지방자치
30년,
개혁과
성공의
새 길을 여는
KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

정책연구 2025-31

# 제주국제자유도시 종합계획의 재편 방향과 2040 지속가능발전 기본전략 연계 방안 연구

이서희, 김민영




한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

**참여연구진**

**저　　자** **이서희, 김민영**

**연 구 진** **연구책임자** 이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

**공동연구원** 김민영 | 한국지방행정연구원 부연구위원

# 연구요약

## 1. 연구 배경 및 목적

### □ 다층적 계획체계로 인한 정책 현장의 혼선 해소 필요

❍ 제주는 특별법에 따른 '국제자유도시 종합계획'과 '지속가능발전 기본전략' 등 다수의 법정 계획이 공존하고 있으나, 계획 간의 위계와 역할 분담이 불분명하여 행정 효율성이 저하되고 있음

### □ 국제자유도시 종합계획의 정체성 및 실행력 약화

❍ 20여 년간 추진된 종합계획이 백화점식 정책 나열로 흐르면서 '개발 중심'의 초기 목적과 '지속가능 가치' 사이에서 정체성 혼란을 겪고 있으며, 실제 사업 이행과 예산 배정의 연계성이 부족함

### □ 지속가능발전 가치를 도정의 최상위 규범으로 정립 필요

❍ 전 지구적 기후위기와 사회적 불평등 해소를 위해 '지속가능발전'을 도정의 '가치 우산(Value Umbrella)'으로 설정하고, 종합계획을 이를 구현하기 위한 구체적인 인프라 및 공간 계획으로 재편해야 함

### □ 연구목적

❍ 따라서 본 연구는 제주형 다층계획체계의 정합성을 검토하고, 지속가능발전 목표(SDGs)를 기반으로 종합계획의 실질적인 재편 방향과 이행 환류 체계를 모색하는 것을 주요 목적으로 함

- 연구 목적에 따른 주요 내용은 계획 간 정합성 분석을 통한 위계 설정, 국내외 유사 사례 분석을 통한 시사점 도출, 종합계획의 인프라 중심 재구조화 방안 및 거버넌스 혁신안 마련으로 구성됨

## 2. 연구범위 및 방법

○ 내용적 범위는 제1~3차 제주국제자유도시 종합계획의 변천 과정과 '2040 제주 지속가능발전 기본전략'을 중심으로 설정함

○ 계획 간 정합성 분석을 위해 비전, 전략목표, 핵심지표를 1:1로 매핑하여 상호 보완성 및 비호환 요소를 도출하였으며, 특히 36개 지속가능발전 핵심지표와 종합계획의 18개 핵심사업 간의 연계성을 집중 검토함

○ 사례 연구는 강원·전북 등 국내 특별자치도와 서울특별시의 지속가능발전 체계, 그리고 일본 가나가와현, 스웨덴 스코네주 등 해외 선진 모델을 포함함

○ 연구 수행을 위해 문헌 조사, 전문가 심층 인터뷰 및 자문, 행정 내부 의견 수렴을 실시함
  - 법령 및 조례 분석을 통해 종합계획의 법적 위상을 재검토하고, 지속가능발전위원회 등 거버넌스 기구의 실질적 운영 방안을 분석함
  - 제주도청 및 JDC 관계자 인터뷰를 통해 계획 수립과 이행 과정에서의 구조적 병목 현상을 파악함

## 3. 주요 연구내용

### 1) 계획 간 정합성 분석 결과: 가치 공유와 지표의 상이함

#### □ 비전 수준의 유사성과 지표 수준의 괴리

○ '2040 기본전략'과 '제3차 종합계획'은 모두 '청정과 공존'의 가치를 공유하고 있으나, 종합계획은 하드웨어적 투자(완공액, 면적 등) 중심인 반면 기본전략은 사회·환경적 성과(감축률, 행복도 등) 중심인 것으로 나타남

○ 기본전략의 36개 핵심지표 중 절반가량만 종합계획 사업과 직접 매칭이 가능하며, 평화·인권·도민행복 분야는 종합계획 내 대응 지표가 부재한 공백 영역으로 확인됨

□ **재원 및 평가 체계의 이원화**

❍ 종합계획은 국비 및 JDC 자체 재원 비중이 높은 반면, 기본전략은 지방재정 중심으로 구성되어 동일 정책 분야에서도 예산 집행과 성과 책임이 모호해질 위험이 큼

### 2) 국내외 사례 분석 결과: 통합 거버넌스와 실행 프로젝트 매핑

❍ 국내에서는 특별자치도(강원·전북)의 종합계획과 지속가능발전 전략의 병행·연계 운영 방식, 서울시의 개발계획-지속가능발전 전략 연계 운영 사례 등을 분석하고, 해외에서는 일본 가나가와현 및 스웨덴 스코네주의 SDGs 연계 제도 설계와 거버넌스 운영 방식을 검토하여, 제주형 계획 연계·협력 모델 설계의 참고 요소를 도출함

□ **일본 가나가와현의 'SDGs 미래도시' 모델과 스웨덴 스코네주 사례**

❍ 일본의 경우 SDGs(지속가능발전목표)를 최상위 비전으로 고정하고, 모든 세부 행정 프로젝트를 SDGs 17개 목표와 1:1로 매핑하여 시각화함으로써 주민 체감도를 높임

❍ 스웨덴 사례는 광역 계획 수립 시 환경 수용력을 최우선 고려하며, 지표 관리 전담 기구를 통해 실시간 성과를 모니터링하고 이를 차기 예산 배정에 즉각 반영하는 시스템을 운영한 것으로 나타남

□ **국내 특별자치도 및 서울특별시의 사례**

❍ 국내 특별자치도(강원·전북) 사례의 경우 강원은 '미래산업 글로벌도시', 전북은 '글로벌 생명경제도시'라는 명확한 타겟을 설정하여 종합계획을 산업 중심의 특화계획으로 수립함

- 이는 제주 종합계획도 나열식에서 탈피해 '전략 산업' 중심으로 재편해야 함을 시사함

❍ 서울특별시 사례는 ‘지속가능발전 기본조례’를 통해 시정 주요 계획에 대한 ‘지속가능성 사전 검토’를 의무화하고, 기획조정실을 중심으로 계획-평가-예산을 통합 관리함

### 3) 종합계획 정비의 기본원칙 및 재편 방향

#### □ 핵심 원칙

❍ 전략적 집중, 지속가능 가치 내재화, 제도적 특례의 패키지화 등 기본 원칙을 제시하였음

❍ 특히 인프라 중심의 재구조화를 강조하면서, 종합계획을 탄소중립, 순환경제 등 인프라 축으로 제편하고 일반 행정사업은 부서별 법정계획으로 과감히 이관하는 것도 고려할 만 함

### 4) 거버넌스 및 이행 체계 분석

#### □ JDC 협력 구조의 공고화

❍ 현재 종합계획의 통합 관리 및 정책 일관성 확보를 위해 JDC 협력 구조를 공고화할 필요가 있음

- JDC의 시행계획과 ‘지속가능성 검토’를 전제로 한 공동 협업 프로토콜 마련이 매우 중요한 시점임

## 4. 정책제언

### 1) 종합계획의 정체성 재정립 및 기능적 재편

#### □ 인프라 및 공간 중심의 '전략 계획'으로 전환

○ 기존의 종합계획이 모든 행정 분야를 망라하던 '포괄적 나열식' 구조에서 벗어나, 제주의 미래 성장을 견인할 대규모 인프라 구축, 공간 구조 개편, 핵심 선도사업에 집중하는 '전략 실행 계획'으로 기능을 재정립함. 이를 통해 부문별 법정계획과의 중복성을 제거하고 계획의 선명성을 확보함

### 2) 지속가능발전 체계와의 유기적 연계 및 이행력 강화

#### □ 종합계획 정비의 3대 핵심 축 재정립

○ 3층 위계 구조 확립 및 역할 명확화가 필요한 시점임

- [1층] 지속가능발전 기본전략(가치·목표) → [2층] 국제자유도시 종합계획(전략·자원배분·인프라) → [3층] 47개 법정계획(세부 실행)의 위계 구조를 정립함

#### □ 지표 기반의 정책 환류 시스템(JIPMS-G) 도입

○ 지속가능발전 지표(S-SDGs)와 종합계획의 성과 지표를 1:1로 매핑하여 관리하는 '제주 통합 인프라 프로젝트 관리 시스템' 구축을 제안함

- 이를 통해 개별 사업이 지속가능한 목표에 얼마나 기여하는지를 데이터로 측정하고, 평가 결과가 차기 예산 배정과 계획 수정에 즉각 반영되는 선순환 구조를 확립함

### 3) 거버넌스 혁신 및 법·제도적 기반 공고화

#### □ 제주특별법 및 조례의 전략적 개정

○ 「제주특별법」 제140조 등에 종합계획이 최상위 가치 규범인 지속가능발전 기본전략과 조화를 이루어야 한다는 위계 규정을 명시할 수 있음

- 더불어, 「지속가능발전 기본 조례」를 개정하여 주요 시정 계획에 대한 위원회의 '지속가능성 검토 권한'을 실질화함으로써 정책의 일관성을 법적으로 담보하는 것도 하나의 방안일 수 있음

### 4) 도민 중심의 개방형 계획 운영

#### □ 도민 체감형 성과 지표 개발 및 공개

○ 전문가 중심의 지표에서 탈피하여 도민의 삶의 질 개선을 체감할 수 있는 지표를 개발하고, 모든 이행 과정을 실시간 대시보드 형태로 공개하여 정책의 투명성과 도민 수용성을 극대화함

# 목 차

## 제 1 장 서 론

제1절 연구 배경과 목적 ····· 3
1. 연구의 배경 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 8

제2절 연구 범위와 방법 ····· 10
1. 연구의 범위 및 대상 ····· 10
2. 연구방법 ····· 11
3. 기대효과 ····· 13

## 제 2 장 제주국제자유도시 종합계획의 전개와 평가

제1절 제주국제자유도시 종합계획의 변천과 구조 ····· 17
1. 개관 ····· 17
2. 제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011) 및 보완계획 (2006~2011) ····· 24
3. 제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021) 및 수정계획 (2017~2021) ····· 29
4. 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031) ····· 33

제2절 종합계획의 성과와 다층계획의 쟁점 ····· 37
1. 차수별 종합계획의 평가 ····· 37
2. 종합계획의 종합 평가 및 시사점 ····· 41
3. 소결: 다층계획 구조 속 종합계획의 쟁점 정리 ····· 45

# 목 차

제3절 JDC와 종합계획 이행 구조 ····· 47
1. JDC의 법적 지위와 역할 ····· 47
2. JDC 시행계획과 주요 사업 구조 ····· 48
3. 종합계획-JDC 시행계획 간 위계·연계 실태 ····· 51
4. 소결: 계획-이행 간 연결성 강화 필요성 ····· 53

제4절 제도·미래 환경변화와 종합계획 역할 재검토의 계기 ····· 54

제 3 장 제주국제자유도시 종합계획 - 지속가능발전 기본전략 간 정합성 검토

제1절 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 개관 ····· 65
1. 개요 ····· 65
2. 제주 2040 지속가능발전 기본전략의 비전·목표·지표·추진체계 ····· 70
3. 도정 전체 정책 프레임으로서의 기능("가치 우산"으로서의 역할) ····· 74
4. 소결: 국제자유도시 종합계획에 주는 계획체계적 함의 ····· 75

제2절 국제자유도시 종합계획과의 구조·내용 정합성 분석 ····· 77
1. 분석의 기본 방향과 방법 ····· 77
2. 비전·목표·지표체계 간 정합성 분석 ····· 80
3. 전략·정책수단 간 정합성 분석 ····· 87
4. 범위·적용대상·시간축 측면의 정합성 ····· 90
5. 거버넌스·추진체계 정합성 ····· 95
6. 소결: "가치 우산-개발계획" 관계 재정립을 위한 시사점 ····· 99

제3절 지속가능발전 가치와 국제자유도시 종합계획의 조화 방향 ····· 104

## 제 4 장 국내외 계획 연계 사례 분석

제1절 국내 사례 ····· 111
1. 특별자치도 종합계획과 지속가능발전 기본전략 수립 사례 ····· 111
2. 개발계획과 지속가능발전 전략 연계 운영 사례: 서울특별시 ····· 121

제2절 해외 사례 ····· 133
1. 일본 가나가와현: 최상위 종합계획과 SDGs 미래도시 계획의 연계 체계 · 133
2. 스웨덴 스코네주: 스코네주의 다층적 계획체계와 지속가능발전의 제도화 · 144

제3절 정책적 시사점 ····· 159

## 제 5 장 제주국제자유도시 종합계획 정비방향

제1절 종합계획 정비의 기본 원칙과 방향 ····· 165
1. 정비의 배경과 문제의식 ····· 165
2. 종합계획 정비의 기본방향 ····· 170
3. 종합계획 정비의 기본원칙 ····· 172

제2절 계획 체계·위상 재정립 방안 ····· 176
1. 현행 계획체계의 구조적 문제 진단 ····· 176
2. 계획 위계 구조의 재정립 ····· 179
3. 지속가능발전 가치의 내재화 ····· 181
4. 계획 간 정합성 확보 메커니즘 ····· 183
5. 소결 ····· 184

제3절 인프라·산업생태계 중심 재구성: 개방성과 전략적 우선순위 설정 · 185
1. 인프라·산업생태계 중심 재구성의 필요성 ····· 185
2. 인프라·산업생태계 재구성의 기본방향 ····· 187

# 목 차

3. 전략적 우선순위 운영체계 ····· 188
4. 소결 ····· 190

제4절 협치 실질화: 지표·성과·예산 연계 및 거버넌스 운영 고도화 ····· 191
1. 제3차 계획 추진체계의 성과와 한계 ····· 191
2. 지표·성과·예산 연계 체계의 운영 원칙 ····· 193
3. 추진·점검(환류) 체계의 운영 ····· 194
4. JDC 역할 재정립 및 협력 고도화 ····· 195
5. 거버넌스 혁신 방안: 다층 협력체계 구축 ····· 197
6. 소결 ····· 198

제 6 장 결 론

제1절 연구종합 ····· 203

제2절 연구의 한계 ····· 208

참고문헌 ····· 211

# 표 목차

표 1-1 | 제주특별법 제140조(종합계획의 수립) ····· 4

표 2-1 | 제주국제자유도시 종합계획의 내용적 범위 ····· 21
표 2-2 | 제주국제자유도시 종합계획 수립 연혁 ····· 22
표 2-3 | 제주국제자유도시 종합계획 수립단계에서의 평가 방법 ····· 23
표 2-4 | 제1차 제주국제자유도시 세부 추진계획 ····· 27
표 2-5 | 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획 핵심·전략사업 ····· 28
표 2-6 | 제2차 제주국제자유도시 종합계획 핵심사업 ····· 31
표 2-7 | 제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획 핵심사업 ····· 32
표 2-8 | 제3차 제주국제자유도시 종합계획 핵심사업 ····· 35
표 2-9 | 「제주특별법」 제171조(개발센터시행계획) ····· 49
표 2-10 | 「제주특별법」 제147조(개발사업의 시행승인 등) ····· 49
표 2-11 | 「제주특별법」 제147조(개발사업의 시행승인 등) ····· 50
표 2-12 | 미래 환경변화와 국제자유도시 종합계획 대응 수준 검토 ····· 57

표 3-1 | 「지속가능발전 기본법」 제8조(지속가능발전 지방기본전략) ····· 67
표 3-2 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 핵심지표 ····· 72
표 3-3 | 2040 제주특별자치도 도민행복지표 ····· 73
표 3-4 | 전략·목표체계 정합성 분석 결과 ····· 86
표 3-5 | 정책수단 정합성 분석 결과 ····· 89
표 3-6 | 범위 정합성 분석 결과 ····· 94
표 3-7 | 거버넌스·추진체계 정합성 분석 결과 ····· 98

표 4-1 | 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제29조 ····· 112
표 4-2 | 「강원특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 제4조 ····· 114
표 4-3 | 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제15조 ····· 117

# 표 목차

표 4-4 | 「전북특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 제5조 ····· 118
표 4-5 | 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제10조(설치 및 기능) ····· 126
표 4-6 | 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제7조(조례 제·개정에 따른 통보 등) ·· 126
표 4-7 | 지속가능성 사전 검토대상·중장기 행정계획 ····· 128
표 4-8 | 경제·사회·환경 측면의 주요 목표와 KPI ····· 139
표 4-9 | 효과 논리 예시 ····· 156

표 5-1 | 제3차 계획 의회 동의과정 주요 쟁점 및 조치 ····· 168
표 5-2 | 제3차 계획체계의 주요 문제점과 의회 지적사항 ····· 178
표 5-3 | 계획 위계별 역할·범위·기간 비교 ····· 180
표 5-4 | 지속가능발전 목표와 종합계획 전략의 연계 ····· 182

# 그림 목차

그림 1-1 | 지속가능발전 국가기본전략을 구성하는 17개 목표 ····· 6
그림 1-2 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 비전 선포식 ····· 7
그림 1-3 | 연구흐름도 ····· 12

그림 2-1 | 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획〉 목표 및 전략 ····· 24
그림 2-2 | 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획〉 목표 및 전략 ····· 26
그림 2-3 | 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획〉 비전과 전략 ····· 29
그림 2-4 | 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉 비전 및 목표, 전략 ····· 33
그림 2-5 | 제주국제자유도시 종합계획 추진체계 ····· 48

그림 3-1 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 비전 체계도 ····· 70

그림 4-1 | 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉
목표-과제-사업 연계표 예시 ····· 124
그림 4-2 | 주요 행정계획에 대한 지속가능발전위원회 검토 사례 ····· 127
그림 4-3 | 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉의 프로젝트와 SDGs의 관계 ··· 138
그림 4-4 | 〈연결과 포용의 스코네〉의 전략 영역 및 횡단적 관점 ····· 146
그림 4-5 | 스코네주 전략 및 계획 간 체계도 ····· 148
그림 4-6 | 〈연결과 포용의 스코네〉 전략 영역과 연계된 세부 전략 ····· 149
그림 4-7 | 학습시스템 모델 ····· 157

# 제 1 장

# 서 론

제1절 연구 배경과 목적

제2절 연구 범위와 방법

Chapter 1

# 서 론

## 제1절 연구 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

□ **다층계획체계와 실제 정책 현장에서의 혼선**

○ 다층계획체계는 여러 수준의 계획들이 유기적으로 연결되어 운영되는 체계를 의미하며, 지방자치단체에서는 재정운용과 정책 수립 등 다양한 분야에서 다층계획체계를 활용하고 있음(우해봉·한정림, 2015)

- 지방자치단체는 지역 발전을 위해 다양한 법정 및 비법정 계획들을 중첩적으로 운영하며 다층계획체계를 활용하며, 이러한 계획들은 정책을 주도하고 이끄는데 있어서 매우 중요한 역할을 한다고 평가받음(이세구, 2003)

○ 그러나 최근 많은 지방자치단체가 지역 발전을 위해 다수의 법정·비법정 계획을 중첩적으로 운영하고 있으며, 이 과정에서 계획 간 우선순위나 연계성이 불분명하여 정책 현장에서 혼선을 빚는 경우가 적지 않음(정명주, 2012)

- 주요 원인 중 하나는 다수의 법정·비법정 계획이 중첩되면서 계획 간 우선순위나 연계성이 불분명해지는 경우가 많으며, 이로 인해 내부적으로 각 계획이 지향하는 가치와 목표, 위상과 역할에 대한 혼선이 발생하고 있기 때문임(우해봉·한정림, 2015)
- 또한 다층체계의 기본 틀은 마련되어 있어도, 각 하위 제도가 제대로 자리 잡지 못하고 제도 간 유기적인 연계가 부족한 상황이 혼선을 야기하거나 역으로 기본 틀이 정치나 사회적 이슈가 불어질 때마다 흔들릴 때 정책 현장에서는 혼선을 겪을 수 밖에 없음
- 정부 조직 간, 정부와 민간 조직 간 지방자치단체와 협력 조직 간 협의체계가 확립되어 있지 않아 정책에 대한 심의, 조정, 협력이 원활하지 않을 때 역시 다층계획으로 인한 폐해로 해석되기도 함(정명주, 2012)

○ 제주특별자치도 역시 국제자유도시 종합계획, 2040 지속가능발전 기본전략, 각종 부문별 기본계획 등 다층적인 계획체계를 운영하고 있음
  - 이러한 계획들이 확대·다양화되는 과정에서 각 계획이 지향하는 가치와 목표, 그리고 위상과 역할이 어떻게 구분되고 연계되는지에 대해 내부적으로 혼선이 발생하고 있음

### □ 종합계획의 법적 위상과 내용상의 과부하

○ 한편 국제자유도시 종합계획은 특별법상 제주 국제자유도시 조성을 위한 개발계획의 최상위 법정 계획으로 명시되어 있음(제주특별법 제140조제3항)
  - 이는 종합계획이 제주가 지향하는 공간 구조, 인프라, 국제교류·투자 기반을 종합적으로 설계하는 개발 종합계획으로서 법적·제도적 위상을 보유하고 있음을 의미함

○ 〈제주 국제자유도시 종합계획〉은 제주특별자치도가 국가 차원에서 부여받은 제주도 개발의 최상위 법정계획으로서, 제주도의 장기적 발전방향을 제시하고 공간·산업·관광·인프라·문화 등을 아우르는 종합 로드맵 역할을 수행함
  - 「제주특별법」 제140조제3항에 따르면 "종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니한다."라고 명시되어 있음

**| 표 1-1 |** 제주특별법 제140조(종합계획의 수립)

**제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[시행 2025.10.1.] [법률 제21066호, 2025.10.1., 타법개정]

제140조(종합계획의 수립) ① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립한다. 〈개정 2019.12.10., 2023.7.11.〉
② 도지사는 종합계획을 수립하고자 할 때에는 공청회를 개최하여야 하며, 제144조에 따른 제주국제자유도시 종합계획 심의회의 심의를 마쳐야 한다.
③ 종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다.
④ 종합계획의 수립절차 및 방법은 대통령령으로 정한다.

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

❍ 그러나 실제 종합계획의 내용은 개발·환경·복지·문화·관광 등 다양한 정책 분야를 폭넓게 포괄하고 있으며 이로 인해 교통·환경·주거·에너지·관광 등 개별 부문별 기본계획에서 다루는 영역과 상당 부분 중복되거나 충돌하는 양상을 보이며, 종합계획과 부문별 기본계획 간의 역할 분담과 기능 구분이 명확하지 않다는 지적이 제기되고 있음(김호석 외, 2020; 맹다미·성수연, 2024; 피석현·이명훈, 2023)

❍ 또한 기후위기, 디지털 전환, 저출산·고령화 등 사회·경제적 여건 변화가 가속화되면서 기존 개발계획의 틀만으로는 지속가능한 성장을 담보하기 어렵다는 문제의식이 제기되고 있음(제주특별자치도, 2022)

- 국제자유도시 종합계획은 양적 성장·투자유치 중심의 개발 프레임에 머물러 있어 탄소중립·사회적 포용 등 지속가능성 목표와의 연계가 미흡했음
- 일례로 국제자유도시 추진 과정에서 대규모 개발에 따른 환경 훼손, 생활폐기물 급증, 주차난, 지가 상승 등 부작용이 발생하였고(제주특별자치도, 2022), 이는 '지속가능성' 관점의 목표·지표·이행수단이 계획 전 주기에 충분히 내재화되지 못했음을 시사함

### □ 지속가능발전 기본전략의 부상

❍ 이러한 상황에서 '지속가능발전 기본전략'은 도정 전반을 관통하는 핵심 가치로 부상하고 있음

❍ 국제사회는 2015년 유엔 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 채택 이후, 환경·경제·사회의 균형 있는 발전을 중시하는 방향으로 정책 패러다임을 전환해 왔음(UN, 2015)

- 유엔 지속 가능 발전 목표(UN-SDGs)는 2015년에 유엔에서 채택한 것으로 2030년까지 전 세계 모든 국가가 달성해야 할 17가지 목표를 담고 있음
- 구체적으로 사람(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)의 5가지 영역을 중심으로 17가지 주요 목표와 169개 세부목표가 구성됨

❍ 2018년 한국 정부는 지속가능발전 강화를 국정과제로 설정하고, 〈제3차 지속가능발전 기본계획〉을 보완하는 '국가 지속가능발전목표(K-SDGs: Korean Sustainable Development Goals)'를 수립하여 이를 제도화함

- 평화·협력이 통합된 4가지 영역에 대한 17개 목표와 119개 세부목표, 236개 지표(제4차 기본계획 기준)를 설정함

❍ 2020년에는 〈제4차 국가 지속가능발전 기본계획(2021~2040)〉이 수립되었으며, 지방정부 차원에서도 지속가능발전 전략을 추진하도록 법적 근거를 마련하였음(관계부처 합동, 2020)

- 지속가능발전 전략은 환경 보전, 경제 성장, 사회안정과 통합이라는 세 가지 축을 조화롭게 달성하여 미래 세대의 필요까지 충족시키는 장기적인 발전 계획이라고 할 수 있음(지속가능발전포털)

**| 그림 1-1 |** 지속가능발전 국가기본전략을 구성하는 17개 목표

| 5P | 국가지속가능발전목표(K-SDGs) | 시책 |
|---|---|---|
| 번영 (Prosperity) | 8 좋은 일자리와 경제 성장<br>9 산업의 성장과 혁신 활성화 및 사회기반시설 구축<br>10 모든 종류의 불평등 해소<br>12 지속가능한 생산과 소비 | 지속가능한 경제 성장 제23조 |
| 사람 (People) | 1 빈곤층 감소와 사회안전망 강화<br>2 식량안보 및 지속가능한 농업 강화<br>3 건강하고 행복한 삶 보장<br>4 모두를 위한 양질의 교육<br>5 성평등 보장<br>11 지속가능한 도시와 주거지 | 포용적 사회 구현 제24조 |
| 환경 (Planet) | 6 건강하고 안전한 물관리<br>7 에너지의 친환경적 생산과 소비<br>13 기후변화와 대응<br>14 해양생태계 보전<br>15 육상생태계 보전 | 생태·환경 및 기후위기 대응 제25조 |
| 평화(Peace) 협력(Partnership) | 16 평화·정의·포용<br>17 지구촌 협력 강화 | 이해관계자 협력 제26조 |

출처: 한국기상산업기술원(2022: 5). 산업기술정책동향 KMI Review

❍ 제주 역시 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉을 통해 지역 단위의 지속가능 비전을 제시함으로써 이러한 국제·국가적 흐름에 부응하고 있음(제주특별자치도, 2022)

- 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉에는 환경·사회·경제·평화·협력의 5대 전략을 중심으로 제주특별자치도에서 추진할 17개 지속가능발전목표와 달성 과정을 모니터링할 수 있는 핵심·세부지표 등이 구성됨
- 그리고 도민체감 만족도 제고를 위하여 보건·교육·안전·환경 등 도민의 삶에 밀접한 11개 부문의 도민행복지표를 제시함

❍ 또한 '2040 제주도 지속가능발전 비전 선포식(2025.02.14.)'을 통해 지속가능발전 기본전략을 제주도정의 최상위 정책 기조로 채택함(전지혜, 2025)

- 이를 통해 제주특별자치도는 향후 기존의 정책과 사업을 지속가능발전 관점에서 재점검하고 예산 확보 및 성과평가에 연계하여 활용할 계획임을 밝힘

❍ 2040 지속가능발전 기본전략은 향후 제주 정책 전반을 이끌어갈 최상위 정책 가치로서의 위상을 갖는 것에 대해 도내 공감대가 형성되고 있으며, 지속가능발전은 글로벌 차원에서도 이미 최상위 기조로 정착된 만큼, 제주 역시 이를 도정 운영의 핵심 가치로 수용·내재화할 필요성이 커지고 있음

**| 그림 1-2 |** 2040 제주특별자치도 지속가능발전 비전 선포식




출처: Smart City Korea 홈페이지

### □ 정체성 논쟁의 표면과 이면

❍ 계획 간 중복과 충돌은 결과적으로 “국제자유도시 종합계획은 다른 계획과 어떻게 다른가”, “종합계획이 도정 전체에서 수행해야 할 고유한 역할은 무엇인가”라는 종합계획의 정체성에 대한 근본적인 의문으로 이어지고 있음(제주의소리 보도자료; 제주 MBC 등)

- 특히 지속가능발전 기본전략이 도정의 최상위 가치 프레임으로 작동하면서, 표면적으로는 지속가능발전 기본전략과 종합계획 간 위상·역할의 충돌처럼 보이는 논의들이 나타났음

❍ 그러나 논의를 심층적으로 검토하면, 문제의 본질은 지속가능발전 가치와 종합계획 간의 단순한 위계 다툼이 아니며, 이는 국제자유도시 종합계획이 어떤 범위와 방식으로 무엇을 담당하는 계획이어야 하는지에 대한 ‘정체성 부재’에 더 가까울 것임(김호석 외, 2020)

- 종합계획이 실제로 다루어야 할 핵심 영역과 기능이 불분명한 상태에서 다양한 분야를 포괄하다 보니, 부문별 기본계획과의 중복·충돌이 확대되고, 그 결과 종합계획 자체의 존재 이유에 대한 의문이 제기되고 있는 구조이기 때문임

## 2. 연구의 목적

### □ 연구의 주요 목적

❍ 본 연구의 궁극적 목적은 제주국제자유도시 종합계획과 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 간의 관계를 재정립하고, 종합계획을 ‘제주형 인프라 중심 개발계획’으로 재구성함으로써, 도정 최상위 가치 프레임인 지속가능발전과 조화되는 실행력 높은 개발계획 체계를 마련하는 데 있음

- 이를 통해 종합계획-지속가능발전 기본전략-부문별 기본계획-JDC 시행계획으로 이어지는 다층계획 구조 속에서 각 계획의 위상과 기능을 명확히 하고, 상호 중복·충돌을 최소화하면서 전략적 분담과 연계를 강화하는 제도·거버넌스·인프라 재편 방향을 제시하고자 함

○ 구체적으로 세부 연구 목적을 제시하면 다음과 같음

- 첫째, 제2장에서는 제1차~제3차 제주국제자유도시 종합계획의 변천과 구조, 수립·평가 과정, 그리고 JDC 시행계획과의 이행 구조를 체계적으로 정리·분석함으로써, 종합계획이 실제로 어떠한 목표와 전략 하에 추진되어 왔는지, 그 과정에서 어떤 한계와 쟁점(다층계획 간 중복·충돌, 역할 불명확성 등)이 누적되었는지를 진단하고자 함
  - 이를 통해 향후 종합계획 정비가 요구되는 핵심 지점(범위 과부하, 기능 혼재, 실행력 저하 등)을 추출하는 것을 세부 목적으로 함
- 둘째, 제3장에서는 2040 제주 지속가능발전 기본전략의 비전·목표·지표 체계와 추진체계를 개관한 뒤, 종합계획과의 구조·내용 정합성을 다각도로 분석하는 것을 세부목적으로 함
  - 구체적으로 비전·목표·지표 간 정합성, 전략·정책수단 간 정합성, 범위·적용대상·시간축 측면의 정합성, 거버넌스 및 추진체계 정합성 등을 검토하여, 지속가능발전 기본전략을 '가치 우산'으로, 종합계획을 '인프라·공간·개발계획'으로 재배치하기 위한 논거와 방향성을 도출하고자 함
- 셋째, 제4장에서는 국내외 유사 사례 분석을 통해 다중 계획 간 조화·연계 운영 모델을 탐색하는 것을 세부목적으로 함
  - 국내에서는 강원특별자치도와 전북특별자치도에서 종합계획과 지속가능발전 전략을 병행 운영하거나 연계·조정하는 사례를 중심으로, 계획 간 위상 설정, 전략 구조, 추진체계 운용 방식을 분석함
  - 해외에서는 일본 가나가와현, 스웨덴 스코네주 등의 사례를 통해 SDGs와 지역 종합계획을 연계한 제도 설계 및 거버넌스 운영 방식을 검토하여, 제주형 계획 연계·협력 모델의 설계 방향을 도출하고자 함
- 넷째, 제5장에서는 앞선 분석 결과를 종합하여 종합계획 정비의 기본 원칙과 방향, 계획체계·위상 재정립 방안, 종합계획 기능·범위의 인프라 중심 재구성, 거버넌스 및 JDC 협력 고도화 방안, 단계별 추진 로드맵을 제시하는 것을 세부목적으로 함
  - 이를 통해 종합계획을 지속가능발전 기본전략과 조화를 이루는 법정 최상위 개발계획으로 재정립하고, 제3차 종합계획의 수정·보완 및 향후 차기 계획 수립 시 활용 가능한 구체적 정책·제도 개선안을 마련하고자 함

## 제2절 연구 범위와 방법

### 1. 연구의 범위 및 대상

#### □ 연구의 범위

❍ 본 연구는 제주특별자치도의 최상위 법정계획인 〈제주국제자유도시 종합계획〉과 새로운 정책 패러다임으로 부상한 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉의 관계를 재정립하고, 두 계획의 조화와 상생을 통한 실행력 제고 방안을 도출하는 것으로 범위를 한정함

❍ 시간적 범위는 계획수립 시기 및 계획이 포괄하는 기간을 대상으로 함
- 제1차 국제자유도시 종합계획이 수립된 2002년부터 현재까지의 계획 변천 과정을 검토하고, 제3차 종합계획(2022~2031)과 2040 지속가능발전 기본전략이 종료되는 2040년까지를 포괄하는 미래지향적 대안을 제시함

❍ 공간적 범위는 제주특별자치도를 대상으로 함
- 다만, 국내외 유사 사례(서울특별시, 강원특별자치도, 전북특별자치도, 일본 가나가와현, 스웨덴 스코네 등) 분석의 경우 일부 지역 및 국가를 포함함

❍ 내용적 범위는 계획 내용분석, 정합성 검토, 국내·외 사례조사, 정책적 대안 제시 등을 포함함
- 첫째, 제2장에서 수행할 종합계획의 변천·구조 분석, 차수별 성과 및 한계 평가, JDC 시행계획과의 이행 구조 진단, 제도 및 미래 환경 변화에 따른 종합계획 역할 재검토를 포함함
- 둘째, 제3장에서 수행할 종합계획과 지속가능발전 기본전략 간 법적·제도적 위상, 비전·목표·지표체계, 전략·정책수단, 범위·시간축·거버넌스 측면의 정합성 분석과 조화·분담 방향 설정을 포함함
- 셋째, 제4장에서 수행할 국내외 계획 연계·통합 운영 사례 및 특별자치도·해외 지방정부의 거버넌스 구조 분석, 그리고 이를 통해 도출되는 정책적 시사점의 정리를 포함함

- 넷째, 제5장에서 수행할 제주형 개발계획 체계 개선 및 실행력 제고 방안 제시를 포함함. 여기에는 법·제도 개선, 계획체계·위상 재정립, 인프라 중심 기능 재구성, JDC 협력 고도화, 단계별 추진 로드맵 등이 포함됨
- 이와 같이 본 연구는 개별 계획 문서의 내용 분석을 넘어, 다층계획 구조 전체 속에서 각 계획의 기능·범위·역할 관계를 재구조화하고 실행력 제고를 위한 정책·제도 대안을 제시하는 통합적 연구로 범위를 한정함

## 2. 연구방법

**□ 본 연구는 실효성 있는 정책 대안을 제시하기 위해 문헌 연구, 심층 인터뷰, 사례 연구 등 다양한 질적 연구 방법을 활용하며, 다음과 같은 구체적인 절차에 따라 수행함**

### □ 문헌 연구

○ 제주국제자유도시 종합계획(1~3차), 지속가능발전 기본전략, 관련 법령(제주특별법, 지속가능발전 기본법 등), 선행 연구보고서, 학술논문, 언론 기사 등 관련 문헌을 종합적으로 검토함

- 이를 통해 각 계획의 이론적 배경과 제도적 변천 과정을 체계적으로 분석하고, 주요 쟁점을 도출함

### □ 전문가 심층 인터뷰

○ 계획 수립 및 집행 과정에 참여했거나 깊은 이해를 가진 핵심 관계자들을 대상으로 반(半)구조화된 심층 인터뷰를 진행함

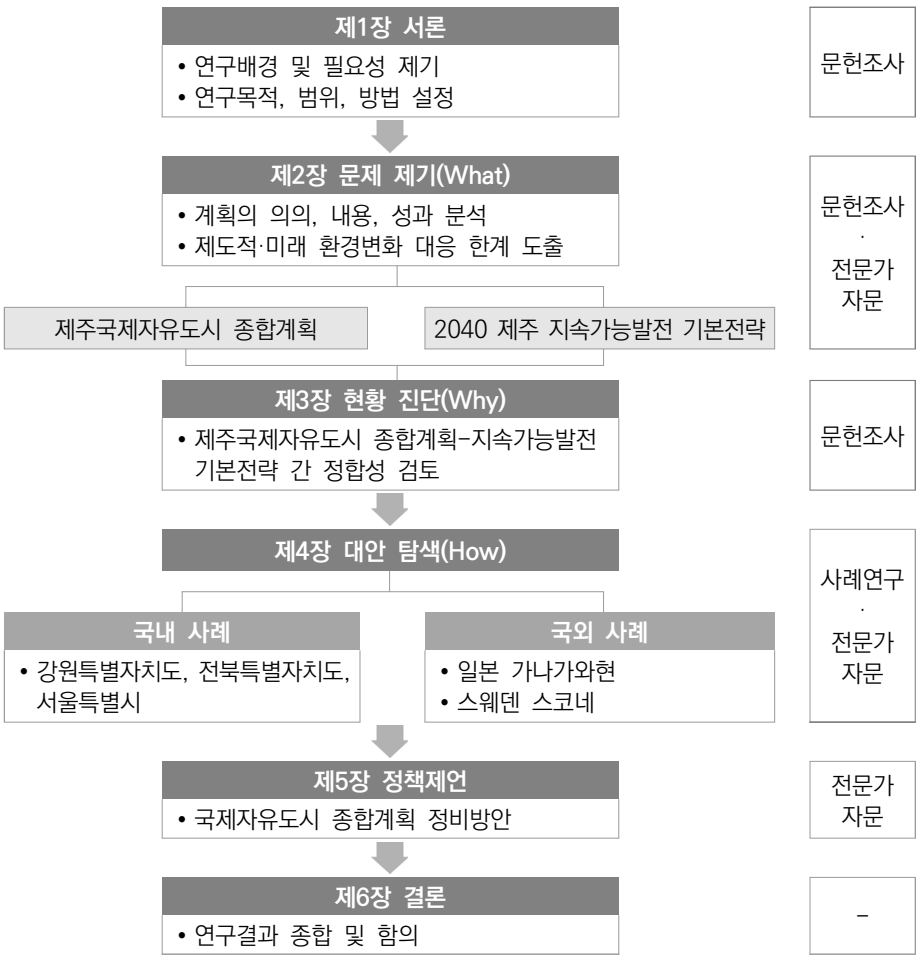
- 정책 결정 그룹, 실무 실행 그룹, 전문가 그룹 및 시민사회 그룹 등 문헌만으로는 파악하기 어려운 제도 운용의 실제, 조직 내부의 인식, 갈등의 원인 등을 분석하고자 함

### □ 국내외 사례 연구

○ 본 연구의 문제의식과 유사한 과제를 해결하기 위해 노력한 국내외 도시 및 지역의 사례를 선정하여 비교 분석함

- 국내에서는 강원특별자치도와 전북특별자치도가 수립·운영 중인 종합계획과 지속가능발전 전략의 연계·조정 사례를 분석하여, 특별자치도 체계에서 다중 계획 간 위상 설정, 기능 분담, 거버넌스 설계 방식을 비교함
- 해외에서는 일본 가나가와현과 스웨덴 스코네주를 중심으로 SDGs를 지역 종합계획에 통합한 사례를 검토하여, 지속가능발전을 가치 우산으로 두고 개발계획을 재구성한 제도·운영 방식을 분석함
- 이를 통해 제주형 계획 연계·협력 모델 설계에 참고할 수 있는 요소를 도출함

**| 그림 1-3 |** 연구흐름도



## 3. 기대효과

### □ 정책적 측면

❍ 제주 개발계획의 이중 구조 문제를 해소하고 일관성 있는 정책 방향을 제시하는 데 기여할 것으로 기대됨

- 첫째, 종합계획과 지속가능발전 기본전략의 이중 구조로 인한 혼선과 비효율을 해소하고, 도정 전체의 중장기 정책 방향을 일관성 있게 제시하는 데 기여할 것임. 종합계획-지속가능발전 기본전략-부문별 기본계획-JDC 시행계획 간 위상과 기능을 재정립함으로써 계획 체계 전반의 예측 가능성과 안정성을 제고하는 효과가 기대됨
- 둘째, 제3차 종합계획의 수정·보완 및 향후 차기 종합계획 수립 시 본 연구 결과를 직접 반영함으로써, 개발계획이 지속가능발전 가치 및 국제규범(SDGs)과 정합성을 갖추도록 지원하고, 중앙정부와의 정책·재정 협의에서 전략적 근거를 제공하는 효과가 예상됨

### □ 실용적 측면

❍ 계획의 실행력을 제고할 구체적인 거버넌스 개선 방안을 제시할 수 있음

- 특히 제주의 오랜 과제였던 제주특별자치도와 JDC 간의 협력체계 고도화 방안을 구체적으로 제시함으로써, 핵심 개발사업의 추진 동력을 확보하고 행정력 낭비를 줄이는 데 기여할 것임
- 또한 〈제주국제자유도시 종합계획〉을 국제적 규범(SDGs)과 정합성을 갖추도록 연계함으로써, 중앙정부의 재정 지원 확보와 국제 사회에서의 정책 신뢰도를 높이는 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것임

### □ 학술적·사회적 측면

❍ 특별자치지역의 다중 계획 체계 운영에 관한 선도적인 모델을 제시할 수 있음

- 개발 중심의 성장 패러다임과 지속가능성 패러다임이 충돌하는 상황에서 조화와 상생의 해법을 모색하는 심층 사례연구로서 학술적 가치가 높음

- 나아가 도민 참여와 삶의 질을 중시하는 지속가능한 발전 모델을 제안함으로써, 개발 과정에서 발생하는 사회적 갈등을 예방하고 제주 공동체의 회복력을 높이는 데 기여하여 '도민이 체감하는 발전'을 이루는 데 밑거름이 될 것임

# 제 2 장

# 제주국제자유도시 종합계획의 전개와 평가

제1절 제주국제자유도시 종합계획의 변천과 구조

제2절 종합계획의 성과와 다층계획의 쟁점

제3절 JDC와 종합계획 이행 구조

제4절 제도·미래 환경변화와 종합계획 역할 재검토의 계기

Chapter 2

# 제주국제자유도시 종합계획의 전개와 평가

## 제1절 제주국제자유도시 종합계획의 변천과 구조

○ 제1장에서 살펴본 바와 같이, 제주국제자유도시 종합계획의 정체성과 위상을 재정립하기 위해서는 우선 지금까지 수립·추진되어 온 1~3차 종합계획의 전개 과정을 체계적으로 정리하고, 각 차수별 성과와 한계를 균형 있게 평가하는 작업이 선행될 필요가 있음

- 종합계획이 실제로 어떤 목표 아래 어떤 전략을 선택해 왔는지, 그리고 그 과정에서 어떤 쟁점이 반복되어 왔는지를 검토하는 것은 향후 종합계획의 재편 방향성을 설득력 있게 제시하기 위한 기초 작업임

### 1. 개관

#### □ 국가-지방 결합형 제주특별자치도 개발 전략

○ 정부에서는 1998년 「제주국제자유도시 개발방침」을 통해 국제자유도시 추진 방침을 표명하고, 2002년 「제주국제자유도시특별법」을 제정하여 제주를 국제자유도시로 지정함(국토교통부 웹사이트)

- 제주국제자유도시는 1990년대 후반 외환위기 이후 새로운 경제성장 동력 확보 필요성, 동북아 허브 경쟁 심화 등의 배경에서 추진되었음
- 중국, 대만, 홍콩, 일본 등 동아시아 주요 국가와 인접한 지정학적 위치, 천혜의 자연경관과 청정한 환경을 보유한 제주의 경쟁력을 바탕으로 동북아시아의 거점도시로 발전시키겠다는 목표를 가짐
- 「제주국제자유도시특별법」 및 시행령 개정·시행을 통해 2003년 〈제1차 국제자유도시종합계획〉이 최초 수립되었으며, 2004년에는 시행계획이 수립됨

❍ 2006년 2월에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 '제주특별법')」이 국회를 통과함으로써 제주특별자치도가 공식 출범함
- 자치분권 강화 및 역량 제고를 통한 선진형 분권 모델을 실현하여 경쟁력 있는 국제자유도시 육성을 목표로 함(제주특별자치도 기본계획, 2005)
  • 제주특별자치도 출범은 선진적 분권모델을 실현하여 제주발전 전략을 지원할 수 있는 권한과 자율권을 부여함으로써 국제자유도시로의 발전을 위한 토대를 구축하는 것을 목적으로 함
  • 자치권의 확대와 규제완화, 친환경적 관광·휴양지 건설, 국제적 교육환경 조성, 특화된 의료서비스 모델 개발, 첨단산업 입지 여건 확충 등을 통해 핵심산업을 중점 육성하겠다는 내용이 포함됨
- 이에 따라 광범위한 규제특례와 사무 이양이 이루어졌고, 국가-지방 결합형 추진체계(중앙정부 정책·재정 지원-제주국제자유도시개발센터 사업집행-제주도 공간계획·인허가·생활행정)가 정립됨
- 특례제도를 기반으로 스마트시티 실증단지, Up-Cycling 클러스터, 혁신도시(서귀포), 신화역사공원, 영어교육도시, 첨단과학기술단지, 헬스케어타운 등 국가 주도·지방 협력형 전략사업이 단계적으로 추진되었음(국토교통부 웹사이트)

### □ 〈제주국제자유도시 종합계획〉의 위상과 성격

❍ 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 「제주특별법」 제140조에 근거하여 수립되는 제주특별자치도의 최상위 법정계획으로서의 위상을 가짐
- 「제주특별법」 제140조(종합계획의 수립) 제3항에서는 〈제주국제자유도시 종합계획〉이 다른 법령에 따른 개발계획에 우선하는 효력을 가짐을 명시함
- 이는 중앙정부의 부문별 중장기 계획 및 제주특별자치도의 다른 중장기 계획의 방향을 제시하고, 제주 발전을 위한 일관성 있는 정책 추진을 가능하게 하는 중요한 법적 장치임
- 따라서 〈제주국제자유도시 종합계획〉 수립 시, 부문별 지역계획과의 정합성을 확보하고 연계성을 강화하는 것이 중요함

○ 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 중장기적인 정책 방향과 전략을 담은 정책계획이자, 향후 10년간의 핵심사업을 제시하는 사업계획으로서의 성격을 가짐 (제주특별자치도, 2021a)

- 정책계획으로서 부문별·지역별 내용을 종합적으로 반영하되, 전략적 방향성 하에서 주요하게 고려해야 할 정책과제를 중심으로 수립됨
- 사업계획으로서 여건변화와 비전에 적합한 사업을 발굴하여 제주국제자유도시가 향후 10년간 추진해야 할 핵심사업을 발굴·제시함
- 또한 제3차 종합계획에서는 전문가·도민 참여를 통한 계획수립을 강조하며 참여계획으로서의 성격임을 제시함

### □ 계획의 수립절차 및 체계

○ 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 「제주특별법」에 따라 제주특별자치도지사가 수립하며, 관계 중앙부처 및 유관기관 협의, 전문가 자문, 공청회 등 도민 의견수렴 절차를 거쳐 확정함

- 계획수립 과정은 현황 분석부터 기본 구상, 전략(부문)별 계획수립, 핵심사업 발굴, 집행계획에 이르기까지 체계적인 절차를 따르며, 도민참여단, 전문가 자문단, 유관기관 등 다양한 주체가 참여하는 협력적 거버넌스를 통해 운영됨 (제주특별자치도, 2021a)
  - 일례로 제3차 종합계획 수립 시에는 154명의 도민참여단을 구성하여 제주의 주요 이슈, 미래상과 핵심 가치 등에 대한 공론화 과정을 거쳤으며, 총괄 및 부문별 자문위원 34명을 위촉하여 전문가 자문을 수행함
- 최종적으로 계획안은 종합계획심의회 심의와 도의회 동의를 거쳐 확정·고시되는 법정 절차를 따름

○ 계획은 중장기(10년) 비전과 단계별 실행전략으로 구성되며, 부분적인 변경을 통해 대내외적 여건 변화를 반영할 수 있도록 유연한 개정 체계를 갖춤

- 계획기간 중간점검과 부문별 보완을 통해 핵심과제의 우선순위와 재원 배분 등을 재조정하고, 필요시 일부 변경 또는 재정비할 수 있음

- 법령에서는 종합계획의 수립 주기만을 규정하고 있으며, 수정계획은 고정된 주기를 두고 있지 않음
- 이에 제1차 및 제2차 종합계획의 경우 시행 과정의 국내외 여건 변화와 정책 수요를 반영하여 보완계획 및 수정계획이 수립되었음
  - 2006년 제주특별자치도 출범에 따라 제1차 종합계획 보완계획이 수립됨
  - 2017년 환경변화 및 도민 정책 수요를 반영하여 제2차 종합계획 수정계획이 수립됨

**□ 계획의 범위**

❍ 계획의 적용 범위는 제주특별자치도 전역이며, 10년을 시간적 범위로 함

❍ 내용적으로 제주특별자치도의 장기적인 발전 방향 및 개발에 관한 전반적인 부문을 모두 포함함

- 「제주특별법」 제140조(종합계획의 수립)에 따라 중장기적인 정책 방향과 전략을 제시하며, 제주특별자치도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책 및 부문별 개발·보전 등에 관한 사항을 포함함
- 구체적으로 자연·문화자원 보전과 인구·산업·정주 기능을 고려한 권역 구상을 통해 입지 원칙을 제시하고 있으며, 보전·완충과 개발의 공간적 균형 등을 고려한 계획수립을 추진하고 있음

**| 표 2-1 |** 제주국제자유도시 종합계획의 내용적 범위

**제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[시행 2025.10.1.] [법률 제21066호, 2025.10.1., 타법개정]

제140조(종합계획의 수립) ① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하는 국제자유도시의 개발에 관한 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립한다. 〈개정 2019.12.10., 2023.7.11.〉

1. 제주자치도의 장기적인 발전 방향 및 제주자치도를 환경친화적인 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항

1의2. 인구정책에 관한 사항

2. 세계평화의 섬 지정 등 국제교류·협력의 증진에 관한 사항
3. 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
4. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항
5. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항
6. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항
7. 첨단지식산업, 물류산업, 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
8. 토지·물과 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
9. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
10. 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항
11. 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항
12. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항
13. 외국인의 생활편의 증진에 관한 사항
14. 도로·항만·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항
15. 수자원·전력과 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항
16. 지역정보화의 기반구축과 진흥에 관한 사항
17. 개발사업(종합계획에 따라 시행되는 개발사업을 말한다. 이하 같다) 등에 필요한 투자재원의 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항

17의2. 종합계획 추진체계의 구축에 관한 사항

17의3. 도민의 복리증진에 관한 사항

18. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

### □ 계획수립 현황

❍ 제주국제자유도시 종합계획은 「제주국제자유도시특별법」의 제정('01.12월) 및 시행('02.4월)에 따라 수립·추진됨
- 2003년 1월 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획〉이 수립됨
- 2006년에는 제주특별자치도 출범 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정('06.2월)됨으로써 제1차 종합계획 보완계획(2006~2011)이 수립됨
- 이후 제1차 종합계획의 계획기간 만료와 국내외 여건 변화, 도민의 정책수요를 반영하여 제2차 종합계획(2012~2021) 및 제2차 종합계획 수정계획(2017~2021)이 수립됨
- 현재는 제2차 종합계획의 계획기간이 만료됨에 따라 제3차 종합계획(2022~2031)이 수립되어 추진되고 있음

**| 표 2-2 |** 제주국제자유도시 종합계획 수립 연혁

| 수립시기 | 내용 |
|---|---|
| 2003년 1월 | 제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011) 수립 |
| 2006년 12월 | 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2006~2011) 수립 |
| 2011년 12월 | 제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021) 수립 |
| 2017년 2월 | 제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획(2017~2021) 수립 |
| 2021년 12월 | 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031) 수립 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

### □ 계획의 평가

❍ 제주특별자치도는 수립된 각각의 계획에 대하여 종합적인 평가를 수행하고 평가보고서를 작성하였음
- 제1차 종합계획 및 보완계획의 경우 계획기간(10년)이 지난 시점인 2013년 2월 제1차 평가보고서가 작성됨
- 제2차 종합계획 및 수정계획에 대한 평가는 계획이 완료되기 전에 시행되어 제2차 종합계획은 2015년 12월, 제2차 수정계획은 2020년 6월 평가보고서가 완료됨

- 제1차 종합계획 및 보완계획, 제2차 종합계획은 용역을 통해 시행되었으며, 제2차 수정계획은 평가위원회를 통해 작성됨

**| 표 2-3 |** 제주국제자유도시 종합계획 수립단계에서의 평가 방법

| 계획명 | 지표평가 | 계획평가 | 핵심(전략) 사업평가 | 경제·산업 분석 | 설문 조사 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 제1차 종합계획 및 보완계획 | (정량) 달성률<br>(정성) 연구진·전문가 | (정량) 투자실적 등<br>(정성) 연구진·전문가<br>(특징) 목차를 중심으로 부문계획별 세부사업까지 평가 | (정량) 투자실적, 추진상황<br>(정성) 연구진·전문가 | 없음 | 없음 | 2차 계획의 방향 제안 |
| 제2차 종합계획 | (정량) 달성률<br>(정성) 연구진·전문가 | (정량) 투자실적 등<br>(정성) 연구진·공무원 등<br>(특징) 비전·지표·부문계획, 세부사업 평가 | (정량) 투자실적, 추진상황<br>(정성) 연구진·평가단 | 경제·산업 부문 별도 평가 산업연관분석 수행 | 수행함 | 2차 수정 계획 방향 제안 |
| 제2차 수정계획 | (정량) 달성률<br>(정성) 평가위원회 | (정량) 달성도, 사업비 집행 등<br>(정성) 평가위원회<br>(특징) 부문계획별 세부사업까지 평가 | (정량) 투자실적, 추진상황<br>(정성) 평가위원회 | 없음 | 없음 | 향후 추진 및 관리 방향 제시 |
| 제3차 종합계획 | (정량) 이행도, 목표 달성도<br>(정성) 연구진·전문가 | (정량) 이행도, 목표 달성도<br>(정성) 연구진·전문가<br>(특징) | (정량) 계획의 적절성·효율성·지속가능성<br>(정성) 연구진·전문가 | 없음 | 없음 | 3차 종합 계획 방향 제안 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)를 기반으로 재작성

## 2. 제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011) 및 보완계획(2006~2011)

### □ 비전 및 목표, 전략

❍ 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)〉의 비전은 '인간·환경·지식 중심의 쾌적하고 풍요로운 제주국제자유도시 건설'로서 제주특별자치도를 국제적인 도시로 육성·발전시키기 위한 포부가 담김

- 계획의 목표는 제주특별자치도를 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 발전에 기여하고 동시에 도민의 소득·복지를 향상시키는 것을 내용으로 함

**| 그림 2-1 |** 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획〉 목표 및 전략

| | | |
|---|---|---|
| 기본 목표 | 동북아 중심의 국제자유도시 개발<br>사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득, 복지 향상 | |
| 추진 전략 | 국제화를 위한 제도 개선과 투자환경 조성 | · 외국인 출입국 관리 개선<br>· 제주투자진흥지구 제도 운영<br>· 자유무역지역 지정·운영 특례<br>· 제주첨단과학기술단지 조성<br>· 영어서비스 및 영어교육 강화<br>· 국제화 교육환경 조성<br>· 금융·물류 거점도시 육성을 위한 인프라 구축 |
| | 내·외국인 관광 유인 시책의 강화 | · 내국인 면세점 운영<br>· 골프장 건설 확대 및 입장료 인하<br>· 저비용 관광을 위한 노력 강화 |
| | 선도프로젝트의 추진 | · 국내·외 민간투자 유치 개발<br>· 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트 선정<br>· 선도프로젝트의 사업규모·시기·방법 등의 구체화 |
| | 사회간접자본 시설의 지속적 확충 | · 공항시설 확충<br>· 항만시설 확충<br>· 도로 신설 및 확장<br>· 정보통신망 구축 확대<br>· 전력공급능력 확충<br>· 용수공급 원활화<br>· 하수처리능력 향상 |
| | 제주도민 소득향상 및 환경보전 대책 | · 제주도민의 소득향상 및 고용기회 확대<br>· 1차 산업의 경쟁력 강화를 위한 다각적인 방안 강구<br>· 환경보전 강화방안 수립 |

출처: 정승훈(2010). 제주국제자유도시 종합계획 성과분석 연구

❍ 이에 따라 제주특별자치도는 크게 5가지 추진전략을 수립하고 각 전략에 따라 추진할 주요 사업을 제시함
- '국제화를 위한 제도 개선과 투자환경 조성' 전략 아래 외국인 출입국 관리 개선, 제주투자진흥지구 운영, 국제화 교육환경 조성, 제주첨단과학기술단지 조성, 영어서비스 및 교육 강화 등의 사업을 포함함
- '내·외국인 관광 유인 시책의 강화' 전략에서는 내국인 면세점 운영, 골프장 건설 확대 및 입장료 인하 등 저비용 관광을 위한 시책이 담김
- '선도프로젝트의 추진' 전략에서는 국내·외 민간투자 유치, 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트 선정 등이 담김
- '사회간접자본 시설의 지속적 확충' 전략에서는 제주특별자치도를 동북아 거점도시로 육성하기 위한 인프라 시설(공항시설, 항만시설, 도로시설, 전력·정보통신망·하수시설 등)의 확충 등이 담김
- '제주도민 소득향상 및 환경보전 대책' 전략에서는 제주도민의 소득향상 및 고용기회 확대, 기존 산업의 경쟁력 강화 및 환경보전 등의 시책이 담김

❍ 한편, 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2006~2011)〉은 국제자유도시 추진을 위한 제도적·재정적 권한 확대 필요성이 제기됨에 따라 제주특별자치도 출범을 위한 법령 개정과 함께 추진됨
- 제1차 종합계획 보완계획은 제1차 종합계획의 비전과 목표는 계승하면서 산업적 측면의 전략을 강화하는 형태로 수정됨

❍ 5가지 전략(특화화, 내생화, 개방화, 통합화, 균형화)을 제시하고 내용적으로 산업과 관련한 부분들이 보강됨
- 특화성은 '차별화, 선택과 집중에 의한 지역 핵심산업 육성'에 관한 것으로 제주핵심산업 육성을 위한 차별화 전략과 7대 선도프로젝트 및 후속 프로젝트에 대한 선택과 집중 전략을 강조함
  • 제1차 종합계획 보완계획에서는 '4+1 핵심산업' 육성 전략을 제시하였으며, 이에 따라 관광, 1차산업, 교육, 의료산업과 첨단산업을 중심으로 규제완화를 집중하는 전략을 추진함

• 이를 위해 법인세 인하, 항공 규제 완화, 전지역 면세화, 의료시장 개방 등에 관한 제도개선 연구가 추진됨(김승종, 2026.04.05.)

