

‘지속가능한 제주를 위한 성찰과 모색’ 심포지엄



제주교구 생태환경위원회

‘지속가능한 제주를 위한 성찰과 모색’ 심포지엄 일정표

주 최 : 천주교 제주교구 생태환경위원회

언 제 : 2019년 5월 21일(화) 14:00~17:00

어디서 : 천주교 김기량 성당

진/행/순/서	
14:00 ~ 14:10	개회식
기조강연	
14:10 ~ 14:30	제주의 지속가능성과 균형발전을 위한 전략 - 송재호 (대통령직속 국가균형발전위원회 위원장)
주제발표	
14:30 ~ 15:10	1. 제주의 환경적, 사회적 수용력과 지속가능성을 위한 방법론의 모색 - 정영신 (도청 앞 천막촌 연구자 공방) 2. 관광정책의 세계적 동향과 지속가능한 제주 관광을 위한 제언 - 임영신 (이매진피스 대표)
15:10 ~ 15:20	중간 휴식
토론	
15:20 ~ 16:00	지정토론 <ol style="list-style-type: none"> 1. 권상철 (제주대학교 사회교육과 교수) 2. 고제량 ((사)제주생태관광협회 대표) 3. 박찬식 (육지사는 제주사름 대표) 4. 박원철 (제주특별자치도의회 환경도시위원장)
16:00 ~ 16:40	종합토론 <p>발제/토론자 + 플로어 토론</p>
16:40 ~ 16:55	정리

기 조 강 연

제주의 지속가능성과
균형발전을 위한 전략

송 재 호

(대통령직속 국가균형발전위원회 위원장)



제주의 지속가능성과 균형발전을 위한 정책

2019. 5. 21

대통령직속 국가균형발전위원회

송재호 위원장

제주교구 생태환경위원회

목차

I 왜 균형발전인가

II 외국의 균형발전

일본 / 프랑스

III 문재인정부 국가균형발전 정책의 비전과 전략

IV 금년도 주요 추진 과제

- ① 균형발전 프로젝트
- ② 국가혁신클러스터
- ③ 혁신도시 시즌2
- ④ 계획협약(지역발전투자협약)
- ⑤ 생활 SOC 사업
- ⑥ 지역 혁신 거버넌스
- ⑦ 균형발전총괄지표/차등지원제도
- ⑧ 한반도 신경제지도와 접경지 균형발전
- ⑨ 균형발전 국제 협력

V 제주도와 균형발전

“지역 혁신의 주체는 지역입니다
지역의 강점을 발굴하고 기업가적 역량을 강화해야 합니다”

비에른 아세임

왜 균형발전인가?

국립균형발전위원회
National Committee on Balanced Regional Development

대한민국 불균형 지표



인구
(수도권)



1000대 기업
(수도권)



신용카드 사용액
(수도권)



서비스 접근성 취약
(비수도권)

18년 기준, 출처: 통계청 / 16년 기준, 출처: 부산상의 / 15년 기준, 출처: 한국은행 / 16년 기준, 출처: 농경연

왜 균형발전인가?

국가별 50대 기업 본사 위치

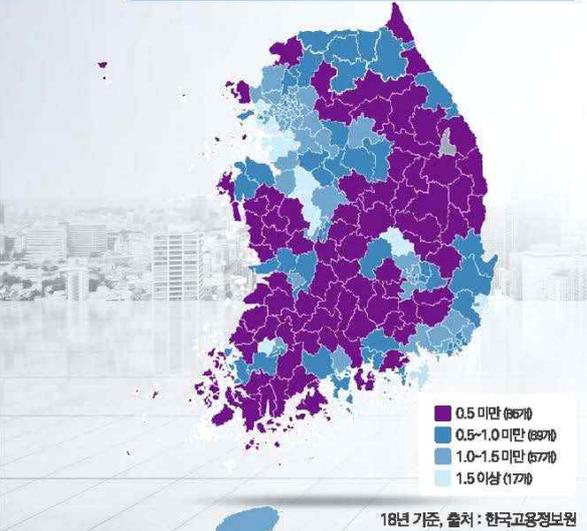


왜 균형발전인가?

인구절벽, 지방소멸

30년 이내 226개 시·군·구 중 39% 소멸위기

- 소멸위험지수 (2030여성인구/고령인구) 0.5미만 지역
- 마을공동체 붕괴 > 국민·국토소멸, 국가붕괴



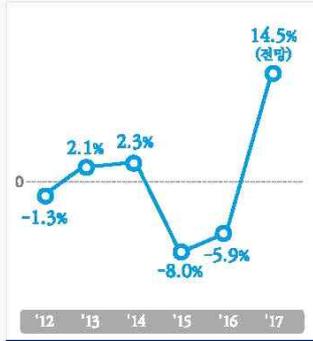
저성장

“하락하는” 잠재성장률 추이(%)



왜 균형발전인가?

지역 주력산업 쇠퇴



수출증가 회복세임에도

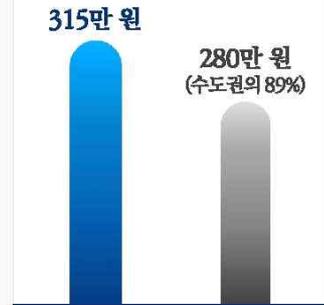
17년 기준, 출처: 산업통상자원부



주력산업 시장점유율 정체

지역별 평균 임금 격차

16년 기준, 출처: 고용노동부



수도권

비수도권

왜 균형발전인가?

대한민국헌법

〈전문〉

“ 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고...
안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고

〈제9장 경제〉

제119조

(2) 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 적절한 소득의 분배를 유지하고

제120조

(2) 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며,
국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

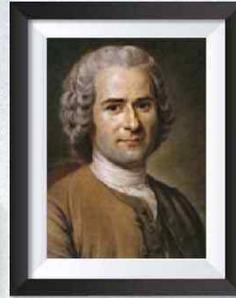
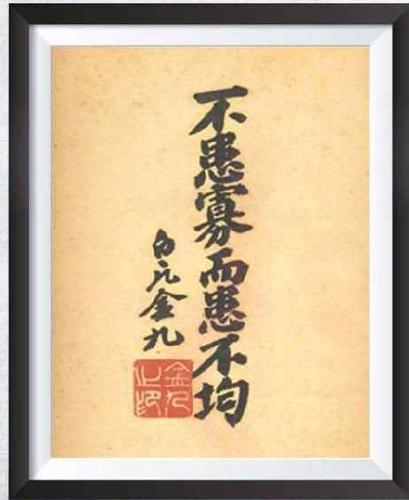
제123조

(2) 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다

왜 균형발전인가?

논어 계씨편

“ 나라를 다스리는 자는 백성들이 균등하지 못한 것을 걱정해야 한다 ”



루소 사회계약론

“ 영토에 끌고 무 주민이 살게 하라
어디를 가나 똑같은 권리를 누리게 하라
필요와 활기를 똑같이 향유하게 하라 ”

그렇게 하면,
국가는 가장 강력하게 되는 동시에
최대한 가장 잘 다스려지게 될 것이다.

도시의 성벽은 시골집들의 잔재로
만들어진다는 점을 명심하라.

수도에 궁정이 세워지는 것을 볼 때마다,
나는 나라 전체가 누옥들로 채워지는 것을
보는 것 같은 느낌이 든다.

외국의 균형발전 사례



지역발전위원회와 마을·사람·일자리 창생본부
지역정책 교류협력 협약 체결 (17.12.11)

일본

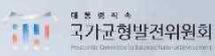
마을·사람·일자리 창생본부

- 총리직속 내각관방 마을·사람·일자리 창생본부 설치 (2014.12)
- 1~3년간 농촌으로 옮겨 거주하는 젊은이에게 활동비를 지원하는 지역진흥협력대 제도 시행

시사점

인구감소, 저성장 대응을 위해 범정부 차원에서
강력한 균형발전을 추진하여
새로운 비전과 전략을 제시하고 지자체를 적극적으로 지원

외국의 균형발전 사례



대한민국
국가균형발전위원회
President's Commission for Balanced and Sustainable Development



cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT ET FAIRE RÉUSSIR LES TERRITOIRES

프랑스

국토평등위원회(CGET)

- 지자체와 국가간 계약, 지역별 차등지원에 기반한 계획계약제도* 시행

계획계약제도*
국가-지역간 공동사업에 대한 재정투자를 약속하고 일정기간(5-7년)에 걸쳐 시행되는 사업계획 (82년 지방분권 이후 84년부터 시행)

시사점

사업계획 수립권한을 지방으로 이양하여
지역 자율성을 보장하되
중앙-지역간 계획계약(포괄지원협약)을 통해
안정적 자원 확보

국가균형발전위원회와 국토평등위원회(CGET)
국가균형발전정책 협력체계를 위한 업무협약 체결(18.10.15)



대한민국
국가균형발전위원회
President's Commission for Balanced and Sustainable Development

문재인정부 5대 국정 목표

01



국민이
주인인 정부

02



더불어 잘사는
경제

03



내 삶을
책임지는 국가

04



고르게
발전하는 지역

05



평화와 번영의
한반도

문재인정부 4대 복합·혁신 과제

01



일자리 경제

02



4차산업혁명
대응

03



저출산고령사회
대응

04



자치분권과
균형발전

문재인정부 국가균형발전 3대 가치

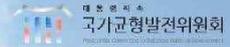


국가균형발전 패러다임의 전환

국가균형발전 비전과 전략 선포 ('18.2.1)



문재인정부 국가균형발전 정책의 비전과 전략



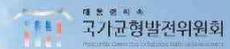
◇ 5년 후, 대한민국은 ◇
지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국
지역주도 자립적 성장기반 마련

균형발전전략



지역이 강한 나라
인재·투자·일자리 선순환

문재인정부 국가균형발전 정책의 비전과 전략



주력산업 유지·고도화

- 자동차(울산·군산), 조선(경남) 등 주력산업 활력제고 방안 마련
- 「지역산업 활력제고 특별법」(가칭) 제정 추진



새로운 산업 창출

- 바이오(강원·충북), 에너지(호남) 등 지역별 특화 신산업 육성 지원
- 규제자유특구법(재정·금융지원)



지방중소도시 회생: 도시재생

- 구도심 지역: 문화거점 (박물관 등), 특화거리(역사, 청년문화) 조성
- 노후주거지: 공영주차장, 공동체(커뮤니티) 공간 등 확충

사람이 돌아오는 농산어촌

- **신활력플러스**: 지역특화산업, 농촌관광, 사회적 농업(협동조합, 마을기업)
- **취약지역생활여건개선**: 노후위험주택 정비, 마을안전시설

생활 SOC 확충

- **주거환경개선**: 공공도서관, 박물관, 체육센터, 지역아동센터, 도서지역 식수원 개발 등

전국 어디서든 행복한 삶의 토대 구축

지난 1년의 주요 성과 (2017~2018)

대한민국
국가균형발전위원회
Presidential Committee for Balanced National Development



대통령 직속
국가균형발전위원회
Presidential Committee for Balanced National Development

01 | 국가균형발전위원회 복원 및 위상과 역할 강화
02 | 국가균형발전특별법 및 동시행령, 혁신도시법 개정

↓

국가 균형발전 정책 구현 기반 조성

17

지난 1년의 주요 성과 (2017~2018)

대한민국
국가균형발전위원회
Presidential Committee for Balanced National Development

01
정책 컨트롤타워 강화

지역발전위원회 => 국가균형발전위원회
균특회계 예산편성 사전 의견 제시 권한

02
분권 . 포용

계획협약 도입,
균형발전총괄지표 개발·측정

03
글로벌 협력

프랑스 (국토평등위원회)
일본 (마을·사람·일자리 창생본부)

04
지역혁신체계 구축

분권형 혁신거버넌스체계 구축
시·도 지역혁신협의회·지원단 구성

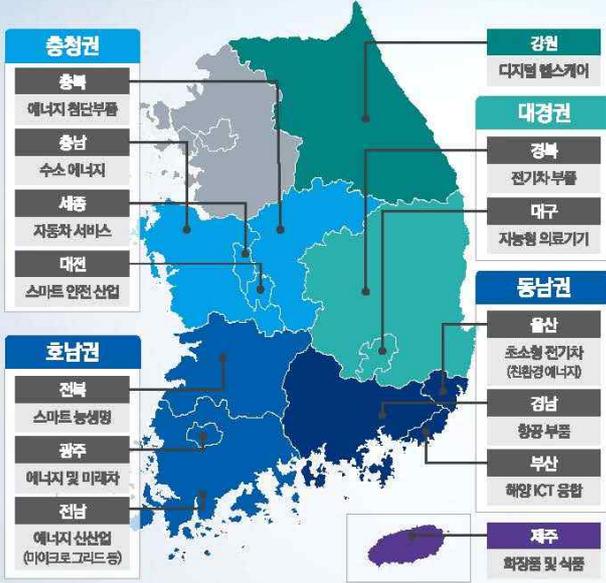
18

주요 추진 과제(2)

국가혁신클러스터



투자규모 **2년간(2018~2019) 1,617억 원**



18년 기준, 출처 : 산업통상자원부

01

시·도별 혁신도시, 산업단지 등 지역의 혁신거점들을 연계·구성하고 이를 기반으로 지역특화산업을 육성하는 지역 정책

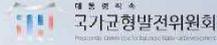
02

국가혁신클러스터 지원 방안

혁신프로젝트, 기업투자 유치, 보조금·규제혁신·금융·재정 지원

주요 추진 과제(3)

