 제주 제2공항 등 대규모 사업 예정지 계획 수립시 명확한 목표 설정을 통한 개발 추진이 필요하며, 주변지역 자원과의 연계도 고려할 필요가 있음

6) 싱가포르(Singapore)[67]

(1) 주요 경제개발계획

□ 인더스트리21(I-21: Industry 21)은 1999년 제조업과 서비스업을 싱가포르 경제성장의 2대 엔진으로 삼아 지식주도산업의 세계적인 허브로 육성

■ 이를 위해 싱가포르 개발청은 9개의 신성장동력산업을 선정함

- 제조업 관련 분야: 전자공학, 석유화학, 생명과학, 엔지니어링
- 서비스업 관련 분야: 물류, 정보통신 및 미디어, 지역총괄(head quarter), 교육서비스, 의료서비스

□ 경제전략위원회(Economic Strategies Committee) 7대 전략(2010) 제시

〈표 Ⅲ-36〉 2010년 싱가포르 ESC의 7대 전략

	7대 전략	세부 정책
1	기술 및 혁신을 통한 성장	- 지속적인 교육 및 훈련을 확대하고 생산성을 촉진하기 위한 관련 고위급 국가위원회 설립 - 2015년까지 매년 각 분야별 최소 24만 회 이상의 교육 및 훈련 프로그램 제공 등
2	글로벌 아시아 허브 도시화 (제조업과 서비스업)	- 전체 경제의 20~25%를 차지할 수 있는 세계적인 경쟁력을 갖춘 제조업분야 육성 - 글로벌 금융 및 비즈니스 허브로 성장할 수 있도록 리스크매니지먼트 및 트레이딩 역량 강화 등
3	다양하고 역동적인 기업 생태계 육성	- 범아시아 시장조사 추진 - 글로벌 중견기업 유치를 위한 사회기반시설 강화 - 금융 및 보험 관련 역량 확충을 통해 싱가포르 기업의 국제화 촉진 - 민관공동투자기금을 통해 싱가포르 중소기업에 대한 자금 지원 등
4	혁신의 추구 및 R&D의 상용화 추진	- 2015년까지 R&D에 대한 지출을 GDP 대비 3.5%로 증가 - 공공부문 R&D 관련 기관에 대한 비중 축소 및 민간부문 R&D 비중 증가 등
5	스마트 에너지 경제 구축	- 에너지원 다양화(신재생에너지 관련 기반시설 구축, 핵에너지 타당성 조사 등) - Intelligent Energy System 구축 - 주롱(Jurong)섬을 에너지 적정 산업클러스터로 조성 - 에너지 효율성 증대 등

67) KIEP. 2012.「싱가포르의 주요 산업: MICE, 의료관광을 중심으로」

	7대 전략	세부 정책
6	토지 생산성 증대	– 탄종파가(Tanjong Pagar)에 새로운 해안도시 건설을 위한 마스터플랜 수립 – 장기적으로 'Concept Plan 2011' 하에 투아스(Tuas)에 통합항구에 대한 타당성 조사 추진 등
7	글로벌 도시이자 살기 좋은 도시로 발전	– 다양한 재능을 갖춘 리더십 양성 – 싱가포르의 문화도시화 – 삶의 질 향상(국제행사 유치 및 토지수송마스터플랜 수립) 등

출처: KIEP, 싱가포르의 주요산업(2012); ESC(2010). pp. 14–32

(2) 산업육성정책

□ 최근 싱가포르 정부는 제조업 분야의 신성장동력으로서 바이오메디컬산업을 집중 육성

■ 바이오메디컬 이니셔티브(Bio–medical Initiative) 발족(2000)하여 특화된 육성정책을 시행함

■ 특히, 바이오폴리스 조성을 위해 정부 차원에서 해외 유수의 인력 유치를 위한 정책을 제공했으며, R&D 분야에 막대한 금액을 투자함

■ 싱가포르는 R&D를 주요 성장동력으로 간주하고 있으며 혁신과 가치창출의 주요 요인으로 판단. 'Research, Innovation, and Enterprise 2015'를 통해 2011~15년간 161억 달러를 R&D에 투자할 계획임

〈싱가포르 바이오폴리스(Bispolis)〉

- 경제개발청, 과학기술연구청(Agency for Science, Technology & Research) 및 JTC Corporation 등의 싱가포르 정부기관들이 바이오메디컬 허브 구축을 위해 노력하는 가운데 가장 대표적인 프로젝트가 바이오폴리스
- R&D를 위해 20ha 이상의 공간을 구성하였으며 민간 및 공공 분야 연구자들과 Novartis 등의 대기업 유치에 성공. 싱가포르 정부 또한 국립연구기관을 이전시키고 외자유치를 적극 유도
- P&G사가 담당하는 싱가포르 혁신센터(바이오폴리스 설립 4단계)는 바이오메디컬제품의 소비자를 위한 새로운 혁신에 집중하여 싱가포르 최고의 국영 연구기관인 A–Star와의 전략적인 협력연구를 진행할 예정

출처: 유선아, 2009.「JTC 공식홈페이지」

(3) 주요 관광산업 육성정책: MICE, 의료관광 중심

□ 싱가포르 관광청의 로드맵 'Tourism 2015' 정책

■ 2015년까지 300억 싱가포르달러의 수입, 1,700만 명의 관광객 유치를 목표로 선도적인 MICE 도시이자, 레저도시, 서비스 중심지로 거듭나고자 함

■ 싱가포르의 MICE 육성전략은 아시아 최고 비즈니스 도시로서의 위치를 공고히 함과 동시에 아이디어와 기술, 사람이 융합되는 역동적인 비즈니스 네트워킹, 비즈니스 관광과 레저 활동을 융합해 MICE 행사 참석자들에게 비즈니스 기회를 창출하는 것을 목표로 하는 발전전략을 가지고 있음[68)]

■ BTMICE(Business Travel+MICE)의 경우 싱가포르 전체 관광시장에서 차지하는 비중은 약 1/4에 그치나 일반 관광객보다 수익성이 상대적으로 높기에 시장 확장을 위해 국제회의뿐 아니라 각종 기업회의 및 이벤트의 유치 · 계획 · 진행 등 총체적 서비스를 제공함

〈표 Ⅲ-37〉 싱가포르 관광청의 BTMICE 관련 부서 개요

BTMICE 담당부서	활동	협력기관
Strategic Events Department	민 · 관 행사 중 무역산업부에서 승인하는 전략 프로젝트 및 행사 관리	무역산업부(Board or Ministry of Trade and Industry)
Business Events Management Department	비즈니스 투어 무역 및 기업 팸투어 지원 사업 잠재성을 가진 정부부처 투어	
Strategic Cluster Ⅰ, Ⅱ Divisions	기존 전시 컨벤션 개발 육성 신규 기업행사 유치 지원	협회, 언론, 선도시업, 정부부처
Convene in the Singapore Scheme	예술활동 지원: 예술활동 협회 및 기관 회의, 심포지엄, 총회 등 유치지원 보조	정부부처, 싱가포르 내외 예술가 그룹 및 기관
인센티브 SCHEME	Business Event in Singapore	지역산업연맹

출처: 신용석 · 박소영. 2011. 「컨벤션 지원정책 개선방안 p. 97 발췌

68) 신용석·박소영. 2011.「컨벤션 지원정책 개선방안 p. 96 발췌.

〈표 Ⅲ-38〉 SECB 4대 핵심 업무

기업행사 유치	– 컨벤션 · 전시행사를 성장시키고 신규 기업행사를 유치해 비즈니스 중심지로서의 싱가포르의 위상 강화 – 의료 · 미디어 · 환경 · 금융 · 물류 등 다양한 분야의 상호 연계적인 관계 형성 추구
MICE 산업 개발	– MICE 산업을 비롯한 다양한 분야의 비즈니스 환경을 강화] – 건전한 글로벌 협업관계를 구축해 세계적인 수준의 사회기반시설 구축
글로벌 마케터	– 싱가포르를 프리미엄 '비즈니스 MICE 지역'으로 정착시키기 위한 마케팅 활동
체험상품 개발	– 비즈니스 및 MICE 참석자들을 위한 독특한 경험을 제공하는 상품개발 – 다양한 상품개발을 위해 사업관계자들과 협력

출처: 신용석 · 박소영. 2011.「컨벤션 지원정책 개선방안 p. 95 발췌

〈표 Ⅲ-39〉 주요 MICE 지원 육성정책

전략적 클러스터 조성	– 전략적 클러스터 기반 유치활동을 통해 해당 산업의 성격이나 수요에 맞는 맞춤형 서비스 제공에 유리 – 유관 산업간 협업관계 형성에도 직간접적으로 긍정적인 기여
Tourism 2015 Blueprint	– 2015년 관광객 수 1,700만 명, 관광수입 300억 싱가포르달러, 서비스분야에 약 10만 명 일자리 창출 – ① 아시아를 선도하는 컨벤션&전시회 도시 ② 싱가포르만의 독특한 추억, ③ 아시아의 서비스 센터
고부가가치산업 중심의 행사 유치	– 바이오메디컬, ICT, 디지털미디어, 환경, 금융 등 첨단 고부가가치 부문에 대한 컨벤션이나 컨퍼런스 집중 유치 – 특히, 친환경 및 에너지 절약형 개념을 도입한 그린미팅(Green Meeting)형태를 적극 활용해 생태도시로의 이미지 형성에도 적극
복합리조트 조성	– 리조트월드 센토사, 마리나베이센즈의 개장 등으로 2011년 매출액은 61억 달러에 달해 약 58억 달러 매출을 기록한 라스베이거스를 앞지르고 세계 카지노 매출 2위 차지
컨벤션수준 제고	– 컨벤션산업 종사자들을 대상으로 각종 교육 프로그램을 제공해 싱가포르에서 개최되는 컨벤션 및 회의의 수준 향상에 주력

출처: KIEP. 2012.「싱가포르의 주요산업」

□ MICE 산업에 대한 SWOT 분석

■ 우수한 사회기반시설을 보유한 아시아의 대표 비즈니스 허브국가로서 글로벌 기업들이 다수 진출해 있고 공용어로 영어를 사용하는 사회문화적 환경 등이 강점 요소로 부각됨

■ 반면 주변국에 비해 높은 물가수준과 아시아의 전통적 이미지가 부족한 것이 약점으로 드러남

■ 하지만 중국의 경제성장으로 중화권 잠재 고객이 풍부하고 여러 산업과의 전략적 클러스터 형성으로 유기적인 협력관계 형성이 용이하다는 점이 기회요인임

■ 다만 각종 시설들의 고급화 추세로 비용들이 증가하고 있는 점과 이로 인해 발생하는 가격 경쟁력 약화가 우려됨

〈표 Ⅲ-40〉 싱가포르 MICE 산업에 대한 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weakness)
– 글로벌 기업 다수 진출 – 우수한 사회기반시설 – 공용어로 영어 사용 – 복합 리조트 개장 – 정부의 적극적인 MICE 산업 육성의지 – 정치적 안정	– 좁은 국토 – 주변국에 비해 높은 물가수준 – 아시아의 전통적인 이미지 부족
기회(Opportunities)	**위협(Threats)**
– 동아시아 경제성장 지속 – 중화권 잠재 고객 풍부 – 주요 산업별 클러스터 형성	– 비용 증가 – 주변 경쟁국들의 추격

출처: KIEP. 2012.「싱가포르의 주요산업」

□ 아시아의 의료서비스 허브화 정책: 7대 정책분야

■ 공식홈페이지 운영을 통해 싱가포르 의료관광에 대한 모든 정보에 원스톱방식으로 접근하도록 하고 입국절차를 간소화하는 등 국제의료관광객의 접근성을 제고함

■ 싱가포르 보건부는 싱가포르 병원의 진료비를 보건부 홈페이지에 공개함으로써 가격투명성 확보에 성공함

■ 인력확보를 위해 71개 외국 의대 학위 인정. 외국대학에서 수학하고 싱가포르로 유입되는 의료진은 일정한 조건하에 싱가포르에서 의료행위가 허용되며, 일정 기간 이후에는 정규의사로도 전환이 가능함

■ 첨단 의료설비 및 의료연구에 대한 투자유도정책 추진. 또한 최첨단 의료과학분야의 연구를 지원하며 의료진 양성 및 연구능력 배양을 위해 자금을 보조함

〈표 Ⅲ-41〉 HSWG의 의료(관광)산업 육성을 위한 7대 정책조언

정책조언 내용		세부분야 내용
1	국가적 마케팅 계획 추진	관련 기관 위주의 홍보에 대한 제한 철폐
		싱가포르 의료브랜드를 신뢰, 안전, 탁월성 등에 기반을 두어 개발
		외국인환자 유입을 위해 주요 지역시장 내 원스톱(One-Stop)센터 설립
		의료관광객을 위한 입국절차 간소화
		지역병원 내 투자, 국제 및 지역 의료컨퍼런스 개최, 의료진 훈련 등을 통해 지역 내 의료네트워크 확대
2	가격 및 의료규범에 대한 투명성 제고를 위해 의료부문 소비자포럼 개최	진료비, 의약품 가격 등에 대해 청구서 항목별 구분
		환자에 대한 평균 의료비 및 전문 서비스에 대한 가격정보 제공
		표준진료지침 사용
		불필요한 수술 및 진료비 과다청구 방지를 위한 내부감사 의무화
3	의사, 간호사 및 관련 전문인력 공급 활성화를 통해 수요 충족	의료인력 자원 확대, 필요할 시 외국에서 교육받은 의대 졸업자들이 국내시험 참여 가능
		(외국인 간호사 및 의료 전문인력에 대한 유연한 고용을 통해) 간호사 및 관련 전문인력 충원
		싱가포르국립대 의대 입학에 대한 여성쿼터 폐지
4	의술전문성의 활용을 최적화하기 위해 공공 · 민간 부문과 전문가 · 환자 간 소통 활성화	민간 및 공공 부문에 전문가를 동시에 고용(이를 통해 외국인환자가 공공부문에서도 전문 의료시술에 대해 보다 활발히 접근 가능)
		민간부문에서 선별적으로 의료서비스 도입(이를 통해 민간부문에서의 규모의 경제 달성이 가능하며 보다 가격경쟁력 있는 서비스 제공 가능)
5	의료기관의 관련 연구지원	의료과학자로서의 마인드 강화(예: 연구시간 확보 및 의료과학자에 대한 대체 가능한 진로 구상)
		공공부문 및 민간부문 내 기초 및 진료 연구 관련 클러스터링 강화
6	보다 많은 투자와 능력배양을 도모하기 위해 현존하는 인센티브 적용	
7	의료서비스산업 촉진 및 상기 계획들을 이끌 수 있는 기구 운영	

출처: KIEP. 2012.「싱가포르의 주요산업」

〈 싱가포르 특유의 의료시스템 〉

- 싱가포르는 영국 식민지에서 독립한 이후 식민지 영향력으로 인해 한동안 세금으로 유지하는 영국식 의료시스템 운영
- 그러나 1984년 영리병원을 도입하는 개혁을 단행하며 의료관광대국으로서의 바탕을 다짐
- 정부가 민간병원에 대해 영리화를 허가했기 때문에 각 민간병원은 주식상장이 가능하며 투자 유치가 용이해짐. 다시 말해 병원자본에 대한 금융기관이나 투자자가 지분참여 가능. 또한 자유롭게 마케팅활동을 벌임
- 영리병원들이 보다 큰 영리를 취하기 위해 각 병원들은 병원들은 병원간 자체적인 의료관광객 유치 전략을 세우고 실행하며 다른 영리병원과 치열한 경쟁을 벌임
- 일종의 마케팅수단으로서 의료관광객을 대상으로 하는 사업을 중시. 이와 같은 경쟁을 기반으로 싱가포르의 전체적인 의료관광 수준 또한 높아지며 산업규모 동반성장

출처: KIEP. 2012.「싱가포르의 주요산업」

□ 의료관광산업에 대한 SWOT 분석

■ 싱가포르의 최대 강점은 지리적 인접성과 문화적 친밀도와 더불어 국가의 주요 성장동력으로서 정책적으로 지원하는 육성정책 효과가 매우 큼. 이를 기반으로 바이오메디컬산업이 차세대 제조업으로 주목받고 있음

■ 반면 떨어지는 가격경쟁력과 관광자원의 한계가 존재. 또한 그간 외국인 의료진을 유입하는 방식으로 문제를 해결해왔으나, 여전히 싱가포르 내 의료진이 많이 부족하다는 점이 약점임

■ 게다가 주변 신흥국들의 의료수준이 향상될 경우 자국에서 의료서비스를 받는 사례 또한 우려 요인으로 지적됨

〈표 Ⅲ-42〉 싱가포르 의료관광산업에 대한 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weakness)
– 지리적 인접성 및 문화적 친밀도 – 정부 주도의 체계적인 의료관광 육성정책 – 영리병원의 의료관광객 유치 마케팅 다각화 – 싱가포르 메디신 중심의 원스톱서비스 및 국가의료관광의 브랜드화 – 지속적인 최고 의료진 및 기술력 유입	– 주변 아시아국에 비해 높은 가격 – 도시국가로서의 관광자원 한계 – 자체적인 우수 의료진 부족
기회(Opportunities)	**위협(Threats)**
– 유럽 재정위기 이후에도 비교적 견고한 주변 동남아 신흥국의 성장세와 이에 따른 부유층 및 중산층의 증가 – 제조업 중 바이오메디컬산업의 부흥으로 인한 시너지 효과	– 주변 아시아 국가들의 의료관광산업분야의 급부상 – 주변 아시아 국가들의 의료수준 향상 – 유럽 재정위기에 따른 전반적 관광수요 감소

출처: KIEP. 2012.「싱가포르의 주요산업」

(4) 주택정책 및 주택시장[69]

□ 토지국유화 기반으로 한 양질의 저렴주택 공급

■ 주택개발기구(Housing and Development Board: HDB)를 통한 저렴한 공공주택 공급과 중앙연금기금의 일부를 주택구입자금으로 활용함

■ 또한 주택공급 대상자에 대한 자격요건 설정 및 전매제한 조치를 통해 실수요자에게 주택이 공급되도록 유도함

■ 오래된 주택의 개보수를 실시하고, 주택의 상향 이동 유도 정책을 지속적으로 펼침

□ 공공주택시장이 약 90%이며, 공공주택시장에서 공공자가 주택을 저렴하게 공급하여 싱가포르 국민의 자가소유 촉진

■ 신규 공공자가주택은 HDB가 신규주택 신청자의 청약에 따라 원하는 지역에 공급하는 BTO(Build-To-Order) 방식으로 공급함

■ 중고소득층의 주거수요에 대응하기 위해 DBSS(Design, Build & Sell Scheme)에 따라 주택공급 시는 HDB가 지원하지만 민간건설회사가 주택을 건설하는 방안을 운용함

69) 국토정책 Brief. 2013.「싱가포르 주택정책과 자가소유 지원정책의 시사점」

■ 공공임대주택은 극빈층의 주거문제에 대응하기 위한 장기임대주택과, 주택개량사업을 추진하는 동안 이주가 필요한 거주민의 거처로 활용되는 임시 임대주택으로 구성함

〈 수요자 입장에서 주택의 소유와 판매의 과정 〉

- 대부분의 국민들은 HDB가 제공하는 신규 공공주택 시장을 통해 최초 주택 분양. 이때 주택 가격은 시장 가격이 아니라 수요자의 소득수준 등을 고려한 가격으로 통상 시중 가격의 55~60% 수준
  - 시민권 보유 유무, 가족구성형태, 소득수준 등 사전 공지 기준에 따라 우선순위 선정
- 주택 구입자는 1차적으로 사회보장성 저축인 중앙연금준비기금인 CPF(Central Provident Fund)를 통해, 부족할 경우 HDB로부터 주택가격의 80%까지 낮은 이자율(실질 금리 1% 미만)로 융자 가능
- 특히, 주택구입시 지불해야 하는 최초납입금(총금액의 20%)의 18%를 CPF 융자로 지불하는 것이 가능하므로 최초 주택 구입시 개인이 직접적으로 부담해야하는 금액은 2%에 그침
  - CPF: 우리나라의 국민연금과 유사한 것으로 모든 싱가포르인들은 수입의 33%(고용주 13%, 본인 20% 부담)를 의무적으로 납입하게 되어 있는데 이 자금으로 주택 구입 자금 융자 공급
- 환매 조건부 분양 제도
  - 신규 주택 구입자가 5년 이내에 주택을 판매하고자 할 때에는 시중에 판매할 수 없고 HDB에만 팔 수 있게 한 것. 물론 그 가격은 시중가격보다 훨씬 낮은 가격이므로 의무기한 내에 파는 것은 그만큼의 손해를 감수해야하기 때문에 부득이한 경우가 아니라면 최소한 5년은 보유

출처: 전성오, 2006.「싱가포르 주택정책이 시사하는 것은」

(5) 싱가포르 중앙연금기금을 통한 자가소유 지원 정책

□ CPF는 매칭펀드형 강제저축 프로그램

- 싱가포르 국민의 노후대비를 위한 종합사회 안전저축으로, 은퇴 이후의 안정적인 삶, 건강, 자가소유, 가정보호 등을 위해 운용함
- 근로자의 연령이 낮을수록 더 많은 자금을 적립하여 일반계정에 할당함으로써 주택구입이나 교육 등에 사용할 수 있도록 유도하고 근로자가 고령으로 갈수록 고용주의 적립기여율을 높이면서 의료계정에 더 많은 자금을 할당함

□ 공공주택계획에 의한 주택구입

- CPF 기금을 이용해 근로자는 공공주택정책(Public Housing Scheme)에 의한 HDB 주택을 구입할 수 있고 이 경우, 주택보호정책에 따라 보험을 들어야 함
- 주택보호계획은 CPF 기금을 이용해 HDB 주택을 구입한 CPF 멤버가 사망하거나 장애인이 되었을 때, 나머지 주택잔액에 대해 CPF 위원회에서 대신 지불해 주는 보험임

(6) 제주에서의 시사점

□ 상징적인 이미지를 보유한 복합 리조트 운영

- 싱가포르 복합 리조트는 단순히 대형 호텔과 컨벤션센터를 합쳐놓은 것이 아니라 하나의 상징적인 이미지를 창출해냈다는 점이 큰 시사점임
- 물론 카지노가 가진 사회적 부작용도 고려해야 하지만 성공적인 복합 리조트 운영을 위해서는 안정적인 자금공급을 담당하는 캐시카우(cash cow)를 확보해야 함
- 제주에서의 향후 복합 리조트 조성은 MICE 시설로의 기능 이외에도 국가이미지를 반영한 대표적인 관광지로 인식될 수 있는 시설로 조성하는 것이 필요함

□ **전문인력 양성제도 구축**

■ 싱가포르는 미국과 같은 서구 선진국 의사면허비중 확대, 국제적인 의료기관과의 학술 및 의료 교류 등 다양한 채널을 통한 의료인력의 질적 향상을 통해 첨단 의료분야에 대한 신뢰성을 제고함

■ 제주는 컨벤션 자격증 획득만으로 PCO(Professional Convention Organizer)로 인정을 받거나 MICE 산업체에서 쉽게 종사할 수 없는 무의미한 자격증 제도가 남발되는 등 컨벤션 기획사들의 인력 수급구조는 거의 체계가 갖춰지지 않음

■ 우수한 신규인력 발굴을 위해서는 인턴프로그램을 비롯 산 · 학 협력의 형태로 현장실습 및 취업네트워크 등도 확대할 필요가 있음

□ **MICE 산업 클러스터 전략**

■ 싱가포르는 바이오메디컬 · ICT · 에너지 · 물류 · 환경 등 국가 핵심 산업 관련 기관 및 사업 파트너들과 클러스터를 형성해 비즈니스 이벤트를 유인하는 전략을 채택함

■ 이러한 전략적 클러스터를 기반으로 이벤트 유치활동을 할 경우 해당 산업의 성격이나 수요에 맞는 맞춤형 서비스 제공에 유리하며, 지역별 · 분야별 특성화된 입지를 확보함

■ 제주는 행사형태 기획 및 다른 유관산업에 대한 행사 개최에 IT 기술을 적극 활용하는 전략적인 융복합형태로 시너지효과 제고할 필요가 있음

□ **의료관광 통합기구 구축 · 지원**

■ 싱가포르는 보건부, 관광청, 국제기업청, 경제개발청 등 다양한 이해관계자들이 공동으로 설립한 ‘싱가포르메디신’과 같은 의료관광 통합기구를 활용해 국제적 의료관광 허브로 성장함

■ 의료관광부문은 태생적 성격상 하나의 부서에서 단독으로 육성하기보다는 유관 부서 및 관련 기관들의 통합 협의체 설립을 통한 업무분야 간 시너지효과 창출이 필요함

■ 따라서 제주는 첨단 의료기술 개발, 의료인력 양성, 문화 · 관광 분야와의 연계, 출입국 관

련 제도 정비, 산업화 전략 등 다양한 부문의 협업관계가 필수적이기 때문에 부서간 이해관계를 초월한 통합기구 설립 및 지원이 필요함

□ 다양한 관광상품 개발 및 연계

■ 싱가포르는 MICE 산업과 연계한 생태관광, 의료관광, 스포츠관광, 문화관광 등의 다양한 MICE 연계 패키지를 마련해 MICE 관광객들의 다양한 수요를 총족할 수 있는 관광산업 기반을 구축함

■ 제주는 제주관광공사, 제주컨벤션뷰로 등 유관기관 주도로 숙박업체, 여행사, 문화 · 레저 업체 등과 협력관계를 구축해 각종 컨벤션, 전시회 등 MICE 행사와 연계할 수 있는 다양한 패키지 프로그램 개발이 필요함

□ 지속적인 정책추진으로 신뢰와 예측가능성 제고

■ 싱가포르는 복지 측면에서 주택문제에 접근하고 가족지향적인 가치를 반영하여 '자가촉진' 을 주택정책의 기조로 삼음. 이를 위해 건설전담기구(HDB), 금융지원(CPF) 등을 통해 목돈 없는 서민도 지불능력에 따라 주택 마련 기회를 제공함

■ 제주도 마찬가지로 저소득가구가 단계적으로 주거수준을 상향시킬 수 있도록 저렴주택 공급 및 서민의 지불능력과 유동성을 제고할 수 있는 다양한 정책적 대안 제시가 필요함

〈싱가포르 주택정책 적용의 한계〉

- 시장의 실패를 보완하기 위해 정부가 주택시장에 개입하는 차원이 아니라 전면적인 주택의 조성과 관리를 정부가 떠맡아 추진
  - 국가에 대한 충성심을 키우고 국민국가로서의 통합을 이루는 최상의 방책으로 활용
- 부동산 소유제도가 우리와는 전혀 다름. 싱가포르는 전 토지의 90%가 국유지. 영국의 식민지 하에서 대부분의 토지가 국가 소유였을 뿐 아니라 국가가 토지를 소유하는 것이 토지 이용의 효율성을 높일 수 있다는 판단 하에 1966년 토지수용법을 제정, 토지의 국유화 가속시킴.
- 중앙연금(CPF)의 설립과 이를 활용한 안정적인 주택자금 지원체계 구축. 무려 소득의 33%를 국가가 거두어 강제 저축토록하고 이를 활용한다는 것은 아른 어느 국가에서도 찾아보기 힘든 제도

출처: 전성오. 2006.「싱가포르 주택정책이 시사하는 것은」

제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

Ⅳ 제주미래비전의 핵심가치와 정책슬로건

1. 핵심가치 및 미래비전 도출
2. 제주의 핵심가치와 미래비전
3. 부문별 목표 및 정책방향

1. 핵심가치 및 미래비전 도출

1) 제주의 핵심가치 도출

(1) 핵심가치 도출과정

□ 제주의 핵심가치 선정을 위한 과정

- 1단계: 제주 핵심가치 전문가 파일럿 서베이를 실시함
- 2단계: 상위 및 관련 계획, 관련 문헌 키워드를 도출함(정부계획, 상위·관련계획 등 법정 및 비법정계획, 관련 논문 등 문헌을 검토)
- 3단계: 제주미래비전 도민(청소년)계획단(이하 도민계획단이라고 함) 의견수렴을 수렴함
- 4단계: 단계별로 종합하여 제주의 핵심가치를 도출함

〈그림 Ⅳ-1〉 제주 핵심가치 선정과정



□ 1단계 : 제주 핵심가치 전문가 파일럿 서베이

- 조사기간 : 2015년 3월27일~29일
- 조사부수 : 총 57부(국토연구원 25부, 제주발전연구원 17부, ㈜도시건축 소도 15부)

〈그림 Ⅳ-2〉 제주 핵심가치 전문가 조사지

제주 미래가치에 관한 전문가 조사

안녕하십니까?

국토연구원 '제주 미래비전 수립' 연구팀입니다.

본 설문의 목적은 제주의 미래가치를 조사하여 미래가치를 아우르는 비전 및 원칙 마련에 있습니다.
전문가 분들이 생각하시는 제주의 미래가치에 대하여 응다배주시면 됩니다.

바쁘시겠지만 4월 1일(수)까지 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2015년 3월
국토연구원 강은진 연구원

Q1. 제주를 대표하고 제주만이 가지고 있으며, 미래에도 가지고 가야할 제주의 미래가치는 무엇이라고 생각하십니까? (예: 상생, 정정, 평화, 자연, 공존 등)

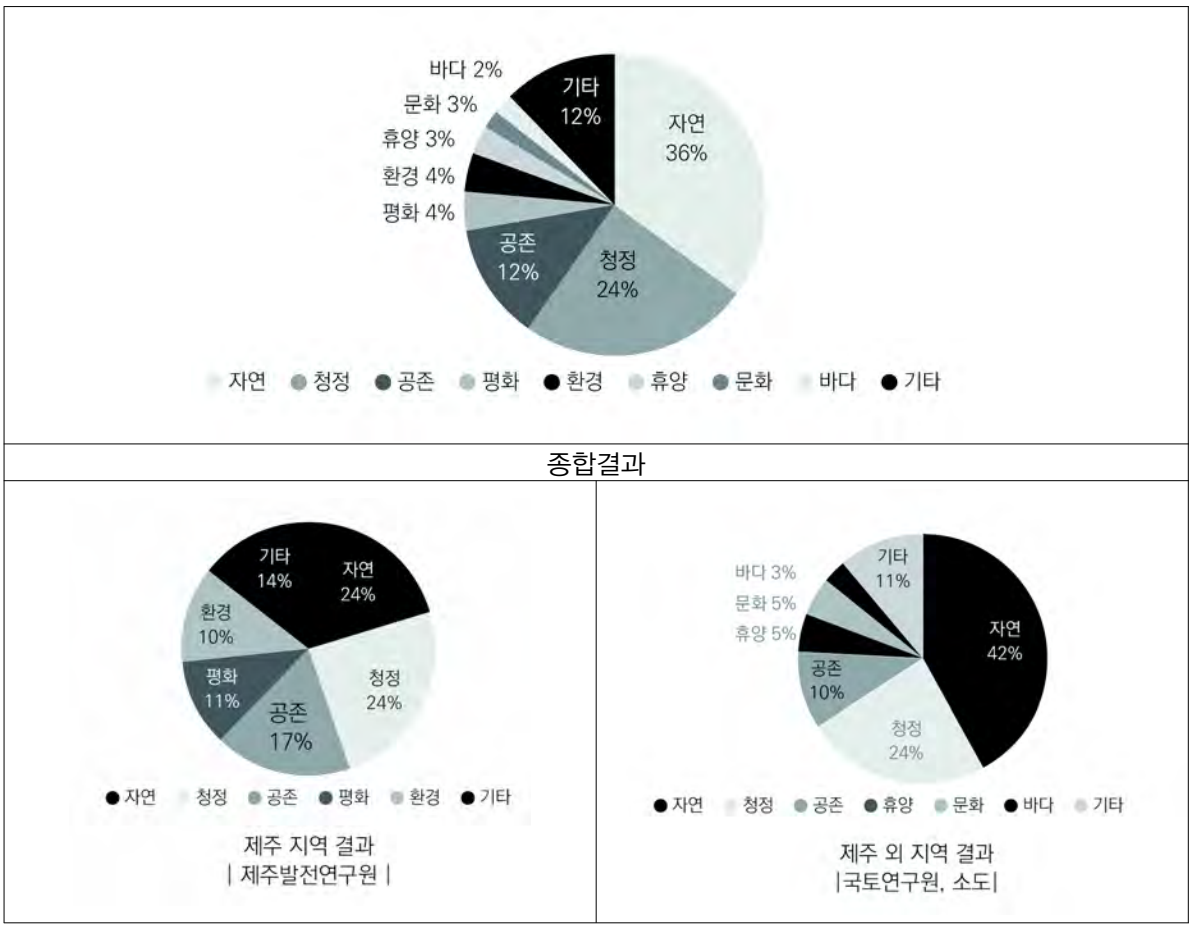
( )

Q2. 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

□ 조사결과

- 전문가 조사의 빈도분석을 수행한 결과, 자연(36%), 청정(24%), 공존(12%), 기타(12%) 순으로 응답비율이 높게 나타났음
- 제주지역(제주발전연구원)과 제주 외 지역(국토연구원, 소도)으로 나누어 각각 빈도분석을 수행한 결과, 제주 지역은 자연(24%), 청정(24%), 공존(17%), 평화(11%), 환경(10%), 기타(14%) 순으로 나타났고, 제주 외 지역 응답자에 비해 공존과 평화라고 응답한 비율이 높게 나타났음
- 제주 외 지역은 자연(42%), 청정(24%), 공존(10%), 문화(5%), 휴양(5%), 바다(3%), 기타(11%)로 자연에 대한 핵심가치가 높게 나타났으며, 제주핵심가치에 대하여 제주지역보다 다양한 의견이 나옴
- 기타 제주 핵심가치는 삼다수(물), 희소성, 지속가능성, 세계화, 전통, 개성, 제주인의 지혜, 섬, 행복 등으로 응답함

〈그림 Ⅳ-3〉 제주 핵심가치 전문가 조사 결과



□ 제주 핵심가치 선정과 이유

〈표 Ⅳ-1〉 제주 지역 결과

번호	제주 핵심가치	이유
1	지속가능한 환경	제주다운 환경만이 향후 제주를 지키고 제주를 먹여살릴 수 있는 핵심가치라고 생각됨
2	천혜의 자연환경	제주의 경제는 1차 산업과 3차 산업을 중심으로 이루어지고 있으나 그 바탕에는 천혜의 자연환경이 존재하기 때문에 가능하다고 판단됨
3	청정한 자연환경	제주는 유네스코 3관왕, 세계7대 자연유산에 선정되는 등 청정한 제주의 자연환경이 제주를 대표하는, 앞으로 미래에도 가지고 가야할 제주만의 핵심가치라고 사료됨
4	복지	모든 대상(계층, 지역, 공간, 세계, 인종, 소수, 동물 등)들이 상호 상생하면서 평화롭게 공존할 수 있는 기틀을 제공, 제주가 수눌음 공동체 문화 회복을 위해서도 복지는 미래 제주의 중요한 사회적 가치로서 의미가 큼
5	청정, 자연	제주의 미래 가치는 유한한 자연환경 보전과 청정지역을 보존하는 것이 미래세대를 위한 최후의 보루이자 자산
6	청정	제주에서 생산되는 재화 및 서비스의 경쟁력 원천은 청정성
7	자연	자연은 있는 그대로의 제주의 모습이며, 미래의 확장 가능성이 높음, 자연은 건강, 장수, 상생, 평화, 공존을 모두 포괄할 수 있는 의미를 포함하고 있음, 제주의 매력은 제주의 자연이라는 이미지가 강하며 아름다움을 내포하고 있음
8	청정, 공존	청정: 제주의 자산이자 21세기의 트렌드로서 제주가 꼭 지켜야 될 가치, 공존: 세계의 무게추가 아시아로 이동하는 시점이고 제주는 향후 동북아시아의 중심이 될 가능성이 크다. 앞으로 다인종사회로 가야 되는 것이 분명한 시점에서 여러 인종이 민주적으로 평화롭게 공존하는 문제는 중요한 화두
9	평화	제주도는 원시 평화공동체로 출발했으며, 제주민의 공동체 정신도 평화와 나눔이라 할 수 있다. 제주도 개국신화인 '삼성신화'을 보더라도 세 왕자가 평화적으로 영토를 구분하여 각자의 지역을 경영하였으며, 이 평화의 운영철학이 제주도의 정체성으로 정립
10	공존	제주의 관광은 천연자원이 중심이 되고 있고, 청정환경을 내세우고 있지만, 향후도 청정을 핵심가치를 지속적으로 간다면, 환경보전을 우선으로 계획을 수립해야 함. 따라서, 제주 미래비전을 위해서는 청정과 개발의 "공존"하면서 지속적인 성장이 필요하다고 사료
11	자연자원	자연은 정보화 시대, 창의력이 요구되는 시대에 최고의 자원이 될 수 있으므로. 산업화 시대에는 광물자원이 제조업과 중공업을 지탱하는 자원이 되었다면 정보화 시대에는 자연으로부터 영감을 얻고, 휴식을 취하는 활동이 더욱 중요해 질 것이기 때문
12	상생 또는 공존	역사적으로 아픈 기억에도 불구하고 서로 상생하고 공존하고자 하는 제주인과 제주 역사를 상징적으로 표현할 수 있는 단어
13	청정	제주 하면 생각나는 한라산이나 삼다수, 한라봉등 특산물들은 "청정"을 대표하고 있고 현재 제주도로 모여드는 중국인들도 제주도의 "청정"이미지 때문에 여행을 오는 것이라고 생각함

번호	제주 핵심가치	이유
14	상생과 협력, 공존, 평화	· 제주의 특성상 국내외 자본과 도민자본의 상생과 협력 필요 – 상생과 협력, · 동북아 3국의 긴장 고조에 따른 제주도는 평화지대로서의 역할 강조 – 평화, · 제주도에 방문하는 국내외 관광객, 투자가 등이 행복한 섬 – 행복, · 제주의 경제적, 사회 · 문화적, 환경적 자산 – 지속가능성(공존)
15	자연, 청정	세계가 인정한 천혜의 관광 명소, 대한민국의 보물 제주도. 유네스코에서 인증한 세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보전지역을 모두 보유하고 있는 지역은 세계에서 제주가 유일함. 따라서 제주도를 더욱 더 아름답게 보존하고 발전시키기 위한 제주의 핵심가치는 청정 자연임
16	전통문화, 제주인의 지혜	제주인의 정체성을 지키고 급격히 변화하는 제주사회에서 제주인들의 정신적인 맥을 보전하기 위한 노력이 필요함, 제주의 역사와 고유한 문화적 기반은 제주를 대내외로 알리고,문화콘텐츠를 통한 자원화로 세계적인 상품으로 가치가충분함
17	자연, 청정, 섬, 공존, 평화	1.자연과 청정은 제주를 대표하는 것으로서 훼손되면 쉽게 되돌릴 수 없는 것이며, 복원하는데 막대한 비용이 소요됨. 가령 지하수가 오염될 경우 사람의 생명을 보장 못하는 곳으로 전락할 수 있음 2.섬이라는 특성에서 잉태한 문화와 역사성을 유지하는 것도 제주의 정체성에서 중요한 부분으로 해저터널 개발 등은 자칫 섬이라는 특성 즉 제주의 정체성을 훼손시킬 수 있음

〈표 Ⅳ-2〉 제주도 외 지역 결과

번호	제주 핵심가치	이유
1	자연휴양	제주만의 독특한 자연경관 및 자원을 활용한 휴양
2	자연과 평화	섬으로 굳이 가는 이유는 대도시에서 느낄 수 없는 여유와 맑은 공기가 있기 때문
3	자연	–
4	삼다수(물)	깨끗한 물
5	청정, 자연	대한민국에서 손꼽히는 청정지역이라는 이미지가 강함
6	휴양	–
7	청정	–
8	바다	제주의 바다는 이국적인 분위기를 가지고 있어 관광객이 매력적으로 느낌
9	청정자연	빠르게 진행되어온 도시화와 무분별한 개발로 인한 환경문제가 세계 공통의 큰 이슈인 가운데 청정자연은 희소성이 있다. 향후에도 경쟁력이 있을 것이라 생각
10	청정, 보존, 희소성	한정된 자원, 면적, 공간
11	상생	제주는 현재 사람과 사람, 사람대 자연, 개발과 보존 등 여러 갈등문제가 있다. 이것속에서 자연도 지키고 사람도 함께 잘 살 수 잇는 상생이야말로 제주 미래의 가치라 생각

번호	제주 핵심가치	이유
12	청정, 자연	제주를 방문하는 큰 목적중 하나가 휴양과 힐링, 아름다운 휴양지는 수려하고 청정한 자연환경이 필수요소임, 최근 관광객이 급증한것은 경제적으로 반가운 일이나 과도한 인구집중으로 인해 자연환경이 훼손된다면 장기적 관점에서는 경쟁력이 낮아진 것이라 생각, 투자규제 및 보존적 개발방식 등을 도입하여 제주만의 아름답고 깨끗한 환경을 유지해가야함
13	청정, 자연	제주는 천혜의 신비롭고 아름다운 자연환경과 보존해야할 중요한 자연자원이 있기 때문, 제주의 경쟁력은 청정한 자연환경을 보전하는 것이라 생각
14	자연	멋진 건물이나 장소는 사람이 만들 수 있지만 제주의 맑은 공기, 햇빛, 바람 등은 인위적으로 만들 수 없음, 제주를 즐겨찾는 이유는 아름다운 자연속에서 쉼과 여유를 즐길 수 있기 때문임
15	화산섬	화산활동으로 생겨난 분화구, 오름, 동굴, 지질 등 대표적인 화산섬의 특징을 그대로 간직하는 것이 미래에도 가져가야할 대표적인 핵심가치이기 때문
16	청정자연	청정자연은 제주토속적 특징과 지질학적 독창성을 동시에 가지고 있기 때문이다. 다만 청정자연을 보존하는데에만 그치지 말고 잘 어울어지는 디자인 정책이 필요, 청정자연을 활용한 관광산업, 기념품, 소재자재산업 개발에 집중해야함
17	독특한 자연환경	제주도는 우리나라에서만 볼 수 있는 독특한 자연환경덕분에 내국인 뿐만 아니라 외국 관광객에까지 많은 사랑을 받고 있기 때문
18	자연	제주만이 가지고 있는 독특한 자연이 있으며 이를 보존해야한다고 봄
19	휴양지	제주라는 곳을 생각했을때 가장 먼저 떠오르는 것이 놀러가는곳, 쉬러가는곳임, 휴양지라는 말속에 관광, 자연, 청정, 놀거리, 먹거리 등 다양한 단어들을 포함하고 있는듯 하다
20	바다와 섬	-
21	자연	제주의 정체성과 역사성, 장소성에 부합하고 지속가능한 개발에도 적정해야함, 한라산, 청정수, 자연경관등 제주의 자연이 가장 핵심가치에 부합하다고 생각
22	자연자원	육지의 환경과는 동떨어져있는 섬의도시라는 이미지와 청정지역의 이미지가 같이 공존하는 장소적 가치가 있음
23	자연	제주의 자연경관 및 기후에 의한 관광자원이 가장 큰 핵심가치라 생각함
24	세계화	여러 관광자원 및 제주만이 가지는 특색을 활용한 세계 여러나라 방문이 가능, 세계화
25	청정자연+관광	청정한 자연자원(물+공기+바다)를 활용한 광광산업을 통해 지역의 지속가능한 발전을 이뤄야 한다고 생각
26	자연자원	제주도를 찾은 사람들의 주된 목적은 천혜의 자연환경을 즐기기 위함, 사람의 영향을 최소화 하면서 지속가능한 발전과 자연이 보전될 수 있는 방안마련이 필요하다고 생각
27	자연환경	제주도는 화산과 동굴, 다양한 생물들이 분포되어있고, 아름다운 자연경관 등 세계적인 자연유산을 가지고 있다.
28	자연	제주는 유네스코 세계자연유산에 오를정도로 뛰어난 자연경관을 보유하고 있음, 자연유산을 보전하여 미래의 자연관광지로써 거듭나야 할 것으로 생각

번호	제주 핵심가치	이유
29	청정 관광도시	제주도의 첫 인상은 바람, 물, 돌 등의 자연환경과 계절에 따른 자연적 관광요소가 특화되어있기 때문에 자연환경과 관련된 정체성을 잃어버리게 된다면 제주도의 가치가 떨어지게 될 것이라 생각
30	전통문화	제주도를 세계적으로 알리는데에 있어 한국적 요소를 놓쳐서는 안됨
31	청정과 평화	제주는 힐링의 공간으로 가치가 있다. 관광개발에 치우쳐 '청정'한 자연을 인위적으로 훼손하고 있지는 않은지…'평화'로운 공간에 상업화된 시설이 집적되어 있지는 않은지..고민해야함
32	청정, 자연, 고유한 전통	제주는 가장 청정한 자연지역이면서 독특한 문화를 가지고 있는 곳임, 이러한 제주의 가치를 보전한다면 지금과 같은 관광, 문화도 지속될 수 있을 것
33	여유, 청정, 자연, 개성	여유: 복잡한 수도권에 거리상으로 멀어 휴식과 방해받지 않는 시간과 심리적 재충전을 선사함, 자연/청정: 우리국토 중 자연 그대로의 아름다움을 간직하면서 관광지로 크게 성공한 곳은 많지 않다고 생각, 무분별한 개발보다는 자연요소의 보존이 시간이 흐를수록 큰 가치, 개성: 제주도는 풍경도 언어도 독보적인 매력과 이국적 아름다움이 있음, 지질학적 특성, 재배되는 과일등 다양한 개성을 더욱 발전시키고 새로운 가치를 창출해야함
34	제주도 천혜의 자연환경	제주도를 찾는 가장 큰 이유는 자연환경 때문, 앞으로 제주도가 아열대화하면서 자연환경이 많이 변화할텐데 그러한 변화를 잘 수용하여 자연을 상품화시키면 제주 미래에 가장 귀한 자원으로 활용할 수 있을 것이라 생각
35	청정한 자연과의 조화	제주는 자연환경이 특색이 있고 보존도 잘 되어있는 편이므로 인공적인 멋을 부려 본래 제주가 가진 매력을 손상시키는 것보다 자연환경을 최대한 잘 부각시켜 조화를 이루는 것이 중요한 핵심가치라고 생각함
36	인간과 자연의 공존	제주의 청정자연을 인간의 삶과 함께 지켜나가야 앞으로 그 가치가 더 높아질 수 있다고 생각
37	자연,문화의 조화	제주도는 우리나라에서도 독특한 문화를 가지고 있고 그 문화와 수려한 자연환경의 조화 없이는 제주도만의 매력을 어필하기 어렵다고 생각,'전통'의 개념보다는 비물질적인 것의 조화로움이 유지된다면 좋겠음
38	청정, 자연	제주만이 가지고 있는 자연, 문화가 미래에도 유지되길 바람, 도시, 육지에는 없는 깨끗한 자연환경과 인문환경이 어우러져 제주만의 지역성을 발굴, 발전시켜가야함
39	아름다운 자연	제주하면 딱 떠오르는 이미지는 '아름다운 자연'이다. 어디에나 산과 바다는 있지만 제주의 산과 바다는 모두 제주만의 아름다움(지형적 특징)을 가지고 있기에 미래에도 가지고 가야할 핵심가치라고 생각
40	청정자연과의 공존	보존에 대한 요구는 세계적임, 중국자본 개방이후 증가하는 개발압력에서 제주를 보호해야함, 식수등 물부족 문제는 제주의 개발이 제한되어야 하는 이유임, 복원가능한 개발방안에 보다 치중해야할 것임, 확장적 개발보다 기존 기발지의 재생, 복합활용을 고민해야함, 바닷길, 바다자원에 대한 활용방안 필요, 전기차 도입, 스마트그리드 등 청정에너지 테스트베스에서 청정에너지 자족섬으로 거듭날 방안을 지속적으로 개발해야함, 주거단지도 패시브하우스 시범단지 등으로 특화

□ 제주 핵심가치 핵심 키워드 도출

■ 분류기준 : 핵심가치로 가장 많이 나온 자연/청정과 공존/상생으로 구분함

■ 분석방법

– 핵심가치로 선정한 주요 이유에 대한 키워드를 분석함

– 주요키워드를 바탕으로 워드클라우드 분석 후 핵심 키워드를 도출함

〈표 Ⅳ-3〉 제주 미래 핵심가치의 이유에 대한 주요 키워드

구 분	주요 키워드
제주지역 외 자연/청정 키워드	자연경관 자원 휴양 여유 맑은공기 깨끗한물 청정지역 이국적인분위기 바다 환경문제 청정자연 경쟁력 한정된 자원 면적 공간 휴양 힐링 아름다운휴양지 수려함 청정함 자연환경 아름다움 깨끗한환경 자연환경 자원자원 깨끗한환경 천혜의신비 아름다운자연환경 맑은공기 햇빛 바람 아름다운자연 청정자연 독창성 청정자연 독특함 자연환경 독특한자연 휴양지 자연 관광 청정 놀거리 먹거리 정체성 역사성 지속가능한개발 한라산 청정수 자연경관 자연 섬의도시 청정지역 자연경관 관광자원 기후 청정자연 자연자원 지속가능한발전 천혜의자연환경 지속가능한발전 자연경관 자연유산 화산 동굴 다양한생물 오름 자연경관 자연유산 바람 물 돌 자연환경 정체성 청정 청정자연 청정자연 독특한문화 휴식 재충전 자연요소 제주풍경 이국적아름다움 지질학적특성 자연환경 자원 자연환경 청정자연 아름다운자연 산 바다 아름다움
제주지역 외 공존/상생 키워드	사람 자연 개발 보존 상생 청정자연 인간의삶 자연환경 조화 전통 함께
제주지역 자연/청정 키워드	제주다운환경 천혜의자연환경 유네스코3관왕 세계7대자연유산 청정한제주 자연환경 자연환경 보전 청정지역 경쟁력 청정 건강 장수 상생 평화 공존 자연 아름다움 제주의자산 트렌드 자원 자연 휴식 한라산 삼다운 한라봉 청정 자연유산 대한민국보물 세계적상품 아름다움 보존 청정자연 자연 청정
제주지역 외 공종/상생 키워드	동북아시아중심 다인종사회 천연자원 청정환경 청정환경 환경보전 청정 개발 지속적인성장 상생 공존 역사를상징 경제적사회문화적 환경적자산 상생 공존 제주인 제주역사 천연자원
기타 (평화, 바다, 휴양지, 문화, 전통, 세계화 등)	화산섬 분화구 오름 동굴 지절 휴양지 관광 자연 청정 놀거리 먹거리 세계화 한국적요소 문화 힐링 평화 전통 문화 역사 역사 상징 평화 공존 정체성 공동체 평화공동체 독특함 제주인의정신 제주만의특색 보존 행복한섬 한라산 휴식 이국적인 분위기 제주문화 정체성 제주역사 여유

□ 키워드 분석결과

■ 제주지역 외 응답자의 ‘자연 / 청정’에 대한 이유의 주요 키워드에서는 청정자연, 자연환경 등 청정과 자연이 주요한 키워드로 도출됨

■ 제주지역 외 응답자의 ‘공존 / 상생’에 대한 이유의 주요 키워드에서도 역시 자연환경이라는 단어가 주요한 키워드로 도출됨

〈그림 Ⅳ-4〉 제주지역 외 응답자의 키워드 분석



〈자연/상생의 키워드 분석〉 〈공생/상생의 키워드 분석〉

■ 제주지역 응답자의 ‘자연 / 청정’에 대한 주요 키워드는 ‘청정’으로 도출됨

■ 제주지역 응답자의 ‘공생 / 상생’에 대한 이유의 주요 키워드는 ‘청정, 자연’ 으로 도출됨

〈그림 Ⅳ-5〉 제주지역 응답자의 키워드 분석



〈자연/상생의 키워드 분석〉 〈공생/상생의 키워드 분석〉

■ 기타 제주 핵심가치인 평화, 바다, 휴양지, 문화, 전통, 세계화 등에 관한 키워드 분석결과, 평화가 가장 많았으며 역사, 문화, 정체성도 높게 나타남

〈그림 Ⅳ-6〉 기타 제주핵심가치에 관한 키워드 분석



□ 키워드 분석 종합

■ 자연, 청정을 핵심키워드로 도출하지 않아도 공생, 상생, 평화 등을 핵심가치로 선정한 이유 역시 **청정과 자연**으로 대부분이 응답함

■ 따라서 제주의 핵심가치는 **'청정자연'**, **'자연환경'**으로 도출됨

〈그림 Ⅳ-7〉 키워드 분석 종합



□ 2단계 : 상위 및 관련계획 주요 키워드 분석

■ 구분 기준 : 제주국제자유도시종합계획 수립 이전과 이후로 구분함

■ 구분 이유

– 2000년대 이전의 「제주도개발특별법」은 제주 비전의 제시가 없음

– 2002년 제정된「제주국제자유도시특별법」은 '국제자유도시'라는 명확한 비전설정으로 비록 중앙정부의 주도하에 이뤄진 것이기는 하나 법제화된 공식적인 비전을 최초로 갖게 되었다는 점에서 의미가 있음

〈표 Ⅳ-4〉 2000년 이전의 주요계획

연도	주요계획	키워드
1960년 대	제주도건설종합계획 (1964~1983)	– 관광업, 농축수산, 사회간접시설, 제주개발,
	국토건설종합계획(1966)	– 관광지 조성, 농업개발, 수산개발, 수자원 개발, 교통기반시설
	특정지역종합건설계획 (1966~1996)	– 관광지, 감귤재배, 어업전진기지, 초지, 어승생댐, 지하수개발, 제주공항, 국제항공, 제주항정비, 발전시설, 기발시설사업
1970년 대	제1차 국토종합개발계획 (1971)	– 관광개발, 관광업, 지역중심
	제주도종합개발 10개년 계획(1972~1981)	– 관광개발, 관광업 (사업추진은 이루어지지 못함)
	제주관광종합개발계획 (1973~1981)	– 관광개발, 국제적관광지, 관광지, 거점개발, 관광기반시설, 산업육성, 국민경제성장, 도민소득증대, 제주공항, 도로개설, 용수개발
1980년 대	제1차 특정징역제주도종합개발 (1985~1991)	– 관광개발, 국민관광지화, 투자유치,
1990년 대	제주도개발특별법제정 (1991) 제정	– 개발, 보전, 조화, 산업 보호, 육성,
	제주도종합개발계획 (1994~2001)	– 향토문화, 계승, 발전, 자연자원보호, 산업육성, 생활환경, 관광여건, 복지향상, 지역발전,

〈표 Ⅳ-5〉 2000년 이후의 주요계획

주요계획	키워드
「제주국제자유도시특별법」 제정 (2002)	- 외자유치, 국가경쟁력강화, 거점도시,
제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)	- 국제교류도시, 문화관광도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 환경생태도시, 복지중심도시, 소득증진., 복지증긴, 동북아시아 중심도시, 국가개방
「제주국제자유도시특별법」 시행 (2006)	- 사람, 상품, 자본, 국제적 이동, 규제완화, 국제적 기준
2025년 제주광역도시계획 (2007)	- 국제도시, 첨단도시, 관광도시, 생태도시, 안전도시
제주특별자치도 경관 및 관리계획 (2009.10)	- 제주, 고유문화,
2015년 제주도시관리계획 (2010)	- 지속가능한 성장, 지역균형발전, 도시관리
탄소중립과 안전한 관광 제주를 위한 도시교통정비기본계획 (2010-2030)	- 관광, 친환경, 교통체계
제2차 제주특별자치도 도로정비기본계획 (2011-2022)	- 생명, 안전, 쾌적, 도로
제2차제주국제자유도시종합계획 (2012-2021)	- 교류, 비즈니스, ,무한한만족, 즐거움, 제주
2020 도시디자인기본계획 (2012-2022)	- 자연가치, 도시디자인
제주 건축기본계획 (2013-2018)	- 건축문화, 품격도시, 제주
제주특별자치도 주택종합계획 (2010-2020)	- 만족, 주거복지
제주특별자치도 관광개발계획 (2014-2021)	- 지속가능, 관광개발, 경쟁력, 휴양관광지
제주특별자치도 기후변화대응 종합계획 (2010-2030)	- 기후변화대응, 글로벌 스탠다드, 저탄소 녹색도시
제주특별자치도 산업입지 공급계획 (2009-2020)	- 제주형 제조업,
제주도 연안관리지역계획 (2012-2021)	- 생태계, 건강성, 연안경관
제4차 제주특별자치도 에너지계획 (2012)	- Carbon Free Island
2014년도 안전관리계획 (2012.)	- 도민과 함께, 안전문화

■ 주요 상위관련계획에서 제시한 제주 핵심키워드는 2000년 이전에는 관광, 개발에서 2000년 이후에는 자연, 환경으로 변화됨

〈그림 Ⅳ-8〉 2000년대 이전의 주요 키워드



〈그림 Ⅳ-9〉 2000년대 이후의 주요 키워드



□ 3단계 : 제주 자산 · 가치 찾기(도민계획단)

■ 각 분과별로 ‘제주의 주요 자산(자원)’을 평가선정 하였으며, 이를 전체 도민계획단이 공유하고, ‘가장 중요하게 생각하는 제주의 자산’에 대하여 투표함

– 일반시민은 제주의 자산으로 한라산, 오름, 제주어, 물, 곶자왈, 제주 이주민, 제주설화 등을 제시함

– 청소년계획단에서는 제주어, 한라산, 제주설화, 오름, 스토리텔링 등을 제주의 자산으로 제시함

– 도민계획단에서 ‘제주의 보물(자산, 자원)’으로 높게 제시한 것은 한라산, 제주어, 오름, 물, 올레길, 제주설화, 돌담 등 청정자연과 제주문화와 관련된 자산을 중요하게 생각하는 제주의 자산으로 선정됨

〈표 Ⅳ-6〉 도민계획단 및 청소년 계획단의 제주자산에 대한 투표 결과

도민계획단			청소년계획단		
순위	자원	득표	순위	자원	득표
1	한라산	19	1	제주어	7
2	오름	10	2	한라산	5
2	제주어	10	3	제주설화	3
4	물	9	3	오름	3
5	올레길	8	5	스토리텔링	2
6	곶자왈	7	5	교육	2
7	제주 이주민	6	5	해녀	2
8	제주설화	5	5	돌하르방	2
8	돌담	5	9	올레길	1
10	야시장	4	9	자연(아름답고깨끗한)	1
11	자연(아름답고 깨끗한)	3	9	대문없는 문화	1
11	해녀	3			
11	향토음식	3			
기타	괸단, 물허벅, 감귤, 제주시원도심, 화산지형, 물허벅, 탐라순력도, 스토리텔링(제주의 이야기 듣기), 수눌음, 돌, 말, 교육, 대문없는 문화		기타	괸당. 물허벅, 제주시원도심, 화산지형, 물허벅, 탐라순력도. 돌담. 야시장, 곶자왈, 수눌음, 돌, 물, 말, 물, 제주이주민, 자연, 향토음식,	

■ 각 분과별로 ‘제주의 가치’에 대하여 생각해보고, 공통적으로 지향하는 가치에 대하여 키워드로 도출하였음. 이를 전체 도민계획단이 공유하고, 투표함

■ 일반시민은 ‘자연환경(청정자연)’을 제주의 가장 큰 가치로 청소년은 ‘보존’을 제주의 가치로 제시함

〈표 Ⅳ-7〉 도민계획단 및 청소년 계획단의 제주가치에 대한 투표 결과

도민계획단			청소년계획단		
순위	제주의 가치	득표	순위	제주의 가치	득표
1	자연환경(청정자연)	18	1	보존	6
2	제주다움	11	2	제주어	6
2	지속가능한 균형개발	11	3	지속가능한 균형개발	5
2	자연생태문화	11	4	자연환경(청청자연)	3
4	보존	9	4	오름	3
4	오름	9	6	제주다움	2
6	제주어	8	7	기존도시재생	1
7	상생문화	7	7	문화역사자원	1
8	마을	6	7	상생문화	1
9	문화역사자원	5	7	스마트아일랜드	1
10	제주의 브랜드화	4	7	제주의 브랜드화	1
10	기존도시재생	4	7	존중	1
12	스마트아일랜드	3	7	소통	1
13	소통	1			
기타	협렵, 존중		기타	자연생태문화, 마을. 협력	

■ 전체 투별 결과 자연환경(청정자연), 지속가능한 균형개발, 보존, 제주어, 제주다움, 오름, 자연생태문화, 상생문화 등을 제시함

〈표 Ⅳ-8〉 제주가치에 대한 전체 투표 결과

도민계획단(전체)		
순위	자원	득표
1	자연환경(청정자연)	21
2	지속가능한 균형개발	16
3	보존	15
4	제주어	14
5	제주다움	13
6	오름	12
7	자연생태문화	11
8	상생문화	8
9	문화역사자원	6
9	마을	6
11	기존도시재생	5
11	제주의 브랜드화	5
13	스마트 아일랜드	4
14	소통	2
15	존중	1
기타	협력	

(3) 제주의 핵심가치

■ 제주 핵심가치 전문가 파일럿 서베이 조사결과와 제주에 관한 비전이 설립된 2000년대 이후 주요 상위계획 키워드를 종합하여 워드클라우드기법으로 분석함

■ 종합분석결과, 제주에 관하여 청정자연, 청정, 자연경관 등 자연과 관련된 키워드들이 많이 도출됨

■ 따라서 제주 미래 핵심가치는 빈도수가 가장 높게 나타난 ‘청정자연’이라고 할 수 있음

– 제주에서 자연이 중요하고 제주도지역과 제주 외 지역 사람들도 그것에 대하여 공감

– 제주의 계획도 관광중심에서 환경, 자연중심으로 정책이 변화하는 패러다임과도 매치

– 청정이라는 맑고 깨끗한 이미지로 자연을 더욱 부각시키고 명확화함

〈그림 Ⅳ-10〉 제주도민이 찾은 핵심가치 종합분석 결과



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

2) 비전 및 목표 설정

(1) 비전 및 목표 설정 과정

- 제주도의 현황과 실태분석을 통한 잠재력과 발전과제를 검토함
- 국가의 주요 정책을 검토하여 타 지역과의 경쟁력에서 우위를 선점하는 방향을 모색함
- 상위 및 관련계획에서 제시한 제주도의 미래상을 검토함
- 국내외 우수도시를 벤치마킹하여 글로벌 트렌드를 분석함
- ‘제주미래비전 도민계획단’ 의견을 적극 반영함
- 설문조사를 통한 주민의견과 공무원, 전문가 자문 등 다양한 의견을 수렴함

〈그림 Ⅳ-11〉 비전 및 목표설정 절차



(2) 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 비전슬로건

■ 도민계획단에서 제시한 6개 비전을 제주 핵심가치와 미래 트렌드 및 국내외 여건변화를 반영하여 **미래비전 슬로건**을 선정함

■ 1차에서 제안한 12개 비전을 투표를 통하여 2차에서 6개 비전(안)을 제시

〈그림 Ⅳ-12〉 제주미래비전 도민계획단 운영과정



■ 제주의 핵심가치로 선정된 청정과 공존이라는 키워드를 중심으로 새로운 제주의 미래비전 슬로건을 제시함

〈그림 Ⅳ-13〉 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 비전슬로건(안)

1단계 : 12개 비전 제안

- 사람과 **청정**자연이 공존하는 평화로운 제주
- **청정**자연과 상생문화가 조화로운 제주
- 환경과 사람과 문화가 **공존**하며 다함께 소통하는 제주
- 제주만의 **자연**환경을 이용한 6차산업의 콘텐츠를 만들어가는 제주
- 균형발전과 문화보전으로 세계화되는 제주
- **자연**과 인간이 **공존**하는 문화의 세계화
- **자연**,문화,사람이 **공존**하는 **모두**가 건강한 제주
- 제주의 문화보존과 지속 가능한 개발을 통해 **모두**가 행복한 제주
- 사람과 **자연**이 깨끗한 건강한 제주
- **자연**과 문화가 **상생**하는 힐링제주
- 제주사람이 중심이 되어 개발하고 발전하는 제주
- 보존과 발전이 **함께**하는 제주

2단계 : 6개 비전 제안

- **청정**자연과 상생문화가 조화로운 제주
- 환경과 사람과 문화가 **공존**하며 다 함께 소통하는 제주
- 제주만의 **자연**환경을 이용한 6차산업의 컨텐츠를 만들어가는 제주
- 균형발전과 문화보전으로 세계화되는 제주
- **자연**,문화,사람이 **공존**하는 모두가 건강한 제주
- 제주의 문화보존과 지속 가능한 개발을 통해 모두가 행복한 제주

■ 제주미래비전 도민계획단에서는 제주의 핵심가치인 청정과 공존을 기반으로 분과별로 목표(정책방향)을 제시함

■ 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 목표(정책)방향은 제주미래비전을 실현할 각 부문별 추진전략 및 실천전략으로 제시됨

〈표 Ⅳ-9〉 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 목표(정책)방향

구 분	목표(정책)방향
환경·에너지 분과	– 체계적 환경교육으로 도민환경의식 제고 – 환경자원의 가치를 키우는 제도적 기반 강화 – 에너지 자립화를 위한 안정적 전력수급체계 구축 – 주민참여형 신재생에너지 개발
경제·일자리 분과	– 지역 문화 특성을 반영한 좋은 일자리 창출 – 제주의 가치를 키우는 친환경 산업 및 6차 산업 활성화
도시·주택·교통 인프라 분과	– 보존과 개발의 조화를 이루는 도시 관리 – 청정의 가치를 키우는 도시 조성 – 상생과 공존을 위한 도시 인프라 구축
경제·일자리 분과	– 지역 문화 특성을 반영한 좋은 일자리 창출 – 제주의 가치를 키우는 친환경 산업 및 6차 산업 활성화
문화·관광 분과	– 제주 문화의 보전체계 구축 및 세계화 – 지역 자원을 활용한 도민체감형 관광산업 육성 – 공공과 민간이 협력하는 관광시스템 구축
사회복지·공동체 분과	– 더불어 함께하는 복지 공동체 실현 – 다양성을 포용하는 제주공동체 조성 – 평생 건강관리 체계 구축 – 배움의 욕구를 채워주는 평생교육 실현

2. 제주의 핵심가치와 미래비전

1) 핵심가치 및 미래비전 설정

〈그림 Ⅳ-14〉 제주미래비전 체계



□ 핵심가치

- 제주의 핵심가치는 제주의 시대정신을 반영하는 것으로 제주의 지속성장을 위해 놓칠 수 없는 미래가치이며 전 도민이 공감 · 공유하고 제주도정의 방향성을 제시하여 주는 미래비전의 핵심요소임
- 제주의 핵심가치는 청정자연, 자연경관 등 자연요소와 관련된 청정과 미래세대, 자연, 세계인과의 같이 더불어 사는 모습의 공존을 채택함
- 청정(淸淨, purity, clarification) : 맑고 깨끗함. 더럽거나 속되지 않음. 오염되지 않은 상태임
- 공존(공존, co-existence) : 두 가지 이상의 사물이나 현상이 (서로 도와서) 함께 존재함

□ 중심가치

■ 핵심가치와 더불어 상황변화에 따라 수정하여 사용할 수 있는 가치로, 핵심가치의 개념에 적용을 받으며 핵심가치를 보다 구체적으로 설명하는 중심가치(**자연, 치유, 휴양, 건강, 평화, 문화, 사람, 세계화**)를 채택함

〈표 Ⅳ-10〉 제주의 핵심가치와 중심가치

핵심가치	중심가치
청정	자연, 치유, 휴양, 건강
공존	평화, 문화, 사람, 세계화

□ 비전슬로건

■ 제주의 비전슬로건은 청정자연, 자연경관 등 자연요소와 관련된 청정과 미래세대, 자연, 세계인과 같이 더불어 사는 모습의 공존을 채택함

□ 목표

■ 건강하고 지속가능한 청정도시

– 맑고 깨끗한 환경을 최고 수준으로 보전하여 가치를 키우며, 건강하고 활력있는 제주

■ 모두가 행복한 공존도시

– 사람과 자연, 전통과 창조, 자존과 포용이 조화를 이루고 균형 발전으로 모두가 행복한 제주

2) 핵심가치의 의미

□ 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, 뜬땅, 자갈밭이 대부분인 제주에서 풍족한 생산물을 기대하기 어려웠음

– 한라산을 중심에 둔 섬의 대부분 토지는 목초지였고 몽골 지배 이래 최근에까지 국공유지로 관리되어 왔음

– 제주인의 바다는 제주와 남들을 구별하여 주는 확실한 경계로 인식되며, 경계의 확정성은 자아의식과 주체성의 학립을 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 1000년의 수명을 다하고 고려 숙종 10년(1105년)에 고려왕조의 일개 지방으로 전락함

– 탐라 1000년의 역사적 사실은 고대 제주인의 정신세계에 진취적이고 자율적인 면을 강하게 띄는 자존감(pride)을 형성하였음

– 제주인들은 고대 독립국의 경험으로부터 비롯된 자율성을 내면화하였으며, 강력한 외부로부터의 힘에 대응하는 역사적 과정에서 정체성을 강화하여 왔고, 제주사회 내부적으로는 공존의 공동체(수눌음 정신)역사를 형성하여 공존의 사고를 내면화해 왔으며,

향후 외부로 공존의 가치를 확대해야 할 필요성 있음

– 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 대규모관광지를 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 수눌음 정신 등 공존의 가치를 내면화하는 과정이 있었으며, 제주도민의 정신(긍정적 의미의 삼촌정신, 권당정신 등)에는 현재에도 공존의 가치가 내면화되어 있음

– 이러한 공존의 가치는 내부지향적인 것에서 외부적으로 확대되어야할 제주의 고유 가치임

– 제주에는 인구유입이 지속되고 있으며 향후 이주민과 제주도민은 같은 섬에서 살아야가야만 하는 공동의 운명체이며, 공존의 가치는 더욱 더 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 활용

■ 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 지침과 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

2) 비전 및 목표 원칙

□ 비전 설정 원칙

■ 핵심가치(청정, 공존) 기반의 도민 행복 중심의 제주미래비전을 수립함

– 도민의 뜻을 반영한 도민 삶의 질을 목표로 제시함

– 제주도민이 중심이 되는 정책과 실천사업 도출함

– 미래비전을 통해 행복한 지역발전, 통합적 균형발전 추구함

■ 청정자연과 상생하는 발전전략을 마련함

– 제주가 가지고 있는 지역브랜드, 환경자원 등 기존 자산을 활용함

– 새로운 성장동력은 청정과 공존의 핵심가치에 두고 미래유망산업을 선도함

– 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 융복합 발전을 실현함

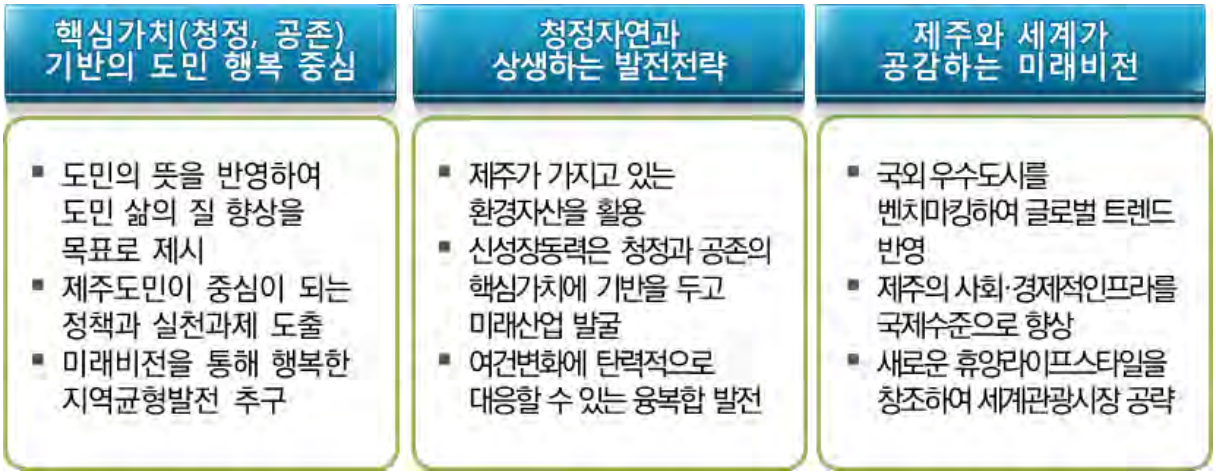
■ 세계를 지향하는 미래비전으로 제주도민의 역량을 강화함

– 국외 우수도시를 벤치마킹하여 글로벌 트렌드를 반영함

– 제주가 가지고 있는 사회 · 경제 인프라를 국제수준으로 향상함

– 새로운 휴양 라이프스타일을 창조하여 세계관광시장을 공략함

〈그림 Ⅳ-15〉 제주 미래비전 설정 원칙



□ 목표 설정 원칙

■ 글로벌 트렌드 및 국가정책과 연계하여 지역의 발전을 도모함

– 해외 우수도시 및 상위계획의 분석을 통하여 지역발전 전략에 부합하는 목표를 제시함

■ 제주도의 신성장동력을 발굴하고 지역산업의 성장을 견인함

– 발전 잠재력을 극대화하여 이를 근간으로 하는 자치도시를 실현함

■ 다양한 환경변화에 대응하여 지속적인 발전과 성장을 도모함

– 종합적인 비전을 제시하여 여건 및 환경변화에 대한 탄력적으로 대응함

■ 주민의 폭넓은 공감대를 형성하고, 삶의 질을 개선함

– 제주도의 정체성 확립에 기여하게 됨은 물론 지역주민의 공감대를 형성함

3. 부문별 목표 및 정책방향

1) 부문별 현안이슈 도출 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: 제주도내 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)

〈표 Ⅳ-11〉 현안이슈 도출방법

구분	주요 내용	세부 내용 및 수행방법
1단계	현황 분석	– 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 – 제주도내 추진 또는 계획사업 등에 대한 현황 및 문제점 분석
2단계	도의 모든 법정 · 비법정 계획분석을 통한 문제점 및 한계점 도출	– 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
3단계	도시계획 및 추진현황 검토	– 개발사업 추진현황 검토 및 현안문제 도출 외국자본 투자유치사업을 비롯한 각종 계획사업 추진현황 검토
4단계	의견수렴	– 도민계획단, 설문조사, 언론보도, 제주도정, 도의회 등 현안이슈 도출을 위한 종합적 의견수렴
5단계	현안이슈 및 계획과제 도출	– 글로벌 트렌드, 국가정책 등의 연구자료와 도내 · 외 전문가 자문, 자문단, MP단 의견을 반영하여 제주의 현안이슈 및 계획과제 도출

2) 부문별 주요 현안이슈

■ 712개의 현안 이슈를 필터링 및 유형화를 통하여 부문별 주요 현안 이슈 33개를 도출함

〈표 Ⅳ-12〉 부문별 현안이슈

부문	주요 현안 이슈
생태 · 자연 청정	개발사업 증가에 따라 생태환경 및 보전가치가 높은 자원 훼손
	소규모 난개발 및 과잉개발로 중산간 경관 및 생태환경 훼손
	해안지역의 생태계, 환경자원, 경관 훼손 및 사유화
	오염물질 배출량 증가, 불법배출·무단투기로 환경질 저하, 처리시설 포화
	수자원(지하수, 상 · 하수도, 농업용수 등) 관리체계 미흡
	농지잠식, 개방화, 기후변화 등으로 농산품 경쟁력 저하 우려
	불안정한 에너지 수급체계
편리 · 안전 안심	관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통혼잡 증가
	항공수요 증가 및 항만물류 비용 부담
	고령자, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반 부족
	외국인 유입인구 증가
	재해, 재난대응 위기관리 시스템 취약
	교통사고 및 번죄발생 증가
성장관리	제주 지역 내 지속적 인구 증가
	부동산 가격 급등과 주택 수급의 적정화 곤란
	지역간 격차로 인한 불균형 심화
	중산간, 곶자왈, 해안지역 등 난개발 및 과잉개발 우려
	개발의 교외화에 따른 원도심 침체
	도민들이 공감하는 경관자산의 가치 발굴 및 활용, 극대화 미흡
	공유자원의 무분별한 남용과 파괴
상생 창조	지역경제 구조의 경직성 증가
	급격한 여건변화에 따른 1차 산업의 경쟁력 약화
	투자유치의 주민체감도 부족
	일자리 확충 및 일자리 수급의 미스매치 증가
	제주자원의 공동자원화
휴양 · 관광	자연관광 위주의 관광콘텐츠 및 공간적 한계
	MICE, 의료관광 등 고부가가치를 추구하는 관광트렌드 변화에 대한 대응 미흡
	저가단체관광에 따른 제주관광 품질저하 및 관광수지의 악화
	관광활성화 효과에 대한 도민체감 부족
문화 · 교육 · 복지	제주도 전통 · 지역자산의 계승 · 발전 및 문화향유를 위한 기반 미흡
	도민의 공동체의식 약화
	미래 인재를 위한 학습 인프라 구축 및 지원 필요
	사회복지 서비스 전달체계 미흡 및 복지체감도 낮음

3) 6대 부문의 목표 및 정책방향

33개의 부문별 현안이슈를 청정과 공존의 가치에 기반하여 6대 부문의 목표 및 정책방향을 제시

□ 생태 · 자연 · 청정 부문 : 자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주

■ **(세계가 인정한 제주의 청정환경 가치 제고)** 글로벌 환경 · 생태브랜드 구축, 세계환경수도조성 등으로 국제 기대에 부합하는 선도적 역할을 마련함

■ **(기후변화 대응으로 환경 정책의 지속적인 변화 필요)** 기후변화로 인한 국제적 규제 기준 강화 및 환경정책 트렌드 변화로 카본프리아일랜드와 같은 청정 환경에 대한 욕구에 대응한 친환경 제주 정책방향으로 전환되어야 함

□ 편리 · 안전 · 안심 부문: 편리하고 안전한 안심 제주

■ **(이용자가 편리한 녹색교통체계 마련)** 자동차 이용을 억제 또는 대체하기 위한 친환경적인 대중교통 수단(천연가스, 전기 등), 비동력 교통수단(자전거 · 보행 등) 이용 장려와 활성화 정책을 추진함

■ **(안전하고 편리한 도시에 대한 사회적 요구 증대에 대응)** 고령자, 여성 등 취약계층을 포용할 수 있는 도시기반을 마련하고 재해, 재난에 대한 위기관리 시스템을 마련하여 관광객 증가 및 유입인구에 대비한 국제수준의 편리하고 안전한 도시환경을 조성함

□ 성장관리 부문 : 성장과 보전이 조화로운 성장관리 제주

■ **(지속적인 인구증가에 따라 토지 및 주거복지정책 수립 필요)** 최근 3년간 제주시 · 서귀포시 동지역의 대규모 개발사업 등으로 인한 지속적인 인구증가와 읍 · 면지역의 이주를 목적으로 한 정착주민의 유입에 따라 토지 및 주거복지정책의 수립이 필요함

■ **(지역개발 수요 증가에 따른 합리적 토지자원 공급 방안 필요)** 제주특별자치도 제도 도입 후 경제역량 성장, 도시성장지표 상승, 관광객 급증 등 투자 분위기 고조에 따른 지역개발 수요의 지속적 상승에 따라 합리적인 토지자원 공급 방안을 마련함

□ 상생 · 창조 부문 : 지역과 기업이 상생하는 창조 제주

■ **(제주의 산업시장의 다변화에 대응가능한 융복합화한 산업발전전략 필요)** 산업간 연계를 위한 2차 산업 기반 미약으로 1차 산업의 6차 산업화 및 명품화, 관광산업과 복합 파생산업이 필요함

■ **(투자액 중심에서 일자리 중심의 투자유치 관리체계로 전환)** 역외자본유치나 외부 투자에 의한 성장에서 벗어나, 지역자본이 축적되고 지역주민 참여기회가 확대되는 선순환적·내생적 발전을 추구함

□ 휴양 · 관광 부문 : 도민체감형 지속가능한 휴양·관광 제주

■ **(제주미래비전 실현을 위한 지속가능한 관광정책 수립 필요)** 증가하는 관광객수 대비 관광수익이 적어 다양한 컨텐츠 개발 및 연계프로그램을 제시하는 수익창출방안 모색이 필요함

■ **(체험과 휴양을 통해 청정제주의 가치를 높이는 품격관광을 도모)** 지역관광자원과 연계하여 제주도민이 체감하고 수익이 되는 융복합 고부가가치 관광을 추구함

□ 문화교육·복지 부문 : 행복하고 가치있는 문화교육·복지 제주

■ **(21세기는 문화가 국력인 시대로 문화가 핵심인 제주문화 마련)** 세계화시대에 제주를 알리고 지역의 정체성을 보여줄 수 있는 제주발전을 견인하는 문화정책을 마련함

■ **(모두과 함께 누리고 성장하는 교육·복지환경 조성)** 다양한 학습프로그램 및 맞춤형 복지정책으로 집행의 효과성과 효율성을 높여 도민의 삶의 질을 향상시킴

〈그림 Ⅳ-16〉 핵심가치(청정과 공존)와 6대 부문별 목표와의 관계



제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

V 제주미래비전 실현을 위한 부문별 기본구상

1. 생태·자연·청정 부문
2. 편리·안전·안심 부문
3. 성장관리 부문
4. 상생·창조 부문
5. 휴양·관광 부문
6. 문화·교육·복지 부문

01 생태 · 자연 · 청정 부문

제주는 풍부한 자연자원 잠재력에도 불구하고, 해당 자원의 생태적 가치가 각종 개발사업으로 훼손되는 일이 빈번하게 나타나고 있다. 특히 제주의 정체성과 직결된 해안변과 중산간 지역에서 난개발과 사유화 등으로 인한 경관훼손은 우려할 수준이다. 또한 인구 및 관광객, 개발사업 증가 등으로 오염요인이 증가하고 있으며, 이러한 수요 증가에 대응한 수자원 및 에너지 확보와 한정된 청정자원인 지하수와 농지에 대한 보전이 주요 이슈로 대두되고 있다.

따라서 제주의 청정자연을 보존하기 위하여 제주가 지켜야 할 자원과 제주의 생태적 가치를 유지하고, 미래세대와 공존하면서 지속가능한 성장을 달성하기 위해서는 자연의 가치를 존중하면서 보전과 이용을 조화시킬 수 있는 정책방향 설정이 필요하다. 즉, 그간의 개발관행을 재검토하고 보전과 이용을 조화롭게 하여 청정가치의 극대화를 통한 제주의 잠재력을 발굴하고 친환경적인 성장체계를 구축해야 한다. 이를 위해 환경자원 총량보전과 환경부하 최소화의 대원칙을 정립하고, 이에 입각한 정책을 추진한다. 또한, 공존의 가치 속에서 한정된 자원과 도민의 삶이 조화되는 지속가능한 번영기반을 마련해야 한다. 이를 위해 도민과 상생하는 에너지 자립정책을 토대로 에너지 수요의 증가를 조절하고 도민에게 편익이 돌아가는 에너지공동체 자립기반을 마련한다.

자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 도민이 지켜야 한다고 공감대가 형성된 환경자원을 훼손하거나, 제주의 환경자원 총량을 축소시키는 행위는 어떠한 경우에도 불허한다.

원칙 2. 해안변과 중산간의 가치가 사유화, 경관훼손, 생태계 파괴 등 각종 이슈로 인해 저하되지 않도록 종합적 · 체계적으로 관리한다.

원칙 3. 과다한 환경부하를 발생시키는 행위에 대해서는 원인자 부담원칙에 입각하여 강력한 제재조치를 취한다.

원칙 4. 핵심 환경자원인 지하수, 농지의 기능과 가치가 훼손되지 않도록 엄격히 관리한다.

이러한 원칙 하에 「자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주」를 조성하고 제주번영의 근본적 자산인 자연환경의 보존을 위한 기본 구상은 다음과 같다.

환경자원 총량보전, 중산간의 체계적 관리 · 이용방안 마련, 수변 · 해양의 종합적 관리 · 이용방안 마련, 환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축, 지하수 가치증대를 위한 수자원 이용관리 강화, 지속가능한 청정농업 기반 마련, 청정 에너지의 공급확대와 소비수요 관리 고도화라는 7개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 28개 실천전략을 제시하였다. 제주의 환경적 가치가 미래번영의 기반이 되기 위해서는 무엇보다 개발의 대가로 생태환경이 훼손되고 오염되는 지금의 성장방식을 중단하고, 보존해야 할 부분을 온전히 보전하면서 보전과 이용이 조화할 수 있는 새로운 성장방식을 과감하게 도입해야 한다. 대표적 환경자산에 해당되는 해안변과 중산간에 대해서는 난개발, 사유화 등 현안이슈에 대응하고, 나아가 장기적으로 가치를 증진시킬수 있도록 종합적이고 체계적인 관리방안을 수립하여 관리해야 한다. 이와 더불어 한정된 자원여건 하에서 인구와 수요증가에 대응하면서 청정사회체계 기반을 조성하기 위한 전략도 필요하다. 즉, 폐기물, 에너지, 수자원 등 각종 정책부문에서 자원 이용수요 증가에 대응하기 위해 공급량을 확대하는 것 뿐만 아니라 환경부하를 최소화하고 도민들이 편익을 누릴 수 있는 방식으로 추진될 수 있도록 내실화가 필요하다. 특히, 지하수 자원이 가치없이 사용되는 것을 억제하고, 농지의 양적 · 질적 기능을 보전하면서 친환경농업을 확대하고, 신재생에너지 정책이 도민들이 직접 편익을 누릴 수 있는 방식으로 추진될 수 있도록 다각화하는 전략을 제시했다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주

(2) 기본방향

□ **환경자원 총량보전과 환경부하 최소화의 대원칙 정립 및 이에 입각한 정책 추진**

■ 개발을 추진하기 위해 생태환경을 훼손하고 오염시키는 성장방식을 전면 중단하고, 보존해야 할 부분은 온전히 보전하면서 보전과 이용이 조화될 수 있는 새로운 성장방식을 이행함으로써 제주의 환경적 가치를 바탕으로 미래 번영을 추구함

■ 세계 환경수도 비전 달성을 위해 개별 자원의 보전과 관련한 명확한 기준과 원칙, 차별화된 혁신적 관리방안 등을 도입하여 환경훼손과 갈등을 차단하고, 관련 정책부문에서 자연환경과 생활환경에 대한 각종 환경부하를 최소화하는 원칙을 정립하고 내실화함

□ **대표적 환경자산인 해안변과 중산간에 대한 종합적이고 체계적인 관리방안 도입**

■ 해안변과 중산간의 환경적, 경관적 가치를 증진시키기 위해 제주 해안변 전체와 중산간에 대해 통합적으로 관리할 수 있는 틀을 도입하고, 유형별로 차별화된 관리를 추진함

□ **한정된 자원여건의 가치와 잠재력을 지키기 위한 강도 높은 보전방안 마련**

■ 제주의 핵심자원인 지하수가 미래에도 고부가가치화 자원으로 활용할 수 있도록 오염되거나 가치 없이 사용되는 것을 막고, 청정농산품의 근간인 농지가 투기와 난개발로 잠식되지 않도록 보전하여 친환경 농업 기반을 보존함

□ **인구 및 수요증가에 대응한 안정적지속가능한 친환경 정주기반 구축**

■ 각종 자원 이용수요 증가에 대응하여 공급량을 확대하는 부분에서 보다 나아가 환경부하를 최소화하고 도민들이 편익을 누릴 수 있는 방식으로 추진하는 부분을 확대함

■ 에너지 수급관리 고도화, 대체 수자원 확보 등을 통해 지속가능한 생활기반을 구축함

2) 현황 및 문제점

□ 생태환경 훼손 및 자원의 보전과 관련한 갈등이 빈번하게 발생

■ 생태환경과 생태면적(투수면적)은 제주의 경관 형성과 지하수 함양과 직결된 중요한 요소임에도 불구하고, 개발사업 증가로 인해 제주가 보유한 생태환경과 생태면적이 손실되어 제주의 청정성을 훼손하고 현재와 미래의 공존을 위협함

■ 개발사업 추진과정에서 도민과 주민들이 보존해야한다고 생각하는 자원들이 제대로 보전되지 못하고 상실·훼손되고 있으나, 무엇을 보존해야하는지에 대한 명확한 공감대가 형성되어 있지 않아 개개 자원의 보전과 관련한 갈등이 빈번하게 나타남

□ 중산간지역만의 독특한 경관과 생태환경이 난개발·과잉개발로 훼손

■ 중산간은 제주특별자치도의 독특한 지형, 생태계, 경관, 지하수 등 다양한 측면에서 보존필요성이 높으나, 무분별한 개발사업 및 소규모 난개발로 인해 중산간이 가진 경관과 생태적 기능 훼손에 대한 우려가 급격히 증가하고 있음

□ 해안지역도 생태계 및 환경자원 파괴, 사유화 및 경관훼손 발생

■ 해안변에 분포한 주요 환경자원과 조간대 등 해안생태계가 개발사업 추진과정에서 훼손되고, 경관 및 공간의 사유화, 어울리지 않는 시설 입지 등으로 해안의 가치가 전반적으로 저하되고 있음

□ 인구·관광객 증가에 따른 오염물질 배출 증가, 불법배출·무단투기 등으로 환경질 저하

■ 제주특별자치도의 1인당 쓰레기배출량은 전국 평균에 비교해서도 월등히 높으며(사실상 전국 1위), 2010년 이후 배출량이 현저하게 증가하면서 매립시설도 곧 포화될 예정임

■ 주거지 인근 등의 무단투기 뿐 아니라 중산간에 무단투기하는 쓰레기 문제에서부터 육상양식장, 하천정비사업, 연안개발사업 등에 의한 해양오염까지 다양한 차원에서 오염물질 배출로 인해 환경부하가 증가하면서 환경질 저하가 우려됨

□ 사회 · 환경적 여건변화에 따른 지하수 이용 및 관리체계 미흡

■ 지하수 이용의 용도별 관리 주체 및 역할 미비로 인한 일시적 지하수의 부족, 오염요인의 증가에 대응하여 이용 및 관리에 대한 공공의 역할 강화의 필요성이 점차 증대되고 있음

□ **농지잠식이 가시화되고 있으며, 개방화, 기후변화에 따른 농산품 경쟁력 저하도 우려**

■ 개발수요 증가에 따라 농지를 편법으로 취득하여 타 목적으로 전용하는 사례가 급격히 증가하고 있으며, 개방화 및 기후변화 등으로 농산품 경쟁력 저하가 우려됨

□ **풍력에너지사업 확대를 추진 중이나, 다각적 에너지 자립기반 마련이 필요**

■ 2030년 신재재생에너지 100% 공급 목표를 달성하기 위해 풍력발전지구 후보지 공모를 통한 육 · 해상풍력발전시설 확충과 함께 신재생에너지원 다각화, 도민 편익화 등이 필요함

3) 주요이슈

□ **주요이슈 1: 개발사업 증가에 따른 생태환경과 보전가치가 높은 자원의 훼손**
□ **주요이슈 2: 소규모 난개발 및 과잉개발로 중산간의 경관 및 생태환경 훼손**
□ **주요이슈 3: 해안지역의 생태계와 환경자원 파괴, 사유화 및 경관훼손**
□ **주요이슈 4: 오염물질 배출량 증가, 불법배출·무단투기로 환경질 저하, 처리시설 포화**
□ **주요이슈 5: 수자원(지하수, 상 · 하수도, 농업용수 등) 관리체계 미흡**
□ **주요이슈 6: 농지잠식 및 개방화, 기후변화에 따른 농산품 경쟁력 저하 우려**
□ **주요이슈 7: 불안정한 에너지 수급체계**

〈그림 V-1〉 생태 · 자연 · 청정 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 Ⅴ-1〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략

주요이슈	추진전략	실천전략
개발사업 증가에 따라 생태환경 손실, 보전가치가 높은 자원의 훼손으로 제주 정체성 훼손 및 갈등발생	환경자원 총량 보전	1-1. 환경자원 총량보전 원칙 도입
		1-2. 환경 훼손에 대한 의무적 복원조치 도입
		1-3. 도민참여를 통한『지켜야할 자원』정립
		1-4. 지역공동체 참여형 자연자원 관리체계 도입
		1-5. 곶자왈 등 핵심 환경자원에 대한 보전 강화
소규모 난개발 및 과잉개발로 중산간의 경관 및 생태환경 훼손	중산간의 체계적 관리·이용방안 마련	2-1. 중산간에 대한 보전·이용구상 수립
		2-2. 소규모 난개발 제어를 위한 행위허가 기준 강화
		2-3. 중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 강화
해안지역의 생태계와 환경자원 파괴, 사유화 및 경관훼손	수변 · 해양의 종합적 관리·이용방안 마련	3-1. 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립
		3-2. 해안변 그린벨트 도입
		3-3. 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구
		3-4. 8개 유수하천에 대한 종합적 관리방안 마련
오염물질 배출량 증가, 불법배출·무단투기 등으로 환경질 저하 우려, 처리시설 포화	환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축	4-1. 환경부하 최소화 원칙 도입
		4-2. 환경부하 통합관리 기반 구축
		4-3. 직매립 최소화 및 자원순환 기반 강화
		4-4. 오염원 대응형 모니터링 및 원인자 부담 복구 강화
		4-5. 환경부하 발생 대응형 총량관리 체계 도입
		4-6. 환경의식 선진화 및 실행기반 마련
수자원(지하수, 상 · 하수도, 농업용수 등)의 관리체계 미흡	지하수 가치증대를 위한 수자원 이용관리 강화	5-1. 지하수 청정가치 극대화를 위한 보전 · 관리 강화
		5-2. 건강하고 안정적인 용수공급체계 마련
		5-3. 안전한 수자원 이용을 위한 인프라 정비 · 확충
		5-4. 스마트워터그리드를 통한 통합 물 관리체계 구현
개방화, 기후변화 등으로 농산품 경쟁력 저하, 청정농산물 생산 축소,	지속가능한 청정농업 기반 마련	6-1. 농지의 양적·질적 기능 보전
		6-2. 친환경농업 확산을 위한 다각적 지원
불안정한 에너지 수급체계	청정 에너지의 공급확대와 소비수요 관리 고도화	7-1. 에너지 자체충당제 도입 및 소규모 에너지공급 확대
		7-2. 신재생에너지원 다각화 및 에너지 안정화
		7-3. 스마트그리드 거점도시화로 세계화 추진
		7-4. 도민에게 편익이 제공되는 에너지 공급모델 확대

주: 환경자원 총량보전 원칙, 환경부하 최소화 원칙은 생태자연·청정 부문에서 앞으로 제주가 정책을 수립하고 추진함에 있어서 지켜야할 대원칙에 해당됨

추진전략 1　환경자원 총량 보전

(1) 현황 및 문제점

□ 보전가치가 높은 자연자원의 훼손발생

■ 제주특별자치도는 2002년 유네스코 생물권보전지역으로 지정, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원, 2011년 세계7대 자연경관으로 선정되는 등 풍부한 생태환경의 보고임

■ 풍부한 자연자원이 가진 잠재력에도 불구하고, 해당 자원의 생태적 가치가 각종 개발사업으로 훼손되는 일이 빈번하게 나타남

– 대표적으로 곶자왈의 경우, 전체 곶자왈 중 약 19%에 달하는 20.6㎢(여의도 면적의 약 7배)가 골프장을 비롯한 대규모 개발사업으로 인해 훼손된 것으로 조사됨

– 곶자왈에 총 10개의 골프장(7.9㎢)이 입지해있으며, 신화역사공원을 비롯한 관광시설 8개소(6.03㎢), 제주영어교육도시를 비롯한 택지개발지가 약 4.22㎢에 해당됨(제주녹색환경지원센터. 2014. 곶자왈 보전관리를 위한 종합계획 수립)

■ 각종 개발사업이 추진되면서 생태환경이 훼손되는 행위는 빈번하며, 특히 어느 정도의 생태적 가치가 개발로 훼손되는지도 판단하기 어려운 상황임

〈 수목원 일대 개발로 소나무 군락 파괴 〉

한라수목원은 22만여㎡ 부지에 목본류 526종, 초본류 782종 등 1308종 10만여본의 식물을 전시하고 있는데다, 광이오름을 끼고 있어 도심지 휴식공간 기능을 수행해왔다. 그러나 2011년부터 한라수목원 입구와 진입로를 중심으로 대규모 테마파크와 대형음식점, 커피숍 등이 줄지어 들어서면서 도심지 휴식공간 기능을 잃어가고 있다는 지적이 제기되고 있다. 최근까지 신축된 상가건물만 10여곳에 이르는 것으로 파악되고 있다. 건물 신축과정에 많은 나무가 벌목된 것으로 전해지고 있지만 정확한 수량은 집계되지 못하고 있다. 과거 소나무 군락으로 불렸던 한라수목원 주변지역이 개발지구로 전락하고 있는 상황이다. 심지어 지난해 9월 한라수목원 인근 임야에서 이뤄진 나무 97그루 무단 벌채와 토지형질 무단변경 행위로 최근 원상복구 공사가 진행되는 것으로 확인됐다.

출처: 제민일보, 2015.10.11.「녹지기능 상실 · 경관파괴 속수무책: 난개발로 몸살앓는 한라수목원」

□ 도민들이 지켜야 할 필요가 있다고 인식하는 자원들의 훼손

■ 제주특별자치도에는 육지에서 접할 수 있는 생태·자연환경 뿐 아니라 독특하고 다양한 자연자원이 존재하나 무엇을 보존해야하는지에 대한 명확한 공감대가 형성되어 있지 않아 개개 자원의 보전과 관련한 갈등을 유발하여 공존가치가 훼손되는 상황이 빈번하게 나타남

(2) 기존정책 평가

□ 등급 등을 활용한 보존가치가 높은 특정구역 중심 보전체계의 한계

■ 제주특별자치도는 그간 보존가치가 높은 자원을 보전하기 위해 등급 등을 통해 보전가치가 높은 특정 구역을 특정하고, 해당 구역의 개발을 제한하는 방식에 초점

– 제주는 도시지역의 경우 절대·상대보전지역, 비도시지역은 관리보전지역(지하수, 생태계, 경관 보전지구별 등급)을 활용하여 특정 구역 및 등급에 대해 보전하는 방식을 활용중임

– 이러한 방식은 비단 제주뿐 아니라 우리나라에서 환경보호를 위해 통상적으로 활용하는 방식임 예) 자연환경보전법에 따른 생태·자연도 등급, 환경부의 국토환경성평가등급 등

■ 하지만 이러한 방식으로는 제주 정체성의 근간인 자연자원과 생태계의 총량적 가치를 지켜나가기 곤란함

■ 특정 구역은 보전되더라도 그 외 지역에서 개발 등으로 훼손되는 생태가치에 대한 관리가 곤란하며, 이는 곧 생태환경 자산의 총량적 감소로 이어질 수 있기 때문임

– 절대보전지역이나 관리보전지역 1등급 지역(특히, 생태계보전지구)에 해당하지 않을 경우 법적 요건을 충족했다고 볼 수 있기 때문에 개발계획시 해당 지역이 포함되지 않으면 생태적 가치가 인정된 자원을 훼손하지 않는 것으로 간주되나 가치가 없다는 의미가 아님

– 현재의 체계는 가치가 높은 자원을 훼손하지 않는 제어수단으로만 기능. 즉, 해당 자원의 가치가 수개의 등급으로 단순화되며, 해당 기준에 미달시 보전 대상에서 제외됨

□ 환경총량관리 등급 도입 및 한계

■ 제주특별자치도는 이러한 한계를 인지하고 2011년 환경자원총량관리 등급을 도입하였으나, 특정 공간에 등급을 부여하고 등급이 높은 구역을 우선적으로 보전하는 체계라는 점에서 기존 관리보전지역과 유사한 한계가 있음

■ 환경자원총량등급은 제주특별자치도 환경자원총량관리방안 구축(2011.6)의 결과물로 도입되었으며, 제주 전역을 대상으로 5개 등급으로 설정하고 있음

– 자연환경자원, 지역환경자원, 생활환경, 인문사회환경 등 4대 대범주, 69개 개별 항목을 검토하였으며, 환경자원평가모형(GIS등급도)은 환경자원 평가를 위한 환경자원 적용항목 16개 항목(주제도)과 법정보전지역 적용항목 19개를 기반으로 구축하였음

〈 환경자원총량관리시스템 상 환경자원 평가항목 〉

- 자연환경(5개 중범주): 식생, 야생동물, 지형지질, 기상, 경관
- 지역환경(8개 중범주): 습지, 오름, 곶자왈, 동굴, 천연기념물, 용천수, 문화 · 역사, 국내외적 위상
- 생활환경(5개 중범주): 수질, 대기질, 소음, 폐기물, 토양오염
- 인문 · 사회환경(3개 중범주): 인구, 산업, 교통

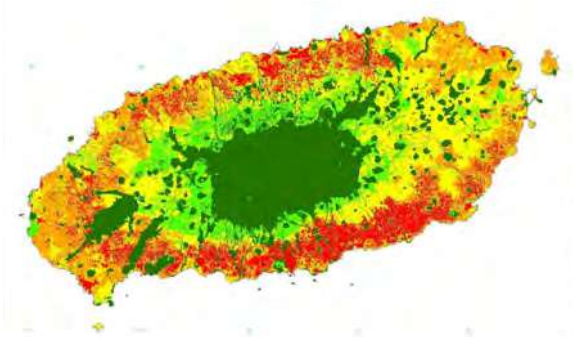
출처: 제주특별자치도 내부자료

■ 5개 등급은 아래와 같이 평가되었으며, 환경자원가치가 높은 1~2등급 지역이 전체의 40.87%, 가치가 보통인 3등급이 24.11%, 가치가 낮은 4~5등급은 35.02%로 나타남

■ 이러한 평가결과를 바탕으로 제주도 전체 면적에 대해 보존해야할 환경자원총량을 산정하고 있으며, 여기서 제시된 총량인 40.87%는 1,2등급의 면적을 보전하자는 의미임

※ 환경자원총량 목표치 : 2020년을 목표년도로 설정하고 상주인구 80만명을 기준으로 2021년 현재와 같은 수준의 삶의 질을 누리고자 하는 것을 전제로 설정됨

〈 환경자원총량관리등급별 관리목표 및 관리방안 〉



〈표 V-2〉 환경자원총량관리등급별 관리목표 및 관리방안

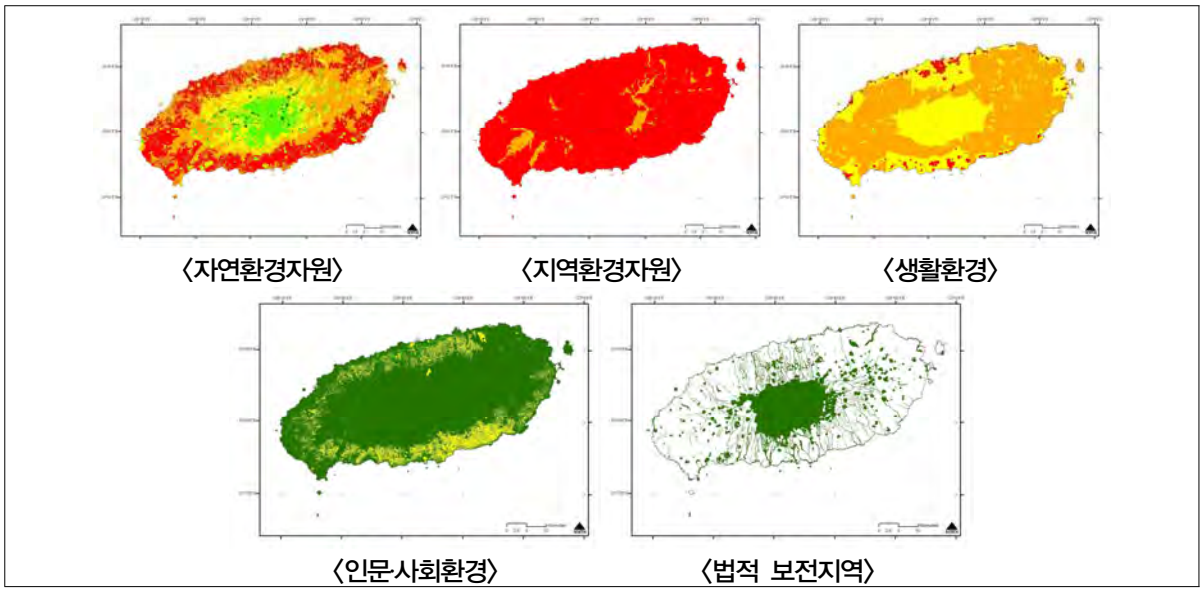
구분	면적	비율	관리목표	관리방안
1등급	531.68	28.91	핵심환경자원 보전지역으로 절대적 보전을 원칙으로 함	일체의 개발행위에 대해서 허용하지 않도록 유도 ※ 공익을 위한 시설은 허용
2등급	219.97	11.96	환경자원 보전지역으로 보전을 원칙으로 함	보전의 원칙하에 가급적 개발을 제한하고 친환경개발계획을 수립하여 개발토록 유도
3등급	443.40	24.11	보전중심지역으로 생태축 또는 녹지축 등이 훼손되지 않는 범위 내 환경 친화적 개발 관리를 원칙으로 함	한라산과 해안지대의 완충역할을 할 수 있도록 녹지(생태)축 및 녹지지대는 보전하고 잔여지역에 대한 토지이용은 친환경적으로 개발토록 유도
4등급	428.82	23.32	개발수요 관리지역으로 개발수요관리를 통한 친환경적 개발을 원칙으로 함	대부분 해발 200m이하의 기 개발 되었거나 개발 예정지역으로 개발행위 시 친환경적으로 개발토록 유도
5등급	215.14	11.70	개발관리지역으로 지역적 특색을 담는 개발을 원칙으로 함	환경적으로 훼손이 큰 지역으로 지역의 역사, 문화, 경관,생태 등을 반영한 친환경적 개발 유도

주: 단, 현장조사 시 환경자원총량관리등급에 상관없이 환경적으로 훼손이 이루어진 지역에 대해서는 관리목표와 방안을 적용하지 않음

주: 환경자원총량관리 등급화 결과로 제시된 여러 대안 중 하나임

출처: 제주특별자치도, 2011.「제주특별자치도 환경자원총량관리방안 구축용역」. p.712, 733

〈그림 Ⅴ-2〉 환경자원 총량관리 등급설정 요소



출처: 제주특별자치도, 제주특별자치도 환경자원총량관리방안 구축용역, p.700-706, 2011

〈 환경자원총량관리등급과 관리보전지역 GIS등급 비교 〉

- 2011년 도입된 환경자원총량관리 등급은 기 법제화되어 운용중인 절대·상대보전지역, 관리보전지역 개념과 상호연계 및 통합을 신중하게 추진할 필요가 있다는 점에서 현재 직접적 행위규제와는 별개로 토지이용검토 등을 위한 참고자료로 활용 중
- 관리보전지역과 서로 상충되고, 행위제한에 대한 법적 근거가 없다는 점(특히 총량제), 보전지역관리조례에 의한 보전지구별 등급과 환경자원총량관리시스템상 등급이 서로 가치평가기준이 달라 연동적용이 어렵다는 점 등으로 인해 제도 및 운영에 어려움 있음

〈표 Ⅴ-3〉 관리보전지역과 환경자원총량관리 시스템 비교

구 분	관리보전지역	환경자원총량관리시스템
근 거	· 제주특별법 / 도 조례	없음
목 적	· 환경자원과 경관자원의 체계적 보전·관리	· 환경영향평가, 도시계획 등 개발계획 수립 시 의사결정 시스템으로 활용
가치평가 기준	· 지하수, 생태계, 경관, 토지이용상황, 토양, 동식물자원, 지질 등과 관련된 정보 구축	· 환경자원 습자오름·곶자왈 등 21개 항목에 대한 경제적가치 평가분석(년간 8조6천억원 가치) → 환경자원총량 등급별 관리방안 제시
등급기준	· 생태계 1~5등급 · 지하수 1~4등급 · 경 관 1~5등급	· 1등급(28.91%): 원형보존 · 2등급(11.96%): 보전원칙 · 3~5등급: 친환경개발유도
토지이용 제한	· 1등급: 절대보전 · 2등급: 농·암축수산업 제한적 허용 · 3~5등급: 등급별 30%~50%, 또는 개별법 적용으로 토지 이용 가능	· 법적근거 없음
활용도	· 개발행위 가능한 총량제시(법적근거, 구속력)	· 각종 행정계획 수립, 환경영향평가시 참고 자료

주: 일부 명칭수정.

출처: 제주특별자치도 내부자료.

□ 보존자원 관리에 관한 조례의 한계

■ 제주도의 보존자원의 관리에 관한 조례에서 보전자원들은 규정하고 있으나, 도민이 아닌 전문가의 판단에 의해 선정되어 주로 희귀 및 동식물에 초점을 두고 있음

– 동 조례의 초점은 제주도의 자원을 매매하거나 외부로 반출하는 사항에 대한 금지조치에 있으며, 그 밖에 지켜야할 자원을 지정하고 관리하는 부분의 규정이 미흡함

〈표 Ⅴ-4〉 제주특별자치도 보존자원의 관리에 관한 조례에서 정한 보존자원 지정대상 : 제4조 1항관련 별첨

특산식물	한라장구채, 섬매발톱나무, 섬바위장대, 한라개승마, 제주황기, 제주달구지풀, 섬쥐손이, 두메대극, 좀갈매나무, 섬오갈피나무, 개강활(제주사약채), 좀시호, 좀향유, 애기솔나물, 눈개쑥부쟁이, 병개암나무, 바늘엉겅퀴, 한라산비장이, 한라산솜다리, 한라송이풀, 제주고사리삼, 왕갯쑥부장이, 제주장딸기, 가시딸기, 거지딸기, 한라황기, 깔끔좁쌀풀, 좀현삼, 섬제비쑥, 탐라쑥부쟁이, 한라고들빼기, 한라분취, 섬거북꼬리, 바위미나리아재비
희귀/멸종위기 식물	초령목, 모데미풀, 붓순나무, 통발, 자주이삭귀개, 천량금, 흑오미자, 숫돌담고사리, 개톱날고사리, 구실사리, 창일엽, 큰우단일엽, 피뿌리풀
암석류/광물류	제주도내에 분포하거나 산출되는 화산분출물, 퇴적암, 응회암, 자연석, 패사, 검은모래
그 밖의 자원	보존가치가 있는 자원(6종) : 지하수, 기생화산, 폭포, 기암, 절벽, 동굴

■ 미래비전 수립과정에서 도민들이 지켜야할 자원으로 언급한 사항을 참조하면, 조례에서 정한 사항과 달리 생태·환경요소 뿐 아니라 인문·문화요소 등 포괄적인 사항을 지적하고 있으며, 개개인별로 중요하다고 판단하는 항목에도 다소 차이를 보임

– 곶자왈, 뱅듸, 습지, 해안선, 해안사구, 빌레 등 생태·환경요소 뿐 아니라, 환해장성, 해녀촌, 공동어장, 돌염전 등 인문·문화요소를 함께 언급하고 있음

– 곶자왈을 제외한 나머지 자원에 대해서는 명확한 공감대가 형성되지 않은 것으로 보임

〈 제주미래비전 수립과정에서 도민계획단 등에서 지켜야할 제주만의 요소 〉

- 미래비전 수립과정에서 도민계획단이 제시한 요소들과 언론을 통해 도민, 언론, 전문가들이 지켜야할 자연요소로 언급하는 사항들은 주로 다음과 같음
  – 생태·환경 요소 : 곶자왈, 뱅듸, 습지, 해안선, 해안사구, 빌레 등
  – 인문·문화 요소 : 환해장성, 해녀촌, 공동어장, 돌염전 등

■ 제주에서 지켜야 할 자원을 도민의 공감대 속에서 명확하게 규정하지 못할 경우, 이러한 갈등은 언제라도 다시 발생 가능하다는 점에서 적극적으로 대처할 필요가 있음

□ 관리보전지역 등급에 의한 곶자왈 보전방식의 한계

■ 현재 곶자왈은 비도시지역은 지하수 2등급, 오름은 경관 1,2 등급에 속해 있어 지구단위계획규정 지정 제한에 따라 30,000㎡ 이상의 개발은 제한되고 있음

■ 하지만, 지하수 2등급, 경관 1,2등급에 해당되는 구역에서 대규모개발행위는 제어되나, 생태계등급이 1,2등급이 아닌 이상 소규모 개발행위를 제어할 수 있는 근거 없음(상당수의 곶자왈 지역은 생태계 3등급 이하)

– 이로 인해 곶자왈지역(대부분 지하수 2등급)의 경우, 관리보전지역내 생태계등급에 따라 개발이 차등적으로 허용되고 있는 상황임(생태계 3등급 30%, 4-1등급 50% 등)

■ 이처럼 지하수 2등급으로 지정된 곶자왈 내 등급이 낮은 구역에 대한 개발허용의 문제 뿐 아니라, 곶자왈과 연접한 등급이 낮은 구역에서 개발사업 추진으로 경관 훼손 및 주변 생태계와 단절, 그 외 다양한 잠재적 가치에 대한 훼손도 우려됨

– 현재 지하수, 생태계, 경관 각각에 대한 개별적 등급을 기준으로 보전 수준을 설정하고 있으나, 각각의 등급이 낮다고 보전할 가치가 없는 곳이라고 간주하기도 곤란함

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-3〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
환경자원	✓ 보전지역 관리에 관한 조례의 생태계보전지구 등급기준을 보완하여 곶자왈 내 보전영역을 확대하는 방향으로 추진 중임	✓ 단기에는 현재 방향을 유지 ✓ 장기적으로는 곶자왈을 하나의 독립된 보전대상으로 설정하는 방안을 다시 검토할 필요가 있음(경계조사 이후)

(3) 실천전략

실천전략 1-1: 환경자원 총량보전 원칙 도입

□ 환경자원 총량보전 원칙

■ 제주가 청정과 공존의 가치를 지향하면서 앞으로 지속가능한 방식으로 성장하기 위해 모든 정책부문에서 제주가 보유한 풍요로운 환경자원의 가치를 온전하게 보전하는 것에 우선순위를 두고, 보전과 이용을 조화시키면서 성장하겠다는 원칙을 정립함

– 환경자원이란 제주가 보유한 우수한 생태환경뿐 아니라 제주의 정체성이 담긴 독특한 자연환경과 인문·사회적 요소 등 보전가치가 높은 중요자원까지 모두 포괄한 개념임

■ 과거와 같이 개발로 인해 환경자원의 청정가치가 훼손되거나, 개별 자원의 보전에 관한 갈등으로 공존의 가치가 훼손되지 않도록, 도민과 도정이 합심하여 계획적 관리와 섬세한 제어를 통해 현재의 환경자원의 양적·질적 가치를 유지하고 나아가 증진시킴

– 보전과 개발을 대립되는 개념으로 간주하여 보전을 위해 개발을 포기하겠다는 것이 아님

□ 환경자원 총량보전을 위한 주요 정책추진 과제

■ 첫째, 총량적 측면에서 현재 제주가 보유한 우수한 환경자원이 훼손되지 않도록, 청정 환경자원 훼손 여부를 철저하게 모니터링하고, 훼손이 우려될 경우 원인자가 본래 수준으로 복구하도록 의무화함 (※실천전략 1–2)

■ 둘째, 도민 공감대를 전제로 어떤 자원을 보전할 것인지 명확하게 세부적으로 정립하고, 도민들이 환경훼손 감시자가 되어 도민과 공공이 함께 적극적으로 환경자원을 보존함 (※실천전략 1–3, 1–4)

■ 셋째, 환경자원의 면적, 개소 등 양적 차원뿐 아니라, 각 자원이 보유한 질적 가치까지 온전하게 보전할 수 있는 방안을 도입함 (※실천전략 1–5, 2, 3, 5 등)

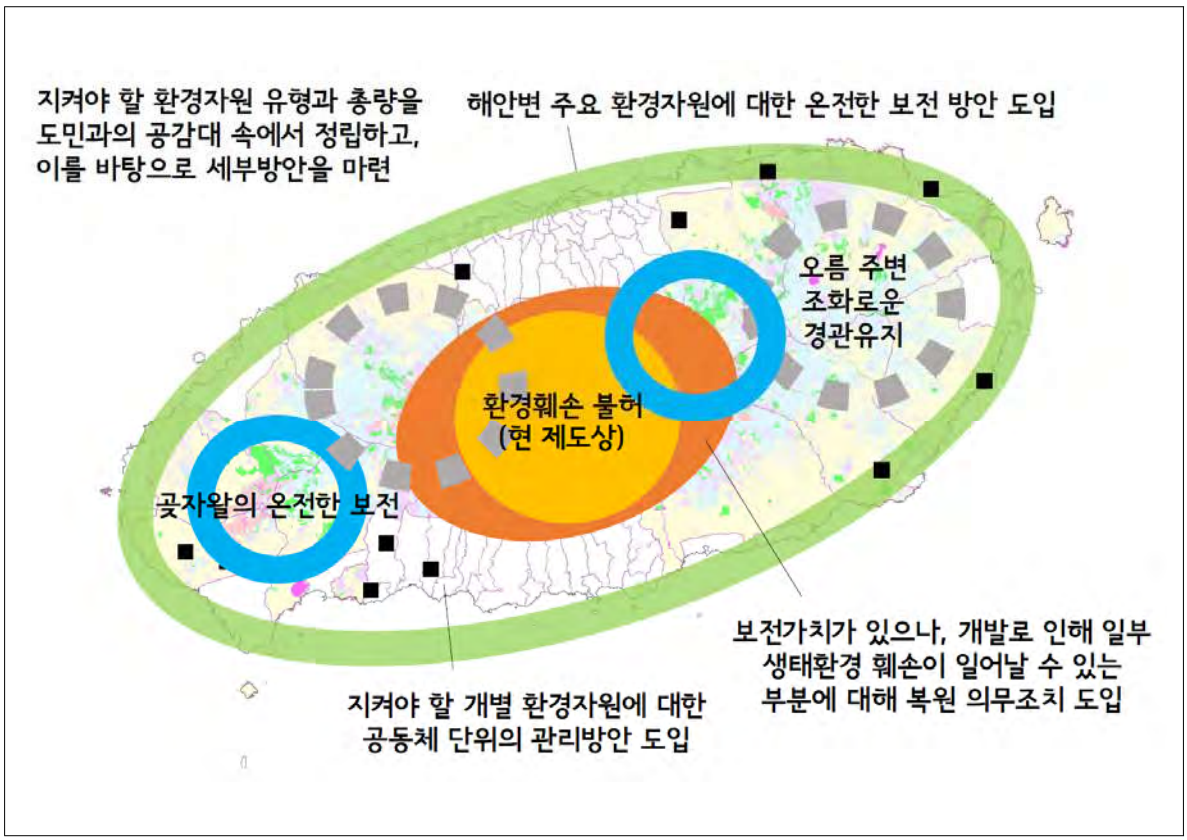
– 미래비전에서는 제주의 대표적 환경자원인 해안변 생태계, 중산간의 우수한 자연경관, 곶자왈, 지하수 등을 대상으로 4개 전략을 제시하였음

〈표 Ⅴ–5〉 부문별 관리방안과 총량보전 원칙과의 관계

구분	부문별 관리방안과 총량보전 원칙과의 관계	실천전략
청정 생태 환경	원인자가 환경을 훼손할 경우 이에 상응하는 복원 의무화 조치를 취해 환경자원 총량을 유지시키는 방안을 제안함	1–2
해안변의 환경자원	해안변이 보유한 우수한 경관과 자연자원(빌레 등), 생태계(조간대 등) 등이 개발로 인해 단절 또는 훼손되지 않도록 종합적으로 관리하며, 그 외 각종 인문·사회적 보전요소(용천수, 마을어장 등) 등에 대한 훼손을 차단함	3–1~3–4
곶자왈	곶자왈이 보유한 지하수 함양 기능, 자연경관 가치 등을 온전히 보전	1–5
오름	오름이 형성하는 중산간의 독특한 자연경관이 훼손되지 않도록 보전	2–3
지하수	지하수가 더 이상 불필요한 부분에 가치없이 활용되지 않도록 관리	4–1
개별 자원	공동체 단위의 자연자원관리제도를 통해 개별자원의 보전 강화	1–3

주: 오염에 관한 사항은 환경부하 최소화 및 환경의식 선진화 전략을 참조

〈그림 Ⅴ-4〉 환경자원 총량보전을 위해 미래비전에서 제시한 신규 정책방안 종합



주: 본 도면은 환경자원의 총량보전과 관련하여 제안한 전략들을 종합적으로 표현하기 위해 제주의 생태계보전지구 등급을 바탕으로 작성한 개념도로, 특정 공간에 대한 행위제한 여부와 무관함

□ 환경자원 총량보전 원칙에 입각한 정책추진을 위한 전제 조건

■ 총량보전 원칙이 현실화되기 위해서는 앞서 언급한 신규 정책과제 도입에 앞서, 우선적으로 현재 도에서 추진 중이거나 추진 예정인 각종 사업과 정책들을 대상으로 환경자원 총량보전 원칙에 부합하는지를 검토하고, 조정하는 과정을 추진함

※ 환경, 수자원 등 환경과 직접적으로 관련된 부서 뿐 아니라, 환경훼손을 유발할 수 있는 부문(도시개발, 농·축산, 산업, 관광 등)의 사업과 정책을 포괄적으로 검토할 필요가 있음

■ 또한, 향후에도 총량보전 원칙과 정합성을 가지고 사업이 추진될 수 있도록 하기 위해 이와 같은 검토과정을 통해 별도의 운영지침(SOP)을 마련하여 향후 사업·정책 추진에 활용함

실천전략 1-2: 환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입

□ 생태환경 훼손에 대한 총량보전의 개념

■ 그간 제주가 생태계 등급이 높은 지역을 보전하는 부분에 역점을 두고 있었다면, 한걸음 더 나아가 어떠한 행위에도 생태계 총량적 가치가 온전히 보전되어야 한다는 원칙을 선언함

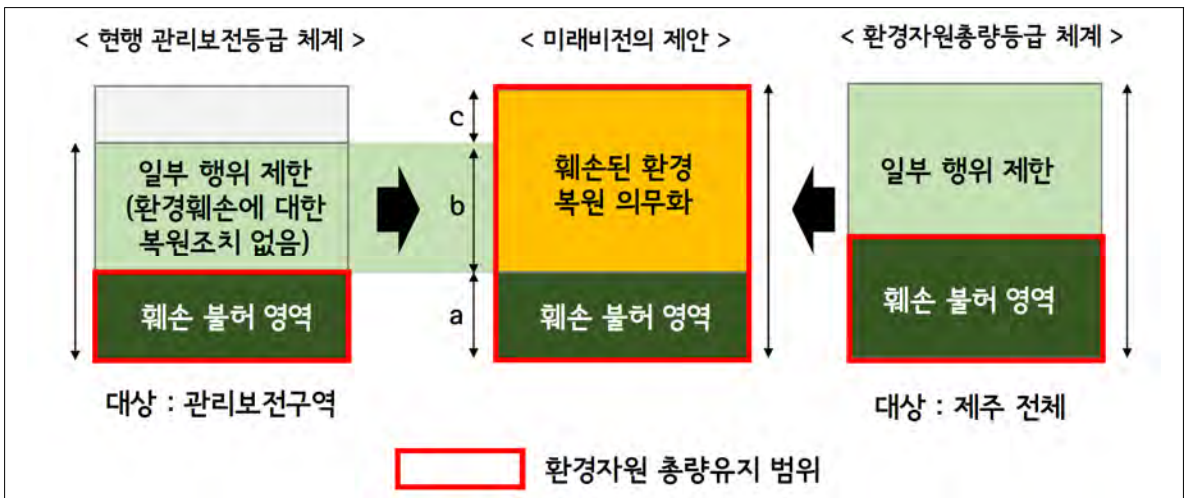
– 현행체계(관리보전지역, 환경자원총량관리방안)의 경우, 모두 보전가치가 매우 높은 특정 등급 이상의 지역에 대해서만 개발을 제한하고 있어, 등급이 낮은 지역에도 분포하고 있는 생태자원들이 개발사업 추진으로 훼손되는 사항을 복원하는 장치가 없음

■ 총량을 지키기 위해 모든 개발을 전면적으로 불허하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 이용을 하면서도 생태환경의 총량이 줄어들지 않도록 복원조치를 도입하겠다는 취지임

〈그림 V-5〉 생태환경 총량보전 개념도



〈그림 V-6〉 미래비전에서 제시하는 총량가치 보전체계(안)와 현행 시스템과의 비교 〉



주: 현행 관리보전등급체계, 환경자원총량등급에서는 개발이 원천적으로 제한되는 훼손불허영역 이외의 등급에서는 주요 환경자원이 훼손되는 것에 대한 복원조치가 없음. 따라서, 총량보전을 위해 훼손불허영역 이외의 공간에서 주요환경자원들이 훼손될 수 있는 부분에 복원조치를 도입함

□ 독일의 자연침해조정제도 벤치마킹을 통한 생태환경 총량 보전 체계 마련

■ 특정 행위로 인해 자연훼손이 일어날 경우에도 해당 자연의 가치가 온전히 보전되는 동적인 총량보전체계를 새롭게 도입할 필요가 있으며, 궁극적으로 독일의 자연침해조정제도와 같은 방식으로 보전체계를 마련할 필요가 있음

– 독일의 자연침해조정제도는 개발사업에 따라 발생할 자연환경(비오톱)에 대한 훼손의 정도를 평가하여 원인자 부담 원칙하에 의무적으로 이를 복원하도록 하는 법적 규정으로, 특정사업으로 비오톱이 훼손될 경우 본래 면적과 동일한 면적 또는 2배 등 지역에 따라 다양한 비율로 복원하도록 규정하고 있음

– 자연침해조정제도는 원칙적으로 자연훼손을 회피하는 전략을 우선시하되, 회피가 불가능할 경우 훼손대상지 내에서 복구(균형조치)하거나, 개발대상지 이외의 장소에서 대체조성(대체조치)하는 방안을 활용 중이며, 불가피할 경우 금전적으로 보상하는 방식도 활용

– 단, 금전적 보상은 자연환경 훼손을 정당화시키는 부작용이 가능하여 제주에서는 우선은 배제하고, 초장기적으로 도입여부를 신중하게 검토하는 것이 바람직함)

〈 독일의 자연침해조정제도 세부사항(참고) 〉

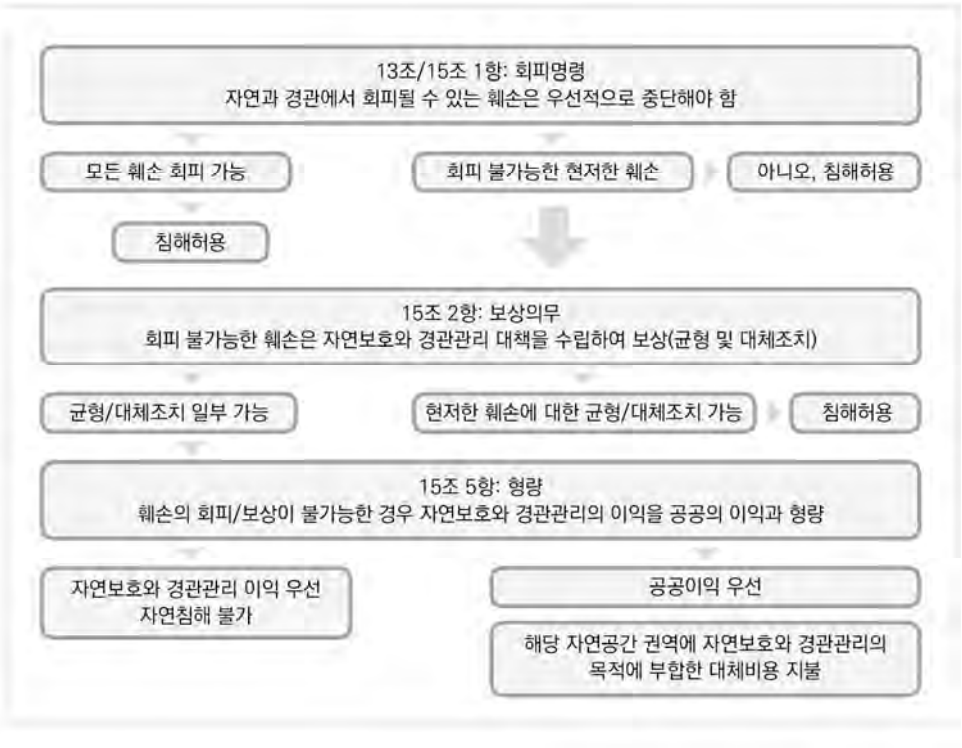
- 1976년 연방자연보호법(제8조)에 규정된 사항으로, 개발사업에 따른 자연생태와 경관 침해를 가능한 피하거나 저감하고, 발생할 훼손의 정도를 평가하여 구체적 복원 또는 대체방법을 강구하도록 한 법적 규정
  *독일에서는 자연침해를 자연생태의 기능과 용량, 경관을 현저히 훼손할 수 있는 토지의 형상 및 형질의 변경이거나 표토층과 접촉하고 있는 지하수위의 변화를 초래하는 행위로 정의(환경부, 2007)
- 대상 : 국토 전체에 대한 자연훼손. 환경영향평가 대상사업 뿐 아니라 소규모 개발사업까지도 적용
- 자연침해조정의 원칙
  – 원인자 부담 : 해당사업자가 자연보호의 책임을 짐
  – 자연균형 : 자연환경훼손이 불가피할때 훼손된 자연의 균형조치 시행
  – 자연대체 : 사업시행 결정시 사업자는 파괴된 자연의 재생조치 착수
  – 비교형량 : 훼손된 자연이 복원될 수 없는 경우 개발과 보전을 동등한 관계에 두고 개발 진행시와 그렇지 않을 경우의 편익을 비교

회피조치	· 개발에 따라 자연훼손과 경관의 질이 전혀 저감되지 않도록 하는 사전 예방조치 · 자연침해조정 규정이 가장 우선시되는 방식
균형조치	· 훼손을 회피할 수 없을 때, 사업전후의 자연환경 기능을 유지하기 위해 훼손 대상지 및 주변의 복원, 복구 등의 방안을 강구하는 방식 · 훼손된 자원과 동일한 종류의 복원대책을 요구
대체조치	· 균형조치 불가능시, 자연침해가 발생한 개발대상지 이외 장소에 자연생태계의 균형과 연결성을 제고하기 위해 훼손된 지역과 동일한 가치의 비오톱으로 대체/경관 조성 · 훼손된 자원과 종류는 달라도 동일한 가치로 조성되어야 함 – 낮은 가치의 종류로 복원될 경우, 총 가치에 해당되는 만큼 면적을 확대 복원 · 대체지 은행을 수단으로 활용
대체비용	· 대체조치마저 불가능할 경우, 훼손되는 가치를 금전적으로 계산하여 지불 · 생태계좌를 수단으로 활용

(계속)

- 자연침해조정의 특징
  - 특정 종(種) 및 보호지역 위주의 정책에서 나아가 자연의 개발을 수용
  - 훼손 전 보존전략, 훼손 후 보상전략의 두 가지 틀을 활용
- 자연침해조정의 절차
  - 자연훼손을 피할 수 있는 회피전략 우선시, 불가능시 균형, 대체, 대체비용의 전략의 순서로 검토

〈그림 V-7〉 자연침해조정에 대한 세부 의사결정 과정 흐름 및 주요 조치의 내용



- 자연침해조정의 주안점
  - 균형 및 대체조치를 실행할 때 개발사업으로 자연생태의 기능과 가치가 어느 정도 침해되고 손상되었는지를 판단하기 위해 침해된 해당면적의 현황, 침해의 강도, 침해의 기간의 세 가지 관점에서 검토
  - 이와 동시에 자연보호의 관점에서 해당 대상지의 자연생태 가치 뿐 아니라 미래의 발달잠재성까지 고려하여 동물, 식생 등 다양한 측면을 고려. 일례로 대규모 경작지의 경우 식생관점에서 자연보호가치는 낮을 수 있으나, 동물관점에서 중요 서식지 기능을 할 수 있다는 점 등을 함께 고려

- 자연의 침해조정에 대한 산정방식
  - 자연의 침해정도를 산정하는 방식은 크게 네 가지 방식(모델)*이 있으며, 자연보호의 권한이 주정부에 위임되어 있기 때문에 16개 주마다 대상, 기준과 평가방식에 차이가 있음
  - 일례로, Bayern과 Hessen주에서는 도로건설로 습지 훼손시 1:1의 면적비율로 다른 장소에 복원하나, Nordrhein-Westfalen주에서는 두 배의 보상면적으로 복원하도록 규정

    *네 가지 모델: 서술논증적 모델, 비오톱가치모델, 균형계수모델, 조성비용모델
  - 가장 많이 사용하는 모형은 비오톱 가치절차 모델로 생물이 서식하는 공간인 '비오톱'을 대상으로 침해되는 가치를 산정하는 방식. 16개주 중 10개 주에서 적용

    *프랑크프루트의 경우 동식물종(레드리스트 등재종), 비오톱 유형의 희소성 및 위기에 처한 정도, 종 다양성 및 풍부함, 자연도, 네트워크, 역사성의 정도, 회복가능성 등의 기준으로 비오톱의 질을 수치화

(계속)

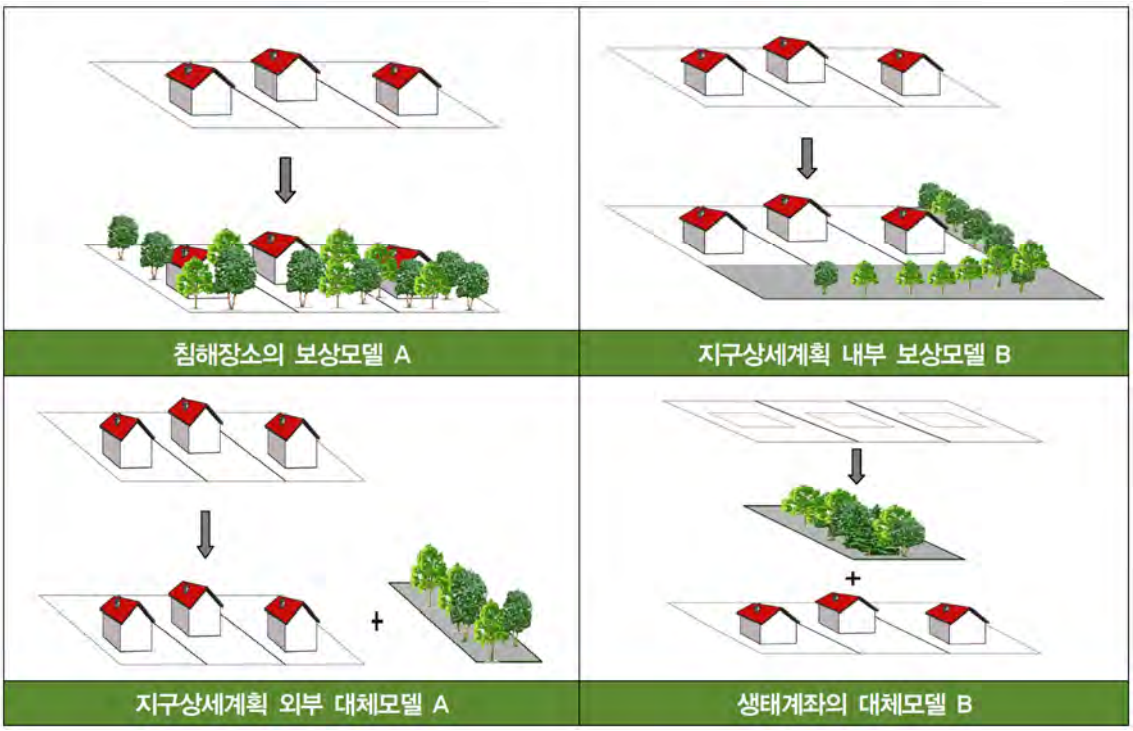
〈표 Ⅴ-6〉 자연의 침해조정에 대한 산정방식 예시 : 프랑크푸르트의 비오톱리스트

비오톱의 이용과 구조	비오톱의 가치	토양	물의 수지	기후		보양상의 가치	경관
				냉기	소기후		
광역수림	60-90	60-90	70-100	변수이 하같음	100	변수이 하같음	변수이 하같음
침엽수경영림	30-70	50-90	70-100		100		
잡목지표(경지상의 잡목)	40-80	60-90	70-100		70-100		
유수역	10-60	0-90	0-10		70-100		
지수역	10-80	0-90	0-10		70-100		
갈대원, 늪지	50-90	60	70-90		80		
황무지, 휴한지(수목의 성장이 없는), 그 이외에 자연천이 지표	40-80	0-80	10-90		40-60		
덤불숲이 된 휴한지	40-80	0-80	10-90		40-80		
경작지	20-40	50	40-70		50		
농업경영이용되고 있는 녹지 씨뿌리기, 집양적녹지, 목초지	40-60	70	60-90		70		
소방적녹지	50-80	80	60-90		80		
잔디부족지, 반건조초지	50-80	80	60-90		60		
특수한 경작-야채, 종묘재배원, 과수원	10-40	40-60	40-70		50-70		
열과지표-경작지, 녹지상의 열과	50-90	50-70	40-90		50-80		
가정의 뜰-장식적, 이용정원	30-60	40-60	40-90		50-80		
채원	20-40	50	40-70		50		
크라인가르텐-집약적으로 이용	30-50	40-60	40-90		50-80		
크라인가르텐-소방이용	40-70	50-70	40-90		50-80		
공공녹지(수목이 없는) (묘지, 주차시설, 녹지대, 잔디)	10-70	20-60	20-90		50-80		
식물에 덮인 교통로, 캠프지(봉인되지 않은)	20-90	30	30-70		50		
식물에 덮인 지표(부분적으로 봉인) 잔디의 모양, 잔디의 포장, 쇄석을 깐 잔디	10-30	20	30-70		30		
식물에 덮인 지표(부분적으로 봉인) 쇄석지, 덮여진 지표	10-20	10	30-70		10		
식생이 없는 지표(거의 봉인) 포장(부석)	0-10	0	10-70		0		
식생이 없는 지표(봉인) 콘크리트, 아스팔트	0	0	0-70		0		
녹색구조물이 있는 봉인된 지표 (가로수, 식수대가 있는 교통로)	10-30	10	10-70		20-40		
도로녹화, 도로의 녹색부, 중앙분리대 (큰 수목이 없는)	10-30	30	30-70		50		
지붕이 있는 지표(비녹화)	0-10	0	0/90 (3) (2)		0(1)		
소방녹화된 지붕	10	10	10/100 (3) (2)		10-20 (1)		
집약적으로 녹화된 지붕	20-30	20	10/100 (3) (2)		30-60 (1)		
집약적으로 녹화된 지붕, 지하주차장 (인접해 있는 녹지와 관련하여)	20-40	20-40	20/100 (3) (2)		30-60 (1)		

(1) 전 벽면의 25% 미만 녹화=10%, 25% 이상 녹화=20% 플러스
(2) 지붕에서 내려오는 물을 녹화된 침투오목부지에 도입
(3) 저수조사용, 침투오목부지에 50% 접속

(계속)

• 자연침해조정의 균형 및 대체조치 예시(최영국, 2012)
– 모델A(균형조치) : 자연침해되는 대상지 내에 복원조치를 실행하는 경우, 지구상세계획에 녹지계획 내용을 포함하여 확정
– 모델B(균형조치) : 침해지역 대상지는 아니지만, 지구상세계획 대상범위 내에 복원조치를 실행하는 경우로 대상지 주변에 녹지대 조성
– 모델C(대체조치) : 지구상세계획과 관련없는 공간에 대체조치를 실행하는 경우로, 경작지에 종다양성이 풍부한 과수원이나 수림대 조성 등
– 모델D(대체조치) : 생태계좌 개념을 적용한 모델로 향후 시행할 개발사업을 예상하여 사전에 대체지 은행 지역에 보상조치를 실행하거나, 계획 대상지 이외의 공간에 녹지를 조성하는 경우 등



출처: BayStMLU. 2003.「Eingriffseregelung in der Bauleitplanunng;」 최영국. 2012

• 자연침해조정 수단
– 대체지 은행(대체조치를 실행할 수 있는 토지*의 사전 확보)
– 생태계좌(개발 이전에 미리 복원·대체조치를 실행하여 계좌에 저축) 등

출처: 최영국 외. 2012.「지속가능한 국토관리를 위한 독일의 자연침해조정과 시사점」. 국토정책브리프 제 400 호. 국토연구원; BayStMLU(2003). Eingriffseregelung in der Bauleitplanunng; 최영국(2012).

□ 독일의 자연침해조정제도 벤치마킹시 주요 고려사항

■ 독일의 자연침해조정제도는 생물이 서식하는 공간인 비오톱을 대상으로 각각의 유형에 대해 침해되는 가치를 산정하는 방식이 주로 활용되고 있음

■ 독일의 자연침해조정제도를 벤치마킹할 경우, 도입 초기단계에서는 정책운용의 용이성 등 현실적 여건을 감안하여 생태·환경자원의 차등적 가치 고려가 가능하고, 그에 대한 복원면적을 산정할 수 있는 간단한 기준을 우선 마련하여 적용하는 것이 바람직함

■ 독일의 자연침해조정제도의 전략 중 훼손된 가치를 비용으로 대체하는 대체비용이라는 수단이 제시되어 있으나, 제주에서는 우선적으로 균형전략과 대체전략을 운용하되, 대체비용에 대해서는 신중히 검토 후 도입할 필요가 있음

– 대체비용은 잘못 운용할 경우 생태자원의 가치를 돈으로 사고 파괴되는 행위에 정당성을 부여하는 수단이 될 수 있기 때문에 사전에 충분한 장치를 마련한 뒤에야 운용 가능

– 따라서, 제주의 경우 우선적으로 균형전략과 대체전략을 차용하여 활용하되 초기단계에서 환경훼손이 불가피할 경우에는 사업 추진을 불허하는 방식으로 우선 추진하는 것이 바람직하다고 판단됨

□ 환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입 방향 및 주안점

■ 특정 개발사업이 추진될 경우 조례 및 지침(신규 마련 필요)에서 정하는 바에 따라 해당 부지에 분포하는 생태 및 환경자원이 훼손되는 부분을 사업시행자가 산정하고 이를 복원하기 위한 조치계획을 수립하여 추진하도록 규정하는 방식으로 운용함

■ 현행 규정 및 법규 등에 의해 개발이 불허되는 구역(예. 절대보전구역, 관리보전등급 상 생태계 1, 2등급 등)은 현 제도의 틀을 그대로 준용하며, 제주 전체 면적 중 개발이 불허되는 구역 이외를 대상으로 훼손에 대한 의무복원 규정을 도입하는 방식으로 추진 가능함

■ 단, 한경훼손에 대한 의무 복원조치는 아직까지 우리나라에서 적용된 사례가 없다는 점에서 바로 조례개정을 통해 추진하기에는 무리가 있으며, 사전에 연구용역 등을 추진하여 기준 및 절차 등을 명확하게 정립하고, 공론화 과정 등을 충분히 거친 후 추진 필요함

■ 환경훼손에 대한 의무 복원조치는 아래와 같은 방식으로 현 제도하에서 운용될 수 있을 것으로 판단되므로, 아래의 사항을 참고하여 세부 도입방안을 검토함

■ 우선적으로는 모든 지역을 대상으로 하는 것보다는 관리보전지역을 대상으로 하되, 생태계보전등급체계 상의 조정수단으로 도입하는 것이 효과적인 것으로 판단됨

– 도시지역의 경우 현재 제주특별자치도 도시계획조례에서 개발행위허가기준으로 생태면적률 규정을 의무화하고 있다는 점, 그리고 관리보전지역에 비해 개발행위에 따른 생태

환경의 훼손에 대한 심각성이 높지 않다는 점에서 우선적 적용대상이 될 필요성은 낮음

– 환경훼손에 대한 의무적 복원조치가 자연·생태환경의 양적·질적가치를 보전하기 위함이라는 점을 감안하여 생태계 등급을 대상으로 적용하는 것이 바람직함

■ 특히 관리보전지역의 생태계보전 등급 중 개발이 제한되는 1~2등급은 그대로 유지하고, 특정 비중만큼 개발이 허용되고 있는 3등급과 4-1등급 등을 대상으로 적용할 수 있음

– 현재 제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례에서는 생태계 보전등급의 경우, 3등급과 4-1등급에 대해서는 일정비율(3등급은 30%, 4-1등급은 50%) 내에서 개발을 허용하는 방식을 취하고 있음

– 따라서, 조례개정을 통해 3등급과 4-1등급에 대해서도 자연침해조정과 같이 해당지역 내의 생태환경 양적·질적 가치를 산정하고, 개발사업 추진시 훼손되는 면적에 대해 사업구역 및 사업구역 밖에서 대체조성하도록 의무화하는 방식을 도입할 수 있음

〈표 V-7〉 관리보전지역의 생태계보전 등급별 행위제한 사항

등 급	산 림 및 기 타	
	농·임·축·수산업 용도	기타 시설 용 도
1등급	·산지전용 및 입목의 모두베기 금지 ·토지의 형질변경금지 ·외래수종 제거를 위한 벌채허용	·산지전용 및 입목의 모두베기 금지 ·토지의 형질변경금지
2등급	·1,000㎡이하의 산림 산지전용 ·입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아갱신 벌채의 허용	·산지전용 및 입목의 벌채 금지 ·토지의 형질변경금지
3등급	·일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 산지전용·토지의 형질변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) ·농지 및 초지조성은 개별법 적용	·1필지의 토지 및 사업대상지역 내 해당 등급면적의 30% 이내 산지전용 ·토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-1등급	·일단의 토지로서 50,000㎡ 이하의 산지전용·토지의 형질변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) ·농지 및 초지조성은 개별법 적용	·1필지의 토지 및 사업대상지역내 해당 등급 면적의 50% 이내 산지전용 ·토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용
4-2등급	·초지, 잡목지는 개별법 적용	·초지, 잡목지는 개별법 적용
5등급	·개별법 적용	·초지, 잡목지는 개별법 적용

〈표 Ⅴ-8〉 관리보전지역의 생태계보전 등급별 지정기준

등 급	식 물 상 요 소	동 물 상 요 소
1등급	·멸종위기야생식물 군락지 ·보호야생식물 군락지 ·천연기념물 군락지	· 멸종위기야생동물 서식지 · 천연기념물 서식지 · 철새도래지
2등급	·희귀식물, 특산식물 군락지 ·자연림	–
3등급	·2차림 군락지	· 서식환경 양호지역 (활엽수림 고밀지역, 침활혼효림 고밀지역)
4-1 등급	·조림지	· 서식환경 중간 또는 취약지역 (활엽수림 중저밀지역, 침활혼효림 중·저밀지역, 침엽수림지역)
4-2 등급	·잡목지, 초지	· 잡목지, 초지
5등급	·경작지, 취락지 등	· 경작지, 취락지 등

□ 생태환경 총량보전 체계 운용을 위한 준비사항

■ 단기에 생태환경 총량보전을 위한 복원제도를 운용하기 위해 『훼손되는 생태면적에 대응하여 복원면적을 정하는 방식』으로 운용할 수 있음

■ 이와 같은 경우에도 ①훼손되는 면적대비 복원면적의 산정 기준, ②대상지 내에서 복구가 불가능할 경우 대상지 외 복원조치를 취할 대상구역 선택 등에 관한 사항에 대해서는 사전에 미리 정립해야 함

– 독일의 자연침해조정과 같이 정교한 형태는 아니지만, 이를 벤치마킹하여 단기에 우선 도입하기 위해 사전에 준비해야 할 사항임

■ 훼손되는 면적대비 복원면적의 산정기준 고려사항

– 3등급과 4-1등급에서 개발사업 시행시 허용되는 30%, 50%이내 산지전용 사항을 그대로 유지하되, 이와 같이 산지전용이 이루어질 경우 1:1의 면적으로 대체산지를 조성하도록 규정하는 방안을 도입할 수 있음

– 이와 같이 대체산지 조성이 이루어질 경우, 등급에 따라 30%, 50%로 허용비중을 달리 할 필요성이 낮다는 점에서 해당 산지전용 비중을 통합하고 1:1의 면적으로 대체조성 하도록 하는 방안도 검토할 수 있음

– 또한, 생태자원 중 산림의 경우 수목연한에 따라 가치 산정이 상대적으로 용이하다는 점에서 3등급과 4-1등급 필지에 위치한 산림의 수목연한을 고려하여 생태적 가치가 높은 수목 군락지의 경우 1:2 등으로 차등화하여 조성하는 방안도 검토할 수 있음

– 한편, 동일한 규모의 대체지 조성이 어려울 경우 일부 생태체적 개념을 적용하여 축소된 면적으로도 대체지 조성이 가능하도록 허용하는 방안을 검토할 수 있음

〈 서울시에서 추진 중인 체적개념의 녹지용적률 개념 〉

- 생태면적률 확보가 용이하도록 체적개념의 녹지용적률 도입. 바닥면의 포장유형 면적으로만 산정되어 왔던 기존 생태면적률의 한계를 극복하고, 조경공사 및 식재공사 등에 투입되는 공사비가 생태면적률에 반영될 수 있도록 녹지를 조성하는 수목의 종류별 수고와 흉고높이 직경 등을 기준으로 녹지용적을 평가하여 가중치를 적용하는 체적개념이 반영된 생태면적률로 개선
- 일례로, 생태면적률 규정에 따라 100㎡를 확보해야 할 경우, 50㎡만 확보하고, 그 위에 나무, 식재 등을 하여 추가된 용적에 대해 가중치를 부여하여 100㎡가 아닌 70㎡의 바닥면적만으로도 규정을 만족시킬 수 있도록 하는 방향임
  ※나무, 식재의 높이와 종류 등에 따라서 차등적 가중치를 부여하는 방안 등을 검토 중

출처: 서울시 도시계획국 시설계획과 보도자료, 2015.5.11.「서울시 개발시 적용하는 생태면적률 현실화 꾀한다.」

■ 대상지 외 복원조치를 취할 경우 대상지의 선정에 관한 사항

– 국토교통부의 개발제한구역 훼손지 복구제도*를 참고하여 설계가 가능함

* 국토교통부의 개발제한구역 훼손지 복원제도(아래 박스 참조)는 개발사업 시행자가 원인자 부담원칙에 따라 환경훼손에 대한 조치를 취하도록 하는 제도임

* 동 제도는 미리 자연환경 복원이 필요한 훼손지(주로 비닐하우스, 공장창고 등)을 설정하고 사업시행자가 개발제한구역으로 훼손된 면적의 일정면적에 상응하는 면적을 공원 및 녹지의 형태로 복원하도록 규정하고 있음

〈 훼손지 복구제도 개요(참고) 〉

- 2009년 개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법상에 도입된 개발제한구역 훼손지 복구제도는 개발사업으로 훼손된 면적의 일정면적(10~20%)을 사업구역 외에서 공원 및 녹지를 조성하도록 하는 제도로 미래비전에서 제시하는 환경훼손 복원조치에 대한 개념과 흡사하게 운영.
- 개발제한구역을 해제하지 않는 지역은 보다 철저히 관리를 하고, 특히 훼손된 지역은 적극 복구하기 위한 수단으로 훼손지 복구제도가 도입되었으며, 개발제한구역의 해제로 개발이익을 얻게 되는 개발사업자로 하여 그 개발과 연계되는 인근의 훼손지를 복구하게 하거나 복구에 필요한 비용을 부담하게 하는 체계로 운용
- 복구사업의 규모는 해제대상지 면적의 10~20% 범위 안에서 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 국토해양부장관이 입안권자와 협의하여 결정(법 제4조제4항)



- 기본적으로 개발제한구역 내에 훼손지를 지정해두어, 해당 개발사업구역 추진시 주변의 훼손지를 파악하여 각 훼손지를 정비하도록 하는 방식으로 운영
- 해제대상지역 경계로부터 관할 시군구 10km 이내 및 인접 시·군·구 5km 이내에 훼손지가 없거나 복구사업 가능면적이 해제대상지역 면적의 10% 미만인 경우 등에는 개발제한구역 보전 부담금 납부로 대체하도록 운영

  *부담금의 산정 : (훼손지 미복구시) 개발제한구역 해제지역 공시지가의 10% 납부

  *부담금의 귀속 : 국가균형발전특별법 상 지역발전특별회계에 귀속

  *부담금의 용도 : 개발제한구역 내 주민지원사업, 개발제한구역 토지 등 매수, 개발제한구역 내 훼손지 복구·공원화사업·인공조림 조성·여가체육공간 조성 등, 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 조사·연구, 개발제한구역 내 불법행위 단속, 실태조사 등
- 훼손지 복구제도는 큰 틀에서 개발사업 시행자가 원인자 부담원칙에 따라 환경훼손에 대한 조치를 취하도록 한다는 점에서 자연침해조정제도 개념과 유사함. 그러나 해당 구역 내에서 생태환경에 대한 복원조치에 초점을 둔 독일의 자연침해조정제도와 달리, 사업대상구역 밖의 훼손지(비닐하우스, 공장 창고 등)에 대한 복구사업을 시행하도록 함이 목적이라는 점에서 큰 차이

□ 장기적으로 고려해야 할 사항

■ 장기적으로는 독일의 자연침해조정제도 같이 훼손되는 생태면적에 더불어 각 생태자원요소의 『가치』를 산출하고 이를 면적으로 환원시키는 방식으로 정교화시켜 운영하는 것이 효과적임

■ 이는 상대적으로 가치가 높은 환경자원에 대한 대체복원 비중을 대폭 상향조정하는 방식을 통해 개발사업시행자들이 스스로 이들 자원에 대한 훼손을 회피하도록 조치할 수 있기 때문임

■ 따라서, 독일의 자연침해조정 등을 참고하여 조사연구 등을 통해 제주특별자치도가 가진 자연환경요소의 훼손가치를 산정하고, 이를 면적으로 환산하는 방안에 대해 연구할 필요가 있음

■ 한편, 대체조성이 불가피할 경우에 한해 제한적으로 부담금을 징수하는 방안을 도입하기 위해서는 비용 산정방식과 절차에 대해 정립할 필요가 있으며, 이는 국토부의 훼손지 복원제도를 참고하여 설계할 수 있음

* 부담금을 도입하기 위해 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제291조의 환경보전기금의 현재 조성재원에 환경훼손 복원부담금(가칭) 등을 추가하여 향후 자연환경 및 생태계 보전·관리비용으로 활용할 수 있도록 조치 가능

〈 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 상의 환경보전기금 〉

제291조(자연환경 보전 · 관리의 기본방향) ⑤ 도지사는 제2항의 규정에 의한 환경보전기본계획의 시행에 필요한 재원을 조성하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 제주자치도에 환경보전기금을 설치할 수 있다.

⑥ 제5항의 규정에 의한 환경보전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 다만, 제1호 내지 제4호의 재원은 제주자치도에 귀속되는 분에 한한다.

1. 「환경개선비용부담법」에 의한 환경개선부담금 징수비용교부금
2. 「대기환경보전법」에 의한 배출부과금 징수비용교부금
3. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 배출부과금 징수비용교부금
4. 「환경영향평가법」, 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등 환경관계 법률 위반자에 대한 과태료
5. 제주자치도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금

⑦ 국가는 제5항의 규정에 의한 환경보전기금에 재정지원을 할 수 있다.

실천전략 1-3: 도민참여를 통한『지켜야 할 자원』정립

□ 도민과의 공감대를 바탕으로 지켜야할 자원을 구체적으로 정립

■ 아직까지 제주에서는 무엇을 보존해야하는지에 대해 도민과 관, 사업자간에 명확한 공감대가 형성되어 있지 않아 개개 자원의 보전과 관련한 갈등이 빈번하게 나타남

■ 도민 공감대를 바탕으로 제주 전체 차원에서 지켜져야 할 것들이 무엇인지를 결정하고, 전문가들의 의견을 반영하여 해당 자원이 어디까지 지켜져야 하는지를 명확하게 정립함

– 미래비전 수립과정에서 설문조사 결과 도민들은 곶자왈, 뱅듸, 습지, 해안선, 해안사구, 빌레 등 생태·환경요소 뿐 아니라 환해장성, 해녀촌, 공동어장, 돌염전, 용천수 등 인문·문화자원까지도 지켜야 할 자원의 범주로 생각하고 있음이 확인됨

■ 우선 도민의 생각을 파악하기 위한 차원에서 설문조사를 추진하되, 장기적 관점에서 지속적인 피드백 및 공론화를 통해 도민들의 생각을 좁혀 공감대를 형성해나가는 과정에 특히 초점을 두고 후속작업을 추진함

– 지역별로 지켜야할 자원에 대한 인식이 상이한 부분을 감안하여 제주특별자치도 전체 차원에서 지켜야할 자원과 별도로 지역별로 지켜야할 추가 자원을 설정할 필요도 있음

■ 특히, 도민들의 관심과 참여를 이끌어내기 위해서는 서귀포시에서 최근 추진한 마을 자원조사 시범사업과 같은 사업을 도 전체로 확대하여 추진하는 방향도 검토 가능함

– 마을단위 조사의 경우, 지역별 자원분포 현황 및 특성, 상대적 보전가치 차이 등에 대해서 파악이 가능하다는 점에서 중요하며, 향후 지역단위의 주민이 주도하는 협정 및 협약제 등의 형태로 발전시킬 수 있는 바탕이 될 수 있다는 점에서 중요함

〈 서귀포시의 마을 자원조사 시범사업 개요 〉

- 2013.9월 마을 자원 조사단을 구성. 주민들이 마을 지적도를 활용해 마을 자원을 사진으로 기록화하고, 지적도에 위치를 그려넣는 등의 활동 추진
  – 자연자원(연못, 오름, 하천, 동·식물), 문화자원(돌담, 포제단, 종교시설), 경제자원(마을주요 특산물, 향토음식, 공동체자원) 등을 조사
- 마을단위로 추진되며, 자원조사에 참여를 희망하는 마을은 읍, 면, 동을 통해 자치행정과로 신청하여 시범사업이 추진되며, 마을이 주체가 되고 행정가, 전문가가 지원하는 방식으로 진행

■ 마을단위의 자원조사 시범사업에 대한 결과를 도에서 수집한 뒤, 이를 기반으로 공론의 장을 열고 설문조사 등을 통해 도민의 의견과 가치를 모아나가는 방식으로 추진함

■ 도민 공감대를 바탕으로 제주 전체 차원에서 지켜져야 자원들이 결정된 후에는, 전문가들의 의견을 반영하여 해당 자원이 어디까지 지켜져야 하는지를 명확하게 정립하는 과정을 거쳐 분명한 대상과 범위를 정하는 절차가 필요함

□ 도민설문조사 추진방향(안)

■ 설문조사지는 아래와 같이 지켜야할 자원요소와 제한되어야 할 행위의 수준이 포함된 형태로 작성하되, 도민들의 판단을 돕기 위해 각 자원요소들에 대한 사진과 역사성(보존 필요성), 현재 분포현황 등을 함께 기술함

〈표 Ⅴ-9〉 설문조사지(안)

구분	자원요소 (사진, 역사성 설명, 분포현황)	제한되어야 할 행위의 수준
생태·환경	곶자왈	① 직접적인 훼손행위 모두 불허 ② 온전하게 기능을 복원할 수 있을 경우 허용 ③ 경미한 훼손은 허용가능하며, 복구 불필요 ④ 훼손되어도 관계없음
	빌레	....
	....	....
인문·문화	....	....

■ 아래와 같은 부분을 참고하여 설문조사지를 구성함

① 지켜야할 자원 요소 설정 : 일차적으로 미래비전 수립과정에서 도민들이 지켜야할 자원으로 언급한 요소들은 기본적으로 포함될 수 있도록 작성함. 생태·환경요소로는 곶자왈, 뱅듸, 습지, 해안선, 해안사구, 빌레 등이 주로 언급되었으며, 인문·문화요소로는 환해장성, 해녀촌, 공동어장, 돌염전, 용천수 등이 언급된 바 있음

② 제한되어야 할 행위의 수준은 도민들이 해당 자원에 대한 훼손의 허용수준을 확인하기 위함이며, 크게 전면적 훼손금지, 경미한 훼손 가능(복원조치 전제시), 경미한 훼손 가능(복원 불필요), 훼손되어도 관계없음 등과 같은 형태로 작성함

※단, 제한되어야 할 행위의 수준에 대해서는 전문가들의 판단이 필요한 자원요소에 대해서는 이를 반영하여 설문항목을 설정하고, 설문조사 결과에 대해서도 도민들의 판단에만 전적으로 의존하는 것이 아니라, 전문가들의 의견을 함께 반영하여 결정함

③ 해당 응답자에 대한 정보: 지역별로 지켜야할 가치에 대해 달리 생각하는 부분이 있을 수 있기 때문에 거주지역, 직종, 연령대 등에 대한 정보를 함께 수집할 필요가 있음

■ 설문조사의 목적은 도민들이 지켜야할 자원에 대한 인식차이를 좁혀나가면서 공감대를 형성해나가기 위한 것으로 일회성 설문조사로 끝나서는 곤란하며, 아래와 같이 단계적·체계적으로 조사를 추진하는 방안을 고려할 필요가 있음

〈표 Ⅴ-10〉 설문조사 추진단계 및 주안점

추진단계	주안점
1차 조사	• 무작위 설문조사를 통해 도민들의 전반적 인식을 확인
2차 조사	• 조사결과 공감대가 높은 자원은 지켜야할 자원으로 설정 • 인식에 차이가 있는 자원들 중 지역적 요인으로 인식차이가 발생한 사항을 중심으로 해당 지역군을 대상으로 설정하여 추가 조사 실시
공론화 및 3차 조사	• 조사결과를 도민들에게 공개하고, 이를 바탕으로 설정한 지켜야 할 자원리스트(안)과 그에 대한 행위제한 수준에 대해 설명 • 지켜야할 자원리스트(안)에 대한 의견 청취
공표	• 지켜야할 자원 정립

실천전략 1-4: 지역공동체 참여형 자연자원 관리체계 도입

□ 개별 자원요소의 온전한 보전을 위해 지역공동체 중심의 관리방안 도입

■ 지역단위에서 이루어질 수 있는 자원훼손행위에 대해 효율적으로 대응하기 위해서는 지역민이 모두 감시자가 되고, 도민의 제보에 따라 적시에 조치명령이 취해질 수 있는 제도적 기반을 마련함

* 대규모 개발행위가 아닌 이상 특정 자원에 대한 훼손행위 모두를 공공이 감독 및 관리하는 것은 현실적으로 불가능하며, 실제로 도민 제보를 통해 환해장성 파괴, 빌레 훼손 등에 대해서는 언론 등을 통해 공유되고 있음

* 지역공동체에 기반을 둔 자연자원관리는 관리당국과 이용자 사이의 갈등을 완화시키고, 정부는 관련된 행정적 부담을 줄일 수 있는 중요한 장점이 있음

* 도차원에서 지켜야할 자원을 공공이 관리하는 방식만으로 추진할 경우, 지역민의 참여(제보 등)를 이끌어내기 어려울 뿐 아니라, 지역별로 차이를 보이는 보전할 가치가 있는 자원이 누락될 수 있는 여지도 있음

□ 지역공동체 중심의 자연자원관리제도 도입 방안

■ 지역공동체 중심의 자연자원관리제도를 운영하기 위해서는 우선적으로 마을단위 계획에 마을에서 지켜야할 자원과 행위를 규정하도록 함으로써 지역민이 충분히 공유할 수 있도록 하는 것이 중요함

■ 기본적으로 앞서 언급한 도 전체 차원에서 제주특별자치도에서 지켜야만 하는 자원을 마을 및 공동체 단위에서 지켜야할 기본적인 자원요소로 설정하고, 마을 및 공동체가 정한 지켜야할 요소를 추가하는 방식으로 지켜야할 대상을 설정하는 방식으로 추진이 가능함

– 마을 및 공동체에서 의견을 모았다고 하더라도, 도 전체 차원에서 정한 지켜야할 자원에 대한 규정을 초월할 수 없음을 명시 필요. 이는 개발사업자들이 경제적수단을 동원하여 마을주민을 설득하여 나타날 수 있는 지켜야 할 자원에 대한 훼손 가능성을 배제하기 위함

■ 마을단위 계획에 자연자원관리를 반영하여 마을단위에서 마을 주민들이 지켜야할 자원과 행위를 규정하고, 개발사업 추진시 해당 규정이 의무적으로 지켜질 수 있는 여건과 기반을 마련하도록 운용함

– 이러한 주민주도의 협약이 자발적 협약이라는 형식을 취하고 있어 법적인 측면에서 제제수단이 미흡하기 때문에, 현행법 체계 속에서 지역공동체를 포함한 각 이해당사자들의 참여와 자율적 관리를 인정하고 권한 보장 필요

– 경관협정제도, 마을어장 자율관리협약 등의 제도를 참고하여 마을 주변의 생태·자연 및 인문요소 등으로 확대하여 적용할 수 있는 제도 설계

□ 보존자원의 관리에 대한 조례 개정을 통해 위상과 기능을 대폭 강화할 필요가 있음

■ 도민이 정한 자원을 지켜나가기 위한 법·제도적 기반을 마련하기 위해 보존자원의 관리에 대한 조례를 개정하여 위상과 기능을 강화함

* 현재『제주특별자치도 보존자원 관리에 관한 조례』에서는 주로 제주특별자치도의 자원(희귀 동식물)을 매매하거나 외부로 반출하는 사항에 대한 금지조치가 주요 내용임

■ 기존 조례내용에 보완이 필요한 부분은 아래와 같음

– 도민공감대를 바탕으로 지켜야할 자원을 정하고 이를 보전하기 위한 행위에 대한 제도적 근거마련을 위해 제4조 보존자원의 지정대상 및 별표에 지정된 사항(전문가들이 정한 사항) 을 바탕으로 공론화 과정을 통해 도민들이 공감대를 형성한 자원의 경우도 포함될 수 있도록 확대 추진함

〈 제주특별자치도 보존자원 관리에 관한 조례 제4조, 제5조(참고) 〉

제4조(보존자원의 지정대상) ① 특별법 제296조제1항에 따라 보존하여야 할 자원(이하 “보존자원”이라 한다)으로 지정할 수 있는 대상은 별표와 같다.
② 도지사는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 대상에서 제외한다.
1. 「문화재보호법」 및 「제주특별자치도 문화재 보호 조례」에 따라 지정된 문화재
2. 「야생동 · 식물보호법」에 따라 지정된 멸종위기야생동 · 식물 및 국제적멸종위기종(같은 법 제26조에 따른 시 · 도보호야생동 · 식물은 제외한다)
3. 「산림법」에 따라 지정된 천연보호림 및 보호수
4. 「제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례」에 따라 절대보전지역 · 상대보전지역으로 지정되는 기생화산 · 폭포 · 기암 · 절벽 · 동굴 등

– 특별법 제358조에 명시된 사항을 근거로 보존자원의 훼손에 대한 처벌사항에 대해 세부적 규정을 도입함

■ 신규 내용 신설이 필요한 부분은 다음과 같음

– 지역공동체 중심의 자연자원관리제도를 도입 및 운영하기 위한 근거 신설

* 환경기본조례 제30조 도민의 환경보전시책 참여 부분을 참고하여 자원보존에 초점을 둔 내용을 추가하고, 제20조 환경보전활동에 대한 재정지원 부분을 참고하여 재정지원 지역공동체 중심의 자연자원관리제도 운영을 위한 각종 지원 근거를 마련

* 지역공동체 중심의 자연자원관리제도 추진을 위한 재원은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 351조의 환경보전기금에 내용을 추가함으로서 근거를 마련하고, 보전할 자원훼손에 대한 벌금을 해당재원으로 확보할 수 있도록 조정

〈 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 상의 환경보전기금(참고) 〉

제351조(자연환경 보전 · 관리의 기본방향) ⑤ 도지사는 제2항의 규정에 의한 환경보전기본계획의 시행에 필요한 재원을 조성하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 제주자치도에 환경보전기금을 설치할 수 있다.
⑥ 제5항의 규정에 의한 환경보전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 다만, 제1호 내지 제4호의 재원은 제주자치도에 귀속되는 분에 한한다.
1. 「환경개선비용부담법」에 의한 환경개선부담금 징수비용교부금
2. 「대기환경보전법」에 의한 배출부과금 징수비용교부금
3. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 배출부과금 징수비용교부금
4. 「환경영향평가법」, 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등 환경관계 법률 위반자에 대한 과태료
5. 제주자치도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금
⑦ 국가는 제5항의 규정에 의한 환경보전기금에 재정지원을 할 수 있다.

실천전략 1-5: 곶자왈 등 핵심 환경자원에 대한 보전강화

□ 제주를 상징하는 대표적 환경자원의 가치가 온전히 보전되도록 조치

■ 현재 곶자왈은 관리보전지역의 틀 속에서 지하수보전등급, 생태계보전등급, 경관보전등급의 3개 등급에 따라 관리되고 있으나, 일부 지하수 및 생태계 보전등급기준이 곶자왈의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있어 곶자왈 전체에 대한 온전한 보전이 곤란한 상황임

– 특히 곶자왈 중 생태계 3~5등급에 해당되는 부분에서 일정부분 개발이 허용되고 있음

□ 단기적으로는 곶자왈 내 보전영역을 확대하되, 장기적으로는 별도 보호구역으로 추진

■ 단기적으로는 곶자왈의 우수자원들이 더 많이 보호될 수 있도록 현재 관리보전지역 등급기준을 조정(평균수령이 높은 삼림식생 등급상향 등)하여 보전영역을 확대되도록 조치함

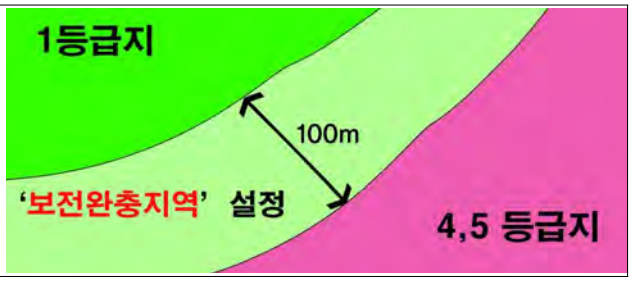
– 관리보전지역 재정비 연구용역 연구 결과를 토대로 추진함

■ 장기적으로는 곶자왈이 세계적으로도 보전가치가 인정된 환경자원으로 경관, 지하수 함양, 다양한 생물종의 서식지 등 핵심적인 역할을 담당하고 있다는 점에서, 경계를 명확히 정하고, 하나의 보호대상으로 설정하는 방식으로 전환하여 보전하는 것이 타당함

– 곶자왈 보호구역 설정시, 이를 바탕으로 핵심-완충-전이지역의 제어방식 이외에도 보전요소의 일부 연접구역까지 보전지역으로 확대하거나(버퍼존 Buffer Zone), 생태회랑, 생태네트워크 등 연계성을 고려하여 보전구역을 확대하는 등의 방안을 도입할 수 있음

〈 완충지역(버퍼존) 설정의 예시 〉

1등급지와 인접하여 바로 4, 5등급지가 있을 경우, 향후 개발로 인해 1등급지에 영향을 미칠 가능성이 매우 높을 것이므로, 이 경우 핵심지역인 1등급의 보전을 위해 '완충지역'의 개념을 도입하여, 1등급지의 외곽100m 범위를 '보전완충지역'으로 관리하도록 제안함



출처: 제주특별자치도, 2011. 「제주특별자치도 환경자원총량관리방안 구축용역」. p.745

– 현 관리보전지역 등급기준을 일부 조정하는 작업만으로는 곶자왈 전역에서 개발이 제한될 것으로 기대하기 어렵고, 곶자왈의 생태적 기능(특히 지하수)을 고려할 때 곶자왈 자체 뿐 아니라 그 주변지역에 대한 개발에 대해서도 추가적으로 제어할 필요가 있음

■ 단, 현 곶자왈은 1997년 GIS주제도에 근거하여 지하수를 기준으로 하고 있으나, 현재 국토연구원에서 곶자왈 경계조사 연구용역이 추진 중으로, 연구결과를 바탕으로 곶자왈을 별도의 보호대상으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있음

■ 한편, 오름의 경우 오름 자체에 대한 보전보다는 오름으로 상징되는 중산간 지역의 경관이 주변의 난개발로 인해 훼손되는 부분에 대한 제어가 중요하기 때문에, 경관관리 측면에서 대응방안을 마련함 (※중산간, 자연경관부분 참조)

■ 그 외에 빌레 등 주요 자연자원과 인문·사회적으로 보전가치가 높은 자원들의 경우에도 각 자원들의 특성을 감안하여 가장 효과적으로 보전할 수 있는 방안을 마련함

(4) 기대효과

□ 주요 환경자원에 대한 훼손 차단

■ 도민 공감대 속에서 지켜야할 환경자원을 정립하고, 이를 도민과 함께 공동으로 관리해나가는 실천전략을 통해 주요 환경자원이 훼손되는 것을 최소화시킬 수 있을 것으로 판단됨

□ 개별자원의 보전과 관련된 갈등발생 최소화

■ 도민들과 함께 지켜야할 환경자원의 구체적으로 명확하게 정립하고, 보전자원에 관한 조례 전면개편을 통해 자원보전을 위한 제도적 기반을 강화함으로서 자원의 보전과 관련된 갈등소지를 최소화할 수 있을 것으로 기대됨

□ 개발시에 훼손되는 생태환경을 의무복구시킴으로서 총량보전

■ 의무적 복원조치를 통해 개발로 인해 훼손되던 주요 자원들을 복원됨으로서 개발을 추진하면서도 제주 전체 주요 생태자원의 총량을 유지할 수 있을 것으로 판단됨

□ 곶자왈, 오름 등에 대한 보전 강화

■ 곶자왈 등 핵심자원에 대해 보전영역을 확대함으로서 개발로 인해 경관 및 기능이 훼손되는 것을 최소화할 수 있음

추진전략 2　중산간의 체계적 관리·이용방안 마련

(1) 현황 및 문제점

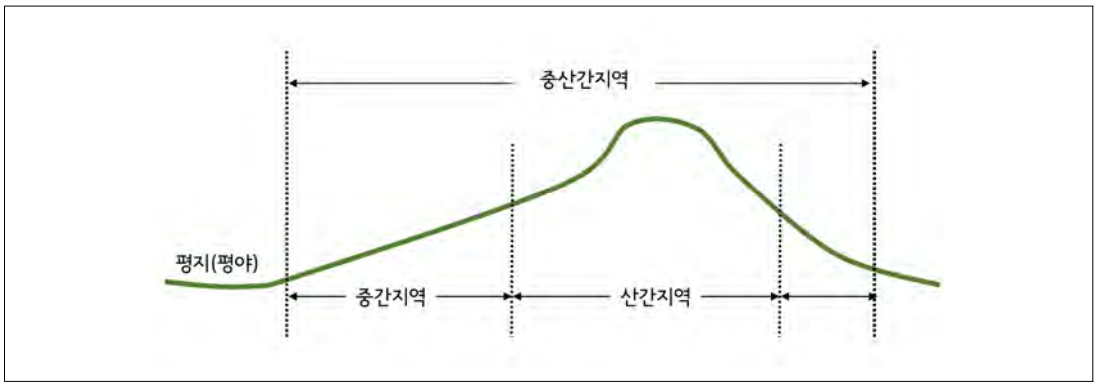
□ 대규모 개발사업 증가와 난개발이 사회적 이슈로 대두

■ 중산간은 해발 200m 이하 해안개발지역과 해발 600m 이상 한라산 국립공원구역을 연결하는 생태적 완충지대임과 동시에, 곶자왈, 뱅듸, 오름 포함 등 독특한 자연자원이 집적되어 제주만의 경관미를 구성하는 핵심지역에 해당됨

– 통상적으로 중산간지역은 해발고도 200~600m를 지칭하며, 이는 제주특별자치도 전체 면적(1,849.2㎢)의 21.9%(589.7㎢)에 해당되는 면적임

– 현재 중산간은 통상적으로 해발 200~600m사이의 산간과 평지의 중간지역을 지칭하는 용어로 사용되고 있으며, 법적(2000년 전문 개정된 제주도개발특별법 제2조 중산간지역의 정의)으로도 정의되어 있음. 현재 동법은 아직 폐지되지 않고 유효함

〈그림 V-8〉 일본 중산간지역의 개념도



출처: 제주발전연구원. 2015.「제주특별자치도 경관관리계획 재정비(안). 2차 중간보고자료.」

〈표 V-11〉 중산간지역내 주요 환경자원 분포

구분	제주전역	한라산지역 (600m이상)	중산간지역 (200~600m)	해안지역 (200m이하)
오름(개소)	368	92(25%)	171(46.5%)	105(28.5%)
내륙습지(개소)	322	8(2.5%)	60(18.6%)	254(78.9%)
용천수(개소)	911	21(2.3%)	49(5.4%)	841(91.3%)

주: 제주전역 곶자왈(109.86 ㎢)
출처:제주특별자치도 내부자료.

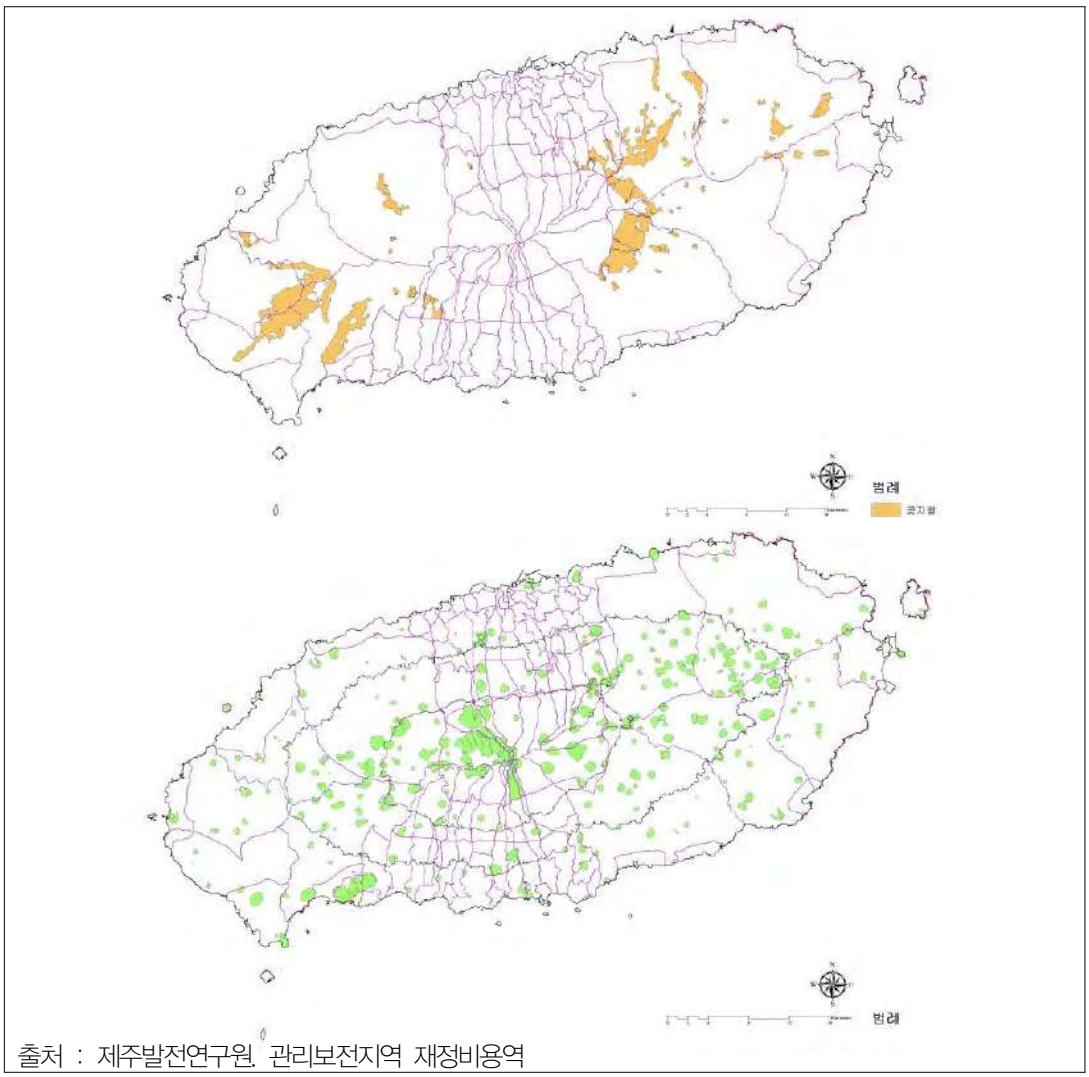
■ 중산간은 제주도의 독특한 지형, 생태계, 경관, 지하수 등의 측면에서 매우 중요한 지역으로 제주의 정체성을 구현하는 핵심 공간이며, 특히 지하수자원 및 생태계, 경관 보전을 위한 공익적 기능 유지가 필요함

〈 중산간지역의 위상과 중요성 〉

- 한라산국립공원과 해안지역 사이에 위치한 생태적 완충지대
  - 생태학적 측면으로 상류, 중류, 하류로 이어지는 하천의 흐름 속에서 중류 부분에 해당하는 지역으로 호우시 적절히 빗물의 흐름을 조절하는 중요한 기능 담당
  - 특히, 환경자원(곶자왈, 뱅듸 등) 측면으로 한라산과 더불어 생물의 종다양성의 보고라고 할 수 있는 곶자왈의 분포를 보면 대부분 중산간 지역에 분포하고 있음
- 경관적으로는 한라산, 바다, 해안변에 밀집되어 있는 도시지역 사이에 놓여있는 중간지역
  - 어느 지역에서 바라보아도 배경 경관을 형성하고 있음
- 인문환경적으로는 산림지와 초지로 이루어져 대규모 목장이 분포
- 농업과 축산업의 근간이 되는 지역으로 제주도의 농업 축산업 임업의 생산기지 역할 담당

출처: 제주녹색환경지원센터. 2012. 「곶자왈의 보전 및 현명한 이용대책 마련연구」

〈그림 Ⅴ-9〉 현재 제주도 중산간의 주요 생태자원 분포도 : 곶자왈(상), 오름(하)

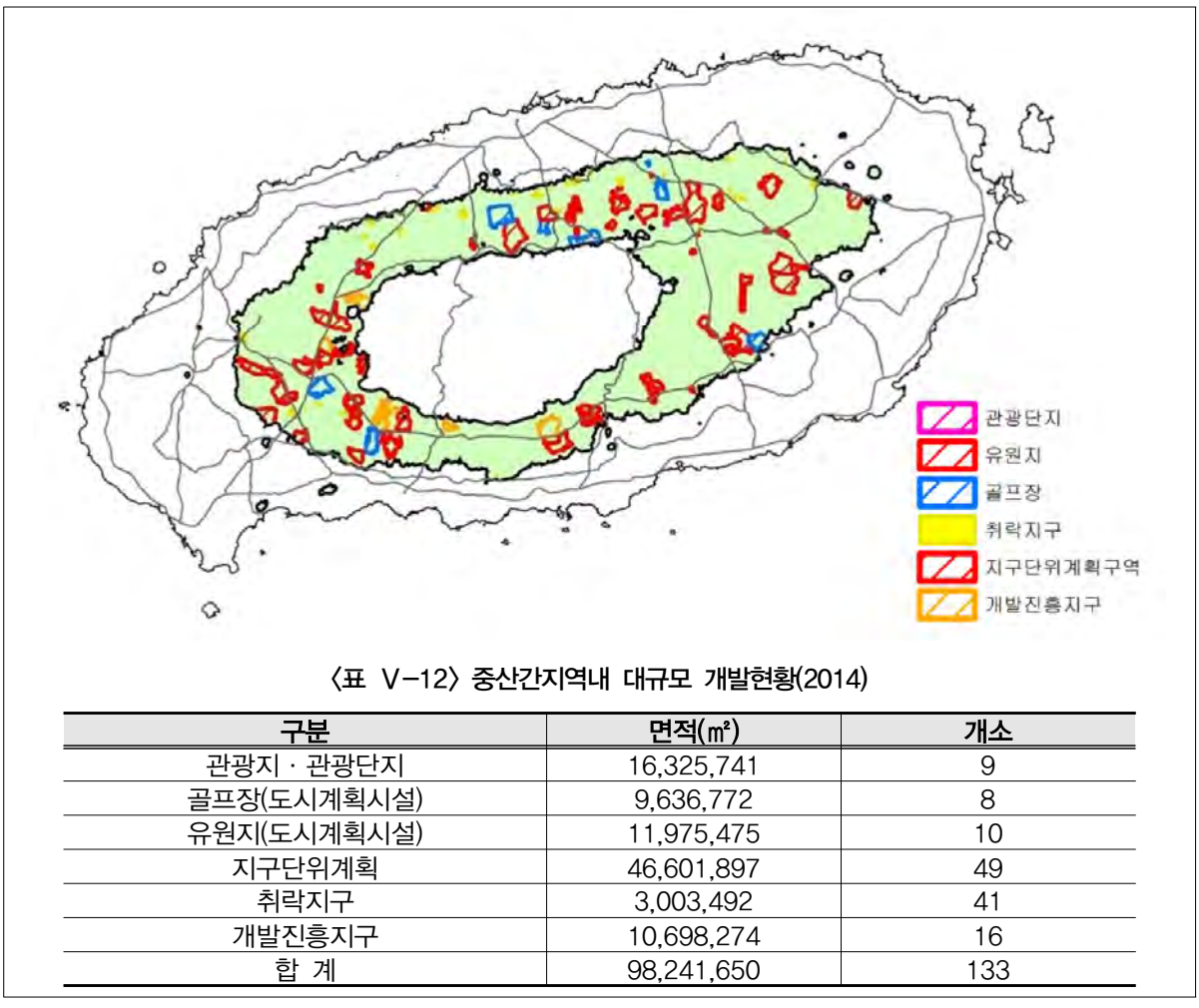


출처 : 제주발전연구원. 관리보전지역 재정비용역

■ 최근 중산간 지역의 대규모 개발사업 증가와 난개발이 사회적 이슈로 대두되면서 중산간이 가진 잠재력과 가치 훼손에 대한 우려가 급격히 증가하고 있음

– 현재 중산간에는 관광지 · 관광단지 9개, 골프장 8개 등이 기 조성되어 있으며, 중산간 지역 중 기존 개발진흥지구로 지정된 지구 외에 10여곳이 신규로 지정됨

〈그림 V-10〉 중산간지역내 개발현황(2014)



〈표 V-12〉 중산간지역내 대규모 개발현황(2014)

구분	면적(㎡)	개소
관광지 · 관광단지	16,325,741	9
골프장(도시계획시설)	9,636,772	8
유원지(도시계획시설)	11,975,475	10
지구단위계획	46,601,897	49
취락지구	3,003,492	41
개발진흥지구	10,698,274	16
합 계	98,241,650	133

출처: 제주발전연구원. 2015.5.「제주지역 개발행위허가제 운영실태 및 개선방안(제주발전연구원」

– 2009~2013년간 제주도의 개발행위허가는 주로 200m이하에서 이루어졌으나, 중산간인 200~600m에서도 2010년 18건에서 2014년 30건으로 지속 증가 중임

– 이러한 현상은 중산간이 독특한 자연환경과 우수한 경관을 가지고 있으면서, 낮은 지가, 대규모 필지 등 개발사업 추진을 위한 토지매입조건이 매우 용이하다는 점에 기인함

* 중산간지역은 기존 도시지역보다 우수한 자연환경을 보유하고 있으며, 해발고도가 높아 한라산과 바다경관 조망이 가능하여 관광시설 입지지역으로서 우수함

* 농지 및 초지지역으로 대규모 가용지가 넓고, 도시지역보다 지가가 낮으며, 개발가능 토지확보가 어려운 도시지역과 달리, 토지필지 규모가 크고, 소유자가 적어 토지확보와 각종 개발절차 이행이 용이함

〈그림 V-11〉 제주도 표고별 개발행위현황 분포도(2009~2014)



〈표 V-13〉 중산간지역 개발행위허가 현황

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계(개소)	91	164	125	212	203	255
200m 이하	73	146	104	191	175	224
200~600m	17	18	21	21	27	30
600m 이상	1	-	-	-	1	1

주: 붉은선은 관리보전구역 경계
출처: 제주발전연구원. 2015.05.「제주지역 개발행위허가제 운영실태 및 개선방안」

(2) 기존정책 평가

□ 관리보전지역 등급 지정 현황

■ 관리보전등급은 중산간에서의 행위규제수단으로 주요수단으로 조례에 따라 3개 등급을 활용하여 등급이 높은 자원이 보전할 수 있도록 조치하고 있음

■ 중산간은 대부분 비도시지역이나, 제주시와 서귀포시에 인접한 구역은 도시지역에 속해 있어 도시지역과 비도시지역의 상이한 체계 속에서 자연자원이 관리되고 있음

■ 비도시지역은 관리보전등급을 통해, 도시지역은 절대·상대보전지역을 통해 행위를 제어

– 일례로, 비도시지역의 오름은 관리보전등급 중 경관 1,2등급으로 지정되어 관리되고 있으며, 도시지역내 오름은 절대·상대보전지역으로 지정되어 운용

■ 비도시지역의 경우 지하수, 수자원, 경관등급으로 구성된 관리보전등급을 활용

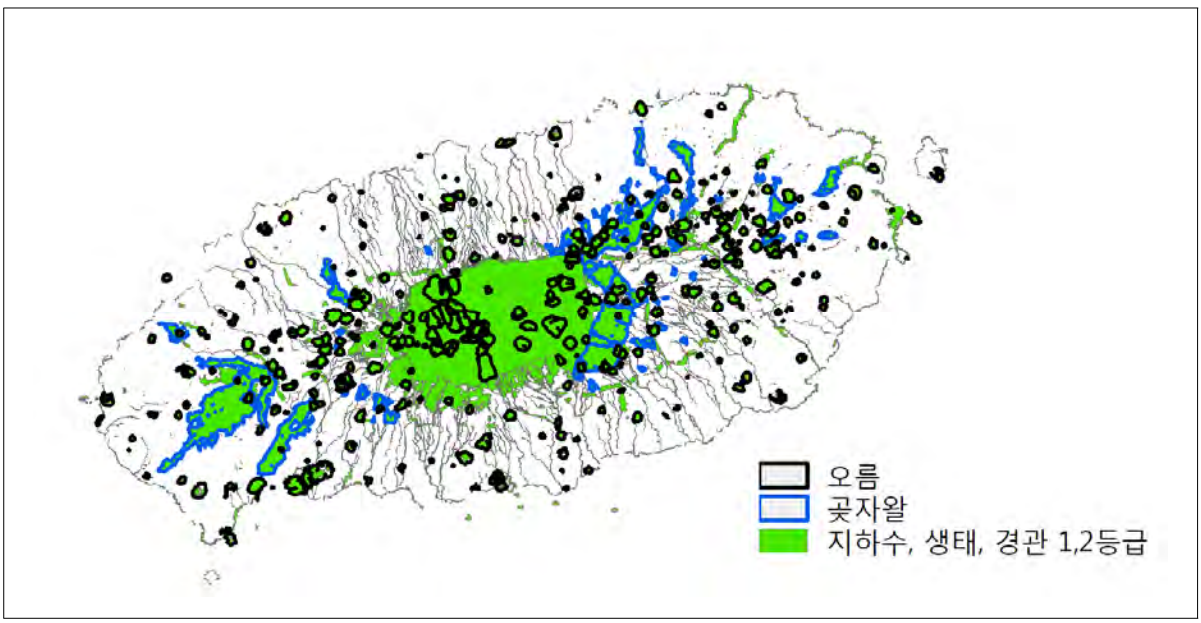
– 2003년 관리보전등급제 도입, 지하수, 생태계, 경관에 대해 1~5등급의 등급을 지정

– 지하수자원보전지구 : 지하수 오염취약성을 기준으로 등급을 설정, 토양요소와 투수성 지질요소로 구분하여 등급을 설정. 1등급은 하천범람지, 숨골, 하천, 용암동굴이 해당되며, 2등급에는 용암류, 암석지, 곶자왈, 기생화산 등이 해당(곶자왈은 지하수 2등급에 포함)

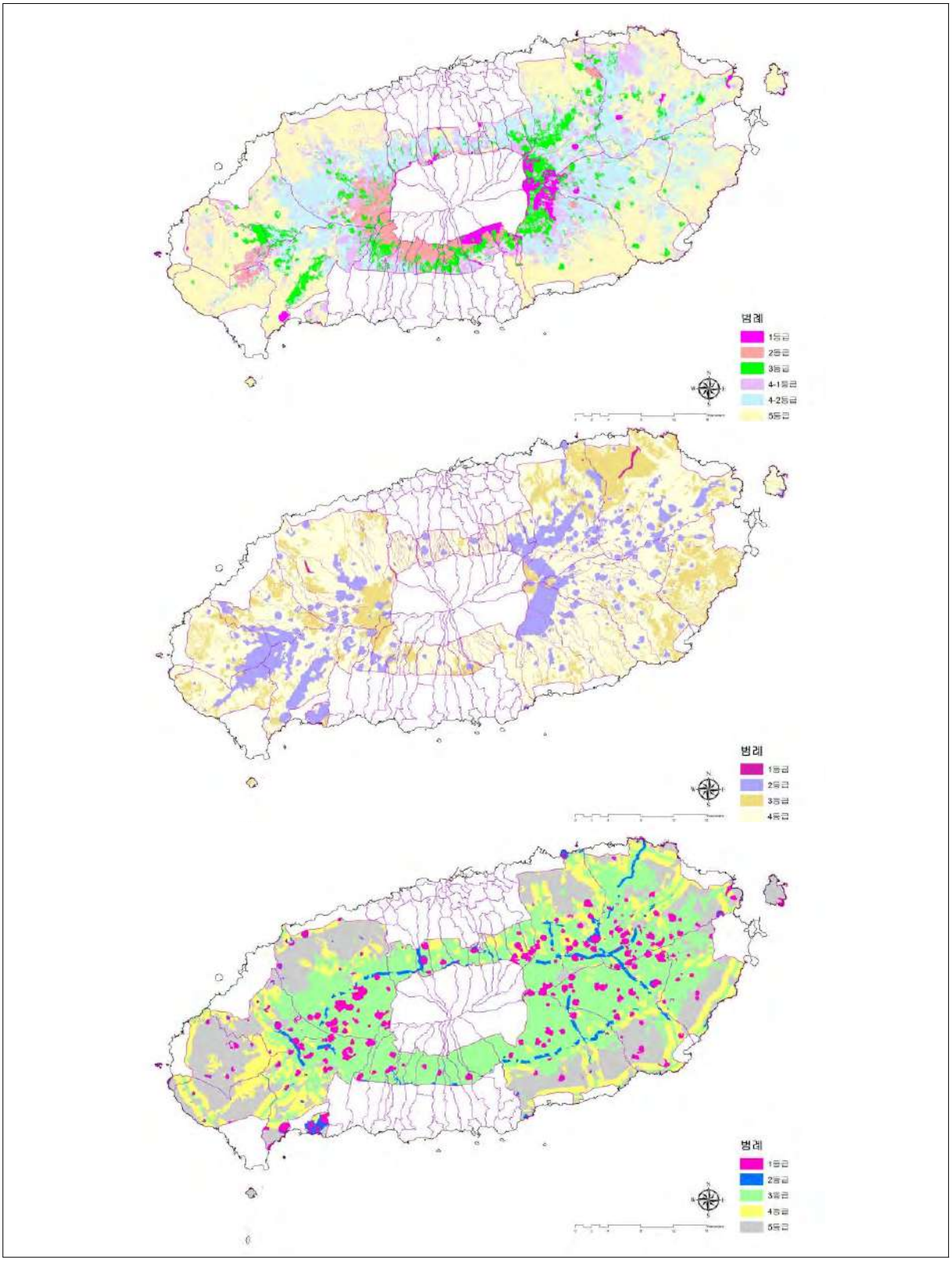
– 생태계보전지구 : 식물상과 동물상요소를 기준으로 설정. 1등급은 멸종위기야생동물 및 식물 군락지, 보호야생식물 및 천연기념물 서식지, 천연기념물 군락지 및 철새 도래지로 지정되며, 2등급에는 희귀식물, 특산식물 군락지와 자연림 등

– 경관보전지구 : 경관평가점수에 따라 설정하며, 경관미가 매우 높은 지역을 1등급에는 기생화산, 해안선 주변이 설정(오름은 경관보전지구 1등급이며, 오름 중 경작지에 해당되는 부분에 대해서는 2등급으로 지정)

〈그림 V-12〉 절대보전지역 및 관리보전지역 1~2등급
(지하수자원, 생태계, 경관보전지구)에 해당되는 사항을 종합한 도면



〈그림 V-13〉 현재 제주도에 설정된 개발 불허 구역 종합
: 생태계보전지구(상), 지하수자원보전지구(중), 경관보전지구(하)



출처 : 제주발전연구원. 관리보전지역 재정비용역

■ 관리보전등급제에서는 관리보전지역 전체를 대상으로 지하수자원, 생태계, 경관보전지구가 중복으로 지정되고 지구별 특성에 따라 행위가 제한되며(표참조), 이 중 개발에 대한 행위제한수준이 가장 강력한 것은 생태계보전등급임

– 생태계보전등급의 경우 1등급과 2등급에서는 토지의 형질변경자체가 금지되어 개발이 불가하며, 3등급의 경우 해당 토지의 30% 이내에서 개발을 허용, 4-1등급은 50%, 4-2등급과 5등급은 개별법으로 개발을 허용하고 있음

〈표 V-14〉 지하수자원보전지구안에서의 행위제한 사항(3등급까지만 발췌)

등급	폐수배출시설	폐기물 처리시설	생활하수 발생시설	가축분뇨 배출시설
1등급	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지	· 설치 금지
2등급	· 설치 금지	· 설치 금지	· 공공하수도 연결시 허용 · 개인하수처리시설(오수처리시설) 설치시 허용	· 설치 금지
3등급	· 특정수질유해물질발생시설 설치 금지 · 수질오염방지시설의 설치가 면제되는 경우는 설치 허용 · 하수종말처리장까지 하수관을 연결하거나 처리시설설치시 허용 · 폐수종말처리시설 연결시 허용	· 침출수를 하수종말처리장까지 하수관거 연결시 허용 · 침출수처리시설 설치시 허용	· 공공하수도 연결시 허용 · 개인하수처리시설(오수처리시설) 설치시 허용 · 분뇨처리장 설치시 허용	· 가축분뇨 자원화시설 설치시 허용 · 정화처리시설 설치시 허용

출처: 제주특별자치도 보전지역관리에 관한 조례

〈표 V-15〉 생태계보전지구안에서의 행위제한 사항(3등급까지만 발췌)

등 급	산 림 및 기 타	
	농·임·축·수산업 용도	기타 시설 용도
1등급	· 산지전용 및 입목의 모두베기 금지 · 토지의 형질변경금지 · 외래수종 제거를 위한 벌채허용	· 산지전용 및 입목의 모두베기 금지 · 토지의 형질변경금지
2등급	· 1,000㎡이하의 산림 산지전용 · 입목의 간벌, 택벌, 상수리나무의 맹아갱신 벌채의 허용	· 산지전용 및 입목의 벌채 금지 · 토지의 형질변경금지
3등급	· 일단의 토지로서 30,000㎡ 이하의 산지전용·토지의 형질변경 허용 (단,입목벌채는 산림법 적용) · 농지 및 초지조성은 개별법 적용	· 1필지의 토지 및 사업대상지역 내 해당 등급면적의 30% 이내 산지전용 · 토지의 형질변경 및 입목의 벌채 허용

출처: 제주특별자치도 보전지역관리에 관한 조례

〈표 Ⅴ-16〉 경관보전지구안에서의 행위제한(3등급까지만 발췌)

등 급	허 용 범 위	비 고
1등급	시설물 설치 금지 및 토지형질 변경금지	· 해안선 주변(해안선에서 50m이내)은 농수산업용 시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 해수욕장부지내는 탈의장, 샤워장, 화장실 등 해수욕을 위한 부대시설은 높이 5m(1층)이하 설치 허용 · 기생화산이 아닌 지역에서의 재해복구용 및 공공공사용 가설건축물로서 높이 5m(1층)이하 설치 허용
2등급	시설물 높이 9m(2층) 이하 시설물 길이 90m 이하	· 사찰 등 전통건축물의 높이는 12m 이하로 하되, 1층으로 제한 · 기생화산지역 내에서는 경작지에 한정하여 농·암축수산업용 시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 타목적으로의 토지형질 변경은 금지
3등급	시설물 높이 12m(3층) 이하 시설물 길이 120m 이하	· 2층 이하의 농·암축수산업용 시설은 시설물 길이 제한에서 제외

출처: 제주특별자치도 보전지역관리에 관한 조례.

□ 중산간 지역에 대한 대규모 개발 억제 방침 발표

■ 중산간의 일부구역(400m이상)과 등급(지하수자원 및 경관 1,2등급)을 대상으로 2015년 1월 지구단위계획구역 지정 제한규정이 도입됨

– 제주도의 대규모 투자사업에 따른 기본방침(2015.1.13.)에서는 중산간의 산록도로 및 오름 기준 한라산 방면에 대해 대규모 투자사업(관광개발)을 배제하는 방향을 명시*하고, 해당구역에서 지구단위계획구역 지정을 제한하였음

■ 단, 중산간의 모든 구역이 아닌 한라산 주변 인근지역만(400m이상만)이 대상이며, 30,000㎡ 미만 소규모 개발은 제어대상이 아니며, 개발이 주로 이루어지는 400m 이하에 대해서는 적용되지 못한다는 한계가 있음

〈그림 Ⅴ-14〉 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정 제한지역



출처: 제주도특별자치도, 2015.8.5.「제주특별자치도고시 제2015 - 106호: 도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정 제한지역」

■ 2015년 5월 도시계획조례 개정을 통해 지하수자원 1,2등급과 경관 1,2등급에 대해 지구단위계획구역 지정을 제한하였음

– 산록도로 기준으로 한라산 방면에 대해 지구단위계획구역 지정제한을 한 조치와 동일하게, 30,000㎡ 미만소규모 개발에 대해서는 제어가 불가하다는 한계가 있음

〈 지하수 및 경관 1,2등급에 대한 지구단위계획구역 지정 제한에 대한 사항 〉

제14조(도시지역 외 지역에서의 지구단위계획구역 지정대상지역 : 자연환경 및 경관 보전을 위하여 특별히 보호가 필요한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역이 아닐 것 가. 특별법 제294조에 따른 관리보전지역으로서 지하수자원보전지구 1등급 및 2등급지역과 경관보전지구 1등급 및 2등급 지역. 다만, 전체 지구단위계획구역 면적의 10퍼센트 이내로서 보전용도로 계획하는 경우에는 제외한다.

출처: 제주특별자치도 도시계획조례

□ 관리보전지역 재정비 연구용역

■ 관리보전지역과 환경자원총량제 등급 비교 및 차이점 분석과 환경자원총량제의 등급 지정, 등급 면적, 관리방안 등을 분석하여, 환경총량등급에 포함된 많은 유형의 레이어들 중 일부를 반영하여 관리보전 등급체계를 보완하는 방향으로 검토 중임

■ 이를 통해 보전구역을 보다 합리적으로 조정할 수 있을 것으로 판단됨

– 관리보전지역 GIS 등급과 환경자원총량관리시스템 등급 등을 통합 정비하는 사항 아님

〈 대규모 투자사업에 따른 기본방침(2015.1.13.)에 명시된 보전기준 정비방향 〉

• 제주의 환경자산인 한라산, 해안선, 오름, 하천, 습지, 동굴, 곶자왈, 문화재보호구역, 중산간 지하수 함양지대의 개발에 대한 보전기준(관리보전지역 GIS 등급, 환경자원총량관리시스템 등급 등)을 통합 정비하되, 정비 이전에는 환경자원총량관리시스템 등 가급적 강화된 기준으로 엄격하게 적용하는 방향을 제시 • 환경자원총량등급을 적용하여 기존 지하수, 생태, 경관등급 기준을 강화할 경우, 개발 불가능 1~2등급은 현재 20% 수준에서 41%까지 확대될 것으로 제시

출처: 제주특별자치도, 2015.1.13. 대규모 투자사업에 따른 기본방침.

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-15〉 기존 정책의 보완 또는 개편 방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
중산간관리	✓ 해발고도 400m 이상 대규모 개발행위에 대해 지구단위계획구역 지정 제한을 통해 개발을 차단	✓ 400m이하 지역에서의 소규모 난개발 제어를 위해 개발행위허가기준 보완이 필요함(주택신설, 소규모 관광개발사업 등에 초점)

(3) 실천전략

실천전략 2-1: 중산간에 대한 보전·이용구상 수립

□ 중산간을 대상으로 하는 보전 및 이용구상 수립 필요성

■ 중산간에 대한 난개발 및 과잉개발 이슈의 핵심은 각종 소규모 개발사업이 계획적으로 관리되지 않은 채 중산간의 자연환경이 우수한 곳곳에 산발적으로 입지하여 중산간 전체의 가치를 저하시키고 있다는 점임

– 현재 제주도에서 산록도로 기준 한라산 방면에 대한 지구단위계획구역 지정 제한으로 해발고도 400m 이상에 대해서 30,000㎡ 이상 개발사업의 추진을 차단한 바 있으나, 개발이 주로 이루어지는 400m 이하에 대해서는 적용되지 않는다는 한계가 있음

■ 이러한 양상은 그간 우리나라에서 경험한 비도시지역의 개별입지 난개발, 도시지역의 개구리 뜀뛰기식 개발로 인한 피해와 유사하며, 보전주의적 접근이 아니라 계획적 관리를 통해 제어해야 할 부분임

– 중산간은 곶자왈, 오름 등 자연환경 뿐 아니라 음식점, 게스트하우스, 펜션 등 취락지역도 중산간 내에 다수 분포(중산간 내 32개소의 취락지가 분포)하고 있어, 보전주의에 입각하여 모든 개발행위를 불허하는 행위는 중산간내 지역민의 생활편익과 제주의 장기적 번영기반을 마련함에 있어서 바람직한 선택이 될 수 없음

■ 따라서, 중산간의 어떠한 공간을 보전하고, 어떻게 이용할 것인지에 대한 구상을 마련하여, 계획적 개발을 통해 현명하게 공간을 관리해나가는 접근이 필요함

□ 중산간에 대한 보전 및 이용구상 수립방향

■ 중산간을 보전구역, 선계획구역, 관리구역으로 구분하여 중산간의 관리와 이용을 위한 큰 그림을 마련하고, 선계획구역에 대한 장기발전방향을 수립하는 방향을 제안함

■ 보전이 우선시되어야 할 구역의 경우, 중산간에 분포되어 있는 각종 자원요소의 분포 및 집적도 등을 감안하여 보전이 필요한 특정 자원이 밀집된 구역을 우선적으로 국유지로서 확보하는 방안을 통해 보전구역을 확보하고 중산간 국립공원화를 모색할 수 있음

■ 관리구역은 이미 개발이 이루어졌거나 개발이 예정된 구역 중 환경적 영향이 최소화될 수 있는 구역을 중심으로 설정하고, 추가적인 개발사업 및 주택공급을 관리구역으로 유도하여 산발적으로 중산간에 입지되는 것을 차단하고, 개발에 따른 추가적 인프라 공급에 따른 환경부하 발생이 최소화되도록 관리함

■ 선계획구역은 중산간의 우수한 자연환경과 경관훼손을 최소화할 수 있는 구역 중 사회간접자본의 공급, 도시화지역에서의 접근이 유리한 공간에 지정하고, 공공이 먼저 내부적으로 계획을 수립하여 그에 부합하는 개발만 허용할 수 있도록 추진함

〈표 Ⅴ-17〉 구역별 여건 및 관리 · 이용방향

영역	구역 여건	관리 및 이용방향
보전 구역	지하수 함양 및 생태계서비스라는 기능 측면에서 특히 보전해야 할 자원이 집중적으로 분포하고 있는 구역. 동쪽과 서쪽의 곶자왈 등 감안	국제적 수준에 부합하는 수준으로 자원을 관리하며, 개발 이외의 방안으로 해당 자원의 가치와 잠재력을 활용. 전략적인 국유지 확보전략을 통해 국립공원화 추진
관리 구역	기 개발되었거나 개발 추진예정 지역 및 그 인접지역(기개발지, 지구단위계획구역, 취락지 등)	추가적인 청정과 공존의 가치 훼손이 이루어지지 않도록 적극적으로 관리. 기 공급된 인프라를 활용할 수 있다는 점에서 개발사업 및 주택공급 수용 유도
선계획 구역	보전구역과 관리구역을 제외한 나머지 구역 중 환경훼손과 추가적 인프라공급을 최소화 할 수 있는 일부 구역	청정과 공존의 가치를 키워나갈 수 있는 개발만을 수용하는 선택과 집중전략 추진

■ 이와 같은 계획적 관리를 통해 보전해야 할 곳은 보전하면서 장기적으로 제주의 발전을 위해 필요한 개발사업을 조화롭게 수용할 수 있을 것으로 판단됨

■ 단, 이 구상을 수립함에 있어서 공간적 범위는 현행법상 200~600m 기준에 한정하기보다 자연적 요소(표고, 경사, 보존자원 등)와 인문적 요소(취락과의 거리, 기존 취락, 공동목장, 기개발지 등)를 종합적으로 고려하여 재조정할 필요도 있음

– 현재 중산간은 통상적으로 해발 200~600m사이의 산간과 평지의 중간지역을 지칭하는 용어로 사용되고 있으며, 법적(2000년 전문 개정된 제주도개발특별법 제2조 중산간지역의 정의)으로도 정의되어 있음. 현재 동법은 아직 폐지되지 않고 유효함.

– 해발고도 200m 이하에서도 중산간적인 취락구역이 다수 분포하고 있으며, 곶자왈의 경우도 중산간 내에 온전히 포함되지 못하고 있어, 특정 정책집행의 대상으로서 중산간이라는 영역에 대해서 활용성이 낮음

실천전략 2-2: 소규모 난개발 제어를 위한 행위허가 기준 강화

□ 소규모 개발사업 및 건축행위에 대한 제어방안 마련

■ 현재 중산간에 대한 핵심이슈는 난개발 및 과잉개발로 인한 경관훼손으로, 제주도에서는 최근 중산간의 산록도로 및 오름 기준 한라산 방면에 대해 대규모 투자사업(관광개발)을 배제하는 방향을 명시*하고, 해당구역에서 지구단위계획구역 지정을 제한한 바 있음

– 제주도의 대규모 투자사업에 따른 기본방침(2015.1.13.)

■ 하지만, 위 조치는 중산간의 모든 구역이 아닌 한라산 주변 인근지역만(400m이상만) 대규모 개발사업만을 대상으로 하고 있어, 중산간 지역의 개발행위의 대부분을 차지하는 소규모 개발과 200~300m 영역은 제어대상에서 제외됨

■ 따라서, 다음 두 가지 방향에 주안점을 두고 30,000㎡ 미만 개발사업 및 건축행위에 대해 제어할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음

■ 주택신설의 경우, 중산간 내 추가적인 주택공급 확대는 중산간 거주민을 대상으로 하는 주택신설 등 최소한의 수준에서 허용하고, 산발적으로 주택이 입지되지 않고 기존 마을에서 신설될 수 있도록 유도하는 방향을 고려하여 관련 기준을 보완함

■ 개발사업의 경우, 중산간 자원과 연계하여 중산간의 환경을 훼손하지 않으면서 가치를 증진시킬 수 있는 소규모 관광 및 체험사업에 대해서는 적극 장려하고, 별도의 유형별 가이드라인을 마련하여 발생가능한 부작용을 최소화함 (가이드라인 참조)

□ 현 제도의 개발행위허가제를 통해 우선 활용하되, 궁극적으로는 계획허가제로 제어

■ 궁극적으로는 미래비전의 계획허가제를 통해 중산간의 각종 개발행위가 청정과 공존의 가치에 부합하는 방식으로 유도하는 것이 이상적이나, 이는 단기간에 도입이 어려움

■ 단기적으로는 현행 개발행위 허가제의 틀 속에서 제주특별자치도 도시계획조례상 개발행위허가 기준에 대한 개정을 통해 소규모 개발사업에 대한 세부 허가기준을 보완할 필요가 있음

– 현재 개발행위허가제는 국토계획법에 의해 운영 중이며, 제주특별법에 의해 이미 위임되어 있는 상황으로, 제주특별자치도 도시계획조례의 제24조 개발행위허가의 기준 보완 및 심의를 위한 세부기준 마련을 통해 소규모 난개발에 대한 추가적인 제어가 가능함

– 현재 도 조례 개발행위허가기준상에 “중산간 지역은 개발행위로 인하여 그 지역과 주변

지역에 지하수오염, 생태계파괴 및 위해발생 등의 우려가 없을 것” 이라는 사항이 언급되어 있음

– 이와 같이 공통사항에 명시하는 방법 이외에 시가화 용도, 유보용도, 보전용도의 3개 용도로 구분하여 개발행위허가 검토사항을 마련하는 방법도 가능할 것으로 판단(중산간의 대부분을 차지하는 계획관리구역은 유보용도, 보전관리지역과 자연환경보전지역, 생산녹지지역은 보전용도로 구분)

〈 제주특별자치도 도시계획조례상 개발행위허가 관련 주요사항 〉

제19조(개발행위허가의 대상) 특별법 제243조제11항과 법 제56조제1항 각 호 외의 본문에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

제20조(개발행위허가의 경미한 변경) ① 특별법 제243조제11항 및 법 제56조제2항 단서에 따라 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 사항은 다음 각 호와 같다.
② 도지사는 특별법 제243조제11항 및 법 제57조제4항에 따라 개발행위허가에 조건을 붙이려는 경우에는 신청서 접수 후 7일 이내에 개발행위허가를 신청한 자의 의견을 들어야 한다.

제23조(개발행위허가의 규모) ① 특별법 제243조제11항 및 법 제58조제1항제1호에 따른 개발행위의 규모는 다음 각 호에 해당하는 토지의 형질변경면적으로 한다.
② 제1항의 규정을 적용함에 있어서 개발행위허가의 대상인 토지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 각각의 용도지역에 위치하는 토지부분에 대하여 각각의 용도지역의 개발행위의 규모에 관한 규정을 적용한다. 다만, 개발행위허가의 대상인 토지의 총면적이 해당 토지가 걸쳐 있는 용도지역 중 개발행위의 규모가 가장 큰 용도지역의 개발행위의 규모를 초과하여서는 아니 된다.
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 면적제한을 적용하지 아니한다.

제24조(개발행위허가의 기준) ① 특별법 제243조제11항과 법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표 1과 같다. ② 도지사는 제1항의 개발행위허가 기준에 대한 세부적인 검토기준을 정할 수 있다.

■ 개발행위허가 기준이 관리지역의 경우 30,000㎡이하라는 점에서 현재 제주도에 도입된 산록도로 위 지구단위구역 지정 제한과 연계하여 산록도로 위쪽에 대한 난개발을 제어를 강화함

■ 또한, 국토계획법상 개발행위허가 기준에서 용도지역별로 개발행위허가 기준 규모를 조례를 통해 달리 정할 수 있도록 하고 있어(관리지역 및 농림지역, 자연환경보전지역의 경우만), 이를 활용하여 제어대상을 확대시키는 방향도 도입할 수 있음

– 국토계획법상 개발행위허가 기준에서는 용도지역별로 개발행위허가의 규모기준을 정하고 있으며, 관리지역 및 농림지역의 경우 30,000㎡이하, 자연환경보전지역의 경우 5,000㎡이하이나 이들 용도지역에 대해서는 조례로 따로 정할 수 있도록 하고 있음

■ 따라서, 현재 중산간에 도입된 지구단위계획구역 지정 불허 방침이 조정되거나 계획허가제가 도입되기 이전까지는 아래와 같은 중산간 내 주택공급과 관련된 사항과 소규모 개발사업과 관련된 사항 등을 참고하여 허가기준에 포함시켜서 운용함

– 본 미래비전에서 제시하는 계획허가제는 현 개발행위허가제와 같이 단순히 제어에 초점을 둔 것이 아니라, 개발사업 시행자와의 협상을 통해 제주도가 추구하는 청정과 공존의 가치를 증진시킬 수 있는 체계이며 필요한 사업에 대해서는 적극적으로 우대까지 가능한 방식이라는 점에서 차이가 있음

〈 중산간 내 주택공급에 대한 허가기준 참고사항 〉

- 중산간 거주민의 생활편익을 제공하기 위한 시설 및 주택 증개축 허용
  – 현재 중산간 거주민의 기본적인 생활권 보장 측면
- 주택신설은 중산간에서 생산활동을 영위하거나, 곧 영위하게 될 주민을 대상으로 한 주택으로 한정
  – 중산간과 연고가 없는 외지인에 의해 중산간 내 신규주택이 산발적으로 건축되고, 지하수가 추가적으로 이용될 수 있는 사항 제어
- 주택이 산발적으로 입지되지 않고 기존마을로 유도
  – 주택 등의 신규건설로 인해 지자체의 인프라 추가공급이 필요할 경우, ①이를 제공하지 않고 개인이 부담하게 하는 방안이나, ②추가 인프라 공급이 필요한 지역에는 개발을 허용하지 않는 방안 검토
- 위의 사항에 해당되는 경우라도, 생태환경, 지하수 함양기능, 경관 등에 대한 추가적 훼손이 일어나지 않도록 충분한 조치를 취하고, 소규모 산발적으로 입지함으로서 경관훼손이 없을 경우에만 허가

〈 중산간 내 소규모 개발사업에 대한 허가기준 참고사항 〉

- 기본적으로 중산간 자원과 연계한 소규모 관광 및 체험사항으로 환경위해 가능성이 매우 낮은 사업에 대해서만 선별적으로 허용
- 마을(20호이상)을 기준으로 도보권 내에서 관광자원으로 활용 및 연계할 수 있는 최소 하나 이상의 자연환경 및 인문환경이 있는 경우에 대해서만 허용하고, 도보권에서 연계가능한 자원이 없는 지역에서 숙박이나, 신규 관광지 개발을 목적으로 추진하고자 하는 사업 등은 배제
- 체험관광사업을 위한 지하수 추가 활용은 허용하지 않으며, 광역상수도 등 기존 인프라과 연계하여 활용하도록 규정(청정가치)
- 자연자원간 연계를 위한 인프라가 필요한 경우, 환경위해요인이 적은 인프라(트래킹 코스, 레일바이크 등)는 청정에 부합하는 것으로 허용하되, 인공적인 도로시설물 등에 대해서는 불허

실천전략 2-3: 중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 강화

□ **곶자왈, 오름 등 우수자원이 집적한 보전구역의 경관훼손에 대한 제어 강화**

■ 오름에서 보전해야 할 요소는 오름자체보다는 경관이라는 점과 오름이 분산적으로 분포하고 있다는 점에서 이에 대한 보전방안은 중점경관가이드라인 설정하여 관리함 (세부 사항은 자연자원의 경관관리방안 참조)

– 곶자왈의 경우에도 중점경관구역을 적용하는 방안을 추가적으로 고려할 수 있음

(4) 기대효과

□ **중산간에 대한 체계적인 계획적 공간관리 가능**

■ 중산간을 이용, 보전, 선계획의 3개 영역으로 구분하여 구상안을 마련함으로서 중산간의 주요자원을 보다 온전히 보전하면서 보전과 이용을 조화시키면서 개발이 가능함

□ **중산간의 소규모 난개발 억제**

■ 중산간지역의 주택 및 개발사업에 대한 개발행위허가 기준 강화를 통해 바람직하지 않은 난개발로 인한 중산간의 경관과 기능을 보다 온전하게 유지함

추진전략 3 수변[1] · 해양의 종합적 관리·이용방안 마련

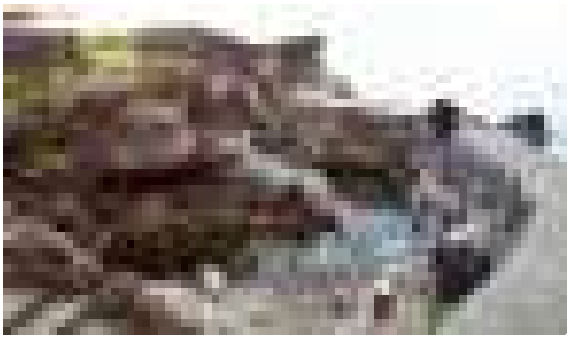
(1) 현황 및 문제점

□ 해안변의 가치

■ 제주의 해안변은 용천수를 중심으로 해안마을이 형성되면서 제주만의 독특한 생활양식과 문화, 아름다운 풍광이 가득한 제주 정체성과 역사성이 담긴 공간으로 과거 뿐 아니라 현재에도 도민과 관광객이 즐겨찾는 청정제주와 제주다움을 형성하는 근간이라 할 수 있음

■ 최근 해안변 자연 및 경관파괴, 경관의 사유화 등으로 청정과 공존의 가치 훼손이 우려됨

〈그림 V-16〉 애월읍의 중엄새물



〈그림 V-17〉 이호테우해변의 원담과 문수물(용천수)



〈그림 V-18〉 제주도 마을분포 현황



출처: 김태일. 2015.8.31.「전환기의 제주개발: 자기성찰과 패러다임. 제주 미래 비전 토론회」

〈그림 V-19〉 제주도 용천수 분포 현황



출처: 제주워터정보관리시스템(http://www.jejuwater.or.kr)

1) 미래비전에서 제주의 수변은 물과 접한 친수공간으로서 이용과 보전의 측면에서 적극적인 관리가 필요한 공간으로 해안변과 유수천(연중 물이 흐르는 하천)을 포함하는 개념으로 해안변은 해안선(만조수위선)으로부터 조간대, 해안사구, 사빈(모래사장)을 포함하여 해안의 자연환경이 연속적으로 분포하고 있는 공간을 지칭하며, 관리의 대상으로서 해안변은 지적경계선을 기준으로 하되 포락지를 포함하는 공간으로 정의함

□ 해안변 관리의 주요 이슈: ① 해안변 자연자원 및 경관 파괴

- 해안변의 개발사업으로 자연해안과 해안변의 생태계와 경관이 훼손되는 일이 빈번하게 언론을 통해 보도되고 있음
- 해안 매립, 인공호안, 공유수면 거래 등으로 자연해안선이 파괴·소실되거나, 개발사업으로 해안변의 구릉, 섬 등 우수한 경관자원이 훼손되는 일이 아직까지도 나타나고 있음
- 이와 함께 경관이 우수한 자연자원 인근(예.올레길 주변)에 음식점, 까페 등이 띔띄기식으로 난립되어 자연경관이 훼손되는 현상, 해안변 육상양식장 난개발로 해안가 자연자원 및 해안생태계가 훼손되는 현상도 언론을 통해 지적되고 있음

□ 해안변 관리의 주요 이슈: ② 해변에서의 경관 사유화

- 해안변 자원과 경관에 대한 직접적인 훼손에 더불어, 해안변 경관과 공간에 대한 사유화 문제가 최근 대두되기 시작함
- 해안변에 위치한 시설에서 폭포 및 해변 등 특정공간에 대한 공공의 접근을 차단하거나 도민과 관광객들이 누리던 경관이 새로 건축된 건물로 인해 훼손되는 일들이 도민사회에서 이슈로 대두되고 있음

〈 해수욕장에 대한 사유화 우려 : 이호해수욕장 〉

• 분마이호리조트 개발계획(2014.7)에 이호해수욕장과 송림이 사업구역에 포함되어 사유화 제기
  – 해수욕장은 제척되었지만, 콘도 등이 에워싸고 있어 적절한 공공접근로에 대한 규정이 없을 경우 대한항공 사례와 같은 사유화 우려
  – 이는 비단 이호해수욕장에 제한된 문제가 아님. 제주시 지정 해수욕장 7개(함덕, 김녕, 곽지, 협재, 이호, 금능, 삼양) 중 삼양을 제외한 6개가 유원지로 지정, 민간 개발사업 추진 가능

〈그림 Ⅴ-20〉 분마이호리조트 개발계획과 이호해수욕장 및 송림 위치



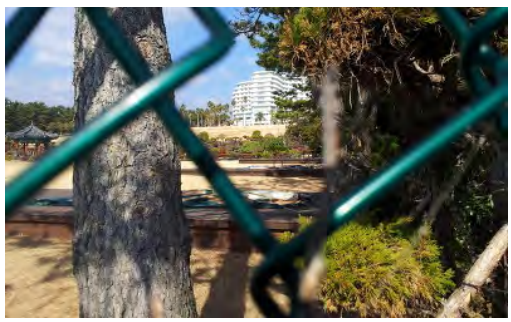
출처: 제주일보. 2015.7.14.「4000억원대 이호유원지 개발사업 지지부진」;
제주의소리. 2014.7.18.「해수욕장 사유화 논란 이호유원지 일단 제동」;
연합뉴스. 2014.7.11.「제주 이호동 주민 '해수욕장이 개발사업 부지라니'」

〈 공공접근로 차단으로 해안변 사유화 사례 : 대한항공 소유의 칼호텔, 파라다이스호텔 〉

- 올레 6,7 코스는 소정방폭포 등 빼어난 경관으로 신혼부부, 시민과 관광객들의 유명한 산책코스이며, 거문여해안도 도민이 애용하던 공간
- 대한항공 소유인 칼호텔은 2009년까지 호텔 내 산책로를 개방했지만, 올레탐방객의 안전사고 책임소재 등을 이유로 호텔 내 올레길 폐쇄. 칼호텔과 인접한 파라다이스호텔도(대한항공이 2008년 인수), 호텔시설 노후, 안전사고 위험 등을 이유로 출입을 폐쇄
- 현재 두 호텔 내 해안을 따라 있었던 올레길은 현재 두 호텔의 외곽을 따라 변경되었으며, 사실상 거문여해안도 사유화
  – (대조적 사례) 중문해수욕장의 신라, 롯데호텔은 절벽에 산책길을 만들어 주민들을 위한 올레길로 개방, 제주올레5코스의 금호리조트, 신영영화박물관 등에서도 올레길을 시민에게 개방







출처: 제민일보, 2014.2.19.「해안 경관 사유화 안 된다」;
제민일보, 2014.2.16.「대기업 서귀포 해안절경 사유화 점입가경. 다음블로그, 바당길을 가로 막는 칼호텔(올레 6 코스). 에뜨랑제(Etranger) 나그네의 길(http://m.blog.daum.net/ohyagobo/513);」

〈 경관의 사유화 사례 : 섭지코지 〉

[제주의 대표적 해안 경관 명소에서 기업 소유 숙박단지의 정원으로 : 성산일출봉에 대한 조망]

- 방두포 등대에서 바라보는 성산일출봉의 모습은 글라스하우스에 가려졌고, 성산일출봉의 온전한 모습은 휘닉스아일랜드 투숙객만 볼 수 있는 특권이 되어버림
  – 대부분의 방문객들이 성산일출봉의 모습이 가려진 것에 대해 비판
- 현재 섭지코지 내에서 관광객에게 허용된 땅은 해안산책로가 전부로 섭지코지 내에 유채꽃이 만발하여 풍광이 좋은 곳에 대해서는 돈을 내야 접근 가능
  – 섭지코지 토지의 80%이상이 ㈜보광제주의 소유(현무암 돌담으로 경계를 구분)
  – 해안절벽과 맞닿은 절대보전지역과 공유수면을 제외하면 사실상 섭지코지 전체
- **심지어 초기 개발계획은 사실상 출입구를 폐쇄하고 프라이빗 비치를 만드는 것이었음**
  – 2007년 섭지코지 주차장과 진입로를 제주도로부터 매입하여 출입구를 하나로 만들고, 나머지 길을 모두 폐쇄하여 입장료를 받기 시작했으나 주민의 반대로 제주도가 다시 매입
- 참고사항 : 피닉스아일랜드의 개발주체인 ㈜보광의 섭지코지에 대한 초기 개발계획은 2014년까지 호텔 250실, 콘도 1115실, 전망대, 전시관, 해양주제공원, 레포츠 센터 등 해양관광단지를 조성하는 것이었으나, 현재까지 전망 좋은 대규모 숙박시설만이 지어지고 있음







출처: 제주의소리. 2015.3.5.「 '땅장사 논란' 보광, 시세차익도 모자라 또 '국공유지 팔아달라?' 」; 경향신문. 2013.4.19.「 '경관의 사유화' 제주 섭지코지.」

■ 해외 주요 섬 관광지의 경우, 이와 같은 사유화 문제가 심각한 수준으로 진전되어 공존의 가치를 위협하는 모습을 쉽게 확인할 수 있음

〈 우려되는 미래 : 미국 말리부의 사유화 문제 〉

- 말리부에는 공공접근로 규정은 있으나 지켜지지 않음
  - 1,000㎞마다 공공이 해변으로 접근할 수 있는 공간을 마련하도록 규정하고 있으나, 전체 중 3마일에 해당되는 지역에 접근로가 없음
  - 총 105개 공공접근로가 있어야 하나, 17개에 불과
  - 1973년 이후로 해변에 있는 사유지 일부를 공공에게 개방하는 수직적 완화(vertical easement)가 총 29건이 계획되었으나, 실제로 9개만이 개방
- 토지소유주들이 소수의 주민들만 해안에 접근할 수 있는 출입구를 만들어서 접근로를 막거나, 교묘한 방식으로 접근로를 은폐하는 다양한 방식을 취함
  - Broad Beach의 경우 '이 부지는 개인소유지이나, 이를 통과하면 공공해변이 나온다' 는 문구를 보이지 않을 정도의 작은 글씨로 적어 사실상 심리적으로 접근이 어려움







출처: Robert Garcia, et al. 2005. 「Free the Beach! Public Access, Equal Justice, and the California Coast. Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties. 143.; Escape Apps」

□ 해안변 관리의 주요 이슈: ③ 연안침식에 따른 해양자원 유실, 자연재해 심화

■ 해안도로, 인공호안, 해안변 매립 등으로 연안침식이 가속화되면서 주요 해양자원이 유실되고 있으며, 월파 등 도민피해의 규모도 점차 증가되고 있음

– 제주의 대표적인 관광자원인 우도 홍조단괴 해빈(천연기념물 제 438호)의 경우, 최근 30년간 해빈 면적의 30%가 소실된 것으로 조사됨

■ 특히, 제주도의 해수면 상승은 우리나라 해역 중 가장 빠르게 진행되고 있으며, 주요 해변에서의 재해발생 우려도 매우 심각한 수준이며, 특히 북측보다 남측이 해수면 상승, 연안침식에 취약한 것으로 나타남

– 제주도의 해수면 상승은 우리나라 해역 중 가장 빠르며, 상대적으로 해수면 상승폭이 높은 북측 해안은 1964~2004년 44년간 23cm 상승

– 2009년까지 지난 33년간 제주지역의 해수면 상승은 5.7mm/년으로 세계평균 해수면 상승폭(1.8mm/년)의 3배에 달함(국립해양조사원, 2010)

※남해 3.2mm/년, 동해 2.2mm/년, 서해1.3mm/년을 크게 상회

– 해수부가 2014년 제주도의 12개 해안의 침식수준을 조사한 결과, 12개 중 8개(67%)가 C등급(우려: 재해발생 가능지역) 이하

※하모, 함덕, 협재의 경우, 2012년 B등급이었으나 2014년 C등급으로 하락

〈그림 V-21〉 해수부의 연안침식 모니터링 결과



출처: 제주일보, 2014.6.10.「제주 연안 침식 가속화.」

(2) 기존정책 평가

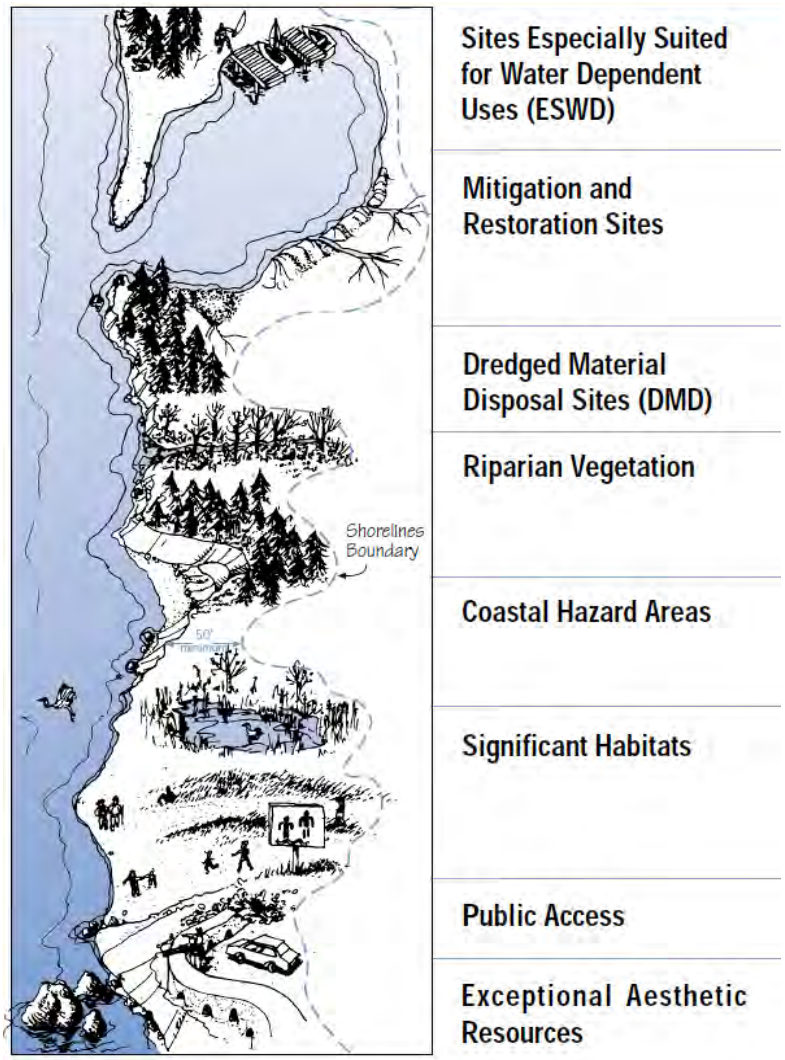
□ 해외 사례 : 통합관리구역 설정, 셋백(Set-Back) 활용

- 해외 주요 섬들은 해안변에 통합관리구역을 설정하여 용도별로 토지이용을 관리하거나 셋백을 활용하여 공공성 훼손과 연안침식에 적극적으로 대응하고 있음

- 미국의 경우 해안에 대한 공공접근성과 연안침식· 재해에 대한 안전성 확보의 관점에서 해안변을 관리하고 있으며, 주요수단으로 해변용도지역지구제와 셋백(Setback)을 주로 활용 중임(※세부적인 운용방식은 주별로 상이함)

- 해변용도지역지구제의 경우 해안선에서 육지 쪽으로 일정공간을 경계로 설정하고, 해당 구역의 토지에 대해 용도지역을 설정하여 관리하는 개념으로 오레곤주에서 활용 중임

〈그림 V-22〉 오레곤주의 해변용도지역구분



출처: Oregon Department Of Land Conservation And Development. (pdf)

〈표 Ⅴ-18〉 오레곤주 연안용도구역

용도구역	포함되는 토지유형	특별히 요구되는 사항
특히 물에 대한 의존성이 높은 용도를 위한 구역 (Especially Suited for Water Dependent Uses)	· 해안에 가까운 수심이 깊은 구역으로 철도, 고속도로 등 접근성이 높아 물 의존적 활동(항구시설, 마리나 등)에 적합한 구역 – 대부분의 ESWD는 공업화된 하구	· 물 의존적 용도(Water-dependent uses)만 허용(선착장, 항만 시설 등의 기능-물 접근목적의 용도) · 물 의존적 용도의 연계 및 이미 허가된 물 의존적 용도를 침해하지 않는 이용.
완화 및 복원구역 (Mitigation and Restoration Sites)	· 갯벌 또는 습지에 준설 또는 매립이 허용될 시, 균형유지를 위해 하구의 보완창출역할을 해주는 지역. · 생태학적 가치와 관련하여 완화 및 복원을 위한 잠재력이 높은 지역 등 -조수의 작용을 복구하기 위해 방조제를 허무는 행위는 전형적인 완화 잠재력을 향상시키는 행위	· 완화 또는 복원을 위한 궁극적인 용도로서 이를 침해하지 않는 일시적 및 다른 용도들은 허용. · 기존 용도의 지속은 일반적으로 허용.
준설물질 처분구역 (Dredged Material Disposal Sites)	· 개발예정지 또는 항해수로와 가까운 생산성이 없는 농지. · 일반적으로 습지와 비옥한 농지는 동 구역으로 지정하지 않음.	· 준설물질처분이 완벽히 끝날 때까지 방해가 되는 용도는 허용불가 · 제거가 완전히 된 후, 허가된 조닝에 의해 일부 이용 허가가능
수변식생 (Riparian Vegetation)	· 해안을 따라 있는 나무, 관목 및 기타 식생은 해안선을 안정시키고 주거환경을 제공하며, 인접개발지로부터 연안해역의 완충작용에 기여 · 수변식생은 통상 수로와 해안선의 특성에 따라 내륙으로 25-75feet까지 분포	· 식생제거 제한. · 물 의존적 용도를 제외한 구조물은 수변 식생으로부터 셋백되어야만 함 · 수변 지역은 오리건 어류 및 야생동물 관리부로부터 인가를 받는 경우 재산세 유예혜택을 받을 수 있음.
연안위험구역 (Coastal Hazard Areas)	· 연안해역에서 침식, 범람 등의 자연재해의 위협이 있는 지역.	· 확인된 위험지역에서의 모든 개발은 시 또는 카운티에 의해 검토됨 · 식생의 안정화는 해안 침식을 조절하기 위해서 사석(방파제 본체)보다 우선
중요주거환경(Significant Habitats)	· 종합계획차원에서 확인된 높은 가치가 인정되거나 상대적으로 특유한 중요주거환경 및 습지대.	· 습지 또는 주거환경의 자원가치는 계획에 의해 보호됨. · 개발은 지정된 영역 밖에서 이루어지거나 인정된 가치의 보호와 일관되어야 함(습지개발은 지역계획에서 보호로 지정되지 않을지라도 주와 연방정부의 허가를 필요로 함).
공공적 접근 (Public Access)	· 공유지, 연안해역의 물리적/시각적 접근을 제공하는 진입권리 및 통행권.	· 토지내 특정 공공 접근로나 접근을 위한 잠재력이 없는 경우 토지판매는 허용되지 않음
우수한 미적자원 (경관자원)(Exceptional Aesthetic Resources)	· 연안해역의 우수한 경관 또는 연안의 조망, 특수연안지형을 갖고 있는 지역 (공공조망지역, 공유지 및 주립공원 등) · 조망을 방해하거나 훼손하는 개축 또는 개발은 허가되지 않음.	

출처: Oregon Department Of Land Conservation And Development. A Citizen's Guide, To the Oregon Coastal Management Program, (pdf)

■ 셋백의 경우, 해안선에서 일정거리에 셋백선을 설정하고, 셋백선까지 건물설치를 금지하는 No-Build Zone 방식과, 허가를 통해 행위를 허용하는 Permit 방식으로 운용되고 있음

〈 다양한 셋백 방식 사례 〉

1. 오레곤주의 셋백 방식: Permit 방식

- 해변공간의 공공성 침해를 막기 위한 차원에서 모래해변 중 해안선에서부터 식생 시작 선까지 주(state)의 영구적 사용권(easement)을 규정
  - 미국 해변의 공적영역은 파도에 젖는 모래의 최고선까지나, 오레곤주는 Beach Bill(1967)을 통해 젖지 않는 부분 일부까지 공적 권리 부여
- 영구적 사용권 범위 내에서 모든 행위는 주의 Beach Permit에 따라 허용여부가 결정되며, 공적검토와 공청회 등의 절차를 의무화

2. 하와이 카우이주의 셋백 : No-Build Zone 방식

- 모든 해안선에 셋백선을 설정하고, 내부 토지에 대해 강력한 행위 제한
  - 해안선에 접한 토지뿐 아니라 해안선 500ft(150m)내 모든 토지 제어
- 셋백선은 최소 40ft(약12m)이며, 필지깊이, 건물 바닥면적별로 차등 설정
  - 필지깊이 100ft 이상시, 깊이 20ft 증가시마다 셋백선 10ft 추가후퇴
  - 필지깊이 160ft 이상시에는 건물 바닥면적에 따라 40ft에 연간침식률을 추가로 반영하도록 설정(최대 40ft + 연간침식률 100배 거리)

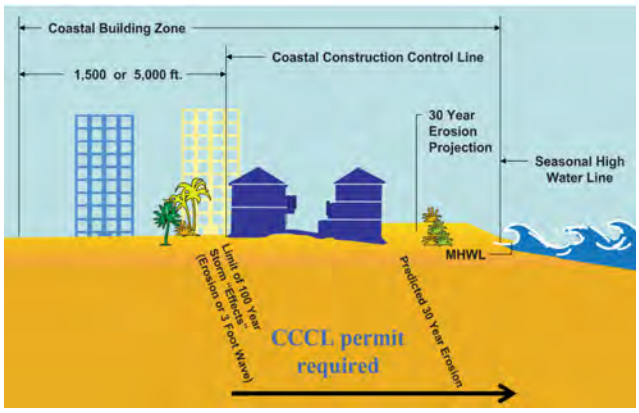
3. 플로리다주의 셋백 : No Build Zone + Permit + 별도 건축기준 적용

- 해변 전체에 'No-Build Zone' 방식의 50ft(15m)셋백을 적용하며, 사빈(Sand Beach)에 대해서는 특별 관리대상으로 별도의 제어체계를 마련
- 해수욕장 등 사빈에 대한 제어사항
  - 30년 침식예상선 내에서의 No-Build Zone, 100년 주기로 태풍으로 영향을 받을 수 있는 한계선인 연안건축관리선(Coastal Construction Control Line, CCCL)내에는 Permit(허가)를 통해 건축행위가 가능하며, 지켜야할 건축기준을 별도로 제시

〈그림 V-23〉 플로리다주 연안건축관리구역 적용해변



〈그림 V-24〉 플로리다주의 연안건축관리구역 개념



주: 붉은선 이외 지역은 해안선에서 50ft 셋백 적용

출처: Florida Costal Office, 2014, Florida Coastal management Program Guide.(pdf)

□ 제주의 연안관리지역계획

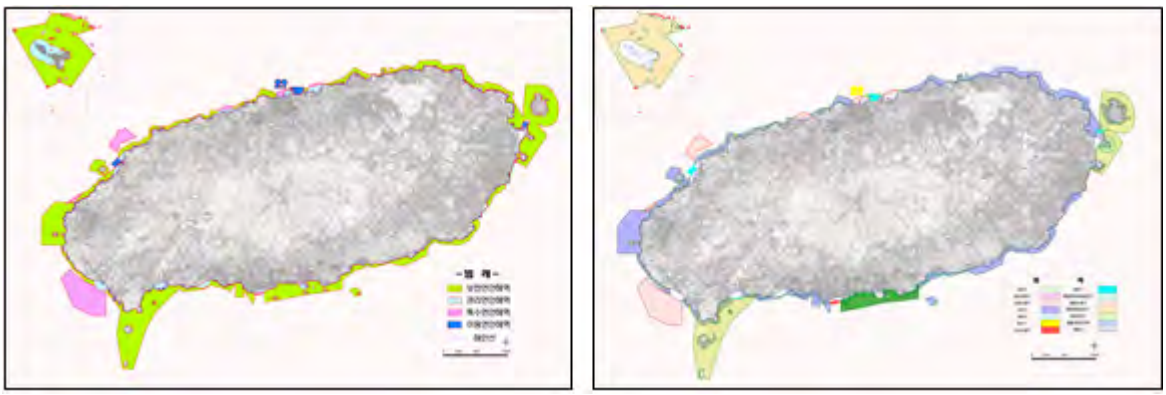
■ 제주도의 경우 최근 해역(바다)을 대상으로 한 용도별로 해역을 구분하여 관리하는 체계를 마련하였으나, 육역(해안변)에 대해서는 종합적 관리틀이 마련되지 않음

– 2010년 연안관리법 개정으로 우리나라 연안지역에 연안해역 용도별·기능구별 지정관리제가 도입되었고, 이에 따라 제주도 연안관리지역계획(2012)이 수립되었음

■ 제주 연안관리지역계획(2012)은 연안해역*에 대해 4개의 연안용도(이용연안, 보전연안, 관리연안, 특수연안)와 13개의 기능구를 지정하고 있으나, 바다로부터 지적경계선까지를 범위로 하고 있어 육역은 관리대상이 아님

– 해역을 대상으로 설정된 연안용도와 기능구의 경우에도, 연안관리법에 따라 연안해역에 기존 법규에 의해 기지정된 사항을 종합적인 틀 속에서 재분류하는 차원이며, 별도의 개발 및 사유화 등의 제어수단이 마련되지 않았다는 한계도 있음

〈그림 V-25〉 제주 연안관리지역계획(2012) 상의 연안해역(좌)과 기능구(우)



연안용도해역	기능구
이용연안	항만구, 어항구, 광물자원구, 항로구, 해수욕장구, 레저관광구, 해중문화시설구
특수연안	해양수질관리구, 해양조사구, 재해관리구, 군사시설구, 산업시설구, 해양환경복원구
보전연안	수산생물자원보호구, 해양생태보호구, 경관보호구, 공원구, 어장구, 해양문화자원보존구
관리연안	*이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역 중 2개 이상의 용도가 겹쳐진 연안해역

출처: 제주특별자치도, 2012.「제주특별자치도 연안관리지역계획」

□ 개별법에 근거한 해안변 관리의 한계

■ 제주도 해안변은 대다수는 국계법에 의해 용도지역상 보전녹지지역, 자연녹지지역, 보전관리지역과, 용도지구상 자연취락지구 등으로 지정되어 있으며, 해수욕장은 도시계획시설인 유원지, 관광진흥법상 관광지로 지정되어 있음

■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시계획조례」, 건축계획 심의 등은 개별 건축물만을 대상으로 용도구역 등에 따라 행위허가, 규모, 높이만을 제어하고 있어 해안변 공공성·경관 확보, 연안침식 제어를 위한 통합적 접근이 불가능함

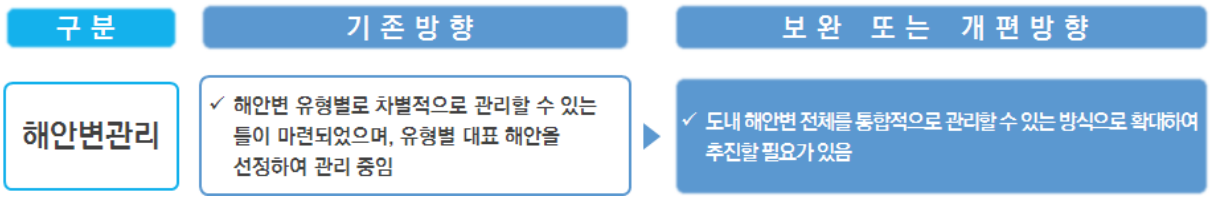
■ 제주특별법을 통해 도입된 제주만의 관리보전지역과 절대·상대보전지역의 경우에도 해안변 일부만이 경관보전지구, 절대·상대보전지역으로 지정되어 있어 그 외 지역에서 난개발, 경관훼손 등에 적절히 대응하기도 어려움

■ 그 외 현재 경관, 사유화에 대한 주요 제어수단으로 활용되고 있는 경관심의의 경우에도 해안변에서 이루어지는 행위가 심의 대상이 아니며, 일부 해안변 건축행위에 대한 경관심의인 경우에도 경관 이외에 공공접근로, 연안침식 등의 사항에 적절히 조치하기 어려움

■ 연안침식과 관련해서는 유원지, 관광지로 지정된 도내 해수욕장은 환경영향평가를 받아야 하나, 환경에 대한 영향만이 협의대상이며 협의의견에도 구체적 기준이 제시되지 않아 실효성 있는 관리가 곤란한 상황임

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-26〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 3-1: 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립

□ 해안변 전체를 대상으로 한 종합계획 수립의 취지 및 필요성

■ 해안변이 무분별하게 개발되고 훼손되면서 모든 해안변의 가치가 전반적으로 저하되는 것을 막기 위해서는 해변 전체를 대상으로 대두되는 다양한 이슈들에 대해 종합적·효과적으로 대응할 수 있는 체계와 기반 마련이 시급함

– 현재 해안변에서 야기되는 경관, 사유화에 대한 대응수단으로 경관심의와 기타 개별법에 근거한 행위 제어 수단들을 활용하고 있으나, 이러한 개별적 수단만으로는 해안변 전체를 대상으로 일관된 기준과 원칙하에 관리하기는 것이 어려움

■ 현재 제주도는 연안관리지역계획(2012)을 수립하면서 바다에서부터 지적경계선까지의 범위에 대해 4개 연안용도(이용연안, 보전연안, 관리연안, 특수연안)와 13개 기능구를 지정하여 해역에 대한 일관된 관리틀을 마련한 바 있으나, 육역에 해당되는 해안변에 대해서는 아직까지 종합적 관리틀이 부재함

– 2010년 연안관리법 개정에 따라 연안해역 용도별·기능구별 지정관리제가 도입되면서 수립되었으며, 연안해역에 기지정된 사항을 재분류하는 차원이며 육역은 포함되지 않음

■ 해안변 전체를 통일된 틀 속에서 체계적, 종합적으로 관리하기 위해서는 첫째, 해안변을 하나의 공간단위로 지정함으로써 일관성을 가지고 관리할 수 있는 기반을 마련하고, 둘째, 해안을 유형별로 구분하여 유형별 맞춤형 관리방안을 도입하도록 추진함

□ 해안변 통합관리구역의 설정

■ 미국 오레곤의 해변용도지역지구제와 같이해안선 또는 지적경계선에서부터 일정범위까지를 통합관리구역으로 설정하여 관리역량을 집중시킴으로써 해당구역에 대한 개발행위 및 환경위해 행위까지 제어하도록 추진함

■ 다만, 통합관리구역이 곧 개발행위를 제한하는 범위가 되어서는 곤란하며, 정책적 관리의 대상을 설정하기 위한 차원으로 폭넓게 지정하여 운영할 필요가 있음

– 일례로 하천정비사업 등 육지에서 사업을 추진하면서 해안변 및 통합관리구역에 대해 환경오염을 발생시킬 경우 행위자가 이를 원상복구토록 의무화하거나, 경관을 저해하는 방치된 건축물에 대한 조치 등을 명령하는 방식으로 운용할 수 있음

■ 통합관리구역의 범위는 도내 해수욕장(사빈) 깊이가 약 50~100m라는 점을 감안하여, 그에 더불어 최소 1~2블럭이 포함될 수 있는 범위를 고려하는 것이 적정할 것으로 판단됨

– 하와이 카우이주는 해안선에서부터 약 150m까지를 관리 대상으로 설정

– 국토부(2011) 해안경관관리가이드라인에서는 해안선에서 40m를 해안선 보호구역, 해안선에서 100m를 중점관리구역으로 설정한 바 있음

〈그림 Ⅴ-27〉 국토부 해양경관 가이드라인에서 제시한 기준



출처: 국토해양부. 2011.「해안선으로부터 500m 지역은 해안경관 특별관리구역으로 관리(보도자료)」

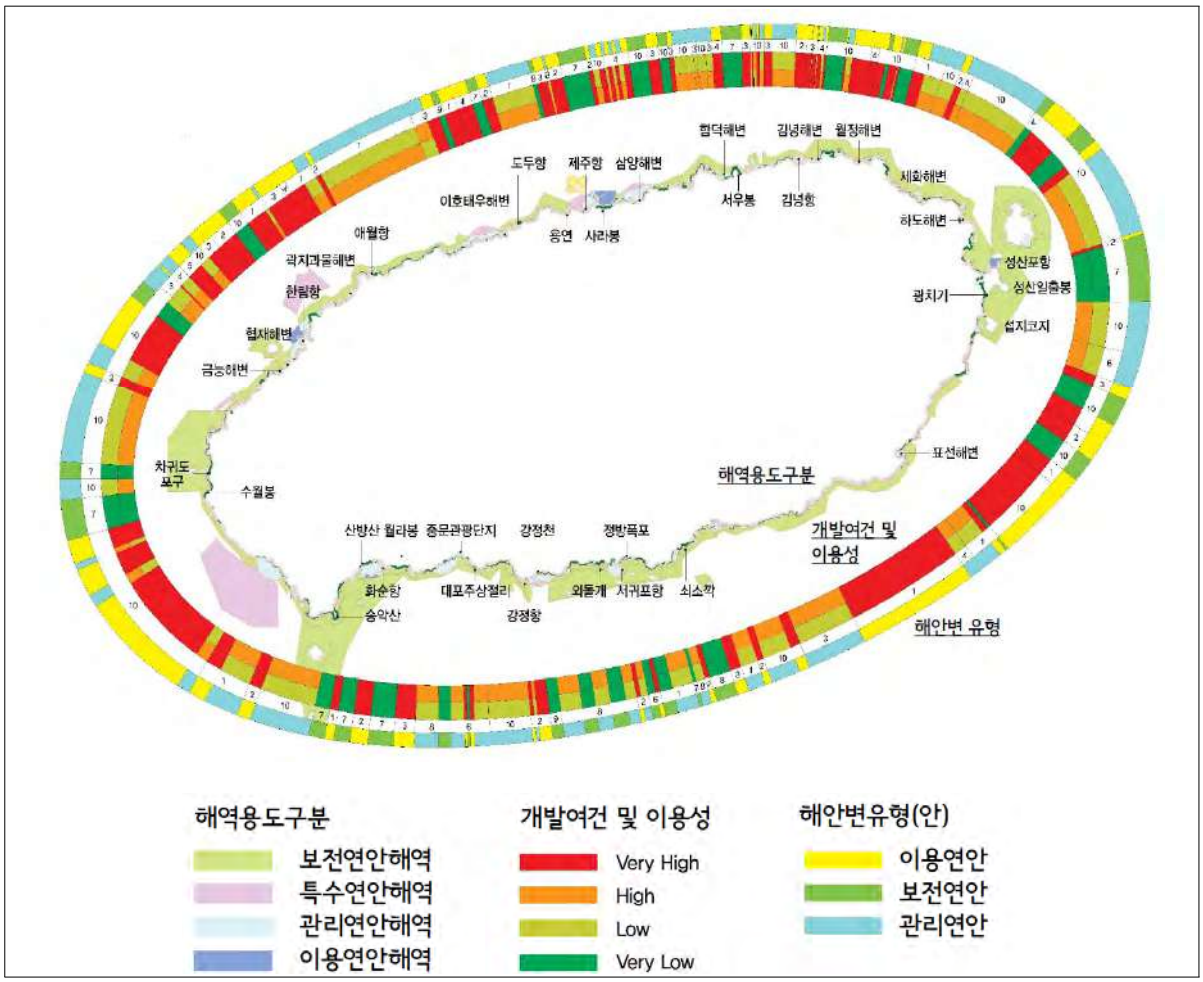
□ 해안변 종합관리계획의 수립: 3개 유형에 대한 관리·이용방안 마련

■ 제주 전체 해안변을 이용, 보전, 관리의 세 가지 유형으로 구분하여 관리하며, 각 유형별로 특성에 맞는 차별적 관리방안을 적용함

– 제주도 연안관리기본계획에서 설정된 해역의 4대 용도(보전연안해역, 관리연안해역, 이용연안해역, 특수연안해역)과의 정합성 확보를 고려하기 위해 3개 유형을 제안함

■ 해안변 유형 설정시, 제주도 연안관리기본계획으로 기 설정된 해역의 용도(보전연안, 관리연안, 이용연안)을 기준으로 하되 개발여건 및 규제사항, 자연요소, 친수활동, 혐오시설, 경관훼손 여부 등을 종합적으로 고려하여 3개 유형을 설정하는 방식을 고려할 수 있음

〈그림 Ⅴ-28〉 제주 해안변 유형구분 개념도(예시)



주: 해안변 유형은 해역용도구분, 토지이용, 자연요소, 친수활동여건, 토지이용 및 규제사항, 청정과 공존에 부합하지 않는 시설의 기조성 현황 등을 종합적으로 고려하여 설정

〈표 Ⅴ-19〉 해안변의 유형구분 고려요소

고려요소	세부 내용	해안변 유형		
		이용	보전	관리
해역용도	· 제주연안관리기본계획(2012)상 이용해역, 보존해역, 관리해역, 특수해역 중 이용해역과 보존해역을 우선반영 – 특수해역과 보존해역, 관리해역과 이용해역은 이용과 보존 측면에서 성격이 유사하여 함께 반영	이용/관리 해역	보전/특수 해역	이용/관리 해역
토지이용	· 국계법 용도지역상 보전녹지, 생산녹지, 생산관리, 보전관리, 농림, 자연환경보전지역은 보전으로 반영	그 외	보전 용도	그 외
규제사항	· 경관보전지구 1등급, 절대보전지역은 보전으로 반영 · 지하수자원보전지구, 생태계보전지구, 상대보전지역 등 고려	–	○	×
자연요소	· 식생, 돌, 암반, 용천수, 문화자원 등 공간 분포 고려	–	H	L
친수활동	· 해수욕장, 수상레저시설 등 친수활동 공간 분포 고려	H	–	L
제어시설	· 육상양어장, 올레길 주변 음식점 등 분포 고려	–	–	H

■ 보전해안은 우수한 자연요소의 온전한 보전에 초점을 두고, 이용해안은 개발행위로 인해 공공성 및 연안침식이 가속되지 않도록 허가제를 바탕으로 행위를 제한하며, 관리해안의 경우 공공의 적극적 개입으로 훼손된 경관 및 기능을 복원하는 부분에 초점을 두어 관리함

■ 제주도 해안가 공유자원 가치제고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획(2015.6)에서는 미래비전에서 제시한 방향과 연계하여 중기계획으로 자연성 보전 및 회복, 관광명소화, 토지이용관리, 접근성개선, 경관관리 등 5개 분야에 대한 연안정비사업 추진방향을 설정한 바 있음

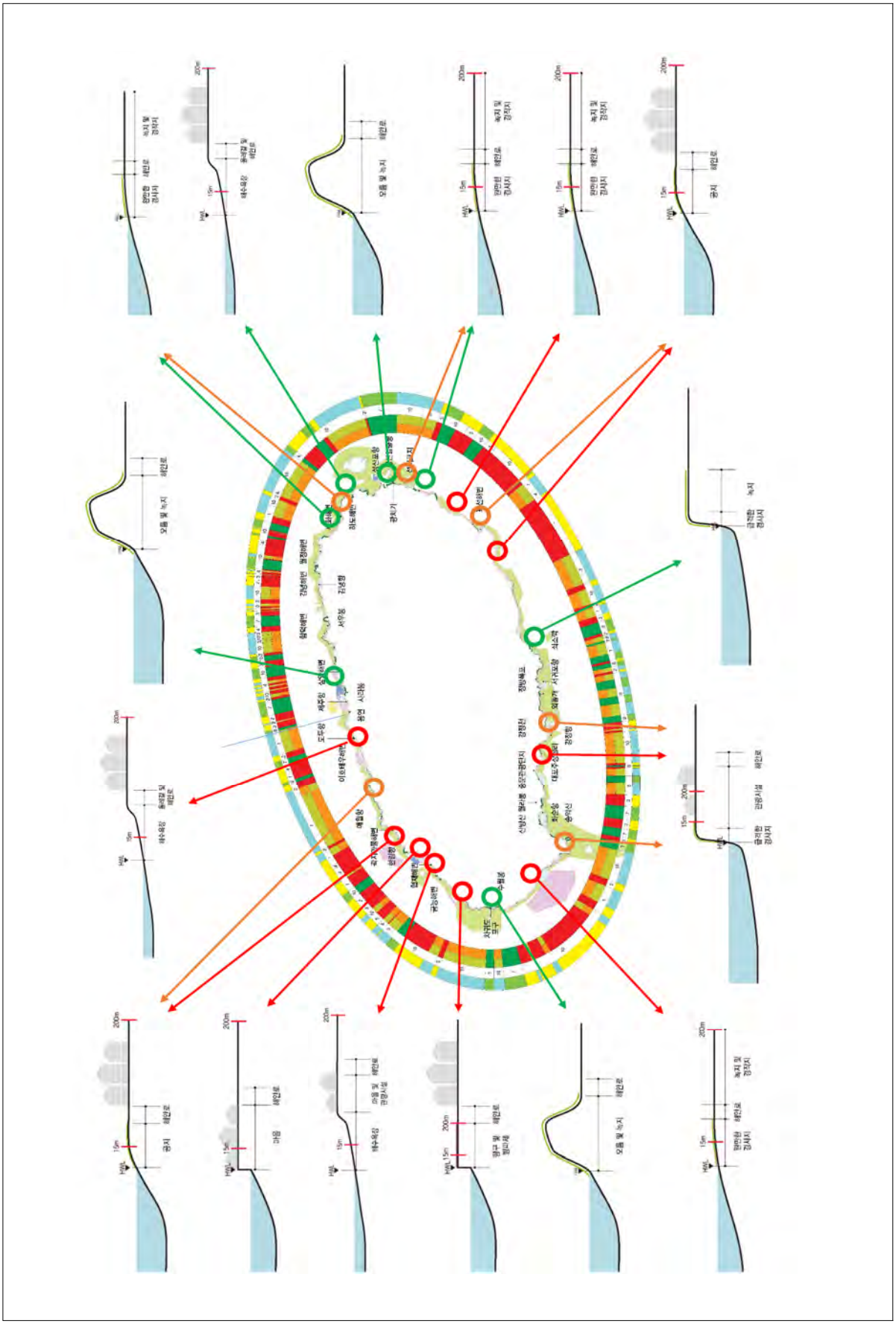
– 위 계획의 5개 분야를 본 미래비전에서 제안하는 이용, 관리, 보전해안의 3개 틀 속에 아래와 같이 포함시켜 추진할 수 있을 것으로 판단됨

〈표 Ⅴ-20〉 해안변의 특징 및 관리 · 이용방향

영역	해안변의 특징	관리 및 이용방향
보전해안	제주만의 자연요소가 넓게 분포하거나, 생태환경 및 경관이 탁월하게 우수한 지역으로 적극적으로 확실하게 보전해야 할 해안	아름다운 자연환경을 가진 보전가치가 높은 해안변은 완벽하게 보전 ※자연성 보전, 경관우수지역 관리강화
관리해안	항구 등 기 개발된 지역 주변이나 취락지역 주변 등으로 보전가치와 친수활동 및 개발여건이 상대적으로 낮은 지역으로, 또는 우수한 경관이 훼손되거나 부적합한 시설이 입지하여 우선적으로 관리가 필요한 해안	기능과 경관 등에 대한 훼손사항에 대해 적극적으로 관리함으로써 관리해안을 이용해안과 보전해안으로 전환시킬 수 있도록 추진 ※자연성 회복, 접근성 개선, 토지이용 관리(해안경관 저해시설 단계적 철거)
이용해안	친수활용성 및 개발여건이 양호하여 청정과 공존에 부합하는 방향으로의 적극적 이용 또는 그와 연계하여 유도할 필요가 있는 해안	친수적 활용가능성이 높은 해안변에서는 청정환경과 개발을 조화롭게 공존할 수 있도록 추진 ※관광자원화

주: ※표시는 제주도 해안가 공유자원 가치제고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획의 중기계획에서 제시한 구체적 사항으로, 이를 보전, 이용, 관리해안의 틀에서 구분하여 예시적으로 제시하였음

〈그림 Ⅴ-29〉 해안유형별 대한 통합관리방안 적용 개념도



■ 3개 유형설정은 유형별 차별화된 관리방안 마련과 더불어, 공공의 개입을 통해 훼손된 기능과 경관의 회복이 필요한 관리해안을 체계적으로 줄여나가기 위한 정책적 관리지표를 마련할 수 있다는 점에도 특히 중요함

– 제주 해안변 전체에 대해 3개 해안변 유형의 구성비를 설정하고, 향후 관리해안의 비중을 줄여나가는 정책사업 추진을 위한 방향 및 정책적 지표로 활용할 수 있음

■ 3개 유형 중 이용해안에 대해서는 경관, 공공접근성 등에 대해 세부적으로 명시된 별도의 관리지침을 마련하여 관리하며, 그 중에서도 모래해안(사빈)은 연안침식 등을 고려하여 보다 적극적인 관리방안을 마련함 (※가이드라인 참조)

■ 특히 이용해안의 경우, 궁극적으로 계획허가제를 통해 외국사례와 같이 계획의 내용을 기준으로 심의를 통한 허가제 형태의 방식으로 운용하는 것이 바람직함

– 계획허가제 도입시 해안 유형별 허가를 위한 판단기준은 계획허가제 부분 참조

실천전략 3-2: 해안변 그린벨트 도입

□ 해안변의 주요자원 보존, 생태계 연결성 확보, 연안침식 최소화를 위해 해안변 그린벨트 도입

■ 그간 해안도로 건설로 조간대와 해안변의 생태계가 파괴되고, 인공호안 구축 등으로 해안변 소실과 연안침식을 가속화시키고 있는 현실에서 해안가가 가진 자연적인 청정생태환경을 복원하기 위한 장기적 노력의 첫 단계로 해안변 그린벨트 도입을 제안함

– 해외에서는 해안변 관리를 위해 개방적인 해변 경관과 공공성을 확보하고, 연안침식과 생태계 파괴 등을 제어하기 위한 수단으로 셋백(set-back)을 활용하고 있어, 이 개념을 제주도의 해안변 상황에 맞게 변형하여 활용하는 방안을 제안함

■ 해안변 그린벨트는 해안변의 조간대와 주요자원들이 개발로 인해 훼손되는 것을 차단하는 것에 더불어, 인공호안 구축 등 인위적 행위에 따른 추가적 해안변 소실 및 연안침식 가속화를 방지하는 종합적 목적을 가지고 있음

□ 해안변 그린벨트와 해안변 통합관리구역과의 관계

■ 앞서 제시한 해안변 통합관리구역은 이용해안, 보전해안, 관리해안을 관리하기 위한 공간

적 범위에 해당되며, 여기서 제시하는 해안변 그린벨트는 3개 해안유형과 관계없이 공통적으로 적용되는 개념임(해안변 통합관리구역 내에 포함)

□ 해안변 그린벨트의 성격 : 전면적 개발금지가 아닌 보전강화 및 바람직한 이용 유도

■ 현재 제주특별자치도에서는 해안변에서의 건축 등 개발행위에 대해 이미 강력하게 제한되고 있으나, 해안변 그린벨트의 취지는 해안변에서 건축행위 자체를 금지하는 것이 초점이 아니라, ①해안변의 주요자원이 보존되고, ②생태계 연결성이 확보되고, ③연안침식 가속화를 야기하지 않는 사업만을 선별적으로 추진하도록 허용함에 있음을 주지할 필요가 있음

– 현재 제주특별자치도에서는 건축심의시 해안도로를 기준으로 바닷가 부분에 대한 건축행위 허가를 불허하고 있으며, 자연 암반지역에 대해서도 공유수면 점용·사용을 불허하는 등 해안변에서의 개발행위에 대해 이미 강력히 제한하고 있음

– 해안변 그린벨트는 단기적으로 이와 같은 『현재 제주특별자치도에서 운용하고 있는 지침을 양성화하여 운용하기 위한 차원』에서 도입할 필요가 있으며, 개발제한구역과 같이 해안변의 개발행위를 동결시킨다거나 모든 행위를 불허하는 제도를 도입하기 위함이 아님

■ 즉, 도민의 생활과 공존을 위해 필수불가결한 공공인프라(도로 등), 주민생계유지 관련 소규모 건축행위에 대해서도 해안변 그린벨트 내에서는 사업성이나 효율성이 아니라 생태계 연계성이 유지되고, 연안침식을 최소화할 수 있는 방법을 적용하여 추진하도록 규정함

– 해안변 그린벨트 내에서는 사업성이나 효율성이 떨어지더라도, 주요자원이 보존되고, 생태계 연계성이 유지되고, 연안침식을 최소화할 수 있는 방식으로 추진될 경우에만 행위를 허가하는 방식으로 운용

– 해안도로 구축으로 인해 훼손된 해안변의 생태계를 고려하였을 때, 민간의 건축·개발행위 뿐 아니라, 도민의 생활과 공존을 위해 필수불가결한 공공인프라(도로 등) 공급을 위한 공공사업에도 공히 적용해야 하는 것이 타당함

– 단, 주민생계유지와 관련한 소규모 생활필수시설로 환경 및 생태계에 대한 위해가 매우 낮을 경우에는 공존 및 행정효율성의 차원에서 예외를 두고 허용토록 함이 바람직함

□ 해안변 그린벨트의 범위는 지역적 여건차를 충분히 고려하여 유연하게 설정

■ 해안변 그린벨트의 취지가 조간대 및 해안변의 생태환경과 중요 자연요소 보전, 연안침식의 최소화 및 연안침식에 따른 피해 예방 등에 있다는 점에서 그 범위를 설정함에 있어 생태적 환경의 분포를 반영할 수 있는 유연한 접근이 요구됨

■ 따라서, 해안변 그린벨트의 공간적 범위는 기본적으로 지적경계선(포락지 포함)에서부터 해안도로까지로 설정하되, 해안도로에서 한라산 방면으로 해안사구 및 지켜야할 자원이 연속할 경우 그 끝선까지 확대하여 지정하도록 함

– 해안도로와 해안선이 지나치게 멀리 이격된 경우, 주변의 해안변 그린벨트를 참고하여 해안가와 가장 가까운 도로 등을 기준으로 하는 방식 등을 검토 가능함

– 미국 오레곤주의 해변용도지역지구제의 경우, 해안선에서 육지쪽으로 50ft(15m)를 기준으로 보존가치가 있는 특정 자원이 범위 밖에 위치할 경우 해당 자원까지 포함하도록 경계를 확장하고, 50ft내 도로가 있을 경우 범위를 도로까지 축소하고 있음

– 제주도 도시기본계획조례에서는 해안선으로부터 50m를 대상으로 개발행위허가 기준(입목본수도, 경사도 등)을 강화하는 개정안이 최근 도입된 바 있음

– 해외 사례의 해안선에 대한 셋백 기준은 가이드라인 참조

■ 해안변 그린벨트의 시점은 해역을 대상으로 설정된 연안관리계획과 정합성을 위해 해당 기준인 지적경계선을 활용하여 해안변통합관리구역, 해안변 그린벨트의 시점 기준으로 설정하는 방향이 바람직할 것으로 판단됨

– 해외사례들은 대부분 모래사장(해빈)의 셋백 기준으로 해안선(해안변이 물이 적는 최고수위 기준)을 활용하고 있으나, 해빈보다 조간대 분포가 발달한 제주의 특성을 감안할 경우 해안선을 기준으로 활용함으로서 큰 장점을 얻을 수 있는 부분도 많지 않음

– 현재 제주에서 추진하고 있는 포락지 관리 등을 고려할 때에도 지적경계선이 적합함

〈그림 V-30〉 해안변 그린벨트의 공간적 범위(예시)



실천전략 3-3: 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구

□ 사유화 및 경관훼손 해안변에 대한 원상복구 조치

■ 접근로 차단 등으로 경관, 공간의 사유화가 이미 일어나고 있는 지역은 즉각 토지소유주와의 협의를 통해 공공의 접근성을 회복하도록 조치함

– 미래비전 수립과정에서 연구진이 문제를 제기했던 칼호텔의 사유화에 대해서는 제주특별자치도에서 즉각적으로 조치하여 사업주와 협의를 완료한 바 있음

■ 일부 해안변에 폐허로 방치된 건물이나 일부 해안경관을 저해하는 건축물에 대해서는 공공이 조성한 시설의 경우 협조를 통해 경관개선을 추진하고, 민간소유물에 대해서도 경관개선 명령을 조치할 수 있는 제도적 근거를 마련함

– 도색이 벗겨진 채 지저분한 모습으로 남아있는 해안도로 경비초소, 육상양식장 등

□ 사유화 및 경관훼손에 대한 지속적 모니터링 체계 및 처벌 규정 마련

■ 해안변의 공공접근로는 개발 후 의도적으로 차단 및 훼손되는 경우가 빈번하게 일어날 수 있다는 점에서 공공접근로 차단, 사유화 등에 대해 지속적으로 감시 및 관리할 수 있도록 도민 모니터링 기반, 처벌규정 등을 마련함

– 하와이 카우이주의 경우 공공접근로에 대한 조례는 오래전에 만들어졌으나, 2009년 주법으로 시민들이 공공성 훼손사항에 대해 고발할 수 있는 조항(벌금 2,000달러)이 신설된 후에서야 실제로 각종 개선작업이 이루어진 바 있음

– 말리부의 경우, Escape라는 앱을 통해 이용자들이 부적절한 사유화를 고발하고 있음

실천전략 3-4: 8개 유수하천에 대한 종합적 관리방안 마련

□ 유수하천에 대한 종합적인 관리체계 마련

■ 제주도와 서귀포시에서 각각 하천기본계획을 별도로 수립하고 있으나 그간 하천정비 및 홍수 등 치수관리에 주로 초점을 두고 수립되어 체계적·종합적인 관리에 한계가 있음

■ 상시 물이 흐르는 유수천*의 경우 친수활용성과 공공성 등을 감안하여 별도의 차별화된 관리가 필요하며, 해안변의 3개 유형과 유사한 체계로 관리방안 마련이 가능함

– 8개 유수하천: 도근천, 옹포천, 창고천, 도순천, 악근천, 중문천, 연외천, 동흥천

〈그림 V-31〉 제주도 하천 및 유수천 현황



주. 붉은색이 유수천
출처: 제주도특별자치도, 내부자료.

■ 우선적으로 8개 유수천에 대해서 만이라도 우선적으로 해안변과 유사한 틀에서 종합적·체계적인 관리방안을 도입할 필요가 있음

■ 크게 이용–보전–복원하천의 유형으로 접근하여, 하천의 특성에 맞게 우수한 자연환경을 가지는 하천은 최대한 보전하되, 활용가치가 높은 하천은 청정과 공존의 가치를 훼손하지 않는 범위내에서 이용하며, 복원이 필요한 하천은 생태적으로 복원하는 형태의 계획을 수립함

– 미국 오레곤주의 경우, 특별관리가 필요한 하구에 대해 크게 자연관리유닛, 개발관리유닛, 보존관리유닛으로 구분하여 허용되는 행위에 대해 세부적으로 규정하고 있어, 이러한 방식으로 관리방식을 세분화 시키는 방향을 검토할 수 있음

■ 현재 서귀포시에서 13개 하천을 대상으로 수립 중인 하천기본계획에서 유형별 계획수립을 추진하고 있어, 이를 참고하여 8개 하천에 대한 일관된 관리방안을 마련함

– 서귀포시는 2015년 9월 1일 동홍천 외 13개 하천을 대상으로 하천기본계획 수립계획을 발표하였으며, 생태, 문화, 경관이 우수하여 인위적인 정비가 필요 없는 지역은 보전지역으로 지정하고, 콘크리트 호안, 복개 등으로 인해 자연이 파괴된 지역은 복원지구로 지정함과 더불어 주민 이용시설 조성이 필요한 지역은 친수구역으로 지정할 계획임

〈그림 V-32〉 오레곤주의 하구에 대한 용도별 허용사항

Permitted Uses in Estuary Management Units

Uses/Activities	Natural	Conservation	Development
Resource Protection/Enhancement			
Research & Educational Observation			
Habitat Protection			C
Passive Restoration			C
Active Habitat Restoration	C		C
Active Restoration (Non-Habitat)		C	C
Maintenance of Existing Uses			
Riprap to protect Existing Uses & Other Resources			
New Tidegates in Existing Dikes			
Dredging to Maintain Existing Structures			
Aquaculture			
Aquaculture w/o Dredge or Fill	C		C
Aquaculture w/ Dredge or Fill		C	C
Water-Dependent Recreation			
Boat Ramps w/o Dredge or Fill	C		
Boat Ramps w/ Dredge or Fill		C	
Marinas with Dredging Only		C	
Marinas with Dredge/Fill			
Minor Alterations			
Navigation Aides (i.e., beacons, buoys)			
Communication Facilities	C		
Pipelines, Cables & Utility Crossings	C		
Bridge Crossings			
Bridge Crossing Support Structures	C		
Major Alterations			
Minor Navigational Improvements	C		
Temporary Alterations	C	C	
Flow-lane Disposal of Dredged Material		C	
Mining and Mineral Extraction		C	C
Navigation and Water-Dependent Uses			
Navigation			
Water Dependent Uses w/o Dredge or Fill (i.e., on piling or floats)		C	
Water Dependent Uses w/ Dredge or Fill		C	
In-water storage (e.g., log storage)		C	
Nonwater Dependent Uses w/o Dredge or Fill (i.e., on piling or floats)		C	

Allowed Use or Activity
Subject to Resource Capability Review (C)
Not Allowed

Note: This matrix is for information only. Individual estuary plans may be more or less restrictive. Check with the appropriate city or county to see whether a particular use is allowed by the plan.

For Further Information:
The Oregon Estuary Plan Book, available from DLCD, includes detailed information on all of Oregon's estuary plans and planning requirements and estuarine habitats. Questions about a particular estuary or estuary plan are best directed to the relevant city or county planning department.

19

출처: Oregon Department Of Land Conservation And Development, A Citizen's Guide, To the Oregon Coastal Management Program, (pdf)

(4) 기대효과

□ 제주 해안변에 대한 체계적 관리로 해안변의 가치 증진

■ 해안변을 3개 유형으로 구분하여 유형별로 차별화된 관리방안을 도입함으로서 이용해안, 보전해안의 가치를 증진시키고, 관리해안에 공공의 관리역량을 집중함으로서 제주 해안변의 전반적 가치를 효과적으로 증진시킬 수 있을 것으로 판단됨

□ 제주 해안변의 경관 유지 및 공공성 강화

■ 해안변의 미관을 저해하는 시설에 대한 경관개선명령제 도입, 해안변 경관 및 공간 사유화 등에 대한 즉시 조치 등을 통해 해안변의 경관을 정상화하고 해안변을 도민들을 위한 공적인 공간으로 유지될 수 있을 것으로 판단됨

□ 제주 해안변의 생태환경 보존 강화

■ 해안변 그린벨트 도입을 통해 해안변 주요자원에 대한 보존을 강화하고, 개발사업 및 도로사업 등의 경우에도 청정과 공존의 가치에 부합하는 사업만을 허용함으로서 해안생태계에 대한 훼손과 부정적 영향을 최소화시킬 수 있을 것으로 기대됨

추진전략 4 환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축

(1) 현황 및 문제점[2)]

□ 제주의 쓰레기 발생량은 계속 증가하고 있으며, 평균1일 쓰레기배출량은 전국 최고

■ 쓰레기 발생량은 2010년 639톤에서 2013년 984톤으로 1일 345톤이 증가(동 시점에 전국의 쓰레기 발생량은 2010년 49,159톤/일에서 2013년 48,728톤/일로 오히려 감소)

〈표 V-21〉 제주도 쓰레기 발생량

(단위: 톤/일)

연도별	합 계	소 각		매 립		재 활 용				비고
			%		%		%	재활용품	음식물	(전년도증감량)
2010	638.8	179.2	28.1	122.1	19.1	337.5	52.8	170.8	166.7	
2011	764.7	198.1	25.9	156.6	20.5	410.0	53.6	213.6	196.4	125.9 ↑
2012	861.9	203.9	23.7	179.9	20.9	478.1	55.4	278.0	200.1	97.2 ↑
2013	984.2	273.4	27.8	194.6	19.8	516.2	52.4	331.6	184.6	122.3 ↑

출처: 제주특별자치도, 2015.5 「생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책」

■ 전국 평균1일 쓰레기배출량이 0.94kg임에 비해 제주도는 이보다 월등히 높은 1.35kg으로 사실상 전국에서 가장 높음

〈표 V-22〉 인당 1일 발생량 비교

연 도 별	2010	2011	2012	2013
제주도 (kg/일)	0.97	1.13	1.24	1.35
전 국 (kg/일)	0.96	0.95	0.95	0.94

출처: 제주특별자치도, 2015.5 「생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책」

■ 이러한 급격한 쓰레기 증가는 관광객 및 인구증가, 대규모 개발사업 등으로 인한 쓰레기 처리구역의 확대 등으로 인한 것으로 판단됨

– 2010년 제주 인구는 57만에서 2013년 60만으로 3만(약 4.8%)이 증가한 반면, 관광객은 동기간 757만에서 1,085만으로 매우 크게 증가(약 43%)하였으며, 관광객에 의한 쓰레기 발생량은 2010년 84톤에서 2013년 165톤으로 거의 2배 증가

– 제주시의 경우 이도2지구 도시개발사업(2010), 첨단산업단지 (2011) 등 7개 지구, 서귀포시의 경우 영어교육도시, 혁신도시개발사업, 강정지구 택지개발사업 등으로 쓰레기 처리구역이 확대된 것도 쓰레기량 증가의 주요 원인임

2) 제주특별자치도. 2015.5.「생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책」

■ 한편, 쓰레기 무단투기의 경우 사회적 이슈로 대두되고 있으며, 도민이나 개별 관광객이 아니라 기업단위의 무단행위까지 이루어지고 있는 것으로 나타남

〈 파워블로거로 인해 제주사회에 알려진 특정 기업의 무단투기 행위 〉

제주의 대표적인 오름으로 관광객들과 도민들의 사랑을 받고 있는 제주시 구좌읍 용눈이오름이 쓰레기 더미에 파묻혀 있는 사진이 온라인 상에 퍼지면서 논란이 되고 있다. 특히 쓰레기 무단투기가 대형 화장품 업체 직원들이 제주도로 워크숍을 와 오름에 오른 뒤 벌어졌다는 소식이 알려져 네티즌들의 공분을 사고 있다. 논란이 시작된 것은 28일 제주에 거주하는 한 파워블로거의 블로그에 '제주도를 쓰레기장으로 만든 회사를 고발합니다'라는 글이 올라오면서 부터다. 공개된 사진에는 오름 입구에 도시락, 컵라면, 박스 등이 방치된 모습이 확연하게 드러나 있다. 이 블로거는 글에서 "쓰레기 봉투 1만원어치만 사서 청소하면 될 것을 제대로 처리하지 않는다는 것은 용눈이 오름을 우습게 보기 때문"이라며 "결국 저희 가족들이 쓰레기봉투 20리터짜리 5개와 박스 2개를 이용해 치웠다"고 말했다. 네티즌들은 "아직도 이런 몰상식한 사람들이 있다니 놀랍다", "어떻게 100명이 동시에 버리면서 반대하는 사람들이 없었냐", "기본적인 개념도 없는 이 회사의 제품은 다시 사용하지 않겠다"면서 흥분을 감추지 못하고 있다. 이 소식이 SNS를 통해 확산되면서 포털사이트 인기 검색어에 이 회사에 '쓰레기'를 붙인 내용이 오르기도 했다.



출처: 용의주도 미스고 블로그; 제주의소리. 2013.2.28. 용눈이오름 쓰레기장으로 만든 회사는 어디.

