

JDI

제주학 정책포럼

Jeju
Studies
Forum

01

세계 섬 문화 네트워크, 섬 관광지의 현실과 대안

❖ 주제 스페인 마요르카 섬을 통해 본 제주 미래 비전

일 시 2016년 4월 25일(월) 14시~15시 40분
장 소 제주특별자치도의회 본관 소회의실
주최 · 주관 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회
제주발전연구원 제주학연구센터

제주학
정책
포럼

Jeju
Studies
Forum

01

제주발전연구원 제주학연구센터
Jeju Development Institute Research Center for Jeju Studies

63219 제주특별자치도 제주시 청사로1길 18-4, 1층(도남동)
Tel. 064-726-5623 Fax. 064-747-6140
www.jst.re.kr

제주발전연구원 제주학연구센터
Jeju Development Institute Research Center for Jeju Studies

세계 섬 문화 네트워크, 섬 관광지의 현실과 대안

- 일 시 : 2016년 4월 25일(월) 14시~15시 40분
- 장 소 : 제주특별자치도의회 본관 소회의실
- 주최 · 주관 : 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회
제주발전연구원 제주학연구센터



제주발전연구원 제주학연구센터
Jeju Development Institute Research Center for Jeju Studies

□ 프로그램

시 간	내 용	
14:00~14:10	개 회 식	• 개회사 강기춘 제주발전연구원 원장 • 인사말 안창남 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회 위원장
14:10~14:40 (30분)	주제 발표	주제발표 : 세계 섬 문화 네트워크, 섬 관광지의 현실과 대안 - 조판기 연구위원(국토연구원)
14:40~15:30 (50분)	토 론	좌 장 : 박찬식 센터장(제주학연구센터) 김명만 위 원 장 (제 주 특 별 자 치 도 의 회 환 경 도 시 위 원 회) 홍성화 교 수 (제 주 대 학 교 관 광 경 영 학 과) 강시영 선 임 기 자 (한 라 일 보) 김수열 위 원 장 (제 주 특 별 자 치 도 문 화 예 술 위 원 회) 이중환 국 장 (제 주 특 별 자 치 도 문 화 관 광 스포 츠 국) 김현민 과 장 (제 주 특 별 자 치 도 문 화 정 책 과) 김태엽 과 장 (제 주 특 별 자 치 도 관 광 정 책 과) 이재홍 본 부 장 (제 주 관 광 공 사) 정승훈 연 구 실 장 (제 주 발 전 연 구 원) 김태윤 선 임 연 구 위 원 (제 주 발 전 연 구 원) 문순덕 책 임 연 구 원 (제 주 발 전 연 구 원)
15:40	폐 회	

개 회 사



오늘 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회와 제주발전연구원 제주학연구센터가 공동으로 “세계 섬 문화 네트워크, 섬 관광지의 현실과 대안”을 주제로 제1회 제주학 정책포럼을 개최하게 됨을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

우선 포럼에 참석하여 주신 여러분 모두를 환영합니다.

특히, 바쁘신 의정 활동 중에도 본 포럼을 공동 개최하여 주신 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회 안창남 위원장님께 감사드립니다.

또한, 주제발표를 흔쾌히 맡아주신 국토연구원 조판기 박사님, 토론을 맡아주신 김명만 제주특별자치도의회 환경도시위원장님, 홍성화 제주대학교 교수님, 강시영 한라일보 선임기자님, 김수열 제주특별자치도 문화예술위원회 위원장님, 제주특별자치도 이중환 문화관광스포츠국장님, 제주관광공사 이재홍 본부장님을 비롯한 여러분께도 감사드립니다.

잘 아시다시피, 최근 글로벌 경제의 성장과 외국인 관광객의 급증으로 인해 세계적인 관광지의 여건과 정책이 변화하고 있습니다. 세계적으로 유명한 스페인의 마요르카 섬의 경우, 외국인 관광객의 급증으로 경제적 혜택을 누리고 있지만, 또 한편으로는 환경 훼손, 난개발, 부동산 폭등 등의 문제점을 드러내고 있습니다.