혁신도시 시즌2



혁신도시종합발전계획 수립('18.10월)

투자규모 **5년간(2018~2022) 4.3조 원**

특화발전 지원

- 혁신도시 발전지원센터 개소
- 기업 입지여건 개선 및 기업 활동 지원
- 산·학·연 연계협력 체계 구축

01

인재 양성

- 지역인재 채용확대 및 양성 체계 구축
- 2022년까지 지역인재채용 30% 달성
- 혁신도시별 수요맞춤형 인재양성체계 구축

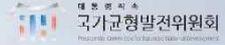
02

삶의 질 개선

- 혁신도시를 살고 싶은 미래형 스마트시티로 조성
- 구도심 및 주변지역 상생발전기반 구축
- 지역발전을 위한 공공기관 역할 강화

03

주요 추진 과제(3) 혁신도시 시즌2



[공공기관 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법] (시즌1) [혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법] (시즌2)

01 기업유치·창업지원

- 혁신도시 입주기업 691개 전년 대비 47%증가('18.9)
- 개방형 연구실 (10개소) 등 이전 공공기관 주도로 창업 지원

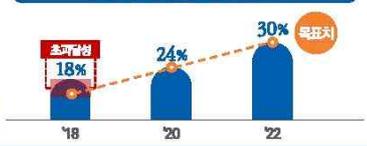
기업유치 실적



02 지역인재 채용

- '18년 혁신도시 이전 공공기관
- 금년채용인원 (약 4,600명) 중 지역인재로 약 1,300명 채용 [목표 대비 초과달성 약 20%]

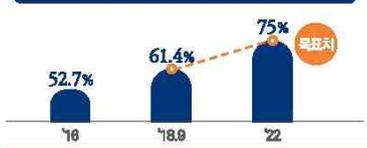
지역인재 채용 실적 및 목표



03 정주여건개선

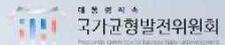
- 복합커뮤니티센터 건립 착수
 - 문화, 복지, 의료 등 정주여건의 개선
- ➔ 가족동반 이주율 향상

가족동반이주를 실적 및 목표



23

주요 추진 과제(4) 계획협약(지역발전투자협약)



대한민국 재정제도의 혁신적 실험

투자규모 **2019년 300억 원 시범 실시**

지방분권형 지역발전사업의 대표적 모델

지자체가 지역발전 계획 수립, 중앙정부와 협약 체결 후 사업 추진

- 프랑스의 계획계약제도
- 균특회계, 생활인프라 및 도시재생 사업으로 확대

2019년

14개 시도
시범사업 추진

2020년

사업 확산

2021년

포괄지원협약예산
단계적 확대

계획협약



24

주요 추진 과제(5) 생활 SOC 사업



생활SOC 3개년 계획 추진방향

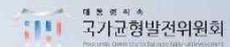
“생활SOC 공급은 지역주도 중앙정부 지원 원칙하에 체계적으로 추진하겠습니다.”

현재방식	계획주체	향후방향
중앙이 계획 / 지방이 응모	➤	지역이 계획 / 중앙이 지원
효율성, 이용수요	➤	살의 질, 지역균형
중심지역	➤	서비스 소외지역
부처별, 시설별 단절적 추진	➤	범정부적 통합적 추진

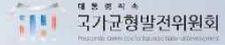
해외유사정책

<p>일본</p> <ul style="list-style-type: none"> 공공시설의 통폐합 및 리모델링에 관한 중합관리계획 ('14년 시행) 	<p>독일</p> <ul style="list-style-type: none"> '균등한 생활여건' 보장을 위한 헌법을 바탕으로 국토계획 관리 정책 실행 ('65년~) 	<p>미국</p> <ul style="list-style-type: none"> 근린공공시설의 입지선정이나 공급계획 수립 시 주민승인 과정을 통해 결정
--	---	--

주요 추진 과제(6) 지역 혁신 거버넌스



주요 추진 과제(6) 지역 혁신 거버넌스



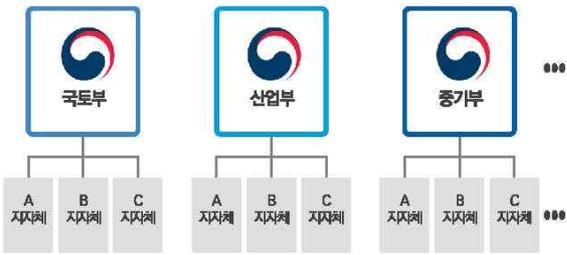
지역혁신체계

지자체 중심으로 특별행정기관, 대학, 공기업·출연연 분원 등 연계·협력 강화

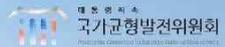
자립형 지역 발전 거버넌스 구축

현행 : 중앙부처 중심 분절형

개선 : 지방정부를 축으로 유기적 연계화



주요 추진 과제(7) 균형발전지표/차등지원제도



균형발전지표에 근거한 차등 지원으로 지역격차 해소



지역 낙후도에 따른 차등지원실시



주요 추진 과제(8) 한반도 신경제지도와 접경지 균형발전

- 서해안 산업·물류·교통벨트
- 동해권 에너지·자원벨트
- DMZ 환경·관광벨트

29

주요 추진 과제(9) 균형발전 국제협력 정책네트워크 강화

목적

국가균형발전을 위한 국제적 교류협력 촉진 및 관련 정책 확산
(균특법 제21조 3)

대한민국
국가균형발전위원회
President of Committee for Balanced Regional Development

**韓·中·日·佛
균형정책 공조체계 구축**

- 균형발전 관련 공동연구
- 균형발전 학술 행사 개최
- 균형발전 우수사례 전수 및 벤치마킹

대한민국
국가균형발전위원회
President of Committee for Balanced Regional Development

**新 남방국가
균형정책 협력체계 구축**

- 지역 간 경제적 교류협력 활동 지원
- 균형발전 정보 및 자료 공유
- 유관기관 간 업무 협약 및 인적교류

지속가능한 균형발전정책 추진을 위한 국제 협력 정책네트워크 구축

30

제주도와 균형발전



제주특별자치도와 세종특별자치시 분권모델의 완성은 문재인 정부의 주요 국정과제 중 하나

제주특별자치도

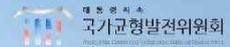
- 분권과제 및 이양사무 발굴 이양 추진
- 특별법 개정 추진
- 특별자치모델, 발전방향 설정의 자기결정권 강화

세종특별자치시

- 정부부처 추가 이전
- 국회분원 설치 및 필수적인 인프라 설치
- 실질적 행정수도로서의 세종특별자치시 지원 확대



제주도와 균형발전



비전

평화와 인권을 담은 동북아 환경수도

제주도 지역공약

01 제주특별자치도의 제도적 완성

02 제주국립공원 지정과 하는 분화구 복원 추진

03 송.배전선로 지중화 사업 지원

04 탄소제로섬 실현을 위한 전기차 보급 확대 및 실증사업 지원

05 갑골육성 지원 및 제주농산물 해상운송물류비 지원

06 제주 신행만 조기 개항과 제주 제2공항 개항 지원

07 제주 4.3 해결 국가책임 약속 및 해군의 강정마을에 대한 구상권 철회

08 남북화해와 동아시아 협력을 위한 평화대공원 사업 추진

지역이 강한 나라 균형 잡힌 대한민국

◇ 감사합니다 ◇



1. 제주의 환경적, 사회적 수용력과
지속가능성을 위한 방법론의 모색
2. 관광정책의 세계적 동향과
지속가능한 제주 관광을 위한 제언

1. 정 영 신

(도청 앞 천막촌 연구자 공방)

2. 임 영 신

(이매진피스 대표)

1. 제주의 환경적, 사회적 수용력과 지속가능성을 위한 방법론의 모색

정 영 신

(도청 앞 천막촌 연구자 공방)



순서

1. 문제제기
2. '관광의 섬' 제주의 오늘
3. 제주의 정치적 사회적 문제로 떠오른 공항과 관광
4. 환경적 사회적 수용력에 관한 기존 논의와 한계
5. 지속가능한 삶을 위한 제언
6. 결론: 지속가능한 삶을 위한 시민의 윤리

1. 문제제기: 공개토론회에서의 의문?



1. 문제제기: 현재 제2공항 관련 논의의 문제점

- 이용객 4500만 명을 전제로 한 공항의 수용력 확보에만 관심
- 초점의 이동이 필요!!
- → 제주가 4500만 명의 이용객 증가와 관광객의 폭증을 감당할 수 있는가? 감당해야 하는가?에 무관심
- 공항의 수용력이 아니라 제주의 수용력이 문제!
- → 공항으로 인한 주민들의 삶의 문제, 고통의 문제에 무관심
- 제주의 수용력에서 핵심은 도민의 삶의 질과 행복, 그리고 정의(justice)

2-1. 관광의 섬 제주의 오늘

- 1973년 [제주관광종합개발계획] 으로부터 45년
- → 반세기 동안 도전받지 않은 관광개발 프로젝트
- 2019년의 현실
- 1) 과잉관광의 현실 ‘오버투어리즘’
- 2) 과잉관광에 따른 주민 거주환경의 악화: ‘투어리스트피케이션’
- 3) 과잉관광을 둘러싼 쟁점으로서 ‘제2공항’ 문제
- 관광개발의 논리
- 문제인식: 제주의 낙후성과 저발전, 제주가 가진 것은 자연자원
- 목표: 관광객 증가 → 관광수익 증가 → 도민행복
- 방법: 대규모 거점개발 → 낙수효과 → 도민소득 증대
- 그러나 오늘날 관광개발은 해결책이 아니라 문제의 근원

2-2. ‘관광의 섬’ 제주의 현실: 제주도의 하수 무단방출(2016.09)



제주의 하수 처리: 8곳 중 5곳의 용량 초과



제주도 폐기물 처리시설 현황: 제주도 생활환경과 (2018년 1월 1일 기준)

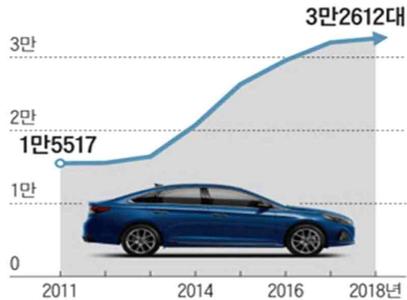
매립장명	조성면적 (㎡)	매립용량 (㎡)	기매립량 (㎡)	매립가능량 (㎡)	평균 (t/일)	사용 예정기간	포화상태
계	315,002	3,410,812	3,099,950	310,864	447.6		90.88%
회 천(봉개)	203,320	2,319,800	2,214,294	105,506	200	'18.5월	95.45%
서 부	20,500	98,236	95,133	3,103	35.0	'18.5월	96.84%
동 부	7,290	47,265	38,025	9,240	13.5	'18.12월	80.45%
추 자	2,000	8,834	1,585	7,249	0.4	'24.12월	17.94%
우 도	2,790	10,739	9,409	1,332	0.4	'19.6월	87.61%
색 달	60,824	812,868	651,454	161,414	188.1	'19.2월	80.14%
남 원	6,350	49,733	41,093	8,640	3.0	'20.6월	82.63%
성 산	5,362	34,085	32,071	2,014	1.9	'19.6월	94.09%
표 선	6,566	29,252	16,886	12,366	5.3	'20.12월	57.73%

‘관광의 섬’ 제주의 현실: 필리핀으로 쓰레기 불법 수출 (2019.03)



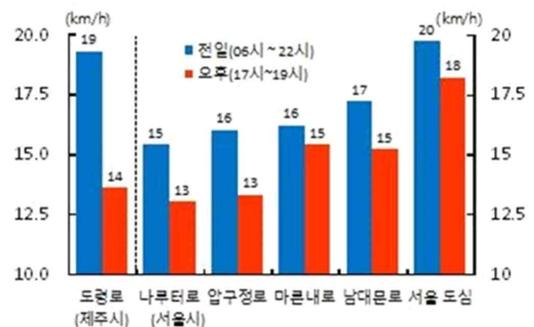
‘관광의 섬’ 제주의 현실: 차량증가, 교통체증, 주차난

제주도 렌터카 연도별 증가 추이



제주지역 자동차 등록대수 증가 추이

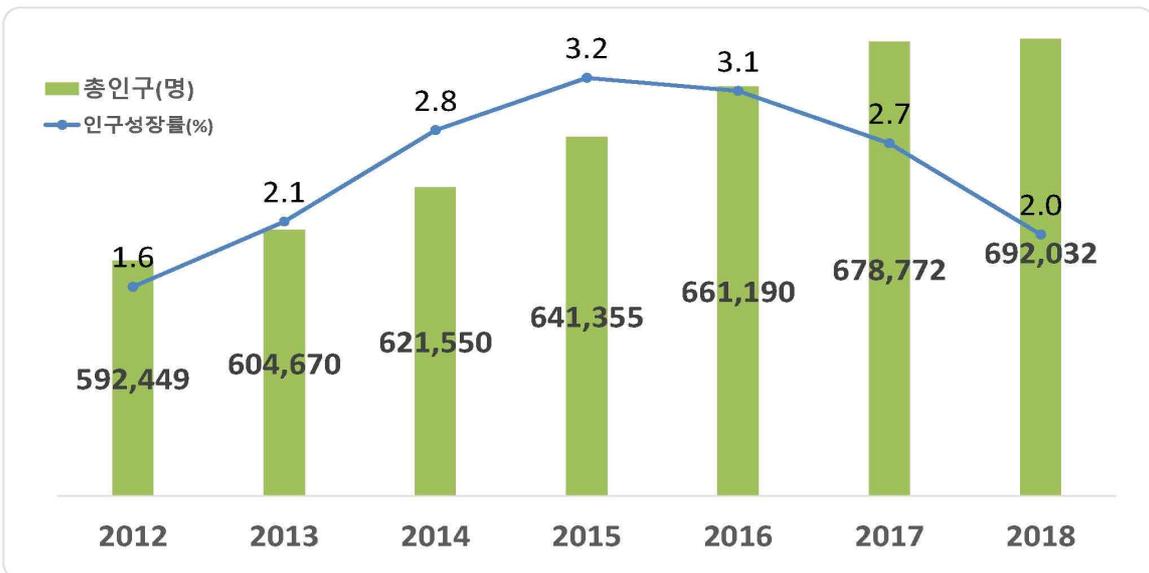
단위:대, 자료:제주특별자치도



제주인구 60만 시대 선언(2013.08)