□ 쓰레기 처리시설(매각·소각)용량 부족과 낮은 재활용률

■ 2013년 기준 제주의 1일 쓰레기 발생량은 약 984톤으로 이중 매립 및 소각이 약 절반(48%)을 차지하고, 재활용이 나머지 절반(52%)을 차지함

– 제주의 재활용률 52.4%는 전국 평균(59%)에 비해 낮은 수치이며, 매년 감소중임

□ 매립 쓰레기량의 급격한 증가로 매립시설과 소각시설 용량 포화 대두

■ 관광객들의 비규격봉투 이용 및 불법투기 쓰레기 증가에 따른 매립 쓰레기량이 증가하고 있으며, 특히 이러한 쓰레기량의 급격한 증가로 회천매립지의 경우 2016년 12월 포화 예정이며, 서부매립지는 2017년, 색달매립지는 2019년에 포화 될 예정임

〈표 V-23〉 도내 매립시설 현황

(2015. 9월 현재, ㎥)

매립장명		조성면적	매립량	향후 매립가능량	조성시기	만료기간	비고
제주시	회천	203,320	2,037,306	92,694	1992.1.	2016.12.	
	동부	7,290	24,463	24,565	1999.5	2018.12	
	서부	20,500	73,755	32,561	2002.11	2018.12	
	추자	2,000	1,163	7,671	2009.10	2024.12	
	우도	2,790	7,577	3,162	1999.10	2026.12	
서귀포시	색달	60,824	379,026	155,344	1997.7	2019.12	
	남원	6,350	39,521	10,212	1995.1	2023.12	
	성산	5,362	22,995	11,090	1995.1	2029.12	
	표선	6,452	13,848	15,404	1901.3	2027.12	
	안덕	7,315	12,585	11,495	1902.7	2017.6	

출처: 제주특별자치도 생활환경관리과 내부자료

■ 쓰레기 소각시설은 제주와 서귀포시에 각각 1개소씩 총 2개소가 있으나, 가연성쓰레기 배출량 증가로 소각장 처리규모 이상으로 반입되어 처리가 곤란한 일부 쓰레기가 매립장에 반입하는 경우가 발생함

- 가정에서 가연성쓰레기와 재활용품, 음식물쓰레기 등을 분리배출하고 있으나, 일부 읍면의 경우 음식물쓰레기 자원화시설이 부족하여 음식물 분리배출지역에서 제외되어 가연성쓰레기 봉투에 음식물쓰레기를 혼합하여 배출되고 수거하고 있음
- 재활용쓰레기의 경우 별도 전용 수거차량이 없어 일반쓰레기 차량으로 수거함에 따라 품목별 수거가 안 되는 실정이며, 수거된 재활용품은 행정시에 설치된 재활용선별장에서 선별하는 작업을 실시하고 있음
- 소각장의 소각능력을 초과하여 반입이 되고 있어 현실적으로 전량 소각처리가 곤란함

  * 제주시 북부소각장의 경우 쓰레기 반입량 180~200톤/일, 소각량 148톤/일로 소각이 불가능해 매립으로 처리되는 잉여량이 30~50톤에 달하고 있으며, 서귀포시 남부소각장의 경우에도 쓰레기 반입량 67톤/일, 소각량 60톤/일로 잉여량 7톤이 매립됨

- 매립장에 매립시 매립장포화로 매립기간 단축의 원인이 됨에 따라 북부광역환경관리센터(소각장)에 가연성쓰레기 압축파쇄기를 설치하여 고형연료(SRF)를 1일 약 50톤을 생산함

■ 제주쓰레기 재활용률이 낮은 이유는 재활용 종합처리시설 등이 열악하여 재활용품 가격 하락 등의 이유가 주요 원인이며, 제주에서 재활용품을 처리하는 업체 수는 타지역에 비해 매우 적은 수준임

– 도내 재활용품 처리업체는 1~2 업종에 불과하며, 재활용품 수집 단가가 육지부 보다 낮아(폐지 기준 도내 60원/kg, 육지부 97원/kg) 수집률이 낮고, 대부분의 재활용품을 육지부로 운반 처리해야 함에 따른 운송비 부담 등으로 수집 활성화에 걸림돌이 발생하는 상황임

□ 제주 내에 재활용 선별시설은 있으나, 재활용처리시설은 없음

■ 재활용품 선별시설은 행정시에서 운영하는 재활용 선별장이 제주시와 서귀포시에 각각 1개소가 있으나, 개인이 운영하는 재활용처리시설은 없어 현재 선별된 재활용품은 거의 대부분 육지로 반출되어 처리되고 있음

〈 가정과 기업에서 자체적으로 쓰레기를 처리하는 접근의 중요성 〉

환경부는 생산자책임 재활용제도에 따라 기업들로부터 필름류 수거처리 비용을 적립하고 지방자치단체에서 필름류를 처리할 경우 1톤당 4만원을 지원해주고 있다. 도내에서 페트(PET)병을 가장 많이 사용하고 있는 제주지방개발공사도 페트병 수거, 처리비용으로 연간 수 억원을 부담하고 있다. 이에 따라 도내 각 가정에서는 과자봉지와 비닐 등 필름류를 분리해 클린하우스 등을 통해 배출하고 있다. 하지만 행정시의 필름류 수거가 제대로 이뤄지지 않으면서 도내 전문처리업체는 필름류 쓰레기가 부족해 '울며 겨자 먹기식'으로 한달에 350톤의 다른 지방산 폐비닐 쓰레기를 가져다가 제품(연료)을 생산하고 있다. 제주시에서 1일 배출되는 필름류는 약 49.5톤으로 추정되고 있으나 이중 0.5톤만 도내 전문처리 업체를 통해서 처리되고 있다. 나머지 필름류 쓰레기는 일부 압축보관 처리되거나 대부분 소각, 매립되고 있다.

출처: 한라일보. 2014.7.21.「환경수도 제주, 필름류 재활용정책 직무유기」

■ 그 외 음식물쓰레기 자원화시설이 회천매립장 제1공장, 제2공장, 색달매립장에 설치되어 있으며, 호기성 퇴비화를 통해 음식물쓰레기를 처리하고 있음

(2) 기존정책 평가

■ 현재 제주에서는 반입되는 쓰레기량이 소각시설용량을 초과하고 있어 이를 위한 대안으로 소각을 통해 매립할 쓰레기량을 축소하는 환경자원순환센터 조성사업을 추진 중임

– 이와 같은 정책방향은 장기적으로 매립량을 줄이기 위한 차원에서 바람직하며, 특히 친환경에너지타운 등과 연계하여 신재생에너지 발전사업을 추진하고 그 편익을 주민에게 제공하는 방식으로 과거 비선호시설에 대한 주민의 갈등을 해소할 수 있다는 점도 긍정적

■ 반면, 재활용처리 및 가공시설의 구축에 대해서는 수요의 부족을 주요 이유로 장기적인 검토조차 이루어지지 않고 재활용 가능 자원처리를 위해 선박을 통해 육지로 보내고 있는 방식을 고수하고 있음

■ 쓰레기 증가에 대응하기 위한 매립시설 및 소각장 확보는 단기적 차원에서 확충이 필요하나, 장기적 관점에서 현재와 같이 지속적으로 인구와 관광객이 증가하는 상황 하에서 제주도 쓰레기 문제에 대한 근본적인 해결책이 되어서는 곤란함

– 매립시설과 소각장을 활용한 쓰레기체계는 지하수, 대기오염 등 청정의 가치에 부합하지 않는 방식일 뿐 아니라, 필연적으로 매립장의 포화 문제, 주민갈등이라는 공존의 가치를 훼손하기 때문

■ 제주도에서는 쓰레기 발생량 축소가 중요하다는 관점을 견지해왔으며, 2020 쓰레기 제로화 섬 계획, 2015년의 생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책을 마련하는 등 지속적으로 노력 중임

■ 다만, 도민 및 쓰레기를 많이 발생시키는 행위자가 구체적으로 무엇을 개선해야 하는지 『실제로 행동 변화를 이끌어낼 수 있는 정책』 추진에 대한 노력을 강화할 필요가 있음

– 제주도는 2015년 4월 15일부터 종이박스류 수거 단가(60원/kg)를 육지부 수준(80원/kg)으로 '20원(kg당)'인상한 결과, 클린하우스 쓰레기 수거량이 66%나 줄어드는 효과를 확인(한라일보, 2015.5.20. 쓰레기 태우고 파묻는 처리방식 중단)

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-33〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
오염	✓ 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 상 환경오염총량관리제를 제시하고 있으나 다소 제한적임	✓ 미래비전에서 제시한 환경부하 통합관리기반 구축사업의 형태로 확대 추진할 필요가 있음
폐기물	✓ 도에서 직매립 최소화를 목표로 다각적 방안을 강구하고 있음 ✓ 처리시설도 1차 소각을 거친 후 매립하거나, 에너지 생산과 연계하는 등 자원순환형으로 추진 중임	✓ 음식물 쓰레기 감량지원을 읍·면 가정단위에서 도시화 지역, 아파트, 공동체 등으로 확대함 ✓ 처리시설은 주변지역에 대한 환경부하를 최소화시킬 수 있는 방식이 반영되도록 보완함
교육	✓ 종합 계획에 따라 추진 중임	✓ 미래비전의 환경 2대 원칙(환경자원 총량보전, 환경부하 최소화), 친환경사회체제 구축방안(제주발전연구원, 2015)에서 제시한 실천프로그램 등을 반영함

(3) 실천전략

실천전략 4-1: 환경부하 최소화 원칙 도입

□ 환경부하 최소화 원칙

■ 제주가 명실상부한 환경수도가 되기 위해서는 생태환경 뿐 아니라 도민들의 일상생활에서도 도민과 제주의 생태계가 모두 건강하고 지속가능한 상태를 유지할 수 있어야 하며, 이를 위해 환경자원 총량보전 원칙과 함께 환경부하 최소화 원칙의 정립이 필요함

■ 환경부하 최소화 원칙이란 인간의 활동으로 환경부하가 발생할 수 밖에 없음을 인정하되, 생태환경과 생활환경이 이를 수용하여 회복될 수 있는 탄력성을 가질 수 있는 일정 범위를 정하고, 해당 범위 내에서 환경부하가 최소화될 수 있도록 관리하겠다는 원칙임

– 환경부하(環境負荷)란 인간의 활동으로 환경에 발생하는 부담으로 정의할 수 있으며, 환경이 정상상태를 유지할 수 있는 범위 내의 부하를 정상부하, 그 사이의 경계가 되는 부하를 한계부하, 이를 초과한 부하를 과부하로 구분할 수 있음

– 환경자원 총량보전 원칙이 특정 자연환경 등의 가치가 훼손되지 않도록 개발을 억제하고 자연을 보전하는 청정가치를 중심에 두고 있다면, 환경부하 최소화 원칙은 인간과 생태계가 공생하는 공존가치에 기반을 둔 원칙임

■ 환경부하 최소화 원칙은 생태환경에 대한 오염을 최소화하고, 건강하고 쾌적한 일상생활 환경을 유지하는 두 가지 영역에 특히 주안점을 두고 추진함

□ 환경부하 최소화와 관련된 국가 정책 추진기반의 변화

■ 환경부는 2015년 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 입법을 완료(2017.1.1. 시행예정)하여 통합환경관리제도의 법적 기반을 마련하였음

■ 동 법에서는 1971년 공해방지법으로 시작된 사후단속 중심의 사업장 환경관리방식을 발생원 특성 맞춤형 방식으로 전환하고, 5대 환경난제(미세먼지, 가뭄, 녹조, 기반침하, 생활악취)의 근본적 해결 등 새로운 방향을 제시함

– 사업장에 대한 환경관리방식을 사후단속에서 상시 기술재정지원을 통해 기업이 환경관리를 할 수 있도록 근본적으로 전환하고, 최적가용기법(BAT)을 적용한 사업지 맞춤형

배출기준 등을 부여하는 방안, 개발계획 환경영향평가제도를 선진국형으로 재편(5년마다 전략평가 대상·단위 재검토 등)하는 등 스마트 규제를 확대할 방침

– 2016년부터 하위 법령, 기술지침 마련, 최적가용기법 기준서 확대 개발, 통합관리 전과정 지원시스템 등 세부 사항을 마련할 계획임

■ 현재 제주의 환경부하 최소화를 위해서는 이와 같은 국가정책의 기조변화에 맞추어 제주의 특성에 맞는 통합적 환경관리제도를 도입하고, 오염유발원에 대응한 맞춤형 관리방안과 상시모니터링를 통해 즉시 대응할 수 있는 체계로 전환하도록 추진함

□ 환경부하 최소화를 위한 주요 정책추진 과제

■ 첫째, 인구·관광객, 개발사업 증가에 따른 오염 물질 증가와 생태계 오염 등에 대응하여 제주의 환경이 정상적으로 유지될 수 있는 환경부하를 설정하고 이를 정책 지표화하여 종합적으로 관리함 (※실천전략 4–2)

– 제주가 지향하는 환경수준이 구체적으로 무엇인지를 도민이 직관적으로 이해할 수 있도록 돕기 위함이며, 정책적으로도 우선순위를 결정하거나, 지역별 차별화된 관리를 위해 추진 필요성이 높음

■ 둘째, 개발행위, 경제 및 산업활동 등 인간과 생태계에 높은 환경부하 발생이 우려되는 행위들에 대해 사전/사후 모니터링을 의무화하고, 과부하가 발생할 경우, 원인자 부담 원칙에 입각하여 복구 및 처벌하도록 조치함 (※실천전략 4–4)

– 도 차원의 환경부하 모니터링, 사전/사후 모니터링과 함께, 도민이 패시브 샘플러(간이 샘플측정기)를 이용해 문제가 있다고 생각하는 지점에 대해 모니터링을 할 수 있는 『도민환경오염 모니터링』을 도입이 특히 중요함

■ 셋째, 초장기적으로 신규로 이루어지는 개발 및 경제·산업 활동의 각 유형별로 발생가능한 환경부하 수준을 사전에 예측하여, 해당 활동이 총량적·개별적 측면에서 일정 허용범위 내의 환경부하를 초과되지 않도록 모든 과정에 걸쳐 지속적으로 관리하고, 과다 부하 발생시 그에 준하는 저감조치를 의무화하도록 하는 방안을 강구함 (※실천전략 4–5)

– 개발에 대한 허가를 위해 대규모 개발사업을 대상으로 이루어지는 환경영향평가 등과 달리 사업 추진 전 제주 환경부하를 감안한 총량적 관리 차원에서 허가여부를 결정하고, 사업 이후 지속적인 모니터링을 통해 전 과정을 관리하는 방식임

■ 넷째, 환경부하를 줄이기 위해서는 일상생활에서의 실천이 중요하며, 이를 위해 교육을 통해 환경의식을 선진화하고, 쉽게 실천할 수 있는 다양한 프로그램을 홍보하는 노력을 지속적으로 추진함 (※실천전략 4-6)

구분	추진방향	실천전략
모니터링 및 정책지표화	· 관리해야 할 환경부하 정책목표치를 설정하고, 통합적으로 이를 모니터링 및 관리할 수 있는 기반 구축	4-2
매립 최소화	· 현 직매립 최소화 기조의 정책 추진방향 유지 · 처리시설은 환경부하가 최소화되고 도민과 공존 가능한 시설로 구축	4-3
오염 최소화	· 주요 환경오염우려시설에 대해 모니터링을 강화하고, 원인자 부담 원칙하에 복구를 명령할 수 있는 제도적 기반을 마련함	4-4
신관리체계 도입	· 과다한 환경부하 발생을 사전에 억제할 수 있도록 특정 행위로 인한 환경부하를 예측하고, 총량관리 측면에서 저감방안 마련 의무화 등을 통해 이를 적정수준으로 관리될 수 있는 체계로 전환하는 방향을 검토	4-5
의식개선	· 교육, 홍보 및 실천프로그램 마련	4-6

□ 환경부하 최소화 원칙에 입각한 정책추진을 위한 전제조건

■ 환경부하 최소화 원칙이 현실화되기 위해서는 앞서 언급한 주요 정책과제와 도입에 앞서, 현재 도에서 추진 중이거나 추진 예정인 각종 사업과 정책들을 대상으로 환경부하 최소화 원칙에 부합하는지를 검토하고, 조정하는 과정을 우선적으로 추진함

– 해양, 쓰레기, 수자원 등 환경오염 담당 부서 뿐 아니라, 환경훼손을 유발할 수 있는 부문(도시개발, 농·축산, 산업, 관광 등)의 사업과 정책을 포괄적으로 검토할 필요가 있음

실천전략 4-2: 환경부하 통합관리 기반 구축

□ 환경부하 통합 관리기반 구축 필요성

■ 현재의 환경에 대한 관리제도는 기본적으로 폐수 방류구나 굴뚝 등에서 지켜야할 오염 농도치를 법으로 정하고 지키도록 하는 방식이나, 산업 고도화와 기술발전, 오염 특성의 복잡화(매체간 전이효과) 등 여건 변화로 현행 대기 · 수질 · 폐기물 등 개별 관리방식에 따른 분절된 허가관리체계는 한계에 도달하였음(환경부, 2016)

– 환경부는 환경매체별로 분산된 다중식 허가제도(최대 10개 중첩)를 하나로 통합하여 관리하고, 사업장 특성에 맞게 오염물질 배출을 저감할 수 있도록 제도개편을 추진 중

■ 지자체 차원에서도 이와 같이 대기·수질·폐기물 등 영역별로 분절된 칸막이식 접근으로는 인간생활과 생태계에 발생하는 각종 부하에 대해 종합적으로 인지하고, 이를 바탕으로 우선순위를 정하고 체계적으로 대응하기가 어려움

□ 환경부하 관리목표치를 활용한 통합 관리기반 구축으로 환경수도 위상 확립

■ 청정의 가치, 세계환경수도라는 위상에 맞게 선도적으로 지자체 차원에서 각종 환경부하를 통합적으로 관리할 수 있는 기반 구축을 강화함

– 2020 제주 환경수도 기본계획은 환경부하에 대한 통합관리 등의 내용은 다루지 않고 있으며, 제시한 각종 지표의 경우도 30개 사업의 성과평가 측면의 지표로 제한적임

■ 환경부하 관리목표치는 도민의 생활과 제주 생태계가 쾌적한 상태를 유지할 수 있는 적정 수준을 정하여 우려수준으로 내려가지 않도록 통합적으로 관리해나가기 위하여 설정함

■ 단순히 환경오염 수준을 모니터링하는 것이 아니라, 청정과 환경수도를 지향하는 제주가 추구해야 할 환경부하 항목들을 종합적으로 설정하고, 이를 통합 관리함으로써 특정 부문 및 지역에 과다 부하가 발생할 경우 적시에 조치할 수 있는 관리기반을 구축하는 것임

□ 제주 여건에 부합하는 환경부하 관리목표치 설정

■ 환경부하 관리대상은 크게 자연환경과 생활환경 두 영역을 대상으로 포괄하여 설정함

– 자연환경에 대한 환경부하는 산림, 해양, 토양, 수질(지표·지하) 등의 요소를 중심으로 오염으로 인해 생태계가 받는 영향을 효과적으로 측정할 수 있는 항목으로 구성하되, 제주 여건을 감안하여 마을어장 생태환경, 어족자원 다양성, 소나무 등 중시 필요

– 생활환경에 대한 환경부하는 대기질, 소음, 진동, 악취, 위생, 공중보건 등을 일상생활을 영위하는 데 직접적으로 영향을 미치는 항목들로 구성하며, 제주 여건을 감안하여 클린하우스 및 매립장 인근지역 악취 등을 포함할 필요가 있음

■ 세부항목에 대한 환경부하는 현재의 부하량, 한계 부하치, 관리목표 부하치 등으로 설정하여 관리할 필요가 있으며, 이를 설정하는 과정에서 과학적 조사와 도민여론조사(관리목표 수준) 등이 병행될 필요가 있음

– 각각의 환경부하에 대한 측정방식은 환경영향평가 등을 참고하여 설정하되, 적정 수준을 설정하는 과정에서는 항목 특성에 따른 과학적 조사, 도민 여론조사 등이 필요함

■ 특히, 관리해야 할 적정수준을 설정함에 있어서는 통상적인 국가기준이나 선진국의 기준을 차용하기보다, 인간의 건강과 쾌적성, 오염에 민감한 제주 동·식물에 대한 영향 등 생태계 까지 포괄적·다각적으로 고려하여 세계환경수도라는 목표에 부합하도록 설정

□ 제주 전역의 다양한 환경부하에 대한 통합 모니터링 기반 구축

■ 앞서 설정한 환경부하 항목들을 제주 전역에 걸쳐 실시간으로 모니터링하고, 이를 통합관리할 수 있는 기반으로써 환경부하 통합모니터링센터(가칭) 구축을 검토함

– 많은 지자체에서 CCTV 정보를 수집하여 운영 중인 U-City 통합관제센터 등과 같이 각종 센서 및 개별조사를 토대로 수집된 지역별, 유형별 환경부하를 지속적으로 누적관리할 수 있는 형태의 센터 구축이 필요함

□ 환경부하 목표관리치의 활용방안

■ 각 환경부하 항목별·지역별 현재 부하량과 한계 부하치, 관리 목표치 등을 도민들에게 공개하여 제주의 구체적인 지향점을 공유하고, 환경부하에 대한 경각심을 증진시킴

■ 정책집행 측면에서는 항목별 우려수준을 설정한 뒤, 양호-우려-초과 등 3단계 신호등 체계 방식 등을 도입하여 정책집행의 부문별, 지역별 우선 순위 등의 결정에 활용함

실천전략 4-3: 직매립 최소화 및 자원순환 기반 강화

□ 직매립 최소화를 목표로 도에서 추진 중인 다각적 노력의 지속 추진

■ 제주 생활쓰레기 정책방향인 폐기물 직매립 최소화는 환경부하 최소화 원칙과 일치하여 이를 유지하되, 기본적으로 ①가연성쓰레기는 전량 소각시키고, ②비가연성쓰레기 중 재활용될 수 있는 쓰레기는 전량 재활용하는 것을 목표로 추진함

– 생활 쓰레기 처리와 관련하여 2020 쓰레기 제로화 섬 추진계획(2012.11), 생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책(2015.5) 등 도정에서 직매립 최소화를 목표로 다각적으로 방안을 강구하고 있어 재활용될 수 있거나, 소각될 수 있는 쓰레기가 매립장에 매립되는 것을 최소화하기 위해 제주에서 추진하고 있는 분리배출 유도, 인식개선 등 다각적 노력을 지속함

□ 음식물쓰레기 감량부분에 대한 보다 과감한 정책방안 도입

■ 음식물 쓰레기 증가는 인구 및 관광객 증가에 따라 필연적으로 수반되는 부분이라는 점에서 정책지원 확대 및 과감한 정책방안 도입 등을 검토할 필요가 있음

– 쓰레기 처리용량 초과에 따라 시설을 확충하더라도 배출량에 대한 억제가 이루어지지 않는다면 필연적으로 다시 쓰레기 처리용량 포화문제에 직면할 수 밖에 없기 때문임

– 또한, 음식물쓰레기는 가정에서 쓰레기 배출빈도를 좌우하는 주요인이기 때문에, 가정에서의 음식물쓰레기 배출이 줄어들면, 쓰레기 처리빈도를 증가시키지 않고도 클린하우스 등에 음식물쓰레기가 방치되는 문제를 완화하여 클린하우스 정상화에 기여할 수 있음

■ 단기적으로는 도에서 음식물쓰레기 감량을 위한 지원을 읍·면 가정 단위에서 도시화 지역, 아파트, 공동체 단위 등으로 확대하여 자발적 감량노력을 지원할 필요가 있음

– 일부 지역에서 추진하고 있는 디스포저 방식은 하수처리시설 과부화로 인해 제주 지하수 및 수자원 등의 오염가능성이 있다는 점에서 면밀한 검토 후 신중히 도입을 검토할 필요가 있으며, 현 단계에서는 미생물 및 퇴비화 시설을 중심으로 운용하는것이 바람직함

– 서울 서초구, 은평구등은 각 가정에 음식물 처리기를 설치할 때마다 최대 20만원까지 보조금을 지급하는 방식의 정책을 추진하고 있는 반면 강남구의 경우 공동체단위에 초점을 두고 공동주택에 공동화기기를 설치하는 형태로 추진하는 방안을 검토 중임

– 공동체 단위의 음식물처리기는 특히 클린하우스에서 발생하는 음식물쓰레기 악취로 인한 민원 문제에 대응할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있음

■ 단, 공동체 단위에서 음식물 감량시설을 운영하게 될 경우, 운영 규칙 등을 정하는 부분에 있어서 전문성 부족 등으로 많은 시행착오가 예상되기 때문에, 우선 음식물 배출량이 상대적으로 많은 지역이나, 음식물쓰레기 방치 등으로 민원이 발생하고 있는 클린하우스 등의 지역을 대상으로 시범사업 형태로 추진할 필요가 있음

■ 한편, 신규로 건설되는 모든 시설에 대해 음식물쓰레기 자체처리시설 설치의무를 부여하는 방안도 검토할 수 있음

– 인구증가 및 관광객증가에 따라 증가될 음식물배출량에 적극 대응하기 위해 새롭게 건설되는 아파트, 공동주택, 단독주택을 비롯하여 상가시설, 관광단지 등 음식물 쓰레기 배출이 수반되는 모든 시설에 대해 음식물쓰레기 자체처리시설 설치를 의무화하는 방안

– 실제로 울산 남구청의 경우 2008년부터 조례(신축주택 음식물쓰레기 감량기기 설치 의무화 조례)를 통해 신축 아파트와 단독주택을 대상으로 음식물 쓰레기 처리기를 의무화하였으며, 이를 이행하지 않을시 준공 허가를 불허하고 있음

■ 장기적으로는 아래와 같이 배출량을 억제시키도록 강제하거나, 민간처리로 전환시키고 민간처리업체에 자연방식으로 감량처리하도록 의무화하는 방안 등의 대안도 검토 가능

– 단, 이들 대안은 공존의 가치에서 상충되는 부분이 있고, 제주의 현재 음식물수거체계의 전면적 개편 등을 필요로 하는 부분이 있어 신중한 검토가 전제될 필요가 있음

〈 음식물 쓰레기 배출량 억제를 위해 검토할 수 있는 대안 리스트 〉

- 음식물쓰레기 배출량이 높은 시설을 대상으로 일정규모 자체처리(감량) 의무기준을 도입하는 가칭 배출상한제 도입을 검토할 수 있음
  – 음식물쓰레기 배출량이 많은(다량배출 사업장)해당 시설 내에서 자체처리 시설(퇴비화 등)을 설치할 경우, 단기에 초기투자비 회수가 가능한 규모의 사업장을 대상으로 일정량에 대한 자체처리 의무기준을 강화하여 적용하는 방안을 도입할 필요가 있음
  *관광객으로 인한 쓰레기량이 높다는 점에서 대규모 요식업체, 호텔, 공항 등을 검토
  – 처리방식은 사업장에서 자체적으로 선택할 수 있도록 하되, 해당기준을 만족하지 못하는 경우 그로 인해 발생하는 추가적 처리비용을 부담시키기 위한 차원에서 환경부담세를 징수하여 쓰레기 처리를 위한 재원으로 활용하는 방안 등을 고려할 수 있음

- 특정 음식물 배출량이 많은 시설 뿐 아니라, 배출량이 많은 구역에 대해서도 유사한 조치를 취하는 방안도 대안으로 검토할 수 있음
  – 한편, 소규모 요식업체 밀집지역 등 발생량이 높은 지역에 대해서는 민간이 전량 자체처리 및 퇴비화시키는 것을 전제로 민간에게 위탁하는 방안도 검토할 수 있음
  *중규모 이하의 요식업체에서 개별적으로 자체처리시설을 설치하여 음식물 발생량을 줄이기는 곤란하나, 이들이 집적한 지역의 경우 대규모 시설에 상응하는 음식물 처리수요를 확보할 수 있으며, 수거를 위한 비용도 낮출 수 있다는 점에서 경제성 확보에 장점이 있음

■ 한편, 도민의 분리배출을 유도하고, 혼합 배출·수거된 쓰레기를 처리장에서 다시 재분류하는 비효율성을 막기 위해서는 요일별로 특정 품목만을 배출 및 수거하도록 운영하는 방안도 대안으로 검토할 수 있음

– 다만, 특정시점에 배출이 집중되는 부작용과 이를 처리하기 위해 하루에 수차례 수거를 해야 하는 역효과 등에 대해서는 이미 많은 지자체에서 보도된 바 있어, 제주의 여건에서 어떤 문제를 발생시킬 수 있을지 충분히 사전에 검토한 뒤 시범사업 형태 등으로 추진 필요

□ 폐기물 처리시설 구축은 환경부하를 최소화하며, 지역과 공생할 수 있도록 추진

■ 폐기물 처리시설 구축비용이 일부 증가하더라도, 다음의 사항에 대해서는 환경부하 최소화 원칙에 따라 경제성 등 비용적 측면보다 우선순위를 두고 추진하도록 조정함

■ 첫째, 소각장, 매립장 구축시 유해물질 제거수준이 높은 최신의 기술을 적용하며, 악취 발생 또한 최대한 차단할 수 있는 형태의 시설로 구축함

■ 둘째, 소각을 통해 매립량을 축소하고, 그 과정에서 발생한 에너지로 지역민에게 편익을 제공할 수 있는 소각–매립–에너지 통합형 시설로 구축함

– 도에서 추진하고 있는 친환경자원순환센터, 유기성폐기물 에너지화 사업 등 지속

■ 이러한 기준은 환경부하를 줄이는 측면 뿐 아니라, 소각장, 매립장이 용량초과에 직면하여 추가 설치가 불가피한 상황에서 지역주민들과의 갈등을 해소하기 위해 기여할 수 있는 사항으로, 현 시점에서부터 고려할 필요가 있음

실천전략 4–4: 오염원 대응형 모니터링 및 원인자 부담 복구 강화

□ 오염물질 누출 우려가 높은 시설·구역을 대상으로 실시간 오염 감시시스템 도입

■ 토양 및 해양오염의 경우, 적시에 대응하지 못할 때는 시간이 경과될수록 빗물 등을 타고 더 깊고 넓게 확대되는 경향이 있어 사전 조치와 조기대응이 매우 중요함

■ 따라서, 오염물질 누출이 우려되는 시설 및 장소에 대해서는 실시간으로 오염수준을 확인할 수 있는 시스템을 구축하여 관리하고, 오염이 발생할 경우 처벌 뿐 아니라 원인자가 책임지고 정화비용 일체를 부담하도록 의무화할 수 있는 방안을 마련함

– 매립시설, 축산농가, 노후화된 유류창고, 군기지, 육상양식장 등이 대상이 될 수 있음

– 경기도에서는 산업단지를 대상으로 기존 개별사업장을 방문 점검하는 방식에서 나아가 주변의 대기와 수질을 모니터링하고 유해물질 검출시 이를 토대로 역추적하여 일정 사업장을 집중 점검하는 방식으로 추진하고 있음

■ 센서 등을 통해 누출 우려시설 주변의 토양과 수질오염여부를 모니터링하되, 모니터링 대상구역은 우려시설 유형과 오염원 특성에 따라 차별적으로 설정하여 관리함

– 단, 오염이 발생한 구역에 대해 원인자 부담원칙을 적용하기 위해서는 오염도에 따른 적정 정화방식 및 비용에 대한 정립이 선행될 필요가 있음

□ 오염물질 누출 우려시설 신설시 실시간 오염발생여부 확인이 가능한 형태로 구축

■ 매립장 침출수 등 토양, 지하수, 하천오염으로 이어지는 심각한 오염원이나, 누출부위 확인이 사실상 불가능하여 사후에 효과적으로 대응하기 곤란한 시설에 대해서는 신설시 이러한 누출여부 확인이 가능한 설비를 통해 스마트하게 관리되도록 의무화할 필요가 있음

– 고성군 2차 생활폐기물매립장은 침출수 누출탐지 시스템이 적용되어 해당 문제 발생시 실시간으로 누출부위를 확인할 수 있는 형태로 구축됨

□ 양식장 등 환경오염 우려시설은 특정 입지로 집적시켜 오염물을 공동처리

■ 육상양식장, 축사 등 산발적으로 입지한 시설들의 경우, 향후 일정 공간으로 집적화하여 오염물공동처리시설 등을 설치하는 방향을 검토할 필요가 있음

– 산업단지에서 공동처리시설 등을 설치하는 방식과 같은 방식에 착안

■ 육상양식장의 경우 일부 집적된 지역을 대상으로 시범사업을 통해 배출수를 통합하여 공동으로 관리하도록 개선하고 모니터링 시스템을 도입하는 방안 등을 검토할 필요가 있음

– 이와 더불어 현재 배출수로 인한 해양환경 오염실태를 과학적으로 조사하여 이를 기준으로 배출수 기준을 보완 및 강화할 필요도 있음

□ 보완적 장치로 도민 환경오염 모니터링 신규 도입

■ 특히, 도 차원의 환경부하 모니터링과 더불어, 도민이 패시브 샘플러(간이샘플측정기)를 이용해 문제가 있다고 생각하는 지점에 대해 모니터링을 할 수 있는 도민환경오염 모니터링을 도입함

– 도 전체의 환경오염 수준은 도민 개개인에게는 큰 의미가 없으며, 각종 환경피해로 인해 발생하는 갈등해소 및 효과적 모니터링을 위해서도 도민들이 실제로 문제가 있다고 생각하는 지점을 바로 확인하고, 이를 토대로 오염이 확대되기 전 적시에 대응이 가능함

□ 오염원이 다양한 해양환경오염에 대응하기 위한 사전/사후 모니터링 강화

■ 해양환경오염의 경우 대부분(약 80% 이상) 육상에서 해양으로 유입되는 오염물질로 인해 발생하며, 그 종류는 개발사업, 하천정비사업, 생활하수, 육상양식장 배출수 등 다양함

■ 이러한 다양한 오염가능성에 대응하기 위해, 해양환경 오염을 유발할 수 있는 행위 및 사업 추진의 경우 인접 해양 수질환경에 대한 사전/사후 단위 모니터링을 도입하고, 이와 연계하여 원인자 부담 원칙하에 오염복구를 의무화하도록 하는 방안을 마련함

■ 우선적으로 공공에서 추진하는 사업의 경우, 해당 사업 추진으로 해양오염이 발생하지 않도록 각 부서에서 자체적으로 오염저감 방안을 마련하여 적극적으로 관리함

– 민간의 대규모 개발사업 뿐 아니라, 공공이 추진하는 해안변에서의 각종 매립사업, 인공호안 및 인공구조물 설치 등에 대해서 해안의 변화가 예상되는 지역을 대상으로 사전/사후 모니터링을 의무화하도록 조치함

– 외주사업에 대해서는 계약서상 준공 이전에 환경오염이 발생할 경우 환경오염 정상화 전까지 준공허가를 승인하지 않는 규정을 명시하여 운용하는 방안을 검토할 수 있음

■ 장기적으로는 다양한 오염원을 체계적으로 관리·대응할 수 있는 권한을 가진 조직을 신설하고, 개별 사업 뿐 아니라 전체 해양공간의 수질오염을 지속적·통합적으로 모니터링 할 수 있는 정보시스템(가칭 환경부하 통합모니터링센터) 구축방안 검토가 필요함

– 미래비전에서 제안한 해안변 통합관리구역을 관리대상구역으로 활용할 수 있을 것으로 판단되며, 해양수산 관련부서 뿐 아니라 해양환경을 유발할 수 있는 다양한 분야(도시개발, 농축산 등)의 공무원과 전문가들이 참여하여 효과적인 조치방안을 마련하는 형태의 통합기구를 생각할 수 있음

실천전략 4-5: 환경부하 발생 대응형 총량관리 체계 도입

□ 개별사업으로 인한 환경부하량 예측체계 마련

■ 초 장기적으로는 특정 개발행위 및 사업추진시 해당 사업내용에 따라 발생할 수 있는 환경부하를 사전에 예측하고, 이를 바탕으로 적정 환경부하를 유지할 수 있도록 저감방안을 의무화하는 방식의 체계를 운용하는 방안을 도입할 필요가 있음

– 특정 사업 및 행위의 세부 유형별로 발생되는 환경부하 차이를 계량화하여 특정 유형으로 인해 발생될 수 있는 환경부하를 예측하는 방식을 검토할 수 있음

□ 예측된 환경부하량을 바탕으로 총량관리 측면에서 저감조치 의무화 등 추진

■ 환경부하 발생이 기준치를 초과하는 사업 및 행위에 대해 경제적 · 기술적으로 실행할 수 있는 범위 내에서 환경부하량을 기준치 이하로 최소화 할 수 있는 저감방안이 마련될 수 있도록 조치하는 방법으로 운영함

■ 또한, 특정 시점을 기준으로 추가적으로 환경부하를 크게 발생하는 특정 행위 및 시설 등에 대해서는 환경부하를 제로화 수준으로 최소화하지 않을 경우 이를 허가하지 않는 방안 등의 형태도 생각해 볼 수 있음

– 일례로 폐기물관리법에 따른 다량배출사업장을 비롯하여 신규 건설되는 대규모 주거단지 등에 대해 음식물쓰레기 자체처리시설 설치를 의무화는 방안 등이 이와 같은 방향에서 검토할 수 있는 세부 정책과제가 될 수 있음

실천전략 4-6: 환경의식 선진화 및 실행기반 마련

□ 다양한 분야에서 변화를 이끌어내기 위한 다각적 교육·홍보 프로그램 추진

■ 지속가능한 청정제주를 구현하기 위해서는 사회를 구성하는 정치, 경제, 교육, 종교, 문화, 사회 등 다양한 부문에서 환경에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해 책임감 있는 행동을 하는 사회가 될 수 있도록, 다양한 분야에 걸친 의식개선과 자발적 실천노력이 요구됨

■ 이를 위해서는 단순한 쓰레기 배출, 환경보호 중심의 교육 프로그램을 넘어 개인과 기업이 실천할 수 있는 사항에 대해 적극 홍보하고, 각종 인센티브와 연계함으로써 행동의 변화를 이끌어낼 수 있도록 유도하는 방안을 강화할 필요가 있음

– 현재 제주도는 환경교육종합계획, 환경교육 진흥조례 등을 마련하여 초중고 환경교육을 의무화하고 곶자왈, 습지탐방 등 각종 환경교육 프로그램을 활발히 추진하고 있으나, 일상생활에서 실제 행동의 변화로 이어질 수 있는 교육·홍보를 보다 강화할 필요가 있음

〈표 V-24〉 실천 프로그램 예시

부문	실천 프로그램 예시	
폐기물 관리	• 쓰레기의 올바른 분리 배출 • 음식물 쓰레기 발생량 감량 실천	• 고쳐쓰고 교환하며 오래쓰기 • 일회용품 발생량 제로화
교통	• 에코 드라이빙 • 가까운 곳 걸어가고, 대중교통 이용하기	• 자전거 타기 활성화
에너지	• 가정에서 가전제품 전력사용량 줄이기 • 가전제품/전열기 대기전력 사용량 줄이기 • 조명등 소비전력 줄이기	• 사무실에서 전력 사용 줄이기 • 전력피크 시간대 최대 부하 줄이기
녹색경영	• 기업내 녹색운동 실천 • 에너지 사용량 모니터링	• 자원 재활용 • 오염물질 저감 대책 수립 및 실천

주: 제주발전연구원. 2016.「친환경사회체제 구축방안에서 일부 발췌」

■ 제주특별법에 근거한 환경교육 시범도 추진을 위해 앞으로 자라나는 청소년들이 어릴 때부터 환경교육을 통해 선진적 환경의식을 갖출 수 있도록 제주교육청 등에서 보다 적극적으로 환경교육 기반을 마련하도록 추진할 필요가 있음

■ 다른 부문보다 우선적으로 쓰레기 분리배출 뿐만 아니라 음식물쓰레기 퇴비화 방안 등 쓰레기 부문에 우선순위를 두고 홍보 및 교육 프로그램을 추진할 필요가 있음

■ 현재 제주에는 종량제 봉투가 도입되어 활용되고 있으나, 각 봉투에 지정된 용도와 달리 제대로 분리배출이 되지 않고 있어 도민들의 의식 개선이 요구되고 있음

– 공공의 수거체계 때문에 발생하는 문제와 그에 대한 개선책은 실천전략 4-2 참조

■ 한편, 음식물쓰레기 감량을 위한 인식확산 및 도민의 적극적 참여 유도를 위해 생활에서 활용할 수 있는 음식물쓰레기 퇴비화 방법 교육 등을 적극 추진할 필요가 있음

– 서울시에서는 서울시 음식물 30%감량 프로젝트의 일환으로 신청을 받아 초등학교에 음식물쓰레기 퇴비화통을 설치해주고, 텃밭보급소에 위탁하여 퇴비화교육을 추진하여 초등학생들이 직접 음식물쓰레기, 톱밥, 커피찌꺼기로 쉽게 미생물을 만들어 퇴비화시키는 방법을 교육 중임

□ 비양심적 쓰레기 무단투기에 대해 강력한 처벌규정을 도입하고, 감시체계 강화

■ 제주의 청정 환경을 지켜내기 위해서는 무단 쓰레기 투기를 생각조차 할 수 없도록, 벌금과 신고포상금 규모를 홍콩 및 싱가포르 수준으로 대폭 상향할 필요가 있음

– 싱가포르의 경우 길거리에 쓰레기 무단투기를 하거나 껌, 침을 뱉는 행위에 대해 모두 동일하게 1,000싱가폴 달러(83만원)의 벌금을 부여하고 있음

〈표 Ⅴ-25〉 폐기물 관리조례 별표: 신고포상금 지급대상 및 기준

신고 포상금 지급대상	포상금(천원)
가. 별도의 기구 없이 휴대하고 있는 폐기물(담배꽁초, 휴지 등)을 버리는 행위	25
나. 간이보관기구(비닐봉지, 천보자기)를 이용하여 폐기물을 버리는 행위	30
다. 휴식이나 행락 중 발생된 쓰레기를 수거하지 아니하는 행위	40
라. 생활폐기물을 무단 소각하거나 노천소각 하는 행위	30
마. 그 밖에 폐기물을 신고하지 아니하고 배출하거나 차량, 손수레 등 별도 운반장비를 이용하여 폐기물을 버리는 행위	100

– 관광객 전체를 대상으로 환경세 등을 부과하는 방식보다는 원인자 부담원칙에 의거하여 환경훼손 주체에 대한 처벌을 강화하는 조치가 개개인의 행동을 변화시키는데에 있어서 보다 효과적일 것으로 판단됨

■ 특히, 쓰레기 불법투기가 특정 기업의 행사 등으로 발생하였을 경우, 해당기업 공개 및 개인별 무단투기행위보다 수십 배의 강력한 벌금조항을 신설하는 방안을 고려할 필요가 있음

■ 위 사항은 폐기물 관리조례 제31조 제1항 관련 과태료 규정과 동 조례 제30조 관련 신고포상금에 대해 대폭적으로 상향 조정함으로써 실행력을 확보할 수 있음

〈 폐기물 관리조례상 폐기물 불법투기 신고에 관한 사항 〉

제30조(신고포상금의 지급) ① 도지사는 폐기물 불법소각 및 불법투기 행위로 인한 환경오염 방지를 위하여 예산의 범위내에서 신고포상금을 지급 할 수 있으며, 신고포상금의 지급대상 및 기준은 별표 4와 같다.
② 제1항에 따른 불법행위 신고자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 포상금을 지급하지 아니한다.
1. 환경관련 업무를 담당하는 공무원 및 경찰공무원이 신고한 경우
2. 환경분야 감시원으로 위촉되어 별도 수당이 지급되는 경우
3. 허위 또는 익명으로 신고한 경우
4. 이미 조사, 수사중이거나 이미 조치된 사항에 대하여 신고한 경우
5. 포상수혜를 목적으로 사전공모 등 부정, 부당하게 신고한 경우
6. 그 밖에 도지사가 포상금을 지급할 필요가 없다고 인정하는 경우
③ 도지사는 불법행위 신고를 받아 포상금을 지급할 경우 다음 각 호에 따라 지급하여야 한다.
1. 별표 4의 지급대상에 해당하는 신고로 불법행위자에게 과태료를 부과 하는 경우
2. 같은 건에 대하여 여럿이 신고한 경우 최초 신고한 자에게 포상금을 지급한다.
3. 그 밖에 지급방법에 대하여는 도지사가 규칙으로 정할 수 있다.

제31조(과태료의 부과기준 및 절차)
① 과태료 부과기준은 별표 5와 같다.
② 과태료의 부과 및 징수절차 등에 대하여는 법 · 영 · 시행규칙 및 이 조례에 규정된 사항을 제외하고는 「지방세법」의 규정을 준용한다.

□ **쓰레기 무단투기자에 대한 추가적 제제를 마련하고, 신고수단 다양화**

■ 쓰레기 무단투기자에 대해 단순한 공개뿐만 아니라 특정시점까지 제주도 입도를 거부하는 등의 강경한 조치까지 고려할 필요도 있음

■ 스마트폰, 블로그를 통해 신고–포상이 가능한 시스템 개발하여 도민 뿐 아니라 관광객도 감시자가 될 수 있도록 조치함

(4) 기대효과

□ **차별화된 환경부하 통합관리기반 구축을 통해 환경수도 위상 강화**

■ 도민의 생활과 제주 생태계가 쾌적한 상태를 유지할 수 있는 적정 수준을 정하여 우려수준으로 내려가지 않도록 통합적으로 관리하는 차별적 관리방식을 도입함으로서 세계적인 환경수도가 될 수 있는 차별화된 정책·관리기반을 구축할 수 있음

□ **오염, 무단투기 등 환경부하 발생 최소화**

■ 쓰레기 불법투기, 환경오염 등을 포함한 환경부하 발생행위에 대해 원인자 부담원칙을 엄격히 적용함으로서 오염과 쓰레기배출량을 자발적으로 줄이도록 기여함

■ 특히 불법쓰레기 무단투기에 대한 강력한 대응방안을 마련함으로서 관광객들에게 경각심을 주고 홍콩, 싱가포르와 같이 청정이미지를 강화할 수 있을 것으로 기대함

□ **청정 해양생태계 보전 강화**

■ 해양생태계에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사업들이 추진될 경우 사전/중간/사후 모니터링과 그에 따른 복구조치를 의무화시킴으로서 청정 해양 생태계를 보전함

□ **쓰레기 처리시설 등 기피시설 설치에 대한 거부감 완화**

■ 쓰레기 처리시설 설치시 경제성 보다 환경부하 최소화 원칙을 우선 적용하여 오염물질 누출 가능성을 최소화시키고, 오염물질 발생시 실시간으로 위치를 확인할 수 있는 시설로 구축함으로서 주변지역에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화함

■ 환경부하를 최소화함에 더불어, 주변지역에 편익(에너지, 공원 등)을 제공할 수 있는 시설로 구축함으로서 기피시설에 대한 거부반응을 경감시킬 수 있을 것으로 기대함

□ 환경수도에 걸맞는 선진화된 환경의식을 가진 도민 육성

■ 정규 교육과정에 환경의식 개선, 환경부하를 최소화할 수 있는 각종 실천 프로그램을 보다 강화함으로서 도민들이 선진화된 환경의식을 가지고 보다 적극적으로 자연환경과 생활환경의 청정성을 유지하기 위해 스스로 노력할 수 있을 것으로 기대함

추진전략 5　지하수 가치증대를 위한 수자원 이용관리 강화

(1) 현황 및 문제점

□ 청정 제주 수자원의 가치 강화

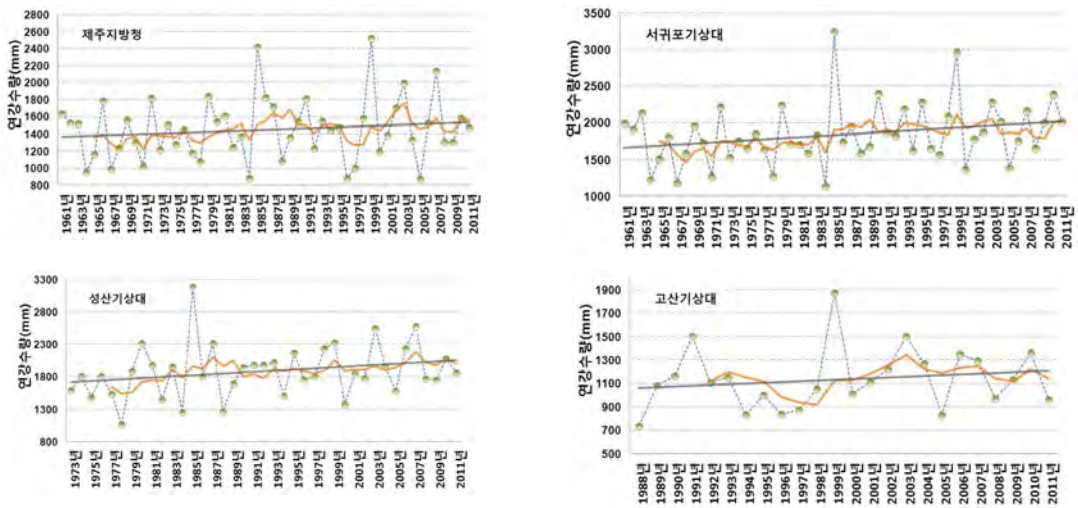
■ 제주 수자원의 가치를 높이기 위해서는 도민의 농동적이고 협력적인 기반위에서 제주의 청정가치를 높일 수 있고 세계가 인정하는 청정 자원으로의 관리하는 것임

■ 마시는 물은 청정가치를 더욱 높이고 쓰고 버리는 물은 재활용하여 이용 할 수 있는 지속가능한 물순환 체계를 구축하고, 미래세대와 가치를 공유하며 보다 안전하고 책임감 있는 수자원관리체계를 만드는 것임

□ 환경 · 사회 여건변화로 지하수 오염 요인 증가와 갈수기 시기의 지하수 공급 부족

■ 최근 10년간 강수량의 평균을 보면 제주시 1,489mm, 서귀포시 1,965mm로 전국평균 1,324mm보다 높게 나타나고 있으며, 기후변화에 따른 강수량 증가[3]와 지형적 특성에 의해 한라산 정상에 가까워질수록 강수량이 증가[4]하는 특성이 나타남

〈그림 V-34〉 제주 기상대 별 연평균 강수량 추이



3) 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013-2022)

4) 제주도 한라산 윗세오름(해발 1673m)에는 2015년 1월부터 11월 13일 오후 6시까지 누적 강수량이 6027㎜를 기록. 한라산 진달래밭(해발 1489m)도 같은 시기 5902㎜의 강수량을 보임
[출처: 중앙일보] 올해 6027㎜ 비 폭탄 … 가뭄 모르는 한라산 왜

■ 투수성이 좋은 다공질 화산암층으로 지하수 함양률이 전체 평균 44.5%[5]를 나타내고 이는 내륙지역 평균 지하수 함양률보다 3배 높은 수치로 나타남

– 관정에서 채수 가능한 지하수량은 내륙지역보다 10배 정도 많지만 지하수 채수에 따른 수위 강하량은 미미한 편임

– 지역적 지하수 오염요인 증가와 갈수기의 일시적 지하수 부족 현상은 지속적으로 발생함

〈 지하수 현황 〉

· 총강수량 : 연간 37억 6천9백만톤 (연평균 강수량 2,061mm)
· 증발산량 : 연간 12억6천만톤
(총 강수량의 33.4%)
· 직접유출량 : 연간 8억3천3백만톤 (총강수량의 22.1%)
· 지하수 함양량 : 연간 16억 7천 6백만톤 (총 강수량의 44.5%)
· 지하수 지속이용 가능량 : 연간 6억4천5백만톤 (지하수 함양량의 38.5%)

출처: 수자원본부 내부자료, 2015

□ 지하수의 오염방지와 수자원의 체계적 관리를 위해 보다 강화된 공공의 역할 필요

■ 개발사업으로 인한 지하수 오염 요인 증가로 취수원 수질이 악화됨

– 지하수 주 함양지역인 중산간 지역에 골프장, 교육시설, 관광단지 등의 개발에 따른 오염원 증가와 농경지로 전환되는 초지 및 산림 등의 비점오염원의 증가로 지하수 오염이 확산될 우려가 있음

■ 일정기간마다 지하수 개발 · 이용기간 연장 허가를 진행하고 있으나, 실제 이용량을 고려한 허가량을 조정하지 못하고 있으며, 지하수의 배타적 독점적 이용 인식은 공공관리를 어렵게 하는 요인으로 작용함

– 2014년 기준 지하수 개발 · 이용허가량 대비 실제 이용량은 37.4%에 불과함

– 지하수를 공공의 자원으로 규정하고 있으나, 기 허가자에게 불필요한 기득권 보장과 새로운 지하수 개발 수요 차단, 지하수 지속이용가능량 잠식, 미이용 관정 정비 기피 등으로 지하수 개발 이용에 대한 공공적 관리가 어려움

– 도시지역의 경우 시가화 또는 업종변화 등으로 장기간 지하수를 사용하지 않거나 소량사용 관정이 다수 존재하여 체계적 관정정비가 시급함

5) 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013-2022)

〈표 V-26〉 지하수 개발·이용 허가 및 이용량 현황

(단위: 천톤/일, %)

구 분		합 계	생활용	농어업용	공업용	먹는샘물 제조용
공 수		4,811(100)	1,377(28.6)	3,270(77.3)	157(3,3)	7(0.1)
	공 공	1,269	363	896	4	6
	사 설	3,542	1,014	2,374	153	1
허가량 (천톤/일)	계	1,480(100)	560(37.8)	890(60.1)	26(1.8)	4(0.3)
	공 공	1,109	417	687	1	4
	사 설	371.1	143	203	25	0.1
이용량 (천톤/일)	계	554(100)	313(56.5)	232(41.9)	7(1.3)	2(0.4)
	공 공	472.3	273	197	0.3	2
	사 설	81.6	40	35	6.5	0.1

주: 2013년 대비 지하수 13공 감소(허가량 23천㎥/일 증가)

출처: 제주특별자치도 수자원본부 홈페이지, 2014.12.31.기준

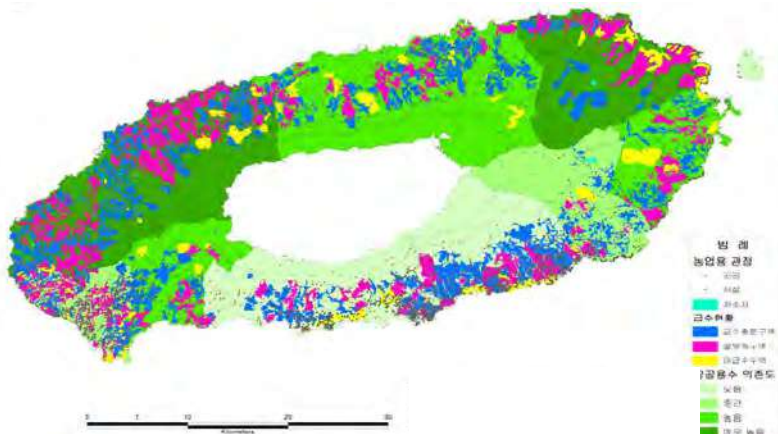
■ 증가되는 농업용수의 수요는 지하수에만 전적으로 의존하고 있는 제주도의 수자원 이용·공급에 위협요소로 작용됨

– 지하수 이용량 중 생활용이 56.5%, 농어업용이 41.9%, 공업용이 1.3%로 나타남

– 다량의 농업용수를 필요로 하는 작물재배 및 시설작물재배 면적이 증가되면서 갈수기 농업용수 최대 수요시 취수원의 수량이 급격히 줄어드는 현상이 발생함

– 현재 농업용수 개발 및 공급체계가 소규모 관정 위주의 독립적 운영체계로 구축되어 있어 지하수 개발 허가량 대비 용수의 광역적 공급 및 효율적 활용이 어려움

〈그림 V-35〉 농업용 지하수개발 현황도



〈표 V-27〉 공공용 농업용수공급 의존도

구분		공공용 농업용수공급 의존도			
		매우 높음	높음	중간	낮음
분류 기준	공수	공공 〉 사설	공공 〈 사설	공공 〈 사설	공공 〈 사설
	개발량	공공 〉 사설	공공 〉 사설	공공≒ 사설	공공 〈 사설
지역별		구좌읍, 애월읍, 한림읍, 한경면	제주시(동),성산읍, 안덕면, 조천읍	대정읍 표선면	서귀포시(동), 남원읍

출처: 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2022)

■ 지하수 이용 의존도를 낮출 수 있는 대체수자원이 필요하지만 용천수 19만톤(11%), 빗물, 지표수 등 대체수자원 이용률은 10만톤(6%)으로 미미한 수준임

– 특히 농업용수의 대체수자원 공급대책으로 저수지를 이용하고 있으나 수질상태가 나빠 공급이 원활하지 못하며, 농업용 물 저장시설 사업과 용천수의 농업용수 전환이용 등도 시행되고 있으나 효과는 미미함

〈표 Ⅴ-28〉 수자원 개발 및 이용량

(단위: 개소, 천㎥/일)

구분	합계	지하수	용천수(수원)	지표수(빗물포함)
개소수	5,505	4,811 (87.4%)	14 (0.2%)	680 (12.4%)
개발량(‘14년말)	1,772	1,480 (83.5%)	192 (10.8%)	100 (5.7%)
이용량(‘13년말)	662	554 (83.7%)	45 (6.8%)	63 (9.5%)

출처: 제주특별자치도 수자원본부 내부자료, 2014.12.31.기준

□ 상수도시설의 노후화와 상수원의 분산 운영으로 불안정한 용수공급 발생

■ 상수도시설의 노후화 및 제주의 지리적 특성으로 인해 효율적인 용수공급이 이루어지지 못하고 있음

– 노후 상수관은 1,784km로 총연장 5,048km 대비 약 35%이며, 균열에 의한 파손 등으로 인해 수질 악화 및 누수현상이 발생하고 있으나, 설치 관망에 대한 정확한 현황 및 누수지점에 대한 파악이 어려운 실정임

– 제주의 지리적 특성상 자연유하 방식의 상수 공급체계를 갖기 어렵기 때문에 정수장 및 광역상수도 관망에서 배수지 까지 가압이 필요하며, 이에 따른 에너지 소비와 수압에 따른 누수문제가 발생할 가능성이 높음

– 2015년 현재 상수관망의 유수율은 44%로 추정되며, 이로 인해 정수장에서 실제 소비자까지 도달하는 상수의 과반이 이용되지 못한 채 버려지고 있으므로 효율적 상수공급을 위해 유수율 제고 방안 필요

〈표 Ⅴ-29〉 상수도관 연장 현황 비교표

(단위: km)

구분	도수관	송수관	배수관	급수관	계
전국	3,257	10,717	89,903	69,137	173,014
제주도	72	425	1,827	3,020	5,345

출처: 윤원석, 「[제주물세계포럼]제주특별자치도 상수도 현황과 개선방향」, 제주특별자치도 수자원본부

– 상수원은 대부분 지하수를 사용함에 따라 원수확보를 위한 동력비 비중이 높으며, 수질문제를 고려해 중산간지역의 지하수를 원수로 사용하면서 취수를 위한 동력비가 증가함

* 2011년 기준 제주의 상수도 생산원가 중 동력비가 차지하는 비율은 17.7%로 서울시 4.9%와 비교해 매우 높게 나타남

■ 상수원이 마을단위로 분산되어 있고, 용수공급체계의 연계성이 미흡하여 갈수기 및 여름철 물 사용량이 많은 최대용수 수요기에 일부 지역에서 물 부족 현상이 발생함

– 자연녹지지역과 계획관리지역의 난개발로 인한 상수도 수요 증가와 상수도 관망의 낮은 유수율 등의 원인으로 최대용수 수요기에 일부지역에서 나타난 불안정한 물공급 현상이 제주 전역으로 확산될 가능성이 높음

□ 지하수 오염요인의 증가로 선제적 대응을 반영한 방지 대책 마련 시급

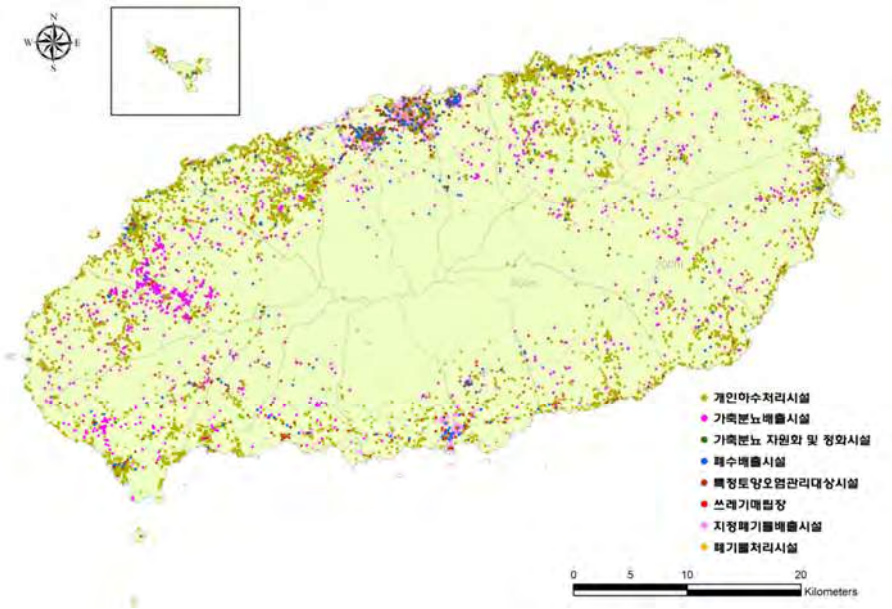
■ 하수관로 및 관련시설 조성 및 개선을 추진하고 있으나, 개인하수처리시설과 가축분뇨공공처리시설 등에 대한 공공관리의 한계가 나타남

– 제주지역 하수도 보급률은 89.5%[6]로 전국 보급률 92.1%에 비해 낮으며, 공공하수처리비율 제고를 위한 인프라 확충이 필요함

– 마을 하수도인 소규모 공공하수처리시설(57개소) 및 중산간지역 하수처리구역 밖에 설치된 개인하수처리시설(4,600개소)에 대한 체계적인 관리 미흡으로 지하수 오염에 대한 위협요인이 증대됨

6) 제주통계연보. 2014

〈그림 Ⅴ-36〉 잠재오염원 분포현황



(단위 : 개소)

대상시설	구분	계	제주시	서귀포시
계		10,503	7,392	3,111
개인하수처리시설	개인하수처리시설	6,652	4,631	2,021
축산폐수배출시설	가축분뇨배출시설	1,019	686	333
	가축분뇨 자원화·정화시설	6	5	1
폐수배출시설	폐수배출시설	561	425	136
토양오염관리 대상시설	특정토양오염관리 대상시설	403	269	134
폐기물처리시설	쓰레기 매립장	24	16	8
	지정폐기물배출시설	1,734	1,295	439
	폐기물처리시설	104	65	39

출처: 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2020)

■ 제주도 전체에 대한 인구 및 관광객 증가와 개발사업에 대한 수요를 반영한 종합적이고 체계적인 하수처리계획 마련이 필요함

– 인구 · 관광객 증가와 대규모 개발사업 추진 등 수요증가에 따른 여건변화로 기존에 계획 및 설치된 하수처리시설 용량의 부족이 예상됨

〈표 Ⅴ-30〉 하수처리시설 신·증설계획

(단위 : 톤/일)

구분	2015년	2020년	2025년	2030년
총 계	231,500	324,000	333,000	375,000
	–	(92,500)	(9,000)	(42,000)
도 두	130,000	170,000	170,000	202,000
	–	(40,000)	–	(32,000)
판 포	24,000	31,000	31,000	32,000
	(12,000)	(7,000)	–	(1,000)
월 정	12,000	24,000	24,000	25,000
	–	(12,000)	–	(1,000)
보 목	20,000	30,000	30,000	35,000
	–	(10,000)	–	(5,000)
색 달	23,000	23,000	32,000	32,000
	(8,000)	–	(9,000)	–
대 정	10,500	23,000	23,000	24,000
	(2,500)	(12,500)	–	(1,000)
남 원	8,000	13,000	13,000	15,000
	–	(5,000)	–	(2,000)
성 산	4,000	10,000	10,000	10,000
		(6,000)	–	–

주: 괄호내는 증설용량 임.
출처: 제주특별자치도 하수도과 내부자료

■ 농작물 재배에 따른 화학비료 사용, 축산분뇨 등에 의한 영향으로 지하수의 질산성 질소의 농도가 증가하고 있음

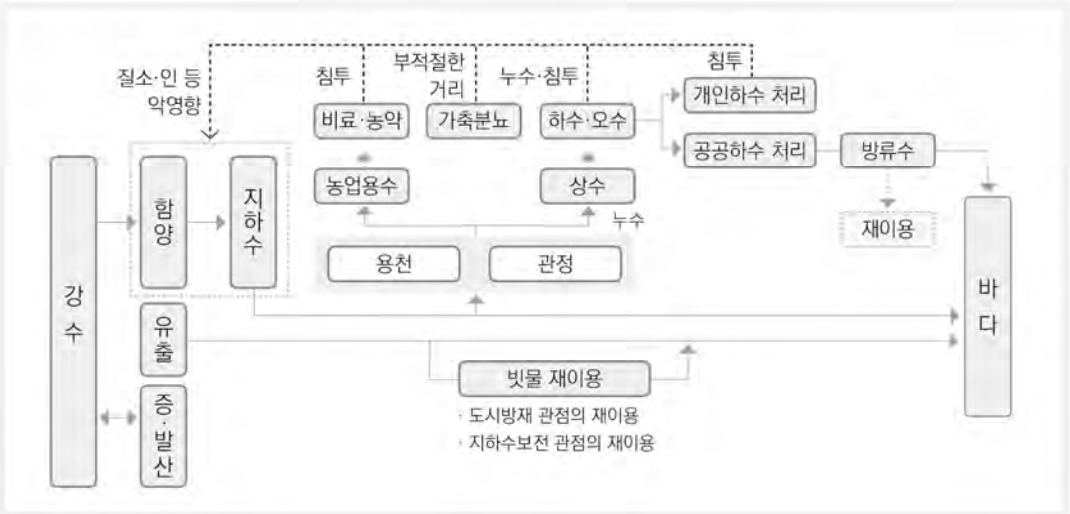
– 지하수의 질산성 질소 농도는 제주 서부지역에서 높은 값을 나타내는데, 이는 이 지역의 농경 및 축산 활동에 따른 오염으로 추정됨

□ 제주는 수자원의 공급·이용·처리과정이 밀접한 영향을 미치므로 물통합관리방안 필요

■ 지하수에 대한 의존도가 높은 제주도의 특성상 비효율적 농업용수 및 상수공급은 지하수 과다이용의 원인이 되고, 쓰고 버리는 물에 대한 부적절한 처리와 비료와 농약 등으로 인한 토양오염은 지하수 오염의 원인이 됨

– 지하수의 보전·관리 및 효율적 이용, 상수공급체계의 효율성 증대, 발생하수와 축산분뇨의 청정한 처리가 지속가능한 제주도 물이용의 기본이 될 것으로 판단함

〈그림 Ⅴ-37〉 제주도 물순환 체계 및 상호 연관성



(2) 기존정책 평가

□ 여건변화에 따른 지속가능한 물관리 및 이용 패러다임으로 전환 필요

■ 제주특별법 제정 · 운용으로 제주지역 특성과 여건에 맞는 지하수 관리체계를 확립하고, 우리나라를 대표하는 지하수 관리 선진지 역할을 수행함

– 청정자원이며 공공자원으로서의 제주형 지하수 관리체계를 확립함

– 지하수의 공공적 관리, 지하수 개발 · 이용 허가제 정착, 지하수자원특별관리구역 지정 관리, 먹는 샘물 제조 · 판매 제한 등 제주도 특성에 맞는 관리체계를 확립함

■ 2013년 '제주특별자치도 수자원관리종합계획'을 시발점으로 수자원의 통합적 관리로 전환하고 있는 단계이며, 보다 실효성 있고 지속가능한 수자원관리가 필요함

– 기존 제주도 수자원관리정책은 지하수 용수 이용측면에 의존하여 기후변화에 따른 호우, 가뭄 및 해수면 상승, 수질오염 등에 대한 능동적인 대처가 미흡함

– 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2020)은 과거 '제주도 지하수 관리계획'에서는 다루지 않았던 지표수, 농업용수, 대체수자원에 관한 내용을 포함함

– 수자원의 부존특성 및 개발 가능량, 수자원의 개발 및 이용실태, 보전 및 관리뿐만 아니라 물산업 관련계획, 수자원 오염방지 대책 등과 이에 따른 세부과제를 추진함

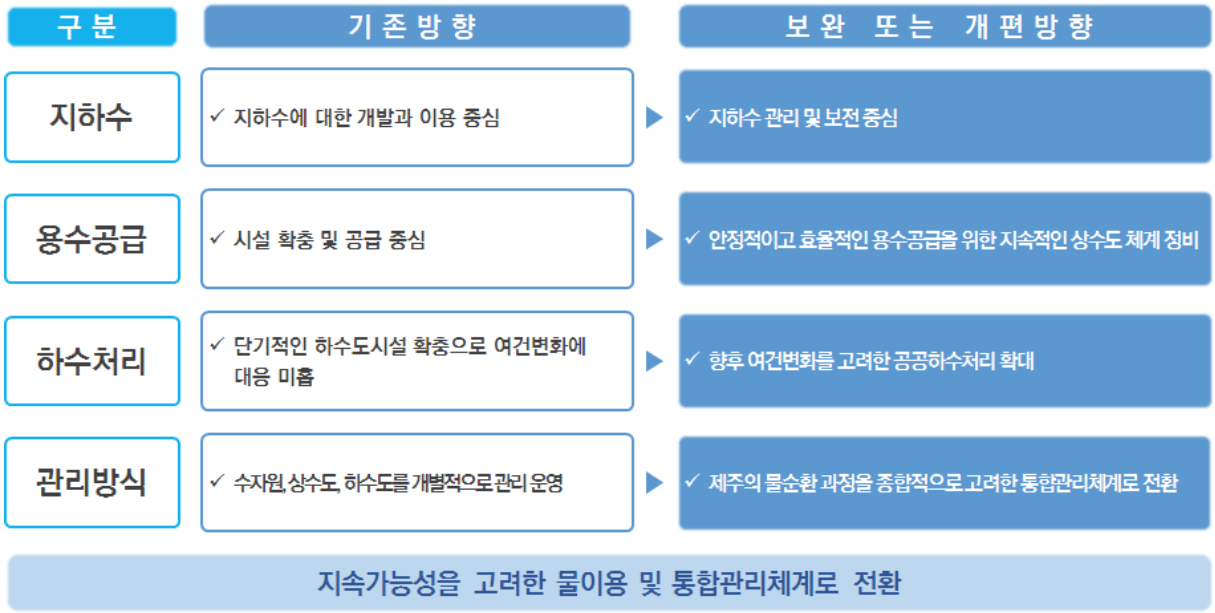
■ 수자원뿐만 아니라 상 · 하수정비계획 수립 시 기후변화에 따른 대응방향 설정 등 관련계획의 패러다임 전환이 필요함

– 정기적이고 체계적인 지하수 조사 및 관련계획 등 시행을 통해 지하수 수량 관리의 큰 틀 마련하였으나, 기후변화 및 제주도의 여건변화(관광객 및 인구 증가, 개발사업 시행 등)에 따른 기 관련계획의 예측이 현황과 달라짐

– 수도관리기본계획 및 광역하수도정비기본계획 등의 관련계획은 제주도의 여건(관광객 및 인구, 개발계획 등)및 기후변화 등의 주요 요인들을 종합적으로 반영해야 함

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-38〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 5-1 : 지하수의 청정 가치 극대화를 위한 보전 · 관리 강화

□ 지하수의 질적 가치 보전을 위한 공공 주도 관리 강화

■ 지하수 청정지역의 보전을 위한 지하수자원특별관리구역 추가 지정 및 재평가로 선제적 관리체계를 강화함

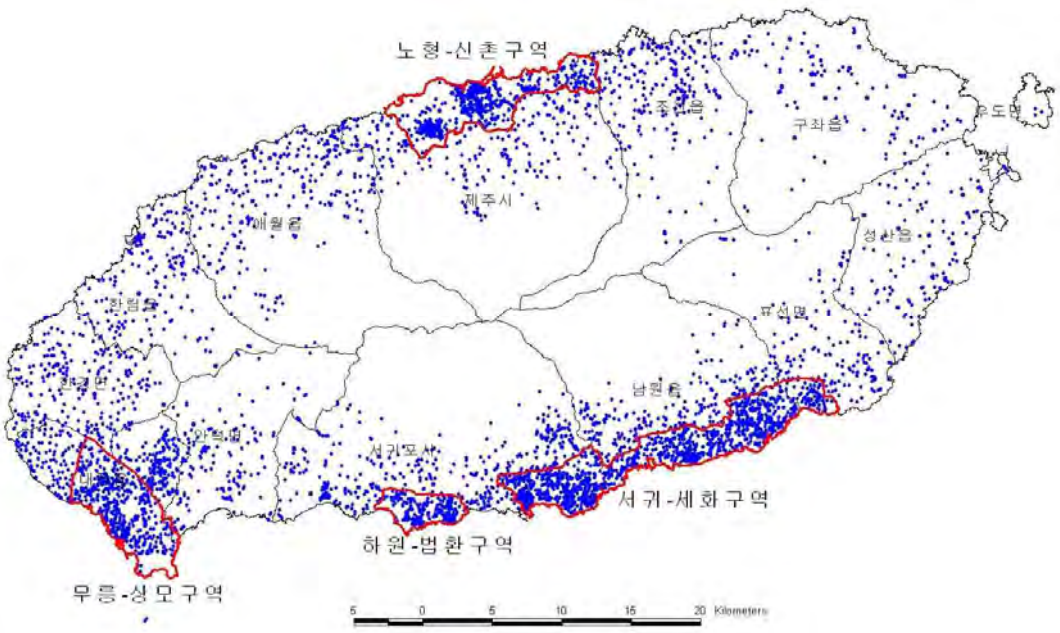
– 2003년 6월에 4개 구역 160.065㎢ (제주도 면적의 8.7%)를 지하수자원특별관리구역으로 지정 및 2008년 12월에 5년간 연장관리하여 수립 시행 중임

– 4개 구역 외에 지하수자원특별관리구역 재평가를 통하여 중산간지역 등을 '지하수자원특별관리구역' 으로 신규 지정하여 중점적으로 관리가 필요함

– 지하수자원특별관리구역의 법적 구속력을 강화하기 위해 관련법과 조례 개정으로 '지하수 개발제한구역' 및 '지하수 주 함양지역' 개념을 도입하여 해당구역에서의 행위제한을 통해 지하수 보전의 실효성 확보가 필요함

– 지하수자원특별관리구역내 신규 지하수 개발 · 이용허가를 엄격히 제한하고, 매년 수질조사를 실시하여 청정 지하수 관리를 강화함

〈그림 V-39〉 지하수자원특별관리구역 지정현황(2003.6.25.)



(단위 : ㎢)

구역별	합계	행정구역별		표고별(m)			
		제주시	서귀포시	0~50	51~100	101~150	150~200
합계	160.065	43.171	116.894	106.876	47.432	5.719	0.037
노형~신촌	43.145	43.145	–	25.376	14.322	3.410	0.037
하원~법환	12.897	–	12.897	7.409	5.352	0.135	–
서귀~세화	65.677	–	65.677	38.107	25.396	2.174	–
무릉~상모	38.346	0.026	38.320	35.984	2.362	–	–

출처: 제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013~2020), p.173

■ '지하수 수질등급제' 도입으로 수질 등급에 따른 관리목표를 설정해 수질을 관리함

– 잠재오염원과 수질과의 연계성 분석과 잠재오염원 분포에 따른 수질 변화 예측을 위해 지하수 잠재오염원에 대한 통합적인 데이터 구축을 위한 조사 및 분석을 수행함

– 수질이 좋은 지역은 미래 용수 수요를 위해 지하수이용을 제한하거나 보전방안을 수립

하고, 수질개선이 필요한 지역은 각종 배출시설의 방류수 수질 기준 강화나 시설입지제한을 통해 수질을 개선함

■ 사설 지하수 신규 허가 억제 및 지하수 이용 용도 변경 제한을 통한 지하수 관리강화와 제도를 개선함

– 주거 · 상업 · 공업지역 및 취락지구외 지역에서 건축물의 건축 시 상수도 연결이 곤란할 경우 건축허가 금지하여 공공 급수체계를 확립함

– 지하수 기존 허가량과 이용량을 재조사하여 공공급수확대를 위한 지하수량을 확보함

– 기존의 지하수 이용 용도를 불법으로 전환 및 미사용하는 경우 지하수 이용질서 확립을 위하여 허가 취소 및 원상 복구함

□ 대체수자원 활용정책에 대한 지역주민공동체의 인식 전환 및 주체적 참여 유도로 지하수의 지속가능성 제고

■ 도민뿐만 아니라 민간부문이 개발과 이용 대상으로서의 지하수에서 보전과 관리 대상으로의 인식 전환이 필요함

– 청정 지하수의 유한성과 지속적인 지하수 이용을 위해 보전과 관리가 필요함을 지속적으로 홍보하여 점진적인 의식 변화를 유도함

– 먹는 물을 포함한 생활용수는 지하수를 이용하고 고수질을 요구하지 않는 농업용수와 기타용수는 지하수 의존도를 낮추기 위해 해수를 담수화한 물이나, 중수도, 빗물 등을 이용하여 제주 지하수에 대한 가치를 높이기 위한 이용 측면에서의 인식 전환이 필요함

■ 물이용 용도에 따른 대체 수자원 이용을 증진함

– 빗물 재이용시설에 대한 설치 지원 뿐만 아니라 철저한 사후관리를 통해 골프장 조경용수, 기타 도시용수 등 생활용수 이외의 물이용에 대한 지하수의 의존도를 저감함

– 공공하수처리시설의 방류수를 인근 농경지에 공급하고, 지하수를 대체하여 방류수를 이용하는 농가에 대한 인센티브 제공으로 방류수의 농업용수 이용 증진 및 이를 위한 관련 법·조례 제정 또는 개정함

– 지역별로 활용가능한 다원적 수자원 (빗물, 하천유출수, 하수처리장 방류수, 염지하수 등) 이용률을 높이기 위한 다양한 지원 방안을 마련함

– 대체수자원에 관한 기존 연구는 관리방법과 시스템에 국한되어 있으며, 대체수자원사업을 효과적이고 지속가능하게 실시하기 위한 정책과 도민들 사이에 실천적 이용방안 마련하여 주민주도형 대체수자원 이용계획을 수립함

실천전략 5-2 : 건강하고 안정적인 용수공급체계 마련

□ 사회적 여건과 기후변화에 대응하기 위한 안정적인 용수 공급계획 수립

■ 대규모 개발사업과 인구 및 관광객 증가에 대응하여 안정적 용수 공급을 위해 정수시설 고도화 및 지속적인 수원의 다양화로 이용 비중을 확대함

– 지하수의 오염에 따른 취수원의 질산성질소를 정화하기 위한 정수시설고도화로 신규 수원개발을 최대한 억제하는 한편, 수량감소로 정수시설의 효율적 운영이 어려운 경우 보조수원 발굴을 통해 시설이용효율 증진으로 증가하는 상수 수요에 대응함

■ 이상기후의 대비를 고려한 지속가능한 수요 예측과 공급시스템을 구축함

– 2013년에 수립된 제주특별자치도 수자원관리종합계획과 농업용수 관리계획상의 용수수요는 미래에 전개될 기후변화(기온상승, 열대야 및 폭염일수 증가, 강우강도 및 호우일수 증가, 식물성장 가능 기간의 연장, 여름기간의 증가 등)에 따른 생활 · 공업용수 및 농업용수의 수요를 반영하지 못하고 있음

– 기후변화가 진전되면 될수록 강수량의 양극화로 인한 가뭄피해 등 이상기후에 대비를 위한 대책 마련 및 지속가능한 수요예측과 공급시스템을 구축함

– 기후변화로 인한 해수면 상승으로 동부해안지역 지하수에 염수침투 심화가 우려되는 바, 장기적인 관점에서 지하수 오염 가능지역에 안정적 용수공급을 위한 광역용수공급 관망과 배수지를 구축함

〈 기후변화로 인한 피해사례 〉

- 제주도는 2013년 여름 극심한 가뭄으로 농작물 1,200ha에서 고사피해가 발생하였고, 피해액도 3,111백만원에 달했음 (2013년 이상기후보고서, 관계부처합동, 2014)
- 2013년 8월 6일부터 18일 간 중산간 11개 마을에 격일제로 수돗물이 공급되면서 큰 불편을 겪음
- 기후변화에 의한 계절변화로 인하여 작목 변화 등을 수반하는 농업의 변화에 수반한 농업용수가 크게 증가 예상

■ 농업용수 광역화사업 추진을 통하여 농업용수로 인한 지하수의 이용 비중을 점차적으로 축소함

– 갈수기 지하수를 이용한 농업용수의 폭발적 수요증가로 인한 정수장 취수원의 수량 감소현상을 방지하기 위해 농업용수의 지하수 의존도를 낮춤

– 권역별(마을 단위) 농업용 저수조와 공급체계를 구축하고 장기적 관점에서 단계적으로 농업용수 공급의 광역화(읍면 단위) 사업을 추진함

□ 청정 수자원의 보전과 효율적 공급을 위한 상수도 공급체계 정비

■ 취수원에서 수도꼭지까지 물 공급 전과정에 ICT(정보통신기술) 접목, 체계적인 수량·수질 관리와 양방향 정보 공유 등을 통해 한정된 수자원의 효율적 이용과 소비자 신뢰 기반의 안정적인 상수도 공급을 추진함

– 제주도는 국내에서 유일하게 지하수를 주 수원으로 사용하는 광역공급지역으로 청정 수원을 지속 유지 및 보전이 필요함

– 양호한 원수 수질 특성을 기반으로, 현재 국내 최고의 수돗물 직접 음용률 수준(30% 수준, 국내 평균 5%대)을 나타내고 있음

– 최종 소비자까지의 수돗물 품질 관리 강화 및 수돗물 우수성에 대한 정보제공/홍보 확대로 "물 안심 지역(물 안심, 청정 제주)"으로서의 제주도만의 특화된 상수도 모델 구축 및 브랜드화 함

■ 취수원 수질 모니터링 강화 및 광역상수도 공급 확대를 통한 지역간 물 이송 체계 구축으로 상수원 보전 및 지역별 용수공급 불균형 해소를 도모함

– 원수 주요 수질에 대한 실시간 모니터링체계 구축으로, 수질 사고 등에 대한 선제적 대응 및 장기적인 상수원 관리 포트폴리오 수립 기반을 마련함

• 제주도의 전 정수장 월간 수질항목 분석결과, 해수(보론, 염소이온, 브로마이드결합형 소독부산물 등)와 비료성분(질산성질소, 아연, 황산 이온 등)의 유입 가능성 내재되어 있으며, 아일랜드형 지역*의 지하수에서 검출되는 미량오염물질의 대부분이 농약제성분인 점을 감안 원수 내 해수/비료·농약류 성분에 대한 수질 모니터링 필요
*하와이의 취수원인 지하수에서 검출된 수질 항목 중 Atrazine, Dieldrin, 1,2,3–Trichloropropane (TCP) 등이 제조체, 살충제, 토양 살균제 성분들임

– 마을단위 급수체계의 광역상수도 전환을 통해 상수도용 사설관정의 개발과 이용을 점진적으로 축소하여 체계적인 상수원관리로 청정 수자원을 지속적으로 확보함

■ 청정 수자원 기반의 무약품 수처리 등 차별화된 수돗물 생산체계 구축으로 수질안전성 확보와 함께, 소독제로 인한 이취미(異臭味) 및 소독부산물 발생을 최소화함

– 취수원으로부터의 오염물질 유입을 최소화하고, 대체 소독공정(자외선 등) 도입 등 무약품 수처리(응집제·염소)로 부산물(알루미늄, 염소취, 염소 소독부산물) 발생을 저감함

• 유럽지역의 많은 정수장에서는 응집제 사용을 억제하고 강변여과, 완속여과 등 물리적 방법으로 수질 안전성을 확보하여 소독제 사용을 가급적 줄여가는 추세
*수돗물 AOC농도 10 ug/L이하 관리 시 무소독 가능(배급수 관망 미생물 재성장 억제)

■ 광역상수도 공급체계 기반의 스마트 관망관리로 수돗물 이송과정 누수 및 수질 오염을 최소화하여, 최종 수요자까지 안전한 수돗물 공급 체계를 구축함

– 블록시스템(관로 네트워크化) 구축 및 노후 수도관 개량 등을 통해 공급 안정성 제고와 더불어, 누수·외수 유입으로 인한 2차 오염을 사전 차단함

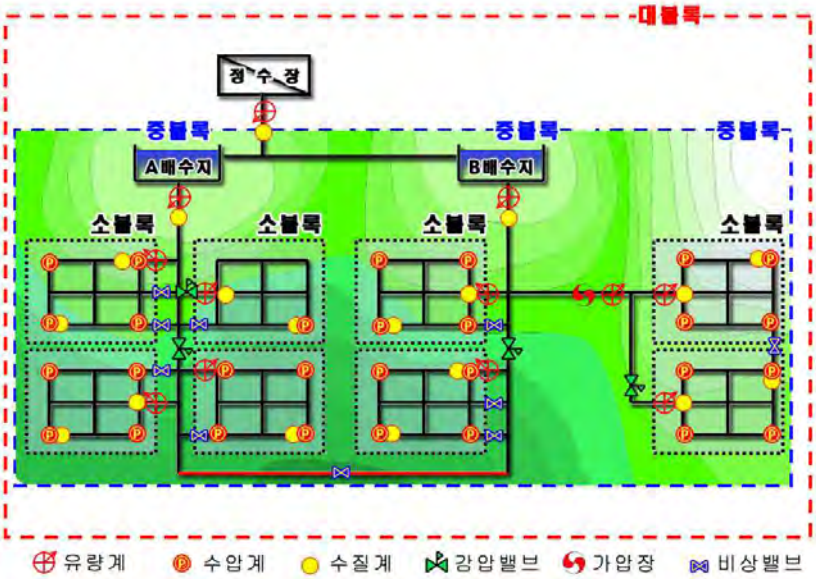
- 관로 네트워크화를 통한 급수구역간 비상연계 강화로 무단수 공급체계 구축
- 유수율 제고를 통한 안정적인 수량 확보로, 지하수의 효율적 활용 기반 마련
- 누수지점 관압 저하 시 지하수/하수 유입을 사전 차단하여 수질 안전성 확보

– 수돗물 공급과정 실시간 수량·수질 감시제어 시스템 구축으로, 상수도 공급 구역별 누수, 수질 오염 대응 및 유지관리 의사결정 지원체계를 구축함.

- 수돗물 공급과정(배수지, 관로) 주요지점에 유량계, 수압계, 수질자동측정장치 등을 설치하여 실시간으로 관망 수량·수질 상태 변화를 모니터링
- 스마트미터링 등 AMI시스템 구축을 통해 실시간 수요기반 정수 생산 최적화, 체계적 관망 누수 관리, 정확한 수요 예측 기반 마련 등 도모
- 이를 통해 취득되는 빅데이터를 분석하여 관망 최적운영 및 정보제공을 지원하는 상수관망 운영관리 시스템 및 누수감지시스템 등을 구축

– 실시간 수질데이터 기반으로 자동드레인 및 관세척 인프라 설비 등 스마트플러싱시스템을 구축하여, 정기적인 관세척 등을 통한 공급과정 상시 수질을 관리함

〈그림 V-40〉 블록시스템(Block System) 개념도



※블록시스템(Block System)은 급수구역을 블록화하여 블록별 유량, 수압, 수질 등을 체계적으로 관리하여 누수량을 감시함으로써 유수율 제고 효과가 크며, 급·배수관망을 통해 수돗물을 안정적으로 공급하는 시스템

출처: 박춘식, 「급·배수관의 유수율 향상을 위한 블록시스템 구축 및 활용 사례 연구」, 전남대학교

■ 실시간 수질 정보 제공, 옥내 급수설비 관리 서비스 등 소비자 눈높이 수도서비스 제공 확대로 수돗물 이용 편의 및 신뢰 향상을 도모함.

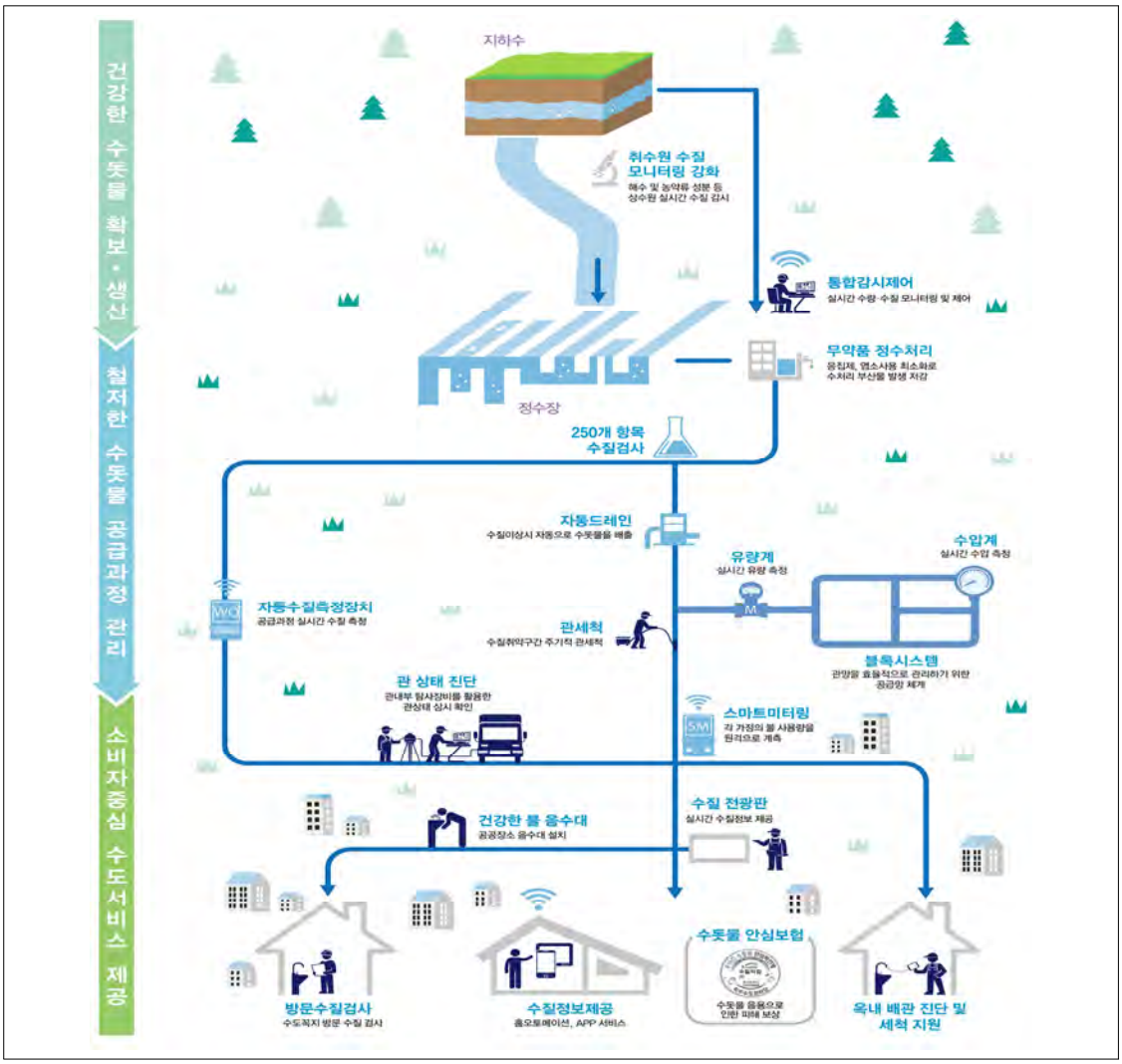
– 수돗물 공급 과정별 실시간 수질 정보 제공(전광판, 스마트폰 앱, 홈페이지 등)으로 언제 어디서든 수돗물을 믿고 마실 수 있는 음용 환경을 조성함

– 방문수질검사, 옥내배관 점검 및 세척 지원 등 고객 점접서비스를 단계적으로 강화하여 상수도 서비스 및 수돗물 품질에 대한 소비자 신뢰를 지속 향상함

– 대규모 숙박시설 등에 대한 정기적인 수질 검사, 저수조·급수관 점검 관리 강화, 옥내 급수관 세척 의무화 및 교체·세척 등 지원 확대로 수도꼭지 수질 안전성을 확보하고, “안심하고 마실 수 있는 물”로 홍보를 강화함

■ 주요 관광지역 중심으로 수돗물 음수대 설치를 확대하여 수돗물에 대한 접근성을 높이고, 청정·관광 도시로서의 글로벌 이미지 강화에 기여함

〈그림 Ⅴ-41〉 제주도 스마트 물 관리 개념도



실천전략 5-3 : 안전한 수자원 이용을 위한 관리 인프라 정비 · 확충

□ 이상기후 및 사회적 여건 변화를 즉각적으로 수용할 수 있는 하수처리계획 수립

■ 하수처리구역 밖의 지하수 보전을 위해 개인하수처리시설을 지양하고 공공하수관로 연결로 공공주도의 하수처리 정책을 강화함

– 대규모 단지사업 또는 건축개발 사업시 하수도정비기본계획에 신속히 반영(예. 부분변경, 전체변경 등)하여 정책의 일관성을 유도함

– 소규모 택지를 조성하는 대지조성사업의 경우에도 공공하수도 연결 후에 건축행위를 가능하도록 함

– 반복적인 사업계획 변경 등 과도한 변경을 억제하기 위해 추가 하수량을 전량 중수도로 활용하여 관리 강화함

■ 집중강우에 따른 직접유출 증가(지하수 함양량 감소)와 기온상승(증발산량 증가) 등 미래 환경변화를 고려한 소규모 분산형 하수도 시스템을 구축함

– 산재된 개인하수처리시설에 대해 지역별로 통합된 분산형 하수도 시스템을 구축하고 모(Mother) 하수처리장에서 모니터링 및 전담인력 관리에 따른 안정적 수처리기능을 확보함

– 중상류지역으로부터 법적기준에 맞도록 처리된 방류수를 이용한 목적별롤 활용함 (지하침투, 함양율 보존 및 지표수 유지기능 등)

– 장래 예견문제(서부해안 지하수내 질산성 질소농도 증가, 동부해안 지하수 염수침투 심화 등)에 대한 맞춤형 기술을 도입함 (예; 서부해안지역–고농도 질소함유 가축분뇨처리공법, 동부해안–지하수 함양용 막이용 공법 적용 등)

〈그림 V-42〉 소규모 분산형 하수도 시스템 모식도



〈그림 V-43〉 막(Membrane)을 이용한 재이용수의 대체수자원 활용

. 최종 방류전 UV 소독 후 재이용 유량에 대해 MF + RO 공정을 거쳐 최종 재이용수를 생산
. 산개된 하수처리장에서 생산된 재이용수를 수집/수요처에 공급, 새로운 물순환 시스템 형성



〈RO를 거친 최종 방류수 비교, 오치아이〉

■ 지속적인 인구 증가에 따른 발생 하수를 처리하기 위해 기존 시설의 지하화를 통한 복합화로 도민의 친화시설 공간으로 제공함

– 현재 운영 중인 하수처리시설이 혐오시설이라는 인식을 전환하기 위해 수처리 시설뿐만 아니라 슬러지 처리시설인 소화발전·건조시설까지 완전 지하화여 하수처리 시 발생하는 메탄가스를 이용한 발전으로 전기를 생산·공급하고 하수처리장 상부는 공원 및 체육시설로 조성하여 주민들에게 친환경 휴식공간으로 제공함

– 혐오시설이라는 주민인식과 지가 상승으로 인한 부지확보에 어려움이 있지만, 인구증가에 따른 공공하수처리시설 용량 한계에 직면하기 전에 신규시설 설치를 추진함

〈 기존 공공하수처리시설 지하화 사례 〉

[안양새물공원(박달하수처리장 지하화)(한국)]

- 시설개요
  - 기존 광명 KTX역 인근에 위치한 하수처리장 및 분뇨처리시설 등 대규모 환경기초시설을 단계적으로 철거, 완전 지하화하여 상부에 공원 및 체육시설 등을 조성
- 시설규모
  - 부지면적 : 19만㎡, 처리구역 : 안양, 군포, 의왕 등
  - 처리용량 : 25만톤/일, 발 전 량 : 1,971만Kwh/년



[아리아케 물재생센터(일본)]

- 시설개요
  - 테니스장 부지를 하수처리장 건설 후, 상부를 복개하여 테니스장을 조성하고 7층 건물을 건설하여 유지관리 사무공간과 하수도 전시관, 레스토랑, 체육관, 수영장 조성
  - 테니스장, 체육관, 수영장, 전망대, 레스토랑은 구청에서 관리하고 하수도전시관과 부속시설은 하수처리장에서 관리
- 시설규모
  - 부지면적 : 4.7만㎡, 처리구역 : 스나쵸 처리구의 일부,
  - 처리용량 : 4만톤/일



출처: 국토일보, [특집] 안양새물공원조성사업(박달하수처리장 지하화),
환경부, 2006., 「친환경/주민친화적 하수처리시설 조성방안에 관한 연구」

■ 설치·운영 중인 개인하수처리시설 방류수 수질관리를 위한 환경공영제를 도입함

– 지하수오염을 사전에 방지하기 위해 공공에서 전량 관리가 어려운 개인하수처리시설의 방류수 수질 개선을 위한 환경공영제[7]를 도입함

– 중산간지역을 시범적으로 실시한 후 점차 도 전체로 확대 시행하고, 상시 모니터링을 통하여 지하오염 방지효과 및 개인하수처리시설 체계적으로 관리함

7) 환경공영제는 음식점, 숙박업소, 비영리시설, 공동주택, 근린생활시설 등에 설치된 일처리 용량 50톤 미만의 개인하수처리시설에 시설개선비 지원 및 운영비를 지원해 전문위탁관리업체가 처리시설을 관리하도록 하는 제도로 경기도를 비롯한 타 지자체에서 시행 중

〈표 V-31〉 경기도 환경공영제 시행 사례

• 시행개요
– 2006년부터 팔당 수계 7개 시·군의 음식점, 숙박업소, 공동주택, 근린생활시설 등에 설치된 일처리 용량 50톤 미만의 개인 하수처리시설에 운영비와 시설개선비를 지원해 전문지식이 없는 개인업주 대신 환경전문업체가 처리시설을 관리하도록 하였으며, 8년간 환경공영제 사업비 814억 원 지원
• 시행효과
– 2014년 3월31일부터 4월18일까지 도내 1,041개 개인하수처리시설에 대한 지도점검을 실시한 결과 환경공영제를 실시 중인 팔당지역 7개 시·군 166개 시설의 생화학적산소요구량(BOD)은 6.3mg/ℓ 로 일반 시·군 개인하수처리시설 방류수 평균 31.1mg/ℓ 보다 5배가량 수질이 깨끗한 것으로 조사

– 부유물질(SS) 역시 환경공영제를 도입한 팔당수계 7개 시·군의 개인하수처리 시설은 6mg/ℓ 인데 반해 일반지역의 하수처리시설은 20.2mg/ℓ 로 3배가량 공영제 도입 시·군의 하수시설이 양호한 것으로 나타남



출처: 경기도청(http://www.gg.go.kr/). 2014.5.「팔당상수원 수질관리, 환경공영제가 보약」

■ 대표적인 지하수 수질오염원인 가축분뇨, 화학비료, 농약 등을 체계적으로 처리하거나 사용량을 줄이기 위한 인식 전환이 필요함

– 제주특별자치도 내 관련부서 및 기관의 협업을 통해 점오염원인 가축분뇨 처리시설, 가축분뇨 에너지화 시설 등의 확충과 공공에서 지속적으로 관리가 필요함

– 각종비료, 농약 등 지하수에 직접적으로 영향을 미치는 요소에 대한 관리 및 친환경 농법으로 전환하여 비점오염을 점진적으로 저감함

□ 지하수의 잠재오염원 제거를 위한 하수도관망 체계 정비

■ 중·장기적 관점에서 청정 지하수 보전을 위해 하수처리구역을 지속적으로 확대함

– 공공하수처리 비율 상향을 위해 일정 규모 이상의 개발에 대한 공공하수처리 의무화 등 관련 조례개정으로 개인하수처리에 따른 지하수 오염 가능성을 제거함

〈표 V-32〉 하수처리처리구역 확대계획

(단위 : ㎢)

구분	당초	2015년	2020년	2025년	2030년
처리구역면적	155.257	164.855	190.956	194.730	198.136
도 두	51.092	47.977	41.168	42.162	45.265
판 포	21.530	29.083	31.040	31.168	31.168
월 정	13.712	14.061	24.556	24.616	24.812
보 목	14.071	15.581	18.646	18.646	18.740
색 달	16.814	18.324	21.107	21.107	21.107
대 정	13.583	13.808	24.981	25.496	25.509
남 원	14.642	14.642	18.065	18.624	18.624
성 산	9.813	11.369	11.393	12.911	12.911

출처: 제주특별자치도 하수도과 내부자료

■ 지하수 잠재 오염원인 노후·누수관에 대한 지속적인 관리가 필요함

– 하수의 유출은 지하수 오염의 직접적인 원인이 되며, 이를 방지하기 위해 노후·누수관에 대한 지속적인 정비가 필요함

– 신규 하수관 설치 및 기존 하수관 정비 시, 분류식 하수관 설치를 의무화하여 발생하수량을 저감하고 기존 하수관을 활용한 빗물 차집 시스템 구축으로 빗물 재이용을 도모함

〈표 V-33〉 하수관로정비계획

(단위 : ㎞)

구분	계	2015년	2020년	2025년	2030년
관로 사업량	5,792.2	4,132.5	848.7	496.9	314.1
기투자	4,132.5	4,132.5	–	–	–
금회계획	1,659.7	–	848.7	496.9	314.1
신설	643.0	–	447.2	195.8	–
개량	805.5	–	330.1	249.1	226.3
보수	211.2	–	71.4	52.0	87.8

출처: 제주특별자치도 하수도과 내부자료

실천전략 5-4 : 스마트워터그리드를 통한 통합 물 관리체계 구현

□ 물관리의 통합 체계를 위한 지하수 관리시스템 등 수자원 관련 상세 데이터 구축

■ 한정된 수자원을 보전하고 효율적으로 이용하기 위하여 지속적인 수자원 데이터를 수집함

– 실효성 있는 수자원 관리 및 정책 수립을 위해 정확한 수문분석이 필요하나, 현재 관련 법상 지하수 조사주기는 10년 이므로, 관련 법·조례 개정을 통한 지하수 수문 정기 조사 기간 단축이 필요함

– 기후변화시나리오에 따른 지하수 함양량 변화, 기온 상승에 따른 물 수요량, 해수면 상승에 따른 염수침투 등에 대응하기 위한 정책 수립을 위한 지속적인 연구 수행이 필요함

– 수자원 관측망(지하수위, 수질, 이용량, 하천유출량, 증발산량, 강수조성, 토양수분 등)이 운영 되어야 함

■ 효율적 상·하수관망체계 계획을 위한 지하매설물 데이터를 구축함

– 통합 관리체계 구축을 위해서는 상·하수도관망에 대한 정확한 현황 자료 및 분석이 필요하며, 이를 위해 단계적으로 도시지역과 취락지역을 중심으로 한 지하매설물 정보를 구축함

〈 지하수 관리시스템 해외사례 〉

1. 영국

- 영국 지질 조사소(BGS, British Geological survey)는 공공부문 조직으로서 자연환경연구위원회(NERC, Natural Environment Research Council)의 일원이며, 환경과학 분야에 있어서 교육 및 지식교환에 자금을 지원하고 관리하는 주요 기관
- 영국 지질 조사소는 자료조사, 모니터링, 데이터 및 정보관리, 모델링, 연구 등 지질과 관련한 전반 업무를 수행
- 지하수와 관련하여 영국의 수문전망, 지하수의 품질 및 보호, 집수과정, 지하수 환경변화, 범람, 지하수 생태, 국제 지하수 조사, 지하수 시스템 모델링 등의 연구를 수행하고 있으며, 관련 자료로 대수층의 특성 데이터, 지하수 생태, 지하수 범람, 지하수 수위, 수문지질도, 수질정보를 포함한 수위데이터, 관 측정 기록 등을 관리
- 지하수면 또는 해수면의 깊이를 측정하는 것은 지하수를 이해하는데 중요한 역할을 하며, 지하수 수위는 대수층의 특성, 지역의 지질학적 조건, 강수의 흡수량과 강에서의 물 배출량의 조화에 의해 결정됨
- 영국 지질 조사소는 지하수 수위에 대한 시계열 그래프와 지역의 지질 조건 데이터를 온라인에서 제공하고 있으며, 수문 보고서와 표면의 물 흐름, 지하수 수준의 월간 자료를 업데이트 하고 있음

〈그림 V-44〉 영국내 지하수의 관측정 위치 및 세부정보







출처: 영국 지질 조사소(BGS)

2. 미국

- 지질 조사국(USGS, United States Geological Survey)은 각 지역에서 관리되는 수문과 관련한 광대한 DB를 가지고 있으며, 각 지역에서 수집된 지표수, 지하수, 수질 정보는 국가정보시스템에 저장됨

· 미국 지질 조사국(USGS)은 매년 수천 개의 관측정을 통해 지하수 수위를 관측하는데, 이렇게 수집된 지하수 수위는 일일평균, 중앙값, 최대값, 최소값 등을 통계 내어 매일 요약데이터를 생성하고 제공

1) 지하수 감시

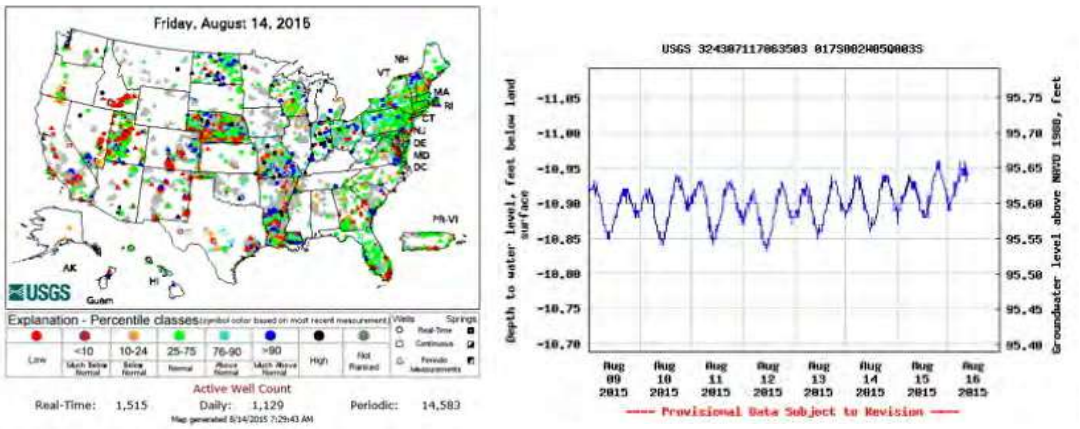
– 다양한 지하수 프로그램을 통해 물 수위를 측정, 데이터를 수집하고 있으며, 전국에 약 850,000개의 관측정 DB 및 기록물을 가지고 있음

2) 지하수 수위 통계

– 각 지역의 자동 기록기로부터 매일 자료를 받아 지하수 수위의 일일평균, 중앙값, 최대, 최소값을 계산함

– 데이터의 통계를 매일, 매월, 연간으로 기록하여 시계열 정보를 제공

〈그림 Ⅴ-45〉 미국 지질 조사국(USGS)의 지하수 관련 데이터



출처: 미국 지질 조사국(USGS), http://water.usgs.gov/ogw/data.html

3. 캐나다

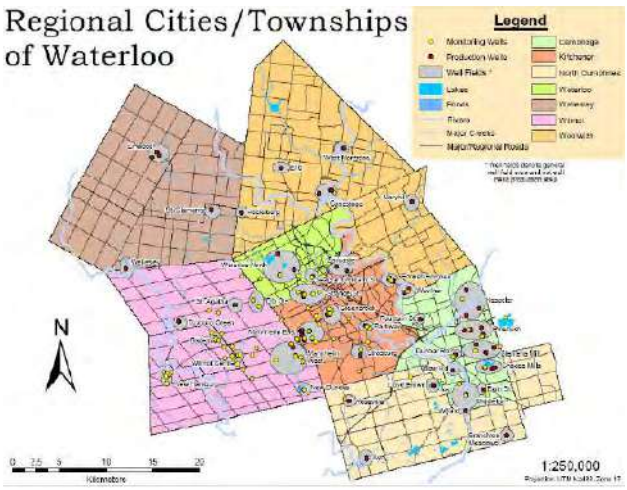
- 캐나다에서는 지하수 정보의 온라인 액세스 및 분석을 위한 지하수 정보네트워크 (GIN)는 지하수 시스템의 기술을 향상시키고, 지하수 표준화 된 정보에 대한 액세스를 통해 증가 된 지하수 관리를 향상시키기 위해 개발하고 있음
- British Columbia주는 주정부가 자체적으로 관측망을 운영하고, 관정에 대한 DB는 약 75,000개소로 관정에 대한 자료를 관리하고 이를 인터넷을 통해 제공
  - 약 160개소의 수위측정망에 대해 2-3년 주기로 주기로 수위를 측정하고, 수질측정망 약 63개소에 대해서는 수질의 변화 추세를 파악하여, 이에 대한 정보를 인터넷으로 제공하고 있음
- 워터루지역의 지하수 이용량은 하루 평균 160,000㎥으로 캐나다 내에서 이용량이 매우 높으며,워터루 지역에 공급되는 급수원은 지하수가 75%, 지표수가 25%를 차지하며, 126개의 공공 관정을 이용하여 약 395,000명의 주민들에게 공급하고 있음
  - 온타리오 환경국에서는 신규개발 허가시에 지하수 모니터링을 의무화함
  - 워터루 지역은 1994년부터 포괄적 수자원 보호정책(WRPS, WaterResource Protection Strategy)을 시행함에 따라 과거부터 현재, 미래에 이르기까지 토지이용에 따른 오염원으로부터 공동 급수시설을 보호하기 위해 지하수위 모니터링을 중요시 여김
  - 워터루 지역은 연간보고서와 2년간 보고서를 작성하고, 연간보고서는 2년간 보고서의 자료를 업데이트하기 위한 준비보고서의 성격으로 주로 관측시스템 내 모든 관측정의 지하수위를 도표로 구성함. 2년간 보고서는 2년마다 발행하며 모든 관측공들의 지하수위, 각 관측공들의 개략적인 현황 및 수리지질학적 특징들을 수록
  - 또한 과거의 모든 수위자료를 이용하여 지하수 변동 상황을 해석하고, 지역 내 지하수 이용에 따른 지하수의 변화여부에 대해 논의

〈 지하수 관리시스템 해외사례(계속) 〉

〈표 V-34〉 워터루지역의 GLMP

구분	내용
구성	공공 급수 관경(Supply well) 126개 관측공(Observation well)
주임무	관측공이나 기존 개발공의 수위 측정 및 기록, 자료의 관리 및 평가, 보고서 작성
지하수위 측정	자동측정과 수동측정 모두 실시 자동측정 : 2회/1일 수동측정 : 1회/월
관측지점의 호수, 유량, 하천유량, 강수량 측정	한 달에 한번 측정. 단, 강수량 자료는 두 달에 한번 측정

〈그림 V-46〉 워터루지역의 관측정 분포도〉



출처: 경기도, 2015.9.「경기도 지하수 DB구축 및 지도작성방안 연구」

■ 지하수와 관련한 통합운영환경 조성 및 도민에게 다가가는 지하수 서비스를 제공하여, 지하수의 고부가가치 인식의 제고가 필요함

– 지하수 관련 법률 및 관리 부서는 자원의 이용 목적에 따라 다양하고, 관련 업무에 따라 정보시스템을 구축하여 활용하고 있으므로 제주도에 해당하는 관련 자료들을 물리적으로는 분산 관리하되, 논리적으로는 하나로 모아서 서비스하는 정보기반을 구축함

– 도민들이 쉽게 지하수 정보에 접근할 수 있도록 관련 정보를 포털 형태로 구성하여 분산된 정보를 한데 모아서 서비스를 제공함

– 토양 및 지하수와 관련한 교육 콘텐츠 개발에 지하수 정보망을 활용하고, 지하수 상황에 대한 정보를 교육현장에 접목하여 지하수에 대한 인식과 올바른 이용을 교육하는 목적으로 활용함

□ 사회수요의 변화 대응 및 물순환체계 회복을 위한 통합 물 관리체계(스마트워터그리드)를 구축하고 체계적인 연구관리를 위한 전문성 있는 지하수 연구기관 설립

■ '생존 및 생활을 위한 물공급' 차원에서의 기본적 물공급 개념에서 발전하여 건강보건, 방재, 접근성, 수원의 다변화 등과 같은 사회 수요에 변화에 대응하기 위한 물관리체체계를 구축함

– 물관리의 효율성을 높이기 위해 이원화된 물관리체계를 한곳으로 집중시켜 물관리체계를 통합 관리함

〈그림 V-47〉 단일목적형 물관리체계



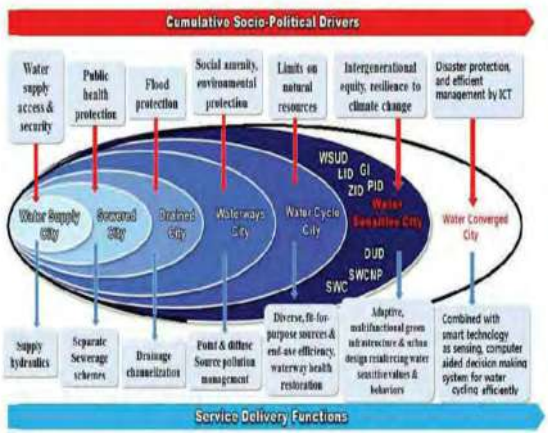
〈그림 V-48〉 통합 및 다목적형 물관리



출처: 한무영. 2014.2.「도시물순환의 새로운 패러다임을 위한 제언」.물관리의 패러다임을 바꾸자:국회정책토론회

– 다양한 물순환 관리시스템 정착을 위하여 물과 융합된 친환경적 물순환 도시(Water Converged City)형태를 도입함

〈그림 V-49〉 물관리방법의 변화 추이



〈그림 V-50〉 물과 융합된 살고 싶은 도시설계(WCUD)의 개념도



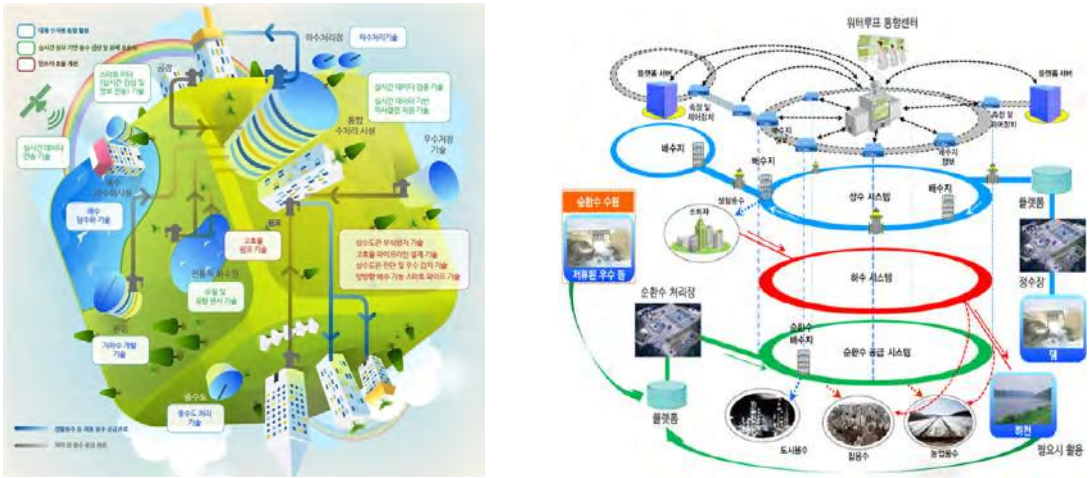
출처: 독고석. 2014.2.「친환경 물순환도시의 조성에 대한 필요성」 물관리의 패러다임을 바꾸자:국회정책토론회

■ IoT(사물인터넷) 기술을 활용하여 수자원의 관리, 물의 생산과 수송, 사용한 물의 처리 및 재이용 등 관리시스템 전체를 통합한 지능형 물 관리체계를 구축함

– 우수, 지하수, 하수처리수 등의 다양한 수자원을 효과적으로 관리할 수 있는 첨단인프라 AMI 와 IT망을 통해 실시간 관리함으로써 용수의 다원적 생산관리활용목적에 맞는 수량 수질을 공급함

– 물관리 고도정보화, 물의 효율적 생산 및 분배, 물 생산 에너지 절감, 지능형 검침 인프라 등으로 이용함

〈그림 V-51〉 스마트워터그리드 운영(예시) 및 개념도



출처: 유성민. 「부족한 물, IoT기술로 해결하다(http://opinion.inews24.com/)」
한우물. 「스마트워터그리드 2 탄 (http://blog.naver.com/andypark900/)」

■ 다중수원의 최적 활용을 위한 수자원 분석/모의/관리체계를 구축함

– 공급 네트워크의 구축·제어·통제 광역적 지능화 기술과 지능형 수요량 예측 및 물 수지 분석기술 개발을 통한 지하수, 재처리수, 지표수 등의 다중 수원 용수 목적별 공급 시스템을 확실히 구축할 수 있는 기반을 마련함

· 싱가포르는 수입된 물, 재처리수, 우수, 해수 담수화의 하드웨어적 통합과 소프트웨어를 관리하고 있으나 국가의 수자원 운전으로 Macro 단위의 수자원 배분에 대한 기술적 적용에 한계를 가짐

· 호주는 퀸즈랜드 남부지역 수자원 관망을 비롯하여 28개 저장소/균등조, 22 펌프장, 6개의 수질 관리망을 관리하고 있으나 Water Grid 내 하드웨어 부분만이 진행됨으로 인해 지능화된 수자원 관리가 이루어지지 않고 있음

■ 지역 수자원의 변동 예측을 통한 물부족 위협에 대한 대응 체계를 구축함

– 물 부족 위험 평가 기술과 물 부족 예보 시스템을 개발하여 비상시 원활한 물관리 공급이 가능하도록 지역단위의 물 부족 위험도 평가 시스템을 적용하고 기후변화에 대응한 수자원 영향을 고려 할 수 있는 시스템을 구축함

· 싱가포르의 경우 워트 서비스(실시간 운영 및 정보관리 시스템, 현장 관리자의 무선 연결, 온라인네트워크 지도 시스템)를 진행하고 있는데, 현재의 위급한 상황(주로 누수)에 초점이 맞추어져 있음

· 호주의 경우 가뭄 비상사태에 대비해서 긴 이송관로를 통한 물부족 지역으로의 이송을 계획하고 있는 것에 비해 물 부족 위험평가 및 예보 시스템은 갖추어져 있지 않음

■ Smart Water Grid 맞춤형 ICT 기반 물정보 관리기술을 개발함

– 정보통신기술(ICT, Information Communication Technology)을 활용한 물정보의 효율적 관리를 위하여 통합형 스마트 수자원 모니터링과 센서(수질 · 수압 · 누수 등) 기술 개발과 그리드 네트워크의 효과적인 모니터링을 위한 지능형 노드를 개발하여 지능형 물관리 통합 양방향 정보공유 네트워크를 구축함

· 싱가포르의 경우 누수탐지 프로그램, 실시간 압력 모니터링을 위한 측정 노드 설치, SynerGee WATER을 이용한 수자원 분포해석을 적용. 누수는 현재 계측만 가능한 수준이고 모니터링의 경우 통합관리가 아닌 수력학적 압력변화 센싱에 국한되어져 있으며 지역 특성에 맞는 시뮬레이터를 적용하지 못하고 있음

· 호주는 수량/수질 모니터링을 진행하고 있지만 수동식이기 때문에 조기 대응이 어렵고, 월 1회 billing report를 통한 물 소비정보를 수집하는 한계를 보여 양방향 정보교환의 지능형 서비스 구축이 어려움

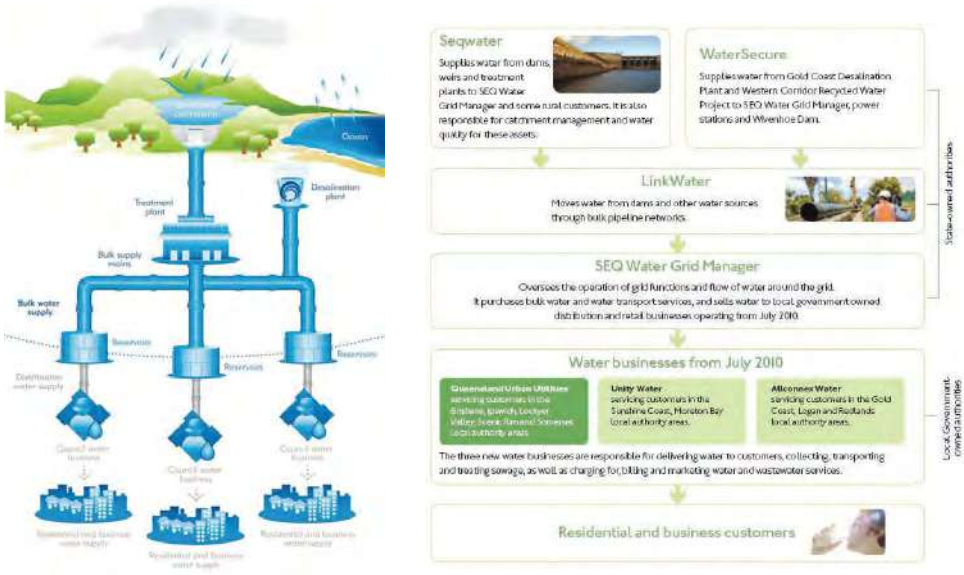
〈 스마트워터그리드 해외사례 〉

1. 호주 퀸즈랜드

- 호주는 지역 간의 물 부족 문제를 해결하기 위하여 워터그리드의 개념(SEQ Water Grid)을 최초 도입하였음
  – 남한면적의 17배에 이르는 퀸즈랜드 주는 지난 2004년과 2007년 사이 극심한 가뭄을 겪었으며, 이것으로 인한 수자원 관리 체계의 재편이 요구됨
- 2008년부터 시행된 프로젝트의 주요 내용은 물이 풍부한 지역에서 부족한 지역으로 이동시키기 위한 파이프라인 네트워크(535 Km) 구축을 기본 구성요소로 하며, 총 사업 예산은 90억 달러(약 10조 원)에 달함
- 지역 내 주요 물 공급원들과 수처리 플랜트 및 대용량 물 운반 네트워크가 구축이 되고, 댐으로 부터 물 공급과 수처리 등을 담당하는 Seqwater, 담수화 플랜트를 담당하는 WaterSecure, 물의 수송과 관련해 파이프라인 네트워크를 담당하는 LinkWater, 워터그리드 작동을 감독하는 SEQ Water Grid Manager 등 여러 기관이 역할을 분담하고 있음

- SEQ Water Grid는 물의 양과 날씨정보를 활용하여 물 부족 지역을 미리 예측하고 예측된 지역에 하수 처리장의 재이용수와 바다의 담수를 활용하여 물 부족 지역에 공급함. 덕분에 퀸즈랜드는 2013년 가뭄의 피해를 최소화 시킬 수 있었음
- 최소 비용으로 지역 내 물격차 문제를 해결하고 물의 안정적 공급을 목표로 프로젝트를 운영하고 있으며, 퀸즈랜드주는 SEQ 지역 외에 농업지역, 광공업지역, 관광지역으로 구분하고 지역 특성에 맞춘 물 공급 전략도 단계적으로 추진하고 있음

〈그림 V-52〉 호주 SEQ Water Grid 개념도



출처: www.seqwgm.gld.gov.au

2. 싱가포르

- 싱가포르는 NEWater 시스템을 통한 수자원의 자립기반을 구축하기 위하여 노력하고 있으며, 대부분의 용수를 인접국인 말레이시아로부터 수입하고 있는데 급박한 국제정세에 따라 안정적인 수자원 확보를 고려해 스마트워터 그리드를 추진하고 있음
- 현재의 싱가포르는 강우량은 많지만 빗물을 저장할 땅이 부족해 만성적으로 물 부족에 시달리고 있는데, 이 문제를 해결하기 위해 장기적인 수자원 확보와 공급을 위한 대형 프로젝트를 진행하고 있음
- 2004년 국가사업으로 수처리 기술 연구개발 R&D센터를 설립하고 세계적인 연구소, 대학들과 협력하고 있으며 세계적인 글로벌 물 기업을 끌어들이고 자국의 물 기업도 함께 육성하면서 싱가포르를 세계적인 Water Hub로 만들기 위해 노력을 기울이고 있음
- 2007년부터 5년간 수처리 기술의 연구개발에 3.3(약 3000억 원) 싱가포르 달러를 투자하고, 싱가포르 기업 Hyflux는 R&D센터에 5천만 싱가포르 달러(약 490억 원)를 투자하는 등 싱가포르 정부는 다양한 연구기관 및 기업들과 전략적인 제휴를 통하여 물산업 육성
- 주요 사업은 New Water 시스템으로서 싱가포르 전체 하수의 절반을 정수해 음용수 이상의 깨끗한 물을 생산하고 하루에 생산되는 물은 현재 4개 공장에서 하루 2억 900만 리터로 전체 물 수요의 15%를 담당하고 있음

  – 생산된 물은 고도 하수 처리과정을 거치게 되는데, 선진화된 멤브레인 기술(전처리공정–초미세 여과–역삼투압–자외선 살균으로 구성)을 이용 산업용수, 조경수 등으로 100% 재이용하고 있다. 이 시설을 위해 8년간 22억 싱가포르 달러(약 1조9000억 원)가 투입 되었으며 GE와 지멘스 등 29개 글로벌 기

업과 300여 개 협력업체가 참여함

– 최근 싱가포르 물관련 R&D 현황은 정부 주도로 물 산업 육성을 성공적으로 견인한 기반을 바탕으로, 수자원 관리의 최적 솔루션을 얻기 위해 스마트워터 그리드 R&D 프로젝트 3단계 추진 계획을 수립하고 상하수도 인프라 구축과 IT 기반 수자원 수요/공급 양방향 네크워크 구축기술 개발을 위해 Singapore Smart Water Grid Roadmap을 수립하여 연구/개발 추진 중

• Unaccounted-for-water란 도시 네트워크에 공급된 물의 양과 미터기로 측정된 소비된 물의 양의 차로써, 배관의 누수나 행정적 손실로 발생하게 되는 물의 양을 의미

– 싱가포르의 수자원공사인 PUB에서 발표한 그래프를 보면 그 수준을 1989년부터 2010년까지 5%까지 줄일 수 있었음

〈그림 V-53〉 싱가포르 SWQ 개념도



출처: 김준하.「호주와 싱가포르의 사례에서 본 국내 스마트워터그리드 발전방향」

■ 지하수내 해수침투 모니터링 지속적 강화 및 대응기술의 확보가 필요함

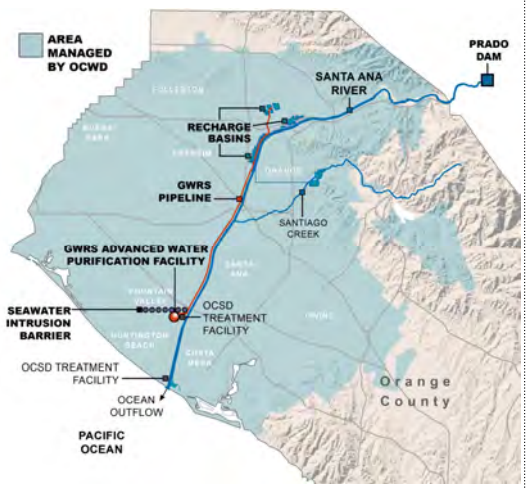
– 제주 서부지역의 경우 지하수의 과다한 취수로 인해 지하수 하강으로 해수침투현상이 나타나고 있음 (2011년 가을 가뭄 시, 한경과 대정지역 해수침투로 농가 피해 발생)

– 제주도는 가뭄 시 농업용수 과다사용으로 염분에 의한 피해 발생함에 따라 2004년부터 해수침투 감시 시스템 운영 중이며, 제주도 전역 3차원 해수침투 감시 시스템 구축 추진 중임 (2014년 22개소 다층관측시스템 설치 운영)

– 지하수의 고갈 및 오염은 제주도의 지속가능 발전을 크게 위협하는 가장 큰 요인으로서 하대수층에 대한 장기적이고 과학적인 모니터링이 필요하며, 해수침투 피해에 대비한 정책 및 대응기술(인공함양 등) 확보가 필요함

〈 해수침투 모니터링 사례(오랜지 카운티 수도국(OCWD) 〉

- 오랜지 카운티 수도국(OCWD)은 해수침투를 지속적으로 모니터링하고 지하수 충진시설을 운영하고 있음(43 injection wells and 177 active monitoring well sites),
- Groundwater Replenishment System (GWRS)은 2008년부터 운영된 재이용수 정화 시스템이다. 재이용 시스템에서는 3단계(MF, RO, 고도산화/살균)을 거쳐 연안지역의 해수침입을 막기 위해 충진하고 있음(Talbert Seawater Intrusion Barrier).



〈Groundwater Replenishment System Facilities〉



〈지하수 모니터링 시스템 및 barrier〉

(4) 기대효과

■ 지하수 보전 및 효율적 이용을 통한 한정된 자원인 청정지하수의 지속성이 강화됨

– 도민들의 청정 식수원 오염 및 고갈에 대한 우려를 불식시킴

– 청정 지하수의 이미지 제고를 통한 미래 제주 고부가가치 물산업의 지속적 추진이 가능함

■ 용수 공급의 안정성 및 신뢰성이 확보됨

– 효율적인 물 공급을 통해 누수로 인해 발생하는 사회적 비용을 감소함

– 개인의 지하수 이용을 줄여 지하수 보전 및 관리에 기여하고 안정적 수질의 상수도 공급으로 도민 삶의 질이 향상됨

■ 청정 하수처리를 통한 제주도 물 순환의 지속 가능성이 확보됨

– 제주의 환경과 깨끗한 지하수 보전은 물론 하수의 재이용으로 지하수 높은 의존도를 저감함

– 공공하수처리시설의 친환경 복합화로 혐오시설이라는 도민의식을 불식하고 도민들이 자유롭게 이용할 수 있는 다양한 공공공간이 제공됨

■ 생명의 근원인 물에 대한 통합관리로 자연과 인간이 공존하는 청정 제주로 도약함

추진전략 6　지속가능한 청정 농업기반 마련

(1) 현황 및 문제점

□ **제주특별자치도 농지 현황**[8)]

■ 제주지역 토지는 82만5천필지(1,849㎢)이며 그 중 농지는 26만 7천필지(533㎢)로 전체 토지의 28.8%를 차지하고 있음

■ 농지 소유주체별로 살펴보면, 도내거주자 소유면적은 422.7㎢ (42,270ha. 79.3%)에 비해 도외 거주자 소유면적은 110.3㎢(11,032ha)로 약 20.7%에 달하고 있음

– 도외 거주자 중 외국인의 경우 전체 0.4%인 2.0㎢ (200ha)를 소유

■ 제주 전체의 토지면적 중 도외거주자 소유면적이 약 25%에 달하는 것을 참고하였을 때, 농지의 도외거주자 소유면적도 이에 필적함

– 전체 토지면적(1,849㎢) 중 도내거주자 소유면적은 1,391㎢(139,100ha. 75.2%), 도외거주자는 458㎢(45,800ha. 24.8%)이며, 도외 거주자 중 외국인은 전체 0.9%인 16.6㎢(1,663ha)를 소유하고 있음

□ **농지를 편법으로 취득하여 타 목적으로 전용하는 사례 급증**

■ 1996. 1. 1 이후 취득한 개인농지는 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 임대가 불가능함에도 불구하고 불법적으로 임대하는 일이 빈번하게 나타나고 있음

– 제주도에서 2015.3.16~3.20일까지 읍면동을 통하여 '13~14년 비거주자가 취득한 농지(218필지/285,529㎡)에 대한 이용실태를 표본 조사한 결과, 위탁경영, 휴경 등 농지법 위반이 36%(121필지, 101,910㎡)에 달하는 것으로 나타남[9)]

■ 농지전용허가와 관련하여 농영경영계획서와 관계없는 일반건축, 펜션, 관광숙박시설 등 타 용도로 활용하는 사례도 증가함

– 농업경영을 목적으로 농지를 취득하고, 일정기간 자경을 하여야 한다는 영농기간에 대한 기준이 없다는 점을 이용하여 농지전용이 이루어지고 있음

8) 제주특별자치도. 2015.4.6.「제주 농지의 기능관리강화 방침(보도자료)」
9) 제주특별자치도. 2015.4.6.「제주 농지의 기능관리강화 방침(보도자료)」

– (농지전용실태) (‘12년) 1,718건 / 2,379천㎡(100%) → (‘13년) 1,873건 / 2,447천㎡(103%) → (‘14년) 2,431건 / 2,597천㎡(109%)[10)]

■ 이로 인해 투기와 난 개발로 인해 농지가 잠식되면서 귀중한 자원인 농지면적이 축소되었으며, 농지공급과 가격의 왜곡현상도 발생함

(2) 기존정책 평가

□ 제주 농지기능 관리 강화 방침 도입

■ 농지가 정당하지 못한 목적으로 잠식되어 가는 현상에 대응하기 위해 제주에서는 2015년 4월 제주 농지기능 강화방안 방침을 발표함

※농지 이용실태를 전수조사하고, 사후에도 지속 관리하는 방안을 제시하였으며, 주요 내용으로 자경의무기간을 부여하여 비정상적인 농지전용 행위를 차단하는 조치를 도입함

■ 해당 정책은 비정상적인 농지전용 행위를 막아내기 위한 장치가 될 수 있으나, 농지전용이 이루어진 구역에서 발생하는 각종 부작용으로 주변 농지의 가치를 저하시키는 부분 등에 대한 제어는 미흡함

□ 친환경 농업육성사업 추진

■ 제주도에서는 제3차 친환경농업 육성사업 종합계획(2013–2017)을 수립하여 각종 사업을 추진하고 있으며, 친환경농업지구 조성, 생산 및 유통단지 조성, 비용지원 등이 주요 내용임

※ 친환경농업으로 추진하고자 하는 농가들을 대상으로 교육비용을 지원하는 사업도 포함

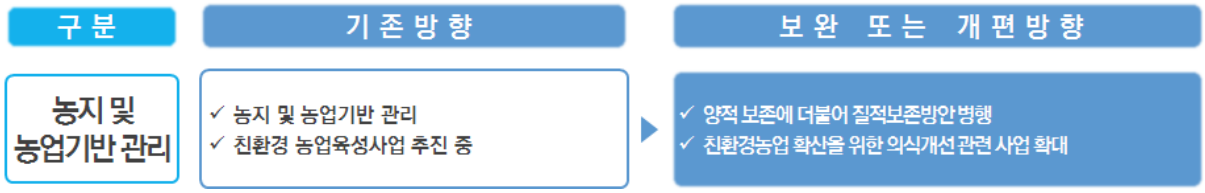
■ 다만, 이러한 노력에도 불구하고 친환경농산품 생산량, 재배면적 등은 오히려 줄어드는 현상이 나타나 농가들이 적극적인 참여를 이끌어내기 위한 대안이 필요함

※2014년 말 기준 제주도내 친환경농산물 인증농가는 1195농가, 인증면적은 2,602ha이며, 도내 전체 경지면적 6,2855ha 중 4.1%에 불과한 상황임 (전국평균 5.9%, 전남의 경우 13.4%에 달함). 2013년 말 인증 농가수와 재배면적은 1315농가, 2680ha로 오히려 감소함

10) 제주특별자치도. 2015.4.6.「제주 농지의 기능관리강화 방침(보도자료)」

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-54〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 6-1 : 농지의 양적·질적 기능 보전

□ (양적관리) 농지가 정당하지 않은 목적으로 소실되지 않도록 엄격하게 관리

■ 농지는 식량생산의 터전일 뿐 아니라 환경오염과 재해예방 등 다양한 기능을 가지고 있으나, 최근 개발수요가 증가함에 따라 농지를 편법으로 취득하여 타 목적으로 전용하는 사례가 급격히 증가하고 있으며, 투기와 난개발로 농지가 잠식되는 현상이 나타남

– 제주의 경우, 농지를 농사를 짓는 목적이 아니라 단독주택, 근린생활시설, 공장, 창고부지 등을 신축하여 수익을 얻기 위한 목적에서 농지전용을 하는 일이 빈번하게 발생함

■ 제주 농지는 오늘날을 살고 있는 많은 제주 도민의 삶의 터전일 뿐 아니라, Made In Jeju 청정농산물의 근간이자 미래세대에 온전하게 물려주어야 할 귀중한 자원으로 정당하지 않은 목적으로 그 기능이 소실되지 않도록 엄격하게 관리함

■ 제주에서는 2015년 농지 기능관리 강화 방침을 마련하여 비정상적인 농지이용 행위에 대한 전수조사 및 기능관리 강화를 추진하고 있음

– 2015년부터 단계적으로 농지 이용실태 전수조사를 추진하고 있으며, 확인된 비자경농지에 대해서는 농지법의 규정과 절차에 따라 엄격하게 조치할 계획임

– 동 지침에서는 영농목적으로 농지를 취득한 후 1년 이내에 건축 또는 개발을 위해 농지전용을 신청한 경우 농업경영계획서의 허위 작성 여부 등 부정한 방법으로 농지를 취득했는지 여부를 판단하도록 명시하고 있음

□ (질적관리) 농지전용 행위 등으로 발생 가능한 부작용에 보다 체계적으로 대응

■ 이와 같이 자경의무기간 부여 등을 통해 비정상적인 농지전용 행위를 차단하는 양적 농지기능 강화방안과 더불어, 농지전용이 허용되는 경우에도 주변 농지기능을 저하시키지 않도록 농지의 질적기능 보전을 위한 방안도 도입하고 있으나, 사후 관리 강화가 필요함

– 농지전용에 따른 농로 파괴, 우천시 배수 집중으로 인한 경작지 피해 등이 발생하고 있으며, 현행 제주도 농지관리 조례에서 이러한 사항에 대해 피해방지대책을 수립하도록 하고 있으나 해당 대책이 성실하게 이행되고 있는지에 대한 지속적 모니터링은 미흡함

실천전략 6–2 : 친환경농업 확산을 위한 다각적 지원

□ 청정 자연환경을 바탕으로 한 친환경농업 육성 필요성

■ 개방화, 기후변화 등 여건변화에 현명하게 대응하기 위해서는 제주 농업을 농가들의 생계유지 차원으로 한정하여 접근하는 관점에서 나아가 제주의 미래를 견인할 수 있는 성장동력 육성 차원에서 접근할 필요가 있음

■ 제주의 청정이미지를 토대로 제주산(Made in Jeju) 농산품이 곧 친환경 농산품(안전 먹거리)이 될 수 있도록 함으로써 제주 농산품의 가치를 높이는 정책을 보다 강도 있게 추진함

– 현재 제주에서만 재배되었던 한라봉, 천혜향, 금귤 등이 온난화 등으로 타지역(충북 괴산 등)에서도 출하되고 있는 상황으로, 공급과잉 등이 나타나고 있으며, 시간이 지날수록 물류비용 등이 상대적으로 유리한 육지지역에 비해 경쟁력이 저하되고 있음

– FTA 이후 저렴한 수입과일이 증가하면서 가격경쟁력으로 대응하기 어려운 상황이며 특히 감귤 등에 대한 관세 철폐시 가격경쟁력 확보는 더욱 어려움

– 친환경 농산물의 전략적 육성은 이러한 농산품이 곧 본격적인 고부가가치화로 이어질 수 있는 6차 산업화의 기반이라는 점에서도 특히 중요함

* 산업 육성 측면의 세부 과제(품종 개발, 가격 경쟁력, 유통구조 등)에 대해서는 1차 산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장산업화(상생·창조부문 추진전략 2) 참조

* 그 외 농업용수 확보는 생태·자연·청정부문 실천전략 5–2(농업용수 광역화 등) 참조

□ 소비자와 생산자가 서로 상생할 수 있는 친환경농축산품 생산기반 조성

■ 안전하고 신뢰할 수 있는 먹거리에 대한 관심이 높아지고 있는 수요층을 반영하고, 청정 농축수산업의 메카로서의 친환경 1차산품의 생산량 확대를 추진함

■ 청정 자연과 인간이 순환하는 친환경 농축수산업을 육성하고, 생산 · 가공 · 유통까지 신뢰받을 수 있는 생산기반 조성을 위한 노력을 지속함

– 친환경농업 육성을 위해 학교급식 확대 등 수요창출, 농가에서 활용할 수 있는 유기농 과수재배기술 · 매뉴얼 보급, 유기농 · 무농약 재배농가에서 가장 어려운 점으로 꼽는 병해충 발생에 따른 소득감소를 보상하는 보험 등의 도입이 필요함

■ 자연환경과 농축수산업 생산이 상호 순환하고 공생할 수 있는 친환경적 생산기반을 조성함

– 소비자들의 제주의 청정 고품질 농축수산물에 대한 수요 증가에 대응하여 고품질 농축수산물 생산을 위한 종자 및 종축기반을 확충함

– 가축분뇨 처리 및 공동자원화, 축산환경개선과 지속가능한 청정 축산물을 위한 전염병에 대한 사전예방대책을 강화하여 청정 브랜드 가치역량을 증대함

□ 친환경농업 확산을 위해 동기 부여, 시행착오 최소화 등에 대한 정책지원 강화

■ 현재 도에서는 2017년까지 경지면적의 20%를 친환경농업으로 전환하는 것을 목표로 단계적으로 추진방안을 마련하고 있으나, 아직까지 제주에서는 친환경농업 도입이 더딤

– 도내 친환경농산물인증농가는 1195곳, 인증면적은 2,602ha이며, 도내 전체 경지면적 6,2855ha 중 4.1%에 불과한 상황임 (전국평균 5.9%) (한국농촌경제연구원, 2015)

■ 속도감 있게 친환경농업을 확대하기 위해서는 일차적으로 농가의 인식전환이 전제될 필요가 있기 때문에 농가들을 대상으로 친환경농업으로 전환을 꺼리는 이유 등을 면밀히 조사하여 이를 토대로 친환경농업에 대한 불확실성 해소 및 동기부여 강화가 필요함

■ 현재 추진 중인 친환경농업 육성 사업은 유지하되, 친환경농업을 시도하고자 하는 농가들에 대한 지원뿐 아니라, 영농 종사자들 전반에 걸쳐 친환경농업의 성공사례를 확산시키고, 농민이 가장 필요로 하는 시행착오를 줄일 수 있는 방안을 공유하는 부분을 보강함

– 현재 도에서 추진 중인 친환경농업 육성사업 지원은 대부분이 친환경농업지구 조성, 생산 및 유통단지 조성, 비용지원 등을 주요 내용으로 하고 있으며, 친환경농업으로 추진

하고자 하는 농가들을 대상으로 교육비용을 지원하는 사업이 포함되어 있음

■ 도에서부터 친환경농업 육성 지원혜택을 받은 농가, 또는 언론을 통해 보도되는 수많은 성공사례의 주역을 중심으로 정기 세미나 등 면대면 커뮤니케이션을 강화함

※이러한 주체들은 친환경 영농기술 자체 뿐 아니라, 특정 기술을 적용하였을 경우 발생했던 상황(성공과 실패), 그로 인한 노하우 등의 공유가 가능하다는 점에서 연구소 등에서 제공하는 교육과 비교하여 농가들에게 보다 현실적인 도움이 될 수 있음

(4) 기대효과

□ 농지 잠식 차단 및 친환경농업 추진기반 강화

■ 농지가 투기의 목적으로 잠식되는 것을 차단하고, 동기부여, 의식개선 및 정보 공유를 통해 도민들이 보다 적극적으로 친환경농업을 시도할 수 있는 것으로 기대함

추진전략 7　청정 에너지의 공급확대와 소비수요 관리 고도화

(1) 현황 및 문제점

□ 제주 에너지 자립 실현의 목적

■ 에너지자립은 에너지의 정책부터 실천까지 전 과정에 제주도민이 적극 참여하고 제주의 협력적 에너지공동체 자본을 기반으로 청정한 제주를 만들기 위한 것임

■ 에너지자립의 실현은 제주의 취약계층 및 미래세대와 공유하고 지속가능한 청정에너지와 자원으로 보다 안전하고 책임 있는 에너지자립 사회를 만드는 것임

□ 육지로부터 에너지 의존을 줄이기 위한 에너지공급총량 확대 및 안정화 노력

■ 에너지 자립을 위한 지속적인 신재생에너지의 공급확대 정책을 추진함

– 그간 제주도는 육지부의 전기에너지 발전비용이 낮기 때문에 가능한 많은 전기에너지를 육지부에 의존해왔으나, 9.15정전사태(2011년) 이후 육지부의 예비전력이 부족해짐에 따라 육지부로부터 받는 전기에너지의 양을 줄이고 제주도 내에서 에너지 생산량을 확대하는 노력이 추진 중임

– 제주도 내 자립적 에너지원인 신재생에너지의 발전량을 기준으로 한 전력자립도는 2014년 6.5%이며 평균증가율은 48%로 높은 증가세임.

– 2030년 신재재생에너지 100%공급 달성을 목표로 풍력발전지구 후보지공모를 통한 본격적인 육 · 해상풍력발전시설의 확충과 분산형 신재생에너지 정책의 정상적인 추진으로 에너지 자립기반 마련이 필요함

〈표 V-35〉 제주도 전력자립도

(단위 : GWh,%)

년도	신재생에너지발전량	도내 총발전량	자립도
2011년	202	4,034	5.0
2012년	212	4,208	5.0
2013년	279	4,463	6.3
2014년	299	4,580	6.5
평균증가율	48.0	13.5	

주 1: 도내 총발전량: 연도별발전량, 전력거래소 제주지사. 2015

주 2: 신재생에너지발전량은 거래소발전량과 거래되지 않는 한전발전량을 합한 수치임

출처: 제주특별자치도 내부자료. 2015

■ 기존 에너지 공급능력을 고려하여 에너지의 안정적인 관리가 필요함

– 신재생에너지(26,000KW)를 제외한 기존 화석에너지(벙커C유, 경유)를 사용연료로 하는 도내 에너지의 공급능력이 전체의 61.0%를 차지하고 있어 도민이 예측 가능하도록 기존 에너지의 공급 및 수요의 안정적인 관리가 필요함

〈표 V-36〉 전력설비현황

(단위 : kW)

전력설비 현황		사용연료	설비용량	공급능력(kW)	
계			1,185,000	963,000	(100%)
중부발전	제주기력 #2, 3	벙커C	150,000	158,000	(16.28%)
	제주G/T #3	경유	55,000	46,000	(4.74%)
	제주내연 #1, 2	벙커C	80,000	80,000	(8.24%)
남부발전	남제주기력 #1, 2	벙커C	200,000	206,000	(21.23%)
	한림복합	경유	105,000	97,000	(10.00%)
한국전력	해저연계선(HVDC #1)	–	150,000	150,000	(15.46%)
	해저연계선(HVDC #2)	–	250,000	200,000	(20.61%)
	동기조상기G/T	–	40,000	비상시	
기타	신재생에너지	–	155,000	26,000	

출처: 제주특별자치도 내부자료, 2015. 9

■ 신규 에너지(LNG)의 공급계획과 미 공급지역인 농어촌지역에 대한 지원 대책을 마련함

– 2019년 목표로 애월항 LNG인수기지를 건설하고 제주화력부지내 2018년 목표로 한국중부발전의 240MW급 액화천연가스(LNG) 복합화력발전소 건설, 한림 복합화력발전소를 LNG발전소로 전환 추진 중임

– 제주시 및 서귀포시 도심지역에는 저렴한 LNG가 공급되나 읍면지역에는 현재 LNG 공급률이 낮아 농촌지역에 대부분은 상대적으로 비싼 연료를 사용하고 있음

– LNG공급 시기에 맞춰 농촌지역에 대한 에너지 복지정책을 적극 개발하여 지원 대책을 마련 할 필요가 있음

〈표 V-37〉 LNG 사용량

구 분	계 (톤)	프로판		부탄 (자동차,난방)	비 고
		도시가스	일반		
2014	160,021	7,785	79,694	72,542	
2013	155,476	6,707	74,672	74,097	
2012	151,484	6,477	72,771	72,236	

출처 : 제주특별자치도 내부자료, 2015. 9

〈표 Ⅴ-38〉 LNG 저장능력

구 분	계	SK에너지(주) 제주물류 센터	(주)제주미래 에너지 제일충전소	천마물산(주) 제주와산 충전소	(주)진성 에너지 와흘충전소	천마물산(주) 강전충전소	한라 충전소	(주) 우리 에너지
계	3,581	1,594	420	997	250	85	120	115
프로판	2,476	744	350	907	200	70	100	105
부탄	1,105	850	70	90	50	15	20	10

출처 : 제주특별자치도 내부자료, 2015. 9, 주) 지속일수 : 프로판 11 일, 부탄 9 일

■ 신재생에너지 정책 목표 달성을 위한 기존 석유류 등 에너지 산업체의 안정화를 도모함

– 석유저장 능력은 지속일수가 47일로 충분하고, 알뜰주유소 도입으로 석유류 가격이 안정화되고 있으나 향후 2030카본프리아일랜드 계획 추진으로 전기자동차로 100%전환 시 주유소 또는 충전소사업자에 대한 대책 마련이 필요함

〈표 Ⅴ-39〉 석유에너지 에너지 사용량

(단위 : ㎘)

구 분	계	휘발유	등 유	경 유	중 유
2014년	516,250	115,054	63,207	299,992	37,997
2013년	555,524	122,267	84,140	301,070	48,047
2012년	557,810	113,318	103,623	287,573	53,296

〈표 Ⅴ-40〉 석유에너지 에너지 저장능력

(단위 : ㎘)

구 분	계	정유사	대리점	주유소
업 체 수(개소)	209	4	4 (일반3, 선박급유 1)	201
저장능력(㎘)	66,775	33,217	11,450	22,108

주 1: 주유소 현황: 총 201 개소(제주시 136, 서귀포시 65)

주 2: 석유저장능력 지속일수 47 일: 66,775 ㎘/1,414 ㎘(2014 년 사용량/365 일)

출처: 제주특별자치도 내부자료, 2015. 9

□ 에너지원별 발전설비 용량과 전력발전량 및 소비량 추이

■ 에너지원별 발전설비 용량은 2015년 기준 신재생에너지(풍력, 태양력)가 전체 발전설비용량(904.4MW)에서 차지하는 비중은 약 22.3% 임

– 신재생에너지 중 풍력이 차지하는 비중이 75%로 압도적이며, 최근 들어 태양광 등 발전설비용량도 크게 증가 함

〈표 V-41〉 전원별 발전설비용량 추이

(단위: MW)

구분	기 력	내력	복합	가스터빈	풍력	태양광	기타	계
2005년	180.0	80.0	105.0	165.0	15.8		1.0	546.8
2006년	260.0	80.0	105.0	165.0	19.0		1.0	630.0
2007년	360.0	80.0	105.0	165.0	17.4		1.0	728.4
2008년	360.0	80.0	105.0	165.0	33.9		1.0	744.9
2009년	350.0	120.0	105.0	165.0	79.0	1.5	1.0	821.5
2010년	350.0	120.0	105.0	165.0	89.9	1.5	2.2	833.6
2011년	350.0	120.0	105.0	165.0	91.4	1.5	2.3	835.2
2012년	350.0	120.0	105.0	165.0	106.2	4.1	2.3	852.6
2013년	350.0	80.0	105.0	165.0	109.9	9.6	2.7	822.2
2014년	350.0	80.0	105.0	165.0	109.9	11.6	2.7	824.2
2015년	350.0	80.0	105.0	165.0	153.3	48.4	2.7	904.4
평균증가율(%)	5.6	–	–	–	87.0	446.7	17.0	6.5

주 1) 2015. 1. 1 기준 설비용량임
2) 2014 년 5 월 이후 가스터빈에 동기조상기 110MW 포함
출처: 전력거래소 제주지사 홈페이지, 2014

■ 에너지 전력발전량 및 소비량 추이를 보면 연도별 에너지 발전량 증가율은 전국보다 높으나 발전량대비 소비량의 증가비율이 높게 나타남

– 1인당 전력소비량의 경우 2005년 4.9MWh/인에서 2014년 6.8MWh/인으로 지속적으로 증가하고 있음

〈표 V-42〉 연도별 전력발전 및 소비량 추이

(단위: GWh)

구분	전국	제주도				인구 (인)
		발전량 (GWh)	소비량 (GWh)	소비/발전 (%)	1인당소비량 (MWh)	
2005년	332,413	3,009 (7.66)	2,768 (–)	92	4.9	559,747
2006년	348,719	3,155 (7.83)	2,899 (4.73)	92	5.2	561,695
2007년	368,605	3,358 (7.66)	3,038 (4.79)	90	5.4	563,388
2008년	385,070	3,501 (4.87)	3,183 (4.70)	91	5.6	565,520
2009년	394,475	3,678 (6.41)	3,352 (5.31)	91	5.9	567,913
2010년	434,160	3,896 (5.91)	3,575 (6.65)	92	6.2	577,187
2011년	455,070	4,034 (3.54)	3,710 (3.78)	92	6.4	583,284
2012년	466,593	4,208 (4.32)	3,865 (4.18)	91	6.5	592,449
2013년	474,849	4,463 (6.08)	4,095 (5.95)	92	6.8	604,670
2014년	477,592	4,580 (2.62)	4,220 (3.05)	92	6.8	621,550
평균증가율(%)	4.36	5.22	5.25			1.10

주: ( )는 1년간 전력발전량 및 전력소비량의 증가율 임
출처: 제주도전력발전량: 연도별발전량, 전력거래소 제주지사, 2015;
제주도전력소비량: 제주도전력판매량, 전력통계속보, 한국전력공사, 2015. 6

■ 2013년 기준, 전국평균 최종 에너지소비가 가장 높은 부문은 산업으로 62.3%를 차지하고 있으나 제주도는 입지적 특성으로 수송부문이 46.5%로 가장 높게 나타남

– 가정/상업부문 역시 국제적 관광지로서의 소비수요가 반영되어 26.7%로 높게 나타남

– 녹색대중교통중심 교통체계로의 전면개편에서 4대 핵심권역 연결체계 구축과 대중교통 수송분담률을 2030년 50%로 제시하였으며, 이를 통해 수송분야의 에너지소비를 줄일 수 있을 것으로 판단됨

〈표 V-43〉 부문별 최종에너지소비

(단위: 천TOE, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율(%)	전국(2013년)
산업	210 (22.2)	278 (23.8)	365 (29.7)	215 (19.6)	254 (21.5)	21.0	130,906 (62.3)
수송	354 (37.5)	480 (41.1)	494 (40.1)	515 (47.0)	549 (46.5)	55.1	37,330 (17.7)
가정상업	316 (33.5)	353 (30.2)	316 (25.7)	306 (28.0)	315 (26.7)	-0.3	37,341 (17.8)
공공기타	64 (6.8)	57 (4.9)	55 (4.5)	59 (5.4)	63 (5.3)	-1.6	4,670 (2.2)
합계	944 (100.0)	1,168 (100.0)	1,230 (100.0)	1,095 (100.0)	1,181 (100.0)	25.1	210,247 (100.0)

출처: 에너지경제연구원, 「지역에너지 최종에너지소비(부문별) 지역별 통계」, 국가에너지통계종합정보시스템.

■ 최대전력 소비추이를 보면 과거보다 최대전력 발생시 예비력은 감소하고 있어 에너지 공급정책과 동시에 에너지 절약 등 에너지 소비관리가 필요함

– 2013년의 경우 최대전력 발생일은 기온 33.6℃로 제주지역 전역이 열대야를 동반한 무더운 날씨였으며 전년과 다르게 7월초부터 비가 없는 마른장마가 8월말까지 지속된 이상 고온현상과 관광객 유입으로 각종 서비스 사업장 및 가정 내 냉방 기기가 꾸준히 증가하였음

– 2014년은 그동안의 최대전력 발생일이 여름에 발생한 것과 다르게 겨울에 기록되었으며 발생일 최저기온 0.5℃로 흐리고 눈이 내리는 등 추운 날씨였음

〈표 V-44〉 최대 전력소비 추이

(단위: ㎿,%)

구 분		공급능력	최대수요	최대수요 증가율	예비력	최고기온
2008년	07.31(목) 21시	737	552.7	0.14	184.3	32.5℃
2009년	07.20(월) 15시	777	577.7	4.52	199.3	33.6℃
2010년	08.02(월) 21시	801	624.6	8.11	176.5	33.4℃
2011년	07.28(목) 15시	793	624.3	-0.05	168.3	34.5℃
2012년	08.17(금) 21시	787	669.2	7.19	118.2	34.4℃
2013년	08.09(금) 14시	841	716.2	7.02	124.8	33.6℃
2014년	01.09(목) 19시	837.4	715.2	-0.14	122.2	0.5℃

출처: 각 연도별 지역에너지 통계연보, 에너지경제연구원

□ 대규모 에너지 사업추진 시 주민과의 갈등으로 인한 사업지연 또는 성공사례

■ 현재 제주도 청정에너지 사업은 시설개발에 이해관계를 갖고 있는 민간 산업계 입장에서 우선 추진되어 주민의견과의 사회적 갈등이 양산됨

– 탐라해상풍력은 포스코에너지와 두산중공업이 2011년 탐라해상풍력(SPC)을 설립하여 제주도 제주시 한경면 해상에 국내 최초의 상업용 해상풍력발전 건설을 추진하였으며 1단계(12MW) 2013년 준공, 2단계(18MW) 2014년 준공 목표였으나, 지연되어 2017년 준공 예정임

– 대정해상풍력의 경우, 제주 서귀포시 대정읍 해상에 한국남부발전과 삼성중공업이 1단계(84MW)를 2014년까지 2단계(115MW)를 설치할 계획이었으나, 지역 어업조합과 주민들의 반발로 해상풍력발전지구 지정 절차가 중단되었음

■ 공공주도로 추진된 시범마을이 성공적으로 운영되고 있고, 최근 민간주도의 육상풍력단지에서도 도민과의 개발이익의 공유화를 통해 확대되고 있음

– 가시리 국산화 풍력발전단지는 2012년부터 가동에 들어간 풍력발전단지로 타 풍력발전단지와 다른 점은 주민들이 자발적으로 국내 최초로 풍력발전단지 공모(2008년 12월)에 나서 세워진 풍력발전단지로 가시리 주민들은 연간 3억원가량을 제주에너지공사로부터 임대료 명목으로 받고 있음

– 가시리 마을 공동목장에는 SK그룹의 신재생에너지 계열사 SK D&D가 조성한 풍력발전기 10기를 갖춘 총 30㎿급 규모 풍력발전단지 추가로 들어섰으며 SK로부터 마을 발전기금을 받고 있음

– 현재 마을 주민들은 이렇게 벌어들인 공동기금을 활용해 전기료와 TV시청료 등을 내고 마을 장학기금과 노인 복지기금으로도 활용. 가시리는 매년 전국의 150개 마을 이장들이 벤치마킹 모델로 찾아오는 마을이 됨

(2) 기존정책 평가

■ 현행 에너지 공급량의 확대 정책과 함께 신재생에너지원의 다각화, 공급수요 축소를 강조한 자립방안의 병행이 필요함

– 에너지공급량 확대를 위해 신재생에너지 중 가장 경쟁력이 높은 풍력은 공공 주도의 공급정책추진 보다 폭넓은 주민의견수렴 및 개발이익의 공유화를 통한 민간참여의 확대가 필요함

– 청정 에너지의 공급 측면에서 향후 기술력 제고와 설치단가 하락 등 신재생에너지산업의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 에너지원의 다각화가 필요함

– 에너지 수요에 대응한 공급확대 전략만으로는 안정성을 확보하면서 에너지 자립이 곤란하며 분산형 전력생산, 버려지는 열에너지를 활용한 에너지 하베스팅 등에 새롭게 초점을 둔 에너지 정책 방향 조정이 필요함

■ 대규모국책사업 추진, 에너지산업의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 공감대 및 예측성을 공유하여 사회적 합의를 통한 새로운 갈등 방지가 필요함

– 제2공항 등 주요거점의 국책사업과 대규모사업 추진 시 에너지의 자립화를 원칙으로 하여 신재생에너지 정책의 모범적인 장소가 되도록 추진함

– 신재생에너지의 공급계획과 현재 추진중인 LNG인수기지 및 LNG발전소 건설에 대한 계획을 도민과 공유하여 에너지산업의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 함

– 저소득 취약 계층에 대한 에너지복지사업을 추진하며 LNG공급이 어려운 농촌지역은 소규모LPG탱크 설치 지원사업과 동시에 청정에너지원인 신재생에너지를 마을단위로 공급할 수 있도록 추진함

■ 스마트그리드 확산 및 에너지산업생태계 조성으로 제주를 글로벌 선도도시로 육성함

– 스마트그리드, 전기차, 풍력 등 융합산업 육성으로 에너지 신기술의 사업화를 지원하고 녹색창조산업 생태계 조성을 위해 전국 최초로 도 전역 스마트그리드 인프라를 보급함

– 스마트그리드 상호운용성 시험센터 및 전문 인력양성센터 설립으로 산업 클러스터 조성 및 글로벌 기업·연구기관 유치, 국산화 풍력부품·시스템 실증연구단지를 유치함

■ 2030년까지 운행차량의 100%를 전기차로 대체 추진을 통해 탄소 없는 섬 제주가 실현되기 위하여 전기차 보급 확대 및 특구 지정 여건이 조성되어야 함

– 전국 최초 전기차 민간보급 및 최고수준의 충전인프라 통합구축 추진 등 제주를 전기차 산업

의 메카로 조성, 국내외 행사 개최 및 관련 법제도 제정 추진과 이용자 편의를 제공함

– 관용·민간보급 중심에서 전기버스·택시·렌터카 등으로 보급의 다양화와 함께 국정과제 연계 프로젝트 및 전기차 특구지정 추진으로 전기차 보급을 선도하고 전기차 산업 육성 기반 마련 및 민간협력 프로그램을 시행함

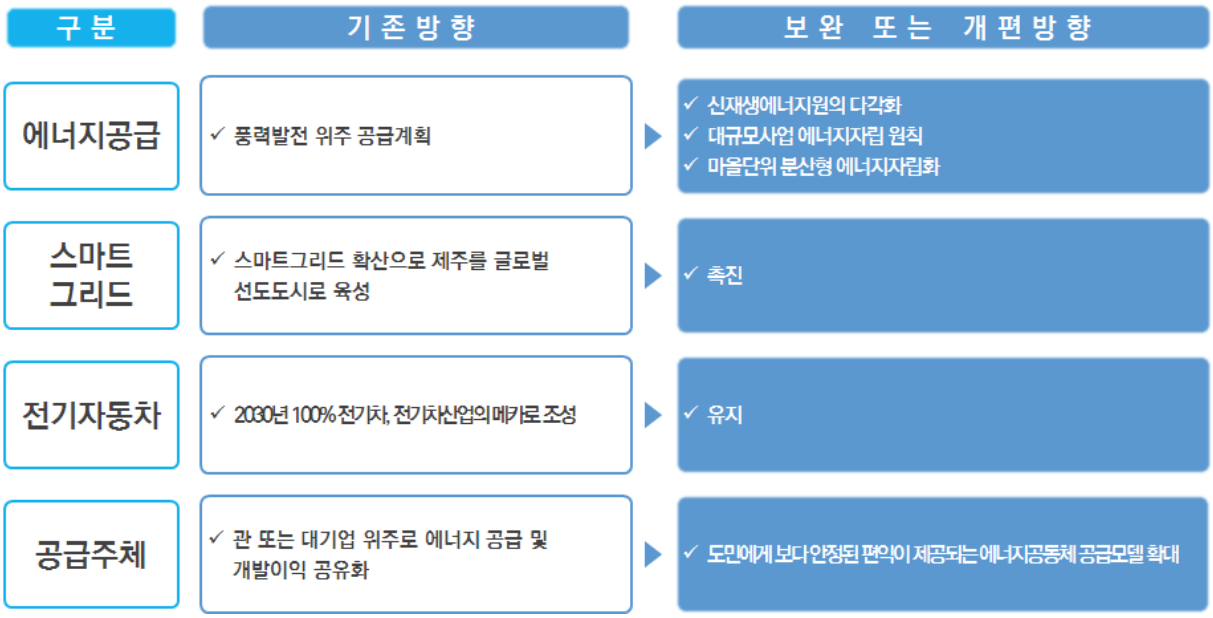
■ 도민에게 직접적으로 혜택이 돌아가며, 도민의 자발적인 에너지 참여의식을 촉진할 수 있는 에너지 자립정책의 강화가 필요함

– 현재 제주의 에너지 정책은 육지에 대한 의존성을 줄이기 위한 에너지 공급총량 확대와 모든 에너지원을 신재생에너지로 전환하는 부분에 초점이 맞춰져 있음

– 도민에게 경제적 혜택이 직접적으로 돌아가고 나아가 도민의 자발적인 에너지 소비의식 변화를 이끌어낼 수 있는 에너지공동체 기반 확대를 유도함

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-55〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



〈 제주도 에너지 정책 추진 현황 〉

[카본 프리 아일랜드 제주 바이 2030 세부실행 로드맵계획(2013)]

- 추진배경
  - 세계적 환경변화에 대응하기 위한 것으로 지구온난화 문제, 글로벌 에너지 위기, 신성장동력 창출의 필요성 제기
- 추진목표
  - 화석연료 사용없는 세계적인 저탄소 녹색도시 구축
  - 청정환경과 첨단기술이 공존하는 미래 고부가가치 성장산업 육성
- 추진전략
  - 기존의 화력발전은 LNG로 전환하고, 그 외는 풍력, 태양광 등 신재생에너지로 보급
  - 단계별 목표가 제시된 세부 실행 로드맵을 수립

-1단계(2013~2017) : AMI 보급 100%, 신재생에너지 1,271 GWh,
· 전기차 산업생태계 태동, 공공부문 보급 29천대(10%), 충전인프라 15천대, 전기차 시범마을 3개소
· 스마트그리드 거점도시(확산사업)

-2단계(2018~2020) : 신재생에너지 4,011 GWh,
· 전기차 글로벌 플랫폼 구축, 대중교통 보급 94천대(30%), 충전인프라 49천대, 전기차 시범마을 10개소
· 제주도 전역 스마트그리드 도시

-3단계(2021~2030) : 신재생에너지 7,316 GWh (육상풍력 350MW, 해상풍력 2,000MW, 태양광 100MW),
· 전기차 자생적 산업생태계 구축, 모든 차량 보급 371천대(100%), 충전인프라 354천대

- 기대효과
  - 2030년 온실가스 배출 전망치(BAU기준) 90% 이상 감축
    *신재생에너지 2,234천톤, 스마트그리드 96천톤, 전기차 482천톤 등
  - 지역생산유발효과 13조 4,900억원, 부가가치 유발효과 5조 8,000억원
  - 미래창조산업 육성을 통한 소득증대, 양질의 일자리 4만개 이상 창출
  - 산업구조 고도화 및 녹색경제 기반 조성

[제주특별자치도 신재생에너지 2030계획]

- 제주도 신재생에너지 2030 계획에서는 2030년 신재생에너지분야 발전량을 전력으로 환산시 11,496 GWh으로 예상
  - 2030년 신재생에너지분야 발전량을 전력으로 환산시 11,496GWh으로 예상
- 풍력 발전은 2017년 1733.6GWh에서 2020년 2,903GWh, 2030년 6,605GWh로 2030년 기준 전체 신재생에너지의 57%를 차지. 풍력발전은 도내 신재생에너지 발전원 중 가장 높은 점유율과 경쟁력을 갖춤. 2030년 육상풍력 450MW, 해상풍력 1,900MW로 총 2,350MW임
- 태양광 발전은 2017년 2.3GWh에서 2020년 307GWh, 2030년 368GWh로 2030년 기준 전체 신재생에너지의 3.2%를 차지
- 바이오 발전은 2017년 46 GWh에서 2020년 65GWh, 2030년 81GWh로 2030년 기준 전체 신재생에너지의 0.7%를 차지. 바이오에너지는 바이오가스와 바이오디젤 부문으로 나뉘어지며 발전량 자체는 소규모로 증가하나 전체 비율은 축소 예상
- 지열발전은 2020년 79GWh, 2030년 79GWh로 2030년 기준 전체 신재생에너지의 0.7%를 차지

〈표 Ⅴ-45〉 제주특별자치도 신재생에너지 2030 계획표

구분별		2020년	2022년	2030년
총계	시설규모(MW)	1,420	1,909	3,200
	발전량(GWh)	3,860	5,652	11,496
풍력 (육상)	시설규모(MW)	392	450	450
	발전량(GWh)	824	946	946
풍력 (해상)	시설규모(MW)	698	1,000	1,900
	발전량(GWh)	2,079	2,978	5,659
태양광	시설규모(MW)	250	290	300
	발전량(GWh)	307	356	368
해양에너지	시설규모(MW)	2	6	
	발전량(GWh)	7	21	
파력	시설규모(MW)			10
	발전량(GWh)			35
지열	시설규모(MW)	10	10	10
	발전량(GWh)	79	79	79
연료전지	시설규모(MW)	60	143	520
	발전량(GWh)	499	1,190	4,327
바이오	시설규모(MW)	8	10	10
	발전량(GWh)	65	81	81

출처 : 제주특별자치도 내부자료, 2015

[전기자동차 보급확대 및 산업육성을 위한 중장기(2015~2030) 종합계획]

- 제주도, 전국 최초 전기차 육성 중장기 로드맵 확정하여 전기차 생태계를 선도할 야심찬 도전 구체화
  - 전기차 보급 → 이용 → 재사용 → 가치확산을 반영한 9대전략, 36개 실천과제 도출
  - '17년 29천대, ' 18년 55천대, '20년 135천대, ' 30년 377천대 단계적으로 100% 전환 추진
  - '30년까지 도내 전역 75천기(완속 71, 급속 4) 충전인프라 구축
  - 2조 549억원 재정투자(국비 12,831, 도비 4,517, 기타 3,201)
  - 총 91만톤의 CO2 및 대기오염물질 감소를 통한 환경적 효과, 11,712억원 경제적 효과 예상
- "2030년 탄소 없는 섬 제주 실현" 비전달성을 위해 "바람으로 달리는 전기차의 글로벌 메카"를 목표로 세움
  - 전기차 플랫폼 구축을 통한 글로벌 쇼케이스로 발전, 제주도는 '글로벌 에코플랫폼' 제주를 위한 협약식을 한국전력, LG그룹과 체결(2015.10.8.)
  - 연도별 전력 필요량에 대해 신재생발전원 7종(연료전지, 태양광, 바이오, 풍력, 폐기물, 해양, 지열) 및 전력공급설비 2종(HVDC, ESS)을 중심으로 추진

(3) 실천전략

실천전략 7-1 : 에너지 자체충당제 도입 및 소규모 에너지공급 확대

□ **국책사업 등 대규모 개발사업 추진 시 자립형 에너지단지로 조성함**

■ 제2공항, 신항만 등 주요거점의 국책사업과 에어시티 등 대규모사업 추진 시 에너지 자립을 원칙으로 하여 신재생에너지 정책의 모범적인 장소가 되도록 추진함

– 에어시티 등 대규모 개발사업의 추진 시 에너지자립을 위해 도민의 적극적인 참여와 주도를 통해 개발이익을 공유화하여 실질적인 이익이 해당지역 도민들에게 제공되도록 함

– 제주 신항만, 애월항(액화천연가스(LNG)인수기지) 등 항만에 컨테이너를 운송하는 대표적인 항만장비인 야드 트랙터에 LNG가스 공급, 크루즈 등 대형선박 정박 시 전기 공급, 항만의 주요설비에 청정에너지를 도입하는 등 그린포트(Green Port)항만으로 조성함

■ 일정규모 이상의 전기다소비 업체와 대규모 개발사업단지는 사용전력 일부를 스스로 충당하는 자체발전 충당비율을 일정수준 이상이 될 수 있게 유도하고 장기적으로는 의무화함

– 절전 유인 인센티브 함께 제공 (전기요금 체개개편 및 피크요금제 강화), 에너지이용합리화자금, 세제지원 등

□ **소규모 에너지 공급시설 및 기술적 인프라를 확대할 수 있는 지원정책 강화**

■ 현재 신재생에너지 설치를 위한 인센티브 제도는 중앙정부를 중심으로 설치비 지원, 공제형식의 방식을 통해 시행 중이나, 재정적 지원뿐만 아니라 제주특별자치도에 적용 가능한 도민 중심형이면서 배분적 성격을 지니는 다양한 인센티브제도를 마련함

– 인구가 집중되어 있고 인구증가가 예상되는 기존시가지에 신재생에너지의 확대보급을 위한 시범사업을 추진함

■ 소풍력, 태양광 등 자립적 신재생에너지를 보급하고 마을단위의 생활환경도 개선함

– 마을단위로 신재생에너지의 적극적인 보급과 도로변을 활용한 소풍력시설, 태양광 등 소규모 시설에 활용하여 마을단위 전기공급과 가로등에 전기를 공급하고 전봇대 철거를 통한 경관개선 등 주민생활환경을 개선함

– 200~300가구 규모로 추진되는 도시순환형 에너지마을의 시범사업 추진으로 장기적으로는 소규모마을 단위의 에너지자립이 가능토록 하고 물 순환, 폐기물순환도 동시에 추진될 수 있도록 함

■ 에너지효율성이 높은 소비전기설비의 설치 유도 및 지원사업을 추진함

– LED 등 에너지 효율성이 높은 소비전기설비 보급확대 및 주차장 등 센서 기술을 통한 에너지절감 사업을 추진함

□ 도로 등 기존 인프라 시설을 활용하여 신재생에너지의 공급기반 마련

■ 신재생 에너지의 자급력을 강화함

– 일반도로, 자전거도로, 보행자 도로 등 설치

– 가로등, 교통신호, 가정, 교통안전시설 등 전기 공급

– 겨울 중산간도로 등 위험지역 도로에 열선 설치로 교통사고 예방

■ 지역 균형적 에너지 공급이 가능함

– 신재생에너지시설 설치 등 입지선정에 따른 지역갈등 해소가 가능함

– 대부분 지역은 도로가 설치되어 있으므로 지역 균형적 에너지 공급이 가능함

– 에너지효율이 일반 지붕에 설치된 태양광보다 30% 열효율이 떨어지나 광범위하게 설치할 수 있음

– 전기차 충전시설 등과의 접근성이 양호하고 관리운영에 유리하며 청정에너지를 통한 이동시스템 구축으로 제주도 전기차 보급 정책과 부합함

〈표 V-46〉 솔라로드 상용화 (해외사례)

구분	네덜란드(상용화)	미국(개발중)
명 칭	솔라로드(Solar Road)	솔라 로드웨이(Solar Roadways)
위 치	크롬메니(Krommenie)	–
설치규모	70m, 자전거도로	–
운영방식	도로 표면에 비춰지는 태양광을 태양 전지판이 흡수해서 전기로 전환	전지패널에 LED 디스플레이까지 결합한 지능형 도로시스템 지향 발열제 장착할 경우 눈, 얼음 제거
전력생산량	6개월(2014.12~2015.5) 시행 결과 3,000kWh 이상 생산됨 - 1년에 1㎡당 50 ~ 70kWh 예상	–
이용현황	가로등, 신호등 점열 등에 활용	–
사례		

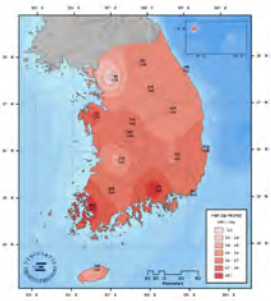
실천전략 7-2 : 신재생에너지원 다각화 및 에너지 안정화

□ 제주의 여건에 가장 적합한 풍력을 활용한 에너지 공급을 확대하되 탄력적이고 다각적인 에너지원 공급정책 추진

■ 태양광은 최근 신규건설 발전용량 증대 및 기술적 발전과 시장성을 고려했을 때 장기적으로 공급비중을 높일 필요가 있음

– 국내 신재생에너지원별 매출액과 고용인원의 외형측면과 업체당매출액, 매출액당 고용인원의 질적 측면 모두에서 태양광 〉 풍력 〉 바이오 사업순으로 나타남

- 2011년 유럽에서 신규로 건설된 발전용량의 69%는 청정에너지(태양광발전소 47%, 풍력발전소 21%)임, 호주에너지 시장기구(Australian Energy Market Operator: AEMO)는 2020년에는 신규로 건설되는 발전소의 97%가 풍력 또는 태양광발전소가 될 것으로 예측 (에너지혁명 2030, 2015년, 토니 세바)
- 재생에너지는 2030년 전 세계 에너지의 34% 차지, 풍력에너지는 점유율 2012년 대비 2030년에 3배 이상 증가, 태양광에너지는 점유율 2012년 2%에서 2030년 16%로 증가 (유엔미래보고서 2045, 2015년, 박영숙, 제롬 글렌)
- 전국 일사량 비교
  - 전국평균 3.63 kWh/㎡/day
  - 최고 목포 3.89 kWh/㎡/day, 진주 3.89kWh/㎡/day
  - 최저 서울 3.27 kWh/㎡/day
    * 서울의 경우 대기오염에 의한 영향으로 인한 것으로 판단.
  - 제주 3.51 kWh/㎡/day
    * 제주도의 경우는 측정지가 제주시에 위치하였기 때문에 한라산 이북지방의 일사조건이 반영된 것으로 비교적 낮은 수치를 보임



- 태양광 추세 및 장점
  - 비싼 에너지원에서 경쟁력 있는 기술로 각광
    * 2020년대 석탄과 유사한 경쟁력 예측
    * 독일 소규모 태양광 최종 소비자 가격 kW당 2006년 5천유로, 2012년1천7백유로 66% 하락
  - 전력피크 완화
    * 전력 소비의 대부분 차지하는 낮에 전력 생산
    * 화력 등 기저부하의 추가 가동 불필요
    * 발전소 증설이나 전력 위기 등의 사회적 비용 상쇄



〈표 Ⅴ-47〉 신재생에너지원별 매출액, 고용인원, 기업체수 추이

구분		2004년	2005	2006년	2007년	2008년	2009	2010
태양광	매출액(십억원)	33	66.4	166	441.1	1601.4	3,120	5,909.7
	고용인원(명)	160	317	507	1,156	3,015	6,232	8,579
	기업체수(개)	10	13	18	30	51	83	97
	업체당매출액	3.3	5.1	9.2	14.7	31.4	37.6	60.9
	매출액당 고용인원	48.5	62.1	55.0	78.6	96.0	165.8	140.8
	업체당 인원수	16	24.4	28.2	38.5	59.1	75.1	88.4
풍력	매출액(십억원)	101	194.8	462.1	618.7	1,357.3	1,184.5	1,167.8
	고용인원(명)	301	472	900	1,430	1,929	2,411	2,654
	기업체수(개)	13	15	18	23	26	30	32
	업체당매출액	7,8	13.0	25.7	26.9	52.2	39.5	36.5
	매출액당 고용인원	38.7	36.5	35.1	53.2	37	61.1	72.7
	업체당 인원수	23.2	31.5	50.0	62.2	74.2	80.4	82.9
바이오	매출액(십억원)	0.5	1.4	69.5	136.1	300.7	647.1	796.1
	고용인원(명)	68	133	309	396	453	898	1,102
	기업체수(개)	6	9	14	19	26	39	46
	업체당매출액	0.1	0.2	5.0	7.2	11.6	16.6	17.3
	매출액당 고용인원	816.0	855.0	62.2	55.3	39.2	54.1	63.7
	업체당 인원수	11.3	14.8	22.1	20.8	17.4	23.0	24.0

주: 상위3개만 비교 태양열, 지열, 연료전지는 자료부족으로 제외
출처: 지식경제부. 2011.2.15.「태양광, 풍력, 바이오, 태양열, 지열, 연료전지 등 6개 신재생에너지원 220여개 제조업체의 전수조사 결과」

■ 수소연료전지의 성장세를 고려하여 도입가능한 부문에 대한 연구 및 적용방안을 지속적으로 모색하여 새로운 에너지원으로 연구 및 활용할 필요가 있음

– 수소연료전지자동차에 대한 시범사업 및 풍력에너지를 수소연료전지로 에너지화하는 등 다양한 부문 적용에 대한 지속적인 연구가 필요함

– 수소연료전지 자동차는 수소를 연료로 이용해 전기를 발생시켜 차량을 구동시키는 것으로 풍력이나 태양광 같은 재생에너지를 이용해 물에서 수소를 얻을 수 있으므로 수소연료전지 자동차가 2020년에는 경제성을 확보하고 본격적인 산업을 형성할 것으로 예상됨

– 발전(發電)용으로는 산업용 외에 가정이나 건물에서도 연료전지를 이용해 전기를 생산할 수 있으며 발전 효율이 35%, 종합 효율이 75%가 넘어 에너지 절감에 효과적이고 공해물질도 거의 배출되지 않는다는 장점이 있고 남는 전기를 판매함으로써 가정과 기업에 새로운 수입원이 될 수도 있을 것으로 기대 됨

– 발전용 연료전지는 장기적으로는 연료전지 자동차와 마찬가지로 재생에너지를 이용해 물을 분해해 만든 수소를 연료로 사용할 전망임. 현재 과도기적으로 인프라가 잘 갖추어 져 있는 천연가스를 이용하는데 포스코파워는 포항, 완주, 군산에서 천연가스를 이용한 2.4㎿(메가와트)급 연료전지 발전소를 운영 중임

– 휴대용 전자기기에도 연료전지가 예외 없이 적용 됨. 휴대폰과 PDA, 캠코더, 노트북, 스쿠터, 로봇까지 그 응용 분야가 매우 다양하며 그만큼 시장이 넓어 경제적 잠재성 높음. 우리나라는 세계적인 기술을 축적하고 있으며 잠재력이 충분함

■ 소수력 에너지는 양식장, 하수처리장, 정수장, 농업용저수지, 농업용 보, 다목적 댐 등에 활용이 가능하며, 소수력 에너지에 대한 생산을 확대할 수 있는 활용 인프라를 모색할 필요가 있음

– 제주도는 청정자연환경을 보존과 지질의 특성상 상류부에 물을 담기위한 대규모의 인공댐 및 저류지의 설치가 어려운 여건을 가지고 있고 하류부는 해수로 직접 방류하고 있음

– 제주도는 행원해양양식장, 어승생 제2저수지에서 소수력 에너지 생산이 가능하여 운영되고 있으며 기 조성된 양식장, 저수지, 하수처리장 등을 활용한 에너지 자원으로 활용 가능 여부에 대한 추가 검토가 필요함

■ 지열은 기상 조건에 영향을 받지 않아 사계절 밤낮으로 전기 생산이 가능하고 전력생산과 동시에 냉난방 및 온수를 공급할 수 있는 유일한 신재생에너지 임

– 동서발전은 이노지오테크놀로지, 휴스콘건설과 함께 2020년까지 연간 20MW의 전력을 생산할 수 있는 발전소를 EGS방식으로 추진하고 있음

– 제주도는 채소류 및 화훼류, 과수를 경작하는 농업인, 농업법인, 생산자단체 등 신청, 설치사업이 완료되면, 농작물 재배 온실별 경유 난방 대비 난방비를 70%정도 절감되는 것으로 예측됨

– 지열에너지가 이산화탄소를 배출하지 않는 청정에너지로 가동률이 높으며 잉여열을 지역에너지로 이용 가능하고 반영구적인 에너지원이나, 화석연료보다 많은 자본이 들어가고 주위보다 높은 온도의 폐수로 인한 생태계 손상 등 환경오염 및 지반침하의 우려가 있음

■ “카본프리 아일랜드 제주 2030”의 지속적이고 일관된 에너지정책 추진과 에너지원의 다각화를 위한 조직 및 기구 마련이 필요함

– 에너지관련 지역전문가가 참여한 가칭 “카본프리 아일랜드 정책추진위원회” 등을 설립하여 장기적이고 일관된 에너지 정책의 실현이 가능하도록 하며 객관적 독립적인 의사결정이 가능하도록 운영함

– 현재 풍력위주로 운영되고 있는 제주에너지개발공사를 장기적으로는 다양한 에너지원의 사업추진 및 관리가 가능한 조직으로 정비 운영함

□ 기존에너지는 도민이 예측 가능하도록 공급 및 수요 관리, 관련 산업 안정화

■ 기존 에너지원의 에너지수급전망을 통한 예비율을 확보하고 공급 · 수요를 안정화함

– 2015년 현재 전력 예비율 27.3% 확보하여 에너지 공급의 안정화 유지하고 있음. 2018년 LNG발전으로 33.1%, 2025년 제3 해저연계선으로 28.0%의 예비율을 유지하여 안정적인 에너지의 공급 및 수요 관리가 되도록 함

〈표 V-48〉 향후 수급전망 및 대책

연도별	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
공급능력(㎿)	930	970	970	970	1,115	1,115	1,115	1,115	1,115	1,115	1,115	1,315
최대수요(㎿)	715	762	790	814	838	865	893	919	947	974	1,000	1,027
예비전력(㎿)	215	208	205	156	277	275	222	196	168	141	115	288
예비율(%)	30.1	27.3	22.8	19.2	33.1	31.8	24.9	21.3	17.7	14.5	11.5	28.0
증감개요(㎿)	제2해저 연계선 증150 등	제2해저 연계선 증50 등			LNG발전소 증200, 제주화력 발전기폐지 감55							제3해저 연계선 증200

출처: 제주특별자치도 내부자료, 2015. 9 (제 7 차 전력수급기본계획 내용 반영)

– 제 1 해저연계선(해남 → 제주) 300 ㎿(150 ㎿ × 2 회선) : '97 년 11 월 준공
– 제 2 해저연계선(진도 → 제주) 400 ㎿(200 ㎿ × 2 회선) : '14 년 4 월 준공
– 제 3 해저연계선(200 ㎿ 규모) '25 년까지 건설계획, 제 7 차 전력수급기본계획('15 ~ '29 년) 반영
– LNG발전소 300 ㎿ 건설 추진 : '18 년까지 200 ㎿(신규 건설), 100 ㎿(LNG 연료 대체)
– 제주화력 GT #3(중부발전) 55 ㎿ : '18 년 1 월 폐지 예정

■ 액화천연가스(LNG)인수기지 건설과 액화천연가스(LNG)발전소의 정상적인 추진으로 도민을 위한 중단기적 에너지의 안정성을 확보함

– 액화천연가스(LNG) 공급으로 도민은 저렴하고 청정한 LNG가스를 공급받아 연료비를 절감할 수 있으며 내륙에서의 전력사정에 영향을 받지 않고 안정적 전력공급이 가능함

– 난방 비수기에도 안정적인 가스수요 확보로 인수기지의 경제성을 개선할 수 있으며 애월항을 제주의 에너지 및 물류중심 항만으로 육성할 수 있음

– 액화천연가스(LNG) 공급이 어려운 읍면지역인 농촌지역은 LNG공급 시기에 맞춰 소규모 LPG탱크 설치 지원사업과 동시에 청정에너지원인 신재생에너지를 마을단위로 공급할 수 있도록 추진함

– 신재생에너지 및 기존 에너지의 수급전망 및 계획을 지속적으로 도민에게 공유하여 에너지산업변화를 예측 가능하도록 하고 기존 석유류 등 관련 산업 및 산업체가 능동적으로 대처할 수 있도록 함

□ 수요자 맞춤형 인센티브 등 관련제도를 마련하여 신재생에너지 공급 확대

■ 기존 건축물에 대한 별도의 에너지 관련 인증기준을 설정하되, 신축건물은 현재의 인증기준을 적용하고, 기존 건축물은 신축건물보다 다소 완화된 단계별 인증제도를 마련함

– 편의시설에 신재생에너지 설비 설치 시 인센티브 우선 적용하거나 태양광발전시설을 빛을 가리거나 우천 시 비를 가려주는 지붕시설로 활용하는 것과 같이 도민 편의시설 중심의 설치와 연관된 부분에 적극적으로 인센티브를 제공함

■ 수요관리 강화를 위해 에너지공급자에게 의무 절감 목표량을 부여하고 이행여부에 따라 인센티브 또는 패널티를 부과하는 제도(EERS : Energy Efficiency Resource Standard) 확대[11]를 활용함

– 미국의 경우 연방정부 차원에서 전력수요 자원에 공급(발전)자원과 동일한 가치를 부여하여 시장에서 동등하게 경쟁하게 함으로써 시장활성화를 위한 기반 구축하였으며, 용량자원 및 차단기능 부하자원을 지속적으로 개발함으로써 수요자원화를 추진함

– 프랑스도 유럽 최초로 용량시장을 설계하고 있으며 영국도 용량시장의 부활을 검토하는 등 수요자원 확대를 위해 노력하고 있음

11) 제주발전연구원. 2014.「제주도내 전력수요 실태 및 안정화 방안」

■ 에너지 효율을 향상시키기 위해서는 에너지 저효율 건축물에 대한 징벌적 성격의 퓨니티브(punitive)제도[12] 함께 운영함

– 1단계 : 설정된 에너지 효율기준을 달성해야 하는 건물임에도 노력을 하지 않는 저효율 건물에 주의조치함

– 2단계 : 에너지 효율개선 미이행 건물 명단 공개를 통하여 건물가치의 하락 가능성 등을 환기시킴

– 3단계 : 효율개선 지속 거부 건물에 재산세 탄력세율 적용을 통한 금전적 패널티 부과를 통한 의무이행을 강화함

■ 신재생에너지 관련 시설 설치비 장기상환에 대한 신재생에너지 파이낸싱 프로그램을 도입함

– 미국의 PACE프로그램을 활용하여 제주형 프로그램을 검토함

– 20년 장기 상환이기 때문에 신재생에너지 설치에 대한 부담이 경감되는 효과가 있음

– 부가 재산세를 통한 납부방식이므로 건물주가 바뀌더라도 건물에 대해 지속적으로 부과가 가능함

〈 미국의 PACE (Property Assessed Clean Energy) 프로그램 〉

[PACE(Property Assessed Clean Energy) 프로그램]

- 각 지역 지자체가 부동산(Property) 소유주들이 에너지 효율성 증대를 위해 신재생에너지 설비를 설치하고자 할 때 설치비용을 지자체에서 대출해주고 설비 설치비용을 해당 부동산(Property)에 대한 부가 재산세를 통해 대출금을 상환할 수 있도록 해주는 프로그램임.
  - 2007년 캘리포니아 주 Berkeley지역에서 처음 선보인 PACE프로그램은 고효율 및 신재생에너지 시설 확대, 온실가스 배출 감소, 세계기후변화 완화, 에너지 자원 독립성 강화 등의 목적으로 태양에너지 설비, 고효율 단열기구, 고효율 보일러 설비, 단열 유리창 등에 대한 설치비 대출을 지원하며 부동산 소유주는 5년에서부터 최고 20년까지 대출금 상환기간을 선택할 수 있음.
  - 만약 해당 부동산이 매매거래에 따라 다른 소유주에게로 이전될 경우 설비지용의 대출금 상환도 새 부동산 소유주에게로 전가되기 때문에 신재생에너지 설비 설치를 원하는 현 부동산 소유주의 부담이 높아지지 않음.
  - 또한 개인의 신용평가를 통한 대출금 지원이 아닌 부동산(Property)에 대한 자산평가를 통해 대출금 지원이 이뤄지고 PACE 대출금에 대해 연방정부의 신용보증이 함께 이뤄지기 때문에 참여자들이 대출금을 지원받기가 훨씬 수월함.
- PACE프로그램의 운영방식
  - 먼저 각 지자체의 PACE프로그램 운영이 시작되기 위해서는 PACE 프로그램 융자에 대한 허가와 함께 PACE 프로그램 적용지역 지정을 허용하는 법안이 통과돼야 함.
  - 법안이 통과된 후에 PACE프로그램을 담당하는 각 지역 지자체는 후보지역들의 생활수준 등을 고려해 자체적인 심사를 통해 특별 PACE 구역을 지정함.
  - PACE프로그램 적용구역이 확정되고 PACE프로그램에 대한 고시가 이뤄지면 해당구역의 부동산 소유자들은 프로그램 참여를 신청할 수 있으며, 이에 따라 신재생에너지 설비 설치비용의 대출과 함

12) 배준식. 2015.「수요자 맞춤형 인센티브 제도로 신재생에너지 보급 활성화해야」. 서울연구원

께 설치가 이뤄지게 됨.

- PACE프로그램 신청에 따라 신재생에너지 설비의 설치가 이뤄진 주택과 빌딩의 소유주들은 총 주택가치(매매가)의 약 1%에 해당하는 대출금을 최고 20년에 걸쳐 특별부가 재산세(Special Property Tax)라는 이름으로 상환하게 됨.
- PACE프로그램에 따라 발생하는 대출금은 우선순위담보대출(senior property tax lien)로 평가되기 때문에 모든 부동산 소유주들은 연말 대출금 정산을 할 때에 모든 대출금들 중에서 PACE 프로그램의 대출금을 가장 먼저 상환해야만 함.
- PACE프로그램은 주정부나 지자체에서 강압적으로 진행하는 프로그램이 아니라 100% 부동산 소유주들의 자발적인 참여에 의해서 이뤄진다는 점과 까다로운 평가기준을 거친 신재생설비에 대해서 자금지원이 이뤄져 참여자들의 불량설비에 따른 불편함이 없다는 특징이 있음.

• PACE 프로그램의 장점

- 많은 미국의 소비자들이 신재생에너지 설비의 다양한 이점에도 불구하고 설치비용이 많이 소요돼 설치에 부담을 느낄 수밖에 없었음.
- 그러나 PACE프로그램으로 인해 신재생에너지 설비 설치를 원하는 부동산 소유주들은 소유주 개인의 신용평가가 아닌 부동산 자산평가를 통해서 설비설치비용을 지원받을 수 있을 뿐만 아니라 대출금 상환기간을 최고 20년까지 장기적으로 분산시킬 수 있게 됨에 따라 설비 설치에 따른 부담이 상당수준 완화될 것으로 보임.
- 뿐만 아니라 연간 에너지 요금이 3%씩 증가한다는 가정 하에 신재생에너지 설비를 설치했을 때 20년 동안 한 가정의 에너지요금 절약 누적액은 최소 5440달러에서 최고 1만4338달러에 달할 것으로 추정됨.
- 또한 각 지역 지자체는 PACE프로그램에 참여함으로써 약 16만 개의 지역사회 일자리 창출과 더불어 약 1900톤의 이산화탄소 배출 감소 및 지역 가계의 재정구조 개선 등의 부수적인 효과를 거둘 것으로 예상됨.
- 한편, PACE프로그램을 통한 대출금은 우선순위담보대출(senior tax lien)로서 대출금 상환 우선순위가 가장 높을 뿐만 아니라 연방정부의 보증이 뒷받침되기 때문에 PACE 프로그램 채권 매입자들은 채권매입에 따른 위험부담이 상대적으로 낮은 것으로 알려짐.
- 게다가 주택 총가치(매매가 기준)에서 PACE 대출금이 차지하는 비율은 1% 미만에 그쳐 가계에 재정적인 부담이 되지 않을뿐더러 최소 5년에서 최고 20년에 걸쳐 매년 말에 상환이 이뤄지기 때문에 PACE 대출금의 상환이 미납되거나 연체되는 등의 위험성이 낮음.
- 또한 기존 모기지론 채권 매입자에 있어서도 PACE프로그램은 신재생에너지 설비의 설치를 통해 주택의 가치를 높여줄 뿐만 아니라 신재생설비로 인한 절약금액이 설비 설치비용보다 더 많아져 가계의 현금 유동성을 높여주기 때문에 기존 모기지론에 대한 대출금 상환이 더욱 수월해질 것으로 전망됨.

[PACE 프로그램 진행 현황]

• 캘리포니아 전체로 확대 검토

- 캘리포니아 주 버클리 시장인 Tom Gates와 그의 비서였던 Cisco DeVries는 버클리 지역의 온실가스 배출량을 줄이기 위해서는 상업용 빌딩과 일반가정에 고효율 및 신재생에너지 설비가 보급돼야 함을 인식함.
- 그러나 이러한 설비의 설치비용이 영세 사업자 및 일반 가정 스스로 부담하기에는 설비의 설치비용이 만만치 않아 현실적으로 설비의 보급 활성화가 어렵다는 문제점이 있었음.
- 2007년 초, DeVires는 지역 자치구에 에너지 절약 설비(태양 에너지 설비)에 대한 설치비를 낮은 이자율에 장기대출해주는 융자프로그램을 개발해냈고 이에 따라 버클리 시장인 Tom Gates와 그의 비서 DeVries는 2007년 11월 버클리 시 의회의 승인을 받아 미국 내 최초로 Berkeley시의 신재생에너지 설치 융자프로그램인 Berkeley FIRST를 만들고 시범프로그램을 운영함.

– 이에 따라 Cisco DeVries는 지역 자치구 및 주 정부에 대해 신재생에너지 설비 융자프로그램을 통틀어 'PACE(Property Assessed Clean Energy)'으로 명명하고 이에 대한 융자와 행정적 지원을 뒷받침 해주는 Renewable Funding이라는 기업을 설립해 그 대표로서 현재까지 PACE 프로그램의 운영을 책임지고 있음.
– Renewable Funding사는 美 환경청(U.S. Environmental Protection Agency), 美 주택금융청(Federal Housing Finance Agency), 美 지방정부연합(ICELI–Local Governmens for Sustainability)등의 정부단체의 지원을 받아 참여를 원하는 각 주 지자체에 PACE프로그램 시작(Launching)을 위한 전반적인 원조를 담당함.
– 이러한 버클리(Berkeley)시의 신재생에너지 설비 융자프로그램이 신재생에너지 설비 설치비용에 대한 부담을 대폭 줄여주면서 시민들의 큰 호응을 얻고 있다는 입소문이 캘리포니아 주 전역에 퍼지게 됨에 따라 캘리포니아 주는 PACE프로그램을 주 전체로 확대 시행하기로 하고 캘리포니아 주 자체 PACE프로그램인 California FIRST 세부조항 점검을 위해 검토 중인 것으로 알려짐.

• PACE프로그램, 美 전역으로 점차 확대
– 캘리포니아 주 버클리(Berkeley)시를 시작으로 2008년부터 2010년 3월까지 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스, 콜로라도, 미네소타, 네바다, 오하이호 등 17개 주가 각 주 지자체 별로 PACE프로그램 시행 법규를 제정해 PACE프로그램에 동참했으며 2010년 7월까지 플로리다, 조지아, 미네소타, 뉴햄프셔의 5개 주가 추가로 PACE 프로그램에 등록해 총 22개 주가 자체적으로 PACE 프로그램을 준비중임.
– 이 밖에도 알래스카, 애리조나, 하와이, 매사추세츠, 미시건, 뉴저지 등 10개 주가 PACE 프로그램 시행 여부를 고려함.
– 특히 캘리포니아 주의 Berkeley, Sonoma County, San Francisco, Palm Desert, Yucaipa 그리고 콜로라도 주의 Boulder County, 뉴욕 주의 Babylon에서는 이미 시 자체적으로 PACE프로그램을 운영함.
– PACE프로그램이 처음으로 시작된 캘리포니아 주의 버클리 시는 2008년 11월부터 태양광(PV) 설비에 한 해 Pilot 프로그램을 운영했으며 현재는 1차 시범 운영을 마치고 2010년 여름부터 캘리포니아 주에서 진행하는 PACE 프로그램인 California FIRST에 참여할 예정임.
– 캘리포니아 주의 Sonoma County는 Sonoma County Energy Independence Program이라는 주 정부 독자적인 PACE프로그램 시스템을 운영하며 지금까지 매달 200만 달러의 비용을 투자하고 있음.
– 캘리포니아 주의 샌프란시스코 시는 약 45%에 달하는 상업용 빌딩으로부터 발생하는 온실가스 배출을 억제하기 위해서 Renewable Funding사, Stone &Youngberg and Backstrom McCarley Berry &Co와 손잡고 2010년 3월부터 단열 유리, 온난방 시스템, 절수 관련 시설 및 신재생에너지 시설에 대해서 GreenFinanceSF라는 PACE프로그램을 진행함.
– 또한 콜로라도 주의 Boulder 역시 1000만 달러 규모의 PACE 프로그램을 진행하며 37%의 태양광(PV) 설비 설치에 대해 단열기능성 창호 및 인테리어에 대해 16%의 기금을 조성했고 남은 47%의 기금은 고효율 전기로(furnaces) 및 지붕 설비(roofing)에 쓰일 계획임.

출처 : KOTRA 해외비즈니스 정보포털(http://www.globalwindow.org)
[녹색정책] 美 전역으로 확대되는 신재생에너지 설비보급 프로그램
PACE, California FIRST, DOE(Department of Energy), Renewable Funding, EPA(Environmental Protection Agency), BrighterEnergy, LA 타임즈 등 현지 언론 및 KOTRA 로스앤젤레스 KBC 자체 보유자료 종합

실천전략 7-3 : 스마트그리드 거점도시화로 세계화 추진

□ 제주도 전역 스마트그리드 확산을 통하여 제주를 글로벌 에너지 선도도시로 육성

■ 제주도는 스마트그리드 실증단지 인프라를 활용하여 시범지역화 사업을 통해 세계적인 '테스트베드(Test Bed · 시험대)'로서 신성장동력의 기반이 마련되어 있음

– 제주도와 한국전력을 비롯해 SKT, KT, LG 등 대기업을 위시한 168개 기업들은 구좌읍 관내 12개 마을의 6,000가구 중 2,000가구를 대상으로 '스마트그리드' 실증사업을 추진함

– 실시간으로 전력량을 체크할 수 있는 스마트 전력량계를 비롯해 전력사용량과 대기전력 관리가 가능한 스마트 콘센트, 사물인터넷(IOT) 기능을 갖춘 스마트 가전 등이 보급되었음

– 한국스마트그리드사업단에 따르면, 스마트그리드의 세계 시장 규모는 2016년 2,386억 달러, 2030년 8,700억달러(약 985조원)로 추산되며 막대한 시장을 선점하기 위해 실증단지 구축과 운영은 필수임

■ 지속적으로 제주 전역을 스마트그리드 거점 지구화하여 전국 확산 및 수출 산업화할 수 있도록 추진함

– 제주 스마트그리드 실증단지 완성을 통한 스마트그리드 글로벌 융합형 거점도시화, 전국 확산, 국가 스마트그리드 완성의 단계적 전략 추진에서 더 나아가 제주형 스마트그리드의 수출산업화의 선도지역으로 역할을 강화함

– 제주는 2030년 전 지역 스마트그리드 확산 시 전력수급은 전체 설비용량에 신재생에너지가 3,200Mw로 55.6%를 담당하며, 신재생에너지 총 발전량은 11,496GWh로 도 전체 전력 필요량인 11,334GWh를 충족함

〈표 Ⅴ-49〉 전력수급계획

구분별		~2014년	2015년	2016년	2017년	~2020년	~2030
설비용량(MW)		1,155	1,277	1,567	1,702	3,225	5,755
	화력발전	590	590	590	590	735	655
	신재생발전	165	282	357	482	1,420	3,200
	기타설비	400	405	620	630	1,760	1,900
공급능력(MW)		930	989	1,093	1,120	1,760	3,017
최대전력(MW)		720	757	801	848	1,006	1,778
공급예비율(%)①		29	31	39	32	75	70
하계 공급예비율(%)②		–	28	22	16	28	14
전력필요량 (GWh)	도 전체	4,580	4,827	5,283	5,600	6,746	11,334
	전기차	2	18	40	95	416	2,158
	전기차점유율(%)	0.04	0.4	0.8	1.7	6.2	19

주 1: 공급예비율 산정식 = (공급능력–최대전력)/최대전력
주 2: 하계공급예비율: 운영자(설비사업자 및 전력거래소)에 의한 출력제어가 어려운 풍력발전설비에 대하여 여름철이용율(육상 12.9%)을 적용한 예비율
출처: 제주특별자치도, 2015.9.「전기자동차 보급 확대 및 산업 육성을 위한 중장기(2015~2030) 종합계획」

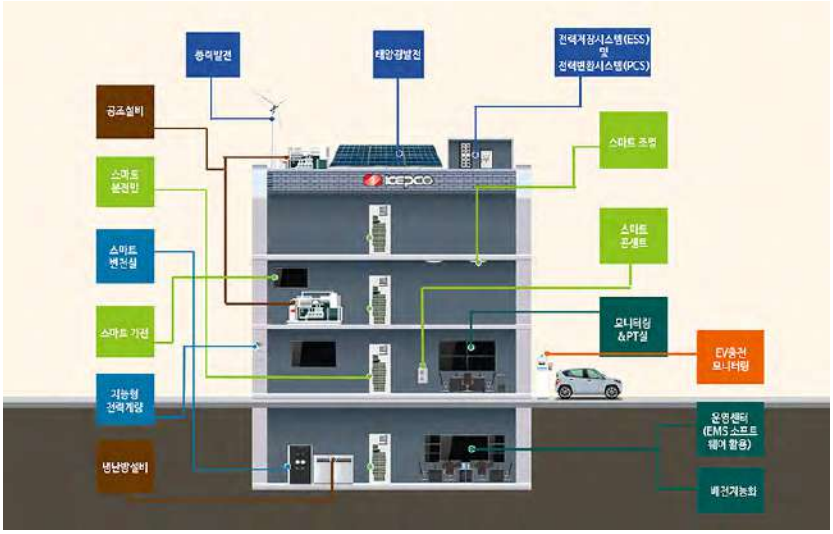
□ 스마트그리드 스테이션을 통한 설치 · 공급 · 관리운영의 융복합적 기술적용 강화

■ 스마트그리드스테이션을 통해 전력 · 가스 · 물 등을 통신기술과 융합해 통합적으로 제어하여 각종 스마트기기를 활용해 건물 내 전력사용 흐름을 파악하고 가장 효율적으로 에너지를 사용할 수 있도록 제어함

– 신재생에너지, 건물자동화시스템(BAS), 전력저장장치(ESS), 스마트콘센트, 스마트가전 등과 AMI(지능형 전력계량 인프라), EV(전기차)충전기, 배전지능화시스템(DAS) 등을 융합해 전력사용 최적화와 전력계통 운영 고도화가 동시에 가능한 지역단위 스마트그리드 제어센터

– 건물 내의 전력에너지 흐름을 한눈에 보여주고 사용자별로 최적화된 에너지 사용을 가능하게 해주는 친환경 에너지관리 신기술임

〈그림 V-56〉 스마트그리드 스테이션



출처 : 녹색기술센타 http://gtckrekr.blog.me/220496343040

■ 에너지 부하관리를 위한 수요자원의 지속적인 개발이 필요하며, 선진국에서 도입하고 있는 AMI 등 ICT 기술을 활용한 수요반응 프로그램 확대가 필요함

– 건물 및 공장에 대한 에너지경영시스템(EMS : Energy Storage System)에 대한 확대 · 보급이 필요함

[에너지 정책에 있어 제주도 스마트그리드의 주요 역할]

- 제주도민에게 다양한 전력 정보를 전달해 에너지의 절감 및 효율적인 전력소비 유도
- 도내 전기자동차가 전력을 충전하고 방전하는 시스템 구축
- 도내 신재생에너지에서 생산된 전력을 안정적으로 공급
- 정전의 경우 관련 전력망을 부분적으로 단절시켜 정전구간 최소화
- 도와 육지 간, 남북한 간 또는 동북아시아 국가 간 전력망 연계 가능
- 에너지의 직류 송전이 가능해 가전제품의 전기효율 향상

실천전략 7-4 : 도민에게 편익이 제공되는 에너지 공급모델 확대

□ 에너지 협동조합제도를 도입하여 주민참여형 · 주도형 참여 유도

■ 에너지 사용절감, 에너지의 효율적 사용, 에너지생산 및 에너지구입이라는 4가지측면에 초점을 맞춘 공동체 프로젝트 또는 이니셔티브(영국 에너지기후변화부(DECC): 공동체에너지전략)을 도입함

– 청정에너지 사업추진 에너지시민권을 통해 프로세스(Process)측면에서 개방적이고 결과(Outcome) 측면에서 합리적인 개발의 편익이 보장될 수 있도록 하는 특징임

– 지역공동체가 기획 · 추진 · 소유 · 운영에 적극적으로 참여하여 그 성과를 전력소비와 판매의 방식으로 지역주민들이 집단적으로 향유하는 에너지 프로젝트임

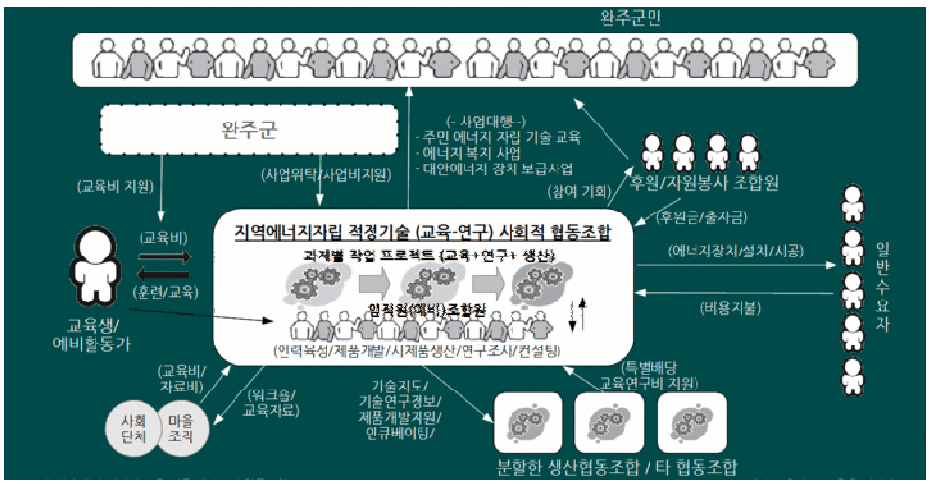
■ 에너지협동조합제도를 통한 주민주도형 에너지정책 참여를 적극 유도함

– 미국, 독일, 영국, 덴마크 등의 나라에서 운영되고 있으며 특히 덴마크의 에너지사업에서 협동조합을 통한 소유방식은 유럽에서도 성공적인 모델로 평가받고 있어 적극적인 도입이 필요함

– 협동조합방식은 주민이 참여하는 방식(bottom-up)으로 이루어지며, 정책의 계획단계에서부터 주민의 의사를 수렴하고 반영할 수 있다는 측면에서 주민 참여를 유도함

– 덴마크의 경우 2009년 신재생에너지 관련 법안을 통해 신규 에너지프로젝트에 지역의 참여와 소유를 확대하기 위해 소유권의 20% 이상을 지역주민에게 제공하도록 의무화하고, 이를 통해 발생하는 수익은 투자수익 측면에서도 지역주민에게 경제적 편익을 제공함

〈그림 Ⅴ-57〉 에너지협동조합 운영(예시)



출처 : http://cafe.naver.com/earthbaghouse/13271

□ **주민생활의 편리함 · 안정성을 위한 지원과 자원 · 에너지 순환성 보장 등 선순환체계 마련**

■ 에너지 사업 유치에 “주민 주도성” 이 가장 중요한 요소이며, 수익성 뿐만 아니라 간접적인 편익제공도 주민 수용성 제고에 도움이 됨

– 홍천 소매곡리 이장단에서 시범사업 유치 · 추진을 위해 적극적으로 주민을 설득함

– 도시가스 미공급지역에 가스배관망 신규 설치로 주민 편익이 증대됨

– 제주도는 정부에서 추진 중인 친환경에너지타운 시범사업 선정을 위하여 적극적인 유치 의사를 표명하였으나, 지역주민반대(풍력발전기 소음, 경관저해 등)로 참여 포기한 사례가 있음

■ 사업 경제성 확보를 위해 재정 지원 등을 마중물로 활용함

– 기업이 조성한 소셜 펀드 확대와 병행하여, 예산지원 · 정책자금 융자 등을 주민과 지자체 참여 확대를 위한 마중물로 활용함

– SK는 홍천 시범사업에 총 11.5억원(가스배관 1.5억, 주민지원 10억 투자)을 투자함

■ 주민공동체의 합의를 통한 신재생에너지사업의 개발이익공유화를 확대함

– 제주 김녕풍력발전(주)는 개발이익 공유화를 위해 기부금을 전력판매수입의 7%를 내기로 하여 심의를 통과함 (2013.09.24.제주도 풍력발전사업심의위원회 심의결과)

– 가시리 육상풍력발전사업은 사업 신청자인 SK D&D(주)가 초기 투자비의 12%를 확보한 뒤 12%를 초과하는 이익의 69.5%를 기부하는 이익 공유화 방안을 제시, 객관적이고 투명성 있는 기준 제시와 풍력발전기 시스템의 국산화, 유지 관리에 도내업체 참여 등 대기업의 지역기여 방안 등을 보완해 재심의를 받도록 함 (2013.09.24.제주도 풍력발전사업심의위원회 심의 결과)

■ 민간 주도의 친환경에너지 타운 확산 기반을 조성함

– 대규모 발전소 건설시 일정부분은 주민 참여형 시설로 전환을 의무화 하고, 수익금의 일부는 신규사업에 재투자하여 활성화를 추진함

– 사업 추진시 발생하는 비용은 대규모 사업자가 부담하고, 주민은 건설단계에 참여함으로써 지역 공헌사업의 형태로 추진함

■ 기존에 추진하던 신재생에너지 발전소는 대부분 관에서 유휴부지를 발전 사업자에게 제공하고 수익금의 일부를 제공받는 형태였으나, 앞으로 주민이 출자하고 이를 통해 수익을 창출하는 형태로 추진이 필요함

■ 신재생에너지 분야의 마을기업, 협동조합 등을 제주형 에너지 분야 기업으로 육성하기 위한 제도마련이 필요함

(4) 기대효과

■ 청정에너지산업의 자립기반을 강화함

– 단기적으로는 제주에너지공사를 통한 공공주도의 신재생에너지의 공급을 확대, 촉진하는 동시에 장기적으로는 주민주도의 에너지공동체 자본형성을 통한 에너지자립기반의 완성이 필요함

– 단기적으로는 기존에너지원과의 공존정책으로 상생의 공감대를 형성하고 예측 가능한 에너지정책의 로드맵 제시 및 일관성 있는 정책유지로 중장기적으로는 에너지산업생태계 변화에 적극대응하고 주도할 수 있는 기반의 완성이 필요함

■ 분산형 에너지자립 기반을 마련함

– 공공주도의 모범적 사업추진과 대규모 산업단지, 관광단지 등 에너지소비가 높은 시설에 대해서는 자체발전충당비율을 적용하고 장기적으로는 신재생 및 분산형 공급을 의무화함

– 신재생에너지 기술의 발전 전망을 통한 신재생에너지원의 비교 우위를 고려한 설정 및 에너지원의 다각화 방안을 마련하고 공급 확대를 위한 다양한 수요자 맞춤형 인센티브 제공하고 장기적으로는 자전거도로 등 기존 인프라 시설을 활용한 신재생에너지 생산기반을 마련함

■ 책임 있는 효율적 에너지 소비 기반을 마련함

– 에너지 소비의 효율화를 위해 맞춤형 건물에너지 진단, 에너지 절약형 건축물 설계 강화, 건물에너지 정보 공개 등 투명한 행정으로 도민의 참여의식 및 책임감을 부여함

– 신재생에너지의 설치, 공급, 관리운영에 융복합기술을 적용하고 미활용한 가용에너지의 적극적인 활용을 위하여 하베스팅을 위한 기술 또는 인프라 도입 추진

■ 신재생에너지산업육성과 혁신으로 지속가능한 일자리를 창출함

– 지역단위 스마트그리드 제어센터, 건물자동화시스템(BAS), 전력저장장치(ESS) 등 IT 전력기술을 지원하고 특히 전기차(EV) 및 전기차 충전기 등 제주의 선도적 에너지 서비스 산업을 육성함

– 풍력발전기의 터빈 등 풍력발전기 시스템의 국산화와 유지 관리에 도내업체 참여 등 도내 지속가능한 일자리를 창출함

– 에너지공동체 기반 강화를 위하여 협동조합 양성, 지역에너지 허브센터 등 에너지 관련 분야와 연계한 일자리를 창출함

■ 선 순환적 에너지공동체 기반을 강화함

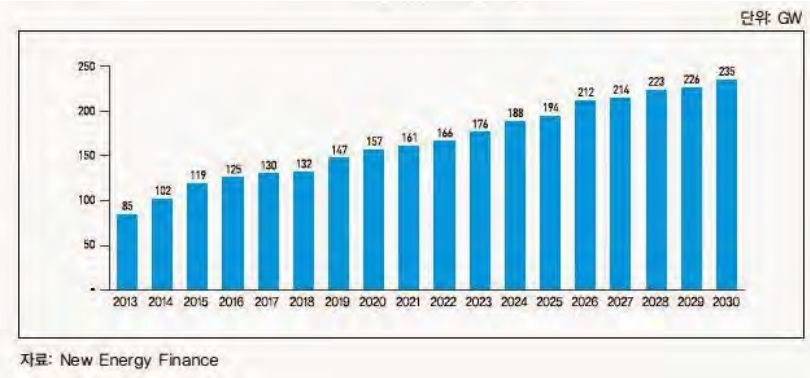
– 에너지 취약계층에 대한 복지를 제도적, 공동체 차원에서 접근하기 위하여 도민의 에너지기본권을 제도적으로 보장함

– 에너지 자립마을 등 지역차원의 에너지 공동체 확산을 위한 에너지도민권(도민펀드)을 제도적으로 보장하여 도민의 에너지공동체 자본의 기반을 강화함

〈 2030년 세계 신재생에너지 시장전망 〉

- 2030년까지 세계 신재생에너지 설치량은 2,995GW에 달할 것으로 전망
  - 2014년 세계 신재생에너지 시장규모는 100GW를 넘어설 것으로 예상되며, 2030년 연 235GW 규모의 시장으로 성장할 전망
  - 2013년부터 2030년까지 신재생에너지원별 설치량을 살펴보면, 태양광 1,738GW, 풍력 1,046GW, 바이오매스 169GW, 지열 30GW, 태양열 18GW 순

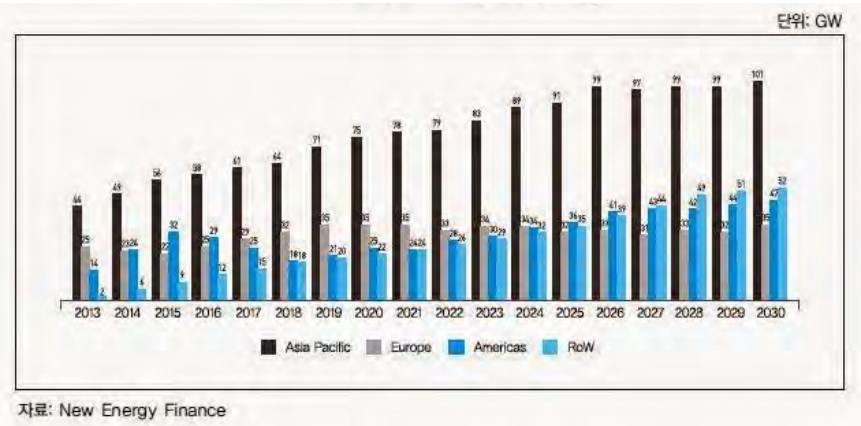
〈그림 Ⅴ-58〉 신재생에너지 시장 전망



자료: New Energy Finance

- 지역별로는 아시아 지역이 신재생에너지 최대 시장으로 떠오를 전망. 아시아 지역은 세계 신재생에너지 수요의 47%를 담당할 것으로 예상되며, 2030년까지 총 1,409GW 수요가 발생할 것으로 전망
  - 중국 및 인도를 중심으로 한 아시아지역은 경제 성장으로 인해 화력발전 뿐만 아니라 신재생에너지 수요도 세계 최대 규모가 될 전망
  - 아시아 지역 태양광 수요는 약 894GW에 달해 전 세계 태양광 수요의 50% 이상을 담당할 전망
  - 해상풍력을 포함한 아시아 지역 풍력 수요는 502GW 달할 것으로 전망되어, 총 1,400GW 규모의 태양광 및 풍력 수요가 발생할 것으로 예상

〈그림 Ⅴ-59〉 2030년까지 지역별 신재생에너지 설치량



자료: New Energy Finance

〈 2030년 세계 신재생에너지 시장전망(계속) 〉

• 초기 신재생에너지 수요를 이끌었던 유럽지역은 소규모 태양광 발전을 중심으로 2030년까지 559GW 규모의 신재생에너지가 설치될 전망

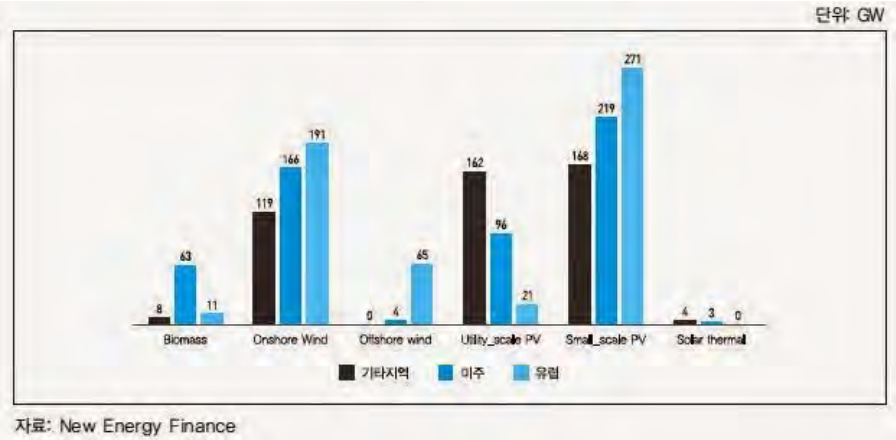
– 유럽지역은 지역 주민 반대 및 허가의 어려움으로 대규모 발전소 건설보다는 전기 수요가 필요한 곳에서 직접 전기를 만들어 쓰는 분산전원이 각광을 받고 있음

– 소규모 태양광 발전이 유럽 신재생에너지 수요 중 48%인 271GW가 설치될 예상되며, 육상 풍력은 191GW가 설치되어 유럽 신재생에너지 수요의 34%를 차지할 전망

• 2030년까지 북미 및 중남미 신재생에너지 수요는 557GW에 달할 것으로 예상되며, 태양광 수요가 315GW로 절반이상을 차지할 전망

– 육상풍력 수요는 166GW가 생겨날 것으로 보이며, 중남미 지역이 풍력 수요의 상당 부분을 담당할 것으로 예상

〈그림 Ⅴ-60〉 2030년까지 유럽, 미주, 기타지역 신재생에너지 설치량



자료: New Energy Finance

• 2026년까지 신재생에너지산업에 4.0조 달러가 유입될 전망.

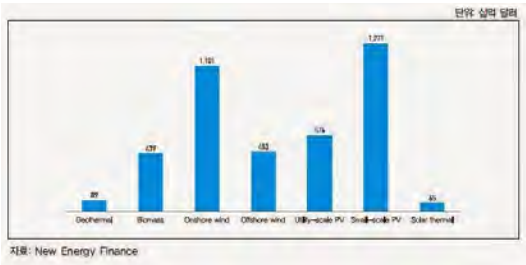
– 분야별로는 태양광 1.85조 달러, 풍력 1.55조 달러, 바이오매스 0.4조 달러가 투자될 전망

*소규모 태양광시장이 1.27조 달러에 달해 발전산업에서 분산전원의 중요성이 향후 크게 부각될 전망

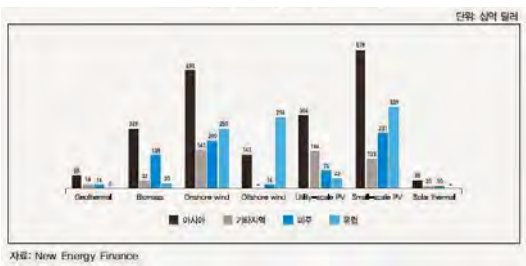
*육상풍력 시장은 1.1조 달러 규모로 특히 아시아 및 중남미 지역을 중심으로 수요가 크게 증가할 것으로 예상

– 지역별로는 아시아 1.85조 달러, 유럽 0.95조 달러, 미주 0.68조 달러, 기타지역 5,100억 달러가 유입될 전망

〈그림 Ⅴ-61〉 2026년까지 신재생에너지 분야별 투자액



〈그림 Ⅴ-62〉 2026년까지 지역별 신재생에너지산업 투자액



〈 2030년 세계 신재생에너지 시장전망(계속) 〉

– 국가별 투자금액은 중국 1.98조 달러, 인도 0.75조 달러, 미국 0.75조 순

*중남미 0.44조 달러, 동남아시아 0.3조 달러, 일본 0.2조 달러, 영국 0.2조 달러, 독일 0.17조 달러 및 우리나라 0.1조 달러가 투자될 전망

– 세계 발전산업에 투자되는 7.7조 달러 중 신재생에너지산업 비중이 52%에 달해 세계 발전산업은 신재생에너지산업을 중심으로 성장

〈그림 V-63〉 2026년까지 국가별 발전산업 투자액

단위: 십억 달러

Country /region	Investment	Coal	Gas	Oil	Nuclear	Hydro	Geothermal	Biomass	Wind	Solar
China	1,978									
India	754									
US	748									
Latin America	440									
SE Asia	313									
Japan	203									
UK	197									
Germany	171									
France	131									
Canada	127									
South Korea	105									
Australia	55									

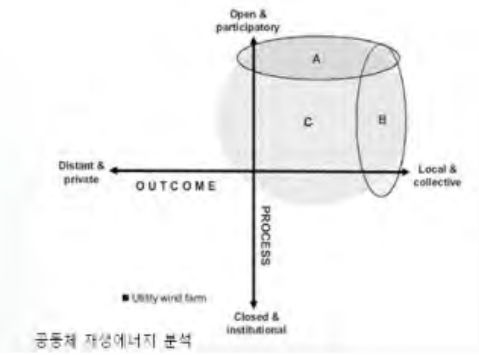
자료: Bloomberg

〈 “주민 주도의 에너지 전환마을 만들기 “ 유럽 사례 〉

[에너지 자립마을에 있어 기술적 수용성도 중요하지만 사회적 수용성이 더 중요함]

	실패 사례	실패 이유
1	이탈리아 움브리아주의 바이오에너지 정책 실패	지역정부의 일관적인 정책 부재와 지역주민들 설득 실패
2	프랑스 알비시 석탄산업에서 풍력 플랜트로 전환 계획	중앙정부의 하향식 정책 추진으로 발생한 지역 내의 갈등
3	영국 크릭데일 바이오에너지 전력시설 도입 실패	지역주민과의 협의 미흡으로 전력시설 도입 실패, 최종결정은 중앙정부
4	스웨덴 룬드의 바이오가스 플랜트 도입 실패	하수처리 회사-지역정부 주도로 추진되었으나 다수의 지역주민의 반대로 무산

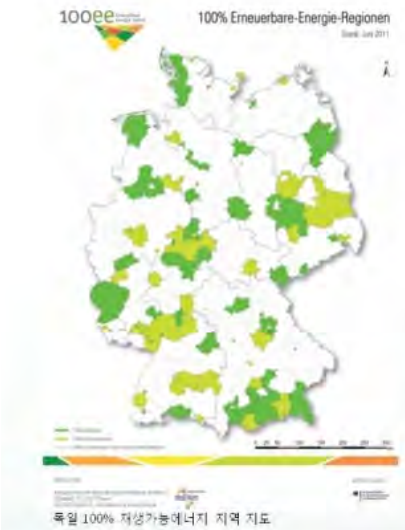
- 영국 : 공동체 재생에너지 이니셔티브(CRI : Community Renewables Initiative)
  - 영국 풍력발전과 태양광 발전소 확대 정책이 주민 반발에 부딪히자 2002~2007년 150개 지역에서 공동체 재생에너지 이니셔티브 추진
  - Walker, Devine-Wright(2008: 498)은 2004~2006년 동안 진행된 6개 프로젝트 사례조사, 지역사회 기반 재생에너지 프로젝트 분석



공동체 재생에너지 분석

- 과정: 수용성과 지지, 학습의 토대가 되는 주민참여
- 결과: 지역민들 사이에 편익의 공유 (가이드라인 필요)
- C 영역 : 주민참여와 편익이 지역적으로 공유된 형태

- 독일 : 100% 재생가능에너지 지역 프로젝트(htto://www.ee-100.de/)



독일 100% 재생가능에너지 지역 지도

- 환경청 “에너지자립마을 프로젝트”
- 2011년 118개 지역, 40개 시작 지역
- 인구 917명~65만 명 마을과 도시 참여
- deENet (분산형에너지기술네트워크)수행
- 지역 에너지 정책의 개척자
- 혁신적인 재생에너지 테스트를 위한 공간 제공
- 광범위한 지역의 공감대를 기반으로 에너지 전환

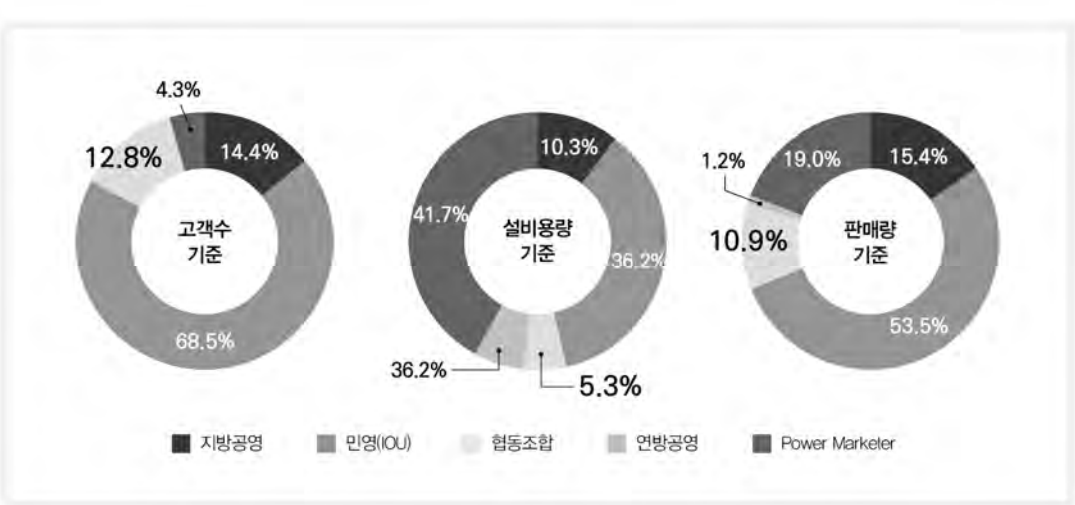
〈 주요국가 에너지협동조합 사례 〉

1. 미국 : 민영 · 지방공영 전력회사와 함께 전력공급의 한 축

[전력회사가 기피하는 농촌지역에 대한 전력공급 대안으로 성장]

- 20세기 전반 대형 전력회사들이 농촌지역 배전망 건설과 전력판매를 회피하여 '30년 중반 농촌가정의 90%가 전력망에 연결되지 못함
- 농촌주민이 뉴딜정책의 일환인 농촌 전력화 사업기금을 활용하여 전력협동조합을 설립하고 직접 배전망 건설 및 전력공급을 추진
  *전국지방전기협동조합연맹(NRECA)이 현재 미국 전력협동조합을 대표 민영 지방공영 전력회사에 이어 전미 고객수의 12.8% 점유 ('12년)
- 전력공급의 한 축으로 총 설비용량의 5.3%, 판매량의 10.9% 점유
- 현재 총 67개의 발송전협동조합, 841개의 배전협동조합이 존재
  – 미국 배전망의 42%를 이들 협동조합이 소유 및 관리 중
- 에너지효율 연구를 통한 적정수준의 전기요금 유지가 최대 강점

〈그림 V-64〉 전력협동조합의 전력시장 비중



[최근에는 신재생에너지 확대와 에너지효율 프로그램 강화 추진]

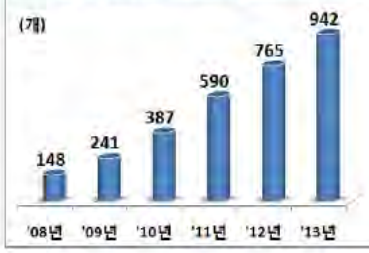
- 최근에는 태양광사업 등에 조합원 투자를 유치해 수익을 환원하거나 전기요금을 환불해주는 방식으로 신재생에너지 사업을 확대
  – 미네소타州, 조합에 $917 투자시 태양열 전지판 소유 및 요금절감 가능
- 에너지효율 프로그램을 운용하고 조합원에 대한 교육 감사 제공
  – 96%의 협동조합이 효율프로그램 운용, 70%가 효율 관련 인센티브 제공

2. 독일 : 시민에너지 생산자로 독일 에너지전환과정 주도

[원전폐지 및 신재생에너지 확대정책 추진과정에서 급속히 성장]

- 신재생 발전설비에 대한 융자지원 및 발전차액지원제도(FIT) 운용
  - 협동조합의 신재생에너지 투자는 자체조합비로 66%, 나머지는 지역은행, 협동조합은행 및 연방 주 정부 보조금 등으로부터 충당
  - FIT를 통해 신재생전력을 장기 고정가격으로 전력회사에 판매 가능
    '13년 총 누적 942개 에너지협동조합 등록 ('08년 대비 6.3배 ↑)
- 신재생 생산 투자 관련 조합이 에너지협동조합의 73%(690개) 점유
  - 에너지협동조합의 신재생 설비는 총 417MW, 연 발전량은 580GWh 규모
- 전원별로는 태양광발전이 69% 점유, 그 외 바이오매스 21% 등 에너지협동조합 수(누적)

〈표 Ⅴ-50〉 에너지협동조합 프로젝트 사례

에너지협동조합 수(누적)	에너지협동조합 프로젝트 사례	
	솔라게노 햇빛협동조합	· 5개 지역에 시민발전소 운영 · 소방서/학교 옥상 등 임대·운영
	프라이부르크 협동조합	· E.ON 계열사 주식을 매입하여 신재생에너지 생산하도록 개혁 · 지역협동조합은행이 참여
	솔 라 컴플렉스	· 징엔지역 100% 신재생 공급 목표

* 자료 : Wuppertal Institute for climate, environment and energy ('14.4), 언론보도 등

[협동조합 등 시민주도의 에너지생산이 독일의 에너지전환을 주도]

- 신재생발전설비에 대한 직접투자로 개인이 에너지생산자로 참여
  - 에너지협동조합 이윤율은 3.9%에 이르는 것으로 나타나 조합원들은 신재생에너지 투자로부터 직접적 경제적 이익 향유 가능
  - 개인투자, 협동조합 등을 통한 공동투자 등으로 신재생 발전설비에 참여하는 개인의 비중은 47%에 달함 (에너지공급회사는 12.5%에 불과)
- 신재생에너지 프로젝트 추진과정에서 사회적 수용성 확대 기여

5) 주요지표

「자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주」 조성을 위해 7개의 추진전략, 28개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 환경자원 관리지표, 환경부하 관리지표, 지하수 이용률, 지하수 지속이용허가 관리지표, 신재생에너지 이용률, 친환경 전기자동차 도민구입의향 등을 주요지표로 설정하여 관리함

□ 환경자원 관리지표

■ 환경자원 총량이란 도민들이 지켜야 할 것으로 생각하는 각종 환경자원(자연요소, 인문·사회요소 등)을 포함한 지표로, 등급을 기준으로 한 면적개념의 단일지표가 아님

■ 이는 도민들의 의견을 수렴하고 충분한 공감대가 형성된 뒤 설정해야하는 신규 지표로, 앞으로 도에서 설문조사 등을 통해 지표화 작업을 착수하고 지표를 마련한 뒤, 해당 시점의 환경자원 총량을 유지할 수 있는 방향으로 활용함

– 지표의 형태는 크게 ①제주가 보유한 우수한 생태환경 면적과 ②개별 환경자원 보존상태 등으로 구분될 수 있으며, 현황을 파악하기 위한 지표가 아니라 직관적으로 특정 환경자원이 어떻게 보존되고 있는지 확인할 수 있는 형태로 구축하는 것이 바람직함

– 생태환경 면적의 경우 관리보전지역 중 생태보전등급(1~4-1등급 등)에 해당되는 면적비중이나, 환경자원총량관리방안에서 제시한 면적비중 등을 검토하여 설정할 수 있음

□ 환경부하 관리지표

■ 환경부하 관리지표 또한 신규로 설정해야 할 지표로 단순히 환경오염 수준을 모니터링하는 것이 아니라, 도민의 생활과 제주 생태계가 쾌적한 상태를 유지할 수 있는 적정수준을 정하여 우려수준으로 내려가지 않도록 관리하기 위해 설정함

– 지표의 형태는 크게 자연환경과 생활환경의 두 개 영역으로 구분되며, 관리해야 할 적정수준과 현재의 부하량, 한계부하치 등을 설정하고, 이를 기준으로 양호-우려-초과 등 3단계 신호등 체계와 같은 방식을 통해 직관적으로 관리. 세부적 사항은 실천전략 4-2 중 환경부하 관리목표치 설정 방안(안) 참조

– 환경부하 관리지표는 환경부하의 계량화, 적정수준에 대한 판단 등 추가적인 연구가 필요한 부분이 많아 환경자원 관리지표보다 더 장기적으로 접근이 필요한 지표임

□ 지하수 이용률[13)]

■ 전체 수자원 중 지하수 의존율을 2015년 87%에서 2030년 78%, 2030년 이후에는 75% 수준까지 낮출 수 있도록 하여 청정 제주 지하수 이용을 고부가가치화 할 수 있도록 관리함

□ 지하수 지속이용허가 관리지표

■ 허가량을 조정하고 사용하지 않는 지하수 관정에 대하서는 허가 취소와 관정복구 등을 진행하여 조정하며, 관리지표를 마련하여 제주의 지하수의 청정가치를 유지할 수 있는 적정 수준을 정하여 관리하기 위하여 설정함

– 제주에 허가된 지하수는 4,811공(148만㎥/일)으로 지하수 이용가능량(176만8000㎥/일)의 83.7%가 개발된 것으로 해석할 수 있으며, 특히, 사설 지하수의 실제이용량은 허가량의 21%에 그치고 있음

□ 신재생에너지 이용률[14)]

■ 제주의 전력수급은 도내 총 발전량 중 신재생에너지 발전량이 차지하는 비율을 풍력발전소 등이 완공되는 시점과 연계하여 2015년 6.2%에서 2019년까지 50%, 2025년 80%, 2030년에는 100% 이상 수준까지 끌어올릴 수 있도록 지표를 관리함

□ 친환경 전기자동차 도민구입 의향[15)]

■ 2014 제주사회조사 및 사회지표보고서 결과 제주도민 43.4%는 친환경 전기자동차를 구입할 의향이 있는 것으로 나타났으며, 구매 비의향자는 '비싼 구입 비용'(44.8%)을 가장 큰 장벽으로 꼽았고, 다음으로 '충전시간이 길고 번거로운 점'(13.6%), '충전소등 인프라 부족'(9.6%) 등으로 나타나, 관련 인프라 및 지원 등을 통하여 2030년 친환경 전기자동차 구입 의향 100%을 목표로 제주 전 지역이 전기자동차로만 이용할 수 있도록 지표를 관리함

13) 지하수이용량 / 수자원이용량 × 100
14) 제주도 신재생에너지 발전량(GWh) / 제주도내 총 발전량(GWh) ×100
15) 친환경 전기자동차 도민구입의향(%) (참고자료 : 2014제주사회조사 및 사회지표보고서)

〈표 Ⅴ-51〉 생태 · 자연 · 청정 부문의 주요지표

구분	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 (2030년 이후)
환경자원 관리지표	–	지표 정립	유지	유지
환경부하 관리지표	–	지표 정립	개선	개선
지하수 이용률(%)	87	83	78	75
지하수 지속이용허가 관리지표	–	지표 정립	유지	유지
신재생에너지 이용률(%)	6.2	50	80	100
친환경 전기자동차 도민구입의향(%)	43.4	70	90	100

02 편리 · 안전 · 안심 부문

제주는 관광객 증가, 승용차 중심의 교통체계 등으로 인해 교통혼잡도가 증가하고 있고, 기후변화의 영향 및 사회 경제적 여건의 급격한 변화에 따른 안전위협요소가 다양화되고 있다. 해수면 상승과 슈퍼태풍의 증가에 따른 인명 및 재산피해가 커지고 있으며, 인구 및 관광객 증가에 따른 범죄, 교통사고, 안전사고 등의 문제점이 발생하고 있다.

제주의 100년 대계를 위해서는 범죄와 재난, 장애로부터 청정하고 누구나 머물고 싶어하는 사람중심의 환경을 조성하여 제주의 공존가치를 창출하는 정책이 필요하다. 이를 위해 제주의 여건변화를 고려하여 기후변화에 대한 선제적 대응방안과 예방 집중형 생활환경 조성, 협력과 정보 통합을 기반으로 하는 방식으로의 안전관리체계의 전환이 필요하다.

편리하고 안전한 안심 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 대중교통분담률 목표를 상향하고 친환경 저에너지 교통체계를 마련하여 자연과 사람중심의 교통환경을 마련한다.

원칙 2. 제주도민이 공감하고 체감할 수 있는 항만 및 물류 인프라 기반을 마련한다.

원칙 3. 신체활동을 촉진하는 환경을 조성하여 100세 시대 대표 건강도시를 조성한다.

원칙 4. 재해, 재난 사후복구에서 벗어나 기후변화에 선제적으로 대응하는 재난예방 강화에 주력한다.

이러한 원칙하에 「편리하고 안전한 안심 제주」를 조성하고 제주도민 뿐만 아니라 관광객들도 공감하고 체감할 할 수 있는 기본구상은 다음과 같다.

녹색 · 대중교통중심 교통체계로 전면개편, 사람중심의 친환경 · 저에너지 신교통체계 마련, 사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선, 건강하고 편리한 수준높은 도시기반 조성, 도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성이라는 5개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 16개의 실천전략을 제시하였다. 가장 대표적인 제안이라 할 수 있는 것은 제주의 고질적인 교통문제를 해결하기 위한 대안으로 '사람중심의 친환경 대중교통도시'라는 교통정책의 큰 방향을 제시한 것이다. 제주가 앞으로 청정과 공존의 사회를 실현하기 위하여 중점적으로 추진해야 할 교통부분의 과제들은 크게 녹색대중교통과 사람중심의 대중교통분야로 구분된다. 먼저 녹색대중교통 분야의 실천전략으로는 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상, 제주 도심부 대중교통체계 개편, 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선을 제시하였다. 사람중심의 대중교통 분야의 실천전략으로는 친환경 · 저에너지 신교통수단 도입, 관광객 교통서비스 개선, 마을 주민들이 교통공간의 이용계획 수립을 제시하였다.

편리하고 안전한 안심 제주 구현을 위한 기본 구상을 통해 제주의 환경과 조화되고 도민의 안전과 편리가 우선시되는 생활환경 · 교통 인프라를 구축할 수 있을 것이고, 국제수준의 안전하고 편리한 도시로 성장하여 경쟁력 있는 제주로 발전하는 발판이 마련될 것이다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

편리하고 안전한 안심 제주

(2) 기본방향

□ **활발한 교류와 소통을 통해 새로운 제주의 청정가치를 창출함**

- 현 자가용 중심 교통체계를 대중교통 중심의 교통체계로 전면 개편할 수 있도록 선도하는 핵심 동인(Key Driver)으로 역할을 마련함
- 자동차 이용 억제 또는 대체하기 위한 친환경적인 대중교통 수단(천연가스, 전기 등), 비동력 교통수단(자전거 · 보행 등) 이용 장려와 활성화 정책을 추진함

□ **사람과 물류의 이동이 편리한 광역교통 서비스를 개선함**

- 기존 공항의 지속적 활용과 제2공항 주변 발전 계획 수립을 통한 미래도시 발전 모델을 제시함
- 항만을 활용하여 주변지역에 신성장 동력을 지원할 수 있는 연계산업기반을 조성하여 지역경제 활성화를 도모함
- 1중심 2거점 물류 네트워크 및 물류복합단지 구축으로 물류비 절감 및 물류 환경을 개선함

□ **편리하고 포용력 있는 도시공동체를 형성하여 공존도시를 조성함**

- 건강한 도시환경의 개선으로 도민건강증진과 삶의 질을 제고함
- 유니버설디자인 적용 공공시설의 확대를 위한 제도적 기반을 조성함
- 다양한 문화가 상호 교류하고 협력할 수 있는 공생도시를 구현함

□ **도시 안전 통합 정보이용 및 대응체계 구축을 통한 공존 사회를 조성함**

- 안전한 주거환경에 대한 사회적 요구가 증가 되므로 범죄 발생률 증가에 적극 대응함
- 재난발생시 신속한 대응을 통하여 주민의 생명과 재산을 적극적으로 보호함

2) 현황 및 문제점

□ 관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가

■ 제주도 시내·외 버스 분담률은 10.1%[16]로 전국 최저수준이고 전국 평균 25.9%에 비해 15.8% 낮음

■ 제주도 방문객의 자동차 이용률은 약 71.5%이고 이중 렌터카 비율은 약 86.5%로서 의존도가 매우 높음

□ 주민과 보행자를 위한 공간의 부족, 시설상태 열악

■ 원도심과 신도심간 불균형 심화, 특정지역 과밀 개발 등 부작용이 발생함

■ 특히 도시규모가 증가할수록 자동차 위주의 교통체계 근간으로 진행되어 보행환경이 상대적으로 약화됨

□ 세계 최고 관광지를 지향하는 제주 도약의 기본 인프라로서 미흡

■ 최근 제주의 외국인 관광객 급증에 따른 공항 인프라의 한계가 직면하여 제2공항 건설을 추진중에 있음

■ 최근 10년 간(2005~2014년) →2008년 50만 명, 2011년 100만 명, 2014년 333만 명에 이르며 중국 관광객은 2014년 286만 명으로 전체의 85.9% 차지함(절대적)

■ 외국인 관광객은 최근 매년 15% 내외 수준으로 급증하여 2014년에는 333만 명에 이름

□ 영세성 및 노후화된 항만 인프라로 이용 효율성 저하

■ 제주도는 지리적 특성상 타 지역에 비해 물류비용이 상대적으로 크게 부담되며 이는 제주도 경제 성장의 장애요인으로 작용함

16) 제주특별자치도. 2014.2.「제주특별자치도 도시교통정비 중기계획 및 연차별 시행계획」

□ **제주특별자치도의 4대 부문별 건강수준에서 높은 비만율과 걷기 실천률 취약**

■ 질병이환 부문에서 비만율은 24.4%로 평균인 22.1%에 비해 높으나, 고혈압, 당뇨병, 고지혈증 유형률은 전국 평균값에 비해 낮은 수준임

■ 건강행태 부문에서 음주율은 평균값에 비해 다소 낮으나, 흡연율은 비교적 높고, 걷기 실천률은 매우 저조한 편임

□ **장애인 등록인구 증가에 따른 장애인 복지수요 증가**

■ 제주지역 장애인 편의시설에 대한 설치실태를 다른 지역과 비교해보면 양호하나 공공기관에 설치된 편의시설은 미흡함

□ **중국인 등 외국인 관광객 및 거주자 증가**

■ 외국인 관광객을 포용하면서 이들이 가진 문화적 다양성을 새로운 성장동력이자 가치로 활용할 수 있는 기반이 부족하여 중국자본에 의한 자본잠식 위기감 등으로 중국인 관광객에 대한 반감 및 갈등이 표면화되고 있음

□ **기후변화 영향에 따른 해수면 상승과 슈퍼태풍 발생 증가**

■ 태풍의 강도가 점차 증가하고 있는 추세이며 7월, 8월, 9월 내습하는 태풍으로 인한 인명피해 및 재산피해가 크게 발생하고 있으며, 연륙교통인 항공기, 여객선의 결항으로 도민과 관광객의 불편을 초래하고 있음

□ **제주지역의 교통사고 발생 건수 매년 증가**

■ 전체 교통사고 발생건수는 2009년 8,724건이었으나, 2014년 12,511건으로 43% 늘어났음. 사망자 수와 부상자 수를 합한 사상자 수도 2009년 13,407명에서 2014년 19,866명으로 48% 증가하는 등 교통사고 발생 건수는 매년 증가하고 있음

□ **제주를 찾는 관광객이 늘어남에 따라 범죄 발생 증가**

■ 외국인의 범죄와 외국인을 대상으로 하는 범죄 또한 증가하고 있으며, 실제 2011년과 2012년에 제주도에서 발생한 형사 범죄발생 건수는 평년 대비(약 15%) 급격한 증가를 보임

3) 주요이슈

□ 주요이슈 1 : 관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통혼잡 증가

□ 주요이슈 2 : 항공수요 증가 및 항만물류 비용 부담

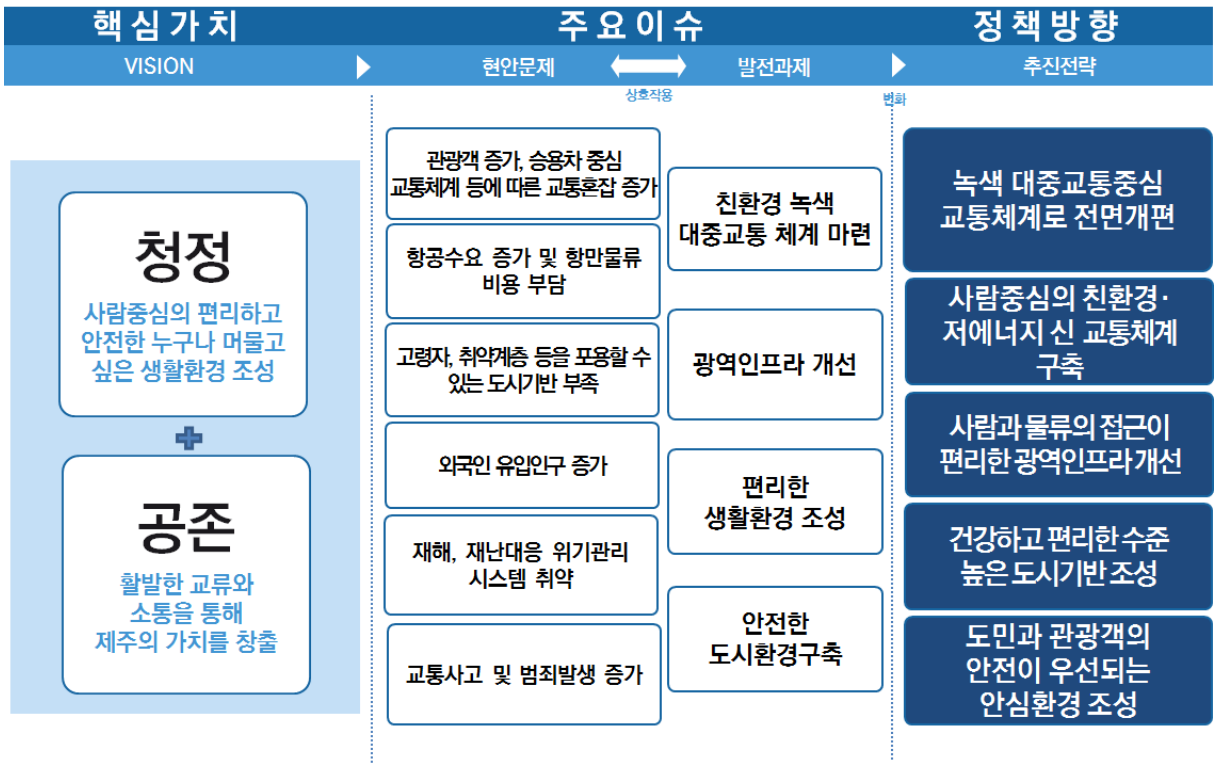
□ 주요이슈 3 : 고령자, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반 부족

□ 주요이슈 4 : 외국인 유입인구 증가

□ 주요이슈 5 : 재난, 재난대응 위기관리 시스템 취약

□ 주요이슈 6 : 교통사고 및 범죄발생 증가

〈그림 Ⅴ-65〉 편리 · 안전 안심 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 Ⅴ-52〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략

주요이슈	추진전략	실천전략
관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가	녹색·대중교통중심 교통체계로 전면개편	1-1. 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상
		1-2. 제주 도심부 대중교통체계 전면 개편
		1-3. 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선
	사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련	2-1. 친환경 · 저에너지 신교통수단 도입
		2-2. 관광객 교통서비스 개선
		2-3. 마을 주민들이 교통공간의 이용 계획을 수립
항공수요 증가 및 항만물류 비용 부담	사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선	3-1. 제주공항 인프라 확충에 따른 지역발전 전략 마련
		3-2. 항만의 경쟁력 강화와 기능적 연계를 통한 상생발전
		3-3. 거점별 특성을 고려한 스마트 물류 네트워크 구축
고령자, 여성, 취약계층 등을 포용할 수 있는 도시기반 부족	건강하고 편리한 수준 높은 도시기반 조성	4-1. 근린환경 개선을 통한 건강도시 조성
		4-2. 누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기
외국인 유입 증가		4-3. 다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성
재해, 재난 대응 위기관리 시스템 취약	도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성	5-1. 기후변화에 능동적이고 신속한 예방 강화
		5-2. 도민 생활속 안전문화 확산
교통사고 및 범죄발생 증가		5-3. 도민참여형 교통안전위해요소 사전예방
		5-4. 협력적이고 창조적인 안전관리체계 구축

추진전략 1　녹색·대중교통중심 교통체계로 전면개편

(1) 현황 및 문제점

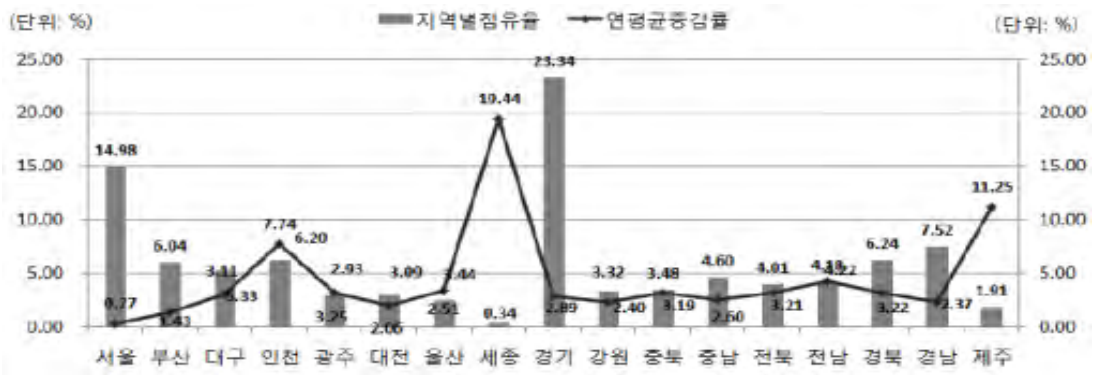
□ 관광객 증가, 승용차 중심 교통체계 등에 따른 교통 혼잡도 증가

■ 교통량의 증가는 다양한 교통문제로 이어질 수 있음. 교통혼잡은 대표적인 도시교통문제이며, 교통사고는 막대한 인명 및 정신적인 피해를 발생시키고 있음

■ 자동차 등록대수 연평균 증가율은 11.25%로 신도시인 세종시를 제외하면 전국에서 가장 높은 증가율을 보이고 있음

– 인구 천명당 승용차 등록대수 483.3(대/천명), 자가용 승용차 380.2(대/천명)으로 전국에서 가장 높음

〈그림 Ⅴ-66〉 시도별 자동차 등록대수 현황 (2014)



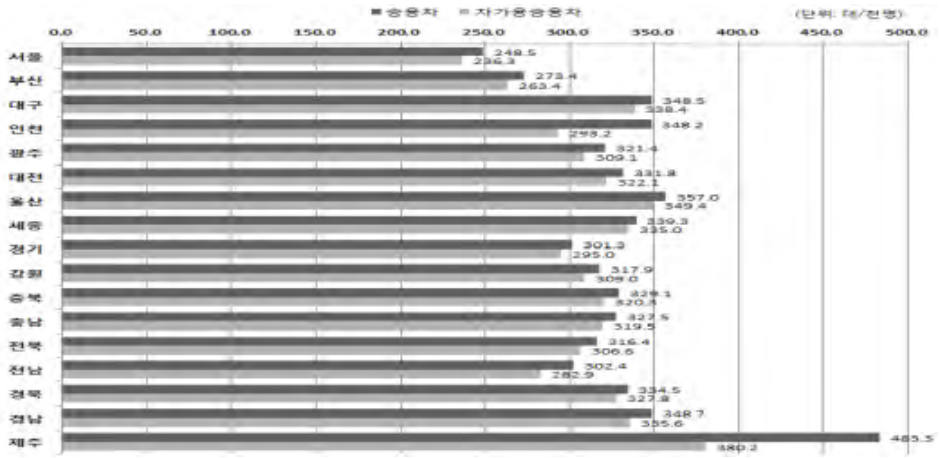
출처: 국토교통부, 교통안전공단.「2014 년 대중교통 현황조사」

주: 버스 수송분담률은 시내 · 외 버스 대상, 제주도는 2012 년 조사치

□ 전국 최저수준 대중교통 이용률과 전국 최고수준 자동차 의존도

■ ‘12년 조사기준 제주도 시내·외 버스 분담률은 10.08%로 전국 최저수준이고 전국 평균 25.86%에 비해 15.78% 낮음

〈그림 V-67〉 시도별 인구 천명당 자동차 등록대수 현황(2014)



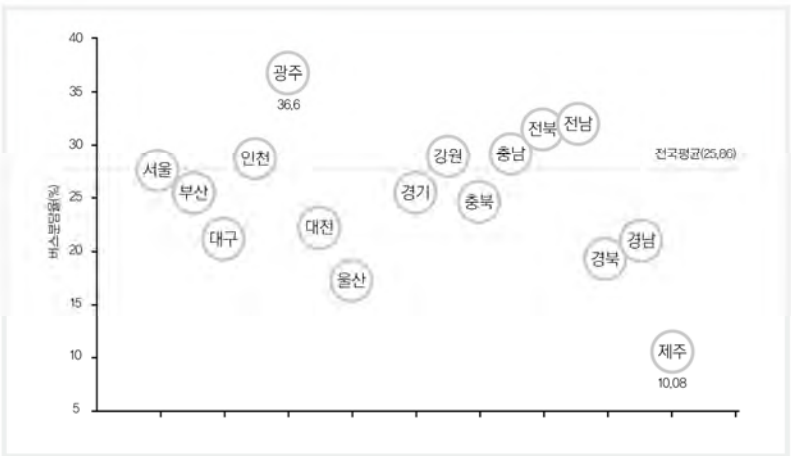
출처: 국토교통부, 교통안전공단.「2014 년 대중교통 현황조사」

□ 대중교통 분담률 지속적 감소 · 정체 전망

■ 제주도 내 전체 수단 분담률은 승용차 43.5%, 버스(시내 · 외) 10.08%, 전세버스 1.81%, 택시 17.10% 수준임(2012년 기준)

- 수단별 분담증가율을 살펴보면 승용차(△0.83%)와 전세버스(△0.06%)는 증가함
- 버스(시내 · 외, 전세버스), 택시 및 자전거(스쿠터포함), 도보는 정체 또는 감소함
- 장래 지속적인 관광객 수 증가로 인해 승용차/전세버스의 분담률이 증가할 것으로 전망
- 승용차 다음으로 택시 분담률이 높으나, 현재 도가 추진하고자 하는 택시총량제 정책성과에 따라 장래 분담률은 감소할 것으로 전망(감소율, −1.22%)됨

〈그림 V-68〉 전국 버스 수송분담률 현황(2013)



출처: 국토교통부, 교통안전공단.「2014 년 대중교통 현황조사」
주: 버스 수송분담률은 시내 · 외 버스 대상, 제주도는 2012 년 조사치

〈표 Ⅴ-53〉 제주특별자치도 교통수단 분담률 전망치

구분		2012년	2016년	2018년	2023년	증가율
승용차		43.50	45.91	46.91	47.65	△0.83
버스	시내 · 외	10.08	10.10	10.05	10.04	▽0.04
	승합차	7.01	6.99	6.95	6.91	▽0.14
	전세버스	1.81	1.92	1.95	2.07	△1.25
택시		17.10	15.86	15.38	14.94	▽1.22
자전거 및 스쿠터		3.99	3.84	3.79	3.69	▽0.70
도보		16.50	15.39	14.97	14.69	▽1.05
합계		100	100	100	100	–

출처: 제주특별자치도 도시교통정비 중기계획 및 연차별 시행계획 수립(2014.02)

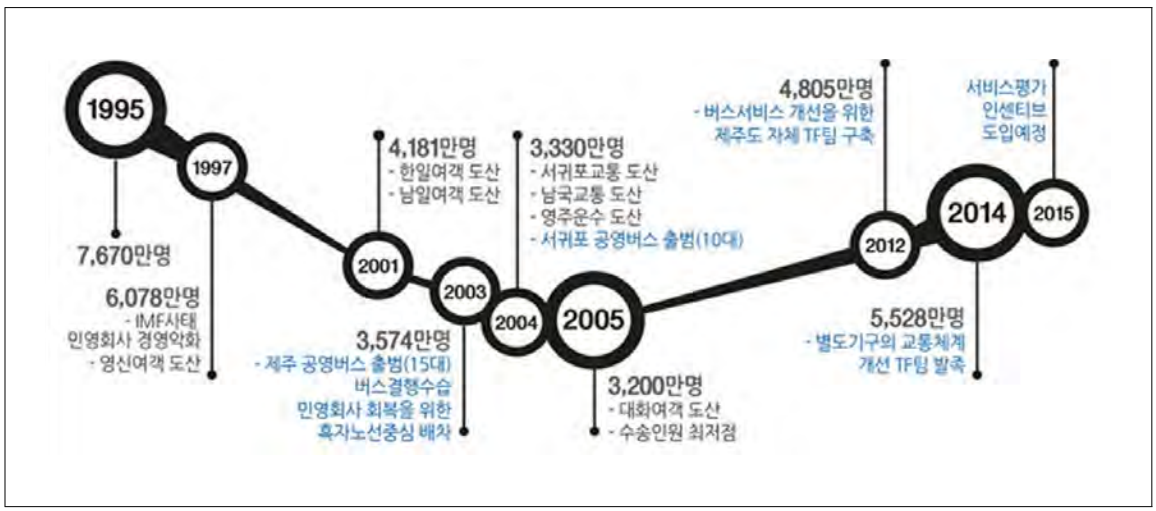
□ 대중교통(버스)체계 비효율에 따른 운영 악순환 지속

■ 관내 인구대비 버스차량 보유대수는 29.0대/10만명당('13년)수준으로 타 광역시에 비해 약 40~50% 수준이며, 버스이용객은 해마다 증가하여 현재 5,114만명('13년) 수준으로 파악됨

– 사업용 버스차량 등록대수(' 13년기준)는 시내버스 175대, 시외버스 273대, 시내(공영)/마을(공영) 버스 50/10대가 운영중임

– 타 광역시 보유대수(10만명당) : 서울(72.1대), 부산(70.6대), 인천(83.1), 대전(64.6대)

〈그림 Ⅴ-69〉 제주도 버스이용객 증가 추이

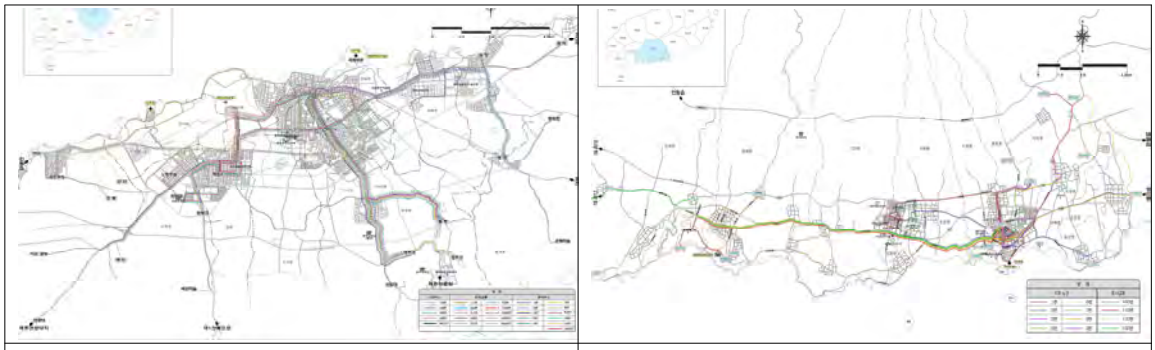


– 하지만 운영중인 버스노선 계획(수익노선 과다중복 등)과 운영상의 비효율(불규칙한 배차 등)로 인하여, 지속적인 서비스 품질 저하문제가 발생하고 있음

– 도심내부 통과노선 중복(수익노선 위주 분포)으로 버스정시성 저하, 대중교통의 비형평적 공급(읍면순환 · 중산간 노선부족, 배차간격 1~3시h) 등으로 전체 서비스 품질 저하

– 이로 인한 불규칙한 버스운행 시간(19%), 노선굴곡도 높음(12.2%)에 대한 버스이용자들의 만족도가 낮으며, 운영요금의 경우는 69.7%가 합리적 수준으로 평가함

〈그림 V-70〉 시내버스 노선도



제주시 | 서귀포시

〈표 V-54〉 2011년 버스 재정지원 내역

(단위 : 원)

구 분		계	시 외 버 스(5개사)	시 내 버 스(2개사)
시외버스 벽지, 비수익, 명령노선 손실보상금	시외	4,236,111,080	4,236,111,080	–
	시내	391,739,730	161,762,840	229,976,890
시외버스 정박비 보전		139,625,000	128,675,000	10,950,000
학생할인 보전금		1,310,574,170	533,515,020	777,059,150
무료환승 보전금		2,702,940,870	1,250,839,720	1,452,101,150
노후차량 교체비 지원		750,000,000	575,000,000	175,000,000
저상버스 지원		39,221,940	–	39,221,940
유가보조금		4,179,302,000	2,457,738,340	1,721,563,660
구간요금제 손실보전금		2,581,781,920	2,581,781,920	–
합 계		16,331,296,710	11,925,423,920	4,405,872,790

〈표 Ⅴ-55〉 2012년 버스 재정지원 내역

(단위 : 원)

구 분		계	시 외 버 스(5개사)	시 내 버 스(2개사)
시외버스 벽지, 비수익, 명령노선 손실보상금	시외	4,334,433,320	4,334,433,320	–
	시내	890,653,670	251,549,450	639,104,220
시외버스 정박비 보전		140,910,000	129,930,000	10,980,000
학생할인 보전금		1,332,790,150	553,815,150	778,975,000
무료환승 보전금		2,778,276,410	1,328,552,760	1,449,723,650
노후차량 교체비 지원		750,000,000	625,000,000	125,000,000
저상버스 지원		33,246,750	0	33,246,750
유가보조금		4,217,110,530	2,684,108,790	1,533,001,740
구간요금제 손실보전금		2,809,826,460	2,809,826,460	–
영어교육도시 지원금		85,476,350	85,476,350	–
합 계		17,372,723,640	12,802,692,280	4,570,031,360

(2) 기존정책 평가

□ 대중교통분담률 전국 평균에 못미침

■ 지금까지 대중교통 관련 목표수준은 대중교통 분담률을 2016년 28.20%~31.03%, 2030년 30.30%로 개선하는 것으로 제시됨

〈표 Ⅴ-56〉 대중교통 관련 계획 목표설정 현황

대중교통 개선 관련 계획		현황(기준년) → 계획지표(목표년)		
제주도	① 제주특별자치도 도시교통정비 중기계획 및 연차별 시행계획('14)			
	– 대중교통 분담률[주]	23.8%('12년)	28.2%('16년)	30.3%('23년)
	– 시내·외 버스	12.7%('12년)	15.0%('16년)	16.0%('23년)
	② 제2차 제주특별자치도 지방대중교통계획('12)			
	– 대중교통 분담률	26.0%('10년)	31.0('16년)	–
	③ 제주특별자치도 도시교통정비 기본계획('12)			
	– 시내·외 버스	13.9%('10년)	16.0%('20년)	23.0%('30년)
국토교통부	① 제2차 대중교통기본계획(' 11)			
	– 대중교통 분담률 (100만미만 지방중심도시)	28.9%('09년)	35.0%('16년)	53.0%('30년)
	② 대도시권 광역교통기본계획 변경('14)			
	– 대중교통 분담률(5대 광역권)	37.4%('09년)	47.40%('20년)	–

주: 대중교통 분담률은 시내·외버스, 전세버스, 승합차 포함 (도보, 자전거, 오토바이 등 제외)

□ 도시교통정책 및 버스중심 체계개편 사례

■ (서울) 시설공급 위주의 도시교통정책을 추진하다 도시내부 및 광역통행수요의 증가, 대중교통 시설 관리비 부담과 같은 기존 공급정책에 한계에 직면하여 대중교통체계를 관리체계로 전면 개편을 시행

– 개편 후 중앙버스전용차로 버스 통행속도가 16.6km→21.6kn/h(△30.2%) 증가하고 교통량은 2,942대/시→2,402대/시(△18.4%), CO2 배출양은 일평균 42톤이 감소한 것으로 평가(KISTEP, 2010)

– 이용자는 평균 11%(지하철 △11.1%, 버스(시내버스+마을버스)△ 9.9%) 증가한 것으로 보고됨(KOTI, 2004)

[서울시 대중교통개편(2004)의 3대 핵심내용(요약)]

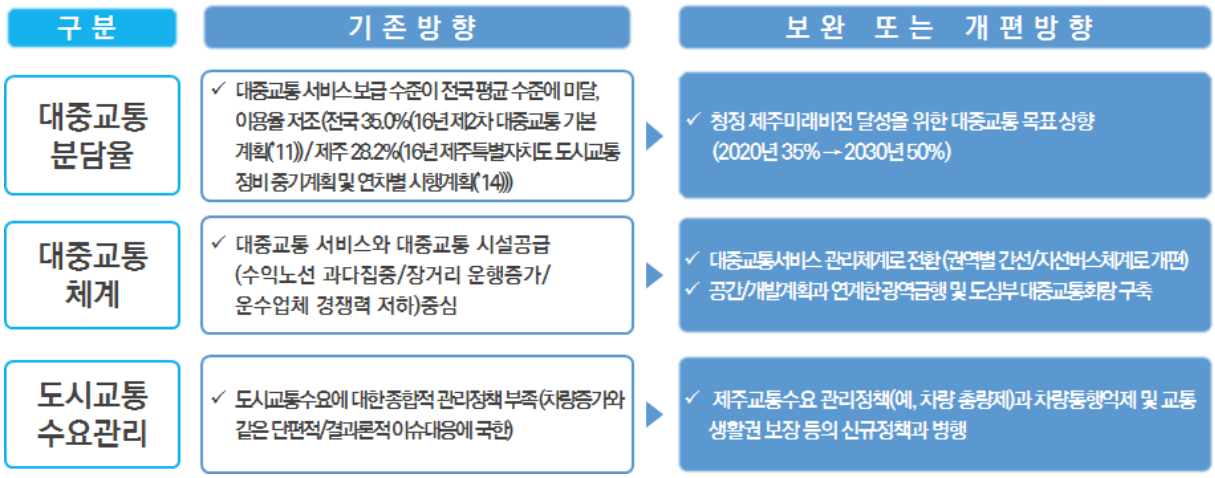
- 대중교통의 투자방향을 기존 지하철위주에서 버스로 전환하는 측면에서 버스노선체계를 개편
  – 노선을 간선/지선으로 개편, 장거리/중복노선 정리, 중앙버스전용차로제(초급단계)시행
- 시내버스 노선 조정을 합리화하기 위해, 시내버스운영 비용입찰제 등 경쟁개념을 도입, 준공영제
- 버스/지하철 개별운영 방식을 통합관리 방식으로 전환

*대중교통수단간 건설비 및 수송능력 비교(수도권교통본부)

구분	지하철	경전철	BRT
km,당 건설비	405 ~ 2,027억원	100 ~ 963억원	2 ~ 44억원
수송능력	40 ~ 80천명/시간	5 ~ 66천명/시간	15 ~ 35천명/시간

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-71〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 1-1 : 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상

□ 광역급행 대중교통기반 4대 핵심권역 연결체계 구상

■ 제주의 성장 잠재력을 극대화하여 지역전체를 균형 있게 발전시키기 위해서는 4대 핵심권역(제주시 동지역, 서귀포 동지역, 신화역사공원 및 영어교육도시, 제2공항 주변지역)을 30~40분 이내로 연결하는 광역급행 대중교통체계 구축

- 핵심권역은 동(東) : 제2공항 주변지역, 서(西) : 제주신화역사공원, 영어교육도시, 남(南) : 강정민군복합형관광미항, 혁신도시, 북(北) : 제주공항 확장과 신항만으로 구성함
- 현재 제주시~서귀포시 이동은 대부분 자가용에 의존하고 있으며, 이는 도심부의 도로 혼잡 문제가 야기됨
- 최근 제주도의 각종 개발 사업과 계획들은 대부분 서귀포를 중심으로 동서방향에 집중되어 있어 장래 증가되는 교통수요는 대중교통 중심으로 대응이 필요함
- 특히 서귀포 성산읍 지역은 2025년 이전에 제2공항 개항을 예정(국토부 발표, 2015)

〈그림 V-72〉 핵심권역 중심의 광역경제권(제주시와 서귀포시) 형성(안)



■ 4대 핵심 권역을 연결하는 광역급행 대중교통체계는 남북방향 2개축과 동서방향 연장 노선으로 구성된 '광역급행' 대중교통망과 제주도 해안을 순환하는 '중저속급'의 대중교통망으로 구성함

– 광역급행 대중교통망에는 고속형 대중교통수단을 새롭게 도입하여 대중교통의 이동성과 정시성을 획기적으로 개선하며, 단·중기(2030년 이전)에는 경제성 측면을 고려해 중앙차로형 BRT(또는 신교통수단)를 도입을 우선적으로 검토함

– 대상노선은 제주시와 서귀포시를 남북으로 연결하는 평화·번영로 간선도로축에 우선 건설하고, 영어교육도시와 제2공항 주변지역 연계노선은 평화·번영로 간선도로축의 일부를 확장하여 연계함

– '중저속급' 대중교통망은 간선버스와 지선버스로 구분하고, 간선버스는 일주도로의 주요 버스정류장에만 정차하여 이동성을 개선, 지선버스는 마을단위의 생활권내 이동과 간선버스정류장까지 접근성을 개선함

■ 광역급행 대중교통 수단의 도심통과구간은 중앙차로형의 전용차선으로 직접연계 하여 시내구간 혼잡을 회피하도록 함

– 초장기에는 제주공항과 제2공항의 역할정립, 제2공항 주변지역 개발계획 등을 반영하여 고속형 대중교통수단의 형식(BRT, 노면전차, 자기부상열차 등)을 결정

〈그림 V-73〉 광역급행 대중교통 연결체계(예시)



〈그림 Ⅴ-74〉 광역급행 대중교통 운영 개념도(예시)



〈그림 Ⅴ-75〉 중앙차로형 BRT(예시)



〈그림 Ⅴ-76〉 궤도 버스(예시)



실천전략 1-2 : 제주 도심부 대중교통체계 전면 개편

□ 도심개발과 연계한 대중교통회랑(TOC, Transit Oriented Corridor)으로 개발

■ 제주 도심부 주요 교통축을 중심으로 지역개발과 대중교통을 연계하는 대중교통회랑을 개발하고, 이를 위해 대중교통중심지구 설치, 보행 친화형 공간조성, 정류소 재정비 등 대중교통 중심의 도시를 형성함

〈그림 Ⅴ-77〉 제주 도심부 대중교통체계 개편 방향



□ 도심부 친환경 고품질 교통서비스 제공

■ 대중교통회랑은 친환경 신교통수단 도입, 전용차로 설치·운영 등을 통해 대중교통의 이동성 및 정시성 개선, 비와 바람이 많은 제주 기상 등을 고려한 편의시설 설치, 상업지역으로의 접근성 개선 등 대중교통서비스의 획기적 개선

■ 또한 버스 중복노선 개편 등 버스운행관리를 최적화하여 정시운행 및 안전운행, 실시간 통행정보 제공 등의 고품질 서비스 제공함

〈그림 Ⅴ-78〉 중앙차로형 BRT(예시)



□ **연계 · 환승(Hub-and-spoke) 체계 구축**

■ 도심부 광역급행체계를 간선버스와 지선버스로 이원화하여 운영하고, 간선버스 환승정류소를 중심으로 단거리 버스통행 중심 체제로 전환함

■ 도시공간 특성에 따라 중심가로 축은 간선급행버스(중앙차로)의 대중교통회랑으로, 지구단위는 순환버스를 통한 도심부로의 접근성문제를 해결함

■ 통행수단간 환승저항을 최소화 하고 회랑 주변 지역의 보행 및 지역 경제 활성화를 추진할 수 있는 개별버스의 노선운영, 배차계획을 수립함

■ 신교통수단은 제주시~서귀포시를 잇는 광역급행대중교통 노선과 연계(예: 제주시의 노형, 삼화/화북지구 등)함

□ **도심부 주차수요 관리정책 시행**

■ 도심부 혼잡지역의 승용차 진입을 억제하기 위해, 도심부에 공공과 민간 주차시설 설치 제한, 도심지 신교통수단 노선 축을 중심으로 주차수요 관리정책을 시행함

■ 대중교통 서비스권역(Zone) 일정 반경을 중심으로 총 3단계(Zone.1~3)로 세분화한 특정 블록이나 용도지역(상업 · 주거 등) 주차요금제 개념이 아닌 일정 권역을 중심으로 한 주차요금제를 신설하여 추진함

■ 주차요금의 책정은 자가용 이용자들이 주차를 하고 도심부의 대중교통이나 다른 타 대안수단들을 이용하는 행태(장기간 주차 등)가 발생하지 않도록 높은 수준의 요금을 책정하여 부과

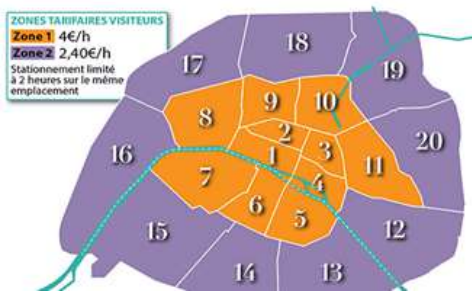
■ 특히, 해당 도심부 비거주자(타 지역거주자/여행객 등)들의 주차는 1회 주차가능시간 상한제를 도입하여 동일 장소에서 연속주차를 할 수 없도록 추진함(예, 1회 3시간)

■ 기존 주차장 급지별 일정하게 부과하는 주차요금제가 아닌, 제주시/서귀포시 도심부 대중교통서비스 권역 및 핵심혼잡 권역 등을 중심으로 주차요금을 부과하는 정책을 신설함

■ 도심부에서 주차 요금제의 징수가 효율적으로 운영될 수 있도록 제주도 특성에 부합하는 주차 징수요금 시스템 개발과 강력한 단속제도를 운영함

〈표 Ⅴ-57〉 지구별 주차요금 차등 부과 방식(예시)〉

구분	요금 수준	주차 시간	차종 (경차/중형자 등)	거주유뮤
Zone.1 (청정지구)	상	제한	반영/중과세	구분/중과세
Zone.2 (공존지구)	중	탄력적	반영/탄력적 중과세	구분/탄력적 과세
Zone.3 (혼잡지구)	하	–	–	–



실천전략 1-3 : 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선

□ 주민의 이동권 보장과 관광객의 이동성을 개선하기 위한 대중교통 서비스 개선

■ 제주 도심이외 대부분의 읍면지역은 인구저밀도 지역으로 지역주민들의 일상생활을 위해 충분한 버스 서비스가 곤란하고 현재 제주도의 벽지노선 재정적자 문제 또한 심각한 수준임

– 인구저밀도 지역은 넓은 지역에 적은 인구가 분산되어 거주하기 때문에 충분한 버스 서비스 수준 확보가 곤란하고 이에 따른 이용수요 감소와 재정적자 문제가 발생하는 악순환 구조

– 이에 따라 해당 주민들의 자가용 의존도는 매우 높은 실정이며, 반면 장래 제주도 읍면지역은 자가용 이용이 곤란한 고령자들이 빠르게 증가할 것으로 예측되어 복지측면의 교통수요에도 대응이 필요함

■ 또한 제주특별자치도 대부분의 읍면지역에는 관광지들이 많이 분포하고 있어, 관광객들의 대중교통 서비스 제공 문제도 상존함

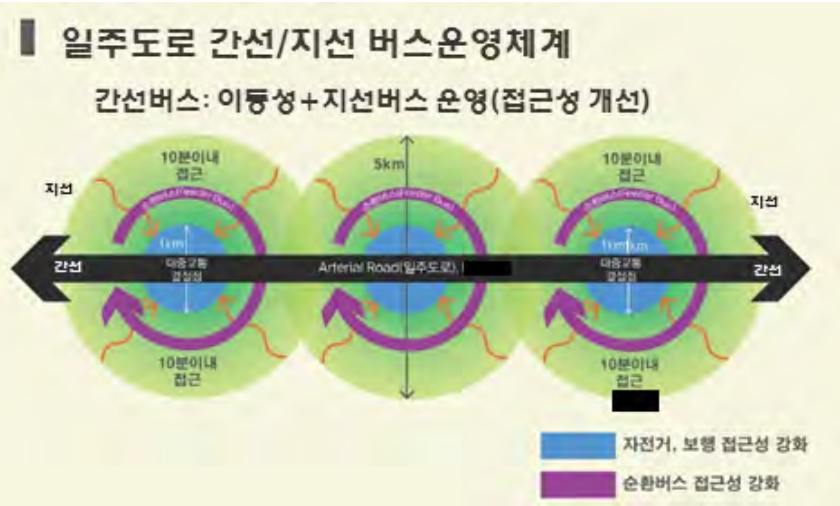
– 관광지(수변 및 중산간지역)들을 방문하는 관광객의 이동성을 보장하여 관광교통의 이동편의를 개선함

■ 일주도로는 간선버스와 지선버스로 구분하고, 간선버스는 일주도로의 주요 버스정류장에만 정차하여 이동성을 개선, 지선버스는 마을단위의 생활권내 이동과 간선버스정류장까지 접근성을 개선함

– 대부분의 읍면지역이 분포되어 있는 일주도로를 중심으로 버스 체계를 간선과 지선으로 구분하고 버스의 이동성과 접근성을 개선함

– 간선버스는 도심부까지 이동성을 개선하고, 마을 내는 지선번스를 운행하여 접근성을 개선함(단, 지선버스는 마을 내 순환)

〈그림 V-79〉 일주도로 중심 간선/지선 버스운영체계 개편 방향 (예시)



□ 마을 내 접근성 개선 : 교통생활권 구축

- 마을과 간선버스 정류소를 중심으로 대중교통단위 서비스권역(반경 5km) 지정하여 교통생활권을 형성함
- 교통생활권 내에서는 마을버스를 통해 어디서든 10분 이내 BRT정류소까지 접근가능토록 하며, 정류소 주변 1km 권역은 보행 · 자전거 네트워크를 구축하여 마을단위의 생활교통 네트워크를 강화함
- 마을단위 생활교통권 권역은 교통약자(특히, 노약자)의 교통안전을 강화시키는 가로망 정비사업, 교통안전시설을 보강사업을 실시함
- 간선버스 정류소는 충분한 대기공간을 확보하고 버스베이 · 야간조명시설 등을 설치하여 편의성과 안정성을 확보함

〈그림 Ⅴ-80〉 마을단위 교통생활권 정비 방향(예시)



(4) 기대효과

□ 대중교통 중심의 교통체계로 전면 개편

■ 현 자가용 중심 교통체계를 대중교통 중심의 교통체계로 전면 개편할 수 있도록 선도하는 핵심 동인(Key Driver)으로 역할을 할 수 있음

■ 제주 도심부의 대중교통서비스 수준의 획기적 개선과 이에 따른 대중교통 이용률 증가가 기대됨

□ 대중교통 소외지역 접근성 강화로 지역주민 생활환경 개선

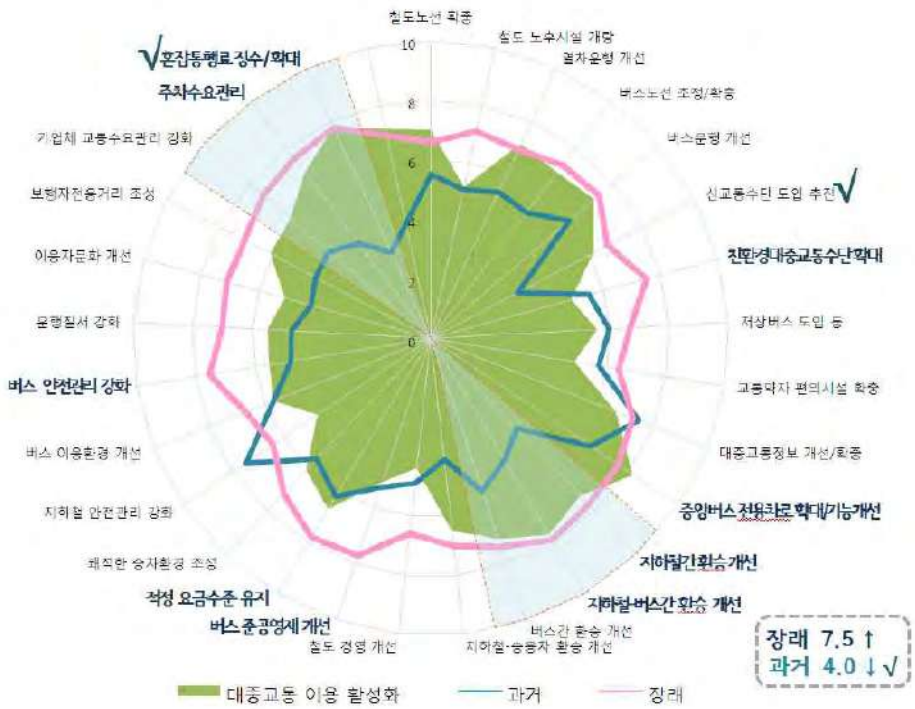
■ 제주도 북부와 남부지역간 균형발전과 광역경제축 형성 지원하고, 장래 서귀포 개발에 따른 대규모 교통수요에 대응함

■ 제주 관광객의 이동성 개선에 따른 관광이용 편의 개선 및 지역상권 활성화에 기여가 가능함

〈 서울특별시 대중교통계획(2012~2016)(참고) 〉

[서울특별시 대중교통계획에 대한 전문가 설문조사 결과]

• 서울특별시 대중교통 시책에 관한 평가
  – 대중교통 활성화에는 중앙버스 전용차로, 환승체계 개선이 가장 크게 기여
  – 대중교통시책 중 중앙버스 전용차로와 환승체계 개선이 대중교통 활성화 가장 크게 기여
  – 혼잡통행료 징수/확대와 버스/열차운행 개선, 철도/버스노선 확충, 교통수요관리 등도 기여도가 높은 것으로 평가



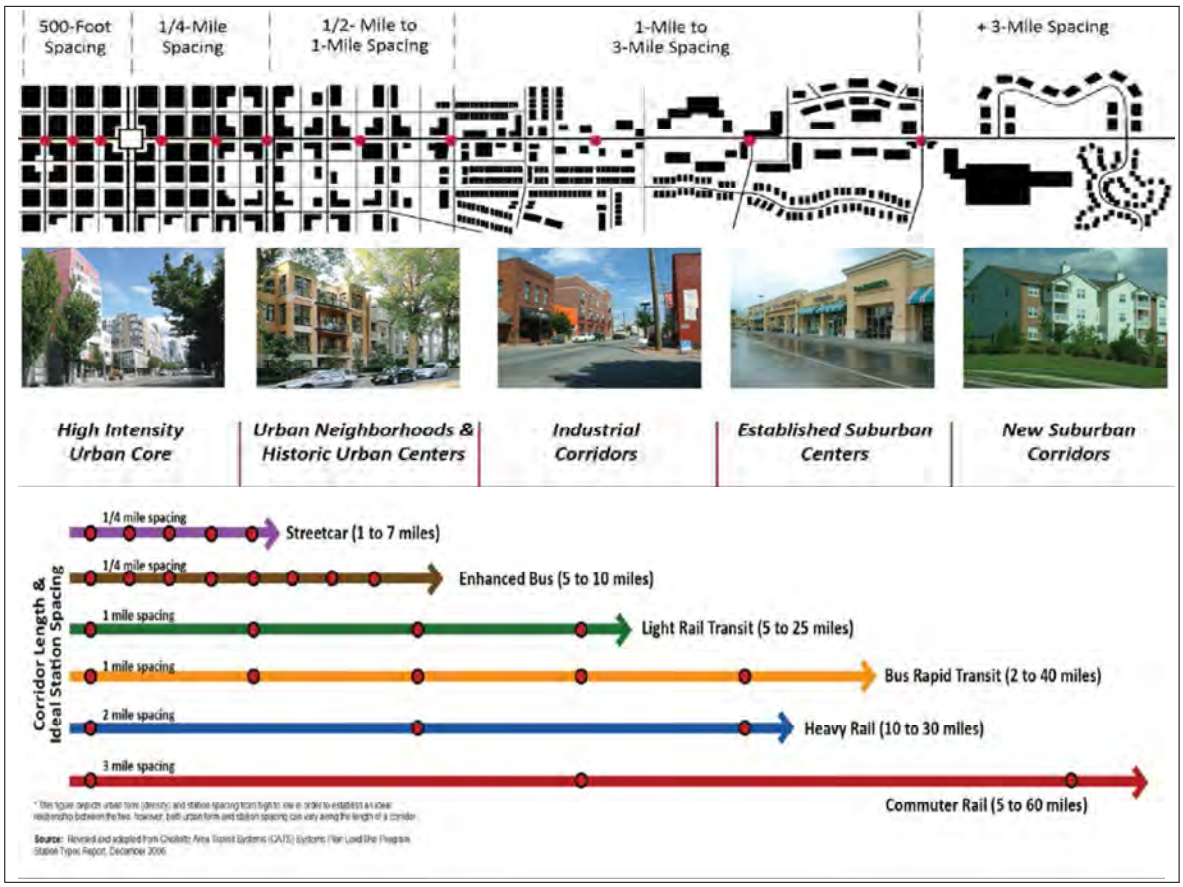
출처: 서울특별시, 2012, 「제2차 서울특별시 대중교통계획」

• 향후 서울특별시 대중교통 중점추진 필요사항
  – 지하철/버스 환승 개선, 혼잡통행료 징수/확대 등 중점추진 필요
  – 대중교통시책 중 지하철–버스 환승 개선, 혼잡통행료 징수/확대, 적정 요금수준 유지를 향후 가장 중점적으로 추진
  – 그 밖에도 지하철간 환승, 버스 준공영제 개선, 중앙버스 전용차로 확대/기능 개선, 주차수요관리, 친환경대중교통수단 확대, 버스 안전관리 강화 등의 사업이 필요한 것으로 나타남

〈 대중교통지원 개발(Transit-Supportive Development, TSD) 가이드라인(참고) 〉

[TSD 실무자 가이드북(2014.6), 미국연방교통국(Federal Transit Administration, FTA)]

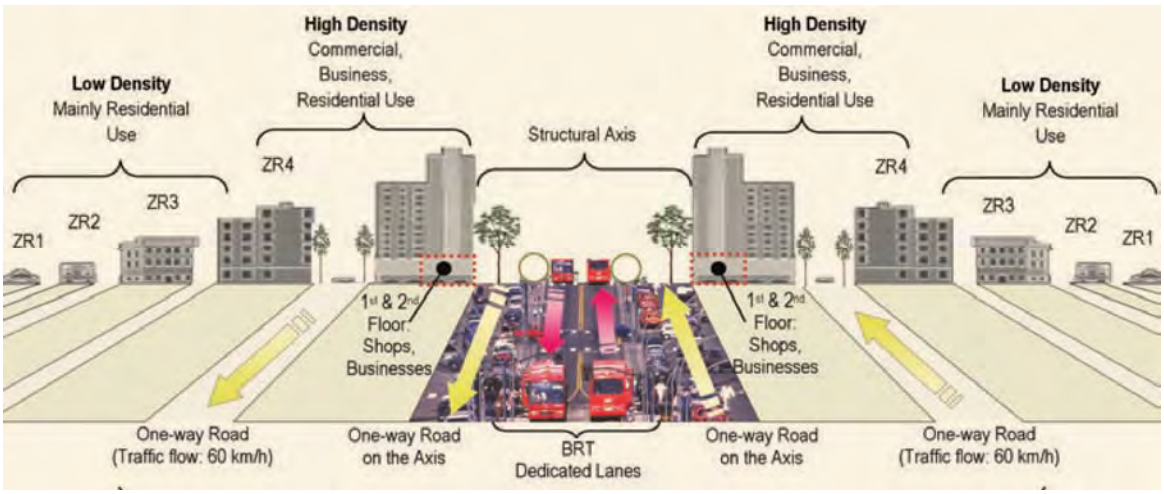
- 도시형태에 따른 교통수단과 회랑특성
  - 도시의 토지용도와 주거/고용밀도 특성은 도시를 연결하는 회랑(Corridors)과 여기에서 운영되는 교통수단 효율성에 큰 영향을 끼침
  - (고밀도심)공간/가로의 연결성 우수, 주거/고용밀도는 각각 최소 20-35du/ac, 200~500/ac, 모든고급교통수단 가능, 역/정류장 서비스권역의 범위는 152m~402m 수준
  - (도심근린지구/구중심지)도심블록간 연결, 주거/고용밀도는 각각 최소 15-25du/ac, 150 ~200/ac, 모든고급교통수단 가능, 역/정류장의 서비스권역의 범위는 402m~1,609m
  - (산업회랑)가로/도로 네트워크성 양호(장애물 존재), 주거/고용밀도는 각각 최소 10-25du/ac, 100~150/ac, LRT/BRT가능, 역/정류장의 서비스권역의 범위는 1,609m~4,828m
  - (교외중심지)공공영역으로의 접근성 미흡, 주로 간선도로를 통해 접근, 주거/고용밀도는 각각 최소 10-20du/ac, 10~25/ac, BRT가능, 역/정류장의 서비스권역의 범위는 1,609m~4,828m
  - (신교외회랑)대중교통 최외곽지역으로부터 빠른개발 진행, 지역간연결성은 미흡, 주거/고용밀도는 각각 최소 5-10du/ac, 2~5/ac, BRT가능, 역/정류장의 서비스권역의 범위는 4,828m아 이상



〈 브라질 꾸리찌바 BRT 사례(참고) 〉

[지속가능한 대중교통중심의 도시들로부터의 경험, World Bank(2013)]

- 브라질 꾸리찌바의 3중 도로(Trinary Road System) 시스템
  - 3중 도로시스템은 간선 BRT 교통축 양쪽으로 일방차로제로 운영되는 일반차로 2개를 배치하여 버스승객의 접근성을 향상시킴으로써, 승객의 승차율(Ridership)과 도시환경 질을 증진시킬 수 있는 토지이용 및 도로설계 기법임
  - BRT 전용차로와 접한 고밀도 복합용도 건물은 대지경계선에서 최소 5m이상 셋백시켜 일조권을 확보하고, 건물 1, 2층은 소매상권 전용으로 지정함으로써 전용차로 가로변을 활성화 시키는 전략으로 추진됨



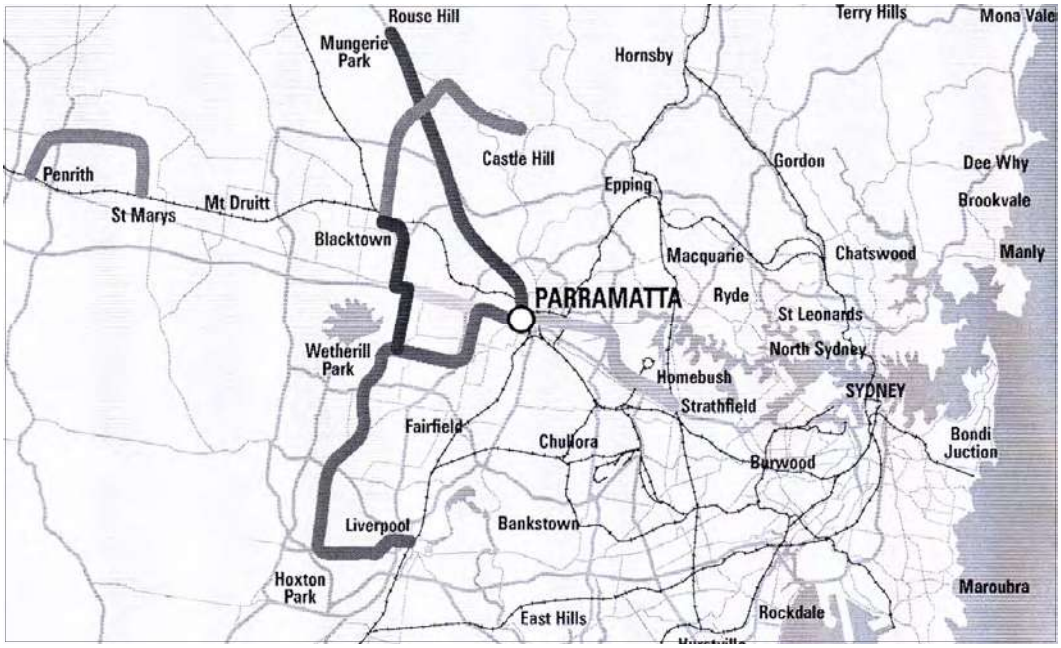


출처: Avineda Joao Gualberto. 2014. http://alturl.com/ny6xq

〈 호주BRT 구축사례 〉

[간선급행버스체계(BRT) 해외사례 조사보고서, (舊)건설교통부(2006)]

- 시드니 Transit-way 프로젝트(10년단위 전략교통계획, 1998)의 주요내용
  - 대기 오염 감소 및 환경 보호
  - 도로와 대중교통 시스템 간의 현행의 불균형 문제 재검토
  - 신규 주택단지의 조성으로 재활성화 되고 있는 지역에서 대중교통의 연결의 개선
  - 도심 전반에 걸쳐 사업의 개발, 투자 및 일자리 창출을 활성화
  - 시드니 BRT(T-Way)의 네트워크 발표(최초 T-way 버스네트워크는 Liverpool-Parramatta T-way, LPT)로 연장 31km(버스전용도로 구간 20km, 버스전용차로 구간 11km), 정류장 수 35개(주변의 자전거도로나 보행로와 연결)



- 시드니 BRT(T-Way)의 특징
  - LPT를 위하여 BRT버스만 통행할 수 있는 버스전용도로를 신설하거나 기존도로에 버스전용차로 구축
  - 노선을 따라 일정 간격으로 정류장을 배치하되, 첨단 ITS시스템을 도입하여 교차로에서 버스우선신호, 무허가 차량진입 탐지, 버스운행정보시스템 등을 제공
  - T-way 운행지역에 저공해, 에어컨 부착 저상버스 도입
  - T-way를 따라 보행자 자전거 공유도로 및 각 정류장에 자전거보관대 설치
- 시드니 BRT(T-Way)의 특징
  - T-way 구축 초기 단계에서 다양한 대중교통수단들을 비교·검토(HRT, LRT BRT 등)
  - 시드니 외곽지역은 대부분의 저밀도로 개발이 이루어져 전철보다는 BRT가 적절한 것으로 판단
  - Transitway의 기반시설은 미래에 주변의 주거·고용밀도가 높아질 경우 경전철(Light Rail)로 전환할 수 있도록 설계

추진전략 2 사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련

(1) 현황 및 문제점

□ 관광객의 높은 자동차 의존도와 관광통행실태조사 부족

■ 제주방문 관광객들의 높은 자동차 의존도 완화, 관광통행 패턴기반의 관광교통계획 수립이 필요함

– 제주도 수단통행량/일 분석에서 관광객은 전체 제주도 수단통행량의 약 15%를 차지함

– 관광객의 수단 분담률은 렌터카 61.3%, 택시 8.5% 전세버스 10.7%. 버스(시내 · 외) 8.5%로 개인 교통수단 이용률이 약 70% 이상을 차지하며, 이는 관광 기반교통체계로서의 대중교통 기능이 결여됨을 알 수 있음('12년 기준)

– 또한 도내 관광통행 활동조사(기종점통행기반)의 미비로 도심부와 관광지별 관광통행량 규모 및 패턴을 파악하는데 어려움 존재함

– 전세버스, 렌트카, 승용차 등의 개인 교통수단의 의존도가 높은 것으로 판단되며, 이는 관광 기반교통체계로서의 버스기능이 결여됨을 알 수 있음

※ 통행량 분석(14년)에 따르면, 도내 수단통행량(1,081,565통행/일, 100%) 중 관광객 수단통행은 192,219통행/일(15.0%), 도민통행은 1,273,784통행/일(85%)으로 파악됨

〈표 V-58〉 제주도 관광객들의 교통수단이용 분석

구분	이용률	구분	이용률
렌터카	61.33	지인승용차	8.29
버스	8.47	자전거 및 오토바이	1.9
택시	8.49	기타	0.78
전세버스	10.74	합계	100

출처: 제주특별자치도, 2014.2.「도시교통정비 중기계획 및 연차별 시행계획 수립」

□ 주민과 보행자를 위한 공간의 부족, 시설상태 열약

■ 제주도는 인구과밀, 주택난 해소, 건축밀집 공간 확보 등을 위하여 도시팽창이 급격하게 진행되었고, 그에 따라 도시공간은 자동차 중심의 도로망 연결과 확충에 중점을 두고 추진함

– 원도심과 신도심간 불균형이 심화되었고, 특정지역이 과밀하게 개발되는 부작용이 발생함

– 특히 도시규모가 증가할수록 자동차 위주의 교통체계를 근간으로 진행되어, 보행환경이 상대적으로 약화됨

(2) 기존정책 평가

■ 신교통수단 도입과 관련하여 정부가 제시하고 있는 건설기준 및 가이드라인에서는 지자체가 신교통 수단을 도입 후, 자생적인 운영여부를 사전에 검토하여 사업을 추진하도록 권고하고 있음

■ 제주도는 2011년 신교통수단인 트램(tram) 도입을 검토한바 있으나 도내 재정여건을 감안하여, 대중교통 정책방향을 신교통수단 도입보다는 버스중심으로 체계개편의 방향을 전환함(제주도의회 업무보고, 2014)

■ 제주 관광교통과 관광지(시설) 교통을 다루고 있는 법정계획, 비법정계획들은 관광객 유치를 위한 사업발굴과 추진 등에 관한 내용을 주로 담고 있어 실제 실효성 있는 관광교통계획을 수립하는데 한계가 존재

■ 도시교통정책의 일반 동향

– 미래 도시인구와 그에 따른 교통수요(차량대수, 통행량증가) 변화, 기후변화에 따른 환경 · 에너지(석유소비 등) 문제 등에 능동적으로 대응하기 위해 국내외 도시교통정책은 대중교통과 보행 · 자전거 교통수단으로 전환

– 도시교통정책의 대표적인 방향은 삶의 질(안전, 형평성), 환경 · 에너지(지속가능, 기후변화 대응, 에너지절약), 커뮤니티(커뮤니티회복 · 연결성, 접근성, 지역경제 활성화, 다양성)과 같은 키워드들로 요약됨

– 이러한 도시교통정책 들은 무엇보다 사람(시민) 중심의 인프라 공급과 더불어 적극적인 도시교통 수요관리에 중점을 두고 있음

[국내외 주요 선진도시들의 도시교통정책 검토사례]

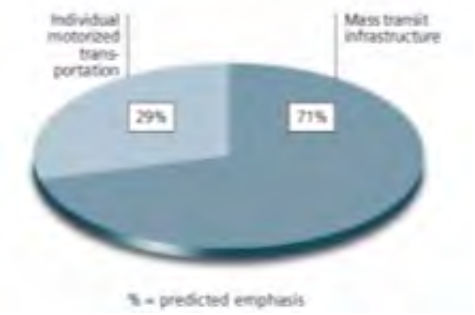
• 싱가포르, Lnad Transport master plan(2013), 웨링턴, Wellington Regional Land Transport Plan 2015, 런던, Mayor’s Transport Strategy(2010), 베를린, Integrated Urban Transport Plan (2008), 뉴욕, Regional Transportation Plan (2010), 샌프란시스코, Countywide Transportation Plan(2004), 몬트리올(Montreal Transportation Plan, 2008), 싱가포르(Singapore Land Transport Masterplan, 2008), 서울교통비전 2030(2013) 등

– 미래 도시교통 문제의 해법은 대중교통체계 초점을 두고 기존 교통인프라 시설을 얼마나 효과적으로 이용하고, 교통수요 관리차원에서 접근이 필요

– 미래 도시교통은 환경 · 복지분야 등에 대한 사회적 합의를 통해 기존 개인교통(29%) 보다는 대중교통(71%) 수단을 중심으로 투자확대 필요

– 교통인프라 정책의 해법은 신규도로 건설이나 민간투자 부문 확대보다는 기존의 교통기반시설을 효과적으로 재정비 할 수 있는 방안이 요구됨

〈그림 Ⅴ-81〉 도시교통문제 해결수단



〈그림 Ⅴ-82〉 도시교통문제 대응방안 우선순위



주: Siemens, 2007.「 "Megacity Challenges A stakeholder perspective", 25 개국(522 명) 교통분야 전문가 심층면접 조사기반」

■ 제주특별자치도 관광교통계획 수립[17)]

– 제주 관광교통과 관광지(시설) 교통을 다루고 있는 법정계획, 비법정계획들은 관광객 유치를 위한 사업발굴과 추진 등에 관한 내용을 주로 담고 있어 실제 실효성 있는 관광교통계획을 수립하는데 한계가 존재

* 관광교통관련 조사 틀이 존재하지 않아, 관광교통수요 예측이 부정확함

* 모든 계획이 시설확충에 중점을 두고 있어, 교통서비스에의 질적향상이 부적합하며, 관광계획과 교통계획간 상호 연계성이 부족함

* 관광통행 특성을 감안한 교통대처 방안 제시가 부족함

* 재정계획이 빈약하며, 현실적인 추진체계가 미흡함

17) 한국교통연구원. 2011.「관광교통계획의 수립 방안」

〈표 Ⅴ-59〉 현 관광교통계획 문제점

항목	내 용
관광교통 관련조사의 부재	· 관광교통에 대한 직접조사가 진행되지 않아, 관광교통 문제를 정량적으로 파악, 분석하기 어려움 · 관광교통에 대한 정기조사와 관련자료 축적부족으로 정확한 계획수립이 불가
관광교통수요 예측의 부정확	· 관광교통의 특성을 고려하지 못하고 일반적 교통수요 기법을 적용하여 부정확한 관광교통수요를 산출하고 있음
계획간의 연계성 부족	· 관광 및 교통 부문의 계획상의 연계성 부족으로 단편적인 부문별 계획으로 끝나고 있어 계획의 실현성 및 실효성이 불투명함
교통 서비스의 질적 향상 부족	· 계획이 양적 시설확충에만 치우친 나머지 관광(단)지 및 관광시설에서의 접근의 편리성, 이동의 신속성 등을 고려한 교통 서비스의 질적 향상이 계획되지 못함
장기적 교통대책 미흡	· 기존의 제한적으로 수립되어온 관광교통계획은 현재 교통현황만을 제시하는 수준으로, 관련 교통계획상의 동일 내용을 검토하여 반영 · 장기적 관점에서 관광이동의 특성을 감안한 교통대처 방안 제시가 미흡
재정계획의 빈약	· 계획의 실천사업 수립시 재정계획을 등한시하, 계획의 실효성 부족
현실적 추진체계 미흡	· 관광개발 추진사업은 관광분야 쪽에서 수행하나 교통투자사업은 국토교통부로 이원화되어 있어 유기적인 사업추진이 불가한 실정

출처: 한국교통연구원. 2011.「관광교통계획의 수립 방안」

– 제주관광을 육성하는 지원수단으로서 ‘교통’의 중요성을 인식하고, 관광객들의 이동성, 안정성 확보, 궁극적으로는 제주도민과 관광객이 공존하고 청정한 제주의 관광자원을 보전하는데 기여하는 관광교통계획을 수립

– 제주 관광교통계획의 수립절차는 기본방향, 계획성격, 수립권자, 수립과정 및 협의과정으로 구분하여 추진

* (기본방향) 연계성, 실효성, 수용성 등을 제고 방향으로 수립

* (계획성격) 비법정계획(제주특별자치도법 조항신설)으로 도입

* (수립기간) 10년을 계획기간(1년–단기목표, 5년–중기목표, 10년–장기목표)으로 하되, 5년마다 그 타당성을 검토하여 재정비

* (협의과정) 계획수립의 공감대를 형성하기 위하여 관광부문과 교통부문의 행정부처 및 전문가, 인접 시·도, 지역주민등의 참여가 필수적임

– 제주 관광교통계획은 관광자원(주변지역)의 현황, 교통현황, 장래유발교통량, 개선방안, 투자계획 및 재원조달 등을 포함

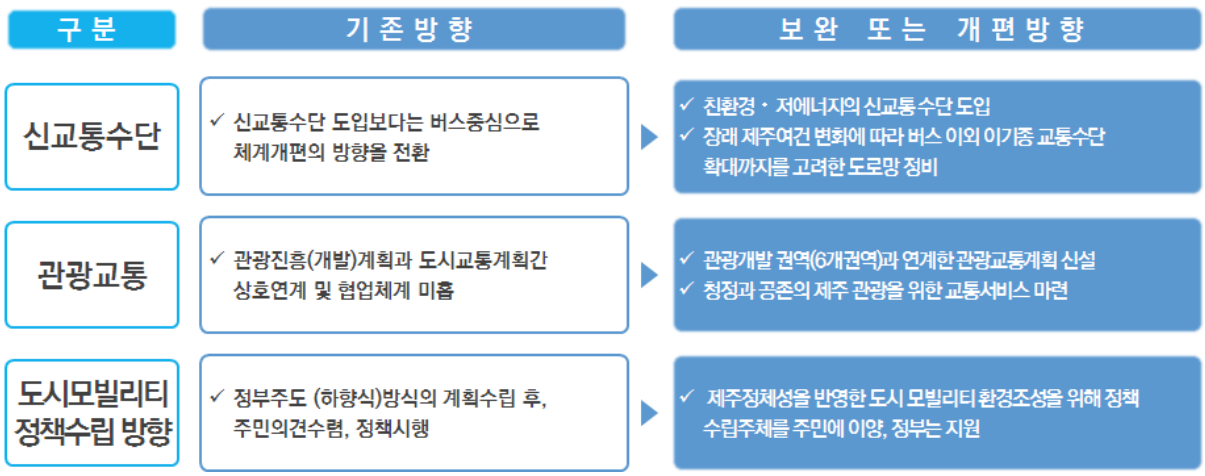
〈표 Ⅴ-60〉 제주 관광교통계획의 수립내용(안)

항목	내 용
제1장 계획의 개요	▪ 계획의 배경 및 범위
제2장 관광지 일반현황	▪ 관광수요 추이 ▪ 주변토지이용현황 ▪ 교통체계/교통시설 현황
제3장 관광지 교통현황 및 문제점	▪ 교통시설용량 ▪ 교통소통현황 ▪ 대중교통체계
제4장 장래유발교통량 예측	▪ 상위 및 관련계획 ▪ 관광유발교통인구 ▪ 관광유발교통량
제5장 개선방안	▪ 관광교통시설 확충 및 정비 ▪ 관광교통운영 및 관리개선 ▪ 대중교통체계의 개선 ▪ 연계 관광교통체계의 개선 ▪ 관광교통정보체계의 개선
제6장 투자계획 및 재원조달방안	▪ 연차별 투자계획 ▪ 소요재원 조달방안
제7장 관련부처별 역할분담 방안	-

출처: 한국교통연구원. 2011.「관광교통계획의 수립 방안」재편집

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-83〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



〈 제주특별자치도 관광지원 특성 및 권역구분 〉

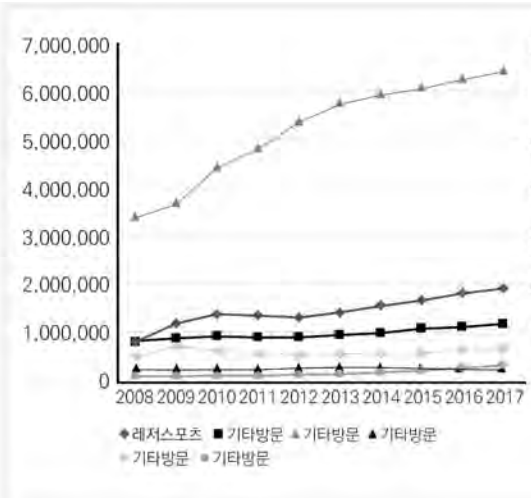
[제2차 제주특별자치도관광진흥계획, 제주특별자치도(2014.11)]

• 제주도 관광수요예측
- 전체 관광객은 2013년 10,851,265명에서 2018년에는 17,306,693명의 관광객이 입도하여 59.5%가 증가할 것으로 예측
- (내국인)2013년 8,517,417명에서 2018년 10,869,344명으로 27.6%가증가하여 향후 5년간 4%~5%의 수준을 유지할 것으로 예측됨
- (외국인)2013년 2,333,848명에서 2018년 6,437,349명으로 175.8%가 증가하여 향후 5년간 평균 증가율은 22.6%로 나타났으나 증가율이 점차 줄어들 것으로 예측됨

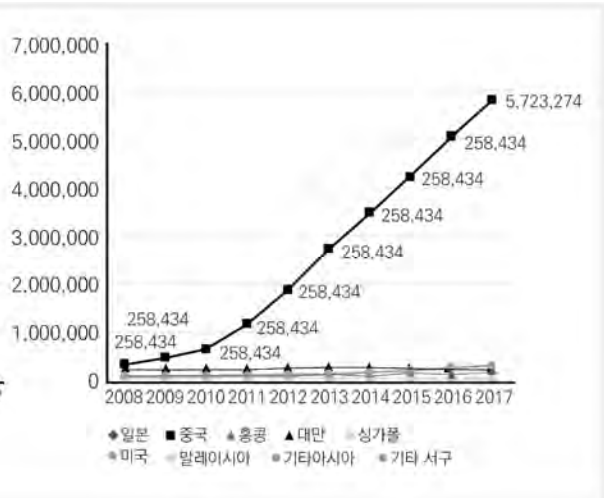
〈그림 V-84〉 전체관광객 수요 예측치



〈 내국인 관광목적별 예측치 〉



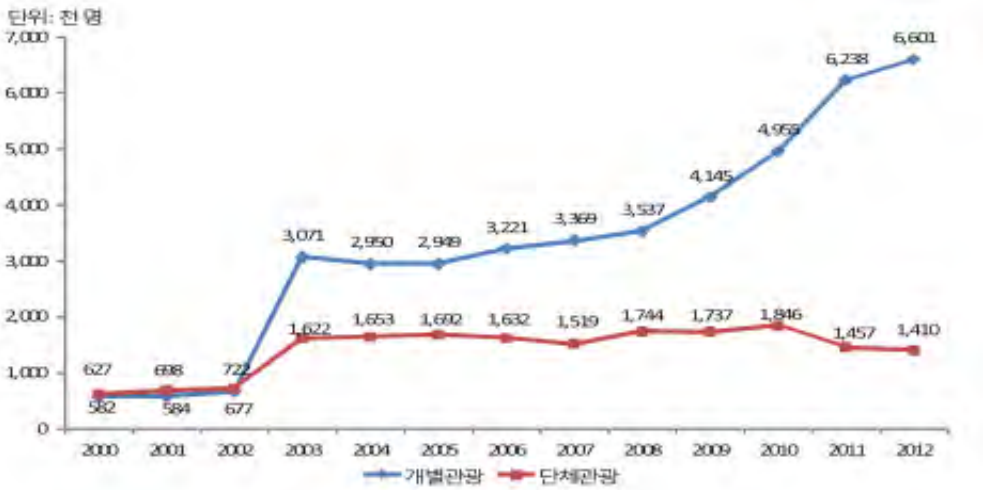
〈 외국인 국적별 예측치 〉



〈 제주특별자치도 관광지원 특성 및 권역구분 〉

[제주특별자치도 관광개발계획, 제주특별자치도(2013.11)]

• 국내 관광객 행태변화
- 제주지역 내국인 개별관광객은 2008년 이전까지 연간 10만명 내외의 증가세가 2009년부터 50만명 내외로 확대되었으나, 2012년에는 둔화
- 단체관광객은 2010년까지 둔화추세를 보였으나 2011년부터 하락세로 전환
- 향후 내국인 개별관광객은 지속적인 성장세를 보이는 반면, 단체관광객은 하락세를 보일 것으로 예상되고 있음.
- 제주지역 내국인 관광객의 최근 3년간('10~'12)연평균 성장률은 8.5%임.
- 내국인 관광객 목적별 연평균 성장률을 보면, 휴양 및 관람 목적 관광객 14.2%, 레저스포츠 7.4%, 기타방문 6.9%이며, 교육여행 목적 관광객은-11%임.