- 내생성은 '지역의 발전 잠재력을 토대로 지역주민이 주도하는 내생적 발전 모델 구축'에 관한 것으로 자립형 지역발전체제 구축을 위하여 계획 및 집행 단계에서의 주민 참여와 발전 잠재력 확보를 강조함
- 통합성은 '산업간 연계·통합에 의한 신산업구조 토대 마련'과 관련하여 '4+1 핵심산업'을 연계·통합하여 특화된 산업클러스터를 형성시키는 것을 전략으로 함
- 개방성은 '개방화 및 다양화를 통한 정체성 확립'에 관한 것으로 개방을 정책적 수단으로 활용해 글로벌 수준의 인프라와 제도를 갖추는 것을 의미함
- 균형성은 '농어촌과 도시, 산남과 산북의 균형 발전'과 관련하여 과밀지역의 분산과 낙후지역의 개발이라는 제1차 종합계획의 틀을 이어가는 것을 전략으로 함

**| 그림 2-2 |** 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획〉 목표 및 전략

| | |
|---|---|
| 기본 목표 | · 핵심산업 육성을 통한 자립형 도시<br>· 지속가능한 관광·휴양·지식중심도시<br>· 내·외국인 투자가들이 선호하는 국제도시<br>· 상생과 번영의 균형발전도시 |
| 추진 전략 | · 차별화, 선택과 집중에 의한 지역 핵심산업 육성<br>· 지역의 발전 잠재력을 토대로 지역주민이 주도하는 내생적 발전모델 구축<br>· 산업간 연계·통합에 의한 신산업구조 토대 마련<br>· 개방화 및 다양화를 통한 정체성 확립<br>· 농어촌과 도시, 산남과 산북의 균형 발전 |

출처: 제주특별자치도(2006). 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획; 정승훈(2010). 제주국제자유도시 종합계획 성과분석 연구

### □ 주요 내용

❍ 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획(2002~2011)〉의 세부 추진계획을 살펴보면, 개방과 산업 번영을 통해 경쟁력을 강화하고, 동시에 환경 보전과 개발 간의 조화를 확보하는 도시 모델을 지향함

- 먼저, 국제교류도시 조성을 위한 공항·항만·도로 등의 인프라 확충, 유통·물류산업 선진화, 외국인학교에 대한 규제 완화 및 자율권 확대, 국제교류·협력 강화 등을 주요 내용으로 제시함
- 둘째, 문화관광도시 육성을 위하여 전통문화·예술을 계승·발전하고, 외국인 전용 카지노업 사전허가, 내국인 면세점, 골프장 입장료 인하, 관광시설 공급 등을 통해 휴양형 국제관광자유도시를 실현하는 것을 주요 내용으로 제시함
- 셋째, 지식기반도시 조성을 위하여 국제교육복합단지, 첨단과학기술단지 조성 등을 통해 첨단 과학기술 인재를 육성하고, IT·BT 산업 등 지식기반산업을 집중 육성하는 것을 제시함
- 넷째, 청정산업도시 조성을 위하여 제주를 친환경 농업 시범 및 청정 축산지역으로 발전시키고, 기존의 농·임·축·수산업을 보호·육성하는 것을 제시함
- 다섯째, 인간존중도시로서 도민과 도내 거주하는 내·외국인을 위하여 보건의료 서비스 선진화, 복지서비스 개선, 실버산업 육성 등을 제시함
- 여섯째, 녹색정주도시 구축을 위하여 GIS 기반의 선계획·후개발의 체계를 갖추고 친환경적인 주거공간 개발을 계획함
- 일곱째, 환경생태도시 조성을 위하여 한라산의 삭도는 환경친화적인 형태로 설치하고, 선진국 수준의 환경기준 적용 및 수자원의 과학적 관리, 친환경 에너지 수급체계 등을 계획함

**| 표 2-4 |** 제1차 제주국제자유도시 세부 추진계획

| 추진계획 | 슬로건 |
|---|---|
| 국제교류도시 | 세계로 열리고, 평화에 공헌하는 국제자유도시 제주 |
| 문화관광도시 | 전통과 현대문화가 공존하는 국제적 관광휴양도시 제주 |
| 지식기반도시 | 정보, 지식, 자원과 기술이 융화된 약동적인 제주 |
| 청정산업도시 | 산업이 번영하고 풍요를 구가하는 활기찬 제주 |
| 인간존중도시 | 인간의 가치와 삶의 질을 중시하는 보람찬 제주 |
| 녹색정주도시 | 지속가능한 개발을 통한 쾌적하고 안락한 제주 |
| 환경생태도시 | 환경과 개발이 조화된 쾌적한 제주 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

❍ 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획(2006~2011)〉은 기존의 종합계획을 계승하면서 산업 육성 전략을 보다 강화함

- 제주특별자치도의 특화산업 육성을 위해 기존 7대 선도프로젝트 및 후속 프로젝트를 우선순위에 따라 핵심프로젝트(6개), 전략프로젝트(4개)로 구분하고 선택과 집중 전략을 추진함
  - 기존 종합계획에서는 관광·휴양, 물류, 금융, 서비스 등 다양한 분야의 복합적 기능을 육성하는 것을 계획했으나, 국내·외 여건 및 사업 효과 등을 고려하여 관광·휴양산업의 연계산업을 집중 육성하는 방향으로 전환함
  - 이에 기존 핵심 프로젝트에 제주영어교육도시와 제주헬스케어타운 등의 사업이 추가되었음
  - 7대 선도프로젝트는 제주공항 자유무역지역 조성, 첨단과학기술단지 조성, 생태·신화·역사공원 조성, 서귀포 관광미항 개발, 휴양형 주거단지 개발, 중문관광단지 활성화, 쇼핑아울렛 개발 등임
- 산업의 융복합이 가능한 신산업 구조의 토대를 마련하고, 개방성의 원칙을 추구하여 투자·개발 유치를 통한 글로벌 수준의 인프라·제도 구축을 추진함
- 또한 지역의 균형발전을 위하여 과밀지역의 분산과 낙후지역의 개발을 동시에 추구하기 위한 개발 전략을 마련함
- 자율적 의사결정 시스템 확보, 지역의 특성을 반영한 개발전략 수립, 주민참여 확대 등의 실천과제를 마련하여 자립형 지역발전체제 구축을 도모함

**| 표 2-5 | 제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획 핵심·전략사업**

| 구분 | 사업명 | |
|---|---|---|
| 핵심사업 | 1. 첨단과학기술단지 조성 | 4. 서귀포 관광미항 개발 |
| | 2. 휴양형 주거단지 개발 | 5. 제주헬스케어타운 |
| | 3. 신화·역사공원 조성 | 6. 영어교육도시 |
| 전략사업 | 1. 쇼핑아웃렛 개발 | 3. 중문관광단지 확충 |
| | 2. 생태공원 조성 | 4. 제주공항 자유무역지역 조성 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

## 3. 제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021) 및 수정계획(2017~2021)

### □ 비전 및 목표, 전략

○ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)〉의 비전은 '互通無界 好樂無限 濟州(호통무계 호락무한 제주)'로 교류와 비즈니스의 경계가 없고 즐거움이 무한한 제주라는 의미임

- 제2차 종합계획의 비전은 중국을 적극적으로 활용하자는 취지에서 한자어로 설정되었으며, 동시에 'Your Favorite Jeju'의 영문 비전도 설정함

**| 그림 2-3 |** 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획〉 비전과 전략




출처: 제주특별자치도(2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획

○ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)〉은 '대중국 공략'을 기조 전략(prime strategy)으로 상정하고 이와 함께 3가지 일반 전략을 갖춘 '1+3' 전략 틀을 구상함

- 첫 번째 일반전략인 '국제적 경제가치 극대화'는 제주특별자치도의 산업 기반 및 정주 환경 개선을 내용으로 하며, 구체적으로 첨단과학기술 육성 및 1차 산업 경쟁력 강화 사업 등이 포함됨

- 두 번째 일반전략인 '관광·휴양경쟁력 강화'는 제주특별자치도의 경쟁 산업인 관광·휴양산업의 경쟁력을 극대화하기 위하여 자연자원의 보존과 활용, 관광·휴양 인프라 구축 사업 등이 포함됨
- 세 번째 일반전략인 '지역사회 개방성 제고'는 국제도시의 특성을 반영하여 개방성에 기초한 문화 융복합을 도모하는 사업 등이 포함됨

❍ 한편, 2015년 제주미래비전의 핵심가치로 '청정과 공존'이 제시됨에 따라 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획(2017~2021)〉은 이에 맞춰 '지속가능한 공존, 스마트 제주'를 비전으로 재설정함

- 제주발전연구원과 도민계획단이 함께 마련한 핵심가치를 비전에 반영한 점은 도민참여 기반의 비전 정합성을 확보하고, 계획의 대표성·사회적 수용성을 높였다는 점에서 의의가 있음

❍ 이와 함께 기존 프로젝트와 연계한 3대 추진전략을 구축함

- 먼저 '환경자원 총량관리 제도화'는 환경자원 총량관리 시스템의 보완 및 법제화, 계획허가제 도입, 해안변 그린벨트 도입 등을 통해 개발과 보전의 총량을 규율화하는 것을 내용으로 함
  - 개발 압력과 난개발 논란 속에서 지역의 수용력과 환경의 임계치를 고려하기 위한 제도로 이해할 수 있음
- 둘째 '인적·물적·정보자원의 공유·유동화 플랫폼 구축'은 청년뱅크, 제주자산관리신탁공사, 데이터센터 등 자원 유동화 인프라를 마련하여 지역 내 인력과 토지, 자금, 데이터의 순환을 촉진하는 것을 내용으로 함
  - 기업활동에 필요한 생산요소(사람·자본·입지·데이터)를 플랫폼화함
- 셋째, '정보자원(데이터) 기반 산업육성 프로젝트'는 6차 산업화·ICT 융복합, 녹색성장, 사회적경제 활성화 등 각 부문의 데이터·디지털 전환을 추진하는 것을 내용으로 함
  - 관광산업, 농·수·축산업 등에 데이터와 플랫폼을 결합하여 고부가가치화 함으로써 제주도민의 소득과 생산성 향상을 유도하고자 함

### □ 주요 내용

❍ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)〉은 '성장과 보전의 병행'을 강조하며 물리적 개발사업 외에 제도·기획 등 소프트웨어 측면의 사업이 추가됨
- 제1차 종합계획의 방향성과 기조를 계승하되, 각 부문별 사업을 발전시키고 소프트웨어 인프라를 보완하여 계획의 실효성을 높이고자 함
- 부문별 정량 목표와 평가체계를 폭넓게 설정함으로써 산업·관광 등의 투자 확대뿐만 아니라 자연보전·생활 인프라 개선 등을 관리 대상으로 끌어들여 성과관리의 범위를 생활·환경 영역까지 확장함

❍ 목표 달성을 위한 전략사업으로 랜드마크적 복합리조트, 뷰티케어 빌리지 조성, 제주 신공항 건설, 제주투자은행 설립, 그린 스마트시티 제주, 해상풍력 발전단지 조성 등 12개 사업을 제시함
- 제1차 종합계획에서 추진되었던 사업을 재점검하여 선정하였으며, 첨단과학기술단지 조성과 헬스케어타운 등의 일부 사업만 계승함

**| 표 2-6 |** 제2차 제주국제자유도시 종합계획 핵심사업

| 구분 | 사업명 | |
|---|---|---|
| 핵심사업 | 1. 랜드마크적 복합리조트 | 7. 제주투자은행 설립 |
| | 2. 뷰티케어 빌리지 조성 | 8. 그린 스마트시티 제주 |
| | 3. Edu-MICE 사업 | 9. e-스포츠 레저밸리사업 |
| | 4. IBE R&BD 클러스터 | 10. 10만 인력 양성사업 |
| | 5. 1차 산업의 수출산업화 | 11. 세계환경수도 조성 |
| | 6. 제주 신공항 건설 | 12. 해상풍력 발전단지 조성 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

❍ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획(2012~2021)〉은 지속가능성을 고려한 비전에 맞춰 환경자원 총량 관리를 전제로, 전략사업, 산업육성사업, 산업육성 지원사업의 19개 프로젝트가 제시됨
- 기존 종합계획에서 청년뱅크, 데이터센터, 스마트시티, 전기자동차특구, 가상화폐 등 신성장 과제와 연계한 신규 사업을 발굴한 것이 특징임

**| 표 2-7 |** 제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획 핵심사업

| 구분 | 사업명 | |
|---|---|---|
| 전제 | 1. 환경자원 총량 관리(시스템, 계획허가, 해안그린벨트) | |
| 전략사업 | 1. 청년뱅크<br>2. 제주자산관리신탁공사<br>3. 데이터센터 | |
| 산업육성사업 | 1. MICARE 빌리지 조성<br>2. 스마트 아일랜드(문화·관광자원 AR·VR 콘텐츠화)<br>3. 스마트 아일랜드(아일랜드형 스마트시티 구축)<br>4. 전기자동차 특구 조성<br>5. 제주형 소셜벤처 육성 플랫폼 구축 | |
| 산업육성 지원사업 | 1. 제주 가상화폐<br>2. ICT기술융합센터<br>3. ICT인력양성센터<br>4. 스타트업 빌리지 | 5. 특성화고·미래융합대학 연계<br>6. 균형발전통합지원센터<br>7. 투자진흥지구<br>8. 제2첨단과학기술단지 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

## 4. 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

### □ 비전 및 목표, 전략

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)〉은 기존 계획에 대한 평가와 반성을 토대로 '사람과 자연이 공존하는 스마트 사회, 제주'를 비전으로 설정하고, '청정과 공존'의 가치를 핵심으로 삼음

- 이는 개발과 환경의 조화, 국가발전과 도민 복리 증진의 조화를 통해 제주의 질적 성장과 지속가능한 발전을 도모하려는 정책 방향의 전환을 의미함

**| 그림 2-4 |** 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉 비전 및 목표, 전략




출처: 제주특별자치도(2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획

❍ 제3차 종합계획은 사람, 환경, 경제, 국제교류 등의 4가지 영역을 설정하고, 각각에 해당되는 전략을 설정함

- 종합계획이 담고 있는 전반적인 목표와 전략의 방향은 기존의 종합계획을 계승하는 형태이나, 사람과 환경에 대한 부문을 경제발전 및 국제교류 부문보다 먼저 제시하고 있다는 점이 특징임

- ‘사람’ 영역에서는 안전하고 매력적인 정주환경 구축과 세대·계층·지역 간 차별을 줄여 도민의 삶의 질을 제고하는 것을 내용으로 함
- ‘환경’ 영역에서는 제주의 천혜의 자연환경과 경관에 대한 지속적인 유지·관리를 통해 보존과 활용의 조화를 제시함
- ‘경제’ 영역에서는 제주특별자치도의 1차 산업(농·임·수·축산업)의 성장과 일자리 창출, 지능형 인프라 구축 등을 제시함
- ‘국제교류’ 영역에서는 세계적인 문화·교육·인프라 구축 및 프로그램 발굴을 통한 국제교류 강화 및 경쟁력 제고를 제시함

**□ 주요 내용**

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)〉의 세부 추진계획을 살펴보면, 개방과 산업 번영을 통해 경쟁력을 강화하고, 동시에 환경 보전과 개발 간의 조화를 확보하는 도시 모델을 지향함

- 먼저, ‘쾌적하고 건강한 생활공간 조성’은 인구변화 및 균형을 고려한 특화발전, 안전·주거 등 사회문제 해결, 디지털 역량 강화를 통한 지역정보화 등을 주요 과제로 제시함
- 둘째, ‘편리한 지능형 인프라 기반 확충’은 도로·교통·물류 인프라 확충 및 고도화, 상·하수도 인프라 개선을 통한 효율성 강화를 주요 과제로 제시함
- 셋째, ‘세대와 계층, 성별을 아우르는 포용적 정책 강화’는 제주 도민을 위한 사회복지시스템 강화, 혁신인재 양성 및 교육기반 확충, 보건·의료서비스 역량 강화, 여성·가족친화 환경 조성 등을 주요 과제로 제시함
- 넷째, ‘깨끗한 환경관리와 매력적인 경관창출’은 자연의 보전 및 관리 강화, 생활환경 개선, 체계적인 경관관리 및 인식 제고 등을 주요 실천과제로 제시함
- 다섯째, ‘제주 산업기반 확충’은 1차 산업(농·임·수·축산업) 부문의 시설 고도화와 유통체계 개선, 대내외 환경변화 대응역량 제고, 관광산업 육성, 체육·스포츠 활성화 및 환경 개선, 유통·물류 부문 특성화 등을 주요 과제로 제시함

- 여섯째, '미래 산업혁신 역량 제고'는 수자원 부문의 통합 물관리체계를 구축하고, 에너지 생산·관리시스템 개선 및 구축, 첨단산업(BT, ICT) 육성 등을 주요 과제로 제시함
- 일곱째, '세계적 수준의 문화예술 자원 발굴·육성'은 향토문화·예술 및 국제적 수준의 문화예술 산업 육성을 위한 사업을 주요 과제로 제시함
- 여덟째, '국제교류 증진과 외국인 정주여건 개선'은 국제교류·협력 확대와 다분야 국제회의 및 국제기구 유치를 통해 경쟁력을 강화하고, 외국인의 생활편의 증진을 위한 사업을 주요 과제로 제시함

❍ 총 18개 핵심사업과 110개 전략별 사업이 발굴·계획되었으며, 전략별 계획의 실천력 강화를 위해 성과관리 지표 112개를 제시함(제주특별자치도, 2021a)

**| 표 2-8 |** 제3차 제주국제자유도시 종합계획 핵심사업

| 구분 | 사업명 | 연계전략 |
|---|---|---|
| 균형발전과 미래공간 수요 대비를 위한 성장관리 | 스마트 혁신도시 조성 | 전략1 |
| | 배움과 삶이 함께하는 글로벌 교육특화도시 | 전략3 |
| 국제자유도시에 걸맞는 인프라 확충 | 청정 제주트램(Jeju-Tram)을 활용한 도심 리노베이션 | 전략2 |
| | 제주형 혁신물류단지 조성 | 전략2 |
| | 외곽 순환도로 및 스마트 환승 허브 구축 | 전략2 |
| 지역특화산업 혁신을 통한 미래성장동력 확보 | 해양 및 산림치유자원을 활용한 제주휴양치유센터 조성 | 전략5 |
| | 제주 푸드 아일랜드(Jeju Food Island) 조성 | 전략5 |
| | 제주 글로벌 교류허브공간 조성 | 전략5 |
| | 신재생에너지 활용한 서프파크(Surf Park) 조성 | 전략5 |
| | 스마트농업기술 확산을 위한 미래농업센터 설치 | 전략5 |
| | 제주형 그린뉴딜정책 복합사업 | 전략6 |
| | 제3차 국가산업단지 조성 | 전략6 |
| | 국제문화예술공간 조성 | 전략7 |
| 환경자산 보전 및 관리 | 화산과학관 유치, 오름·곶자왈 도민자산화 및 생태공원 조성 | 전략4 |
| | 2030 쓰레기 걱정 없는 제주(2030 WFI) 사업 | 전략4 |
| 복지·보건 및 청년지원 강화를 통한 도민 삶의 질 향상 | '제주형 통합복지 하나로' 기반 복지 전달체계 구축 | 전략3 |
| | 제주 의료체계 선진화 사업 | 전략3 |
| | 청년 지원 확대 패키지 사업 | 전략3 |

출처: 제주특별자치도. (2021). 제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)

### □ (1~3차 종합계획) 소결

❍ 제주국제자유도시 종합계획은 1차 계획에서 국제자유도시 조성을 위한 공간·산업·관광 인프라 확충과 대외 개방을 중심 과제로 설정한 이후, 2차와 3차 계획으로 오면서 대내외 정책 환경 변화와 제주특별자치도 출범, 글로벌 경쟁 심화 등에 대응하여 비전과 전략, 추진과제를 지속적으로 조정·보완해 온 것으로 정리됨

- 각 차수별로 표현 방식과 핵심 전략은 달라졌으나, 국제자유도시를 통해 제주의 성장 잠재력을 극대화하고, 국제 교류와 투자 기반을 강화하려는 기본 방향은 일관되게 유지되어 왔음

❍ 동시에 종합계획 제도의 진화 과정에서 계획의 범위와 내용은 점차 확대되는 경향을 보여 왔음

- 초기에는 공항·항만·도로, 관광·유통·지식기반산업 등 핵심 개발 인프라와 전략 산업 육성을 중심으로 구성되었으나, 이후 환경 보전, 농어업, 복지·교육, 문화·정주 여건 등 다양한 정책 분야가 단계적으로 포함되면서 종합계획이 다수의 정책 영역을 포괄하는 형태로 변화해 왔음
- 이러한 확대는 국제자유도시 종합계획이 제주 발전의 종합 청사진으로서 기능해 왔음을 의미하는 한편, 계획 내용이 부문별 기본계획과 중첩되거나 역할 구분이 모호해질 수 있는 구조적 가능성도 함께 내포하고 있음

❍ 요약하면, 1~3차 종합계획의 변천 과정은 국제자유도시 비전의 연속성과 정책·공간 구조의 변화, 그리고 계획 범위·내용의 확대라는 세 가지 특징을 동시에 보여줌

- 이는 국제자유도시 종합계획이 제주 발전 전략의 핵심 수단으로 자리매김해 왔다는 점을 확인하게 해 주는 동시에, 다층적인 계획체계 속에서 향후 종합계획이 어떤 범위와 수준까지를 다루어야 하는지, 다른 계획과는 어떻게 역할을 분담해야 하는지에 대한 보다 본격적인 검토가 필요함을 시사함

## 제2절 종합계획의 성과와 다층계획의 쟁점

### 1. 차수별 종합계획의 평가

#### □ 1차 종합계획 평가 및 한계

○ 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획〉 및 〈제1차 제주국제자유도시 종합계획 보완계획〉은 국제자유도시 구축을 위한 제주지역 최상위 법정계획으로서 제주특별자치도의 입지적 강점을 토대로 10년의 청사진을 제시함

- 제1차 종합계획은 관광·교육·의료·첨단지식산업·물류·금융 등 핵심 분야의 선도 프로젝트와 기반 확충을 종합적으로 제시함
  - 관광·물류·첨단서비스(교육·의료 등)를 성장축으로 삼고, 영어교육도시·헬스케어타운·신화역사공원·첨단과학단지 등 대형 프로젝트를 '핵심사업'으로 묶어 추진 구조를 구축함
- 제1차 종합계획 보완계획은 선택과 집중 전략을 통해 주요 핵심산업(관광, 1차산업, 교육, 의료산업과 첨단산업) 중심으로 전략을 보완함
  - 사업별 연차·재원·주체를 구체화하고, 사업의 우선순위 등을 도출하여 계획의 실행력을 강화함

○ 또한 국제적 수준의 투자환경을 조성하기 위하여 종합계획을 토대로 관련 규제·제도를 정비하고 활용하였으며, 첨단과학기술단지, 중문관광단지 등 각종 인프라 사업이 적극 추진됨

- 「제주국제자유도시특별법」 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 기반으로 투자·입지·인허가 절차를 패키지화하고, 중앙-지방-공기업(JDC) 간 역할 분담을 전제로 추진 동력을 확보함
- 첨단과학기술단지, 영어교육도시, 신화역사공원 조성 등 국제자유도시의 물리적 기반을 구축하는 데 일정 부분 성과를 거두었음

○ 그러나 관광·정주·투자 수요를 낙관적으로 잡아 토지 및 시설 공급을 선행한 탓에 2008년 글로벌 금융위기 등 국제 정세 변화와 경기변동, 규제·인허가 등 대내외적 환경변화에 유연하게 대응하지 못했고(제주특별자치도, 2021a),

지역의 환경적 가치와 도민 의사가 충분히 고려되지 않아 사업 집행이 지연되거나 조정되는 일이 빈번하게 발생함

- 도민 참여 및 이해관계자 조정 장치가 제한되어 환경보전-개발-생활SOC 수요 간의 조정 및 공감대 확보가 미흡했고, 사업의 실현 가능성에 대한 검토가 부족했음(제주특별자치도, 2021a)
  - 일례로 서귀포 관광미항의 경우 공유수면 대규모 매립 등을 포함했으나, 문화재 현상변경 불허와 해안 생태계 훼손 등의 우려로 대폭 축소됨(정흥남, 2003.11.08.)
  - 쇼핑아웃렛은 여러 차례 추진안이 제시되었으나, 지역 상인과 시민단체의 반대로 설명회가 무산되는 등 사회적 갈등이 반복되었으며(제주의 소리, 2003.08.21.), 공항자유무역지역 지정은 법정 지정요건[1] 미충족으로 2005년 최종 탈락함

❍ 또한 제1차 종합계획의 다분야 산업육성을 통한 복합도시 조성의 목표에서 보완계획은 선택과 집중을 통한 '4+1 핵심산업' 육성을 목표로 하였으나, 교육·의료·첨단산업(IT·BT) 등은 제주특별자치도에 기반이 갖춰져 있지 않은 사업이다 보니 인프라 구축, 인력양성, 기업유치 등을 추진하는 데 한계가 나타남(정승훈, 2010)

- 7대 선도 프로젝트 및 전략사업 등은 하드웨어 중심의 부동산 개발에 치중되었으며, 국제자유도시에 필요한 지역사회 인식 개선과 전문인력 양성 등은 산·학·연 연계 기반과 재정지원 체계가 미흡해 후순위로 밀림

❍ 성과관리를 위한 지표가 개발되었으나 목표·재원 등과의 정합성이 미흡하여 사후평가가 충분하게 작동하지 못하였음(제주특별자치도, 2021a)

- 초기 특별법 제정에 따른 종합계획 수립은 타 법령의 기본계획과 정합성을 확보하는 과정에서 구조적 어려움이 있었으며, 재원조달 및 리스크 분담 체계 등이 미흡해 투자 안정성이 떨어지는 문제를 야기함

1) 현행 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률 시행령(2025.7.1., 일부개정)」 제4조에 따라 공항자유무역지역의 법정 지정요건은 연간 화물처리 30만톤 이상, 정기적인 국제항로 존재, 개발면적 30만㎡ 이상임

- 제1차 보완계획에서 관리지표와 추진체계를 정비하였으나, 실제 집행 단계에서 재원 조달 다변화와 주체 간 역할·책임에 대한 요구가 지속 제기됨(국회예산정책처, 2007)

### □ 2차 종합계획 평가 및 한계

❍ 제2차 종합계획과 제2차 종합계획 수정계획은 핵심시장 및 전략산업 집중화, 환경자원 총량관리제도 도입, 드론·전기차 등 신성장 과제 발굴 등 제도·기술의 실험적 도입을 통해 실행력을 보강하고자 노력함

❍ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획〉은 1차 종합계획의 개발 중심 기조를 이어가되, 제주국제자유도시로의 성장과 발전을 위한 핵심시장을 중국으로 설정하고 산업투자 및 관광객 유치를 추진함
- 제1차 종합계획의 기본전략에서 더욱 특화·집중화하여 국제자유도시 건설을 위한 산업 육성 및 개방에 관한 내용을 담음
- 또한 목표인구 70만 명, GRDP 21조 원 등 공세적 성장지표를 제시하고, 관광과 첨단서비스, 정주환경 개선 등을 연계한 복합형 전략을 추진함

❍ 〈제2차 제주국제자유도시 종합계획 수정계획〉은 청정과 공존이라는 가치를 반영하여 기존에 미흡했던 환경관리 및 인프라 구축을 전면에 내세움
- 각종 산업을 육성하는 데 기반이 되는 생산요소와 관련한 사업을 전략사업으로 설정하고, 대내외적 수요 변화를 고려하여 신성장 산업을 발굴·제시함
- 이에 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어에 관한 사업이 체계적으로 제시됨(제주특별자치도, 2021a)

❍ 또한 제2차 종합계획 수정계획은 성과관리 체계를 개선하기 위하여 지표·평가 논리를 재설계하고, 평가위원회를 구성하여 사업 단위까지 점검하도록 함

❍ 그러나 제2차 종합계획과 제2차 종합계획 수정계획도 마찬가지로 사업 간 연계성 부족, 수행 주체의 불명확성, 성과관리 미흡 등이 문제로 지적되었으며(제주특별자치도, 2021a), 대내외적 환경변화와 도민 수용성 등을 확보하는 데 한계가 있었던 것으로 나타남

- 지표·평가의 정교화와 고도화에도 불구하고 기존에 추진되던 대형 개발 프로젝트의 구조적 리스크를 줄이는 데는 한계가 존재하여 사업이 중단되기도 하였으며, 개발의 공공성 문제와 난개발, 환경파괴, 지가 상승 등 각종 부작용이 가시화되면서 갈등이 지속됨
  - 일례로 예래휴양형 주거단지 조성의 경우 2005년부터 2014년까지 사업 추진 과정에서 이뤄진 토지수용 및 인허가 등 행정처분이 모두 무효 판정을 받으며 중단됨(박미라, 2019)[2)]
  - 헬스케어타운, 영어교육도시, 신화역사공원 등은 공공성문제가 지속 제기됨(이동건, 2016)
- 정책·제도의 실험적 도입도 실제 시행단계에서는 법·제도적 한계로 추진이 좌초되거나 보류됨
  - '제주형 계획허가제'와 '해안변 그린벨트' 등은 법적 근거 미흡과 재산권 제한 등의 문제로 도입되지 못하였고, 제주자산관리신탁공사 등은 행정안 전부의 반대와 기존 운영 중인 공사와의 기능 중복으로 보류됨(제주특별자치도, 2021b)

### □ 3차 종합계획 평가 및 한계

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉은 제1차 및 제2차 종합계획에서 계획·추진한 사업을 재평가하여 성과가 미흡하거나 추진이 어려운 과제는 정리하고, 변화된 여건에 부합하는 과제만을 재설계하였다는 점에서 특징이 있음
- 핵심사업 18개와 전략별 관리사업 120개를 계획의 목표연도(2031년)까지 설계하였으며, 국비·도비·민간 등의 재원 구조를 제시함
- 연차별 재원배분은 중·후반에 확대되도록 설계함으로써 기존의 시행착오를 반영하여 투자 타이밍과 재원조달의 현실성을 고려함

❍ 기존의 인구·산업·경제분야 계획지표에 더해 복지·환경·생활 등의 지표영역을 추가하여 주민의 삶과 연계된 분야까지 확장함

2) 관광수익 창출을 목적으로 하는 휴양형주거단지를 유원지에 인가한 것이 대법원의 판결에서 무효 판정이 나면서 예래단지 조성을 위해 이뤄진 토지수용 및 행정처분 모두 무효가 됨

- 집행 단계에서 정량·정성 평가, 메타평가 등을 도입하여 주민의 삶의 질과 환경 등 사회적 가치 중심의 정책 평가를 강화하겠다는 운영원칙을 명시함

❍ 그러나 이러한 개선에도 불구하고 기후변화·탄소중립 등 지속가능성에 대한 기조를 목표 및 전략 등에 반영하지 못하고 있으며, 수용력 관점에 대한 고려가 미흡했다는 평가를 받음(박성우, 2021)

- 제3차 종합계획에서는 SDGs 등 지속가능성 지표를 참조지표로 연동하겠다고 제시하였으나, 현행 정량지표 중심의 운영체계에서는 '사회적 가치'의 실측 및 반영에 한계가 존재함
- 또한 제3차 종합계획에서 성과관리를 위한 모니터링과 환류체계의 보강 필요성이 지속 명시되고 있으나, 실질적인 추진방식이 제시되어 있지 않음

❍ 이 외에도 제3차 종합계획은 기존 제1차 및 제2차 종합계획과의 정책 연계성이 낮고, 선정된 일부 핵심사업의 경우 실효성의 근거가 부족하다는 의견도 존재함(박성우, 2021)

❍ 그리고 제시된 신규 및 지속 사업 전반에서 JDC의 역할이 과도하게 과중되어 추진주체가 편중되어 있다는 문제도 제기됨

- 이는 과거 사례의 반복된 부정적 학습효과로 인해 JDC 중심 사업추진의 신뢰자본이 약화된 상황에서 주체 간 균형과 책임성의 배분이 필요함을 시사함

## 2. 종합계획의 종합 평가 및 시사점

❍ 1~3차 국제자유도시 종합계획의 평가를 통해 도출된 종합평가 및 시사점은 4가지로 요약될 수 있음

### □ 개발·투자 측면의 주요 성과

❍ 제주국제자유도시 종합계획은 1차 계획 수립 이후 국제교류 거점 조성과 핵심 인프라 확충을 목표로 다양한 개발사업을 추진해 왔으며, 이를 통해 일정 수준의 가시적인 성과를 창출해 온 것으로 평가됨

- 공항·항만·도로 등 교통 인프라 개선, 관광·레저·교육·첨단산업 단지 조성, 외국인 투자 유치 및 기업 활동 기반 마련 등은 국제자유도시 비전 실현을 위한 물리적·제도적 토대를 강화하는 데 기여해 온 핵심 성과임

❍ 특히 2차와 3차 종합계획에 이르기까지 국제학교, 첨단과학기술 관련 단지, 복합리조트 및 관광·레저 인프라 확충 등은 제주가 국내외 관광·교육·비즈니스 거점으로 자리매김하는 데 일정한 역할을 수행해 왔음

- 이러한 개발·투자 사업들은 지역 내 일자리 창출, 민간 투자 활성화, 관련 산업 생태계 확대에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 제주국제자유도시라는 브랜드 인지도를 높이는 데도 기여한 것으로 볼 수 있음

❍ 이와 같이 개발·투자 측면에서의 성과는 국제자유도시 종합계획이 단순한 선언적 계획을 넘어, 실제로 물리적 인프라와 사업 추진으로 이어지는 실행력을 일부 확보해 왔다는 점을 보여줌

- 다만 이러한 성과가 지역경제 구조의 질적 전환, 산업 다각화, 안정적인 재정·재원 구조 개선으로 어느 정도 연결되었는지에 대해서는 보다 정교한 평가가 필요한 상황임

**□ 환경·도민 삶의 질·사회적 가치 반영의 진전과 한계**

❍ 국제자유도시 종합계획은 초기에는 개발·투자 중심의 성격이 강했으나, 차수를 거듭하면서 환경 보전, 도민 삶의 질, 사회적 가치 등을 점진적으로 반영하려는 노력이 강화되어 온 것으로 평가됨

- 일부 계획에서는 환경수용력, 경관 보전, 친환경 에너지, 녹지·생태축 등과 관련된 목표와 과제가 설정되었고, 주민 편의시설 확충, 정주여건 개선, 문화·복지 인프라 확충 등 삶의 질 향상을 위한 과제도 포함되어 왔음
- 이는 국제자유도시 비전이 단순한 물리적 개발을 넘어, 환경과 삶의 질을 고려하는 방향으로 확장되고자 했다는 점에서 일정한 진전을 의미함

❍ 그럼에도 불구하고 환경·도민 삶의 질·사회적 가치 측면의 고려가 개발·투자 과제에 비해 여전히 종속적으로 다루어졌다는 한계도 존재함

- 환경 보전 및 사회적 가치에 관한 목표가 계획 상에는 제시되었으나, 구체적인 수치 목표, 이행 수단, 규제·유인 체계 등으로 충분히 연결되지 못해 실효성이 약화된 사례가 적지 않았음
- 또한 환경과 개발 간 갈등, 지역 주민의 수용성, 토지 이용·경관 훼손, 교통·생활 불편 등은 반복적으로 제기되어 왔으나, 이러한 문제를 종합계획 차원에서 구조적으로 해결하기 위한 통합적 접근은 상대적으로 미흡했다는 지적이 있음

❍ 결과적으로 국제자유도시 종합계획이 환경과 도민 삶의 질, 사회적 가치를 완전히 외면했다고 보기는 어렵지만, 여전히 개발·투자 중심의 틀 안에 부속적으로 위치하는 경향이 강했다는 점에서 한계가 존재함

❍ 향후에는 지속가능발전 기본전략과의 연계 속에서 환경·삶의 질·사회적 가치를 독립된 정책 축으로 강화하고, 종합계획 목표·지표·사업 구조 전반에 실질적으로 내재화할 필요성이 제기됨

### □ 상위·부문별 기본계획과의 정합성, 중복·충돌 가능성

❍ 국제자유도시 종합계획은 국가계획과 제주특별자치도 중장기 계획, 각종 부문별 기본계획과의 정합성을 고려하여 수립되어 왔으나, 실제 운영과정에서는 내용 중복과 역할 충돌 가능성이 꾸준히 지적되어 왔음

- 국토·국가 개발계획, 국가균형발전·지역발전계획, 제주도 장기발전계획, 환경·교통·주거·관광·에너지 등 각 부문별 기본계획과 종합계획이 유사한 비전·목표·과제를 반복적으로 제시하는 사례가 나타났으며, 이에 따라 어느 계획이 실제 우선적 지침이 되는지 현장에서 혼선이 발생하는 경우도 있었음

❍ 특히 종합계획이 개별 부문계획 수준의 세부 과제까지 폭넓게 포함하면서, 부문별 기본계획과의 관계가 “상위-하위”의 위계라기보다 “수평적·병렬적 총목록”에 가까운 구조로 운영되는 경향이 있었음

- 그 결과, 같은 정책 영역에 대해 종합계획과 부문계획이 각각 목표와 과제를 설정하고, 서로 다른 지표와 추진 로드맵을 제시함으로써, 정책 집행 단계에서 우선순위와 책임 주체가 불명확해지는 문제가 발생할 수 있음

❍ 이와 같은 정합성·중복·충돌 문제는 단순히 계획 간 조정 미흡의 차원을 넘어, 다층적인 계획체계에서 국제자유도시 종합계획이 어떤 수준과 범위의 내용을 담당해야 하는지에 대한 원칙과 기준이 충분히 정립되어 있지 않다는 점에서 비롯된 구조적 쟁점임

❍ 향후에는 상위·부문별 계획과의 관계를 명확히 규정하고, 종합계획이 중복을 최소화하면서도 정책 방향과 공간·투자 우선순위를 제시하는 상위 개발계획으로 기능할 수 있도록 역할 재정립이 요구됨

**□ 계획 범위 확대에 따른 역할·정체성 흐릿화 문제**

❍ 국제자유도시 종합계획은 제도 진화 과정에서 개발, 환경, 복지, 교육, 문화, 산업, 에너지 등 다양한 정책 영역을 포괄하는 방향으로 범위와 내용이 확대되어 왔음

- 이는 종합계획이 제주 발전의 종합 청사진 역할을 수행해 왔다는 긍정적 의미를 가지는 동시에, 계획 자체가 지나치게 많은 과제와 기능을 떠안게 되면서 최상위 개발계획으로서의 핵심 역할이 상대적으로 희석되는 결과를 초래하고 있음

❍ 계획 범위가 넓어질수록 종합계획은 개별 부문계획의 내용을 반복·나열하는 성격이 강해지고, 국제자유도시라는 고유한 비전과 개발·공간 전략을 구체화하는 기능은 약화되는 경향을 보임

- 다양한 분야의 정책 과제가 한 계획 안에 혼재되면서, 종합계획이 무엇을 우선적으로 조정·통합해야 하는지, 다른 법정계획과 어떤 기준으로 역할을 분담해야 하는지에 대한 인식이 흐릿해지는 문제가 발생함
- 이는 결과적으로 종합계획의 실행력을 떨어뜨리고, 계획을 수립·운영하는 행정 내부에서도 종합계획의 필요성과 정체성에 대한 의문을 키우는 요인으로 작용함

❍ 이러한 역할·정체성 흐릿화 문제는 앞서 살펴본 상위·부문별 기본계획과의 정합성·중복 쟁점과 결합하여, 국제자유도시 종합계획이 다층적인 계획체계

속에서 어떤 위상과 범위를 가져야 하는지에 대한 보다 근본적인 재검토를 요구하고 있음

- 향후 종합계획은 다루는 내용의 범위와 깊이를 적정 수준으로 조정하고, 타 계획과의 관계 설정 원칙을 명확히 함으로써, 최상위 개발계획으로서의 정체성과 기능을 다시 정립할 필요가 있음

## 3. 소결: 다층계획 구조 속 종합계획의 쟁점 정리

❍ 이상의 검토 결과, 제주국제자유도시 종합계획은 개발·투자 측면에서 일정 수준의 성과를 거두어 온 것으로 평가됨

- 핵심 인프라 확충, 전략 거점 조성, 투자 유치 기반 강화 등은 국제자유도시 비전 실현을 위한 물리적·제도적 토대를 마련하는 데 기여해 왔음
- 또한 계획 차수를 거듭하면서 환경 보전, 도민 삶의 질, 사회적 가치 등을 계획에 반영하려는 시도도 점진적으로 확대되어, 국제자유도시 종합계획이 단순한 개발 중심 계획을 넘어 보다 포괄적인 지역발전 계획으로 진화하고자 했다는 점을 확인할 수 있음

❍ 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 다층적인 계획체계 속에서 국제자유도시 종합계획이 직면한 구조적 쟁점 역시 분명하게 드러남

- 첫째, 상위·부문별 기본계획과의 관계에서 비전·목표·과제가 중복되거나, 서로 다른 지표·추진체계를 제시함으로써 정합성이 약화되고 실무 현장에서 혼선이 발생할 가능성이 확인되었음
- 둘째, 종합계획이 점차 많은 정책 분야를 포괄하면서 계획의 범위와 내용이 과밀해지고, 부문별 기본계획의 내용까지 반복·나열하는 경향이 강해지면서 최상위 개발계획으로서의 고유한 역할과 정체성이 흐릿해지는 문제가 나타남
- 셋째, 환경·도민 삶의 질·사회적 가치에 관한 목표와 과제가 계획 문서상 포함되어 있음에도 불구하고, 구체적인 이행 수단과 평가·환류 체계로 충분히 연결되지 못해 개발·투자 중심 구조를 근본적으로 전환하는 데에는 한계가 있었음

❍ 이러한 점을 종합하면, 국제자유도시 종합계획은 다층계획 구조 속에서 한편으로는 제주 발전을 주도해 온 핵심 수단이면서, 다른 한편으로는 계획 범위 확대와 내용 중복, 정합성 부족, 정체성 혼선 등 구조적 한계를 동시에 안고 있는 계획임

- 이는 국제자유도시 종합계획이 앞으로도 법정 최상위 개발계획으로 기능하기 위해서는, 단순히 개별 사업을 추가·조정하는 수준을 넘어 계획이 담당해야 할 범위와 수준, 다른 법정계획과의 역할 분담 원칙, 환경·삶의 질·사회적 가치의 위치를 다시 정립할 필요가 있음을 시사함

## 제3절 JDC와 종합계획 이행 구조

### 1. JDC의 법적 지위와 역할

❍ 국가-지방 결합형 체계 아래, 중앙정부는 제도·재정 기반을 지원하고, 제주특별자치도는 공간계획·인허가·생활행정을 총괄하며, 제주국제자유도시개발센터(이하 JDC)는 전략사업의 기획·집행을 담당하고 있음

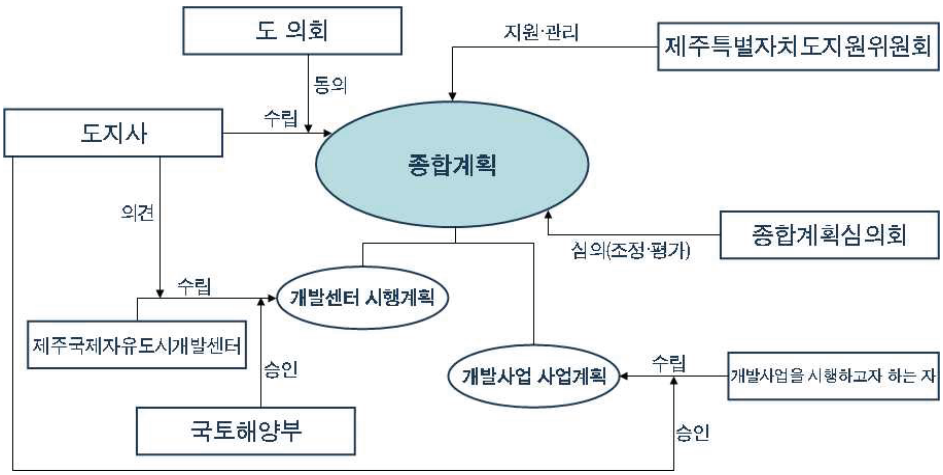
- 「제주특별법」 제4조에 따르면 국가는 제주특별자치도의 지방자치권 보장, 제주국제자유도시를 실현하기 위한 입법·행정조치에 관한 사항, 관련 시책 및 행정적·재정적 우대방안 마련 등의 의무가 있음
- JDC의 설립 성격 및 업무 등에 관한 사항은 「제주특별법」 제3절(제166조~196조)에 명시되어 종합계획의 주요 집행 주체로서의 제도적 근거와 책임체계를 갖춤[3)]
- 이 외에 제주특별자치도의 자주권 제고와 국제자유도시 조성을 지원하는 제주특별자치도지원위원회(실무위원회)와 종합계획에 관한 사항을 심의하는 제주국제자유도시종합계획심의회를 둠

❍ JDC는 그 설립 목적상 국제자유도시 종합계획에서 제시하는 비전과 전략을 실제 사업으로 구현하는 데 핵심적인 지위를 가지며, 토지 개발, 관광·레저·교육·첨단산업 단지 조성, 투자 유치, 국제교류 관련 인프라 구축 등 다양한 영역에서 국제자유도시의 물리적·경제적 기반을 조성하는 기능을 담당해 왔음

- 이러한 점에서 JDC는 국제자유도시 종합계획의 이행력을 좌우하는 핵심 행위자이자, 계획-집행 간 연결고리로서 제도적으로나 실질적으로 중요한 위치를 차지함

3) 법령에서는 JDC의 설립 목적과 기능(국제자유도시 조성사업의 기획·시행, 투자유치, 외국교육·의료·관광 등 전략프로젝트 추진), 재원조달(정부출자·채권발행·차입), 자회사·SPC 설립, 감독·평가(국토교통부 장관 및 제주특별자치도지사에 대한 보고·승인), 회계·감사 및 공공성 의무(정보공개·지역상생) 등을 규정함

**| 그림 2-5 |** 제주국제자유도시 종합계획 추진체계




출처: 제주특별자치도(2011). 제2차 제주국제자유도시 종합계획. p.1531

## 2. JDC 시행계획과 주요 사업 구조

❍ JDC는 제주특별자치도가 수립하는 종합계획을 토대로 JDC 사업의 기본방향과 신규·계속사업 등을 포함한 중장기 시행계획을 수립하고 시행함[4)]

- JDC의 '개발센터 시행계획'은 종합계획 수립일로부터 6개월 이내에 수립하도록 의무화되어 있으며, 종합계획의 변경에 따라 시행계획도 변경해야 함(「제주특별법 시행령」 제28조제2항)
- '개발센터 시행계획'을 수립·변경하고자 할 때는 국토교통부장관의 승인을 받아야 하며, 국토교통부장관이 승인할 때는 제주특별자치도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 해야 함(「제주특별법」 제171조)
  - 현행 법령상 '개발센터 시행계획' 자체에 대해서는 최종 승인권이 도지사에게 있지 않고, 도지사의 권한은 의견제시·협의 수준으로 한정됨

4) 정부에서는 〈제주국제자유도시 종합계획〉을 효율적으로 추진하기 위하여 2002년 5월 개발 전담기구인 '제주국제자유도시개발센터(JDC)'를 설립함. JDC는 국토교통부 산하 공기업으로서 중앙정부의 지원을 기반으로 제주특별자치도의 핵심 프로젝트 추진 및 투자유치 전담기관의 역할을 담당함

• 개별 '개발사업'의 시행도 도지사의 시행승인 또는 의견청취가 필수적 절차로 작동하지만, 시행주체가 국가 또는 개발센터인 경우에는 의견청취로 완화하고 있어 법적 권한이 소극적임(「제주특별법」 제147조)

**| 표 2-9 |** 「제주특별법」 제171조(개발센터시행계획)

**제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[시행 2025.10.1.] [법률 제21066호, 2025.10.1., 타법개정]

제171조(개발센터시행계획) ① 개발센터는 종합계획에 따라 개발센터가 추진할 개발센터시행계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 계획을 변경할 때에도 또한 같다.
② 국토교통부장관이 제1항에 따른 개발센터시행계획(이하 "개발센터시행계획"이라 한다)을 승인할 때에는 **도지사의 의견을 듣고** 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.
③ 개발센터시행계획의 내용, 수립절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
④ 개발센터는 제1항에 따라 승인받은 개발센터시행계획에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자가 된다.
⑤ 국가는 예산의 범위에서 개발센터시행계획에서 정하는 개발사업의 기반시설(도로, 상·하수도, 통신, 에너지공급시설 등을 말한다)의 조성에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 제주자치도에 지원할 수 있다.