제주의 인구 증가(2018년 주민등록인구통계 보고서)



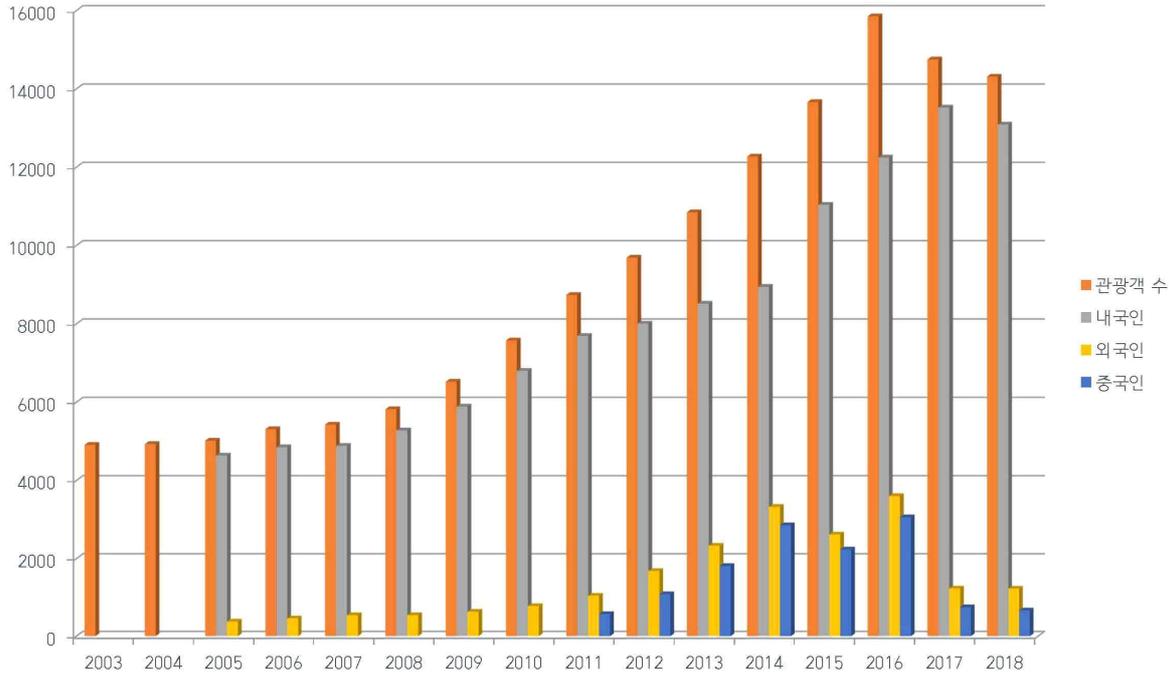
3. 정치사회경제적 ‘문제’로서의 공항과 관광

년도	제주공항 연표
1942-44	일본 육군 서비행장 건설 및 준공
1946.01	민간비행장으로 전환
1948-49	제주공항 부지에서 4.3학살과 매장
1956	활주로 500×25m 포장, 이후 1000m로 확장
1958	‘제주비행장’으로 정식 설립
1961	활주로 1500×35m로 확장
1962	공항시설 5개년 계획에 따라 공항시설 증축
1968.04.	대통령령으로 제주국제공항으로 승격
1972-73	활주로 2000m 확장, 남북교차활주로 건설
1978-83	활주로 3000m 확장, 여객청사 대규모로 신축 개장
1992	여객청사 증축
1996	고가도로 증축
2002	내국인 면세점 설치
2006	여객청사 옆에 대규모 탑승동 건설
2007	여객청사와 국제선 터미널 확장
2016-2019	제주공항 단기인프라확충사업 진행, 제2공항 건설을 둘러싼 갈등 폭발

3-1. 공항: ‘근대화의 상징’과 ‘숙원’에서 ‘문제’로



제주의 관광객 수 추이 (제주특별자치도관광협회, 단위: 천명)



3-2. 관광개발: 지지하지만 삶의 질은 저하?

- **한국은행 제주본부의 보고서**(2017.11.20): 제주 투어리스트피케이션 (Touristification) 현상이 지역주민 삶의 질에 미치는 영향
- 제주도 연동, 월정리, 동문시장 등 관광지 인근 10곳에 거주하는 주민 200 명을 대상으로 관광지화와 삶의 질의 연관관계를 분석
- 관광객의 증가가 부동산가격, 물가, 지역의 자연환경, 안전, 범죄율과 교통 사고율의 증가에 부정적인 영향을 미친다고 응답. 특히 관광지화로 인한 자연훼손, 소음, 생활공간 침해 등으로 인한 정서적 만족도 저하로 삶의 질이 악화되고 있음.
- 그러나 관광개발을 지지하는 비중은 41.9%로 반대 21.5%를 상회
- “왜 이런 결과가 나왔을까?”

3-2. 관광개발: '절대명제'에서 '문제'로

- 결과에 대한 해석을 위한 질문들
 - 1) 관광개발이 삶의 질의 하락보다 더 큰 이익을 주는가?
 - → 관광개발 이익이 도민에게 원활하게 재분배되지 않는다는 인식
 - 2) 관광이 아니면 생존과 생계가 불가능한가?
 - → 관광과 1차산업 이외에 뚜렷한 먹거리가 없는 현실
 - → 다른 형태의 관광은 불가능한가?
 - 3) 관광개발이 제주도민의 지배적인 이념인가?
 - → 여전한 '척박성', '낙후성' 담론
- → 한계에 다다른 관광개발 프로젝트!
- → 대안이 있다면!

3-3. '문제'를 지적하는 새로운 언어들

- 오버투어리즘(과잉관광, overtourism): 지나친(over)+관광(tourism)의 합성어. "관광지역이 수용할 수 있는 한계를 초관한 관광객의 유입과 그로 인해 발생하는 다양한 부작용을 포괄하는 개념"(박주영, 2018)
- 투어리스트피케이션(touristification): 관광지화(touristfy)+원주민 내쫓김 현상(gentrification)을 결합한 합성어. "관광객이 많이 몰려와 지역주민들의 터전이 관광지가 되고 이로 인해 기존 지역주민들의 주거환경이 위협받는 현상"(김세용, 2016; 김소은, 2017)
- 지속가능한 발전: "미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재세대의 필요를 충족시키는 발전"(1987) → "환경을 보호하고 빈곤을 구제하며, 장기적으로는 성장을 이유로 단기적인 자연자원을 파괴하지 않는 경제적인 성장을 창출하기 위한 방법들의 집합"(2005)
- 이 언어들은 모두 (좁게는 생활공간에서부터 넓게는 지구환경에 이르기까지) 일정한 '한계' 혹은 '수용력(carrying capacity)'이 존재하며, 그것을 초과하는 정도의 발전(혹은 관광)은 삶의 퇴보와 파괴, 더 나아가서는 지구와 인류문명의 파괴로 이어진다는 생각과 연결되어 있다.

4-1. 수용력 개념의 발전

- 수용력(carrying capacity)이란 방목학에서 나온 개념으로, 일정한 범위의 지역이 수용할 수 있는 동물의 개체수를 의미했음.
- 1960-70년대: 생물학적, 생태학적 수용력 중심. “일정규모의 서식환경에서 그것이 훼손되지 않는 가운데 생존할 수 있는 최대 개체 밀도”
- 1980-90년대: 사회환경적, 심리적 요소가 반영된 사회적 수용력 개념으로 발전



4-2. 수용력의 유형 (Penfold, 1972)

- 1) 생태적 수용력: 자연생태계에서 자기회복능력이나 정화능력의 한계 내에서 인간 활동을 흡수하고 지탱할 수 있는 최대의 위락활동의 범위와 밀도
- 2) 물리적 수용력: 인공구조물이나 시설물의 최적 공간 규모, 즉 시설이 수용할 수 있는 능력
- 3) 사회심리적 수용력: 인간이 일정수준의 이용경험의 질을 유지하고 만족을 느끼기 위해 필요로 하는 환경적 조건
- 관광수용력: 관광목적지의 물리적, 경제적, 사회문화적 환경을 파괴하지 않고 (이용객의) 관광만족을 감소시키지 않는 범위에서 동시에 특정 관광목적지를 방문할 수 있는 최대한의 사람의 숫자(UNWTO, 1997)
- 관광활동이 특정 한계를 넘어서면 환경에 영향을 미치며, 그 수준은 지역주민의 허용수준에 좌우됨 (Clark, 1997)

4-3. 제주에 대한 사례연구

- 적정 입도차량 대수 산정을 위한 사회적 수용력 측정(황경수, 고태호, 임정현, 2009)
- 제주 투어리스트피케이션이 지역 주민 삶의 질에 미치는 영향(한국은행제주본부, 2017)
- 우도를 대상으로 자동차 총량제에 대한 주민들의 사회적 수용력 연구
- 주요 관광지 10개 지역 인근 주민들을 대상으로 삶의 질을 측정
- 주민 10%가 만족하는 적정차량대수는 390대, 90%가 만족하는 적정차량대수는 132대로 분석.
- 결론: 투어리스트피케이션이 지역 주민들에게 4가지 삶의 측면(경제적, 지역적, 정서적, 안전/건강)에 악영향을 주고 있음.
- 결론: 정치적 의사결정 기준을 적용하여, 주민 50%가 만족하는 227대를 적정 용량으로 평가
- 입도세, 무비자정책 제고, 관광객 수 제한 등을 권고

4-3. 제주에 대한 사례연구

- 오버투어리즘 현상과 대응 방향(한국문화관광연구원, 2018)
- 제주관광 수용력 연구(제주관광공사, 2017)
- 언론 빅데이터를 활용하여 수용력 초과로 발생하는 문제 연구, 제주의 우도와 전주 한옥마을 심층연구
- 제주대학교가 진행, 정량적 수요예측 기법으로 관광객 수요를 추정하고 제주관광의 물리적, 심리적, 경제적 수용력을 측정
- 결론: 아직은 특정지역에 국한된 현상이나 지역별 맥락에 따른 차별화된, 신중한 접근이 필요
- 물리적 수용력은 다양한 결과
- 관광의 질적 성장, 관광인식의 전환, 관광객과 지역주민의 상생, 공정관광 등을 주문
- 도로혼잡, 쓰레기, 하수처리에서 이미 심리적 비용 발생
- 관광객 수가 일정 한계를 넘어서면 경제적 편익이 감소(최소 1990만, 최대 2270만)

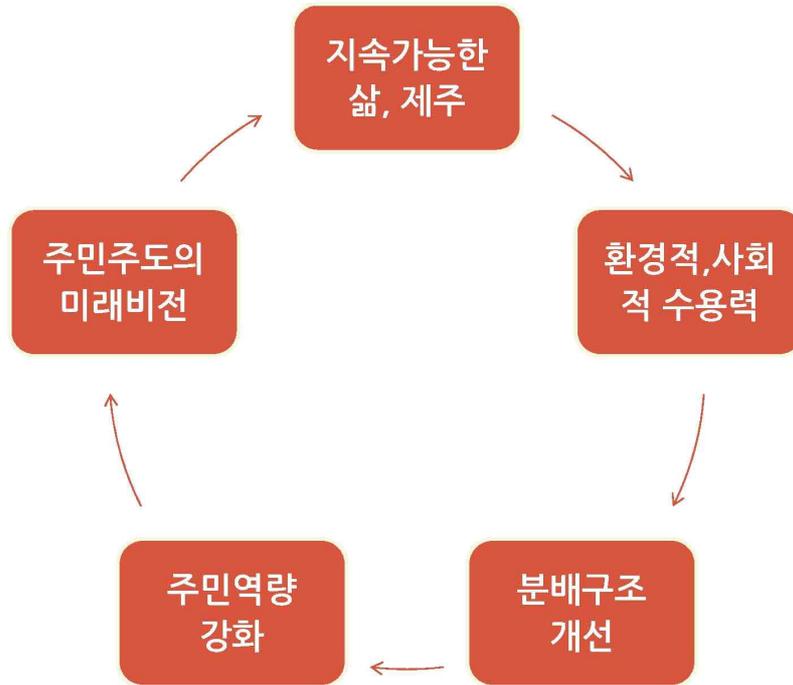
5. 지속가능한 삶을 위한 제언

- 1) 관광개발에서 ‘지속가능한 삶’으로 패러다임 전환
- 현재의 관광개발정책은 제주의 총소득은 증대시켰으나, 지역간 계층간 불평등은 확대됨.
- 거점개발 위주의 관광정책은 지역간 불균형과 소외감을 확산시킴.
- 관광개발: 해결책이 아니라 문제
- 발상의 전환: ‘관광객 증대→도민 행복증대’에서 “도민의 행복과 필요 → 어떤 양과 질의 관광?”
- 2) 제주의 수용력에 근거한 수요관리 중심의 관광정책으로
- 물리적, 경제적 수용력에 비해 환경적, 사회문화적 수용력 연구 미비
- 주요 관광지 및 개발위험지구의 생태계에 대한 지속적인 모니터링
- 과잉관광 지역들에서 주민 생활환경에 대한 지속적인 모니터링
- 제주관광 수용력 지수 개발도 필요
- 자료축적 → 연속적인 수용력 점검 → 관광총량제-수요관리 정책

