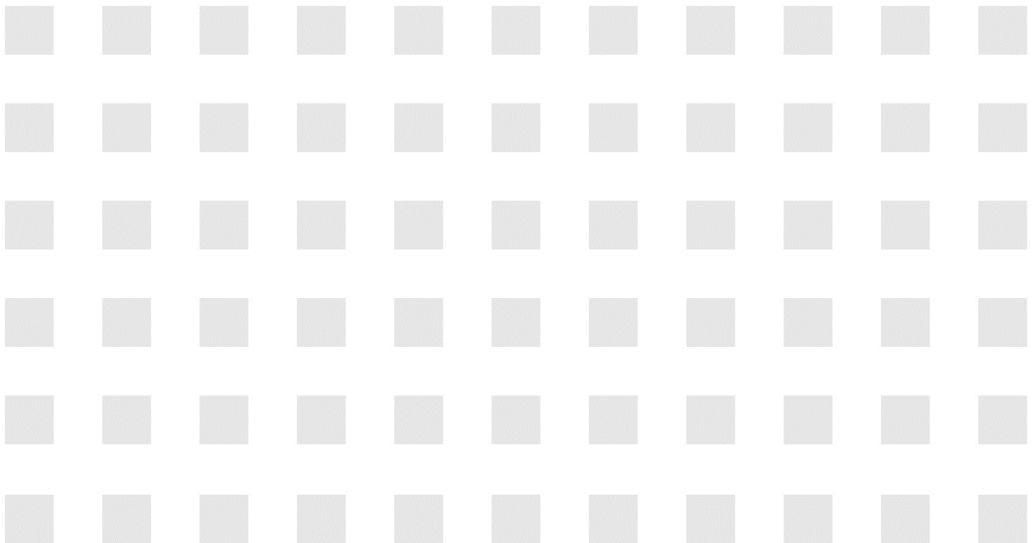


## 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주의 발전정책 제언

—

강경희 · 이준성 · 오신정 · 김채현





## 발 간 사

〈2021 제주학 연구비 공모 지원 사업〉의 자유주제 부문에서 선정된 〈섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주의 발전정책 제언〉 연구 보고서를 위하여 애쓴 모든 분들께 먼저 감사드립니다.

이 연구는 제주의 발전 정책을 논하기 위해 ‘제주’라는 지역의 특성과 글로벌 협력을 위한 국제 변화에 주목하고 있습니다. 특히 ‘섬성(islandness)’의 관점으로 본 제주의 지역적 특성을 발전 정책에 담아냄과 동시에 2015년 제70차 유엔총회에서 발표된 지속가능발전목표(SDGs)의 핵심가치 5P(People, Prosperity, Planet, Peace, Partnership)와 맥락을 같이하도록 방향성을 제시하고 있습니다.

이 연구에서 ‘섬성(islandness)’은 섬을 육지와 비교적 관점으로 보지 않고, 섬이 가지는 지리·사회·정치적인 특성들을 총체적으로 고려하는 시각이라고 밝히고 있습니다. 본 연구에서는 이와 같은 관점으로 섬이라는 공간적 특성이 반영된 환경과 생태(Planet), 그곳의 주민인 제주도민(People)을 바탕으로 중앙-지자체-민간-시민사회 간 협치를 추구하는 국내 파트너십(Partnership)과 타 섬국가 및 섬지역과의 글로벌 파트너십(Partnership)이 필수적으로 반영되어야 한다는데 의의를 두고 있습니다.

이번 연구를 통해 제주의 지속가능한 발전을 위한 실천적 정책이 다양하게 수립되기를 바라며, 나아가 제주학 연구에 있어서도 본 연구에서 다룬 섬성(islandness)이라는 포용적인 연구적 관점과 국제적으로 통용되고 있는 핵심가치를 고려하여 미래지향적인 연구가 많이 나오기를 바랍니다.

다시금 우리 센터의 공모과제에 참여하여 연구를 수행한 강경희 제주대학교 교수님을 비롯하여 이준성·오신정·김채현 선생님의 노고에 감사를 드립니다. 또한 연구 수행을 위한 협력을 아끼지 않은 우리 센터 고은솔 연구원께도 고마움을 전합니다.

2021년 12월

제주학연구센터장 김 순 자



## 목 차 CONTENTS

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1-1. 연구의 배경 .....	1
1-2. 연구의 목적 .....	3
2. 연구의 내용 및 방법 .....	4
II. 제주 정체성과 제주발전에 관한 선행연구 검토 .....	6
1. 하나의 ‘지방’으로서 제주발전 연구 .....	6
2. 도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구 .....	7
3. 섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구 .....	10
4. 보고서의 기본 관점 .....	12
III. 제주발전의 과거, 현재, 미래 - 언론·방송·칼럼 분석 .....	14
1. 중앙정부 및 정치인들의 제주발전에 대한 인식 .....	15
2. 개발사업자들의 제주발전에 대한 인식 .....	22
3. 제주도민들의 제주개발 방식 및 제주발전에 대한 인식 .....	23
4. 제주의 발전 방향에 대한 각계의 인식 비교 .....	26
IV. 섬 및 섬성(islandness)에 관한 논의 검토 .....	29
1. 섬에 관한 개념적 정의 .....	29
1-1. 섬의 정의 및 분류 .....	29
1-2. 섬국가(island state)와 섬지역(island jurisdiction) .....	30
1-3. 섬연구(island studies)의 현황 .....	32

2. 섬성(islandness)에 관한 기존 논의 .....	34
2-1. 섬성 개념의 다의성 .....	34
2-2. 섬사람(islander)의 정체성 .....	35
<b>V. 지속가능발전목표와 5P 원칙 .....</b>	<b>38</b>
1. 유엔의 지속가능발전목표(UN SDGs) .....	38
2. 한국의 지속가능발전목표(K-SDGs) .....	39
3. 지자체의 지속가능발전목표(L-SDGs) .....	41
4. 제주의 지속가능발전목표(J-SDGs) .....	42
5. 5P 가치의 정책적 적용 .....	43
5-1. 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 기본원칙 5P .....	43
5-2. 한국 신남방정책의 기본 원칙 3P .....	44
5-3. 코이카의 핵심 가치 4P .....	46
<b>VI. 섬성(islandness)을 반영한 제주의 5P 발전정책 제언 .....</b>	<b>50</b>
1. 사람(People) 중심 가치 .....	51
2. 지구환경(Planet) 중시 가치 .....	52
3. 글로벌 연대(Partnership)의 가치 .....	54
4. 평화(Peace) 증진 가치 .....	55
5. 번영(Prosperity)의 가치 .....	56
<b>VII. 결론 및 시사점 .....</b>	<b>58</b>
1. 결론 .....	58
2. 시사점 .....	60
<b>참고문헌 .....</b>	<b>63</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>69</b>

## 표차례

〈표 3-1〉 제주발전 인식에 대한 언론 인터뷰이 목록 .....	14
〈표 4-1〉 면적별 섬 구분표 .....	30
〈표 4-2〉 SIDS 목록 .....	31
〈표 4-3〉 도서성(insularity)과 섬성(islandness)의 특성 대조표 .....	34
〈표 5-1〉 K-SDGs 5대 구성요소(5P)와 17개 목표 .....	40
〈표 5-2〉 지방 지속가능발전목표(L-SDGs) 수립 현황 .....	41
〈표 5-3〉 SDGs 5대 구성요소(5P)와 17개 목표 .....	43
〈표 5-4〉 신남방정책 플러스 3P와 7대 협력 분야 .....	46
〈표 5-5〉 코이카 4대 핵심 가치(4P)와 16개 목표 .....	47
〈표 5-6〉 목표체계 구분에 따른 지방자치단체의 주요 사례 .....	48
〈표 5-7〉 제주형 5P의 가치와 주요목표 .....	49

## 그림차례

〈그림 1-1〉 연구 추진방법 .....	5
〈그림 2-1〉 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주발전의 핵심 가치와 목표 .....	13
〈그림 5-1〉 제주형 SDGs 이행을 위한 추진 로드맵 .....	42
〈그림 5-2〉 신남방정책의 비전, 목표, 16대 과제 .....	45





## I. 서 론

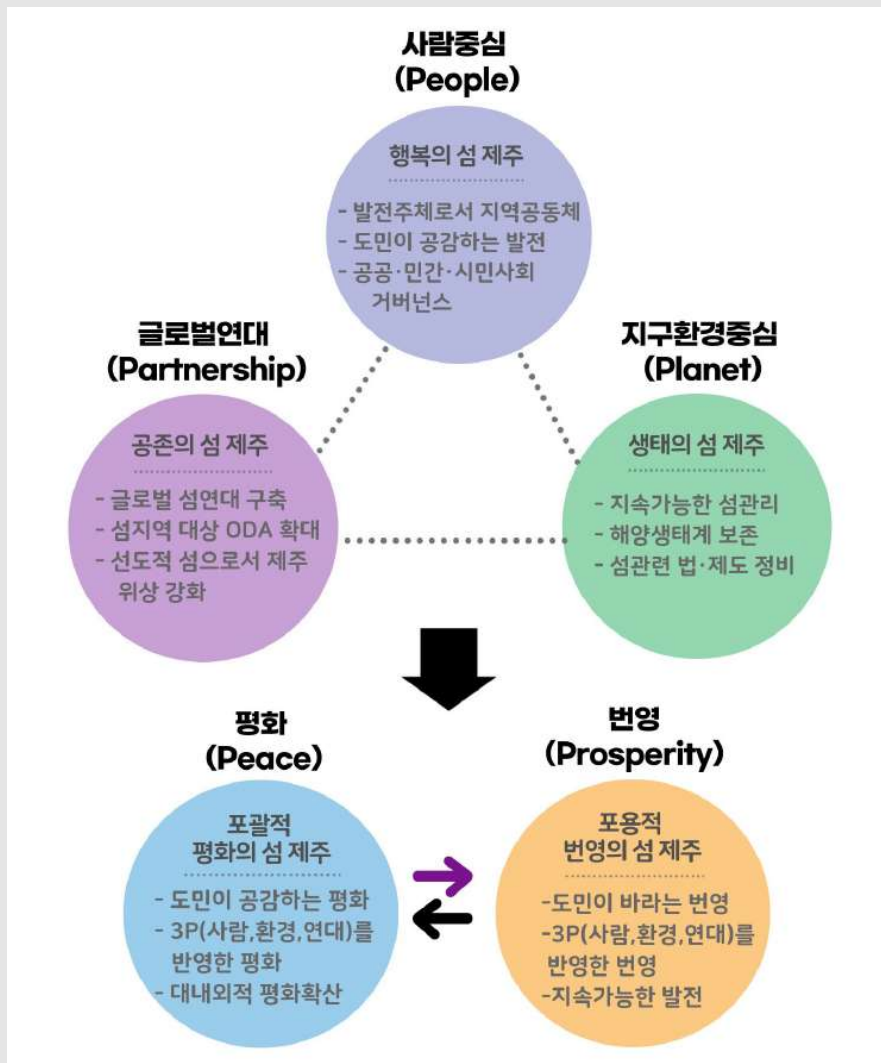
- 2000년대 이후 제주의 핵심적 발전정책은 제주국제자유도시, 세계평화의 섬 제주, 제주특별자치도라는 세 가지 계획에 기반을 두고 있음.
- 그러나 제주국제자유도시, 세계평화의 섬 제주, 제주특별자치도는 실시된 지 15~20년이 흘렀으며, 2P(Prosperity, Peace)의 가치 실현을 통한 제주 발전의 모색은 시의성을 상실했을 뿐 아니라 국내 및 해외의 새로운 흐름을 반영하지 못하고 있음.
- 2030년까지 달성하기로 결의한 지속가능발전목표(SDGs)가 2015년에 개최된 제70차 유엔총회에서 5P(People, Prosperity, Planet, Peace, Partnership)의 핵심 가치를 17개 목표와 169개 세부 목표로 구분해 제시되었음.
- 5P를 핵심 가치로 한 유엔 SDGs 달성 목표는 선진국, 발전도상국, 저발전국을 망라하여 전 세계 국가들이 발전정책을 추진할 때 수용해야 하는 필수 과제임.
- 이러한 흐름에 발맞추어 제주의 발전정책도 평화와 번영의 가치를 강조해왔던 기존의 2P 전략에서 사람(People), 환경(Planet), 파트너십(Partnership)이 추가된 5P 전략으로 재구성될 필요가 있음.
- 이러한 배경에 따라, 이 보고서의 첫 번째 목적은 제주 정체성 및 제주발전에 관한 선행연구 검토를 통해 기존 논의의 성과와 한계를 고찰한 후, 대안적 논의로서 섬성(islandness)의 관점을 통한 제주 정체성 및 제주발전론 논의를 소개하고자 함.
- 이 보고서의 두 번째 목적은 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs)와 5P 가치를 반영한 제주 발전정책의 기본원칙을 제언하는 것임.
- 마지막으로 이 보고서는 제주발전과 관련된 다양한 관점들을 확인하기 위해 과거부터 현재까지 제주발전을 주도해 온 세력들의 입장과, 그 과정에서 배제되어온 지역주민들의 생각을 대조해보고자 함.

- 본 연구의 주요 내용은 크게 세 가지로 구성됨. 첫째, 제주 정체성과 제주발전에 관한 기존 연구의 고찰 및 섬주민의 정체성과 섬 발전 관련 논의는 2차 문헌 자료를 통해 분석함.
- 둘째, 제주인들이 바라보는 제주발전의 과거, 현재, 미래와 관련해서는 최근에 방송된 다큐멘터리 방송이나 언론 및 칼럼 등에서 수행된 인터뷰 자료를 분석할 것임.
- 셋째, 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs)의 특징을 살펴보기 위해 유엔 SDGs, K-SDGs, L-SDGs 등 다양한 층위에서 선포된 SDGs 내용을 비교해 봄으로써 섬이라는 제주의 특성을 반영한 J-SDGs 구상을 이해하고자 함.

## II. 제주 정체성과 제주발전에 관한 선행연구 검토

- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 첫 번째 범주는 제주를 하나의 지방으로 바라보고 관련 주제를 고찰하는 것임.
  - 이 범주의 연구들은 제주를 주로 중앙 또는 중심부에서 멀리 떨어진 ‘지방’ 또는 ‘변방’으로 간주하고 제주 정체성 및 제주발전에 관한 논의를 전개함.
- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 두 번째 범주는 섬이라는 제주의 장소적 특수성이 제주 정체성 및 제주발전에 ‘결정적’인 영향을 미쳤다는 관점을 취하고 있음. 일종의 ‘환경결정론’적 관점을 가진 연구라고 볼 수 있음.
  - 긍정적 의미의 도서성(insulaity)이든, 부정적 의미의 도서성(insulaity)이든, 섬이라는 장소적 특성이 고유의 정체성을 갖는데 ‘결정적’인 영향을 미쳤다고 본다는 점에서 두 번째 범주에 속하는 연구라고 할 수 있음.
- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 세 번째 범주는 섬이라는 제주의 장소적 특수성이 섬성(islandness)에 결정론적 방식이 아닌 ‘매개변수’로서 영향을 미쳤다고 보는 관점을 가지고 있음.
  - 섬성(islandness)이라는 단어를 명시적으로 표현하고 있지는 않으나, 섬이라는 장소적 특성이 섬성(islandness)에 부분적으로 영향을 미친다고 보는 시각을 갖는 연구들은 다수 존재함.

- 이 보고서가 우선 주목하고자 하는 제주 정체성 및 제주발전론의 기본 관점은 경제발전의 차원을 넘어 정치발전, 사회발전, 인간발전 등을 포함하는 포괄적인 발전개념임.
  - 기존의 정치발전 및 지역발전 논의는 경제발전 및 근대화라는 협소한 개념에 기반을 두고 전개된 경우가 많음.
  - 하지만 이 연구는 유엔에서 논의되어 전 세계로 확산된 지속가능발전목표(SDGs) 및 5P 가치의 실현, 그리고 ‘인간 중심적 발전’ 및 ‘모두를 위한 발전’ 개념을 포괄하는 발전개념으로 제주발전을 조명하고자 함.
- 본 연구는 “하나의 지방으로서 제주발전 연구”나 “도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구”보다는 “섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구”라는 관점에서 제주의 발전정책 논의를 전개하고자 함.
  - “하나의 지방으로서 제주발전 연구”는 제주를 중앙과 대비되는 지역 중 하나라고 보는 관점을 취하기 때문에 ‘보편주의’적 연구 경향을 갖는다고 봄.
  - 반면, “도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구”는 섬으로서 제주의 고유한 역사·문화적 특수성을 강조한다는 측면에서 ‘개별주의’적 연구 경향을 보이고 있음.
  - 본 논문이 견지하고자 하는 “섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구”의 관점은 개별주의 경향과 보편주의적 경향을 모두 포함하는 대안적 관점이라고 할 수 있음.
- 이상과 같은 관점들을 반영해 본 연구에서 밝히고자 하는 제주발전의 핵심 가치와 목표는 아래 그림과 같음.



〈그림 2-1〉 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주발전의 핵심 가치와 목표

### Ⅲ. 제주발전의 과거, 현재, 미래

- 제주발전 주체와 방향에 관한 인식이 시간이 지남에 따라 서서히 변화하는 것을 확인했음.
  - 1990년대 말부터 2000년대 말까지는 제주도 지방정부와 제주도민 등 내부인을 발전의 주체로 전환하며, 2P(Prosperity, Peace)를 중심으로 발전전략을 추진했음.
  - 그 과정에서 환경이나 사람 등이 발전의 쟁점으로 떠오르며, 새로운 발전 방향에 대한 목소리가 높아짐.
- 이러한 인식을 통해 본 제주발전의 핵심가치는 ‘경제발전-번영의 추구’, ‘관광’, ‘환경에 대한 가치’, ‘자치권의 강조’, 평화와 인권’으로 요약할 수 있음.
  - 기존의 ‘경제발전’ 중심에서 ‘자치권’과 ‘섬 자원의 한계’에 대한 관심과 키워드가 증가하는 추세임.
  - 하지만 시민단체와 청년들의 인식은 과거 20~30년 전과 큰 차이를 보이지 않으며, 이에 대해서는 더 깊은 연구가 필요해 보임.

### Ⅳ. 섬 및 섬성(islandness)에 관한 논의 검토

- 섬성(islandness)의 개념적 검토를 위해 제주성과 제주발전에 관한 기존 문헌을 검토한 결과, 기존 제주의 발전정책에 관한 연구의 흐름은 두 가지로, 지방으로서 제주의 발전을 고찰하거나 제주의 도서성(insularity)에 초점이 맞춰져 있었음.
  - 지방으로서 제주에 관한 시각은, 중앙(또는 육지)의 관점에서 ‘지배와 억압’의 역사에서 비롯한 제주의 변방성과 중앙 종속성을 연구했음.
  - 제주의 도서성(insularity)은 제주 사회의 폐쇄성과 제주인의 배타성, 그리고 여기서 유래한 특수한 제주성(제주인의 정체성 또는 정신)을 주로 분석했음.
- 섬성(islandness)의 관점을 수용하여, 섬을 연구하는 것은 ‘있는 그대로의 섬’을 분석하며, 섬을 개방적이고 소통적인 개체로 이해함.

- 섬성(islandness)에 따른 섬의 특성들은 결정적인 것이 아니며, 섬의 특성은 섬을 조건화하는 매개변수라 볼 수 있음.
- 또한 섬성(islandness)은 외부의 시각으로만 섬을 연구하지 않고, 섬사람(islander) 등 내부인의 관점에서 섬을 분석함으로써 섬의 지역성을 이해하는 데 중요한 단초를 제공함.
- 섬성(islandness)에 관한 주요 개념을 검토한 결과, 섬성은 섬을 육지와 비교적 관점으로 보지 않고, 섬이 가지는 지리·사회·정치적인 특성들을 총체적으로 고려하는 시각이라는 점을 확인할 수 있었음.

## V. 지속가능발전목표와 5P 원칙

- 유엔의 SDGs에서 말한 5P(People, Planet, Partnership, Peace, Prosperity) 핵심가치는 2030년까지 전 지구가 직면한 과제를 해결하고자 17개 세부 목표로 구분한 것으로, 이는 전 세계 모든 국가와 지역의 발전 정책에 있어서 수용해야 하는 필수과제가 됨.
- SDGs의 글로벌 약속 이행을 위해 우리나라는 중앙정부와 지자체 그리고 유관 기관에서 이를 규범적으로 반영해 국내적으로 이행하고 있음.
- 2021년 11월 현재, 몇몇 타 지자체와 달리 제주특별자치도는 아직 별도로 SDGs를 수립하지 않았으나, 2019년 제주미래비전 실현을 위한 지속가능발전 기본 조례안은 제정돼 있음.
- 5P는 이제 전 세계 모든 국가와 지역의 발전정책에 있어서 수용해야 하는 필수과제가 됐고, 이러한 세계적 경향에 따라 제주의 발전정책도 이에 걸맞은 상황된 기준으로 재구성할 필요가 있음.
- 특히, 제주는 섬이라는 공간적 특성이 반영된 환경과 생태(Planet) 그리고 그곳의 주민인 제주도민(People)을 바탕에 두어야 함.
- 제주는 중앙-지자체-민간-시민사회 간 협치를 추구하는 국내 파트너십(Partnership)과, 타 섬국가 및 섬지역과의 글로벌 파트너십(Partnership)이 모두 반영돼야 할 것임.

## VI. 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주의 발전정책 방향

- 제주 발전정책이 포용과 공존의 길로 나아가기 위해서는 기존의 2P를 넘어 5P를 핵심 가치로 하고 섬성(islandness)을 반영하여 제주발전의 기본 방향을 결정해 나갈 것을 제안하고자 함. 제주 발전정책의 구체적인 핵심 가치와 발전 방향은 다음과 같음.
- 사람(People) 중심 가치에 따른 ‘행복의 섬 제주’
  - 사람(People) 중심 가치는 그동안 제주발전의 주체로 인정받지 못해왔던 지역공동체 즉, 여성, 장애인, 청년, 이주민 등 다양한 집단들이 제주 발전정책의 수립, 시행 및 평가의 전 과정에 참여할 수 있도록 보장하는 것을 말함.
- 지구환경(Planet) 중시 가치에 따른 ‘생태의 섬 제주’
  - 제주는 섬의 생태환경을 갖고 있으므로 내륙지역보다 환경위기에 취약한 구조를 가지며, 해양환경과 직접 상호작용하고 있음.
  - 제주가 추진해 온 기후위기 대응을 위한 글로벌 섬 연대는 지속해서 추진되어야 하며, ‘2030 탄소 없는 섬 제주(2030 CFI, Carbon Free Island Jeju)’와 ‘2030 쓰레기 걱정 없는 섬 제주(2030 WFI, Waste Free Jeju)’의 실천행동을 위한 도민연대도 보다 적극적으로 추진되어야 함.
- 글로벌 연대(Partnership) 가치에 따른 ‘공존의 섬 제주’
  - 제주는 섬성(islandness)을 활용한 국제교류 활성화를 통해 세계가 주목하는 지속가능한 섬으로서 선도적 역할을 확대하며, 공정하고 개방적인 국제질서 유지에 기여해야 할 것임.
  - 특히, 섬이라는 공통점을 갖고 있지만 제주와는 달리 저발전 상황에 놓여있는 섬 국가 및 섬 지역에 대해서도 관심과 지원에 힘써야 함.
- 평화(Peace) 증진 가치의 기반 마련을 통한 ‘포괄적 평화의 섬 제주’
  - 2000년대부터 ‘평화와 번영의 섬’은 제주의 핵심 가치였음. 그러나 이제 제주 차원에서 향후 추구해야 할 평화가 무엇인지를 논의해야 할 시점이며, 그 과정에서 중앙정부보다는 제주민과의 공감대 형성에 주력해야 할 것임. 제주의 발전 방향에 대한 도내 다양한 발전 주체들 간 공론화도 활발히 진행되어야 할 것임.
  - 향후 평화(Peace) 증진 가치는 거주지 및 출신지, 인종, 종교, 성, 연령 등에 따른 다양한 형태의 갈등에 대한 평화적 해결을 견인하고 평화를 선도하는 섬으로서

‘세계평화의 섬 제주’의 위상을 확고히 다지는 “포괄적 평화의 섬 제주” 구축에 목표를 두어야 할 것임.

○ 번영(Prosperity) 가치의 기반 마련을 통한 ‘포용적 번영의 섬 제주’

- 제주의 번영(Prosperity)은 섬성(islandness)을 반영해 제주의 경쟁우위 부문을 적극적으로 활용하고 외부세계와는 개방되고 자유로운 경제교류를 증진함으로써 포괄적 호혜성을 중시하는 쌍방향적인 경제 이익을 도모할 수 있는 경제산업구조 확립을 통해 가능할 것임.

## Ⅶ. 결론 및 시사점

- 이러한 핵심 가치와 미래방향은 제주 지역사회와 지역공동체가 이미 가지고 있는 역량과 잠재력을 극대화함으로써 충분히 실현될 수 있을 것임.
- 그간 제주의 지역공동체가 쌓아온 경험과 역량에서 출발하여 제주의 섬성(islandness), 제주형 SDGs 및 제주형 5P 원칙을 결합함으로써 ‘포괄적 평화의 섬 제주’와 ‘포용적 번영의 섬 제주’의 실현을 추구함.
- 제주는 2019년 지속가능발전 조례를 제정하였음. 이를 기반으로 제주형 SDGs와 제주형 5P 가치를 포함한 기본계획 및 실행계획을 수립할 수 있을 것임.
- 향후 제주 발전정책은 섬이라는 특성을 반영한 지속가능발전을 기본 방향으로 확립할 필요가 있으며, 섬이라는 지리적 특성이 반영된 제주발전을 향한 복합적 처방이 만들어질 필요가 있음.



# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1-1. 연구의 배경

- 2000년대 이후 제주의 핵심적 발전정책은 제주국제자유도시, 세계평화의 섬 제주, 제주특별자치도라는 세 가지 계획에 기반을 두고 있음.
  - 제주국제자유도시는 2002년 1월 26일, (구)제주국제자유도시특별법 공포로 “사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 자유가 최대한 보장되는 이상적인 자유 시장 경제 모델”을 통해 “21세기 동북아 중심도시”로 발전한다는 계획임. 이 계획을 근거로 2002년 5월 15일 제주국제자유도시개발센터가 설립되어 무비자입국, 국제학교 설립, 부동산 투자 이민 등이 추진되었음.
  - 2005년 1월 28일, 노무현 정부는 제주를 “세계평화의 섬”으로 지정·선포하였음. 이어서 정부와 제주특별자치도는 세계평화의 섬 17개 사업을 선정하여 제주4·3추모일 지정, 국제평화재단 및 제주평화연구원 설립, 제주평화포럼 정례화, 남북장관급 회담 개최, 모슬포 전적지공원조성, 동북아협력체 창설 등을 추진하기로 하였음.
  - 2006년 7월 1일, 제주특별자치도 출범과 함께 제주도는 자치경찰제 실시, 교육자치권 확대, 일부 중앙권한 이양, 자치입법권 및 자치재정권 부여 등 지역자치권을 고도화하였음. “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”의 제정이유를 보면 제주특별자치도에 “고도의 자치권을 부여”함으로써 “선진분권모델”을 구축하고 “규제완화와 국제적 기준의 제도 도입”을 통하여 핵심 산업을 중점 육성함으로써 제주특별자치도를 “경쟁력 있는 국제자유도시”로 발전시키는 것임.
- 이 세 가지 계획의 내용을 살펴보면, 2000년대 이후 제주도의 발전정책은 2P 가치 실현을 목표로 해왔다고 볼 수 있음.
  - 하나는 번영(Prosperity)으로 제주국제자유도시가 투자유치와 인프라 구축 등을 통해 경제적 번영에 이르기 위한 발전전략이며,

- 다른 하나는 평화(Peace)로서 '세계평화의 섬 제주'의 달성을 통해 제주발전을 추진한다는 전략임.
- 그러나 제주국제자유도시, 세계평화의 섬 제주, 제주특별자치도는 실시된 지 15~20년이 흘렀으며, 2P 가치 실현을 통한 제주발전의 모색은 시의성을 상실했을 뿐 아니라 국내 및 해외의 새로운 흐름을 반영하지 못하고 있음.
- 2030년까지 달성하기로 결의한 지속가능발전목표(SDGs)가 2015년에 개최된 제70차 유엔총회에서 17개 목표와 169개 세부 목표와 함께 제시되었음.
  - 유엔 SDGs는 '단 한 사람도 소외되지 않는 것(leave no one behind)'이라는 슬로건과 함께 5P 즉 사람(People), 번영(Prosperity), 환경(Planet), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)을 핵심 가치로 정하였음.
- 유엔 SDGs의 5P 원칙을 일부 반영해 2017년 문재인 정부는 사람(People), 번영(Prosperity), 평화(Peace)라는 3P 원칙이 포함된 신남방정책을 천명하고 아세안과 인도 등을 대상으로 한 우리나라 외교정책에 적용한 바 있음.
  - 한국국제협력단(KOICA)은 2020년 9월에 '코이카 핵심가치 4P 실천하기 대국민 프로젝트'를 발표하고, 개발협력을 통해 사람(People), 평화(Peace), 번영(Prosperity), 환경(Planet)이라는 핵심 가치를 실현하겠다고 밝힘.
- 5P를 핵심 가치로 한 유엔 SDGs 달성 목표는 선진국, 발전도상국, 저발전국을 망라하여 전 세계 국가들이 발전정책을 추진할 때 수용해야 하는 필수과제임.
  - 최소한 2030년까지 세계의 모든 국가와 지역에서는 SDGs 실현과 5P 가치의 추구가 발전의 핵심 방향이자 기준이 될 것임. 이를 우리나라 정부도 잘 인식하고 있으며, 향후 외교정책 및 ODA 정책의 주요 방향도 5P라는 핵심 가치를 반영하게 될 것임.
- 이러한 흐름에 발맞추어 제주의 발전정책도 평화와 번영의 가치를 강조해왔던 기존의 2P 전략에서 사람(People), 환경(Planet), 파트너십(Partnership)이 추가된 5P 전략으로 재구성될 필요가 있음
  - 섬주민이라는 정체성을 갖고 있으면서 다양한 집단과 개인들로 구성된 제주도민(People)이 평화와 번영이라는 2P 가치 실현의 핵심 주체가 되어야 하며,
  - 섬이라는 공간적 특성이 반영된 환경(Planet) 보존이 제주발전의 핵심 가치로 인정되어야 함. 제주는 이미 생물권보전지역(2002), 세계자연유산(2007) 세계지질공원(2010)에 지정되었으며, 이에 대한 지속적인 관리방안 마련이 제주 발전정책에 반드시 포함되어야 할 것임.
  - 파트너십(Partnership)은 한편으로는 중앙정부-지자체-민간부문-시민사회부문의 거버넌스 구축을, 다른 한편으로는 해외의 섬 국가 및 섬지역과의 연대를 통한 글로벌 파트너

섬의 확립을 모두 의미함. 이러한 두 개 유형의 파트너십 구축이 제주 발전정책에 반영되어야 할 것임.

## 1-2. 연구의 목적

■ 이 보고서의 첫 번째 목적은 제주 정체성 및 제주발전에 관한 선행연구 검토를 통해 기존 논의의 성과와 한계를 고찰한 후, 대안적 논의로서 섬성(islandness)의 관점을 통한 제주 정체성 및 제주발전론 논의를 소개하고자 함.

- 섬성(islandness)의 관점은 제주 고유의 역사·문화적 특성을 강조하는 “개별주의 관점” 및 제주를 중앙과 대비되는 하나의 ‘지방’으로 바라보며 발전을 논하는 “보편주의 관점”의 한계를 극복하기 위한 하나의 대안이 될 수 있을 것임.
- 섬성(islandness)은 섬이 가지는 지리적, 사회적, 정치적 특성이 섬을 조건화하는 매개 변수라고 봄. 이와 달리 섬성은 “섬이 가지는 보편적 특성이 협소성, 고립성, 폐쇄성 등 부정적 영향을 낳는다”라고 보는 결정론적인 관점임.
- 개별 섬으로서 제주가 가지는 장소적 특성, 즉 섬성(islandness)에 주목하면서도 섬성이 가진 긍정적 측면에 반영하여 제주의 정체성과 발전정책을 새롭게 구성할 수 있을 것임.
- 본 연구는 섬주민의 정체성과 섬 발전의 경로 및 특징을 논의하는 데 있어 그간 축적된 섬연구(island studies)의 성과를 반영하고자 함.

■ 이 보고서의 두 번째 목적은 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs)와 5P 가치를 반영한 제주 발전정책의 기본방향을 제언하는 것임.

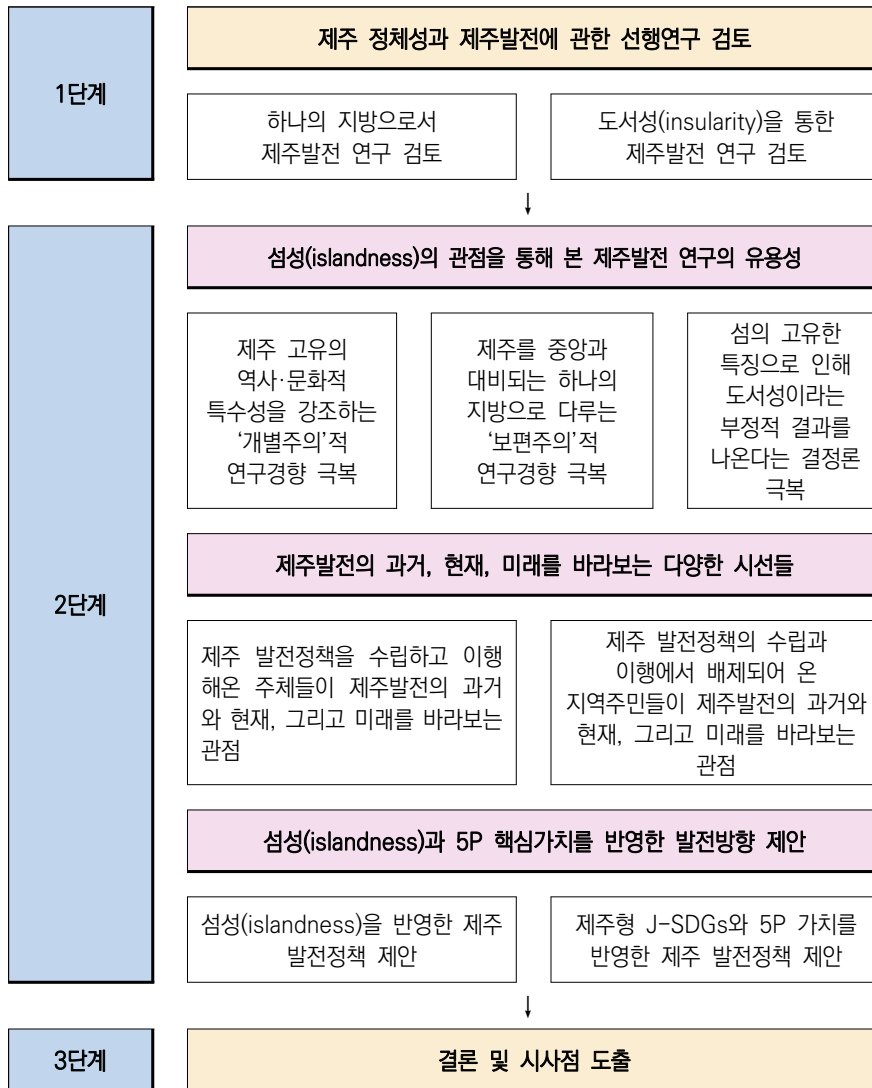
- 유엔 SDGs, 우리나라의 K-SDGs, 우리나라 지자체들의 L-SDGs를 검토한 후, 제주형으로 소개된 J-SDGs의 목표와 방향성을 논의할 것임.
- 기존의 제주발전이 2P 가치를 반영한 ‘평화와 번영의 섬’ 구축을 목표로 했다면, 제주발전의 미래 방향은 기존의 2P 가치에다 사람(People) 중심의 ‘행복의 섬’, 환경(Planet) 중심의 ‘생태의 섬’, 파트너십(Partnership)을 통한 ‘공존의 섬’ 구축을 포함하는 “포괄적 평화의 섬 제주”와 “포용적 번영의 섬 제주”가 되어야 함을 제시하고자 함.
- 본 연구는 J-SDGs와 5P 가치의 실현이 제주 정체성의 특징인 ‘섬’이라는 장소적 특성에 잘 부합해야 성공적인 결과를 만들어낼 수 있으며, 이를 위해 섬성(islandness)의 관점이 반영된 제주 발전정책 구성이 필요함도 강조하고자 함.

■ 마지막으로 이 보고서는 제주발전과 관련된 다양한 관점들을 확인하기 위해 과거부터 현재까지 제주발전을 주도해 온 세력들의 입장과 그 과정에서 배제되어온 지역주민들이 생각을 대조해보고자 함.

- 제주발전의 과거, 현재, 미래를 관찰하기 위해 최근의 방송·언론·칼럼의 인터뷰 자료들을 분석할 것임.

## 2. 연구의 내용 및 방법

- 본 연구의 주요 내용은 크게 세 가지로 구성되며, 각 내용에 따라 아래와 같이 연구 방법을 달리함.
- 첫째, 제주 정체성과 제주발전에 관한 기존 연구의 고찰 및 섬주민의 정체성과 섬 발전 관련 논의는 2차 문헌 자료를 통해 분석함.
  - 연구내용 : 제주인 정체성에 관한 기존 논의, 제주발전에 관한 기존 논의, 섬성(islandness)의 관점에서 본 섬 주민으로서 제주인 정체성, 섬성(islandness)의 관점에 따른 섬발전론 등.
  - 연구방법 : 제주인 정체성 및 제주발전 관련 선행연구는 단행본, 학술지, 신문, 잡지 등 문헌자료를 비판적 관점에서 검토함으로써 수행될 것이며, 섬성(islandness)과 관련된 기존 연구들을 통해 섬 주민으로서 제주인 정체성과 제주의 섬 발전론을 이해하기 위한 분석틀을 구성할 것임.
- 둘째, 제주인들이 바라보는 제주발전의 과거, 현재, 미래와 관련해서는 최근에 방영된 다큐멘터리 방송이나 언론 및 칼럼 등에서 수행된 인터뷰 자료를 분석할 것임.
  - 연구내용 : 중앙정부 및 정치인들의 제주발전에 대한 인식과 제주의 개발사업자, 제주도민 등의 제주발전에 관한 인식을 비교 분석함.
  - 연구방법 : 방송, 언론 및 신문 칼럼 등에 소개된 인터뷰 자료를 분석함.
- 셋째, 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs)의 특징을 살펴보기 위해 유엔 SDGs, K-SDGs, L-SDGs 등 다양한 층위에서 선포된 SDGs 내용을 비교해 봄으로써 섬이라는 제주의 특성을 반영한 J-SDGs 구상을 제안하고자 함.
  - 연구내용 : 유엔의 SDGs, K-SDGs, L-SDGs의 고찰 및 제주형의 J-SDGs 제안
  - 연구방법 : 유엔, 중앙정부, 지자체의 SDGs 비교분석 및 제주형 J-SDGs에 적합한 목표 및 세부 목표의 선별과 구체화
- 결론에서는 주요 연구결과를 요약하고, 시사점 도출을 통해 분석결과의 정책적 함의를 제시함.



〈그림 1-1〉 연구 추진방법

## II. 제주 정체성과 제주발전에 관한 선행연구 검토

### 1. 하나의 ‘지방’으로서 제주발전 연구

- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 첫 번째 범주는 제주를 하나의 ‘지방’으로 바라보고 관련 주제를 고찰하는 것임.
  - 이 범주의 연구들은 제주를 주로 중앙 또는 중심부에서 멀리 떨어진 ‘지방’ 또는 ‘변방’으로 간주하고 제주 정체성 및 제주발전에 관한 논의를 전개함.
  - 여기서 제주라는 지방은 여타 다른 지방들과 동일한 장소적 특성을 갖는 것으로 이해됨.
  - 도서성(insularity)이든, 섬성(islandness)이든 섬으로써 제주가 가진 특성은 이 범주의 연구에서는 크게 반영되지 않음.
- 일본의 문화인류학자 이즈미 세이치(1966)는 제주를 대한민국에 있는 고유의 섬 지역이자 하나의 지방으로 구분함. 과거 제주는 ‘섬나라’로서 일본이나 몽골(원나라)의 문화영향권 하에 있기도 했으나, 해방 이후에는 섬이라는 독자적 환경을 가진 대한민국의 한 ‘지역’이 되었다고 주장함.
- 김광식(1996)은 지방자치 시대 이전까지 제주는 지방의 한계 속에서 있었고, 제주인은 변방의식, 방어 의식, 자족 의식, 냉소주의, 좌절 의식 등을 갖게 되었다고 봄. 제주인이 보유한 삼무(三無)정신, 검약정신, 근면, 성실 등의 정신적 자산도 오랜 시련의 역사 속에 형성되었다고 설명함. 문중 회의나 마을회의 등 토론과 합의의 정신도 존재했으나, 근대화 과정에서 상당히 훼손되었다고 주장함.
- 김석준(2000)은 고려시대 탐라가 반도에 편입된 이후 중앙-지방(중심부-변방)의 지배-종속 관계가 고착되었다고 봄. 1987년 이후 제주 지역사회의 갈등이 중앙-지방 관계보다는 지역 내 지배집단-피지배집단 관계에서 집중적으로 나타나는 경향을 보인다고 주장함.

- 오정준(2003)은 1960년대 이후 1990년대까지 제주도 지역개발의 변화양상에 대해 고찰하면서 제주의 감귤산업과 관광산업의 출현과 성장, 그리고 위기와 문제점에 대해 분석함. 관광개발의 경우 육지의 거대 자본에 의해 지배되어온 상황이므로 그 파급효과가 지역주민들에게 환원되지 않음을 지적함.
- 한석지(2008)는 한국의 지역개발정책이 중앙정부, 지방정부, 지역시민사회와의 갈등과 협력을 통해 적용되는 점에 대해 분석하고, 제주라는 특정 지역의 지방정치가 지역개발 정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석함. 지방정부의 정책결정 과정의 특징과 그 방식의 변화, 지역개발 정책의 내용과 추진 절차 등을 분석함으로써 바람직한 지역개발정책에 대한 함의를 탐구함.
- 신용인(2014)은 1960년대부터 2010년대 초반까지 제주개발의 전개 과정을 법·제도를 통해 설명함. 특히, 2002년 「제주국제자유도시특별법」의 중심과제로 국제교류도시, 문화관광도시, 지식기반도시, 청정산업도시, 환경생태도시, 복지중심도시 조성에 있다는 점을 설명하며, 생명평화의 섬으로서 제주의 위상을 제안함.
- 김동현(2016)은 ‘내부식민지’로서 제주는 본질적 실체가 아니라 ‘발견한 자’의 욕망에 따라 달리 인식되는 ‘지역’이라고 봄. 제주 4·3이 국가주의적 기획에 저항하다 실패한 후 중앙정부에 의한 폭력적 획일화와 강요된 로컬리티(locality)를 통해 새로운 중앙-지방 관계가 재구성됨.

## 2. 도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구

- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 두 번째 범주는 섬이라는 제주의 장소적 특수성이 제주 정체성 및 제주발전에 ‘결정적’인 영향을 미쳤다는 관점을 취하고 있음. 일종의 ‘환경결정론’적 관점을 가진 연구라고 볼 수 있음.
  - 긍정적 의미의 도서성(insulaity)이든, 부정적 의미의 도서성(insulaity)이든, 섬이라는 장소적 특성이 고유의 정체성을 갖는데 결정적인 영향을 미쳤다고 본다는 점에서 두 번째 범주에 속하는 연구라고 할 수 있음.
- 나비박사이자 제주학의 선구자인 석주명(1968)은 육지에서 멀리 떨어진 제주의 고립성으로 인해 제주인은 누구나 친척 관계에 있고 배타적이지만, 정의와 공동 이익을 위해서 협력하는 특징을 갖게 되었다고 함. 제주인의 배타성은 외지인을 ‘육지사람(사람)’이라 표현하면서 본도와 경계 짓기를 하는 것으로 나타난다고 주장함.

- 박재환(1977)은 제주 특유의 내부 결속과 단결 의식이 외지인과 그들의 문물에 대한 강한 거부반응으로 나타나며 배타성을 보였다고 함. 하지만 제주인에게는 배타성 못지 않게 제주 밖 외부 세상에 대한 선망도 잠재해 있다며, 제주 정체성에 양면성이 존재함을 설명함.
- 유철인(1986)은 외부세계를 육지라 표현하고 육지를 문명지 또는 더 넓은 세계로 인식 했으며, 이로 인해 고립성이 유지되면서 배타성을 갖게 됨에 따라 특정한 제주 정체성이 생겼다고 봄. 제주인에게 육지 사람은 생활세계에서 중요한 투자가이면서 항상 외부인 으로서 관광에 직간접적으로 연관된 사람이라고 설명함.
- 송성대(1996; 2001; 2020)는 삼무(三無)정신보다 해민(海民)정신이 제주인의 정체성 (Chejuism)으로 표상될 수 있다고 함. 해민정신은 이른바 개체적 대동주의(individual corporativism) 즉, “공동체에 기여할 때, 완성될 수 있는 개인에 비중을 두는 삶” 또는 “나(주체적 자아=I=나)와 나 아닌 나(객체적 자아=We=우리)를 위한 삶”을 말함.
- 신행철(1997; 1998; 2004)은 제주인의 삶을 규정하고 그 정체성의 기반이 되는 요인 으로 도서성(insularity), 삼재(三災)의 기후조건, 지리적 주변성, 피억압적·피차별적 역사성, 척박한 농토, 영농규모의 협소성 등을 주장함. 삼재의 기후조건은 협동하며 공생 하는 공동체의 삼무정신을, 도서성(insularity)은 자족적이며 고립된 생활권과 동질적인 사회구조를, 협소성은 큰 빈부격차 없는 공동체를, 피억압적 역사는 저발전 사회를 낳았다는 것임.
- 최병길 외(1998)는 섬이라는 특수성, 즉 섬의 지리적 고립성이나 지역적인 한정성 또는 협소함 등이 제주만의 고유성을 형성했다고 주장함. 관광개발 과정에서 보여준 제주인의 저항의식은 외지인에 대한 배타감, 외지인의 투기화 바람, 개발정보의 유출에 따른 행정당국에 대한 불만에 기인한다고 봄.
- 조성윤(1998)은 제주인의 삶 속에 형성된 아픈 기억이 제주 정체성의 큰 부분을 차지 했으며, 인구의 이동이나 타지에서 타자와 생활하며 ‘우리’를 정의한다고 주장함. 특히, 자기를 보존하고자 하는 욕구가 강해질 때, 정체성을 확인하려는 움직임이 활발해진다고 설명함.
- 김항원(1998; 2000; 2001)은 제주가 한반도에서 멀리 떨어진 섬, 삼재(三災)의 섬, 특이한 방언, 특이한 민속 문화 및 가족·친족 조직 등의 특징으로 인해 조낭정신, 신삼 무정신, 혼저옵서예정신, 이어도정신, 새수눌음정신 등의 정체성을 갖게 되었다고 주장 함.



- 전경수(2010; 2012)는 탐라가 ‘물 건너 있는 땅’인 제주(濟州)라는 지명을 갖게 된 것은 중앙중심의 사고라고 봄. 이로 인해 탐라의 정체성이 박탈되었고, 제주는 타자화된 땅이며 육지 사람들에 의해서 손가락질할 대상으로 전락했다고 말함. 정체성이란 본래 타인과 나의 관계에서 파악되는 것이며, 제주를 배타적이라고 규정하는 것은 육지 중심적 사고에서 비롯됐다는 것임.
- 윤용택(2014a; 2014b; 2015)은 제주가 다른 지역으로부터 적당하게 격리된 지리적 조건으로 인해 나름대로 독자적인 전통문화와 지역공동체를 이뤄갈 수 있었다고 함. 제주가 척박하긴 하지만, 자연환경을 잘만 이용하면 지속가능한 사회로 나아갈 수 있는 조건을 갖추고 있다고 봄. 그러나 제주도민들은 경제적으로 풍요로워지면서 오히려 허례허식과 과소비 경향을 보이기도 한다고 주장함.
- 이호룡(2017)은 제주도가 본토와 떨어진 고립된 지정학적 특성으로 인해 인간에 대한 인간의 지배 권력을 부정하고, 평등과 상호협조의 자치조합만이 하나의 시스템으로 작동되는 아나키스트식 사회를 추구한다고 주장함. 과거 제주도민들은 중앙으로부터 착취당하고 버림을 받아온 역사로 인해 강한 공동체 의식을 보이게 되었으며, 이러한 공동체 의식은 마을 단위로 독립적이고 자치적인 생활을 가능하게 했고, 주로 외세의 침탈에 대응할 때 공동체적 행동 양상을 보였다고 함.
- 김치완(2015)은 제주가 육지로부터 떨어진 섬이라는 사실로 인해 주변과 다른 독자성을 가지게 되었다고 주장함. 독자성이란 도서성(insulaity), 열악한 기후조건, 지리적 주변성, 피 억압적 역사, 척박한 농토, 영농규모의 협소성 등이며, 이로 인해 삼무정신, 조낭정신, 해민정신을 갖게 되었다는 것임.

### 3. 섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구

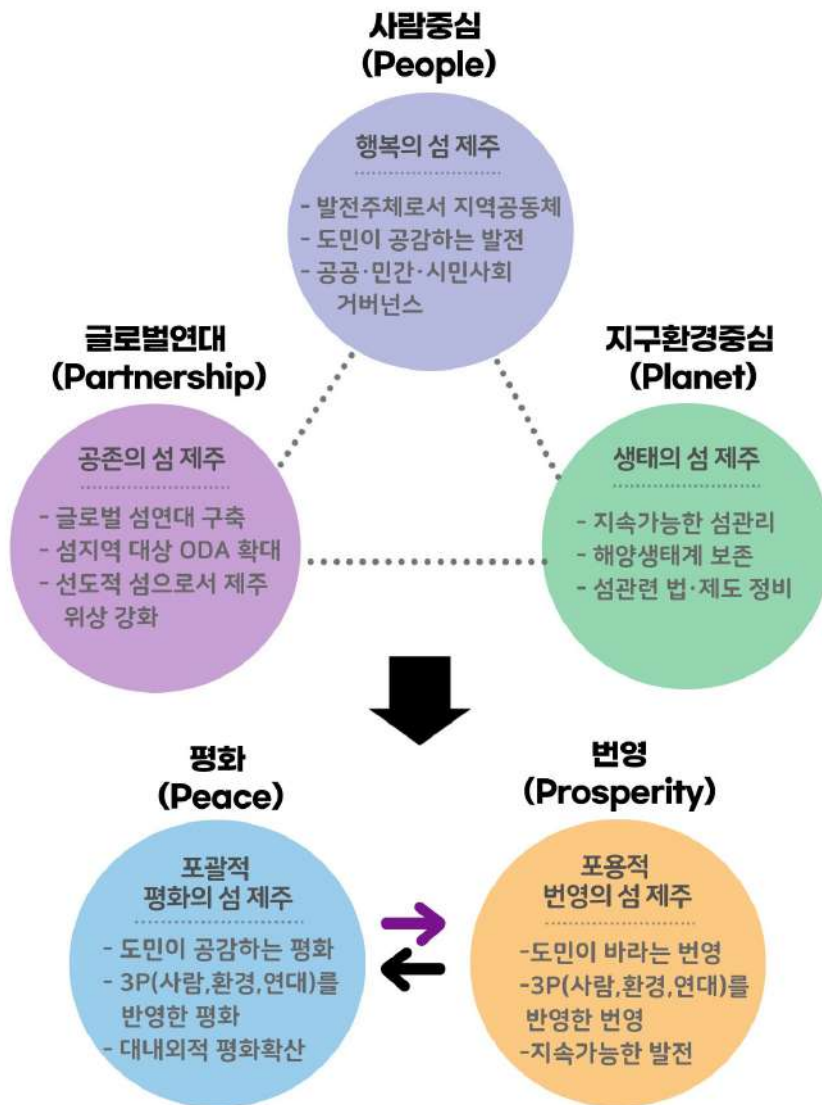
- 제주 정체성 및 제주발전 연구의 세 번째 범주는 섬이라는 제주의 장소적 특수성이 섬성(islandness)에 결정론적 방식이 아닌 ‘매개변수’로서 영향을 미쳤다고 보는 관점을 가지고 있음.
  - 섬성(islandness)이라는 단어를 명시적으로 표현하고 있지는 않으나, 섬이라는 장소적 특성이 섬성(islandness)에 부분적으로 영향을 미친다고 보는 시각을 갖는 연구들은 다수 존재함.
- 현길언(2000)은 제주를 닫힌 ‘섬’이 아니라 개방된 공간임을 주장하며 섬이라는 개념에 근본적으로 큰 변혁이 나타나고 있다고 함. 이에 따라 제주가 북방 유목민 문화와 남방 문화, 중심부 지향성과 분리주의 경향, 양반 지향성과 서민성, 명분주의와 실리주의, 해양문화와 농경문화, 협동성과 분파성 등 정치문화와 발전 주체의 이중성이 공존 및 혼재된 경향을 지적함. 이 글은 개방된 공간으로서 ‘제주라는 섬’에 대한 심층 분석에 들어가지는 않음.
- 유철인(2000)은 제주의 세계 섬 문화축제를 분석하면서 전통적인 도서성(insularity) 개념이 가지는 폐쇄성에서 벗어나 섬 바깥으로의 개방성과 섬들 간 연대를 주장함. 전통적인 도서성(insularity)이 섬의 독특성 및 정체성(identity)을 중심으로 섬의 공통점을 찾아 연대감을 모색하는 것이라면, 개방성 측면에서는 바다를 통한 교류나 해상 교통로 및 표류의 역사 속에서 연대감을 찾을 수 있다는 것임. 이 글은 도서성에 대한 심층 분석보다는 세계 섬 문화축제 분석에 초점을 맞추고 있음.
- 송재호(2002, 2013)는 섬 발전이 지리적 격리, 자원의 결핍, 비싼 물류비용, 낮은 접근성 등으로宿命적으로 불리한 점들이 있지만, 일부 섬들은 1차 산품 의존에서 탈피, 2차 산업 비중을 높이는 데 일정한 성공을 거둔 점에 주목함. 그럼에도 ‘도서성(insularity)의 핸디캡’을 극복하기는 어렵기 때문에 섬의 관광개발은 대륙의 경우보다 더욱 세심하고 주의 깊게 추진되어야 한다는 점을 강조함. 또한 제주의 관광개발 담론이 제주의 역사인식에서 출발해야 한다는 점을 주장하기도 함.
- Kwon(권상철, 2008)은 일반적으로 섬의 작은 규모와 고립된 특성에 따른 독특한 문화와 자연경관은 관광 중심의 개발로 이어졌다고 말함. 제주 역시 세계 다른 섬지역과 마찬가지로 이러한 개발을 경험하는데, 이러한 지역변화는 섬지역의 취약성에 초점을 맞추어 대다수 중앙정부 주도로 이루어졌다고 봄. 하지만 저자는 일부 섬지역에선 섬성(islandness)을 심분 활용한 개발정책을 택해서 효율적으로 자원을 관리하기도 한다는

점을 강조함. 또한, 발다치노(2013) 등이 섬 발전 모델로 제시한 MIRAB(Migration, Remittances, Aid, Bureaucracy) 모델 등으로 대두되는 혁신적인 섬발전 전략은, 중앙정부의 정책기조 아래서 섬지역과 섬주민의 입장을 충분히 반영하는 정책 결정을 가능하게 했음. 저자는 이러한 개발 과정과 결과는 중앙정부의 관광개발 정책을 견제, 섬으로서의 제주지역의 취약함에서 찾아낸 교호적 전략의 결과로 설명함.