구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
레저스포츠	276,189	264,827	303,908	589,839	786,769	1,179,251	1,386,454	1,359,390
회의 및 업무	360,155	345,786	609,239	770,222	819,208	890,721	918,860	911,611
휴양 및 관람	3,298,970	3,508,968	3,191,860	2,982,252	3,458,777	3,715,142	4,445,336	4,844,425
친지방문	113,901	102,335	157,850	198,663	225,913	233,036	248,226	247,018
교육여행	527,809	558,962	591,843	656,990	504,605	704,629	603,094	558,125
기타방문	64,528	71,760	33,249	83,535	96,312	78,522	93,369	89,735
총계	4,641,552	4,852,638	4,887,949	5,281,501	5,891,584	6,801,301	7,695,339	8,010,304

자료 : 제주특별자치도관광협회 제주관광월별통계

〈 제주특별자치도 관광개발 분야 계획 〉

[제3차 관광개발 기본계획(2012-2021), 문화체육관광부]

• 계획의 성격
- 관광개발의 미래 발전상을 제시하는 법정 장기계획으로, 관광진흥법에 의하여 10년 단위로 수립되는 중장기 계획임
- 동 계획은 대내외 여건변화를 반영하여 지방자치단체가 수립하는 권역별 관광개발계획의 방향성 제시하는 등 전국(한반도 전체) 관광개발에 대한 기본방향을 제시하고 있음
- 관광자원의 보호 · 개발 · 이용 · 관리에 관한 포괄적이고 종합적인 전략을 제시하고, 관광개발 추진 과정 및 사후 이용.관리의 효율화를 위한 추진전략을 제시

<관광진흥법 제49조(관광개발기본계획 등)>

문화체육관광부장관은 관광자원을 효율적으로 개발하고 관리하기 위하여 전국을 대상으로 다음과 같은 사항을 포함하는 관광개발기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

① 국의 관광 여건과 관광 동향(動向)에 관한 사항
② 전국의 관광 수요와 공급에 관한 사항
③ 관광자원 보호·개발·이용·관리 등에 관한 기본적인 사항
④ 관광권역(觀光圈域)의 설정에 관한 사항
⑤ 관광권역별 관광개발의 기본방향에 관한 사항
⑥ 그 밖에 관광개발에 관한 사항

• 5대 추진전략
- 품격관광을 실현하는 관광개발 정책 효율화
- 미래 환경에 대응한 명품 관광자원 확충
- 문화를 통한 품격 있는 한국형 창조관광 육성
- 국민이 행복한 생활관광 환경 조성

가. 관광객 수용태세 확충 및 개선

① 관광객 증가에 따른 숙박시설 부족문제를 해결하고 다양한 관광객의 요구를 충족시킬 수 있는 우수중저가숙박시설, 홈스테이, 게스트하우스 등의 대안형 숙박시설과 전통한옥 등의 한국형 전통 숙박시설을 확충함

② 광역 및 역내 대중교통망과 관광지간 연계체계를 강화하여 관광객의 관광자원 접근성을 개선하고 도로와 주변경관을 패키지화하여 교통문화 관광자원으로 활용할수 있는 도로교통시설의 관광자원화를 확대함

(이하) 중략

- 저탄소 녹색성장을 선도하는 지속가능한 관광 확산
- 관광경쟁력 제고를 위한 국제 협력 강화

〈 제주특별자치도 관광개발 분야의 상위계획 〉

• '국민이 행복한 생활관광 환경 조성 전략' 에 대한 추진계획
  – 숙박시설 다양화 및 선진화

가. 숙박시설 다양화 및 선진화

나. 관광 접근성 향상 및 관광교통 인프라 구축

① 광역 대중교통 연계지원 제도 마련

1) 광역 관광권역으로의 접근이나 지역 축제와 국제 행사시 관광객 유치를 위한 교통체계 개선 및 지역별 특색 있는 교통수단을 개발·도입함
2) 철도역, 버스터미널, 항만, 공항 등 광역 대중교통수단을 이용한 관광지 연계성을 강화하고 관광지 주변 및 관광지 내부의 접근성을 강화함

② 역내 관광교통수단 확충 지원

1) 철도와 CITY투어 버스 연계, 철도-자전거 연계 상품, 철도역-고속버스터미널-렌터카 연계 상품 등 교통수단간 연계 활성화를 통해 대중교통이용 관광객들의관광지 접근성을 향상시킴
2) 관광자원의 특성(규모, 관광기간, 관광행태 등)을 고려하여 인접 광역교통 결절점, 숙박시설, 인접관광자원, 환승주차장 등을 연결하는 연계교통체계의 활성화방안을 모색함
3) 버스, 지하철, 택시 등 도시 내 대중교통수단의 관광지 연계를 강화하고 대중교통노선을 확대하여 관광지 접근성을 개선함

③ 관광진입도로 및 주차시설 확충

1) 전국 주요 관광자원의 배후(진입)도로를 선별하여 도로의 신설 및 확충 사업시 중앙정부의 재정 보조를 얻을 수 있도록 제도를 개선함
2) 주요 관광지와 관광단지의 진출입도로를 확충하고 주변 교통시설을 재정비하며 관광지 주차시설의 확충이 어려울 경우 성수기에만 이용할 수 있는 임시 주차장을 개설하고, 대기차량 감소를 위한 환승주차장(park&ride)을 확충함

④ 관광도로(경관도로)의 개발

1) 벨트 관광지역과 같은 광역 관광지역 및 국립공원 등 자연경관이 수려한 관광자원을 경유하는 도로 중에서 경관이 우수한 도로를 특색 있는 관광도로로 개발함
2) 도로변에 경관을 조망할 수 있도록 조망대를 조성하고 주차시설 및 간이 관광안내부스를 설치함
3) 입지 조건에 따라 수변, 생태, 산악, 통일, 문화 관광도로 등으로 구분하여 차별성을 부여하고, 주변 경관자원과 조화를 이루도록 개발함

⑤ 관광교통 수단 운영의 확대

1) 관광지역 내의 이동수단을 보다 다양하게 제공하고 관광객에게 이동의 편의성 및교통자체가 하나의 관광이 될 수 있는 대중교통수단을 제공함
2) 순환형 미니버스, 합승택시, 렌트카, 자전거 등을 활용하여 관광지와 주변 지역의 근거리 이동 편의성을 도모함
3) 협괘열차, 케이블카, 노면전차, 헬기, 경비행기 등을 도입하여 경관 감상과 이동수단으로 활용하고, 새로운 교통수단의 체험을 관광활동으로 활용함

(이하) 중략

〈 제주특별자치도 관광개발 분야의 상위계획(계속) 〉

[제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014~2018), 제주특별자치도]

• 계획의 성격
- 제주특별자치도법, 제주관광진흥조례 등에 의하여 의무적으로 수립하는 5년단위 법정계획 임
- 제2차 제주국제자유도시종합계획, 제주특별자치도관광개발계획 중 관광진흥과 관련된 계획의 보강 및 보완 성격을 갖는 계획임
- 제주특별자치도의 도정목표 실현과 관광산업 고도화를 위한 중장기적 사업계획으로, 도정의 방향 및 목표에 부합하는 관광산업의 진흥을 위해 중장기적인 정책방향과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 주요사업들의 계획임

<제주특별자치도 관광진흥조례 제69조(관광진흥계획의 수립))>

도지사는 관광여건을 조성하고 관광객 유치를 촉진하기 위하여 다음각 호의 사항을 포함하는 중기 관광진흥계획을 5년마다 수립하여야 한다.

① 관광진흥의 비전과 목표
② 관광객 및 관광산업 수요·공급 분석에 관한 사항
③ 관광객 유치 촉진 및 관광수지 확대에 관한 사항
④ 관광서비스 품질 향상과 전문인력 양성에 관한 사항
⑤ 관광교육 활성화에 관한 사항
⑥ 관광기반시설 확충 및 여건 개선에 관한 사항
⑦ 관광산업에 대한 투자유치 및 촉진에 관한 사항
⑧ 관광상품·이벤트 개발 및 지속가능한 녹색관광 발전에 관한 사항
⑨ 국가 및 제주자치도의 정책변화에 따른 대응 전략에 관한 사항
⑩ 그 밖에 제주관광 경쟁력 향상을 위하여 필요한 사항

• 5대 추진전략
- 관광수용태세 확립으로 선진관광환경 조성
- 융복합 관광 활성화로 신성장 동력 창출
- 협치지향적 정책추진으로 도민소득 증대 실현
- 관광마케팅 역량강화로 관광제주 브랜드가치 확산
- 관광교통 인프라 확충으로 고도의 관광기반 구축

가. 제주 교통의 높은 항공의존도를 감안한 공항인프라 확충으로 접근성을 강화함
나. 대중교통의 관광지간 효율적 연계, 대중교통체계의 구축 및 안내서비스 강화등으로 관광교통의 편의성을 제고함

〈 제주특별자치도 관광개발 분야의 상위계획(계속) 〉

• '관광교통 인프라 확충으로 고도의 관광기반 구축' 에 대한 추진과제
– 제주공항 인프라 확충
– 도내 관광대중교통 확충

가. 가로망 정비
① 제주도의 지리적 특성, 도시교통의 형태 및 장래 토지이용 전망 등을 고려하여 우선순위에 따라 합리적으로 가로망을 정비함
나. 버스교통의 선진화
① 대중교통 이동 편의성이 도시의 관광경쟁력에 중요한 역할을 담당하고 있음에 따라 관광객들이 제주도내에서 버스를 편리하게 이용할 수 있도록 관광객 중심의 대중교통체계를 구축함
② 제주도 교통관광 통행카드의 도입으로 버스를 이용하여 관광하는 관광객들이 카드 한 장으로 대중교통의 이용은 물론 관광지, 호텔, 상점 등을 모두 이용할 수있도록 함
다. 전세버스의 총량제 및 등급제 시행
① 전세버스 총량제의 시행으로 버스회사가 건전경영을 도모할 수 있도록 행정지원 체계를 마련
② 전세버스 회사와 차량에 대한 등급제의 시행으로 관광객들이 편안하고 안전하게 전세버스를 이용하여 관광할 수 있는 분위기를 조성함
라. 대여자동차의 총량제 등 제도개선
① 대여자동차 총량제의 시행으로 육지부의 대형 대여회사의 제주도 대여자동차 시장질서 파괴를 방지하고 제주지역 대여자동차 회사의 건전경영을 유도함
② 대여자동차 회사와 차량에 대한 등급제 시행으로 관광객으로 하여금 안심하고 대여자동차를 대여하여 관광할 수 있는 분위기를 조성함
③ 대여자동차에 대한 가격고시제 도입으로 바가지요금 시비 등 고객 신뢰성 저하문제를 해결함
④ 대여자동차 관련 종사원들에게 근무복을 지원하여 근무환경의 개선과 함께 고객환대 서비스 향상을 기함

– 제주형 시티투어버스 운행

가. 시티투어버스 코스 개발
① 현재 두 코스로 제한되어 있는 시티투어버스의 운행노선을 도심형, 중산간형, 해안가형, 또는 이들 노선간의 혼합형 등에 대한 관광객들의 선호도를 조사하여 사업의 타당성을 확보함
② 대중교통체계와의 연계성을 고려한 섬세한 계획수립이 필요함
나. 시티투어버스 인프라 구축
다. 트롤리버스 운행

• '관광교통 인프라 확충으로 고도의 관광기반 구축' 에 대한 사업추진방안

사업유형	사업명	재원
도내 관광대중교통 확충	전세버스 등급제 도입	지방비
	대여자동차 총량제 도입	
	대여자동차 등급제 도입	
	대여자동차 가격고시제 검토	
	대여자동차 근무복 지원	
제주형 시티투어버스운행	시티투어버스 코스 개발	비예산
	시티투어버스 인프라 구축	지방비
	트롤리버스 운행	지방비

〈 서귀포항 항만재개발 사업 〉

[해양수산부 항만재개발 기본계획(2012) 및 해양수산부 홈페이지(2014.11)]

• 주요내용
- (위치) 제주 서귀포시 서흥동, 서귀동 일원
- (면적) 69,124㎡
- (부지조성비) 37,267백만원
- (도입시설) 해양문화관광지구(55%), 복합항만지구(45%)
- (개발가능시기) '17년 이후
- (개발컨셉) 제주 남부의 해양 랜드마크로 조성 개발

• 항만재개발 기본방향
- 제주의 자연관광자원과 연계되는 관광거점 육성
- 도심친수공간의 제공으로 관광명소 활용 및 서귀포 도심 활성화 유도
- 여객 및 화물부두의 기능 분리를 통한 공간 활용 효율성 도모
- 부두기능 분리에 따른 진입체계 개선 및 주변지역의 정비 노력 필요

• 기본구상

〈그림 Ⅴ-85〉 토지이용계획 구상도



〈그림 Ⅴ-86〉 교통 및 공원녹지계획 구상도



출처: 해양수산부. 2012. 「항만재개발기본계획」

(3) 실천전략

실천전략 2-1 : 친환경·저에너지 신교통수단 도입

□ 신교통수단 도입을 위한 대안 선정

■ 미래비전의 핵심가치인 청정과 공존의 관점에서 제주 4대 교통허브(제주공항과 제주신항, 서귀포항, 제2공항)를 광역간선급의 대중교통망으로 고속으로 연결시키기 위해서는 최소 80km/h[18]의 주행속도를 충족시켜야 하며, 건설시 자연환경 훼손을 최소화시키는 수단에 대한 검토가 필요함

■ 앞으로 건설될 제2공항과 그 주변지역을 경유하는 광역간선급의 대중교통망과 유기적으로 연결 가능한 지선 또는 연계기능 중심의 신규 대안 수단 검토가 필요함

■ 이와 같은 상황을 종합하여 볼 때 현 시점에서 필요한 신교통수단 대안선정은 두 가지 성격으로 볼 수 있음

① 광역간선(동서남북 4개권역: 제2공항 및 주변지역, 제주시, 서귀포시, 제주신화역사공원/영어교육도시) 기능, 주행속도(80km/h 이상), 운행환경(지상)을 만족시키는 수단으로 저상용 궤도열차(궤도버스), 도로형 신교통수단(BRT)등이 검토 가능(단, 초장기 교통기술 발달 등으로 자기부상열차 포함 다양한 형식 검토 필요)

② 지선/연계(제2공항 및 주변지역) 기능, 운행환경(고가/지상)을 만족시킬 수 있는 수단은 저상용 궤도열차(궤도버스), 도로형 신교통수단(BRT), 소형궤도차량(PRT)등이 검토 가능

□ 제주 미래 균형발전 지원을 위한 신교통수단 평가

■ 일반적으로 신교통수단 평가를 위한 평가항목은 경제성, 기술적 신뢰성, 기술적 혁신성, 환경성, 이용자 편리성, 유지관리 용이성, 상징성 등을 주로 사용하고 있기에, 제주 미래 신교통수단 평가 시 이를 준용함

18) 신교통수단 시스템의 운영방법(정류소 수 제한, 배차간격조 정 등)에 따라 실제 주행속도는 유동적이나, 편도 50km의 노선을 80km/h로 주행하는 경우 통행시간은 약 35분정도 소요될 것으로 판단됨

〈표 Ⅴ-61〉 광역간선급 차량 대안별 평가결과(예시)

평가항목	노면전차	바이모달트램	도로형 신교통수단 (BRT)
경제성(건설비, 유지, 관리비)	△	△	O
기술적 신뢰성(현 수준에서의 신뢰성)	△	△	O
기술적 혁신성	△	O	△
환경성 (대기오염, 진동, 고가/지하구조물 등)	O	O	O
이용자 편리성(승하차의 편리성, 안락성)	O	△	△
유지관리 용이성(운영자측면)	△	△	O
상징성(지자체의 이미지 개선)	O	O	O

주: O는 양호, △보통, X는 불량, 평가기준은 각 수단별 상대적 기준임

〈표 Ⅴ-62〉 지선/연계기능 중심의 차량 대안별 평가결과(예시)

평가항목	노면전차	바이모달 트램	도로형 신교통수단 (BRT)	소형궤도 차량(PRT)
경제성(건설비, 유지, 관리비)	X	X	△	O
기술적 신뢰성(현수준에서의 신뢰성)	△	△	O	O
기술적 혁신성	△	O	△	O
환경성(대기오염, 진동, 고가/지하구조물 등)	O	O	O	X
이용자 편리성(승하차의 편리성, 안락성)	O	△	△	O
유지관리 용이성(운영자측면)	△	△	O	O
상징성(지자체의 이미지 개선)	O	O	O	O

주: O는 양호, △보통, X는 불량, 평가기준은 각 수단별 상대적 기준임

■ 향후에는 신교통수단 도입에 관한 평가항목, 항목의 선정기준, 평가 항목별 중요도(가치), 도입대상 지역 규모 등을 반영할 수 있는 보다 체계적인 평가방안 마련이 필요함

■ 또한 Air-City 개념과 같은 복합도시 조성에 관한 계획을 상세히 검토하여 구체적인 대안 선정 작업이 진행되어야 할 것으로 판단됨

■ 현 제주 도심부 인구가 35만 수준이고, 장래 인구도 50만 이내인 점 등을 감안하여 중·

단기에는 도로형 신교통수단 BRT(버스형, 중앙차로) 도입 검토가 타당한 것으로 판단됨

- 검토가능 신교통수단: 버스 전용차로를 전제로 저상형 전기버스, 저상형 굴절버스 등
- 도로형 신교통수단 BRT(버스형, 중앙차로)에 투입되는 신교통수단은 친환경 · 저에너지의 고급형 신교통수단을 적극 도입함으로서 이용자들의 편의성을 대폭 개선하고, 도민과 관광객들의 대중교통에 대한 이미지를 제고함

□ 제주 미래 신교통수단 선택을 위한 가이드라인

■ 신교통수단 유형과 선정에 관한 정부정책

- 신교통수단은 도로교통시스템(버스시스템) 중 BRT, 궤도교통시스템(도시철도시스템) 중 경량전철(AGT, 모노레일, 자기부상열차 등)을 포함하며, 차량과 운영시스템 특성에 따라 여러 형태로 구분함

- 정부가 최근 정의한 바에 의하며 신교통수단은 운행방식, 구간, 타 교통수단과의 분리정도에 따라 유형화가 가능함
- 상기 신교통수단의 노선 길이당 투자비용, 시스템 수행능력(운행속도, 신뢰성, 용량, 이미지)등을 비교하면, 도시규모와 투자효율성에 따라 선택의 폭이 매우 다양함

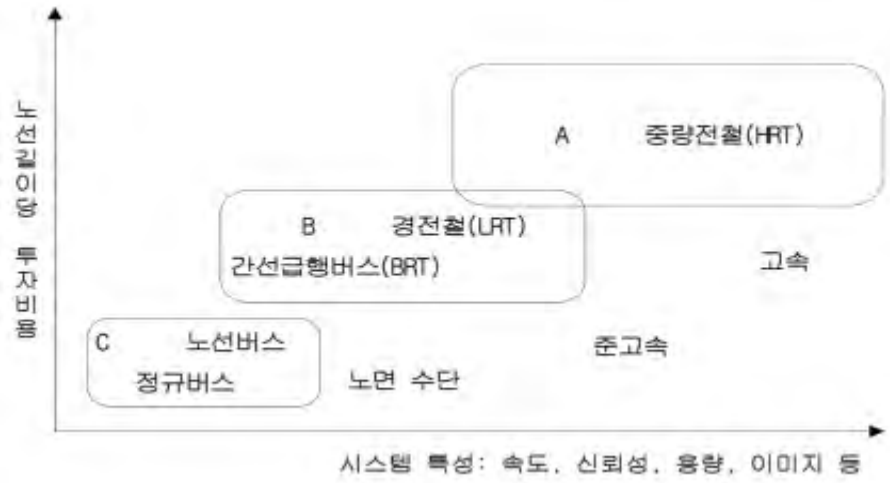
〈표 Ⅴ-63〉 신교통수단 차량시스템 선정 가이드라인

구분		적용 시스템
운행방식	궤도형	AGT, LIM, 자기부상열차, 모노레일
	복합형	바이모달트램, 노면전차
	도로형	BRT
운영구간	고가 및 지하	AGT, LIM, 자기부상열차, 모노레일
	지상	노면전차, 바이모달트램, BRT
타 교통수단과의 분리	전용	AGT, LIM, 자기부상열차, 모노레일
	부분공용	BRT, 바이모달트램
	완전공용	노면전차

출처: 舊국토해양부. 2011.「신교통수단 차량시스템 선정 가이드라인 연구」

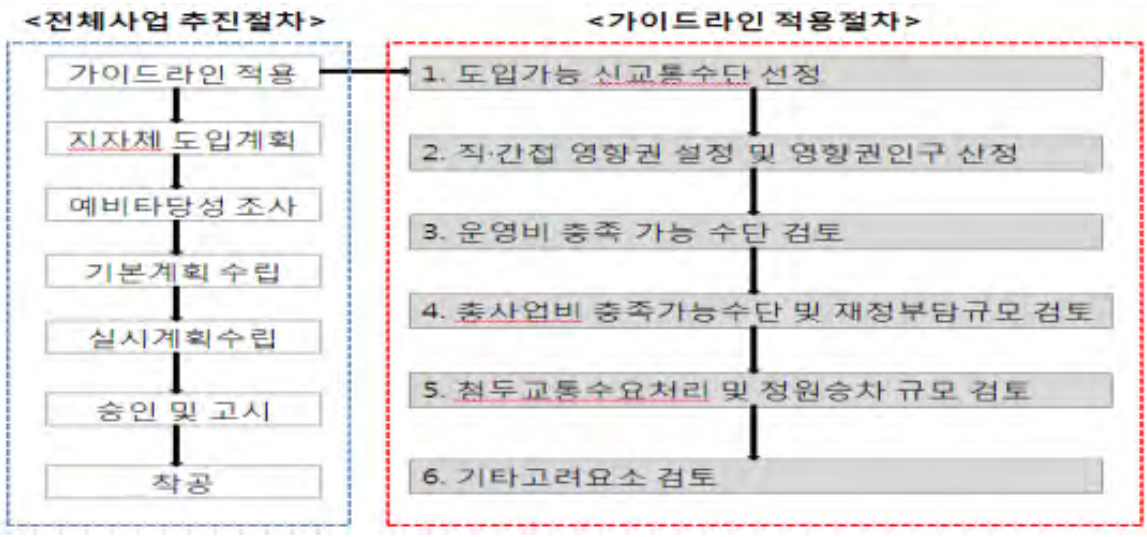
- 정부는 신교통수단 도입 시 지자체가 신교통 수단 도입 이후에, 자생적으로 시스템 운영가능 여부를 사전에 검토하여, 해당사업을 추진하도록 권고하는 가이드라인 권고하고 있음

〈그림 V-87〉 신교통수단의 시스템 특성별 투자비용



출처: 한국교통연구원. 2004.「도시규모와 특성에 맞는 대중교통체계의 선택기준 연구」

〈그림 V-88〉 신교통수단 가이드라인 적용절차



자료: 국토해양부 훈령 제840호, 2011

– 이와 관련하여 최근 정부가 수립한 제2차 대중교통기본계획(2011)에서 제시한 제주 신교통수단 적용이 가능한 목표 수준은 4,758통행량/㎞, **필수 수송 분담률 49.04%**로 제시함

〈표 V-64〉 제2차 대중교통기본계획(2011~2016)

구 분	도시유형	도 시	통행량/㎞	총 수요	
				필요수송분담률(%)	도입가능여부
A 그룹	경제중심도시 (인구100만 이상)	서울	34,296	6.80	◎
		부산	19,297	12.09	○
		대구	11,307	20.64	–
		대전	11,975	19.48	○
		인천	14,575	16.01	○
		광주	9,762	23.90	–
		수원	22,957	10.16	○
	지방중심도시 (인구100만 이하)	의정부	22,606	10.32	○
		춘천	-	-	–
		청주	13,983	16.69	○
		전주	12,828	18.19	○
		제주	**4,758**	**49.04**	–
B 그룹	위성도시	김포	20,898	11.17	○
		광명	22,917	10.18	○
	자족형도시	고양	16,283	14.33	○
		성남	14,258	16.36	○
C 그룹	관광중심도시	경주	5,677	41.10	–
		강릉	6,128	38.08	–
D 그룹	공업중심도시	울산	7,483	31,18	–
		포항	7,617	30.63	–
E 그룹	도·농복합형도시	천안	-	-	–
		아산	-	-	–
		평택	21,346	10.93	○
		파주	28,523	8.18	○
F 그룹	농촌도시	–	–	–	–

출처: 국토해양부, 2011, 「제 2 차 대중교통기본계획(2011~2016)」
주: ◎ 도입가능(분담률 10% 이하), ○ 도입추가검토필요(분담률 10-20%)

■ 신교통수단 특성 비교분석을 통한 시스템 선정 대안 기준표 마련

– 주로 논의되고 있는 신교통수단은 ① 대형 궤도차량, ② 복합형 신교통수단(바이모달트램), ③ 도로형 신교통수단(BRT), ④ 소형 궤도차량(PRT) 4가지 유형으로 분류할 수 있으며, 각각의 시스템별 일반적인 특성은 아래와 같음

〈표 Ⅴ-65〉 신교통수단 시스템 일반적인 특성비교

구분			적용조건	시스템 특성
대형궤도차량(경량전철)	AGT	철제차륜-AGT	■ 장거리이고 수요가 pphpd 5,000~25,000에 적당함 ■ 전 구간 장대레일 설치 필요 ■ 평균건설비 약 400~500억원/km	■ 에너지 소비율 가장 적음 ■ 소음, 진동을 최소화 대책필요 ■ 지하화 구간에 가장 유리
		고무차륜-AGT	■ 10km 내외인 중거리로, pphpd 4,000~24,000에 적당 ■ 평균건설비 약 400억원/km	■ 고무타이어 시스템으로 급구배, 급곡선 주행성이 우수 ■ 지하와 고가화 모두 적용 가능 ■ 에너지가 많이 소요
	선형유도모터(LIM)차량		■ 비교적 장거리로 급곡선, 급구배가 많은 지역에 적합 ■ 수요가 pphpd 5,000~30,000에 적당 ■ 전 구간 장대레일 설치 필요 ■ 평균건설비 약 500억원/km	■ 고가의 공사비 ■ 에너지 소비율이 철제차륜과 고무차륜 중간정도 소요
	모노레일		■ 10km 내외로, 정거장간 거리가 짧으며, 경관조경이 우수한 지역에 적당 ■ 수요가 pphpd 4,000~13,000에 적당 ■ 평균건설비는 50~250억원/km	■ 사업비가 저렴 ■ 고무타이어 시스템으로 급구배 및 급곡선 주행성이 우수 ■ 전구간 고가화 필요 ■ 차광막, 방음벽설치가 불가함 ■ 승객대피 특별대책 필요
	노면전차(TRAM)		■ 도시부 도로폭 확보가 용이한 지역과 도심외곽 지역은 전용 선로공간을 확보 가능지역 ■ EU회원국 평균건설비(33개 시스템) 약 210억원/km	■ 표정속도를 높이기 위한 교차로 입체화 필요 ■ 분기기 등 전 궤도시설이 레일 하부에 위치필요 ■ 타 교통수단(버스 등)과의 통합 연계 운영이 가능
	자기부상열차		■ 곡선주행 반경이 60m 이내까지 가능(철바퀴식은 반경 150m 내외) ■ 경사구간 주행은 70/1000 이상 가능(철바퀴식은 30/1,000 내외) ■ 실용화 단계 이후 상용화 타당성 분석 필요 ■ EU회원국 평균건설비 약 476억원/km	■ 타 시스템에 비해 소음발생량(65dB) 최소 ■ 저소음, 저진동, 승차감 양호하며 급구배 등판능력 우수 ■ 운영/유지비 절감에 효율적 ■ 신규전용도로 건설이 필요하며, 악천후(폭설,폭우,빙판 등)에 유리
복합형 신교통수단(바이모달트램)			■ 인구 30~50만 도시의 간선교통/도시간 연계교통수단으로, 버스와 경량전철의 중간규모인 pphpd 2,000~5,000에 적당 ■ 정거장 간격은 500~1,000m ■ 평균건설비는 약 102억원/km	■ 전용 자기유도궤도상에서 자동운전, 일반도로에서는 일반버스처럼 운행 가능 ■ 2~3량 운행 시 정원이 116~180명으로 경량전철과 비슷한 수송용량을 보임
도로형 신교통수단(BRT)1)			■ 노면/궤도교통의 중간교통으로 전용 및 공용차선을 사용 ■ 평균통행속도는35km/h 이상을 권장 ■ 정거장 간격은 200~600m ■ 평균건설비는 약 29억원/km	■ 수평승하차 가능한 친환경 동력시스템 차량 이용을 원칙(바이모달트램, 전기버스 등) ■ 전용도로와 교차로 구간은 가능한 입체화 필요
소형궤도차량(Personal Rapid Transit, PRT)			■ 공항, 업무복합지구, 관광위락시설, 쇼핑시설를 연계하는 지선 교통수단(네트워킹연결)으로 적절 ■ 건설비는 중량전철 1/10, 경전철의 1/3 수준으로 평가	■ 차량당2~6, 40km/h이상 속도 ■ 영국 히드로공항, UAE의 마스다르시에서 상용노선 건설 및 운영중

주: 운행방향당 시간당 승객수(Passengers per Hour per Direction, pphpd)
출처: 국토교통부. 2010.「간선급행버스체계(BRT)설계 지침 '신교통형' BRT기준」참조
대전광역시. 2014.9.「대전도시철도 2 호선 건설방식 비교평가지표 발표자료」참조
국토교통부. 2011.「신교통수단 가이드라인 요약보고서」참조
한국개발연구원. 2008.「도로철도부분 사업 예비타당성조사 표준지침 수정보완 연구」참조

– 향후(초장기년도) 제주도에 필요한 신교통수단을 검토하기 위해서는 교통시스템이 가지고 있는 기능적인 특성들 이외에도, 도입을 검토 중인 대상지역의 공간구조, 경제, 사회, 교통여건 등의 전반적인 지역특성 등을 종합하여 고려할 필요가 있음

– 이를 위하여 앞서 제시한 신교통수단들을 ① 운행지역 특성 ②기능별 특성(주행방식, 주행속도, 국내기술보유 등), ③ 지역환경 특성(이용객규모, 주행공간, 대중교통기능)에 따라 시스템을 그룹핑하여 검토함[19)]

〈 신교통수단 운행사례/기능/지역별 특성에 따른 분류 〉

1. 신교통수단 운행지역 특성

① 철제차륜 AGT는 대표적으로 영국 도클랜드에서 폐철도선을 이용하기 위해 철제차륜을 선택함
② 선형유도모터(LIM) 차량은 철제차륜 AGT보다 차륜의 크기가 작아 지하구간이 많은 곳이 채택함
③ 고무차륜 AGT는 가장 많이 사용하고 있는 신교통시스템으로서 특별한 지역적 특성을 보이지는 않는 것으로 조사됨
④ 모노레일은 일본에서 가장 많이 활성화가 되어있으며, 일본을 제외한 나라는 대부분 관광용으로 활용함
⑤ 노면전차는 가장 먼저 생긴 신교통수단으로써 2차 세계대전 전후로 사라 졌다가 90년대에 교통난 해소, 공해를 줄이기 위해 유럽에서부터 다시 도입됨. 최근 친환경과 더불어 보행약자를 위한 저상화를 통해 접근성이 향상됨
⑥ 케이블카는 미국, 홍콩, 싱가포르 등 많은 나라에서 사용하고 있지만 대부분 관광용으로 이용됨
⑦ 이 외 신교통수단인 자기부상열차, 바이모달트램, PRT는 상업노선이 현재 1~2개로 아직 지역적 특성을 파악하는 한계가 존재

2. 신교통수단 기능별 특성

① 주행방식
– 독립적인 주행공간을 이용하는 전용공간 주행방식과 타수단과 주행공간을 공용으로 이용하는 혼용공간 주행방식으로 분류 가능
– (전용공간) AGT(철제차륜, 고무차륜, LIM), 모노레일, 자기부상, PRT 등
– (혼용공간) 자동차와 공간을 혼용하여 사용하는 방식인데 노면전차, 바이모달트램(전용공간 가능)

② 주행속도
– 시스템 운행속도는 지역특성, 운영목적에 따라 상시조정이 가능하므로 이를 직접비교하는 것은 한계가 존재함
– 하지만 주행속도는 대상지역의 교통수단, 도로구조, 주행환경(승객 외), 운전자 등 여러 요인의 복합적인 상호작용으로 나타난 결과물이므로, 주행속도에 따라 운영 가능한 지역 및 운영시의 역할을 선택하기가 비교 용이함

구분	시스템(km/h)
60km/h이하	소형궤도차량(PRT): 20~60, 노면전차(TRAM): 20~80, 도로형신교통수단(BRT): 25~80*
60~80km/h이하	철제차륜AGT: 70~80, 고무차륜AGT: 60~80, 모노레일: 70~80
80km/h이상	선형유도모터(LIM)차량: 80~90, 자기부상열차: 100~500, 복합형신교통수단(바이모달트램): 80~100

주: 세종시 BRT 긴급점검' 보도관련 참고자료, 2013.「간선급행버스체계(BRT)설계지침 기준」

19) LH 토지주택연구원. 2010.「사업지구내 신교통시스템 도입방안 연구(신도시 및 대규모 택지개발지구를 중심으로)」연구내용을 참조하여 재정리함

③ 국내기술 보유 유무

– 신교통수단 도입 시 해당 시스템에 대한 독자기술 보유유무에 따라 시스템을 수입하는 것에 비해 건설비/ 운영비를 대폭적으로 절감 가능

※ 예를 들어 고무차륜AGT 경우에, 자국기술을 이용한 싱가포르의 ㎞당 건설비는 268억원(8㎞/13개역), 수입에 의존한 대만은 ㎞당 702억원(10.5㎞/12개역)으로 ㎞당 건설비가 약 40%가 차이가 남

– 국내의 경우 국가주도형(한국철도기술연구원, 한국기계연구원)으로 개발된 K-AGT(고무차륜)/바이모달트램/자기부상 열차와 민간(포스코 등)을 중심으로 한 PRT/소형모노레일에 대한 독립기술을 보유함

3. 신교통수단 지역환경 특성

① 운행환경

– 신교통수단은 지하/지상/고가 운행환경 등에서 모두 적용할 수 있으나 일부 수단은 운행을 위해 특정 환경만을 적용해야하는 한계가 존재함

구분	시스템
고가, 지하	철제차륜AGT, 고무차륜AGT, 선형유도모터(LIM)차량, 모노레일
고가, 지상, 지하	도로형 신교통수단 BRT
특정 환경	노면전차(지상), 자기부상열차(고가), PRT(고가)

② 영향권 인구(이용객) 규모

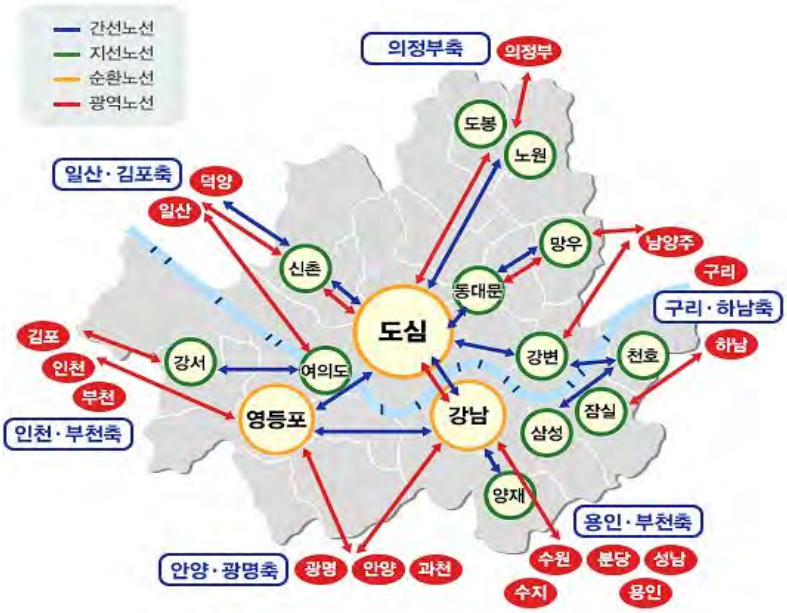
– 정부가 고시한 신교통수단 가이드라인에서는 신교통수단의 운영비 충족 가능여부를 사전에 검토하도록 노선주변의 실제 이용 가능한 인구 수, 즉 영향권 인구규모를 추정하도록 규정하고 있음

– 또한 동일한 기종의 신교통수단이라도 운영지역의 이용객 규모에 따라 운행편성차량의 수 등을 조절 하는 다양한 운영방식이 존재함

③ 대중교통 기능

– 일반적으로 대중교통 수단의 기능은 도심과 도심을 연결하거나 도심을 통과하는 간선기능, 간선기능을 보조하는 지선기능, 지역간/간선/연결하는 연계기능 3가지로 분류됨

〈그림 V-89〉 대중교통수단의 기능적 구분 예시: 서울시



– 장래 제주도에 도입 가능한 신교통수단을 고려할 때 최우선적 가치인 경제적 가치 이외에도 아래와 같은 시스템별 기능적 특성, 대상공간의 지역특성(역할과, 운영목적 등) 등을 종합적으로 고려할 수 있는 일련의 추가과정이 필요할 것으로 판단됨

〈표 Ⅴ-66〉 신교통수단 시스템 기능적인 특성 종합 비교

주행 방식	최고속도(km/h) / 건설비(억원)	60이하	60 ~ 80	80이상
전용 공간	400 이상		철체차륜AGT*, , 고무차륜AGT*, 모노레일	선형유도(LIM)차량* 자기부상열차*
	200 ~ 400	소형모노레일*		
	200 이하	PRT*		
혼용 공간	200 ~ 400		노면전차	
	200 이하		바이모달트램* 도로형신교통수단(BRT)*	

주: * 은 국내 정부기관/민간업체가 독자기술을 보유한 경우임

〈표 Ⅴ-67〉 신교통수단 시스템 지역적 특성 종합비교

영향권 인구	운행 환경	사례	대중교통 기능		
			간선기능	지선기능	연계기능
15만 이상	고가 지하	해외	■ 철체차륜 AGT –방콕(태국,스카이트래인) ■ 고무차륜 AGT –도쿄(일본,유리카모메) ■ 선형유도(LIM)차량 –오사카(일본 나가호리 츠루미로쿠치센) –쿠알라룸푸 (말레이시아, PUTRA)	–	■ 모노레일 –도쿄(일본, 하네다 선)
		국내	■ 고무차륜 AGT –부산(반송선, 초읍선) ■ 선형유도(LIM)차량 –용인(에버라인)	–	–
	고가	해외	■ PRT: 두바이(UAE, Masdar City)	■ PRT: 두바이(UAE, Exhibition City)	■ 자기부상열차: 나고야(일본, 리니모)
		국내	■ 철제차륜 AGT : 김해 ■ 고무차륜 AGT : 부산	–	–
	지상	해외	■ 노면전차: 시드니(호주), 트라스부르그(프랑스)	■ 노면전차: 비엔나(오스트리아), 히로시마(일본),	–
		국내	–	■ 바이모달트램 –인천(GRT)	–
5만 이상 ~ 15만 미만	고가 지하	해외	■ 고무차륜AGT –히로시마(일본), –릴르(프랑스, VAL), ■ 선형유도(LIM)차량 –벤쿠버(캐나다, 스카이트레인)	■ 철제차륜AGT – 도 클 랜 드 (영 국 , DLR)	–
	고가	해외	–	■ 고무차륜: 도쿄(일본)	■ PRT: 런던(영국)
	지상	해외	■ 노면전차: 안트워프(벨기에), 토론토(캐나다)	■ 노면전차 파리 (프랑스)	–
5만 미만	고가 지하	해외		■ 모노레일: 오사카(일본)	■ 모노레일: 쇼난(일본)
	고가	해외	■ 모노레일 –지바(일본) –뷔퍼탈(독일) –시애틀(미국)	■ 고무차륜AGT –고마키, 요코하마(일본) –싱가포르(싱가포르) –마이애미(미국) ■ 소형모노레일 –시드니(호주, TNT)	■ 고무차륜AGT –고베(일본) ■ 자기부상열차 –상하이(중국, 푸동) ■ 모노레일 –오키나와, 후지사와 (일본)
		국내	–	■ 소형모노레일 –인천(은하레일) ■ PRT: 순천	■ 자기부상열차: 인천
	지상	해외	노면전차 포틀랜드(미국)		바이모달 에인토호벤(네덜란드)

주: '도로형 신교통수단(BRT)'의 경우는 적용되는 지역적 특성범위가 매우 포괄적으로 적용가능

〈 신교통수단 시스템 사례 〉

<table>
<tr><td>AGT
–철제차륜</td><td>  
〈영국 도클랜드 / DLR〉</td></tr>
<tr><td rowspan="2">AGT
–고무차륜</td><td>  
〈프랑스 릴르 / VAL〉</td></tr>
<tr><td>  
〈일본 동경 / 유리카모메〉</td></tr>
<tr><td>선형유도
모터(LIM)
차량</td><td>  
〈캐나나 벤쿠버 / 스카이트레인〉</td></tr>
<tr><td>모노레일</td><td>  
〈일본 오사카〉</td></tr>
</table>

〈 신교통수단 시스템 사례(계속) 〉

노면전차 (TRAM)	  〈프랑스 스트라스부르그〉
	  〈오스트리아 비엔나〉
자기부상열차	  〈중국 상하이〉
	  〈일본 나고야〉
	  〈인천 국제공항 시범노선〉

〈 신교통수단 시스템 사례(계속) 〉

<table>
<tr><td rowspan="2">복합형
교통수단
(바이모달
트램)</td><td>  
〈네덜란드 아인트호벤 / Phileas〉</td></tr>
<tr><td>  
〈세종시〉</td></tr>
<tr><td>도로형
신교통수단
(BRT)</td><td>  
〈세종시〉</td></tr>
<tr><td rowspan="2">소형궤도차량
(PRT)</td><td>  
〈영국 런던 히드로공항〉</td></tr>
<tr><td>  
〈순천만 스카이큐브〉</td></tr>
</table>

〈 호주 주요 도시들의 BRT 운영사례 〉

• 애들레이드(Adelaide) 시 'O-bahn' 시스템
– 지면에 부설된 궤도 위를 주행하며 주이동 동력원으로는 전력을 사용, 운행형태는 도시 내 가로망에서는 일반버스와 같이 운행하고, 콘크리트 선로 구간에 진입하면 자동으로 운행 하는 방식으로 주행속도는 100㎞/h 수준임
– 선로의 폭이 타 교통수단에 비해 비교적 좁아 토지사용이 많지 않으며, 유도시스템이운전을 대신하게 되기 때문에 운전자는 차량의 속도만 조절하면 되는 장점을 보유
– 이동성 · 접근성이 높으며, 도입 후 ('86~'96) 통근자수가 약 70% 증가(연간 115만명)이 이용







• 브리스번시의 'Busways' 시스템
– 인구 75만 명의 도시인 브리즈번시는 버스를를 통해 시내중심부와 외곽을 연결하는 20km의 버스전용도로를 2003년에 개통하여 운영중
– 현재 최상급 수준의 South East Busway(SEB), Inner Northern Busway(INB) 2개 BRT 버스전용차로를 운영중





• 시드니 'T-way' 시스템
– 뉴사우스웨일즈 주정부가 7개 Transitway 네트워크를 발표하고, T-way 구축사업 착수
– 구축 초기 여러 대중교통수단들을 비교검토 하였으나, 시드니 외곽지역은 대부분 저밀도 개발이 이루어짐에 따라 전철보다 버스중심의(편도2차선) 시스템으로 구축
– 장래 지역개발에 의한 수요증가에 대비, 경전철 (Light Rail)로 전환할 수 있도록 BRT 시스템을 설계

〈 영국, Cambridgeshire Guided Busway 〉

[What is the Cambridgeshire Guided Busway, Cambridgeshire County Concil(2009)]

- 케임브리지 일대 폐기된 철로를 이용한 세계에서 가장 긴 노선을 가진 궤도버스로, 교통혼잡완화와 탄소저감을 위해 2009년부터 운행
- 식품폐기물을 활용한 바이오디젤를 연료로 사용하고 있으며, 무선인터넷기능을 내장
- 건설비는 총 £116.2 백만 파운드로 중앙정부가 £92.5 백만파운드를 지원하여 구축












- 자동 궤도 유도 기술의 특징
  - 터널, 교량 등 토목공사가 제한된 지역에서 구축 시 비용절감이 가능
  - 설치된 노면궤도의 표면과 방향의 높은 정확성으로 인해 정속주행이 가능, 우수한 승차감 제공
  - 방향의 조작 시에 운전자의 조작 실수가 제거되므로 고속운행에서 안전성이 향상
  - 궤도 유도장치가 부착된 버스가 궤도가 없는 일반차도를 달릴 수도 있다.
  - 버스의 신축성이 유지되어 일반도로 노선에서 승객의 승하차가능
  - 궤도의 안정성과 견고성으로 인해 유지보수의 필요성이 감소

실천전략 2-2 : 관광객 교통서비스 개선

□ 무료대중교통 서비스 검토

■ 제주도 대중교통 이용자들의 자유로운 이동권 보장을 위해 지역별 맞춤사업 형태로 중장기적 관점의 도시공간 재창출 형태로 접근함

– 제주도 대중교통 현안(버스준공영제 재정구조 불합리, 버스 이용자 증대방안 등)을 단기적으로 해결하기 위한 근시안적인 교통정책 개념접근에서 탈피함

■ 이용자들의 접근성 · 이동성 증가와 그에 따른 지역경제 활성화, 교통수요 변화, 차량통행량 감소에 따른 통행시간과 연료절감효과, 도민 편익 등을 중심으로 한 경제적 타당성과 더불어 장래 변화될 통행행태 변화를 종합적으로 충분히 검토하여 무료 대중교통 서비스를 도입함

■ 지속가능한 무료대중교통정책을 위한 전제조건

– 지속가능한 무료대중교통 시행을 위해서는 안정적 재원확보 방안과 정밀한 수요예측을 통해 추진 여부 또는 추진범위 결정이 필요함

– 제주도 전(全)버스노선 무료대중교통정책 추진을 가정한 경우 매년 버스 재정지원금 약 579억 원의 예산확보 필요[20](’12년 버스 재 재정지원금 약 173.7억 원)

· 단, 상기 버스 재정지원금 추계결과는 장래 인건비 상승, 무료버스요금에 따른 이용객 증가 등에 의해 증대될 수 있으며, 향후 보다 세부적인 검토 필요

– 제주도 전(全)지역 무료대중교통정책 시행은 한계가 있으며, ①제주시 무료 시내버스 정책(안) ②관광과 연계한 유료 대중교통카드(안) 등 검토가 가능함

〈표 Ⅴ-68〉 2013년 대중교통 표준운송원가

구분	차량 운행대수(대)	대당 운송원가(원)	운송원가(원)	
			(일)	(년)
시외버스	195	427,025	83,269,890	30,393,509,850
시내버스	177	427,058	75,589,404	27,590,132,460
계	372	427,041	**158,859,294**	**57,983,642,310**

20) 버스 재정지원금 약 579억은 완전공영제로 도민과 관광객 무료를 가정한 경우임

■ 제주시 무료 시내버스 정책 시행

– 제주시 전체 수단 분담률은 자가용 43.5%과 택시 17.1%로 승용차 의존도가 높고 버스는 10.1%로 낮아, 대중교통 이용 활성화를 목적으로 제주시 시내구간에 한정하는 등 제한적 시행을 고려해 볼 수 있음

– 무료대중교통정책 시행은 지역간 형평성, 원인자 부담원칙 등 다양한 문제점들을 동반함으로 향후 면밀한 추가 연구를 통해 정책 시행 여부 등 검토 필요

□ 청정과 공존의 제주 관광을 위한 교통서비스 마련

■ 제주도 관광객은 승용차 의존도가 높은(렌터카: 61.3%, 택시: 8.5%)[21] 반면 대중교통 이용은 낮아(버스: 8.5%) 개선이 필요한데, 기본적으로 제주관광이 해변일주도로, 관광지 산재 등 승용차를 이용한 관광이 보다 선호되는 것도 한 요인임

■ 따라서 관광객의 대중교통 이용률 개선은 제주도 전체의 대중교통체계 개편을 통해 많은 부분 개선 가능할 것으로 기대되며, 본 실천전략에서의 관광객 교통서비스 개선은 청정과 공존의 제주 미래가치를 주민들과 함께 공유하는 방향으로 설정

■ 관광연계 대중교통카드(24시간 단위 무제한 이용)를 개발 및 보급

– 최근 제주도 대상 다양한 대중교통카드 사업, 관광지 연계카드 사업 등이 활성화 되고 있으나 적용범위와 활성화에는 한계가 있음

* 제주도는 한국스마트카드와 연계해 외국인 관광객 대상 정기권형 교통카드 ‘M-PASS’ 서비스를 실시(2014.12)하고, 현재 내국인 관광객까지 확대 시행 중

* 제주비앤에프와 롯데카드는 제주도내 여행객들에게 관광지, 음식점, 공연, 각종 체험활동 등에 할인혜택을 제공하는 ‘제주패스플러스 카드’를 보급하기로 했으나(2015.05), 관광지 이용에만 제한적으로 적용함

* 우리은행과 한국스마트카드는 중국인 관광객이 한국 내에서 교통카드와 일반결제가 가능한 ‘알리페이 전용 교통카드’를 보급하고 있으나 중국인에 한정(2015.04)

– 따라서 제주도 관광과 대중교통카드를 연계한 ‘제주 관광교통카드(가칭)’ 사업을 적극 추진하고, 적용 범위 확대 도모가 필요함

* 제주도 관광교통카드는 일단위(24시간)로 대중교통 무제한 이용, 관광지 녹색교통수단(자전거 대여 등), 주요 관광지 입장료 할인(또는 무료) 등이 가능함

21) 제주도관광협희.「2013 제주관광설문조사」

* 대중교통 : 시내 · 외 버스, 공항버스, 시티투어버스 등 포함됨

* 제주도 관광교통카드는 기존 체크카드 형태가 아닌 순수하게 대중교통과 관광지에 대해서만 적용토록 하는 것이 타당함

〈 유럽 관광 교통카드 대표사례 〉

[베를린 '웰컴카드']

- 베를린지역은 A, B, C로 구분된 3개 교통구역이 있으며, 이동구역(AB, BC, ABC중 택일)에 따라 사용시간(48h/72h/5일원)에 따라 금액이 다른 선불식 교통권을 판매
- 카드 펀칭후부터 정해진 기간까지 카드사용이 유효하며, 박물관/시내투어/호텔/레스토랑/클럽 등 최소 25%~100% 할인적용이 가능



Berlin WelcomeCard 2014 Tarifbereich Berlin Berlin fare zones Zona tarifaria Berlin Zone tariffarie di Berlino Zone tarifaire de Berlin	Berlin* AB	Berlin + Potsdam* ABC 6-14 J./y./a.
48 h	18,50 €	20,50 €
72 h	25,50 €	27,50 €
72 h + Museumsinsel Museum Island / Isla de los Museos / Isola dei Musei / Île aux musées	38,50 €	40,50 €
5 Tage / days / días / giorni / jours	32,50 €	37,50 €

출처: bwc, 2015, 「bwc_2014_kombi-flyer_image_final」

■ 주요 관광지에 다양한 친환경 교통수단(느린 교통수단)들을 이용할 수 있도록 하여, 제주의 관광매력도 향상, 관광객들이 제주 미래가치 공감과 동참을 유도

– 주요 관광지들을 중심으로 다양한 친환경 교통수단들을 이용할 수 있는 체계를 마련하여 제주의 관광매력도 향상에 기여하고, 관광객들이 제주도의 미래가치인 '청정과 공존'을 함께 공감하고 직접 동참할 수 있도록 유도함

– 느린(Slow) 교통수단 : 자전거, 전기자전거, 세그웨이 등의 교통수단을 대여시스템을 통해 공유하고 제주도 해변도로를 느린 도로(Slow road)로 지정·운영하여 제주의 '청정'과 도민과 접촉기회를 높이는 '공존'이 활성화 되도록 유도함

– 느린(Slow) 교통수단과 연계한 대중교통수단을 공급함

〈표 V-69〉 다양한 친환경 느린(slow) 교통수단 (예시)

<table>
<tr><td rowspan="2">느린(Slow)
교통수단</td><td>  </td><td>  </td></tr>
<tr><td> 
〈필라델피아 : Big Red Pedal Tour〉</td><td> 
〈자전거 버스〉</td></tr>
<tr><td>느린(Slow)
교통수단 연계
대중교통수단</td><td> 
〈Bus-Bike 트레일러: 인터넷 인용〉</td><td> 
〈Bus-Bike: 인터넷 인용〉</td></tr>
</table>

□ 관광권역별 순환버스 및 환승시설 정비

■ 제주를 방문한 관광객들의 통행여정을 분석한 결과, 대략적으로 허브앤스포크 (Hub&spoke) 형태를 보이는 것으로 파악됨

– 렌터카 이용자들은 넓게 퍼진 방문지를 순환하는 형태로 이동하여 주머니 형태를 통행패턴을 보이고, 대중교통 이용자들은 특정 노선의 관광지를 집중방문하기에 선형형태의 통행패턴을 보임

■ 현재 제주 입도 후, 제주도내에서 발생하는 관광객들의 관광통행패턴은 숙소(Home Base)을 기종점으로 개별 관광지까지 이동하는 형태의 패턴으로 유형화가 가능함

– 장래 제주남부 지역의 서귀포항이 기존 제주공항, 제주항과 더불어 연륙교통수단 기능을 담당하게 되면, 관광객의 숙소(Home Base)는 북부(제주시일대)와 남부(서귀포시일대)지역으로 이원화 될 가능성이 높음

– 향후 제주지역의 관광개발 권역은 관광자원 특성에 따라서 크게 6개 권역으로 구분하여 지속적인 관리가 추진될 예정임

* 북부권역, 동부권역, 남동부권역, 남서부권역, 서부권역, 한라산권역

■ 제주지역 6개 관광권역(북부권역, 동부권역, 남동부권역, 남서부권역, 서부권역, 한라산권역)에 권역별 단거리 순환버스를 운행하고 인접 관광권역들과 유기적 환승을 위해 관광권역이 중첩되는 지점에 '관광지 대중교통 환승시설' 구축

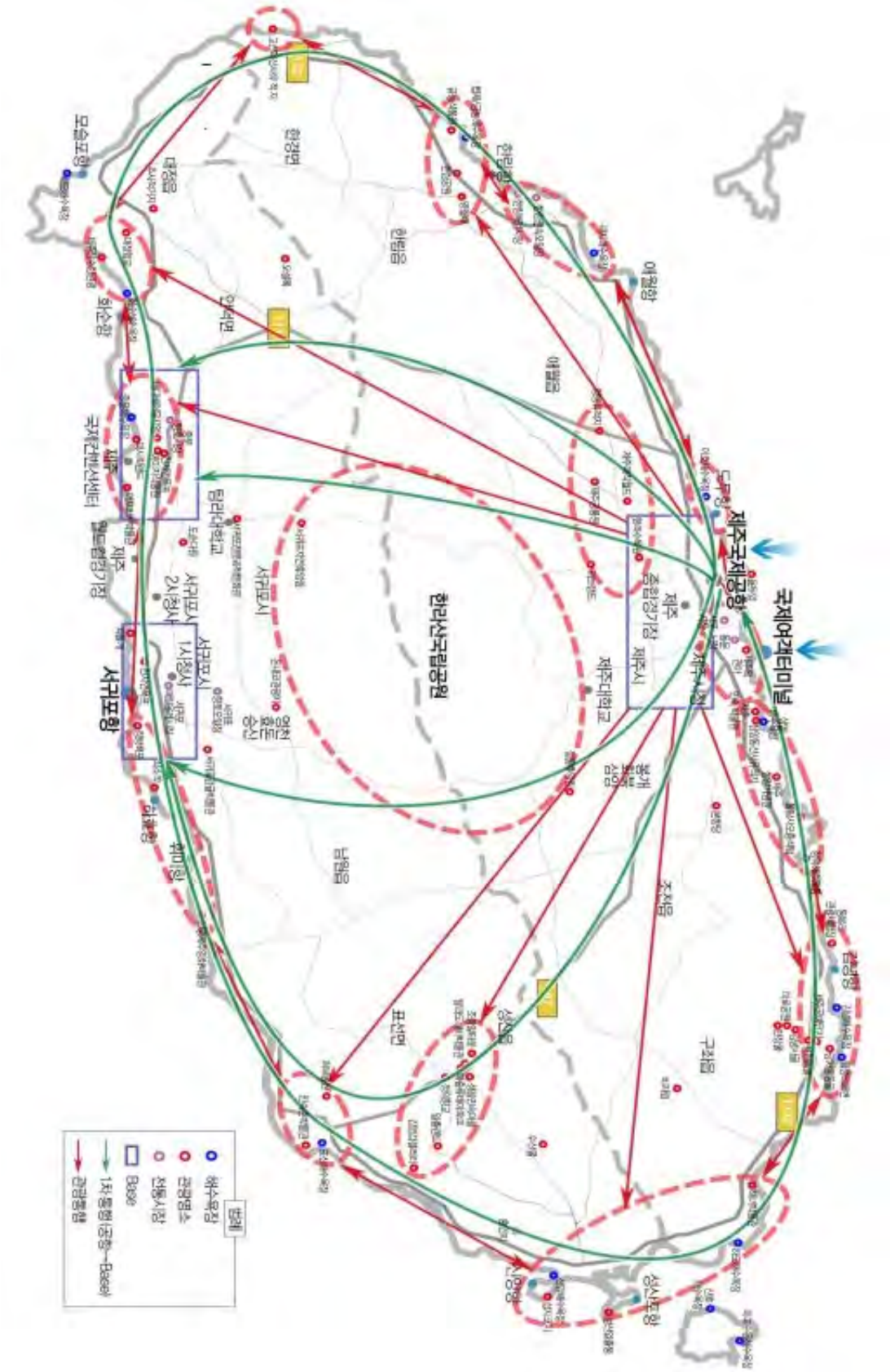
* 즉, 현재 관광객들이 주로 방문하는 지점을 중심으로 일방적인 장거리 버스노선이나 시설, 관광정보를 공급하는 정책은 지양함

* 관광지를 관광권역으로 구분하고 권역별 단거리 순환버스를 운행하며, 인접 관광권역들과 유기적인 환승이 이루어질 수 있도록 관광권역이 중첩되는 구간을 관광환승지점으로 선정하고 대중교통 환승시설을 마련

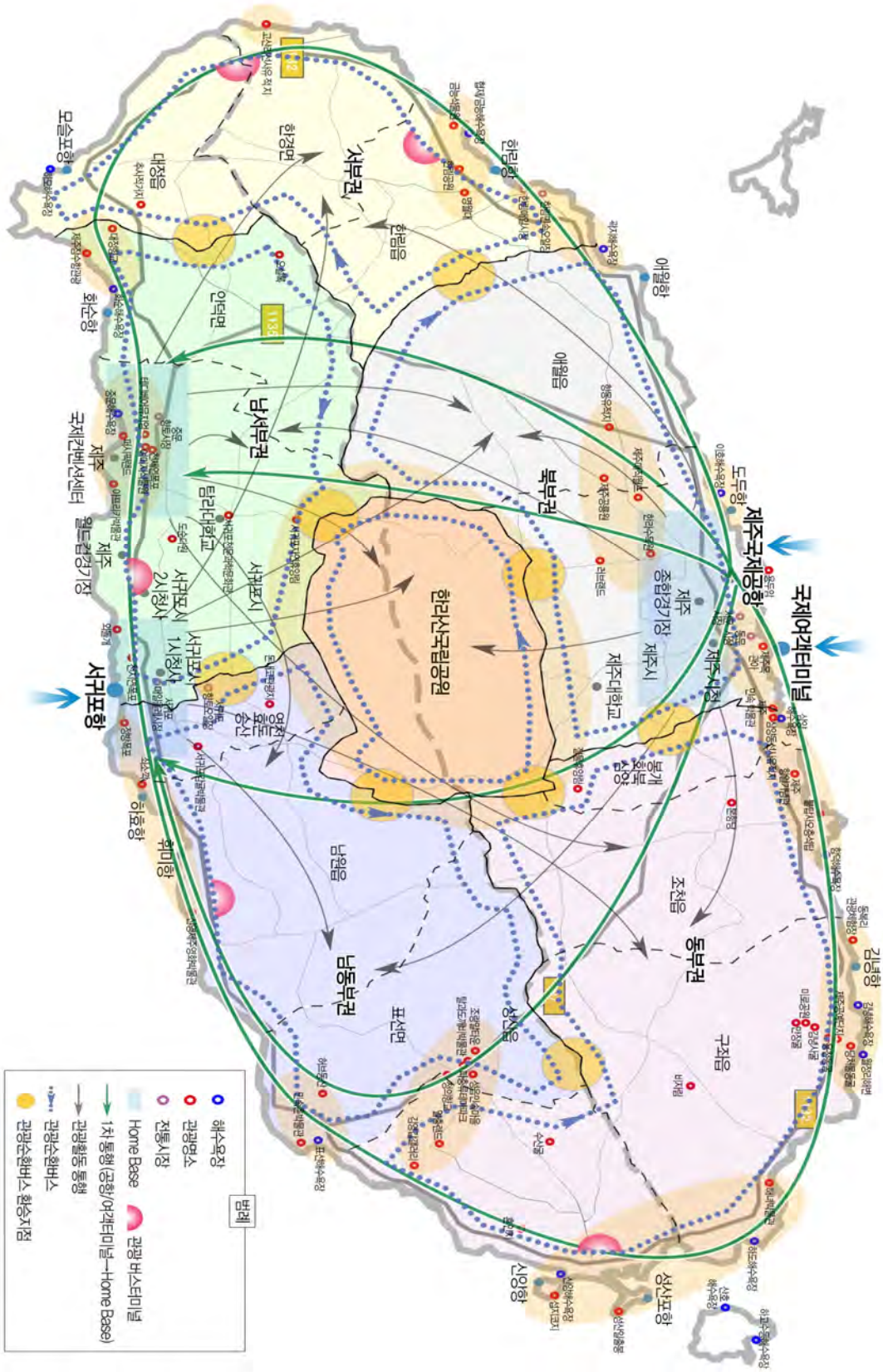
* 또한 각 권역별 도보관광 자전거 관광이 활발한 지점을 발굴, 순환버스노선과 연계함으로써, 대중교통 이용확대 전략으로 추진함

* 대중교통 환승시설 주변에 주차장 시설을 확충하여 렌터카 이용 관광객들도 관광권역 내 이동에 대중교통 이용을 촉진

〈그림 Ⅴ-90〉 제주공항/제주항으로 입도한 관광객들의 통행패턴



〈그림 V-91〉 대중교통 중심의 제주 관광교통정책의 개념도



실천전략 2-3 : 마을 주민들이 교통공간의 이용 계획을 수립

□ 주민들 스스로 계획하고 만드는 마을 공간

■ 제주도를 대중교통 중심체계로 전환하기 위해서는 지역주민과 정부가 협력하여 지역특성(정체성)에 부합하는 제주만의 모빌리티(Mobility) 환경을 조성해 나갈 수 있도록 민(民)중심의 전략적 교통정책 소통창구가 마련

■ 마을공동체 공간설정은 지역특성을 반영한 읍면동을 기준으로 고려하고, 주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 수준의 공간범위설정과 자발적 참여를 유도할 수 있는 민관협력체계를 구축

■ 제주 교통문제는 도민(지역주민, 정착주민), 관광객, 운송업자(버스, 택시) 등의 여러 이해관계자들이 제주자연의 보존과 사회·문화적·산업적 이슈들이 상호복잡하게 얽혀서 발생함

■ 향후 교통부분의 미래비전 핵심가치를 지속적으로 실행해 나가기 위해서는 정책의 단계적인 전략과 실행계획 수립이 필요한 상황임

■ 교통문제를 해결하기 위한 토목사업은 자연훼손 이라는 일련의 과정들이 수반되기에 이에 대한 도민들의 공감대 형성이 최우선 요소임

■ 제주도를 대중교통 중심체계로 전환하기 위해서는 지역주민과 정부가 협력하여 지역특성(정체성)에 부합하는 제주만의 모빌리티(Mobility) 환경을 조성해 나갈 수 있도록 민(民)중심의 전략적 교통정책 소통창구가 마련되어야 함

□ 마을소통 광장 조성

■ 제주도는 도심부와 읍면지역의 지역적 특성(고밀도·저밀도 개발, 관광자원 등)이 매우 상이하므로 기존 관(官)이 주도하는 하향식 방식의 교통정책에는 명백한 한계가 존재

– 도심부 주차관리 문제해결을 위해 관련정책(차량 총량제, 주차장 무료화 등)들을 시도한바 있으나, 홍보부족과 그에 따른 도민, 관광객들의 참여부족으로 인해 정책들의 실효성은 미비한 것으로 평가되고 있음

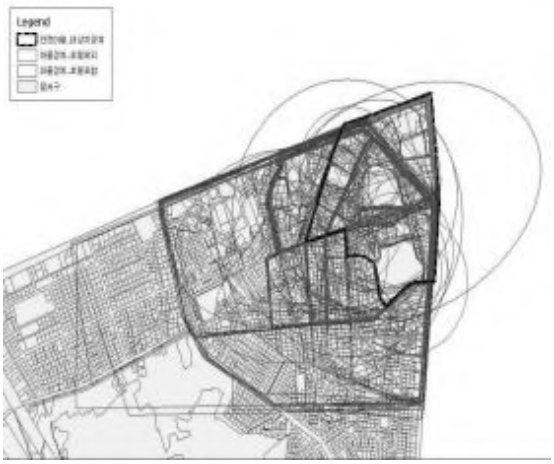
■ 향후 행정부분에서는 교통분야 계획은 가이드라인 수준의 큰 방향성과 주요 사업형태를 제시하고, 지역별 제공될 서비스에 대한 수준, 방향, 상세 구축방향 등에 대한 것은 마을 주민들의 직접평가를 통해 행정부분에서 제시한 사업의 상세내용, 개선방향 등을 결정하도록 유도함

■ 마을공동체 공간설정은 지역특성을 반영한 읍면동을 기준으로 고려하고, 주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 수준의 공간범위설정과 자발적 참여를 유도할 수 있는 민관협력체계를 구축함

– (공간)지역특성(도심부, 비도심부 등)을 최대한 고려하되, 실제 거주민들이 생각하는 대중교통 마을 범위를 기초로, 해당 지역에 공급되는 공공서비스 현황, 수준 등을 파악하는 분석자료집 등을 행정부분에서 제공함

– (체계/운영방안)지역현안사업(수익성중심)을 발굴하는 현 주민참여 예산제도 형태가 아닌, 대중교통 마을을 조성하기 위해 필요한 공공서비스 분야(이동성, 연결성, 토지이용계획 등)에 중점을 둔 추진체계를 구축함

〈 주민이 생각하는 '마을' 의 공간적 범위는 행정구역 불일치 〉



〈그림 Ⅴ-92〉 주민이 생각하는 마을의 공간적 범위



〈그림 Ⅴ-93〉 행정동기준의 마을공간적 범위

〈표 Ⅴ-70〉 주민 주도형 마을공동체 구축을 위한 검토요소

구분	세부사업 항목
추진체계	• 추진위원회 및 조직구성 • 조례제정 등 제도적·정책지원 방안 • 도시교통 전문가를 위원회 간사(도우미) 지정
주민참여	• 지역주민 의식전환과 주민지지확대 방안 • 주민참여를 위한 제도적 장치
대중교통 생활기반 조성분야	• 친환경·저에너지 교통체계 구축 • 주민 주도형 마을공동체 평가 방안 • 마을 주택 및 생활환경 정비 • 편리한 공공구조물 개선 및 환경정비

■ 마을소통 광장 조성

– 마을을 경유하는 간선급행BRT 노선과 제주 올레길을 연결하는 마을 산책로를 발굴

– 주민과 방문객이 소통하는 마을 소통광장을 구성함

– 교통 결절점 중심의 환승체계 및 대중교통중심체계와 연계 추진함

* 소통광장 설치를 통한 마을 진출입부의 상징성과 커뮤니티 강화함

■ 숨은 역사 · 문화 · 관광요소를 발굴하여 스토리텔링을 통한 유기적 보행네트워크를 조성하여 걷고 싶은 거리를 조성함

– 탐라 칠성대 요소를 활용하여 북두칠성 보행코스를 조성함 (야간경관과 연계)

– 원도심내 탐라문화권 및 목관아 정비사업과 연계하여 상징가로 추진하고, 역사성과 전통성을 바탕으로 관덕정 · 목관아지–동문시장–제주성–삼도2동문화거리–칠성로 등을 연결하며 '옛 이야기가 있는 걷는 거리'를 조성함

– 제주도의 광역적 보행네트워크인 오름, 주요 관광지와의 유기적 네트워크를 형성할 수 있는 주요 교통 결절점(환승센타) 조성함

■ 특화가로 조성, 보행전용구역, 보행전용도로, 보행환경개선사업을 실시함

– 차없는 거리로 조성된 '바오젠 거리'와 현재 추진 중인 '칠성로 거리'처럼 특화된 보행전용구역을 확대할 필요가 있으며, 도심지역 마다의 정체성과 문화성을 감안한 보행중심의 도시경관 관리방안 연계하여 모색함

– 보행체계의 접근을 물리적인 도시환경의 개선, 안전하고 쾌적한 공간 조성에서 더 나아가 쇠퇴하는 구도심 재생 또는 새로운 공간에 활성화 도모의 관점이 필요함

마을소통광장의 개념

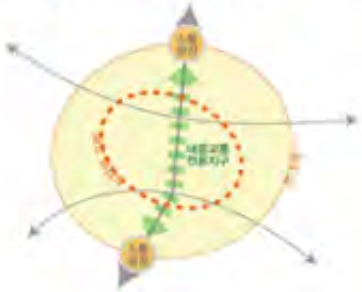
보행 네트워크



소통광장

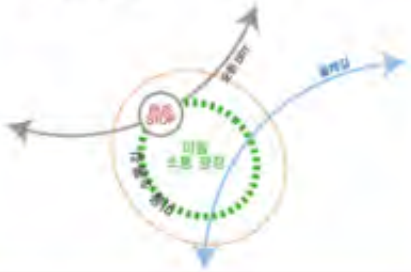
• **대규모 소통광장**

원도심 교통 결절지역에 원도심만이 간직한 시간의 고리를 연동하여 새로운 활력을 불어 넣는 대중교통 전용지구(Transit Mall)와 소통광장을 설치하여 보행을 중한 지역 활성화 유도



• **마을 소통광장**

마을을 지나는 순환BRT 노선과 제주전역을 연결하고있는 올레길을 연결하는 마을 산책로를 발굴하여 김위에서 주민과 방문객이 소통하는 마을 소통광장을 구성





• **제주시 소통광장**



• **서귀포시 소통광장**



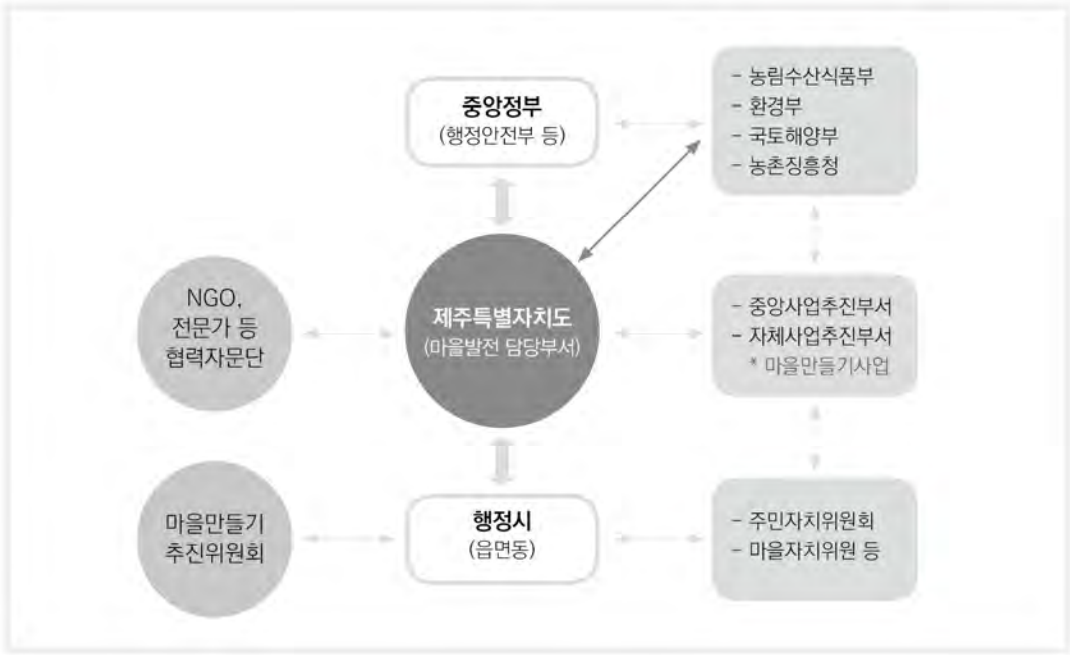
〈 제주특별자치마을 만들기 계획 및 현황 〉

[제주특별자치도 '특별자치마을 만들기' 개요]

• 개념
- 마을주민이 주체가 되어 마을의 특성을 살리면서 지역자원 등을 활용하여 주민 스스로 창조하고 발전하는 마을을 만들어 나가는 것
- 마을주민이 마을의 미래 발전을 위하여 의제를 설정, 학습하고 토론하여 마을발전계획을 수립하고, 스스로 참여하여 지속적으로 실천해 나감

• 기본원칙
- 지역주민의 지역주민에 의한 지역주민을 위한 마을 만들기 추진
- 지역특성과 자원을 활용한 자립형 지역공동체 육성 및 환경과의 조화를 통한 공존·공영 지향
- 지역주민, 지역사회, 행정간 협력적 역할 분담 및 네트워크화

• 추진체계



출처: 제주특별자치도, 2011.4.「특별자치마을 만들기 기본계획(보완)」

• 마을 만들기 5단계 행정지원 시스템
- 예비마을(1단계) → 시범마을(2단계) → 추진마을(3단계) → 중앙 사업응모마을(4단계) → 사후관리마을(5단계)
  *1단계: 의제발굴, 자원조사, 학습(토론), 마을발전계획 마련 등 공동체사업을 위한 기초 작업 추진 단계
  *2단계: 소규모 자원가꾸기, 환경개선사업 등 소득창출을 위한 기초를 다지는 시범사업
  *3단계: 축적된 사업경험을 통해 소득창출 등 성과를 낼 수 있는 중규모의 공동체 사업
  *4단계: 농어촌체험휴양마을, 지역창의아이디어, 권역단위종합정비 등 중앙사업 응모 지원
  *5단계: 시설 보완, 공동마케팅, 전문가 멘토지원 등

〈 제주특별자치마을 만들기 계획 및 현황(계속) 〉

[특별자치 마을 만들기 추진경과]

- 마을만들기 종합·기획 전담부서 설치 ('08. 3월)
- 특별자치마을 만들기 지원조례 제정 ('09. 1. 7)
- 제주지역 마을만들기 진단 및 활성화 방안 연구 ('09. 11월)
- 마을만들기 기본계획 수립 ('10. 2. 1)
- 광역단위 지자체 최초 전담조직(마을발전과) 운영('11.1~13.1.7)
- 마을만들기 활성화 방안 모색 노력(' 12. 2 ~ 12월)
- 특별자치행정국 자치행정과에 마을발전지원부서 운영('13. 1. 8)
- 2014년 기준 추진상황 : 59개 마을, 12,820백만원
  - 도 자체 마을만들기 사업 : 31개마을 1,069백만원
  - 정부지원 마을만들기 사업 : 6개분야 40개마을 11,751백만원
    (마을권역단위 정비사업, 지역창의아이디어사업, 희망마을 조성사업, 농촌체험휴양마을 운영사업)

[특별자치 마을 만들기 지원조례 전부개정(공고2015-76호, 2015.8)]

- 주요내용
  - 마을만들기 사업의 기본원칙 정의(안 제3조)
  - 마을만들기 사업의 기본계획 수립(안 제6조)
  - 행정지원협의회 구성 및 운영(안 제9조)
  - 마을만들기 사업의 종류와 범위(안 제10조)

1. 주민주도의 마을종합발전계획 수립에 관한 사항
2. **주거환경 및 공공시설 등 물리적 환경 개선**
3. 마을환경 보전 및 개선
4. 마을자원을 활용한 호혜적 공동협력활동
5. **마을공동체 문화·복지 증진**
6. 마을공동체와 관련된 단체·기관 지원
7. 마을 문화예술 및 역사보전
8. 마을공동체 소득증대 및 일자리 창출
9. 마을만들기와 관련된 교육·컨설팅 등 주민역량강화 사업
10. 농어촌 체험·휴양마을 운영 및 도농교류 활성화
11. 농어촌지역의 정보격차 해소를 위한 정보화마을 운영 및 정보통신 서비스 질 향상을 위한 사업지원
12. 마을만들기 사업의 파급 효과 극대화를 위한 연구 및 언론 홍보 사업

  - 마을만들기위원회의 구성(안 제13조)
  - 마을만들기 지원센터의 구성 및 운영(안 제21조 ~ 제25조)

(4) 기대효과

□ 제주관광 매력도 향상

■ 제주 관광객의 이동성 개선에 따른 관광이용 편의 개선 및 지역상권 활성화에 기여가 가능함

■ 관광지를 중심으로 다양한 '친환경 교통수단'을 제공하여 '청정과 공존'의 제주관광 매력도를 향상함

추진전략 3　사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선

(1) 현황 및 문제점

□ 2018년 이후 현 제주공항의 포화 예상

■ 현 제주공항 및 주변 인프라의 수용이 한계에 다다름

– 제주공항으로의 진입로가 좁아 원활한 교통처리가 어려움

– 항공기 소음 및 고도제한 등으로 도심발전이 저해됨

– 제주공항 추가 확장부지가 없어 활주로 규모의 한계로 인한 문제가 있음

* 남북방향의 보조활주로는 길이가 짧아 소형기만 이용이 가능(민가 및 장애구릉 존재)

– 동서방향의 활주로에 겨울철 측풍과 남풍시 나타나는 공항 상공의 Wind Shear(전단풍)로 항공기 이착륙 안전성에 문제가 우려됨

■ 제주공항 인프라의 포화가 종합적으로 2018년으로 전망되면서 이에 대한 대책 마련 시급

– '제주 항공수요조사 연구(2014.9, 국토교통부)' 결과 제주공항의 포화연도는 2018년으로 예상하고 있음

– 시설별 포화연도 : 활주로 2018년, 여객터미널 국내선 2017년, 국제선 2016년

〈표 V-71〉 제주국제공항 인프라 포화 시점 분석 결과

시설	규모	고시 용량	포화연도	단기사업 개선 가능성	종합적인 포화연도
활주로	3,180 X 45m 1,910 X 45m	172,000회/연	2018년경	적음	2018년
국내선 여객터미널	68,766㎡	2,302만인/연	2017년	있음	
국제선 여객터미널	27,818㎡	245만인/연	2016년		

출처: 제주특별자치도, 2014.10. 「제주공항 인프라 확충 추진(안)–제주도민 설명자료」

■ 세계 최고 관광지를 지향하는 제주 도약의 기본 인프라로서 공항의 수용력이 부족함

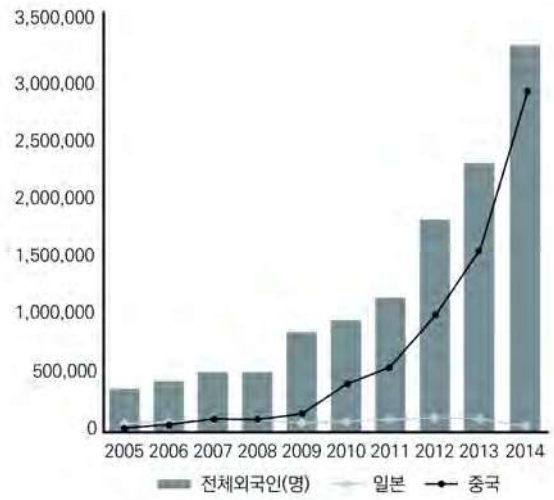
– 최근 제주의 외국인 관광객 급증에 따라 공항 수용력의 한계에 직면함

– 외국인 관광객은 최근 매년 15% 내외 수준으로 급증하여 2014년 333만 명에 이름

– 최근 10년 간(2005~2014년) 외국인 관광객은 2011년 100만 명, 2014년 333만 명에 이르며 이 중 중국 관광객은 2014년 286만 명으로 전체의 85.9%를 차지함

〈표 V-72〉 외국인 관광객 현황(일본과 중국을 중심으로)

연도	전체외국인(명)	일본	중국
2005	378,723	151,419	115,199
2006	460,360	183,168	142,912
2007	541,274	183,240	176,878
2008	540,516	177,459	174,902
2009	632,354	183,168	258,414
2010	777,000	187,790	406,164
2011	1,045,637	173,700	570,247
2012	1,681,399	180,357	1,084,094
2013	2,333,848	128,879	1,812,172
2014	3,328,316	96,519	2,859,092



출처: 제주특별자치도, 각 년도, 「2010~2015 주요행정총람」

■ 제주국제자유도시 추진 상의 핵심인프라로서 공항시설에 한계가 있음

– 제주공항 인프라는 2012년부터 추진되고 있는 「제2차 제주국제자유도시 종합계획」에서 제시하는 12개 전략산업의 실현성을 좌우하는 주요시설임

– 또한 제주공항은 제주가 국제회의 도시로 도약하는 기반이 될 수 있는 기본 인프라이며 이는 곧 국가 경쟁력과 연결되는 사안임

* 제주는 문화체육관광부가 국제회의 도시(2006.9.22)로 지정 이후, 제주 회의 관련(MICE) 산업이 급성장 하고 있음

■ 제2공항의 건설과 함께 기존 공항의 지속적 활용과 발전을 위한 검토가 필요함

– 제2공항이 건설되면 기존 공항의 기능이 축소될 수 있으므로 이에 대비한 기존공항의 지속적 활용과 발전을 도모할 수 있는 공항활용 정책방향 검토가 필요함

□ 항만 인프라의 영세성 및 노후화 등으로 인하여 효율적인 운영 미흡

■ 제주도는 섬이라는 지리적 특성으로 인해 다른 지역보다 해상교통의 중요성이 큰 편이며, 실제로 도내 및 육지부와의 통행에 중요한 역할을 담당하고 있음

– 급증하고 있는 한 · 중간 여객 및 물동량 처리를 위한 대중국 교류의 접근성이 양호함

– 동북아 지역의 주요 항로상의 중심적 위치로 일·중간 여객 및 물동량의 교두보 역할을 담당함

■ 영세한 경영구조 및 노후화로 인하여 서비스 질 저하, 항만 신규 비즈니스에 대한 적극적인 수행이 어려움

– 제주도내 해운관련업체는 사업자본이 영세하고 소규모로 운영되고 있으며, 특히 해운물류는 한정된 화물에 운송업체가 난립되어 다단계 계약방식이 성행하는 등 복잡한 구조로 이루어짐

– 도민을 위한 질 높은 서비스 및 안전성을 보장하는 책임공영제 시행 및 역할 담당이 필요함

– 크루즈 산업 및 제주신항 등 주도적으로 물류의 수요창출을 수반하는 계획의 수행할 수 있도록 물류정책의 공공과 민간의 역할을 균형적으로 선도할 수 있는 역할이 필요함

■ 일률적인 인프라 지원 및 개선보다 항만별 특성에 따른 핵심역량을 중대시킬 수 있도록 특성화를 고려함

〈표 Ⅴ-73〉 제주 항만별 특성 및 계획

구 분	주요 특성/기능	항만계획
제주항	· 도내에서 가장 큰 항구 · 최대 접안 능력은 2만DWT급 선박 · 연간하역능력규모가 가장 크며, 제주도의 물류중심지 및 관광자원항으로 역할 ※제주신항 기본계획 구상(안) (2015.6, 공청회)	· 여객터미널을 중심으로 단지화, 항만운영의 안전 효율화도모, 국제관광크루즈부두 확보, 국제여객터미널 추진, 항만운영 정보체계 및 화물유통 정보시스템 구축, 하역업체의 대형화 유도, 하역시설의 현대화, 항만운영 정보체계 및 화물유통 정보체계의 구축 ※제주신항 기본계획 구상(안) 진행 중 (2015.6, 공청회)
서귀포항	· 제주도 남부지역 화물수송 거점항 · 여객선 운항이 중단된 이후 기능이 급격하게 축소되고 있음	· 보관시설 확충, 항만시설의 탄력적 운영, 부두별 기능특화, 관광미항개발, 항만운영 정보체계 및 화물유통 정보시스템
화순항	· 모래 및 남부화력발전소에 공급되는 유류 처리항	· 외곽시설 확대로 파랑 내습 시 선박안전 확보 및 연안화물 운송지원 시설 확충

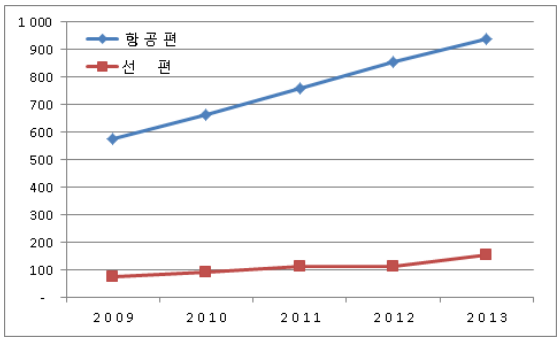
구 분	주요 특성/기능	항만계획
한림항	· 어선 및 화물선 집결이 많은 항 · 지역 경제에 큰 중심축 역할	· 연안화물의 안정적 처리 및 어선어업 육성에 항만기능 증대 도모
애월항	· 제주북부 지역 개발을 위한 시멘트, 모래 등의 건자재 운송기지	· 정부의 제주지역 천연가스 공급 계획에 따라 LNG 안정적 공급시설 구축
성산포항	· 제주 동부권역의 연안화물 처리 · 우도 도서와 연계기능	· 해상교통 편의제공과 연안화물 · 수산물 유통 향상, 항내 정온유지 및 안벽 배후지 이용 효율성 제고
추자항	· 제주~육지 항로 여객선 경유 항 · 수산물의 집산, 선박에 대한 보급, 선박의 정비 및 수리를 위한 시설 운영	· 외곽시설 축조로 항내정온 및 선박접안 안정성 확보, 여객선 접안시설 확충

□ 크루즈 등 선편(해상)을 이용한 제주 방문객 수 증가에 대한 대응 미흡

■ 2013년 제주 방문객 중 항공편 이용은 940만 명, 선편은 145만 명 수준으로 여객수송 분담률 항공편이 85.9%, 선편이 14.1%를 차지하고 있음

– '09년 기준 연평균 증가율 항공편 13.0%, 선편 17.9%로 해상여객의 증가율이 더 높게 나타남

〈표 V-74〉 교통수단별 방문객(도착 기준)



(단위 : 만 명)

구분	항공여객	해상여객
2009년	577	75
2010년	665	93
2011년	761	113
2012년	856	113
2013년	940	154
연평균 증가율	13.0%	19.7%

출처: 제주특별자치도, 2014.「제주통계연보」

■ 제주 운항 여객선의 노후화가 가속화되면서 쾌적한 서비스가 이루어지지 못하고 있고, 엔진 고장 발생 등 불안감이 상존하고 있음

– 제주와 육지를 오가는 여객선 12척의 평균 선령의 22.3년으로 12척 중 8척(66%)이 20년을 넘는 실정임

〈표 Ⅴ-75〉 제주기점 항로 여객선 선령

선명	총톤수(속력노트)	진수년월(취항년월)	선령(년)
서경 파라다이스	6,626(17)	87.4(13.4)	27
서경아일랜드	5,223(17)	93.5(13.4)	21
씨스타 크루즈	15,089(23)	90.7(11.2)	24
핑크돌핀	223(35)	96.6(04.8)	18
로얄스타	3,046(30)	95.6(13.3)	19
한일 카훼리 1호	6,327(20)	91.4(16.12)	23
한일 블루나래	3,032(34)	92.9(12.1)	24
한일 카훼리 3호	606(14)	86.4(00.12)	28
남해고속 카훼리7호	3,719(20)	91.4(04.3)	23
고흥 아이리스	2,009(36)	99.8(12.7)	15
제주월드	4,332(16)	86.6(12.3)	28
오렌지1호	4,114(32)	96.5(12.3)	18

출처: 제주특별자치도 해양산업육성 종합계획(2015~2019)

■ 크루즈 관광객은 증가하고 있으나, 이에 따른 관광인프라 연계한 편의지원시설 및 프로그램 등이 부족하여 관광객 불편이 증가하고 있어, 기항지로서의 경쟁력 하락이 우려됨

– 현재 운영 중인 크루즈 인프라로는 크루즈선사의 제주기항 요청을 전부 수용하지 못하고 있는 실정임

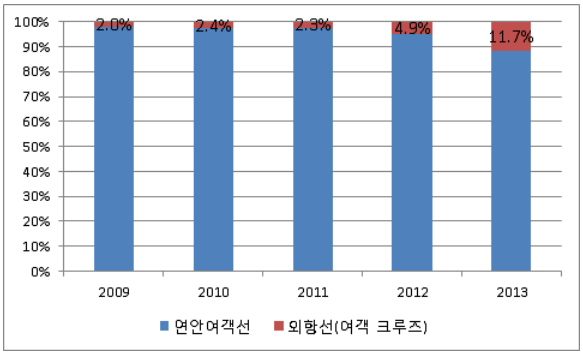
- 선석배정 결과 : 신청 561회 중 수용 527회, 미수용 34회
- 16만7천톤의 초대형 크루즈선인 관텀호가 제주기항을 원하고 있지만, 제주항 수용능력이 안되어 '15년 9월부터 인천과 부산에 기항하고 있음

– 2014년 국내 크루즈 관광객(기항지 기준)은 105만 명('13년 대비 31.3% 증가), 1조원 이상의 소비지출로 나타나며 특히 제주(59만, 55.8%), 부산(24만, 23.1%), 인천(18만, 17.3%) 등으로 제주에 크루즈 관광객이 집중되고 있어 이에 대한 대응이 필요함

- 아시아 크루즈 시장규모는 2조원, 관광객은 137만 명('12년 대비 6.5% 증가)으로 나타나며 2020년까지 700만 명으로 급성장이 예측됨
  – 증가 추이 : 2013년(137만명) → 2015년(170만명) → 2020년(700만명) 맥킨지 예측
  – 향후 아시아 인구 45억명 중 0.5%가 이용한다면 2,250만명의 대규모 크루즈 시장 형성

– 제주 방문객 중 외항선(여객 크루즈) 이용 비율의 11.7%로 급증하고 있음

〈표 V-76〉 연안여객선 및 외항선(여객크루즈) 이용객 현황



출처: 2014 제주통계연보

(단위 : 만 명)

구분	연안여객선		외항선(여객크루즈)	
	이용객	구성비	이용객	구성비
2009년	188	98.0%	4	2.0%
2010년	229	97.6%	6	2.4%
2011년	281	97.7%	7	2.3%
2012년	275	95.1%	14	4.9%
2013년	292	88.3%	39	11.7%
연평균 증가율	11.7%		78.4%	

출처: 2014 제주통계연보

〈표 V-77〉 향후 크루즈 입항전망

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
관광객수	100만명	160만명	160만명	180명	200만명
입항횟수	500호	800회	800회	900회	1,000회

• 크루즈선사별 초대형 신규 크루즈선 제주기항 희망
– 관텀호(16만7천톤) : RCI, 2017년 기항
– 퀸메리2호(15만5천톤) : 카니발그룹, 2017년 기항
– 스타크루즈(15만톤급) 2척 : 스타크루즈, 2017년 기항
– 비스타급(22만5천톤) : MSC크루즈, 2017년 기항

출처: 제주특별자치도 내부자료, 2015

□ 반 · 출입 물량 편차의 불균형은 제주도 물류 효율화에 부정적 요인으로 작용

■ 항만 물동량은 완만한 증가세를 유지하고 있으나, 반출대비 반입물량이 거의 2배 수준으로 불균형이 심함

– 최근 10년간('05년~ '14년) 반입 물동량 4.7% 증가, 반출 물동량 7.5% 증가하였으며, 특히 '10년~ '14년 동안에는 반입 물동량 8.5%, 반출 물동량 7.0%로 증가 추세임

– 제주도 물류기업 대부분은 반 · 출입 물량 편차로 어려움을 겪고 있으며, 특히 하절기 반출 물량을 찾기 위해 노력하고 있음

■ 운송유형별(자동화물, 컨테이너 화물)로 다양한 품목의 반 · 출입에 사용되고 있으나, 월별 물동량 편차가 심하고, 반출/반입 물동량의 편차를 보이고 있음

– 물동량의 편차는 자동화물 공차운행을 유발시키며, 결과적으로 제주도 물류비 상승의 요인이 됨

– 특히, 컨테이너화물은 발출화물의 월별 편차가 극심하여 비효율적 운영으로 나타나며, 물동량 대부분이 겨울 농산물 반출에 해당하므로 공컨테이너(Empty Container) 반입과 적재컨테이너(Full Container) 반출이 한 시즌에 집중되는 양상을 보임

〈표 V-78〉 제주 항만별 물동량

항별		화물품목 (단위 : 톤)								
		소계	모래	유류	시멘트	비료	목재	감귤,채소	기타	비율%
합계		12,390 (100%)	1,307 (10.5%)	1,212 (9.8%)	960 (7.7%)	87 (0.7%)	13 (0.1%)	823 (6.6%)	7,989 (64.5%)	100
무역항	제주항	**8,953** **(100%)**	**472** **(5.3%)**	**760** **(8.5%)**	**260** **(2.9%)**	**33** **(0.4%)**	**10** **(0.1%)**	**92** **(1.0%)**	**7,326** **(81.8%)**	**72.3**
	서귀포항	507 (100%)	137 (26.9%)	19 (3.8%)	– –	– –	– –	266 (52.4%)	86 (16.9%)	4.1
연안항	애월항	683 (100%)	313 (45.9%)	106 (15.6%)	207 (30.3%)	– –	– –	– –	57 (8.3%)	5.5
	한림항	1,031 (100%)	– –	16 (1.5%)	397 (38.5%)	36 (3.5%)	3 (0.3%)	173 (16.8%)	407 (39.5%)	8.3
	성산포항	510 (100%)	147 (28.9%)	– –	– –	19 (3.7%)	– –	292 (57.3%)	51 (10.1%)	4.1
	화순항	706 (100%)	237 (33.6%)	311 (44.1%)	96 (13.6%)	– –	– –	– –	61 (8.7%)	5.7

출처: 통계청, 2013.12.31. 「2014 통계연보」

■ 지역 출하화물의 78%가 동계 성수기에 집중되는 계절적 편차 등으로 지역 생산물의 시장 경쟁력 하락 및 제주도에 반입되는 지역외 생산물의 가격 상승 유발요인임

– 분기별 물동량을 보면, 겨울철에 집중 출하되는 월동채소류(양배추, 양파, 무)와 감귤 등으로 1,4분기에 집중되고, 2분기는 성수기의 20%, 3분기는 50% 수준에 불과하여 계절적 편차가 심함

– 정기페리선에 의한 물동량은 여름에 집중되어 있으며, 화물선에 의한 처리량은 겨울에 집중되고 있어, 정기화물선의 취항을 어렵게 하는 요인이 되고 있음

□ 열악한 물류인프라 수준과 기상악화 등 환경요인에 의한 해상운송의 안전성 부족

■ 대형선박 접안이 가능한 제주항은 선석 부족상태가 지속되고 있으며, 도외 무역항과 비교하여 양적하 장비 등의 인프라 수준이 낮음

– 제주도의 항별 화물처리 분담률은 제주항의 화물집중(70%)으로 나타고 있으나, 선석 부족상태가 지속됨

– 제주항을 제외한 다른 항들의 수심이 2~7.5m 이하로 2만톤급 화물선의 입항이 어려움

– 애월항의 경우 제주항과 인접해 있어, 제주항의 증가하는 물량처리를 대체할 곳으로 평가받고 있으나, 수심이 낮은 이유로 화물선의 입항이 어려운 실정임

〈표 V-79〉 제주 항만별 주요현황

항만명	구분	지정	수면면적(천㎡)	수심(m)	주요화물
제주항	무역항	1968.1	3,504	-2~-11	유류, 시멘트, 감귤
서귀포항	무역항	1971.5	180	-3~-6	모래, 유류, 감귤
화순항	연안항	1991.10	2,109	-2~-7.5	모래, 유류, 비료
성산포항	연안항	1968.1	1,104	-2~-6.5	모래, 감귤
한림항	연안항	1968.1	2,892	-2~-6.5	모래, 시멘트, 감귤
애월항	연안항	1995.12	101	-1.5~-5	일반생필품, 모래
추자항	연안항	1998.5	829	-0.5~-3.5	일반생필품, 수산물

출처: 제주특별자치도 해양산업육성 종합계획(2015~2019)

■ 도외 무역항과 비교하여 열악한 물류 인프라로 인한 화물대란 및 민원이 발생됨

– 극성수기(12월~익년 2월) 시즌에 자동화물 선복량 부족으로 화물대기 현상이 발생됨

– 선적용 계량 증명서를 발급받기 위한 추가 비용 및 시간이 소요되며, 기상악화시 선박 운항취소로 자동화물 대란이 발생되고 있음

– 물동량 증가로 인프라 확충이 필요하며, 기존 물류센터가 위치하고 있는 지역으로 도심 주거지가 확장되면서 지속적으로 민원이 발생하고 있음

– 부동산 가격급등으로 고수요 부지의 물류 인프라 추가 확보가 어렵고, 물류현장인력의 구인난이 심화됨

□ **수익성은 물류비용에 의해서 좌우되기 때문에 물류비 절감을 통한 제주도 생산품의 경쟁력 제고는 절실한 과제임**

■ 개별 차량단위의 물동량으로 내륙운송을 실시함으로써 비효율적 고비용 구조로 나타남

– 감귤 출하주체는 농협, 감협, 상인조합 등으로 분산되어 있고, 채소류 등은 출하주체별 운송단가 협의를 통한 운송구조를 갖고 있으며, 전체기업의 52%가 연간 물동량 1천톤 미만임

■ 컨테이너가 운송사 중심으로 개별 제작되어 수출시 타 항만에서 재적입이 필요하며, 표준화된 하역장비 적용이 어려움

– 업계 및 품목에 따라 6피트, 7피트, 10피트, 11피트 등 종류가 상이하고, 감귤은 8피트 컨테이너를 전용하고 있으며, 당근은 7, 8피트, 감자는 6, 8피트 컨테이너를 선호함

■ 하역장비의 현대화를 도모하고 있으나, 아직까지 전통적인 하역시스템에 의존하고 있고, 타 지역과 유사하게 항만노동인력 상용화가 되어 있지 않음

(2) 기존정책 평가

□ **중장기계획 하에 추진되는 가장 효율적이고, 경제적인 공항으로 지속적으로 제시**

■ 제주공항 인프라 확충사업은 경제적 타당성과 효율성이 매우 높아 국가경쟁력 창출 및 관광수지 개선효과가 높은 사업

– 제주는 유네스코 지정 자연과학분야 3관왕 달성, 세계 7대자연경관 선정, 한류 열풍 등 우리나라에 경제적 파급효과가 매우 큰 지역으로 성장

– 따라서 제주공항 인프라 확충사업은 국가적으로 예산 투자에 대한 회수율이 매우 높은 사업으로 가능성이 높음

– 제주공항 인프라 부족으로 예를 들어, 연간 관광객 150만명(연간 관광객 1인당 소비액 408천원 기준)이 방문하지 못할 경우, 연간 6천억원 이상의 경제적 손실이 발생 가능
→ 5년만 지연되어도 3조원에 육박하는 수준

〈표 Ⅴ-80〉 제주공항 상위·관련계획

상위계획	제주공항 계획
제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020) (2011. 1/대한민국정부	· 국제자유도시 지원을 위한 교통 · 정보인프라 구축 – 제주국제공항의 국제선을 확대 – 항공수요 추이에 따라 공항시설 적기 확충
국가기간교통망계획 (2011. 1/국토해양부)	· 거점공항 국제선 기능 확충 · 항공수요 증가추세를 보아 적기에 시설확충
제4차 공항개발 중장기 종합계획(2011. 1/국토해양부)	· 공항시설 개선사업을 통하여 공항 이용 편의성 향상 – 국내선 터미널 개선사업, 고속탈출 유도로 추가, 계류장 이동 동선 효율화 사업 등 160억원 시행 · 2014년 항공수요 및 신공항 건설과 기존공항 확장 안 비교조사
제주공항 마스터플랜 (2009.10/ 한국공항공사)	· 현 입지 확장 검토 및 신공항 건설 검토 – 기존 공항의 평행활주로 추가방안 검토 – 제2공항 또는 신공항에 대한 타당성을 검토 – 적정 규모의 신공항 부지가 있다면 일원화되는 것이 바람직
2025 제주광역도시계획 (2007. 6/제주특별자치도)	· 국제자유도시 및 혁신도시 건설을 감안 공항시설확충 · 신공항 건설 마스터플랜 수립 검토 – 제 2공항의 기능 및 입지 적정성 – 기존공항 추가 확장 또는 활용방안, 민간투자유치방안
제2차 국제자유도시 종합계획 (2011.12/제주특별자치도)	· 제주 신공항 조기건설 – 2020년 까지 여객인원 3,200만명 규모로 확충(사업비 4조원) – 제주국제자유도시 랜드마크 공항으로 건립 – 정부의 공항 관련계획 추진을 조기화

□ 항만시설의 현대화 및 신속한 처리를 위한 인프라 구축마련에 중점을 두었으며, 배후 지역과의 연계를 통한 항만의 기능 제고와 이용객의 편의 증진을 위한 공간 마련 부족

■ 증가하는 여객과 물동량을 신속하게 처리하기 위한 항만 처리 및 그에 따른 인프라 구축을 위한 정책을 중점으로 추진

■ 크루즈산업 육성을 활성화 계획 등 지속적으로 계획 및 정책을 추진하였으나, 크루즈관광 수용태세 미비에 따른 관광객의 불편 및 크루즈산업으로 인한 지역경제 파급효과 미비로 도민의 부적정 시각이 높아짐

– 중국인 관광객은 대부분 단체 위주로 구성되어 있고, 여행사일정에 의존하다보니 형식적인 기항지로의 역할만 가능하며, 관광객들이 지역 상권 이용기회가 적어 지역경제 파급효과가 미미한 실정임

□ 제주시(제주항, 제주공항) 중심의 물류거점화 및 지리적 제약을 고려한 도외 물류 인프라 확충 및 물동량 자료를 위주로 하는 물류시설에 중점적으로 정책 추진

■ 2015년 국가물류시행계획 (제주권)

– 제주 내항지역은 여객 · 관광기능, 외항지역은 화물부두 해경 등 관공선 부두기능을 강화하여 물류기지 및 국제 관광거점으로 지속 육성

– 제주항은 제주도 관문항으로서 종합기능 확보 및 국제규모의 관광지원 항만으로 개발

– 서귀포항은 해군기지 기능과 국제관광을 연계한 크루즈항 기능의 조화로운 개발추진

■ 제2차 제주국제자유도시 종합계획(2011) (항만물류부분)

– 비　　전 : 유통 · 물류산업의 부가가치 창출 극대화

– 목　　표 : 물류비용 절감

– 추진전략 : 지역특성을 반영한 물류인프라 확충, 물류체계의 표준화 및 정보화, 친환경 물류서비스 제공, 협력적 네트워크 강화

■ 제주특별자치도 해양산업육성 종합계획(2015~2019) 중 해운물류부문

– 해운물류 비전 : 해운물류 부가가치 창출

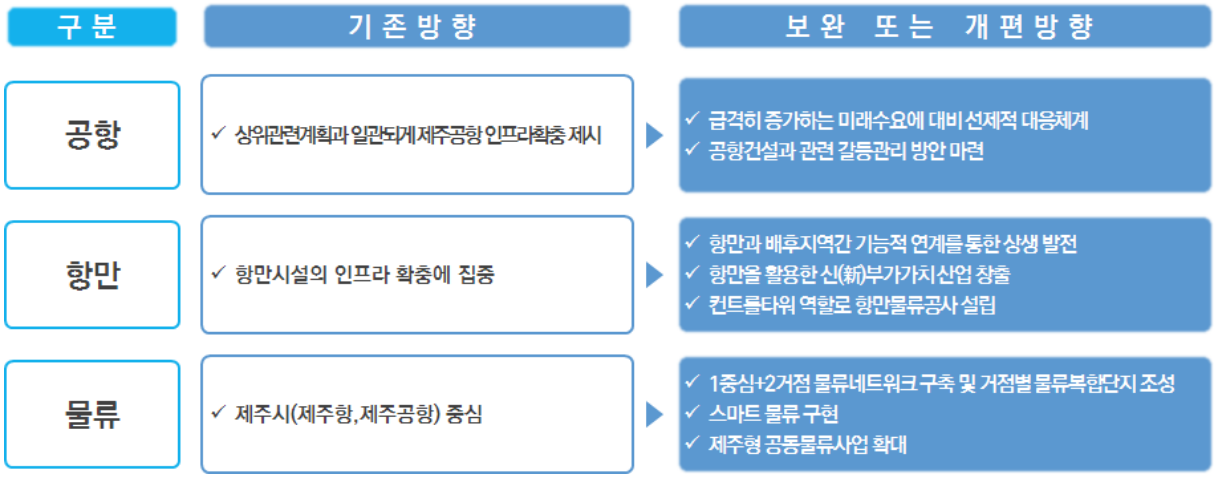
– 제주항만의 효율적 균형발전 및 시설 현대화를 위한 고효율 항만하역 시스템 구축

– 항만의 경쟁력은 여객화물량에 좌우되고, 이를 처리하기 위한 하역시스템의 선진화는 필수적이므로 효율화 방안 필요

– 제주항만은 하역장비의 현대화를 도모하고 있으나, 아직까지 전통적인 하역시스템에 의존, 항만노동인력 상용화가 되어 있지 않아, 단계적으로 상용화하여 부두 운영 효율성 제고 필요

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-94〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 3-1 : 제주공항 인프라 확충에 따른 지역발전 전략 마련

□ 기존공항의 지속적 활용과 발전 도모

■ 공항을 이용하는 관광객이 지속적으로 증가하고 있으므로 기존 공항을 이용하는 방문객의 편의를 위한 시설을 확충하여 공항과 함께 지속적으로 발전하는 도시 발전방향을 제시함

■ 제2공항이 건설되면 기존 공항의 기능이 축소될 수 있으므로 이에 대비한 기존공항의 지속적 활용과 발전을 도모할 수 있는 공항활용 정책방향을 검토함

□ 제2공항 주변 발전 계획 수립을 통한 미래도시 발전 모델 제시

■ 제2공항 주변지역에 대한 숙박시설, 호텔, 쇼핑몰 등 상업시설, 글로벌 교육시설, 물류시설, R&D 센터, 주거단지를 복합개발하여 글로벌 비즈니스 경쟁력을 확보함

■ 공항의 물류기능과 연계하여 EXPO 등 MICE산업과 물류산업기지를 계획하는 등 글로벌 비지니스 경쟁력을 확보함

〈그림 Ⅴ-95〉 제2공항 주변 발전계획 모델



□ 친환경 복합개발 유도와 고객편의를 고려한 편의시설 계획

■ 접근성 및 정시성을 향상시켜 공항 이용자의 서비스 향상

– 방문객 위주의 공항편의시설을 제공하고 제주도의 이미지를 제고할 수 있는 시설배치

– 제주도는 현재 공항이용자가 급증하고 있어 이용자 측면의 교통서비스 계획이 필요

■ 기후변화에 대응한 친환경 '녹색공항' 으로의 개발방향 설정

– 환경훼손 · 소음피해를 최소화 할 수 있는 공항개발방향 설정과 에너지절약형 공항 건축물 설계 등 공항 경쟁력 제고를 위한 녹색공항 전략 수립

□ 주민갈등을 최소화하는 주민참여형 공항정책 유도

■ 제주 공항인프라 확충에 갈등관리방안을 마련

– 대상지 선정 후 제2공항 건설이 추진되는 단계에서 주민갈등을 최소화하기 위한 PI(Public-Involvement)제도의 운영

– 향후 기존공항 확장대안과 신공항 건설에 대한 제주도민들의 합의와 제주 인프라 확충에 대한 효율적이고 현실적인 사업타당성을 검토하여 제주공항의 개발방향을 제시

– 갈등이 발생하면 공공기관과 이해관계자들이 상호신뢰를 바탕으로 갈등조정협의회를 구성하여 운영규칙 등에 관한 사항들을 상호협의를 통해 해결방안을 마련

실천전략 3-2 : 항만의 경쟁력 강화와 기능적 연계를 통한 상생 발전

□ 항만의 효율적 운영 및 서비스 향상을 통한 경쟁력 강화

■ 항만의 기능변화에 부응하는 항만을 운영함

– 항만 경쟁은 규모의 경쟁에서 벗어나 항만의 효율(싼 가격으로 질높은 서비스 제공)이 경쟁력을 좌우하게 됨

– 항만의 발전을 위해서 기간항로(정기항로) 네트워크 구축을 통한 연계수송능력이 확충됨

■ 항만이용자에 대한 맞춤 서비스를 제공함

– 항만이용자는 개인보다 기업이 많으므로 개별 기업의 특성에 맞는 맞춤서비스를 제공함

– 항만관련 네트워크를 구성하여 항만관련 필요정보를 수요자에게 제공하고 개벌 수요자의 요구를 파악함

– 항만서비스지표를 개발하여 항만이용자의 수요 변화에 부합하는 항만 서비스를 제공함

– 연계수송망 확충, 배후경제권의 활성화, 인력공급의 유연성을 확보함

〈표 V-81〉 항만의 경쟁력 강화 방안

연계성	편의성	가변성	효율성
· 효율적 연계성 강화	· 항만비용의 인하	· 기항빈도 확대	· 해당 항만 특유의 비즈니스 모델 구축
· 배후연계수송능력 확충	· 화물처리시설 능력 확충	· 항만의 대형화 (석선 보유수 등)	· 항만공사제(PA) 도입
· 다양한 물류서비스 제공	· 부두내 화물무료 장치기간 연장	· 항만의 기능성 정립	· 지자체의 항만조직 강화
· 통관절차 간소화		· 항만운영인력의 선진화	· 민자유치활성화

출처: 이주원, 「국내 중소형 항만의 경쟁력 강화방안에 대한 연구」 재정리, 중앙대학교

■ 저탄소녹색항만 운영으로 지속가능성을 확보하며 자연의 생태 · 특성 극대화 및 자원절약적인 항만 운영관리정책 추진 필요

– 청정 제주를 위해서 단순한 화물의 수송 · 물류기능 이외에도 에너지 절약적, 지속가능한 항만의 운영관리가 항만도시정책에서 매우 중요함

– 환경친화적 항만물류수송체계의 전환, 항만컨테이너 운영부두의 에너지 절감, 환경친화적 항만운영기술 등을 적용하여 운영함

■ 항만운영으로 악화되는 연안환경시설 개선이 필요함

– 해양폐기물은 항만도시에 해안관광의 축소, 어업손실, 주민과 관광객의 건강 · 안전의 위협, 막대한 수거비용의 낭비 등 악영향을 미침

– 해양폐기물 처리기본계획수립, 해양폐기물의 수거방법의 체계화, 해양폐기물 처리방법의 개선, 만간참여의 활성화 대책 수립이 필요함

□ 항만의 지역경제에 대한 선도적 기능 강화를 위한 신(新)부가가치 산업 창출 필요

■ 크루즈 전용 국제여객터미널 및 크루즈부두 등 인프라 뿐만 아니라 크루즈관광객 편의를 위한 지원기능의 인프라를 조성하여 크루즈 수용태세 강화 및 크루즈산업기반을 확충함

– 초대형선의 세계적인 운항 보편화에 따른 초대형선 유치와 이에 맞는 항만 육성을 통해 항만 경쟁력을 강화하고 있는 주요도시의 항만 개발방향의 추세를 감안하여 조성함

– 입도 방식의 다변화와 크루즈 산업의 활성화를 기할 수 있는 관광거점으로의 기반조성하여 한중일 연안도시 및 남해안지역 등 연안도시간의 크루즈 항로 선점을 위한 경쟁에서 차별화할 수 있는 기반을 조성함

– 제주항과 강정 민군복합형 관광미항의 크루즈항 연계 및 역할에 대한 상호 전략을 구축하여 크루즈 배후지역의 관련 산업 육성함

– 장기적으로 제주 크루즈산업 특구를 조성하여 크루즈선 접안 후 출항시 까지 종합적인 지원을 가능하게 하여 장기 정박 및 체류시간 연장 등 지역경제 활성화를 위한 낙수효과를 유발할 수 있도록 기반을 조성함

– 기존 항로의 대형화 및 고속화를 추진하고, 새로운 여객 수요 창출을 위한 항로 증·개설 및 정기화를 추진함

■ 어항 및 항만배후부지 유휴공간을 활용한 마리나 시설 확충을 통하여 연안 공간의 효율적 이용과 지역주민의 소득창출 공간조성으로 해양레저관광산업 활성화 및 해양복합공간을 조성함

– 국가 지정 마리나 항과 휴먼어항 또는 요트 계류장을 연계하여 네트워크 방식의 마리나 개발로 어항과 마리나시설을 혼합하여 공존할 수 있는 공간계획을 마련함

– 제주 마리나 허브항을 선정하여 집중적인 인프라 구축을 통한 시너지 효과 확충함

*화순항의 경우 연안항으로 수심확보가 용이하고 좌측으로 용머리 해안 등으로 바람의 영향을 적게 받으며, 항계내의 파제벽 등이 기 계획되어 있어 자연적·인공적 조건을 적절히 갖추고 있음

〈그림 Ⅴ-96〉 항만의 신(新)부가가치를 창출할 수 있는 연계산업기반 인프라 조성



□ 항만의 지속가능 발전과 도민 삶의 질 향상을 고려한 항만배후지역 조성

■ 항만과 배후지역간의 기능 및 개발사업을 통한 항만 및 도시기능의 연계성을 강화함

– 항만기능과 도시기능이 분리되어 있고, 항만개발도 기반시설 확충에 치중하여 항만도시 공간을 정합적으로 개발하는 것이 미흡함

– 홍콩과 싱가포르를 보면, 이들 항만의 국제적인 경쟁력이 강화된 것은 입지 · 지리적 장점도 있지만, 항만 및 도시기능의 연계를 통한 항만도시정책을 실행한데 기인함

■ 전담 행정조직과 전문인력 확보 등의 제도적 기반 강화

– 항만과 항만도시의 상생발전을 위하여 항만도시과를 신설하여 항만행정 전문가 배치, 항만도시의 전문성이 증대됨

■ 항만기능과 연계한 항만도시 특성화전략을 강구하여 선택과 집중을 통한 차별화 전략을 수립함

– 항만환경의 변화와 항만정책의 동향을 검토하여 항만을 통한 고부가가치 산업 창출

– 친수문화공간, 휴양레저공간, 상업공간 등 항만공간의 복합 활용을 증진할 수 있는 차별화된 항만배후단지 연계 조성

〈그림 Ⅴ-97〉 배후지역과 연계한 복합기능 항만 조성사례
(제주신항 기본구상안)



출처: 제주특별자치도, 2015.6.「제주신항 기본구상(안) 공청회자료」

□ 항만 및 항만고부가가치 산업의 시너지 효과를 극대화하기 위한 컨트롤 타워 역할로 해운항만물류공사 설립

■ 항만의 관리주체였던 제주도에서 공기업으로 관리운영권을 이관함에 따라 항만운영의 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식 및 재정의 독립성 강화가 가능함

– 크루즈 산업 및 신항만계획 등에서 발생하는 수익과 연계하여 수도권 해상물류체계 개선, 수출입 해상 직항로 개설, 항만물류지원센터 조성 등 제주지역 항만물류 산업 육성 도모의 역할이 가능함

– 사업의 다각화를 통한 안정적으로 수익을 창출하고 투자된 시설 등을 효율적으로 운영하여 투자수익을 높여 다시 항만개발 및 운영에 재투자함

■ 항만과 배후도시의 시너지효과 창출과 지역경제 활성화에 기여함

– 항만물류산업의 적극적인 육성, 기존 지역산업경제기능과 항만물류산업을 연계할 수 있도록 가치사슬을 이루는 지역산업생산체계를 구축함

– 항만물류인재 육성이나 항만물류산업 관련 통계생산·조사업무, 항만친수사업 등 지역과 항만을 위한 사업을 추진함

– 화물의 유통, 가공, 포장, 정보, 무역, 전시 등의 기능을 갖춘 종합물류기능을 담당하여 부가가치 화물 창출형 항만으로 조성을 위한 역할을 담당함

■ 지속가능한 도민주도형 자본 순환체계 마련하고 도민의 자발적 참여를 유도할 수 있는 민관협력 프로그램을 개발함

– 도민 또는 시민단체가 항만 운영에 참여하거나 감시할 수 있는 시스템을 도입하여 도민·항만·도시가 유기적 관계를 형성하여 도민주도형 자본 순환체계를 마련함

실천전략 3-3 : 거점별 특성을 고려한 스마트 물류 네트워크 구축

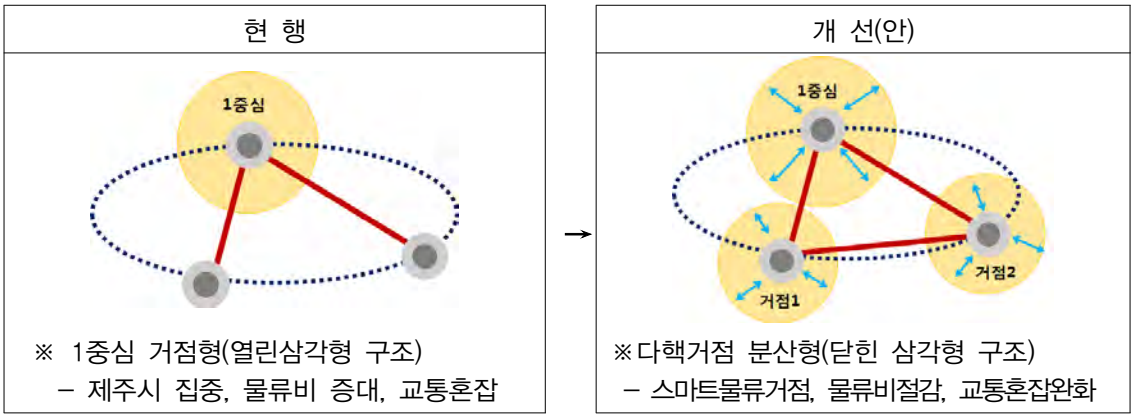
□ 지역경제 활성화를 위한 거점 중심의 물류네트워크 및 인프라 확충

■ 지역균형적 물류기반을 고려한 1중심 2거점 물류네트워크 구축과 물류단지조성으로 도내외 물류중심체계를 개선함

– 거점의 기능에 따라 B2C(사업자-소비자간) 중심의 O2O(online to offline) 플랫폼으로 조성함

– 물동량을 거점별로 집적하여 규모의 경제효과와 자원공동활용 등의 효과가 예상됨

〈그림 V-98〉 제주도 물류체계 개선 개념도(예시)



〈표 V-82〉 제주도 거점별 기능 및 역할 분담(예시)

구분	주요기능	역할
1중심	항공/항만 물류	물류거점, 제주시 원도심 활성화
1거점	항만 물류	물류거점, 서귀포시 원도심 활성화, 균형발전거점육성
2거점	항공 물류	물류거점, 신개발지 조성, 균형발전거점육성

■ 거점별 특성 및 산업간 연계를 고려한 복합물류단지를 조성함

– 공항, 항만의 배후단지를 활용하여 물류산업의 새로운 거점으로 조성하여 물류산업의 경쟁력 강화하고 도내 자본을 기반으로 한 물류산업 기반을 마련함

– 신유통트렌드 관련산업, ICT산업 등을 포함한 복합형 물류단지로 개발하여 물류 · 유통산업과 ICT 산업의 연계를 촉진하고, 보관보다는 환적(Transit) 중심, B2B(기업-기업간)보다는 B2C(사업자-소비자간) 중심으로 운영함

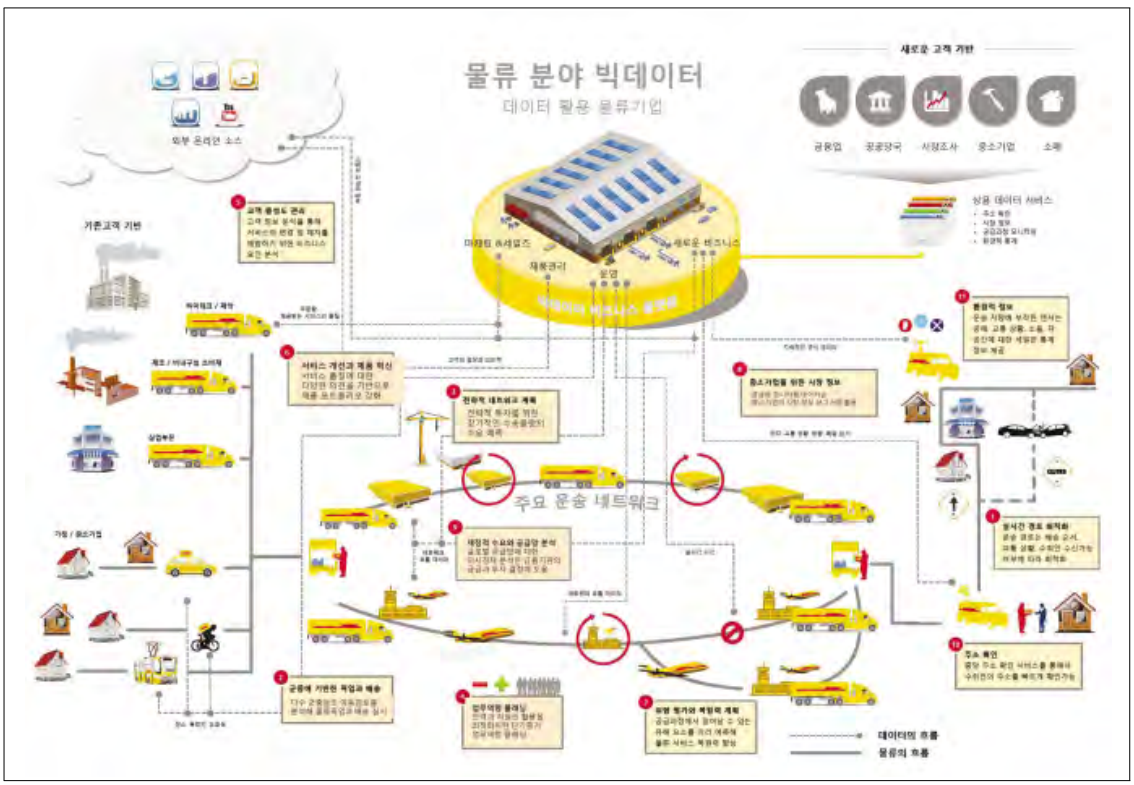
– 사물인터넷 (IoT)과 클라우드 기반의 스마트 SCM (Supply Chain Management) 인프라를 구축하고, 최근 식자재 품질 문제로 중요성이 부각되고 있는 Cold Chain 확충에도 활용함

□ 물류의 전분야에 걸쳐 IT기술, 센서, 정보통신 및 제어기술 등의 융복합을 통한 스마트물류(Smart Logistics) 구현

■ 고도화되고 선진화된 종합 물류 서비스 제공을 위해 실시간으로 제품의 빅데이터(Big Data)를 수집하고 이를 기반으로 분석된 정보를 물류 영역에 제공하는 최적화된 종합 물류 서비스 제공하여 물류 운영의 효율화와 비용절감을 유도함

– 기존의 인프라 위주의 물류시스템은 실물흐름(Material)과 정보흐름(Infomation Flow)의 불일치로 공급자와 수요자 간의 제품 이동시 실시간 추적이나 정확한 물량 파악이 어려워 물적 · 인적 자원 낭비가 초래됨

〈그림 Ⅴ-99〉 물류분야 빅데이터 활용



출처: 「CLO 통권 62 호(7-8 월호) "비스지스 혜안을 묻다" 물류유통 유망 빅데이터 스타트업 11 選」
(http://cafe.naver.com/wangdome123/4510)

■ 산업-기술간 융복합을 통한 전자상거래 활성화를 위한 컨설팅 마케팅 등 연관산업을 유치함

– 전자상거래업체의 원스톱 업무처리 지원을 위해 인센티브 부여 등 연관산업 유치를 유도함

– 핀테크(fintech : 금융(finance)과 기술(technology)이 결합한 서비스), 빅 데이터 분석 등 ICT 산업과 관세, 고객지원, 컨설팅 등 물류유통산업과 연계되는 지식기반 산업을 유치 함

■ 정보시스템 통합 및 개방을 통한 사용자 맞춤형 물류서비스 통합정보망 구축으로 실시간 물류서비스를 구현함

– 기관 및 단위업무 중심으로 구축 운영하고 있는 정보시스템을 통합하고, 정보단절로 인한 비효율적 업무절차를 개선하여 서비스 제공자 중심이 아닌 이용자 중심의 서비스체계로 전환함

– 타기관, 민간정보의 수집을 통한 가치 있는 정보생산 및 다양한 분석 및 예측을 통한 물류 효율화 실현을 위하여 실시간 물류서비스를 구현함

■ 그룹의 배송 네트워크, 포워딩(발송과 배송), 로지스틱 기능을 집결하여 시공간 효용 극대화를 통하여 물류혁신을 구현함

– 시설의 집단화 · 첨단화를 통하여 시공간 효용 극대화할 수 있도록 부가가치 기능을 창출함

- 단순한 물류터미널 시설을 24시간 운영이 가능한 공간으로 활용함
- 스피드 통관, 크로스머지 등 한 공간에서 다용도로 제공함

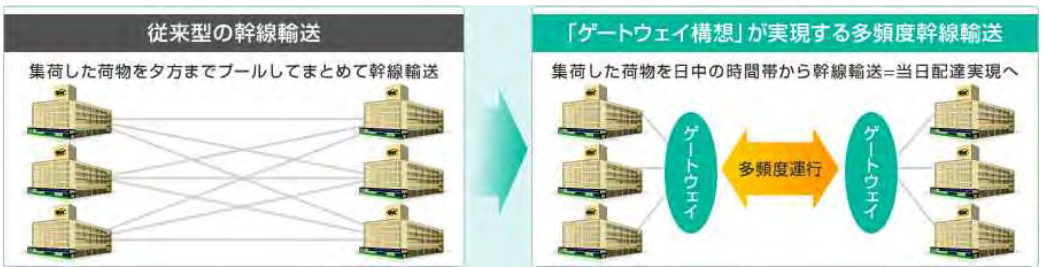
– 국내외 해외의 결절점에 배송 네트워크를 구축하여 육해공 멀티수송, 발착 동시 스피드 처리, 최첨단설비 기기를 갖춘 물류시설임

– 지역과 더불어 성장하기 위한 일자리, 지역 여가시설, 물류산업의 현장을 체감할 수 있는 지역일체형 물류시설을 운영함

〈 일본 하네다 크로노게이트(Haneda Chronogate) 〉

- 물류 개혁
  - 스피드 통관 : 제주항만 및 공항으로 도착하는 상품의 수입 통관
  - 크로스 머지 : 도내외 상품을 집약하여 출하하고 창고와 물류시설로 다시 이동할 필요없이 바로 출하가 가능
  - 설비를 갖추고 재고를 최소화 하여 리드타임(상품적재)를 줄임
  - 온디맨드 인쇄 : 사용빈도에 따라 팜플렛과 주문서를 인쇄 발송
- 물류운송체계(게이트웨이 구상)

〈종전 간선수송〉 〈게이트웨이 구상의 다빈도 간선수송〉



출처: 애마토운수. 2014.「 "게이트웨이 구상" 브로슈」

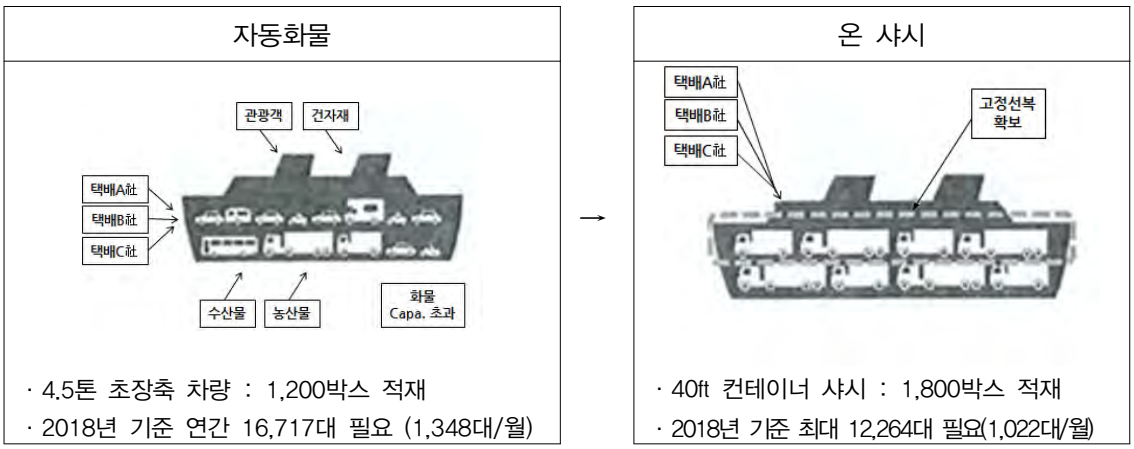
□ 물류산업의 효율화 및 선진화를 위한 제주형 공동물류 사업모델 창출

■ 해상 공동수송 : 택배 적용

– 현재 4.5톤 차량을 이용하여 운영되는 택배화물운송을 컨테이너 샤시 방식으로 전환하여 해상공동수송의 효율성을 높이고 비용 절감을 유도함

* 제주도 물류 여건상 컨테이너 전용 항만 구축이 어렵기 때문에, 컨테이너 크레인, 야드 크레인과 같은 일반적인 항만시설을 사용하기 보다는 온–샤시방식을 적용하여 초기투자비용은 줄이고, 컨테이너 운송의 장점을 획득함

〈그림 V–100〉 자동화물, 온–샤시 방식 비교

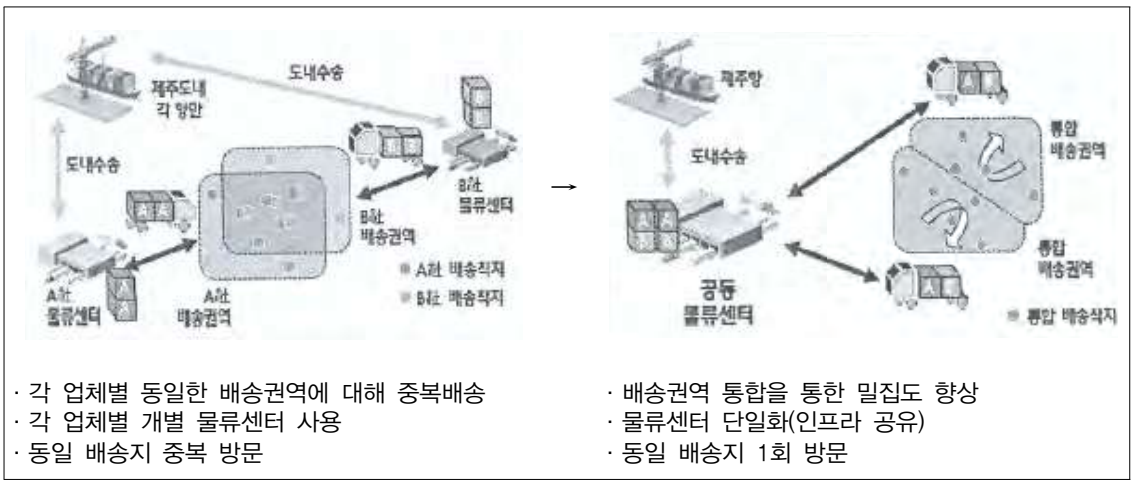


출처: CJ대한통운. 2015.5. 「제주도 도내,외 공동물류지원사업 컨설팅 용역」

■ 도내 공동배송 : 택배, 생필품 유통에 적용함

– 업체별로 수행되고 있는 도내 배송을 단일 물류센터 기반의 공동배송으로 전환함

〈그림 V–101〉 제주도내 공동배송 개념

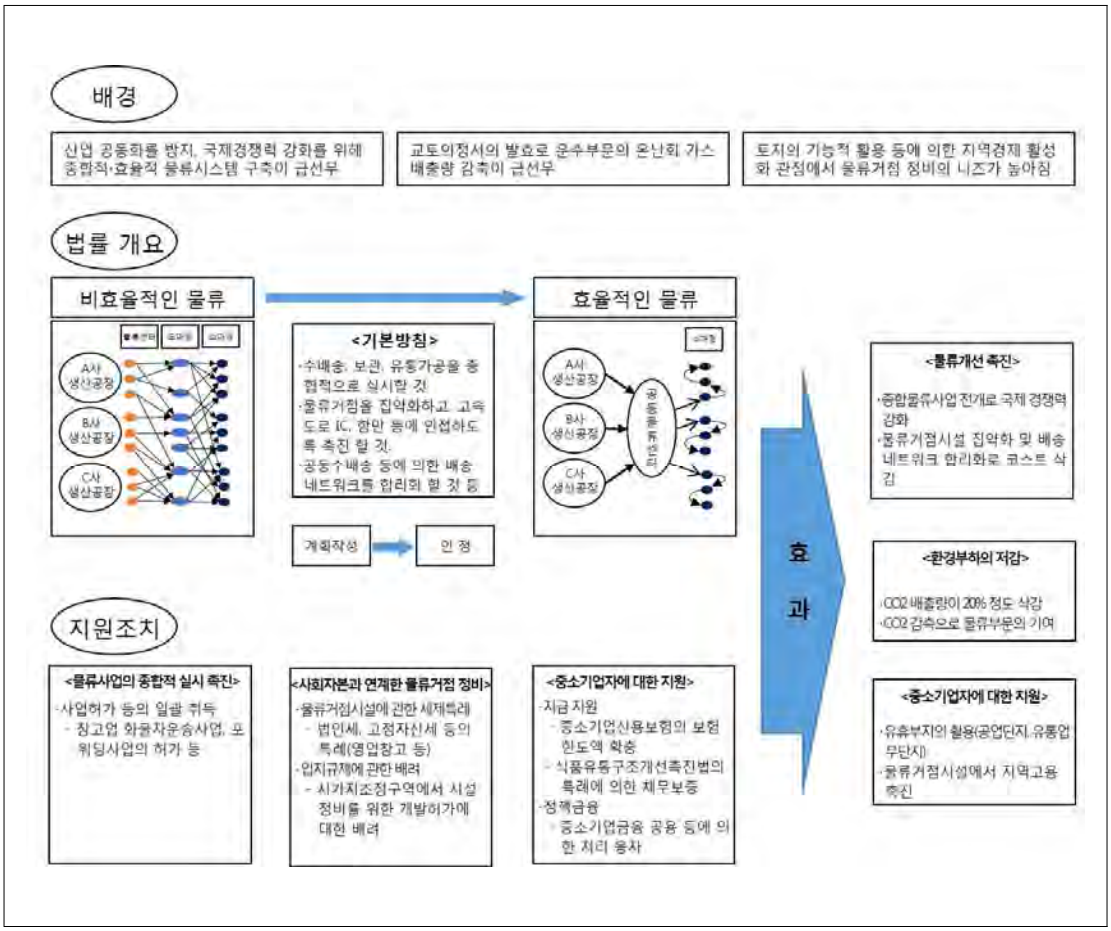


출처: CJ대한통운. 2015.5. 「제주도 도내,외 공동물류지원사업 컨설팅 용역」

■ 물류의 종합화 및 효율화를 지향하기 위해서 이에 대한 계획의 인정 및 관련 지원조치를 규정한 법 또는 정책을 마련함

– 각 거점별 물류단지를 중심으로 하여 수송, 보관, 하역, 유통가공을 일괄적으로 수행하여 유통 · 물류업무을 종합화함

〈그림 V-102〉 일본 물류효율화법 개요



출처: 일본 국토교통성

■ 신개념 화물운송수단 및 물류인프라 확충을 통하여 친환경 녹색지역물류체계로의 전환을 위한 친환경 물류시스템을 도입함

– 온실가스절감을 위한 친환경 운송수단 도입과 도시교통체계와의 연계한 물류측면의 간선수송 네트워크를 구축함

– 친환경 물류시설 건설 및 개량과 물류활동의 공공성 및 안전성을 확보할 수 있는 통합관리시스템를 구축함

– 지구단위 관점에서 도시물류 조업여건 개선 및 물류 혼잡지역 정비하여 도시내 신속한 물류환경 및 교통 · 주차 등 체계를 정비함

(4) 기대효과

■ 크루즈, 해양관광 등 항만을 활용하여 신부가가치를 창출할 수 있는 성장 동력을 지원할 수 있는 연계산업기반 조성하여 지역경제 활성화를 도모함

■ 복합기능 도입으로 항만뿐만 아니라 인근 지역경제 활성화 거점으로 역할을 담당함

– 제주도에서 중점적으로 추진하고 있는 크루즈 및 관광레저산업 등과 연계한 지원 인프라 확충으로 시너지효과를 창출함

■ 해운항만물류공사 설립으로 불합리하게 운영되던 물류구조 개선 및 도민주도형 자본순환 체계로 운영 유도하여 지역경제 활성화 및 다양한 신규사업을 운영할 수 있는 기반을 마련함

– 항만은 물류수요를 창출하고 지역경제는 항만을 중심으로 발전하는 선순환구조를 가지고 있으므로, 전문가를 채용하여 제주도의 항만물류 전문성이 증대됨

■ 1중심 2거점 물류 네트워크 및 물류복합단지 구축으로 물류비 절감 및 물류 환경이 개선됨

추진전략 4　건강하고 편리한 수준 높은 도시기반 조성

(1) 현황 및 문제점

□ 제주특별자치도의 4대 부문별 건강수준에서 비만율과 걷기 실천률 취약

- 일반적으로 건강장수도시로 알려진 제주특별자치도이지만 비만율이나 걷기실천률 측면과 심리건강수준이 저조한 것으로 나타남
- 건강행태 부문에서 음주율은 평균값에 비해 다소 낮으나, 흡연율은 비교적 높고, 걷기 실천률은 매우 저조한 편임
- 질병이환 부문에서 비만율은 24.4%로 평균인 22.1%에 비해 높으나, 고혈압, 당뇨병, 고지혈증 유병률은 전국평균값에 비해 낮은 수준임
- 심리건강부문에서는 스트레스인지율과 우울감경험률 수준이 전국평균에 비해 높음

〈표 V-83〉 제주특별자치도 도민의 건강수준

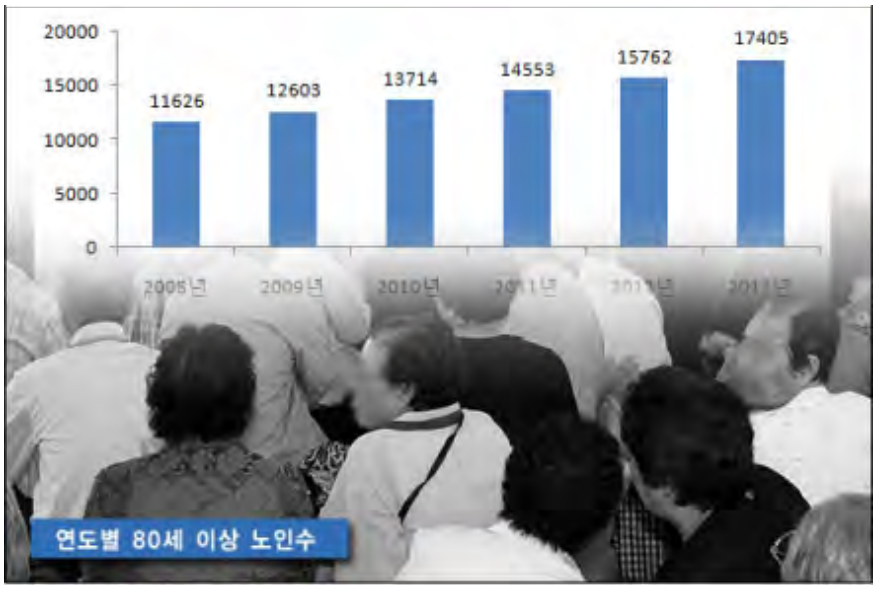
구분	지표	지역값	분포 0% 50% 100%	전국평균
건강행태	흡연율	28.4%		25.4%
	음주율	52.5%		54.4%
	걷기실천율	32.1%		50.5%
질병이환	비만율	24.4%		22.1%
	고혈압유병률	13.5%		13.9%
	당뇨병유병률	4.5%		5.2%
	고지혈증유병률	3.7%		5.3%
심리건강	스트레스인지율	30.9%		26.9%
	우울감경험률	8.8%		7.0%
건강인식	주관적건강수준인지율	52.5%		48.5%
	오늘의 건강상태(EQ-VAS)	75.3%		75.4%

출처: 김은정 외. 2013.「사례로 본 우리나라 건강장수도시의 특성과 시사점」. 국토연구원

□ 평균수명의 증가로 활백시대(건강 100세, 활동 100세 이상의 삶을 의미) 도래

■ 제주도는 고령화 사회에 접어들면서 도내 80세 이상 노인만 2만명에 육박함

〈그림 V-103〉 제주도 연도별 80세 이상 노인수(명)



출처: 김정호기자. 2014.3.11.「제주치매노인 4000 명에 연 100 명 실종, 대책은?」. 제주의소리

■ 제주도의 평균 기대수명은 2040년 여자 93.0세로 가장 높으며, 남자 84.4세로 서울(85.1세) 다음으로 높은 장수도시임

■ 평균수명 증가로 인하여 사전 예방적 건강수준 향상을 위한 정책 개발 및 인프라 확충 필요

□ 제주도 주민의 건강 수준 적신호

■ 2014년 지역사회 건강조사 결과에 따르면, 고위험 음주율(20.9%, 1위), 비만율(28.3%, 1위)이 전국최고 수준이며, 흡연율(46.1%, 3위)이 꾸준히 상위권에 위치함

■ 걷기실천률(32.3%, 16위), 점심식사 후 칫솔질 실천률(48.2%, 17위), 중증도 이상 신체활동 실천률(19.4%, 17위)은 전국 최하위임

■ 또한 고령자가 늘면서 1월말 현재 보건소에 등록된 치매노인만 4,208명이며 이중 2,524명은 가정에서 생활하고 있고 나머지 1,684명은 요양원 등 의료시설에서 보호를 받고 있음[22)]

■ 청정한 자연환경과 지역단위의 교류 및 노인 취업률(일자리)이 높아 현재 기대수명은 높지만, 건강하고 활기찬 노후생활을 위해 체계적이고 종합적인 건강관리 캠페인 필요함

22) 김정호기자. 2014.3.11.「제주치매노인 4000명에 연 100명 실종, 대책은?」. 제주의소리

□ **장애인 등록인구 증가에 따른 장애인 복지수요 증가**

■ 장애인 등록인구의 증가에 따른 장애인 복지수요가 증가됨에 따라 복지예산의 증가, 현물 및 바우처 등의 지원이 확대되고 복지정책은 강화되고 있으나, 장애인이 불편함 없이 이동할 수 있는 도시기반 시설은 부족한 실정임

■ 무장애(베리어프리) 도시를 지향하고 있으나, 여전히 장애인은 완전하게 지역사회에 통합되지 못하고 있고, 배리어프리는 기존환경에 불편을 느끼는 장애인과 같은 사회적 약자에게 특별하게 무언가를 해줘야한다는 사고를 일반시민사회에 인식하고 있음

■ 과거보다 편의시설의 증가가 장애인뿐 만 아니라 짐이 많은 사람, 노인, 임신부, 영유아를 동반한 사람 등 다양한 시민들의 편의 도모, 도시환경을 더욱 더 편리하게 하고 있지만, 장애인, 여성, 노령자, 교통약자 등이 생활하기에 불편함

□ **제주지역 장애인 편의시설에 대한 설치실태가 다른 지역과 비교해 양호하나 공공기관의 편의시설 미흡**

■ 보건복지부가 최근 발표한 '2013년 장애인 편의시설 설치 실태조사'에 따르면 제주지역은 공공건물과 주택 등 14만5,576곳의 조사대상 편의시설 가운데 실제 설치수는 10만 2,906곳으로 70.7%로 조사되었고, 이는 전국 17개 시 · 도 가운데 5번째이며, 전국 평균 67.9%보다 2.8%포인트 높음

■ 그러나 도내 공공기관, 금융기관, 음식점, 소매점 등의 장애인 편의시설이 여전히 미흡한 것으로 나타남

■ 2014년 제주장애인자립생활센터가 발표한 장애인 접근성 모니터링 결과에 따르면, 도내 근린생활시설 500곳 가운데 휠체어 이용자가 주출입구 접근이 가능한 곳이 405곳(81%)으로 나타났지만, 장애인화장실 등 장애인 편의시설에 대한 접근성 및 적정설치수 비율은 낮은 수준을 보임

■ 2014년 (사)제주장애인인권포럼에서 발표한 제주시 지역 공중화장실 장애인편의시설 모니터링 결과자료집에 따르면, 제주시 도심지역 공중화장실은 전체 91개소가 설치되어 있으나, 장애인화장실이 설치된 공중화장실은 56개소(58%)개로 파악됨

■ 하지만 실제 모니터링 결과 3개소는 장애인화장실이 없는 일반 화장실이었으며, 화장실 자체가 폐쇄된 곳도 2개소로 조사되었고, 출입가능한 화장실은 48개소임

□ 중국인 등 외국인 관광객 및 거주자가 증가

■ 외국인 관광객을 포용하면서 이들이 가진 문화적 다양성을 새로운 성장동력이자 가치로 활용할 수 있는 기반이 부족하여 중국자본에 의한 자본잠식 위기감 등으로 중국인 관광객에 대한 반감 및 갈등이 표면화되고 있음

□ 세계 최고 관광지를 지향하는 제주 도약의 기본 인프라로서 미흡

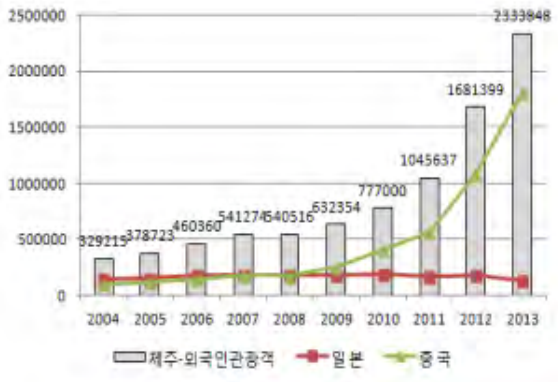
■ 특히, 최근 제주의 외국인 관광객 급증에 따른 인프라로서 한계가 직면하고 있음

■ 외국인 관광객은 최근 매년 15% 내외 수준으로 급증 2014년 333만 명에 이루고 있음

■ 최근 10년 간(2005~2014년) → 2008년 50만 명, 2011년 100만 명, 2014년 333만 명에 이르며 중국 관광객은 2014년 286만 명으로 전체의 85.9% 차지함(절대적)

〈표 Ⅴ-84〉 제주특별자치도 외국인 관광객 증가 추세

연도	전체외국인(명)	일본	중국
2005	378,723	151,419	115,199
2006	460,360	183,168	142,912
2007	541,274	183,240	176,878
2008	540,516	177,459	174,902
2009	632,354	183,168	258,414
2010	777,000	187,790	406,164
2011	1,045,637	173,700	570,247
2012	1,681,399	180,357	1,084,094
2013	2,333,848	128,879	1,812,172
2014	3,328,316	96,519	2,859,092



(2) 기존정책 평가

□ 지자체의 건강도시 구현 노력

■ 찾아가는 건강관리와 건강마을 사업

– 경로당, 노인대학 등과 연계한 건강·영양·신체활동 교육과 '고혈압·당뇨병 관리 시범마을' 사업 등 밀착형 지역 건강관리사업 운영

– 노인대학과 연계하여 유연성체조, 영양·비만·음주예방·신체활동 등 통합적인 건강관리서비스를 제공하는 '건강한 실버! 건강 지킴이 교실'을 운영하는 등 많은 찾아가는 건강교육사업을 수행

■ 노인 장수수장 지원

– 2011년 10월 12일 제주도는 도내 100세 이상 노인들에게 종합노인복지서비스제공을 위하여 「제주특별자치도 장수노인 수장 지급 및 100세 이상 노인보호·지원조례」를 제정·공포

□ 제주특별자치도 유니버설디자인조례

■ 제정이유

– 유니버설 디자인의 기본이념과 기본적인 사항을 제주도민들에게 널리 보급하기 위하여, 도민, 사업자, 도지사의 역할을 규정하여, 도민들이 보다 쾌적하게 살아갈 수 있는 도시환경을 만들고자 제정

■ 주요골자

– 도민, 사업자 및 도지사의 역할에 관한 사항 (안 제6조~안 제8조)

– 계획의 수립, 의견청취, 결정 · 고시 및 변경 (안 제9조~안 제10조)

– 학술기관 등과의 협력, 인재 육성 (안 제10조~안 제11조)

– 민간 시설물의 정비 지원에 관한 사항 (안 제12조)

– 위원회 설치 및 구성 등에 관한 사항 (안 제13조~안 제20조)

– 유니버설 디자인센터 및 디자인 주간에 관한 사항 (안 제21조~안 제22조)

□ **외국인 지원정책은 타 시도에 비해 상대적으로 양호하나, 다문화가족, 다문화교육, 외국인노동자에 대한 지원(소위 방문근로자 정책 및 동화정책)에 주로 초점**

■ 2012년 제주특별자치도 외국인자문위원회 설치운영 조례 제정

– 외국인자문위원회는 관광, 생활 및 인프라, 제주사회의 이해의 3개 분과위원회에 총 25인(외국인 18인, 내국인7인)으로 구성되어 있으며, 국제자유도시 조성과 추진을 위한 정책수립과 시행, 제주자치도 외국인관련 정책수립과 시행, 제주자치도 거주 외국인 지원정책 등에 대한 자문

■ 타시도에 비해 상대적으로 양호한 외국인 지원정책

– 법무부는 17개 광역시·도 중 제주도가 상대적으로 외국인정책 추진실적이 가장 우수한 것으로 평가

■ 다만, 외국인을 수용하는 차원의 다문화 정책에 초점이 맞추어져 있음

– 제주도의 외국인에 대한 행정적 지원은 다문화가족(도 여성정책과), 다문화교육(도 교육청), 외국인노동자(도 종합고용지원센터)의 부문에 한정되어 있으며, 그로 인해 행정기관의 지원도 산발적으로 이루어지는 한계

■ 제주가 가진 문화적 다양성을 자산, 기회로 활용하여 다양한 문화의 융합

– 다양성을 무시하거나(guest worker 접근), 다양성을 부인하거나(동화주의), 다양성을 너무나 강조해 문화적으로 명확히 구분되는 집단 간 장벽을 강화(다문화주의)시키는 등의 한계가 나타날 수 있음

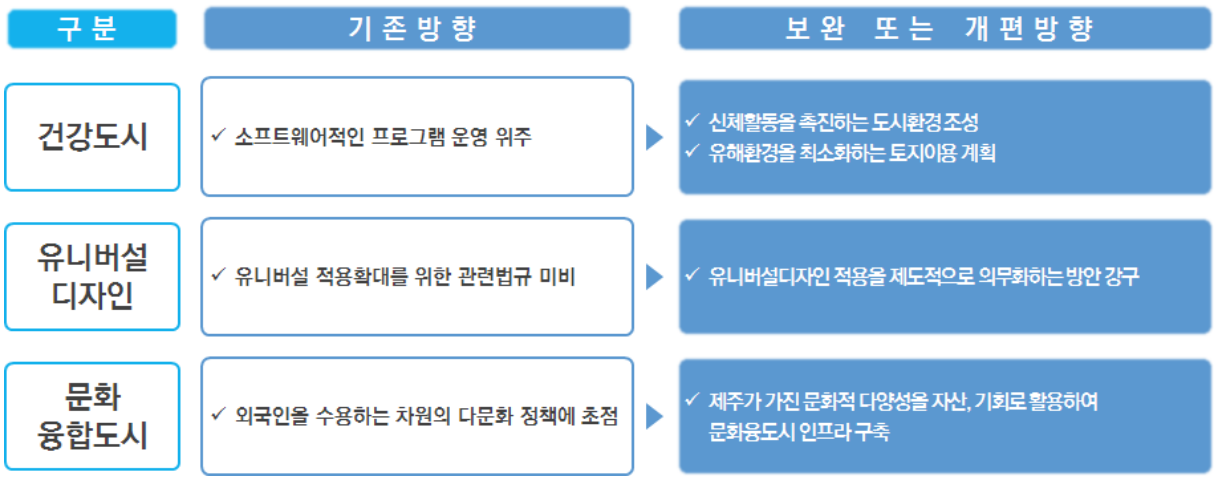
〈표 Ⅴ-85〉 문화융합정책(Intercultural Policy)의 특징

	Non Policy (정책없음)	Guest Worker Policy (방문근로자정책)	Assimilation Policy (동화정책)	Multicultural Policy (다문화정책)	Intercultural Policy (문화융합정책)
소수집단 조직	무시.	제한된 수의 이슈들에 대한 비공식적 협력	시가 그들을 인정하지 않음	시가 그들을 권한위임의 중개자로서 지원	시가 그들을 통합의 중개자로서 지원
노동시장	무시. 불법거래시장 눈감음	최소한의 규제: 선언적 지원은 제한	일반적인 선언적 지원: 비민족적 기준	비차별 정책: 훈련/고용에 대한 차별 철폐	비차별 정책: 문화융합역량과 언어적 스킬 강조
주거	이민자 주거 필요성 무시. 임시 피난처 위기에 반응	단기적 주택 해결책: 민간부문에 대한 최소한의 규제	쇼셜하우징에 대한 동등한 접근: 비민족적 기준. 주거시장에서 특정 민족에 대한 차별을 무시	비차별 정책 알리기. 쇼셜하우징에 대한 차별 철폐	비차별 정책 알리기. 민족에 대한 모니터링, 민족적 주거 혼합 장려
교육	이민자 자녀에 대해 충분하지 못한 인식	학교에 이민자 자녀 등록	해당국의 언어, 역사, 문화 강조. 시는 추가적인 스쿨링에 대해 무시하거나 중지	다양한 학교들을 위한 특별한 지원. 모국어 지원. 종교와 문화적 교육.	해당국과 그들의 언어, 문화에 대해 교육. 모두를 위한 문화융합역량. 인종차별(격리)폐지
정책초점	이민자들을 시큐리티 문제로 취급	이민자들에 대한 규제, 모니터링, 추방의 주체로서 정책	이민자 지역에 대해 고자세를 취하는 정책	사회복지자로서의 정책. 능동적으로 인종에 대한 비차별 강화	민족간 갈등관리의 중개자로서 정책

출처: EC. 2013. 「The intercultural city step by step: practical guide for the urban model of intercultural integration. (appendix I)」

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-104〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 4-1 : 근린환경 개선을 통한 건강도시 조성

□ 근린 신체활동을 촉진하는 도시환경 조성

- 주거지 근처에 사무실, 학교, 소매점, 문화시설, 레크레이션 시설 등을 함께 배치하여 토지이용 혼합을 유도하고, 보행 및 자전거 통행을 활성화함
- 보행 활성화를 위해 보행로의 연결성을 높이고, 안전한 보행환경을 확보, 대중교통 결절지점에 대한 접근성을 높이고, 대중교통 수단간 연계성을 강화하여 사람이 우선하는 보행환경을 조성함
- 공원, 녹지, 수변공간 및 산책로는 주거공간과 업무공간으로부터 보행 및 자전거 접근이 가능하도록 계획하여 물리적, 심리적 접근성을 향상함

□ 건강 유해 환경을 최소화하는 토지이용 계획

- 소음, 공기오염, 악취 등 주거지에 유해한 영향을 끼칠 수 있는 용도는 충분히 이격시켜 배치함
- 복잡과밀 환경으로 경관, 조망, 일조 등이 침해되지 않도록 건물의 높이 및 밀도를 조절함
- 야간에도 안전하게 이용할 수 있도록 상대방의 얼굴을 식별할 수 있을 정도의 적절한 조도와 간격으로 조명시설을 설치함

□ 예방중심의 건강증진 프로그램 개발

- 건강도시 프로그램과 연계하여 제주특별자치도 전체에 더 질 높은 의료서비스를 제공할 수 있도록 각종 노인성 질환 통합관리체계 구축 및 노인장기요양 인프라 확충이 필요함
- 특히 노인 운동 프로그램 등 아프기 전에 건강할 수 있는 생활실천을 도모하기 위해 운동능력 측정, 맞춤형 운동처방, 식습관 교육 등을 할 수 있는 건강증진 프로그램을 개발함
- 권역별·읍면별로 소규모 의료복지공지공간을 조성하여 읍면지역의 주민들도 일정수준 의료와 복지를 누릴 수 있는 환경을 조성함

□ 통합건강생활실천 프로그램 확대 및 제주건강증진센터(가칭) 설치

■ 제주도의 비만율은 전국최고로, 지역사회 건강조사 결과에 따르면 운동부족이 주요 증가 요인임

■ '통합건강증진생활실천 프로그램' 운영을 통해 건강한 생활습관을 유도하고, 예방 중심의 보건서비스를 공급하고 있으며, 이를 확대할 필요가 높음

■ 아프기 전에 건강할 수 있는 생활실천을 도모하기 위해 운동능력 측정, 맞춤형 운동처방, 식습관 교육 등을 할 수 있는 가칭 제주건강증진센터를 설치함

■ 주요 시설: 체지방 및 골밀도 측정기, 심장초음파, 심전도, 신장 및 체중 자동측정기, 폐기능 측정기 등 각종 검사장비, 기초체력 측정 및 분석장비 등을 구축함

〈 건강증진센터 운영 사례 〉

- 강원도 원주시, 경기도 고양시, 충북 제천시 등의 지역에서 이와 같은 사업을 추진하고 있으며, 시민들로부터 높은 호응을 받고 있음
  - 원주시와 지역 대학(연세대학교 원주 의과대학)과의 협력으로 '09년 7월부터 건강도시 사업으로 '평생건강 · 운동의학센터' 운영하고 있으며, 센터의 반복이용 대상자 1055명을 대상으로 조사한 결과, 건강증진의 효과가 유의미한 수준에서 발생한 것으로 조사됨
  - 고양시민건강센터는 지역 주민의 건강관리 서비스를 상시 운영하고, 수요자 맞춤형 운동프로그램도 다양하게 운영하여 지역주민으로부터의 호응이 높음
  - 충북 제천시는 만성질환 원인 규명, 질병예방을 위한 운동능력 측정, 군민 맞춤형 운동처방 등의 목적을 위해 보건소 내에 주민건강센터를 운영중임

〈 (좌): 원주시 평생건강 · 운동의학센터, (우): 고양시민건강센터(행신동) 〉





출처:(좌)원주시 내부자료, (우)김은정 외. 2013. 사례로 본 우리나라 건강장수도시의 특성과 시사점.. 국토연구원

□ **정신건강 지원체계 구축**

■ 노인성 질환인 치매도 조기에 발견하여 더 이상 진행되지 않도록 완화하는 것이 무엇보다 중요함

■ 특히 장수인구가 많은 제주도에서는 건강한 노후를 위하여 치매노인 예방 및 완화 관리가 중요함

■ 치매노인을 중심에 두는 "의료~요양 연계체계" 구축방안을 마련하여 요양시설, 재가시설에서 의료서비스가 적절하게 제공되도록 통합서비스(의료+요양+생활) 활성화 방안을 마련함

실천전략 4-2 : 누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기

□ **'무장애' 시설의 보편화를 기본방향으로 하는 누구나 편리한 사회 환경 조성**

■ 유니버설디자인이 적용되었다고 하는 국내사례 대다수는 배리어프리디자인 관점에서 휠체어사용자 등 특정사용자의 문제해결에만 초점을 맞춘 것들로 가령 화장실, 공연장의 좌석은 비장애인과 함께 사용할 수 없게 별도로 설치되어서 차별감 및 소외감을 느끼고 있음

■ 외국의 사례에서 보듯 장애인화장실 대신에 '다기능 화장실', 공연장의 경우에도 장애인 전용석 대신에 장애인과 비장애인이 함께 공연을 즐길 수 있는 좌석으로 변경되어야 함

■ 제주지역을 유니버설 디자인 도시로 규정하여 성별, 국적, 장애에 따라 이용할 수 있는 별도의 시설을 설치하는 것이 아니라 누구나 편리하게 이용할 수 있는 통합 시설을 디자인하고 설치하는 디자인 복지 제주를 추구함

■ 대상으로는 벤치, 버스승강장, 보도, 공공건물, 안내표지판, 가로시설 등 다양하게 적용함

□ **물리적 접근성 향상뿐만 아니라, 정보·서비스에 대한 접근성까지 함께 높일 수 있는 디자인 추구**

■ 장애인 주차 공간, 출입구경사로, 엘리베이터와 같이 사용자의 접근성을 높이는 물리적 개선뿐만 아니라 정보 및 서비스의 접근성 개선까지도 중요하게 다루어져야 함

■ 물리적 환경시설 관련 정보 및 서비스도 쉽게 접근할 수 있도록 웹사이트, 각종프로그램, 서비스 등도 시각장애인, 청각장애인, 외국인 등을 포함하여 모두가 이용할 수 있도록 디자인되어야 함

□ 유니버설디자인의 확산을 위한 방안 강구

■ 현재 “제주특별자치도 유니버설 디자인 조례”에서 유니버설 디자인 적용 대상과 그 내용을 명시하고 있지만, 공공시설의 성격을 가지는 시설에 대한 적용과 “유니버설 디자인 기본계획”수립에 관한 개괄적인 내용만을 담고 있음

■ 장애인편의증진법 등에서 규정한 기준은 배리어프리디자인 관점에서 장애인의 접근성제고를 위한 최소한의 기준을 명시한 것으로, 이것만으로는 공공시설의 유니버설디자인 적용을 증대하는 것은 한계가 있음

■ 유니버설디자인 적용에 대한 법적 구속력이 없기 때문에 시설운영자들이 유니버설디자인을 적용하는 노력을 하지 않음. 따라서 유니버설디자인 적용확대를 위해 관련 법규의 수정 및 보완이 요구됨

■ 공공시설 및 민간시설에 각각 적용할 수 있는 세심한 디자인 가이드라인을 수립하여 공공시설의 경우 의무적으로 적용하도록 하고, 민간시설의 경우 인증제도 및 인센티브제공으로 제주 전체로 유니버설 디자인을 확산할 수 있는 조례 및 지침 제정이 필요함

실천전략 4-3 : 다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성

□ 외국인이 언어에 불편 없이 생활할 수 있는 기반 마련

■ 외국인들이 필요로 하는 모든 지원 서비스와 전문 컨설팅을 하나의 건물에서 원스톱으로 해결할 수 있는 외국인 허브 지원센터를 구축함

– 출입국관리사무소, 외국 은행, 공관, 국제기구 등 외국인이 필요로 하는 핵심시설을 모두 유치하고, 출입국, 금융, 행정, 세금, 복지, 비즈니스 등 다양한 방면의 최고수준의 전문 컨설팅 인력을 외국인 허브 지원센터에 배치함

■ 외국인이 가까운 곳에서 편하게 지원 서비스를 이용할 수 있도록 외국인 밀집 생활권별로 주민센터 내에 외국인 전용 상담창구를 개설함

– 외국인 허브 지원센터와 주민센터 내 외국인 상담창구간의 공조체계를 구축하여, 주민센터 내 외국인 상담창구에서도 전문적 상담이 가능하도록 지원함

– 주민센터 내 외국인 상담창구에서 질의된 내용을 외국인 허브 지원센터에서 취합 및 총괄하고, 지역 전체에서 일관성을 가진 정확한 정보가 제공될 수 있도록 관리함

■ 언어로 행정서류 작성시 어려움을 겪지 않도록 빈번하게 이용하는 각종 행정서류(가족관계등록, 자동차등록신청서, 운전면허증 신청서 등)와 매뉴얼 등을 다양한 언어로 제공함

– 일상생활에서 빈번하게 접하는 상하수도 요금 등 각종 생활 고지서와 쓰레기 봉투 등에 외국어를 병기함

■ 생활·문화정보에서부터 간판, 안내방송, 식당 메뉴까지 다양한 언어로 제공하며, 최소한 이해가 가능하도록 세계 공용어(영어 등)를 병기함

– 특히, 외국인이 특정 공간에 밀집시 해당공간을 특정 언어 상용화지구* 및 거리로 지정하고 외국인이 쉽게 이해할 수 있는 환경으로 개선함

– 모든 문서 및 표지에 해당 언어를 병기하고, 지구 내 모든 은행, 관공서, 일정규모 이상 상점 등에 해당 언어 구사가능 직원을 상시 배치함

* 언어상용화(common language)는 특정 언어가 일상적으로 환경을 조성하고 공공기관에서 외국어 서비스를 제공하는 개념으로, 특정 언어를 또 하나의 공식언어로 사용하는 공용화와는 다른 개념임

〈 서울시의 외국인 지원센터 사례 〉

[서울시 글로벌 센터 빌딩]

- 2014년 개관한 지상 15층 규모의 빌딩으로 서울 글로벌 센터, 출입국관리사무소, 국제중재센터와 같은 공공기관에서 외국공관, 글로벌 은행 등 국제기구를 비롯하여 외국인이 필요로 하는 모든 핵심 시설이 모두 집적
- 서울시는 출입국, 금융, 행정, 생활, 비즈니스 등 다방면의 외국인주민 지원시설을 집적시켜 날로 복잡화 되는 외국인주민의 행정 서비스 수요에도 원스톱으로 대응하도록 하며, 다양한 시너지 효과를 창출하기 위해 한 건물에 집적시키는 방향을 제시
- 서울시내 외국인 지원센터의 컨트롤 타워 역할 수행

[서울시 글로벌 센터]

- 서울시가 주축이 되어 비즈니스 창업지원(서울산업통상진흥원), 외국인 생활편의 안내 및 고충상담(세계시민회), 통합행정(출입국관리사무소, 도로교통공간, 우리은행, KT 등)의 공공기관과 민간기관이 협력하여 운영하는 조직
- 외국인들을 대상으로 회계사를 통한 세금 및 인보이스 관련 컨설팅, 법률 상담 등 비즈니스 분야를 비롯하여 생활영역 전반에 걸친 다양한 컨설팅 서비스 제공
- 현재 20여명의 상담사가 9개 언어로 외국인 서비스 제공
  - 영어, 일본어, 중국어, 베트남, 몽골어, 타갈로그어, 러시아, 우즈베크어, 태국어
- 일평균 418명의 외국인이 방문하여 도움을 받고 있음
- 2009~2013년간 52만건의 상담이 이루어졌으며, 비자 등 출입국 관련 문의가 46%로 대부분, 노무/근로가 4.5만건, 세미나 등 수강이 4.7만건 등임

[서울시 글로벌 빌리지 센터]

- 글로벌 빌리지 센터는 글로벌 빌리지존을 대상으로 도입된 외국인 전용 동 주민센터(동사무소)
- 지역내 거주 외국인을 센터장으로 위촉, 필요 인력도 외국인을 우선 선발
  - 강남구 역삼동(프랑스인), 마포구 연남동(중국인), 용산구 이촌동(일본인), 이태원(캐나다인)등
- 외국인들이 서울에 살면서 고향에 온 느낌을 받을 수 있도록 운영
- 상하수도 요금 등 생활고지서, 쓰레기 봉투, 차량등록 등 민원서식에 외국어 표기

〈 부산대 해운대구의 외국인 관련 공공서비스 제공사례 〉

- 4개 언어 민원신청서 41종과 작성요령 매뉴얼 제작
  - 영어, 중국어, 베트남어, 일어
  - 가족관계등록 20종, 체류지변경 및 인감 10종, 주민등록 6종, 이륜자동차 5종
- 스마트폰을 활용한 언어권별 민원신청서 및 매뉴얼 검색 서비스 제공
  - QR코드를 제작하여 스마트폰을 활용해 홈페이지에 링크된 서비스 언어권별 검색
- 외국인 민원안내 전용창구 운영
  - 통역원 5인(영어1, 중국어2, 일어2)
  - 중국어, 일어는 해운대구 주관 Sun&Fun 외국어 통역봉사단 활용

■ 쉽게 길을 찾고, 대중교통을 이용할 수 있는 직관적 환경 구현

– 도시 전체에 걸쳐 제3자의 도움 없이도 외국인들 스스로 쉽게 길을 찾을 수 있는 유니버셜 디자인이 적용된 안내표지판 및 맵을 설치함

* 사용 언어, 연령과 관계없이 직관적이고 이해가 쉬운 표현방식을 적용함

〈 직관적 도시환경 구현 사례 : 영국 런던시의 Legible London 프로젝트 〉

- 런던시의 Legible London 프로젝트는 세계적 보행도시 구현을 목표로 외국인 관광객이나 시민이 걸으면서 도시를 즐길 수 있도록 하기 위해 추진
- 지하철 노선도 등 기존의 부족하거나 다소 부정확한 정보를 전반적으로 개선하면서, 통일된 디자인 요소를 활용하여 유명관광지나 시설물까지 보행거리와 방향 등 보행정보를 표지판에 기록하여 신뢰도가 높고 이해하기 쉬운 보행정보 제공
- 특징: 15분 도보범위에서 표현된 Planner Map과 5분 도보범위에서 표현된 Finder Map의 두 가지로 구분되며, 주요 건물은 3D로 표현되어 있으며, 대중교통 위치가 모두 표시



출처:Transport for London, 2007, 「Yellow Book: A prototype wayfinding system for London」

□ 외국인이 교육과 의료에 걱정 없이 생활할 수 있는 환경 조성

■ 국가, 언어, 종교, 소득수준 등에 장벽이 없는 교육환경 조성

– 어떠한 경우에도 특정 국적, 종교, 외국인이라는 이유로 자녀의 입학이 불허되지 않도록 차별되지 않는 제도적 기반을 마련함

– 소득수준이 높은 외국인의 자녀 뿐 아니라 충분한 경제적 능력을 가지지 못한 외국인들의 자녀도 교육에서 배제되지 않는 교육 안전망을 조성함

■ 다국적 학생들이 공용어를 사용하는 코스모폴리탄적 교육과정 도입

– 학생들이 국적과 문화적 차별 없이 다양한 문화를 아우르는 관계를 구축하고, 문화융합 역량을 높일 수 있는 교육이 제공되는 교육과정을 도입함

– 문화융합역량이 높은 다양한 인종의 교사들이 배치되어, 문화융합적인 커리큘럼과 협력적인 교육방식을 지향하는 범세계주의적 교육관 및 교육제도를 도입함

– 학교 커리큘럼 내 또는 커리큘럼 밖에서 별도 프로젝트를 통해 문화융합역량을 강화 교육 기회를 제공함

– 교육과정 속에 부모와 지역사회와 긴밀하게 연결시켜 학교의 활동이 지역전체에 문화융합을 촉진하고 이끌어갈 수 있는 역할을 수행함

〈 문화융합 커리큘럼 및 교육 콘텐츠 사례 〉

- 이탈리아 Reggio-Emilia시의 Mondinsieme Intercultural Centre는 고등학교를 위한 문화융합 교육 커리큘럼 개발
  - 종교, 미디어, 인종적 편견, 문화와 음식 등의 이슈를 다루며, 토론시간에 인종적 상점, 레스토랑 등 도시 내 문화적 다양성을 조사하고 그 결과를 보다 넓은 커뮤니티에서 공유하는 프로젝트를 추진

  *Mondinsieme Intercultural Centres는 레지오 에밀리아시가 추진하여 2001년 시작된 사업으로 이탈리아인들과 외국인들이 사회적 결속과 사회적 참여 증진 지원

- 종교, 국경일 등에 있어서 학생들의 문화적 정체성을 존중함
- 스포츠, 예술 등 교외활동을 통해 학생들간 문화적 상호작용을 촉진함

〈 문화융합 친화적인 물리적 특성을 갖춘 학교 사례 〉

- 노르웨이 수도인 오슬로에 위치한 Gamlebyen Skole(학교명)는 다양한 문화적 양식을 적용
  - 다양한 언어와 복잡한 사회 문화적 이슈가 있는 도시내부에 위치한 전형적인 초등학교임
  - 세계의 언어의 글자들로 이루어진 인공벽(Climbing wall), 파키스탄의 부서진 사원의 각진 나무기둥, 킬림(카펫의 일종)과 다른 물건들은 따뜻한 고국의 분위기를 만들어냄

■ 영어 뿐 아니라, 중국어 등 외국인의 모국어 사용이 가능한 국제학교 유치

- 중국, 일본, 미국, 유럽 등 특정 국적의 학생들이 한국에서 그들의 언어를 사용하면서, 학업을 이어갈 수 있는 높은 수준의 맞춤형 국제학교를 유치함
- 내국인 대상 영어중심의 국제학교가 아닌, 외국인 자녀를 대상으로 국제적으로 학력이 인정되는 학교임
- 유치원에서부터 초등학교, 중학교, 고등학교까지를 모두 포괄함
- 단, 문화융합 및 상호작용 촉진을 위해 한국어와 영어 등을 배울 수 있는 충분한 여건을 마련하고, 지역사회 및 다른 학교와 적극적으로 교류할 수 있는 프로그램 등 의무화함

  * 국제학교는 제주도에 설립이 가능하며, 외국인학교와 달리 외국 거주에 대한 조건 없이 학교에 따라 정원의 20-30%를 내국인 학생으로 채울 수 있음

■ 모든 외국인 자녀가 교육에서 배제되지 않는 교육안전망 구축함

- 부모로부터 교육에 대한 경제적 지원이 어려운 학생들도 한국에서 학업을 이어가고, 다른 학생들과 어울릴 수 있도록 대안적 교육여건을 마련함

〈 경제적 여건이 어려운 외국인 학생들 대상의 대안적 국제학교 사례 〉

• 자이언 국제학교
– 경기도 안산시 원곡동에 2012년 개교
– 모든 수업은 영어와 토론 중심으로 진행되며, 미국 교육 커리큘럼을 수료한 학생으로 인증
– 학생들은 학비를 내지 않고 운영비는 모두 후원금으로 충당
– 인도, 아프리카 등 대학에서 한국으로 유학 온 외국인 교사들이 선생님
– 필리핀, 인도, 남아공, 네팔 등 다양한 국적의 아동 20명이 교육받고 있음
(학교를 중도에 포기하거나, 타의에 의해 입학을 거부당한 아이가 대부분)
– 매주 금/토요일에 안산지역의 10개국 다문화 2세 58명이 모여 스포츠 활동도 진행

■ 외국인의 불만족을 최소화하고, 차별적 대우가 없는 의료 환경을 구현함

– 외국인들은 우리나라의 의료서비스 질과 의료시스템, 편의시설 등에 대해 긍정적으로 평가하나, 국적이나 문화와 관계없이 공통적으로 불만족을 표현하는 사항을 중심으로 적극적으로 개선이 필요함

– 언어장벽이 가장 큰 불만이나, 단순히 의사와의 의사소통 문제에 제한된 것이 아니라 의료환경 전반에 대한 외국인 친화적 환경 조성이 필요함

– 특히, 문화융합의 관점에서 국적에 따른 차별적 대우, 자국과 다른 의료시스템 차이에 대한 충분한 정보제공 및 설명 부족에 대해서는 강력한 개선노력이 필요함

■ 내국인과 동등한 수준의 의료정보 접근성을 보장함

– 외국인 입장에서 병원 이용과 관련하여 필요한 정보를 담은 소책자를 다국어로 만들어 지역 내 모든 병원에 비치함

– 한국의 의료서비스, 지역 내 병원정보, 외국인 지원 서비스 정보를 포함

– 한국의 의료시스템과 특정 국가와 차이, 주말 진료병원 확인 방법, 응급상황, 갈등 및 의료분쟁 발생시 대처방안, 국제진료소 보유 병원, 불만사항 발생시 접수 방법 등을 기재함

■ 외국인이 혼자서도 이용할 수 있는 외국인 친화적 병원환경 및 서비스를 제공함

– 통역이나 제3자 도움 없이도 혼자 병원이용이 가능토록 다국어로 작성된 병원 이용 안내 자료를 제공하고, 병원 내 외국어 표지판을 설치함

– 의료진과 환자와의 정확한 의사소통을 지원하는 보조적 서비스를 의무화함

– 제주도내 모든 병원에서 의료를 위해 필요한 기본사항(진료신청서, 문진표, 설문지 등)에 대해 다국어로 된 표준양식 제공을 의무화함

– 특히, 고열, 감기 등 일상에서 발생빈도가 높은 증상의 경우 진료 전 다국어로 된 증상 체크리스트를 작성하여, 환자가 언어차이에 영향 없이 본인의 상세한 증상을 의사에게 전달할 수 있도록 지원함

〈 우리나라 의료서비스에 대한 외국인들의 공통 불만족 사항 〉

• 언어장벽 : 의료기관 방문시 가장 어렵게 느껴지는 부분
– 참여자 대부분 한국 거주기간이 1년이 넘어 간단한 한국어 표현을 이해할 수 있었지만, 증상을 설명하고 의료진의 설명을 이해하는데 있어서 어려움을 표현
– 일부 의료기관에서 제공되는 통역서비스에 대한 불편함과 수납, 접수창구에서 의사소통 어려움 등
* 병원에서 한국말로 된 설문지를 주는 거에요. 내가 한국말을 모른다고 했더니 간호사가 내용을 한국말로 읽어주더라고요. 무슨 뜻인지 못 알아듣는다고 했더니 그때서야 통역사를 불렀어요. 한참 기다렸습니다. 병원에 통역사가 한명밖에 없었으니까요(러시아인 참여자)
– 병원 및 진료실을 찾아가기 위한 외국어 표지판의 부재, 한글 입원신청서 작성 어려움. 국제진료소에서도 진료기록, 처방약의 투약방법과 진료비 세부 내역서 이해의 어려움 등이 나타남
* 병원에 가면 문진표를 적어야 하는데, 한국어라 전혀 알아볼 수가 없어요. 그래서 잘 못 알아듣고, 잘 모르니까 대충 쓰거나 남편이 대신해주거나 그래요. 의사가 바쁘면 간호사라도 잘 설명을 해주면 좋겠네요(중국인 참여자)

• 정보와 설명부족
– 다국어로 된 질병과 치료방법에 관한 설명 자료와 일반 보건상식에 관한 정보의 필요성
– 중국인 참여자의 경우, 한국 문화에서 아이 양육방식, 양육정보 등 정보에 큰 관심

• 짧은 진료시간에 대한 불만족
– 짧은 면담기간동안 수집된 정보를 바탕으로 한 진료에 대한 불신
– 진단과 치료방법에 대한 간략한 설명
– 본인의 증상에 대한 처방과 관련된 질문시간 부족
* 아기가 열이 많이 났는데, 폐소리 한 번 듣고 귀 보고 처방하면 끝이에요(중국인 참여자)
* 의사가 너무 많은 환자를 진료해야 하는 것 같아요. 3–4분 정도밖에 할애하지 못하는 것 같아요. 제가 외국인 환자라서 더 많은 시간을 할애한 것 같은데 원하는 정보를 충분히 못했어요(미국인 참여자)

출처: 김금순 외, 2014.「혼합설계방법을 사용한 한국거주 외국인의 의료서비스 이용만족도 비교연구」. 대한간호학회지 제 44 권 1 호, 대한간호학회

■ 편리한 통행 통역 및 의료상담 서비스를 제공함

– 병원 이용시 의사소통 불편이 없도록 현장 출동형 통역서비스를 마련함

– 제주도 외국인 지원센터(가칭) 등 통역 인력과 함께 먼저 지역에 정착하고 한국어 의사소통이 능숙한 외국인 동포를 적극 활용함

– 긴급 병원진료가 필요한 상황에 대한 365일 24시간 지원서비스를 도입함

– 외국인이 타인의 도움을 기대할 수 없는 상황에서 병원진료가 필요한 긴급 상황발생시, 현장에서 동행하면서 통역과 안내 등 포괄적으로 지원함

〈 부산시의 현장 출동형 외국인 통번역 지원서비스 사례 〉

- 부산시와 부산국제교류재단은 부산의 외국인주민들을 대상으로 무료 통번역서비스 제공
- 영어, 중국어, 일본어, 베트남어, 인도네시아어, 러시아어, 우즈베크어 등 7개 국어에 더불어 2015년 하반기부터 몽골어, 미얀마어, 캄보디아어, 태국어, 필리핀어(타갈로그어) 등 5개 언어 추가
- 2012년 9월부터 동행 통역·번역서비스를 무료로 제공하여 외국인 주민들로부터 큰 호응
  - 해당 언어에 능통한 부산시민이나 이주여성으로 구성된 재단 통번역 서포터스가 직접 현장에서 서비스를 제공하며, 부산지역 외국인주민이 관공서와 병원 등을 이용할 때 도움
  - 외국인주민뿐 아니라 관광서 및 병원 관계자가 직접 재단으로 요청할 수 있음

출처: 문화일보, 2015.8.5.「한국어 자신있었는데...대구서 유학와 사투리 안들려 좌절」

■ 규모가 큰 종합병원에는 외국인 진료 전담 의료진 및 통역을 제공함

– 전문적 처방과 치료를 요하는 외국인 환자들이 방문하는 종합병원을 대상으로 전문적 의학지식을 가진 통역사 및 외국인 전담 의료진을 확보함

〈 분당서울대병원의 외국인 전담 의료진 사례(김세르게이교수) 〉

- 김세르게이교수는 우즈베키스탄에서 태어난 고려인 4세로 우리말은 물론 영어, 러시아어, 카자흐어 등을 유창하게 구사하는데다 의학공부를 한 의사
- 우리 병원에 오는 모든 외국인 환자들의 진료를 담당하고 있습니다. 처음에 오는 외국인 환자를 초진해서 어느 과에서 진료를 받아야 하는지 판단한 뒤, 전문과 교수님에게 연결해드리는 역할입니다. 외국인 환자에게 의학적 지식 없이 통역하게 되면 전문용어가 많아 잘못된 정보가 전달될 수 있는데, 그런 것을 제가 방지할 수 있습니다.

출처: 문화일보, 2015.8.5.「한국어 자신있었는데...대구서 유학와 사투리 안들려 좌절」

■ 의료진의 문화적 역량강화 지원 및 문화적 차별에 대해 강력하게 규제함

– 환자의 문화적 특성차이를 충분히 배려한 문화 존중적 서비스를 정착함

– 환자의 국적과 문화적 배경에 따라 중요하게 생각하는 서비스와 요구수준이 상이한 점에 대해 충분히 검토하고, 서비스 제공시 배려함

– 외국인 환자가 병원에서 문화적 차별로 불쾌함을 느낄 경우, 이를 신고하고 그에 따라 강력히 처벌할 수 있는 제도적 수단을 마련함

- 미국인은 타국에 비해 상대적으로 개인 프라이버시에 대한 보장의 요구수준이 높음
- 외국어만 하면 외국인 환자를 볼 수 있다고 생각하는데, 외국어를 넘어서 그들의 문화와 생활을 이해해야만 진료가 가능합니다. 그래서 적합한 의사를 찾기가 어렵습니다...외국인 진료의 핵심은 소프트웨어, 곧 사람입니다. 외국에서 최소 1–2년 이상 실제로 환자를 보면서 경험한 사람들 현장에 바로 투입할 수 있는 것이지, 영어 몇 마디 한다고 진료를 보는 것은 아니죠. 한국인을 진료하는 것과는 전혀 다르니까요 (순천향대학교 외국인진료소 전담 유병욱 교수 인터뷰 내용, 순천향대학교 건강증진센터 홈페이지 기획칼럼)

■ 다양한 문화권의 치료방식이 적용되고, 존중받을 수 있는 환경을 조성함

– 화상통신 등 첨단 정보통신기술을 활용해 해외에 있는 의료인에게 원격의료를 받고, 그에 대한 처방이 존중되는 환경을 구축함

– 해당 국가의 의료서비스를 받을 수 있는 외국 의료기관을 유치하거나, 해당 국가의 전문 의료진을 규모가 큰 종합병원에 배치함

□ 외국인이 분리·고립되지 않고 교류할 수 있는 개방적·친화적인 근린환경 조성

■ 국적과 문화권, 소득 등에 따라 주거지가 분리되지 않고 융합토록 계획함

– 모든 국적, 문화권 사람들이 차별 없이 자유롭게 주거지를 선택할 수 있도록 동등한 주거선택의 기회를 보장함

– 주거지역이 특정 민족과 문화권을 단위로 '선을 긋는' 방식으로 구획되는 것을 지양하고, 다양한 민족과 문화권의 사람들이 어우러지도록 계획함

* EC의 문화융합도시 가이드북에서는 주거부문에서 문화융합의 가치를 실현하기 위해 던져야 할 질문으로 다음 두 가지를 언급. 첫째, 도시에 주거지들이 민족적으로 경계를 가지고 있는가? 둘째, 공공 및 민간주택시장의 주택 할당 시스템이 특정 민족의 집중을 발생시키는가?

〈그림 V-105〉 외국인 주거지역 구성방식 개념도



– 특정 민족 및 저소득층이 열악한 조건의 지역에 집중되어 우범화, 사회적 배제, 자존감 상실 등이 발생하지 않도록 섬세한 주택공급을 추진함

– 저소득층 대상의 소셜 하우징의 경우, 조건이 열악한 지역에 집중적으로 공급하기보다, 작은 단위로 쪼개 도시 전체에 분산시켜 배치함

■ 문화적 선호와 체류목적차를 수용할 수 있는 다양한 주거유형을 공급함

– 미국 및 유럽출신들은 아시아출신보다 아파트에 대한 선호가 적고, 특히 정원이 딸린 빌라와 단독주택에 대한 선호가 높은 경향이 있음

– 가족과 체류하는 장기거주자는 쾌적한 주거수준을 보유한 단독주택 및 타운하우스 등을 선호하는 반면, 단기거주자 및 나홀로 거주자는 레지던스 호텔, 임대형 주택, 기숙사 등을 선호함

〈 외국인의 주거수요 차이에 대한 연구결과 〉

[전문 고급인력과 노동자의 주거수요 차이]

- 노동자유형의 외국인은 외국인 커뮤니티가 존재하거나 제조 및 건설업 특화도가 거주지 결정에 중요한 요인인 반면, 전문인력은 연대감과 상호호혜와 같은 사회자본을 형성하는 단초가 되는 외국인 학교 주변에 거주하는 경향이 높음

*김희철, 안건혁(2011)의 수도권 전문인력 외국인과 노동자유형 외국인 조사 결과

- 외국인 파견자(Expartirates)
  - CEO, 임원진, 고급기술자 등 엘리트 집단으로 다국적기업 또는 정부기관을 대표하는 사람
  - 통상 3~5년간 가족을 동반하여 해외에 파견되며, 5년 내외의 기간을 잠시 체류하는 것이 목적이기 때문에 파견국에 동화하려는 의지가 매우 약함.
  - 통상적으로 정착비용은 회사가 부담하므로 본국 생활수준에 상응하는 고급주거지를 물색
    이는 일반적인 외국인 노동자들이 선호하는 저렴한 임대료와는 큰 차이
  - 가족을 동반한 경우 외국인학교, 생활편의시설, 기존 파견자와의 교류 등이 중요 거주지 선택 결정요인이 됨

[국가별 선호 주거유형 차이]

- 미국 및 유럽출신들은 아시아출신보다 아파트에 대한 선호가 적고, 빌라와 단독주택에 대한 선호가 높은 것으로 나타남
  - 특히, 유럽인과 미국인을 포함한 서양인들은 "독립적인 정원이 딸린" 저층하우스 선호

*김진유외(2011)에서 3개 경제자유구역(인천, 부산진해, 광약)에 입지한 외국인 투자회사의 외국인 종사자 설문조사 결과, 장지인(2012)의 푸동 진차오 그린시티 대상 연구결과

출처: 박란주 외. 2014.「서울시 외국인 파견자의 주거선호 및 거주지 결정요인에 관한 연구」. 부동산학연구 20(2).

■ 다양한 주민들이 빈번히 교류하는 개방적이고 친화적인 근린환경을 조성함

– 다양한 국적과 문화권의 주민들이 자주 접촉하고 서로 친해질 수 있는 개방적 근린환경 구현을 위해, 커뮤니티 거점을 중심으로 교류를 촉진함

– 근린별로 건강, 임신, 육아, 문화(도서관), 종교 등의 서비스를 제공하는 시설들이 적절히 배치하고, 커뮤니티 허브가 될 수 있도록 지원함

– 커뮤니티 센터에서 다양한 국적과 문화를 가진 스탭 및 자원봉사자가 근무하면서 주민들과 긍정적 상호접촉 기회를 향상시키고, 서로의 문화를 교류할 수 있는 프로그램을 추진함

– 주민들이 공통의 목표를 가지고 함께 일할 수 있는 다양한 참여형 근린 프로젝트를 추진함으로서 근린의 결속력을 강화함

□ 문화적 갈등이 정의롭고 공평하게 중재·조정되는 기반 마련

■ 문화적 갈등을 중재 및 조정할 수 있는 특수기관을 설립함

– 다양한 국적과 문화를 가진 커뮤니티들에서 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 갈등에 대해서 충분히 인식하고, 이러한 문화적 갈등을 정의롭고 공정하게 중재·해결할 수 있는 특화된 기관을 설립함

– 갈등이 발생한 뒤에 이를 중재하고 해결하는 것 이외에, 갈등 발생 소지가 높은 현상을 발견하고 사전에 적극적으로 조정하는 역할도 포함

〈 해외 문화융합도시들의 갈등 중재 및 관리 사례 〉

- 스페인의 레조 에밀리아(Reggo Emilla)시의 문화융합센터
  – 다양한 민족과 언어적 배경을 가지고 있는 훈련된 중재자가 있으며, 이들은 문제가 발생할 수 있다고 느낄 때 언제라도 개입. 일례로, 어떤 학교에서 특정 민족의 학생들이 자기들끼리 뭉치려는 경향이 지나치게 심하게 나타날 때.

출처: EU. 2013.「The Intercultural City step by step」

■ 갈등에 대해 공개적으로 토론하고 해결책을 찾는 성숙한 문화를 정착함

– 갈등을 피하거나 숨기는 것이 아니라, 필연적으로 나타날 수 밖에 없는 현상으로 이해하고 공개된 토론을 통해 함께 조정방안을 모색함

– 아무리 사소한 갈등이라도 적절히 해결되지 않을 경우 큰 갈등으로 확대될 수 있다는 점에서, 거리의 중재자를 비롯한 다양한 형태의 갈등 조정 메커니즘을 마련함

〈 해외 문화융합도시들의 갈등 중재 및 관리 사례 〉

- 네델란드의 틸버그(Tilburg)시에는 자발적 근린 중재자들이 있음. 갈등이 더 많은 사람들과 관련된 더 큰 갈등으로 커지기 전에 최대한 빨리 개입하기 위한 필요성에서 도입. 이 프로젝트는 몇몇 근린에서 시작되었으나, 현재 틸버그의 모든 근린에서 이러한 중재자들이 활동. 80%의 자발적 중재자들은 이민자들이라는 점에서 특히 고무적. 현재 틸버그에는 40명의 중재자들이 활동
- 이탈리아의 토리노(Torino)에는 근린에서 다툼을 해결하는 Casa dei Conflict가 있음
- 스페인의 소도시인 비크(Vic)시는 10명의 '거리의 중재자' 로 구성된 팀이 있으며, 근린에서 일어나는 소소한 갈등을 다루고, 거리와 공공장소에서 사람들에게 외국인들의 도착과 관련하여 통합과정에서 그들의 근심거리와 기존의 커뮤니티의 변화와 기존 인구들의 역할 등에 대한 이야기를 들음

출처: EU. 2013.「The Intercultural City step by step」

(4) 기대효과

□ 건강한 도시환경의 개선으로 도민건강증진과 삶의 질 제고

■ 도민의 일생생활 공간으로서 건강한 도시환경에 대한 제고와 도시환경 개선의 공감대 마련 및 저소득층, 노약자 등 사회적 취약계층을 배려한 기본적 건강시설의 확보 등으로 도민 및 방문객의 건강한 삶의 질을 제고함

■ 일상생활을 제약하는 소음, 매연, 악취, 진동 등 건강유행환경에서 탈피하고 저소득층, 노약자 등 사회적 취약계층을 배려한 기본적 건강시설의 확보 등으로 도민 및 방문객의 건강한 삶의 질을 제고함

□ 유니버설디자인 적용 공공시설의 확대를 위한 제도적 기반 조성

■ 유니버설디자인 증가로 인한 소외계층의 문화생활의 질 향상하고 공공시설의 유니버설디자인 적용 확산에 기여함

■ 사회적 약자의 이동 및 시설 이용시의 편리성, 안전성 향상

– 사회적 약자를 포함한 모두가 향유할 수 도시를 조성하여 물리적, 정보적, 접근성의 개선으로 관광객 유치효과가 있음

□ 다양한 문화가 상호 교류하고 협력할 수 있는 “공생도시” 구현

■ 한 도시의 모든 부문에 있어서 문화적 다양성과 문화적 융합을 최우선 가치 중 하나로 받아들이고, 다양한 문화가 상호 교류하고 협력할 수 있는 문화융합도시를 지향함

■ 다양한 국적의 외국인이 생활에 불편이 없고, 국적과 문화에 관계없이 모든 사람이 동등하게 존중받으며, 이들이 계획 및 의사정책결정에 참여하고 나아가 지역사회에 기여할 수 있는 “공생도시” 구현함

〈 Intercultural City의 특징〉

• 국적과 언어와 종교가 다른 다양한 인간이 살아가는 도시 • 다양성을 문제가 아니라 자원으로 인식하며, 모든 문화는 상호교류를 통해 변화한다고 간주 • 도시는 다양성과 다원적인 도시 정체성을 인정 • 도시는 편견과 차별에 반대하며, 거버넌스 구조와 제도의 채택 및 서비스의 제공에 있어 모든 다양한 시민에게 동일한 기회를 보장 • 기업과 시민사회 및 공공서비스 전문가의 협력을 통해 다양한 집단 간의 융합과 상호교류를 촉진하기 위한 정책 개발을 추진 • 강한 신뢰와 사회적 결속력을 바탕으로 갈등과 폭력을 억제하고, 정책의 효과를 제고하며, 시민들과 투자자 모두에게 매력적인 도시 개발이 가능

출처: EC. 2013.「The intercultural city step by step: practical guide for the urban model of intercultural integration」

추진전략 5　도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성

(1) 현황 및 문제점

□ 이상기후변화에 따른 지속적인 해수면 상승과 슈퍼태풍 발생 증가

■ 제주 근해의 해수면 상승은 서해, 동해, 남해의 연간 해수면 상승수치 보다 높게 나타남

– 2009년 국립해양조사원에서 분석한 자료를 보면 우리나라 전체 평균 해수면 상승률은 2.2mm/년이고, 지역별로는 서해 1.1mm/년, 남해 3.2mm/년, 동해 2.2mm/년을 보임

– 제주도 근해의 해수면 상승 평균값은 4.9mm/년으로 전국 평균보다 높은 관측치를 보임

〈표 V-86〉 해역별 해수면 상승률

해역	조위관측소	상대 해수면 상승률 (mm/년)	절대 해수면 상승률 (mm/년)
전체 평균		2.2	3.4
제주 부근	평균	4.9	6.1
	제주	6.0	6.9
	서귀포	5.8	7.3
	추자도	1.9	3.2
	거문도	6.0	7.1
서해	평균	1.1	2.4
남해	평균	1.8	2.6
동해	평균	2.2	3.6

출처: 국립해양조사원, 2009

■ 태풍의 강도가 점차 증가하고 있는 추세이며 7월 ~ 9월 동안 내습하는 태풍으로 폭풍해일 우려와 인명 및 재산피해 규모가 커지고 있음

– 슈퍼태풍의 발생 빈도가 증가하고 있으며 해수온도가 높을 경우 제주지역에 슈퍼태풍이 내습할 가능성이 높아 피해규모도 증가할 것으로 전망함

– 제주도에 영향을 미친 태풍(24개)은 8월(10개, 전체의 41.7%), 7월(8개, 전체의 33.3%), 9월(5개, 전체의 20.8%) 순으로 제주도에 영향을 미친 태풍의 95.8%를 차지함

〈표 V-87〉 태풍발생 현황

연도	전체 태풍 발생수	한반도에 영향을 미친 태풍	제주에 영향을 미친 태풍
2005	23	1	1
2006	23	3	1
2007	24	3	1
2008	22	1	0
2009	22	0	0
2010	14	3	3
2011	21	3	2
2012	25	5	5
2013	31	3	1
2014	23	4	2

출처 : 국가태풍센터

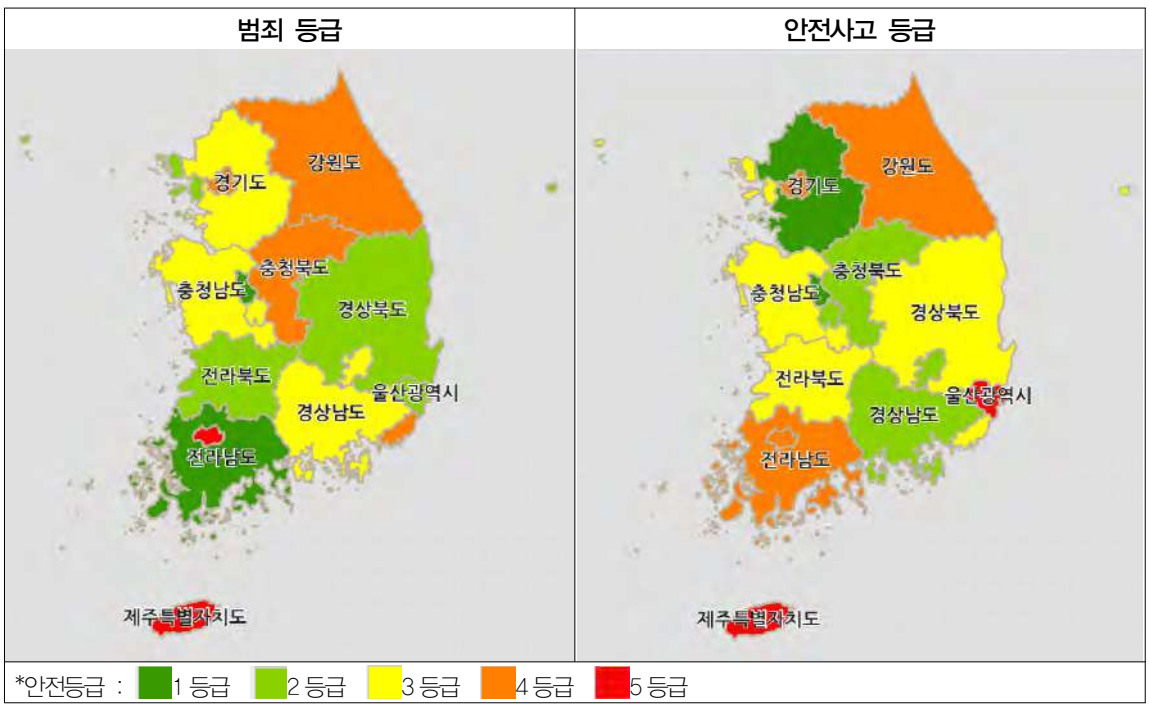
□ 제주의 사회 · 경제적 여건변화에 따른 안전위협요소 다양화

■ 안전을 위협하는 요소는 대형재난 외에도 일상생활에서 빈번하게 발생하는 범죄, 화재, 교통사고, 안전사고 등 다양화 되고 있음

– 제주도의 경우 7대 안전지수에서 범죄 분야와 안전사고 분야에서 최하 등급을 받음

– 범죄, 안전사고의 유형은 다양할 뿐만 아니라 그 범위가 광대하며, 지역에 따른 서로 다른 위험요인을 내포하고 있어, 안전관리방안의 중요성이 강조되고 있는 추세임

〈그림 V-106〉 지자체별 안전등급지수(범죄, 안전사고) 현황



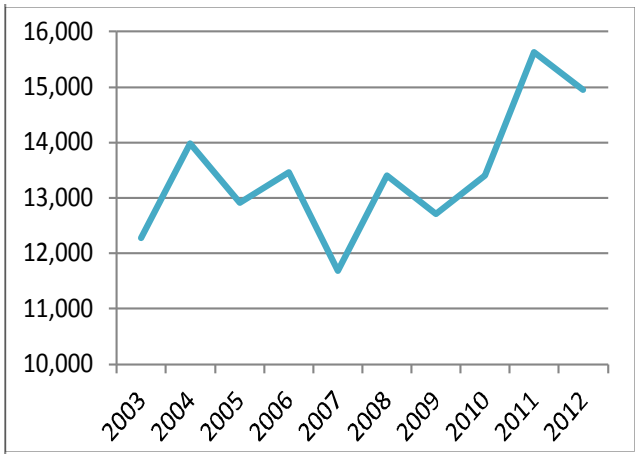
출처 : 생활안전지도포털 (http://www.safemap.go.kr/)

□ 제주를 찾는 관광객이 늘어남에 따른 관련 범죄 발생 증가

■ 외국인 및 외국인을 대상으로 하는 범죄가 증가하고 있으며, 실제 2011년과 2012년에 제주도에서 발생한 형사 범죄발생 건수는 평년 대비 급격히 증가함

– 제주도 인구 천 명당 범죄발생 건수도 2012년 45.03건에서 2013년 52.58건으로 증가됨

〈그림 V-107〉 제주 형사 범죄발생 추이



〈표 V-88〉 제주도 인구 천 명당 범죄발생 건수

년도	인구 천명당 범죄발생건수	소년 천명당 소년범죄 발생건수
2013	52.58	–
2012	45.03	13.28
2011	42.88	13.43
2010	44.35	17.76
2009	42.84	18.29
2008	48.41	21.62
2007	41.29	22.32
2006	43.97	19.68
2005	45.35	19.18
2004	53.35	22.21
2003	–	24.31

출처: 국가통계포털 (KOSIS)

□ 사회적 안전사고 증가

■ 최근 5년(2009~2014)동안 화재, 교통, 해양, 폭발, 산악사고 등 사회적 재난으로 인한 인명피해가 사망 614명, 부상자 30,576명이 발생하고 있어, 연평균 사망자 122.8명, 부상자 6,115.2명이 발생하고 있음

– 제주지역에서 발생하는 사회적 재난으로 의한 인명피해가 자연재해보다 사망자는 40.9배, 부상자수는 745.8배가 발생하고 있어 사회적 재난에 취약한 것으로 나타남

– 화재 진압의 경우 골든타임인 5분 내에 도착할 수 있는 119의 평균 도착시간이 2010년, 2011년 4분 30초에서 2013년 5분 22초까지 증가됨

– 평화로의 경우 주요도로 교통사고의 50%를 차지하고 있으며 사고지점 119의 도착시간이 평균 32분이 소요되고 있음

□ 제주지역의 교통사고 발생건수 및 비율 매년 증가

■ 전체 교통사고 발생건수는 2009년 8,724건이었으나, 2014년 12,511건으로 43% 늘어났음. 사망자수와 부상자수를 합한 사상자수도 2009년 13,407명에서 2014년 19,866명으로 48% 증가하였음

– 같은 기간 자동차 등록대수는 241,651대에서 300,829대로 24% 증가한 반면 교통사고 발생건수와 사상자수는 40% 이상 증가하였음

〈표 V-89〉 제주지역 전체 교통사고 발생 현황

(단위: 건, 인, %)

구분	발생건수	사망자수[23]	부상자수	사상자수	자동차 등록대수
2009	8,724	63	13,344	13,407	241,651
2010	9,314	101	14,510	14,611	250,794
2011	9,610	106	15,338	15,444	257,154
2012	11,153	92	17,637	17,729	270,546
2013	11,813	107	18,596	18,703	281,031
2014	12,511	92	19,774	19,866	300,829

출처 : 도로교통공단 TAAS 교통사고분석시스템 통합DB
주 : 자동차 등록대수는 역외세입 관련 등록차량을 제외하였음

■ 렌터카 및 전세버스 비율이 타 지역보다 높아 사고율이 높으며 특히 과속으로 인한 렌터카의 교통안전이 악화됨

– 렌터카 교통사고 발생건수는 2010년 233건에서 2014년 393건으로 69% 증가하였고 사상자도 2010년 455명에서 2014년 693명으로 52% 증가됨

– 같은 기간 렌터카 등록대수는 13,903대에서 20,720대로 49% 증가한 반면 교통사고 발생건수와 사상자수는 각각 69%, 52% 증가됨

〈표 V-90〉 제주지역 렌터카 교통사고 발생 현황

(단위: 건, 인, %)

구분	발생건수	사망자수	부상자수	사상자수	렌터카 등록대수
2010	233	6	437	455	13,903
2011	237	9	418	327	15,517
2012	334	9	562	571	15,605
2013	394	14	641	655	16,423
2014	393	3	690	693	20,720

출처: 2010–2012 년 자료 2013 년판 교통사고통계 심층분석, 도로교통공단 제주특별자치도지부
주: 도로교통공단 TAAS 교통사고분석시스템 경찰DB 기준

23) 교통사고 발생일로부터 30일 이내 사망한 경우

(2) 기존정책 평가

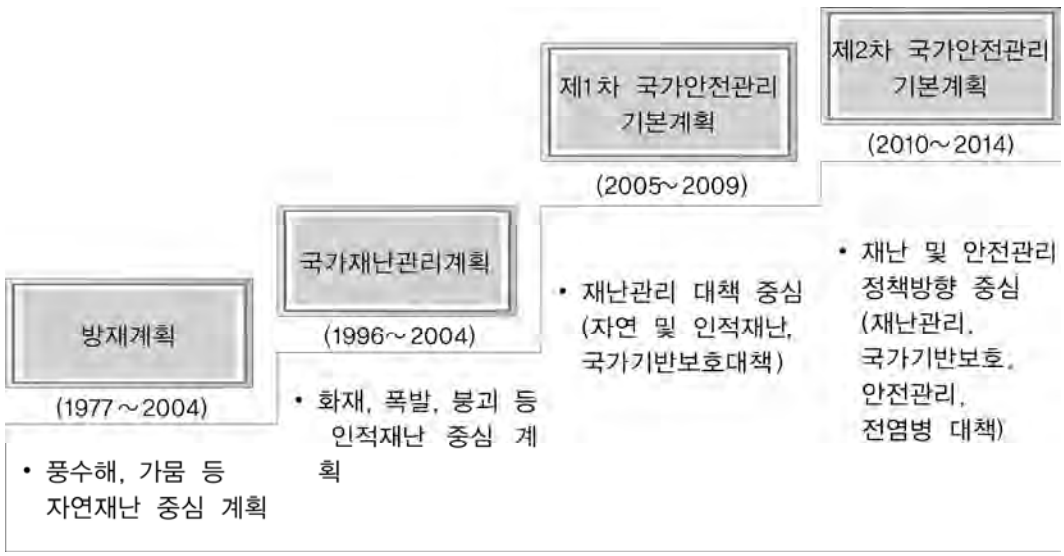
□ 국가안전관리계획의 정책기조

■ 최근 국가안전관리계획의 정책기조는 과거 자연재난 및 인적재난 중심의 방재계획에서 자연·인적재난뿐만 아니라 안전관리 중심으로 확대

– 현재 우리나라 안전에 관한 제도는 최상위법인 “재난 및 안전관리 기본법”에 기반을 두고 안전관련 최상위 종합계획인 “국가안전관리기본계획”을 수립하여 시행하고 있음

– 국가안전관리계획이 기조는 시기별 대형재난 발생과 함께 변하였음. 1970년대에는 자연재해, 1990년대의 인적재난 중심의 방재계획에서 “최근 제2차 국가안전관리기본계획”은 모든 재난 및 안전관리 중심의 계획으로 변화

〈그림 V-108〉 국가안전관리계획의 정책기조 변화



출처: 한국지방행정연구원. 2014.「제 3 차 국가안전관리기본계획 수립방안에 관한 연구」

■ 제주의 협력적인 재난·안전관리 정책 및 기구 강화 필요

– 재난관리를 위해 자연재난과 사회재난을 분리하여 운영하고 있는 상황실 운영시스템을 통합 운영함

■ 인명피해 및 재산피해를 최소화를 위한 선제적 위기관리시스템 구축 필요

– 공공과 민간이 구축할 수 있는 위기관리시스템뿐만 아니라 민·관 협력을 통한 재해·재난 대응 및 위기관리시스템의 구축 또한 필요

□ 국제안전도시로서의 위상 대비 지역구성원들의 적극적인 참여와 협력이 미흡

■ 제주도가 국제안전도시 인증(2007년) 및 재인증(2012년)에 성공하여 국제안전도시로서의 지위는 유지하고 있음

■ 국제안전도시(WHO)의 사업주체는 제주도를 중심으로 공공부문, 민간부문과의 상호협력 체계를 구축하고 있으나, 안전증진을 위한 구체적인 활동을 주기적으로 진행하기보다 각 안전 분야별로 활동하고 있는 민간단체들과의 협력체계만을 구축하고 있음

■ 안전네트워크 활동은 다수의 공공기관 및 민간단체들로 안전네트워크를 구성하고 국제안전도시 사업 및 기타 안전관련 이슈와 관련한 워크숍, 간담회 등을 통한 보고와 의견수렴 등이 주요 활동

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-109〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 5-1 : 기후변화에 능동적이고 신속한 예방 강화

□ **지역별 · 상황별 재난 발생시 맞춤형 선제적 대응**

■ 24시간 재난상황관리체계를 유지하여 재난 발생시 신속한 상황전파 및 보고체계를 통한 긴급 대응을 강화함

– 안전관리 예 · 경보제 운영 및 재난문자송출서비스 운영강화 등 선제적 대응할 수 있는 정보 제공 및 시스템 재정비함

■ 자연재해로 인한 도민 및 관광객의 피해에 대한 효과적인 지원방안을 마련하여 안심제주의 브랜드 창출 및 인식을 강화함

– 풍수해의 경우 도민이 걱정이 없도록 주택과 비닐하우스를 대상으로 정책보험인 풍수해 보험가입을 추진하여 도민 부담금을 경감하도록 추진하고 있음

□ **종합적 · 장기적 · 지속적인 관점에서 정확한 사전예방 강화**

■ 기후변화로 인해 나타나는 일반적인 영향 외에 그 지역이 지니고 있는 적응능력을 고려하여, 기후변화에 따른 영향 · 취약성 평가 · 적응능력에 대한 종합적인 관점에서 접근함

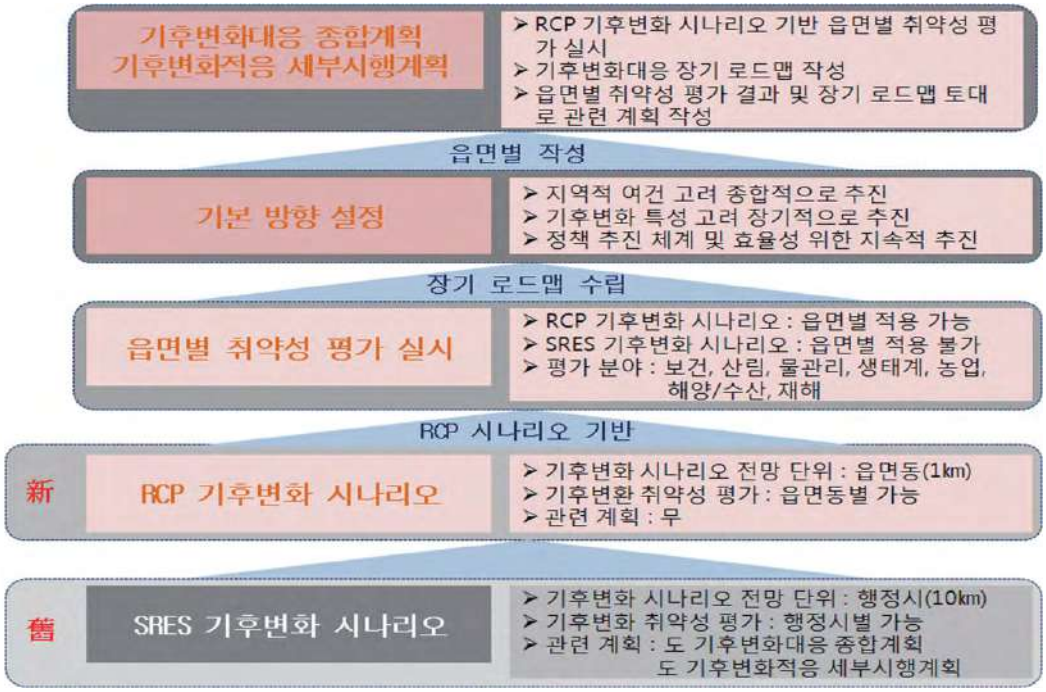
– 현재 나타나고 있는 기후변화 현상 등 단기적 자료에 의해 계획을 수립할 경우 미래의 상황이 어떠한 형태로 나타날 수 있을지 모르기 때문에, 장기적 관측 자료를 토대로 기후변화 적응 전략에 나타날 수 있는 오류를 최소화하여야 함

– 기후변화는 변화 양상이 매우 불규칙적이고 점진적이며 피해의 빈도와 규모가 증가 · 확대 되는 추세이며, 단기적인 관점으로 예측 또는 전망할 경우 오류를 초래할 수 있음

– 기후변화에 따른 취약성 및 영향 정도를 파악하고, 이에 대해 적절히 대응하기 위해서는 지역 차원에서 지속적인 연구체제와 관리 및 추진체계가 갖추어져야 함

– 기후변화에 대한 조사, 연구, 모니터링 등이 구축되어 있어야 하며, 부서 · 기관 · 분야별 협력 및 중앙정부와 지방정부의 협력체계가 구축되어야 기후변화에 대하여 지속적으로 대응할 수 있음

〈그림 Ⅴ-110〉 기후변화 장기로드맵



출처 : 강진영. 2013. 「RCP 8.5 시나리오에 따른 제주지역 기후변화 전망」. 제주발전연구원

■ 중·장기적인 기후변화 시나리오와 지역특성을 고려하여 방재시설의 적용 기준을 점진적으로 상향하고, 신규 방재시설에 대해서는 향후 성능 향상이 가능하도록 설치를 유도함

– 제주도에 적용 가능한 기후변화에 따른 해수면 상승 및 강우증가 그리고 태풍의 영향 등 재해원인에 대한 위험도평가 및 대응방안에 대한 연구 수행이 필요함

– 재해유형 및 위험에 따른 방재기준을 지역별 구분 적용을 위한 합리적인 기준을 마련함

– 기후변화 시나리오에 따른 제주도 실정에 맞는 방재시설 등의 설치 기준 상향에 대한 연구 및 목표기준을 제시함

〈표 Ⅴ-91〉 재해위험에 따른 방재기준 구분적용(예시)

재해위험	낮은 지역	높은 지역
토지이용	재해에 취약한 용도 및 시설 계획 (주거, 상업용도 등 또는 기반시설)	보전 및 재해에 강한 용도를 계획 (보전 또는 공원, 녹지, 주차장 등)
시설	현행 시설물 설치기준 적용	설계기준 상향, 성능기준 강화 적용
건축	현행 건축기준 적용	건축기준 강화 또는 건축허가 불허

□ 해안지역 방어와 개발에 대한 관리계획 수립

■ 해안지역 개발에 대한 '제주 해안선 관리계획(가칭)'을 수립하여 ('해안변 및 중산간지역 관리방안'과 연계) 해수면 상승에 따른 해안지역 침수·침식 및 해일에 대비함

– 해수면 상승이 연안지역에 주는 영향에 대해 장기적 관점(50~100년)의 변화를 고려하여 제주 연안의 물리적 변화과정을 평가함

– 해수면 상승이 해안지역에서 사람, 기 개발지, 자연 및 역사, 환경에 미치는 위험을 정의하고 이 위험에 대한 대응 및 관리계획을 수립함

– 기 수립되어 운영 중인 도시계획 및 방재계획과 연계하여 해안지역에 대한 일관적인 관리가 이루어지도록 관련 계획을 조정함

〈영국의 해안선 관리계획(Shoreline Management Plan) 사례〉

[해안선 관리계획]

• 해안선 관리계획은 연안 변화에 따른 위험성에 대한 대규모 평가와 사람, 개발지역, 역사 및 자연환경에 미치는 위험을 경감하기 위한 실행과제를 제시. 연안 변화는 조류 패턴의 변화, 파도의 높이 및 방향 그리고 모래사장과 해저 침식물의 변화를 포함

[주요 내용]

• 계획기간(단기, 중기, 장기)
  – 1단계 : 현재부터 2025년
  – 2단계 : 2025년 ~ 2055년
  – 3단계 : 2055년 ~ 2105년

• 해안선 관리 정책 유형
  – 유형구분 : 해안선 관리계획이 토지이용 및 환경에 미치는 영향에 따라 정책 구분

  (1) Hold the line : 현재 해안 방어선 유지

  (2) Advance the line : 기존 해안 방어선에서 바다 쪽으로 새로운 방어선 구축. 만약 새로운 방어선을 구축하기 위해 상당한 해안매립이 필요한 경우 제한적으로 적용

  (3) Managed realignment : 토지이용과 환경에 대한 영향을 통제하기 위한 계획적인 해안선의 변경. 현재 범람이나 침식으로부터 보호되는 일부지역으로 바닷물이 유입될 수 있도록 유도하여 파도가 가진 에너지를 약화시켜 해안 침식을 방지

〈계획적 해안선 변경의 예〉



출처:http://www.climatetechwiki.org/content/managed-realignment

  (4) No active intervention : 해안선 방어에 대한 어떠한 투자나 조정없이 자연 그대로 두기

• 해안선 관리 구역 설정 : 해안선과 조류, 파도 등의 환경요인과 해안지역 토지이용 특성에 따른 능동적 관리계획 적용을 위한 구역설정 및 실행계획 수립



실천전략 5-2 : 도민생활 속 안전문화 확산

□ 도민 및 관광객의 안전 체감도를 지속적으로 향상시켜 안심제주 이미지 확립

■ 도민의 자발적인 참여가 적극적으로 이루어 질 수 있도록 민간단체와 지역공동체 중심의 안전 캠페인을 확산함

■ 지역공동체의 '읍면동'을 중심으로 안전문화 확산의 시발점이 되도록 "맞춤형 동네 안전교육" 실시를 위한 다양하고 지속가능한 교육 프로그램을 발굴하여 참여도를 높이고, 도민 안전체감도를 향상시켜 나가야 함

– 생활 안전속 위해 요소를 사전에 제거하기 위한 도민 안전신고 활성화 기반 마련하여 도민의 참여도를 높이는 효과를 유도함

□ 생활안전 사각지대 해소를 위한 도민과 함께하는 맞춤형 안심생활환경 조성

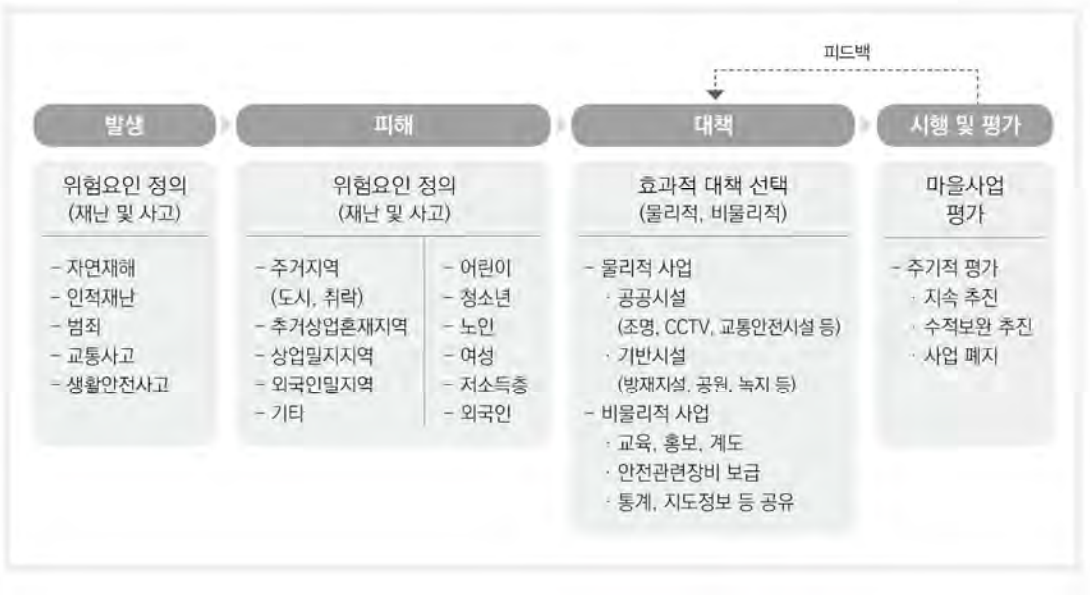
■ 지역안전공동체 만들기 및 인증제도 마련으로 관과 지역주민이 협력하여 지역사회의 안전과제를 발굴하고 생활환경을 종합적으로 정비함

– 지역주민이 안전문제를 스스로 해결하기 위해 자발적인 참여와 협력을 통해 지속적으로 노력이 필요하며, 그 지역 구성원들의 참여를 바탕으로 한 네트워크를 조직함

– 지역에 따라 유형, 지역별 자연적·사회적 조건, 주민의식 등이 다양하기 때문에 활동의 구체적 범위 및 내용을 획일화하기 어려우므로 지역안전공동체 사업지역의 실정에 맞게 구성함

– 도민 및 지역사회의 적극적인 참여를 촉진하기 위하여 일정요건을 충족하는 지역 또는 마을에 대해 지역안전공동체 인증 제도를 통해 인센티브 부여함

〈그림 V-111〉 제주형 지역안전공동체 만들기 추진 과정(예시)



■ 지역사회 경찰활동(Community Policing)[24]을 통한 범죄예방, 교통안전 등 다양한 안전활동을 추진하여 지역주민의 참여와 협력을 바탕으로 안전증진효과를 증대함

– 지역주민 스스로가 지역에서의 문제를 해결하고 삶의 질을 개선하며, 범죄 감소를 위해 법적 집행과 협력하여 활동적인 참여를 유도함

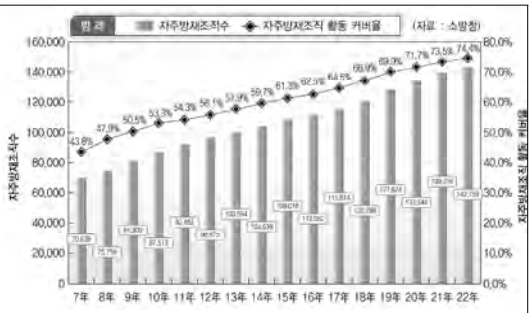
– 지역에서 발생되는 범죄행위 또는 문제에 대해 스스로 해결해야 한다는 의식 공유뿐만 아니라 지역주민 스스로가 안전한 지역사회를 만드는 구성원으로 인식하게 만들어 나가야 함

24) 지역사회 경찰활동(Community Policing)이란 지역사회의 문제를 발견하고 해결하는 지역사회와 경찰의 공동 노력이다. 즉 경찰과 지역주민의 긴밀한 관계를 중요시하는 지역사회 중심의 경찰기능이며, 지역사회를 기반으로 지역사회의 문제해결에 앞장서는 경찰활동을 지칭함

〈지역사회를 중심으로 한 커뮤니티활동 사례1 : 일본의 지역사회 단위에서의 자주방재조직 〉

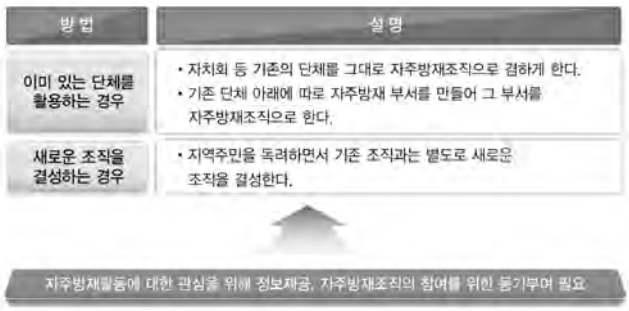
[조직의 현황 추이]

- 2010년 4월 1일 현재, 전국의 자주방재조직의 결성현황을 살펴보면 전국 1,750사구·장·촌 중 1,621곳에 설치되어 그 수는 14만2,759개로서, 자주방재조직 활동의 커버율은 74.4%로서 전년대비 0.9%p 증가하였으며, 1995년 이후 활동 커버율은 증가추세



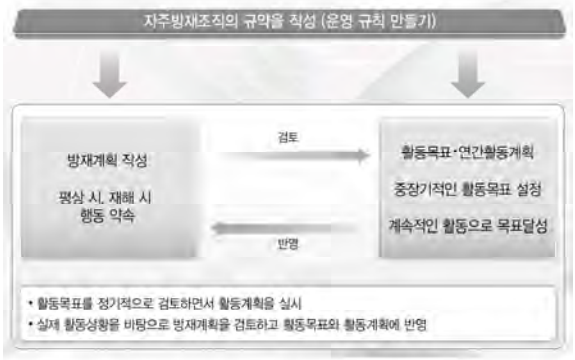
[조직의 결성 및 규모]

- 지역주민의 자발적 참여 및 지속적 참여가 중요하며, 주로 자치회 등의 이미 있는 단체를 기반으로 하는 경우가 일반적
- 주민이 연대감을 유지하고 지역의 방재활동을 효과적으로 실시할수 있는 단위로 마을자치위 단위로 기준을 하는 경우가 많음



[조직의 운영 및 재원]

- 자주방재조직을 편성하여 효율적으로 운영하기 위해서는 조직의 목적과 사업 내용, 임원선임 및 임무, 회의개최, 방재계획 책정 등에 대해 명확한 규약을 정하여 재해발생 시 신속하고 효율적으로 방재활동을 하고 피해의 확대를 방지하기 위한 방재계획을 수립



[운영재원]

- 자주방재조직은 주민의 자발적인 활동에 의한 조직이기 때문에 활동을 위한 재원도 자체적으로 마련하는 것이 원칙이지만, 현재 지자체에서 지원하는 경우가 많음

출처: 원소연. 2014.「생활안전제고를 위한 지역안전공동체 구축방안연구」. 한국지방행정연구원)

〈지역사회를 중심으로 한 커뮤니티활동 사례2 : 이치카와시(市川市) 방범마을 만들기〉

[방범마을 만들기 기본계획]

- 이치카와시에서는 2004년에 시의 방범마을 만들기에 대한 기본개념과 시, 시민, 자치회, 기타 지역적 공동활동을 수행하는 단체(이하,「자치회」) 및 사업자의 역할을 분명히 하고, 방범마을 만들기에 관한 기본시책 사항을 규정한 「이치카와시 방범마을 만들기 추진에 관한 조례」(이하, 「방범마을 만들기 조례」)를 책정

[방범마을만들기의 추진체제]

- 관계주체가 정기적인 정보교환을 하고 지역의 방범마을 만들기와 청(庁)내의 시책, 방안과의 조정을 도모하는 장으로써 이치카와시 방범마을 만들기 추진협의회를 설치
- 추진협의회가 설치되면 지역의 방범마을 만들기는 지역주민이 중심이 되어 지역과 관련된 다양한 주체가 연계하여 추진한다. 초·중학교 지구,자치회 지구 등 지역실정에 맞는 규모로 시민, 사업자, 학교, 경찰이 참여하는 협의의 장 만들기를 촉진하고 지원

[방범마을만들기 사업의 주요내용]

1. 방범에 관한 정보공유와 인재양성 추진	(1) 일상생활과 밀접한 범죄에 대한 정보공유 촉진 (2) 긴급사태 발생 시의 정보공유시스템 구축 (3) 방범마을 만들기에 대한 정보수집과 정보제공 추진 (4) 방범마을 만들기에 관한 인재양성 추진
2. 주민에 의한 자주적인 방범활동 촉진	(1) 자치회, PTA의 자주방범활동 촉진 (2) 시민자원봉사자, NPO 활동의 촉진 (3) 사업자의 자주방범활동 촉진 (4) 지역의 충실한 방범거점 구축 (5) 시범지구와 중점지구의 활동 촉진
3. 방범을 강화한 거주지 만들기의 촉진	(1) 방범을 강화한 주택 정비 및 관리에 관한 보급 (2) 주택의 방범진단 촉진 (3) 노후담장의 개선 촉진 (4) 방범을 강화한 정비 및 관리에 관한 규칙 만들기의 촉진 (5) 방범을 강화한 시가지 정비의 추진
4. 어린이 보호마을 만들기의 추진	(1) 충실한 어린이 방범교육의 추진 (2) 수상한 자의 학교침입에 대한 위기관리체제의 정비 (3) 방범을 강화한 학교시설 정비 및 관리의 추진 (4) 통학로 안전점검 및 방범대책의 촉진 (5) 방범을 강화한 공원 정비 및 관리의 추진 (6) 방범을 강화한 도로 정비 및 관리의 추진 (7) 시 직원의 자주방범 순찰 추진
5. 안심하고 밤길을 다닐 수 있는 마을 만들기의 추진	(1) 방범을 강화한 공공장소의 조명시설 정비 및 관리의 추진 (2) 문등·현관등 정비 및 야간점등의 촉진 (3) 방범을 강화한 주차장 정비 및 관리의 추진

출처: 원소연, 2014.「생활안전제고를 위한 지역안전공동체 구축방안연구」. 한국지방행정연구원)

□ 안전망을 강화하여 사회·경제적 변화에 따라 증가하는 안전수요에 능동적 대응

■ 기성시가지 및 개발에 대한 범죄예방환경설계(CPTED[25]) 도입으로 누구나 안전사고 및 범죄로 부터의 불안감 없이 살고 머물 수 있는 환경을 조성함

– 범죄예방환경설계(이하 CPTED)사업을 통해 단순히 CCTV를 설치하는 것이 아닌 제주도의 실정에 부합하는 실질적인 환경개선이 이루질 수 있도록 물리적 환경 개선에 대한 설계 기준과 사후 평가 및 보완에 대한 구체적 규정을 수립함

– 환경개선 사업의 주체인 제주도와 범죄 예방 및 사후 대응 주체인 경찰청 간의 협업으로 중·장기적 관점에서 단계적 CPTED사업 계획을 수립함

■ 지능형 범죄감시 및 예방체계 구축을 위한 CCTV통합관제센터의 기능을 강화함

– 지능형 CCTV의 도입을 통해 실시간 지능형 범죄감시로 현재 3,145대의 CCTV를 경찰과 전문 모니터링 요원 120명이 상주하여 실시간으로 모니터링하고 있는 관제센터의 효율을 높여 범죄예방 및 신속한 사후 대응체계를 구축함

〈안양시 동안구의 범죄감시추적시스템〉

- 안양시에는 범죄발생시 상황실에서 해당 지점 주변의 CCTV를 가동시켜 용의자를 확인하고, 용의자가 이동한 경로를 빠르게 추적하면서 현장에 출동한 인력에게 정보를 제공할 수 있는 범죄 감시 추적시스템을 도입
- 용의자의 도망 경로, 경찰차량의 이동 등 모든 상황이 112종합상황실의 모니터에서 실시간으로 중계되고, 주변 CCTV가 자동적으로 반응하면서 용의자 도주경로를 계속 추적
  – 편의점에서 발생한 흉기 강도사건의 가상 상황에 대해 단 6분 만에 용의자 검거 완료
  – 안양시청에 소재한 U통합관제센터와 경찰서 종합상황실로 이원화된 모니터링 체계를 통합
  *안양시와 안양동안경찰서는 2009년 3월 안양시청사 내에 U통합관제센터를 구축하고 방범용 CCTV 1,804대, 차량번호인식용 CCTV 95대, 지능형교통체계 CCTV 92대를 통합 운영하고 있으며, 경찰관 3인과 모니터요원 28인이 3교대로 상시 근무 중

출처: 오마이뉴스, 2012.9.「용의자 꼼짝마! 범죄감시추적시스템 구축.」

25) 범죄예방환경설계(Crime Prevent Through Environmental Design)사업은 주변환경 개선을 통해 범죄발생 여지를 차단하기 위해 민·관·경 협업사업으로 안전시설 설치와 더불어 지역을 잘 알고 있는 주민 의견을 반영하여 범죄취약지역을 해소해 나가는 사업으로 도시범죄를 체계적으로 관리할 수 있는 방법 가운데 현재 외국에서 적극적으로 시행하고 있는 수법 중 하나

실천전략 5-3 : 도민참여형 교통안전위해요소 사전 예방 강화

□ 도민참여를 통한 교통환경을 정비할 수 있는 정보 제공 및 인프라 확충

■ 하인리히 법칙[26]에 따라 도민들이 일상생활에서 위험하다고 느껴 교통사고 발생가능성이 있는 지점에 대해 의견을 취합하여 이를 표시한 지도로 작성함

– 지도 정보를 제주특별자치도민 뿐만 아니라 제주를 방문하는 모든 입도객이 쉽게 접할 수 있는 매체를 통해 공유하여 교통사고 예방 및 지자체의 물리적 환경 개선으로 사고의 근본 원인을 제거함

– 현행 교통사고 다발지점 안내를 통한 사후관리 체계를 뛰어넘어 지역주민의 경험과 발생 교통사고 데이터를 결합하여 교통안전정책 및 세부대책을 수립함

〈일본의 히야리 · 핫토 설문조사결과 및 지도〉

• 개요
– 일본의 경우 각 자치단체별로 지역주민을 대상으로 한 교통사고 위험지역 지도 작성 및 배포를 하고 있음

• 주요 조사내용
– 평소 도보나 자전거로 사용하는 루트
– 상황(언제, 어디서, 누가, 그 때의 교통 수단, 상대의 교통 수단, 어떠한 위험이었는지, 왜 위험이라고 느꼈는지 등)

〈설문조사 결과 집계표〉



〈위험지역 표시 지도〉



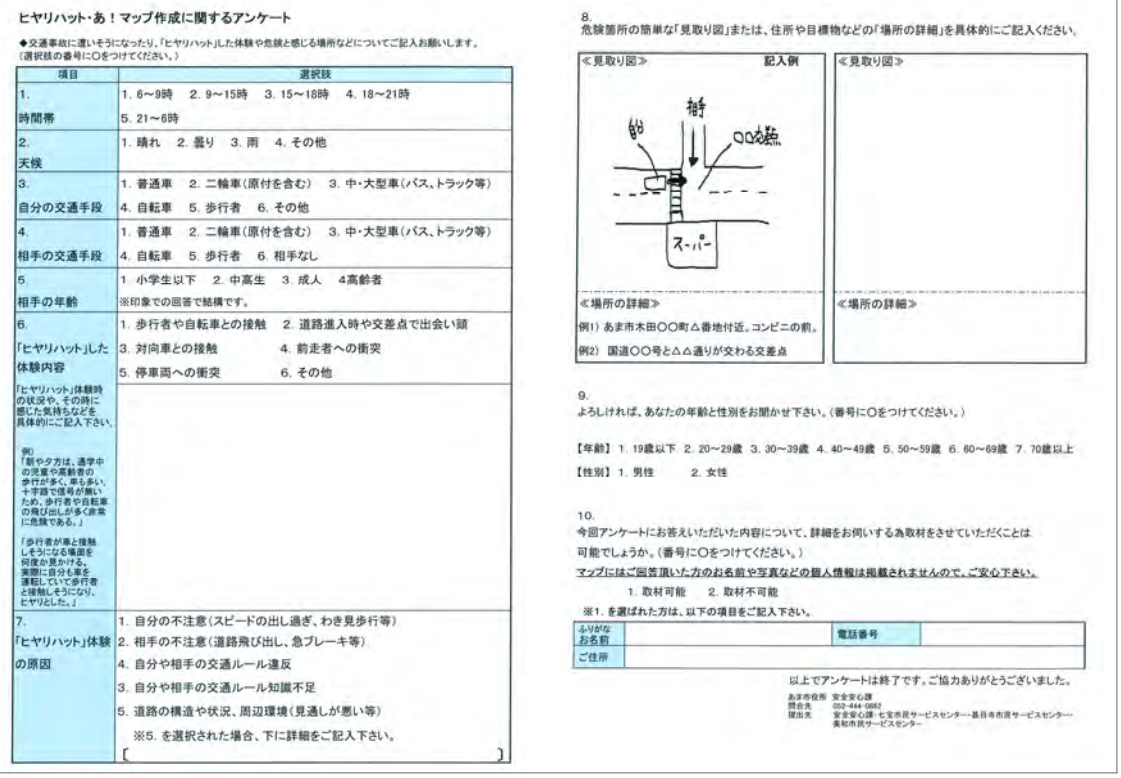
출처: 일본 후나바시시 홈페이지

26) 1931년 허버트 윌리엄 하인리히(Herbert William Heinrich)가 펴낸 <산업재해 예방 : 과학적 접근 Industrial Accident Prevention : A Scientific Approach>이라는 책에서 소개된 법칙. 산업재해가 발생하여 사상자가 1명 나오면 그 전에 같은 원인으로 발생한 경상자가 29명, 같은 원인으로 부상을 당할 뻔한 잠재적 부상자가 300명 있었다는 사실로 1:29:300법칙이라고도 부른다. 즉 큰 재해와 작은 재해 그리고 사소한 사고의 발생 비율이 1:29:300이라는 것임

〈일본의 아마시 교통안전 히야리 · 핫토 설문조사 양식〉

• 개요
  – 설문조사에 근거해 위험 장소를 지도에 매핑 해, 웹 사이트에서 공개
  – 정보를 수록한 교통안전 책자를 작성해 교통안전 교실에서의 계발 등에 사용

• 설문내용



ヒヤリハット・あ！マップ作成に関するアンケート

◆交通事故に遭いそうになったり、「ヒヤリハット」した体験や危険と感じる場所などについてご記入お願いします。
（選択肢の番号に○をつけてください。）

項目	選択肢
1. 時間帯	1. 6～9時　2. 9～15時　3. 15～18時　4. 18～21時 5. 21～6時
2. 天候	1. 晴れ　2. 曇り　3. 雨　4. その他
3. 自分の交通手段	1. 普通車　2. 二輪車（原付を含む）　3. 中・大型車（バス、トラック等） 4. 自転車　5. 歩行者　6. その他
4. 相手の交通手段	1. 普通車　2. 二輪車（原付を含む）　3. 中・大型車（バス、トラック等） 4. 自転車　5. 歩行者　6. 相手なし
5. 相手の年齢	1. 小学生以下　2. 中高生　3. 成人　4高齢者 ※印象での回答で結構です。
6. 「ヒヤリハット」した体験内容 「ヒヤリハット」体験時の状況や、その時に感じた気持ちなどを具体的にご記入下さい。 例）「朝や夕方は、通学中の児童や高齢者の歩行が多く、車も多い、十字路で信号が無いため、歩行者や自転車の飛び出しが多く非常に危険である。」 「歩行者が車と接触しそうになる場面を何度か見かける。実際に自分も車を運転していて歩行者と接触しそうになり、ヒヤリとした。」	1. 歩行者や自転車との接触　2. 道路進入時や交差点で出会い頭 3. 対向車との接触　4. 前走者への衝突 5. 停車両への衝突　6. その他
7. 「ヒヤリハット」体験の原因	1. 自分の不注意（スピードの出し過ぎ、わき見歩行等） 2. 相手の不注意（道路飛び出し、急ブレーキ等） 4. 自分や相手の交通ルール違反 3. 自分や相手の交通ルール知識不足 5. 道路の構造や状況、周辺環境（見通しが悪い等） ※5. を選択された場合、下に詳細をご記入下さい。 〔　　〕

8.
危険箇所の簡単な「見取り図」または、住所や目標物などの「場所の詳細」を具体的にご記入ください。

≪見取り図≫　記入例

≪場所の詳細≫
例1）あま市木田○○町△番地付近。コンビニの前。
例2）国道○○号と△△通りが交わる交差点

≪見取り図≫

≪場所の詳細≫

9.
よろしければ、あなたの年齢と性別をお聞かせ下さい。（番号に○をつけてください。）

【年齢】1. 19歳以下　2. 20～29歳　3. 30～39歳　4. 40～49歳　5. 50～59歳　6. 60～69歳　7. 70歳以上

【性別】1. 男性　2. 女性

10.
今回アンケートにお答えいただいた内容について、詳細をお伺いする為取材をさせていただくことは可能でしょうか。（番号に○をつけてください。）
マップにはご回答頂いた方のお名前や写真などの個人情報は掲載されませんので、ご安心下さい。
1. 取材可能　2. 取材不可能
※1. を選ばれた方は、以下の項目をご記入下さい。

ふりがな お名前		電話番号	
ご住所			

以上でアンケートは終了です。ご協力ありがとうございました。

あま市役所　安全安心課
問合先　052-444-0662
提出先　安全安心課・七宝市民サービスセンター・甚目寺市民サービスセンター・美和市民サービスセンター

출처: 일본 아마시 홈페이지

□ 버스운행 안전관리로 도민과 관광객이 안심하고 이용할 수 있는 서비스 제공

■ 다중의 안전을 책임지는 버스 운전자의 자격 관리를 통해 운전자의 안전운전 의식 고취, 상습 교통법규 위반자 배제 등을 통한 교통안전을 확보함

– 주기적으로 사업용 버스 운전자 등록 갱신 시 필수 조건으로 제주도 차원의 “사업용 자동차 운전자 안전교육” 개발 및 적용으로 운전자격에 대해 지속적으로 관리함

– 디지털운행기록계, 영상기록장치(DVR) 등의 첨단기기를 활용하여 운전자의 법규위반 사항을 관리 · 감독함

– 안전운전 마일리지에 따른 인센티브 부여 등의 방법으로 도 내 버스운행에 대한 안전을 확보함

〈영국의 버스운전자 자격관리시스템〉

• 개요
– 영국에서 사업용 버스를 운전하기 위해서는 영국 내 운전표준기관(DSA : Driving Standards Agency)에 등록된 운전연습 교육기관(ADI : Approved Driving Instructor)을 통해 교육을 받아야 하고, 영국의 운전면허 관리기관(DVLA : Driving and Vehicle Licensing Agency)을 통해 주어진 이론(학과)시험과 실기(기능)시험을 통과해야 함
– 통과한 응시자 중 생업을 목적으로 9인승 이상의 버스를 운전 할 경우에는 사업용 자동차 선행 안전운전교육을 이수해야 함
– 사업용 운전자 선행 안전교육을 이수한 후에도 계속해서 사업용 버스를 운전할 시 매 5년마다 주기적으로 35시간에 해당하는 사업용 자동차 안전운전교육(Driver CPC: Driver Certificate of Professional Competence)을 이수해야 함

• 주요 내용
– 제한조건: 범죄사실 기록조회
– 안전교육: 사업용 자동차 안전운전교육(Driver CPC : Certificate of Professional Competence)은 9인승 이상 버스운전자와 3.5톤 이상 화물차운전자가 매 5년마다 35시간 이상의 교육을 이수

출처: 교통안전 선진국의 노하우. 한국운수산업연구원

□ 도로 위계별 맞춤형 과속 방지 기법 도입

■ 간선도로와 자동차전용도로의 경우 구간속도위반 단속 장비를 설치하여 과속을 방지하고 이로 인한 교통사고를 미연에 방지함

– 구간속도위반 단속은 도로 구간(보통 2~5km)의 평균속도를 측정하여 두 지점 사이의 속도를 기준으로 규정속도를 초과했을 경우 단속하는 방식으로 한 지점에서 단속하는 방식에 비해 과속방지 효과가 높음

■ 관광지 도로나 위계가 낮은 도로의 경우 운전자의 시선을 끄는 트릭아트를 이용해 자연스러운 차량속도 저감을 유도하여 과속방지 및 교통사고를 효과적으로 방지함

〈과속방지를 위한 트릭아트 도입 사례〉

• 개요
– 사람 눈의 착각 현상을 이용해 속임수를 쓴 그림으로 도로 위에 그려진 그림을 보고 놀란 운전자가 무의식 중에 주행 속도를 줄이도록 하는 수법
– 실제 독일과 캐나다에서는 교통사고를 방지하기 위해 일부 도로에 적용 중이며, 그 효과는 입증되었음
– 캐나다의 BCAA 도로안전재단(BCAA Road Safety Foundation)은 학교 앞에서 일어나는 어린이 교통사고를 방지하기 위해 트릭아트를 이용



출처:http://www.metanamorph.com, http://news.koroad.or.kr/main/?p=5768 (도로교통공단)에서 재인용

□ 생애주기별 안전교육 등 교통안전문화 정착을 위한 계도 및 교육 강화

■ 자전거 이용객 증가에 따른 자전거운행 안전교육을 시행함

– 자전거 교통사고 증가 및 제주환상(環狀) 자전거길[27] 개통에 따른 자전거 이용객 증가에 대비한 도민과 관광객을 대상으로 하는 자전거운행 안전교육을 시행함

〈독일의 자전거 안전교육〉

• 교육현황
– 6개 청소년 교통학교 중 5개 학교를 정부에서 직접 운영
– 유치원생, 노인 및 장애인 대상 교통안전 교육 실시
– 초등학교 3~4학년 자전거 교육 실시(유치원생도 자전거 면허증 취득 가능)
– 등굣길 교통정리 자원봉사자 교육 실시
– 면허시험 : 이론교육 합격자(40점 만점에 30점 이상 득점)에 한해 기능 시험 실시
*기능시험 합격자에게 수료증 및 합격증서 제공

• 자전거 안전 교육 방법
– 1952년부터 실시하고 있으며, 1주일동안 12시간 교육 실시
– 법(시행령)에 자전거 교육에 대한 근거를 두고 있으며, 의무적으로 학교 교육에 포함됨(이론은 학교에서 담당, 실습은 경찰이 담당)
– '09년도에 12명의 경찰이 프랑크푸르트 100개 초등학교 3~4학년 5,500명에 대해 자전거 교육 실시
– 자전거 교육 전용 차량 2대 제작 보유
– 자전거 교육 전담 경찰 선발

• 자전거 안전 교육 홍보 활동
– 안전 용품 전시 및 무료 제공
– 야광 조끼 등 쇼핑센터에 설치, 야광 밴드 무료 제공
– 방송 및 학교 축제 활용 홍보
– 언론홍보(연중 실시) : 방송국에서 취재하여 방송
– 학교 축제 시 경찰에서 홍보 부스 설치 및 수료증 수여 등 홍보 활동 전개



출처 : 법무부(http://www.lawedu.go.kr/page/campaign/foreignpage15)

27) 제주환상 자전거길은 교통량이 적은 해안도로를 활용하여 제주도를 한 바퀴 일주할 수 있는 형태로 조성되었고, 총 연장은 234km임

■ 입체적인 교통안전 모빌리티교육 교재 및 프로그램을 지속적으로 개발하여 생애주기별 안전교육을 강화함

– 어릴 적부터 자동차에 대한 비판적인 사고와 교통안전교육의 철학을 체질적으로 인식함

– 어린이와 청소년이 자동차교통 발생과정, 구조 및 지구환경에 미치는 영향 등을 쉽게 이해할 수 있도록 연령에 맞는 교통안전 교재 및 프로그램 개발에 지속적으로 투자가 필요함

■ 어린이 · 청소년 교통안전교육 이수 인증제도를 도입함

– 제주 교통환경에 맞는 단계적 교통안전교육 프로그램을 구성함

– 교통안전교육 프로그램 이수와 수료증 제공을 통해 성취감 부여함

■ 민관협력 교통안전교육 프로그램 및 시설구축을 활성화함

– 민간단체 및 기업과 제주도가 협력하여 다양하고 검증된 교통안전교육 프로그램을 활성화함

– 체험교육장소(어린이 교통공원 등)의 시설확장 및 업그레이드를 통해 어린이 보육기관과 연계한 체험학습의 장을 제공함

〈 민관협력을 통한 교통안전교육 활성화 활동 사례 〉

현대자동차와 국민안전처, 안전생활실천시민연합이 공동으로 주최하는 어린이 안전 퀴즈대회 개최	현대자동차와 국토교통부, 안전생활실천시민연합의 어린이 교통안전교재 보급 협약 체결
	

출처: 매일경제. 2015.05.06.「현대차, 제 7 회 어린이 안전 퀴즈 대회 개최」
연합뉴스. 2015.4.30.「국토부–안실련–현대차, 어린이 교통안전교재 보급 협약」

실천전략 5-4 : 협력적이고 창조적인 안전관리체계 구축

□ 기관별 협력체계 구축으로 재난·재해 대응 안전관리시스템 고도화 실현

■ 도민과 관광객이 안전하고 안심할 수 있도록 선진국 수준의 안전기준도입을 통한 제주국제안전도시의 기반을 강화함

– 모든 연령·계층에 대한 다양한 사고예방프로그램 운영, 안전관련 유관기관·단체 등의 유기적인 협업체제 구축, 도민 참여형 안전증진 정책 추진 등 「사고 손상률의 획기적 저감」을 위한 제주국제안전도시 만들기 프로젝트 지속 추진 및 내실화함

– 제주도의 지리적 여건 등 재난환경에 적합한 완전 자립형 안전 인프라를 구축할 수 있도록 특수구조 전담 조직 신설 등 초등대응시스템을 강화하여 중증응급환자 수도권 병원 긴급이송, 항공 · 크루즈선박 · 화학사고, 테러 등 잠재적 재난 위협에 대비해야 함

– 다양한 사고예방프로그램 운영, 유기적인 협업체계 구축, 도민참여형 안전증진정책 등 사고 손상률의 획기적인 저감을 유도함

■ 안전에 관한 기능 중심의 협력을 위한 기획 관리 강화 및 안전관리와 관련되는 다양한 기관과의 협력적 네트워크 및 안전 거버넌스를 구축함

– 제주도의 안전부문의 중장기계획으로서 “(가칭)제주도 안전관리 기본계획”을 마련하여 안전관리에 대한 기본적인 비전과 목표, 그러한 목표를 달성하기 위한 분야별 계획을 제시하여 통합적인 기획 기능을 강화함

– 계획의 실현성과 실효성 확보를 위한 운영, 부서간 협력, 예산 · 평가제도와 연계하여 추진함

– 안전관리에 대한 역할 및 역량 강화와 종합적인 실행을 위해 제주도의 시설안전, 소방재난, 복지, 교통, 도시계획, 건축 등 다양한 부서, 산하기관과의 협력과 조정, 업무분담, 지원체계를 구축함

– 완전자립형 안전 인프라 구축을 위하여 중증응급환자 수도권 병원이송, 항공 · 크루즈 · 선박, 화학사고, 테러 등 잠재적 재난의 초등대응시스템 강화를 위한 특수구조전담 조직체계가 필요함

■ 안전에 대한 제주도의 책임에 더하여 도민, 시민단체, 기업 등 민간부문의 역할과 책임을 대폭 강화하고, 도민참여와 자율적인 안전관리 능력을 강화하기 위해 정보제공, 홍보, 교육, 참여를 확대할 수 있는 안전문화운동 프로그램을 확산함

– 도민의 자율방재 및 안전관리 능력을 강화하기 위한 교육프로그램 개발

– 교육과정과 연계한 재난교육 · 훈련프로그램 개발

– 인터넷, GIS, SNS 등을 활용한 재난관리 도민참여체계 마련

– 소셜 마케팅(Social Marketing)을 통한 시민안전의식 제고

■ 재해·재난예방 및 대응 교육효과 증대를 위한 재해 · 재난 체험 공간을 조성함

– 도민과 관광객이 직접 학습 · 체험하여 실제 사고시 스스로 대응할 수 있도록 풍수해, 교통사고, 화재, 선박, 항공기 사고 등 다양한 재난체험프로그램 운영 등 국제적 수준의 재난안전종합체험센터를 건립하여 체계적인 안전문화 여건을 조성함

– 자연재해 및 인위재난 등 각종 재해, 재난 상황을 도민들이 직접 체험하면서 재난 안전의 중요성을 현장경험이 풍부한 현직 요원들로 부터 생생한 경험담을 들을 수 있는 공간을 조성함

– 유형별 재해 · 재난 상황 체험 인프라를 구축, 다양한 전문체험과정 운영으로 도민의 재난대응 능력향상을 도모함

〈 국내 재난 안전 체험관 사례 〉

[국내사례]

- 전북 119 안전체험관
  - 위　　치 : 전북 임실군 임실읍 이도리 473 일원
  - 개 관 일 : 2013.3
  - 규　　모 : 대지면적(98,154㎡), 연면적(6,533㎡)
  - 사 업 비 : 221.5억원(국비 110억, 도비 111.5 억)
  - 운　　영 : 전라북도 23명, 운영관리비 연간 약 9억원(2014년)
  - 주요시설 : 재난종합체험관, 위기탈출체험관, 어린이안전마을
  - 교육인원 : 100,538명(2013년 기준, 1일 500명 체험가능)

〈재난종합체험〉 **〈위기탈출체험〉**



출처: 전라북도 안전체험관(http://safe119.sobang.kr/index.sko)

〈 미국의 로렌스 리버모어 국립연구소에서 창시한 안전문화 프로그램〉

[미국의 풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership) 프로그램]

- 미국의 에너지부(DOE) 산하 로렌스 리버모어 국립연구소 창시(1990)
  - 가치개념을 문화의 핵심으로 보고 가치전환을 안전문화정착의 기본원리로 함
  - 미국 근로자의 안전문화의 자발적인 참여와 가치인식의 변화를 유도하여 '안전문화혁명' 으로 불림

출처 : 지방행정연구원. 2014.7.「재난안전대책의 현재와 미래」

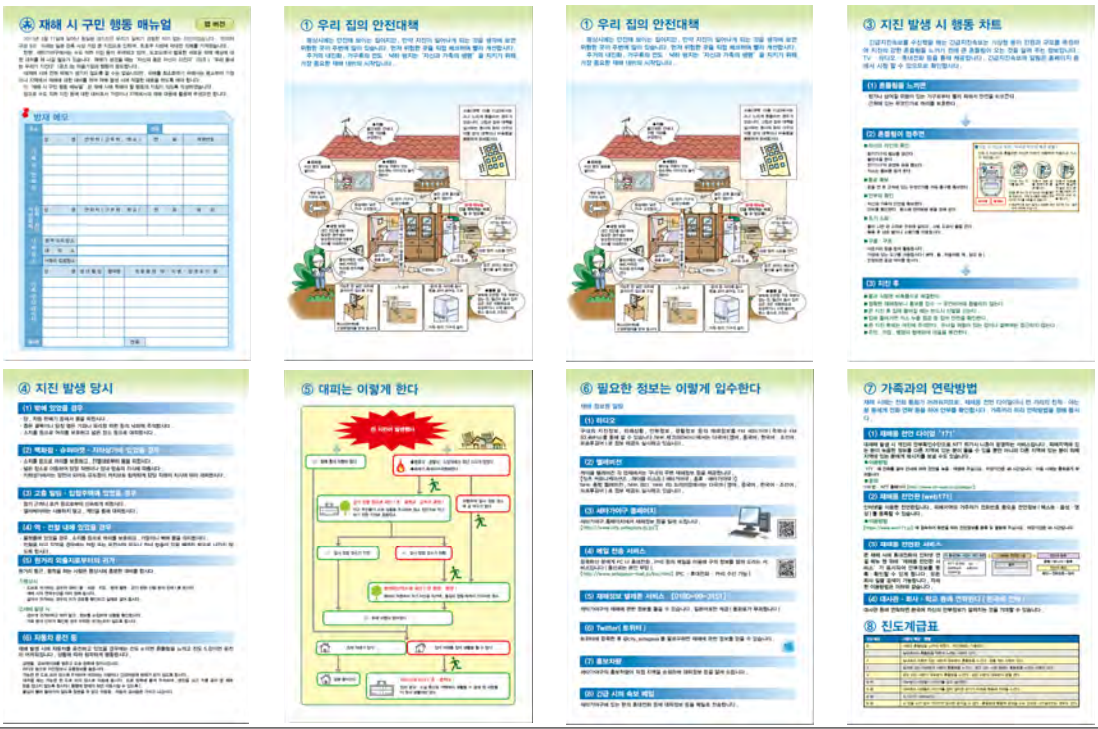
■ 제주형 통합 재해 · 재난 대응 매뉴얼을 보급하고 확산함

– 재해, 재난, 안전사고 발생 시 도민들의 신속하게 대피·대응이 가능하도록 "제주형 안전 프로토콜" 을 개발하여 지속적인 보급과 홍보 그리고 교육을 제공함

〈 일본 세타가야구 재해 시 구민 행동 메뉴얼 〉

- 일본 동경도 세타가야구에서는 지난 동일본 대지진 이후 도쿄도에서 새롭게 발표한 지진피해 예상에 대한 대비를 위해 새로운 재해 · 재난 대응 매뉴얼을 만들어 배포하고 있음
  – 주요 내용
    1. 가정에서 지킬 수 있는 안전대책
    2. 비상용 물품 준비 체크리스트
    3. 지진 발생 시 행동 요령 차트
    4. 대피요령
    5. 재난 · 구호 정보 입수 방법
    6. 가족과의 연락방법 등

- 지진 발생 시 구민을 위한 행동 매뉴얼(한국어 버전) 사례



출처: 일본 동경도 세타가야구 홈페이지
(http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/104/141/557/d00124905_d/fil/hanguru.pdf)

□ 부서별 통합정보관리체계와 스마트 정보전달체계 구축으로 안전관리 강화

■ 부서별로 분산되어 관리되고 있는 재난 및 안전관리 자원과 자료들을 통합운영관리 운영체계로 전환하여 재난발생시 자재와 장비, 인력 등 신속한 현장 투입을 유도함

– 네트워크기술, 지리정보체계(GIS), 원격탐사기술, 영상처리기술 등 첨단정보기술을 신속성과 현장성, 정확성을 요구하는 방재대책에 적극적으로 활용함

– 재난 및 안전정보의 공유와 통합을 위한 데이터웨어하우스 구축함

〈그림 V-112〉 서울시 안전관리 통합정보체계 구성(예시)〉



출처 : 서울특별시. 2011.「안전한도시 서울을 만들기 위한 중장기 정책방향」

■ 지역의 재난 및 안전정보에 대한 스마트기술의 기반 양방향 도민 서비스 시스템을 구축함

– 재난 및 안전 관련 주제별 재해지도, 위협지도 작성 · 배포 · 활용함

– 대도민 안전정보 제공을 위한 유 · 무선 포털시스템을 구축함

■ 소셜 네트워크 서비스(SNS), 스토리텔링 시스템 등을 활용한 안전관리 도민제도 · 신고 · 정보공유체계를 구축함

– 소셜미디어의 신속하고 광범위한 커뮤니케이션 기능은 대규모 재난으로 인한 국가통신망 마비에도 재난 커뮤니케이션을 가능하게 함

– 제주의 SNS 계정을 각 재난관련 부처 간 공유뿐 아니라 도민차원으로 활성화시키고 지속적인 재난정보업데이트를 통해 선제적으로 재해 · 재난에 대비함

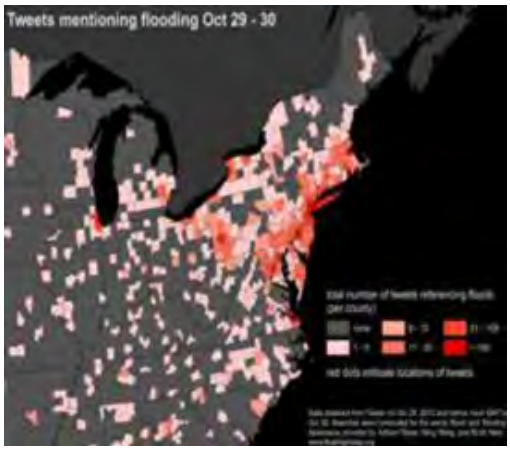
– 재난 발생시, 소셜미디어를 비롯한 블로그, 공공웹사이트의 실시간 모니터링을 통하여 제주의 재해 · 재난 정보를 수집하고 수집된 정보의 분석결과를 구조관계자에게 전달함

– 정보제공뿐 아니라 제주의 재해 · 재난 키워드 모니터링을 통한 재난커뮤니케이션 기능 강화하여 실종자 찾기, 생존자 위치파악, 재난현장 자원봉사 및 구호 기금 모집 등의 협력활동 연계함

〈소셜미디어를 활용한 재해 · 재난 대응 및 대처 사례〉



2010년 9월 폭우로 인한 홍대 전철역 침수는 언론 매체보다 시민들이 올린 트윗을 통해 더 빠르게 전달되었음



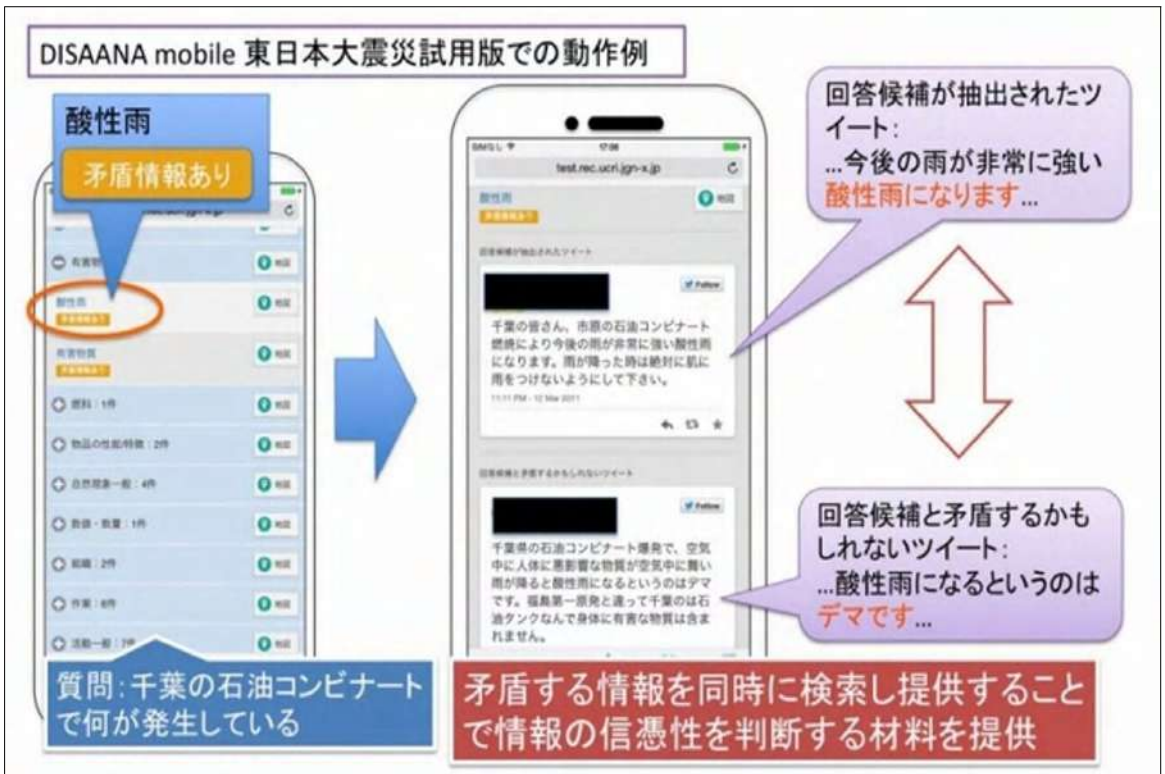
미국 북동부를 강타한 허리케인 샌디에 의해 피해가 높은 지역일수록 트윗의 발생빈도가 높았음을 보여줌



(아래) 2011년 3월 동일본 대지진 당시 등록된 소셜 데이터를 구글 맵에 매핑하여 지도정보를 공유함

출처 : 배병걸, 최선화. 2013.「소셜 빅데이터 재난관리 사례분석 및 활용방안 연구」

〈소셜미디어를 활용한 재해 · 재난 시스템 도입 사례〉



일본의 정보통신 연구기구(NICT)에서 시범 공개한 재해 SNS정보 분석 시스템 'DISAANA(DISAster information ANAlyzer)'의 실시간 사이트를 시범공개 하였다. 대규모 재해 · 재난으로 인해 국가통신망 마비에도 SNS에 등록된 정보를 분석하고 이를 구조관계자에게 전달함으로써 재난커뮤니케이션을 가능하게 한다.