제주도 또한 최근 유입인구의 증가, 국내외 관광객의 증가 등에 따라 난개발과 환경오염 문제, 부동산 시장의 급변 등 똑같은 현실을 겪고 있습니다.

이러한 시점에서 제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회와 제주발전연구원 제주학연구센터가 공동으로 전문가를 초빙하여 토론의 장을 마련함으로써 이 문제를 공론화시키고자 합니다.

제주학연구센터는 제주지역 가치의 글로벌화를 위해 제주도와 비슷한 역사 문화 배경과 콘텐츠를 지닌 지역과의 네트워크 구축을 지향하고 있습니다. 그 일환으로 제주도와 같이 특별자치의 섬이면서 관광객·이주민이 급증하는 등 현실 여건이 비슷한 스페인 마요르카 섬의 사례를 비교 검토하게 되었습니다.

오늘 이 포럼이 최근 세계적인 섬 관광지가 겪는 현실을 진단함으로써 제주도의 관광, 환경, 사회문화의 대안과 미래비전을 탐색해보는 자리가 되기를 기대합니다.

다시 한 번 포럼에 참석하여 주신 모든 분들께 감사드립니다.

2016년 4월 25일

강 기 춘
제주발전연구원 원장

인사말씀



안녕하십니까?

제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회 위원장 안창남
입니다.

먼저, 바쁘신 중에도 불구하고 제주지역사회의 발전에
깊은 관심을 갖고 오늘 정책대담회에 참석해주신 전문가
여러분과 제주도민 여러분, 의원님들께 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

우리 제주는 2015년 1,360만 명의 관광객이 입도하였고, 관광 조수입도
2014년 기준 6조원을 넘어서는 등 놀랄만한 큰 규모의 성장을 거듭해
왔습니다. 그럼에도 불구하고, 국제자유도시개발계획을 추진하는 과정에서
파생된 외국자본 유입에 따른 부동산 버블 문제, 도시환경의 악화 등이 사회
문제로 부각되고 있습니다.

이제, 이런 문제들을 해결하기 위한 정책전환의 출발점에서 개발과 보존
사이의 갈등, 환경과 문화의 가치, 경제 체감 위기의식 등에서 지혜를
모으고, 극복할 수 있는 방안과 지속가능한 도시사회를 만들어가야 할 때
입니다.

다행히도 정책진단이 필요한 이 시점에 제주발전연구원 제주학연구센터가
새로운 전문체제로 확대됨에 따라 현 제주사회의 문제를 제주학의 한 분야
에서 접근하고자 제주학 정책포럼을 공동 개최하게 되었습니다.

먼저 국토연구원 조판기 박사님으로부터 마요르카 섬의 관광과 개발정책 속에서 우리 제주가 블루오션으로 가져 올 정책적 시사점은 무엇인지 살펴 보고, 김명만 위원장님, 홍성화 교수님, 김수열 위원장님, 강시영 기자님, 이중환 국장님, 이재홍 본부장님과 제주현안을 어떤 해법으로 가져와야 할지 열띤 논의 속에 대안 도출이 될 것으로 보입니다.

많은 고견 속에 정책으로 반영할 수 있도록 노력하면서 다시 한 번, 오늘 대담회에 참석해주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 오늘 정책 대담회가 도민의 이익으로 돌아오는 질적 성장의 시발점이 되기를 기대 합니다. 감사합니다.