- 김헌선(2011)은 제주가 한반도의 끝에 자리 잡고 있으나, 바다 측면에서 보면 한반도가 태평양이라는 커다란 세계로 나가는 출발점이 제주라고 주장함. 즉, 제주는 고립된 것이 아니며, 넓은 대양으로 가면 인도네시아, 멜라네시아, 미크로네시아, 폴리네시아 등 다양한 섬 문화의 전통과 만날 수 있다고 봄. 이 섬들은 통일왕조를 건설해 문자로 역사를 기록한 경우가 드물며, 대체로 기억을 통해 자신들의 역사를 전수해 왔다고 설명함.
- 정승훈(2013)은 기후변화 시대에 적응하기 위해 지속가능한 관광개발 모델이 필요함을 강조함. 섬은 불리한 접근성 등으로 자립적 경제구조를 갖기는 어렵지만 관광산업을 통해 선순환적 경제구조를 확립할 수 있다는 것임. 제주는 섬 관광지로서 일반적인 관광지 관리 모델과는 다른 차원의 관리체계가 필요하며, 이를 위해 공공조직과 민간조직의 파트너십 형성이 중요하다는 점을 지적함. 이 연구는 주로 관광산업을 중심으로 제주 발전의 문제를 논하고 있음.

## 4. 보고서의 기본 관점

- 이 보고서가 우선 주목하고자 하는 제주 정체성 및 제주발전론의 기본 관점은 경제 발전의 차원을 넘어 정치발전, 사회발전, 인간발전 등을 포함하는 포괄적인 발전개념임.
  - 기존의 정치발전 및 지역발전 논의는 경제발전과 근대화라는 협소한 개념에 기반을 두고 전개된 경우가 많음.
  - 아마티아 센(Amartya Sen, 2018)은 GDP 증가나 개인 소득의 증대, 산업화, 기술적 진보사회의 근대화 등을 발전에 관한 ‘협소한 관점’이라고 주장함.
  - 그는 발전을 “사람들이 향유하는 실질적 자유를 확장하는 과정”이라고 정의하며, 발전에는 경제적 요소(산업화, 기술진보, 근대화) 외에도 모든 부자유를 극복하는 것이 포함됨을 강조함.
  - 발전에 대비되는 개념인 ‘부자유’의 상황이란 “가난, 독재, 경제적 기회 부족, 사회적 박탈, 공공시설 방치, 억압적 정부의 불관용 및 과도한 활동, 공적 시설이나 사회적 보호 결여, 전염병에 대한 역학적 프로그램 결여, 보건 및 교육시설 결여, 지역의 평화와 질서 유지를 위한 효과적인 제도의 부재, 독재체제로 인한 정치적·시민적 자유의 부정, 공동체의 사회적·정치적·경제적 생활에 참여할 자유의 제약 등”임.
  - 이외에도 유엔에서 논의되어 전 세계로 확산된 지속가능발전목표(SDGs) 및 5P 가치의 실현, 그리고 ‘인간 중심적 발전’ 및 ‘모두를 위한 발전’ 개념도 본 연구가 주목하는 발전 개념임.
- 본 연구는 “하나의 지방으로서 제주발전 연구”나 “도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구”보다는 “섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구”라는 관점에서 제주의 발전정책 논의를 전개하고자 함.
  - “하나의 지방으로서 제주발전 연구”는 제주를 중앙과 대비되는 지역 중 하나라고 보는 관점을 취하기 때문에 ‘보편주의’적 연구 경향을 갖는다고 봄.
  - 반면, “도서성(insulaity)을 통한 제주발전 연구”는 섬으로서 제주의 고유한 역사·문화적 특수성을 강조한다는 측면에서 ‘개별주의’적 연구 경향을 보이고 있음.
  - 본 논문이 견지하고자 하는 “섬성(islandness)을 통한 제주발전 연구”의 관점은 개별주의 경향과 보편주의적 경향을 모두 포함하는 대안적 관점이라고 할 수 있음.
- 이상과 같은 관점들을 반영해 본 연구에서 밝히고자 하는 제주발전의 핵심 가치와 목표는 <그림 2-1>과 같음.



〈그림 2-1〉 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주발전의 핵심 가치와 목표

### III. 제주발전의 과거, 현재, 미래-언론·방송·칼럼 인터뷰 분석

- 본 장에서는 제주인들이 바라보는 제주발전의 과거, 현재, 미래와 관련하여 방송, 언론 및 칼럼 등에서 수행된 최근 인터뷰 자료를 분석했음.
- 특히 정치인, 지역개발사업자, 제주도민의 인식은 2020년부터 2021년까지 최근 자료를 중점적으로 분석했음.
- 본 장에 포함된 인터뷰는 총 40명에 대한 것으로 세부목록은 다음 <표 3-1>에서 보는 바와 같음.

<표 3-1> 제주발전 인식에 대한 언론 인터뷰이 목록(키워드별 가나다순)

키워드	이름	직위/소속	제주발전에 대한 인식 요약
평화/ 인권	노무현	대통령	평화와 번영의 섬
	이명박	대통령	세계평화의 섬, 세계자연유산의 섬
	추미애	대선경선후보	평화의 섬, 탄소 중립 섬
번영/ 경제발전	김태환	제주지사	대한민국 1%를 뛰어넘는 특별자치도 완성
	문대림	JDC이사장	중앙정부와 소통하고 제주의 이익 극대화
	박정희	대통령	부유한 제주도
	신구범	제주지사	제주개발특별법, 국제자유도시특별법 특혜
	오영훈	국회의원	그린수소 등 신재생에너지 선도 산업 모델
	위성곤	국회의원	바이오헬스, 에너지 산업 육성 등
	원희룡	제주지사	제주만의 고유성 개발, 무탄소 섬
	최규하	대통령	국토개발 지속 추진
관광	김대중	대통령	한국의 동아시아 물류와 관광산업의 거점
	변정일	JDC이사장	세계적인 휴양지이자 비즈니스 시티
	양지혜	랜딩그룹	아름다운 제주
	윤석열	대선후보	국제자유도시조성, 관광청 제주 신설
	이승만	대통령	세계인들이 찾는 관광명소
	전두환	대통령	외국인이 즐겨 찾는 관광명소
	탄히텍	컨팅그룹사장	레저 중심 관광지
	홍준표	대선경선후보	카지노프리, 세계적인 컨벤션 도시

키워드	이름	직위/소속	제주발전에 대한 인식 요약
환경/ 생태	강성민	제주도의원	환경의 중요성과 JDC와의 공존가능성 지적
	강호진	제주대안연구공동체	청정, 공존, 지속가능한 사회
	고권일	제주가치	섬의 환경수용력, 도민 삶의 질
	고제량	조천읍람사르습지	생태관광
	박근혜	대통령	유네스코 3관왕, 천혜의 생태 지역
	심상정	대선후보	친환경 1차 산업 혁신, JDC 제주이관
	우근민	제주지사	지속가능한 개발, 선 보전, 후개발
	이재명	대선후보	탄소 중립 선도지역, 생명·평화·환경
	정세균	대선경선후보	문화·생태 가치 보존, 삶과 공동체 복원
지역주도 자치권	강보배	청년활동가	국제자유도시 개발에 대한 회의감
	강경식	도의원	특별자치도의 실효성에 대해 의문
	김영삼	대통령	도민 주체 개발, 개발보다 보존
	김창후	전교조제주	도민 주체 걸려된 제주도개발특별(조치)법
	노태우	대통령	중앙정부 중심에서 제주 주도 개발
	문재인	대통령	삼무, 아름다운 공동체
	박건도	청년활동가	국제자유도시 개발 이익의 불공평한 분배
	송재호	국회의원	제주특별자치도의 자기결정권 원칙 반영
	양용찬	청년활동가	제2의 하와이보다는 삶의 터전 제주도를
	이영웅	제주사회대전환연대	30년 동안 제주특별법은 투자자를 위한 법
	정민구	도의원	제주자치도, 자치권보다 국제자유도시 초점
	홍영철	제주참여환경연대	제주 미래가치에 맞는 새로운 정체성 담론

## 1. 중앙정부 및 정치인들의 제주발전에 대한 인식

- 역대 대통령의 제주발전에 대한 인식 : 1940년대~1960년대(이승만 대통령, 박정희 대통령, 최규하 대통령)는 경제발전과 국토개발을 중심에 놓고 있고, 1980년대(전두환 대통령) 이후 ‘관광’, 1990년대(노태우 대통령) 이후 ‘제주지역 주도’라는 키워드가 형성되고 있음.
- 1990년대 이후 ‘개발보다 보존(김영삼 대통령)’이 등장했고, ‘동아시아 물류와 관광(김대중 대통령)’, ‘평화와 번영의 섬(노무현 대통령)’, ‘세계평화의 섬(이명박 대통령)’, ‘유네스코 3관왕(박근혜 대통령)’, ‘아름다운 공동체, 환경수도(문재인 대통령)’ 등 2000년대 이후에는 평화와 섬, 공동체에 대한 비전으로 이어지고 있음.

- 이승만 대통령 (재임 기간 : 1948년 7월 ~ 1960년 4월) [제주도 시찰 : 남제주 군민 환영대회에서(1956년 5월 23일)] “우리는 제주도에 꽃나무를 많이 심어서 세계에서 다시없는 선경(仙境)을 깨끗하고 아름답게 만들어서 세계의 사람들이 제주도로 오도록 해야 할 것입니다.”
- 박정희 대통령 (재임 기간 : 1962년 3월 ~ 1979년 10월, 권한대행 기간포함) [제주도 일주도로 준공식 치사(1971년 1월 31일)] “앞으로 우리가 조금만 더 노력하면 제주도는 우리나라에서 가장 잘 살 수 있는 부유한 도가 되리라고 믿고 있습니다.”
- 최규하 대통령 (재임 기간 : 1979년 10월 ~ 1980년 8월, 권한대행 기간포함) [1980년도 시정연설(1979년 11월 15일)] “국토개발에 있어서는 제주, 공주, 부여 및 영동, 동해 지역의 종합개발을 계속 추진할 것입니다.”
- 전두환 대통령 (재임 기간 : 1980년 9월 ~ 1988년 2월) [제주도 연두순시(1985년 2월 10일)] “하늘에서 내려다 본 제주도는 세계적인 명당임이 틀림없어 보였으며, 가파도와 마라도를 개발하여 외국인이 즐겨 찾는 관광명소로 만들면 좋겠다는 생각이 들었습니다.”
- 노태우 대통령 (재임 기간 : 1988년 2월 ~ 1993년 2월) [제주도종합개발계획 보고 시 지시사항(1990년 3월 5일)] “지금까지 제주도 개발은 중앙정부가 중심이 됐으나 이제부터는 제주도가 계획 수립에서 집행에 이르기까지 모든 것을 주관하여 개발의 실효성을 높이는 방안을 강구해야 할 것입니다.”
- 김영삼 대통령 (재임 기간 : 1993년 2월 ~ 1998년 2월) [도정업무 보고 시 지시사항 (1994년 3월 5일)] “제주개발은 도민이 주체가 되어 하며, 성급한 개발보다 보존을 위해 세심한 주의와 노력이 필요합니다.”
- 김대중 대통령 (재임 기간 : 1998년 2월 ~ 2003년 2월) [제83회 전국체육대회개회식 연설(2002년 11월 9일)] “앞으로, 우리의 보배인 제주도가 한국의 동아시아 물류와 관광산업의 한 거점으로 발전해 나갈 것으로 굳게 믿습니다.”
- 노무현 대통령 (재임 기간 : 2003년 2월 ~ 2008년 2월) [제주특별자치도 출범 축하 메시지(2006년 7월 1일)] “제주가 특별자치도가 된 것은 그럴만한 역량이 있기 때문입니다. 제주의 힘을 보여주십시오. 꼭 성공해서 우리 국민은 물론 세계인이 사랑하는 평화와 번영의 섬을 만들어 주십시오.”
- 이명박 대통령 (재임 기간 : 2008년 2월 ~ 2013년 2월) [제주특별자치도 출범 2주년 및 세계자연유산 등재 1주년 기념사(2008년 7월 11일)] “이제 제주는 세계평화의 섬으로, 그리고 세계자연유산을 가진 섬으로 나날이 발전하고 있습니다.”
- 박근혜 대통령 (재임 기간 : 2013년 2월 ~ 2017년 3월) [제주창조경제혁신센터 출범식에서 (2015년 6월 26일)] “제주는 발길이 닿는 곳마다 신화와 전설이 깃들여 있고, UNESCO 3관왕에서 알 수 있듯이 어디서나 천혜의 생태, 자연환경을 만날 수 있는 천혜의 지역입니다.”



- 문재인 대통령 (재임 기간 : 2017년 5월 ~ 2021년 11월 현재) [제12회 제주포럼 개최식 영상축사(2017년 6월 1일)] “제주는 예로부터 도둑, 거지, 대문이 없다 하여 삼무(三無)라고 불렸습니다. 아무리 어렵더라도 남의 것을 탐내거나, 구걸하는 일이 없었고, 서로 믿고 의지하며 살아왔습니다. 세계적으로 보기 드문 아름다운 공동체입니다.”

■ 2021년 기준 각 정당의 대선후보들의 제주도 발전에 대한 인식 : 여당인 더불어민주당 대선 경선 후보들의 제주발전 또는 제주 비전에 대한 공통분모로 탄소 중립, 평화, 환경, 생명, 생태 (더불어민주당 이재명·추미애·정세균 후보)의 키워드가 중심을 이루었고, 야당 대선 경선 후보들은 청년, 특별자치, 관광 등에 방점을 찍었음. ‘청년층이 도전하는 제주미래 스타트업, JDC를 제주도로 이관(심상정 정의당 대선후보)’와 ‘카지노프리 컨벤션도시 라스베이거스식 개발(홍준표 국민의힘 대선후보)’ ‘특별법 자치분권 실현, 제주에 관광청 개설(윤석열 국민의힘 대선후보)’ 등을 강조했다.

- 이재명 경기도지사/ 더불어민주당 대선 경선 후보 : “제주도의 햇빛과 바람은 자연 그대로의 에너지이자 제주도민의 공유 자산이며, 이 에너지로 제주를 탄소 중립 선도 지역으로 전환하겠다. 또, 태양광과 풍력 등의 재생 에너지로 완전히 전환하고 전기차 그린 수소 스마트그리드 등 에너지 신산업을 육성하겠다.”라며 “이를 위해 분산 에너지 특구 지정과 에너지 고속도로를 추진하겠다.”라고 말했음.
- 토건 중심의 관광개발로 몸살을 앓고 있는 제주를 청정 환경의 섬으로 만들겠다는 포부도 밝혔음.
- 그는 이를 위해 “제주를 생명·평화·환경이 공존하는 세계적인 생태환경·관광의 중심지로 만들어야 한다. 특히 환경자원 총량제를 도입해 환경자원을 체계적으로 관리하고 기초 시설을 보강해 제주를 쓰레기 없는 섬으로 만들겠다.”라며 “제주 환경보전 기여금 제도를 적극적으로 도입하고 제주도의 공유 환경자원을 통해 얻는 수익으로 제주형 기본소득을 지원하겠다.”라고 강조함(프레시안, 2021년 9월 27일자).
- 추미애 前 법무부장관/더불어민주당 대선 경선 후보 : “평화의 섬 제주는 단순히 남북 관계의 평화를 떠나 동아시아 삼국의 평화, 더 나아가 세계평화의 상징적인 섬이 되길 희망한다. 다음 남북정상회담 후, 한라산 백록담을 방문해야 하지 않을까 생각한다. 백두산과 한라산을 금강산처럼 부분적으로 개방해 평화와 화해를 상징하는 국제적인 관광지로 개발하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.”
- “(제주도 발전 구상에 대해) 먼저 무늬만 특별자치도가 아닌 진정한 주민자치가 실행되는 특별자치도가 돼야 한다. 제주주민의 삶과 환경보전이 무엇보다 우선돼야 할 것이다. 이를 위해 2023년 종료되는 부동산 투자이민제도의 연장 여부에 대해 주민들 의견을 듣겠다. 그리고 부동산 투자이민제도가 제주주민들에게 도움이 되지 않는다면 과감하게 종료하는 방향으로 권고하겠다. 더 이상의 난개발과 무분별한 개발로 청정 제주를 망치지 않게 해야 한다. 양적 성장이 아닌 질적 성장을 통해 아름다운 제주를 후손들에게 물려주도록 해야 한다. 이를 위해 탄소 중립을 시행하기 위한 세부 정책도 시행하도록 하겠다”(한라

일보, 2021년 9월 6일자).

- 정세균 前 국무총리/더불어민주당 대선 경선 후보 : “(제주특별자치도 15년 평가에 대해) 각종 제도개선과 세제 혜택을 통해 양적 성장에 성공했다. 2006년과 2021년을 비교해보면 인구는 13만여 명 늘었고 지역 내 총생산은 3배 가까이, 외국인 투자는 260배 이상 증가했다. 그러나 양적 성장의 이면에는 부동산 폭등, 난개발, 환경파괴, 쓰레기 및 오폐수 증가 등 부작용이 발생하고 있다. 과거는 국제자유도시를 목표로 글로벌화를 지향했다면, 이제는 문화·생태적 가치를 보존하고 사람이 함께 공존하는 모습이 시대적인 가치로 떠오르고 있다. 무분별한 개발과 양적 성장보다 삶과 공동체를 복원해 제주가 제주답게 나아가야 할 때다”(제주일보, 2021년 9월 8일자).
- 홍준표 국민의힘 대선 경선 후보 : “(제주발전을 위한 핵심공약으로는) 제주발전 전체에 대한 공약으로 제주도를 한국의 라스베이거스로 만들었으면 한다. 카지노프리(casino-free), 골프, 낚시, 요트, 해양스포츠, 승마 등 이 모든 것이 한데 어우러지는 라스베이거스식 개발을 했으면 한다. 라스베이거스란 도시는 사막에 처음 만들 땐 100% 도박 도시, 카지노 도시였다. 그런데 지금은 카지노 수입보다도 컨벤션 수입이 더 많다. 컨벤션으로 라스베이거스가 벌어들이는 수익은 (전체의) 60%다. 카지노는 40%다. 이런 의미에서 제주도를 라스베이거스식으로 개발을 해 ‘컨벤션 중심도시’로 댔으면 한다. 그렇게 되려면 컨벤션에 참여하는 사람들이 남는 시간을 활용해 관광하고 즐길 수 있는 시설들이 완비되어야 한다. 카지노프리, 승마, 해양스포츠, 낚시, 골프 등 이 모든 것이 한데 어우러져 제주도가 동북아시아뿐만 아니라 세계적인 컨벤션 도시가 될 수 있도록 하겠다. 세부적인 공약을 열거하기보다 제주도를 ‘세계적인 컨벤션도시’로 만드는 것이 더 중요하다고 생각한다”(제주일보, 2021년 9월 29일자).
- 심상정 정의당 대선 경선 후보 : “(제주발전을 위한 공약으로는) 친환경 1차 산업의 혁신을 통해 부가가치가 높은 2차 가공·유통산업을 부흥시켜 젊은 청년층이 도전하고 일할 수 있는 제주미래 스타트업에 대대적으로 지원하고 키우겠다. 또한, 제주도가 친환경적인 폐기물처리와 재활용산업의 메카가 될 수 있도록 정부 차원의 지원을 아끼지 않겠다.”
- “제주국제자유도시개발센터(JDC)를 제주도로 이관하고, 제주공항 내 JDC면세점 운영권 역시 제주도로 귀속시켜 제주도민의 복리증진에 기여하도록 하겠다. 현 제주국제공항을 도민과 이용객들이 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 첨단시설로 확충하겠다”(제주의소리, 2021년 9월 28일자).
- 윤석열 국민의힘 대선 경선 후보 : “제주특별법이 시행된 지 15년이 지났는데 아직도 제대로 된 자치분권이 실현되지 않았고, 필요한 재정권도 확보되지 않았다”며 “제가 집권하면 제주특별법을 만들 때 추진하려 했던 자치분권을 확실하게 가능하도록 할 것”이라고 밝혔다.
- “자본과 사람과 물류의 자유로운 이동과 규제 혁신을 위한 국제자유도시 조성 문제도 신속하고 더 속도감 있게 추진하겠다”며 “중앙정부의 규제 권한 내에서 제주 개발을 하다 보니 현실과 동떨어진 게 너무 많았다. 제주특별법만 제대로 지켜줘도 제주가 많이 변할

것”이라고 강조했다.

- 또 “우리나라 관광 관련 업무가 십여 개 부처로 나뉘어져 있다 보니 전문성이 떨어진다. 세계 평균적으로 관광산업의 GDP 기여율이 10% 정도인데, 우리나라는 2.8%에 그친다. 천혜의 자원을 갖고도 제대로 활용하지 못하는 게 아쉽다”며 “복합적인 업무를 처리하는 관광청을 만들어 대한민국 관광산업의 컨트롤 타워를 제주에 둘 생각”이라고 했다.(제주 의소리, 2021년 10월 13일자)

■ 역대 제주도지사의 개발과 발전에 대한 인식 또한 시기별 도정에 따라 기조가 상의했음을 알 수 있음.

- 신구범 전지사(2005년 당시)는 1991년 제주도개발특별법과 2002년 제주국제자유도시특별법은 특혜였고, 세 번째 특혜인 ‘제주특별자치도’도 꼭 붙잡아야 한다고 회고·역설한 바 있음.
- 그는 “(제주특별자치도 기본 법안에 대해) 제주도는 일단 정부의 기본계획을 환영하고 있다. 이미 고도의 자치권을 확보한 데다 이번 계획이 마지막 기회라고 보기 때문이다. 제주도는 1991년 제주도개발특별법, 2002년 제주국제자유도시특별법 등 ‘특혜’를 두 번이나 입었다. 벌써 세 번째 특별 조치다. 다른 지역에서 불평등이라는 목소리가 나올 만도 하다. 제주도로서는 꼭 붙잡아야 하는 기회인 셈이다.”라는 입장을 밝혔음(주간경향, 2005년 10월 28일자).
- 우근민 (2010년 당시) 전 지사는 “선(先) 보전 후(後) 개발, 환경과 경제의 통합, 주민참여 활성화, 환경갈등의 사전 예방 등 3대 방향”을 제시했음.<sup>1)</sup>
- 그는 “(선거공약으로) 제주 청정 환경의 가치는 세계 어디에 내놓아도 손색없을 만큼 높이 평가받고 있다. 원칙 없는 개발로 후손들에게 물려주어야 할 미래자산이 무분별하게 훼손되어서는 안 된다. 지속가능한 개발이 이뤄질 수 있도록 ‘선 보전, 후 개발’의 원칙 하에 환경과 경제의 통합, 주민참여 활성화, 환경갈등의 사전 예방 등 3대 방향을 설정해 추진하겠다.”라는 개발 방향을 제시한 바 있음(세계일보, 2010년 6월 29일자).
- 김태환 전 지사는 “민자·외자 유치, 생산과 소득 증대”를 강조하며, “지난 60년 동안 제주의 발전을 가로막아 온 ‘1%의 한계’를 극복하겠다. 제주특별자치도는 대한민국의 1%를 뛰어넘어 세계의 1%가 될 수 있다. (중략) 민자·외자 유치를 통해 고용을 창출하고 생산과 소득의 증대를 꾀해 나가고자 한다. 이와 함께 글로벌 인재를 육성해 탄탄한 경쟁력을 갖춘 제주특별자치도를 완성하는데 혼신의 힘을 쏟을 것이다.”라며 제주 개발의 문제점을 지적했음(뉴시스, 2006년 7월 2일자).
- 원희룡 전 지사는 “제주의 브랜드를 살릴 수 있는 개발 사업은 적극 유치, 부동산 개발 식의 사업은 지양하고, 2030 탄소 없는 섬(CFI) 정책을 추진”해야 한다는 의사를 표명

1) 우근민 당시 도지사는 「제주도 개발특별법」을 도민의 반대에도 불구하고 1991년 말에 제정했음. 참고로 그는 제 27 ~ 28대(1991년 8월 ~ 1993년 12월), 제32 ~ 33대(1998년 7월 1일 ~ 2004년 4월 27일), 제36대(2010년 7월 1일 ~ 2014년 6월 30일) 등 총 다섯 차례 도지사를 지냈음.