출처 : RBBTODAY, 誰でもSNSの災害情報をリアルタイム検索できる「DISAANA」が試験公開, 2015 年 4 月 8 日(水).

■ 대규모 건축물, 핵심기반시설 등의 재난위험을 사전에 과학적으로 감지 · 감시하고 판단할 수 있도록 모니터링 시스템을 강화함

– 대형사고 예방차원에서 수시 및 정기적인 점검체계를 과학화 · 전문화하고 첨단IT 기술을 활용한 현행 방재시스템의 하드웨어 기능을 향상함

– 시설물 안전관리 결과 재난발생의 위험이 높거나, 재난예방을 위해 계속적인 관리가 필요한 중점관리시설, 재난위험시설 등을 대상으로 한 대규모 민간건축물은 방재모니터링 시설 설치기준을 강화함

■ 「생명살리기 골든타임(Golden Time)」 확보를 위한 긴급대응 역량을 강화함

– 신속한 재난현장 접근성 향상을 위한 골든타임 확보를 위하여 「제주형 골든타임 목표재설정」 관리, 긴급차량 길터주기의 도민 공감대 확산, 119신고접수 「선(先)출동시스템 구축」, 소방차량· 장비 현대화 등으로 재난피해 최소화 및 생존율을 향상함

(4) 기대효과

□ 누구나 안심 할 수 있는 안전한 제주 이미지 제고

■ 교통사고 및 범죄에 안전한 정주환경과 관광환경을 만들어 도민과 방문객들 모두 안심하고 일상과 관광활동을 영위할 수 있음

■ 도민참여를 통한 안전의식 함양으로 사고·재난 발생에 대한 신속한 대응뿐만 아니라 예방으로 사회적 비용 절감

□ 정보의 통합과 관계기관별 협력을 통해 재해·재난에 대한 다각적 대응으로 안심 제주 실현

■ 재해·재난 발생 가능성 예측을 통한 사전 대응과 재난 발생 시 신속한 정보전파와 대응이 가능함으로 도민의 생명과 재산을 지키는 안심 제주를 실현함

5) 주요지표

「편리하고 안전한 안심 제주」 조성을 위해 5개의 추진전략, 16개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 대중교통 분담률, 질병이환(비만율), 도민안전체감도, 도민사고손상사망자 등을 주요지표서 설정하여 관리함

□ 대중교통 분담률[28)]

■ 대중교통 목표 분담률을 장기연도까지 50%로 상향하고, 단계별 목표(단기 35.0%, 중기 45.0%)를 달성할 수 있도록 광역급행 대중교통체계 구축, 제주도심 대중교통체계 개편, 신교통수단 도입, 자가용 이용억제 정책 등을 순차적으로 추진함

28) 대중교통 분담률은 시내 · 외버스, 전세버스, 승합차 포함 (도보, 자전거, 오토바이 등 제외)

□ 질병이환(비만율)[29]

■ 현재 제주특별자치도의 건강수준 중 질병이환(비만율)은 24.4%로 전국평균 22.1%로 보다 높은 수준으로 신체활동을 촉진하는 근린환경을 개선을 통해 건강한 도시환경을 조성함

□ 도민안전체감도[30]

■ 제주도민을 대상으로 안전체감도 조사를 시행한 결과로 '안전하다' 라는 도민 응답비율로 2015년 45%에서 장기연도까지 70% 수준까지 끌어올릴 수 있도록 지표를 관리하며, 이를 통하여 안심제주의 이미지를 강화함

□ 도민 사고손상사망자[31]

■ 안전도시 달성을 위해 사고예방프로그램 및 인프라 조성을 통한사고손상저감에 따른 사망자수를 74.1명에서 2030년 이후에는 60명으로 낮추어 안전도시 조성하도록 함

〈표 V-92〉 편리 · 안전 · 안심도시 부문의 주요지표

구분	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 (2030년 이후)
대중교통 분담률	23.8%[32]	35.0%	45.0%	50.0%
질병이환(비만율)	24.4%	22.0%	18.0%	15.0%
도민안전체감도	45%	60%	67%	75%
도민사고손상사망자 (명/인구10만명당)	74.1명	70명	65명	60명

29) 김은정 외. 2013.「사례로 본 우리나라 건강장수도시의 특성과 시사점」. 국토연구원
30) 제주특별자치도, 제주발전연구원. 2015.12.「2015년 제주도민 안전체감도 조사」
31) 2014 제주국제안전도시홍보리플릿
32) 현 대중교통 분담률은 국토교통부의 제2차 대중교통기본계획('11) 산정 방식을 반영하여 본 연구에서 재산정한 수치임(대중교통: 시내 · 외버스, 전세버스, 승합차 포함, 도보, 자전거, 오토바이 등 제외)

03 성장관리 부문

제주는 섬이라는 지리적인 특성으로 인해 각종 자원이용에 한계가 있어 지속적인 인구 증가와 난개발 등에 따른 주택 수급 · 지역간 불균형, 원도심 침체, 경관훼손, 공유자원의 남용과 파괴 등의 문제에 직면하고 있다.

제주는 기존 성장위주 정책에서 성장과 보존이 조화를 이루는 성장관리 정책으로의 패러다임 전환이 시급하다. 선진국 대부분의 국가는 인구증가에 따른 도시의 무분별한 성장을 막기 위해 지방정부 차원의 토지이용 규제 정책을 만들고 이를 강력하게 추진하여 왔다. 이러한 정책은 미국의 도시성장관리(Urban Growth Control)정책으로 대표되며, 도시기반시설의 활용과 정부서비스의 용량 한계, 도시 오픈스페이스(Open Space)의 부족 등이 이루어지는 도시가 미래 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용하여 왔다. 제주 역시 계획적인 개발과 합리적인 성장을 유도하며 미래비전의 핵심가치인 청정과 공존의 가치 하에 성장과 보존이 함께 조화가 될 수 있는 성장관리 정책을 추진해야 한다.

성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주도의 특성을 고려한 시나리오별 인구목표 제시를 통해 개발과 보전이 조화를 이루는 성장관리 정책을 시행한다.

원칙 2. 제주형 성장관리방안을 도입하여 무분별한 시가지 확산을 제한하고, 계획적인 인구 수용으로 토지를 합리적으로 이용한다.

원칙 3. 유연한 허가제도 도입이 필요한 공간을 보전, 이용, 중간영역의 3가지 영역으로 구분하고, 보전과 이용영역을 선택과 집중을 위한 영역으로 설정한다.

원칙 4. 도민의 참여를 통한 제주 경관가치의 인식 확대와 관리중심의 경관체계 재정립을 통해 제주의 자연과 정서가 반영된 제주다운 경관의 가치를 창출한다.

이러한 원칙하에 「성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주」를 조성하고 개발과 보존이 조화를 이루며 경제 · 사회 · 환경적 지속성을 고려하는 성장관리를 위한 기본 구상은 다음과 같다.

미래인구의 유연한 대응방안 마련, 성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련, 보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입, 원도심 도시재생 전략 수립, 제주경관 가치 창출 방안 마련, 제주형 공유자원 활용 시스템 마련이라는 6개의 추진전략을 설정하고, 14개의 실천전략을 제시하였다. 도시성장경계와 제주형 성장관리방안의 도입으로 무분별한 시가지 확산을 제어하고 수요 · 공급을 고려한 택지 공급 방향을 제시하였다. 또한 원도심 도시재생 전략 수립을 위한 도시재생 활성화 전략의 제시와 제주경관 가치 창출을 위한 방안 마련과 제주형 공유자원 활용 시스템 마련, 계획허가제 도입을 통해 청정과 공존의 가치를 지켜나가면서, 보존과 이용이 조화를 이룰 수 있는 계획체계로의 전환을 유도하였다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주

(2) 기본방향

□ **제주도의 특성을 고려한 시나리오별 인구목표 제시**

- 제주도가 지향해야 할 정주인구의 성장 규모를 설정함
- 섬이라는 지형적 특성으로 자원이용의 한계를 고려함

□ **성장과 보전이 조화를 이루는 성장관리 정책 추진**

- 환경적 지속가능성, 경제 · 사회적 성장이 조화를 이루는 지속가능한 성장 정책을 수립함
- 합리적인 토지이용을 통한 청정 자연의 보존과 성장 유지방안을 모색함

□ **보전할 곳은 더욱 확실하게 보전하고, 이용할 수 있는 곳은 보다 청정하게 이용**

- 보전할 곳은 생태계연계성 등을 고려하여 주변까지 통합적으로 보존하고, 이용할 곳은 허가제를 통해 청정과 공존의 가치 기준으로 행위허가 여부를 결정함

□ **제주의 자연과 정서가 반영된 제주다운 경관가치 창출**

- 제주 경관가치를 보다 많은 도민들이 인식하고, 청정과 공존의 가치가 반영된 경관체계를 재정립하기 위해 경관 행정 및 관리체계를 선진화함

□ **공유자원의 지속가능성을 담보하고 체계적이고 공익적인 활용을 위한 관리체계 마련**

- 물(지하수), 토지, 바람 등 제주 공유자원의 활용 원칙과 방향을 설정함
- 공유자원의 활용원칙 설정 등으로 토지, 바람, 지하수 등 제주가 갖고 있는 청정 공유자원을 통한 도민들의 편익을 증진시킴

2) 현황 및 문제점

□ 제주지역내 지속적인 인구 증가

■ 제주인구는 1987년 50만명에서 26년만인 2013년 8월 60만명에 돌파, 그리고 2014년 말 621,550명으로 지속적인 증가 추세임

□ 인구 증가와 개발수요 증가를 고려한 도시계획 수립 방안 제시 필요

■ 외부 유입 인구 증가로 비시가화지역의 개발 수요가 커지면서 난개발이 가속화되는 중임

□ 난개발 방지를 위해 제주지역 전체를 대상으로 관련 법·제도 운용상 한계에 따른 개선 방안 필요

■ 비시가화지역 개발수요를 광역도시계획·도시기본계획 등 도시정책 차원에서 종합적·체계적으로 다뤄야 함에도 불구하고, 이에 대한 개발 및 관리방향이 미흡함

□ 주택가격 및 임대료의 급등

■ 부동산 가격의 급등은 임대료의 급등과 주택 가격 상승으로 이어지는 악순환의 단초를 제공함

□ 심리적이고 실질적인 지역 격차 해소 방안 부재

■ 도시와 농촌지역은 우열로 가려지는 공간 개념이 아님에도 불구하고, 이를 극복해 내는 근본적 해소 방안이 미흡한 실정임

■ 지역 격차는 성장 지향의 획일적 가치에 의한 불만과 불안으로부터 비롯된 것이나 물리적, 경제적 처방의 틀에서만 이를 극복하려고 하였음

□ 양질의 거주환경 수준을 평가하는 합리적 규범과 기준 필요

■ 거주환경의 선택을 물리적, 경제적 가치 중심에서 환경적, 문화적, 사회적 가치까지도 포함하여 판단할 수 있도록 하는 합리적 규범과 기준이 부재함

□ **특정 기준(등급, 용도)에 근거하여 개발가능 유무를 결정하는 방식은 개발이 원천적으로 차단되는 구역 이외에서 바람직하지 않는 개발을 효과적으로 제어하기 곤란함**

■ 획일적이고 예측 불가능한 규제의 증가는 제주도의 정책적 신뢰성 하락 및 이에 따른 이해당사자들의 민원이 불가피하여 공존의 가치와도 부합하지 않으며, 특정 지역의 잠재력을 긍정적인 방향으로 적극적으로 유도할 수 있는 구상이 불가능하다는 점도 한계가 있음

□ **지역의 특성에 따라 계획적으로 접근하는 도시재생전략 도입 필요**

■ 기존 도심(주거 · 상업 · 공업)지역은 지역 특성에 맞는 밀도대안에 따라 재건축 등을 유도하는 정책 수립이 필요함

■ 읍 · 면 중심의 농 · 어촌 지역은 수요와 맞지 않는 규모, 저이용되는 공간들에 대해 제주 특성에 맞는 도시계획 및 설계 전략 마련이 필요함

□ **경관관리의 필요성은 인식하고 있으나, 실질적인 관리체계 및 제도적 지원 부족**

■ 성장논리에 따라 무분별하게 개발되는 제주특별자치도의 중산간 및 해안지역의 파편화, 몰개성화 등에 대한 체계적인 경관관리가 필요함

■ 제주다운 경관자원을 발굴하여 이를 체계적 · 지속적으로 관리 및 활용할 수 있는 체계 마련이 시급함

□ **물(지하수), 토지, 바람 등 모두가 누려야 할 청정 자연의 공유자원들이 난개발과 사유화 등으로 인해 파괴가 지속화 되고 있음**

■ 외지 민간자본 등의 무분별한 유입과 개발로 인한 청정 자연의 파괴, 개발이익의 사유화 등에 대응할 수 있는 공유자원의 활용원칙 설정이 필요함

3) 주요이슈

□ 주요이슈 1: 제주 지역 내 지속적 인구 증가

□ 주요이슈 2: 부동산 가격 급등과 주택 수급의 적정화 곤란

□ 주요이슈 3: 지역간 격차로 인한 불균형 심화

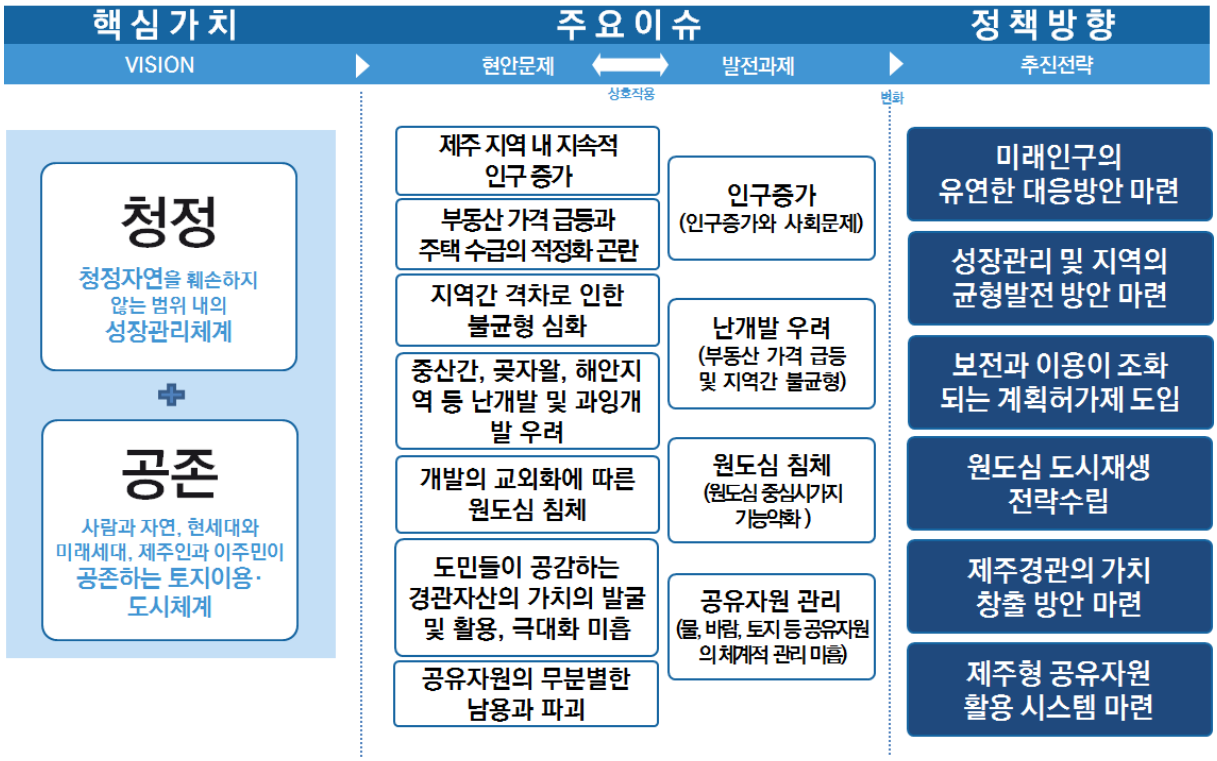
□ 주요이슈 4: 중산간, 곶자왈, 해안지역 등 난개발 및 과잉개발 우려

□ 주요이슈 5: 개발의 교외화에 따른 원도심 침체

□ 주요이슈 6: 도민들이 공감하는 경관자산의 가치 발굴 및 활용 미흡

□ 주요이슈 7: 공유자원의 무분별한 남용과 파괴

〈그림 V-113〉 성장관리 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 Ⅴ-93〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략

주요이슈	추진전략	실천전략
제주 지역 내 지속적 인구 증가	미래인구의 유연한 대응방안 마련	1-1. 시나리오별 목표인구 설정 및 관리
부동산 가격 급등과 주택 수급의 적정화 곤란	성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련	2-1. 제주형 성장관리방안 도입
		2-2. 신(新) 택지 공급체계 구축
지역 간 격차로 인한 불균형 심화		2-3. 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축
중산간, 곶자왈, 해안지역 등 난개발 및 과잉개발 우려	보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입	3-1. 계획허가제 도입
개발의 교외화에 따른 원도심 침체	원도심 도시재생 전략 수립	4-1. 도시재생 활성화 전략 마련
		4-2. 도시재생 협업체계(거버넌스) 구축
		4-3. 신항만과 제주시 원도심을 연계한 도시활성화
도민들이 공감하는 제주다움을 대표하는 경관자산의 가치 발굴 및 활용, 극대화 미흡	제주경관 가치 창출 방안 마련	5-1. 도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산
		5-2. 청정 제주경관의 종합적인 보전 · 관리 · 형성에 관한 계획적 접근 방안 마련
		5-3. 실효성 높은 경관관리체계 확립 방안 마련
		5-4. 신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안 마련
공유자원의 무분별한 남용과 파괴	제주형 공유자원 활용 시스템 마련	6-1. 공유자원의 활용원칙 설정
		6-2. 공기업 및 출자 · 출연기관의 역할 확대와 체계화

추진전략 1　미래인구의 유연한 대응방안 마련

(1) 현황 및 문제점

□ 제주 인구의 지속적인 증가

■ 제주인구는 1987년 50만명 → 26년만인 2013년 8월 60만명 돌파 → 2014년 말 621,550명으로 지속적인 증가 추세임

– 2013–2014년 연간 16,880명이 늘어 매월 1,000명 이상씩 증가함

– 외국인 인구는 2005년 2,178명에서 2014년 14,204명으로 10년간 약 7배 증가

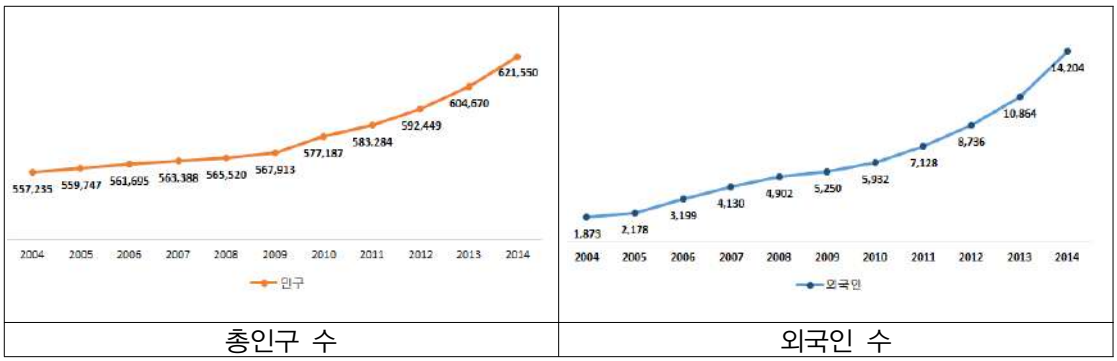
– 2008년을 기점으로 가파른 상승세를 나타내고 있으며, 이는 서울과 경기 등을 중심으로 하는 인구유입에 의한 것으로 판단됨

〈표 V–94〉 제주도 인구 및 세대, 외국인 수 추세

구분	세대수(세대)	인구수(인)	세대당인구수 (인/세대)	외국인 수(인)
2005	204,635	559,747	2.7	2,178
2006	208,424	561,695	2.7	3,199
2007	211,850	563,388	2.7	4,130
2008	214,681	565,520	2.6	4,902
2009	217,711	567,913	2.6	5,250
2010	224,713	577,187	2.6	5,932
2011	227,873	583,284	2.6	7,128
2012	232,141	592,449	2.6	8,736
2013	238,465	604,670	2.5	10,864
2014	246,516	621,550	2.5	14,204

출처: 통계청. 각 년도. 「주민등록인구」

〈그림 V-114〉 인구변화 추이: 총인구 수, 외국인 수

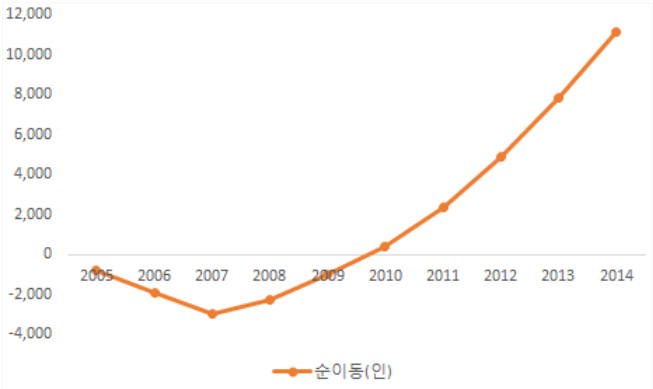


총인구 수 | 외국인 수

출처: 통계청. 각 년도. 「주민등록인구」

- 2005년~2009년까지 제주도 인구는 유입보다 유출이 많은 현상을 나타내며 내부자생적 발전에 의한 인구증가가 이루어지다가 2009년을 기점으로 순 유입이 많은 구조를 나타냄
- 2014년도 인구유입 지역을 보면, 경기도와 서울, 인천 등 수도권 지역에서 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 인구이동 특성 측면에서 수도권과의 연계성이 높은 것으로 나타남

〈그림 V-115〉 제주도 인구이동 (순이동) 변화(2005-2014)

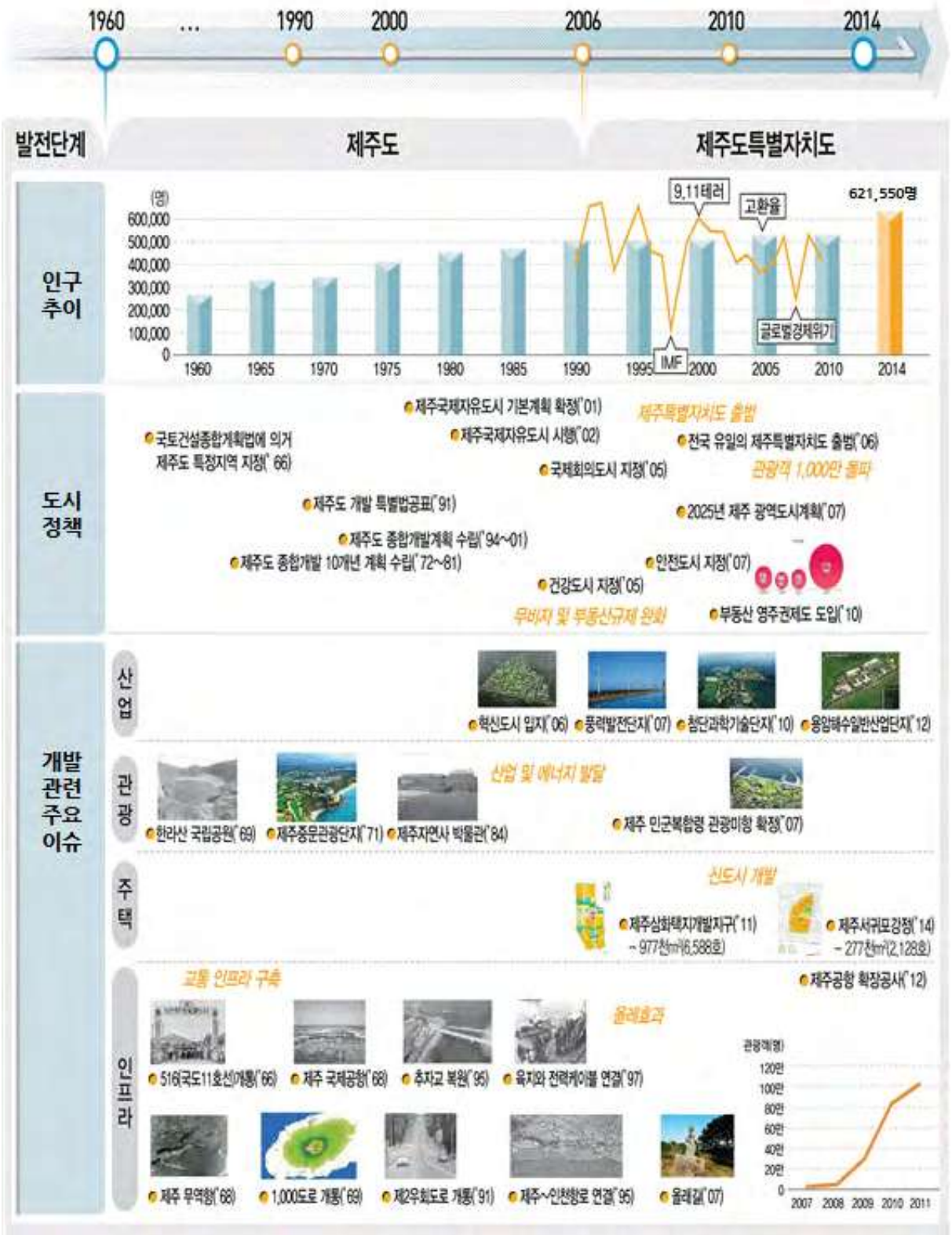


출처:통계청, 각 년도, 인구이동 자료

- 2009년 이후 유입인구의 급격한 증가는 기 계획이 확정된 혁신도시, 제주삼화택지개발지구, 서귀포강정마을 개발 등 개발사업의 현실화와 관광개발의 본격화, 각종 제도적 기반 변화, 귀농 · 귀촌 선호 분위기 확산, 청정1차산업, 지역의 공간구조상 대도시에 비해 상대적으로 편리한 생활여건, 초중고 자녀들의 학군 및 교육여건이 가진 경쟁력 등에서 기인하는 것으로 판단됨[33]

33) 이성용. 2014.「제주 인구 증가 추세와 향후 과제」재구성. 제주발전연구원

〈그림 Ⅴ-116〉 도시개발 및 발전과 인구변화 추이



□ 인구증가에 따른 문제점

■ 주택가격 및 지가상승

– 최근 제주의 급격한 인구 증가에 따른 주택가격 및 지가상승 문제가 큰 이슈로 자리잡고 있음

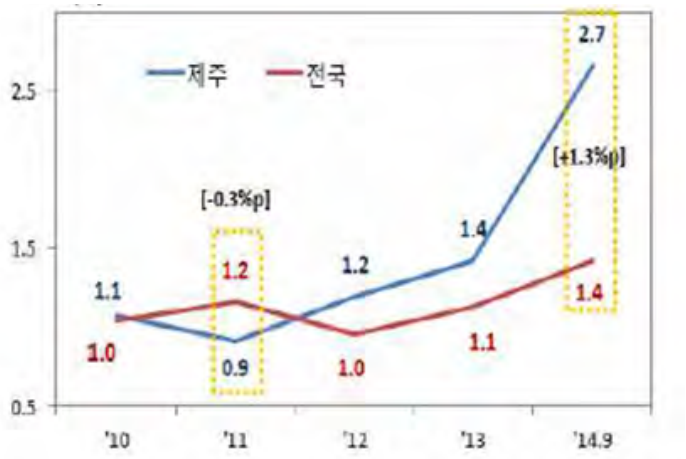
〈표 V-95〉 전국 및 제주지역 주택매매가격 상승률

(단위:%)

구분	주택	아파트
제주	15.3	33.7
전국	8.0	11.1

주: 2009년 말 대비 2014.10월 중 상승률
출처: 한국감정원, 한국은행 제주본부 재인용

〈그림 V-117〉 지가 상승률(전국, 제주)



출처: 온나라 부동산정보

■ 주거 · 교통 · 주차 · 환경 · 쓰레기 등 정주환경 문제

– 교통 등 정주여건 악화, 환경 · 경관 문제, 도심권 공동화와 무분별한 개발, 유입인구 및 관광객증가에 따른 쓰레기 배출량 증가 등에 대한 문제 해결이 필요함

■ 정착주민과 이주민 간 소통 문제

– 마을회비 거부, 재산권 행사 등의 갈등이 유발됨

– 이주민 정착을 위한 컨트롤 타워 구축이 필요함

■ 난개발 심화와 환경파괴

– 외부 유입 인구의 증가로 녹지지역 개발 수요와 행위가 증가되고 있음

(2) 기존정책 평가

□ 제주도의 특성을 고려한 인구성장방법론 설정과 인구예측 필요

■ 섬이라는 지형적인 특성으로 인해 각종 자원 이용에 있어 한계가 있으며, 현시점에서는 기존의 성장위주 정책의 패러다임에서 개발과 보전이 조화를 이루는 스마트 성장정책으로의 전환이 필요한 시기임

□ 제주지역 인구변화와 도시관리방안[34)]

■ 과거 추이(20년간), 제주국제자유도시 추진이 반영되는 기간을 고려하여 2004~2013년까지의 추이, 제주특별자치도 시행을 반영한 2007~2013년까지의 추이, 최근 가장 인구가 많이 증가된 2012~2013년으로 구분하여 4개의 시나리오를 설정

■ 인구추정방법은 등차급수, 등비급수, 지수법, 최소자승법을 이용하여 추정하였고, 관련 상위계획의 목표연도인 2025년과 2030년을 설정하고 2025년 목표인구를 80만 명으로 설정하는 것이 바람직하다고 제시

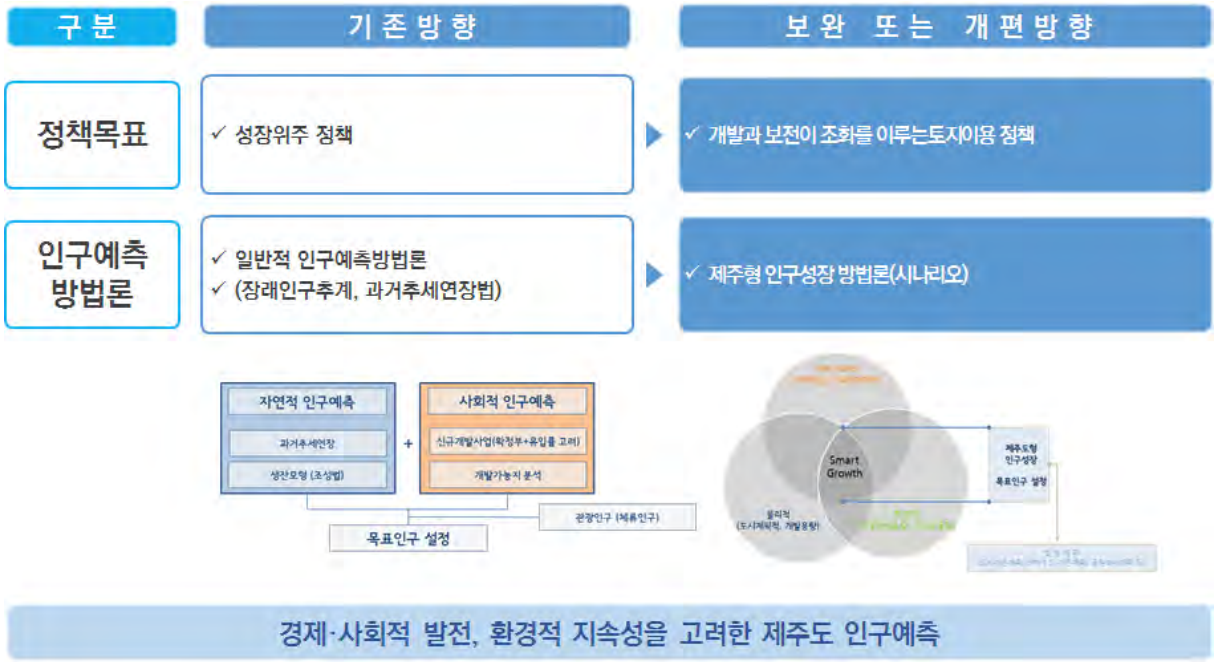
〈표 V-96〉 인구추정방법에 따른 추정치 종합

구분		인구추정치(명)			비고
		2020년	2025년	2030년	
등차급수	시나리오1	642,036	665,390		
	시나리오2	646,834	673,187		
	시나리오3	652,832	687,234		
	시나리오4	702,438	763,543	824,648	
등비급수	시나리오1	635,891	663,136		
	시나리오2	638,516	668,164		
	시나리오3	648,977	688,369	730,153	
	시나리오4	683,476	756,938	838,296	
지수법	시나리오1	635,877	663,119		
	시나리오2	638,507	668,151		
	시나리오3	648,967	688355		
	시나리오4	683,466	756,919		
최소자승법		616,252	635,180		

34) 제주발전연구원. 2014.「제주지역 인구변화와 도시관리방안'(기본연구)」결론부분 요약

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-118〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 1-1 : 시나리오별 목표인구 설정 및 관리

□ 제주형 인구성장 방법론

■ 환경보전을 적극적으로 고려함

– 섬이라는 제주도의 지형적 특성에 따라 환경자원의 총량은 제한적인 상황임

– 부족한 환경자원(전체 환경자원, 특히 지하수의 용량)을 고려하여 적정 인구성장 규모를 예측함

– 환경용량 측면에서 제주도가 담고 가야할 최소한의 목표치로서의 성격을 지니고 있음

■ 물리적개발 특성을 적극적으로 고려함[35)]

– 도시기본계획의 활용방법인 자연적 인구증가 추세예측과 사회적 인구증가를 예측하되, 자연적 인구증가 추세예측은 코호트요인법에 의한 조성법을 활용 사회적 인구증가는 제주도의 개발사업 규모를 감안하되 추가적으로 관광활동인구를 고려하여 인구성장 규모를 예측함

– 일반적인 인구규모를 예측하는 방법으로 개략적 인구성장 목표치로의 성격을 지님

■ 경제발전 목표를 적극적으로 고려

– 경제성장이라는 관점을 중심으로 하여 일자리 창출과 고용안정 측면에서의 인구성장 목표치를 설정함

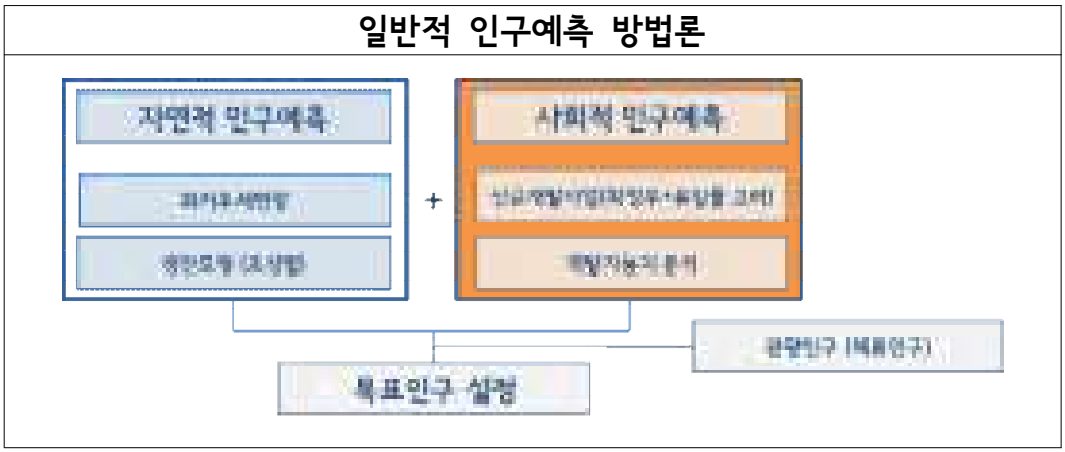
– 2014년 10월 기준 경제활동인구(32만 7,000명)를 기준으로 KDI의 GDP 경제성장 예측률 시나리오를 활용하여 경제활동 인구성장 규모를 산정하고 산정된 성장규모를 활용하여 예측함(고성장, 중성장, 저성장 시나리오 중 적정수준의 시나리오[36)]를 선택하여 설정)

– 최소한의 경제적 기반(각종 사회경제적 서비스규모)을 충족시켜 줄 수 있는 인구규모를 목표 지향적으로 설정하는 방향을 검토함

35) 물리적·공간적 토지이용계획을 수립하는 “도시기본계획수립지침”에 의하면 조성법을 활용하되 출생과 사망인구만을 반영하고 인구이동은 제외하고 개발사업으로 인한 사회적증가법을 혼용하여 사용하도록 규정되어 있음

36) 고성장 시나리오(2020년까지 5%, 2021년 이후 4%, 2030년 이후 3%), 중성장 시나리오(2020년까지 4%, 2021년 이후 3%, 2030년 이후 2%, 저성장 시나리오(2020년까지 3%, 2021년 이후 2%, 2030년 이후 1%)로 설정함

〈그림 V-119〉 제주도형 인구성장 방법론



■ 최소치와 최대치 등 인구발전 시나리오를 설정하여 향후 제주도가 지향해야할 인구성장 규모를 설정함

– 환경적인 지속가능성을 고려하는 **환경보전중심 시나리오(봉쇄적 시나리오)와** 과거 제주개발 추세 등을 고려한 **물적개발추세 시나리오(중립적 시나리오)**, 경제 발전을 지향하는 **경제목표지향 시나리오(자충적 시나리오)** 등 3가지를 설정함

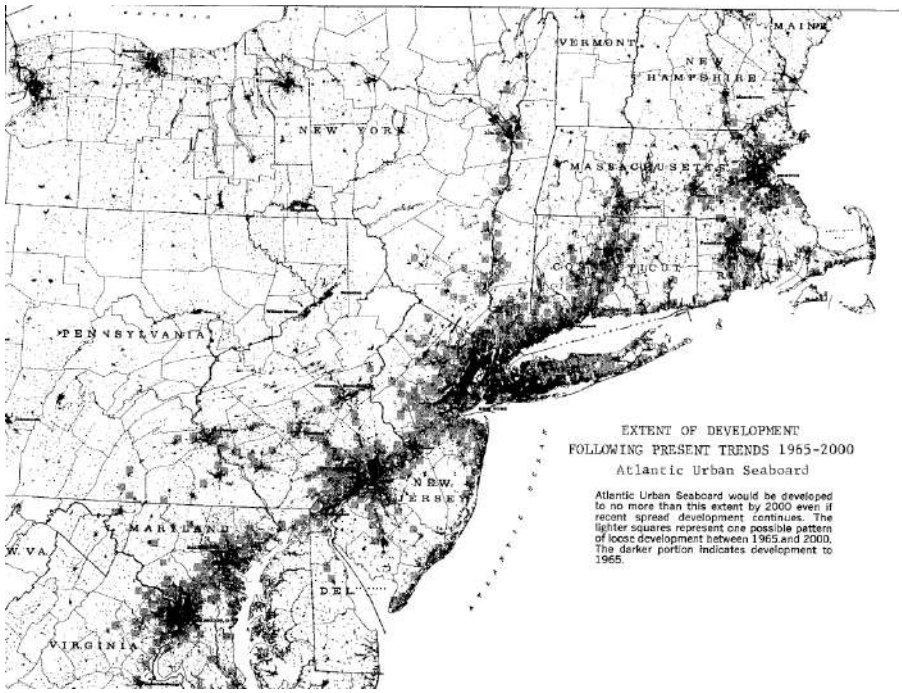
*법정계획의 계획인구 지표는 제주미래비전의 범위 내에서 도시기본계획의 지표를 준용함

– 예를 들면, 도시기본계획 수립 시에 최대치와 최소치를 고려하여 여건변화를 감안한 적정 목표인구를 설정하고, 상 · 하수도 정비계획은 상 · 하수도 설치계획의 성격과 정비목표를 고려하여 용량을 설정함

– 시나리오별 목표인구는 단기적 관점의 목표연도를 설정하여 인구를 추계하는 것이 아닌 중장기적으로 제주가 지향해야 할 정주인구의 적정 규모를 설정하는것임

〈 뉴욕의 적정한 인구는? (How many more people?) 〉

- 미국의 국가경제 계획에 따르면, 1964년부터 2000년까지 뉴욕지역에 70%의 일자리 증가를 예측함. 그에 따라 뉴욕비전계획(2차)에서는 이러한 목표치에 맞는 신규 인구증가를 예측하고 그에 따른 각종 인프라와 주택계획을 설정하였음. 자연적 인구증가에 의하면 1965년 1900만에서 2000년에 3000만 명이 될 것으로 예측하고 있어 이러한 일자리 증가계획에 대한 검토가 필요할 것으로 판단.
- 하지만, 정부당국은 "3000만의 인구달성이 가능한가?" 에 대한 의구심을 지님. 현재도 너무나 혼잡한 도시이며 도시의 스프롤로 인해 어려운 상황으로 인식하여 이러한 목표치에 대한 끊임없는 논쟁이 시민사회와 전문가, 공공기관 사이에서 이루어짐.
  - 대규모의 인구증가에 대응하여 적정 인구밀도 배분으로 해결. 특정한 지역은 현재보다 더 고밀도로 개발 (대규모 대중교통 기반시설이 있는 지역에 한해서)
  - 추가적인 인구증가에 대해서는 미개발 되어있는 용지를 활용 (적정 토지이용배분으로 수용)



- 확장된 도시면적의 증가는 모두에게 삶의 질 저하로 이어지는가?
  - 환경파괴 측면 : 보존하고자하고는 자원(주요한 산, 바다해안가)등을 반드시 보존하고 일부 지역만 개발한다면 관광자원 수입증대로 이어지고 자연자원을 제대로 보전하고 관리할 수 있는 비용으로 활용
  - 정부(State)권한의 약화 : 지방분권으로 인한 주 정부의 권한 약화로 이어질 것으로 예측. 이는 주민 및 시민이 직접 커뮤니티를 계획하고 만들어나가는 체계이고 향후 계획의 트렌드 일 것으로 예상되어 바람직한 현상임. 커뮤니티 단위의 계획체계로 전환[37]

37) RPA는 지난 100년 동안 이러한 기조 하에 전 미국에서 가장 바람직한 시민참여(Civic Engagement) 모델을 만들고 적용하고 있으며, 세계의 주요 도시 계획가들에게 시민참여형 계획으로의 전략설정에 중대한 영향을 미침

〈 도시기본계획 목표인구 설정사례 : 파주시 도시기본계획 〉

- 조성법을 이용한 파주시의 2025년 목표인구설정은 기준연도 인구보다 오히려 1600인이 감소하는 것으로 분석됨 (기준연도 인구는 약 24만8500인)
- 따라서, 도시기본계획 목표인구 설정에서 자연적 인구증가(조성법)에 의한 증가는 없는 것으로 판단하고 사회적인 인구증가방법으로만 목표인구를 설정
- 사회적 인구증가 추정은 택지개발과 산업단지 개발사업으로 구분하여 인구예측을 실시, 구분 이유는 인구유입률이 서로 다르기 때문에 구분하여 산정함
- 파주시의 목표인구는 결과적으로 자연적증가(0) + 사회적증가(27만 1500)을 고려하여 2025년 인구 52만으로 설정함 (2014년 인구 약 42만)

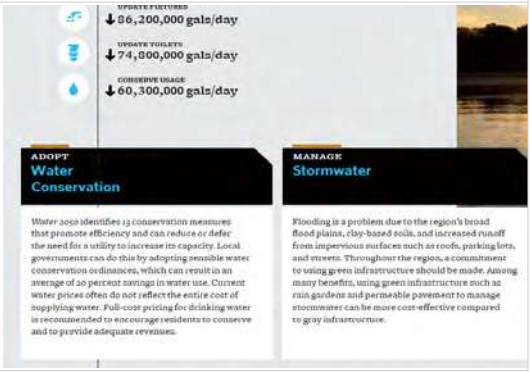
〈표 V-97〉 파주시 목표인구 설정 종합

구 분				총유발인구(인)	유입률(%)	인구(인)
목표인구						52만
자연적 증가 (조성법)						24만8500
소 계				–	–	27만1500
사회적 증가	확정사업	택지개발사업지구 등	소계	5개 사업		12만6720
			금촌 1지구	6200	60	3720
			금촌 2지구	2만6000	60	1만5600
			교하 지구	3만2800	60	1만9680
			운정 지구	12만4920	60	7만4940
			민간주택건설사업	2만1286	60	1만2780
		산업단지 등	소계	5개 사업		9만6710
			파주출판단지 1단계	2만4800	40	9910
			파주출판단지 2단계	3만6100	40	1만4440
			오산지방산업단지	1만2400	40	4960
			LCD협력단지 1차	9만6800	40	3만8720
			LCD협력단지 2차	7만1700	40	2만8680
	추진중	택지개발사업지구	소계	8만1000	60	4만8070
			운정확장	8만1000	60	4만8070

- 실제로 도시기본계획(1차 초안)을 보면, 택지개발사업의 유입률을 80%로 산업단지는 60%로 설정하여 목표인구는 85만으로 설정
  – 경기개발연구원 연구를 참조한 수지신도시 사례 86.5% 실제 파주운정지구 외부전입률은 95%
- 도시계획위원회의 심의과정(약 1년 6개월 소요)에서 일부 확정되지 않은 개발 사업이 제외되고 유입률이 각각 60%와 40%로 하향 조정되면서 목표인구는 초기계획보다 40% 가까이 감소함
  – 2015년 2단계 목표인구는 35만으로 설정되었으나, 실제 인구는 약 42만으로 나타나 여타 도시와의 형평성을 고려한 일률적 기준에 의한 목표인구 설정으로 인해 문제점 발생. 특히, 기반시설의 확보 측면 등을 고려할 경우 물리적 측면(도시계획적 방법론)에 따른 목표인구 설정이 한계가 있음을 나타내고 있음

〈 GOTO 2040(시카고 2040플랜) by CAMP (Chicago Metropolitan Agency for Planning): 지역인구 변화예측 〉

- 시카고 2040플랜의 가장 큰 목적은 시카고 광역지역의 향후 30년간 미래비전 계획을 수립하여 시민들의 공감하는 지역비전을 공유하는 것임
  - 정책레벨에서는 CAMP와 광역계획기구가 동등한 계획수립권한을 갖고 있으며, 자문위원회와 각 지자체의 시장들이 계획과 소프트한 프로그램을 조정하는 자문권한을 지니고 있음. 실제 실무 작업은 토지이용, 경제 · 커뮤니티개발, 환경자원, 주택, 인적자원, 교통 등 6개 부문으로 구성됨

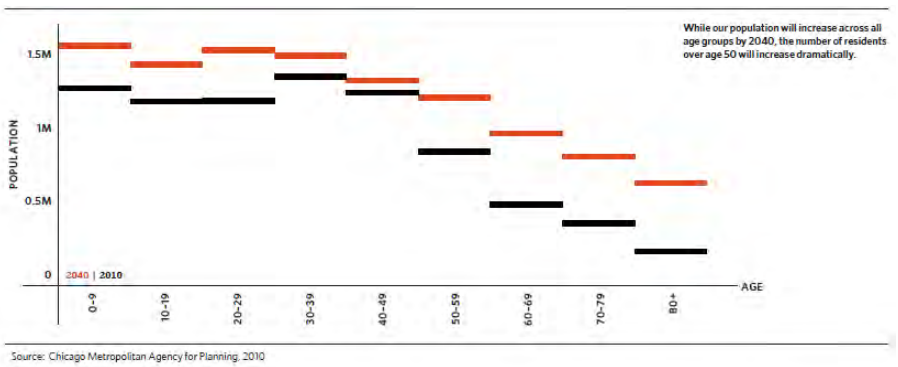
시카고 2040 플랜 수립체계	시카고 2040플랜 부문별계획(사례)
	

- 이러한 시카고 2040플랜의 본문에서 가장 우선적으로 제시되는 것이 2010년을 기준으로 2040년의 인구변화예측에 관한 내용임
  - 2040년까지 인구증가가 기준년도 대비 25%가 증가할 것으로 예측하였으며, 이러한 인구증가는 도시외곽지역을 중심으로 이루저질 것으로 예상



  - 특히, 85세 이상의 노령 층 인구증가가 급격하게 이루어질 것으로 예상하고 인구시프트 현상이 나타나는 것으로 예측
  - 그에 따라 향후 주택과 토지이용, 교통의 수요가 증가할 것이며 고령화에 따라 제한된 이동성이 있는 노령층을 위한 교통접근성 향상을 주요한 계획목표로 설정
  - 특히, 라틴인구의 증가를 예측하고 외곽지역의 입지에 따른 지역적 경제양극화 현상이 극심할 것으로 예상하고 이에 대한 대응전략을 마련

〈그림 V-120〉 시카고계획인구 예측



〈 GOTO 2040(시카고 2040플랜) by CAMP(Chicago Metropolitan Agency for Planning): 시나리오 설정방법 〉

- 시카고 2040플랜의 프로세스를 보면, 하나의 시나리오를 완벽하게 설정하는 것이 아니고 다양한 논의의 과정이 이루어질 수 있도록 대안적 체제를 이루고자함
  - CAMP의 실무 위원회에서는 시나리오 요소를 설정하고 주요한 시나리오 설정 요소에 대한 것을 분야별로 제시함
- 토지이용의 시나리오는 첫 번째 모든 지역요소에 있어서 보전을 우선가치로 설정하는 보전중심 시나리오,두 번째는 기성시가지의 재생내지는 재투자에 중심을 두는 재투자 (reinvest)중심 시나리오, 세 번째는 기존의 미개발지에 대해 최대한 잠재력을 극대화 시키는 그린개발(Green development)중심의 혁신(innovate)중심 시나리오를 설정
  - 보전시나리오 : 중밀도의 개발, 보전가치의 토지를 최대한 보전하는 정책, 임대주택과 역사건물,환경의 최대한 보전이 이루어지는 시나리오
  - 재투자 시나리오: 고밀도의 개발, 기존 도시지역에 대한 재투자중심 개발, 기존 커뮤니티의 재생과 활력중심, 기반시설의 재투자, 복합 토지이용
  - 혁신 시나리오 : 초저밀의 개발, 새로운 기술에 기반을 둔 혁신적인 개발과 정책요소의 개발과 비전을 달성, 미개발지를 최대한 개발하는 시나리오, 신재생에너지의 개발과 기술발전이 연관되어 있음

〈표 V-98〉 GOTO2040 부문별 시나리오 설정 결과

Theme	Courses of action in "reinvest" scenario	Courses of action in "preserve" scenario	Courses of action in "innovate" scenario
Economic development	Infrastructure	Human capital	Innovation
Energy	Conservation – land use and transportation	Conservation – buildings	Clean energy
Environment	Accessibility	Biodiversity	Green development
Housing	Transit oriented development	Preservation of affordability	Green housing
Land use	Very dense	Moderately dense	Least dense
Transportation	Major capital investment	Management and operations	Technology

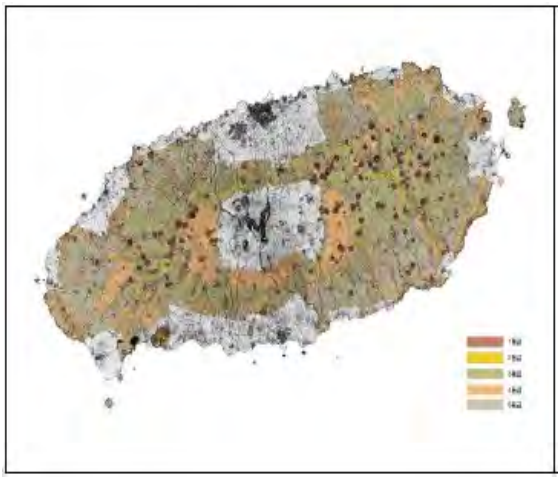
- 시나리오 개발프로세스는 주로 CAMP 실무 위원회(Working Committees)에서 결정하고 시민들의 참여, 다시 전문가의 의견 등을 종합적으로 수렴하여 시나리오를 설정하는 과정을 거침
- 2009년 5월 27일부터 9월 19일까지 CAMP는 "미래를 발명해라(Invent the Future)" 라는 대규모의 주민 참여 과정을 통해 주요한 계획지표를 설정
  - 약 35,000명의 거주민이 함께 모이는 회의, 웹, 키오스크 등을 통해 정책의 우선순위와 미래 개발유형, 주요 지표에 대한 의견을 수렴하는 절차를 마련함
  - 이러한 과정을 통해 계획의 정당성을 찾고 주민들의 동의를 얻었음

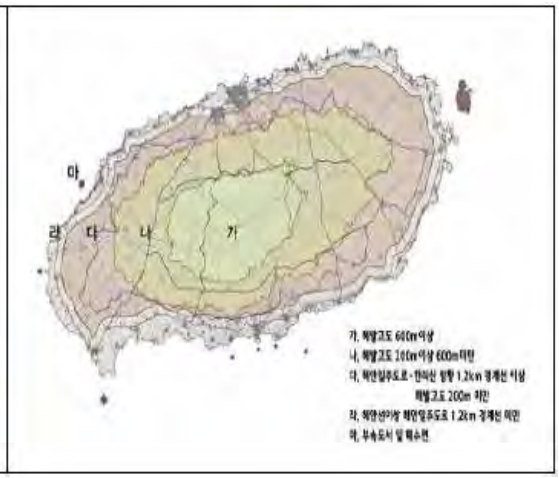
□ 인구예측 시나리오1 : 환경보전중심

■ 제주도의 자산인 청정한 자연자원을 보전하고 현재의 발전이 환경적인 저해를 최소한으로 줄이기 위한 환경자원총량관리라는 측면을 고려할 경우 인구규모는 80만명으로 예측함









[환경가치를 중시하는 독일사례]

- 도시-환경 계획의 상호 연동체계가 구축되어 운영
- 자연침해규정으로 개발행위가 발생하면, 저감되는 환경상태(환경성)만큼 1:1 복구를 원칙
  - 도시지역의 경우 균형적인 복구나 대체가 어려우므로 최후의 경우 대체비용을 자불할 수 있도록 함
  - 자연침해 규정은 ①환경 가치를 정량적으로 평가할 수 있는 계량화, ②개발사업이 자연과 경관에 미치는 영향의 정도를 평가지표로 계량화하여 환경성제고 목표를 달성하는 데 운용이 가능함





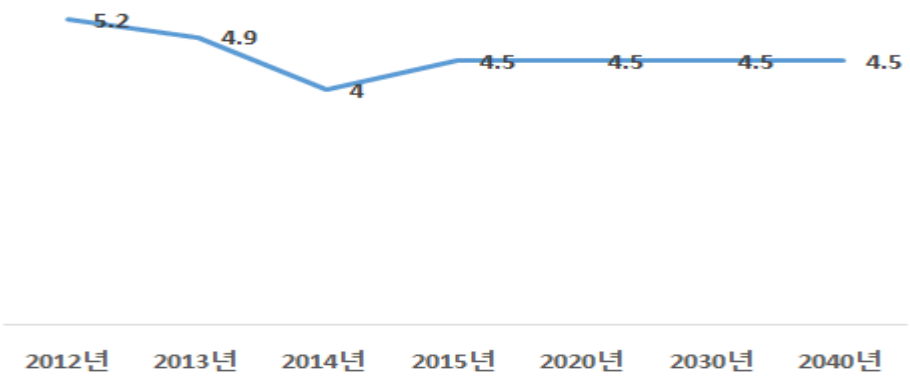
□ 인구예측 시나리오2 : 물적개발추세

■ 도시기본계획 등 물리적계획 측면의 방법론을 따라 제주도의 인구를 기술적으로 예측하는 경우 약 90만명으로 설정함





〈제주 경제성장 전망〉



※ 2015년부터 예측치

[환경과 개발의 조화가 이루어진 생태도시 브라질 꾸리찌바 사례]

- 브라질 꾸리찌바시, 인구 161만명, 세계적 생태도시
  - 1965년에 꾸리찌바의 세레떼 계획(Serete Plan)을 통해 도심의 교통혼잡을 줄이고 역사적 중심지 보존, 방사형 도시계획을 선형으로 변형시키는 것이 목표
  - 1980년대 이후 꾸리찌바의 물리적·경제적 발전을 토대로 지역사회와 문화를 보전하고 발전시키고, 저소득층을 위한 공공주택 개발, 역사적 건물과 문화유산 보존, 오래된 건물의 리노베이션 및 민족의 다양성을 인정하는 정책 등의 실천이 목적
  - 꾸리찌바는 간선교통축에는 고밀도, 간선교통축과 떨어질수록 저밀도로 계획을 하여 도심의 교통량을 분산시키는 토지이용정책 추진





□ 인구예측 시나리오3 : 경제목표지향

■ 일자리창출 목표, 서비스수준의 최소목표 등 경제발전의 목표지향적 관점에서의 제주도의 인구를 예측할 경우 약 100만명으로 예측함






[경제목표 지향 중심의 스페인 마요르카 사례]

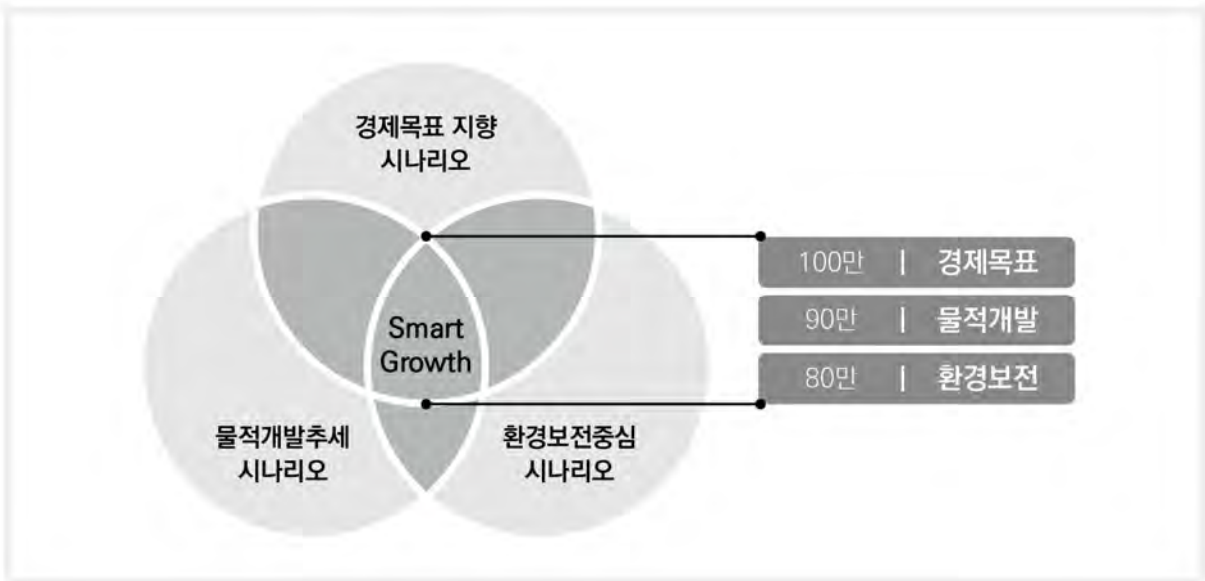
- 지난 80년대~90년대 동안 환경과 자연자원을 고려하지 않은 무분별한 개발 성행
  - 관광객 급증(18만명(1955년)에서 350만명(1973년)으로 증가)
  - 외국인 부동산 투자 증가
    *독일(약 2억2천만 유로)과 영국(약 9천5백만 유로)이 전체 부동산 투자의 40.1% 차지
  - 대규모 도시개발 프로젝트 진행
    *주택의 수는 증가하였지만 전체 20%는 빈집이었고, 그 중 9.4%는 세컨드 하우스로 활용
- 관광도시에서 환경도시로 정책방향 전환
  - 환경을 핵심으로 관광 및 지역개발계획 수립
  - 개발압력까지 고려한 육지와 바다환경의 환경용량 설정 및 보존
  - 지속가능한 이용을 기반으로 신규건축 반대 및 기존유산 복원우선




□ 성장인구의 친환경적 관리

- 증가가 예상되는 인구는 성장관리기법을 도입하여 환경을 훼손하지 않는 방법으로 관리함
- 유입인구 증가, 관광객 증가 등에 대비하여 인프라와 주택을 기존시가지의 컴팩트화 및 신규택지개발을 통하여 수용함

〈그림 V-121〉 제주형 인구예측 종합



(4) 기대효과

■ 제주도의 목표인구는 미래비전을 수립하는데 있어 미래상을 결정하고 각종 연관계획에 있어 규모를 산정하는데 있어 참고적인 역할을 함

■ 미래비전에서 제시한 목표인구는 제주형 성장관리방안을 통해 수용함

〈표 Ⅴ-99〉 시나리오별 장단점 종합분석

구분	장점	단점
환경보전중심 **시나리오1 : 목표인구 80만**	· 환경중심가치를 우선시하여 제주도의 목표인구를 설정하는 방법론으로 경제개발 등의 가치보다 환경자산 가치를 우선하는 시나리오 · 현재까지 기존 계획에서 제시 2025년도 목표인구인 80만을 계속적으로 유지하며, 환경보전을 중심가치로 설정하는 점이 강조	
	· 제주도의 환경가치를 최대한 보전 · 미래세대를 위한 보전가치 자원의 최대 고려	· 환경자원의 보전으로 인한 경제적 일자리 창출 제한 가능 · 상하수도 서비스 등 기반시설 용량 확보가 어려울 가능성 존재
물적개발추세 **시나리오2 : 목표인구 90만**	· 일반적 물적개발추세를 고려한 도시기본계획 수립 시 활용하는 방법론이며, 개발과 보전규모를 계획적으로 관리하는 시나리오임 · 기존 계획에서 제시된 추세 등을 과학적 · 합리적으로 유지 및 관리하고자 하는 의미가 강조	
	· 과거수준과 비슷한 적정용량의 도시발전 모델 고려 가능 · 현재의 수준을 적극적으로 고려하여 과학적 방법론에 의한 예측가능 모델	· 현재 수준보다 뛰어넘는 목표 지향적 지표달성 불가능으로 현 수준을 뛰어넘는 발전에 제한 · 미래 발전 잠재력을 최대한 고려하지 않는 과거추세 위주의 일반적 목표인구 설정
경제목표지향 **시나리오3 : 목표인구 100만**	· 경제발전의 목표 가치를 우선시하여 제주도의 목표인구를 설정하는 방법론으로 환경보전 가치보다는 경제개발의 목표가치를 우선하는 시나리오 · 제주도가 지향해야할 경제적 발전목표를 중심적인 가치로 설정하는 점이 강조	
	· 제주도가 지향해야할 일자리 창출 목표 도달 가능 · 제주도민이 누릴 수 있는 기본적 서비스수준 달성 가능	· 목표인구의 과다추정으로 인한 대규모의 기반시설 투자비 발생 우려 (행정손실) · 제주도다운 청정가치 등 환경성에 대한 고려가 미흡 할 수 있어 이에 대한 대책 필요

추진전략 2　성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련

(1) 현황 및 문제점

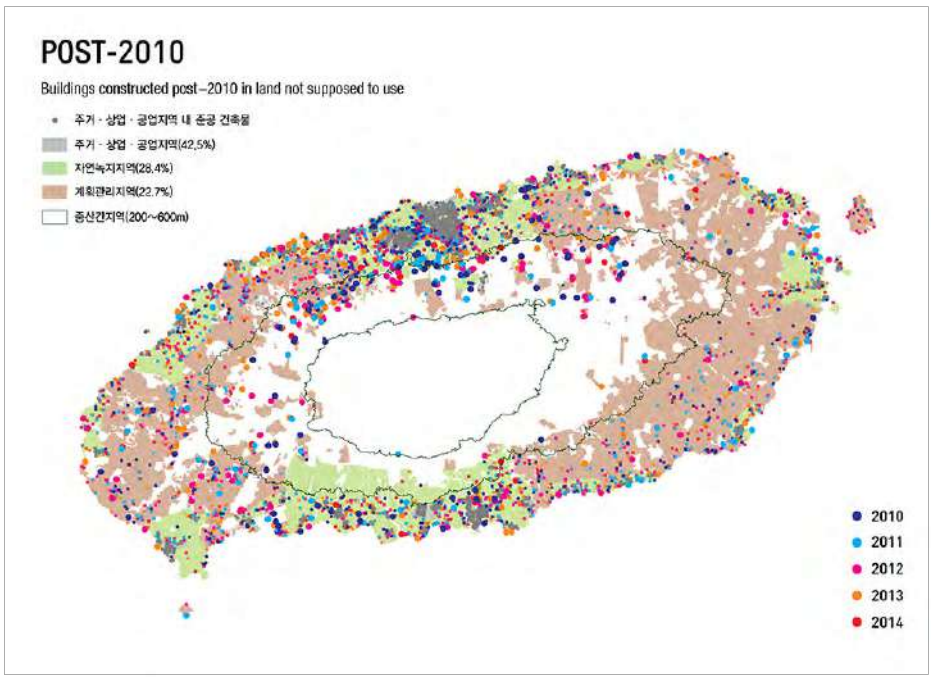
□ 인구 및 수요 증가를 고려한 도시계획 수립 방안 제시 필요

■ 외부 유입 인구 증가로 비시가화지역의 개발 수요가 커지면서 난개발이 가속화됨

– 특히, 자연녹지지역은 원칙적으로 불가피한 경우에 한해 제한적으로 개발이 허용되는 지역이지만 가격이 상대적으로 저렴해 개발 수요가 지속적으로 증가하는 중임

*도내 자연녹지지역 내 개발행위허가 증가(건): 585(‘12년) → 569(‘13년) → 696(‘14년)

〈그림 V-122〉 시나리오별 장단점 종합분석도내 개발행위허가 현황
(건축물 준공년도 기준)



□ 난개발 방지를 위해 제주지역 전체를 대상으로 기존 법·제도 운용상 한계에 따른 개선 방안 필요

■ 비시가화지역 개발수요를 광역도시계획·도시기본계획 등 도시정책 차원에서 종합적·체계적으로 다뤄야 함에도 불구하고, 이에 대한 개발 및 관리방향은 부재한 상황임

– 자연녹지지역 및 관리지역 등의 개발수요 일반화를 지양하고 계획적 개발을 유도함

□ 주택가격 및 임대료의 급등

■ 부동산 가격의 급등은 임대료의 급등과 주택 가격 상승으로 이어지는 악순환의 단초를 제공함

□ 부동산 투기의 만연

■ 택지가 부족한 도시지역에서 투기로 인한 택지가격의 상승은 주택난을 더욱 심화시킴

□ 공급과 수요의 불균형으로 인한 주택 부족 우려

■ 현재 제주지역에서 기존의 도시개발사업 지역을 제외하고는 신규로 계획된 개발계획이 없는 실정으로 주택공급(아파트)의 경우 부지확보에서 입주까지 최소5~7년이 소요됨에 따라 주택부족 현상이 발생할 우려가 있음

□ 심리적이고 실질적인 지역 격차 해소 방안 부재

■ 도시와 농촌지역은 우열로 가려지는 공간 개념이 아님에도 이를 극복해 내는 근본적 해소 방안이 부재한 실정임

■ 지역 격차는 성장 지향의 획일적 가치에 의한 불만과 불안으로부터 비롯된 것이나 물리적, 경제적 처방의 틀에서만 이를 극복하려 함

■ 제주지역 총 GRDP에서 제주시는 69.2%, 서귀포시는 30.8%를 차지하고 있어, 경제기반은 상대적으로 제주시에 집중되어 있는 것으로 나타남

□ 양질의 거주환경 수준을 가늠하는 합리적 규범과 기준 필요

■ 거주환경의 선택을 물리적, 경제적 가치 중심에서 환경적, 문화적, 사회적 가치까지도 포함하여 판단할 수 있도록 하는 합리적 규범과 기준이 부재함

■ 다양한 거주환경 수요에 따라 합리적 선택을 가능케 하는 정보체계의 구축과 자유로운 정보 접근 보장이 필요함

(2) 기존정책 평가

□ 2025 제주광역도시계획(2007)

■ 당시 계획됐거나 시행중인 택지개발사업을 제외하고는 도시의 평면 확산을 막고 균형개발을 촉진하기 위해 택지조성을 지양하겠다고 선언

– 제주시 아라지구(2007~2014년) 및 노형2지구(2007~2014년) 사업 완료, 현재는 제주시 화북상업지역 도시개발사업만 남은 상태

– 제주광역도시계획 수립(2007년) 당시 2025년 제주도의 상주인구를 66만명으로 추정했으나, 2015년 8월말 기준 63만명을 돌파한 상태

■ 지역개발의 효율성, 경제성 등의 측면에서는 2핵집중형이 바람직하지만, 당시 제주도 특성 및 주민의식 등을 감안할 때 다핵분산형 공간구조가 바람직하다고 판단

– 난개발을 방지하기 위한 보다 구체적이고 명확한 공간 전략 시급

〈표 V-100〉 공간구조 대안2: 다핵 분산형

– 제주시 동지역의 성장을 관리하고, 서귀포시 동지역은 성장 촉진 – 낙후된 동·서부 읍면지역의 기능강화를 위하여 지역·지구거점 형성

출처: 제주특별자치도, 2007, 「2025 제주광역도시계획」

□ 제주특별자치도 개발사업 평가

■ 제1·2차 국제자유도시계획 등 각종 계획에 따른 그간의 개발사업은 미래 제주의 합리적 토지이용에 대한 도시계획적 비전이 선행되지 못한 상태로 계획

– 특히, 관광단지 개발은 주로 자연녹지지역 내 유원지(도시계획시설)에서 사업이 시행되었으나, 공공성 결여 측면에서 문제 발생

– 제주만의 통합된 비전아래 공공적 계획개발 유도 필요

〈그림 V-123〉 도내 개발사업 현황



〈표 V-101〉 제주특별자치도 개발사업 현황(2010년 이후 준공)

사업명	사업유형	기본계획 현황	관리계획 현황	시행자
아라지구	도시개발	주거용지	주거지역	제주시
노형2지구	도시개발	주거형 시가화	주거지역	제주시
제주첨단과학 기술단지(2단지)	산업단지	보전용지	관리지역	JDC
제주영어교육도시	도시개발	주거형 시가화 보전용지	주거지역	JDC
서귀포 강정지구	택지개발	보전용지	주거지역	LH
서귀포 혁신도시	혁신도시	주거형 시가화 보전용지	주거지역	LH
신화역사공원	관광단지	유원지	계획관리지역	JDC
헬스케어타운	관광단지	유원지 보전용지	녹지지역	JDC
예래휴양형주거단지	관광단지	유원지	녹지지역	버자야제주리조트(주)

〈 개발행위에 관한 기존 제도 평가 〉

- 개발행위허가제
  - 개별적 개발행위에 대해 도시계획 및 관련 계획과의 부합성, 기반시설 공급여부, 주변 환경 및 경관과의 조화 등을 심사하는 제도이나, 실제로는 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가하여 난개발 방지효과 미흡
- 제2종 지구단위계획
  - 주로 사업계획이 확정된 구역을 대상으로 하며, 비용·시간 등의 문제로 지자체에서 직접 구역을 설정하는 사례가 거의 없어 소규모로 발생하는 난개발을 제어 못함
- 기반시설부담구역, 준산업단지, 공장입지유도지구 등
  - 소규모 난개발을 집단화할 목적으로 도입되었으나, 구역지정에 따르는 지가상승, 부담주체·부담액의 불명확 등으로 인해 활성화되지 못함

출처: 김은란. 2014, 「비시가화지역 성장관리방안의 효율적 운용을 위한 과제」, 국토정책Brief, 국토연구원

■ 제주 읍·면·동별 지역균형발전 수준 평가(2012)

– 평가 결과, 교육·의료·문화여가 서비스 등 삶의 질 측면에서 조천·한림·애월읍을 제외한 나머지 지역은 전반적으로 서비스 수준이 떨어지는 것으로 판단

– 지역발전위에서 추진하는 지역행복생활권 개념 아래 공간적인 접근을 통해 주민들의 삶에 실질적으로 부족한 부분을 우선적으로 선별하여 보완할 필요

■ 우리동네 삶의 질 만족도 조사(2015)[38]

– 제주시+서귀포시 도농연계권 부문 만족도 1위

* 도농연계권으로 구성된 제주 제주시와 서귀포시는 63개 지역행복생활권 중 3위에 오르며 만족도가 전국 최상위권 (지역행복생활권 유형: 수도권시범생활권/중추도시권/도농연계권/농어촌생활권)

〈표 V-102〉 지역행복생활권 삶의 질 만족도(10점 만점)

순위	지역행복생활권	만족도	유형
1	경기 안양시 + 과천시	7.42	수도권시범생활권
2	경기 군포시 + 의왕시	7.33	수도권시범생활권
3	제주 제주시 + 서귀포시	7.14	도농연계권
4	경남 창원시 + 김해시 + 함안군	6.95	중추도시권
5	강원 원주시 + 횡성군	6.94	중추도시권

38) 지역발전위-동아일보 미래전략硏 공동 기획, '15.09, 지역행복생활권은 지방자치단체가 협의를 통해 자발적으로 구성한 것이어서 하나의 지자체가 두 개 이상의 생활권에 포함된 사례가 있음.

〈 지역주민 삶의 질 만족도 〉

- 생활권을 유형별로 나눈 기준으로는 전국 최상위권이지만 각 분야별 만족도를 살펴보면 경쟁력 부족
  - 지역주민 삶의 질 만족도에서 제주 제주시가 전국 시군구 중 14위에 랭크
  - 하지만 주택·안전·교통·산업·경제 등 12개 평가항목 전 분야에서 전국 10위권 내는 전무한 실정
- 특히, 청정과 공존의 가치 아래 환경·교육·복지·**생활인프라**·주민참여 분야 등에서의 경쟁력 부족은 시급히 해결해야 할 과제로 판단

환경 분야			복지 분야			생활인프라 분야			주민참여 분야		
1	경남 산청군	8.90	1	경기 과천시	7.83	1	서울 종로구	8.30	1	전남 장흥군	7.02
2	전남 장흥군	8.78	2	전남 장흥군	7.16	2	경기 군포시	8.29	2	전남 장성군	6.82
3	강원 양양군	8.78	3	강원 양구군	7.16	3	서울 서초구	8.23	3	전북 무주군	6.72
4	강원 속초시	8.71	4	전남 장성군	7.14	4	서울 강동구	8.20	4	전북 진안군	6.58
5	전남 장성군	8.70	5	경기 군포시	7.07	5	서울 송파구	8.20	5	경기 과천시	6.53
6	경북 청송군	8.66	6	경남 거창군	7.04	6	서울 강남구	8.15	6	강원 속초시	6.49
7	경기 양평군	8.63	7	서울 송파구	7.02	7	서울 동대문구	8.11	7	강원 영월군	6.48
8	전남 진도군	8.62	8	경북 청송군	6.98	8	부산 수영구	8.10	8	전남 진도군	6.46
9	강원 고성군	8.58	9	전북 무주군	6.96	9	서울 노원구	8.09	9	경북 청송군	6.42
10	전남 구례군	8.56	10	경기 의왕시	6.96	10	경기 성남시	8.07	10	충남 청양군	6.40

출처: 우리동네 삶의 질 만족도 조사, 2015

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-124〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 2-1 : 제주형 성장관리방안 도입

□ 인구 수용태세 분석을 통해 시가지 확산 제한 정책 근거 마련

■ 각 용도지역에 해당 밀도대안을 적용한 결과, 기존 시가지에서 추가로 수용 가능한 인구 규모는 **약 18만 명**으로 추산됨

– 청정의 가치로 시가지에 도시성장경계를 설정하여 비시가화지역으로의 시가지 확산을 제한하는 근거로 활용이 가능함

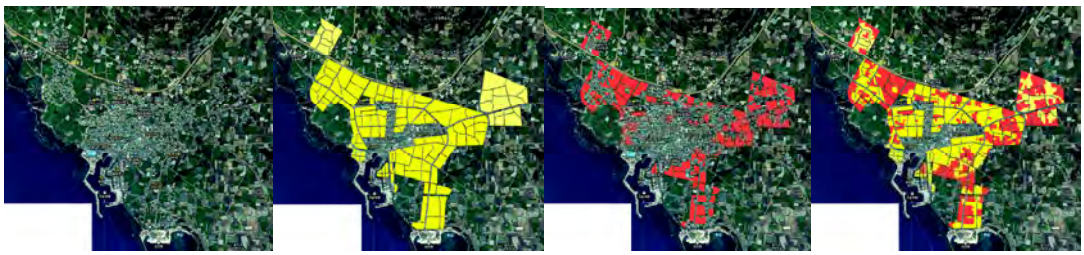
– 상주인구를 62만('14년 기준)으로 했을 때, 약 80만의 상주인구가 수용될 수 있을 것으로 판단됨

〈표 V-103〉 인구 수용태세 분석

구분		제1종일반주거지역	제2종일반주거지역	준주거지역	합계
동지역	면적(㎡)	66,942.5	2,613,287.8	112,120.4	2,792,350.7
	인구(명)	2,343	104,532	5,045	111,920
읍·면지역	면적(㎡)	2,821,839.1	3,776,884.8	184,153.8	6,782,877.7
	인구(명)	28,218	37,769	2,762	68,749
수용 가능 인구(명)		30,561	142,300	7,808	180,669

〈 인구 수용태세 분석 과정 〉

• 용도지역별 개발가용지역 면적 도출(그림예시: 대정읍)



1. 항공사진 2. 주거지역 중첩 3. 개발가용지역 분석 4. 인구수용태세 분석

제주	제1종일반	제2종일반	준주거	서귀포	제1종일반	제2종일반	준주거
동지역	38,422.0	546,002.9	56,775.4	동지역	28,520.5	2,067,284.9	55,345.0
조천읍	126,543.6	342,758.5	16,590.4	대정읍	410,193.2	596,718.4	25,165.8
구좌읍	362,251.3	282,596.7	30,705.3	안덕면	170,964.7	259,084.9	–
애월읍	364,628.2	201,489.1	–	남원읍	280,945.0	712,609.9	10,950.9
한림읍	298,097.2	462,118.7	26,122.5	표선면	73,937.4	233,124.1	–
한경면	118,571.1	148,833.9	–	성산읍	615,707.4	537,550.6	74,618.9

〈 주거지역 내 밀도대안 설정과 적용 〉

• 밀도대안(순밀도 기준) 설정 및 적용

밀도대안	아파트용지 평균용적률	유사도시	제주지역 적용
100인/ha	20%	Milton Keynes (53인/ha)	읍면지역 1·2종일반주거지역
150인/ha	40%	포항, 쯔꾸바	읍면지역 준주거지역
300인/ha	100%	청주, 창원	–
350인/ha	120%	다마뉴타운(일본)	동지역 1종일반주거지역
400인/ha	140%	안양, 시흥, 찌바(일본)	동지역 2종일반주거지역
450인/ha	160%	화성 동탄지구, Jurong West(싱가포르)	동지역 준주거지역

• 수도권 신도시

도시명	계획면적(ha)	계획인구(명)	총밀도(인/ha)	순밀도(인/ha)
분당	1,964	390,000	198.6	614.8
일산	1,574	276,000	175.4	525.0
과천	230	54,000	234.8	574.5
판교(성남)	929	89,000	95.8	280.8
동탄(화성)	904	120,000	132.7	404.0

• 해외도시

도시명(국가)	계획면적(ha)	계획인구(명)	총밀도(인/ha)	순밀도(인/ha)
다마(일본)	3,196	309,000	97	357
쯔꾸바(일본)	2,696	100,000	37	150
Bedok(싱가포르)	937	227,500	243	573
Jurong West (싱가포르)	956	248,500	260	434
Milton Keynes (영국)	8,800	250,000	28	53

주: 순밀도는 주택용지에 대한 인구밀도임

• 전국 도시(인구 30만~100만)

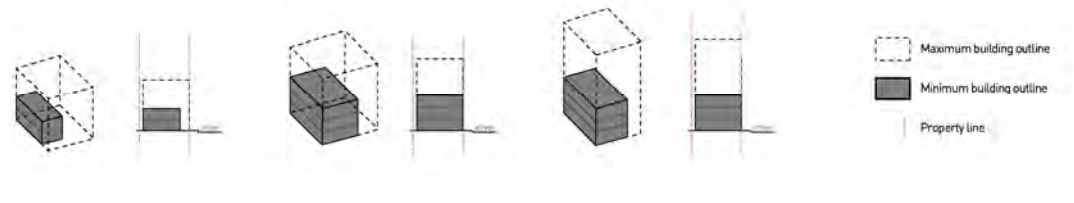
도시명	도시계획구역인구	주거지역면적(ha)	순밀도(인/ha)	순밀도(인/ha) 보정치*
성남	932,780	1,974	473	541
고양	778,422	2,100	371	424
부천	785,754	1,952	403	461
안양	593,967	1,575	377	431
안산	598,560	2,088	287	328
광명	338,855	643	527	602
청주	595,725	2,351	253	289
천안	364,383	2,026	180	206
전주	637,539	2,982	214	245
포항	450,000	3,545	127	145
창원	505,763	1,714	295	337

■ 도시지역 내 자연녹지지역으로의 시가지 확산을 제한하는 근거로 활용할 수 있음

– 제주 미래인구를 단기적으로 상주인구 80만 명으로 전제할 경우, 기존 도시지역만으로도 추가 유입 인구의 수용은 어느 정도 가능할 것으로 판단됨

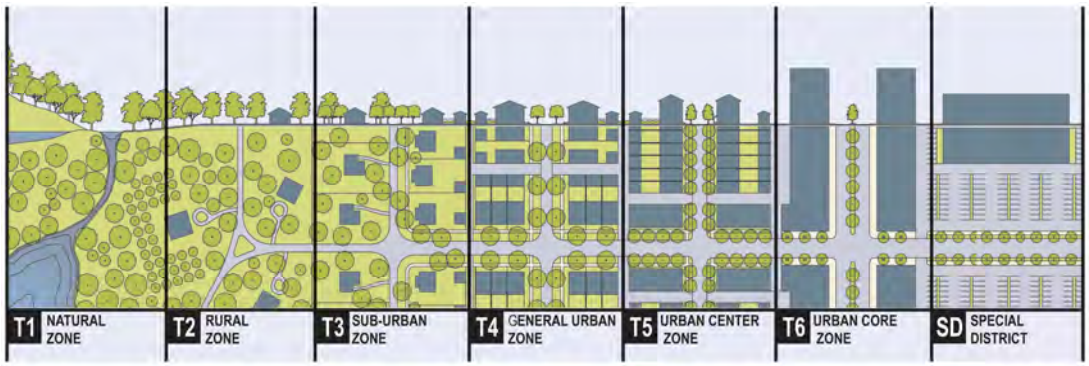
〈 인구 수용 방안 〉

- 현재 제주특별자치도 도시지역 내 건축물 대부분의 건폐율 및 용적률 활용이 미흡한 상황
- 향후 지어지는 건축물에 대해 제주특별자치도 도시계획조례에 의한 건폐율 및 용적률이 최대한 반영되도록 함과 동시에 특정 구역에 대한 인센티브 부여 방안 검토
- 또한, 장기미집행 도시계획시설 용지 및 국공유지 등을 활용한 공공임대주택 공급 검토



주: SmartCode, Rural-to-urban Transect

- 뉴어바니즘 협회에서 주장하는 통합된 토지 정책 코드로 기존 용도지역 구분과는 다르게 자연보전지역부터 도시의 중심지역까지 각 지역의 독특한 성격을 반영하여 개발하는 일종의 지침
- 제주특별자치도 도시지역의 밀도 설정을 다음 그림과 같이 가이드라인을 적용하여 현재 급격히 증가하는 인구의 수용에 대한 계획적 관리 방안 마련 필요



출처: Duany Plater-Zyberk & Company, Rural-to-urban Transect, http://transect.org/rural_img.html

〈 포틀랜드 도시성장경계(UGB)정책 및 2040 성장구상 〉

- 미국 오레곤 주는 1973년 난개발 확산방지를 위해 'Senate Bill 100'을 통과시켰고, 1979년부터 포틀랜드 지역에 도시성장경계(Urban growth Boundary)정책을 작동
- 그 후 현재까지 포틀랜드 도시지역의 인구는 60%가 증가한 반면, 도시성장경계는 14%만 확장
- 또한, 포틀랜드 2040 성장구상에 따르면, 향후 20년간, 도시지역경계의 추가확대 없이, 전체 성장 중 76%를 도심 재개발로 할 것이며, 인구 40만 명(20만 세대) 및 일자리 30만 개 증가가 목표 수치임.

출처: Jared Green, Do Urban Growth Boundaries Work?
(http://dirt.asla.org/2015/05/04/do-urban-growth-boundaries-work/)

– 하지만 장기적으로 상주인구 100만 명을 전제할 경우, 추가 택지 공급이 불가피할 것으로 판단됨

■ 기존 시가지에서 인구 18만 수용이 물리적 공간 및 시기적으로 가능한지에 대한 의문은 여전히 존재함

– 동·서부 측 읍·면지역의 낙후된 도시서비스시설로 인해 인구 유입이 원활치 않을 것이라 판단됨

– 또한, 원도심 재생만으로 최근 급증하는 인구유입 추세를 감당해내기에는 오랜 시간이 소요(평균 10년 이상)될 것으로 예상됨

* 영국: Thames Gateway(11년), King's Cross(8년) / 일본: 시부야역 가구(16년), 시노노메 캐널코트(10년)

– 따라서 제주특별자치도로 유입되는 인구를 수용할 수 있는 '신(新) 택지 공급' 정책 수립 필요성이 제기됨

* 현재 인구증가(월 평균 1000명 이상) 추세를 바탕으로 연 1만세대가 필요한 것으로 판단

□ 비시가화지역의 성장관리방안 도입

■ (수립기준) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조제3항에 의한 유보용도 내 비시가화지역 중 개발수요가 많아 난개발이 예상되는 지역, 향후 시가화가 예상되는 지역, 주변지역과 연계하여 체계적 관리가 필요한 지역에 수립함

– 성장관리방안 수립지역을 대상으로 개발행위허가건수, 인구증가율 등 객관적 지표를 활용하여 구역을 설정함

*「제주특별자치도 도시계획조례」 제25조의2(성장관리방안의 대상지역 등) 확대 · 적용

〈표 Ⅴ-104〉 개발행위허가의 기준(법 제58조제3항)

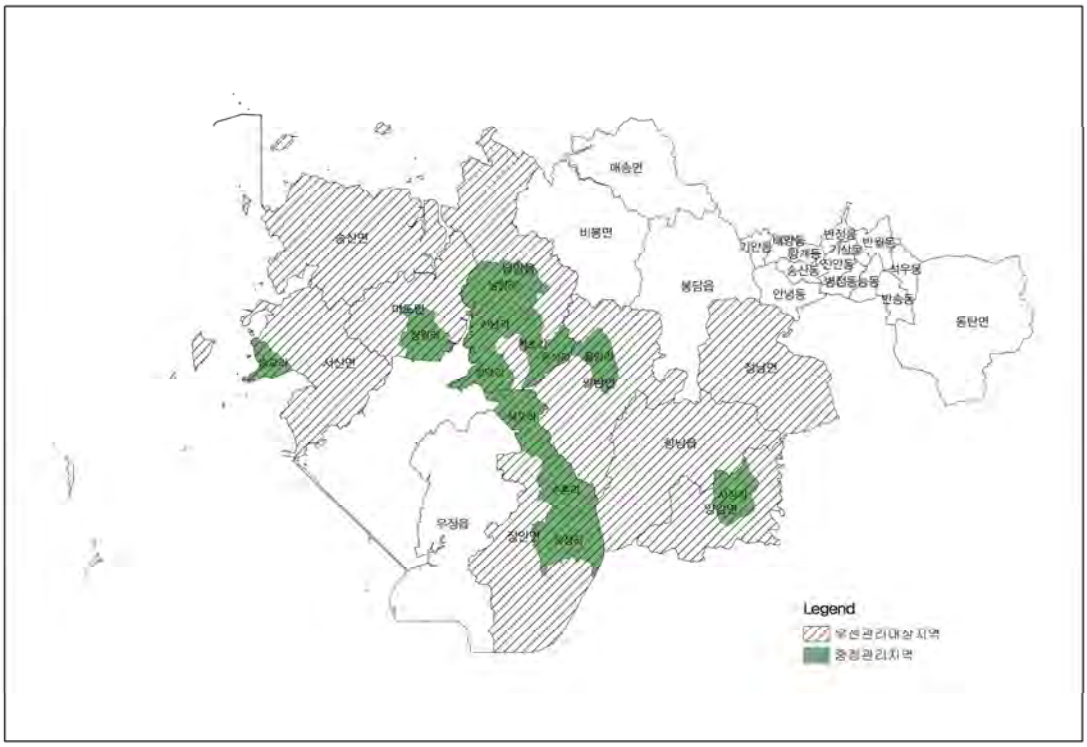
구분	내용
시가화 용도	토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한에 따라 개발행위허가의 기준을 적용하는 주거지역·상업지역 및 공업지역
유보 용도	법 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 **계획관리지역·생산관리지역 및 자연녹지지역**
보전 용도	법 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 보전관리지역·농림지역·자연환경보전지역 및 생산녹지지역, 보전녹지지역

■ (수립절차) 성장관리방안 작성(기초조사, 입안) → 도민·도의회 의견청취 및 관계기관 협의 → 제주 도시계획위원회 심의 → 결정 및 공고 → 열람

– 성장관리방안은 지침적 성격을 갖지만 도시기본계획과 달리 주민의 재산권에 영향을 미침

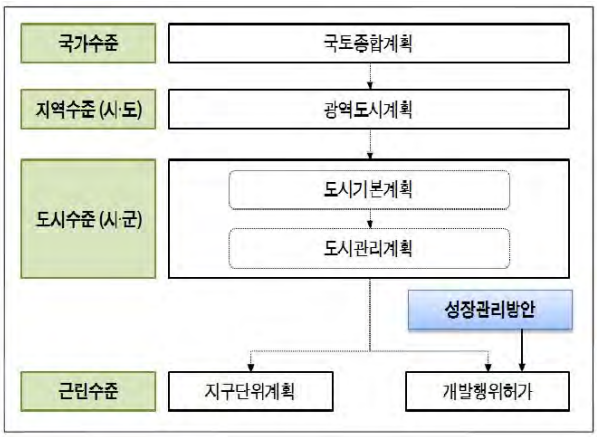
– 제주도 전 지역을 대상으로 제주특별자치도지사가 자율적으로 수립함

〈그림 V-125〉 화성시 성장관리방안 중점관리지역(예시)



출처: 화성시, 2014.「화성시 비시가화지역 성장관리방안 기초연구」

〈그림 V-126〉 계획체계상 성장관리방안의 위상



〈그림 V-127〉 성장관리방안 수립절차



출처: 김은란 외, 2013.「비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구」. 경기: 국토연구원.

□ 제주형 성장관리방안과 제도적 개선방안 마련

■ 기본원칙

– 청정의 가치로 무분별한 시가지 확산을 제한하고 공존의 가치 아래 주거빈곤가구의 주거복지를 위한 주택을 공급함

■ 기존 관리방안과의 차이점

– 현재는 특별한 관리방안이 없어 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가하여 난개발 방지효과가 미흡함

– 따라서 제주형 성장관리방안에서는 청정의 가치로 기존 시가화 구역에 도시성장경계를 설정하여 시가지확산을 제한함

* 단, 도시지역 내 녹지지역의 경우 개별입지 제한을 통해 무분별한 개발을 막되 제한적으로 계획입지를 허용함

– 비시가화지역의 생산관리지역, 관리보전지역 등은 원칙적으로 보전함

– 하지만 시가지확산을 제한함에 따라 지가가 상승하여 저소득층을 위한 주거가 상실될 우려가 있으므로 공존의 가치 차원에서 부동산 수요와 공급의 균형을 맞출 수 있는 택지공급이 필요함

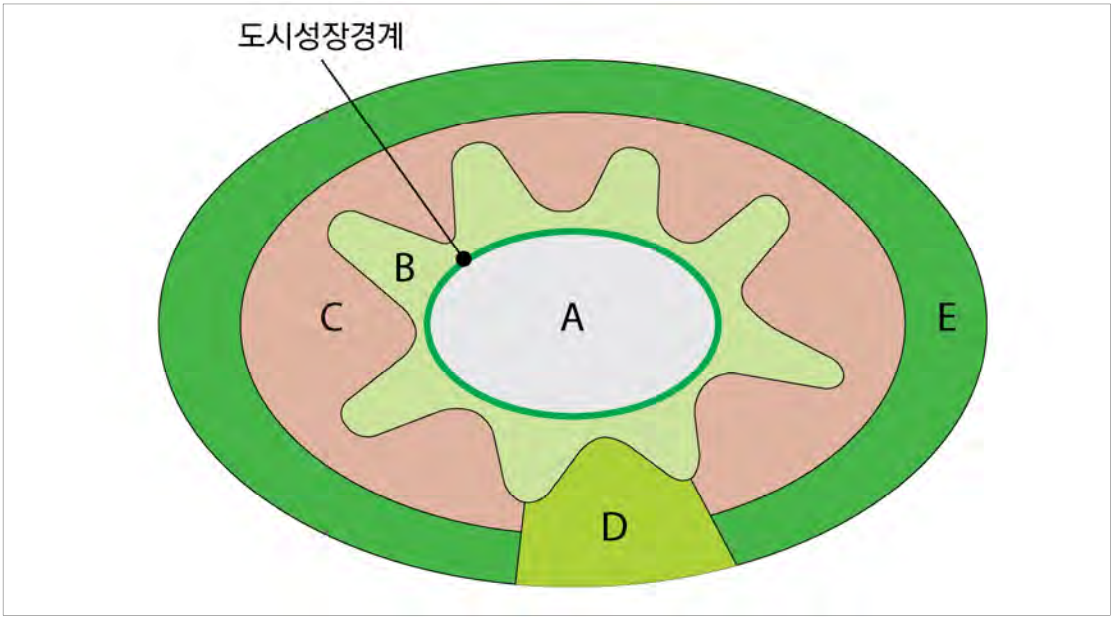
■ 도시 밀도의 체계적인 관리방안 도입

– 엄격관리지역 : 중산간지역을 비롯하여 문화재, 생태보전, 자연문화유산, 공항 등 보존하여 그 가치를 지켜야 마땅한 지역의 밀도를 엄격하게 관리함

– 지정관리지역 : 기존 도시계획 반영. 최고 고도지구, 최저 고도지구 등 기존 건축물 고도기준을 반영함

– 자율관리지역 : 도시 밀도에 관한 규제를 완화하여 도심기능의 재생 또는 활성화를 도모함

〈그림 V-128〉 제주형 Compact City



〈표 V-105〉 공간구조 전략

구분		용도지역	정책방향	비고
시가지	A	주거·상업·공업지역	도시성장경계 적용으로 시가지확산 제한	수용 가능한 상주인구 추산
비시가화 지역	B	녹지지역	제한적 계획입지	개별입지 제한
	C	계획관리지역	선보전 후개발 (지역중심형 네트워크 도시 구축)	수용 가능한 상주인구 추산
	D	생산관리지역	보전	–
	E	관리보전지역	보전	–

□ 제도적 개선방안 마련

■ 성장관리지역과 주변지역 간 차등화 방안을 마련함

– 단기: 실현가능성 측면에서 성장관리지역에는 기존의 개발행위를 허용하고 성장관리지역 외에는 개발행위 허가기준을 강화하는 방식이 가능함

– 장기: 비시가화지역의 토지이용과 개발행위를 계획적으로 관리하기 위해 토지이용규제를 근본적으로 강화하는 실천적 수단이 필요함

* 도시계획조례 시행규칙 (성장관리방안의 인센티브 등) 신설 반영

〈 영국 계획허가제(사례) 〉

- 영국 도시계획체계의 근간으로 모든 도시개발의 인허가를 지자체가 작성한 자치구 계획에 의거하여 결정하는 제도
- 공공성 확보, 지자체의 현실을 기초로 하는 현안 반영과 결정, 주민참여, 개발주체 간의 민주적인 협상을 통해 지자체의 공익을 반영하는 중요한 수단

■ 기반시설 지원 등 실효성 있는 유도정책을 추진해야 함

– 성장관리지역이 주변지역보다 인허가 기간이나 절차를 간소화하는 정책이 필요함

■ 주민 참여 확대 방안: 기초조사 후 성장관리지역 설정 과정에서 주민 등이 참여할 수 있는 과정 도입이 필요함

– 성장관리방안 입안 후 주민·도의회 의견청취과정에서 2차 주민의견 청취가 필요함

■ 성장관리방안 수립 부서 및 근거를 명확화해야 함

– 성장관리방안이 도시기본계획 및 관리계획의 내용에 부합하도록 수립하기 위해서는 도시계획 담당부서에서 수립될 수 있도록 법적 근거를 명확화해야 함

실천전략 2-2 : 신(新) 택지 공급체계 구축

□ 지가 상승에 따른 주거문제 예상

■ 청정의 가치로 시가지의 평면적 확산을 제한하려 하나, 지가 상승에 따른 저소득층의 주거 문제가 예상되므로 공존을 위한 정책 마련 또한 필요함

– 도시성장경계 설정으로 인한 부동산 및 지가 상승으로 저소득층을 위한 주거지 확보가 어려워질 것으로 우려됨

*「제주특별자치도도시개발사업 시행 조례」 제1조 (목적)에 반영

*「2025제주광역도시계획」 선언 재정립 필요: 신규 사업 추진은 가급적 지양 → 계획적 주택공급 유도

〈 포틀랜드지역 인구이동 분석(사례) 〉

- 미국 내 포틀랜드 대도시권역으로 이주한 인구를 분석한 결과, 98.1%가 포틀랜드 도시성장경계 외 지역으로 이주(2000–2004)
- 또한, 미국 내 어느 대도시권역보다 포틀랜드 지역의 저소득층을 위한 주거가 급격히 상실된 것으로 분석(1990–2000). 원인은 스마트성장 정책에 따라 개발 가용지가 희소해진 결과에 따름.

출처: Portland: Urban Growth Boundary Keeps Out Growth – 98 Percent of Domestic Movers Settle Outside Urban Growth Boundary

□ 지역중심형 발전모델로 새로운 택지 공급

■ 지역중심형 발전모델의 설정과 신(新) 택지 공급에 대한 가이드라인을 수립함

– 택지 공급 규모에 대한 판단과 함께 저소득층의 주거복지 및 지역별 균형배분을 고려한 공공과 민간 주도의 계획적인 개발이 유도되어야 함

〈표 Ⅴ-106〉 2025 광역도시계획 개발사업

사업명	시행자	면적(㎡)	사업 내용	사업 기간
아라지구 도시개발사업	제주시	924,717	4,247세대(11,764인)	6년
노형2지구 도시개발사업		357,040	960세대(2,714인)	4년
화북상업지역 도시개발사업		216,793	대규모, 일반, 업무용 상업용지 계획(전체 중 60%)	4년

– 입지, 자족성, 주변 도시와의 전략적 연계방안 등 여러 측면을 종합적으로 고려하여 발전모델을 설정함

* 제주특별자치도도시개발사업 시행 지구별 조례 신설

〈표 Ⅴ-107〉 지역중심형 발전모델의 계획요소(안)

계획요소	계획내용
입지	· 도시관리계획 상 시가화예정용지로 지정된 계획관리지역
자족성	· 상당한 자족기능을 보유
주변여건	· 상호교류를 할 수 있는 도시지역 존재
네트워크	· 특화된 기능을 바탕으로 수평적 교류 발생

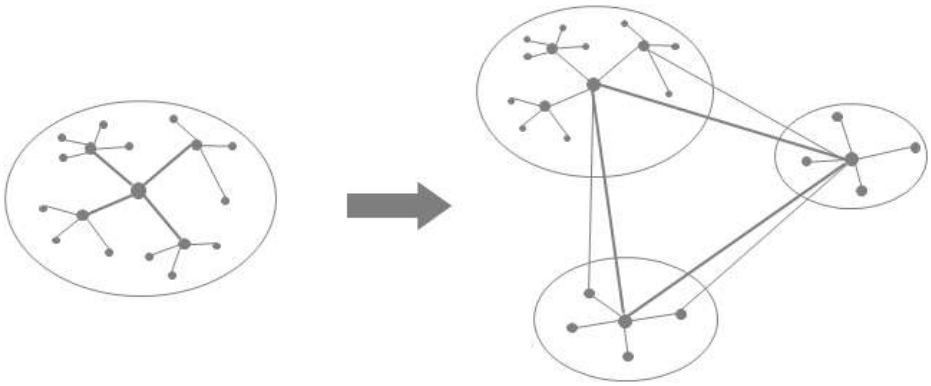
출처: LH 토지주택연구원, 2013, 「지역중심형 신도시 형성을 위한 도시경제지표 개발 연구」 재구성

■ 신(新) 택지 공급을 통해 제주형 도시간협력체계(Inter-Urban Co-operation)를 구축함

– 도시지역 간 경쟁이 아닌 지역 간 협력을 강조하는 문화적 · 사회적 환경을 마련해야 함

– 이를 위해, 무엇보다 제주의 특성을 반영하여 자족성을 확보할 수 있는 합리적인 택지 규모 및 개발방식, 방향이 제시되어야 함

〈그림 Ⅴ-129〉 중심지체계와 네트워크형체계의 개념도



출처: 권오혁, 2009

〈 도시네트워크 구축현황(사례) 〉

〈그림 Ⅴ-130〉 독일 도시네트워크 구축현황



〈그림 Ⅴ-131〉 스위스 도시네트워크 구축현황



출처: LH 토지주택연구원, 2013, 「지역중심형 신도시 형성을 위한 도시경제지표 개발 연구」 재구성

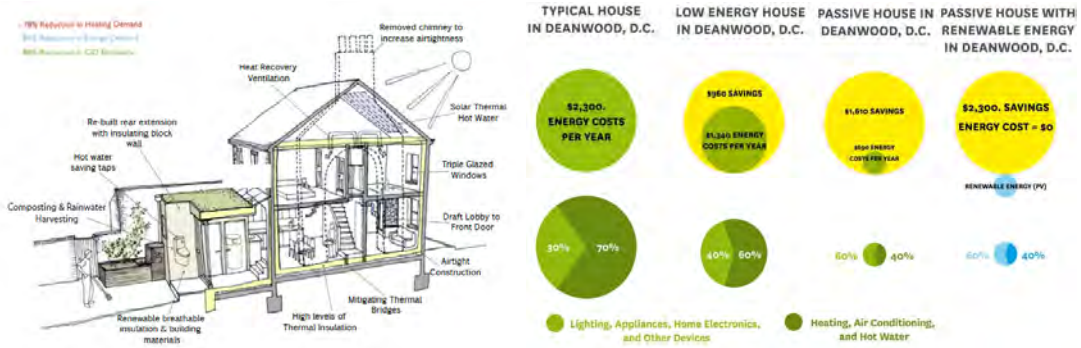
■ 패시브하우스 방식의 개발시스템을 도입함

– 물, 전기는 개발부지에서 자체적으로 공급하는 시스템을 도입함
(물 : 빗물, 중수 활용, 전기 : 태양광 활용)

– 쓰레기 발생을 최소화하고 자체적으로 해결하는 수단을 마련함

〈 패시브하우스 컨셉 및 에너지절감효과 〉

- 지붕, 벽체, 창문, 바닥면, 전기 · 수도시스템 등을 통해 건축물의 에너지 손실을 60–70% 정도 절감함으로써 가계의 비용절감효과 뿐만 아니라 청정 환경을 보호하는데 일조



출처: The Everyday Green team, http://everydaygreendc.com/phius/

〈 패시브하우스 복합단지, 반슈타트(Bahnstadt)(사례) 〉

- 공공기관이 금융지원 등의 소극적인 자세에서 벗어나 단지의 계획에서 시공, 분양까지 시가 주도함으로써 에너지 및 환경적 측면에서 가격 이상의 품질 제공
- 빗물재활용, 패시브하우스 성능, 녹화, 신·재생에너지 등 단지에 대해 독일이 추구하는 환경 및 에너지 절감의 의지를 엿볼 수 있음
- 버려진 폐철도 부지를 세계적인 패시브하우스 단지로 재개발하여 낙후된 주변 지역을 활성화하고 시의 랜드마크적 공간으로 재조명



출처: 한국패시브건축협회, http://www.phiko.kr/bbs/board.php?bo_table=z3_01&wr_id=860

실천전략 2-3 : 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축

□ 도농 특화와 융합이 가능한 네트워크 시티(Network City) 조성

■ 삶의 편의를 위한 각종 도시 시설을 지역 특성에 따라 합리적으로 배분하되, 서로 부족한 부분을 공유할 수 있도록 빠르고 편리하며 경제적인 교통시설로 연결함

■ 지역 소생활권(15분) 중심으로 싸이클앤라이드(Cycle&Ride, 가칭) 시스템을 도입함

– 집에서 가까운 간선 버스정류장(평균 4km 이내)까지 자전거를 이용해 주차하고, 값싼 간선버스를 이용해 통근 및 이동하는 시스템 검토가 필요함

– 교통거점 및 대중교통 거점지 등에 IT기술을 접목하여 편리성을 극대화함

■ 공공임대자전거 시스템 도입

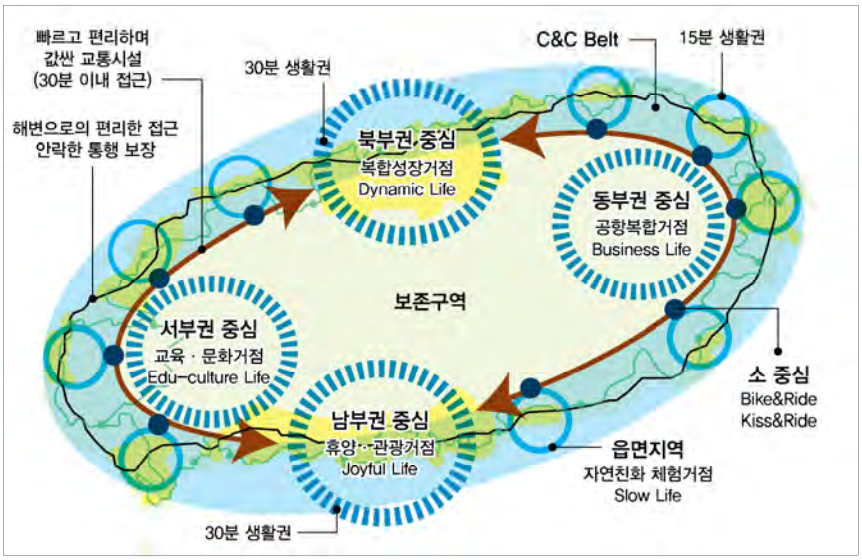
– 지역 소생활권 내에서 이용할 수 있는 공공임대 자전거시스템(가칭 '도르기' 시스템)을 도입함

– 제주특별자치도 지역균형발전지원 조례 제6조 (지원지역 선정) 구체화 및 제24조 (지역균형발전 특별회계 등 지원우대) 적용

* 제주도는 지형 고저차가 있어 일반자전거의 활용도가 높지 않을 것을 고려해 전기자전거 도입 검토

* 프랑스 파리의 공공임대자전거시스템 '벨리브(Velib)' 국내 도입, 전국적으로 IT기술을 접목시킨 공공임대자전거 시스템이 확산 중임. 세종시의 '어울링', 고양시 '피프틴(Fifteen, 15, 자전거로 이동하는 평균 속도)', 창원시 '누비자', 대전시 '타슈' 등

〈그림 V-132〉 제주형 네트워크 시티(Network City)



주: C&C Belt (Clean & coexistence Belt, 가칭)

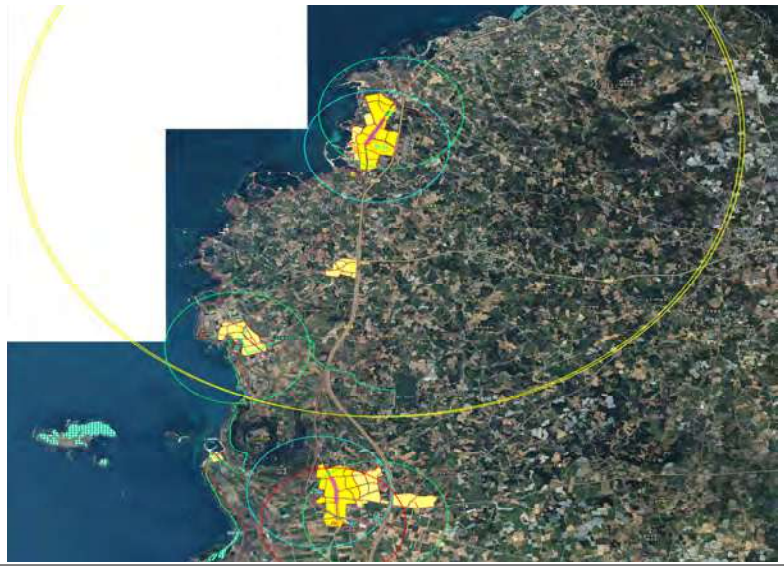
□ 살기 좋은 정주환경의 편의시설 조성지표 설정

■ 공공서비스 접근성 기준 분석(읍·면 지역 중심)

– 읍 · 면 지역을 중심으로 공공서비스 접근성을 분석함

〈 한경면 15분 동네지표(–Minute Analysis) 〉

• (현황) 마트 1개, 초등학교 2개, 공원 3개, 커뮤니티센터 2개
• (분석) 마트 및 커뮤니티 센터 서비스 취약



– '15분 동네지표 분석(15 Minute Analysis)'를 통한 분석으로 향후 도시기본계획에 목표치를 반영함

* 제주특별자치도 2013년 기준 60점 → 2030년 목표치 80점(예시)

〈표 V–108〉 15분 동네지표 분석(15–Minute Analysis*)

순위	지역명	식료품점 등 마트기준 (반경 800m 내)	초등학교 등 학교 기준 (반경 800m 내)	공원 등 공개공지 기준 (반경 800m 내)	읍·면사무소 등 커뮤니티 센터 기준 (반경 4km 내)	평균값 (=60)
1	조천읍	83	74	37	100	(1*)74
2	안덕면	79	71	16	100	(4)67
3	구좌읍	49	89	17	100	(5)64
4	표선면	83	53	18	100	(6)63
5	한경면	37	70	88	52	(1)62
6	애월읍	57	82	46	46	(3)58
7	대정읍	49	55	29	100	(9)58
8	한림읍	50	65	30	76	(7)55
9	성산읍	34	52	28	99	(10)53
10	남원읍	60	39	38	59	(8)49

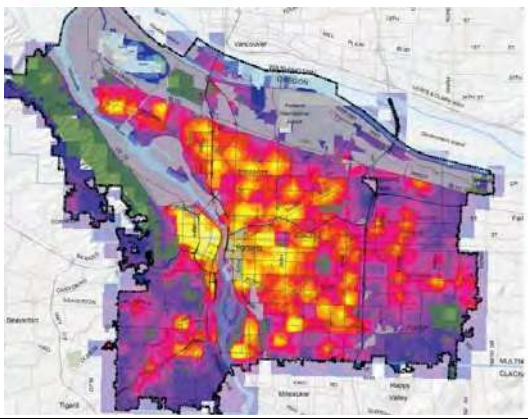
주1: 15분–동네지표 분석(15–Minute Analysis): 자전거 기준 15분 = 반경 4km
주2: 괄호( ) 속 숫자는 읍·면사무소 등 커뮤니티센터 기준을 제외한 순위

〈 포틀랜드 Complete Neighborhood & 20-Minute Analysis Area 〉

- 포틀랜드 플랜 중 컴플리트 네이버후드(Complete neighborhoods) 2035년 목표치
  - 2035년 포틀랜드 거주자 중 80퍼센트가 컴플리트 네이버후드(Complete Neighborhoods)에 거주하면서 상품과 서비스에 대한 편리한 접근을 일상생활에서 누리는 것을 목표로 함. (2011년 기준 45% 수준)
  - 다양한 주거 선택 기회, 식료품점 등 판매시설, 질 좋은 공교육, 공개공지, 놀이 공간, 저렴한 대중교통, 청결한 도시환경 등의 요소를 휴먼스케일(도보 및 자전거) 기준으로 20분-동네지표(20-minute neighborhood index)로 분석함.
  - 이와 같은 분석으로 제주특별자치도 또한 2040년 목표치(예시)를 향후 도시기본계획 등 법정계획에 반영 가능







출처: The Portland Plan, 2012

(4) 기대효과

■ 인구증가에 따른 공간 구조적 대응방안 마련으로 토지이용변화 예측이 가능함

– 시기 별 토지이용시나리오를 설정하고, 그에 따른 적절한 정책을 마련할 수 있음

■ 비시가화지역 개발이 일반화되는 현상을 지양하고 계획개발을 유도함

– 성장관리방안은 비시가화지역 토지이용 및 개발행위와 관련한 기존 제도들을 운영하는 가이드라인 역할을 수행함

■ 성장관리방안의 법적 위상과 계획의 성격을 명료화함으로써 주민의 재산권 행사 제한에 따른 민원이나 법적 해석에 대한 논란을 최소화함

– 현 도시계획체계 속에서 성장관리방안의 위상이 다소 모호하기 때문에 성장관리방안 수립지침의 내용을 명확히 해야 함

■ 최근의 인구 급증과 부동산 가격 급등에 대응하는 주택공급정책 마련으로 균형적 발전을 유도함

– 주택의 균형적 공급으로 저소득층을 위한 주거복지를 실현함

■ 생활인프라 구축을 통한 실질적인 지역 격차 해소 방안을 마련함

■ 청정과 공존의 가치로 전국 최상위권 수준의 생활권으로 도약함

추진전략 3　보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입

(1) 현황 및 문제점

■ 최근 제주의 청정환경을 지키기 위해 개발행위 허가기준 강화, 개발금지(지구단위구역 지정제한 등의 규제)가 추가로 신설되었지만, 이러한 기준들은 대부분 정량적인 특정 기준(등급, 용도)에 근거하여 개발에 대한 허가유무를 결정함

■ 이처럼 특정 기준(등급, 용도)에 근거하여 개발가능유무를 결정하는 방식은 개발이 원천적으로 차단되는 구역 이외에서 바람직하지 않는 개발을 효과적으로 제어하기 곤란함

– 일례로, 비도시지역의 개발을 제어하는 핵심수단인 관리보전등급의 경우 지하수와 경관 1,2 등급에 대해서는 지구단위구역계획 지정 제한을 통해 개발을 제어하고 있으나, 30,000㎡ 이하 소규모 개발, 지하수와 경관의 나머지 등급에 대해서는 제어가 곤란함

■ 제주의 미래를 위해 청정자원에 대한 보전이 분명히 중요하나, 원칙적인 보전만으로 제주 미래를 이끌어갈 수 있는 새로운 가치를 키울 수 없다는 것도 분명함

■ 특히, 현 개발–규제의 이분법적인 틀 속에서 바람직하지 않는 개발을 차단하기 위해서는 특정 기준에 따라 경직적으로 개발을 불허하는 추가적인 규제(보전구역 확대, 개발행위 허가기준 강화, 개발금지(지구단위구역 지정제한 등)가 도입될 수 밖에 없음

■ 이러한 획일적이고 예측 불가능한 규제의 증가는 제주도의 정책적 신뢰성 하락 및 이에 따른 이해당사자들의 민원이 불가피하여 공존의 가치와도 부합하지 않으며, 특정 지역의 잠재력을 긍정적인 방향으로 적극적으로 유도할 수 있는 구상이 불가능하다는 점도 한계가 있음

(2) 기존정책 평가

□ **보전등급과 토지용도 기준의 경직적 개발허가체계 하에서는 제주가 가진 자연환경의 잠재적 가치를 온전히 보전하면서 조화롭게 성장을 추구하기 곤란**

□ **개발과 규제로 이원화된 경직적 개발허가체계를 넘어, 협상 및 협정 등을 통해 제주 청정 환경이 확실히 보존되면서, 청정과 공존의 잠재력이 극대화되는 유연한 방식으로 전환 필요**

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-133〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 3-1: 계획허가제 도입

□ 획일적 규제체계에서 유연한 허가체계로 전환이 필요함

■ 현 개발허가체계는 토지 속성과 용도구역을 기준으로 획일적으로 개발행위를 규제하고 있으나, 이러한 행위규제 방식은 건축물의 높이, 시설 등 물리적 사항에 대한 제어는 가능하나 본질적으로 사업의 성능과 내용을 바탕으로 행위에 대한 허가여부를 결정하기 어려움

■ 제주가 청정과 공존이라는 가치를 지켜가면서 개발행위를 제어하고, 공간을 관리해나가기 위해서는 토지 속성, 용도구역 등 주어진 조건을 기반을 둔 규제체계에서 나아가 협상을 통해 사업의 내용과 성능을 기준으로 청정과 공존의 가치에 부합할 수 있도록 유도하고, 유연하게 허가여부를 결정할 수 있는 유연한 체계로 전환이 필요함

□ **영국의 계획허가제(Planning Permission)와 같은 허가체계 도입이 요구됨**

■ 계획법에 의한 토지이용규제는 크게 사전확정 규제방식과 심의허가 규제방식으로 구분할 수 있으며, 영국의 경우 심의허가 규제 방식인 계획허가제(Planning Permission)을 토지이용규제의 기본원칙으로 채택하고, 사전확정 규제방식을 보완적으로 활용하고 있음

■ 영국의 계획허가제란 모든 도시개발의 인허가를 지자체가 작성한 자치구 계획에 의거하여 허용여부를 결정하는 제도로 모든 건축, 개발행위, 이용변경 등을 계획 주체가 그 계획과 부합하는지를 검토하여 개발행위를 허가할 수 있는 폭넓은 재량권을 특징으로 하고 있음

* 허가의 주체는 선거에 의해 선출된 지방의원으로 구성된 계획위원에서 결정하고, 사전신청문의제도를 두어 행정부담을 완화하고 효과적인 계획허가를 받도록 운용하고 있음

□ **우리나라의 개발행위허가제와의 차이점**

■ 우리나라 토지이용규제의 근간은 사전확정규제 방식에 해당되는 용도지역제이라고 할 수 있으며 이를 보완하기 위한 수단으로 지구단위계획제도, 개발행위허가제 등을 운용하고 있음

■ 2001년 도입된 개발행위허가제의 경우, 토지이용과 관련된 개발행위 중 도시계획 차원에서 검토가 필요하거나 관리하는 것이 타당하다고 판단되는 경우에 특별시장 · 광역시장 · 시장 또는 군수의 허가를 받도록 하여 '무분별한 난개발을 막고, 계획적 개발을 유도' 하는 것이 목적으로, 명칭은 비슷하지만 영국의 계획허가제와는 차이가 있음

– 우리나라의 계획허가제에서도 특정 규모 이상의 사업에 대해서 도시계획위원회 심의를 통해 허가를 결정할 수 있는 심의허가방식을 운용하고 있으나, 영국과 같이 개발행위가 계획과의 부합하는지를 상세한 기준을 검토하여 허가여부를 결정하고 있지는 않음

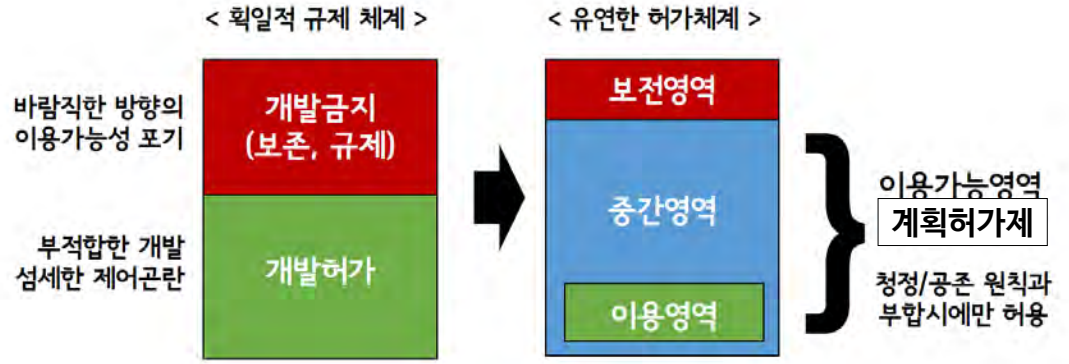
□ **제주형 계획허가제(Planning Permission) 운용을 위한 기본 틀 설정**

■ 개발사업의 내용을 심의하여 허가를 하는 영국 계획허가제의 큰 틀은 유지하되, 허가의 판단기준과 세부적인 방식에 있어서는 영국과 우리나라의 계획 환경 차이, 제주에서의 계획허가제 도입 목적(청정과 공존의 원칙에 부합여부를 기준으로 허가) 등을 충분히 반영할 수 있는 방식으로 도입할 필요가 있음

– 토지의 소유권과 개발권이 분리된 영국과 달리, 우리나라의 토지이용체계는 기본적으로 용도구역제에 근거한 사전확정방식을 기반으로 하고 있어 영국의 계획허가제도를 그대로 도입하기는 어려운 한계가 있음

■ 보전, 중간, 이용의 세 가지 영역으로 구분하여 중간영역과 이용영역을 대상으로 계획허가제를 도입하여 운용하는 방안을 고려할 수 있음

〈 제주형 계획허가제 운영 기본 틀 〉



영역	주안점 및 기본방향
보전영역	생태적 가치가 높고 도민이 생각하는 지켜야할 자원요소가 집중적으로 분포하여 개발이 원천적으로 차단되어야 할 구역으로 해당요소를 적극적으로 보전하여 가치와 잠재력을 보전/증진시키는데 초점
중간영역	개발행위 허가는 모두 청정과 공존의 가치에 부합하는가를 기준으로 판단하며, 세부적인 판단근거와 지침에 근거하여 청정과 공존의 가치에 부합하는 사업만이 추진될 수 있도록 운용
이용영역	장기적 발전을 위해 활용잠재력이 높은 영역으로 밑그림을 그리기 위한 거점영역. 사전공모 및 협상의 방식으로 운용하면서 공존과 청정의 가치에 부합하는 창의적인 아이디어를 구현한 개발이 이루어질 수 있도록 적극적으로 유도. 중간영역과 동일하게 청정과 공존에 대한 부합여부로 개발사업의 허가를 결정하는 체계로 운용

■ 개발이 원천적으로 차단되어야 할 보전영역 외에 개발이 허용되는 곳(중간, 이용영역)을 대상으로 허가제(Permit)를 도입하여 운용하는 방안을 고려할 수 있음

– 제주의 토지이용체계에서는 타 지역과 달리 관리보전지역, 절대상대보전구역이 설정되어 있음. 이들과의 관계에서는 두 가지 지역에 의해 개발이 원천적으로 차단되는 부분을 보전영역으로 설정하고, 나머지 공간을 허가제 도입의 대상으로 설정할 수 있음

■ 나머지 개발이 이루어질 수 있는 영역(중간영역)에 대해서는 용도지역제와 관리보전구역 등에서 정해진 사항과 함께, 사업의 내용(성능)이 청정과 공존의 원칙에 부합하는 가를 기준으로 개발사업의 허가여부가 결정될 수 있도록 새로운 절차를 마련함

■ 특히, 개발이 허용되는 구역 중 인프라 공급이 용이하고 환경훼손을 최소화하면서 전략적으로 개발이 필요한 구역을 이용영역으로 설정하고, 이들 공간에 대해서는 공공의 토지수용을 전제로 먼저 상세한 밑그림(계획)을 그리고 그에 부합하는 사업에 대해서만 허가하는 방식으로 추진할 수 있음

– 중산간의 체계적 관리·이용방안에서 제시한 선계획구역과 같은 방식임

□ 계획허가 판단기준 : 청정과 공존의 원칙과의 부합여부

■ 영국의 경우 지자체 단위에서 미리 수립된 계획과의 정합성을 계획허가 판단 기준으로 삼고 있으나, 제주의 경우 개별 사업의 내용과 성능이 청정과 공존의 원칙을 훼손하지 않는지에 초점을 두고 이를 평가할 수 있는 상세한 기준을 마련함

– 동일한 목적의 개발사업이라도 개발 방식에 따라 청정과 공존에 부합여부가 크게 달라질 수 있다는 점에서, 충분한 기간 동안 다양한 사례에 대한 실례를 축적시키고 이를 바탕으로 세부적인 정성적 판단기준을 정립할 필요가 있음

〈 청정과 공존의 가치에 대한 원칙(안) 〉

- 청정과 공존은 어떠한 사업에서라도 결코 훼손될 수 없는 최상의 가치로, 개발로 인한 경제적 편익 등 다른 가치가 높더라도 청정과 공존을 훼손하면 결코 허가될 수 없음. 즉, 환경파괴 비용을 지불(환경훼손 부담금 등)하면서 개발을 추진하는 방식은 더 이상 불허
- 청정과 공존의 가치를 지켜나가는 것은 더 이상 개발을 하지 않겠다는 의미가 아니며, 제주에서의 모든 개발사업은 청정과 공존의 가치를 지켜나가야만 허용된다는 의미
- 청정과 공존의 가치를 자연을 훼손할 경우에도, 적절한 행위 및 조치 등(선진적 기술, 공법, 혁신적 조치 등)을 통해 교환 및 복원이 가능하다면 가치가 지켜지는 행위로 수용
- 위의 사항은 민간사업자뿐 아니라 공공이 추진하는 사업에도 공히 적용

■ 계획허가제가 제주에 도입 및 정착되기에는 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되나, 여기서 정한 계획허가 판단기준의 경우 현재 기 추진 중인 사업이 미래비전에서 제시하는 청정과 공존의 원칙에 부합하는지를 판단할 수 있는 근거로 우선적으로 활용할 수 있음

〈 개발행위 허가시 고려할 수 있는 청정과 공존 원칙과의 부합기준(예시) 〉

- 청정가치가 지켜지는 것으로 인정되는 행위
  - 생태계서비스 등 기능적 가치가 상대적으로 낮고, 제주만의 독특한 자연요소가 아닌 일부 자연환경(녹지 등)은 개발사업으로 이를 훼손할 경우에도 복원 및 대체조성 행위를 통해 기존 생태계서비스와 생태적 가치를 확보할 수 있을 경우 청정 가치가 유지
  - 해안사구에 도로 조성이 불가피할 경우, 자연훼손이라는 사유로 금지하는 것이 아니라, 파괴되는 해안사구의 기능과 생태환경을 본래의 수준으로 복원할 수 있는 기술, 공법 등을 적용
  - 육상양식장의 경우, 해안에서 바라봤을 때 경관적으로 청정성이 훼손되지 않도록 주변 자연환경과 조화를 이룰 수 있는 형태로 다지인함과 동시에, 수질생태계에 영향이 없는 공급처리시설과 모니터링 시스템을 확보한 경우
- 공존가치가 지켜지는 것으로 인정되는 행위
  - 주변 거주민에게 피해가 발생할 수 있는 특정사업을 추진할 경우 어떠한 방식으로든 주민이 만족하는 수준에서 이에 대한 피해가 교환될 수 있는 경우 공존이 유지되는 것으로 허용. 단, 피해에 대한 교환도 금전적 보상이 아니라, 지속적인 관점에서 청정과 공존의 가치를 증진시킬 수 있는 형태의 것이 되어야만 함
- 청정과 공존의 가치를 증진하는 것으로 인정되는 행위
  - 마을주변 대규모 개발사업이 추진될 경우, 자연환경 및 지하수 등 청정가치를 훼손할 수있는 부분에 대하여는 완벽한 저감대책을 수립하고, 개발사업 추진시 설치한 발전용량 중 일부를 주변지역에 무료로 에너지를 공급하는 행위는 청정과 공존의 가치를 증진시키는 행위로 인정

□ 계획허가제 도입을 위한 사전 검토 필요사항

■ 현재 제주도의 토지이용체계를 기준으로 계획허가제를 어떤 형태로 도입할 수 있는지에 대해서도 심도 있는 검토가 필요함

– 현실적으로 우리나라 토지이용의 근간이라고 할 수 있는 용도지역제에서 정하는 사항을 초월하여 순수하게 계획의 내용만을 가지고 평가하는 방안보다, 현재 용도지역제의 틀 속에서 보완장치로 활용할 수 있는 형태가 적합할 것으로 판단됨

– 단기적으로는 제한적인 형태이나, 현재 개발행위허가제의 심의체계를 활용하여 운용하는 방안을 검토할 수 있음

■ 이와 더불어, 계획허가제 도입을 위해 제주에서는 청정과 공존에 대한 원칙이 반영된 지침과 체크리스트를 준비하고, 이를 운용할 수 있는 조직과 체계를 정비할 필요가 있음

■ 청정과 공존에 대한 원칙이 반영된 지침과 체크리스트는 사례를 중심으로 누구나 이해하기 쉽게 작성하고, 행위의 허가를 위한 판단기준에 대한 큰 방향에 대해 도민들이 충분히 공감할 수 있도록 투명하게 공개하여 운영할 필요가 있음

– 전문가의 의견, 도민의 공감대를 바탕으로, 앞서 언급한 세부 방향을 정교하게 설계하고, 투자자들도 어느 정도 합리적이라고 공감할 수 있는 원칙이 되도록 조정

– 지침 및 체크리스트 등은 투명하게 공개됨으로서 투자자들이 제주도에서 허용되는 사업의 성격과 유형을 명확히 인지할 수 있도록 도입

* 계획허가제 운용을 위한 청정과 공존에 대한 판단기준 예시는 가이드라인 참고

□ 계획허가제 운영을 위한 주안점

■ 계획허가제를 도입 및 운용하기 위해서는 청정과 공존의 원칙에 부합여부가 판단의 기준이 될 수 있는 계획허가 기준에 대한 명확한 지침과 이를 합리적으로 운용할 수 있는 조직 및 위원회가 필요하며, 이러한 계획프로세스는 단기에 정착될 것으로 기대하기 어려움

■ 큰 틀에서 부합여부의 판단은 일차적으로 제주도청 별도 조직을 신설하여 사례에 기반을 둔 지침과 체크리스트 등을 활용하여 판단하도록 하되, 일정규모이상 대규모 개발사업이나, 체크리스트 및 지침만으로 판단이 어려운 사업에 대해서는 가칭 계획허가 심의위원회를 신설하고, 심의를 통해 결정하도록 운영하는 방식을 검토할 수 있음

■ 계획허가 업무를 담당하는 해당 조직은 도시, 환경, 관광부서 등 다양한 다른 부문의 조직보다 상위의 별도 조직(도지사 직속조직 등)으로 신설하여 운영하는 것이 바람직함

– 기존의 계획체계에서 공존과 청정에 기반을 둔 새로운 계획시스템으로 전환해나가기 위해서는 새로운 계획체계에서 제시하는 판단기준과 가치가 타 부문의 제도보다 상위에서 규정될 필요가 있으며, 기존제도와의 갈등 및 부정합을 효과적으로 해결해나가기 위해서도 타 부서보다 높은 결정권 부여가 필요함

– 또한, 실무적 차원에서도 청정과 공존의 가치를 위해 제안된 행위가 발생시키는지 가치를 판단하기 위해서는 다양한 부처의 협조를 신속하게 구해 의사판단을 내릴 필요가 있으며, 시범사업 등을 추진시 타 부서들의 적극적 협조가 전제되어야만 가능하기 때문임

■ 한편, 조직의 신설보다 중요한 것은 역량있는 개방적이고 유연한 인력을 확보하고, 해당 인력이 소신을 가지고 책임감있게 안정적으로 업무를 수행할 수 있는 안전장치도 필요함

– 새로운 계획체계를 운용함에 있어서, 기존 개발–규제의 방식과 같이 지침과 체크리스트의 내용을 기준으로 “허가”가 목적이 아니며, 특정 기준에 제시되지 않는 내용은 허용되지 않아 허용되지 않는다는 식의 개발–규제 식의 획일적 판단이나, 행정적 판단을 장기간 유보하는 식의 무책임한 접근이 이루어지지 않도록 주의할 필요가 있음

– 인력확보에 더불어 해당 인력이 소신과 책임감을 가지고 안정적으로 일할 수 있는 기반이 마련될 수 있는 방안의 강구가 필요함

■ 한편, 계획허가위원회의 경우도 역시 정량적 항목들을 기준으로 허가 또는 불허의 판단을 내리는 것이 역할이 아니라, 협상을 통해 계획의 내용이 청정과 공존의 가치가 지켜지고 확대되는 방식으로 전환될 수 있도록 유도하는 것임을 충분히 인지할 필요가 있음

– 계획허가 심의위원회는 제주도내 신설조직의 인력보다 더 열린 비즈니스 마인드와 전문성을 동시에 보유한 인력으로 구성할 필요가 있음

– 계획허가 심의위원회의 위계는 도시계획위원회를 기반으로 하되, 청정과 공존에 대한 부합여부를 종합적으로 판단할 수 있도록 다양한 분야의 위원을 포함시켜 확대 조직하는 형태를 검토할 수 있음

(4) 기대효과

■ 청정과 공존이라는 가치(Value)에 근거한 계획허가제는 협상과 조율을 통해 특정사업이 제주의 청청환경을 훼손하지 않으면서 오히려 가치를 증진시키는 방향으로 추진될 수 있도록 유도할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있음

■ 청정과 공존의 부합여부에 근거한 계획허가제는 우리나라에서 최초로 시도하는 체계로 제주도가 우리나라 계획체계의 선진화를 이끌어가는 역할을 기대할 수 있음

추진전략 4　원도심 도시재생 전략 수립

(1) 현황 및 문제점

□ **지역의 특성에 따라 계획적으로 접근하는 도시재생전략 도입 필요**

■ 기존 도심(주거·상업·공업)지역은 지역 특성에 맞는 밀도대안에 따라 재건축 등을 유도하는 정책을 수립함

– 현재 지속적인 세대수 증가로 인해 기존 택지개발보다는 신규 택지수요가 증가하는 추세이므로 시가지 확산을 제한하는 전략이 필요함

■ 읍·면 중심의 농·어촌 지역은 수요와 맞지 않는 규모, 저이용되는 공간들에 대해 제주 특성에 맞는 도시계획 및 설계 전략 마련이 필요한 시점임

– 지역의 특성에 맞게 적정규모의 도시재생 정책을 추구함으로써 도민이 편안하고 행복하게 살 수 있는 정주여건 마련을 추구함

□ **다양한 관광 수요를 충족할 수 있는 상징성 높은 도심 관광지 조성 필요**

■ 제주시 신항만 개발로 인해 최신 관광지와 원도심의 문화유산, 재래시장, 골목상권 등이 조화를 이루는 제주만의 관광환경 창출 기회를 마련함

■ 원도심 내 주차 및 교통문제를 타계할 적극적인 공공교통 대안 마련을 통해 개별관광객의 이동편의성을 제고함

– 제주특별자치도는 최근 10여년 사이 차량보급률 및 도로율이 급속히 증가하며 자가 차량 중심으로 교통체계가 변화되었음

□ **원도심 공동화를 해소하기 위한 정주환경 정비 필요**

■ 1980년대부터 제주시 교외지역 택지개발 및 도로 등 기반시설에 꾸준히 투자된 결과, 원도심 일대는 빈집이 늘고 주거공간이 방치되는 등 공동화를 야기함

■ 원도심 회복을 위해 재정비촉진사업 등이 추진되었으나 불명확한 사업성으로 인해 해제되었고 향후 도시재생사업 추진 등을 강구하고 있으나 아직까지 뚜렷한 성과는 없는 실정임

(2) 기존정책 평가

□ 원도심 재생사업: '같이 두드림 다시 올래!'

■ 제주성지를 중심으로 91만㎡ (제주시 일도1동, 이도1동, 삼도2동, 건입동) 지역에 마중물 사업, 부처협업사업, 지자체사업, 민간투자사업 등 37개 사업 계획

– 마중물사업: 중앙 지하상가 광장 조성사업/관덕정 광장 조성 및 목관아 활성화 사업/칠성대길 조성사업/노후불량주거 개선사업 총 20개 사업

– 부처협업사업: 제주 성 보존 및 복원사업/제주항 국제여객터미널 건립 사업/제주크루즈 산업 특구육성 사업 등 14개 사업

– 지자체사업: 차 없는 거리 조성사업 등 2개 사업

– 민간투자사업: 순환형 임대주택사업

■ 2016년부터 5년간 지역주민, 상인, 전문가, 행정기관 등이 참여주체로 국비(100억원) 지원을 토대로 추진할 예정

■ 정책의 평가

– 원도심 쇠퇴 문제를 해소하는 원도심권 전체의 마스터플랜 부재

– 신항만 계획과 원도심을 연계하여 활성화하는 종합화 부재

□ 기존 도시관리계획

■ 원도심 지역 대부분이 상업지역으로 지정되어 있으나, 대부분 소형필지로서 용도지역에서 지정한 허용 개발밀도의 수용이 불가능하고 관덕정과 제주북초등학교가 중심부에 위치하여 건축물의 높이, 용도 등의 제한이 많으므로 상업지역으로서의 지정 목적에 부합하지 못하는 경우가 많음.

■ 이러한 개발의 한계 상황이 있음에도 상업지역 지정에 따라 비합리적인 지가 상승으로 지주의 세 부담 뿐만 아니라, 높은 임대료로 거리 활성화가 부진하며 도시재생 활성화도 저해함.

■ 정책의 대안

– 향후의 원활한 원도심 재생을 추진하기 위해서는 정밀한 지구단위계획 수립에 의하여 각 필지의 효용가치를 명확히 함으로서 불합리한 토지가격과 임대료의 상승을 차단

– 경관상세계획에 의하여 각 거리의 성격과 모습을 정비함으로서 개별 사업의 결과가 도시 전체의 경관 질 향상에 기여할 수 있는 공유된 경관 틀을 마련

□ 탐라문화광장 조성사업

■ 국제적인 관광기반시설 확충 및 야간관광 중심지화로 구도심의 활성화와 시대 흐름에 부응하는 특화환경 조성을 목적으로 함.

– 공공부문 : 주 광장 및 공원 조성/산지로 보행환경 조성/산지천 생태복원/분수 및 레이저 쇼/경관조명시설

* 탐라광장(3,953㎡), 북수구광장(3,270㎡), 산포광장(1,514㎡), 산지물공원(7,226㎡)

– 민자부문 : 세계음식점 및 전통음식 테마거리, 관광노점

■ 정책의 대안

– 도입시설과 조성기법 등의 타지역과 차별화된 컨텐츠 부족

– 원도심 전체와의 조화로운 역할 부담이 고려되지 않음.

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-134〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 4-1 : 도시재생 활성화 전략 마련

□ 원도심 재생과 연계한 도시지역 활성화 방안 마련

■ 기본원칙

– 향후 신(新) 택지 공급 등 도시공간의 외연적 확장으로 인구유출 및 감소, 주거환경 악화, 지역상권 침체 등 물리적 쇠퇴가 예상되므로 원도심과 교외지역이 상생하는 전략 마련이 필요함

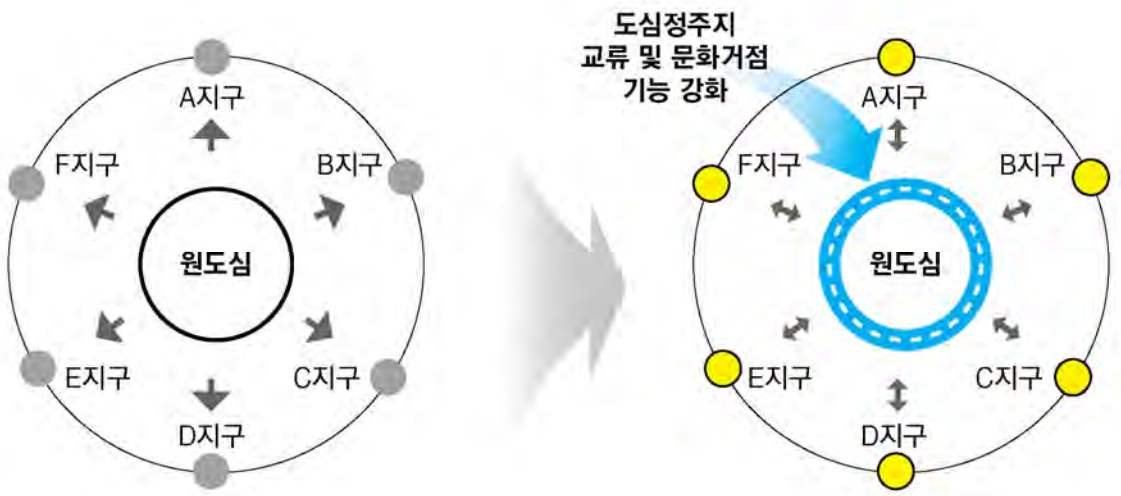
– 공존의 가치로 지역중심형 발전모델을 구축하기 위해 제주특별자치도 내 읍·면·동 각 지역에 대한 맞춤형 문화거점 기능 강화로 원도심 지역을 활성화함

■ 원도심과 교외지역의 상생을 위한 거점 공간 창출

– 다변화 다원화 시대에서의 원도심 미래상을 설정하고 각 지역의 역사성, 장소성이 재해석되는 공간을 구현함

– 문화적 가치와 활동이 융합하여 다양한 가치와 삶이 공존하는 공간을 창출함으로써 원도심 지역을 활성화함

〈그림 V-135〉 원도심과 교외지역의 개선방향



□ 단독주택 등 정주목적의 구입 및 건축 지원

■ 원도심내 정주를 목적으로 단독주택을 구입하거나 새롭게 건축하는 경우 장기저리융자, 취등록세 인하 등을 지원함으로써 전출을 억제하고 전입을 촉진시킴

– 국민주택기금 등을 활용하는 방안 검토함

□ 전통형 주거환경 정비를 위해 기존 주택 개보수비용 보조

■ 원도심의 전통적인 형태의 주거환경을 교외지역 신개발지 편리성 및 기능성에 대응한 매력요소로 부각시키고 주거의 편리성은 제고시키는 환경 정비가 필요함

– 신제주 및 교외지역에는 도로 등 기반시설과 고층아파트 등이 공급되는 신시가지인데 반해 원도심은 전통적인 정주문화의 흔적이 남아있으므로 이를 최대한 활용함

■ 기존 주택을 지붕, 입면, 재료, 진입부 등 전통적인 주택의 특성을 유지하면서 개보수를 하는 경우에는 개보수 비용의 일부 지원을 검토 함

* 유사 정책으로는 서울시 저소득층 노후주택 개보수 지원, 서울 성북장수마을 주거환경관리사업에 의해 주택개보수비용 보조, 서울시 등 한옥마을 개보수비용 보조 및 융자, 제주도 귀농귀촌인 농가주택수리비(4백만원 한도내) 지원 등

□ 원도심내 매입형 임대주택공급

■ 제주특별자치도 임대주택공급계획을 토대로 일정 비율은 원도심내로 수용할 수 있도록 매입형 공공임대주택으로 공급함

■ 매입형 공공임대주택은 다가구 혹은 다세대 형태로 공급하게 되며 특정지역에 집중되지 않고 지역 전체적으로 분산되도록 공급함

■ 주택협동조합 등을 육성하여 원도심 내 공가를 활용한 주거 빈곤층의 주거복지를 향상하는 방안을 마련함

〈 임대주택공급계획(사례) 〉

[SH공사 매입형 임대주택]



□ 주민교류와 편리성을 증진시키는 생활기반 및 복지 정비

■ 원도심 이탈을 막기 위해 주거환경의 질을 제고시킬 수 있는 다양한 생활기반시설 정비

– 지역사랑방의 역할을 하는 커뮤니티시설, 도서관이나 소공원 등을 거주인구 특성을 고려하여 확보함

– 장애인이나 고령자의 일상생활을 지원하는 생활복지시설, 일반주민들도 함께 이용할 수 있는 소규모 다목적 체육시설 등 제공함

■ 거주민 특성을 고려하여 주민교류를 촉진하는 공동체 지원프로그램과 장애인과 고령자 등 취약계층의 자립을 돕는 프로그램 및 CB사업 등을 지원함

□ 도심축 가로의 문화경관 조성을 통한 문화거점화

■ 도심축이라 할 수 있는 동서 간 관덕로와 남북 간 중앙로를 따라 가로변 건물에 대한 입면 개보수 및 입점 용도에 대한 관리를 통해 문화경관을 형성함

– 장기적으로 제주만의 분위기를 느낄 수 있는 문화거리가 될 수 있도록 용도지구 또는 지구단위계획을 통해 계획관리함

– 야간시간대까지 활성화될 수 있도록 특히 1층 업무용도는 지양, 문화용도에 대한 인센티브 검토가 필요함

* 원도심 중심가로(동문~서문)은 주요 금융기관 및 상업건물 등이 들어서 있고 주교통로의 역할만 남아있을 뿐 상징성이나 전통성도 없고 도심축으로서의 역할을 하고 있지 못함

■ 원도심 내 다양한 문화공간이 활성화될 수 있도록 자투리 공간 발굴 및 조성

– 원도심 내 오래 시간 명맥을 유지하고 있는 숙박시설, 문화공간, 음식점 등을 발굴하여 소개

– 동문시장 및 칠성로 쇼핑타운 내 공점포를 활용한 문화공간 유치

■ 방치된 문화시설과 산지천변 가로공간을 활용해 문화행사와 공연, 축제 등 프로그램 운영

□ 공폐가 등 스톡 데이터베이스 구축, 매입 및 활용

■ 원도심내 공폐가, 빈점포, 공지, 저이용지 등의 스톡을 조사하여 데이터베이스 구축

– 일도1동, 이도1동, 삼도2동, 건입동, 용담1동을 포함한 지역의 공폐가 현황 조사 필요. 원도심형 근린재생형 활성화지역으로 선정된 지역의 공폐가 현황은 45개소로 조사됨

* 제주시 근린재생형 사업구상(안), p.5.

■ 활용계획을 세워 필요한 공폐가 등에 대해서는 도 차원(제주개발공사)이 매입하여 활용

–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 토지비축이 가능하므로 이를 통하여 공폐가 등 매입

– 매입된 공폐가는 지역주민 정주촉진 뿐만 아니라 방문객, 활동인구 등을 유입시킬 수 있는 용도로 공급

■ 매입되지 않은 공폐가 등도 원도심 활성화를 위해 적절한 용도로 활용될 수 있도록 운영

□ 교류 및 시민활동 활성화를 위한 거점성 제고

■ 도시재생 및 사회적 경제 등 다양한 시민조직과 이들을 양성할 중간지원조직 및 창업 인큐베이팅 공간 등을 위한 거점시설을 원도심 내 확보하고, 흩어져있는 관련활동들을 한 곳에 집적시켜 거점성 향상

■ 원도심 내 학생, 시민단체, 전문가 등의 교류를 지원하는 교류촉진시설 등을 정비하고 교류사업 및 프로그램 등을 지원함

□ 방문객 및 귀농 · 귀촌인을 위한 통합지원거점 형성

■ 방문객에게 정보제공, 안내 도우미 연결, 다양한 서비스를 제공할 수 있는 정보교류센터를 운영함

– 관문이 될 제주항 시설의 일부를 이용하여 방문객들을 지원하는 안내센터로 활용함

– 중심시가지내 관광지 관련 안내 뿐만 아니라 방문객의 수요에 맞춰 해설자 및 가이드 지원, 게스트하우스, 셰어하우스, 음식점 등 다양한 정보 제공 등 방문객에 관한 모든 것을 한꺼번에 처리할 수 있는 원스톱서비스(One-Stop Service) 센터 역할을 함

■ 급증하는 귀농 · 귀촌인구에 대응한 지원센터와 일정 탐색기간 동안 임시 거주를 지원하는 임대형 셰어하우스 등을 원도심 내 확보, 운영함

– 귀농 · 귀촌을 위한 정보제공과 교육 등을 지원하는 귀농귀촌지원센터는 셰어하우스와 연계하여 운영하고 정착지 확정 후 해당 마을 내 일자리 등 연계를 지원함

* 제주도는 귀촌인구가 급증하는 만큼 정착실패로 회귀하는 인구도 높은 편임. 이들의 정착을 도울 수 있도록 정착지 정보, 임시거주, 일자리 연계 등 지원 필요

□ 원도심 역사골격 회복과 전통문화 형성

■ 성곽의 부분 복원과 다양한 역사유적을 연결하는 경관사업을 통해 원도심 내 역사골격을 회복함

– 성곽의 가능한 구간별 복원, 칠성대 복원, 점적 역사유적을 연결하는 탐방로 조성 및 경관사업 등

* 원도심에는 제주성지 및 산지천, 목관아, 관덕정, 향사당, 향교 등 다양한 역사문화시설이 집적되어 있으나 역사적 골격이 제대로 회복되지 못한 실정임

■ 원도심 내에서 제주 역사문화를 활용하거나 계승하여 생활문화공간으로 확장시킬 수 있는 전통문화 발굴을 지원함

– 제주의 갈옷이나 감염색 등을 활용한 공예공방이나 염색공방, 제주신화를 소재로 하는 이야기 거리, 전통음식을 계승하는 음식공방, 이 외에도 제주해녀와 물질, 조랑말 등 제주의 다양한 전통문화를 발굴하고 지원함

* 현재 일상생활 속에서 제주의 역사문화를 활용하고 계승하는 생활문화공간은 거의 없음

실천전략 4-2 : 도시재생 협업체계(거버넌스) 구축

□ 종합행정을 위한 통합기구 신설

■ 원도심 활성화를 위해서 주거, 문화, 관광, 도로 및 교통, 지역경제 등 다양한 부서의 업무가 종합적으로 집중될 수 있도록 통합기구를 운영함

■ 이 통합기구(가칭 원도심활성화추진단)는 도지사 직속기구로서 위계를 갖고 각 관련부서에서 업무를 잘 파악하고 있는 담당자가 파견되어 통합적인 업무를 추진할 수 있도록 함으로써 효과적인 원도심 활성화를 위한 콘트롤타워 역할을 수행함

* 중앙정부의 지역발전위원회와 유사한 위상과 역할, 시스템 검토

□ 원도심활성화지원센터(가칭) 정비

■ 원도심 활성화의 사령탑 역할을 하는 원도심활성화지원센터(가칭)를 운영함

■ 행정통합기구를 지원하여 원도심 활성화를 위한 다양한 사업을 기획 및 추진하는 역할을 하는 원도심활성화지원센터(가칭)를 두되, 이는 신설 예정인 도시재생지원센터를 확대 운영하는 방안을 검토함

〈 중간지원조직 '원도심활성화지원센터'의 업무 및 역할(예시) 〉

- 도시개발 관련 기획, 조사, 설계 및 컨설턴트 업무
- 원도심 활성화를 위한 조직의 사무관리 수탁
- 토지, 건물의 유효이용에 관한 기획, 조사, 설계 및 컨설팅 업무
- 부동산의 매매, 교환, 임차 및 그의 중개 또는 소유 관리 및 이용에 관한 업무
- 주차장, 회의시설, 커뮤니티홀 등의 기반시설의 기획, 건설
- 원도심내 분산주차장 네트워크 공통주차권의 발행 및 그 사업의 운영
- 원도심내 각종 이벤트 및 프로그램의 기획, 운영 및 수탁
- 시가지 상업을 도모하기 위한 경영, 기술, 판매, 재무 등에 관한 지도 및 정보의 제공업무
- 상점가의 판매촉진을 위한 공동사업에 관한 기획, 조사, 설계 및 수탁
- 공동점포, 집합점포 등 상업시설의 기획, 건설
- 서적, 인쇄물의 기획제작 및 출판 및 판매
- 기타 원도심 활성화를 위해 필요한 사업

주: 일본 상권활성화기구인 TMO의 업무내용을 참고하여 작성

■ 다양한 주체의 참여 · 연대를 위한 원도심활성화협의회(가칭) 구성

– 다양한 주체의 일체적인 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 원도심활성화협의회(가칭)를 설치하여 관계자의 긴밀한 연대와 협력체제하에서 계획 수립 및 사업을 추진함

– 원도심 내 지역주민자치회, 상인회, 시민단체, 협회 등 각계각층 그룹이 참여하는 체제로 구성함

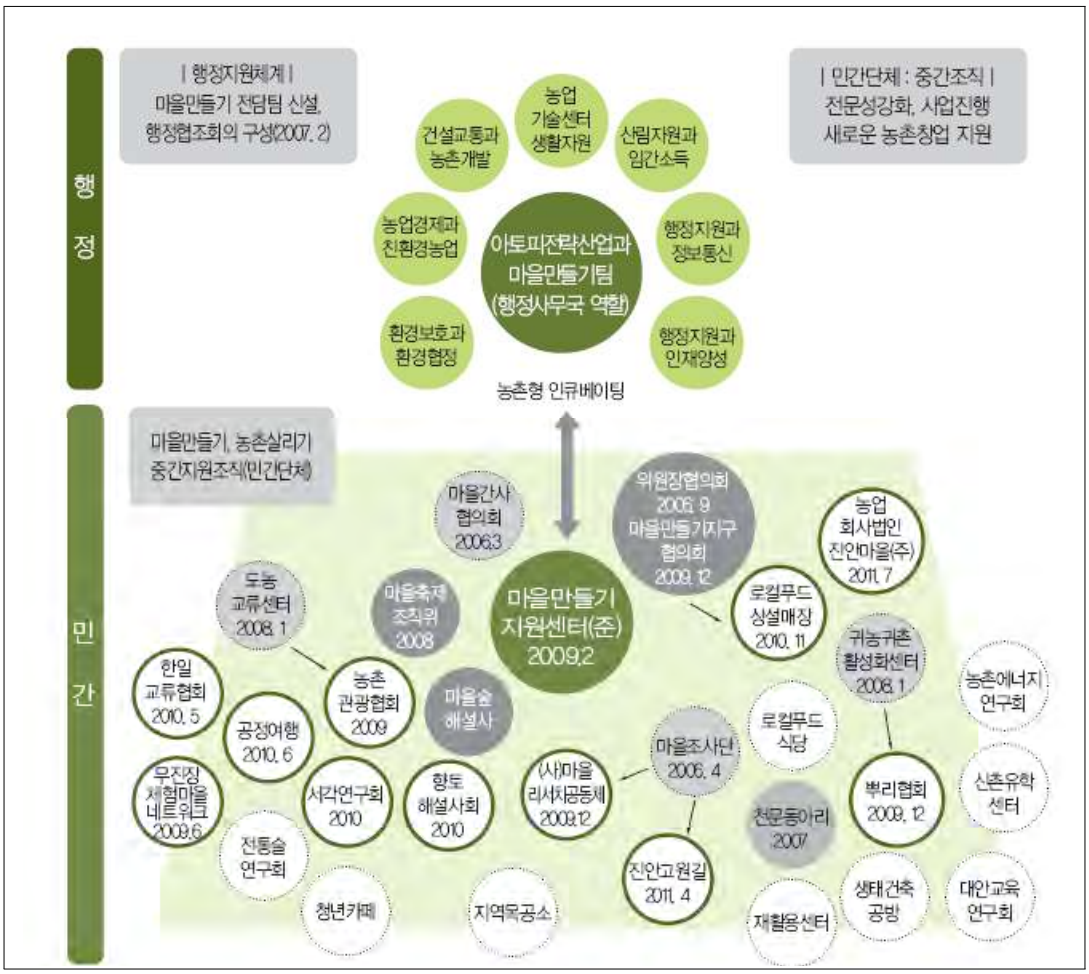
– 단위사업의 추진에 있어서는 시민, 학생, 전문가뿐만 아니라 민간사업자 및 관련단체 등과의 연대를 통해 폭넓은 참여체제를 기반으로 사업을 진행함

■ 다양한 주민조직 네트워크 활성화를 지원함

– 원도심활성화협의회가 실질적인 역할을 하고 질적인 참여가 되기 위해서는 저변으로 다양한 주민조직 활성화가 필요함

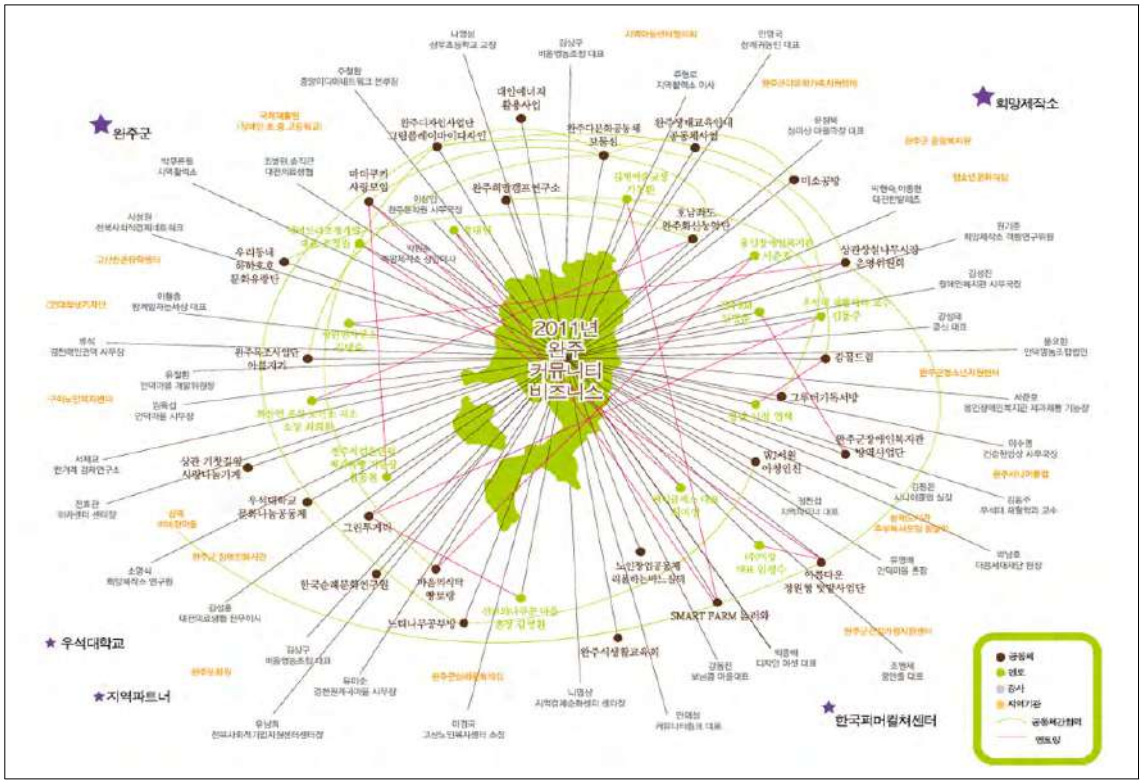
– 이는 주민역량이 강화되고 주민참여가 체질화될 때까지 오랜 시간이 필요하고 이러한 참여기반을 구축하기 위한 지속적인 지원이 이루어져야 가능함

〈그림 V-136〉 진안 행정 지원을 통한 주민조직 및 네트워크 형성(예시)



출처: 구자인, 2013, 「 "중간지원조직, 어떻게 접근할 것인가? – 진안군 마을만들기지원센터의 경험" 」

〈그림 V-137〉 완주 CB센터 지원을 통한 주민조직 및 네트워크 형성(예시)



출처: 완주커뮤니티비즈니스센터 홈페이지)

실천전략 4-3 : 신항만과 제주시 원도심을 연계한 도시 활성화

□ 신 항만을 대형 복합관광 거점으로 조성

■ 제주도민과 관광객이 서로의 일상을 교류하고 문화적 삶을 공유하는 글로벌 도시공간으로 조성함

– 세계적 관광 거점과 견주어도 규모, 용도, 상징성 등에서 경쟁 가능한 시설을 도입함

– 원도심의 활성화에 기여하되 부정적 영향은 배제 되도록 계획함

■ 예상치 못한 기상변화 속에서도 관광 여정을 지속할 수 있는 관광환경 조성이 필요함

– 수시로 변화하는 특별한 기상조건과 무관하게 쇼핑, 문화체험, 유흥·위락 등 다양한 실내외 관광활동을 즐길 수 있는 환경으로 조성함

■ 제주도민의 참여로 조성 가능한 규모와 용도의 관광시설을 도입함

– 크루즈 관광객 등 입도객이 원도심 등 희망 관광지와 쉽게 연결 가능한 접근수단을 마련하여 신항만 시설이 제주도민들의 삶의 질 향상에도 기여하도록 조성함

■ 관람과 이동 중심의 제주 관광에서 머물고 즐기는 관광으로의 전환 필요함

– 제주 관광의 주류를 이루는 명승지, 테마파크 등의 관람은 주간에, 쇼핑과 위락, 유흥, 문화 향유 등 머물며 즐기는 관광은 도심에서 야간에 할 수 있도록 하는 관광 환경 조성이 필요함

□ 원도심의 입체화를 통한 도시 활성화 기반 구축

■ 기존 도시조직을 가능한 보전하며 동문시장과 신항만을 연결하는 여러 축으로 기상변화와 무관한 보행자중심 거리환경을 조성함

– 다양하게 특화된 식음료 및 숙박사업자를 유치하고 지상 옥외 공간과 함께 지하상권을 네트워크화 하여 전천후 관광권역을 조성함

– 보행자와 차가 공존하며 거리 활성화에 기여할 수 있도록 주차공간을 조성함

■ 원도심의 수복과 관광 활성화로 이어지는 입체적 도시개발이 필요함

– 원도심의 기존 도시조직을 유지 하면서도 보행 중심의 가로 조성, 주차장 확보 등을 통하여 거리의 활성화를 도모할 수 있는 입체적 도시재생의 검토가 필요함

〈그림 V-138〉 공간조성 구상

[신 항만 계획(기정)]



[신 항만 계획(제안)]



주: 해당 계획은 도시 활성화를 위한 일종의 제안일 뿐이며 실효성을 갖기 위해선 추후 검토 및 연구가 필요한 사안임

□ 원도심과 신항만을 일체화 공간으로 조성

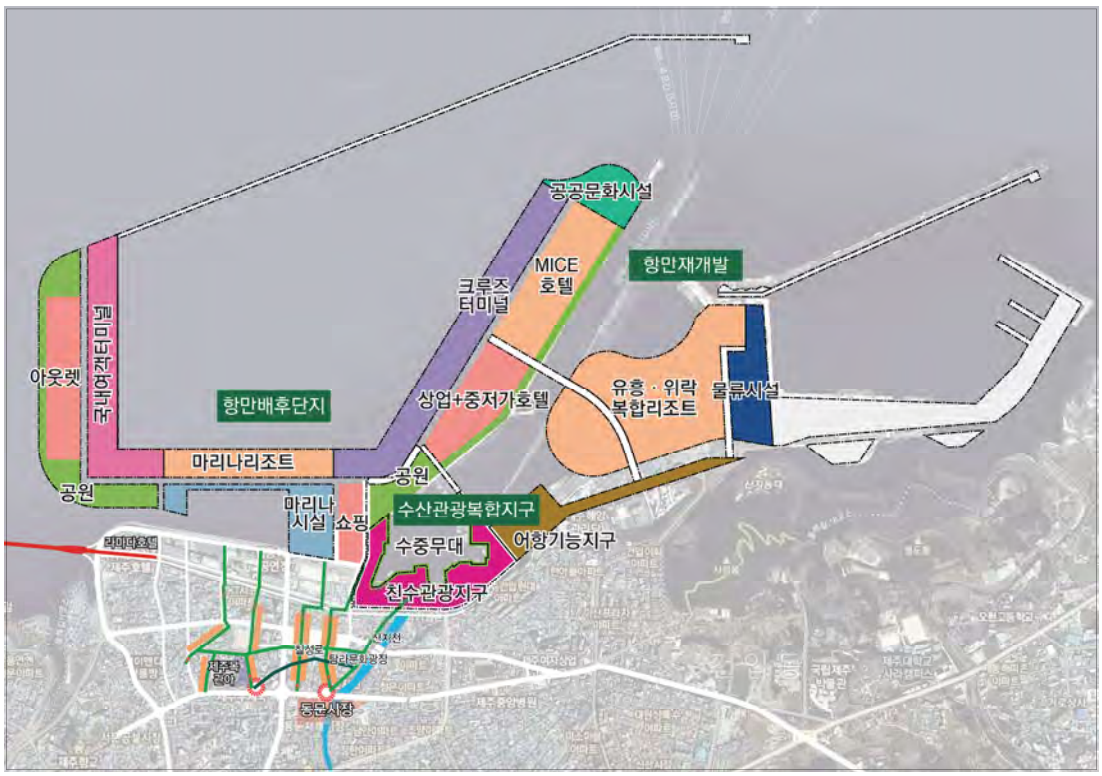
■ 원도심과 신항만이 거리감 없이 자연스럽게 연계 되도록 거리를 조성함

– 원도심과 신항만의 전이공간에는 문화공간, 음식거리, 수변 프로미나드, 공원 등 제주도민과 관광객이 자연스럽게 공유, 교류하는 공간으로 조성함

■ 입도 방식의 다변화와 크루즈 산업의 활성화를 기할 수 있는 관광거점의 조성이 필요함

– 친환경 운송수단의 이용을 확장하여 공항의 시설확장 부담을 경감하고, 특히 크루즈 관광객들의 관광 특성(단기체류, 고소비)에 부응하도록 신항만을 복합 관광 거점으로 조성함

〈그림 Ⅴ-139〉 도시조성 구조(안)



□ 원도심 활성화를 위한 신교통수단 도입 검토

■ 제주의 청정환경에 걸맞는 교통수단 도입

– 제주도 지역주민의 경우 대중교통 보다 개인 자가차량에 의존하는 비율이 높고 관광객의 경우 렌트카에 의존하는 비율이 높은 편임. 특히 중심시가지의 경우 협소하고 불규칙한 도로체계 및 주차공간 부족 등으로 인해 차량이용 불편, 중심시가지를 쇠퇴시키는 요인 중 하나로 꼽히고 있음

– 원도심 내 보행 접근성 및 대중교통 편의성 제고할 수 있는 교통시스템으로 구축함

■ 원도심은 제주시의 두 관문에 해당하는 공항과 항구 사이에 위치해 있으므로 이 두 거점을 잇는 대략 6km 구간에 저상용 궤도열차/BRT 도입을 검토함

– 저상용 궤도열차/BRT 노선은 중심시가지를 동~서로 가로지르는 향교, 목관아, 칠성로, 동문시장 등을 경유하는제주공항~용문로~서문로~관덕로~동문로~임형로~제주항(여객터미널) 노선을 검토함

– 저상용 궤도열차/BRT는 교통거점인 공항과 항구를 잇는 동~서간 주요 교통동맥을 경유하면서 주요 교통결절지점에서 중심시가지를 순환하는 시가지셔틀과 환승할 수 있는 시스템을 구축함

□ 시가지셔틀 운행, 전기 소규모 저상버스 도입 검토

■ 시가지셔틀은 저상용 궤도열차 정류장 환승시스템을 갖추도록 하여 원도심을 순환하는 관광형 교통수단으로 운행을 검토함

■ 시가지셔틀은 전기를 이용하는 소규모 저상버스를 교통수단으로 도입을 검토함

– 최근 전기버스가 실용화 단계에 있으므로 원도심 내는 좁은 골목 등을 고려하여 작은 규모의 저상버스를 도입하는 등 관광용 교통수단을 검토함

* 제주도는 압축천연가스(CNG)기지가 없어 한국형 저상버스가 도입되지 못하고 경유를 이용하는 수입형 저상버스를 운영 중임. 그러나 이 저상버스는 제주지역의 좁은 도로사정과 맞지 않고 도내 전문정비업체가 없어 수리 시 어려움 등의 이유로 활성화되지 못하고 있음.

■ 원도심 내 대중교통 이용편의를 제고시키는 한편 원도심을 순환하는 대중교통(마을버스)은 소규모 전기 저상버스로 교체하여 확산하는 방안을 검토함

〈 도시조성 구상(안) 〉

• 스페인 남부도시 알메리아 저상버스 사례

– 저상버스는 노약자 및 장애인 등 교통약자를 고려한 교통수단으로서 좁은 골목을 다닐 수 있도록 소규모로 제작하여 운영



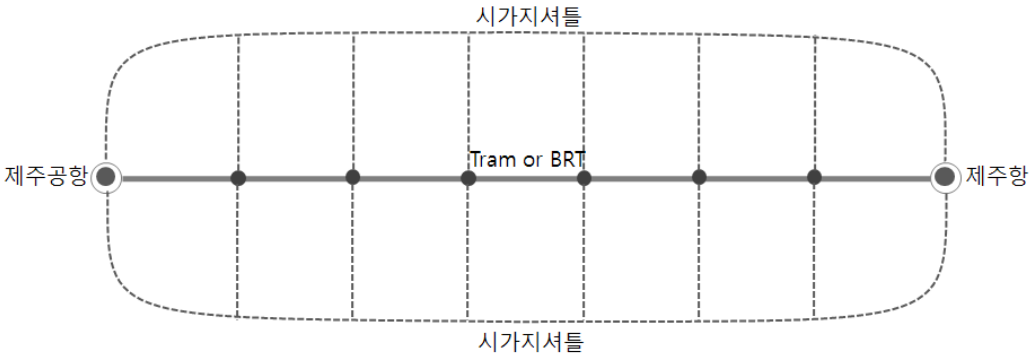
■ 노면전차 검토

〈표 V-109〉 노면전차 검토

무가선 노면전차란?	– 전선을 설치하지 않는 무가선 형태로 노면에 궤도(레일)을 깔고 전기를 이용해 달리는 열차 – 환경오염, 극심한 교통혼잡, 에너지 과다소비 등에 대응해 노면전차 이용이 증가 – 시속 18km, 최대 시속 70km의 속도 보유 – 최근 국내 기술로 노면전차가 개발되고 있어 국내여건에 맞추어 도입 가능	
건설비용	– km당 약 130~260억원 소요	
장점	– 전기를 이용한 이동수단, 매연, 진동, 소음 등 공해가 거의 없는 친환경적 이동수단 – 도로 중앙부에 설치하면 보행공간이 생겨날 수 있어 보행자도로와 공존 가능 – 대량수송 가능하고, 지하철건설에 비해 경제적 – 정시성을 확보할 수 있고 저상구조여서 노면에서 쉽게 승하차할 수 있어 교통약자들에게 편리	
단점	– 버스에 비해 인프라 비용이 많이 소요되어 부담 – 버스시스템과 유사해, 버스시스템을 대체하는 수단으로 이용해야 하며, 함께 도입하면 서로 경쟁될 우려, 즉 버스노선과 동일구간이라면 버스시스템 개편	
청주시 사례	– 2011년 9월, Tram 도입이 공식 제기되었으나, 고비용 문제와 시내버스회사 반발 등으로 주춤 – 교통컨설팅을 통해 Tram 대신, 버스노선체계(전용버스차로 등)의 개선, BRT 교통수단 도입, 자전거이용활성화, 주차관리체계개선, 시민캠페인, 도로이용개선, 교통IT시스템 최적화 등의 대안 제시. – 결국, Tram은 장기적으로 검토하도록 하고 버스전용차로 등 노선체계를 검토하는 방향으로 정리	
국내사례 (검토중)	– 수원, 창원, 울산, 성남, 위례신도시(송파), 영종도, 송도, 여수(엑스포), 광주, 청주 등	
검토결과	– 도로구조상의 문제 : Tram을 도입하기에는 좁은 폭원의 도로 양방향 차량통행이 가능하면서 Tram(일방)을 설치하려면 최소한 폭 15m 이상 도로여야 하고, 일방 차량통행에서 Tram(일방)은 12m 정도의 폭원 필요 – 소요비용상의 문제 : 1km당 약 250억 원이 소요 막대한 비용이 소요, 이용률이 높지 않을 경우 손실 발생도 우려	

■ 교통체계 개념도

〈그림 Ⅴ-140〉 교통체계 개념도



(4) 기대효과

■ 원도심과 신항만이 제주관광의 확실한 시종점이 됨으로써 관광객 유치의 지속성과 도시 활성화에 기여함

– 제주에 오면 한번은 꼭 들려야 하는 장소성이 구현됨으로써, 향후 관광객들이 방문할 관광지로 제주를 선택할 가능성이 높아짐.

■ 신항만이 쇼핑, 문화 중심의 복합 관광지로 조성됨으로서 제주도민이 대도시 수준의 다양한 도시 서비스를 누릴 기회 증진시킴

– 관광객의 집중과 높은 소비가 유발되고 제주도민이 이 환경을 함께 누림으로서 다양한 도시서비스 업종의 지지인구와 매출 기반이 확보됨

■ 휴먼 스케일의 원도심과 첨단 기획도심인 신항만이 상호 보완적 관광환경이 됨으로써 다양한 관광선택 기회가 증진되어 장기체류와 고소비 관광 활성화 기반이 형성됨

– 구석구석이 전통의 생명력을 가지도록 정비된 원도심과 새로움과 놀라움으로 조성된 신항만의 공존은 관광객에게 다양한 체험과 기회를 제공하게 됨으로써 체류기간의 자연스런 연장이 유발되고 이는 고소비와 연관됨

■ 홍콩, 싱가포르 등 유사 관광국과의 경쟁에서 상대적 우위 확보함

– 확실한 도시적 관광 핵심거점을 확보 하고 있는 경쟁국가에 비하여, 우수한 자연 환경을 지닌 제주특별자치도가 도시적 관광 핵심거점 까지 확보함으로서 관광 환경적으로 상대적 우위를 점 할 수 있음

■ 원도심 활성화와 제주다운 도시 구현에 기여함

– 첨단의 글로벌 도시를 지향하는 신항만과 대비되는 제주다움의 구현으로 거듭나는 원도심의 차별화로 지속가능한 도시 활성화 동력을 창출함

■ 원도심내 낙후된 거주환경 개선을 통해 정주성 제고시킴

– 교외지역으로의 주거이탈을 막고 원도심 정주를 촉진시킬 수 있음

■ 제주특별자치도가 추진하는 사업들이 원도심 활성화라는 하나의 목표에 집중함에 따라 효율적인 성과 기대함

■ 저변이 확산된 지역주민 참여가 체계화되어 폭넓은 참여와 주민소통이 가능함

추진전략 5　제주경관 가치 창출 방안 마련

(1) 현황 및 문제점

□ 유네스코 3관왕 제주의 체계적인 경관보전 · 관리 및 형성의 필요성 대두

■ 청정 제주 경관의 차별화된 질적 성장이 요구됨

– 도시 환경의 품격과 이미지가 지역의 경쟁력을 좌우하는 시대가 도래하면서, 품격 있는 제주경관 조성을 위한 시도가 증가됨

– 그러나, 일부 관심과 지자체 사업만으로 제주경관의 경쟁력을 향상시키기에는 한계가 있음

– 도민이 공감하고 참여하는 공존의 개념아래 지속가능한 경관관리 체계 마련이 필요함

■ 도민들이 공감하는 ‘제주다움’을 대표하는 경관자산의 가치 발굴 및 활용, 극대화가 미흡함

– 제주다운 경관자원을 발굴하여 이를 체계적으로 관리하는 경관자원 DB를 구축하고 이를 지속적으로 관리/활용할 수 있는 체계 마련이 시급함

– 현재까지 조사된 경관자원도 수준의 차이를 보이고 있으므로 이에 대한 경관자원 발굴 및 구축방안, 경관자원의 공인(또는 고시)체계 등을 확립할 필요가 있음

– 제주만의 청정자연경관을 활용한 경관사업 실행률 또한 저조한 실정임

〈그림 Ⅴ-141〉 보고서별 곶자왈 분포도 조사자원 비교

〈 2009 경관계획 〉



〈 재정비(안) 중간보고자료 〉



□ 경관관리의 필요성은 인식하고 있으나 실질적인 관리체계 및 제도적 지원 부족

■ 수려한 청정 자연경관과 조화되는 인공경관(건축물, 시설물 등)의 정비가 시급함

– 성장논리에 따라 무분별하게 개발되는 제주특별자치도의 중산간 및 해안지역의 파편화, 몰개성화 등에 대한 체계적인 경관관리가 필요함

– 변화하는 외부환경에 따라 개발압력이 높아지는 상황에서 절대적으로 보존해야 할 경관자원과 개발이 가능한 지역을 검토하여 이를 적절히 관리할 수 있는 체계 마련이 시급한 실정임

– 자연경관을 보전하면서 적절한 개발을 유도하고 거시적인 경관계획(경관권역, 축, 거점)에 부합하는 건축물과 공공시설물 등에 대한 관리계획과 구체적인 지침이 필요함

〈그림 V-142〉 성장논리에 따른 개발계획

〈초고층건물 입지로 인한 조망 훼손〉



〈오름 능선 및 사면 훼손〉



■ 제주를 대표하는 경관요소에서 추출한 결과물의 일반화에 오류가 존재함

– 대표적인 예로 제주 경관현황을 분석하여 추출한 ‘제주빛’ 개별 팔레트 제시는 제주의 대표적인 경관자산의 가치발굴이 아닌 제주 경관의 획일화를 초래할 우려가 있음

〈 색채 추출에 의한 일반화 〉



□ 관련 법령에 부합하여 실효성이 담보되는 계획적 접근 필요

■ 경관법 및 관련법령 체계에 부합되지 않는 경관 및 관리계획('09)의 재정비가 시급함

– 기존 경관계획에서는 경관법 상의 용어를 사용하지 않고, 경관계획수립지침 체계와 일치하지 않는 내용과 체계를 갖고 있어서 실제 적용에 한계를 지니고 있음

– 특히, 계획대상지 전체에 대한 계획적 접근보다는 개별적인 지침의 제시에 중점을 두고 있어서 제주의 미래 경관의 방향을 구체적으로 추진하는데 적합하지 않음

– 지침보다는 계획적 측면에서 경관권역, 경관축, 경관거점, 중점경관관리구역 등에 관한 계획적 접근이 선행되어야 함

– 경관 관리 실행력 확보를 위한 경관관리 시스템 강화 및 경관심의 제도 정착을 위한 제도적 정비가 필요함

(2) 기존정책 평가

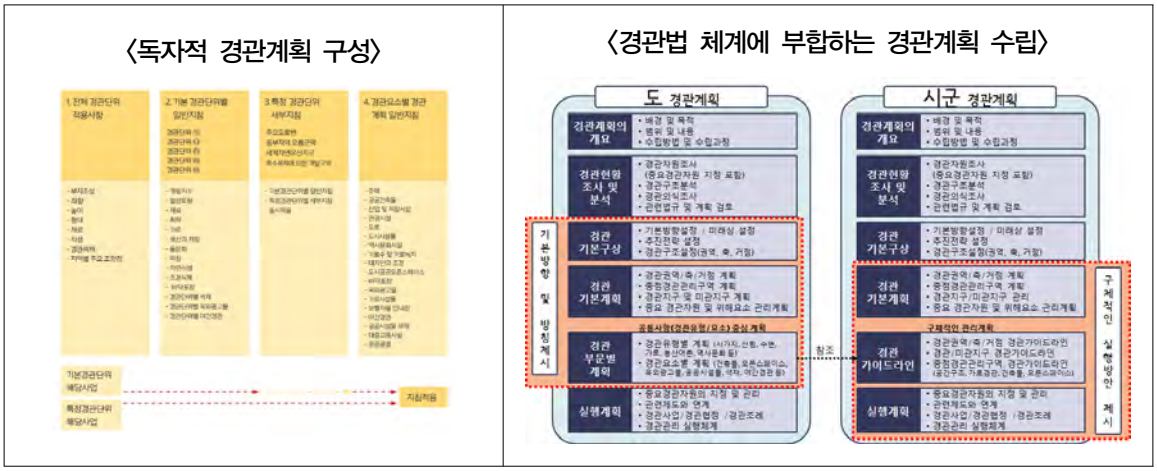
□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009)

■ 경관법 체계와 정합성 확보를 위한 계획체계 개선 필요

– 현행 경관계획수립지침에 의한 경관계획단계(개요–현황조사 및 분석–기본구상–경관기본계획–경관부문별 계획–실행계획)와는 부합되지 않는 독자적인 계획 구성임

– 이는 제주의 특수한 경관현황을 반영할 수도 있으나, 계획내용의 실현성을 높이는 측면에서는 불리할 수 있으므로 경관법 체계에 따른 경관계획 재정비가 우선적으로 필요한 상황임

〈그림 Ⅴ-143〉 경관법 체계에 따른 경관계획 재정비



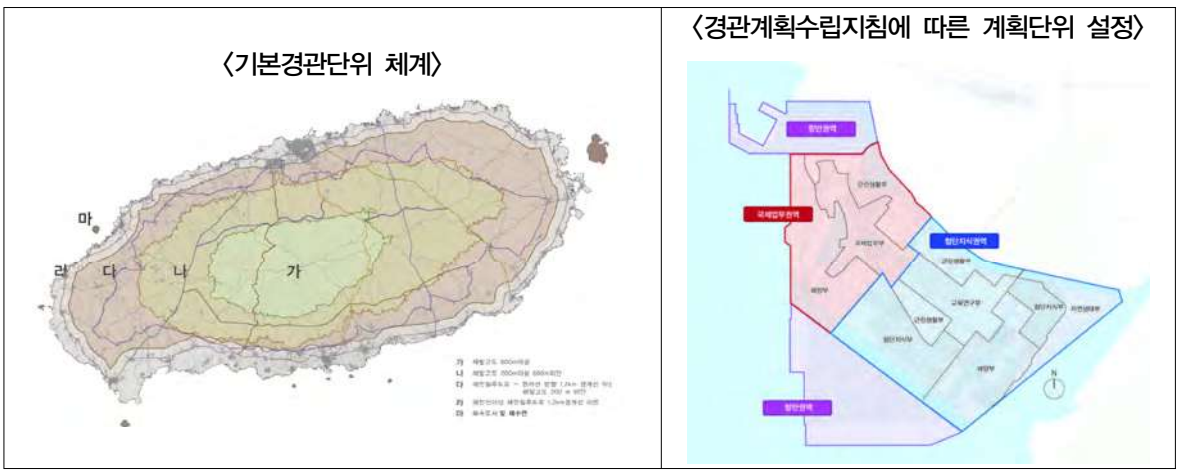
■ 경관계획의 체계 정립을 위한 계획단위 재설정 필요

– 현재 경관 및 관리계획에서는 제주 전체지역을 한라산을 정점으로 해안까지 해발고도에 따라 ㉮, ㉯, ㉰, ㉱, ㉲의 5개 기본경관단위로 구분하고, 주요 도로변, 동부지역 오름군락, 세계자연유산지구, 특수목적에 의한 개발구역의 4개 특정경관단위로 설정하고 각 경관단위별 지침을 제시하고 있음

– 이러한 구분은 경관특성에 따른 계획단위의 설정으로 볼 수 있으나 경관법 체계와 일치하지 않아 향후 다른 법제도와 연계하는데 매우 불리한 상황임

– 따라서 계획수립을 위한 단위를 경관계획수립지침 상의 경관권역, 중점경관관리구역으로 명칭과 내용을 변경할 필요가 있음

〈그림 Ⅴ-144〉 계획수립을 위한 단위 변경



■ 지침 중심의 내용에서 권역별 계획 중심의 경관계획으로 전환

– 제주특별자치도 경관 및 관리계획은 개발사업에서 부지조성, 좌향, 높이, 형태, 조망점 등에 관한 지침을 제시하고 있으며, 개별 경관단위별로는 개방지수, 절성토량, 재료, 가로, 생산과 저장, 자연식생, 조경식재, 포장, 경관색채, 야간경관, 옥외광고물 등에 대한 지침을 제시하고 있음

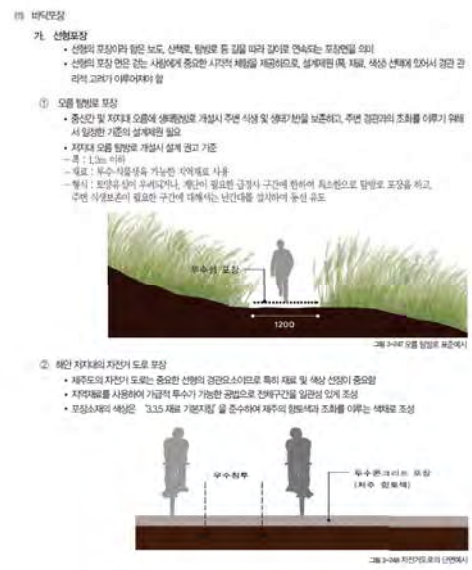
– 그러나 이러한 지침은 경관단위 내에서 일반적으로 적용하는 지침이므로 구체적인 대상지에 대한 특성에 대한 고려는 어려운 구조임

– 특히 각 경관단위별(경관권역별) 경관계획의 방향이 제시되지 않은 채 구체적인 지침을 제시하고 있어 각 지침이 개별적이고 산발적인 내용이 될 가능성이 높음

– 따라서 지침 제시에 앞서 경관단위별(경관권역별) 경관계획 및 관리방향을 포함하는 경관권역별 경관계획(또는 경관축, 경관거점별 경관계획) 작성이 필요함

〈그림 V-145〉 경관권역별 경관계획 작성

〈개별 지침 위주의 경관계획〉



〈경관권역별 경관계획 작성〉



■ 실행력 강화를 위한 실행계획 수립

– 경관법 상에서는 구속력을 갖는 실행수단을 갖추고 있지 않으므로 실제 계획내용을 실행하기 위해서는 기타 관련 법제도와 연계를 통한 실행계획을 제시하여야 함

– 경관계획수립지침에 제시되어 있는 실행계획으로는 경관관련 지역, 지구 및 구역, 경관조례, 지구단위계획, 경관사업, 경관협정, 경관관련 자문 및 심의, 단계별 추진계획, 예산계획, 경관관리 실행조직 및 실행체계 등임

– 현재 제안된 6개 경관시범사업에 대해서는 단계별 추진계획, 예산계획 등을 고려해 볼 때 사업 내용 뿐만 아니라 각 사업의 우선순위를 제시할 필요가 있음

– 구체적인 지침 적용을 위해 제시한 세부 유형인 관광지, 역사문화지, 주거지, 주거상업지 등도 국계법상의 용어인 용도지역지구로 구분하는 것이 필요함

〈그림 V-146〉 기존 경관 및 관리계획 분석

구 분	기 존	⇒	변 경
경관현황조사 및 분석	경관유형별 현황조사 진행	⇒	유형별 경관자원 체계화 경관자원 DB 구축 및 관리
경관 기본구상			
미래상 설정	“평화의 섬, 제주” 제시	⇒	구체적인 계획방향 설정 필요 미래상 구체화를 위한 세부 전략 설정 필요
경관구조 설정	5개 기본경관단위 및 4개 특정경관단위 설정	⇒	경관법체계에 부합하는 경관권역, 경관축, 경관거점 및 중점경관관리구역으로 변경
경관기본계획			
경관권역계획 (경관축/ 경관권역/ 경관중점관리구역)	없음 (경관단위별 경관지침)	⇒	경관권역별 경관계획 수립 필요
경관부문별계획			
경관유형별 관리계획	경관단위별 경관지침 작성 (개방지수, 절성토량, 재료, 가로, 생산과 저장, 자연식생, 조경식재, 포장, 경관색채, 야간경관, 옥외광고물 등)	⇒	시가지, 산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화 등 경관유형별 관리계획
경관요소별 관리계획	주택, 공공건축물, 산업 및 저장시설 등 총 18개 요소별 일반지침 제시	⇒	건축물, 오픈스페이스, 옥외광고물, 공공시설물, 경관색채, 야간경관으로 구분 체크리스트로 작성해 심의시 활용
실행계획	관련제도 및 체계 정비(행정조직 개선안, 주민참여 유도 및 지원 등) 지역지구 지정 및 관리방식 제언	⇒	경관관련 지역, 지구 및 구역, 경관조례, 지구단위계획, 경관사업, 등 경관법 체계에 따른 실행계획 수립

□ 연안관리지역계획(2012)

■ 중산간 및 해안 등 관리보존지역의 권역별 계획 수립 및 중점경관관리구역 지정 검토

– 제주의 연안해역은 4구역, 연안육역은 해안선으로부터 500m내외로 구분되어 있으며, 경관보호구의 기능을 가진 보전연안해역이 있음. 따라서 경관보호구는 경관권역, 축, 거점과 연계할 필요가 있으며, 이후 경관중점관리구역으로 지정 검토할 필요가 있음

□ 2025제주광역도시계획(2007)

■ 경관관련 용도지구(경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구)의 재정비

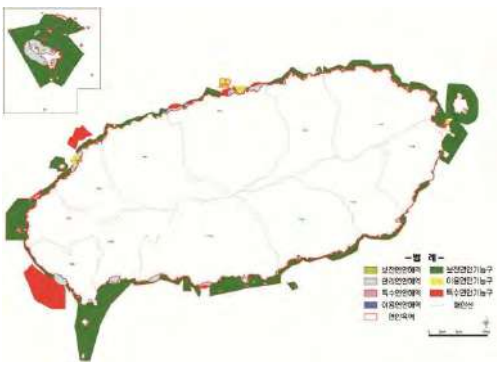
– 자연경관지구는 제주시는 도로변 긴 선형의 형태로 분포, 서귀포시는 오름과 능선에 분포

– 최고고도지구의 최고높이는 55m, 최저고도지구는 제주시 연동택지개발지구내 3층 이상

– 문화자원보존지구는 11개이며 현재 지구 주변에 대한 경관관리에 관한 계획이 필요

〈그림 V-147〉 제주도 경관관련 용도지구

〈제주특별자치도 연안관리지역계획(2012)〉



〈제주특별자치도 경관관련 용도지구 현황(2015)〉



□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-148〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 관리체계 미흡	✓ 청정 제주경관자원의 지속가능한 보전·형성·관리체계 개선
경관가치 인식 확산	• 무분별한 사설관정 개발	• 도민 경관관리 인식 및 참여 확산 • 제주경관 관리의 공존과 조화
경관행정 기반 구축	• 경관법 전면개정('14)에 따른 경관제도 운용의 구속력 확보	• 경관관리기반 강화를 통한 경관관리 실행력 증진
경관관리 역량 강화	• 제주경관 보전, 형성, 관리의 구체적 실행수단 부족	• 청정 제주경관의 보전, 형성, 관리를 위한 지원체계 마련
경관산업 창출방안 마련	• 마을가로중심의 경관개선사업	• 경관명소의 관광화 및 경관문화체험콘텐츠 강화
추진체계	✓ 공공 주도 단위경관사업	✓ 공공-주민 주도 경관관리계획을 위한 자치법규 강화

(3) 실천전략

실천전략 5-1 : 도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산

□ 지속적인 경관자원 관리체계 구축

■ 우수한 제주경관자원의 보전 · 관리와 경관자원에 대한 관심제고를 위해 도민이 참여하는 경관자원 발굴을 실시함

– 도민, 전문가 대상의 경관자원 조사단 구성 및 조사체계를 구축함

– 경관자원 유형별· 자원별 중요도, 자원유형 세분화, 보전가치 평가를 통한 경관자원 분포도 자료를 구축함

– 기본적인 조사자료 전산화 및 DB구축을 통해 조사 · 선정된 경관자원에 대한 효과적 활용방안 및 체계적 관리방안을 마련함

■ 스마트한 제주경관자원 관리체계 마련을 위한 지속가능하고 활용 가능한 체계화된 조사 시스템을 구축함

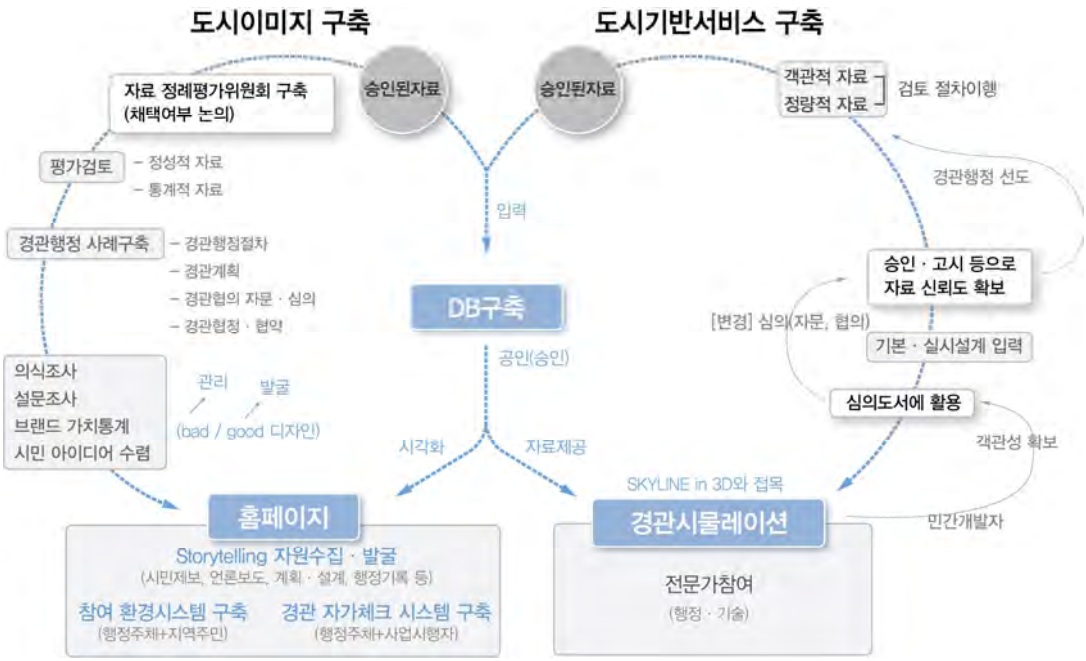
– 경관자원 데이터베이스 구축을 통해 경관자원의 검색 · 관리, 연계사업 등 경관 형성, 관리 및 보전과 관련된 다양한 정책에 활용함

– 경관계획과 관련된 종합적 서비스와 DB시스템 구축, 서비스 이용자의 특성에 최적화된 데이터베이스 구축을 통해 관련 사업이나 계획에 공인자료로서 활용함

– 구축된 자료를 경관심의, 경관계획, 경관사업 등에 활용하여 효율적이고 객관적인 경관행정을 진행할 수 있도록 활용함

– 주기적인 경관자원 조사 및 발굴, 기록화 사업을 통한 경관자원 변화추이를 기록 · 분석하고 지역의 관광컨텐츠와 연계·활용하는 등 지속적인 관리체계를 마련함

〈그림 Ⅴ-149〉 경관자원 조사체계화



□ 선진화된 도민경관의식 조사를 통한 대표경관 선정 및 홍보

■ 제주경관에 대한 도민의 자긍심 고취 및 경관보전 · 관리 의식 향상을 위해 도민이 공감하는 대표경관을 선정함

– 의식조사 방식 및 대상의 확대(교육청, 언론, SNS를 통한 대상 확대)로 단순한 의식조사 차원이 아닌 ‘경관교육’, ‘홍보’, ‘인식 개선’ 까지 고려한 도민공감대를 형성함

– 빅데이터 수집 및 체계화를 통해 변화하는 도민의 인식과 경관수요를 반영한 제주시 경관 미래상, 비전에 대한 폭넓은 여론 형성이 가능함

– 모바일기술을 활용한 주민 참여 경관평가시스템 도입 등으로 스마트한 제주경관자원 체계를 구축함

■ 제주 대표경관의 이미지 고양을 통한 도민의식 고취를 위한 전략적 · 효율적 국내외 홍보 방안을 마련함

□ 조사대상인 경관자원의 자산화

■ 주민들이 공감하는 제주 대표경관자원에 대한 열린 의견 수렴창구를 마련하여 경관자원에 가치를 부여함

■ 경관자원의 명품, 명소, 명물화를 통한 경관관리

– 지역 경관 개선사업 지원을 강화하고 우수 경관사업을 평가 · 선정하여 관리함

– 제주도 흑룡만리돌담밭(국가농어업유산제도 제2회 지정), 경관관리지점인 100개의 조망점은 조망명소로 자산화함

〈그림 V-150〉 경관자원의 자산화

〈제주도 흑룡만리돌담밭〉



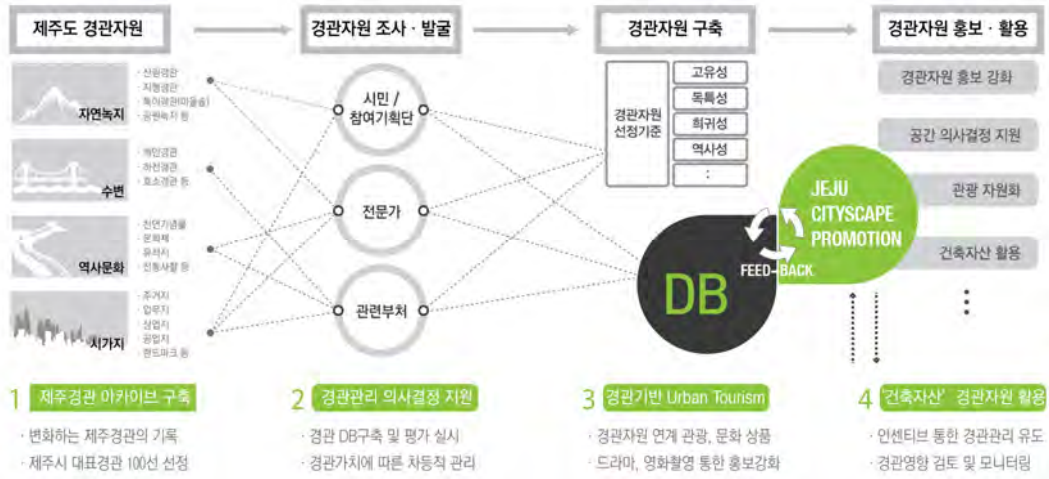
〈경관관리지점〉



– 제주의 자연, 역사 · 문화, 시가지 등 경관자원 발전잠재력 파악 및 도시정체성 강화를 위한 자원을 구축함

– 고유한 경관자원 조사 · 발굴 및 지도화로 객관적 경관자원 정보 및 관광자원화 기반 구축을 통해 향후 제주경관 아카이브, Urban Tourism 등에 경관자원을 활용함

〈그림 V-151〉 경관자원 발굴 및 활용방안



실천전략 5-2 : 청정 제주경관의 종합적인 보전, 관리, 형성에 관한 계획적 접근 방안 마련

□ 종합적이고 균형 잡힌 경관관리 재정비 방안

■ 미래상에 부합하는 세부전략을 설정하고 보완함

- 목표, 전략, 계획, 가이드라인(또는 지침), 사업까지 정합성을 유지하면서 정책과 계획이 다양한 방법으로 실행될 수 있도록 세부전략 로드맵 보완이 필요함

* 제주특별자치도 경관 조례 제8조(경관사업의 대상 및 개선 권고) 구체화 및 시행규칙 반영

〈그림 V-152〉 미래상에 부합하는 세부전략 설정(인천경제자유구역청 사례)

목표	전략	실천과제	경관계획	경관가이드라인	경관사업
1/ 국제 이미지 경관 창출	1/ 국제도시 브랜드 마케팅	국제도시 브랜드 마케팅 요소 발굴	- 고층조망점을 활용한 장소마케팅 및 도시브랜드화(요소발굴) - 장소마케팅: 경관테마 부여 및 도시브랜드화	- 장소마케팅을 위한 특화공간 지침마련	- 각국기 특화사업
		도시브랜드 형성 및 장소마케팅			- 레드카펫 관광활성화 사업
	2/ 디자인 특화도시	매력적인 건축경관 형성	- 랜드마크 건축물의 건축 외관 및 옥탑부디자인 특화 - 지구별 권역 및 장소의 특색에 따른 건축디자인 차별화(공통)	- 건축물 가이드라인을 통해 건축입면 특화 - 건축물 가이드라인을 통해 상층부 및 옥탑부 디자인 특화 - 건축물 가이드라인 중 상업·업무시설의 가로활성화를 위한 저층부 건축환경 조성	- 건축 보행특화거로 조성사업
		품격 높은 공공디자인 실현	- 가로시설물의 고품격 디자인 실현 - 특화된 디자인의 시설물 도입	- 가로시설물 가이드라인을 통해 품격높은 등합가로시설물 실현 - 가로시설물 가이드라인을 통해 사인시스템 특화	- IFEZ 가로시설물 권장디자인 개발사업
		특색 있는 옥외광고물 도시 만들기	- 장소에 따른 옥외광고물의 입면, 재료, 형태의 차별화	- 옥외광고물 가이드라인을 통해 주변과 조화로운 옥외광고물 환경 조성	- 가업 상징것발 특화사업

□ 경관법 체계에 근거한 경관계획 수립

■ 새로 개정된 경관법 적용과 타 분야 관련법과의 연계성을 갖기 위해서는 우선적으로 경관법 체계를 준용하고 각종 개념과 용어를 일치시키는 것을 원칙으로 함

– 경관법 및 경관법시행령, 경관계획수립지침, 경관심의운영기준 등에서 규정하고 있는 법적 용어를 사용함으로써 사업자, 공무원, 전문가 등이 자의적 판단이나 오류를 범하지 않도록 보완함

– 특히 개정된 경관법 체계와 내용을 수용하여야 함

* 새로 개정된 경관법령: 중앙정부의 역할 신설, 경관심의와 중점경관관리구역을 통한 경관관리강화 등

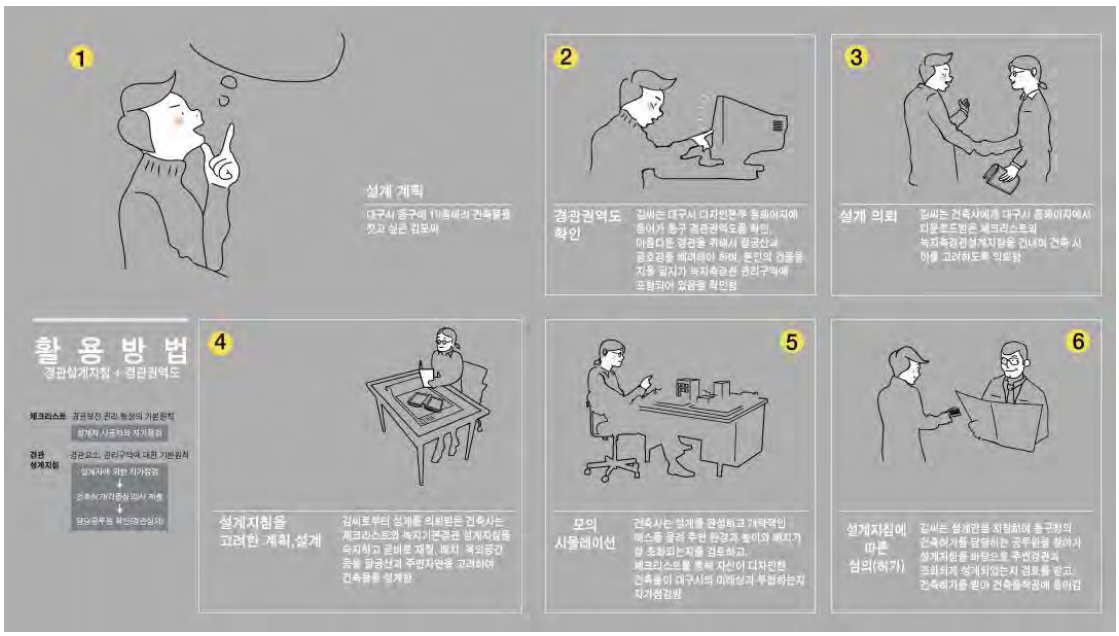
■ 세분화된 지침을 유형화한 체크리스트를 작성함

– 세분화된 내용으로 많은 양의 지침이 제시되고 있으나, 실제 활용도는 떨어질 것으로 우려됨

– 반드시 지켜야 할 내용을 중심으로 간소화시켜 체크리스트로 작성하고 이를 경관심의에 적극적으로 활용하는 방안을 검토함

– 계획이나 가이드라인 등을 쉽게 이해하고 사용할 수 있도록 경관행정 서비스차원에서의 사용자편의(UI)를 제공함

〈그림 V-153〉 쉽게 이해하고 사용할 수 있는 UI(일러스트 활용 예시)



□ 중점경관관리구역 설정을 통한 집중적 경관관리

■ 경관권역별 경관계획 및 관리방향을 추가하고 보완함

– 경관관리가 필요하다고 판단되는 지역에 대해서 중점경관관리구역으로 지정하고 세부 계획을 수립함

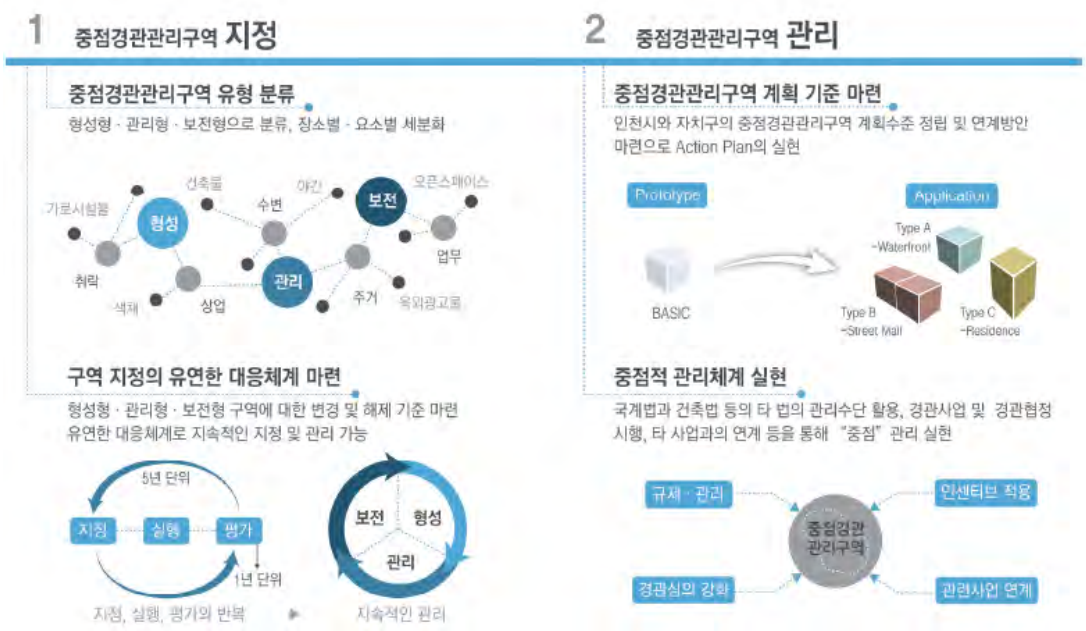
– 특히 개발압력이 높은 지역에 대해서는 중점경관관리구역으로 설정하여 밀도, 높이, 형태 등에 대한 계획적 관리를 진행함

* 중점경관관리구역은 경관권역, 축, 거점 중 경관가치가 상대적으로 높은 지역 및 경관 저해가 우려되는 곳에 대해 중점적 경관관리가 요구되는 구역을 설정하여 집중적으로 관리

〈 중점경관관리구역 개선 방향(사례) 〉

[IFEZ 중점경관관리구역 선정 기준(사례)]

대분류	세부기준	적용 예시
형성형	도심 랜드마크 성격이 강한 지역으로 상징적 경관형성이 필요한 지역 대규모 개발계획이 수립예정에 있거나 실시계획이 미수립된 지역	공존
관리형	상업시설로 인해 형성되는 옥외광고, 건축, 가로 등 관리가 필요한 지역 도심, 농촌 등 생활커뮤니티가 발달한 지역으로 경관관리가 필요한 지역	
보전형	우수한 자연생태환경을 보전해야하는 지역 역사 · 문화적 자원이 풍부하여 경관에 대한 보전이 요구되는 지역	청정



■ 제주형 중점경관관리구역 형성·관리·보전형에 대한 유형별 기본원칙 및 방향을 제시함

– 현재는 특별한 유형별 관리방안이 없어 경관가치가 상대적으로 높은 지역에 대한 세부 전략이 미흡함

– 경관상세계획의 재정비 및 실시계획 단계에서 통합성과 일관성을 구축함

– 청정과 공존의 가치로 유형별 구역에 대한 세부기준을 마련함

* 형성형·관리형은 공존, 보전형은 청정의 가치 아래 세부적인 경관관리 기준 및 지침 마련 가능

실천전략 5-3 : 실효성 높은 경관관리체계 확립 방안 마련

□ 자치법규 개정을 통한 경관관리의 실효성 강화

■ 경관자치법규 개정 및 확대·적용을 통한 실효성을 강화함

– “제주특별자치도 경관조례” 개정을 통한 경관심의 및 경관관리체계 강화, 행정 지원조직 구축으로 환경수도로서의 정체성을 확립함

* 경관법 전면 개정에 따른 주요 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의제 도입(제26조), 국가 및 지방자치단체의 경관관리강화(제32조)의 상위법 반영

* ‘제주특별자치도 경관조례’ 경관협정제도(제4장): 단위경관사업뿐만 아니라, 개발사업의 경관관리 기본원칙에 부합되도록 확대·적용하여 정책갈등 최소화

* 경관 조례 제4장 경관협정 확대 · 적용 및 시행규칙 반영(행정적 지원 강화)

* 경관법 전면 개정에 따른 주요 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의제 도입(제26조), 국가 및 지방자치단체의 경관관리강화(제32조)의 상위법 반영

– 경관관리 실현성 제고를 위해 경관위원회 운영계획 수립을 통한 효율적이고 실효성 있는 경관심의 방안을 도입함

– 특히 경관자원DB와 경관체크리스트 등과 연계하여 객관적이고 내실 있는 경관심의를 진행함

– 경관협업 시스템 구축을 위한 지침을 마련하여 이해관계자를 설득할 수 있는 차별화된 지침을 마련함

■ 우수한 경관 창출에 대한 제도적·행정적 인센티브를 제공함

– 디자인이 요구되는 건축물이나 시설물인 경우 현상공모방식을 도입하여 일정 수준 이상의 질을 확보한 경우 행정절차(경관심의) 간소화 등 건축법상 완화조항과 특별건축구역 지정제안 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 심의제도와 조례를 개정함

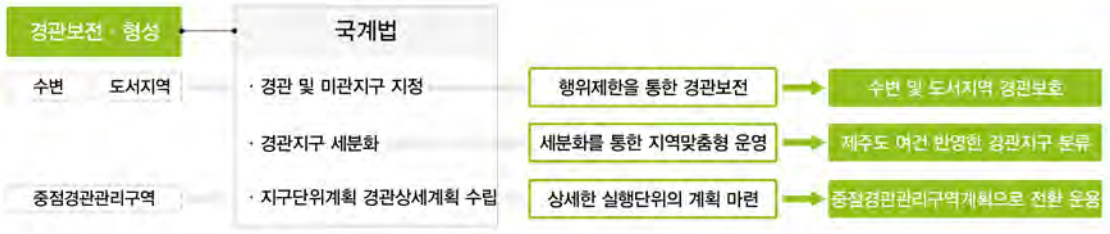
〈그림 V-154〉 우수한 경관창출에 대한 제도적 · 행정적 인센티브 제공



■ 경관상세계획 수립 및 준수 시 행정적 인센티브를 제공함

– 중점경관관리구역처럼 민감한 지역에 대한 세밀한 경관관리가 필요한 경우 개발사업 시, 도시관리계획인 별도의 지구단위계획상 경관상세계획(지구단위계획수립지침)을 수립하되 이를 준수한 경우 행정절차(경관심의)를 간소화함

〈그림 V-155〉 경관상세계획 수립 및 준수 시 행정적 인센티브 제공



□ 경관계획의 성과달성과 진행과정 모니터링

■ 계획에 대한 모니터링 평가지표 개발 및 결과를 공유함

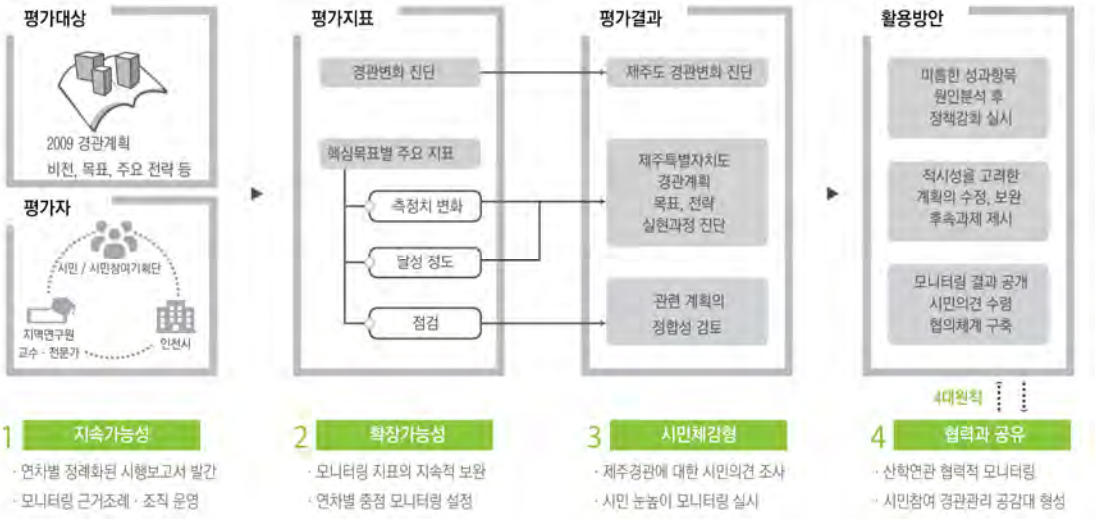
– 경관계획에 대한 운영성과를 평가하고 모니터링할 수 있는 평가지표를 개발함

– 평가를 통한 인센티브 및 관리시책 추진의 지원수단으로 우수 경관사업 진행시 인센티브를 부여함

– 도민의 모니터링 참여를 통해 경관관리의 중요성에 대한 도민체감도를 향상시키고 경관관리의 공감대를 형성함

– 주기적인 모니터링을 통한 경관성과 홍보 및 계획의 실행력을 담보함

〈그림 Ⅴ-156〉 계획 모니터링 프로세스



□ 주기적인 경관교육 및 인력양성을 통한 경관관리 역량 강화

■ 경관 형성 및 관리에 있어 도민참여를 지속적으로 확대함

– 제주의 보전 · 관리 및 형성에 있어 도민의 참여를 적극적으로 유도하는 제도와 지원계획이 마련되어 도민들이 경관을 실제 접하고 느끼는 주체로서 참여를 유도함

– 조망중심의 경관형성을 넘어 장소경험을 통한 생활경관을 형성함으로써 커뮤니티를 기반으로 도민 스스로 제주 경관가치와 정체성을 확립하고 공유하도록 유도함

– 동호회, 온라인 모임 등 경관자산에 관심이 있는 이들의 활동과 요청에 대한 교육 및 사업지원 등 우선 지원을 확대함

■ 경관업무의 전문성 제고를 위한 경관전문가 육성 및 인력관리체계 정립

– 도시, 건축, 조경, 환경 등 경관관련 분야의 경관교육 강화 및 경관관리 업무 매뉴얼 마련을 통한 경관관리 교육을 강화함

– 전문가 풀을 구성하여 경관관리 체계강화 및 경관행정 지원조직을 구축함

– 지역전문가를 도입하여 지역별 특성을 반영한 전문의견 제시가 가능한 인력풀을 확보함

실천전략 5-4 : 신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안 마련

□ 기존 사업의 우선순위 설정으로 실행력 증진

■ 우선순위 설정 및 조례개정을 통해 실행과정을 모니터링함

– 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009)에서 경관시범사업으로 제시된 6개의 대상지는 사업이 진행되지 않고 있으며, 사업의 기본방향과 다르게 주변부가 변화하고 있어 우선순위를 정하여 실행하고 실행여부를 주기적으로 모니터링 할 수 있도록 조례를 개정함

□ 도민이 참여하는 제주형 경관조성 추진 전략 마련

■ 제주 경관의 가치 발굴을 통한 핵심 요소(유형)을 도출함

– 도민 의견 수렴을 통해 제주를 대표하는 경관자원 데이터베이스를 구축함

– 빅데이터 수집 및 체계화를 거쳐 비전에 대한 폭넓은 여론을 형성한 후, 제주 경관의 핵심요소를 도출함

* 제주 경관형성의 핵심요소(예시): 한라산, 오름, 해안선, 바다, 하천, 느린 경사의 평탄지 등

* 도민 의견 수렴 후 ‘중산간지역의 중점경관관리구역 지정(예시)’에 대한 검토 필요

■ 핵심 경관 요소에 따른 기본 방향을 설정함

– 각 경관 요소를 유형별로 분류하여 제주의 특성에 맞는 기본 방향을 설정함

〈표 V-110〉 제주 경관조성 기본 방향(안)

경관 요소	기본 방향
한라산	섬 전역 어느 곳에서나 세계자연유산(핵심지역) 조망권 보장
오름	중점경관초점으로 활용
하천	기본 통경축으로 조성
해안선(바다)	누구나, 어느 곳에서나 접근과 조망이 가능한 공간으로 조성하고 해안선의 시각적, 기능적 연속성 유지
느린 경사의 평탄지	평탄지 내 돌출 경관 배제

■ 지역맞춤형 경관조성 추진 전략을 마련함

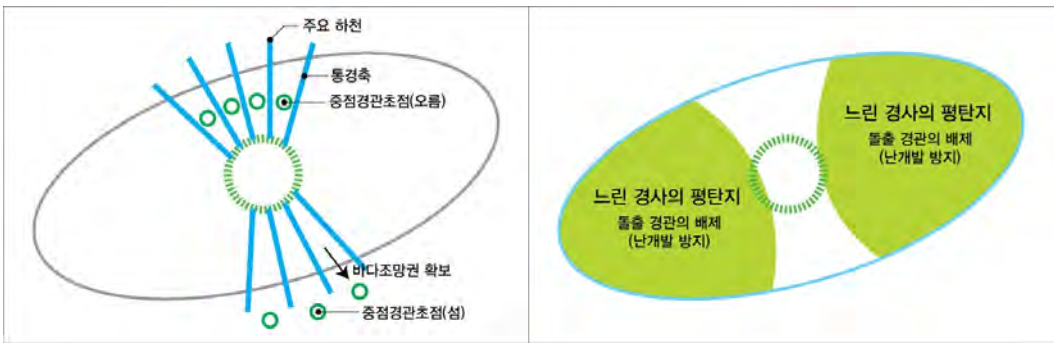
– 도·농간 공간 구조적 환경 차이를 고려한 지역맞춤형 추진 전략을 마련함

〈표 V-111〉 제주 경관조성 추진 전략(안)

지역	추진 전략
도시지역(동 지역)	제주의 자연형상과 새로운 제주로 거듭나게 하는 힘의 조화로운 만남
농·어촌 지역(읍·면 지역)	제주 자연형상의 자연스러운 흐름 보존

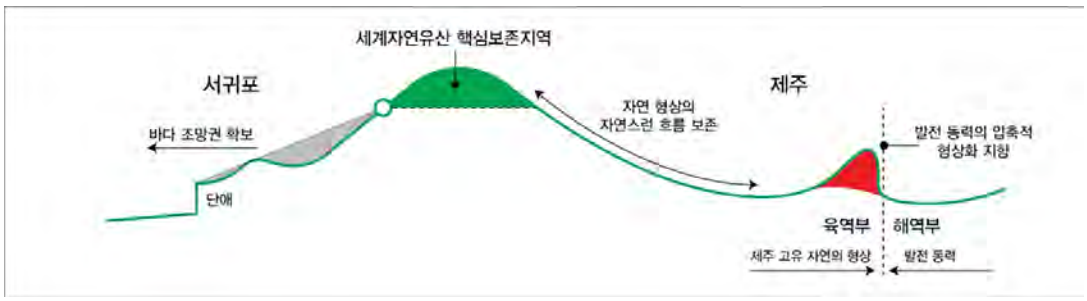
〈그림 V-157〉 제주형 경관조성 추진 전략(안)

[경관 평면 구성 기본 구조]



〈도시 지역〉 〈읍·면 지역〉

[경관 단면 구성 기본 구조]



〈도시 지역〉



〈읍·면 지역〉

■ 주요 조망점 개선방향을 마련함

– 도민들의 의견을 반영한 핵심 경관요소를 도출한 후 주요 조망점을 선정함

* 현재는 경관단위 별로 조망점을 분류해놨으며 100대 조망점 중 59개가 해안선에서 1.2km 이내로 전체 조망점의 절반 차지

– 주요 조망점의 가시권 분석에 따른 조망점의 위치 조정 · 추가 및 적극적 활용 방안 마련을 통해 경관통제를 거점화함

– 핵심 경관요소 중 하나로 판단되는 오름을 중점경관초점으로 활용함으로써 개발행위 등 대규모 개발사업의 경관관리에 있어서 중요한 지침을 마련함

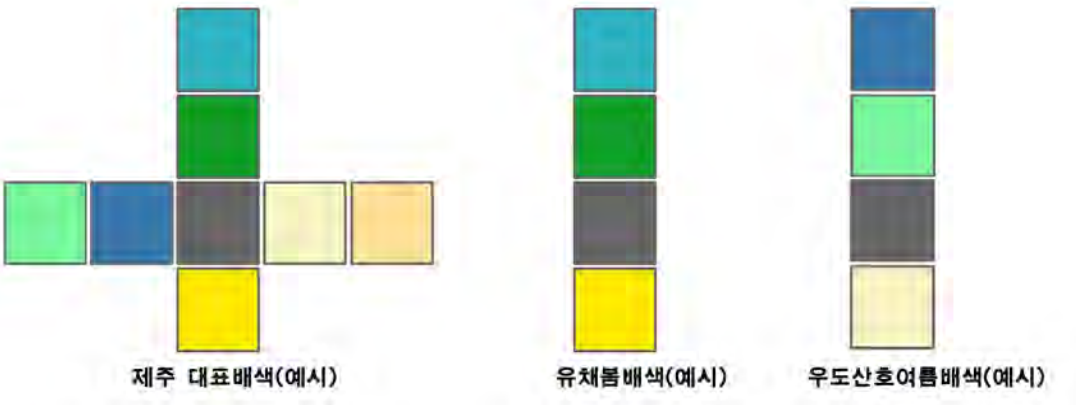
□ 도민이 인정하는 새로운 경관 가치 창출을 위한 계획 수립

■ '청정제주스타일 기본계획(가칭)' 수립으로 제주 경관 디자인 등의 특허를 등록하고, 제주고유자산을 점차적으로 축적(건축스타일, 서체, 제주배색 등)함

– 성읍형 건축스타일, 협재형 건축스타일, 조천형 건축스타일 등

– 제주 대표 배색, 해안배색, 한라배색, 오름배색, 곶자왈배색, 유채봄배색, 우도산호여름배색, 이시돌가을배색, 성산겨울배색 등

〈그림 V-158〉 새로운 배색체계를 통한 제주다움 경관가치 창출



■ '기후경관디자인 기본계획(가칭)' 수립으로 제약요소가 아닌 기회요소로서의 바람, 계절, 비 등을 디자인요소 및 체험 프로그램으로 활용함

– 바람에 의한 soundscape, smellscape, touchscape 등

〈 서서울 호수공원(사례) 〉

• 서서울 호수공원 '소리분수' : 비행기 소음(81db이상)을 감지하여 분수가 자동으로 작동



– 사진작가 김영갑 촬영 공간 체험 프로그램으로 운영함

〈 김영갑 사진작가 작품 체험 〉

• 김영갑 사진작가 작품의 촬영지에 간이시설물을 설치하여 바람을 체험하고 촬영할 수 있는 기회 제공



□ 새로운 경관가치로 파생된 경관+관광산업 창출

■ 수려한 풍광, 올레길과 어우러진 문화예술컨텐츠 ICT사업을 발굴함

– 올레길을 걷는 이용자에게 입체적인 다양한 정서를 불러일으킬 수 있는 ICT사업 발굴을 통해 제주경관을 인지하고, 지각하는데 활용함

– 위치인식을 통해 해당 지점에 어울리는 음악 또는 새소리, 물소리 등의 사운드스케이프 음원 등을 제공하여 지역의 정체성을 제고함

〈 문화예술컨텐츠 ICT산업 예시 〉

• 미국 뉴욕센트럴파크 '위치인식 앨범' 앱 사례
– 음악가 헤이즈 형제는 뉴욕센트럴파크를 대상으로 '위치인식 앨범' 스마트폰 어플 무료 공개
– 청취자가 위치한 장소에 기반하여 장소와 경관에 조화되는 음악을 제공하는 형태의 프로그램
– 청취자가 특정 장소에 도착하면 앱이 해당하는 위치를 파악하여, 그 곳에서의 분위기나 경관에 어울리는 음악을 재생
– 지도 속 구획된 설정 공간마다 음악을 삽입하여 제공함으로써 다양한 경관인지 및 장소성 형성에 기여

〈그림 V-159〉 제주 올레길 제1코스



〈그림 V-160〉 센트럴파크 위치인식 앨범 app



■ 이색 소장품 마니아를 위한 전시·판매 등의 '덕후디자인산업(가칭)'를 마련함

– 자극적이고 획일적인 테마로 품격이 떨어지는 박물관 난립에 대한 대안 제시가 필요함

〈 제주도 박물관 난립(사례) 〉

• 월스트리트 저널 "제주도 박물관 난립 의구심"
– 최근 몇 년간 제주도에 박물관이 100개 이상 생겼고, 트릭아트 박물관이나 섹스 박물관, 초콜릿 박물관 등이 많게는 7곳에 달하는 등 테마가 비슷한 박물관이 여럿 조성되는 상황
– 중국인 관광객을 유치하기 위해 한국 정부 차원에서 박물관에 금융과 세제 혜택을 제공한 결과에 따름

– 문제시되는 박물관 난립에 대한 대안으로 '제주박물관네트워크(가칭)' 형성으로 키덜트페어(Kidult Fair) 등 '덕후디자인산업(가칭)' 유치 전략을 마련함

– 휴양 MICE, 웰니스 투어리즘 등 관광 분야 프로그램과 연계하여 다양한 분야의 전 세계 마니아 계층이 찾는 덕후디자인산업의 메카를 지향함

〈 덕후디자인산업 〉

• 노무라종합연구소 "혁신의 실험자, 오타쿠를 이해하라"

– '오타쿠'란 용어는 사회성이 부족한 마니아를 일컫는 말이었지만, 시간이 지나면서 특정분야에 전문성을 가진 사람이라는 긍정적 의미를 갖게 됨. 오타쿠들은 △제품·서비스의 새로운 컨셉이나 사용법을 제안해 시장에 제시하고△실험적인 상품의 최초 사용자(스폰서)가 되며△초기 상품의 전도자 역할을 한다는 점에서 기업이나 산업에 중요해짐.

– 한국 오타쿠는 대중이 문화를 소비할 정도의 여유를 갖게 된 시기가 일본보다 많이 늦은 상태이므로 자신이 선호하는 분야를 왕성하고 적극적으로 소비하는 형태도 일본에 비해 덜 보편적. 대신 한국에서는 문화의 소비보다는 인터넷 등을 통한 '공유'라는 측면이 강함.

〈그림 V-161〉 오타쿠 연구를 기반으로 한 성숙 시장의 마케팅 프레임



〈그림 V-162〉 2014 키덜트페어(서울)



(4) 기대효과

■ 경관자원 자체 또는 주변 경관에 대한 모니터링을 통해 도민들의 자발적이고 지속가능한 경관관리 주체자 역할을 기대함

– 경관자원 조사에서부터 계획성과 경관사업 등 경관 전반에 도민참여와 교육, 홍보 등이 지속적으로 유지될 경우 도민들의 청정자연경관에 대한 관심과 가치를 인정할 것으로 기대함

■ 경관계획의 보완과 법체계 적용에 적합한 재정비를 통해 법적 구속력과 실효성을 담보함

– 종합적인 균형과 체계적인 정합성이 유지됨으로써 일관된 정책실현이 가능함

– 인공경관의 질적 보완은 계획에 근간을 둔 경관심의 강화로 가능함

■ 제주다움의 새로운 경관자산화는 여기서 파생되는 경관산업으로 경제적 경쟁력까지 확보가 가능함

– 지속적인 유지와 전산화된 경관자산 관리 시스템이 구축될 경우 경관자산의 가치는 점진적으로 상승함

추진전략 6　제주형 공유자원 활용 시스템 마련

(1) 현황 및 문제점

□ 공유자원의 개념

■ 공유자원은 개방자원과 달리 소유권이 개인이 아닌 소수 집단 등에 부여되는 자원을 뜻함

〈표 V-112〉 개방자원과 공유자원

개방자원 (open-access resources)	· 소유권 자체가 설정되는 않은 자원 *영해, 공해 수산자원 등
공유자원 (Common-property resources)	· 소유권이 개인이 아니라, 소수 집단 등에 부여되는 자원 *경관자원, 공기, 하천(물), 생물자원, 기타 공공서비스 등

- 소유권(property right)은 자원의 소유자에게 부여된 이용에 관한 권리와 이용의 한계(소유자는 개인, 집단, 국가 등)가 있음
- 천연자원이든 인공자원이든 그 규모가 충분히 크기 때문에 잠재적 수혜자들을 자원 활용에 의한 편익에서 배제시키는 것이 불가능하지는 않지만, 그것에 상당한 비용을 지불해야 하는 자원임[39)]
- 이러한 정의에 따르면 제주도라는 섬 내부의 토지와 자연자원, 수자원, 바람은 자연 공유자원에 속함

■ 소유권이 특정한 개인에게 있지 않고 사회구성원 전체에게 있는 자원으로 정의[40)]할 수 있음

〈 공유자원의 정의 〉

> 공기, 하천, 국공유지, 비록 토지 또는 산이 사유(私有)일지라도 그로 인해 형성되는 아름다운 자연경관도 이에 속하며, 자연적인 것뿐만 아니라 공공의 목적으로 축조된 항만이나 도로도 공유자원에 속한다. 이러한 공유자원은 보통 이용하면서 발생하는 비용은 한 개인이 아닌 사회전체가 부담하기 때문에 남용되는 경향이 있다. 이로 인해 공유자원을 사용하면서 얻는 개인의 편익이 각 개인이 부담해야 할 비용을 넘어서게 된다.

39) 오스트롬. 2010.「공유의 비극을 넘어」
40) 방경식. 2011.「부동산용어사전」

□ 제주의 공유자원

■ 바람 – 풍력[41)]

– 2014년 말 제주도에는 9개의 사업자가 총 14곳에서 총 81기, 153.3MW 규모의 풍력발전기를 설치 운영하고 있음(제주도 전체 발전설비 중 태양광과 풍력 등 신재생에너지 발전설비는 총 25.5%임)

– 제주도 풍력전기 판매수입(총누적매출액)의 약 77.6%인 1,980억 원에 달하는 수입을 도외 대기업이 벌어들임

– 지역의 풍력자원을 개발하여 얻은 막대한 규모의 이익이 타지로 유출되고 있음

■ 물 – 지하수

– 제주도는 하천이 거의 없는 지역으로 주민들은 오래 전부터 용천수(제주어로 산물)와 봉천수, 촘항을 용수원으로 사용함

– 1990년대 관광호텔 · 여관 · 목욕탕 · 농가 등 무분별한 지하수 관정을 개발로 인한 지하수 오염 등으로 지역사회에 이슈화 됨

〈표 V-113〉 1990년대 제주일보와 제민일보 지하수 관련 기사 보도 편수

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
제주일보	10	26	37	105	86	27	43	69	35	16
제민일보	9	38	31	93	143	46	43	41	33	16
합계	19	64	68	198	229	73	88	110	65	32

출처: 정희종. 2012. 「1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 대한 연구」

– 2000년대 들어 제주도청이 폐관정을 정리하는 사업 진행을 통해 2011년에는 4,851개로 줄어들었는데, 이 중 공설 관정은 총 1,248공으로 전체의 25.7%를 차지하며, 취수허가량은 1일 108만㎥로 전체 취수허가량의 74.4%를 차지함

– 반면에 사설 관정의 취수허가량은 1일 37만㎥로 전체 취수허가량의 25.6%를 차지하지만, 관정은 총 3,603공으로 전체 지하수 관정의 74.3%를 차지함[42)]

– 도정에서는 지하수를 공수로 관리한다는 원칙을 천명했지만, 아직까지도 지하수를 사적으로 사용하는 것을 충분히 통제하지는 못 하고 있는 상황임

41) 김동주. 2015.「오늘보다:제주도 바람의 주인은 누구인가?」
42) 제주특별자치도. 2013.「제주도 수자원관리종합계획(2013-2022)」

〈 하와이(오하우섬)의 지하수 관리〉

제주도와 비슷한 여건인 하와이주 오아후섬은 인구가 제주도보다 30만 명 이상 많고 지하수 개발의 역사도 2배 이상 길지만, 1970년대부터 지하수는 공수라는 원칙을 분명하게 천명하고 엄격하게 관리하여 지하수 관정이 제주의 절반 이하인 2,044개에 불과

■ 토지 – 공동목장

– 2005년 12월 94개 리 7,815명을 조합원으로 하는 70개(95년에는 82개)의 마을 총면적 8,628ha의 공동목장이 있었지만, 2012년 12월에는 59개 총면적 6,663ha(제주 전체 목장용지의 41%)로 줄어든 것으로 확인되었다. 더욱이 공동목장으로 이용되는 총면적의 30%정도만이 공유지이고 나머지는 사유지가 됨[43)]

– 제주의 공동목장이 해체되면서 제주도의 환경에 적응하면서 생겨난 지속가능한 삶의 방식이 파괴되고 지속가능한 삶의 방식을 가능하게 했던 사회적 관계 또한 해체되는 결과를 초래

– 공동목장에 대한 개발 사업은 도민들을 제주의 자연자원으로부터 소외시키고 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 제주도의 지속가능한 삶의 기반인 곶자왈을 훼손함으로써 지하수를 오염시키고 고갈시켜 지속가능한 삶을 위협

– 제주의 공동목장 부지를 사들여 관광지로 개발하고 있는 외지의 투자자들은 기본적으로 지역 재투자, 이익의 지역 환원을 통한 지역 주민들과 공동번영, 지역 문화와 환경의 보호에 대해 동기를 가지고 있지 않음

43) 최현. 2014.「제주의 토지와 지하수」

(2) 기존정책 평가

□ 주요 언론보도

■ 공공자원인 풍력자원 개발이익의 83% 도외유출[44)]

2012년 도내 전체 풍력발전수입 491억원 중 407억원이 도외대기업의 주머니로
풍력 개발이익 환수제도 마련시급, 민간대자본 위주 육상풍력지구 지정 중단돼야

본회가 한국전력거래소 제주지사에서 발표한 '2012년 제주지역 계통운영 실적' 을 분석한 결과 제주도 전체 풍력자원 개발이익이 늘어났고, 그에 따라 개발이익의 외부 유출 또한 늘어나고 있음을 확인하였다.

먼저 제주도 전체 풍력자원 개발이익(총매출액)은 전년(2011년) 대비 약 100억 원 가량 늘어난 약 491억 원으로 집계되었다. 풍력발전을 통해 생산한 전력을 매입하는 가격(SMP, 계통한계가격)이 전년 보다 약 35원/kwh이 상승하였고(211원 → 246원/kwh), 여기에 더해 15MW 규모의 가시리 국산화 풍력단지가 본격적으로 가동되었기 때문이다.

이렇게 풍력자원 개발이익이 증가함에 따라, 도내 풍력발전단지에서 많은 비율을 차지하고 있는 외부대기업이 가져가는 개발이익도 지속적으로 증가하고 있다. 현재 제주도내에서 가동 중인 풍력발전은 106MW 정도이며, 이중 제주도가 직영하다가 제주에너지공사에 현물출자한 행원, 신창, 김녕, 가시리풍력발전의 총규모는 약 29MW정도로 도내 전체 풍력발전설비의 약 27%에 불과하다. 나머지 73%는 한신에너지와 한국남부발전㈜과 같은 도외대기업이 소유 · 운영하기 때문에 도민의 공공자원인 풍력에너지를 개발한 이익의 대부분이 도외로 유출되고 있다.

더욱이 도내 각 풍력발전단지의 전력생산량과 이용률을 살펴보면, 지방에너지공기업인 '제주에너지공사' 가 직영하는 네 곳의 발전량 합계는 제주도내 전체 풍력발전량의 17%에 불과하다. 풍력발전판매수입은 발전량이 비례하기 때문에 이에 따라 나머지 83%의 개발이익이 도외대기업에게 유출되고 있는 실정이다.

즉, 설비용량 규모로는 제주에너지공사가 27%이지만, 이용율이 다른 발전회사들보다 현저히 적기 때문에 2012년 도내 전체 풍력발전 판매수입 491억 원 중 제주에너지공사가 벌어들인 수익은 17% 정도인 83억 7천만원으로 그치고, 나머지 407억 7천만원은 도외로 유출되었다.

이렇게 도민의 공공자원인 풍력에너지를 개발한 이익의 대부분이 도외로 유출되고 있지만 아직까지 개발이익을 환수할 수 있는 제도가 없는 상황이다. 때문에 지난해 4.11총선 당시 본회가 각 후보자들에게 관련 정책을 제안하였고, 이에 따라 지난해 9월 김우남 국회의원이 풍력자원 개발대금 부과 및 신재생에너지관리특별회계 설치에 대한 제주특별법 개정안을 발의한 상태다. 따라서 제주도와 제주출신 국회의원들은 시급히 관련 법률의 통과를 위해 노력해야 한다.

또한 개발이익의 지역환원 장치가 없는 상황에서 강행되고 있는 외부대자본 위주의 육상 풍력발전지구 지정은 즉각 중단되어야 한다. 현재도 외부대자본에 의한 공공자원 개발이익 유출이 심각한 상황에서 신규 풍력발전에 대한 사업허가를 외부대자본에게 헐값에 팔아넘기는 육상 풍력발전지구 지정은 개발이익 외부유출을 가속화 시킬 수밖에 없다. 또 제주의 바람자원을 공공적으로 관리하고 운영하기 위해 만든 제주에너지공사의 설립취지에도 부합하지 않는다.

44) 제주환경운동연합. 2013.2.6.「공공자원인 풍력자원 개발이익의 83% 도외유출」보도자료

□ 관련 제도의 변천과정

■ 바람자원 관리제도의 변천과정[45)]

– 2007년, 국회가 풍력발전사업 허가권을 도지사에게 이양한다는 내용을 포함한 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통과시킴으로써 제주 바람을 공공적으로 관리하기 위한 법적 기초가 마련됨

– 2008년 3월, 제주도청은 보도자료를 통해 풍력자원의 공공자원화를 명시적으로 밝히고 11월에는 풍력자원을 공공적으로 관리하기 위한 용역보고서를 공개함

– 2009년 특별법 개정에 따른 이행 조치로 「제주특별자치도 태양에너지 풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례를」 제정하는 등 바람의 공공적 관리를 위한 제도를 본격적으로 마련하기 시작함

– 2011년 개정된 특별법 을 통해 제주의 바람은 명실상부한 제주도민의 공동자원으로 규정되고 국가적으로 그 가치를 인정. 이를 반영한 조례는 풍력자원이 공공적으로 관리되어야 하며 도민들은 풍력자원 개발을 통해 얻어지는 이익을 향유할 수 있는 권리를 가진다는 점을 명시함으로써 풍력자원의 공동자원적 성격을 분명히 하였음

– 풍력발전의 수익을 도민에게 귀속시키기 위해 제주에너지공사를 설립하여 운영하기 시작함

– 현재 제주도는 풍력발전을 비롯한 신재생에너지 사용량을 획기적으로 확대하여 제주를 탄소 없는 섬으로 만들겠다는 'Carbon Free Island Jeju by 2030' 로드맵을 구축하여 추진하고 있으며 이를 실현하기 위한 대표적인 신재생에너지인 바람자원에 특히 주목함

〈표 V-114〉 바람자원 관리제도의 변천과정

년도	주요내용
2007년	–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정(2007.07.27.) •풍력발전사업(2MW 이하) 허가권 도지사에게 이양(제221조2)
2009년	–「제주특별자치도 태양에너지 · 풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례」 제정(2009.11.04.) •풍력자원의 공공적 이용을 명시(제5조)
2011년	–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정(2011.05.23.) •풍력자원을 공공의 자원으로 규정(제221조의5) –「제주특별자치도 태양에너지 · 풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례」 폐기(2011.10.12.) –「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제정(2011.10.12.) •풍력자원의 공공적 관리와 개발이익의 도민 향유를 도지사의 책무로 명시(제3조)
2013년	–「제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 개정(2013.07.10.) •풍력발전 사업자에게 지역기기여 상생노력 의무 부과(제17조의2)

45) 최현 외. 2014.「제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식」

– 육상풍력발전은 2030년까지 350MW, 해상풍력발전은 2,000MW의 보급을 목표로 하고 있으며 이를 위해 육상풍력발전 7곳(176MW)과 해상풍력단지 2곳(303MW)의 추가 건설을 추진 중에 있음[46)]

■ 제주도와 중앙정부의 지하수 관리제도 변천과정

– 1991년 12월 31일「제주도개발특별법」을 제정하면서 지하수 굴착 · 이용허가 및 지하수 원수대금의 부과 · 징수에 관한 규정(제25조와 제26조)을 포함시켜 지하수를 법적으로 관리할 수 있는 기틀을 전국에서 처음으로 마련함

– 1996년 10월, 지하수를 송이, 산호사와 함께 보존자원으로 지정 · 고시하여, 지하수를 제주도외 지역으로 반출하고자 하는 때에는 보존자원 매매업 허가와 보존자원 도외반출허가를 받도록 함

– 2000년 1월,「제주도개발특별법」을 개정해서 먹는 샘물을 제조 · 판매하기 위해 지하수를 사적으로 개발 · 이용하는 것을 원칙적으로 금지하는 한편 지하수 이용허가 기간을 도가 부여할 수 있도록 하고, 지하수 원수대금 부과대상을 확대함

– 2003년 6월, 적정개발량을 초과해 지하수가 개발되어 지하수위하강, 해수침투, 대수층의 교란 등의 위험이 높은 노형–신촌구역 등 4개 구역 160.065㎢를 지하수자원특별관리구역으로 지정고시함

– 2006년 7월 1일부터 시행되고 있는『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』제310조에 제주도 지하수를 공공의 자원으로 규정함으로써 제주도의 지하수를 공공의 자원으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련함

〈표 V–115〉 제주도와 중앙정부의 지하수 관리제도 변천과정(1991～현재)

구분	주요내용
1991년 이전	○ 이용자의 임의적 지하수 개발 · 이용
1991년～1995년	○ 제주도개발특별법 공포(1991. 12. 31) – 지하수 굴착 · 이용허가제 도입(용도, 규모에 관계없이 허가) – 지하수원수대금 부과 · 징수제 도입 – 지하수 수질검사, 원상복구 명령 근거 마련 – 지하수 굴착시 사전 환경영향평가 의무화 ○ 기존 지하수관정 양성화(1993. 8. 25, 11. 25) ○ 제주도개발특별법 개정(1995. 1. 5) – 광천음료수 제조 · 판매목적의 허가제한(지방공기업 예외) – 지하수영향조사제도 도입(시행령 개정 1995. 6. 30) ○ 특별법에 의한 최초 지하수 굴착허가(1995. 5. 19) ○ 중앙정부 지하수법 제정(1993. 12. 10) – 지하수 굴착 · 이용신고제 도입

46) 제주발전연구원. 2013.「풍력발전사업이 지역경제에 미치는 효과」

구분	주요내용
1996년~1999년	○ 제주도 보존자원 지정고시(지하수 · 송이 · 산호사 : 1996. 10. 23) ○ 중앙정부 지하수법 개정(1997. 1. 17) – 지하수 굴착 · 이용허가제 도입
2000년~2005년	○ 제주도개발특별법 개정(2000. 1. 28) – 지하수 이용기간 연장허가제 도입 – 지하수자원보전지구, 지하수자원특별관리구역 지정제도 도입 – 지하수 개발 · 이용허가 제한 확대(오염원과의 이격거리 등) ○ 중앙정부 지하수법 개정(2001. 11. 17) – 지하수의 개발 · 이용허가에 대한 유효기간제도의 도입 – 전국적인 지하수 관측망의 설치, 지하수자료의 정보체계구축 ○ 제주도개발특별법을『제주국제자유도시특별법』으로 개정(2002. 1. 26) – 반경 250m내 기존 지하수관정이 있는 경우 신규 허가제한 규정 신설 ○ 제주국제자유도시특별법 개정(2004. 1. 28) – 지하수 취수량 제한 근거, 단계적 취수량 제한 조치 근거 마련 – 허가취소 조항 신설, 지하수 공동이용 신청절차 등 마련 ○ 제주국제자유도시특별법 시행조례 개정(2005. 3. 30) – 지하수 원수대금 부과대상 업종 중 “골프장 및 온천용” 신설 – 먹는샘물 지하수에 대한 지하수 원수대금 부과율 상향(2% ⇒ 3%) – 지하수자원특별관리구역내 장기간 미사용 관정 정비 규정 신설
2006년~현재	○「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」공포(2006.2.21) – 지하수를 공공의 자원으로 규정(제310조) ○ 중앙정부 지하수법 개정(2012.1.17) – 지하수 보존을 위해 필요할 경우 지하수 개발 · 이용의 허가를 취소할 수 있도록 함(제10조제1항8의2)

출처: 권상철, 2012; 대한민국정부, 2013b; 박원배, 2007: 12-13; 김세규, 2007.

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-163〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



실천전략 6-1 : 공유자원의 활용원칙 설정

□ 물(지하수)

■ 최근에는 토지 소유와 지하수 소유를 분리해야 한다는 공수론이 광범위하게 수용되고 있는 추세임

① 공유하천과 마찬가지로 공공적 성격이 현저한 지하 수원(水源)은 공공적 관리가 필요

② 토지가 구획 · 분속이 가능한 고체인데 반하여, 지하수는 구획 · 분속이 불가한 유동하는 액체로 지하수의 양수는 대수층에 영향을 미침으로써 주변의 다른 지하수 이용권에 중대한 영향을 줄 수 있음

③ 지하수이용권은 생존과 결부된 권리이기 때문에 토지소유권을 가지지 않은 사람에게도 인정되어야 함

■ 개발사업으로 인한 관정 개발 시 사설관정이 아닌 공공관정을 사용해야 함

□ 토지

■ 공유재산 성격의 관리와 토지이용정책(성장관리방안 도입)을 통해 공유자원화함

– 무질서한 개발이 우려되는 토지(공동목장) 등을 대상으로 토지이용정책을 수립함

– 미래의 개발행위를 예측하여 이에 대한 계획적 개발 및 관리방향을 제시함

■ 기부기증 등 내셔널트러스트(National Trust) 운동의 확산으로 곶자왈을 보호함

– 제주의 공동목장이 해체되면서 제주도의 환경에 적응하면서 생겨난 지속가능한 삶의 방식이 파괴되고 지속가능한 삶의 방식을 가능하게 했던 사회적 관계 또한 해체되는 결과를 초래함

– 도민들의 자발적인 기부 및 기증 운동을 통해 삶의 질 향상과 가치 있는 자연을 보호하기 위해 공동목장, 곶자왈을 공유화하여 지속가능한 제주 발전에 기여함

〈 곶자왈 공유화 운동 〉

- 제주 시민들이 자발적인 곶자왈 보호 운동을 벌이고 그 힘을 모아 2005년 '곶자왈사람들'이라는시민단체를 출범시킨 것과 이러한 시민운동이 도민들의 호응을 얻어 2007년 '곶자왈공유화재단'을 형성
- 2012년 곶자왈공유화재단은 도민들로부터 기금을 기탁 받아 개인소유 곶자왈132,500㎡(약 4만 평)을 매입하여 곶자왈 보전의 기틀을 마련(곶자왈공유화재단, 2012)

□ 바람

■ 풍력발전에 따른 개발이익 공유

– 제주의 풍력발전 사업에 관심이 많은 이유는 계통한계가격(SMP)[47]이 타 지역에 비해 높아 같은 전력생산량에도 불구하고 타 지역보다 더 많은 수익을 올릴 수 있기 때문. 하지만 공동자원의 특성을 생각한다면 바람 자원을 이용해서 얻는 이익은 넓게는 인류 대한민국 국민 제주도민이 함께 공유해야 할 필요가 있음

– 바람을 제주의 공동자원으로 유지하면서 공공적으로 관리하기 위해서는 우선 사유화를 막을 적절한 논리가 필요

– 바람은 물이나 공기처럼 이용할 수 없으면 인간이 살아갈 수 없는 자원은 아니지만 자연력으로 어떤 특정한 개인이나 집단이 그 형성에 기여한 바가 없기 때문에 특정한 개인이나 집단이 독점할 수 없는 자원임. 이러한 점에서 바람을 이용할 때 생기는 혜택은 도민 모두가 향유할 수 있어야 함

– 발전시설이 설치된 지역의 주민과 제주도민은 통상적인 의미에서 바람을 관리 하는 것은 아니지만 바람으로 인한 피해를 관리하고 있다는 점에서 바람에 대한 관리 주체의 배제불가능성 이 인정되며 이에 따른 수익을 향유할 권리 또한 인정 됨

– 제주의 바람과 관련해 자가발전용과 전력판매용으로 풍력발전사업의 목적을 대별하여, 바람을 이용하여 수익을 올리는 전력판매용 사업에 대해 일정한 수준의 바람자원 이용료를 지불하여 지역내 에너지 자립을 위한 용도로(송전선로 지중화 추진 재원, 에너지빈곤 해소지원 등)의 개발이익의 공유화 필요

– 기존 토지를 빌려주는 방식에서 에너지 협동조합과 같은 사업자로 참여하는 방안을 마련함

〈 개발이익 공유 사례 : 미국 알래스카 〉

> 알래스카는 지역의 공유자원을 활용해 모든 주민에게 매년 배당금을 지급하고 있다. 석유에서 나오는 수입으로 지급하는 배당금 규모는 2014년에 1884달러로, 우리 돈으로 계산하면 212만원이었다. 1인당 금액이기 때문에 4인 가족으로 치면 우리 돈 848만 원에 달한다. 이 돈은 알래스카 주 정부가 모든 주민에게 조건 없이 지급하는 돈이다. 석유라는 공유자원은 본래 누구의 것도 아니었기 때문에, 석유수입금을 지금으로 적립하고 그 운용수익을 모두에게 배당금으로 주는 것이다.[48]

47) 거래시간별로 일반발전기(원자력, 석탄 외의 발전기)의 전력량에 대해 적용하는 전력시장가격(원/kWh)으로서, 전력생산에 참여한 일반발전기 중 변동비가 가장 높은 발전기의 변동비로 결정됨

48) 제주의 소리. 2015.「연 200만원 받는 알래스카 주민, 제주는 왜?」

실천전략 6-2 : 공기업 및 출자 · 출연기관의 역할 확대와 체계화

□ 제주 공유자원 및 공공재 관리를 위한 공공의 역할 확대

- 공유자원의 지속가능성을 담보할 수 있게 하는 역할이 필요함
- 제주 공유자원을 활용한 산업이 자원을 남용하지 않는 범위(생태총량) 내에서 지역경제(소득, 일자리)와 상생할 수 있게 지원 하는 역할을 수행해야 함

□ 공유자원의 체계적이고 공익적인 관리를 위한 공공기관의 관리조직 개편과 신설기관의 설립

- 기존 기관 : 본래 각 기관의 설립 기능에 따른 역할 강화 및 상호 간 합리적인 조정이 필요함
- 신설 기관 : 제주 공유자원 및 공공재 관리의 필요성 등을 면밀히 분석하여 기관 설립함

〈그림 V-164〉 제주 공기업 및 출자 · 출연기관



(4) 기대효과

□ 제주가 가지고 있는 토지, 바람, 물 등 공유자원을 통한 도민 편익 증진

■ 지금까지는 토지를 비롯한 공유자원들이 사유화되는 것이 대세였으나, 공유자원의 활용원칙 설정 등으로 토지, 바람, 지하수 등 제주가 갖고 있는 청정 공유자원을 통한 도민들의 편익 증진을 기대함

□ 공유자원 관리 방향을 수립하여 지속가능한 발전이 될 수 있는 정책 수립

■ 제주 공유자원 관리 방향의 재정립을 통해 제주의 지속가능한 발전이 될 수 있는 정책 수립을 기대함

5) 주요지표

「성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주」 조성을 위해 6개의 추진전략, 14개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 도시매력도지수, 인구 천명당 주택수, 주민활력 지수, 15분 이내 공원 접근 가능한 인구비율을 주요지표로서 설정하여 관리함

□ 도시매력도지수[49)]

■ 창작 및 예술관련 서비스업 종사자수 등 제주특별자치도 상황에 맞는 도시 정주환경에서 매력을 느낄 수 있는 요소를 지표로 개발하여 매력도를 측정할 필요가 있음

□ 인구 천명당 주택수[50)]

■ 현재 지속적으로 증가하는 제주도로의 인구 유입에 대응하기 위해 적정한 주택 수를 예측하여 공급하고자 목표를 설정함

---

49) 삼성경제연구소(SERI)가 개발한 도시매력도지수(어메니티지수)를 제주 상황에 맞게 보완·적용함으로써 그동안 물리적 시설, 양적 물질적 성장만을 반영한 발전 개념에서 탈피하여 정신적이고, 질적인 지표를 계획 및 비전에 반영하고, 물질과 정신의 균형적 발전을 추구할 수 있음

50) 통계청, e-지방지표

□ **주민활력 지수**[51]

■ 생산성 있는 젊은 인구의 유입으로 향후 새로운 활력이 일어날 가능성이 높은 지역인지를 평가함

□ **15분 이내 공원 접근 가능한 인구비율**

■ 살기 좋은 정주환경을 조성하고자 지표를 개발하여 적용함으로써 공공서비스 접근성을 제고하기 위함

※ 15분 이내 공원 접근가능한 인구비율 지표를 통해 향후 도시기본계획 등 법정계획에 목표 설정이 가능함

〈표 V-116〉 성장관리 부문의 주요지표

구분	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 2030년 이후
도시매력도 지수	29.5[52]	40	50	60
인구 천명당 주택수 (호)	343	350	400	450
주민활력 지수 (전국 지자체 기준 순위)	50위권 내	30	20	10
15분 이내 공원 접근 가능한 인구비율(%)	60	70	80	85

51) 송미령. 2011.「지역경쟁력 강화를 위한 기초생활권 종합진단지표 개발과 활용」
52) 경기연구원. 2014.「젊은이들에게 매력있는 경기도(2014)」

04 상생 · 창조 부문

제주도의 지역경제는 청정한 자연환경과 제주만의 특산자원을 기반으로 1차 산업과 관광산업 중심으로 발전해 왔고, 도서지역의 산업취약성을 제고시키기 위해 투자유치정책이 적극적으로 추진되었다. 그러나 외부기업과 투자 유치에 의해 주도되는 경제성장으※※로 지역발전으로의 연계성이 부족하고 외부 자본과 관광객 증가의 경제적 효과에도 불구하고 이에 따른 도민체감도가 낮다는 평가가 지배적이다. 또한 대규모 투자유치로 창출된 일자리의 대부분이 서비스 및 단순노무종사자 등으로 저임금 또는 열악한 근무환경의 영향을 받아 도내 인력수급의 불일치가 심화되고 있다.

따라서 청정가치의 관점에서 제주산업의 기반이 되는 환경자연을 유지, 보전하면서 그 미래가치를 제고할 수 있는 성장체계의 마련과 공존가치의 관점에서 기업과 지역 및 주민이 상생 발전하는 지역경제 발전체계를 이룰 수 있는 정책이 필요하다.

지역과 기업이 상생하는 창조 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 지역경제 및 일자리 중심의 접근을 목표로 지역간 · 기업간의 협력 네트워크를 이루는 내생적 성장력을 갖춘 산업생태계중심의 산업정책을 추진한다.

원칙 2. 투자액중심에서 일자리와 혁신역량중심 목표로의 투자유치 정책 전환을 통해 지역경제 및 주민복리 증대에 기여하는 투자유치 제도를 마련한다.

원칙 3. 투자수요에 부응하는 산 · 학 · 관 협력에 의한 원활한 인력수급체계 구축을 통하여 제주발전의 토대를 마련한다.

원칙 4. 제주자원의 공동자원화를 통하여 제주지역산업 특성과 수눌음정신에 기반을 둔 제주형 사회적경제 공동체를 적극 육성한다.