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

**| 표 2-10 |** 「제주특별법」 제147조(개발사업의 시행승인 등)

**제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[시행 2025.10.1.] [법률 제21066호, 2025.10.1., 타법개정]

제147조(개발사업의 시행승인 등) ① 개발사업을 시행하려는 자는 도지사의 시행승인을 받아야 한다. 다만, 개발사업을 시행하려는 자가 국가 또는 개발센터인 경우에는 **도지사의 의견**을 들어야 한다. (이하 생략)

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

❍ 이에 현행 법령에서는 JDC가 수행하는 개발사업은 「제주특별법」 제171조 등에 따라 관계 법정계획과의 정합성을 확보하고, 제363조 등에 따라 전략환경영향평가 등 법정 사전영향평가와 공동협의 절차를 의무적으로 이행하도록 함
- 이는 계획과 사업의 연계를 담보하고 환경·사회적 위험을 사전에 예방하기 위한 제도적 안전장치라고 할 수 있음

**| 표 2-11 |** 「제주특별법」 제147조(개발사업의 시행승인 등)

**제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[시행 2025.10.1.] [법률 제21066호, 2025.10.1., 타법개정]

제363조(전략 환경영향평가 등에 관한 특례) ① 「환경영향평가법」 제16조 또는 제44조에도 불구하고 같은 법 제9조에 따른 전략환경영향평가 대상 개발기본계획 또는 같은 법 제43조에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업 중 중앙행정기관의 장, 도지사 또는 제주자치도가 설립한 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 외의 자가 시행하는 계획 및 사업은 도지사에게 전략환경영향평가 또는 소규모 환경영향평가에 대한 협의를 요청하여야 한다. 〈개정 2019.12.10.〉

② 도지사는 제1항에 따른 전략환경영향평가 또는 소규모 환경영향평가에 대한 협의를 할 때에는 제364조제3항에 따른 환경영향평가전문기관의 의견을 듣고 최대한 반영하여야 한다.

③ 도지사는 제1항에 따른 전략환경영향평가에 대한 협의를 하는 때에는 제2항에 따른 절차 외에 제주자치도 전략환경영향평가 자문위원회(이하 이 조에서 "자문위원회"라 한다)의 검토·자문을 받아야 한다. 〈신설 2019.12.10.〉

④ 자문위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 도조례로 정한다. 〈신설 2019.12.10.〉

⑤ 제1항에 따라 도지사에게 협의를 요청하도록 하는 사항에 관한 「환경영향평가법」 제16조부터 제19조까지 및 제21조에 따른 환경부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 〈신설 2019.12.10.〉

⑥ 제1항에 따른 전략환경영향평가 대상 개발기본계획은 제148조제1항제8호 또는 「환경영향평가법」 제50조에도 불구하고 전략환경영향평가를 실시하여야 한다. 〈신설 2019.12.10.〉

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

❍ 이러한 시행계획과 사업 구조는 국제자유도시 종합계획과 일정 부분 연계되어 있으나, 동시에 JDC 고유의 사업 구상과 재정·사업 여건, 중앙정부 및 민간 투자 동향에 따라 독자적으로 조정·변경되는 특성을 지님

- 그 결과 국제자유도시 종합계획상 우선순위와 JDC가 실제로 집중하는 사업 영역 간에 온도 차이가 발생하거나, 종합계획에 명시되지 않은 신규 사업이 별도의 전략 문서와 의사결정 과정을 통해 추진되는 경우도 나타남

❍ JDC 시행계획은 국제자유도시의 구체적 공간·사업 구조를 형성하는 데 중요한 역할을 수행해 왔으나, 이 과정에서 종합계획과의 상호 조정과 연계가 얼마나 체계적으로 이루어지고 있는지, 종합계획의 전략 방향과 사업 추진 로드맵이 JDC의 실제 사업 구조에 충분히 반영되고 있는지에 대해서는 추가적인 점검이 필요함

## 3. 종합계획-JDC 시행계획 간 위계·연계 실태

❍ 형식적으로는 국제자유도시 종합계획이 상위에서 비전과 전략, 공간 구조와 중점 과제를 제시하고, JDC 시행계획은 이를 구체적 사업으로 구현하는 하위 계획·집행계획으로 이해되는 것이 타당함

- 그러나 실제 운영 실태를 보면, 종합계획과 JDC 시행계획 간 위계와 연계가 그만큼 명확하게 작동하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있음

❍ 우선, 국제자유도시 종합계획에 포함된 전략과제와 JDC 시행계획의 주요 사업 간에 개념적 연관성은 존재하지만, 사업 단위에서의 우선순위·규모·시기 조정이 계획상에서 체계적으로 관리되는 구조는 비교적 약한 편임

- 종합계획이 광범위한 분야를 폭넓게 포괄하면서도, JDC가 실제로 어떤 사업을 어느 정도의 강도로 추진해야 하는지에 대해서는 구체적 기준과 목표가 합의되지 못하는 경우가 있음
- 이로 인해 JDC는 종합계획의 큰 방향을 참고하면서도, 실제 사업 추진에서는 별도의 전략 문서와 내부 의사결정 체계를 중심으로 사업 구조를 재편하는 경향을 보여 왔음
- 특히 시행계획은 제주특별자치도지사의 의견을 수렴할 수 있으나 최종 승인 권자는 국토교통부 장관인 것도 구조적 연계성이 약할 수 있는 요소임

❍ 또한 종합계획 수립 과정에서 JDC의 의견과 현장 경험이 충분히 반영되는 체계가 제도적으로 강하게 구축되어 있다고 보기 어려우며, 계획 수립 후에야 JDC가 제시된 과제 중 실행 가능한 부분을 선별·조정하는 방식으로 역할이 배분되는 경우도 존재함

- 이 같은 구조에서는 종합계획과 JDC 시행계획이 상호 보완적·위계적 관계라기보다는, 일정 부분 병렬적으로 존재하는 문서 체계로 운영될 위험이 있으며, 계획-이행 간 정합성이 약화될 소지가 있음

❍ 국제자유도시 종합계획의 이행은 제주특별자치도와 JDC, 그리고 관련 중앙부처와 민간 주체 간의 복수의 행위자가 얽힌 거버넌스 구조 속에서 이루어지고 있음

- 개념적으로는 제주도가 종합계획을 수립하고, JDC가 주요 개발사업을 집행하며, 중앙정부가 제도·재정 지원과 정책 조정을 담당하는 역할 분담이 설정되어 있으나, 실제로는 책임·권한 배분과 조정 메커니즘이 충분히 명료하게 작동하지 못하는 부분이 존재함

❍ 특히 종합계획 수립 단계에서부터 JDC 및 관련 실무 부서가 공동으로 기획하고, 사업 구조와 실행 가능성을 사전에 충분히 검토하는 강력한 협업체계가 제도화되어 있다고 보기는 어려움

- 계획 수립은 상대적으로 제주도 계획 부서 중심으로 진행되고, JDC는 의견 수렴 단계나 이후 이행 단계에서 참여하는 경우가 많아, 계획 단계에서부터 집행 주체의 시각과 제약조건, 재원 조달 가능성, 사업 간 연계 구조가 충분히 반영되지 못하는 한계가 나타남
- 이로 인해 종합계획 문서에 포함된 과제 중 일부는 현실적인 실행 여건과 괴리가 발생하거나, JDC의 실제 사업 추진 방향과 정합성이 떨어지는 상황이 발생할 수 있음

❍ 또한 종합계획 이행 과정에서 발생하는 성과와 문제, 조정 필요 사항이 종합계획-시행계획-성과평가-계획 재정비로 이어지는 환류 구조 속에서 체계적으로 공유·조정되는 메커니즘도 고민이 필요함

- JDC의 사업 성과와 현장 경험이 종합계획의 수정·보완 과정에 체계적으로 반영되지 못하고, 개별 사업 또는 연간 업무계획 수준에서만 논의되는 경우가 많아, 장기적인 관점에서 계획-이행 간 선순환 구조를 구축하는 데 제약이 있음

❍ 이러한 이행·거버넌스 및 책임·권한 배분의 한계는 결과적으로 국제자유도시 종합계획이 “계획 문서”로서의 의미는 갖지만, “실질적인 실행을 견인하는 상위 계획”으로서의 역할을 충분히 발휘하는 데 장애 요인으로 작용함

❍ 향후에는 종합계획 수립 초기 단계부터 제주도-JDC 간 공동 기획·공동 검토 체계를 강화하고, 계획-시행-성과평가 전 과정에서 실무부서까지 참여하여 협업과 조정이 구조적으로 이루어질 수 있는 거버넌스 설계가 필요함

## 4. 소결: 계획–이행 간 연결성 강화 필요성

❍ 종합하면, JDC는 국제자유도시 조성을 위한 핵심 개발사업을 수행하는 전담 기관으로서, 국제자유도시 종합계획의 이행력을 좌우하는 중요한 행위자임에도 불구하고, 현재의 계획-이행 구조에서는 종합계획과 JDC 시행계획이 위계적·체계적으로 연동되기보다는 일정 부분 병렬·분절적으로 운영되는 한계가 존재함

- 종합계획은 국제자유도시의 비전과 전략을 제시하지만, 이를 JDC 사업 구조와 재원 조달, 추진 일정, 공간 배치와 구체적으로 맞물리게 하는 장치가 충분히 강하지 않아, 계획-집행 간 간극이 발생할 위험이 상존함

❍ 특히 계획 수립 단계에서부터 JDC를 포함한 주요 실행 주체가 적극적으로 참여하는 공동 기획·공동 설계 체계가 미흡하고, 이행 과정에서의 성과와 문제를 종합계획 재정비로 환류하는 제도적 장치도 상대적으로 약하다는 점에서, 종합계획과 시행계획 간 정합성과 실행력을 높이기 위한 거버넌스 개선이 요구됨

- 이는 단순히 JDC의 역할을 확대하거나 축소하는 문제가 아니라, 국제자유도시 종합계획이 “어디까지를 계획하고, 누가 어떻게 실행하며, 어떻게 다시 계획으로 되돌아오는지”에 대한 전 과정을 함께 기획 및 실무부서가 설계해야 한다는 과제를 의미함

❍ 따라서 향후 국제자유도시 종합계획의 재정립 논의에서는, 계획 내용과 체계뿐만 아니라 계획-이행 구조, 특히 제주도-JDC 간 협업체계를 강화하는 방향이 함께 검토될 필요가 있음

## 제4절 제도·미래 환경변화와 종합계획 역할 재검토의 계기

### □ 기술혁명에 따른 대응 한계

❍ 4차 산업혁명과 디지털 전환은 전 세계적으로 경제·사회 전반의 구조 변화를 가속화하고 있음

- 빅데이터, 인공지능, 블록체인, 디지털 플랫폼 등 새로운 기술은 지역산업 구조와 노동시장, 행정서비스 방식에까지 영향을 미치고 있음(세계경제포럼, 2020)
- 그러나 국제자유도시 종합계획은 여전히 관광·물류 중심의 전통적 성장 전략에 머물러 있어, 디지털 경제 기반 산업을 포괄적으로 설계하지 못하는 한계를 보임
  - 예를 들어 디지털 헬스케어, 스마트 모빌리티, 탄소중립형 ICT산업으로 전환해야 한다는 요구가 높음에도 불구하고, 계획 체계에는 이러한 기술 혁명적 과제가 부차적 과제로만 다뤄지고 있음(강경태, 2022)
- 결국 제주형 개발계획은 기술혁명이라는 세계적 흐름을 선도하기보다는 따라가는 구조로 남아 있으며, 이는 정책의 혁신성과 경쟁력 측면에서 보완이 필요함

### □ 기후변화와 환경 위기 대응 한계

❍ 제주특별자치도는 2030 카본프리 아일랜드(CFI 2030)라는 목표를 제시했지만, 국제자유도시 종합계획은 여전히 개발과 성장의 틀에 갇혀 있어 기후변화 대응을 통합적으로 설계하지 못하고 있다는 비판이 있음(제주연구원, 2021)

- 온실가스 배출량은 2005년 대비 2018년에 1.5배 증가했으며, 에너지 자급률은 10% 수준에 머물고 있으며(온실가스종합정보센터, 2020), 해수면 상승과 기상이변으로 인한 해안 침식, 농업 기반 약화 등 제주가 직면한 생태적 위기는 국제자유도시 종합계획에서 충분히 고려되지 못하고 있음

- 반면 지속가능발전 전략은 SDGs 지표를 활용하여 기후변화 대응을 핵심 목표로 설정하고 있는데, 이는 국제자유도시 종합계획이 기후변화 대응에 실효적인지 고민이 필요한 부분임

### □ 분권화와 거버넌스 변화 대응 한계

❍ 한국 사회는 점차 중앙집중적 거버넌스에서 지방분권적 거버넌스로 전환하고 있는 추세임

- 2018년 개헌 논의와 지방자치법 전부 개정 등을 통해 지방정부의 권한 강화와 주민참여 확대가 강조되고 있으며, 이는 지역 발전전략에도 반영되어야 하는 과제임(행정안전부, 2020[5])
- 그러나 국제자유도시 종합계획은 여전히 중앙정부와 JDC 중심으로 설계·운영되고 있어, 제주특별자치도의 자율성과 도민 참여가 제약되는 구조적 한계를 보임
  - 실제로 주요 사업 추진 과정에서 도민 의견은 형식적으로 수렴되는 수준에 머물고, 의사결정 권한은 중앙정부와 JDC가 주도하는 경우가 많음(제주연구원, 2021)
- 이는 분권화 시대에 요구되는 민주적 정당성과 주민 참여 기반의 거버넌스를 충분히 반영하지 못하는 결과임

5) 문재인 정부는 2018년 자치분권의 법·제도적 기반 확보를 위해 민간전문가 중심의 전담조직을 구성하여 연구회를 개최하고, 지방 4대 협의체 및 광역·기초자치단체와의 지속적인 의견수렴 과정을 거쳐 6대 분야 33개 과제로 구성된 「자치분권 종합계획」을 발표했다. 이 계획은 자치분권을 새로운 국가발전 전략이자 성장동력으로 설정하고, '주민과 함께하는 정부', '다양성이 꽃피는 지역', '새로움이 넘치는 사회'라는 3가지 비전을 제시했다. 6대 추진전략은 다음과 같다. 첫째, 주민주권 구현을 위해 자치단체 정책과정에 주민참여를 확대하고 숙의 기반의 참여방식을 도입하며, 주민자치회의 대표성을 높이고 주민의 조례 제정·개폐 청구권을 개선한다. 둘째, 중앙권한의 획기적 지방이양을 통해 국가·지방 간 권한을 합리적으로 배분하고, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 자치경찰제 도입, 교육권한의 단계적 이양을 추진한다. 셋째, 재정분권의 강력한 추진으로 국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3으로, 장기적으로는 6:4까지 개편하고 지방세입 기반을 강화한다. 넷째, 중앙-지방 및 자치단체간 협력 강화를 위해 협력기구를 구성하고 제주특별자치도와 세종특별자치시의 분권 모델을 강화한다. 다섯째, 자치단체의 자율성과 책임성 확대를 위해 지방의회 기능을 강화하고 지방조직의 자율성과 탄력성을 확대하며 인사제도의 자율성을 강화한다. 여섯째, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선을 통해 시대변화에 맞는 행정체계 개편과 선거제도 개편을 국회 협력을 통해 추진한다.(대한민국 정책브리핑. 22.01.07)

- 따라서 제주형 개발계획은 향후 지속가능성과 실행력을 확보하기 위해 중앙-지방-공공기관 간 권한 분담을 재설계하고, 주민참여형 의사결정 구조를 강화하는 방향으로 개편될 필요가 있음

### □ 사회구조 변화 대응 한계

❍ 제주특별자치도를 포함한 한국 사회 전반에서 인구감소, 고령화, 다문화 가구 증가 등의 사회구조 변화가 나타남

- 인구구조의 변화는 수요·공급과 연계되어 사회 전반에 영향을 미치는 중요한 지표이므로 이를 고려한 공간·산업 설계가 필수적임
  - 제주특별자치도의 주민등록인구는 2023년 67만5,252명, 65세 이상 비중 17.9%로 10년 새 4.6%p 상승하였으며, 청년(19~39세) 비중은 하락세를 보이고 있어 향후 서비스·돌봄 인력부족과 내수구조 변화가 예상됨(통계청, 2025)
- 그러나 국제자유도시 종합계획은 관광·부동산유도형 성장 논리를 유지한 채 인구구조 변화를 계획·사업 전반에 체계적으로 반영하지 못하고 있음
  - 다문화·이주 인구의 지속 증가에도 불구하고, 국제자유도시 종합계획은 관광·산업·교육·주거 분야에서 언어·정주·교육격차를 완화할 제도적·물리적 인프라 반영이 미흡함
- 따라서 인구구조 변화에 따른 수요를 예측하고, 지속가능발전 전략과 연계해 시설과 서비스를 공간 수요에 맞게 재배치하는 등 인구·복지·다문화정책을 보완할 필요가 있음

### □ 국제적 규범 대응 한계

❍ 국제적으로 SDGs, ESG 등 글로벌 지속가능 규범이 빠르게 강화되고 있음

- 한국은 ISSB 기반 국내 지속가능성 공시기준(KSSB/KSDS)을 2027년부터 단계적 도입할 예정이며, 이에 따라 상장·금융조달 프로젝트의 기후리스크·배출·전환계획 공시가 의무화될 전망임

- 또한 한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy) 개정으로 물·순환경제·오염방지·생물다양성 등 항목이 보강됨으로써 공공·민간자금의 친환경 적합성 요구가 높아짐
- 그러나 국제자유도시 종합계획의 사업은 관련 기준과 절차가 미흡하여 국제적 규범 강화에 대응하는데 한계가 존재함
- 이는 제주형 개발계획의 시행 단계에서 자금조달, 금리, 투자유치에 불리한 요소로 작용할 가능성이 높으며, 대내외적 정책과의 정합성 약화로 추진력을 확보하지 못할 가능성이 있음
- 따라서 관련 규범을 사업 타당성의 전제조건으로 내재화하고, 사업관리 전반에 예산·공시를 연계하는 등 관리체계를 확보해야 함

**| 표 2-12 |** 미래 환경변화와 국제자유도시 종합계획 대응 수준 검토

| 구분 | 미래 환경 변화 주요 내용 | 국제자유도시 종합계획 (제3차) 대응 수준 | 한계 | 개선 필요 방향 |
|---|---|---|---|---|
| 기술 혁명 | 4차 산업혁명, 디지털 전환, AI·빅데이터 기반 산업 | 일부 ICT·스마트관광 언급에 국한됨 | 관광·물류 중심 개발에 치중, 디지털 신산업 반영 부족 | 디지털 경제 기반 산업 전략화, 스마트시티·모빌리티·헬스케어 특화 |
| 기후 변화 | 탄소중립, 에너지 전환, 기후적응 정책 필수 | 재생에너지 일부 반영, 환경 부문 보완적 기술 | 개발 중심 기조로 기후위기 대응 전략이 종합적이지 못함 | CFI 2030과 연계, 온실가스 감축 로드맵, 생태계 보전 우선 |
| 분권화 | 주민참여, 지방정부 권한 확대, 협치 강화 | 중앙·JDC 중심, 도민 참여는 형식적 | 행정-계획-집행 권한 불일치, 거버넌스 취약 | 제주특별법 개정 통한 권한 재배분, 주민참여형 거버넌스 제도화 |
| 사회 구조 변화 | 인구감소, 고령화, 다문화 사회 확대 | 인구 및 고령화 고려는 제한적 | 저출산·고령화 정책 대응 미흡, 외국인 주민 정책 분절 | 지속가능발전 전략과 연계해 인구·복지·다문화정책 보완 |
| 국제적 규범 | SDGs, ESG, 글로벌 지속가능 규범 강화 | 지속가능발전과의 연계 부족 | 국제 기준 반영 미비로 정책 정합성 약화 | SDGs 기반 지표 연계, ESG 경영 도입, 국제 협력 강화 |

출처: 제주국제자유도시종합계획(2022), 제주특별자치도(2022), 제주연구원(2021), UN(2015), World Economic Forum(2020) 재구성

### □ 초광역·특별자치도·상위계획과의 정합성 요구 증대

❍ 최근 국가 정책에서는 초광역 협력과 광역권 단위의 성장 거점 육성이 강조되고 있으며, 제주특별자치도 또한 독자적인 자치권과 특례 권한을 바탕으로 국가 정책과 연계된 발전 전략을 요구받고 있음

- 이는 제주국제자유도시 종합계획이 제주 내부의 계획에만 머무르지 않고, 국가 상위계획과 초광역·해양·관광·환경 네트워크 등과의 정합성을 확보해야 한다는 압력을 강화하고 있음

❍ 동시에 제주특별자치도의 지위와 관련 법·제도는 지속적으로 정비·개선되고 있으며, 국토계획, 해양·관광·환경 관련 상위계획과의 관계 설정도 점차 중요해지고 있음

- 이러한 상황에서 국제자유도시 종합계획은 국가·광역 차원의 추진 방향과 조화를 이루면서도, 제주 고유의 비전과 전략을 어떻게 녹여낼 것인지에 대한 요구에 직면하고 있음

❍ 이와 같이 초광역 협력, 특별자치도 체제, 국가 상위계획과의 연계성이 강조되는 환경에서는 국제자유도시 종합계획이 제주 내부만을 지향하는 계획이 아니라, 상위계획과의 수평적·수직적 연계를 고려한 중추 계획으로 기능해야 할 필요성이 커지고 있음

- 이는 종합계획이 다층계획 구조 속에서 어느 위치에 서야 하는지, 어떤 정도의 구체성과 범위를 가져야 하는지에 대한 재검토를 요구하는 중요한 요인임

### □ 소결: 종합계획의 범위·역할을 재검토해야 할 시점임

❍ 대내외 제도·정책 환경 변화, 2040 지속가능발전 기본전략 도입, 초광역·특별자치도·상위계획과의 정합성 요구 증대는 모두 국제자유도시 종합계획이 과거와 동일한 전제와 역할 인식 아래에서 유지되기 어려운 상황에 이르렀음을 보여줌

❍ 종합계획은 여전히 법정 최상위 개발계획으로서 중요한 위상을 가지고 있으나, 다층적인 계획체계와 변화된 정책 환경 속에서 어떤 범위와 수준의 내용을

다루고, 다른 계획과는 어떤 원칙으로 역할을 분담해야 하는지에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있음

❍ 앞서 살펴본 바와 같이, 국제자유도시 종합계획은 계획 범위의 확대, 부문별 기본계획과의 중복·정합성 쟁점, JDC와의 이행 구조 한계 등 내부적인 구조 문제를 안고 있는 동시에, 지속가능발전 가치와 상위계획·초광역 정책 등 외부 환경 변화의 압력도 동시에 받고 있음

- 이러한 내·외부 요인이 결합된 현 시점은 국제자유도시 종합계획의 역할과 내용을 다시 설계할 필요가 있다는 점을 분명히 보여주는 전환점임

❍ 따라서 향후 논의에서는 국제자유도시 종합계획을 둘러싼 다층계획 구조와 제도·미래 환경 변화를 종합적으로 고려하여, 종합계획이 어떤 위상과 기능을 수행해야 할지에 대한 방향을 설정할 필요가 있음

❍ 다음 장에서는 제주 2040 지속가능발전 기본전략과 국제자유도시 종합계획 간의 비전·목표·지표 구조를 비교·분석함으로써, 두 계획 간 정합성과 상충 가능성을 진단하고, 이를 바탕으로 국제자유도시 종합계획의 범위와 역할 재정립을 위한 기초적 방향을 모색하고자 함

# 제 3 장

# 제주국제자유도시 종합계획
## - 지속가능발전 기본전략 간 정합성 검토


제1절 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 개관

제2절 국제자유도시 종합계획과의 구조·내용 정합성 분석

제3절 지속가능발전 가치와 국제자유도시 종합계획의 조화 방향

Chapter 3

# 제주국제자유도시 종합계획 – 지속가능발전 기본전략 간 정합성 검토

❍ 앞선 제2장에서 살펴본 바와 같이, 제주국제자유도시 종합계획은 1~3차에 이르는 전개 과정 속에서 국제자유도시 조성을 위한 핵심 개발 인프라와 전략 사업을 추진하며 일정한 성과를 거두어 왔음에도 불구하고, 계획 범위의 확대, 부문별 기본계획과의 중복·정합성 쟁점, JDC와의 이행 구조 한계 등 다층적인 계획체계 속에서 구조적인 문제를 안고 있는 것으로 나타났음

- 동시에 기술혁명, 기후위기, 분권화, 인구구조 변화, 국제적 지속가능 규범 강화 등 대내외 환경 변화와 함께, 제주특별자치도의 정책 프레임이 지속가능발전 가치를 중심으로 전환되고 있다는 점 역시 확인되었음

❍ 이러한 변화 속에서 「제주 2040 지속가능발전 기본전략」은 환경·사회·경제 전 영역을 포괄하는 도정 최상위 가치 프레임으로 기능하며, 각종 중장기 계획과 정책·사업이 준거해야 할 공통의 목표·지표 체계를 제시하고 있음

- 반면, 「제주국제자유도시 종합계획」은 특별법에 근거한 법정 최상위 개발계획으로서, 제주를 국제자유도시로 조성하기 위한 장기적 개발 방향과 공간·인프라 전략, 핵심사업을 제시하는 계획임
- 두 계획은 모두 제주 발전의 중장기 방향을 다루지만, 하나는 가치·지표 체계 중심의 정책 프레임, 다른 하나는 개발·공간·인프라 중심의 법정계획이라는 점에서 성격과 기능이 상이함

❍ 그럼에도 불구하고 실제 운영에서는 지속가능발전 기본전략이 도정 전반의 최상위 프레임처럼 작동하는 가운데, 국제자유도시 종합계획이 어떤 위상과 역할을 갖는지에 대해 다소 혼선이 존재함

- 지속가능발전 기본전략과 종합계획의 관계가 위계적 상하관계인지, 수평적·보완적 관계인지, 또는 가치 프레임과 개발계획의 관계인지에 대한 원칙이 명확하게 정립되어 있지 않아, 계획체계 전반에서 상징적·내용적·운영적 중복과 긴장 가능성이 제기되고 있음

❍ 본 장에서는 먼저 지속가능발전 개념과 제주 2040 지속가능발전 기본전략의 구조와 내용을 정리한 뒤, 국제자유도시 종합계획과의 비전·목표·전략·거버넌스 구조를 비교·분석하고자 함

- 이를 통해 두 계획이 어느 부분에서 정합성과 조화 가능성을 가지며, 어느 부분에서 중복·간극·상충 가능성이 존재하는지 진단함으로써, 지속가능발전 가치와 국제자유도시 종합계획이 상호 경쟁하거나 위계를 다투는 관계가 아니라, 계획체계 내에서 역할을 분담하며 상호 보완할 수 있는 방향을 모색하고자 함

❍ 나아가 지속가능발전 가치가 도정 전체의 최상위 가치 프레임으로 자리 잡은 상황에서, 국제자유도시 종합계획이 이를 어떻게 내재화하면서도 법정 최상위 개발계획으로서의 정체성과 기능을 유지·강화할 수 있을지에 대해 검토하고자 함

❍ 이러한 분석은 제5장에서 제시할 국제자유도시 종합계획 정비방안, 특히 인프라 중심 종합계획으로의 재편 방향을 설계하기 위한 기본 원칙과 기준을 도출하는 데 기초가 될 것임

# 제1절 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 개관

## 1. 개요

### □ 지속가능발전 전략의 의의

❍ 2015년 유엔에서 채택된 지속가능발전목표(SDGs)는 전 세계 국가와 지역이 공유해야 할 공동의 발전 지침으로 자리매김함(UN, 2015)

- 지속가능발전은 경제·사회·환경의 균형과 조화를 통해 지속가능한 사회를 구축함으로써 미래사회와 인류 발전을 실현하고자 하는 국제적 약속임
- SDGs로 국제적 패러다임이 전환되면서 세계 각국은 자국의 발전수준과 우선순위에 맞춰 UN-SDGs를 채택하고 있으며, 법·제도, 정책, 자원 배분 등에 활용하고 있음

❍ 한국은 「지속가능발전 기본법」과 〈국가 지속가능발전 기본계획〉의 수립, 한국 지속가능발전목표(K-SDGs)의 수립을 통해 지속가능발전 이행과제의 이행·달성·평가 과정을 제도적으로 뒷받침하고 있음(관계부처 합동, 2020)

- 2018년에는 국가 차원에서 수용하여 K-SDGs 체계를 마련하고, 〈국가 지속가능발전 기본계획〉을 통해 정책 목표와 세부지표를 확정하였음(United Nations, 2015; 관계부처 합동, 2020)
- 2022년 1월 「지속가능발전 기본법」에는 재제정함으로써 지속가능발전과 관련한 주요 국제기준을 법률에 명시하고, 경제·사회·환경 전반의 지속가능성 제고를 유도함[6)]
- 제4차 지속가능발전 기본계획(2021~2040)은 '포용과 혁신을 통한 지속가능 국가 실현'을 비전으로 2021년부터 2040년까지 20년 간의 국가 지속가능발전 목표를 담음

6) 우리나라는 2007년 8월 「지속가능발전 기본법」을 최초 제정하였으나, 이후 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정('10.1.)에 따라 「지속가능발전 기본법」을 「지속가능발전법」으로 개정하고 녹색성장의 하위개념으로서 다루면서 역할이 축소됨. 이후 2015년 유엔정기총회를 통해 SDGs가 국제적 패러다임으로 채택되면서 경제·사회·환경 전반의 지속가능성 제고 필요성이 요구됨. 이에 2022년 1월 「지속가능발전 기본법」을 재제정 및 시행('22년 7월)함.

❍ 제주특별자치도 역시 이러한 국제적·국가적 흐름에 발맞추어 지속가능발전 기본전략을 마련함
- 제주특별자치도는 관광·개발 중심에서 벗어나 도민 삶의 질, 생태 보전, 사회적 형평성을 중시하는 방향으로 발전 전략을 전환할 필요성이 제기되어 왔음
- 이에 민선8기 도정의 비전을 실현하기 위한 새로운 비전의 수립과 국제사회의 글로벌 기준에 맞춰 제주의 환경·사회·경제적 도전과제를 해결하기 위하여 지속가능발전 기본전략을 수립하게 됨

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 단순한 지역계획이 아니라 국제규범과 국정과제에 동시에 부합하는 정책적 기반이 됨
- 지역의 단독 계획이 아니라 K-SDGs와 직접 연결된 지방정부 전략이라는 점에서 세계-국가-지방을 연결하는 교량적 위상을 갖고 있음(제주특별자치도, 2024)

### □ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 법적 근거와 제도 체계

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 「지속가능발전 기본법」 제8조에 따라 수립하는 법정계획으로서, 환경·경제·사회 부문을 통합적으로 고려하여 도민의 행복증진 및 지속가능발전 실현을 목표로 하는 종합계획임

❍ 「지속가능발전 기본법」에서는 국가기본전략과의 정합성을 갖추이 위하여 지방자치단체의 지속가능발전 기본전략을 20년 단위로 수립하고, 5년마다 이를 재검토하도록 규정하고 있음
- 또한 수립 시에는 국가기본전략과의 조화를 고려하도록 명시함
  • 이러한 체계는 지방자치단체의 지속가능발전 전략이 선언적 의미에 그치지 않고, 국가 법률에 근거한 법정계획으로서 제도화된 실행·평가 구조를 갖추도록 강제하는 효과를 가짐
- 법령에서는 지방자치단체가 5년 단위 추진계획을 수립하여 정책을 실행하고, 2년마다 추진 성과를 평가하고 국가에 보고해야 함을 명시함

**| 표 3-1 |** 「지속가능발전 기본법」 제8조(지속가능발전 지방기본전략)

**지속가능발전 기본법**

[시행 2022.7.5.] [법률 제18708호, 2022.1.4., 제정]

제8조(지속가능발전 지방기본전략) ① 지방자치단체의 장은 국가기본전략과 조화를 이루며 그 지방의 지속가능발전을 위하여 **20년을 단위**로 하는 지속가능발전 지방기본전략(이하 "지방기본전략"이라 한다)을 수립하고 이행하여야 한다.

② 지방기본전략을 수립하는 경우에는 제7조제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 "국가기본전략"은 "지방기본전략"으로, "국가지속가능발전목표"는 "지방지속가능발전목표"로, "국가지속가능발전지표"는 "지방지속가능발전지표"로 본다.

③ 지방자치단체의 장은 관할 지역의 경제적·사회적·환경적 여건의 변화를 고려하고, 다음 각 호의 사항을 참고하여 **지방기본전략을 5년마다 전반적으로 재검토하고 이를 정**비하여야 한다.

1. 국가기본전략
2. 제11조제3항에 따른 지방추진계획의 추진상황 점검 결과
3. 제16조제2항에 따른 지속가능발전 지방보고서

④ 지방자치단체의 장은 지방기본전략을 수립하거나 변경하려는 때에는 제20조에 따른 지속가능발전 지방위원회(이하 "지방위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 조례로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 지방위원회의 심의를 생략할 수 있다.

출처: 국회법률정보시스템 홈페이지

❍ 이에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 시간적 범위는 20년이며, 1차 추진전략의 시간적 범위는 2025년~2029년으로 함

- 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 기준년도는 2023년이지만, 국가계획 등 각종 계획과의 연계성을 높이기 위하여 목표연도를 2040년으로 정하였음

❍ 공간적 범위는 제주특별자치도 전역이며, 내용적으로 경제·산업·교육·사회·환경 등 도민 생활 전반에 관한 지속가능 전략을 포함함

- 「지속가능발전 기본법」 제7조(지속가능발전 국가기본전략)·제8조(지속가능발전 지방기본전략)에 따라 UN-SDGs 17대 목표체계를 제주특별자치도의 여건에 맞게 재구성한 비전체계와 이를 달성하기 위한 세부목표·정책과제·관리지표(핵심·세부목표·행복지표)를 포함함
- 특히 UN-SDGs와 연계한 지속가능발전 핵심·세부목표 지표와 도민행복지표를 선정하고, 각 지표의 의미, 적용범위, 선정기준, 목표치, 담당부서 등을 체계적으로 제시함

### □ 법정계획 수립 시 5대 원칙 반영

❍ 지속가능발전 기본전략은 수립 과정에서 다섯 가지 원칙을 반드시 반영하도록 가이드라인을 제시하고 있음
- 첫째, 환경·경제·사회의 균형 추구. 둘째, 세대 간 형평성 확보. 셋째, 포용적 사회 구현. 넷째, 지역 맞춤형 발전 전략. 다섯째, 참여와 협력에 기반한 거버넌스 구축임(관계부처 합동, 2020)
- 이 원칙은 제주가 개발 중심의 성장전략에 치우치지 않고, 지속가능성과 포용성을 제도적으로 확보하는 데 기여함

❍ 이러한 배경에서 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 다음과 같은 5가지 특징을 가짐(제주특별자치도, 2024)
- 먼저, 가치중심 전략은 지속가능발전 기본전략 및 각종 정책 수립 시 SDGs를 기반으로 수립하도록 하는 것으로, 20년 단위 계획이 일관성있게 유지될 수 있도록 하는 원칙과 기준으로 활용함
- 도민중심은 본 전략의 목표를 도민의 삶의 질 증진에 두고 지역사회가 당면한 이슈를 해결하고, 도민의 행복과 제주 발전을 실현하는 전략을 수립하겠다는 것을 내용으로 함
- 협업중심은 국제사회 및 중앙정부와의 수직적 협업과 17개 목표별 연계구조 분석을 토대로 부서간 수평적 협업을 기초로 도민·이해관계자·전문가·공무원이 참여하여 전략을 수립하는 것을 의미함
- 지속성중심은 10대 메가트랜드를 분석하여 미래사회 변화에 대응하고 지속가능성을 확보하는 전략을 수립하는 것을 의미함
- 성과중심은 전략이 선언적 의미에서 그치지 않고 지역사회의 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있도록 세부목표와 지표를 사용하는 것을 의미함

### □ 기본전략의 수립절차 및 체계

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 워킹그룹, 지속가능발전 위원회, 도민참여단 등의 다중 거버넌스를 통해 전략을 도출하고 검증하는 수립 체계를 갖춤

- 공무원과 분야별 전문가로 구성된 총괄 워킹그룹과 분야별 워킹그룹을 운영하여 전략과 세부목표를 발굴·제시함
- 지속가능발전위원회는 「지속가능발전 기본법」 제20조제1항(지속가능발전 지방위원회의 구성 등)에 따라 설치·운영하며, 기본전략 및 추진계획의 수립·변경에 관한 사항을 심의하고 추진상황을 점검하는 등의 역할을 수행함
- 2040 제주 기본전략은 도민 100명과 청소년 6명 등 전체 106명을 구성하여 도민참여단을 운영하였으며, 설문조사를 통해 제주특별자치도가 지향해야 할 가치와 비전을 도출함

### □ 기본전략의 운영체계

❍ 지속가능발전 기본전략은 5년 단위의 '지속가능발전 추진계획'을 수립하고, 2년 단위로 '지속가능성 평가'와 '지속가능발전보고서'를 작성·공개하도록 운영 지침을 명시하고 있음

- 기본전략에서 제시하는 '지속가능발전/기본전략에 대한 자기평가서'를 활용하여 추진계획의 이행경과 및 이행실적을 정량화하여 작성하도록 하고 있으며, 이를 통해 전략에 대한 이해도·지표 변화 등을 보고하도록 규정함
- 또한 기본전략에서 제시하는 세부목표에 대하여 각 부서가 'SDGs 세부목표 추진 정책과제 실행계획서'를 작성하도록 함으로써 연차별 계획과 예산, 성과지표 등을 관리하도록 함

❍ 이 외에도 지방 지속가능발전위원회의 운영 및 사무국 지정 등의 법적 근거를 마련함으로써 기본전략 및 추진계획 등의 심의, 자문 등을 통한 상시 거버넌스 체계를 갖추고 있음

## 2. 제주 2040 지속가능발전 기본전략의 비전·목표·지표·추진체계

### □ 비전체계

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 '대한민국의 미래를 여는, 지속가능행복도시 제주'를 비전으로 설정하고, 이와 관련한 세부목표를 제시함

- 비전체계는 5가지 전략(환경, 사회, 파트너십, 경제, 평화·정의)과 UN-SDGs 17대 목표체계를 연계한 17개 목표로 구성됨

**| 그림 3-1 |** 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 비전 체계도




출처: 제주특별자치도(2024: 157)

### □ 제주 지속가능발전지표

❍ 제주특별자치도는 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉을 통해 지속가능발전 핵심지표 36개, 세부목표 지표 490개, 도민행복지표 24개를 선정함

❍ 지속가능발전 핵심지표 및 세부지표는 UN SDGs 17개 목표를 제주특별자치도의 여건에 맞게 재구성한 지표로서 핵심지표는 의사결정 및 성과관리용으로 활용하고, 세부목표지표는 세부사업 및 부서의 관리용으로 활용됨

- UN SDGs 목표와 중간 성과지표로서의 핵심지표, 현장지표로서의 세부목표지표의 위계를 확보함으로써 전략-지표간 연계가 명확함
- 핵심지표는 5년 단위의 연도별(2030, 2035년, 2040년) 목표치가 제시되어 있어 장기 목표를 수치화하고, 연차별 추적이 가능하도록 설계함
- 지표 개발·활용 시 정책 연계성을 강조하고 있으며, 정책의 이행 과정에 맞춰 투입-과정-성과-결과의 형태로 설계되어 있어 사업수행 단계별로 어떤 지표를 보는 것이 적절할지에 대하여 이해가능하도록 했다는 점도 특징임
- 또한 제주특별자치도에서 시행 중인 특정 정책과 연계하여 실무적 지표를 채택하고 있음
  - 빈곤해소(제주가치돌봄서비스 이용률, 노인일자리 참여자 증가율), 친환경농업(친환경농업 인증면적 비율), 건강(걷기 실천율, 지역 내 입원의료이용률), 에너지(재생에너지 발전비율, 탄소중립 에너지 비율), 지속가능도시(녹색건축 인증 건수, 15분도시 달성률) 등

❍ 한편, 도민행복지표는 제주특별자치도의 정책이 도민의 삶의 질과 행복에 미치는 영향을 정량화하여 평가하기 위한 것으로, OECD에서 제시한 'Better Life Index'를 활용하고 있음

- OECD의 11개 주제[7]와 24개 세부지표 체계를 사용하여 국제비교가 가능하도록 설계하였음

7) OECD '더 나은 삶의 질(Better Life)' 지수의 11개 주제는 주거·소득·직업·공동체·교육·환경·시민참여·건강·삶의 만족도·안전·일·삶의 균형임

- 각 주제별로 0~10점 척도를 부여해 주제별 및 전체 종합순위를 정례 발표할 수 있도록 함으로써 정책 체감도를 정량적으로 관리하고자 함
- 도민 행복지표는 지속가능발전 핵심지표 및 세부지표와 직·간접적으로 연결되어 관리할 수 있으며, 이에 삶의 질 성과를 종하적으로 보여줌으로써 정책의 '사회적 효과' 측정에 기여하고 있음

**| 표 3-2 |** 2040 제주특별자치도 지속가능발전 핵심지표

| SDGs | | 핵심지표 | |
|---|---|---|---|
| 1 | 빈곤해소 | 제주가치돌봄서비스 차상위계층 초과자 이용률 | |
| | | 노인일자리 참여자 증가율 | 취약계층 주거안정성 지수 |
| 2 | 친환경 농업/먹거리 | 친환경농업 인증면적 비율 | 친환경 학교 급식 비율 |
| | | 제주농산물 가격안정관리제 품목 수 | |
| 3 | 건강과 웰빙 | 걷기 실천율 | 제주 관내 입원의료이용률 |
| 4 | 양질의 교육 | 평생교육 참여율 | 제주 바람숲 어린이 책방 수 |
| 5 | 성평등 | 여성 경제활동 참여율 | 지역성평등 지수 |
| 6 | 물관리 | 지하수 안정성(수질, 수량) | 상수도 유수율 |
| 7 | 에너지 | 그린수소 생산량 | 재생에너지 발전 비율 |
| 8 | 일자리/경제성장 | 지역내총생산 증가율 | 중소기업 매출액 성장률 |
| | | '성장기업 육성 지원사업' 참여기업 성장률 | |
| 9 | 산업화와 혁신 | 지역내총생산 대비 제조업 비율<br>연구개발(R&D) 투자액 증가율 | |
| 10 | 차별해소 | 장애인 고용률 | 금융포용 지원사업 지원율 |
| 11 | 지속가능도시 | 녹색건축 인증 건수 | 15분도시 목표달성률 |
| 12 | 지속가능생산소비 | 생활계폐기물 재활용률 | 플라스틱 재활용률 |
| 13 | 기후변화대응 | 온실가스 감축률<br>자연재난안전도 | 친환경 차량(전기차) 비율 |
| 14 | 해양생태계 | 해양생태계 건강지수 | |
| 15 | 육상생태계 | 제주형 생태계서비스지불제 대상사업 수<br>탄소흡수량 | |
| 16 | 평화·정의·제도 | 지역안전지수(범죄분야) | |
| 17 | 글로벌 파트너십 | 국제교류협력 수<br>지속가능발전목표(SDGs) 달성도 | |

출처: 제주특별자치도. (2024). 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략

**| 표 3-3 |** 2040 제주특별자치도 도민행복지표

| 부문 | OECD | 도민행복지표 | 활용자료 |
|---|---|---|---|
| 주거 | 주거관련지출 | 주거관련지출 | 가계동향조사(통계청) |
| | 기본시설이 있는 가구 | 1-1-7 주거지원대상 가구의 만족도 | 2040 지속가능발전 기본전략 |
| | 개인당 방수 | 개인당 방수 | 가구주택기초조사(총방수, 통계청) |
| 소득 | 가계 순자산 | 가계 순자산 | 가계금융복지조사(통계청) |
| | 가계 순조정 가처분 소득 | 가처분 소득 | 가계금융복지조사 (자산, 부채및소득, 통계청) |
| 직업 | 직업안정성 | 직업안정성 | 사업체노동력조사 (이직률, 정규·비정규직 비율, 고용노동부) |
| | 고용률 | 고용률 | 경제활동인구조사(연령별고용률, 통계청) |
| | 개인소득 | 개인소득 | 경제활동인구조사(월평균임금, 통계청) |
| | 장기실업률 | 실업률 | 경제활동인구조사(통계청) |
| 공동체 | 지원관계망의 질 | 사회적 관계망 | 사회조사(통계청) |
| 교육 | 기대교육 기간 | 평생학습 참여율 | 한국성인의평생학습실태조사(교육부) |
| | 학생들의 역량 | 학생역량 | 학생역량조사(한국교육개발원) |
| | 교육 성취 | 학교교육 효과 인식 | 제주의사회지표(제주특별자치도) |
| 환경 | 수질만족 | 수돗물만족도 | 수돗물먹는실태조사 (환경부, 한국상하수도협회) |
| | 대기오염 | 대기오염도 | 대기오염도(환경부) |
| 시민 참여 | 규칙제정에의참여 | 17-1-5 시민참여도 | 2040 지속가능발전기본전략 |
| | 투표 참여율 | 투표율 | 선거관리위원회 |
| 건강 | 자기보고 건강상태 | 주관적 건강수준 인지율 | 지역사회건강조사(질병관리청) |
| | 기대수명 | 장래생명표 | 장래인구추계(통계청) |
| 삶의 만족도 | 삶의만족도 | 삶의만족도 | 제주의사회지표(제주특별자치도) |
| 안전 | 살인율 | 살인율 | 경찰청범죄통계(경찰청) |
| | 야간보행 안전도 | 야간보행 안전도 | 한국의안전보고서(통계청) |
| 일과 삶의 균형 | 여가와 개인적 돌봄에 쓴시간 | 주 평균 여가시간 | 제주의사회지표(제주특별자치도) |
| | 장시간 근로자 | 일자리 만족도(근로시간) | 제주의사회지표(제주특별자치도) |

출처: 제주특별자치도. (2024). 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략

## 3. 도정 전체 정책 프레임으로서의 기능(“가치 우산”으로서의 역할)

❍ 「제주 2040 지속가능발전 기본전략」은 환경·사회·경제 전 영역에 걸친 비전과 목표, 세부 과제, 지표를 제시함으로써 제주도정 전체에 적용되는 공통의 가치·판단 기준을 제공하는 역할을 수행하고 있음

- 이는 개별 부문이나 정책 분야에 한정된 계획이 아니라, 도정의 모든 계획과 사업이 공유해야 할 기본적인 방향과 원칙을 제시하는 ‘가치 우산(value umbrella)’으로 기능하고 있다는 점에서 의미가 있음

❍ 이러한 가치 우산으로서의 기능은 첫째, 도정 전반의 정책과 사업이 지향해야 할 공통된 기준을 명시함으로써, 계획·정책 간 일관성과 정합성을 높이는 데 기여함

- 즉 각 부문별 기본계획과 개별 정책이 상이한 목표를 추구하거나, 개발과 환경, 성장과 분배, 경제성과 사회적 가치 간에 상충되는 방향으로 설계되는 것을 최소화하도록 하는 공통 분모를 제공하는 역할을 수행함

❍ 둘째, 지속가능발전 기본전략은 개별 계획과 사업의 성과를 평가하는 상위 지표 체계로서 기능함

- 국제정책적 기준인 SDGs와 연계된 지표 및 목표 체계를 통해 각 부문별 정책 성과를 환경·사회·경제 측면에서 종합적으로 점검할 수 있도록 하고, 계획·사업의 타당성과 우선순위를 재검토하는 기준을 제시함
- 이를 통해 개별 부문계획이 단기 성과나 부문 이익에 치우치지 않고, 도민 삶의 질과 장기적 지속가능성 관점에서 관리될 수 있는 기반을 제공함

❍ 셋째, 지속가능발전 기본전략은 계획체계 상에서 특정 부문이나 개별 계획 위에 군림하는 ‘상위 개발계획’이라기보다는, 모든 법정계획을 관통하는 가치·원칙의 레이어로서 기능하고 있음

- 다시 말해, 국제자유도시 종합계획, 도시·군기본계획, 각 부문별 기본계획이 별도의 법적 위계 속에서 존재하더라도, 이들 계획의 수립·변경·이행·평가 전 과정에서 지속가능발전의 가치와 지표를 공통 기준으로 적용함으로써, 전체 계획체계에 대한 “가치적 일관성”을 부여하는 역할을 수행함

❍ 넷째, 이러한 구조는 국제자유도시 종합계획이 갖는 법정 최상위 개발계획으로서의 위상을 부정하거나 대체하는 것이 아니라, 국제자유도시 종합계획을 포함한 모든 계획이 지속가능발전 가치 프레임 안에서 조율·운영되어야 한다는 요구를 의미함

- 즉 지속가능발전 기본전략은 국제자유도시 종합계획의 상위에 있는 또 하나의 개발계획이 아니라, 종합계획을 포함한 도정 전체 계획·정책을 아우르는 가치·지표 프레임으로 이해하는 것이 타당함
- 이러한 인식 정리가 이루어질 때, 지속가능발전 기본전략과 국제자유도시 종합계획 간의 위상 혼선과 불필요한 긴장을 완화하고, 두 체계의 조화로운 역할 분담이 가능해짐

## 4. 소결: 국제자유도시 종합계획에 주는 계획체계적 함의

❍ 제주 2040 지속가능발전 기본전략이 도정 전체의 가치 우산으로서 자리 잡았다는 것은, 국제자유도시 종합계획이 앞으로도 법정 최상위 개발계획으로 기능하기 위해 새로운 전제와 기준을 수용해야 함을 의미함

- 국제자유도시 종합계획은 기존처럼 개발·공간·인프라 중심의 내용과 구조를 유지하되, 그 전 과정에서 지속가능발전 기본전략이 제시하는 비전·목표·지표·원칙과의 정합성을 확보하는 방향으로 재설계될 필요가 있음

❍ 첫째, 국제자유도시 종합계획의 비전과 목표 체계는 지속가능발전 기본전략이 제시하는 상위 가치와 명시적으로 연결될 필요가 있음

- 이는 종합계획의 비전이 지속가능발전 비전과 문자적으로 동일해야 한다는 의미가 아니라, 국제자유도시라는 공간·개발 비전이 '청정과 공존', 기후·환경, 포용·형평, 지속가능한 경제 구조 등 핵심 가치와 논리적으로 조화되는 구조로 재구성되어야 한다는 것을 의미함
- 이를 통해 국제자유도시 종합계획이 '지속가능발전과 분리된 별도의 개발전략'이 아니라, 지속가능발전 가치를 현실의 공간·인프라·투자 구조로 구현하는 수단임을 분명히 할 수 있음

❍ 둘째, 국제자유도시 종합계획이 다루는 전략·정책과제와 핵심사업은 지속가능발전 기본전략의 목표·지표 체계와 교차 검토 될 필요가 있음
  - 개발·투자 사업이 지속가능발전 목표에 미치는 영향을 체계적으로 점검하고, 환경·사회·경제 측면에서의 부정적 영향을 최소화하며, 긍정적 파급효과를 극대화하는 방향으로 과제와 사업을 재구조화할 필요가 있음
  - 이는 종합계획이 단순히 지속가능발전이라는 표현을 수사적으로 차용하는 수준을 넘어, 실제 사업의 우선순위와 방식이 지속가능발전 지표와 연동되도록 실행 구조를 설계해야 함을 의미함

❍ 셋째, 계획체계 관점에서 볼 때, 지속가능발전 기본전략과 국제자유도시 종합계획은 상하 위계의 경쟁 관계가 아니라, “가치 프레임(지속가능발전)-법정 개발계획(종합계획)-부문별 기본계획”이라는 상호보완적 구조로 재정렬될 필요가 있음
  - 이때 지속가능발전 기본전략은 도정 전체의 가치와 평가 기준을 제공하고, 국제자유도시 종합계획은 이러한 가치를 토대로 제주 전역의 공간·인프라·투자 방향을 제시하는 개발계획으로, 부문별 기본계획은 각 분야별 세부 실행 전략을 담당하는 구조로 역할을 분담하는 것이 계획체계의 중복과 정체성 혼선을 줄이는 데 유효함

❍ 넷째, 이러한 관점은 제5장에서 제시할 국제자유도시 종합계획 재편 방향과도 밀접하게 연계됨
  - 지속가능발전 가치가 도정 전체의 우산 역할을 담당하는 상황에서, 국제자유도시 종합계획은 모든 정책을 나열하는 전면적 종합계획이 아니라, 지속가능발전 목표를 실현하기 위한 핵심 공간·인프라·투자 구조를 설계하고, 다른 부문별 기본계획을 조정·연결하는 법정 최상위 개발·인프라 계획으로 정체성을 재정립할 필요가 있음
  - 이러한 재정립은 다층계획 구조 속에서 국제자유도시 종합계획의 위상을 분명히 하고, 동시에 지속가능발전 기본전략과의 조화로운 관계 설정을 가능하게 하는 계획체계적 함의라 할 수 있음

## 제2절 국제자유도시 종합계획과의 구조·내용 정합성 분석

### 1. 분석의 기본 방향과 방법

#### □ 정합성 검토 체계

❍ 본 절에서는 제주국제자유도시 종합계획과 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 간의 정합성을 네 가지 기준에서 검토하고자 함

- 제2장에서 확인한 바와 같이, 종합계획은 「제주특별법」에 근거한 법정 최상위 개발·공간계획으로서 국제자유도시 실현을 위한 공간·인프라·핵심사업을 제시하는 역할을 수행해 왔음
- 반면 지속가능발전 기본전략은 「지속가능발전 기본법」 및 관련 조례에 근거하여, 환경·사회·경제 전 영역을 가로지르는 가치·지표 프레임으로 기능하고 있음

❍ 두 계획은 법적 성격과 수단이 다름에도 불구하고, 실제 내용 수준에서는 유사한 비전·목표·전략과 지표, 그리고 별도의 거버넌스 체계를 각각 제시하고 있어 정합성·중복·역할 분담에 대한 체계적인 진단이 필요한 상황임

❍ 이에 본 절에서는 다음의 네 가지 분석 기준을 설정하였음

- (비전·목표·지표체계 정합성)두 계획이 설정하고 있는 최상위 비전과 핵심 가치(청정, 공존, 삶의 질, 지속가능성 등)가 어느 수준까지 일치하는지, 서로 다른 강조점을 어디에 두고 있는지 검토함
- (전략·정책수단 정합성)환경·사회·경제·국제교류 등 주요 정책 영역에서 두 계획의 중·장기 목표와 전략축이 어떻게 구조화되어 있는지 비교하고, 상호 보완·중복·누락 영역을 도출함
- (범위·시간축·적용대상 정합성)계획기간(10년 vs 20년), 공간범위(거점·산업권역 vs 생활권), 내용범위(개발·인프라 vs 지속가능성·행복), 대상(수혜자·주체) 등을 비교하여, 두 계획이 시간·공간·정책범위 측면에서 어떻게 역할을 분담할 수 있는지 검토함