하며, 환경 지향적 개발 전략을 추진함.

- 그는 “2030 탄소 없는 섬 정책은 대한민국 친환경 에너지 자립도시 대표모델로 유엔 기후협약당사국 총회에 이미 보고됐다. 현재 제주는 전기차는 2%, 신재생에너지는 12% 정도 대체됐다. ‘그린 빅뱅’은 제주가 2030년까지 모든 전력 생산을 재생 에너지로 전환하고, 모든 차량은 전기차로 대체해서 탄소 없는 섬으로 가기 위한 전략이다. 4차 산업혁명 시대에서 제주는 친환경 에너지와 전기차·자율주행차의 핵심 거점으로 탈바꿈하게 된다. 이를 뒷받침하기 위해 추진 중인 대용량 에너지 저장장치(ESS), 스마트그리드(기존의 전력망에 IT를 접목해 전력 공급자·소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환, 에너지 효율을 최적화하는 차세대 지능형 전력망) 등 친환경 산업들의 기술 융합은 제주에 새로운 산업 생태계가 구축되는 계기가 될 것이다. 그린 빅뱅 모델이 성공적으로 확산하면 발전소를 구축하는 데 소요되는 비용(연간 1억4000만 달러)을 절감할 수 있다. 전력 분야에서 배출되는 온실가스 배출량의 약 90%가 2030년까지 감축되고 5만 개 이상의 일자리가 연관 산업에서 창출된다. 제주를 에너지 자립 도시로 만들어 세계 2100여 개 도시에 성공모델을 전파하겠다. 제주는 풍력과 태양광 발전 등 저탄소 녹색산업 육성을 위한 최적의 입지조건을 갖추고 있다.”라며 환경 지향적 개발의 중요성을 역설함(세계일보, 2017년 8월 3일자).
- 또한, 2020년 10월 ‘청정제주 송악 선언’을 발표하며, “청정 자원을 지키는 문제는 엄격하고 신중하게 접근하면서 제주만의 고유한 색깔이 있는 개발과 관광 상품을 만들겠다는 것”이라면서 “제주의 브랜드를 살릴 수 있는 개발 사업은 적극적으로 유치하고 (도 차원에서) 지원할 생각”이라고 말하며, “모든 사람이 누려야 할 경관을 사유화하거나 주변 환경을 해치는 외부 불경제가 발생하는 사업, 빌라와 주택만 짓는 부동산개발 식 사업을 지양하겠다는 뜻”이라면서 “(도가 제시한) 환경 관련 기준 준수 외에도 (개발 사업 인허가에) 지역주민과 상생, 일자리 창출 등에 가점을 부여하겠다.”고 설명했다(조선일보, 2021년 2월 17일자).

■ 도내 언론에 발표한 의견을 보면, 현역 제주 지역구 국회의원들의 제주발전에 대한 인식에도 의원별 차이를 보이는 것으로 나타났다. 2021년 11월 기준, 제주특별자치도의 지역구는 제주시 갑과 을 그리고 서귀포시 등 총 세 곳이며, 모두 같은 정당에 소속돼 있음.

- 송재호 의원은 제주개발특별법, 국제자유도시특별법, 특별자치특별법 등 그동안 제주 개발 과정에는 중앙정부 차원의 전폭적인 지원이 있었음을 강조하며, “그간의 제주의 개발 과정에는 중앙정부 차원의 전폭적 지원이 있었다. 1992년 제주개발특별법이 있었고 김대중 정부 국제자유도시특별법, 노무현 정부 특별자치특별법 국제자유도시와 묶어서 제주국제자유도시조성 및 특별자치법이 완성됐고 10여년이 흘렀다…… 제주에는 4,500건이 넘는 사무가 6단계에 걸쳐서 이양됐다…… 이제 주민들의 자기결정권 원칙에 따라 의지가 포괄적으로 반영하는 형태로 갈 것이다.”라고 전망했음(제주의소리, 2021년 4월 13일자).

- 또한, 그는 “1992년 개발특별법이 왜 국회에서 날치기 통과가 됐을까. 또 이 법안을 두고 제주도민이 왜 그렇게 반대했을까를 생각해야 한다. 아울러 김대중 정부 당시 국제자유도시를 만들 때 신자유주의 물결에 편승하기 위해 제주에서 시범적으로 해보자는 취지로 시작했지만 정책화 된 것은 거의 없다. 또 노무현 정부 들어서도 자치의 모델을 만들고 싶었지만, 중간에 변형됐다. 김대중 정부가 가졌던 본래 뜻과 도민의 뜻과도 유리했던 부분들을 지금 시점에서 수선해야 한다.”라고 회고했음(한라일보-제주의소리, 2021년 6월 15일자).
- 오영훈 의원은 신재생에너지와 연계한 신 성장 산업 동력 구축하고 이를 제주에서 선도해야 한다며, “(제주 미래 발전을 위해서 차기 정부가 해결할 중점과제는) 제주의 청정자원을 이용한 신재생에너지를 기본으로 신 성장 산업동력으로 만들 구체적인 계획과 실행이 필요한 시점이다. 신재생에너지를 그린수소 생산과 접목하고 그린수소는 트램 및 자동차 수소연료전지 산업, 더 나아가 수소선박 등까지 선 순환하는 생태계를 구축할 필요가 있다. 이러한 산업 환경을 제주에서부터 선도하는 모델을 빠르게 진행하기 위한 노력을 해야 한다.”라는 점을 강조했음(뉴스1, 2021년 6월 12일자).
- 위성곤 의원은 개방성과 문화 창의적인 도시를 추구하고, 바이오헬스산업, 에너지산업, 우주산업, 친환경농업 등의 육성 필요성을 강조하며, “제주가 폐쇄적이라고 하지만, 제주가 살아갈 방법은 개방이라며 “관광객이 2박 3일 머무는 제주를 뛰어넘어 1년, 2년 머물면서 직업도 갖고 제주발전에 기여할 수 있도록 대한민국을 넘어 국제시민들에게 열린 마음을 가진 문화 창의적인 도시가 됐으면 한다…… (중략)과거 호텔 짓고, 향만을 개발하는 식의 토건 중심 방식은 지양해야 한다. 제주의 강점을 살릴 수 있는 바이오헬스산업이라든지, 에너지 산업, 우주산업, 친환경 농업 육성을 위한 프로젝트가 포함됐으면 한다.”라는 바램을 표명했음(한라일보-제주의소리, 2021년 7월 20일자).

■ 전현직 제주도의원의 제주발전에 관한 인식 검토를 통해 유의미한 의견을 확인할 수 있음.

- 강성민 도의원(이도2동을 선거구)은 공기업으로써의 JDC는 지역 경제 기여도는 높지만, 도민사회에서 문제점이 높아진다는 점을 지적하며, “(JDC는) 김대중 정부 시대에 도민정서를 반영한 공기업으로 탄생했고 나름의 역할을 해 왔지만, 최근 환경의 중요성이 부각되면서, 도민사회에서 문제점들이 지적되고 있다. 한때 개발 사업이 너무 많이 이뤄지면서 '제주다판다센터'라는 말도 생겨났다. 국제자유도시 조성에 대한 정책 부합성, 지역 경제 기여도에선 비교적 높은 점수가 나오고 있지만, 도민 체감도는 적다.”라는 의견을 제시함(한라일보-제주의소리, 2021년 7월 27일자).
- 정민구 도의원(삼도1·2동 선거구)은 국가적 관점에서 제주특별자치도는 성공한 사례이나, 도민 입장에서 집값 폭등, 쓰레기 문제, 바다 오염 등 도민 삶의 저하를 야기함을 지적함.
- 그는 “2002년 국제자유도시 특별법 제정 당시부터 반대 의견을 냈던 이유가 '도민들의 의견'이 아니라는 생각에서였다. 또 노무현 대통령이 추진했던 지방분권은 민주적인 지역

의 안정을 추가하는 부분인데 오히려 제주도는 풀뿌리단체의 근간인 기초자치단체를 폐지하는 상황이 발생했다. (중략) 특별자치도는 자치분권에 주안점을 둔 게 아니고 국제자유도시에 초점을 맞췄다.”라고 주장함(한라일보, 2021년 6월 22일자).

- 강경식 전 도의원은 인구 증가, 관광객 증가 겹으로는 성공, 하지만 난개발, 정부의 재정 지원 인색 등 문제점도 내포하고 있음을 지적하며, “(특별자치도 10년에 대한 평가) 우선 인구가 가시적으로 10년 전보다 10만 명 가까이 증가했고 관광객도 1,300만 명 넘게 오고 지역경제도 14조 원으로 증가했고 민자, 외자 유치도 겹으로는 성공적으로 보입니다. 그런데 도민들이 이제 국제자유도시 추진에 따른 환경파괴나 난개발에 대해 문제를 지적하고 있고 근래에는 외국자본 침투, 부동산 집값 상승에 따라서 '누구를 위한 국제자유도시인가'라는 문제 제기가 있습니다.”라고 지난 10년을 평가함.
- 또한, 그는 “또, 4,500여 건의 많은 중앙 사무와 권한이 이양되었는데 이에 따른 정부의 특별한 재정적 지원은 인색한 편입니다. 그래서 '무늬만 특별자치도 아니냐'는 문제 제기도 많습니다. 특히 또 4개 시군이 폐지되고 2개 행정 시로 개편돼서 지금 광역도로 가고 있는데 제왕적 도지사에게 대한 논란, 기형적 행정 구조에 따른 주민의 불편이 문제 제기되면서 특별자치도 10년 평가가 성공적인 부분도 있지만, 문제점도 상당히 내포된 상황이라고 진단할 수 있겠습니다.”라며 기존의 문제점을 지적함(노컷뉴스, 2016년 9월 6일자).

## 2. 개발사업자들의 제주발전에 대한 인식

### ■ 제주국제자유도시개발센터(JDC) 사업 주체 및 관련 그룹의 개발 인식

- 문대림 이사장은 제주개발에 대해 “중앙정부와 더 소통하고 제주도의 이익을 극대화하는 쪽으로 역할을 다하겠다. 단지 개발 형태를 통한 관광객 유치 패러다임에서 전환해 도민, 마을, 제주 가치가 전제되는 생태환경과 평화와 인권 중심 사업을 진행하고, 교통·환경·물류 인프라도 추진해 나갈 것”이라는 방향을 제시함.
- 그는 “(JDC의) 7대 선도 프로젝트의 80%가 단지 개발이고, 그 프로젝트는 JDC가 정한 프로젝트가 아니라 제주도가 정하고 제주도의회와 국가가 승인한 프로젝트다. 투자유치와 개발을 해야 하는 과정에서 중앙정부나 지방정부가 직접 맡긴 걸꼬려우니 JDC에 법적으로 부여한 사업이다. 난개발을 없애기 위해 단지 개발을 하는 것이지, 사실 제주도의 진정한 난개발 문제는 다른 데 있다.”라는 문제점을 지적함(한라일보-제주의소리, 2021년 7월 27일자).
- 변정일 전이사장은 제주를 기업과 국내외 관광객들이 즐겁게 일하고 놀 수 있는 세계적인 휴양지이자 비즈니스 시티로 바꿔놓겠다고 밝혔다.
- 그는 이사장으로 재직 당시에 “제주도를 찾는 관광객은 해마다 빠른 속도로 늘고 있습니다. 앞으로 방문객들의 체류 일정을 늘리는 게 과제입니다. JDC가 추진 중인 6대 핵심

프로젝트가 모두 마무리되면 이런 고민은 상당 부분 해결될 것입니다. 제주도는 천혜의 자연환경과 함께 비행 거리 2시간 이내에 서울 베이징 상하이 도쿄 등 인구 1000만 명이 넘는 대도시가 5개나 있어 동북아시아 유학생을 유치할 수 있는 최상의 조건을 갖추고 있습니다. 서귀포시 대정읍 일원에 조성 중인 제주영어교육도시가 2015년 완성되면 우리나라는 물론 중국 일본 대만 등 아시아 지역 학생들이 미국 캐나다 영국 호주 뉴질랜드 등 먼 곳으로 유학가지 않고도 세계적인 명문학교의 최상급 교육 서비스를 받을 수 있게 됩니다. 영어교육도시에서는 일상생활에서 영어를 자연스럽게 쓸 수 있게 그 안의 공공기관과 상점에서도 영어가 통용되도록 할 겁니다.”라는 비전을 밝혔음.

- 또한, 그는 “지난해 3월 제주시 아라동 일원에 109만여㎡ 규모로 조성한 첨단과학기술 단지의 산업용지는 90% 이상 분양됐고, 말레이시아의 버자야 그룹이 18억 달러를 투자한 휴양형 주거단지는 올해 말 착공을 목표로 대지 조성 공사가 한창입니다. 제주헬스케어타운과 신화역사공원 추진을 위해 중화권을 비롯한 해외 투자자를 대상으로 투자 유치 활동도 활발히 펼치고 있습니다.”라며 JDC의 제주개발 활동을 설명함(한국경제신문, 2011년 8월 16일자).
- 중국 홍콩의 란딩그룹 양즈후이(仰智慧) 회장은 제주신화역사공원 사업 추진과정에서 제주의 미래가치를 눈으로 직접 확인하고 결정한 것에서 보듯 제주에 대한 애정을 여러 차례 표현한 바 있음.
- 그는 제주에 투자를 결심했을 당시 “제주는 자연환경과 투자환경이 잘 구비돼 있다”라고 판단했고, 오랜 기간 제주도민과 함께 할 수 있는 신화역사공원 프로젝트로 “세계적인 수준의 테마파크 조성을 통한 제주관광산업의 발전과 관광시장 확대에 대한 가시적인 성과”를 기대했음을 밝혔음.
- 해당 프로젝트에 공동으로 투자한 싱가포르 겐팅그룹 탄히텍(Tan Hee Teck) 사장은 신화역사공원을 동북아 최고의 명소로 만들어, 제주도민이 우려하는 숙소분양사업 중심으로 변질되지 않을 것이라는 의사를 밝혔고, 해당 프로젝트에서 발생한 수익은 전액 테마파크 건설과 운영을 위해 재투자한다는 구체적인 방안도 제시함(한라일보, 2014년 7월 14일자/10월 16일자 및 제주투데이, 2018년 3월 22일자).

### 3. 제주도민들의 제주개발 방식 및 제주발전에 대한 인식

#### ■ 시민단체 활동가들의 제주개발 방식 및 제주발전에 대한 인식 (2021년 당해 연도 자료 기준)

- 홍영철 제주참여환경연대 공동대표는 미래가치에 맞는 새로운 정체성 담론 필요성을 제기하며, “(제주특별법 관련해서) 제주도나 도의회에선 전문가 수준에서 필요한 안들만 찾아서 올리고 있다. 제주 미래가치에 맞는 새로운 정체성 등 이에 대한 담론이 있어야 한

- 다. 담론을 형성하면서 개정안을 만들어야 한다.”라는 필요성을 제시했음(한라일보-제주 의소리, 2021년 6월 15일자).
- 강호진 제주대안연구공동체 공공정책센터장은 문재인 정부의 ‘평화와 인권이 살아 숨 쉬는 동북아 환경수도’가 제주의 미래 비전이라면 JDC의 위상과 역할도 바뀌어야 함을 강조했음.
  - 그는 “제주의 경제 외형을 넓히는 데 JDC의 역할은 컸다. 다만 JDC의 의도와는 달리 법률과 계획에 따른 일을 하다 보니 도민사회의 저항과 갈등이 많았다. 7대 선도 프로젝트 중에서도 첨단과학단지 외에는 항상 갈등이 있었다. 동양척식주식회사라는 비판도 있었다.”라는 의견을 표명했음.
  - 또한, “국가 정책적으로 제주도를 대하는 미래 비전이 바뀌었다.”라며, “사회적 합의가 된다면 JDC의 위상과 역할은 제주 미래 비전에 맞게 청정·공존, 지속가능한 사회로 가야 한다. 이러한 논리에 의해 '개발'자는 이제 떼어낼 때가 됐다.”라고 강조했음(한라일보-제주의소리, 2021년 7월 27일자).
  - 이영웅 국제자유도시 폐기와 제주 사회 대전환을 위한 연대회의 공동집행위원장은 “30년 전(1991년)에 제정된 제주도개발특별법이나 2002년 만들어진 제주국제자유도시특별법 모두 도민의 삶이나 이익보다는 투자자의 이익과 편익을 보장하기 위한 것이었다.”라며 새로운 대안을 모색해야 할 때라고 진단함(제주의소리, 2021년 7월 20일자).
  - 고권일 시민정치연대제주가치 공동대표는 “(개발도 이제는 민주주의의 문제다) 그 동안 제주도의 많은 개발 사업들이 얼마나 도민의 의사와 반대로 진행되어왔는지는 일일이 열거하기도 어렵다.”라며, 제주도의 많은 개발 사업들이 제주도민의 의사와 반대로 진행되어왔고, 제주라는 섬의 환경수용력과 도민의 삶의 질은 고려 대상이 아니라는 점을 강조했다.
  - 또한, 그는 “원희룡 전 지사는 제2공항 추진과정에서 ‘전문가들이 제2공항이 반드시 필요하다고 판단’했다며 도민의 의견은 완전히 무시했었다. 제주라는 섬의 환경수용력과 도민의 삶의 질은 고려 대상이 아니었다. 제2공항 반대라는 제주도민의 의사가 명확한 지금, 국토부는 제주도민의 중지를 고려하여 제2공항 건설계획을 포기해야 한다. 기후위기 시대에 그린뉴딜을 하겠다는 정부가 가장 이산화탄소 배출이 많은 항공기를 더 많이 운용하는 공항을 전국 곳곳에 추진하는 것부터가 민주주의 시스템이 작동하지 않는 증거로 보인다.”라며 제주개발의 문제점을 지적했음(제주의소리, 2021년 8월 16일자).
  - 고제량 초전읍 람사르습지도시지역관리위원회 위원장은 “지역마다 주민 주도의 관광이 필요하다는 점을 인정하고 체계적인 장기간 지원과 교육과 홍보의 기회가 필요하다”라며 생태관광지마다 수용력을 계산해 총량제 도입, 예약제, 안내자 동행제 등이 필요하고 지속적인 관리가 필요함을 강조함(제주의소리, 2021년 10월 1일자).
  - 김창후 전교조부지부장(제민일보, 1991년 9월 15일자)<sup>2)</sup> :

2) 재인용, 최연미, 『이제랑 일어납서: 양용찬 열사 평전』 (서울 :양용찬열사추모사업회, 2012), p. 149~150.



- 9월 11일 오후, 문예회관에서는 제주도개발특별조치법(안) 공청회가 열렸다..... (중략).... ‘공청회장에서 시민을 협박하는 경관은 사과하라’, ‘근무지를 이탈한 경관을 처벌하라’는 외침이 장내를 온통 뒤덮여 버렸다..... (중략)..... 도민 다수의 찬성을 공청회에서 얻었다고 공표하려는 관의 고자세에서 이 법안이 뭘 의미하는지 법안의 내용을 살펴 봐야 한다는 생각부터 들었다.
- ‘법안 제1조에 제주도민이 주체가 되어...’라는 문안이 있지만, 법안 어디에도 도민이 주체가 되어 개발하도록 하는 세부적인 명시는 없다는 지적부터, 도민의 54%가 넘는 농민들을 도외시하여, 개발상 필요하면 절대 농지조차 형질 변경이 용이하도록 규정하고 있으며, 관광 이외의 타 기간산업에 대한 사항은 언급도 없어 차라리 이 법안의 이름을 ‘관광개발 촉진법’으로 바꾸는데 어떠한가 하고 꼬집는 한 농민의 발언 등 이 문제투성이의 법안을 굳이 서둘러 의원입법 시키려는 의도는 무엇이겠는가. 한 시민이 얘기하듯 개발할 자본이 있는 재벌과 가진 자들을 위해서라고 보면 될 것 같다.

#### ■ 제주청년의 제주발전과 개발에 관한 인식

- 강보배 제주청년사회적협동조합 이사는 ‘국제자유도시라고 하는 규제 완화가 제주에 정말로 변화를 만들었느냐’라고 하면 개인적으로는 체감하지 못하겠고, 박건도 청년활동가 역시 지난 20년간 유지했던 국제자유도시 비전은 더 이상 유효하지 않다고 밝힘.
- 그는 “제주올레 등으로 대표되는 제주의 가치가 기존의 수도권 중심 문화생활 속에서 벗어나 다양한 문화생활을 즐기길 원했던 수요를 충족시켰고, 이러한 가치의 변화들이 실질적으로 제주라는 곳을 매력적이게 만든 것이다.”라고 역설했음(제주의소리, 2021년 6월 22일자)
- 청년활동가 박건도는 “2002년 이후 20년 동안 국제자유도시 비전을 가졌던 제주의 모습이 어떠한지 살펴보면 쉽게 할 수 있을 거라고 생각을 하고 많은 또 도민 분들이 공감하고 있을 거라고 생각을 합니다. 많은 관광개발 사업이 이루어졌지만 그 이익은 도민들에게 돌아가지 않고 소수에게 집중되었거든요.”라며 기존의 제주개발의 문제점을 지적했음.
- 또한, 그는 “그리고 기업들이 와서 일자리를 창출했다고 이야기하고 있지만 사실 저임금 불안정한 일자리만 계속해서 양산했고 오히려 자연환경은 파괴되었고 쓰레기, 오폐수, 주차 문제 같은 문제들로 도민들의 삶의 질은 계속해서 나빠지고 있는 상황이기 때문에 더 이상 유효한 비전이 아니라고 생각하고 있습니다.”라고 주장했음(노컷뉴스, 2021년 8월 5일자).
- 1991년 제주도개발특별법 반대를 외치며 분신한 고(故) 양용찬 열사는 “우리는 결코 세계적인 제주를 원하지 않습니다. 제주인에 의한 제주인을 위한 제주다운 제주를 원할 뿐”이라고 말했고,<sup>3)</sup> “나는 우리의 삶과 뼈를 값아 먹으며 노리개로 만드는 세계적 관광지 제2의 하와이보다는 우리의 삶의 터전으로써, 생활의 보금자리로서의 제주도를 원하

3) 위의 책, p. 154.

기에 특별법 저지, 2차종합개발계획 폐기를 외치며 또한 이를 추진하는 민자당 타도를 외치며 이 길을 간다.”라며 중앙수도 제주개발을 반대했음.<sup>4)</sup>

- 서귀포나라사랑청년회는 “제주개발특별법은 제주 민중의 삶의 토대를 뿌리로부터 침식하려는 독소조항들을 도처에 담고 있었다. 당시 제2차 제주개발특별법 공청회에서 제주도민들의 처절한 반대는 당시 도민들의 절박한 상황을 잘 나타내어 준다. 이 악법이 통과되어서는 안 된다는 위기의식과 제주도를 지켜야 한다는 사명의식을 느꼈던 도민들과 여러 민주단체들이 연대하여 이 악법을 철폐시키려는 운동이 조직적으로 전개되었다.”라고 회고했음.<sup>5)</sup>

## 4. 제주의 발전 방향에 대한 각계의 인식 비교

- 상기한 1~3절의 인식 조사 결과, 제주발전에 대한 다양한 인식들이 나타남.
- 이를 정리하면, 경제발전, 관광, (제주)지역주도, 도민주체, 개발보다 보존, 평화, 인권, 자연유산, 정체성, 환경, 환경수도, 생명, 생태, 자치분권, (도민)삶의 질 등의 키워드를 도출할 수 있음.
- 이를 다시 분류해보면 제주발전의 핵심 가치로 ‘경제발전-번영의 추구’, ‘관광’, ‘환경에 대한 가치’ ‘자치권의 강조’ ‘평화와 인권’으로 요약할 수 있음. 기존의 ‘경제발전’ 중심에서 ‘자치권’과 ‘섬의 자원 한계 및 환경’에 대한 관심과 키워드가 증가하는 추세임.
- 다만, 시민단체와 청년들의 발전 방향에 대한 인식은 20~30년 전과 거의 유사한 의제를 형성하고 있다는 점에 대해선 더욱 깊은 연구가 필요해 보임.

4) 위의 책, p. 167.

5) 위의 책, p. 139.

#### ■ 경제발전, 번영의 추구

- ‘경제발전’과 번영, 산업 발전에 대한 인식은 1940년대부터 현재까지 대통령, 도지사, 국회의원 등을 통해 꾸준히 이어져 오고 있음을 알 수 있음.
- 다만 경제-산업의 구체적인 속내를 들여다보면 최근의 신성장동력산업 정책에 따라 신재생에너지, 바이오헬스산업, 친환경농업 등으로 다양화되고 있는 차이가 있음.