5. 지속가능한 삶을 위한 제언

- 3) 최소수혜원칙에 근거한 분배구조의 개선
- 2018년 4월 제주대SSK연구단 여론조사: 공항찬성 응답자의 다수가 지역균형발전을 찬성의 이유로 응답(38.9%)
- “제주는 발전하는데, 나는 소외되어 있고 마을은 낙후되어 있다”
- 공항주변과 동부지역 등 기존 관광개발에서 고통을 받거나 소외된 지역을 배려하는 발전계획 필요
- 4) 주민 주도의 미래비전과 관광정책 수립
- 2016년 제주미래비전의 한계
- 관료와 전문가 중심이 아니라 주민과 마을 중심의 미래비전 수립
- 노년의 지혜와 청년의 활동력 결합
- “각 개인과 마을의 행복과 복지를 실현하기 위해 필요한 조건은 무엇이며, 이를 위해 필요한 주민의 역할을 어떻게 키울 것인가?”

5. 지속가능한 삶을 위한 제언



6. 지속가능한 삶을 위한 시민의 윤리

- 세계시민으로서의 책무
- 제주의 자연유산은 도민 모두의 것
- 2010년 유네스코 3관왕을 달성한 제주 → 인류공동의 자산을 제주도민들이 관리하고 보전할 책임
- 기후변화 시대의 도래: 항공기와 자동차의 온실가스 배출을 줄이고 숲과 자연을 보전할 책임
- 지금 이 자리에 초대받지 못한 존재들을 상상하며
- 관광개발정책 및 그 정점에 있는 공항문제는 지금 이 자리에 초대받지 못한 존재들의 삶에도 결정적인 영향을 미치는 사안.
- 지금 우리의 옆 자리에 아직 태어나지 않은 미래세대와 못생명들이 앉아 있다면...

[주제발표] 1. 제주의 환경적, 사회적 수용력과 지속가능성을 위한 방법론의 모색



2. 관광정책의 세계적 동향과 지속가능한 제주 관광을 위한 제언

임 영 신
(이매진피스 대표)

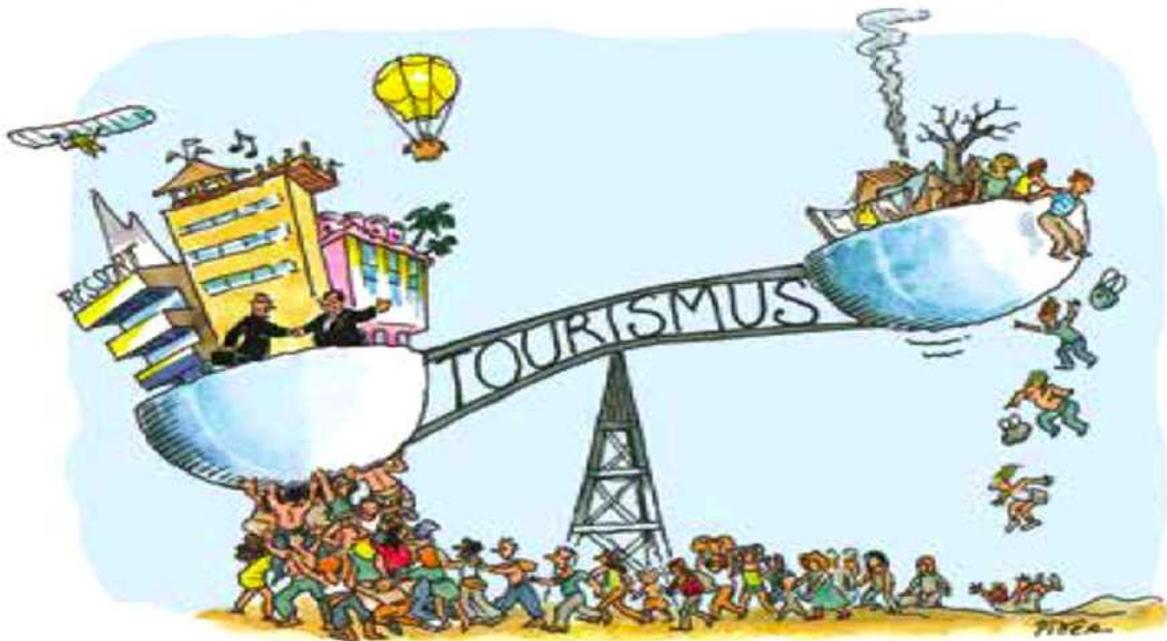


Transforming Tourism

From over tourism to
fair and sustainable tourism

지속가능한 삶이 없다면 지속가능한 관광은 불가능하다

관광은 수입을 증대하고 일자리를 창출한다. 그러나..





NEWS.V.DAUM.NET

"관광객 때문에 못살겠다"..네덜란드, 초강경 대책 검토

[서울경제] 아름다운 운하와 튤립 들판, 그리고 화가 고흐의 나라로 유명...



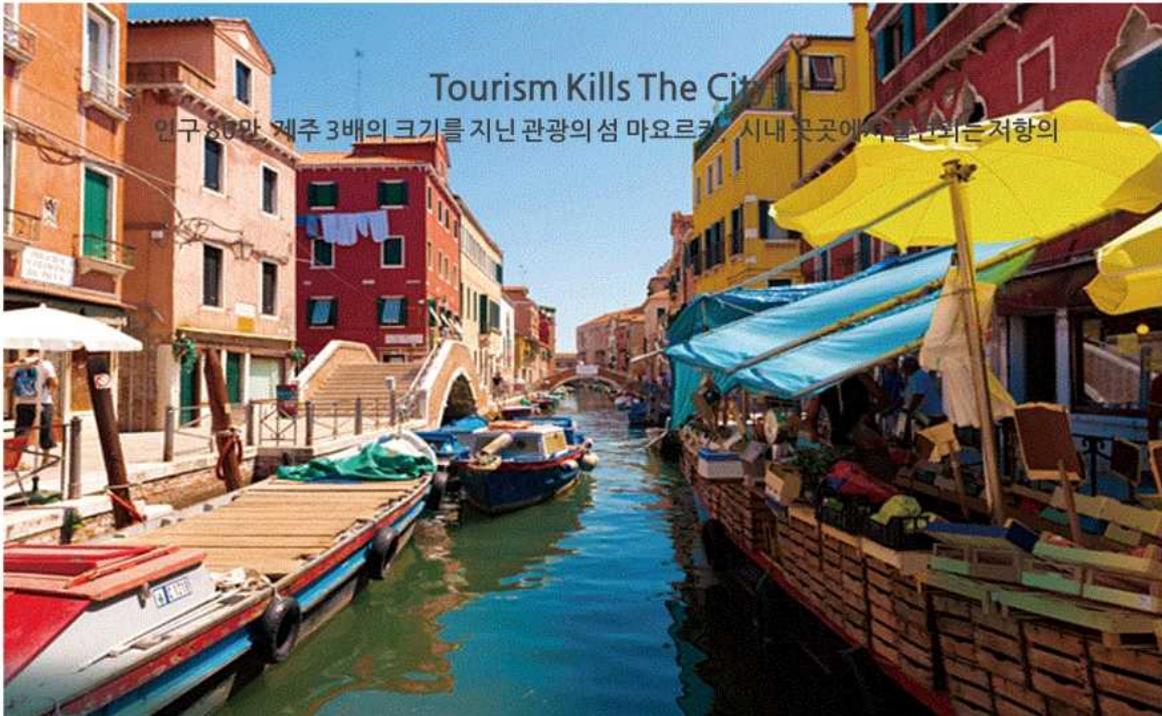
I am sterdam 상징물 철거 중인 암스테르담 시
인구 110만 암스테르담 1천 700만 관광객 방문, 2030년 4천200만 예상

“매년 폭증하는 관광객으로 자연이 심하게 훼손되는 것은 물론
주민들의 일상도 위협받고 있다. 관광객 억제가 시급하다”

네덜란드 관광위원회

[주제발표] 2. 관광정책의 세계적 동향과 지속가능한 제주 관광을 위한 제언





“ 한때 17만이던 인구가 5만으로 줄었다.
크루즈 한대가 자동차 1만 2천대의 매연을 뿜어내며 정박해 있으면 빨래조차 널 수가 없다
베네치아를 지켜온 사람들이 살 수 없는 도시, 텅 빈 베네치아만 남는다면
베네치아는 디즈니랜드와 무엇이 다른가?
관광이 삶의 일부가 되어야지, 삶이 관광의 일부가 되어서는 안 된다”



“우리는 관광을 반대하는 것이 아니다
관광에 의해 도시 전체를 잃어버리는 것을 반대하는 것이다”
- 베네치아 시민운동가 체사르





20명 정원의 음식점에 2000명이 들이닥쳤다.

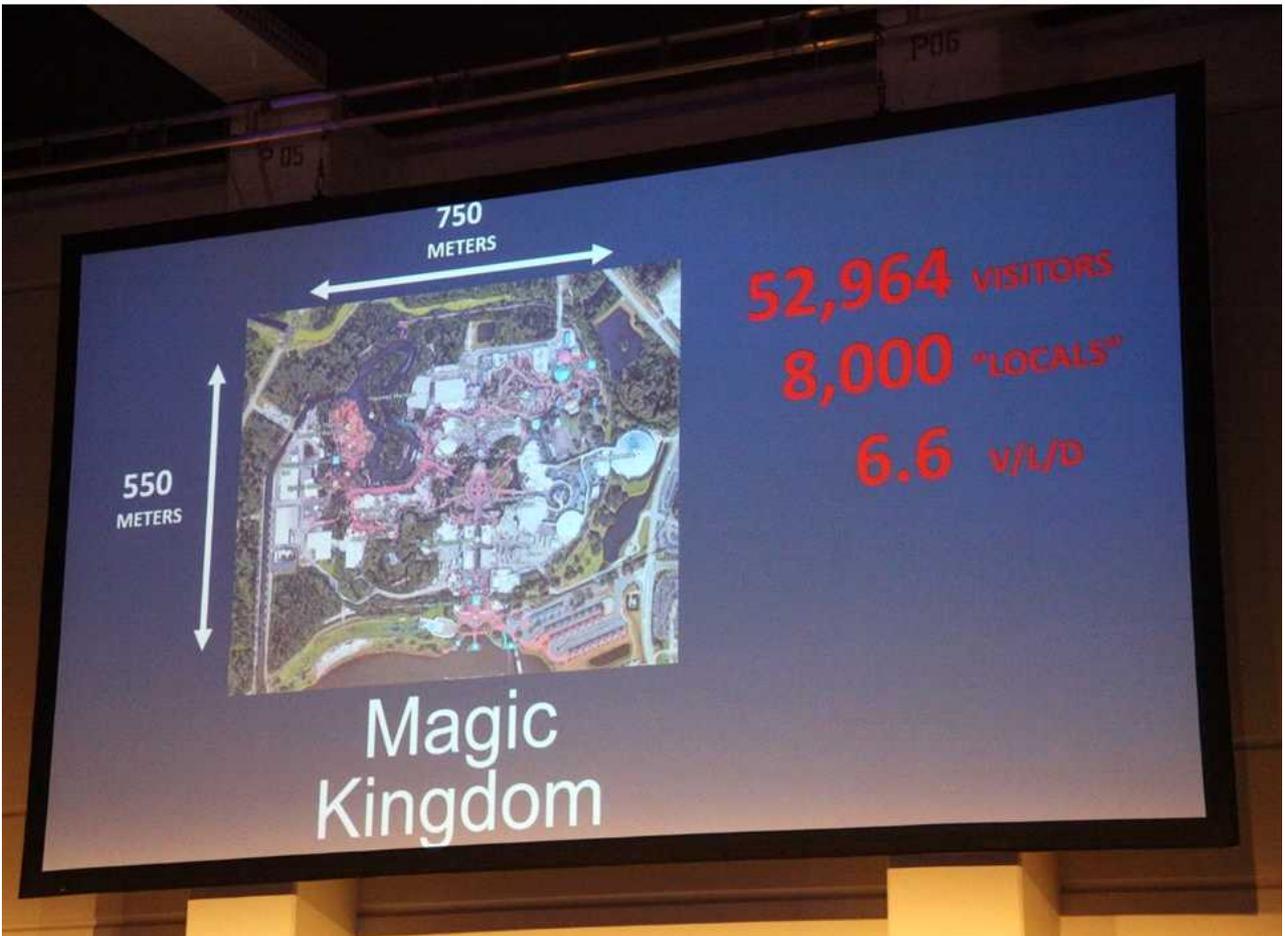
300명 정원의 영화관에 5000명이 들어와 영화를 관람한다.