- (거버넌스 추진체계 정합성)법적 근거, 추진주체(제주도, JDC, 중앙정부, 위원회 등), 의사결정 경로, 도민참여 방식 등을 비교하여, 두 계획의 거버넌스가 상호 보완적으로 작동하는지, 혹은 분절적으로 운영되는지를 진단함

❍ 분석 결과는 단순히 두 계획 간 유사성을 확인하는 데 그치지 않고,
- 지속가능발전 기본전략을 '가치 우산'으로, 종합계획을 '본연의 개발 중심 계획(특히 인프라 중심)'으로 구체화하는 '법정 최상위 개발계획'으로 위치시키기 위해 각각이 어떤 기능을 담당해야 하는지를 밝히는 데 목적이 있음

### □ 정합성 검토 기준 선정 근거

❍ 전략 계획의 정합성을 검토하는 것은 효과적인 전략 실행을 위해 필수적이며, 많은 연구에서 그 중요성이 강조되고 있음
- 특히 비전-목표-전략-지표 체계의 정합성을 검토하는 것은 전략 경영 분야에서 널리 활용되는 접근 방식이며 조직의 성공을 위한 중요한 학문적 기반을 가짐(Khan & Johannes, 2017; McIlrath & Kotnour, 2002)
  - 비전과 핵심 가치는 조직(또는 지역)이 지향하는 궁극적 상태를 규정하며,
  - 목표와 전략은 이를 실현하기 위한 중간 단계와 실행 방향,
  - 지표는 전략 이행의 성과를 측정·관리하는 도구,
  - 거버넌스는 이러한 전 과정이 실제로 작동하도록 하는 제도·조직·참여 구조를 의미함

❍ 전략 계획의 핵심은 조직이 달성하고자 하는 궁극적인 상태인 '비전'과, 이를 실현하기 위한 구체적인 중간 단계인 '목표'를 명확히 정의하는 것임
- 이 두 요소의 정렬은 전략 계획의 첫 번째 단계이자 조직의 방향성을 제시하는 데 중요한 역할을 함
- 연구에 따르면 비전, 미션, 목표 등 전략 계획의 핵심 구성요소는 조직의 운영 성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 평가하며 제시하고 있음(Khan & Johannes, 2017; Smith, 2011 등)

❍ ‘전략’은 설정된 목표를 달성하기 위한 구체적인 행동 계획과 접근 방식을 의미함. 비전 및 목표와 부합하는 전략의 수립은 조직이 자원을 올바르게 배분하고 핵심 활동을 수행하는 데 필수적임

- 이러한 전략적 정렬은 비즈니스 프로세스 재설계의 핵심 요소로 간주되었으며 이를 근거로 본 연구에서 하나의 평가 기준으로 활용하였음(McIlrath & Kotnour, 2002; Avison et al., 2004 등)

❍ ‘지표’는 전략의 성공 여부를 측정하고 모니터링하는 핵심 성과 지표(KPI)를 의미함

- 비전-목표-전략과 연계되는 적절한 지표의 설정은 조직이 진행 상황을 객관적으로 평가하고 필요한 조정을 수행할 수 있도록 지원함
- 균형성과표(BSC)와 같은 전략 관리 도구 역시 KPI를 통해 전략 계획을 비전 및 미션과 연결하는 데 활용되며, 표준화된 지표의 부재는 전략적 이니셔티브와 목표 간의 불일치를 초래할 수 있음(Pangarkar & Kirkwood, 2008; Kazanskaia, 2025; Plotnikov et al., 2015 등)

❍ 본 연구에서도 이러한 논의를 참고하여, 네 가지 기준을 설정하고, 이를 토대로 국제자유도시 종합계획과 지속가능발전 기본전략 간의 구조·내용 정합성을 종합적으로 진단하고자 함

- 이는 단순히 계획을 수립하는 것을 넘어, 조직이 비전을 실현하고 목표를 달성하며 변화하는 환경에 민첩하게 대응하는 데 필수적인 분석 틀을 제공한다고 평가할 수 있음

## 2. 비전·목표·지표체계 간 정합성 분석

### 1) 현황 및 기본체계

#### □ 비전·목표·지표체계

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 '사람과 자연이 조화를 이루는 글로벌 자유도시, 제주'를 비전으로 제시하고, 이를 달성하기 위한 4대 목표, 8대 추진전략, 세부사업으로 120개 전략사업(핵심사업 18개)을 설정함

- 4대 목표는 ① 안전하고 편안한 삶터, 행복제주, ② 지속가능한 제주다움, 청정제주, ③ 활력있고 상생하는 경제, 혁신제주, ④ 세계와 교류 협력하는 글로벌 제주임
- 8대 추진전략은 ① 쾌적하고 건강한 생활공간 조성, ② 편리한 지능형 인프라 기반 확충, ③ 세대와 계층, 성별을 아우르는 포용적 정책 강화, ④ 깨끗한 환경관리와 매력적인 경관 창출, ⑤ 제주 산업기반 확충, ⑥ 미래 산업혁신 역량 제고, ⑦ 세계적 수준의 문화예술자원 발굴·육성, ⑧ 국제교류 증진과 외국인 정주여건 개선임
- 이는 제주국제자유도시의 경제·산업적 경쟁력 제고를 중심축으로 하면서, 환경·생활·균형 등 사회적 요소를 보완적으로 통합한 구조임
- 또한 도정 전반의 사업추진 및 성과관리 강화를 위해 복지·환경·생활 등 8대 전략에 대한 계획지표와 부서별 관리지표를 제안함

❍ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 '함께 만드는 지속가능한 제주, 모두가 행복한 제주'를 비전으로 제시하고, 5가지 전략축 아래 17개 목표 및 핵심지표를 설정함

- 5대 전략은 ① 환경 - 탄소중립 실현 청정생태 제주 ② 사회 - 삶의 질이 높은 건강웰빙 제주 ③ 경제 - 기업하기 좋은 경제활력 제주 ④ 평화·인권 - 정의롭고 공정한 평화인권 제주 ⑤ 파트너십 - 17개 목표를 실현하는 파트너십 제주로 도민·이해관계자와의 소통·협력을 강조하고 있음
  - 각 전략을 달성하기 위한 수단으로 환경 분야는 2035년 탄소중립·지하수·산지·해양 보호, 사회 분야는 15분 도시, 노인 일자리·복지 확대, 경제

분야 신재생에너지·그린수소 투자, 스마트팜·농촌융복합 육성, 평화·인권 분야는 생활안전 강화, 4·3 완전해결, 파트너십 분야는 다자간 협력, 지역사회 참여 촉진, 민간·부문과의 협력 강화 등을 제시함

- 기본전략에는 이해관계자가 쉽게 이해할 수 있도록 17개 목표 달성 과정을 5년 단위로 제시하는 36개 핵심지표와, OECD '더 나은 삶의 질' 지수를 응용한 24개 도민행복지표가 포함됨

❍ 비전·전략목표의 연계성 및 상충성을 살펴보면, 먼저, 두 계획은 모두 제주 발전에 있어 환경보전·지속가능성, 경제활력 강화, 안전·삶의 질 향상 등을 중점 과제로 삼고 있음

- 국제자유도시 종합계획의 '지속가능한 제주다움·청정제주'의 목표는 2040 지속가능발전 기본전략의 '탄소중립 청정생태 제주'와 궤를 같이하며, 국제자유도시 종합계획의 '활력있고 상생하는 경제, 혁신제주'와 2040지속가능발전 기본전략의 '기업하기 좋은 경제활력 제주'도 신재생에너지·스마트팜 보급 등 투자확대에서 상호 연관됨
- 또한 국제자유도시 종합계획의 '안전하고 편안한 삶터, 행복제주'와 2040 지속가능발전 기본전략의 '삶의 질이 높은 건강웰빙 제주'도 모두 복지·공공서비스 확충을 목표로 한다는 점에서 연관성이 높음
  - 특히 국제자유도시 종합계획의 핵심사업에는 통합복지서비스 구축, 의료체계 선진화, 청년지원 패키지 등 사회안전망 사업이 포함되어 있어 2040 지속가능발전 기본전략의 사회복지·주거·보건 목표와 연계됨

❍ 반면에 두 계획 간 차이점으로 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 '세계 교류'를 강조하며 글로벌 인프라·문화사업을 추진하지만, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 전면에 인권·평화와 도민·이해관계자 협력을 내세우고 있다는 점임

- 즉 2040 지속가능발전 기본전략의 평화·인권와 파트너십 분야는 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉에서 상대적으로 미흡한 부분으로, 향후 이를 새롭게 보강할 필요가 있을 것으로 분석됨

### □ 지속가능발전지표 – 사업지표 간 매핑

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 핵심지표 36개(5년 단위 목표 제시)와 세부목표지표 490개, 도민행복지표 24개를 제시함

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 22개 계획지표 외에 구체적 실행을 위한 관리지표 112개를 제시함

- 종합계획에서는 22개 계획지표의 경우 UN-SDGs, 국토 모니터링 지표, 제주사회조사 지표 등을 종합적으로 검토하여 반영하고 있다고 명시하였으며, 〈제4차 지속가능발전 기본계획〉에 제시된 K-SDGs 지표와의 비교 결과를 제시함[8)]

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 환경·경제 부문의 지표와 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 핵심사업은 목표 영역별 일부 연관성이 존재하는 것으로 나타남

- 2040 지속가능발전 기본전략의 환경 핵심지표인 탄소흡수량, 온실가스 감축률, 지하수안전성, 생태계 보전 등은 국제자유도시 종합계획의 '청정제주' 목표 및 청정에너지·교통 사업(예: 제주트램, 스마트환승 허브 구축)과 밀접하며, 사회·안전 부문 지표인 노인·장애인 고용률, 지역안전지수(범죄), 입원의료이용률 등의 지표는 '행복제주' 목표와 복지·의료·치안 강화 사업(예: 통합복지 하나로, 의료체계 선진화 등)과 연결됨
- 경제 부문의 지표인 재생에너지 발전 비율, 지역내총생산 증가율, 중소기업 매출액 성장률, 지역내총생산 대비 제조업 비율 등은 '혁신제주' 목표와 일치하며, 스마트 혁신도시 조성사업·제주 푸드 아일랜드·미래농업센터 설치·그린뉴딜 사업·국가산업단지 조성 등 핵심사업을 통해 대응됨
  - 스마트 혁신도시 조성사업: 산업화와 혁신(SDG9), 지속가능도시(SDG11) 등과 연결이 가능하며, 현재의 사업지표(인프라·면적·분양률)를 보완하여

8) 종합계획에서는 어린이집 접근성, 공공임대주택비율, 대중교통 수단분담율, 저상버스 대수, 창업기업 수, 농가소득, 온실가스 감축량, 재생에너지 보급량 및 발전량, 청정모빌리티 및 충전기 보급량 등을 K-SDGs와 비교가능한 지표로 제시하였으며, 상주인구, 계획인구, 농가소득, 외국인방문객수 등은 2차 수정계획과 비교가능한 지표로 제시함

지속가능발전 기본전략의 지역 내 기업수, R&D 투자, 대중교통 접근성, 녹색건축 인증 수 등과 연계가 가능할 것으로 보임

- 푸드 아일랜드 조성사업: 지속가능생산소비(SDG12)와 친환경 농업·먹거리(SDG2) 등과 연결이 가능하며, 현재의 사업지표(생산기반·유통인프라 강화 중심)를 보완하여 지속가능발전 기본전략의 친환경농업 인증면적, 지역식품 자급률, 식품폐기물 감축률 등과 연계가 가능할 것으로 보임

❍ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 평화·인권 및 도민행복 관련 지표들은 국제자유도시 계획에서 대응하는 지표나 사업이 명시적이지 않아 추가적 연계 체계가 필요할 것으로 나타남

– 예를 들어, 도민행복지표의 교육만족도, 안전인식도, 환경만족도 등은 국제자유도시 종합계획에 직접 포함되지 않았으며, 별도의 만족도 조사가 수행되거나 사회지표로 반영되면 연계할 수 있을 것으로 판단됨

### 2) 문제점 및 한계

#### □ 계획의 구조와 지표설계 방식의 근본적 차이

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 사업·투자(하드웨어) 중심, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 지표·성과(소프트·사회가치) 중심으로 구성된 계획으로써, 두 계획 모두 '청정·공존' 등 유사한 가치를 공유하고 있으나, 계획의 구조와 지표설계 방식 등에서 불일치가 존재함

❍ 두 계획 모두 '청정 환경', '삶의 질 향상', '지역경제 활성화(일자리·산업)'를 목표로 한다는 점에서 상호 보완 가능성이 존재하나, 본질적으로 국제자유도시 종합계획은 개발·투자·국제경쟁력을 전면에 두고 사업을 설계하는 반면에 지속가능발전 기본전략은 포용·환경·도민행복을 전면에 둠

– 동일한 정책 용어가 수단과 목표로 활용되어 서로 다른 의미로 사용되고 있음

– 예를 들어 '청정'의 경우 종합계획은 개발로서 '청정' 이미지 강화를 목표로 두는 반면에 지속가능발전 기본전략은 생태계 보존·탄소중립 등 그 자체가 목표가 됨

❍ 또한 지표설계의 경우 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 물리적·재정적 성과 중심의 지표인 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 지표는 사회적·환경적 성과 중심의 지표임
- 국제자유도시 종합계획의 지표는 완공액, 투입액 등 사업성과 측정을 위한 지표가 많으며, 지속가능발전 기본전략의 지표는 배출감축, 행복도, 접근성 등으로 사회적 가치실현에 관한 지표가 많음
- 따라서 두 계획 간 연계는 사업-지표 간 매핑 없이는 사업성과가 지속가능 지표로 자동 환산될 수 없는 구조임

**□ 사회·행복·거버넌스 분야 지표의 매핑 공백 발생**

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 36개 핵심지표 중 절반은 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 핵심사업과 직접적으로 매칭이 가능한 수준이나, 사회·행복·거버넌스 등의 지표는 사업-성과로 환원하기 어려워 매핑에 공백이 발생함
- 지속가능발전 기본전략의 핵심지표를 모두 종합계획의 사업과 매칭할 필요는 없겠으나, 종합계획의 사업 성과를 측정하는 데 있어서는 지속가능발전 기본전략의 지표와 연계가 필요함
- 이에 사업단위(핵심사업 중심)에서 어떤 지속가능발전지표와 연계 가능할지에 대하여 성과 범위를 고민하여 조정할 필요가 있음

**□ 세부지표의 과다성과 지표의 책임소재 불명확**

❍ 현재 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉에서 제시하고 있는 세부목표지표는 총 490개이며, 많은 세부지표는 데이터 관리 부담을 높이고 사업단위의 실무 적용을 어렵게 할 수 있음
- 사업-지표평가-예산의 프로세스를 통해 지표가 직접적으로 연계되어 과제관리가 명확하고 수월할 수 있어야 함

❍ 또한 대부분의 지표에 대하여 누가 KPI 책임자인가가 분명하지 않아 사업의 성과를 지표로 환산·보고하는 과정에서 공백·충돌이 발생할 수 있음

- 현재 지속가능발전 기본전략에는 담당부서가 할당되어 있으나, 이를 사업의 성과로 매핑하는 경우 책임소재가 불분명해질 수 있음
- 또한 단일 사업의 추진으로 성과가 나타나는 것이 아니기 때문에 복합적 요소에 의한 지표 변화를 어떻게 성과로 할당할 것인가에 대한 문제도 발생할 수 있음

### 3) 검토결과 종합

❍ 환경·에너지·일부 경제 부문의 지표에서 중복과 시너지가 가능할 것으로 보임
- 두 계획 모두 탄소중립·환경보전, 경제 활성화, 편의·안전 등 사회·생활 향상 분야를 전략으로 설정하고 있으며, 특히 환경 부문과 스마트인프라 구축, 신성장동력 육성 등에서 시너지 가능성이 큰 것으로 분석됨

❍ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 평화·인권, 도민행복 관련 지표, 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 글로벌 교류·협력 등은 서로 대응할 수 있는 부분이 없음
- 2040 지속가능발전 기본전략이 강조하는 평화·인권 분야와 도민행복 차원은 국제자유도시 종합계획에서 직접적으로 다루지 않아 보완이 필요함
- 반대로 국제자유도시 종합계획의 글로벌 교류·협력 영역은 2040 지속가능발전 기본전략에는 구체적 지표나 목표로 반영되지 않음
  • 예를 들어, 해외 교류 허브 조성 사업(제주 글로벌 허브공간 등)은 지속가능발전 기본전략의 주요 사업·지표와 연결되지 않음

❍ 마지막으로 두 계획의 목표나 내용은 비슷한 수준이나, 지표 설정 방식에서 다소 상이함
- 국제자유도시 종합계획은 법정계획으로서 개별 사업에 대한 구체적 재원·사업 규모를 제시하며 관리지표에 초점을 맞춘 반면에 지속가능발전 기본전략은 가치 실현을 위하여 도민 체감 성과를 측정하는 도민행복지표와 장기 목표 지표에 방점을 두고 있음
- 따라서 사업지표와 핵심지표 사이의 환산될 수 있는 논리가 부재하여 사업이 지표 개선에 기여했는지를 측정하기가 어려움

**| 표 3-4 |** 전략·목표체계 정합성 분석 결과

| 구분 | 제주국제자유도시 종합계획 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 | 분석결과 |
|---|---|---|---|
| 비전 | '사람과 자연이 공존하는 글로벌 자유도시' : 개발·교류·경쟁력 강조 | '함께 만드는 지속가능한 제주, 모두가 행복한 제주' : 지속가능성·포용 강조 | 언어적 유사성 (청정·행복·혁신)은 있으나 가치초점에 차이 존재 |
| 전략구조 | 4대 목표, 8대 추진전략, 핵심사업 18개 | 5대 전략, 17대 목표 | 일부 내용이 유사 |
| 지표수 | 사업관리지표 112개 등 (완공·투자·면적 등) | 핵심지표 36개, 세부지표 490개, 도민행복지표 24개 | 사업-지표로 내용 상이 일부 교차 가능, 전반적으로 상이함 |
| 정책 중복영역 | 환경·경제 | | 부족영역 보완사업 추가 및 기존사업 재설계 필요 |
| 정책 결핍영역 | 평화·인권, 도민행복 | 국제교류·협력 | |

출처: 저자 작성

### 4) 시사점

❍ 두 계획의 통합적 추진을 위해서는 양 계획의 비전이 공유하는 '청정과 공존' 가치를 중심축으로 환경·경제·복지 분야 협력 강화 방안을 마련하고, 부족한 평화·행복 영역은 신규 과제로 반영함으로써 전략체계의 정합성을 높일 수 있음

- 예를 들어, 국제자유도시 종합계획에 2040 지속가능발전 기본전략의 평화·인권과 사회연대 개념을 도입하거나, 2040 지속가능발전 기본전략에 국제자유도시의 글로벌 교류·혁신 인프라 요소를 추가할 수 있음

❍ 또한 두 계획 모두 지속가능성을 정책 기조로 삼고 있으므로, 기존 사업·예산 편성 시 2040 지속가능발전 기본전략의 핵심지표를 기준으로 성과를 재점검할 수 있음

- 자원순환·녹색투자 사업에 더 많은 예산을 배분하거나, 사회복지 프로젝트를 행복지표에 연동하여 평가하는 방식이 바람직함
- 아울러 두 계획의 지표체계를 통합한 통합 모니터링 체계를 구축하는 것도 고려해 볼 수 있음

## 3. 전략·정책수단 간 정합성 분석

### 1) 현황 및 기본체계

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 8대 추진전략과 18개 핵심사업을 중심으로 한 사업·투자 중심의 계획임
- 주요 정책수단은 공간 기반 인프라 구축, 산업·관광 클러스터 조성, 공공·민간 투자 확대 등이라고 할 수 있음
- 국제자유도시 종합계획을 토대로 사업 이행을 위한 시행계획은 JDC가 국토교통부 승인 하에 수립하고, 국비·민자·자체 재원(개발이익의 환류)을 중심으로 사업을 추진함
- 사업 단위의 성과는 물리적 지표(면적, 투자액, 수용인구 등)를 중심으로 관리됨

○ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 SDGs 체계에 따라 36개 핵심지표와 490여 개 세부목표지표를 설정하고, 이를 행정 부문별 실행계획(5년 단위 추진계획)으로 연동시키는 성과·지표 중심형 수단 체계를 가짐
- 정책수단은 정책조정(법·제도 개선), 재정조달(지속가능 예산제), 지표평가(2년 주기 평가), 참여 거버넌스(위원회 보고체계) 등임
- 즉 사업보다는 성과와 가치의 달성수단을 강조하는 방식을 채택함

### 2) 문제점 및 한계

#### □ 사업의 성과가 환류될 수 있는 연결구조 부재

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 사업은 현재 물리적 성과지표를 중심으로 관리가 되고 있는 반면에 지속가능발전 기본전략의 지표는 가치 중심의 정성적 지표가 많음
- 현재 사업의 성과가 궁극적으로 지속가능발전 기본전략의 지표 성과로 어떻게 환류되는지에 대한 연결선이 부재함
- 또한 핵심사업의 일부는 현재 지속가능발전 핵심지표와 연계될 수 있으나 관련한 매핑이나 성과기여에 대한 절차·방식이 고려되고 있지 않음

❍ 또한 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 사업에 대해서는 성과평가의 의무조항이 없는 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 「지속가능발전 기본법」 제19조에 따라 2년 주기의 평가 및 공표가 의무화되어 있음

❍ 평가체계의 불일치는 결과적으로 두 계획의 성과관리 체계가 따로 운영되어, 종합계획의 사업성과가 지속가능발전 목표의 성과로 평가·환산되기 어렵게 함

**□ 재원 구조의 불일치 및 이중성**

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 JDC 자체재원과 중앙정부의 예산(국비) 비중이 높고, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 지방재정·공공재원 중심으로 구성됨

❍ 이에 탄소중립·녹색전환 등 동일 정책 분야에 대하여 국비·도비·민자 간 분절적 예산 편성이 이뤄질 수밖에 없고, 이러한 재원 배분은 정책 간 우선순위와 성과 책임을 모호하게 만들 가능성이 있음

**□ 데이터 관리체계 차이 및 피드백 시스템 부재**

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 공정률·사업비 등 사업 이행과정의 행정실적 중심의 내부 통계로 사업성과를 관리하고 있으나, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 통계청·KOSIS 등 외부 공공데이터를 기반으로 한 SDG 지표로 관리함

❍ 데이터 관리체계가 다른 점은 평가방식·시기 등 데이터 표준과 관리주기가 다르다는 것을 의미하므로, 이는 동일한 정책의 성과를 하나의 프로세스로 비교·검증하는 것을 어렵게 하는 요인으로 작용함

❍ 한편, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 경우 도정 부서별 책임이 설정되어 있으나, 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 설정되어 있지 않으며 중앙정부의 영향을 배제하기 어려운 하향식 구조를 띠고 있어 정책에 대한 피드백 루프(Feedback Loop)가 작동되기 어려움

### 3) 검토결과 종합

❍ 국제자유도시 종합계획과 지속가능발전 기본전략의 정책수단은 근본적으로 차이가 있으나 구조적으로 상호 보완 가능성이 있음

❍ 그러나 그 외 재원체계, 성과평가체계, 모니터링체계, 피드백 구조 등은 정합성은 낮은 수준으로 분석됨

❍ 특히 제3차 종합계획의 하드웨어적 투자 성과와 지속가능전략의 소프트웨어적 지표가 매핑되지 않아 선순환되는 체계가 구축되지 못하였음

❍ 이에 지속가능발전 기본전략의 핵심지표와 국제자유도시 종합계획의 핵심사업의 연결을 통해 두 계획이 하나의 '성과관리-재원배분-피드백' 구조를 가질 수 있도록 보완이 필요함

**| 표 3-5 |** 정책수단 정합성 분석 결과

| 구분 | 제주국제자유도시 종합계획 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 | 분석결과 |
|---|---|---|---|
| 정책수단 구조 | 사업·투자 중심 | 지표·성과 중심 | 상호 보완적 관계 |
| 재원체계 | 국비·JDC 자체·민자 중심 | 지방재정·공공예산 중심 | 예산 구조 불일치<br>(개별 사업에 따라 상이) |
| 성과평가체계 | 내부 실적관리 중심<br>(비공식) | 법정평가<br>(2년 주기, 공개) | 성과평가체계 통합 필요 |
| 모니터링체계 | 행정실적<br>(사업단 중심) | 통계데이터<br>(SDG 지표 중심) | 데이터 호환 필요 |
| 피드백 구조 | 하향식<br>(중앙 → JDC → 도) | 순환형<br>(지표 → 정책 → 시민참여) | 체계 단절 |

출처: 저자 작성

### 4) 시사점

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 사업·투자 중심, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 지표·성과 중심으로 정책수단의 작동방식이 다름

○ 이에 종합계획의 사업성과가 사회적성과로 환류되지 못하고, 도정의 정책 방향성과 사업목표 간의 부조화가 발생하여 정책효율성이 저하되고 있음

○ 따라서 국제자유도시 종합계획의 핵심사업과 지속가능발전 기본전략의 핵심지표를 연계하여 물리적 성과뿐만 아니라 사회·환경적 가치가 반영된 예산 및 사업관리가 가능하도록 할 필요가 있음

- 핵심사업과 지속가능발전 핵심지표가 직접 연관된 항목을 선정하여 성과지표별 예산, 사업카드를 연계하는 성과기반 사업관리체계(PBI)를 구축하는 방식 등을 검토할 수 있음

○ JDC가 시행하는 사업이라도 도정이 정기적으로 사업성과를 점검하고, 지속가능발전 지표와 연계해 분석·공개하도록 '도정 중심의 환류체계'를 제도화할 필요가 있음

- 이러한 방식은 성과 책임을 명확히 하고 실질적 주체를 '시행기관'에서 '지역사회'로 전환이 가능함

○ 또한 종합계획의 연차점검과 지속가능발전 기본전략의 2년 단위 평가체계를 연결하여 통합적 성과평가체계를 운영하고, 데이터는 공통의 관리방식을 적용하여 행정실적 데이터와 통계 데이터가 일관되게 관리될 수 있도록 할 필요가 있음

## 4. 범위·적용대상·시간축 측면의 정합성

### 1) 현황 및 기본체계

#### □ 시간적 범위

○ 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 「제주특별법」 제140조 및 시행령 제18조에 따라 '국제자유도시 실현을 위한 공간·산업·인프라 전략'을 제시하는 10년 단위 법정계획임

- 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉의 시간 범위는 2022년부터 2031년까지이며, 제1차 종합계획은 2002년부터 2011년, 제2차 종합계획은 2012년부터 2021년까지로 수립됨

❍ 반면에 〈지속가능발전 기본전략〉은 「지속가능발전 기본법」에 근거한 20년 단위 장기 전략(2021~2040)으로 행정 전 부문을 포괄하는 종합적인 계획임
- 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 2025년부터 2040년까지를 비전으로 삼고, 이를 위한 첫 번째 5년 단위 실행계획(2025~2030년)을 수립함
- 제주특별자치도 조례에 따라 지속가능발전 기본전략은 5년 단위로 추진계획을 수립해야 하므로, 2025~2030년 이행계획 이후에도 5년 단위 전략이 반복될 예정임

### □ 공간적 범위

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉의 공간적 범위는 제주특별자치도 전역을 포괄하되 주요 거점(도심권·서귀포권·동부·서부권)을 중심으로 핵심사업을 지정하고, 지역 간 균형발전을 도모하는 권역별 추진체계를 제시하고 있음

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 공간적 범위는 제주특별자치도 전역이지만, 특정 사업이나 공간보다는 도민의 삶의 질과 지속가능지표(SDGs)를 중심으로 정책영역별 목표체계(경제·사회·환경·거버넌스)에 비중을 두고 있음

### □ 내용적 범위

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 네 가지 목표(행복제주, 청정제주, 혁신제주, 글로벌제주) 아래 8대 전략과 18개 핵심사업을 추진함
- 또한 환경·복지·산업 등 22개 부문별 핵심지표를 설정하고, 전략별 관리지표 112개를 도출하여 실적을 점검함

❍ 반면 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 SDGs 17개 목표와 연계한 5대 전략(환경·사회·경제·평화·협력)과 17개 목표를 제시함
- 주요 내용으로는 2035년 탄소중립, 15분 도시 조성, 신재생에너지 확충, 평화·인권 강화 등이 포함되며, 도민이 이해하기 쉬운 36개 핵심지표와 11개 분야 24개 도민행복지표를 통해 성과를 관리함

□ **대상(수혜자, 주체) 범위**

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉과 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 모두 제주도민과 제주 발전을 주요 수혜 대상으로 삼지만, 강조하는 계층과 이해관계자에 일부 차이가 있음

- 제3차 종합계획은 도민 복리 증진과 함께 청년·외국인 등의 특정 계층을 대상으로하는 사업을 포함하고 있음
  - 예를 들어 핵심사업에 '청년 지원 확대 패키지 사업'이 포함되었고, 전략에는 외국인 투자·정주 여건 개선이 명시됨
- 또한 핵심 시행 주체로 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도청이 나서며, 종합계획의 실행력을 높이기 위하여 사업마다 담당 부서 공무원·연구진·전문가 등으로 구성된 관리단을 운영함(뉴시스, 2021.12.30.)
- 반면 2040 지속가능발전 기본전략은 노인·장애인·취약계층을 포함한 모든 도민의 행복과 삶의 질을 중심에 두고, 청소년과 여성의 참여 확대를 강조함
  - 전략 수립 단계에서 도민 1,079명 설문과 청소년 참여단 토론 등을 거침
- 실행 주체로는 제주도 지속가능발전위원회, 각 실국(도민행복지표본부) 등도 차원의 조직이 참여하고, 민·관·학 협업을 중시함

### 2) 문제점 및 한계

□ **시간 범위 불일치로 인한 계획 공백**

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉의 목표연도는 2031년, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 목표연도는 2040년으로 상이함

- 2031~2040년 사이에 '제4차 제주국제자유도시 종합계획' 또는 후속 조정 계획이 수립되지 않을 경우, 도정의 2040 지속가능발전 목표를 반영할 제도적 가교가 부재하게 됨
- 또한 제4차 종합계획에서 제3차 종합계획의 핵심사업들을 연속성 있게 관리하지 못할 경우, 사업종료 시점에 따라서 종합계획의 후반부(2030~31년)의

성과가 지속가능전략 초기단계(2032~35년)로 전환되지 못하고, 정책성과의 누적효과가 단절되는 문제가 발생할 수 있음

### □ 사업별 공간 범위에 차이 존재

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 행정구역이나 4대 권역 개념에 따라 외곽순환도로, 거점 개발사업(제주첨단과학단지, 영어교육도시, 혁신물류단지 등)을 중심으로 공간구조를 설계하였으나, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 '생활권 단위의 15분 도시', '지역균형 및 접근성' 등을 강조함

- 전자는 경제·산업 클러스터형 공간계획, 후자는 생활권·공공서비스형 공간계획으로 서로 다른 공간단위를 기준으로 하므로 동일 지역이라도 두 계획의 분류 체계가 달라 중첩·누락 문제가 발생할 수 있음
  - 예를 들어, 3차 종합계획에서 도심 리노베이션 대상지로 지정된 제주시 중심가(일도동 일대)가 2040 지속가능발전 기본전략의 시범생활권(15분 도시)과 일치하지 않을 가능성이 있음
- 이는 데이터의 정합성 문제(포맷, 좌표계, 관리주체)를 발생하여 지표 기반의 성과평가 연동이 어려워질 수 있음

### □ 산업 중심 대 사회·환경 중심

○ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉에서도 환경 부문을 포함하고 있으나, 기본적으로 종합계획의 내용은 산업단지, 관광거점, 물류허브 등 하드웨어 중심의 공간사업 위주로 구성되어 있음

- 기후위기 대응, 사회적 포용, 도민참여 등은 보조적 영역으로 한정됨

○ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 에너지 전환, 자원순환, 사회적 약자 지원, 행복지표 향상 등 소프트웨어(정책)를 중심으로 구성되어, 산업·인프라 영역과의 연계성이 약함

### 3) 검토결과 종합

❍ 〈제주국제자유도시 종합계획〉과 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 시간, 공간, 내용적 범위에서 일부 차이가 존재하여, 이를 연결하는 공통된 데이터·공간·성과 프레임이 필요함

- 시간적 범위의 경우 제4차 종합계획이 수립될 시 계획 공백을 해결하여, 사업의 성과를 지속 관리할 필요가 있음
- 공간적 범위·대상(수혜자) 범위의 경우 표면상 동일하나, 사업별 등 세부적으로 차이가 있음

**| 표 3-6 |** 범위 정합성 분석 결과

| 구분 | 제주국제자유도시 종합계획 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 | 분석결과 |
|---|---|---|---|
| 시간적 범위 | 2022~2031(10년) | 2021~2040(20년) | 목표연도 불일치<br>(4차 종합계획 연계 필요) |
| 공간적 범위 | 제주특별자치도 전역<br>주요 거점 중심 | 제주특별자치도 전역<br>생활권 중심 | 동일<br>(공간단위 및 거점 상이) |
| 내용적 범위 | 산업·관광·물류·교육 등<br>경제 중심 | 환경·사회·거버넌스 등<br>지속가능 중심 | 핵심주제·방향이 상이<br>(일부 중복) |
| 대상(수혜자) 범위 | 제주도민(외국인 포함) | 제주도민(노인, 장애인, 취약계층, 청소년, 여성 등) | 동일<br>(일부 핵심계층 차이 존재) |

출처: 저자 작성

### 4) 시사점

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉 종료 이후 수립되는 제4차 종합계획 수립 시, 기존 사업, 성과지표, 재원 등을 연계함으로써 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉과 시간적 연계를 유지한 상황에서 시계열적인 성과관리가 이뤄지도록 할 필요가 있음

❍ 산업·거점 중심의 국제자유도시 종합계획과 생활권 중심의 지속가능발전 기본전략의 공간적 정합성 확보를 위하여 이중 공간모델(dual spatial model)로 통합 관리할 필요가 있음

- 예를 들어, 산업단지는 탄소중립·순환경제형으로, 관광권역은 지속가능 관광지로 전환함으로써 공간기반 정책의 일관성을 높일 필요가 있음
- 또한 공간 기반의 연계를 위해서는 공간-통계가 일치된 하나의 플랫폼을 구축하여 활용하고, 통계적 분석을 통해 사업추진에 따른 영향을 지속가능성 측면에서 객관적으로 검증할 필요가 있음

❍ 내용 부문의 두 계획 간 상호 연계를 위해서 국제자유도시 종합계획의 핵심사업들을 지속가능전략의 17대 전략영역과 매핑하여 복합목표형 사업구조로 재편하는 방안을 검토해볼 수 있음

- 예를 들어, '스마트 혁신도시 조성' 사업은 지속가능도시(SDG11), ' 푸드 아일랜드 조성' 사업은 지속가능생산소비(SDG12), 친환경 농업·먹거리(SDG2) 등과 연계하여 목표·지표를 보강할 수 있음
- 또한 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획〉의 개정 또는 제4차 종합계획 수립 시, 기존에 반영이 미흡했던 지속가능발전 기본전략의 핵심지표인 건강과 웰빙(SDG3), 양질의 교육(SDG4), 차별해소(SDG10) 등과 관련한 사업을 보완하여 반영함으로써 경제-사회-환경의 균형을 강화할 필요가 있음

## 5. 거버넌스·추진체계 정합성

### 1) 현황 및 기본체계

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉과 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 모두 제주특별자치도의 장기 계획이지만, 법적 근거와 추진주체, 거버넌스 구조에서 차이를 보임

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 「제주특별법」에 근거하여 제주특별자치도지사가 주도하여 수립하고, JDC 등 관련 공기업이 실행주체로 참여하는 구조임

- 추진체계는 국토교통부, 제주특별자치도, JDC의 삼자 구조로 구성되어 있으며, 핵심사업의 수행은 JDC·제주개발공사·LH 등 공공기관과 민간이 공동으로 수행하는 체계임

- 종합계획 자체는 제주도청에 수립 권한이 있으나, 실제 사업 시행은 개별 특혜사업 지정이나 SPC 등 다양한 주체에게 위임되어 왔음

❍ 「제주특별법」 제171조에서는 핵심사업에 대한 JDC 시행계획과의 정합성을 강조하고, 제주특별자치도가 자체적인 실천계획을 별도로 마련할 필요를 언급하고 있음
- 이행관리체계의 경우 기존에는 제주특별자치도 종합계획 수립(계획주체)과 JDC 시행(집행주체)이 분리돼 실행력 부진이라는 지적이 있었음
- 이에 제3차 종합계획에서는 이원화된 이행 체계를 'JDC 계획 + 제주도 실천계획'으로 보완하도록 제안하고 있음
- 성과관리는 지표중심으로 추진하며, 기존 CFI 2030과 K-SDGs 지표를 참조해 인구·산업·환경·복지 등 다양한 목표지표를 설정하였음

❍ 반면에 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 「지속가능발전기본법」과 「제주특별자치도 지속가능발전 기본조례」에 근거한 도정 차원의 종합 전략으로, 제주도청이 주관하면서 지방지속가능발전위원회와 51개 부서로 구성된 지속가능발전추진단을 운영하고, 제주연구원을 중심으로 전문가 워킹그룹과 도민참여단 등을 통해 다층적으로 협력하는 거버넌스 체계를 특징으로 함
- 수립 과정에서 지속가능발전위원회를 통한 심의와 도의회 보고, 도민 의견수렴 절차를 거치면서 사회 전반의 협력 거버넌스를 강화함
- 권한 면에서도 기본전략이 수립되면 지속가능발전위원회의 심의를 거쳐야 하며, 5년마다 추진계획을 수립·실행하도록 규정되어 있음

### 2) 문제점 및 한계

#### □ 법적 권한 및 의사결정 경로의 불일치

❍ 지속가능발전 기본전략의 경우 도정과 도민사회를 중심으로 수립·이행·관리되는 반면에 국제자유도시 종합계획의 경우 도지사가 수립하더라도 개별 사업의 시행은 국토교통부 산하기관(JDC)에서 담당하고 있어 도 차원의 지속가능발전 목표나 지표가 JDC의 개발사업 방향에 실질적으로 반영되기가 어려움

- 제주특별자치도와 실행주체(JDC) 간 역할 이원화로 목표·책임이 분산되는 구조적 한계를 안고 있음
- 실제로 과거 계획들은 제주특별자치도가 제시한 핵심사업 목표 대비 실적 달성이 낮았는데, 이는 도가 계획을 수립해도 JDC가 실행 과정에서 우선순위를 다르게 설정할 여지가 있었기 때문임

❍ 즉 추진 주체 간 의사결정 과정에서 검토할 수 있는 상호 협의나 공동심의 절차가 부재하기 때문에 지속가능발전 기본전략의 방향성을 내재화하는데 한계가 있음

**□ 도민참여 및 사회적 수용성 확보의 수준 차이 존재**

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획 (2022~2031)〉은 도민참여단 운영 및 전문가 자문을 수행하여 핵심가치·비전 설정, 사업아이디어 발굴 등에 시민의 의견을 반영함

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉도 도민참여단, 청소년참여단 운영과 함께 UN-SDGs 17개 목표별 원탁회의, 이해관계자 설문, 전문가 자문 등을 거쳤으며, 도민참여형 숙의 과정과 이해관계자 협력기제를 제도화함

- 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 법체계상 지방위원회의 심의를 거치도록 하여 지방정부와 시민(위원회·도의회·공청회 등)의 참여가 제도화되었고, 기본전략·추진계획 평가 결과를 바탕으로 지속가능성 보고서를 작성하여 공표하게 됨

❍ 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉의 경우 법정 거버넌스를 갖추었지만 광범위한 참여주체를 조율해야 하는 부담이 존재함

- 위원회·도민추진단·관련 부서·민간 참여자 등 다양한 주체가 참여하기 때문에 목표 조정이나 책임소재가 애매해질 위험이 존재함

### 3) 검토결과 종합

❍ 〈제3차 제주국제자유도시 종합계획(2022~2031)〉은 JDC 중심의 실행력을 가지나 지속가능성 기준·도민참여와의 연계가 약하고, 〈2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략〉은 도민참여·지표기반 평가가 강하지만 실행 주체가 분산되어 있어 대규모 사업 추진에서의 실효성 확보가 어려움

**| 표 3-7 |** 거버넌스·추진체계 정합성 분석 결과

| 구분 | 제주국제자유도시 종합계획 | 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 | 분석결과 |
|---|---|---|---|
| 주요 추진주체 | 제주도·국토부(승인) 중심, JDC·공기업·민간사업자(집행) | 제주도(주관)·지속가능발전위원회·도내 각 실국·도민참여단(집행·점검) | 주체와 주도권 불일치 |
| 권한구조 | 특별법 기반의 중앙-지방-공공기관 분담 (실행권 상당 부분 JDC) | 기본법·조례 기반의 지방주도·위원회 심의체계 (법적 근거 명확) | 권한 위계 차이 큼 |
| 의사결정 경로 | 하향식(국가/공기업 → 도 → 집행) + 일부 자문·공청 | 순환형(위원회 → 도지사 → 실국 → 도민) + 법정 평가 루프 | 절차 자체가 달라 연계 어려움 |
| 도민참여 수준 | 공청회·도민참여단 등 수립단계 참여 (제한적 실행참여) | 도민참여단·공개평가·전문가 워킹그룹 등 상시 참여 체계 | 참여 방식 유사 실행단계 연계 필요 |

출처: 저자 작성

### 4) 시사점

❍ 두 계획 간 거버넌스 및 추진체계 정합성을 확보하기 위해서는 법적·제도적 조정과 협력운영체계의 재설계가 필요함

❍ 먼저, 종합계획의 시행계획 수립 단계에서 제주특별자치도 지속가능발전위원회(또는 관련 협의체)의 참여·검토 절차를 제도화하여, JDC 사업이 도정의 지속가능성 기준과 충돌하지 않도록 사전 조정할 필요가 있음

- 예를 들어, 국제자유도시 종합계획 주요 사업(대규모 개발·핵심 프로젝트 등)에 대해 지속가능발전위원회의 사전검토(의견서·권고안) 절차를 연계하고, 시행계획에 반영 여부 및 조정 결과를 문서로 관리하는 방식이 가능함

- 또한 JDC의 이사회 구성 변경과 같은 거버넌스 구조 개편은 제도 개선이 필요한 사항이므로 단기적으로는 '지속가능성 기준·지표를 검토하는 외부 자문단/전담협력관(연락관) 지정' 등 운영 측면의 보완장치를 통해 정책목표 정합성을 높이는 방안을 우선 검토할 수 있음

❍ 또한 중앙정부(국토교통부)-제주특별자치도-JDC 간 협력은 정례화된 상설 협의체 신설보다는, 기존 협의 채널을 활용한 '안건 기반(수시) 협의'와 단계별(실무-정책) 협의 구조로 현실화할 필요가 있음

- 예를 들어 (실무협의) 시행계획·인허가·재원·성과지표 조정 사안 발생 시 수시 개최하고, 쟁점이 큰 경우에 한해 (정책협의) 국장급/기관장급 회의로 상향하는 '2단계 협의'로 운영하면 실현가능성과 조정력을 함께 확보할 수 있음

❍ 한편 국제자유도시 종합계획의 경우 도민참여형 의사결정 및 피드백 메커니즘을 강화해야 함

- 특히 대규모 개발사업이나 핵심 프로젝트의 추진 전·중·후 단계에 도민 의견 수렴과 영향평가 절차를 연계하여, 사회적 수용성 기반의 집행체계로 전환할 필요가 있음

❍ 두 계획의 성과관리 체계를 통합적으로 운영하기 위한 공동 모니터링 플랫폼 구축을 고려해 볼 수 있음

- 두 계획의 성과지표를 상호 보완 가능한 지표체계로 통합하고, 연도별 점검 시 공동 지표를 활용하면 갈등을 줄이고 시너지 창출이 가능함
- 이는 사업 행정적 성과와 지속가능성 달성도를 함께 점검하고, 그 결과를 도민에게 공개함으로써 투명성과 신뢰성을 높일 수 있음

## 6. 소결: "가치 우산–개발계획" 관계 재정립을 위한 시사점

❍ 본 절에서는 비전·목표·지표체계, 전략·정책수단, 범위·시간축·적용대상, 거버넌스·추진체계의 네 가지 관점에서 제주국제자유도시 종합계획과 2040

제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 간의 정합성을 검토하였음

- 검토 결과, 두 계획은 비전 및 핵심 가치 수준에서는 '청정', '공존', '삶의 질 향상', '지속가능성' 등 상당한 공통분모를 공유하고 있었음

❍ 그러나 전략 구조, 지표 설계, 재원 체계, 추진·평가 거버넌스 등 구체적인 실행 단계에서는 일부 역할이 중첩되거나 연계가 미흡한 부분이 존재하는 것으로 파악되었음

- 특히 종합계획은 「제주특별법」에 근거한 10년 단위의 법정 개발·공간계획임에도, 사회·복지·환경·거버넌스 등 소프트 영역까지 광범위하게 포괄하는 과정에서 기본전략과 내용 및 지표 수준에서 유사한 부분이 나타났음
- 반면 기본전략은 도정 전체를 관통하는 가치·지표 프레임을 제시하면서도, 종합계획의 구체적인 공간·인프라 사업과의 연계성이 상대적으로 부족하여 현장에서의 실행력을 확보하는 데 일부 보완이 필요한 지점을 보였음

❍ 네 가지 정합성 분석을 종합하면,

- 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략은 UN-SDGs에 기반한 가치·지표·참여 거버넌스 중심의 도정 공통 프레임으로서, 전 부문 정책이 따라야 할 기준과 성과관리 체계를 제시하고 있는 반면,
- 제주국제자유도시 종합계획은 「제주특별법」에 근거하여 공간구조·인프라·산업·관광 거점 등 개발 방향을 제시하는 법정 최상위 개발·공간계획으로서의 성격이 상대적으로 뚜렷하게 드러난다는 점이 반복적으로 확인되었음

❍ 이상의 분석 결과, 두 계획은 상호 경쟁하거나 대체되는 관계가 아니라, 상위 가치체계와 실행계획으로 연계되는 '가치 우산-개발계획(Value Umbrella–Development Plan)' 구조로 재정립할 필요가 있음

- 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략은 도정의 비전, 핵심가치, 정책지표 및 추진원칙을 제시하는 상위 전략으로 기능하고,
- 제주국제자유도시 종합계획은 이러한 전략을 공간구조, 인프라 구축 및 핵심 투자사업을 통해 구현하는 실행 중심의 개발계획으로 역할을 분담하는 것이 바람직함

○ 이하에서는 이러한 재정립 방향에 따라, 두 계획의 구조·내용 정합성을 높이기 위한 구체적인 시사점을 네 가지 측면에서 제시하고자 함

**□ 지속가능발전 기본전략의 위상 명료화: 도정 전체를 관통하는 '가치·지표 우산'**

○ 기본전략은 UN-SDGs를 지역 여건에 맞게 재구성하여, 환경·사회·경제·평화·파트너십 등 전 영역을 포괄하는 5대 전략과 17개 목표, 36개 핵심지표 및 24개 도민행복지표를 제시하고 있음

- 이는 개별 부문·개발계획을 넘어 도정 정책 전반이 지향해야 할 공통의 가치 기준(탄소중립, 포용, 인권, 행복 등)과 정책 성과를 측정·관리하는 표준 지표 체계로 기능할 수 있는 구조를 갖추고 있음

○ 따라서 기본전략의 위상을 또 다른 "종합계획"으로 접근하기보다, 개별 개발계획 및 부문계획을 상위에서 포괄하는 가치·지표 프레임워크이자, 도정 전체의 성과를 통합적으로 관리·공개하는 성과관리 플랫폼으로 명료화할 필요가 있음

- 이를 통해 정책·사업의 기획·집행·평가 전 과정이 일관된 가치와 지표에 의해 관리될 수 있을 것임

**□ 국제자유도시 종합계획의 정체성 재정립: 인프라·공간 중심 개발계획으로의 재편**

○ 종합계획은 「제주특별법」에 따른 법정 최상위 개발·공간계획으로, 국제자유도시 실현을 위한 공간구조, 산업·관광·물류 거점, 교통·에너지 등 인프라 전략을 제시하는 핵심 역할을 함

- 그럼에도 현행 제3차 종합계획은 사회복지, 교육, 행복, 인권 등 소프트 가치 영역을 폭넓게 포함하고, "지속가능", "행복", "포용" 등 기본전략과 유사한 가치와 지표를 일부 공유하면서 계획 간 역할 설정이 모호해지는 측면이 있음

○ 이는 종합계획 고유의 강점인 대규모 인프라·개발사업 기획 및 JDC·국토부 등과 연계된 집행력이 상대적으로 분산될 우려를 낳음

- 반면에 인권·행복·사회적 포용 등은 기본전략과 개별 사회·복지 부문계획에서 이미 다루고 있어, 종합계획에서 추상적 목표로 다시 제시될 경우 정책적 중복의 소지가 있음

○ 따라서 향후 종합계획 수립 또는 수정 시에는 인프라·공간 중심 개발계획으로의 정체성을 강화하는 방향으로 재편할 필요가 있음
  - 비전과 최상위 가치는 기본전략과의 정합성을 유지하되, 하위 목표·전략·사업은 공간구조(도심·생활권·산업권역), 교통·에너지·환경 인프라, 산업·관광·물류 거점, 기반시설 투자 및 관련 제도 개선 등 물리적·제도적 수단에 집중하도록 구조를 재조정하는 것이 바람직함

○ 특히 사회복지, 교육, 인권, 행복 등 소프트 영역의 정량 성과는 원칙적으로 기본전략과 해당 부문계획의 지표를 활용하고, 종합계획에서는 각 인프라·공간사업이 어떤 목표와 지표에 기여하는지를 명시하는 방식으로 역할을 분담할 필요가 있음
  - 이러한 재편을 통해, 기본전략은 "왜, 어떤 가치와 지표를 기준으로 도정을 운영할 것인가"를 제시하는 '가치·지표 우산'으로, 종합계획은 "그 가치를 어디서, 어떤 인프라·공간·투자 구조로 구현할 것인가"를 설계하는 '실행력 있는 개발·공간계획'으로 명확한 분업 구조를 확립할 수 있음

**□ "가치-지표-사업-공간"의 일관된 연결구조 구축**

○ 두 계획 간의 실질적인 정합성을 확보하기 위해서는 비전·가치 수준에서의 공통성 확인을 넘어, '가치-지표-사업-공간'이 일관되게 연결되는 구조를 설계해야 하는데 이를 위해 몇 가지 구체적인 방안이 요구됨
  - 첫째, (지표 측면에서) 재생에너지, 자원순환, 접근성, 안전 등 핵심 영역에 대해 두 계획이 공유할 수 있는 핵심 지표 세트를 설정하고, 나머지 부분은 각각의 목적에 맞게 관리지표·세부지표로 차별화하여 지표의 중복을 완화할 필요가 있음
  - 둘째, (전략·사업 측면에서) 종합계획의 18개 핵심사업을 비롯한 주요 개발·인프라 사업을 대상으로, 기본전략의 17개 목표 및 핵심지표와의 "사업-지표 매핑표"를 마련하여, 각 사업이 어떤 지속가능발전 성과에 기여하는지 명확히 제시해야 힘
  - 셋째, (범위·시간축 측면에서) 제4차 종합계획의 목표연도와 2040 기본전략의

중기(5년 단위)·장기 목표를 연계하여 시계열적·단계적 목표 달성 경로를 공유해야 함. 또한 산업·거점 중심 공간구조와 생활권·15분 도시 중심 공간구조를 이중 공간모델로 통합 관리할 필요가 있음

- 넷째, (데이터·평가 측면에서) 사업 공정률·투자액 등 행정실적과 SDG 기반 통계지표를 하나의 플랫폼에서 관리·연계함으로써, 개발사업의 물리적 성과가 지속가능발전 지표 개선으로 어떻게 연결되는지를 정기적으로 검증·공개할 수 있어야 함

### □ 거버넌스 및 추진체계의 연계 강화

❍ 거버넌스 측면에서는, 첫째, 종합계획의 시행계획 수립 단계에서 제주특별자치도 지속가능발전위원회 및 관련 협의체의 심의·자문을 제도화하여, JDC 및 공공·민간 사업이 도정의 지속가능성 기준을 준수하도록 유도해야 함

❍ 둘째, 국토교통부–제주특별자치도(실무부서 포함)–JDC 간 3자 협의 거버넌스를 정례화하여, 종합계획의 시행계획과 기본전략의 추진계획을 함께 검토·조정하는 구조를 구축할 필요가 있음

❍ 셋째, 종합계획의 연차점검과 기본전략의 2년 주기 평가를 공동 모니터링 체계로 연계하여, 도민에게 동일한 지표와 스토리라인으로 성과를 공개함으로써 정책의 투명성과 신뢰성을 높일 수 있음

❍ 종합하면, 국제자유도시 종합계획과 2040 지속가능발전 기본전략은 상호 대체 관계가 아니라, 기본전략은 도정 전체를 관통하는 '가치·지표·참여 거버넌스의 우산'으로, 종합계획은 이러한 가치를 '공간·인프라·핵심투자로 구현하는 법정 개발·공간계획'으로 재정립될 필요가 있음

- 이러한 명확한 역할 분담과 유기적 연계를 전제로 할 때, 두 계획은 상호 시너지를 높이고, 제주도의 장기 비전인 '청정과 공존'의 가치를 실질적인 개발·투자·정책 성과로 전환하는 데 보다 효과적으로 기여할 수 있을 것임

## 제3절 지속가능발전 가치와 국제자유도시 종합계획의 조화 방향

❍ 앞 절의 정합성 분석 결과, 제주국제자유도시 종합계획과 2040 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략은 법적 근거, 계획기간, 내용 구성, 거버넌스 등 여러 측면에서 서로 다른 성격을 지니고 있음이 확인되었음

- 동시에 환경·경제·삶의 질 등 핵심 가치 영역에서는 상당한 중복과 접점을 갖고 있었음

❍ 비전과 목표 수준에서는 '청정', '행복', '혁신' 등 유사한 언어를 공유하나, 종합계획은 개발·투자·국제경쟁력 강화에, 기본전략은 포용·환경·도민행복과 같은 사회·환경적 가치에 더 비중을 두는 차이도 분명히 드러났음