#### ■ 관광

- 관광은 경제와 산업의 한 분야라고도 할 수 있겠으나, 제주도에서는 중요한 핵심 가치로 자리 잡으면서 단일 키워드를 형성하고 있음.
- 1980년대부터 중앙정부 차원에서 제주도의 산업 비전으로 제시되었으며, 이후 국제자유도시와 함께 2000년대는 쇼핑, 카지노, 국제학교와 연관됐으며, 2010년 이후 생태관광, 대안 관광, 질적 관광 등의 패러다임이 등장함.
- 2021년 9월 23일에 보도된 제주도내 한 언론에 따르면 호텔, 골프장, 리조트 등의 키워드가 30년간 꾸준히 나타났음을 알 수 있고, 이는 제주도가 관광을 중심으로 발전했다는 점을 말함.<sup>6)</sup>

#### ■ 환경에 대한 가치

- ‘개발보다 보존’, ‘환경’, ‘환경수도’, ‘생명·생태’ 등의 포괄하면서 가장 많은 키워드를 형성함.
- 전현직 대통령, 대선후보, 도지사, 도의원, 시민단체 활동가에 이르기까지 가장 광범위하게 인식하는 중요한 가치로 나타남.
- 특히 제주도에서 환경에 대한 가치는 2010년대부터 풍력, 전기차 등 친환경, 신재생에너지에 대한 관심으로 나타나기 시작했음.
- 이 환경, 친환경이라는 키워드는, 국제자유도시 특별법 제정을 앞둔 2000년대 초반 크게 늘었고, 이후 점차 비중을 높여가고 있음.
- 상대적으로 난개발이라는 키워드 역시 2000년을 전후에 나타나기 시작해 2010년대부터 급격히 늘었음.<sup>7)</sup>
- 국제군소도서학회(the International Small Island Studies Association: ISISA)의 연구에 따르면 자원관리 및 환경문제는 섬 연구(섬성)의 중요한 이슈 중 하나임.

#### ■ 자치권의 강조

- 과거 정권별 제주개발에 대한 기조는 지역주도(노태우 대통령), 도민 주체(김영삼

대통령), 자치권(노무현 대통령) 등으로 이어지면서 타지방 대비 비교적 일찍 제주도에서는 ‘자치권’에 대한 논의와 인식이 나타난 것으로 보임.

- 이에 대한 연장선으로 자기결정권, 삶의 질, 정체성에 대한 인식과 논의로 심화·확장되고 있음.
- 발다치노는 제주도 포함한 SNIJ(지방 관할 섬 지역)의 정치적 특징을 ‘주권(sovergnity)과 자치제(autonomy) 중간지대이며, 이들 90%가 섬이거나 유사 섬 지역에 있는 지방정부(local government)라고 말함(PEI, 2021).
- 여기서 제주도민의 자치권에 대한 인식이 일정 정도 설명 가능함.

#### ■ 평화와 인권

- 2000년대 ‘평화와 번영의 섬’을 시작으로, ‘평화’의 가치가 대통령, 대선후보, 시민활동가 등에 의해 꾸준히 제주발전의 전략으로 나타나고 있음.
- 제주4.3과 평화, 평화와 인권, 평화와 환경 등의 다양한 결합으로 제주의 미래 가치에 대한 상징과 비전으로 자리매김하고 있음.

6) 김익태, “‘이어도의 꿈, 제주 개발’…제주특별법 제정 30년 빅데이터 분석,” 「KBS」(2021.9.11.)  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5277774> (검색일: 2021. 10. 10.)

7) 위의 자료

## IV. 섬과 섬성(islandness)에 관한 기존의 논의 검토

### 1. 섬에 관한 개념적 정의

#### 1-1. 섬의 정의 및 분류

- 오늘날 섬에 대한 일반적인 정의는 1984년에 제정된 유엔해양법협약(UNCLOS)에 따른 것이 보편적임.
  - 동협약 제121조(섬제도)에서 정의하는 섬은 지리적으로 ‘바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면에 있는, 자연적으로 형성된 육지 지역’을 말하며, 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석이나 인공섬·시설 및 구조물은 섬의 지위를 갖지 않음.
- 하지만 섬을 단순히 자연지리적인 관점으로 보는 것은 편협한 시각임.
  - 섬을 구분하는 기준은 천편일률적이므로 인구수, 법적 지위 등 섬에 관한 단일한 기준을 찾기는 어렵기 때문임.
  - 따라서 섬의 특성을 정의하는 것도 서로 다른 기준과 관점이 적용됨에 따라 각양각색일 수밖에 없음.
  - 가령 간만(干滿)의 차로 인해 수중의 독길이 수면으로 드러나며 섬이 육지의 일부가 되거나 이를 절단해 인공적으로 분리된 섬의 공간을 만드는 등의 변수가 발생하기 때문임.
- 전통적으로 섬을 구분하는 기준은 관습, 규범, 기타 문화·풍속 등 세 가지로 정리할 수 있음.
  - 관습적으로 섬은 바다를 제외한 지구상의 모든 육지를 말함.
  - 지구 표면의 71%는 물이고, 이중 96%는 바닷물임.
  - 이러한 관점에 따라, 바다를 제외한 모든 육지는 세계 군도(world archipelago)로 볼 수 있음

- 발다치노(Badalchino, 2017)를 비롯한 여러 섬 연구자는 세계 군도를 구대륙(유라시아 및 아프리카), 신대륙(아메리카), 그리고 극지(남극·북극) 등 크게 세 가지로 구분함.
  - 이러한 관습법에 의한 섬의 구분, 즉 지구를 물과 육지로 나누는 것은 지리학적으로 섬을 세부 구분하는 데 영향을 주었음.
- 오늘날 지구상의 섬은 대륙(continent), 섬(island), 서(islet)로 크게 구분되며, 그 외에도 환초(atoll), 모투 환초(motu), 암초/산호초(reef), 산호초 군도(key), 암석(rock) 등의 유사 섬 개념이 존재함.
- 우리나라에서 섬의 구분 역시 이와 유사함.
  - 섬은 순수 우리말이고, 섬과 관련한 한자는 도(島), 서(嶼), 초(礁), 여(礫) 등으로 다양함.
  - 민속적으로 섬을 구분하는 기준은 사람으로, 사람이 거주하는 섬은 도(島) 그렇지 않으면 서(嶼)라고 불렀음.
  - 초(礁)는 물에 잠긴 바위이고, 수면에 노출 정도에 따라 노초(露礁), 암초(暗礁), 간출암(干出巖) 등으로 구분함(동아일보, 2013).
  - 여(礫, 汝)는 제주도 등 남쪽 해안지방에서 주로 사용하는 용어로 '바닷가 바닥이 알거나 조수가 썰물 때 나타나 보이는 돌'을 말함(제주어사전, 1995; 임영태 외, 2011).

## 1-2. 섬국가(island state)와 섬지역(island jurisdiction)

- 정치조직체로서 섬은 크게 국가(state)와 관할 지역(jurisdiction)으로 나눌 수 있음.
  - 섬국가(island state)의 사전적 정의는 '하나 또는 그 이상의 섬 영토로 구성된 국가로서 정치적 단일체(single autonomous body)를 이룬 것'이나, 획일화된 규범적 정의는 존재하지 않음.
  - 섬국가에 관한 명확한 기준은 없지만, 영국, 호주, 일본 등과 같이 영토의 규모가 대륙과 맞먹는 경우 섬 국가라고 칭하지 않음.

〈표 4-1〉 면적별 섬 구분표

면 적	섬 국가 또는 지역
10만km <sup>2</sup> 이상	그린란드, 영국, 마다가스카르, 수마트라, 호주
25,000~99,999km <sup>2</sup>	민다나오, 아일랜드, 홋카이도, 사할린, 스리랑카, 하이난 등
10,000~24,999km <sup>2</sup>	자메이카, 빅아일랜드(미국 하와이주)
5,000~9,999km <sup>2</sup>	키프로스, 푸에르토리코 등
2,500~4,999km <sup>2</sup>	세부(필리핀), 롱아일랜드(미국 뉴욕주)
1,000~2,499km <sup>2</sup>	제주도, 오후우(미국 하와이주), 오키나와

- 하지만 유엔해양법협약 제46조에서는 군도국가(archipelagic state)에 관한 정의는 제시하고 있음.
  - 동 조항에 따르면, ‘군도 국가’는 전체적으로 하나 또는 둘 이상의 군도로 구성된 국가를 말하며, 그 밖의 섬을 포함할 수 있다고 규정함.
  - ‘군도’라 함은 섬의 무리(섬들의 일부를 포함), 연결된 수역 및 그 밖의 자연지형으로서, 이들이 서로 밀접하게 관련되어 있어 그러한 섬, 수역 및 그 밖의 자연지형이 고유한 지리적·경제적 또는 정치적 단일체를 이루고 있거나 역사적으로 그러한 단일체로 인정되어 온 것을 말함.
- 섬 관할 지역(jurisdiction)은 다시 두 가지로 구분할 수 있음.
  - 하나는 유엔 경제사회국(United Nations Department of Economic and Social Affairs: DESA)이 지정한 군소도서개발국(Small Island Developing States: SIDS)이고, 다른 하나는 지방 관할 섬 지역(Subnational Island Jurisdiction: SNIJ)임.
- SIDS는 바베이도스에서 개최한 ‘SIDS의 지속가능개발 세계회의’에서 채택한 행동계획을 바탕으로 유엔 경제사회국(DESA)에서 지정한 58개 섬 국가 및 지역을 말함.
  - SIDS의 특징은 ① 평균적으로 육지영토보다 28배 더 넓은 배타적경제수역(EEZ)을 갖고 있고, ② 따라서 자연자원의 주된 출처는 바다이며, ③ 적은 인구수와 국제시장으로부터의 원격성, 이에 따른 높은 물류비용, 세계 경제 변화에 민감한 경제의 취약성, 기후변화에 따른 생물 다양성 부족 등 여러 조건이 취약하다는 점이 있음.

〈표 4-2〉 SIDS 목록

지역 구분	국가 또는 지역
대서양, 인도양 및 남중국해(AIS) (9)	바레인, 카보 베르데, 코모로스, 몰디브, 마우리티우스, 사오 토메, 세이셸, 싱가포르
카리브해 (16)	안티과와바부다, 바하마, 쿠바, 아이티 등
태평양 (13)	피지, 마셜군도, 파푸아뉴기니, 사모아 등
유엔미가입국/지역위원회 회원국 (20)	버뮤다, 괌, 푸에트리코, 버진아일랜드 등

- SNIJ는 비교적 최근에 등장한 개념으로 캐나다의 프린스에드워드아일랜드대학교(University of Prince Edward Island)에서 2004년부터 2007년까지 관할권을 가진 섬 지역을 조사한 프로젝트로, 이를 데이터베이스화하여 목록으로 만들었음.
  - 이 목록에는 총 119개(2021년 9월 현재 114개로 조정됨) SNIJ가 있으며, 국내에선 제주도가 이 목록에 포함됨.

■ 이 프로젝트는 SNIJ의 ‘혁신적 거버넌스’와 ‘지속 가능한 발전’을 촉진하기 위한 기초 조사였음.

- 당시 연구책임자 발다치노 교수는 SNIJ의 정치적 특징을 ‘주권(sovergnity)과 자치제(autonomy)’의 중간지대이며, 이들 90%가 섬이거나 유사 섬 지역에 있는 지방정부(local government)라고 말함.
- 또한 SNIJ에 속한 지방정부는 주권적 통치권을 지향하진 않지만, 자치권을 포기하려고 하지도 않으며, 중앙정부는 이러한 의견을 대체로 지지한다고 밝힘.

■ 이처럼 섬 지역의 지방정부에 관할권(또는 자치분권)을 부여하는 구조는 곧 순수한 경제 이익으로 이어지므로, 합리적이고 바람직한 전략적 통치구조라고 볼 수 있음.

- 특히 지역 안보문제나 높은 수준의 경제적 번영을 목표로 하는 섬 지역의 경우, SNIJ가 더 적절한 구조라고 말할 수 있음.

■ 이러한 SNIJ와 중앙정부 간의 통치구조는 ‘태아와 산모’ 관계로도 비유할 수 있음.

- SNIJ는 중앙에 연결된 탯줄로 전폭적인 경제 지원을 받으며, 국적성(national identity)/지역 문화/지역 권한 등을 포함한 충분한 자치권을 행사할 수 있음.
- 경제적 지원을 통해 중앙정부는 SNIJ에 일종의 ‘소프트 제국주의(soft imperialism)’를 행사하는 효과를 거둘 수 있으며, SNIJ는 작은 땅의 적은 인구가 직접 혜택을 받을 수 있어 장기적인 성과를 낼 수 있음(PEI, 2021).

### 1-3. 섬 연구(island studies) 현황

■ 섬의 지형적 특성으로만 섬을 정의하는 것은 나무만 보고 숲은 보지 못하는 격임.

- 기존의 섬에 관한 시각은, 섬을 고립되거나 폐쇄적인 공간으로 보는 외부적인 관점에서의 선입견이 지배적이었음.
- 이러한 문제의식으로 학계에선 섬 그대로의 섬을 연구할 수 있는 학제 간 융합연구인 섬 연구(island studies) 분야를 정립했음.

■ 섬 연구(island studies)<sup>8)</sup>의 목적은 ‘섬은 무엇인가?’라는 기본적이면서 심오한 질문에 답을 찾기 위한 것임.

- 섬 연구의 태동은 1989년에 캐나다 프린스에드워드아일랜드대학교의 섬연구소(Institute of Island Studies: ISS)에서 창간한 ‘섬 연구저널(Journal of Island Studies)’과 함께 본격화했음.

8) 이 연구에선 ‘island studies’를 ‘섬 연구’라 정의함. 현재 국내 학계에선 ‘크고 작은 섬’을 아우르는 ‘도서(島嶼)’라는 표현이 ‘섬’ 보다는 자주 쓰임(예: 도서분쟁, 목포대 도서문화연구원, 한국도서학회 등). 하지만 점차 공공분야에선 ‘섬’을 사용하는 추세임(예: ‘섬 발전 촉진법’, ‘섬의 날’, ‘한국섬진흥원’ 등).



■ 국제군소도서학회(International Small Island Studies Association : ISISA)와 같은 섬 연구 기관들이 잇달아 출범하며, 섬 연구 분야의 정립에 이바지했음.

- ISISA는 1992년에 바하마에서 “제3세계의 섬”을 주제로 열린 국제학술대회에서 여러 섬 학자가 주축이 되어 출범한 섬 연구 전문 학회임.
- ISISA는 섬을 섬 자체로 연구하고, 소규모 섬과 관련한 이슈 - 섬성, 협소성, 종속성, 자원관리 및 환경 문제 등 -에 관한 논의를 활성화하는 것이 목적임.

■ 또 다른 섬 연구자 맥콜(G. McCall)은 다른 학문에서 섬에 관한 ‘오해’가 섬을 섬 자체로 수용하지 않는 편협한 시각을 낳는다고 주장하며, 섬 연구를 위한 학문인 도서학(nissology)<sup>9)</sup>을 제안함.

- 도서학은 섬과 섬사람(islander)의 특성 여덟 가지를 도출해 섬 지역의 경제적 특징을 분석하는 데 유용한 이론임(카카즈, 2019).
- 맥콜의 문제 제기는 기존의 시각을 전환했다는 점에서 유의미함.

■ 맥콜 교수가 정의한 섬의 여덟 가지 특징은 다음과 같음.

- ① 섬은 물과 육지가 만나는 경계가 불분명하므로, 섬의 영토주권 경계는 자연적으로 형성된 해안선이라는 점
- ② 대체로 육지영토보다 관할 해역이 넓은 섬 국가에 배타적경제수역(EEZ) 등 해양자원은 사활이 걸린 문제라는 점
- ③ 섬은 대륙 국가의 전략적 요충지로 점령되는 경향이 있다는 점
- ④ 제한적인 육지자원(terrestrial resources)은 대륙에 비해 섬의 육지 공간이 제한적이라는 인식으로 반영되는 점
- ⑤ 섬은 자연환경적 요인에 따라 대륙 문화에 반해 제한적 경계가 존재한다는 점
- ⑥ 다섯째 특징으로 인해 사회·문화적으로 ‘경계 범주 인식’이 섬사람들 사이에서 보편적으로 형성됐다는 점
- ⑦ 섬의 규모가 작을수록 해당 지역의 사회적 관계는 협소하며, 따라서 개별주의적(particularistic)이라는 점
- ⑧ 섬 국가에 가장 중요한 현안은 이입이건 이출이든 인구의 ‘이주’가 빈번하다는 점 등 여덟 가지임

■ 이동호·정이상(2012)은 섬 관련 분야의 연구는 인문학, 이학 등 독자적 영역을 갖는 학문과 달리, 연구 대상이 섬이므로 상당히 학제적이고 융·복합적인 성격이 강하다고

9) ‘Nissology’는 섬을 뜻하는 그리스어 ‘nisos’와 학문이란 뜻의 ‘logos’에서 유래함. 몰스(A. A. Moles)는 1982년에 ‘섬 공간의 과학’이란 뜻으로 ‘Nissonologie’라는 용어를 창안함. 몰스는 섬 공간의 심리학, 정신분석학적 특성에 주목함. 몰스는 ‘폐쇄적 공간’으로써 섬에 관한 거주민의 인식은 실제 물리적 ‘섬의 크기’와 공간심리학적(topopsychological)으로 섬이 거주민에게 영향을 미친다고 주장함. 드프레테르(Depraetere)는 1992년에 전 세계의 면적이 100km<sup>2</sup> 이상의 섬을 데이터베이스화하며, ‘Nissologie’라는 용어를 최초로 프랑스 학계에서 사용함.

말함.

- 왜냐하면 섬은 역사, 환경, 관광 등 여러 주제가 그 연구의 범주에 있기 때문임.
- 이동호·정이상은 섬 연구의 가치가 높음에도, 국내에서 섬 연구는 비교적 관심이 적으며 양적·질적 모든 측면에서 연구 성과는 모두 부족한 실정이라고 지적함.
- 국내에서 섬 연구는 한국도서(섬)학회, 목포대 도서문화연구원, 제주대 세계환경과 섬연구소 등의 단체에서 연구가 진행되고 있음.

## 2. 섬성(islandness) 관련 개념적 논의

### 2-1. 섬성 개념의 다의성

- 섬을 고립(isolation)되어 있는 것으로 볼 것인가 아니면 세계에서 분리(separation)되어 있는 것으로 볼 것인가?
  - 섬 연구에서 섬을 어떤 개체로 볼 것인가의 문제는 계속 의견이 분분했음.
  - 섬 연구에서 섬을 이해하기 위한 틀로써, 유럽과 영미권 학계에서 주로 논의되는 개념으로 대표적으로 'insularity'와 'islandness' 등 두 가지가 있음.
- 두 용어는 우리말로 쓸 때, '도서성(島嶼性)'이나 '섬성(性)'으로 큰 구분 없이 혼용함.
  - 이는 아마도 ① 두 개념에 관한 심화 연구가 이뤄지지 않았던 점, ② 국내 섬 연구에선 두 개념을 중요하게 다루지 않았던 점 등을 원인으로 미뤄 짐작해볼 수 있음.
  - 다음은 도서성(insularity)과 섬성(islandness)의 특성을 정리한 표임.

〈표 4-3〉 도서성(insularity)과 섬성(islandness)의 특성 대조표

구분	도서성(insularity)	섬성(islandness)
개념	고립(isolation)	분리(separation)
정의	섬의 내부 공간을 설명하는 물리적 특징	섬사람들의 묘사와 경험의 총합
특징	해양성, 원격성, 협소성	경계성, 협소성, 고립, 취약성, 억압에 의한 증폭
유형	hypo-insularity, insularity, hyper-Insularity	Societal-islandness
용례	물리적 공간(정치체)으로서 섬	개념적 영역으로서 섬

출처: Taglioni(2011)를 참고하여 직접 작성

- 섬 연구에서 섬성 개념은 ‘섬을 보는 창(window)’이라 할 수 있음.
  - 도서성(insularity)은 공간으로서 섬의 ‘고립성’과 ‘단절’의 뜻을 내포하며, 섬을 편협하고 협소한 개체로 보는 부정적인 시각을 반영함(Badalchino, 2018).<sup>10)</sup>
  - 반면, 섬성(islandness)은 도서성(insularity)보다는 중립적이며, 섬을 개방적이고 소통적인 개체로 봄(Badalchino, 2018; 강봉룡, 2014)
- 프린스에드워드아일랜드대학교(PEI) 섬연구소 출범 이래, 영미권 국가에서의 섬 연구 경향의 큰 줄기는 두 갈래로 나뉨.
  - 하나는 맥콜과 카카즈 등을 주축으로 한 경제 관점에서 섬을 연구하는 도서학이고,
  - 다른 하나는 발다치노 교수와 PEI에서 발간하는 섬연구저널(Journal of Island Studies)의 연구자들이 주축이 된 섬 연구(island studies)임.
- 큰 범주에서 도서학과 섬 연구의 연구 대상은 같으나, 섬성(islandness) 개념에서 차이를 보임.
  - 도서학은 도서성(insularity)의 관점에서 섬은 원격성(remoteness), 해양성(oceanic), 협소성(smallness) 등으로 정의되는 ‘편협하고 취약한 경제활동의 주체’로 봄(카카즈, 2019).
  - 반면, 섬 연구(island studies)는 섬성(islandness)의 관점에서 도서성(insularity)으로 보는 섬의 편협한 측면까지 포괄하는 보완적 관점에서 섬을 연구함.
- 섬 연구(island studies) 관점에서 섬을 연구한다는 것은, 섬을 있는 그대로의 ‘섬 자체’로 보는 것을 말함.
  - 섬을 ‘섬 자체’로 연구한다는 건, 곧 육지(또는 대륙) 지역과의 비교적 관점에서 출발하여 섬을 보는 시각부터 잘못됐다는 것을 의미함.

## 2-2. 섬사람(islander)의 정체성

- 섬 연구의 관점에서 섬사람은 곧 섬이라는 장소의 특성이 반영되는 대상으로, 섬 연구자의 시각으로 본 섬사람의 정체성은 섬의 지역성을 이해하는 데 중요함.
  - 카나이야푸니·말론(S. M. Kana'iaupuni, N. Malone)은 섬사람의 정체성은 섬이라는 장소로부터 비롯한다고 봄.
  - 그들은 장소가 인종과 문화의 다양성을 형성하며, 이는 곧 장소가 특정 사회집단과 그 집단에 속한 개인의 정체성 형성에 가장 중요한 요소임을 증명하는 것이라 말함.

10) ‘insular’는 고대 라틴어로 섬(island)을 뜻하는 ‘insula’에서 유래함.

■ 세계 섬의 대부분은 한 제국에서 다른 제국으로 넘겨지는, 외세에 의한 점령과 정복의 역사를 겪어옴(Aldrich & Johnson, 2018).

- 섬사람은 그러한 역경을 이겨내고, 섬에서의 삶을 계속함.
- 그 과정에서 섬은 추상적인 공간이 아닌 그들만의 장소로써 명확한 삶의 영역(territory)으로 자리를 잡은 것임.
- 투안(Y. Tuan)은 장소는 일종의 대상이며, 이는 공간에 기하학적 성격을 부여하면서 생기는 현상이라고 말함.
- 다시 말해 장소는 특정 공간에 대한 우리의 의미부여인 것임.

■ 여기에서 더 나아가서 헬프(E. Relph)는 장소는 본질적으로 그곳에 사는 사람들이라고 정의함.

- 그는 장소가 개인이 물리적 공간과 맺는 관계보다는 그곳의 사람들과 맺는 상호 작용에서 비롯하기 때문이라고 설명함.
- 따라서 특정 장소를 중심으로 형성한 공동체는 장소와 밀접한 관계를 유지하므로, 공동체가 장소의 정체성을, 또는 장소가 공동체의 정체성을 강화하는 것임.
- 헬프는 공동체로서 장소의 정체성이 '외부'와 구별되는 '내부'의 경험 속에 있다고 봄. 그는 '어떤 장소에 있다는 것은 거기에 소속된다는 것'이라며, '내부 깊이가 있을수록 장소에 대한 정체성은 강해진다'라고 말함.
- 즉, 내부에서의 경험은 개인이 그 장소의 일부가 되는 것이란 뜻임.

■ 섬이 형성한 섬사람의 정체성에 대해, 벌홀트·샤프·월스(V.Burholt, T. Scharf, K. Wals)는 섬사람의 정체성을 두 가지로 구분함.

- 하나는 역사적 정체성이고, 다른 하나는 현대의 정체성임.
- 전자는 섬의 원격성에 따라 공동체가 공동으로 겪은 역경과 그들에게 강요된 자족적 생활로 형성된 것임.
- 반면, 후자는 섬의 고립을 긍정적으로 인식함.
- 현대 섬사람의 정체성은 역사·문화적 유대에 의한 소속감을 느끼고, 공동체 내에서의 사회적 교류를 통해 안전 의식과 안정감이 있으며, 전통적 가치를 자발적으로 계승하고자 함.
- 벌홀트 외 연구자는 아일랜드(Ireland)의 부속 섬 두 곳에 사는 노년층 19명을 심층 인터뷰를 진행하여 노년층이 섬사람의 정체성 형성에 어떤 영향을 주었는지 분석함.
- 그 결과 섬의 노년층이 현대 섬사람의 정체성 형성에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났음.

■ 코트렐(J. R. Cottrell, 2017)은 에스토니아(Estonia)의 사레 주(Saare County)의 사례분석을 통해, 섬사람의 정체성 논의를 심화함.

- 그는 섬사람들이 영역적으로나 정치적으로 분리됐던 역사로 인해 그들 특유의 자아(self) 의식을 형성했다고 말함.
- 사례 주는 에스토니아에서 가장 큰 섬 사레마(Saaremaa)를 포함해 여러 섬으로 구성되어 있음.
- 해당 지역은 소련 지배기에는 근 50년간 국경 출입제한 지역이었음.
- 코트렐은 사레마 주민의 심층인터뷰를 통해, 그들은 역사적으로 공동체 내부인들만을 신뢰했음을 밝힘.
- 그러한 원인으로는 섬의 지리와 자족의 필요성을 꼽으며, 그것이 섬사람들이 '우리(us)'와 '타인(they)'에 대한 명확한 구분을 만들게 된 요인이라고 말함.
- 이와 더불어 섬사람들은 외지인에 대한 경계심이 강했고, 특히 다른 지역으로부터 유입된 비원주민(non-native) 또는 이주민을 수용하는 과정에서 어려움을 나타냈다고 함.

■ 섬사람 고유의 정체성이 실존하는지에 대해서 비판도 존재함.

- 렐프는 정체성은 그것의 수용 주체인 사회에 따라 다른 것으로 급격히 변화하기도 한다고 말함.
- 우선 그는 장소의 정체성은 내부성과 외부성이 있지만, 그 차이는 불분명하다는 점을 강조함. 왜냐하면 내부와 외부는 서로 밀접하고, 또 언제든지 둘의 위치가 서로 바뀔 수 있기 때문임.
- 섬을 예로 들면, 이입이든 이출이든 이주(migration)로 내외부가 바뀌는 현상이 생기는 것을 말함.

■ 렐프는 또한 정체성은 변화하는 것이라고 주장함.