이러한 원칙하에 「지역과 기업이 상생하는 창조 제주」를 조성하고 제주산업의 지속가능한 발전을 이루기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

제주형 산업생태계 구축, 1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장 산업화, 지역 주도의 투자유치체계 확립, 투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축, 제주형 사회적경제 공동체 육성이라는 5개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 19개의 실천전략을 제시하였다. '제주형 산업생태계 구축'은 제주에 맞는 입지조건과 산업기반을 바탕으로 제주자산이 오염되지 않으며, 내생적 성장력을 갖게 할 것이다. '지역 주도의 투자유치체계 확립'과 '투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축'을 통하여 일자리 중심의 투자유치 정책을 구축함으로써 지역과 기업이 함께 상생하게 할 것이다. '제주형 사회적경제 공동체 육성'은 자본주의적 경제구조의 폐해를 극복하는 확고한 대안을 마련하고 제주 안에서 자생하고 협동하는 경제조직을 구성할 수 있을 것이다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

지역과 기업이 상생하는 창조 제주

(2) 기본방향

□ **지역경제 및 주민복리 증대에 기여하는 투자유치 제도 마련하여 공존도시 조성**

■ 일자리 중심의 투자유치 정책을 구축함

■ 투자자와 지역 및 주민의 상생발전을 위한 투자유차관리 기준을 마련함

□ **「제주형 산업생태계」 구축을 통한 청정과 공존도시 조성**

■ 제주의 입지조건과 산업기반에 바탕을 둔 융합적·내생적 산업발전체계 구축과 초(超)지역적 네트워크에 기반을 둔 산업발전체계를 구축함

■ 아이디어 중심의 다양하고 개방적인 산업발전 기반 구축과 산업간 융합 등을 통한 주력산업의 경쟁력을 강화함

□ **투자수요에 부응하는 인력수급체계 구축으로 공존도시 조성**

■ 산학연 협력에 의한 인력수급체계를 구축함

■ 인력수급의 미스매치 완화를 위한 지원 기능을 강화함

2) 현황 및 문제점

□ 제주의 지역경제는 1차 산업과 관광산업 중심으로 발전

■ 기존의 제주 지역경제 성장은 외부 투자나 역외 기업의 이전 등에 의해 주도된 성장으로 지역 내부의 산업발전 역량은 아직까지 취약함

■ 상대적으로 불모지이던 제조업과 정보서비스업, 사업서비스업 등의 경우 비록 전국에서 차지하는 규모나 제주 경제에서 차지하는 규모가 크지 않지만 제주 평균 성장률에 비해 높은 성장률을 기록하고 있어 비록 제한적이긴 하지만 새로운 발전의 가능성을 보임

□ 경제의 총량적 성장과 투자유치의 활성화

■ 최근 제주도는 지역내총생산의 증가율에서 괄목할만한 성과를 보이고 있으며 외국인직접투자 유치액 등은 급증함

■ 투자유치가 국내 IT기업의 이전 외에는 관광 분야에 집중되고 있고, 자금 출처가 특정국가에 편중되어 있어 투자의 지속가능성에 대한 불안을 야기함

■ 중국자본 투자가 비교적 최근 집중되었기 때문에 그 효과를 현 단계에서 단언할 수 없으나 주민들의 소득이나 일자리 측면에서 느끼는 체감도는 높지 않을 것으로 보임

□ 제주의 현재 인력수급현황은 투자자와 주민의 요구 충족에 한계

■ 제주의 취업인구 비중은 63.2%로 전국 평균 55.9%를 크게 초과한 전국 최고수준을 기록(2010년 인구 총조사)하고 있으며, 주민등록인구로는 2014년 70% 수준임

■ 장기적으로도 제주도의 취업인구 비율 증가율은 다른 도(道) 지역을 크게 초과함

■ 지역노동시장에서는 구인난과 구직난이 동시에 나타나고 있으며 지역경제의 규모가 작아 경제상황에 따라 단기간 내에 구인난과 구직난의 역전현상이 야기됨

□ 시장과 국가의 실패에 대한 대안으로서 사회적경제에 대한 관심 대두

■ 신자유주의 시장경제체제의 팽배로 인한 소득불평등 · 빈부격차 · 사회양극화 심화 등에 대한 대안으로 사회적경제 패러다임 대두되고 있음

3) 주요이슈

□ 주요이슈 1: 지역경제 구조의 경직성 증가

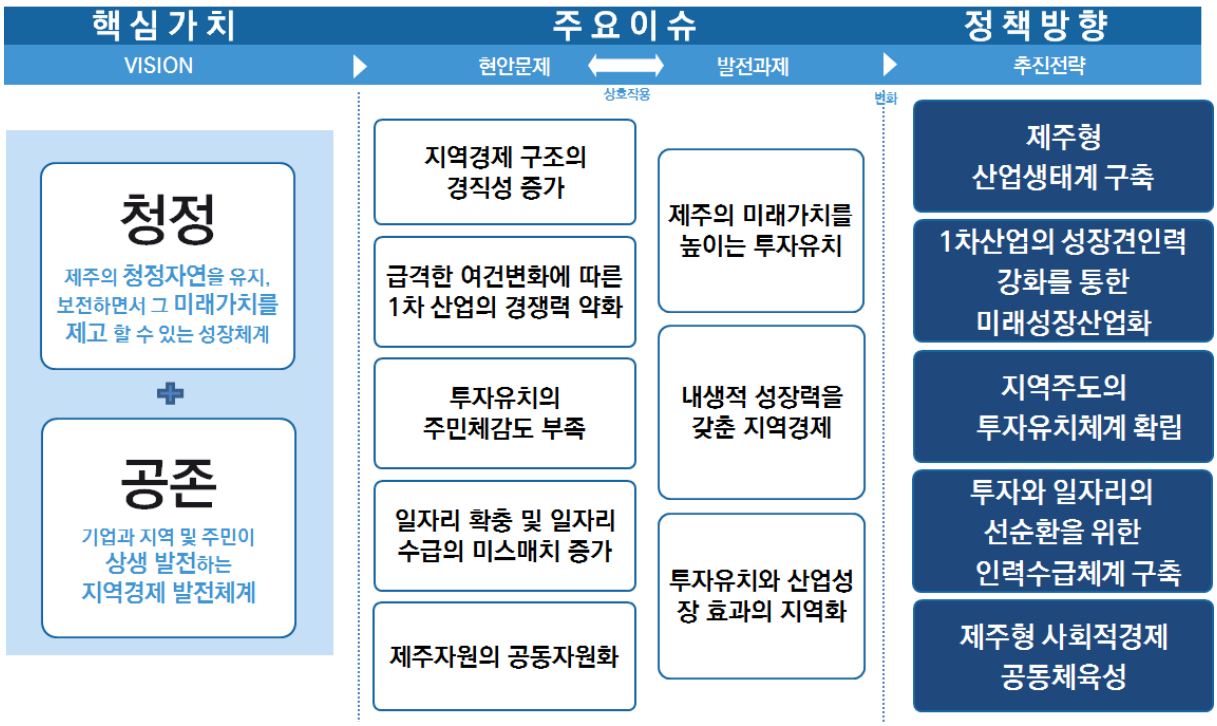
□ 주요이슈 2: 급격한 여건변화에 따른 1차 산업의 경쟁력 약화

□ 주요이슈 3: 투자유치의 주민체감도 부족

□ 주요이슈 4: 일자리 확충 및 일자리 수급의 미스매치 증가

□ 주요이슈 5: 제주자원의 공동자원화

〈그림 V-165〉 상생 창조 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 Ⅴ-117〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략

주요이슈	추진전략	실천전략
지역경제 구조의 경직성 증가	제주형 산업생태계 구축	1-1. 초(超)지역적 네트워크와 산업간 융합에 기반을 둔 발전체계 구축
		1-2. 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화
		1-3. 산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련
		1-4. 제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축
급격한 여건변화에 따른 1차 산업의 경쟁력 약화	1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장산업화	2-1. 여건변화에 대한 능동적 대응으로 미래경쟁력 강화
		2-2. 제주 생산품의 특성화전략 강화
		2-3. 6차산업화와 스마트고도화를 통한 성장견인력 회복
		2-4. 자립 역량 강화로 제주형 1차산업 가치 제고
투자 유치의 주민체감도 부족	지역 주도의 투자유치체계 확립	3-1. 일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책목표 설정
		3-2. 지역·주민체감형 투자유치체계 확립
		3-3. 일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화
		3-4. 일자리와 연계한 선별적·차등적 투자지원 제도 확립
일자리 확충 및 일자리 수급의 미스매치 증가	투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축	4-1. 산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화
		4-2. 기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원
		4-3. 인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화
		4-4. 교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대
제주자원의 공동자원화	제주형 사회적경제 공동체 육성	5-1. 수눌음 경제공동체 기반 구축
		5-2. 공유자산 형성 중심의 수눌음 경제공동체 사업모델 육성
		5-3. 수눌음 경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상

추진전략 1　제주형 산업 생태계 구축

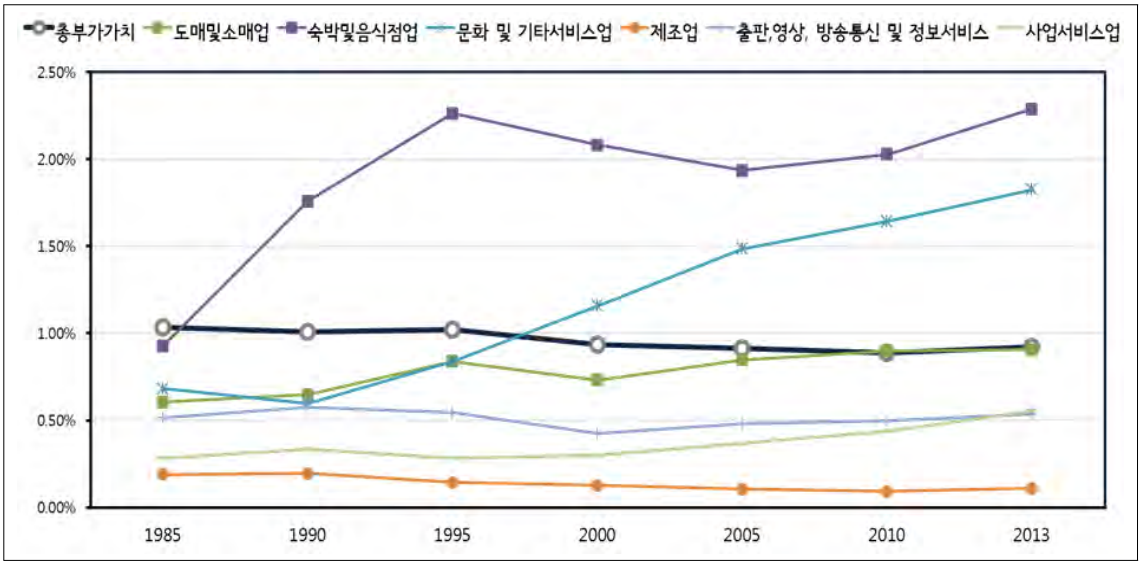
(1) 현황 및 문제점

□ 현황 분석

■ 제주의 지역경제는 1차 산업과 관광산업 중심으로 발전함

– 중앙정부의 지역산업정책과 제주특별자치도의 투자유치정책이 본격화되기 시작한 2000년대 중반 이후부터 현재까지의 지역경제 성장특성을 살펴보아도 공공서비스를 제외할 경우 관광관련 서비스업이 전국 점유율과 성장률 측면에서 대표적 업종으로 분석됨

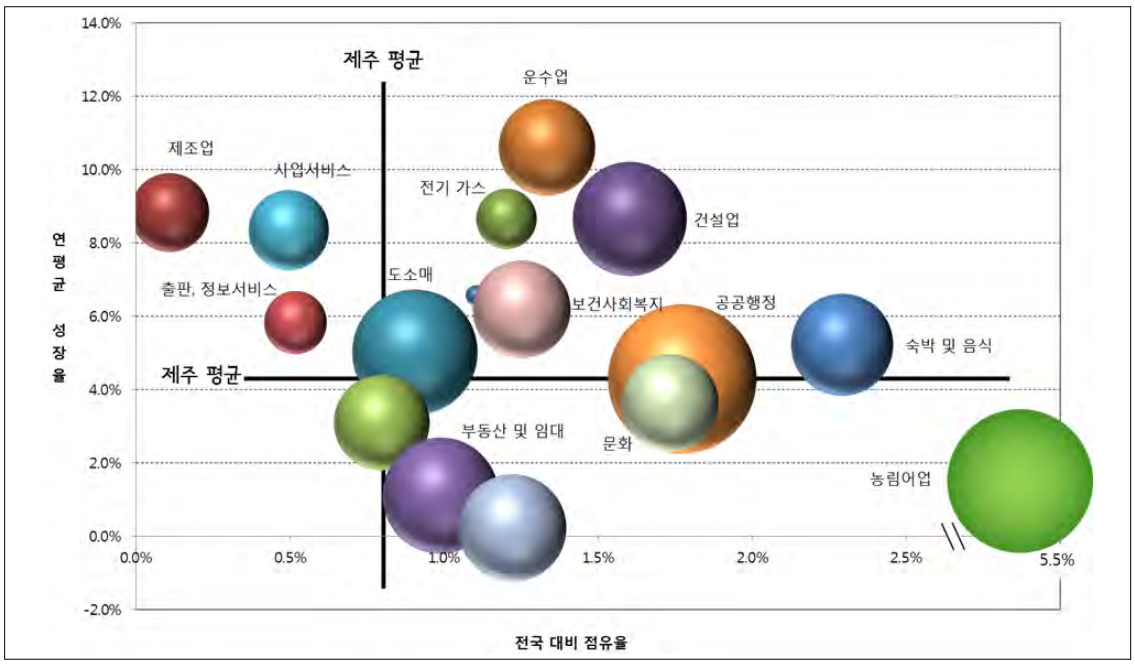
〈그림 V-166〉 제주 주요 경제활동부문의 전국 비중 추이



■ 정보통신 서비스업 등 일부 산업의 성장 가능성 확인

– 상대적으로 불모지이던 제조업과 정보서비스업, 사업서비스업 등의 경우 비록 전국에서 차지하는 규모나 제주 경제에서 차지하는 규모가 크지 않지만 제주 평균 성장률에 비해 높은 성장률을 기록하고 있어 비록 제한적이긴 하지만 새로운 발전의 가능성을 보임

〈그림 V-167〉 성제주의 경제부문별 부가가치 성장률(2005-2013)과 전국 점유율(2013)



■ 그러나 기존의 제주 지역경제 성장은 외부 투자나 역외 기업의 이전 등에 의해 주도된 성장으로 지역 내부의 산업발전 역량은 아직까지 취약함

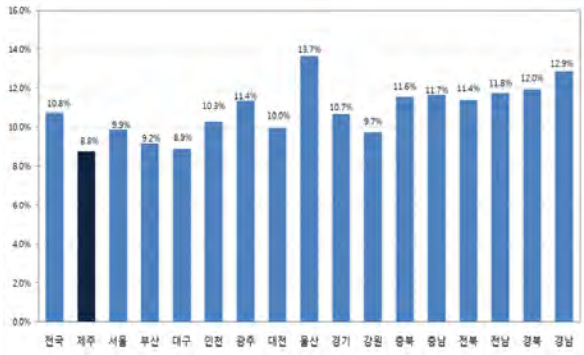
– 기술혁신자원이나 기술혁신 활동의 전반적인 부진 등 지역의 장기적이고 지속가능한 발전을 위해서는 혁신지표와 관련된 정책의 보완이 필요함

– 경제성장률은 비교적 높으나 창업기업 비율은 전국 최저 수준에 달하는 등 경제의 동태성은 취약함

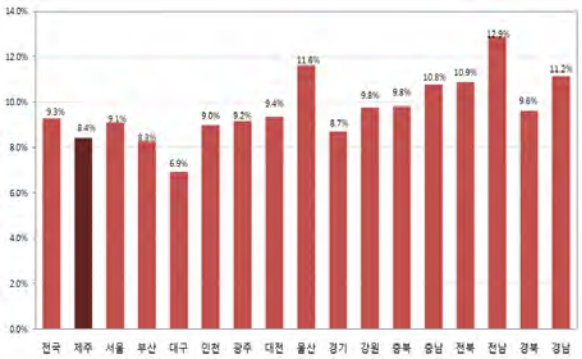
* 전체 사업체 중 창업기업의 비율은 8.8%로 전국 시·도 중 최하위

* 전체 사업체 중 소멸기업 비율은 8.4%로 대구, 부산에 이어 전국 3위

〈그림 V-168〉 성시·도 창업기업 비율(2013년 기준)



〈그림 V-169〉 성시·도 소멸기업 비율(2012년 기준)



– 연구개발비 투입은 전국 최저 수준에 달하는 등 연구개발 자원 및 활동은 거의 모든 지표에서 전국 최하위 수준임

* 특히 연구개발비 중 대학의 연구개발활동이 차지하는 것이 대부분으로 민간부문 연구개발활동은 극히 미미(전국의 0.08% 수준)함

* 제주의 인구 규모를 고려할 때 전국 최하위권을 형성하는 것은 당연하다고 할 수 있으나 민간 연구개발활동 등은 과도하게 취약함

– 대학과 기업간의 산학연계는 미미함

* 연구원 1인당 논문발표 등 지식창출과 관련된 성과지수는 다른 지역에 비해 매우 높은 수준이나 기업이 혁신을 위해 대학과 협력한 경험은 미미함

(2) 기존정책 평가

□ 국제자유도시종합계획 상의 지역산업육성정책

■ 제1차 국제자유도시계획은「사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시」건설이라는 목표하에 관광과 서비스업 육성을 강조

– 1차계획 및 보완계획(2006)에서는 7개 선도프로젝트에 제주첨단과학단지 개발, 제주공항자유무역지역 조성을 포함하고 있으나 JDC에 의한 사업추진은 첨단과학단지 조성 사업 외에는 관광산업중심으로 실현

■ 제2차 제주국제자유도시계획은 중국의 적극적 활용 취지에서 1차 계획을 부분적으로 수정보완

– 제주가 미래 동북아시아의 비즈니스 거점으로 중심성을 확보하고, 동북아의 관광, 여가, 쇼핑, 생활 등의 거점으로 나가자는 의미에서「互通無界 好樂無限」으로 비전 설정

– IT, BT, 물산업, 지역중소기업 육성 등 다양한 분야의 전략산업 육성을 제안하고 있으나 본질적으로는 국가의 지역산업육성정책과 궤를 같이 함

□ 지역산업육성정책에 의한 산업육성

■ 2000년대 이후 제주에서도 지역전략산업 육성을 본격화

– 2000년대에 들어서부터 국가적 차원의 지역산업육성정책의 일환으로 제주에서도 지역전략산업 육성을 추진하고 있으며, 이를 통해 새로운 성장동력의 확보를 추진

■ 제주의 중점육성산업은 지역자원의 활용과 도서지역으로서 제주의 한계 극복에 중점

– 지역특화산업, 지역전략산업, 광역선도사업 육성 사업 등을 거치면서 다양한 유형으로 구분되나 지역의 자원을 최대한 활용한다는 점에서 공통점

〈표 V-118〉 제주의 중점육성산업 현황

구분	기간	세부 구성 산업
광역선도산업	2009-2012	물산업, MICE 산업
	2012-2015	풍력서비스산업, 청정헬스푸드/뷰티향장산업, MICE산업
지역전략산업	2002-2007	건강뷰티생물산업
	2008-2012	건강뷰티생물산업, 디지털콘텐츠산업
지역특화산업	2002-2012	해조류 및 수산가공식품, 한방약초산업, 조릿대산업, 승마산업 등

출처: 제주특별자치도·제주테크노파크, 「제주특별자치도 지역산업발전종합계획(안) : 2014-2018」

■ 2014년부터는 기존 산업육성사업체계를 산업협력권사업, 지역주력산업, 지역연고산업으로 구분하여 추진

– 산업의 세부부문은 변화가 있었으나 전체적으로 풍력·전기차 서비스 외에는 지역내 자원을 활용한 산업화에 중점

– 지역주력산업: 물 응용 산업, 청정헬스푸드, 풍력·전기차 서비스, 관광디지털콘텐츠 산업

– 산업협력권사업: 휴양형 MICARE, 화장품·뷰티산업

– 지역연고산업: 제주 무, 제주특산 수산전통 발효식품, 제주 전통주 산업

□ 관련계획 및 정책의 성과와 보완과제

■ 제주의 지역산업육성전략은 크게 다음의 두 가지로 구분 가능

– 첫째, 정부의 지역산업정책과 연계된 내부적인 산업육성전략

– 둘째, 역외 기업의 투자유치나 입지이전을 통한 발전전략

■ 두 가지 전략 중 현재 제주는 역외자본이나 기업의 투자유치 전략에 따른 지역경제 성장이 주축을 이루는 것으로 보이는데, 이는 다음의 이유와 연관

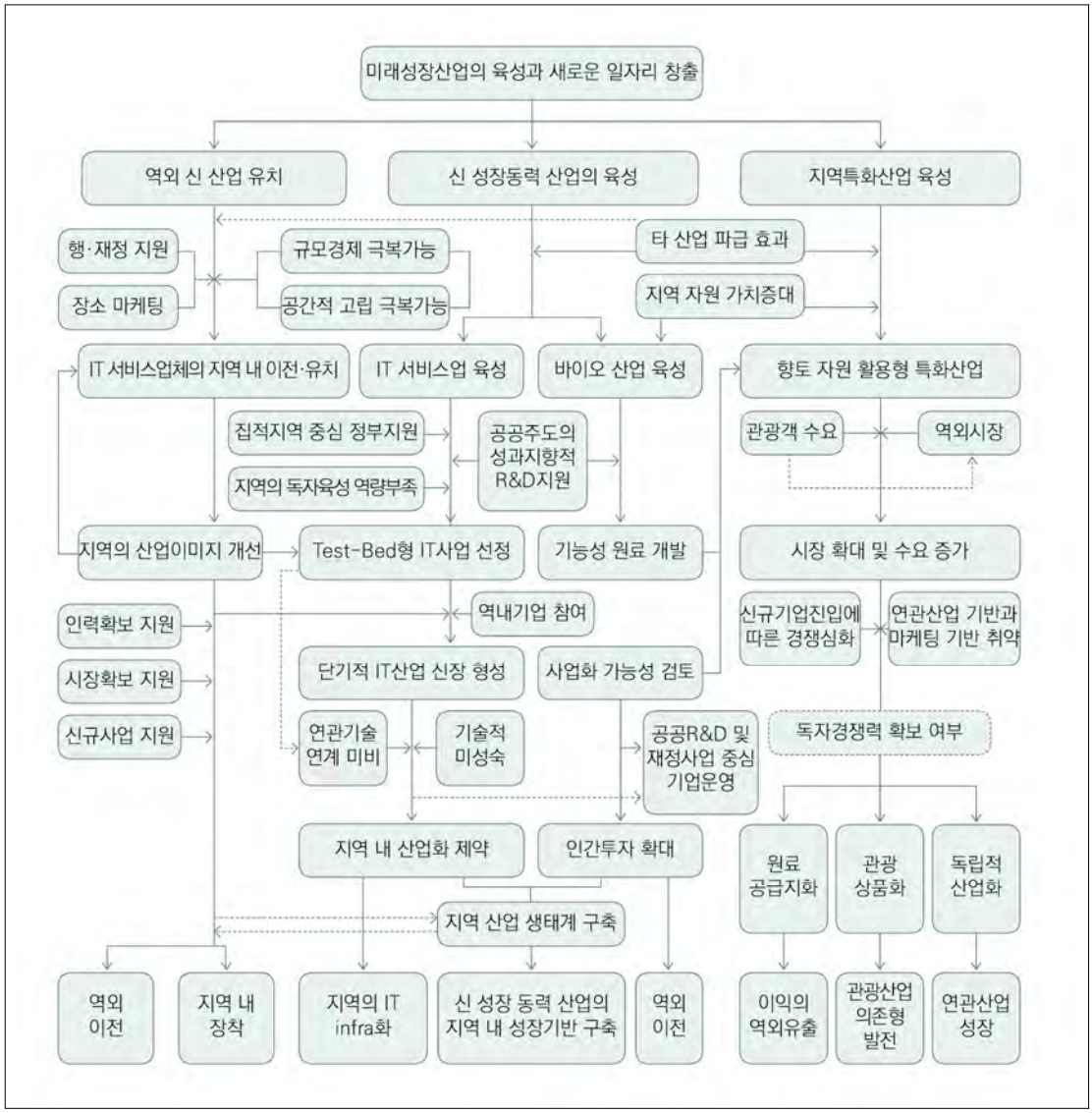
– 제주의 입지나 규모상의 한계, 산업기반의 취약성 등으로 인해 내부적 육성전략의 추진에 제약요인이 많다는 점

– 내부적 육성전략이 성과를 거두기 위해서는 장기간을 요하기 때문에 현재 단계에서 가시적 성과를 확인하기 어렵다는 점

■ 특히 제주는 새로운 산업을 발굴하여 전략산업으로의 육성을 추진하여 단기적 성과확인에 어려움

– 제주는 산업기반이 취약하기 때문에 지역전략산업의 내부적 육성은 기존 산업에 뿌리를 두고, 그 경쟁력을 제고하거나 새로운 부문으로 확장하고자 한 다른 지역과 달리 제주는 성장가능성이 높은 새로운 산업을 발굴하여 육성하는데 주안점을 둘 수밖에 없었으며(산업통상자원부, 산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책백서 2, p.581), 이는 결국 정책의 단기적 성과가 다른 지역에 비해 낮은 것처럼 인식되게 함

〈그림 V-170〉 제주 지역산업육성정책의 평가



■ 지역내 산업육성사업 중 지역기반 없이 육성의 필요성을 강조하여 추진한 산업은 성과 미미

– 지역 내에 기반이 없기 때문에 공모사업 등 정부나 지자체가 주도하는 사업 성격으로 추진하고 있으며, 이 결과 초기단계에는 국가나 지자체의 지원을 통하여 소기의 성과를 거둘 수 있었으나 기존 지역산업과의 연계발전이 어렵우며, 이 결과 지역의 중심산업으로 성장하는데는 한계가 있다는 지적

* 사업 중심의 산업육성이 제주에 국한된 것이 아니라 국가의 지역산업정책에 기인하는 바가 크다고 할 수 있음. 가령 이명박정부는 광역경제권 선도산업 육성사업을 추진하였으나, 선도산업보다는 프로젝트 중심의 유망상품 지원에 중점을 둔 바 있음(박재곤 외, 2014, 지역산업정책의 주요 이슈 분석과 개선방향, 산업연구원)

– 사업중심 산업육성이 효과를 거두기 위해서는 지역의 전반적 산업여건 개선과 병행 추진되어야 할 필요가 있으며, 단위 사업당 효과보다는 그들이 전체로의 제주의 지역경제와 산업여건 개선에 어떠한 기여를 하는가를 기준으로 적정성을 평가할 필요

■ 공공주도형 사업은 기술적 테스트베드에 불과하다는 비판

– 국가나 지방자치단체의 지원을 기반으로 사업을 추진하고 있으나 지역내 해당 사업의 산업화를 지원할 기반이 취약하여 다수의 사업이 일종의 테스트베드사업으로 그치고 있다는 비판

– 그러나 산업기반이 취약한 지역이 테스트베드사업 등을 통해 산업육성을 추진하는 것이 일반적이기 때문에 제주에서 테스트베드사업의 필요성을 부정하기는 곤란

* Schaffers 등(Schaffers et al., 2011)의 연구: IT산업이 제공하는 기회를 현실화하기 위해서는 초기에는 관련 인프라에의 투자를 확대하고, 테스트베드로서 지역의 위상을 확립한 후, 이를 기반으로 한 산업화를 추진하는 바람직

– 제주의 산업여건을 고려할 때 테스트베드를 통한 신성상동력의 육성의 필요성을 인정하더라도 비즈니스모델 구축이 가능한 사업의 선정과 추진·관리체계 구축이 필요

* 다만, 테스트베드사업의 추진시에도 아직 기술적으로 성숙하지 않은 분야에 우선 투자하는 것은 호환성의 확보나 실용화가 어려운 잘못된 기술을 채택하게 할 우려가 있다는 점에서 한계(Manyika J. et al, 2013)가 있으므로 국책사업에 대한 제주의 참여 및 사업선정 기준을 구체화할 필요

■ 지역자원에 바탕으로 둔 산업육성 전략은 다수가 소기의 성과를 거둔 것으로 평가

– 지역자원에 바탕을 둔 산업육성 전략은 주로 1차산업의 산물이나 기타 지역자원(화산송이, 용암해수 등)을 활용하여 산업화하고자 하는 시도로 화장품 산업과 같이 일부 산업은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가

– 다만, 비록 산업클러스터 구축을 표방하고 있으나 사업중심의 접근이라는 점에서는 한계

– 또한 제주 원료를 사용하여 고부가가치 제품을 생산유통하는 과정에서 단순한 원료공급처로 제주가 활용되는 것 아닌가 하는 우려와 이익의 역외유출과 관련된 우려를 야기하기도 하고 있으며, 이에 따라 「made in Jeju」 산품의 육성 필요성이 제기

– 제주의 산업기반과 입지특성을 고려할 때 「made in Jeju」의 개념을 적용할 수 있는 산업은 제약되어 있으므로 타 지역 기업과의 협업관계 내에서 제주의 가치를 어떻게 확보할 것인가가 주요한 이슈로 제기

* 이미 「제2차 국제자유도시 종합계획」에서도 「Made in Jeju」와 「Connect Jeju」라는 두가지 관점에서의 접근 필요성을 강조

■ 역외 자본이나 기업은 유치는 지역경제에 미치는 긍정적 영향에도 불구하고 해당 자본이나 기업의 지역 내 뿌리내림이나 지역경제와의 연계성 측면에서 취약

– 관광산업분야 및 정보통신서비스, 특히 포털서비스 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두었으나 그들이 지역경제와 긴밀한 연계네트워크를 형성하고 있는가에 대해서는 이견이 제시

– 이러한 비판은 최근의 기업투자에 국한된 것이 아니라 제주의 경제발전기간 중 지속적으로 지적된 문제

* 역외자본 의존형 지역개발의 문제점은 1989년 한국개발연구원에서 수행한 「제주도 종합개발계획의 재검토」에서 관광단지 개발과 관련하여 지적된 바 있으며, 최근에는 중국자본의 제주도 투자 등에서 전형적으로 지적되나, 일각에서는 화장품산업 등과 같이 지역외 기업과의 협업을 통한 사업을 대상으로도 문제를 제기

- 1986년 제주도는 국가계획인 「제1차 특정지역 제주도 종합개발계획(1985~1991)」과 연계한 지방계획인 제주도종합개발계획을 수립하였으나 1989년 한국개발연구원에서 수행한 「제주도 종합개발계획의 재검토」에서는 개발과 지역경제간 연계성 부족이라는 문제점을 지적
  – 특정지역계획 중에서 중앙정부에서 추진하고 있는 관광개발사업은 단지조성이라는 집중개발 방식을 택함으로써 광역적 지역관광자원의 잠재력 개발에 크게 기여하지 못하였으며 지역내 불균형 성장을 초래
  – 또 개발사업에 자본이 영세한 지역주민의 참여가 배제되고 있으며, 산업개발과 사회개발을 병행 추진하지 못하여 지역발전의 파급효과가 미미
  – 그리고 관광개발 사업은 관광기능의 육성보다는 관광지 개발을 위한 토지이용계획적 성격이 강한데다 관광개발계획지구에 토지투기가 집중되어 지가를 상승시킴으로써 투자를 어렵게 함

출처: 부만근, 2013, pp.112–113

– 기업의 관점에서 볼 때 그들은 제주의 공간적 고립성과 얇은 산업기반을 극복할 수 있는 기능만을 전략적으로 제주에 배치할 수 밖에 없으며, 복잡하고 긴 가치체인을 지니는 산업을 제주에 배치하거나 투자하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보임

– 현재 제주도의 산업구조는 좁은 시장규모와 물리적 이격, 얇은 산업기반 등의 영향을 크게 받지 않는 기업 중심으로 입지가 이루어지고 있으며, 따라서 지역경제와의 연계성이 낮은 것은 예상 가능한 결과라고 할 수 있음

– 그러나 제주의 여건상 발전을 위해 역외투자유치가 필요하다는 점을 부정하기 어려울 뿐만 아니라 최근의 비판이 역외자본의 투자나 역외기업 유치 그 자체가 아니라 이들 기업과 지역경제와의 선순환구조의 미비나 취약에 기인하므로 이에 대한 개선대책을 마련할 필요

– 따라서 투자유치 단계부터 신규투자나 이전기업을 지역경제와 어떻게 연계하고, 이들을 지역 내에 뿌리내리게 할 것인가에 대해 보다 많은 정책적 관심을 기울일 필요

□ 대안적 정책방향의 검토

■ 사업(프로젝트) 중심의 접근에서 산업생태계 중심 접근으로의 전환 필요

– 산업생태계(business ecosystem)란 공동의 이익으로 결합된 자원과 역량, 잠재력과 에너지 등의 네트워크(European Commission, 2013) 또는 상호 교류하는 조직이나 개인으로 구성된 경제적 공동체로 고객과, 핵심 생산자, 경쟁자 및 정부나 노동조합 등과 같은 여타의 이해관계자를 포함하는 개념(Moore, J.F. 1996)으로 정의됨

– 우리나라의 지역산업정책에서는 최근 지역산업생태계란 표현을 빈번하게 사용하는데, 김명수 등(김명수 외, 2012)에 의하면 이는 일정 지역 공간 내에서의 산업생태계로서, 이때 산업생태계란 가치사슬구조를 근간으로 상호관련된 기업과 조직, 각종 자원과 지역경제 전반, 산업 인프라, 문화, 제도 등이 연계하여 상호작용하는 시스템으로 정의

– 현대사회에서는 경제활동이 특정 산업의 범위내에 국한하여 이루어지지 않기 때문에 지역산업정책의 대상으로는 산업이라는 한정적인 개념보다는 산업생태계란 개념이 정책의 대상으로 적절

– 특히 제주와 같이 전반적인 산업기반이 취약하고, 외부 기업(자본)의 유치로 인해 기업의 지역내 뿌리내림을 촉진하고, 기업성장을 지역발전으로 연계하기 위해서는 비록 장기간이 소요될 지라도 전체 지역경제의 틀 내에서 산업정책을 설계하는 것이 필요

* 제주테크노파크 등 제주의 산업진흥기관과 혁신주체들 역시 산업생태계의 구축을 주요한 목표로 하여 사업을 추진

– 산업생태계적 접근은 생태계를 구성하는 개개 부문에 대한 접근보다는 전체 시스템의 관점에서의 총관적인 접근, 즉 전체 체계를 구성하는 각 부분에 대한 접근보다는 전체로서 체계에 대한 접근이 더욱 중요하다는 점을 강조하며, 따라서 특정 부문에 편중된 육성보다는 산업 생태계 전체에 걸친 균형 잡힌 정책적 접근이 필요

■ 「제주형 산업생태계」 개념의 필요성

– 우리나라 주요 지역산업 육성사업(2012년 기준)은 R&D와 인력양성을 강조하는 반면 비즈니스 지원사업은 상대적으로 소홀한 경향이 있는데(박재곤 외, 2014) 기존 제주의 지역산업육성 또한 중앙정부의 정책과 같은 맥락에서 추진

– 가령, 박근혜 정부 출범 이후 관련부처 사업을 가치사슬 관점에서 보면 R&D 기획 및 창업사업화 단계에 편중된 경향

* 아이디어 발굴 지원 50개 사업, 시제품 제작 지원 35개 사업, 시험 및 성능검사 34개 사업(정성훈 외, 2015, 창조경제와 지역산업발전방안, KIAT, 미간행).

– 제주테크노파크에서 제주도내 혁신주체의 주요 역량을 분석한 바에 의하면 기술개발과 인력양성 분야에 가장 많은 기관이 참여하는 반면 마케팅과 기술이전 및 장비활용에는 소수의 기관만이 참여

– 그러나 지리적 이격성과 고립성, 규모경제 효과의 취약 등의 한계, 산업구조의 특수성 등으로 인해 대규모 집적지역에 적용될 수 있는 일반적인 접근을 제주에 적용하는 것에는 한계

– R&D와 인력양성 중심의 접근은 다른 지역과 달리 관광이 경제구조의 핵심을 차지하고 있는 제주에 적용하는 것에는 한계가 있으며, R&D 사업이 기술적으로 성공을 거둔다고 할지라도 지역의 산업화 기반이 취약하여 그 성과를 지역내에서 사업으로 구현하는 데는 한계

– 이와 더불어 현재 우리나라의 지역산업정책에서 논의되고 있는 「지역 산업생태계」의 개념을 제주에 적용하는 것에도 한계

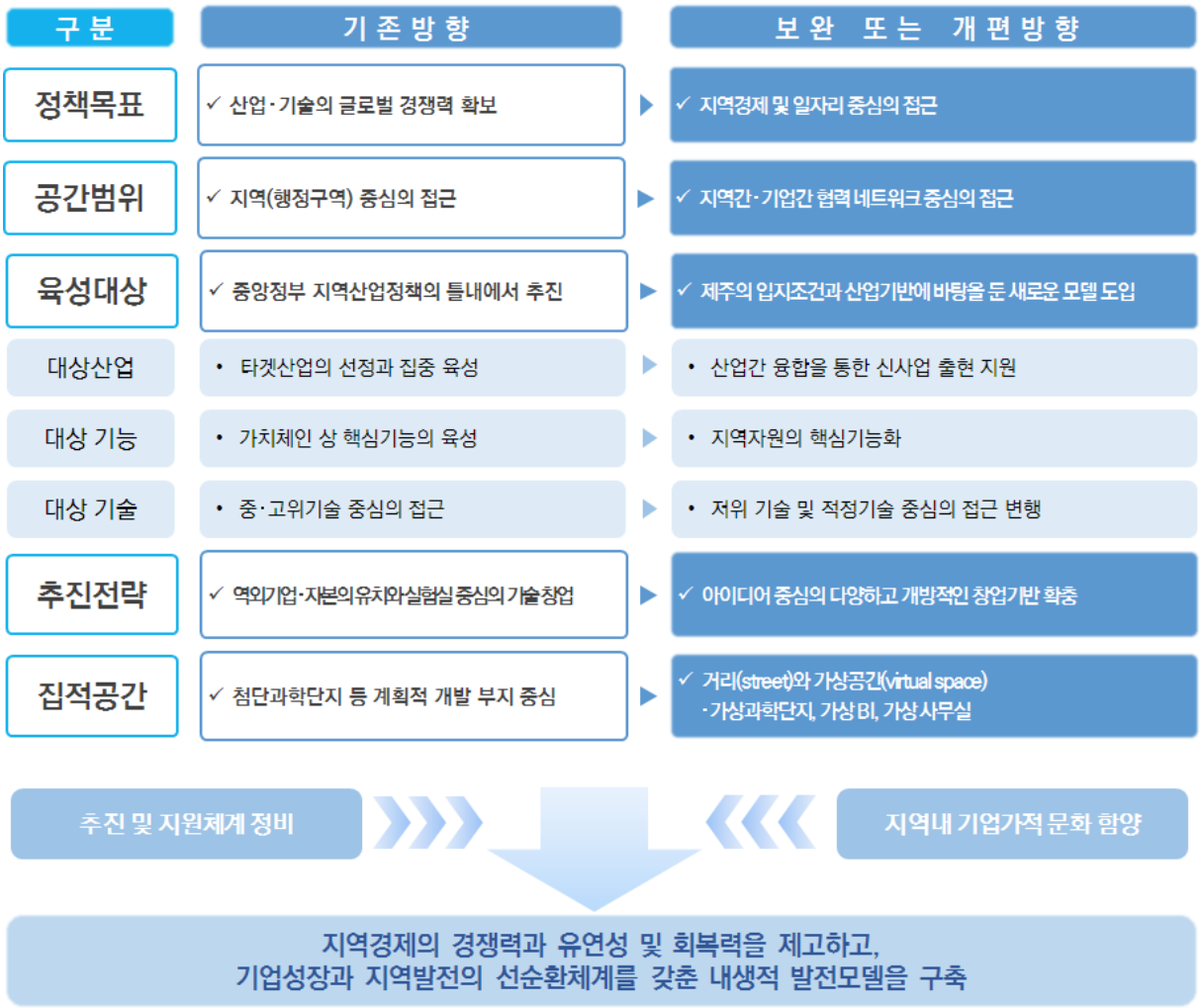
– 지역산업생태계에 기반을 둔 지역산업정책은 지역이라는 공간적 개념을 적용하고 있으나 제주의 산업발전에 지리적 공간의 개념을 적용하는 것은 한계

– 특정 산업의 성장을 위한 독자적 시장 형성이나 공급처 형성이 곤란한 제주의 경우 지역의 취약성을 극복하기 위해서는 지역간 협업이나 타 지역내 기업과의 협업관계 형성이 필수적임

■ 제주형 산업생태계 구축을 위하여 기존 계획이나 정책의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제주의 산업육성정책의 방향을 다음과 같이 제안

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-171〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 1-1 : 초(超)지역적 네트워크와 산업간 융합에 기반을 둔 발전체계 구축

□ **초(超)지역적 산업협력 네트워크에 대한 지원강화**

■ 도서지역 산업생태계의 한계극복을 위한 초지역적 협력네트워크 구축을 지원함

– 산업기반이 취약한 지역에서는 지역내 기업간 네트워크가 아니라 지역의 한계를 넘어서기 위하여 초지역적·국제적 네트워크를 구축하는 기업이 새로운 제품을 개발하는데 가장 성공적 성과를 거둠

* 노르웨이의 주변부 지역인 남서지역의 경우 가장 혁신적인 기업들은 해당 산업분야의 관련 글로벌 생산네트워크와 강한 협력관계를 지님으로써 주변부 입지 및 작은 인구규모의 불이익을 극복(Rune Dahl Fitjar & Andres Rodrigues-Pose, 2011)

– 제주도의 경우 경제권간 협력을 예외적 현상으로 간주하는 기존 지역산업정책과 달리 제주도의 경우 한정된 자원과 지리적 이격성을 극복하기 위해서는 초지역적 네트워크 구축 및 활용전략 마련이 필요함

■ 산업협력권 사업 외의 지역간 협력사업을 추진하는 도내 기업에 대해서도 지역내 협력사업에 준하여 지원할 수 있는 근거를 마련함

– 대상기업 : 제주의 전략산업과 도지사가 정하는 특정산업 및 그와 전후방으로 연계된 산업에 종사하는 사업체

– 대상사업 : 해당 사업체가 도내에서 확보할 수 없는 자원의 확보를 위하여 도외 지역에 소재한 기업이나 기관과 협력하여 사업을 추진하고자 하는 경우

– 지원방식 : 제주특별자치도와 지역내 산업진흥기관이 주도하여 기업 간 협력·협업화 사업에 준한 지원 및 관련 정보의 제공을 추진함

* 지역 외 기업과의 협업 등에 대한 지원을 위하여 다른 지역 소재 주요 산업진흥기구와의 교류협력을 강화함

* 제주의 전략·특화산업과 관련된 다른 지역 소재 주요 기업의 DB 구축 등을 통해 도내 기업의 탐색비용과 시간 절감을 지원함

□ 제주도 연고 인재와 기업을 활용한 초(超)지역적 네트워크 구축 지원

■ 제주도는 물리적 산업기반뿐만 아니라 암묵지(暗默知)*의 지역내 축적이나 활용도 취약함

– 제주도내는 물리적 산업기반뿐만 아니라 기업가적 문화와 기업경영을 위한 암묵지의 축적 또한 취약하며, 관광 등 암묵지의 지역내 축적 가능성이 높은 분야에 있어서도 그 활용가능성이 낮은 수준임

– 지역의 장기적이고 내생적인 발전을 위해서는 지역에 체화된 암묵지를 활용하여 새로운 사업을 발굴하는 노력을 기울임과 더불어 지역에 체화된 암묵지의 활용에는 한계가 있는 2차산업 및 고차서비스업 분야의 경우 도외에 거주하는 제주 기업인이나 은퇴후 제주로 이주한 기업가 등을 활용하여 제주의 지역네트워크를 확장하는 노력이 필요함

* 암묵지: 경험과 학습에 의해 몸에 쌓인 지식(노하우)를 의미

■ 제주와 연관된 인력을 활용한 인적네트워크 구축 필요

– 제주출신 역외 기업인, 역내 유치기업, 외지에서 사업경험을 쌓고 귀향한 도민 및 이주도민 등을 활용한 초(超) 지역적 인적 네트워크 구축 및 암묵지의 이전을 지원하고, 장기적으로는 퇴직 저명기업인을 활용한 예비기업인 후견인 제도의 도입 가능성 검토가 필요함

– 도내 이주 인재와 기업 및 재외 도민과 협력하여 도외의 인재, 정보, 생산 네트워크를 구축하고 이를 지역기업의 전국 및 세계 진출을 위한 루트로 활용함

– 지원대상 : 도내의 예비기업가나 창업기업 등

– 대상사업 : 제주도 소재 기업 및 제주출신 역외 기업인, 제주도내 거주 은퇴기업인 등과의 정기교류회, 멘토링 등에 대한 지원

– 지원방식 : 제주특별자치도 주관의 인적 교류의 장 제공, 교류회 개최 비용, 멘토링 비용 등의 지원

□ 상품 가치사슬에서 차지하는 지역자원의 위상 강화

■ 지역간 협업을 통해 제주의 산업이 발전하기 위해서는 가치사슬 내에서 제주 기업의 가치를 극대화하는 방안 마련이 필요함

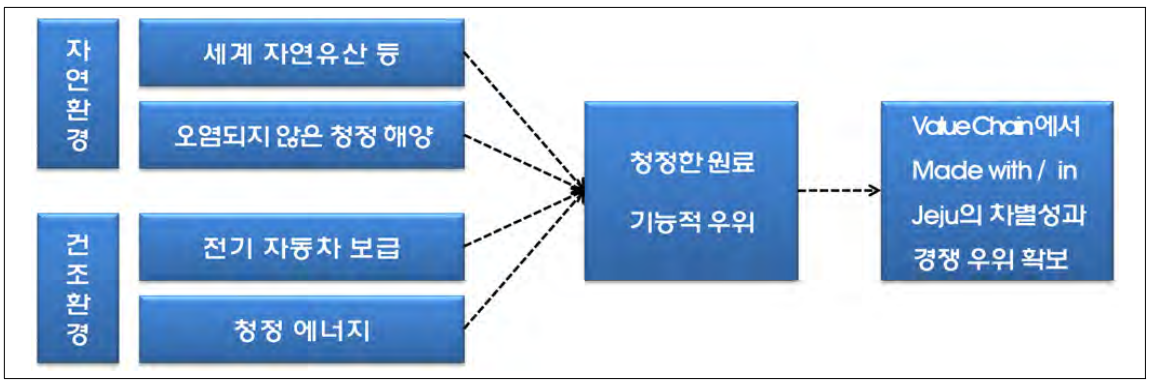
– 제주의 취약한 산업기반을 고려할 때 지역간 협업에 의한 산업육성은 제주를 저부가가치의 원료공급처로 만들고, 핵심부문을 통제할 수 있는 기업의 전략에 따라 지역내 산업이 영향을 받게 될 우려가 있음

– 장기적으로는 연구개발, 디자인, 생산, 마케팅 등 가치사슬 상에서 핵심적인 기능을 제주에서 육성할 수 있도록 추진할 필요가 있으나 단기간내에 제주도가 핵심기능을 선별·육성하는 것은 어려울 것으로 예상됨

– 따라서 중단기적으로는 제주가 가진 청정의 이미지 및 제주 생물자원의 기능적 우수성 등을 활용하여 생산자나 소비자에게 제주의 제품이나 원료가 전체 가치사슬의 핵심부문 중 하나로 인식될 수 있도록 추진함

* 이익의 역외 유출에 대한 우려는 화장품과 같은 대기업의 참여시 전형적으로 보고되고 있으나 실제로는 제주의 특화산업에서도 마찬가지일 것으로 예상되는데, 가령 제주에서 생산하는 과자류나 떡류의 경우 그 원료 중 감귤과 메밀, 무 등 일부만이 제주에서 생산될 뿐 원료의 대부분을 차지하는 쌀과 밀가루는 역외에서 수입되며, 그 포장재와 상표인쇄 등 또한 그러함

– 즉, 제주와 다른 지역의 협업에 의한 산업육성이나 기업성장은 제주의 여건에서 불가피한 것으로, 문제는 역외에서 어떤 물품이 수입되는가가 아니라 소비자들이 제주에서 생산된 원료와 제주의 전통적 제작기법에 얼마만한 가치를 부여하며, 그러한 가치가 시장에서 인정받을 수 있는가가 핵심과제로 간주될 필요



■ 제주라는 단어가 곧 청정과 기능적 우수성을 의미할 수 있도록 홍보 및 관리를 강화함

– 지역자원이 전체 가치사슬에서 핵심적 지위를 차지하기 위해서는 제주산(Made in Jeju)이나 제주와의 협업에 의한 산물(Made with Jeju)이라는 사실이 단순히 생산이나 원료의 출처 표시에 그치지 않고 Intel Inside와 같이 Jeju Inside로 대별될 수 있도록 하고 이것이 곧 청정과 기능적 우수성을 의미할 수 있도록 유도함

■ 상기의 목적을 달성하기 위하여 다음의 사업을 추진함

– 청정제주의 이미지를 제주산 재화와 서비스의 이미지로 전환하기 위하여 엄격한 기준에 의한 제주산 원료 등의 품질 인증 방안을 마련함

– 제주 산물의 청정과 무공해 및 기능적 우수성에 대한 연구 및 홍보 강화 등을 추진함

■ 중장기적으로는 청정의 개념으로 접근하기 어려운 신성장동력을 위한 새로운 제주 브랜드의 발굴 및 홍보를 강화함

– IT, SW 산업 등 청정원료의 개념으로 접목하기 곤란한 산업을 위하여 「청정」과 「공존」이라는 제주의 핵심가치를 반영하면서도 산업성격에 부합하는 새로운 브랜드를 마련할 필요가 있음

* New Zealand의 사례 : 관광부문의 브랜드인 「100% Pure」가 관광과 농축산업 등에서는 유용하나 정보통신 등에는 적용하기 곤란하다고 판단 ⇒ 사람에 초점을 맞춘 새로운 브랜드(가령 Fresh thinking)의 도입 필요성이 제기(Brodie R. J. & Sharma R., 2011)

□ 지역전략산업에 대한 접근방식의 전환

■ 산업부문 중심의 육성정책에서 융합중심의 육성정책으로 전환함

– 제주특별자치도의 육성 산업을 특정 산업부문의 성장이라는 결과물 중심으로 접근하기보다는 관광과 문화, 정보통신, 1차 산업 및 생명산업과의 융합을 통해 발굴되는 새로운 산업이라는 과정 중심의 접근으로 개편함

– 중앙정부의 지역산업육성정책은 장기적 관점에서 지역의 특수성과 자율성이 반영될 수 있도록 유도함

* 중앙정부의 지역산업지원정책이 세부업종 중심으로 이루어지기 때문에 제주도에서 이러한 틀을 단기간 내에 개편하기에는 한계가 있으므로 지방정부 차원에서 다부문 융합에 의한 산업발전 정책을 보완하여 운영

■ 아이디어의 사업화와 중·저위 및 적정기술 분야 신사업 출현 기반 강화함

– 아이디어를 가진 젊은이들이 제주도에서 그 사업화 기반을 마련할 수 있도록 지역경제의 체질을 개선하기 위한 아이디어 보유자에 대한 개념 검증 지원 등을 강화함

– 중저위 기술 기업의 성장을 지원하기 위한 인력의 교육훈련 강화함

– 기존 지식의 효율적 이용과 관련한 경영기술 관련 교육훈련 강화함

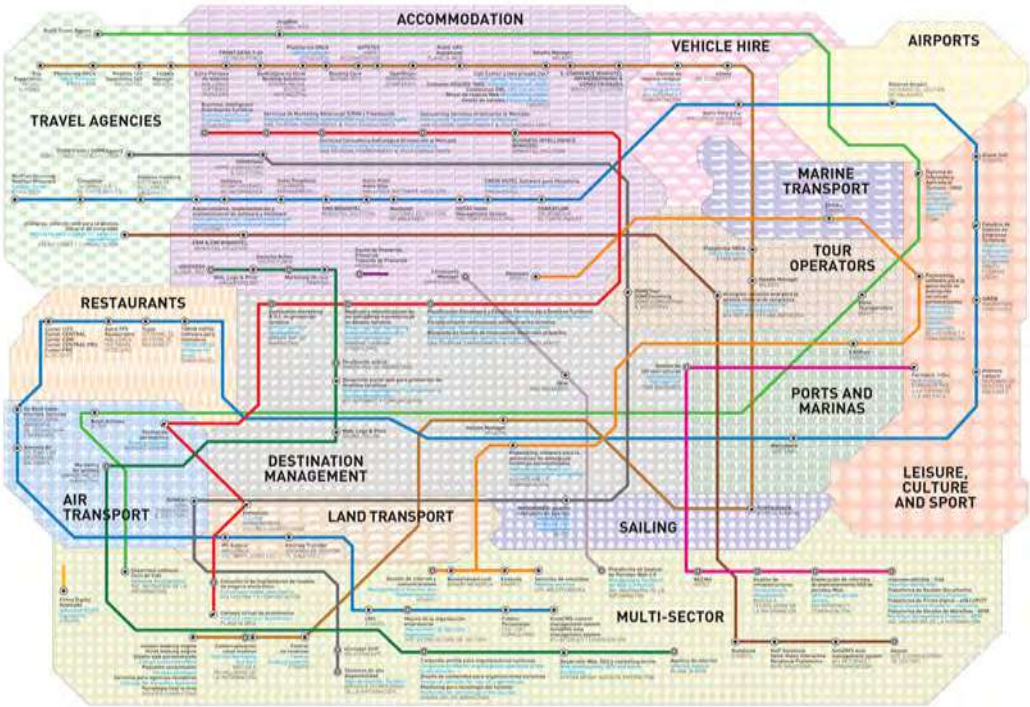
□ 관광–문화–정보통신–생명산업 융합형 클러스터의 구축 지원

■ 관광산업, 1차 산업, 문화산업, IT 등 이업종 교류에 대한 인식을 예외적 활동에서 우선적 정책대상으로 전환함

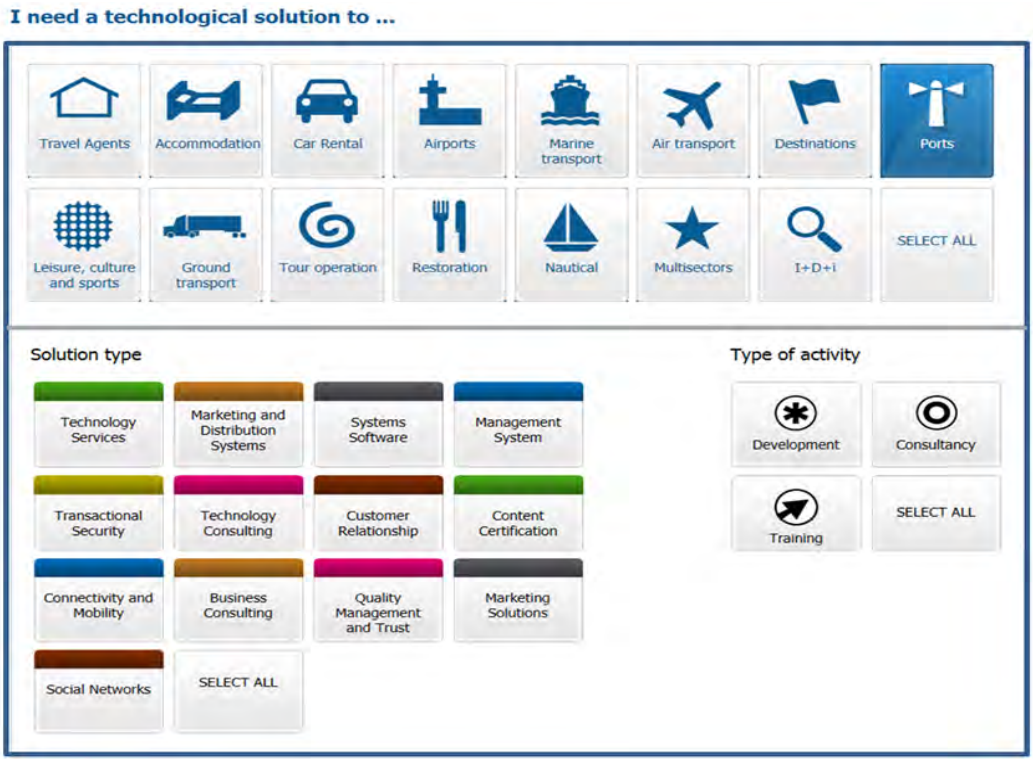
– 제품 + 기술기능, 제품 + 제품, 제품 + 서비스와 더불어 새로운 시장(용도, 고객)의 창출 등이 가능한 사업은 융합사업으로 간주함

[관광-문화-IT 융합형 클러스터 구축 사례 : 스페인 Canary Islands의 turisTEC]

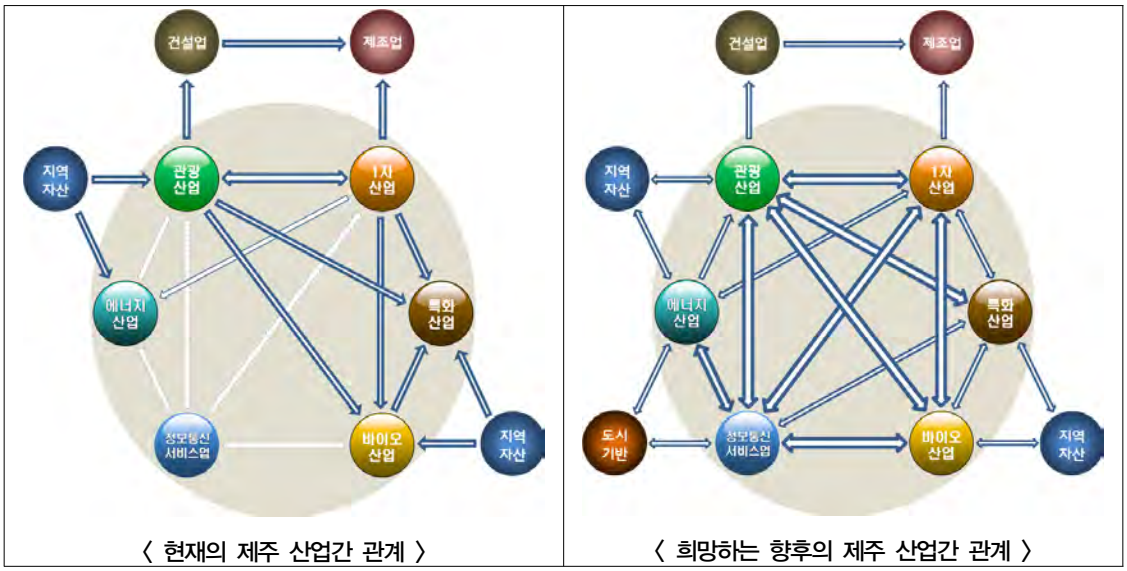
- 입도에서 교통, 숙박, 관광지 방문, 문화레저 활동 등 관광관련 다양한 분야의 기술적 경영적 솔루션을 IT 서비스 기업 등과 협력적으로 마련하여 지역산업 전반의 경쟁력을 제고



[스페인 Canary Islands의 turisTEC 기업이 제공하는 관광 솔루션 유형]



〈그림 V-172〉 산업간 융복합에 의한 제주도 산업간 관계의 발전 방향



■ 조합 단위 이업종교류의 틀을 넘어 지역차원의 산·산 협력체계를 구축하고, 그 지원방안을 마련함

– 제주도의 지역산업육성 정책에서는 융합활동이 예외적 현상이 아니라 일반적 현상으로 인정받을 수 있도록 유도함

– 제주 TP와 창조경제혁신센터 등의 기술적 지원을 통해 「중소기업융합제주연합회」가 실질적 융합의 장이 될 수 있도록 유도함

– 제주 지역산업발전계획에서 수립된 융합발전 부문 사업이 차질없이 진행될 수 있도록 관리하고 지원함

■ 산업간 융합활동에 대한 지원을 우대함

– 산업발전 계획수립이나 사업추진 시 해당 전략산업 발전에 미치는 영향뿐만 아니라 관광 등 연관분야에 미치는 영향을 동시에 검토하도록 유도하고, 타 부문의 발전에 미치는 영향이 큰 사업에 대해 지원시 우대함

– 지역 중소기업육성자금과 관광진흥기금의 지원에 있어 대상 사업(체)뿐만 아니라 이와 연관된 사업과의 융·복합 및 협력사업을 포함함

– 전략산업과 그 외 산업의 융합사업에 전략산업 기준을 적용하여 우대하고, 「제주특별자치도 전략산업 육성 및 지원에 관한 조례」에 의한 지원을 적용함

■ 산업 간의 경계부에 있는 경제활동에 대한 지원 강화함

– 산업간 경계부에 있는 분야는 두 산업의 융복합을 가능하게 하는 매개체 역할을 담당하므로, 이들 산업을 다른 산업보다 우대하여 지원할 필요가 있음

■ 문화콘텐츠와 IT 요소 투입을 확대하고자 하는 관광사업체 등에 대한 지원강화

– 융합기술 부문의 시장확대를 유도하고 기존 관광사업체의 경쟁력 제고를 지원

- 제주지역 관광산업에서 창조경제 요소인 IT 서비스를 이용하는 비중을 분석한 결과, 대부분 그 활용률이 낮은 것으로 나타남
- 제주지역 관광 관련 산업(음식점업, 숙박업, 문화서비스업, 오락서비스업)의 1단위 생산 시 컴퓨터 관련 서비스의 투입비중은 0.03~0.44% 수준으로, 타 지역(제주지역 외) 평균(0.03~0.50%)에 비해 상대적으로 낮음
- 문화콘텐츠의 경우에는 문화서비스업을 제외한 대부분 산업에서 활용률이 낮은 것으로 조사
  – 제주지역 관광 관련 산업(음식점업, 숙박업, 문화서비스업, 오락서비스업)의 1단위 생산 시 문화서비스의 투입비중을 분석한 결과, 0.00~5.11% 수준으로, 타 지역(제주지역 외) 평균(0.00~11.20%)에 비해 상대적으로 낮은 수준
- 결론적으로 제주지역 관광산업은 IT 및 문화콘텐츠 등 창조경제 관련 요소의 활용률이 상당히 낮은 수준으로, 관광산업을 기반으로 한 창조경제 활성화를 위해서는 관광산업에서의 IT 기술 및 문화콘텐츠 등의 활용도를 높이기 위한 방안을 모색해야 할 것으로 판단됨

출처: 최윤기 외, 2014. 「지역특성을 고려한 지역별 창조경제 활성화 방안 연구」. 산업연구원

□ 범용적 산업지원설비 및 서비스의 확충과 집적화

■ 특정 산업으로의 전문화가 아닌 다양한 아이디어의 상품화와 아이디어의 축적을 지원하기 위한 범용설비 집적기반을 구축함

* 산업기반이 취약한 제주도의 상황에서는 특정산업이 필요로 전문화된 인프라 공급 못지않게 범용적으로 활용할 수 있는 각종 장기를 구비하는 것이 중요함

– 기존 범용설비를 도심지역의 단일 공간으로 집적화하여 제주도민 모두가 개방적으로 이용할 수 있도록 지원함

– 대학이 보유한 각종 연구·시험기자재의 집적화 및 공동활용 활성화를 추진할 경우 집적화에 소요되는 비용을 지원함

■ 범용서비스 기능의 통합화함

– 기업지원 서비스공급의 비용절감과 효과 제고를 위하여 마케팅, 인력양성, 단순기술지원, 디자인 및 경영컨설팅 지원 등 기업지원서비스사업은 통합형으로 추진함

– 기업이 주관하여 기술지원, 인력양성, 마케팅 등을 자유롭게 결합 또는 병행하는 기업지원서비스를 제안할 수 있도록 하고, 지방자치단체는 기업에서 제안한 통합형 기업지원서비스를 공급할 기관을 선정하고 지원함

□ 동업종 및 이업종 협력촉진을 위한 시범사업의 추진

■ 기업간 협력의 경험을 통해 협력의 필요성을 인식할 수 있도록 기존 협업지원의 기준을 대폭 완화한 시범사업을 한시적으로 추진함

– 기업간 협력사업에 대한 지원을 확대하되, 소규모 협력(공동 홍보물 제작 등) 사업 중심으로 하고 그 수혜대상을 확대하는 방향으로 시책을 설계함

■ 협동조합 중심으로 구성된 기존 소상공인 협업지원체계를 기업간 협업에도 적용함

* 현행 제주특별자치도의 소상공인협업화 지원은 5인 이상 소상공인으로 구성된 협동조합기본법에 따른 동업종 및 이업종 협동조합을 대상으로 하며, 구성요건 충족 후 전체 구성원의 80% 이상이 소상공인인 경우에 한하여 지원함

– 한시적으로 현행 제주특별자치도의 소상공인협업화 지원 등을 동업종 및 이업종 협동조합 외 개별 기업간 협업에 대해서 지원하도록 개편함

■ 전략산업에 대한 협업지원의 범위를 기술개발뿐만 아니라 마케팅 등 기업활동에 필요한 다양한 부문으로 확대 적용함

–「제주특별자치도 전략산업 육성 및 지원에 관한 조례」제9조에서 정한「기업간 협동화 기술개발 및 사업전환에 대한 지원」외에 마케팅 등에 대한 협동화 사업의 지원근거를 마련함

실천전략 1-2 : 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화

□ 기업발전단계별 수요에 부합하는 다양한 형태의 입지방안 마련

■ 아이디어 및 적정기술 기반형 창업을 장려함

– 아이디어 기반의 예비 창업가 수요에 부합하는 공간과 지원서비스의 제공 및 아이디어의 상업화 과정의 완성도 제고를 위한 POC(Proof of Concept) 지원을 강화함

■ 다수가 필요로 하는 범용 설비가 집적되고 지역사회에 누구에게나 개방된 공동의 작업공간(coworking space)을 구비한 Fab Lab을 설치함

* 공동의 작업공간(Coworking Space)는 자영업자나 여타 사업자들이 공동으로 사용하는 사무실 등을 의미하는 것으로 대부분 책상이나 다른 사무공간 및 설비의 월별 이용료를 받는 방식으로 운영하고 있으며, 공간과 설비를 공유함으로써 사업비용의 절감과 유사한 마인드를 지닌 (예비)기업가들의 동일 공간내 근무를 통해 그들간의 커뮤니티 형성을 촉진시킴

– 제주도가 창업보육에서 나아가 사업 발아기(germinator) 기능을 강화할 수 있도록 하기 위하여 제주특별자치도가 주도하여 3D 프린터, 레이저 커터 등 범용설비를 구비하고 설비이용교육기능 등을 보유한 Fab Lab과 아이디어 보유자들의 단독 혹은 공동으로 사업을 구상하고 실행할 수 있는 공동의 작업공간(Coworking Space)를 설치함

[Fab Lab]
- Fab Lab (Fabrication Laboratory)은 레이저 커터, 3D 프린터 등 디지털 제작장비들을 통해 자신의 아이디어를 구현할 수 있는 공간
- Fab Lab은 공공도서관과 같이 누구나 찾아와 이용할 수 있는 공공 제작공간으로, MIT 미디어랩에서 처음 탄생하여 현재 세계 36개국 127개소가 운영 중
- Fab Lab은 사람들에게 디지털 기술을 이용해 사물을 제작하는 새로운 방법을 교육하는데 중점
- 레이저 커터, CNC 라우터, 3D 프린터 등의 디지털 제작(Digital Fabrication)장비 들은 사용자의 숙련도가 완성품의 품질에 미치는 영향이 적고 동일한 품질로 반복 생산이 가능
- Fab Lab 네트워크를 통해 하나의 랩에서 해결가능한 역량을 넘어서는 운영, 교육, 기술, 재정, 물류적 지원을 제공

출처: TIDE Institute Fab Lab Seoul 홈페이지

– 제주도내 누구나 시설을 이용할 수 있도록 함으로써 아이디어를 지닌 잠재적 기업가들이 빠르고 쉽게 아이디어를 제품(시제품)으로 구현할 수 있도록 지원함

– 제주특별자치도와 더불어 도내 주요 혁신주체들이 보유한 자원을 활용하여 Fab Lab 내 아이디어 창업 등을 지원할 수 있도록 유도함

* 한양대학교「아이디어 팩토리」: 좋은 아이디어를 보유한 학생이 사업화를 추진하고자 할 경우 대학이 보유하고 있는 특허기술을 일정기간 무상으로 이전해 사업화를 지원할 계획임

– 설비이용 외에 각종 커뮤니티 활동의 지원 등을 통해 Fab Lab 등이 기업을 꿈꾸는 제주도내 모든 젊은이들의 놀이터가 될 수 있도록 유도하며, 궁극적으로는 지역사회는 물론 세계의 예비기업인들에게 개방된 발아공간이자 창업보육공간이 될 수 있도록 추진함

■ 제주테크노파크와 제주창조산업혁신센터에 가상사무실(virtual office) 기능을 부여하여, 예비 창업가들이 비용부담 없이 사업소 등록이 가능하도록 지원함

– 사업아이디어 등 최소한의 자격요건을 갖춘 경우 벤처마루 등 상대적으로 인지도가 높은 주소를 예비창업가들이 그 주소지로 이용할 수 있도록 지원함

– 가상사무실의 기능은 주소지 제공과 각종 세미나 초대, 입주기업 내부 인터넷망 접근, 회의실 이용 등으로 이용자에서 실비를 징수함

* 가상사무실은 영국의 과학단지들이 일반적으로 보유하고 있는 기능의 하나로, 단순한 주소지 제공 외에도 과학단지에 따라서는 과학단지의가 제공하는 일부 서비스의 이용도 가능한 준입주기업 수준의 자격을 부여함

[영국 Liverpool 과학단지의 가상 사무실(Virtual Office)]
- 리버풀 과학단지에 주소지를 보유
- 리버풀 과학단지의 가상 사무실은 물리적 공간이 필요로 하지 않으나 과학단지와 연계가 필요하고 지역내에 주소가 필요한 기업을 위한 대안
- 월 £75의 비용으로 리버풀 과학단지의 회원(associate membership) 자격을 부여하고 이에 해당하는 서비스를 제공
  – 리버풀 과학단지의 주소 이용
  – 우편물 수령
  – 리버풀과학단지 웹사이트에 기업 프로필 게재
  – 리버풀과학단지의 Knowledge Economy Business Breakfasts 등에 초대

■ 지자체 연구소, 대학 내 유휴시설을 활용하여 기업에 입지를 제공함

– BI 졸업기업, 제주 TP나 창조경제혁신센터에서 인정한 기업 등의 입지로 제공함

– 창업·벤처기업 입지공간으로 활용하기 위해 기존교실을 리모델링하거나 증·개축이 필요한 대학에 대해 부지제공을 조건으로 건축에 소요되는 비용을 지원함

■ BI 졸업 기업이나 제주테크노파크 등에서 사업성이 검증된 기업에 대해 제주특별자치도가 보유한 건물 등을 활용하여 입지를 제공함

– 도내 지하상가 등 제주특별자치도가 보유한 공간을 활용하여 최종 소비자를 대상으로 한 사업성 검증의 기회를 제공함

– 예비 기업인의 자금부담을 경감하고, 다양한 수혜자를 지원하기 위하여 임대기간은 수개월 이내의 초단기로 운영하며, 필요할 경우 수요자의 희망에 따라 주간 단위 임대도 검토함

– 제주특별자치도가 보유한 건물이나 공간의 일부를 산업육성을 위한 전략적 자산으로 활용함

□ 개방형 플랫폼의 구축과 가상 인큐베이터 및 가상과학단지의 조성

■ 다양한 (창업)기업지원 솔루션이 집적된 개방형 플랫폼을 구축하고 이를 가상 인큐베이터(virtual incubator)로 활용함

* 비즈니스 인큐베이터(business incubator)는 신설기업의 성장을 지원하고 촉진하기 위하여 고안된 하나 이상의 종합적 서비스 패키지를 제공하는 서비스 제공자를 의미하며, 가상 BI는 이러한 서비스 이용자나 공급자의 입지와 무관하게 이러한 기능을 수행하는 BI를 의미함(Triodos Facet, 2011, Lessons Learned from Virtual Business Incubation, infoDev)

– SW 개발과 같이 물리적 공간이 필요하지 않은 산업의 창업 촉진을 도모함

– 분야별 가상인큐베이터, 융합형 가상인큐베이터 등을 필요에 따라 설치하며, 제주 TP와 창조경제혁신센터에서 각종 서비스를 지원함

* 창조경제혁신센터에서 추진하고 있는 스마트관광 서비스 플랫폼이 가상 인규베이터의 일례가 될 수 있음

■ 가상 인큐베이터 간 연계를 통해 이를 실질적인 가상과학단지로 육성함

– 산업단지와 같이 관리·지원인력을 배치하고, 실제 행정업무에서 있어서도 원스톱 서비스가 가능하도록 지원함

– 중·장기적으로는 IT 서비스와 SW분야의 virtual science park과 real science park이 하나로 융합될 수 있도록 도모함

* 창조경제혁신센터의 스마트관광 서비스 플랫폼과 같은 여러 형태의 플랫폼을 구축하고 이를 연계하는 방식으로 접근할 수 있음

〈표 Ⅴ-119〉 Missouri State University 창업보육센터의 가상입주기업에 대한 서비스

	실제 입주기업	가상 입주기업
사업화 계획 작성	○	○
사업 관련 컨설팅	○	○
홍보 및 마케팅 지원	○	
네트워킹 기회제공	○	○
소기업 경영관리 교육훈련	○	
부지 외 시설 및 연구 서비스 이용	○	○
보안 건물에 대한 접근(이용)	○	
사업체 주소 및 우편물	○	○
공동구역의 이용	○	○
개별적인 전용 공간 제공	○	
공동작업공간의 이용		○
전화 시스템	○	
고속 인터넷 접속	○	○
사무실 설비 이용	○	○
회의 시설 이용	○	○

출처: http://efactory.missouristate.edu/BusinessIncubator/ClientServicesOverview.htm

□ 지역 내 잠재적 기업가 및 창업기업에 대한 지원 강화

■ 제주특별자치도와 지역내 공공기관의 조달기능을 활용한 창업기업을 지원함

– 창업기업의 판로개척에서 가장 큰 애로사항 중 하나인 납품실적 등을 제주특별자치도 및 지역 내 공공기관이 지원함

– 필요할 경우 도내 창업기업에 대해서는 공공조달 입찰심사에서 가점을 부여하는 방안 등의 도입을 검토함

[제주도 소재 공공기관을 활용한 지역내 창업기업 및 중소기업 지원 근거]

제주특별법 제215조의4(기술개발제품의 우선구매에 관한 특례) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제13조제2항에 따른 중소기업청장 또는 관계중앙행정기관의 장의 권한 중 우선구매조치를 요구할 수 있는 권한은 도지사의 권한으로 한다

제주특별법 개정안(2015.7.24., 법률 제13426호) 제460조(국가공기업의 협조)

① 도지사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 등(제주자치도에 소재한 기관에 한정하며, 이하 "국가공기업"이라 한다)에 업무협조를 요청할 수 있다. 이 경우 국가공기업은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 국가공기업과의 업무협조를 위하여 분야별 발전협의회를 구성하여 운영할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 국가공기업의 범위와 협조에 관한 사항 및 발전협의회의 구성·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 생애 최초로 창업을 준비하는 예비 기업인이 아이디어 검증 및 사업화 가능성 검증이 이루어지고 나면 창업자금 지원에서 차별받지 않을 수 있도록 제도를 개편함

– 중소기업청의 창업기업지원자금 융자는 생산설비자금 융자 등 제조업을 중심으로 지원사항이 규정되어 있으며, 융자금의 이율 등에서 큰 매력을 느끼기 곤란함

– 제주특별자치도에서 운영하는 창업 및 경쟁력강화 지원자금 또한 지원 심사시 경영자의 경력 등을 우대하고 있어 청년의 창업이나 예비창업가에 적용하는 데는 한계가 있으며, 도내 기업지원 프로그램 중 일부는 일정기간 이상의 매출실적 등을 요구함

* 제주테크노파크에서 지원하는 IT/SW기업 마케팅 지원사업의 경우 지원대상을 공고일 기준 사업장이 제주도에 소재한 3년간 지속적인 매출실적이 있는 기업으로 제한함

* 기업투자에 대한 지원제도 또한 산업부의 기준에 따라 3년 이상의 사업경력을 요구함

■ 주요 정책분야별로 분산된 창업지원 조항을 취합하여 단일의 가칭「제주특별자치도 창업진흥 및 지원에 관한 조례」제정 검토함

– 예비창업, 창업 및 창업 후 단계 등을 총괄하여 그 진흥방안과 지원대책을 규정함

– 창업기업에 대해서는 전략산업 해당 여부에 관계없이 지원하며, 전략산업에 해당하는 경우 지원에서 우대받을 수 있도록 제도화시킴

□ 문화적 활력도입을 통한 거리의 창조성 제고

■ 거리를 다양한 기능이 혼재되고 융합된 활력있는 장소로 활성화하고, 이러한 활력을 창업기업이나 잠재적 기업가의 테스트베드로 활용할 수 있도록 지원함

– 특화거리 중심의 기존 정책과 병행하여 다양한 기능이 혼재된 도심내 주요 거리를 잠재적 기업가와 창업기업, 문화예술인 등의 활동 거점으로 육성함

[제주특별자치도 특화거리 제도 개요]

- 「제주특별자치도 상권활성화를 위한 특화거리 지정 및 지원 조례」의 특화거리 지정기준
  – 일정 지역에서 동일업종 20개 이상이나 특정목적을 가진 업종 100개 이상의 집단화된 점포가 참여하고 있을 것.
  – 사업의 원활한 추진 및 상인 간 의견 수렴을 위한 번영회, 상인회 등 자치기구를 구성하거나 조직이 결성되어 있을 것.
- 제주특별자치도 특화거리 지정현황 : 서부두 명품횟집거리, 차 없는거리(바오젠거리), 국수문화거리, 방어축제거리, 칠십리음식특화거리, 명동로/이중섭거리, 아랑조을거리, 흑돼지거리

■ 도심 가로 정비 등에 있어 도시와 지역경제 및 문화간 협업을 촉진함

– 대중의 유입과 교류, 소규모 공연 및 문화활동, 야간 경제 활성화 등을 고려한 거리 정비 및 활성화를 추진함

– 거리를 도심내의 건축공간이나 대규모 상가로부터 보호받아야 할 영세상인의 집적지가 아니라 지역주민과 관광객이 어우러진 새로운 경제활동 공간이라는 인식하에 정비계획이나 활성화 계획을 수립함

[영국 High Street 활력증진을 위한 M. Potas의 제안]

- HS의 발전을 위한 비전을 갖추고 있고, 전략적이며, 강력한 운영 및 관리 능력을 갖춘 타운팀(Town Team)의 구성
- 성공적인 비즈니스진흥지구(Business Improvement Districts; BID)에는 더 많은 책임감과 힘을 가질 수 있고, 향후 '슈퍼 BIDs'(Super-BIDs)로 거듭날 수 있도록 권한을 부여
- 토지 소유자나 지주들이 자신들이 소유한 BID에 기여함으로써 HS의 투자자가 될 수 있도록 법제화 작업을 추진
- 초기 창업을 한 신예 상점주들이 저비용으로 상점 경영을 시도해 볼 수 있도록 새로운 'National Market Day'를 창설
- 불필요한 규제를 제거함으로써 원하는 사람들이 쉽게 시장 상인이 될 수 있도록 유도
- 정부는 기업세율(business rates)이 소규모 업체와 독립(자영) 상점주들에게 매우 중요하며, 이들을 지원할 수 있는 중요한 정책 수단이라는 사실을 인지
- HS의 구역에는 HS에서 일하기 편리하게 자유로운 주차가 가능하도록 해야 하며, 이를 위한 새로운 주차 제도를 도입
- 타운팀은 HS를 접근하기 쉽고, 매력적이며, 안정한 장소로 만드는데 노력
- 정부는 관료적 습성을 버리고, 자신의 업무로서 HS 규제완화에 중점을 둘 필요
- HS의 주요 건물의 용도 변화를 용이하게 하기 위해 '이용 등급(Use Class)' 체계와 관련된 규제요소들의 완화를 고려
- 국가계획정책개요(National Planning Policy Framework)의 내용 중 타운센터 발전에 기여할 수 있는 사항들이 보다 명확하게 실행될 수 있도록 추진
- 타운 외곽지역에 모두 신규 개발에 대하여 해당 장관이 '별도의 승인'을 할 수 있도록 하고, 모든 대규모 신규 개발에 대해서는 상점 개업에 관한 적절한 수준의 한도를 설정
- 대형 점포들이 지역의 소기업과 독립 상점주들을 지원하고, 그 멘토가 되도록 유도
- 대형 점포들은 자체 연차보고서에 지역 HS의 지원사항을 보고
- 소유주가 자신이 지닌 건물의 일부를 ('고의로') 비워 둔 채로 운영하는 행위에 대한 불이익 부과
- 소유주가 신규 '공실화된 점포 관리 명령'(Empty Shop Management Orders)에 대하여 책임을 등한시 할 경우, 지방정부가 개입
- HS 발전 구상을 검증하기 위하여 많은 HS 시범사업 수행

□ 예비창업 및 1인 창조기업을 위한 공간설치와 지원

■ 상품사슬(1, 2, 3차 산업 간 연계)에 입각한 창업(소매점, BI 등), 협업, 판매 활동 지원 공간을 마련함

– 관광객이 주요 시장인 제주의 특성을 살려 단일 빌딩으로서의 BI 개념에서 탈피하여 도

심내의 점포나 유휴공간을 BI 및 Post-BI로 활용함

- 아이디어 창업가를 대상으로 공공부문이 보유한 건물(지하상가 등)이나 공공공간을 활용한 Pop-Up Shop 기회 등을 제공함

■ 도심내 특정 공간을 대상으로 제주 인재가 개발한 각종 아이디어 상품의 거리 판매를 허용함

- 서귀포시 이중섭거리의 예술시장 개념을 거리 창업의 개념을 확대하여 하고, 제주도내 도심의 거리가 제주 인재가 개발한 아이디어 상품의 테스트베드가 될 수 있도록 유도함

□ 도심 거리를 선형의 창조공간으로 활성화하기 위한 추진체계 정비

■ 거리의 개선과 정비에 대한 종합적 접근방안을 마련함

- 거리를 가로정비, 건축, 문화, 경제 등 다양한 부서가 협력하여 참여하는 공동의 장소로 자리매김하고, 거리의 경제적 활력도 제고라는 관점에서 정책을 추진함

■ 거리를 보호받아야 할 약자의 집적지로 간주하는 기존 조직을 확대 개편하여 제주발전의 능동적 주체로 이끌기 위한 조직으로 재탄생함

- 상품사슬분석, 상가입지분석, 상품입지분석, 유통망 분석, 규제 분석, 금융지원 상담 등을 통하여 거리경제 기획 및 컨설팅 담당 등
- 기타 거리경제 활성화를 위한 기업지원서비스 확충 방안을 마련함

■ 시범사업의 추진

- 제주시 도심 등의 일부 구역을 선정, 시범사업지역으로 지정하고, 상업과 문화예술, (예비) 창업공간이 어우러진 공간으로 재편함
- 시범사업지역에 대해서는 문화활동과 청년창업 및 상업의 공생을 저해하는 각종 규제의 완화, 업종에 따른 규제 등을 대폭 완화하고, 가로정비 자금 등을 우선 지원함

* 규제완화 예시 : 음식점업과 주점업에 대한 공연 등의 규제 완화, 점포의 일정 구역 내 도로 점용 및 영업행위 허가, 도로 내 일정 구역에 대한 노점 허용(야간 시간대의 노점 허용)

- 시범사업 선정의 조건으로 건물주 등과의 사회적 협약을 통한 임대료 관리, 공실관리 등의 조건을 부여하되, 장기적으로는 활성화사업지구내의 임대료 상한제 등의 도입가능성을 검토함

실천전략 1-3 : 산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련

□ 제주 지역산업 육성의 기본방향

■ 제주의 입지 특성이나 취약한 산업기반을 고려할 때 제주특별자치도의 지역산업육성은 다른 지역에 비해 차별성과 비교우위를 지닐 수 있는 분야를 중심으로 추진할 필요가 있음

– 이러한 점에서 볼 때 제주는 지역이 지닌 자연 환경적 우위와 독특한 문화적 요소를 소재로 한 부문을 중점적으로 육성할 필요가 있음

– 이와 더불어 제주의 청정자연에 기반을 둔 1차 산업 및 연간 1300만 이상의 관광객이 찾는 관광산업기반을 최대한 활용하여 이들 산업과의 융·복합 가능성이 높은 산업을 중점 육성할 필요가 있음

■ 융·복합 산업 육성을 위해서는 한국표준산업분류 상의 특정 업종에 중점을 두기 보다는 산업간 융복합이 원활하게 이루어질 수 있는 기반을 적절히 구축하는 것이 필요함

– 산업간 융·복합은 서로 다른 산업 혹은 기술을 융·복합함으로써 기존에 없던 새로운 제품과 서비스를 창출하고 이를 통해 새로운 시장을 창조하는 것이 가능함

– 즉, 각 산업에 새로운 아이디어와 문화적 요소를 결합하거나 타 산업과의 결합을 통해 새로운 산업구조로 변화하는 것으로, 따라서 특정 업종을 대상으로 하기보다는 융복합의 과정을 통해 새롭게 창출되는 기회를 강조함

■ 국가의 지역산업육성 정책 틀내에서 융복합 산업을 육성하기 위해서는 중앙정부가 제시하는 틀을 유지하되, 지역에서 제도 운영 시 산업간 융복합 가능성을 중요시할 필요가 있음

– 지역전략산업 등은 국가 지원의 중요한 기준이 되기 때문에 관계 부처의 지역전략산업 선정기준 등을 따르는 것이 단기적으로는 불가피함

– 따라서 지역전략산업의 선정에 있어서는 중앙정부 관계부처의 기준에 의하되, 제주특별자치도가 해당 산업의 육성시책을 운영함에 있어서는 해당 업종 내에서 다른 산업과의 융복합 발전 가능성이 높은 산업을 우대하는 방식을 적용할 필요가 있음

□ 물 산업의 응용기반 확대와 기술역량 제고

■ 물 산업 및 물 응용산업은 제주의 청정 이미지와도 연계된 주요 부문임

– 물 응용산업은 기능성과 안전성 등의 이유로 인해 솔루션 중심의 접근이 곤란하고, 다른 지역에 비해 기술적·기능적으로 우위 확보가 선행될 필요가 있음

– 특히 제주도의 물 응용산업은 제주 타 산업의 이미지에 중요한 영향을 미칠 수 있어 청정성과 기술적·기능적 우위성 확보에 더욱 많은 관심을 기울일 필요가 있음

■ 미래의 성장 가능성에도 불구하고 단기간 내에 세계시장의 브랜드 이미지 확보에는 한계가 있음

– 제주도는 그 자연환경의 장점에도 불구하고 산업발전을 위한 전반적인 인프라나 기술 및 인력기반이 취약하고 높은 물류비용이라는 약점을 지님

– 따라서 단기간 내에 물 응용산업의 글로벌 시장 진출과 세계적 브랜드 이미지 구축에는 어려움이 있을 것으로 예상됨

* 스토리텔링 등을 통해 제주의 물산업 관련 이미지를 강화하는 현 전략은 유지함

■ 단기적으로는 물을 활용한 2차· 3차 산업인 화장품, 식품 및 관광산업과의 연계를 도모함

– 지하수와 제주산 농산물을 활용한 프리미엄 주류 및 음료 제품개발을 통하여 향토기업 육성과 연계산업의 경쟁력을 강화함

– 제주지하수와 제주 특산 생물 · 비생물 자원을 활용한 특화된 스파 · 테라피 제품을 개발·실용화하여 ‘건강+휴양’ 이미지 구축 및 향토자원을 고부가가치화함

– 지역내 창업 및 기존 기업의 업종전환을 통한 산업육성을 위하여 물 산업에 특성화된 기업지원서비스 지원체계를 구축하고 핵심인력의 양성을 추진함

■ 장기적으로는 기술경쟁력에 바탕을 둔 세계화를 추진함

– 물 응용산업 제품의 고부가가치화와 기술선도를 위한 연구개발 지원 등을 통해 선도기술을 확보하고 세계적 경쟁력을 지닌 선도기업을 육성함

– 국내·외 관광객을 창구로 하여 제주 물 응용제품의 인지도를 제고하고, 장기적으로는 청정제주의 이미지를 활용한 글로벌 마케팅 강화 등을 통해 제주 물 응용산업의 프리미엄 이미지를 구축함

□ 융복합 산업으로서 항노화산업의 육성기반 구축

■ 항노화산업은 생물산업, 친환경농업, 관광산업 및 건강뷰티 산업 등과 밀접하게 연계된 대표적 산업간 융·복합 분야로 육성함

– 항노화산업은 생물산업, 친환경농업, 관광산업 및 건강뷰티 산업 등과 밀접하게 연계된 대표적 산업간 융·복합 분야로 관련 산업의 성장을 견인하는 효과가 있으며, 제주의 핵심가치인 청정 이미지에도 부합하는 대표적 산업임

– 제주지역은 청정자원 및 관광을 활용하여 2차산업과 3차산업으로 발전시킬 수 있는 인프라와 강점을 보유하고 있어 산업육성에도 비교적 유리함

■ 향장품, 의료, 헬스케어, 관광 등 기존 산업을 항노화 클러스터 구축이라는 관점에서 연계함

– 단기적으로는 관광산업과 연계한 항노화산업의 육성을 추진함

– 세부적인 의료기술 투입이 불필요한 분야를 대상으로 국내외 관광객을 활용하여 제주 항노화산업의 인지도를 제고하고 새로운 시장개척을 지원함

■ 장기적으로는 제주형 항노화 산업 육성을 위한 연구개발을 강화하고 항노화산업 지원기반 구축을 위한 클러스터를 구축함

– 항노화분야의 새로운 서비스 및 제품을 시험할 수 있는 임상시험 등의 추진기반을 마련

– 내·외국인의 관광과 연계하여 항노화병원, 건강증진센터, 항노화산업·연구센터 등 포함한 클러스터 조성을 추진하고, 관광산업과 연계하여 환자 및 환자의 가족을 위한 호스피텔(Hospital + Hotel) 운영 및 항노화 관광모델을 개발함

– 항노화산업 기술경영 전문가 양성을 위한 교육 및 체계적인 중개, 임상연구 인력 양성을 위한 교육을 강화함

■ 항노화 산업 활성화의 기초로서 관련 통계개발 및 정보제공 체계 구축함

– 항노화산업에 대한 산업분류체계(특수분류) 정립을 통해 육성 및 지원대상 산업의 범위를 명확히 설정함

– 항노화산업 통계 개발, 정보 시스템 구축, 항노화산업 실태조사 및 동향분석 등을 통해 예비 기업가의 창업이나 기존 관련 기업의 업종전환 등을 지원함

□ 녹색 도시기반으로서 신재생에너지 및 전기자동차 산업 육성

■ 신재생에너지와 전기자동차 산업은 관련 현안을 해결하기 위한 문제 해결형 산업으로 육성함

– 풍력을 포함한 신재생에너지산업과 전기자동차산업은 관련 제품의 생산이라는 산업적 성격보다는 청정 제주의 정주여건을 지원하는 기반시설이자 현안문제를 해결하기 위한 전략적 성격이 강한 산업임

– 따라서 단기적인 산업화 성과의 도출보다는 제주를 자연환경뿐만 아니라 건조환경 측면에서도 국내의 선도지역으로 자리잡게 하는 핵심요소의 하나라는 관점에서 해당 산업에 대해 접근할 필요함

■ 산업적 측면에서는 관련 지식서비스산업 및 지원산업 육성에 중점을 둠

– 전기자동차 충전 시스템 개발, 풍력발전 MRO 산업, 풍열단지 설계, 운전 및 유지기술 등의 분야를 중심으로 해당 산업의 육성을 우선적으로 추진함

– 국가 단위 신기술의 테스트베드 사업을 추진하되, 정부 R&D 그 자체보다는 이를 활용하여 비즈니스모델을 마련하고자 하는 기업을 유치하여 실증기회를 부여함으로서 제주에 뿌리를 두고 세계에 관련 기술을 수출하는 기업으로 육성함

■ 신·재생 에너지 산업의 기술거점이자 교육장으로서 제주의 위상을 확립함

– 제주 전역을 신·재생에너지 생산과 전기자동차 운영의 기술거점화(know–how)하고 전시·교육장화(show–how)하여 국내 다른 경쟁지역에 대한 상대적 인지도를 제고함으로서 후속 국가 연구개발사업의 지속적 유치가 가능하도록 도모함

– 전기자동차와 신·재생에너지 산업이 제주의 새로운 관광자원이자 관련 분야 국제회의 자원이 될 수 있도록 유도함

□ 청정 제주의 이미지 강화를 위한 제조업의 입지관리 방안 마련

■ 제주도의 산업입지는 대부분 개별입지로 존재함

– 제주도의 등록공장 부지면적은 약 2.9㎢이며, 계획입지의 개발이 적기 때문에 대부분인 92.0%가 개별입지 형태로 존재함

〈표 Ⅴ-120〉 제주특별자치도의 공장부지 면적 추이

	공장부지 면적(㎡)					전년대비 증가면적(㎡)		
	개별입지	(구성비)	계획입지	(구성비)	합계	개별입지	계획입지	합계
2006년	2,123,945	90.3%	228,079	9.7%	2,352,024	-	-	-
2007년	2,195,567	90.6%	228,091	9.4%	2,423,658	71,622	12	71,635
2008년	2,291,921	91.1%	223,936	8.9%	2,515,858	96,354	-4,155	92,199
2009년	2,313,467	91.5%	215,715	8.5%	2,529,182	21,546	-8,222	13,324
2010년	2,398,915	90.9%	241,118	9.1%	2,640,034	85,448	25,403	110,852
2011년	2,500,067	90.9%	249,622	9.1%	2,749,689	101,152	8,503	109,655
2012년	2,539,128	91.7%	229,223	8.3%	2,768,351	39,061	-20,398	18,662
2013년	2,689,708	92.0%	234,757	8.0%	2,924,465	150,580	5,534	156,114

출처: 산업통상자원부·한국산업단지공단, FEMIS

■ 국토교통부의 「산업입지수급계획수립지침」에서 정한 기준에 따라 2006년~2013년의 추세를 바탕으로 시계열 분석을 통해 향후 공장용지 추이를 전망해보면 연평균 약 8만8㎡의 공장용지가 증가할 것으로 추정됨

〈표 Ⅴ-121〉 제주특별자치도의 공장용지 수요 전망
(지수평활법 중 Holt법 적용)

구분	개별입지	구성비	계획입지	구성비	합계
2015년	2,810,398	91.8%	250,474	8.2%	3,060,872
2016년	2,891,805	91.9%	255,856	8.1%	3,147,662
2017년	2,973,212	91.9%	261,239	8.1%	3,234,451
2018년	3,054,619	92.0%	266,622	8.0%	3,321,241
2019년	3,136,026	92.0%	272,004	8.0%	3,408,030
2020년	3,217,433	92.1%	277,387	7.9%	3,494,820

■ 업종별로는 전체 증가면적에서 음식료품 제조업이 차지하는 비중이 50%를 초과

- 제주도의 음식료품제조업은 대부분 규모가 영세하고, 농축수산업과 직접 연계되어 운영되기 때문에 정책적으로 계획입지로의 입주를 유도하는데 한계가 있음

〈표 V-122〉 제주특별자치도의 제조업 업종별 개별입지 공장용지 수요 전망
(지수평활법 중 Holt법 적용)

업종구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증가면적
음식료품	1,154,432	1,198,868	1,243,305	1,287,742	1,332,178	1,376,615	222,183
섬유제품	5,285	5,043	4,801	4,559	4,317	4,076	-1,209
의복모피	10,376	11,205	12,034	12,863	13,692	14,521	4,144
가죽신발	2,535	2,535	2,535	2,535	2,535	2,535	0
목재나무제품	80,379	83,492	86,605	89,718	92,831	95,944	15,565
종이제품	26,644	25,662	24,679	23,697	22,715	21,732	-4,911
인쇄기록매체	5,464	7,236	9,009	10,782	12,554	14,327	8,863
화학제품	179,720	185,076	190,432	195,788	201,144	206,500	26,780
고무플라스틱	131,408	137,068	142,728	148,387	154,047	159,707	28,300
비금속광물	895,456	899,203	902,950	906,698	910,445	914,192	18,737
제1차금속	11,492	12,523	13,554	14,585	15,617	16,648	5,156
조립금속제품	100,287	104,810	109,332	113,855	118,378	122,900	22,614
기계장비	59,607	64,930	70,253	75,577	80,900	86,224	26,617
컴퓨터통신장비	44,962	48,989	53,016	57,044	61,071	65,098	20,137
전기기계	23,440	24,370	25,300	26,231	27,161	28,091	4,651
의료정밀기기	1,924	1,924	1,924	1,924	1,924	1,924	0
자동차트레일러	33	33	33	33	33	33	0
기타운송장비	28,743	30,553	32,364	34,175	35,986	37,797	9,054
가구 및 기타	48,215	48,286	48,356	48,427	48,498	48,569	354
합계	2,810,398	2,891,805	2,973,212	3,054,619	3,136,026	3,217,433	407,035

■ 물론 제주도의 경우 지역 제조업의 총규모가 크지 않아 작은 환경변화에도 상대적으로 민감하게 반응하기 때문에 2006년~2013년까지의 공장용지 추세가 향후에 계속된다고 단언하기 어렵다는 점에 한계가 있음

– 실제로 2014년말 및 2015년 9월 말 현재 제주도의 공장용지 현황을 보면 2013년 3.0㎢에 근접하던 상황과 달리 2.8㎢ 수준을 유지함

■ 따라서 제주특별자치도에서는 장기적으로는 개별입지의 계획입지화 방안을 강구하되 중·단기적으로는 경제의 활성화에 따른 제조업 공장설립 증가에 대비하여, 그 입지를 계획적으로 관리하기 위한 방안을 마련할 필요가 있음

– 특히 계획입지 개발이 이루어질 경우에도, 1차 산업과 밀접히 연관되어 계획입지로의 집단화가 어렵고 향후 개별입지가 증가할 것으로 예상되는 음식료품산업은 개별 공장단위의 경관 및 환경관리를 강화하여 청정 제주의 이미지가 유지·개선될 수 있도록 유도함

– 필요할 경우 제주특별자치도에서 중소기업육성기금 등을 활용하여 경관 및 환경정비를 추진하는 제조업체에게 그 비용을 저리로 융자하는 방안 등에 대해 검토함

□ 해양산업의 신성장 동력화 기반 구축

■ 크루즈관광, 해양레저·스포츠관광의 수요증가와 연계하여 관련 2차산업 및 3차산업의 육성을 추진함(☞해양관광 관련 사항은 보고서의 관광부문 참조)

– 크루즈관광, 해양레저·스포츠관광의 수요증가와 연계하여 관련 2차산업 및 3차산업의 육성을 추진함

– 크루즈를 대상으로 하는 선식공급, 폐기물 처리, 공산품 납입, 선박수리 등의 산업육성을 위하여 크루즈 선용품 지원센터의 건립을 검토하고, 크루즈산업 배후지원과 유통시스템 구축을 위한 물류센터 설치 등을 추진함

– 해양레저·스포츠용품의 생산과 수선 및 튜닝 등을 담당하는 전문화된 장비산업의 육성을 추진하되, 완제품 생산기지 구축에 선행하여 용품의 안정성 향상, 디자인 변경, 리모델링 등을 전문으로 담당하는 튜닝전문장비산업과 유지·보수 전문 장비산업을 육성함

■ 해양바이오산업 육성기반을 구축하기 위하여 제주 해양바이오 자원의 기능성에 대한 홍보 강화 등을 통하여 가치체인에서 제주의 위상을 제고하고, 관련 기업의 제주 이전에 대해 중점유치산업에 준하여 지원함

■ 도내에 분산된 관련 연구기관 및 산업지원 기능을 통합하여 규모와 기능측면에서 전국적인 상징성을 지닐 수 있는 해양바이오산업 연구와 진흥의 거점으로 육성하고 기능을 확충함

– 도내에 분산된 관련 연구기관 및 산업지원 기능을 통합하여 규모와 기능측면에서 전국적인 상징성을 지닐 수 있는 해양바이오산업 연구와 진흥의 거점으로 육성함

– 제주 해양생물자원의 산업화를 위한 전단계로 연구개발 및 관련 시설·장비 기반을 구축하고, 기능성 자원개발 등을 위한 공공주도의 연구개발사업을 추진함

– 공공이 개발한 해양바이오 기술을 도내 기업이나 예비 기업인에게 이전하여 해양바이오산업 육성의 저변을 확대시킴

■ 해양과학기술 산업의 육성 기반을 구축함

– 제주 바다의 청정함을 유지·개선하고, 미래 먹거리로서 관련 산업의 육성기반을 구축하기 위하여 국가 및 대학 등과 협력하여 연구개발 및 기술개발을 강화하며, 그 성과를 도내 (예비)기업인에게 이전하여 해양바이오산업 육성의 저변을 확대함

– 우리나라 해역에서 제주해역이 차지하는 비중 등을 근거로, 국가의 해양환경 분야 및 해양에너지 분야의 신기술 개발사업의 테스트베드사업을 유치하고, 기업의 비즈니스모델 개발을 지원함

실천전략 1-4 : 제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축

□ 제주의 역량과 잠재력에 부합하는 산업육성체계 구축

■ 기존 산업지원 프로그램을 지역경제의 특성에 부합하도록 정비하고 재조합함

– 기술기반형 산업이나 R&D 집약적 산업에 대한 지원과 더불어 중·저위 기술 기업의 아이디어 검증 및 비즈니스 서비스 지원, 현장애로기술 해결 지원, 마케팅지원 등을 강화함

– 융·복합의 경계부에 있는 산업에 대해 융·복합 양측 중 지원에 유리한 산업부문의 지원기준을 적용하여 산업간 융합의 매체로서의 역할을 강화함

– 제주의 청정자연을 기업의 가치로 전환할 수 있도록 하기 위하여 원료·성분분석, 품질안전 및 인증, 기능성 평가 관련 컨설팅 등에 지원 프로그램을 마련함

■ 관광산업, 문화산업 등 다 부문에 걸친 기능의 육성을 위한 지방정부 조직간 협업체계를 구축함

– 투자유치, 산업육성, 일자리 창출 등 상호분리되어 운영되는 각 조직 간의 연계성을 강화하고 협업을 촉진하기 위한 종합대책반 또는 실무작업반 등의 조직설치 방안을 검토함

□ 지역혁신의 핵심기반으로서 대학 등 혁신주체의 역량 강화

■ 기업과 기업인의 관점에서 지역내 각 혁신주체의 역량을 점검하고 개편방안을 마련함

– 지역 내 산업진흥기관과 혁신주체의 기능을 지역 기업 수요에 부합하도록 정비하고, 제주의 산업기반이나 입지특성에 부합하도록 각 혁신주체의 핵심 역량을 조정함

■ 도내 대학 및 대학 보유 연구기관의 산학협력 참여 확대함

– 기업의 발아기(germinator)로서 대학의 역할 강화 및 창업보육 기업에 대한 졸업 후의 사후 지원을 강화함

– 아이디어의 사업화 및 비즈니스 지원과 관련한 산학협력 기능을 강화함

– 대학보유 고가장비 및 대학보유 유휴공간을 활용한 기업지원을 강화함

■ 대규모 투자자 및 대·중견 기업의 역할을 강화함

– 기업의 사회적 책임 범주에 지역산업에 대한 공헌을 포함하여, 대기업과 중견기업이 산업생태계 구축의 거점역할을 할 수 있도록 유도함

– 지역사회에 대한 이슈를 파악하고 지역사회의 현안을 생산적인 방식으로 해결하는 일, 즉, 지역의 고용과 소득 창출에 기여할 수 있는 인프라 구축 등에 대기업 및 중견기업의 참여를 유도함

– 지역사회책임이 우수한 기업에 대해 우선적으로 정부 R&D지원을 제공하는 방안이나 인증을 부여하여 대기업에 대한 인식을 제고하는 방안 등을 검토함

□ 지역산업육성사업에 대한 평가체계 개편

■ 제주의 특성과 제주의 산업생태계에 부합하는 평가 방법론을 정립시킴

– 전국적 기준에 따라 제시되는 각종 경쟁력 지수나 산업발전 또는 잠재력 지수의 경우 R&D 집약도 등을 강조하나 노하우와 솔루션 중심의 제주에서는 이러한 평가가 제주의 지역산업정책 방향을 왜곡할 가능성이 있음

– 국고지원사업에 대한 중앙정부의 일률적 평가체계를 제주의 현실을 반영한 체계로 단기간내에 개편하는 것에는 한계가 있으므로, 제주특별자치도가 주관하고 평가하는 사업에 대해서만이라도 5년 전의 제주와 올해의 제주를 비교 평가하기 위한 제주만의 평가지표와 평가체계를 마련 필요가 있음

■ 정책평가와 사업평가를 구분함

– 산업생태계 구축은 장기간이 필요한 정책방향이므로, 장기간(가령 5년 단위)의 평가를 통해 그 성과를 모니터링하고 이에 따른 정책 방향을 조정함

■ 사업공정이나 예산투입 비율 중심의 사업평가체계를 성과와 효과 중심으로 개편함

– 사업평가는 단기적 성과와 전체 정책목표에서 부합성을, 정책평가는 장기적 효과 중심의 평가체계를 구축함

– 평가의 과도한 계량화를 지양하고, 산업생태계 구축에 부합하는 질적 평가를 병행하여 평가로 인한 정책취지 왜곡을 방지함(졸업가능성이 높은 기업 중심의 BI 운영 등)

(4) 기대효과

■ 지역적 한계를 넘어서 글로벌 네트워크와 협력관계를 통해 제주의 규모의 불이익을 극복하고 제주도내 자원의 위상이 강화됨

– 도내외 인적 · 정보 · 생산 네트워크를 통한 제주 기업의 전국 및 세계진출을 위한 교두보 역할을 기대함

– 제주의 제품이나 원료를 제주의 청정 가치 및 이미지를 활용하고 제주 생물자원의 기능적 우수성을 기반으로 하여 핵심부분으로 인식이 전환됨

■ 지역여건에 부합하는 창업기반 마련으로 제주에 기반으로 하는 기업의 출현을 도모하고 성장동력을 확충함

– 제주도내 누구나 아이디어를 지닌 잠재적 기업가들을 지원하여 산업의 창업 촉진을 도모함

– 관광객과 도민의 참여를 촉진하여 도민이 체감할 수 있는 새로운 산업기반 육성을 기대함

■ 산업생태계에 기반을 둔 산업지원 및 추진체계 마련을 통해 종합적인 발전역량이 강화됨

– 대학, 연구원 및 기업 등 지역혁신의 핵심기반으로 혁신주체의 역량이 강화됨

추진전략 2　1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장산업화

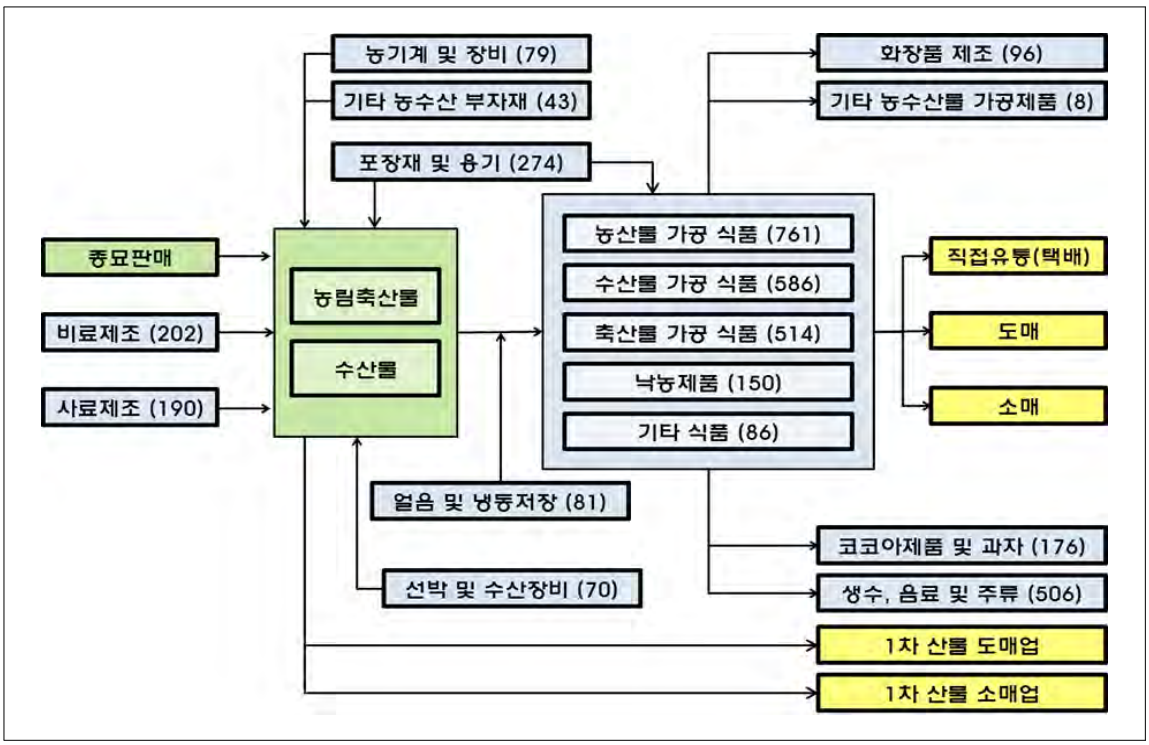
(1) 현황 및 문제점

□ 1차산업은 산업구조 상의 비중은 감소하나 제주 지역경제의 핵심 및 기반 역할 담당

■ 제주도의 1차 산업은 농수산물 도·소매업이나 관광산업 및 제조업과 밀접한 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라 그 자체가 제주도의 대표적 관광자원 중 하나라는 점에서 보다 많은 관심이 필요함

– 1차 산업과 제조업의 연관성을 살펴보기 위해 제주도 제조업의 생산품별로 구분해본 결과 전체 등록공장 고용의 58.1%가 1차 산업과 관련됨

〈그림 Ⅴ-173〉 제주도 1차 산업과 관련 산업의 구조 분석



■ 도·소매업 중 1차 산업과 직접 연계된 과일 및 채소 도·소매업, 수산물 도·소매업, 육류 도·소매업의 2013년도 제주 고용은 총 7,643인, 매출액은 1조 2천억원에 육박함

– 이들 6개 부문의 고용은 지난 5년(2008~13년)간 1,833인이 증가하여 연평균 5.6%의 증가율을 기록하였으며, 전국의 동종산업에 비해 현저히 높은 고용증가를 기록함

〈표 V-123〉 제주도 농수축산 도소매업이 종사자 수와 매출액

산업별	2013년 종사자수(명)	종사자 수 증가 (2008-13)			주민 1만인당 종사자 (전국=100)	제주도 매출액 (백만원)
		증가 인원	증가율	전국 평균 대비 증가율		
합 계	7,643	1,833	5.6%	-	-	1,192,673
과실·채소 도매업	2,382	642	6.5%	4.9%p	406.9%	354,258
과실·채소 소매업	1,691	422	5.9%	33.0%p	386.5%	87,026
수산물 소매업	1,406	220	3.5%	12.2%p	353.2%	140,532
수산물 도매업	910	328	9.4%	24.7%p	220.1%	318,213
육류 소매업	643	83	2.8%	5.0 %p	123.7%	71,060
육류 도매업	611	138	5.3%	-8.2%p	142.6%	221,584

출처: 통계청 KOSIS. 도소매업 통계. 2008-2013

□ 이상기후 및 소비 트렌드 등 환경 변화로 주력 · 특화작물에 대한 경쟁력 저하 우려

■ 지구 온난화로 인해 제주 특화작물이던 감귤류가 육지부에서도 재배가 가능해짐에 따라 제주 1차 산업 기반 경쟁력이 위협 받고 있음

– 지구온난화로 인한 기후변화와 수입 과일의 대응책으로 육지부 각 지역 농가가 대체작물로 감귤류 재배를 시도하고 있으며, 농촌진흥청에 따르면 제주도에서만 생산됐던 감귤과 한라봉은 육지로 상륙해 전남 고흥, 전북 김제, 경기 이천까지 올라옴

〈 지구 온난화로 인한 작물재배지역 변화 사례 〉

- 경주에서 생산되는 한라봉이 본격 출하되었으며 이 상품은 '신라봉'이라는 브랜드로 판매되고 있음. 현재 경주에서 신규 농가를 포함해 5농가 2ha에서 재배 중이며 올해 신규면적이 3ha 이상 확대될 전망임
  – 경주 한라봉은 유류난방이 아닌 지하수를 이용한 수막재배로 타 지역에 비해 적은 경영비로 경쟁력이 높아 제주산에 비해 경제적 가치가 뛰어나다는 평을 듣고 있음

- 충북 충주에서 재배한 '탄금향'이 본격적인 출하를 시작하였으며 '탄금향'은 지속적인 지구온난화에 대비해 대체작물 개발을 추진 중인 충주시의 대표 작목임
  – 본고장인 제주보다 7일에서 10일 먼저 수확을 시작하며 제주에서만 경험할 수 있었던 '감귤따기 체험행사'도 진행하고 있음

■ 친환경농산물에 대한 소비트랜드는 증가하고 있으나, 제주지역 친환경농산물 인증면적이 확대는 커녕 뒷걸음질치면서 전국 친환경농산물 인증면적에서 차지하는 비중이 9개 도 중 최하위로 나타남

– 세계 각국과 잇단 자유무역협정(FTA) 체결로 저가 수입산 농산물이 쓰나미처럼 밀려들

어 우리 농업은 벼랑끝으로 내몰리고 있지만 청정환경과 우리나라 유일의 세계자연유산 등재지역이라는 이점을 살린 친환경농업 육성에 한계를 드러내고 있음

– 2014년 말 현재 도내 친환경농산물 인증면적은 2602㏊로, 전국 인증면적(10만46㏊)의 2.6%에 그쳐 전국 9개 도 가운데 가장 적게 나타남

– 제주도는 친환경농산물 인증면적을 2014년 도내 총 경지면적의 15%, 2017년에는 20%까지 끌어올리겠다고 밝힌 바 있지만 2015년 말 기준 도내 총 경지면적(6만2855㏊)에서 차지하는 비중은 4.1%에 불과해 목표치를 한창 밑돌고 있음

〈 국내 친환경 인증 사례 〉

- 전남의 경우 총 경지면적 31만6259㏊ 중 4만2347㏊가 친환경농산물 인증을 받으면서 전국 친환경농산물 인증면적의 42.33%를 차지함
- 이어 경북 12.71%(1만2717㏊), 충남 9.65%(9659㏊), 경남 8.84%(8847㏊), 전북 7.18%(7180㏊), 경기 6.95%(6958㏊), 강원 5.93%(5930㏊) , 충북 3.81%(3808㏊) 순으로 집계됨

출처: 한국농촌경제원. 「국내외 친환경농산물 생산실태와 시장전망」. 농정포커스

□ FTA 등 시장개방 확대 및 사회 · 경영 여건변화에 따른 능동적 대응 미흡

■ 내수시장의 지향적인 생산과 유통질서에 머물러 있어, 시장개방 등 외적인 요인에 따라 위축되는 악순환고리를 끊고 성장산업화를 위한 선순환 발판 마련이 필요함

– 평면적인 피해보전 위주의 대응 정책에서 성장잠재력을 향상 시킬 수 있는 투자확대 전략과 정책수단 마련이 필요함

– 보조금 지급 위주 농업정책 탈피, 자조금 등 자구노력 부분 반드시 포함되어야 함

■ 개별 농어업인의 역량은 높으나, 마을단위의 선도적 농어가가 부족하고 법인 등 공동체 경쟁력이 저조하여 동시다발적인 FTA 추진에 따른 대응이 어려움

– 전업농가 비율은 35.8%로 전국에서 가장 낮으며, 겸업농가 비율은 64.2%로 가장 높아 단일품목 전업농가가 부족함

– 전국적 지명도가 있는 영어농 법인 부족 및 안정적 부농육성정책, 후계 농어업인 육성 등 향후 미래 대비 정책 및 사업 추진 미흡함

□ 농어업인의 고령화 및 지구온난화에 따른 대체작물의 방안 마련 시급

■ 제주도의 고령 농가인구 비율은 2013년 23.0%로 전국 37.3%에 비해 낮은 편이이나 지속적으로 증가하고 있음

〈표 V-124〉 농가인구의 고령인구(65세 이상) 현황

구분		2009	2010	2011	2012	2013
전국	인구	3,117,322	3,062,956	2,962,113	2,911,540	2,847,435
	고령인구(인)	1,067,262	972,679	999,517	1,037,546	1,061,760
	비율(%)	34.2	31.8	33.7	35.6	37.3
제주	인구	104,802	114,539	114,062	113,298	111,745
	고령인구(인)	24,162	23,501	23,825	25,091	25,688
	비율(%)	23.1	20.5	20.9	22.1	23.0

출처 : 통계청. 2014. 제주 통계연보. 농림어업조사

■ 과실류는 지속적으로 증가추세이며, 특히 감귤 생산량은 2013년 현재 98.6%로 압도적인 비중을 차지하고 있음

〈표 V-125〉 과실류 생산량

단위: M/T

구분	2009	2010	2011	2012	2013
계	747,434	576,708	595,613	677,254	682,013
감귤	741,014	568,478	588,054	668,610	672,267
파인애플	0	5	5	5	0
단감	647	923	507	478	483
키위	5,074	6,251	6,362	7,240	8,359
기타	699	1,051	685	921	904

출처: 제주 통계연보, 2014

□ 가공 처리의 비중은 점차 높아지고 있으나 산업인프라는 생산량에 비해 부족한 실정

■ 감귤의 생과반출 비율은 2009년 70.1%에서 2013년 64.5%로 감소 추세이며 가공처리와 기타소비의 비중이 높아지고 있음.

〈표 V-126〉 감귤 생산 및 처리

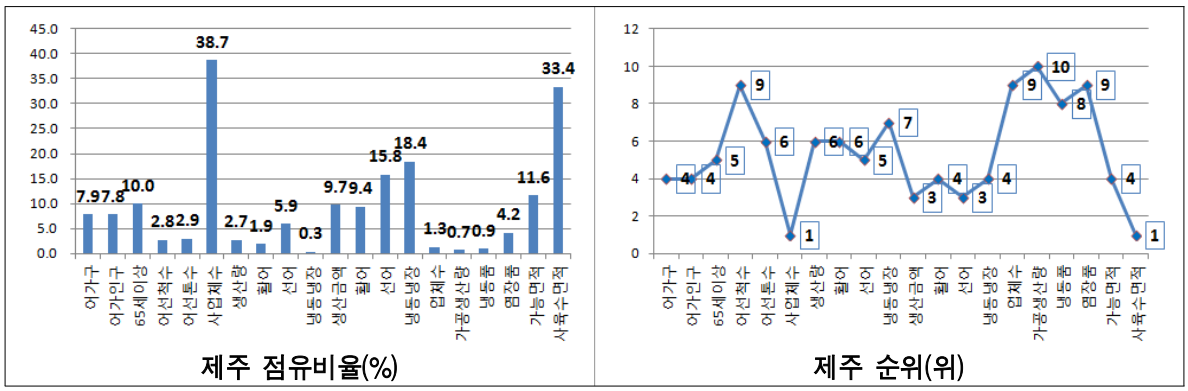
단위: M/T, %

구분	2009		2010		2011		2012		2013	
	생산량	비율	생산량	비율	생산량	비율	생산량	비율	생산량	비율
계	741,014	100.0	568,478	100.0	588,054	100.0	668,610	99.9	672,267	100.0
생과반출	519,423	70.1	385,456	67.8	371,826	63.2	432,055	64.6	433,650	64.5
가공처리	123,551	16.7	81,117	14.3	102,899	17.5	55,814	8.3	92,834	13.8
기타소비	98,040	13.2	101,905	17.9	113,329	19.3	180,741	27.0	145,783	21.7

출처: 제주 통계연보, 2014

■ 수산업부문은 어업사업체, 양식장, 선어 및 생산 분야는 전국에서 최고 수준으로 나타났으나, 수산물을 활용한 가공 및 냉장염장 등의 산업은 생산량에 비해 부족함

〈그림 V-174〉 전국 대비 수산부문 분포도



(2) 기존정책 평가

□ 제주지역 1차산업 경쟁력 강화를 위한 농·임·축·수·식품산업 발전계획(2012~2016)

■ 6개 분야의 131개 사업 가운데 정상적으로 마무리되었더가, 추진되고 잇는 사업은 103개로 78.6%에 그쳤음

– 분야별로는 농업농촌 · 농촌인력 · 농외소득 분야만 계획(1618억원)보다 많은 1951억원이 투자됐으며, 나머지 분야의 투자계획대비 실적은 감귤산업이 3,865억원 중 2,948억원(76.3%) ,일반농업이 2,730억원 중 1,479억원(54.2%), 친환경농업이 1,021억원 중 529

억원(51.8%), 식품산업이 796억원 중 344억원(43.2%), 축산산업 2692억원 중 727억원(27.0%)으로 모두 목표치를 밑돌았음

□ 제주 농업농촌 및 식품산업발전계획(2014~2018)

■ 농어촌의 특성을 반영한 맞춤형 고육 프로그램 및 정주체계간 연계를 통한 지원 정책의 사각지대를 해소하고자 함

■ 농어업의 정보화를 통해 생산과 유통시스템을 구축하여 고부가가치 창출을 하고 지역개발사업의 인프라를 강화함

□ 제주 3차 친환경농업 육성 5개년 계획(2013~2017)

■ 제주도는 2013년 1월 5년간 65개 사업에 총 2683억5800만원을 투자하는 내용의 '제3차 친환경농업육성 5개년 계획(2013~2017년)'을 확정, 시행함

– 자연을 '청정하게' 하고, 소비자를 '건강하게', 생산자를 '잘살게' 하는 핵심가치의 실현을 위해 친환경농업의 지속적인 확대의 실천계획을 추진함

– 친환경농업 실천 면적을 전체 농지의 5.7%(2011년)에서 20%까지 확대와 합성농약 사용량은 ha당 72kg(2012년)에서 61kg으로, 제초제 사용량은 ha당 21kg(2012년)에서 18kg으로, 화학비료 사용량은 ha당 624kg(2012년)에서 530kg으로 각각 줄이기로 함

■ 정책 평가

– 2015년 9월말 기준 친환경농업 실천면적은 2451ha로, 올해 목표 5900ha의 절반 수준에 그쳤고, 2012년(2729ha)과 비교하면 278ha(10.2%) 되레 줄었음

– 친환경농업 실천농가수도 2011년 1352호를 정점으로 매년 감소, 올해에는 1107호까지 감소됨

– 친환경농산물 생산량도 목표(6만2000t)의 절반인 3만1000t에 불과함

– 합성농약과 제초제 사용량은 ha당 86kg과 35kg으로 2012년 사용량(합성농약 72kg · 제초제 21kg)과 비교해 모두 14kg 증가됨

– 이 때문에 제주도가 자유무역협정(FTA) 등 농산물 시장개방 대응차원에서 제주농업 경쟁력 강화에 초점을 맞춘 3차 계획의 효과가 미흡하는 평가가 나오고 있음

– 친환경농업 활성화를 위해 안정적인 유통망 구축과 실질적인 농가 소득보장 등의 대책이 필요함

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-175〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 2-1 : 여건변화에 대한 능동적 대응으로 미래경쟁력 강화

□ **기후변화에 대응한 특화 · 주력 · 대체 작물의 중장기적 관점을 통한 경쟁력 강화**

■ 감귤 및 월동채소 등 현재 경쟁우위에 있는 특화 · 주력작목은 기존의 양적 생산에서 품질 고급화 등 체질개선을 통한 자생력을 확보함

– 양 위주의 생산에서 고품질 및 안정생산으로, 개별출하체계에서 생산자단체 중심으로 전환하여 지속적으로 시장 수요에 맞는 적정 생산량과 실행방안을 마련함

– 농가의 자구노력을 통하여 고품질 생산 등 우수농가에 대하여 인증제 실시하여 자긍심을 고취할 뿐만 아니라 소비자의 신뢰 확보가 강화됨

■ 유망 대체작물 시범단지(가칭)를 조성하여 기후변화 대응작물에 대한 적응 및 파급효과를 높일 수 있도록 하고 지속적인 연구 및 작물 개발을 통하여 선제적 대응체계를 마련함

– 지역 또는 권역별로 상이한 품목을 대체작물로 선정하여 지역내 작부체계 개선 및 경쟁력을 강화함

– 농진청 온난화대응농업연구소와 농업기술원 등과 연계한 농업전문기술지원단을 조직하여 기술지원과 현장 컨설팅 진행, 출하 마케팅 관리를 병행하여 연구~생산~수확~홍보~유통~판매가 효율적으로 이루어질 수 있도록 지원함

■ 기후변화에 대응한 새로운 아열대 소득 작목 도입과 연구는 더 이상 미뤄서는 안 될 중요한 과제이므로 대체작물을 전략적으로 육성함

– 열대 · 아열대 작물재배는 현재 소규모 개인 농가단위, 시범사업이나 실증사업으로 추진되는 단계에 있기 때문에 섣불리 대규모로 시도한다면 실패하는 경우도 적지 않음

– 실패를 줄이고 성공하기 위해서 선제적 대응을 위한 제주도의 적극 지원과 농촌연구기관에서는 열대 · 아열대 작물에 대한 재배기술을 시급히 정립하고 농가에서도 소비자의 기호변화, 수요처, 가공품개발 가능성 등 다각적인 측면에서 철저한 조사와 준비가 필요함

□ FTA 등 시장개방에 따른 가격 경쟁력 향상을 위한 적극적 대응정책 수립

■ 현재 운영 중인 FTA 등 피해보전직불금과 조건불리지역 수산직불제 등의 지급 요건에 1차산업의 근원인 제주의 청정 땅, 바다를 보전하기 위한 요건을 강화함

– 제주의 1차산업의 국제경쟁력 강화는 「청정 제주산(Made in JeJu)」 이므로 1차산업의 경쟁력을 보호하되, 제주의 산업의 근원인 청정 자연환경을 지키고 보전할 수 있도록 요건 및 정책을 강화함

■ 생산자원결합방식의 구조혁신으로 가격경쟁력의 비교열위을 개선하고 가격 경쟁력의 비교열위 극복을 위한 비가격적인 상품경쟁력 차별화를 유도함

– 토지노동집약적인 생산구조에서 자본 기술 집약적 생산구조로 혁신함

– 개발생산요소의 생산성 향상에서 생산자원 결합구조의 혁신을 통한 가격경쟁력 향상함

– 품질성, 서비스 등의 비가격적인 경쟁력의 비교우위 강화로 경쟁력을 향상함

– 생산성 향상 위주에서 차별화된 가치 추구적인 상품성 향상으로 경쟁력을 확보함

■ 시장개방을 농수산물의 수출시장 확대와 다변화의 기회로 활용하여 ‘내수 중심 1차산업’ 에서 ‘수출가능 1차산업’ 을 지향함

– 외국 소비자 기호에 맞는 상품개발을 위한 생산시설 구축 및 R&D에 대한 적극적인 투자와 조직화 등 기반을 조성함

– 품목별, 나라별 수출전략을 수립하여 구체적인 수출촉진정책을 추진함

– 수출전문 가공기업 지정 육성, 수출전용 가공제품 생산라인을 지원함

– 수출가격, 품질, 지역 등의 컨트롤타워를 운영하여 주력품목, 유사분류별 수출 창구 일원화 또는 사전 조정기구 구성하여 운영함

– 콜드체인시스템(Cold chain system, 저온유통시스템) 등 유통 인프라를 구축함

□ 신시장 개척 지향적인 신농어업 경영주체 및 조직 등 육성 · 지원

■ 마을 공동체 단위의 사업조직을 통한 사업추진 및 지원체계를 확립함

– 6차산업화는 1차산물의 생산에서 가공, 유통 등의 다양한 단계를 포함하기 때문에 개별 가구 차원의 접근으로는 지속적 성장이 곤란함

– 개인의 규모화된 사업체 보다는 지역 내에서 소규모의 다양한 생산자와 가공유통업체,

제주도, 생산자 단체 등이 서로 연계해 추진할 수 있도록 최소한 마을 단위의 공동체 조직이 사업을 추진할 수 있도록 지원함

– 마을공동체 사업 조직의 지속적인 관리체계 마련 및 경영과 운영을 강화하기 위하여 역량있는 후계농어업인력 육성을 강화함

■ 시장과 수요변화에 대응하여 신시장 진출을 주도할 신경영주체를 육성함

– 불특정 다수 고객 지향적인 대량유통(Mass Market)시대로부터, 목표고객 지향적인 정밀시장(Precision Market)시대로 진화함

– 소득증가, 고령화, 1인 가구의 증가 등으로 수요변화 방향이 고급화, 편의화 및 안전성 가치 추구화로 전환됨

– 소비트렌드 및 수요 변화에 대응할 수 있는 신상품 개발과 유통시킬 수 있는 신농어업 경영주체를 육성함

■ 지역기반(마을, 들녘)의 품목별 생산과 유통을 주도한 조직체를 육성함

– 공동 경영하는 지역단위(마을, 들녘별) 경영체에 의한 규모화 경영을 실현함

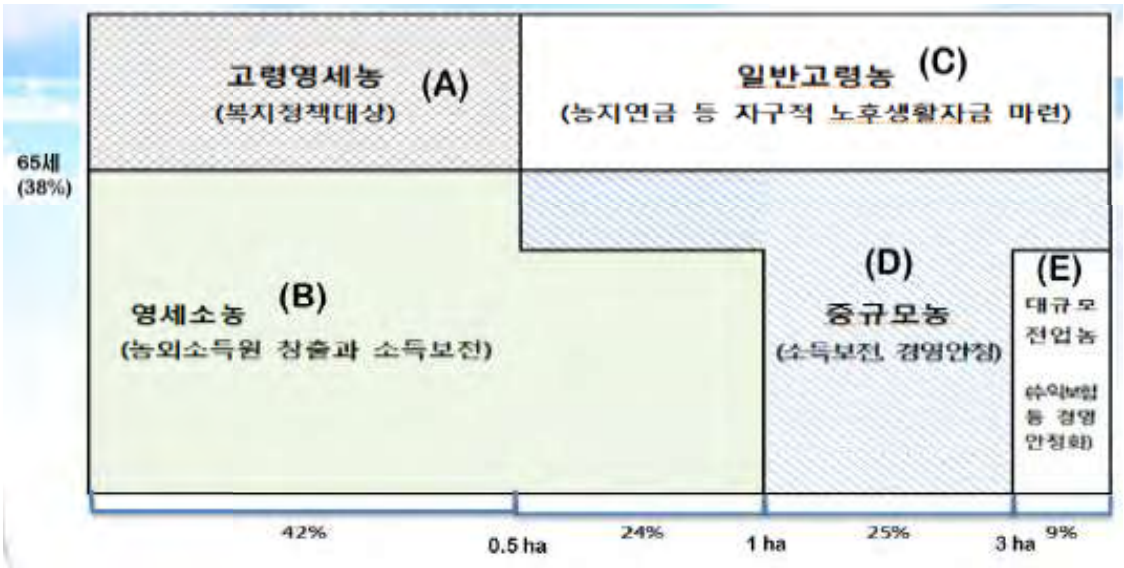
– 마케팅 노하우 등 지적경영자산을 적극 활용함

– 고령화 등 농촌인력의 은퇴 이후 농업경영인력 공백 사태에 적극 대비함

〈 1차산업 발전모형 구축을 통한 체계적인 관리 및 운영 예시 〉

- 농촌형 복지정책 대상으로 경영이양 모형 (A, C 그룹)
- 농외소득원 창출정책 대상으로 선도기업농과의 상생협력 모형(B, D 그룹)
- 대규모 전업농화 정책 대상으로 선도기업종으로의 발전모형(E, C, D 그룹)

[연령과 소유규모에 의한 분포도 예시]



□ 농축수산품의 유통구조 개선과 체계적 수급 관리를 통한 활성화

■ 유통효율성 제고를 위한 신 유통모델을 활성화함

– 포스몰(POS-Mall) 등 ICT활용도(빅데이터) 제고 및 산지 유통기능을 강화함

– 공영홈쇼핑 맞춤형 상품개발 및 수익모델을 발굴함

■ 산지중심의 생산-유통구조 변화 및 규모화, 법인화를 추진함

– 유통주체들의 노동생산성 향상

– 주산지 중심의 규모화, 품질 표준화를 지속적으로 유도함

– 지역농협, APC활성화 등 산지 중심의 농협경제사업을 확대함

■ 생산 · 유통정보 네트워크 구축하여 생산, 유통소비에 이르는 전 과정을 정보화하여 관리함으로써 수급관리와 유통 효율화를 추구함

– 재배 의향 정보, 물동량 정보 등 경영체 일반 정보, 가격 정보, 작황 정보, 유통정보 등 다양한 정보를 통합하여 운영함

– 농업관측과 통계의 차이 최소화, 수급조절과 효과적 연계를 위한 T/F 운영함

– 제주 특화품목의 지자체 주도 수급조절 강화를 통한 계약 재배 등 수급 체계화 및 안정화를 위한 인센티브 방안을 마련함

■ 생산자가 다수이고 유통업체가 소수인 1차 산업의 특성 상 유통체계의 정비는 1차 산품 자체의 고부가가치화 못지않게 중요함

– 기존의 유통체계 개선사업을 지속적으로 추진함과 더불어 2015년 제주특별자치도가 발표한 「감귤구조혁신 방침(2015.5.14.)」 및 그 후속으로 마련된 「감귤혁신 5개년 세부실천 추진계획(2015.8.3.)」을 통하여 유통체계 정비를 강화함

– 유통혁신방안으로 제시한 감귤거래소 시범운영, 유통창구 일원화를 통한 공동마케팅을 적극 추진하고, 그 성과의 타 부문 확산을 도모함

■ 1차 산업의 새로운 시장(중국 등) 확충을 지원하기 위하여 중소규모 1차 산업체 및 그 가공산업체의 AEO 인증을 지원함

– AEO(Authorized Economic Operator) 인증: 세계관세기구(WCO)의 수출입 공급망 안전관리 기준 또는 이와 동등한 기준을 준수하여 자국 세관으로부터 인증을 받은 업체에게 통관상의 혜택을 부여하는 제도로 현재는 미국, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 중국, 홍콩, 멕시코 등 8개국과 체결함

■ AEO 인증 지원과 더불어 단기적으로는 제주 내에 투자한 중국기업과 연계하여 1차 산품 및 그 가공산업의 유통망을 확충하는 방안을 강구함

– 중국경제에 있어 관시(關係)의 중요성, 중국내 통관의 경우 지방정부 차원의 규제가 일반적이라는 점 등에 대응함

실천전략 2-2 : 제주 생산품의 특성화 전략 강화

□ 여건변화에 따라 다른 지역의 산품으로 대체할 수 없도록 차별성 강화

■ 과거에 제주에서만 생산되었던 작물이 기후변화 등으로 국내 타 지역에도 생산되는 상황에 대응하기 위해 제주의 청정 이미지와 지역 고유의 문화·역사가 살아있는 상품과 서비스를 개발해 새로운 수요를 창출하는 전략을 마련함

■ 제주의 청정 이미지와 지역 고유의 문화·역사가 살아있는 상품과 서비스를 개발해 새로운 수요를 창출하는 전략을 마련함

– 제주 산품의 청정성과 기능적 우수성과 관련한 연구개발을 강화하고 그 성과를 최종소비자에게 적극적으로 홍보하여 제주 자원의 청정성과 기능적 우수성을 소비자에게 각인함으로서 역외 대규모 생산업체나 유통업체 등이 여건변화에 따라 쉽게 다른 지역의 산품으로 대체할 수 없도록 유도함

– 제주 농수축산업의 청정성은 다른 지역이 따라올 수 없는 차별적 자원으로, 1차 산업의 청정성을 유지하지 않고서는 안정적인 6차 산업화가 곤란함

– 제주도가 육성을 추진하는 미래산업 등도 1차 산품의 청정성이 확보되지 않은 상태에서는 다른 지역과의 차별적 이미지 구축에 어려움을 겪을 수 있음

– 도내에서 생산되는 1차 산품의 청정성과 원산지에 대한 청정 인증을 강화하여 소비자가 제주특별자치도가 인증한 산품을 신뢰할 수 있도록 유도함

– 강화된 인증 기준에 부합하기 위하여 생산자의 비용 지출이 필요할 경우 제주특별자치도가 지원하는 방안 등도 병행하여 추진함

■ 소비자가 원하는 상품개발, 안전하고 매력적인 상품생산, 판로 확대를 위한 마케팅, 원활한 융복합화를 위한 경영자원(사람, 제품, 자금, 정보) 확보에 대한 체계적인 전략을 수립함

– 6차산업화의 경우 기본적으로 상품을 기획하고 개발하여, 품질 좋은 상품을 만들고 마케팅을 통해 판매가 원활히 이루어 질 때 성공할 수 있으므로 어떻게 기획하고 활용하느냐에 따라 성패가 달려있음

① 소비자가 원하는 상품개발

- 기 추진중인 6차산업의 우수사례 중 농수산물 가공하는 곳이 65.3%에 달하며, 일본 정책금융공고의 조사에서도 6차산업화의 약 80%가 농산물 가공 실시
- 지속적인 상품개발을 위한 발굴을 위한 연구개발, 소비자 분석, 삼품의 전략적 선택 등에 대한 지원 필요하며, 공공기관, 대학, 민간단체 및 기업과 협약을 체결 등을 통한 연구개발 사업 지원을 통하여 쉽게 6차산업화를 시도할 수 있도록 지원 필요

② 안전하고 매력적인 상품 생산

- 서비스 질을 유지하고 지역환경과 조화를 이룰 수 있도록 생산설비의 현대화 촉진과 이를 위한 지원책 마련
- 상품생산과 관련된 전문가 등을 상시적으로 파견하여 현장애로를 해결해 주고 상품의 질을 높일 수 있도록 인력풀 유지

③ 판로확대를 위한 마케팅

- 6차산업화를 실시하는 곳에서 판로확보에 가장 큰 어려움을 겪고 있으므로, 사업자의 국내외 시장 개척과 판로 확보를 지원하기 위한 지원 필요
- 상품의 가치를 인정하고 구입해주는 소비자를 타깃으로 정하고, 상품가치에 맞는 가격을 설정하며, 대상 상품의 판로를 개척하고 상품의 가치를 전하는 광고 홍보 등을 수행

④ 원활한 융복합화를 위한 경영자원(사람, 제품, 자금, 정보) 확보

- 자금이나, 인재의 확보 또한 새로운 사업 진출에 필요한 정보(노하우, 경영능력)을 컨트롤 할 수 있는 일관 시스템 필요
- 지역단위에서 산업간 협력과 융복합을 원활히 할 수 있도록 하기 위해서는 융복합형 전문인력 양성기관이 절실하며, 이를 위해 고등학교에서부터 대학에 이르기 까지 6차산업 전문인력 양성기관을 지정하여 인력 양성 필요

□ 기후변화에 따라 재배 가능한 신규 작물을 제주의 새로운 특성화 자원으로 활용

■ 새로운 아열대성 작물 재배를 정착시켜 제주도의 새로운 상품작물로 삼고 이를 통해 비교우위를 확보할 필요도 있음

– 제주 농업기술원에서는 리치, 레드베이베리, 체리, 블랙커런트, 올리브 등 소비자 선호도가 높은 새로운 아열대 작물품종 개발에 적극적으로 노력 중임

실천전략 2-3 : 6차산업화와 스마트고도화를 통한 성장견인력 회복

□ 지역의 다양성과 주체간 상호 연계를 중요시하는 지역의 6차산업화 정착

■ 전통적인 1차산업에서 2, 3차 산업과의 접목을 통해 6차산업으로의 전환 등 부가가치를 높이기 위하여 정부 및 지자체 주도로 추진되었음

– 전통적인 생산방식에서 벗어나 1차(생산, 사육 등) ×2차(제조, 가공)×3차(유통, 체험, 관광 등)= 6차산업으로 1차산업의 범위를 확대하고 부가가치를 높이기 위한 정부 및 지자체 주도의 6차산업화를 추진함

– 궁극적으로 농축수산물의 고부가가치를 창출하고 소득향상, 새로운 비즈니스 모델을 구축함으로서 일자리 창출, 지역공동체 활성화에 기여함

■ 지역의 고유의 자원을 활용한 생산–가공–유통·판매(상)의 효율적인 협력과 융복합화를 통해 6차산업의 활성화를 정착함

– 기업에서 상품화 하기 힘들고, 지역 고유의 문화·역사와 가치가 살아있는 상품과 서비스를 개발해 새로운 수요 창출하는 전략을 발굴함

– 단독의 규모화된 사업체 보다는 지역 내에서 소규모의 다양한 생산자와 가공·유통업체, 제주도, 농·수·축·협 등이 서로 연계해 추진하는 것이 지역활성화로 이어질 가능성이 높음

– 일본의 경우도 지역활성화를 위해 지역 내에서 다양한 생산자와 관련 산업이 협력하는 네트워크형 모델을 확산시켜 가는 것이 과제임

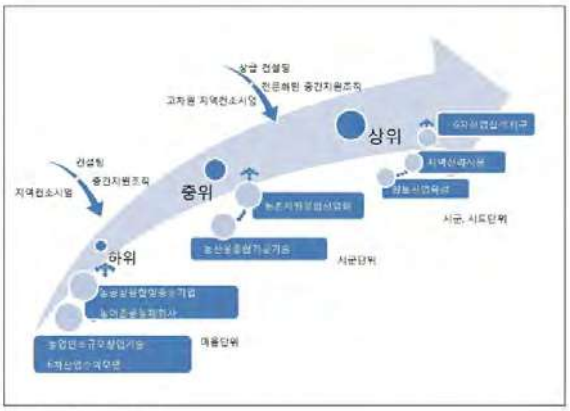
■ 제주도 단위 뿐만아니라 마을단위의 6차산업육성계획(가칭) 수립을 통해 제주형 6차산업의 체계적 육성을 위한 로드맵 역할을 담당하여 종합적 운영과 육성을 활성화 함

– 개별 경영주체보다는 최소 마을단위의 조직경영체가 추진하는 것이 바람직하며 공간단위 또는 사업단위의 위계를 설정하여 시너지를 발휘 할 수 있도록 방향을 제시하는 역할을 담당함

– 마을단위 사업이 성공한 후 시 단위사업으로 발전하고 이를 통해 하드웨어와 역량이 강화되며, 시 차원에서 연관 산업과 연계하여 확대할 필요가 있다고 판단될 시 도 사업으로 확대 추진함

– 제주도의 6차산업화의 체계적 육성을 위한 로드맵으로 제주형 6차산업 육성계획 수립(가칭)을 통하여 중앙정부의 정책들을 선도적이고 효율적으로 활용함

〈그림 Ⅴ-176〉 6차산업화 관련 사업들의 위계화 예시



자료: 김용렬 외(2014) 인용.



출처: http://www.bizdoctor.or.kr/about/process.do

■ 국내 1호 말(馬)산업 특구의 기반을 활용한 고부가가가치 산업으로 육성하여 제주형 6차 산업의 성공적인 개발 모델로 강화함

– 국내 1호 말(馬)산업 특구의 기반을 활용한 말산업을 지속가능한 성장 동력산업으로 육성하기 위하여 지역 특성에 맞는 말산업 융합모델(1·2·3차 산업) 개발을 추진함

– 말산업은 생산·육성·소비의 전통적인 산업영역을 기반으로 다양한 콘텐츠와 IT기술을 접목한 융복합산업으로 발전 가능함

- 독일 : 재활승마 등 복지개념을 도입한 선진 승마모델 추구
- 일본 : 축산기반 팜파크(Fame Park), 전통적인 말고기·축제 등을 관광산업과 결합한 축산 융합모델 정착

– 말 이미지를 이용한 다양한 상품개발, 지역 기반시설 등과 접목하여 차별화된 마케팅 시도하고 상품개발 및 인프라를 활용하여 관광 자원화함

〈 말 자체의 이미지를 지역상품화 사례 (미국 Kentucky 주 〉

- 공항명 : '블루그라스' 에어포트 (지역원산 목초 이름 활용)
- 도로명 : 맨 오워(지역에서 생산된 명마 이름)
- 렉싱턴의 별칭 : 말의 수도, 세계 더러브렛 경주마 번식산업의 실리콘벨리

■ 제주미래 수산업 발전 5개년 계획과 연계하여 제주형 수산업 기반을 활용한 환경친화적 고부가가치산업으로 육성하여 수산물의 안전성 및 수출경쟁력을 강화함

– 세계 시장 트렌드에 맞는 안전성과 품질인증 확대 및 위생과 질병 강화를 위한 인증체계를 강화하고 잡는 어업에서 기르는 어업인 고부가가치 양식산업으로 재편함

– 환경친화적 가공처리가 가능한 시설의 인프라를 확충하여 청정 수산식품 원료를 안정적으로 공급함

■ 6차산업에 대한 전문적인 비즈니스 서비스 제공을 위하여 산업단지내 중소기업을 대상으로 지원서비스를 제공하는 가칭 기업성장지원센터의 역할을 담당할 조직을 지역의 산업진흥기관내에 설치함

– 6차산업화는 상품기획과 개발, 생산, 마케팅 등에 걸쳐 1차산업과는 다른 비즈니스 관점이 필요하나 전통적인 1차 산업 종사자들은 이에 대한 지식이 취약함

– 1차 산업의 고부가가치화라는 관점에서가 아니라 2차산업과 3차산업의 육성이라는 관점에서 6차산업화를 위한 상품개발, 상품생산, 마케팅, 경영 자원 확보에 대해 지원함

– 소비자가 원하는 상품개발을 위해 연구개발, 소비자 분석, 상품의 전략적 선택 등에 대해 지원하고, 공공기관, 대학, 민간단체 및 기업과 협약 체결을 통한 연구개발 사업 지원을 통하여 쉽게 6차산업화를 시도할 수 있도록 지원함

〈 기업성장지원센터 (구, 기업주치의센터) 〉

• 목　　적 : 산업단지 중소기업의 기업환경 전반에 대한 현장 밀착식 성장코칭 및 전문컨설팅 제공을 통해 세계적인 중견기업으로 성장 촉진

• 운영방향

– 지역내 산·학·연·관 기술혁신자원을 결집·연계해주는 플랫폼 기능 수행으로 기업의 다양한 수요에 대응하는 One-stop 서비스 제공

– 전통적 생산성 향상 이외에도 경영혁신 관련 전략 수립 및 비전제시를 통해 중소기업의 성장 코칭을 담당

– 기술, 경영, 금융 분야의 전문 주치의 인력운용을 통한 기업 전반의 애로사항 해결 및 성장지원을 위한 깊이있는 서비스 제공

– 중소기업 기술 및 경영분야에 대한 전문화된 서비스를 제공할 수 있는 민간 컨설팅 기관이 기업주치의센터 지정 운영



출처: http://www.bizdoctor.or.kr/about/process.do

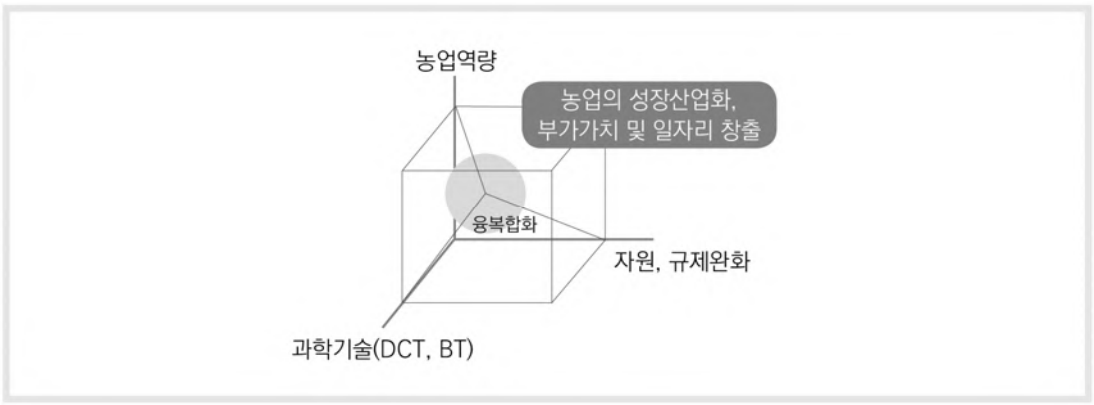
□ ‘스마트농축수산업’을 통한 1차산업 시스템 고도화

■ ICT, BT 융복합화를 통한 스마트농축수산업을 실현함

– 21세기의 과학기술 트렌드는 나노기술 등 기술개발의 가속화, 녹색기술(에너지 환경 등) 산업화, 융복합기술 발전(IT, BT, NT, ET, CT 등의 결합)임

– 고령화에 따른 노동력 부족, 기방이변, 복잡한 유통구조에 따른 고비용 구조, 급변하는 소비자 기호변화, 시장개방 등의 문제를 해결하는 방안으로 중요성이 증가됨

〈그림 V-177〉 농업 · 과학기술 · 자원의 융복합화



■ 스마트농축수산업은 생산·유통·소비 등 전 과정에 걸쳐 신 성장동력을 창출하고 1차산업의 가치사슬 전반에 걸친, 생산성·효율성·품질향상 등 고부가가치 창출을 실현함

〈그림 V-178〉 스마트농축수산업의 실현



■ 기후변화는 1차산품의 생산량과 품질 뿐만 아니라 재배지에도 민감하게 반응하여 영향을 미치므로, 기후변화에 따른 새로운 작물의 재배가능성 검토, ICT 융·복합 스마트팜 실현 등을 위한 기술개발과 보급을 적극 추진함

– 온도가 올라간 기상상황에서 재배 적지가 줄면 고품질 과실 생산이 가능한 품종과 재배법을 개발하여 적극적으로 대응해야 함

– 고온 적응형 품종 육성과 고온 대응 재배기술 개발, 미래 생산성 변동 예측 등 기후 변화 대응책을 효과적으로 발휘하기 위하여 시스템을 고도화함

〈 해외 스마트농업 사례 〉

- 2네델란드 : 각종 첨단기술을 활용해 유럽 평균대비 5배 높은 농업 생산성을 달성하는 등 네덜란드 농업은 ICT 선진국으로서의 위치 점유
  - 축산물과 화훼가 농업 총 생산의 74%를 차지하며, 화훼 부문은 생산량의 대부분을 수출
  - 채광량, 온도, 이산화탄소 등을 컴퓨터를 통해 관리하는 첨단 하우스 설비인 하이테크하우스(High-tech House) 기술 보유

[블레이스베이크에 위치한 유리온실]

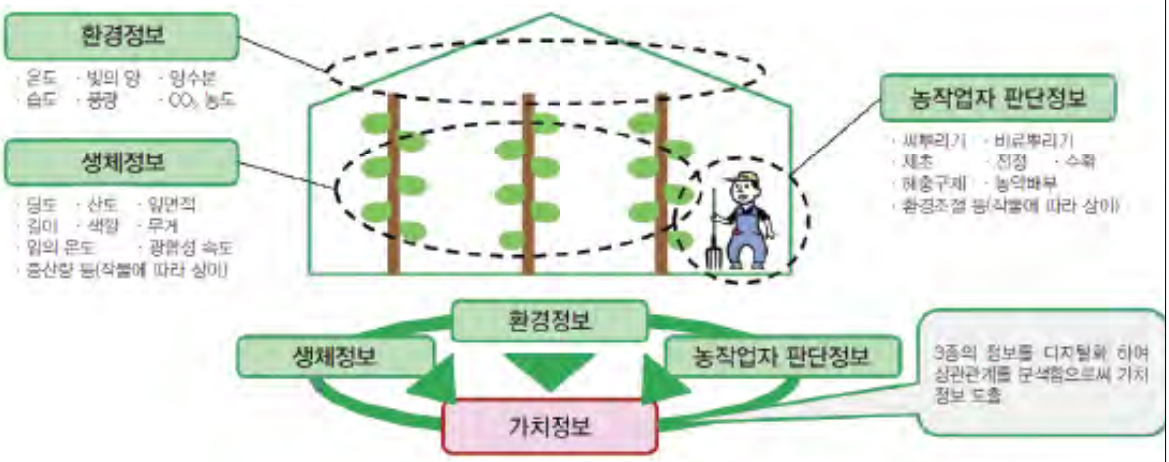


[유리 온실 농장]



- 2일본 : 농업 · ICT 융복합 기술인 Smartagri 시스템, 영농정보관리시스템(FARMS, Farm Management System)을 개발하여 농업의 기계화 · 자동화 구현
  *Smartagri 시스템 : 농업과 관련된 여러 가지 정보(환경, 생체 등) 수집, 분석 및 디지털화를 통해 식물 생육을 최적으로 제어하는 시스템
  *영농정보관리시스템(FARMS) : 농작업 이력 축적 및 DB화를 통해 GIS의 지도정보와 밀접하게 관련시키는 종합 관리시스템

[Smartagri 시스템]



실천전략 2-4 : 자립 역량 강화로 제주형 1차산업 가치 제고

□ 제주형 1차산업의 인식의 전환과 위상 재정립 필요

■ 제주의 1차산업은 제조업과 서비스업의 존립과 성장에 결정적 영향을 미치는 핵심 산업이자 지역의 상징적 문화경관의 하나라는 점을 고려하여 적극적 지역발전 정책에 반영함

■ 1차 산업에 대해 단순한 영농·영어 활동으로 국한하여 접근하기 보다는 지속적인 농어업유산 발굴 및 육성을 통한 제주의 청정가치를 강화하고, 브랜드화 하여 제주의 1차산품의 경쟁력 증진에 기여함

– '흑룡만리' 제주밭담의 국가중요농어업유산과 세계중요농업유산 지정·등재, 밭담축제의 개최 등에서 알 수 있듯이 농업은 제주의 문화와 경관 구성에 있어서도 중요한 의미를 가지고 있음

– 재주 해녀 등 제주도 읍면별로 가치가 높은 농어업활동, 농어업적 토지이용, 농어촌 경관 등의 농어업유산을 지속적으로 발굴하고, 기초조사를 통하여 보존 및 활용방안, 국가중요농업유산 등재를 추진함

〈표 V-127〉 농어업유산 지정 기준

구분	기준	내용
1.유산의 가치성	1-1. 현저한 특징	·고유의 전통적 농림어업과 밀접한 관계를 가질 것 ·토지이용 및 수자원 관리 등 아래의 분야에 있어 독특한 특징을 현저하게 나타낼 것 – 생물다양성과 생태시스템 – 토지 및 수자원이용 – 농어업 활동을 통한 식량 등 산출물 – 공동체의 농림어업 지식체계와 기술 ‘ – 문화, 가치 체계 및 사회조직
	1-2. 역사성	·과거로부터 농어촌주민의 농림어업활동에 의해서 유지되고 전승되어 오고 있는 것 ·미래의 존속 가능하고 존속할 만한 가치가 있을 것
	1-3. 대표성	·지역별 · 분야별로 대표성이 있을 것 – 국제적, 국가적, 지역적 수준의 대표성 – 농업, 임업, 어업, 축산 등의 분야별 대표성
2. 파트너쉽	2-1. 협력가능성	·지방자치단체의 추진의지와 사업비분담 등의 유지관리계획이 있을 것
	2-2. 주민참여성	·보전, 유지, 전승을 위한 지역사회주민(NGO 포함)의 자발적 활동이 있을 것
3. 효과성	3-1. 지역브랜드 가치 향상	·농업유산의 지정에 따라 지역주민의 자긍심을 고취하고, 지역이미지와 지역의 경쟁력 증진에 기여
	3-2. 주민의 소득 향상	·농업유산의 지정에 따라 도농교류활동 및 관광객 증가로 지역경제의 활성화에 기여할 수 있을 것
	3-3. 생물다양성 향상	·지역의 전통적인 농법의 결과로 생물다양성이 다른 지역에 비하여 높거나, 친환경농업의 시행에 따라 생물다양성이 현저하게 개선되고 있는 곳

출처: 유학열 외. 2014. 「충남지역 농어업유산 발굴과 활용 전략에 관한 연구」. 충남연구원

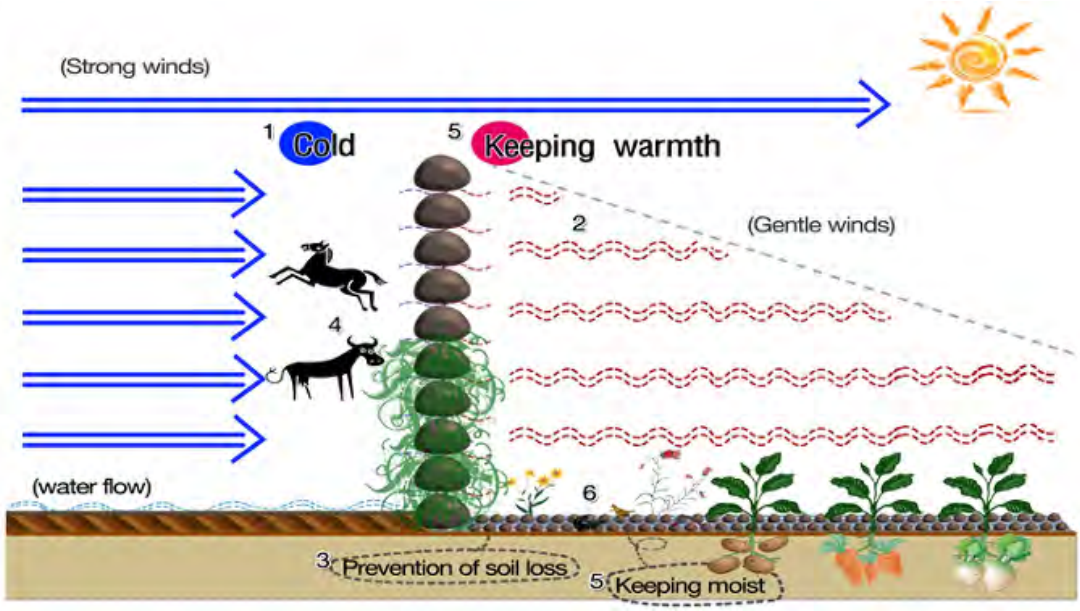
〈그림 V-179〉 제주 밭담의 기능 및 시스템

• 밭담의 기능



• 제주밭담 농업 시스템

1. 강한바람을 걸러내는 파풍효과
2. 바람구멍으로 스며든 따뜻한 바람은 농작물의 생육을 도움
3. 토양유실 방지
4. 마소의 농경지 침입 방지
5. 농경지의 작은 돌들은 따뜻하게 하며 수분 보존
6. 생물종 다양성 유지



출처: 농림축산식품부 보도자료, 2014.4.3. 「우리나라 농업유산의 가치를 전 세계에 인정받다」

■ 농어업의 약점을 제주의 환경 · 지리적 이점과 연계한 발상의 전환을 통하여 농업생산, 체험관광, 해양휴양을 중점적으로 활용하는 경관농업지대 조성을 확대함

– 우도의 경우 경관적 가치를 더욱 높여 관광객을 사로잡기 위하여 경관농업을 육성하였으며, 국내 제일의 경관농업지대를 조성하여 성공적으로 운영되는 사례임

□ **도민주도의 지역역량 강화를 위한 제주 농정 거버넌스 기반 확립**

■ 농정 전반에 대해서 행정, 농어업인만의 의견조율 · 협의가 아닌 생산자와 소비자, 행정, 도민 모두가 소통하여 공감대를 형성하는 참여의 과정으로 발전을 유도함

– 농어업·농어촌의 행정역량과 농어업인·지역리더·귀농인 등의 도민역량을 결합함

– 다양한 농정주체의 연대 및 협력을 통해 농어업·농어촌문제 해결 및 공동체 활성화를 위한 농정참여 네트워크로의 전환이 필요함

■ 지역내 인적자원 역량강화 및 활용 제고를 통해 외부의존도를 지양하고, 내적 발전을 통한 지역 경쟁력을 강화함

– 지역리더, 농업인, 귀농귀향인 등 지속적인 주체역량 강화를 위한 평생교육 지원사업을 추진하고, 다양한 농어업인 유형별 맞춤형 역량강화를 위한 전문농어업인 및 후계농어업인력 육성 지원사업을 추진함

– 인력육성사업과 타 정책사업과 연계하여 인력육성 관련한 사업을 이수한 자에 제주도 중점사업 참여시 추가 인센티브를 제공함

〈 지역거버넌스 사례 (홍성군 지역거버넌스 '홍 성 통' 〉

• 홍성군 지역거버넌스 " 홍성통" 조직 및 운영 (친환경농정발전기획단, 2013)

– 추진배경으로 고령화, 인재부족으로 리더육성, 행정지원만으로 상향식 사업 추진효과 저조하고 마을리더를 외부 지원할 다양한 주체들과의 네트워킹과 민관 협업 필요성이 대두됨

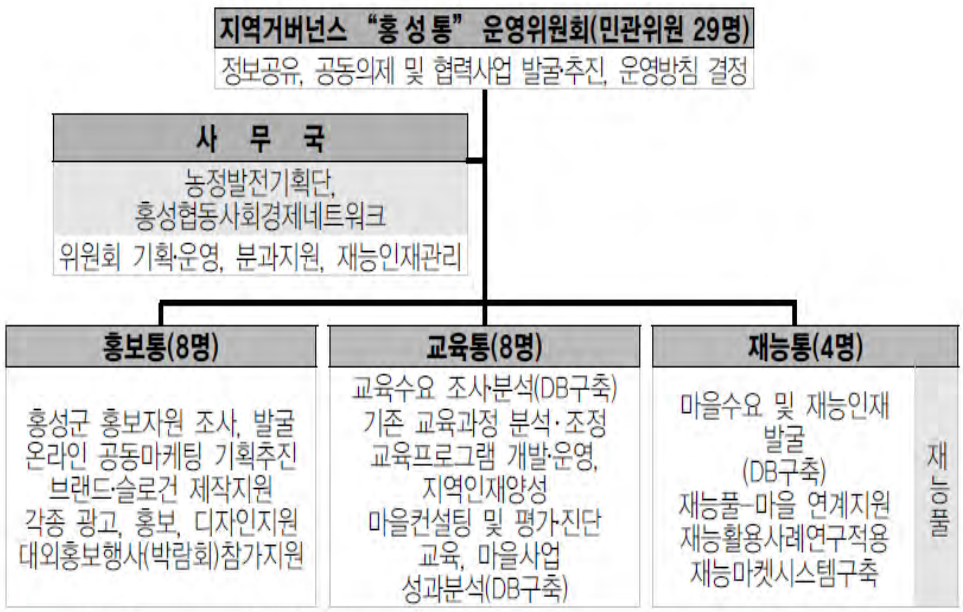
– 목표 및 방향은 민·관 협업 및 민간네트워킹 활성화, 지역의제 발굴해소, 연계협력사업 발굴 추진, 지역인재양성, 마을만들기 중간지원으로 지역 경쟁력 강화로 함

– 2014년(도입기:지원조직체계구축) → 2015년(육성기 : 지역조직운영) → 2016년(정착기:지역협력센터구성) 계획으로 있음

['홍 성 통' 참여조직 현황]



['홍 성 통' 조직도]



출처: 홍성군. 2014. 「역량강화 기본계획」

(4) 기대효과

■ 환경변화에 능동적 대응을 위한 특화 · 주력 · 대체작물 전략적 육성으로 농어업인의 소득 증대 및 경쟁력 향상 기대

– 공동사업을 통한 주력, 특화작목의 경쟁력 향상, 대체 작목의 시범사업 보급 확대

– 대체작물의 기술정립 및 파급이 용이하여 경쟁력 연위 작물의 조기 대체가 가능함

– 대체작물의 발굴로 제주 농산물의 안정적 공급기반 마련 및 농가소득 증대가 가능함

■ 청정 제주의 1차산품 브랜드 파워 강화 및 인지도 확대로 소비자의 신뢰가 확보되고 시장 경쟁력이 강화됨

– 제주 청정 농축수산물 시장경쟁력 확보를 통한 농어가 소득이 증가됨

– 청정 제주의 브랜드 대외인지도 및 소비자 신뢰 확보로 제주도의 청정 이미지가 강화됨

– 제주 농축수산품의 가치 상승 및 소비자 선호도의 증가가 기대됨

■ 제주도 내 다양한 주체와 조직의 지속가능한 상생발전을 도모함

– 귀농, 귀향 등 신규영농인력의 유입되면서 농어업분야 활성화가 기대됨

– 여러 세대, 계층의 유입으로 다양한 형태의 창의적 영역 개척의 증가가 기대됨

■ 관 주도 및 의지하는 방식에서 조금씩 탈피하여 도민이 가장 원하는 농정방향과 세부정책 및 사업들을 도민이 직접 논의를 통한 농정 거버넌스 기반을 활성화함

– 제주도의 농축수산업과 농어촌수준에 맞는 사업을 시행할 수 있는 인적자원 결합의 시도가 가능함

추진전략 3　지역주도의 투자유치체계 확립

(1) 현황 및 문제점

□ 경제의 총량적 성장과 투자유치의 활성화

■ 빠른 경제성장과 투자유치를 활성화함

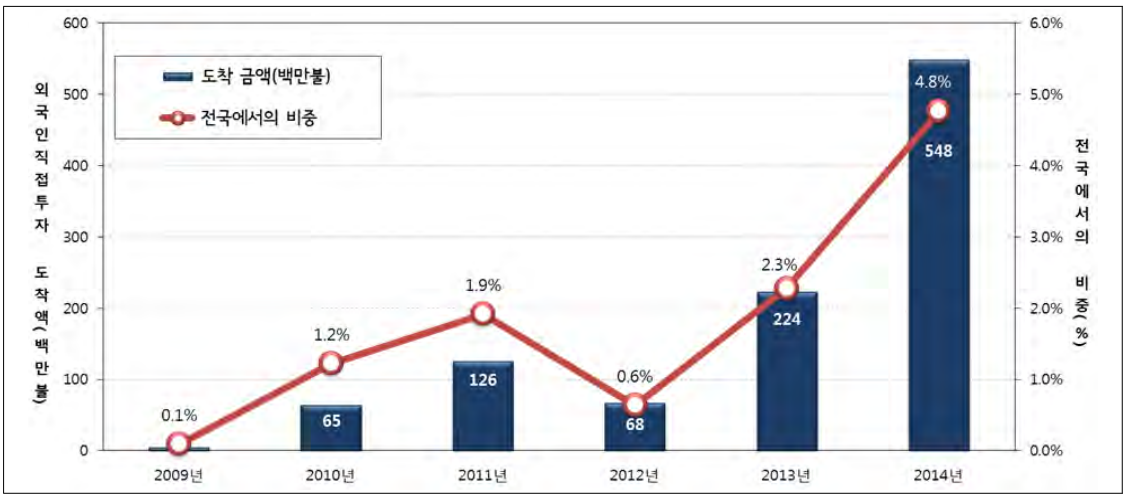
– 최근 제주도는 지역내총생산의 증가율에서 괄목할만한 성과를 보이고 있으며 외국인직접투자 유치액 또한 급격한 증가세를 보이고 있음

– 1962년부터 2014년까지 제주의 외국인 투자액(도착액 기준) 총 185건에 11억 72백만불에 불과하나, 인구에서 현저한 차이가 있는 대구, 광주, 강원, 세종시보다 많은 수준임

– 특히 2014년도 제주의 외국인직접투자 도착액은 161건 5억 48백만불로, 금액기준으로는 서울 43억 33백만불, 인천 13억 86백만불, 경기 13억 28백만불 경남 21억 41백만불어 이어 전국 5위에 해당함

* 제주도의 외국인직접투자 누계(1962~2014년 도착액 기준)는 총 185건 11억 73백만불이나 그중 10억 31백만불이 2010~2014년중에 도착하였음

〈그림 V-180〉 제주도의 외국인직접투자 도착액 추이



출처: 산업통상자원부, 외국인직접투자현황

■ 특정국가 중심의 관광분야 편중 투자에 따른 우려도 나타나고 있음

– 그러나 투자유치가 국내 IT기업의 이전 외에는 관광 분야에 집중되고 있고, 자금 출처가 특정국가에 편중되어 있어 투자의 지속가능성에 대한 불안을 야기시킴

– 제주도에 소재한 외국인 투자기업은 전국 평균에 비해 자본의 출처(대표 투자국)별로는 중국의존도가 현저히 높으며, 투자 업종별로는 부동산 및 임대업과 음식 및 숙박업의 비중이 현저하며, 이중 부동산 및 임대업 또한 대부분 관광지 개발과 연계되어 있어 실제로는 관광산업과 연계된 투자라고 할 수 있음

– 전국적으로 보면 중국자본의 경우 도·소매업(유통업) 투자기업이 절반이상을 차지하는 것과 뚜렷이 대비를 이룸

– 이러한 점은 제주도의 외국인투자기업 현황을 업종별이 아닌 그들의 주 활동별로 구분하면 명확히 나타남

〈표 V-128〉 제주도내 외국인투자기업 현황

	합계(%)	중국	홍콩	일본	버진아일랜드	미국	기타 13국
합계	147	89	9	11	8	6	24
(%)	100.0%	60.5%	6.1%	7.5%	5.4%	4.1%	16.3%
부동산	62 42.2%	45	5	3	4		5
관광시설	2 1.4%	2					0
숙박업	25 17.0%	12	2	5		1	5
여행업	11 7.5%	5		1	1		4
음식점업	6 4.1%	5		1			0
컨설팅	5 3.4%	2			2		1
도매업	13 8.8%	11	1			1	0
소매업	5 3.4%	3	1				1
교육시설	2 1.4%						2
정보통신	3 2.0%						3
제조업	3 2.0%				1	2	0
기타	10 6.8%	4		1		2	3

출처: 산업통상자원부. 2015.4. 「외국인투자기업리스트」

– 특정 국가의 자본에 대한 의존도가 높을 경우 외부적 충격에 영향을 크게 받을 수 있으나, 제주도민은 이보다는 제주 경제가 중국에 종속될 수 있다는 점에서 중국자본의 투자증가에 대해 우려하는 것으로 나타나고 있음

* 한국은행 제주본부 조사에 의하면 중국자본 유입이 제주에 미치는 영향으로 전문가는 긍정적이라는 답변이 52.5%으로 가장 많으나, 도민은 부정적 50.0%, 매우 부정적 8.9%로 나타남

* 중국자본의 제주유입이 제주에 미치는 긍정적인 영향은 전문가(50.0%) 및 도민(47.3%) 모두 지역경제 활성화로 답함

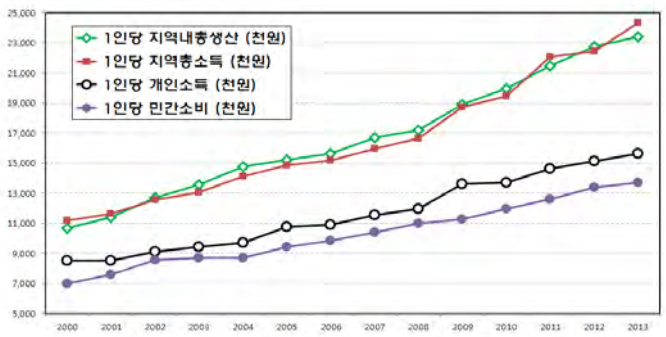
* 중국자본의 제주유입이 제주에 미치는 부정적인 영향은 전문가 및 도민 모두 1순위로는 제주개발의 중국 종속화(각각 30.8%, 53.6)를, 2순위로는 부동산 투기(28.2%, 28.6%)를 선택함

■ 경제성장과 투자증가에 대한 주민의 체감효과는 낮은 수준

– 중국자본 투자가 비교적 최근 집중되었기 그 효과를 현 단계에서 단언할 수 없으나 주민들의 소득이나 일자리 측면에서 느끼는 체감도는 높지 않을 것으로 보임

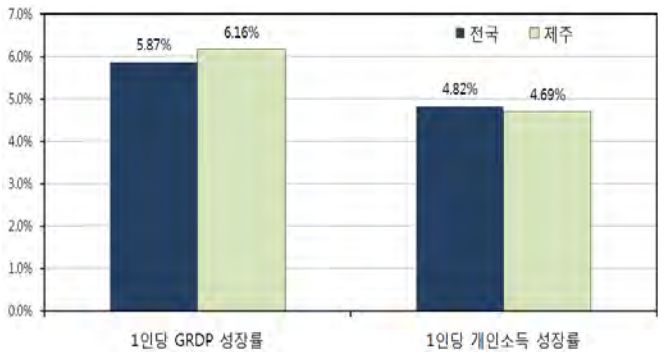
• 2000년 이후 1인당 지역내 총생산이 비교적 빠르게 증가하고 있음에 비해 1인당 개인소득은 비교적 완만하게 증가하고 있음
• 경제의 성장속도에 비해 개인이 느끼는 실제 소득 증가의 속도가 낮아 경제성장에 대한 주민의 체감도가 낮을 것으로 예상할 수 있음

〈그림 V-181〉 제주 지역내 총생산 및 개인소득 추이



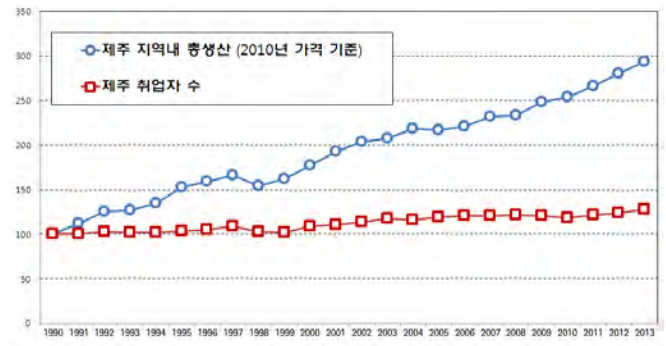
• 2000년~2013년간 제주의 1인당 GRDP 증가율은 6.16%로 전국 평균 5.87%를 상회
• 그러나 기간 중 1인당 개인소득은 전국이 연평균 4.82% 성장하였으나 제주는 4.69%로 전국 평균을 다소 하회함
• 즉, 총량경제는 제주가 전국보다 높은 성장을 기록하나 개인소득은 전국평균 성장에 미치지 못함

〈그림 V-182〉 제주 1인당 GRDP 및 개인소득 증가율의 전국 비교



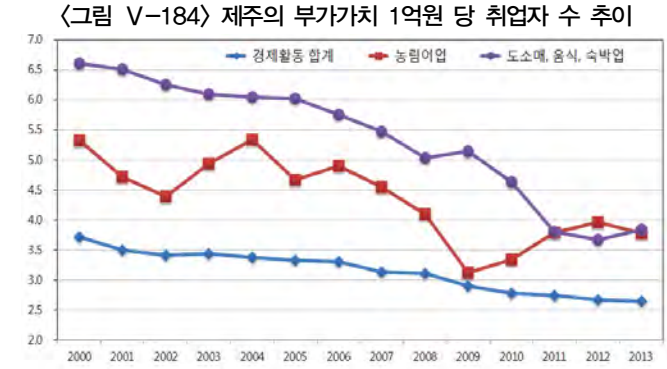
• 1990년부터 2013년까지 제주의 지역내 총생산은 약 3배가 증가하였으나, 제주의 취업자수는 약 30% 수준의 증가에 그친 것으로 나타나고 있음
• 국내의 다른 지역과 마찬가지로 제주에서도 성장과 일자리의 괴리, 즉 고용 없는 성장의 징후가 나타나는 것으로 볼 수 있음

〈그림 V-183〉 제주의 지역내 총생산과 취업자 수 추이(1990=100)



• 지역내 총생산과 고용의 괴리 결과 제주의 부가가치 1억원 당 취업자 수는 시간이 경과함에 따라 지속적으로 감소
• 제주 관광의 대표 업종인 도소매 및 음식숙박업의 부가가치 1억원당 취업자 수는 매우 가파르게 감소하여 2013년에는 1차산업과 유사한 수준을 기록

〈그림 V-184〉 제주의 부가가치 1억원 당 취업자 수 추이



■ 관광객 증가의 경제적 효과나 역외 자본의 대규모 투자에 대한 주민들의 낮은 체감도는 곧 대규모 투자의 효과 및 투자에 따른 제주 자연환경의 훼손과 관련된 논란을 야기함

* Chiappa와 Abbate(2013)는 관광개발이 지역사회에 속하지 않은 자들에 의해 일차적으로 통제될 경우 환경적·사회적 지속가능성에 대한 고려는 경제적 목적을 달성하는데 방해가 되는 것으로 간주되어 고려 순위에서 후순위로 밀리는 경향이 있다고 지적함

– 이 결과 제주의 투자유치에서는 개발과 보전에 관한 논쟁이 주요한 현실적 이슈로 제기되고 있는데, 이는 제주도에서 논란의 대상이 되고 있는 주요 개발 사업이 택지개발과 같은 내부 인구적 요인에 의한 것이 아니라 대규모 투자유치에 이은 관광지 개발사업 등 영리적 목적을 지니는 것이 대부분이기 때문임

– 이러한 논쟁을 극복하기 위해서는 현재 추진되고 있는 대규모 개발사업이나 향후 추진될 대규모 개발사업의 적정성 평가를 개개 사업의 경제적 효과나 기대이익의 관점에서가 아니라 전체로서 제주 경제발전의 틀, 특히 경제발전의 목적과 경제발전에 따른 성과의 배분 등에 관한 논의 구조 내에서 추진할 필요가 있음

[Seychellois의 대규모 외자 의존형 관광개발에 대한 비판]

- IMF가 주도한 시장개방과 관광산업에 중점을 둔 정부의 정책은 외국인이 소유한 관광시설에의 의존도를 높였으며, 이 결과 관광객들은 지역 내 사업체를 통해 섬으로 들어오지 않고, 지역주민이 소유한 숙박시설에 머물지 않으며, 항공편을 통해 입도하여 바로 대규모 복합리조트(all inclusive hotel이나 resort)로 향함
- 복합리조트는 지역 내 현지 식당이나 사업체의 수요창출과 큰 관련성이 없으며, 특히 야간경제의 수요창출에 미미한 역할을 하는데, 이 결과 관광산업이 내포한 불확실성을 줄이고, 지역의 매력도 제고에 기여할 수 있는 예술, 오락, 레크리에이션, 스포츠 및 수공예 등에 종사하는 중소기업의 고용증대에 기여하지 못함
- 그럼에도 Seychelles 정부는 호화로운 호텔 리조트 개발을 위한 외국자본 투자유치에 관심을 집중하고, 지역 주민의 직업훈련을 위해 노력하기보다는 외국자본이 임시직 이주 노동자를 고용할 수 있도록 허용하였으며 심지어는 식품 등도 해외에서 수입하여 사용함으로서 지역 농업에 미치는 효과도 미미
- Seychelles 정부는 그 전략계획에서 현지소유(local ownership)나 커뮤니티에 기반을 둔 관광산업 등과 같은 수사적 표현을 사용하고 있음에도 불구하고, 관광산업 분야에서 강력한 지위에 있는 국제적 기업의 성장과 지배를 촉진
- 즉, 세세한 정책 수준에서 보면 최근에 들어 'Made in Seychelles' 캠페인과 같이 관광분야를 위한 현지 제품의 개발 등을 시도하고 있고, 이러한 노력이 지역 관광산업의 공급체인을 일부 개선하는 효과를 보이고 있으나, 근본적으로는 Seychelles의 관광은 지역내 산업 전반에 걸쳐서나 지역주민 및 이주노동자에 있어서도 불안정성이 높은 존재로 자리잡고 있음

출처: Lee D., Hampton M. and Jeyacheya J. 2015. 「The Political Economy of Precarious Work in the Tourism Industry in Small Island Developing States, Review of International Political Economy」 Vol.22, No.1, pp.194–223

■ 제주에서의 대규모 투자유치나 개발사업 추진에 있어 고려하여야 할 또 다른 특징은 제주도가 보유한 유·무형의 자산의 중요성에 대한 인식임

– 일반적으로 도서지역의 주민은 지역의 정체성과 자신의 정체성을 동일시하는 경향이 있으며, 특히 제주도민은 제주도민이라는 사실에 대한 자부심이 높은 것으로 나타나는데 이는 곧 제주도가 보유한 자산에 대한 자부심과 훼손에 대한 거부감이 높을 수 있음을 의미임

* 제민일보가 2015년 5월 제주발전을 위한 정책의제 발굴 설문조사에서 제주특별자치도민으로서의 자부심을 느끼는가의 여부에 대해 질문한 결과 긍정적 72.9%, 보통 21.9%, 부정적 5.2%으로 응답함

– 이는 결국 역외자본에 의한 대규모 투자와 개발사업의 추진이 제주특별자치도에 의해서가 아니라 지역주민에 의해 그 원활한 진행이 제약될 수 있음을 시사함

– 따라서 대규모 개발사업을 추진하는 역외자본이나 제주특별자치도는 지역자산을 상품화하기 이전에 그 목적과 이익의 배분 등에 대해 보다 깊은 관심을 기울일 필요가 있으며 이러한 점에서 최근 제기되는 공유의 개념 등에 대해 보다 긍정적으로 검토할 필요가 있음

(2) 기존정책 평가

□ 상위관련계획의 주요 내용과 과제

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 육성에 관한 법률」의 규정

– 현재 제주도 투자유치의 기본적인 정책방향은 2007년 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 육성에 관한 법률」(이하 제주특별법)과 이에 근거하여 수립하는 제주국제자유도시종합계획이 규정하고 있으나 그 주요사항은 2002년 제정된 「제주국제자유도시특별법」(이하 국제자유도시법)에서 결정

– 동법은 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 함(제1조)

– 또한 동 법 제2조에서는 국제자유도시를 “사람 · 상품 · 자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위”로 규정하고 있어 규제완화와 국가적 지원의 특례가 본질임을 규정

■ 국제자유도시법과 제주특별법을 투자유치와 관련하여 비교하여 보면 세부 시행기준 등에 큰 차이는 없으나 법의 목적과 국제자유도시의 정의 등에서 중요한 차이

– 법의 목적에서는 제주도민이 주체가 된다는 점, 제주도민의 복지향상에 이바지 한다는 점이 삭제되고 국가발전에 이바지가 강조

– 국제자유도시의 개념은 국가적 지원의 특례가 되는 지역에서 국제적 기준이 적용되는 지역으로 변경

– 국가의 책무는 지원방안 강구에서 입법·행정조치로 변경

〈표 V-129〉 국제자유도시법과 제주특별법의 목적 및 개념 정의 비교

구분	국제자유도시법(2002)	제주특별법(2007)
법의 목적	국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지	고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지
국제자유도시 개념 정의	규제완화 및 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위	규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위
국가의 책무	제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 종합적인 시책을 수립 · 추진하고 지원방안을 강구	제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법 · 행정 조치

■ 투자유치 및 개발과 관련하여 국제자유도시법이 지닌 공간적 수단은 투자진흥지구와 제주첨단과학기술단지 2가지

– 투자진흥지구는 관광사업에 대한 투자유치를 위해 도입한 것으로 종합휴양업·관광호텔업·관광공연장업 등에 대한 일정규모 이상 투자에 대한 지원을 규정

– 제주첨단과학기술단지는 제주도에 생물·정보통신 등 첨단산업육성을 위해 도입한 것으로 국가산업단지의 지원기준을 적용

■ 제주첨단과학단지는 투자자의 요구에 따라 개발되는 것이 아니기 때문에 실제 투자유치 및 개발사업과 관련하여 중요한 의미를 지니는 것은 투자진흥지구임

– 투자진흥지구의 최초 도입목적은 국제자유도시 개발을 위한 투자유치는 투자진흥지구의 지정을 통해 중소규모의 내·외국인투자를 활성화시킨 후 대규모의 투자를 유치하는 방향으로 추진하려는 것으로, 투자진흥지구는 특정지역을 先 지정·개발하고 後 입주기업을 유치하는 산업단지 개발방식과는 달리 先 투자자를 유치하고 後 지구로 지정·개발하는 방식임(대한민국 국회 건설교통위원회 제주도개발특별법개정법률안 검토보고서, 2001.11.)

– 투자진흥지구의 지정은 외국인투자액을 기준으로 하며, 그 입지는 투자자가 희망하는 지역을 지정토록 규정하여 투자자의 입지요구를 최대한 반영토록 규정

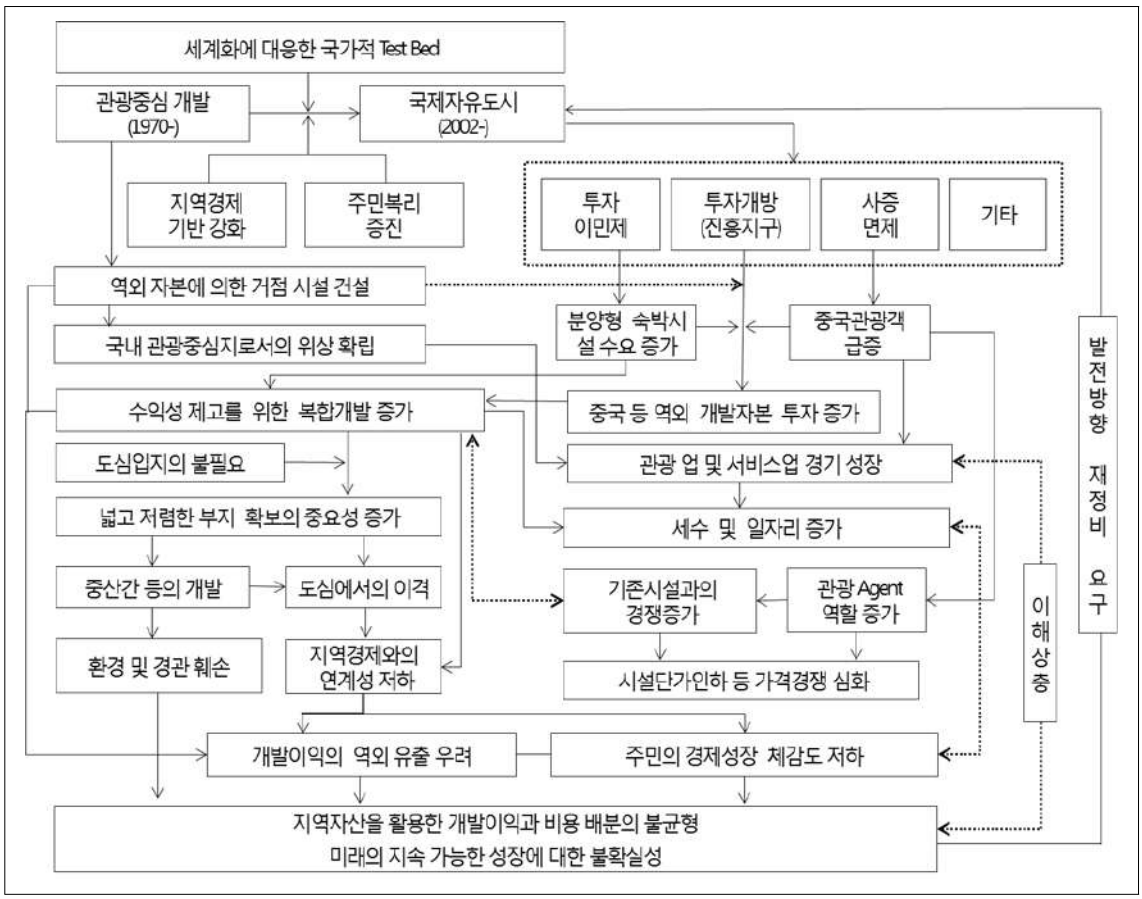
■ 그러나 규제완화와 외화유치와 규제완화에 주안점을 둔 투자진흥지구는 그 취지에도 불구하고 환경훼손이나 투자의 효과 등에 대한 논란을 야기

– 투자영주권제와 결부된 중국인의 제주도 투자수요 증가와 결부되어 투자진흥지구는 중산간지역 등 저렴한 비용을 대규모 토지를 확보할 수 있는 미개발지역에 집중

– 환경훼손과 관련한 논쟁 외에도 대규모 사업추진에 따른 사업추진 일정의 지연, 목표치에 미치지 못하는 고용, 공유자산의 사유화 등으로 인해 지역사회에서 논란 야기

■ 제주특별법 제정 이후 제주에서 추진된 투자유치 및 대규모 개발과 관련하여 제기되는 각종 효과과 논쟁점을 간략히 요약하면 다음 그림과 같음

〈그림 V-185〉 역외자본의 투자에 의한 제주 관광개발의 효과 검토



■ 기존의 투자유치 방식이 가지는 한계 극복을 위한「투자유치모델」마련

– 토지잠식과 난개발, 분양형 숙박시설 위주의 투자 등 기존투자유치 방식이 지니는 한계에 대한 검토를 통해 제주에서는 2014년 제주의 미래가치를 높이는「투자유치 모델」을 마련

– 2015년부터 2018년까지(4년간) 수용시설위주의 관광업종을 체험, 이용시설 위주로 다양화하고 IT/BT/CT 등 신성장산업을 중점 유치하며 투자결정요인 분석에 따른 대응을 강화해 나가는 등 투자유치 정책방향을 전환

– 투자유치의 목표도 양적으로는 제주 미래가치를 높이는 사업 48개 유치, 일자리 2천명 창출을, 질적으로는 창의와 혁신에 기반을 둔 첨단산업 선도기업 유치, 청정 휴양도시에 걸맞는 지속가능한 성장산업 유치, 자연·문화의 융복합 및 다양성 체험산업 유치 등을 제시

■ 이와 더불어 기존 투자사업의 일자리 창출효과를 제고하려는 노력도 병행

– 신화역사공원을 시작으로 기 확정된 대규모 투자사업과 고용창출을 연계하려는 노력이 시작되었으며, 이러한 노력은 점진적으로 강화될 것으로 예상

□ 대안적 정책방향의 검토

■ 투자유치 방향전환이나 일자리 창출과의 연계강화 등의 조치는 그간 제주에서 투자유치 및 대규모 개발과 관련하여 제기된 문제의 상당부분을 해소할 것으로 보임

– 그러나 역외 자본 주도의 개발에 따른 지역의 자기결정권 저하 및 주민체감도 저하라는 본질적 문제 해소에 충분한 것인가는 여전히 의문

– 세계 경제의 성장에서 금융자본의 영향력은 지속적으로 증가하고 있으며, 지역개발사업에도 투자자와 주주의 이익을 우선시 하는 금융자본의 참여가 계속 증가할 전망

– 이에 따라 환경적 가치화 사회·문화적 가치를 보전·제고하기 위해서는 투자유치 기준의 조정 등과 같은 세부적 개선뿐만 아니라 근본적인 방향의 전환 등에 대한 논의가 병행될 필요

■ 투자유치를 통한 지역개발과 관련하여 제주도가 당면하고 있는 현재의 문제점들은 제주도에 국한된 것이 아니며, 관광중심의 지역발전을 추구하는 많은 도서지역이 경험

– 역외 자본의 유치와 이들에 의한 개발사업이 증가함에 따라 최근 제주에서 제기되고 있는 보완과제들은 신자유주의적 개발에 대한 비판적 연구에서 빈번히 제기

■ 이들 연구에서 제시하고 있는 대안 중 현재 제주의 상황에서 신중하게 고려하여야 할 필요가 있는 것으로 보이는 제안을 요약하면 다음과 같음

– 지역발전은 이윤을 위해서가 아니라 사람을 위한 것이어야 하며, 공간과 환경은 사유화가 아니라 공유화되어야 할 필요가 있음. 즉, 사회적 관계와 환경은 시장가치로 평가되는 상품이 아니라 지역사회의 집단적 자산으로 간주되어야함(Ostrom, 2009 ; Clark, 2013)

– 지역의 취약성을 개선하기 위한 노력에 형평성의 원칙을 통합하는 것이 의사결정의 중요한 요소가 되어야 함(Adger, 2006)

– 지역발전정책은 물질자원의 불균등한 분포 및 취약집단과 커뮤니티의 사회변화를 이끌 수 있는 능력 부재 등을 해소하는데 목적을 두고, 지역 내에서나 지역 간 자원분포의 불평등성, 지역기술과 전통지식을 통한 커뮤니티의 자기결정권 제고 등에 주관심을 기울일 필요(MacKinnon & Derickson, 2013)

– 지역개발에 의한 주민의 배제와 주변인화를 극복하기 위하여 지역의 발전전략은 지역민이 가진 지식을 청취하고, 지역민이 스스로 지역의 발전방향의 자문가로서 역할을 할 수 있도록 함과 더불어 그들이 스스로의 미래에 대해 목소리를 높이고, 그러한 목소리를 청취할 수 있는 여건을 마련할 필요(Clark, 2013)

– 도서지역의 관광개발을 추진함에 있어서는 주민들이 관광에서 발생한 이익이 자신들의 복리를 증진시킬 것이라는 확신을 지닐 수 있어야 하며, 따라서 지방정부는 관광전략에서 사회적 복리를 증대시키기 위하여 노력할 필요(Nunkoo R. & Ramkissoon H., 2007)

– 주민복리라는 점에서 볼 때 관광당국은 관광객 수를 증가시키지 않고도 관광산업으로부터 창출되는 이익을 증가시키기 위하여 노력할 필요가 있으며, 이는 대량관광을 장려하기 보다는 높은 소비역량을 지닌 관광객을 유치하기 위한 마케팅 노력의 강화에 의해서 가능할 것(Nunkoo R. & Ramkissoon H., 2007)

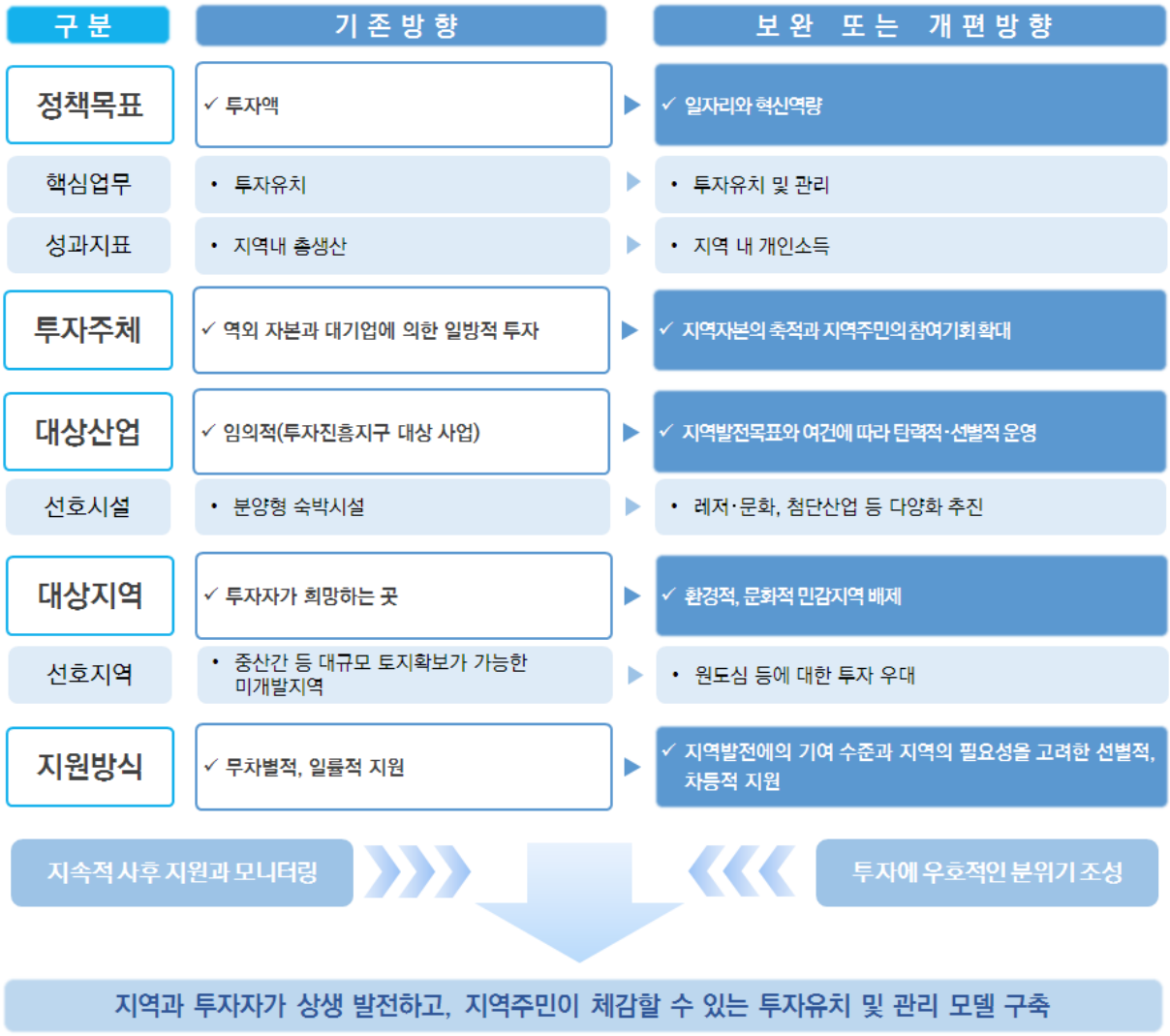
– 지역자원을 이용하는 관광계획에 주민이 참여할 경우 주민의 관리와 소유의식을 창출할 뿐만 아니라 주민들이 효과적으로 자연자원을 돌보고 보전하고자 하는 자연자원의 돌봄이 역할을 담당(Chiappa G. Del & Abbate T. 2013)

– 재정적인 자원의 부족, 투자자본이나 노하우 또는 역량의 부족 등으로 인해 지역사회의 참여가 어려울 경우 지역의 관광조직이나 지방정부는 지역주민들이 이러한 제약요인을 극복할 수 있도록 지원할 필요가 있으며, 이를 통해 지역주민이 외생적인 관광이 아닌 내생적 관광모델을 통해 발생하는 이익을 누릴 수 있도록 할 수 있음(Chiappa G. Del & Abbate T. 2013)

■ 역외 자본 의존형에서 지역의 자기결정권이 보장되는 투자와 개발로 전환하고, 제주의 핵심가치인 청정과 공존을 유지·강화하기 위해서는 다음과 같은 투자유치 및 산업육성정책 방향정립을 검토할 필요

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-186〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 3-1 : 일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책 목표 설정

□ **주민이 체감하는 지역발전을 위해서는 GRDP 중심 정책 목표의 한계 인식 필요**

■ 지역의 GRDP와 지역주민의 소득간 격차가 심화되어 GRDP의 효용성이 감소됨

– GRDP의 증가와 일자리 창출이 괴리를 보이는 경향이 심화되고 있어 GRDP 중심의 기존 산업정책목표로는 주민이 체감하는 산업발전을 이끌기 어렵고, 제주특별자치도의 지역산업정책에 대한 주민의 신뢰도 저하도 우려됨

– 국가 추진사업이나 정책과의 부합성 등을 위해 불가피할 경우 GRDP 기준을 유지하되, 지역주민이 체감할 수 있는 목표 및 지표설정을 통해 이를 보완함

□ **지역산업발전의 목표에 지역소득증대와 일자리 창출을 포함**

■ 주민복리와 일자리 창출을 정책의 핵심목표이자 성과지표로 계획함

– 투자유치 및 지역산업 육성정책에 있어 주민복리와 일자리 창출이 핵심목표가 될 수 있도록 계획을 작성하고, 세부 사업계획 수립 시에도 이를 반영한 성과지표 등을 작성토록 유도함

– 지역경제 분야의 모든 정책과 사업이 설계단계부터 주민복리와 지역내 일자리 창출 효과를 검토하게 함으로서 주민복리와 일자리 창출이 지역경제의 당연한 최우선 과제로 대두되도록 유도하고, 지역경제 분야 정책과 사업의 지역경제 파급효과를 제고하고, 지역주민의 체감도를 개선함

■ 제주특별법을 필두로 관련 제도와 정책의 목표 개편을 추진함

– 제주특별법의 목적을 국가의 경쟁력 강화에서 국가의 경쟁력강화와 지역의 복리증진으로 개편함(제주특별법 개정으로 폐지된 국제자유도시법의 목적 참조)

– GRDP 중심의 국제자유도시 종합계획의 발전지표에 지역복리증진과 일자리 창출을 포함

– 국제자유도시종합계획, 지역산업진흥계획 및 발전계획 등의 주목표로 지역소득과 일자리 창출을 포함하고 이를 지표로 관리할 수 있도록 유도함

〈표 Ⅴ-130〉 제주특별법 제정 목적의 변화

법률명	법률의 목적(제1조)
제주도개발특별법 (1991.12.31.)	이 법은 제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 **제주도민이 주체**가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승 · 발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업 · 임업 · 축산업 · 수산업 기타의 산업을 보호 · 육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 **제주도민의 복지향상**에 이바지함을 목적으로 한다.
⇓	⇓
제주국제자유도시 특별법(2002.1.26.)	이 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 **제주도민이 주체**가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 **제주도민의 복지향상**에 이바지함을 목적으로 한다.
⇓	⇓
제주특별자치도 설치 및 국제 자유도시 조성을 위한 특별법	이 법은 종전의 제주도의 지역적 · 역사적 · 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 **국가발전에 이바지**함을 목적으로 한다.

■ 신규 산업진흥사업의 추진 시 지역복리증진 및 일자리 창출효과를 검토하도록 유도함

– 일자리 창출의 양적효과 외에 질적 효과도 고려할 수 있도록 함으로써 장기적이고 전략적인 사업이 제약없이 추진될 수 있도록 허용함

– 미래의 먹거리를 위한 신성장동력 산업의 선정에서도 기술발전의 논리가 세계적 기술 경쟁력 확보 못지않게 양질의 일자리를 지속적으로 창출할 수 있는가 여부를 중요시 하여 평가함

□ 정책목표 전환에 따른 추진체계 전환

■ 「투자유치」와 「투자관리」를 동등하게 강조하는 추진체계가 필요함

– 지역주민의 소득제고나 일자리 창출 등을 정책의 주요 목표와 사업의 지표로 삼기 위해서는 투자유치에 주안점을 둔 현행 체계를 「투자유치」와 「투자관리」를 동등하게 강조하는 조직으로 개편이 필요함

– 조직의 기능에는 개별투자계획이 지역사회에 미치는 영향, 투자성과의 모니터링, 지역경제와의 연계성 강화 등을 포함할 필요가 있음

실천전략 3-2 : 지역·주민체감형 투자유치체계 확립

□ 역외 자본유치 필요성에 대한 검토 강화

■ 역외 자본과 기업의 유치는 자립적 내생적 발전의 대안 중 하나임

– 역외 자본의 투자유치를 통한 지역발전은 지역이 스스로 지역경제발전과 사업을 추진할 자체적인 재원과 기술적·조직적 역량을 지니지 못함을 보완하기 위한 대안적 수단이며, 그 자체가 목적이 될 수는 없음

■ 제주특별자치도는 역외자본과 기업의 유치 의사결정에 선행하여 동 사업의 지역주도가 가능한지의 여부를 평가할 필요가 있음

– 해당 사업을 지역사회와 지역주민이 스스로 해결할 수 있는 재원과 역량을 보유하고 있는가의 여부, 해당 사업이 중·장기적으로 지역자본의 형성과 축적 및 지역주민의 경제활동 참여를 저해하지 않는가의 여부를 평가할 필요가 있음

■ 지역사회와 지역주민의 주도 가능성과 관련하여서는 다음의 관점에서 사업을 구분함

– 제주특별자치도는 주요 정책분야나 주요 사업에 대해 ① 공유자산 개념을 적용하여야 할 사업 ② 지역주민과 지역자본이 주도할 수 있는 사업 ③ 지역주민이나 지역자본의 참여가 가능한 사업 ④ 역외 자본과 기업에 의한 추진이 필요한 사업 등으로 구분이 필요함

– 역외 투자의 유치는 지역주민이나 지역자본의 참여가 가능한 사업과 역외 자본과 기업에 의한 추진이 필요한 사업을 우선 대상으로 추진하고, 지역사회와 주민이 자체적인 사업추진 역량을 지니고 있다면 제주특별자치도는 투자 승인 이전의 의사결정단계에서 지역의 참여 촉진을 위해 노력이 필요함

* 지역의 참여는 사업의 직접 추진 외에도 합작투자나 제휴 등의 다양한 방안을 포함하여 검토

– 지역의 주도나 참여가 가능하나 시간적인 간극이 있을 경우 역외 자본에 의한 해당 사업의 추진이 중·장기적으로 지역자본의 형성과 축적 및 지역주민의 경제활동 참여를 저해하지 않는가의 여부에 대해 신중히 검토해야 함

□ 대규모 신규투자자의 개발사업 허용에 대한 원칙과 기준 마련

■ 신규 투자의 유치에 대한 기본 전제

– 신규 투자를 통해 기업은 스스로 목적한 소기의 성과를 거둘 수 있어야 하며, 허용된 투자에 대해 제주도는 이를 최대한 지원할 필요가 있음

– 이와 더불어 신규투자는 제주도와 제주도민의 환경적, 경제적, 사회적 가치를 제고할 수 있어야 하고, 제주도의 지역경제는 기존의 상태보다 개선된 효과를 누릴 수 있어야 함

– 따라서 제주도에서 이루어지는 신규투자는 환경적, 경제적, 사회적 측면에서 다음의 사항에 기여할 수 있어야 함

■ 환경적 가치의 보전과 제고

– 신규 투자는 제주의 청정자연이 지닌 가치를 훼손하지 않아야 함

– 신규 투자는 제주도에서 보전하여야 할 가치가 있는 자원과 지역의 훼손을 유발할 수 없으며, 투자액과 고용규모 측면에서 토지의 과도한 조방적 이용을 필요로 하지 않아야 함

– 지역이 필요로 하는 신규투자로서 불가피하게 제주가 지닌 청정자연의 훼손을 유발할 경우 투자자는 훼손된 청정의 가치를 되살리기 위한 최대한의 노력을 기울여야 하며, 이와 관련하여 제주특별자치도 및 지역주민(또는 그 대의체로서 제주특별자치도 의회)의 요구를 최대한 반영하여야함

■ 경제적 가치의 제고

– 신규투자는 지역과 기업의 상생발전을 전제하여야 함

– 따라서 신규 투자는 제주도의 기존 투자자의 손실을 전제로 한 것이어서는 안 되며, 세계시장에서 제주의 몫을 키우데 기여할 수 있어야 함

– 또한 기업 활동으로 인한 성과는 신규 고용창출, 재화나 서비스의 신규 구매 또는 판매 등의 측면에서 지역의 발전에 명확하게 기여할 수 있어야 함

■ 사회적 가치의 보전과 제고

– 신규 투자는 제주의 소상공인을 보호하고, 지원할 수 있어야 하며, 사회적·경제적 약자나 취약계층에 명확한 불이익을 주지 않아야 함

– 불이익이 예상될 경우 투자자는 그 보완대책을 수립하여야 하며, 그 과정에서 잠재적 피해자의 의견을 듣고 최대한 반영하기 위해서 노력하여야 함

□ 투자진흥지구 지정 기준의 개편

■ 투자진흥지구의 지정 등 도내 투자유치의 목적은 지역의 지속가능한 발전을 도모하는데 주목적이 있음

– 따라서 제주도에 신규 투자하고자 하는 기업이나 투자자는 양질의 일자리 창출을 포함하여 다음의 5개 기준 중 하나를 충족하여야 할 필요가 있음

* 미래 고용의 창출과 지역고용기반의 다각화

* 혁신과 새로운 성장동력의 육성을 통한 생산성의 향상과 장기적 경쟁력의 강화

* 지역내 인력의 기술숙련의 향상에 중요한 영향을 미치는 사업

* 지역의 정주성 개선을 통해 고급인재 유치에 중요한 영향을 미치는 사업

* 협력과 리더십 개발, 지역계획 등을 통한 지역사회의 역량 강화

■ 투자진흥지구의 지정 등 인센티브가 제공되는 사업은 다음 지표를 검토할 필요가 있음

〈표 V-131〉 투자진흥지구 지정을 위해 고려해야 할 주요 요소 예시

구분	세부 기준 예시
사업의 직접적인 경제발전 효과	– 지속가능한 고용을 창출하거나 유지하거나 또는 미래의 고용 잠재력을 제고 – 대상 사업이 또다른 새로운 투자를 유발하고, 지역내 산업부가가치나 미래의 산업성장 잠재력을 제고 – 지역의 상품 수출을 증가시키거나 수입을 대체하여 기존 지역경제에 중요한 이익을 주는 사업
사업의 부가적인 경제발전 효과	– 관련된 다른 일자리의 창출 – 지역의 경쟁우위 확립에 기여 – 지역내 산업시너지 효과의 유발, 산업발전을 위한 최소필요규모(critical mass)의 창출 등을 통해 지역내에 또 다른 신규투자를 촉진할 수 있는 사업 – 지역경제가 세계시장에 통합, 진출할 수 있도록 지원하는 사업 – 지역의 혁신역량을 강화하거나 새로운 기술의 도입, 새로운 경영기법의 도입, 지역인력의 기술숙련도 향상 등등을 통해 지역의 생산성을 제고할 수 있는 사업
사업이 사회적 환경적 지속가능성에 미치는 영향	– 지역경제 및 지역사회와의 통합성 – 제주의 청정 가치를 유지·제고하고 환경적으로 지속가능한 사업 – 사회적 약자나 소상공인의 공동발전에 기여 – 기타 사회적 경제적 이익이 예견되는 사업(예시:기후변화 영향의 감축에 기여할 수 있는 사업)
지역발전 전략의 부합성	– 지역전략산업이나 특화산업 등과의 부합성 – 지역전략산업이나 특화산업의 가치사슬상 취약점을 보완하여 줄 수 있는 산업 – 지역전략산업과 전후방으로 직접 연계된 산업
사업의 추진가능성	– 제안 사업의 타당성과 실행가능성 – 재정적인 수행가능성

□ 투자진흥지구 지정해제 조건의 실효성 제고

■ 기존 지구 지정 해제조건의 실효성이 부족함

– 제주투자진흥지구 지정은 제주특별법 제162조 및 동시행령 제22조 제1항에서 정한 투자금액과 사업영역의 부합성을 전제로 하되, 제주특별법 시행령 제22조 제3항에서 정한 바와 같이 투자의 실행 가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용 증대 등 지역경제에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 지정 여부를 판단해야 함

– 그러나 투자진흥지구의 해제에 관해 규정한 제주특별법 시행령 제23조의 규정은 투자금액과 사업영역만을 판단토록 규정해야 함

■ 지정조건을 고려한 투자진흥지구 지정 해제 조건을 마련해야 함

– 제주특별법 시행령 제22조 제3항 및 도 조례에서 투자진흥지구 지정시 고려토록 규정한 주요 사항과 관련한 중요한 변경이 있을 경우 그 시정을 요구하고, 조례가 정한 기간 내에 시정이 이루어지지 않을 경우 지원금의 환수 또는 투자진흥지구의 지정해제가 가능하도록 제주특별법 시행령의 지정해제 기준을 개정함

–「제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례」제7조 ①항의 단서조항에서 제주투자진흥지구로 지정받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 종합계획심의회 심의를 거칠 필요가 없는 경미한 변경의 하나로 전체 사업기간의 100분의 10 이내에서의 변경과 당초 계획면적 · 투자금액 · 고용규모의 100분의 10 이내의 변경을 규정하고 있는 바, 이러한 경미한 사항을 벗어난 중요한 사항은 지정변경이 이루어지지 않으면 지정해제의 사유에 해당한다고 보는 것이 합리적임

– 따라서 제주특별자치도는 제주특별법을 개정하여 전체 사업기간의 100분의 10을 초과하는 경우나 당초 투자면적과 투자금액 및 고용규모의 100분의 10을 초과하는 변경이 필요한 사업의 경우 종합계획심의회 심의를 거쳐 지정을 변경하거나 또는 지정을 해제할 수 있도록 할 필요가 있음

□ 투자유치 방향 전환과 관련된 각종 후속 조치

■ 투자금액

– 부동산 분야의 경우 생산적 투자에 비해 기준을 확대하는 등의 조치를 도입함과 더불어 투자액 중심의 현행 유치제도를 투자액과 일자리를 동시에 고려한 투자유치 기준으로 전환함

* 금액 기준이 투자유치제도는 자본집약적 투자를, 고용 중심의 투자유치제도는 노동집약적 투자를 유도할 수 있으므로, 이들 양자를 적절히 절충한 기준 마련이 필요함

■ 투자영주권 제도

– 투자영주권제도가 제주경제의 활성화에 중요한 영향을 미친 것은 분명하나 분양형 숙박시설 중심의 투자증가 등 부동산 경기에 중요한 영향을 미치는 반면 제주도가 상대적으로 취약한 기술 인력이나 생산적 투자 등에서는 큰 효과가 없는 것으로 보이므로 현행의 기준을 변경·보완이 필요함

– 투자영주권 제도는 점진적으로 축소하거나 그 기준(투자액)을 상향조정할 필요가 있으며, 이의 대안으로 제주가 다른 지역에 비해 상대적으로 취약한 고급 기술인력이나 기술부문에 대해 현행 투자영주권제도와 유사한 혜택을 부여하는 방안에 대해 검토가 필요함

■ 투자자 지원방안

– 일률적 지원에서 투자의 지역사회 기여도에 따른 선별적 차등적 지원체계로 전환하고, 지원의 규모는 특히 양질의 일자리 창출을 최우선의 기준으로 적용함

– 행정적 지원은 기준 제도를 적용하되, 외국인 투자자들이 우리나라의 투자환경에 대해 지적하는 가장 큰 취약점이 정책의 안정성 부족이라는 점을 고려하여, 투자와 관련된 모든 사항은 가급적 조례 등으로 규정하여 안정성을 보장함

■ 투자유치지역

– 기존 제주특별법에서 정한 투자진흥지구의 여건인 '투자자가 희망하는 지역' 등은 상징적 차원에서 존치하되, 조례에서 유치지역 관련 절차를 보완함

– 투자유치는 제주도의 공간전략상 우선개발이 필요한 지역에 대해 우대함으로써 투자유치가 공간적 불균형발전이나 지역문제 해결에 기여할 수 있도록 유도함

* 보전지역 등 환경적으로 민감한 지역이나 사회·문화적으로 민감한 지역은 투자대상 지역에서 배제하고 원도심 등 개선 필요지역 내 투자에 대해서는 낙후지역에 준하여 지원함

■ 투자유치 대상 산업

– 단기적으로는 투자유치대상이 명확히 드러나고, 일관성을 유지할 수 있도록 하기 위하여 관련 제도 간에 다기화 되어있는 유치업종을 단순화

* 제주특별법상의 특별개발우대사업, 지방투자에 관한 국고보조금 지원기준 상 제주도의 집중 유치업종, 국가균형발전법상 전략산업 등이 서로 상이하여 혼선

– 장기적으로는 세부업종 중심에서 기업의 Performance 중심으로 전환하는 방향 등에 대해서도 검토함

실천전략 3-3 : 일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화

□ 투자유치 중심의 정책에서 투자유치 및 관리 중심의 정책으로 전환

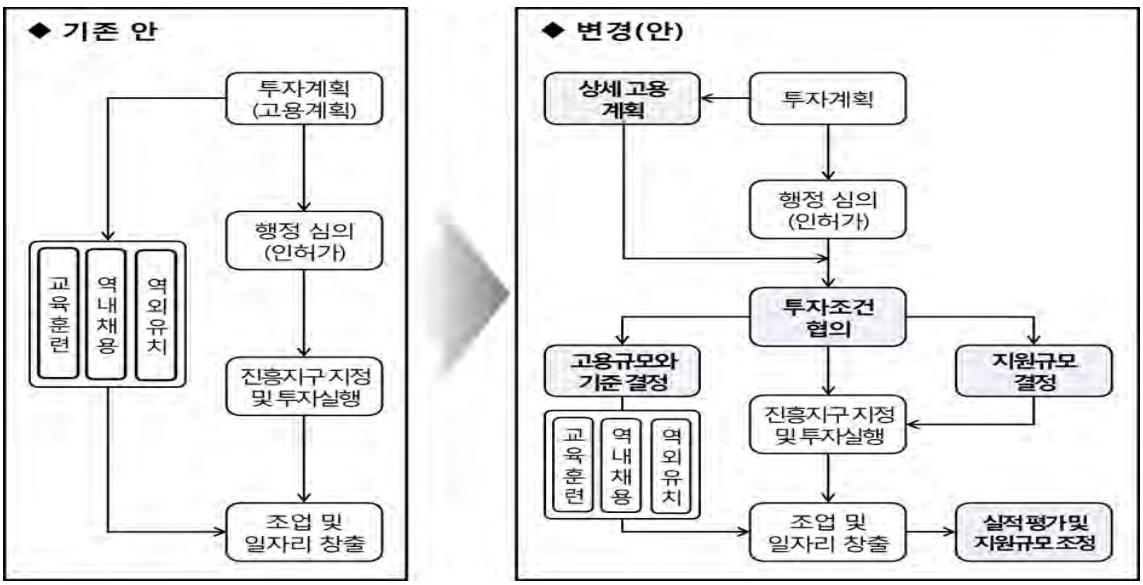
■ 투자액 중심 투자유치에서 「일자리」 중심 「투자유치 및 관리」로 전환

– 투자인센티브를 일자리 창출과 연계하여 운영함과 동시에 기업이 창출한 일자리에 지역 주민이 보다 쉽게 접근할 수 있는 체계를 구축함

구 분	기 존	⇒	변 경
일자리 개념	모든 일자리를 동일하게 간주	⇒	근로시간과 임금 기준을 고려한 표준화된 일자리 개념 도입
고 용 계 획	총량적·개략적 고용 목표	⇒	고용기준과 조건을 구체화한 상세고용계획 및 평가제도 도입
인 센 티 브	자동적, 일률적 지원	⇒	투자성격과 일자리 특성에 따른 선별·차등 지원과 성과 모니터링

■ 투자 및 지원 절차 개편 방향(안)

– 기업의 투자계획 단계부터 일자리 창출 효과를 구체적으로 검증하기 위하여 투자 및 지원절차를 다음과 같이 개편함



□ 표준화된 일자리 개념의 도입

■ 표준화된 일자리 개념의 필요성

– 기존 제도는 일자리 성격과 형태에 관계없이 모든 일자리를 동일시함으로써 산업간, 기업간 비교가 어렵고 객관적인 정책효과 평가가 곤란함

– 현행 투자유치 사업의 일부는 일용직 등을 포함하여 고용인원을 제시함으로써 인센티브와의 연계가 어렵고 도민의 체감도도 낮은 실정임

– 투자와 일자리의 연계를 위해서는 먼저 기업 간에 비교 가능한 객관화된 일자리 개념을 도입할 필요가 있으며, 이를 통해서만 객관적 기준에 따라 투자사업 간의 비교가 가능해짐으로서 합리적인 투자 유치·관리와 투자 지원방안 마련이 가능함

■ 제주도에서는 근로시간과 급여기준을 근거로 일자리를 표준화

– 일반적으로 1개의 일자리를 평가함에는 근로시간과 고용의 영속성이 중요하나, 제주도에서 영속성 기준을 단기간에 도입하고자 할 경우 기업의 혼란이 우려됨

– 제주에서는 일차적으로 근로시간과 급여기준에 따라 일자리를 판단할 필요가 있음

항목	주요 내용
근로시간	상근 고용 기준(full-time equivalent)의 일자리
근로형태	정규직, 임시직(계절별 일자리 포함) 등을 모두 포함
고용영속성1)	최소한의 기간 이상 근로가 보장되는 일자리
급여기준2)	법률이 정한 기준 이상의 급여 제공

주 1: 고용의 영속성은 초기고용이 임시직일지라도 일정기간 이상 근무하여 정규직화 해야 한다는 의미를 내포하며, 계절별 일자리는 다음에 또 고용할 수 있어야 함을 의미

주 2: 급여기준은 우량 일자리 기준에 일반적으로 사용되며, 통상 법적 기준의 몇 % 이상 등이 적용

■ 근로 시간 기준 : 주당 36시간 근로 기준으로 환산

– 제주도내 투자한 기업이 고용하는 모든 인원은 주당 근로시간 36시간의 상용 근로자 기준으로 환산하여 제시하도록 유도함

– 시간제(part time) 일자리는 ILO 기준을 적용하거나 기타의 다른 통계적 방법을 활용하여 상용직으로 전환하여 일자리를 산정. 일부에서는 2개의 시간제 일자리를 1개의 상용 일자리로 간주하는 경우도 있으나 제주도는 지역 특성상 초단시간 근무가 많을 수 있어 이를 적용하기는 한계가 있음

■ 급여기준 : 제주 소재 동종 산업 평균 급여의 100% 기준

– 급여기준은 ▸근로기준법이 정한 최저임금(2015년 시간급 5,580원) ▸3인 가구 최저 생계비(2015년 135만 9,588원), ▸제주도 동종 산업 평균 급여의 100% ▸전국 동종 산업 평균 급여의 100% 등의 대안이 적용 가능함

– 투자유치와 관련하여 근로기준법 상 최저임금을 고려하는 것은 무의미하므로 그 외의 3가지 중 하나를 선택하되, 우선적으로 제주도 동종 산업 평균 급여 수준 적용을 검토함

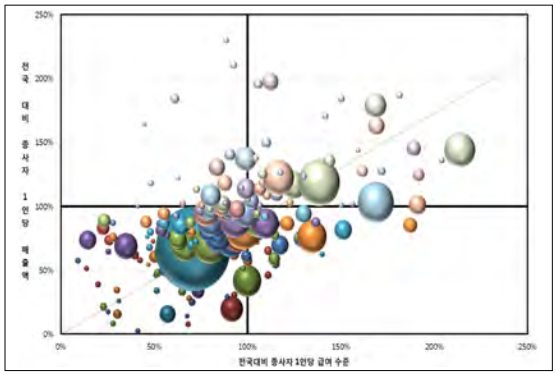
☞ 인센티브가 제공되므로 급여는 최소한 기존 산업 수준으로는 책정 필요함

* 제주도의 급여 수준이 전국 평균에 비해 낮아 전국 동종 산업 평균 급여를 적용하는 방안도 검토할 수 있으나 급여수준이 매출액과 상관성이 있어 전국 기준을 적용하기는 곤란함

〈표 V-132〉 전국 동종업종 급여 대비 제주 산업별 현황

	업종 개수	종사자 수		
		2008년	2013년	증감
동종 산업 전국평균 급여의 90%미만	199개	52,541	70,599	18,058
		49.4%	50.1%	52.2%
동종 산업 전국평균 급여의 90%-110%	57개	25,710	35,317	9,607
		24.2%	25.1%	27.8%
동종 산업 전국평균 급여의 110%이상	64개	28,047	34,982	6,935
		26.4%	24.8%	20.0%
합계	240개	106,298	140,898	34,600

〈그림 V-187〉 전국 대비 제주 서비스업의 종사자당 매출액과 급여



[「Good Job First」의 정부 지원 대상 좋은 일자리 기준]

- 고용창출의 기준
  - 정부의 지원을 받는 투자 사업은 지원금 $35,000마다 1인의 상용 정규직을 고용하여야 함
  - 수혜기업은 지원이 이루어지는 기간 동안이나 또는 최대 5년까지 신규로 창출된 일자리를 유지하여야 함
  - 수혜기업이 창출한 일자리에 따라 해당기업에 대한 지원규모가 연동되어야 함
  - 수혜기업은 미국 내의 자신이 관리하는 다른 사업장에 이미 존재하던 일자리를 새로운 일자리로 계산하지 못함
- 일자리 질 기준(Job Quality Standards) : 위에서 정한 신규의 상용 일자리(full-time job)에 해당하기 위해서는 다음 조건을 충족하여야 함
  - 대도시 통계구 내의 부지에서 이루어지는 사업의 경우 시간당 평균 임금은 주 내 해당 산업의 평균 임금의 100% 이상
  - 그 외 지역의 경우 해당 카운티 내 산업임금의 100% 이상
  - 기업은 건강보험에 가입하여야 하며, 보험 특약 소요비용의 1/2 이상을 기업이 부담하여야 함
  - 근무시간 : 해당 일자리의 일자리는 연간 최소한 1,820시간 이상
  - 유급휴가 : 연간 12일 이상

출처: Good Job First 인터넷 홈페이지

□ 상세 고용계획 수립 및 목적

– 기업으로 하여금 구체적 고용계획 수립을 유도함으로써 해당 투자가 지역에 미치는 영향을 객관적으로 평가하고, 계획의 실현가능성을 제고시킴

– 구체적 고용계획 수립을 통해 기업이 계획한 일자리 창출의 실현가능성을 제고하고, 기업의 일자리 창출을 지역경제와 지역사회 발전에 보다 유리한 방향으로 이끌 수 있는 기반을 구축함

– 대규모 투자에 따른 인력 수요를 사전에 조사하여 추후 예상되는 기업의 인력 충원 수요에 선제적으로 대처함

□ 고용계획 수립 시 포함 사항

■ 고용 특성별 고용 계획

– 기업의 행정부담 완화, 실현가능성 낮은 과도한 구체화를 피하기 위해 워크넷 등 기존의 제도화된 구인·구직 서식에 포함되는 사항을 중심으로 고용계획을 수립함

– 투자자의 고용을 고용형태, 학력, 급여수준, 기타 특기 사항 등으로 구분하여 제시하도록 유도하되, 성별, 연령별 고용계획 등 법률상의 제한 기준은 미포함함

* 현행 투자진흥지구의 고용계획은 인력을 임원과 정규직원, 일용직으로만 구분하여 제시하고 있어 제주도민 고용목표에도 불구하고 실제 제공되는 일자리가 제주도민이 취업가능한 일자리인지의 여부 등을 판단하기 어렵고, 기업의 인력확충 지원도 곤란함

〈표 V-133〉 투자자의 고용계획에 포함되어야 할 필요가 있는 주요 사항

구 분	고용형태별	학력별	급여수준별
분류 방식	기간의 정함이 없는 근로계약	초졸 이하	50만원 미만
	기간의 정함이 없는 시간제 계약	중졸	50~100만원 미만
	기간의 정함이 있는 근로계약	고졸	100~150만원 미만
	기간의 정함이 있는 시간제 계약	전문대 졸	150~200만원 미만
	일용직	대학원졸 이상	200~250만원 미만
		학력 무관	250만원이상

■ 산업별·직업별 고용계획

– 지역고용구조에 미치는 영향분석을 위해 산업별×직업별 고용계획을 제시함

– 직업은 한국표준직업분류 대분류를 기준으로 하되, 필요시 세분하여 제시함

* 직업분류 : ①관리자 ②전문가 및 관련 종사자 ③사무 종사자 ④서비스 종사자 ⑤판매 종사자 ⑥농림어업 숙련 종사자 ⑦기능원 및 관련 기능 종사자 ⑧장치기계 조작 및 조립 종사자 ⑨단순노무 종사자

* 자격증이나 특수 기술 또는 전문화된 추가 교육·훈련이 필요한 일자리는 별도로 조사하여 제주특별자치도의 지역인력수급대책 마련을 위한 기초 자료로 활용함

■ 전체 고용 중 도민(지역인재) 채용 비중

– 도서라는 지리적 특성으로 인해 제주도는 국내 다른 지역에 비해 도민과 외지인의 구분이 강하기 때문에 일자리 창출에 있어서도 도민의 개념을 다른 지역과 달리 적용하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음

– 도민의 기준을 거주기간 등에 따라 차등화하는 방안의 도입 가능성 등을 판단하기 위하여 「제주 도민」의 구체적 의미(요건)에 대한 지역사회의 논의가 필요함

* 「제주특별자치도 투자유치조례」 제11조에서는 제주자치도민을 고용일 현재 제주자치도에 3개월 이상 계속해서 「주민등록법」상의 주소를 둔 자로 규정하고 있으며, 이외에 제주자치도 소재 대학을 졸업하거나 졸업예정자인 자도 도민에 준하는 것으로 간주함

■ 시기별·단계별 고용 계획

– 조업 개시 후 단기(3년 이내), 중기(4~5년 내), 장기(6~7년 내)로 구분함을 원칙으로 하되 필요할 경우 사업의 단계별 조업 년도에 따라 제시함

– 7년 이후의 고용계획은 미래 가능성을 보여주는 참고자료로만 제시함

□ 「고용계획의 적정성 평가」 제도 도입 목적

– 해당 투자가 지역사회에 도민에 미치는 영향을 사전에 평가함으로써 제주도 내 투자사업으로서의 적정성 여부 판단을 지원함

□ 평가 항목 : 고용 규모의 적정성 + 고용구조(직업)의 적정성

■ 고용 규모의 적정성 평가

– 통계자료나 수범사례 조사를 통해 적정 고용수준을 산정하되, 엄격히 적용하기보다는 투자자와의 협상을 시작하기 위한 기초자료로 활용함

– 관광산업 : 문화관광부의 관광사업체 DB를 활용하여 적정 수준을 산정함

〈표 V-134〉 관광산업분야 적정고용 규모 추정방법 예시

[관광산업 적정고용 추정방법]
- 문화관광부의 관광사업체 기초통계조사 원자료를 활용
- 종사자 수 50인 이상의 업체를 기준으로 산정
  - 중간값과 평균값 중 중간값을 우선하여 적용
- 기타 조사 가능항목
  - 연령별, 교육수준별, 고용형태별 고용구조

업태	기준	건물연면적 1천㎡당	매출액 10억원당
관광숙박업 (N=208업체)	중간값	5.1인	12.4인
	평균값	9.0인	26.3인
휴양업 (N=19업체)	중간값	2.7인	14.4인
	평균값	5.0인	23.0인
카지노업 (N=14업체)	중간값	121.6인	4.3인
	평균값	134.7인	6.3인
유원시설업 (N=45업체)	중간값	7.7인	24.1인
	평균값	17.1인	55.9인

– 그 외 산업 : 통계청 자료의 추정 매출액 기준 고용인원 원단위와 부지면적(건물면적) 기준 고용인원 원단위를 사용하여 적정 고용 총량을 추정함(☞첨부 1: 고용 원단위 참조)

■ 고용구조(직업 구성)의 적정성 평가

– 동종·유사산업의 고용구조를 참조하여 기업이 제시한 계획의 적정성을 평가함

* 지역고용영향평가를 위해서는 동종 또는 유사 산업의 고용구조를 파악하여 일자리의 양과 질을 분석해야 함(최종일, 2012, 사전고용영향평가 방법 및 개선방안)

– 적정성 평가 자료는 단기적으로는 위에서 제시한 전국 통계 등을 활용하되 점진적으로 수범사례에 대한 자료 축적, 유사 사례에 대한 조사 등을 통해 제주도의 여건을 잘 반영할 수 있는 기준을 마련함

〈표 V-135〉 주요 산업별 직업 구성 비율 (전국 평균, 2010년 사례)

산업 \ 직업		계	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
관광산업	숙박업(호텔업)(%)	100.0	3.0	2.8	16.7	53.3	6.8	0.4	1.6	2.4	13.1
	음식점 및 주점업(%)	100.0	0.4	0.8	1.3	70.4	11.3	0.0	1.4	0.3	14.0
	사업시설 관리 및 조경 서비스업(%)	100.0	1.6	3.1	9.4	0.8	0.9	7.9	6.9	7.1	62.3
	창작, 예술, 스포츠, 오락 및 여가 서비스(%)	100.0	1.3	28.4	13.1	41.7	6.2	2.2	1.4	1.3	4.5
교육 서비스업(%)		100.0	3.4	75.0	11.5	4.5	0.3	0.1	0.4	1.6	3.1
보건업(%)		100.0	7.8	69.0	12.5	6.3	0.3	0.0	0.5	1.0	2.6
정보통신서비스(J59+J62+J63)(%)		100.0	5.7	67.9	18.6	0.8	3.0	0.0	2.3	0.7	0.9

주: ① 관리자 ② 전문가 및 관련 종사자 ③ 사무 종사자 ④ 서비스 종사자 ⑤ 판매 종사자 ⑥ 농림어업 숙련 종사자 ⑦ 기능원 및 관련 기능 종사자 ⑧ 장치기계 조작 및 조립 종사자 ⑨ 단순노무 종사자

■ 급여수준 등 일자리 특성의 평가

– 전체 고용을 근로시간 36시간 기준, 제주도 내 동종 산업 평균 임금 기준으로 환산하여 일자리 창출규모를 산정하므로 별도 평가의 필요성이 낮음

□ 고용계획 평가시의 추가 고려 사항

■ 지역내 기존 고용에 미치는 영향분석

– 소매업 투자 등 일부 사업의 경우 그 성격에 따라 신규 일자리를 창출하면서 지역 내 기존 일자리의 감소를 초래할 우려 ☞ 신규 투자가 지역 내 고용에 미치는 영향에 대해 조사하고 그 결과를 반영하여 고용계획을 평가할 필요가 있음

* 제주도는 관광리조트 시설이나 숙박시설 건설이 공급과잉을 야기할 우려가 있다는 지적을 받고 있으므로, 신규 투자가 기존 시설과 기존 고용에 미칠 영향에 대한 심도 있는 연구 축적이 필요함

■ 고용계획 평가의 예외 조치

– 지역이 투자를 유치하는 목적이 반드시 일자리의 창출에 국한되는 것은 아니며, 그 외의 다른 정책적 목적 또한 지님

– 이에는 일자리 창출 등 지역 경제의 전반적인 향상, 지역 내 농촌지역이나 쇠퇴지역 등의 활력 증진, 첨단산업 및 신재생 에너지 기업의 유치 등을 통한 지역경제의 다각화와 신성장동력 산업의 성장기반 구축 등이 포함됨

– 따라서 일자리 창출을 직접 목적으로 하지 않는 투자유치사업의 경우 고용계획의 평가는 참고적 용도로만 활용할 필요가 있음

실천전략 3-4 : 일자리와 연계한 선별적·차등적 투자지원제도 확립

□ 인센티브 제공의 기본원칙

■ 지역경제에 긍정적 파급효과가 큰 산업이나 기업에 선별적 · 집중적 지원

– 고용창출효과가 높은 업종 중 부가가치생산성이 일정 수준 이상인 업종 등

[미국 미네소타 주 City of Austin의 기업지원 기준]
- 일자리 창출 및 급여기준
  - 고용 조건 : 상용근로자(파트타임 근로자는 2인을 1인의 상용근로자로 간주)
  - 시간당 급여가 법률이 저안 4인 가족 최저생계비의 110% 이상

[미국 버지니아 주 Enterprise Zones 내 입주기업의 고용창출 보조금 지원 기준]
- 최소 4인 이상의 상용의 Full-time 근로자를 고용하고, 고용자의 급여가 연방정부가 정한 최저임금의 175% 이상인 경우
  - 낙후 지역내 입지한 기업의 경우 최저임금의 150% 이상
- 지원 제한 업종 : 개인서비스, 식품 및 음료, 소매업

■ 산업별·투자별 특성, 선별된 투자기업의 요구 등을 최대한 고려하여 다양한 지원방식 시행

– 정해진 총 한도 내에서 외국인투자자가 선호하는 지원방식과 가용한 지원방식을 협의하여 필요에 따라 다양한 방법을 제시·결정함

■ 필요시 다른 유관부처 및 공공기관과의 매칭을 통해 기금이 지원될 수 있도록 할 조치

– 지역의 지원제도와 더불어 중앙정부 및 연관 공공기관의 인센티브를 연계하여, 기업이 필요로 하는 맞춤형 지원이 될 수 있도록 유도함

■ 투자 유치이후 기대효과가 적절히 실현되고 있는지에 대한 철저한 사후관리가 필요함

– 투자기업이 지원에 따른 의무를 잘 준수하고 있는지를 사후에 평가하는 것은 인센티브가 목적에 부합되도록 운용되고 있는지에 대한 관리

* 첨부 3: 운영 중 관광사업의 고용실적 참조

□ 차등적 인센티브제도 운영 방안

■ 기업의 투자계획에 대한 평가를 다음과 같은 5가지 단계로 구분하고, 일차적으로는 기존 제주특별법 범위 내에서 인센티브를 차등적으로 제공함

– 중·장기적으로는 제주특별법의 지원기준을 전면 개편하여 인센티브 총량제를 도입하고, 이를 통해 일자리 창출과 지원을 연계하는 방안을 검토함

구 분	내용	적용 기준
① 투자제한	투자 허가 대상에서 제외	환경적 위해가능성 등 개별 법률상 기준에 불합치하는 경우
⇩		
② 투자허용	투자는 허용하나 진흥지구 지정 등을 통한 지원은 배제	과도한 조방적 토지이용 사업 등 일자리 창출이 지원기준에 크게 미달하는 경우
⇩		
③ 일반지원	제주특별법 상 투자진흥지구에 적용되는 일률 지원(세제감면, 부담금 감면 등)	일자리 창출이 원단위에 의한 총량적 기준을 충족하는 경우
⇩		
④ 특별지원	지자체가 판단하여 지원할 수 있는 시설에 대한 지원(진입도로 건설 지원 등)	기업의 고용목표가 일자리 총량 기준을 일정수준 이상 초과하거나 일자리 질적 수준이 우수할 경우
⇩		
⑤ 추가지원	제주도 일반예산이나 지역회계를 활용하여 조업단계의 기업에 추가적으로 지원	실제 조업단계에서의 일자리 창출 양과 질이 연차별 계획을 일정 수준 이상 초과할 경우

■ 투자진흥지구 지정제한

– 투자진흥지구 지정·해제 조례 제4조 1항에 의하면 투자진흥지구 지정계획 수립 결정시에는 투자의 실현가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용증대 등 지역경제에 미치는 영향의 종합 검토가 필요함

– 투자액 기준(500만불)에 부합할 경우에도 토지를 과도하게 조방적으로 이용하거나 사업규모 대비 고용규모가 현저히 적을 경우에는 투자진흥지구 지정을 제한함

〈표 V-136〉 토지이용 및 고용효과 관련 투자진흥지구 지정제한 예시

구분	적용기준	비고
토지의 조방적 이용	개발사업 면적에 비해 토지를 과다하게 점유하는 사업 (유사 개발사업에 비해 건폐율이 과도하게 낮은 사업)	특별법 제226조에 따른 제주국제자유도시 종합계획심의회에서 최종 결정
사업규모 대비 현저히 낮은 고용효과	건물 연면적당 고용이 유사 사업 기준 80% 이하인 경우	
	매출액 당 고용이 유사 사업 기준 80% 이하인 경우	

■ 특별지원제도의 도입

– 기업의 고용창출 규모(건물 연면적 기준 및 매출액 기준)가 유사사업 기준 120%를 초과할 경우 초과고용에 대해 기반시설 설치 등을 추가로 지원함

* 고용이 유사사례의 80~120%인 경우는 특별법에서 정한 세제감면과 부담금 감면 및 기타 조례가 정한 기준에 따른 지원책만을 적용함

– 고용의 상대적 규모는 작으나 신화역사공원의 경우와 같이 절대규모가 현저히 큰 경우는 특별법 제226조에 따른 「제주국제자유도시종합계획 심의회」의 결정에 따라 기반시설 지원 등을 추가 적용함

* 이를 위해서는 투자 사업에 제공되는 총 인센티브를 현금 가치로 환산하는 과정이 필요

〈 민간 일자리 1개 창출에 대한 지원 가능 금액의 추정 예시 〉

- 특별지원이나 추가지원을 위해서는 기업이 추가적으로 창출한 일자리 1개에 해당하는 지원의 적정 규모를 산정할 필요
  – 기업 일자리 1개에 대한 지원규모 = [제주특별자치도의 직접 일자리 1개 창출에 소요되는 비용 (연간 600만원) × 3년 × α]
    *3년 : 민간이 창출한 신규 일자리가 최소한 3년 이상 유지된다고 가정(고용보조금 및 교육훈련보조금 년한을 적용)
    *α : 공공의 직접 일자리 창출은 매년 예산이 투입되고, 지속성 및 파급효과가 낮기 때문에 민간 일자리를 우대하기 위한 계수. 객관적 기준은 없으나 1.5~2.0 수준이 적정할 것으로 예상
- 위의 기준을 적용할 경우 민간이 창출하는 1개의 일자리에 대한 공공의 지원은 2700만원~3600만원 수준에서 결정되며, 잠정적으로 2,700만원 기준을 적용(☞ 다른 나라 사례는 첨부 2 참조)
  *원칙적으로는 일자리 1개가 증가함에 따라 예상되는 지방세수 증가, 공공복지 재원 지출의 감소 등을 종합적으로 판단하여야 하나, 자료 취득의 난점으로 현재 이를 적용하기는 곤란

□ 기업 고용성과에 대한 모니터링 기준 마련

■ 지원에 대한 경제적 효과가 기대 수준에 비해 다르거나 미흡한 경우 원인에 대한 규명을 하고 적절한 대응을 할 필요가 있음

– 다만, 사후평가는 현재의 징벌적 성격뿐만 아니라 투자여건 변화에 따라 재평가 및 지원 조정을 하는 적응적 성격으로도 운영함

■ 일자리 창출 우수 기업에 대한 특별·추가지원에 상응하여 투자자가 약정한 목표를 이행하지 못할 경우의 벌칙 기준을 다음과 같이 구체화시킴

– 일시적 불이행: 투자진흥지구에 적용되는 인센티브 등을 당해 연도에 한하여 중단하는

방안(예시 : 지방세 감면의 중단 등)

– 지속적 불이행: 투자자가 당초 약정한 일자리 계획을 지속적으로 이행하지 못할 경우 해당 지원금을 회수하는 방안 및 투자진흥지구의 지정을 항구적으로 해제하는 방안

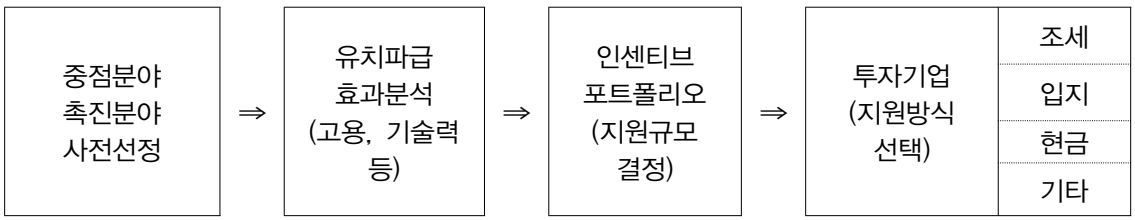
〈 고용조건 미이행에 대한 강제 규정 동향 〉

- 고용창출에 대한 투자인센티브를 보유한 지역의 대부분은 약속된 고용창출이 이행되지 않을 경우에 대한 벌칙조항을 보유
- 비영리법인 「Good Jobs First」의 조사(2012)에 의하면 미국의 조사대상 238개 프로그램 중 178개가 벌칙조항을 지니고 있으며, 그 외의 60개 프로그램 중 41개 프로그램은 정해진 요건 달성 후 지원이 이루어지는 성과중심 인센티브 제도를 운영
- 벌칙 조항은 기 지원된 금액의 환수 등, 향후 보조금 지원 조건의 하향 조정, 지원의 종료 또는 보조금 계약의 취소 등이며, 다수가 이를 혼용

□ 장기적으로는 인센티브 총량제의 도입 가능성을 검토

– 투자사업에 대한 평가결과를 바탕으로 총량적인 지원규모를 도출하고, 협상과정에서 투자기업이 이 금액에 상응하는 인센티브 조합을 선택할 수 있도록 함으로써 지역의 협상력과 기업의 만족도를 제고시킴

〈그림 Ⅴ-188〉 기업수요를 고려한 선별·차등·선택적 지원 절차 예시



(4) 기대효과

■ 도민이 체감할 수 있도록 일자리 중심의 투자유치를 도입하여 기역소득증대와 양질의 일자리 창출을 기대함

– 투자유치와 투자관리를 동등하게 강조하여 양적효과 외에도 질적 효과도 고려할 수 있어 장기적이고 전략적인 창출이 가능함

■ 신규투자는 제주도와 제주도민의 환경, 경제 사회적 가치를 제고하여 기존보다 개선된 효과가 기대됨

– 제주가 가진 청정 자연의 보전 및 도내기업의 상생발전을 전제로 한 투자허용으로 제주의 청정과 공존의 가치를 실현함

■ 기업에게 구체적인 상세 고용계획 수립을 유도하여 계획의 실현가능성이 높아짐

– 기업이 일자리 창출을 제주지역의 경제와 사회 발전과 함께 성장할 수 있는 방향으로 기반이 구축됨

– 지역사회와 도민의 복리 증진에 우선적으로 기여한 곳에 지원이 이루어 질수 있어 기업의 지역 고용창출에 합리성이 강화됨

추진전략 4 투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축

(1) 현황 및 문제점

□ 원활한 인력수급은 제주경제발전의 기본 전제

■ 지속가능한 투자유치와 산업생태계의 구축을 위해서는 원활한 인력수급체계 구축이 필요함

– 기업투자에 따른 인력의 수급, 즉 일자리의 창출과 고용은 투자유치를 통하여 제주도민이 얻을 수 있는 가장 대표적인 효과의 하나이자 적절한 인력수급체계의 구축은 산업생태계가 원활히 구동하도록 하는 가장 중요한 요소의 하나임

– 제주도의 지속가능한 발전을 위해서는 기업이 원하는 인력의 적정한 공급을 통해 인력수급의 어려움 없이 제주도에 입지할 수 있도록 함과 더불어 기업의 투자에 따라 주민들이 희망하는 일자리 기회가 확충되도록 도모할 필요가 있음

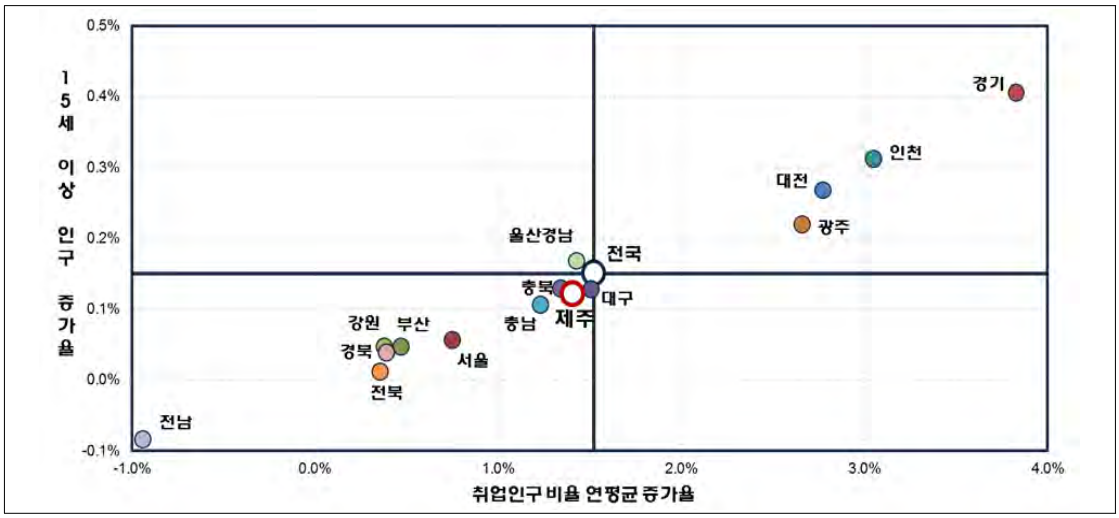
□ 제주의 현재 인력수급현황은 투자자와 주민의 요구 충족에 한계

■ 제주도의 취업인구 비중은 전국 최고 수준을 지속적으로 유지함

– 제주의 취업인구 비중은 63.2%로 전국 평균 55.9%를 크게 초과한 전국 초고수준을 기록(2010년 인구 총조사)하고 있으며, 주민등록인구로는 2014년 70% 수준임

– 장기적으로도 제주도의 취업인구 비율 증가율은 다른 도(道) 지역을 크게 초과함

〈그림 V-189〉 시·도별 15세 이상 인구 및 취업인구 연평균 증가율(1989~2014년)



■ 그러나 일자리 증가에서는 임시근로자와 시간제 및 저임금 일자리 증가가 현저함

– 직업별로는 서비스 및 단순노무종사자 비중이, 종사상 지위별로는 임시근로자나 무급가족 종사자가 전국 평균보다 많은 비중을 차지함

– 특히 상용근로자의 특화도가 감소하여 전국 평균에 비해 지위별 일자리의 취약성이 증가하는 것으로 분석됨

– 근로시간 주 36시간 이상의 취업자 비중이 지속적으로 감소하는 반면 단시간 취업자 비중이 증가함

〈표 V-137〉 제주도의 직업별 취업자 수 및 종사상 지위별 취업자 수 특화도 추이

직업별 취업자 전국 대비 특화도				종사상 지위별 취업자의 전국 대비 특화도			
	2006	2010	2013		2006	2010	2013
계	1.00	1.00	1.00	합계	1.00	1.00	1.00
관리자	0.53	0.45	1.02	1. 비임금근로자	1.25	1.31	1.32
전문가 및 관련 종사자	0.69	0.77	0.68	1-1. 자영업자	1.23	1.28	1.30
사무 종사자	0.93	0.79	0.70	1-1-1. 고용원이 있는 자영업자	1.13	1.12	1.10
서비스 종사자	1.20	1.25	1.47	1-1-2. 고용원이 없는 자영업자	1.28	1.34	1.40
판매 종사자	0.82	0.95	0.91	1-2. 무급가족종사자	1.37	1.46	1.34
농림어업 숙련 종사자	2.78	2.80	2.67	2. 임금근로자	0.88	0.87	0.89
기능원 및 관련 기능종사자	0.77	0.90	0.83	2-1. 상용근로자	0.78	0.73	0.71
장치,기계조작 및 조립종사자	0.67	0.69	0.74	2-2. 임시근로자	0.75	0.93	1.09
단순노무 종사자	1.07	1.07	1.25	2-2-1. 일용근로자	1.49	1.53	1.61

출처: 통계청 KOSIS

– 최근 5년간 제주도 종사자 수 증가의 주요 원천인 도소매업과 음식숙박업 및 서비스업 중 고용이 증가한 업종을 대상으로 고용변화를 보면 동종업종의 평균 급여의 90%미만 급여를 받는 업종의 고용이 절대적으로 및 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있으며 그 비중이 증가함

〈표 V-138〉 전국 동종업종 급여 대비 제주 산업의 종사자 수 및 매출액 추이

	산업별	종사자 수 (인)			매출액 (백만원)	급여액 (백만원)
		2008년	2013년	증감		
동종 산업 전국평균 급여의 90%미만 업종	199개 업종	52,541	70,599	18,058	4,766,836	635,103
		49.4%	50.1%	52.2%	33.7%	36.2%
동종 산업 전국평균 급여의 90%-110% 업종	57개 업종	25,710	35317	9,607	4,660,188	614,135
		24.2%	25.1%	27.8%	33.0%	35.0%
동종 산업 전국평균 급여의 110%이상 업종	64개 업종	28,047	34,982	6,935	4,712,354	503,656
		26.4%	24.8%	20.0%	33.3%	28.7%
합계	240개 업종	106,298	140,898	34,600	14,139,378	1,752,894

출처: 통계청 KOSIS

□ 인력수급의 미스매치 심화

■ 제주의 실업은 노동력 수요 부족보다 구인·구직 미스매치가 주원인임

– 지역노동시장에서는 구인난과 구직난이 동시에 나타나고 있으며 지역경제의 규모가 작아 경제상황에 따라 단기간 내에 구인난과 구직난의 역전현상이 야기함

– 2014년 현재 제주는 구인(27천명)이 구직(22천명)을 초과하고 있으며, 구인배수가 1.22로 전국 최고인 반면, 2013년은 제주의 구인(17.6천인)은 구직(20.2천인) 규모에 미치지 못하여 구인배수는 0.88임

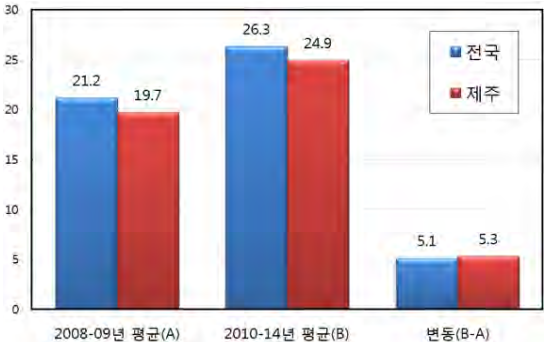
– 인력의 미충원율을 보면, 제주는 21.3%로 전국 최고를 기록(전국 11.9%)하고 있으며, 주요 사유는 근로조건 불일치, 근로자 기피 직종, 높은 인력유치 경쟁 등임

■ 인력수급 미스매치는 최근 증가하고 있으며, 특히 관리·전문·사무직에서 심화됨

– 한국은행의 권역별 노동수급 미스매치 현황 및 시사점(2015.7.28.) 연구에 의하면 제주도의 2008~09년 대비 2010~14년 평균 미스매치 지수 상승폭은 5.3p로 전국 평균(5.1p)을 상회함

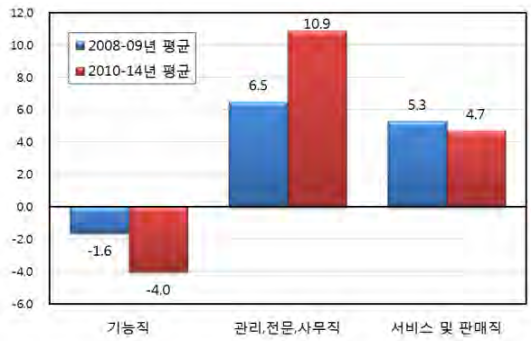
– 직종별로 보면 기능직, 관리 · 전문 · 사무직의 미스매치는 심화되었지만 서비스 · 판매직은 다소 완화 된 것으로 나타나는데, 이는 내 · 외국인 관광객 증가 및 서비스업 호조 등으로 소규모 창업이 활발했기 때문인 것으로 보임

〈그림 V-190〉 제주 인력수급 미스매치 지수 변화



출처: 한국은행. 2015. 「권역별 노동수급 미스매치 현황 및 시사점」

〈그림 V-191〉 제주의 직종별 구인·구직 격차 변화



주: 직종별 구직비중-구인비중(%)
출처: 한국은행. 2015. 「권역별 노동수급 미스매치 현황 및 시사점」

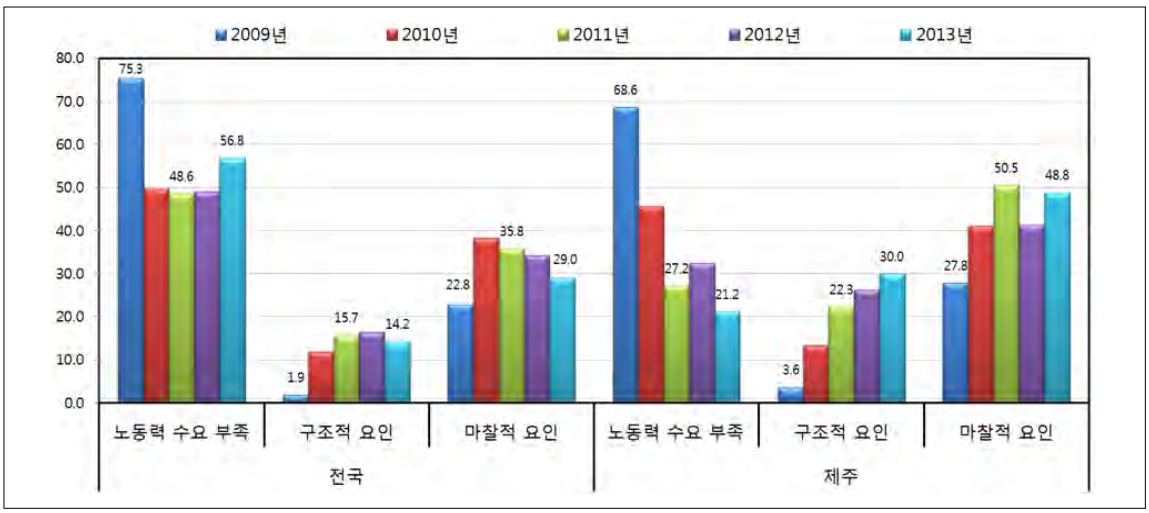
■ 인력수급 미스매치는 기업의 숙련수요는 낮고 인력의 숙련공급은 높은 것에 주원인

– 한 직업 내에서 구직자 수를 채울 만한 구인이 존재함에도 불구하고 노동이동과정에서 정보의 불완전성, 제시 임금의 차이 등에 따라 발생하는 마찰적 미스매치는 26.6%임

– 한 경제단위에서 직업 간 구별이 없다면 구직자 수를 채울 만한 구인이 존재함에도 불구하고, 상호 희망하는 직종이 다르기 때문에 발생하는 구조적 미스매치는 23.3%임

– 구조적 · 마찰적 실업은 숙련수급 상황에 의해 영향을 받는데 제주도의 구인 일자리나 미충원 일자리는 학력·경력·자격증 유무에 무관한 직능 수준 1단계가 다수를 차지하여 제주의 숙련수요에 비해 숙련공급이 높은데 원인이 있는 것으로 분석됨

〈그림 Ⅴ-192〉 제주 실업의 요인 분석(2009~2013년)



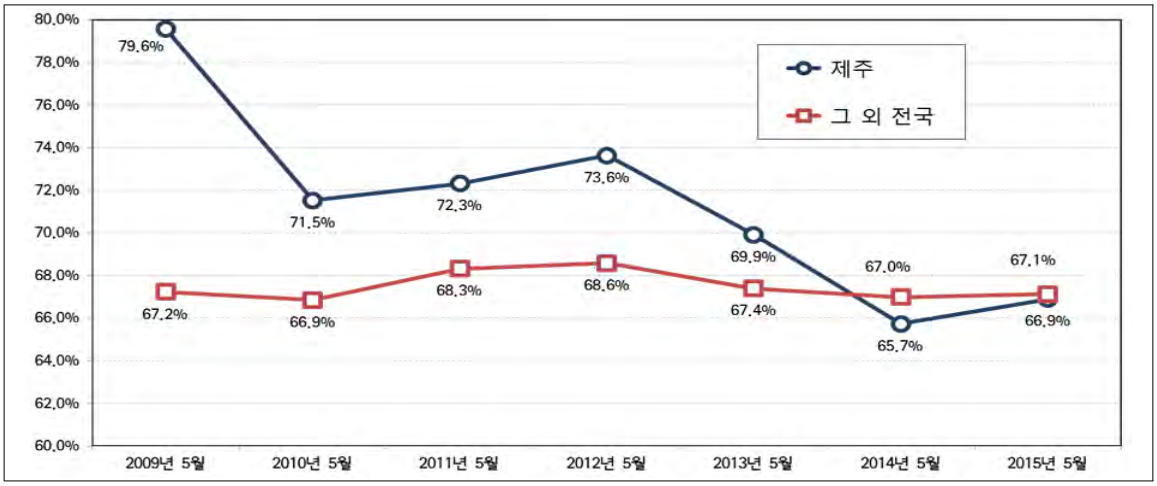
출처: 김찬준 외. 2015. 「지식기반산업 발전을 위한 제주 인적자본 제고방안」. 한국은행 제주본부

■ 제주도 내의 구인이 어려워짐에 따라 도외 인력 채용 증가

– 제주도 내 구인이 어려워짐에 따라 기업의 경력직 사원 채용 시에 제주도 외 인력의 채용이 점진적으로 증가함

– 고용보험 통계에 의하면 2009년 5월 기준 제주도의 재취업자(고용보험 재가입자) 중 직전 직장이 제주도인 취업자의 비율은 79.6%로 그 외 전국 시·도별 평균 67.2%보다 크게 높은 수준이었으나 2015년 5월에는 66.9%로 급감함

〈그림 V-193〉 사도 재취업자 중 직전 직장 소재지가 동일 사도인 취업자 비중 추이



주 : 재취업자 및 이전 직장 취업자는 고용보험 자격자 대상임
출처: 한국고용정보원, 고용보험통계

(2) 기존정책 평가

□ 관련계획 및 정책 현황

■ 제2차 국제자유도시 종합계획은 인력양성을 국제자유도시 발전의 중요한 과제로 제시

– 계획기간중 기업체 인력 5만, 국제도시에 어울리는 세계화된 시민 5만의 양성을 제안

– 전체 인력소요 중 제주도에서 수요가 가장 많은 관광부문 인력은 기존 인력의 재교육과 신규 인력 양성으로 나누어 추진

– 2차 산업 등 신산업의 인력양성 교육은 제주의 신산업 육성과 2차 산업 진흥을 통한 산업구조 조정 차원에서 육성하는 부문들의 인력 수요에 부응하기 위해 추진

– 외국 기업들을 유치하고, 이들 기업들이 필요로 하는 인력을 적기에 공급할 수 있도록 '국제 협력기업' 인력양성 사업 추진

■ 또한 제2차 국제자유도시종합계획에서는 인력수급 원활화를 위한 정책 대안으로 학습-고용을 연계한 직업 교육체계 구축을 제안하고 있으며, 이를 위한 전략으로 다음을 제시

– 산업 구조 변화에 맞춘 지식형 서비스업 중심의 학습-고용 순환 교육 강화

– 평생학습과 직업교육의 연계 프로그램 운영

– 평생학습-산업고용의 융합 및 지속성 체계 구축

– 평생학습–산업고용의 융합 및 지속성 체계 구축

– 지역사회 평생학습 리더 양성 프로그램 개발 및 운영

– 지역특성을 반영한 고용학습 프로그램 운영

■ 제주특별자치도는 일자리 창출 시책에 교육훈련과 인력수급 미스매치 해소를 포함하여 추진

– 제주특별자치도는 일자리 창출을 위하여 계층별 맞춤형 일자리 창출, 기업 고용 확대 및 일자리 미스매치 해소, 노사민정이 함께 일자리 제도개선 등을 추진

– 이를 위한 구체적 사업으로 청년맞춤형 인력양성 및 글로벌 인재양성, 지역맞춤형 일자리지원사업 지속 추진, 산·학·관이 협력하는 네크워크 구축, 도민을 아우르는 일자리 박람회 개최, 기업, 구직자 입장의 일자리정책 마련, 직업훈련 및 직업알선을 통한 취업연계 등을 추진

□ 기존 정책의 평가

■ 제주의 인력수급 원활화와 노동시장의 미스매치 해소는 투자유치와 직접적인 관계

– 인력의 숙련수준이 높아 발생하는 인력수급의 미스매치는 지역민의 근로의식 개선 등으로는 한계가 있으며, 본질적으로는 양질의 일자리 공급을 통해 해소하는 것이 불가피

– 따라서 투자유치에서 예상되는 일자리를 보다 안정화하고, 고임금화하여 지역주민에게 되돌리는 정책적 노력이 필요

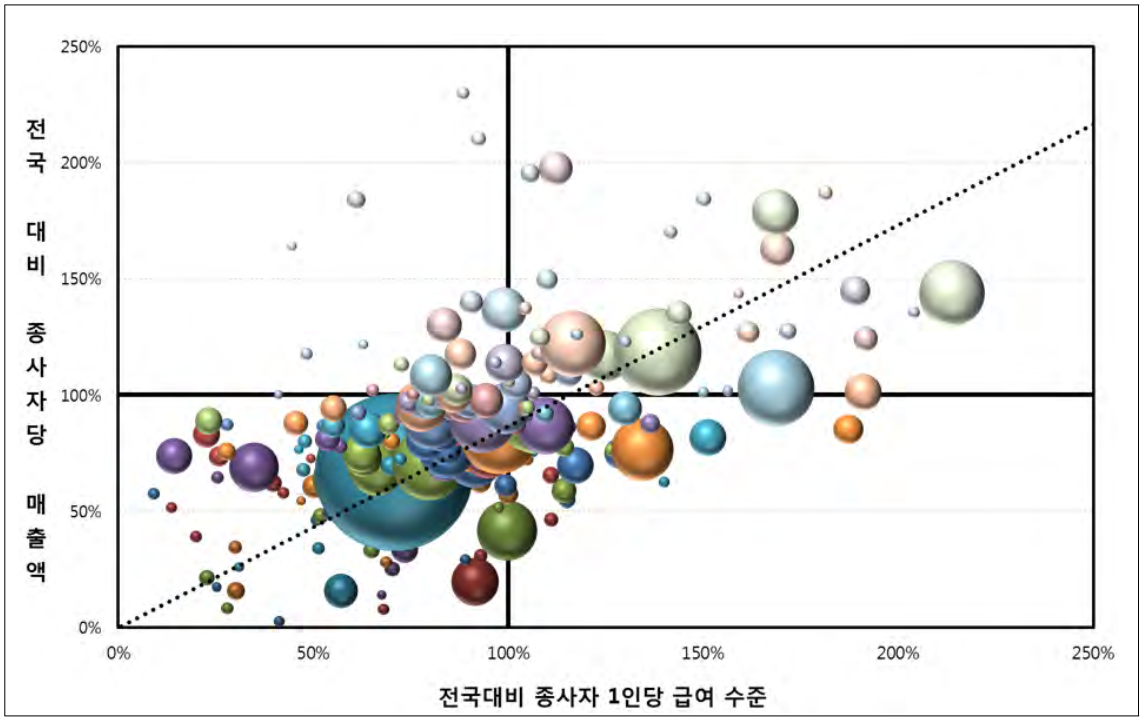
■ 양질의 일자리 창출을 위한 기존 산업의 고부가가치화 및 신산업 육성 필요

– 현재 제주도 일자리의 급여수준은 전국 평균보다 낮은 수준이나 이는 제주도내 산업의 매출액 수준 또한 상대적으로 낮은데 기인함

– 즉, 동일한 한식 음식점이라고 할지라도 제주도는 종사자당 매출액이나 종사자당 급여가 전국 평균에 비해 낮은 수준임(아래 그림 참조)

– 따라서 양질의 일자리 창출을 위해서는 기존 산업내에서 새로운 경영기법의 도입 등을 통한 고부가치화나 고임금의 안정적 일자리 제공이 가능한 기업의 유치 등을 추진할 필요가 있음

〈그림 Ⅴ-194〉 제주도 서비스업의 업종별 전국대비 종사자당 급여와 매출액 수준



■ 맞춤형 인력수급체계의 수립 및 구인·구직 미스매치 완화 지원

– 산학관 협력에 의한 교육훈련 및 인력수급체계를 강화하여 기업체의 요구에 부합하는 인력공급체계를 확립함과 동시에 교육훈련 인력의 기업체 채용을 지원

– 정보 부족 등에 의한 구인·구직 미스매치를 완화하기 위한 각종 지원방안을 마련함과 동시에 기업체의 교육훈련에 대한 공공의 지원을 강화하여 기업이 스스로 필요한 인력을 양성할 수 있도록 지원

– 이와 더불어 제주특별자치도는 지역내 인력 수요와 공급이 주로 관광산업 및 그 관련 산업부문에서 발생한다는 점을 고려하여, 공공주도의 개별 사업단위 접근이나 개별 기업과 교육·훈련기관 간의 인력양성에 대한 지원보다는 관광협회 등 산업계 전체와 지역 교육훈련기관 전체를 연계하는 인력수급체계를 마련하고, 그 운영을 지원하는 방향으로 정책의 전환을 고려할 필요

□ 대안적 정책방향의 제안

■ 인력수급체계 내에서 제주특별자치도의 역할 강화

– 원활한 인력수급을 위한 양질의 일자리 창출과 구인구직 미스매치 해소 노력을 강화하되, 인력수급체계 내에서 제주특별자치도의 역할을 강화

– 제주특별자치도가 운영 중인 인력양성 및 일자리 지원 시책을 활용하여 산학협력에 의한 인력양성체계를 산·학·관 협력에 의한 인력양성체계로 전환

■ 투자유치–산업육성–일자리창출–인력양성 및 수급조절 간의 연계 강화

– 투자유치와 산업육성을 통한 일자리 창출 및 인력양성이 적절히 연계되지 않을 경우 인력양성에 투입된 자원이 충분한 효과를 거두는데 한계가 있으며, 인력양성이나 수급조절을 위한 시책은 직접고용이나 구인·구직 정보 제공 등으로 제한되는 것이 불가피

– 제주의 인력수급체계가 원활하게 작동하기 위해서는 대규모 투자유치의 단계에서부터 그들이 필요로 하는 인력에 대해서 파악하고, 그 수급대책을 마련할 필요가 있으며, 인력양성사업이나 교육훈련대책 등은 이러한 틀 내에서 필요성을 검토

■ 부문별 인력양성체계 구축

– 다른 지역과 달리 제주는 관광산업의 비중이 높고 이와 연계한 산업발전과 일자리 창출이 중심이되기 때문에 산업부문별 접근이 용이

– 모든 산업이 필요로 하는 순수한 범용 인재나 특정 기업의 업무에 과도하게 특화된 인재의 양성보다는 산업부문별로 전문화된 인력을 양성하는데 중점

〈 인력양성에 대한 미국의 산업부문별 접근 동향 〉

- 총량적 일자리 창출이나 전반적 직무역량 강화 정책에서 벗어나 산업부문별 일자리 수요를 바탕으로 지역 내 교육기관과 직업·훈련기관의 인력양성을 추진
- 산업계와 지방정부(경제개발기구), 교육기관 등이 공동으로 참여하는 협의기구를 조직하고, 이에서 산업계의 수요와 교육기관의 공급을 조절
  – 지방정부가 보유한 기업지원제도를 산업부문별 맞춤형 일자리 수급제도와 연계하여 운영함으로서 실효성 제고
- 개별기업의 인력 수요에 대응하는 대책은 마련하지 않으며, 전체로서 산업부문별 인력수요 등을 조사한 후 이에 따른 인력양성방안을 마련

■ 기업의 인력양성과 확충을 위한 자구노력에 대한 지원강화

– 제주도의 경제규모가 작기 때문에 모든 기업이 원하는 인력을 공공이 개입하여 수급을 조절하는 것은 불가능하며, 규모경제의 부족으로 인해 특정 직능에 속하는 인력을 양성하는 것도 어려울 수 있음

– 따라서 단일 또는 소수 기업이 필요로 하는 직능에 속하는 인력은 기업 스스로 해당 인력을 양성할 수 있도록 유도하고, 이에 대해서는 공공의 인력양성에 준하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음

■ 대안적 정책방향의 제안

〈그림 V-195〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 4-1 : 산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화

□ 산학관 공동의 인력양성 협력 및 역할분담체계 확립

■ 산학협력에 의한 인력수급 체계에서 산학관 협력에 의한 체계로 전환함

– 산학협력에 의한 인력수급체계에서 산학관 협력에 의한 인력수급체계로 전환하기 위하여 산학관이 공동으로 참여하는 협의체로 지역인력개발파트너십을 설치

* 제주 지역인적자원개발위원회의와 통합하여 설치하는 방안, 하위에 산업부문별로 설치하는 방안, 지역인적자원개발위원회와 독립된 조직으로 설치하되 파트너십이 결정한 사항을 인적자원개발위원회가 최종적으로 승인하는 방식 등의 대안을 검토

– 인력수급체계에서 제주특별자치도의 역할도 단순한 지원자에서 직접적인 참여주체로 전환함

– 기업수요가 높은 산업계 공통분야의 인력양성을 위해 산학협력에 의한 인력교육체계를 구축하고, 제주특별자치도는 자체 보유한 교육·훈련 지원제도를 활용하여 이들 간의 협력을 행·재정적으로 지원함

〈그림 Ⅴ-196〉 인력양성체계의 개편 방향 예시

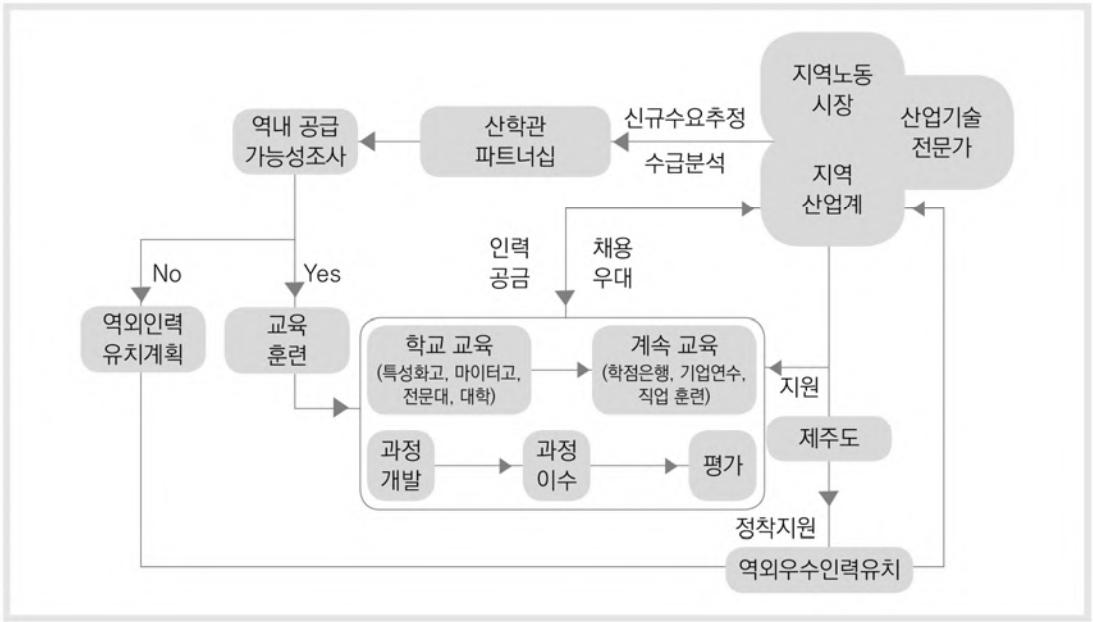
대학의 인력양성, 직업훈련기관의 교육훈련, 기업의 인력공채가 상호 분리	⇒	산학협력에 의한 인력 양성	⇒	산학관 협력에 의한 인력 양성과 수급 조절 (산학협력+제주특별자치도의 행·재정 지원)
기존의 인력수급체계		창원대+한국우주항공 산학협력단의 인력양성		미국 : 전략적 인력 파트너십

■ 산업계는 해당 산업계의 단기적·장기적 인력수요를 평가하고, 필요한 직능분야의 인력수요를 전망하며, 교육훈련을 통해 양성된 인력의 기업체 우선채용 등을 지원함

– 산업계가 주관하고 대학 등의 지원을 통해 해당 업계에서 필요로 하는 인력의 수요를 분석하고 인력양성을 위해 필요한 교육·훈련 프로그램을 마련함

– 해당 교육·훈련프로그램에 대한 산업계 차원의 인증, 기업간의 협약과 교육훈련을 통해 양성된 인력이 산업계에 우선 고용될 수 있도록 지원함

〈그림 Ⅴ-197〉 산학관 파트너십에 의한 인력수급체계 개념도



■ 대학 등은 교육훈련 프로그램 설계와 운영 등을 지원

– 대학은 지역노동시장의 분석, 산업발전 동향의 분석 등을 통해 산업계의 미래 인력 수요 전망 등을 지원하고, 산업계 단위의 교육훈련 프로그램 및 기타 인력양성 프로그램 설계를 지원하고 그 운영을 담당함

– 기존 학과교육 체계 내에 산업계에서 요구하는 특정 교과목이나 직능 교육 등을 포함하여 산업계 단위의 교육훈련 프로그램 설치 및 운영을 지원함

– 기업이 대단위 인력을 필요로 하는 분야를 대상으로 학과 간 연계나 학제적 접근 등을 통한 별도의 교육 프로그램을 운영함

〈 호남대학교 한국형 복합리조트인재양성사업 〉

- 호텔경영, 조리과학, 중국어 등 3개학과가 "중화권 창조관광 인재양성의 메카" 라는 비전 아래 복합리조트 관련 인력을 양성
- 교육부와 한국연구재단이 매년 약 9억씩 5년간 총 45억의 사업자금을 지원

– 특성화고등학교는 선취업 후진학을 희망하는 3학년 학생을 대상으로 하는 기업수요 맞춤형 직업 교육을 지속적으로 강화하고 제주특별자치도는 고등학교의 행·재정적으로 지원함

■ 제주특별자치도는 산·학·관 협력에 의한 인력수급체계의 코디네이터이자 행·재정적 지원 주체로서의 역할을 담당함

– 조업에 장기간이 소요되는 대규모 투자사업을 대상으로 투자자의 연차별 인력수요를 조사종합하여 대학과 훈련기관 및 기업체가 공통의 인력수요를 확인할 수 있도록 지원함

– 기존의 일자리 창출사업 중 직업능력개발 훈련사업비, 고용지원 서비스 확대 사업 예산의 일부를 활용하여 산학협력 프로그램을 지원함

〈 미국 콜로라도 주의 산업부문별 인력수급협력체계 구축 경과 〉

- 2007: 콜로라도의 고용·노동부(CDLE) 부문별 일자리 수급 정책에 대한 수범 사례의 조사
- 2008: CDLE에서 지역에서의 주요 산업을 대상으로 부문별 인력 수급 협력체계 구축 방안을 모색하기 위하여 건강, 에너지 및 제조업 분야에 대한 산업 분석 및 조사
- 2008: 콜로라도 인력개발 위원회에서 부문별 협력을 위한 정책방향 설정과 실행을 위한 산업계 지도자와 인력양성, 교육 및 경제개발기구의 장이 참여하는 부문별 전략협의회를 설치
- 2008: CWDC에서 창업보조금 제도를 재설계하여 부문별 인력수급 협력체계와 연계
- 2008-2011: 부문별 인력수급에 대한 학습을 위해 Local Workforce Areas와 교육 및 경제개발 분야의 파트너 들이 매년 Sector Strategy Academies를 주최
- 2008: 관련 정보의 교류와 공유를 위한 온라인 포탈 설치
- 2011: 부문별 협력체계를 새로운 분야로 확대하기 위한 trainer 교육 커리큘럼 신설
- 2012: CDLE와 CWDC에서 부문별 인력수급 전략을 주 정부의 주요 시책으로 도입하고, 연방정부의 기금 지원을 위한 조건으로 부과함으로서 지역 내에서의 기업경영을 위한 핵심적 방안의 하나로 위상을 확립

출처: National Governors Association, Sector Strategies Coming of Age: Implications for State Workforce Policymakers

■ 중장기적으로는 지역인력개발파터너십을 지역인력수급체계의 핵심기구로 육성함

– 지역의 인력수급 관련된 주요 의사결정사항은 원칙적으로 산학관 협력으로 구축된 인력개발파트너십 내에서 논의하여 방향을 정할 수 있도록 유도함

– 제주도는 중개자의 역할을 담당함과 더불어 중장기적으로는 지역내 기업 지원정책을 협의체 참여와 연계시켜 운영하는 방안 등을 검토하여 협의체의 실질적 집행력과 구속력을 강화함

* 지역발전특별회계 제주계정 사업중 인력양성 및 수급과 관련된 사업결정에 파트너십의 권한 강화, 신규 대규모 투자기업의 파트너십 참여 의무화 등을 검토함

– 지역의 기업지원제도를 협의체와 연계하여 운영하는 방안 및 기존 인력양성 사업의 추진방향, 인력양성 및 미스매치 해소와 관련된 각종 사업의 추진 방향도 파트너십 내에서 논의하여 결정할 수 있도록 유도함

실천전략 4-2 : 기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원

□ 역외 우수인력의 유치에 대한 지원

■ 도내 부족 고급인력의 지역내 정착을 지원함

– 투자기업이 도내에서 부족한 특정 분야의 고급인력을 역외에서 유치하고자 할 경우 주거확보 지원 등을 통해 전문인력이 지역에 정착할 수 있도록 지원함

– 우수인력의 기준(예시) : 직능등급 4등급(박사, 10년 이상 경력, 기술사 등), 전략산업분야의 고급기술자 및 연구인력 등임

* 주거확보 지원, 자녀 전학 지원, 배우자 전업 및 직업훈련 지원 등 혁신도시 이전 공공기관 종사자 지원대책의 지원 기준을 적용하는 방안을 검토함

■ 문화예술의료 등 제주의 발전전략을 위해 필요한 인력에 대한 유치 지원

– 기업이 필요로 하는 우수인력 외에도 문화·예술·의료 등 제주도의 발전방향과 밀접히 연관된 우수인력은 현업에서 은퇴한 고급인력의 경우에도 제주도 내 취업알선과 정착지원 및 홍보를 통해 계획적 유치를 추진함

– 도외에서의 경험을 축적한 고급인력의 도내 정착을 통해 그들이 지닌 네트워크의 제주도화 및 지역의 기업가적 문화 함양을 도모 ☞ Island Roots와 Off-island Routes를 통한 Glocalization을 추진함

□ 스타기업 예우 확대를 통한 지역내 우수인력 유치 지원

■ 소기업 기피는 급여 못지않게 낮은 인지도가 중요함

– 고용노동부 워크넷의 구인·구직 자료에 의하면 제주도의 경우 구직자와 구인자 간 급여 수준의 차이는 예상보다 크지 않은 것으로 나타남

– 현실적으로는 급여 기준 못지않게 대상 기업의 낮은 인지도가 구인·구직간 미스매치를 야기하는 원인으로 작용할 소지가 있음

– 구직자가 저숙련 직능에 취업하지 않는 것은 고학력 등 구직자의 특성이 오히려 장애로 작용할 가능성이 있음

■ 중소기업이나 관광산업에 대한 지역사회의 인식 제고 방안 마련

– 중소기업이나 관광산업에 대한 지역사회의 낮은 인식 수준을 해소함으로써 지역 내 우수기업의 역내 취업 기피를 완화함

– 지역 중소기업에 대한 예우 기준 등 강화, 제주 경제에 있어 소기업 및 향토산업의 중요성에 대한 홍보 등을 통해 중소기업이 지역을 위해 중요하고 지역 내에서 우대받는다는 인식을 확산시킴

–「제주특별자치도 기업·기업인 예우 조례」의 지원조치를 주차 등 일상생활로 까지 확대하고 기업이 추천하는 우수인력에 대해서도 기업인에 준하여 예우하는 방안 등을 강구함

– 향토기업에 대해서는 별도의 인증 제도를 도입하고 홍보함으로써 제주 자원의 세계화를 선도한다는 자긍심을 지닐 수 있도록 유도함

■ 기업의 지역사회 공헌을 통해 스스로의 명성제고가 가능하도록 지원함

– 제주특별자치도의 노력과 병행하여 기업은 사회참여와 사회적 공헌 등을 통해 스스로의 인지도와 명예를 제고하고, 이들 통해 우수인력의 충원과 이직률의 저하 등이 가능하도록 노력할 필요가 있음

– 지방자치단체는 향토기업 및 중견기업이 지역사회에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 지원하고 기업의 사회적 공헌성과를 주민에게 홍보함으로서 기업의 인지도 제고를 간접적으로 지원함

□ 중장기적으로는 해외 우수인력 유치 검토

■ 투자영주권제의 보완 방안으로 기술이민제 등의 도입 방안 검토

– 제주도내 특정 전문인력 부족 등에 대처하기 위해 외국인 고용허가제의 유연한 운영 방안을 마련하고 장기적으로는 기술이민제로의 확대 방안을 검토함

– 교수(E-1)부터 E-7(특정활동)까지에 해당하는 '전문인력'의 경우 체류기간 등에 대하여 보다 유연한 제도 운영이 필요함

– 전문인력에 해당하는 경우 체류기간을 탄력적으로 부여할 수 있도록 하며, 근무처 변경 * 추가 시에도 체류기간 자동연장이 가능하도록 개선함

〈 해외 우수인력 유치 사례 〉

[선전 경제특구(High-tech industrial park)]
- 해외 전문인력을 대상으로 (1)학부 이상의 학력과 (2)첨단기술 기업 2년 이상 근무 등 두 가지 요건이 충족되는 경우 선전 영주권을 제공
- 소프트웨어 직군의 경우, (1)학사 이상의 학력과, (2)일정 업적이 있거나 준-선임급 직책(semi-senior professional title)을 보유한 전문 인력에 한해 배우자와 미성년자 자녀에 영주권 부여

[홍콩]
- 2006년 6월 28일 세계 분야별 전문가 유치를 목적으로 한 우수인재 거주비자 발급제도(Quality Migrant Admission Scheme: QMAS)를 처음 도입
- 심사기준은 (1) 나이, 학력, 경력, 구사언어, 가족관계 등으로 결정되는 일반심사와 (2) 주요 국제대회 또는 기관으로부터의 수상경력으로 이루어지는 성과심사 중 택일 가능
- 홍콩 이민국은 신청자 중 서류심사를 통해 일정 인원을 선정(2011년 기준 70명), 홍콩으로 초청하여 면접을 거쳐 초기 12개월 거주비자를 발급, 해당 기간 동안 취업 또는 개인사업 등의 경제활동을 증명할 시 연장

[싱가포르]
- 2007년 12월부로 영국, 일본, 미국, 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드, 대만 등 8개 국가들의 청년들에게 6개월 취업비자를 제공하는 인재유치 정책 도입
- 대상은 17~30세 대학생 또는 대학 졸업생이며 취업 업종에 제한을 두지 않음.