- 또한 종합계획은 물리적·재정적 성과 중심의 사업지표를, 기본전략은 사회·환경 성과 중심의 지표 체계를 보유하여 두 계획의 사업-지표 간 연계가 어려운 구조임도 파악되었음
- 거버넌스 측면 역시 종합계획은 국토교통부-제주도-JDC로 이어지는 하향식 개발 집행 체계를, 기본전략은 도정과 위원회·도민참여단이 순환적으로 참여하는 지표·평가 중심 체계를 가져, 동일 영역임에도 실행과 평가가 다른 궤도로 운영되는 문제가 나타났음

❍ 이러한 분석 결과는 두 계획의 관계를 단순히 "개발 대 환경"이라는 대립 구도로 이해하거나, 일방적인 상·하위 위계로 정리하는 것이 현실을 충분히 설명하지 못함을 시사함

- 실제 두 계획은 일부 영역에서는 상호보완적 조화를, 다른 영역에서는 상충 또는 공백을 동시에 내포하는 복합적인 관계에 놓여 있음

❍ 따라서 본 절에서는 이러한 분석 결과를 바탕으로, 두 계획의 조화 방향을 실질적인 정책 방향으로 전환하기 위한 원칙과 모형을 제시하고자 함

### □ 개발 vs 환경 프레임의 재구성: 실제 상충·조화 지점 구분

❍ 향후 두 계획의 조화 방향은 이 복합성을 인정하는 것에서 출발해야 함
- 환경·청정, 사회 안전망, 녹색경제 등 두 계획의 방향성이 일치하고 지표·사업 간 매핑 가능성이 높은 영역은 “조화·상호보완 영역”으로 규정하고, 이를 중심으로 지표 연계와 예산·사업 연계를 강화하는 것이 타당함

❍ 반대로 토지 이용, 대규모 인프라 개발, 관광·산업 거점 확장 등에서 환경수용력·사회적 수용성과 충돌할 수 있는 부분은 “잠재적 상충 영역”으로 식별해야 함
- 이 영역에 대해서는 기본전략이 제시하는 기준과 지표를 토대로 개발 강도·방식·속도를 조정하는 쪽으로 정책조정을 모색하는 것이 필요함
- 이와 같은 상충·조화 지점의 구분은 앞 절의 정합성 분석에서 도출된 결과를 실질적인 정책 방향으로 전환하는 핵심 출발점이라 할 수 있음

### □ 지속가능발전 가치를 “위계”가 아닌 “관통 가치”로 내재화하는 모형

❍ 두 계획의 관계를 둘러싼 위계 논쟁 역시 정리할 필요가 있음
- 종합계획은 「제주특별법」에 근거한 법정 최상위 개발·공간계획으로서 국제자유도시 실현을 위한 공간구조와 인프라, 핵심사업을 제시하는 기능을 수행해 왔음
- 반면 기본전략은 「지속가능발전 기본법」과 관련 조례를 근거로 환경·사회·경제·평화·파트너십 전 영역을 포괄하는 가치와 목표, 지표와 평가, 거버넌스 체계를 제시하는 도정 공통의 전략 프레임에 가까움

❍ 두 계획은 서로 다른 법적 체계와 집행 구조에 기반하고 있어, 어느 하나를 일방적으로 상위 계획, 다른 하나를 하위 계획으로 규정하는 것은 현실의 제도·운영 구조를 충분히 반영하지 못함
- 오히려 기본전략이 제시하는 가치와 지표, 거버넌스 원칙이 도정 전 부문과 모든 법정계획을 관통하는 공통 기준으로 작동하고, 종합계획을 포함한 개별 개발·공간계획은 이러한 기준을 전제 조건으로 하여 각자의 영역에서 구체적인 전략과 사업을 구성하는 방식이 보다 타당한 구조임

❍ 이러한 관점에서 지속가능발전 가치는 특정 계획 위에 군림하는 위상적 “상위 계획”의 성격보다는, 도정 전반과 모든 법정계획을 가로지르는 “관통 가치[9]”로 이해하는 것이 적절함

- 관통 가치로서의 지속가능발전은 종합계획에 구체적 개발원칙과 기준으로 내재화될 수 있음
- 예컨대 탄소중립 목표와 환경수용력을 토대로 개발가능지·보전지를 구획하고, 대중교통·보행 중심의 15분 생활권 개념을 공간구조와 교통 인프라 계획에 반영하며, 취약계층의 접근성과 도민행복지표를 주요 거점·인프라 배치의 기준으로 삼는 방식 등임

### □ 국제자유도시 종합계획의 역할 재해석

❍ 이와 같은 재구성은 필연적으로 국제자유도시 종합계획의 정체성과 역할에 대한 재해석을 요구함

- 앞선 분석 결과를 종합하면, 현재 종합계획은 비전·목표 수준에서는 환경과 복지, 행복과 포용의 언어를 폭넓게 포괄하고 있으나, 실제 실행 수단에서는 산업단지, 관광거점, 물류·교통 인프라 등 하드웨어 중심 사업에 강하게 편중되어 있음
- 동시에 기본전략 역시 환경·사회·경제·거버넌스 전 영역을 포괄하는 비전과 전략, 지표를 제시함으로써, 두 계획이 모두 “종합적인 것”을 지향하는 과정에서 역할과 기능이 겹치고 혼재되는 상황이 발생하고 있음

### □ 법정 최상위 개발·공간·인프라 계획으로서 어떤 기능을 할 것인가

❍ 이러한 중복·혼선을 줄이고 실행력을 높이기 위해서는, 종합계획을 법정 최상위 개발·공간·인프라 계획으로서의 본연의 역할에 충실하도록 재편하는 방향이 필요함

---

9) 관통 가치는 여러 학문 분야에서 사용되는 가치의 개념을 확장하여, 특정 가치가 조직, 정책, 시스템 전반에 걸쳐 핵심적인 원칙으로 작용함을 나타냄. 조성수(2025) 연구에 따르면, 행정학적으로 행정가치와 공공가치를 행정의 법 원칙과 비교하며 그 차이와 간극을 지적하며, 행정철학이 ‘행정을 위한 학문’으로 재정립되어 실무적이고 실천적인 가치를 ‘관통’해야 한다고 주장하였음

- 종합계획이 도정의 모든 정책을 망라하는 “백화점식 종합계획”이 아니라, 제주국제자유도시 실현을 위한 공간구조, 기반시설, 전략거점, 핵심투자사업을 선별·조정·배치하는 “인프라·공간 중심 개발계획”으로 정체성을 분명히 해야 한다는 점임

❍ 복지·교육·보건·문화·인권 등 세부 사회정책과 프로그램 수준의 내용은 해당 부문계획과 기본전략의 실행계획에서 보다 정밀하게 다루도록 하고, 종합계획은 이러한 부문 전략들이 작동할 수 있는 물리적 토대와 공간적 조건을 마련·조정하는 기능에 집중하는 것이 바람직함

### □ 소결: 종합계획 정비방안(인프라 중심 재편)의 원칙 도출

❍ 결국 본 절에서 제시한 조화 방향은 앞의 정합성 분석에서 도출된 문제의식을 정리한 결과이자, 두 계획이 상호 대체·경쟁 관계가 아니라 기능적으로 분업·보완될 수 있는 구조를 모색한 결과라 할 수 있음

❍ 이때 기본전략은 종합계획의 상위에서 내용을 지시하는 계획이 아니라, 종합계획의 전 과정에 관통되는 가치·지표·거버넌스의 기준으로 작동하게 됨

- 앞서 확인된 바와 같이, 현재 두 계획은 재원체계, 성과평가, 모니터링, 피드백 구조에서 단절과 이중성이 존재하여, 종합계획의 사업성과가 기본전략의 목표 성과로 환산·공유되기 어려운 구조를 보임
- 종합계획을 인프라·공간 중심으로 재편하고, 그 설계·집행·평가 단계마다 지속가능발전 핵심지표와 도민행복지표를 연계함으로써, 개발투자–지속가능지표–도민체감 성과를 하나의 흐름으로 연결하는 것이 가능해짐

❍ 핵심은 종합계획은 법정 최상위 개발·공간·인프라 계획으로서 인프라·거점·핵심투자에 집중하되, 그 설계와 집행 과정에는 기본전략이 제시하는 가치와 지표를 관통 가치로 내재화함으로써, 개발성과가 곧 지속가능성과 도민행복으로 이어지는 구조를 마련하는 것임

❍ 다음 논의에서는 이러한 원칙을 토대로, 국내외 유사 사례를 검토하고, 마지막으로 국제자유도시 종합계획을 인프라 중심으로 재편하고 지속가능발전 가치와 지표를 제도적으로 연계하는 구체적인 정비방안을 제시하고자 함

# 제 4 장

# 국내외 계획 연계 사례 분석

제1절 국내 사례

제2절 해외 사례

제3절 정책적 시사점

Chapter 4

# 국내외 계획 연계 사례 분석

## 제1절 국내 사례

### 1. 특별자치도 종합계획과 지속가능발전 기본전략 수립 사례

#### 1) 강원특별자치도 사례

□ 강원특별자치도 계획 체계

○ 강원특별자치도는 지역의 중장기 발전 방향을 제시하기 위해 〈강원특별자치도 미래산업글로벌도시 개발 종합계획(2024~2033)〉과 〈강원특별자치도 종합계획(2021~2040)〉을 수립하였으며, 이러한 계획들이 도의 전반적인 발전 비전과 공간·산업 구조의 방향성을 제시하는 역할을 하고 있음

○ 경제·사회·환경 등 부문별 계획들은 개별 법률에 근거하여 별도로 수립되지만, 그 과정에서 강원도의 중장기 발전 전략과 방향성을 참조하거나 연계성을 고려하는 구조를 갖추고 있음

- 예를 들어, 경제 부문에서는 〈2025 강원특별자치도 첨단산업 육성 중·장기 계획〉과 〈강원특별자치도 청년정책 기본계획〉이, 사회 부문에서는 〈장애인 일자리 중장기 종합계획〉, 〈강원특별자치도 제2차 양성평등정책 기본계획〉, 〈강원특별자치도 저출산·고령화 기본계획〉, 〈폭력 예방 교육 및 성희롱·성폭력 방지조치 기본계획〉 등이 수립되어 있음
- 또한, 생태·환경 부문에서는 〈제3차 강원특별자치도 환경보전계획〉, 〈강원특별자치도 자원순환 시행계획〉, 〈제2차 강원특별자치도 생물다양성 계획〉 등이 추진되고 있음

○ 강원특별자치도와 제주특별자치도는 모두 특별법에 근거하여 자체 종합계획을 수립하고 있으나, 「국토기본법」에 따른 도종합계획 수립 여부에서 차이가 있음

- 강원특별자치도의 경우, 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」에 근거한 〈강원특별자치도 미래산업글로벌도시 개발 종합계획(2024~2033)〉과 동시에 「국토기본법」에 근거한 도종합계획을 별도로 수립하고 있음
- 강원도는 특별법에 따른 발전 비전과 전략을 제시하는 종합계획과, 국토기본법에 따른 광역 공간계획의 성격을 지닌 종합계획이 병행되는 체계를 가지고 있음
- 반면, 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 수립하는 종합계획이 「국토기본법」상의 도종합계획을 대체하는 형태를 취하고 있음
- 제주도는 특별법에 의한 종합계획이 곧 지역의 최상위 공간·발전계획으로 기능하는 일원적 체계를 갖추고 있음

**□ 〈강원특별자치도 미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉**

❍ 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제29조에 따라, 강원특별자치도는 지역의 중·장기 발전 방향을 제시하기 위한 〈미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉을 수립하고 있음

❍ 동 법 제29조 제3항은 종합계획을 수립할 때 강원특별자치도에 영향을 미치는 다른 법령상의 계획을 충분히 고려하고, 이들 계획과의 조화 및 균형을 도모해야 함을 명시하고 있음

❍ 이는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제140조 제3항에서 "종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다"고 규정하고 있는 것과 대조적임

❍ 다시 말해, 〈강원특별자치도 미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉은 강원도의 장기발전전략으로서 중요한 위상을 지니고 있으나, 법률상으로 다른 계획에 우선하는 상위계획의 법적 지위를 명시적으로 부여받고 있지는 않음

**| 표 4-1 |** 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제29조

제29조(종합계획 수립) ① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하는 미래산업글로벌도시 개발에 관한 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
1. 강원자치도의 장기적인 발전 방향과 지속가능한 미래산업글로벌도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항
2. 첨단지식산업, 물류산업과 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
3. 항만·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항
4. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항
5. 국제교류, 평화기반 조성 및 남북교류·협력에 관한 사항
6. 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
7. 향토문화 보존과 문화예술 진흥에 관한 사항
8. 농업·임업·축산업·수산업 진흥에 관한 사항
9. 자연생태·생명·환경 보전 및 환경오염방지에 관한 사항
10. 토지·물과 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
11. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
12. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항
13. 지역사회 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항
14. 수자원·전력과 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항
15. 지역정보화 기반구축과 진흥에 관한 사항
16. 각종 개발사업 등에 필요한 투자재원 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항
17. 광역시설 등의 설치 등에 관한 사항
18. 그 밖에 도지사가 제1호부터 제17호까지의 사항을 추진하는 데 필요하다고 인정하는 사항

② 도지사는 종합계획을 수립하려는 때에는 공청회를 개최하여야 하고, 제31조제1항에 따른 종합계획심의회의 심의를 마쳐야 한다.

**③ 종합계획은 강원자치도에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며, 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.**

④ 종합계획의 수립 절차 및 방법은 대통령령으로 정한다.

출처: 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 [시행 2025. 10. 1.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

### □ 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉

❍ 「지속가능발전 기본법」 제8조제1항은 지방자치단체 장이 그 지방의 지속가능발전을 위하여 20년을 단위로 하는 지속가능발전 지방기본전략을 수립하고 이행해야 한다고 규정하고 있음

❍ 이에 따라, 강원특별자치도는 2023년에 「강원특별자치도 지속가능발전 기본조례」를 제정하고 2024년에 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획(2023~2042)〉을 수립하였음

**| 표 4-2 |** 「강원특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 제4조

제4조(기본전략 수립·변경) ① **도지사는 법 제8조에 따라 강원자치도의 기본전략을 수립하고 이행하여야 한다.**
② 법 제8조제4항 단서에 따라 위원회(법 제20조제1항에 따른 지속가능발전 지방위원회를 말한다. 이하 같다)의 심의를 생략할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.
1. 기본전략의 본질적인 내용에 영향을 미치지 아니하는 경우
2. 지속가능발전지표 중 개별지표의 내용을 변경하려는 경우
3. 착오, 오기, 누락 또는 이에 준하는 명백한 오류를 수정하려는 경우
③ 도지사는 기본전략을 수립·변경한 경우 그 내용을 강원특별자치도보(이하 "도보"라 한다) 및 강원자치도 누리집 등에 게재해야 한다.

출처: 「강원특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 [시행 2023. 6. 11.] [강원특별자치도조례 제5028호, 2023. 6. 9., 일부개정]

❍ 강원특별자치도에서 수립한 지속가능발전 기본전략은 계획의 개요, 지속가능발전 국내·외 및 강원특별자치도 현황, 강원특별자치도 지속가능발전 기본전략, 강원특별자치도 지속가능발전 추진계획, 이행관리 확보 방안 등으로 내용이 구성되어 있음

❍ 특히, 지속가능발전 국내·외 및 강원특별자치도 현황에서 지속가능발전과 관련된 강원특별자치도 계획을 검토하고 있음

❍ 이와 관련하여 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉에서는 〈미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉에 대한 기본적인 내용과 추진 방향을 소개하고 있으나, 두 계획 간의 관계나 연계성에 대한 구체적인 분석은 이루어지지 않았음
  - 〈미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉이 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 제정(2023년 6월) 이후 지역 주도의 경제발전을 도모하기 위해 비전, 산업, 지역개발, 규제 등을 중심으로 한 주제별·공간별 전략 수립이 추진되고 있으며, 산업 활성화 및 규제 특례를 통한 산지관리, 산림자원 활용, 환경규제 완화 등 제도적 기반 조성을 주요 내용으로 하고 있다는 점이 기술되어 있음
  - 그러나, 지속가능발전 기본전략이 이러한 계획과 어떤 관계에 놓여 있는지, 나아가 지속가능발전 기본전략을 수립하는 과정에서 '미래산업글로벌도시 개발 종합계획'의 어떤 내용을 반영하거나 연계할 것인지에 대한 분석과 검토는 제시되어 있지 않음

❍ 또한, 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉에서는 「국토기본법」에 근거하여 수립된 〈강원특별자치도 종합계획(2021~2040)〉의 주요 내용을 인용하고 있으나, 두 계획 간의 연계성이나 전략적 관계에 대한 분석은 미흡한 것으로 나타남

- 〈강원특별자치도 종합계획〉은 제5차 국토종합계획(2020~2040)의 기본 방향과 목표를 지역 차원에서 구체화한 계획으로, '평화와 번영, 동북아 중심 시대 강원'을 비전으로 설정하고 3대 목표와 6대 추진전략을 제시하고 있음
- 수소 융·복합 에너지 경제벨트, 평화지역 경제관광벨트, 동해안 에너지자원 벨트, 스마트 생명관광벨트, 스마트 융·복합 산업벨트 등 5대 산업벨트 조성을 통해 2040년 강원특별자치도의 종합발전 방향을 제시하고 있음
- 그러나 지속가능발전 기본전략에서는 이러한 산업벨트 전략을 단순히 나열하는 수준에 그치고 있으며, 해당 계획이 지속가능발전의 목표·지표·정책 수단과 어떤 연계 구조를 가지는지, 또는 이를 통해 지역의 지속가능성을 어떻게 구현할 수 있는지에 대한 검토나 분석은 이루어지지 않았음

❍ 이와 같이 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉이 강원도의 다층적인 계획 체계 속에서 어떤 위상을 가지는지 명확히 규정되어 있지 않음

❍ 계획 내용 또한 각 사업부서에서 추진하는 사업을 17개 지속가능발전목표(SDGs)와 연계하여 정리한 수준에 그치고 있어, 실질적인 지속가능발전전략의 제시라기보다는 기존 사업을 지속가능발전목표(SDGs) 틀 안에서 재구성한 성격이 강함

❍ 또한, 계획 수립 및 추진을 총괄하는 부서가 도의 정책 총괄 기능을 담당하는 기획조정실이 아닌 균형발전과로 지정되어 있다는 점은, 강원도가 지속가능성을 도정의 핵심 가치로 삼아 통합적으로 추진하기보다는 법적 의무에 따라 최소한의 형식을 갖추는 수준에서 대응하고 있음을 보여줌

❍ 따라서, 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉은 「지속가능발전 기본법」에 따라 형식적으로 수립된 계획으로서, 강원도의 정책 체계 내에서 실질적인 전략적 위상을 확보했다고 보기 어려움

### 2) 전북특별자치도 사례

#### □ 전북특별자치도 계획 체계

○ 전북특별자치도의 중장기 발전 전략을 담은 계획은 강원특별자치도와 마찬가지로 「국토기본법」에 근거한 〈전북특별자치도 종합계획(2021~2040)〉과 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」에 근거한 글로벌생명경제도시 개발에 관한 종합계획으로 이원화되어 있음

○ 이와 별도로 「지속가능발전 기본법」에 근거한 전북 지속가능발전 기본전략이 수립되어 있음

○ 전북특별자치도와 제주특별자치도는 모두 특별자치도법에 근거하여 자체 종합계획을 수립하고 있음

○ 그러나, 전북특별자치도는 「국토기본법」에 따른 도종합계획을 수립하는 반면, 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 수립하는 종합계획이 「국토기본법」상의 도종합계획을 대체하는 형태를 취하고 있음

#### □ 전북특별법에 따른 종합계획

○ 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제15조 제1항에 따르면, 전북특별자치도지사는 글로벌생명경제도시 개발에 관한 종합계획을 수립해야 함

○ 또한, 같은 법 제15조제3항은 “종합계획은 전북특별자치도에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며, 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다”고 규정하고 있음

○ 이는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제140조 제3항에서 “종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다”고 명시하고 있는 것과 대조를 이룸

❍ 즉, 글로벌생명경제도시 개발 종합계획은 전북특별자치도의 장기 발전전략으로서 중요한 의미를 지니지만, 법률상으로는 다른 계획에 우선하는 상위계획의 법적 지위를 부여받고 있지 않음

❍ 한편, 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」은 2024년 12월 27일에 시행될 예정으로, 현 시점(2025년 11월) 기준으로는 전북특별자치도의 글로벌생명경제도시 종합계획이 아직 수립되지 않은 상태임

**| 표 4-3 |** 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제15조

제15조(종합계획 수립) ① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하는 글로벌생명경제도시 개발에 관한 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
1. 전북자치도의 장기적인 발전 방향과 지속가능한 글로벌생명경제도시로 개발하기 위한 기본시책에 관한 사항
2. 생명산업, 전환산업, 금융산업, 관광산업 등 생명경제 관련 지역산업의 진흥에 관한 사항
3. 이민 및 생활인구 확대에 관한 사항
4. 교육의 진흥 및 글로벌인재 육성에 관한 사항
5. 교통·물류 및 정보통신망 등 기반시설 구축에 관한 사항
6. 환경의 보존·관리와 토지·물 및 그 밖의 천연자원의 이용·개발에 관한 사항
7. 지역사회의 개발과 안전 및 방재 등 생활환경 개선에 관한 사항
8. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항
9. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항
10. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
11. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항
12. 광역시설 등의 설치 등에 관한 사항
13. 자치권 강화를 위한 제도 개선에 관한 사항
14. 각종 개발사업(종합계획에 따라 시행되는 개발사업을 말한다) 등에 필요한 투자재원 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항
15. 그 밖에 도지사가 제1호부터 제14호까지의 사항을 추진하는 데 필요하다고 인정하는 사항

② 도지사는 종합계획을 수립하려는 때에는 공청회를 개최하여야 하고, 제17조제1항에 따른 종합계획심의회의 심의를 거쳐야 한다.

**③ 종합계획은 전북자치도에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며, 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.**

④ 종합계획의 수립 절차 및 방법은 대통령령으로 정한다.

출처: 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 [시행 2025. 10. 1.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

### □ 전북 지속가능발전 기본전략

❍ 「지속가능발전 기본법」 제8조제1항에 따라 전북특별자치도는 20년 단위의 지속가능발전 지방기본전략을 수립·이행해야 함

❍ 이에 따라 전북특별자치도는 2023년에 「전북특별자치도 지속가능발전 기본 조례」를 제정하고, 2024년 7월부터 2025년 4월까지 전북연구원에 연구용역을 발주하여 지속가능발전 기본전략 및 추진계획을 수립하였음

❍ 다만, 현 시점(2025년 11월) 기준으로 기본전략 및 추진계획의 본문이 공개되어 있지 않아, 전북특별자치도의 중장기 발전전략과 지속가능발전 기본전략이 어떤 관계를 형성하고 있는지, 실제 계획 내용이 어떠한지, 추진체계는 어떻게 구성되어 있는지에 대해서는 확인할 수 없음

**| 표 4-4 |** 「전북특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 제5조

제5조(지속가능발전 기본전략) ① **도지사는 전북자치도의 지속가능발전을 위하여 20년을 단위로 하는 지속가능발전 기본전략(이하 "기본전략"이라 한다)을 수립하고 이행하여야 한다.**
② 기본전략에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 지속가능발전 현황 및 여건 변화와 전망에 관한 사항
2. 지속가능발전목표와 추진전략에 관한 사항
3. 지속가능발전을 위한 경제·사회·환경 정책의 기본방향에 관한 사항
4. 지속가능한 경제 성장, 포용적 사회 구현, 생태·환경 및 기후위기 대응 등 분야별 시책에 관한 사항
5. 지속가능발전지표에 관한 사항
6. 직전 기본전략에 대한 평가
7. 그 밖에 도지사가 지속가능발전을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
③ 도지사는 전북자치도의 경제적·사회적·환경적 여건의 변화를 고려하고, 다음 각 호의 사항을 참고하여 기본전략을 5년마다 전반적으로 재검토하고 이를 정비하여야 한다.
1. 국가기본전략
2. 제7조에 따른 추진계획의 추진상황 점검 결과
3. 제10조에 따른 지속가능발전 보고서
④ 도지사는 기본전략을 수립하거나 변경하려는 때에는 제11조에 따른 전북특별자치도 지속가능발전위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 위원회의 심의를 생략할 수 있다.
1. 기본전략의 본질적인 내용에 영향을 미치지 아니하는 사항
2. 지속가능발전지표의 일부 변경
3. 착오, 오기, 누락 또는 이에 준하는 명백한 오류의 수정
⑤ 도지사는 기본전략을 수립 또는 변경한 경우에는 지체 없이 이를 전북특별자치도의회(이하 "도의회"라 한다)에 보고하고 지속가능발전 국가위원회(이하 "국가위원회"라 한다)에 제출하여야 한다.

출처: 「전북특별자치도 지속가능발전 기본 조례」 [시행 2024. 1. 18.] [전북특별자치도조례 제5399호, 2023. 12. 8., 일부개정]

○ 현재 전북특별자치도 글로벌생명경제도시 종합계획이 아직 수립되지 않았고, 전북특별자치도 지속가능발전 기본전략 또한 공개되지 않아 두 계획 간의 관계를 구체적으로 확인하기는 어려움

○ 다만 전북특별자치도의 계획 수립 절차와 제도적 구조를 고려할 때, 강원특별자치도와 유사한 체계를 갖추고 있을 가능성이 높음

○ 강원특별자치도의 사례를 보면, 중장기 발전전략과 지속가능발전 기본전략 간의 관계를 명확히 정립하지 않고 두 계획을 병행하여 운영하고 있음

○ 이러한 점을 감안할 때, 전북특별자치도 역시 지속가능발전 기본전략이 중장기 발전전략과의 연계보다는 별도의 법정 계획으로서 병행 운영되는 구조를 취할 가능성이 높을 것으로 보임

### 3) 시사점

**□ 특별자치도법 종합계획과 지속가능발전 기본전략의 병렬 운영**

○ 강원특별자치도와 전북특별자치도는 제주특별자치도와 마찬가지로 특별자치도법에 근거하여 종합계획을 수립하도록 되어 있으며, 동시에 「지속가능발전기본법」에 따라 지속가능발전 지방기본전략을 수립해야 할 법적 의무를 가짐

○ 본 연구에서는 두 지역을 사례로 하여, 특별자치도법에 근거한 종합계획과 지속가능발전 기본전략 간의 관계가 어떻게 설정되고 있는지를 검토하였음

○ 그 결과, 강원특별자치도와 전북특별자치도 모두 두 계획이 별도로 수립·운영되고 있으며, 상호 연계나 조정 체계가 명확히 구축되어 있지 않은 것으로 나타났음

○ 강원특별자치도의 경우 〈강원특별자치도 미래산업글로벌도시 개발 종합계획〉과 〈강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획〉이 존재하지만, 지속가능발전 기본전략에서 제시하는 가치와 목표가 종합계획의 비전과 전략에 반영되지 않고 있음

  - 지속가능발전 기본전략은 각 부서의 기존 사업을 17개 지속가능발전목표(SDGs) 체계에 맞추어 재분류한 수준에 그치며, 도정의 중장기 발전 방향과 유기적으로 통합되지 못한 한계를 보임

❍ 전북특별자치도 또한 글로벌생명경제도시 종합계획이 아직 수립되지 않았고, 지속가능발전 기본전략도 공개되지 않아 구체적인 내용을 확인할 수는 없지만, 제도적 구조로 미루어 볼 때 강원특별자치도와 유사하게 두 계획이 병렬적으로 운영될 가능성이 높음

❍ 이러한 점을 종합하면, 강원특별자치도와 전북특별자치도의 사례는 지속가능발전을 도정의 중심 가치로 통합하려는 시도가 아직 본격화되지 않은 상황임을 보여줌

❍ 두 지역 모두 지속가능발전 기본전략을 법적 의무에 따라 형식적으로 수립하고 있을 뿐, 종합계획과의 유기적 연계나 정책적 통합이 이루어지지 않은 상태임

❍ 이에 비해 제주특별자치도는 지속가능발전을 도정 운영의 핵심 가치로 설정하고 이를 정책 전반에 반영하려는 방향으로 접근하고 있어, 강원도나 전북도의 사례를 참고 모델로 보긴 어려움

**□ 제주특별법 종합계획 우선 규정에 대한 보완 필요**

❍ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제140조제3항은 “종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다”고 명시하고 있어, 종합계획이 도정의 최상위 법정계획으로 운영되어 왔음

❍ 그러나 최근 새로 수립한 지속가능발전 기본전략을 도정의 최상위 전략으로 제시하면서, 기존 법 체계상 종합계획과의 관계 설정을 둘러싼 해석상 논의가 제기되었음

❍ 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도의 경우에는 특별자치도법에서 종합계획이 다른 법정계획에 우선한다는 조항을 두고 있지 않음
  - 해당 법률들은 종합계획 수립 시 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하고 상호 조화와 균형을 이루도록 규정하고 있으며, 이에 따라 법적 위계보다는 계획 간 조정과 연계의 원리를 중시하는 구조를 취하고 있음

❍ 따라서, 강원도와 전북도에서는 종합계획과 지속가능발전 기본전략이 같이 운영되더라도 법적 해석상 충돌이나 행정적 혼선이 발생할 가능성은 상대적으로 낮음

○ 제주특별자치도의 경우, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에서 종합계획이 다른 법령에 따른 개발 계획에 우선한다는 조항은 지역의 일관된 발전 방향을 보장한다는 점에서 유지할 필요가 있음

○ 다만, 이러한 규정이 타 계획과의 관계에서 해석상의 충돌을 초래할 소지가 있는 만큼, 종합계획이 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하고 상호 조화와 균형을 이루어야 한다는 내용을 법 조문에 함께 명시할 필요가 있음

○ 종합계획의 법적 위상을 유지하면서도 지속가능발전 기본전략 등 다른 계획과의 정합성을 확보하여, 향후 계획 간 우선순위나 해석상 논란을 예방하기 위한 것으로 이해될 수 있음

## 2. 개발계획과 지속가능발전 전략 연계 운영 사례: 서울특별시

### 1) 배경 및 연혁

#### □ 〈제1차 서울시 지속가능발전 기본계획(2015~2019)〉 수립

○ 서울시는 2015년 〈제1차 서울특별시 지속가능발전 기본계획(2015~2019)〉을 수립하면서 도시 차원의 지속가능발전 전략을 본격 추진함

- 제1차 지속가능발전 기본계획은 「서울특별시 지속가능발전위원회 설치·운영 조례」 제3조(기능)에 기반하여 서울시 제1기 지속가능발전위원회(2013~2015)의 주도로 마련됨
- 서울시는 계획을 수립하면서 지속가능성을 서울시정의 핵심 운영 원칙으로 설정하였으며, 이를 토대로 주요 계획 및 정책의 방향성을 거시적인 시각에서 제시함
- '세계가 주목하는 지속가능한 도시 서울'을 비전으로 환경·사회문화·경제의 3대 목표 아래 12대 전략, 28개 과제, 30개 지표체계를 구성함
  - 제1차 지속가능발전 기본계획은 환경·사회문화·경제의 전 부문 전략과 과제를 묶어 제시하였고, 이후 이행계획 및 평가체계를 통해 부문별 정책·사업에 SDGs를 내재화하는 토대를 제공하였음

❍ 이 계획은 UN SDGs(2015년 9월 발표)보다 앞선 2015년 4월에 수립된 것으로, 국제적 담론보다 한발 앞서 서울형 지속가능성 제고를 모색한 결과임(서울특별시 기획조정실, 2025)

❍ 제1차 지속가능발전 기본계획 발표 후에는 법적 기반 강화를 위해 2017년 1월 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」를 제정하였고, 같은 해 4월에는 기본계획 실행력을 높이기 위한 이행계획(2017~2019)을 수립함
- 이행계획에는 시민 의견수렴과 전문가 자문을 거친 세부과제들이 포함됨

**□ 〈제2차 서울시 지속가능발전 기본계획(2020~2024)〉 수립**

❍ 〈제2차 서울시 지속가능발전 기본·이행계획(2020~2024)〉은 제1차 지속가능발전 기본 및 이행계획의 평가 및 성찰 결과를 바탕으로 기존의 한계를 보완하고 보다 통합적 시각을 적용해 중장기 관리체계를 마련함
- 이 과정에서 시민참여와 거버넌스가 강조되었으며, 이에 따라 지속가능발전 위원회와 시민 포럼·공청회·설문조사 등의 수단을 통해 다양한 이해관계자의 의견을 계획 수립에 반영하였음
- '2030 지속가능도시 서울'을 목표로 행복한 도시·경제정의도시·기후환경도시·함께 만드는 서울의 4대 전략과 17대 목표, 96개 이행과제를 설정하여 UN SDGs와 목표체계를 일치시킴(서울특별시 기획조정실, 2020)
  • 구체적인 이행을 위한 106개 세부사업과 109개 성과지표도 선정함

**□ 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉 수립**

❍ 이후 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉은 포스트 2030 시대를 준비하는 거시 전략으로써 글로벌 지속가능발전 담론과의 연계성을 강화하는 데 주안점을 두었음
- 이는 국제적으로 기업의 ESG 경영·탄소중립 등의 패러다임이 확산되고, 국내에서는 「지속가능발전기본법」이 제정(2022년)된 상황을 반영한 결과임

- 서울시에서는 기후위기 심화, 저성장 기조, 국제적 불확실성 등의 복합 위기에 대응할 서울형 발전모델이 필요하다는 분석 아래, 경제·사회·환경 분야별 계획의 상호 연계 강화를 강조하여 제3차 기본전략을 수립함
- 제3차 지속가능발전 기본전략(2025~2045)은 '함께 만드는 변화, 지속가능한 서울'로 비전을 설정하고, 기존의 4대 전략과 17대 과제로 구성하여 UN SDGs와 연계된 체계를 유지함
  - UN SDGs와의 목표-과제-세부사업 연계표를 제시함으로써, 지속가능 전략을 중장기 시정 프레임에 재통합하고 있는 것을 알 수 있음
- 초기 5년 단위 추진계획(2025~2029)에는 59개 이행과제와 68개 세부사업, 68개 성과지표가 포함됨(서울특별시 기획조정실, 2025)

**| 그림 4-1 |** 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉 목표-과제-사업 연계표 예시

## 2 활력을 더하는 경제정의 도시

### 목표 7. 에너지 기본권 보장, 신재생 에너지 비율 확대 및 에너지 효율 제고

◈ 연계되는 UN SDG




- 목표 번호 : 7번
- 목표 내용 : *"지속가능한 현대적인 에너지에 대한 접근 보장"*
- 목표 의의 : 지속가능에너지는 인류의 삶과 경제, 지구상의 모든 것을 근본적으로 변혁시킬 수 있는 기회
- 서울시 적용 : 기후테크 등 서울시 신규사업 반영 그린 리모델링 사업 등 에너지효율 제고에 초점

### □ 추진 방향

○ 에너지 취약계층을 보호하고, 신재생에너지 확대, 건축물 및 교통 부문의 에너지 효율 제고

○ 또한 탄소중립 도시로 선도하기 위해 기후테크기업 육성 확대를 목표로 설정

### □ 이행과제

○ 7-1. 에너지 취약계층에게 에너지 기본권을 보장한다.

○ 7-2. 신재생에너지 보급용량을 확대한다.

○ 7-3. 건축물 부문과 교통 부문의 에너지 효율을 높인다.

○ 7-4. 기후테크 산업 활성화를 통한 탄소중립 도시를 선도하기 위하여 서울시 기후테크 스타트업을 발굴하고 중소기업 육성을 확대한다.

### □ 세부사업 및 성과지표

| 이행과제 | 세부사업 | 성과지표 |
|---|---|---|
| 7-1 | 7-1-1. 에너지바우처 사업 | 에너지바우처 대상 가구 발급률 |
| 7-2 | 7-2-1. 신재생에너지 보급 | 신재생에너지 보급용량(누적) |
| 7-3 | 7-3-1. 건물에너지 효율화 | 그린리모델링(노후 공공건물) 개소 |
| | 7-3-2. 전기차보급 및 충전인프라 확대 | 전기차 보급 대수(누적) |
| 7-4 | 7-4-1. 기후테크기업 지원 | 기후테크기업 지원 수 |

출처: 서울특별시 기획조정실. (2025). 제3차 서울특별시 지속가능발전 기본전략(2025년~2045년)

### 2) 특징 및 연계 방식

□ **서울 지속가능발전목표 2030(Seoul SDGs 2030; Seoul Sustainable Development Goals 2030) 수립 및 발표**

○ 서울시는 2017년 도시 차원의 SDG 이행을 위해 자체적으로 〈서울 지속가능발전목표(SDGs) 2030〉을 발표함
- 〈서울 지속가능발전목표 2030〉은 UN SDGs의 기본 구조(17대 목표, 96개 세부목표)를 따르면서 시민 의견을 반영한 상향식 방식으로 마련됨
- 도시 차원의 SDG 모니터링을 위하여 세부목표와 함께 정책과 사업 수준에서 연동 가능한 지표를 개발·제시하였음

○ 서울시에서는 이 목표체계를 서울시의 지속가능발전 기본계획에 융합하여 서울시 정책 전반의 나침반 역할을 수행하도록 하였음
- 이에 〈제2차 서울시 지속가능발전 기본계획(2020~2024)〉은 서울 SDGs 2030의 주요 목표를 그대로 수용하여 17대 과제 체계로 구성되었으며, 제3차 기본전략도 17대 목표구조를 계승하여 SDGs 연계성을 유지함
- 즉 서울 SDGs 2030은 2차·3차 계획 전반에 통합 적용되어 서울시 모든 분야의 정책과 연계되는 체계를 이루고 있음

□ **「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제정을 통한 '지속가능성 검토' 명문화**

○ 서울시는 2017년 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」를 제정하여 지속가능발전위원회의 주요 기능으로 '지속가능발전 기본전략·추진계획 수립·변경 심의'와 '주요 시정 및 행정계획의 지속가능성 검토·평가'를 적시함
- 이를 통해 부서 계획이 사전에 상호 점검·보완되는 제도적 환류가 작동함

○ 또한 조례 제7조(조례 제·개정에 따른 통보 등)에서는 서울시 지속가능발전위원회가 중·장기 행정계획을 검토하는 기준과 방식을 명시함

**| 표 4-5 |** 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제10조(설치 및 기능)

제10조(설치 및 기능) ① 경제·사회·환경 등 시정 전반의 지속가능발전을 추진하기 위하여 지속가능발전위원회를 둔다.
② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다. 〈개정 2022.12.30., 2025.7.14.〉
1. 기본전략 및 추진계획 수립·변경 심의
2. 지속가능발전지표 작성에 관한 자문
3. 추진계획 추진 상황 점검
**4. 주요시정의 지속가능성 검토 및 평가**
**5. 주요 행정계획의 지속가능성 검토**
6. 제7조제5항에 따른 조례안 또는 행정계획에 대한 검토
7. 그 밖에 지속가능발전에 관하여 시장이 정하는 사항

출처: 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 [시행 2025. 9. 29.] [서울특별시조례 제9856호, 2025. 9. 29., 일부개정]

**| 표 4-6 |** 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제7조(조례 제·개정에 따른 통보 등)

제7조(조례 제·개정에 따른 통보 등) ① 법 제14조제3항에 따른 조례안 통보는 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」에 따른 입법예고 이전에 서면으로 한다. 〈개정 2025.7.14.〉
② 시장이 법 제14조제4항에 따라 위원회에 그 내용을 통보해야 하는 중·장기 행정계획은 별표와 같다. 〈개정 2025.7.14.〉
③ 제2항에 따른 중·장기 행정계획의 통보 시기는 그 중·장기 행정계획안을 수립하거나 변경하기 전으로 한다. 〈개정 2025.7.14.〉
**④ 위원회는 중·장기 행정계획을 검토하고자 하는 경우에는 제14조에 따른 운영협의회의 사전 검토와 조정을 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 검토를 생략할 수 있다. 〈개정 2022.12.30.〉**
1. 중·장기 행정계획을 수립 또는 변경하는 경우로서 기본전략 또는 추진계획의 변경을 수반하지 아니하거나 경미한 변경을 수반하는 경우
2. 그 밖에 운영협의회에서 중·장기 행정계획의 내용이 지속가능발전에 미치는 영향이 미미하다고 판단하는 경우
**⑤ 위원회는 법 제14조제3항 또는 제4항에 따라 조례안이나 중·장기 행정계획안을 통보받은 경우 이를 통보받은 날로부터 30일 이내에 그 검토 결과를 시장에게 서면으로 통보해야 한다. 〈개정 2025.7.14.〉**
⑥ 시장은 법 제14조제7항에 따라 위원회의 검토 결과를 통보받은 경우 통보받은 날로부터 30일 이내에 그 반영 결과를 위원회에 통보해야 한다. 〈개정 2025.7.14.〉
[제목개정 2025.7.14.]

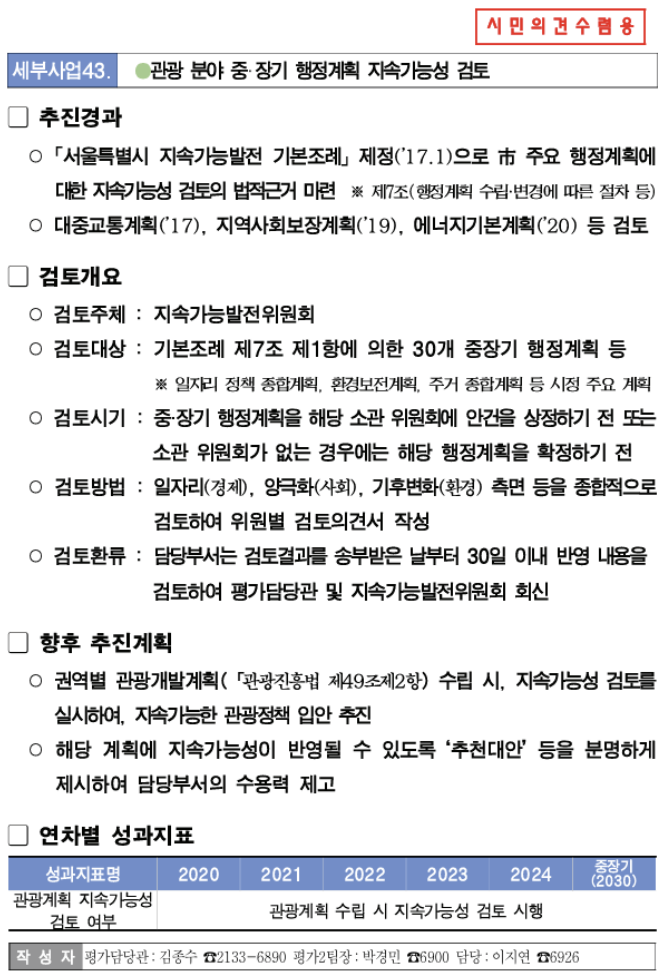
출처: 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 [시행 2025. 9. 29.] [서울특별시조례 제9856호, 2025. 9. 29., 일부개정]

❍ 이러한 법·조례 차원의 근거를 바탕으로 서울시의 도시계획·예산·사업 집행 단계에서 SDG 목표를 적용하는 실무적 연계가 이루어짐
- 실제로 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제10조를 근거로 〈제2차 서울특별시 지속가능발전 이행계획(2020~2024)〉에서는 서울시 대중교통계획

('17), 지역사회보장계획('19), 에너지기본계획('20) 등 30개 중장기 행정계획을 위원회가 경제·사회·환경 관점에서 사전 검토하고, 부서가 30일 이내 반영토록 하는 환류 절차를 문서화하였음

- 이러한 사례는 서울시는 부문별 법정계획 및 정책 전 과정에 SDGs 평가를 내재화하고 있음을 보여줌

**| 그림 4-2 |** 주요 행정계획에 대한 지속가능발전위원회 검토 사례



시민의견수렴용

세부사업43. ●관광 분야 중·장기 행정계획 지속가능성 검토

☐ **추진경과**

○ 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 제정('17.1)으로 市 주요 행정계획에 대한 지속가능성 검토의 법적근거 마련 ※ 제7조(행정계획 수립·변경에 따른 절차 등)

○ 대중교통계획('17), 지역사회보장계획('19), 에너지기본계획('20) 등 검토

☐ **검토개요**

○ 검토주체 : 지속가능발전위원회

○ 검토대상 : 기본조례 제7조 제1항에 의한 30개 중장기 행정계획 등
※ 일자리 정책 종합계획, 환경보전계획, 주거 종합계획 등 시정 주요 계획

○ 검토시기 : 중·장기 행정계획을 해당 소관 위원회에 안건을 상정하기 전 또는 소관 위원회가 없는 경우에는 해당 행정계획을 확정하기 전

○ 검토방법 : 일자리(경제), 양극화(사회), 기후변화(환경) 측면 등을 종합적으로 검토하여 위원별 검토의견서 작성

○ 검토환류 : 담당부서는 검토결과를 송부받은 날부터 30일 이내 반영 내용을 검토하여 평가담당관 및 지속가능발전위원회 회신

☐ **향후 추진계획**

○ 권역별 관광개발계획(「관광진흥법 제49조제2항) 수립 시, 지속가능성 검토를 실시하여, 지속가능한 관광정책 입안 추진

○ 해당 계획에 지속가능성이 반영될 수 있도록 '추천대안' 등을 분명하게 제시하여 담당부서의 수용력 제고

☐ **연차별 성과지표**

| 성과지표명 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 중장기 (2030) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 관광계획 지속가능성 검토 여부 | 관광계획 수립 시 지속가능성 검토 시행 | | | | | |

작 성 자 평가담당관 : 김종수 ☎2133-6890 평가2팀장 : 박경민 ☎6900 담당 : 이지연 ☎6926

출처: 서울특별시 기획조정실. (2020). 제2차 서울특별시 지속가능발전 기본계획(2020년~2024년).

**| 표 4-7 |** 지속가능성 사전 검토대상·중장기 행정계획

| 연번 | 행정계획명 |
|---|---|
| 1 | 「환경정책기본법」 제18조 1항의 규정에 의한 환경보전계획 |
| 2 | 「자연재해대책법」 제16조 2항의 규정에 의한 자연재해저감 종합계획 |
| 3 | 「에너지법」 제7조 1항의 규정에 의한 지역에너지 계획 |
| 4 | 「자원순환기본법」 제11조제1항에 따른 자원순환기본계획 |
| 5 | 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제6조 1항의 규정에 의한 물 재이용 관리계획 |
| 6 | 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조의2 1항의 규정에 의한 오염총량관리기본계획 |
| 7 | 「수도법」 제4조 1항의 규정에 의한 수도정비기본계획 |
| 8 | 「대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법」 제10조제1항에 따른 대기환경관리 시행계획 |
| 9 | 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제5조 1항의 규정에 의한 공원녹지기본계획 |
| 10 | 「자연환경보전법」 제25조의 규정에 의한 생태·경관보전지역관리계획 |
| 11 | 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제5조 1항의 규정에 의한 자전거이용 활성화계획 |
| 12 | 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제7조 1항의 규정에 의한 지방대중교통계획 |
| 13 | 「도시교통정비촉진법」 제5조 1항의 규정에 의한 도시교통정비기본계획 |
| 14 | 「영유아보육법」 제11조 1항의 규정에 의한 보육 계획 |
| 15 | 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제35조 1항의 규정에 의한 지역사회보장계획 |
| 16 | 「주거기본법」 제6조 1항의 규정에 의한 주거종합계획 |
| 17 | 「서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례」 제8조 1항의 규정에 의한 저출산 중장기계획 |
| 18 | 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례」 제5조 1항의 규정에 의한 노인복지 |
| 19 | 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」 제48조 1항의 규정에 의한 도시안전에 관한 기본계획 |
| 20 | 「서울특별시 시민건강관리 기본조례」 제5조 1항의 규정에 의한 시민건강관리 종합계획 |
| 21 | 「지역문화진흥법」 제6조 4항의 규정에 의한 지역문화진흥시행계획 |
| 22 | 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조 1항의 규정에 의한 도시기본계획 |
| 23 | 「서울특별시 스마트도시 및 정보화 조례」 제5조제1항에 따른 스마트도시 및 정보화 기본계획 |
| 24 | 「서울특별시 일자리 정책 기본조례」 제4조 1항의 규정에 의한 일자리 정책 기본계획 |
| 25 | 「서울특별시 청년 기본조례」 제6조 1항의 규정에 의한 청년정책에 관한 기본계획 |
| 26 | 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 제5조 1항의 규정에 의한 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례 |
| 27 | 「관광진흥법」 제49조 2항의 규정에 의한 권역별 관광개발계획 |
| 28 | 「서울특별시 사회적경제 기본조례」 제8조 1항의 규정에 의한 사회적경제 기본계획 |
| 29 | 「서울특별시 공유 촉진 조례」 제5조의2 1항의 규정에 의한 공유촉진을 위한 기본계획 |
| 30 | 「서울특별시 마을공동체 활성화 지원 조례」 제7조제1항에 따른 마을공동체 활성화 기본계획 |

출처: 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」 별표·서식

### □ 지속가능발전 보고서를 통한 시정 전반의 지속가능성 성과 공개 및 환류

❍ 서울시 지속가능발전위원회는 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」에 근거해 2년 주기로 '지속가능발전 보고서[10]'를 발간하고, 지속가능발전 지표 및 추진계획 전반에 관한 평가결과와 향후 과제를 시민·의회·부서 등에 공유함

- 각 보고서에는 서울시 지속가능발전 이행계획의 분야별 목표 대비 달성률을 정량적으로 제시하고 이행사업의 적절성, 성과지표의 적합성, 목표의 현실성 등을 분석하여 향후 지표 재설계와 목표 조정 방향 등을 제안함(서울특별시 지속가능발전위원회, 2024)
  - 〈제2차 지속가능성 보고서〉는 2020·2021년 이행성과를 SDGs 17대 과제와 세부사업, 성과지표(108개) 체계로 점검하고, 평가 과정에서 드러난 문제를 정리하여 향후 지표 재설계와 목표 조정 방향을 제안함
  - 〈제3차 지속가능발전 보고서〉는 2022~2023년 실적을 분야별로 평가하고, 달성 수준 변화와 구조적 개선과제를 도출함

❍ 이러한 '평가-문제점-개선과제-반영'의 절차는 서울시 정책 전반에서 '계획-이행-평가-환류(PDCA)'의 고리로 작동함

- 정기 보고의 결과가 차기 전략 및 추진계획 수립 시 반영되는 구조를 가짐으로써, SDGs가 서울시의 행정적 성과관리 및 정책설계 기준으로 일관성 있게 활용될 수 있음

### □ 주체 간 협력 거버넌스 및 참여 메커니즘 강화

❍ 서울시에서는 시의 주요 정책과 계획을 지속가능발전 관점에서 수립·추진하기 위하여 관련 업무를 시장 직속의 기획조정실로 배정함

- 기획조정실이 지속가능성 업무를 총괄함으로써 지역 내 다양한 부서와의 정책 조율과 성과·예산의 연계 등이 가능하게 되어 시정 전반의 조정력과 추진력을 확보함

❍ 전략의 이행단계에서는 과제별로 총괄부서와 협조부서를 지정하는 등 다부서 협업을 상시화하고 있음

10) 제1차와 제2차에서는 '지속가능성 보고서'로, 제3차에서는 '지속가능발전 보고서'로 발표됨

- 일례로 〈제2차 서울시 지속가능발전 기본계획(2020~2024)〉에서는 17개 과제별 소관부서 자료를 제시하고 있는데, 하나의 과제에 복수 부서가 엮여 있는 구조임
  - 구체적으로 '3-1 건강하고 안전한 물순환도시 조성' 과제를 물순환안전국이 총괄하고, 상수도본부·한강사업본부가 협조하는 것으로 나타남
  - 또한 '3-2 지속가능한 소비와 생산양식의 생활화 지원' 과제는 기후환경본부가 총괄하고 시민건강국·기획조정실·재무국·서울혁신기획관이 협조, '3-3 기후변화 대응 모범도시 조성' 과제는 기후환경본부가 총괄하고 물순환안전국·기획조정실이 협조로 배치되어 있음
- 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉에서는 수립 과정에서 전 실·본부·국 의견수렴과 사업부서·전문가·지속가능발전위원회의 '교차검토'를 통해 계획의 실천성과 신뢰성을 높였다고 밝히고 있음
- 이를 통해 계획 단계부터 부서 간 협업을 제도화하고 있음을 알 수 있음

❍ 아울러 서울시에서는 민간의 참여 절차를 다각화하고, 시정의 정책 및 계획에 시민의 의견을 반영함으로써 정책 추진의 정당성을 높이고 있음
- 특히 지속가능발전 전반의 추진상황 점검 및 평가를 담당하는 지속가능발전위원회에 위촉직으로 시민사회·학계·산업계 전문가가 참여하도록 함으로써 민·관 연계를 제도화하였음
- 또한 지속가능발전 기본전략의 수립 시 시민 인식조사, 숙의시민단 등의 참여 메커니즘 운영을 통해 지속가능서울의 미래상을 도출하고, 중점 목표 및 과제를 선정함
  - 일례로 〈제3차 서울시 지속가능발전 기본전략(2025~2045)〉에서는 시민 1,500명 인식조사를 진행하고, 청년세대 조사, 숙의시민단 원탁회의(3회) 등을 추진함

### 3) 시사점

#### □ 법적·제도적 기반을 통한 계획 간 제도적 연계 강화

○ 서울시 사례는 상위 조례로 지속가능성 검토를 의무화함으로써 SDG 기준을 시정 및 계획 전반에 적용할 수 있는 실행 근거를 마련했다는 데 의의가 있음
- 「서울시 지속가능발전 기본조례」를 근거로 주요 시정 및 행정계획의 수립 단계에서 지속가능성을 검토 및 평가하는 체계를 갖추고 있어, 정책 전반에 SDGs가 반영될 수 있는 근거가 됨

○ 제주특별자치도가 〈국제자유도시 종합계획〉과 〈2040 지속가능발전 기본전략〉을 연계하려면 이 같은 조례(또는 규정) 기반의 제도화와 사업단계의 법·행정적 정합성 보강이 핵심이라는 시사점을 제시함