- 공동체 정체성은 한번 형성되면, 그것을 받아들이기 위한 사회적 상호작용이 필요함. 하지만 사회는 변화하며, 그에 따라 정체성도 서서히 변화함. 때로는 급격한 사회적 변화에 따라 기존의 정체성을 더는 수용하지 못하기도 함. 가령 도시화에 따른 장소의 환경적 변화가 그러한 대표적인 사례임.

■ 이상으로 IV장에서는 섬 관련 다양한 개념과 섬연구의 주요 이론을 살펴봤음.

- 섬성(islandness)은 환경결정론적인 도서성(insulaity)과 달리 섬의 특성은 결정적인 것이 아니며, 섬의 특성은 섬을 조건화하는 매개변수라 보는 시각이라 정리할 수 있음.
- 또한 섬성(islandness)은 외부의 시각으로만 섬을 연구하지 않고, 섬사람(islander) 등 내부인의 관점에서 섬을 분석하므로써 섬의 지역성을 이해하는 데 중요한 단초를 제공함.

■ 다음 V장에서는 5P 원칙을 검토하고, 이를 통해 VI장에서 섬성(islandness)을 반영한 제주의 5P 발전정책을 제언하고자 함.

## V. 지속가능발전과 5P 원칙

### 1. 유엔의 지속가능발전목표(UN SDGs)

- 2015년 9월 25일, 제70차 유엔총회 기간 중 열린 지속가능발전정상회의에서 채택된 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)는 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals)의 후속 의제로서 전 세계가 빈곤 종식을 위한 대대적인 노력을 촉구하고자 설정한 발전 계획임.
  - 2000년대 유엔에 채택된 MDGs는 2015년까지의 이행을 약속한 국제개발협력 역사상 최초의 글로벌 공동 목표로 국제개발협력의 중심을 이뤘음.
- SDGs는 기존 새천년개발목표(MDGs)가 추구하던 빈곤퇴치에서 더 나아가 경제·사회의 양극화, 각종 사회적 불평등의 심화, 지구환경의 파괴 등 지속가능발전 위협요인들을 완화해 나가기 위한 국가별 종합적 행동 및 글로벌 협력 아젠다로 구성됨.
  - SDGs는 MDGs를 기반으로 수정·보완하여 빈곤퇴치와 함께 불평등, 범분야 이슈들(Cross-cutting Issues)을 수용하여 통합적으로 접근
  - 개발도상국이 달성해야 하는 목표에서 개발도상국과 선진국 공동의 문제로 변화
  - 사회 개발뿐 아니라 경제개발의 중요성을 동등하게 반영
  - 정부 중심에서 정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해관계자의 참여로 확대
  - 유엔이 직접 주도하여 각 국가의 보고를 권고
- SDGs는 ‘단 한 사람도 소외되지 않는 것(Leave No One Behind)’이라는 슬로건 하에 2016년부터 2030년까지 국제사회가 이행해야 하는 17개 목표, 169개 세부 목표와 241개 지표의 달성을 약속함.
  - 지속가능발전의 경제, 사회, 환경이라는 세 가지 차원이 균형을 이뤄 15년에 걸쳐 행동을 촉진

- SDGs 17가지 목표 : ① 빈곤퇴치, ② 기아종식, ③ 건강과 웰빙, ④ 양질의 교육, ⑤ 성 평등, ⑥ 깨끗한 물과 위생, ⑦ 모두를 위한 깨끗한 에너지, ⑧ 양질의 일자리와 경제 성장, ⑨ 산업, 혁신, 사회기반시설, ⑩ 불평등 감소, ⑪ 지속가능한 도시와 공동체, ⑫ 지속가능한 생산과 소비, ⑬ 기후변화 대응, ⑭ 해양생태계 보존, ⑮ 육상생태계 보호, ⑯ 평화와 정의·제도, ⑰ 파트너십
- 2030 지속가능개발의제는 SDGs가 시민사회와 민간기업, 자선재단 등 다양한 이해관계자가 참여해야 하는 글로벌 과제임.

## 2. 한국의 지속가능발전목표(K-SDGs)

- 글로벌 약속 이행을 위해 우리나라도 유엔 SDGs를 바탕으로 우리나라의 현실(국가균형발전, 남북 간 평화, 저출산·고령화 대비 등)에 맞는 국가지속가능발전목표(K-SDGs)를 수립하여 시행함.
- K-SDGs는 ‘모두를 포용하는 지속가능국가’라는 비전 아래 사람(사회), 번영(경제), 지구환경, 평화, 파트너십(지구촌 협력) SDGs 5대 전략(5P)와 17개 목표, 122개 세부 목표와 214개 지표를 설정함.
- 정부는 지속가능발전 강화를 2018년도 국정과제로 설정, ‘제3차 지속가능발전 기본계획’을 보완하는 국가지속가능발전목표(K-SDGs)를 수립함.
  - 2006년부터 5년 단위로 제1차-제4차에 걸쳐 ‘지속가능발전 기본계획 수립’
  - 2000~2006(1~3기) : 대통령 직속 지속가능발전위원회 설립 및 운영
  - 2006~2008(4기) : ‘지속가능발전 기본법’ 공포, 제1차 지속가능발전계획(2006~2010)
  - 2008~2010(5기) : ‘지속가능발전 기본법’으로 위원회 법적 근거 변경, 저탄소 녹색성장 기본법 제정
  - 2010~2015(6~7기) : 제2차 지속가능발전계획(2011~2015)
  - 2016~2017(8기) : 제3차 지속가능발전계획(2016~2020)
  - 2018~2020(9기) : 국가 지속가능발전목표(K-SDGs) 수립
  - 2021~2040(10기) : 제4차 지속가능발전계획(2021~2040)
- (수립 과정) 정부는 조력자 역할로 실제 목표설정 작업은 SDGs 목표별 민·관·학 합동 작업반에서 주도하였으며 MGoS 참여 과정을 바탕으로 함.

- 2018년 1월, K-SDGs 추진계획 보고 이후, 범부처 K-SDGs 협의체, 작업반, K-MGoS(Korean-Major Groups and other Stakeholders) 구성
- 기존 하향식이 아닌 상향식으로 관계부처와 민간 작업반 및 이해관계자, 일반 국민의 참여로 이뤄짐.
- 90여 개 시민사회단체, 192명의 민간전문가, 23개 행정부처 공동 참여
- 국가 SDGs 포럼, 일반 국민 설문조사 등 사회적 공론화 과정을 거친 후 2018년 12월 국무회의 의결로 최종적인 K-SDGs 마련

〈표 5-1〉 K-SDGs 5대 구성요소(5P)와 17개 목표

구 분	내 용
인간 (People)	사람이 사람답게 살 수 있는 사회구현 (목표 1. 빈곤감소 및 사회안전망 강화, 목표 2. 식량안보 및 지속가능한 농업 강화, 목표 3. 건강하고 행복한 삶 보장, 목표 4. 교육증진, 목표 11. 포용적이며 안전하며 회복력 있는 도시와 주거지조성)
번영 (Prosperity)	삶의 질이 향상되는 경제성장 (목표 8. 좋은 일자리 확대와 경제성장, 목표 9. 사회기반시설 구축, R&D 확대 및 경제성장, 목표 12. 지속가능한 소비-생산 증진)
지구환경 (Planet)	모든 세대가 누리는 깨끗한 환경보전 (목표 6. 건강하고 안전한 물 관리, 목표 7. 에너지의 친환경적 생산과 소비, 목표 13. 기후변화 대응, 목표 14. 해양생태계 보전, 목표 15. 육상생태계 보전)
평화 (Peace)	인권보호와 남북평화 (목표 5. 성평등 보장, 목표 10. 불평등 해소, 목표 16. 인권·정의·평화)
파트너십 (Partnership)	지구촌 협력강화 (목표 17. 지구촌 협력 강화)

출처: 국가 지속가능발전목표 수립 보고서(환경부 지속가능발전위원회)



### 3. 지자체의 지속가능발전목표(L-SDGs)

- 21세기형 지역발전전략으로서 SDGs 목표 수립과 달성을 위한 지방정부의 역할이 강조됨.
  - 경제, 사회, 환경이 조화를 이룬 SDGs 설정과 이행계획, 정책과제가 도출되어야 하며, 이 SDGs의 목표와 지표들이 모든 정책 속에 자리 잡도록 해야 함.
- L-SDGs(Local Sustainable Development Goals) 작성의 원칙 4가지
  - 원칙 1: 지역특화형 SDGs 작성
  - 원칙 2: 주요 중장기계획들과의 연계
  - 원칙 3: SDGs 목표 간의 연계
  - 원칙 4: 협력적 거버넌스의 참여형 방식에 의한 작성

〈표 5-2〉 지방 지속가능발전목표(L-SDGs) 수립 현황 (2021년 10월 기준)

구 분	~2018 수립	2019~2020 수립	2021 수립	2021 수립 중
15개 광역시 (17)	(5개) 서울, 광주, 경기, 충북, 충남	(2개) 경북, 부산	(1개) 경남	(8개) 경남, 전남, 인천, 대전, 제주, 강원, 전북, 대구
45개 기초 (226)	(9개) 서울 도봉구/ 강북구, 인천 미추 홀구, 부평구, 수원, 당진, 보령 여수, 담양	(13개) 포항, 종로 구, 부여, 순천, 김해, 서대문구, 광명, 시흥, 화성, 안성, 창원, 광주 동구, 이천		(23개) 김포, 평택, 양평, 파주, 삼척, 속초, 춘천, 강릉, 청주, 충주, 통영, 거제, 고양, 광주, 안산, 여주, 의왕, 안양, 용인, 전주, 대구 달서구, 은평구, 강 서구
60개 합계 (243)	14	15	1	31

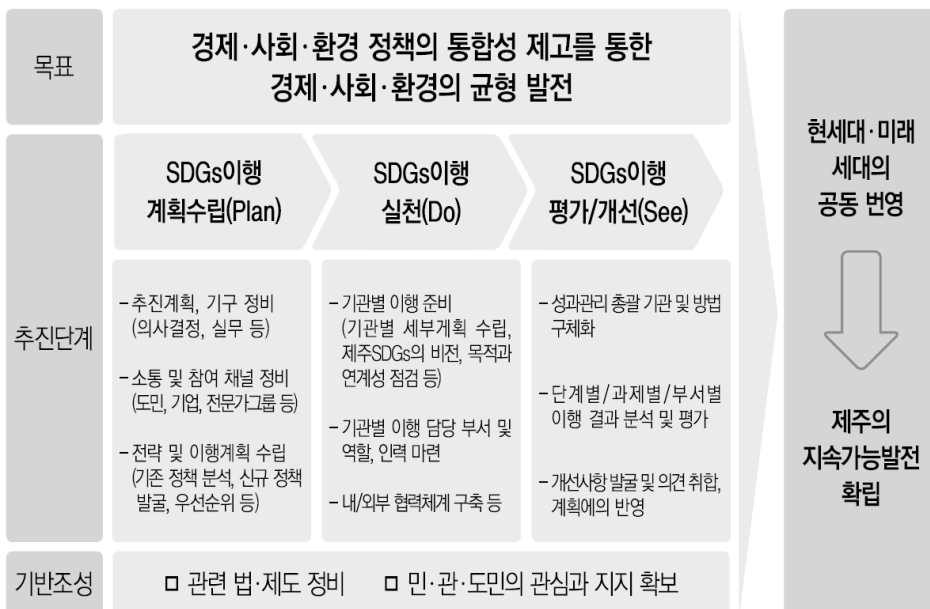
출처: K-SDGs와 L-SDGs의 수립·이행(2021 전국지속가능발전협의회 신규 활동가 교육자료), 각 자치단체의  
지속가능발전협의회 홈페이지 등을 참고하여 재정리

## 4. 제주의 지속가능발전목표(J-SDGs)

### ■ 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs) 현황

- 제주특별자치도는 아직 별도로 SDGs를 수립하지 않았으나, 2019년에 제주미래비전 실현을 위한 지속가능발전 기본 조례안이 제정되어 있음.
- 지속가능한 제주사회 발전을 위해 1998년 공식적으로 수립된 제주특별자치도의 지속가능발전협의회는 환경정책, 자연환경, 사회환경, 경제환경, 여성·생활환경 5개 분야로 구성돼 각 분야에 따라 추진과제를 설정해 활동해 나아가고 있음.
- 그러나 아직 지속가능발전협의회 기구의 운영을 지원하는 별도 조례가 제정되지 않았음.
- 제주도와 제주도의회는 2019년에 지속가능발전 제주국제컨퍼런스를 통해 지속가능발전 청사진을 수립한다는 공동선언문 채택함.
- 2019년 제주도의회와 제주연구원이 공동으로 제주형 지속가능발전목표 수립을 위한 토론회 개최함.

〈그림 5-1〉 제주형 SDGs 이행을 위한 추진 로드맵



출처: 제주특별자치도의회(2021)

## 5. 5P 가치의 정책적 적용

### 5-1. 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 기본원칙 5P

- UN이 지향하는 5대 가치(5P) : ① 사람(People), ② 지구환경(Planet), ③ 경제 발전(Prosperity), ④ 평화(Peace), ⑤파트너십(Partnership)
- SDGs 주제별 클러스터로 5P(People 사람, Prosperity 번영, Planet 지구환경, Peace 평화, Partnership 파트너십)를 핵심 방향으로 설정함.
- 5P는 사람(People), 번영(Prosperity), 지구환경 (Planet), 평화(Peace), 파트너십 (Partnership)의 첫 번째 글자인 다섯 개의 P를 의미하며 SDGs의 목표들을 구조화한 개념임.
  - 이 5P는 새로운 개발 의제의 기본정신이자 핵심 키워드라고 할 수 있음.
- 3가지 기본원칙 : 인권 기반 접근(Human Rights-Based Approach), 단 한 사람도 소외되지 않는 것(Leave No One Behind), 양성평등 및 여성 권한 부여(Gender Equality and Women's Empowerment).
  - 3가지 기본원칙을 운영하기 위한 네 가지 접근 방식 : 국제 규범과 표준에 부합하는 방식(Alignment with international norms and standards), 평등과 비차별 (Equality and non-discrimination), 활동적이며 의미 있는 참여(Active and meaningful participation), 강력한 책임 매커니즘(Robust accountability mechanisms).

〈표 5-3〉 SDGs 5대 구성요소(5P)와 17개 목표

구 분	내 용
인간 (People)	모든 형태와 차원의 빈곤과 기아를 종식, 모든 인간이 존엄과 평등 속에, 그리고 건강한 환경에서 자신의 잠재력을 실현할 수 있도록 보장 (목표 1. 빈곤종식, 목표 2. 기아종식과 지속가능한 농업, 목표 3. 건강과 웰빙, 목표 4. 양질의 교육, 목표 5. 양성 평등)
번영 (Prosperity)	모든 인간이 풍요롭고 보람 있는 삶을 향유할 수 있고 자연과의 조화 속에 경제, 사회, 기술의 진보가 이루어지도록 보장 (목표 6. 깨끗한 물과 위생, 목표 7. 모두를 위한 깨끗한 에너지, 목표 8. 양질의 일자리와 경제성장, 목표 9. 산업, 혁신, 사회기반시설, 목표 10. 불평등 감소)

구 분	내 용
지구환경 (Planet)	현세대와 미래 세대의 필요를 지원할 수 있는 지속가능한 소비와 생산, 지구 천연자원을 지속가능한 방식으로 관리, 기후변화에 대한 시급한 조치를 하는 등으로 지구를 황폐화되지 않도록 보호 (목표 11. 지속가능한 도시와 공동체, 목표 12. 지속가능한 생산과 소비, 목표 13. 기후변화대응, 목표 14. 해양 생태계 보존, 목표 15. 육상 생태계 보호)
평화 (Peace)	공포와 폭력이 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회 육성. 평화 없는 지속 가능한 개발은 있을 수 없으며, 지속가능한 발전 없는 평화는 있을 수 없음 (목표 16. 평화와 정의·제도).
파트너십 (Partnership)	강화된 글로벌 연대의 정신에 기초, 특히 최빈곤층과 취약계층의 요구에 초점, 모든 국가, 모든 이해관계자 및 모든 사람이 참여하는 활성화된 지속가능 발전 글로벌 파트너십을 통해 본 의제의 이행에 요구되는 모든 수단동원(목표 17. 파트너십)

출처: 유엔지속가능발전목표(환경부)

## 5-2. 한국 신남방정책의 기본원칙 3P

■ 문재인 정부는 2017년 11월 9일, ‘한-인도네시아 비즈니스포럼’ 기조연설을 통해 아세안과 인도 등 신남방국가들과의 관계를 주변 4대국(미국·중국·일본·러시아)과 유사한 수준으로 끌어올리고자 하는 신남방정책을 공식 천명함.

- 2018년 8월: 대통령 직속 정책기획위원회 산하 ‘신남방정책특별위원회’를 설치함.
- 2019년 12월: 2019년 11월 개최된 한-아세안특별정상회의 성과를 반영하고, 2020년 설정한 무역 및 인적교류 분야 성과목표를 달성하기 위해 기존 16개 전략과제 57개 중점사업을 총 19개 전략과제와 92개 중점사업으로 확대·개편함.
- 2020년 11월: 국제 환경의 변화와 신남방 국가들의 새로운 협력 수요를 반영하여 기존 신남방정책을 한 단계 고도화한 ‘신남방정책 플러스’ 공표함.

■ 문재인 정부의 핵심 외교정책인 신남방정책은 유엔 SDGs의 5P 원칙을 일부 반영해 사람(People), 평화(Peace), 상생번영(Prosperity) 공동체 3P 원칙을 핵심 개념으로 함.

- 한-아세안 미래공동체 구현 “사람 중심의 평화와 번영의 공동체”라는 비전을 설정함.
- 사람공동체(People): 교류 증대를 통한 상호 이해 증진
- 상생번영 공동체(Prosperity): 호혜적, 미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축
- 평화 공동체(Peace): 평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축

- 제21차 한-아세안 정상회의 계기로 한층 발전된 ‘신남방정책 플러스’는 신남방정책의 3P(사람(People), 상생·번영(Prosperity), 평화(Peace) 공동체)라는 기존 원칙을 유지, 7대 협력 분야를 중심으로 정치, 경제, 사회, 보건 등 제반 분야에서 지속 가능한 포용적 동반 성장 촉진을 도모한다는 구상임.
  - 7대 협력 분야: 사람(보건, 교육, 문화), 상생·번영(무역투자 확대, 인프라 개발, 미래 산업 육성), 평화(비전통 안보 협력)
- 문재인 정부는 3P 원칙이 포함된 신남방정책을 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 아세안·인도 등에 대한 외교정책에 적용함.
  - 문재인 대통령 신남방정책 대상 11개국 순방(2017년 11월 ~ 2019년 9월)
  - 아세안 10개국과 한국·중국·일본·인도·호주·뉴질랜드 등 16개국이 참여하는 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP) 협정문 타결(2019년 11월 4일) 및 최종 서명(2020년 11월 15일)
  - 2019 한·아세안 특별정상회의 / 한·메콩 정상회의 개최(2019년 11월 25일 ~ 27일)



〈그림 5-2〉 신남방정책의 비전, 목표, 16대 과제

출처: 신남방정책 특별위원회

〈표 5-4〉 신남방정책 플러스 3P와 7대 협력 분야

구 분	내 용
사람공동체 (People)	교류 증대를 통한 상호 이해 증진 ① 포스트 코로나 포괄적 보건의로 협력 ② 한국형 교육모델 공유 및 인적자원 개발 지원 ③ 쌍방향 문화교류 촉진
상생번영 공동체 (Prosperity)	호혜적, 미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축 ④ 상호 호혜적 무역·투자 기반 구축 ⑤ 기업 책임 경영 및 현지 기여 활동 확대 ⑥ 에너지 자원 분야 확대 기반 조성
평화공동체 (Peace)	평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축 ⑦ 안전과 평화 증진을 위한 초국가협력

출처: 대한민국 정책브리핑

### 5-3. 코이카의 핵심 가치 4P

■ 코이카는 2018년 핵심 가치로 신남방정책의 외교원칙인 3P(사람(People), 평화(Peace), 번영(Prosperity))를 우선적으로 선정·발표했으며, 이후 2019년 환경(Planet)을 추가해 4P(사람(People), 평화(Peace), 번영(Prosperity), 환경(Planet))를 완성함.

- 사람(People): 인간의 존엄성에 기반한 사람 중심 개발 협력
- 평화(Peace): 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회
- 번영(Prosperity): 전 지구촌의 상생 공동체
- 환경(Planet): 다음 세대를 위한 지속가능한 삶의 터전

■ 코이카의 핵심가치 4P는 유엔의 지속가능개발목표(SDGs) 기본원칙인 5P와 연계되어 SDGs 달성에 기여함.

- 코이카는 SDGs 달성을 위한 주요사업 중 하나로 5번 목표(성평등 보장), 13번 목표(기후변화 대응), 16번 목표(인권 정의 평화) 달성을 위한 중기, 중장기계획을 4P 핵심 가치와 진행함.

■ 코이카의 핵심 가치 4P는 코이카의 경영 방침에도 적용됨

- 사람(People): 인권 중심, 안전 우선 등 사람 중심 경영
- 평화(Peace): 대화·소통, 이해·협업으로 평화로운 갈등 조정
- 번영(Prosperity): 내·외부 모든 고객과의 상생 공존
- 환경(Planet): 저탄소 녹색 실천 등 친환경 경영

- 코이카의 핵심가치는 4P를 표방하고 있지만, 다양한 개발재원의 필요성을 포함하는 마지막 목표 17 파트너십은 모든 목표에 포괄적으로 해당되어 실질적으로는 유엔의 5P를 따르고 있음.
- 향후 정책방향으로 지속가능개발의제 5P의 이행방안 구체화를 통한 글로벌 가치실현 추구가 있음.<sup>11)</sup>
  - (포용적 ODA) 글로벌 현안인 코로나19 등 감염병 대응 지원 강화, 인도적지원·기아종식 등 사람 중심 개발 협력 추진 → 사람(People)·평화(Peace)
  - (상생하는 ODA) 개도국 경제·사회발전과 동시에 공여국과의 공동번영을 통한 쉼 세계의 지속가능발전 추구 → 번영(Prosperity)·환경(Planet)
  - (함께하는 ODA) 국내 개발협력 쉼주체(공공·민간·연구기관)간 연계·협력을 토대로 국제 사회와의 파트너십 강화 → 협력(Partnership)

〈표 5-5〉 코이카 4대 핵심 가치(4P)와 16개 목표

구 분	SDGs 연계	사 업
사람 (People)	목표 1. 빈곤종식 목표 2. 기아종식과 지속가능한 농업 목표 3. 건강과 웰빙 목표 4. 양질의 교육 목표 5. 양성 평등 목표 6. 깨끗한 물과 위생	사회개발, 성평등 증진, 기술전수 등 인권과 삶의 질 개선에 직접적인 영향을 미치는 개발협력
평화 (Peace)	목표 16. 평화와 정의·제도	국가나 지역 내 발생하는 분쟁이나 안전을 사전에 예방하고 감소시킴으로써 피해자들의 자립과 발전의 지속가능성을 향상시키는 개발협력
번영 (Prosperity)	목표 8. 양질의 일자리와 경제성장 목표 9. 산업, 혁신, 사회기반시설 목표 10. 불평등 감소 목표 11. 지속가능한 도시와 공동체	소득증진, 일자리 창출, 기술발전 등을 지원함으로써 개개인의 경제적 능력을 회복하고 국가 차원의 혁신성장을 지원하는 개발협력
지구환경 (Planet)	목표 7. 모두를 위한 깨끗한 에너지 목표 12. 지속가능한 생산과 소비 목표 13. 기후변화대응 목표 14. 해양 생태계 보존 목표 15. 육상 생태계 보호	발전으로 발생하는 기후변화와 환경오염을 예방/감소함으로써 환경을 보존하고 파트너 대상국과 수혜자들의 생활과 건강을 개선하는 개발협력

출처: 월드프렌즈코리아

11) ODA Korea, “제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025),”  
www.odakorea.go.kr/contentFile/MSDC/03.pdf (검색일 : 2021. 10. 1.)

## ■ 지방자치단체 지속가능발전목표(L-SDGs) 종합검토

- 지자체 지속가능발전목표는 목표체계에 따라 17개 UN SDGs형 목표와 핵심목표(focus goal) 분야별 목표로 구분됨.
- 17개 유엔 SDGs형 목표체계를 구축한 지방자치단체로는 서울특별시, 충청남도, 광주광역시, 충청남도 당진시, 서울특별시 강북구 등이 해당함.
- 서울특별시는 환경, 사회문화, 경제, 거버넌스 4개 분야로 재구조화 중임.
- 핵심목표 분야별 목표체계를 구축한 지방자치단체로는 경기도 수원시, 충청북도, 인천광역시 부평구, 서울특별시 도봉구, 인천광역시 등이 있음.
- 경기도 수원시와 충청북도는 3P, 즉 사람(사회), 번영(경제), 지구환경 체계를 가짐.
- 인천광역시는 3P에 제도 행정을 추가하여 사람(사회), 번영(경제), 지구환경 등 4개 핵심 분야를 구축함.
- 인천광역시 부평구와 서울특별시 도봉구는 3P에 문화와 제도 행정을 분야를 추가한 5개 핵심 분야를 가지고 있음.

〈표 5-6〉 목표체계 구분에 따른 지방자치단체의 주요 사례

목표체계	지자체명	목 표	세부 목표	이행과제	SD지표
17개 유엔 SDGs형 목표	서울특별시	17개 목표(환경, 사회문화, 경제, 거버넌스 4개 분야로 재구조화 중)	96개	작업 중	작업 중
	충청남도	17개 목표	62개	162개 실천과제	62개
	광주광역시	17개 목표	66개	-	104개
	충청남도 당진시	17개 목표	57개	103개 이행과제	88개
	서울특별시 강북구	17개 목표	50개	93개 이행과제 327개 단위사업	작업 중
핵심목표 (focus goal) 분야별 목표	경기도 수원시	10개 목표(3대 분야 : 환경, 경제, 사회)	57개	100대 과제	133개
	충청북도	3개 분야 (환경, 경제, 사회)	12개 전략	23개 이행과제	120개
	인천광역시 부평구	5개 분야(문화, 환경, 경제, 사회, 행정)	-	17개 이행과제 58개 단위과제 182개 세부사업	65개



목표체계	지자체명	목 표	세부 목표	이행과제	SD지표
	서울특별시 도봉구	5개 분야(기후환경, 교육문화, 보건복지, 경제 산업, 제도행정)	-	17개 이행과제 47개 단위과제	41개
	인천광역시	4개 분야(환경, 사회, 경제, 제도행정)	-	-	78개

출처: 제주형 지속가능발전목표 수립을 위한 방향과 전략 토론회 자료집(2019)

■ 본 보고서에서 제안하는 제주형의 5P 가치와 주요목표는 <표 5-7>과 같음.