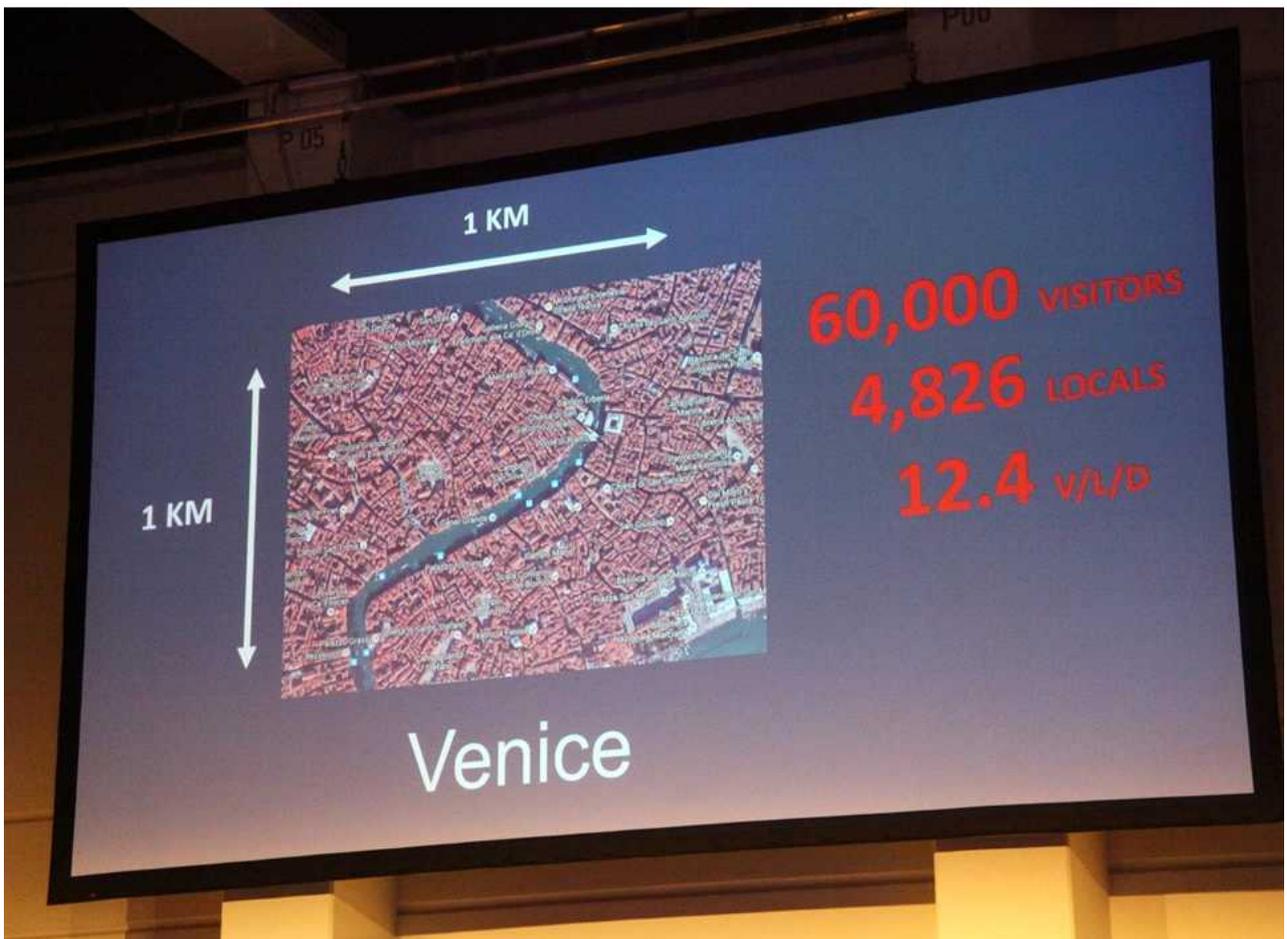
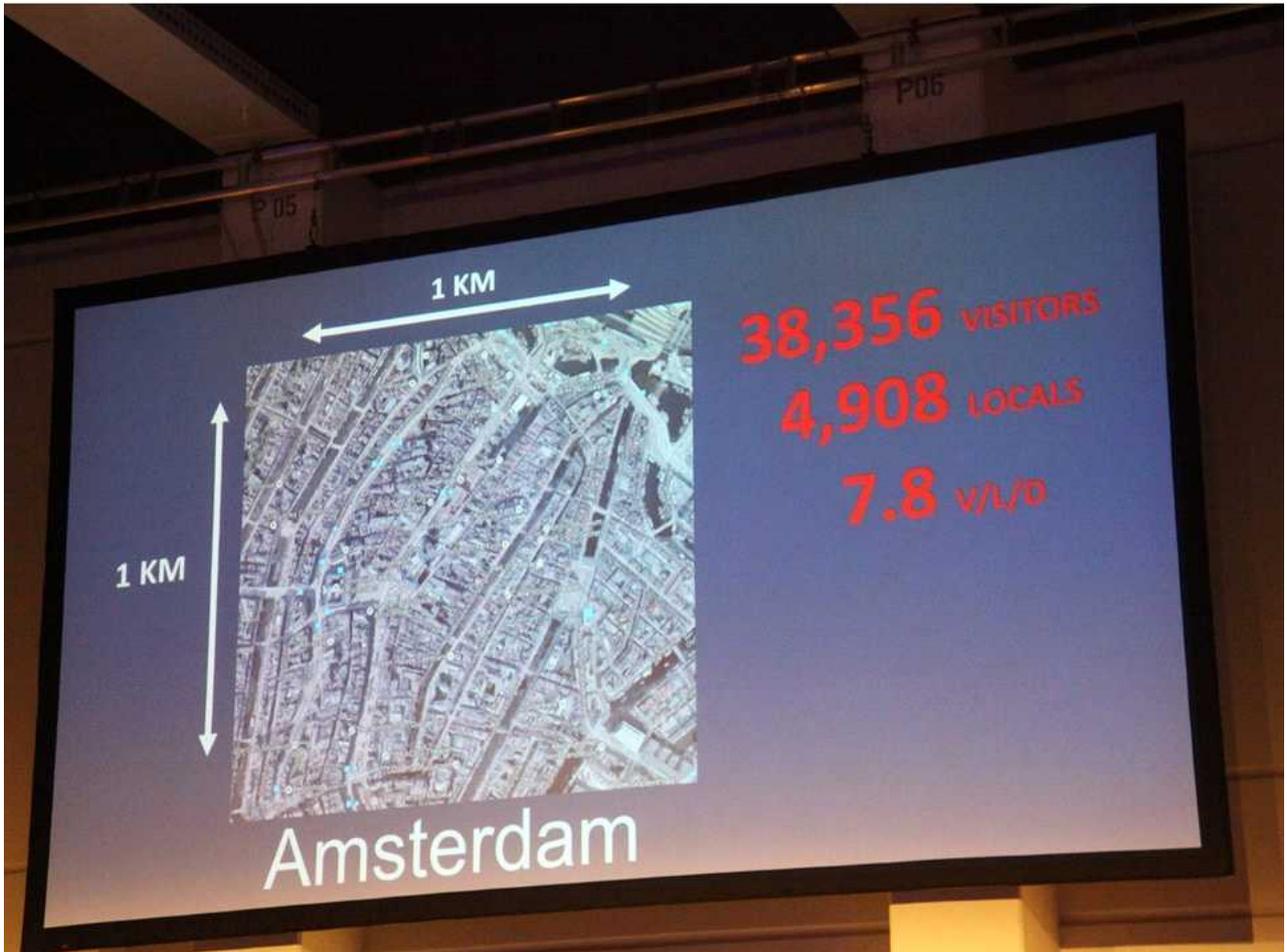
과연 우리는 이 상황들에 어떤 반응을 취하게 될까?



Touristification(투어리스트피케이션)

관광지화되다'라는 의미의 'Touristify(투어리스트파이)'와 부동산 회사 등이 저렴하고 인기있는 지역에 투자를 하며 땅값과 임대료를 높여 기존 주민을 쫓아내거나 압박하는 현상을 의미하는 Gentrification(젠트리피케이션)의 합성어



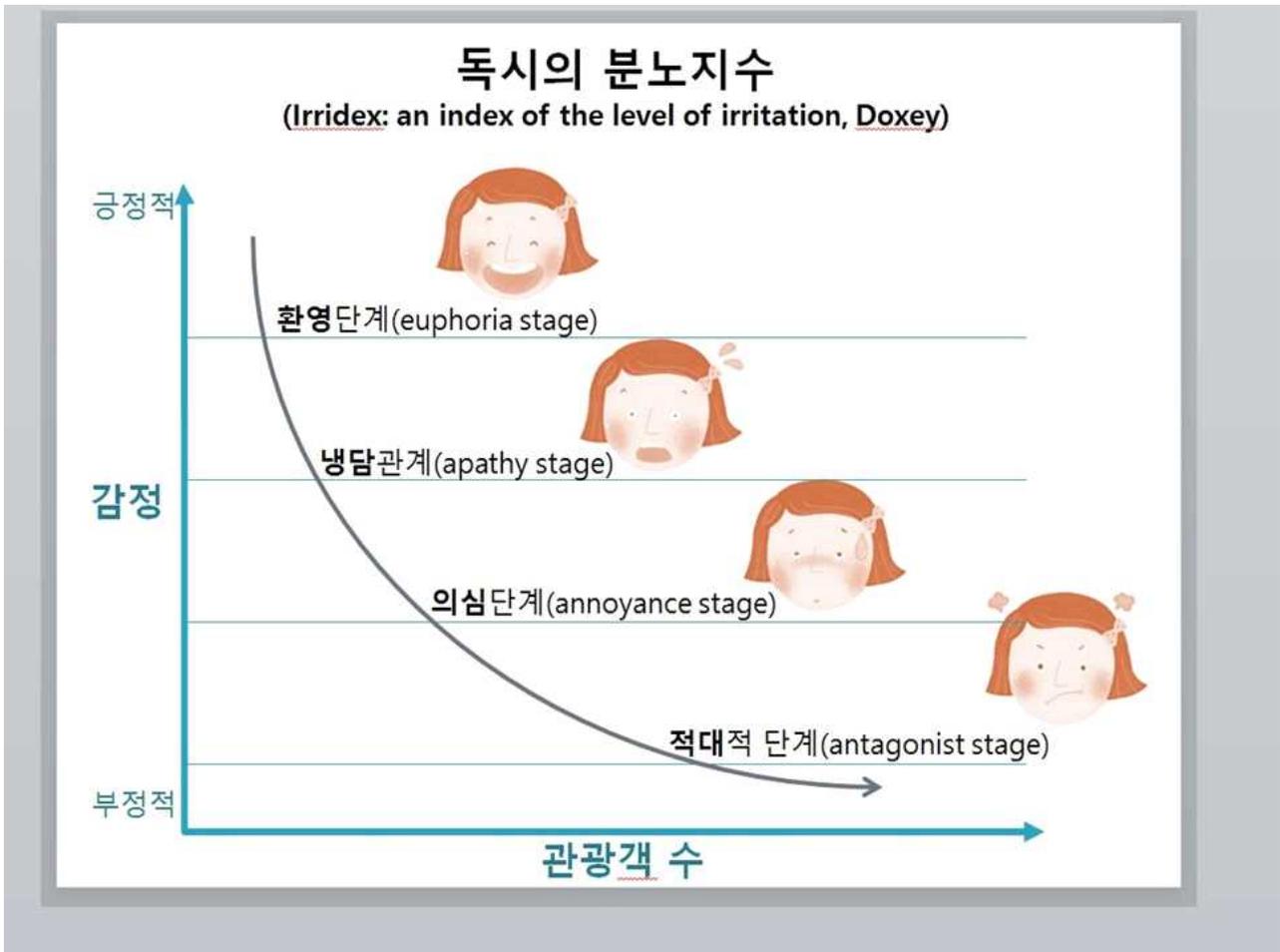




“그들이 만나고 가는 것은 베니스가 아니라 유원지다”
관광객을 위해서도, 주민들을 위해서도 베니스의 관광객숫자는 조정되어야 한다.