#### □ 계획 간 상위 프레임 및 지표 일치

○ 서울시는 「지속가능발전 기본전략·이행계획」을 시정 전반의 나침반으로 쓰고, 개별 부문 계획을 그 틀에 맞춰 설계·점검하고 있음
- SDGs 17대 과제에 해당되는 세부사업과 성과지표를 연계하여 관리체계가 하나로 운영되도록 함

○ 이처럼 〈2040 지속가능발전 기본전략〉과 〈국제자유도시 종합계획〉을 연계하기 위해서는 지속가능발전의 비전과 목표, 전략이 종합계획의 목표, 핵심사업과 연결하는 매핑이 필요함
- 사업별로 SDG 연계지표를 매핑하고 책임부서를 지정해 성과를 예산·의사결정과 연계해야 함

#### □ 체계적 성과관리를 통한 중장기적 목표와 방향 연계·계승

○ 서울시 사례에서는 지속가능발전 이행성과를 점검하고 환류하는 체계를 마련함으로써 계획 간에 선순환적 연속성이 유지될 수 있음을 알 수 있음
- 2년 주기의 지속가능발전(또는 지속가능성) 보고서와 자발적 지역검토 보고서(Voluntary Local Review)를 작성·공표하여 지표 기반의 성과 및 개선과제를 다음 전략에 반영하는 제도적 환류체계를 구축하고 있음

- 즉 조례(법적 근거) → 기본계획(전략) → 실무사업 → 평가 → 성과공시 및 계획 반영으로 이어지는 제도적 사슬(chain)이 존재함
  - 서울특별시에서는 지속가능발전 평가보고서(2019년 제1차, 2022년 제2차, 2024년 제3차 발간) 등을 통해 지속가능발전 이행계획의 추진 실적을 평가 및 검토하고, 이를 분석하여 문제점과 해결방안을 제시함
  - 이에 따라 제2차 계획은 제1차의 시행 결과를 반영·보완하고 UN SDGs 체계를 본격적으로 도입하는 방향으로 작성되었으며, 제3차 계획도 제2차 계획의 성과와 한계를 토대로 전략을 재구성하였음

❍ 이처럼 제주특별자치도의 경우에도 이행성과를 주기적으로 점검·공표하여 문제점을 제시하고, 이를 차기 계획에 반영함으로써 계획을 중·장기적으로 일관되게 계승할 수 있을 것임

- 앞서 〈2040 지속가능발전 기본전략〉의 비전·목표·전략이 〈국제자유도시 종합계획〉의 목표·핵심사업과 연계성을 갖출 경우, 이미 2년 주기의 평가·점검 체계가 제도화된 〈2040 지속가능발전 기본전략〉에 맞춰 종합계획의 사업 성과를 평가하고 이를 차기 계획에 반영할 수 있을 것으로 판단됨

**□ 컨트롤타워의 일원화**

❍ 서울시에서는 기획조정 기능을 가진 부서(기획조정실)에서 지속가능발전과 관련한 업무를 총괄하여, 계획·평가·예산을 한 축에서 조정할 수 있도록 함

❍ 제주특별자치도에서도 마찬가지로 지속가능발전과 연계한 제주형 개발계획 운영이 추진력을 확보하기 위해서는 기획조정실 내 전략·성과를 조정할 수 있는 조직을 두고 법상의 책임관을 명시하는 등의 모델을 고려할 수 있음

- 중요한 것은 〈국제자유도시 종합계획〉과 〈2040 지속가능발전 추진계획〉의 예산·평가를 하나의 연결된 의사결정 라인에서 관리하도록 하는 것임

## 제2절 해외 사례

### 1. 일본 가나가와현: 최상위 종합계획과 SDGs 미래도시 계획의 연계 체계

#### 1) 사례 개요

❍ 가나가와현은 일본 수도권 남부에 위치한 광역지자체로, 도쿄도와 연접하여 수도권의 기능을 분담하는 지역임
- 약 920만 명의 인구를 보유하고 있으며, 이는 일본 전체에서 두 번째로 큰 규모로, 정치·경제·문화 활동의 중심 역할을 수행하고 있음

❍ 가나가와현은 지역이 지향하는 장기 발전 비전과 정책 방향을 제시하는 종합계획인 〈신 가나가와 그랜드 디자인(新かながわグランドデザイン)〉과 지속가능발전목표(SDGs) 추진을 구체화한 실행계획인 〈가나가와현 제3기 SDGs 미래도시 계획(神奈川県第３期SDGs未来都市計画(2024~2026))〉을 수립하여, 지속가능성과 포용적 성장을 아우르는 지역발전 전략 체계를 확립하고 있음

❍ 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉은 현정 운영의 최상위 종합계획으로서, 지속가능발전목표(SDGs)의 17개 목표를 지역의 정책 프레임에 연계하여, 지속가능발전의 가치가 정책 기획 단계부터 행정 실행 전반에 내재화되도록 설계된 계획임

❍ 〈가나가와현 제3기 SDGs 미래도시 계획〉은 지속가능발전목표(SDGs)의 실현을 지역 차원에서 구체적으로 실현하기 위한 중기 실행계획으로, 지속가능발전 가치를 현의 정책 추진 체계 속에 통합하는 반영하는 것을 목표로 하고 있음
- 경제, 사회, 환경 등 세 측면에서 주요 정책별로 연관된 지속가능발전목표(SDGs)를 제시하고 정책의 실효성을 평가하기 위한 지표와 KPI(핵심성과지표)를 설정하고 있음
- 또한, 지속가능발전 가치를 정책 영역에 한정하지 않고, 현정 운영 전반에 내재화하기 위한 구체적 방법을 제시하고 있음
- 이를 위해, △각종 행정계획에 지속가능발전목표(SDGs) 반영, △행정 내부의 집행 체제 정비, △기업·NPO·대학·현내 시정촌 등 이해관계자와 협력적

파트너십 구축, △지속가능 금융 프레임워크를 활용한 자율적 선순환 구조 형성 등을 추진하고 있음

❍ 즉, 가나가와현은 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉을 통해 지속가능발전목표(SDGs)를 고려한 세부 프로젝트를 기획하고, 〈가나가와현 제3기 SDGs 미래도시 계획〉을 통해 지속가능발전목표(SDGs)와 관련된 성과지표를 관리하고 추진체계를 구축함으로써 지속가능한 발전 가치가 지역 정책 전반과 행정 운영 전반에 내재화되도록 노력하고 있음

### 2) 가나가와현 최상위 종합계획 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉[11)]

#### □ 계획의 성격과 위상

❍ 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉은 가나가와현이 지향하는 장기 발전 비전과 정책 방향을 제시하는 종합계획으로, 현정(県政) 운영의 기본 지침이자 모든 부문별 계획의 상위 지침으로 기능함

❍ 이 계획은 「가나가와현 자치 기본 조례(神奈川県自治基本条例)」 제20조에 근거한 종합계획으로서, 2024년 3월에 「기본구상(基本構想)」과 「실시계획(実施計画)」이 확정되었음

❍ 즉, 현정 전반의 방향성을 제시하는 전략적 비전계획이자, 이를 구체화하는 실행계획의 이중 구조를 갖고 있음
- 기본구상은 2040년(레이와 22년)을 목표연도로 설정하고, 장기적 관점에서 현의 미래상과 정책 방향을 제시함
- 실시계획은 기본구상의 비전을 실현하기 위한 구체적 추진전략으로 5대 테마와 13개 중점프로젝트로 구성되어 있으며, 정책의 실효성을 확보하기 위한 단기 실행 로드맵 성격을 지님

11) '神奈川県. 2024a. 新かながわグランドデザイン基本構想.', '神奈川県. 2024b. 新かながわグランドデザイン実施計画.' 참고

### □ 계획 수립 배경

❍ 이 계획은 2012년에 수립된 〈가나가와 그랜드 디자인 기본구상〉의 후속 계획으로, 10여 년간의 사회·경제·환경 변화를 반영하여 새롭게 재정립되었음

❍ 가나가와현은 이미 초고령사회 및 인구감소사회에 진입하였으며, 코로나19 팬데믹, 국제정세의 불안정화, 디지털 전환의 가속, 그리고 전 지구적 탈탄소화 흐름 등 예측 불가능한 사회변동 요인에 직면하였음

❍ 특히 2040년에는 단카이 주니어 세대가 65세 이상 고령층으로 편입되면서, 고령자 수와 고령화율이 모두 정점에 도달할 것으로 전망되고 있음

❍ 이 시점에서 가나가와현의 총인구는 900만 명 이하로 감소할 것으로 예측되며, 이에 따라 인구구조 변화에 대응하는 지속가능한 지역운영체계의 구축이 핵심 과제로 부상하였음

### □ 종합계획의 장기 비전과 정책 기본 방향

❍ 가나가와현은 초고령화, 인구 감소, 불확실성의 증대, 디지털 전환, 탈탄소화 등 급격한 사회·경제적 변화를 맞이하고 있으며, 이에 따라 '생명이 빛나는 마그넷 가나가와(いのち輝くマグネット神奈川)'라는 장기 비전의 실현을 목표로 2040년을 향한 7대 정책 기본 방향을 설정하였음

- ① 미래에 희망을 가질 수 있는 사회를 만듭니다(将来に希望の持てる社会をつくります), ② 국내외에서 선택받아 지속적으로 발전하는 도시를 만듭니다(国内外から選ばれ 持続的に発展する都市をつくります), ③ 지구 규모의 과제에 대해 역할을 다합니다(地球規模の課題に対して役割を果たします), ④ 누구나 자신답게 살아갈 수 있는 사회를 만듭니다(誰もが自分らしく生きられる社会をつくります), ⑤ 안전하고 안심할 수 있는 지속가능한 사회를 만듭니다(安全·安心で持続可能な社会をつくります), ⑥ 다양한 주체와의 협력·연계를 강화합니다(多様な担い手との協働·連携を強化します), ⑦ 시정촌과의 협조·연계 아래 광역자치단체 책임과 역할을 다합니다(市町村との協調·連携のもと広域自治体の責任と役割を果たします) 등

### □ 정책 기본 방향과 지속가능발전목표(SDGs) 간 연계 구조

❍ 앞서 제시된 7대 정책 기본 방향 가운데 세 번째인 '지구 규모의 과제에 대해 역할을 다합니다'라는 항목이 지속가능발전목표(SDGs)와 직접적인 연관성을 지니고 있음

❍ 정책적으로 현은 국가 차원의 '2050년 탈탄소 사회 실현' 목표와 보조를 맞추어, 탄소중립(완화)-기후적응-생물다양성 보전-순환경제를 통합한 전환 전략을 채택하고 있음

- 행정 스스로가 선도적 감축·적응 조치를 실행하는 한편, 기업·시민·대학·NPO 등 다양한 주체가 과제를 '자기 일(自分事)'로 내면화하여 역할을 수행하도록 지원함
- 그 구현 수단으로는 에너지 전환과 효율화, 자원순환(감량·재사용·재활용)의 생활권 정착, 생태네트워크 보전·복원, 기후위험 관리체계 고도화 등임

❍ 동시에 가나가와현은 SDGs와 '지속가능성'의 사회적 확산을 경제·금융 시스템의 변화와 연계시키고 있음

- 2015년 UN 총회가 채택한 SDGs의 보편 목표와, 단기 이익을 넘어 중장기 사회적 가치를 중시하는 ESG 투자의 확대 흐름을 적극 수용하여, 현 내 기업의 자발적 전환을 촉진함
- 규범 제시를 넘어 사회·경제 전반의 행태 변화와 자본 배분의 재설계를 통해, 주민이 체감하는 웰빙(Well-being)의 향상을 목표로 하는 실천적 접근을 취하고 있음

❍ 이러한 방향에서 현의 역할은 세 가지로 제시되고 있음

- 첫째, 국제사회가 공유하는 의제인 기후위기, 생물다양성 손실, 자원순환, 건강과 복지, 불평등 완화 등에 대해 광역자치단체로서의 책임과 사명을 실행하는 것임
- 둘째, 현민·기업·NPO·대학·단체·행정이 함께 행동할 수 있도록 사회적 과제의 공유 플랫폼을 구축하고, 사회적 투·융자(임팩트 금융 포함)를 촉진해 민간 자본의 전환을 뒷받침하는 것임

- 셋째, 정책·재정·민간투자·시민참여를 연결하는 파트너십 거버넌스를 통해 사업화를 가속하고, 성과를 측정·환류하는 체계를 정례화하는 것임

### □ 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉에 나타난 지속가능발전목표(SDGs) 통합 전략

❍ 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉은 기본구상에서 제시한 장기 비전인 '생명이 빛나는 마그넷 가나가와'를 구체적인 정책 행위로 실현하기 위한 4개년 실행 전략(2024~2027년)임

❍ 이 계획은 향후 4년간 가나가와현이 중점적으로 추진할 정책 과제와 실행 방향을 정리하고 있으며, 그 결과로 지향하는 미래상은 '주민 중심의 디지털 행정을 통한 포용적 사회 실현(県民目線のデジタル行政でやさしい社会の実現)'으로 제시되어 있음

❍ 실시계획은 기본구상에서 설정한 2040년 비전과 정책 기본 방향을 바탕으로, 현이 중점적으로 다룰 과제를 5대 테마와 13개 프로젝트로 체계화하였음
- 5대 테마는 ① 희망을 가질 수 있는 가나가와(希望の持てる神奈川), ② 지속적으로 발전하는 가나가와(持続的に発展する神奈川), ③ 자신답게 살아갈 수 있는 가나가와(自分らしく生きられる神奈川), ④ 안심하고 생활할 수 있는 가나가와(安心してくらせる神奈川), ⑤ 가나가와를 지탱하는 기반 조성(神奈川を支える基盤づくり) 등임

❍ 실시계획에서는 5대 테마와 13개 프로젝트 각각이 지속가능발전목표(SDGs)의 17개 목표와 어떠한 관계를 갖는지를 별도로 정리하여(실시계획 84~85쪽), 각 프로젝트의 정책 목적과 국제적 지속가능발전목표를 연계하였음

**| 그림 4-3 |** 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉의 프로젝트와 SDGs의 관계

| 신 가나가와 그랜드 디자인의 13개 프로젝트 \ SDGs 17개 목표 | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 테마 1 희망을 가질 수 있는 가나가와 | 1 어린이·청소년 | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | | ● | | | ● | ● |
| | 2 교육 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 3 질병예방·건강장수 | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● |
| | 4 문화·스포츠 | | | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● |
| | 5 관광·지역 활성화 | | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| 테마 2 지속적으로 발전하는 가나가와 | 6 경제·노동 | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | ● |
| | 7 농림수산 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| | 8 탈탄소·환경 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 테마 3 자신답게 살아갈 수 있는 가나가와 | 9 생활빈곤 | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | | | | | ● | ● |
| | 10 공생사회 | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● |
| 테마 4 안심하고 생활할 수 있는 가나가와 | 11 생활의 안심 | ● | | ● | ● | ● | | | | ● | | ● | ● | | | | ● | ● |
| | 12 위기관리 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● |
| 테마 5 가나가와를 지탱하는 기반구축 | 13 도시기반 | | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | ● | | ● |

출처: 神奈川県. 2024. 新かながわグランドデザイン実施計画. 84~85쪽.

❍ 이러한 가나가와현의 정책적 노력이 높이 평가되어, 가나가와현은 2018년 일본 정부로부터 'SDGs 미래도시(SDGs未来都市)', '지자체 SDGs 모델사업(自治体SDGsモデル事業)'으로 선정되었음

### 3) 가나가와현 지속가능발전목표(SDGs) 추진 실행계획 〈가나가와현 SDGs 미래도시 계획〉[12)]

❍ 가나가와현은 'SDGs 미래도시' 선정 지역으로서, 국가와의 연계를 바탕으로 지속가능발전목표(SDGs) 추진을 구체화한 실행계획인 〈가나가와현 SDGs 미래도시 계획(神奈川県SDGs未来都市計画)〉을 수립하였음

12) '神奈川県. 2024. 神奈川県第3期SDGs未来都市計画(2024~2026).' 참고

❍ 〈가나가와현 제3기 SDGs 미래도시 계획(神奈川県第３期SDGs未来都市計画(2024~2026))〉은 경제, 사회, 환경 측면에서 관련이 있는 지속가능발전목표(SDGs)와 KPI를 제시함으로써, 분야별 성과를 정량적으로 관리하고 있음

**| 표 4-8 |** 경제·사회·환경 측면의 주요 목표와 KPI

| 구분 | 지속가능발전목표(SDGs) 번호 | KPI | |
|---|---|---|---|
| | | 지표 | 기준치 및 목표치 |
| 경제 | 9.2, 9.5<br>3.8<br>8.2 | 질병예방 산업 관련 상품의 사업화 건수(누계) | • 현재(2020년 3월): 75건<br>• 2030년: 350건 |
| | 8.2<br>9.5 | 현의 지원을 받아 현내에 집적한 첨단의료 관련 벤처 기업 수(총수) | • 현재(2020년 3월): 33개사<br>• 2030년: 130개사 |
| 사회 | 3.d<br>9.5 | 일상생활에서의 자립 상태가 유지되는 평균 기간 | • 현재(2021년): 남성 80.40년, 여성 84.50년<br>• 2030년: 남성 83.21년, 여성 86.93년 |
| | 17.17 | 가나가와 SDGs 파트너와의 연계를 통한 추진사업 전개 | • 현재(2020년): 추진<br>• 2030년: 추진 |
| | 3.4<br>4.5<br>4.a<br>10.2<br>11.2<br>11.7 | 장애인 거주시설 입소자 중 지역사회로 전환한 인원 수 | • 현재(2022년): 38명<br>• 2027년: 138명 |
| | 4.7<br>5.c<br>8.5<br>10.2 | ‘남편은 생계를 책임지고 아내는 가정을 돌봐야 한다’는 전통적 성 역할 인식에 동의하지 않는 사람의 비율 | • 현재(2022년): 88.0%<br>• 2027년: 93.0% |
| 환경 | 13.2 | 2013 회계연도 대비 가나가와현 내 온실가스 배출량의 감축 비율 | • 2020년: 2013년 대비 19.3% 감축<br>• 2030년: 2013년 대비 50% 감축<br>※ 매년 실시되는 온실가스 배출량 추계 결과에 따라 재산정이 이루어지며, 수치는 변동될 수 있음 |
| | 12.5<br>14.2 | 플라스틱 폐기물의 유효 이용률(재활용, 에너지 회수 등) | • 2020년: 일반폐기물 98.5%, 산업폐기물 81.7%<br>• 2030년: 100% |

출처: 神奈川県. 2024. 神奈川県第３期SDGs未来都市計画(2024~2026). 7~9쪽.

### □ 지속가능발전목표(SDGs)를 반영한 계획 수립

❍ 가나가와현은 지속가능발전목표(SDGs)의 이념을 행정 운영 전반에 내재화하기 위해, 현의 주요 정책 계획과 개별 부문 계획 전반에 걸쳐 지속가능발전목표(SDGs)의 기본 원칙을 반영하는 체계를 확립하였음

❍ 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉
- 가나가와현 최상위 종합계획인 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉은 장기 비전으로 '생명이 빛나는 마그넷 가나가와' 실현을 내걸고 있으며, 이러한 비전은 지속가능발전목표(SDGs)와 방향을 공유한다고 보고 있음
- 이에 따라, 2024~2027년을 계획기간으로 하는 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉에서는 현의 중점 시책을 테마와 프로젝트 단위로 구조화하고 각 프로젝트와 지속가능발전목표(SDGs) 17개 목표 간의 대응 관계를 정리하여 제시하고 있음

❍ 〈가나가와현 마을·사람·일자리 창생 종합전략(神奈川県まち·ひと·しごと創生総合戦略)〉
- 가나가와현은 인구감소 시대 지역 활력을 창출하기 위해, 마을·사람·일자리 창생 종합전략을 수립하여 지역 기반 산업 육성과 건강장수형 도시 조성을 추진하고 있음
- 이 전략에서는 질병예방(未病) 산업과 로봇 산업 등 성장산업 창출·육성, 지속가능하고 매력적인 도시공간 형성을 주요 과제로 설정하였음
- 특히, 이 전략은 지속가능발전목표(SDGs)를 염두에 두고 시책을 추진함으로써 지속가능한 사회 실현에 기여한다는 목표를 명문화하였음
- 즉, 지역산업 진흥과 삶의 질 향상을 동시에 추구하는 지속가능한 발전을 지향하고 있음

❍ 〈가나가와현 환경 기본 계획(神奈川県環境基本計画)〉
- 환경 기본 계획은 미래 세대를 위한 생명이 빛나는 환경 만들기(次世代につなぐ、いのち輝く環境づくり)를 기본 목표로 설정하고 있음
- 이 계획은 지속가능발전목표(SDGs) 이념을 토대로 환경정책과 타 분야 정책 간 통합적 과제 해결 관점을 도입하였음

- 즉, 환경정책을 경제·사회정책과 연계하여 실행함으로써, 환경과 개발의 조화라는 지속가능발전목표(SDGs)의 핵심 가치를 지역 수준에서 실현하고 있음

### □ 지속가능발전목표(SDGs) 추진을 위한 추진체계 구축

❍ 가나가와현은 지속가능발전목표(SDGs)의 이념을 내재화하고, 이를 구체적인 정책 실행으로 연결하기 위해 체계적인 추진 조직과 관리체계를 구축하였음

❍ 먼저, 2018년 3월 SDGs 추진본부(SDGs推進本部)를 설치하여, SDGs를 염두에 둔 정책 입안과 현의 각종 정책 간 관계를 종합적으로 정리·조정하는 역할을 부여하였음

❍ 이어 2018년 4월에는 '생명·SDGs 담당이사(いのち·SDGs担当理事)'를, 2019년 6월에는 정책국 내 'SDGs 추진과(SDGs推進課)'를 신설하여, 현청 내부에서 SDGs를 '자신의 과제(自分事)'로 인식하고 실천하는 조직문화를 정착시켰음

❍ 이후 2021년 4월에는 SDGs 추진 기능을 정책국 생명·미래전략본부실(政策局 いのち·未来戦略本部室)로 이관하여, 관련 정책의 기획·조정 기능을 통합적으로 강화하였음

❍ 이러한 추진체계는 지사, 부지사, 각 국장, 생명·미래전략총괄관 등으로 구성된 추진본부, 각 부서 SDGs 담당관과 관련 과장들로 이루어진 조정분과, 그리고 사무국 기능을 담당하는 정책국 생명·미래전략본부실로 구성되어 있음
  - 이 중 추진본부는 SDGs 관련 주요 정책의 총괄 기획과 조정, 즉 지속가능발전목표(SDGs)의 추진과 관련된 중요 사안의 종합적 기획·결정을 담당함
  - 조정분과는 추진본부의 결정 사항을 부서별로 구체화하고, 각종 지속가능발전목표(SDGs) 관련 과제를 조율하여 정책 간 연계를 실현하는 실무적 기능을 맡고 있음

### □ 지속가능발전목표(SDGs) 진척 관리 체계 운영

❍ 가나가와현은 진척 관리(進捗管理) 체계를 통해 지속가능발전목표(SDGs) 추진의 효과성을 점검하고 있음

○ 종합계획 평가를 담당하는 전문가 및 유관 인사로 구성된 심의회에서 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획(2024~2027)〉 추진 상황과 지속가능발전목표(SDGs)의 실천 현황을 함께 점검하고 있음

### 4) 시사점

**□ 지역 최상위 종합계획 수립 초기 단계부터 지속가능발전 가치 내재화**

○ 가나가와현은 지역 종합발전전략을 계획 수립 단계부터 SDGs 관점에서 설계하였음

○ 지속가능발전을 사후적으로 덧붙이는 것이 아니라, 정책 방향 설정·과제 선정·예산 배분 단계부터 SDGs 목표와 연계시켰음

○ 제주도 역시 도정의 중장기 계획을 수립할 때부터 지속가능발전목표(SDGs) 프레임을 기본 구조로 삼아, 각 정책 목표가 어떤 지속가능발전 가치에 기여하는지 명확히 하는 방식으로 설계할 필요가 있음

**□ 부문별 계획에 지속가능발전 원칙의 일관된 반영**

○ 〈가나가와현 제3기 SDGs 미래도시 계획〉에서는 현이 추진하는 모든 정책과 계획이 지속가능발전목표(SDGs) 이념에 부합하도록 명확히 규정하고 있음
- 이 계획은 〈신 가나가와 그랜드 디자인〉을 비롯해 〈가나가와현 마을·사람·일자리 창생 종합전략〉, 〈가나가와현 환경 기본 계획〉 등 주요 부문별 계획에까지 지속가능발전목표(SDGs) 원칙을 적용하도록 함

○ 이러한 제도적 구조는 각 부문별 정책이 상충하지 않고, 일관된 지속가능발전 가치 아래 조정될 수 있는 행정적 토대를 마련했다는 점에서 주목할 만함

○ 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉 또한 제주도의 핵심 계획들을 포괄적으로 언급하면서, 주요 부문별 전략이 모두 지속가능발전의 가치와 목표를 공통의 기준으로 삼아야 한다는 점을 규정할 수 있음

○ 이를 통해 지속가능발전이 개별 부서의 사업 목표나 환경 분야에 한정되지 않고, 도정 전반의 정책결정 원리로 작동하도록 할 수 있음

### □ 정책 목표와 지속가능발전목표(SDGs) 간 맵핑

○ 가나가와현은 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉에서 각 프로젝트와 SDGs 목표 간의 관계를 도표 형태로 시각화하여 전략 문서 내에 명시하였음 ([그림 4-3] 참고)

○ 이를 통해 모든 정책과 사업이 어떤 SDGs 목표에 기여하는지 한눈에 확인할 수 있는 구조를 마련하였으며, 행정 담당자뿐 아니라 지역 주민과 민간 기업도 정책의 지속가능성 방향을 직관적으로 이해할 수 있게 하였음

○ 이러한 접근은 〈제주국제자유도시 종합계획〉의 세부 전략 체계에도 그대로 적용할 수 있음

- 즉, 종합계획의 각 세부 전략·과제별로 연계되는 SDGs를 명시하고, 이를 매핑 테이블 또는 시각적 도표로 제시하는 것임
- 이러한 SDGs-전략 매트릭스는 계획의 추진 방향이 단순한 경제개발 중심에서 벗어나 환경·사회·경제의 균형적 발전을 동시에 고려하고 있음을 보여주는 근거로 기능함

○ 이를 통해 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 단순히 개발 과제를 나열하는 문서가 아니라, 제주도의 지속가능발전 전략과 연계된 종합 개발계획으로 발전할 수 있음

### □ 지속가능한 발전을 위한 통합 조정기구 설치

○ 가나가와현은 2018년 3월 'SDGs 추진본부'를 설치해 부처 간 정책의 연계성과 조정 기능을 담당하도록 했음

○ 이는 환경·경제·복지 등 부문별 정책이 상호 충돌하거나 중복되지 않도록 통합 관리하는 거버넌스 허브 역할을 수행함

○ 제주도도 도정 내에 '지속가능발전 추진본부'를 설치해 부서 간 정책을 수평적으로 연결하고, 정책 간 균형성을 점검하는 기능을 강화할 수 있음

- 특히 환경국 중심의 단일 부서 추진이 아닌, 기획조정실 수준의 총괄 구조가 바람직함

## 2. 스웨덴 스코네주: 스코네주의 다층적 계획체계와 지속가능발전의 제도화

### 1) 사례 개요

1. 스코네(Skåne)는 스웨덴 최남단에 위치한 주로, 주도는 말뫼(Malmö)이며 인구는 약 125만 명에 달함
   - 스웨덴에서 세 번째로 인구가 많은 지역이자 두 번째로 인구밀도가 높은 지역으로, 국가의 남부 관문이자 대륙과 북유럽을 연결하는 전략적 거점으로 기능함

❍ 스코네 지역 의회에서 2024년 12월 3일에 공식적으로 채택된 스코네 지역 개발 전략인 〈연결과 포용의 스코네(Det öppna Skåne)〉는 스코네 지역이 지향하는 발전의 비전과 함께, 지역의 다양한 주체들이 협력하여 사회·경제·환경적 도전에 대응하고 지속가능한 발전을 실현하기 위한 방향과 방법을 제시하고 있음

❍ 스코네주(Region Skåne)는 이러한 지역 발전 논의를 주도하는 핵심 조정기관으로서, 지역 개발 전략의 실행을 위한 다양한 정책과 사업을 수립·조율하고 있음
   - 이러한 과정에는 주정부뿐만 아니라 각 지방자치단체, 대학, 스코네주 행정청(Länsstyrelsen Skåne), 국가기관, 비영리 부문, 시민교육기관, 산업계, 노동시장 파트너, 그리고 지역 주민 등 다양한 주체들이 참여하고 있음

❍ 스코네 지역 개발 전략인 〈연결과 포용의 스코네〉에서는 모든 전략 영역에 걸쳐 '환경적·사회적·경제적 지속가능성'을 횡단적 관점으로 설정하여, 지속가능발전목표(SDGs)가 단일 부문 목표가 아닌 모든 정책 영역을 관통하는 운영 원리로 제도화하고 있음

❍ 스코네주에서는 지역 개발 전략을 중심으로 전략 영역별로 세분화된 분야별 전략(Områdesstrategier)을 별도로 수립하고 있는데, 분야별 전략 보고서에서는 해당 전략이 '지속가능발전을 위한 2030 의제(Agenda 2030)'의 목표와 가치에 어떻게 부합하는지를 제시하고 있음

❍ 또한, 스코네주의 성과 모니터링 체계는 상위 계획 수준이 아닌 분야별 전략 단위에서 이루어지며, 각 전략은 과제 수행의 과정과 결과를 '투입(inputs)-산출(outputs)-결과(outcomes)'로 연결하는 프레임워크에 따라 관리되며, 이때 최종 결과는 지속가능성과 직결된 가치로 설정됨

- 예를 들어 “모든 사람을 위한 지속가능한 성장과 생산적인 고용”과 같은 효과 목표를 설정함으로써, 모든 세부 과제가 장기적 지속가능성 달성에 기여하도록 체계적으로 조정됨

❍ 즉, 스코네주는 이러한 방식을 통해 지속가능한 발전 가치를 전략 수립, 이행, 평가 전 과정에 내재화하고 있음

### 2) 스코네 지역 개발 전략 〈연결과 포용의 스코네〉[13)]

#### □ 기본 방향

❍ 〈연결과 포용의 스코네〉는 장기적 지역발전 방향을 제시하는 지역개발전략(Regional utvecklingsstrategi)으로, 지역의 지속가능한 성장과 협력적 발전을 위한 비전, 목표, 실행 구조를 종합적으로 제시하고 있음

❍ 이 전략은 2030년을 향한 지역의 종합적 비전을 제시하며, ‘지속가능발전을 위한 2030 의제(Agenda 2030 for Sustainable Development)’를 지역 차원에서 실현하기 위한 정책적 기반 역할을 함

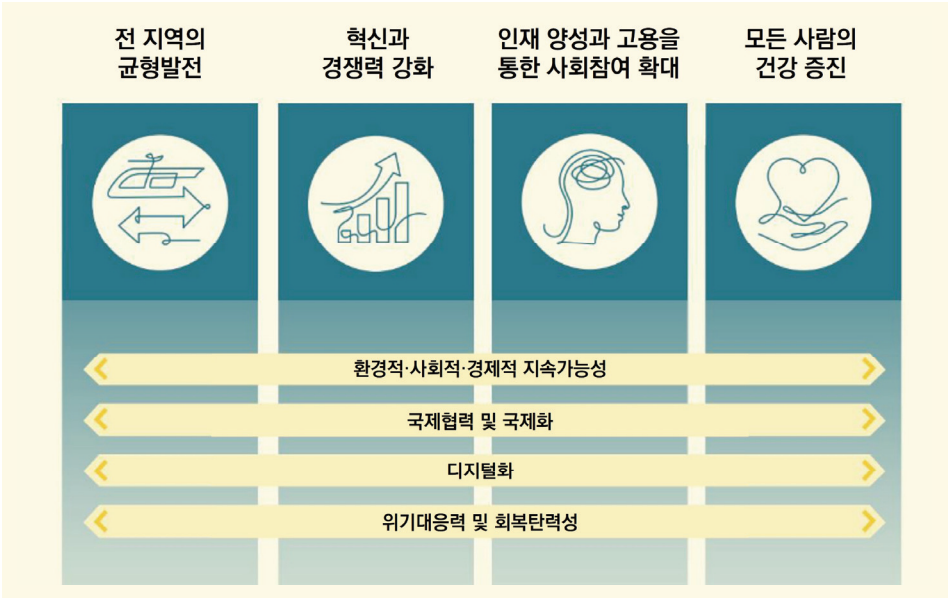
- ‘지속가능발전을 위한 2030 의제’는 2015년 9월 유엔 총회에서 193개 회원국이 만장일치로 채택한 전 지구적 행동계획으로, 인류의 존엄성과 지구의 지속가능한 미래를 동시에 보장하기 위한 공동의 비전과 목표를 제시하고 있음(UN, 2015)
- 이 의제는 ‘그 누구도 뒤처지지 않는 발전(Leave No One Behind)’이라는 원칙을 핵심 가치로 삼으며, 빈곤과 불평등의 해소, 환경 보전, 경제 성장, 평화와 제도 확립을 통합적으로 달성하는 것을 목표로 함
- 즉, 경제적 번영·사회적 포용·환경적 지속가능성의 세 축이 균형을 이루는 발전 모델을 지향함

❍ 스코네는 열린 지역을 지향하는데, 이는 사람, 사람, 산업, 지역, 국가 간의 연결을 통해 지속가능한 발전을 추구하는 개방성을 의미함

13) ‘Region Skåne. 2024. Det Öppna Skåne.’ 참고

❍ 스코네의 지역 개발 전략은 네 가지 전략 영역과 네 가지 횡단적 관점으로 구성되어 있음

**| 그림 4-4 |** 〈연결과 포용의 스코네〉의 전략 영역 및 횡단적 관점




출처: Region Skåne. 2024. Det Öppna Skåne. 7쪽

### □ 네 가지 전략 영역

❍ 스코네 지역은 향후 수년간 해결해야 할 여러 도전 과제에 직면하고 있으며, 이는 단기적 대응과 장기적 전략을 병행해 나가야 하는 과제들임

❍ 이에 따라 스코네주는 지속가능한 지역 발전을 위한 상호 연계된 네 가지 전략적 영역(Strategiska områden) 을 우선적으로 설정하였음
- 첫째, 전 지역의 균형발전(Hela Skåne)
- 둘째, 혁신과 경쟁력 강화(Ökad innovation och konkurrenskraft)
- 셋째, 인재 양성과 고용을 통한 사회참여 확대(Stärkt delaktighet genom kompetensförsörjning, utbildning och sysselsättning)
- 넷째, 모든 사람의 건강 증진(Bättre hälsa för alla)

○ 지속가능한 경제 성장은 지역의 복지 수준을 유지하거나 향상시키는 토대가 되며, 역사적으로 이러한 성장은 주로 생산성 향상을 통해 이루어져 왔음
- 생산성은 인적 자원의 역량 강화, 즉 교육과 인력양성(kompetensförsörjning)을 통해 높아질 수 있으며, 동시에 혁신과 지역의 잠재력을 활용한 산업 생태계 조성을 통해 증진될 수 있음

○ 스코네 전역의 교통 접근성을 개선함으로써, 교육과 일자리의 접근성을 향상시키고, 노동시장과 산업구조의 균형발전을 촉진하며, 지역 어디에서나 사람들이 살고 일하며 삶을 영위할 수 있는 여건을 조성하고자 함

○ 마지막으로, 건강한 인구는 그 자체로 중요한 사회적 목표이지만, 동시에 생산성 향상과 복지 비용 절감을 통해 지역의 지속가능한 번영을 뒷받침하는 핵심 요인으로 작용함

### □ 네 가지 횡단적 관점

○ 스코네주는 위의 전략적 영역을 보완하고 실질적 성과를 창출하기 위해, 장기적 관점에서 모든 영역에 공통적으로 적용될 네 가지 횡단적 관점을 제시하고 있음
- 첫째, 환경적·사회적·경제적 지속가능성(Hållbarhet)
- 둘째, 국제협력 및 국제화(Internationell samverkan och internationalisering)
- 셋째, 디지털화(Digitalisering)
- 넷째, 위기대응력 및 회복탄력성(Beredskap och resiliens)

○ 이처럼 스코네주는 지속가능성을 모든 정책 추진의 기반이 되는 횡단적 관점 중 하나로 설정하고, 이를 각 전략 영역 전반에 적용하고 있음
- 지속가능성은 개별 전략 영역에서 단편적으로 추구되는 가치가 아니라, 스코네 지역 개발전략의 전 과정에 내재된 핵심 정책 원리로 기능하고 있음

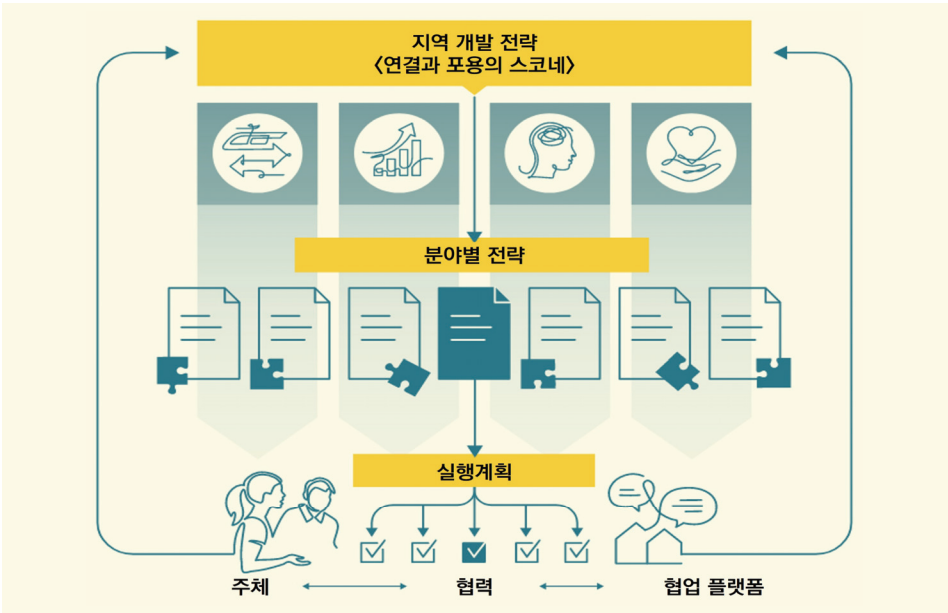
### □ 추진체계

○ 전략 영역별로는 스코네주와 관련 기관이 수립한 분야별 전략, 프로그램, 실행계획이 존재하며, 이를 통해 구체적인 목표와 우선순위, 협력 주체가 제시됨

- 특히, 분야별 전략(Områdesstrategier)은 스코네 지역의 지역개발 책임 체계 하에서 정치적으로 승인된 정책 문서로, 지역이 지향하는 바람직한 발전 방향을 달성하기 위한 기본 틀을 제시함
- 이러한 전략은 국가 차원의 정책문서나 행정적 과업 지시에 근거해 수립될 수도 있으며, 지역발전의 장기적 방향과 목표를 제시함과 동시에, 전략의 이행 방식, 성과 모니터링 체계, 그리고 지역 개발 전략에서 결정된 목표 달성에 어떻게 기여하는지를 명확히 해야 함
- 분야별 전략의 목적은 스코네와 스코네 주민이 지향하는 발전 목표를 구체적으로 실현하는 데 있으며, 각 전략은 특정 주제 영역별로 보다 구체적인 실행 계획(Handlingsplaner)으로 이어질 수 있음

❍ 이러한 실행은 스코네주, 지방자치단체, 대학, 기업, 시민사회 등 다양한 이해관계자가 참여하는 협력 플랫폼 및 대화 포럼(samverkansplattformar och dialogforum)을 통해 추진됨

**| 그림 4-5 |** 스코네주 전략 및 계획 간 체계도




출처: Region Skåne. 2024. Det Öppna Skåne. 15쪽

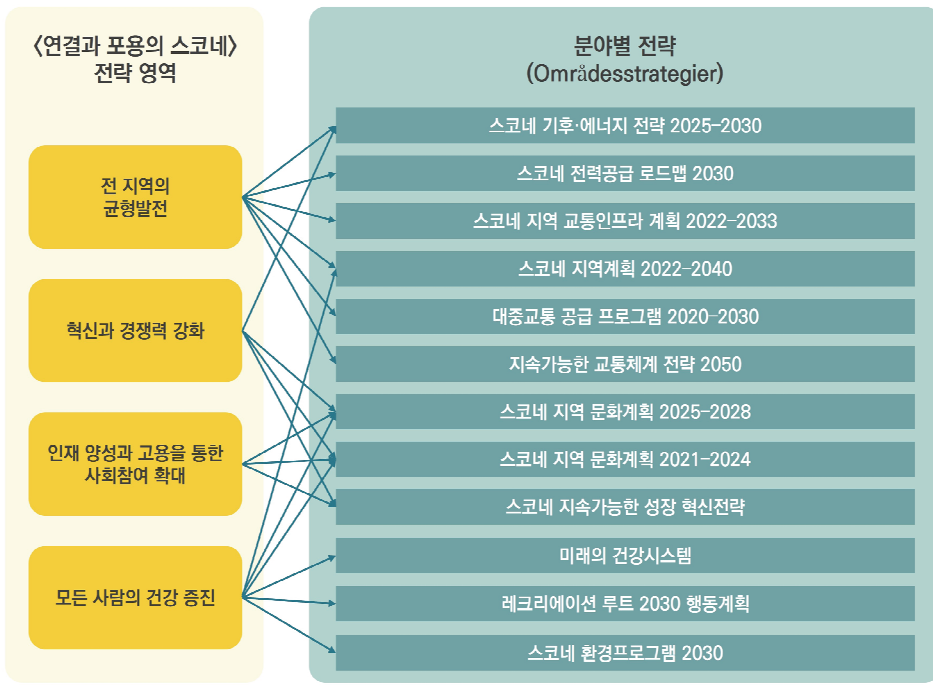
### 3) 〈연결과 포용의 스코네〉 전략 영역과 연계된 세부 전략[14)]

❍ 앞서 설명한 바와 같이, 스코네주의 지역 개발 전략은 전략 영역별로 구체적 목표를 실현하기 위한 분야별 전략(Områdesstrategier)과 이를 뒷받침하는 세부 실행계획(Handlingsplaner)으로 체계화되어 있음

❍ 이러한 분야별 전략은 스코네주 및 관련 기관이 협력하여 수립한 정책 문서로, 지역이 지향하는 바람직한 발전 방향을 실현하기 위한 기본 틀을 제시함

❍ 〈연결과 포용의 스코네〉에서 제시한 전략 영역과 이와 연계된 분야별 전략은 다음 도표와 같음

**| 그림 4-6 |** 〈연결과 포용의 스코네〉 전략 영역과 연계된 세부 전략




출처: 연구진 작성

14) 'Region Skåne. 2024. Det Öppna Skåne.'와 스코네주 웹사이트(https://utveckling.skane.se/publikationer/publikationer/)[접속일: 2025년 10월 31일] 참고

❍ 하나의 분야별 전략이 특정 전략 영역에만 한정되지 않고, 여러 전략 영역과 동시에 연계되어 있다는 점이 두드러지는 특징임
  - 예를 들어, 〈스코네 지속가능한 성장 혁신전략(Skånes innovationsstrategi för hållbar tillväxt)〉은 '혁신과 경쟁력 강화'뿐 아니라 '인재 양성과 고용을 통한 사회참여 확대' 전략 영역에도 밀접하게 연계되어 있음

❍ 또한, 분야별 전략 보고서에서는 해당 전략이 '지속가능발전을 위한 2030 의제'의 목표, 가치와 어떻게 연결되는지를 설명하고 있음

### □ '전 지역의 균형발전'을 위한 세부 전략

❍ 스코네주는 상위 개발 전략에서 설정한 '전 지역의 균형발전(Hela Skåne)'을 실현하기 위해 교통, 에너지, 공간계획 등 다양한 정책 영역에서 세부 전략을 수립해왔음

❍ 가장 최근에 수립된 〈스코네 기후·에너지 전략 2025-2030(Klimat-och energistrategi för Skåne 2025-2030)〉은 탄소배출 저감과 안정적인 에너지 공급 강화를 핵심 목표로 삼고 있음
  - 이 전략은 기후변화 대응을 단순한 환경정책의 과제로 한정하지 않고, 지역의 산업구조와 교통체계 전반을 지속가능한 방향으로 전환하는 핵심 동력으로 규정함

❍ 2023년에 수립된 〈스코네 전력공급 로드맵 2030(Färdplan för Skånes elförsörjning 2030)〉은 스코네 에너지효율위원회(Skånes Effektkommission)의 주도 아래 마련된 계획으로, 전력 공급 안정화와 지역 내 재생에너지 확대를 위한 구체적 실행과제를 제시하고 있음

❍ 2022년에는 공간 및 교통 인프라 분야에서 두 가지 핵심 문서가 채택되었음
  - 하나는 〈스코네 지역 교통인프라 계획 2022-2033(Regional transport infrastrukturplan för Skåne 2022-2033)〉 으로, 스웨덴 정부의 위임을 받아 스코네주가 수립한 중장기 투자계획임

- 이 계획은 국가 도로망 중심의 교통투자를 지역 발전과 연계해 추진함으로써 접근성과 이동성을 제고하는 것을 목표로 함
- 다른 하나는 〈스코네 지역계획 2022-2040(Regionplan för Skåne 2022-2040)〉으로, 물리적 공간계획을 조정·통합하여 모든 주민이 양질의 생활환경을 누릴 수 있는 장기적 도시·농촌 구조를 설계한 전략 문서임

❍ 또한, 〈대중교통 공급 프로그램 2020-2030(Trafik för sörjningsprogram 2020-2030)〉은 대중교통의 목표와 방향성을 규정하며, 예산과 함께 스코네주 교통정책의 핵심 운영 문서로 기능함

❍ 이보다 앞서, 2017년에 제정된 〈지속가능한 교통체계 전략 2050(Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050)〉은 스코네의 장기 교통비전의 기초를 형성하고 있으며, 향후 모든 교통 관련 전략의 기본 방향을 제시하였음

**□ '혁신과 경쟁력 강화'를 위한 세부 전략**

❍ 스코네주는 '혁신과 경쟁력 강화'를 핵심 전략 영역 중 하나로 설정하고, 기술혁신, 문화산업, 에너지 전환 등 다양한 분야에서 세부 전략을 수립하여 지속가능한 성장 기반을 구축하고 있음

❍ 가장 최근의 전략인 〈스코네 기후·에너지 전략 2025-2030(Klimat- och energistrategi för Skåne 2025-2030)〉은 혁신과 경쟁력 강화를 에너지 전환 정책과 연계시키고 있음

- 이 전략은 지역의 산업 및 생활 전반에서 탄소 배출을 저감하고, 안정적이고 지속가능한 에너지 공급 체계를 확립하기 위한 목표와 실행 과제를 제시하고 있음
- 특히, 재생에너지 기술의 보급, 에너지 효율성 향상, 지역 내 에너지 인프라의 혁신을 통해 '친환경 혁신 생태계' 를 조성하는 데 중점을 두고 있음

❍ 이와 더불어, 스코네주는 혁신을 문화적 창의성과 사회적 다양성의 기반 위에서 확장하기 위해 문화정책 부문에서도 전략적 접근을 강화해왔음

❍ 〈스코네 지역 문화계획 2025-2028(Regional kulturplan för Skåne 2025-2028)〉은 향후 4년간 스코네주의 문화정책 추진 방향을 제시하는 문서로,

지역의 예술·문화 활동을 지원하고, 문화산업을 통한 지역경제 활성화를 목표로 하고 있음

- 특히 이 계획은 문화의 자율적 가치와 더불어 문화가 사회혁신과 지역 정체성 형성의 핵심 기반임을 강조하며, 스코네 전역에서 공공기관·민간단체·시민이 협력하는 공동 문화 플랫폼의 역할을 수행하고 있음

❍ 앞서 2020년에 수립된 〈스코네 지역 문화계획 2021-2024(Regional kulturplan för Skåne 2021-2024)〉은 "모두에게 열린 문화생태계"를 비전으로 제시하며, 지역 예술과 문화 접근성 향상을 위한 제도적 기반을 마련하였음

- 이를 통해 스코네는 문화예술 분야를 단순한 복지 영역이 아닌, 혁신적 사고와 창의적 산업의 원천으로 재정의하였음

❍ 또한 〈스코네 지속가능한 성장 혁신전략(Skånes innovationsstrategi för hållbar tillväxt)〉은 스코네주 혁신 정책의 핵심 문서로, 지역의 혁신 역량을 체계적으로 강화하고 지속가능한 산업 전환을 촉진하기 위한 정책 도구로 기능함

- 이 전략은 기술, 연구, 기업, 공공부문이 협력하는 개방형 혁신 구조를 구축하여, 혁신이 경제성장뿐 아니라 사회적 포용성과 환경적 전환을 동시에 견인하도록 설계되어 있음

**□ '인재 양성과 고용을 통한 사회참여 확대'를 위한 세부 전략**

❍ 스코네주는 지역의 포용적 성장과 사회참여 확대를 위해 교육, 문화, 고용, 혁신을 중심으로 한 전략을 마련하고 있음

❍ 이러한 정책들은 개인의 역량 강화와 사회적 연대 확대를 통해 모든 주민이 지역 사회의 발전에 주체적으로 참여할 수 있는 구조를 조성하는 것을 목표로 하고 있음

❍ 가장 대표적인 사례인 〈스코네 지역 문화계획 2025-2028(Regional kulturplan för Skåne 2025-2028)〉은 문화정책을 단순한 예술진흥 차원이 아니라 지역의 학습·참여·역량 강화 플랫폼으로 접근함

- 이 계획은 향후 4년간 스코네주의 문화정책 발전 방향을 제시하며, 예술과 문화가 사회통합, 평생학습, 청년 및 취약계층의 사회참여 촉진에 기여할 수 있도록 다부문 협력을 강화하고 있음

- 특히 공공기관, 지방자치단체, 민간단체가 함께 참여하는 협력형 문화 플랫폼을 구축하여, 문화 활동을 통해 지역 주민이 역량을 발휘하고 공동체 의식을 회복할 수 있는 여건을 조성하고 있음

❍ 이 계획의 전신인 〈스코네 지역 문화계획 2021-2024(Regional kulturplan för Skåne 2021-2024)〉은 '모두에게 열린 문화생태계(Tillsammans skapar vi ett kulturliv öppet för alla)'라는 비전을 내세우며, 문화 접근성 향상과 예술 참여 확대를 통한 사회적 포용을 실현하고자 했음

- 이를 통해 스코네는 문화정책을 사회참여 촉진과 인적자원 개발의 매개로 재정립하였음

❍ 또한, 〈스코네 지속가능한 성장 혁신전략(Skånes innovationsstrategi för hållbar tillväxt)〉은 교육, 연구, 산업, 공공부문 간의 긴밀한 협력을 통해 인재 양성과 일자리 창출을 동시에 촉진하는 전략적 기반을 제공함

- 이 전략은 '지속가능한 성장'을 목표로, 지역 내 인적자원의 역량을 강화하고, 혁신적 산업생태계를 조성함으로써 고용과 사회참여의 선순환 구조를 구축하고자 함

### □ '모든 사람의 건강 증진'을 위한 세부 전략

❍ 스코네주는 주민의 신체적·정신적 건강을 지역 발전의 핵심 기반으로 보고, 의료체계 개혁과 생활환경 개선, 그리고 사회적 건강 형평성 확보를 위한 다양한 전략을 추진하고 있음

❍ 핵심 전략인 〈미래의 건강시스템(Framtidens hälsosystem)〉은 스코네주 의회(Regionfullmäktige)가 2020년 정치적 합의로 채택한 지역 보건의료 개혁 전략을 기반으로 함

- 이 전략은 '더 많은 사람에게 더 나은 건강'이라는 목표 아래 다섯 가지 구조적 전환 방향을 제시하며, 의료서비스의 효율성 제고, 예방 중심의 건강관리 강화, 디지털 헬스케어 확산, 지역 간 의료 접근성 향상, 보건 인력의 역량 강화 등을 추진함

- 단순한 의료서비스 개선이 아니라, 지역사회 전체가 건강한 생활방식으로 전환하도록 지원하는 포괄적 건강 생태계 구축에 중점을 두고 있음

❍ 이와 함께, 〈레크리에이션 루트 2030 행동계획(Handlingsplan 2030 för rekreativa leder i Skåne)〉은 건강증진을 환경적 접근과 결합한 전략으로, 주민이 일상 속에서 자연과 여가활동을 즐길 수 있는 친환경적 인프라를 조성하는 것을 목표로 함
- 이 계획은 다양한 행정기관과 민간단체가 협력해 스코네 전역의 레크리에이션 네트워크를 확충함으로써, 신체활동과 정신적 회복을 촉진하는 지속가능한 생활환경을 조성하고 있음

❍ 〈스코네 환경프로그램 2030(Miljöprogram 2030)〉은 환경, 사회, 경제 세 측면에서 지속가능성을 통합적으로 추구하는 장기 계획으로, 환경정책을 건강증진의 기반으로 확장한 사례임
- 이 프로그램은 탄소배출 저감과 자원순환 촉진뿐 아니라, 깨끗한 공기와 물, 안전한 거주환경 조성을 통해 주민을 위한 건강한 생활환경을 조성하는 것을 주요 목표로 삼고 있음

❍ 〈스코네 지역계획 2022-2040(Regionplan för Skåne 2022-2040)〉은 물리적 공간계획을 건강 중심의 관점에서 재정비하여, 도시와 농촌 모두에서 양질의 생활환경을 보장하고 있음
- 이는 지역계획이 토지이용계획을 넘어 공간적 건강 형평성(spatial health equity)을 확보하는 정책 도구로 기능함을 보여줌

❍ 이와 더불어, 〈스코네 지역 문화계획(Regional kulturplan, 2021-2028)〉은 문화적 참여를 정신건강과 사회적 웰빙의 기반으로 인식하며, 문화 접근성을 확대하여 개인의 삶의 질을 향상시키는 정책 방향을 제시하고 있음

### 4) 성과 모니터링 체계[15)]

❍ 스코네주의 성과 모니터링은 지역개발의 상위 비전인 〈연결과 포용의 스코네〉 차원이 아니라, 분야별 전략(Områdesstrategier) 단위에서 이루어짐

❍ 이하에서는 〈스코네 지속가능한 성장 혁신전략(Skånes innovationsstrategi för hållbar tillväxt)〉의 성과 모니터링 체계를 사례로 들어, 스코네의 분야별 전략이 어떻게 성과를 관리·평가하고 있는지를 구체적으로 살펴보고자 함

❍ 학습(lärande), 평가(utvärdering), 성과 모니터링(uppföljning)을 핵심 축으로 설정하고 있으며, 이러한 과정을 통해 정책 실행이 지속적으로 정교화되고 조정되는 순환적 학습체계(lärandesystem)를 구축하고 있음

❍ 성과 모니터링은 3년 주기로 이루어지며, 그 기초는 전략 실행 과정에서 지속적으로 발전하는 효과 논리(Effektlogik)에 두고 있음
  - 효과 논리는 전략이 어떤 구조로 추진되며, 공동의 노력이 어떤 결과와 장기적 효과를 창출할 것인지를 설명하는 개념적 프레임워크임
  - 장기적 성과가 단기간에 달성되기 어렵다는 점을 고려해, 효과 논리는 이를 측정 가능한 중간 성과지표(resultatmål)로 세분화하고, 이 지표를 지속적으로 평가·보완할 수 있는 구조로 설계되어 있음

15) 'Forsknings- och innovationsrådet i Skåne (FIRS). 2020. Skånes Innovationsstrategi För Hållbar Tillväxt.' 참고

**| 표 4-9 |** 효과 논리 예시

| 과제 | 투입 | 산출 | 결과 |
|---|---|---|---|
| 근로조건과 지속가능한 성장 | 역량센터 설립 | 고숙련 직업 증가 | 지역 내 혁신시스템 발달 |
| 낮은 생산성 | 연구소 설립 | 벤처자본 확대 | 모든 사람을 위한 지속가능한 성장과 생산적인 고용 |
| 건강과 웰빙 | 새로운 건강 및 웰빙 교육 프로그램 | 수출 증가 | 모든 연령대의 모든 사람을 위한 건강과 웰빙 |
| 물과 위생 | 연구 및 혁신 프로젝트 | 민간 R&D 확대 | 모든 사람을 위한 물과 위생 시설 접근성과 지속가능한 관리 |
| 지속가능한 에너지 | 테스트베드 및 파일럿 환경 | 특허 증가 | 모든 사람을 위한 저렴하고 안정적이며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 |
| 지속가능한 도시와 지역사회 | 애플리케이션 지원 | 연구 활성화 | 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 정착지 |
| 소비와 생산 | 협업 프로젝트 | FOI 기금 확대 | 지속가능한 소비 및 생산 패턴 |

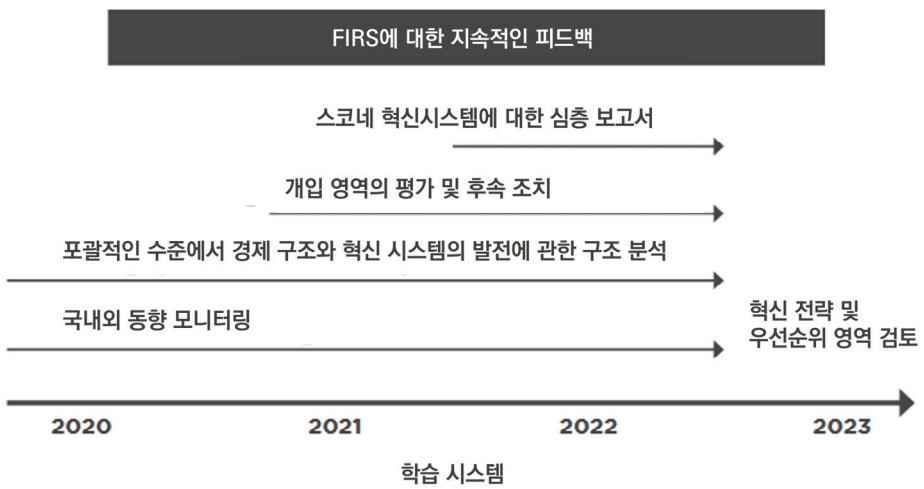
출처: Forsknings-och innovationsrådet i Skåne (FIRS). 2020. Skånes Innovationsstrategi För Hållbar Tillväxt. Tabell 2 일부.