<표 5-7> 제주형 5P의 가치와 주요목표

5P	제주형 5P 가치	주요 목표
사람중심 (People)	행복의 섬 제주	발전주체로서 지역공동체 도민이 공감하는 발전 공공·민간·시민사회 거버넌스
지구환경중심 (Planet)	생태의 섬 제주	생태의 섬 제주 해양생태계 보존 섬관련 법·제도 정비
글로벌연대 (Partnership)	공존의 섬 제주	글로벌 섬연대 구축 섬지역 대상 ODA 확대 선도적 섬으로서 제주 위상 강화
평화 (Peace)	포괄적 평화의 섬 제주	도민이 공감하는 평화 3P(사람, 환경, 연대)를 반영한 평화 대내외적 평화확산
번영 (Prosperity)	포용적 번영의 섬 제주	도민이 바라는 번영 3P(사람, 환경, 연대)를 반영한 번영 지속가능한 발전

출처: 직접 작성

## VI. 섬성(islandness)을 반영한 제주의 5P 발전정책 제언

- 이상에서 본 보고서는 제주 발전정책의 미래방향과 핵심 가치를 고찰하기 위해 섬성(islandness)을 반영한 제주발전, 지속가능발전 및 5P를 반영한 제주발전에 대해 살펴 보았음.
  - 2000년대 이후 제주도는 제주국제자유도시, 제주특별자치도, 세계평화의 섬 등의 계획을 통해 평화(Peace)와 번영(Prosperity)이라는 2P를 지역발전의 핵심 가치로 추구해 옴.
  - 그러나 III장에서 살펴보았듯이, 제주발전의 핵심 가치와 미래방향에 대한 각계각층의 인식은 매우 달랐고, 특히 지역공동체에서는 기존의 제주 발전정책에 대해 그리 긍정적으로 인식하지 않는 것으로 나타남.
- III장 4절 “제주의 발전 방향에 대한 각계의 인식 비교”에서는 경제발전, 관광, 지역 주도, 도민 주체, 개발보다 보존, 평화, 인권, 자연유산, 정체성, 환경, 환경 수도, 생명, 생태, 자치분권, 도민 삶의 질 향상 등이 제주발전의 주체들이 생각하는 주요 키워드로 제시되었음.
  - 이를 다시 분류하면 ‘경제발전-번영의 추구’, ‘관광’, ‘환경에 대한 가치’, ‘자치권의 강조’, ‘평화와 인권’ 등이 제주발전의 핵심 가치로 제기되었음.
- 제주 발전정책이 포용과 공존의 길로 나아가기 위해서는 기존의 2P 가치를 넘어 5P를 핵심 가치로 하고 섬성(islandness)을 반영하여 제주발전의 기본 방향을 결정해나갈 것을 제안하고자 함. 제주 발전정책의 구체적인 핵심 가치와 발전 방향은 다음과 같음.
  - 사람(People) 중심 가치에 따른 ‘행복의 섬 제주’, 지구환경(Planet) 중심 가치에 따른 ‘생태의 섬 제주’, 글로벌 연대(Partnership) 가치에 따른 ‘공존의 섬 제주’의 3P 가치 추구를 통해
  - 평화(Peace) 증진 가치의 기반 마련을 통한 ‘포괄적 평화의 섬 제주’와 번영(Prosperity) 가치의 기반 마련을 통한 ‘포용적 번영의 섬 제주’ 등 5P 가치를 실현하는 것임.

- 이러한 핵심 가치와 미래방향은 제주 지역사회와 지역공동체가 이미 가지고 있는 역량과 잠재력을 극대화함으로써 충분히 실현될 수 있을 것임.
  - 그간 제주의 지역공동체가 쌓아온 경험과 역량에서 출발하여 제주의 섬성(islandness), 제주형 SDGs 및 제주형 5P 원칙을 결합함으로써 '포괄적 평화의 섬 제주'와 '포용적 번영의 섬 제주'의 실현을 추구함.
  - 제주는 2019년에 지속가능발전 조례를 제정하였음. 이를 기반으로 제주형 SDGs와 제주형 5P 가치를 포함한 기본계획 및 실행계획을 수립할 수 있을 것임.
- 향후 제주 발전정책은 섬이라는 특성을 반영한 지속가능발전을 기본 방향으로 확립할 필요가 있으며, 섬이라는 지리적 특성이 반영된 제주발전을 향한 복합적 처방이 만들어 질 필요가 있음.

## 1. 사람(People) 중심 가치 - 행복의 섬 제주

- 본 보고서 III장에서는 (제주)지역 주도성, 제주도민 주체성, 정체성, 자치권, 자기 결정권, 자치분권, 삶의 질 등의 가치가 제주의 발전정책 방향에 포함될 필요가 있음을 지적하였음. V장에서는 유엔, 대한민국 정부, 지자체, 제주 차원에서 SDGs와 5P 가치를 각각 설명하였음. 그 가운데 사람(People) 중심 가치와 관련된 내용을 요약하면 다음과 같음.
  - 유엔 SDGs는 여성과 장애인의 권리 향상, 양성평등, 양질의 교육 등을 사람(People) 중심 가치의 내용에 포함하고 있음.
  - K-SDGs에서 사람(People)이 의미하는 바는 빈곤 감소, 사회안전망, 식량안보, 지속 가능한 농업, 건강하고 행복한 삶, 교육 증진, 포용적이고 안전하며 회복력 있는 도시와 주거지 조성 등임.
  - 문재인 정부의 신남방정책에서 목표로 하는 사람공동체(People)는 교류 증대를 통한 상호 이해 증진을 의미함. 그 구체적 내용으로 상호 방문객 확대, 쌍방향 문화교류 확대, 인적자원 역량 강화 지원, 거버넌스 증진, 상호체류 국민권익 보호, 삶의 질 개선 등을 포함함.
  - 코이카는 인간의 존엄성을 기반으로 한 사람(People) 중심 개발협력을 핵심 가치로 내세우며 그 전략으로 사회발전, 성평등 증진, 기술 전수 등 인권과 삶의 질 개선에 직접적인 영향을 미치는 개발협력을 표방함.

- 본 보고서에서 지향하고 있는 사람(People) 중심 가치는 그동안 제주발전의 주체로 인정받지 못해왔던 지역공동체 즉, 여성, 장애인, 청년, 이주민 등 다양한 집단들이 제주 발전정책의 수립, 시행 및 평가 단계의 전 과정에 참여할 수 있도록 보장하는 것을 말함.
  - 그동안 제주 발전정책은 도민 공감대를 형성하지 못하고 중앙정부 및 제주도정에 의해 일방적으로 추진되어왔다는 비판이 있음.
  - 제주의 발전을 위해서는 지역공동체, 여성, 장애인, 청년, 이주민 등 다양한 제주도민들이 발전의 진정한 주체로서 여러 분야에서 자기 역량을 충분히 발휘할 수 있어야 함.
  - 이를 위해 제주지역 지방정부·민간부문·시민사회가 상호 소통하고 협력할 수 있는 거버넌스 구축이 필요함. 정부·민간·시민사회의 협력을 강화하여 제주형 지속가능발전목표(J-SDGs)의 지역 차원에서의 효과적인 실천방안을 마련해야 할 것임.
- 제주발전을 촉진하려면 제주도민을 중심으로 중앙정부와 지방정부, 전문가 집단, 도시민 등 제주발전 관련 주체들의 네트워크 구축이 무엇보다 중요함.
  - 제주도민 스스로가 발전의 추진 주체로 진정한 역할을 수행할 수 있어야 하며 발전의 과정에 적극적으로 참여할 수 있어야 함.
- 제주도민들이 발전의 주체로서 위상을 확립하고 각 사업에 효율적으로 참여하기 위해서는 지역주민 및 지자체 공무원을 대상으로 한 정기교육 프로그램이 개발 운영될 필요가 있음.
  - 정기교육 프로그램은 일방적인 하향식의 형식적 교육이 아니라 체험 위주의 실질적 교육으로 제주도민들의 역량 강화에 힘을 기울여야 할 것임.

## 2. 지구환경(Planet) 중시 가치 - 생태의 섬 제주

- 본 보고서의 III장에서는 개발보다는 보존, 자연유산 관리, 환경 수도, 생명과 생태 등의 가치가 제주의 발전정책 방향에 포함될 필요가 있음을 지적하였음. V장에서는 유엔, 대한민국 정부, 지자체, 제주 차원에서 SDGs와 5P를 각각 설명하였음. 그 가운데 지구환경(Planet) 중시 가치와 관련된 내용을 요약하면 다음과 같음.
  - III장을 보면, 지구환경(Planet) 보전이라는 가치에 대해서는 전·현직 대통령, 대선후보, 도지사, 도의원, 시민단체 활동가 등 광범위한 계층이 대부분 잘 인식하고 있으며 그에 대해 적극적인 동의를 표하고 있음. 2010년 이후 제주 사회는 풍력, 전기차 등 친환경 신재생에너지에 대한 관심이 높아졌음.

- 유엔 SDGs에서 지구환경(Planet)의 가치는 지속가능한 소비와 생산, 지속가능한 방식의 관리, 기후위기 대응, 해양생태계 보존 및 육상생태계 보호 등이 포함됨.
  - K-SDGs는 지구환경(Planet)과 관련해 모든 세대가 누리는 깨끗한 환경보전, 건강하고 안전한 물 관리, 친환경 에너지, 생산과 소비, 기후변화 대응, 해양생태계 및 육상생태계 보전 등을 포함함.
  - 코이카는 '다음 세대를 위한 지속가능한 삶의 터전'을 핵심 가치로 제안하며, 발전으로 인한 기후변화와 환경오염을 예방·감소함으로써 환경을 보존하고 파트너 대상국과 수혜자들의 생활과 건강을 개선하는 개발협력을 강조함.
- 제주는 섬의 생태환경을 갖고 있으므로 내륙지역보다 환경위기에 취약한 구조를 가지며, 해양환경과 직접 상호작용하고 있음.
- 섬과 연안에 대한 과도한 개발은 해양쓰레기의 유입 등으로 섬 생태계에 악영향을 미치며, 이렇게 변화한 섬 생태계는 다시 해양생태계에 영향을 미칠 수 있음(최지연 외, 2017).
- 우리나라의 섬 관련 법·제도는 개별 섬이 지닌 가치보다는 행정 편의주의 방식으로 구성되어 있음.
- 개별 섬 중심의 일원화된 관리체계가 미흡하며, 섬과 주변 해역에 대한 통합적 관리도 부족함.
  - 따라서 섬 중심의 지속가능발전 정책 마련이 필요하며, 섬과 해역의 가치를 모두 고려한 통합적 접근이 필수적임.
  - 개별 섬에는 다양한 가치가 존재하므로 섬에 관한 정책적 접근 시 섬의 가치를 종합적으로 분석한 후 그 섬에 맞는 정책이 형성되어야 함(최지연 외, 2017).
- 제주의 경우, 유네스코에 의해 2002년 생물권보전지역(한라산국립공원, 서귀포시 영천·효돈천 주변지역, 서귀포해양도립공원), 2007년 세계자연유산(한라산, 성산일출봉, 만장굴), 2010년 세계지질공원(한라산, 성산일출봉, 만장굴, 서귀포층, 천지연폭포, 대포해안 주상절리, 산방산, 용머리, 수월봉)으로 선정 및 등재되어 있음.
- 유네스코가 인정한 제주의 자연환경에 대한 체계적이고 꾸준한 관리가 필요함.
- 제주가 추진해 온 기후위기 대응을 위한 글로벌 섬 연대는 지속해서 추진되어야 하며, '2030 탄소 없는 섬 제주(2030 CFI, Carbon Free Island Jeju)'와 '2030 쓰레기 걱정 없는 섬 제주(2030 WFI, Waste Free Jeju)'의 실천행동을 위한 도민연대도 보다 더 적극적으로 추진되어야 함.

### 3. 글로벌 연대(Partnership)의 가치 - 공존의 섬 제주

- 본 보고서의 III장에서는 다른 가치들에 비해 글로벌 연대(Partnership) 가치에 대한 언급이 미흡한 편임. 그럼에도 불구하고 글로벌 시대 섬국가 및 섬지역의 공존과 상생은 미래 발전전략의 매우 중요한 구성요소가 될 것임. V장에서는 유엔, 대한민국 정부, 지자체, 제주 차원에서 SDGs와 5P를 각각 설명하였음. 그 가운데 연대(Partnership) 기반의 가치와 관련된 내용을 요약하면 다음과 같음.
  - 유엔 SDGs에서는 강화된 글로벌 연대의 정신, 최빈곤층과 최취약층과의 연대, 모든 이해관계자와 모든 사람들이 참여하는 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 강조함.
  - K-SDGs에서는 지구촌 협력 강화를 위한 파트너십을 강조함.
- 제주는 섬성(islandness)을 활용한 국제교류 활성화를 통해 세계가 주목하는 지속가능한 섬으로서 선도적 역할을 확대하고 공정하고 개방적인 국제질서 유지에 기여해야 할 것임.
  - 과거 제주가 극도로 어려운 상황에서 국제사회가 베풀었던 큰 도움을 상기함으로써 제주도민들의 ODA 및 국제개발협력에 대한 이해와 공감대를 높일 수 있도록 함.
- 글로벌 섬 연대 구축 시 육지(본토)와 섬 관계에 있어 제주와 유사성이 높은 섬들과 연대감을 형성해왔음. 현재 제주도, 중국 하이난, 일본 오키나와, 인도네시아 발리 등이 섬관광정책포럼(ITOP Forum)으로 연대한 것이 좋은 사례라 할 수 있음.
- 그러나 섬이라는 점 외에 제주와 유사성이 부족한 섬 국가 및 섬 지역에 대해서도 관심과 지원에 힘써야 함.
  - 제주도정은 2012년을 ODA 원년 공포하며 베트남, 동티모르, 인도 등에 대한 국제개발 협력을 시작했음.
  - 특히, 동티모르는 2002년 4월에 인도네시아로부터 독립한 인구 130만 명 정도의 섬국가로서 섬지역인 제주가 ODA 파트너국으로 삼기에 적절한 나라임. 1990년대 독립투쟁과 내전 과정에서 최소 10만, 최대 20만 명의 동티모르인들이 사망했으며, 이러한 점은 제주4·3의 경험을 가진 제주인들이 겪었던 역사적 경험과 매우 유사함(양길현, 2016).
  - 글로벌 섬 연대는 유사성이 높은 섬들뿐 아니라, 동티모르와 같이 ODA 지원이 필요한 섬들과도 이루어져야 할 것임.

## 4. 평화(Peace) 증진 가치 - 포괄적 평화의 섬 제주

- 본 보고서의 III장에서는 제주4·3과 평화, 평화와 인권, 평화와 환경 등 다양한 방식의 결합을 통해 평화(Peace)를 제주 미래가치의 상징과 비전으로 자리매김해 옴. V장에서는 유엔, 대한민국 정부, 지자체, 제주 차원에서 SDGs와 5P를 각각 설명하였음. 그 가운데 평화(Peace) 증진 가치와 관련된 내용을 요약하면 다음과 같음.
  - UN SDGs에서는 공포와 폭력이 없는 평화, 공정, 포용적 사회, 평화와 정의, 제도 등이 평화(Peace) 가치의 내용에 포함됨.
  - K-SDGs에서는 인권보호, 남북평화, 성평등 보장, 불평등 개선, 인권·정의·평화 등이 평화(Peace) 가치의 내용에 포함됨.
  - 문재인 정부의 신남방정책에 포함된 평화(Peace) 공동체는 평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축을 추구함. 그 구체적인 정책들로 정상 및 고위급 교류 활성화, 한반도 평화와 번영을 위한 협력 강화, 국방·방산 협력 확대, 역내 테러 및 사이버·해양안보 공동 대응, 역내 긴급사태 대응 역량 강화 등이 있음.
  - 코이카는 ‘평화롭고 정의로우며 포용적인 사회’를 추구하는 평화(Peace)를 핵심 가치로 규정하고, 그 구체적인 내용으로 국가나 지역 내 발생하는 분쟁이나 안전을 사전에 예방하고 감소시킴으로써 피해자들의 자립과 발전의 지속가능성을 향상시키는 개발협력을 강조하고 있음.
- 제주는 2000년 ‘평화와 번영의 섬’을 시작으로 ‘평화’ 가치를 발전정책의 핵심 가치로 받아들이었음.
  - 그동안 ‘세계평화의 섬 제주’의 실천은 중앙정부 차원의 국제교류·협력에 치우쳐 있거나, 국제자유도시화를 위한 브랜드로 활용되어야 한다는 경제중심적 사고를 벗어나지 못했음 (양길현, 2016).
  - 제주4·3을 둘러싼 진상규명과 치유과정은 상당한 진전을 이루었으나, 해군기지 및 신공항 건설을 둘러싼 갈등 및 지방선거를 둘러싼 정치적 갈등 등 ‘평화의 섬 제주’를 위협하는 다양한 양상들이 전개됨.
- 이제 제주 차원에서 향후 추구해야 할 평화가 무엇인지를 논의해야 할 시점이며, 그 과정에서 중앙정부보다는 제주도민과의 공감대 형성에 주력해야 할 것임. 제주의 발전 방향에 대한 도내 다양한 발전 주체들 간 공론화도 활발히 진행되어야 할 것임.
- 향후 평화(Peace) 증진 가치는 거주지 및 출신지, 인종, 종교, 성, 연령 등에 따른 다양한 형태의 갈등에 대한 평화적 해결을 견인하고 평화를 선도하는 섬으로서 ‘세계 평화의 섬 제주’의 위상을 확고히 다지는 “포괄적 평화의 섬 제주”의 건설에 목표를

두어야 할 것임.

- “일상의 모든 영역에서 폭력을 줄이고 희생당하는 사람이 없게 한다”라는 의미의 적극적 평화는 여전히 ‘세계평화의 섬 제주가 품어야 할 미래지향적 평화개념이지만, 더 나아가 사람(People) 중시, 지구환경(Planet) 중시, 글로벌 연대(Partnership)를 포함하여 “포괄적 평화”를 추구할 필요가 있음.
- 즉, 전쟁과 폭력 등 물리적 폭력뿐 아니라 빈곤, 환경오염, 각종 억압과 차별, 불공정 등 비평화적인 것들을 해결하면서, 동시에 3P의 가치를 반영하는 포괄적 의미의 평화를 달성하는 것이 제주발전의 주요한 과제임.

## 5. 번영(Prosperity)의 가치 - 포용적 번영의 섬 제주

- 본 보고서의 III장에서는 1980년대부터 중앙정부 차원에서 제주 산업화의 비전으로 제시되었던 ‘관광’, 국제자유도시와 함께 2000년대 쇼핑, 카지노, 국제학교와 연관된 투자 활성화, 2010년 이후 생태관광, 대안관광, 질적 관광 등의 관광 패러다임의 등장, 그 외 호텔, 골프장, 리조트 등이 관광과 함께 우후죽순 생겨남. V장에서는 유엔, 대한민국 정부, 지자체, 제주 차원에서 SDGs와 5P를 각각 설명하였음. 그 가운데 번영(Prosperity) 가치와 관련된 내용을 요약하면 다음과 같음.
- 유엔 SDGs에서는 모든 인간의 풍요롭고 보람 있는 삶 향유, 자연과 조화 속에 경제·사회·기술의 진보가 이루어지는 것, 깨끗한 에너지, 양질의 일자리, 불평등 감소를 내용으로 하는 번영(Prosperity) 가치가 포함됨.
- K-SDGs에서는 삶의 질, 경제성장, 좋은 일자리, 지속가능한 소비·생산 증진 등이 번영(Prosperity) 가치에 포함됨.
- 문재인 정부의 신남방정책에 포함된 상생번영(Prosperity) 공동체는 호혜적·미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축을 내용으로 함. 그 구체적 정책으로 무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화, 연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여, 중소기업 등 시장진출 지원, 신산업 등 스마트협력 및 혁신성장 제고, 국가별 맞춤형 협력모델 개발 등이 포함됨.
- 코이카는 전 지구촌의 상생(Prosperity) 공동체를 핵심 가치로 내세우며, 구체적 방안으로 소득증진, 일자리 창출, 기술발전 등을 지원함으로써 개개인의 경제적 능력을 회복하고 국가 차원의 혁신 성장을 지원하는 개발협력을 내세우고 있음.
- 제주의 번영(Prosperity)은 섬성(islandness)을 반영해 제주의 경쟁우위 부문을 적극적으로 활용하고 외부세계와는 개방되고 자유로운 경제교류를 증진함으로써 포괄적 호혜



성을 중시하는 쌍방향적인 경제적 이익을 도모할 수 있는 경제산업구조 확립을 통해 가능할 것임.

- 기존의 외부지향적 국제자유도시 추구, 즉 관광·교육·의료·국제회의 등의 영역에서 경제 교류와 투자유치 확대를 통해 일자리를 늘려가는 방식의 번영 정책은 이제 한계에 직면함.
- 향후 제주는 제주도민의 역량 강화와 역할 증대가 동반되는 내생적 발전 모델을 마련함으로써 번영(Prosperity)을 추구해야 할 것임.
- 제주도민에게 양질의 일자리와 소득 창출을 통해 삶의 질을 개선하기 위해서는 제주 공동체의 경제기반을 확립할 수 있도록 사회적 기업 및 협동조합에 대한 지원 확대 및 활성화 방안이 마련되어야 함.

■ 기존의 대량관광은 자연환경의 파괴, 문화유적지 훼손, 지역사회 전통의 훼손, 관광지 지역민의 경제적 박탈감, 대규모 관광산업에 따른 에너지와 자원의 낭비 문제로 인해 국제적 차원에서 제고의 대상이 되고 있음(박정환, 2020).

- 향후 지속가능한 그린투어(Green-Tourism)는 관광산업 발전에 있어 생태계와 자연 환경을 최대한 보전하자는 내용을 갖고 있으며, 자연이나 농촌 방문을 통해 즐기는 체험 관광의 특징을 갖고 있음(박정환, 2020).
- 지속가능한 그린투어는 관광산업 부문의 ESG 실현에도 유용한 측면이 있음.

■ 사단법인 제주올레가 만든 문화상품인 제주올레는 지속가능한 그린투어의 실현 가능성을 보여주는 중요한 사례임.

- 2006년 9월, ‘카미노 데 산티아고’를 여행한 서명숙씨가 2007년 1코스를 개장하면서 시작된 제주올레는 현재 21코스까지 이어지고 있음.
- 제주올레는 제주 관광발전의 새로운 패러다임을 열었다고 할 수 있으며, 향후 올레 여행객과 지역주민이 상생할 수 있는 다양한 관광 상품의 개발을 통해 질적인 발전을 이룰 수 있다고 봄.

■ 제주가 전통적으로 우위를 보여왔으나 현재 위기에 직면해 있는 1차 산업은 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 지속가능한 발전의 관점에서 활성화되어야 할 것임.

- 1차 산업을 축으로 하여 1차 산품을 가공하는 2차 산업과 1차 산업 직판장, 음식점, 숙박시설 경영 등의 3차 산업을 합친 6차 산업을 통해 제주 도내 외 도시와의 교류를 확산할 필요가 있음.
- 생산→가공→유통→소비→재생산의 1차 산업 발전 형태는 자연과의 상생, 지역공동체 및 지역주민의 주도적 참여, 도시와 농촌 간의 공생과 공존을 통한 지속가능한 농어촌 공동체의 발전에 기여해야 할 것임(박정환, 2020).

## VII. 결론 및 시사점

### 1. 결 론

- 본 보고서는 섬성(islandness)이라는 포괄적인 섬연구의 관점을 통해 제주발전을 분석하고 발전방향을 제시함으로써 기존의 관점을 확대하는 데 주안점을 두었음.
  - 2000년대 이후 제주도는 2P(Prosperity, Peace) 가치 실현을 목표로 주요 발전정책을 추진해왔음.
  - 하지만 2015년, 새천년개발목표(MDGs) 종료에 따라 유엔은 지속가능발전목표(SDGs)를 출범했고, SDGs에 포함된 17개 목표와 5P(People, Planet, Partnership, Peace, Prosperity)의 핵심 가치는 전 세계 모든 국가와 지역의 발전정책에 있어서 수용해야 하는 필수과제로 자리함.
- 이러한 세계적 경향에 따라, 이 연구는 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주의 미래 발전정책을 제안하고자 했음.
- 이를 위해 본 보고서는 문헌 자료, 언론자료 그리고 SDGs 관련 일차자료를 분석했으며, 각 내용에 따라 연구 방법을 달리했음.
  - 섬성(islandness)에 따른 내부인의 시각에서 제주발전을 이해하고자, 방송, 언론 및 신문 칼럼 등에 기소개 된 인터뷰 자료를 분석하여, 중앙정부 및 정치인들의 제주발전에 대한 인식과 제주의 개발사업자, 제주도민 등의 제주발전 인식을 비교 분석했음.
  - 섬성(islandness)을 기존의 도서성(insularity)과 차별화되는 개념으로 이해하고자, 섬과 섬성에 관한 개념적 검토를 했으며, 이와 더불어 제주의 정체성과 제주발전에 관한 기존의 문헌 자료를 분석했음.
  - 섬성(islandness)과 5P의 핵심 가치를 반영한 제주의 미래 발전방향을 제시하고자, 유엔이 제시한 SDGs의 주요내용과 SDGs의 국내적 이행을 일차자료를 통해 중앙과 지방으로 구분해 비교·분석했음.

■ 이에 따른 분석 결과는 다음과 같음.

■ 기존의 제주발전에 대한 인식은 발전 주체와 방향에 관한 인식이 시간이 지남에 따라 서서히 변화하는 것을 확인했음.

- 해방 이후부터 1990년대까지 중앙정부와 정치인들은 과거 중앙주도식 제주개발을 추진했고, 그 과정에서 중앙과 지방이 대립했음.
- 1990년대 말부터 2000년대 말까지는 제주도 지방정부 및 공공기관이 발전의 주체로 전환되었으며, 2P(Prosperity, Peace) 중심의 발전전략을 추진했음.
- 그 과정에서 환경이나 사람 등이 발전의 쟁점으로 떠오르며, 새로운 발전 방향에 대한 목소리가 높아짐.
- 특히, 난개발과 외지투자로 인해 환경 중심 발전과 특별자치도로서 제주 지방정부 주도의 발전전략이 새로운 화두로 떠오름.