“베니스 정부는 지속가능한 관광정책을 펼치고 있다.
일부 지역에 오버투어리즘 현상이 나타나지만 분산정책으로 해결해 가고 있다.
더 많은 관광객을 수용할 수 있으며, 관광포비아는 일부 극렬한 주민들의 생각일 뿐이다”
- 베니스 관광정책과 인터뷰, 2018, 03





“월 600유로였던 월세가 1800유로로 올랐다.
정육점, 야채가게, 유치원과 병원마저 호텔과 기념품가게, 카페로 바뀌어가고 있는 베네치아
하루 6가구가 삶의 터전을 잃고 관광 난민이 되어가고 있다
관광과 개발을 위해 터전에서 내몰리는 삶, 그것이 국제법정을 여는 이유다”
-2018 베네치아 국제법정, 베니스 주거권 연합 증언 중

NFT
Not For Tourists™

NO TOURISTS ALLOWED
THANKS FOR YOUR COLLABORATION 🙏

[주제발표] 2. 관광정책의 세계적 동향과 지속가능한 제주 관광을 위한 제언



INTRODUCTION PRICES CONCENTRATION STREETS OFFERS COMPARE CITIES



베를린 한 가운데 자리한 거대한 템펠호프 공항



정부의 개발 계획을 시민운동과 주민투표로 저지



도시에는 빈공간이 필요하다
상업자본에 의해 개발되지 않은 자연, 공원, 공유지가
이 도시에서의 삶을 숨쉬게 하기 때문이다.
- 베를린 자유대 도시계획과 교수, 마이클 라폰드



세계 3대 비치, 주민 1만 2천명의 보라카이 섬을 찾는 관광객은 약 2백만명



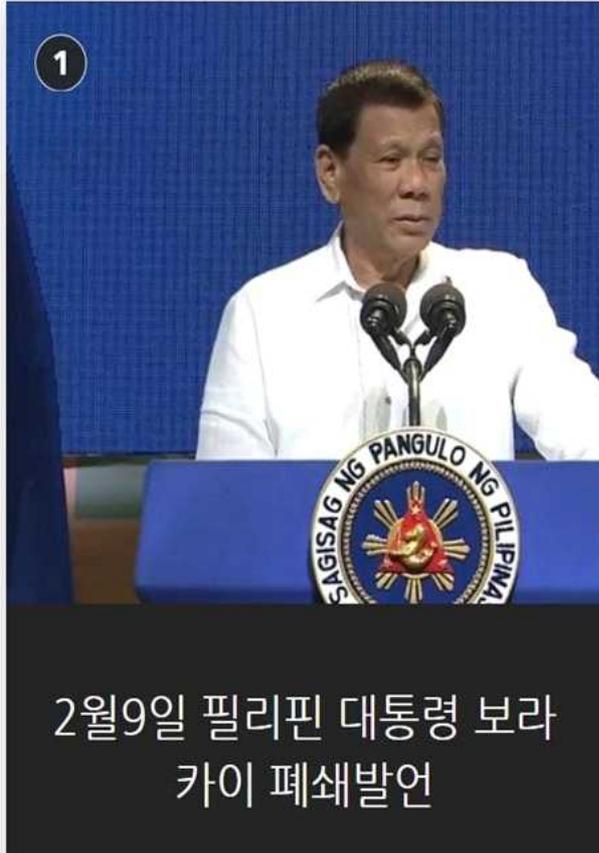
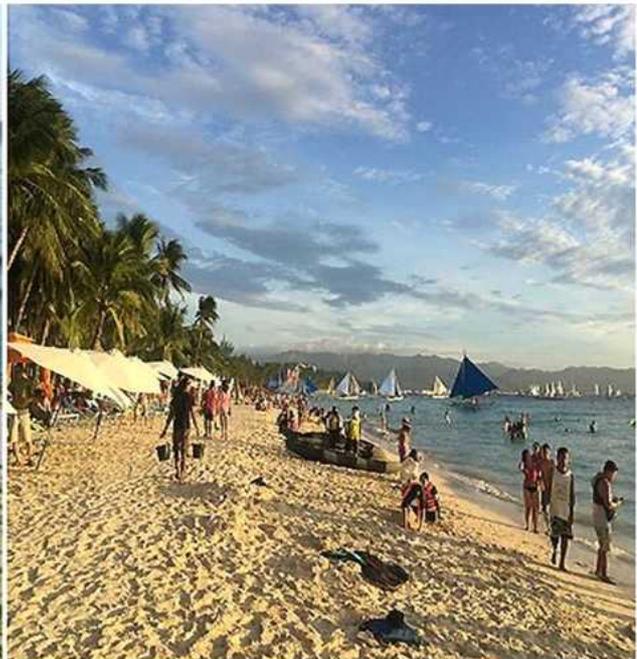
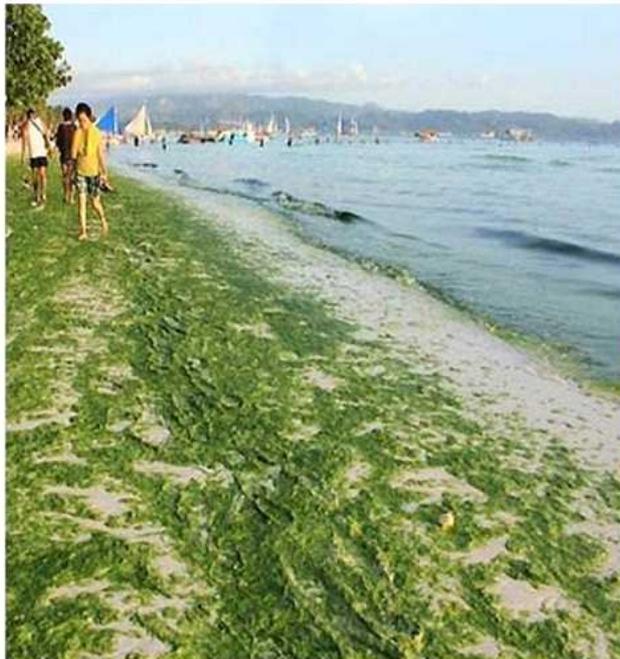


사진 출처 : 다미에리트레블

“보라카이가 격조있고
지속가능한 관광모델로
다시 태어날 수 있도록
관광객의 욕구를
억제할 필요가 있다”

필리핀 관광부 장관

사진 출처 : 역시모 포스팅



보라카이 개장 전/ 후

폐쇄기간 2018.04.16-2018.10.26



Better Boracay 프로젝트

1일 4만5천명
-> 1만 9천명으로

- 일회용품 금지
- 해변가 마사지 가게 철거
- 불꽃놀이 금지
- 음주, 흡연금지 (구토금지)
- 상업적 모래성금지
- 구조물금지(비치베드)
- 바닷가 20미터 이내 설치금지
- 동력 해양 액티비티 금지
- 파티 / 불쇼금지
- 애완동물금지
- 쓰레기 투척 금지

사진 출처: 머시모 포스탈



폐쇄 이전 - 리조트 투숙객들만 사용 가능한 비치



현재 : 곳곳에 자리를 펴고 누워있는 관광객들



유럽의 휴양지, 마요르카섬

Tourism Kills The City!

인구 80만, 제주 3배의 크기를 지닌 관광의섬 마요르카, 시내 곳곳에서 발견되는 시민의 저항



2017년 9월 스페인의 마요르카섬 곳곳에서 '관광이 도시를 죽인다'는 스티커(위쪽)와 '도시는 살고 있는 사람들을 위한 것이지, 관광객을 위한 것이 아니다'라는 스티커가 보였다. 신주희 이매진피스 공동책임자 제공









바르셀로나: 성공적 사례 바르셀로나 관광산업의 빠른 성장

Barcelona
City Council



연간 방문객
3,000만명

숙박업소
123,000개

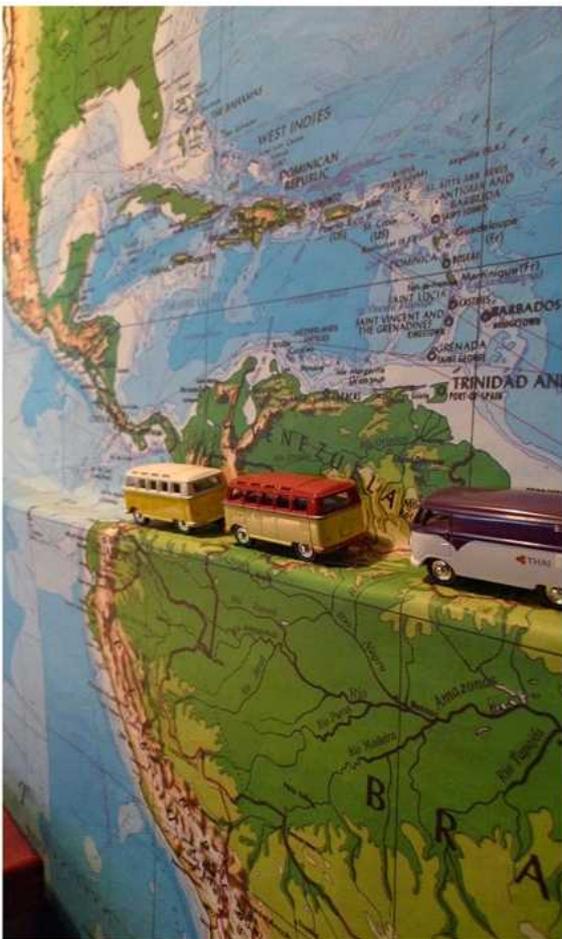
바르셀로나에
대한 관광객
평가점수
8.7점

관광객
대중교통
이용율
37%

관광수요
증가율
17%
(과거 5년)

관광객의 항공이용으로
인한 탄소배출량
92.3%

도보 관광객
46%



+ Question

단지 겨우 한두 시간 방문하는
이들만을 생각하는 정치인들 때문에
내가 사랑하는 나의 동네를
떠나야만 하나요?
이것이 공정한 것인가요?

- Bye Bye Barcelona 중에서



관광위원회

Barcelona City Council



시민 및 관광객 의견

관광객 증가에 대한 인식



관광객의 40.3%는 일부 지역의 경우 사람이 너무 많아 관광이 불가 했다고 응답



2016년 관광실태조사
바르셀로나 시청

2016년 관광에 대한 인식조사
바르셀로나 시청



관광위원회

Barcelona
City Council



2015년 선거: 관광, 새로운 문제로 부상



Photo: Pere Virgili ARA 2014



Photo: Cèlia Atset ARA 2014



Photo: Xavier Gómez. La Vanguardia 2016



“Promotion To Management”

Message
From Barcelona

좋은 여행은 나를 바꾸고 성숙한 여행은 세상을 바꾼다. Fair Travel is Possible!







바르로나 관광객들의 필수 여행 코스로 통하는 보케리아 시장은 지난 4월부터 단체 여행객들의 입장을 제한하고 있다. 관광 명소로 부상하기 전부터 해산물·육류·과일 등 신선한 식재료를 구할 수 있어 카탈루냐 주민들의 사랑을 받아 온 보케리아 시장은 하루 평균 30만 명이 방문하는 유럽 최대의 채래시장이다. 보케리아 시장은 지역 주민들과 관광객들이 가장 많이 찾는 금요일과 토요일 오전 8시부터 오후 3시 사이에 15명 이상 단체 관광객들의 출입을 막기로 했다. 만약 제한된 시간대에 15명 이상의 관광객 그룹이 시장을 방문하면 보안 요원이 해당 규칙을 알리고 이들을 퇴장시키기로 결정했다. 시장상인연합회의 청원을 계기로 이 같은 규정을 만든 바르셀로나 시청은 “시장의 발전을 돕고 시장 내부의 혼잡을 방지하기 위해서” 보케리아 시장뿐만 아니라 가우디 안토니의 건축물로 인기 관광 명소인 사그라다 파밀리아 성당과 구엘공원도 관광객이 지나치게 몰려 일상생활에 지장이 많다는 주민들의 민원이 끊이지 않자 1일 입장객 수를 제한하고 있다”

-2015년 7월, 한국경제매거진



관광위원회

Barcelona
City Council



새로운 제도: 관광 모델의 정의

- 숙박업소 승인 중단
- 관광 및 도시위원회 구성
- 2020 관광전략계획

5



관광위원회

Barcelona
City Council



1. 관광 및 도시위원회 설립 이유

2010

바르셀로나 관광 전략계획 (2010-2015)

도시모델과의 일관성, 시민과 관광객과의 조화, 장기적 성공을 위한 지속가능성 등 세가지 관광모델 원칙 달성을 위해 모든 이해당사자들은 토론과 숙고를 위한 공식 기구로서 관광 및 도시위원회의 설립 필요성에 공감함

2015

바르셀로나 관광 모델 참여 프로세스 도모를 위한 정부 정책

2015년 7월 20일 새롭게 수립된 시정부는 바르셀로나의 관광 모델에 대한 참여 프로세스 도모를 위한 정부 정책을 발표하였으며 정책의 일환으로 관광 및 시위원회를 수립함



6



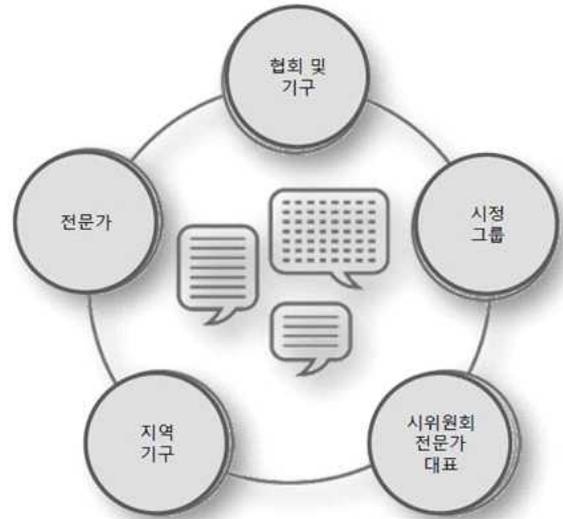
관광위원회

Barcelona
City Council



2. 관광 및 도시위원회란

- ✓ 다양한 시민이 참여하는 공개적 기구
- ✓ 토론의 장
- ✓ 시민이 원하고 도시에 가장 적합한 관광이 무엇인가에 대해 토론
- ✓ 관광산업 개발을 위한 생각과 제안 공유
- ✓ 채택된 결의안(구속력 없음)은 시위원회 의결에 근간으로 작용