❍ 이러한 체계에서 학습시스템은 다음 세 가지 기능을 수행하며, 데이터는 공식 통계, 설문조사, 연구자료, 인터뷰 등 정량적·정성적 자료를 종합해 구축됨
- 첫째, 전략의 추진 방향이 올바른지 판단하기 위한 지식 기반(knowledge base)을 제공함
- 둘째, 각 정책 개입이나 사업이 실제로 얼마나 효과적인지를 평가할 수 있는 근거를 제시함
- 셋째, 공공 재원의 사용에 대한 투명성, 신뢰성, 동기부여, 개방성을 강화하는 기능을 수행함

❍ 전략의 특화분야(specialiseringsområden)별로 구성된 실무 그룹은 해당 분야의 발전을 지속적으로 모니터링하며, 분석 결과는 스코네주와 관련 기관의 정기 보고서 형태로 공유됨
- 성과 결과는 공동 커뮤니케이션 플랫폼을 통해 공개되며, 이해관계자들이 활용할 수 있도록 접근성이 높은 형태의 자료로 배포됨

❍ 학습시스템은 개별 전략 영역 수준과 거시적 수준의 이중 구조로 운영됨
- 우선순위가 높은 영역별로 주요 성과지표를 활용해, 현재의 전략 방향과 개입 조합이 적절한지, 수행 주체와 방식이 타당한지를 검토함
- 이를 바탕으로 각 영역에서는 실행과 결과 모두에 대한 후속 평가가 이루어지며, 이는 다시 전략적 의사결정의 근거로 사용됨
- 또한, 보다 포괄적인 수준에서 경제 구조와 혁신 시스템의 발전에 관한 구조 분석이 병행되며, 산업별 생산성·고용 변화 등 지역 경제의 장기적 동향을 점검하며, 이를 토대로 전략적 보완점을 도출함
- 아울러 국내외 동향 모니터링을 통해 스코네 지역 내 주요 산업 및 핵심 주체의 변화를 추적하는 한편, 다른 국가나 산업의 성공 사례와 변화를 조기에 파악해 전략 수립에 반영함

**| 그림 4-7 |** 학습시스템 모델




출처: Forsknings-och innovationsrådet i Skåne (FIRS). 2020. Skånes Innovationsstrategi För Hållbar Tillväxt. Figur 2.

### 5) 시사점

**□ 지역 종합계획과 분야별 전략의 관계로 계획체계 재구조화**

❍ [그림 4-6]와 같이 스코네는 지역의 최상위 종합계획에서 지역이 지향하는 장기 비전과 네 가지 핵심 영역을 제시하고, 이에 대응하는 세부 정책은 '분야별 전략(Områdesstrategier)'으로 나누어 추진하고 있음

- 기후·에너지, 문화, 혁신 등 각 분야별 전략은 상위 계획의 비전을 구체화하는 실행계획의 역할을 하며, 실질적인 성과 관리와 모니터링은 이 분야별 전략 수준에서 이루어짐
- 즉, 최상위 종합계획은 방향성과 통합 원칙을 제시하고, 분야별 전략은 이를 실현하는 정책 실행의 플랫폼으로 작동하는 구조임
- 이러한 체계는 행정의 일관성을 유지하면서도 각 정책 영역이 독립적으로 지속가능발전 가치를 구현할 수 있도록 설계된 점에서 의미가 있음

❍ 스코네의 사례에서 제주도가 배울 수 있는 점은 계획 간 기능의 분리임

- 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉은 도정의 모든 중장기 계획이 따라야 할 지속가능발전의 철학과 가치체계, 즉 방향성을 제시하는 상위 기본계획으로 위치해야 함
- 반면 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 이 상위 전략을 구체화하는 분야별 실행전략의 하나로 재정렬되어야 함
- 즉, 개발·투자 중심의 실행계획이더라도, 그 목표와 지표는 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉의 지속가능발전 프레임에 따라 조정되어야 함

❍ 제주도는 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉을 도정의 최상위 비전·가치체계로, 〈제주국제자유도시 종합계획〉을 그 하위의 분야별 실행전략으로 재정립할 수 있음

## 제3절 정책적 시사점

### □ 지속가능발전 가치를 도정 운영 기본 원칙으로 내재화 필요

○ 제주특별자치도가 지속가능발전 가치를 도정 전반의 기본 원리로 내재화하기 위해서는, 계획 수립 단계에서부터 지속가능발전목표(SDGs)를 정책의 핵심 구조로 반영하는 접근이 필요함

○ 일본 가나가와현의 사례는 이러한 방향성을 잘 보여줌
- 가나가와현은 지역 종합발전전략을 수립할 때부터 SDGs를 기본 프레임으로 설정하고, 정책 방향·과제 선정·예산 배분 등 전 과정에서 지속가능발전 목표와의 연계를 체계적으로 반영하였음
- 또한 〈제3기 SDGs 미래도시 계획〉을 통해 환경·산업·문화 등 각 부문별 계획이 공통적으로 SDGs 이념을 준수하도록 명문화함으로써, 행정 전반에 지속가능발전 가치가 일관되게 작동하도록 하였음

○ 이러한 제도적 구조는 특정 분야나 부서의 전유물이 아닌, 모든 정책 영역의 기초 원리로서 지속가능발전을 정착시키는 효과를 가져왔음

○ 서울특별시 또한 「지속가능발전 기본조례」를 통해 주요 시정계획 수립 시 SDGs 기준을 의무적으로 검토·적용하도록 함으로써, 행정 전반에서 지속가능성의 가치가 반영되도록 하고 있음

○ 제주특별자치도 역시 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉을 통해 도정의 모든 중장기 계획이 동일한 가치체계 아래에서 작동하도록 명시할 필요가 있음
- 각 부문별 계획이 SDGs 원칙과 연계되도록 규정하고, 계획 수립 초기 단계에서부터 SDGs 프레임을 선(先)적용하는 체계를 구축해야 함

### □ 계획 간 정합성 확보와 연계 구조 구축

○ 제주특별자치도의 중장기 계획체계는 지속가능발전 가치를 중심으로 재구성될 필요가 있음

○ 해외 사례 분석 결과, 지역의 종합적 비전과 개별 실행전략 간의 관계를 구분하고, 계획 간의 연계성과 정합성을 제도적으로 확보하고 있는 것으로 나타남

○ 이를 위해서는 종합계획이 지역 발전의 방향과 원칙을 제시하고, 부문별 계획이 이를 구체적인 정책과 사업으로 실현하는 역할을 담당하도록 기능을 구분할 필요가 있음
- 예를 들어, 스웨덴 스코네주는 장기 비전과 핵심 정책영역을 종합계획에서 제시하고, 이를 구체화하는 분야별 전략을 별도로 수립하는 구조를 통해 계획 간의 역할과 관계를 명확히 하고 있음
- 이와 유사하게 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉은 도정 전체가 공유해야 할 비전과 가치를 제시하는 종합적 전략으로, 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 이를 구체화하는 인프라 개발 부문 실행전략으로 기능할 수 있도록 조정하는 방식이 바람직함

○ 또한, 계획 간 연계성을 제도적으로 보장하는 장치 마련도 중요함
- 서울특별시는 조례에 근거한 지속가능성 검토 체계를 도입하여, 중장기 개발계획과 지속가능발전 전략이 동일한 방향에서 운영되도록 하고 있음
- 제주특별자치도 또한 두 계획의 관계와 연계 절차를 구체화한 운영기준을 마련함으로써, 계획 간 일관성을 확보할 필요가 있음

**□ 종합계획 우선 조항 보완을 통한 계획 간 충돌 예방**

○ 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제140조제3항에 따라 다른 법령에 따른 개발계획보다 우선하도록 규정되어 있어, 그동안 도정의 중심 계획으로 기능해 왔음

○ 이러한 규정은 지역 발전 방향의 일관성을 확보하는 데에는 긍정적이지만, 새롭게 수립된 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉과의 관계 설정에서는 해석상의 혼선을 초래할 가능성이 있음

○ 최근 제주특별자치도가 지속가능발전을 도정 운영의 핵심 가치로 삼고 이를 종합계획과 병행하려는 흐름을 보이면서, 두 계획 간 역할과 적용 범위를 명확히 구분할 필요성이 제기되고 있음

❍ 이와 달리 강원특별자치도와 전북특별자치도는 종합계획의 우선성을 법적으로 규정하지 않고, 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하며 상호 조화를 이루도록 명시하고 있음

❍ 제주특별자치도는 종합계획이 다른 개발 계획에 우선한다는 규정을 유지하되 법령상 다른 계획과의 조화 및 균형에 관한 조항을 함께 명시함으로써, 종합계획과 지속가능발전 기본전략의 관계가 서로 충돌하지 않도록 제도적으로 정리할 필요가 있음

### □ 정책 목표와 SDGs 간 연계 매핑 및 시각화

❍ 제주특별자치도가 지속가능발전의 이행력을 강화하기 위해서는, 각 정책과 사업이 어떠한 지속가능발전목표(SDGs)에 기여하는지를 명확히 하는 체계를 마련할 필요가 있음

❍ 일본 가나가와현은 〈신 가나가와 그랜드 디자인 실시계획〉에서 각 프로젝트와 SDGs 목표 간의 연계 관계를 도표 형태로 제시하여, 정책별 기여 방향을 시각적으로 명확히 하였음

- 이러한 방식은 행정 담당자뿐 아니라 지역 주민과 민간 부문이 정책의 지속가능성 의미를 쉽게 이해할 수 있도록 지원한다는 점에서 실효성이 높음

❍ 제주특별자치도 또한 〈제주국제자유도시 종합계획〉의 세부 전략별로 관련된 SDGs 목표를 명시하고, 이를 매핑 테이블이나 시각적 도표로 제시함으로써 정책의 지속가능발전 기여도를 가시화할 수 있음

❍ 이러한 접근은 계획의 추진 방향이 단순한 경제개발 중심을 넘어 환경·사회·경제의 균형적 발전을 동시에 고려하고 있음을 보여주는 근거가 됨

❍ 즉, 〈제주국제자유도시 종합계획〉이 개발 과제를 나열하는 문서에 머무르지 않고, 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉 가치체계와 조화를 이루는 개발 계획으로 자리매김하도록 하는 것이 핵심임

### □ 조례 제정, 통합조정기구 설치를 통한 기반 마련

❍ 현재 〈2040 제주 지속가능발전 기본전략〉과 〈제주국제자유도시 종합계획〉은 각각의 법적 근거와 추진체계를 가지고 독립적으로 운영되고 있는데, 조례를 통해 연계할 수 있음

❍ 서울시는 「서울특별시 지속가능발전 기본조례」를 통해 모든 주요 시정계획의 수립 단계에서 지속가능성 검토를 의무화함으로써, SDGs 기준을 정책 전반에 내재화하는 근거를 마련하였음

- 이러한 조례를 통한 제도화는 계획 간 일관성을 확보하고, 정책 실행과 평가 과정에서 지속가능발전의 원칙이 형식이 아니라 절차로 작동하도록 만든다는 점에서 중요함

❍ 또한 지속가능발전 정책의 실효성을 높이기 위해서는 조직 차원의 조정기구가 필요함

- 일본 가나가와현은 2018년 'SDGs 추진본부'를 설치하여, 부서 간 정책의 연계와 조정을 담당하는 거버넌스 허브 역할을 수행하였음
- 이 추진본부는 환경, 경제, 복지 등 상이한 부문 정책이 상충하거나 중복되지 않도록 통합 관리하는 기능을 가졌음
- 서울시도 기획조정 기능을 가진 부서(기획조정실)에서 지속가능발전과 관련한 업무를 총괄하여, 계획·평가·예산을 한 축에서 조정하고 있음
- 제주특별자치도 역시 지속가능발전 관점에서 도정 전반을 점검할 수 있는 '지속가능발전 추진본부' 또는 이에 준하는 통합조정기구 설치를 고려할 필요가 있음

# 제 5 장

# 제주국제자유도시 종합계획 정비방향

제1절 종합계획 정비의 기본 원칙과 방향

제2절 계획 체계·위상 재정립 방안

제3절 인프라·산업생태계 중심 재구성: 개방성과 전략적 우선순위 설정

제4절 협치 실질화: 지표·성과·예산 연계 및 거버넌스 운영 고도화

Chapter 5

# 제주국제자유도시 종합계획 정비방향

## 제1절 종합계획 정비의 기본 원칙과 방향

### 1. 정비의 배경과 문제의식

#### 1) 환경급변: 국내외 여건 변화와 새로운 도전

□ **기후위기와 탄소중립 전환의 가속화**

○ 파리협정(2015) 이후 전 세계적으로 2050 탄소중립 목표가 확산되고, 우리나라도 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(2021) 제정을 통해 2050 탄소중립을 법제화함

○ 제주특별자치도는 CFI 2030(Carbon Free Island 2030) 비전을 선언(2012)하고, 제1차 탄소중립·녹색성장 기본계획(2024~2033)을 수립하는 등 선도적 대응을 추진하고 있으나, 제3차 국제자유도시 종합계획(2022~2031)에는 이러한 전환 목표가 계획 체계(비전-전략-과제) 및 실행 기준에 충분히 녹아들지 못한 측면이 있음

- 향후 수정계획은 탄소중립을 개별 사업의 추가가 아니라, 과제 선별·우선순위 결정의 기준(환경수용력, 탄소영향, 장기 운영가능성 등)으로 내재화할 필요가 있음

□ **디지털·AI 혁명과 산업구조 재편**

○ 4차 산업혁명을 넘어 생성형 AI, 디지털 트윈 등 초연결·초지능 기술이 산업 전반의 패러다임을 변화시키고 있으며, 이에 따른 데이터·통신·연구개발 기반에 대한 수요가 확대되고 있음

○ 제주는 청정 재생에너지와 자연환경 등 고유 자산을 바탕으로 디지털·AI 기반의 신성장동력 발굴 여지가 있으나, 현 종합계획의 산업·공간 전략은 관광 및 기존

주력산업 중심의 논리에 상대적으로 치우쳐 있어, 산업 전환·융합을 위한 우선순위 기준과 실행 로직의 보완이 요구됨

**□ 인구구조 변화와 지역소멸 위기**

❍ 전국적으로 저출산·고령화가 심화되면서 지방소멸 위기가 현실화되고 있으며, 제주는 상대적으로 인구 유입이 활발하나 청년층의 정착 여건 미흡, 고령화 속도 가속화 등 구조적 과제에 직면함

- 2023년 기준 제주 고령인구 비율 19.2%로 2030년에는 초고령사회(20% 이상) 진입 예상됨

❍ 청년 주거·일자리·생활 인프라, 고령층 돌봄·의료 인프라 등 생활 기반 확충이 시급하나, 종합계획 내에서는 "도민 체감" 관점에서의 우선순위 판단기준(선별·집중 기준)이 상대적으로 약한 측면이 있음

**□ 글로벌 공급망 재편과 경제안보**

❍ 미·중 갈등, 팬데믹, 전쟁 등으로 글로벌 공급망이 재편되면서 식량·에너지·핵심광물 등 전략물자의 안정적 확보가 국가안보 차원의 과제로 부상함

❍ 제주는 섬 지역 특성상 물류·에너지 의존도가 높아 외부 충격에 취약할 수 있으므로, 종합계획 차원에서 회복탄력성(resilience)을 계획 논리(목표·성과·점검) 속에 내재화할 필요가 있음

- 다만 수정계획에서는 세부 사업의 나열이 아니라, 우선순위 기준(충격 취약도, 대체 가능성, 필수 서비스 연계성 등)을 통해 투자·추진 방향을 정돈하는 방식이 적절할 것으로 보임

### 2) 계획 위계 혼선: 구조적 문제의 진단

**□ 제3차 계획 의회 심사에서 드러난 구조적 문제**

❍ 제3차 국제자유도시 종합계획 도의회 동의 과정(2021)에서 각 상임위원회는 계획체계의 불명확성을 핵심 문제로 지적하였음

- 행정자치위원회: “계획과제 144개 대비 관리사업 110개로 34개가 적어 계획과제를 실행하는 사업부서에서 혼선이 생길 수 있음”
- 환경도시위원회: “국제자유도시 종합계획이 다른 법령에 따라 제주특별자치도가 수립하는 법정계획보다 최상위 법정계획임을 명확히 하고, 내용 범위 확대 검토”
- 전체 공통: ‘비전-전략-부문-전략별 관리사업-핵심사업’ 계획 체계상 문제, ‘제5편 전략별 계획과제와 관리사업의 성격 모호’

❍ 이는 종합계획이 집행 현장에서 명확한 가이드라인(우선순위·연계·책임·점검)으로 작동하는 데 제약이 있었음을 시사함

### □ 시간적 역전 문제: 지속가능발전 기본전략과의 부정합

❍ 「제주특별자치도 지속가능발전 기본전략(2025~2040)」이 2024년 수립되어 종합계획(2022~2031)보다 늦게 확정되었으나, 내용적으로는 가치·목표 프레임을 제시하는 성격을 가짐

❍ 그 결과 종합계획의 비전·목표·지표와 지속가능발전 기본전략의 목표·지표 간 정합성을 사후적으로 조정해야 하는 역전 현상이 발생함

- 본래 지속가능발전 기본전략이 먼저 수립되고, 이에 따라 개발·투자 계획이 정렬되는 것이 바람직하나 실제 수립 순서와 내용 위상이 엇갈림

### □ 정체성 모호: 최상위 개발계획으로서의 위상 불명확

❍ 제3차 종합계획은 환경·경제·사회·거버넌스를 광범위하게 포괄하는 방식으로 구성되어, 다른 상위 가치전략과의 중복 가능성을 높이는 한편, 국제자유도시 실현을 위한 공간·인프라·투자 우선순위라는 본래 기능이 상대적으로 약화될 우려가 있음

❍ 의회 심사 과정에서 “구체성 부족”, “세부 실행력 미흡”이 반복적으로 제기된 점은, 종합계획이 선택과 집중을 가능하게 하는 우선순위 기준과 실행·환류 체계를 충분히 제시하지 못한 구조적 한계와 연계됨

**| 표 5-1 |** 제3차 계획 의회 동의과정 주요 쟁점 및 조치

| 상임 위원회 | 주요 지적사항 | 당시 조치 | 정비방향 |
|---|---|---|---|
| 행정 자치 | • 계획과제 144개 vs 관리사업 110개 (34개 부족)<br>• 계획과제-관리사업 연계 미흡 | • 과제관리단 구성 (2022.2)<br>• 실천계획 수립 지침 | • 3층 위계 구조 명확<br>• 계획과제-관리사업 1:1 대응 원칙 |
| 환경 도시 | • 최상위 법정계획 위상 불명확<br>• 인구·복지·성평등 등 범위 확대 필요 | • 부분반영 | • 법적 우선순위 명문화<br>• 계획 범위 재정립 |
| 보건 복지 안전 | • 구체적 세부실행계획 부족<br>• 거버넌스 협의체 필요 | • 부분반영 | • 인프라 중심 구체화<br>• 상설 협의체 제도화 |
| 문화 관광 체육 | • 유치 대상 목록, 선행사례 부족<br>• 공간구상 보완 필요 | • 핵심사업별 내용 보강<br>• 해외사례 추가 | • 6대 인프라 축 설정<br>• 4대 패키지 프로젝트 |
| 전체 공통 | • 재원조달(민자 39%) 실현가능성 문제<br>• 부서 간 협업, 도민 의견수렴 강화 | • JDC 시행계획 용역<br>• 도민참여 확대 | • 인센티브 조합 전략<br>• 다층 거버넌스 구축 |

출처: 제주특별자치도의회(2021),「제3차 제주국제자유도시 종합계획 동의안에 대한 수정안」; 제주특별자치도의회(2022),「제402회 임시회 행정자치위원회 회의록」 재구성

### 3) 실행력 제고 필요: 계획과 집행의 괴리

#### □ 추진체계 운영의 한계

❍ 제3차 계획 추진을 위해 과제관리단을 구성(2022.2) 및 킥오프 회의 개최 등 실행 기반을 마련하였으나, 추진 과정에서 TF의 일회성, 부서 간 협업의 형식화, 유관기관과의 조율 미흡 등이 지적되며 실행력과 지속적 점검 기능이 충분히 정착되지 못한 측면이 있음

- 구성: 각 과제당 실·국 담당자 + 연구원 + 전문가 3명
- 임무: 2월 말까지 세부 실천계획 수립

❍ 수정계획에서는 별도 기구의 신설보다는 기존 심의·협의·조정 체계의 기능을 강화하여, 실무협의의 상시 운영, 조정기록의 누적관리, 연차 점검의 정례화를 구현할 필요가 있음

### □ 재원조달 및 추진조건의 실현가능성 제고 필요

❍ 제3차 계획은 민간재원 활용 비중이 높은 편이나, 추진조건·위험분담 구조·단계별 추진전략이 충분히 구체화되지 못해 실현가능성 우려가 제기됨

❍ 수정계획 본문에서는 사업별 금액·연도·완공목표의 나열보다, 사업유형별 재원구조 원칙, 단계별(사전-착수-확산) 추진조건, 공공-민간 역할분담 및 리스크 관리 원칙을 제시하는 방식이 적절함

### □ 도민참여 및 갈등관리의 실질화 필요

❍ 제3차 계획 수립 과정에서 도민참여단(154명)을 구성하고 온라인 소통 등을 진행하였으나, 의회는 "상호 부서 협업, 도민 의견수렴, 전문가 집단 의견 수렴 과정 강화" 필요성을 지적

❍ 특히 대규모 인프라 사업의 경우 환경영향, 지역갈등 등에 대한 사전 검토와 도민 공감대 형성이 미흡하여, 일부 사업은 추진 과정에서 갈등이 발생하거나 지연됨

- 도민참여를 "절차"가 아니라 수용성 확보를 위한 실행장치로 설계하고, 핵심사업 중심으로 설명-의견수렴-조정-결과공유의 과정과 산출물을 표준화할 필요가 있음

### □ 성과관리-예산 연계 미흡

❍ 제3차 계획은 다수의 과제·사업을 제시하였으나 성과지표, 예산 우선순위, 집행 점검 체계가 통합적으로 작동하지 못해 계획의 환류 기능이 약화된 측면이 있음

- 의회: "핵심사업과 관리사업 이원화로 집행력 약화", "지표·성과·예산의 통합적 연계" 필요

❍ 수정계획에서는 자동감액 등 기계적 규칙을 제시하기보다, 핵심지표 최소화, 연차 점검 결과의 조정 절차 명문화, 재정운영(기존 심사·점검 체계)과의 연결 원칙 제시를 통해 실행·환류를 강화하는 것이 바람직함

### 4) 소결: 주요 문제의식 종합

❍ 이상과 같은 환경급변, 계획 위계 혼선, 실행력 부족 문제는 제3차 국제자유도시 종합계획의 수정계획 수립 필요성을 명확히 제기함

❍ 특히 의회 심사 과정에서 반복적으로 확인된 체계 불명확, 위상·정체성 불분명, 실행·재원·거버넌스 취약은 단순한 내용 보완을 넘어 종합계획의 역할·기능·구조를 “원칙-과제-이행체계” 중심으로 재정립할 필요가 있음을 시사함

❍ 이에 본 장에서는 수정계획 수립을 위한 기본방향과 기본원칙을 제시함으로써, 종합계획이 국제자유도시 실현을 위한 최상위 개발계획으로서 우선순위 기준과 실행·환류 체계를 갖춘 실행지향형 계획으로 정돈될 수 있도록 하고자 함

## 2. 종합계획 정비의 기본방향

### 1) 계승과 혁신: 20년 정책유산의 발전적 계승(가치의 현대화)

❍ 종합계획은 국제자유도시 추진 과정에서 축적된 정책유산을 계승하되, 급변하는 환경에 대응하도록 가치와 전략을 현대화할 필요가 있음

#### □ 청정(淸淨): 환경보전에서 탄소중립·순환경제로

❍ 청정 가치를 계승하되, 수정계획에서는 탄소중립 전환과 순환경제 체계를 종합계획 전반의 판단기준으로 내재화하여, 과제 선별·우선순위 결정에 실질적으로 적용될 수 있도록 함

#### □ 국제(國際): 관광개방에서 글로벌 혁신 허브로

❍ 국제자유도시의 지향을 관광 중심의 연계 및 확장차원에서 글로벌 R&D, 국제기구 유치, 첨단산업 거점으로 확장
- 국제관광·휴양 + 글로벌 혁신·교류 + 평화의 섬 브랜드 활용

□ **균형(均衡): 지역균형에서 포용적 성장으로**

○ 제주시-서귀포시 간 균형발전을 넘어, 세대·계층·성별을 포괄하는 포용적 성장으로 발전
- 청년·고령층·장애인·여성 등 모든 도민의 삶의 질 향상

□ **도민(道民): 참여에서 공동창조(Co-creation)로**

○ 형식적 참여를 넘어, 도민이 계획 수립부터 실행·평가까지 공동 설계·공동 실행하는 협치 실질화
- 도민참여단 → 도민참여형 의사결정 → 도민 공동창조

### 2) 통합과 차별화: 다층적 정책 연계(연계의 원칙화)

□ **국가 전략 및 전환 흐름과의 정합성**

○ 이재명 정부의 국정과제와 5극3특 전략 중 '제주특별자치도'의 역할을 명확히 하고, 국가 차원의 지원과 연계
- 5극: 수도권·동남권·서남권·대경권·충청권
- 3특: 강원특별자치도, 전북특별자치도, 제주특별자치도

○ 탄소중립, 디지털 전환, 인구대응 등 국가 차원의 주요 전환 흐름과 제주형 전략을 정렬하고, 중앙-지방-유관기관 간 역할을 실행 가능한 수준에서 명료화함

□ **도정 운영 방향과의 일치**

○ 현 도정의 핵심 공약(도민 삶의 질 향상, 기후위기 대응, 청년 정착 지원 등)과 종합계획의 전략 프로젝트를 연계하여, 계획의 실효성과 도민 체감도 제고

□ **제주만의 차별화: 특별자치·국제자유도시 정체성 강화**

○ 제주특별법에 근거한 87종 인센티브, 7대 특례를 전략적으로 활용하여, 타 지역과 차별화되는 제주만의 성장모델 구축
- 특별자치 + 국제자유도시 + 세계자연유산 + 평화의 섬

### 3) 실행 가능한 계획화: 세부사업 나열이 아닌 우선순위 기준 제시

**□ 최상위 개발 법정계획에 맞는 전략 프로젝트 설정**

○ 종합계획은 최상위 개발계획으로서 실행력을 확보해야 하나, 본문에서는 사업을 선별·정렬하는 우선순위 기준과 실행·환류 체계를 제시하는 것이 적절하다고 판단함

**□ 우선순위 기준(예시항목)**

○ 필요성: 전환 대응(탄소중립·디지털·인구·회복탄력성)과의 관련성

○ 파급효과: 지역경제·산업생태계·국제교류에 대한 파급 가능성

○ 수용성: 환경·사회 영향, 갈등 가능성 및 조정 가능성

○ 실현가능성: 제도·절차·재원·추진주체의 준비도(리스크 관리 포함)

○ 지속가능성: 장기 운영·유지관리 가능성과 탄소·자원 제약 고려

**□ 계획-제도-거버넌스의 연계(원칙 수준)**

○ 핵심 과제는 공간·기반 방향, 제도적 지원수단 적용 원칙, 추진체계(역할·협업·점검) 원칙이 함께 제시되도록 구성하도록 하겠음

## 3. 종합계획 정비의 기본원칙

**□ (원칙 1) 계획의 역할·기능 명확화**

○ 종합계획은 최상위 개발계획으로서 전략·우선순위·실행 기준을 제시하고, 부문별 실행계획은 종합계획의 방향에 정렬되도록 연계 원칙을 명료화함

○ 계획체계는 복잡한 다층 구조를 추가하기보다, 상위 가치 / 목표-종합계획(전략 / 우선순위)-부문 실행의 기본 틀에서 정합성 점검 방식을 제시

□ **(원칙 2) 지속가능발전 가치(기준)의 전면 내재화**

○ 지속가능성은 선언적 목표가 아니라 과제 선별·우선순위 결정의 기준으로 작동하도록 설계함

○ 환경수용력, 탄소영향, 장기 운영가능성, 사회적 수용성 등을 고려한 기준을 계획 전반에 내재화함

□ **(원칙 3) 국제자유도시 정체성 강화(개방성의 실행기준화)**

○ 글로벌 관광휴양 + 산업육성 지향
- 국제자유도시의 본래 목적(제주특별법 제1조)에 부합하는 개방형 인프라 우선 배치
- 관광·MICE·국제교류·외국인 투자 유치를 촉진하는 인프라 중심

○ 인프라 중심의 전략적 우선순위 설정
- 의회 지적("구체적 프로젝트와 공간구상 제시") 반영
- 6대 핵심 인프라 축 설정 (탄소중립, 순환경제, 교통물류, 혁신산업, 생활SOC, 글로벌교류)

○ 국제 표준 및 모범사례 벤치마킹
- 싱가포르, 두바이, 홍콩 등 글로벌 경쟁 도시 사례 분석
- RE100, LEED, 스마트시티 등 국제 표준 적용

□ **(원칙 4) 제도적 수단의 전략적 활용(목표-원칙 중심)**

○ 제주특별법 특례의 전략적 조합
- 제주특별법 7대 특례 유형
  - 투자진흥 특례 / 기업지원 특례 / 규제완화·자율권 특례
  - 재정·세제 특례 / 토지·부동산 특례 / 외국인 투자·정주 특례
  - 신산업·특화산업 특례

○ 87종 인센티브 체계 활용
- 제주특별법, 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 외국인투자촉진법 등에 근거한 87종 인센티브를 프로젝트별로 최적 조합
- A군(세제) + B군(토지) + C군(규제완화) + D군(재정지원) + E군(외국인) + F군(산업육성) + G군(기타) 조합 모델

○ 규제혁신과 투자유인의 결합
- 민자 39% 유치 목표 달성을 위한 인센티브 패키지 설계
- 의회 지적("민자유치 실현가능성 문제") 해소

**□ (원칙 5) 성과-예산-점검의 연계(기계적 규칙 지양)**

○ 계획-집행-평가의 환류체계 구축
- 종합계획의 인프라 프로젝트 → 지속가능발전 핵심지표 → 연차별 성과평가 → 예산 재배분의 선순환 구조

○ 재정투자심사와 연동한 우선순위 관리
- 대규모 인프라 사업은 재정투자심사를 통과해야 예산 배정 종합계획의 우선순위 → 재정투자심사 → 예산 편성의 일관성 확보

○ 실행계획의 실국 업무계획 의무 반영
- 의회 요구("실행계획이 실국 업무계획에 반드시 반영되도록 추진")
- 과제관리위원회를 통한 부서별 실행계획 점검

**□ (원칙 6) 도민체감·공정성·투명성 강화**

○ 내생발전과 주민 주도성 제고
- 대규모 인프라 사업이 외부 자본 중심으로 추진되지 않도록, 지역 기업·도민 참여 확대
- 지역 일자리, 지역 경제 파급효과 극대화

○ 협치(거버넌스) 실질화
- 도민참여단, 주민자치회, 공론화위원회 등 다층 참여 구조 제도화 의회 지적(“도민 의견수렴, 전문가 집단 의견 수렴과정 강화”) 반영

○ 도민참여 확대 및 갈등관리 강화
- 대규모 인프라 사업의 환경영향, 지역갈등을 사전에 분석·관리
- 갈등영향분석 의무화, 공론화 프로세스 제도화

**□ (원칙 7) 실행 차원의 단계적·적응적 정비**

○ 불확실성 대응을 위한 유연성 확보
- 기후위기, 디지털 전환, 인구구조 변화 등 급변하는 환경에 대응하기 위해, 고정된 청사진이 아닌 적응적 계획(Adaptive Planning)관점 적용

○ 중간평가와 동적 조정(Dynamic Adjustment)
- 제3차 계획 중간평가(2027) 및 제4차 계획 중간평가(2037)를 통해 전략 프로젝트 우선순위 재조정

○ 상설 협의체 운영
- 의회 요구(“TF의 일회성 → 상설 협의체로 전환”)
- 과제관리위원회, 국가공기업 발전협의회 등 제도화 및 활성화

**□ 소결: 기본원칙의 통합적 적용**

○ 본 기본원칙은 종합계획을 ‘사업 나열형’이 아니라 ‘정비방향(원칙-과제-이행체계) 중심’으로 정돈하기 위한 기준임

## 제2절 계획 체계·위상 재정립 방안

### 1. 현행 계획체계의 구조적 문제 진단

#### 1) 제3차 계획의 체계적 혼선

□ **계획체계의 불명확성**

○ 제3차 국제자유도시 종합계획은 “비전-전략-부문-(관리사업)-(핵심사업)” 등 복수의 구성요소를 병렬적으로 제시하고 있으나, 요소 간 포함관계·연계 규칙·책임 구조가 명확히 정리되어 있지 않아 집행 현장에서 ‘계획의 위계’가 실질적으로 작동하기 어려운 한계가 존재함

- 계획 구성요소별 정의가 불명확하여, 전략의 구체화(전략 → 과제/사업) 과정에서 부서별 해석이 상이해지고, 계획의 가이드라인 기능이 약화될 우려가 있음
- 계획요소 간 연계가 약할 경우, 유사·중복 사업의 발생 가능성이 커지고, 성과 측정체계가 분절되는 문제가 반복될 수 있음

□ **계획 위계 혼선의 구체적 사례**

○ 비전·전략의 추상성: 상위 지향(비전·전략)이 실행단위의 과제·사업으로 전환되는 기준(선정·배제·우선순위)이 명료하지 않아, 계획이 선언적 문서로 인식될 위험이 존재함

○ 부문별 계획의 분절성: 부문별 논리가 독립적으로 강화될수록 부문 간 시너지 설계가 약화되고, 전략적 선택과 집중이 어려워질 수 있음

○ 실행단위의 불연속성: 상위 목표-실행과제-성과지표의 연결이 느슨할 경우, 집행 단계에서 “무엇을 위해 무엇을 우선 추진하는가”가 불명확해지고, 사후 점검·조정의 실효성이 저하될 수 있음

### 2) 최상위 법정계획 위상의 미정립

#### □ 최상위성 규정의 운영 원리 부재

○ 제주특별법 제140조제3항: “종합계획은 다른 법령에 따른 개발계획에 우선한다” 명시하고 있음

○ 현실에서는 이 조항이 제대로 작동하지 못하고, 실제 운영에서는 종합계획이 타 계획·사업을 조정·정렬하는 절차와 기준이 충분히 체계화되지 못한 측면이 있음

○ 종합계획이 최상위 계획으로서 기능하기 위해서는, 법적 선언을 넘어 “우선 적용이 행정 운영에서 어떻게 구현되는지”에 대한 원칙과 절차(정합성 점검 기준, 협의·조정 방식, 반영·미반영 사유의 관리 등)가 계획문서 내 또는 계획 운영체계 내에 명확히 제시될 필요가 있음

#### □ 병렬적 계획 운영의 한계

○ 종합계획이 구체적 우선순위 기준과 점검 규칙을 제공하지 못할 경우, 실제 정책결정과 예산 편성은 분야별·부서별 계획 및 단년도 사업 논리에 의해 좌우될 가능성이 커짐

- 그 결과 종합계획은 명목상의 최상위 계획에 머물고, 계획이 의도한 선택과 집중(우선 투자, 단계적 추진, 리스크 관리)이 구현되기 어려울 수 있음

○ 또한 계획 간 정합성 관리가 약하면, 유사 사업의 중복, 시기·대상·공간의 불일치, 성과지표의 과다·중복 등 비효율이 발생할 수 있음

### 3) 중장기 발전 가치와 계획 간 단절

#### □ 지속가능발전 기본전략과의 정렬 필요

○ 2024년 수립된 『제주특별자치도 지속가능발전 기본전략(2025~2040)』은 장기 가치와 목표 프레임을 제시하는 성격을 가지며, 종합계획은 이를 중기 전략과 자원배분 원리로 구체화하는 계획으로 기능할 필요가 있음

❍ 그러나 현행 체계에서는 장기 가치가 종합계획의 우선순위 기준과 성과·점검 체계로 충분히 내재화되지 못하여, 가치-전략-사업의 연결이 약화되는 문제가 발생할 수 있음

### □ 통합적 관점의 약화

❍ 환경·경제·사회가 통합된 관점에서 정책·투자 우선순위를 판정하기보다, 분야별 단기 성과 중심의 사업 추진이 강화될 경우 장기 전환과제(탄소중립, 회복탄력성, 포용성 등)에 대한 체계적 접근이 곤란해질 수 있음

❍ 따라서 수정계획의 핵심은 새로운 세부사업을 추가하는 것이 아니라, 가치 기반의 우선순위 기준과 점검·조정의 운영 원리를 종합계획에 명확히 탑재하는 데 있음

**| 표 5-2 |** 제3차 계획체계의 주요 문제점과 의회 지적사항

| 구분 | 구체적 문제점 | 의회 지적사항 (2021) |
|---|---|---|
| 계획 위계 | 비전-전략-부문-관리사업 간 논리적 연계 불명확 | “비전과 전략, 관리사업 간 정합성 결여” (행정자치위) |
| 계획 간 정합성 | 144개 계획과제 중 34개가 관리사업에서 누락 | “6대 부문 144개 과제와 110개 관리사업 불일치”(문화관광스포츠위) |
| 최상위 계획 위상 | 제주특별법 제140조③의 우선 적용 조항 미작동 | “최상위 법정계획으로서 가이드라인 기능 미흡”(행정자치위) |
| 47개 법정계획 통합 | 법정계획 간 체계적 연계·정합성 결여 | “부문별 계획 간 조화 및 연계성 강화 필요”(계획조정위원회 신설 요구) |
| 장기 가치 반영 | 지속가능발전 기본전략과의 단절 | “개발과 보전의 조화 원칙 미흡” (환경도시위) |
| 거버넌스 | 계획조정위원회 부재, 실·국별 독자 운영 | “계획조정위원회 설치 및 법정화 필요” (의회 전체 의견) |

출처: 제주특별자치도의회(2021), 『제3차 국제자유도시 종합계획 동의안 심사보고서』 종합

## 2. 계획 위계 구조의 재정립

### 1) 위계 구조 재정립의 설계 논리

#### □ 계획 위계 재정립의 기본 방향

○ 현행 계획체계의 혼선을 해소하기 위해서는 복잡한 요소를 추가하기보다, 상위 가치–중기 전략–부문 실행 간 역할과 경계를 명확히 하는 방향으로 계획 위계를 단순·명료화할 필요가 있음

○ 특히 종합계획은 “정책 나열”이 아니라, 최상위 개발계획으로서 (1) 전략적 선택과 집중의 기준, (2) 자원배분의 우선순위 원리, (3) 실행·점검·조정의 운영 규칙을 제공하는 형식으로 재정립되어야 함

**(가) 상위 가치 프레임(장기)과의 정렬**

○ 종합계획은 장기 가치·목표 프레임(지속가능성, 포용성, 회복탄력성 등)을 단순히 인용하는 수준을 넘어, 계획의 판단 기준(선정·배제·우선순위)으로 전환하여 반영할 필요가 있음

○ 이를 통해 종합계획이 부문별·단년도 사업의 집합이 아니라, “가치 기반의 중기 투자·개발 전략”으로서 기능하도록 구조를 정돈함

**(나) 종합계획의 역할: 전략·우선순위·점검 규칙의 제공**

○ 종합계획은 무엇을 해야 하는가(방향)뿐 아니라 무엇을 먼저 해야 하는가(우선순위)와 어떻게 점검·조정할 것인가(환류)를 함께 제시해야 최상위 계획으로서 실효성이 확보됨

○ 따라서 수정계획에서는 종합계획의 핵심 산출물을 다음과 같이 정리함

- (우선순위 기준) 필요성·파급효과·수용성·실현가능성·지속가능성 등 핵심 기준의 명시
- (정합성 기준) 상위 가치와의 부합, 부문 간 시너지 가능성, 중복·충돌 가능성 점검 기준의 제시

- (점검·조정 규칙) 연차 점검의 항목과 방식, 조정 필요 시 협의 절차, 반영·미반영 사유의 기록 및 공개 원칙 등

**(다) 부문 실행의 역할: 자율적 실행과 기준 준수**

❍ 부문별 계획·사업은 법령·현장 여건에 따라 자율적으로 설계·추진하되, 종합계획이 제시하는 우선순위 및 정합성 기준을 준수하는 범위에서 운영되도록 함

❍ 종합계획은 세부 사업 목록을 직접 통제하기보다, 부문 실행이 종합계획의 방향과 충돌하지 않도록 하는 기준과 점검 방식(가이드라인)을 제공하는 데 집중함

### 2) 역할·범위·기간의 명확화(운영 원리 중심)

**□ 계층 간 상호작용 메커니즘(원칙)**

❍ 하향식 정렬: 상위 가치·목표 프레임이 종합계획의 전략·우선순위 기준으로 반영되고, 부문 실행은 그 기준을 준수하는 방식으로 설계·운영됨

❍ 상향식 환류: 부문 실행의 성과·리스크·쟁점이 종합계획의 연차 점검을 통해 축적되고, 필요한 경우 종합계획의 조정·보완으로 연결됨

❍ 수평적 조정: 부문 간 충돌·중복·공간적 불일치가 발생할 경우, 종합계획 운영체계 내 협의·조정 절차를 통해 조정하며, 그 과정과 결과를 기록·관리함

**| 표 5-3 |** 계획 위계별 역할·범위·기간 비교

| 구분 | 제1층: 지속가능발전 기본전략 | 제2층: 국제자유도시 종합계획 | 제3층: 47개 법정계획 |
|---|---|---|---|
| 법적 근거 | 지속가능발전 기본법 제27조 | 제주특별법 제140조 | 각 개별 법령 |
| 계획 기간 | 16년 (2025~2040) | 10년 (현재: 2022~2031) | 법령별로 상이 (5~20년) |
| 역할 | 장기 가치·비전 제시 | 전략·자원배분 결정 | 세부 사업·예산 실행 |
| 범위 | 환경·경제·사회 통합 | 인프라·산업·복지·문화 부문 | 부문별·기능별 세부계획 |
| 수립 주기 | 5년마다 재검토 | 5년마다 수정계획 수립 가능 | 법령별로 상이 |

| 구분 | 제1층: 지속가능발전 기본전략 | 제2층: 국제자유도시 종합계획 | 제3층: 47개 법정계획 |
|---|---|---|---|
| 우선 순위 | 최상위 가치 기준 | 제1층 가치 기준 + 전략적 판단 | 제2층 가이드라인 범위 내 |
| 대표 문서 | 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략 | 제주국제자유도시종합계획 | 도시기본계획, 관광진흥계획, 에너지종합계획 등 |
| 핵심 기능 | 가치 준거틀 (Value Framework) | 조정자·가이드라인 (Coordinator & Guideline) | 실행자 (Implementer) |
| 성과 지표 | 거시적 지표 (예: 탄소중립률, 삶의 질 지수) | 중범위 지표 (예: 인프라 완공률, 산업 성장률) | 미시적 지표 (예: 개별 사업 KPI) |
| 도의회 동의 | 해당 없음 (보고) | 필수 (제주특별법 제140조⑤) | 법령별로 상이 |

출처: 제주특별법, 지속가능발전 기본법, 제주특별자치도 내부 자료 종합

## 3. 지속가능발전 가치의 내재화

### 1) SDGs와 제주 전략의 연계

#### □ UN 지속가능발전목표(SDGs)와의 정합성 확보

○ UN의 17개 지속가능발전목표(SDGs)[30] 를 제주 맥락에 맞게 재해석하고, 종합계획의 전략과 직접 연계

○ 특히 SDG 7(청정에너지), SDG 11(지속가능 도시), SDG 13(기후행동), SDG 14(해양생태계) 등을 중점 연계

#### □ 제주 지속가능발전 기본전략의 5대 목표 반영

○ 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략(2025~2040)의 5대 목표:

① 탄소중립 사회 전환
② 순환경제 구축
③ 사회적 형평성 강화
④ 생태계 보전 및 복원
⑤ 포용적 거버넌스 확립

❍ 이 5대 목표를 종합계획의 6대 인프라 축 및 4대 패키지와 직접 연계

**| 표 5-4 |** 지속가능발전 목표와 종합계획 전략의 연계

| 지속가능발전 목표 | UN SDGs | 종합계획 연계 전략 | 핵심 인프라 | 주요 성과지표 (예시) |
|---|---|---|---|---|
| 탄소중립 사회 전환 | SDG 7, 13 | 청정에너지 인프라 확충, RE100 산업단지 조성 | 청정에너지 축 | 재생에너지 자급률, 탄소배출량 감축률 |
| 순환경제 구축 | SDG 12 | 자원순환 인프라 구축, 폐기물 제로화 | 수자원·환경 축 | 재활용률, 매립률 |
| 사회적 형평성 강화 | SDG 1, 10 | 청년 주거 지원, 고령층 돌봄 인프라 | 주거·생활 축 | 주거복지 수혜율, 돌봄 서비스 접근성 |
| 생태계 보전 및 복원 | SDG 14, 15 | 해양보호구역 확대, 곶자왈·한라산 보전 | 수자원·환경 축 | 보호구역 비율, 생물다양성 지수 |
| 포용적 거버넌스 확립 | SDG 16, 17 | 도민참여 플랫폼 구축, 계획조정위원회 법정화 | 전 부문 횡단 | 도민참여율, 정책만족도 |

출처: UN SDGs, 제주특별자치도 지속가능발전 기본전략(2025~2040), 제3차 국제자유도시 종합계획

### 2) ESG 관점의 통합 점검 적용

#### □ ESG(환경·사회·지배구조) 관점의 계획 수립

❍ 모든 전략사업 및 인프라 프로젝트를 기획 단계에서부터 ESG 관점으로 평가
- 환경(E): 탄소배출, 생태계 영향, 자원순환 등 - 사회(S): 일자리 창출, 지역사회 기여, 안전·형평성 등 - 지배구조(G): 투명성, 도민참여, 책임성 등

❍ ESG 평가 결과를 사업 선정 및 예산 배분의 핵심 기준으로 활용

#### □ ESG 성과지표의 계획체계 통합

❍ 기존의 경제적 성과지표(GDP, 고용률 등) 외에 ESG 성과지표를 필수 지표로 설정
- 탄소배출 원단위, 사회적 일자리 비율, 도민참여율 등

❍ 연차별 성과보고서에 ESG 성과를 필수 포함

## 4. 계획 간 정합성 확보 메커니즘

### 1) 정합성 확보의 기본방향: 기능 강화

**□ 종합계획의 최상위성을 실질적으로 작동시키기 위한 핵심 메커니즘**

○ 계획 간 정합성 확보는 별도 기구 신설을 전제로 하기보다, 기존 운영체계(심의·협의·조정·점검)의 기능을 강화하고, 운영 규칙을 표준화하는 방식으로 설계하는 것이 현실적임

○ 즉 핵심은 조직을 새로 만드는 것이 아니라, 종합계획이 최상위 계획으로서 작동하도록 하는 최소한의 절차·기준·산출물을 정립하는 데 있음

○ 기능 강화를 위한 방향을 제시하면 다음과 같음
- 기존 심의·협의체 운영의 정비: 종합계획 관련 안건은 '정합성·우선순위·수용성' 관점에서 점검할 수 있도록 안건 구성과 검토 기준을 보완함
- 실무협의의 상시 운영: 부서·기관 간 이견이 발생하거나 중복·충돌이 우려되는 사안은 사전 실무협의를 통해 조정하고, 조정 결과를 문서로 남겨 누적 관리함
- 연차 점검의 정례화: 추진상황·리스크·조정 필요사항을 정기적으로 점검하여, 계획의 집행력을 확보하고 환류가 작동하도록 함

### 2) 계획 정합성 확보 절차

**□ 정합성 확보 절차(3단계): 사전 조율 → 심의·조정 → 사후 모니터링**

○ 1단계: 사전 조율
- 부서·기관은 주요 계획·사업을 기획하는 초기 단계에서 종합계획의 우선순위·정합성 기준을 확인하고, 적용 결과(적용/미적용 및 사유)를 내부적으로 정리함
- 사전 조율은 인허가·예산 편성 이전 단계에서 이루어지도록 하여, 사후 조정 비용을 최소화함

○ 2단계: 협의·조정
- 중복·충돌·수용성 우려가 있는 사안은 관계부서·유관기관이 참여하는 실무협의를 통해 조정함

- 실무협의는 검토의견서, 조정사항 및 반영 여부와 사유 등을 관리하는 역할을 담당할 수 있음

❍ 3단계: 연차 점검 및 환류
- 연차 점검을 통해 조정 결과를 누적 관리하고, 지연·갈등·리스크를 조기에 식별하여 개선조치를 연동함
- 점검 결과는 다음 연도 추진계획 및 관련 재정 운영(기존 심사·점검 체계)과 정합되도록 반영 원칙을 제시함

## 5. 소결

❍ 본 절은 제3차 국제자유도시 종합계획의 구조적 혼선(계획 요소 간 관계 불명확, 최상위 위상 작동 미흡, 장기 가치와의 단절)을 진단하고, 이를 해소하기 위한 계획 체계·위상 재정립 방향을 제시함

❍ 정비의 핵심은 새로운 기구·제도·세부사업의 추가가 아니라, 종합계획이 최상위 개발계획으로서 작동하도록 “원칙-과제-이행체계(운영 원리)”를 명료화하는 데 있음
- 종합계획은 우선순위 기준과 정합성 점검 규칙을 제공하고, 부문 실행은 그 기준을 준수하는 범위에서 자율적으로 추진되도록 구조를 정돈함
- 정합성 확보는 별도 기구 신설이 아니라 기존 운영체계의 기능 강화, 실무협의의 상시화, 조정기록의 누적관리, 연차 점검의 정례화를 통해 구현함

❍ 이를 통해 종합계획은 명목상의 최상위 계획에서 벗어나, 제주가 합의한 중장기 가치에 기반하여 선택과 집중이 가능한 실행지향형 계획으로 정립될 수 있음