■ 이러한 인식을 통해 본 제주발전의 핵심가치는 ‘경제발전-번영의 추구’, ‘관광’, ‘환경에 대한 가치’, ‘자치권의 강조’, 평화와 인권’으로 요약할 수 있음.

- 기존의 ‘경제발전’ 중심에서 ‘자치권’과 ‘섬주민의 한계’에 대한 관심과 키워드가 증가하는 추세임.
- 하지만 시민단체와 청년들의 인식은 과거 20~30년 전과 큰 차이를 보이고 있지 않으며, 이에 대해서는 더 깊은 연구가 필요해 보임.

■ 섬성(islandness)의 개념적 검토를 위해 제주의 정체성과 제주발전에 관한 기존 문헌을 검토한 결과, 기존 제주의 발전정책에 관한 연구의 흐름은 두 가지로, 지방으로서 제주의 발전을 고찰하거나 제주의 도서성(insulaity)에 초점이 맞춰져 있었음.

- 지방으로서 제주에 관한 시각은, 중앙(또는 육지)의 관점에서 ‘지배와 억압’의 역사에서 비롯한 제주의 변방성과 중앙 종속성을 연구했음.
- 제주의 도서성(insulaity)은 제주 사회의 폐쇄성과 제주인의 배타성, 그리고 여기서 유래한 특수한 제주성(제주인의 정체성 또는 정신)을 주로 분석했음.

■ 섬성(islandness)의 관점을 수용하여, 섬을 연구하는 것은 ‘있는 그대로의 섬’을 분석하며, 섬을 개방적이고 소통적인 개체로 이해함.

- 섬성(islandness)에 따른 섬의 특성들은 결정적인 것이 아니며, 섬의 특성은 섬을 조건화하는 매개변수라 볼 수 있음.
- 또한 섬성(islandness)은 외부의 시각으로만 섬을 연구하지 않고, 섬사람(islander) 등 내부인의 관점에서 섬을 분석함으로써 섬의 지역성을 이해하는 데 중요한 단초를 제공함.

■ 섬성(islandness)에 관한 주요 개념을 검토한 결과, 섬성은 섬을 육지와 비교적 관점으로 보지 않고, 섬이 가지는 지리·사회·정치적인 특성들을 총체적으로 고려하는

시각이라는 점을 확인할 수 있었음.

- 유엔의 SDGs에서 말한 5P(People, Planet, Partnership, Peace, Prosperity)의 핵심 가치는 2030년까지 전 지구가 직면한 과제를 해결하고자 17개 세부 목표로 구분한 것으로, 이는 전 세계 모든 국가와 지역의 발전정책에 있어서 수용해야 하는 필수과제가 됨.
  - SDGs의 글로벌 약속 이행을 위해 우리나라는 중앙정부와 지자체 그리고 유관 기관에서 이를 규범적으로 반영해, 국내적으로 이행하고 있음.
  - 2021년 11월 현재, 몇몇 타 지자체와 달리 제주특별자치도는 아직 별도로 SDGs를 수립하지 않았으나, 2019년 제주미래비전 실현을 위한 지속가능발전 기본 조례안은 제정돼 있음.
- 5P는 이제 전 세계 모든 국가와 지역의 발전정책에 있어서 수용해야 하는 필수과제가 됐고, 이러한 세계적 경향에 따라 제주의 발전정책도 이에 걸맞은 상향된 기준으로 재구성할 필요가 있음.
  - 특히 제주는 섬이라는 공간적 특성이 반영된 환경과 생태(Planet)와 그곳의 주민인 제주도민(People)을 바탕으로 중앙-지자체-민간-시민사회 간 협치를 추구하는 국내 파트너십(Partnership)과 타 섬국가 및 섬지역과의 글로벌 파트너십(Partnership)이 필수적으로 반영되어야 할 것임.

## 2. 시사점

- 이러한 분석 결과를 바탕으로 섬성(islandness)을 반영한 제주의 5P(People, Planet, Partnership, Peace, Prosperity) 발전정책을 다음과 같이 제언할 수 있음.
- 사람(People) 중심 가치에 따른 ‘행복의 섬 제주’
  - 사람(People) 중심 가치는 그동안 제주발전의 주체로 인정받지 못해왔던 지역공동체 즉, 여성, 장애인, 청년, 이주민 등 다양한 집단들이 제주 발전정책의 수립, 시행 및 평가의 전 과정에 참여할 수 있도록 보장하는 것을 말함.
  - 제주발전을 촉진하려면 제주도민을 중심으로 중앙정부와 지방정부, 전문가 집단, 도시민 등 제주발전 관련 주체들의 네트워크 구축이 무엇보다 중요함.
  - 제주도민들이 발전의 주체로서 위상을 확립하고 각 사업에 효율적으로 참여하기 위해서는 지역주민 및 지자체 공무원을 대상으로 한 정기교육 프로그램이 개발 운영될 필요가 있음.

■ 지구환경(Planet) 중시 가치에 따른 ‘생태의 섬 제주’

- 제주는 섬의 생태환경을 갖고 있으므로 내륙지역보다 환경위기에 취약한 구조를 가지며, 해양환경과 직접 상호작용하고 있음.
- 우리나라의 섬 관련 법·제도는 개별 섬이 지닌 가치보다는 행정 편의주의 방식으로 구성되어 있음.
- 제주가 추진해 온 기후위기 대응을 위한 글로벌 섬 연대는 지속해서 추진되어야 하며, ‘2030 탄소 없는 섬 제주(2030 CFI, Carbon Free Island Jeju)’와 ‘2030 쓰레기 걱정 없는 섬 제주(2030 WFI, Waste Free Jeju)’의 실천행동을 위한 도민연대도 보다 더 적극적으로 추진되어야 함.

■ 글로벌 연대(Partnership) 가치에 따른 ‘공존의 섬 제주’

- 제주는 섬성(islandness)을 활용한 국제교류 활성화를 통해 세계가 주목하는 지속가능한 섬으로서 선도적 역할을 확대하고 공정하고 개방적인 국제질서 유지에 기여해야 할 것임.
- 글로벌 섬 연대 구축 시, 육지(본토)와 섬 관계에 있어 제주와 유사성이 높은 섬들과 연대감을 형성해왔음. 현재 제주도, 중국 하이난, 일본 오키나와, 인도네시아 발리 등이 섬관광정책포럼(ITOP Forum)으로 연대한 것이 좋은 사례라 할 수 있음.
- 특히 섬이라는 공통점 외에 발전에 있어 제주와 유사성이 부족한 섬국가 및 섬지역에 대해서도 관심과 지원에 힘써야 함.

■ 평화(Peace) 증진 가치의 기반 마련을 통한 ‘포괄적 평화의 섬 제주’

- 2000년대부터 ‘평화와 번영의 섬’은 제주의 핵심 가치였음. 이제 제주 차원에서 향후 추구해야 할 평화가 무엇인지를 논의해야 할 시점이며, 그 과정에서 중앙정부보다는 제주도민과의 공감대 형성에 주력해야 할 것임. 제주의 발전 방향에 대한 도내 다양한 발전 주체들 간 공론화도 활발히 진행되어야 할 것임.
- 향후 평화(Peace) 증진 가치는 거주지 및 출신지, 인종, 종교, 성, 연령 등에 따른 다양한 형태의 갈등에 대한 평화적 해결을 견인하고 평화를 선도하는 섬으로서 ‘세계평화의 섬 제주’의 위상을 확고히 다지는 “포괄적 평화의 섬 제주”의 건설에 목표를 두어야 할 것임.
- “일상의 모든 영역에서 폭력을 줄이고 희생당하는 사람이 없게 한다”라는 의미의 적극적 평화는 여전히 ‘세계평화의 섬’ 제주가 품어야 할 미래지향적 평화개념이지만, 더 나아가 사람 중시(People), 지구환경 중시(Planet), 글로벌 연대(Partnership)를 포함하여 “포괄적 평화”를 추구할 필요가 있음.

■ 번영(Prosperity) 가치의 기반 마련을 통한 ‘포용적 번영의 섬 제주’

- 제주의 번영(Prosperity)은 섬성(islandness)을 반영해 제주의 경쟁우위 부문을 적극적으로 활용하고 외부세계와는 개방되고 자유로운 경제교류를 증진함으로써 포괄적 호혜성을 중시하는 쌍방향적인 경제 이익을 도모할 수 있는 경제산업구조 확립을 통해 가능할 것임.

- 기존의 대량관광은 자연환경의 파괴, 문화유적지 훼손, 지역사회 전통의 훼손, 관광지 지역민의 경제적 박탈감, 대규모 관광산업에 따른 에너지와 자원의 낭비 문제로 인해 국제적 차원에서 제고의 대상이 되고 있음.
  - 제주가 전통적으로 우위를 보여왔으나 현재 위기에 직면해 있는 1차 산업은 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 지속가능한 발전의 관점에서 활성화되어야 할 것임.
- 이러한 핵심 가치와 미래방향은 제주 지역사회와 지역공동체가 이미 가지고 있는 역량과 잠재력을 극대화함으로써 충분히 실현될 수 있을 것임.
- 향후 제주 발전정책은 섬이라는 특성을 반영한 지속가능발전을 기본 방향으로 확립할 필요가 있으며, 섬이라는 지리적 특성을 이점으로 승화한 제주발전을 향한 복합적 처방이 만들어질 필요가 있음.

## 참고문헌

### 국문 참고문헌

- 갓뜨리 발다치노. “섬 관광.” 『섬 관광의 현재와 미래 발전전략』 제주: 제주발전연구원, 2013.
- 강봉룡. “‘섬의 인문학’ 담론.” 『도서문화』 제44집 (2014).
- 강봉수. “제주정체성으로써 ‘제주정신’에 대한 연구 성과와 제주문화문법.” 『제주도연구』 제50집 (2018).
- 강재정·양성국. “제주대표 슬로건에 대한 다면적 평가.” 『제주도연구』 제26집 (2004).
- 고계성·황정진. “재외 제주인 네트워크 공동체 의식조사 연구.” 『제주학연구 연구보고서』 제26호 (2016).
- 김광식. “지방자치시대 제주인의 자치의식.” 제주국제협의회·제주도의회 편. 『제주사회발전과 지방자치』 서울: 오름, 1996.
- 김동현. 『제주, 우리 안의 식민지』 서울: 글누림, 2016.
- 김석준. “제주 문화와 외래 문화의 만남.” 제주국제협의회 편. 『전환기 제주 문화의 방향 모색』 서울: 오름, 2000.
- 김항원. 『제주도 주민의 정체성』 제주: 제주대출판부, 1998.
- “세계화에 대비한 제주인의 정체성.” 『백록논단』 제3집 (2001)
- 김항원·김진영·고성준·강근형. 『전환기 제주의 의식과 제주정신』 제주: 제주대출판부, 2000.
- 김현선. “해양문화와 제주민의 삶.” 국립제주박물관 편. 『한국의 역사와 문화 그리고 제주』 서울: 오름, 2011.
- 니이히라 미치노부(新原 道信). 유철인 역. “도서(섬)이론에 관한 시론.” 『동아시아연구논총집』 제8집 (1997)
- 문순덕·염미경. “이주민의 지역 정체성 정립에 관한 기초 연구.” 『제주발전연구원 기본연구』 2014-07호 (2014)
- 박재환. “인간상호작용에 관한 제주도민의 사회의식: 민속자료를 중심으로.” 『제주대학논문집』 제9호 (1977)
- 박정환. 『제주생태관광』 서울: 모두북스, 2020.
- 베네딕트 앤더슨. 서지원 역. 『상상된 공동체』 서울: 길, 2018.
- 석주명. 『제주도수필』 서울: 보진제, 1968.
- 송성대. “제주 해민들의 이어도토피아.” 『문화역사지리』 제21권 제1호 (2009)
- 『문화의 원류와 그 이해』 제주: 각, 2019.
- 송재호. 『제주관광의 이해』 제주: 각, 2002.
- “섬 관광의 미래 전망.” 『섬 관광의 현재와 미래 발전전략』 제주: 제주발전연구원, 2013.
- 신용인. 『생명평화의 섬과 제주특별법의 미래』 제주: 각, 2014.

- 신행철. “제주인의 정체성과 일본 속의 제주인의 삶.” 『제주도연구』 제14집 (1997)
- “제주사회의 갈등과 도민통합.” 『제주도연구』 제39집 (2013)
- 『제주사회와 제주인』 제주: 제주대학교출판부, 2004.
- 신행철 외. 『제주사회론2』 서울: 한울, 1998.
- 아마티아 센(Amartya Sen). 김원기 역. 『자유로서의 발전』 서울: 갈라파고스, 2018.
- 양길현. “평화익식 확산과 적극적 평화의 길 찾기.” 고성준 편. 『통일한국과 세계평화의 섬 제주』 서울: 오름, 2016.
- 염미경·한석지. “제주학에서 지역연구의 성과와 전망.” 『제주도연구』 제30집 (2007)
- 오정준. “제주도 지역개발의 변화 양상에 관한 연구.” 『지리학연구』 제37권 2호 (2003)
- 오홍석. “제주연구의 오늘과 내일: 제주도 취락연구의 동향과 과제.” 『제주도연구』 제4집 (1987)
- 유철인. “제주사람들의 문화적 정체감.” 『탐라문화』 5호 (1986)
- “제주 세계섬문화축제의 방향과 전망.” 제주국제협의회 편. 『전환기 제주 문화의 방향 모색』 서울: 오름, 2000.
- 윤용택. “제주 생활문화 의식과 정체성 조사 보고서.” 『제주도연구』 제42집 (2014)
- “제주도민의 정체성과 생활문화 의식.” 『제주도연구』 제43집 (2015)
- 이즈미 세이치(泉靖一). 김종철 역. 『제주도』 서울: 여름언덕, 2014.
- 이호룡. “제주도 지역의 아나키스트 운동.” 『제주도연구』 제47집 (2017)
- 임영태·최윤수·윤하수. “우리나라 해양지명 표준화에 관한 연구.” 『한국공간정보학회지』 제19권 제6호 (2011)
- 최병길·권귀숙·강상덕·김현돈·한석지·박찬식. “제주섬 정체성 변화.” 『제주도연구』 제15집 (1998)
- 전경수. 『탐라·제주의 문화인류학』 서울: 민속원, 2010.
- “문화주권 제주해녀와 해군기지.” 『제주도연구』 제38집 (2012)
- 정승훈. “제주관광의 과제.” 『섬 관광의 현재와 미래 발전전략』 제주: 제주발전연구원, 2013.
- 제주문화원. 『제주생활문화 100년』 제주: 제주문화원, 2014.
- 제주연구원·제주특별자치도의회 의회운영위원회. 『제주형 지속가능발전목표(SDGs) 수립을 위한 방향과 전략 토론회 자료집』 (2019)
- 제주특별자치도. 『제주어사전』 제주: 제주문화예술재단, 2009.
- 제주특별자치도의회 정책입법담당관 정책분석팀. 『제주특별자치도의회 정책연구』 총편 1권 (2021)



- 제주특별자치도지속가능발전협의회. “유엔 지속가능발전목표(SDGs), 제주에 담다.” 『제주특별자치도 유엔 SDGs 정책포럼 자료집』(2016)
- 최연미. 『이제랑 일어납서: 양용찬 열사 평전』 서울: 양용찬열사추모사업회, 2012.
- 카카즈 히로시(嘉數啓). 홍선기 역. 『도서학』 서울: 민속원, 2019.
- 한석지. 『지역발전의 지방정치학』 서울: 인간사랑, 2008.
- 현길언. “제주 문화의 기저와 성격.” 제주국제협의회 편. 『전환기 제주 문화의 방향 모색』 서울: 오름, 2000.
- 홍창유. “제주형 지속가능발전 기본계획 수립을 위한 방향설정 과제 연구.” 『제주연구원 정책연구』 2020-11 (2020)
- 환경부. 『유엔지속가능발전목표』 세종: 환경부, 2018.
- 환경부 지속가능발전위원회. 『국가 지속가능발전목표(K-SDGs) 수립 보고서 2019』 세종: 환경부, 2019.
- KOICA ODA교육원. 『국제개발협력 입문편』 성남: 시공미디어, 2016.

## 영문 참고문헌

- Aldrich, Robert & Johnson, Miranda. “History and colonisation.” Baldacchino, Godfrey(Eds.). *The Routledge International Handbook of Island Studies*. New York: Routledge, 2018.
- Baldacchino, Godfrey. *The Routledge International Handbook of Island Studies*, New York: Routledge, 2018
- \_\_\_\_\_. “Islands, Island Studies, Island Studies Journal.” *Island Studies Journal* Vol. 1 No. 1 (2006)
- Burholt, Vanessa, Scharf, Thomas, Walsh, Kieran, “Imagery and imaginary of islander identity: Older people and migration in Irish small-island communities.” *Journal of Rural Studies* Vol. 31 (2013)
- Kwon, Sangcheol, “Alternating Development Strategies in Jeju Island, Korea.” *Journal of the Korean Geographical Society* Vol. 43 No. 2 (2008)
- Malia Kanaʻiaupuni, Shawn, Malone, “This Land Is My Land The Role of Place in Native Hawaiian Identity.” *Hāliʻili* Vol. 3 No. 1 (2006)
- McCall, Grant. “Nissology: A Proposal for Consideration.” *Journal of the Pacific Society* Vol. 17 (1994)
- Grydehøj, Adam. “A future of island studies.” *Island Studies Journal* Vol. 12 No. 1 (2017)

- Ratter, Beate M.W. *Geography of Small Islands*. Cham: Springer, 2017.
- Relph, E. *Place and placelessness*. London: Pion, 1976.
- Taglioni, Francois. "Insularity, political status and small insular spaces," *The International Journal of Research into Island Cultures* Vol. 5 No. 2 (2011)
- Tuan, Yi-Fu. *Space and place*. Minneapolis: the University of Minnesota Press, 1977.

## 온라인자료

- 국제개발협력시민사회포럼 <http://www.kofid.org/ko>
- 대한민국 정책브리핑 [www.korea.kr](http://www.korea.kr)
- 대한민국 ODA 통합홈페이지 <http://odakorea.go.kr>
- 월드프렌즈코리아 블로그 <https://blog.naver.com/PostList.naver?blogId=wfk2012>
- 전국지속가능발전협의회 <http://www.sdkorea.org/index.php>
- 한국국제협력단(KOICA) [www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr)
- PEI Jurisdiction Project <http://islandstudies.com/research/jurisdiction-project/>
- UN Sustainable Development Group <https://unsdg.un.org>

## 언론자료

- 강다혜. "[제주특별법 시즌2를 준비하다] (1)특별법 전면개정, 어떻게 할 것인가?." 「한라일보」(2021.6.15.)  
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1623682800709662020> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 강다혜. "[제주특별법 시즌2를 준비하다] (2)특별자치도 출범 15주년, 성과와 한계." 「한라일보」(2021.6.22.)  
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1624287600710061020> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 강다혜. "[제주특별법 시즌2를 준비하다] (7)제주국제자유도시개발센터(JDC) 진단과 과제." 「한라일보」  
(2021.7.27.) <http://m.ihalla.com/article.php?aid=1627311600711695020&page=1> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 강승남·홍수영. "오영훈 의원 "농지법 위반 의혹 털고 제주 미래 위한 역할 찾을 것". 「뉴스1」(2021.6. 12)  
<https://www.news1.kr/articles/?4336204> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 고권일. "개발도 이제는 민주주의의 문제다." 「제주의소리」(2021.8.26.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=332811> (검색일: 2021. 10. 13.)

- 김익태. “‘이어도의 꿈, 제주 개발’…제주특별법 제정 30년 빅데이터 분석.” 「KBS」(2021.9.11.)  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5277774> (검색일: 2021. 10. 10.)
- 김재범. “정세균 “경제 전문성·유능함·통합의 리더십 갖췄다.”」 「제주일보」(2021.9.8.)  
<https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2185529> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 김재범. “홍준표 “제주도가 동북아시아뿐만 아니라 세계적인 컨벤션 도시가 될 수 있도록 하겠다.”」 「제주일보」 (2021.9.29.) <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2186008> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 김치훈. ““제주는 자연·투자환경 잘 갖춰진 곳”[한라산터뷰]양지후이 中 란딩그룹 회장.” 「한라일보」 (2014.10.6.) <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1412521200476711073> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 류도성. “강경식 의원 “JDC 도민 참여 제도개선 시급.”」 「노컷뉴스」(2016.9.6.)  
[www.nocutnews.co.kr/news/4651056](http://www.nocutnews.co.kr/news/4651056) (검색일: 2021. 10. 13.)
- 류도성. “제주의 미래비전? ‘이준석 현상’처럼 청년에게 물어봐야 .” 「노컷뉴스」(2021.8.5.)  
<https://news.v.daum.net/v/20210805164503154> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 문준영. “치유, 생태, 마을’ 주목받는 제주관광의 새 얼굴.” 「제주의소리」(2021.10.1.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=333981> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 문지혁. ““제주가치 키우는 투자엔 전폭 지원.”」 「한라일보」(2014.7.24.)  
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1405263600468929073> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 박성우. “민주당 제주·세종 발전추진단 출범...“당 차원 전폭 지원.”」 「제주의소리」(2021.4.13.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=328262> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 박성우. “특별하지 않은 특별자치도, “언제까지 정부 논리에 휘둘려야 하나.”」 「제주의소리」(2021.6.22.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=330680> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 박성우. “윤석열 “특별법 자치분권 제대로 실현...제주에 관광청 신설.”」 「제주의소리」(2021.10.13.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=334359> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 부미현. “추미애 “제주, 세계 평화의 상징적 섬 돼야.”」 「한라일보」(2021.9.6.)  
<https://m.ihalla.com/article.php?aid=1630854000713408073> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 서화동. ““영어교육도시 완성되면 ‘세계의 제주’ 탄생할 것.”」 「한국경제신문」(2011.8.16.)  
<https://www.hankyung.com/news/article/2011081664581> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 임성준. “〈인터뷰〉김태환 초대 제주특별자치도지사 “세계의 1%가 되겠다.”」 「뉴시스」(2006.7.2.)  
<https://news.v.daum.net/v/20060702152611109> (검색일: 2021. 10. 13.)

- 임성준. "원희룡 "'그린 빅뱅' 전략 펼쳐 2030년까지 탄소 없는 청정 제주 실현".」『세계일보』(2017.8. 3)  
<http://m.segye.com/view/20170803002671> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 임창준. "[광역단체장 당선자 인터뷰] ⑤우근민 제주지사."『세계일보』(2010.6.29.)  
<https://www.segye.com/newsView/20100629004161> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 정재용. "[특집]제주도 '특별 자치도의 꿈'.」『주간경향』(2005.10.28.)  
[http://m.weekly.khan.co.kr/view.html?med\\_id=weekly&artid=10776&code=115#c2b](http://m.weekly.khan.co.kr/view.html?med_id=weekly&artid=10776&code=115#c2b)  
 (검색일: 2021. 10. 13.)
- 진관훈. "'제주비평'과 해민정신."『제주일보』(2021.2.16.)  
<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2179420> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 좌용철. "'제주국제자유도시 비전 수명 다했다. 새로운 간판 필요'."『제주의소리』(2021.7.20.)  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=331636> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 좌용철·문준영. "심상정 "JDC·면세점 제주 이관...국제자유도시 폐기, 기초자치 부활'."『제주의소리』(2021.9.28.) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=333823>  
 (검색일: 2021. 10. 13.)
- 허두영. "저승을 우리 영토로 만든 과학자들."『동아일보』(2013.12.19.)  
<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20131219/59649517/1> (검색일: 2021. 10. 13.)
- 현창민. "이재명, 제주 발전 위한 5대 공약 발표."『프레시안』(2021.9.27.)  
<https://www.pressian.com/pages/articles/2021092718011413461#0DKU> (검색일: 2021. 10. 13.)

# Abstract

## Islandness and the 5Ps: Rethinking Jeju's Development Strategies

KANG Kyeong-Hee, LEE Junsung, OH Shin Jung, KIM Chaehyun

Keywords : Jeju, islandness, island studies, 5Ps, SDGs

Since the new millennium, Jeju Free International City, Island of World Peace, and Jeju Special Self-Governing Province have been three key pillars for the developments in Jeju. Now that some two decades have passed, it is questionable to follow the same path. Also, ever since the UN suggested 5Ps - People, Prosperity, Planet, Peace, and Partnership - at the 70th session of the General Assembly in 2015, they became a basic value for the world. In this sense, Jeju's development policies that highlight 2Ps - Peace and Prosperity - seem outdated.

Against this backdrop, the purpose of this study is mainly three folds: First, this study will examine previous development strategies in Jeju and attempt to formulate a bespoke development strategy that reflects islandness and the 5Ps. Second, this study will suggest the basis for a future development plan for Jeju that takes into account Jeju SDGs and the 5Ps. Third, this study will compare and analyze the views of people in the mainstream of Jeju's development and those who were left behind in the process, namely Jeju locals.

This study will consist of three parts. Part one will be the literature review. The review will be breakdown into three categories: a) identities of Jeju and its locals, b) development in Jeju, c) identities of islanders and development in other

insular. Part two will provide an analysis of past interviews of key figures to speak on Jeju's development. Also, this part will demonstrate how different groups of people see differently about Jeju's development. Part three will go over the overall implementation of UN SDGs in Korea. In the end, this study will provide an insight to suggest what actions need to be taken for the local government of Jeju Special Self-Governing Province.

## 연구진

---

연구책임	강 경 희	제주대학교 평화연구소장 / 글로벌이너피스 대표
공동연구	이 준 성	사)이어도 연구회 연구실장
	오 신 정	제주대학교 정치외교학과 박사과정 수료
연구보조	김 채 현	제주대학교 정치외교학과 학부생

---

제주학연구 74

## 섬성(islandness)과 5P를 반영한 제주의 발전정책 제언

발행인 || 김 순 자

발행일 || 2021년 12월

발행처 || 제주특별자치도 제주학연구센터

63196 제주시 동광로 51

TEL.(064)726-5623 FAX. (064)747-6140

www.jst.re.kr

인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

ISBN :

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로, 제주특별자치도의 정책적  
입장과 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한  
자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.