2016년 4월 25일

안 창 남

제주특별자치도의회 문화관광스포츠위원회 위원장

주제발표

스페인 마요르카 섬을 통해 본 제주 미래 비전

조 판 기

(국토연구원 연구위원)

스페인 마요르카(Mallorca) 섬을 통해 본 제주미래비전

2016.04.25

조판기 연구위원



목 차

1. 발레아레스 제도
2. 일반현황
3. 마요르카 팔마(Palma)의 현황 및 성공전략
4. 마요르카 관광의 역사
5. 마요르카의 위기
6. 마요르카의 정책방향 전환
7. 제주에서의 시사점

1. 발레아레스 제도

- 면적 : 4,984.6km² (마요르카 : 3,622km²)
- 위치 : 바르셀로나에서 16분, 마드리드에서 40분, 파리에서 1시간 17분에 위치한
지중해 중심부에 입지하여 유럽 시장 접근을 위한 비즈니스 플랫폼
- 구성 : 지중해에서 서쪽 군도 4개의 주요 섬으로 구성(마요르카(Mallorca), 메노르카(Menorca), 이비자(Ibiza), 포르 멘 테라(Formentera))

[발레아레스 제도의 지리적 위치]



출처 : 두산백과(www.doopedia.co.kr)

1

2. 일반 현황

경제

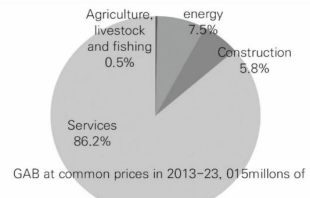
- 1인당 소득이 지속적으로 증가하는 추세로 2012년 경제 성장률은 3.9%임
- 2013년 발레아레스 제도의 GDP는 2천6백28만 유로임
- 2013년 수출량은 전년도 대비 17.7% 증가하였고, 수입물량은 3.9% 감소함
- 주요 수출상품은 신발, 의류 및 섬유, 패션악세서리, 보석 등임
- 3차 산업이 전체 산업의 86.2%를 차지함

[2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배]

GDP(단위 : 천유로)		26,287
인당 GDP(유로)		23,625
GDP 변화율	Balearic Islands	0.3
	Mallorca	0.2
	Menorca	0.4
	Pitiusas	1.1
수출(단위 : 천유로)		836,469.4
수입(단위 : 천유로)		1,359,811.5

출처 : National Institute of Statistics, 「General Directorate of Economics and Statistic」, ibestat

[2013년 발레아레스 제도의 부문별 GVA 분배]



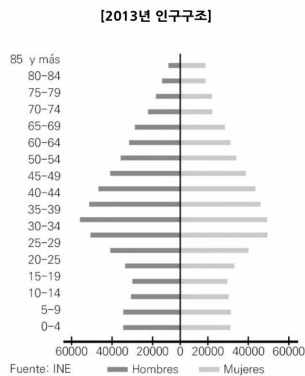
출처 : National Institute of Statistics.

2

2. 일반 현황

인구

- 2013년도 전체 발레아레스 제도 총 인구는 1,110,115명, 인구밀도는 222.7인/ha임
- 주로 30~40대 인구로 구성되어 있으며, 여성보다 남성비가 높음
- 발레아레스 제도 중 마요르카가 가장 큰 섬이며, 전체인구의 77.8%를 차지함



[섬과 주요 지방자치단체의 인구]

Población en las Islas los municipios más significativos	
municipio	Revisión padrón 1 enero 2013
Islas Baleares	1.111.674
Mallorca	864.763
Palma de Mallorca	398.162
Calvià	52.272
Manacor	41.049
Llucmajor	37.257
Marratxí	35.258
Inca	31.032
Menorca	95.183
Mahón	28.765
Ciudadela de Menorca	29.629
Ibiza	140.354
Ibiza	50.401
Santa Eulària des Riu	36.464
Santa Josep de sa Talaia	24.498
Santa Antoni de Portmany	23.314
Formentera	11.374
Formentera	11.374

출처 : Mayo, 2014. Guía de Negocios e Inversiones de las Islas Baleares

3

2. 일반 현황

관광

- 2013년 국제 관광객은 11,110천명임(스페인에서 두 번째로 높음)
- 2011년 카나리아 제도가 2위였으나 2012년부터 발레아레스 제도가 2위로 상승함
- 농촌관광, 해상관광, 의료관광, 하이킹, 다이빙, 문화관광, 이벤트 및 컨벤션 등 다양한 관광 형태가 발달되어 있음