7



관광위원회

Barcelona
City Council

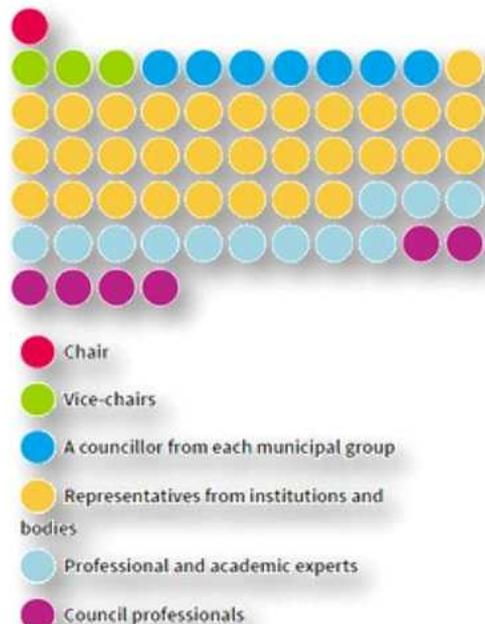


3. 위원회 구성

시장이 위원장직 역임

60명의 위원

- 주민
- 관광업
- 상업
- 레스토랑
- 스포츠, 문화
- 노동조합
- 환경단체
- 사회단체
- 지역대표
- 전문가
- 기술관리자
- 시 정치단체



8



관광위원회

Barcelona
City Council



4. 목적

- 도시 관광산업에 대한 계획 및 관리 방안 논의
- 일반 시민이 참여하는 관광 거버넌스
- 관광정책, 전략적 실행 계획에 대한 정부 정책에 협조



9



레스토랑의 야외파라솔이 점령해 버린 람블라스



관광위원회에서의 토론과 결정을 통해 되찾은 보행로



관광위원회



5. 운영방법

✓ 총회



위원수: 60

✓ 상임위원회



위원수: 30

위원수: 30

✓ 실무그룹



관광 숙박시설에 대한
실무 그룹 (위원수: 15)



공공장소 사용에 대한
실무 그룹 (위원수: 15)



기타 실무그룹

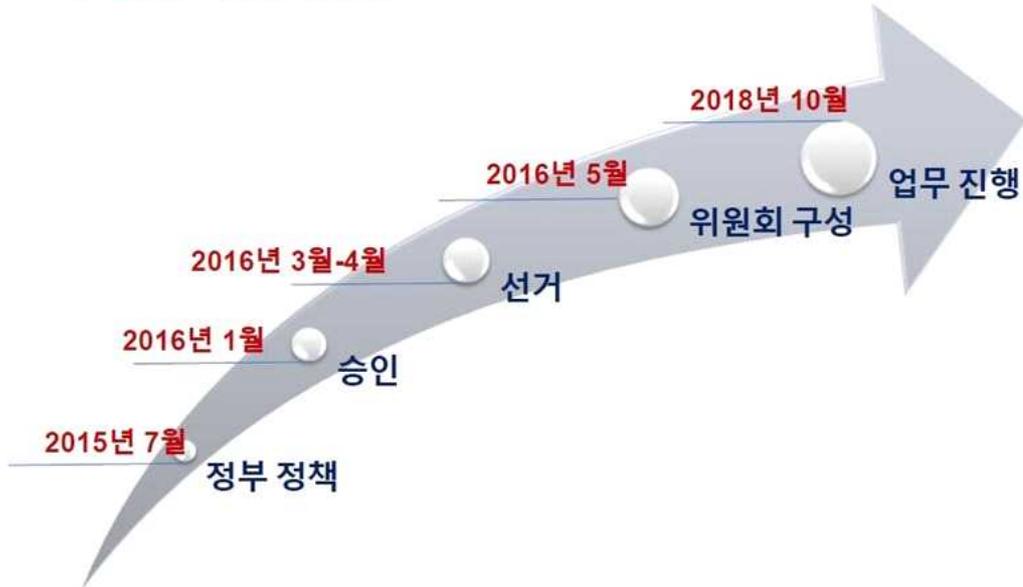


관광위원회

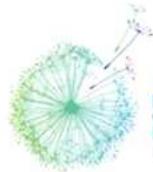
Barcelona
City Council



6. 설립 2주년!!!



11



2017
INTERNATIONAL YEAR
OF SUSTAINABLE TOURISM
FOR DEVELOPMENT

INTERNATIONAL CONFERENCE SUSTAINABLE TOURISM FOR DEVELOPMENT IN THE FRAMEWORK OF THE NEW URBAN AGENDA

Barcelona, May 17th -19th 2017

Auditorium UPF University Campus Poblenou

WORKING DOCUMENT

PRE PROGRAM



그 도시에 살아갈
주민들의 삶의 권리는
어떤 이익과도
대체될 수 없다

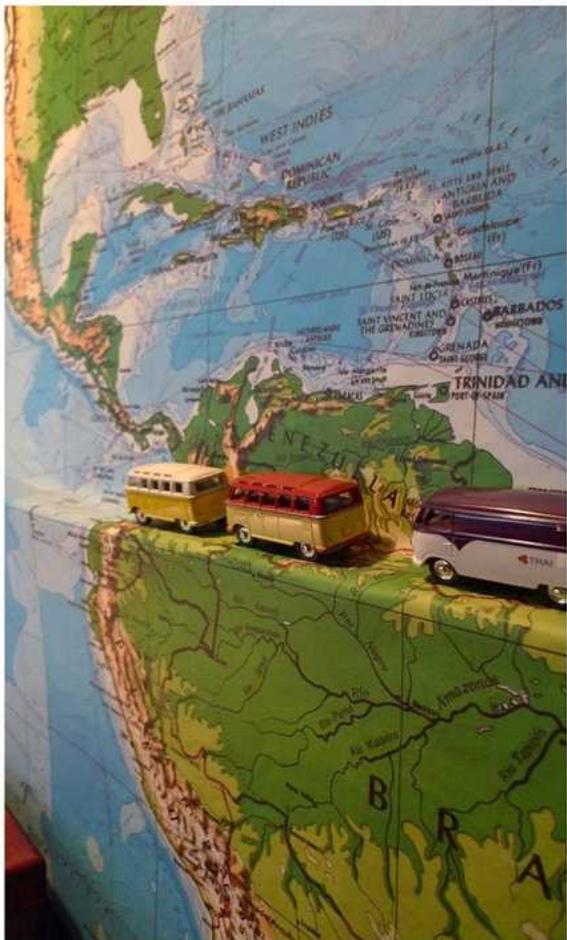
- 아다 콜라우, 바르셀로나 시장

좋은 여행은 나를 바꾸고 성숙한 여행은 세상을 바꾼다. Fair Travel is Possible!



관광은 지역을 위한 것이어야 한다

프랑스 관광청 필립모뒀



+ Question

지속가능한 삶이 없다면
지속가능한 관광도 없다.

지 정 토 론

1. 권상철 (제주대학교 사회교육과 교수)
2. 고제량 ((사)제주생태관광협회 대표)
3. 박찬식 (육지사는 제주사름 대표)
4. 박원철 (제주특별자치도의회 환경도시위원장)

1. 권상철 (제주대학교 사회교육과_지리교육전공 교수)

‘지속가능한 제주 만들기’를 위한 논의와 검토에 고려할 측면들

제주의 지속가능성에 대한 두 발표는 ‘지속가능한 제주’를 만들기 위한 논의와 제언이고 이러한 제주의 미래를 지향하는 방향 또는 목표에는 누구나 동의할 것이다. 최근 제주의 급속한 관광객과 인구 증가로 오버투어리즘, 투어리피케이션 등이 자주 언급되는데 이는 환경용량 또는 수용능력을 고려한 지속가능성을 염두에 두어야 한다는 것과 더불어 제주의 개발이 관광객이 아니라 지역 주민을 위한 개발이 되어야 한다는 것으로 이에 대한 이견 또한 없을 것이다. 이러한 측면에서 제주지역에서 최근 나타나는 개발에 대한 갈등을 보면, 이는 지난 1970년대 제주를 관광지로 개발하며 나타났던 이전의 개발과 보전에 대한 갈등과는 다른 양상을 보인다. 이전의 갈등은 대다수 국가의 개발 지향과 지역의 보전 입장의 대립 양상이었으나 최근의 갈등은 지역 내에서의 입장 대립을 더하며 복잡한 양상을 보이고 있다. 제주의 개발에 대한 입장 차이를 스케일과 지역의존성이라는 측면에서 검토해 보고자 하는데, 이는 각자의 입장을 조금이나마 객관적으로 자리매김하게 해주어 갈등을 줄이고 지속가능한 개발의 지향을 보다 분명히 할 수 있지 않을까 하는 생각이다.

제주는 1970년 국제 관광지로의 개발은 외환 부족분을 벌어들이려는 목적으로 시작되었고 이후 달러 부족 문제가 어느 정도 해결되자 국내 관광 수요를 충족시키는 관광지로 개발은 지속된다. 이러한 개발은 국가 차원의 필요였고 제주는 섬 지역의 특성인 자연과 문화 환경의 독특함으로 해외 다른 섬 지역과 마찬가지로 관광지로 개발되었다. 국가 주도의 관광개발에 대한 지역 입장 반영이 부족해 제주도개발특별법이 제정되는 때는 대립이 극심하게 표출되기도 했다. 이러한 국가 대 지역 스케일의 입장 차이가 해군기지 건설을 두고 그리고 제2공항 건설을 두고는 개발에서 낙후된 산남 지역, 동부 지역의 발전을 위한다는 새로운 지역 스케일이 제주도의 발전과 함께 등장하며 개발의 당위성을 주장하는 모습도 보인다. 이러한 기존의 국가 대 지역의 입장 대립에 지역 내에서도 새로운 스케일로 자신들의 입장을 주장하는데 세계자연유산과 세계문화유산을 보유했다고 자랑을 하면서 이러한 세계 스케일로 제주의 개발을 바라보는 주장은 상대적으로 미흡해 논의를 제기해 볼 필요가 있다는 생각이다. 제주도의 복잡한 입장 대립 구도는 지역의존성이라는 측면에서 검토해 볼 수 있다. 성장연합은 참여주체들이 지역 발전에 수익이 달려 있는 메몰 비용이 많은 기업이나 지역지식에 의존하는 신문사, 은행 등인 경우가 많다는 논의이다. 유사하게 지역의존성은 개인 차원으로 고려해보면 특정 지역과 오랫동안 관계를 이어오고, 대체 생계를 찾기 어려운 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 자신이 속한 지역에 대한 의존성이 높아 개발에 대한 입장이 서로 달라질 수 있다는 것이다. 제주의 경우 제주지역에 의존해서 살아야 하는 사람과 외지로의 이주가 가능한 사람간의 입장 차이가 투자 그리고/또는 능력의 구도를 더해 정주와 구분되는 구도로 검토해 볼 수 있으며 이는 개발에 대한 입장 차이를 또다른 측면에서 이해할 수 있게 해줄 것이다. 아마도 이러한 지역의존성의 차이가 지역 내 입장 차이로 나타난다고 이해한다면 조금이나마 갈등의 원인을 객관적으로 바라보는 이해를 높일 수도 있을 것이다. 제주를 지속가능하게 한다는 측면에서 스케일과 지역의존성으로 대립 구도에서 각각의 입장을 위치시켜보는 기회를 가진다면 조금이나마 문제를 완화시키는데 도움이 될 수 있지 않을까 생각해 본다.