□ 기업의 자체적인 인력양성사업에 대한 지원제도 도입

■ 외부위탁교육 중심의 인력양성 지원체계 개편

– 외부위탁교육에 한하여 제공되는 교육훈련비 지원 범위를 확대하여 기업이 스스로 인력을 교육하고자 하고, 그 필요성이 인정될 경우 기업에게 직접 교육훈련비용을 지원할 수 있도록 제도를 개편함

– 교육훈련보조금 기준 및 의무채용기준(3년)은 기존 제도 기준을 적용함

■ 「선교육 후조업」에 대한 교육훈련비 지원 특례를 도입함

– 기업의 조업개시 후부터 적용되는 기존의 교육훈련 보조금제도를 개편하여, 조업개시 이전에라도 조업을 위하여 필요한 인력을 사전에 양성하고자 할 경우 교육훈련비 지원 대상이 될 수 있도록 제도를 개편함

실천전략 4-3 : 인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화

□ 구인 기업 일자리의 안정성 제고 방안 검토

■ 양질의 일자리 창출을 통한 구직난 해소에는 비교적 장기간이 소요됨

– 제주도의 일자리 수급 미스매치의 주요 원인 중 하나인 숙련의 과잉을 근본적으로 해소하기 위해서는 양질의 일자리를 증대시키는 방안이 필요함

– 그러나 제주도의 특성 상 계획중인 대규모 투자자나 중견 기업이 단기간 내에 양질의 일자리를 필요로 하기에는 어려움이 있을 것으로 예상됨

■ 단기적으로는 투자인센티브와 연계한 안정적 일자리 공급을 도모함

– 제주도가 대규모 투자자에게 제공하는 인센티브와 연계하여 구인 기업이 필요로 하는 일자리의 안정성을 제고하는 방안 등을 검토함

– 기존 일자리의 안정성을 높여 이직률이 낮아질 경우 해당 기업도 제도의 수혜자가 될 수 있다는 논리개발과 더불어 기업에 제공하는 투자 인센티브를 일자리의 질적 기준과 연계하는 방안을 도입함(본 보고서 중 투자유치 분야 참조)

□ 구인·구직에 대한 적합한 정보의 적시 제공 체계 구축

■ 부적절한 정보의 제공이나 정보 접근성의 제한에 따른 미스매치 완화가 필요함

– 현재 고용노동부에서는 직업안정법에 근거하여 워크넷에서 구인·구직 정보를 제공하고 있으나 직업과 자격증 중심일뿐만 아니라 관광산업과 1차산업에 일자리가 집중된 제주의 특성을 살리기에는 한계가 있음

■ 인터넷을 통한 구인기업 정보를 실시간 제공함

– 제주도의 일자리 정보에 보다 쉽게 접근하고, 기업이 제주도민의 구직상황을 보다 쉽고 우선적으로 판단할 수 있도록 지원하기 위하여 제주도청이 주관하여 인터넷 상「청년 일자리 코너」등에서 구인기업의 인력 수요를 실시간으로 판단할 수 있도록 개선함

– 중·장기적으로는 제주인적자원개발위원회가 주관하여 제주인력개발을 담당할 민관협의체를 구성하고 이에서 시스템의 운영을 담당함

– 기업의 구인과 개인의 구직을 위한 정보의 제공은 현재 운영중인 워커넷의 조사방식을 기준으로 하되, 관광산업계 등의 의견을 수렴하여 제주도에서 필요로 하는 일자리를 보다 구체적으로 제시할 수 있도록 개선함

– 다만, 과거 유사한 시스템 구축을 위한 시도가 다수 있었으나 대부분 소기의 성과를 거두지 못하였다는 감안하여, 정보시스템의 구축은 현재 정부에서 추진중인 능력중심 채용도구 모델 구축 및 관련 유사사업의 추진성과를 벤치마킹 하여 제주도화 하는 방안을 우선적으로 검토함

□ 구직자의 직무역량 강화를 위한 맞춤형 교육체계 구축

■ 수요자 맞춤형 교육·훈련을 통해 구인과 구직간 요구 역량 격차를 최소화함

– 구직자의 직무역량 부족이나 구조적 미스매치에 따른 문제 해결을 위한 구직자의 직무(전환) 역량 강화를 위해 산학관으로 구성된 지역인력개발파트너십을 통해 수요자 맞춤형 교육프로그램을 개발하고, 그 운영을 지원함

– 미국의 다수 주에서 산업별 맞춤형 일자리 정책 추진을 위해 도입하고 있는 Strategic Work–force Partnership과 같이 제주도청이 중개하되 지역내 전략산업 분야의 대표들이 주도하는 산업체, 교육·훈련기관, 산업협회, 대규모 투자자, 산업지원기관 및 지방정부가 참여하는 일자리 개발 협의체를 조직함

– 제주인적자원개발위원회가 기 설치되어 있으나 일자리 협의체는 법률에 의한 것이 아니라 지역내 산업계와 교육계가 스스로의 필요에 의해 조직하는 자율적 기구로의 성격을 지니도록 하며, 필요시 평생교육진흥원 등 관련 기관의 기능을 전문화하여 지원함

■ 연계적 지역산업·노동시장 분석에 근거한 교육훈련을 추진함

– 산업계의 일자리 수요 파악과 지역 노동시장에서의 공급 가능성을 분석하기 위하여 지역산업 및 노동시장 분석을 연례적으로 시행하고 이를 근거로 인력의 직무역량강화 교육·훈련을 추진함

* 2013년부터 전국 16개 지역인적자원개발위원회 주관으로 지역별 전략산업 및 주력사업의 신규 채용자 훈련 수요 및 재직자 역량평가를 위한 수요조사를 실시하고 있으므로, 이와 지역노동시장 특성과의 연계성을 강화하는 방안을 우선 검토함

– 지역 전략산업 분야의 대표기업과 대규모 신규 투자자의 일자리 수요는 개별 기업단위로 조사하여 지역 대학교 및 직업훈련기관의 교육 프로그램에 반영함

* 중견기업과 대규모 투자자의 경우 대부분 1년 단위의 장기 고용계획을 보유함

– 지역내 소기업의 일자리 수요는 가변성이 높다는 점을 고려하여 일반적인 직무역량 강화에 중점을 두되, 관련 산업전문가 및 협회 차원의 수요가 있을 경우 이를 교육 프로그램에 반영함

〈 Maryland주의 전략산업 파트너십 계획의 원칙 〉

- 지역 타깃 산업의 고용주들이 주도
- 자료(data)에 근거한 사업 추진
  - 숙련 부족과 숙련 성장 관련 증빙 자료
  - 목표 직업의 명료화·구체화
  - 숙련 고용 등을 위한 교육훈련프로그램의 구체화
- 고수요 직업을 확인하기 위하여 공통적으로 필요한 인력분야를 우선 확인
- 인력수요와 숙련도 부족의 간극을 해소하기 위한 전략의 마련

■ 산업계의 일자리 수요는 워크넷의 조사 기준을 차용하되, 관광산업 중심 일자리 구조 등 제주의 특성을 반영하기 위해 위 협의체의 의견을 반영하여 세분함

– 단기적으로는 지역내 산업협회와 대표기업의 의견을 수렴하여 기준을 작성함

– 직무역량 강화를 위한 프로그램은 국가적으로 추진중인 국가직무능력 표준 모듈을 활용하되, 제주에서 필요하나 국가 단위의 모듈이 마련되지 않은 분야는 제주도가 주관하여 모듈 개발을 지원함

■ 산업계의 단기인력 수요 확인이 어려운 미래전략 산업분야는 지자체와 학계가 협력하여 필요인력을 양성함

– 지역의 미래전략산업 발전을 도모하기 위해 필요한 인력은 지역대학과 연구기관 및 산업진흥기관이 협력하여 인력양성 프로그램을 개발하고, 대학에서 그 운영을 담당함

– 해당 프로그램의 이수자에게는 창업지원프로그램이나 각종 산업지원 프로그램의 우대 적용 방안 도입을 검토함

실천전략 4-4 : 교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대

□ 인력양성 등 공공 성격의 인센티브 비중 확대 및 지원 기준 조정

■ 제주특별법 및 외국인투자촉진법 등에 따라 혼재된 다양한 인센티브를 그 성격에 따라 지급한도 등을 재조정함

– 인센티브제도를 기업의 사유화 가능성이 낮고, 기업의 이전이나 폐업시에도 매몰비용화 가능성이 낮은 것부터 우선적으로 적용하고, 각 인센티브의 상한선과 지원기준도 이에 따라 조정함

– 교육훈련비 지원과 같이 기업이 역외로 이전하거나 폐쇄할 경우에도 지원의 효과가 주민에 체화되어 지역내에 남아 있는 지원책은 지원한도를 대폭 확대하고, 기업의 설비구입비 등 기업에 전속되는 지원책의 지원한도는 축소 조정하는 방안을 검토함

■ 인력양성에 대한 공공지원을 채용가능성과 연계하여 지원 우선순위 결정

– 동일한 산업분야 내에서는 공공과 민간 등 사업추진주체의 성격에 관계없이 인력의 신규채용 가능성이 높은 교육훈련 사업에 대해 제주특별자치도의 인력양성 예산을 우선 지원함 (조업중 기업의 자체인력에 대한 재교육은 기존 프로그램 적용)

– 대규모 투자자가 조업을 개시하기 위하여 스스로 필요한 인력을 양성하는 경우, 채용 조건부 위탁교육 등에 대해서는 공공의 인력양성 프로그램에 우선하여 지원하되, 최저 고용연한(3년)의 준수여부의 관리 등을 통해 지원의 공공적 효과를 담보함

□ 장기적으로 인센티브 총량제를 도입하되, 교육훈련비 지원을 우선 적용

■ 전체 인센티브 총량중 교육훈련비의 최소 기준을 책정함

– 장기적으로 인센티브 총량제 도입을 추진하되, 전체 총량에서 차지하여야 할 교육훈련비 등의 최저한도 등을 규정하여 제주특별자치도의 기업 지원금이 지역주민의 인적자원 개발에 연계 운영될 수 있도록 유도함

■ 중단기적으로는 투자기업에게 지원 가능한 보조금 유형별로 우선순위를 책정함

– 투자자와의 협상과정에 교육훈련비 등 인력양성과 관련된 지원책을 우선적으로 기업에게 제공하기 위한 전략을 마련함

– 협상에 따라 필요할 경우 현행 투자유치조례에서 정한 교육훈련인력의 의무고용기한 축소 등도 허용할 수 있도록 함으로써 기업의 부담을 축소함

□ 국가의 인력양성 지원제도 등에 대한 정보 제공 강화와 행정 지원강화

■ 국가 지원 정보의 일원화된 실시간 제공체계를 구축함

– 고용노동부, 중소기업청 등 국가에서 직접 시행하는 다양한 인력양성 프로그램이나 기업지원 프로그램에 대하여 일원화된 정보제공 창구(웹사이트 등)를 구축함

– 정부의 사업공고가 이루어지면 제주도내 기업과 인재들이 실시간으로 해당 정보를 확인할 수 있도록 지원하거나 휴대전화 등을 통해 그 내용을 전달받을 수 있도록 지원함

■ 국가 지원 사업에 대한 기업의 응모 절차 등에 대한 지원

– 제주특별자치도나 지역 내 산업진흥기관 등은 도내 기업이 국가 지원사업에 대한 응모를 희망할 경우 지원사업 해당 여부의 검토, 표준화된 서식의 제공, 서식작성에 대한 행정 지원 등을 통해 국가 지원사업에 대한 도내 기업의 수혜 가능성을 제고함

(4) 기대효과

■ 부문별 인력수급체계를 산학관 공동의 협력 및 역할분담을 통하여 투자유치 단계부터 체계화되고 선제적인 인력수급을 마련하여 실효성이 제고됨

– 단기적 장기적 인력수요 및 공급에 대하여 예측 및 전망하여 양성된 인력의 효율적인 채용을 통하여 일자리 선순환이 기대됨

– 교육 · 훈련을 통한 도내 인력양성 뿐만아니라 도외의 우수인력도 병행하여 유치하여 지역노동시장의 질적변화를 도모함

■ 교육훈련과 인력양성을 위한 지원 및 인센티브를 강화하여 지속가능한 발전이 가능하도록 지역내 체계화가 강화됨

– 인력양성 지원제도이 정보제공을 통하여 제주도내 기업과 인재들이 실시간으로 확인이 가능하여 적재적소에 지원 및 수급이 가능함

추진전략 5　제주형 사회적 경제공동체 육성

(1) 현황 및 문제점

□ **시장과 국가의 실패에 대한 대안으로서 사회적경제에 대한 관심 대두**

■ 신자유주의 시장경제체제의 팽배로 인한 소득불평등 · 빈부격차 · 사회양극화 심화 등에 대한 대안으로 사회적경제 패러다임 대두됨

– 사회적경제의 자발적 · 호혜적 참여경제 방식과 공동체 공동이익 및 사회적가치 추구 방식에 대한 관심이 증대됨

– 한국에서는 2003년 이후 정부부처들이 경쟁적으로 사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제조직을 양성함으로써 관련조직들이 양적으로 팽창함

* 사회적경제란 자본 그리고 권력이 핵심자원이 되어 시장과 국가에 대안적이고 다양한 자원배분을 목적으로 하고 있으며, 시민사회나 지역사회 각각의 이해당사자들 생활에 필요한 욕구를 충족하기 위해 실천하는 자발적·호혜적 참여경제 방식으로 정의됨(장원봉, 2006; 김성기 외, 2014)

* 제주특별자치도 사회적경제 기본조례(2014. 12) 제2조에 따르면, “사회적경제”란 구성원 상호간의 협력과 연대, 자기혁신을 바탕으로 공동체 구성원의 공동 이익과 사회적 가치를 추구하기 위해서 사업체 등을 통해 수행하는 모든 경제활동을 의미함

■ 최근 해외 각국 뿐 아니라 한국 역시 지역사회에서의 사회적 가치에 대한 인식이 확산되고 있으며, 사회적경제의 토양이 바로 지역이라는 인식이 확산되고 있음

– 사회적경제가 해결해야 할 불평등 문제, 사회적 배제 문제, 지역갈등 문제 등도 지역사회에서부터 심화되기 시작하는 문제가 크게 작용함

* 영국의 사회적 가치법(The Public Services (Social Value Act, 2012), EU의 사회책임 조달 가이드라인(Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement, 2010), 2014년 의원발의된 “사회적 가치 기본법”(안) 등이 지역공동체의 사회적 가치를 강조

□ **제주가 가진 문제해결을 위한 대안으로서 사회적경제의 가능성 모색**

■ 외부 경제주체들의 개발에 따른 환경 훼손, 자본잠식 문제가 심각함

– 국내외 투자유치 활성화로 제주경제가 활황기이기는 하나, 외부자본과 외지인에 의한 급격한 개발로 환경훼손, 지역자본 축소, 지역불균형 등 문제가 발생함

– 지속가능한 제주발전을 위해서는 사회 · 경제적 영역에서 내부구성원이 주체의 한 축이 되어 지역간 · 주체간 균형(balance)을 유지할 필요가 있음

■ 사회적경제조직은 지역사회 기여의 명확한 목적의식을 가지고 시민집단 주도로 사업을 추진하는 조직 중 하나임

– 특히 제주도는 대기업 뿐만 아니라 중소기업 수가 타 지자체에 비하여 적고 공공서비스의 비중이 높아 사회적경제의 활동 여지가 높음

〈표 V-139〉 우리나라 사회적경제 조직의 여러 형태

조직명	개념 정의
사회적 기업 (고용노동부)	• 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민들의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 · 판매 등 영업활동을 수행하는 기업(사회적 기업 육성법, 2012 개정)
협동조합 (기획재정부)	• 재화 또는 용역의 구매 · 생산 · 판매 · 제공 등을 협동으로 운영함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직 (협동조합기본법, 2012)
마을기업 (안전행정부)	• 마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용한 수익사업을 통해 지역공동체를 활성화하고 지역주민에게 소득 및 일자리를 제공하여 지역발전에 기여하는 마을단위기업(마을기업 지원사업, 2011～)
자활기업 (보건복지부)	• 보건복지부에의 관련정책 사업으로, 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈 빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 자활공동체가 2012년부터 명칭을 변경하여 ‘자활기업’으로 활동
농어촌공동체회사 (농림축산식품부)	• 지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 참여해 기업경영방식을 접목하여 지역의 인적·물적 자원을 활용함으로써 농어촌 지역의 일자리와 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 조직(농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법)

출처: 각부처 홈페이지 등

□ 제주의 지역산업 특성과 수눌음정신에 기반을 둔 제주형 사회적경제 구상 필요

■ 제주는 육지와 떨어져 있어 보존하게 된 민속 · 문화 등 유산들이 많아 지역을 기반으로 한 비즈니스 기회가 많고, 실제로 해당분야 사회적경제조직의 비중이 큼

– 제주지역 사회경제조직 주요사업들은 제주산 농 · 수 · 축산물의 생산 · 판매 · 가공 및 식품제조 분야가 42.8%(86개), 문화 · 예술 · 관광분야 16.4%(33개) 순임

〈표 V-140〉 제주지역 사회적경제 주요사업 추진 주요 현황(2013년 기준)

단위: 개

조직명	합계	문화 예술 관광	환경 재활용	제조 (생산, 가공)	가사 간병 보건	보육 교육	농수산물 생산판매 식품제조	급식 카페 레스토랑 도시락	기타
자활기업	22	1	10	–	5	2	2	2	–
(예비)사회적기업	80	11	9	13	1	6	34	4	2
마을기업	27	6	–	1	–	–	18	2	–
커뮤니티비즈니스	24	12	–	2	–	–	8	2	–
농어촌공동체회사	3	–	–	–	–	–	3	–	–
협동조합	45	3	2	2	2	2	21	1	12
총계	201	33	21	18	8	10	86	11	14

출처: 제주발전연구원. 2013. 제주특별자치도 관련부서 내부자료 재정리

〈표 V-141〉 제주 사회적경제 조직의 유형별 개수(2015년 기준)

조직체 유형	조직체 수
예비사회적기업	42
사회적기업	35
협동조합	80
마을기업	26
자활기업	23
소셜벤처	12
농어촌공동체회사	11
커뮤니티 비지니스	12
총계	241

출처: 제주특별자치도, 2015. 「사회적경제 종합발전계획(안)」. 중간보고자료(2015. 7. 29)

■ 제주의 전통적 수눌음 문화, 친족공동체 등 전통적 공동체성의 잠재력과 역량에 기반을 둔 현대적 의미의 사회적경제조직 육성이 가능함

– 사회적경제조직 성장과 발전의 핵심이 지역주민의 참여와 지역자원 활용을 통해 '커뮤니티가 모두 잘사는' 경제조직으로 육성함

* 수눌음이란 '품앗이'라는 말의 제주어라고 할 수 있다. 이는 농촌에서의 비교적 단순한 협동 노동 형식을 의미하며, 많은 손이 필요한 김을 매거나 추수를 할 때, 품삯을 받지 않고 서로 돌아가며 농사일을 해주던 제주 고유의 풍습임

■ 제주는 전통적인 공동체성에 기반하여 공공서비스 부문 등에 활동하는 자원봉사자가 전체 도민 중 19.8%이며, 활동비율도 전국평균보다 훨씬 높아 인적 기반 역시 튼튼함

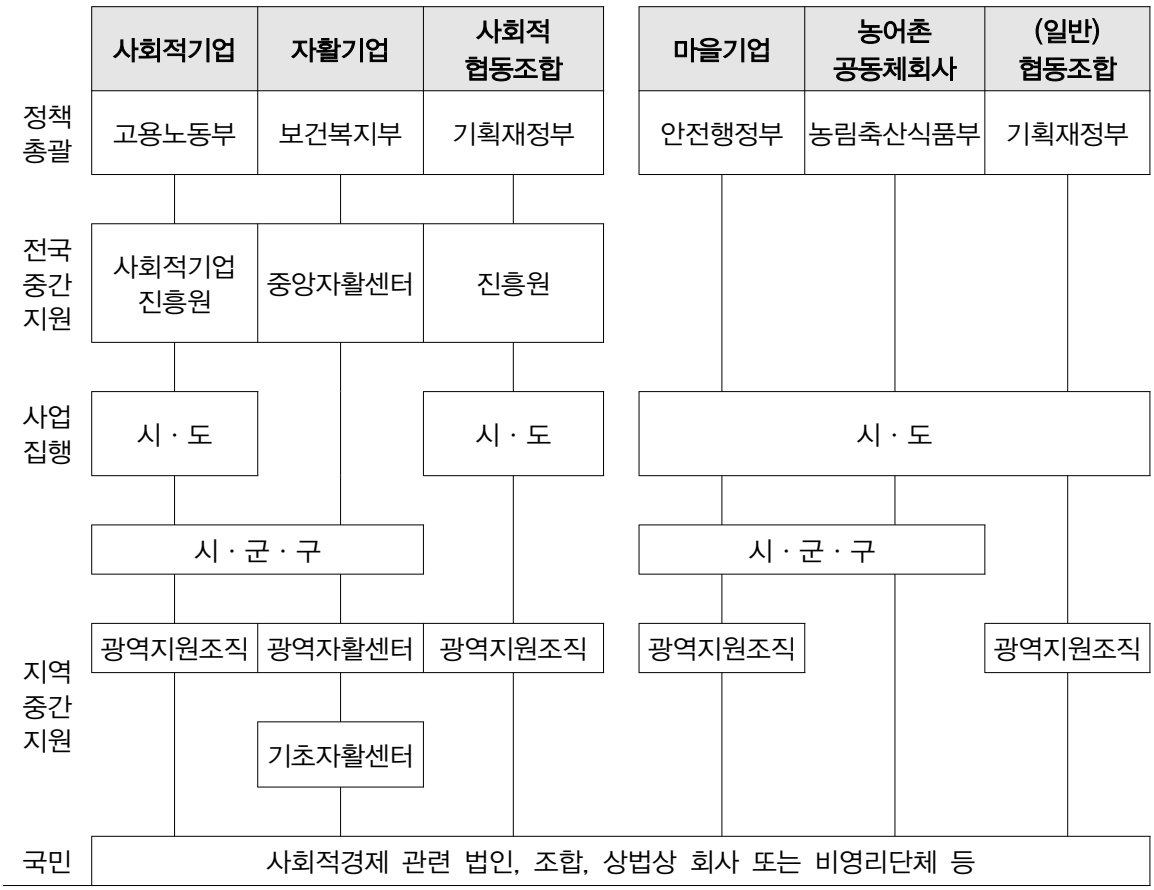
* 2015년 6월말 기준, 제주도 등록 자원봉사자가 122,180명을 기록하여, 제주도 전체 인구 615,000명 중 19.8%가 자원봉사자로 활동하는 것으로 나타났으며, 실제 현장에서 활동한 이들도 2014년 기준 58,336명으로 활동률(50.2%)도 전국평균(30.8%)을 뛰어넘고 있음

(2) 기존정책 평가

□ 중앙정부 주도의 정책에 기반을 둔 사회적경제 정책 추진 중

■ 제주도의 사회적경제 정책은 중앙정부의 법적 근거 및 정책기획사업과 연계 추진 중

〈그림 Ⅴ-198〉 중앙 정부부처별 사회적경제 조직 지원 체계



출처: 한국행정연구원, 2013

■ 제주는 서울 · 충청 · 강원 · 전주 등에 이어 사회적경제조례 제정, 및 발전기본계획을 수립 중

〈 제주도의 사회적경제 관련 제도기반 구축 과정 〉

• 2009. 11.	「제주특별자치도 사회적기업 육성 및 지원 조례」 제정
• 2010. 10. 20.	「제주특별자치도 사회적기업육성위원회」 구성
• 2013. 7. 26.	「제주특별자치도 협동조합 활성화 지원 조례」 제정
• 2014. 11.	동반성장과 공동체적 일자리 창출을 위한 사회적경제 시범도시 조성
• 2014. 12. 31.	「제주특별자치도 사회적경제기본조례」 제정
• 2015. 2. ~	「제주특별자치도 사회적경제 발전기본계획」 수립 중

□ 사회적경제조직별로 담당부서 분리운영 중, 네트워크조직 구성 초장기

■ 제주도 복지청소년과, 경제정책과, 자치행정과, 친환경농정과 등에서 개별적 사회적경제 조직 사업 집행

– 이는 유사 정책사업과의 중복, 예산지원의 비효율 등 문제 초래

* 이러한 문제를 해결하기 위해, 서울특별시는 사회적경제과, 전주시는 사회적경제지원단을 신설하여 사회적경제와 공동체 관련 사업 및 업무를 해당부서에서 총괄 관리하기도 함

■ 사회적기업간 네트워크 구축 및 연대활동 초창기로 사회적경제 생태계 구축을 위한 기반 마련 중

– 2013년 4월, 제주사회적경제네트워크가 구성되어 자활기업, 한살림, 사회적기업, 협동조합 등이 상호 연대하여 활동 전개 중

■ 최근 타 지역과 차별화된 수눌음 경제공동체 논의가 공론화 중임

□ 제주시의 사회적경제의 양적 규모는 타 지자체와 마찬가지로 취약

■ 제주시의 사회적경제조직 수는 52개(2.1%, 전국 2,848개)로 미미한 수준

– 2015년 5월 기준, 자본출자금 5,000만원 미만이 50% 이상, 월평균 매출액 4,000만원 미만 71% 이상 등 영세한 기업이 대부분임[53)]

– 월평균 매출액 역시 1,000만원 미만인 조직이 41%로 나타났음

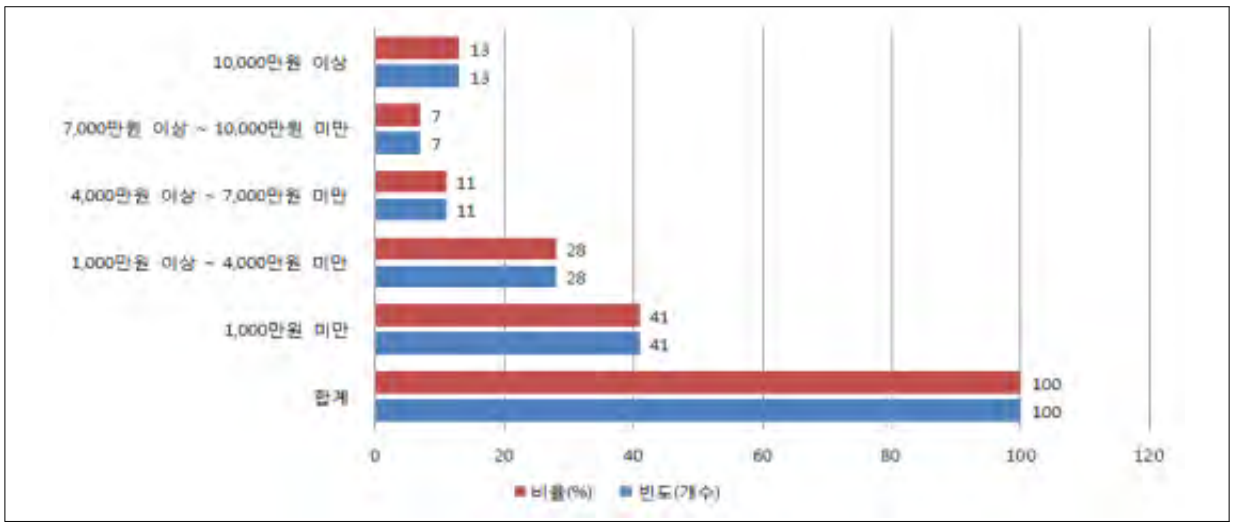
〈표 V-142〉 제주지역 사회적경제조직 자본금(출자총액)

구 분	빈도(명)	비율(%)
1,000만원 미만	28	24.1
1,000만원 이상 ~ 5,000만원 미만	33	28.4
5,000만원 이상 ~ 10,000만원 미만	20	17.2
10,000만원 이상 ~ 20,000만원 미만	19	16.4
20,000만원 이상	16	13.7
합계	116	100.0

출처: 제주특별자치도, 2015. 「사회적경제 종합발전계획(안)」. 중간보고자료(2015. 7. 29)

53) 제주특별자치도. 2015.「사회적경제 종합발전 계획 중간보고(안)」. 중간보고자료 참조(2015. 7. 29)

〈그림 Ⅴ-199〉 제주지역 사회적경제조직 2014년도 기준 월평균 매출액



□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-200〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 중앙정부 주도의 정책에 기반한 사회적경제 정책 추진 중	✓ 제주의 지역산업 특성과 수눌음정신에 기반한 제주형 사회적경제 구상

(3) 실천전략

실천전략 5-1 : 수눌음 경제공동체 기반구축

□ 수눌음 경제공동체 관련 총괄조직 신설

■ 제주도 내 모든 관련 정책 및 사업들을 종합적 컨셉에서 총괄담당부서를 신설함

* 예: 도지사 직속 사회적경제 특별보좌관 배치, 사회적경제팀을 사회적경제과로 확대 개편 등

〈 사회적경제 조직개편 사례(전주시) 〉

- 전주시는 2014년 10월, 전국 최초로 조직개편을 통해 전국에서 사회적경제 육성과 생태계 조성을 위해 국(局) 단위 행정조직으로 '사회적경제지원단'을 신설(3개 33명)하였음
- 조직개편을 통해 사람이 중심이 되는 전주의 사회적경제 구조를 확립하고 전주형 사회적경제 생태계를 조성함
- 이는 외부의 힘에 의존하지 않고 스스로 자생력을 키워 경제의 선순환 구조를 만들도록 하고 내생적 발전을 통한 전주독립경제를 이루는 목표를 달성함
- 사회적경제지원단을 중심으로 지역 경제의 선순환구조를 만드는 내생적 발전, 공동체경제를 위해 나눔과 연대의 전주형 사회적경제 생태계를 구축하고 주민주도의 마을공동체 사업을 체계적으로 추진할 계획임
- 구체적으로 사회적경제 관련 기본계획 수립과 제도 마련 지원센터의 설립, 인적자원 육성 등 생태계 구축 측면은 물론 전주형 사회적경제 네트워크를 구성하고 주민주도의 마을 공동체 지원사업을 체계적으로 추진할 계획임

출처: 새만금 일보, 2015.09.21. 전주시 사회적경제, 나눔 · 봉사 · 이웃 · 공동체 가치실현

□ 사회적경제에 우호적인 지역 금융환경 조성

■ 공동체채권, 사회혁신채권, 지역금융권 협력을 통한 소액자금 융자를 활성화함

* 유럽의 사회투자기금, 서울시의 서울사회투자기금처럼 자금지원을 위한 바탕 마련이 필요하다. 캐나다 퀘백의 사회투자기금인 퀘백사회적투자네트워크(RISQ), 이탈리아 에밀리아 로마냐와 몬드라곤의 협동조합 내부기금, 협동조합 보험 등의 사회적금융체계 사례 등이 대표적인 예임(강종우 제주희망리본본부장, 제주의 소리, 2015. 3. 16).

* 예시 : 제주도와 제주도개발공사, 농협, 제주신용보증재단 등의 참여

〈 해외의 기금활용 방안 〉

- 공동체 채권(Community Bond): 캐나다 토론토시 사회혁신센터가 지역 공동체기업들에 대한 공간 확보 자금 마련을 위해 발행한 채권이 대표적
- 사회혁신채권(Social Impact Bond): 정부, 투자자, 비영리단체 등 다양한 이해관계자들이 함께 힘을 모아 지역 문제를 해결하는 의제 중심의 프로젝트 파이낸싱(Project Financing) 방식으로 영국을 시작으로 미국 · 호주 · 아일랜드 · 캐나다 · 남아공 · 이스라엘 등에서 활성화
- 사회적거래소(Social Stock Exchanges): 사회적 프로젝트 혹은 사회적기업을 거래소에 상장시킨 후 투자자들로부터 자금을 공급받는 주식시장으로 자금 수요자와 공급자간을 연결해주는 플랫폼, 브라질, 남아공, 싱가포르, 캐나다, 영국 등에서 활발히 진행

□ 수눌음 경제공동체 지원을 위한 민관협동시스템 강화

■ 사회적경제, 마을공동체, 도시재생, 공유경제 등 다양한 도정이슈를 다룰 수 있는 통합적 허브센터 신설 및 협업을 강화함

〈 사회적경제 민 · 관 협업 사례 〉

- 금천구는 2015년 10월 14일, 서울 자치구 가운데 최초로 '금천구 사회적 경제 민관 공동영업단' 발대식 및 업무협약식 개최
- 사회적경제 민관 공동영업단은 금천구청과 11개 사회적 경제기업, 금천사회경제연대, 사회적경제지원센터 등이 참여함
- 공동영업단은 매달 한번 이상 지역의 공공기관과 일반기업을 방문해 사회적 경제기업에서 만든 제품과 서비스를 설명함으로써 지역의 사회적경제 활성화를 지원함
- 더 효과적인 영업단의 운영을 위해 정례회의를 개최하고 주기적으로 실적을 관리해 영업 방식의 개선방안을 논의하여 추진할 계획임

출처: 헤럴드G · VALLEY. 2015.10.15. 금천구 서울시 자치구 최초 '사회적경제 민 · 관 공동영업단' 구축

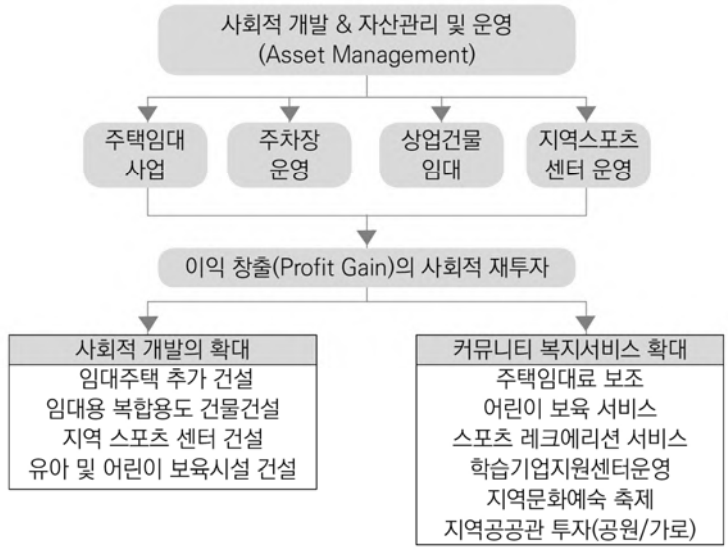
실천전략 5-2 : 공유자산 형성 중심의 수눌음 경제공동체 사업모델 육성

□ 공유자산, 커뮤니티자산 중심의 사업모델 육성

■ "토지, 공기, 물, 경관, 제주 브랜드" 등 제주가 보존해야 할 한정된 공유자산의 관리 · 활용 · 사업화의 주체로서 공동체사업모델을 구상함

■ 도시내 유휴공간, 커뮤니티시설 등 지역자산의 공동체 자산화 및 공동체 신탁화 방안을 마련함

〈그림 Ⅴ-201〉 로컬리티의 커뮤니티 자산관리 및 운영 구조



출처: 제주사회적경제발전포럼. 2014. 6 · 4 지방선거 제주지역 사회적경제 공동정책의제

〈 로컬리티와 지역주권법의 관계 〉

- 지역자산 기반 지역발전 성공모델이 되고 있는 영국의 로컬리티(Locality)의 경우, 잉글랜드 지역 461개 사회적경제조직이 1,100억원 규모의 커뮤니티 자산을 소유 · 관리 · 개발하여 자립성과 지속가능성 제고
  - 영국은 2011년 국회에서 '지역주권법 시행령(Localism act)'이 통과되면서 지방정부와 지역사회에 많은 권한을 부여함
    *이 시행령은 주민 스스로 자신들의 문제를 해결하자는 취지로 만들어졌으므로, 만약 주민들이 마을의 오래된 가게나 축구장을 지키고 싶으면 이 시행령을 활용함
  - 지역주권법에서는 주민들에게 다음과 같은 4가지 권리를 부여함
    *지역의 의미있는 건물이 매물로 나오면 판매를 일시적으로 중단시키고, 공동체에서 건물을 사들여 공동으로 운영할 수 있는 권리(Community right to bid)
    *마을 공동체가 새 상점이나 주거 시설들을 만들고 싶으면 복잡한 건축 절차를 거치지 않아도 될 권리(Community right to build)
    *지역 주민들이 주도적으로 마을의 개발계획에 참여하고, 결정할 기회를 가질 권리(Neighbourhood planning)
    *지역 주민 스스로 사회적 기업을 만들어 지역을 위한 서비스를 제공할 수 있는 권리(Community right to challenge).
  - 로컬리티는 이와 같은 지역주권법 시행령을 바탕으로 주민들이 주체가 되어 지역자산을 활용한 다양한 지역사업을 할 수 있는 역량을 키움

□ 제주문화 확산 및 특화자원을 활용한 사업모델 확산

■ 현재 제주도 사회적경제의 대다수를 차지하고 있는 농축산업 및 생태 · 문화관광 분야 조직들과 지역자원 연계를 지원함

* 예: 농촌지역내 전통산업, 6차산업 경쟁력 촉진을 위하여 마을공동체, 농어촌공동체회사 등을 지원하거나, 박물관 · 향토문화관 · 지역문화축제 등의 자원을 활용하여 사회적 경제조직을 육성함

* 제주생태관광, 생드르 영농조합법인, 이어도사나 등이 제주도의 대표적인 지역자원 활용 사회적경제조직 사례임

〈 East Angila 지역 사회적기업 사례 〉

• Meal은 1984년 영국에서 역사적으로 가장 오래된 역사유산을 보유하고 있는 East Anglia 지역에서 지역박물관을 관리하고 지역문화축제 주관 등을 목적으로 하는 순수 민간조직으로 시작했다. 영국 정부의 사회적기업 활성화정책이 시행되자, 2006년 이러한 순수 문화활동에서 Meal은 사회적기업 형태로 변환되었다. Meal은 우선 취약계층을 박물관에 고용하여 이들에게 직업능력 향상을 위한 직업교육을 제공하고 있다. 또한 지역중소기업과 다른 지역민간조직과의 파트너십을 통해 지역발전을 위해 자원봉사를 하고 있는 시민들에게 재정적 지원을 하는 역할을 함으로써 자원봉사 활성화를 통해 지역 사회자본 증진을 도모하는 활동을 활발히 펼치고 있다.

출처: 경기개발연구원. 2014. 「Social Enterprise UK, 2011」

실천전략 5-3 : 수눌음 경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상

□ 사회적경제 참여주체(기업, 사업체, 조직체) 간의 신뢰와 협동을 통한 연대 네트워크 조직화

■ 사회적경제조직간 내부거래 뿐만 아니라, 신생 사회적경제조직과 전통적 사회적경제조직간의 네트워크 구축, 연대고용 등을 통한 사회적경제 블록화를 확산함

□ 도민이 모두 주체가 되는 수눌음 경제공동체 모델 구상

■ 다양한 지역 경제주체들이 경제공동체에 참여하거나 조직을 설립하는 등, 지역주민이 조합원이면서 소비자가 되는 선순환구조를 구축함

* 원주시의 경우, 시민 중 30% 이상이 협동조합 조합원임

■ 청정과 공존의 원칙에 대한 이해를 바탕으로 한 경제공동체 학습문화를 조성함

〈 협동조합 선진 사례 〉

- 이탈리아 볼로냐의 안정적인 지역경제 기반을 이루는 협동조합 환경은 인구 40만 도시에 1인당 GDP는 4만 달러를 상회하고, 평균 실업률은 이탈리아 전체의 절반 수준에 이르도록 함
- 레가코프(LegaCoop)는 지역 공동체의 사회 경제 전반에 걸친 의사 결정과 제3섹터의 복지뿐 아니라 지역 산업과 경제까지 큰 영향을 미치는 컨트롤타워 역할을 수행하는 상위 조합임
- 볼로냐 시민이 약 42만 명이고 레가코프에 가입한 조합원이 약 40만 명인 것을 보면 볼로냐의 대부분의 시민이 협동조합 조합원이라고 볼 수 있음

출처: 김태희. 2013.2. 「이탈리아 볼로냐에서 배운다」. 서울사랑. Vol.124

〈 원주사회적경제네트워크의 이종 연합구조 사례 〉



출처: 원주시 회적경제네트워크 홈페이지

(4) 기대효과

□ 수눌음 정신의 계승과 지속가능한 사회적경제 생태계 조성

■ 사회적경제 네트워크 구축 및 연대활동 초창기로 사회적경제 생태계 구축을 위한 기반을 마련함

■ 수눌음 경제공동체 기반을 통해 지역의 1인당 GRDP 증가, 실업률 감소, 취약계층 고용률 증가 등 도민의 삶의 질을 높이는 경제목표 달성을 기대함

□ 공유자산을 중심으로 지역 순환 경제 활성화 기대

■ 창출된 이익을 수눌음경제공동체의 사회적 목적 실현을 위해 재투자하여 지역자산을 기반으로하는 대표적인 지역발전 성공모델로 발돋움함

□ 수눌음 경제공동체 조직 간 활발한 상호 활동 기대

■ 수눌음 경제공동체 조직 간 연대활동을 통한 국제적 경제위기 대응 · 극복을 기대함

5) 주요지표

「지역과 기업이 상생하는 창조 제주」 조성을 위해 5개의 추진전략, 19개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 창조계층 비율, 신설 사업체 비율, 고용률, 사회적경제 비율을 주요지표로 설정하여 관리함

□ 창조계층[54] 비율[55]

■ 미래산업 및 좋은 일자리의 핵심은 창의적 인재를 양성하고 창의적 인재들이 몰려들 수 있는 지역환경을 갖추어 2013년 15.3%에서 2030년 이후 30%까지 높일 수 있도록 지표를 관리함

□ 신설 사업체 비율

■ 신설 사업체 비율은 2013년 8.8%에서 2030년 이후 13% 수준까지 끌어올릴 수 있도록 지표를 관리하며, 이를 통하여 사회적 경제 활성화를 위한 전략을 달성하도록 함

54) 창조계층이란 창의적이거나 혁신적인 업무에 종사하는 사람으로 대학교수, 과학자, 연구원, 분석가, 작가, 디자이너, 배우 등이 있음(서울연구원. 2005.「서울시 창조계층 특성과 정책방향」)
55) 창조계층 종사자수 / 전체 직업 종사자수 X 100

□ **고용률**[56]

■ 15세 이상 65세 미만의 인구 중 취업자가 차지하는 비율로 2014년 66.6% 수준인 제주의 고용률을 2030년 이후 75%까지 높일 수 있도록 함

□ **사회적경제 GRDP 비율**

■ 사회적경제 GRDP 비율은 현재 0.01%로 매우 취약한 수준으로 2030년 이후 10% 이상의 비율로 높일 수 있도록 함

〈표 V-143〉 상생 창조 부문의 주요지표

구분	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 2030년 이후
창조계층 비율(%)	15.3 (2013년)	20	25	30
신설 사업체 비율(%)	8.8 (2013년)	10	12	13
고용률(%)	66.6 (2014년)	70	73	75
사회적경제 GRDP 비율(%)	0.01	5	8	10 이상

56) 15세 이상 65세 미만 취업자수 / 15세 이상 65세 미만 총인구수 X 100

〈첨부 자료〉 산업세세분류별 제주 종사자의 급여 및 매출액 수준

산업별	제주종사(명)	종사자당 급여 전국=100	종사자당 매출 전국=100
숙박 및 음식점업 (55 ~ 56)	40442	111.8%	95.9%
도매 및 소매업(45~47)	39631	72.3%	67.2%
소매업; 자동차 제외	27303	83.6%	85.3%
보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	18796	97.3%	78.9%
부동산업 및 임대업 (68 ~ 69)	3760	104.0%	163.8%
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91)	11009	139.8%	111.5%
사업시설관리 및 사업지원 서비스업 (74 ~ 75)	9410	91.1%	93.7%
협회및단체 수리 및 기타 개인 서비스업(94)	9157	74.7%	78.8%
교육 서비스업(855~857만조사)	6317	83.3%	75.3%
출판 영상 방송통신 및 정보서비스업 (61 통신업 제외)	2965	85.2%	69.2%
한식 음식점업	16731	70.6%	67.0%
보육시설 운영업	5035	138.2%	118.7%
인력공급업	4073	97.5%	82.9%
일반유흥 주점업	3909	168.5%	103.2%
종합 병원	3452	79.5%	70.5%
호텔업	2965	93.0%	89.7%
골프장 운영업	2919	116.3%	122.3%
기타 관광숙박시설 운영업	2851	213.6%	144.1%
기타 주점업	2563	134.3%	76.7%
과실 및 채소 도매업	2382	99.6%	42.0%
셔츠 및 기타 의복 소매업	2313	57.3%	63.7%
체인화 편의점	2260	91.1%	72.8%
일반 의원	2143	109.4%	87.0%
그외 기타 비거주 복지 서비스업	1969	106.7%	86.9%
일반 교과 학원	1957	83.9%	76.0%
방문 판매업	1953	66.2%	68.6%
비알콜 음료점업	1815	79.9%	88.3%
노인 요양 복지시설 운영업	1751	124.5%	116.9%
슈퍼마켓	1709	99.1%	94.5%
기타 음 · 식료품 위주 종합 소매업	1708	94.9%	75.1%
과실 및 채소 소매업	1691	77.5%	95.4%
두발미용업	1612	34.7%	69.1%
기타 갬블링 및 베팅업	1501	91.4%	19.9%
여관업	1417	104.5%	86.4%
수산물 소매업	1406	168.4%	178.8%
휴양콘도 운영업	1341	98.8%	136.9%
분식 및 김밥 전문점	1186	80.1%	108.5%
포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업	1047	82.5%	57.3%
기타 대형 종합 소매업	998	99.0%	113.8%
제과점업	993	73.5%	57.0%
중식 음식점업	969	78.7%	80.7%
외국어학원	957	83.6%	71.2%
예술 학원	940	62.2%	75.2%
주거용 부동산 관리업	917	73.9%	66.2%
수산물 도매업	910	151.1%	82.0%
피자 햄버거 샌드위치 및 유사 음식점업	910	88.3%	96.8%
자동차 전문 수리업	909	62.7%	73.0%
일반 및 국외 여행사업	898	64.0%	85.2%
차량용 주유소 운영업	890	117.1%	69.9%
치킨 전문점	889	190.9%	101.5%

〈첨부 자료〉 제주지역의 비교우위 도·소매, 음식·숙박 및 서비스업

산업별	주민 1인당 매출 (전국=100)	주민 1만인당 종사자수 전국=100	제주지역 종사자수 증가 (08–13)	전국 종업원 증가 대비 제주 (08–13)	종사자 당 급여 전국=100	제주도 종사자 수(명)
한식 음식점업	114.8%	171.3%	4,285	1.220	70.6%	16731
체인화 편의점	145.4%	199.7%	1,340	1.348	91.1%	2260
비알콜 음료점업	102.5%	116.1%	1,006	1.013	79.9%	1815
기타 관광숙박시설 운영업	1002.4%	695.7%	983	1.089	213.6%	2851
포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업	320.7%	559.9%	968	11.075	82.5%	1047
방문 판매업	114.8%	167.2%	824	1.819	66.2%	1953
기타 사무지원 서비스업	109.6%	688.8%	748	10.774	57.0%	762
과실 및 채소 도매업	170.8%	406.9%	642	1.049	99.6%	2382
기타 갬블링 및 베팅업	173.1%	870.1%	551	1.316	91.4%	1501
직업재활원 운영업	225.1%	214.5%	466	1.163	101.9%	616
일반 및 국외 여행사업	197.7%	232.0%	440	1.685	64.0%	898
과실 및 채소 소매업	368.5%	386.5%	422	1.330	77.5%	1691
장례식장 및 장의관련 서비스업	152.4%	234.2%	388	3.117	60.0%	556
화장품 및 방향제 소매업	110.2%	132.4%	346	1.095	82.8%	772
호텔업	606.8%	676.3%	342	1.087	93.0%	2965
수산물 도매업	180.4%	220.1%	328	1.247	151.1%	910
박물관 운영업	955.7%	733.3%	298	1.091	83.4%	806
여관업	170.6%	197.6%	295	1.269	104.5%	1417
국내 여행사업	1212.1%	1319.8%	280	1.210	98.5%	776
치킨 전문점	110.2%	108.6%	238	1.009	190.9%	889
사회교육시설	116.6%	132.4%	235	1.403	98.4%	403
무용 및 음악단체	497.3%	397.7%	224	4.152	107.9%	257
기타 대형 종합 소매업	134.6%	118.3%	223	1.258	99.0%	998
자동차 임대업	739.0%	754.9%	223	1.050	94.2%	798
수산물 소매업	631.7%	353.2%	220	1.122	168.4%	1406
피부미용업	128.0%	153.5%	200	1.312	22.5%	453
관광 민예품 및 선물용품 소매업	1062.1%	732.1%	191	1.339	188.8%	580
기타 식료품 소매업	460.2%	232.8%	164	1.093	112.1%	742
마사지업	132.6%	193.9%	160	1.367	78.1%	377
유원지 및 테마파크 운영업	200.2%	373.4%	151	1.688	72.7%	325
식물원 및 동물원 운영업	1877.9%	1339.5%	133	1.155	90.4%	340
가전제품 수리업	107.2%	117.6%	131	1.414	80.4%	327
유사 의료업	115.7%	142.3%	123	1.459	109.4%	172
정신질환 정신지체 등 거주 복지시설 운영업	251.6%	283.4%	114	1.475	93.9%	284

산업별	주민 1인당 매출 (전국=100)	주민 1만인당 종사자수 (전국=100)	제주지역 종사자수 증가 (08-13)	전국 종업원 증가 대비 제주(08-13)	종사자 당 급여 전국=100	제주도 종사자 수(명)
그외 기타 달리 분류되지 않은 개인 서비스업	132.0%	180.9%	107	2.542	60.7%	178
그외 기타 분류안된 오락관련 서비스업	158.1%	235.2%	106	1.126	75.0%	201
그외 기타 스포츠 서비스업	145.7%	263.5%	105	1.107	114.9%	184
의약품 및 의료용품 소매업	104.2%	110.4%	103	1.120	129.8%	759
분식 및 김밥 전문점	110.2%	101.6%	98	1.021	80.1%	1186
자연공원 운영업	586.9%	488.4%	97	1.148	119.5%	382
육류 소매업	126.8%	123.7%	83	1.050	86.7%	643
신발 소매업	119.9%	121.4%	83	1.122	83.5%	351
기타섬유 직물 및 의복액세서리 소매업	106.4%	155.1%	83	1.179	80.9%	337
조경 관리 및 유지 서비스업	193.2%	222.5%	81	1.520	93.3%	121
비주거용 건물 개발 및 공급업	506.5%	143.0%	72	78.247	179.7%	73
주류 도매업	162.2%	186.9%	65	1.055	121.1%	567
가전제품 소매업	108.8%	127.7%	64	1.041	90.4%	377
낙농품 도매업	127.4%	113.6%	62	1.339	106.8%	210
기타 수상오락 서비스업	455.6%	334.9%	59	3.203	203.9%	84
비알콜음료 도매업	126.8%	145.6%	56	1.382	91.2%	224
기타 여행보조 및 예약 서비스업	355.4%	278.5%	55	1.439	171.6%	188
비료 및 농약 도매업	351.9%	276.6%	53	1.134	161.4%	332
유아용 의류 소매업	103.6%	127.8%	53	1.325	87.0%	118
골재 벽돌 및 시멘트 도매업	111.6%	105.2%	49	1.513	99.8%	117
세탁물 공급업	230.3%	308.3%	45	1.185	92.0%	156
자동차 타이어 및 튜브 판매업	112.3%	130.0%	43	1.048	115.4%	154
아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업	215.7%	234.0%	43	1.091	109.3%	207
농업용 기계 및 장비 도매업	221.1%	222.7%	42	1.378	82.7%	137
음 · 식료품 및 담배 중개업	109.2%	167.9%	42	1.315	73.4%	145
유선방송업	114.7%	174.7%	41	1.260	110.8%	177
비누 및 세정제 도매업	114.2%	292.5%	40	1.187	75.7%	170
배관 및 냉 · 난방장치 도매업	118.3%	103.7%	36	1.216	96.6%	112
기타 운송장비 임대업	109.4%	622.2%	35	1.909	25.1%	63
원목 및 건축관련 목재품 도매업	120.7%	126.7%	34	1.189	89.4%	149
전자 게임장 운영업	118.6%	118.1%	34	2.046	41.0%	50
벽지 및 장판류 소매업	222.7%	189.7%	33	1.335	309.5%	361
스포츠 및 레크레이션 용품 임대업	212.3%	129.2%	31	1.643	44.5%	54
그외 기타 분류안된 상품 전문 소매업	131.7%	164.0%	29	1.070	47.8%	132
청소년수련시설 운영업	136.7%	203.7%	28	1.293	74.2%	104
욕탕업	128.6%	136.1%	27	1.170	55.1%	455
가정용 가스연료 소매업	525.0%	422.0%	24	1.132	191.5%	373
벽지 및 장판류 도매업	109.7%	126.9%	22	1.302	95.4%	74
기타 광학 및 정밀 기기 소매업	148.3%	268.2%	16	9.154	111.0%	17
식탁 및 주방용품 소매업	178.4%	151.0%	16	1.086	108.0%	183
가구 소매업	116.5%	126.8%	16	1.127	73.3%	332
그외 기타 거주 복지시설 운영업	229.7%	299.9%	14	1.241	104.4%	50
가정용 직물제품 소매업	139.5%	158.9%	11	1.043	69.2%	292
수영장 운영업	107.5%	170.6%	9	1.035	55.5%	63
중고가구 소매업	144.2%	169.4%	7	1.345	57.7%	33
무도장 운영업	105.9%	102.4%	5	1.589	59.6%	15
실외 경기장 운영업	137.9%	581.2%	3	1.215	88.3%	94
차량용 주유소 운영업	108.3%	154.8%	2	1.174	117.1%	890

〈첨부 자료〉 제주도 연구개발 활동 기초 현황

	2013 전국	2013 제주	%
연구개발수행조직수 (조직수)	27,589	109	0.40
연구개발인력 (명)	569,333	2,438	0.43
연구개발투자비 (백만원)	59,300,949	131,256	0.22

2013년 현재	전국(명)	전국 구성비	제주(명)	제주 전국점유율	제주내 구성비
연구개발인력 합계	569,333	100.0%	2,438	0.43	100.0%
공공연구기관	49,782	8.7%	374	0.75	15.3%
국공립	10,903	1.9%	339	3.11	13.9%
정부출연	28,299	5.0%	31	0.11	1.3%
지방자치단체출연	1,929	0.3%			0.0%
기타비영리	7,071	1.2%	4	0.06	0.2%
국공립병원	297	0.1%			0.0%
사립병원	1,283	0.2%			0.0%
대학	181,284	31.8%	1,607	0.89	65.9%
국공립	71,609	12.6%	1,540	2.15	63.2%
사립	109,675	19.3%	67	0.06	2.7%
기업체	338,267	59.4%	457	0.14	18.7%
정부투자기관	3,687	0.6%	25	0.68	1.0%
민간기업	334,580	58.8%	432	0.13	17.7%

2013년 현재	전국(백만원)	전국 구성비	제주(백만원)	제주 전국 점유율(%)	제주내 구성비
연구개발비 합계	59,300,949	100.0%	131,256	0.22	100.0%
공공연구기관	7,260,711	12.2%	30,252	0.42	23.0%
국공립	625,900	1.1%	22,932	3.66	17.5%
정부출연	5,734,035	9.7%	7,319	0.13	5.6%
지방자치단체출연	105,882	0.2%			0.0%
기타비영리	711,104	1.2%	1	0.00	0.0%
국공립병원	6,080	0.0%			0.0%
사립병원	77,711	0.1%			0.0%
대학	5,480,323	9.2%	64,049	1.17	48.8%
국공립	2,432,044	4.1%	63,167	2.60	48.1%
사립	3,048,278	5.1%	882	0.03	0.7%
기업체	46,559,916	78.5%	36,956	0.08	28.2%
정부투자기관	612,378	1.0%	1,350	0.22	1.0%
민간기업	45,947,538	77.5%	35,606	0.08	27.1%

〈첨부 자료〉 고용 원단위

< 매출액 당 고용 원단위 (매출 10억원 당 고용) >

	2000년	2005년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전산업	7.66	5.98	5.59	5.02	5.13	4.49	4.29	4.35
제조업	4.43	3.05	2.69	2.24	2.27	1.84	1.64	1.64
서비스업	11.06	8.8	8.39	8.08	8.2	7.68	7.75	7.76
도 · 소매	16.74	11.62	11.25	11.18	11	8.33	8.22	7.91
운수 · 보관	11.02	8.35	7.31	6.03	6.72	5.01	5.12	5.18
방송	6.1	3.85	3.28	3.58	3.4	4.32	4.16	4.75
통신	3.35	2.89	2.82	2.72	2.51	3.7	3.56	2.94
정보	n.a.	9.47	7.93	7.6	7.48	7.41	7.27	7.07
출판	n.a.	7.39	6.29	6.69	6.93	6.03	6.63	7.39
금융 · 보험	10.93	6.17	5.31	5.17	5.16	5.52	5.17	5.05
전문 · 과학기술	10.09	8.45	9.39	9.69	9.4	10.25	10.64	10.77
교육	26.89	17.95	16.61	14.77	14.41	13.04	12.21	12.28
의료 · 보건	13.63	9.58	8.95	8.85	8.35	8.53	8.39	8.63
예술 · 스포츠 · 여가	10.86	7.44	6.43	6.56	6.61	7.1	7.07	7.14
사업시설관리	13.42	17.59	17.88	17.13	18.07	22.81	24.58	24.62
공공행정	15.43	10.15	9	8.45	8.85	9.76	9.32	8.87
사회복지	16.98	23.04	23.19	30.03	31.79	27.16	30.34	32.33
숙박 · 음식점	14.41	11.47	10.89	10.32	10.06	8.51	9	9.09
부동산	2.19	2.75	2.95	3.02	3.09	2.12	2.11	2.31
임대	2.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4.83	4.66	4.25
기타서비스	7.59	5.98	5.86	5.34	5.58	3.99	4.34	4.37

출처: 산업연구원. 2014.12. 주요 산업동향 지표

< 건물 연면적 당 고용 원단위 >

산업별	전국			제주		
	종사자수 (명)	건물연면적 (㎡)	1천㎡당 종사자 수	종사자수 (명)	건물연면적 (㎡)	1천㎡당 종사자 수
■ 도매 및 소매업	2,879,955	140,397,732	20.51	39,631	1,941,522	20.41
– 자동차 및 부품 판매업	121,815	5,971,407	20.40	1,152	65,737	17.52
– 도매 및 상품중개업	1,115,068	52,292,812	21.32	11,176	756,985	14.76
– 소매업(자동차 제외)	1,643,072	82,133,514	20.00	27,303	1,118,800	24.40
■ 숙박 및 음식점업	1,991,476	93,034,100	21.41	40,442	3,166,888	12.77
– 숙박업	167,262	28,843,110	5.80	8,722	1,674,850	5.21
– 음식점 및 주점업	1,824,214	64,190,989	28.42	31,720	1,492,038	21.26

〈첨부 자료〉 EU의 1개 일자리 당 공적 자금 지원 비용

국가	프로그램 명	유로/일자리
CY	Agro-tourism	126,325
CY	Grants for enhancement of manufacturing SMEs	104,000
AT	Promotion of environmentally-friendly products	90,000
LV	High value added investment	83,114
AT	'Other' investment in firms	80,000
CZ	Technology investment in SMEs	74,895
EE	Technology investment in industrial enterprises	72,983
IT	Innovative investment in Umbria	63,510
CY	Improvement of tourist services	62,013
AT	Investment in firms directly linked to RTDI	60,000
AT	Assistance to RTD	60,000
SK	Innovation support	56,914
BG	Technology upgrade in SMEs	55,465
PL	Development of entrepreneurship (Mazowieckie)	53,784
BE	Investment grants Walloon region	46,000
BE	Investment grants Hainaut	44,000
ES	Inno-Empreza programme for SMEs	42,300
IT	Support to youth entrepreneurship (Veneto)	33,739
CY	Female entrepreneurship	32,270
ES	Regional aid schemes to support investment in enterprises	32,000
IT	Support to female entrepreneurship (Veneto)	29,604
EL	SME support (Macedonia)	28,900
EL	SME support in (Tessalia)	27,900
LV	Business incubator services	23,956
CZ	ICT and strategic services	23,822
IT	ICT and eco-innovation upgrade in SMEs (Piemonte)	21,810
RO	Microenterprise support	20,000
BG	Support for creation and development of innovative start-up firms	17,352
PL	Investment of high importance to economy (Innovative economy	7,760
EE	Export marketing programme	5,770

출처: EC, Expert evaluation network : Job creation as an indicator of outcomes in ERDF programmes. European Union

〈첨부 자료〉 제주도 내 운영중 관광개발사업의 고용목표와 실적

■ 출처: 제주특별자치도, 2013, 제주특별자치도 관광개발계획

– 2013년 6월말 기준 운영중인 20개 관광개발사업의 지역주민 고용 실적을 살펴보면, 총 고용계획은 16,284명이며, 총고용 실적은 5,653명으로 계획대비 총 고용률은 34.7%

* 지역주민 고용계획은 당초 13,540명이지만, 총 고용 실적은 4,548명으로 계획대비 총 고용률은 33.6%로 조사

* 사업추진의 장기간 진행 등의 사유로 당초 고용계획대로 고용하는 경우가 많지 않음

〈운영중인 관광개발사업장 고용 실적(2013년 6월말 기준)〉

사업명	승 인 연 도	고용계획		고용실적		계획대비 총고용률 (B/A,%)
		총고용(A)	지역주민	총고용(B)	지역주민	
20개 사업		16,284	13,540	5,653	4,548	34.7
봉개휴양림관광지	1996	400	360	195	191	49
함덕관광지	1996	100	90	182	178	184
묘산봉관광지	2006	1,100	1,007	259	255	24
라온더마파크	2007	40	32	73	73	183
폴로승마리조트	2008	43	35	18	10	42
에코랜드	2006	690	557	134	128	19
아덴힐리조트	2004	275	235	108	105	39
셰프라인 체험랜드	2009	107	85	17	17	16
라온 프라이빗 타운	2005	287	230	196	164	68
중문관광단지	1978	10,259	8,637	3,141	2,360	31
표선민속관광지	2001	574	449	423	323	74
성산포 해양관광단지 (보광)	2006	882	573	174	128	20
남원(1차)관광지	1988	100	85	24	21	24
남원(2차)관광지	1996	160	130	86	71	54
토산관광지	1997	279	242	192	134	69
미천굴관광지	1998	75	48	33	33	44
수망관광지	2000	482	386	152	150	32
한라힐링파크	2009	42	36	14	12	33
롯데리조트	2005	247	209	81	70	33
성산포(해양과학관)	2009	142	114	151	125	106

출처: 제주특별자치도 국제자유도시과. 2013. 업무보조자료

〈첨부 자료〉 혁신도시 이전 공공기관 종사자 지원 대책

구 분		제주특별자치도	서귀포시(행정시)
정주여건 조 성	교육 여건	·도 교육청과 교원, 학교 수급계획 수립 ·영어교육도시 초중고 특례입학 방안 수립 지원 ·탐라영재관 입주 특례 방안 강구 ·초·중교 교육개선지원 방안 강구	·이전기관 자녀 전·입학 지원 ·서호초 진입로 개설지원 ·혁신도시내 자립형 사립고 및 특목고 유치추진
	의료·복지 여건	·보건의료발전계획 추진 ·제주대학병원 3차 진료기관 육성 ·서귀의료원 이설 추진 ·서귀포지역 종합 재활전문병원 건립추진 ·제주헬스케어타운 조성지원 ·외국영리병원 의료기관 유치 ·최첨단 보육시설 건립 추진	·이전시점(2012년)에 공립 보육시설 건립 대책 마련 ·아파트 단지내 영유아 보육시설 공립화 추진
	문화·예술 여건	·서귀포시 종합문화회관 건립추진 ·다양한 문화예술행사 개최 ·도립 예술단·교향악단·합창단정기연주회 개최 ·한라문화예술회관 건립추진 ·한라도서관 건립	·지역문화예술행사 개최 – 이전가족 초청 프로그램 운영
	생활체육 및 여가 활용여건	·혁신도시내 복합커뮤니티센터 민자유치 ·전지훈련센터 유치 건립추진	·혁신도시 내 복합커뮤니티센터 민자유치 ·생활체육 활성화 대책 수립 추진 ·공공체육시설 무료 이용 제공
	대중교통 여건 및 기반시설 등	·이전시점 공항↔혁신도시 직행버스노선 개설 대책 수립 ·혁신도시 접근성 제고를 위한 연계도로 개설 추진	·서귀포시 ↔ 혁신도시 순환버스 노선 개설 추진
지역주민과 화합 및 융화		·다양한 지역탐방행사 추진 ·혁신도시의 날 행사 추진	·이전기관 바로알기 직장 탐방행사 추진 ·이전기관 지역주민 자매결연 추진 ·주말농장 부지 알선 및 부지 조성 지원
주거안정 지원		·지역금융과의 자금 지원알선 ·주택구입관련 지방세 감면 추진	·지역금융과의 주택자금 지원 알선
행·재정적 지원		·이전지원전담조직 편성 지원 ·선도입주기관 인센티브지원계획 수립 ·항공료 할인등 항공이용 지원대책 수립	·이전관련 민원 One-Stop 지원팀 구성 운영 ·이사 장려금 지원계획 수립추진 ·자녀 전·입학 장려금 지원계획 수립 추진 ·출산 축하금 지원계획 수립 추진 ·배우자 취업 학원 수강료 지원

〈첨부 자료〉 지역전략산업과 지역고용 성장

■ 시도별 지역전략산업의 분류코드를 기준으로 2008~2011년까지 고용증가량과 고용증가율에 대해 분석한 기존 연구에 의하면 각 지역의 전략산업이 다른 지역의 동일산업에 비해 상대적으로 높은 성과를 거두었다고 단언하기 곤란(강호제 외, 2013)

〈 지역전략산업의 고용증가량 〉

구 분		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
산업별 고용창출	전산업	1,804,910	419,035	66,313	70,359	83,379	35,698	58,883	47,121	481,771	35,777	53,580	106,646	69,084	51,656	101,024	101,709	22,875
	제조업	310,211	-19,840	6,545	14,731	10,381	7,656	7,730	7,631	117,913	3,667	16,765	47,549	20,316	9,780	30,803	28,417	167
	생산자서비스업	465,973	159,154	19,578	19,374	23,318	7,180	15,966	13,316	124,952	9,038	7,808	17,007	9,365	6,540	13,185	15,153	5,039
	소비자서비스업	633,435	119,545	25,854	22,338	35,156	17,920	22,047	12,919	186,542	15,373	19,423	30,244	26,110	19,307	29,921	37,505	13,231
부산 전략산업	해양바이오	41,678	2,557	4,284	1,237	6,672	592	4,234	1,268	10,204	822	1,517	442	1,932	1,311	1,941	1,846	819
	기계부품소재	192,183	-5,132	6,061	12,979	6,233	4,101	3,868	4,789	58,659	1,439	8,796	23,886	14,264	7,693	19,413	25,218	-84
	영상/IT	83,670	31,987	-771	372	2,090	1,019	884	-231	37,786	256	2,896	12,632	190	-611	5,829	250	405
대구 전략산업	섬유	9,473	3,205	-121	1,375	165	-24	-257	197	974	102	330	221	145	-269	2,712	739	-21
	메카트로닉스	121,028	83	4,592	8,872	3,898	2,169	2,285	2,896	33,678	1,255	9,580	16,213	8,277	2,774	11,053	13,397	6
	전자정보기기	98,234	27,316	-4,336	342	2,116	1,477	1,172	-1,397	54,984	1,267	150	6,746	165	115	7,125	550	442
	생물	14,416	-514	502	-36	1,181	298	1,173	144	1,869	1,291	2,375	3,131	961	828	227	657	329
광주 전략산업	광산업	37,948	-196	174	1,232	827	1,362	1,598	748	17,959	665	3,163	5,974	1,880	1,722	3,428	-2,605	17
	자동차부품	79,939	-1,562	4,005	8,281	1,418	2,650	1,055	528	26,354	901	2,913	8,767	6,441	1,256	6,785	10,124	23
	정보가전	14,230	7,270	76	668	-117	135	-180	-897	3,751	178	421	323	583	207	534	914	364
	디자인	10,990	3,266	335	782	241	-645	757	130	2,635	-233	-222	488	230	-41	1,137	1,642	488
대전 전략산업	정보통신	32,211	13,331	-4,320	514	726	1,299	1,476	313	15,397	1,147	-2,507	2,124	208	519	1,567	707	-290
	바이오	77,156	16,905	2,361	526	4,517	1,488	4,719	-226	35,096	1,594	2,571	2,801	1,223	870	52	2,159	500
	메카트로닉스	42,024	18,581	1,151	2,174	651	874	1,321	412	18,258	1,009	-692	3,881	366	307	1,111	4,156	-223
	첨단부품소재	27,759	400	1,083	562	67	1,101	1,351	501	10,031	115	4,022	4,547	2,595	1,125	1,274	-1,137	122
울산 전략산업	자동차	42,538	334	1,295	3,412	1,380	260	414	2,982	10,622	-90	3,863	6,250	2,235	-77	5,530	4,126	2
	정밀화학	11,044	52	-47	50	-398	245	656	397	3,636	435	747	1,355	2,027	1,342	906	-373	14
	조선해양	11,451	-290	-2,047	10	-479	-241	39	2,166	1,834	103	319	703	2,211	3,198	684	3,290	-49
	환경	12,081	1,683	650	253	-412	284	-89	-855	2,754	653	1,724	880	1,091	484	1,029	1,902	50
강원 전략산업	바이오	29,123	1,307	515	125	1,034	388	5,132	1,317	5,495	1,396	3,657	2,872	2,794	1,449	1,187	458	-3
	의료기기	7,985	1,445	464	294	288	288	179	42	2,993	693	360	216	204	98	32	379	10
	신소재방재플라즈마	33,082	-128	2,723	2,049	26	1,128	352	1,394	9,217	77	2,151	4,244	3,840	1,160	3,683	1,185	-19
	관광문화	14,040	6,806	-474	-325	779	-429	-58	-371	2,795	1,652	-47	169	503	1,351	378	507	804
충북 전략산업	바이오	62,553	11,645	1,248	212	2,702	501	4,794	495	29,246	1,201	2,820	2,255	999	552	838	2,855	190
	반도체	53,605	18,381	-653	800	413	771	2,467	282	25,061	690	1,077	2,627	2,219	1,104	-82	-1,102	-440
	차세대전지	15,835	-746	3,796	595	-529	334	538	-75	5,636	-96	1,513	1,727	2,354	745	467	-432	8
	전기전자융합	70,978	-144	-384	2,424	2,655	2,590	1,794	-575	32,057	1,184	2,288	16,876	2,346	-225	5,522	2,594	-24
충남 전략산업	첨단문화	35,545	41,140	-3,677	244	282	1,104	1,739	204	3,863	1,056	-1,617	1,727	245	1	-1,735	1,515	767
	전자정보	68,417	-720	1,250	1,107	2,201	3,353	1,249	-1,382	38,103	189	5,265	12,195	1,202	-82	4,798	-317	6
	자동차부품	74,465	-1,805	4,319	6,587	-1,614	2,061	1,429	2,618	18,156	1,120	4,520	11,894	4,303	18	8,433	12,461	-35
	농축산바이오	12,745	-698	-59	-435	-27	111	302	400	4,383	661	2,718	1,648	1,375	1,437	300	359	270
전북 전략산업	생물	20,628	-1,760	112	-300	1,589	383	1,128	155	5,992	2,021	3,649	3,220	1,806	945	812	616	260
	신재생에너지	115,950	24,726	4,175	2,724	231	1,444	4,133	6,132	26,712	-921	3,724	8,902	6,351	4,350	11,893	9,705	1,669
	자동차부품기계	110,321	-2,708	4,175	10,574	2,304	6,012	2,319	3,751	26,618	1,725	2,722	13,012	8,717	5,159	7,195	18,821	-75
	RFT	17,300	3,306	311	369	571	20	3,369	287	5,757	303	-368	796	329	1,260	758	215	17
전남 전략산업	생물	9,049	-412	61	-78	730	-46	-13	167	3,010	400	1,077	936	1,292	-81	311	1,617	78
	신소재	34,201	-3	283	1,559	1,312	496	862	1,982	8,913	-87	1,799	4,138	5,537	2,607	4,017	757	29
	조선	11,451	-290	-2,047	10	-479	-241	39	2,166	1,834	103	319	703	2,211	3,198	684	3,290	-49
경북 전략산업	생물한방	14,440	-295	-690	-69	450	80	108	502	6,405	824	2,784	1,768	671	678	558	549	117
	신소재부품	57,415	-907	3,122	5,788	254	2,306	600	2,041	12,510	942	4,857	8,608	4,483	576	5,116	7,101	18
	전자정보기기	78,191	-342	4,383	843	1,905	1,950	1,025	-114	39,651	230	5,436	15,150	964	40	6,777	257	36
경남 전략산업	바이오	8,119	631	165	111	514	310	932	-20	-238	1,282	1,347	994	638	773	-101	728	53
	산업용로봇	23,593	198	1,672	2,861	2,274	727	389	-414	8,311	50	538	1,446	1,379	349	2,115	1,690	8
	지능형홈산업	38,508	18,639	-4,656	710	-581	-1,457	2,690	441	13,241	1,059	365	1,908	566	230	1,954	3,642	-243
	지식기반기계	79,213	-373	2,729	5,537	626	1,107	1,220	4,154	20,924	858	4,138	8,896	4,790	3,785	6,835	13,993	-6

주: ▭ : 전략산업별 상위 지역 ▭ : 해당지역 전략산업

출처: 강호제 외, 2013.

〈 지역전략산업의 고용증가율 〉

구 분		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
산업별 고용 창출	전산업	0.111	0.103	0.057	0.095	0.109	0.077	0.131	0.116	0.140	0.077	0.108	0.166	0.135	0.097	0.120	0.092	0.126
	제조업	0.095	-0.067	0.034	0.100	0.049	0.112	0.166	0.051	0.122	0.087	0.122	0.237	0.240	0.108	0.121	0.076	0.020
	생산자서비스업	0.123	0.104	0.070	0.130	0.156	0.071	0.127	0.205	0.187	0.113	0.097	0.200	0.103	0.077	0.113	0.100	0.142
	소비자서비스업	0.093	0.070	0.050	0.066	0.118	0.086	0.108	0.093	0.137	0.064	0.099	0.119	0.109	0.081	0.089	0.090	0.132
부산 전략 산업	해양바이오	0.166	0.052	0.215	0.182	0.385	0.162	0.407	0.363	0.205	0.106	0.101	0.025	0.190	0.125	0.154	0.130	0.338
	기계부품소재	0.126	-0.087	0.060	0.174	0.049	0.110	0.225	0.041	0.142	0.144	0.220	0.285	0.472	0.208	0.177	0.094	-0.078
	영상/IT	0.177	0.299	-0.062	0.039	0.110	0.125	0.102	-0.076	0.223	0.105	0.109	0.367	0.035	-0.237	0.115	0.022	0.561
대구 전략 산업	섬유	0.075	0.100	-0.012	0.071	0.047	-0.030	-0.221	0.059	0.034	0.211	0.165	0.079	0.080	-0.388	0.167	0.206	-0.309
	메카트로닉스	0.195	0.003	0.122	0.237	0.088	0.126	0.234	0.090	0.193	0.162	0.597	0.325	0.638	0.230	0.196	0.156	0.021
	전자정보기기	0.182	0.177	-0.330	0.036	0.145	0.201	0.065	-0.493	0.276	0.690	0.006	0.226	0.037	0.073	0.147	0.050	0.422
	생물	0.115	-0.130	0.086	-0.013	0.267	0.232	0.446	0.340	0.050	0.165	0.192	0.266	0.176	0.137	0.021	0.061	0.236
광주 전략 산업	광산업	0.216	-0.012	0.020	0.318	0.084	0.386	0.227	0.158	0.246	0.338	0.514	0.564	0.387	0.338	0.319	-0.261	0.085
	자동차부품	0.142	-0.092	0.108	0.212	0.030	0.117	0.170	0.010	0.175	0.238	0.263	0.270	0.386	0.209	0.153	0.131	0.280
	정보가전	0.325	0.284	0.056	1.037	-0.064	0.794	-0.333	-0.359	0.591	2.282	1.632	0.361	1.276	0.300	0.918	0.481	52.000
	디자인	0.081	0.057	0.040	0.139	0.043	-0.153	0.246	0.064	0.094	-0.094	-0.079	0.148	0.077	-0.022	0.480	0.341	0.649
대전 전략 산업	정보통신	0.092	0.122	-0.428	0.092	0.066	0.218	0.244	0.500	0.118	2.572	-0.163	0.175	0.063	0.851	0.050	0.093	-0.364
	바이오	0.188	0.158	0.099	0.036	0.346	0.164	0.161	-0.041	0.288	0.156	0.221	0.228	0.122	0.101	0.004	0.130	0.163
	메카트로닉스	0.138	0.159	0.081	0.223	0.038	0.164	0.211	0.127	0.232	1.396	-0.110	0.422	0.307	0.275	0.088	0.191	-0.347
	첨단부품소재	0.170	0.069	0.172	0.121	0.005	0.270	0.301	0.064	0.181	0.064	0.528	0.317	0.582	0.340	0.081	-0.085	3.211
울산 전략 산업	자동차	0.160	0.071	0.099	0.222	0.061	0.030	0.128	0.199	0.147	-0.203	0.642	0.239	0.482	-0.023	0.192	0.101	0.022
	정밀화학	0.187	0.032	-0.018	0.060	-0.109	1.140	0.372	0.058	0.180	1.790	0.228	0.328	0.597	0.477	0.254	-0.098	0.778
	조선해양	0.065	-0.296	-0.205	0.018	-0.217	-0.397	0.275	0.047	0.201	0.174	0.126	0.209	2.479	0.184	0.136	0.043	-0.480
	환경	0.164	0.265	0.122	0.155	-0.076	0.187	-0.044	-0.213	0.131	0.231	0.584	0.234	0.441	0.137	0.254	0.306	0.131
강원 전략 산업	바이오	0.169	0.094	0.076	0.040	0.116	0.417	0.485	0.148	0.096	0.423	0.298	0.208	0.377	0.169	0.155	0.056	-0.003
	의료기기	0.318	0.265	0.260	0.306	0.344	0.639	0.242	0.307	0.353	0.349	0.664	0.161	0.750	0.508	0.027	0.602	0.145
	신소재방재플라즈마	0.110	-0.015	0.209	0.176	0.001	0.201	0.094	0.107	0.091	0.023	0.125	0.179	0.478	0.095	0.118	0.045	-0.032
	관광문화	0.065	0.118	-0.032	-0.051	0.100	-0.087	-0.012	-0.102	0.097	0.083	-0.007	0.016	0.069	0.164	0.033	0.038	0.083
충북 전략 산업	바이오	0.271	0.313	0.180	0.051	0.333	0.162	0.223	0.206	0.330	0.267	0.233	0.185	0.187	0.093	0.110	0.302	0.146
	반도체	0.144	0.139	-0.075	0.096	0.040	0.114	0.244	0.043	0.211	0.296	0.075	0.132	0.329	0.245	-0.006	-0.115	-0.335
	차세대전지	0.235	-0.266	7.004	0.915	-0.203	0.312	0.179	-0.017	0.304	-0.347	0.443	0.143	0.592	0.341	0.051	-0.152	2.667
	전기전자융합	0.138	-0.005	-0.026	0.141	0.094	0.276	0.297	-0.051	0.155	0.269	0.073	0.366	0.298	-0.139	0.090	0.071	-0.103
충남 전략 산업	첨단문화	0.085	0.201	-0.257	0.025	0.024	0.191	0.213	0.099	0.037	0.302	-0.301	0.563	0.089	0.000	-0.061	0.169	0.410
	전자정보	0.143	-0.028	0.108	0.094	0.076	0.352	0.185	-0.264	0.177	0.146	0.169	0.257	0.187	-0.037	0.097	-0.013	0.015
	자동차부품	0.136	-0.124	0.158	0.238	-0.035	0.093	0.174	0.055	0.114	0.217	0.249	0.241	0.235	0.003	0.244	0.195	-0.147
	농축산바이오	0.075	-0.101	-0.010	-0.085	-0.003	0.048	0.079	0.208	0.112	0.095	0.165	0.080	0.097	0.158	0.020	0.028	0.133
전북 전략 산업	생물	0.065	-0.107	0.007	-0.030	0.148	0.074	0.168	0.046	0.077	0.133	0.138	0.109	0.084	0.040	0.032	0.022	0.065
	신재생에너지	0.174	0.261	0.105	0.129	0.006	0.082	0.275	0.245	0.146	-0.070	0.144	0.209	0.371	0.155	0.294	0.160	0.470
	자동차부품기계	0.115	-0.073	0.069	0.193	0.031	0.203	0.234	0.040	0.104	0.276	0.130	0.284	0.392	0.241	0.122	0.110	-0.090
	RFT	0.227	0.132	0.065	0.152	0.241	0.013	0.432	0.310	0.287	0.266	-0.179	0.508	0.248	0.926	0.494	0.102	0.051
전남 전략 산업	생물	0.068	-0.075	0.007	-0.024	0.139	-0.027	-0.005	0.180	0.125	0.050	0.099	0.071	0.204	-0.006	0.024	0.122	0.050
	신소재	0.167	-0.001	0.024	0.165	0.075	0.189	0.384	0.146	0.143	-0.083	0.251	0.363	1.426	0.209	0.228	0.028	0.439
	조선	0.065	-0.296	-0.205	0.018	-0.217	-0.397	0.275	0.047	0.201	0.174	0.126	0.209	2.479	0.184	0.136	0.043	-0.480
경북 전략 산업	생물한방	0.107	-0.046	-0.093	-0.021	0.065	0.051	0.033	0.247	0.196	0.160	0.261	0.122	0.095	0.058	0.056	0.049	0.115
	신소재부품	0.137	-0.160	0.144	0.218	0.006	0.134	0.323	0.043	0.114	0.275	0.704	0.272	0.291	0.350	0.143	0.136	2.250
	전자정보기기	0.233	-0.019	0.567	0.140	0.135	0.298	0.231	-0.023	0.267	0.196	0.217	0.340	0.238	0.035	0.199	0.017	0.400
경남 전략 산업	바이오	0.085	0.067	0.036	0.041	0.146	0.249	0.355	-0.022	-0.007	0.350	0.209	0.111	0.151	0.268	-0.020	0.151	0.110
	산업용로봇	0.212	0.038	0.197	0.279	0.240	0.253	0.469	-0.086	0.251	0.275	0.276	0.610	1.478	0.408	0.363	0.071	0.195
	지능형홈산업	0.111	0.138	-0.286	0.069	-0.043	-0.132	0.387	0.201	0.152	0.543	0.076	0.252	0.365	0.081	0.085	0.162	-0.266
	지식기반기계	0.147	-0.048	0.090	0.281	0.020	0.087	0.306	0.047	0.201	0.207	0.487	0.260	0.309	0.256	0.256	0.104	-0.047

주 : ▭ : 전략산업별 상위 지역 ▭ : 해당지역 전략산업

출처: 강호제 외. 2013.

05 휴양 · 관광 부문

제주는 섬 관광목적지로 관광객 수 증가에 의존하는 양적 성장정책을 추진하여 왔다. 그러나 이를 지속적으로 추진할 경우 관광수용력 한계에 직면하게 될 것이라는 우려의 목소리가 높다. 이는 제주의 양적 성장과 자원중심 개발, 가격 중심의 경쟁구도, 관광수용력 한계로 인한 여러 문제를 불러일으키고 있다.

제주는 질적 성장과 가치창조 중심의 관광개발방식으로의 정책전환이 필요하다. 제주의 고유한 자연환경 가치를 보전하고 굴뚝 없는 청정산업인 관광의 지속가능성을 제고하며, 다양한 문화유입 속 오염되지 않는 청정한 공동체정신의 함양을 바탕으로 제주관광의 목표를 지향해야 한다. 제주자연과 도민 · 관광객의 상생과 공존의 조화, 제주 산업간 융복합 및 공존을 통한 신규가치의 창출, 외부문화 · 자본들의 무조건적인 수용보다, 원칙적 공존으로 제주관광의 포용적 번영을 추구해야 한다.

도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주 만들기를 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주 관광은 관광의 핵심 구성요소인 제주 청정환경의 보전적 이용, 생태적 과정의 유지와 자연자원의 보전에 기여한다.

원칙 2. 제주 지역사회의 사회문화적 진정성을 존중하여 고유한 유산, 생활문화, 전통가치의 보전 및 상호공존과 상생에 기여한다.

원칙 3. 제주 내 관광산업의 활력과 장기적인 경제적 운영이 보장되고 고용과 소득기회 등 사회 경제적 효과가 제주도민에게 확산되도록 기여한다.

원칙 4. 산업간 연계와 융복합으로 의미가 있는 관광경험을 제공하고 다양한 관광활동에 참여함으로써 고품질 · 고품격의 지속가능한 제주관광에 기여한다.

이러한 원칙하에 「도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주」를 조성하고 도민참여의 기저 아래 제주의 고유한 관광산업 콘텐츠 강화와 관련 인프라를 구축하기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고, 고품격 제주관광 융복합관광산업 집중 육성, 글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선, 도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축이라는 4개의 추진전략을 설정하고, 이를 위한 12개의 실천전략을 제시하였다. 그간 제주의 양적 성장에서 벗어나 제주관광산업의 질적 개선과 도민과의 상생가치를 강조하고 이를 위해 도민체감 전제하에 제주의 청정자연유산의 활용과 문화매력도 강화, 맞춤형 관광서비스 제공을 통한 제주형 관광콘텐츠 다양화 및 농어촌지역으로의 확대를 위한 전략을 제안했다. 또한 획일적인 관광 패턴 및 산업간 협력 부족으로 인한 저부가형 관광산업의 개선을 위해 휴양형 MICE산업의 육성, 웰니스투어리즘 선진화, 청정 레저스포츠 관광자원화 등 산업간 융복합을 통한 고품격 제주관광 가치 강화를 통한 제주관광 고부가가치 방향을 제안했다. 증가하는 외래관광객 수요의 질적 향상을 위해 글로벌 트렌드에 대응하는 관광시장 다변화 전략, 관광품질 개선 및 ICT를 활용한 스마트 제주관광 기반 구축으로 제주관광의 고품격화 방안을 제안하였으며, 관광활성화 효과에 대한 도민체감이 부족한 현황을 개선하기 위해 공존형 관광체계를 구축하여 도민과의 동반성장할 수 있는 지원방안을 마련했다.

휴양 · 관광 제주를 구현하기 위한 기본 구상을 통해 제주관광이 지닌 취약점을 개선하고 지속가능한 제주관광의 위상제고 및 도약을 위한 계기가 될 것이다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주

(2) 기본방향

□ **제주 고유의 관광자원 콘텐츠 활용을 통한 관광브랜드 강화**

- 자연유산, 도농지역, 역사문화자원 등 지역자산에 기반을 둔 관광가치로 창출함
- 도민의 자발적 관광참여 확대를 통한 지역밀착형 관광산업을 육성함

□ **고품격 제주관광 융복합관광산업 집중 육성**

- 청정환경을 기반으로 다양한 관광자원과 산업이 융복합된 고부가가치 관광산업을 육성함
- 융복합 관광산업의 체계적 추진 및 활성화를 위한 협업체계 구축 및 제도를 정비함

□ **제주 관광시장 체질 개선을 통한 관광경쟁력 강화**

- 외래관광객의 전략적 유치와 품질관리를 통한 관광산업 경쟁력을 강화함
- 스마트관광 섬 조성에 부합하는 ICT 관광인프라 조성 및 서비스를 강화함

□ **도민참여를 통한 지속가능한 관광 성장동력 구현**

- 관광분야 협치를 통한 참여기반 확대로 관광산업과 도민의 상생관계를 유도함
- 제주형 맞춤 관광서비스 인력을 양성하고 고용창출과 지역 경제성장을 견인함

□ 제주미래비전 “청정과 공존”의 원칙으로 제주관광의 가치창조

■ 제주도는 섬 관광목적지로 관광객 수의 증가에 의존하는 양적 성장정책을 지속적으로 추진할 경우 관광수용력 한계가 우려됨[57)]

– 수용력 한계로 인한 물 부족, 교통정체 및 교통사고 증가, 쓰레기 증가, 청정 자연환경 훼손 등의 문제점이 발생함

– 제주의 관광수용력 한계를 고려하여 제주의 양적 성장과 자원중심 개발, 가격 중심의 경쟁구도에서 벗어나 질적 성장과 가치창조 중심의 관광개발방식으로의 전환이 필요함

■ 청정의 제주관광

– 제주 고유한 자연환경의 청정가치를 보전함

– 굴뚝없는 청정산업, 관광산업의 지속가능성을 제고함

– 다양한 문화유입 속 오염되지 않는 청정한 제주 공동체정신을 함양함

■ 공존의 제주관광

– 제주 청정자연과 제주도민 · 관광객의 상생과 공존이 조화로움

– 제주 산업과 산업간 융복합 및 공존을 통한 신규가치를 창출함

– 외부문화, 자본들의 무조건적인 수용보다 원칙적 공존으로 포용적 번영을 추구함

■ 제주관광산업의 지속가능한 원칙 수립 필요

– 원칙 1. 관광의 핵심 구성요소인 제주 청정환경의 보전적 이용과 생태적 과정의 유지 및 자연자원의 보전에 기여함

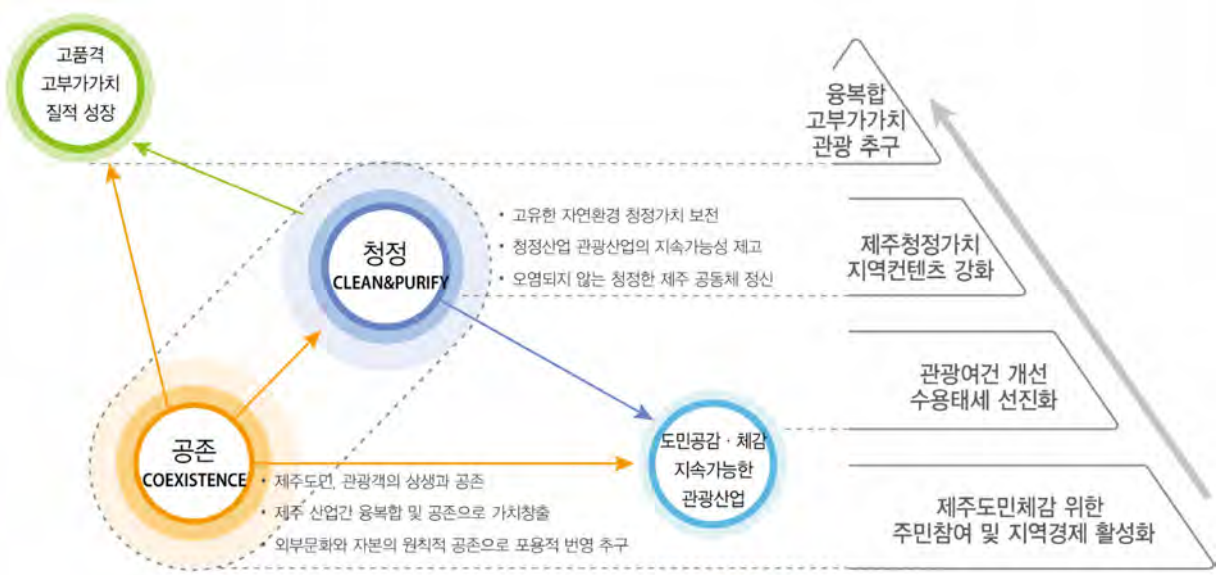
– 원칙 2. 제주 지역사회의 사회문화적 진정성을 존중하여 고유한 유산, 생활문화, 전통가치의 보전 및 상호 공존과 상생에 기여함

– 원칙 3. 제주내 관광산업의 활력과 장기적인 경제적 운영이 보장되고 고용과 소득기회 등 사회경제적 효과가 제주도민에게 확산되도록 기여함

– 원칙 4. 산업간 연계와 융복합으로 의미있는 관광경험을 제공하고 다양한 관광활동에 참여함으로써 고품질 · 고품격의 지속가능한 제주관광에 기여함

■ 제주도 청정한 환경가치와 특유의 정체성으로 도민이 공감하고 체감할 수 있는 관광산업 기반을 마련하고 도민참여의 기저 아래 제주 고유한 관광산업 콘텐츠 강화와 관련 인프라 구축으로 지속가능한 제주관광의 목표 확립이 필요함

57) 제주발전연구원. 2013.「미래 관광환경 변화와 중장기 관광정책 방향」



□ 청정과 공존의 제주관광산업을 통한 도민행복과 제주관광의 질적성장 실현

■ 제주관광의 발전을 위해 관광수요를 확대하고, 주민이 참여하는 지역관광 콘텐츠를 개발하여 관광을 통한 도민행복과 지역경제 활성화를 달성함

■ 제주관광의 질적 발전을 위한 관광여건 개선, 도내 관광산업 지원체계 개편을 통해 지속가능한 고부가가치 제주관광 실현을 목표로 함

〈그림 V-202〉 제주관광의 미래비전 대응과제



주: KERI Insight, 2015.「중국관광객 유치 활성화를 위한 대응과제」재구성

2) 현황 및 문제점

□ 자연관광 위주의 관광콘텐츠 및 공간적 한계

■ 자연자원, 랜드마크 등 관람중심에서 문화, 생태 등 체험중심으로 관광트렌드가 변화함에 따라 도시, 농촌, 오지 등 다양한 자원을 활용한 콘텐츠 발굴이 시급함

■ 제주를 대표하는 즐길거리, 먹거리, 볼거리 등이 부족함에 따라 청정한 자연, 고유한 문화, 도심 활력 등 매력적인 관광자원화 필요성이 대두됨

□ MICE, 의료관광 등 다변화되는 고부가가치 관광에 대한 대응 미흡

■ MICE, 의료관광 등 산업간 융복합을 통한 신산업 발굴 및 부가가치 창출에 대한 관심이 고조됨에 따라 도시간 경쟁이 치열해짐

■ 기존 융복합 관광산업은 벤치마킹 위주의 사업추진으로 제주의 고유한 지역가치와 특성이 반영된 제주형 융복합 관광산업으로 확장되지 못하는 한계가 있음

■ 청정 자연환경에서의 힐링과 휴양, 레저 등 다양한 여가활동과 비즈니스 앤 라이프(Business and Life)가 균형 잡힌 고부가가치 관광산업 경쟁력 강화가 필요함

□ 저가 단체관광에 따른 제주관광 품질저하 및 관광수지의 악화

■ 제주에 방문한 외국인 관광객이 332만 명을 기록하는 등 글로벌 시장으로 진입하는 성장을 이루었으나, 특정국가에 대한 의존도가 높은 상황임

■ 저가관광상품 보편화로 관광객 만족도 저하, 관광이미지 훼손, 경쟁력 저하가 우려됨

□ 관광활성화 효과에 대한 도민체감 부족

■ 제주관광산업의 성장세와 성과에도 불구하고, 제주도민이 체감하는 관광산업 파급효과는 미미한 수준임

■ 관광객 증가에 따른 소음, 교통체증, 갈등 등 부작용 해소를 위한 공존형 관광친화도시 인식 확산이 필요함

3) 주요이슈

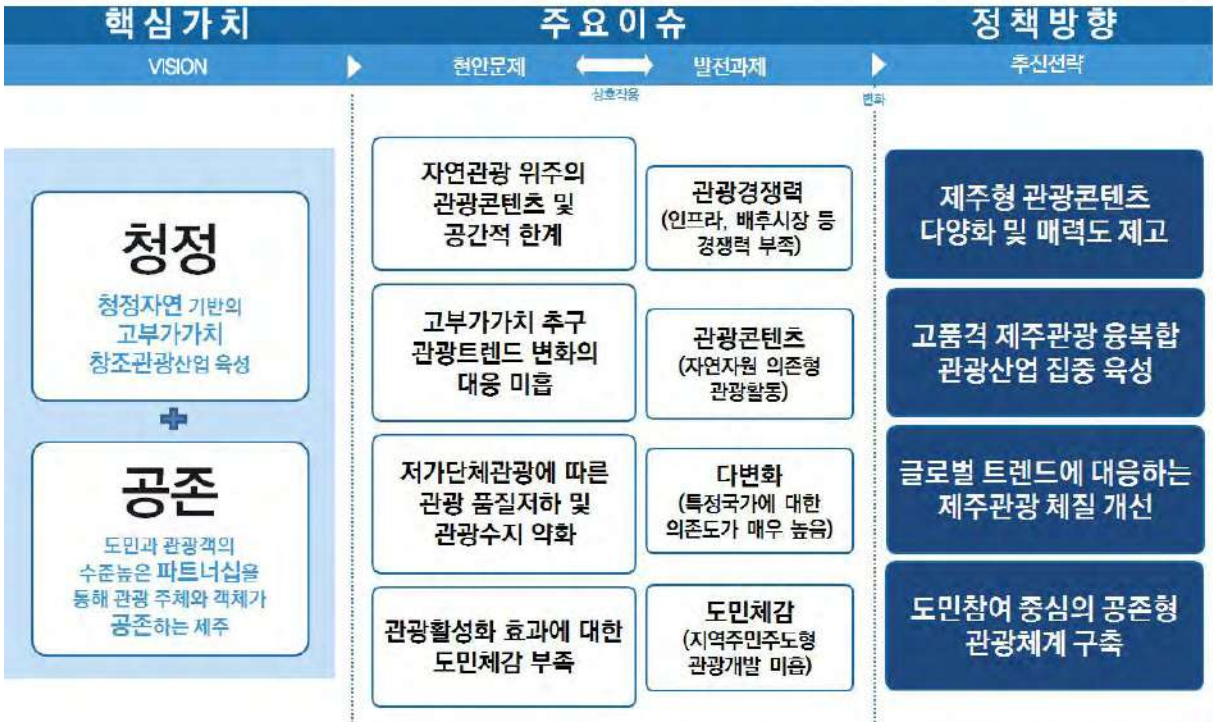
□ 주요이슈 1: 자연관광 위주의 관광콘텐츠 및 공간적 한계

□ 주요이슈 2: 고부가가치 추구 관광트렌드 변화 대응 미흡

□ 주요이슈 3: 저가 단체관광에 따른 관광 품질저하 및 관광수지 약화

□ 주요이슈 4: 관광활성화 효과에 대한 도민체감 부족

〈그림 V-203〉 휴양 · 관광 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 Ⅴ-144〉 주요이슈와 추진전략 및 실천전략

주요이슈	추진전략	실천전략
자연관광 위주의 관광콘텐츠 및 공간적 한계	제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고	1-1. 지역기반 청정 에코투어리즘 활성화
		1-2. 지역밀착형 문화예술관광 기반 구축
		1-3. 전천후 도시관광 콘텐츠 및 여건 조성
MICE, 의료관광 등 고부가가치를 추구하는 관광트렌드 변화에 대한 대응 미흡	고품격 제주관광 융복합 관광산업 집중 육성	2-1. 휴양형 MICE산업 육성 및 활성화
		2-2. 힐링의 섬, 웰니스투어리즘 선진화
		2-3. 청정 레저스포츠 관광자원화
저가단체관광에 따른 관광 품질저하 및 관광수지의 약화	글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선	3-1. 관광시장 다변화 위한 글로벌마케팅 실시
		3-2. 관광품질 개선을 통한 제주관광 세계화
		3-3. ICT를 활용한 스마트관광 섬 기반 강화
관광활성화 효과에 대한 도민체감 부족	도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축	4-1. 제주형 관광 협치체계 구축
		4-2. 지역커뮤니티 관광산업 참여역량 강화
		4-3. 제주관광 맞춤형 창의인력 양성

추진전략 1　제주형 관광콘텐츠의 다양화 및 매력도 제고

(1) 현황 및 문제점

□ **지역의 지속가능한 관광산업을 위해서는 지역정체성에 기반을 둔 특색 있는 관광콘텐츠의 발굴이 필요함**

■ 다변화되는 관광트렌드와 관광욕구의 변화에 따라 관광지, 리조트 중심에서 오지, 농촌, 도시까지 다양한 자원을 활용하여 관광기반을 확충하는 추세임

■ 제주의 청정자원과 육지와는 다른 고유한 공동체문화, 지역문화 등 다양한 매력적인 자원을 활용한 도보여행, 캠핑 등 아웃도어 등이 핵심관광자원으로 부각됨

□ **제주관광산업의 성장세와 성과에도 불구하고, 현재 제주도민이 체감하는 관광산업 파급효과는 미미한 수준임**

■ 지역관광 개발사업이 지역경제 효과를 거두기 위해서는 고용창출에 따른 주민들의 직접적 소득 증가가 중요하나, 도민의 참여수준 저조, 관광수입의 역외 유출, 질적 향상 방안 부재 등 다양한 문제로 도민 체감 효과에 한계가 있음

– 주요 관광산업은 전국 평균 대비 많은 종사자 수를 보유하고 있으나, 그에 비해 도내 생산 및 도민체감 효과는 미흡함

– 전시 및 행사대행업은 전국 평균 대비 종사자 수 및 도내 관광수익이 부족한 실정임

〈표 V-145〉 제주 관광산업별 급여 및 매출 현황

산업별	제주종사(명)	종사1인당급여 (전국=100)	종사1인당매출 (전국=100)	주민1인당매출 (전국=100)	주민1만명당종사(전국=100)
소매업: 자동차 제외	27,303	83.6%	85.3%	122.1%	143.1%
숙박 및 음식점업	40,442	111.8%	95.9%	167.8%	174.9%
자동차 임대업	798	94.2%	97.9%	739.0%	754.9%
일반 및 국외 여행사업	898	64.0%	85.2%	197.7%	232.0%
전시 및 행사 대행업	185	69.9%	80.4%	70.5%	87.7%
공연시설 운영업	209	30.1%	16.0%	33.0%	206.4%

주: 한국표준산업분류에 따른 관광산업의 범주(소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 부동산업 및 임대업, 사업서비스업, 예술 · 스포츠 및 여가 관련 서비스업)에 의해 대표성을 띄는 산업 선정

□ **국제자유도시 사업 진행에 따라 증가하는 대규모 외자유치 관광개발사업의 도민들에게 이익이 되도록 활용할 필요가 있음**

■ 관광산업의 지속가능한 발전과 도민의 삶의 질 향상에 대한 상생적 발전을 위해서는 도민소득 증대, 자립기반 등의 실질적인 지역연계사업과 성과를 통한 동반성장이 필요함

– 지속적으로 증가하는 거대 외국인 투자유치에 대응한 제주관광 정체성 보전 및 도민의 참여방안 마련이 시급함

– 제주의 지역자원을 이용하는 관광계획 및 사업에 주민참여를 통해 주민의 관리와 소유의식 함양 등 지역 관광개발사업의 참여 방식 마련이 필요함

* '14년 5월 기준 투자유치 규모는 총 27조 7,284억 원으로 내국인 19조 604억 원(68.7%), 외국인 8조 6,680억 원(31.3%) 차지

* '기존 운영 중인 20개 관광개발사업의 지역주민 고용 실적은 총 고용계획은 당초 16,284명이며, 총고용 실적은 5,653명으로 계획대비 총 고용률은 34.7% 수준

〈 마요르카의 대량 관광사(사례) 〉

- 관광객 비자 의무 철폐, 정치행정 자치구 전환, 무분별한 호텔 건립과 난개발, 관광 산업의 의존도 절대화, 환경 파괴와 휴양지 매력 감소, '값싼' 대량 관광으로 전환에 따른 통제 불가능한 발러만 문화의 유입
- 유럽연합 속 부동산 시장의 외국 자본 개방과 부동산 열기, 세계경기침체에 의한 부동산 시장 철퇴, 외국 자본 재등장 및 부동산 잠식, 외국 은퇴자들의 요양소화 등의 부정적 영향 확산
- 이처럼 독일의 식민지화로 이어지는 마요르카의 대량 관광에 따른 변천사는 관광객과 관광지 간의 주객전도 현상의 표본으로 제주에게 시사점 제시

출처: 이성주. 2015.「독일인 대량 관광에 의한 스페인 휴양 섬 마요르카의 변화상」

〈 도서지역 경제가 나아가야 할 방향 〉

- 대량 관광으로 인한 관광 지역의 물가 상승, 관광 산업 위주의 획일적 지역 발전, 그리고 관광에 대한 일방적인 경제적 의존도 상승이라는 부정적 요인들에 주목(Eisenstein & Rosinski 2003, 805–814)
- 좀 더 구체적으로 서술하자면, 우선 대량 관광의 경제적 파급 효과는 주로 항공사, 관광 업체와 고급 호텔 소유자에게로만 쏠리게 되며, 일반 주민이 맛 볼 수 있는 경제적 과실이란 매우 미미(이성주, 2015)
- 지역관광기구나 지방자치단체는 지역주민들이 이러한 제약요인을 극복할 수 있도록 지원할 필요가 있으며, 이를 통해 지역주민이 내생적 관광모델을 통해 발생하는 이익을 누릴 수 있도록 할 수 있음
- 실제로 관광모델이 외생적이고, 따라서 지역사회에 속하지 않은 자들에 의해 일차적으로 통제될 경우 환경적·사회적 지속가능성에 대한 고려는 경제적 목적을 달성하는데 방해가 되는 것으로 간주되어 고려 순위에서 후순위로 밀리게 되는 경향이 있다고 지적(Chiappa G. Del & Abbate T. 2013)

(2) 기존정책 평가

□ 원도심 재생을 통한 도시관광 활성화에 대한 계획 수립

■ 도시재생 활성화를 위해 지역의 문화와 상권에 기반을 둔 도심문화, 관광콘텐츠발굴로 지역의 도시관광 활성화 노력

■ 계절이나 기상에 영향을 받지 않는 도시관광 활성화를 위해 야간관광, 문화기반 확충 등 원도심지역 문화재생, 예술특구 조성 및 각종 사업을 계획하여 제주도시관광 활성화 노력

□ 지역주민 삶의 질 향상을 위한 주민주도 사업 지원

■ 지역공동체가 주체가 되어 지역의 부존자원, 문화, 인력 등을 활용해 농어촌 문제를 해결하거나 삶의 질을 높이는 사회적 목적의 공동체 육성 추진

■ 제주는 농어촌 관광을 활용한 복합체험관광과 농어촌 관광휴양단지 개선을 통한 휴양·체류 특화를 통한 지역소득 증대 방안 등을 제안

■ 마을 기반자원을 활용한 관광수요 창출로 도민체감형 관광산업 육성기반 마련을 기본방향으로 마을기반의 1·2·3차 융복합 관광상품 개발을 통한 6차산업화 기반 구축 계획

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

■ 지역사회 기반형 관광사업 방식의 도입을 통한 지역주민 소득 증대 연계대책 마련을 통한 지역주민과 상생방안 모색

– 지역관광 활성화를 위해서는 지역역량 및 주민 주도형의 관광사업 주체 육성과 지원이 필요하나 일부 사업이 한시적으로 수행되거나 수요에 비해 지원규모가 부족

– 다양한 콘텐츠를 발굴하고 사업화하는 과정에서 주민의 사업역량 및 주요 주체로서 활동할 수 있는 입체적 지원 필요

■ 제주의 생태·역사·문화 등 제주 고유의 특성을 보전하고 지역 내 고유문화와 자원을 활용하는 지역개발 전략 필요

■ 지역주민들의 삶과 문화를 보전하여 체험을 제공하는 문화체험형 프로그램 발굴로 도민의 관광경제 체감도 증진

〈그림 V-204〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 자연자원 의존형 관광활동	✓ 지역밀착형 관광콘텐츠 강화를 통한 지역경제 활성화
쇼핑·야간	• 대규모 자본유치에 따른 쇼핑아울렛개발 희망	• 원도심재생을 통한 쇼핑·야간관광 활성화
자연·농어촌	• 관람위주의 관광활동	• 1·2·3차 산업과 관광을 연계한 6차산업화 지원 • 제주 자연유산을 활용한 생태관광 육성
문화관광	• 대표 문화·예술 관광 콘텐츠미흡	• 문화예술공연 생태계 지원을 통한 제주 문화관광 융성

(3) 실천전략

실천전략 1-1 : 지역기반 청정 에코투어리즘 활성화

□ 제주 농어촌 6차 산업화 활성화

■ 제주 농어촌의 1 · 2 · 3차 산업과 관광산업의 연계를 통한 부가가치를 창출함

– 제주 농어촌의 6차산업화란 농어촌에 존재하는 자원을 바탕으로 농업과 식품, 특산품제조, 가공(2차산업) 및 유통 · 판매, 문화 · 체험 · 관광서비스(3차산업) 등의 연계를 말함

– 제주 1, 2, 3차 산업과 관광산업의 연계를 위해서는 경제적 지속가능성, 사회적 연대, 환경적 보전이라는 목표설정과 함께 지역민의 공감대 형성이 선행되어야 함

〈그림 V-205〉 농어촌 6차산업화 개념도



■ 차별화된 콘텐츠 확충 및 접근성 강화로 체류형 농어촌 관광을 활성화함

– 농촌체험마을과 지역자원(전통음식, 5일장, 유적지 등) 연계 및 새로운 관광트렌드를 반영한 맞춤형 프로그램 개발로 체류형 관광이 확대됨

* (예시) 봉화군의 외씨버선길, 닭실마을(체험마을), 고택·종택, 협곡열차 연계하여 상품화

* 승마장('13년: 366 → '17년: 500), 산촌치유마을('17년: 10), 찾아가는 양조장('13년: 2 → '17년: 30)

– 수산물 축제, 수산물 가공·유통과정 체험 등 이벤트 개최 및 어촌–도시간 자매결연 확대를 통해 어촌관광 수요확대 및 지역경제를 활성화함

– 농 · 어촌의 폐교, 빈집 등을 활용해 문화체험 기회*를 제공하거나, 아름다운 농 · 어촌, Sea Stay(어촌특화민박) 조성사업을 통해 농 · 어촌에서 관광객의 다양한 관광 수요를 창출함

* 예술인의 작품 전시, 재능기부사업으로 문화강좌 개최 등

* (유사사례) 농촌민박: 개·보수 지원(연3%, 2년거치 3년 상환 조건), 운영자금(연3%, 2년이내 상환 조건)

– 농 · 어촌공동체와 해중레저사업자 간 상생모델을 마련해 해중레저마을 시범사업을 추진함

– 제주의 세계문화유산 및 경관, 천연자원을 활용한 관광콘텐츠 개발이 가능하며, 건강식품 식음, 천연 향장상품 만들기 체험, 지역민과의 교류 등 다양한 상품을 발굴함

■ 지역민 중심의 인적자원 발굴 및 육성

– 제주의 다양한 주체가 참여하는 '6차산업화 협의체'를 구성하며, 단독의 규모화된 사업체 보다는 지역 내에서 소규모의 다양한 생산자와 가공 · 유통업체, 지역관광 해설사 등이 서로 연계하여 추진함

– 도시와 농촌의 교류를 촉진하고, 다양한 관광객을 유치하기 위해서 농촌관광 세미나 개최, 파워블로거 초청행사, 관련 안내 · 홍보물 배포 등의 역할을 수행함

* (예시) 경상북도 미래농촌관광의 새로운 비즈니스 모델 '팜파티(Farm Party) 전문가 양성으로 도시소비자를 초청, 지역에서 생산된 농산물을 활용한 먹을거리, 공연, 놀이, 체험 등을 제공하고 농산물 판매

– 농촌관광의 전문가 양성, 농어촌 체험지도사 인증과정 등을 통해 지역민의 전문가 양성을 통한 인력확보, 농어촌체험관광에 대한 마인드를 제고하고, 지역민이 중심이 되어 자율적 · 상향적 추진을 통한 자생력을 육성함

■ 1, 2, 3차 산업과 관광의 협력을 위한 종합지원체계를 구축함

– 사업성검토를 거쳐 성장가능성이 높은 경영체 · 공동체를 선별하고 자본과 기술의 한계로 어려움을 겪는 업체에 대해 전문매장의 설치 등을 지원하기 위한 종합지원체계 구축을 통해 판로확대를 추진함

– 종합지원체계는 농업 · 농촌 6차산업화 정책에 따른 원활한 자금지원을 위해 공공과 민간이 공동으로 출자하여 공동펀드 지원기구를 설립하고, 지역펀드나 테마펀드에 다시 출자하여 6차산업화에 해당하는 사업자 지원시스템을 구축함

– 소형가공시설 또는 농가 레스토랑이 지역 전통식문화를 개발, 제공할 수 있도록 시설 규제완화, 자금 등에 대한 제도적 지원을 제공함

■ 농어촌관광 등급평가 확대 및 서비스 개선을 통한 농어촌관광 품질을 향상함

– 전체 농촌체험·휴양마을을 대상으로 등급평가를 확대(′13년: 118 → ′17년: 전체마을)하여 농촌관광 서비스 품질의 전반적 개선을 유도함

– 농어촌정비법 개정을 통해 농어촌민박이 쾌적한 숙박공간으로 자리매김하도록 위생·안전기준을 마련함

〈 6차산업화 성공 사례 〉

• 일본 세라고원(世高羅原) 6차산업 네트워크
– 히로시마현 세라고원은 해발350~500m에 위치한 전형적인 농업지역으로 1970년대부터 농업 진흥을 위한 농원개발을 추진하였으나 기술, 환경, 판매 등의 실패로 쇠퇴기
– 지역의 위기상황 극복을 위해 마을, 농협, 지역 관계기관이 협력한 '세라고원 6차산업추진협의회' 설립하고 본격적인 6차산업화 추진하였으며, 마을 구분 없이 세라고원 전체를 광역농업공원으로 조성하고, 농촌관광, 직거래, 가공 등의 추진을 협력하여 추진함으로써 관광등급 수준 향상
• 일본 유후인(由布院)마을 지역경제 활성화
– 연간 약 420만 명의 관광객(체류 숙박객 비중 23%), 연중 1,800억 원의 관광소득을 올리는 산골마을로대규모 리조트 건설에 대해 반대하고 조용한 휴양지를 만들기 위한 지역만들기 운동을 실시
– 고급스러운 별장형 온천 숙박지를 조성하고 프라이버시를 강조한 개별 입지형 숙박시설을 조성하여 특화된 휴양환경을 제공하고 농촌스러운 경관 보존을 위한 재정 지원 등을 통한 경관보존을 위한 재정지원 및 지역에서 생산된 잉여농산물 및 두부, 고로케, 푸딩 등의 직판장 운영





□ 제주 자연유산을 활용한 생태관광 육성

■ 제주의 지질관광, 생태관광 인식 확산을 위한 협력 모델을 개발함

– 제주 화산섬, 용암동굴, 세계지질공원 등 유네스코 자연환경과 세계 7대경관 등 제주의 고유한 자연자원 가치의 보전과 지속가능한 활용이 필요함

– 기존의 관람형 관광의 범주에서 탈피하여 지역의 역사문화, 관광자원이 교육과 연계되고 ICT와 결합되어 새로운 융·복합 관광산업으로 추진될 수 있도록 협력모델을 개발함

– 기존의 도보관광, 트래킹 및 문화체험 프로그램을 지질관광과 연계하여 새로운 문화·관광 상품으로 육성하며 기존 마을 및 관광산업과의 융·복합 모델을 발굴함

〈표 V-146〉 협력기관별 특성 및 협력 필요사항

구분	기관특성	협력 필요사항
환경부 지질공원 사무국	국가지질공원 지정 및 관리, 종합적 육성방향 수립 지질공원 해설사 등 전문인력 양성	지역관광산업과의 연계방안 구체화 필요 관광산업으로서의 지질관광 중요성 인식
문화체육 관광부	지질관광 인식확산 및 활성화 위한 상품 및 프로그램 개발	관광자원화 및 상품화 위한 관련정책 및 예산지원 유관기관 통한 통합 홍보마케팅
관련 지자체	국가지질공원의 실질적인 관리운영주체로 지역관광 활성화 기대 보유	지역색이 반영된 관광상품 및 프로그램 개발 지역관광산업 및 자원과의 융복합화 방안 구체화
기타	프로그램화할 수 있는 ICT전문기업 및 여행사, 지역마을 등 사업참여	본격적인 융복합화를 위한 사업추진체계 구축 ICT와의 결합통한 융복합화 구체화

출처: 한국관광공사. 2014.「미래지향 신규 융복합 관광산업 발굴 및 사업화 방안 수립 연구」

■ 제주형 생태관광자원을 개발하고 저변을 확대함

– 제주의 국립공원, 람사르습지 등 우수한 생태자원을 보유하고 있으나, 자원에 대한 체계적 조사와 생태관광 활용은 미흡한 수준으로 지역별 생태자원 조사를 통한 콘텐츠 프로그램을 확충함

– 해양보호구역내 진입로, 탐조시설 등 기반시설을 확충하고 방문객 센터의 체험·학습 콘텐츠 개발 지원 및 센터간 네트워크 구축을 통해 삼면이 바다인 제주의 특성을 반영한 해양생태관광을 활성화함

– 생태수학여행 팸투어, 자유학기제 등 교육과정과 연계한 체험학습, 연령·수준별 생태관광 프로그램 운영으로 가족단위 관광객의 참여를 확대함

■ 지오파크 대표명소별 특징에 따른 관리체계 강화 필요

– 지오파크 영역 내 각 대표명소간의 상호 연관성을 강화하고, 대표명소와 문화, 역사, 지역주민의 삶과 지역 연고산업 등을 아우르는 브랜드를 창출함

– 지역 관광산업체, 지역단체 등의 적극적인 참여가 필요함

* (사례) 일본 시마바라반도 지오파크 사례와 같이 제주도 지오파크를 체계적으로 관리·운영하기 위해서는 관주도로는 한계가 있으며, 민·관의 협력체계 구축이 필수적임. 특히, 관광활성화를 위해 대표 명소 인근에 있는 관광사업체들의 적극적 참여 필요

– 세계지오파크간 네트워크 구축 강화가 필요함

* 유네스코는 타 지역 세계지오파크와의 국제교류를 권장하고 있으며, 현재 말레이시아 랑카위 세계지오파크, 중국 단하산 세계지오파크, 일본 시마바라 지오파크와 MOU 체결

〈그림 V-206〉 제주도 국가지질공원



출처: 제주발전연구원, 2013.「제주지역의 지오투어리즘 활성화를 위한 탐색적 연구」

■ 제주도 지오파크의 대표 브랜드 개발을 통해 지역을 활성화함

– 제주 전역이 지오파크로 인증되었으므로 대표 브랜드를 개발하고 이를 특산품, 기념품 개발 등에 적극 활용하며, 제주의 세계자연유산을 특화한 브랜드와 문화, 디자인이 융복합된 관광기념품, 토산품업계 등을 복합 개발함

* (사례) 일본 시마바라반도 지오파크의 경우 지오파크 지역에서 생산된 농수산물을 '지오은혜' 라는 브랜드로 PR 활동, 상담회를 전개하고, 자연 은혜를 활용한 특산품, 선물용품 등을 개발

– 지오투어리즘 콘텐츠 활성화를 위해 지형 및 지질학적 가치 체험 및 교육프로그램을 활성화 시키고 연령별, 대상별 관심사에 적합하도록 지형의 생성 및 주변지질구조 등 지질학적, 지형학적 진화과정을 담은 교육 프로그램 발굴이 필요함

* 성산일충봉은 전형적인 응회구 지형과 퇴적 동시성 구조, 내부구조를 잘보여주고 있어 지형학적 진화과정을 보여주는 유일한 화산체

– 또한, 지역의 문화관광 요소인 성산일출제 등의 지역 축제, 근현대 역사문화유산 탐방과 연계하여 지오투어리즘 관광콘텐츠를 활성화함

* 터진목 4.3 유적지, 해안가 일본군 동굴진지 등 기존 단순한 표지판 중심의 교육자원에서 지오투어리즘과 다크투어리즘 스토리텔링으로 일제의 침략과 4.3사건 등의 참상 등의 역사교육과의 연계 필요

* 다크투어리즘은 휴양과 관광을 위한 일반 여행과 다르게 재난이나 역사적으로 비극적인 사건이 일어났던 곳을 찾아가 체험함으로써 반성과 교훈을 얻는 여행

■ 생태관광 부처간 협업, 민간 주도 생태관광 네트워크 구축, 지역인재 활용 등을 통해 생태관광의 산업화를 촉진함

– 지오투어리즘 정착 및 활용를 위해 제주는 운영조직을 구성하여 담당부서 및 공무원의 직제를 신설할 필요가 있으며, 효율성 제고를 위해 학술, 지역협력, 투어리즘의 분과로 효율적 운영을 제고함

– 지질관광 상품 및 콘텐츠 개발 등에 대한 컨설팅 제공과 시범사업 추진을 통해 제주 전역으로 제주형 자연유산 관광모델이 확산되도록 집중적 지원 및 투자가 필요함

– 세계자연유산, 세계지오파크, 밭담 등 지오투어리즘과 관련된 해설사의 통합운영을 통해 교육적 측면을 강화하고, 일반인들이 쉽게 이해할 수 있는 용어를 사용한 리플릿, 해설물, 영상물 등을 개발하여 지오유산을 활용한 질 높은 지오투어리즘을 육성함

– 지역주민의 자발적 참여로 지형, 지질 자원 관리 및 바람직한 탐방문화의 정착과 관광업에 종사하는 가이드, 버스·택시 운전기사, 지역주민 등을 대상으로 교육을 강화함

〈 국외 지질관광 사례 〉

- 일본 이토이가와 지질관광
  - 일본은 1008년 일본지질관광위원회를 설립하여 지형지질유산을 중심으로 자연과 문화유산과 연계하여 교육, 홍보, 지질관광으로 활용하는 체제를 구축
  - 각 지질관광지에 구성된 협의기구가 중심이 되어 박물관, 비지터센터 등의 거점시설을 중심으로 지형 및 지질탐방, 동식물 야외관찰, 강연회 개최 등 지질관광 프로그램을 운영하고 있음
  - 시 전역에 걸쳐 지질 및 지형, 역사, 문화를 포함한 24개의 지질명소와 이를 연계한 11개의 모델 탐방코스 지질관광 활성화를 위해 지질관광 마스터, 검정시험, 대사 위촉, 가이드 양성등의 프로그램을 시행
- 독일 블칸아이펠 지질관광
  - 자연사, 화산, 마르, 철 등의 주제별 박물관, 행정구역별안내센터, 수많은 지오사이트가 관광루트로 연계 개발되어있으며 국내외에서 연간 200만 명 이상의 관광객이 방문
  - 주민의 수입원은 음식·숙박(호텔, 민박), 관광가이드, 특산품 판매(주류, 광천수, 전통공예품, 육류 및 치즈 등)이며, 연방 및 지방정부는 관광 활성화를 위해 지속적인 연구활동 추진, 지질관광 가이드 양성





〈 스위스 최초의 생물권 보호지역 엔틀레부흐 〉

- 스위스 최초이자 유일한 생물권보호지역으로 지정된 엔블레부흐(Enthlebuch)는 베른과 루체른 사이에 위치한 마을로서, 해반 2,350m에 3만 9,000ha를 차지하는 광대한 지역
- 엔틀레부흐는 자연 그대로의 황야지대, 전원적인 알프스 지역의 평원, 웅장하리만치 우뚝솟은 쉬라텐플리 등은 특별한 종류의 관광경험을 제공
- 엔틀레부흐는 단순히 자연보전이 잘되어 있는 수준을 넘어서 지역경제, 관광 등 복합적인 기능을 자여과의 공존을 통해 실현
- 에너지, 동화 속 트레일, 크나이브(Keipp)시설, 진흙탕 위성장치가 안내하는 하이킹 및 답사 여행 등 셀수없이 많은 관광 상품과 역사적 · 문화적 결합을 통한 명소로 거듭





■ 세계자연유산의 보전과 활용을 위한 볼런투어리즘 관광을 도입함

– 볼런투어리즘 관광은 체험 및 교육적 효과를 중시하는 관광트렌드와 관광객의 사회적 책임을 강조하는 공정관광, 자원봉사 관광 개념이 농촌관광 또는 생태관광과 결합된 형태로서 전세계적 네트워크를 보유하고 있음

– 볼런투어리즘 관광은 일시적이고 일회적인 농촌체험 프로그램과 달리 관광객 및 도시민의 자발적이고 지속적인 자원봉사 개념을 접목한 개념으로써 농촌관광 활성화 및 파급효과 유발이 가능한 사업임

– 실례로 볼런투어리즘을 통한 자원봉사활동 참여는 방문지역과 장소에 대한 긍정적 애착을 형성하고 향후 재방문 수요를 늘이는데 도움을 줄 것으로 기대되며, 제주도의 세계자연유산, 돌담 등 보전가치가 높은 자연유산, 역사문화유산의 보전과 관리에 참여가 가능함

〈그림 V-207〉 볼런투어리즘의 개념



■ 제주 세계자연유산의 볼런투어리즘 활성화 방안을 마련함

– 제주관광의 볼런투어리즘 활성화를 위해 '생태형', '문화형', '농촌형'으로 구분하여 생태계보전지역 또는 세계문화유산의 보호 및 모니터링 활동에 참여하거나 농촌문화교류 및 일손 돕기 등의 활동이 가능함

– 수요관점에서는 볼런투어리즘 참여 유도를 위한 전략 설정이 중요하며, 공급 측면에서는 지역사회와 환경의 요구에 대응할 수 있는 프로그램 및 인프라의 개발 · 관리가 필요함

– 수요와 공급을 매개할 수 있는 역할기관을 선정 · 육성하여야 하며, 기반 구축을 위한 인력 교육 및 제도적인 지원방안이 마련되어야 함

– 볼런투어리즘 참여 관광객의 요건 및 사전 교육, 행동수칙 등에 관한 내용을 포함한 가이드라인 마련으로 관광객, 지역사회, 지역민의 교류와 파트너쉽을 지원함

〈그림 Ⅴ-208〉 볼런투어리즘 정책 추진방향



〈 우프코리아 활동 〉

- 우프(WWOOF)를 통하여 친환경적이고 가치있는 삶을 추구하려는 국내 · 외 사람들의 교류를 돕고, 서로에 대한 배움과 나눔을 경험할 수 있도록 홍보 및 교육을 활동하는 기관
- 전국 60여곳의 다양한 분야에서 삶의 철학을 가지고 생활하는 우프호스트간 네트워크를 통해 지역관광 활성화
- 1971년 영국에서 시작으로 유기농 농장에서 하루에 4~6시간 일을 도와주고 숙식을 제공 받는 것에서 기인하였으며, 자연친화적인 로하스(Lifestyles of Health and Sustainability) 삶에 대해 경험하면서 함께 이야기하고 소통할 수 있습니다. 또한 본인이 가지고 있는 재능을 나누고 다양한 경험을 공유





□ 에코힐링 체험을 위한 도보관광 인프라 정비

■ 제주 문화와 테마를 담은 도보관광 활성화를 위한 인프라 재정비 방안을 마련함

– 역사문화 및 자연생태 관광자원을 도보로 체험하고자 하는 문화관광 수요에 부응하는 도보관광의 재정비방안을 마련함

– 지속가능한 올레길을 위해 문화, 역사, 생태자원을 활용하여 스토리텔링과 상징성 부여 등으로 활용가치를 높이고, 올레길의 테마성을 강화함

– 걸으면서 테마가 있는 문화를 체험할 수 있도록 스토리 중심형 문화생태탐방로의 차별

성을 부여하여야 하며, 지역의 문화 및 관광자원들을 중심으로 이루어지기 때문에 지역 이미지와 밀접한 연결성을 제고함

– 주제의 다양화, 역사코스에 대한 세분화, 문화체험 및 이용시간대별 새로운 신규코스에 대한 개발이 필요하며 이를 효율적으로 활용할 안내체계 및 홍보 등의 개선이 필요함

* 인터넷 홈페이지 및 스마트폰 활용도 증진, 문화관광해설사 개선, 도보관강 인지도 개선 프로그램 마련, 도모관광 기념품 및 개발 공모전 등의 개최

– 제주 내 산재해있는 도보관광코스에 대한 운영 및 시설관리는 해당 기관에 일임하지만, 도보관광의 질과 운영을 위해 도보관광 프로그램에 대한 평가기준을 설정하고 관광객들의 평가 및 관리 상태를 주기적으로 체크함

* 도보관광 코스의 물리적 환경, 코스 주변의 관리상태, 도보관광에 대한 정보전달, 타 관광자원과의 연계 등으로 구분하여 평가

* 도보관광 코스에 대한 만족도 평가 결과는 향후 우수 도보관광 코스의 선정, 도보관광 코스개선 및 관리, 지속가능한 도보관광 코스로의 운영을 위해 활용

〈표 V-147〉 문화생태탐방 자원

구분	기관특성	협력 필요사항
생태자원	자연생태자원	강, 해안, 동식물, 산악과 평지자원, 수변 및 해양자원을 생태적 자연적 가치를 지닌 생물 또는 비생물적 요소
	자연경관자원	자연공원, 생태경관보전지역, 철새도래지, 습지 등 자연환경적 측면에서 시각적, 심미적 가치를 지니는 지역 · 지형 또는 이에 부속된 요소
문화자원	역사문화자원	신화 · 전설 · 민담, 인물, 민속 · 풍습, 유적자 명승지 등 전통적 · 역사적 유래와 특징을 지니는 문화자원
	예술문화자원	문학 · 미술, 공연예술, 시각예술 등 다양한 장르의 소재 또는 배경으로 활용되는 문화자원
	생활문화자원	특정한 문화적 콘텐츠나 아우라를 형성하고 있는 지역의 문화 또는 생활 속에서 제공되는 다양한 문화자원

■ 제주 청정 자연과 해양을 활용한 힐링형 체험관광루트를 발굴함

– ‘슬로우 트래블(Slow Travel)'을 테마로 지나치게 활동적인 프로그램을 지양하는 관광상품을 개발하고, 가족과 함께 명상 · 자연생태 체험이 가능한 휴식공간을 마련함

– 자연을 해치지 않고 최대한 자연을 순응하면서 즐길 수 있는 투어 코스를 개발하거나, 각 지형과 자연 생태 조건에 맞는 산림 자원을 감상하는 프로그램을 도입함

〈표 V-148〉 자연힐링형 체험관광루트 사업내용

구분	주요 세부 사업	내용
자연명상 순응루트 조성	산책로 재정비, 자전거 길(자전거 테마로드 연계) 조성	지역을 잇는 메인도로는 관광중심 대중교통을 통해 연결
휴양 및 명상 프로그램 개발	드라이브 웨이, 포토 스팟, 휴식공간교육 프로그램, 영상 및 삼림욕 상품 특화	슬로우 라이프와 명상을 체험하는 콘텐츠 개발
통합 마케팅 및 네트워크 구축	지역간 연계 활성화 및 공동 마케팅 실시	읍·면간 협력을 통한 홍보 활동 실시

– 해양힐링형 체험관광루트는 지속적으로 관광객 유치가 가능하도록 조망관광, 전망대 설치 및 해양스포츠, 자전거 탐방로, 체험 및 현장교육 등 다양한 시설의 설치 및 프로그램 도입이 필요함

– 제주 해안선에 조망거점을 통해 아름다운 해안경관자원을 활용하고 경관도로뿐 아니라 도보로도 접근이 가능한 물리적 정비가 필요함

〈표 V-149〉 해양힐링형 체험관광루트 사업내용

구분	주요 세부 사업	내용
해양힐링 연계 프로그램 개발	해양스포츠와 온천 힐링을 통한 연계방안 강구, 수(水)자원 활용 코스 개발	스포츠와 온천·힐링을 통해 다각적인 헬스케어관광 완성
제주해안 경관가도 조성	전망대 및 관찰데크 조성, 해안 경관로 조성 및 정비, 자전거 탐방로, 편의시설 휴게공간 확충	제주해안을 따라 다양한 방법으로 해안경관을 즐길 수 있도록 지원
통합 마케팅 및 네트워크 구축	지역간 연계 활성화 및 공동 마케팅 실시	지역간 협력을 통한 홍보활동 실시

– 특색있는 해안경관자원 발굴 및 조망거점 조성을 통해 해안선 내외부의 경관을 관리하고 조망점 조성 디자인 지침 및 업무기준 등을 반드시 반영하여 조망거점으로의 품격 및 연계 조망공간 조성을 통한 시너지효과를 유도함

– 조망점 조성 디자인은 체험관광루트의 주체들이 디자인원칙을 제시하고 공유함으로써, 디자인 품질을 확보하며 조망성, 연계성, 경관성, 친환경성 등의 고려가 필수임


조망성 : 우수조망점 조망 확보


기능성 : 전망, 휴게, 체험


적정성 : 최소한의 시설물

■ 지속가능한 에코힐링체험을 위한 시설 및 환경보전 모니터링을 실시함

– 체험관광루트는 생태탐방자원을 기초로 하고 있어 지역의 탐방자원이 파괴되거나 훼손될 경우 탐방활동의 지속성 유지가 어려우므로 지속적인 관리가 필요함

– 생태자원의 인벤토리 작성 후 자원특성을 고려하여 DB형태로 구축하고, 이를 공간DB로 활용 자원의 생태변화를 모니터링함

– 과도한 탐방객들로 지속적인 탐방활동이 불가능한 경우 일시 또는 영구적으로 자원이 복원될 때까지 이용을 금하는 탄력적인 자원관리를 실시함

– 루트의 노선, 주변지역 경관 및 환경 등을 보전하고 관리하기 위해 지역의 특성에 부합하는 별도의 경관관리 규정 및 지침 등을 수립하여 지속적인 관리를 통해 가치를 유지하고, 부가가치를 생산함

– 경관 및 환경 등의 보전관리를 위해서는 사유지 주체의 동의가 중요하므로 공공, 관리운영주체, 지역사회 등이 참여하는 별도의 협의체를 구성함

* 다양한 주체가 참여하는 협의체 구성은 체험관광 루트의 발굴 및 관리운영의 주체로서 지역에서 유사한 프로그램을 운영해온 단체, 기관의 참여를 통해 자발적인 분위기와 제도 정비 필요

〈 해외 도보관광 사례 〉

• 영국 Tarka Trail
– 영국 남서쪽의 국립공원과 해안의 산촌지역 자연 및 생태, 문화자원 등을 탐방하기 위해 조성
– 타르카트레일은 반스테이플을 중심으로 소설 '타르카의 수달'이라는 작품의 배경지점을 따로 보도로 이용할 수 있으며, 일부구간은 폐선 철로를 이용하여 조성
– 사업추진은 지자체와 영국의 철도청이 자문단을 구성하여 계획, 타르카 관광협회의 전담추진조직 구성

• 스페인 Camino de Santiago
– 스페인의 카미노 산티아고 순례길은 프랑스와 스페인의 국경마을에서 시작하여 중세유럽 3대 성지중 하나인 산티아고 데 콤포스텔라에 이르는 종교역사적 순례 탐방로
– 카톨릭 성인인 야곱이 복음을 전파하기 위해 걸었던 전도의 길을 마을과 연결하여 탐방로로 조성






실천전략 1-2 : 지역밀착형 문화예술관광 기반 구축

□ 제주 문화예술관광 플랫폼 구축

■ 제주 문화 인프라 활성화를 위해 도시재생지역, 문화거리, 시장 등 문화예술놀이터를 조성함

– 지역의 도시재생사업과 연계하여 침체된 거리에 활력을 불어넣어 생동하는 거리로 지역 상권 활성화 계기를 마련하고, 정형화된 공연장을 탈피하여 도민과 관광객이 쉽게 접할 수 있는 거리공연을 활성화함

– 원도심 골목, 이중섭 문화거리, 바오젠 거리 등 관광객 및 도민의 방문율이 높은 지역의 골목상권을 문화예술인 공간으로 활용함

– 지역의 예술가 및 단체와의 협력 · 지원을 통해 골목 버스킹, 미니콘서트, 가로갤러리, 플리마켓 등 자유로운 전시와 공연이 이루어지는 '문화예술 놀이터'를 조성함

* 공연장 등 물리적 시설 설비보다 기존 도심의 유휴공간, 쌈지공원 형태의 가로를 활용한 지역 공연문화 활성화

* 공연을 원하는 단체, 동아리 등은 예약을 통해 공연계획을 구체화하고, 문화의 거리 조성 및 운영조례, 작가의 산책길 및 문화예술시장 운영 · 관리 등 관련 자치법규를 활용해 관련 보조금 지원

– 가로와 같이 열린 공공공간에 자유롭게 접하는 문화예술관광과의 접촉을 통해 계층 간, 지역 간 문화격차를 해소하고 새로운 거리문화를 촉진하여 지역사회와의 네트워크 구축을 통해 문화교류의 장으로 발전

■ 제주 문화유산을 글로컬 콘텐츠로 성장시킬 수 있는 지역 특화 콘텐츠 개발 추진

– 제주문화와 역사자원의 관광 콘텐츠화, 스토리와 콘텐츠를 활용한 제주문화 관광상품화가 필요함

– 독특한 제주 해녀문화의 유네스코 인류무형문화유산 대표목록 등재, 국가 중요어업유산 지정등 문화의 보전을 위한 지원체계를 구축함

– 제주의 굿, 해녀문화 등의 문화유산(Heritage Culture)의 스토리텔링을 통한 역사문화자원의 현대화 및 활용, 지역의 역사 및 문화의 계승과 홍보 방안을 마련함

* 제주해녀의 유네스코 무형문화유산으로의 등재, 거상 김만덕 표상사업, 제주의 해양문화 등을 통한 문화관광 육성사업 추진

– 제주 문화유산의 보전과 활용을 위해 다양한 재원조성이 필요하며, 이를 위해 SNS에 기반을 둔 크라우드 펀딩(Crowd Funding)을 통해 지역 문화유산의 보전을 위한 기부 활성화, 제주문화의 홍보 수단으로 활용함

* 크라우드 펀딩(Crowd Funding)은 '대중으로부터 자금을 모은다.'는 뜻으로 소셜미디어나 인터넷 등의 매체를 활용해 자금을 모으는 투자 방식으로 지분투자, 대출, 후원, 기부의 유형으로 시장규모 점진적 확대

* 펀딩 후원 참여 방법은 문화예술에 관심있는 만14세 이상 누구나 참여하여 소규모 금액의 기부가 가능하며, 예술가와 예술단체는 참가시청 후 내부 심의를 통해 결정하며, 창작, 문화예술의 후원 및 예술영재 육성, 문화예술 살리기를 위한 후원 등 다양한 활동 가능

〈 지역브랜드 상설공연 활성화 〉

- 제주의 고유한 해녀문화는 국가중요어업유산, 인류무형문화유산 선정 등이 기대되는 제주의 문화이자 역사 및 지역의 대표 브랜드
- 제주의 전통성, 고유성, 보편성을 지닌 해녀 문화자원을 공연관광(performing arts tourism)에 접목시켜 전통콘텐츠의 관광상품으로 개발 및 발전가능성 검토
- 대중문화와 전통문화의 결합을 통해 제주문화 콘텐츠의 품격과 경쟁력을 높이고 지속가능한 한류확산 토대를 마련하며 '뿌리깊은나무' '추노' 등 스토리중심의 콘텐츠 제작을 통해 제주해녀의 일상과 역사 및 제주설화를 창작소재로 활용하여 영화, 뮤지컬, 공연 등에 활용
- 공연관광 상품화의 성공 사례인 중국 장예모 연출의 「인상시리즈」, 태국의 「시암니라밋」, 「태양의 서커스」 등의 벤치마킹을 통해 제주 공연문화를 발전





– 차별화된 한류관광상품 발굴을 위해 해외 영상 국내 로케이션 유치 확대 및 촬영지 관광상품화로 전략적인 홍보 및 마케팅에 활용함

– K-pop 등 대중문화 한류열풍 지속을 위한 한류융합 마케팅 플랫폼 구축이 필요하여 동영상 포털 및 예능의 혼합, 한류스타의 화보, 한류스타의 공연 등 엔터테인먼트와의 공동마케팅으로 제주 한류관광이 지속될 수 있는 융합한류산업이 필수적임

– 나아가, 한류관광은 문화미디어콘텐츠에 머무르지 않고 한류와 관련된 쇼핑, 음식, 뷰티 체험 등의 광범위한 활동의 확대로 활성화에 기여함

* 글로컬(Global+Local) 콘텐츠 : 지역소재의 문화콘텐츠가 전세계적 콘텐츠로 성장하여, 지역성과 세계성을 동시에 지닌 콘텐츠화 됨을 의미

〈 뉴질랜드 문화콘텐츠와 관광산업의 융합 〉

- 뉴질랜드는 문화콘텐츠와 관광산업의 융합을 통하여 산업구조의 개편과 경제부흥의 성과
- 영화 '반지의 제왕' 효과로 영상산업 164% 성장, 관광수입 38억 달러, 2만 명 고용효과 창출, 관광객 연간 400만 명 등 경제적 효과 창출 및 국가이미지 제고
- 뉴질랜드에서 촬영하는 외국영화에 대해서는 세금감면, 보조금 지급 등 각종 혜택 및 제작 후원을 통한 문화콘텐츠부흥 정책을 실시





출처: 한국문화관광연구원, 2012,「문화관광분야 융합정책의 방향과 과제」

□ 주민이 참여하는 지역밀착형 축제 육성 및 지원

■ 제주 축제의 통합화로 지역축제를 집중적으로 육성하고 지역 브랜드가치를 강화함

– 제주 내 30여개에 달하는 축제 중 유사한 성격과 콘텐츠의 통폐합으로 지역주민과 관광객이 어우러지는 핵심축제를 일정기간 동안 집중적으로 육성하여 경쟁력을 강화함

– 제주 대표축제의 선정을 통해 방문객의 만족도와 브랜드가치를 높이고 관광산업과 지역 브랜드 가치 상승에 기여함

– 인센티브 지원 및 3년 일몰제 적용 등 지역축제 평가체계 도입을 통해 축제를 집중적으로 육성함

– 축제 평가 및 컨설팅을 통해 지역축제의 질적 성장을 유도하고 지역정체성을 강화함

〈표 V-150〉 지역밀착형 제주 지역축제의 지향점

구분	협력 필요사항
경제적 지속성	·지역주민과 지역상인에 의한 축제 재원모금, 스폰서십을 통한 재원확보, 기념품과 축제 ·상품 판매로 축제 운영수익의 마련 등이 필요
환경적 지속성	·에너지사용, 이산화탄소 발생 및 자연생태에 미치는 영향 등 최소화
사회문화적 지속성	·지역주민의 동의와 협조를 통해 지역의 역사성, 의미성, 놀이성을 반영한 콘텐츠와 프로그램을 개발
품질의 지속성	·대동성, 놀이성, 장소성, 신성성, 일탈성을 체험할 수 있는 축제로 기획
운영주체의 독립 및 지속성	·축제의 독자적 재원확충비율 확대를 통해 축제의 지속성과 독립성을 확보

출처: 제주특별자치도, 2014,「제 2 차 관광진흥계획(2014-2018)」

□ 제주 문화, 예술, 공연 등의 창작문화 활성화를 위한 문화생태계 지원

■ 예술창작 활성화를 위한 지역예술인 창작환경 개선 및 활동을 지원함

– 제주의 문화관광 활성화와 진흥을 위해 참여하는 예술인의 협의기구 운영을 통한 지역 협력망을 조직하고 이들을 위한 창작환경 개선 및 활동을 지원함

– 사업비내 문화생산자들의 기획, 창작지원금, 인건비 등 최저보장 또는 보호를 위한 문화예술예산의 확대 및 기금 조성으로 문화예술인을 위한 임대료 지원제도 및 창작공간을 지원함

■ 스마트미디어시대에 대응하는 문화예술 지식정보서비스체계를 구축함

– 제주 내 공연, 문화, 예술 프로그램의 현황 진단 및 정책적 활용을 위한 시스템 구축으로 제주내 공연, 문화, 예술 활성화 지원을 위한 지식정보 서비스체계를 구축함

– 통합전산망 구축을 통한 예매 지원 및 정보 제공 등의 온라인시스템을 통해 제주를 방문한 관광객의 스펙트럼을 확장함

– 나아가 웹채널을 통한 제주 디지털 아트, 뉴미디어아트 등 디지털 아트 등의 전시공간으로 활용함

실천전략 1–3 : 전천후 도시관광 콘텐츠 및 여건 조성

□ 쇼핑과 엔터테인먼트를 결합한 리테일테라피 활성화

■ 제주시 도시관광 활성화를 위해 원도심지역의 쇼핑거점 조성 : 제주 동문공설시장빌딩 및 주변지역 재생 및 지역활성화를 지원함

– 크루즈관광객, 단체 외국인 관광객의 관광수요 중 쇼핑관광의 수요가 높은 점을 감안하여 접근이 용이한 제주원도심지역의 동문시장 지역을 대표 관광쇼핑거점으로 설정함

– 노후화된 제주 동문공설시장빌딩을 리모델링하여 도심형 쇼핑공간으로 특화하며, 도심의 랜드마크이자 여가의 핵심공간이 될 수 있도록 생동감 있는 거리 분위기, 쾌적한 보행환경 등을 계획하고, 이미지를 개선하며 도시재생의 효과를 도모함

– 제주 원도심과 탑동 신항만 연계를 통해 지역경제 및 관광을 활성화하고, 기항지의 쇼핑 배후환경을 조성하여 관광객들의 관광소비지출을 촉진함

■ 쇼핑과 엔터테인먼트를 결합한 여가공간으로 전환함

– 쇼핑을 통한 기분전환을 뜻하는 ‘리테일 테라피(Retail Theraphy)’ 개념 도입으로 단순한 물건구매가 아닌 다양한 엔터테인먼트를 즐기는 여가공간으로 변화함

– 쇼핑뿐만 아니라 문화, 외식, 엔터테인먼트도 함께 즐기는 테마형 토탈 서비스시설이 필요하며, 경쟁력 확보를 위해 외국인 관광객 쇼핑을 유도할 수 있는 면세 혜택을 확대함

– 제주를 대표할 수 있는 상징 콘텐츠를 바탕으로 다양한 형태의 상품을 개발하고 품격있는 디자인과 품질을 제고하며, 적절한 가격을 통한 마케팅 전략으로 제주만의 쇼핑 인프라를 구축함

* 시장별 쇼핑상품 특화 및 상품 패키지 마련 및 언어소통 등 수용태세 강화

* 관광객의 이동적 특성을 고려하여 특산물의 소포장, 선물용 디자인 특화로 상품의 구매욕 자극

* 제주 농수산물의 품질인증과 함께 배달서비스를 통해 안정적 공급을 우선할 시스템 확보

– 외부자본 유치와 도내 지역자본의 결합을 통해 쇼핑관광 수익이 지역경제로 선 순환 할 수 있는 체계를 마련하고 다각도의 수용태세 정비를 통해 외국인 관광객 쇼핑의 편의를 제고함

〈 일본 하코다테 가네모리 창고 재생 사례 〉

• 무역항에서 문화상업지구로의 변화
– 미일수호 통상조약으로 최초로 개항한 항구 중 하나인 “하코다테”는 수산업의 침체로 창고의 이용률이 감소하면서 지역의 슬럼화 위기 극복을 위해 쇼핑몰 전격 재개발
– 수산업 중심지로써의 하코다테의 역사성과 전통을 살리는 개발방향으로 역사성을 담은 창고를 재활용
– 도시경관 조례를 통한 개발 관리, 수산물시장의 재단장, 문화광장에서의 체험과 불꽃 쇼 등의 프로그램 도입으로 매년 500만 명의 국내외 관광객이 방문하는 명소로 성장







■ 골목면세점 도입을 통한 쇼핑친화도시를 조성함

– 관광객의 쇼핑활동에 편의를 증진하고, 지역민의 경제활동을 지원하기 위해 일본 미니 면세점의 도입을 검토함

– 일본은 관광산업 진흥을 위해 지난해 10월 면세점 허용범위를 늘렸으며, 현지 세무서 허가를 통해 소규모의 점포, 드럭스토어 등에서 물품을 구매하고 즉시 환급을 받을 수 있도록 조정함

– 지방 경제활성화와 연계하여 관광객이 주로 기념품으로 구매하는 술, 과자, 떡과 같은 지역 특산물이 면세 상품으로 판매될 수 있도록 면세 항목을 확대함

■ 쇼핑이벤트를 통한 제주 쇼핑관광을 활성화함

– 관광 비수기와 재방문객을 증가시키는 일환으로 꾸준한 이벤트를 개최하여 연계 쇼핑관광 활성화를 도모할 필요가 있음

– 미식과 엔터테인먼트를 포함한 대규모 종합이벤트 개최가 필요하며, 관광객의 이동이 많은 시기를 활용하여 관광효과 극대화가 필요함

– 홍콩, 말레이시아, 싱가폴 등 쇼핑대국들은 연중축제 상품화를 통해 외국인 관광객의 편의를 극대화하기 위한 프로모션을 강화함

– ICT와 연계 인터넷 또는 스마트 폰을 통해 스토리, 가격, 구성 등을 확인하고 비콘을 통한 할인쿠폰 및 쇼핑프로모션 제공 등 모바일을 통한 홍보마케팅, 관광상품을 활용함

〈 일본 미니면세점 제도 〉

• 일본 미니면세점 제도
– 일본정부는 지난 2014. 10 관광산업의 진흥을 위해 면세점 허용범위를 대폭 개선
– 면세기준을 최저 1만엔에서 5000엔으로 낮추고, 현지 세무서 허가만으로 면세점 전환이 가능하도록 개선 면세품목을 가전 · 의류에서 식품, 화장품, 의약품으로 확대
– 현재 일본의 면세 매장은 1만 8,779곳으로 늘려 관광 진흥, 중소자영업 활성화, 일자리 창출 등의 효과
• 사후면세점 즉시 면세제도 도입계획
– 이에 정부는 2016년 1월부터 외국인 관광객들이 사후면세점을 이용할 때 건당 20만원 미만 물품을 사면 바로 면세 혜택을 받을 수 있도록 사후면세점 즉시 면세제도 도입 계획
– 사전면세점과 사후면세점은 환급받는 세목과 규모가 다르며, 사전면세점은 부가가치세, 개별소비세, 관세 등의 환급을 받지만 사후면세점은 부가세와 개소세만 환급 대상
– 사후면세점에 대한 즉시 환급제 도입으로 소비진작 기대

기존	개정(2016.1.1.)기준
물품구입후 출국시 공항 · 항구에서 환급	· 면세 판매장에서 세금제외 가격으로 구매(20만원 이내 품목) · 20만원 이상 품목은 기존과 동일
환급액 5만원이상 반출 물품 전수검사	· 고가물품 등 부정유통 취약품목 중심 선별 검사

□ 전천후 관광지역화를 위한 문화예술과 쇼핑의 연계

■ 제주의 대표적 전천후 관광지역화를 위한 문화예술과 쇼핑, 위락을 연계함

– 제주시 원도심지역의 쇼핑거점과 문화예술테마의 골목상권을 기존 상권지역인 동문재래시장, 동문지하상가, 칠성쇼핑거리와 연계하고 탐라문화광장조성사업으로 형성되는 산지천 가로(6개 테마별 정원, 세계음식테마거리 등)을 따라 횟집거리와 탑동광장으로 이어지도록 가로환경 개선 및 연계시설을 도입함

– 또한 탐라문화광장과 6개 테마정원에서 주야간 문화예술활동(소공연, 전시 등)이 가능하도록 하여 활동인구유입을 통한 인접지역의 상권 활성화를 도모함

– 한편 기상여건에 구애받지 않는 전천후 관광을 위해 현재 가림막이 설치된 칠성로 쇼핑가로와 동문재래시장지역을 연결한 타원형태의 제주Ring-Shop을 형성함

* 도시재생활성화 및 지원 조례, 특화거리 지정 및 지원 조례 개정을 통한 지원 구체화

* 가로에 개방된 노천카페는 보행자와 방문객에게 교류와 휴식 기능을 제공하며, 가로에 활력을 부여하고 도시의 정체성을 강화하는데 기여

* 미국의 뉴욕, 레드우드시티, 호주 시드니 등 가로 활력과 지역 어메니티 부여 및 지역경제 활성화를 위해 노천카페를 주요 수단으로 활용하며 디자인 가이드라인을 설정하여 원칙과 기준 아래 체계적 특화가로 관리

〈 일본 전통시장 시설현대화 사업 사례 〉

- 가나자와시 오미초 시장
  - 290년 역사의 전통시장으로 아케이드 및 에스컬레이터 등 시설 현대화로 눈, 비 등의 영향없이 전천후 쇼핑 지원
  - 푸드코트, 문화센터, 탁아소 등 교류플라자를 통해 젊은 층을 위한 편의시설을 도입하고 주차장, 플랫버스 등의 운영으로 이동의 접근성 제고
  - 전통시장 활성화를 위한 시설과 디자인 중심의 개선에서 벗어나 보행자와 체류시간을 늘리는 구체적인 계획을 수립하여 운영
- 도쿄시 가라스야마 시장
  - 거리 및 시설물에 대한 정비로 거리난방, 가로수 및 화단 설치, 도내 쇼핑몰 구축 등 고객 편의 확대, 시설현대화, 지역협력 강화로 활성화 도모
  - 스탬프 전략을 통해 현금대신 상품 구매에 사용되며, 이용자들은 상점가 주변의 마을금고에 저금하거나 티켓 등으로 교환
  - 수집된 스탬프는 1일 여행권을 활용되거나 정기적으로 열리는 이벤트 참가때 사용하는 등 부가가치 창출 기여





□ 24시간 즐길거리가 넘치는 야간문화관광 네트워크 구축

■ 제주 야간문화관광 활성화 거점을 마련함

– 제주 야간관광자원에 대한 인식과 선호활동에 대한 조사로 효율적인 대응책 및 새로운 야간문화관광 콘텐츠개발이 필요함

– 이를 바탕으로 제주 야간문화관광 정책의 비전과 컨셉, 프로그램 및 인프라 구축 등을 종합한 체계적 마스터플랜을 수립함

– 제주의 해안, 원도심 등 지역 특성에 맞는 전략수립으로 장기적 목표와 전략, 세부사업, 추진주체 등 구체적인 추진기반을 마련함

– 접근이 용이하고 관광인프라 및 야간관광자원이 구축되어있는 지역을 중심으로 야간문화관광 전략지구 선정 및 핵심점포(앵커테넌트) 기능을 도입함

* 기존 야호(夜好) 프로젝트 성과의 평가 및 모니터링을 실시하고, 도민 참여, 지역 상권과의 협의로 기존 계획의 보완

* 카지노, 면세점, 쇼핑거리 등 증가하는 외국인 관광객의 야간 집객요인을 모색하고, 우수사례를 벤치마킹하여 반영

* 야간문화관광의 중심상가, 광장, 문화시설 등의 공간 리모델링, 야간경관조명 개선, 수용태세 확충 등 전략적 육성

〈 국외 야간관광 사례 〉

• 야시장 : 이색체험을 통해 살거리 · 먹거리 · 볼거리 · 즐길거리 제공
– 태국 파타야 워킹스트리트는 파타야의 화려한 밤문화를 볼 수 있는 거리로 레스토랑과 노천카페 등이 밀집된 가로
– 바다를 바라보며 해산물 요리를 즐길 수 있는 레스토랑, 무에타이 경기 등 야간문화 콘텐츠 다양
– 저녁부터 다음날까지 차량운행을 통제하여 쇼핑에 최적화
• 축제 및 행사 : 야간이벤트와 도시관광 자산의 결합
– 스페인 발렌시아 불꽃축제 '라스파야스'는 매년 3월에 개최되며, 목수의 성인인 산호세의 날을 기념하는 축제로 지난해 묵은 것을 태우며 새로운 봄을 맞이한다는 의미
– 파야라 부르는 조형물을 만들어 퍼레이드를 하고, 축제기간 내 낮에는 거리 퍼레이드를 진행하고 야간에는 조형물을 태우는 등 주야간 볼거리 발생
• 문화시설 : 야간개방으로 기존시설의 새로운 가치 창출
– 싱가폴 나이트 사파리는 세계 최초로 밤에 문을 여는 야간 동물원으로 밤에 트램이나 정글사이로 난 도보를 이용하는 등 이색적인 야간체험관광지
– 에스플러네이드(Esplanade)는 싱가포르의 랜드마크와 같은 공연 예술관련 복합화시설로 독특한 외관과 함께 환상적인 야경, 레이저쇼 인기





■ 제주 야간문화관광 네트워크 구축 및 연계관광을 확대함

– 도민과 관광객이 안전하고 쾌적하게 즐기는 야간문화관광 네트워크 구축을 위해 연계 교통편 및 연계 상품을 마련함

– 야간관광–숙박–새벽 경관명소를 연계한 콘텐츠발굴로 특화 코스 육성으로 주간–야간 관광을 활성화함

– 지역별 야간문화공연, 축제, 관광지 방문을 지원하는 야간 교통인프라(시티투어, 순환버스 등) 확충 및 주요 관광거점의 범죄예방환경 (CPTED) 설계로 안전한 관광활동을 지원함

– 제주의 청정자연을 고려하여 빛 공해가 발생되지 않도록 주요 지역을 특화시켜 청정한 제주의 야간경관을 관리함

– 도민 주도의 농어촌 야간문화관광 비즈니스 네트워크 구축으로 자생적인 야간관광 활성화가 되도록 지원이 필요함

– 원도심, 농어촌 휴양마을의 도민, 재래시장 상인을 선정하여 교육 및 지원으로 비즈니스 네트워크를 구축하여 도민이 주도적으로 관광안내, 숙박, 식음, 쇼핑 등의 활동에 참여하도록 유도함

– 차별화된 야간문화이벤트와 프로그램 중점 개발을 위해 제주의 설화, 제주굿 등 고유한 문화를 공연, 뮤지컬 등으로 재해석한 이벤트 및 프로그램을 발굴함

* 자연경관, 음식광관명소, 야간 재래시장 등의 제주 고유 자원과 연계한 콘텐츠발굴하고 도민주도로 운영될 수 있는 교육시스템 지원

* 문화가 있는 골목상권연계 야간관광지 육성(15–16)을 계획하고 있으며, 문화예술단체와 연계 소규모 공연 및 거리축제, 거리미술 체험장 등 운영계획

■ 제주 야간문화관광정보 및 인력시스템을 구축함

– 제주 야간문화관광의 체계적인 안내 · 홍보를 지원할 행정시스템을 구축하여 관광객의 편의와 안전을 위해 전방위적 활동을 실시함

– 미디어를 통한 야간명소 홍보 및 가이드북 제작을 통해 개별관광객들의 활동 편의 제공 및 스마트형 야간관광 매뉴얼, 다국어 안내서비스를 구축함

– 다국어 콜센터, 관광경찰의 운영으로 야간문화관광의 편의와 안전성을 지원함

– 도민 참여형 단체인 재능기부센터를 구축 · 활성화하여 관광부문에서 도민들의 활동지원 및 참여기반을 마련함

* 재능기부센터 홈페이지를 구축, 제주 문화, 자연 등에 대한 해설, 지역 문화예술인 들의 관광참여 등 도내 재능기부자 네트워크 형성

□ 크루즈관광을 통한 지역경제 파급효과 극대화

■ 제주항 체류시간 연장을 위한 인센티브를 제공하고 도시관광 어메니티 제고를 통해 관광소비를 유발함

– 제주도내 기항지 관광시간이 면세점 쇼핑을 포함 6~8시간 정도 소요됨에 따라 체류시간을 2시간 연장할 시 지역상권 방문 소비유발효과가 기대됨

– 가급적 10시간 이상으로 체류하고 8시간 미만 수용 불가 통보. 또한 같은 날 2개 선사 이상 기항신청 시 장기체류 선사 우선으로 선석을 배정함

* 제주 국제크루즈 입항실적은 ′ 10년 49회(55,243명)에서 ′ 13년 185회(390,589명)으로 3.7배 이상 급증함에 따라 체류시간 연장 및 장기 입항을 위한 타산업과의 연계 필요

■ 지역상권 활성화 및 관광객 이동 동선 확보를 위한 문화경관 가꾸기

– 원도심 중심축이라 할 수 있는 동서간 관덕로와 남북간 중앙로를 따라 가로변 건물에 대한 입면 개보수 및 입점 용도에 대한 관리를 통해 문화경관을 형성함

– 장기적으로 제주만의 분위기를 느낄 수 있는 문화거리가 될 수 있도록 용도지구 또는 지구단위계획을 통해 계획관리함

– 야간시간대까지 활성화되도록 특히 1층의 문화용도 활용에 대한 인센티브를 검토함

* 중심시가지 중심가로(동문~서문)은 주요 금융기관 및 상업건물 등이 들어서 있고 주교통로의 역할만 남아있을 뿐 상징성이나 전통성이 미비하며, 도심 축으로서의 역할을 하지 못하는 실황

■ 원도심 내 다양한 문화공간이 활성화될 수 있도록 방치된 문화시설과 산지천변 가로공간을 활용해 문화행사와 공연, 축제 등 프로그램 운영 등으로 모객콘텐츠를 강화함

– 원도심 내 오랜 시간 명맥을 유지하고 있는 숙박시설, 문화공간, 음식점 등을 발굴하여 관광명소화함

– 동문시장 및 칠성로 쇼핑타운 내 공점포를 활용한 문화공간을 유치함

– 방치된 공지를 활용하여 방문객 옥외 쉼터가 될 분산광장을 조성함

■ 크루즈 기항지 복합시설화를 통한 입출국시설, 대규모 쇼핑시설, 위락 등 인프라 정비로 기항지 매력도를 제고함

– 제주외항 크루즈 터미널 복합시설화로 크루즈 터미널과 연계하여 항만 배후단지 및 숙박, 위락, 쇼핑, 관광 등의 복합 관광여건을 조성함

– 제주 크루즈 터미널 여건과 관광객 수요를 분석하여 비즈니스형, 가족형, 고급형 등 타겟별 특화된 개발모델을 설정하고 크루즈를 중심으로 1시간 이내의 주요관광자원과 연계 종합적인 관광 · 체류여건을 조성함

– 수요 확대에 따른 Fly&Cruise 등 상품의 활성화를 위해 공항, 터미널 및 주요 관광지까지 도로 등 수송여건 개선으로 연계 교통망을 확충함

– 지방공사가 운영하는 면세점 수익금을 크루즈관광 발전재원으로 활용함

〈 국외 크루즈 해양레저관광 사례 〉

• 싱가포르 크루즈 관광
  – 크루즈 터미널 인근에 마리나베이 샌즈, 센토사섬 의 2개의 복합리조트를 건설함으로써 크루즈 관광활성화와 복합리조트 개발을 연계
  – 복합리조트 개발시 비즈니스형과 가족형 등 각각의 특색을 지닌 단지를 동시 개발함으로써 다양한 고객층을 확보하고 지역특화 개발
  – Tourism 2015 비전 하에 1,000만 달러 발전기금 조성, 연계교통망 확충 및 마케팅 지원
• 마이애미 크루즈 관광
  – 카리브해 중심항으로 연간 433만 명의 관광객이 방문하며, 지역경제의 근간으로 17만개 일자리와 20조원의 경제효과 창출
  – 2개의 대형 크루즈 터미널(14개 전용부두)과 국제공항2개(1시간 내), 편리한 출입국 서비스 등을 제공하여 카니발, 로얄 캐리비안 등이 모항으로 이용
  – 인근 시내와 에버글레이즈 등 주변지역을 연계한 복합 관광여건 조성





□ 원도심 거리 활성화를 위한 특례구역 지정

■ 도시재생활성화 지역 내 외국인관광 도시민박의 특례를 제공함

– 도시재생활성화지역 도시민박의 내국인 숙식 허용(관광진흥법시행령 개정, ′14.6)

– 단, 마을과 테마길 등 지역의 고유한 관광특성이 유지되고 지역 공동체가 활성화될 수 있도록 일정한 요건을 충족하는 지역을 대상으로 함

* 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 상 근린재생형 활성화 계획에 따른 도시재생활성화지역에서 「도시재생법」 상 마을기업이 운영하는 외국인관광 도시민박 등 허용

■ 도시민박업 운영 활성화 지원 방안 마련 및 도시민박업 등급제를 도입함

– 신뢰성 있는 전문매칭 기관을 통한 게스트–호스트 안전관리 강화 및 매칭기업에 대한 선별적 지원을 강화함

* (예시) 핫플레이스 랭킹앱 등 Traveline을 기반으로 게스트하우스 매칭 시스템 구축에 대한 지원 강화

– 등급제 실시를 위해서는 홈스테이 전문 기업을 통한 인증 절차 및 등급 부여에 대한 기준을 마련하고, 공정성을 갖춘 홈스테이 전문 코디네이터 인력을 통한 방문 인증 심사로 희망자에 한해 등급을 부여하고 등급에 따른 가격 가이드라인을 권고함

〈표 V–151〉 원도심 활성화를 위한 재정지원 방안

지원항목	지원내용	근거
계획수립 및 건설자금 등 지원	· 전략계획수립비용, 건설자금 일부	· 중앙부처 각 관련사업 · 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
공공시설 및 공공공간 정비비용 지원	· 주차장, 공원, 광장 등의 공공시설 정비	· 원도심 활성화 지원조례 개정 · 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
전문가파견제도	· 재생전략계획 수립 자문 및 전문가 파견	· 건축기본법 제23조 민간전문가 활용
사업전담 추진조직에 대한 비용지원	· 비영리 전담조직 구성 비용 및 운영비	· 살고싶은 도시만들기 등 관련 시범사업을 통한 지원
과밀부담금 감면	· 도시계획시설 과밀부담금 50% 감면	· 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

〈 부산 사하구 감천문화마을 재생 〉

- 도시의 낙후지역이 문화예술공간으로 활용되면서 테마길, 마을카페 등 관광자원 조성으로 관광객 증가
- 부산 사하구 감천문화마을은 지역예술인들과 마을 주민들이 모여 '마을미술 프로젝트' 실시
- 방문객은 11년 2만5천 명, 12년 10만 명, 13.7월 19만 명으로 폭발적 증가
- 해당 지역내 식사 및 숙박 관련 기념품 등 편의시설의 공급으로 지역주민 소득창출에 기여





(4) 기대효과

■ 제주의 시공간을 잇는 all-day 관광으로 제주관광 스펙트럼 확장 및 제주관광 브랜드 이미지를 상승시킴

– 제주의 산악~도시 전역에 숨겨진 자원을 발굴하고, 도민과 함께 매력있는 관광을 자원화하여 제주관광의 매력도 및 즐길거리를 제고함

– 제주의 도시관광 재생을 통한 문화, 음식, 쇼핑, 야간관광 등의 집적으로 도시관광 기능을 활성화함

■ 지자체와 지역민이 중심이 되어 자율적 · 상향식으로 추진함으로써 지역관광 자생력을 강화함

– 농어촌 체험관광 콘텐츠 확충 및 소비자 접근성 제고로 농어민소득 증대, 지역경제 활성화 및 도시민 여가증진에 기여함

– 제주관광과 지리 교육, 인문과학적 콘텐츠의 융복합을 통해 제주관광 경쟁력을 제고함

■ 제주 문화유산과 거리문화 등 다양한 제주문화 · 예술의 발굴 및 사업화를 통해 제주문화 관광의 체험기회 및 향유기회를 확대함

– 전통과 현대가 공존하는 제주문화유산 체험 및 활성화로 관광객이 다양한 제주 문화를 접하고 문화 간 소통 및 교류 등 제주문화 융성 및 제주관광 매력도 강화에 기여함

– 다양한 창작 문화와 지역 예술인들의 참여로 제주문화 예술 산업 발전기반 구축 및 지역문화를 활성화함

추진전략 2 고품격 제주관광 융복합 관광산업 집중 육성

(1) 현황 및 문제점

□ 제주 미래관광을 이끌 고부가가치 융복합 관광산업 육성 중요성 증대

■ 관광산업분야의 질적 성장 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 산업간 융복합을 통한 신산업 발굴 및 부가가치 창출에 대한 관심이 고조됨

– 다양한 산업과 관광산업의 융합 및 확대는 새로운 일자리 창출, 융합을 통한 산업영역 확장, 지속가능한 경제성장 등을 지향하는 창조경제의 핵심가치와 부합함

– MICE, 의료관광 등 융복합 관광산업에서의 소비지출 규모는 일반 관광객의 평균지출 규모의 2배에 달하는 규모로 높은 성장률을 달성함

〈표 V-152〉 국내-제주 외래관광객 평균 지출 경비

(단위 : US$)

구분	국내		제주		MICE	의료관광*)
	개별	단체	개별	단체		
2010	1,224.4	1,498.8		1,111.2	2,432	–
2012	1,491.8	1,647.6	1,077.9	1,270.0	2,496	1,804
2014	1,592.2	1,675.1	2,015.7	1,709.0	–	4,908

주: 의료비보고 실적자 기준 1인당 지출경비 중 의료비를 제외한 기타 경비

출처: 한국문화관광연구원. 2015.「2014 외래관광객 실태조사, 제주도(2010~2014) 제주관광 동향에 관한 연차보고서」제주관광공사(2012~2014) 외래관광객 실태조사, 한국관광공사(2011~2014) MICE 산업통계 조사·연구, 한국관광공사(2015) 의료관광 산업분류체계 설정 및 경제적 파급효과 분석

■ 제주 관광산업의 고부가가치화를 위한 중점 육성분야로 MICE, 의료관광 중심의 육성정책을 추진하고 있으나 수도권에 비해 관련 인프라, 배후시장 등 경쟁력이 부족함

– 청정과 휴양의 특색을 지닌 제주의 높은 성장 가능성과 잠재력을 고려하여 정책적 지원 및 집중적·효율적 산업 육성이 필요함

– '15년 제주 브랜드로 구축해 추진하는 풍력, 전기차, 신재생에너지 등의 엑스포, 학술대회 및 심포지엄 등이 활발히 추진됨에 따라 지역경제 파급효과 약 169억 원에 달함

■ 제주는 '13년 국제회의 개최순위에서 아시아 7위를 기록하며 상위권에 진입하고 있으나, 서울 대비 18%에 달하는 시설용량 및 규모의 부족, 취약한 대중교통 인프라 등 타 경쟁도시에 비해 MICE 인프라 열악에 따른 보완이 시급함

〈표 Ⅴ-153〉 아시아 주요 도시별 국제회의 개최 현황 (A+B)

2013				2010	2007
순위	국가	건수	구성비	건수(순위)	건수(순위)
1	싱가포르	994	7.4	725(1)	466(1)
2	서울	242	2.3	201(2)	121(3)
3	도쿄	228	2.1	190	126
4	부산	148	1.4	93(4)	42(7)
5	홍콩	112	1.1	–	–
6	쿠알라룸푸르	84	0.8	61	60
7	제주	82	0.8	67(6)	50(6)
8	두바이	75	0.7	56	28
9	베이징	66	0.6	79	88
10	상하이	57	0.5	–	–

출처: 한국관광공사, 2014.6.「2013 MICE 산업통계 조사·연구UIA 발표」

□ 제주의 고유한 가치를 담은 제주형 융복합 관광산업 발전 한계

■ 기존 융복합 관광산업은 산업간 융합정도가 낮고 벤치마킹 위주의 사업추진으로 제주의 지역가치와 특성이 반영된 제주형 융복합 관광산업으로 확장되지 못하는 한계가 있음

■ 이에 기존 융복합 관광산업이 보유한 문제점 개선을 통한 경쟁력 강화와 향후 제주의 청정과 공존의 가치에 기반을 둔 융복합관광산업의 발굴 및 산업육성이 요구됨

■ 제주의 청정 자연환경, 힐링과 휴양, 스포테인먼트 등 다양한 여가활동과 전시 · 비즈니스가 융복합된 관광산업 육성전략 마련을 통한 경쟁력 강화가 필요함

□ 융합을 통한 제주 관광산업의 성장 및 새로운 일자리 확대 등 정책적 요구

■ 제주관광의 고부가가치 및 지역경제 활성화, 도민 체감 등 산업간 융합을 통한 관광산업 영역의 확장, 신규 일자리 창출 등을 위한 실효적인 사업추진체계가 요구됨

(2) 기존정책 평가

□ 제3차 관광개발기본계획 등 국가 주도의 융복합 관광육성 계획

■ 관광산업의 경쟁력 강화를 위한 고부가가치의 핵심은 산업간 연계와 융합으로 정부는 MICE와 의료관광을 중점적으로 육성하고자 출입국 절차 간소화 등 법·제도적 개선 추진

– 제3차 관광개발 기본계획, 제4차 국토종합수정계획 등은 제주권을 '글로벌 경쟁력을

갖춘 자연유산관광 및 MICE산업의 중심’으로 설정하여 제주ICC 확충 및 제반인프라 구축을 통한 리조트형 MICE 산업 육성 전략 제시

– 2009년 의료법 개정 이후 본격적으로 의료관광 육성사업을 추진하고 있으며, 해외 의료관광 마케팅, 클러스터, 플랫폼의 구축 등의 사업을 진행

– 정부는 산업간 연계를 강조하는 융합관광정책으로 크게 MICE, 의료관광, 산업관광, 농촌관광, 공연관광, 음식관광 등 특화된 영역에 대한 예산지원 확대

* 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 추진을 통한 ‘MICE 복합지구’ 제도 도입으로 대규모 MICE 집중 유치 및 복합화 기반 마련

* ‘15년 웰니스 등 한국의 자연과 연계한 상품개발 및 마케팅 등 타깃형 의료관광상품 개발 및 홍보 850백만 원 투자

□ 글로벌 고품격 휴양관광지로 육성을 위한 제주관광개발 및 관광진흥계획 검토

■ 국제자유도시 품격 제고를 위해 친환경화, 복합화, 고급화된 MICE산업 육성을 계획하고 있으며, 관광개발과 휴양을 복합화한 휴양형 MICE 산업 제시

– 제2차 제주국제자유도시종합계획, 제주특별자치도 관광개발계획은 친환경, 고급화, 복합화된 MICE 멀티홀을 제안하였으며, 남서부권역을 관광개발과 휴양관광이 복합된 휴양형 MICE산업 클러스터 구축 계획 수립

* 휴양형 MICE는 MICE와 휴양, 레저, 문화 활동, 지식기반 산업관광, ICT 테크니컬 투어, SMERF(Social, Military, Educational, Religious Fraternal) 등 관광활동이 결합된 제반 활동 포괄하는 개념을 의미

– 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014–2018)은 융복합 관광 활성화를 통한 신성장 동력 창출을 위한 세부 추진과제로 마이스산업 선진화 및 ‘동북아 최고의 리조트형 국제회의 거점도시 조성’을 기본방향으로 설정

■ 또한, 청정한 제주자연을 바탕으로 의료, 힐링, 뷰티 등 체험중심의 엔터테인먼트와 관광이 결합된 웰니스 관광산업의 점진적 확대

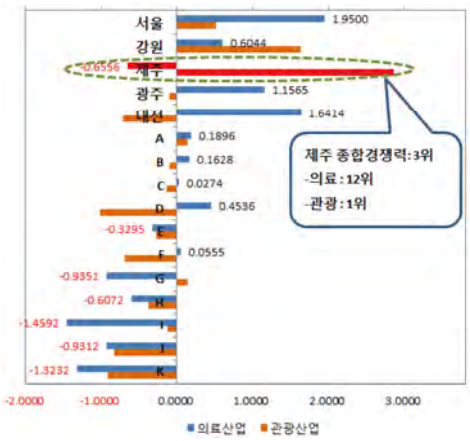
– 제2차 제주국제자유도시종합계획(2011)은 핵심프로젝트인 헬스케어타운의 의료기능의 세분화 · 전문화를 통한 의료관광 특구 조성 및 자연치유단지(Natural Healing Complex) 등의 브랜드화 계획

– 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014–2018)은 제주형 뷰티 · 의료관광을 통한 미래 제주관광의 신성장동력으로 개발하기 위한 추진과제 계획하고 있으나, 실제 의료관광 인프라는 타시도에 비해 미흡

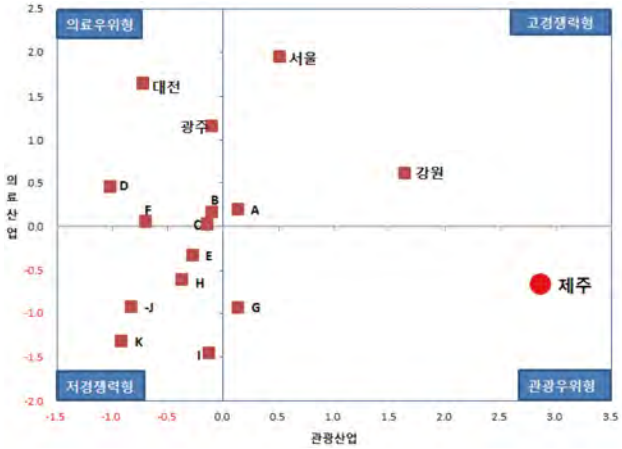
– 제주 도내 의료 인프라 및 관광산업 기반 고려 시, 레저와 건강관리를 포함하는 웰니스 투어리즘 지향이 유리함을 검토(한국은행, 2014)

〈제주 의료관광 경쟁력 검토〉

- 전국 13개 시도의 의료관광 경쟁력 지수 산출결과 의료관광경쟁력 평가를 위해 의료(기술수준, 의료인력, 시설 · 장비, 산업수준), 관광(매력도, 만족도, 산업수준) 지표로 평가
- 제주도 의료산업 순위 13위, 관광산업 순위 1위로 종합경쟁력 3순위 해당
- 타 지역에 비교적 우위에 있는 웰니스를 채택하여 "치유 · 휴양과 유네스코 3관왕 청정자연이 어우러진 글로벌 웰니스투어리즘 메카 구축" 을 발전 비전으로 설정할 것을 제안



〈전국 의료 · 관광산업 경쟁력 비교〉



〈의료관광산업 경쟁력의 유형별 패턴〉

출처: 한국은행 제주본부. 2014.「제주지역 의료관광 경쟁력 분석과 정책」

■ 제주의 청정한 산림, 해양, 문화자원 등 다양한 레저스포츠 여가활동의 기반을 갖추고 있으며, 이와 연계한 1,2,3차 산업과의 융복합 육성 제안

– 제주특별자치도 관광개발계획, 제2차 제주특별자치도 관광진흥계획(2014–2018) 등은 제주의 레저스포츠 관광 육성을 위해 융복합을 통한 상품개발로 제주를 레저스포츠의 멀티 플레이스로 포지셔닝 하였으며, 요트, 크루즈 등 관광시장 급성장에 따른 인프라 및 서비스 지원체계 구축의 필요성 제시

– 제주특별자치도 관광개발계획(2013)은 남동부권역을 농촌과 자연, 문화체험을 통한 체험관광 거점으로 농업자원인 말을 활용한 승마체험 관광 활성화를 제시

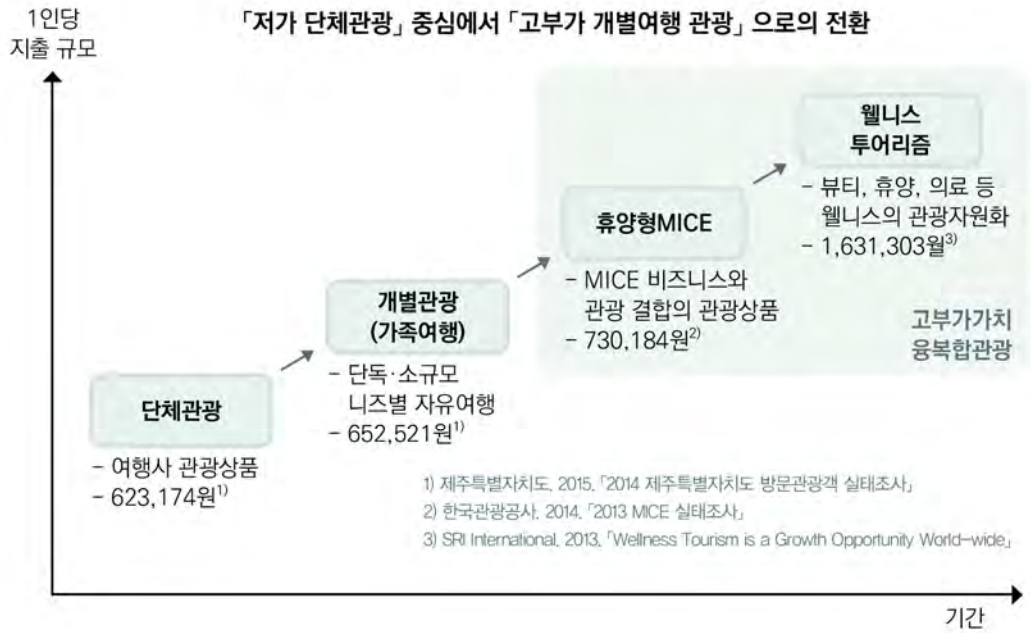
□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

■ 고부가가치 융복합관광의 성장을 위한 내부역량의 영향력 강화가 필요함

– 마이스산업 선진화, 의료관광 활성화 등 다양한 고부가가치 융복합관광을 겨냥한 개발 및 사업계획이 제시되고 있으나, 유치 대상에 대한 설정 · 범위의 구체화, 비현실적인 추진계획 등으로 사업으로 구현하는데 한계

– 또한, 융합관광 산업과 협력적 관계를 형성하고 있는 산업간 부처, 관련 기업 등과의 다양한 이해관계와 소통을 위한 협력체계가 미흡하며, 산업간 이해관계와 협력을 조정할 수 있는 협력체계 구축 및 역량강화가 필요

■ 저가 단체관광에서 고부가 · 고품격 관광으로의 질적 성장 방안을 모색함



〈그림 V-209〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 관광객 유치 등 양적성장 중심	✓ 관광수익 증가 등 고부가가치 질적성장 추구
주요전략	✓ 공공 주도의 대규모 관광시설 중심 개발	✓ 외자유치 + 도민(지역자본) 주도권 회복
MICE	• 컨벤션 위주의 국제회의 개최	• 전시시설 확충 및 시설 집적화를 통한 휴양형 MICE 경쟁력 강화
웰니스	• 의료, 뷰티, 휴양 등 분야별 개별적 사업 추진	• 지역산업간 융복합을 통한 관광경쟁력 구축(MICARE산업 등)
레저스포츠	• 제주를 대표하는 레저스포츠 부재 및 부처별 사업 혼재	• 천혜의 자연을 활용한 제주 레저스포츠 저변 확대 및 육성

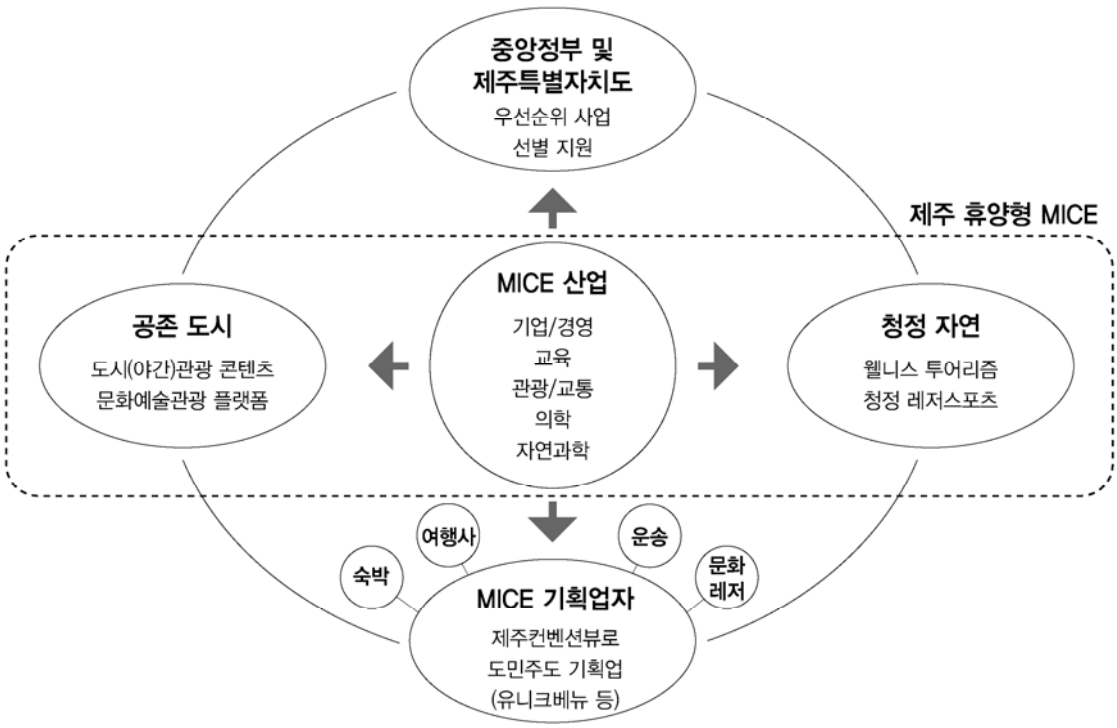
(3) 실천전략

실천전략 2-1 : 휴양형 MICE산업 육성 및 활성화

□ 휴양형 MICE 생태계 구축을 통한 이해관계 가치 모델 활성화

■ 공존 도시 및 청정 자연을 고부가가치 관광의 전략적 가치로 삼아 도민과의 상생을 강조한 휴양형 MICE 산업 생태계 모델을 활성화함

〈그림 V-210〉 청정과 공존의 가치에 따른 이해관계 모델



■ 활성화 방향

- 지역 MICE 업체와 협업을 통한 지역 MICE 산업 생태계를 육성함
- MICE 참가자들의 관광기회 확대 및 소비유도를 통해 지역경제를 활성화함
- MICE 유치를 통한 제주 관광시장을 다변화함

□ MICE 인프라시설 확충방안 마련

■ ICC 제주의 경쟁력 있는 전시회 유치를 위한 전시 공간 확충이 필요함

– 국내에서 경쟁력 있는 회의 · 전시회 등을 유치하기 위해선 최소 20,000㎡ 이상의 다목적 복합 공간이 필요할 것으로 예상되나, 현재 제주의 전시면적은 2,504㎡로 현저히 부족한 실정임

* ' 17년 신화역사 공원 MICE시설(14,107㎡) 및 기존 ICC 제주의 전시시설 규모(2,504㎡) 확충을 통한 시설 연계 필요

– 최근 컨벤션은 회의와 전시를 병행하는 추세인 만큼 대형 컨벤션을 유치하기 위해서 ICC 제주의 전시 공간 확충이 시급함

* INCON survey[58]에 따르면 회의 및 전시 기획자들은 공간적 유연성이 좋고 수용 규모가 큰 수준 높은 컨벤션 센터를 요구함[59]

〈표 V-154〉 국내외 전시회의 규모 비교

국가명	분석대상	평균 순전시면적	참가업체수	평균 해외업체수
독일	45개	95,784㎡	2,325개	1,260개 (54.2%)
스페인	10개	82,969㎡	1,625개	207개 (18.0%)
이탈리아	20개	90,620㎡	1,150개	280개 (21.9%)
프랑스	9개	97,526㎡	1,278개	595개 (36.6%)
주요국 평균	91,725㎡		1,542개	586개 (38.0%)
한국	Top 5 전시회	21,001㎡	692개	279개 (40.3%)
	Top 10 전시회	15,444㎡	540개	210개 (38.9%)

출처: MICE 산업론. 2015., 「유럽 주요국 전시회와 국내 전시회의 국제화 수준 비교(2007 년 기준)」

– UIA 국제회의 기준(B type)[60]에 따른 아시아 주요 도시별 국제회의 개최현황 개최건수에 따르면 서울 2위, 부산 4위, 제주 7위의 순으로 국내 지자체 선두순위에 해당됨

* 하지만, 전시공간 부족으로 MICE 유치에 실패한 사례가 다수 발생하였으며, 2013년 세계에너지총회(참가 인원 5000명), 2014년 국제수학자대회(6000명)와 세계 물 포럼(2만명), 세계양봉대회(1만명), 세계건축대회(7000명) 등 대규모 대형 컨벤션 유치 실패

– 한편, 회의시설 용량은 경쟁도시 부산 등과 유사한 규모이며, 주로 컨벤션 센터 및 호텔 내 위치하는 50명 미만의 소규모 참가자 회의가 대다수(69.1%) 차지함

58) INCON is a global partnership of professional congress organizers or PCOs
59) UNWTO, MICE Industry_An Asia-Pacific Perspective(2012)
60) 참가자 최소 300명 이상, 참가자의 40%가 외국인참가자, 총 참가국가가 5개국 이상, 회의기간이 3일 이상

〈표 V-155〉 MICE 회의시설 용량(허용인원)

(단위: 명)

구분	서울	부산	제주
컨벤션센터	27,722	11,174	24,375
호텔	281,346	39,843	46,605
회의시설	80,260	28,540	942
계	389,328	78,717	71,922

출처: K-MICE 인프라, http://k-mice.visitkorea.or.kr/venuesearch.kto?func_name=list

■ 부가세 환급제도 변경에 따른 시설 확충 재원 마련으로 관광인프라 시설에 투자해야 함

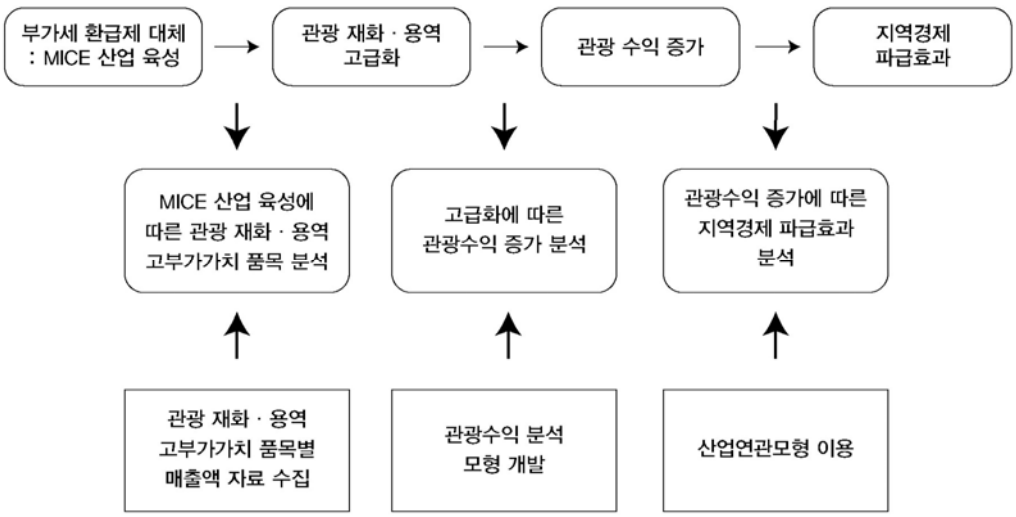
- 제주도는 부가가치세 환급제도를 시행하지 않아도 관광시장이 충분하다고 판단하여 대체 사업으로 관광인프라 시설 투자 검토[61]가 필요함

  * 부가가치세 환급에 따른 결과보다는 관광의 고급화에 따른 지역경제 파급효과에 집중

- MICE 전시시설 확충을 위해 제주여행객 부가세 환급제도 변경에 따른 사업비 마련이 가능할 것으로 예상됨

  * ICC 제주는 정부의 부가세 환급제도 변경에 따른 사업비로 국비 280억(3년간) 제안 예정

〈그림 V-211〉 제주 관광관련 재화 · 용역부가가치세 사후환급 방향



출처: 제주발전연구원. 2010.「관광 관련 재화 · 용역 부가가치세 사후환급이 제주지역 경제에 미치는 영향 분석」 재구성

61) 제주의 소리. 2015.8.10.「제주도, 부가세 환급제 '포기'...제2컨벤션센터 추진(관광정책과장)」

□ MICE시설 집적화를 위한 도시관광 환경 조성

■ MICE 인접지역 내 시설 집적을 통해 경쟁력을 강화함

– 열악한 관광여건 개선을 위해 ICC 제주 인근에 도시 관광환경을 조성하여 MICE 참가자들이 업무 외 다양한 경험 및 추억을 남길 수 있는 여건 조성이 필요함

– 중문관광단지 개발계획도에 의하면 제주특별자치도가 중문관광단지 매입 시 활용할 수 있는 유휴부지(중문골프장, 한국관광공사 건물, 평화센터 앞 야외공연장, 상가부지 등)를 통해 MICE 경쟁력을 가질 수 있는 시설 환경조성이 필요함

– 토지분할매각, 집합상가 분양, 공공운영 방식의 결합을 통해 판매시설 집적단지 조성방식 설정이 가능함

〈표 V-156〉 판매시설 집적단지 분양 및 운영방식 비교

분양 및 운영 방식	장점	단점
토지분할 매각	처분절차 간소 시설조성비 부담 없음	지역 명소조성 어려움
토지일괄 매각	처분절차 간소	일괄 매수자 확보 어려움 공익성 확보 어려움
집합상가 분양 (시설조성 후 분양)	통합적 디자인 적용 용이	시설조성사업비 부담 미분양에 따른 위험성 높음
시설조성 후 위탁 또는 직접 운영	통합적 디자인 적용, 공익기능 부여 용이	시설조성사업비 부담 시설운영부담

출처: 양구군. 2013.「양구 웰빙먹거리타운 조성 연구 보고서」

– “MICE 다목적 복합시설 건립” 계획을 통하여 공연장, 쇼핑, 엔터테인먼트 등을 추진하여 도시관광 환경 집적화를 통한 MICE 경쟁력 강화가 필요함

– MICE가 이루어지는 거점 주변에 이벤트 광장 및 프로그램, 공공기능 공간(공용주차장, 쉼터), 엔터테인먼트 기능 등을 개별 상업공간과 유기적으로 연계함

– 중문관광단지 개발 계획에 의한 상가부지를 상업지원기능을 강화하기 위해 제주지역의 소상공인 등에게 매각하여 제주지역 소상공인 사업 활성화가 필요함

〈그림 V-212〉 중문관광단지 개발계획도



□ 제주 공공기관의 MICE 개최 확대

■ 제주혁신도시로 이전하는 공공기관의 협력을 통해 MICE 행사를 개최함

– 제주혁신도시로 이전하는 공공기관은 지식기반서비스 산업 8개, 해양서비스 산업 1개로 9개 기관으로 구성됨

– 이들의 핵심 분야는 국가정책 등에 대한 교육훈련기능을 담당하고 있으며, 인재양성, 국제교류 및 대국민 서비스, 홍보 등이 주요 산업으로 MICE 산업과의 연계를 통해 지역경제 활성화를 지원할 수 있을 것으로 예상됨

– 관광패턴에 맞춘 MICE, 스포츠, 의료관광 등 전문적 유비쿼터스 시스템 도입 및 U-Conference 추진 지원사업을 마련함

* 2016년 시행예정인 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 부칙 제38조에 따라 혁신도시에 입주하는 공공기관의 협력 요청 가능

〈표 V-157〉 혁신도시 내 이전 공공기관의 주요 사업분야와 연계산업

기관명	주요사업	연계산업
재외동포재단	재외동포와 관련된 다양한 지원사업, 한상/한인회 등 네트워크 구축	문화관광 및 MICE
한국국제교류재단	다양한 국제교류, 한국문화 정보제공 및 홍보	문화관광 및 MICE

□ 제주의 특색있는 Unique Venue 발굴 및 활성화 방안

■ 제주의 정취를 느낄 수 있는 특색있는 소규모 오만찬 및 이벤트 장소를 발굴하고 활용함

– 세계적으로 MICE 행사 개최시 유니크베뉴 선호도가 급증하는 추세로 회의 기능을 갖춘 개최장소와 함께 색다른 행사구성이 가능한 장소의 활용이 증가됨

– 유니크베뉴는 전시 · 컨벤션센터, 호텔 등 전통적 MICE시설이 아닌 전통 컨셉이나 제주의 독특한 정취, 콘셉을 가진 장소를 칭하며, 제주 MICE 차별성을 나타낼 수 있는 콘텐츠로 이용을 활성화함

* 시설 특성에 따라 수변 · 전경시설, 전통시설, 모던시설, 박물관 및 미술관 등으로 구분 가능하며 소규모 회의, 리셉션, 만찬 등 연회행사, 공연 등의 부대행사장으로 활용

〈표 V-158〉 유니크베뉴 특성

구분	내용
공공성	자국문화 홍보, 행사의 차별적 매력 제고 등 MICE 개최지로서 경쟁력 증가
사업성	비회의시설의 적극적인 홍보 및 행사지원 서비스를 제공하는 등 기존시설을 활용한 새로운 영역의 관광비즈니스 창출
장소성	MICE산업에서 행사장소의 관광인프라는 중요요소이고, 관광, 문화 등을 함께 공유할 수 있는 장소
개별성	각 나라별 유니크베뉴에 대한 인식차이에 따른 선정기준 및 유형이 다름
수익성	정부지원 예산 감소 및 기타 회의시설들의 회의 및 행사유치를 통한 수익성 증대 요구

■ 제주의 유니크베뉴 발굴 및 DB구축을 지속함

– 제주컨벤션뷰로 홈페이지를 통해 7개의 유니크베뉴를 스페셜베뉴로 분류하여 지역별로 소개하고 있으며, 돌문화공원, 생각하는 정원, 카멜리아힐, 여미지식물원 등이 등록됨

– 제주의 매력이나 독특한 장소성, 디자인 등을 지닌 유니크베뉴 가능시설의 조사 및 발굴로 데이터베이스 구축이 필요함

– 제주 관광자원의 유형별 분류를 통한 유니크베뉴의 다양성을 확보하고 시설의 형태, 제공서비스, 수용규모 등 다양한 선택 정보가 제공되도록 기초자료를 구축함

* 제주 여미지식물원, 제주민속촌, 제주현대미술관, 한화 아쿠아플라넷 제주 등의 시설이 활용가능하며, 소규모 MICE 부대행사를 위한 개인 미술관, 전통고택 등이 활용 가능하도록 추진

■ 제주 유니크베뉴 개방 및 활성화를 지속함

– 체계적인 데이터베이스 구축 및 통합관리가 가능한 기초자료를 구축함으로써 디지털 정보네트워크 시스템을 구축함

– 신규 및 잠재고객 유치를 위한 홍보 마케팅 수단으로 활용하거나 제주의 고유한 문화유산, 역사와 연계되는 콘텐츠 발굴로 제주 문화에 대한 흥미를 유발할 수 있는 계기로 활용함

– 제주 유니크베뉴의 민간부문 활용 및 지역사회로 확대하여 다양한 유니크베뉴 시설을 보유하고, 더불어 도민의 MICE참여 기회의 확대 및 성장과 발전을 유지할 수 있는 기반을 조성함

– 또한, 소규모 컨퍼런스, 인센티브 관광, 웨딩산업과의 연계를 통해 제주도의 다양한 명소가 관광자원으로 활용될 수 있도록 제주 지역사회 내 산업간 연계가 필요함

■ 제주 유니크베뉴를 활용한 고부가 상품개발 및 마케팅을 강화함

– 제주의 유니크 베뉴를 활용한 고부가, 고품격 테마상품 개발 및 프로모션이 필요하며 최근 국내외 웨딩관광 성황과 연계한 상품화가 필요함

– 한류와 연계한 웨딩 촬영, 신혼 여행, 웨딩 연회 등 특별한 관광상품을 발굴하고, 유형별 결혼문화를 적용한 시장 공략으로 웨딩관광을 상품화함

* 웨딩관광은 웨딩촬영 외에 의상, 미용 등의 상품과 관광 호텔, 쇼핑 등의 제주 관광산업과 연결하여 동반성장 할 것으로 예상

– 웨딩시장에 대한 충분한 조사와 이해를 바탕으로 인적, 물적 인프라를 구축하고 관련 서비스 인력 양성 및 산업 정보를 제공함

〈 유니크베뉴 활용사례 〉

• 유니크베뉴 협회 구성을 통한 체계적 마케팅
- 런던의 유니크베뉴오브런던(Unique Venue of London)은 미술관, 박물관, 예술전시관 등 / 역사유적, 성, 고궁, 기념관 / 관광유인시설 / 소매점 / 스포츠 시설 등 지리적으로 런던에 속하거나 공공, 회의공간을 보유한 시설 등 총 8개의 조건을 충족시켜야만 회원으로 가입 가능
- 런던 컨벤션뷰로의 지원금과 협회 회원사의 회비로 운영되며, 주요 활동으로는 뉴스레터 발간(플래너 등 수요자대상), 관련 시설간 파트너쉽 구축, 시장 수급현황 조사 · 분석 등 통계 등의 활동 실시
- 국내에서는 창덕궁이 2010년 『한국방문의 해 기념 한국관광의 밤』 행사를 개최하여 1,400여 명이 참가하여 야간 고궁 산책, 조선시대 왕과 왕비의 퍼레이드, 다양한 전통체험과 퓨전한식요리 소개 등의 프로그램 실시





□ 제주형 MICE 전진기지 구축

■ 지역 개념을 뛰어넘는 '도외루트(Off-Island Route)' 네트워크를 구축함

- MICE 유치를 위한 적극적인 정보수집과 환경 분석을 통한 DB구축 및 분석으로 유치 및 발굴 전략을 마련함
- 국내외 학 · 협회, 국제기구, 해외 거점 여행사, 다국적 기업, 한국관광공사와 교류를 통해 수요를 개발 및 창출함
- 제주MICE 얼라이언스와 공동 마케팅을 통해 활성화함

■ MICE와 지역산업을 연계한 프로그램 콘텐츠를 발굴함

- MICE 목적지로서 오랫동안 기억될 수 있는 양질의 콘텐츠를 조성하고, 다양한 라이프스타일과 사회트렌드를 반영하여 제주개최 MICE 참가자가 지역 관광지 방문, 지역 관광상품 구매, 레저, 식음 6차 산업 등 지역산업과의 연계프로그램을 지속적으로 발굴하고 추진함
- MICE 참가자가 다양한 세대를 포함함에 따라 각 그룹의 연령, 관심요소, 특성에 맞는 MICE 관광 프로그램 제공이 필요함
- 크루즈라인을 이용한 인센티브 관광이 증가함에 따라 소규모 럭셔리 요트를 포함한 제주 해안 일주 등의 해양트래킹, 해양레저와 연계한 즐길거리를 마련함
- 건강과 웰빙에 대한 관심사를 반영하여 제주내 의료산업과 연계한 건강검진 프로그램, 보양, 웰에이징과 관련된 웰니스 프로그램 등 지역산업과의 긴밀한 연계가 필요함

■ MICE 유치전략 마련을 통한 맞춤형 지원시스템을 지속적으로 추진함

– 고부가가치 국제회의 유치확대를 위해 차별적 지원제도를 마련하고 제주관광시장 확대를 위해 아세안 지역을 신규 인센티브 투어 집중공략 시장으로 선정함

* 현재 전체 300명 이상(외국인 100명 이상), 2일 이상 국제회의, 도외 참가자 1,000명 이상, 2일 이상의 대형 국내회의, 외국인 30명 이상, 1박 이상의 인센티브 투어에 개최지원 시행 중

* 외국인 1인 1~2만원, 내국인 1인 5천원~1만원 정도로 환영행사, 기념품, 행사장 임차료 등으로 활용하여 제주 MICE 목적지 경쟁력을 강화시키고 있음

– 유치대상 국가 문화에 대한 이해 및 타겟 국가 성향과 문화에 맞는 전략 수립으로 시장별 수요 특성에 부응하는 프로모션을 실시함

■ MICE 고객 데이터베이스 구축을 통한 고객 유지 및 사후관리 네트워크를 운영함

– 사후활용 데이터를 산출하여 분석을 통한 서비스 및 관광환경을 개선함

– 지속적인 네트워크 활용을 통한 고객관리 및 전략적 관리를 실시함

〈표 V-159〉 자원시스템을 통한 유치 전략

전략	추진방안
단계별 개최지원 확대	· 행사 규모에 따른 유치 및 개최지원 한도액 상향
전략적 개최지원	· 고부가 가치 국제회의 지원확대 · 대형 국내외 MICE, 신규시장 인센티브 투어 지원 강화
차별적 지원	· 제주지역 MICE 업체가 기획/대행하는 MICE 우선지원
현장답사 및 팸투어 지원	· 제주도를 직접 보여주는 마케팅으로의 전환 · MICE 목적지 제주로서 인식전환

〈 홍콩 인센티브 관광 관련 유치 지원 현황 〉

- 홍콩관광청은 마이스 전담기구(Meetings and Exhibition Hong Kong, MEHK)를 통해 인센티브 익스펜션 지원, 제안서 지원, 오디오비주얼 자료 지원 등 초기 계획단계부터 시작하여 행사베뉴, 호텔 및 공급자 소싱 지원, 팀 빌딩 활동 제안, 이벤트전 프로모션 등 전체 프로세스에 대한 지원 실시
- 연속 이틀 이상 숙박하는 외국 인센티브 단체를 대상으로 'Hong Kong REWARDS!' 프로그램을 운영하고 있으며, 20명 이상 소규모부터 대규모까지 참가인원에 따른 기본혜택 제공
- 유명 관광지와 협력하여 인센티브 단체에 할인 및 환영 선물을 제공하는 등 이벤트와 인센티브 지원혜택 사용 금액에 대한 리펀드를 제공하고 있으며, 이때 현금지원 대신 부가가치를 제공하는 방향으로 인센티브 지원
- 인센티브 목적지로서의 홍콩은 다양한 문화와 즐길거리, 남부 및 동남아시아의 이국적인 목적지와의 연결 허브로서의 중요성을 내세워 전략적 홍보를 실시





□ 공존형 MICE TF팀 조직체계 구축

■ 제주 산학민관의 협력을 기반으로 MICE 조직체계를 구축함

– 제주의 관련조직들의 역할 및 업무 중복 조정을 통해 산업생태계 재정비가 필요하며, 산업생태계 구성 조직의 연계기반 미흡에 따른 추진기반 조성이 시급함

– 연구기관 · 민관, 해외거점으로 구성된 TF팀과의 협력을 통해 MICE 추진조직을 강화함

– 이를 위해 MICE 산업 관련 연구소, 사업자, 학교, 컨설팅, 관공서 등 총괄적인 TF팀의 조직과 지도 · 감독 · 자문을 지원하는 담당부서를 마련함

〈그림 V-213〉 MICE 공존형 TF팀 조직구성(안)



■ 제주 MICE TF팀 조직의 역할을 제시함

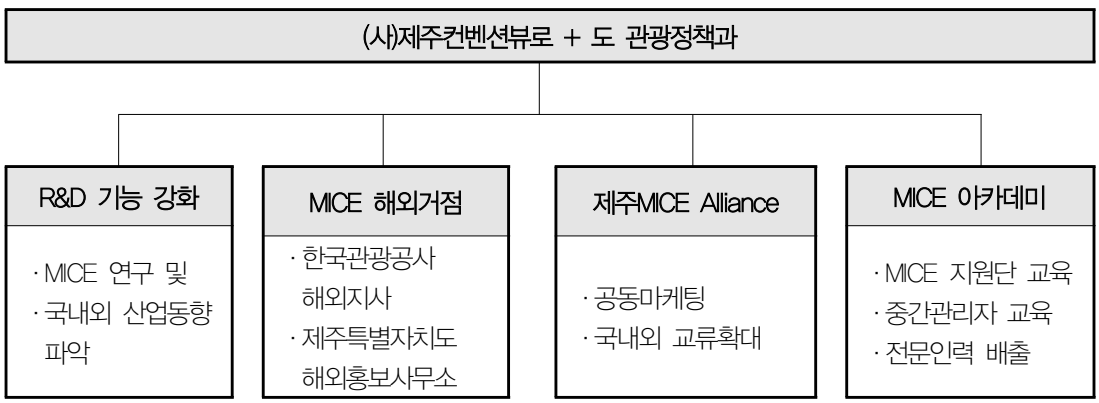
〈표 V-160〉 제주 공존형 MICE시스템 운영(안)

1. 잠재수요 발굴	2. 유치마케팅
MICE 행사, 주최기관 정보조사 및 DB구축 · 국제컨벤션연합회(ICCA)국제회의 DB : 14,000건 · 해외 글로벌 기업 국내지사 활용 유치대상 발굴 · 해외 현지 여행사와 공동마케팅	타겟지역 및 섹터별 전략 마케팅 · 해외 MICE 설명회 개최 및 박람회 참가 확대 · KTO · KOTRA 해외지사 활용 공동마케팅 강화 · 세일즈 콜, 팸투어 등 적극적인 마케팅
(연구 · 기관 · 해외거점)	(기관 · 민간 · 해외거점)
4. DB구축 및 공개	**3. 유치 · 개최지원**
MICE 종합정보시스템 구축 및 공개 · MICE 고객관리를 위한 정보시스템 구축 및 공개 · 전시회 및 관광정보를 담은 안내홍보시스템 · 웹콘텐츠 및 소셜미디어 활용 극대화	지원금 제도 운영 · 국제회의 참가자 기준으로 지원 금액 차등지원 및 주기적 개최시 인센티브 부여 · 인센티브 관광, 기업회의 유치 · 개최시 컨벤션 서포트
(연구 · 기관)	(기관)

■ 공존형 TF팀 조직구성(안)을 통해 제주컨벤션뷰로 기능확대 모델을 구축함

– 기존 제주컨벤션뷰로의 기능적 한계를 극복함과 동시에 MICE 공존형 TF팀 조직구성(안)이 현실적으로 반영된 제주컨벤션뷰로 기능확대 모델을 제안함

〈그림 V-214〉 제주컨벤션뷰로 기능확대 모델



– (연구 · 자문) R&D 기능 및 아카데미 기능 도입으로 제주형 MICE 정책방향, 사업별 추진, 개발 및 효과분석 등의 지원을 하고 전문인력을 양성함

* 제주특별자치도 관광진흥 조례 제82조 전담조직(제주컨벤션뷰로)의 업무 담당에 국제회의산업의 육성과 시장발굴을 위한 기초연구 및 인력양성 분야 개정으로 MICE시장 관리 역량 강화

– (기관 · 민간) MICE산업 경쟁력 강화를 위한 공격적 투자 및 지원, 도시마케팅, 세일즈 역량 강화를 위한 네트워킹 및 분야별 협력을 확대함

– (해외거점) 타겟 지역에 위치한 한국관광공사 및 제주특별자치도 해외지사와 긴밀한 협력을 통한 전략적인 글로벌 마케터 활동 및 해외 MICE 바이어 리스트를 구축 관리함

* 현재 한국관광공사 지사배치가 동남아 중심으로 확대 배치 중

■ 제주 MICE 얼라이언스의 사업 경쟁력을 제고함

– 정기회의 및 소규모 교류회 상시개최로 정보공유 및 MICE 산업 강화 방안을 도출함

– 국내외 MICE 전문 박람회, 로드쇼, 유치마케팅 공동 추진으로 얼라이언스 회원사 역량을 강화함

– 현재 개최되고 있는 제주마이스산업대전 육성을 통해 제주 MICE 산업체 국내외 교류 및 비즈니스 기회를 확대함

■ 제주 MICE 전문인력 양성 및 고용을 촉진함

– 현재 MICE 전문인력이 배출되고 있으나, 일자리와 직접 연계가 미흡하며, 현 중간관리자 등 현직자 대상 보수교육이 미흡함

– 신규인력 공급 프로세스를 패키지화하여 직장체험 → 전문교육 → 취업연계로 이루어질 수 있는 체계 구축 및 현직자 중간관리자 양성 및 전문성 강화 등의 보수 교육 과정 신설 및 전문직 은퇴자 등 대상으로 MICE 참가자 전문 관광가이드 교육과정을 신설함

〈 경쟁도시 MICE활성화 사례 〉

• 비즈니스와 레저 · 휴양의 결합 '싱가폴'

– 싱가폴은 비즈니스와 레저 · 휴양을 결합하는 전략을 추구하였으며 2010년 마리나베이샌즈, 리조트월드 센토사 개발로 240,380㎡에 달하는 인프라 증가

– 전시 · 컨벤션뷰로의 기업행사 유치(신규 국제회의 발굴 및 유치), MICE 산업개발(최적의 비즈니스 환경조성, 인프라 확충), 글로벌 마케팅, 체험 관광상품 개발 등 체계적인 MICE 육성정책 시행

– 싱가폴 관광청내 50명의 MICE 전담조직 운영, MICE 예산 연 348억 원의 지원 및 21개 해외사무소를 통한 정보수집 후 선제적 맞춤형 지원을 통한 시스템적 지원 실시

• MICE 복합단지화를 통한 경쟁력 강화 '홍콩'

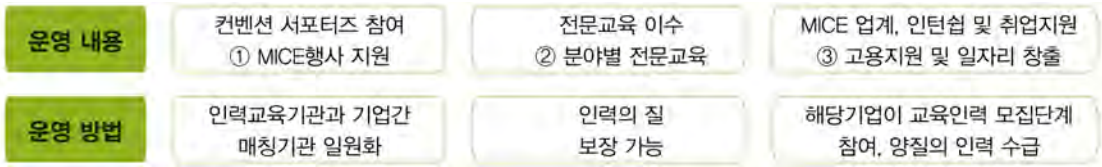
– 홍콩컨벤션센터 확충 및 복합단지화('10)를 통한 인프라 증가(129,400㎡)와 홍콩 금융경제지구 인근 매립지에 문화, 스포츠 시설과 연계 개발

– 인센티브 특화 '홍콩 리워드(Hong Kong Rewards)' 전개로 다양한 지원체계 구성하여 Meeting & Exhibition 전담부서 20명, MICE 예산 연 53억원 지원하는 등 MICE 방문객 22.8% 증가





〈그림 V-215〉 신규 MICE 인력 공급 패키지(안)



실천전략 2-2 : 힐링의 섬, 웰니스투어리즘 선진화

□ 힐링의 섬, 웰니스 관광 로드맵 구축

■ 제주의 청정자연, 의료, 힐링, 뷰티, 건강 등 삶의 질을 추구하는 관광시장의 요구에 대응하는 제주형 고부가가치 · 고품격 웰니스[62] 관광산업을 확대함

– 제주가 지닌 자연, 의료, 미용, 휴양, 피트니스, 식음 등의 전방위적 산업과 관광의 융합 및 연계성을 강화함으로써 관련 산업의 전후방 혁신 연계가 가능함

– 단순한 관광산업을 넘어 관광객의 육체적 · 정신적 만족을 위한 다양한 체험과 소비, 효용을 통한 부가가치 창출 및 차별화된 경쟁력을 강화함

– 나아가 웰니스와 관련된 지역중심의 산업과 연계 기술발전의 주도 및 신성장동력사업으로서의 산업 활성화 방안을 제고함

〈표 V-161〉 관광객의 치료 목적에 따른 의료관광 유형 분류

건강관광(Type of Health tourism) 유형				
웰니스 관광(Wellness)			의료관광(Medical)	
기치료	레저형 관광	웰빙형의료서비스	테라피형의료서비스	수술형의료서비스
영성치료	미용	치료레크레이션	재활치료(질병)	성형수술
요가, 명상	스포츠치료	재활치료	치유요법	치과수술
음악치료	마사지	직업병치료	회복서비스	기타수술

출처: 한국관광공사, 2015, 「의료관광 산업분류체계 설정 및 경제적 파급효과 분석」

62) 한국생산기술연구원(2012) 웰니스는 육체적, 정신적, 감성적, 사회적, 지적 영역에서의 최적의 상태를 추구하는 것으로, 쾌적하고 안전한 공간과 건강하고 활기찬 활동을 위한 인간의 상태와 행위, 노력을 포괄하는 개념

■ 제주형 웰니스 기본개념의 구체화가 필요하며, 제주형 웰니스의 정의 및 범위에 대한 설정, 구체적인 이행을 위한 정책적 로드맵 구축이 필요함

– 웰니스 기본개념의 구체화가 필요하며 제주형 웰니스 관광요소의 정의 및 범위에 대한 설정이 시급함

* 웰니스 관광은 의료관광, 미용관광, 보양관광 등 건강증진 관광, 자연휴양자원을 이용한 친환경 관광, 전통음식 시식, 조리를 포함한 먹거리 관광, 전통문화, 농어촌 및 사찰체험을 통한 체험관광 등 다양한 형태의 관광활동을 의미(김향자, 2014)

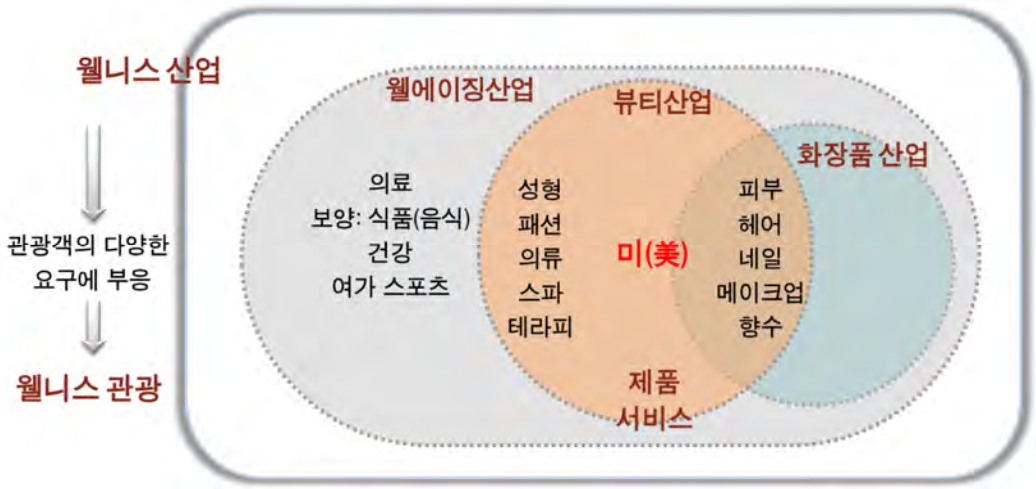
– 경쟁력이 취약한 치료목적의 전문의료보다 관광과 연계하여 지역 청정 자연환경 및 관련 인프라를 활용하는 천연자원 기반형과 전통기반 의료서비스를 활용한 상품을 발굴함

– 중장기적으로 제주지역 특성자원(현무암, 탄산온천 등)과 연계한 웰빙 힐링 치유, 자연치유, 한방치유, 건강뷰티, 미용 · 성형등으로 이어지는 단계적 전략을 마련함

* 단기적으로는 지역별 차별화된 의료관광 핵심서비스 개발

* 중장기적으로는 세계적–지방적 연결성 강화를 위한 인프라 연계 활성화

〈그림 V–216〉 웰니스 산업과 관광의 범위



출처: 한국문화관광연구원. 2014., 「관광과 화장품 산업의 융복합 방향」

– 지역 내 의료, 뷰티, 치유 등 연계 가능한 산재된 자원들이 웰니스 관광에 활용되어 기존 인프라를 활용하여 특화서비스를 개발하고 핵심서비스로 정착할 수 있도록 단계적 계획을 수립함

– 최근 고객의 수요와 건강관련 신지식에 맞춘 니즈에 대한 지속적인 파악과 그를 반영한 대체의학, 스파, 마사지 등의 운영프로그램의 세분화와 제주의 자연환경과 입지 조건에 맞춘 제주형 프로그램 발굴로 지역고유의 관광자원 장점을 최대한 활용함

– 웰니스 로드맵 계획의 구체적인 이행을 위한 산업간 유기적인 협업 방안 및 연도별 예산확보, 사후모니터링 등을 포함한 세부계획을 수립함

〈그림 V-217〉 웰니스 관광 로드맵 구축 방안(안)



〈제주형 웰니스 관광 로드맵〉

Concept & Target

제주 웰니스 특화 기본구상
관광 수요조사 및 특화전략

Data & Service Model

체류형 웰니스관광 플랫폼 구축
관광정보 서비스 공급 모델

System Construction

제주형 웰니스 프로그램 개발
관광산업 통합관리방안 마련

Effect

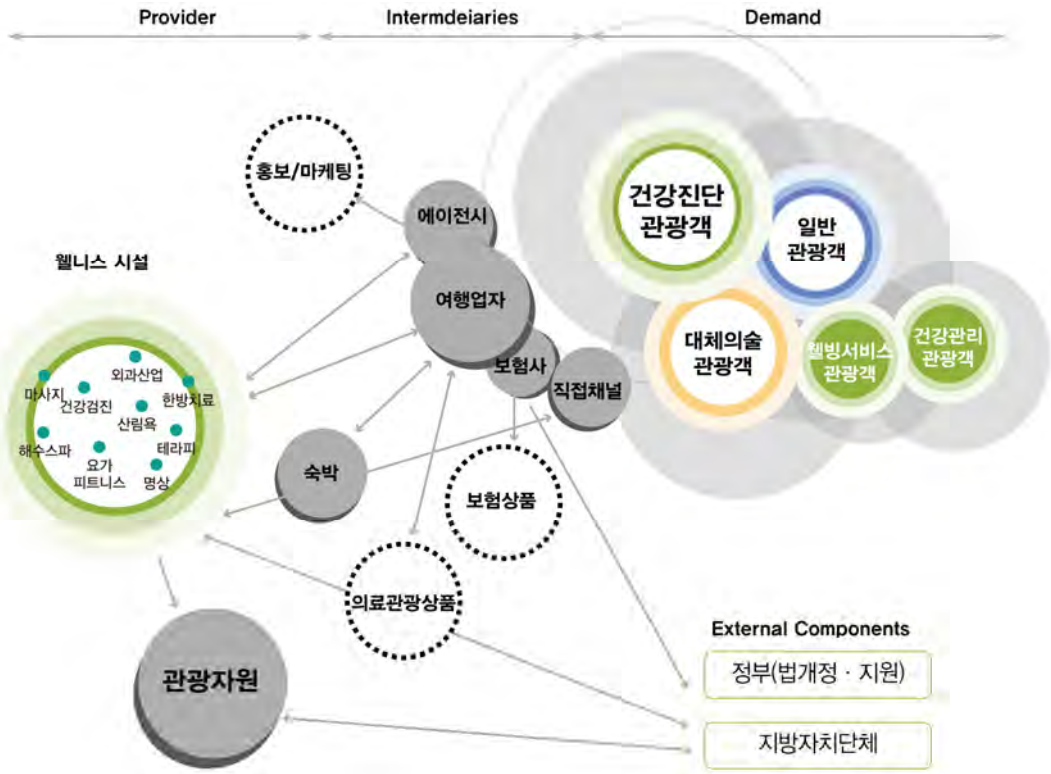
홍보마케팅, 상품개발,
전문인력 양성
예산, 법제도 및 지원정책 강화

출처: 김향자. 2014., 「제주관광진흥계획」. p.274 참고, 작성자 재구성

– 또한, 웰니스 관광생태계를 구축하여 소비자로서의 웰니스관광객, 유치업자로서 에이전시, 관광업자, 보험회사, 서비스제공자로서의 웰니스 시설, 관광자원 및 숙박시설, 조력자로서의 정부, 지방자치단체의 생태계를 구축하고 역할 및 이해관계를 지원함

– 웰니스 및 의료관광객 유치와 소비가 부가가치의 핵심이므로 관련 주체의 기능적 네트워크에 기반을 둔 순환형의 가치사슬 구조를 형성하고 관광산업과의 연계로 지역사회의 다양한 참여를 유도함

〈그림 V-218〉 웰니스관광 생태계 이해관계



출처: 문화체육관광부. 2013.「의료관광 활성화 중장기 계획수립 보고서 」

□ 제주형 웰니스 관광모델 설정 및 타겟마케팅 실시

■ 제주관광 빅데이터 분석으로 관광객 선호와 수요 도출을 통한 유형별 타겟 마케팅 실시

– 유형별 세부 추진 모델은 핵심기능을 건강, 미용, 정신, 휴양으로 구분하며 유형별 조합으로 각 모델의 핵심서비스나 도입가능 시설을 결정함

* (휴양 + 뷰티 + 음식) 제주 천연재료 기반의 향장, 음식 및 해양스파 체험

* (MICE + 휴양 + 레저) 회의 및 컨벤션 이후 스파, 해양레저 등 휴식 지원

* (의료 + 휴양 + 음식) 의료시술 후 회복을 위한 요양, 재활 등의 헬스 케어

– 제주의 특성과 환경, 타겟에 적합한 추진 모델을 선택하고 다양한 조합으로 특화된 경쟁력을 창출함

〈표 Ⅴ-162〉 웰니스 유형 및 서비스

유형	건강+뷰티	정신+휴양	건강+휴양
핵심 서비스	(의료)한방의료, 항노화 (뷰티)스파, 코스메틱, 향장 (레저)해양 레저, 승마 등	(음식)식이, 해독요법 (정신)수양 및 명상 스트레스해소, 힐링 등	(의료)건강검진, 재활치료 (음식)약선음식, 유기농식품 (휴양)스파, 테라피, 리조트
	필라테스센터, 휴양호텔 휴양리조트, 테라피시설 등	템플스테이, 삼림욕장 자연치유시설, 로컬식당 등	운동시설, 필라테스센터 유기농마켓, 약선식당 등
유형	**정신+휴양**	**휴양+미용**	**건강+정신**
핵심 서비스	(정신)힐링, 명상, 참선 (휴양)원기회복, 테라피, 충전 (뷰티)마사지, 테라피, 향장	(음식)다이어트 및 해독 (정신)수양 및 명상 (레저)해양레저, 도보여행	(마이스)업무, 휴양 (음식)약선음식, 유기농식품 (휴양)스파, 테라피, 리조트
	필라테스센터, 휴양호텔 휴양리조트, 테라피시설 등	올레길, 모빌리티, 웰니스크루즈. 휴양리조트 등 테라피시설, 항노화센터 등	운동시설, 필라테스센터 유기농식품, 약선식당 등

출처: 문화체육관광부. 2014.「체류형 의료관광 클러스터 모델 개발 연구」

□ 제주 기존 산업과의 적극적 연계 및 시너지 확충

■ 지역별 강점을 살린 웰니스 특화를 위해 제주형 웰니스 관광을 차별화할 필요가 있음

– 기존 제주가 지닌 힐링, MICE, 뷰티 등 다양한 사업과의 융복합 및 연계가 유리함

– 제주–강원 경제협력권 휴양형 MICARE산업의 도입을 기반으로 제주형 Wellness 관광의 적극적 연계로 시너지를 창출함

■ 제주의 청정 이미지, 특화 관광자원 활용한 컨벤션산업, 향장산업과의 적극적 산업을 연계함

– 휴양형 MICARE(MICE+Healthcare)는 제주 MICE, 강원 Healthcare를 기반으로 휴양전시, LOHAS 등의 융복합관광과 산업생태계 구축을 위한 프로젝트를 마련함

* 지역산업진흥계획에 따른 국비(산업통상자원부) 지원(2015): 224억원 지원

* 4대 주력산업(물응용 · 관광디지털콘텐츠 · 풍력,전기차서비스 · 청정헬스푸드 산업 등 142억원) + 경제협력권산업(휴양형MICARE · 화장품뷰티산업 등 81억원) + 인센티브(40억원)

– 제주 이미지, 보유자원 등을 활용하여 화장품 산업과 관광산업의 적극적 연계를 통해 관광자원화 함

– 제주 천혜의 자연자원(물, 공기), 허브식물, 약용 등을 활용한 자연화장품 제품개발 및 웰니스 뷰티 체험코스를 조성함

– 뷰티관광의 화장품 시설 혹은 병의원시설과 연계한 웰에이징 센터 등의 조성으로 웰니스와 뷰티산업의 융복합 관광 프로그램을 개발함

〈표 Ⅴ-163〉 MICARE산업 유망품목

품목명	내용
휴양형 전시기획	청정환경을 기반으로 한 MICE형 전시회 육성 및 신규 전시상품, 연계상품 개발
인센티브 투어	포상관광, 교육, 산업시찰 등 인센티브 투어와 첨단 IT, BT 등 의료기술결합
헬스테인먼트	식품, 뷰티 등 웰빙 및 건강, 안티에이징, 등의 서비스와 관광 결합
전시디자인서비스	홍보, 인테리어 커뮤니케이션과 연계된 다양한 제품 개발 디자인 적용
의료검진서비스	의료검진 프로그램, 특화 검진, 생애주기 등 의료검진과 연계 및 개발
헬스케어리조트	복합리조트, 요양기관 등과 관련 서비스, 제품이 연계된 융복합 서비스 개발
스마트 MICARE 플랫폼	MICARE 서비스를 대상으로 상호정보 및 프로그램 공유 시스템개발
의료관광서비스	목적형 웰니스 관광객의 병원-웰니스-메디텔 연계관광서비스 개발
웰니스리조트 클러스터	숲체험, 치유센터, 힐링센터 등의 웰니스 인프라 클러스터 연계상품
의료 · 헬스케어 플랫폼	국내 의료기술의 해외진출 및 수출, 외국인 환자 유치 등을 연계
Pre-Post Meditor형	MICE행사 참가시 웰니스 관련 관광, 관람, 체험, 쇼핑, 프로그램 개발

출처: 제주테크노파크 (2015) 휴양형 MICARE산업 프로젝트 개요

■ 산업간 연계를 통한 웰니스 융합생태계 조성 전략을 수립함

– 웰니스 산업에 대한 소비자의 요구가 다양해짐에 따라 지식정보, 기술, 서비스등과의 융합 전략 마련이 필요함

– 지식정보 융합은 전문지식 기반 서비스의 대중화로 지식정보의 체계화, 지식과 IT 융합, 지식과 제품 또는 전달매체의 융합이 가능하며, 운동처방, 에스테틱 서비스 등의 맞춤형 케어서비스 등을 대중화함

– 기술융합은 전문지식과 행위를 반영하는 전문가 시스템을 구축하여 전문가의 직접적 참여 및 온라인 등의 참여를 통해 이용자의 상태, 활동에 따른 유비쿼터스 환경을 구축하여 이용자를 진단하고 전문가 시스템에 따른 체계적 관리를 실시함

– 서비스 융합은 웰니스와 서비스가 융합된 형태로 에스테틱 서비스를 통한 피부 및 건강관리와 식이영양 정보서비스 제공 등의 연속된 관광소비가 이루어질 수 있도록 비즈니스모델을 도입함

□ 제주형 웰니스 관광 컨트롤타워 설립

■ 웰니스 관광 핵심 주체간 협력적 관계 형성을 위한 컨트롤타워를 구축함

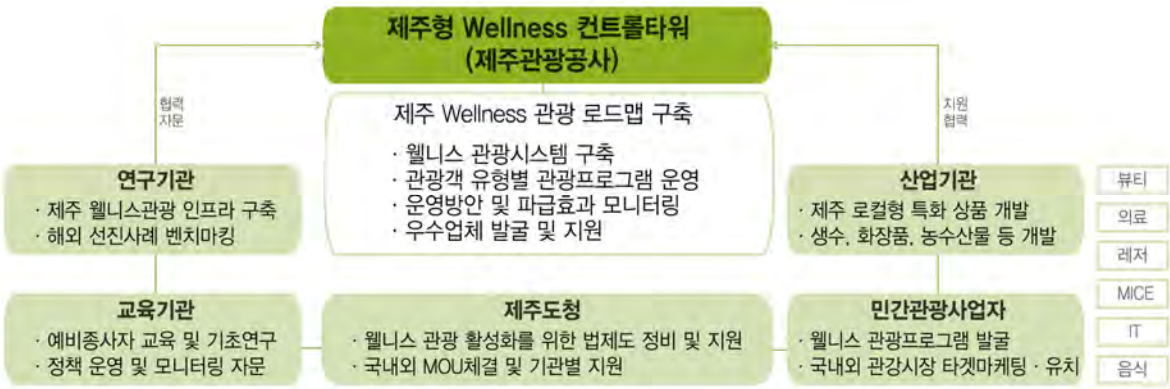
– 제주형 웰니스관광 로드맵 실현을 위한 제도 및 정책지원, 유지 · 관리 등을 총괄할 수 있는 컨트롤타워를 구축함

– 제주 웰니스 관광자원 아카이브 구축 및 정보개방을 통한 다양한 프로그램 발굴 및 지식정보, 기술, 서비스, 산업간 융합의 방향 정립 등 정책적 · 제도적 기반 마련을 선행함

– 연구 · 교육 지식 창출과 산업 · 민간 수요창출의 연계 및 협력 네트워크로 경쟁력을 확보하고 상품화 등을 통한 고부가가치 창출 우수업체에 인센티브를 지원함

– 나아가 산 · 학 · 연 · 관 융합 포럼을 통해 제주 웰니스의 기술산업 동향 및 대응과제에 대한 관계자간 협의체 구성으로 협력적 네트워크를 구축함

〈그림 V-219〉 제주형 Wellness 컨트롤타워 조직 구성〉



〈 국외 웰니스관광 사례 〉

- 브라질 Porto Alegre Health Care Cluster
  - 브라질의 대표적인 메디컬 클러스터로 각 협회와 국제적 기술을 겸비한 의료진을 연계하며 네트워크 구축 관광부와 연계한 도시홍보, 투어 활성화, 각 협업자들의 품질관리 등을 목표
  - 주요 인증 병원과 호텔, 보험, 교육기관 등이 연계된 공공기관과 사기업이 정책으로 결합한 사례로 고품질의 의료서비스와 다양한 과목을 한 지역에 구성한 메디컬 클러스터로 구성
- 미국 Canyoun Ranch Group
  - 미국의 대표적인 웰니스 레저 복합 리조트로 리조트, 호텔, 캐년랜치 리빙, 스파클럽, 건강관련 제품 생산 등 4가지 사업으로 고소득층의 체류형 방문을 대상으로 미국 주요 병원과 제휴를 통해 웰빙, 예방의학 및 최신의학을 접목하고 지역의 민간단체 · 정부기관과 협력하여 건강한 지역만들기 활동 진행
  - 캐년랜치 리조트에는 Health & wellness, Nutrition, Bodywork, Skin care, Exercise &Movement, Salon, Teen service 외에 고급호텔, 카지노, 크루즈시설 등의 서비스가 연계되어 관광산업과 연계
- 미국 Hippocrates health institute
  - 미국 Hippocrates health institute는 웰니스 대체의료 휴양지로서 노화, 병, 불필요한 통증으로부터 자유롭고, 건강한 삶을 위해 개인의 웰니스 활동 지원
  - 일반인에게 전문가 지도 없이 진행하기 힘들 수 있는 건강관리를 위해 필요한 수단과 방법 교육 Healt Educator Program(9주간 생식교육), Weatgrass and living food 등 교육, 서비스 체험 실시






실천전략 2-3: 청정 레저스포츠 관광자원화

□ 제주 레저스포츠 관광 대표 브랜드 육성

■ 삶의 질 향상과 가치소비가 중요시되면서 해양 레저 · 스포츠에 대한 관심 고양에 따른 제주 레저스포츠 관광의 다양화 · 다변화가 필요함

■ 제주의 관광여건에 특화된 해양스포츠, 승마 등을 제주 레저스포츠 대표브랜드로 설정하고 정책적으로 육성함

– 제주의 친환경 청정 관광개발에 따라 현재 소규모, 다양화되어 있는 제주의 레저스포츠 중 대표 브랜드를 우선적으로 선정하여 육성할 필요가 있음

– 해양관광, 말 산업 등 레저스포츠와 관련한 국가적 지원 및 활성화 기조에 부응하고, 제주의 기반여건, 레저스포츠 유형 및 종목 등과 시장, 수요 및 환경변화를 고려하여 대표브랜드를 설정함

* '말산업 육성 5개년 종합계획'을 발표하였으며, 승마관광의 저변확대 및 말산업을 통한 축산업 발전과 농어촌 활성화의 동력으로 육성

* '해양 신 성장동력 창출 및 체계적 해양관리'를 위해 2019년까지 마리나 시설의 4배 확대 인프라 확충, 마리나 서비스업 활성화, 해양레저스포츠 저변 확대, 레저선박 경쟁력 강화산업을 추진

– 제주 레저스포츠 수요 창출을 위하여 레저스포츠 대중화 및 저변인식이 선행되어야 하며, 대표브랜드를 중심으로 관광활동 및 체험을 할 수 있도록 홍보 및 마케팅을 실시함

■ 제주 레저스포츠 전문 스쿨 및 인증프로그램 도입을 통한 전문가 양성 및 제주 레저스포츠 관광자원 체험 기회를 확대함

– 다양한 유형 · 종목별 특징을 지닌 레저스포츠 관광 활성화를 위해 주요 종목별 레저스포츠 관광 전문 교육기관 육성 및 지원을 실시함

– 승마 및 해양레저스포츠를 쉽게 체험할 수 있는 전문스쿨을 지정하여 육성함으로써 체험 및 문화 · 이벤트형 레저스포츠 활동 및 인식확대 기회를 제고함

– 또한 레저스포츠 활동은 매우 동적인 체험과 참여로 이루어지므로 이용자의 안전과 신뢰를 위해 제주도 인증 프로그램을 도입하여 이용자가 쉽게 안심하고 이용할 수 있도록 하며, 전문가 양성 및 사업체들의 안전 의무에 대한 정책적 관심을 제고함

□ 해양 레저스포츠 관광 인프라 조성 지원

■ 노후화 및 유휴항만을 활용한 마리나 재생사업으로 레저스포츠 기반 인프라를 구축하고 배후도시와 연계를 도모함

– 마리나는 레저보트의 보관 장소이자 해양관광지와 레저산업단지, 연안친수공간, 리조트 · 호텔 등의 배후지 조성이 이루어지는 복합 관광자원으로써 해양레저 · 관광활동의 주요 기반이나, 현재 제주도 마리나 시설은 타 경쟁시도에 비해 미흡함

– 제주의 해양 마리나는 바람이 강한 지리적 특성, 해산물 양식장 정비를 통한 연안의 이동로 확보 등 요트 및 크루즈 해양레저관광의 최적지이자 중국, 일본 등 동북아의 요트 중간 기항지로 발전 가능성을 보유함

* 2020년까지 마리나 산업 대중화를 위해 해수부는 「마리나산업 전략적 육성 대책」을 수립하였으며, 소형지역 마리나 - 중형 국가거점 마리나 - 복합 글로벌 마리나 네트워크를 구축을 목표

* 글로벌 마리나로서 입·출국 관련 서비스(CIQ)시설을 갖추도록 하고, 동북아 국제마리나 간 운항 시범사업 추진으로 국제적 요트관광 활성화 기대

– 체육진흥기금 및 관광진흥개발기금 등을 활용하여 지역에 추진 중인 레저스포츠 관광시설의 구축 및 조성을 지원하고, 원도심 재생 등과 연계하여 여가 · 휴양의 기능이 복합된 마리나 조성으로 레저, 여가, 휴양을 즐길 수 있는 복합형 마리나 인프라를 구축함

– 제주 마리나산업 활성화를 위한 사업은 크게 전략수립, 홍보마케팅, 상품개발 및 시범운영, 전문인력 교육으로 구성되며 효율성 확보를 위해 단계별로 사업추진전략 수립이 필요함

* 1단계는 전략수립단계로 마린산업(요트관광)활성화를 위한 중장기 전략을 수립하고 일부 홍보사업을 시범적으로 운영

* 2단계–3단계는 온 · 오프라인의 홍보채널 구축과 시범 관광상품 개발 및 운영, 관련 교육 등을 시행하고 마리나 산업의 거시적 활성화를 위한 제도적 정비 필요

– 레저선박 제조업의 경쟁력을 강화하고자 항만 유휴공간 등을 활용하여 각종 레저장비 레저 선박 제조업체가 집적된 마리나 클러스터를 조성하고 관련 인력의 육성 등 제주 해양레저의 새로운 성장 동력으로 육성함

〈 마리나 클러스터 육성 사례 〉

• 호주 퀸즐랜드 해양레저 클러스터
  – 호주의 마리나를 중심으로 하는 해양레저산업은 레저보트 제조, 수리업 육성 및 산업단지 조성, 서비스 인력의 양성으로 구분
  – 퀸즐랜드 4개의 해양레저산업단지를 중심으로 시설규모와 서비스수준을 평가하여 관리하며 시설의 고급화에 따른 골드앵커, 친환경 등급에 따른 클린마리나로 구분하여 운영
  – 마리나 정보시스템을 통해 여유 정박 공간, 부대서비스(유류/ 전력보급, 기타 물자보급)에 대한 서비스 및 이용비용 등을 종합적으로 체크
• 일본 마리나 해양레저 네트워크 시스템 구축
  – 일본 레저보트 시장은 90년대에 비해 감소세로 레저선박의 노후화 및 폐선처리 등이 주원인
  – 국토교통성에서 해양레저 활성화 도모를 위해 '바다의 역' 네트워크 시스템을 구축하고 지역별 마리나 정보와 각종 해양스포츠 활동을 소개하는 서비스 체제를 구축





■ 청정한 제주 연안의 해양레저 · 관광 활동기반 마련을 위한 친수 공간 및 휴양시설 확충

– 해양레저스포츠 공간의 매력적인 배후도시를 갖추기 위한 통합적 어촌개념 개발 및 어촌어항법 등 관련 법령을 개정함

* 기초통계 단위로서 '어촌자구(가칭)'를 설정하여 사업타당성 확보 및 권역별 개발의 기반 마련

– 제주 해수욕장의 관리체계의 정비 및 사계절 이용 활성화 사업 추진으로 계절성에 따른 불균형 완화, 제주 연안유휴지를 활용한 오토캠핑장, 휴양시설을 조성함

– 또한, 해중레저 활성화를 위해 어촌계, 다이빙숍 지자체간 협력을 통한 관광상품 및 제주 해중레저거점 조성이 필요함

– 제주 해양레저스포츠와 관련된 이벤트, 체험사업, 정보제공 등의 순환구조가 부족하므로 해양레저스포츠 진흥과 안전관리를 총괄 · 조정할 수 있는 통합 정책을 마련함

〈표 V-164〉 해양레저스포츠 범주

활동공간		활동내용	비고
해상	노	조정, 카약, 카누, 보드(Stand up Paddle Board)	장비 의존
	바람	딩기요트, 요트, 윈드서핑	
	엔진	모터요트, 크루저요트, 수상오토바이, 고무보트, 호버크래프트	
해중레저		스쿠버다이빙, 관광잠수정	
해변레저		해수욕, 해변산책, 바다수영, 비치발리볼, 바다낚시	장비 비의존

출처: 한국해양수산개발원. 2013.「해양레저스포츠 진흥을 위한 정책방향 연구」

■ 해양문화와 레저를 결합한 해양문화 콘텐츠를 정비함

– 문화와 예술이 있는 다양한 해양관광을 위해 해양문화자원 발굴 및 산업화, 해양문화시설 확충 등의 인프라를 정비함

– 제주를 대표하는 해녀문화, 어촌문화, 어족 자원 등 해양관광 활성화를 위한 해양문화콘텐츠를 발굴함

– 제주 해녀 문화체험, 스노클링 체험이 가능한 해녀문화마을 조성 및 제주 어촌문화 관광자원화 등 문화 · 휴양 · 레저가 융합한 해양관광 콘텐츠를 확충함

* 어촌문화 자원조사를 통한 어촌문화, 해녀문화 관광자원화 방안 마련으로 제주 해양문화의 보존 및 활성화

〈 레저스포츠 활성화 사례 검토 〉

■ 미국 해양레저 스포츠 육성 사례

– 미국 Welcome to the Water는 보트와 관련 활동에 대한 친밀감을 조성하고 보트활동 참여자를 증가시키기 위해 미국 내 해양 장비산업회사들이 협력해 시행하는 캠페인

– 주요 활동은 캠페인 홈페이지의 콘텐츠 강화 및 SNS를 통한 핵심 소비자층 공략, 마케팅 전략 개발, 광고 및 홍보강화, 인증업무 등 수행

■ 캐나다 New Brunswick 관광활성화 사례

– 캐나다 New Brunswick은 면적 71,560㎢, 인구 약 76만 명으로 다채로운 지형에 많은 강과 거대한 산림 등 으로 인해 아웃도어 레크레이션 중심의 관광수요가 매년 20%이상 성장

– 풍부한 자연자원을 기반으로 'Day Adventure Program'을 개발하였으며, 지역내 마케팅 프로그램 센터 설립, 네트워크의 개발 및 인적 자원 훈련을 실시





□ 승마레저스포츠 관광 인프라 구축 및 관리

■ 농산어촌 마을과 연계한 레저스포츠 관광 육성을 위해 승마 등 농산어촌과 대표 레저스포츠 연계 프로그램 발굴로 농어촌 관광수익을 창출함

– 특히, 제주의 올레, 곶자왈 등 자연지형적 조건과 지역 농산어촌의 문화와 관광을 연계함으로써 지역농어촌 경제 활성화에 기여함

– 말 산업 농가, 어촌, 농촌 등 레저스포츠 체험 공간 및 시설도입을 지원하여 청소년 및 일반인들의 방문을 유도함

* 승마 관광시설, 전용도로, 테마파크 또는 문화마을 등 주변 관광 자원과 연계 및 승마관광을 보완할 수 있는 문화 · 이벤트의 연계를 통해 대중의 관심 유도, 스토리텔링을 통한 승마관광 콘텐츠개발을 지원

– 말 관련 역사적 자료 구축을 위해 현재 말산업 업무 인력으로 한계가 있으므로 전문인력을 확충하여 말 연관 산업 및 컨텐츠 개발사업을 추진함

〈표 V-165〉 제주 승마 유형별 인프라 개발 및 관리

유형	개발 방향
승마관광시설	· 관광객 편의시설과 어트랙션을 지닌 승마장 중심으로 승마관광시설 지정 · 목장, 승마체험 및 농촌체험 등 체험이 가능한 체험형, 체류형 시설 선정
승마전용도로	· 제주도 전역을 승마전용도로로 네트워킹하는 시스템 구축 · 외승 전용 승마길 발굴로 해안, 강변, 오름 등의 승마 트레일 로드 개발
승마테마파크 말 문화마을 조성	· 승마와 말산업에 관련된 테마파크나 기존 농촌체험마을과 연계한 개발 · 마을 공동소득사업으로 승마관광 프로그램을 운영하여 농촌마을 활성화 기여

출처: 한국문화관광연구원(2012) 승마관광 활성화 방안, 저자 재구성

〈 해외 승마관광 상품 및 프로그램 사례 검토 〉

• 독일 DQHA(Deutschen Quarter Horse Association)
– 독일 쿼터(단거리용 경주마) 협회에서 운영하는 체험형 승마관광 프로그램으로 광산이나 자연보호구역으로 지정된 지역을 트레킹 코스로 삼아 관광 상품화
– 1인당 30~40유로의 저렴한 관광으로 독일의 국경지역을 여행하는 관광코스의 경우, 인접 국가들의 자연을 만끽할 수 있어 관광 매력도가 높은 상품

• 영국 Unicorn Trail
– 영국 유니콘 트레일(Unicorn Trail)은 전 세계 52개 국가를 대상지역으로 하는 관광 상품 영역을 확대
– 승마관광이 발달한 지역 숙소의 경우 말과 함께 머물 수 있는 마사, 체험프로그램 등의 시설이 특화되어 있으며, 홈페이지 등을 통한 예약 및 승마관광정보가 활성화





□ 레저스포츠 관광활성화 기반 구축

■ 제주도내 레저스포츠 이용 및 실태 방식 조사의 정기화로 제주 레저스포츠 관광의 과학적 수요조사를 시행함

– 정기적인 조사, 클라우드 기반 빅데이터 수집 등 객관적이고 실증적인 실태조사를 기반으로 예측과 전망, 정책대응에 활용할 기초자료를 마련함

– 관광객의 레저스포츠 이용실태와 현재 문제점 등을 과학적 수요조사를 통해 파악함으로써 현장수요 중심의 정책방향 설정을 지원함

■ 제주 레저스포츠 관광활성화를 위한 통합 자치법규 마련 추진으로 체계적으로 레저스포츠를 통합 관리 · 조정할 수 있는 법적 근거를 마련함

– 소규모 다종으로 구성된 산업적 특성과 자치법규가 산재되어 있어 효율적인 정책방향 설정 및 방안 모색 등이 어려우므로 법률(안)의 통합 및 재추진 검토가 필요함

– 말 산업 육성 및 지원조례는 말 산업 특구 지정 및 말 문화 창달을 위한 관광 및 레저 · 스포츠 행사의 비용 일부 지원 등을 제정함

– 해양레저산업 육성 · 조례를 제정하여 해양레저 산업의 중장기 정책방향 및 육성, 마리나 항만시설의 개발, 레포츠 스쿨 등의 운영에 관한 자치법규를 운영함

■ 레저스포츠 관광 아카이브 구축을 통해 예약, 정보제공 및 체험 후기 등의 시스템을 관리함

– 농산어촌 관광마을과 연계하여 농산어촌 자연환경을 활용한 숙박시설을 도입함

– 지역 관광마을 프로그램과 연계하여 캠핑, 주변관광정보 및 예약 등을 통합적 시스템을 구축함

〈 역사 · 문화가 숨쉬는 관광 · 휴양도시 마요르카(Palma de Mallorca 〉

- 스페인 발레아레스 제도의 대표적인 섬 3,600㎢(제주의 2배), 78만 명의 인구 거주
- 발레아레스 제도의 경제를 이끄는 전략적 장소 스페인 자치지역 중 가장 높은 1인당 GDP 보유
- 과거 지중해의 상업교역 중계지이자 농업과 목축업이 성행하던 평범한 섬에서 천혜의 자연환경, 온난한 해양성 기후, 풍부한 역사 · 문화 유적과 예술적 자원을 토대로 유럽인이 가장 선호하는 관광휴양지로 발전
- 1950년대 인구증가 및 관광산업의 증대로 구시가지역, 시시가지역, 항구지역 등으로 구분하여 세계 명품과 지역토산품의 조화, 고급상점, 레스토랑, 카페 등의 베일러광장, 람블라거리 등의 조성 및 각종 레저, 역사관광루트 등의 프로그램 활성화





(4) 기대효과

■ 주의 가치를 담은 융복합 관광이미지 및 브랜드 가치를 제고함

– 제주의 청정과 공존 관광가치를 확산시키고, 제주의 자연환경을 활용한 고부가가치 융복합 관광이미지와 브랜드를 구축함

– 도내 청정 자연환경을 활용한 해양레포츠, 승마 등의 레저활동 여건마련과 활성화로 제주의 관광브랜드를 강화하고 새로운 일자리 창출 및 경제적 파급효과를 기대함

■ 산업간 융합을 통해 기존 산업의 경쟁력 제고 및 산업간 협력관계 형성을 통한 가치를 창출함

– 관광과 회의 · 비즈니스, 건강, 뷰티, 레저스포츠 등 다양한 산업간 유기적 연계를 통한 융합적 발전으로 협력체계를 강화함

– 산업간 생태계 조성으로, 관광산업의 주체간 교류를 통해 생태계가 순환되고 진화되는 과정을 통해 제주 관광산업 생태계의 발전과 미래 제주관광의 신 성장동력을 발굴함

– 제주도의 힐링과 청정브랜드를 강화하고 삶의 질과 관련된 관광콘텐츠의 확충 및 인프라 구축으로 고급 힐링관광의 인지도를 제고함

■ 농산어촌 관광마을과 연계육성 통한 지역활성화가 기대됨

– 농산어촌 관광마을에 육상, 수상 등의 레저활동시설을 설치하고, 배후 농산어촌 자연환경을 활용한 시설의 도입으로 관광객의 유입 증가 및 지역 경제 활성화를 기대함

추진전략 3 글로벌 트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선

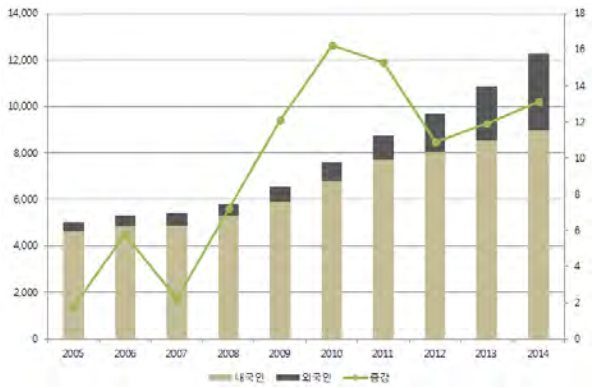
(1) 현황 및 문제점

■ 제주에 방문한 외국인 관광객이 332만 명을 기록하는 등 글로벌시장으로 진입하는 성장을 이루었으나, 특정국가에 편중되어 있음

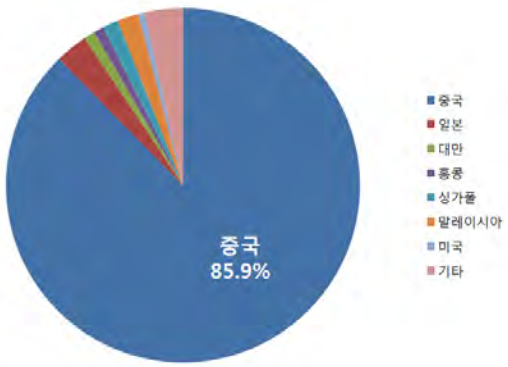
– 중국시장은 발전가능성이 높은 시장[63]인만큼 앞으로도 집중 공략해야하는 대상이지만, 85.9%에 달하는 편중된 관광시장은 정치적, 경제적, 사회적 여파 등 외생적 변수에 취약한 리스크를 지님

– 또한, 특정시장의 장악은 제주 외래관광산업이 단조로워지는 우려가 있으며, 향후 제주관광산업의 발전을 위해서는 다양한 인바운드 관광의 균형발전과 시장의 유치가 필요함

〈그림 V-220〉 제주도 관광객 증가 추이



〈그림 V-221〉 제주도 외래관광객 국적별 추이(2014 기준)



〈표 V-166〉 제주도 외래관광객 국적별 추이(2009~2014)

(단위 : 천 명, %)

구분	계	중국	일본	대만	홍콩	싱가폴	말레이시아	미국	기타
2009	632,354 (100.0)	258,414 (40.9)	183,168 (29.0)	41,480 (6.6)	15,079 (2.4)	32,727 (5.2)	14,806 (2.3)	23,712 (3.7)	62,968 (9.9)
2010	770,000 (100.0)	406,164 (52.3)	187,790 (24.2)	40,867 (5.3)	11,793 (1.5)	31,405 (4.0)	23,550 (3.0)	19,895 (2.6)	55,536 (7.1)
2011	1,045,637 (100.0)	570,247 (54.5)	173,700 (16.6)	31,661 (3.0)	26,601 (2.5)	55,927 (5.3)	53,045 (5.3)	26,648 (2.5)	79,680 (7.6)
2012	1,681,399 (100.0)	1,084,094 (64.5)	180,357 (10.7)	51,012 (3.0)	38,980 (2.3)	63,818 (3.8)	76,192 (4.5)	25,143 (1.5)	120,648 (7.2)
2013	2,333,848 (100.0)	1,812,172 (77.7)	128,879 (5.5)	38,890 (1.7)	39,761 (1.7)	56,622 (2.4)	74,956 (3.2)	21,439 (0.9)	120,262 (5.2)
2014	3,328,316 (100.0)	2,859,092 (85.9)	96,519 (2.9)	32,189 (1.0)	28,405 (0.9)	46,307 (1.4)	63,953 (1.9)	19,812 (0.6)	113,275 (3.4)

출처: 제주관광공사, 제주관광월별통계

63) 중국경제 성장과 소득 증가로 중국인의 해외행이 증가하고 있으며, 소비규모도 커져 중국인 관광객이 세계 관광업계의 핵심고객으로 부상하였으며, UNWTO는 202년 중국의 해외관광객이 1억 명에 달할 것으로 전망하고 있음

■ 입도관광객 1,200만 명의 시대에 걸맞는 관광서비스 질적 제고 및 경쟁력 확보가 시급함

– 제주관광산업의 질적 개선과 경쟁력 강화를 위한 수용태세 및 관광여건 개선이 필요함

– 지역특색을 보유한 관광시설 부족, 언어소통과 불친절 등 수용태세 및 환대서비스의 불만이 제기됨

– 제주관광산업의 질적 개선과 경쟁력 강화를 위한 수용태세 및 관광여건 개선이 필요함

* 주로 쇼핑 위주의 저가 패키지상품에 대한 불만족 등으로 재방문율 저조(29.7%)

■ 디지털·ICT기술 발달로 소비자 영향력이 강화되고 있으나, 외래관광객을 위한 스마트 관광서비스 초기단계로 스마트관광서비스를 통한 관광활동의 지원이 필요함

– 디지털·ICT(정보통신기술)의 발달과 뉴미디어의 등장으로 소비자의 영향력이 강화되는 추세이나 서비스 공급 인프라 및 제도의 수준은 상대적으로 낮은 것으로 사료됨

* 세계경제포럼(2013)은 한국의 ICT 발전지수(이용도 · 활용도)는 세계 1위인 반면, 한국의 ICT지원 및 준비지수는 11위로 특히 정책 · 규제의 경쟁력 미흡

– 관광정보의 적극적인 개방 및 관광지와 주변정보 연계 제공을 통한 편리한 제주관광 스마트 서비스 개발이 필요함

■ 제주관광시장의 안정적 성장을 도모하고 제주관광 경쟁력제고를 위한 관광여건의 개선 및 관광품질확보, 스마트관광의 육성을 통한 제주 창조관광기반 구축이 필요함

(2) 기존정책 평가

□ 관광시장 다변화를 위한 홍보마케팅 전략

■ 관광시장의 다양화를 위해 무슬림 친화적 관광환경 조성 및 주변국 · 타산업 전략적 제휴 강화 등의 홍보마케팅 추진

□ 관광수용태세 및 환대서비스를 통한 선진관광환경 조성 노력

■ 제주관광의 양적 성장에 대응하기 위한 관광수용태세 확충을 통한 선진관광환경 조성에 대한 노력

■ 여행업 경쟁력 강화, 외식업의 세계화, 관광교육 및 전문인력 강화 등 관광으로 인한 부가가치 창출, 파급효과 등에 대한 고려

■ 고품질의 관광서비스 제공과 글로벌 수준의 환대의식을 위한 서비스교육 및 시스템 구축 등을 제시

□ 웹, SNS, 스마트 폰 등 스마트 관광시대에 대응하는 마케팅 계획

■ 스마트기기 확산과 함께 급성장한 소셜미디어를 활용한 바이럴마케팅의 강화

■ 관광시스템에 IT를 연계한 마케팅 기반 고도화와 차별화된 관광정보를 제공할 수 있는 스마트 인프라구축 계획

– 여행업체 IT기반 모객시스템 구축, 온라인상 여행상품 마케팅, 홍보 등 여행 편의성 및 경영효율성 제고 등의 제안

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-222〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 관광수용태세 전략 부족	✓ 맞춤형 관광여건 개선으로 지속적인 관광시장 성장 도모
관광시장 다변화	• 중국시장에 의존 및 편중	• 시장별 맞춤형 전략 마련
관광품질 개선	• 관광상품 평가체계 미흡	• 평가체계 구축을 통한 관광 품질관리
ICT 스마트 관광	• 개별적 추진으로 인프라 미흡	• 통합플랫폼 구축으로 스마트관광 인프라 마련

(3) 실천전략

실천전략 3-1 : 관광시장 다변화를 위한 글로벌마케팅 실시

□ **과학적 수요조사에 근거한 시장별 특성에 맞는 차별화된 마케팅 전략 도출**

■ 외래객 실태조사, 출입국 통계분석, 시장별 마케팅 조사, 여행업계 모니터링 등 과학적 수요조사를 통한 해외시장별 특성 분석을 통한 맞춤형 관광환경을 조성함

– STP*)전략을 통한 관광시장의 세분화, 타겟선정 및 위치 등의 전문적 분석을 통해 관광환경을 정비함

* STP: 마케팅 용어, Segmentation(세분화), Targeting(타겟선정), Positioning(위치)

〈표 V-167〉 과학적 수요조사 내용

구분	시기	대상/규모	해외마케팅 전략 주요 반영내용
외래객 실태조사	연간	외래객 12,000명	방한형태 및 목적, 체류기간, 방문지, 쇼핑 품목, 평균지출액, 만족도
출입국 통계	매일	전체 입국자	성별, 연령별, 월별 입국자 통계
시장별 마케팅 조사	수시	연2~4개 국가/시장	시장별 STP 전략 및 7P 방향 수립 반영
여행업계 모니터링	월1회	여행사 12개	상품동향 및 방한관광시장 애로사항
해외NTO/ 국제기구 통계	수시	주요 국가	아웃바운드 숫자·지출액, 한국인 입국자 수

– 방한 외래객 비율, 시장특성 고려 11개 핵심시장 도출 및 성장성-점유율 기준 시장성격 규정, 시장별 전략 및 마케팅 방향을 도출함

– 핵심시장 수요회복 및 방한시장 다변화를 통한 제주관광 체질을 개선함

– 급변하는 관광환경 변화에 대한 체계적인 모니터링과 미래전망을 통하여 환경변화에 기초한 대응방향을 마련함

〈표 Ⅴ-168〉 핵심시장별 유치 전략

구분	시장	타겟	마케팅 방향(포지셔닝)
수익창출시장	일본	20-30대 FIT 40-50대 중장년층	·한류, 음식 등을 활용한 FIT/SIT 관광객 유치 및 지방관광 마케팅 통한 방한시장 수요회복
고성장 가능 시장	중국	1선도시 20-30대 FIT	·FIT 마케팅 강화, 체험 콘텐츠 확대, 인센티브, 크루즈 등 고부가 관광 육성
잠재시장	VIP	인니/필리핀 FIT VIP 단체관광객	·한류·패션 등 선진적 대중문화와 산업관광자원 활용 ·무슬림 관광객 유치 마케팅 강화 ·자연 및 동계스포츠 활용 마케팅
	MIT	중동/인도 FIT	
	서유럽	20-30대 FIT 40-50대 비즈니스객	·편리한 도시문화 연계 비즈니스 관광객 유치
	러시아	30-50대 FIT 20대 이하	·의료·휴양체험, 쇼핑 등 고부가가치 마케팅 및 청소년 관광

출처: 문화체육관광부(2014) / *VIP-베트남, 인도네시아, 필리핀, MIT-중동, 인도, 터키

■ 잠재수요 시장인 동남아 무슬림 관광시장 확대를 위한 관광수용태세 정비

- 이슬람 관광시장의 규모와 성장으로 제주의 잠재적 인바운드 시장에도 불구하고, 할랄에 대한 준비태세가 미흡함

  * 2013년도 기준 전세계 무슬림 인구, 인도네시아(약 2억 5천만명) 아랍인 무슬림 수는(약 3억 5천만명), 터키(약 8천만명), 이란(약 8천만명), 이집트(약 8천만명), 나이지리아(약 8천만명) 등

- 제주를 방문한 무슬림 만족도 조사결과 응답자의 74.9%가 이슬람 기도시설과 할랄 인증음식의 부족에 불만족함

  * 하람(حرام, haram, 무슬림들에게 금지된 것) : 알콜, 돼지고기, 피, 죽은 고기와 이슬람의 법에 따라 도살되지 않은 고기 등의 음식뿐만 아니라 일상생활에서 일어날 수 있는 제반행동, 규율, 사회적 제도, 유통과정 등 포괄적 의미

  * 제주내 무슬림 친화 음식점 13개, 기도시설 4곳에 불과

- 할랄상품은 단지 종교적으로 무슬림이 소비할 수 있는 것을 의미할 뿐 아니라 비 무슬림에게도 문화의 체험, 양질의 상품을 의미하므로 할랄상품 인지도와 선호도를 파악한 인프라 구축이 필요함

- 무슬림 관광객을 위한 이슬람 예배소(무살라) 설치, 할랄 인프라 구축지원, 무슬림 대상 팸투어 추진을 통한 환대인프라 및 서비스를 개선함

- 무슬림 관광시장에 대한 연구와 이슬람 문화에 해박한 전문 가이드 육성, 관광객의 편의를 위한 가이드북, 화보집 제작 및 배포 등을 통해 환대이미지 조성을 통한 무슬림 관광시장을 유치함

□ 관광객 만족도 제고를 위한 저가덤핑상품의 고급화 전략 마련

■ 중화권국가 단체관광객을 중심으로 쇼핑관광 위주의 저가 상품 범람으로 인해 제주 관광에 대한 만족도가 저해됨

– 저가관광은 국내 인바운드 여행사 경쟁 심화에 따른 외국 아웃바운드 여행사 저가 송객, 저가덤핑상품 범람으로 방한상품 품질 저하 및 제주 관광이미지 훼손 및 선진화 저해의 주요 원인임

– 저가관광은 쇼핑수수료(리베이트)에 의존하는 기형적 시장구조를 형성하며, 국내 중국 전담 여행사들의 영업수익 가운데 면세점 등 쇼핑에서 발생하는 수수료 수익이 54.7%에 달함[64]

– 중국측 저가모객에 따른 과다 마진과 국내 여행사간 과다한 경쟁 및 커미션 관행 등은 결국 저가관광 및 관광객의 불만으로 이어져 악순환의 고리를 형성함

* 과도한 쇼핑센터 방문, 저질 여행상품 및 무자격 가이드의 역사왜곡 및 엉터리 해설 등의 불만으로 이어져 관광객 만족도 저하, 관광수용태세 발전 저해 등 각종 문제점 야기

〈그림 V-223〉 저가 단체관광 구조



출처: 문화체육관광부, 2012.「저가관광 개선 및 고부가가치 관광 활성화 방안」

■ 저가 관광지 인식 등 제주관광 질적 고도화에 장애 요인이 되고 있어, 관광상품 가격 정상화 유도 필요함

– 저가 덤핑관광 전담여행사 관리 강화를 실시하여 제재조치의 법적 근거 마련, 저가덤핑 업체의 모니터링 및 관리를 강화함

– 과도한 쇼핑 수수료 근절을 위한 공정영업 유도 및 판매업체 모니터링과 함께 투명한 정보제공을 통한 피해예방 및 불편 해소를 강화함

* 문화체육관광부 중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무시행지침(시행 2014.8.1.) 제3조의2 전담여행사 갱신제 등에 따른 자치법규 정비 필요

64) 한국문화관광연구원. 2015.「여행산업 저가구조 개선에 관한 연구, 면세점 수수료를 중심으로」

〈 중국 단체관광객 유치 전담여행사 지정제도 개선방안 〉

- 중국인의 한국 단체 관광을 건전하고 질서있게 추진하여 한 · 중 우호협력관계를 돈독히 하고, 양국 관광발전을 촉진하기 위한 우리나라 전담여행사의 지정 · 관리 및 운영에 필요한 사항 정함
- (전담여행사 시행지침 개정) 전담여행사 지정 기준의 여행업 등록 만 1년~3년 이상, 자율관리위원회 운영위원회(가)추천하는 업체 등 전담여행사 신규 지정 및 지정취소 기준 강화
- (초저가관광에 대한 구체적 기준 제시) 초저가에 대한 기준 도출을 위해 전문가 조사 등을 통해 구체적 기준 제시의 기준안 마련을 통한 구체적 관리

구분	제시기준
초저가 여행상품	1. 랜드피(지상비)의 50~70%이하로 판매할 경우 2. 30~~40$/인(일) 이하일 경우
과도한 쇼핑 및 선택관광	1. 사전고지 이상의 시간 및 횟수를 요구할 경우 2. 최대 4회 이상일 경우 3. 가이드에 의한 강요 및 업체의 강매에 의한 경우
과도한 선택관광 수수료	1.기존 여행일정(계약서상 일정)과 다른 일정을 포함 2. 미포함 된 일정을 강요 및 추가 비용 발생 3. 수수료 비중이 50%이상일 경우

- (시장질서 위반 판정기준 강화 및 신고센터 설치) 저가상품 피해를 토대로 저가 여행상품에 대한 피해 사례의 유형화 및 기준제시를 통해 구체적인 판정 기준 마련 및 위반사항 신고처리 절차 시스템 구축
- (전담여행사와 양도 · 양수 위반 처벌기준 및 단속체계 강화) 전담 외 여행사에 대한 주기적인 단속을 실시하여 업계의 관리 및 단속체계 강화

출처: 김상태 (2012), 중국전담 여행사 지정제도 개선방안

■ 과도한 쇼핑 수수료 근절 및 과도한 옵션관광 근절을 위한 제도 개선을 도모함

– 쇼핑센터가 판매금액의 30~70%까지 가이드 및 여행사에 수수료를 지급하고, 여행사는 지상경비 손실분을 쇼핑 수수료로 충당하는 구조 개선이 절실함

– 쇼핑업 경쟁력 강화 및 공정영업을 유도하고 외국인 대상 저질상품 판매업체 모니터링 및 자율적 감독 등을 활성화시켜 시장 질서를 환기시킴

* 숙박 : 등급결정 의무화, 미스터리 쇼퍼 및 소비자 평가제 도입
음식 : 가격 표시, 위생관리 등 국제 기준에 맞춘 음식점 운영 계도 및 위생점검 강화
쇼핑 : 여행자 쇼핑 이용 안내 강화
가이드 : 가이드 유자격자 부족에 따른 가이드인증제 강화

– 제주의 숙박 · 쇼핑 · 가이드 및 편의시설 등에 대한 표준가격 정보 제공을 통해 저가관광을 사전에 예방하고, 불법행위 여행사에 대한 공개제도 운영 및 외래관광객 불편사항 조치를 위한 시스템 구축 및 기능을 강화함

■ 저가 단체관광 상품 외에 고부가가치 관광상품을 적극적으로 개발하여 제주관광의 브랜드가치를 제고할 수 있도록 고급 상품 지속적으로 발굴함

– (예시) 1:1 맞춤형 '프리미엄' 웰니스+의료관광 상품과 같이 최상급 관광 상품을 개발하여 이를 기준으로 자연스레 등급화가 이뤄지도록 환경을 조성함

– 현지여행사 대상 모객광고 등 판촉지원 확대, 지자체 공동 방한단체 지원 등을 통한 고가상품 육성을 지원함

〈 프랑스 고부가 패키지 관광사례 〉

- 문화유산, 와인, 트래킹 등 독특한 문화와 체험이 결합된 주제가 있는 패키지 여행상품' 을 기획 · 판매
- 대표적인 단체관광 상품으로 루아르강변의 자전거도로(총 연장 800km)를 따라 강 주변의 고성(古城), 와인너리 등과 결합된 다양한 가격대의 패키지 상품(24개) 이 판매되고 있으며, 홈페이지를 통해 예약
- 개인 혹은 지역관광협회에서 만든 관광상품을 공동으로 관리 · 판매함으로써 가격 담합, 덤핑, 저급상품 판매를 제어






출처: 문화체육관광부, 2012, 「제30차 국가경쟁력 강화위원회 안건」

□ 전략적 교류협력 및 해외홍보 마케팅 강화

■ 적극적인 해외 아웃바운드시장 참여 및 공격적인 시장 개척을 통한 경쟁력을 강화함

– 최근 급성장하고 있는 국외시장에 도내업체들이 참여할 수 있는 상품개발 및 판촉지원, 동남아 및 러시아시장 개척 등에 대한 행 · 재정적 지원과 함께 현지에서 체계적인 마케팅활동을 지원할 수 있도록 현지 마케팅지원 시스템 구축을 지원함

■ 청정과 공존의 가치로 글로벌 관광이슈를 주도하고, 제주관광공사 등 제주 내 전문 인력의 국제기구 참여·파견 확대를 통한 제주관광 홍보마케팅을 강화함

– 유엔환경계획(UNEP)과 공동으로 지속가능한 관광에 관한 글로벌 프로그램(10YFP) 마련 등 국제 협력을 강화하여 관광선진국의 관광 비전 및 전략 등 선진사례를 적용함

– 제주관광공사, 제주관광협회 등 제주 내 전문인력의 해외 파견 및 국제기구 활동 참여 등을 통해 사전 마케팅 활동을 전개함

■ 국가별 타깃별로 차별화된 컨셉 및 기법을 활용한 맞춤형 제주관광 마케팅을 추진하여 제주에 대한 방문의향 고취 및 관광객을 적극 유치함

– 지역별· 국가별 특성에 맞는 차별화된 마케팅 전략을 구축하고 단순 장소 중심 마케팅이 아닌 스토리텔링, 고객중심의 차별화된 마케팅을 실시함

– 중국의 대도시(럭셔리 마케팅), 동남아(한류 중심), 일본(식도락 마케팅) 등 차별화된 타겟 마케팅과 뉴미디어를 활용한 관계마케팅을 결합함

실천전략 3-2 : 관광품질개선을 통한 제주관광 세계화

□ 통합적 관광품질 인증 평가체계 마련

■ 관광품질 인증을 위한 평가대상 선정 및 프로세스 도입으로 관광품질 평가 및 등급화함

– 현 제주특별자치도 관광진흥조례로 운영되는 우수관광사업체 지정 및 운영의 보완 및 확대로 통합적 관광품질 인증 대상을 교통, 숙박, 안내정보, 기념품 축제 등으로 선정함

– 단기적으로는 관광객들이 많이 이용하는 관광지와 여행사를 대상으로 시행하고 단계별로 인증범위를 확장함

* 출입국, 숙박, 음식, 관광지, 안내정보, 관광교통, 쇼핑 및 기념품, 여행상품 등 8개 분야 설정. 향후 관광객 수요가 늘고있는 오토캠핑장, 야영장, 한옥스테이, 외국인 민박업, 관광정보 웹사이트, 어플리케이션, 관광교통수단(렌터카, 관광버스, 택시) 등으로 확장

– 장기적으로는 제주의 청정과 공존가치에 부합하는지 평가할 수 있는 지표를 수립하고 친환경 경영 및 지역의 가치 공유정도에 따라 친환경경영인증마크를 부여함

* 자연친화적 시설을 활용한 건축자재 사용 및 친환경 에너지 사용여부, 재활용프로그램 등의 친환경 환경기준 및 고용성장, 파급효과 등에 대한 공존, 지속가능성 정도의 정량적 평가 실시

– 통합적 관광품질 인증 방법은 인증대상별 개별적 인증 후 추가적으로 통합적 관광품질 인증을 위해 서류, 편장, 최종심의를 거쳐 인증 마크를 부여함

■ 관광품질 인증제도의 활성화를 위한 지원체계를 마련함

– 통합적 관광품질 인증마크 부여 후 해당업체, 시설, 상품을 대상으로 온 · 오프라인의 광고 및 홍보 등 전폭적으로 지원함

– 제주도청, 제주통합관광시스템 홈페이지에 해당업체 정보를 제공하여 인지도를 향상시키고, 쿠폰 등을 발급하여 해당 업소의 할인혜택 등을 유도함

– 통합적 관광품질 인증 제도를 운영하기 위한 전문조직이 필요하며, 인증의 신뢰성을 고려하여 제주도민 등이 직접 참여하는 조직 구성 및 주기적인 모니터링을 실시함

〈 홍콩 관광 품질 인증제도 사례 〉

- 홍콩 관광품질인증제도(QTS)는 관광객 정보제공, 이용의 편의제공 관광서비스 품질 향상시키고자 도입
- 관광품질인증제도의 대상은 면세점 및 상점, 식당, 숙소 등이 해당되며 홍콩관광청이 주관하여 관리 · 인증
- 인증을 받은 업체는 QTS 인증마크 사용, 평가보고서 제공, 홍콩여행 관련 마케팅 및 프로모션 참여, 직원의 서비스와 운영교육을 위한 표준점검표 적용, 정기적인 고품질 서비스 관리 등의 혜택 제공



〈홍콩 QTS 마크〉



〈10년 연속 QTS인증업체 스티커〉


〈QTS상품 및 서비스직원 어워드 〉

□ 국제 표준에 부합하는 제주관광 경쟁력 강화

■ 글로벌 스탠더드에 부합하는 관광경쟁력을 강화할 수 있는 평가 및 관리방안을 모색함

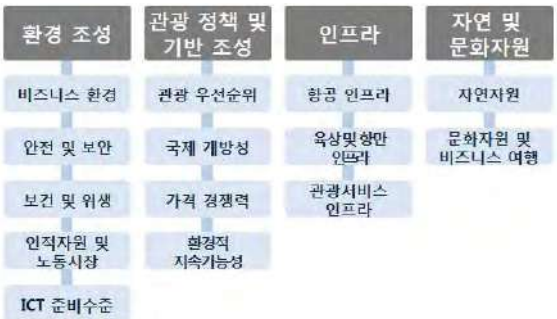
– 글로벌 경제체제 하에서 국내 경제상황과 사회 환경 여건 변화 등을 고려한 제주 관광 경쟁력의 개념과 이에 대한 평가모델 개발 연구가 필요함

– WEF에서 관광경쟁력을 측정하기 위해 'The Travel & Tourism'을 개발하여 세계 각국의 경쟁력을 4개분야 환경조성, 관광정책 및 기반조성, 인프라, 자연 및 문화자원으로 구분하여 평가함

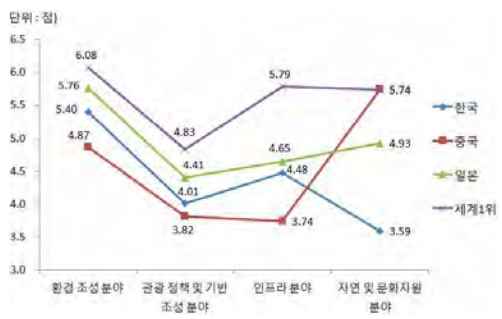
– 글로벌 스탠더드에 부합하는 제주관광 경쟁력 평가를 실시하고, 관광경쟁력의 취약항목들에 대한 점검이 필요하며, 적극적 대응으로 관광브랜드의 강화가 필요함

〈 한중일 관광경쟁력 비교분석 사례 〉

- 2015 WEF 관광경쟁력 지수를 중심으로 한중일 관광경쟁력 비교분석 결과, 한국은 141개 국가 중 29위를 차지하였으며, 소폭의 등락을 보인 반면 일본과 중국은 상승 추세
- 관광경쟁력의 14개 항목은 경제, 사회, 교통 · 통신, 환경, 문화, 관광 등 다양한 분야로 구성되었으며, 관광경쟁력의 강화는 국가의 총체적 경쟁력 강화와 직결되므로 다분야의 경쟁력 제고 필요



〈WEF 2015 관광경쟁력 지수 구성체계〉



〈한중일 관광경쟁력 분석〉

■ 제주 관광지 품질 평가를 통한 제주관광 품질을 제고함

– 도내 등록관광지는 관광지 16개소, 관광단지 6개소를 보유하고 있으며 관광숙박업 951개의 업체, 여행업 879개 업체, 관광객이용편의시설업 204개, 등록박물관 및 미술관 74개소, 공연장 28개소에 달함

– 관광지 지정 및 사업체 등의 개소수 증가에도 불구, 사업추진의 지연, 부진 또는 불필요 과다 지정 등에 따른 문제점을 관리하기 위해 불필요 지정을 최소화하고, 특색있는 관광지를 조성할 수 있는 평가체계가 필요함

– 현 자치법규상 '제주특별자치도 공영관광지 운영평가'를 실시하고 있으나 제도의 실효성이 미미한바, 지역 내 관광부문의 발전에 영향을 미치는 제반 요인을 포함하여 지역의 관광산업 발전 정도를 종합적으로 파악하고 평가할 필요가 있음

* 주요 심사항목으로 관광지 매력도, 적정가격, 광고활동, 법규준수, 시설이용 편의성 · 환대성, 유치실적, 지역사회 공헌도, 교육 등으로 평가

■ 제주 관광지 품질평가 및 맞춤형 컨설팅을 실시함

– 관광지 또는 시설 간 사업내용, 투자 등의 중복을 방지하고 맞춤형 투자컨설팅으로 사업의 역량을 강화하여 지역 관광산업을 효율적으로 관리하고 운영함

– 제주의 관광지의 효율적인 운영과 평가를 통하여 제주관광지의 품격과 가치를 상승할 필요가 있음

〈 중국 해외여행 우수품질 공급업체 선정 사례 〉

- 중국 여유국은 우수한 여행품질을 공급하는 계획(QSC, Quality Service Center)이라 하며, 중국에서 공식적으로 시행되는 해외 여행품질 인증 항목
- 중국국가여유국의 "해외여행 우수 품질 공급업체 인정 및 표준 '에 따라 QSC계획은 우수한 품질을 제공하는 업체를 인증하고, 인증업체를 중국여행객 및 중국 여행사에 추천
- 중국 정부가 2013년 10월 1일 정식 발표한 〉여행법 제34조에 따라, 중국여행사는 QSC계획에 합격한 공급업체의 상품을 이용하여야 함
- QSC 계획 가입 및 자격인증으로 중국 아웃바운드 시장의 우수품질업체로 인정 및 지명도와 호감도의 지속적 향상 및 강화 가능



여행사	호텔	상점	관광지구	음식점
· 사업환경 · 운영년수 · 사업증명서 · 명성 · 여행상품 디자인 및 서비스레벨 · 여행업자와 다른 공급자와의 협력정도	· 사업년수서비스레벨 · 위치와 근접성 · 규정, 브랜드이미지 · 중국고객 유치경험 및 훈련 · 고객불평, 처벌기록	· 사업환경, 운영년수 · 위치와 접근성 · 사업구성 내부환경 · 가격 및 품질보증 · 부당행위 및 인종차별 등 불공평행위	· 특징과 규정 · 위치와 접근성 · 구조와 상태 · 도로 표지 · 후원과 가격표시 · 케이터링편의서비스	· 사업조건, 실행년수 · 위치와 접근성 · 식당의 위생상태 · 식당 명성 · 지명도 · 외관과 내부환경 · 사업의 신용

출처: QSC계획 시행기구 중국(http://www.qualitytourism.cn/ko/)

실천전략 3-3 : ICT를 활용한 스마트관광 섬 기반 강화

□ ICT를 활용한 스마트제주 관광활성화를 위한 비즈니스 기반 조성

■ 제주관광에 대한 관광객의 감성과 경험을 극대화하고, 환경변화에 민감한 창조적인 ICT 스마트관광서비스를 창출함

– 창의적인 관광서비스 시장 개척 및 관광과 교육, 의료 등 타산업간 융합을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 비즈니스 모델을 발굴함

– 융합콘텐츠 발굴을 위해 웰니스 개념의 차별화된 의료관련 콘텐츠를 개발하고 의료센터 원스톱 서비스와 연계하여 효과적인 산업활성화를 지원함

* 출입국, 병원도착, 시내관광 및 여행 · 레저, 건강검진, 예방관리 및 각종 편의시설 및 쇼핑등 환자와 가족을 위한 신개념 융합형 의료콘텐츠 구축

– 관광에 어려움이 있는 장애인을 위한 융합기술 기반의 콘텐츠 및 서비스제공을 통해 관광경험을 보조 및 극대화할 수 있도록 관광자원의 음성변환 및 시 · 청각 서비스 구축을 지원함

〈 싱가폴 디지털 컨시어지 프로그램 〉

- Smart Nation Singapore 기조 아래 디지털 컨시어지(Digital Concierge) 프로그램 추진
- ICT 신기술과 관광, 여가 등 비즈니스부문의 서비스 개발 및 중소기업 육성을 위한 다양한 전략 개발에 집중하며, 관련 서비스 산업 등 이종 산업간 융합을 발전시키는 비즈니스모델의 구심점 역할
- 소기업의 관광(음식, 주류, 숙박, 엔터테인먼트 등) 부문을 우선 선정하여 자국민과 외국 관광객 등에게 모바일 채널을 전파, 기존 관광 데이터에 ICT 솔루션을 결합하여 신서비스 창출
- 싱가포르 관광청은 'BTMICE(Business Travel + MICE)' 산업을 신성장동력으로 발굴하기 위해 적극 활용 중에 있으며, ICT와 의료관광 융합을 통한 외국인 환자 '원스탑 서비스 센터' 개설

모바일기반 전략	추진내용
언제 어디서든 찾아갈 수 있는 서비스 정보제공	· 모바일 서비스 연계 상점, 관광지의 목록화 · 모바일 마케팅, 광고 및 쇼핑 결제서비스 연계
모바일 앱을 통한 고객과의 상호 작용	· 양방향 사용자경험(UX) 향상을 위한 맞춤화된 모바일 앱
스토어 프론트 등으로 고객유인	· 특정 고객 프로파일에 맞는 모바일 광고 및 쿠폰 발행 · 위치정보기반의 광고서비스

□ 소셜 기반의 참여형 서비스 기반 조성

■ 스마트 관광을 위한 소셜기반의 수요 파악 및 스마트 디바이스를 활용한 관광정보 전달의 효율성 제고 및 다국어 지원 등 관광안내서비스를 고도화 함

– 통합적 관광품질 인증 제도를 운영하기 위해 개별관광객(FIT)의 여행 전 · 중 · 후 관광 동선을 반영한 '스마트 관광안내 다국어서비스'를 개발하고 고도화 함

– 영어권 스마트 관광가이드 서비스 고도화 우선 추진 및 중국어· 일본어 등 단계적 확대로 글로벌관광을 지원함

– 주요 관광지의 테마별· 일정별· 요금별 추천 여행코스 등 관광정보와 교통· 기상· 환율 등 관련 정보 연계 서비스를 개발함

* 제주관광통역비서, 해양문화올레, 작가의 산책길 관광콘텐츠 앱 등 제주지역 어플리케이션 통합관리 필요

– 제주관광정보 '놀멍쉬멍'과 다음카카오 '트레블라인' 앱을 활용한 통합플랫폼 구축하여 관광유형·테마별 여행경로, 유형·용도별 거점 공간, 교통정보, 비상연락처, 비상대책 요령, 여행후기 등이 수록된 복합형 여행매뉴얼 앱을 개발함

– 스마트 관광정보 제공을 통해 여행정보, 쇼핑, 음식, 숙박 등 스마트관광 서비스를 총집결하여 체험할 수 있도록 운영함

■ 무동력 친환경 여행정보 종합 네트워크 시스템을 구축함

– 스위스 모빌리티 등 해외사례 벤치마킹과 제주여건 분석을 통해 걷기, 자전거, 인라인 스케이팅 등 적용대상 선정(단계적 확대)함

– 모빌리티 구축을 위한 각종 DB 통합 및 연계망을 설계함

* 포탈 운영(앱 포함), 안내판 표준화(외국어 포함) 및 예약 서비스 등 다양한 편익 제공

□ O2O 서비스[65] 확장을 위한 인프라 구축

■ 제주도 전 지역 무료 와이파이(wi-fi) 개방을 통한 스마트 섬 관광을 지원함

– 2015년부터 2017년까지 300여개소를 구축하고 120여 개소를 개방할 예정임

– 제주 관광체험과 정보를 SNS를 통해 공유할 경우 와이파이 제공 등 미션 수행을 통해 관광객의 체험과 정보가 관광지 선택에 영향력을 미칠 수 있도록 홍보 및 활용함

65) Online to Offline: 모바일의 특별한 기능들을 이용해 소비자를 모으고 오프라인과 연결해 상거래를 유발하는 서비스. 다음카카오, SK플래닛, 네이버 등 많은 IT 업체들이 마케팅, 커머스의 향후 발전모델로서 서비스 준비

* 관광리뷰사이트(Trip Advisor), 페이스북, 트위터 등 개인 여행경험을 공유하는 대표적 웹서비스 활용

* 홍콩의 NTO인 HKTB는 홍콩 최대 통신회사인 PCCW와 협력하여 관광객들이 방문기간 동안 스마트 디바이스로 관광정보를 수집할 수 있도록 홍콩 전역에 8천 개 이상의 와이파이존을 설치할 계획

〈표 V-169〉 도내 와이파이 추진계획

단위사업	2013~2014	2015	2016	2017
공공무선랜구축사업	225개소	104개소	104개소	105개소
이동통신사개방	90개소	40개소	40개소	40개소

출처: 제주특별자치도 내부자료

■ BLE 비콘(Beacon[66]) 서비스 도입 및 확대를 통한 맞춤형 관광정보를 제공함

– 일관된 사용자 경험을 통해 축적된 데이터를 토대로 사용자의 콘텍스트에 맞는 정보를 제공해주는 기술적 장치로서 무엇보다 오프라인에서 고객의 정확한 위치를 파악하고 관련 정보를 제공하기 위한 기술이 중요함

– 상품 판매 매장 내 특정 장소에 비콘 단말을 설치하고 스마트폰이나 태블릿 등의 모바일 단말을 소지한 고객이 커버리지 내에 진입할 경우 해당 단말을 감지하여 정보를 제공하는 방식임

* 제주지역 내 할인쿠폰 홍보 비용 1500–2000억 규모로 추정. 일부 '소셜커머스' 업체가 영향력을 행사하는 가운데 제주지역 내 영세업체들의 '비콘커뮤니티' (가칭) 형성을 통한 역외 유출되는 도내자본 감소 필요

66) 비콘은 블루투스 저에너지(BLE) 통신규약에 근거하여 다양한 정보를 송수신하는'위치기반서비스'

〈 비콘(Beacon) 서비스 사례 〉

- 2013 애플 WWDC ios 7 → iBeacon 도입, App 'Estimote': 로컬 가맹점에서 소비자들이 어떻게 새로운 쇼핑경험과 문화를 얻는지 알 수 있음
- 최소 0.5~50m 거리 안에서 자동체크인, 쿠폰제안, 실내위치파악, 자동결제 등의 서비스를 제공하며 개별 단말기마다 다른 정보를 제공



출처: LG CNS, BLE Beacon의 서비스 동작 원리

□ 빅데이터 정보가 집적 · 유통되는 통합 인프라 구축

■ 빅데이터를 통해 맞춤형 관광상품 개발 및 심층 컨설팅, 비즈니스 모델 개발 등에 활용함

– 빅데이터를 활용해 맞춤형 관광상품을 개발할 뿐만 아니라, 지역 소상공인 및 예비창업자에게 사업타당성 검토 등의 기회를 제공함

* 관광객, 관광지, 기상 등 제주 관광과 관련한 방대한 정보를 수집, 분석해 실시간으로 관광객 · 관광사업자 · 관련기관 등에 제공하는 시스템 구축

– 제주특별자치도, 제주관광공사, 다음카카오 등 제각각 운영되는 웹 페이지 및 애플리케이션에 대한 통합적 플랫폼을 구축함

– 문제·부진사업 대상 심층 컨설팅을 통해 사업 추진계획 대안제시 및 추진체계를 개선함

– (통합플랫폼01) 포털사이트 다음을 통해 “제주도”를 입력하면 제주도 관련 기상 · 교통 · 맛집 · 숙박 등 관련 정보를 제공하는 웹 페이지를 구축함

– (통합플랫폼02) 개별관광객들의 행태 분석을 바탕으로 다음카카오는 빅데이터 마켓을 구성하고 공공은 관광비즈니스 모델 및 솔루션 개발에 활용함

* MICE, 웰니스 관광 등 타 산업과의 연계를 통해 개별관광객 유치 전략에 큰 도움이 될 것이라 판단

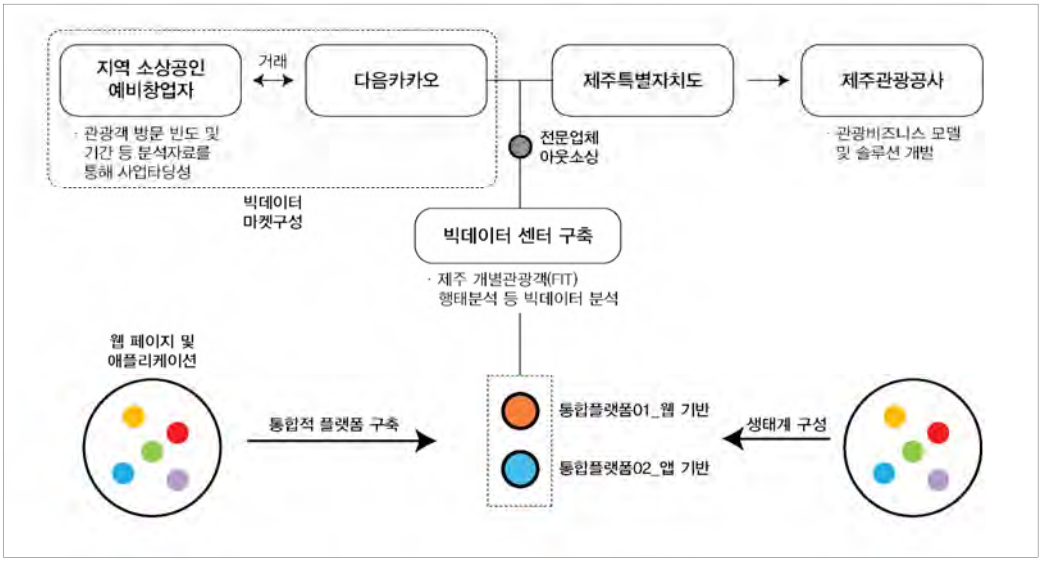
– 지역 내 관광사업체들의 적극적인 참여를 통해 관광객과의 교류 및 지역사회와의 연계를 위한 생태계를 구성함

* 카페, 음식점, 게스트하우스 등 개별서비스업체들이 통합플랫폼을 통해 쉽게 교류 및 연계 여건 조성

* ‘트레블라인’을 통해 카페, 음식점, 숙박시설 등 지역 내 상당수 소상공인들의 풀(pool) 조성

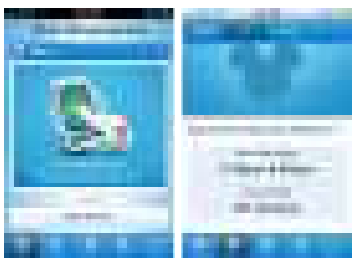
– 웨어러블 디바이스(시계, 팔찌, 안경 등의 스마트 기기)를 통해 증강현실 및 위치기반 중심의 관광 빅데이터 수집과 ‘걸으면서 보는 서비스’ 관광안내 정보를 제공함

〈그림 V-224〉 스마트 제주 관광 플랫폼(안)



〈 월트디즈니 빅데이터 수집 사례 〉

- 월트디즈니는 ‘마이 매직 플러스(My Magic Plus)’라는 일환으로 고객에게 매직밴드라는 웨어러블 기기를 착용해 방문객이 디즈니 리조트를 이용하는 동안 고객의 방문형태, 소비패턴 및 연령별 취향 등의 정보분석을 통해 운영계획 수립
- 또한 테마파크 입장객 수, 예약호텔 객실 수, 관련 날씨 등을 분석하여 향후 6주간 필요한 직원수와 업무 분량을 예측하여 추세를 보고 인력을 실시간으로 배치하여 불필요한 비용을 줄이고 자원을 효율적으로 운용


□ **제주 스마트관광 고도화를 위한 기술 경쟁력 제고**

■ 산학연 ICT 기술경쟁력 제고 및 인력을 양성함

– 제주 관광 ICT 기술경쟁력을 제고하기 위해서 산학연 공동대응을 통한 기술화 및 사업화 역할을 담당할 조직이 필요함

– 또한 지역인재 육성 및 고용확대를 위해 지역기업의 맞춤형 커리큘럼을 운영하여 현장중심형 인력을 배출함

– 세계적 수준의 스마트 관광역량으로 창조인력을 양성하여 제주 관광산업을 육성함

■ 글로벌 ICT기반 관광산업생태계 강화

– 제주 입주 기업을 대상으로 ICT와 같은 첨단지식이 필요로 하는 업무단지를 조성하여 일하기 좋은 쾌적한 지식산업단지를 조성하여 IT와 융합한 문화관광산업 성장을 지원함

– 강소기업 및 아이디어 중심의 스타트업 기업이 활동하기 유리한 종합 지원 정책을 수립하여 지역산업의 활성화와 함께 제주 향토기업의 동반성장을 유도함

(4) 기대효과

■ 국외관광객 시장 다변화를 위한 시장별 유치전략 구체화로 인바운드 관광마케팅 효과 및 지속성장 잠재력을 확충함

■ 스마트 제주관광 플랫폼 구축을 통한 ICT관광 실현으로 관광객 만족도를 향상시킴

– 다각화되는 관광객과 관광활동 지원을 위한 맞춤형 관광콘텐츠 제공으로 개별여행객 관광상품 확대를 추진함

– 외래관광객 불편해소, 외국어 위치검색 등 관광서비스 제공 및 공공데이터 공유 및 활용성을 증대함

– 관광객들이 주로 찾는 주요 접점에 외국어 관광안내 서비스 강화 및 제반 불편요소 개선으로 관광객의 만족도를 향상함

■ 빅데이터 센터 구축으로 개별관광객을 체계적으로 모니터링하여 급변하는 관광 트렌드에 유연하게 대응함

– 관광객이 자발적으로 참여 · 주도하는 관광활동을 지원함에 따라 제주관광시장의 전방위적 확장과 역동성을 확보함

추진전략 4　도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축

(1) 현황 및 문제점

□ **제주관광산업의 경제적 효과가 주민의 삶에 파급효과를 미칠 수 있는 주민밀착형 관광정책 추진 요구**

■ 제주관광의 메가투어리즘(관광객 1000만 명) 시대에도 불구 지역경제 파급효과가 미미함에 따른 도민중심의 관광사업 발굴을 요구함

– 지역관광사업이 실질적인 지역경제 효과를 거두기 위해선 관광사업의 간접적 파급효과 기대보다 주민주도의 관광사업체 육성을 통한 직접적 소득과 고용창출이 중요함

– 제주관광의 활성화와 주민소득 향상과의 연결을 위해서는 지역 역량이 제고되어야 하나 현재 주민주도형의 관광사업 주체 육성과 지원체계는 미비한 상황임

– 지역의 다양한 이해관계자를 포함하며 의사결정권한의 분배를 통해 이해집단의 참여와 협력 유도를 통한 지역관광 제반의 개선 및 문제의 해결이 필요함

■ 제주관광의 발전과 성장을 위해 주민의 자발적인 참여와 활동의 필요성이 인식됨

– 제주특별자치도 관광개발계획(2013)에서 실시한 제주지역 관광개발의 주요 문제점으로 ‘지역주민주도형 관광개발 미흡(17.2%)’이 1순위를 차지함

– 반면, 향후 제주도의 최우선 관광개발로 ‘지역주민주도의 농어촌관광활성화(15.0%)’3순위를 차지하며, 제주관광산업의 주민참여의 필요성에 대해 공감하고 있음

■ 주민주도의 마을단위 비전 수립 등을 통한 공동체 활성화, 마을만들기 사업 육성을 지속적으로 추진해왔으나 실질적인 주민주도형 관광사업은 부족한 실정임

(2) 기존정책 평가

□ **지역밀착형 관광행정으로 주민의 삶의 질 향상을 도모하는 목표 설정**

■ 지역단위 관광사업의 허브 구축을 통해 규모의 경제화를 도모하고, 관광의 경제적 효과가 주민에게 환류될 수 있는 주민 밀착형 관광사업의 추진 계획

■ 협치를 통한 지역주민 역량 강화로 삶의 질이 향상되는 ‘제주형 관광공동체’를 실현하고자 하였으나, 지역주민의 참여가 미흡하고, 일부 주민위주의 참여와 제주도 특유의 지역문화로 인한 관광마인드 부족 등의 애로사항 발생

□ 농어촌 관광활성화를 위한 지역주민의 법제적 기반 구축

■ 도농교류 촉진으로 인한 농어촌 관광 활성화를 통하여 지역주민의 소득증대와 관광자원 개발로 주민복지와 지역경제 활성화, 삶의 질 향상을 목적으로 하는 ‘제주특별자치도 농어촌관광 활성화 지원조례’를 제정하여 운영

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-225〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
정책목표	✓ 공공위주의 상향식 대량관광개발사업 중심	✓ 지역민의 관광산업 참여와 공존을 통한 상생발전
관광추진 조직 구축	• 주민의 자발적 참여 활동 미흡	• 주민밀착형 관광조직 구성
관광사업 역량 강화	• 공공주도로 창의성 한계	• 자생적 관광기획으로 창의성 제고
관광산업 전문인력 양성	• 도내에 한정된 인적자원	• 관광산업 현장수요에 대응하는 맞춤형 인재 양성

(3) 실천전략

실천전략 4-1 : 제주형 관광 협치체계 구축

□ 제주관광 활성화를 위한 관광 추진조직 구축

■ 제주관광의 지속가능한 발전을 위한 공공과 민간 거버넌스형 관광 추진조직을 설립함

– 제주의 관광의 현안을 공동으로 모색하고, 현안문제를 해결하기 위한 중간지원 조직으로 거버넌스형 파트너쉽을 구축함

– 제주관광 파트너센터는 중간지원 조직을 발굴하고, 효과적으로 사업을 추진할 수 있도록 지원, 성과관리를 총괄하는 전문 조직체로 구성함

– 주요 업무로는 지역관광 중간지원조직 역량 강화, 정보교류(온라인, 오프라인), 협력네트워크 구축, 재원확보와 전문 컨설팅 지원 등을 수행함

* 지역 퍼실리테이터 등의 전문인력이 주민과 함께 유 · 무형의 마을자원조사, 주민워크숍, 벤치마킹, 비전수립 등의 지원

■ 관광 추진조직의 설립과 운영에 대한 매뉴얼 개발을 통한 조직운영을 지원함

– 관광 추진조직 설립의 필요성에 대한 공감대 형성 및 공유를 통한 제주관광의 목표와 방향성 등을 논의하고 매뉴얼 개발을 통해 조직운영을 지원함

– 관광 추진조직의 운영을 위한 기본적인 가이드라인을 제작하고 보급함

〈표 Ⅴ-170〉 관광 추진조직의 운영형태

구분	장점	단점
관주도형	· 예산의 안정적 확보 · 뚜렷한 목표성과 이행	· 가시적성과 도출 필요 · 기관장의 의견 중요, 각종규제의 이행 · 담당자의 빈번한 이동
민간주도형	· 사업유형의 유연성 · 시민사회의 리더쉽	· 예산확보의 어려움 · 운영전반에 있어 높은 전문지식 요구
위탁형	· 사업운영의 유연성 · 예산의 안정적 확보	· 가시적 성과 도출 필요 · 운영주체의 능력 필요

출처: 커뮤니티비즈니스센터. 2011.「커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영매뉴얼」

□ 지역밀착형 관광인력 양성 프로그램 운영

■ 관광인력양성을 위한 지역밀착형 교육시스템을 마련함

– 제주관광현장에서 요구하는 역량을 갖춘 인재를 양성함

– 공무원, 종사원 위주에서 주민으로 교육대상 범위를 확대하여 지역주민의 관광사업 관심도를 확대하고, 관광객 유치를 위한 적극적 노력을 취하도록 유도함

– 교육이수자를 대상으로 지역과의 연계시스템을 구축하여 고용의 기회 및 교육 성취도를 제고함

■ 산 · 학 · 연 컨소시엄 형태의 교육과정을 운영하고 인증함

– 제주의 교육환경을 고려하여 산 · 학 · 연 컨소시엄 형태로 교육기관을 구축함

– 지역발전연구원, 관광협회, 문화단체 · 기관, 인력양성, 지역관광공사 등을 고려하며 산 · 학 · 연 컨소시엄 형태로 운영함

– 기획, 안내, 홍보 · 마케팅 형태의 학습과정을 개발하고 운영함

〈표 V-171〉 지역밀착형 관광인력 양성과정(안)

구분		내용
기획 (Coordinator)	관광기획가	· 지역문화자원 발굴 및 여행형태 분석을 토대로한 관광루트 계획 · 지역의 유휴공간을 활용한 관광공간 창출 및 연출
	축제코디네이터	· 지역별 축제업무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문 축제 코디네이터
안내 (Player)	음식관광안내사	· 푸드스토리텔링 기법을 도입해 관광객을 대상으로 지역 향토 음식과 관련한 이야기, 지역식문화 등 정보 제공
	택시투어가이드	· 개별여행객을 대상으로 안내서비스 제공을 위한 문화유산 이론 및 친절서비스 교육 실시
	투어큐레이터	· 관강객을 대상으로 전통문화, 일상생활, 쇼핑, 대중문화 등 지역체험 매칭서비스 제공
홍보 · 마케팅 (Support)	글로벌 관광마케터	· 생산, 판매, 판촉에 이르는 마케팅 디렉터 및 플래너 교육 · 외국인 관광객을 지역 곳곳으로 분산하여 유치할 수 있도록 지역 관광자원 홍보

출처: 문화체육관광부. 2014.「지속가능한 관광개발을 위한 핵심과제 추진방안 연구」

실천전략 4-2 : 지역커뮤니티 관광산업 참여역량 강화

□ 역관광 활성화를 위한 협의회 "제주관광 모드락" 구성

■ 주민이 주도적으로 참여하는 마을단위의 주민자치를 조직하여 활동함

– 제주특별자치도 관광진흥조례 제71조 관광진흥협의회의 주민 등의 민간운영사례로 일부 위원들의 참석에서 도민의 자유로운 참여가 가능하도록 범위가 확대되며, 협의회의 안건 및 주요 내용은 관광진흥협의회와의 연계하여 소통채널을 강화함

– 주민이 중심이 되는 자치단체를 구성하고, 지역 관광사업의 실행계획 수립부터 참여할 수 있는 여건을 마련함

– 마을 및 지역어메니티 자원 조사 및 발굴과정에서 주민들이 직접 참여하고 관리함

■ 제주 마을관광자원 통합 DB구축 및 조사활동 실시로 지역 관광사업화 방안을 모색함

– 지역특화 관광산업을 일구기 위해 지역자산 기초조사가 우선 필요하며, 주민이 직접 지역관광자원을 발굴하는 조사활동을 실시함

– 지명 유래, 형성 역사, 주요 사건, 관련조직 및 세시풍속까지 지역이 지닌 자원을 발굴 활용할 수 있는 기초자료 구축 및 자원 평가 분석을 통한 자원 필터링 및 사업화 방안을 모색함

〈 완주 신택리지 사업 〉

- 완주군은 2008년 7월부터 10개월간 완주군 전역에 숨어있는 자원을 찾는 '신택리지 프로젝트' 실시
- 전북 완주군의 자연, 문화, 사회, 인적자원 등의 부가가치를 높이고자 마을별 '원래 갖고있는 자산' 정리

– 신택리지란 기존의 지역계획 방식에서 벗어나 현장조사를 기초로 한 조사방법론을 도입해 미래적 시각에서 지역의 다양한 자원을 발굴하고 활용해 지속가능한 사업을 도입하는 기반 마련

– 완주군은 지역경제 활성화를 위해 관내 13개 읍·면 지역의 자연과 문화 등을 체계적으로 조사

– 완주군의 자연과 문화, 사회, 인적자원 등 지역자산 기초조사 실시

〈 일본 나가하마 지역관광 활성화 〉

- 일본의 나가하마시는 나가하마성 아래 형성된 도시로 산업화에 따른 지역 쇠퇴를 이겨내기 위해 오랜 축제를 상품화하고, 도시재생 및 유리공예를 통한 특화상품 개발로 재활성화에 성공
- 나가하마 관광거리 조성은 지역자원 활용 및 행정당국과 주민이 연계한 지역민간부문의 결합에 의한 제3섹터 (주식회사) 구로가베의 설립을 통해 지역발전에 기여
- 나가하마 관광지 개발사업은 나가하마 고유의 정중문화의 활용을 토대로 지역의 새로운 문화를 창조하여 정중문화의 가치를 지역주민들과 공유하도록 유도
- 나가하마 관광거리 조성에 매진하도록 나가하마 청년회의소를 중심으로 리더들이 지역사회 특성 및 문화적 전통의 보전 및 활용 등 지역사회의 여론 주도 및 관리 등 지역민의 참여를 유도





□ 제주관광 모드락 리더 양성 및 경쟁력 강화

■ 단계별 인큐베이팅 시스템 강화를 통한 지역관광 자생력을 제고함

– 주민 주도의 관광경영주체 형성과 관광사업 운영에 대한 학습과 준비 과정에서 사업체 형성 전 단계부터 지원하여, 지역관광의 자생력을 제고함

– 주민의 역량 수준과 예산 분담이 지속적으로 가능한지 등을 지원대상 선정기준 지표를 마련하여 평가시스템을 구축함

– 제주특별자치도 소상공인지원센터(가칭) 등을 통해 주민주도형 관광사업체가 필요한 컨설팅을 지속적으로 지원할 수 있는 혁신적인 추진체계를 갖출 필요가 있음

■ 혁신리더 양성과 추진체계 확립 등을 통한 지역관광 공동체 역량을 강화함

– 관광두레프로듀서 교육과 주민 워크숍 등을 통해 공동체 역량을 강화함

– 문화유산, 음식, 축제, 자연환경 등 지역의 고유 자원과 스토리텔링 등을 복합하여 지역별로 특화된 관광상품을 개발함

■ 지역주민 역량강화사업 지속적 추진을 통한 마을 정체성을 강화함

– 제주도의 대표 마을개발 성공사례로 꼽히는 가시리마을의 경우에도 농촌마을종합개발사업, 신문화공간 조성사업 등을 추진하는 과정에서 지역주민들이 마을발전에 대한 비전과 전략을 공유함으로써 마을의 정체성을 강화함

□ 관광창업 플랫폼 구축

■ 주민의 창의적 아이디어를 접목한 관광콘텐츠 창작과 관광창업 활성화를 유도함

– 제주의 지역자본, 인력 및 자원에 기초한 관광콘텐츠 개발의 필요성이 높아지면서 지식, 아이디어, 기술 등이 비즈니스와 접목된 창의적이고 실험적인 관광활동 지원체계를 구축함

■ 창작 관광콘텐츠 개발 지원을 통한 관광콘텐츠를 활성화함

– 지역자원과 장소성을 기반으로 한 다양한 실험을 통해 관광콘텐츠 창작을 활성화함

– 아이디어 공모, 아이디어 닥터링, 코칭, 씨앗자금 지원 등 다양한 지원이 가능함

* '(예시) 「서울밤도깨비야시장」 과 같이 지역 자연자원을 활용한 야간·쇼핑(먹거리) 관광 콘텐츠를 벤치마킹해 해변에서 펼쳐지는 「제주푸른밤시장(가칭)」 제안 가능

〈 서울 밤도깨비 야시장 사례 〉

- 라운드업 모바일 음식장터 '동(動)' : 푸드트럭을 통한 다양한 먹거리 판매
- 가을달밤 프리마켓 '호(好)' : 생활소품, 아트상품, 핸드크래프트 상품 등 아이디어 상품 판매
- 시민참여형 벼룩시장 '여(與)' : 시민의 참가신청을 받아 진행한 빈티지, 핸드메이드 상품 판매
- 강변 환상의 장터극장 '락(樂)' : 마술, 퍼포먼스, 버스킹 공연 등 다채로운 공연 실시






□ 관광객 증가에 따른 소음, 교통체증, 거주민과의 갈등 발생 등 부작용 해소를 위한 공존도시 인식 확산

– 관광객 준수사항 등을 제정, 안내·실천하게 함으로써, 관광객만이 아닌 도민도 함께 공존하는 관광지를 구현함

– 지역 사회문화 존중 및 지역주민 배려를 위한 관광객 준수사항의 안내 및 관광객 에티켓 캠페인 및 실천운동을 전개함

* 방문 관광지에서의 소음자제, 쓰레기 줍기, 낙서 안하기 등의 실천운동 전개

실천전략 4-3 : 제주관광 맞춤형 창의인력 양성

□ 산 · 관 · 학 연계를 통한 핵심인력 역량 강화

■ 국가직무능력표준(NCS)을 기반으로 관광전문인력 교육 · 훈련 체계를 개편하고 확대함

– 제주도는 관광산업 인적자원 육성정책의 체계화를 위해 주기적인 관광인력 수급분석을 실시하여 전망분석 및 체계적인 인력양성 방안에 대한 계획을 수립함

– 제주관광공사, 제주컨벤션뷰로 등 교육과정 운영현황을 정기적으로 평가하고 민간의 우수교육을 발굴하여 인증함으로써 보편적이고 표준화된 전문커리큘럼의 운영 및 교육의 품질을 제고함

– 관광종사원 자격제도를 국가직무능력표준(NCS)기반으로 재편하고 자격증 종류별로 관련 업종의 특성을 반영하여 시험과목을 개편함

– 관광부문 취업연계 아카데미의 개설로 직무역량을 갖춘 인력이 배출될 수 있는 연계시스템을 구축하여 양질의 인력이 유입될 수 있는 기반을 마련함

■ 실무자층 모티베이션과 산학간 인턴십 등을 통한 교육지원으로 맞춤형 인재를 육성함

– 관광업계와 연계한 인턴십 운영 및 현장형 커리큘럼 개발을 활성화하여 취업준비생들의 실무능력 배양 및 산업현장이 필요로 하는 맞춤형 인재를 양성함

– 관광산업내 매니지먼트 경영을 위한 인재육성에 관한 세미나 개최를 통해 산학을 연계하는 가교 및 네트워크 구축에 기여함

– 실무자층 모티베이션 및 사회적 인지도 향상을 위한 우수관광인력 수상제도, 우수인력 해외 인턴십 확대 등 참여 기회 및 산업 내실화를 위한 기반을 마련함

* 관광부문 스타발굴을 위한 관광명장 제도 신설을 통해 제주 관광산업의 발전에 기여한 전문 인력에 대한 수상 실시

– 글로벌 관광인력 양성을 위해 주요 인바운드 시장의 인력을 초정하여 온 · 오프라인 교육을 실시하고, 스페셜리스트로 교육하여 지역전문가로 활용함

□ 관광산업 고부가가치화를 통한 창의인력 확대 방안

■ 패러다임 변화에 대응하기 위한 융복합 경계 인력을 육성함

– 변화하는 관광산업 패러다임 변화에 대응하기 위해서는 동종, 이종 산업간 융복합의 경계에서 발생하는 수요를 중심으로 인력 육성체계의 발굴이 필요함

– 전통적인 관광산업 구조 외에 온라인 관광안내 전문 업체, 개별관광객 대상 마케팅 전무 업체, 관광레저 컨설팅 전문업체 등 신규 산업 군을 발굴하여 제도권으로 편입함

– ICT와 융합된 스마트 관광 활성화에 따라 관광객에게 실시간 · 맞춤형 관광서비스 제공 및 온라인 관광마케팅을 수행할 수 있는 전문 업체 및 창의적 인력을 도입함

■ 관광레저수요 변화를 선도하기 위한 신규 직종을 발굴하고 양성함

– 제주관광레저 패턴의 고급화, 다양화 되는 추세에 대비하여 관광레저 서비스의 품질제고 측면에서 관광레저 서비스의 인력육성이 요구됨

– 캠핑, 승마, 카누 · 카약 등을 포함한 해양스포츠 등 다양한 관광레저영역에서 요구되는 신규직종을 발굴하고 시장수요와 연계시키기 위한 지원 확대가 필요함

– 레저관광 교육 이수자 및 지도자 네트워크를 구축하여 주기적인 온오프라인 워크숍, 간담회 등을 통해 전문 인력의 소속감을 고취시키고 우수한 프로그램으로 발전시킴

■ 지역관광과 연계한 일자리창출 및 창업지원 확대 방안

– 제주 도민경제 활성화와 지역 고용 창출을 실현하기 위해서 지역과 연계한 6차산업화, 지역축제, 공정여행 등 지역관광과 연계한 영역에서 창업지원을 확대함

– 지역관광 전문인력 육성을 위한 교육훈련 과정을 마련하여 확대 운영하며, 이들을 위한 지역관광 컨설팅 등 창업 및 창작 기반을 마련함

* 관광축제 기획가 아카데미 : 지역 관광축제의 기획, 마케팅, 프로모션 업무를 담당하는 전문인력 육성

* 스토리텔러 아카데미 : 지역관광 콘텐츠 개발과 연계한 스토리텔링 전문인력 육성

* 공정여행 기획가 아카데미 : 소규모 지역단위에서 공정여행을 실천하고 이를 관광수요와 연계하여 사업화하기 위한 전문 인력의 육성

– 지역관광 전문 인력 육성을 위한 자금, 경영 노하우, 컨설팅 지원을 위한 체제를 구축하며 지역의 창업지원센터와 연계함으로써 효과를 제고함

〈 캐나다 스페셜리스트 교육과정 사례 〉

- 캐나다 관광청은 캐나다 전문가 양성프로그램의 일환으로 매해 '캐나다 스페셜리스트 프로그램(Canada Specialist Program, CPS)의 참가자를 모집하여 교육
- CPS는 여행사 종사자를 대상으로 캐나다 전문가 양성 프로그램으로 캐나다 상품판매를 늘리고 캐나다의 다양한 매력을 소비자에게 효과적으로 전달할 수 있도록 교육하는 것을 목표
- 참가자들은 캐나다에 대한 이해도를 높이고, 상품개발 · 마케팅 능력을 향상시키기 위한 교육을 받게되며, 캐나다 지역별 팸투어 우선참가 기회, 캐나다 해외마켓플레이스 초청기회 등의 혜택 제공
- CPS과정 지원자격은 여행사 경력 5년 이상, 캐나다 상품(상품개발, 마케팅, 영업 등)의 담당자, 영어 의사소통이 가능한 자, 수료 후 1년 이상 캐나다 상품을 지속적으로 담당할 자 등의 조건을 충족하는 여행업계 종사자를 선발






(4) 기대효과

■ 제주관광 주체의 다양화를 통한 관광산업의 질적 성장을 기대함

– 지속가능한 관광개발을 위하여 주민참여를 통한 창의성과 다양성이 제고됨

– 제주를 잘 알고 있는 인적자원의 활용과 관광산업의 지속성을 확보함

■ 제주관광 주민의 자발적, 협력적 관광사업으로 지역내 경제 선순환 구조체계의 마련 및 지역경제 활성화를 제고함

– 주민 중심의 관광조직 형성을 통해 지역민의 공동체 의식을 제고함

– 일자리 창출 및 지역관광 활성화 효과를 기대함

■ 지속가능한 제주관광산업을 이끌어갈 창의인력 양성으로 능동적인 인재를 양성하고,

– 급변하는 사회환경 변화에 능동적 대응을 할 수 있는 전문인력 확보로 제주관광 융합화, 선진화에 기여함

– 학문적 · 실무적 연계를 통한 실무형 창의인력 확보로 제주관광 질적 수준 향상 및 관광산업발전에 기여함

5) 주요지표

「도민체감형 지속가능한 휴양 · 관광 제주」 조성을 위해 4개의 추진전략, 12개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 1인당 관광 소비지출, 관광 만족도를 주요지표로 설정하여 관리함

□ 1인당 관광 소비지출

■ 제주를 방문한 외래관광객의 관광소비지출은 1인 평균 $1,783(2014년)의 수준임. 관광 어메니티 매력도 제고, 융복합 관광전략을 통한 체제일수의 증가와 저가관광 상품의 퇴출 및 고급화로 외래관광객 소비지출 $3,000에 달하는 고급관광지로 육성함

□ 관광 만족도

■ 제주여행에 대한 전반적 만족도는 80.1%로 도출됨.