[스페인 주요도시 국제 관광객수 변화]

	2011		2012		2013	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
카탈루냐	13,143	23.40	14,440	25.16	15,580	25.69
발레알레스	10,111	18.0	10,366	18.04	11,110	18.32
카나리아스	10,211	18.18	10,139	17.64	10,630	17.53
안달루시아	7,765	16.82	7,529	13.10	7,883	13.00
발렌시아나	5,338	9.50	5,359	9.33	5,967	9.84
마드리드	4,478	7.79	4,464	7.77	4,223	6.96
레스토 CCAA	5,131	9.13	5,169	9.0	5,260	8.67
스페인	56,177	100%	57,464	100%	60,653	100%

출처: Instituto estudios turísticos(IET-FFONTUR)

4

2. 일반 현황

인프라

- 지역 간 연결 네트워크가 형성되어 있음
 - 섬과 다른 도시 간 연결을 위한 순환형 대중교통이 발달됨
 - 버스, 택시, 기차 등 다양한 교통시설로 공항에서 주요 관광지 편리하게 연결됨
- 발레아레스 제도의 주된 교통수단은 공항이며 3개의 공항이 있음
 - * Airport Son Sant Joan (8km from Palma de Mallorca), Menorca Airport (4.5km from Mahon), Ibiza airport (7.5km from the city of Ibiza)
- 발레아레스 제도는 유럽의 나머지 (특히 마드리드와 바르셀로나) 반도보다 많은 승객이 이용함
 - 2014년 23,115,449명의 승객이 공항을 이용함
 - 팔마(Palma) 공항은 유럽 전체 공항 이용객수에서 13위를 기록함 → 지속적으로 확장 중

[2013년까지 유럽의 주요 공항 승객현황]

순위	도시	국가
1	런던, 히드로	영국
2	파리	프랑스
3	독일, 프랑크푸르트	독일
13	팔마, 마요르카	스페인
65	이비자	스페인
115	메노르카	스페인

5

3. 마요르카 팔마(Palma)의 현황 및 성공전략

일반개요

- 팔마는 발레아레스 제도의 가장 큰 도시로 지중해 연안에 있으며, 면적은 208.63km², 인구는 401,270명. 마드리드에서 항공편으로 40분, 바르셀로나에서 16분 거리에 위치함
- 지리적으로 한국의 서울(마드리드)-부산(바르셀로나)-제주도(마요르카 팔마)와 비슷한 여건임

유럽 관광이자 부동산 투자 장려

- 신자유주의 도시정책을 통해 글로벌 도시통합 네트워크에 기초한 전략을 지향함
- 회계, 금융, 모기지 및 토지이용계획으로 새로운 주택과 개발이 이루어짐
- 발레아레스 제도의 부동산 분야는 외국인 투자를 장려하였고, 15년간 부동산 가격이 789.9% 증가함(6억 8천유로에서 53억 7천만 유로)

[마요르카의 위치]



6

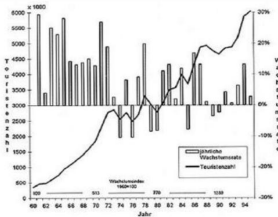
4. 마요르카 관광의 역사

1단계(1950년~1980년)

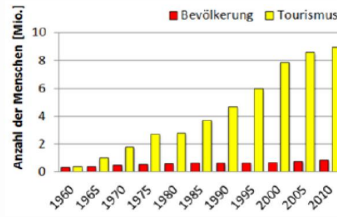
- 관광객 급증 : 18만명(1955)에서 350만명(1973)으로 증가함
- 상주인구 증가 : 1950년대 146,096명에서 1970년대 213,473명으로 증가함
-증가하는 상주인구로 인하여 도시용지도 56.55km에서 119km로 확장함

2단계(1980년~1990년)