## 제3절 인프라·산업생태계 중심 재구성: 개방성과 전략적 우선순위 설정

### 1. 인프라·산업생태계 중심 재구성의 필요성

#### 1) 개방성 존중 원칙의 실천

□ 국제자유도시의 본질로서의 개방성

○ 제1절에서 제시한 정비원칙 중 개방성 존중은 국제자유도시의 존재 이유를 구체화하는 핵심 원칙이며, 사람·상품·자본의 이동과 기업 활동의 편의를 제약 없이 보장하는 체계를 의미함

○ 국제자유도시의 개방성은 선언적 가치로 그치기 어렵고, 실제로는 (1) 이동·접근의 편의, (2) 기업 활동의 예측가능성, (3) 국제 교류의 신뢰성이라는 운영 성과로 입증되어야 함

- 따라서 개방성은 산업정책이나 규제완화의 구호가 아니라 인프라·제도 운영이 함께 맞물려 작동하는 실행 시스템으로 설계되어야 함

□ 인프라의 전략적 의미

○ 인프라는 단순한 물리적 시설이 아니라 개방성을 구현하는 기반 플랫폼으로서, 국제교류 기반, 에너지·자원 기반, 디지털 기반, 생활 기반 등 다양한 형태로 기업 활동과 도민 삶의 질을 동시에 좌우함

○ 특히 개방형 경제권으로 기능하기 위해서는 “연결성-안정성-신뢰성”을 동시에 충족해야 하며, 이는 인프라의 적정 수준(용량·품질)과 제도 운용의 일관성(절차·기준)에 의해 결정됨

### 2) 제3차 계획의 구조적 한계: '나열'과 '분절'의 문제

#### □ 전략적 우선순위 기준의 부재

○ 현행 계획은 분야별로 다양한 과제를 제시하고 있으나, 한정된 재원과 행정역량 하에서 무엇을 먼저 추진하고 무엇을 후순위로 둘지에 대한 우선순위 판정 기준이 명확하지 않아, 계획의 선택과 집중 기능이 약화될 위험이 있음

○ 우선순위 기준이 불명확하면 집행 단계에서 단년도·부서 단위의 사업 논리에 의해 투자가 분산될 수 있고, 결과적으로 계획의 전략성이 저하될 가능성이 큼

#### □ 인프라–산업–제도의 연계 설계 부족

○ 인프라 확충은 산업생태계 조성과 결합될 때 효과가 커지며, 산업유치·기업 활동 지원은 제도(특례·인센티브·절차)와 결합될 때 실현가능성이 높아짐

○ 그러나 현행 계획은 (1) 인프라 과제, (2) 산업 과제, (3) 제도·특례 활용이 각각 분절적으로 논의되는 경향이 있어, "어떤 산업을 위해 어떤 인프라를 어떤 제도 조합으로 뒷받침할 것인지"가 하나의 실행 논리로 충분히 연결되지 못함

#### □ 실행·환류 관점의 미흡

○ 계획이 실행지향형 문서로 기능하기 위해서는, 최소한의 점검·조정 규칙과 책임 구조가 함께 제시되어야 하나, 과제·사업이 다수 제시될수록 오히려 성과·점검 체계가 과다·중복되거나 분절될 우려가 존재함

○ 따라서 본 절의 정비 방향은 세부 사업 나열을 확대하기보다, 인프라·산업생태계 재구성의 원칙–우선순위 기준–이행체계를 정돈하는 데 중점을 둠

## 2. 인프라·산업생태계 재구성의 기본방향

### 1) 재구성의 핵심: '개방성 구현 역량' 중심 정렬

#### □ 개방성 구현 역량의 개념화

○ 종합계획의 인프라·산업생태계 재구성은 "무엇을 더 할 것인가"보다 "무엇을 먼저 정렬할 것인가"가 중요하며, 그 기준은 개방성 구현 역량으로 설정함

○ 개방성 구현 역량은 다음 3요소로 구성됨
- (연결성) 국내외 교류·물류·이동의 효율성과 접근성
- (안정성) 에너지·자원·환경 등 기반의 안정적 공급과 리스크 대응
- (신뢰성) 기업 활동과 투자환경의 예측가능성, 절차의 투명성, 제도 운용의 일관성

#### □ 우선순위 판정 기준의 제시(원칙 중심)

○ 수정계획 본문에서는 인프라 분야를 축·패키지로 고정하여 나열하기보다, 아래의 공통 기준에 따라 과제를 정렬하도록 제시함
- (기준1) 국가·국제 연계성: 외부와의 연결 강화를 통해 파급효과가 큰 과제
- (기준2) 병목 해소 효과: 장기간 누적된 수요·리스크를 해소하여 전체 시스템 효율을 높이는 과제
- (기준3) 산업 파급력: 산업유치·기업활동 확대와 직결되는 기반 확충 과제
- (기준4) 지속가능성·수용성: 환경용량·사회적 수용성을 고려하여 장기 운영 가능성이 높은 과제
- (기준5) 실현가능성: 인허가·재정·운영체계를 고려할 때 단계적 추진이 가능한 과제

### 2) 인프라–산업생태계–제도(특례) 통합 설계 원칙

#### □ 통합 설계의 기본 구조

○ 인프라 중심 재구성은 물리적 기반만을 의미하지 않으며, 산업생태계 조성과 특례 활용을 결합하여 "실행 가능한 개방성"을 설계하는 것을 목표로 함

○ 이를 위해 수정계획은 각 핵심 과제에 대해 다음의 통합 설계 틀을 적용함
- (인프라) 기업 활동과 도민 생활의 병목을 해소하는 기반 역량 강화
- (산업생태계) 유치·육성 대상의 기능(연구-생산-서비스-유통) 연결, 지역 내 파급 구조 설계
- (제도·특례) 절차의 예측가능성, 투자 유인, 운영 리스크 관리가 결합된 제도 패키지 적용

**□ 특례 활용의 정비 방향**

○ 특례는 "어떤 목적을 위해 어떤 방식으로 활용하는가"를 중심으로 파악하는 것이 선행되어야 함

○ 특히 3가지를 중심으로 살펴보는 것이 필요함
- (목표) 개방성 구현을 위한 투자·기업활동 촉진 목표
- (적용 분야) 국제교류 기반, 혁신산업 기반, 에너지·자원 기반, 정주·생활 기반 등
- (운영 원칙) 공공성·환경성 기준과 결합, 성과조건·한시성·지역환원 장치 등

## 3. 전략적 우선순위 운영체계

### 1) 우선순위 운영의 절차(기준-협의-점검)

**□ 우선순위 설정의 표준 절차**

○ 우선순위는 개별 부서의 판단에 위임하기보다, 종합계획이 제시하는 공통 기준에 따라 다음과 같은 절차로 운영되도록 함
- (1단계) 기준 적용: 각 과제는 우선순위 기준(연결성·병목·산업파급·지속가능성·실현가능성)을 적용하여 자체 점검
- (2단계) 협의·조정: 다부서·다기관 연계 과제는 실무협의를 통해 역할분담·리스크·조정사항을 문서화
- (3단계) 연차 점검: 추진상황과 리스크를 점검하고, 필요 시 우선순위를 조정하되 조정 사유와 후속조치를 기록·관리

□ **실무협의 운영의 표준화**

❍ 우선순위가 높은 과제(대규모 재정 소요, 갈등 가능성, 인허가 복잡성 등)는 실무협의의 상시 운영을 원칙으로 하며, 다음 산출물을 표준화함
- 검토의견서(기준 적용 결과, 기대효과, 리스크)
- 조정사항 기록(부서·기관 간 합의 내용, 이견 사항, 후속 일정)
- 반영 여부 및 사유(미반영 시 근거와 대안)

### 2) 성과·점검(환류) 체계: 기계적 규칙이 아닌 운영 원리

□ **환류체계의 기본 방향**

❍ 수정계획은 자동 감액·정교한 알고리즘 등 기계적 운영방식을 본문에 제시하기보다, 실제 행정 운영이 가능한 원칙·절차 중심의 환류체계를 제시함

❍ 연차 점검은 “방향성 부합 여부-실현가능성-수용성-성과 추세”를 중심으로 간결하게 운영하고, 지연·쟁점은 원인 분석과 개선조치를 전제로 조정함

□ **핵심 성과지표 운영(원칙 수준)**

❍ 성과지표는 과다 설정을 지양하고, 개방성 구현 역량과 직접 관련되는 최소 핵심지표 중심으로 운영함
- (개방성) 국제·국내 접근성 개선 정도, 기업활동 편의성(절차·기간 등) 개선
- (지속가능성) 탄소·환경 영향 관리, 환경용량 고려 여부, 장기 운영가능성
- (도민체감) 생활서비스 접근성·안전성, 수용성·갈등 관리 수준

❍ 구체 지표 목록과 산정 방식은 부록/별첨으로 분리하여, 본문은 지표 체계의 원칙과 운영 방식에 집중함

## 4. 소결

❍ 본 절은 인프라를 단순한 시설 나열이 아니라, 국제자유도시의 개방성을 구현하는 실행 플랫폼으로 재정의하고, 인프라-산업생태계-제도(특례)의 통합 설계를 통해 실행 가능한 정비방향을 제시함

❍ 특히 우선순위 기준-통합 설계 원칙-이행체계(기준 적용·협의·점검) 중심으로 정돈하였음

❍ 향후 수정계획의 실행은 연차 점검과 조정 기록의 누적을 통해 우선순위의 일관성을 유지하고, 개방성·지속가능성·도민체감 성과가 함께 개선되는 방향으로 환류체계를 정착시킬 필요가 있음

## 제4절 협치 실질화: 지표·성과·예산 연계 및 거버넌스 운영 고도화

### 1. 제3차 계획 추진체계의 성과와 한계

#### 1) 제3차 계획 거버넌스의 구조적 문제

**□ 추진 주체의 불명확**

○ 제3차 계획은 다수의 과제를 포괄적으로 제시하였으나, 일부 과제에서 주관 부서와 총괄 책임이 명확히 설정되지 않아 실행 단계에서 책임 소재가 분산되는 한계가 나타남

○ 복수 부서가 관련되는 과제의 경우, 조정·결정 권한이 어디에 있는지 불명확하여 협업이 형식화되거나 일정·성과 관리가 약화될 위험이 존재함

- 특히 기후위기 대응, 산업전환, 정주여건 개선 등 범부서 과제는 총괄·조정 기능이 뒷받침되지 않으면 실행력이 저하될 가능성이 큼

**□ 성과 지표와 예산의 연계 미흡**

○ 계획상 성과지표(KPI)가 제시되더라도, 예산 편성·집행·평가 과정에서 성과 정보가 체계적으로 반영되지 못하면 성과관리는 선언적 수준에 머물 우려가 있음

○ 성과가 예산 의사결정에 환류되지 않는 경우, “성과관리-재정운영” 간 단절이 누적되어 계획의 실효성과 신뢰성에 영향을 미칠 수 있음

**□ 도민 참여의 형식화**

○ 계획 수립 과정에서 의견수렴이 이루어지더라도, (1) 반영 기준의 불명확, (2) 반영 여부에 대한 피드백 부족, (3) 실행 단계에서의 참여 통로 부재가 결합되면 도민 참여는 절차적 요건에 그칠 위험이 큼

○ 특히 갈등 가능성이 높은 과제나 생활 체감형 과제는 초기 단계의 설명·숙의·조정 절차가 부재할 경우 추진 과정에서 사회적 비용이 확대될 가능성이 존재함

□ **유관기관(JDC 등) 역할의 모호성**

○ 국제자유도시 조성 과정에서 유관기관은 중요한 실행 주체이므로, 도-기관 간 역할 분담과 협업 방식이 명확하지 않으면 사업 추진의 효율성과 연계성이 저하될 수 있음

○ 기관별 고유 기능과 사업이 종합계획과 충분히 정렬되지 않을 경우, 계획-집행 간 괴리가 발생하거나 시너지 창출이 제한될 우려가 있음

### 2) 협치 실질화를 위한 재정비 방향

□ **[방향 1] 지표–성과–예산 연계의 원칙 기반 정착**

○ 성과지표는 사업 추진의 방향성을 점검하는 최소 핵심지표 중심으로 운영하고, 예산 운영은 성과정보를 참고하여 우선순위와 개선조치를 반영하는 체계로 정돈할 필요가 있음

○ 다만 성과와 예산을 기계적으로 연동하는 방식은 사업 특성·외부 변수·행정 절차를 고려할 때 부작용이 발생할 수 있으므로, 제언에서는 자동화 규칙이 아니라 적용 가능한 운영 원칙과 절차를 제시하는 것이 타당함

□ **[방향 2] 도민 참여의 '과정 설계' 고도화**

○ 도민 참여는 단순 의견수렴이 아니라, 설명-의견수렴-조정-결과 공유가 연결되는 과정 설계로 운영되어야 하며, 이를 통해 수용성과 신뢰성을 제고할 필요가 있음

○ 특히 대규모·갈등 가능 과제는 단계별 참여와 피드백 구조를 갖추어야 계획의 실행력이 확보될 수 있음

□ **[방향 3] 다층 협력체계의 실효성 강화**

○ 국제자유도시 추진은 도 단독으로 완결되기 어려우므로, 유관기관·공공기관·민간·학계·연구기관 등과의 협력체계를 실질적으로 가동할 필요가 있음

○ 협력의 핵심은 조직 신설이 아니라, 기존 협의·조정 체계를 정례화하고 실행 단위에서 공동 점검·정보 공유·역할 분담이 작동하도록 운영방식을 정돈하는 데 있음

## 2. 지표·성과·예산 연계 체계의 운영 원칙

### 1) 성과관리의 기본 원칙

#### □ 핵심지표 중심의 성과지표 정비

○ 성과지표는 과다 설정을 지양하고, 종합계획의 목적 달성 여부를 판단할 수 있는 최소 핵심지표 중심으로 운영함

○ 지표는 집행량 중심 지표에 치우치지 않도록, 결과·체감·지속가능성 관점을 함께 포함함
- (개방성) 접근·연결성 개선, 기업활동 편의성 제고 수준
- (지속가능성) 탄소·환경 영향 관리, 리스크 대응 역량
- (도민체감) 생활서비스 접근성·만족도, 갈등관리 수준

#### □ 성과정보의 활용 범위 명확화

○ 성과정보는 예산 편성의 단일 기준이 아니라, (1) 우선순위 판단, (2) 개선조치 요구, (3) 일정·리스크 관리의 근거로 활용함

○ 성과 부진 시에는 기계적 감액이 아니라, 원인 분석(제도·절차·외부환경·집행 역량)과 개선계획을 전제로 조정하는 것을 원칙으로 함

### 2) 예산 운영과의 연계 방식(원칙 중심)

#### □ 우선순위 반영의 원칙

○ 예산 운영은 종합계획의 우선순위 기준과 정합성을 확보하는 방향으로 연계함

○ 대규모·연계형 과제는 재정투자심사 등 기존 제도와의 연결을 강화하여, 계획-예산 간 일관성이 유지되도록 함

□ **조정의 원칙: '개선조치 기반 환류'**

○ 성과 점검 결과는 차년도 사업 조정과 예산 운영에 반영하되, 자동 감액·증액 규칙을 본문에 고정하지 않고 개선조치 중심의 환류를 정착시킴

○ 조정이 필요한 과제는 (1) 목표·지표의 적정성, (2) 추진체계·협업의 문제, (3) 인허가·절차 리스크, (4) 재원조달의 현실성을 함께 점검하여 조정 근거를 명확히 함

## 3. 추진·점검(환류) 체계의 운영

### 1) 실무협의 및 점검 운영의 표준화

□ **실무협의 운영 원칙**

○ 다부서·다기관 연계 과제는 실무협의를 상시 운영하여 사전 조율을 강화함

○ 실무협의는 다음 요건을 중심으로 운영함
- (대상) 갈등 가능성, 대규모 재정 소요, 인허가 복잡성, 환경·사회 영향이 큰 과제
- (산출물) 검토의견서, 조정사항 기록, 반영 여부 및 사유 정리
- (환류) 연차 점검 시 조정 결과를 함께 보고하여 누적 관리

□ **연차 점검의 운영**

○ 연차 점검은 과도한 절차·자료 부담을 지양하고, 다음 요소를 중심으로 간결하게 운영함
- 계획 방향성 부합 여부, 추진현황, 리스크·지연 요인, 조정 필요사항

○ 점검 결과는 정책결정자·도의회·도민이 이해할 수 있도록 요약하되, 보안·개인정보·협상상 기밀은 제외 기준을 명확히 함

### 2) 정보 공개와 신뢰성 제고

□ 공개 원칙

○ 추진상황과 점검 결과는 원칙적으로 공개하되, 공개 범위와 예외 기준(보안·개인정보·협상기밀)을 사전에 명확히 함

○ 공개는 전문 자료의 전면 공개보다, 도민이 이해할 수 있는 수준의 요약 공개를 원칙으로 하며, 쟁점 과제는 조정 과정과 반영 결과를 함께 설명함

## 4. JDC 역할 재정립 및 협력 고도화

### 1) JDC 역할 전환: 실행역량 기반의 기능 정렬

□ 현 JDC 역할 구조의 한계

○ JDC는 국제자유도시 조성의 핵심 실행 주체임에도 불구하고, 종합계획의 전략·우선순위와 사업 실행 간 연계가 체계적으로 제도화되지 못한 측면이 있음
- 사업 포트폴리오의 성격(개발·투자·운영 등)에 따라 종합계획과의 연계 수준이 상이하고, 이에 따라 계획의 방향성이 실행 과정에서 일관되게 구현되지 않을 가능성이 존재

○ 제주도정과 JDC 간 역할 분담과 책임 범위가 명료하게 정의되지 않을 경우, 협력보다는 기능 중복 또는 추진 동선의 비효율이 발생할 소지가 있음
- 특히 대규모 사업의 경우 기획–인허가–재원조달–운영 단계에서 협업 방식이 표준화되지 않으면 의사결정 지연, 리스크 관리의 공백이 나타날 수 있음

□ 역할 재정립의 기본 방향

○ JDC의 역할은 “종합계획의 정비방향”에 부합하도록, 실행이 요구되는 핵심 영역에서의 수행 기능을 중심으로 정렬할 필요가 있음
- 종합계획상 실행성이 핵심인 영역(대규모 투자·민간협력·대외유치·복합개발 등)에 대해, JDC가 보유한 전문성(사업기획, 투자유치, 사업관리 등)을 활용할 수 있도록 기능을 배치

○ JDC의 자체 사업·프로그램은 종합계획의 전략과제와 연계 기준을 명확화하여, 계획과 실행이 분리되지 않도록 관리체계를 정돈
  - “개별 사업의 추가”가 아니라, 종합계획의 우선순위 및 원칙과 부합하는 범위 내에서 사업 목적·성과지표·협업 구조를 정렬하는 방식이 바람직

### 2) 도-JDC 협력 고도화: 신설보다 ‘운영 방식’ 개선

#### □ 정례 협의체계의 표준화(기존 기능 강화)

○ 별도 기구의 신설보다는, 도와 JDC 간 기존 협의 채널을 기반으로 정례 협의·공동 점검 기능을 강화하여 협업의 지속성과 책임성을 확보가 우선됨
  - (운영 원칙) 핵심 과제 중심의 안건 구성, 의사결정 이력 관리, 조정사항의 반영 여부 및 사유 기록
  - (적용 대상) 이해관계가 복잡하거나, 재원·인허가·갈등 가능성이 높은 과제 중심으로 우선 적용

#### □ 공동기획-리스크 대응의 실효성 제고

○ 대규모 과제는 기획 단계부터 도-JDC가 공동으로 리스크를 식별·관리할 수 있도록 역할 분담을 명확히 하고, 사전조율을 강화해야 함
  - 환경·사회적 수용성, 재원조달의 불확실성, 인허가 절차 리스크 등 핵심 변수를 조기에 점검하여 추진 지연을 최소화

○ 전문인력 교류 및 협업을 확대하여, 계획-집행 과정에서의 전문성 공백을 줄이고 실행역량을 강화해야 함
  - 단, 인력·조직·재정의 구체 규모는 본문에서 확정하기보다, 실행 단계에서 단계적으로 조정하는 방식이 적절

## 5. 거버넌스 혁신 방안: 다층 협력체계 구축

### 1) 국가공기업 협의회 실질화

#### □ 제주특별법 제460조: 국가공기업의 협조 의무

제460조(국가 등의 협조)

① 국가 및 공공기관은 제주자치도의 국제자유도시 조성을 위하여 필요한 협조를 하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 협조를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 공공기관의 장과 협의회를 구성·운영할 수 있다.

#### □ 운영 고도화 방향

❍ 협의회는 이미 제도적 기반이 마련되어 있는 만큼, 신설보다는 실질적 운영 기능을 강화하는 방향이 적절하다고 보여짐

❍ 협의회의 핵심 기능은 다음과 같이 정돈할 필요가 있음

① 국가공기업의 투자·사업계획과 종합계획 간 정렬(중복·누락 방지)

② 국가 재원 연계 및 협업사업 발굴(국비·공공투자 등)

③ 공기업 간 역할 분담과 시너지 제고(공동기획·공동점검 중심)

❍ 운영 방식은 “계획의 나열”이 아니라, 종합계획의 우선순위 및 원칙에 부합하는 안건 중심으로 구성하고, 조정·이행 결과가 누적 관리되도록 표준화해야 함

### 2) 중앙정부-제주도 정책협의체 강화

❍ 국제자유도시의 대외 연계성과 제도·재정 협업을 고려할 때, 제주특별법상 제주지원위원회 등 기존 정책협의 채널을 적극 활용하여 정책 정합성 및 지원 연계를 강화할 필요가 있음

❍ 특히 중앙부처 협의는 개별 사업 단위의 협의에 그치지 않도록, 종합계획의 정비방향(원칙-우선순위-이행체계)과 연동하여 운영하는 것이 바람직함

### 3) 민간 협력: 산·학·연·관 네트워크 구축

#### □ "제주미래 전략포럼(가칭)" 운영

○ 종합계획의 실행 과정에서 전문성·현장성을 보완하기 위해, 산·학·연·관 협력 네트워크를 활용한 자문·의견수렴 체계를 운영해야 함
- (구성 예시) 지역대학, 연구기관, 테크노파크, 산업계(상공회의소 등), 도정 관련 부서 등
- (운영 방향) 정례 자문을 통해 실행상의 쟁점(수용성, 투자유인, 성과관리)을 점검하되, 운영 원칙 중심으로 제시하고 세부 운영계획은 실행 단계에서 구체화

#### □ 민간투자 자문 기능의 보완

○ 민간협력 기반의 투자유치가 요구되는 영역에 대해서는, 투자자 관점의 제약요인(절차, 예측가능성, 위험분담)을 점검할 수 있는 자문 기능을 연계하여 실행가능성을 제고해야 함

○ 다만 구체적 패키지 조합, 산정식, 자동화 규칙 등은 본문에서 제시하기보다, 별첨 또는 실행 매뉴얼에서 단계적으로 구체화하는 것이 적절함

## 6. 소결

#### □ 협치 실질화의 방향 정리

○ 제4절은 제3차 종합계획 추진 과정에서 반복적으로 제기된 책임주체의 불명확성, 성과관리의 형식화, 도민참여의 실질성 부족 문제를 개선하기 위해, 거버넌스를 "절차 중심"에서 "이행·환류 중심"으로 전환하는 정비방향을 제시함

○ 핵심은 새로운 제도의 추가가 아니라, 기존 운영체계의 기능을 강화하여 계획-집행-점검이 일관되게 연결되도록 하는 데 있음

□ **지표·성과·예산 연계의 원칙(과도한 자동화 지양)**

○ 지표·성과·예산은 각각 독립적으로 운영될 경우 계획의 실행력을 담보하기 어려우므로, 최소한의 수준에서 연차 점검-성과 확인-사업 조정이 가능한 연결 구조를 마련할 필요가 있음

○ 다만 성과에 따른 기계적 증감 규칙이나 자동 조정 알고리즘을 본문에 확정하기보다는, 원인분석과 개선조치를 전제로 한 환류가 작동하도록 운영 원칙을 정돈하는 것이 정비방향의 취지에 부합함

□ **도민참여의 실질화와 수용성 기반 집행**

○ 도민참여는 공청회 등 절차 이행을 넘어, 갈등 가능성이 높은 과제에서 설명-의견수렴-조정-결과 공유가 일련의 과정으로 관리되도록 설계할 필요가 있음

○ 이를 통해 종합계획이 선언적 문서에 머무르지 않고, 집행 과정에서의 신뢰성과 수용성을 확보하는 실행 기반으로 기능할 수 있음

□ **JDC 및 유관기관 협력 고도화의 초점**

○ 종합계획의 실행력은 도 단독 역량만으로 담보되기 어려우며, JDC를 포함한 유관기관과의 협력은 계획의 실효성을 좌우하는 핵심 요소임

○ 따라서 구조개편이나 조직 신설보다, 역할 정렬과 운영 프로토콜(정례 협의, 공동 점검, 정보 공유, 조정 기록) 등 실행 단계에서 작동 가능한 협력 방식의 개선을 중심으로 제시하는 것이 타당함

□ **단계적 이행과 지속적 점검의 필요**

○ 거버넌스 정비는 단기간에 완결되기 어려운 만큼, 잔여 계획기간 동안 단계적으로 적용·보완하고, 연차 점검을 통해 작동 여부를 확인하며 개선해 나가는 접근이 필요함

○ 종합계획의 정비방향이 실제 집행에서 구현되기 위해서는, 운영 주체 간 역할 분담의 명료화와 함께, 점검 결과가 다음 연도 운영에 반영되는 환류의 일상화가 뒷받침되어야 함

# 제 6 장

# 결 론

제1절 연구종합

제2절 연구의 한계

Chapter 6

# 결 론

## 제1절 연구종합

### □ 제주형 개발계획 체계의 구조적 한계와 재정립 필요성 대두

❍ 다층계획체계의 혼선과 정체성 위기가 대두되었음

- 제주특별자치도는 국제자유도시 종합계획, 지속가능발전 기본전략, 부문별 기본계획 등 다층적인 계획체계를 운영 중이나, 계획 간 우선순위와 연계성이 불분명하여 정책 현장에서 혼선이 발생함
- 특히 최상위 법정계획인 '제주국제자유도시 종합계획'이 과도하게 포괄적인 내용을 다루며 부문별 계획과 중복되거나 역할 구분이 모호해지는 '정체성 부재' 문제가 제기됨

❍ 지속가능발전 가치의 부상과 정책 패러다임 전환이 필요할 때임

- UN의 SDGs 채택 및 국가 지속가능발전목표(K-SDGs) 수립에 발맞춰, 제주 역시 「2040 지속가능발전 기본전략」을 수립하고 도정 최상위 가치로 선포함
- 기존 개발 중심의 종합계획과 가치 중심의 지속가능발전 전략 간의 위상 및 역할 정립이 시급한 과제로 떠오름

### □ 연구의 목적: 지속가능발전과 조화되는 실행력 높은 개발계획 체계 마련

❍ 본 연구는 '2040 지속가능발전 기본전략'을 도정의 '가치 우산(Value Umbrella)'으로, '국제자유도시 종합계획'을 이를 구현하는 '인프라 중심 실행계획'으로 재편하는 것을 목적으로 함

❍ 이를 통해 계획 간 중복을 최소화하고, JDC 등 시행 주체와의 협력을 강화하여 계획의 실행력을 제고하고자 함

### □ 종합계획의 변천 과정과 주요 성과

❍ 차수별 계획의 진화와 개발 성과를 살펴보면 다음과 같음
- 제1차 계획(2003)부터 제3차 계획(2022)에 이르기까지 관광·교육·의료·첨단산업 등 핵심 산업 육성과 공항·항만 등 인프라 확충을 통해 국제자유도시의 물리적 기반을 구축함
- 초기 개발 중심에서 점차 환경 보전과 도민 삶의 질을 고려하는 방향으로 비전과 전략이 수정·보완되어 옴

❍ 그러나 계획 이행 과정에서의 한계가 어느 정도 노출되었음
- 양적 성장 중심의 접근으로 난개발, 환경 훼손, 지가 상승 등의 부작용이 발생하였으며, 계획된 대규모 개발사업이 대내외 여건 변화로 지연되거나 중단되는 사례가 빈번함
- 상위 계획 및 부문별 계획과의 내용 중복으로 인해 최상위 개발계획으로서의 고유한 역할과 정체성이 흐릿해지는 구조적 문제가 지속됨

### □ JDC 시행계획 및 미래 환경 변화 대응의 한계

❍ JDC 시행계획은 국제자유도시 종합계획의 주요 사업을 실제 사업으로 구현하는 핵심 수단이라는 점에서종합계획의 실행력을 좌우하는 중요한 역할을 담당하고 있음
- 다만 급속한 대내외 환경 변화 속에서 기후위기 대응, 산업 구조 전환, 인구·관광 수요 변화 등 새로운 정책 환경을 종합계획과 시행계획 간에 충분히 유기적으로 반영하는 데에는 한계가 존재함
- 특히 종합계획의 중장기 방향과 JDC 시행계획의 개별 사업 추진 간에 정책 목표와 우선순위가 다소 분절적으로 인식될 경우, 변화하는 환경에 대한 선제적 대응보다는 개별 사업 중심의 대응에 머무를 가능성이 있음

❍ 이는 특정 주체의 역할 문제라기보다는, 종합계획과 시행계획이 각각의 기능과 시간 축을 달리하는 구조적 특성에서 비롯된 것으로 볼 수 있음
- 따라서 향후에는 종합계획이 제시하는 중장기 발전 방향과 JDC 시행계획이 담당하는 개별 사업 추진 간의 연계성을 보다 강화하고, 정책 환경 변화에 대한 인식과 대응 방향을 상호 공유하는 협력적 운영이 중요함

### □ 두 계획 간의 구조적·내용적 불일치 진단

❍ 비전 및 목표의 유사성과 차이를 살펴보았음
- 두 계획 모두 '청정', '공존', '행복' 등의 핵심 가치를 공유하고 있으나, 종합계획은 '개발·투자·경쟁력'을, 기본전략은 '포용·환경·사회적 가치'를 우선시하는 차이가 있음
- 특히 기본전략이 강조하는 '평화·인권' 및 '거버넌스' 영역은 종합계획에서 상대적으로 미흡하며, 종합계획의 '글로벌 교류'는 기본전략에 구체적으로 반영되지 않음

❍ 정책 수단 및 지표 체계의 비매칭이 지적되었음
- 종합계획은 사업비, 공정률 등 물리적 성과(Hardware) 중심인 반면, 기본전략은 삶의 질, 환경 지표 등 정성적 가치(Software) 중심으로 설계되어 상호 연계가 어려움
- 종합계획의 사업 성과가 지속가능발전 지표로 환류되는 연결 고리가 부재하여 통합적인 성과 관리가 불가능한 구조임

### □ 가치 우산과 개발계획으로의 관계 재정립 방향

❍ 위계가 아닌 기능적 분담 구조 모색함
- 지속가능발전 기본전략을 도정 전체를 관통하는 '가치·지표 우산'으로 설정하고, 종합계획은 이를 공간과 인프라로 구현하는 '실행계획'으로 명확히 역할 분담을 해야 함
- 종합계획 내 소프트웨어적 정책(복지, 교육 등)은 기본전략 및 부문 계획으로 이관하고, 종합계획은 '인프라 중심'으로 재편해야 정합성을 확보할 수 있음

### □ 국내 사례: 제도적 연계의 초기 단계

❍ 강원·전북특별자치도 및 서울특별시 사례를 살펴보았음
- 강원과 전북은 종합계획과 지속가능발전 전략을 병행 운영하고 있으나, 실질적인 통합이나 연계는 미흡한 '병렬적 운영' 상태임

- 서울특별시는 조례를 통해 주요 행정계획 수립 시 '지속가능성 사전 검토'를 의무화하고, SDGs 지표와 시정 성과를 연동하는 제도적 장치를 마련하여 시사점을 줌

**□ 해외 사례: 비전과 실행의 명확한 구분**

❍ 일본 가나가와현의 모델을 살펴보면 아래와 같음
- 최상위 종합계획(그랜드 디자인)에서 SDGs를 기본 프레임으로 설정하고, 세부 실행계획(미래도시 계획)에서 구체적인 프로젝트와 SDGs 목표를 1:1로 매핑하여 관리함
- 전담 조직(SDGs 추진본부)을 통해 부서 간 칸막이를 없애고 통합 조정 기능을 수행함

❍ 스웨덴 스코네주의 모델은 상하위 역할이 분명하였음
- 지역개발전략(비전)과 분야별 전략(실행)을 구분하고, '효과 논리(Effect Logic)'를 도입하여 투입-산출-결과가 지속가능성 목표로 이어지는지 모니터링함
- 상위 계획은 방향성을 제시하고, 하위 계획은 구체적 실행을 담당하는 계층적 구조를 확립함

**□ 종합계획 정비의 3대 핵심 축**

❍ 3층 위계 구조 확립 및 역할 명확화가 필요한 시점임
- [1층] 지속가능발전 기본전략(가치·목표) → [2층] 국제자유도시 종합계획(전략·자원배분·인프라) → [3층] 47개 법정계획(세부 실행)의 위계 구조를 정립함

❍ 인프라 중심의 기능 재구성이 핵심이 되어야 함
- 백화점식 나열을 지양하고, 국제교류, 청정에너지, 스마트 교통·물류 등 '6대 핵심 인프라 축'을 중심으로 계획을 재편함
- 각 인프라 축을 '4대 전략 패키지(글로벌 연결, 탄소중립 전환 등)'로 묶어 투자 효율성을 극대화함

### □ 실행력 제고를 위한 수단 및 거버넌스 혁신

❍ 통합 관리 시스템 및 특례 활용을 제안하였음

- 인프라-지표-예산을 통합 관리하는 '제주 인프라 프로젝트 관리 시스템(JIPMS-G)'을 구축하여 성과와 예산을 자동 연계함
- 제주특별법상 87종 특례를 7대 군으로 분류하고, 투자자 맞춤형 '인센티브 패키지'를 제공하여 민자 유치 실효성을 높임
- JDC를 전략사업 실행 전담 기구로 명확히 하고, 기존 협의 채널을 기반으로 정례 협의·공동 점검 기능을 강화하여 협업의 지속성과 책임성을 확보함

## 제2절 연구의 한계

### □ 법·제도적 실행의 시차(Time-lag) 및 상위 법령과의 위계 충돌 가능성

❍ 본 연구는 제주국제자유도시 종합계획을 최상위 법정계획으로 명문화하고, '계획조정위원회'를 신설하여 법정계획 간의 정합성을 강제하는 방안을 제시하였음

- 그러나 이러한 제안이 실효성을 갖기 위해서는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」의 개정과 관련 조례의 제·개정이 선결되어야 함
- 법령 개정은 국회의 입법 과정과 중앙부처와의 협의가 필수적이므로, 연구에서 제안한 '3층 위계 구조'가 실제 행정 현장에 적용되기까지 상당한 제도적 시차가 발생할 수 있음

❍ 본 연구는 종합계획의 우선적 지위를 강조하였으나, 「국토기본법」, 「국가재정법」 등 국가 차원의 상위 법령이나 타 부처 소관 법률에 근거한 법정계획과의 법적 위계 충돌 문제를 완전히 해소하는 데에는 한계가 있음

- 특히 국가 사무와 연계된 항만·공항 등의 인프라 계획에 있어 제주도 차원의 조정권이 중앙정부의 권한과 상충할 경우, 이를 해소할 구체적인 법적 조정 기제에 대한 심층적인 법리 검토가 후속 연구로 보완되어야 함

### □ 거버넌스 재편에 따른 이해관계자 갈등 및 정치적 수용성 한계

❍ 본 연구는 JDC(제주국제자유도시개발센터)의 역할을 '전략사업 실행 전담기구'로 재정립하고, 도정 주도의 '과제관리위원회'를 통해 통제력을 강화하는 방안을 제시하였음

- 그러나 JDC는 국토교통부 산하 공기업으로서 독자적인 경영 목표와 사업 구조를 가지고 있어, 긴밀한 협조 과정이 제안된 것 보다 더 심도 깊게 요구될 수도 있음

- 연구 과정에서 JDC, 중앙정부, 제주도청, 도의회, 시민사회 등 다양한 이해관계자의 정치적 역학관계를 심층적으로 분석하지 못하였으며, 거버넌스 재편 과정에서 필연적으로 발생할 갈등 비용과 이를 조정하기 위한 사회적 합의 프로세스를 구체화하는 데에는 한계를 보임

**□ 대내외 환경 변수에 따른 재원 조달의 불확실성**

❍ 본 연구는 제3차 종합계획의 민자 유치 목표(약 7.9조 원)를 달성하기 위해 인센티브 패키지화 및 규제 완화를 제안하는 등 구체적인 정책제언을 담았음
- 그러나 민간 투자는 제도의 유인책뿐만 아니라 글로벌 경기 변동, 금리 인상, 국제 정세 등 거시경제적 외부 변수에 민감하게 반응함
- 본 연구는 이러한 외부 환경 변수의 불확실성(Uncertainty)을 통제하지 못한 채 제도적 유인책 중심으로 재원 조달 전략을 수립하였다는 한계를 지님

❍ 따라서 향후에는 거시경제 시나리오별 민감도 분석(Sensitivity Analysis)을 통해 재원 조달 계획의 안정성을 검증하고, 민자 유치 실패 시의 대안적 재정 운용 방안(Contingency Plan)을 마련하는 후속 연구가 필요할 것임

# 참고문헌

**[국내 및 해외 문헌]**


강기춘, 김동전, 고태호. (2018). 제주특별법의 이념과 가치 재정립 방안 연구. 제주연구원.

강기춘. (2019).「제주국제자유도시 정책의 평가와 과제」.『한국지방행정학보』, 16(3), 1-24.

강원특별자치도. 2024. 강원특별자치도 지속가능발전 기본전략 및 추진계획(2023~2042).

강원특별자치도. 2025. 미래산업글로벌도시 개발 종합계획.

고용노동부. (2022).『제4차 고용정책 기본계획(2023~2027)』.

고태호 외. (2021). 제3차 제주국제자유도시종합계획 수립을 위한 기초연구. 제주연구원.

과학기술정보통신부. (2021).『제4차 과학기술기본계획(2023~2027)』.

관계부처합동. (2019).「제5차 국가환경종합계획」.

교육부. (2022).『제3차 평생교육진흥 기본계획(2023~2027)』.

국가균형발전위원회. (2023).『윤석열 정부 지역균형발전 2.0 전략』.

국무총리 국무조정실·제주특별자치도추진기획단. (2005). 제주특별자치도 기본계획.

국토교통부. (2020).『제2차 기후변화 적응 국토종합계획(2021~2030)』.

국토교통부. (2021).『제4차 국가철도망 구축계획(2021~2030)』.

국토교통부. (2022).『제2차 국가도시재생 기본방침(2023~2027)』.

국토교통부. (2023).『도시철도 건설 표준단가 고시』.

국토교통부. (2023).『제5차 국토종합계획(2020~2040) 수정계획』.

국토교통부. (2024).『스마트도시 통합플랫폼 구축 가이드라인』.

국회예산정책처. (2007). 제주국제자유도시 지원사업 평가.

기획재정부. (2023).『2024~2028년 국가재정운용계획』.

김인성, (2025),「제3차 국제자유도시 종합계획 수정방향 및 JDC 역할 방향」, 제주연구원 발표자료.

김태일. (2020).「제주국제자유도시 종합계획의 실효성 제고 방안」.『지방정부연구』, 24(2), 103-129.

김호석, 강성원, 김종호, 홍한움, 박준희, & 이홍림. (2020). 지속가능발전 정책개발을 위한 기획연구. 기본연구보고서, 2020, 1-72.

대한민국 정부. (2023).『2050 탄소중립 시나리오』.

대한민국정부. (2020).「제5차 국토종합계획」.

맹다미, & 성수연. (2024). 서울시 도시계획체계의 진단 및 계획별 개선과제 분석: 전문가 설문조사를 중심으로. 주택도시연구, 14(1), 81-104.

문화체육관광부. (2021).『제2차 문화진흥 기본계획(2020~2024)』.

문화체육관광부. (2021).『제2차 문화진흥 기본계획(2020~2024)』.

보건복지부. (2023).『제2차 국민건강증진종합계획(2021~2030)』.

보건복지부. (2023).『제2차 국민건강증진종합계획(2021~2030)』.

산업통상자원부. (2020).『제3차 에너지기본계획』.

산업통상자원부. (2020).『제3차 에너지기본계획』.

산업통상자원부. (2023).『제10차 전력수급기본계획』.

서울특별시 기획조정실. (2015). 서울특별시 지속가능발전 기본계획.

서울특별시 기획조정실. (2017). 서울특별시 지속가능발전 이행계획.

서울특별시 기획조정실. (2020). 제2차 서울특별시 지속가능발전 기본계획(2020년~2024년).

서울특별시 기획조정실. (2025). 제3차 서울특별시 지속가능발전 추진계획(2025년~2029년).

서울특별시 지속가능발전위원회. (2019). 제1차 서울특별시 지속가능성 보고서.

서울특별시 지속가능발전위원회. (2022). 제2차 서울특별시 지속가능성 보고서.

서울특별시 지속가능발전위원회. (2024). 제3차 서울특별시 지속가능발전 보고서.

세종특별자치시. (2022).「세종시 지속가능발전 기본전략」.

양영철, 고태호. (2021).「제주특별자치도 인센티브 제도의 효과 분석 및 개선방안」.『한국정책학회보』, 30(1), 237-265.

여성가족부. (2020).『제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027)』.

여성가족부. (2020).『제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027)』.

오윤정·이강영. (2016). 제주국제자유도시의 성과 및 향후과제: 제주도민 인식조사를 중심으로. 제주발전연구 제20호. pp. 49-83.

온실가스종합정보센터. (2020). 국가 온실가스 인벤토리 보고서.

우해봉, & 한정림. (2015). 다층소득보장체계의 수급권 구조와 급여 수준 전망: 국민연금과 퇴직연금을 중심으로. 보건사회연구, 35(1), 299-329.

이상민, 현진권. (2018).「규제 특례의 경제적 효과 분석: 제주국제자유도시를 중심으로」.『응용경제』, 20(4), 67-95.

이세구. (2003). 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안: 서울시 사례를 중심으로: 서울시 사례를 중심으로. 한국지방재정논집, 8(1), 135-159.

이영웅. (2019). 제주도 관광개발에 따른 갈등과 개선방안. 2019년 제주학회 50차 전국학술대회 발표문.

정명주. (2012). 한국의 지방자치단체 다문화 정책 실태 분석: 2012 지방자치단체 외국인 정책 시행계획을 중심으로: 2012 지방자치단체 외국인 정책 시행계획을 중심으로. 한국학연구, 41, 87-135.

정승훈. (2010). 제주국제자유도시종합계획 성과분석 연구. 제주발전연구원 정책연구 2010-8.

제주관광공사. (2024).『2023년 제주 관광객 통계』.

제주연구원. (2020). 제주국제자유도시 개발사업 갈등관리 방안 연구.

제주연구원. (2021).「제주도민 인식조사 결과보고서」.

제주특별자치도. (2012).『제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021)』.

제주특별자치도. (2013). 제1차 제주국제자유도시종합계획 평가보고서.

제주특별자치도. (2015). 제2차 제주국제자유도시종합계획 평가보고서.

제주특별자치도. (2021).『제2차 제주국제자유도시 종합계획(2012~2021) 수정계획』.

제주특별자치도. (2021).『제3차 제주국제자유도시 종합계획 본보고서』.

제주특별자치도. (2021a). 제3차 제주국제자유도시종합계획 2022~2031.

제주특별자치도. (2021b). 제2차 제주국제자유도시 종합계획 2020년 추진상황 평가결과보고서.

제주특별자치도. (2024).「2040 제주 지속가능발전 기본전략」.

제주특별자치도. (2024).『2023년 제주특별자치도 주민등록인구 통계』.

제주특별자치도. (2024).『2023년 제주특별자치도 주요 통계』.

제주특별자치도. (2024).『제1차 제주특별자치도 탄소중립·녹색성장 기본계획(2024~2033)』.

제주특별자치도. (2024).『제주 외국인 투자 동향』.

제주특별자치도. (2024).『제주특별자치도 지속가능발전 기본전략(2025~2040)』.

제주특별자치도의회. (2021).『제3차 제주국제자유도시 종합계획 동의안 심사보고서』.
제주특별자치도의회. (2021).『제3차 제주국제자유도시 종합계획 동의안에 대한 수정안』.
충청권광역행정협의회. (2021).「충청권 탄소중립 공동선언문」.
통계청. (2024).「지역소득 통계」. 국가통계포털(KOSIS).
통계청. (2025). 2024 인구주택총조사.
피석현, & 이명훈. (2003). 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 국토연구, 3-17.
한국개발연구원. (2020).『제주 제2공항 건설사업 예비타당성조사 보고서』.
한국개발연구원. (2023).『규제 특례제도의 효과 분석 및 정책 제언』.
한국고용정보원. (2023).『2023 지방소멸 위험지수』.
한국기상산업기술원(2022: 5). 산업기술정책동향 KMI Review.
한국무역투자진흥공사(KOTRA). (2024).『2023년 외국인직접투자(FDI) 동향』.
한국에너지공단. (2023).『신재생에너지 보급사업 표준단가 고시』.
한국은행 제주본부. (2024).『2023년 제주지역 경제동향』.
한국조세재정연구원. (2022).『지역별 조세 특례제도의 경제적 효과 분석』.
한종범. (2018). 예래휴양형주거단지 갈등양상분석과 제도적 개선방안 연구. 제주대학교 행정대학원 박사학위논문.
행정안전부. (2020).「지방자치분권 종합계획」.
행정안전부. (2023).『지방자치단체 성과기반 예산제도 운영 매뉴얼』.
환경부. (2021).『제3차 지속가능발전 기본계획(2021~2040)』.
환경부. (2021).『제5차 국가환경종합계획(2020~2040)』.
환경부. (2023).『ESG 기반 지역계획 수립 가이드라인』.
LH공사. (2023).『전국 임대주택 공급계획 및 표준단가』.
Avison, D., Jones, J., Powell, P., & Wilson, D. (2004). Using and validating the strategic alignment model. The Journal of Strategic Information Systems, 13(3), 223-246.
Dubai Department of Economic Development. (2023). Dubai Free Zones Annual Report 2022.
Forsknings-och innovationsrådet i Skåne (FIRS). 2020. Skånes Innovationsstrategi

För Hållbar Tillväxt.

International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). (2021). Sustainable Development Goals and Local Governments: A Guide for Action.

Johannes, F., & Khan, H. U. (2017, November). IT-business strategies alignment in strategic planning. In 2017 DSI Annual Meeting, Conference Proceeding.

Kazanskaia, A. (2025). Strategic Execution: Turning Vision into Impact.

McIlrath, B. (2002). Process alignment for strategic implementation. In IISE Annual Conference. Proceedings (p. 1). Institute of Industrial and Systems Engineers (IISE).

OECD. (2023). Regional Development Policy in Korea: Enhancing Competitiveness and Social Inclusion. OECD Publishing.

Pangarkar, A. M., & Kirkwood, T. (2008). Strategic alignment: linking your learning strategy to the balanced scorecard. Industrial and commercial training, 40(2), 95-101.

Plotnikov, V. A., Fedotova, G., Popkova, E., & Kastyurina, A. (2015). Harmonization of strategic planning indicators of territories' socioeconomic growth. Regional and Sectoral Economic Studies, 15(2), 105-114.

Region Skåne. 2024. Det Öppna Skåne.

Rockström, J. et al. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity." Ecology and Society, 14(2): 32.

Singapore Economic Development Board. (2023). Annual Report 2022/2023.

Smith, W. S. (2011). Strategic planning in an academic context. Proceedings of the Canadian Engineering Education Association (CEEA).

UN. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1.

UN. 2015. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development."

UN-Habitat. (2022). World Cities Report 2022: Envisaging the Future of

Cities. Nairobi: UN-Habitat.

United Nations. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Walker, W. E. et al. (2001). "Defining Uncertainty: A Conceptual Basis for Uncertainty Management in Model-Based Decision Support." Integrated Assessment, 4(1), 5-17.

World Bank. (2022). Special Economic Zones in the 21st Century: Best Practices for Sustainable Development. Washington, DC: World Bank Group.

World Economic Forum. (2020). The Future of Jobs Report.

神奈川県. 2024a. 新かながわグランドデザイン基本構想. https://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/keikaku2024_tk.html.

神奈川県. 2024b. 新かながわグランドデザイン実施計画. https://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/keikaku2024_tj.html.

神奈川県. 2024c. 神奈川県第３期SDGs未来都市計画(2024～2026).

**[뉴스기사 및 보도자료]**

강경태. (2022.01.23.). 제주도, 탄소중립·디지털뉴딜 등 미래전략사업 1937억 투입. 공감언론 뉴시스.

강재병. (2021.02.07.). 제주도·JTO - JDC, 인터넷 면세점 놓고 갈등 커지나. 제주일보.

고성식. (2022.01.25.). 난개발에 치인 제주국제자유도시 20년…'폐기'냐 '전면수정'이냐. 연합뉴스.

관계부처 합동 보도자료. (2020). 제4차 지속가능발전 기본계획(2021~2040).

김승종. (2006.04.06.). 특별자치 '4+1산업' 집중 육성. 제주일보.

김정호. (2015.07.09.). 1970년대 개발방식 고수하는 JDC '한계'. 제주의 소리

김평선. (2025.08.20.). 부동산 개발중심 성장전략...광잉관광...제주의 '잃어버린 20년'. 헤드라인 제주.

뉴스1. (2021.12.28.). 제주영어교육도시 2단계 '주민참여'로 갈등조정. 뉴스1.

뉴시스. (2021.12.30.). 제주도, 제3차 제주국제자유도시 종합계획 확정 고시. 공감언론 뉴시스.

대한민국 정책브리핑. (2025. 08. 19). 5대 국정목표 123대 국정과제 추진. 국정운영 5개년 계획 국민보고대회.

박미라. (2019.02.07.). 2조5000억원 제주예래휴양단지 결국 좌초…인허가도 모두 무효. 경향신문.

박미라. (2022.03.21.). 말 많은 제주 부동산 투자이민제...투지기업, 도민 간 엇갈린 시선. 경향신문.

박성우. (2021.06.22.). “누구 위한 계획?” 용역비 12억 제주국제도시종합계획 혹평. 제주의 소리.

박은수. (2022.08.13.). 우리가 사랑하는 제주도도 휴가가 필요하다. 프레시안.

양지훈. (2022.07.18.). 제주 첨단마을회 “국가 공기업인 JDC, 주민의견 없이 수익창출에만 혈안...제2첨단과기단지 반드시 막아낼 것!!”. 일간제주.

이동건. (2016.03.31.). 정의당 “무분별 개발 JDC, 제주서 철수시켜야”. 제주의 소리.

전지혜. (2025.02.12.). 제주도, 2040지속가능발전 전략 수립…최상위 정책기조로 채택. 연합뉴스.

정흥남. (2003.11.08.). “서귀포 관광미항사업서 배제”. 제주일보.

제주의 소리. (2003.08.21.). “도민분열 쇼핑아울렛 반대한다”. 제주의 소리.

제주의 소리. (2025.04.09.). “어느 장단에 맞춰야해?...편한대로 가져다쓴 제주 ‘최상위 법정계획’”. 제주의 소리.

제주 MBC 라디오 제주시대. 2025. 06. 30. 인터뷰 전문보기. https://jejumbc.com/RadioProgram/45/menu71/66/read/3799

국토교통부·환경부 보도자료. (2014.12.15.). 국토계획과 환경계획 연계로 친환경적 국토관리 강화.

국토교통부 보도자료. (2024.04.15.). 국토부-환경부, 전략적 협업으로 국토의 경쟁력과 환경가치를 높인다.

**[웹사이트]**

국토교통부 웹사이트. https://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/dtl.jsp?idx=115&utm_source=chatgpt.com (확인일: 2025.10.05.)

국회법률정보시스템 홈페이지 - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법. https://www.law.go.kr (확인일: 2025.10.08.)

국회법률정보시스템 홈페이지 - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령. https://www.law.go.kr (확인일: 2025.10.08.)

국회법률정보시스템 홈페이지 - 지속가능발전 기본법. https://www.law.go.kr (확인일: 2025.10.08.)

서울정책아카이브, https://www.seoulsolution.kr/(확인일: 2025.10.20.)

제주특별자치도 공식 홈페이지 - 국제자유도시 개요. (https://www.investkorea.org/jj-kr/cntnts/i-1162/web.do. (확인일: 2025.09.11.)

지속가능발전포털. https://ncsd.go.kr/ksdgs (확인일: 2025.10.04.)

국가법령정보센터. https://www.law.go.kr

국가통계포털(KOSIS). https://kosis.kr

행정안전부 자치법규정보시스템. https://www.elis.go.kr

제주특별자치도 공식 홈페이지. https://www.jeju.go.kr

제주특별자치도의회 홈페이지. https://council.jeju.kr

제주투자진흥지구 포털. https://jfez.kr

한국지방행정연구원. https://www.krila.re.kr

제주발전연구원. https://www.jdi.re.kr

**[법령 및 조례]**

국가법령정보센터. (2025).「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「조세특례제한법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「지방세특례제한법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「외국인투자 촉진법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「환경정책기본법」. 법제처.

국가법령정보센터. (2025).「지속가능발전 기본법」. 법제처.
국가법령정보센터. (2025).「저탄소 녹색성장 기본법」. 법제처.
제주특별자치도. (2024).「제주특별자치도 투자진흥지구 지정 및 운영 조례」.
제주특별자치도. (2024).「제주특별자치도 개발사업 등에 대한 행정협의회 운영 조례」.

정책연구 2025-31

# 제주국제자유도시 종합계획의 재편 방향과 2040 지속가능발전 기본전략 연계 방안 연구


| | |
|---|---|
| 저 자 | **이서희** \| 한국지방행정연구원 부연구위원<br>**김민영** \| 한국지방행정연구원 부연구위원 |



| | |
|---|---|
| 발 행 일 | 2025년 12월 03일 |
| 발 행 처 | 한국지방행정연구원 |
| 주 소 | (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동) |
| 전 화 | 033-769-9999 |
| 홈 페 이 지 | http://www.krila.re.kr |
| 인 쇄 처 | 세일포커스(주) 02-2275-6894 |


OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락