■ 만족도 조사를 대상 및 항목별로 세분화하여 문제점 발굴과 개선책 수립에 활용함으로써 제주관광의 매력도를 높임

■ 제주관광의 이용 및 환대체계의 재정비 등 관광객의 요구와 눈높이에 맞춰 제주를 찾은 관광객의 만족도를 높여 감동있는 제주관광을 육성함

〈표 V-172〉 휴양 · 관광 부문의 주요지표

구분	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 2030년 이후
1인당 관광 소비지출($)	2,015[67]	2,500	3,000	3,500
관광만족도(%)	80	85	90	95

67) 2014 제주특별자치도 방문관광객 실태조사

06 문화 · 교육 · 복지 부문

제주는 우수한 자연과 문화적 여건 하에 있지만 도민이 제주문화의 주체로서 이를 체험, 향유하는 것과 자유롭고 활발한 창작활동여건이 부족하며, 외부자본의 유입과 자본논리로 인해 문화를 기반으로 한 정체성이 훼손되고 보호받지 못하고 있다.

제주사회는 도민이 행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주를 조성하기 위한 정책이 필요하다. 이를 위해서 전통의 계승을 통한 제주 정체성 강화와 새로운 문화의 수용, 제주 공동체정신의 계승 그리고 생애주기에 맞는 교육 · 복지 프로그램을 통한 제주문화 생태계의 청정한 흐름을 강조해야 한다. 또한, 시대와 세대, 인종의 다름에 대한 인정을 바탕으로 타문화의 수용, 상생과 어울림을 통해 공존하는 공감문화를 만들어야 한다.

행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주 조성을 위한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 제주자연에 문화의 가치를 더하여 제주의 정체성을 키워간다.

원칙 2. 제주를 새로운 문화를 키우는 문화창조의 섬으로 만든다.

원칙 3. 제주도민이 체감하고 향유하는 문화가 되도록 한다.

원칙 4. 제주인의 성장과 제주의 가치를 창출하는 교육환경을 조성하도록 한다.

원칙 5. 지역사회 중심의 도민 모두가 누릴 수 있는 안정적 복지체계를 마련한다.

이러한 원칙하에 「행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주」를 조성하기 위한 기본 구상은 다음과 같다.

문화로 행복한 제주 만들기, 제주 공감공동체 만들기, 제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성, 모두가 행복한 맞춤형 복지 구현이라는 4개의 추진전략을 설정하고, 14개의 실천전략을 제시하였다. 문화로 행복한 제주만들기를 통하여 제주의 정체성 제고에 따른 도민의 자부심을 향상하고 제주문화의 융성 및 경쟁력을 제고하는 전략을 마련했다.

문화 · 교육 · 복지 제주 구현을 위한 기본 구상을 통해 확대될 제주의 문화와 공동체의 가치가 제주의 발전에 핵심적 역할을 할 뿐만 아니라 도민을 행복하게 하는 교육 · 복지를 통해 사람 간의 갈등을 완화시키며, 형성된 문화적 · 인적자산을 통해 미래 제주의 번영을 위한 도약의 계기가 될 수 있을 것이다.

1) 목표 및 기본방향

(1) 목표

행복하고 가치있는 문화교육복지 제주

(2) 기본방향

□ **제주 도민이 문화로 인하여 행복한 문화예술의 섬 조성 도모**

- 제주 정체성을 살리고 미래가치로 연계하여 제주다움을 지속화함
- 제주 문화생태계 기반을 강화하여 문화예술 활동 및 도민 체감을 활성화함
- 제주 만들기에 문화적 가치를 적용하여 제주도의 대내외적 경쟁력을 향상시킴

□ **제주발전의 원동력으로서 공동체정신에 입각한 공감 공동체 형성**

- 제주 공동체 정신을 계승 · 발전하여 미래 제주발전의 원동력이 되게 함
- 제주도 내 다양한 공동체의 상호 포용을 통한 공존 가능한 제주 공동체를 형성함

□ **제주의 가치 창출을 위한 학습환경 조성으로 제주 미래 인재 육성**

- 사회변화에 적극 대응하는 창의·인성을 갖춘 인재 육성 및 제주인으로서의 정체성과 역량을 갖춘 지역 리더를 육성함
- 제주도민의 일상적 학습의 생활화로 창조경제를 활성화하는 창조적 학습 생태계 조성 및 사회적 자본을 형성함

□ **사회복지대상자의 복지체감도를 제고할 수 있는 맞춤형 정책 발굴**

- 사회보장기본법과 상충되지 않는 범위에서 대상자별 복지체감도를 제고할 수 있는 복지서비스 발굴
- 보건, 복지에 집중되어 있는 협의체의 참여 범위가 보건, 복지, 교육, 문화, 고용, 주거 등 대폭 확대됨에 따라 읍면동보장협의체 기능 강화 방안 및 역량 강화 방안 마련

2) 현황 및 문제점

□ 제주의 정체성을 강화하기 위한 실행 및 지속화 필요

■ 제주 정체성 유지를 위한 많은 노력이 있었으나 제주문화원형에 대한 자료 축적이 미흡하여 이를 미래가치로 연계하여 활용하는 방안에 대한 노력이 부족함

□ 문화예술 창작, 매개 및 향유시스템의 미 활성화

■ 제주도 문화예술의 창작(생산), 매개(유통) 및 향유(소비)가 원활히 이루어지며 자생적으로 원활하게 작동되도록 하는 문화생태계 기반이 미약함

□ 문화예술의 섬에 부합되는 문화적 영향력의 한계

■ 제주도민의 문화예술에 대한 관심과 제주의 물리적 및 사회 · 경제적 부문에 문화예술의 가치 및 영향력의 발휘가 미흡하여 문화예술의 섬으로의 발전에 한계가 있음

□ 제주 고유의 상부상조와 공존의 공동체의식 약화

■ 육지와의 교류 원활, 외부 유입인구의 증가, 생활방식의 변화 등으로 오랜 제주 역사 가운데 형성되었던 상부상조와 공존의 공동체의식이 약화되고 있는 문제가 있음

□ 동지역 중심의 평생교육기관 배치의 편중에 따른 지역격차 발생

■ 급격한 사회변화에 능동적으로 대응해야 하는 제주도민의 고른 성장을 위한 읍 · 면지역 등 제주 전지역 차원의 일상적 학습 참여기회 확대 및 지원 체계 마련이 필요함

3) 주요이슈

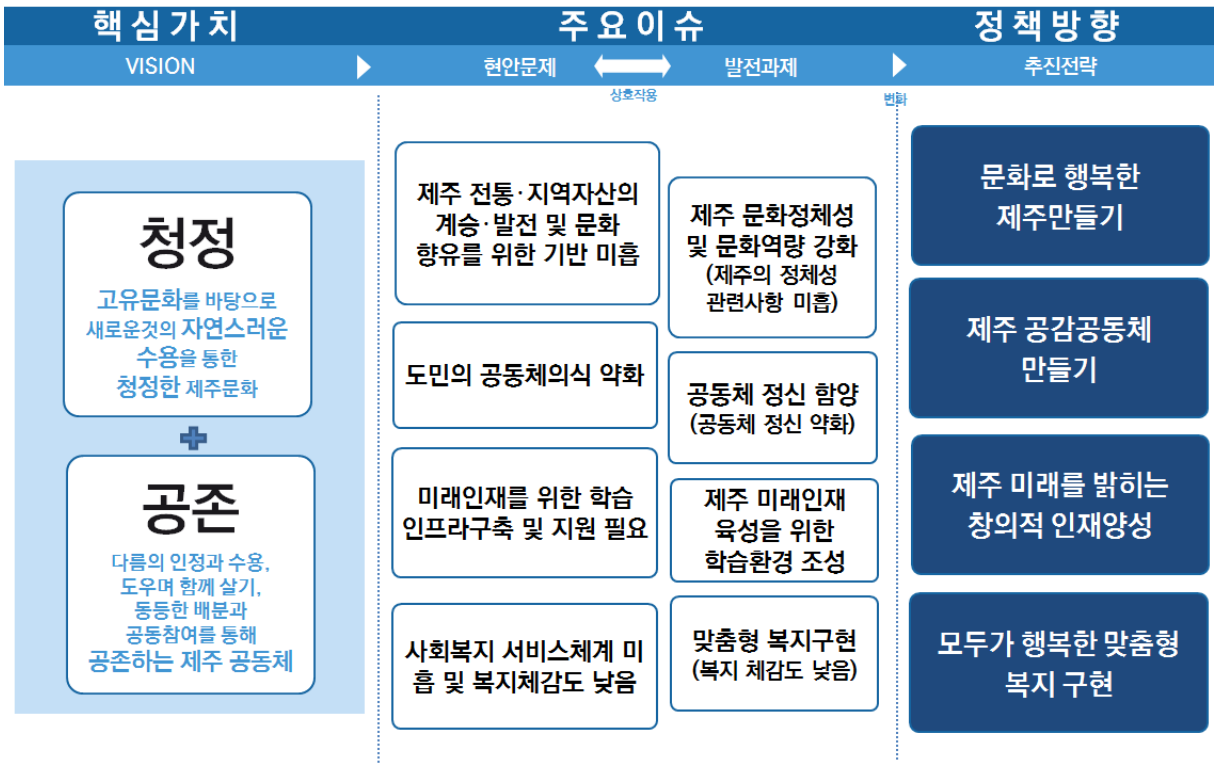
□ 주요이슈 1: 제주 전통·지역자산의 계승·발전 및 문화향유를 위한 기반 미흡

□ 주요이슈 2: 도민의 공동체의식 약화

□ 주요이슈 3: 미래인재를 위한 학습 인프라 구축 및 지원

□ 주요이슈 4: 사회복지 서비스체계 미흡 및 복지체감도 낮음

〈그림 Ⅴ-226〉 문화교육·복지 부문 주요이슈 및 정책방향



4) 추진전략 및 실천전략

〈표 V-173〉 주요이슈에 대한 추진전략 및 실천전략 설정

주요이슈	추진전략	실천전략
제주 전통·지역자산의 계승·발전 및 문화향유를 위한 기반 미흡	문화로 행복한 제주만들기	1-1. 제주의 문화정체성 강화
		1-2. 제주의 문화생태계 강화
		1-3. 제주문화의 영향력 확대
도민의 공동체의식 약화	제주 공감공동체 만들기	2-1. 제주 공동체정신의 계승
		2-2. 행복한 공존을 위한 제주 공감 공동체 형성
		2-3. 평화의 섬 전략 확대를 통한 제주 평화공동체 구현
미래인재를 위한 학습 인프라 구축 및 지원 필요	제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성	3-1. 창의적 인재양성을 위한 교육의 질적 수준 향상
		3-2. 제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련
		3-3. 배움의 기회를 고르게 제공하는 제주 공동체 실현
		3-4. 대학교육혁신을 통한 창의적 인재 양성
사회복지 서비스체계 미흡 및 복지체감도 낮음	모두가 행복한 맞춤형 복지 구현	4-1. 보육서비스의 질 향상과 여성친화도시 조성
		4-2. 안정적인 노후생활 인프라 확충
		4-3. 모두가 누리는 생활안정 복지체계마련
		4-4. 도민 건강증진을 위한 의료인프라 강화

추진전략 1 문화로 행복한 제주 만들기

[제주 미래비전에서 문화의 중요성]

• 21세기는 문화가 국력인 시대로 제주발전에 '문화'가 핵심

- 세계화시대에 제주를 알리고 지역의 정체성을 보여줌으로써 제주발전을 견인하는 요소로 '문화'가 가장 바람직함
- 문화는 지역이미지를 나타내는 효과, 산업과 연계된 경제적 효과, 브랜드화를 통한 지역민의 자긍심 고취 및 미래세대에의 전통계승과 교육의 효과 등 다양한 효과를 가짐
- 문화예술을 만들고 향유하는 과정에서 새롭고 발전된 상태를 지향하게 되며, 이를 통해 사회의 발전을 이루어 감. 이러한 정신문화의 바탕 하에 문화예술이 활발한 국가나 사회는 높은 경쟁력을 보유하게 되므로 문화에 대한 가치가 지역발전의 원동력이 됨

• 주민을 행복하게 하는 중요 요소가 '문화'

- 문화융성이란 아름다움을 추구하는 것을 넘어 문화의 가치가 사회전반에 확산되어 국민 개개인의 행복수준이 높아지는 것[68]으로 제주도민의 행복 요건으로서 문화가 중요함

• 국가 및 제주도정의 핵심과제 중 하나가 '문화'

- 현 정부의 3대 국정기조는 국민행복, 문화융성, 창조경제로서 '문화'를 통해 지역경제발전과 문화융성을 도모하는 등 문화의 중요성이 부각되어 있음
- 제6기 제주도정의 목표가 '사람, 자연, 문화의 가치를 키우는 제주'로서 제주발전에 문화의 중요성을 강조하고 있음
- 특히 제주의 아름다운 경관, 청정한 자연환경, 2000년 역사 속에 만들어진 독특한 문화와 정체성의 힘을 통해 현재 문화예술의 섬, 문화와 관광, 융합을 통한 실리콘 비치 조성 등 도정운영의 핵심에 '문화'가 주요 부문을 차지함

• 제주공동체 공존의 가장 중요한 수단이 '문화'

- 문화예술은 사람들 간의 이해와 갈등 가운데에서 공유의 마인드를 불러일으킴으로써 '문화가 같으면 하나가 된다'는 힘을 갖게 함
- 문화예술은 실용적인 측면에서는 청소년과 고령자 및 소외 계층의 정신적 갈등과 정서적 피폐함을 막기 위한 예방적, 창의적, 생산적 복지정책으로서의 기능을 가지고 있는 등 문화의 복지적 측면이 강조됨에 따라 이를 통해 공동체의 강화에도 기여가 가능함

68) 유진룡(문화체육관광부 장관). 2013.5.「문화융성이 의미와 정책방향」. 2013 문화융성 콘퍼런스

(1) 현황 및 문제점

□ 제주의 문화정체성 유지와 강화를 위한 방안의 다각화 필요

■ 제주도민의 제주 역사문화유산에 대한 관심이 높음

– 제주미래비전 도민계획단에서 '제주 가치'에 대한 투표 결과 총 15개 가치 중 제주의 문화적 정체성과 연결되는 것으로서 '제주어'가 4위, '제주다움'이 5위로서 1–3위인 자연자원을 제외하면 높은 순위를 차지하고 있음

– 또한 '2013 제주도민 문화의식조사[69]'에 따르면 '문화유산에 관심이 있음(보통 이상)이 80.6%로 높으며, '문화라는 말을 들었을 때 가장 먼저 떠오르는 것'으로 역사문화유산이 48.6%, 전통예술이 15.6%로 제주문화에서 역사문화에 대한 높은 인지도를 나타냄

■ 제주 전통문화의 원형에 대한 지속적 자료 조사 및 축적이 부족함

– 제주의 전통문화는 예술 · 종교, 일상생활, 공간, 언어 등 각 분야에 걸쳐 형성되어 있으나 생활방식이 현대화되고 외래문화의 유입이 증가하면서 제주 정체성을 나타내는 유형, 무형의 문화자산이 멸실되거나 훼손되어지고 있음

– 한편 전통문화 및 자산에 대한 조사 연구는 제주도와 대학, 연구기관[70]을 통해 이루어져 왔으나 축적이 미진한 상황임

– 이에 제주 전통문화의 미래 가치로의 연계를 감안하여 제주 전통문화원형에 대한 조사와 연구가 지속적이고 체계적으로 이루어질 수 있는 여건조성이 필요함

■ 제주 정체성을 강화하기 위한 전통문화자산의 미래가치 발굴 및 활용이 필요함

– 현재 또는 미래 제주사회에서 제주의 정체성 유지를 위해서는 이의 타당한 근거가 필요하며 이를 위해 전통문화자산의 미래가치 발굴과 활용방안이 요구됨

– 특히 제주미래비전계획수립을 위한 제주미래비전 도민계획단에서 '균형발전과 문화보존으로 세계화되는 제주', '제주의 문화 보존과 지속가능한 개발을 통해 모두가 행복한 제주' 등이 미래비전으로 제시되어 제주도민들이 제주의 문화보존을 통한 정체성 강화에 대한 관심이 높음을 알 수 있음

---

69) 최영근. 2013.「제주도민 문화의식조사, 제주문화예술정책연구 제12집, 148-153쪽, 제주문화예술재단, 2013」
70) 제주대학교 탐라문화연구소('탐라문화', 1982-현재), 제주특별자치도(제주문화상징 99 등), 제주학연구센터 등

□ 제주 문화산업 기반 구축 필요

■ 제주 문화콘텐츠 분야의 발전을 위한 기반 구축이 요구됨

– 제주도는 오랜 역사를 가지고 있는 섬지역으로써 국내외 여타지역에서 찾아볼 수 없는 독특한 문화가 형성되어 있어 문화콘텐츠와 문화상품 개발이 가능하며, 이와 연계하여 다양한 형태의 문화산업이 가능한 상황임

– 한편 산업성장, 사회적 · 기술적 발전 및 직업의 전문화 추세에 따른 직업분화가 지속적으로 이루어지고 있는 가운데 문화콘텐츠 관련 직종이 전체 직종 증가에 비해 높게 나타나고 있으며 제주도의 경우도 관광도시로서의 특성 및 제주도정의 관심 증대 등으로 문화콘텐츠 분야에서의 인력수요와 신규 직업발생이 증가될 것으로 보임

– 제주창조경제혁신센터가 문화콘텐츠산업의 플랫폼으로 구축된 가운데 이를 기반으로 한 문화콘텐츠산업의 활성화가 예상되나, 현재 제주 문화콘텐츠산업은 「콘텐츠산업통계(문화체육관광부, 2014)」에 따르면 조사대상인 11개 분야 중 만화, 애니메이션, 캐릭터 분야를 제외한 나머지는 전국에서 하위권에 속하는 수준으로 다양한 여건변화에 따른 문화산업기반의 구축이 필요함

■ 제주 지역특성을 반영한 문화콘텐츠산업의 발굴이 필요함

– 「2014 제주사회지표 및 사회조사」 결과 '도정에서 중점을 두고 추진할 정책(1+2순위)'으로 '일자리 창출'과 '대중교통환경 개선'에 이어 '제주문화콘텐츠산업 육성'이 3위(29.9%)로 나타나 제주도민이 제주발전을 위한 방안으로 문화콘텐츠산업에 대한 관심이 높음을 알 수 있음

– 그러나 제주도 문화콘텐츠 산업의 규모는 「2013 콘텐츠산업 통계(문화체육관광부, 2014)」에서 매출액 기준으로 볼 때 전국 하위권에 속하며, 분야별로는 방송영상 독립제작이 가장 높으며 캐릭터, 출판, 게임 순으로 제주가 가지고 있는 기술기반과 문화콘텐츠에 비해 발전이 미약한 상황임

– 이에 제주지역의 IT관련 기술력, 우수한 자연환경과 문화자원을 바탕으로 관광지로서의 수요 등을 감안하여 이를 활용한 문화콘텐츠산업 분야의 특화와 육성이 필요함

□ 문화예술 창작, 매개 및 향유시스템의 원활화 필요

■ 제주도내 문화예술 활동 및 공급기반이 우수함

– 전국 16개 시도의 문화예술 활동을 조사하여 비교한 '2015 문예연감'에서 제주지역 문화예술 활동건수는 문학분야 14건, 시각예술분야 94건, 공연예술(국악, 양악, 연극,

무용) 250건으로 이를 근거로 산정한 제주의 예술활동지수는 16(서울 600기준)으로 서울과의 인구차이를 감안하여 산정할 경우 서울의 약 50% 수준으로 평가되나 제주문화예술재단이 발행한 '2015 제주문예연감' 에 따르면 문학분야 110건, 시각예술분야 406건, 공연예술분야 526건(무용 26건, 연극(뮤지컬 포함) 119건, 음악 321건, 전통예술 60건), 문화일반 100건[71]으로 월등히 많은 건수로 파악되고 있음. 이는 자료수집 대상의 차이[72]로 인한 결과일 수도 있으나 제주문예연감에 수록된 예술활동 건수는 실제 제주지역에서 행해진 출판물과 공연, 전시 등을 근거로 작성된 것으로서 제주도에서의 문화예술 활동은 상당히 활발한 것으로 평가됨

- 제주도내 문화예술단체는 총괄 3개, 개별단체 365개(문학 39개, 음악 97개, 미술 45개, 서예 36개, 사진 39개, 무용 16개, 연극 17개, 전통예술 45개, 영상 5개, 건축 3개, 다원 17개, 연예 1개, 도립단체 5개)[73]이며 제주도내 문화예술 관련 전시 · 공연 공간[74]은 전시시설이 총 690개(박물관 672개, 미술관 18개), 공연시설은 32개소로 인구대비 시설 수는 전국에서 가장 높은 수준[75]임

■ 문화예술 활동에 대한 제주도민의 체감 및 만족도 제고가 필요함

- 우수한 문화예술 활동 및 공급여건에도 불구하고 제주문화융성정책에 대한 실태조사(2014. 2, 제주발전연구원)[76]에 따르면 최근 1년 동안 문화를 향유해 본 경험이 없다는 응답이 거의 절반(49.7%)에 이르고 있고, 최근 1년간 문화시설을 이용해 본 적이 없다가 60.9%로 나타나 문화예술활동이 활발한 한편, 문화예술에 대한 체감이 낮은 것으로 나타남
- 이의 원인으로는 우선 제주도 도민 및 사회 전 분야에서 문화에 대한 인식에 대한 부족을 들 수 있음. 제주도가 문화예술의 섬으로 발전되기 위한 기반으로 제주도민 개인 뿐 아니라 사회 전반에 있어 문화에 대한 관심이 증가되고 각자의 소양이 개발되어야 하나 교육, 홍보 등의 부문에서 미진한 상황임

71) 제주문화예술재단, 제주문예연감. 2015. 11, 23-153쪽
72) 한국문화예술위원회에서 조사한 문학분야 자료수집 대상의 경우 2014년 국립중앙도서관 납본 단행본(일반도서 및 아동도서) 및 2014년 발간 문학잡지, 문학상, 문학행사, 문학소사 등이며, 시각예술분야의 경우 등록미술관 및 박물관전시정보, 비영리전시공간 전시정보, 화랑 전시정보, 기타 전시장 전시정보 대상(자료 : 한국문화예술위원회, 2015 문예연감, 2015. 8, 103, 135쪽)
73) 제주문화예술재단, 2015 제주문예연감, 2015. 11, 204-212쪽
74) 제주특별자치도, 창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업 보고서, 2015. 12, 246-248쪽
75) 문화체육관광부 '전국 문화기반시설 총람'(2014)자료에서 제주도 내 관광시설형 전시시설을 제외한 시설수를 기준으로 현재 제주도의 인구 100만명 당 문화기반시설수(문화기반시설수/제주도인구수×100만명)를 산출하면 1.5로 서울시의 경우(2013년에 0.28)와 비교해 볼 때 높은 수준임
76) 문순덕 외 3인.2014.4.「제주문화융성정책에 대한 인식과 발전과제」. 제주발전연구원. 46-55쪽

– 또한 제주 사회조사 및 사회지표조사(2014. 9)에서 제주문화환경이 미흡한 점으로 '문화 환경 중에 양질의 콘텐츠(공연, 상영, 행사 등) 부족'이 38.1%, '접근성 불리'가 27.4%, '시설 및 공간의 편의성 부족'이 21.0% 로 응답[77]되어 문화예술콘텐츠의 질에 대한 문제가 중요한 사안으로 파악됨

– 양질의 문화콘텐츠 확대를 위해서는 문화창작을 위한 재원확보가 필요하나 '제주예술인 실태조사(2015, 8)'[78]에 따르면 지난 1년간 정부나 기업 또는 개인후원자로부터 지원을 받은 적이 있다고 응답한 경우가 16.9%이고 문화예술 활동이 주업인 경우 월평균 소득이 125.7만원이며, 주업임에도 불구하고 소득이 없다고 응답한 경우가 21.6%로 문화예술 창작여건이 미약함을 알 수 있음

– 문화창작 및 향유기반에 비해 문화예술기획, 큐레이터, 지원, 행정 등의 문화매개(유통)의 기반이 제주지역에서 특히 미약한 것도 원인 중의 하나임

□ 제주 문화예술의 섬으로서 문화적 영향력의 확대 필요

■ 제주도 내 물리적 환경조성에 문화적 가치 반영이 미흡함

– 미래 제주도의 물리적 환경 조성에 영향을 미치는 각종 기본계획이 도시계획, 환경, 교통, 공원녹지 등의 분야에서 수립되어 있으나 이 중에서 제주의 문화적 가치에 대한 고려는 '제주특별자치도 경관 및 관리계획' 외에는 없는 실정임

– 제주도에서 이루어지고 있는 건축, 단지조성, 도시재생 등과 관련된 각종 사업에 있어 제주 고유의 문화를 반영하거나 문화적 요소를 가미하여 가치를 높이는 일에 대한 검토도 미진하여 제주다움의 상실 및 훼손에 대한 논의와 대책수립이 시급한 실정임

■ 제주도 문화예술의 세계화에 대한 대응이 필요함

– 현재 제주도에서 창작된 문화예술이 도내 뿐 아니라 국내외에서도 이뤄지고는 있으나 그 질과 양적인 측면에서는 미약한 상태로 향후 문화예술의 섬으로서 제주문화의 정체성과 문화예술의 우수성을 나타낼 수 있는 방안의 모색이 필요함

– 한편 기존의 제주문화의 세계화 정책 방향은 단순히 제주문화예술을 세계에 알리는 것에 편향된 경향을 보이고 있는데 이는 상호 교류를 통한 문화예술의 세계화에 대한 균형적인 시각 변화가 요구되는 상황임

– 제주미래비전 도민계획단에서 제시한 제주미래비전 방향에 제주의 세계화 이슈가 포함되어 있어 향후 국제자유도시로서의 위상에 부합된 문화의 세계화가 도모되어야 할 것임

---

77) 제주발전연구원 사회조사 TF팀. 2015.7.27.「제주사회조사 및 사회지표 조사결과에 따른 대응방안」. JDI정책이슈브리프 V.223. 28-29쪽

78) 제주예술인 실태조사(제주특별자치도, 창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업 보고서 1, 2015. 12, 78-94쪽

(2) 기존정책 평가

□ 전통문화 부문

■ ‘전통문화의 보전과 진흥관련 정책 및 사업이 많으나 제주의 역사성 부각 미흡

– ‘제2차 제주 국제자유도시 종합계획’, ‘제2차 제주향토문화예술진흥 중장기계획(2013–2022)’ 및 ‘도지사 공약’ 등에 제주 전통문화의 보전과 계승 관련사업이 많이 포함되어 있으나 탐라문화의 포괄적 해석[79]에 따라 제주의 정체성 확보 및 역사성 형성 관련 사항 미흡

– 특히 제주 정체성 확보차원에서 제주 전통문화의 가치를 미래가치화 하는 방안에 대한 사항 필요

– 탐라문화의 고유성 확보하는 차원에서 고대 탐라국 유적의 보존 및 계승방안 추가 필요

■ 제주전통문화의 세계화 관련 정책 및 사업 부족

– ‘제2차 제주향토문화예술진흥 중장기계획(2013–2022)’ 중 세계화 관련 항목은 유네스코 세계유산 등재 추진과 국제교류가 대부분이며 ‘2015년 문화관광스포츠국 주요업무’에도 축제지원과 관련시설물 건으로 세계화 기반조성에 미흡

– 이에 전통문화의 계승을 위한 창작분야와 콘텐츠의 발굴 및 상품화방안 필요

□ 창작문화 부문

■ 창작문화 관련 인프라의 확충방안은 있으나 거점시설 중심으로 보편화 및 일상화에 한계

– 문체부 ‘폐산업시설 문화재생사업’의 일환인 제주종합문화예술센터 건립, ‘제2차 제주향토문화예술진흥 중장기계획’에 근거한 제주도립미술관 등 거점 시설은 구비되고 있으나 소규모 지역형 창작공간 및 인프라 구성 미흡

■ ‘제주 문화콘텐츠산업 진흥계획’을 수립 중으로 다방면의 창작콘텐츠의 적극 발굴 필요

– 제주 전통문화, 현대문화 및 첨단기술과 연계한 창작콘텐츠의 발굴 필요

79) 탐라문화에 고대 탐라문화, 중세 변방문화, 지정학적 해양문화와 섬문화를 모두 포괄(출처 : 제주특별자치도, 2013.「 문화재기본계획」

□ 생활문화 부문

■ 문화복지 구현 차원에서 다양한 정책과 사업 추진되며 이의 확대와 강화 필요

– 제2차 제주 향토문화예술진흥 중장기계획(2013–2022)에 '문화복지의 확대 실현'을 위해 문화복지지원체계 구축, 생활친화적 문화복지환경 조성, 도민의 문화적 삶의 질 향상, 소외지역 및 소외계층의 문화복지 증진 등 주민들 모두가 문화의 혜택을 누릴 수 있는 다양한 사업 포함

– 그러나 도민들이 일상생활에서 쉽게 접하고 참여할 수 있는 문화활동에 대한 방안이 미흡하고 도민의 참여와 복지적 차원과 더불어 일상생활문화를 통해 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 자원화의 가능성에 대한 제시 부족

□ 문화역량 부문

■ 제주지역의 문화적 가치와 잠재력을 감안하여 문화역량의 강화 필요

– 제주문화 융성프로젝트, 지역문화진흥계획 등과 관련하여 문화생태계, 문화거버넌스 등에 관한 정책과 사업이 추진 및 계획되고 있으나 미래비전차원에서 기본틀에 대한 제시 필요

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ–227〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구 분	기 존 방 향	보 완 또 는 개 편 방 향
전통문화	✓ 전통문화의 보전과 진흥관련 정책 및 사업이 많으나 제주의 역사성 부각 미흡 ✓ 제주전통문화의 세계화 관련 정책 및 사업 부족	✓ 제주 전통문화를 통해 활용 가능한 미래 가치를 도출 ✓ 제주 전통문화의 미래자원화 방안을 강구 ✓ 제주 도시공간의 역사성 부각
창작문화	✓ 창작문화 관련 인프라의 확충방안은 있으나 거점시설 중심으로 보편화 및 일상화에 한계 ✓ '제주 문화콘텐츠산업 진흥계획'을 수립 중으로 다방면의 창작콘텐츠의 적극 발굴 필요	✓ 제주 문화예술 창작의 활성화 –제주 전문 문화예술인력의 자생적 공급을 위한 문화예술관련 고등 교육을 도모 – 제주 도민 대상의 문화역량 강화를 위한 교육 시행 등
생활문화	✓ 문화복지 구현 차원에서 다양한 정책과 사업 추진되며 이의 확대와 강화 필요	✓ 제주 문화예술 매개의 활성화 ✓ 제주 문화예술 향유의 활성화
문화역량	✓ 제주지역의 문화적 가치와 잠재력을 감안하여 문화역량의 강화 필요	✓ 제주에서 시행되는 정책과 사업에 문화적 관점의 접목 ✓ 제주 문화발전을 위한 협력기반의 구축

(3) 실천전략

실천전략 1-1 : 제주의 문화정체성 강화

● 제주 문화정체성이란?

- 제주 정체성이란 '정체성'에 대한 사전적 의미를 바탕으로 '제주라고 규정하거나 인식하게 하는 동일성'으로 규정함. 그리고 제주 정체성은 제주특별자치도에서 발간한 '제주문화상징물 99선'에 종합되어 있으며, 이를 기반으로 사람, 자연, 문화에 따라 오감을 통해 체험 가능한 제주다움(물질적 측면)과 공동체의 가치로 인식되는 제주다움(정신적 측면)으로 정리함
- 제주 문화정체성이란 제주정체성을 구성하고 있는 요소 중 제주의 자연과 사람이 오랜시간을 거쳐 만들어낸 산물로서 제주다움을 나타내는 것
- 문화는 정체되어 있는 것이 아니라 시간이 지남에 따라 새로운 문화가 유입되며, 기존 문화와의 충돌과 혼합과정을 거쳐 변화가 이루어지게 되며 이 과정에서 문화의 가치가 희석되거나 상실됨으로써 정체성이 약화될 우려가 높음

구분	보이는 제주정체성 (오감체험이 가능한 제주다움)	느끼는 제주정체성 (공동체 가치로 인식되는 제주다움)
자연	-지형과 지질:한라산,오름,용암동굴,해식굴,내창,곶자왈,해안바위 -지질:현무암, 검은흙 -동식물:난대성자생식물(귤,녹차 등),중산간초지, 제주조랑말 -기후:바람, 5개월간 강설	-
사람	-	-해녀, 말테우리, 돌챙이 -민속 공예 및 예술인
문화	-의복:제주갈옷 -주거/공간:올레,정낭,둥근초가, 돌담(산담,연대) -음식:몸국, 빙떡, 옥돔구이, 돔베고기 등 -생산:밭담,우영팟,감귤농장, 마을공동목적, 할망장터 -해양:원담,돌염전 -시설:돌하르방,산담, 방사탑 -예술:말총공예, 정동공예, 갈옷염색	-음식:낭푼밥상 -언어:제주어(중세 한국어의 원형), 제주어 지명/도로명 -풍습:궨당,수눌음, 안거리밖거리, 계/접, 조냥정신, 마을제(당굿, 해신굿 등), 가문잔치

□ 제주 전통문화의 미래 가치 도출 및 활용

■ 제주 전통문화를 통해 활용 가능한 미래 가치를 도출함

– 제주의 정체성을 뚜렷하게 나타내고 있는 전통문화가 생활방식의 변화에 따라 적용이 불가능하거나 불편하게 됨에 따라 크게 약화되어 일상생활에서 사라지거나 일부 문화행사를 통해 명맥을 유지하고 있는 실정임

– 이에 제주의 독특한 자연환경가운데에서 형성된 조상들의 지혜의 산물이 미래에도 전승되고 제주의 자부심으로 유지되도록 미래에 활용 가능한 전통문화의 가치를 면밀히 도출할 필요가 있음

– 현재 제주문화상징물 99선(제주특별자치도, 제주 10대 문화상징물 선정 편찬 사업, 2008), 제주 문화상징 100선(제주MBC, 2009) 등 제주 정체성과 관련된 문화상징에 대한 조사와 연구는 시행되고 있으나 이의 미래 활용 가치에 대한 연구는 활발하지 못한 상황으로 제주 전통문화의 원형에 대한 자료 조사 및 축적을 지속적으로 추진하며, 조사된 자료를 바탕으로 미래 가치 도출에 대한 연구가 지속되어야 함

■ 제주 전통문화의 미래자원화 방안을 강구함

– 제주 전통문화에서 도출된 미래가치가 실제 제주도민의 삶과 연계되어 활용됨으로써 타 지역과 차별화된 제주고유의 문화정체성이 유지하도록 하는 구체적 실행방안을 강구함

〈 전통문화의 미래가치 적용 방안(예시) 〉

[오감 체험]
- 제주 전통음식과 갈옷의 기능과 의미를 감안하여 제주 기후에 맞는 음식과 자연친화적 생활문화 발굴
- 돌담, 원담을 통해 자연과 조화되며 사생활 보호에 대한 건축적 적용(담과 건물의 높이 등)
- 돗통시의 독특한 리사이클링 개념을 적용한 재활용 정신 및 방안 강구
- 방사탑의 의미를 활용한 평화기원 및 상징물 조성
- 제주폭낭을 마을의 구심점 역할로 활용하여 마을을 상징하고 중심이 되는 공간으로 조성
- 가문잔치 음식을 통한 제주 특산음식의 발굴(현재 제주 특산음식인 고기국수, 돔베고기 등이 사례)

[공동체정신 체험]
- 낭푼밥상, 공동목장 등을 통한 나눔과 평등의 정신
- 제주초가의 조냥정신, 남녀평등정신 등
- 중세 한국어의 원형을 현재도 사용하고 있다는 전통계승의 자부심
- 안거리 밖거리 문화, 돌담에서 볼 수 있는 사생활 존중과 노인공경 정신
- 할망장터, 안거리 밖거리 문화에서 파악되는 자립정신
- 수늘음과 접계문화에서 볼 수 있는 상부상조 정신
- 조냥정신에서 파악되는 절약정신
- 마을제와 가문잔치를 통해 볼 수 있는 공동체 교류와 활동

〈 지역정체성을 미래가치로 활용한 이탈리아 슬로시티 농촌관광 〉

- 이탈리아의 슬로시티의 발상지인 '그레베 인 키안티'는 이탈리아의 토스카나주에 있는 작은 마을로서 여타 시골마을과 같이 인구와 소득감소로 인한 문제가 있었으나 1999년 파울로 사투르니니 시장이 취임하면서 현재 연간 관광객 7만명이 방문하는 생태휴양지역이 됨
- 시장은 취임 당시 대규모개발은 지역의 정체성을 잃어버리는 지름길이라고 생각하여 소도시들이 지역적 특성, 전통과 같은 작은 부분을 살리면서도 도시가 변하는 것이 더 특별할 것이라고 생각하였으나 지역주민들은 이해하지 못했고, 슬로시티의 철학적 의미는 좋지만 농축산물과 수공예품의 생산방식도 옛날방식을 고수하면서 전통을 지키는 것은 시대착오적이라는 비판을 받음. 그러나 이후 교육과 설득과정을 거쳐 수용되었으며, 모든 정책과 행정이 슬로시티 컨셉에 맞도록 진행되어 재래시장 활성화를 위해 대형마트와 패스트푸드점 진출을 막고 외지인의 부동산투자를 제한하게 됨. 이로써 작은 마을을 구경하려는 방문객은 늘고 자연스럽게 관광수입도 증가하게 되어 유럽 전역에 슬로시티에 대한 관심을 키우는 계기가 됨
- 이 지역은 '와인과 올리브의 도시'로서 해발 500-700미터 산간에 계단식 경작을 하는 올리브와 포도농장이 많으며 옛날 방식으로 올리브기름을 짜고 포도주를 발효시키는 전통이 지역의 정체성을 만들어 왔으며, 이를 '슬로시티'라고 하는 미래가치로 연결시킨 것에 시사하는 바가 많음





출처: 박초롱, 「지역정체성을 활용한 이탈리아 농촌관광의 현황 및 시사점」, 세계도시정보, (https://ubin.krihs.re.kr/ubin)

□ 제주 도시공간의 역사성 부각

■ 제주의 역사성을 살리는 도시정비를 시행함

– 제주시 및 서귀포시 원도심 지역과 대정읍 등 제주도 읍면지역의 중심지에 있는 역사문화 유적이 도시개발과정에서 훼손되지 않도록 도시계획수립의 원칙을 설정하며 각종 도시계획사업과 도시재생사업에서 옛 도시구조의 보존과 정비를 우선적으로 도모함

■ 제주 시대별 유적의 보존 및 복원을 도모함

– 제주도내 시대별 유적지의 보존을 원칙으로 하며 특히 일제강점기 및 근대화과정에서 멸실된 탐라문화 유적의 복원은 지속적으로 추진하되, 특히 희소가치가 있는 탐라국시대의 유적의 경우 복원과 활용을 통해 제주도의 오랜 역사성을 강조하도록 함

– 지정문화재의 경우 「제주특별자치도 문화재기본계획」, 「제2차 제주향토문화예술진흥 중장기계획」에 의거하여 보존 및 복원 등을 지속적으로 추진하되 지정문화재가 아닌 경우는 '제주특별자치도 향토유산 보호조례'에 근거하여 향토유산[80]으로 지정하고 '제주 향토유산의 보존과 관리에 관한 계획'의 수립 등을 통해 체계적인 지원이 가능하도록 함

〈 바르셀로나의 고대 로마 도시유적 보존 · 활용 〉

- 스페인 제2의 도시인 바르셀로나는 도시가 처음 형성된 로마 제국 시대부터, 중세 고딕, 근대, 현대에 이르기까지 각 시대의 다양한 역사의 흔적을 가지고 있음. 특히 왕의 광장과 대성당에 걸쳐 지하에서 발굴된 고대 로마유적을 통해 2000여년에 걸친 바르셀로나의 역사를 알 수 있음
- 1930년에서 1960년 사이에 발굴된 고대로마의 도시유적은 4천여 평방킬로미터로 바르셀로나 역사박물관 지하1층에 당시의 모습대로 전시되어 있으며, 기원전 1세기에서 6세기에 걸쳐 고대 로마의 생활상을 전해주는 작업공간(세탁시설, 염색공장, 생선가공공장 등)이 있고 배수시설이 있음







출처 : http://blog.naver.com/opsspt

80) '향토유산'이란 국가·도지정 문화재, 등록문화재, 문화재자료로 지정되지 않은 것으로써 향토의 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 향토유형유산과 향토무형유산을 말함(제주특별자치도 향토유산 보호조례 제2조(정의) 근거)

□ 제주어[81] 진흥

■ 제주어 상용화를 위해 일상생활에서 사용이 촉진되도록 하는 방안을 강구함

– 「제줏말[82]에 대한 인식 및 사용실태 조사」(2015. 8, 제주학연구센터)[83]에 따르면 '어르신들이 사용하는 제줏말을 이해한다'가 67.1%, '평소 제줏말 사용빈도'가 42.6%(매우그렇다 22.1% + 약간 그렇다 20.5%), 이중 '능숙하게 사용한다'가 49.0%로 현재 제주도민들의 제주어 사용이 낮은 수준은 아니나 연령대별 사용빈도를 살펴 보면 15~19세가 15.9%, 20대 34.0%, 30대 28.7%, 40대 40.9%, 50대 43.8%, 60세 이상 64.4%로 점차 사용비율이 낮아질 전망이며, '10년 이후 제줏말 사용 감소가 전망된다'는 비율이 85.0%로 제주어 소멸이 크게 우려되는 상황임

– 또한 제주어 학습은 가족과 주변사람들로 인한 것이 89.5%이고 '희망하는 제줏말 교육방법'은 상황중심 현장체험교육이 45.5%, '제줏말 보존을 위해 참여하고 싶은 활동'에 '일상생활에서의 제줏말 적극사용'이 76.8%로 언어는 생활속에서 배우는 것이 가장 바람직하다는 결과임을 알 수 있음

– 이에 제주어 활용의 촉진을 위해 제주어를 생활속에서 쉽고 친숙하게 체험과 놀이 등을 통해 배우고 가정과 학교에서 활용할 수 있도록 하는 방안이 필요함

– 예를 들면 TV 및 라디오 방송에서 제주뉴스를 제주어로 하는 방안[84], 제주 대표 관광지(예 : 성읍민속촌)에 '제주어 동네' 구역 마련 및 제주문화예술인에 대한 창작지원과 연계하여 제주어와 관련된 예술작품 공모 방안 등을 활용할 수 있음

– 특히 15–19세의 제주어사용 빈도가 20대 이상에 비해 현격히 낮은 수치임을 감안하여 15세 이하 청소년들에 대한 학교 교육과정에서 제주어 교육이 강화되어야 하며 이를 지도할 교사에 대한 교육도 기존의 교사 직무연수기능의 강화 및 제주교육대학에서의 제주어교육 시간 확대 등이 필요함

---

81) '제주어' 용어는 '제주어 보존 및 육성조례' 제2조에 근거하여 사용함
82) '제줏말' 용어는 '제주어 보존 및 육성조례' 에도 불구하고 인용한 연구결과물에 사용된 명칭에 한하여 사용함
83) 문순덕 외 2인, 제줏말 소멸위기 실증적 진단과 대응방안 연구, 2015. 12, 제주학연구센터, 100-121쪽
84) 현재 KCTV의 경우 중국어 뉴스가 방송되고 있음

〈 하와이의 공동체정신을 타나내는 하와이어 〉

- '알로하(Aloha)'는 전세계 사람들에게 알려진 하와이 인사말로 섬지역으로 고유 문화와 외래문화의 혼란을 겪는 과정에서 만들어졌으며 오늘의 하와이 상징이 됨
- 이는 A– Akahai(친절과 부드러움), L–Lokahi(통합, 조화), O–Olu' olu(화합, 기쁨), H–Ha' aha' a(겸허, 겸손), A–Ahonui(참을성, 인내)의 의미를 담고 있는 것으로 하와이의 정신을 종합한 것임





출처 : http://blog.naver.com/alohacea

■ 제주어 회생을 위한 기능을 다각적으로 도모함

– 제주어는 훈민정음 언해본과 비교할 때 15세기 당시 서울지방 방언과 80%가량 유사한 것으로 보아서 주로 제주도에 사람들이 많이 유입되던 시기가 15 ~ 16세기로 보이는 우리나라의 지역 언어[85]로서의 높은 가치가 있으나 현재 한국어 표준어와 많은 차이로 인해 의사소통이 어렵게 됨에 따라 세계유네스코 제4단계 소멸위기 언어에 등재(2010년) 되는 등 제주어의 회생이 시급한 실정임

– 현재 제주도 문화정책의 일환에서 제주어 회생사업의 지원방안으로 제주어 전수 채록사업, 언론방송을 통한 제주어 프로그램 개발, 시범지역 지정 제주어 간판거리 조성, 제주어 활성화 문화행사지원 및 제주어 대사전 편찬사업 등이 추진되고 있으며 '제주도 각급학교 제주어 교육 활성화 조례'가 입법 예고되는 등 많은 노력이 기울여지고 있으나 이러한 사업들을 통합하여 체계적으로 추진할 필요가 있음

– 이에 기존 제주어 관련 기구의 기능 강화 또는 별도 총괄기관의 설치 등을 통해 기존 사업을 지속적으로 추진할 뿐 아니라 지원사업을 벗어나 제주어 소멸에 대한 위기의식 고취를 위해 '제주어 미래보고서 2050' 작성을 비롯하여 제주어의 공식어 지정 등 정책개발과 생활속에서의 제주어 활용 등 실행방안 등을 종합적으로 발굴, 운영하도록 함

– 한편 국립국어원과 연계하여 제주어를 비롯한 여타지역 소수 언어를 연구하는 '언어연구센터'의 설립도 제주어의 가치 제고 차원에서 검토하도록 함

85) https://ko.wikipedia.org

□ 제주디자인의 발굴 및 확대

■ 문화예술의 섬으로서의 위상에 부합된 제주디자인을 개발함

– 제주 자연과 사람, 문화의 정체성을 바탕으로 제주다움을 나타내는 '제주디자인' 의 발굴을 통해 건축 및 시설물 등을 비롯하여 공예품 및 상품디자인에 이르기까지 확대하여 적용함

■ 제주디자인 실행을 위한 기반을 구축함

– 현재 '제주 디자인대전', '제주 공공디자인공모전' 등을 통해 이루어지는 제주에서 생산되는 제품과 공공시설에 대한 디자인 공모가 활성화될 수 있도록 함

– 도시공간 및 건축, 시설 부문의 경우 기 수립된 '제주도 광역건축기본계획' 및 '제주특별자치도 경관 및 관리계획' 에 근거하여 추진함

– 또한 향후 제주디자인의 특화 및 세계화 등을 목표로 제주디자인 전문기구를 통해 연구와 교육, 공공 디자이너풀 운영, 시범사업의 총괄 등이 이루어지도록 함

〈 일본 가나자와의 크라프트 투어리즘 〉

- 일본 가나자와는 마에가다 시대부터 이어져 내려온 전통공예와 연계된 새로운 창작활동이 활발하여 관광명소 방문시 창작활동 장소견학과 공예체험을 조합시킨 코스가 개발되어 있음
- 14개 전통 공예분야(가가유젠-일본기모노무늬, 구타니-도자기, 금박, 칠기, 불단, 자수, 오히야키-도자기, 도라-징, 차노유가마, 동나무공예, 가가미즈하-종이끈, 가가게바리-은어낚시바늘, 후타마타와사-수제종이, 가가데마리-실타래공예)에 있어 전통문화의 계승과 더불어 현대화한 재창조 작품이 크라프트 투어리즘으로 인기
- 또한 가나자와시는 문화와 비즈니스를 연결하는 도시, 창조의 후계자를 양성하는 도시, 세계를 끌어당기는 도시를 목표로 유네스코 창조도시 네트워크에 등록되어 전통의 세계화를 도모하고 있음





출처 : http://www.kanazawa-tourism.com

□ 제주형 문화산업기반의 구축 및 특화

■ 제주형 문화산업의 기반을 구축함

– 제주도는 우리나라의 문화산업의 생산 및 소비거점지역인 수도권지역과의 접근성에 한계가 있어 인적자원과 자본, 시설유치에 한계가 있으므로 제주의 강점을 활용한 차별화된 문화산업전략이 필요함

– 제주의 문화산업 인력은 대기업보다는 중소기업이며, 사회적 기업, 협동조합 및 개인 등 소규모 형태로 운영될 가능성이 높으므로 '제주의 작지만 강하고 창조적 문화산업'을 위해 이에 따른 교육 및 재정, 교류촉진 등을 위한 지원방안을 도모하도록 함. 특히 문화콘텐츠와 관련한 신규 직종[86](예 : 애니메이션 부문의 경우 애니메이션 매트페인터, 애니메이션 편집자, 애니메이션 R&D프로그래머, 애니메이션폴리아티스트, 애니메이션 MD 디자이너 등이 있음) 이 제주지역에서 비교적 활발한 방송, 애니메이션, 영화 부분에서 다양하게 발굴되고 있으므로 이를 중심으로 한 인력양성과 인재 유치가 필요함

– 제주의 문화산업 콘텐츠는 국내 최대 관광지로서의 특성과 우수한 자연환경, 독특한 문화원형 등에 따른 수요와 공급에 부합된 것으로 특화되는 것이 여타 지역과의 경쟁력확보 측면에서 바람직할 것임

– 이에 따라 제주의 문화산업 공간은 현재 제주시와 서귀포시에서 있는 제주창조경제혁신센터를 거점 플랫폼으로 하여 다양한 형태의 소규모 산업공간과 시설이 지역에 분산되어 있는 형태로 구상될 수 있으며 이를 통해 기획과 제작, 그리고 휴식이 병행되는 소호(SOHO)스타일의 제주만의 자유롭고 창의적인 문화산업시스템이 가능할 수 있음

– 한편 다양한 제주형 문화콘텐츠의 발굴과 활용을 통한 콘텐츠산업의 진흥을 위해 관련 기업의 육성과 활성화를 위한 자료제공과 정책개발, 전문 인재 양성, 글로벌 시장진출 등의 지원과 함께 학교 및 연구소, 기업, 행정기관 등의 원활한 연계와 통합을 총괄하는 컨트롤타워의 설치를 도모함

■ 제주형 문화콘텐츠산업으로 특화하는 방안을 강구함

– 제주형 문화콘텐츠산업의 방향은 첫째, 지역정체성과 관련된 문화산업, 둘째, 창작과 실험이 요구되는 테스트베드로서의 기능이 필요한 문화산업, 그리고 셋째, 국내 대표적 관광지로서 연관사업을 통한 파급효과가 높을 것으로 기대되는 문화산업으로 설정함

– 지역정체성과 관련된 문화산업으로는 문화재와 관련된 산업, 미술품과 공예품과 관련된 산업, 전통적인 소재와 기법을 활용한 산업 분야[87] 등으로 제주지역의 특성을 반영하

86) 이용관. 2013.5.「문화콘텐츠 분야 신규직업 발굴 및 도입 검토」. 한국문화관광연구원

여 육성이 필요한 부문임

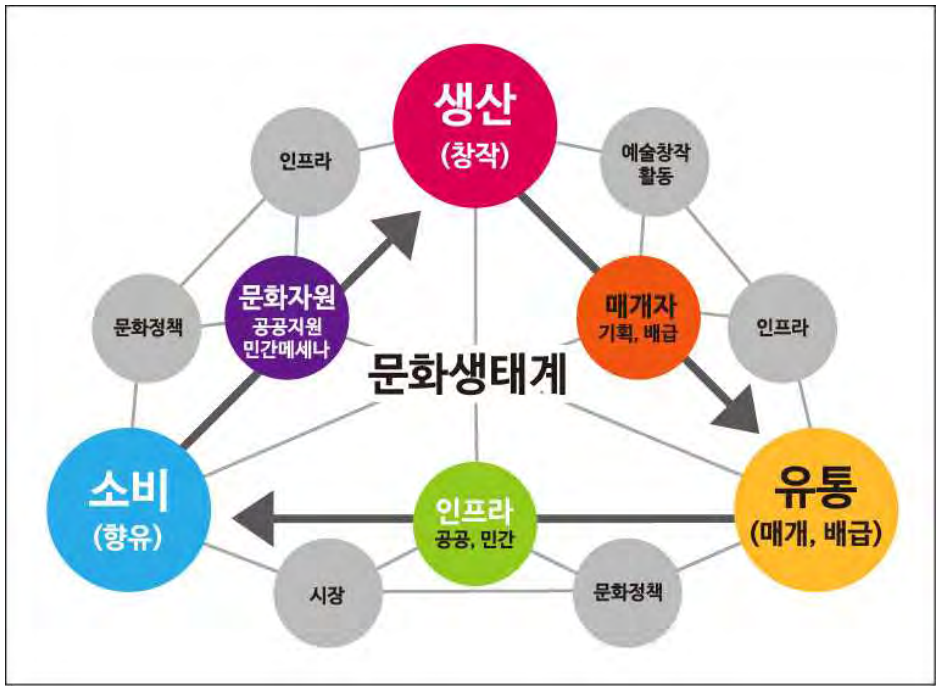
- 창작과 실험이 요구되는 문화산업의 테스트베드 영역은 새로운 장르로서 부각되고 있는 예술과 과학, 컴퓨터기술의 융합에 따른 디지털 사진예술, 가상현실예술, 하이브리드 아트, 미디어아트 등[88]으로 제주 미래 문화콘텐츠산업으로 육성이 필요함
- 제주내 연관산업으로의 파급효과가 기대되는 문화산업으로는 영상문화산업[89]으로서 이는 제주도를 국내외에 알릴 수 있는 주요 매체의 하나일 뿐 아니라 산업측면에서는 영상(TV, 영화, 사진 등)의 기획 및 제작, 제작지원, 상영, 홍보 및 마케팅 분야와 관광과의 연계를 통한 일자리창출 등의 효과도 기대되는 분야임
- 현재 제주도에서의 영상산업은 제주의 아름답고 독특한 풍광을 배경으로 하는 촬영 부문은 활발하나 기획 및 제작 등 전체 과정이 도내에서 이루어지지 못하고 있는 실정으로 타 지역과 구별되는 제주만의 콘텐츠, 제작 장르, 인적 인프라와 제작 인프라(시설, 공간)를 구비하여 산업기반을 마련할 뿐만 아니라 이와 연계한 이벤트 개최, 관광자원화 등 다각적 활용방안을 강구하도록 함

87) 문화산업진흥법 제2조 1항의 '마', '바', '자'에 해당
88) 문화산업진흥법 제2조 1항의 '바', '사'에 해당
89) 문화산업진흥법 제2조 1항의 '가', '라'에 해당

실천전략 1-2 : 제주의 문화생태계 강화

● 문화생태계란?

– 문화의 생산, 유통, 소비의 가치사슬 개념에 입각하여 문화생태계의 선순환구조를 통해 문화예술활동이 자생적으로 이루어지며 발전한다는 의미를 가지고 있음



출처: 제주특별자치도, 2015.12.「창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업 보고서」.8쪽〉

□ 제주 문화예술 창작의 활성화

■ 제주 전문 문화예술인력의 자생적 공급을 위한 문화예술관련 고등 교육을 도모함

– 제주도 문화예술활동의 원활한 생산을 위해서는 문화예술 인력양성이 전제되어야 함. 특히 제주도 내 관련 학과가 미약한 공연, 연극, 무용 등의 분야[90]에서의 인력양성방안이 요구되고 있으며, 향후 제주도에서 많은 수요가 예상되는 문화매개 인력으로서 문화예술기획자 및 문화행정가, 큐레이터 등의 전문 인력 양성 및 재교육(문화예술트렌드, 우수사례, 전문지식 등 대상) 시스템이 필요함

– 이를 위해 제주도 내 대학교에 문화예술관련 학과 또는 학과 내 전공과정을 신설하는 방안과 한국예술종합학교의 제주분원 유치 등을 강구해 볼 수 있음

90) 제주대학교의 경우 예술디자인대학에 음악학부(작곡, 성악, 피아노, 관현악), 미술학부(한국화, 서양화, 조소), 산업디자인학부(멀티미디어, 산업디자인, 문화조형디자인), 제주국제대학교의 경우 대중음악과, 영화연극과, 그리고 제주한라대학의 경우 예술학부에 산업디자인학과와 음악과가 개설되어 있음

– 문화예술분야에서 영향력이 높은 한국예술종합학교[91] 제주분원 유치의 경우 제주의 문화예술계를 선도할 인재양성에 중요한 역할이 가능할 뿐 아니라 입학 시 제주도민에 대한 지역특례방안을 적용함으로써 제주도를 기반으로 지속적 활동이 가능한 인력확보의 실행력과 추진력을 높일 수 있을 것으로 판단됨

– 한편 양성된 전문인력들이 제주지역에서 활동이 가능하도록 하는 방안으로 도립, 시립 예술단의 분야 다각화, 문화매개역할의 증대 등을 강구함으로써 제주 미술시장의 수준 제고 및 국제화에의 대응이 필요함

■ 제주 도민 대상의 문화역량 강화를 위한 교육을 시행함

– '문화예술교육지원법'에 근거[92]하여 '국민의 삶의 질 향상과 국가의 문화역량을 강화하기 위해 제주도민을 대상으로 학교문화예술교육, 사회문화예술교육을 강화하도록 함. 이는 문화에 대한 도민의 인식개선과 더불어 문화교육과정에서의 인성변화와 창작역량의 발굴 등을 가능하게 하는 것으로서, 특히 사회문화예술교육의 경우 문화를 쉽게 접근할 수 있도록 놀이와 체험을 통해 가족단위의 활동을 확대하여 문화에 대한 인식변화의 효과를 높이도록 함

– 한편, 학교교육을 통한 1인 1기 문화예술교육, 100세 시대를 대비하는 평생교육 차원에서 문화예술교육을 강화하도록 하며, 제주도민의 다양한 창작수요에 맞춰 문화생산자로서의 교육을 입문단계에서부터 작가 단계의 전문적 교육프로그램까지 제공하도록 함

■ 문화예술 창작재원을 확보하고 여건에 부합된 활용방안을 적용함

– 제주지역에서 그간 문화예술사업 및 창작지원에서 큰 비중을 차지했던 한국문화예술위원회 문화예술진흥기금의 재정지원이 지역발전특별회계로 이관이 예상됨에 따라 전문 문화예술 창작활동에 대한 위축현상이 우려되므로 이를 보완할 수 있는 방안으로서 공공과 민간부문에서의 재정 확보가 필요함

– 공공부문에서의 재원 지원방안으로는 '제주특별자치도 사회적 기업 육성 및 지원 조례[93]'에 근거하여 문화예술 분야의 사회적기업과 사회적 협동조합이 생산한 관광상품 및 기념품에 대한 우선구매 지원 방안 등을 활용하도록 함

---

91) 한국예술종합학교는 음악원, 연극원, 영상원, 무용원, 미술원, 전통예술원, 예술교양학부, 협동과정으로 구성되어 있는 국립대학교로 세계에서도 희소한 예술종합대학교임

92) 문화예술교육지원법 제3조(문화예술교육의 기본원칙) ① 문화예술교육은 모든 국민의 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 교육을 지향한다.
② 모든 국민은 나이, 성별, 장애, 사회적 신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주지역 등에 관계없이 자신의 관심과 적성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 균등하게 보장받는다.

93) 제9조(우선구매 등 지원) ① 도지사는 재화나 서비스의 조달계약 또는 구매시 사회적기업 등을 우대할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.
② 도지사는 민간의 소비 장려 등 사회적기업 등이 생산하는 재화나 서비스의 판로 개척에 관하여 우선구매 등 필요한 조치를 강구 하여야 한다.

– 민간부문에서의 재정확보 방안으로는 현재 추진되고 있는 메세나 운동의 확대와 더불어 대안적 지원방안으로서 근래 증가되고 있는 크라우드 펀딩(Crowd Funding)[94]을 활용하도록 함. 현재 크라우드 펀딩은 문화예술단체와 개인이 SNS를 통해 추진하고 있으며 현재 대중음악, 사진, 공예, 여행, 영화, 축제 등의 분야에서 구체적인 사업아이템을 통해 자금모집을 도모[95]하고 있으나 크라우드 펀딩(Crowd Funding)의 성과가 일정하지 않으므로 행정 및 민간기업에서 시행하는 문화예술기금과의 연계, 온라인에서의 다양한 후원금 모집을 병행하도록 함

– 한편 창작재원의 활용은 전문가에게는 선택과 집중의 지원 방식을 적용하고, 동호회 중심의 아마추어에 대해서는 소액 다건의 형태로 지원하며, 고령 문화예술인에게는 복지에 비중을 두고 청년 문화예술인에게는 창작활동을 중심으로 지원하는 등 다양한 문화예술인의 여건에 대응한 전략을 적용하도록 함

■ 문화예술 창작 및 발표 공간을 확대함

– 제주시와 서귀포시 원도심지역에서의 근대문화유산 및 노후 상가/여관/모텔 리모델링 등을 통해 조성된 문화예술공간(제주시 아라리오 뮤지엄, 서귀포시 문화빳데리 충전소 등), 예술거리(제주시 삼도2동 문화예술거리, 서귀포시 이중섭거리 등), 예술마을(저지문화예술인마을 등), 문화마을시범사업(성산읍 신천리 '신천아트빌리지[96]')의 지속적 운영 및 양적 확대를 위한 지원을 강구하도록 함

– 한편 도민들의 문화공간에 대한 접근성을 높이기 위해 주민자치센터, 초등학교, 전통시장 등과 같이 생활권내에 입지한 공공공간과 시설을 활용하여 문화행사를 도모하는 방안도 강구할 필요가 있음

– 유휴 및 노후시설을 활용한 창작공간 조성사업[97]을 확대하여 문화공간의 확보가 활성화되도록 하며 이를 도시재생사업과 연계하여 시행하도록 함

– 문화예술공간 조성과 관련된 사업은 주민 주도에 의해 추진하도록 하여 지역의 정체성이 자연스럽게 유지되도록 하며 행정은 이를 지원하는 역할을 수행하도록 함

---

94) 군중(crowd)으로부터 자금조달(funding)을 받는다는 의미로, 자금이 필요한 개인, 단체, 기업이 웹이나 모바일 네트워크 등을 이용해 불특정다수로부터 자금을 모으는 것을 말한다. 소셜 네트워크 서비스(SNS)를 통해 참여하는 경우가 많아 소셜 펀딩이라고도 한다. 크라우드 펀딩은 크게 대출형, 투자형, 후원형, 기부형으로 나눌 수 있다(출처 : 네이버지식백과)

95) 자파리필름에서 '영화 지슬' 제작비에 1,420만원 모금, 겟 컴퍼니 'JET Fest 2013'에 2,484만원 모금 등 다수(출처 : 제민일보 2015. 7.14)

96) 신천아트빌리지사업은 사업비 1억원을 들여 신천마을 일대를 '그림같은 마을, 우리집 만들기'를 테마로 주민과 예술가들이 함께 마을폐교와 마을창고를 문화예술 창작공간으로 단장할 계획(출처 : 김규원, 문화융성을 위한 '작은미술관' 조성 프로젝트 추진방안 연구, 2014. 6, 한국문화관광연구원, 30쪽)

97) 문화체육관광부에서 추진하는 창작공간 조성사업은 작은미술관사업, 지역문예회관 전시활성화사업, 문화디자인프로젝트, 폐 산업시설문화재생사업, 창작스튜디오 등이 있으며 이에 의해 현재 제주도에서 제주 추자도 어촌계 냉동창고활용 문화공간화사업과 구 제주대병원 종합문화예술센터 재생사업을 추진하고 있음(자료 : 김규원, 상게서, 22-44쪽)

〈 일본 가나자와 창작의 숲과 시민예술촌 〉

[창작의 숲 : 2003년]	[시민예술촌 : 1996년]
• 100년 이상된 일본 전통여관, 주택 재활용 • 7개 동의 옛 민가 안에서 판화와 염색, 제직 등 창작활동과 전시가 이루어짐 • 연수시설과 숙박시설이 구비되어있으며 자연속에서의 창작활동 등 교류활동이 가능 • 숲속문화체험 및 전통공예 체험장, 야외휴식공간, 세미나공간 이용 가능 • 시민 자생조직인 가나자와 창조재단이 운영하며 연간 2만명 이용	• 약 100년 된 가나자와 방직공장 리모델링 • 10개 공간으로 구성되어 있으며 드라마/뮤직/멀티/아트의 4개 공방 구성 • 연중 무휴 24시간 개방원칙(직장인 이용 가능) • 관리 및 운영은 가나자와예술창작재단 • 예술관련 동아리 연습 및 공연, 전시 뿐 아니라 어린이 예술교육 및 체험, 노년층 문화예술공간 • 개관 후 5년간 시민 100만명 이용
	
출처: http://blog.naver.com/ acaacademy	출처: http://www.artvillage.gr.jp

□ 제주 문화예술 매개의 활성화

■ 문화예술 활동의 매개 역할을 증대함

– 제주의 문화예술 활동이 비교적 활발하고 문화예술관련 전시 및 공연시설도 전국 대비 우수한 수준이나 도민의 만족도가 낮은 이유는 문화콘텐츠의 수준 문제, 접근성 불리, 시설 및 공간의 편의성 부족 등이 문제로 지적된 바, 이의 해소를 위해 문화의 생산과 소비를 연계하여 예술의 창작과 향유를 원활하게 하기 위한 매개의 역할이 필요함

– 문화예술인과 문화향유자(도민 뿐 아니라 국내외 문화소비자)를 다양한 요구에 따라 연결시키는 매개의 역할로서 문화예술 프로그램의 기획과 관리, 운영의 역할을 담당하는 문화매개자(문화코디네이터)를 비롯하여 홍보를 위한 영상, 기사 등과 같은 미디어의 활성화 및 확대를 도모하도록 함

■ 문화예술활동의 촉진을 위한 다양한 매개 플랫폼을 구성하고 확대함

– 일정 공간 내에 창작스튜디오, 아카이브, 교육관, 전시장을 구비하고 문화코디네이터에 의한 운영이 이루어지게 하는 플랫폼(예 : 인천 아트플랫폼)을 확대함

■ 문화예술 유통시장을 활성화함

– 문화예술품이 소비자(향유자)에게 전달되는 문화예술 유통시장은 문화예술의 매개역할로서 상설 및 기획방식의 다양한 형태로 형성되어 있음

– 제주의 문화예술시장은 문화예술에 대한 수요가 적어 상설시장이 크게 미약하며, 주로 공공부문의 주도와 지원 등을 통해 이루어지고 있는 등 성장에 한계가 있으므로 첫째, 문화예술의 소비자인 제주도민과 관광객들에 대한 공간적, 심리적 접근성 제고, 둘째, 다양한 온라인과 오프라인의 시장형성 및 확대, 그리고 셋째, 국내외 시장으로의 진출 등을 통해 활성화를 도모함

– 제주도민과 관광객들에게 제주의 문화예술에 대한 접근성을 높이는 방안으로 현재 추진되고 있는 아트페어(Art Fair)와 아트바겐(Art Bargain), 특화거리를 통해 이루어지는 문화예술시장의 지역적 확대를 도모하도록 함

– 또한 창작과 판매가 연계될 수 있도록 문화장터와 아트마켓을 문화매개자를 통해 지원하도록 하며, 주변지역에 작가 레지던스, 작업실, 공연장과 전시시설 등을 조성하고 문화예술인 협동조합의 확대를 통해 이를 활성화시키도록 하며 문화예술 활동의 온라인 판매유통 네트워크[98]를 구축하도록 함

– 한편 서울, 부산 등의 국내 예술시장과 해외 예술시장의 확대 차원에서 국내 주요 도시에 제주 작가들이 참여할 수 있는 전시와 공연기회의 확대를 비롯하여 국제교류지원기관의 연계를 통한 국제전시회에 '제주관' 설치 및 제주문화예술인 참여 등을 위한 행정 및 재정지원을 도모하도로 함

〈 미국 오마하의 예술인 협동조합 'Fine Art Gallery' 〉

- 미국 네브라스카주 오마하시에 위치
- 35명의 예술가들이 함께 전시하고 운영하는 예술인 공동체로서 협동조합 형성
- 비영리로 운영되어 면세혜택을 받아 작품의 가격이 낮아 소비자에 대한 접근성이 높은 특징
- 연매출액은 약 6만 달러, 연간 방문객이 약 2만명으로 지역주민들의 예술 향유 장소로 사용
- 지역사회에 예술을 공유하기 위해 학교에 벽화를 그리는 프로젝트를 비롯하여 지역주민 참여 프로그램을 운영



출처: http://www.artistscoopomaha.com

98) 미국의 'gigmasters', 등

□ 제주 문화예술 향유의 활성화

■ 생활문화 활성화를 위한 지원을 강화함

– 지역문화진흥법[99]에 의한 지역의 생활문화진흥방안으로서 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동 지원이 요구되며, 이를 위한 공간의 제공, 재정지원 등을 확대하도록 함

■ 생활문화 기획자를 발굴하고 육성[100]함

– 생활문화기획자는 생활문화의 활성화 차원에서 창작과 향유를 연결하는 매개자로서 주민의 자발성과 주체성을 살려내도록 지원하는 역할을 수행하며 이들에 의해 생활문화의 성패가 좌우됨

– 이에 지역주민과의 원활한 소통을 고려하여 주민 중에서 생활문화기획자를 발굴하고 육성하는 방안이 필요하며 생활문화기획자간의 네트워크를 통한 정보교환, 지속적 교육 등을 통해 실천 역량이 강화되도록 함

■ 문화예술단체와 동호회를 활성화하고 지원함

– 제주도 문화예술관련 기금지원과 공간제공 등은 제주도민의 생활문화 활성화에 기여하는 문화예술단체와 동호회 우선적으로 지원하도록 함

– 문화환경 취약지역의 경우 해당지역에서 활동하는 문화예술단체 및 동호회에 우선적인 지원이 가능하도록 함

– 특히 전문 문화예술인과 문화예술 동호회와의 매개 플랫폼 형성 등 문화생산자와 향유자를 연결하는 플랫폼을 구성함

■ 도민이 직접 참여하는 문화예술프로그램을 개발하고 시행함

– 현재 제주도에서 이루어지고 있는 많은 축제의 경우 특정 단체와 동호인들의 공연과 전시를 감상하는 형태로 이루어지고 있어 도민의 직접적 참여가 한정적임

– 일본의 경우 지자체 및 마을별로 이루어지는 마쯔리(축제)의 경우 어린이로부터 노인에 이르기까지 직접 참여함으로써 전통문화의 계승 뿐 아니라 도민 스스로가 문화의 중심에 서 있다는 느낌을 가지게 하는 효과가 크므로 이와 같은 프로그램의 개발이 필요함

– 동네축제 등 소규모의 문화활동 기획단계에서부터 시행에 이르기까지 주민들이 직접 참여할 수 있도록 하며, 이 과정에서 전문 문화예술인과의 협업이 가능하도록 함

---

99) 지역문화진흥법 제1조(목적) 이 법은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 한다.

100) 박승현. 2014.3..「생활문화와 지역문화 진흥」.지역문화진흥법 시행령과 문화거버넌스 시도대표회의자료

실천전략 1-3 : 제주문화의 영향력 확대

● 제주문화의 영향력이란?

– 제주문화의 영향력

*제주도가 문화예술의 섬으로써 제주 문화예술의 향유자인 제주도민과 관광객 뿐 아니라 제주도를 구성하고 만들어가는 모든 부분과 국내외 지역에 제주다움의 문화적 가치를 높일 수 있게하는 능력으로 규정함

– 제주문화의 영향 대상

*제주도 내 건축 및 도시공간 등 물리적 부문

· 문화적 공간 및 경관 등에 제주 고유 문화 및 문화예술의 섬으로서의 가치 반영

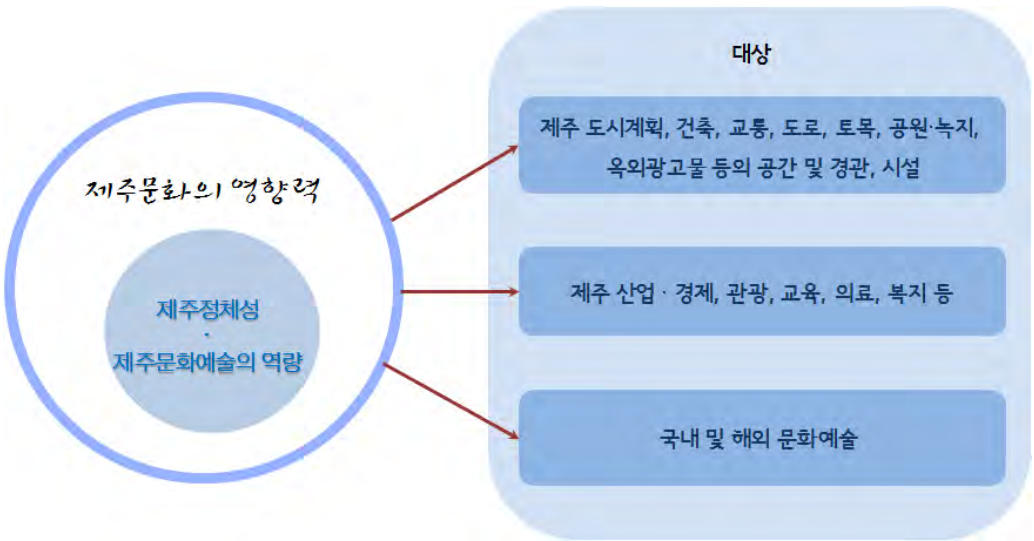
*제주교육, 복지 등 비물리적 부문

· 제주 산업, 경제, 관광, 교육, 의료 및 복지 등에 있어 프로그램, 시행장소, 적용분야 등에 제주 고유문화(공동체정신)와 문화예술의 섬 관련 가치 반영

*국내외 교류 부문

· 국내 및 해외 문화예술분야에 제주문화예술의 진출

· 제주도를 국내외 문화예술인이 문화예술 창작기지로 활용



□ 제주에서 시행되는 정책과 사업에 문화적 관점의 접목

■ 제주지역 대상 계획, 정책 및 사업을 문화적 관점에서 검토함

– 제주지역에서 이루어지는 계획과 사업에 문화적 관점이 반영될 수 있도록 '제주향토문화예술진흥 중장기계획' 등 문화관련 계획에 도시계획, 건축, 교통, 토목(도로 등), 공원 · 녹지, 옥외광고물 등 물리적 계획과 산업 · 경제, 관광, 의료, 복지, 교육부문 등에서의 검토사항을 제시하도록 함

– 이는 도시기본계획, 교통기본계획, 광역건축기본계획, 공원녹지기본계획, 관광계획 등 관련 기본계획 수립 시 계획의 기조에 문화적 관점이 반영될 수 있도록 하며 관련 내용도 포함하도록 함

■ 제주 문화역량의 강화를 위해 문화영향평가를 시행함

– 문화기본법 제5조 제4항[101]에 근거하여 제주특별자치도에서 시행하는 계획과 정책이 문화적 관점에서 제주도민 삶의 질에 미치는 영향을 문화영향평가를 통해 이루어지도록 함

– 현재 문화체육관광부에서 추진하고 있는 문화영향평가는 제도 운영에 따른 시행착오를 최소화하고 제도의 적정한 운영방안을 마련하기 위해 시범평가가 추진되고 있으며 문화기본권(문화프로그램 운영, 문화인력 확보, 문화공간 구성, 문화재정 확보, 문화수요의 충족, 문화장벽과 차별 해소 등)과 문화정체성(지역성 보호, 지역자원 활용, 지역주민 참여와 소통, 지역공동체 상생과 발전 등)의 지표를 기준으로 평가되고 있음[102]

– 시범평가 중에 있는 문화영향평가는 문화기본권과 문화정체성의 두가지 지표에 한정되어 있으나 이를 제주도에 적용 시에는 문화정체성 지표에 제주의 문화적 정서와 예술성 등을 강조함으로써 제주도의 문화적 역량이 강화될 수 있도록 도모함

– 한편 계획과 정책 뿐 아니라 제주도에서 시행되는 사업 중 제주도민의 문화적 수준에 영향을 미칠 것으로 예상되는 사업에 대해서는 제주 문화예술위원회의 자문을 통해 문화영향평가가 시행되도록 함

– 문화영향평가 시행 초기에는 공공부문을 대상으로 하고, 향후 민간부문으로 확대되도록 하며 관련 조례의 제정을 도모함

---

101) 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다(문화기본법 제5조)

102) 1차 시범평가의 대상은 장기적인 파급효과가 크고 가시성이 높은 정책을 중심으로 문체부와 국토교통부가 협의를 거쳐, 문체부의 '문화로 행복한 학교 만들기 정책', '산업단지·폐산업시설 문화재생 정책'과 국토교통부의 '도시재생정책', '행복주택정책'으로 선정되어 있음(출처 : http://blog.naver.com/ldoq0300))

〈 국토부사업에 대한 문화영향평가 1차 시범평가 〉

- 도시재생 정책 : 상대적으로 낙후된 기존 도시에 대해 새로운 기능을 창출할 수 있도록 지원
  - 전통시장 및 공동체 보존, 지역 특화산업 활용, 주민 참여 계획 등이 긍정적 효과 기대
  - 문화 인력 배치 및 주민밀착형 문화시설 활용고려 필요

- 행복주택 정책 : 사회초년생, 신혼부부 등을 대상으로 저렴한 공공임대주택 조성
  - 주택 조성 시 만들어진 문화공간의 개방으로 주민 문화수요 충족 기대
  - 지역 문화 전문가 중심의 지역성 관련 사전조사로써 지역문화 활성화 방안 모색

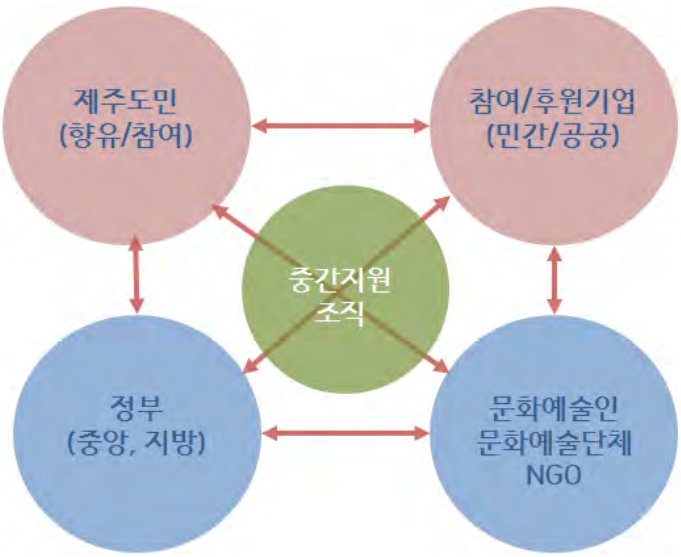
출처 : http://blog.naver.com/ldoq0300

□ 제주 문화발전을 위한 협력기반의 구축

■ 제주문화의 자생력 강화를 위해 제주 문화거버넌스를 구축함

- 문화 및 예술은 창의적 사고가 기본적으로 요구되므로 관주도적이고 정부 재원 의존적인 문화생태계가 조성되지 않도록 자생적 기반 마련을 도모함
- 제주 문화거버넌스를 구축하여 행정과 민간(문화사업의 종류와 규모에 따라 문화예술재단에서부터 중간지원조직, 문화인 등)의 네트워킹이 원활하도록 도모함
- 제주도에서 행해지고 있는 대형 문화사업 뿐 아니라 지역문화축제, 문화동호인 활동 등에 적용하며, 문화거버넌스의 원활화를 위한 참여도 제고 방안을 강구하도록 함

〈그림 V-228〉 제주문화거버넌스 구축



■ 제주도민의 문화활동 활성화를 위해 참여 네트워크를 구축함

– 문화 민주주의적 관점에서 문화향유자이며 소비자인 제주도민을 문화정책 구축과 운영의 대상자로 설정하고 정책과정에 적극 참여하도록 함

– 직접참여 방식도 가능하나 문화관련 협회나 단체, NGO 등을 통한 간접 참여도 포함함

□ 제주 문화예술의 세계화 도모

■ 제주문화의 국제교류 확대를 통해 세계화의 기반을 구축함

– 서울 등 국내 여타 도시와 해외지역에서 기획된 문화예술 전시와 공연이 제주도에서 자유롭게 이루어지도록 지원하며, 국내외 작가들이 제주도에서 창작에 전념할 수 있도록 하는 공간제공 프로그램 등 다양한 국내외 교류의 테마와 프로그램 등에 대한 계획을 추진하도록 함

– 제주지역에서 이루어지는 국제적 문화행사와 교류사업의 경우 제주의 자연과 문화적 특성이 반영되도록 인적, 물적 연계 프로그램을 다양화하도록 함

– 한편 제주 문화예술이 해외로 진출하기 위한 방안으로 국제교류 프로그램을 확대하며 영국의 ‘그레이트 캠페인(Great Campaign)’과 같이 제주에 대한 자연, 문화와 상품에 대한 홍보가 세계 주요도시에서 이루어지도록 해당 지역의 축제 및 박람회 등과 연계하여 도모함

– 원활한 국제교류를 위한 네트워크 구축을 제주도정에서 뿐 아니라 제주시, 서귀포시를 비롯하여 국가와 민간차원에서도 가능할 수 있도록 하는 행정적 지원이 필요함

– 특히 외국인 관광객의 증가를 감안하여 이들의 문화예술 수요에 대응하는 정보제공과 공유를 위한 네트워크 형성이 필요함

■ 제주도 내에서 제주문화와 세계문화의 공존이 가능하도록 도모함

– 제주문화예술의 세계화 개념에는 세계 여러 나라의 문화를 이해하고 받아들인다는 의미도 있으므로 제주문화예술과 세계문화예술의 조화로운 공존을 통해 국제자유도시로서 제주도에서 다양한 문화를 즐기고 체험할 수 있도록 하는 방안을 강구하고 자생적 형성이 가능하도록 지원함

〈 영국의 그레이트 캠페인 〉

• 영국의 그레이트 캠페인이란?
– 2012년부터 4년째 진행되고 있는 그레이트 캠페인(GREAT Campaign)은 영국의 다양한 문화와 산업을 홍보하고, 비즈니스 파트너로서의 영국의 이미지를 제고하기 위해 국제적으로 진행되고 있음

• 한국에서의 그레이트 캠페인
– 한국은 영국 정부가 지정한 11개의 GREAT 캠페인 우선 국가 중 하나로서 세계에서 가장 유명한 왕실 근위병 군악대 콜드스트림 가드의 행진은 물론 한국 아티스트들의 다채로운 공연들이 함께 준비되어 영국과 한국 문화교류의 장으로 진행됨
– 또한 행사장에서는 영국의 다양한 브랜드들의 제품과 서비스들이 소개되고 영국에서 제작 또는 배경이 된 영화가 소개되는 등 다양한 문화행사가 이루어짐
– 한국에서 행해진 캠페인으로는 서울 서대문구 신촌 연세로 차없는 거리에서의 '영국 그레이트 축제', 서울 압구정동에서의 'TEA IS GREAT', 인천 송도에서의 '사회적 기업 소셜버스', 서울 잠실 롯데월드몰에서의 '영국왕실 근위병 군악대 행사' 등이 행해짐





출처 : http://www.britishcouncil.kr, http://blog.naver.com/leafceylon 등

(4) 기대효과

□ 제주의 문화정체성 강화

- 제주 전통문화의 보존과 활용을 통해 역사문화도시로서 품격을 갖게 되며, 제주어 활용 활성화, 제주디자인 확대 적용 등을 통해 사회적, 물리적 측면에서 제주다움이 향상되는 효과가 기대됨
- 제주도의 정체성 강화를 통해 제주도민으로서의 자부심 향상에 기여가 가능함

□ 제주문화의 발전 및 경쟁력 향상

- 제주 문화의 가치 발굴 및 활용을 통해 제주도의 발전에 원동력으로서 작동이 가능함
- 제주에서 시행하는 각종 계획과 정책, 사업에 문화적 가치가 반영됨으로써 제주의 문화수준이 높아질 수 있음
- 제주의 자연과 문화를 기반으로 문화예술 활동의 국제 교류를 통해 제주의 세계화에 기여가 가능함

□ 문화생태계 강화를 통한 문화예술인 및 제주도민의 만족도 제고

- 제주 문화예술의 생산, 유통 및 소비의 균형적 발전을 통해 향후 선순환 구조의 작동으로 건강한 문화생태계의 형성이 가능함
- 안정된 문화생태계를 통해 제주문화예술인 및 제주도민 뿐 아니라 관광객이 모두 문화로 행복한 '제주 문화예술의 섬' 조성이 가능함

□ 문화예술프로그램의 다양화 및 활성화에 따른 경제적 효과 기대

- 제주 문화예술의 창작과 공급 및 생활문화의 활성화에 따른 문화소비의 증가로 제주지역 문화예술인과 제주정착 문화예술인들의 일자리 창출 가능 및 지역경제 활성화가 기대됨
- 문화예술 창작활동을 통한 새로운 관광요소의 발굴로 관광활성화에 기여가 가능함

추진전략 2　제주 공감공동체 만들기

[제주 미래비전에서 공동체의 중요성]

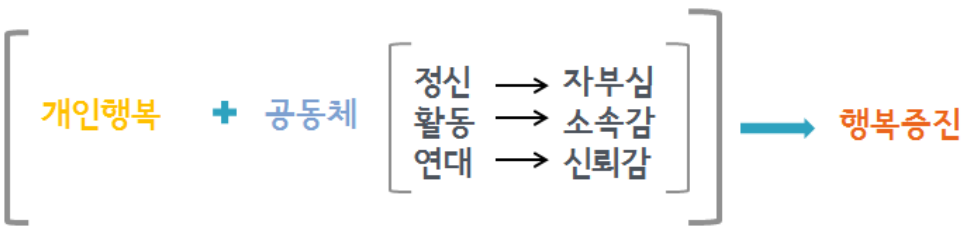
- **제주 도민의 행복과 삶의 질 제고에 공동체 환경의 개선이 중요**
  - 제주도민 개인의 삶의 질 제고를 위해 공동체 환경으로서 사회적 네트워크, 사회참여 등을 통해 지역사회에 대한 소속감과 신뢰감이 높아지므로 이에 대한 개선이 중요

- **제주의 미래발전에 고유 공동체 가치의 반영 필요**
  - 제주는 섬지역으로 외래인 및 문화와의 교류과정에서 정체성의 유지와 수용을 통해 공동체적 가치를 형성하였으며, 이러한 지혜가 향후 지속될 제주의 발전과정에 반영될 필요가 있음

- **제주 미래발전의 원동력으로서 건강한 공동체 필요**
  - 제주사람과 공동체의 역량이 마을을 비롯하여 도시지역, 제주도 전체 발전에 영향을 미치게 되는 바, 미래 제주발전의 원동력으로서 제주공동체 활성화 필요

- **제주발전의 주체와 목적으로서 제주사람과 공동체가 중요**
  - 그간 제주에서 이루어진 많은 개발정책과 사업이 중앙 및 지방정부 주도적인 하향식 계획으로 추진되면서 제주주민과의 갈등을 빚어왔으나 향후 제주개발은 주민참여와 소통, 신뢰에 의한 방향으로 추진되어야 하므로 제주 공동체에 대한 이해가 중요
  - 제주개발과 발전의 성과가 지역주민에게 배분될 수 있도록 하는데 제주공동체의 역할이 중요

- **제주 미래비전의 수행자로서 공동체의 역할 중요**
  - 제주미래비전을 수행하는 과정에서 제주도민이 직간접적으로 사업에 참여하게 되며 마을공동체, 경제공동체, 사회공동체 등 다양한 형태로 접근하게 되므로 이에 따른 역할이 중요



(1) 현황 및 문제점

□ 제주 고유 공동체 정신의 약화

■ 제주 고유 공동체정신이 외래문화의 영향으로 약화됨

– 교통수단의 발달에 따른 육지부와의 교류 원활, 외부 유입인구의 증가, 현대화에 따른 생활방식의 변화와 외래문화의 영향 등으로 오래된 제주역사를 통해 형성되었던 상부상조와 공존의 공동체정신이 약화되고 있는 문제가 있음

– 제주 고유의 공동체정신은 제주 2000여년 역사상 많은 자연재해와 외부로 부터의 침탈 과정에서 자신을 지키고 외래문화를 수용하는 과정에서 자존과 평등, 상생의 정신으로 발전되어 왔으며, 이의 계승을 통해 현재와 미래 제주사회의 발전 기반을 형성하는데 중요한 역할을 수행해 왔으므로 향후에도 지속적 계승이 필요함

■ 제주 고유 공동체정신의 활용이 미진함

– 제주는 섬지역으로서 남방과 북방문화의 수용이 불가피한 여건(해양문화 + 농경문화, 토박이 + 외래유입인, 유교문화 + 무속신앙, 표준어 + 제주어)으로 공존의 지혜와 잠재력을 보유하고 있으나 이의 계승을 통한 활용이 미진한 실정임

□ 제주 공동체구성의 다변화

■ 제주 정착주민[103]이 지속적으로 증가되며 다양화되는 추세[104]임

– 전국 대부분 지역의 인구가 감소되고 있는 상황에서 제주도의 인구는 1987년 50만명에서 26년만인 2013년 8월에 60만명을 돌파하고 2015년 12월(주민등록 인구통계)에는 641,355명으로 집계되는 등 지속적인 증가세를 나타내고 있음

– 제주도의 시도간 전입 및 전출인구를 통한 순이동 인구의 증가세는 2010년부터 증가세로 전환되기 시작하여 2011년에 전년도의 5배가 넘는 인구가 증가되었고 2012년에는 전년도의 2배, 2013년도부터 2015년까지는 전년도의 약 1.5배 수준의 꾸준한 증가세를 나타내어 2014년부터는 매월 약 1,000여명의 정착주민이 발생되고 있는 상황임

---

103) 제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례 제2조(정의) 1항("정착주민"이란 외국 혹은 타 시·도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)로 이주하여 제주자치도에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역주민으로서 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람을 말한다.)에 근거하여 제주도이 이주자는 '정착주민'으로 표기함

104) 엄상근. 2014.6.「제주지역 인구변화와 도시관리방안」. 제주발전연구원. 5-11쪽

〈표 V-174〉 제주도 정착주민(5년 간) 변화 추이

(단위: 명)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전입	77,224	82,708	79,501	88,851	92,508	97,580
전출	76,787	80,365	74,625	81,028	81,396	83,323
순이동	437	2,343	4,876	7,823	11,112	14,257

출처: 통계청. 각 년도. 「국내 인구이동 통계(2010-2015)」

- 주로 제주도로 유입되는 인구는 외국인 투자사업의 증가와 수도권기업 이전에 의한 직장 이전, 퇴직 후 귀농 · 귀촌과 우수한 자연환경에 따른 휴식 및 치유형 이주, 제주에서의 여유롭고 창의적인 삶을 위한 문화이주, 그리고 제주의 발전 가능성(국제자유도시, 제주혁신도시, 유네스코세계유산 등재 등)에 따른 기회 도전형 이주에 의한 것으로 구성되며, 외국인의 경우 투자이민(영주권 발급) 및 결혼에 의한 이주의 경우가 포함됨
- 이중 실제적인 경제활동 인구인 20대에서 50대까지의 정착인구가 2010년 197명(45.1%)에서 2011년 1,463명(62.4%)로 크게 증가되었고 2012년부터 전체 정착인구의 약 70%대를 유지하고 있어 이들에 의한 제주사회에 미치는 영향이 있을 것으로 예상됨

〈표 V-175〉 제주도 연령대별 정착주민(5년 간) 변화 추이

(단위: 명)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
20세 이하	143	550	1,094	1,968	2,259	2,767
21-60세	197	1,463	3,351	5,334	8,042	10,228
61세 이상	97	330	431	521	811	1,262

출처: 통계청. 각 년도. 「국내 인구이동 통계(2010-2015)」

- 외국인의 경우도 2010년에 7,348명(1,715세대)에서 2015년에는 19,903명(3,245세대)으로 증가되어 6년간 인구의 경우 거의 3배가 증가됨

〈표 V-176〉 제주도 외국인 정착주민(5년 간) 변화 추이

(단위 : 명)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
외국인수	7,348	8,499	10,406	12,656	15,568	19,903
외국인 세대수	1,715	1,998	2,350	2,622	2,917	3,245

출처: 행정자치부, 각 년도. 「지방자치단체 외국인 주민현황(2010-2015)」

(2) 기존정책 평가

■ 상위 및 관련계획에 공동체 관련 사업은 중요과제로 다루어지지 않고 있으며 사회복지 부문에서 일부만 포함

– 제2차 제주 국제자유도시종합계획(2011) 등 상위계획에 공동체 부문이 주요 과제로 다루어지지 않고 있음

– ‘수눌음 정신계승을 통한 민관협력시스템 및 글로벌 자원봉사 네트워크 구축’ 등 제주 고유 공동체정신의 활용을 언급한 수준으로 구체적인 사업내용은 없음

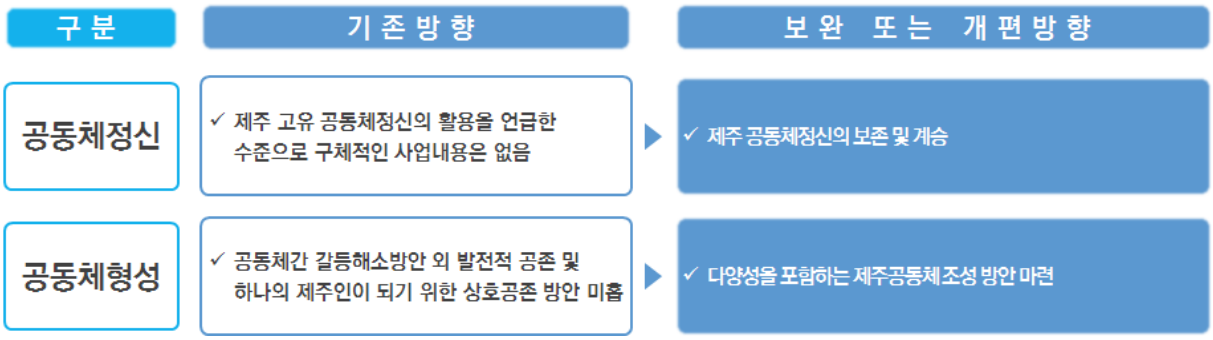
– 전통문화의 보전과 진흥관련 정책 및 사업이 많으나 제주정체성 관련 사항 미흡

■ 상위계획에 제주이주민을 고려한 공동체 관련 사업은 거의 없으며, 일반적 정책사업으로 귀농 · 귀촌교육 등 안정적 정착을 위한 방안이 포함되어 있음

– 제2차 제주 국제자유도시종합계획(2011) 등 상위계획에 공동체 부문이 주요 과제로 다루어지지 않고 있으며 2015년 도정 주요업무계획에 포함된 사업으로 ‘제주이주민 급증에 따른 지원시스템 강화로 안정적 정착 유도’, ‘제주 정착인사화의 네트워크를 통한 지역발전 상생 협력체제 구축’ 등이 포함되어 있으며 종합적 관점에서 제주이주민의 통합을 위한 제주공동체 조성에 관한 계획은 없음

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-229〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 2-1 : 제주 공동체정신의 계승

• 제주공동체 정신이란?
제주 공동체정신은 외부와 단절된 섬지역으로서의 특성과 거친 자연환경에 적응하는 과정에서 형성된 것으로 상호부조, 강한 의지, 철저한 합리주의, 개인의 자율성 중시 등을 기본으로 다양하게 발달됨
– 궨당공동체(친족공동체)
– 수눌음정신(품앗이, 상부상조)
– 조냥정신(절약정신)
– 안거리 밖거리 – 분가원칙(자녀를 분가시키고 부락이나 같은 집안에서 따로 사는 풍습)
– 접계문화(많은 일손이 필요한 의례를 공동으로 치루기 위한 조직으로 유기접,상여접 등)
– 삼무정신(도둑, 거지, 대문없는)
– 강한 생활력, 두터운 인정, 해민정신(혼자가 아니라 여럿이 사는)
– 현실적, 가계 전승 등

□ 제주 고유 공동체정신의 교육과 실행

■ 제주공동체 정신의 자발적 계승 여건 조성을 위한 교육 및 공감대를 확대함

– 제주 공동체정신의 계승은 전통사회와 다른 삶을 살아가고 있는 현대사회에서는 현실적으로 시행이 어려울 뿐 아니라 제도에 의한 의무적 계승은 형식에 치우치는 등의 부작용이 우려되므로 자발적 계승이 가능하도록 하는 방안을 강구하도록 함

– 이에 학교 및 평생교육시스템을 활용하여 공동체의식의 함양을 위한 기초 교육을 확대하도록 하며, 제주 인문학 강좌와 독서캠프, 마을소식지[105]등 지역발간물을 통해 홍보 및 공감대 형성을 도모함

■ 제주 전문가집단 및 개인의 선도적인 실행을 도모함

– 제주도 내 정치, 경제, 교육, 문화 등 분야의 관련 기관 및 단체에서 제주 공동체정신을 선도적으로 실천함으로써 일반사람들에게 확대될 수 있도록 함

□ 제주공동체 문화의 계승 및 실행

■ 제주 공동체문화를 제주도민이 일상생활에서 접하는 음식문화, 놀이문화로 계승함

105) 제주시에서 발행하는 '제주소식'외 구좌읍 평대리 '뱅듸 마을신문', 조천읍 함덕리 '서우봉해변', 이호동 '이호동소식지' 등 14개 소식지 발행

– 일상생활에의 접목이 가능한 전통문화와 적용방안에 대한 연구가 필요하며, 전통문화의 가치를 일깨울 수 있는 교육, 그리고 통과의례와 세시풍속의 절기별 문화이벤트 등을 통한 홍보 및 체험 등을 도모함

– 특히 학교 행사 및 방과 후 학교, 다양한 공동체(계, 동창회, 동호회 등) 행사에 적용하는 등 일상생활에서 경험의 기회가 확대될 수 있도록 함

■ 마을공동체 단위의 공동체문화의 계승을 시행함

– 개인차원에서의 공동체 정신 계승은 실행에 한계가 있으므로 마을공동체 차원에서 마을공동체 활성화사업과 연계하여 마을 만들기사업, 마을 축제 및 행사를 통해 마을공동체 정신이 표현되고 주민들에게 체험될 수 있도록 함

– 마을 어르신들의 역량(전통공예, 음식만들기, 마을역사와 인물이야기 등)이 방과후 교실, 체험장 등을 통해 지역아동 및 청소년들에게 계승되도록 하는 프로그램을 시행함

– 한편 전통문화 보존 및 계승을 위해 마을별로 이를 수행하고 주민과의 중재를 도모하는 관리조직의 구성을 검토하도록 함

〈 일본 시라가와고의 전통계승을 위한 조직 〉

• **시라가와고의 전통유산**

– 시라가와고는 "시라가와고 · 고카야마의 갓쇼즈쿠리 취락"으로 1995년 12월 9일 세계유산(문화유산)으로 등록된 지역임

– 초가지붕의 '갓쇼즈쿠리' 민가가 110여 채가 늘어서 있어 전통적가옥 형태를 유지 보전하고 있으며, 현재 600여명이 넘는 사람들이 집을 짓고 논과 밭을 경작하며 유산을 지켜옴

• **시라가와고 전통계승을 위한 조직**

– 시라가쇼즈쿠리는 생활의 불편함과 대량의 유지비 소요 등 어려움이 많음에도 마을이 현재까지 그 특성을 잘 간직하고 있는 이유는 마을을 관리하는 효과적인 제도와 이를 수행하는 적극적이고 유연한 관리 단체를 운영하여 마을의 협력이 유도되기 때문임

– 특히 보존재단은 전통마을경관을 지키고자 하는 목표와 마을 주민의 경제적 활성화라는 목표를 가지는 상반된 이해 단체 사이에서 유연한 구조로 중재자 역할을 하며 업무를 수행함





출처 : 김향자, 2012.「전통문화예술을 활용한 해외사례 조사를 통한 활용방안 연구」, 해외출장보고서, 한국문화관광연구원, 124-6쪽

실천전략 2-2 : 행복한 공존을 위한 제주 공감공동체 형성

• 제주 공감공동체란?
– 제주지역에 거주하는 모든 사람들(제주지역주민+제주정착주민, 아동+청소년+중장년+노인, 한국인+외국인 등)이 거주기간, 성별, 세대별, 국적별 경계 없이 어우러져 제주의 가치를 공유하고 제주다움을 가꾸어 감으로써 제주에 대한 자부심을 가지며 제주발전을 위한 사회참여와 교류를 통해 소속감과 신뢰감이 형성되어 있는 공동체를 의미함

□ 행복한 공존을 위한 기본 여건 마련

■ 공동체 참여프로그램을 다양화함

– 제주도에서의 거주기간, 성별, 세대별, 국적별 관계없이 다양한 사람들이 참여할 수 있도록 관련 단체와 재단, 협회 등을 통해 다양한 참여 프로그램을 발굴함

– 특히 동호회를 통한 활동이 활성화될 수 있도록 지역문화진흥법을 통해 공간 및 재정지원을 연계하여 촉진하도록 함

■ 제주공동체 구성원들을 제주발전에 동참하는 인적자원으로 활용함

– 특정분야 경력이 있는 젊은 제주 정착주민, 직장생활 후 은퇴하여 제주로 이주한 준고령자(50세 이상-64세 미만) 및 고령자, 일정 경력이 있는 외국인, 제주거주 외국인(다문화가정) 등 다양한 제주 정착주민의 경력과 경험이 제주발전에 활용될 수 있도록 다양한 자원봉사, 재능기부 및 일자리 프로그램을 구성함

□ 제주 공감공동체의 형성

■ 제주 지역주민과 정착주민간의 공감공동체를 형성함

– 제주 삶에서 공통으로 중요시 되는 사항은 경제 및 여가생활, 그리고 자녀교육 등으로 이의 공동목적을 실현하는데 제주 지역주민과 제주정착주민의 역량을 활용하여 상호 시너지가 발생되도록 함

〈 플리마켓을 통한 제주 공감공동체 만들기(예시) 〉

- 제주의 자연과 문화를 바탕으로 제주 지역주민과 제주 정착주민들이 동참하여 운영하는 플리마켓의 활성화 (세화해수욕장에서 열리는 '벨롱장' 은 인근 제주 정착주민들이 운영하는 게스트하우스나 카페, 공방 등을 운영하는 사람들로 시작되었으나 현재 지역주민을 포함하여 참여가 확대되고 있으며, 인근 세화 5일장과 공존하며 확대되어 지역 시장과의 공존 사례로 제주형 플리마켓의 방향모색에 활용 가능)
- 이는 지역별 5일장과 연계하여 상생과 공존의 가치가 구현되도록 하며 이의 활성화를 위해 지역 문화예술인의 지원(창업 등)방안과 연계(한림 으뜸원 해변에서 열리는 '엿바꿔먹장' 은 제주도 해변의 환경보호와 제주 자연소재의 활용을 통한 소품만들기 프로그램 등이 운영되어 제주의 '청정 및 공존' 의 가치구현에 바람직한 모델로 활용 가능)

〈 공동육아와 교육을 통한 제주 공감공동체 만들기(예시) 〉

- 제주지역 공동체학교, 공동육아 협동조합, 마을 육아공동체, 방과후 학교 등

〈 스포츠클럽 활동을 통한 제주 공감공동체 만들기(예시) 〉

- 스포츠는 승부를 결정짓는 이벤트를 넘어 사회적 자본(Social Capital)의 하나로 인식되고 있으며 공정성과 원칙, 선수들의 감동과 사회적 책임 및 봉사정신은 국가발전의 활력소가 되기 때문에 스포츠를 통한 공동체 정신과 공감도 증진은 매우 긴요한 과제로 판단됨[106)]
- 이에 제주도에서도 지역주민과 정착주민의 교류 원활화를 위해 스포츠클럽의 활성화를 위한 지원 도모
- 제주의 기후특성상 실내에서 가능한 스포츠인 탁구, 당구, 게이트볼, 배드민턴, 풋살 등 검토

■ 세대간 원활한 교류를 통해 공감공동체를 형성함

– 세대별 역할 구분을 통해 공동체의 목표가 달성될 수 있도록 하며, 세대간 공감지수 제고 및 기능적 보완을 위해 함께하는 문화프로그램을 운영하도록 함

– 고령자들의 경우 재능기부(마을역사 및 인물 이야기, 전통음식 만들기, 제주어로 대화하기, 공예품 만들기 등)를 통해 마을문화의 계승 역할을 할 수 있는 기회를 마련함

– 원활한 세대간 교류와 접촉을 위해 세대별로 조성되는 복지 및 문화시설을 공간적으로 연계하여 조성하며, 세대간 공동으로 참여하는 프로그램을 활성화함

■ 국제자유도시로서 다문화 공감공동체를 형성함

– 제주가 국제자유도시로서 다양한 국가의 사람과 문화를 받아들이고 공존하는 것에 대한 공감대 형성을 위해 다문화에 대한 인식을 선진국에서와 같이 지역발전의 원동력이며 함께 살아가야하는 공동체의 일원으로서 인식될 수 있도록 함

– 이를 위해 제주도민에게는 글로벌 인문학 강좌와 공연, 전시 등을 통해 다문화에 대한 견해를 넓히고 문화적 다양성을 존중할 수 있는 기회를 제공하며, 다문화인들과 함께하는 동호회 활동을 확대함

106) 황용필. 2014.1.6.「국방일보 기고」

〈 독일의 스포츠를 통한 이주민통합 정책 〉

- 인구의 19.4%가 이주민인 독일의 ‘스포츠를 통한 이주민 통합 정책’은 스포츠가 이주민과 정주민의 접촉 빈도를 높여 줌으로써 사회통합에 기여할 수 있다는 가정에서 출발
- 가능한 한 많은 수의 이주민을 스포츠클럽에 가입시켜 기존 스포츠클럽회원인 정주민과의 접촉빈도를 높여주는 것으로 설정되었고 적지 않은 이주민이 스포츠클럽회원이 되게됨
- 그러나 클럽생활에 적응하지 못하여 탈퇴하거나 자신들만의 독자적인 스포츠클럽을 조직하는 경우도 생겨나는 등 독일의 스포츠를 통한 이주민 통합 정책 수행자들 역시 무조건적 접촉빈도의 증가만이 능사가 아니라는 점을 인식하게 되었고 이러한 인식에 기초하여 위상평등과 공동의 목표설정이 스포츠를 통한 이주민 통합 정책의 새로운 과제로 부각됨
- 이 과제를 실행함에 있어서 독일스포츠연맹은 위상평등과 공동의 목표설정을 위해 첫째, 스포츠를 통한 이주민 통합 프로그램을 계획하고, 운영하는데 있어서 이주민의 동등한 참여를 적극 유도하고 둘째, 이주배경을 지닌 스포츠지도자양성에 주력하며. 셋째, 스포츠클럽에서 제공하는 스포츠프로그램에 이주민의 고유한 민속놀이도 포함시키려고 노력

출처: 송형석. 2010.「독일의 스포츠를 통한 이주민 통합정책」, 한국체육학회지 제49권 6호. 449쪽

□ 제주 지역공동체의 역량 강화

■ 제주공동체 행복수준을 나타내는 ‘지역공동체 행복지표 조사’를 시행함

– 주민의 행복에 지역공동체의 역량이 중요하다는 점에 근거하여 행정자치부에서 개발한 지역공동체 행복지표[107]는 공통지표로서 주민 삶의 질 11개 분야(경제 · 교육 · 교통 · 문화 · 복지 · 안전 · 의료 · 일자리 · 임금 · 주거 · 환경 등), 공동체 역량 7개 분야(공동체기반, 과정, 인력, 조직, 관계, 성과, 활용), 그리고 자원활용 · 자원기반 10개 분야(무형 · 환경 · 공간 · 역사 · 관광 · 이미지 · 기업 · 노동 · 인물 · 경제자원)를 비롯하여 지역특성에 부합하도록 개발하는 특성화지표로 구성되어 있음

– 현재 3개 지역(인천 부평구, 하동군, 정읍시)에서의 시범사업 후 점차 전국으로 확산할 예정으로 제주도에서도 특성화지표 개발 등의 준비과정을 거쳐 ‘지역공동체 행복지표 조사’에 대응하도록 함

■ 도민의 참여를 통해 제주공동체 행복지표를 개발하고 평가를 시행함

– 지역특성에 따라 개발되는 특성화지표의 경우 도민의 직접 참여에 의한 방식이 적용되도록 하며, 평가에 있어서도 활용도를 높이기 위해 도민이 참여할 수 있는 체계를 마련하도록 함

* 사례) 영국의 ‘시민참여형 행복지표 위원회’, 서울시의 ‘시민참여형 삶의 질 위원회(계획)’

107) ‘지역공동체 행복지표’는 2015년 10월 29일 행정자치부 미래비전선포에서 제시된 발전과제 내용 중 하나로 한국지방행정연구원의 용역을 통해 읍면동, 마을지역의 선천적 특성인 자원과 후천적 특성인 인적·조직적 공동체 역량이 주민행복에 모두 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 총 88개 지표를 개발함. 행자부는 지난 5월 19일 업무협약을 맺은 전북 정읍시(도농복합), 경남 하동군(농촌), 인천 부평구(도시)와 함 께 10월까지 특성화지표를 추가로 개발하고 위 3개 지자체의 일부 읍、면、동을 대상으로 금년 내 시범조사까지 마칠 예정이다. 또한 올해 결과를 바탕으로 점차 조사 대상을 확대, 전국으로 확산할 계획임(자료 : 행정자치부 홈페이지)

〈 순천형 행복지표 〉

- 전남 순천시의 행복도시 비전과 지표개발을 목표로 하는 시민참여 회의 중 하나로 200여명의 시민대표가 모여 20개의 팀별로 퍼실리테이터와 함께 '순천형 행복지표' 개발
- 팀별 의견수렴 과정을 거쳐 최종 지표는 카운팅 리모컨으로 직접 선정

〈그림 V-230〉 순천시 행복지표 개발 타운홀 미팅



출처 : http://scmaul.tistory.com

■ 지역공동체 역량강화에 행복지표를 활용함

– 지역공동체 역량 조사를 통해 지역에 맞는 마을발전계획 수립을 위한 기초자료로 활용하도록 하며 공동체 활성화를 위한 인력 양성, 다양한 공동체 향상과제 발굴을 통해 제주공동체의 공존 및 공감 역량이 제고되도록 함

– 특히 읍면동 및 마을별로 다르게 분포해 있는 유무형의 자원과 주민공동체 역량, 삶의 질 영역의 결과를 통해 지역의 강점과 약점을 분석하여 지역간 격차를 줄일 수 있는 맞춤형 정책의 수립을 도모함

– 또한 행복지표조사의 세대별, 계층별, 지역별 분석을 통해 지역공동체의 강화를 위한 방안이 구체적으로 강구되도록 도모함

실천전략 2-3 : 평화의 섬 전략 확대를 통한 제주 평화공동체 구현

□ 세계평화의 섬이 추구하는 '적극적 평화'에 대한 의미 확립

■ 2005년 1월 중앙정부는 제주의 삼무정신, 제주 4·3의 역사, 정상회담 개최사례, 국제자유도시체제 등의 배경으로 특별법에 근거를 마련하여 제주를 세계평화의 섬으로 지정하였고, 여기에서 지향하는 평화의 개념은 적극적 평화[108]를 의미한다고 선언하였음

■ 제주특별법 제235조에 '국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 세계평화의 섬을 지정함'을 근거로 국가차원의 소극적 의미에서 해석하고 있으나, 인간(도민)의 삶과 문화 전반을 고려한 적극적 의미에서 재해석할 필요가 있음

■ 평화의 보편성과 한반도의 특수성 차원에서 더 나아가 적극적 평화의 의미를 확립하고 이를 지향점으로 설정하여 '세계평화의 섬, 제주'를 실현하는 것은 제주의 시대정신임

□ 제주도에서 실현가능한 일상적 평화의 실천과 확대

■ 지난 11년 동안 제주가 세계평화의 섬임을 천명하고 여러 가지 사업들을 추진하여왔지만, 제주지역사회에서는 사회양극화, 갈등 문제로 평화의 기본전제인 도민의 인권이 보장되지 않고 있는 실정임

■ 이는 제주도민의 희생과 극복, 평화에 대한 의지를 나타내는 제주 4·3이 세계평화의 섬 지정의 주된 배경임을 퇴색시키는 것이며 도민사회와 일상 속에서 평화의 섬 제주의 역할을 제대로 하지 못하고 있는 것을 나타냄

■ 제주도 차원에서 영속적으로 실현 가능한 일상적 평화의 실천은 매우 중요하며, 이를 위하여 구체적으로 평화의 의미를 세계를 넘어 인간-자연 차원까지 확대할 수 있음[109]

– 인간 차원(복지평화) : 복지수준을 가늠할 수 있는 지표인 복지예산을 증가하여 사회복지 비중을 확대하는 등 제주의 복지평화를 위하여 도민적 합의를 지속적으로 이끌어 내며 새로운 복지평화 정책방향을 제시할 필요가 있음

---

108) 평화를 보는 시각은 두 가지가 있는데, 하나는 소극적 관점에서 보는 것이고, 다른 하나는 적극적 관점에서 보는 것임. 소극적 입장에서의 평화란 전쟁이 없는 상태를 말하며, 전쟁이 없는 상태가 바로 평화라는 소극적 생각만으로는 진정한 평화는 기대할 수 없다는 생각에서 평화에 적극적 의미를 부여하자는 주장이 있음. 적극적 평화는 전쟁이 없는 상태에 만족하지 않고 인간의 기본적 욕구가 충족되고 정의가 존재하는 상태를 말함.

109) 양길현. 2015.「세계평화의 섬 제주의 적극적 평화 실천사업: 평가와 제언」

– 자연 차원(생태평화) : 제주의 자산인 생태환경의 한계를 인정하고 이를 보존하여 지속 가능한 발전을 이룰 수 있도록 성장에 대한 관리, 친환경 신재생에너지 등의 생태평화 정책방향을 제시할 필요가 있음

□ 평화의 섬과 문화 · 관광산업과의 연계 확대

■ 관광산업은 국가간 혹은 지역간의 무역마찰 혹은 갈등을 일으키지 않는 거의 유일한 산업영역이라는 점에서 관광을 매개로 한 국제평화협력의 중요성과 성공가능성은 크다고 할 수 있음

■ 관광은 상호간의 교류가 전제되는 산업영역으로 각국의 개별적인 관광발전 방안 못지않게 지역간 관광산업의 연계 및 공동 마케팅 전략 등과 같은 협력의 필요성이 매우 높은 실정임

– 문화관광 교류 차원의 '제주 평화의 섬' 모형은 제주의 전통적인 '삼무정신'과 연관된 역사적 유물과 문화적 자원을 관광자원화 하는 차원임

– 관광객으로 하여금 제주 관광을 통하여 평화정신을 고취하게 하며 궁극적으로 마음의 평안과 위로를 얻을 수 있는 힐링제주와 연계하여 사업을 발굴 · 추진하는 것이 필요함

■ 제주가 평화의 섬으로 대외에 각인되기 위해서는 평화관련 국제회의를 신설·개최하거나 관련 국제회의를 적극적으로 유치하는 것이 필요하며, 특히 동북아 평화회의 및 안보관련 회의를 제주지역에 유치함으로써 제주의 관광산업을 활성화하고 나아가서 한반도의 평화정착 및 남북교류·협력의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것임

■ 문화 및 관광을 매개로 한 국제협력교류의 확대와 국제평화도시와의 자매결연 확대, 대규모 국제행사의 개최에 따른 외국인 관광객 유치 등으로 지역경제 활성화에 기여할 수 있으며, 글로벌 관광도시로서의 이미지와 '평화의 섬'으로서의 이미지를 연결한 제주형 평화산업의 새로운 모델을 창출하는 것이 필요함

– 제주포럼의 위상강화 및 대규모 국제회의 유치 확대, 유네스코 생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원 등을 통합적으로 연계한 평화관광 프로그램을 개발함

□ 세계시민으로서의 평화교육 일상화

■ 제주 세계 평화의 섬이 성공을 거두기 위해서는 도민들 사이에 평화의식의 정착 및 내면화가 필요하며 이를 위해서는 학교 및 사회 차원에서 도민들의 평화의식 내면화를 위한 평화교육이 선결되어야 함

– 세계의 다양한 평화도시(일본의 히로시마와 오키나와시, 독일의 오스나부뤽시, 스위스의 제네바 등)들이 해당 지역의 특성을 반영한 프로그램을 성공적으로 운영하고 있는 바, 제주 4 · 3, 삼무정신 및 수눌음정신 등의 제주 역사 문화의 특수성을 반영한 평화교육을 구상하고 실천하는 것이 중요함

■ 제주특별자치도의 평화교육은 최소한 다음의 3가지 영역, 즉 일상적인 삶 속에서의 갈등에 대한 평화적 해결교육, 전쟁과 평화 및 제주의 역사에 관한 교육, 그리고 환경교육(생태교육)등에 초점을 맞출 필요가 있음

– 일상적인 삶 속에서의 갈등에 대한 평화적 해결 및 활용을 위한 의사소통의 기술, 사고의 전개 과정 및 문제해결 능력 등에 대한 교육

– 자연과 인간이 평화롭게 공존할 때 인간의 질적인 행복이 가능하다는 측면에서 그리고 제주특별자치도의 미래를 위해 환경의 중요성을 인식시키고 자연과 환경에 대한 가치관과 의식의 변화에 초점을 두는 교육

– 지역의 대학 등과 연계하여 일선 초 · 중 · 고등학교 학생 및 도민들의 교육을 담당할 전문 인력 양성

(4) 기대효과

□ 제주공동체 정신의 가치 계승

■ 제주 고유 공동체정신의 일상생활 속에서의 적용을 통해 지속적 계승이 촉진됨

■ 제주 공동체정신의 내용과 가치를 인식함으로써 제주사람으로서의 동질감 및 자부심이 강화됨

□ 제주 공감공동체를 통한 행복증진

■ 사회적 유대 강화를 통해 행복이 증진됨

■ 공동체 활동을 통해 소득, 건강, 문화 및 여가욕구의 충족 등 삶의 질이 높아짐

□ **제주공동체 공감문화 형성 을 통해 상호 소통과 신뢰기반 구축**

■ 제주 공동체 활동의 활성화를 통해 지역 간, 사업추진상의 갈등 완화가 가능하며, 이를 통해 마을 및 공동체 사업의 원활한 추진이 가능함

□ **제주 지역주민과 정착주민의 협력을 통한 아이디어 발굴 및 사업시행의 시너지효과 기대**

■ 제주 정착주민의 사회경험을 바탕으로 한 다양한 아이디어로 농어촌지역의 6차 산업, 문화콘텐츠산업, 관광산업 등에 활용 및 시너지 발생이 가능함

추진전략 3 제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성

(1) 현황 및 문제점

□ 동지역 중심의 교육기관 배치에 따른 지역격차 발생

■ 급격한 사회변화에 능동적으로 대응해야하는 제주도민의 고른 성장을 위한 읍·면지역 등 제주 전지역 차원의 일상적 학습 참여기회 확대 및 지원 체계 마련이 필요함

■ 2014년 기준으로 학교 수는 총 316개소로 유치원 117개소, 초등학교 112개소, 중학교 45개소, 고등학교 30개소, 특수학교 3개소, 국제학교 3개소, 대학교 2개소, 전문대학 2개소, 대학원 2개소가 위치하고 있음

〈표 V-177〉 제주지역 교육시설 및 학생 수 현황

(단위: 개소, 명)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	제주시	서귀포시
총수	학교수	300(8)	304(8)	308(8)	311(8)	316(8)	198(7)	118(1)
	학생수	116,419	115,350	113,561	113,348	112,824	112,824	22,076
유치원	학교수	109	110	112	114	117	73	44
	원아수	4,846	222	5,295	5,296	5,547	4,550	997
초등학교	학교수	108(8)	110(8)	110(8)	111(8)	112(8)	67(7)	45(1)
	학생수	42,139	220	38,235	37,915	38,164	29,737	8,427
중학교	학교수	43	43	44	44	45	30	15
	학생수	24,558	87	23,887	23,380	22,051	17,031	5,020
고등학교	학교수	30	30	30	30	30	20	10
	학생수	23,871	60	23,713	23,221	22,984	17,452	5,532
특수학교1)	학교수	3	3	3	3	3	2	1
	학생수	469	6	429	428	428	328	100
국제학교2)	학교수	–	2	3	3	3	–	3
	학생수	–	5	1,023	1,676	2,000	–	2,000
대학교	학교수	2	2	2	2	2	2	–
	학생수	10,375	10,595	11,408	11,314	11,363	11,363	
전문대학	학교수	3	2	2	2	2	2	–
	학생수	12,313	12,752	12,260	12,169	12,559	12,559	
대학원	학교수	2	2	2	2	2	2	–
	학생수	2,530	2,189	2,204	2,291	2,394	2,394	

출처: 제주특별자치도, 「2011~2015 주요행정총람」, 2011~2015 재구성

주: 1) 특수학교: 제주영지학교, 제주영송학교, 서귀포온성학교

2) 국제학교: 한국국제학교, NLCS제주, 브랭섬홀 아시아

3) ( )안은 분교장 수로서 전체 학교 수에는 미포함

4) 교육대학교는 2008 년 3 월 1 일 통폐합되어 제주대학교에 통합 작성되었음

■ 제주지역 읍·면·동별 평생교육 기관 및 시설이 제주시 지역에 69% 집중되어 있으며, 27개 동 지역에 79.7%가 집중되어 있음. 읍·면지역 평생교육 기관 및 시설의 절대적인 미비로 인하여 평생교육 참여 기회가 제한되고 있음

■ 또한 주민자치센터가 읍·면단위에서 가장 중요한 평생교육 기관 역할을 담당하고 있으나 이나마 읍·면사무소 소재지에 집중 배치되어 있어 리 단위 마을에서 참여할 수 있는 평생교육 기관은 매우 미비한 상태임

〈표 V-178〉 제주지역 읍·면·동별 평생교육기관 및 시설 분포 현황

(단위: 개)

구 분		국가 및 지자체	다문화 관련	도서관	문화 예술	미술관	박물관	복지관	사이버학습	주민자치	직업훈련	청소년관련	학교부설	여성관련	문화센터	시민단체	기타	합계	비고
제주시	20개 동	10	3	5	3	1	3	20	5	20	36	16	16	5	1	10	7	161	59.4 %
	6개 읍·면			4				3		6	2	7	3			1		26	9.6%
	소계	10	3	9	3	1	3	23	5	26	38	23	19	5	1	11	7	187	69%
서귀포시	12개 동	2		6	2			8		12	7	9	3	3	1	1	1	55	20.3 %
	5개 읍·면		1	5	1			5		5		6	5			1		29	10.7 %
	소계	2	1	11	3			13	0	17	7	15	8	3	1	2	1	84	31%
계		12	4	20	6	1	3	36	5	43	45	38	27	8	2	13	8	271	100%

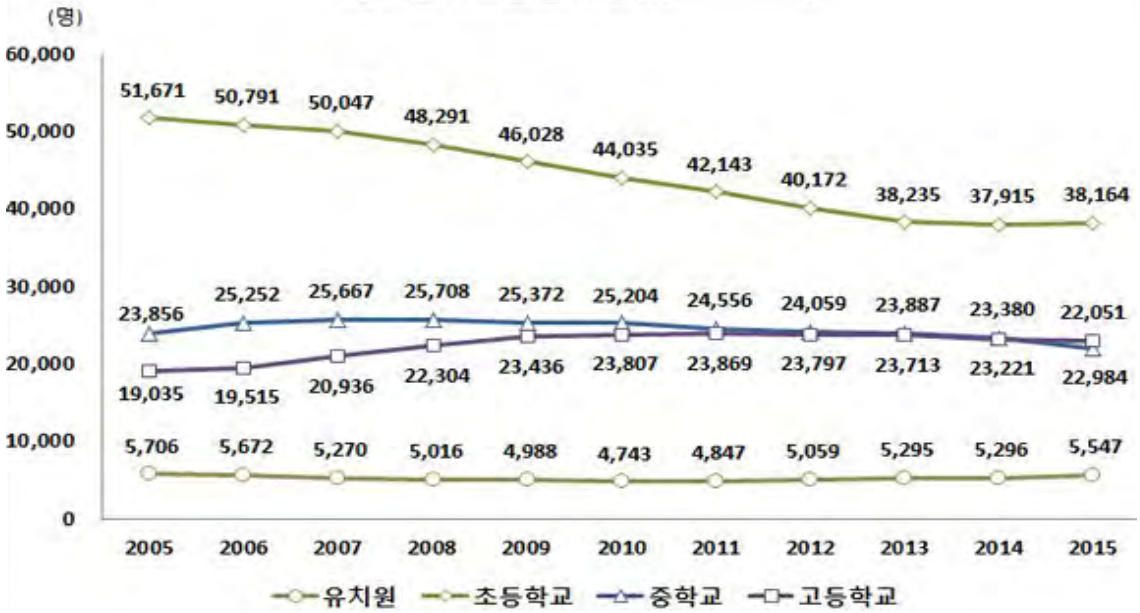
출처: 김진화 외. 2013. 「제주특별자치도평생교육진흥원 활성화 방안 연구」

□ 지속적인 학생수 감소와 교육재원 부족으로 교육여건과 환경이 열악

■ 제주도내 유치원, 초 · 중 · 고등학교 전체 학생 수는 2015년 기준 총 9만 1174명으로 2014년 기준 9만 1928명에 비해 754명 감소함

■ 청소년 놀이 문화공간과 학생수용시설 부족하고, 열악한 교육재정 등 교육환경개선사업이 시급함

〈그림 V-231〉 제주특별자치도 학생수 감소추이 (2005~2015)



□ 제주의 미래 인재를 키우는 학습 인프라 구축 및 지원 필요

■ 제주의 미래는 제주인으로서의 정체성과 세계시민으로서의 역량을 겸비한 도민의 성장에 달려있으므로, 제주인의 전통적 삶의 방식을 일상을 통해 계승 발전함은 물론 전문 교육 참여 기회 확대를 통한 전통과 혁신의 '공존'의 가치에 맞는 미래형 인재를 육성해야 함

■ 제주에서 아동·청소년의 꿈을 키우고 다양한 적성을 발견할 수 있는 학습 인프라 구축과 성인계속 교육 및 재교육 기능을 강화하는 통생애적인 지원으로 지역 인재의 도외 유출로 인한 지역 리더 및 전문 인력의 부족 해소하는 적극적인 노력이 필요함

□ 생애주기 변화에 따른 세대별·대상별 평생학습 프로그램 개발운영 지원 필요

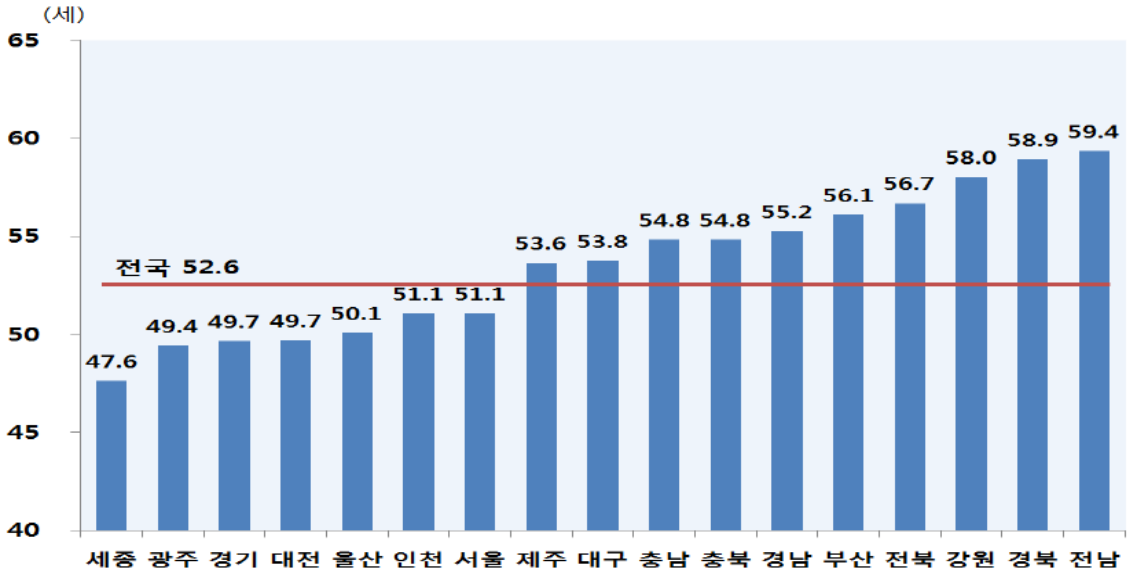
■ 우리 사회가 당면한 평균수명의 연장과 정보화·지식기반 사회의 등장으로 인해 제2의 중년기를 맞이함에 따라 인생의 가장 긴 시기인 성인기를 살아가는 생애주기의 변화를 겪고 있음. 노년기로 접어들기 위해서 더 많은 시간을 보내야만함에 따라 학습지체 현상의 극복과 성공적 삶을 위한 과제 해결이 필요함

■ 달라진 생애단계별 학습 요구를 충족하는 세대별· 대상별 맞춤형 평생학습 프로그램 개발과 지원이 따라야 함으로 대상자들 연령을 특화하여 2030세대(직업역량 강화), 4050세대(전직 및 은퇴준비), 6080세대(삶의 질 향상) 등 생애단계별 특성을 고려하여 프로그램을 개발하고, 이에 제주지역 특성을 반영하여 최적화하는 접근이 필요함

□ **초고령화 사회에 맞는 제주지역 학습역량 강화 전략 수립과 기회 확대 필요**

■ 2040년 시도별 중위연령이 세종(47.6세), 광주(49.4세), 경기·대전(49.7세) 4개 시도는 50세 미만이고, 제주(53.6세) 등 13개 시도는 50세 이상일 것으로 전망됨

〈그림 V-232〉 2040년 중위연령



■ 65세 이상 고령자 대상 일자리창출에 대한 정책적 노력은 있으나, 55~64세까지의 중고령자 대상 일자리창출에 대한 정책적 관심을 상대적으로 미흡함

■ 연령이 높아질수록 양질의 평생학습 참여 기회가 제한되어 있어, 세대 간 교육격차가 심화되고 있어 고령화에 따른 세대간 갈등을 예방하는 노력이 필요함

■ 다양한 평생학습 프로그램을 통해 누구나 배울 수 있는 학습 환경을 조성하여 '평생 현역' 으로서 지역사회 활동에 참여할 수 있는 지원이 필요함

□ **사회통합을 위해 배움의 기회를 고르게 제공하는 맞춤형 평생학습 지원 필요**

■ 저학력·저소득·신체장애 등으로 인해 배움의 기회를 놓친 학업중단 청소년, 비문해 성인학습자의 삶의 질 향상 및 이주자 · 외국인근로자 등의 생활정착 도모가 필요함에 따라 저소득층과 장애인 대상 제2의 교육기회를 제공하여 일상생활의 불편함과 소외감의 해소, 자존감 향상을 위한 평생교육을 통해 국민기초능력향상 및 사회활동 참여로 사회통합에 기여함

■ 다양한 세대와 취약계층을 위한 평생학습지원 사업 추진으로 지역사회의 통합 및 계층 간, 세대 간 통합을 기대할 수 있음

■ 노인, 여성, 장애인 등의 소외계층과 이주 여성, 외국인 근로자, 탈북자 등 신소외 계층을 위한 평생교육 프로그램이 단순한 교육복지 차원에서 제공되는 것이 아니라 지역사회의 통합을 목적으로 제공되기 때문에 공동체의식 회복, 신뢰 형성과 같은 사회통합의 효과를 기대할 수 있음

□ 급격한 사회변화에 능동적 대응을 위한 제주도민의 성숙한 사회의식 함양

■ 개발과 보존의 갈등, 가족과 마을 공동체의 약화, 이주민의 증가, 높은 자살율 등 급격한 사회 변화에 대응한 도민의 '생태시민의식' '공동체의식' '생명존중의식' 등의 함양 필요함

■ 제주도민의 고른 성장을 위해 읍 · 면지역 등 제주 전 지역 차원의 일상적 학습 참여기회 확대 및 지원 체계 마련을 통한 제주 전 지역의 평생교육 활성화 도모 필요

■ 제주특별자치도, 행정시, 제주특별자치도교육청, 대학 및 민간단체 등의 각 분야의 도민 교육사업의 체계화, 집적화, 전문화를 통한 평생교육지원체제의 효율화와 효과성 증대로 기존 산발적 평생학습 관련 정책 및 사업의 통합적 접근 및 체계화가 필요함

〈표 V-179〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모(2015년 기준/ 282억88백만여원)

구분	제주도	제주시	서귀포시	교육청, 대학평생교육원	합계(천원)
소요예산 (천원)	19,903,680	2,905,431	4,403,873	1,075,208	28,288,192

주: 도 (평생교육과, 사회교육과(인재개발원), 자치행정과, 여성가족과, 복지청소년과, 노인장애인복지과, 문화정책과, 경제정책과, 고용센터, 기업지원과, 기술지원조정과, 농업기술센터, 친환경농정과, 관광산업과, 투자정책과, 도서관, 등), 제주시, 서귀포시, 교육청, 4개 대학교 평생교육원 등 사업비 총 예산

(2) 기존정책 평가

□ **급격한 사회변화와 저출산·고령화 사회 등장에 따라 다양한 학습 요구의 급격한 증가로 평생교육진흥을 위한 정책의 확대가 요구되고 있으며, 제주 전 지역, 전 도민이 성장에 기여하는 방안 마련과 과제 수행이 강조되고 있음**

■ 급격한 사회변화에 능동적 대응을 위한 제주도민의 고른 성장을 위한 읍 · 면지역 등 제주 전 지역 차원의 일상적 학습 참여기회 확대 및 지원 체계 마련을 통한 제주 전 지역의 평생교육 활성화 도모 필요

■ 제주특별자치도의 각 부서별 도민 교육사업의 체계화, 집적화, 전문화를 통한 행정의 효율화와 효과성 증대로 기존 산발적 평생학습 관련 정책 및 사업의 통합적 접근 및 체계화 필요

■ 제주의 가치를 높이기 위한 평생교육 정책 수립과 인적자원, 물적자원, 재원의 효율적 · 효과적 재배치 통한 도민의 성장지원 체계 마련이 필요한 상황

〈표 V-180〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모(2015년 기준/ 282억88백만여원)

구분	제주도	제주시	서귀포시	교육청, 대학평생교육원	합계(천원)
소요예산 (천원)	19,903,680	2,905,431	4,403,873	1,075,208	28,288,192

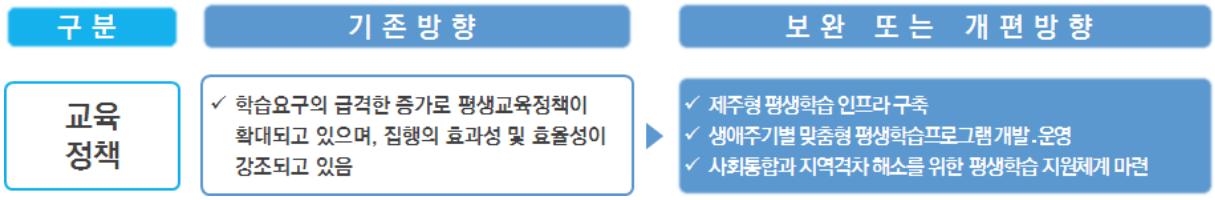
주: 도 (평생교육과, 사회교육과(인재개발원), 자치행정과, 여성가족과, 복지청소년과, 노인장애인복지과, 문화정책과, 경제정책과, 고용센터, 기업지원과, 기술지원조정과, 농업기술센터, 친환경농정과, 관광산업과, 투자정책과, 도서관, 등), 제주시, 서귀포시, 교육청, 4개 대학교 평생교육원 등 사업비 총 예산

■ 제주특별자치도는 민선6기 교육분야 7대 공약 22개 추진과제(총 35,000백만원 예산 규모)의 성공적인 추진을 위해 보다 교육적 전문성이 집약된 조직 운영과 전담 조직의 역량 강화가 요구됨

– 교육분야 7대 공약 : 사교육비 부담 줄이는 자기주도학습 지원, 진로, 적성, 창의 리더십 등 비(非) 교과 프로그램지원, 제주청년을 위한 취업준비 아카데미 운영, 학습지도 전문가 양성·배치, 평생학습 권역화와 거점시설 지정, 제주평생교육진흥원의 독립법인화와 기능 강화, 생애주기별·대상별 평생학습 프로그램 개발 및 확대 추진 등

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 V-233〉 기존정책의 보완 또는 개편방향



(3) 실천전략

실천전략 3-1 : 창의적 인재양성을 위한 교육의 질적 수준 향상

□ 스마트한 교육환경을 구축하여 교육서비스의 질 제고

■ 풍부한 자료와 정보기술을 활용하여 내 수준과 적성에 맞고 자기주도적인 교육환경을 구축함

– Self-directed(자기주도적), 즉 과거 교사 주도적인 교육과정 구성에서 학생 스스로 학습을 계획하고 수행하는 자기주도적 학습을 지향함

– Motivated(학습흥미), 정형화된 교과서 강의 수업에서 다양한 콘텐츠를 활용한 체험기반의 창의적 학습을 지향함

– Adaptive(수준과 적성), 단일 과정의 획일적 수업에서 학생 개별의 수준과 적성을 고려한 유연하고 개별화된 학습 지향

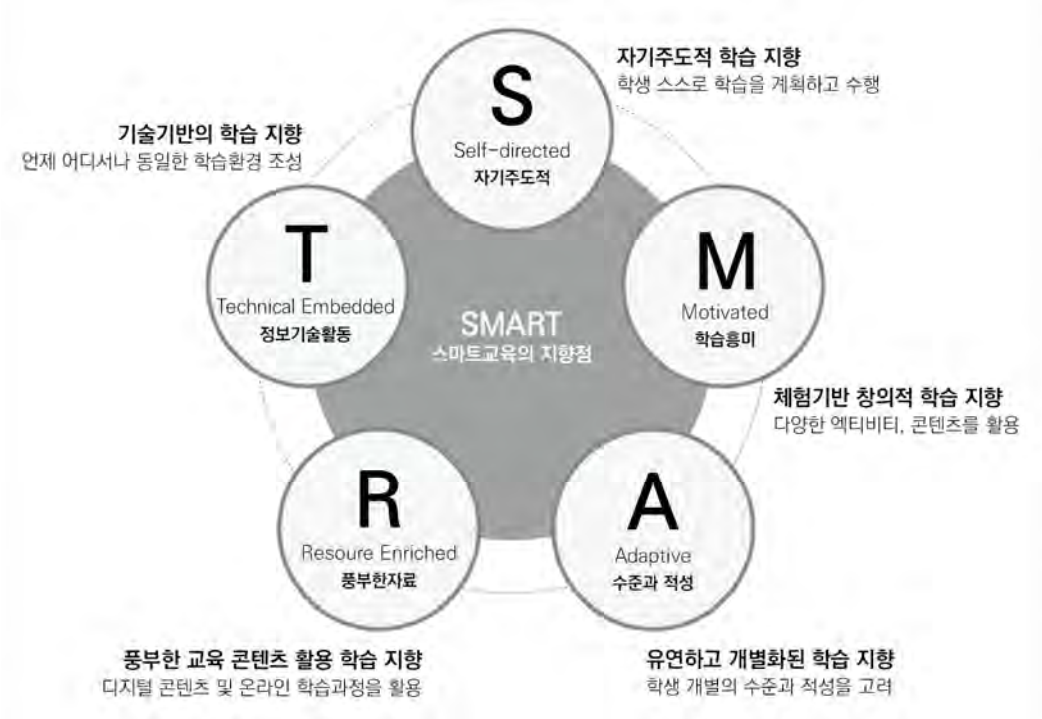
– Resource free(풍부한 자료), 서책형 교과서 위주의 교육에서 디지털 콘텐츠 및 온라인을 활용한 풍부한 교육 콘텐츠를 활용한 학습을 지향함

– Technology embedded(정보기술활용), 교실과 집으로 국한된 교육 기회를 언제 어디서나 동일한 학습 환경 조성의 기술 기반의 학습을 지향함

■ 교육청과 협력하여 스마트 기기를 활용한 수업 모형을 개발하고 교육현장에 적용함

– 스마트 기기를 활용해서 학생들이 스스로 학습에 적용시킬 수 있도록 돕고, 그것을 통해 학생들에게 의미 있는 학습이 될 수 있는 자기주도형 맞춤 교육시스템으로 교육환경 변화에 대비함

〈그림 Ⅴ-234〉 스마트 교육 개념도



〈그림 Ⅴ-235〉 스마트 교실 예시



□ 다양한 공동체와의 교류 학습 확대로 타 문화 간 교류 역량 강화

■ 국제교류 체험학습을 통한 국제 문화 이해교육으로 제주를 이끌 미래 세계시민과 글로벌 인재를 육성함

– 국제교류는 국제화, 개방화 시대에 청소년의 국제적 능력배양을 통한 글로벌리더십 함양, 국가간의 우의와 협력 증진 등을 목적으로 하는 국제적 활동으로써, 정부차원에서는 여성가족부가 '국가간 청소년 교류', '청소년 해외체험 프로그램', '국제행사 개최 및 지원' 등의 사업을 시행하고 있음

■ 국내외 자매도시 등과의 학생간 교류, 청소년 단체간 교류 사업을 확대 시행하여 제주 청소년의 글로벌 리더로서 역량 개발을 지원함

■ 세계 속의 한국인으로 다양한 공동체 문화를 바르게 이해하고 능동적으로 적응하여 교육의 질을 높이데 기여할 수 있음

■ 맞춤형 문화 교류와 체험학습 교육·학습자료를 개발하고 보급하여 제주도 전체 초·중·고 학생들이 참여할 수 있는 방안을 마련함

□ 종합 체험학습 환경 조성을 통한 교육기반 확충

■ 초·중·고 맞춤형 체험학습 환경 조성을 위해 각종 체험 학습프로그램을 개발하여 학교교육활동과 연계함으로써 학습기회 확충을 도모하고 환경, 안전, 문화, 외국어, 직업 체험 등을 통하여 선도적 앞서나가는 인재를 육성함

■ 각 유관기관과 긴밀한 연계체제와 협조체제를 구축하여 다양한 욕구에 부응하는 프로그램을 제공하여 체험교육의 기회를 확대함

■ 다양한 체험학습과 관련 분야 전문가의 강의를 통하여 지식 및 정보를 제공하고 상담체제를 마련하여 학생들의 체험학습 활동을 지원함

□ 제주의 미래 인재를 키우는 학습 인프라 구축 및 지원

■ 제주 청소년의 꿈과 적성을 발견하고, 자신의 미래를 준비하는 진로설계와 로드맵을 구성하는 생애설계를 위해 다양한 경험 제공과 역량 갖추기를 지원하는 학교와 지역사회의 학습인프라를 구축함

■ 제주지역 산업구조 및 경제 특성을 반영한 중장기 인력 배치 전망을 토대로 지역·산업별 인

력 부족, 과잉 공급을 진단하고, 맞춤형 전문교육과정 및 인력양성 특성화 방안을 마련함

□ 제주의 역사문화 자원을 활용한 사람, 환경, 문화 테마 중심의 교육 콘텐츠 발굴

- ■ 제주 환경보존을 위한 학교와 지역사회에서의 교육과정 연계 및 협력체계를 마련함
- ■ 제주지역 곶자왈(숲)과 바다 등 자연 환경을 활용한 다양한 체험학습 활동 기회를 제공함
- ■ 지속가능발전교육(ESD) 촉진·활성화를 위한 전문프로그램 개발운영 및 자원활동가 양성·활용을 통한 환경교육을 체계화함
- ■ 사람 : 제주의 신화·설화, 역사 인물, 이주민을 통한 제주인의 정체성강화 교육 콘텐츠 발굴·활용을 활성화함
- ■ 환경 : 제주의 개발사, 환경·기후·해양, 한라산, 지질, 건축 및 도시, 수자원 등 자연 환경 유산 활용 교육 콘텐츠 발굴·활용을 활성화함
- ■ 문화 : 제주어, 제주 생활문화, 제주해양(해녀)문화, 수눌움 문화 등 대중화 교육 콘텐츠 발굴·활용을 활성화함

□ 글로벌 의사소통능력 신장을 위한 교육환경 조성

- ■ 국가, 언어, 종교, 소득수준 등에 장벽이 없는 교육환경 조성
  - – 어떠한 경우에도 특정 국적, 종교, 외국인이라는 이유로 자녀의 입학이 불허되지 않도록 차별되지 않는 제도적 기반을 마련함
  - – 소득수준이 높은 외국인의 자녀 뿐 아니라 충분한 경제적 능력을 가지지 못한 외국인들의 자녀도 교육에서 배제되지 않는 교육 안전망을 조성함
- ■ 다국적 학생들이 공용어를 사용하는 코스모폴리탄적 교육환경 조성
  - – 학생들이 국적과 문화적 차별 없이 다양한 문화를 아우르면서 문화융합역량을 높일 수 있는 교육환경을 조성하고 학교에서 활용하도록 지원함
  - – 문화융합역량이 높은 다양한 인종의 교사들이 배치되고 문화융합적인 커리큘럼과 협력적인 교육방식을 지향하는 범세계주의적 교육관을 교육 네트워크 전반적으로 확산시킴

〈 문화융합 커리큘럼 및 교육 콘텐츠 사례 〉

• 이탈리아 Reggio-Emilia시의 Mondinsieme Intercultural Centre는 고등학교를 위한 문화융합 교육 커리큘럼 개발
– 종교, 미디어, 인종적 편견, 문화와 음식 등의 이슈를 다루며, 토론시간에 인종적 상점, 레스토랑 등 도시 내 문화적 다양성을 조사하고 그 결과를 보다 넓은 커뮤니티에서 공유하는 프로젝트를 추진
*Mondinsieme Intercultural Centres는 레지오 에밀리아시가 추진하여 2001년 시작된 사업으로 이탈리아인들과 외국인들이 사회적 결속과 사회적 참여 증진 지원

– 종교, 국경일 등에 있어서 학생들의 문화적 정체성을 존중함

– 스포츠, 예술 등 교외활동을 통해 학생들간 문화적 상호작용을 촉진함

〈 문화융합 친화적인 물리적 특성을 갖춘 학교 사례 〉

• 노르웨이 수도인 오슬로에 위치한 Gamlebyen Skole(학교명)는 다양한 문화적 양식을 적용
– 다양한 언어와 복잡한 사회 문화적 이슈가 있는 도시내부에 위치한 전형적인 초등학교임
– 세계의 언어의 글자들로 이루어진 인공벽(Climbing wall), 파키스탄의 부서진 사원의 각진 나무기둥, 킬림(카펫의 일종)과 다른 물건들은 따뜻한 고국의 분위기를 만들어냄

■ 영어 뿐 아니라, 중국어 등 외국인의 모국어 사용이 가능한 국제학교 유치

– 중국, 일본, 미국, 유럽 등 특정 국적의 학생들이 한국에서 그들의 언어를 사용하면서, 학업을 이어갈 수 있는 높은 수준의 맞춤형 국제학교를 유치함

– 내국인 대상 영어중심의 국제학교가 아닌, 외국인 자녀를 대상으로 국제적으로 학력이 인정되는 학교임

– 유치원에서부터 초등학교, 중학교, 고등학교까지를 모두 포괄함

– 단, 문화융합 및 상호작용 촉진을 위해 한국어와 영어 등을 배울 수 있는 충분한 여건을 마련하고, 지역사회 및 다른 학교와 적극적으로 교류할 수 있는 프로그램 등 의무화함

* 국제학교는 제주도에 설립이 가능하며, 외국인학교와 달리 외국 거주에 대한 조건 없이 학교에 따라 정원의 20-30%를 내국인 학생으로 채울 수 있음

■ 모든 외국인 자녀가 교육에서 배제되지 않는 교육안전망 구축함

– 부모로부터 교육에 대한 경제적 지원이 어려운 학생들도 한국에서 학업을 이어가고, 다른 학생들과 어울릴 수 있도록 대안적 교육여건을 마련함

〈 경제적 여건이 어려운 외국인 학생들 대상의 대안적 국제학교 사례 〉

- 자이언 국제학교
  - 경기도 안산시 원곡동에 2012년 개교
  - 모든 수업은 영어와 토론 중심으로 진행되며, 미국 교육 커리큘럼을 수료한 학생으로 인증
  - 학생들은 학비를 내지 않고 운영비는 모두 후원금으로 충당
  - 인도, 아프리카 등 대학에서 한국으로 유학 온 외국인 교사들이 선생님
  - 필리핀, 인도, 남아공, 네팔 등 다양한 국적의 아동 20명이 교육받고 있음
    (학교를 중도에 포기하거나, 타의에 의해 입학을 거부당한 아이가 대부분)
  - 매주 금/토요일에 안산지역의 10개국 다문화 2세 58명이 모여 스포츠 활동도 진행

실천전략 3-2 : 제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련

□ 제주도민의 학습 참여 기회 확대로 일상적 학습문화 정착

■ 시간·공간 제약없고, 생활여건과 지역환경에 구애받지 않는 원스톱(One-stop) 서비스를 제공하는 온-오프라인 평생학습 통합 서비스 체제를 구축함

■ 지역발전과 지역학습공동체 형성을 위한 지역대학과 지자체, 산업체, 지역교육기관 간의 연계협력을 통한 평생교육 프로그램의 질을 성장시킴

■ 생애단계별 인생설계를 돕는 학습 및 진로컨설팅, 상시 학습 상담 지원체계를 마련함

□ 제주 고유 공동체정신의 교육과 실행

■ 제주공동체 정신의 자발적 계승 여건 조성을 위한 교육 및 공감대 확대

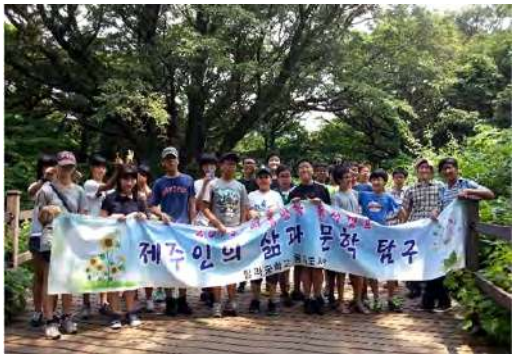
- 제주 공동체정신의 계승은 전통사회와 다른 삶을 살아가고 있는 현대사회에서는 현실적으로 어려운 상황일 뿐 아니라 이의 제도적 집행은 형식에 치우치는 등의 부작용이 우려되므로 자발적 계승이 이루어지도록 하는 간접적 방안을 강구하도록 함
- 이에 공동체에 대한 인식 개선을 위한 방안으로 학교 및 평생교육시스템을 활용하여 기초 교육을 확대하도록 하며, 제주 인문학 강좌와 독서캠프 등을 통해 전 세대에 공감대를 형성하고 확산할 수 있는 방안을 도모 하도록 함

■ 제주 전문가집단 및 개인의 선도적 실행

- 제주도 내 정치, 경제, 교육, 문화 등 분야의 관련 기관 및 단체에서 제주 공동체정신을 선도적으로 실천함으로써 일반사람들에게 확대될 수 있도록 함

〈 제주 공동체 이해를 위한 학교 교육 사례 〉

• 탐라중학교의 인문학 독서캠프 및 신제주 초등학교에서의 제주어 노래부르기 대회





□ 환경 보존의 가치를 공유하는 '지속가능한 발전'을 위한 거버넌스 구축

■ 제주 자연을 효율적으로 보존하려면 환경지킴이의 활용은 물론 지역주민들과 관광객들의 자발적 협조와 이해가 필수적임

– 환경 지킴이들에게는 지속적인 교육, 지역주민들과 관광객들에게도 환경 보호에 대한 홍보 및 주의 등이 필요함

– 주민교육에겐 생물다양성 차원에서 자연 자원 보존의 중요성, 환경오염의 심각성에 관해 주민들의 문제의식을 갖도록 교육할 필요가 있음

■ 쓰레기 관련 환경 보전의식 제고를 위한 교육, 홍보 강화가 필요함

– 환경오염 예방 계몽·홍보 강화 방안으로 보도매체, 사진전시회, 계몽교육 등의 추진을 강화하고, 민간참여를 확대함

– 외국의 사례에서는 자연환경의 심미적 가치(aesthetic value)의 중요성을 강조하고 관광을 위한 깨끗한 환경 보존을 강조하는 교육 프로그램들이 많고, 해안의 하수종말처리, 습지와 곶자왈의 생태적 중요성, 자연 생태계 관찰, 쓰레기 수거 등의 내용들이 강조됨

■ 온라인을 활용한 홍보 강화

– 사이버공간을 이용한 자연 환경 관리의 중요성과 내용 등을 널리 알리고 홍보할 필요가 있으며 주기적인 업데이트와 유지관리도 필수적임

– 제주특별자치도와 제주시, 서귀포시의 홈페이지에도 자연 환경 관리계획에 대한 내용 소개와 관리방향 등을 제시하고 자료를 제공할 수 있도록 함

– 특히 제주올레는 제주도의 연안을 따라 많은 코스들이 설정되어 있어 제주올레의 공식 홈페이지나 관광객들이 많이 이용하는 관광정보관련 홈페이지도 연안관리 관련 내용을

연계시켜 홍보하도록 함

■ 생태보전 및 관리 홍보자료 배포

– 제주국제공항 안내데스크, 제주월컴센터 등 관광정보센터에서도 제주 생태 환경의 관리와 관련된 자료를 비치하고 관광객들에게 제공하고 홍보함

– 지역주민들에게는 정기적으로 실시되는 주민 모임 등을 이용하여 생태 환경 관리계획에 대한 소개와 홍보를 지속적으로 실시하도록 함

■ 미래세대의 주역인 학생들을 대상으로 한 환경보전 의식을 심어주고 다양한 생태교육프로그램을 제공하고 홍보함

– 주민교육프로그램으로서는 우선 도교육청과의 협력 하에 각급 교과과정에 기후변화 및 생태환경의 중요성을 포함하고 생태견학(eco-tour)을 적극적으로 권장하는 것이 바람직함

– 생태관리 중요성에 대한 소책자, 시청각 교육자료, 포스터, 신문, 방송, 뉴스레터 등을 이용하여 제주 자연에 관한 주민의 관심을 고취시켜야 함

〈 생태보전 교육 사례 〉



[청소년 이어도 지킴이 교육]



[안전보건지킴이 교육]

□ 생애주기별 안전 및 생명존중교육 등 을 강화

■ 자전거 이용객 증가에 따른 자전거운행 안전교육을 시행함

– 자전거 교통사고 증가 및 제주환상(環狀) 자전거길[110] 개통에 따른 자전거 이용객 증가에 대비한 도민과 관광객을 대상으로 하는 자전거운행 안전교육을 시행함

■ 입체적인 교통안전 모빌리티교육 교재 및 프로그램을 지속적으로 개발하여 생애주기별 안전교육을 강화함

110) 제주환상 자전거길은 교통량이 적은 해안도로를 활용하여 제주도를 한 바퀴 일주할 수 있는 형태로 조성되었고, 총 연장은 234km임

– 어릴 적부터 자동차에 대한 비판적인 사고와 교통안전교육의 철학을 체질적으로 인식함

– 어린이와 청소년이 자동차교통 발생과정, 구조 및 지구환경에 미치는 영향 등을 쉽게 이해할 수 있도록 연령에 맞는 교통안전 교재 및 프로그램 개발에 지속적으로 투자가 필요함

■ 어린이 · 청소년 교통안전교육 이수 인증제도를 도입함

– 제주 교통환경에 맞는 단계적 교통안전교육 프로그램을 구성함

– 교통안전교육 프로그램 이수와 수료증 제공을 통해 성취감 부여함

■ 민관협력 교통안전교육 프로그램 및 시설구축을 활성화함

– 민간단체 및 기업과 제주도가 협력하여 다양하고 검증된 교통안전교육 프로그램을 활성화함

– 체험교육장소(어린이 교통공원 등)의 시설확장 및 업그레이드를 통해 어린이 보육기관과 연계한 체험학습의 장을 제공함

〈 민관협력을 통한 교통안전교육 활성화 활동 사례 〉

현대자동차와 국민안전처, 안전생활실천시민연합이 공동으로 주최하는 어린이 안전 퀴즈대회 개최



현대자동차와 국토교통부, 안전생활실천시민연합의 어린이 교통안전교재 보급 협약 체결



출처: 매일경제, 2015.05.06. 현대차, 제 7 회 어린이 안전 퀴즈 대회 개최
연합뉴스, 2015.4.30. 국토부–안실련–현대차, 어린이 교통안전교재 보급 협약

■ 안전한 교통환경 조성을 위해서는 고령자들의 자원봉사와 연계하여 워킹스쿨버스 운영 활성화 방안을 추진함

– 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서는 자원봉사자가 등하교시간에 학교 주변 주요 통학로에 배치돼 등하교하는 초등학생을 안전하게 인솔하는 워킹스쿨버스(Walking School Bus)제도를 시행[111)]

111) 우리나라에서도 행정안전부, 교육과학부, 시만 단체 간의 '어린이 교통안전 지킴이'협약에 의해 2010년에 국내에 시범도입 되었음

– 경로당, 유치원, 어린이집 등을 방문하여 교육하는 '찾아가는 교통안전 교육'을 추진하여, 노인과 어린이 등의 교통약자를 대상으로 한 교육을 통해 교통 안전성을 확보할 필요가 있음

〈 독일의 자전거 안전교육 사례 〉

• **교육현황**
– 6개 청소년 교통학교 중 5개 학교를 정부에서 직접 운영
– 유치원생, 노인 및 장애인 대상 교통안전 교육 실시
– 초등학교 3~4학년 자전거 교육 실시(유치원생도 자전거 면허증 취득 가능)
– 등굣길 교통정리 자원봉사자 교육 실시실시
– 면허시험 : 이론교육 합격자(40점 만점에 30점 이상 득점)에 한해 기능 시험 실시
*기능시험 합격자에게 수료증 및 합격증서 제공

• **자전거 안전 교육 방법**
– 1952년부터 실시하고 있으며, 1주일동안 12시간 교육 실시
– 법(시행령)에 자전거 교육에 대한 근거를 두고 있으며, 의무적으로 학교 교육에 포함됨(이론은 학교에서 담당, 실습은 경찰이 담당)
– '09년도에 12명의 경찰이 프랑크푸르트 100개 초등학교 3~4학년 5,500명에 대해 자전거 교육 실시
– 자전거 교육 전용 차량 2대 제작 보유
– 자전거 교육 전담 경찰 선발

• **자전거 안전 교육 홍보 활동**
– 안전 용품 전시 및 무료 제공
– 야광 조끼 등 쇼핑센터에 설치, 야광 밴드 무료 제공
– 방송 및 학교 축제 활용 홍보
– 언론홍보(연중 실시) : 방송국에서 취재하여 방송
– 학교 축제 시 경찰에서 홍보 부스 설치 및 수료증 수여 등 홍보 활동 전개





출처: 법무부(http://www.lawedu.go.kr/page/campaign/foreignpage15)

■ 이혼, 청소년 가출과 비행, 노인 자살 증가 추세 속에서 생애주기별 생명존중 교육을 실시함

– 청소년 및 미혼 청년 대상 성교육, 혼인 준비 교육을 강화함

– 기혼 부부 대상 부부 관계, 부모–자녀 관계 교육 기회를 확대함

– 노인 대상 가족관계 교육을 실시함

실천전략 3-3 : 배움의 기회를 고르게 제공하는 제주 공동체 실현

□ 교육취약계층 대상의 맞춤형 평생학습 지원으로 사회통합 도모

- 해마다 증가하는 학업중단 청소년의 중단없는 학습기회 제공으로 제주지역 공동체의 일원으로의 계속 성장을 돕는 지역사회 시스템을 마련함
- 국민기초능력 향상과 사회통합 실현을 위한 배움의 기회를 놓친 저학력 성인에게 제2의 교육기회를 제공하는 성인 문해교육 집중지원을 통한 문해교육을 활성화함
- 저소득층, 이주노동자, 결혼이민자, 장애인 등 교육취약계층의 평생교육을 통한 자립·자활 역량강화를 지원함

□ 마을단위 평생학습 확산 및 내실화로 제주도민의 고른 성장 지원 체계 마련

- 평생교육 시설이 부족한 읍·면단위 마을 유관시설 및 공간을 활용한 행복학습센터 설치·운영하여 활성화함
- 읍면단위 마을 평생교육 프로그램의 활성화 지원을 위한 컨설팅 및 지원체제를 구축함
- 마을 공동체 형성을 위한 학습마을 리더 및 활동가 양성과정을 개설하고 운영함

□ 세대별·대상별 맞춤형 평생학습 지원을 통한 경력단절 극복

- 경력단절 여성의 계속 성장과 사회 참여 기회 확대를 위한 학습을 지원함
- 중장년층 및 고령층의 생애 재설계 서비스 제공 및 생애 전환기 준비교육을 제공함
- 노년세대의 지역사회 참여를 위한 전문역량 강화 교육프로그램 개발 및 보급을 통한 다양한 학습 서비스를 지원함

□ 다양한 문화가 공존하는 제주 공동체 형성

- 급증하는 귀농귀촌 이주정착민과 외국인 등 다양한 공동체를 포용하고 문화의 다양성을 존중하는 문화를 형성함
- 글로벌 의사소통능력 신장을 위한 외국어 교육프로그램을 운영하고 지원을 확대함

  * 학교 단위 원어민교사 활용의 효율화, 도민 중국어교육사업, 중국어체험학습관 운영

■ 세계시민 육성을 위한 국제 이해교육을 통한 다문화 존중과 타 문화간 교류 역량을 강화함

□ 학교와 지역을 연계한 평생학습 강화 체계 마련

■ 초중고 학교에서의 정규교육과정외의 방과후학교, 지역사회 체험활동 등 교육과정과의 연계, 학부모 교육 등 학교의 인적 물적 자원 활용을 통한 학교평생교육을 활성화함

■ 대학에서 보유하고 있는 인적·물적 인프라를 활용한 지역수요에 맞춘 특화된 평생교육 프로그램 개발 및 평생교육 단과대학과의 연계협력을 강화함

□ 제주지역 평생교육기관 간 네트워크 및 거버넌스 체계 구축

■ 영역별·대상별 평생교육 기관 실무 네트워크 활성화를 통한 민간–공공의 파트너십을 강화함

■ 민·관·산·학 평생교육 협력체제 구축으로 지역 평생교육 정책의 효과성을 증진함

■ 네트워크 간, 네크워크 단위 공동사업 추진을 통한 연계 협력 사업 추진으로 산재한 평생교육 자원 간 네트워크를 활성화하는 거버넌스 체제를 구축함

□ 지역주민의 인문역량·시민참여 역량 강화

■ 100세 시대, 100년의 학습으로 주민의 삶의 질을 향상하는 인문학 강좌를 운영하고 지원함

■ 지역주민의 사회 참여 역량을 강화하는 시민참여교육 프로그램의 활성화를 지원함

■ 학습동아리 육성 및 활동 지원으로 자발적 사회참여 확대에 따른 지역학습 활성화 및 지역 학습공동체의 확산을 지원함

□ 제주 평생학습 생태계 조성을 위한 정책조정 기구 운영

■ 교육정책협의회 기능 강화를 통해 학교 내외의 개인별, 집단 및 조직, 기관 단위의 교육정책과 지원 사항 조정을 강화함

■ 도청 및 교육청에서 평생교육 실행과정에 대해 통합적으로 접근함

■ 평생교육 컨트롤타워로서의 광역단위 평생교육 진흥 전담 실행 기구인 도평생교육진흥원의 기능을 강화함

실천전략 3-4 : 대학교육혁신을 통한 창의적 인재 양성

□ 성인친화형 개방형 고등교육 체제 유인

■ 대학이 성인을 입학자원으로 받아들이고 성인계속 교육 및 재교육 기능을 강화하도록 지원하여, 대학이 '학령기 학생 중심 폐쇄적 교육체제'에서 '성인 친화형 개방적 교육체제'로 전환할 수 있도록 재정적 유인이 필요함

■ 성인 대상 대학 교육에서는 서로 배우고 가르치며 경쟁이 아닌 협력을 강조하는 방법을 유인함

□ 창조산업과 사회적 경제 창출의 대학 재구조화 추진

■ 학생간의 경쟁이 아닌 협력교육을 강조함으로써 제주미래비전인 '공존'의 가치에 맞는 진정한 교육의 의미를 구현 가능하도록 함. 아울러 시장경제만이 아니라 사회적 경제를 고려한 미래 인재 육성

■ 지역사회 특화 분야의 인재를 양성하는 허브(Hub)가 되도록 행·재정 지원 확대 및 지역 연계를 강화함

■ 중장기 인력 수급 전망(고용부)을 토대로 지역·산업별 인력 부족, 과잉 공급을 진단(양적 미스매치)하고, 고등학교·전문대학·대학 인력공급방안을 마련함

■ "산업수요 중심 정원조정 선도대학사업"을 통해 대학의 학과 개편, 정원 조정 등 인력 공급 유연화를 실현함

* 산업수요중심 정원조정 선도대학('16년 신규 추진) : 학과 정원 조정, 학과(부) 통폐합 선도대학에 재정을 지원함

□ "지역사회 수요"에 부응하는 특성화 전문학교 추진

■ 제주의 미래산업환경에 맞는 지역인재 특별전형 및 장학금 지원 확대로 우수인재 유치를 지원함

■ 국가의 "지방대학 특성화 사업"(15년 2,075억원)으로 지역이 필요로 하는 분야를 집중 육성하고, 대학재정지원 사업에 제주특별자치도 참여를 확대함

■ 대학 재정 확충을 위해 대학에 대한 기부 활성화 여건을 조성하고, 교육신탁기금(Education Trust Fund) 등 제주차원의 조성 방안을 마련함

* 기부 활성화 여건 : 소액 기부 세액공제, 기부금 운용·집행 방식의 투명성 제고 등

* 교육신탁기금 조성 및 운영을 위한 센터 설치, 세제지원 등 인센티브 부여 방안 검토

■ 대학현장과 대학 규제 완화 수요를 적극 발굴하고, 범부처 협업을 통해 강도 높은 규제 개선을(제로베이스) 추진함

□ 융복합 교육 확산과 기초교양교육 활성화로 통섭형 인재 양성

■ 대학의 기초연구 역량을 제고하고, 축적된 대학의 창의적 자산을 실용화하여 대학을 고부가가치 창출의 원천으로 육성함

■ 대학 특성화 사업을 통해 고등교육과정의 융복합형 교육 확산과 기초교양교육 활성화를 위한 교육과정 신설 행정적 지원 방안을 마련함

■ 학생들의 인문소양 함양을 위해 학부교육 선도대학 육성사업(ACE) 지원 대학의 교양교육 과정 개편 추진 및 타 대학 확산지원 방안을 마련함

□ 산학협력을 통한 산업수요 맞춤형 대학교육 체제 확산지원

■ “공과대학 혁신 방안” 을 본격 추진하고 인문사회 등 비이공계 분야까지 산학협력 마인드를 확산함

■ 교원인사제도, 산학협력단 등을 산학협력친화형으로 혁신하고, 산학연계형 교육과정, 현장실습 · 캡스톤디자인 교과목 운영 활성화방안을 지원함

(4) 기대효과

□ 생애주기 맞춤형 평생학습 체제·기반 강화

- ‘누구나 살고 싶은 제주’를 만들기 위해 생애주기별 평생학습기반을 강화하여 인구과소 지역의 교육복지 여건을 제고함
- 평생학습도시로서 생애주기별 수요에 따른 교육시스템을 구축하여 40–50세대 성인 학습자가 필요로 하는 양질의 프로그램을 개발 운영하도록 유도가 가능함

□ 제주 전통문화의 보존과 제주다움의 가치창출을 통한 교육환경 조성

- 특성 있는 자연환경 및 인적자원을 활용하여 양질의 교육환경 개발 및 프로그램 발굴이 가능함
- 제주 고유 탐라문화의 활용, 창작콘텐츠의 발굴 등을 통한 제주다움의 지속화를 추진할 수 있음

□ 제주교육 경쟁력 강화를 위한 양적·질적 구조개혁을 지속 추진

- 교육 경쟁력 강화를 위해 대학 구조개혁 평가 및 산업·지역의 인재 수요에 기초한 대학 체제 혁신 지속적으로 추진함
- 대학이 지역사회 특화 분야의 인재를 양성하는 허브(Hub)가 되도록 행·재정 지원 확대 및 지역 연계를 강화함

□ 제주도민이 주체가 되는 창의적 교육환경 조성

- 제주도민이 주체가 될 수 있는 창의적 교육여건을 마련하고, 전세대가 주도적으로 교육활동에 참여할 수 있는 국제수준의 교육기반을 조성함

추진전략 4 모두가 행복한 맞춤형 복지 구현

(1) 현황 및 문제점

□ **공공서비스 부문에 대한 지역격차 평가 결과[112], 제주시의 발전 수준이 전반적으로 높음**

■ 제주시는 교육서비스 및 유아교육서비스, 의료서비스, 사회복지서비스, 노인복지서비스 부문의 발전 정도가 상대적으로 높은 것으로 나타남

■ 반면 제주시의 보육서비스 및 문화 · 여가서비스 부문은 상대적으로 발전 정도가 낮은 것으로 나타남

〈표 V-181〉 공공서비스 부문별 평가지표

공공서비스 부문	평가지표	공공서비스 부문	평가지표
교육서비스	교육기회의 접근성	사회복지서비스	종합사회복지관 접근성
유아교육서비스	유아 교육 여건	노인복지서비스	노인복지관 접근성
의료서비스	의료기관 다양성	문화 · 여가서비스	여가서비스 여건
보육서비스		보육시설 이용 여건	

〈표 V-182〉 지역별 공공서비스 부문 비교

구분	제주시 읍 · 면 · 동지역 표준화점수 평균	서귀포시 읍 · 면 · 동지역 표준화점수 평균
교육서비스 부문	0.46	0.42
유아교육서비스 부문	0.46	0.39
의료서비스 부문	0.69	0.13
보육서비스 부문	0.44	0.48
사회복지서비스 부문	0.61	0.47
노인복지서비스 부문	0.62	0.47
문화 · 여가서비스 부문	0.38	0.55

주: 평가 결과가 1 에 가까울수록 발전 수준이 높은 것을 의미함

출처: 제주발전연구원. 2014. 「제주 산남 · 북지역간 지역격차 실태 분석」

112) 공공서비스 부문의 지역균형발전 수준 평가 결과는 제주발전연구원(2013)의 지역균형발전 평가체계에 근거하여 0과 1사이의 점수로 표현함

□ 사회복지시설 수준이 양호

■ 사회복지시설은 2014년 기준 총 153개소로 아동복지시설 10개소, 노인주거 · 의료복지시설 64개소, 장애인복지시설 72개소, 여성복지시설 10개소, 정신요양시설 1개소, 노숙인시설 3개소로 구성되어 있음

〈표 V-183〉 사회복지시설 현황

단위 개소, 명

구분			2010	2011	2012	2013	2014
계	시설수		78	86	91	100	153
	수용인원	정원	3,886	4,318	4,624	5,135	5,923
		현원	3,372	3,835	4,005	4,281	5,105
아동복지시설	시설수		6	12	11	11	10
	수용인원	정원	395	435	428	428	403
		현원	343	353	344	345	326
노인주거 · 의료복지시설	시설수		48	50	56	64	64
	수용인원	정원	2,405	2,599	2,937	3,319	3,584
		현원	2,170	2,475	2,654	2,943	3,123
장애인복지시설	시설수		12	12	12	14	72
	수용인원	정원	295	496	492	531	1,253
		현원	284	474	475	496	1,157
여성복지시설	시설수		9	9	9	9	10
	수용인원	정원	330	327	327	344	236
		현원	164	146	158	136	144
정신요양시설	시설수		1	1	1	1	1
	수용인원	정원	250	250	250	250	250
		현원	218	209	203	197	199
노숙인시설	시설수		2	2	2	2	3
	수용인원	정원	211	211	190	195	195
		현원	193	178	171	152	158

출처: 제주특별자치도, 2011~2015. 「2011~2015 주요행정총람」

주: ① 2010~2013 년 장애인복지시설(장애인생활시설), ② 2014 년 장애인복지시설(장애인생활시설 14, 장애인직업재활시설 9, 장애인복지관 6, 장애인생산품판매시설 1, 장애인의료재활시설 1, 장애인단기보호시설 4, 장애인주간보호시설 14, 장애인공동생활시설 14, 장애인 기타시설 9)

□ 지역간 의료서비스의 불균형

■ 2014년 기준 총 772개소로, 병의원 370개소, 치과의원 176개소, 한의원 161개소, 조산원 1개소, 보건소 6개소, 보건지소 11개소, 보건진료소 47개소로 구분되어 있음

■ 시 별 의료기관수의 분포를 살펴보면, 의료기관의 75.5%가 제주시에 집중하여 지역간 의료서비스의 불균형이 심각한 실정임

〈표 V-184〉 의료시설 현황

단위: 개소

구분		2010	2011	2012	2013	2014	제주시	서귀포시
합계		662	681	713	750	772	583	189
병의원	계	325	335	350	363	370	289	81
	종합병원	6	6	6	7	7	6	1
	병원	5	5	6	7	6	5	1
	한방병원	1	1	1	–	–	–	–
	요양병원	6	6	7	6	8	7	1
	의원	307	317	330	343	349	271	78
치과의원		144	150	156	166	176	137	39
한의원		129	132	142	156	161	123	38
조산원		1	1	1	1	1	1	–
보건소		6	6	6	6	6	3	3
보건지소		11	11	11	11	11	7	4
보건진료소		46	46	47	47	47	23	24

출처: 제주특별자치도, 2011~2015. 「2011~2015 주요행정총람」

□ 제주도의 출산율은 출산친화적 환경 분위기 효과로 전국 2위

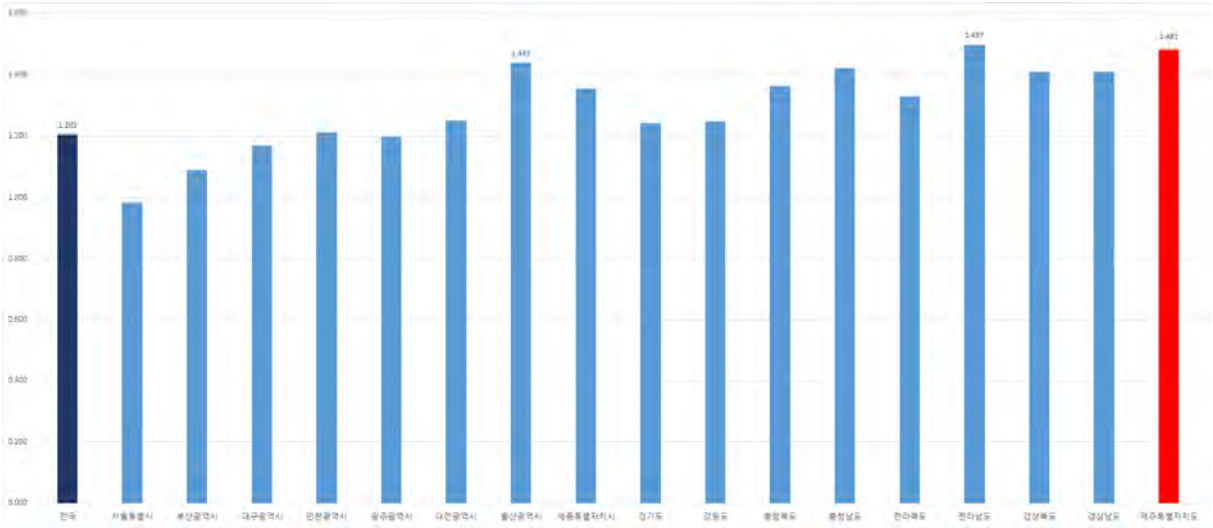
■ 2014년 출생통계에 따르면 제주의 합계출산율은 1.48명으로 전남의 1.50명에 이어 전국 2위이며, 2013년 1.43명 대비 0.05명이 상승해 전국 최고를 기록함

– 출생아수도 5500명으로 2014년 대비 200명 정도가 증가해 증가율은 3.8%로 세종시에 이어 전국 2위를 차지하였음

■ 지속적인 출산친화적 사업 추진으로 제주 미래의 성장 동력 확보 방안을 마련함

– 제주의 지속적인 발전을 위해 출산율을 높이기 위한 다양한 정책을 마련함

〈그림 Ⅴ-236〉 전국 출산율 비교



□ 초고령화 사회에 맞는 맞춤형 복지정책의 전략적 확대 필요

■ 2040년 시도별 중위연령이 세종(47.6세), 광주(49.4세), 경기·대전(49.7세) 4개 시도는 50세 미만이고, 제주(53.6세) 등 13개 시도는 50세 이상일 것으로 전망됨

– 65세 이상 고령자 대상 일자리창출에 대한 정책적 노력은 있으나, 55~64세까지의 중고령자 대상 일자리창출에 대한 정책적 관심을 상대적으로 미흡

□ 제주도민이 주체가 되어 사회적 배려계층에 대한 관심 필요

■ 사회적 배려계층에 대한 관심을 가지고 지속가능한 양질의 일자리를 창출하며, 생활정착에 도움이 되는 노력이 필요

■ 주민들은 어려움에 처한 도민들을 돕는 방법으로 직·간접적 현금지원을 바라고 있지만, 복지예산의 효율적 운용을 위해서는 수급자의 적절한 관리를 통해 탈수급을 유도하는 것이 필요함

■ 이를 위해서는 현물지원 뿐만 아니라 스스로 자활할 수 있도록 적극 유도하는 정책과 복지시설의 균형적 배분과 확대, 바우처 시스템의 개선 등을 함께 해나가는 것이 필요함

□ 상대적으로 낮은 복지체감도

■ 다양한 복지서비스가 전달되고 있음에도 불구하고 체감도가 낮은 원인은 급여 · 서비스의 내용 및 수준 등의 문제가 가장 결정적이며, 이는 복지서비스를 제공하는 기관차원에서 본다면 자원 확충 문제와 밀접한 관련을 띠고 있음

■ 실제 도움이 필요한 계층이 용이하게 접근가능한 복지지원 시스템 필요[113)]

(2) 기존정책 평가

□ 복지수요의 급격한 증가로 복지정책이 확대되고 있으며, 집행의 효과성 및 효율성이 강조되고 있음

■ 2013년 사회보장기본법 개정에 따라 2015년 7월 1일부터 사회보장기본법이 본격적으로 시행되면서 자치단체별로 사회보장과 관련된 정책을 새롭게 신설 · 변경 할 경우 사회보장위원회를 통해 협의를 거치도록 되어 있음

■ 대상별 복지정책의 욕구가 서로 상이한 실정이나, 중앙과 연계한 사업 중심의 복지전달체계가 이루어짐에 따라 대상자별 복지체감도가 매우 낮은 실정임

■ 현재 복지시설의 추가 확대 등에 대한 문제 제기에 대하여 실질적으로 도민들이 체감하는 바는 상대적으로 서귀포시에서 가장 많이 취약하다고 인식하고 있는 실정이며, 전반적으로 도만 5명 가운데 1명꼴로 시설에 대한 부족을 인식하고 있음

□ 기존정책의 보완 또는 개편방향

〈그림 Ⅴ-237〉 기존정책의 보완 또는 개편방향

구분	기존방향	보완 또는 개편방향
복지 정책	✓ 복지수요의 급격한 증가로 복지정책이 확대되고 있으며, 집행의 효과성 및 효율성이 강조되고 있음	✓ 저출산·고령화에 대응한 지속적 복지정책 마련 ✓ 배려계층을 위한 생활안정 복지체계 마련

113) 제주특별자치도. 2012.「제주 맞춤형 사회복지서비스 모델 개발 연구, 제주특별자치도」

(3) 실천전략

실천전략 4-1 : 보육서비스의 질 향상과 여성친화도시 조성

□ 함께 키우는 협력 공공보육(사회적 육아 돌봄) 확대

■ 젊은 부모들의 거주지 선택의 중요한 요인 중 하나는 보육시설의 진입 가능성으로 이들을 유인하기 위해서는 공공보육시설 확충이 필요함

– 특히, 제주는 아이를 키우는 부모입장에서 최적의 자연환경을 갖췄기 때문에 공공보육시설을 확충한다면 가족단위의 인구유입을 기대할 수 있음

– 각 읍면의 경로당, 보건소, 주민센터 등 기존 공공시설 리모델링 및 다양한 형태로 전원형 공공형 어린이집을 확보함

– 저렴하고 질 높은 보육서비스 제공 및 부모들의 안정적인 사회참여 유도가 가능하며 각 읍면의 경로당을 활용하여 노인일자리 창출의 효과가 있음

■ 유아 및 가족 건강증진프로그램 지원

– 임신부터 출산까지의 전과정을 조산사가 관리하며, 출산후에는 베이비 마사지, 베이비요가 등의 클래스를 운영하여 유아와 모의 조기회복을 도움

– 산전관리, 모유수유, 위생, 영양, 유아안전 등에 대한 정보와 지도를 제공하여, 금연 프로그램 등 그 외 건강증진 프로그램 등을 지원함

– 부모역할에 관한 다양한 지원과 정보, 서비스 제공하고 다문화 가족을 위한 통역서비스, 사회적 소외에 관한 상담, 가정폭력에 관한 상담, 10대 부모들의 상담과 지원, 쉼터가 필요한 사람들에 쉼터를 제공하고 약물 오용에 대한 지원 등 다양한 프로그램을 제공

– 조산사 프로그램을 운영하여 임산부에게 조원과 지원을 하고 출산과정에 필요한 교육 및 정보를 제공함

– 임산부의 집으로 직접 찾아가서 산전관리를 지원하며 조산사의 상담 등 출산 후에도 지속적으로 산모와 아기 관리 및 의료지원과 연계함

〈 경기도 공공형 어린이집 선정계획 사례 〉

[공공형 어린이집 개요(정의)]
- 우수한 민간, 가정, 법인·단체 등 어린이집을 선정, 보육의 질 관리를 위한 운영비를 지원하여 양질의 보육을 제공하고 공공 보육인프라로서 기능할 수 있도록 하는 제도
- 시 • 군 선정요건 확인
  - 신청자격 : 평가인증 유효기간 및 점수, 정원충족률 등
  - 배제요건 : 행정처분, 놀이터·비상재해대비시설 미준수 등
  - 주요선정요건 : 평가인증 점수, 건물 소유이용형태, 보육교직원 전문성, 맞춤형 보육지원, 경기도 특성화 지표 등
- 경기도 심사 • 선정 방법
  - '공공형 어린이집 선정 기준표'에 따라 점수화하여 규모별 고득점 순으로 결정하되, 집계한 점수가 85.00점 이상인 어린이집을 대상으로 선정함
  - 선정된 어린이집이 준수하여야 할 운영기준과 선정후 품질관리(공공형 어린이집 운영시 유의사항)등으로 2014 공공형 어린이집 업무메뉴얼을 따르고 있음

□ 맞춤형 부모(여성)일자리 창출 및 취업 지원

■ 청·장년 여성, 이주여성, 농·어촌 여성 등에 대한 맞춤형 일자리 창출 및 취업을 지원함

■ 경력단절여성에 대한 인력관리 원스톱서비스 제공으로 실질적인 취업을 지원함

■ 투자기업 수요에 맞춘 필요한 전문 인력을 양성하여 양질의 여성일자리를 창출함

■ 유아들의 교육과정에 부모들이 참여토록 하여 함께 교육에 참여하는 프로그램과 부모포럼 등을 제공하여 직장과 양육사이의 갈등을 감소시키는 방안을 마련함

– 처음 부모가 된 사람들을 대상으로 모유수유, 체조 수업 등을 부모와 아기들을 함께 데리고 운영하고 영양관련 수업도 제공함

– 부모(여성)들이 교육프로그램을 받을 때에 탁아 프로그램을 운영하여 이들의 교육을 지원함

– 구직 중인 사람들이나 유아양육 문제로 취업을 중단한 사람들을 대상으로 보육서비스를 지원하고 기술 훈련을 지원하는 등의 활동을 통하여 취업을 지원(기술훈련과 영어교육 등과 연계)함

□ 여성과 가족이 편리한 도시 환경 조성

■ 이동이 자유롭지 못한 임산부·영유아 동반자, 장애인, 어르신 등을 위해 성인지적 관점의 도시기반시설 구축 및 여성친화도시 환경을 조성함

■ 적절한 보육서비스를 취업부모의 필요에 맞추어 주거단지 인근, 산업지역 인근에 설치함으로써 유아와 부모가 함께 지낼 수 있는 시간과 공간을 확보하는 것이 중요하므로 도시계획에 보육서비스를 포함하는 계획을 수립하는 것이 중요함

■ 도시계획에서 보육서비스를 포함하는 노력은 교통체증에 영향을 미치고 온실가스 배출을 감소시켜 가족과 함께 지역사회에 참여할 수 있는 시간도 늘어나게 하는 결과를 가져올 수 있음

실천전략 4-2 : 안정적인 노후생활 인프라 확충

□ 쾌적하고 건강한 노인/장애인 맞춤형 주택 공급

■ 고령자용 코하우징(Co-Housing) 단지를 조성하여 1인 가구, 특히 노년층의 1인 가구의 증가에 대비함

■ 우선 고령자비율이 높은 읍면지역을 중심으로 폐가나 사용하지 않는 공공시설을 활용하여 코하우징(Co-Housing)을 조성함

– (벤치마킹 사례) 서천군의 경우 노인들이 주거에서부터 의료, 요양, 문화·경제활동 등 노후생활의 모든 것을 한 곳에서 해결할 수 있도록 복지시설들의 단지화를 추진한 서천 어메니티 복지마을을 조성함

□ 노인과 장애인을 위한 주택개조사업 추진

■ 고령자를 위한 주택개조 정책은 개조비용 저리융자 이외에 개조보조금 지급, 개조관련 정보서비스 제공, 개조비용마련 방법 제공 등을 포함해야 할 것임

– 고령자주거안정법(안)의 개조비용을 융자지원 외에 시의 보조금까지 포함하는 방안 강구함

■ 주택개조 관련에 의한 개조사업을 추진함

– 주택개조 정책은 수혜대상가구가 처한 상황을 종합적으로 고려하면서 의료·보험·보건·복지·건축 등의 전문가 혹은 관련 자원들과의 네트워킹을 통하여 주택개조가 이루어지도록 지원하는 시스템으로 구축할 필요가 있음

□ 시니어 건강마을 조성(도심형/전원형)

■ 시니어 건강마을은 비교적 건강한 노인들이 의료 및 식사서비스 등을 받으며 공동생활을 하는 복지시설형[114]과 건강한 장년층이 취미와 여가활동 등 공통의 관심사에 따라 공동생활을 하는 코하우징(Co-Housing)형 등 다양한 구성과 형태를 도모함

■ 복지시설형의 경우 도심 및 병원과 인접하며 쾌적한 주거환경에 입지한 도심형으로, 코하우징형의 경우는 자연환경이 우수한 지역에 입지한 전원형으로 적용함

■ 특히 코하우징형은 공동체 형성을 전제로 기존 전원주거단지의 문제점인 인접한 지역주민과의 갈등, 개별적 생활로 인한 고립감 등을 해소할 수 있는 새로운 형태의 전원주거지로서 공동의 거점시설(문화, 운동, 봉사활동 등)을 중심으로 2-3개 마을로 구성함

□ 노후생활 안정화 정책 마련

■ 노인대상 창업지원 강화

- 예비노인을 대상으로 한 '창업 및 경영과 관련한 인큐베이터 운영'을 통해 자영업 안정성 유지와 성공적인 창업지원 및 지속적 컨설팅 시행방안 마련
- 창업하는 예비노인의 경영 위기관리를 지원하며 기존의 노인취업자가 직업전환을 할 경우 취업지원시스템을 통해 맞춤형 취업알선을 할 수 있도록 함
- 현재 빈곤한 노인의 탈빈곤도 중요하지만 앞으로 노인세대가 노년기에 빈곤층으로 전락하는 것을 사전에 예방하기 위한 조치가 필요하기 때문에 노후준비 설계와 교육 등에 대한 법적 제도적 지원체계를 구축함

■ 노인일자리 창출 사업의 내실화

- 노인일자리 창출은 노후생활의 경제적 수준을 유지 및 향상시키는데 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 향후 노인일자리 사업과 노후소득보장을 연계하여 지원체계의 구축을 마련함
- 지금까지 노일일자리 사업은 주로 저소득 취약계층에 집중되는 경향이 있지만 일하고 싶은 중산층 노인들에게도 일자리 기회를 확대

114) 노인복지법 제32조의 노인복지주택(노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설)

– 노인친화형 직종을 개발하고, 또한 고령자의 특성을 고려한 인력배치 및 사후관리 시스템을 구축함

■ 노인의 자립 및 자활을 위한 마을단위 사회적 기업을 육성함

– 노인층이 경제적으로 자립할 수 있도록 지역자산을 활용하여 마을단위 사회적기업을 육성하고 사회적기업 육성 조례 제정 행정적 지원도 마련함

– 직업 및 자활 교육을 실시하고, 마이크로크레딧 등을 통해 실제 창업할 수 있는 창구를 마련함

〈 서울시 용산구 환경전문 사회적 기업 '더 좋은 세상' 〉

- 서울시 용산구는 환경전문 사회적 기업 '더 좋은 세상'을 설립하여, 지자체가 지역 사회복지법인, 기업과 함께 지역연계형으로 운영
- 재활용품 판매 사회적기업 설립
- 서울 용산구는 사회복지법인인 '용산상희원'과 관내 대표기업 '나진'과 함께 지역연계형 사회적기업 '더좋은세상'을 설립
- 그동안 기업과 사회복지법인 등이 사회적기업을 운영한 경우는 있었지만, 지자체와 관내 기업, 복지법인이 함께 지역연계형으로 운영하는 사례는 처음
- 이번 사회적기업 설립에는 용산구와 '용산상희원'이 각각 6억원씩 투자했으며, '나진'은 전자제품 전문상가인 용산 나진상가에서 발생하는 재활용 쓰레기 전량을 '더좋은세상'에 제공하기로 함
- '더좋은세상'은 대형 생활 폐기물과 재활용이 가능한 자원을 선별·해체·수리하는 재활용 선별 판매업체다. 원효로4가에 대지면적 3481.40㎡, 건축면적 1036㎡ 규모의 철골조로 설치된 재활용 쓰레기 처리시설에서는 70명의 직원이 새로 고용돼 하루 30t의 재활용 쓰레기를 처리함
- 구는 그동안 각 동에서 재활용 쓰레기를 적환장으로 수집·운반해 인천지역의 재활용 쓰레기 처리업체에 넘겨왔지만, '더좋은세상'을 설립함으로써 쓰레기 수송에 들어갔던 비용과 차량 유지·관리비 등을 절감할 수 있게 됨
- '더좋은세상'에서 나오는 수익금은 전액 용산상희원을 통해 저소득층의 복지 증진에 사용되됨

□ 문화복지 체계 속에서 노인여가문화 정책 구현

■ 노인여가문화 활동 프로그램을 지속적으로 운영하고 질적인 개선을 도모함

– 노인들의 여가문화활동을 새로이 진입하도록 도와주고, 현재 활동중인 여가문화활동을 지속하도록 활성화하는데 큰 도움을 주는 동호회 활동을 활성화하는 대회를 개최함

– 노인들의 예술, 문화, 스포츠 등 여가문화 활동과 관련된 재능 우수자를 발굴함

– 지역 내 학교의 창의교육이나 자유학기제 교육과정과 연계하여 교육과정에 이들 노인들을 활용함

– 제주도 내 노인여가복지시설을 대상으로 1년 동안 진행한 여가문화프로그램 중 우수하

거나 창의적인 여가문화프로그램을 선정하여 지원하고 이를 다른 기관에도 보급·확산함

■ 은퇴자의 전문역량을 활용한 문화기부 활성화를 추진함

– 베이비붐 세대는 이전세대보다 높은 교육수준을 보유하고 있으며 사회공헌 활동에 참여하고자 하는 의사가 높으나, 실질적으로 봉사활동이나 사회참여활동은 매우 저조한 편임

* 사회참여 활동이 중요하다는 응답 41.2%, 실제 참여율 7.2% (보사연, ’10)

– 경력단절여성, 귀농귀촌인, 은퇴자 등을 대상으로 지자체 · 대학의 맞춤형 특화프로그램 운영 확대로 인생 이모작 지원(심리상담사, 병원서비스 코디네이터, 제과제빵 기능사, 바리스타 자격증 등)함

■ 독거노인 지원사업 관리 시스템을 구축함

– 독거노인들의 보건 및 만성질환 관리, 생필품 공급 등을 담당하는 관리 시스템을 구축함

– 독거노인들이 겨울철에 임시로 거처할 수 있는 시설(코하우징 단지 등과 연계)을 마련함으로써 겨울철 노인들이 함께 거주하고 서로 보살필 수 있도록 지원함

– 제주특별자치도내의 종교단체, 자원봉사 단체와 연계하여 종합적인 관리 시스템을 마련함

실천전략 4-3 : 모두가 누리는 생활안정 복지체계 마련

□ 제주 생활권별 문화복지누리공간 조성

■ 제주지역 사회복지시설에 대해 증설이 필요한 기관에 대해서는 종합사회복지관과 노인복지관 등을 꼽고 있음

■ 현재 제주지역 종합사회복지관은 9개소가 있지만 구 제주 지역에 5개가 밀집되어 있고 인구가 많은 연동, 노형지역에는 종합사회복지관이 전무하여 지역주민이 이용 편의성을 제고하기 위해서는 종합사회복지관의 지역적 분산 및 신설이 필요하다고 판단되며, 노인복지관은 제주시 지역에 1개소에 불과하여 향후 복지 형평성을 고려하여 산남지역(서귀포지역)에 추가로 증설할 필요가 있음[115)]

■ 종합사회복지관의 기능과 유사한 소규모 문화복지누리공간을 경로당 등을 활용하여 생활권별로 두어 소외지역 주민들도 일정수준의 문화와 복지를 누릴 수 있는 환경을 조성함

115) 제주특별자치도. 2012.「제주 맞춤형 사회복지서비스 모델 개발 연구, 제주특별자치도」

– 지역별 특성에 부합하는 소규모 문화복지공간을 조성하여 문화·복지·교육·체육시설을 통합운영함

– 문화센터(극장), 청소년센터, 평생교육시설, 다문화가족지원센터, 지역아동센터, 공부방, 체력단련장 등 지역의 특성에 맞게 조성하여 통합운영함

□ 문화복지누리공간 조성을 통한 세대통합형 교류공간 확대

■ 문화복지누리공간 조성시 세대가 통합하여 활용할 수 있도록 교류공간을 조성함

■ 문화복지누리공간의 컨셉은 아이와 주부, 어르신이 함께 와서, 아이는 보육 및 교육시설을 이용하고, 주부는 체육시설을 누리고, 어르신은 문화활동을 누리는 등 다양한 계층이 한 시설에서 활동할 수 있도록 지원하는 공간으로 마련함

– 세대별로 여가활동을 즐길 뿐 아니라, 교류공간도 마련하여 계층을 아우르는 공간의 역할도 수행함

– 과천시민회관에는 실내체육관, 헬스장, 수영장, 유아체능단, 에어로빅장, 볼링장, 태권도장, 댄싱홀, 아이스링크, 대극장 및 소극장 등이 한자리에 모여 있어 통합된 문화복지누리공간으로 벤치마킹 가능한 사례임

– 특히, 시민회관내 위치한 시간제 보육시설은 주부들의 문화 및 체육활동을 위해 시간제로 아이를 돌봐주는 프로그램을 운영하는 것으로, 세대통합형 교류공간을 작동하게 하는 프로그램임

□ 효율적 복지서비스 공급과 관리를 위한 복지지원 시스템 구축

■ 복지 수혜대상 지역 및 대상자에 관한 체계적 정보제공 및 효율적 전달체계 마련을 위한 사회복지 통합 컨트롤타워를 마련함

■ 관련부서 간 정보공유를 통해 중복지원을 방지하고, 서비스가 미치지 못하는 소외 대상자가 발생하지 않도록 통합적으로 관리할 필요가 있음

■ 또한 단순한 현금지원이 아닌 자활할 수 있는 다양한 방안을 모색함

– 기초수급자, 기초노령연금, 보육료, 장애수당, 한부모가족, 차상위 자활, 우선돌봄 차상위 등을 통합적으로 조사하는 복지대상자 통합조사를 활용함

〈 남양주시 희망케어센터의 민관복지협력팀 사례 〉

- 민관복지협력팀은 민간인과 공무원으로 구성
- 2012년 8월 현재 민간인 4명, 공무원 28명으로 구성되어 있으며, 동서남북권역별 희망케어센터에 배치하여 합동 근무
- 희망케어센터의 주요업무 및 역할은 복지대상자 자격여부 조사 및 복지 사각지대 발굴, 복지 욕구파악 및 사례관리 협력임
- 중앙케어센터(시청직영, 청사 내) : 서비스 개발, 정책 개발
- 희망케어센터 운영에 따른 주요성과는 상호 협력 통한 복지 대상자에 대한 개별 업무처리 속도 및 추진력 향상을 제고하였으며, 대상자별 욕구와 사례를 위한 서비스체계를 구축함에 따라 서비스 만족도 향상 제고 효과를 가져 옴

[서비스 제공 기관별 기능 및 역할]

구분	기능 및 역할
중앙「희망케어센터」 (시청 서비스연계팀)	센터 운영지원 및 관리 서비스연계 총괄 조정 지역사회 복지지원 발굴·동원·연계·관리 민·관 연계 체계 마련
권역별「희망케어센터」 (동서남북 4개소)	사회복지 및 보건 관련 초기상담 및 서비스 제공 수혜대상자 욕구조사 및 진단에 따라 직·간접 서비스 제공 후원자 발굴 및 희망나눔 운동 전개
이동「희망케어센터」	복지상담, 의료 진료, 세탁, 방문, 간호 등 보건·복지서비스 제공 의료서비스 제공과 투약 병행실시
읍·면·동 주민생활지원팀	사회복지 및 8대 서비스 관련 초기상담, 신청접수, 서비스 제공

[「희망케어센터」 설치 모형도]



실천전략 4-4 : 도민 건강증진을 위한 의료 인프라 강화

□ 공공기관을 활용한 의료취약 지역의 의료전달체계 강화

■ 읍·면지역의 교통 접근성이 낮거나 과소화마을 주민들에게 기본적인 의료전달 체계를 강화하여 지역에서 발생하는 응급의료 상황에 대비할 수 있는 응급의료시스템을 강화함

- 긴급구조대, 관할지구대, 주민자치센터 등에 연락체계를 정비하여 응급환자 발생에 대비한 비상연락시스템을 구축함
- 의료행위가 요구되는 상황에서 의료기관 간 협력체계를 구축하여 신속하게 의료서비를 받을 수 있도록 응급의료 비상대책 시스템을 마련함

■ 면지역이나 취약지역을 중심으로 의료사각지대를 없애기 위한 U-medical 시스템[116]을 도입함

- 다양한 원격지원방식으로 EMR(전자진료기록) · EHR(전자건강기록) 시스템 등을 구축하고 있고 24시간 환자감시 · 모니터링센터를 구축하여 의료사각지대의 고령자와 만성질환자 건강증진 방안 마련
- 유헬스케어의료기기를 활용해 주기적인 모니터링을 진행하는 경우 단순하거나 불필요한 병의원 방문을 줄이고 꼭 필요한 때에는 대면진료를 하도록 해 병의원 이용 효율성을 극대화하고, 건보재정을 절감하는 효과가 있음

□ 공공의료기관과 민간의료기관이 협력하는 주민건강센터 운영

■ 주민건강센터를 시범운영하고 지역생활권의 중심지 권역으로 공급을 확대함

- 지역내 보건소와 민간의료기관이 협력하는 건강증진프로그램을 마련하여 비만관리, 흡연 및 음주관리, 유아 및 가정단위의 건강관리 등 종합적인 건강관리 프로그램을 활용함
- 체지방 및 골밀도 측정기, 심장초음파, 심전도, 신장 및 체중 자동측정기, 폐기능 측정기 등 각종 검사장비, 기초체력 측정 및 분석장비, 근력 및 밸런스 측정 장비, 근관절 시스템 등을 도입하여 의료전문성을 갖추도록 함
- 지속적인 도민의 삶의 질 향상과 건강형평성 제고를 목적으로 운영하고 도민의 만성질환 발생의 원인을 규명하고, 질병예방을 위한 운동능력 측정을 통해 시민 맞춤형 운동처방을 목적으로 함

116) 의료인이 진단 및 예방관리의 목적으로 활용하기 위하여, 의료기관이외의 장소에서 개인의료정보 및 생체정보를 측정·수집하고 의료기관에전송·저장하여 의사가 진단가능하게 도와주는 일련의 모든 장치(시스템)

〈 지역별 건강센터 운영 사례 〉

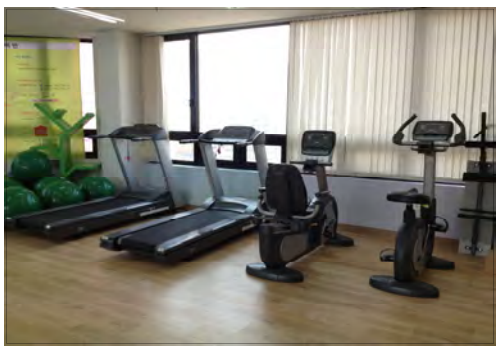
• 원주시는 지역 대학(연세대학교 원주 의과대학)과의 협력으로 '09년 7월부터 건강도시 사업으로 '평생건강 · 운동의학센터'를 운영하고 있으며, 센터의 반복이용 대상자 1,055명을 대상으로 조사한 결과, 건강증진의 효과가 유의미한 수준에서 발생한 것으로 조사[117)]

[원주시 평생건강 · 운동의학센터]




• 고양시민건강센터는 지역 주민의 건강관리 서비스를 상시 운영하고, 수요자 맞춤형 운동프로그램도 다양하게 운영하여 지역주민으로부터의 호응이 높음

[고양시민건강센터(행신동) 현황]

□ 의료기관의 국내외적 역량 강화

■ 외국인 환자유치를 위한 의료관광 활성화를 구현함

– Health Touirsm(관광이 주이고 휴양 · 건강의료 서비스가 부인 의료관광 형태)을 기본단계로 하여 의료관광산업을 발전시키는 전략이 필요함

– 기존의 주변상권 및 인프라를 연계한 웰니스, 메디컬, 리조트형이 통합된 의료관광을 추진함

117) 조사결과, 피하지방과 내장지방이 현격하게 줄어들었으며 체지방의 감소의 효과도 있음. 허리둘레, 중성지방, 수축기 혈압이 감소하는 반면에 우리에게 도움을 주는 고밀도 콜레스테롤의 경우는 증가하였음. 건강관련 측정의 결과 전반적인 향상하였고, 특히 심폐지구력과 근지구력은 두드러진 향상이 나타났는데 이는 규칙적인 운동과 신체 활동량의 증가에 기인한 결과임

■ 외국인의 불만족을 최소화하고, 차별적 대우가 없는 의료 환경을 구현함

– 외국인들은 우리나라의 의료서비스 질과 의료시스템, 편의시설 등에 대해 긍정적으로 평가하나, 국적이나 문화와 관계없이 공통적으로 불만족을 표현하는 사항을 중심으로 적극적으로 개선이 필요함

– 언어장벽이 가장 큰 불만이나, 단순히 의사와의 의사소통 문제에 제한된 것이 아니라 의료환경 전반에 대한 외국인 친화적 환경 조성이 필요함

– 특히, 문화융합의 관점에서 국적에 따른 차별적 대우, 자국과 다른 의료시스템 차이에 대한 충분한 정보제공 및 설명 부족에 대해서는 강력한 개선노력이 필요함

〈 우리나라 의료서비스에 대한 외국인들의 공통 불만족 사항 〉

• 언어장벽 : 의료기관 방문시 가장 어렵게 느껴지는 부분
– 참여자 대부분 한국 거주기간이 1년이 넘어 간단한 한국어 표현을 이해할 수 있었지만, 증상을 설명하고 의료진의 설명을 이해하는데 있어서 어려움을 표현
– 일부 의료기관에서 제공되는 통역서비스에 대한 불편함과 수납, 접수창구에서 의사소통 어려움 등
*병원에서 한국말로 된 설문지를 주는 거에요. 내가 한국말을 모른다고 했더니 간호사가 내용을 한국말로 읽어주더라고요. 무슨 뜻인지 못 알아듣는다고 했더니 그때서야 통역사를 불렀어요. 한참 기다렸습니다. 병원에 통역사가 한명밖에 없었으니까요(러시아인 참여자)
– 병원 및 진료실을 찾아가기 위한 외국어 표지판의 부재, 한글 입원신청서 작성 어려움. 국제진료소에서도 진료기록, 처방약의 투약방법과 진료비 세부 내역서 이해의 어려움 등이 나타남
*병원에 가면 문진표를 적어야 하는데, 한국어라 전혀 알아볼 수가 없어요. 그래서 잘 못 알아듣고, 잘 모르니까 대충 쓰거나 남편이 대신해주거나 그래요. 의사가 바쁘면 간호사라도 잘 설명을 해주면 좋겠네요(중국인 참여자)

• 정보와 설명부족
– 다국어로 된 질병과 치료방법에 관한 설명 자료와 일반 보건상식에 관한 정보의 필요성
– 중국인 참여자의 경우, 한국 문화에서 아이 양육방식, 양육정보 등 정보에 큰 관심

• 짧은 진료시간에 대한 불만족
– 짧은 면담기간동안 수집된 정보를 바탕으로 한 진료에 대한 불신
– 진단과 치료방법에 대한 간략한 설명
– 본인의 증상에 대한 처방과 관련된 질문시간 부족
*아기가 열이 많이 났는데, 폐소리 한 번 듣고 귀 보고 처방하면 끝이에요(중국인 참여자)
*의사가 너무 많은 환자를 진료해야 하는 것 같아요. 3–4분 정도밖에 할애하지 못하는 것 같아요. 제가 외국인 환자라서 더 많은 시간을 할애한 것 같은데 원하는 정보를 충분히 못했어요(미국인 참여자)

출처: 김금순 외. 2014. 「혼합설계방법을 사용한 한국거주 외국인의 의료서비스 이용만족도 비교연구」. 대한간호학회지 제 44 권 1 호. 대한간호학회

■ 내국인과 동등한 수준의 의료정보 접근성을 보장함

– 외국인 입장에서 병원 이용과 관련하여 필요한 정보를 담은 소책자를 다국어로 만들어 지역 내 모든 병원에 비치함

– 한국의 의료서비스, 지역 내 병원정보, 외국인 지원 서비스 정보를 포함

– 한국의 의료시스템과 특정 국가와 차이, 주말 진료병원 확인 방법, 응급상황, 갈등 및 의료분쟁 발생시 대처방안, 국제진료소 보유 병원, 불만사항 발생시 접수 방법 등을 기재함

■ 외국인이 혼자서도 이용할 수 있는 외국인 친화적 병원환경 및 서비스를 제공함

– 통역이나 제3자 도움 없이도 혼자 병원이용이 가능토록 다국어로 작성된 병원 이용 안내 자료를 제공하고, 병원 내 외국어 표지판을 설치함

– 의료진과 환자와의 정확한 의사소통을 지원하는 보조적 서비스를 의무화함

– 제주도내 모든 병원에서 의료를 위해 필요한 기본사항(진료신청서, 문진표, 설문지 등)에 대해 다국어로 된 표준양식 제공을 의무화함

– 특히, 고열, 감기 등 일상에서 발생빈도가 높은 증상의 경우 진료 전 다국어로 된 증상 체크리스트를 작성하여, 환자가 언어차이에 영향 없이 본인의 상세한 증상을 의사에게 전달할 수 있도록 지원함

■ 편리한 통행 통역 및 의료상담 서비스를 제공함

– 병원 이용시 의사소통 불편이 없도록 현장 출동형 통역서비스를 마련함

– 제주도 외국인 지원센터(가칭) 등 통역 인력과 함께 먼저 지역에 정착하고 한국어 의사소통이 능숙한 외국인 동포를 적극 활용함

– 긴급 병원진료가 필요한 상황에 대한 365일 24시간 지원서비스를 도입함

– 외국인이 타인의 도움을 기대할 수 없는 상황에서 병원진료가 필요한 긴급 상황발생시, 현장에서 동행하면서 통역과 안내 등 포괄적으로 지원함

〈 부산시의 현장 출동형 외국인 통번역 지원서비스 사례 〉

- 부산시와 부산국제교류재단은 부산의 외국인주민들을 대상으로 무료 통번역서비스 제공
- 영어, 중국어, 일본어, 베트남어, 인도네시아어, 러시아어, 우즈베크어 등 7개 국어에 더불어 2015년 하반기부터 몽골어, 미얀마어, 캄보디아어, 태국어, 필리핀어(타갈로그어) 등 5개 언어 추가
- 2012년 9월부터 동행 통역·번역서비스를 무료로 제공하여 외국인 주민들로부터 큰 호응
  - 해당 언어에 능통한 부산시민이나 이주여성으로 구성된 재단 통번역 서포터스가 직접 현장에서 서비스를 제공하며, 부산지역 외국인주민이 관공서와 병원 등을 이용할 때 도움
  - 외국인주민뿐 아니라 관광서 및 병원 관계자가 직접 재단으로 요청할 수 있음

출처: 문화일보, 2015.8.5. 한국어 자신 있었는데...대구서 유학와 사투리 안들려 좌절

■ 규모가 큰 종합병원에는 외국인 진료 전담 의료진 및 통역을 제공함

– 전문적 처방과 치료를 요하는 외국인 환자들이 방문하는 종합병원을 대상으로 전문적 의학지식을 가진 통역사 및 외국인 전담 의료진을 확보함

〈 분당서울대병원의 외국인 전담 의료진 사례 (김세르게이교수) 〉

- 김세르게이교수는 우즈베키스탄에서 태어난 고려인 4세로 우리말은 물론 영어, 러시아어, 카자흐어 등을 유창하게 구사하는데다 의학공부를 한 의사
- 우리 병원에 오는 모든 외국인 환자들의 진료를 담당하고 있습니다. 처음에 오는 외국인 환자를 초진해서 어느 과에서 진료를 받아야 하는지 판단한 뒤, 전문과 교수님에게 연결해드리는 역할입니다. 외국인 환자에게 의학적 지식 없이 통역하게 되면 전문용어가 많아 잘못된 정보가 전달될 수 있는데, 그런 것을 제가 방지할 수 있습니다.

출처: 문화일보, 2015.8.5. 한국어 자신 있었는데...대구서 유학와 사투리 안들려 좌절.

■ 의료진의 문화적 역량강화 지원 및 문화적 차별에 대해 강력하게 규제함

– 환자의 문화적 특성차이를 충분히 배려한 문화 존중적 서비스를 정착함

– 환자의 국적과 문화적 배경에 따라 중요하게 생각하는 서비스와 요구수준이 상이한 점에 대해 충분히 검토하고, 서비스 제공시 배려함

– 외국인 환자가 병원에서 문화적 차별로 불쾌함을 느낄 경우, 이를 신고하고 그에 따라 강력히 처벌할 수 있는 제도적 수단을 마련함

- 미국인은 타국에 비해 상대적으로 개인 프라이버시에 대한 보장의 요구수준이 높음
- 외국어만 하면 외국인 환자를 볼 수 있다고 생각하는데, 외국어를 넘어서 그들의 문화와 생활을 이해해야만 진료가 가능합니다. 그래서 적합한 의사를 찾기가 어렵습니다...외국인 진료의 핵심은 소프트웨어, 곧 사람입니다. 외국에서 최소 1–2년 이상 실제로 환자를 보면서 경험한 사람들이 현장에 바로 투입할 수 있는 것이지, 영어 몇 마디 한다고 진료를 보는 것은 아니죠. 한국인을 진료하는 것과는 전혀 다르니까요 (순천향대학교 외국인진료소 전담 유병욱 교수 인터뷰 내용. 순천향대학교 건강증진센터 홈페이지 기획칼럼)

(4) 기대효과

□ 사회복지대상자의 복지체감도를 제고할 수 있는 맞춤형 정책 발굴

- 사회보장기본법과 상충되지 않는 범위에서 대상자별 복지체감도를 제고할 수 있는 복지서비스를 발굴함
- 저소득 가구에 대한 보건 · 복지 · 고용 · 교육 · 주거 등 맞춤 서비스 제공 및 희망복지지원단의 맞춤형 사례관리를 활성화함
- 지역의 인적 · 물적 자원 동원 등 민관연계협력 활성화를 통한 주민 주도의 지역 내 문제를 해결함

□ 읍면동지역보장협의체 확대에 따른 지역 차원의 지역보장협의체 기능 강화 방안 모색

- 사회보장기본법에 따라 당초 보건, 복지에 집중되어 있는 협의체의 참여 범위가 보건, 복지, 교육, 문화, 고용, 주거 등 대폭 확대됨에 따라 읍면동보장협의체 기능 강화 방안 및 역량 강화 방안을 마련함
- 퇴직·은퇴자들의 지역사회 소속감 제고 및 인재 양성에 대한 기여를 통하여 자긍심을 고취하고, 세대간 지식 · 지혜 나눔 효과를 도모함

□ 의료취약 주민들이 누릴 수 있는 의료복지 여건을 제공

- 의료취약지역의 주민을 대상으로 일정 수준 이상의 기능을 갖춘 의료기반을 강화하여 어디에 살더라도 건강한 생활을 누리는 여건을 조성함
- 아프기 전에 건강한 삶을 누리도록 치료중심에서 예방중심의 공공 보건의료 서비스 체제화를 실현하여 건강도시를 조성함

5) 주요지표

「행복하고 가치있는 문화 · 교육 · 복지 제주」 조성을 위해 4개의 추진전략, 14개 실천전략을 설정하고 실천전략의 실현 정도를 확인할 수 있는 주요지표로 문화 분야 4개 지표(전국지표와 자체지표로 구성), 공동체 분야 2개 지표, 교육 분야 1개, 복지 분야 1개 지표를 설정함

□ 문화부문 지표

■ 제주 도민으로서의 자부심

– 제주도민으로서의 자부심은 제주의 가치에 대한 신뢰를 기반으로 자랑스럽게 생각하는 마음으로서 제주의 문화정체성을 대표하는 지표로 설정함

– 제주특별자치도에서 시행하는「제주 사회조사 및 사회지표조사 」에서 ‘자부심을 느낀다’ 의 비율은 2014년 현재 10점 만점에 6.46점으로 다소 만족의 수준임. 이는 서울시(2014 서울 서베이)에서의 70.6점(100점 만점)과 비교해 볼 때 낮은 수준은 아니며 지속적 향상을 목표로 단기에 6.5점, 중기에 7.0점, 초장기에 7.5점으로 목표를 설정함

■ 문화예술활동 만족도

– 제주의 문화예술인이 제주지역에서의 문화예술활동에 대한 만족도를 평가하는 것으로서 별도 조사가 필요하나 제주문화예술재단에서 시행한 바 있는 ‘문화예술인실태조사’와 연계하여 시행하는 방안을 강구하도록 함

– ‘제주도 문화예술정책에 대한 만족도(제주 문화예술인 실태조사, 제주문화예술재단, 2015. 8)’ 결과(5점 만점에 2.74점)를 감안하여 10점 만점을 기준으로 단기에 5.5점, 중기에 6.0점, 초장기에 6.5점을 목표로 설정함

■ 문화환경 만족도

– 제주도민의 제주 문화환경(문화시설, 문화프로그램, 비용 등)에 대한 만족도를 평가하는 것으로 이미 제주특별자치도에서 시행하는「제주 사회조사 및 사회지표조사 」에 항목이 포함되어 있음

– 2014년 현재 5점 만점 기준으로 2.91점(10점 만점 기준 5.82점)의 보통수준이며 서울시 문화환경만족도 5.91점(10점 만점 기준, 2014 서울서베이)과 비교할 때 거의 동등한 수준으로 향

후 만족도 제고를 목표로 단기에는 6.0점, 중기에는 6.5점, 초장기에 7.0점을 목표로 설정함

■ 대외 문화예술활동 비율

– 제주도내 문화예술(시각예술, 공연예술분야 등)이 제주도외 지역(국내외)에서 활동한 건수를 제주도내 전체 문화예술활동과 대비함으로써 제주도의 문화영향력을 파악하는 것임

– 2014년 문화예술연감 자료에 따르면 시각예술과 공연예술분야에서 각각 16%, 7.3%를 차지하나 여타 분야의 여건을 감안하여 단기에 10%, 중기에 12%, 초장기에 15%를 목표로 설정함

□ 공동체분야 지표

■ 자원봉사활동 경험률

– 어떤 일을 대가없이 자발적으로 참여하여 돕는 자원봉사가 제주 공동체정신을 대표하는 '수눌음'에 대응하는 개념으로 자원봉사활동 경험률로 파악하도록 함

– 「제주 사회조사 및 사회지표 조사」에 '자원봉사활동 참여 여부' 문항이 활동내용별로 되어 있으므로 '자원봉사활동 경험 여부'를 추가하도록 하며 서울의 경우(2014 서울서베이) 13.4%임을 감안하여 단기에는 5%, 중기에 10%, 초장기에 15%로 설정함

■ 사회단체 참여 여부 비율

– 공동체 활동에 대한 참여도를 파악하는 지표로서 「제주 사회조사 및 사회지표」조사 항목 중 '사회단체 참여 여부[118]비율'을 적용함

– 2014년 현재 사회단체 참여율이 28.4%이나 서울의 경우(2014 서울서베이) 78.3%임을 감안하여 단기에 40%, 중기에는 50%, 초장기에 60%를 목표로 설정함

□ 평생교육 경험률

■ 평생교육 경험률은 성인을 포함한 전세대가 정규 교육과정 이외에 자신이 원하는 학습을 할 수 있는 평생교육을 수강한 경험을 나타내는 비율로 2013년 35%인 것을 2030년 이후 70%까지 향상시킬 수 있도록 함

118) 사회단체 활동은 친목 및 사교단체(계, 동창회), 취미·스포츠 및 레저단체, 종교단체(자비원, 선교회, 교리연구회), 시민단체(환경단체, 봉사단체 등), 지역사회 모임(반상회, 입주자 대표회 등), 학술단체, 이익단체(노조, 의사회, 약사회 등), 정치단체 등을 포함(자료: 제주특별자치도, 2014 제주사회조사 및 사회지표, 2014)

□ 공공형 어린이집(개)

■ 유배우 가구 중 맞벌이 가구 비율 61.5%, 전국 1위인 제주도에 공공형 어린이집 보급을 통하여 맞벌이 가정의 자녀양육 부담을 해소할 수 있는 대책을 마련할 수 있도록 함

□ 가족친화인증기업(개)

■ 일가족 양립에 대한 사회적 인식 확대 및 민간기업의 가족친화인증(여성가족부) 확대를 위한 제주기업 맞춤형 컨설팅 및 직장교육지원을 통해 가족친화인증기업을 확대함

□ 걷기실천률

■ 건강행태부문에서 걷기실천률이 31.5%로 전국평균 50.5% 수준에 못 미치고 있어 도민의 건강한 삶을 위하여 걷기실천률을 전국평균 수준으로 높일 수 있도록 함

〈표 V-185〉 문화·교육·복지부문의 주요지표

지표	현재	단기 (2015~2019)	중기 (2020~2030)	초장기 (2030년 이후)
제주 도민으로서의 자부심(점)	6.46	6.5	7.0	7.5
문화예술활동 만족도 (문화예술인)(점)	–	5.5	6.0	6.5
문화환경만족도(제주도민)(점)	5.82	6.0	6.5	7.0
대외 문화예술 활동비율(%)	–	10	12	15
자원봉사활동 경험률(%)	–	5	10	15
사회단체 참여 여부비율(%)	28.4	40	50	60
평생교육 경험률(%)	35	50	60	70
공공형 어린이집(개)	99	115	120	130
가족친화 인증기업(개)	10	15	20	30
걷기실천률(%)	31.5	37.0	42.0	50.0

제주미래비전 –
청정과 공존사회를 향한
제주의 전략

VI 제주미래비전 실행방안

1. 6대 부문별 정책의 실행력 담보방안
2. 현안과제 가이드라인
3. 미래비전 추진체계

1. 6대 부문별 정책의 실행력 담보방안

1) 6대 부문별 정책의 종합

□ **'사람과 자연이 공존하는 청정 제주' 실현을 위해 제시된 6대 부문의 추진전략은 31개, 실천전략은 총 103개임**

■ 생태 · 자연청정 부문의 목표는 '자연과 함께 번영하는 지속가능한 청정 제주' 이며 추진전략은 7개를 제시함

– ①환경자원 총량 보전, ②중산간의 체계적 관리·이용방안, ③수변·해양의 종합적 관리·이용방안, ④환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 마련, ⑤지하수 가치증대 및 수자원 이용·관리 강화, ⑥지속가능한 청정농업 기반 마련, ⑦청정 에너지 공급확대 및 소비수요 관리 고도화

■ 편리 · 안전 · 안심 부문의 목표는 '편리하고 안전한 안심 제주' 이며 추진전략은 5개를 제시함

– ①녹색·대중교통중심 교통체계로 전면개편, ②사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련, ③사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선, ④건강하고 편리한 수준 높은 도시기반 조성, ⑤도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성

■ 성장관리 부문의 목표는 '성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주' 이며 추진전략은 6개를 제시함

– ①미래인구의 유연한 대응방안 마련, ②성장유지 및 지역 균형발전 방안 마련, ③보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입, ④원도심 도시재생 전략 수립, ⑤제주경관 가치 창출 방안 마련, ⑥제주형 공유자원 활용 시스템 마련

■ 상생 · 창조 부문의 목표는 '지역과 기업이 상생하는 창조 제주' 이며 추진전략은 5개를 제시함

– ①제주형 산업생태계 구축, ②1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장산업화, ③지역 주도의 투자유치체계 확립, ④투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축, ⑤제주형 사회적경제 공동체 육성

■ 휴양 · 관광 부문의 목표는 ‘도민체감형 지속가능한 휴양관광 제주’ 이며 추진전략은 4개를 제시함

– ①제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고, ②고품격 제주관광 융복합 관광산업 집중 육성, ③글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선, ④도민참여 중심의 공존형 관광 체계 구축

■ 문화·교육·복지 부문의 목표는 ‘행복하고 가치있는 문화교육·복지 제주’ 이며 추진전략은 4개를 제시함

– ①문화로 행복한 제주만들기, ②제주 공감공동체 만들기, ③제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성, ④모두가 행복한 맞춤형 복지 구현

■ 실천전략은 생태·자연·청정 부문 28개, 편리·안전 안심 부문 16개, 성장관리 부문 14개, 상생·창조 부문 19개, 휴양·관광 부문 12개, 문화·교육·복지 부문 14개임

〈그림 Ⅵ-1〉 6대 부문별 정책의 종합



2) 6대 부문별 정책의 실행력 담보 방안

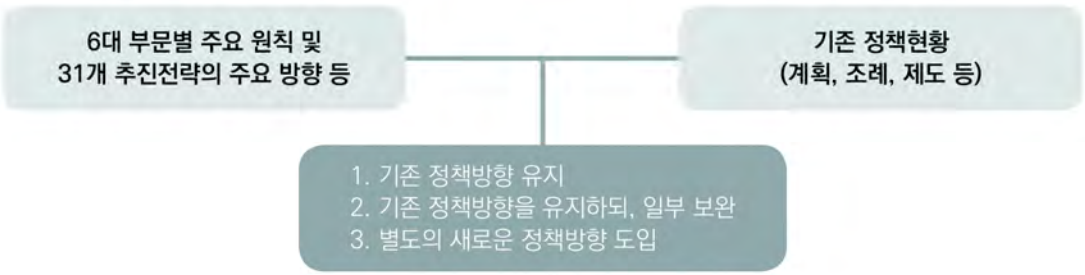
(1) 기본방향

□ 비전 내용이 정책에 반영될 수 있도록 기존 정책방향의 보완·개편사항 제시

■ 미래비전에서 제시한 6대 부문별 31개 추진전략에 담긴 주요 방향이 효과적으로 정책에 반영될 수 있도록 기존 정책방향에 대한 보완 및 개편방안을 제시함

■ ①계획·조례·제도 등에 제시된 기존 정책방향을 그대로 유지하거나 ②일부 보완이 필요한 사항과 ③새로운 정책방향을 도입해야 할 사항을 구분하여 제시함

〈그림 Ⅵ-2〉 기존 정책 보완 및 개편방향



□ 실천전략별 실행력 제고를 위한 제도화 방안 제시

■ 미래비전에서 제시하는 103개 실천전략별 추진방안별로 ①법률 개정, ②조례 제·개정, ③계획 변경 및 수립, ④조직 운영의 틀에서 실행력을 담보할 수 있는 방안을 제시함

〈그림 Ⅵ-3〉 제도화 방안

103개 실천전략별 주요내용	
실행력 담보방안	
법률개정	-제주특별법상 세부항목 조정 및 보완 -제주특별법 개정으로 신규 정책추진 근거조항 마련 -제주특별법 목적 등에 미래비전의 원칙 및 우선가치 반영 -중앙정부의 법령 개정 등
조례 제·개정	-제주특별자치도 각종 조례상 기준, 항목추가 등 부분적 보완 -특정 조례의 전면 개정을 통한 기능 강화 및 위상 확립 -신규 조례 신설 등
계획 변경 및 수립	-기 수립된 계획내용을 조정하거나 신규 계획 수립 -지역산업발전계획 등 관련계획의 내용 조정 -연구용역 추진(각종 기준과 관련된 사항 및 기본구상 등)
조직 운영	-운영 중인 제도, 지원기준, 사업, 인력 및 조직구성 등 보완

생태 · 자연 · 청정 부문

(1) 기존계획의 보완방향

□ 곶자왈에 대한 관리방식은 별도의 보호구역으로 온전히 보전되도록 조정

■ 현재 곶자왈은 관리보전지역의 틀 속에서 지하수보전등급, 생태계보전등급, 경관보전등급의 3개 등급에 따라 관리되고 있으며, 도에서는 보전지역 관리에 관한 조례의 생태계보전지구 등급기준을 보완하여 보전영역을 확대하는 방향을 검토하고 있음

■ 단기적으로는 보전지역 관리에 관한 조례의 생태계보전지구 등급기준을 보완하여 보전영역을 확대하되, 장기적으로는 특별법 개정을 통해 곶자왈을 하나의 독립된 보전대상으로 설정하는 방안을 다시 검토함

□ 중산간은 소규모 난개발 제어를 위한 개발행위허가기준 보완

■ 중산간의 경우, 해발고도 400m 이상에 대해서 지구단위계획구역 지정 제한을 통해 30,000㎡ 이상 개발사업의 추진을 차단하고 있으나, 개발이 주로 이루어지는 400m 이하에서는 아직도 산발적인 소규모 난개발이 지속적으로 나타나고 있음

■ 이를 제어하기 위해 단기적으로는 개발행위허가 기준을 강화할 필요가 있으며, 특히 주택신설과 소규모 관광개발사업을 대상으로 세부 행위허가 기준을 보완함

□ 해안변 관리는 현 계획의 틀을 유지하되, 해안변 전체로 확대하여 본격 추진

■ 해안변 관리는 미래비전 수립과정에서 의견교환 과정 등을 통해 도에서 가장 선제적으로 비전의 방향을 반영한 틀과 조치를 한 부분으로, 비전의 방향이 이미 상당수 반영되어 향후 큰 보완은 필요하지 않을 것으로 판단됨

■ 현재 도의 해안가 공유자원 가치제고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획(2015.11)의 틀을 유지하되, 특정 해안변에 한정하여 관리하는 부분에 대하여는 향후 도내 해안변 전체를 통합적으로 관리할 수 있도록 확대하여 추진함

* 미래비전 수립과정에서 해안가 공유자원 가치제고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획(2015.11)이 수립되었으며, 미래비전에서 제시한 이용, 보전, 관리해안의 틀과 정합성을 확보된 형태로 추진하고 있음

■ 다만, 도민사회에서 이슈화 된 해안변 사유화는 얼마든지 일어날 수 있는 부분으로 지속적 점검 및 관리방안을 마련함

□ 오염총량관리 관련 사업에 대한 통합적 확대 추진

■ 환경부문 정책의 주요계획 중 「2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획」과 관련하여, 미래비전에서 제시한 환경자원 총량보전, 환경부하 최소화의 대원칙을 바탕으로 일부 사업들에 대한 세부 추진방향 등을 조정할 필요성이 있음

■ 특히, 공해 없는 청정아일랜드와 관련하여 2020년까지 환경오염총량관리제 도입을 제시하고 있으나, 세부내용이 대기, 지하수, 하천, 토양 등 환경질에 대한 개별적 모니터링과 연안오염 등으로 한정되어 있음

* 공해없는 청정아일랜드 세부사업으로 환경질 모니터링 사업, 연안오염총량관리사업, 하수도보급률 확대사업, 악취저감시스템 보급사업의 4개 사업이 제시됨

■ 환경부의 통합적 환경관리로의 정책기조 변화 등을 고려하여 미래비전에서 제시하는 환경부하 통합관리기반 구축사업의 형태로 확대하여 추진함

□ 생활쓰레기 부문에서는 음식물쓰레기 감량, 처리시설 구축에 일부 보완

■ 생활 쓰레기 처리와 관련하여 「2020 쓰레기 제로화 섬 추진계획」(2012.11), 「생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책」(2015.5) 등 도정에서 직매립 최소화를 목표로 다각적인 방안을 강구하고 있으며, 직매립 최소화 목표에서 이미 환경부하 최소화 원칙이 반영되어 있어 큰 보완은 필요하지 않을 것으로 보임

■ 다만, 그간 정책추진에 있어서 음식물쓰레기 감량을 위한 지원을 읍·면 가정 단위에 한정하여 추진하고 있는 부분에 대하여는 전체 음식물 쓰레기 감량을 위한 차원에서 도시화 지역, 아파트, 공동체 단위 등으로 확대하여 자발적 감량노력을 지원함

■ 이와 함께 처리시설 확충의 경우, 1차 소각을 거친 후 매립하는 형태, 에너지 생산과 연계

한 형태 등 자원순환개념이 반영된 형태로 추진하고 있어, 이는 유지하되, 처리시설 주변 지역에 대한 환경부하를 최소화시킬 수 있는 방식이 반영되도록 보완함

□ 지하수 및 상·하수 인프라 공공관리 강화

■ 공공에서 지하수의 인프라 적정 관리를 통한 청정 지하수 가치를 강화함

– 지하수 공공관리 강화를 통해 제주 지하수를 지속적으로 이용가능한 자원으로 관리함

– 제주 지하수의 고품질 이미지를 지속하기 위한 지하수 오염방지 사업을 적극 추진함

□ 지하수 고품질화를 위한 사전예방적 수질관리체계 확립

■ 지하수 수질 관리체계를 강화함

– 개인하수처리 시설 등 지하수오염원이 지속적으로 증가하고 있어 고품질 제주 지하수의 청정 이미지를 지속 유지하기 위해 현행 수량관리 위주의 지하수관리체계를 수량·수질 관리 체계로 전환함

■ 지하수의 계획적이고 체계적인 개발 이용을 관리함

– 지하수 주함양지역 허가 제한으로 사설 지하수 개발 근원적 차단 및 지하수 함양량을 증대시킴

– 중산간 이상 고지대 지역의 무분별한 개발행위에 따른 지하수오염원 발생 차단으로 고품질 제주지하수 이미지를 향상시킴

□ 농지의 양적보전과 함께 질적 보전방안을 강화하고, 친환경 농업 확산기반을 마련

■ 자경의무기간을 부여 등을 통해 비정상적인 농지전용 행위를 차단하는 양적 농지기능 강화방안에 더불어, 농지전용이 허용되는 경우에도 주변 농지기능을 저하시키지 않도록 질적 농지기능 강화방안을 병행함

* 농지전용에 따른 농로 파괴, 우천시 배수 집중으로 인한 인접 경작지 피해 등에 대해 대책수립 뿐 아니라 지속적 모니터링 및 점검 절차를 강화함

■ 제주의 청정이미지를 토대로 Made in Jeju 농산품이 곧 친환경 농산품(안전 먹거리)이 될 수 있도록 제주에서 추진 중인 친환경농업 육성사업을 지속 추진하되, 성공사례를 통한 친환경농업 동기부여, 시행착오를 줄일 수 있는 방안 공유 등의 부분을 강화함

□ 에너지 공급과 수요를 고려한 안정성 확보

■ 현행 에너지 공급량의 확대 정책 뿐만아니라 공급수요 축소를 강조한 자립방안을 병행함

– 에너지 수요에 대응한 공급확대 전략만으로는 안정성을 확보하면서 에너지 자립이 곤란함

– 따라서 분산형 전력생산, 버려지는 열에너지를 활용한 에너지 하베스팅 등에 새롭게 초점을 둔 에너지 정책 방향으로 조정이 필요함

■ 신재생에너지로의 산업변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 에너지 안정성을 확보함

– 현재 추진 중인 LNG인수기지 및 LNG발전소 건설에 대한 계획을 도민과 공유하여 에너지산업의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 함

– 저소득 취약한 계층에 대한 에너지 복지사업을 추진하며 LNG공급이 어려운 농어촌지역은 소규모LPG탱크 설치 지원사업과 동시에 청정에너지원인 신재생에너지를 마을단위로 공급할 수 있도록 추진함

□ 스마트그리드 인프라 확산으로 글로벌 선도도시 육성

■ 스마트그리드 확산 및 연관 에너지산업 생태계 조성으로 제주를 글로벌 선도도시로 육성함

– 스마트그리드, 전기차, 풍력 등 융합산업 육성으로 에너지 신기술의 사업화 지원으로 녹색창조산업 생태계 조성을 위한 전국 최초로 도 전역 스마트그리드 인프라를 보급함

– 스마트그리드 상호운용성 시험센터 및 전문 인력양성센터 설립으로 산업 클러스터 조성 및 글로벌 기업·연구기관 유치, 국산화 풍력부품·시스템 실증연구단지를 유치함

□ 전기자동차 산업의 메카로 조성

■ 탄소 없는 섬 제주 실현을 위한 전기차 보급 확대 및 특구 지정 여건을 조성함

– 2030년까지 운행차량의 100%를 전기차로 대체하는 사업을 지속적으로 추진함

– 전국 최초 전기차 민간보급 및 최고수준의 충전인프라 통합구축 추진 등 제주를 전기차 산업의 메카로 조성, 국내외 행사 개최 및 관련 법제도 제정 추진과 이용자 편의를 제공함

– 관용·민간보급 중심에서 전기버스·택시·렌터카 등으로 보급 다양화와 함께 국정과제 연계 프로젝트 추진, 전기차 특구지정 추진으로 전기차 보급을 선도하고 전기차 산업 육성기반 마련 및 민간협력 프로그램을 시행함

〈표 Ⅵ-1〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

분야	기존방향	보완 또는 개편방향
환경자원	– 보전지역 관리에 관한 조례의 생태계 보전지구 등급기준을 보완하여 곶자왈 내 보전영역을 확대하는 방향으로 추진 중임	– 단기에는 현재 방향을 유지 – 장기적으로는 곶자왈을 하나의 독립된 보전대상으로 설정하는 방안을 다시 검토할 필요가 있음(경계조사 이후)
중산간	– 해발고도 400m 이상 대규모 개발행위에 대해 지구단위계획구역 지정 제한을 통해 개발을 차단	– 400m이하 지역에서의 소규모 난개발 제어를 위해 개발행위허가기준 보완이 필요함(주택신설, 소규모 관광개발사업 등에 초점)
해안변	– 해안변 유형별로 차별적으로 관리할 수 있는 틀이 마련되었으며, 유형별 대표 해안을 선정하여 관리 중임	– 도내 해안변 전체를 통합적으로 관리할 수 있는 방식으로 확대하여 추진할 필요가 있음
환경부하	– 오염물질 불법배출 및 무단투기 등에 대한 처벌이 미흡	– 오염물질 불법배출 및 무단투기 등에 대해 원인자 부담 원칙을 정립하고 보다 강력한 처벌수단을 도입
오염	– 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 상 환경오염총량관리제를 제시하고 있으나 다소 제한적임	– 미래비전에서 제시한 환경부하 통합관리 기반 구축사업의 형태로 확대 추진할 필요가 있음
폐기물	– 도에서 직매립 최소화를 목표로 다각적 방안을 강구하고 있음 – 처리시설도 1차 소각을 거친 후 매립하거나, 에너지 생산과 연계하는 등 자원순환형으로 추진 중임	– 음식물 쓰레기 감량지원을 읍·면 가정단위에서 도시화 지역, 아파트, 공동체 등으로 확대함 – 처리시설은 주변지역에 대한 환경부하를 최소화시킬 수 있는 방식이 반영되도록 보완함
교육	– 종합 계획에 따라 추진 중임	– 미래비전의 환경 2대 원칙(환경자원 총량보전, 환경부하 최소화), 친환경사회체제 구축방안(제주발전연구원, 2015)에서 제시한 실천프로그램 등을 반영함
수자원	– 지하수에 대한 개발과 이용 중심 – 시설 확충 및 양적 용수공급 체계 – 단기적인 하수도시설 확충으로 여건변화에 대응 미흡 – 수자원, 상수도, 하수도를 개별적으로 관리 운영	– 지하수 관리 및 보전 중심 – 안정적이고 효율적인 용수공급을 위한 지속적인 상수도 체계 정비 – 향후 여건변화를 고려한 체계적 공공하수처리 확대 – 제주의 물순환 과정을 종합적으로 고려한 통합관리체계로 전환
농지 및 농업기반	– 농지기능 강화방안 도입 – 친환경 농업육성사업 추진 중	– 양적 보존과 더불어 질적 보존방안 병행 – 친환경농업 확산을 위한 의식개선 관련 사업 확대
에너지	– 풍력발전 위주의 신재생에너지 공급계획 – 스마트그리드 확산으로 제주를 글로벌 선도도시로 육성 – 2030년 100% 전기차, 전기차산업의 메카로 조성 – 관 또는 대기업 위주로 에너지 공급 및 개발이익 공유화	– 신재생에너지원의 다각화 – 대규모 사업시 에너지 자립 원칙 – 마을단위 분산형 에너지 자립화 – 도민에게 보다 안정된 편익이 제공되는 에너지공동체 공급모델 확대

(2) 신규계획 및 사업의 추진

□ 도민이 주체가 되는 환경자원 훼손, 환경오염 문제 대응사업 추진

■ 환경부문 정책은 교육과 홍보를 제외하고는 공공의 영역으로 치부되는 경향이 있으나, 환경과 관련된 각종 갈등을 해소하고, 환경자원 훼손과 환경오염 발생 문제에 빈틈없이 대응하기 위해서는 도민의 적극적 참여가 필요함

■ 이를 위해 미래비전에서 제시한 다음과 같은 신규사업을 추진함

– 첫째, 지켜야할 자원 정립을 위해 도민 설문조사 및 공청회 등 공론화를 추진함

– 둘째, 기 추진중인 마을조사 시범사업을 도 전체차원으로 확대하여 추진함

– 셋째, 주민센터 등에 간이환경오염측정기를 비치하여 도민들이 문제 지역에 대해 상시 점검할 수 있도록 하는 도민 환경모니터링 제도를 시범사업으로 추진함

□ 보존자원의 관리에 대한 역할과 위상 재정립

■ 제주특별자치도의 보존자원의 관리에 관한 조례에서 지켜야 할 자원들을 규정하고 있으나, 주로 제주도의 자원(희귀 동식물)을 매매하거나 외부로 반출하는 사항에 대한 금지조치를 다룸

■ 일부 보전해야 할 자원으로 제시된 부분도 다소 추상적으로 대분류만을 제시하고 있어, 무엇을 의미하는지에 대한 공감대 형성이 불가능함

■ 도민들과 함께 정립한 지켜야할 자원요소를 바탕으로, 보존자원의 관리에 대한 조례를 도민들이 지켜야할 자원을 보존할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있도록 전면적으로 개정함

□ 오염물질 우려가 높은 시설에 대한 실시간 오염감시시스템 구축 사업 추진

■ 매립시설, 축산농가, 노후화된 유류창고, 육상양식장 등 오염물질 누출우려가 높은 시설을 대상으로 주변의 토양과 수질오염여부를 지속적으로 모니터링(센서 등)하기 위한 사업을 추진함

□ **원인자 부담원칙에 입각한 해양환경오염 대응체계 구축**

■ 해양환경오염에 위해 발생이 우려되는 사업에 대해서는 영향권 내 해양환경에 사전/사후 모니터링하여 오염발생 여부를 판단함

□ **환경부하 통합관리를 위한 통합모니터링센터(가칭) 구축**

■ 환경부하 항목들에 대해 제주 전역에 걸쳐 실시간으로 모니터링하고, 이를 통합관리할 수 있는 기반으로서 통합모니터링센터(가칭)를 구축함

* U-City 통합관제센터 등과 같이 각종 센서 및 개별조사를 토대로 수집된 지역별, 유형별 환경부하를 지속적으로 누적시켜 관리할 수 있는 형태의 센터가 바람직함

□ **해안변 및 중산간을 대상으로 한 종합계획 수립**

■ 해안변 종합관리계획, 중산간 보전 및 이용계획을 수립하고 공론화 과정을 통해 갈등을 예방하고 도민참여를 촉진함

* 유수하천에 대한 도차원의 기본계획수립 등에 대해서는 기존의 하천관리계획 틀 내에서 추진함

□ **장기적 차원에서 과학적 조사 등에 기반을 둔 연구가 필요한 사항**

■ 환경부하 목표관리치 설정을 위한 조사 및 연구

■ 환경 훼손에 대한 의무적 복원조치와 관련, 의무 복원조치 도입의 대상, 세부 기준, 지정효과 등에 대해 상세한 검토를 위한 연구

□ **청정 제주의 수자원의 가치 극대화를 위한 패러다임 전환**

■ 지하수 자원을 좀 더 가치있는 자원으로 활용하고 고수질을 요하지 않는 물은 대체수자원을 이용하기 위한 물순환체계를 구축함

– 제주 수자원의 가치를 높이기 위해서는 도민의 농동적이고 협력적인 기반위에서 제주의 청정가치를 높일 수 있고 세계가 인정하는 청정 자원으로의 관리하는 것임

– 마시는 물은 청정가치를 더욱 높이고 쓰고 버리는 물은 재활용하여 이용 할 수 있는 지속가능한 물순환 체계를 구축하여 미래세대와 가치를 공유하며 보다 안전하고 책임감 있는 수자원관리체계를 만드는 것임

■ 기후변화, 인구, 개발사업 증가 등 급격한 여건변화에 따른 수자원계획의 종합적인 패러다임을 전환함

– 기후변화 및 제주도의 여건변화(관광객 및 인구 증가, 개발사업 시행 등)에 따른 기 관련계획의 예측이 현황과 달라져 수자원뿐만 아니라 상 · 하수정비계획 수립 시 기후변화에 따른 대응방향 설정 등 관련 계획의 패러다임 전환이 필요함

– 수도관리기본계획, 광역하수도정비기본계획 수립 시 제주도의 여건(관광객 및 인구, 개발계획, 기후변화)등의 주요 요인들을 종합적으로 반영함

□ 기존 정책과 연계한 새로운 에너지 정책의 적극적 추진

■ 현행 에너지 공급량의 확대정책과 함께 신재생에너지원의 다각화를 통한 자립방안 강화가 필요함

– 에너지공급량 확대를 위해 신재생에너지중 가장 경쟁력이 높은 풍력은 공공 주도의 공급정책으로 추진하되 보다 폭넓은 주민의견수렴 및 개발이익의 공유화를 통한 민간참여를 확대함

– 청정 에너지의 공급측면에서 향후 기술력 제고와 설치단가 하락 등 신재생에너지산업의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 다각화함

– 제주 제2공항 등 주요거점의 국책사업과 대규모사업 추진 시 에너지의 자립화를 원칙으로 하여 신재생에너지 정책의 모범적인 장소가 되도록 추진 함

■ 도민에게 직접적으로 혜택이 돌아가며, 도민의 자발적인 에너지 참여의식을 촉진할 수 있는 에너지 자립정책을 강화함

– 현재 제주의 에너지 정책은 육지에 대한 의존성을 줄이기 위한 에너지 공급총량 확대와 모든 에너지원을 신재생에너지로 전환하는 부분에 초점을 맞춤

– 도민이 경제적 혜택을 직접적으로 얻을 수 있고 나아가 도민의 자발적인 에너지 소비의식 변화를 이끌어낼 수 있는 에너지공동체 기반을 확대함

〈표 Ⅵ-2〉 생태 · 자연 · 청정 부문 실천전략과 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 환경자원 총량보전 원칙 도입			●	제주특별자치도 환경자원총량 관리방안 구축용역(2011)
1-2. 환경 훼손에 대한 의무적 복원조치 도입			●	신규계획 수립
1-3. 도민참여를 통한 지켜야할 자원 정립			●	신규계획 수립
1-4. 지역공동체 참여형 자연자원 관리체계 도입			●	(마을조사시범사업은 추진 중)
1-5. 곶자왈 등 핵심환경자원에 대한 보전 강화	●	●		곶자왈 관리 종합계획, 관리보전지역 재정비 연구용역
2-1. 중산간에 대한 보전·이용구상 수립			●	신규계획 수립
2-2. 소규모 난개발 제어를 위한 행위허가 기준 강화		●		제주특별자치도 도시계획조례, 제주특별자치도 경관조례
2-3. 중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 강화			●	신규계획 수립
3-1. 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립			●	해안가 공유자원 가치체고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획(2015.11), 공유수면 관리계획
3-2. 해안변 그린벨트 도입			●	
3-3. 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구			●	
3-4. 8개 유수하천에 대한 종합적 관리방안 마련		●		서귀포시 하천기본계획
4-1. 환경부하 최소화 원칙 도입			●	2020 제주 세계환경수도 기본계획, (2014.12), 2020 쓰레기 제로화 섬 추진계획(2012.11), 생활쓰레기 처리체계 개선 종합대책(2015.5), 제주특별자치도 제3차 폐기물처리 기본계획(2012-2021) (2012)
4-2. 환경부하 통합관리 기반 구축			●	
4-3. 직매립 최소화 및 자원순환 기반 강화		●		
4-4. 오염원 대응형 모니터링 및 원인자 부담 복구 강화			●	
4-5. 환경부하 발생 대응형 총량관리 체계 도입			●	
4-6. 환경의식 선진화 및 실행기반 마련	●	●		제주특별자치도 환경교육 종합계획(2016~2020), 세계환경수도 조성을 위한 친환경 사회체제 구축방안(2015)

〈표 Ⅵ-2〉 생태 · 자연 · 청정 부문 실천전략과 관련계획과의 관계(계속)

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
5-1. 지하수 청정가치 극대화를 위한 보전 · 관리 강화		●		수자원관리종합계획(2013~2020)
5-2. 건강하고 안정적인 용수공급체계 마련	●			수자원관리종합계획(2013~2020) 2030 수도정비기본계획 (수립중) 급 · 배수관의 유수율 향상을 위한 블록시스템 구축 및 활용사례연구(박춘식, 전남대학교)
5-3. 안전한 수자원 이용을 위한 인프라 정비 · 확충		●		수자원관리종합계획(2013~2020) 2030 하수도정비기본계획
5-4. 스마트워터그리드를 통한 통합 물 관리체계 구현		●		수자원관리종합계획(2013~2020) 친환경 물순환도시의 조성에 대한 필요성 (독고석, 대한토목학회)
6-1. 농지의 양적·질적 기능 보전		●		제주 농지기능 강화 방침(2015.4), 제주 농지기능강화 업무처리 지침(2016.2.1. 시행)
6-2. 친환경농업 확산을 위한 다각적 지원		●		3차 친환경농업 육성 5개년 계획(2013~2017), 제주축산산업 미래발전 종합대책(2015.11)
7-1. 에너지 자체충당제 도입 및 소규모 에너지공급 확대		●	●	해외사례
7-2. 신재생에너지원 다각화 및 에너지 안정화		●		카본프리아일랜드 2030
7-3. 스마트그리드 거점도시화로 세계화 추진	●			카본프리아일랜드 2030 전기자동차 보급 확대 및 산업육성을 위한 중장기(2015~2030) 종합계획
7-4. 도민에게 편익이 제공되는 에너지 공급모델 확대		●		에너지협동조합 국내외 추진사례

〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
환경자원 총량보전 원칙 도입	도에서 추진하는 사업들이 환경자원 총량보전 원칙에 부합하도록 검토·조정하고, 향후 사업 구상·추진에 있어서도 이를 고려하도록 조치			●		환경자원 총량보전과 직·간접적으로 관련된 모든 부서에서 추진 중 또는 추진 예정 사업을 대상으로 환경자원 총량보전의 원칙과의 정합성을 검토하고 사업내용을 조정
				●		각 부서단위에서 환경자원 총량보전을 위해 고려해야 할 사항을 정립하고, 이를 취합하여 운영지침을 정립
			●			「보존자원의 관리에 관한 조례」 등 개정
		●	●			「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 환경자원총량관리에 관한 사항 내용 추가
환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입	생태훼손 면적에 대응한 복원면적 기준 등 산정			●		조사연구 및 용역 등을 통해 추진
	환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입	●	●			장기적으로 「「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」」 개정을 통해 복원조치 근거조항을 마련하고, 「보전지역 관리에 관한 조례」에 세부기준 신설 ※부담금 운영근거 마련 등도 필요
도민참여를 통한 지켜야할 자원 정립	제주가『지켜야 할 자원』에 대한 조사 및 공론화			●		지켜야할 자원에 대한 설문조사, 마을조사 시범사업 확대, 도민 설명회 등을 통해 지켜야할 자원을 정립
	『지켜야 할 자원』 정립		●			「보존자원의 관리에 관한 조례」 등 개정
지역공동체 참여형 자연자원 관리체계 도입	지역공동체 중심의 자연자원관리제도 도입		●			「보존자원의 관리에 관한 조례」에 지역공동체 중심의 자연자원관리제도 도입 및 운영을 위한 근거 마련
		●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제291조에 환경보전기금에 내용 추가
	지역별 지켜야할 자원에 대해 공유하고, 이를 훼손할 경우 신고할 수 있는 통로 및 공간 구축			●		웹사이트 구축, 환경관련 교육시 신고할 수 있는 방법 등을 소개함으로써 홍보 강화 ※웹사이트는 개별자원에 대한 훼손 뿐 아니라 청정가치를 훼손하는 행위들이 종합적으로 신고될 수 있는 형태로 구축
곶자왈 등 핵심환경자원에 대한 보존 강화	관리보전지역 생태계보전지구 등급기준 보완으로 보전영역 확대		●			단기적으로는 보전지역 관리에 관한 조례의 생태계보전지구 등급기준을 보완하여 보전영역을 확대
	곶자왈을 별도의 보전대상으로 설정	●				장기적으로는 특별법 개정을 통해 곶자왈을 하나의 독립된 보전대상으로 설정하는 방안을 다시 검토할 필요가 있음

〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
중산간에 대한 보전·이용구상 수립	구상안 마련 (영역별 관리·이용방향 설정)			●		연구용역을 통해 이용구상 마련
소규모 난개발 제어를 위한 행위허가 기준 강화	개발행위기준 보완		●			「제주특별자치도 도시계획조례」 제 23조 및 별표 1개정
중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 강화	오름 집적지 등을 대상으로 중점경관관리 도입		●			「제주특별자치도 경관 조례 내 중점경관관리구역선정 조항 신설
해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립	종합계획 수립 (해안변 유형화 및 유형별 관리가이드라인 마련)			●		연구용역을 통해 종합계획 수립
	통합관리구역 지정	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 상 위임 근거 마련
해안변 그린벨트 도입	해안변 그린벨트 및 행위제한 도입	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 상 위임 근거 마련, 계획허가제 도입 필요
	해안도로 및 호안조성 등 연안개발사업에 대한 환경영향평가 항목 및 협의서 작성기준 보완		●			해안도로 및 호안조성사업, 친수공간 조성사업 등 연안개발사업 환경영향평가 시 인공구조물 구축에 따른 해안침식 영향이 의무적으로 검토되도록 보완
사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구	해안경관 사유화 및 훼손에 대한 조사 추진 및 신고 채널 확보			●		사유화, 경관훼손 등의 사항을 신고할 수 있는 웹사이트 구축 ※사유화 뿐 아니라 개별자원 훼손 등 청정가치를 저해하는 행위 전반이 포괄적으로 신고될 수 있는 형태로 구축
	경관개선명령제 도입	●		●		「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 경관개선 명령제 실행을 위한 근거조항 마련
8개 유수하천에 대한 종합적 관리방안 마련	유수천 관리계획 수립			●		서귀포시와 제주시 각각 수립하되 일관성을 가질 수 있도록 조치하거나, 도 차원의 계획을 별도로 수립

〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
환경부하 최소화 원칙 도입	도에서 추진하는 사업들이 환경자원 총량보전 원칙에 부합하도록 검토·조정하고, 향후 사업 구상·추진에 있어서도 이를 고려하도록 조치				●	환경자원 총량보전과 직·간접적으로 관련된 모든 부서에서 추진 중 또는 추진 예정 사업을 대상으로 환경자원 총량보전의 원칙과의 정합성을 검토하고 사업내용을 조정
환경부하 통합관리 기반 구축	환경부하 관리목표치 설정			●		조사 및 연구용역 추진
	모니터링 시스템 및 통합관리센터 구축			●		제주 전역을 대상으로 모니터링 시스템(센서, 조사체계 등)과 이를 통합관리할 수 있는 통합 모니터링센터(가칭) 구축
직매립 최소화 및 자원순환 기반 강화	음식물 자체감량 지원 확대			●		공동체 단위의 자체감량시설을 지원할 수 있도록 시범사업 형태로 우선적으로 추진
	재활용 폐기물 수거방식의 정상화			●		재활용 폐기물 수거방식의 정상화의 대안으로 요일별 분리수거 체계 도입 검토
	폐기물 처리시설 추진계획 보완			●		폐기물 처리시설(소각장, 매립장 등) 구축 관련 세부기준 보완
오염원 대응형 모니터링 및 원인자 부담 복구 강화	오염물질 누출우려가 높은 시설에 대한 실시간 감시시스템 도입			●		매립시설, 축산농가, 노후화된 유류창고, 육상양식장 등에 대해 주변지역에 감시센서 설치(단기적으로는 우선 정기점검 형태로 추진)
	도민 환경오염 모니터링 도입			●		주민센터 등에 패시브 샘플러(간이샘플측정기)를 비치하여 도민이 문제가 있다고 생각하는 지역을 직접 측정할 수 있도록 하고, 그 결과 문제가 있을 경우 도에서 추가조사를 시행하는 체계를 마련
	해양환경 단위 모니터링 의무화			●		해양환경 오염이 우려되는 사업(하천정비사업, 해안변 대규모 개발 등) 추진시 인근 해양환경 변화 단위 모니터링 의무화 ※해안변 통합관리구역과 연계하여 추진
	환경오염시 의무 복구조치 도입			●		우선적으로 도에서 추진하는 각종 사업 계약서 등에 의무 복구조치를 명시하고, 오염시 복구조치를 이행하도록 의무화

〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
환경부하 발생 대응형 총량관리 체계 도입	환경부하 기준의 관리체계 도입을 위한 데이터베이스 구축			●		조사 연구 등을 통해 개별 사업유형별 환경부하량과 환경부하 저감방안별 효과에 대한 정보구축
	도입방식에 대한 세부검토 추진			●		다소 제한적이나, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 위임근거를 마련하여 환경영향평가 등의 항목에 보완하여 도입이 가능. 계획허가제의 평가요소로 활용하여 운용하는 방안도 검토 가능
환경의식 선진화 및 실행기반 마련	친환경 실천 프로그램 마련 및 홍보			●		제주발전연구원에서 수행중인 친환경 사회체계 구축방안 연구결과 등을 토대로 적극적 홍보 추진
	쓰레기 무단투기 공개 및 처벌 제도 강화		●			폐기물관리조례 별표의 포상금, 벌금규정 상향 조정
			●			쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례에 규제 및 처벌항목 신설(재활용품 혼합배출 규제)
	쓰레기 무단투기 신고시스템			●		신고사이트, 앱 운용
지하수 청정가치 극대화를 위한 보전 · 관리 강화	공공 주도의 관리 강화		●	●		지하수특별관리구역 추가 신규 지정 및 재평가와 법적 구속력 강화를 위한 조례 및 관련계획 개정
					●	매년 수질조사 등 지하수관리 인력 전문화
			●	●		지하수 수질등급제 신설
			●	●		사설지하수 관리 강화를 위한 제도개선
	대체수자원 활용을 위한 도민의식 전환			●		사례를 통한 기준 구체화 도민과 공감대 공유
	빗물이용시설 설치기준 강화		●			중산간지역 등 상류지역은 빗물처리시설 설치 의무화하도록 지하수관리조례 개정
	빗물이용시설 설치 확대			●		기성시가지내 대규모 빗물처리시설 설치 계획 수립
	공공 및 민간건축물에 빗물이용시설 의무화		●			제주특별자치도 지하수 관리조례 제51조의 빗물이용시설 설치범위 및 제55조의 보조금 확대
건강하고 안정적인 용수공급체계 마련	여건변화에 대응한 안정적 용수 공급방안			●		용수 수요 및 공급 예측시 이상기후 대비 반영
				●		농업용수 광역화 사업 추진하여 지하수 이용비중 축소
	공급관망 체계 정비			●		광역상수도 공급체계 전환을 위한 상수 기본계획 반영
				●		단계별 블록화사업 반영
				●		유수율을 높이기 위한 수자원관리종합계획, 지하수관리계획, 수도정비기본계획 등 수정 보완 반영
안전한 수자원 이용을 위한 인프라 정비 · 확충	하수처리의 공공관리화			●		하수처리구역 확대 등 공공관리 강화에 대하여 하수도정비기본계획시 반영
	환경공영제 시행			●		환경공영제관리기준 마련

〈표 Ⅵ-3〉 생태 · 자연 · 청정 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
스마트워터그리드를 통한 통합 물관리체계 구현	관련 상세 데이터 구축			●		도시, 건축, 수자원 등 관련부서 자료 통합데이터 구축
	통합 지능형 물관리체계 실행			●		수자원종합관리계획에 물관리체계 실행계획 수립
농지의 양적·질적 기능 보전	농지전용 행위로 인한 부작용에 대한 조사 및 지속적 대응체계 구축		●			제주특별자치도 농지관리 조례에서 농지전용시 농로 파괴, 우천시 배수 집중으로 인한 경작지 피해 등에 대한 피해방지대책을 수립하도록 하고 있음, 단, 해당 대책이 성실하게 이행되고 있는지에 대한 사후관리 체계가 없어 이를 보완함
친환경농업 확산을 위한 다각적 지원	설문 조사 및 간담회 등			●		친환경농업 육성사업 도입에도 불구하고 효과가 크지 않은 원인 규명을 위해 농가를 대상으로 친환경농업으로 전환을 꺼리는 이유 등 조사 및 간담회 등 추진
	친환경농업 육성 사업 계획 보완			●		현 추진 중인 친환경농업 육성 사업은 유지. 단, 영농업 종사자들 전반에 걸쳐 친환경농업의 성공사례를 확산시키고, 농민이 가장 필요로 하는 시행착오를 줄일 수 있는 방안을 공유하는 부분을 보강함
에너지 자체충당제 도입 및 소규모 에너지공급 확대	자립형 에너지단지 조성			●		절전유인 인센티브 등 도입 전기요금체계 개편등을 위해서 한전과 협의 필요
	소규모 에너지 공급 인프라 확대방안			●		도민중심형 인센티브제도 도입
	기존 인프라시설을 활용한 태양광에너지 공급			●		솔라로드에 대한 별도 지침 마련 – 연구용역 등 발주를 통해 구체화
			●	●		도로 등 인프라 시설에 에너지 관련 시설 명시
신재생에너지원 다각화 및 에너지 안정화	신재생에너지원 다각화를 통한 공급 비중 재설정		●			태양광 발전에 대한 공공적 관리 및 지원방안 마련
				●		카본프리 아일랜드 제주 2030 세부실행계획, 제4차 제주특별자치도 에너지 계획 등의 에너지 공급비중 수정
	수요자 맞춤형 인센티브 제도 도입		●	●		「제주특별자치도 에너지 기본조례」 제20조의4 개정 – 예산지원범위의 확대 및 장기상환 파이낸싱 제도 도입
스마트그리드 거점도시화로 세계화 추진	스마트그리드 거점 지구화			●		제주전역통합운영을 위한 기능 및 규모 확장 계획 수립
	스마트그리드 설치 · 공급 · 관리운영의 융복합적 기술 적용		●		●	스마트그리드 제어센터에 대한 조례 신설 및 조직운영 방안 마련
도민에게 편익이 제공되는 에너지 공급모델 확대	주민주도형 에너지 협동조합 도입			●		협동조합기본법, 제주특별자치도 협동조합 활성화 지원 조례, 태양광 협동조합 등 한국 재생에너지 협동조합 기결성되어 있으나 미활성화 에너지협동조합이 활성화될 수 있도록 별도 유인책 및 인센티브 등 마련
	친환경 에너지타운 도입			●		현행법상 시범사업 추진 가능 함 주민주도성 사업추진을 위해 구체적 수익구조 제시 등 구체적 방안 마련

(1) 기존계획의 보완방향

□ 대중교통분담률 전국평균에 못미침

■ 지금까지 대중교통 관련 목표수준은 대중교통 분담률을 2016년 28.20%~31.03%, 2030년 30.30%로 개선하는 것으로 제시하고 있으나, 제2차 대중교통기본계획(국토교통부, 2011)에서는 대중교통분담률을 53.0%로 제시하여 전국평균에 못미침