- 관광객 수 지속적 증가 : 500만명(1981)에서 750만명(1991)으로 증가함
- 신규 주택 수 급증 : 낮은 금리로 인한 새로운 외부수요가 급증함/ 도시가 1일당 1.3ha씩 개발함



[마요르카의 여행객 수의 증가(1960-95)]
출처 : Schmitt 1999, 54



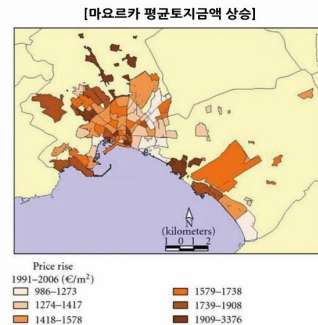
[마요르카의 여행객 증가(적색 : 주민 수, 황색 : 여행객 수)]
출처 : <http://Mallorca.de>

7

4. 마요르카 관광의 역사

3단계(1990년~2007년)

- 외국인 부동산 투자 증가
-독일(약 2억2천만 유로)과 영국(9천5백만 유로)이 전체 부동산 투자의 40.1% 차지함
-외국인 투자의 36.5%가 조세피난처(Tax Haven)로 활용되었고, 스위스가 6천2백만 유로 투자됨
- 대규모 도시개발 프로젝트 진행
-주택 수는 증가하였지만 전체 20%는 공가, 그 중 9.4%는 세컨드 하우스로 활용함
-전선 지중화 사업과 공항 확장이 이루어짐
- 이민자 10년간 802% 증가
-이민자 수는 1996년 6,885명에서 2006년 55,230명으로 증가함
-팔마의 전체 인구 중 이민자 비율이 14.72%를 차지(2006년)함
- 토지가격 상승
- 1995년 661유로/m²에서 2006년 2,237유로/m²로
10년만에 338% 상승



8

4. 마요르카 관광의 역사

팔마의 단계별 발전과정

	I단계 (1950년~1980년)	II단계 (1980년~1992년)	III단계 (1993년~2007년)
주요특징	관광붐 일어나기 시작	신규주택 증가	외국자본 투자 증가
관광객(만명)	18(1955)→350(1973)	500(1981)→750(1991)	-
상주인구(명)	146,096(1950년대) →213,473(1970년대)	-	-
도시용지(km ²)	56.55(1950년대) →119(1970년대)	-	도시용지 비율: 전체 6.21% 차지 (스페인 평균 2.08%)
도시성장속도	-	1일당 1.3ha 개발	1일당 2ha 개발
주택수(개)	-	141,399(1980년대) →415,512(1990년대)	537,912(2006)
부동산투자액	-	-	2,600만 유로(1993) →9억 7백만 유로(2006)

9

5. 마요르카의 위기

- 지난 80년대~90년대 동안 환경과 자연자원을 고려하지 않은 무분별한 개발 성행
- 지방자치단체와 협력하여 다양화, 현대화할 수 있는 투자정책을 구현하기로 하였지만 실패
- 1988년부터 1991년까지 20% 관광객 감소
 - 환경과 유산의 손실 및 생활환경이 악화됨
 - 관광지로서의 매력이 저하되고 장기적으로 투자의 손실이 발생함

[마요르카의 환경오염과 난개발]



10

5. 마요르카의 위기

발레알화(Balearisierung)

- 휴양지의 매력이 무엇보다도 도시생활에서 벗어나 휴식을 취할 수 있는 자연환경과 그곳에서만 경험할 수 있는 문화의 향유에 있다고 한다면,
- 다수의 관광객을 유치하기 위해 도입된 도로, 호텔 등의 인프라 구축이 모순적이게도 매력으로 다가왔던 자연을 파괴시키고 관광지의 도시화를 불러오게 됨

마요르카는 “독일의 17번째 연방 주”



[마요르카는 독일이 될 수 있다]
출처 : [http://mallorcamagazin.com/...](http://mallorcamagazin.com/) (Zugriff : 2015.04.07)

11

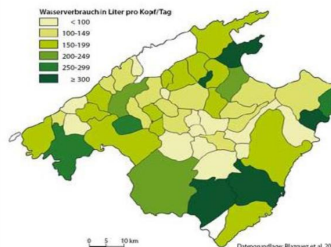
6. 마요르카의 정책방향 전환

관광중심에서 환경중심의 정책으로 변화

- “Palma, a business city”에서 뉴욕의 슬로건 “I love NY”의 관광 슬로건을 활용하여 “I love Palma” 슬로건으로 관광 상품 특화에 성공함
 - 비즈니스 도시, 관광 지향적 정책지향으로 인하여 무분별한 개발이 성행됨
 - 이로 인해 대기오염, 해변가 모래오염, 소음공해, 물 부족 등 각종 환경문제가 발생됨



[I love Palma 슬로건]



[명/일 당 물 사용량(Liter) - 2002년 통계]
출처 : <http://www.scinexx.de>

12

6. 마요르카의 정책방향 전환

■ 관광중심에서 환경중심의 정책으로 변화

- 1990년대 시장 Joan Fageda는 팔마의 주요이슈를 도시문제와 환경보존으로 보고 이를 혼합한 도시성장운동을 전개하며 깨끗하고 유연한 도시개발을 지향함
 - 기존에 개발된 해안선리조트의 토지를 재정비하기 위한 건축물 정리계획
 - 계절별 자연관광 특화 및 관광에 관한 교육훈련과 고용특화
- 그러나 장기적인 발전계획이 아닌 단기적 부문별 목표와 행동으로 한계, 합리적 대안이 제시되어 있지 않음
- 1995년 지속가능성을 새로운 목표로 수립하고 장기전략계획을 수립
 - 환경을 핵심으로 관광 및 지역개발계획 수립
 - 개발압력까지 고려한 육지와 바다환경의 환경용량 설정 및 보존
 - 지속가능한 이용을 기반으로 신규건축 반대 및 기존유산 복원우선
 - 관광객을 대상으로 1박당 약 1유로의 환경세 부과
- 환경세 도입과 폐지

13

7. 제주에서의 시사점

- 서울(마드리드)과 부산(바르셀로나), 제주도 등 스페인의 지리적 위치를 고려할 경우 한국의 제주도와 유사한 입지적 조건과 잠재력을 보유
 - 유럽의 주요 도시와 2시간 이내에 입지하고 있어 최근 스페인에서 가장 각광받고 있는 관광지로 부상
 - 일본, 중국, 동남아권 국가 등 아시아권 국가와의 우수한 접근성을 보유한 제주의 여건을 적극 활용
- 외부자본의 투자 및 유럽경제 위기로 인한 관광감소 위기
 - 마요르카는 부동산 버블문제와 유럽경제 위기로 인한 관광시장 침체를 겪은 바 있음
 - 제주 또한 토지 및 주택가격 상승과 국내외환경 영향요인에 대한 위기를 앞서 인식하고 이러한 영향 요인을 수용하고 융합할 수 있도록 공존의 측면에서 고려된 대응책을 마련할 필요가 있음
- 관광과 외국인투자지원정책 중심의 정책으로 인하여 무분별한 개발, 환경파괴로 관광객이 감소하자 환경중심, 보존중심의 정책으로 전환
 - 마요르카 사례를 통하여 지역이 갖고 있는 가장 큰 강점을 간과하고자 본논리에 치우치어 펼쳐진 정책은 지역을 지탱하는 근본적 자산손실에 위기에 겪게 된다는 것을 알 수 있음
 - 따라서, 지역의 중요시 되는 가치를 파악하여 가치보존을 위한 우선순위 정책을 펼치는 것이 중요할 것이고, 제주지역의 경우 청정한 환경가치와 고유의 문화가치보존을 우선적으로 하는 정책전개가 필요

14



감사합니다

MEMO

MEMO