〈표 Ⅵ-4〉 대중교통 관련 계획 목표설정 현황

대중교통 개선 관련 계획		현황(기준년) → 계획지표(목표년)		
제주도	① 제주특별자치도 도시교통정비 중기계획 및 연차별 시행계획('14)			
	– 대중교통 분담률[주]	23.8%('12년)	28.2%('16년)	30.3%('23년)
	– 시내 · 외 버스	12.7%('12년)	15.0%('16년)	16.0%('23년)
	② 제2차 제주특별자치도 지방대중교통계획('12)			
	– 대중교통 분담률	26.0%('10년)	31.0('16년)	–
	③ 제주특별자치도 도시교통정비 기본계획('12)			
	– 시내 · 외 버스	13.9%('10년)	16.0%('20년)	23.0%('30년)
국토교통부	① 제2차 대중교통기본계획(' 11)			
	– 대중교통 분담률 (100만미만 지방중심도시)	28.9%('09년)	35.0%('16년)	53.0%('30년)
	② 대도시권 광역교통기본계획 변경('14)			
	– 대중교통 분담률(5대 광역권)	37.4%('09년)	47.40%('20년)	–

주: 대중교통 분담률은 시내 · 외버스, 전세버스, 승합차 포함 (도보, 자전거, 오토바이 등 제외)

□ 도시교통정책 및 버스중심 체계개편

■ 서울의 경우, 시설공급 위주의 도시교통정책을 추진하였으나, 도시내부 및 광역통행수요의 증가, 대중교통 시설 관리비 부담과 같은 기존 공급정책에 한계에 직면하여 대중교통 체계를 관리체계로 전면 개편을 시행함

□ **신교통체계 관련 정책 마련**

■ 제주관광을 육성하는 지원수단으로서 '교통' 의 중요성을 인식하고, 관광객들의 이동성, 안정성 확보, 궁극적으로는 제주도민과 관광객이 공존하고 청정한 제주의 관광자원을 보전하는데 기여하는 관광교통계획을 수립함

□ **항만의 기능 변화에 부응하는 항만 운영계획 수립**

■ 규모의 경쟁에서 벗어나 항만의 효율(저렴한 가격으로 질 높은 서비스 제공)이 경쟁력을 좌우함

■ 항만의 발전을 위해서 기간항로(정기항로) 네트워크 구축을 통한 연계수송능력을 확충함

□ **선택과 집중을 통한 항만 및 배후기능의 특성화 및 차별화**

■ 항만환경의 변화와 정책 동향을 검토하여 항만을 통한 고부가가치 산업을 창출함

■ 친수문화공간, 휴양레저공간, 상업공간 등 항만공간의 복합 활용과 지역경제 활성화를 위한 낙수효과를 유발할 수 있도록 기반을 조성함

□ **빅데이터를 활용한 종합물류서비스 제공**

■ 기존의 인프라 위주의 물류시스템은 실물흐름(Material Flow)과 정보흐름(Infomation Flow)의 불일치로 공급자와 수요자 간의 제품 이동 시 실시간 추적이나 정확한 물량 파악이 어려워 물적 · 인적 자원 낭비가 초래됨

■ 고도화되고 선진화된 종합 물류 서비스 제공을 위해 실시간으로 제품의 빅데이터(Big Data)를 수집하고 이를 기반으로 분석된 정보를 물류 영역에 제공하는 최적화된 종합 물류 서비스를 제공함

□ 종합적이고 협력적인 재난·안전관리 정책 및 기구 강화

■ 기능 중심의 협력체계를 통하여 복합재난관리역량을 종합적으로 강화함

■ 재난관리를 위해 자연재난과 사회재난을 분리하여 운영하고 있는 상황실 운영시스템을 협력적으로 운영함

□ 인명피해 및 재산피해의 최소화를 위한 선제적 위기관리시스템 구축

■ 공공과 민간이 구축할 수 있는 위기관리시스템뿐만 아니라 민·관 협력을 통한 재해·재난 대응 및 위기관리시스템의 구축 또한 필요함

□ 사회·경제적 변화에 따라 증가하는 안전수요에 대응

■ 범죄예방환경설계(이하 CPTED)사업을 통해 단순히 CCTV를 설치하는 것이 아닌 제주특별자치도의 실정에 부합하는 실질적인 환경개선이 이루질 수 있도록 물리적 환경 개선에 대한 설계 기준과 사후 평가 및 보완에 대한 구체적 규정을 수립함

■ 환경개선 사업의 주체인 도와 범죄 예방 및 사후 대응 주체인 경찰청 간의 협업으로 중·장기적 관점에서 단계적 CPTED사업 계획을 수립함

〈표 Ⅵ-5〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

분야	기존방향	보완 또는 개편방향
교통체계	– 대중교통 서비스 보급 수준이 전국 평균 수준에 미달, 이용률 저조 – 대중교통 서비스와 대중교통 시설공급(수익노선 과다집중/장거리 운행증가/운수업체 경쟁력 저하)중심 – 도시교통수요에 대한 종합적 관리정책 부족(차량증가와 같은 단편적/결과론적 이슈대응에 국한)	– 청정제주 미래비전 달성을 위한 대중교통 분담률 목표 상향 (2020년 35% → 2030년 50%) – 대중교통서비스 관리체계로 전환 (권역별 간선/지선버스체계로 개편) – 공간/개발계획과 연계한 도심부 대중교통회랑 구축 – 제주교통수요 관리정책(예, 차량 총량제)과 차량통행억제 및 교통 생활권 보장 등의 신규정책과 병행
광역인프라	– 상위관련계획에서 일관되게 제주공항 인프라확충을 제시 – 항만시설의 인프라 확충에 집중 – 제주시(제주항,제주공항) 중심	– 공항건설 관련 갈등관리 방안 마련 – 항만과 배후지역간 기능적 연계를 통한 상생 발전 – 1중심+2거점 물류네트워크 구축 및 거점별 물류복합단지 조성
생활인프라	– 소프트웨어적인 프로그램 운영 위주 – 유니버설 적용확대를 위한 관련법규 미비 – 외국인을 수용하는 차원의 다문화 정책에 초점	– 신체활동을 촉진하는 도시환경 조성 및 유해환경을 최소화하는 토지이용 계획 수립 – 유니버설디자인 적용을 제도적으로 의무화하는 방안 강구 – 제주가 가진 문화의 다양성을 자산과 기회로 활용하여 문화융합도시 인프라 구축
안전인프라	– 사고방지에 대한 대책 마련 미흡 – 범죄감시 및 예방체계 위주 – 재난안전사고 총괄기능미흡 및 재난재해관리 전문성 결여	– 사전에 사고방지를 위한 국제수준의 안전인프라 조성 및 교육 – 범죄예방환경설계(CPTED)도입 – 도민생활속 안전문화 확산으로 안심환경 조성 – 사람 중심의 안전정책 실현을 위한 안전관리체계 구축 – 제주에 맞는 방재연구의 지속 및 전문기관 설립에 투자

(2) 신규 계획 및 사업의 추진

□ 항만 관련 관리주체를 공기업으로 전환하여 항만운영의 혁신과 효율성을 중시하는 기업경영방식 도입

■ 크루즈 산업 및 신항만계획 등에서 발생하는 수익과 연계하여 수도권 해상물류체계 개선, 수출입 해상 직항로 개설, 항만물류지원센터 조성 등 제주지역 항만물류 산업 육성방식을 도입함

■ 사업의 다각화를 통한 안정적으로 수익을 창출하고 투자된 시설 등을 효율적으로 운영하여 투자수익을 높여 다시 항만개발 및 운영에 재투자함

□ 물류산업의 효율화 및 선진화를 위한 제주형 공동물류 사업모델 창출

■ 배송 네트워크, 포워딩(발송과 배송), 로지스틱 기능을 집결하여 시공간 효용 극대화를 통하여 물류혁신 구현함

■ 시설의 집단화 · 첨단화를 통하여 시공간 효용 극대화할 수 있도록 부가가치 기능을 창출함

□ 장기적 방재시설의 성능향상 사업 추진

■ 재해에 대한 적절한 정책 수립과 대응을 위해 제주도에 적용 가능한 기후변화에 따른 해수면 상승 및 강우증가 그리고 태풍의 영향 등 재해원인에 대한 위험도평가 및 대응방안에 대한 연구 수행 필요

■ 재해유형 및 위험에 따른 방재기준을 지역별 구분적용을 통한 합리적인 기준을 마련함

■ 기후변화 시나리오에 따른 제주도 실정에 맞는 방재시설 등의 시설물의 설치뿐만 아니라 재해위험지구 확대에 따른 제도적인 대책의 적정 기준에 대한 연구 및 목표를 제시함

□ **안전관리에 대한 장기적인 목표를 달성하기 위한 체계적이고 종합적인 계획 수립**

■ 안전관리에 대한 역할 및 역량 강화와 종합적인 실행을 위해 제주도의 시설안전, 소방재난, 복지, 교통, 도시계획, 건축 등 다양한 부서, 산하기관과의 협력과 조정, 업무분담, 지원체계를 구축함

■ 완전자립형 안전 인프라 구축을 위하여 중증응급환자 수도권 병원이송, 항공 · 크루즈 · 선박, 화학사고, 테러 등 잠재적 재난의 초등대응시스템 강화를 위한 관련 기관간 유기적 협력체계를 구축함

〈표 Ⅵ-6〉 편리 · 안전 · 안심 부문 실천전략과 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통 체계 구상		●	●	제주국제자유도시 종합계획, 제주특별자치도 도시교통정비 기본계획 도시교통정비 중기계획 및 시행계획
1-2. 제주 도심부 대중교통체계 전면 개편		●	●	제주국제자유도시 종합계획 대중교통체계 전면개편 용역 지방대중교통계획 제주특별자치도 도로정비 기본계획 제주광역도시계획
1-3. 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선			●	대중교통체계 전면개편용역
2-1. 친환경·저에너지 신교통수단 도입		●	●	전기자동차 활성화 계획 제주국제자유도시 종합계획, 제주 신교통수단 도입 타당성
2-2. 관광객 교통서비스 개선		●	●	제주특별자치도 관광개발계획 제주특별자치도 관광진흥계획 관광개발 기본계획 지방대중교통계획
2-3. 마을 주민들이 교통공간의 이용 계획을 수립		●	●	제주특별자치도 마을만들기 기본계획
3-1. 제주공항 인프라 확충에 따른 지역발전전략 마련		●	●	Air-City개발 기본계획 및 실행계획 수립 연구, 국토연구원, 2007. 제주 공항인프라 확충 사전타당성 검토 연구, 국토교통부,2015.
3-2. 항만의 경쟁력 강화 및 기능적 연계를 통한 상생발전		●		항만재개발기본계획(해양수산부) 제주특별자치도 해양산업육성 종합계획 (2015~2019)
3-3. 거점별 특성을 고려한 스마트물류네트워크 구축		●	●	국가물류기본계획 제주지역물류기본계획(수립중)
4-1. 근린환경 개선을 통한 건강도시 조성	●			웰빙사회를 선도하는 건강도시 조성방안 연구(Ⅱ), 국토연구원, 2014.
4-2. 누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기		●		제주특별자치도 유니버설 디자인 조례
4-3. 다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성			●	해외 문화융합도시 관련 사례
5-1. 기후변화에 능동적이고 신속한 예방 강화		●		RCP 8.5 시나리오에 따른 제주지역 기후변화 전망(강진영, 제주발전연구원) 영국의 해안선 관리계획
5-2. 도민생활 속 안전문화 확산			●	해외사례(일본, 미국)
5-3. 도민참여형 교통안전위해요소 사전 예방 강화			●	해외사례(일본, 독일)
5-4. 협력적이고 창조적인 안전관리체계 구축		●		기 운영체제 보완

〈표 Ⅵ-7〉 편리 · 안전 · 안심 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상	대중교통체계(간선/지선 체계, 공간계획연계) 개편			●	●	도시교통정비 기본계획, 지방대중통계획의 최상위 발전지표 도시 · 교통 · 주택부서가 제주대중교통체계를 통합추진할 수 있도록 장기적인 T/F 운영
제주 도심부 대중교통체계 전면 개편	도시교통수요 관리병행		●			도시교통정비 촉진에 관한 조례 제4조(통행량의 분산 또는 감소를 위한 사항), 주차장 설치 및 관리조례 제3조(주차요금/가산금) 보완 – 제주 지역별 특성에 따른 교통생활권 설정, 도심부 혼잡지구 설정에 관한 조항 신설 – 혼잡도심부 권역별 주차장 차등 요금제 신설
인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선	주민의 이동권 보장과 관광객의 이동성을 개선하기 위한 대중교통 서비스 개선			●		제2차 제주특별자치도 도로정비기본계획 반영 도시교통정비기본계획 반영
친환경 · 저에너지 신교통수단 도입	친환경·저에너지 고급형 신교통수단 도입			●		제주특별자치도 전기자동차 보급 촉진 및 이용 활성화에 관한 조례 제7조에 따른 “전기자동차 활성화 계획” 수립 시 반영
관광객 교통서비스 개선	제주특별자치도 관광교통계획 및 시행계획 수립	●		●		제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 보완 – (가칭)제주특별자치도 관광교통계획 수립/업무 조항 신설 제주특별자치도 관광진흥조례 제69조(관광진흥계획의 수립) 보완 – 관광협회 업무(관광사업 진흥에 필요한 조사 · 연구 및 홍보, 관광통계)와 연계
마을 주민들이 교통공간의 이용계획을 수립	주민주도형 대중교통중심의 마을공간 조성사업		●		●	특별자치 마을 만들기 지원조례 제10조(마을만들기 사업의 종류와 범위)보완 – (가칭)안전하고 편리한 대중교통 중심의 특별자치 마을만들기 조성사업
제주공항 인프라 확충에 따른 지역발전 전략 마련	기존공항의 지속적 활용과 발전도모			●		제2차 국제자유도시 종합계획' 등 관련 계획 제주 공항 인프라 확충 지속적으로 계획 반영 제주 제2공항 주변지역 발전구상 연구용역 수행
	제2공항 주변 발전계획 수립을 통한 미래도시 발전 모델 제시			●		

〈표 Ⅵ-7〉 편리 · 안전 · 안심 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
항만의 경쟁력 강화와 기능적 연계를 통한 상생발전	항만 배후지역과 연계하여 복합기능 지원 인프라 조성			●		항만기본계획 반영 – 크루즈, 마리나 등 관련 사업계획 인프라 확충
	새로운 항만의 부가가치를 창출할 수 있는 동력을 제시할 수 있도록 기반 조성		●		●	제주특별자치도 크루즈산업 육성 및 지원에 관한 조례 제4조 – 일자리 창출 또는 지역경제활성화에 대한 구체적인 방안 제시 크루즈산업 육성조합계획 수립
	해운항만 물류공사 설립		●		●	제주해운항만공사 설립 및 운영 조례제정
거점별 특성을 고려한 스마트물류 네트워크 구축	거점 중심의 물류네트워크 및 인프라 구축			●		“국가물류시행계획”, “제주국제자유도시 종합계획”, “제주특별자치도 해양산업육성 종합계획”에 다핵거점 물류분산배치에 관한 계획 내용 추가로 체계개편사업 시행근거 마련
				●		산업–기술간 융복합을 기반으로 한 거점별 물류복합단지 조성 제주도 지역물류기본계획 반영
	스마트 물류 구현		●	●		제2차 제주국제자유도시 종합계획(2011)의 지역특성을 반영한 물류인프라 확충, 물류체계의 표준화 및 정보화, 친환경 물류서비스 제공, 협력적 네트워크 강화 추진과 “제주특별자치도 해양산업육성 조례”에 따른 해양산업육성종합계획에 통합정보망에 관한 내용 추가
	제주형 공동물류 사업모델 창출			●	●	사례를 위한 기준 구체화 도민과 공감대 공유
근린환경 개선을 통한 건강도시 조성	근린환경 개선을 통한 건강도시 조성		●			제주 건강도시조성 기본 조례' 신규 제정 신체활동을 촉진하는 도시환경 조성 내용 중심
누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기	유니버설 디자인 (Universal Design) 확산방안 강구		●	●		– 유니버설 디자인 조례 제4조의 공공시설 적용범위 확대와 민간시설에도 적용 확산할 수 있도록 인증 및 인센티브 사항에 대한 조항 신설 – 조례에 따른 “유니버설 디자인 기본계획”의 조속한 수립 – 공공 및 민간에 적용할 수 있는 세부 가이드라인 제정으로 일관성 있는 디자인 확산 – 공공시설내 장애인 최적관람석 지정 설치에 관한 조례와 같이 제주 자치법규 중 장애인이나 아동관련 디자인 조례 등 유니버설 디자인과 관련된 조례의 통폐합으로 누구나 관련 내용을 이해하기 쉽도록 명확하게 규정

〈표 Ⅵ-7〉 편리 · 안전 · 안심 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성	문화융합도시 조성		●			외국인자문위원회 설치운영 조례' 외국인 수용정책에서 문화융합도시 조성을 위한 인프라 확충 내용 추가
기후변화에 능동적이고 신속한 예방 강화	기후변화 대응 마련			●		기후변화에 대응하는 종합계획 및 세부 시행계획 마련
	해안지역 재난방어			●		제주 해안선 관리계획 수립
도민생활 속 안전문화 확산	생활안전 사각지대 해소				●	도민 및 지역공동체 중심의 안심네트워크 조성 – 제주형 지역안전공동체 만들기 – 지역사회 경찰활동
	안전수요 대응		●			안전도시 조성 및 운영에 관한 조례의 안전도시 사업의 범위 확장 제주형 CPTED 실행 가이드라인 수립 CCTV통합관제센타 기능 강화
도민참여형 교통안전위해요소 사전 예방 강화	주민참여를 위한 교통 환경 정비			●		자치단체별로 지역주민을 대상으로 한 교통사고 위험지역 지도 작성·배포 및 위험환경 개선
	사업용 버스 운행 관리		●			여객자동차운수사업 조례 및 교통제도 개선위원회 조례에 여객자동차 운행과 운전자 자격관리 그리고 교육에 관한 조항 신설
	도로위계별 과속방지 기법 도입			●		교통안전대책위원회 규칙 제2조에 따른 교통사고 다발 및 위험 지역에 대한 투자계획과 개선대상 지역 확정으로 실행력 제고
협력적이고 창조적인 안전관리체계 구축	재해 · 재난 안전관리시스템 고도화			●		제주특별자치도 안전관리기본계획 마련
	민 · 관 방재안전 거버넌스 구축		●			지역자율방재단 구성 · 운영 등에 관한 조례에 따른 지역자율방재단 이외에 도민방재활동조직과 교육·훈련 등에 관한 내용 추가와 향후 안전도시 조성 및 운영에 관한 조례와 교육·훈련 또는 행사 등 유사 항목에 대한 일원화 추진
	제주안전도시만들기 프로젝트 지속 추진			●		다양한 사고예방프로그램 운영, 유기적인 협업체계 구축, 도민참여형 안전 증진정책 추진 등 사고 손상률의 저감 추진
	생명살리기 골든타임 (Golden Time) 확보를 위한 긴급대응 역량 강화			●	●	제주형 골든타임 목표 재설정, 특수구조 전담 조직 신설, 안전종합체험센터 건립 및 119신고 선(先)출동시스템구축, 소방차량 및 장비 현대화 추진

성장관리 부문

(1) 기존계획의 보완방향

□ 제주형 성장관리방안과 제도적 개선방안 마련

■ 2025 제주광역도시계획에서는 당시 계획됐거나 시행중인 택지개발사업을 제외하고는 도시의 평면 확산을 막고 균형개발을 촉진하기 위해 택지조성을 지양하겠다고 선언하였음

– 지역개발의 효율성, 경제성 등의 측면에서는 2핵집중형이 바람직하지만, 당시 제주도 특성 및 주민의식 등을 감안할 때 다핵분산형 공간구조가 바람직하다고 판단됨

– 난개발을 방지하기 위한 보다 구체적이고 명확한 공간 전략이 시급함

■ 현재는 특별한 관리방안이 없어 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가가 가능함에 따라 난개발 방지효과가 미흡함

* 제주형 성장관리방안에서는 청정의 가치로 기존 시가화 구역에 도시성장경계를 설정하여 시가지확산을 제한함

■ 도시 밀도의 체계적인 관리방안(엄격관리지역, 지정관리지역, 자율관리지역)을 도입함

□ 경관체계 실행력을 강화하기 위한 실행계획 수립

■ 경관법 상에서는 구속력을 갖는 실행수단을 갖추고 있지 않으므로 실제 계획내용을 실행하기 위해서는 기타 관련 법제도와 연계를 통한 실행계획을 제시하여야 함

■ 경관계획수립지침에 제시되어 있는 실행계획으로는 경관관련 지역, 지구 및 구역, 경관조례, 지구단위계획, 경관사업, 경관협정, 경관관련 자문 및 심의, 단계별 추진계획, 예산계획, 경관관리 실행조직 및 실행체계 등임

■ 현재 제안된 6개 경관시범사업에 대해서는 단계별 추진계획, 예산계획 등을 고려해 볼 때 사업 내용 뿐만 아니라 각 사업의 우선순위를 제시할 필요가 있음

■ 구체적인 지침 적용을 위해 제시한 세부 유형인 관광지, 역사문화지, 주거지, 주거상업지 등도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」 상의 용어인 용도지역지구로 구분하는 것이 필요함

□ 지침 중심의 내용에서 권역별 계획 중심의 경관계획으로 전환

■ 제주특별자치도 경관 및 관리계획은 개발사업에서 부지조성, 좌향, 높이, 형태, 조망점 등에 관한 지침을 제시하고 있으며, 개별 경관단위별(경관권역별)로는 개방지수, 절성토량, 재료, 가로, 생산과 저장, 자연식생, 조경식재, 포장, 경관색채, 야간경관, 옥외광고물 등에 대한 지침을 제시하고 있음

■ 그러나 이러한 지침은 경관단위 내에서 일반적으로 적용하는 지침이므로 구체적인 대상지에 대한 특성에 대한 고려는 어려운 구조임

■ 특히 각 경관단위별(경관권역별) 경관계획의 방향이 제시되지 않은 채 구체적인 지침을 제시하고 있어 각 지침이 개별적이고 산발적인 내용이 될 가능성이 높음

■ 따라서 지침 제시에 앞서 경관단위별(경관권역별) 경관계획 및 관리방향을 포함하는 경관권역별 경관계획(또는 경관축, 경관거점별 경관계획) 작성이 필요함

□ 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009)

■ 「경관법」 체계와 정합성 확보를 위한 계획체계 개선 필요

– 현행 경관계획수립지침에 의한 경관계획단계(개요–현황조사 및 분석–기본구상–경관기본계획–경관부문별 계획–실행계획)와는 부합되지 않는 독자적인 계획 구성임

– 이는 제주의 특수한 경관현황을 반영할 수도 있으나, 계획내용의 실현성을 높이는 측면에서는 불리할 수 있으므로 「경관법」 체계에 따른 경관계획 재정비가 우선적으로 필요한 상황임

■ 경관계획의 체계 정립을 위한 계획단위 재설정이 필요함

– 현재 경관계획에서는 제주 전체지역을 한라산을 정점으로 해안까지 해발고도에 따라 ㉮, ㉯, ㉰, ㉱, ㉲의 5개 기본경관단위로 구분하고, 주요 도로변, 동부지역 오름 군락, 세계자연유산지구, 특수목적에 의한 개발구역의 4개 특정경관단위로 설정하고 각 경관단위별 지침을 제시하고 있음

– 이러한 구분은 경관특성에 따른 계획단위의 설정으로 볼 수 있으나 경관법 체계와 일치하지 않아 향후 다른 법제도와 연계하는데 매우 불리한 상황임

– 따라서 계획수립을 위한 단위를 경관계획수립지침 상의 경관권역, 중점경관관리구역으로 명칭과 내용을 변경할 필요가 있음

〈표 Ⅵ-8〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

분야	기존방향	보완 또는 개편방향
인구	– 성장위주 인구유입 정책 – 일반적 인구예측방법론(장래인구추계, 과거추세연장법)	– 개발과 보전이 조화를 이루는 시나리오별 인구 수용정책 마련
성장관리 및 균형발전	– 제주 전체토지에 대한 도시계획적 비전 부재 – 비시가화지역으로의 난개발 확대 제어장치 부재 – 공공–민간 주도 도시개발사업 – 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가하여 난개발 방지 효과 미흡	– 제주미래비전을 적용하여 계획개발 유도 – 도시성장경계와 성장관리방안 도입으로 무분별한 시가지 확산 제어 및 수요와 공급을 고려한 택지 공급 – 공공–민간 및 주민 주도 도시개발사업 – 청정과 공존의 가치를 적용한 新 계획체계로 합리적인 개발 유도
계획허가제	– 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가하여 난개발 방지 효과 미흡 – 교외지역 도시개발 확산	– 계획허가제 실시
도시재생	– 택지개발 등 교외지역 확장 – 교외지역 택지개발 및 외부자본의 대형 쇼핑시설 유치 – 행정 주도 및 시민단체 중심 참여 – 교외지역 도시개발 확산	– 교외 주거개발 제한 및 원도심 정주 촉진 – 원도심내 거점 및 문화시설 유치를 통한 교류와 활기 회복 – 행정–주민의 통합적 일체적 참여체계 구축 – 도시기능 집적을 위한 기존 스톡 활용과 원도심활성화 우선정책 추진
경관	– 무분별한 사설관정 개발 – 경관법 전면개정(′ 14)에 따른 경관제도 운용의 구속력 확보 – 제주경관 보전, 형성, 관리의 구체적 실행수단 부족 – 마을가로중심의 경관개선사업 – 공공 주도 단위경관사업	– 청정 제주경관자원의 지속가능한 보전 · 형성 · 관리체계 개선 – 도민 경관관리 인식 및 참여 확산 제주경관 관리의 공존과 조화 – 경관관리기반 강화를 통한경관관리 실행력 증진 – 청정 제주경관의 보전, 형성,관리를 위한 지원체계 마련 – 경관명소의 관광화 및 경관문화체험 콘텐츠 강화 – 공공–주민 주도 경관관리계획을 위한 자치법규 강화
공유자원	– 공유자원의 사유화를 비롯한 관리체계 미흡	– 공유자원의 활용원칙 설정을 통한 도민 편익 증진

(2) 신규계획 및 사업의 추진

□ 지역균형발전과 서민주거안정을 위한 신(新)택지공급체계 구축

■ 입지, 자족성, 주변 도시와의 전략적 연계방안 등 여러 측면을 종합적으로 고려하여 발전 모델을 설정함

■ 신(新) 택지 공급에 대한 가이드라인을 수립함

– 제주형 택지 공급 규모에 대한 판단이 필요함

– 저소득층의 주거복지 및 지역별 균형배분을 고려한 공공과 민간 주도의 계획적 개발을 유도함

■ 일정규모 이상의 도시개발 사업시 Passive House 방식의 개발시스템을 도입함

– 물, 전기는 개발부지에서 자체적으로 공급하는 시스템을 도입함
(물 : 빗물, 중수 활용, 전기 : 태양광 활용)

□ 살기 좋은 정주환경의 편의시설 조성지표 설정

■ 공공서비스 접근성 기준을 분석함(읍·면 지역 중심)

– 15분–동네지표를 통한 분석으로 도시기본계획 및 각종 계획에 반영함

* 제주특별자치도 2013년 기준 60점 → 2030년 목표치 80점(예시)

□ 도농 특화와 융합이 가능한 Network City 조성

■ 삶의 편의를 위한 각종 도시 시설을 지역 특성에 따라 합리적으로 배분하되, 서로 부족한 부분을 공유할 수 있도록 빠르고 편리하며 경제적인 교통시설로 연결함

■ 지역 소생활권(15분) 중심으로 싸이클앤라이드(Cycle&Ride, 가칭) 시스템을 도입함

– 집에서 가까운 간선 버스정류장(평균 4km 이내)까지 자전거를 이용해 주차하고, 값싼 간선버스를 이용해 통근 및 이동하는 시스템을 도입함

■ 공공임대자전거 시스템을 도입함

□ 제주여건에 최적화된 계획허가제 도입

■ 영국의 계획여건은 우리나라와 많은 차이가 있으며, 특히 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 관리보전구역, 절대·상대 보전구역 등이 별도로 설정되어 있어 제주여건에 최적화된 형태로 계획허가제를 도입할 수 있는 방안에 대해서는 심도있는 검토와 논의가 필요함

■ 제한적인 형태이나 현재 개발행위허가제의 틀 속에서 심의체계(도시계획위원회)를 활용하여 운용하는 방안을 검토할 수 있으나, 면적규모 등에 제한이 있어 모든 사업을 대상으로 적용하기 어렵다는 한계가 있음

■ 현행 용도지역제의 틀 속에서 보완적 장치로서 활용하는 방식을 검토할 경우, 우선 일부 비도시지역 또는 관리보전지역 등을 대상으로 적용하는 방안을 고려함

□ 청정과 공존에 기반을 둔 계획허가제 판단기준 및 지침 마련

■ 계획허가 판단기준에 대해서도 장기간 도민의 공감대를 바탕으로 구체화하는 작업이 필요하며, 해당 기준들에 있어서 미래비전에서 주요 원칙으로 제시하는 사항을 일차적인 기준으로 먼저 고려하여 구체화할 필요가 있음

– 환경부분에 있어서 대원칙인 환경자원 총량보전, 환경부하 최소화 원칙은 계획내용을 평가하고, 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 기준이 될 수 있음

– 미래비전에서 제시하고 있는 특정 공간에 대한 관리방안(해안변, 중산간 등)도 허가여부를 판단할 수 있는 기준으로 활용할 수 있을 것으로 판단됨

■ 이외에도 에너지, 수자원, 문화, 경관 등 다양한 분야에 있어서 미래비전에서 지향하고 있는 사항을 기준으로 그에 부합하는 사례와 부합하지 않는 사례를 누적하는 작업을 통해 청정과 공존원칙에 부합하는 기준과 지침의 기반을 마련함

□ 원도심과 신항만을 일체화 공간으로 조성하고 원도심의 활성화를 위한 신교통수단 도입을 검토

■ 원도심과 신항만이 거리감 없이 자연스럽게 연계 되도록 거리를 조성함

■ 입도 방식의 다변화와 크루즈 산업의 활성화를 기할 수 있는 관광거점 조성이 필요함

■ 제주의 청정환경에 걸맞는 교통수단을 도입함

■ 원도심은 제주시의 두 관문에 해당하는 공항과 항구 사이에 위치해 있으므로 이 두 거점을 잇는 대략 6km 구간에 저상용 궤도열차 또는 BRT 도입을 검토함

□ 도민이 참여하는 제주형 경관조성 추진 전략 마련

■ 제주 경관의 가치 발굴을 통한 핵심 요소(유형)을 도출함

■ 핵심 경관 요소에 따른 기본 방향을 설정함

〈표 Ⅵ-9〉 제주 경관조성 기본 방향(안)

경관 요소	기본 방향
한라산	섬 전역 어느 곳에서나 세계자연유산(핵심지역) 조망 보장
오름	중점경관초점으로 활용
하천	기본 통경축으로 조성
해안선(바다)	누구나, 어느 곳에서나 접근과 조망이 가능한 공간으로 조성하고 해안선의 시각적, 기능적 연속성 유지
느린 경사의 평탄지	평탄지 내 돌출 경관 배제

■ 지역맞춤형 경관조성 추진 전략을 마련함

〈표 Ⅵ-10〉 제주 경관조성 추진 전략(안)

지역	추진 전략
도시지역(동 지역)	제주의 자연형상과 새로운 제주로 거듭나게 하는 힘의 조화로운 만남
농·어촌 지역(읍·면 지역)	제주 자연형상의 자연스러운 흐름 보존

□ 공유자원의 체계적이고 공익적인 관리를 위한 공공기관의 관리조직 개편과 신설기관의 설립

■ 기존 기관 : 본래 각 기관의 설립 기능에 따른 역할 강화 및 상호 간 합리적인 조정

■ 신설 기관 : 제주 공유자원 및 공공재 관리의 필요성 등을 면밀히 분석하여 기관 설립

〈표 Ⅵ-11〉 성장관리 부문 실천전략과 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 시나리오별 목표인구 설정 및 관리			●	· 도시기본계획 · 광역도시계획
2-1. 제주형 성장관리방안 도입			●	· 포틀랜드 도시성장경계(UGB) 정책 및 2040 성장구상 · 영국 계획허가제
2-2. 신(新) 택지 공급체계 구축		●	●	· 2025제주광역도시계획 · 독일 및 스위스 네트워크 도시체계 구축 계획
2-3. 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축			●	· The Portland Plan(2012)
3-1. 계획허가제 도입			●	· 영국의 계획허가제 도입
4-1. 도시재생 활성화 전략 마련		●		· 임대주택 공급계획 · 원도심 재생사업 계획 · 2015 도시관리계획
4-2. 도시재생 협업체계(거버넌스) 구축	●			· 진안 · 완주 등 커뮤니티비즈니스 계획
4-3. 신항만과 제주시 원도심을 연계한 도시 활성화		●		· 제주 신항만 계획 · 원도심 재생사업 계획
5-1. 도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산		●		· 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009)
5-2. 청정 제주경관의 종합적인 보전 · 관리 · 형성에 관한 계획적 접근 방안 마련			●	· 경관법에 의거한 중점경관관리구역 지정
5-3. 실효성 높은 경관관리체계 확립방안 마련			●	· 경관법에 의거한 경관상세계획
5-4. 신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안 마련		●	●	· 제주특별자치도 경관 및 관리계획(2009) · 제주특별자치도 경관관리계획 재정비(2015)
6-1. 공유자원의 활용원칙 설정		●		– 개발이익 공유 사례 : 미국 알래스카〉 – 곶자왈 공유화 운동
6-2. 공기업 및 출자 · 출연기관의 역할 확대와 체계화		●		– 제주 공기업 및 출자 · 출연기관 참조

〈표 Ⅵ-12〉 성장관리 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
시나리오별 목표인구 설정 및 관리	인구성장 규모 설정		●			도시기본계획 및 관련계획 반영
제주형 성장관리방안 도입	비시가화지역의 성장관리방안 도입		●			「도시계획조례」 제25조의2 확대적용
	제주형 성장관리방안에 관한 제도적 개선방안 마련		●			「도시계획조례 」 시행규칙 반영
신(新) 택지 공급체계 구축	지역중심형 발전모델로 새로운 택지 공급		●			「제주특별자치도도시개발사업 시행 조례」 제1조 (목적) 및 가이드라인 추가 반영, 지구별 조례신설
				●		2025 제주광역도시계획(2007) 선언 재정립 필요(신규 사업 추진은 가급적 지양 → 계획적 주택 공급 유도)
우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축	도농 특화와 융합이 가능한 Network City 조성		●			지역균형발전지원 조례 제24조 적용
						자전거이용 활성화에 관한 조례 제6조 3항의 구체화 및 시행규칙 반영
	살기 좋은 정주환경의 편의시설 조성지표 설정		●			「지역균형발전지원 조례」 제6조 구체화
			●			작은도서관설치및운영지원에 관한 조례 제4조 보완
				●		기존 사업 보강
계획허가제 도입	제주형 계획허가제 도입방안 대안 검토			●		미래비전에서 제시한 계획허가제 운용 대안을 바탕으로 장기간 심도 있는 검토를 통해 제주여건에 부합하는 계획허가제 도입방식을 정립할 필요가 있음
	계획허가제 운영방식에 대한 검토			●		
	계획허가 판단기준 및 지침 마련				●	미래비전에서 청정과 공존의 가치를 기준으로 정립한 환경자원 총량보전, 환경부하 최소화 원칙과, 해안변과 중산간에 대한 관리방안을 비롯하여 에너지, 수자원, 문화, 경관 등 다양한 분야에서 제시한 사항을 토대로 사례를 누적시키는 작업이 선행될 필요가 있음

〈표 Ⅵ-12〉 성장관리 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
도시재생 활성화 전략 마련	단독주택 등 정주목적의 구입 및 건축 지원			●		국민주택기금 등 활용
	기존 주택 개보수비용 보조		●	●		「제주특별자치도 저소득층 주거지원 조례」 신설에 따른 적용
	원도심내 매입형 임대주택공급		●	●		
	생활기반 및 복지 정비		●	●		
	공폐가 등 스톡 데이터베이스 구축, 매입 및 활용			●		제주시 근린재생형 사업구상(안)에 반영
	교류 및 시민활동 활성화를 위한 거점성 제고				●	기존 교류프로그램 강화 운영
	방문객 및 귀농귀촌인을 위한 통합지원거점 형성				●	기존 정보망 기능 강화
	원도심 역사골격 회복과 전통문화 형성			●		제주시 근린재생형 사업구상(안)에 반영
도시재생 협업체계 (거버넌스)구축	종합행정을 위한 통합기구 신설				●	도시재생 관련 조직 보강
	원도심활성화지원센터 (가칭) 정비				●	기존 조직의 지역 확대 개편
신항만과 제주시 원도심을 연계한 도시활성화	신항만을 대형 복합관광 거점으로 조성	●		●		중앙정부 계획반영 필요(항만법 제42조)
	원도심의 입체화를 통한 도시 활성화 기반 구축		●	●		원도심 도시재생사업계획 반영 필요(도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 제10조)
	원도심과 신항만을 일체화 공간으로 조성		●	●		
	원도심 활성화를 위한 신교통수단 도입 검토			●		장기정책 과제로 추진
	시가지셔틀 운행, 전기 소규모 저상버스 도입 검토		●			교통약자의 이동편의 증진 및 이동편의시설 검사에 관한 조례 제15조 적용 강화
도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산	지속적인 경관자원 관리체계 구축		●			경관 조례 내 경관자원데이터베이스구축 조항 신설
	선진화된 도민경관의식 조사를 통한 대표경관 선정 및 홍보			●		제주특별자치도 경관 및 관리계획(재정비)에 반영
	조사대상인 경관자원의 자산화			●		

〈표 Ⅵ-12〉 성장관리 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
청정 제주경관의 종합적인 보전, 관리, 형성에 관한 계획적 접근 방안 마련	종합적이고 균형 잡힌 재정비 경관관리 방안		●			「경관조례」 제8조 구체화 및 시행규칙 반영
				●		제주특별자치도 경관 및 관리계획(재정비)에 반영
	경관법 체계에 근거한 경관계획 수립		●			「제주특별자치도 경관조례」 내 새로 개정된 경관법 반영
	중점경관관리구역 설정을 통한 집중적 경관관리		●			「제주특별자치도 경관조례」 내 중점경관관리구역선정 조항 신설 및 시행규칙 반영(형성 · 관리 · 보전형)
실효성 높은 경관관리체계 확립 방안 마련	자치법규 개정을 통한 경관관리의 실효성 강화		●			「제주특별자치도 경관조례」 제4장 경관협정 확대 · 적용 및 시행규칙 반영(행정적 지원 강화)
	경관계획의 성과달성과 진행과정 모니터링			●		제주특별자치도 경관 및 관리계획(재정비)에 반영
	주기적인 경관교육 및 인력양성을 통한 경관관리 역량 강화				●	경관계획의 성과달성과 진행과정 모니터링, 도민경관의식 조사, 주기적인 경관교육 및 인력양성을 통한 경관관리 역량 강화를 전담할 수 있는 경관관련 주민주도 전담조직 신설
신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안 마련	기존 사업의 우선순위 설정으로 실행력 증진		●			「제주특별자치도 경관조례」제31조 보완
	도민이 참여하는 제주형 경관조성 추진 전략 마련			●		제주특별자치도 경관 및 관리계획(재정비)에 반영
	도민이 인정하는 새로운 경관 가치 창출을 위한 계획 수립			●		
	새로운 경관가치로 파생된 경관+관광산업 창출		●			박물관 및 미술관 진흥 조례 제7조 적용
			●			「제주특별자치도 경관조례」제8조 확대적용
공유자원의 활용원칙 설정	지하수 공수화	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제31조(지하수의 공공적 관리) 개편
			●			「지하수관리조례」제6조 지하수개발 · 이용허가 제한 등 강화
	토지이용정책(성장관리방안 도입)을 통한 공유자원화		●			「도시계획조례」제25조의2 성장관리방안 대상지역 보완
	내셔널트러스트 운동의 확산으로 곶자왈 보호		●			「곶자왈 보전 및 관리 조례」제18조 곶자왈관련 법인에 대한 지원 강화
	풍력발전에 따른 개발이익 공유		●			「풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」제20조 개발이익공유화 계획 작성기준 강화
			●			「풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」제17조의2 적용 강화 및 구체화
공기업 및 출자 · 출연기관의 역할 확대와 체계화	공공역역의 참여(개입) 범위 확대				●	공공기관별 설립 기능에 따른 공유자원의 관리 조직 개편과 영역 확대

(1) 기존계획의 보완방향

□ **제주의 지역산업육성전략은 크게 다음의 두 가지로 구분 가능**

■ 첫째, 정부의 지역산업정책과 연계된 내부적인 산업육성전략을 마련함

■ 둘째, 역외 기업의 투자유치나 입지이전을 통한 발전전략을 마련함

■ 두 가지 전략 중 현재 제주는 역외자본이나 기업의 투자유치 전략에 따른 지역경제 성장이 주축을 이루는 것으로 보이는데, 이는 다음의 이유와 연관되어 있음

– 제주의 입지나 규모상의 한계, 산업기반의 취약성 등으로 인해 내부적 육성전략의 추진에 제약요인이 많다는 점이 있음

– 내부적 육성전략이 성과를 거두기 위해서는 장기간을 요하기 때문에 현재 단계에서 가시적 성과를 확인하기 어렵다는 점이 있음

■ 특히 제주는 새로운 산업을 발굴하여 전략산업으로의 육성을 추진하여 단기적 성과확인에 어려움이 있음

– 제주는 산업기반이 취약하기 때문에 지역전략산업의 내부적 육성은 기존 산업에 뿌리를 두고, 그 경쟁력을 제고하거나 새로운 부문으로 확장하고자 한 다른 지역과 달리 제주는 성장가능성이 높은 새로운 산업을 발굴하여 육성하는데 주안점을 둘 수밖에 없었으며(산업통상자원부, 산업기술진흥원, 2013, 지역산업정책백서 2, p.581), 이는 결국 정책의 단기적 성과가 다른 지역에 비해 낮은 것처럼 인식되게 함

■ 2014년부터는 기존 산업육성사업체계를 산업협력권사업, 지역주력산업, 지역연고산업으로 구분하여 추진함

– 산업의 세부부문은 변화가 있었으나 전체적으로 풍력·전기차 서비스 외에는 지역내 자원을 활용한 산업화에 중점을 두고 있음

– 지역주력산업: 물 응용 산업, 청정헬스푸드, 풍력·전기차 서비스, 관광디지털콘텐츠 산업임

– 산업협력권사업: 휴양형 MICARE, 화장품·뷰티산업을 제시함

– 지역연고산업: 제주 무, 제주특산 수산전통 발효식품, 제주 전통주 산업을 제시함

〈그림 Ⅵ-4〉 제주 지역산업육성정책의 평가



■ 지역내 산업육성사업 중 지역기반 없이 육성의 필요성을 강조하여 추진한 산업은 성과가 미미함

– 지역 내에 기반이 없기 때문에 공모사업 등 정부나 지자체가 주도하는 사업 성격으로 추진하고 있으며, 이 결과 초기단계에는 국가나 지자체의 지원을 통하여 소기의 성과를 거둘 수 있었으나 기존 지역산업과의 연계발전이 어려우며, 지역의 중심산업으로 성장하는 데는 한계가 있다는 지적이 있음

* 사업 중심의 산업육성이 제주에 국한된 것이 아니라 국가의 지역산업정책에 기인하는 바가 크다고 할 수 있음. 광역경제권 선도산업 육성사업은 선도산업보다는 프로젝트 중심의 유망상품 지원에 중점을 둔 바 있음

– 사업중심 산업육성이 효과를 거두기 위해서는 지역의 전반적 산업여건 개선과 병행 추진되어야 할 필요가 있으며, 단위 사업당 효과보다는 제주 전체로의 지역경제와 산업여건 개선에 어떠한 기여를 하는가를 기준으로 적정성을 평가할 필요가 있음

■ 공공주도형 사업은 기술적 테스트베드에 불과하다는 비판

– 국가나 지방자치단체의 지원을 기반으로 사업을 추진하고 있으나 지역내 해당 사업의 산업화를 지원할 기반이 취약하여 다수의 사업이 일종의 테스트베드사업으로 그치고 있다는 비판이 있음

– 그러나 산업기반이 취약한 지역이 테스트베드사업 등을 통해 산업육성을 추진하는 것이 일반적이기 때문에 제주에서 테스트베드사업의 필요성을 부정하기는 곤란함

* Schaffers 등(Schaffers et al., 2011)의 연구: IT산업이 제공하는 기회를 현실화하기 위해서는 초기에는 관련 인프라에의 투자를 확대하고, 테스트베드로서 지역의 위상을 확립한 후, 이를 기반으로 한 산업화를 추진하는 것이 바람직함

– 제주의 산업여건을 고려할 때 테스트베드를 통한 신성상동력의 육성의 필요성을 인정하더라도 비즈니스모델 구축이 가능한 사업의 선정과 추진·관리체계 구축이 필요함

* 다만, 테스트베드사업의 추진시에도 아직 기술적으로 성숙하지 않은 분야에 우선 투자하는 것은 호환성의 확보나 실용화가 어려운 잘못된 기술을 채택하게 할 우려가 있다는 점에서 한계(Manyika J. et al, 2013)가 있으므로 국책사업에 대한 제주의 참여 및 사업선정 기준을 구체화할 필요가 있음

■ 지역자원에 바탕으로 둔 산업육성 전략은 다수가 소기의 성과를 거둔 것으로 평가됨

– 지역자원에 바탕을 둔 산업육성 전략은 주로 1차산업의 산물이나 기타 지역자원(화산송이, 용암해수 등)을 활용하여 산업화하고자 하는 시도로 화장품 산업과 같이 일부 산업은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가함

– 비록 산업클러스터 구축을 표방하고 있으나 사업중심의 접근이라는 점에서는 한계가 있음

– 또한 제주 원료를 사용하여 고부가가치 제품을 생산·유통하는 과정에서 단순한 원료공급처로 제주가 활용되는 것 아닌가 하는 우려와 이익의 역외유출과 관련된 우려를 야기하기도 하고 있으며, 이에 따라 「made in Jeju」 산품의 육성 필요성이 제기됨

– 제주의 산업기반과 입지특성을 고려할 때 「made in Jeju」의 개념을 적용할 수 있는 산업은 제약되어 있으므로 타 지역 기업과의 협업관계 내에서 제주의 가치를 어떻게 확보할 것인가가 주요한 이슈로 제기됨

* 이미 「제2차 국제자유도시 종합계획」에서도 「Made in Jeju」와 「Connect Jeju」라는 두가지 관점에서의 접근 필요성을 강조함

■ 역외 자본이나 기업 유치는 지역경제에 미치는 긍정적 영향에도 불구하고 해당 자본이나 기업의 지역 내 뿌리내림이나 지역경제와의 연계성 측면에서 취약

– 관광산업분야 및 정보통신서비스, 특히 포털서비스 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두었으나 그들이 지역경제와 긴밀한 연계네트워크를 형성하고 있는가에 대해서는 이견을 제시함

– 이러한 비판은 최근의 기업투자에 국한된 것이 아니라 제주의 경제발전기간 중 지속적으로 지적된 문제임

* 역외자본 의존형 지역개발의 문제점은 1989년 한국개발연구원에서 수행한 「제주특별자치도 종합개발계획의 재검토」에서 관광단지 개발과 관련하여 지적된 바 있으며, 최근에는 중국자본의 제주도 투자 등에서 전형적으로 지적되나, 일각에서는 화장품산업 등과 같이 지역외 기업과의 협업을 통한 사업을 대상으로도 문제를 제기함

- 1986년 제주도는 국가계획인 「제1차 특정지역 제주도 종합개발계획(1985~1991)」과 연계한 지방계획인 제주도종합개발계획을 수립하였으나 1989년 한국개발연구원에서 수행한 「제주도 종합개발계획의 재검토」에서는 개발과 지역경제간 연계성 부족이라는 문제점을 지적
  – 특정지역계획 중에서 중앙정부에서 추진하고 있는 관광개발사업은 단지조성이라는 집중개발 방식을 택함으로써 광역적 지역관광자원의 잠재력 개발에 크게 기여하지 못하였으며 지역내 불균형 성장을 초래
  – 또 개발사업에 자본이 영세한 지역주민의 참여가 배제되고 있으며, 산업개발과 사회개발을 병행 추진하지 못하여 지역발전의 파급효과가 미미
  – 그리고 관광개발 사업은 관광기능의 육성보다는 관광지 개발을 위한 토지이용계획적 성격이 강한데다 관광개발계획지구에 토지투기가 집중되어 지가를 상승시킴으로써 투자를 어렵게 함

출처: 부만근, 2013, pp.112–113

– 기업의 관점에서 볼 때 제주의 공간적 고립성과 얇은 산업기반을 극복할 수 있는 기능만을 전략적으로 제주에 배치할 수 밖에 없으며, 복잡하고 긴 가치체인을 지니는 산업을 제주에 배치하거나 투자하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보임

– 현재 제주도의 산업구조는 좁은 시장규모와 물리적 이격, 얇은 산업기반 등의 영향을 크게 받지 않는 기업 중심으로 입지가 이루어지고 있으며, 따라서 지역경제와의 연계성이 낮다라는 예상이 가능하게 하는 결과임

– 그러나 제주의 여건상 발전을 위해 역외투자유치가 필요하다는 점을 부정하기 어려울 뿐만 아니라 최근의 비판이 역외자본의 투자나 역외기업 유치 그 자체가 아니라 이들 기업과 지역경제와의 선순환구조의 미비나 취약에 기인하므로 이에 대한 개선대책을 마련할 필요가 있음

– 따라서 투자유치 단계부터 신규투자나 이전기업을 지역경제와 어떻게 연계하고, 이들을 지역 내에 뿌리내리게 할 것인가에 대해 보다 많은 정책적 관심을 기울일 필요가 있음

□ 제주형 1차산업의 미래성장력 강화를 위한 내부역량 강화 필요

■ 제주형 1차산업의 인식 전환하여 제주의 청정가치를 강화하고 브랜드화 하여 경쟁력을 강화함

– 제주의 1차산업의 제주업과 서비스업의 성장에 중요한 역할을 하는 핵심산업이자 청정의 상징적 기능을 고려함

■ 1차산품의 가공업체의 AEO(Authorized Economic Operator) 인증 추진 및 지원

– AEO 인증을 통한 중국, 일본 등 수출시장 확대하고 국내외 가공기업과 연계한 유통망을 확충하여 부가가치를 창출함

■ 지역별 고유의 자원 활용과 마을단위의 육성계획을 통하여 6차산업화를 정착화 함

– 제주도의 6차산업화의 체계적 육성을 위한 로드맵으로 제주형 6차산업 육성계획 수립(가칭)을 통하여 중앙정부의 정책들을 선도적이고 효율적으로 활용함

■ 스마트농축수산업을 통한 생산·유통·소비 등 전 과정에 걸쳐 1차산업의 생산성·효율성·품질 향상 등 고부가가치를 창출함

– 기후변화에 따른 새로운 작물 재배가능성 및 ICT 융복합 스마트팜 실현을 통하여 시스템을 고도화함

〈표 Ⅵ-13〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

부문	기존방향	보완 또는 개편방향
산업생태계	– 중앙정부 지역산업정책의 틀내에서 추진 – 타겟산업의 선정과 집중 육성 – 역외기업·자본의 유치와 실험실 중심의 기술 창업 – 첨단과학단지 등 계획적 개발 부지 중심	– 제주의 입지조건과 산업기반에 바탕을 둔 새로운 모델 도입 – 지역자본의 축적과 지역주민의 참여기회 확대 – 제주의 입지조건과 산업기반에 바탕을 둔 새로운 모델 도입 – 아이디어 중심의 다양하고 개방적인 창업기반 확충 – 거리(street)와 가상공간(virtual space) · 가상과학단지, 가상 BI, 가상 사무실
1차산업	– 효율성 및 경쟁력 강화 중심 – 개별 경영체 중심 – 농축수산업과 식품업의 분산적 추진 – 관 주도의 획일적 방식	– 효율성 및 농어업인의 행복추구로 전환 – 지역 공동체 중심 – 생산과 융복합한 6차산업으로 확대 – 지역 특성이 반영되고 도민 참여 및 책임 강조
투자유치	– 역외 자본과 대기업에 의한 일방적 투자 – 중산간 등 대규모 토지확보가 가능한 미개발지역 선호 – 무차별적, 일률적 지원 방식	– 지역자본의 축적과 지역주민의 참여기회 확대 – 원도심 등에 대한 투자 우대 – 지역발전으로의 기여 수준과 지역의 필요성을 고려한 선별적, 차등적 지원
일자리	– 재정 및 행정적 지원 – 개별기업 단위의 산학협력 – 특정 기술·직능 중심의 접근과 범용적 인재교육으로 이원화 – 공공부문에 의한 위탁 교육훈련 지원 중심 – 도민 또는 도내 대학출신자 중심	– 산학관 협력에 의한 인력수급체계의 핵심주체 – 산학관에 의한 인력수급체계 구축 – 관광산업 등 부문별 접근 – 민간의 자구노력에 대해 공공사업과 동일한 기준으로 지원 – 지역이 필요로 하는 역외 인재유치에 대해서도 정착 등에 대해 우대 지원
사회적기업	– 중앙정부 주도의 정책에 기반을 둔 사회적경제 정책 추진 중	– 제주의 지역산업 특성과 수눌음정신에 기반을 둔 제주형 사회적경제 구상

(2) 신규계획 및 사업의 추진

■ 사업(프로젝트) 중심의 접근에서 산업생태계 중심 접근으로의 전환이 필요함

– 산업생태계(business ecosystem)란 공동의 이익으로 결합된 자원과 역량, 잠재력과 에너지 등의 네트워크(European Commission, 2013) 또는 상호 교류하는 조직이나 개인으로 구성된 경제적 공동체로 고객과, 핵심 생산자, 경쟁자 및 정부나 노동조합 등과 같은 여타의 이해관계자를 포함하는 개념(Moore, J.F. 1996)으로 정의됨

– 우리나라의 지역산업정책에서는 최근 지역산업생태계란 표현을 빈번하게 사용하는데, 김명수 등(김명수 외, 2012)에 의하면 이는 일정 지역 공간 내에서의 산업생태계로서, 이때 산업생태계란 가치사슬구조를 근간으로 상호관련된 기업과 조직, 각종 자원과 지역경제 전반, 산업 인프라, 문화, 제도 등이 연계하여 상호작용하는 시스템으로 정의함

– 현대사회에서는 경제활동이 특정 산업의 범위내에 국한하여 이루어지지 않기 때문에 지역산업정책의 대상으로는 산업이라는 한정적인 개념보다는 산업생태계란 개념이 정책의 대상으로 적절함

– 특히 제주와 같이 전반적인 산업기반이 취약하고, 외부 기업(자본)의 유치로 인해 기업의 지역내 뿌리내림을 촉진하고, 기업성장을 지역발전으로 연계하기 위해서는 비록 장기간이 소요될 지라도 전체 지역경제의 틀 내에서 산업정책을 설계하는 것이 필요함

* 제주테크노파크 등 제주의 산업진흥기관과 혁신주체들 역시 산업생태계의 구축을 주요한 목표로 하여 사업을 추진함

– 산업생태계적 접근은 생태계를 구성하는 개개 부문에 대한 접근보다는 전체 시스템의 관점에서의 총괄적인 접근, 즉 전체 체계를 구성하는 각 부분에 대한 접근보다는 전체로서 체계에 대한 접근이 더욱 중요하다는 점을 강조함. 따라서 특정 부문에 편중된 육성보다는 산업 생태계 전체에 걸친 균형 잡힌 정책적 접근이 필요함

■ 「제주형 산업생태계」 개념을 정립함

– 우리나라 주요 지역산업 육성사업(2012년 기준)은 R&D와 인력양성을 강조하는 반면 비즈니스 지원사업은 상대적으로 소홀한 경향이 있는데(박재곤 외, 2014) 기존 제주의 지역산업육성 또한 중앙정부의 정책과 같은 맥락에서 추진함

– 가령, 박근혜 정부 출범 이후 관련부처 사업을 가치사슬 관점에서 보면 R&D 기획 및 창업사업화 단계에 편중된 경향을 보임

* 아이디어 발굴 지원 50개 사업, 시제품 제작 지원 35개 사업, 시험 및 성능검사 34개 사업(정성훈 외, 2015, 창조경제와 지역산업발전방안, KIAT, 미간행).

– 제주테크노파크에서 제주도내 혁신주체의 주요 역량을 분석한 바에 의하면 기술개발과 인력양성 분야에 가장 많은 기관이 참여하는 반면 마케팅과 기술이전 및 장비활용에는 소수의 기관만이 참여함

– 그러나 지리적 이격성과 고립성, 규모경제 효과의 취약 등의 한계, 산업구조의 특수성 등으로 인해 대규모 집적지역에 적용될 수 있는 일반적인 접근을 제주에 적용하는 것에는 한계가 있음

– R&D와 인력양성 중심의 접근은 다른 지역과 달리 관광이 경제구조의 핵심을 차지하고 있는 제주에 적용하는 것은 한계가 있으며, R&D 사업이 기술적으로 성공을 거둔다고 할지라도 지역의 산업화 기반이 취약하여 그 성과를 지역내에서 사업으로 구현하는 데는 한계가 있음

– 이와 더불어 현재 우리나라의 지역산업정책에서 논의되고 있는 「지역 산업생태계」의 개념을 제주에 적용하는 것에도 한계가 있음

– 지역산업생태계에 기반을 둔 지역산업정책은 지역이라는 공간적 개념을 적용하고 있으나 제주의 산업발전에 지리적 공간의 개념을 적용하는 것은 한계가 있음

– 특정 산업의 성장을 위한 독자적 시장 형성이나 공급처 형성이 곤란한 제주의 경우 지역의 취약성을 극복하기 위해서는 지역간 협업이나 타 지역내 기업과의 협업관계 형성이 필수적임

〈표 Ⅵ-14〉 상생 · 창조 부문 실천전략과 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 초(超)지역적 네트워크와 산업간 융합에 기반을 둔 발전체계 구축		●		제1차 특정지역 제주도 종합개발계획(1985~1991)
1-2. 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화		●		제주특별자치도·제주테크노파크, 제주특별자치도 지역산업발전 종합계획(안) : 2014-2018
1-3. 산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련		●		제주특별자치도 2015년 지역산업진흥계획
1-4. 제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축			●	영국 Liverpool 과학단지의 가상 사무실(Virtual Office)
2-1. 여건변화에 대한 능동적 대응으로 미래 경쟁력 강화		●		제주 농업농촌 및 식품산업발전 계획(2014~2018)
2-2. 제주 생산품의 특성화 전략 강화		●		제주 3차 친환경농업 육성 5개년계획(2013~2017)
2-3. 6차산업화와 스마트고도화를 통한 성장견인력 회복		●		제주 농업농촌 및 식품산업발전 계획(2014~2018)
2-4. 자립 역량 강화로 제주형 1차산업 가치 제고		●		제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년계획(2010~2014)
3-1. 일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책 목표 설정		●		국제자유도시계획 목적과 발전지표 지역산업발전계획 등 관련계획
3-2. 지역·주민체감형 투자유치체계 확립			●	제주특별자치도 2015년도 지역산업진흥계획
3-3. 일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화			●	제주특별자치도 고용정책기본계획
3-4. 일자리와 연계한 선별적·차등적 투자지원 제도 확립		●		지역전략산업과 지역고용 성장
4-1. 산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화			●	미국 콜로라도 주의 산업부문별 인력수급협력체계 구축 경과
4-2. 기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원			●	인력양성에 대한 미국의 산업부문별 접근 동향 선전경제특구(High-tech industrial park)의 사례
4-3. 인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화			●	제주특별자치도 고용정책기본계획
4-4. 교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대			●	제주특별자치도 청년고용정책 기본계획
5-1. 수눌음 경제 공동체 기반 구축			●	제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획
5-2. 공유자산 형성 중심의 수눌음 경제공동체 사업모델 육성			●	제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획
5-3. 수눌음 경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상			●	제주특별자치도 사회적경제 종합발전계획

〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
초(超)지역적 네트워크와 산업간 융합에 기반을 둔 발전체계 구축	초지역적 기업협력 지원		●			「전략산업조례」 제9조에 지역간 협력 포함
	지역자원 위상 강화			●		기존 인증제도 강화 운영 등
			●			「전략산업조례」 제10조 마케팅지원 보완
	산업간 융복합 지원		●			관광진흥기금 운용조례 제4조 확대
			●			「중소기업육성기금 조례」 5조의 우대조건에 산업간 융복합사업 포함
			●			「전략산업조례」 제2조 전략산업 범위에 융복합산업을 포함하고 제9조 및 12조 실행력제고
	산산협력 시범사업			●		소상공인협업화 지원기준 개편
			●			「전략산업조례」 제10조 마케팅지원
지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화	가상 사무실, 가상 BI		●			「테크노파크조례」 제3조(사업) 확대
				●		창조경제혁신센터 등 사업 보완
	유휴 대학시설 기업입주	●				「대학 설립·운영규정」 2조 7항 개편
	산업진흥기관의 BI 확충			●		기존 사업 보강
	공공재산의 임대 제공		●			시설별 조례개편 / 창업조례 신설
	지역상품 공공조달강화			●		「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 215조의4 (우선구매)
				●		「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정안 460조(공기업협조)
	최초 창업가 차별 배제			●		사업선정기준에서 조업시설 기준 등 완화
	거리경제 활성화		●			특화거리 지정 조례 보완
			●			도로법, 식품위생법 등 관련 규제 완화
	거리경제 지원조직 강화				●	기존 조직의 기능 확대 개편
산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련	제주 지역산업 육성의 기본방향			●		지역산업발전계획 등 관련계획에 반영
	청정 제주에 기반을 둔 제조업 등의 육성		●	●		「제주도 전략산업 육성 및 지원에 관한 조례」 보완 전략사업 육성종합계획 반영
	융복합 산업으로서 항노화산업의 육성기반 구축		●	●		「제주도 항노화산업 육성 및 지원에 관한 조례」 보완 항노화산업 육성 종합계획중 기본방향에 반영

〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련	녹색 도시기반으로서 신재생에너지 및 전기자동차 산업 육성		●	●		「제주도 전기자동차 보급 촉진 및 이용 활성화에 관한 조례」 보완 전기자동차 관련 국제회의 지원 및 운영
	청정 제주의 이미지 강화를 위한 제조업의 입지관리 방안 마련		●	●		「제주도 전략산업 육성 및 지원에 관한 조례」 보완 전략사업 육성종합계획 반영
	해양산업의 신성장 동력화 기반 구축		●	●		「제주도 해양산업 육성 조례」 보완 지속적 연구 및 지원기반 마련
제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축	제주의 역량과 잠재력에 부합하는 산업육성체계 구축			●		지역산업발전계획 등 관련계획에 반영
	지역혁신의 핵심기반으로서 대학 등 혁신주체의 역량 강화		●	●		산업육성 및 지역혁신 관련 조례 (제주특별자치도 항노화 산업 육성 및 지원에 관한 조례 등)에 각 혁신주체에 대한 지원 사항 및 혁신주체간 협력사업에 대한 지원 우대사항 구체화, 제주 지역산업발전계획내에 동 지원사항 등의 구체적 반영
	지역산업육성사업에 대한 평가체계 개편			●	●	지역산업육성사업 평가체계 마련 및 운영
여건변화에 대한 능동적 대응으로 미래 경쟁력 강화	기후변화에 대응한 경쟁력 강화			●		품목별, 나라별 등 수출전략계획 수립
	FTA 등 시장개방에 적극대응					
	신농업 경영주체 및 조직 등 육성 및 지원		●			「제주도 농수축산물 직판장 설치 및 운영조례」 보완 「제주도 감귤생산 및 유동에 관한 조례」 보완
	농축수산품의 유통구조 개선과 체계적 수급 관리					
제주 생산품의 특성화전략 강화	여건변화에 따라 다른 지역의 산품으로 대체할 수 없도록 차별성 강화		●	●	●	「제주도 농수축 특산물 공동상표 관리 조례」 보완, 기존 인증제도 강화 운영 등 성장지원센터 설립 제주 농업기술원의 아열대 작물품종 개발성과 보급 확대
	신규작물의 특성화자원화 추진					

〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
6차산업화와 스마트고도화를 통한 성장견인력 회복	지역의 다양성과 주체간 상호 연계를 중요시하는 지역의 6차산업화 정착		●	●		「제주특별자치도 6차산업 육성 및 지원조례」 마을단위의 6차산업 육성계획 수립
	‘스마트농축수산업’을 통한 1차산업 시스템 고도화			●		1차산업과 ICT기술의 융복합기술 발굴 및 운영계획 수립
자립 역량 강화로 제주형 1차산업 가치 제고	제주형 1차산업에 대한 인식 전환과 위상 재정립 필요			●	●	도민과 공감대 공유를 위한 지속적 정책 방향 홍보
	도민주도의 지역역량 강화를 위한 제주 농정 거버넌스 기반 확립					
일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책 목표 설정	주민복리와 일자리 중심 정책 목표	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조 (목적)에 반영
				●		국제자유도시계획 목적과 발전지표
				●		지역산업발전계획 등 관련계획
	추진체계 개편				●	투자유치기업 사후관리 추진체계 강화
지역·주민 체감형 투자유치 체계 확립	투자유치 필요성 검토		●			개발사업시행승인조례 제5조 보완
	대규모투자 허용기준		●			「투자유치조례」에 투자유치원칙 신설
						「투자진흥지구 조례」 제6조 보완
	진흥지구 지정기준 개편		●			「투자진흥지구 조례」제6조 2항의 구체화 및 시행규칙 반영
	진흥지구 해제기준 구체화	●	●			「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 시행령 제37조 해제기준에 시행령 제36조 8항 포함
일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화	투자 및 관리 중심정책으로 전환		●			「진흥지구 조례」〔별표 2〕 지정계획 세부 내용의 7호 규정 상세화
			●			「개발사업시행 승인 등에 관한 조례」 제26조의 고용추천계획서 보완

〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
일자리와 연계한 선별작차등적 투자지원 제도 확립	선별적·차등적 투자지원		●			「투자지원조례」 내 조항 신설
	인센티브 총량제 도입	●				장기정책 과제로 추진
	고용성과에 감독강화		●			「투자유치조례」 제20, 제21, 제22조 적용 강화
산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화	산학관의 인력양성		●			「전략산업조례」 제2조 및 제12조 보완
					●	인적자원개발위원회 운영 보완
기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원	역외 우수인력 유치		●			「투자조례」에 규정 신설
	지역내 우수인력 유치		●			기업·기업인 예우 조례 보완
	해외 우수인력 유치	●				장기정책과제로 추진
	사내 교육훈련 지원		●			「투자조례」 제11조 교육훈련보조금 기준 개편
인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화	구인구직 정보제공				●	기존 정보망 기능 강화
교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대	교육훈련지원 강화		●			「투자조례」 전면 개편 (장기과제로 추진)
	국가사업 응모 등 지원		●			「전략산업육성조례」 11조 보완
					●	TP 등 지원서비스 강화
수눌음 경제공동체 기반구축	수눌음 경제공동체 관련 총괄조직 신설		●		●	도지사 직속 사회적경제 특별보좌관 배치 및 사회적경제과로 확대개편
	사회적경제에 우호적인 지역 금융환경 조성		●			「제주특별자치도 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」 신설
	수눌음 경제공동체 지원을 위한 민관협동시스템 강화		●			「제주특별자치도 사회적경제 기본 조례」 제24조에 도정의 사회적경제 쟁점 통합적 관리 및 민간과의 협업 강화 사업 내용 추가

〈표 Ⅵ-15〉 상생 · 창조 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
공유자산 형성 중심의 수눌음 경제공동체 사업모델 육성	공유자산, 커뮤니티자산 중심의 사업모델 육성		●			-「제주특별자치도 사회적경제 기본 조례」 제3조 기본원칙에 사회적경제 활동의 바탕이 되는 공유자산(커뮤니티자산) 보전 및 관리의 중요성에 대한 내용 포함 -「제주특별자치도 공유자산(커뮤니티자산) 중심 경제공동체 육성에 관한 지원 조례」 신설
	제주문화 확산 및 특화자원을 활용한 사업모델 확산		●			「제주특별자치도 공유자산(커뮤니티자산) 중심 경제공동체 육성에 관한 지원 조례」 신설
수눌음 경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상	사회적경제 참여주체(기업, 사업체, 조직체) 간의 신뢰와 협동을 통한 연대 네트워크 조직화		●		●	제주 사회적경제 블록화 사업 추진 ※「제주특별자치도 사회적경제 기본 조례」 제11조 2항에 근거 재정지원
	도민이 모두 주체가 되는 수눌음 경제공동체 모델 구상			●		「제주특별자치도 협동조합 활성화 지원 조례」 제5조 협동조합기본계획에 도민 중 일정 비율 이상이 협동조합 조합원이 되는 목표를 제시

휴양관광 부문

(1) 기존계획의 보완방향

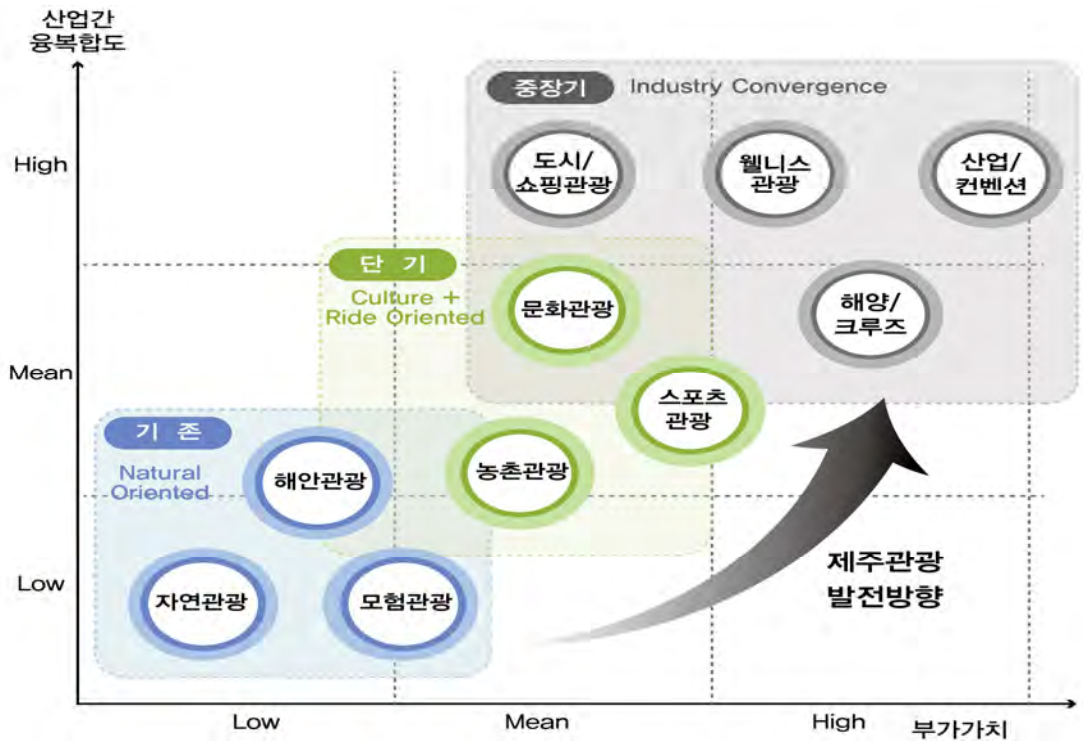
□ 제주의 관광활성화를 위한 기존계획 및 전략

■ 첫째, 제주가 지닌 자연문화자원의 가치 극대화를 통한 관광자원화 전략을 추진함

■ 둘째, 지역간 균형발전과 도민의 상생발전을 위한 지역밀착형 관광산업 육성 전략을 마련함

■ 셋째, 주변 관광시장 및 신흥시장을 대상으로 관광시장의 다변화를 추진하고 고부가가치 수요 창출로 지속가능한 제주관광을 도모함

〈그림 Ⅵ-5〉 단계별 관광정책의 발전방향



■ 제주는 고유한 문화, 생태, 자연환경 등 보유하고 있는 관광자원의 매력도가 높은 강점을 지니고 있으나, 차별화된 콘텐츠 발굴, 관광개발 · 진흥 · 관리를 통합적으로 관리하는 고도화된 시스템 등은 미흡함

– 제주도는 자연환경의 수려성과 독특한 문화자원 등 천혜의 관광자원과 지리적 요충지, 국제자유도시로서 고도의 자치권 확보 등의 강점을 지님

– 그러나, 제주 고유의 차별적 관광콘텐츠가 부족하고 관련 인력 및 접근성의 한계 등의 도서라는 지역적 특성에서 오는 문제점과 제주의 관광관련산업이 분산되어 추진사업간의 독립성, 타당성, 필요성 등을 통합적으로 관리할 시스템은 미흡함

■ 제주의 관광시장은 주변 국가의 경제성장에 따른 외래관광객 관광수요 확대, 소득 및 여가시간 증대에 따른 국내 관광수요 증가, 친관광산업 정책 추진 등에 따른 잠재적인 성장가능성을 지님

■ 실제 2014년 입도관광객 12,273천 명으로 전년대비 13.1% 증가하는 등 양적인 성장을 이루었으나 저가관광지라는 인식, 다양한 관광자원의 활용 미흡, 외부환경에 따른 관광시장의 민감한 변화 등의 문제점을 가지고 있어 개선이 필요함

■ 제주관광의 지속가능한 발전과 질적 성장을 위해 다양한 관광수요에 효과적으로 대응하고 주변 도시와의 경쟁심화에 대비한 경쟁력, 도민과의 상생 등을 고려한 질적인 성장을 위한 중장기 목표 및 전략을 마련함

– 제주 휴양 · 관광부문의 지속적인 성장과 발전을 위해 고부가가치 융복합 관광의 집중적 육성, 제주의 자연문화의 매력도 제고를 통한 고품격화, 도시, 쇼핑 등 다양한 관광요소의 확충이 필요함

– 또한, 시장별 특성에 부합하는 맞춤형 전략 마련으로 시장다변화 추진 및 평가와 모니터링을 통한 관광품질 개선, 통합 플랫폼 구축을 비롯해 스마트 관광인프라 마련으로 제주관광의 수용태세를 정비하고 체질개선 계기가 필요함

– 도민이 함께하고, 참여할 수 있는 안정된 지원체계 시스템 확립으로 도민 협치형 체계를 마련하고 현장맞춤형 일자리 동력 창출 및 관광산업 발전을 위한 전략적 대응이 필요함

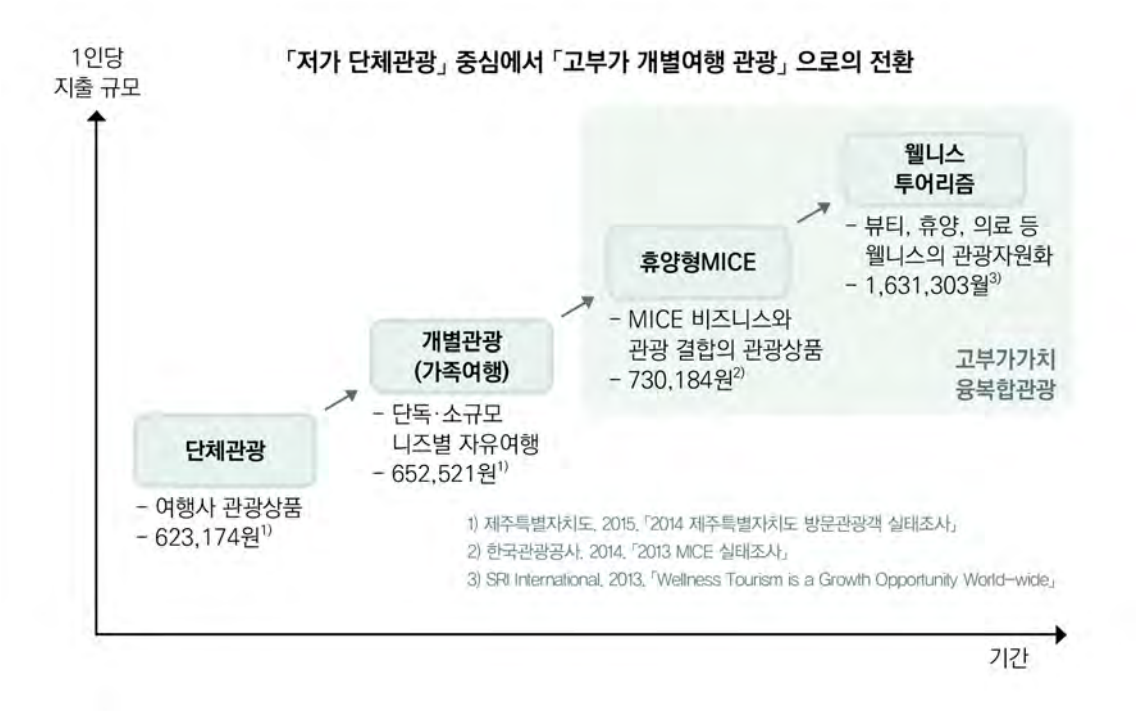
□ 고부가가치 융복합관광의 성장을 위한 내부역량의 강화 필요

■ 저가 단체관광에서 고부가 · 고품격 관광으로의 질적 성장을 도모함

– 미래 제주관광의 질적성장 및 경쟁력 확보를 위해 제주의 청정자연환경과 융복합하여 휴양형 MICE, 웰니스투어리즘 등 산업에 기반을 둔 고부가가치 관광으로의 전환이 필요함

– 또한 경험과 체험중심의 관광으로 트렌드가 변모함에 따라, 산업발전에 기반을 둔 융복합 관광산업의 중장기적 전략 수립 필요

〈그림 Ⅵ-6〉 제주관광의 발전방향 흐름



〈표 Ⅵ-16〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

분야	기존방향	보완 또는 개편방향
제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도제고	– 자연자원 의존형 관광활동 – 관람위주의 관광활동 – 대표 문화·예술 관광 콘텐츠 미흡	– 자연문화유산을 활용한 관광콘텐츠 강화 및 지역주민과의 상생발전 – 지역밀착형 관광콘텐츠 강화를 통한 지역경제 활성화 – 원도심재생을 통한 쇼핑 · 야간관광 활성화 – 문화예술공연 지원을 통한 제주 문화관광 융성
고품격 제주관광 융복합 관광산업 집중육성	– 관광객 유치 등 양적성장 중심 – 공공 주도의 일부 시설 중심 개발	– 마이스, 웰니스, 고품격 레저 등의 융복합 관광산업 육성 – 관광수익 증가 등 고부가가치 성장 추구 – 외자유치+도민(지역자본) 주도권 회복
제주관광 체질개선	– 관광수용태세 전략 부족 – 중국시장에 의존 및 편중 – 관광상품 평가체계 미흡 – 개별적 추진으로 인프라 미흡	– 시장별 맞춤형 전략 마련 – 평가체계 구축을 통한 관광 품질개선 – 통합플랫폼 구축으로 스마트관광 인프라 마련
도민참여 관광	– 자연자원 의존형 관광활동 – 주민의 자발적 참여 활동 미흡 – 공공주도로 창의성 한계	– 지역민의 참여와 공존을 통한 상생발전 – 주민밀착형 관광프로그램 개발 보급 – 자생적 관광기획으로 창의성 제고

(2) 신규계획 및 사업의 추진

□ 제주 농어촌 6차 산업화 활성화

■ 제주 농어촌의 1 · 2 · 3차 산업과 관광산업의 연계를 통한 부가가치를 창출함

– 제주 농어촌의 6차산업화란 농어촌에 존재하는 자원을 바탕으로 농업과 식품, 특산품제조, 가공(2차산업) 및 유통 · 판매, 문화 · 체험 · 관광서비스(3차산업) 등을 연계함

■ 차별화된 콘텐츠 확충 및 접근성 강화로 체류형 농어촌 관광을 활성화함

– 폐교, 빈집 등을 활용해 문화체험 기회를 제공하거나, 아름다운 어촌, Sea Stay(어촌특화민박) 조성사업을 통해 어촌에서 관광객의 다양한 관광 수요를 창출함

■ 지역민 중심의 인적자원 발굴 및 육성함

– 도시와 농촌의 교류를 촉진하고, 다양한 관광객을 유치하기 위해서 농촌관광 세미나 개최, 파워블로거 초청행사, 관련 안내 · 홍보물 배포 등의 역할을 수행함

□ 휴양형 MICE산업의 육성 및 활성화

■ 경제적 파급효과와 일자리 창출효과가 뛰어난 고부가가치 산업인 제주 MICE산업 육성을 위해 제주의 특성을 담은 휴양형 MICE산업을 육성함

– 부족한 전시 · 컨벤션 시설의 인프라를 확충하고 숙박, 문화, 쇼핑 등의 배후인프라 집적을 통한 경쟁력을 강화함

– 제주의 청정과 휴양의 이미지를 강조한 대표 MICE 행사를 구축하고 지역기관과의 협력체계를 구축하고, 휴양형 MICE 도시로서 이미지 상승을 위해 유니크 베뉴를 활성화함

– 제주 MICE활성화를 위해 유치지원 제도, 해외마케팅 강화를 통한 양적 성장과 더불어 참가자 소비촉진을 통한 부가가치 확대로 질적 성장에 기여함

– MICE 지속적 성장을 위한 인력양성, 인식제고, 민간협력을 통한 추진조직 강화 등 MICE 생태계 강화 방안을 마련함

□ 힐링의 섬, 웰니스투어리즘 선진화

■ 세계적 트렌드인 웰빙, 친환경주의 확산 등의 영향으로 웰니스에 대한 관심이 고조됨에 따라 제주의 청정 자연환경을 활용한 웰니스투어리즘을 강화함

– 제주는 의료산업과 관광산업의 불균형을 극복하기 위해 제주의 매력을 적극 활용한 웰니스 관광 특화가 필요함

– 제주의 고품격 힐링관광을 위해 제주의 웰니스관광 로드맵을 구축하고, 체계적인 계획을 수립하여 관련 법제도와 계획의 추진을 선진화함

– 관광 컨트롤 타워의 구축 및 기존산업과의 연계로 제주 웰니스 산업의 의료, 뷰티, 휴양, 웰에이지 등의 통합적인 사업 추진을 지원함

– 나아가 지역의 강점을 살린 제주 기존 산업과의 적극적 연계 및 시너지 확충으로 융합 생태계 지원으로 체계적인 기반을 마련함

□ ICT를 활용한 스마트제주 관광활성화를 위한 비즈니스 기반 조성

■ 제주관광에 대한 관광객의 감성과 경험을 극대화하고, 환경변화에 민감한 창조적인 ICT 스마트관광서비스를 창출함

■ 스마트 관광을 위한 소셜기반의 수요 파악 및 스마트 디바이스를 활용한 관광정보 전달의 효율성 제고 및 다국어 지원 등 관광안내서비스를 고도화함

■ 비콘(BLE Beacon)[1] 서비스 도입 및 확대를 통한 맞춤형 관광정보를 제공함

□ 지역관광 활성화를 위한 협의회 “제주관광 모드락” 구성

■ 주민이 주도적으로 참여하는 마을단위의 주민자치 조직 및 활동역량을 강화함

■ 단계별 인큐베이팅 시스템 강화를 통한 지역관광의 자생력을 제고함

■ 주민의 창의적 아이디어를 접목한 관광콘텐츠 창작과 관광창업 활성화를 유도함

1) 비콘은 블루투스 저에너지(BLE) 통신규약에 근거하여 다양한 정보를 송수신하는‘위치기반서비스’

〈표 Ⅵ-17〉 휴양 · 관광 부문 실천전략과 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 지역기반 청정 에코투어리즘 활성화		●	●	제2차 관광진흥계획(14~18) 제주특별자치도 관광개발계획 (13) International Voluntourism Guidelines
1-2. 지역밀착형 문화예술관광 기반 구축		●		제2차 관광진흥계획(14~18) 제주특별자치도 관광개발계획 (13) 제주국제자유도시종합계획(11) 제주향토문화예술진흥 중장기계획(12)
1-3. 전천후 도시관광 콘텐츠 및 여건 조성		●		제2차 관광진흥계획(14~18) 제주특별자치도 관광개발계획 (13)
2-1. 휴양형 MICE 산업 육성 및 활성화		●	●	제2차 관광진흥계획(14~18) 제주특별자치도 관광개발계획 (13) UNWTO MICE Industry
2-2. 힐링의 섬, 웰니스투어리즘 선진화		●	●	제주국제자유도시종합계획(11) Wellness Tourism is a Growth Opportunity Worldwide
2-3. 청정 레저스포츠 관광자원화		●		제2차 관광진흥계획(14~18) 제주특별자치도 관광개발계획 (13) 제주특별자치도 해양산업 육성 종합계획(15~19) Cruise Tourism Potential
3-1. 관광시장 다변화를 위한 글로벌마케팅 실시		●		제2차 관광진흥계획(14~18) Tourismproduct diversification and marketing program
3-2. 관광품질 개선을 통한 제주관광 세계화		●		관광품질인증제도(QTS) WEF tourism competitiveness
3-3. ICT를 활용한 스마트관광 섬 기반 강화		●	●	제2차 관광진흥계획(14~18)
4-1. 제주형 관광 협치체계 구축		●		제2차 관광진흥계획(14~18)
4-2. 지역커뮤니티 관광산업 참여역량 강화		●	●	제주국제자유도시종합계획(11)
4-3. 제주관광 맞춤형 창의인력 양성		●		제2차 관광진흥계획(14~18)

〈표 Ⅵ-18〉 휴양 · 관광 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
지역기반 청정 에코투어리즘 활성화	제주 농어촌 6차산업화 활성화		●			-「제주특별자치도 6차산업 육성 및 지원 조례」 제8조 6차산업 공동사업 관광객 유치 지원 사업 확대 -「제주특별자치도 농어업 · 농어촌지원조례」 제7조 관광활성화 지원 및 교육 사업 등 보완
	자연유산 활용 생태탐방 프로그램 개발		●	●	●	-「제주특별자치도 등록유산 관리조례」 제28조 주민참여 구체화 -「제주특별자치도 사회적기업 육성 및 지원조례」 지원기준 확대 -「제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례」 제11조 관광활성화 등 지원사업 확대
	에코힐링 체험을 위한 도보관광 인프라 정비		●	●		-「제주특별자치도 농어업 · 농어촌지원조례」 제9조 농어촌개발 및 복지증진위한 체험관광 조성사업 구체화 -관련 사업 보강
지역밀착형 문화예술관광 기반구축	제주 문화예술관광 플랫폼 구축		●	●		-「제주특별자치도 문화의 거리 조성 및 운영조례」 제4조 거리공연 포함 -「제주특별자치도 작가의 산책길 및 문화예술시장 운영 · 관리 조례」 제5조 문화예술행사 확대
	주민이 참여하는 지역밀착형 축제시스템 구축		●			-「제주특별자치도 축제육성 및 지원에 관한 조례」 평가항목 추가 -지역축제 3년주기 일몰제 또는 평가에 따른 지원액 경감 등 인센티브 구체화
	제주 창작문화 활성화를 위한 문화생태계 지원		●		●	-「제주특별자치도 문화예술 진흥 조례」 제39조(보조금 지원), 제41조(지역 문화예술인 공연 배려) 범위 확대 · 지원 보완
전천후 도시관광 콘텐츠 및 여건 조성	리테일테라피 활성화		●	●		-「제주특별자치도 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제10조 도시재생활성화계획 구체화 -「제주특별자치도 상권활성화를 위한 특화거리 지정 및 지원조례」 내 식품접객업의 공통시설 기준의 적용 특례 규정 적용
	전천후 관광지역화를 위한 문화예술과 쇼핑 연계		●			-「제주특별자치도 상권활성화를 위한 특화거리 지정 및 지원조례」 제12조(지원사업) 확대 등
	24시간 즐길거리가 넘치는 야간문화관광 네트워크 구축		●	●		기존 사업(夜好사업) 보강
	크루즈관광을 통한 지역경제 파급효과 극대화방안		●			-「제주특별자치도 크루즈산업 육성 및 지원에 관한 조례」 중 제주항 장기 체류 시 지원기준 마련
	원도심거리활성화를 위한 특례구역 지정		●	●		-「제주특별자치도 상권활성화를 위한 특화거리 지정 및 지원 조례」 제12조 지원사업 확대 -「제주특별자치도 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제10조 관련계획 구체화

〈표 Ⅵ-18〉 휴양 · 관광 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
휴양형 MICE 산업 육성 및 활성화	MICE인프라시설 확충방안 및 시설 집적화를 통한 관광환경 조성	●	●			–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제254조 국제회의 산업 육성을 위한 특례재정 지원 구체화 –「제주특별자치도 관광진흥조례」 제86조 국제회의 집적시설 환경 조성 추가
	제주 공공기관의 MICE산업 유치 확대		●			–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 부칙 제38조 ⑥항 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법 일부 적용 –「제주특별자치도 관광진흥조례」 제84조 MICE산업 유치시 인센티브 제공 신설
	인센티브관광 유치전략 및 지원제도 마련		●		●	–「제주특별자치도 관광진흥조례」 제62조 MICE관광활성화 신설 –담당조직 신설 및 기능 강화
	공존형 MICE TF팀 조직체계 구축		●		●	–「제주특별자치도 관광진흥조례」 제82조 국제회의 전담조직의 설치 기능 및 범위 확대
힐링의 섬, 웰니스 투어리즘 선진화	힐링의 섬, 웰니스관광 로드맵 구축 제주형 웰니스 관광컨트롤타워 설립		●	●		–「제주특별자치도 웰니스관광 육성 및 지원 조례」 신설 –관광진흥계획, 관광개발계획 등 관련 계획 구체화
	기존 산업과의 연계 및 시너지 확충		●			–「제주특별자치도 전략산업조례」 제5조 관광산업과의 연계 및 방향 구체화 –「제주특별자치도 항노화산업조례」 제5조 관광산업 연계 및 융복합 방안 마련 확대
청정 레저스포츠 관광자원화	제주 레저스포츠 관광 대표브랜드 육성	●				–「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제252조 레저의 범위 확대
	해양레저스포츠 관광인프라 조성 지원	●	●			–「제주특별자치도 해양레저산업육성조례」 제17조 친수공간 확충 및 마리나 인프라 확대 –「제주특별자치도 어촌 · 어항의 개발 및 관리 등에 관한 조례」 제10조 어촌관광 구역 및 시설 확대
	승마레저스포츠 관광인프라 개발 및 관리		●	●		–「제주특별자치도 말산업 육성 및 지원 조례」 제5조 말산업 관광계획 활용 구체화
	레저스포츠 관광활성화 기반 구축		●			–「제주특별자치도 해양레저산업 육성조례 및 말산업 육성 및 지원조례」 관련 통계 조사 및 작성, 관리 보강
관광시장 다변화 위한 글로벌마케팅 실시	시장별 특성에 맞는 차별화된 마케팅 전략 도출			●		–기존 전략의 국가별 지역 확대 개편

〈표 Ⅵ-18〉 휴양 · 관광 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
관광시장 다변화 위한 글로벌마케팅 실시	저가덤핑상품의 고급화 전략 마련	●	●			–「문화체육관광부 지침 중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」 제3조의2(전담여행사 갱신제) 등 도입에 따른 조례 신설
	전략적 교류협력 및 해외홍보 마케팅 강화				●	–기존 마케팅 프로그램의 강화 · 운영
관광품질 개선을 통한 제주관광 세계화	통합적 관광품질 인증 평가체계 마련		●			–「제주특별자치도 관광진흥조례」 제62조(관광진흥계획의 수립) ②항의 4 구체화 및 시행규칙 마련
	국제표준에 부합하는 제주관광 경쟁력 강화			●		–WEF 글로벌 스탠더드 지표 평가 실시 –관광지 품질평가 및 맞춤형 컨설팅 실시
ICT를 활용한 스마트관광 섬 기반 강화	스마트제주 관광활성화를 위한 ICT비즈니스 기반 조성		●			–「제주특별자치도 지역정보화 조례」 제15조(정보통신망의 구축 · 운영 등) 지역정보화 설치 및 기능 확대
	o2o서비스 확장을 위한 인프라 구축		●			–「제주특별자치도 지역정보화 조례」 제25조(사업비 지원)에 따른 시범사업지구 지원 강화 및 시행규칙 반영
	빅데이터 정보가 집적 · 유통되는 통합인프라 구축		●			–「제주특별자치도 지역정보화 조례」 지역정보화 조례 제14조(민간기관 등과의 협력) 민간기업 지원 구체화 및 시행규칙 반영
제주형 관광 협치체계 구축	제주관광 활성화를 위한 관광 추진조직 구축		●		●	–「제주특별자치도 관광진흥조례」 제56조(평정위원회), 제71조(관광진흥협의회) 등 기존 조직의 기능 확대 개편
	지역밀착형 관광인력 양성프로그램 운영		●			–「제주특별자치도 관광교육 활성화 조례」 제16조(인센티브) 교육 이수 후 활용 및 취업 등의 기능 강화
지역커뮤니티 관광산업 참여역량 강화	지역관광활성화협의회 제주관광 모드락 구성		●			–「제주특별자치도 협동조합 활성화지원 조례」 제9조(교육 및 홍보) 기능 강화 –기존 관광 데이터베이스 정보망 확대
	제주관광 모드락 리더 양성 및 경쟁력 강화		●	●		–「제주특별자치도 관광교육 활성화 조례」 제16조(인센티브) 교육 이수 후 활용 및 취업 등의 기능 강화
	관광창업 플랫폼 구축		●	●		–「제주특별자치도 소상공인 지원 등에 관한 조례」 제3조(지원계획 수립) 구체화
제주관광 맞춤형 창의인력 양성	산학관 연계를 통한 핵심인력 역량강화		●			–「제주특별자치도 관광교육 활성화 조례」 제4조 종합계획의 수립에 NCS기반 맞춤식 교육과정 계획 수립
	관광산업 고부가가치화 통한 창의인력확대				●	–연관 산업분야와의 인력육성 및 구인 · 구직 정보망 확충

문화·교육·복지 부문

(1) 기존계획의 보완방향

□ 국제자유도시 종합계획의 보완

■ 제주지역의 창의적인 발전체계를 구축하고 제주의 위상을 국제 경쟁력을 지닌 지역으로 도약시키기 위한 목적에 부합되도록 제주문화정체성의 가치 반영

– 무형, 유형의 제주 전통문화자산에 대한 원형 조사를 지속화하고 미래가치를 발굴하여 계승하는 방안의 강구를 통해 제주지역의 창의적 문화발전의 기반을 구축하도록 함

– 제주의 국제적 경쟁력 강화를 위해 제주도 대내외적 차원에서의 문화적 역량 강화에 대한 내용을 포함하여 제주문화부문에서 궁극적으로 목표로 하고 있는 문화예술의 섬으로서 위상을 갖도록 함

– 제주문화예술의 활성화를 위한 기본 체계로서 문화생태계의 구축과 균형적 발전방안을 강구하여 현재의 제주도에서 이루어지고 있는 문화의 창작(생산), 매개(유통) 및 향유(소비) 역할의 재정립 방안을 보완하도록 함

– 특히 제주문화예술 향유 활성화에 대한 부분을 반영하여 제주도민의 문화예술에 대한 체감도와 만족도가 향상되도록 함

– 제주문화의 세계화는 제주문화예술을 해외에 알리는 방안 뿐 아니라 쌍방향적 교류방안을 강구하여 국제도시로서의 위상과 면모가 구비되도록 함

■ 제주도민의 삶의 질 향상을 위한 대안제시의 역할로서 문화부문의 활용방안 반영

– 문화예술인의 문화활동 촉진을 위한 지원에서 더 나아가 제주도민이 주체가 되는 생활문화의 활성화를 통해 도민이 체감하는 제주문화가 될 수 있도록 보완하도록 함

– 제주문화예술부문의 발전 뿐 아니라 제주의 사회, 도시 및 공간환경 등에 문화의 가치가 반영되어 진정한 문화예술의 섬이 될 수 있도록 하는 내용을 반영하도록 함

– 제주이주민, 다문화가정 등의 증가로 제주도 인구구성이 다양화됨에 따라 제주사회에서 공동체 약화에 따른 문제가 야기되고 있으며, 이는 향후 지속화될 상황이므로 이에 대응하여 다양한 문화권의 사람들이 제주도에서 행복하게 공존하며 공동체를 이루어갈 수 있도록 공동체 강화에 대한 내용이 반영될 필요가 있음

□ 제2차 제주향토문화예술진흥 중 · 장기계획의 보완

■ 전통문화를 바탕으로 새로운 문화의 비전을 제시하도록 제주전통의 미래가치 강조

– 기 구축된 전통문화에 대한 DB를 바탕으로 제주 정체성의 강화 및 지속하기 위한 방안으로서는 미래 활용에 대한 구체적 방안을 반영하도록 함

– 특히 문화자산의 콘텐츠화에 있어 '작지만 강하고 창조적인 문화산업'으로 특화하여 접목하는 방안을 강구함

■ 문화예술 활동이 활발하게 이루어지도록 하기 위한 방안으로 문화생태계의 중요성 반영

– 문화예술 창작의 활성화를 위해 문화수요 확대를 위한 도민대상 문화역량 강화 교육 및 전문예술인 교육 방안을 보완하고 창작재원과 발표공간의 다양성을 도모하도록 함

– 문화예술 매개의 활성화를 위해 창작공간과 예술시장의 다양화 및 문화매개자의 역할을 강조하도록 함

■ 제주도민의 문화향유 및 참여기회 확대를 위해 주체적 생활문화의 중요성 강조

– 복지차원에서의 문화 뿐 아니라 일상생활 속에서 주체로서 참여하는 생활문화로 발전되며, 이를 통해 지역의 경쟁력을 높일 수 있다는 관점 적용이 필요함

■ 품격 높은 제주의 문화상 정립을 위해 제주 문화역량의 강화 반영

– 제주도의 품격은 문화예술 분야 뿐 아니라 전 분야에 걸쳐 요구되므로 문화의 역량이 반영될 수 있도록 보완함

□ 환경교육에 있어서는 현 계획의 틀을 유지하되, 일부 내용 보완이 필요함

■ 제주도 환경교육 종합계획(2016~2020)에 따라 사업을 추진하되, 제주발전연구원의 세계환경수도 조성을 위한 친환경 사회체제 구축방안(2015)에서 제시한 일상에서 실천할 수 있는 각종 프로그램과 미래비전에서 제시한 환경자원의 총량보전, 환경부하 최소화 등 대원칙들이 환경교육의 주요 내용에 반영될 수 있도록 보완할 필요가 있음

□ 평생학습도시 조성을 통한 협력교육 시스템 구축

■ 제주도는 평생학습도시 조성을 위한 다양한 정책을 수립하고 있음

– 현재 도교육청, 제주지역평생교육정보센터(제주학생문화원)와 평생학습관, 평생학습기관, 각급학교에서 운영하고 있는 평생학습동아리, 평생교육프로그램 등 많은 활동들이 제주지역 평생학습 인프라 구축을 통하여 평생교육을 실현하고 있음

– 주로 생활권 단위의 평생학습 공간의 거점시설을 구축하고 행복학습센터의 설치운영은 기존시설을 활용하여 구축하고 있으나, 대학에 우수한 인적·물적·지적 교육자원이 집중되어 있으므로 대학을 적극 활용하는 등 평생학습의 심화과정을 확대할 필요가 있음

– 대학부설 평생교육원을 활용하여 40–50세대 성인 학습자가 필요로 하는 양질의 프로그램을 개발 운영하도록 유도함

– 학력 수준이 높은 40~50세대를 고려하여 고등교육 수준의 평생학습 마련

– 평생학습 프로그램에 대한 모니터링 시스템을 구축하여 시민의 수요에 맞는 프로그램 발굴

■ 제주의 가치를 높이기 위한 평생교육 정책 수립과 인적자원, 물적자원, 재원의 효율적 · 효과적 재배치를 통한 도민의 성장지원 체계 마련이 필요한 상황임

〈표 Ⅵ–19〉 제주도내 평생교육 관련 사업 총 예산 규모(2015년 기준/ 282억88백만여원)

구분	제주도	제주시	서귀포시	교육청, 대학평생교육원	합계(천원)
소요예산 (천원)	19,903,680	2,905,431	4,403,873	1,075,208	28,288,192

주: 도 (평생교육과, 사회교육과(인재개발원), 자치행정과, 여성가족정책과, 복지청소년과, 노인장애인복지과, 문화정책과, 경제정책과, 고용센터, 기업지원과, 기술지원조정과, 농업기술센터, 친환경농정과, 관광산업과, 투자정책과, 도서관, 등), 제주시, 서귀포시, 교육청, 4개 대학교 평생교육원 등 사업비 총 예산

■ 제주특별자치도는 민선6기 교육분야 7대 공약 22개 추진과제(총 35,000백만원 예산 규모)의 성공적인 추진을 위해 보다 교육적 전문성이 집약된 조직 운영과 전담 조직의 역량 강화가 요구됨

– 교육분야 7대 공약 : 사교육비 부담 줄이는 자기주도학습 지원, 진로, 적성, 창의 리더십 등 비(非) 교과 프로그램지원, 제주청년을 위한 취업준비 아카데미 운영, 학습지도 전문가 양성·배치, 평생학습 권역화와 거점시설 지정, 제주평생교육진흥원의 독립법인화와 기능 강화, 생애주기별·대상별 평생학습 프로그램 개발 및 확대 추진 등

□ 복지정책의 효과성, 효율성을 제고하는 정책 추진

- 2013년 사회보장기본법 개정에 따라 2015년 7월 1일부터 사회보장기본법이 본격적으로 시행되면서 자치단체별로 사회보장과 관련된 정책을 새롭게 신설 · 변경 할 경우 사회보장위원회를 통해 협의를 거치도록 되어 있음

- 대상별 복지정책의 욕구가 서로 상이한 실정이나, 중앙과 연계한 사업 중심의 복지전달체계가 이루어짐에 따라 대상자별 복지체감도가 매우 낮은 실정임

- 현재 복지시설의 추가 확대 등에 대한 문제 제기에 대하여 실질적으로 도민들이 체감하는 바는 상대적으로 서귀포시에서 가장 많이 취약하다고 인식하고 있는 실정이며, 전반적으로 5명 가운데 1명꼴로 시설에 대한 부족을 인식하고 있음

- 민 · 관 협력체계 구축을 통한 사회복지전달체계 개편을 위한 노력이 이루어지고 있으나, 대상자 발굴, 서비스 연계 등이 여전히 인력 부족, 수요자와 공급 간의 미스 매치 등이 발생하고 있음

〈표 Ⅵ-20〉 기존 정책의 보완 또는 개편방향

분야	기존방향	보완 또는 개편방향
문화정체성	– 전통문화의 물리적 차원에서의 보존 및 재현에 중점	– 전통문화의 미래가치 발굴 및 보존과 일상생활에서의 활용 연계
문화생태계	– 다변화된 창작여건에의 대응 미흡	– 다양한 문화예술창작여건을 감안한 균형된 문화생태계 형성
문화영향력	– 문화부문 자체의 역량 강화에 중점	– 제주발전 전 부문에 문화의 가치 반영
공동체문화	– 제주 문화콘텐츠 중 하나로 간주	– 제주 공동체정신과 문화의 가치 반영
교육	– 글로벌 인재양성에 중점 – 학습요구의 급격한 증가로 평생교육정책이 확대되고 있으며, 집행의 효과성 및 효율성이 강조되고 있음	– 창의적 인재양성을 위한 학교교육 환경 마련 – 사회통합과 지역격차 해소를 위한 학습 지원체계 마련 – 생애주기별 맞춤형 평생학습프로그램 개발·운영
복지	– 취약계층 및 배려계층에 대한 복지정책 수립	– 저출산·고령화에 대응한 지속적 복지정책 마련 – 제주도민 모두가 행복한 생활안정 복지체계 마련

(2) 신규계획 및 사업의 추진

□ 전통문화의 미래가치 발굴 및 보존과 일상생활에서의 활용 연계

■ 과거 제주 정체성 관련 조사 및 연구결과를 바탕으로 제주 전통문화의 핵심가치 중 미래에 무엇이 계승될 수 있으며 어떤 가치와 가능성이 있는 지를 제시함으로써 진정한 제주 정체성, 제주다움의 전승 방향을 제안함

■ 또한 전통문화의 가치가 일상생활에서 체험되고 사용되도록 함으로써 지속적인 계승이 가능하도록 하는 방안으로 제주도시공간의 역사성 부각, 제주어 진흥방안, 제주디자인의 발굴 및 확대 적용 등을 제안함

□ 다양한 문화예술 창작 여건에 따른 문화생태계의 형성

■ 문화예술주체의 다양화 및 공급방식의 다변화 추세에 대응하여 문화의 생산(창작), 소비(향유) 및 유통(매개, 배급)의 문화생태계가 선순환구조를 구비함으로써 제주문화예술의 자생적 활성화가 도모될 수 있도록 전문 문화예술인력의 자생적 공급을 위한 문화예술관련 고등 교육, 제주도민대상의 문화역량 강화 교육, 창작재원의 확보, 창작 및 문화공간의 다양화, 문화유통시스템의 선진화 및 문화예술 매개역할의 활성화 방안 등을 적용함

■ 제주도민의 문화향유권 강화를 위한 방안으로 도민이 주체가 되는 생활문화의 활성화 방안을 제안함

□ 제주발전 전 부문에 문화의 가치 반영

■ 문화가 제주발전 전 부문에 미치는 영향을 감안하여 제주발전과 관련된 각종 기본계획수립 시 문화적 관점을 반영하며 관련 계획과 정책, 사업에 문화영향평가의 시행을 제안함

■ 또한 제주 문화거버넌스 구축을 통해 제주 문화생태계의 자생력 확보의 기반을 마련하고 이를 통해 제주 문화의 가치가 저변 확대되도록 함

□ **제주 공동체정신과 문화의 가치 반영**

■ 제주공동체 정신은 타 지역과 구별되는 독특한 의미와 가치가 있으며 다양화되는 미래 제주공동체의 공존을 위해 필요한 사항으로 공동체역량 강화를 위한 행복지표 조사 및 다양한 공동체 강화방안을 제안함

□ **전 도민이 성장에 기여하는 방안 마련과 평생교육환경 조성**

■ 급격한 사회변화와 저출산·고령화 사회 등장에 따라 다양한 학습 요구의 급격한 증가로 평생교육진흥을 위한 정책의 확대가 요구되고 있음

■ 사회변화에 능동적 대응을 위한 제주도민의 고른 성장을 위한 읍 · 면지역 등 제주 전 지역 차원의 일상적 학습 참여기회 확대 및 지원 체계 마련을 통한 제주 전 지역의 평생교육 활성화 도모가 필요함

■ 제주특별자치도의 각 부서별 도민 교육사업의 체계화, 집적화, 전문화를 통한 행정의 효율화와 효과성 증대로 기존 산발적 평생학습 관련 정책 및 사업의 통합적 접근 및 체계화 필요

□ **사회복지대상자의 복지체감도를 제고할 수 있는 맞춤형 정책 발굴**

■ 사회보장기본법과 상충되지 않는 범위에서 대상자별 복지체감도를 제고할 수 있는 복지서비스를 발굴함

■ 보건, 복지에 집중되어 있는 협의체의 참여 범위가 보건, 복지, 교육, 문화, 고용, 주거 등 대폭 확대됨에 따라 읍면동보장협의체 기능 강화 방안 및 역량 강화 방안을 마련함

□ **의료취약 주민들이 누릴 수 있는 의료복지 여건을 제공**

■ 의료취약지역의 주민을 대상으로 일정 수준 이상의 기능을 갖춘 의료기반을 강화하여 어디에 살더라도 건강한 생활을 누리는 여건을 조성함

■ 아프기 전에 건강한 삶을 누리도록 치료중심에서 예방중심의 공공 보건의료 서비스 체제화를 실현하여 건강도시를 조성함

〈표 Ⅵ-21〉 문화 · 교육 · 복지 부문 관련계획과의 관계

실천전략	구분			관련계획
	기존	보완	신규	
1-1. 제주의 문화정체성 강화		●	●	제주문화상징/제주특별자치도 문화재기본계획
1-2. 제주의 문화생태계 강화		●	●	제2차 제주향토문화예술중장기 계획/제주문화융성 프로젝트추진백서
1-3. 제주문화의 영향력 확대			●	문화영향평가 해외사례 조사 (2013, 문화관광연구원)
2-1. 제주 공동체정신의 계승		●	●	제주발전연구원 연구보고서
2-2. 행복한 공존을 위한 제주 공감공동체 형성		●	●	한국지방행정연구원, 서울연구원 연구보고서
2-3. 평화의 섬 전략 확대를 통한 제주 평화공동체 구현	●			「세계평화의 섬 사업계획(변경)」(2013)
3-1. 창의적 인재양성을 위한 교육의 질적 수준 향상		●		교육부 2015년 업무계획에서 자유학기제 확산 및 내실화 (도 교육청)
3-2. 제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련		●		제주평생교육진흥계획
3-3. 배움의 기회를 고르게 제공하는 제주 공동체 실현		●		김진화 외(2013). 제주특별 자치도평생교육진흥원 활성화 방안 연구
3-4. 대학교육혁신을 통한 창의적 인재 양성			●	지방대학 특성화 사업 산업수요중심 정원조정 선도대학('16년 신규 추진)
4-1. 보육서비스의 질 향상과 여성친화도시 조성		●		생활체감형 양성평등정책 “제주처럼: 프로젝트(안)
4-2. 안정적인 노후생활 인프라 확충		●		제주지역의노인여가문화정책 진단과대응과제
4-3. 모두가 누리는 생활안정 복지체계마련		●		보건복지부 생애주기별 맞춤형 복지
4-4. 도민 건강증진을 위한 의료 인프라 강화			●	몸과 마음이 건강한 제주 실현

〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
제주의 문화정체성 강화	제주 전통문화의 미래가치 도출 및 활용	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조 (목적)에 '제주정체성의 보존 및 유지' 반영
				●		제주 문화원형 조사 및 축적자료를 통한 미래가치 발굴 및 활용계획 수립
	제주 전통문화의 보존 및 지속화			●		제주 전통문화자산 보존 및 활용계획 수립
					●	제주문화자산과 신설 또는 관련 인원 보강
	제주어 진흥				●	제주어 회생 총괄기능 강화 및 전담기관 검토
	제주디자인의 발굴 및 확대			●	●	제주디자인 발굴 및 활용계획 수립과 제주디자인 전문기구 타당성 검토
	제주형 문화산업기반 구축 및 특화				●	제주문화콘텐츠산업 진흥을 위한 전담기관 설립
제주의 문화생태계 강화	제주 문화예술 창작의 활성화			●		제주문화예술 전문교육 강화를 위한 계획 수립
			●			「제주특별자치도 사회적기업 육성 및 지원조례」 제4조(사회적기업 육성위원회)에 문화예술인 포함
			●			「제주특별자치도 관광기념품 개발 및 육성 조례」 제5조(구성) 4항에 제주문화에 전문적 식견을 가진 자를 포함
	제주 문화예술 매개의 활성화				●	제주문화예술 매개 활성화를 위한 전문가 협의회 구성· 운영
	제주 문화예술 향유의 활성화			●		생활문화기획자 발굴 및 육성계획 수립
제주문화의 영향력 확대	제주에서 시행되는 정책과 사업에 문화적 관점 접목 방안		●	●		제2차 제주 향토문화예술 진흥 중장기계획 수정계획시 '문화영향평가' 등 내용 반영,「제주 문화영향평가 조례」' 제정 및 관련 가이드라인(예 : 문화적 도시재생가이드라인) 마련
	제주 문화발전을 위한 협력기반 구축				●	문화거버넌스 중간지원조직 구축
	제주 문화예술의 세계화 도모			●		제주문화예술의 국제교류 확대방안 수립

〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
제주 공동체정신의 계승	제주 고유 공동체정신의 교육과 실행			●		제주 공동체정신에 관한 교육 및 제주 공동체정신과 관련된 문화사업의 지원 확대
	제주 공동체문화의 계승 및 실행			●		제2차 제주 향토문화예술 진흥 중장기계획 수정계획 시 '제주 공동체문화의 계승발전' 내용 포함
행복한 공존을 위한 제주 공감공동체 형성	행복한 공존을 위한 기본여건 마련			●		공동체 활성화 계획 수립 (프로그램, 사례집 등)
	제주 공감공동체의 형성			●		
	제주 지역공동체의 역량 강화			●		지역공동체 행복지표 조사를 위한 방안 수립(주민참여에 의한 제주 특성화지표 개발)
평화의 섬 전략 확대를 통한 제주 평화공동체 구현	'적극적 평화' 의미 확립	●				「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제235조 세계평화의 섬 지정에 적극적 평화의 의미 포함
	제주에서 실현가능한 일상적 평화의 확대		●			제주국제평화센터 설치 및 운영 조례에 인간-자연 차원으로의 확대 내용 포함
	평화의 섬과 문화 · 관광산업과의 연계 확대			●		제2차국제자유도시종합계획에 반영
	세계시민으로서의 평화교육 일상화			●		제2차국제자유도시종합계획에 반영
창의적 인재양성을 위한 교육의 질적 수준 향상	Smart 교육환경을 구축하여 교육서비스의 질 제고			●		「제주특별자치도 자기주도학습지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」 제5조 지원센터 기능에 근거한 계획 수립 및 실행
				●		온-오프라인 평생학습 통합 서비스 체제 구축을 위한 지침 마련
	국제교류 체험학습 확대를 통한 교육역량 강화				●	국제교류 체험학습을 위한 협의체 조직
	종합 체험교육센터 조성을 통한 교육기반시설 확충			●		제주의 사람, 환경, 문화 테마 중심의 교육 콘텐츠 발굴· 활용 교육 활성화를 위한 지침 마련

〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련	제주도민의 학습 참여 기회 확대로 일상적 학습문화 정착				●	영역별· 대상별 평생교육 기관 실무 네트워크 구성 및 운영
	해양 환경오염 방지를 위한 거버넌스의 구축과 교육홍보 강화			●		제주도 환경교육 종합계획(2016~2020) 보완
	생애주기별 안전교육 등 교통안전문화 정착을 위한 계도 및 교육을 강화함			●		도 내 아동·청소년을 대상으로 하는 교육프로그램 운영 강화
배움의 기회를 고르게 제공하는 제주 공동체 실현	교육취약계층 대상의 맞춤형 평생학습 지원으로 사회통합 도모			●		「제주특별자치도 평생교육 진흥 조례」 제10조 평생교육진흥사업의 실시 및 지원 및 제10조의 2 문자해득교육의 지원에 근거한 계획 수립 및 실행
					●	교육취약계층 대상별 관계자 협의회 구성· 운영
	마을단위 평생학습 확산 및 내실화로 제주도민의 고른 성장 지원 체계 마련			●		제주도민의 고른 성장 지원 체계 마련을 위한 지침 마련
					●	제주도민의 고른 성장 지원 체계 마련을 위한 전문가 협의회 구성· 운영
	세대별· 대상별 맞춤형 평생학습 지원을 통한 경력단절 극복			●		세대별· 대상별 맞춤형 평생학습 지원을 위한 지침 마련
					●	세대별· 대상별 맞춤형 평생학습 지원 관계 기관 협의회 운영
	다양한 문화가 공존하는 제주 공동체 형성			●		다양한 문화가 공존하는 제주공동체 형성을 위한 지침 마련
	학교와 지역을 연계한 평생학습 강화 체계 마련			●		학교와 지역을 연계한 평생학습 강화 체계 마련을 위한 지침 마련
	제주지역 평생교육 기관 간 네트워크 및 거버넌스 체계 구축			●		제주지역 평생교육 기관 간 네트워크 및 거버넌스 체계 구축을 위한 지침 마련
					●	영역별· 대상별 평생교육 기관 실무 네트워크 구성 및 운영
	지역주민의 인문역량· 시민참여 역량 강화			●		지역주민의 인문역량· 시민참여 역량 강화를 위한 지침 마련
	제주 평생학습 생태계 조성을 위한 정책 조정 기구 운영			●		제주 평생학습 생태계 조성을 위한 정책 조정 기구 운영을 위한 지침 마련
					●	상시협의체계 마련 및 운영

〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
대학교육 혁신을 통한 창의적 인재 양성	창조산업 창출의 대학 재구조화 추진	●				「중소기업 창업지원법」 제4조의2, 제6조 창업보육센터 대학연계
	지역사회 수요”에 부응하는 특성화 전문학교 추진	●				도와 도교육청, 대학 간의 교육정책협의회 안건 사항으로 포함
	융복합 교육 확산과 기초교양교육 활성화로 통섭형 인재 양성	●				도와 도교육청, 대학 간의 교육정책협의회 안건 사항으로 포함
	산학협력을 통한 산업수요 맞춤형 대학교육 체제 확산지원	●				도와 도교육청, 대학 간의 교육정책협의회 안건 사항으로 포함
보육서비스의 질 향상과 여성친화도시 조성	함께 키우는 협력 공공보육 확대	●				「저출산고령사회기본법」 내용 포함
	부모 교육 및 취업지원 방안 마련	●				「저출산고령사회기본법」 내용 포함
	여성과 가족이 편리한 도시 환경 조성		●			「여성친화도시 조성에 관한 기본조례」 내용 포함
안정적인 노후생활 인프라 확충	노후생활 안정화 정책 마련		●			「고령친화도시 구현을 위한 노인복지기본조례」에 의한 행.재정적 지원근거 마련
			●			노인창업 육성 조례 제정 행정적 지원 마련
	노인여가문화 정책 구현		●			「고령친화도시 구현을 위한 노인복지기본조례」에 명시
			●			「어르신 문화기부협회 조직」 근거 마련 및 활동진흥지원
	자립 및 자활을 위한 마을단위 노인기업 육성		●			「제주특별자치도 사회적경제 기본 조례」 제7조 사회적경제 발전 기본계획의 수립에 관련 제도 제정 및 행정적 지원에 대한 내용 포함
모두가 누리는 생활안정 복지체계 마련	제주 생활권별 문화복지누리공간 조성		●			「제주특별자치도 사회복지 기본조례」 제8조 지역사회복지계획의 내용에 사회복지시설의 형평 · 균형적 공급대책에 관한 내용 포함
			●			「제주특별자치도 사회복지 기본조례」 제36조 사회복지시설의 설치 지원에 ‘생활권별 · 규모별’ 용어 추가

〈표 Ⅵ-22〉 문화 · 교육 · 복지 부문 제도화 방안(계속)

실천전략	추진방안	법률 개정	조례 제·개정	계획 변경 수립	조직 운영	실행력 담보방안
모두가 누리는 생활안정 복지체계 마련	효율적 복지서비스 공급과 관리를 위한 복지지원 조정시스템 구축		●			「제주특별자치도 사회복지 기본조례」에 내용 포함
도민 건강증진을 위한 의료 인프라 강화	공공기관을 활용한 의료취약 지역의 의료전달체계 강화			●		제6기 지역보건의료계획(2015~2018)공공의료서비스 확대
	공공의료기관과 민간의료기관이 협력하는 주민건강센터 운영			●		제6기 지역보건의료계획(2015~2018)공공의료서비스 확대
	의료기관의 국내외적 역량 강화		●			「제주특별자치도 의료관광육성 및 지원 조례」와 「제주특별자치도 보건의료 특례 등에 관한 조례」외국인진료, 해외환자 유치 인프라 확충

3) 단계별 정책의 추진[2)]

(1) 기본방향

□ **제실천전략별 추진단계 설정 목적**

■ 미래비전은 여타 종합개발계획과 같은 단위 개발사업 중심의 계획이 아니며, 따라서 미래비전의 추진단계 또한 사업별 추진 시점을 정하기 위한 성격이 아님

■ 미래비전의 103개 실천전략에는 사업 중심의 전략도 일부 포함되어 있으나, 대부분의 전략은 청정과 공존의 가치를 훼손하지 않기 위해 필요한 정책과 제도차원의 전략이며, 전략별로 그 성격도 매우 상이함

* 미래비전에서는 당장의 현안이슈에 대응한 단기 전략, 현 제도를 일부 보완하여 추진 가능한 사항에서부터, 현재 제도적 기반 및 제반여건이 마련되어 있지 않지만 청정과 공존의 가치를 극대화하기 위해 초장기적으로 도입이 필요한 사항 등을 포괄하여 다룸

■ 이와 같은 맥락에서 미래비전의 추진단계 구분은 제주특별자치도가 103개 실천전략을 체계적으로 추진해 나가기 위한 정책적 가이드로 활용하기 위해 설정되었으며, 이는 장기 비전계획이라는 미래비전의 특수성을 보완하기 위함이기도 함

2) 단기, 중기, 초장기 사업의 구분은 완료시점을 기준으로 작성됨

□ 추진단계 설정 기준

■ 단계구분은 103개 실천전략을 대상으로, 단기, 중기, 초장기의 3개 단계로 구분하였음

구 분	기 준	개수
단기 과제	제주특별자치도에서 현 제도 하에서 바로 도입할 수 있거나, 시급성 등을 고려하여 선제적으로 단기에 도입이 필요한 사항	38
중기 과제	제주특별자치도 차원에서 제도적 기반을 마련하여 추진이 가능한 사항	43
초장기 과제	기존과 다른 새로운 체계로 전환하는 성격의 전략으로 제주 사회에 도입 및 정착되기까지 장기간 소요될 것으로 예상되는 전략 ※세계적 선진 트렌드, 국가정책보다도 앞선 실험적 방향으로 현 제주의 여건상 장기간에 걸쳐 의식전환, 기술적, 법·제도적 기반이 마련되고 장기간의 충분한 검토가 이루어져야 하는 경우 등	22

■ 단계구분의 일차적 목적은 현 제도 하에서 바로 도입할 수 있거나 선제적으로 도입이 필요한 사항을 선별하여 단기과제로 구분하는 것이며, 그 외 장기과제들에 대해서도 보다 세분화하여 중기과제와 초장기과제로 구분하였음

* 일부 추진 중 또는 추진 예정인 사업 및 종합계획과 관련된 추진전략의 경우 단계 설정 시 해당 사업의 사업기간, 종료시점 등을 함께 고려하여 반영함

■ 각 단계별 시점은 단기과제는 2015~2019년, 중기과제는 2020~2030년, 초장기과제는 2030년 이후를 설정하였으며, 최소한의 가이드를 제공하기 위해 사업 및 제도 구축 완료 시점을 기준으로 설정하였음

* 각 과제별로 설정된 년도는 해당 전략의 완료시점을 절대적으로 규정하는 것이 아니라 정책적 참고사항의 성격이며, 추진 시점은 제주도의 법·제도 정비, 관련사업 추진 현황 등에 따라 유연하게 정책적으로 판단하여 추진하는 것이 바람직함

* 일례로 초장기 과제는 2030년이 되어서야 추진한다는 의미가 아니며, 도입 여건이 마련될 수 있는 시점이 약 2030년 이후라는 의미이며, 세부검토는 2030년 이전부터 추진한다는 의미임

□ 단계적 정책 추진 방향

■ 미래비전의 핵심은 청정과 공존의 가치를 증진시키면서 지속가능한 성장을 위해 미래비전에서 제시한 큰 밑그림(서문 및 각 장에서 제시한 원칙)이며, 실천전략은 이러한 밑그림을 그리기 위해 특히 주안점을 두고 추진해야 할 사항에 해당됨

■ 미래비전에서 제시하는 103개 실천전략들을 단계별로 추진하되, 이에 앞서서 모든 부서에서 미래비전의 전 부문의 핵심 원칙과 방향을 충분히 공유해야 할 필요가 있음

* 정책결정시 모든 부분에서 청정과 공존의 가치에 우선 순위를 두기 위해서는 미래비전의 주요 실천전략만을 대상으로 부서별로 나눠서 추진하는 방식만으로는 미래비전에서 추구하는 가치가 도정 전반에 녹아들기를 기대하기 곤란함

■ 따라서, 우선적으로 미래비전의 핵심 원칙과 방향을 기준으로 삼아 현재 제주에서 타 계획에 따라 인허가 중이거나 추진 중, 추진 예정인 사업들 전반에 대해 검토를 추진함

* 미래비전 부문별 원칙과 더불어, 특히 수변, 중산간, 경관 등에 대한 사항과 계획허가제의 경우는 청정과 공존의 부합여부 기준 등을 검토의 기준으로 활용함

■ 103개 실천전략들의 경우 미래비전에서 제시한 실행력 담보방안 및 정책보고서 내용을 토대로 추진함

(2) 6대 부문별 정책사업의 추진단계

□ 생태·자연·청정 부문

■ 총 28개의 실천전략 중 단기 8개 사업, 중기 15개 사업 초장기 5개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-23〉 생태 · 자연 · 청정 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
환경자원 총량 보전	1-1. 환경자원 총량보전 원칙 도입	●		
	1-2. 환경 훼손에 대한 의무적 복원조치 도입		●	
	1-3. 도민참여를 통한『지켜야할 자원』정립		●	
	1-4. 지역공동체 참여형 자연자원 관리체계 도입		●	
	1-5. 곶자왈 등 핵심 환경자원에 대한 보전 강화		●	
중산간의 체계적 관리·이용방안 마련	2-1. 중산간에 대한 보전·이용구상 수립		●	
	2-2. 소규모 난개발 제어를 위한 행위허가 기준 강화	●		
	2-3. 중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 강화		●	
수변 · 해양의 종합적 관리·이용방안 마련	3-1. 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립		●	
	3-2. 해안변 그린벨트 도입		●	
	3-3. 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구	●		
	3-4. 8개 유수하천에 대한 종합적 관리방안 마련		●	
환경부하가 최소화되는 청정 사회체계 기반 구축	4-1. 환경부하 최소화 원칙 도입	●		
	4-2. 환경부하 통합관리 기반 구축		●	
	4-3. 직매립 최소화 및 자원순환 기반 강화		●	
	4-4. 오염원 대응형 모니터링 및 원인자 부담 복구 강화		●	
	4-5. 환경부하 발생 대응형 총량관리 체계 도입			●
	4-6. 환경의식 선진화 및 실행기반 마련	●		
지하수 가치증대를 위한 수자원 이용관리 강화	5-1. 지하수 청정가치 극대화를 위한 보전 · 관리 강화	●		
	5-2. 건강하고 안정적인 용수공급체계 마련		●	
	5-3. 안전한 수자원 이용을 위한 인프라 정비 · 확충			●
	5-4. 스마트워터그리드를 통한 통합 물 관리체계 구현			●
지속가능한 청정농업 기반 마련	6-1. 농지의 양적·질적 기능 보전	●		
	6-2. 친환경농업 확산을 위한 다각적 지원	●		
청정 에너지 공급확대와 소비수요 관리 고도화	7-1. 에너지 자체충당제 도입 및 소규모 에너지공급 확대			●
	7-2. 신재생에너지원 다각화 및 에너지 안정화			●
	7-3. 스마트그리드 거점도시화로 세계화 추진		●	
	7-4. 도민에게 편익이 제공되는 에너지 공급모델 확대		●	

□ 편리·안전·안심 부문

■ 총 16개의 실천전략 중 단기 7개 사업, 중기 3개 사업 초장기 6개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-24〉 편리·안전 안심 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
녹색대중교통중심 교통체계로 개편	1-1. 제주 균형발전을 지원하는 광역급행 대중교통체계 구상			●
	1-2. 제주 도심부 대중교통체계 전면 개편		●	
	1-3. 인구저밀도 지역 대중교통 서비스 개선			●
사람중심의 친환경·저에너지 신 교통체계 마련	2-1. 친환경·저에너지 신교통수단 도입			●
	2-2. 관광객 교통서비스 개선	●		
	2-3. 마을 주민들이 교통공간의 이용 계획을 수립	●		
사람과 물류의 접근이 편리한 광역인프라 개선	3-1. 제주공항 인프라 확충에 따른 지역발전 전략 마련		●	
	3-2. 항만의 경쟁력 강화와 기능적 연계를 통한 상생발전		●	
	3-3. 거점별 특성을 고려한 스마트 물류 네트워크 구축			●
건강하고 편리한 수준 높은 도시기반 조성	4-1. 근린환경 개선을 통한 건강도시 조성		●	
	4-2. 누구나 편리한(Universal Design) 제주 만들기	●		
	4-3. 다양한 문화를 포용할 수 있는 문화융합도시 조성			●
도민과 관광객의 안전이 우선되는 안심환경 조성	5-1. 기후변화에 능동적이고 신속한 예방 강화	●		
	5-2. 도민생활 속 안전문화 확산	●		
	5-3. 도민참여형 교통안전위해요소 사전 예방 강화	●		
	5-4. 협력적이고 창조적인 안전관리체계 구축	●		

□ 성장관리 부문

■ 총 14개의 실천전략 중 단기 6개 사업, 중기 5개 사업 초장기 3개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-25〉 성장관리 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
미래인구의 유연한 대응방안 마련	1-1. 시나리오별 목표인구 설정 및 관리			●
성장유지 및 지역 균형 발전 방안 마련	2-1. 제주형 성장관리방안 도입	●		
	2-2. 신(新) 택지 공급체계 구축		●	
	2-3. 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축		●	
보전과 이용이 조화되는 계획허가제 도입	3-1. 계획허가제 도입			●
원도심 도시재생 전략 수립	4-1. 도시재생 활성화 전략 마련	●		
	4-2. 도시재생 협업체계(거버넌스) 구축	●		
	4-3. 신항만과 제주시 원도심을 연계한 도시 활성화			●
제주경관 가치 창출 방안 마련	5-1. 도민참여를 통한 제주 경관가치 인식 확산		●	
	5-2. 청정 제주경관의 종합적인 보전 · 관리 · 형성에 관한 계획적 접근 방안 마련		●	
	5-3. 실효성 높은 경관관리체계 확립방안 마련	●		
	5-4. 신(新) 제주경관의 가치 발굴 및 도민과 함께하는 새로운 경관산업 창출 방안 마련		●	
제주형 공유자원 활용 시스템 마련	6-1. 공유자원의 활용원칙 설정	●		
	6-2. 공기업 및 출자 · 출연기관의 역할 확대와 체계화	●		

□ 상생·창조 부문

■ 총 19개의 실천전략 중 단기 8개 사업, 중기 9개 사업 초장기 2개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-26〉 상생 · 창조 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
제주형 산업생태계 구축	1-1. 초(超)지역적 네트워크와 산업간 융합에 기반을 둔 발전체계 구축			●
	1-2. 지역내 창업 및 사업화 기반의 다양화		●	
	1-3. 산업생태계에 입각한 산업별 발전전략 마련		●	
	1-4. 제주 산업생태계에 부합하는 산업지원 및 추진체계 구축		●	
1차산업의 성장견인력 강화를 통한 미래성장산업화	2-1. 여건변화에 대한 능동적 대응으로 미래경쟁력 강화	●		
	2-2. 제주 생산품의 특성화전략 강화	●		
	2-3. 6차산업화와 스마트고도화를 통한 성장견인력 회복		●	
	2-4.자립 역량 강화로 제주형 1차산업 가치 제고		●	
지역 주도의 투자유치 체계 확립	3-1. 일자리 중심의 지역산업 및 투자유치 정책목표 설정		●	
	3-2. 지역·주민체감형 투자유치체계 확립	●		
	3-3. 일자리 창출과 투자유치와의 연계 강화	●		
	3-4. 일자리와 연계한 선별적·차등적 투자지원 제도 확립	●		
투자와 일자리의 선순환을 위한 인력수급체계 구축	4-1. 산·학·관 협력에 의한 부문별 인력수급체계 강화	●		
	4-2. 기업의 우수 전문인력 유치 등에 대한 지원		●	
	4-3. 인력수급 미스매치 완화를 위한 정보제공 등의 강화		●	
	4-4. 교육훈련과 인력양성에 대한 인센티브의 확대	●		
제주형 사회경제 공동체 육성	5-1. 수눌음 경제공동체 기반 구축		●	
	5-2. 공유자산 형성 중심의 수눌음 경제공동체 사업모델 육성			●
	5-3. 수눌음 경제공동체 네트워크 구축 및 블록화 구상	●		

□ 휴양관광 부문

■ 총 12개의 실천전략 중 단기 4개 사업, 중기 5개 사업 초장기 3개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-27〉 휴양관광 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
제주형 관광콘텐츠 다양화 및 매력도 제고	1-1. 지역기반 청정 에코투어리즘 활성화	●		
	1-2. 지역밀착형 문화예술관광 기반 구축			●
	1-3. 전천후 도시관광 콘텐츠 및 여건 조성		●	
고품격 제주관광 융복합 관광산업 집중 육성	2-1. 휴양형 MICE산업 육성 및 활성화		●	
	2-2. 힐링의 섬, 웰니스투어리즘 선진화			●
	2-3. 청정 레저스포츠 관광자원화		●	
글로벌트렌드에 대응하는 제주관광 체질 개선	3-1. 관광시장 다변화 위한 글로벌마케팅 실시		●	
	3-2. 관광품질 개선을 통한 제주관광 세계화	●		
	3-3. ICT를 활용한 스마트관광 섬 기반 강화			●
도민참여 중심의 공존형 관광체계 구축	4-1. 제주형 관광 협치체계 구축	●		
	4-2. 지역커뮤니티 관광산업 참여역량 강화		●	
	4-3. 제주관광 맞춤형 창의인력 양성	●		

□ 문화교육·복지 부문

■ 총 14개의 실천전략 중 단기 6개 사업, 중기 6개 사업 초장기 2개의 사업을 제시함

〈표 Ⅵ-28〉 문화교육·복지 부문 단계별 추진계획

추진전략	실천전략	목표달성시기		
		단기	중기	초장기
문화로 행복한 제주만들기	1-1. 제주의 문화정체성 강화	●		
	1-2. 제주의 문화생태계 강화	●		
	1-3. 제주문화의 영향력 확대			●
제주 공감공동체 만들기	2-1. 제주 공동체정신의 계승	●		
	2-2. 행복한 공존을 위한 제주 공감공동체 형성		●	
	2-3. 평화의 섬 전략 확대를 통한 제주 평화공동체 구현	●		
제주 미래를 밝히는 창의적 인재양성	3-1. 창의적 인재양성을 위한 교육의 질적 수준 향상		●	
	3-2. 제주인의 성장과 제주의 가치 창출을 위한 교육환경 마련	●		
	3-3. 배움의 기회를 고르게 제공하는 제주 공동체 실현		●	
	3-4. 대학교육혁신을 통한 창의적 인재 양성		●	
모두가 행복한 맞춤형 복지 구현	4-1. 보육서비스의 질 향상과 여성친화도시 조성		●	
	4-2. 안정적인 노후생활 인프라 확충		●	
	4-3. 모두가 누리는 생활안정 복지체계 마련			●
	4-4. 도민 건강증진을 위한 의료 인프라 강화	●		

2. 현안과제 가이드라인

1) 현안과제 선정

□ 선정배경

■ 제주특별자치도 전체 실국본부의 행정분야를 융합하여 계획 간 정합성을 확보하면서 제주도의 우선순위 현안과제에 대한 정책방향을 제시하여 미래비전을 실현하는 전략적 성격의 계획으로 제주특별자치도의 특성에 맞게 현안과제 가이드라인을 도출함

□ 현안과제 선정기준

■ 각종 국가계획, 광역개발권 핵심사업 선정기준 등에 활용된 사업선정 기준 검토 과정을 거쳐 제주특별자치도의 발전전략에 적합한 현안과제 가이드라인 선정기준을 제시함

〈 현안과제 가이드라인 선정기준 〉

[시급성]
• 제주도 발전을 위하여 시급하게 해결해야하는 선결 현안과제 인가?

[효율성]
• 하나의 가이드라인으로 여러 가지 부문별 이슈를 복합적으로 해결 가능한가?

[효과성]
• 파급효과가 크고 제주의 세계화에 미치는 영향력이 큰가?

[환경성]
• 환경친화적이고 지속가능하여 제주의 이미지 구현에 저해되지 않는가?

[경제성]
• 실행을 위한 단기 및 장기 재원조달이 현실적으로 가능한 정책인가?

[통시성]
• 과거부터 현재를 거쳐 미래까지 관통하는 제주의 핵심가치 구현이 가능한가?

2) 현안과제 도출 방법

■ 현안과제 도출은 각종 문헌 분석, 도민설문조사, 언론자료분석, 연구원에서 제시하는 현안 이슈 및 제주도정과 도의회 면담을 통해 도출되는 현안이슈에 대하여 환경보전, 지역경제, 도시 및 정주환경, 기반시설, 지역정체성과 공동체 5개분야, 28개 중분야, 44개 세부분야로 세분화하여 리스트화 함

■ 리스트화된 현안과제는 빈도수(신문 등 언론분야에서 거론하는 횟수), 중복성(각 기관 또는 분야별로 중복되는 횟수), 전문성(전문가 판단) 등을 고려하여 1차 필터링을 실시함

■ 1차 필터링된 현안과제에 대해서 각 유형별로 분리하여 6개 부문에서 33개의 현안과제를 설정하고 33개의 현안과제 중에서 시급히 해결하여할 12개의 현안과제를 도출하여 가이드라인을 제시함

〈그림 Ⅵ-7〉 현안이슈 도출 방법



〈표 Ⅵ-29〉 현안과제 가이드라인 선정결과

부 문	현안과제 가이드라인
생태 · 자연 · 청정 부문	1. 지켜야할 환경자원 관리 가이드라인
	2. 해안변의 종합적 관리 가이드라인
	3. 중산간지역 소규모 난개발 대응 가이드라인
	4. 에너지 자립을 위한 정책 가이드라인
	5. 청정 지하수 고유가치 관리 · 보전 정책 가이드라인
편리·안전 안심 부문	6. 안전하고 안심할 수 있는 생활환경 조성 가이드라인
성장관리 부문	7. 계획허가 판단기준 설정 가이드라인
	8. 신(新) 택지 공급 방식의 원칙 재정립 가이드라인
상생 · 창조 부문	9. 일자리와 연계한 투자유치 활성화 가이드라인
휴양·관광 부문	10. 도민체감형 관광개발사업 가이드라인
문화·교육·복지 부문	11. 제주도 원도심지역의 문화적 재생을 위한 가이드라인
	12. 갈등관리 및 조정에 관한 가이드라인

3) 현안과제 가이드라인 수립방향

□ **도출된 현안과제 가이드라인은 법정계획과의 연계체계 유지와 관련부서 협조를 통한 조례개정(안) 등을 제시함**

■ 연구가 종료되는 시점에 관련부서 협조를 통한 제주지역의 조례개정 사항을 제안하고 과업수행 이후에 발생되는 각계 의견도 최대한 수렴하여 법정계획과의 연계가 이루어질 수 있도록 유도하여 계획이 운영되기 위한 제도적 협력체계를 구축함

■ 제주에서 추진되는 다양한 정책마련 · 사업시행시 통일적으로 적용 가능한 제주만의 스마트한 성장을 위한 기본원칙이자 철학을 담는 정책 가이드라인을 마련함

■ 현안과제 가이드라인 작성 과정에서 도민, 전문가 등이 참여하여 기본방향을 공유하고 제주도민이 가지는 역량을 결집하여 화합하는 목소리를 가질 수 있도록 기회를 제공함

가이드라인 1 지켜야 할 환경자원 관리 가이드라인

(1) 목적

□ **제주가 보유한 주요 환경자원이 추가적으로 훼손되는 것을 차단**

■ 현재 제주가 보유한 주요 환경자원(생태, 인문 등)들이 더 이상 각종 행위로 인해 훼손되는 것을 차단하여, 제주의 정체성과 제주다움을 지켜나가기 위함

□ **개별자원의 보전과 관련된 갈등 여지 최소화**

■ 특정 자원의 보전과 관련하여 명확한 공감대가 형성되어 있지 않아 빈번하게 발생해 왔던 보전과 관련된 각종 갈등을 최소화하기 위함

(2) 추진방향

□ **도민 설문조사를 통해 도민과 함께 지켜야할 자원을 명확히 정립**

■ 지켜야할 자원을 정립하기 위해 도민 설문조사를 실시함

■ 설문조사의 목적이 지켜야할 자원에 대한 인식차이를 좁혀나가면서 공감대를 형성해나가기 위함에 있기 때문에, 일회성 설문조사로 끝나는 것이 아니라, 단계적·체계적으로 접근할 필요가 있음 (※ 설문조사 구성, 방식 등 세부사항은 정책보고서 추진전략 1-1참조)

□ **지역공동체 참여로 환경자원 훼손에 대한 감시체계 강화**

■ 도민들이 적극적으로 환경자원 훼손여부를 감시할 수 있도록 제도 정비를 통해 기반을 마련하고, 환경교육을 확대로 환경 의식 제고 (※ 추진전략 1-2. 4-5 참고)

□ **환경자원 훼손에 대응한 체계적 신고 및 조치체계 마련**

■ 환경자원 훼손이 발생할 경우, 신고에서 조치까지 전 과정이 투명하고 최적화된 방식으로 이루어질 수 있도록 절차와 대응체계 마련

(3) 관련법령

■ 「제주특별자치도 보존자원의 관리에 관한 조례」

(4) 적용방안

□ 도민과 정립한 지켜야할 자원요소를 토대로 보존자원의 관리에 관한 조례 전면개정

■ 특정 자원의 반출에 대한 사항을 주로 다루고 있는 보존자원에 관한 조례를 보완하여 지켜야할 자원을 명확히 제시하고, 훼손시 각종 조치를 취할 수 있는 제도적 기반으로 활용함

※ 세부사항은 정책보고서 1-3 도민참여를 통한 지켜야할 자원 정립 참고

□ 도민과 정립된 지켜야할 자원요소의 활용(안)

■ 환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입과 관련하여 복원 의무화 요소로 설정함

※ 추진전략 1-2 환경훼손에 대한 의무적 복원조치 도입 참고

■ 해안변 그린벨트의 공간적 범위 설정과 관련하여, 연속적으로 보전해야 할 요소로 설정함

※ 추진전략 3-2 해안변 그린벨트 참고

□ 마을단위 계획을 활용하여 지역여건 차에 따른 보존요소 반영

■ 도 전체 차원에서 정한 지켜야할 자원요소에 더불어, 각 지역별 여건 차에 따라 추가로 보존해야 할 자원들에 대해서는 마을단위 계획 등에 명시할 수 있도록 조치함

□ 환경교육시 도민과 정립한 지켜야할 자원요소 등 포함

■ 초중고 환경교육시 자원요소의 보전에 대한 갈등, 도민과 정립한 지켜야할 자원요소, 환경 훼손행위에 대한 신고 등을 포함시킬 수 있도록 확대함

〈표 Ⅵ-30〉 지켜야할 환경자원의 훼손 방지를 위한 체크리스트

지 표	기 준	적용여부
① 지켜야할 자원과 제한되는 행위의 명확성과 인지도	지켜야할 환경자원이 무엇인지 명확히 규정되어 있는가?	
	지켜야할 환경자원은 관리 가능한 수준에서 정의되었는가?	
	각각의 환경자원에 대해 제한되는 행위가 명시되어 있는가?	
	자원별로 제한되는 행위는 도민이 이해하기 쉽게 제시되었는가?	
	도민들이 자원별로 제한되는 행위에 대해 충분히 인지하고 있는가?	
② 지켜야할 자원과 제한되는 행위의 적절성	위의 제한되는 행위를 통해 각 환경자원이 보유한 생태적·경관적·인문·사회적 가치를 온전하게 보전할 수 있는가?	
	도민들이 정립한 지켜야할 환경자원 이외에 개별자원의 훼손과 관련된 갈등이 발생하는 부분은 없는가?	
③ 모니터링 및 신고방식의 적정성	도민과 정립한 지켜야할 자원들의 훼손여부가 모니터링 되는가?	
	지켜야할 환경자원이 훼손된 채 방치되는 경우가 있는가?	
	지켜야할 환경자원 훼손 행위를 신고할 수 있는 채널이 있는가?	
	어떻게 신고할 수 있는지 도민들이 충분히 인지하고 있는가?	
	신고 접수는 전화 및 앱 등으로 신속하게 이루어질 수 있는가?	
④ 신고인에 대한 대응의 적정성	신고에 대한 보상체계는 마련되어 있는가?	
	신고에 대한 조치결과가 신고인에게 전달되었는가?	
⑤ 훼손행위에 대한 대응의 적정성	지켜야할 환경자원을 훼손할 경우, 이를 본래의 수준으로 복구하도록 명령할 수 있는 규정이 마련되어 있는가?	
	개발이 불가피할 경우, 훼손되는 환경에 대한 균형조치를 의무화할 수 있는 규정이 마련되어 있는가?	
	환경자원 훼손에 대한 복구행위를 통해 환경자원이 보유한 가치가 적절하게 복원되었는지 판단할 수 있는 기준이 있는가?	
	환경자원 훼손에 대한 복구명령에 불복할 경우 그에 상응하는 처벌조치가 이루어질 수 있는 근거가 마련되어 있는가?	

가이드라인 2 해안변의 종합적 관리 가이드라인

(1) 목적

□ **해안변의 각종 이슈에 종합적으로 대응할 수 있는 관리체계 도입**

■ 해안변에서 이루어지는 연안침식, 경관 및 공간 사유화, 환경훼손, 해양오염 등의 다양한 이슈에 효과적으로 대응하기 위해 해안변의 일정영역을 통합관리구역으로 설정하고, 해당 구역을 공간적 범위로 하여 각종 이슈에 대해 종합적으로 대응함

□ **해안변 유형별 특성을 반영한 차별화된 관리로 해안변의 전반적 자연·이용가치 증진**

■ 제주 해안변 전체의 가치를 높이기 위해 전체 해안변을 유형에 따라 보존할 해안, 이용할 해안, 관리할 해안 등으로 구분하고, 각 해안 특성을 고려한 차별적 관리방안을 도입함

(2) 추진방향

□ **해안변 그린벨트, 해안변 통합관리구역 등 설정**

■ 해안변의 조간대, 해안사구, 도민들과 정립한 지켜야할 자원요소 등이 단절없이 온전하게 보전될 수 있도록 지역여건을 반영한 유연하게 설정할 수 있는 해안변 그린벨트를 도입함

■ 해안변에 연안침식, 경관 및 공간 사유화, 해양오염 등 다양한 이슈에 대한 관리역량을 집중하기 위해 해안변 통합관리구역을 설정함

* 해안변 그린벨트, 해안변 통합관리구역 공간적 범위 설정 참고사항은 정책보고서 추진전략 3-1, 3-2 참고

□ **전체 해안변을 3개 유형으로 구분하고, 관리해안을 중심으로 기능 정상화 등 추진**

■ 제주 전체 해안변을 3개 유형으로 구분하여 각 유형에 맞는 차별적 관리방안을 도입함

■ 특히 관리해안의 경우 이용가치가 높으나 적극적으로 활용되지 못하거나, 일부 문제요인

이 있는 해안, 그리고 보전가치가 높으나 경관이 훼손되는 해안으로 정책집행 대상으로서 우선적으로 조치할 필요가 있음

■ 해안가 공유자원 가치제고를 위한 공유수면 등 해안가 관리계획(2015)에서는 자연성 보전 및 회복, 관광명소화, 토지이용관리, 접근성 개선(사유화 원상복구 등), 경관관리의 5개 관리방향을 제시한 바 있어, 이 틀에서 관리해안에 대한 연안정비사업 등을 추진함

* 도에서 추진 중인 해안가 경관저해지역 환경개선사업, 연안비경 발굴사업 등은 해안유형별 관리와도 직접적으로 연계되는 사항으로 지속적 추진이 필요함

(3) 관련법령

■ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」

■ 「연안관리법」

(4) 적용방안

□ 해안변 전체에 대한 일관된 관리체계를 도입하기 위한 법적 근거를 마련함

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 상 해안변 전체를 대상으로 한 관리체계 도입 근거를 마련함

■ 해안변 그린벨트, 해안변 통합관리구역 등에 대한 세부 규정을 마련함

□ 해안변 전체를 대상으로 한 해안변 종합관리계획 수립

■ 해안변 종합관리계획을 통해 전체 해안 중 문제시되는 해안에 대해 면밀하게 조사하고, 이를 대상으로 세부 사업계획을 수립하여 단계적·체계적으로 조치함

□ 경관개선 명령제 도입

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 을 통해 해안 경관을 훼손한 채 방치된 시설 등에 대해서 공공이 경관개선 명령을 조치할 수 있는 근거를 마련함

□ **해안생태계 위해 소지가 있는 사업에 대해서는 사전/사후 모니터링 제도 의무화**

■ 해안변에 직접적으로 이루어지는 연안개발사업뿐 아니라 하천정비사업 등 육상에서 이루어지는 활동들에 대해서도 해안생태계 위해 소지가 있는 사업은 사전/사후 모니터링을 실시하고, 오염발생시 원인자 부담원칙에 따라 복구조치를 취하도록 의무화

□ **연안개발사업에 대한 환경영향평가 항목 및 협의서 작성기준 보완**

■ 해안도로 및 호안조성사업, 친수공간 조성사업 등 연안개발사업 환경영향평가 시 인공구조물 구축에 따른 해안침식 영향이 의무적으로 검토되도록 보완함

〈표 Ⅵ-31〉 해안변 관리 체크리스트

지 표	기 준	적용여부
① 환경자원 보전	해안변에 위치한 도민들과 정립한 지켜야할 자원들이 각종 행위로 훼손되지 않고 온전히 보전되고 있는가?	
② 해양환경 오염	해양환경오염을 유발할 수 있는 각종 행위(하천정비사업, 개발사업, 육상양식장 등)가 이루어지기 전/후로 인접 해양환경에 대한 모니터링이 실시되고 있는가?	
	사전/사후 모니터링 결과 오염 발생시, 이를 최대한 복원할 수 있는 충분한 조치가 이루어지고 있는가?	
	해양환경오염 유발가능성이 높은 시설에 대해서는 지속적으로 누출 등에 대한 상시 모니터링이 이루어지고 있는가?	
③ 생태계와 생활환경	해안도로 개설시 효율성, 경제성보다 해안사구 등 해안변 생태계의 온전한 보존을 우선시하고 있는가?	
	해안변 공유수면 매립사업, 인공구조물 설치사업 등 해안환경에 직접적인 변화를 수반하는 사업들의 경우, 그에 따른 침식, 월파, 생태환경 등의 영향이 충분히 사전에 검토되었는가?	
	연안침식이 빠르게 진행되고 있는 사빈 등에 대해서는 별도의 관리 및 모니터링, 행위제한이 이루어지고 있는가?	
④ 공공성	해안변의 건축물의 사유화 행위로 해변으로 접근이 차단되거나 제한되지 않는가?	
	해변으로 진입하는 주도로에서 한라산을 바라보았을 때, 건물군들로 인해 한라산 조망이 완전히 차폐되지 않고 유지되고 있는가?	
⑤ 경관	노후화된 시설이 방치된 채 경관을 저해하고 있지 않는가?	
	쓰레기 등 미관저해지역이 방치되지 않고 적절히 관리되고 있는가?	
	기암군락지, 현무암해변 등 관광자원화 가치가 높은 해안변에 대해서는 관광자원화 등 그 가치를 적극적으로 활용하고 있는가?	
	해안경관과 어울리지 않는 각종 건축물의 입지 등으로 우수한 자연경관을 보유한 해안변의 가치가 저하되고 있지 않는가?	

가이드라인 3 중산간지역 소규모 난개발 대응 가이드라인

(1) 목적

□ **중산간 내 소규모 난개발 문제에 대응**

■ 중산간이 가진 잠재력과 경관적, 생태적 가치가 난개발로 훼손되지 않도록 하기 위해 개발행위허가기준 강화, 자연경관 관리기법 도입 등을 추진함

* 미래비전에서 중산간 지역 관리와 관련하여 제안한 추진전략 중 현안이슈인 소규모 난개발 대응에 대해서만 제안하였으며, 중산간을 대상으로 보전과 이용을 조화시키는 큰 방향에 대해서는 추진전략 2-1. 중산간에 대한 보전·이용구상 참조

(2) 추진방향

□ **과도한 환경부하를 유발하는 중산간 내 산발적 주택공급과 지하수 추가 사용 억제**

■ 중산간 내 신규주택이 산발적으로 입지로 인한 경관 훼손, 지하수 등의 추가사용, 불필요한 인프라 공급 등 환경부하를 최소화하기 위해 주택공급은 중산간 거주민의 생활편익을 위한 시설 증개축으로 한정하고, 기존 마을과 연계하여 주택공급이 이루어지도록 유도함

□ **주요 오름 등 경관자원에 대한 경관관리 강화**

■ 오름 등 주요 경관자원의 가치가 어울리지 않는 건축물로 훼손되지 않도록 제주에 어울리는 색채를 활용한 경관관리 기준을 도입하고, 중점경관관리 구역 설정 등으로 경관이 우수한 지역에 대해서는 관리역량을 강화함

□ **대규모 개발사업에서 중산간 자원과 연계한 소규모 관광 및 체험사업으로 전환**

■ 중산간 자연환경과 경관을 훼손하는 대규모 개발사업은 지양하고, 중산간 자연경관과 조화를 이루고, 자연·인문환경과 연계할 수 있는 친환경적 소규모 관광 및 체험사업 중심으로 중산간의 조화로운 개발을 유도함

(3) 관련법령

■ 「제주특별자치도 도시계획조례」

(4) 적용방안

□ 개발행위 허가기준 보완 : 주택공급 관련

■ 중산간 거주민의 생활편익을 제공하기 위한 시설 및 주택 증·개축을 허용함

– 현재 중산간 거주민의 기본적인 생활권 보장 측면에서 허용함

■ 주택신설은 중산간에서 생산활동을 영위하거나, 곧 영위하게 될 주민을 대상으로 한정함

– 중산간과 연고가 없는 외지인에 의해 중산간 내 신규주택이 산발적으로 건축되고, 지하수가 추가적으로 이용될 수 있는 사항을 제어함

■ 주택이 산발적으로 입지되지 않고 기존마을로 유도함

– 주택 등의 신규건설로 인해 지자체의 인프라 추가공급이 필요할 경우, ①이를 제공하지 않고 개인이 부담하게 하는 방안이나, ②추가 인프라 공급이 필요한 지역에는 개발을 허용하지 않는 방안을 검토함

■ 위의 사항에 해당되는 경우라도, 생태환경, 지하수 함양기능, 경관 등에 대한 추가적 훼손이 일어나지 않도록 충분한 조치를 취하고, 소규모 산발적으로 입지함으로서 경관훼손이 없을 경우에만 허가함

□ 개발행위 허가기준 보완 : 관광개발사업 관련

■ 중산간 자원과 연계한 소규모 관광 및 체험사업은 허가를 고려함

– 인문자원환경과 연계한 사업유형으로는 목축문화를 활용하여 조랑말 체험공원을 조성한 녹산장, 목축을 유지하면서 생태관광상품으로 활용 중인 상도리 공동목장이 대표적인 예로 들 수 있음

〈 인문환경자원과 연계한 개발유형 사례 〉

[녹산장: 목축문화를 활용하여 조랑말 체험공원 조성하여 관광지화]
- 위치 : 표선면 가시리 큰사슴이오름과 따라비오름에서 남원읍 물영아리오름 일대
- 주요 산업 : 마산업(공동목장 운영 : 가시공동목장, 제동목장 등)
- 중점 환경가치 : 상잣성, 중잣성, 하잣성, 갑마장, 가시리 공동목장, 성읍민속마을, 조랑말 체험공원, 조랑말 박물관(우리나라 최초로 마을이 설립한 리립박물관)
- 가시리공동목장 중 일부에 풍력발전시설(23기) 설치/운영(마을 수익모델, 10억원/년)

[상도리 공동목장 : 목축을 유지하면서 생태관광상품으로 활용]
- 위치 : 구좌읍 중산간 위치
- 주요 환경가치 : 공동목장, 다랑쉬오름, 용눈이오름
- 주요산업 : 목축 + 테마파크(제주레일파크)가 공존하는 목장
  - 주요 운영내용 : 마을회에서 공동목장 중 일부를 제주레일파크주식회사에 20년 장기임대
  - 마을과 상생을 하기 위해 테마파크 안에서 지역주민이 생산한 농수산물을 판매할 수 있는 직거래 장터 개설, 직원 중 50%가 마을주민으로 이루어짐

– 자연환경자원과 연계한 생태자원 관광사업유형은 선흘1리 람사르마을, 하례리 등이 대표적

〈 자연환경자원과 연계한 생태자원 관광사업 유형 사례 〉

[선흘1리 람사르마을 사례]
- 주요 환경가치 : 선흘곶자왈, 먼물깍습지
- 세계자연유산마을, 생태우수마을, 람사르 보호습지마을 지정. 명품마을 코디네이터 배치, 주민교육, 친환경숙소(에코촌), 프로그램 개발 컨설팅 · 지역홍보 등 지원
- 2015~2016년 까지 친환경 생태체험 숙박시설(에코마을) 조성

[하례리 사례]
- 중점 환경가치 : 효돈천 (생물권보전지역 핵심지역)
- 자연생태우수마을 지정(2013, 환경부). 생태체험 기반시설 및 체험프로그램 지원
- 생태관광 우수자원 발굴·육성하고, 하천과 오름을 연계한 트레킹, 수학여행단 유치 등 맞춤형 프로그램 개발

□ 중점경관관리구역 설정을 통한 경관 유지

■ 경관 조례 내 중점경관관리구역선정 조항 신설 및 시행규칙 반영(형성 · 관리 · 보전형)

〈표 Ⅵ-32〉 중산간지역의 종합적 관리방안에 관한 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
①공통사항	도민들과 정립한 지켜야할 자원이 훼손되는 않는가?	
	중산간의 자연경관과 어울리지 않는 색채를 사용하였는가?	
	지하수 함양기능을 저하, 지하수 오염을 유발할 여지가 없는가?	
	에너지 공급, 하수처리 등에 대한 부하를 최소화시킬 수 있는 방식으로 계획되었는가?	
	중산간 거주민과 갈등이 발생할 여지가 없는 사업인가?	
②주택공급	중산간에서 생산활동을 영위하거나, 곧 영위하게 될 주민을 위한 시설 및 주택 증·개축인가?	
	기존마을에 인접하여 이루어짐으로서 불필요한 인프라 설치를 최소화하였는가?	
③소규모 관광개발사업	중산간이 보유한 자연자원 및 인문자원과 연계한 사업인가?	
	중산간 거주민의 소득증진에 기여할 수 있는 사업인가?	

가이드라인 4 에너지 자립을 위한 정책 가이드라인

(1) 목적

□ **제주 에너지 자립의 실현**

■ 에너지자립은 에너지의 정책부터 실천까지 전 과정에 제주도민이 적극 참여하고 제주의 협력적 에너지공동체 자본을 기반으로 한 청정 제주를 만드는 것임

■ 에너지자립의 실현은 제주의 취약계층 및 미래세대와 공유하고 지속가능한 청정에너지와 자원으로 보다 안전하고 책임 있는 에너지자립 사회를 만들기 위함

(2) 추진방향

□ **청정을 기본으로 미래지향적이고 지속가능한 에너지 정책**

■ 신재생에너지 시설 도입은 에너지 자립을 위한 필수 기반으로 자립목표를 고려하여 지역 여건에 적합한 도입을 선정함

■ 청정 에너지원 중심으로 발굴 및 다각화로 화석연료 의존도 저감, 청정에너지의 사용 및 보급을 확대함

■ 에너지 절약과 효율적 사용 유도 및 청정 에너지의 연구 개발을 통하여 지속가능한 에너지를 자립함

□ **도민 참여형 또는 주도형 에너지 공급 모델 도입**

■ 에너지 정책부터 실천까지 전 과정에 제주도민이 적극 참여할 수 있고 협력적 에너지공동체 자본을 기반으로 하는 모델을 도입함

■ 사업추진 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 해결하고, 도민들의 지속적인 참여와 이익을 유지시킴

(3) 관련법령

현재 제주도의 에너지의 기본적인 정책방향은 「에너지법」, 「신에너지 및 재생에너지 개발 · 이용 · 보급 촉진법」과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하 제주특별법)과 이에 근거하여 수립하는 제주국제자유도시종합계획에서 규정하고 있으며, 관련 실행계획(예. 카본프리아일랜드 2030)을 통해 추진

□ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」의 규정

- 「에너지기본조례」 5조~13조
- 「풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례」 제4조, 제13조, 제17조, 제17조의 2, 제18조, 제20~22조, 제24조
- 「도서자가발전시설의 관리 · 운영 규정」
- 「제주풍력발전실증연구단지 관리 · 운영 규정」

(4) 적용방안

□ 제주에 적합한 청정 신재생에너지 도입 및 다각화

- 에너지원 도입시 기술성, 경제성, 안전성 등을 종합적으로 검토하여 결정하되, 제주의 이미지 및 주변 경관과의 조화 등 예술적, 창의적 및 친환경적 디자인 요소를 최우선적으로 고려해야 함
- 초기 투자설비비용 및 회수기간 등을 감안, 에너지 저소비형 건축물의 확대 적용을 통한 신·재생에너지 생산설비 최소화함

□ 국책 사업 및 대규모 개발사업 진행시 에너지 자립화 의무

- 제2공항 등 주요 거점의 국책사업과 대규모사업 추진 시 에너지의 자립화를 원칙으로 하고 신재생에너지 정책의 모범적인 장소가 되도록 추진함

■ 대규모 국책사업 추진, 에너지산업의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 공감대 및 예측성을 공유하여 사회적 합의 도출 우선적으로 진행함

□ 에너지 제로하우스 도입

■ 타운형(지구단위) 제로에너지 빌딩 시범사업에 참여하여 신규 택지개발지역 또는 대규모 개발사업에 에너지 자립타운을 조성함

– 정부는 건축물 온실가스 감축을 위해 '제로에너지 빌딩' 활성화 방안을 마련하였으며, 상용화 R&D 및 시범사업 추진 중임

□ 에너지 진단 및 건축물 효율 개선 의무 강화

■ 건축물 에너지 절약을 위해서 에너지 사용에서 낭비되는 것이 없는지, 새는 에너지가 없는지 등 개선사항에 대한 진단하고 인증제도를 통한 관리를 강화함

■ 에너지 저효율 건축물에 대한 징벌적 성격의 퓨니티브(punitive)제도를 운영 함

– 1단계 : 설정된 에너지 효율기준을 달성해야 하는 건물임에도 노력을 하지 않는 저효율 건물에 주의 조치함

– 2단계 : 에너지 효율개선 미이행 건물 명단 공개를 통하여 건물가치의 하락 가능성 등을 환기시킴

– 3단계 : 효율개선 지속 거부 건물에 재산세 탄력세율 적용을 통한 금전적 패널티 부과를 통한 의무이행을 강화함

■ 에너지 진단 이후 주거환경 개선사업의 일환으로 주택 에너지 효율화사업(예. 단열개선, LED 전등 교체, 대기전력 콘센트 보급 등) 을 통해 에너지 소비를 개선함

□ 제주형 에너지 자립마을 가이드북 발간

■ 에너지 자립마을은 인적, 계획, 기술 정책 요소가 복합적으로 고려되어야 하는 사업으로 목적 및 추진과정에 대한 충분한 이해가 필수임

■ 제주형 에너지 자립마을 추진시 필요한 정보를 체계적으로 제공하고 사업의 효율성을 높여 성공적인 사업을 추진함

〈표 Ⅵ-33〉 제주형 에너지 자립을 위한 정책 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
①설비도입	태양, 풍력, 지열 등 신재생에너지 자립시설이 도입되었는가?	
	지역에 적합하고 적용이 용이한 기술이 도입되었는가?	
	에너지 저장시설 등 IT 융합기술을 도입할 수 있는가?	
②보급지원	주택 단열강화 등 에너지 진단 및 효율개선을 위한 주거환경 개선사업이 이루어지고 있는가?	
	LED전구, 신재생설비 부품 등 에너지 자립/절약 관련 상품 판매를 하는 곳이 있는가?	
③교육 · 홍보	에너지 자립마을 참여를 위한 그린리더 양성 및 활용 프로그램이 있는가?	
	신재생에너지 기술, 적정기술 등 신규 기술에 대한 정기적인 홍보행사가 개최되는가?	
④협력네트워크	에너지자립마을 현황, 정보공유, 성과홍보 등을 위한 쇼셜네트워크 확립이 정기적으로 이루어지고 있는가?	
	제주도 에너지 자립마을 소통을 위한 기반을 구축 히였는가?	

가이드라인 5 청정 지하수 고유가치 관리 · 보전 정책 가이드라인

(1) 목적

■ 제주도 지역특성에 적합한 지하수 개발 및 수질관리방안을 구체화하여 지속가능한 수자원인 지하수의 활용 가치를 증대함

■ 체계적인 지하수 보전 관리 대책을 수립하고 공적자원인 지하수의 보전 · 관리 체계를 선진화하여 제주도민들이 청정수자원인 지하수를 안심하고 이용할 수 있도록 스마트한 지하수 환경을 조성함에 있음.

(2) 추진방향

□ **지속가능한 수자원으로서 안정적이고 체계적인 지하수의 개발·이용과 보전·관리를 통해 청정한 지하수 환경을 조성**

■ 지하수 자원을 좀 더 가치있는 자원으로 활용하고 고수질을 요하지 않는 물은 대체수자원을 이용하기 위한 물순환체계를 구축함

□ **지하수 관리 및 이용규제 강화**

■ 제주의 지하수는 제주도의 한정된 자원으로 도민 모두의 공동자산이라는 원칙하에 지속이용가능한 자원으로 공공관리를 강화함

■ 지하수의 양적 개발에서 수요관리 및 보전을 위한 이용체계로 전환 함

□ **지하수 의존도 축소 유도**

■ 안정적이고 효율적인 용수공급을 위한 대체수자원에 대한 인식 전환으로 지하수의 지속가능성을 제고시킴

■ 빗물이용, 해수담수화, 하수처리수 재이용 등 대체 수자원 확보 및 이용체계를 마련함

(3) 관련법령

현재 제주도의 수자원의 기본적인 정책방향은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하 제주특별법)과 이에 근거하여 수립하는 제주국제자유도시종합계획에서 규정하고 있으며, 수도법, 하수도법 관련 계획(수도정비기본계획, 광역하수정비기본계획 등)에 반영

□ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」의 규정

- 「지하수관리 조례」 제3조~8조, 제21조
- 「지하수관리 조례」 시행규칙 제6~7조
- 「수도급수조례」 제4조, 제9~10조
- 「수도급수조례」 시행규칙 제2~3조
- 「하수도사용조례」 제8조, 제12조, 제15~16조, 제21~25조, 제27~30조
- 「하수도사용조례」 시행규칙 제16조

(4) 적용방안

□ 지하수 공공관리 엄격히 강화

- 공공의 관리 범위에서 벗어난 사설 지하수 시설 정비 및 억제 정책을 강화함
  - 사설 지하수, 상수도 및 공공 농업용수 공급이 가능한 지역 지하수 신규 허가를 지양함
  - 기 허가된 지하수 이용량을 고려하여 허가량 재조정 관리 및 신규허가를 지양함
- 지하수 주 함양지역에는 개발사업 및 개별 개발행위허가 등을 배제하여 청정하게 유지될 수 있도록 강화된 기준으로 엄격히 관리함
  - 지하수 주 함양지역내 점 오염원을 사전에 방지를 위하여 중산간지역 내 지하수자원특별관리구역 확대 지정을 관리함

■ 개발사업계획 수립시 지하수 보전 및 수자원 확보를 위한 물 재이용 방안 마련 및 실행계획을 수립함

– 첨단과학산업단지 등 기존사업은 물론 신규의 대규모사업 추진에는 반드시 대규모 빗물 이용시설을 설치토록하고 이에 대한 공적활용방안을 제시토록 함

– 수계를 고려하여 상류부에 기존 대학교, 공용의 청사 등 공공 및 민간시설에 빗물처리시설의 설치 및 활용을 의무화함

□ 지하수 이용 질서 확립

■ 먹는 물을 포함한 생활용수는 지하수를 이용하되 고 수질을 요구하지 않는 농업용수 및 기타용수는 지하수외 활용 가능한 다원적 수자원(빗물, 하수처리장 방류수, 염지하수 등)의 이용 강화 및 의무화함

■ 지하수 허가시 이용 목적이 아닌 무단으로 용도 변경하여 사용하는 관정은 허가 취소 등 강력한 행정조치를 시행함

□ 사전예방적 수질 및 수량관리

■ 지하수 오염원(개인하수처리시설, 축산폐수 배출시설 등)을 분석하여 지하수 수질을 예측함

■ 제주도 지하수 수질을 등급별로 분류하여 각 등급별 관리 기준을 강화함

■ 제주지역 특성에 적합한 지하수 수질개선 및 오염방지기술 연구 및 지속적인 지원을 실시함

□ 지하수 정책을 뒷받침할 인프라 및 홍보 강화를 통한 관리 선진화

■ 조직 확대 및 이용부담금, 지역관리계획 정착을 지원함

■ 교육 및 홍보강화를 통한 제주 지하수의 청정 공유가치에 대한 인식 제고시킴

〈표 Ⅵ-34〉 청정 지하수 고유가치 관리 · 보전 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
① 지하수 활용과 보전	사설 지하수 시설에 대한 공공 관리가 이루어지고 있는가?	
	지하수의 지속적인 조사 · 관측 · 연구 등이 이루어지고 있는가?	
	지하수 주 함양지역에는 개발사업 및 개별 개발행위 허가 등이 이루어지고 있는가?	
② 인프라 강화	대규모 개발사업 추진시 자체처리(상 · 하수)를 할 수 있는 인프라 확충계획이 수립되어 있는가?	
	정기적으로 지하수 오염원(개인하수처리시설, 축산폐수 배출시설 등)에 대한 수질검토가 이루어지고 있는가?	
③물 재이용	신규사업 추진시 대규모 빗물이용시설 등 물재이용을 위한 관련시설 설치계획이 수립되어 있는가?	
④통합관리	지하수 통합정보시스템을 위한 기초데이터가 구축 되어 있는가?	
	지하수의 청정가치 정책을 위한 교육 및 홍보프로그램이 정기적으로 이루어지고 있는가?	

가이드라인 6 안전하고 안심할 수 있는 생활환경 조성 가이드라인

(1) 목적

□ **재난관리 역량을 강화하기 위한 통합적이고 전략적인 측면 강화**

- 제주도의 재난 대응 역량 강화를 통한 지속적인 발전이 필요함
- 조직의 정비, 협력체계 구축, 방재개념의 도입, 민간부문과 협력 등 다 부서 간의 협력을 강조함

□ **제주도의 선진 안전도시 방재시스템 구축을 위한 로드맵 작성**

- 주요 방재 · 방범 분야별 선진 안전도시 방재시스템을 구축하여 도시안전 및 재난관리의 선진체계를 확립하고 도민들의 생명과 재산에 대한 안전을 확보하고자 함

(2) 추진방향

□ **'예방–대비–대응–복구' 계획의 유기적 연계 실행**

- 재난저감을 위한 협력체계 수립으로 재난관리 업무의 토대를 마련하고 의사소통과 상호작용을 강화시킴
- 재난 위험도 데이터 수집역량 강화를 통한 재난 모니터링 및 조기경보 시스템을 구축함
- 재난저감을 위한 협력체계를 기반으로 제주도의 다양한 부문에 재난 저감정책을 반영함

□ **도민 생활안전 환경개선을 위한 대책 수립**

- 교육 및 훈련프로그램을 강화하고 관련된 기본적인 지침을 수립함으로써 도민들의 재난대응역량 강화하고, 재난 취약계층을 반영한 정책 개발을 통해 지역사회의 안전문화 증진시킴
- 도민이 안심할 수 있는 생활환경조성을 위하여 재난발생시 큰 피해를 입을 수 있는 노인, 장애인, 여성, 어린이 등에 대한 "재해약자 안전 환경 확보방안", "도민 자율방재 교육 · 훈련" 등의 생활안전 환경조성 강화대책 마련

(3) 관련법령

□ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」의 규정

현재 제주도의 안전에 대한 기본적인 정책방향은「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하 제주특별법)과 이에 근거하여 수립하는 제주국제자유도시종합계획에서 규정하고 있으며, 재난 및 안전관리 기본법, 관련 계획(수도정비기본계획, 광역하수정비기본계획 등)에 반영

- 「재난 및 안전관리 조례」 제13조~25조, 제30~48조
- 「재난 및 안전관리 조례」 시행규칙 제2~6조
- 「안전도시 조성 및 운영에 관한 조례」 제14~18조

(4) 적용방안

□ 상호 협력

- 제주도의 재난관리 및 대응역량 강화를 위해서는 재난과 관련된 다양한 주체들 간의 상호 협력체계를 통한 여러 관점과 의견을 반영하여 실행함
  - 협력체계를 통한 제주도의 재난관리 대응역량 강화 및 다양한 재난 관련 주체들의 참여를 기반으로 한 정책 수립이 가능하며, 재난 저감에 대한 다각적인 의견, 전략, 정책, 조치 등을 통합함
- 예방-대비-대응-복구 계획이 유기적으로 연계될 수 있도록 재난관리와 위험저감의 통합하여 실행함

□ 재난 위험도 평가체계 구축

- 조기경보를 위한 제주도 전역의 위험도 평가체계 마련하여, 위험도에 대해 정확하고 정기적으로 자료를 갱신하여 정보를 제공함
  - 사용자들의 위험도 지식을 보완하고 정책 의사 결정자들이 우선순위를 결정할 수 있도록 함

■ 도민 중심의 조기경보체계를 위한 역량 평가 및 강화

– 조기경보시스템은 재난으로 인한 개인의 피해와 손실 및 재난 취약도를 감소시켜주고 충분한 시간 내에 조치를 위할 수 있도록 제공함

□ 안전문화 강화 프로그램을 개발

■ 도민들의 재난 역량 강화를 위한 프로그램으로 도민의 폭 넓은 이해와 참여를 통한 재난 저감 정책의 효율성을 제고시킴

– 재난역량을 높이기 위해서 공공부문의 노력만으로 한계가 있으므로, 재난과 관련된 다양한 민간부문과 도민들의 적극적인 참여와 상호 협력이 필요함

■ 재난교육 및 훈련 프로그램을 학교 교육과정과 연계하여 다양한 영역 속에서 훈련과 학습의 반복을 통한 재난 저감 역량을 강화함

■ 재난저감 정보와 지식의 파급 및 홍보를 통해 재난저감 문제에 대하여 도민이 공감하고 관련 정보를 쉽게 얻게 하여 재난의 조기 경보 발생시 정보의 빠른 확산을 가능하게 하여 도민들의 신속한 재난을 대응함

□ 재난저감 정책과 통합된 제주도 환경, 도시 · 토지이용, 건축계획을 수립

■ 기후변화 등 국제적인 환경 이슈와 연계하여 환경 및 자원관리와 재난 위험 저감의 연계한 환경관리 정책을 수립함

■ 도시의 재난저감 역량 강화 및 도민의 삶의 질 향상을 위한 지속가능한 발전을 유도함

■ 건물과 기반시설을 보호하기 위하여 재난에 잘 견딜 수 있도록 설계하여 2차 피해를 감소시킴

〈표 Ⅵ-35〉 안전하고 안심할 수 있는 생활환경 조성 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
①재난관리체계	종합방재체계를 위한 재난별 관리 및 긴급구조시스템이 구축되어있는가?	
	재난관리의 표준화 및 체계화를 위한 대응메뉴얼이 마련되어 있는가?	
②재해예방인프라	재해예방을 위한 시설 성능 개선 · 확충 및 대피체계가 마련되어 있는가?	
	사전 재해예방을 위한 재해위험도 등 신속대응체계가 확립되어 있는가?	
③안심생활환경	재해약자 안전환경 확보를 위한 생활환경조성계획이 수립되어 있는가?	
	도민들의 생활안전 정보 제공을 위한 체계적 운영시스템 및 정기적인 업데이트가 이루어지고 있는가?	
	도민들의 자율적인 방재방범 능력 향상을 위한 교육 또는 훈련에 대한 프로그램이 마련되어 있는가?	
④안전 정보화	자연재해 예측 및 관리체계에 대한 신속대응 시스템이 구축되어 있는가?	
	방재 정보화 기반 구축을 위한 데이터베이스가 구축되어 있는가?	

가이드라인 7 계획허가 판단기준 설정 가이드라인

(1) 목적

□ 청정과 공존 원칙에 대한 부합여부를 기준으로 개발사업 허가여부를 결정

■ 미래비전에서 제시한 계획허가제는 계획내용(사업의 성능)을 대상으로 청정과 공존의 원칙에 부합하는지를 위원회 등을 통해 판단하는 허가체계로 개발사업 시행자와의 협상을 통해 제주도가 추구하는 청정과 공존의 가치를 증진시킬 수 있는 체계라는 특징이 있음

■ 단, 이를 구현하기 위해서는 사전에 어떤 사업을 청정과 공존에 부합하는 사업으로 볼 수 있는지, 청정과 공존의 가치를 훼손하는 사업은 무엇인지, 청정과 공존의 가치를 증진시키는 사업은 무엇인지, 어떠한 수준(또는 정도)까지 청정과 공존의 가치를 지키는 사업이라고 볼 수 있는지 등에 대해서 먼저 정립할 필요가 있음

(2) 추진방향

□ 청정과 공존의 원칙과 기준가치 정립

■ 개발사업 허가기준으로서 청정과 공존은 다양한 각도에서 달리 해석될 수 있기 때문에, 아래와 같은 형태로 큰 틀에서 원칙과 최소한의 수준의 판단기준을 마련하고, 이에 대한 도민 공감대 확보가 필요함

청정과 공존의 가치에 대한 원칙(안)
1. 청정과 공존은 어떠한 사업에서라도 결코 훼손될 수 없는 최상의 가치로, 개발로 인한 경제적 편익 등 다른 가치가 높더라도 청정과 공존을 훼손하면 결코 허가될 수 없음. 즉, 환경파괴 비용을 지불(환경훼손 부담금 등)하면서 개발을 추진하는 방식은 더 이상 불허
2. 청정과 공존의 가치를 지켜나가는 것은 더 이상 개발을 하지 않겠다는 의미가 아니며, 제주에서의 모든 개발사업은 청정과 공존의 가치를 지켜나가야만 허용된다는 의미
3. 청정과 공존의 가치를 자연을 훼손할 경우에도, 적절한 행위 및 조치 등(선진적 기술, 공법, 혁신적 조치 등)을 통해 교환 및 복원이 가능하다면 가치가 지켜지는 행위로 수용
4. 위의 사항은 민간사업자뿐 아니라 공공이 추진하는 사업에도 공히 적용

□ **지역적 특성을 감안한 계획허가 기준 수립방향 마련**

■ 해안변과 중산간의 계획허가 판단기준을 마련함에 있어서 육상양식장, 산발적 주택공급 등의 이슈에도 적절히 대응하기 위해서는 경관 및 환경훼손, 환경부하 등을 다각적으로 검토한 별도의 차별화된 판단기준을 도입할 필요가 있음

(3) 관련법령

■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

* 청정과 공존이라는 정성적 기준을 바탕으로 사업내용을 평가한다는 측면에서 현재 국토부의 개발행위허가제도의 틀에서 일부 보완하여 활용할 수 있으나, 협상을 통해 청정과 공존에 부합하는 방식으로 유도하기 위한 측면에서는 많은 한계가 있음

* 영국 계획허가제의 틀을 제주의 여건에 맞는 방식으로 도입시키기 위해서는 장기적으로 다양한 사항에 대해 심도있는 논의가 필요하며, 기존 토지이용체계와 충분히 관계를 정립하지 못한 상태에서 도입될 경우 오히려 추가적인 규제가 될 수 있는 역효과가 우려됨. (※계획허가제에 대한 세부 사항과 도입방향 검토내용은 정책보고서 추진전략 참고)

(4) 적용방안

□ **해안변 계획허가 고려사항**

■ 해안변 거주민의 생활편익이라는 공존의 가치를 고려하여, 다음 사항에 대해서는 청정가치를 유지할 수 있을 경우에 대해 허가하도록 함

〈표 Ⅵ-36〉 해안변 허가유형 및 불허유형 예시

구분	허가유형 예시	불허유형 예시
도로 개설	· 해안변이나 이미 도시화된 구역에서의 도로개설사업으로, 해안사구 단절, 생태환경 파괴의 영향이 없는 경우 · 도시화되지 않는 도로개설사업이나 첨단 기법 및 친환경적 기술과 디자인 등을 통해 생태환경이 단절되지 않고 해안사구의 기능 등이 정상적으로 확보될 수 있는 경우의 사업	· 도시화되지 않는 구역에서 이루어지는 도로사업으로 해안사구 단절, 생태환경 파괴, 연안침식 가속화 우려시
주택 신설	· 도민의 생활편익을 위한 경미한 확장으로 생태환경 파괴 및 경관에 대한 추가적인 훼손이 우려되지 않는 경우	· 생태환경 파괴를 수반하는 주택신설

■ 해안 특성을 고려한 유형별 세부 판단기준을 마련함

– 보전해안의 경우 원칙적 행위 금지, 관리 및 이용해안의 경우 허가제를 통해 결정하되, 해안 유형별 특성을 반영한 세부 판단기준을 통해 허가여부를 결정함

〈표 Ⅵ-37〉 해안 영역별 허가 원칙 및 가치 판단 예시

영역	원칙	청정과 공존의 가치에 따른 판단 예시
보전 해안	모든 건축 및 개발행위 금지	올레길 주변 등 경관이 우수한 장소 주변에 산발적으로 입지하는 나홀로 음식점, 숙박시설 등 보전해안 입지 불허
관리 해안	청정과 공존의 가치와 부합여부를 고려하여 허가	육상양식장의 경우 관리해안에서 허용될 수 있으나, 가급적 집단적으로 입지시키며 수질오염에 대한 우려를 완전히 차단할 수 있는 설비를 완비하고, 해안가에서 경관훼손 우려가 없는 디자인 등이 가능할 경우에만 허가
이용 해안	청정과 공존의 가치와 부합여부를 고려하여 허가 ※이용해안 대상의 별도 지침 마련 ※사빈 등 해수욕장 주변에 대해서는 강화된 계획기준 마련	해안변 및 해변경관에 대한 훼손, 사유화가 우려되는 배치 및 형태 불허, 해변에서 바라보는 한라산 주봉에 대한 조망 침해 불허, 해변으로의 공공의 접근성 보장 등 이용해안에 대한 별도의 관리지침에서 정하는 공공보행로 확보규정, 연암침식 방지규정 등 세부사항 준용여부 확인

□ 중산간지역 계획허가 고려사항

■ 중산간 거주민의 생활편익이라는 공존의 가치를 고려하여, 도로와 주택 등 기본 생활인프라에 대해서는 청정가치를 유지할 수 있을 경우에 대해서는 허가함

〈표 Ⅵ-38〉 중산간 허가유형 및 불허유형 예시

구분	허가유형 예시	불허유형 예시
도로 개설	· 이미 도시화된 구역에서의 도로개설사업으로, 추가적으로 지하수 함양기능, 생태환경 파괴의 영향이 없는 경우 · 도시화되지 않는 도로개설사업의 경우, 첨단 기법 및 친환경적 기술과 디자인 등을 통해 지하수 함양기능을 저해하지 않고, 생태환경이 단절되지 않음을 보장할 수 있는 종류의 도로개설	· 도시화되지 않는 구역에서 이루어지는 도로사업으로 불투수면적 확대, 지하수 함양능력 저해, 생태계 단절 등에 대한 추가적인 조치가 없는 사업

■ 보전구역의 경우 원칙적 행위 금지, 관리 및 선계획구역의 경우 허가제를 통해 결정하되, 구역별 특성을 반영한 세부 판단기준을 통해 허가여부를 결정함

영역	원칙	청정과 공존의 가치에 따른 판단 예시
보전 구역	모든 건축 및 개발행위 금지	산발적으로 추진되는 소규모 개발사업 배제
관리 구역	청정과 공존의 가치와 부합여부를 고려하여 허가(Permit)	소규모 개발사업이나 지하수를 추가로 사용하거나, 별도의 인프라 구축이 필요한 경우 공급 불가
선계획 구역	청정과 공존의 가치와 부합여부를 고려하여 허가(Permit) ※공공에서 추진 가능한 사업유형을 발굴하고 예시적 형태로 제시 ※특정 구역을 공모사업으로 추진하여 창의적 아이디어 수용	중산간의 인문·생태환경을 활용한 소규모 관광/체험사업은 허용될 필요성이 높은 유형 대규모 개발사업임에도 불구하고, 중산간 자연의 청정성을 유지하면서 중산간이 가진 잠재력을 활용할 수 있고, 중산간에서 이루어져야만 하는 당위성과 가치, 주민공감대를 가질 수 있는 사업

〈표 Ⅵ-39〉 계획허가제 판단기준 설정을 위한 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
①환경자원의 보존	도민들과 정립한 지켜야할 자원이 훼손되는 않는가?	
	불가피하게 환경자원 훼손이 발생시, 이에 대한 복원계획이 있는가?	
②도민과의 공존	사업추진으로 인한 도민과의 갈등발생 여지는 없는가?	
③환경부하 최소화	환경부하를 최소화하기 위해 현재 사용가능한 기술 중 가장 효율적인 기술(Best Available Technology, BAT)이 적용되었는가?	
	환경변화를 최소화한 개발기법(LID기법)적용하였는가?	
	오염유발 시설의 경우, 오염물질 유출에 대해 실시간으로 모니터링할 수 있는 설비가 구축되어 있는가?	
	에너지 자체생산, 일정 폐기물 자체처리 등을 위한 설비가 구축되어 있는가?	
④생태계	동식물의 이동경로, 생태축 연계 등이 충분히 고려되었는가?	
⑤공공성	경관 훼손 및 경관 사유화 등 공공성 훼손우려는 없는가?	

가이드라인 8 신(新) 택지 공급 방식의 원칙 재정립 가이드라인

(1) 목적

□ **지역중심형 발전모델로 새로운 택지 공급**

■ 입지, 자족성, 주변 도시와의 전략적 연계방안 등 여러 측면을 종합적으로 고려하여 발전모델을 설정함

■ 새로운 택지공급과 함께 삶의 편의를 위한 각종 도시 시설을 지역 특성에 따라 합리적으로 배분하여 도농 특화와 융합이 가능한 네트워크 시티(Network City)를 조성함

□ **우수한 경관 창출로 제주 경관 가치 확립**

■ 우수한 경관 창출이 요구되는 개발사업의 경우 현상공모방식을 도입하여 일정 이상의 질적 수준을 확보한 경우 특별건축구역 지정제안 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 심의제도와 조례를 개정함

■ 경관심의 및 경관관리체계 강화, 행정 지원조직 구축으로 환경수도로서의 정체성 확립을 위해 경관자치법규 개정 및 확대 · 적용을 통한 실효성을 강화함

(2) 추진방향

□ **지역 균형 발전 중심의 택지공급계획 수립**

■ 우리동네 삶의 질 제고를 위한 인프라 구축과 연계하여 지역 균형 발전을 위해 동 지역은 개발을 억제하고 읍 · 면 지역에 공공임대주택 등을 공급하는 원칙을 마련함

■ 사업방식, 사업주체 등에서부터 평균공급주거면적 등과 같은 사항을 제안함

□ **제주 경관자산 관리를 위한 원칙 적용으로 경관심의제도 구축**

■ 중산간 지역 및 해안 변에 신 택지를 공급하게 될 경우, 제주가 지켜야할 경관자산인 한

라산, 해안선, 오름 등에 대해서는 보다 엄격한 기준과 잣대를 적용하여 토지이용 및 건축 배치 등에 있어 경관 관리 원칙을 적용함

■ 경관법에 의거한 중점경관관리구역 지정 등을 통해 엄격한 심의제도 구축함

(3) 관련법령

□ 「제주특별자치도도시개발사업 시행 조례」의 규정

현재 제주도 택지공급의 기본적인 정책방향은 2007년 제정된 「2025제주광역도시계획」에 근거하여 신규 택지개발사업 추진을 가급적 지양하려 했으나, 부동산 및 지가 상승으로 저소득층을 위한 주거가 크게 상실될 것으로 우려되어 「제주특별자치도도시개발사업 시행 조례」에서 계획적 주택공급을 유도 결정

■ 「제주특별자치도 도시개발사업 시행 조례」 제1조의 목적

■ 「제주특별자치도 도시개발사업 시행 지구별 조례」 신설

■ 「제주특별자치도 지역균형발전지원 조례」 제6조 지원지역 선정 구체화

■ 「경관법」 제26조 경관심의제 도입 및 제32조 국가 및 지방자치단체의 경관관리강화

■ 「제주특별자치도 경관 조례」 제8조 구체화 및 시행규칙 반영

■ 「제주특별자치도 경관 조례」 제4장 경관협정제도 확대 · 적용

(4) 적용방안

□ 동 지역 외부확산 억제

■ 제주시, 서귀포시 등 시가화구역의 외부확산을 막고 주거지역의 순밀도를 높이는 방안으로 주거 공급

□ 읍 · 면 지역 공공임대주택 등 공급

■ 지역 균형 발전 차원에서 읍 · 면 지역에 공공임대주택 등을 공급하여 서민 주거 복지를

실현하는 방안을 마련함

□ 제주 경관자산 보호

■ 제주의 경관자산인 한라산, 해안선, 오름 주변지역의 개발에 대한 경관관리기준을 마련하고, 중점경관관리구역 등 가급적 강화된 기준으로 엄격하게 적용함

〈 제주 경관관리계획의 목적 〉

지역별 통합적 경관형성	제주 경관계획의 기본방향과 전략실현을 위한 가이드라인을 마련하여 제주 전체에 대한 동질적 경관을 형성
	제주의 우수한 경관형성과 정체성을 살릴 수 있는 유연한 가이드라인 수립
제주 경관의 체계적 관리	2014년 경관법 개정에 따라 제주 전체에 적용 가능한 경관가이드라인 수립
제주 경관계획의 실현화	제주는 다수의 경관관련계획이 수립되었으나, 가이드라인 등의 실행장치와 연계성이 부족하여, 현실을 고려하지 못한 과도한 지침으로 인해 경관형성의 어려움 발생
	기존 경관관련계획들을 분석하고 재정립하여 경관계획의 효율적 틀을 마련하고, 경관심의의 기준으로 사용하여 경관계획의 실현 도모

□ 중점경관관리역 등 지정

■ 주거공급 위주의 대규모 택지개발사업이 중산간지역이나 해안변에 고밀도로 들어서게 되면 경관적으로 많은 문제가 야기되므로 강력한 심의 기준을 통해 지역별로 차등화된 밀도 및 건축물 높이 기준을 적용함

■ 건축물, 색채, 야간경관, 가로시설물, 옥외광고물, 오픈스페이스 등 구성요소별 가이드라인을 준용하여 장소적 특성을 반영함

〈표 Ⅵ-40〉 신(新) 택지 공급 방식의 원칙 재정립 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
① 지역중심성	도시관리계획 상 시가화예정용지인가?	
	상당한 자족기능을 보유하였는가?	
	상호교류를 할 수 있는 도시지역이 존재하는가?	
② 친환경성	물, 전기 등 개발부지에서 자체적으로 공급하는 시스템을 도입하였는가?	
	친환경적 토지이용, 녹지확충, 친환경 건축 등 도시환경 보전, 복원, 창출을 하였는가?	
③ 경제성	지역의 자원성, 생태관광, 생태문화탐방로 등 도시자원을 현명하게 이용하는가?	
	친환경 지속가능도시에 의한 지역적 고용효과를 증진하였는가?	
④ 제주 경관형성	건축물을 자유롭게 배치하되 주변과 조화롭게 여건에 맞추어 배치하였는가?	
	대상지 어느 곳에서든 한라산, 오름 등 제주경관자산을 향한 열린경관을 형성하였는가?	
	외부조망을 고려하여 색채/조명/식재 등 경관요소의 통합계획을 수립하였는가?	

가이드라인 9 일자리와 연계한 투자유치 활성화 가이드라인

(1) 목적

□ **투자 기업이 지닌 일자리 창출 역량을 현실화하여, 도민의 일자리 확보 지원**

- 일자리 창출을 위한 미래발전 방향에 대한 논의에 선행하여, 제주도가 현재 당면하고 있는 투자유치사업 및 관련 제도를 일자리 창출이라는 관점에서 점검하고 개선방안을 마련함
- 투자인센티브를 일자리 창출과 연계하여 운영함과 동시에 기업이 창출한 일자리에 지역주민이 보다 쉽게 접근할 수 있는 체계를 구축함

□ **일자리 정보의 제공, 맞춤형 교육훈련을 통해 기업의 맞춤형 인력 충원 지원**

- 투자와 고용간의 연계성이 약화됨에 따라 기업투자와 일자리 창출을 동일시하던 기존 접근의 한계가 노출됨
- 안정적이고 지속가능한 일자리 창출을 위해서는 산업생태계 조성과 기업가적 문화 함양, 창업촉진 등을 통한 지역경제의 내적 역량 강화가 필요하나 이는 단기적으로 해결할 수 없는 장기적 과제임

(2) 추진방향

□ **대규모 투자자 및 지역 대표기업의 인력충원 수요를 기초로 인력수급계획 수립**

- 대규모 투자자 등의 인력 수요를 조사하여, 공통적으로 필요한 숙련분야의 경우 대학이나 직업훈련기관에서 우선 양성이 가능하도록 지원함
- 제주도가 주관하는 직업훈련 프로그램에 대규모 투자자 등이 필요로 하는 교육훈련 프로그램을 우선 배정을 추진함

□ 인력충원을 위한 교육·훈련기관과의 협력체계 구축 지원

■ 기업 고용계획에 따라 인력채용이 필요할 경우 도내 교육기관 및 직업훈련기관과 협력하여 인력을 양성할 수 있도록 중개하고 비용 일부를 지원함

■ 도내 교육훈련이 어려운 특정 숙련직종의 경우 지역 외의 교육기관과 협력하여 인력양성을 위탁할 수 있도록 지원함

☞ 훈련기관 간 협력네트워크 체결

□ 지역 외 고급인력의 유치에 대한 지원

■ 투자기업이 도내에서 부족한 특정 분야의 고급인력을 역외에서 유치하고자 할 경우 주거확보 지원 등을 통해 전문인력이 지역에 정착할 수 있도록 지원함

(3) 관련법령

□ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」의 규정

현재 제주도 투자유치의 기본적인 정책방향은 2007년 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하 제주특별법)과 이에 근거하여 수립하는 제주국제자유도시종합계획에서 규정하고 있으나 그 주요사항은 2002년 제정된 「제주국제자유도시특별법」(이하 국제자유도시법)에서 결정

■ 「개발사업시행승인조례」 제5조

■ 「투자진흥지구 조례」 제6조

■ 「투자진흥지구 조례」 제6조 2항의 구체화 및 시행규칙

■ 시행령 제37조 해제기준에 시행령 제36조 제8항

■ 「투자진흥지구 조례」 별표 2) 지정계획 세부내용의 7호

■ 「개발사업시행 승인 등에 관한 조례」 제26조의 고용추천계획서

■ 「투자유치조례」 제20, 제21, 제22조

(4) 적용방안

□ 표준화된 일자리 개념 도입

■ 투자와 일자리의 연계를 위해서는 먼저 기업 간에 비교 가능한 객관화된 일자리 개념을 도입함

■ 객관적 기준에 따라 투자사업 간의 비교가 가능해짐으로써 합리적인 투자 유치·관리와 투자 지원방안을 마련함

□ 「상세고용계획」 수립과 「고용평가」 제도 도입

■ 기업의 고용계획을 사전에 파악하여, 지역인력양성과 연계함으로써 기업의 필요 인력 충원을 지원하고, 지역인력의 구직 가능성을 제고함

■ 기업에게 구체적 고용계획 수립을 유도함으로서 해당 투자가 지역에 미치는 영향을 객관적으로 평가하고, 계획의 실현가능성을 제고함

□ 일자리와 연계한 「선별적·차등적 인센티브」 제도 도입

■ 지역사회와 도민의 복리증진에 실질적 기여가 큰 기업에게 더 많은 지원이 이루어질 수 있도록 제도를 전환함

■ 계획 대비 고용 실적에 대한 모니터링을 통해 고용계획의 집행력을 담보하고, 필요할 경우 제도를 개선함

〈표 Ⅵ-41〉 일자리와 연계한 투자유치 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
① 근로여건	· 상근고용기준의 일자리인가?	
	· 최소한의 기간 이상 근로가 보장되는 일자리인가?	
	· 법률이 정한 기준 이상의 급여가 제공되는가?	
② 고용계획	· 지역인재 채용 비중 70% 이상인가?	
	· 지역업체와의 협력사업이 있는가?	
	· 직업교육프로그램이 있는가?	
③ 투자환경	· 투자지역이 환경적으로 위해가능성이 높은지역인가?	
	· 개발사업 면적에 비해 토지를 과업 과다하게 점유하는 사업인가?	
④ 투자금액	· 자본의 투명성과 건전성이 확보되었는가?	
	· 재원조달방안이 적정하게 수립되었는가?	
	· 미래유망한 사업에 투자하였는가?	

가이드라인 10 도민체감형 관광개발사업 가이드라인

(1) 목적

□ **청정한 제주자연 중심의 지속가능하고 차별화된 관광자원 발굴**

■ 제주 관광의 수용력을 고려하여 질적 성장과 가치창조 중심의 관광개발 방식으로 전환하며, 제주 청정 자연가치 보전 및 지속성 제고를 위한 관광산업을 발굴·운영·유도함

■ 제주관광의 개발과 진흥을 위해 청정과 공존의 새로운 가치 변화에 부응하는 관광자원 발굴로 관광산업의 효율성을 높이고 하드웨어와 소프트웨어가 조화된 균형있는 관광사업을 도모함

□ **도민참여와 지역경제 활성화에 기여하는 관광기반 마련**

■ 관광객 유입을 통한 사업추진 파급효과가 직접적으로 제주 지역사회에 반영될 수 있는 관광산업기반을 마련함

■ 도민의 공존과 상생을 위해 일자리 창출, 참여기반 확대, 복지 등을 지원하고, 도내 인력의 건전한 수요 및 공급체계 확보로 지역사회기반형 관광사업 추진체계 구축으로 도민의 쾌적하고 생산적인 삶의 질 향상에 기여함

(2) 추진방향

□ **제주 환경자산 보전을 위해 자연친화적 관광자원 개발 관리**

■ 제주가 지켜야할 환경자산인 한라산, 해안선, 오름, 곶자왈, 중산간지하수함양지대 등에 해당하는 개발사업은 '제주형 자연친화적 관광개발사업 통합가이드라인'에 따라 관리함

■ 제주의 청정자연과 문화가 담긴 관광콘텐츠 및 시설물의 도입시 제주도의 정체성 및 관광지와의 차별화에 기여할 수 있도록 친환경적 이용·개발유도 및 지역특성을 반영한 관리체계를 마련하고 자연환경에 미치는 악영향을 최소화함

□ **고부가 · 고품격 관광산업의 중점 유치로 부가가치 창출 확대**

■ 제주의 미래가치에 부합하는 고부가가치 관광산업을 집중 육성할 수 있도록 융복합산업의 중점 유치를 지원함

■ MICE, 웰니스, 레저산업 등의 산업기반형 융복합 관광은 소규모 시설의 난립보다 균형있게 시설을 배치하는 것을 원칙으로 하며 숙박시설 중심의 숙박단지형 개발은 지양함

■ 제주의 생태, 문화, 역사, 산업자원을 연계하는 융합형 프로그램을 개발하고 경영활동에 친환경적 요소를 결합하여 친환경 관광경영활동을 유도함

□ **도민참여 중심의 공존형 관광추진체계 구축**

■ 제주의 고유한 사회문화적 지속성 확보를 위해 지역의 전통산업 및 향토산업과 연계한 관광상품 및 프로그램을 마련하여 도민이 참여할 수 있는 여건을 조성함

■ 제주의 관광산업은 지역사회와의 협력체계를 구축하여 지역사회에 발생할 수 있는 영향을 지속적으로 검토하고, 악영향에 대해서는 집중관리하여 저감하는 등 지역에 대한 사회적 책임(교육, 문화예술, 지역재활력 등) 이행함

■ 지속가능한 제주관광산업 발전을 위해 도내기업의 지원 및 현장맞춤형 전문 인력을 양성하고 인력 채용의 과정에서 지역주민의 고용기회를 확대함

(3) 관련법령

■ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

■ 「제주특별자치도 개발사업 시행승인 등에 관한 조례」

■ 「제주특별자치도 관광진흥 조례」 제69조, 제73조

■ 「대규모 투자사업에 대한 관광개발 기본방침」('14.7.31)

(4) 적용방안

□ 자연친화적 관광개발사업의 개발기준 및 관리준칙 마련

- ‘제주형 자연친화적 관광개발사업 통합가이드라인’의 일부개정을 통해 사업추진과정별 항목을 재정비하여 이를 토대로 사업을 계획하도록 유도함
- 계획의 적정성, 건전성, 지속가능성과 부합성 및 일관성 등의 주요 검토사항 지표를 마련하고 관광개발사업에 대한 모니터링 실시로 우수 사업 인센티브를 지원함
- 미래비전에서 제시한 보전기준을 적용하여 제주 환경자산에 대한 엄격한 관리로 제주 고유한 경관과 생태환경이 유지되도록 관리함

□ 고부가가치 융복합관광산업 육성을 위한 표준화 마련

- 제주의 발전전략에 부합되는 MICE, 웰니스 등의 융복합 관광산업 유치로 지역성장을 촉진함
- 제주의 지역경제 및 산업에 기여할 수 있는 사업 서비스의 개발로 지역내 산업적 중요성을 인식시키고 시장의 자생력을 확보함

□ 도민체감 확산을 위한 지역사회 협력기준 제시

- 관광단지 등의 대규모 투자사업에 대한 관광개발사업은 지역사회협력 기준에 따라 지역주민의 참여확대 및 지역자원 활용계획을 수립함
- 전통문화(고유문화)의 활용성을 높인 관광자원을 개발함으로써 향후 지역주민들에게 일할 수 있는 여건 조성 및 관광자원 시설물 관리 · 운영을 위한 인력 배치를 통하여 핵심 연결고리인 ‘관광’을 중심으로 「관광–일–성장」의 선순환 구조를 구축함
- 협동조합, 마을기업, 사회적기업 등 지역주민이 참여하는 관광커뮤니티 비즈니스 구성 · 운영이 가능하도록 주민참여 확대를 위한 지원방안을 마련함

〈표 Ⅵ-42〉 도민체감형 관광개발사업 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
① 자연친화적 관광개발사업 기준	· 제주형 자연친화적 관광개발사업 통합가이드라인 체크리스트 운영지침(개정안)을 준용했는가?	
	· 미래비전이 제시한 「지켜야할 자원」 관리에 입각한 보전 및 관리계획을 수립하였는가?	
	· 계획의 적정성, 건전성, 지속가능성 및 일관성 등을 고려한 주기적인 모니터링을 실시하였는가?	
	· 친환경 경영 및 친환경 관광활동을 위한 계획을 수립하였는가?	
② 고부가가치 융복합관광산업 표준화	· 해당 사업 및 행사가 제주 발전전략에 부합하는가?	
	· 해당 사업 및 행사가 지역의 산업과의 연계성, 파급효과가 높은가?	
	· 제주의 미래가치에 부합하는 친환경, 지역상생에 부합하는 사업인가?	
③ 지역사회 협력기준	· 사업의 계획과 운영과정에서 지역사회 의견을 지속적으로 반영하고 공유할 수 있는 소통창구를 마련하였는가?	
	· 지역주민이 참여하는 커뮤니티 비즈니스(사회적기업, 마을기업 또는 협동조합 등) 운영 및 협력계획이 있는가?	
	· 지역사회의 경제적 편익을 고려하여 지역에 거주하는 주민의 고용계획을 수립하였는가?	
	· 지역 생산품(식자재 포함)을 우선 구매하는 경영방침을 갖고 있는가?	
	· 지역사회의 복지 증진을 위해 경제적 지원 또는 직업교육 등의 지역역량강화 지원을 계획하고 있는가?	

가이드라인 11 제주도 원도심지역의 문화적 재생을 위한 가이드라인

(1) 목적

□ **도시재생과정에서 멸실, 훼손되는 문화자산의 보전**

■ 제주 원도심 지역은 탐라국시대부터 조선시대에 이르기까지 탐라문화의 오랜 역사가 남겨져 있는 곳으로 각 시대의 역사 · 문화적 가치의 보존을 통한 문화적 도시재생이 가장 필요한 지역임

□ **제주 원도심지역의 문화적 가치 활용**

■ 오랜 역사를 통해 축적된 유무형의 문화적 자산을 활용함으로써 타 지역과 차별화된 독특한 도시재생 콘텐츠의 발굴이 가능하고 지역활성화를 통한 인구유입, 상업활동 회복, 물리적 환경개선 등의 도시재생 효과의 기대가 가능함

(2) 추진방향

□ **제주 원도심지역의 문화적 가치 발굴 및 확대**

■ 제주 원도심 지역은 오랜 시간을 통해 형성된 제주사람들의 삶의 공간으로서 원도심 재생사업 시 제주의 문화적 가치를 발굴하고 유지하도록 함

■ 원도심 지역은 지역의 정체성을 가장 잘 보여줄 수 있는 곳으로 신개발지와 차별화된 문화적 가치가 유지되도록 함

□ **제주 원도심지역의 문화적 도시재생 도모**

■ 원도심지역의 문화적 재생을 통해 지역주민의 삶터, 일터의 안정화 및 문화예술 인력의 유입을 통한 지역 활성화를 도모함

■ 지역자산을 활용한 문화콘텐츠의 생산과 소비활동 공간의 형성을 통해 원도심지역의 물리적 도시재생을 도모함

(3) 관련법령

□ 「제주특별자치도 도시재생활성화 및 지원에 관한 조례」

■ 제13조(도시재생사업) 2항에 근거하여 '특색 있는 도시재생사업'으로서 문화적 도시재생사업이 추진되도록 함

〈제주특별자치도 도시재생활성화 및 지원에 관한 조례〉
제13조(도시재생사업)
② 도지사는 도시재생사업 성공모델을 창출하기 위하여 국비 지원사업과 별도로 특색있는 도시재생사업을 발굴하여 추진해야 한다.

□ 「제주특별자치도 문화의 거리 조성 및 운영 조례」

■ 제1조(목적) 및 제2조(문화의 거리 지정) 제2항에 근거하여 원도심 지역에 문화의 거리를 지정하고 현재 지정된 범위를 확대할 수 있음

〈제주특별자치도 문화의 거리 조성 및 운영 조례〉
– 제1조(목적)
이 조례는 제주특별자치도 안에 일정지역을 문화의 거리로 지정하여 제주특별자치도 문화예술의 전통을 계승시키고 주민들에게 건전한 즐거움과 문화를 제공하는 문화환경을 조성함으로써 지역문화와 경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
– 제2조(문화의 거리 지정)
② 문화적 환경이 조성될 수 있는 곳이라 함은 문화시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하고자 하는 지역, 문화예술 행사 및 축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역을 말한다.

(4) 적용방안

□ 원도심공간의 문화적 정체성을 보여주는 문화콘텐츠 유지

■ 원도심지역이 보유하고 있는 유형, 무형의 문화자산의 보존방안을 강구하여 문화적 정체성이 유지되도록 함

■ 개발과정에서 훼손되거나 멸실된 유형 문화자산의 발굴을 통해 도시재생사업 과정에서 복원 및 재현하도록 하며, 이를 통해 원도심지역의 정체성이 강화되도록 함

□ 원도심지역의 문화활성화를 위한 문화생태계 형성

- 원도심지역의 문화재생은 전문기획자, 주민, 문화예술인 및 공공행정 주체의 문화 거버넌스를 통해 추진되도록 하여 이 과정에서 지역주민이 주체적으로 참여하고 향유하는 문화활동과 공간조성이 가능하도록 하며, 사업추진 시 발생하는 갈등이 문화 거버넌스를 통해 해소될 수 있도록 함

- 원도심 지역 내 문화예술의 생산과 소비가 자생적으로 이루어지도록 하는 문화생태계의 정착을 위해 사회적, 경제적 재생계획의 해당사항을 반영하도록 함

- 문화재생을 위한 전문인력은 원도심 지역에 상주하는 문화예술인 및 문화활동가의 참여를 우선적으로 적용함으로써 원도심지역의 문화기반 형성이 원활할 수 있도록 함

- 원도심 지역 내 기존 문화예술 공간의 활용상 문제점과 개선에 관한 의견수렴을 통해 문화적 환경조성을 위한 계획수립시 반영하도록 함

□ 원도심지역의 문화적 환경 조성

- 원도심 지역 내 도로와 골목길, 주택과 건축물, 공원과 수목, 지형 등의 유지를 통해 원도심지역의 원형 보존에 대한 가능성을 우선적으로 검토함

- 원도심 지역에서 이루어졌던 역사적 사건, 시대별 일상의 추억의 배경이 되었던 장소는 문화예술적 활용 가능성을 감안하여 지속적으로 공간적 맥락이 유지되도록 함

- 원도심지역의 공간적 스케일감이 유지되도록 대형건물의 신축, 콘텐츠만 강조된 이질적 공간조성과 조형물의 설치는 지양하도록 함

- 신축보다 기존 건물과 공간의 리모델링을 통해 문화예술 공간을 확보함으로써 원도심지역의 문화적 맥락이 유지될 수 있도록 도모하며, 이를 위해 원도심 지역 내 빈집, 공터, 자투리 땅 등 유휴공간이 확보되도록 함

- 원도심지역의 문화적 정체성 유지를 위해 건축물, 간판, 가로시설물, 오픈스페이스 등에 대한 경관 가이드라인이 ‘제주특별자치도 경관 및 관리계획’에 근거하여 지역 특성에 부합되도록 작성되고 및 적용하도록 함

〈표 Ⅵ-43〉 제주도 원도심지역의 문화적 재생 가이드라인 체크리스트

지표		기준	적용여부
① 문화콘텐츠 유지		– 유형/무형 문화자산을 활용한 문화콘텐츠가 발굴되고 계획에 포함되어 있는가?(역사적 사건, 소설 등을 통한 스토리텔링)	
		– 기존 원도심지역내 유형/무형 문화자산을 활용한 문화콘텐츠 적용의 문제점을 파악하고 해결방안을 계획에 포함하였는가?	
		– 문화콘텐츠 활용과 관련된 계획 및 사업계획이 문화적 재생의 취지에 부합되도록 작성되었는가?	
② 문화 생태계 형성	문화예술인 및 단체	– 원도심지역내에서 활동하는 문화예술인 및 단체의 현황(숫자, 장르, 활동공간 및 상황 등)이 파악되어 있는가?	
		– 원도심 지역에서의 활동상 제약 및 건의사항에 대한 의견 수렴과정이 있었고 내용이 반영되었는가?	
		– 문화예술인의 활동거점 공간에 대한 방안은 마련되어 있는가?	
	문화전시 · 공연공간	– 기존 문화예술 공간에 대한 개선 및 조정에 대한 검토는 이루어졌는가?	
		– 원도심지역 내 공가 및 폐가, 여타 개발가용지 등 문화예술공간으로 활용할 만한 공간을 파악하였는가?	
		– 원도심지역내에서 문화이벤트 등 다양한 문화활동이 이루어질 수 있는 공간에 대한 계획은 반영되어 있는가?	
	지역주민 문화수요	– 원도심지역 주민을 대상으로 한 문화수요는 반영되어 있는가?	
		– 도시재생사업과정에서 발생될 주민과의 갈등해소에 대한 방안은 강구되어 있는가?	
③ 문화적 공간환경 조성	원도심 공간구조 (도로, 필지)	– 원도심지역 공간구조(지형, 도로, 필지)의 원형을 유지할 수 있는 방안이 강구되어 있는가?	
		– 개발과정에서 훼손된 원도심 공간구조에 대한 복원계획은 포함되어 있는가?	
	공공공간 (공원, 녹지, 광장)	– 원도심지역의 문화적 분위기 유지를 위한 공공공간(공원, 녹지, 광장 등)확보에 대한 내용은 포함되어 있는가?	
		– 원도심지역의 문화적 분위기 재현 및 형성을 위한 공간 및 경관 형성에 관한 내용은 포함되어 있는가?	
	건축 · 시설물	– 원도심지역의 스케일감을 유지할 수 있는 경관 관련 내용이 반영되어 있는가?	
		– 신축보다 리모델링을 통한 원도심 풍경의 유지방안이 마련되어 있는가?	
		– 원도심지역에서 이루어진 역사적 사건과 소설 등 문화작품을 통한 문화콘텐츠가 공간에 검토, 반영되어 있는가?	

가이드라인 12 갈등관리 및 조정에 관한 가이드라인

(1) 목적

□ 정책 입안전 이해관계자의 적극 참여로 갈등관리 방안 마련

■ 제주미래비전의 갈등관리는 예방적 접근 단계라 할 수 있으며 정책 입안자(제주특별자치도)가 판단을 하여 갈등관리 매뉴얼에 따라 갈등 조정 관리를 시작할 수 있으므로 정책 입안 전이라도 이해관계자가 참여할 수 있는 갈등관리 조정에 관한 가이드라인을 제시함

■ 갈등관리의 궁극적 목표는 갈등의 기술적 해결만이 아니라 갈등의 원인을 구조적으로 차단하여 갈등을 사전에 예방하는 문제까지 포함

(2) 추진방향

□ 갈등 요인의 분석 및 관리방안 강구

■ 정책적인 갈등 요인들을 사전에 철저히 분석하여 사업 전 과정에서 단계적으로 관리함으로써 갈등의 표출이 최소화되도록 관리가 이루어져야 함

■ 사업계획 단계에서 동일 분야의 갈등사례에 대한 조사, 예상되는 주요 이슈, 주요 이해관계자 등에 대한 파악 등 잠재된 갈등요인을 파악하는 예비갈등 분석이 필요함

■ 또한 사업이 추진되면서 예상되는 갈등에 대하여 갈등원인 및 갈등 이해관계자, 갈등 이슈와 예상되는 쟁점, 집단별 갈등해결 방안 분석 등 갈등 예방을 위한 갈등영향 분석이 필요함

■ 더불어 환경영향 평가 등 과정에 대한 내실화와 설계단계에서부터 갈등영향에 대한 분석이 요구됨

□ 참여와 의사소통, 그리고 정당성의 획득을 통한 상호간의 신뢰회복

■ 공공사업의 갈등은 다수의 이해관계자가 다양한 견해와 이해관계를 가지고 대립하는 경우가 많음. 더구나 중앙정부에 의한 일방적인 추진은 이러한 갈등을 보다 심화시킬 가능성이 농후함

■ 이와 같은 경우에 이해당사자들의 의견이 충분히 수렴되고, 공정한 절차적 정의가 확보된다면 자신에게 유리한 결과가 나타나지 않더라도 보다 용이하게 상황을 이해하고 받아들일 수 있게 함. 이는 갈등 완화에도 도움이 될 것임

■ 갈등관리를 위해서는 사업시행자나 행정기관에 대한 신뢰를 획득하고 구축하는 과정은 문제 해결을 용이하게 하는 요인임. 이를 위해 관련 주민대표와 객관적인 외부인사를 추진위에 포함시켜 정책추진 체제가 중립되고 균형적인 입장을 견지하고 있음을 부각시켜야 할 것임

□ 공공사업은 주민의 복리와 편의를 고려하여 시행

■ 공공사업을 추진하기에 앞서 이해관계자들과 함께 사업의 필요성과 타당성에 대한 동의와 협조 절차를 거쳐야 함. 이를 통해 사업추진의 절차적 정당성을 확보하고 신뢰를 향상시킴으로써 갈등을 완화할 수 있을 것임

□ 갈등관리 매뉴얼에 따라 예방적 갈등영향분석 실시

■ 지금은 정책추진을 결정하는 전 단계라 할 수 있으므로 갈등관리 매뉴얼에 따라 예방적 접근 단계에서 취할 수 있는 공공정책 등의 결정에 앞서 갈등영향분석 실시여부를 판단해야 함

■ 정책을 추진하는 과정에서 갈등이 발생한 경우에 갈등을 합리적으로 해결하기 위해 갈등이 발생하면 정부기관과 이해관계자들이 상호신뢰를 바탕으로 갈등조정협의희를 구성하며, 갈등조정협의회의 운영 규칙 등에 관한 사항들을 상호 협의를 통해 마련함[3].

3) 대통령자문 정책기획위원회.「참여정부의 정책보고서」

(3) 관련법령

□ 국내 공공갈등 관리체계

- 현재 중앙정부의 갈등관리 체계는 국민대통합위원회를 정점으로 국무조정실이 컨트롤타워로서 갈등관리 총괄기능을 수행하고 있음
- 중앙부처인 환경부의 환경분쟁조정위원회가 환경관련 분쟁에 대한 조정기능을 수행하고 있고, 행정자치부의 중앙분쟁조정위원회는 지방자치단체간 사무 처리 분쟁을 조정하고 있고, 행정협의조정위원회는 중앙행정기관과 지방자치단체간의 사무 처리과정에서의 이견을 조정하는 기능을 수행함
- 국민권익위원회는 공공갈등민원에 대한 조정기능을 수행하고 있으며, 중앙행정기관에 따라 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의가 설치·운영되고 있음
- 관련근거는 갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정(국토해양부훈령 제 104호)을 준수함

(4) 적용방안

□ 협력적 거버넌스 구축

- 협력적 거버넌스는 일방적이고 수직적인 의사결정을 하는 것이 아니라 다양한 이해당사자들이 실질적으로 참여하여 조정과 협력의 과정을 통해 의사결정을 하는 개념임
- 협력적 거버넌스는 모든 이해당사자들이 대면적인 의사소통을 통해 궁극적으로 합의형성을 추구하는 것을 목적으로 함
- 의사소통을 통한 상호작용은 계획단계에서만 요구되는 것은 아님. 계획 당시에 이해당사자들 간에 합의되었다고 하더라도 계획을 실행하는 과정에서 예측하지 못했던 상황이 발생하거나 환경이 변화될 수 있음

■ 따라서 이런 환경적 변화에 유연성을 가지고 대처해 나가야 하며, 그러기 위해서는 계획 이후에도 이해당사자들 간에 끊임없는 의사소통이 이루어져야 함. 이를 위해 모든 이해당사자들이 실질적으로 의사결정에 참여함으로써 의견을 조정하고 합의를 이끌어낼 수 있는 협력적 거버넌스 개념이 필요한 것임

■ 협력적 거버넌스에는 예상되는 갈등을 예방하기 위해서 대화와 타협에 의한 사회적 합의 절차가 필요하고, 상호작용이 일어날 수 있도록 정책참여 기회를 보장하는 프로그램과 절차가 마련되어야 할 것임

■ 또한 이미 운영되고 있는 정보 제공과 협의 제도, 공청회 등을 개선하여 실질적인 시민참여가 이루어지도록 하고 다양한 시민가치가 반영될 수 있는 절차를 정립하여야 함

□ 갈등예방체계 구축

■ 구상단계

– 사업주체와 도민간의 사업필요성에 관한 공통인식을 형성하는 것을 목적으로 하며 지자체, 도민, 입법기관 등에서 사업주체(제주특별자치도)에 사업 검토를 요청하며 사업주체와 필요성에 대해 공통 인식을 형성함

■ 계획단계

– 사업주체와 도민간의 필요성에 대해 공통인식이 형성되면, 구상단계에서 작성한 개략계획 수준에서 정책사업의 대안을 작성함

– 다음에 오픈하우스, 워크숍, 주민설명회, 공청회 등을 통해 폭 넓은 정보를 제공하며 각 대안의 장단점을 비교·검토하여 기본계획(안)을 작성함

■ 설계단계

– 계획단계에서의 기본계획(안)에 대해 기본 또는 실시설계에서 심층적으로 검토하는 과정에서 도민의 다양한 의견을 조정하여 합의를 형성하는 단계임

– 환경영향 평가 시 갈등 사안에 대해 도민들과 협의 조정함

■ 사업단계

– 설계 후 부지에 대해 보상하고 시공하는 단계로서 협의한 사항에 대해 평가를 하거나 감독하는 절차를 거침

■ 운영단계

– 시공 완료 후 시설을 운영하는 단계이며, 사업 전에 합의한 사항과 사업 후에 발생한 갈등 사안에 대해 평가하고 감독하는 절차를 가짐

〈그림 Ⅵ-8〉 제주미래비전 정책사업의 단계별 갈등관리체계



□ 도입 단계에서의 실질적 주민참여 제도 마련

■ 현재 행해지는 사업계획 단계에서 시행하는 주민설명회나 공청회 등 형식적으로 흐를 수 있는 일반적인 시민참여보다는 실제적으로 영향을 줄 수 있는 참여적 의사결정 방법인 적극적 시민참여 방법의 도입이 필요함

■ 적극적 시민참여 방법으로는 전문위원회, 시민배심원, 시나리오 워크샵 등의 방법을 제안할 수 있음. 이러한 방법을 통해 시민참여를 제도화 한다면 공공사업의 관계 갈등, 가치 갈등, 구조적 갈등 예방에 많은 기여를 할 수 있을 것임

■ 주민참여의 논의구조에서 갈등이 장기간 지속될 경우 관련 위원회의 역할과 기능이 약화되거나 참여의 문제 등의 한계로 갈등과정에서 시간과 상황의 변화에 따라 지역주민이 참여할 수 있는 유인책을 지속적으로 제공하는 것이 중요함

□ 주민 참여 개방형 설계

■ 주민생활과 관련된 시설의 경우 관련 주민과 이해관계인들의 의견을 청취할 필요가 있으며, 가능하다면 이들이 원하는 계획과 시설이 될 수 있도록 사전에 의견 수렴이 된다면 이용자 입장의 만족도 제고와 사업 시행자에 대한 민원갈등 예방에 상당한 기여를 할 것임

■ 따라서 주민편익과 관련된 시설에 대해서는 설계 과정에서 주민들의 대표성 있는 의견을 수렴하여 설계되도록 개방형 시민설계 방식을 적극 도입할 필요가 있음

□ 통합 관리 조직 및 운영

■ 공공사업이 진행되는 동안 다양한 이해당사자들의 의견 제시에 대하여 이를 조직적으로 관리할 조직이 필요함. 이러한 조직을 통해 대부분의 민원 갈등을 조직적으로 해소하고, 나아가 집단갈등으로 확대되는 것을 예방할 수 있음

■ 이 조직은 사업과 관련한 모든 자료와 정보를 실시간으로 관리함. 구체적으로 주민들의 민원갈등에 대하여 홍보하고 설명회를 개최하거나, 필요한 경우 토론회와 공청회를 개최하며, 지역의 시민단체 등 주민들의 자생적 조직(협의체, 대책위, 위원회 등)에 대한 이해와 공감을 위한 활동을 하는 등 종합적으로 민원갈등을 조정하고 예방하는 기능을 담당함

〈표 Ⅵ-44〉 갈등관리 및 조정에 관한 가이드라인 체크리스트

지 표	기 준	적용 여부
①참여성	실질적인 도민참여가 적극적으로 보장되었는가?	
	참여적 의사결정기법의 적극적인 방법을 활용하였는가?	
	이해당사자 간 사전적 합의를 형성하였는가?	
②투명성	적극적인 정보제공 및 홍보를 하였는가?	
	절차적 정당성을 확보하였는가?	
③책임성	효과적인 행정협조체계 구축 및 명확한 역할을 설정하였는가?	
	합리적인 보상체계를 구축하였는가?	

3. 미래비전 추진체계

1) 미래비전 추진조직

□ '제주미래비전 추진기획단' 구성

■ 제주미래비전 추진의 원활하고 효율적인 추진을 위해서는 제시된 정책을 우선적으로 추진하기 위한 전담 조직을 구성함

– 제주미래비전의 정책사업은 부서간의 협력에 의한 상호발전을 지향하고 있고, 정책사업 중 다수가 부문별로 상호 밀접한 연계사업으로 구성되어 있어 협력적 추진체계가 필요함

– 따라서 정책사업의 효율적·효과적 추진을 하기 위해서는 각 부서간의 협력이 필요하며 계획의 집행능력을 강화하기 위해 재정적 수단이나 조정권한을 보유한 추진조직을 구성함

■ 성공적인 제주미래비전의 추진을 위해 관련 부서간의 상설 협업체계를 구축하고 운영함

– 관련 부서간의 명확한 역할분담 및 추진상황 공유를 위해 전담조직을 운영하고, 정책사업의 성격에 따라 T/F(Task Force Team)을 별도로 운영함

– 전담조직의 구성은 정책사업 추진과정에서 사업간 연계와 조정, 재원조달 등에 대한 결정을 주도적으로 담당할 뿐만 아니라 지속적으로 핵심가치에 기반하여 사업의 추진하여 기대효과를 달성하고 관련 신규 사업의 발굴, 모니터링 및 운영·관리등을 수행함

□ '제주미래비전 도민계획단' 지속적 운영

■ '제주미래비전 수립' 의 비전을 실현하기 위해서는 도민의 적극적인 참여하여 사업추진 상황을 모니터링함

■ 제주미래비전 도민계획단의 지속적인 운영을 통해 계획과정에서 도민의견을 반영하여, 계획의 실천성 및 실효성을 제고하여 도민이 체감하는 정책계획을 수립하도록 함

■ 제주 비전 구축사업에 도민들을 참여시킴으로써 지역사회전체의 혁신역량을 강화하고 각 부문별 사업가운데 도민참여가 가능한 사업에 주도적으로 참여함

□ 외부전문가 자문위원회 구성

■ 사업추진과정에서 필요한 전문성과 객관적인 외부전문가의 의견수렴을 위해 외부전문가 자문위원회를 구성하고 필요시 회의를 개최하여 다양한 분야의 전문가 시각을 기반으로 사업을 추진하는데 전문성을 보완함

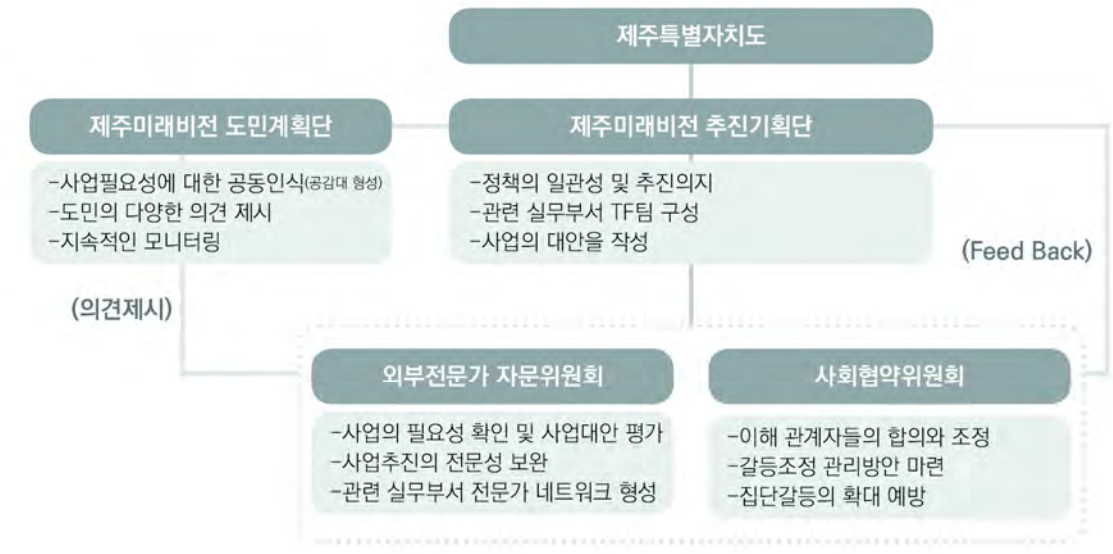
■ 다양한 사업별로 관련 전문가를 자문위원으로 위촉하여 사업성격에 맞는 구체적이고 실천적인 자문이 이루어 질 수 있도록 구성하고 전문가 네트워크를 유지하고 확대하여 지속적인 전문가 풀을 유지시킴

□ 사회협약위원회 기능을 강화하여 갈등 조정 관리

■ 사회협약위원회의 기능을 보완하고 강화하여 제주 미래비전 사업추진시 발생하는 '보존과 개발'의 이해관계자들의 합의와 갈등 조정 관리방안을 마련함

■ 갈등의 원인을 파악할 수 있도록 이해 관계자들의 의견을 수렴하고 갈등관리 매뉴얼에 따라 '공공기관의 갈등예방 절차'를 고려하여 갈등을 합리적으로 해결하기 위한 조정협의회 구성 등의 대안을 제시함

〈그림 Ⅵ-9〉 제주미래비전 추진조직 체계



2) 미래비전 추진방안

(1) 협치체계 운영

□ **제주형 협치 여건의 특수성 고려**

■ 개발 vs. 보전 근원적 가치관의 첨예한 대립이 있음

– 경제적 이해득실 갈등과 달리 타협점을 찾기가 어려운 상황임

* 입지적 특성을 살린 국가안보 관련 사업 추진 과정에서도 협치 행정의 미흡을 실감하였음

– 전국인구의 절대 감소시대가 임박하였음에도 불구하고 제주도는 꾸준한 인구 증가 추이를 보임→개발 수요의 증대에 따른 난개발 방지를 위한 성장관리(Growth Management)가 요청됨→적정한 생태적 수용능력을 고려하고, 수려한 자연경관을 해치지 않도록 정교한 건축규제의 강화가 요망됨

– 특히 외부자본 유입에 의한 토지소유자, 건설업자, 정부관료나 지방의원이 연계된 철의 삼각동맹(Growth Coalition)세력이 여전히 막강함

■ 세계화(Globalization) vs. 지방화(Localization)의 조화가 필요함

– 국제자유도시의 조성: 자본, 사람, 정보 등의 초국경적인 자유로운 이동보장과 '글로벌 스탠더드'에 입각한 개방경제 활동 여건 마련이 관건임

– 국가경쟁력 강화 차원의 다양한 산업기반의 확충과 고도화 방안 마련

* 예: 관광/휴양/레저/MICE → 특화된 국제교육/고급 의료서비스 → 정보 · 두뇌(R&D)/금융산업 등과 국제교류시설 및 국제기관 유치가 관건임

– 제주 특유의 전통문화 유산과 청정한 자연환경자원을 살려서 지역정체성 에서 비롯된 비교우위와 '관광객의 재방문률'을 제고함

■ 분권화/자치화에 따른 중앙정부와의 새로운 관계를 정립함

– "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"(2006)제정 이후 중앙정부의 파격적 권한이양(2014년 현재, 약3900건)으로 도지사의 책임과 권한을 꾸준히 확대함

– '민자유치' 지원을 위시하여 국토관리, 도시개발, 토지이용 및 건축규제, 도로 및 하천, 공유수면 매립, 도시경관 등에 관한 '특례' 조치를 마련함

– 조세 및 부담금 감면을 비롯한 개발이익의 환수, 특별회계의 설치, 개발사업의 승인 및 각종 관련법의 의제화가 필요함

– 그러나 제주 도정의 자치역량(인사/재정)을 감안할 때: ①행정수요의 급 증에 대응하는 전문 인력의 부족, ②재정 지원이 수반되지 않는 업무의 과부하 초래와 함께 ③지방의회의 역할 증대가 예상됨

– 특히 '특례' 조치를 지역 실정에 맞게 구체적으로 시행하기 위해서는 지방의회의 조례제정이 뒷받침 되어야 하는데 중앙부처의 "개별법 우선주의" 때문에 '법령의 범위 내에서' 라는 제약을 벗어날 수가 없음

* 일본의 경우처럼 지역의 특성을 반영하는 완벽한 자치입법권을 지니려면 현행의 기관위임사무를 전면 폐지하는 수준의 총괄적 분권화법이 제주특별자치도부터 발의 · 적용되어야 할 것임

■ 정부규제의 민간화/민영화 실험적 시도 방안을 마련함

– 세계화, 분권화, 민간화는 1990년대 이후 정부기능의 축소로 말미암아 협치(New Governance)가 등장하는 역사적 배경이 되고 있음

– 각종 민간 이익단체(예: 관광요식업 협회)는 위생상태가 불량한 탈 · 불법 회원에 대한 엄격한 제재를 통하여 자율규제를 시행함

– 또한 스카이라인(Skyline)를 훼손하는 일정규모 이상의 건축물에 대해서는 인근 '주민동의제' 를 도입하여 정부개입의 부담도 줄이고 주민자치의식의 고양이 필요함

□ 협치체제 구축을 위한 운영방식과 주민참여

■ 협치행정 관련조직을 개편하고 강화함

– 제주도의 지리적 특수성과 협치행정 여건(예컨대, ①상당한 공간경제와 인구규모를 지닌 고립된 섬으로서 지역정책효과를 측정 용이, ②선출직 수장이 아닌 행정시 허용으로 지자체간 광역거버넌스의 문제점을 상당부분 해결 가능 등) 때문에 국내외적으로 협치행정의 가늠터(Test Bed)이자 총본산으로서 장기적 발전 잠재력이 큼

■ 제주 '거버넌스' 위원회의 설치와 유연하게 조직은 운용함

– 해당 분야의 이해관계자, 공모에 의한 민간전문가는 물론, 의사소통(중재, 협상 포함)에 능통한 자를 각 위원회에 일정비율 배치를 의무화함

– 정책의 초기화부터 집행 및 평가 모니터링까지 모든 책임을 공유함

– 현행 180여개 위원회가 지닌 자문, 심사, 의결 기능 때문에 이해당사자가 존재하는 이 중 대부분은 '거버넌스' 위원회 소관 업무로 이관될 것임

– 무엇보다도 ‘거버넌스’ 위원회 설치 · 운영 조례의 제정이 시급하겠지만, 사안(Issue)에 따라서 위원회의 구성이 달라지는 유연한 Matrix조직원리에 의거함

■ 제주 ‘거버넌스’ 재단을 설립함

– 글로벌/로컬 거버넌스(Global/Local Governance)관련 R&D 산업적 연구지원 및 국내외 컨설팅 방안을 마련함

– 협치행정 인재/갈등해소, 의사소통전문가 양성을 위한 교육 · 훈련을 실시함

– 공직자 연수와 道民을 위한 시민참여 홍보 및 교육을 지원함

– 협치행정의 성과에 관한 객관성 있는 Feedback(평가와 성찰)을 위한 연차보고서(도민 홍보용 백서 또는 지방의회 보고용) 발간 사업 등이 있음

■ 전자민주주의 시대를 여는 스마트 거버넌스(Smart Governance)를 촉진함

– 첨단 IT 모바일 기술을 활용한 사이버공간에서의 능동적 시민참여를 유도함 (예: 전자공청회, e-토론방 등)

* Smart Device는 권위주의적 하향식 통치방식을 벗어나는 가장 유용한 시민참여 도구를 마련함

– 민관(民官) 사이에 다양한 채널을 통한 상호교감적인 쌍방향 온 · 라인 의사소통으로 대의민주주의의 취약점을 보완함

* 〈정부 3.0〉에 입각한 행정정보의 완전 공개

– 시민참여 의욕을 고취하기 위한 道民정책박람회 개최와 더불어 주민의 정책제안에 대한 적정 보상은 물론 반영 및 처리 여부를 신속히 통보함

■ 시민사회의 활성화 프로그램을 개발함

– 공익(公益)을 위하여 제대로 목소리를 낼 줄 아는 차세대 민주시민을 육성하기 위한 풀뿌리 자치교육(초중고교)을 실시함

– ‘공생(共生)과 약자 배려’ 라는 지역공동체를 위한 시민적 가치관을 함양함

– 자원봉사 활동과 기부(나눔)의 중요성을 일깨우고, 지금까지의 ‘시민의식 없는 시민단체’ 인식을 불식하는 공익집단(NPO/NGO/CBO 등) 형성의 건강한 토대를 마련함

□ 협치시스템 구축 운영

■ 협치체계 구축을 위한 기본로드맵을 수립함

– 협치행정 체제를 구축하기 위한 여건 분석, 선진사례 벤치마킹, 지역 내 실태조사 등을 바탕으로 협치행정 실현을 위한 기본계획을 수립함

– 기본로드맵에 기초하여 제주지역의 협치행정 실협을 위한 구체적 비전과 발전방향, 각종 사업계획 등을 제시함

■ 협치체계 구축을 위한 제도를 개선함

– 기존의 제주특별자치도가 유지 · 운영해 온 각종 위원회를 정비하여 협치적 기능을 부여할 수 있도록 운영 방식 개선방안을 마련함

– 각종 위원회의 회의 진행방식을 숙의, 합의, 워크숍, 시민배심원 등 다양한 회의 방식으로 개선함

■ 거버넌스위원회의 구성 및 운영의 내실화(지역사회에서 각종 정책 사업에 지역주민의 적극적 참여 유도)방안을 마련함

– 제주특별자치도 혹은 행정시가 추진하는 각종 정책 수립이나 사업계획 수립 시 지역주민들이 적극적으로 참여 할 수 있도록 유도함

– 제주지역의 정책사업의 기획, 집행 및 평가의 전제 과정에 지역주민들이 직접 참여하여 주도함

■ 협치행정의 효율성과 실효성을 제고함

– 제주특별자치도와 행정시 공무원이 협치행정을 제대로 실현해 나가기 위해서는 협치행정 관련 직무교육 프로그램 개발 및 운영이 필요함

– 도청 혹은 시청 내의 부서 간 상호 신뢰와 협력을 강화함으로써 기존 부서 칸막이 행정 운영 방식의 문제점을 해결함

(2) 갈등 조정 관리방안

□ 제주도 공공갈등의 현황 및 특성

■ 제주도 지역의 갈등은 행정구조 개편으로 인한 갈등으로부터 서귀포 민·군 복합형 관광미항(제주 해군기지) 건설 갈등, 쇼핑 아울렛 개발갈등, 풍력발전단지 개발갈등 및 영리의료법인 허용으로 인한 갈등이 발생하고 있음

■ 최근에는 서귀포시 성산읍에 건설을 천명한 "제2공항"을 둘러싸고도 제주도와 지역주민 간, 지역주민 간 찬반대립이 불거지는 등 민–관, 민–민 갈등이 발생하고 있음

□ 제주도 공공갈등의 양상

■ 첫 번째 양상으로는 갈등을 발생시키는 원인이 시간이 경과하면서 단순한 원인에서 다양한 원인들로 확산되는 복합갈등의 양상을 보이고 있음

■ 두 번째로는 제주도의 갈등은 국방, 교육, 의료, 산업 등 산업 전 분야에 걸쳐 갈등이 발생하는 양상을 띠고 있음

■ 세 번째로는 제주도의 갈등은 대부분 초기단계에서의 가치갈등을 거쳐 이해관계자 간 갈등으로 전환되는 확산형 갈등양상을 보이고 있음

■ 네 번째로는 갈등의 성격이 초기에는 주로 공공갈등(특히 중앙정부 및 지방정부의 정책결정으로 인해 정부와 지역주민 간에 발생하는 갈등)에서 출발하되 이후에는 공공정책을 둘러싸고 지역주민 간, 그리고 다양한 이해관계자 간의 민–민 갈등으로 전환되는 양상을 보임

■ 다섯 번째로는 제주지역 주요 공공갈등은 짧게는 약 3년 2개월(영리의료법인병원 갈등사례)에서부터 길게는 약 6년에 걸쳐 진행되고 있다는 점에서 제주도 갈등의 양상은 단기간에 종결되기보다는 중·장기간에 걸쳐 갈등이 진행되는 양상을 보여주고 있음

〈표 Ⅵ-45〉 제주도 공공갈등 사례별 갈등이슈 및 갈등의 발생원인

공공갈등 사례명	갈등이슈	갈등의 원인
제주도 행정구조 개편 갈등사례	-행정체계의 효율성 여부 -풀뿌리 민주주의의 훼손문제 -중앙정부의 재정지원 악화가능성 -공무원 인력조정 -지역 간 균형발전 문제 -기초자치단체 폐지에 따른 위헌여부	-정책추진방식의 문제 (DAD) -정책추진 절차상의 문제
제주해군기지 건설 갈등사례 (민군복합형 관광미항 건설)	-해군기지와 세계평화의 섬 양립여부 -제주해군기지 신설, 유지에 따른 환경 훼손 문제 -제주해군기지의 경제적 효과문제	-의사결정의 문제 -정보공개의 문제 -의사소통과 신뢰의 문제 *협치 이행 미흡
쇼핑아울렛 갈등사례	-관광 유인효과 및 경제적 효과	-홍보 및 여론수렴의 문제 -정책추진 방식의 문제 -정보의 신뢰문제 -갈등조정의 문제
풍력발전단지 개발 갈등사례	-가축과 동물피해 문제 -경관훼손 문제 -수산동굴 붕괴문제 -사전환경성 검토 문제	-의사소통과 절차문제 -지방정부로서 제주특별도의 조정역할 미흡 -관련제도 및 절차 정비문제
영리의료법인 병원 갈등사례	-의료서비스 향상과 비용저하 문제 -의료관광 활성화 문제 -투자유치를 통한 지역발전문제 -의료민영화 정책의 연계성 문제	-정책추진 방식의 문제 -정책결정 방식의 문제 -정책과정의 문제
제주2공항 건설 갈등사례	-공항포화상태 해소 -지역경제 활성화 문제 -입지 선정 및 보상 문제	-부지결정과 사업추진과정 상 문제(짜 맞추기, 밀어붙이기식 추진) *예상 된 갈등 대비 부족
서귀포시 예래휴향형주거단지 조성사업 갈등사례	-고급휴양지 건설 관련 토지이용의 위법성 문제	-갈등예방 및 갈등관리 문제 (주민과의 소송 끝에 진퇴양난 상태)
도남동 도시첨단산업단지 조성 갈등사례	-산업유치 및 일자리 창출문제 -제주도 산업경쟁력 제고 문제	-의사소통 문제 (토지주들은 제주도의 불통행정 주장)
음식물자원화센터 갈등사례	-음식물 자원화 시설 건설문제 -기피시설 유치 반대	-정책추진/진행 과정상 문제 (주민과 합의를 이루지 못해 수년째 표류)
구좌읍 덕천리 종계장 시설/ 조천읍 대흥리 레미콘 공장 건설 갈등사례	-지역산업 개발문제	-정책추진/진행 과정상 문제

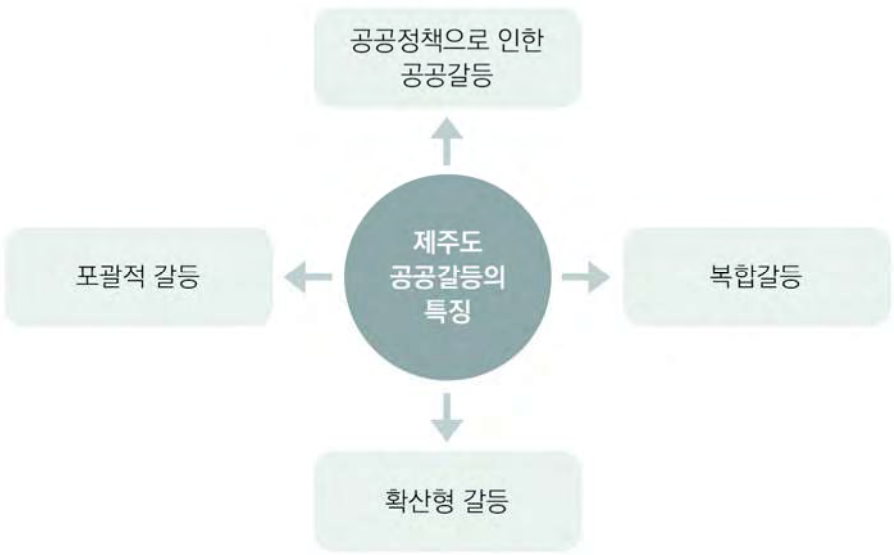
□ 제주도 공공갈등의 특징

- 대부분의 갈등영역이 공공정책을 둘러싸고 발생하는 공공갈등이라는 점, 이러한 공공갈등이 제주도 사회 전 분야에 걸쳐 광범위하게 전개되는 포괄적 갈등이라는 점, 갈등의 발생 원인이 가치문제와 이해관계 및 이념문제 등이 혼재하는 복합갈등이라는 점

- 그리고 공공갈등에서 출발하여 지역주민들 간의 갈등으로 비화되고 갈등의 주체가 단순 이해관계자에서 출발하여 다양한 이해관계자로 확대되는 확산형 갈등이라는 특징을 보여주고 있음

- 제주도 갈등이 보여주고 있는 갈등의 양상이나 제주도 갈등이 가지고 있는 특징들은 제주도 갈등을 이해하는데 뿐만 아니라 제주도에서 앞으로 발생 할 수 있는 공공갈등을 예방하거나 발생한 갈등을 보다 효과적으로 관리하는 데 있어서 매우 중요한 시사점을 내포하고 있음

〈그림 Ⅵ-10〉 제주도 공공갈등의 특징



□ 제주도 공공갈등의 주요 발생원인

- 제주도 공공갈등의 발생원인과 관련하여 정책적인 측면에서의 공공갈등 발생원인은 중앙정부 주도적이고 관주도적인 정책결정 방식이 가장 주요한 공공갈등 발생 원인이라고 할 수 있음

- 제주도민에 대한 설문조사 결과(2009)에 따르면, 중앙정부 중심의 의사결정 및 중앙정부 주도의 정책결정과 추진방식이 제주도의 공공갈등을 야기하는 가장 중요한 요인으로 조사되고 있음

- 특히, 공공갈등의 발생원인과 관련하여 전문가 집단의 약 64%가 공공정책의 계획이나 구상과정 상 문제가 있다고 응답하고 있다는 점은 제주도 공공갈등의 이해나 갈등관리에 적지 않은 시사점을 주고 있음

- 지역주민이나 민간부문의 역할, 시민사회의 역할이나 기능이 그 어느 때보다도 확대되었고 지역주민이나 민간부문 역시 공공부문이 추진하는 주요 정책들이 가져 올 기대효과에 대한 분석능력이나 이해도가 국가주도 시대에 비해 월등히 높아졌음에도 불구하고 공공정책을 추진하는 책임이나 역할 및 주요 공공정책의 결정 및 추진 방식 등과 관련하여 여전히 국가주도의 일방적인 방식을 견지하고 있음

- 이러한 점에서 제주도 공공갈등의 원인 중 하나로 공공정책과 관련하여 정부 주도의 일방적인 정책추진 방식을 꼽을 수 있음

- 정부주도의 일방적인 정책추진 방식문제와 관련하여 공공정책의 추진이 주요 이해관계자가 배제 된 체 정부 중심으로 이루어지는 등 정책추진 과정의 폐쇄성이나 공공정책이 추구하는 합목적성이나 해당지역과 해당 지역주민들의 기대를 반영한 공공정책의 환경 대응성보다는 합법성이나 제도적 정당성만을 견지하는 공공정책의 가치문제나 공공정책의 추진 방식, 절차가 제주도 차원에서 공공갈등을 야기하는 주요한 원인 중 하나임

- 또한 제주도가 추진하는 공공정책과 관련하여 주요한 의사결정을 하기 위해 제공되는 관련정보 역시 공공정책을 뒷받침하거나 공공정책의 수용성을 높이는 데 긍정적인 영향을 미치는 정보만을 선별적으로 제공

■ 업무수행방식이나 공공정책과 관련하여 주요한 의사결정 과정에서 주역주민들의 참여가 배제되거나, 지역주민을 포함한 이해관계자들에 대한 형식적 의견수렴이 가져오는 지역주민에 대한 도외시 현상이나 무시 현상 또한 우리가 간과하고 있지만 제주도의 공공갈등을 가져오는 가장 중요한 갈등발생요인이라고 할 수 있음

■ 이에 덧붙여 제주도가 추진하는 다양한 공공정책이나 주요한 의사결정 사항에 대해 지역주민들을 포함한 이해관계자들에게 효과적인 홍보가 이루어지고 있지 않다는 점도 제주도 공공갈등 발생의 원인이라고 할 수 있음

□ 제주도 공공갈등관리의 현황

■ 제주도의 전 분야에서 다양하게 등장하고 있는 공공갈등을 관리하기 위한 제주도 지방정부 차원의 공공갈등관리는 주로 사전 예방보다는 사후관리에 치중하고 있고, 사회적 갈등관리기법보다는 법적 소송이나 주민투표와 같은 법적, 기술적 갈등관리 기법에 의존하고 있음

■ 다행스럽게도 최근에 제주도 차원에서 사회적 갈등관리 방안을 활용하기 위한 방안의 하나로 제주도사회협약위원회를 구성, 운영하고 있으나 위원회 구성과 운영방식 및 위원회의 역할이나 기능 등에 있어서 많은 한계점을 보이고 있음

■ 제주도사회협약위원회를 활용하여 제주도의 공공갈등을 효과적으로 관리하는 데에는 많은 한계를 보이고 있다는 평가를 받고 있음

■ 현재 제주도가 당면하고 있는 공공갈등들을 해소하기 위한 방안 중 하나로 소송을 통하거나 소송과정 등에 있다는 점에서 법적 소송을 통한 갈등관리기법이 보편화되어져 있음

■ 하지만, 법적 소송을 통한 공공갈등 관리는 공공갈등을 궁극적으로 해결하였거나 효과적으로 관리하고 있기보다는 법에 의지하여 이해당사자 간 갈등을 일시 잠재우거나 이해관계자 간 불신과 증오를 증폭시키는 부작용을 낳고 있다는 점에서 법적 소송이 과연 효과적인 갈등관리방안인지에 대한 의구심을 가져오고 있음

■ 제주도는 공공갈등관리를 위해 대부분 법적, 기술적 갈등관리방안에 의존하고 있음. 공공갈등을 처리하는 데 있어 주로 환경대응성이나 합목적성에 근간을 두기보다는 법적 정당성에 기반을 둔 행정 처리나 업무방식에 의존하여 공공갈등관리가 이루어지고 있음

□ 제주도 공공갈등관리의 특징

■ 사후적 공공갈등관리 중심으로 사전적, 예방적 공공갈등관리가 부재함

– 제주도가 활용하고 있는 대부분의 공공갈등관리방법들은 공공갈등이 표출되고 갈등이 극대화 된 이후에야 공공갈등을 관리하는 사후적 갈등관리가 대부분을 차지하고 있음

– 가장 좋은 공공갈등관리전략은 사전적, 예방적 공공갈등관리를 통하여 공공갈등의 발생을 최소화하는 것이라면 현재 제주도가 주로 의존하고 있는 사후적 공공갈등관리는 지역사회의 분열이 극대화 된 이후에 처방책을 찾는 사후약방문식 갈등관리에 의존하는 경우가 대부분임

■ 방어적 갈등관리방식의 고수와 대안적 갈등관리가 부재함

– 제주도의 공공갈등관리방식의 특징과 관련하여 결정–공개–방어(DAD)라는 전통적 갈등관리방식을 고수하고 있음

– 이러한 점에서 중앙정부가 추진하는 정책이나 제주도 차원에서 추진하는 지역정책에 대해 지역주민들이나 이해관계자들의 의견수렴이나 참여가 이루어지지 않은 상태에서 주요정책 결정이 이루어지고 있으며,

– 이렇게 결정된 정책을 공표하고 나서 이로 인한 갈등이 야기되는 경우에 법적 소송이나 주민투표와 같은 법적, 행정적 방법을 통하여 공공정책을 방어한다는 점에서 여전히 방어적 갈등관리방식을 고수하고 있음

– 이러한 점에서 선진국을 중심으로 이미 많은 각광을 받고 있는 대안적 갈등관리 기법의 활용은 거의 이루어지고 있지 않고 있음

■ 관 중심의 당사자 간 직접 해결원칙의 고수와 제3자활용의 저조

– 가장 효과적인 갈등관리방식은 이해당사자 간 직접적인 해결이라고 할 수 있으나 이해당사자 간 직접적인 해결은 현안과제에 대한 정보의 비대칭성이 극복되고 갈등해결을 위해 이해관계자들이 활용할 수 있는 자원들이 다소 균형을 이루어야 하며 다름을 인정하되 상대방에 대한 신뢰와 존중감이 전제 될 때에만 가능함

– 이러한 관점에서 볼 때, 제주도의 공공갈등관리는 여전히 모든 면에서 지역주민에 대해 비교우위를 가지고 있는 관 우위 또는 관 주도의 당사자 해결원칙이 견지되고 있다는 점에서 공공갈등관리가 이루어지고 있고 이러한 관 주도의 공공갈등관리가 오히려 또 다른 갈등을 유발시키는 원인으로 작용하고 있음

– 이처럼 상대적인 비교우위를 가지고 있는 당사자 간 직접적인 갈등관리가 오히려 공공

갈등을 악화시키는 사례가 빈번함에 따라 차선책으로는 객관적이고 공정한 제3자의 조정이나 중재를 통한 공공갈등관리가 전 세계적으로 새로운 갈등관리전략으로 각광을 받고 있음에도 불구하고 제주도 차원에서의 활용도는 매우 미미한 수준임

– 다만, 최근에 들어 사회적 합의를 통한 공공갈등을 관리하기 위한 시도로서 제주도사회협약위원회가 운영되고 있는 점은 평가할 만하나 위원회의 구성이나 운영, 그리고 실질적인 역할이나 권한 부여 등에 있어서 여전히 많은 제약요인을 가지고 있음

■ 기술적 갈등관리방식에의 의존과 사회적·문화적 갈등관리방식이 부재함

– 제주도 차원에서 주로 활용되고 있는 공공갈등관리방안은 참여보다는 배제, 합의보다는 규정 및 절차, 공감이나 설득보다는 보상, 그것도 미흡한 보상 등과 같은 주로 기술적이고 기계적인 갈등관리방법에 의존하고 있음

– 하지만, 공공갈등 유발의 대부분이 참여배제로 인한 소외감, 직접적인 이해가 얽힌 주요 정책에 대해 형식적인 의견수렴으로 인한 자괴감, 그리고 형식적인 의견수렴조차 거치지 않는데서 오는 지역주민으로서의 자존감 훼손 등과 같은 감성적, 정서적 측면을 도외시한 채 주로 기술적 전략에 입각한 갈등관리가 이루어지고 있음

– 이러한 측면에서 제주도는 공공갈등관리에서 그 필요성이나 중요성이 나날이 높아지고 있는 반면에 이에 효과적으로 대응할 수 있는 사회적, 문화적 측면에서의 갈등관리 노력이나 시도는 기대에 크게 미치지 못하고 있음

■ 피상적이고 획일적인 공공갈등 관리와 공공갈등의 원인분석이 취약함

– 제주도 차원에서 공공갈등관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 개별 공공갈등에 대해 갈등발생 원인을 치밀하게 분석한 후, 이를 갈등발생 단계별로 갈등유발 원인별로 실효적인 공공갈등관리방안을 마련해야 함에도 불구하고,

– 제주도 차원에서 발생하였거나 발생하고 있는 공공갈등에 대한 원인분석이 체계적으로 이루어지지 않은 상태에서 대부분 피상적이고 획일적이며 당면한 공공갈등을 단기간에 해소하기 위한 즉흥적인 갈등관리가 주를 이루고 있음

– 특히, 개별 공공갈등이 가지고 있는 특성들, 예를 들면 갈등의 발생원인, 갈등의 이해관계자, 갈등의 지속기간, 그리고 갈등의 정도 등이 상이함에도 불구하고 개별 공공갈등의 특성에 맞춘 맞춤형 갈등관리가 이루어지기 보다는 모든 공공갈등에 대해 획일적인 갈등관리가 적용되고 있는 실정임

– 이러한 점에서 볼 때, 제주도의 갈등관리는 갈등원인분석이 이루어지지 않은 채 갈등이 관리되는 피상적인 갈등관리와 함께 개별 공공갈등의 특성을 반영하지 못한 획일적인 갈등관리에 의존하고 있음

■ 단편적 차원에서의 갈등관리와 시스템적 갈등관리체계의 구축이 미흡함

– 제주도 갈등관리와 관련하여 이를 전담하는 조직이나 인력, 공공갈등을 예방하거나 완화하기 위한 업무수행방식의 도입 및 상호협의와 조정방식을 통해 업무를 수행하는 조직문화의 조성 등과 같이 공공갈등을 예방하고 관리하기 위한 제주도정 차원에서의 시스템적인 갈등관리체계에 대한 구축이 매우 취약한 상황으로 한 사람의 공공갈등 전담 인력에만 의존하는 단편적 갈등관리가 이루어지고 있음

– 공공갈등의 발생 원인을 분석해보면 공공정책에 대한 어젠다 설정단계에서부터 중요한 의사결정이 이루어지는 단계, 중요한 정책의 집행 및 실행단계, 그리고 평가단계에 이르기까지 시계열적으로 갈등이 발생하고 있고, 공공갈등을 추진함

– 그러나 제주특별자치도 내부 및 제주특별자치도와 외부의 이해관계자 간에 공공갈등이 유발된다는 점에서 시간적, 공간적 차원을 포함한 시스템적인 갈등관리체계의 구축이 필요하나 제주도의 공공갈등관리는 한 사람의 갈등조정정책보좌관에 의존하고 있다는 점에서 여전히 단편적인 차원에서 공공갈등 관리가 이루어지고 있음

□ 제주형 공공갈등관리 방안

■ 갈등원인·갈등영향분석 및 선제적 갈등관리방안 마련을 의무화함

– 국책사업을 포함하여 지역개발사업을 추진함에 있어 갈등발생의 원인분석과 함께 공공갈등이 가져 올 영향을 사회적 측면, 경제적 측면, 심리적 측면에서 분석하도록 의무화함

– 이렇게 분석 된 갈등원인과 갈등영향에 대해 갈등을 예방하고 불가피하게 발생할 갈등을 효과적으로 관리하기 위한 방안을 마련하도록 의무화하여야 함

■ 사회적 공론화나 합의과정 도입을 의무화함

– 중앙정부가 추진하거나 제주특별자치도 차원에서 추진하는 국책사업이나 공공정책에 대해 사회적인 공론화와 합의과정을 거치도록 의무화하여야 함

– 예를 들면, 일정규모 이상의 예산액(30억 이상)이 투입되는 국책사업 및 지역개발사업, 3개 군 이상이 포함되는 사업, 국책사업 및 지역개발사업이 제주특별자치도 전체 인구(약 64만명, 2015년 기준) 중 약 5% 이상(약 33,000명 이상)의 인구에 대해 영향을 미치는 사업, 제주도민 10,000명 이상이 사회적 공론화를 요구하는 사업, 기타 시설(공항·발전소·쓰레기매립장·화장장 등 장묘처리시설·음식물쓰레기처리장)을 건설하는 경우 사회적인 공론화와 합의과정을 거치도록 의무화하여야 함

– 이처럼 사회적 공론화나 합의과정이 필요한 대상사업에 대해 사회적 공론화나 합의과정 운영을 내실화하기 위해 (가칭) “사회적 공론화 최소기간제”(6개월 이상)를 도입, 운영할 필요가 있음

■ 공공정책의 숙성을 위한 대내·외의 정책소통을 강화함

– 공공정책의 아이디어 단계에서부터 결정 된 공공정책에 대한 이해와 수용성을 높이고 추진과정에서의 갈등유발을 예방하거나 최소화하기 위해서는 공공정책에 대한 제주특별자치도청 대내·외의 숙성기간이 필요함

– 이를 위해서는 제주특별자치도 차원에서 지역주민들을 포함한 이해관계자와의 정책소통과 함께 지금까지는 행정문화측면에서 그리고 정책추진과정에서 도외시되어져 왔지만 공공정책을 효과적으로 집행하고 지역주민들을 설득하기 위해서는 가장 우선적으로 내부 공무원들과의 정책소통을 강화하여야 함

□ 참여적 공공갈등관리 방안

■ 공공정책 수립방식의 전환: 수평적, 협력적, 참여적 공공정책을 수립함

– 공공갈등을 야기하는 근본적인 원인이 공공정책을 구상하거나 계획하는 단계에서 중앙정부 중심, 관 중심의 하향식 정책결정방식으로 인식되고 있다는 점에서 제주도와 관련된 공공정책이나 지역개발정책을 구상하거나 계획하는 단계에서부터 이해관계자의 참여를 통한 수평적, 협력적, 참여적 공공정책 수립방식으로의 전환이 요구됨

– 특히, 국책사업을 추진하는 경우, 지방정부가 주도하거나 지방정부와의 협의를 의무화하되, 국책사업을 추진하는 경우 지방정부가 중앙정부의 하위정부라는 기존의 인식에서 벗어나 중앙정부와 지역주민 사이에 균형자 및 조정자로서의 인식전환이 필요함

■ 참여자의 대표성 확보: 상향식 추천제도를 도입함

– 일반적으로 참여를 통한 공공갈등관리의 경우, 가장 시급하게 개선해야 할 부분은 공공정책결정과정에 참여하는 참여자들이 공공정책에 다소 우호적인 인사들로 구성되는 경우가 빈번하고 이렇게 결정 된 공공정책이 지역적 갈등을 유발하는 경우가 비일비재 하다는 점에서 참여자의 대표성 확보가 관건이라고 할 수 있음

– 참여자의 대표성을 확보하기 위한 방안 중 하나로는 공공정책과 관련하여 이해관계 입장에 놓여 있는 당사자들에게 참여자를 천거토록 하는 상향식 추천 제도를 도입하여야 함

– 이러한 상향식 추천 제도를 통한 참여자의 대표성 확보는 사회적 공론화를 활성화시켜 정책결정에 대한 수용성을 높여 공공갈등을 예방하거나 효과적으로 관리하는 효과를 기대할 수 있음

■ 공공정책에 대한 참여방법의 다양화

– 기존에 주민참여 방법으로 활용되고 있는 공청회 및 간담회, 토론회 등은 참여라기보다

는 정책통보나 정책홍보, 또는 정책결정을 위한 요건충족용이라는 지적을 많아 받아왔다는 점에서 지역주민들의 실질적인 참여가 가능하도록 보다 다양한 참여방법을 활용할 필요가 있음

– 예를 들면, 모든 이해관계자들을 찾아가는 공청회나 정책설명회 운영, 지역주민들을 대상으로 한 소규모의 정책 사랑방 운영, SNS와 Facebook 등을 활용한 지역주민 참여 등 지역주민들의 특성을 반영한 다양하고 적극적이며 진정성 있는 참여방법을 마련하여야 함

□ 연계형 공공갈등관리 방안

■ 정책단계별 공공갈등관리 전략의 수립

– 공공갈등은 인식단계에서 시작하여 느끼는 단계, 촉발단계 및 확산단계 등 일련의 과정을 거쳐 진행되는 특성을 고려하여 단계별 공공갈등관리를 위한 전략 수립이 필수적임

– 이러한 점에서 정책모색, 정책입안, 정책결정, 정책집행단계별로 갈등관리프로세스를 구축·대응하는 연계형 갈등관리방안의 구축이 필요함

■ 공공갈등에 관한 제주형 조례 제정 또는 고도화

– 공공갈등에 관한 법률에 대한 입법이 국회에서 여러 번 좌절되어 현재는 공공갈등에 대한 법적 기반을 대통령령에 두고 있지만, 제주도 차원에서 공공갈등을 효과적으로 예방하고 관리하기 위한 방안들을 보다 구체화 한 조례를 제정하거나 조례가 제정되었다면 이를 보다 고도화하여야 함

□ 지역사회형 공공갈등관리 방안

■ 공공갈등의 특성에 맞춘 지역형/맞춤형 공공갈등관리 전략

– 공공정책의 내용이나 집행기간, 이해관계자의 범위 및 공공갈등의 정도가 상이한 경우, 이에 대한 갈등관리 전략 역시 공공갈등 특성이나 지역적 특성에 맞는 맞춤형 공공갈등관리전략의 수립이 필요함

– 이러한 점에서 기존의 획일적이고 형식적인 공공갈등관리전략에서 벗어나 공공갈등의 특성이나 지역적 특성을 반영한 맞춤형 공공갈등관리전략을 마련하여야 함

■ 지역역량을 활용하는 지역밀착형 공공갈등관리방안 마련

– 지역적 갈등은 지역이 가지고 있는 역량을 활용하여 예방하거나 관리할 수 있도록 지역

밀착형 공공갈등관리전략의 도입이 필요함

- 이를 위해서는 지역사회가 보유하고 있는 인적자산을 파악하고 이를 지역적 공공갈등관리에 적절하게 활용하는 것이 필요함
- 예를 들면, 각 지역별로 갈등관리전문가를 육성하기 위해 지역별 갈등관리 훈련프로그램을 마련하고 이를 지역주민들과 공유하여 지역의 갈등관리 역량을 제고하여야 함

□ 대안적 공공갈등관리 방안

■ 제3의 객관적이고 중립적인 조정·중재 기구를 설치 및 운영함

- 갈등당사자 간 직접협상이 결렬 되는 경우가 많아 직접 당사자 간 이해관계를 객관적이고 중립적인 입장에서 조정하거나 중재하는 기구를 제주특별자치도와 별도기구로 설치·운영하여야 함
- 이렇게 설치 된 제3의 조정 및 중재기구의 역할은 앞에서 제시하고 있는 국책사업과 지역개발사업 등에 대한 사회공론화 작업을 진행하여 공공갈등을 사전에 예방하고, 직접협상으로 해결이 곤란하거나 공공갈등으로 증폭되는 경우에 직접적인 조정과 중재역할 또는 조정 및 중재를 알선하는 기능을 수행함
- 이처럼 대안적 갈등관리를 수행하기 위한 제3의 객관적이고 중립적인 조정·중재 기구는 새롭게 신설하는 방법과 기존에 설치·운영되고 있는 사회협약위원회의 기능을 확대·개편, 제주도차원의 공공갈등을 전담하는 독립기구로 전환하는 방법이 있음

■ 대안적 공공갈등관리 적용 의무화: 다단계 공공갈등관리시스템을 구축함

- 제주도 차원의 공공갈등은 사회적 공론화 방법 통해 갈등을 예방하거나 효과적으로 관리하는 것을 1차적인 공공갈등관리방안으로 우선 적용하되, 사회적 공론화를 통한 공공갈등이 곤란한 경우에 대해서는 조정이나 중재기법을 2단계 공공갈등관리방안으로 적용하도록 의무화하는 것이 필요함
- 이러한 점에서 제주형 공공갈등관리는 1단계로 사회적 공론화 방법, 2단계로는 조정 및 중재방법을 적용하는 다단계 공공갈등관리시스템을 구축하는 것이 필요함
- 다만, 2단계로 이루어지는 다단계 공공갈등관리시스템이 국책사업이나 지역개발사업의 추진을 더디게 하는 것을 방지하기 위해 갈등관리기간을 1년으로 제한하여 설정 할 필요가 있음

■ 제주도 차원의 조정, 중재역할을 강화함

- 국책사업이나 지역개발사업 중 제주도가 직접적인 당사자가 아닌 경우에 직접적인 이해

당사자 간 해결원칙에 입각하여 제주도가 방관자적 입장을 취하는 사이 당사자 간에 갈등해결이 불가능 한 수준으로 갈등이 비화되기까지 기다리기보다는 보다 당사자 간 직접해결을 지원하거나 제3의 객관적인 중재 및 조정 기관을 알선하는 등의 적극적인 역할이나 자세를 갖는 것이 필요함

□ 긍정형의 공공갈등관리 방안

■ 공공갈등에 대한 인식의 전환이 필요함

– 공공갈등을 사전에 예방하거나 발생한 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 공공갈등을 지역사회를 분열시키는 부정적인 요인으로 인식하기보다는 제주도가 당면하고 있는 현안과제들을 풀어나가는 하나의 계기로 간주해야 한다는 점에서 공공갈등을 보다 긍정적 차원에서 인식하는 의식적인 노력이 필요함

– 이를 위해서는 제주도 차원에서 갈등은 자연스러운 현상으로 이를 효과적으로 관리할 수 있는 갈등관리기법들을 학습할 수 있도록 지역주민들과 공무원들을 대상으로 한 교육과정을 마련하고 지역사회차원에서 갈등관리역량을 강화할 수 있는 다양한 학습프로그램을 제공하여야 함

■ 공공정책이 지향하는 가치의 전환: 효율성에서 민주적 효과성으로 전환함

– 현재 국책사업이나 지역개발사업을 추진함에 있어서 지향하고 있는 공공정책의 가치를 기존의 효율성 우선에서 민주적 효과성으로 전환 할 필요가 있음

– 현대행정이 지향하는 가치인 효율성을 구현하기 위해서는 사업의 단기적 추진, 참여의 형식화, 기간 내 추진 및 경제적 타당성에 근간을 둔 정책결정 등과 같은 운영원칙들이 공공갈등의 중요한 원인으로 작용하고 있다는 점에서 행정이 지향하는 가치를 민주적 효과성과 책임성으로 전환하여야 함

■ 사회적 자본 구축: 정보공개와 커뮤니케이션을 통한 행정의 투명성을 제고함

– 사회적 공론화를 통한 공공갈등관리나 조정 및 중재기구를 활용한 공공갈등관리 등 새로운 공공갈등기법들이 기대되는 효과를 발휘하기 위해서는 무엇보다도 제주도를 구성하는 다양한 구성원들 간의 사회적 자본으로서의 신뢰가 구축되지 않는다면 이러한 새로운 공공갈등관리 노력들은 새로운 갈등을 유발하는 또 다른 요인으로 작용할 수 있음

– 이러한 점에서 신뢰를 구축하기 위해 국책사업이나 지역개발사업 관련 정보공개를 의무화하고 이를 통해 행정이 투명하게 이루어지고 있다는 신뢰구축이 급선무임

– 이 밖에도 쌍방향 커뮤니케이션을 활성화하되 커뮤니케이션의 시작과 끝이 경청이라는 점에서 우선 지역주민이나 이해관계자의 의견에 귀를 기울이는 자세가 필요함

〈표 Ⅵ-46〉 제주형 공공갈등관리 방안

공공갈등 관리방향	공공갈등 관리방안
사전적·예방적 공공갈등관리	1) 갈등원인·갈등영향분석과 선제적 갈등관리방안 마련 2) 사회적 공론화나 합의과정 도입 3) 공공정책의 숙성을 위한 대내·외의 정책소통 강화
참여적 공공갈등관리	4) 수평적, 협력적, 참여적 공공정책 수립 5) 참여자의 대표성 확보: 상향식 추천제도 도입 6) 공공정책에 대한 참여방법의 다양화
연계형 공공갈등관리	7) 정책단계별 공공갈등관리 전략의 수립 8) 공공갈등에 관한 제주형 조례 제정 또는 고도화
지역사회형 공공갈등관리	9) 공공갈등의 특성에 맞춘 지역형/맞춤형 공공갈등관리 전략 10)지역역량을 활용하는 지역밀착형 공공갈등관리방안 마련
대안적 공공갈등관리	11)제3의 객관적이고 중립적인 조정·중재 기구 설치 및 운영 12)다단계 공공갈등관리시스템 구축 13)제주도 차원의 조정, 중재역할 강화
긍정형의 공공갈등관리	14)공공갈등에 대한 인식의 전환 15)공공정책에 대한 가치 전환: 민주적 효과성과 책임성 강조 16)사회적 자본 구축: 정보공개, 커뮤니케이션을 투명성 제고

(3) 도민공감대 형성

□ 도민의 공감대 형성을 통한 정책의 추진

■ 「제주미래비전」의 결과는 도정의 방향을 설정하고, 추진하는데 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되며, 도민 공감대 형성과 관련하여 다음과 같은 부분에 큰 변화가 있을 것으로 보고 있음

– 첫째, 세계의 발전 동향을 전문가나 행정만의 시각으로가 아니라 도민이 시각으로 바라보고 이를 통해 도정이 유지·발전시켜야 할 핵심가치를 발굴함으로서, 도정의 각 분야가 정책방향을 설정하고 관련 시책을 마련함에 있어 고려해야 할 공통의 지향점을 제시함과 더불어 각 분야별 정책이 일관성 있는 방향성을 유지할 수 있도록 할 것임

– 둘째, 개개 분야별 도정이 지향해야할 공통의 가치를 제시함으로서, 정책추진의 일관성을 유지할 수 있을 것으로 보임. 가령 개발과 보전이라는 상충되는 분야가 각각 다른 정책방향이나 계획을 제시함으로서 도민과 투자자의 혼란을 야기하는 일이 줄어들 수 있을 것이며, 이는 결국 도정의 일관성과 종합성을 제고할 수 있을 것임

– 셋째, 도민이 중요시하는 핵심가치에 바탕을 두고 정책 추진방안을 마련함으로서, 정책추진에 대한 도민의 공감대 형성과 도민의 정책 참여를 이끌어 내는 것이 과거보다 용이해 질 수 있으며, 정책의 결과에 대한 도민의 체감도가 제고될 수 있을 것임

□ 주요 방향과 기준에 대한 제도화 방안에 집중

■ 현재 추진 중인 「제주미래비전」은 현재와 미래의 번영을 위하여 제주특별자치도가 유지·발전시켜야할 제주의 핵심가치를 도민의 눈으로 찾고, 이를 바탕으로 제주의 주요 이슈에 대한 접근방안을 모색하려는 것임

■ 「제주미래비전」이 위에서 제시한 변화를 이끌어 내기 위해서는 제시한 방향과 기준에 대한 도민의 공감대 형성과 그 실행력 담보방안 마련이 중요한 과제가 될 것임

■ 따라서 「제주미래비전」에서는 과업에서 제시하는 주요 방향과 기준에 대한 도민의 공감대 형성과 제도화 방안 등에 대해 집중적인 노력을 기울일 계획임

(4) 재원확보 방안

□ 중앙정부의 투자재원 확보

■ 국가균형발전특별회계를 중심으로 한 정부예산을 적극적으로 활용하고 정부의 낙후지역 자립기반 조성 사업에 지원되는 예산을 통하여 재정을 확보함

■ 중앙부처의 다양한 시책 및 재정지원 프로그램과 연계하여 재원을 확보함

■ 사업 분야별로 관련부서는 정부 주요시책사업 추진절차와 과정을 검토하여 중앙부처의 예산을 확보하기 위한 노력이 필요함

■ 국고보조금은 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 사업을 대상으로 지원되고 있으며, 이해관계 정도에 따라 국가의 재정부담 비율이 달라짐

〈표 Ⅵ-47〉 국고보조금 지원 관련 내용

구분	주요 내용
근거법령	• 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
목적	• 지방자치단체의 특정사업 지출 지원
성격	• 지원사업별 사업우선순위 등에 의해 지원되는 특정 재원(의존 재원 성격)
관련 내용 (기준 보조율)	• 휴양림 조성(70%) • 휴양림 보완 및 삼림욕장(50%) • 지방수목원(50%) • 공립박물관 건립(30%) • 관광지·전적지 개발(50%) • 국가지정문화재 보수·정비(50%) • 시·도 지정문화재 보수 · 정비(50%) • 청소년수련관 · 청소년수련원 · 청소년야영장 · 유스호스텔(30%) • 지방체육시설(50%)

□ 지방재원 확보

■ 지방비 부담은 도와 시에서 부담원칙을 정하고 연차별 부담계획을 수립함

■ 도 사업으로 추진중인 사업들을 검토하여 도비 부담여부를 파악 연차적 지방비 조달계획을 수립함

■ 지자체 산하 공기업(지방공기업 포함)에 의한 투자재원을 확보함

〈표 Ⅵ-48〉 활용 가능한 지방재원 유형

구분	주요 내용	활용 가능성 및 한계
지방세 수입	• 지방세 수입을 통해 개발사업에 투자	• 재정자립도 취약으로 재원조달에 한계
중앙정부(국비) 보조금·교부금	• 특정사업에 대한 보조금 및 교부금 신청	• 한정된 재원과 사업유형에 따른 제약 존재
각종연기금·금융기관 차입	• 지역개발기금, 국민주택기금, 공무원연금·기금, 금융기관 등으로부터 차입	• 지방재정 건전성 악화 수반
선수금·분양대금	• 조성 토지 등을 공급하고 받는 분양대금	• 개발사업 추진 시 효과적 • 투자유치 일환으로 활용 가능
지방채 발행 (역외 포함)	• 일반회계 및 특별회계 용도로 발행 • 개발사업을 담보로 한 수익채원 발행 가능	• 강제매매 형태가 될 수밖에 없어 재원조달에 한계 • 재정건전성 문제로 가이드라인 적용 및 제약

■ 관광세(관광호텔숙박세)를 통한 재원확보[4)]

– 숙박세는 일본과 미국, 유럽 등 많은 나라에서 시행하고 있는 대표적인 관광세로 제주특별자치도는 관광세를 관광기금으로 조성하여 제주관광 인프라 확충과 제주발전에 기여하기 위한 기금으로 활용해야 함

– 제주지역 숙박세 도입대상은 관광진흥법에 의한 관광숙박업에 한정 도입하고, 향후 도내 여타 숙박업체들의 경영여건과 관광환경 등을 고려하여 점진적으로 확대해 나가도록 함

– 숙박세 비율은 국외 사례조사를 통하여 관광객들의 조세부담을 최소화하는 방안으로 검토하는 것이 바람직할 것으로 예상함

– 또한 외국의 경우 10세~13세 미만인 경우 면제되지만, 제주의 경우는 18세 미만 미성년자의 숙박세와 20인 이상 단체의 숙박세를 면제 대상으로 하여 가족단위 관광객이 많은 제주관광 여건을 고려하여 부정적 영향을 최소화하는 방안도 필요함

4) 제주발전연구원. 2011.「제주관광진흥기금의 경제파급효과 분석 및 신규재원 발굴」

〈표 Ⅵ-49〉 숙박세 도입 타 국가 비교분석

구분	일본	미국	이탈리아	프랑스
금액	1,500원~ 3,000원	객실료의 10~11%	3,000원~ 4,500원	300원~ 2,500원
대상	투숙객	관광객	투숙객	투숙객
면제	1만엔 이하	–	10세 미만 25인 이상 단체	13세 미만 단체

출처: 제주발전연구원. 2011. 「제주관광진흥기금의 경제파급효과 분석 및 신규재원 발굴」

□ 민간부문으로부터의 투자재원 조달

■ 민자사업은 수익성과 실현성이 높은 사업으로 한정하여 투자유치를 유도함

– 민자유치를 위해 '민자유치법상' 의 지원외에 도 차원의 다양한 지원방안을 강구함

– 민간의 사업참여가 가능한 사업을 중심으로 국내외 민간투자자 유치방식으로 필요한 재원을 조달할 수 있음

■ 민간참여 활성화

– 국내와 국외로 구분할 수 있으며 조달방법으로는 국내외 전략적 투자자의 직접투자, 국내외 금융기관 및 펀드, 연기금 등으로터의 PF, 채권발행 등을 활용함

■ 민자유치사업의 전문성을 높일 수 있는 '민자유치 심의회' 를 설치하여 민자유치 업무를 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있는 전문조직을 개편함

〈표 Ⅵ-50〉 민간자본 활용관련 법률의 개요

구분	민간투자법	지역균형개발법	지방공기업	도시개발법
인·허가	• 실시계획 승인시 타 법률 인·허가를 동시에 받는 것으로 의제	• 좌동	• 지방공사 직접 또는 출자법인 참여를 통해 가능	• 개발구역 및 사업시행자 동시 지정
자금 조달 (정부 지원)	• 기부채납시설에 대한 보조금 교부 및 장기대부 • 국내외 민자활용 가능 • 각종부담금 감면 • 기부채납시설에 대한 취등록세 면제	• 지역균형개발특별회계 자금 지원 • 개발사업 및 입주업체 대한 조세지원 • 복합단지와 그 주변 지역을 개발촉진지구로 지정 가능하며, 지역기반시설확충에 정부지원 • 개발부담금 면제	• 사채발행 및 외국차관 도입 허용 • 지자체의 사채상환 보증 • 국가 및 지자체사업 대행시 필요비용을 국가 또는 지자체 부담 • 지자체로부터의 보조금 및 장기대부 가능	• 사업시행자 부담 • 도시개발특별회계 설치 • 채권발행
투자 안전성	• 투자비 회수기간동안 시설의 무상사용, 수익보장 • 협약해지시 해지사유별 정부지급금 존재 • 민관합동법인은 민간출자자에 배당우대	• 비수익성 개발사업에 민간이 참여하는 경우, 주택단지, 관광지 조성, 재개발사업 등 수익성이 보전되는 주변의 개발권 부여	• 상업상 주식회사 규정 준용 • 지자체의 주주권 행사 가능	• 사업시행자의 책임

참여연구진

국토연구원 컴소시엄

국토연구원	연구총괄	연구위원	조 판 기
		선임연구위원	김 태 환
		선임연구위원	유 재 윤
		선임연구위원	정 희 남
		선임연구위원	이 동 우
		연구위원	류 승 한
		연구위원	이 백 진
		책임연구원	이 범 현
		책임연구원	김 동 한
		책임연구원	임 상 연
		연구원	이 수 암
		연구원	이 윤 석
		연구원	김 진 구
		연구원	하 보 름
		연구원	이 덕 환
		연구원	박 초 롱
㈜한국종합기술		전무	안 상 훈
		차장	김 성 기
		차장	최 윤 미
		과장	정 규 선
㈜도시건축소도		사장	정 경 상
		부사장	김 혜 란
		소장	위 재 송
		대리	김 수 용
		대리	민 수 희
㈜시아플랜건축		파트장	백 원 화
		이사	김 미 경

제주발전연구원	연구책임	연구위원	강 창 민
		선임연구위원	박 원 배
		선임연구위원	정 승 훈
		연구위원	고 승 한
		연구위원	신 동 일
		연구위원	김 현 철
		연구위원	강 창 민
		연구위원	강 승 진
		연구위원	이 성 용
		책임연구원	고 태 호
		책임연구원	고 철 수
		책임연구원	엄 상 근
		책임연구원	문 순 덕
		책임연구원	고 봉 현
		책임연구원	강 진 영
		책임연구원	정 지 형
		책임연구원	한 승 철
		책임연구원	손 상 훈
		전문연구원	정 영 태
		전문연구위원	최 영 근
외부 참여 연구진		제주국제대학교 총장	고 충 석
		두리공간환경연구소 소장	진 영 효
		서울시립대학교 교수	송 석 휘
		고려대학교 교수	전 성 우
		서울여자대학교 교수	주 신 하
		제주평생교육진흥원 팀장	홍 숙 희

자문위원단 · MP단

자문위원단	공동 자문위원장	해외건설협회 회장	박 기 풍
		제주대학교 총장	허 향 진
	자문위원	경희대학교 교수	온 영 태
		서울대학교 교수	이 성 모
		한국도시설계학회장	강 준 모
		전 서울시 주택국장	김 효 수
		제주발전연구원장	강 기 춘
		제주전통문화연구소 이사장	김 상 철
		제주화북성당 주임신부	임 문 철
		제주건축사회장	고 봉 규
MP단	총괄MP	건국대학교 교수	강 병 근
	상시MP	제주발전연구원 선임연구위원	김 태 윤
		한양대학교 교수	구 자 훈
		건국대학교 교수	심 교 언
		제주대학교 교수	양 덕 순

도민계획단

강경숙	김소은	박윤보	이소영	강나래
김수영	박은옥	이수열	강민창	김수진
박지민	이신선	강민탁	김영헌	박지수
이영은	강순찬	김영효	박효열	이용안
강순희	김은관	부영인	이은경	강승일
김의순	서광용	이은혜	강은샘	김익수
송상호	이인욱	강은지	김종열	송은정
이재정	강정화	김지성	신지희	이정생
강태길	김지용	안금순	이정희	강하자
김천연	양민구	이주영	고동규	김태진
양인택	이지현	고봉홍	김태진	양지연
전혜정	고소연	김한결	오다빈	정경숙
고은실	김항석	유연주	정대수	고재만
김향안	유영애	정덕숙	고찬경	김형례
유재명	정여훈	고필주	김형상	윤　민
정창복	김강현	김형직	윤성원	조경호
김경래	김혜진	윤소연	조현예	김경미
김홍구	윤원화	한윤정	김대현	남효정
윤철준	한준섭	김동건	명지용	윤학봉
허경은	김미경	문동진	이경자	현이조

청소년계획단

김민범	문정모	이규택	현종현	김민재
박경덕	이기승	홍성광	김병우	박매순
이명소	홍성민	김상순	박서은	이성남
홍종우	김소영	박성현	이성종	홍하림
김소운	박승태			