다음으로 최근 제주의 개발, 지속가능성 논의에서 다루어져야 할 몇 가지를 언급해 보고자한다. 첫째, 기본적으로 누구에게나 익숙한 발전에 대한 양적 그리고 질적 측면을 고려해 보았으면 한다. 양적 발전이 이루어진 이후 또는 동시적으로 질적 발전이 필요하다는 방향에는 대다수가 찬성할 것이다. 국

가 주도의 발전시대를 겪으며 최근에는 국가보다 지역 단위의 입장과 수요에 기초한 방향 수립과 추진이 최근의 후기발전주의 논의의 강조점인 것에 비추어 제주의 입장 그리고 양적 한계가 논의되기에 질적으로 방향을 전환하는 논의를 펼칠 필요가 있다. 둘째, 단계적, 직선적 사고를 이제 순환적, 곡선적 사고로 변화시켜야 할 시기임을 인식하는 것이 중요할 것이다. 직선적 사고의 한계는 여러 경우에 드러나는데 민간자본투자를 통한 사회기반시설 수요 예측이 과다하게 책정되었던 경우가 용인경전철, 공항철도 등에서 드러났고, 미래 예측의 추세선은 의도적이지 않더라도 자료에서 도출하는 결과는 직선으로 그려지는 게 현재의 보편적 분석 결과일 것으로 이를 넘어서는 다차원적 사고가 필요하다. 더욱이 단순한 현재까지의 자료를 연장하여 수요를 예측하는 분석은 재고되어야 할 것이 최근 인구 감소, 도시 쇠퇴, 축소 시대 등의 상황과 하향식 국가 주도의 개발에서 드러난 한계 등으로 지역에 기반한 다양한 논의를 제주에서 전개할 필요가 있을 것이다. 관련하여 기업들이 생산방식의 효율성을 기하며 논의되는 JIC(Just In Case)와 JIT(Just In Time)을 확장시켜 생각해 볼 필요도 있다. 항공 수요를 연단위로 보는 것과 달리 세분화하여 월단위로 보면 피크는 일 년 중 3-4개월 정도 나타날 것으로 이에 맞추어 공항 등 사회기반시설을 확충하는 것은 과도한 비용이 투입되기에 합리적 수용력의 한계를 정하고, 필요한 수요를 분산 또는 일시적 피크를 관리하는 다양한 방안을 모색하는 것도 필요하다. 셋째 단순에서 복합적 사고로 확장할 필요는 제2공항 논의의 경우 공항의 수용능력만으로 논의를 한정하기보다 수용 인구를 제주의 사회기반시설, 환경수용능력과 더불어 고려해 보는 사고의 확장이 필요하다. 더불어 앞으로의 관광객이 환경에 미치는 영향은 단순한 수의 증가가 아니라 $I(nfluence)=P(opulation) \times A(fluence) \times T(echnology)$ 로 고려하는 것이 보편화된 것에 비추어 부유함과 사용기술이 가중치로 곱해져야 하기 때문에 단순한 관광객의 증가가 아니라 이들 개개인의 환경에 미치는 영향 또한 점차 커진다는 것도 고려해야 할 것이다. 제주는 전적으로 지하수에 의존하는 지역이기에 '지하수는 생명수'라는 이야기를 예전에는 너무 자주 했던 기억이 있는데 언젠가 부터 사라진 듯하다. 지하수에 기반한 환경용량, 수용력에 대한 논의가 이제쯤 다시 환기시켜 볼 필요가 있을 것이다. 마지막으로 수용력을 양으로 논의하는 것, 즉 관광객, 인구 증가를 수용할 수 있는 가에서 더 나아가 수용하는 것이 바람직한 가에 대해 제주도민과 더불어 관광객을 대상으로도 고민해 볼 필요가 있을 듯하다. 관광객을 단순히 양적으로 제주 지역에 경제적으로 도움이 되기에 많이 수용할수록 좋다는 생각을 넘어 최근 관광객들이 추구하는 생태관광, 공정관광 등의 대안 관광으로의 변화에 비추어 제주의 자연과 문화 그리고 세계에서 인정한 인류의 유형, 무형 유산을 충분히 보고 학습하는 기회를 제공하는 것이 방문객들도 원하는 바가 아닐까 하는 생각을 하며 이러한 측면에서 수용할 수 있는 능력을 고려해 볼 필요가 있다. 제주도민과 방문객 모두가 만족하는 제주의 지속가능성은 제주와 한국 그리고 세계에서도 기대하는 바일 것이다.

2. 고제량 (사)제주생태관광협회 대표)

지속가능한 제주를 위한 성찰과 모색

1) 들어가는 글

안녕하십니까?

저는 제주생태관광협회 대표를 맡고 있는 고제량입니다.

오늘 ‘지속가능한 제주를 위한 성찰과 모색’이라는 주제로 열리는 의미 있는 자리에 토론자로 참여하게 되어 영광입니다.

앞서 발표해주신 송재호 국가균형발전위원회 위원장님의 ‘제주의 지속가능성과 균형발전을 위한 전략’, 정영신 박사님의 ‘제주 환경적, 사회적 수용력과 지속가능성을 위한 방법론의 모색’, 임영신 대표님의 ‘관광정책의 세계적 동향과 지속가능한 제주관광을 위한 제언’ 잘 들었습니다. 덕분에 파편적으로 인지되어 있던 관광의 문제, 지속가능성, 균형발전, 수용력 등에 대한 지식들이 정리되는 듯합니다. 그리고 어떻게 현장에서 방법들을 실천해 나가야할지에 대한 것들도 방향성이 잡히는 것 같습니다. 앞으로 마을 주민들과 소소한 일상의 행복을 지켜가는 제주를 지키기 위해 속도 보다는 방향성을 찾아가보겠습니다.

저는 생태관광이라는 도구로 주민참여 환경보전, 지역경제 향상, 공동체 활성화라는 목표를 가지고 지속가능한 제주를 지켜보고자 현장에서 마을 주민들과 대안을 모아 일하고 있습니다.

19년 전 부터 제주 지역에서 생태관광을 시작해 왔고, 9년 전부터는 직접 람사르습지 동백동산이 있는 선흘1리와 생물권보전지역인 하례리와 저지리 마을 공동체에 합류하여 주민 참여 보전과 활용 방안 체계를 만들어 왔습니다. 짧게는 5년 길게는 9년여가 걸리는 시간에 마을들은 자기 지역의 자연을 보전하면서 현명하게 활용하여 관광의 주체가 되었고, 스스로 지역 주민들의 생활을 지켜내고 있습니다.

그러므로 오늘 저는 그 중에 동백동산 선흘1리 마을 사례를 말씀드리는 것으로 토론을 대신하겠습니다.

2) 중심 글

선흘1리는 약 700여명의 주민이 사는 중산간 농가마을입니다. ‘선흘곶자왈’이라는 100만평의 숲에서 물을 얻을 수 있어 마을이 들어 설 수 있었습니다. 선흘1리는 선흘곶자왈에서 물과 나무 그리고 숲을 굽기도 하고, 그 외 여러 삶에 필요한 것들을 얻으며 동백동산에 기대어 500여년을 살고 있습니다.

동백동산이 2011년 람사르습지 보호지역으로 지정되면서 환경부 국립습지센터 ‘습지보호지역 주민역량강화사업’이 시작되고 생태관광 프로그램을 기획하게 되었습니다. 지금은 마을 주민 120여명으로 구성된 사회적협동조합 ‘선흘곶’을 설립하여 생태관광과 생태교육, 마을 문화체험과 농업 참여 프로그램을 진행하고 있습니다.

이 과정에 마을 공동체에게는 공동목표가 생겼습니다. < 동백동산의 보전과 선흘1리 주민행복 >입니다. 생태관광은 선흘1리 마을 공동체의 공동목표를 달성하기 위하여 좋은 도구로 쓰이고 있습니다.

이 과정을 잠깐 소개드리면,

- ① 민관협력 협의체 운영 - 전문가, NGO, 주민, 행정, 생태관광 활동가 등의 협력 관계가 구성되어 있습니다.
- ② 주민교육과 간담회 - 주민 참여 프로그램은 주민들이 각자 자기역량에 맞도록 세대별, 단체별 세밀한 프로그램이 마련되어 있습니다.
10대 꼬마 해설사, 30대 -40대 생태교육 및 생태관광 프로그램 기획 진행, 50-60대 생산 및 체험, 70대 이상 삶의 경험을 책이나 그림, 예술활동을 통한 기록 등
- ③ 협력 네트워크 - 마을 공동체의 목표에 합류하는 도우미들, 학교, 전문 단체, 대학 등
- ④ 협동조합 설립 - 주민 주체 기구와 공동체의 내부 규정들
- ⑤ 기본 토대 구축 - 동백동산습지센터 등

이런 과정에서 선홍1리는 주민 행복을 위한 프로그램들을 만들게 되었고, 동백동산 보전 모니터링과 습지복원 역할을 하는가 하면, 마을 발전 지표를 세우고 달성해가고 있습니다. 물론 동백동산을 찾아오는 4만여 명으로 부터 주민 사생활 보전을 위하여 '선홍1리 생명약속'이라는 권고문을 통해 주민과 여행자간의 불협을 최소화 하고 있습니다. 이 과정에서 선홍1리에 사는 것이 자랑스러워지는 자존감 향상까지 연계 되었습니다. 물론 주민들 간 이해관계가 얽혀 갈등도 일어나는 게 사실이나 그 때마다 마을 체육관에서 주민 원탁회의나 총회를 통해 합의를 모으고, 주민 주체적으로 자기 지역을 지키고 관광사업의 주인이 되어 균형을 이뤄내고 있습니다.

이런 선홍1리 생태관광의 발걸음이 외부에 많이 알려져 지금은 선진사례로 찾아오는 사람들이 많습니다.

또한 이런 주민 주체적 습지 보전과 활용 성공사례가 2015년 제12차 람사르총회에서 <람사르습지도시 인증 정책>을 마련하는데 토대가 되었고, 2018년 조천읍람사르습지도시 세계인증을 받게 되었습니다. 이는 지역주민이 주체가 되어 자연을 보전하고 다시 그것을 현명하게 이용하여 수익은 다시 환경을 보전하는데 재 환원하고 주민 복지 향상에 쓰이는 절제되고 균형 잡힌 선순환 영향을 이루고 있는 것입니다. 이것이 지속가능한 제주를 위한 발전이 아닌가 생각합니다.

3) 나오는 글

저는 오늘 이 토론에서 제주도 개발문제로 인한 어두운 이야기 보다는 밝고 미래가능성을 이야기 하고 싶었습니다. 사실은 요즘 제주도에서 일어나는 제2공항, 송악산뉴오션타운, 동물테마파크, 사파리, 예래휴양단지, 이호유원지 개발, 오라관광단지, 비자림로 개발 등 나열하기도 버거운 난개발 사업들을 보면 미래를 예측할 수 없습니다. 이미 황금알을 낳는 거위의 배를 가른 것은 아닌지 암담합니다. 청년과 미래세대에게 미안하기 짝이 없고 이 시대를 사는 어른으로서 면목이 없습니다. 그렇다 하더라도 오늘 발표해 주신 여러 제안들과 토론을 들으며 주저앉지 말아야 할 한줄기 희망이 있음을 확인합니다.

제주도는 180만년이 넘는 화산의 역사와 뜨거운 용암으로부터 초록 생명 공간으로 이어져온 자연 생태계, 그 위에 문화를 이루며 살아온 사람들의 이야기가 중심 가치입니다. 그러므로 제주 관광은 4000만 때거리 관광이 아니라 적정수의 의미를 찾는 관광으로 제주 중심 가치를 배워가는 교육장 역할의 관광 정책이 필요합니다. 그러기 위해서는 제주 지역 주민의 삶이 안정되게 지켜지고 제주 자연이 보전되어야 합니다. 그런 의미에서 정영신 박사님의 지속가능한 삶을 위한 제안을 공감하며, 임영신 대표님의 지역 주민의 지속가능한 삶을 지키는 공정여행에 동참합니다.

오늘 이 토론의 계기로 제주도가 바른 방향성을 찾기를 바랍니다. 그래서 이 시대가 가진 문제들을 해결하고 지속가능한 세계 공동 발전을 이뤄갈 수 있기를 바라는 마음으로 토론을 마치겠습니다.

3. 박찬식 (육지사는 제주사름 대표)

지속가능한 제주와 제2공항 문제

1) 수용력과 지속가능성의 개념과 유형에 대한 검토

□ 관광지 수용력에 대한 논의

- 일반적 논의: 물리적 수용력, 생태적 수용력, 사회·심리적 수용력
- 「제주관광 수용력 연구」(2017, 제주관광공사): 물리적, 심리적, 경제적 수용력
 - 물리적 수용력: 입도 교통편과 숙박시설, 화장실/주차장 등 제주도의 면적과 시설규모가 수용할 수 있는 최대 관광객 규모 조사. 입도 교통편에 의해 제약(항공 1,485만 + 선박 201.5만 = 1,585.5만 명) => 제2공항 + 강정 크루즈항 가동시 항공(2,765만)+선박(337.5만) = 3,103만 명
 - 심리적 수용력: 주민의 관광에 대한 호감 수준. 도로혼잡, 쓰레기 처리, 하수처리에 대해 불편함을 느끼는 정도 조사
 - 경제적 수용력: 관광객 증대에 따른 편익과 비용(교통, 쓰레기 처리, 하수 처리) 비교 분석
 - 현재의 시설 하에서 경제적 수용력(편익>비용): 1,990만~2,270만 명
 - 환경·생태적 수용력 고려 안 됨: 시설 확대 -> 물리적 수용력 확대 -> 경제적 수용력 증가: 어디까지?

□ 제주도의 (관광) 수용력과 지속가능성을 검토하기 위한 고려사항

- 관광 경험의 질(관광객) vs. 환경·생태의 장기적 지속가능성(자원) vs. 주민의 삶의 질
 - 공통된 지점과 갈등하는 지점
- 도시관광 vs. 자연 관광(섬 관광): 싱가포르, 베니스, 모나코 등이 벤치마킹 대상이 될 수 있는가?(「제주관광 수용력 연구」, 133)
- 자연관광의 경우: 주거지 vs. 비주거지(그랜드 캐년 등)
- 경제적 수용력과 지속가능성: 직접적인 편익과 비용 비교의 한계. 지가상승의 효과, 수혜의 집중과 불평등 심화, 관광 의존 증가의 경제적 문제(고용과 소득) 등도 검토되어야.
- 핵심은 지역의 자연생태와 사회문화적 고유성(정체성)을 유지하면서 관광객을 수용할 수 있는 정도 (붙임 자료 참고)
- 어느 정도의 변화는 불가피하더라도 변화의 폭과 속도의 문제
 - “관광이 아니라 침공!(과잉관광): 지역 주민의 삶의 질, 자연생태와 사회문화적 고유성을 심각하게 위협하는 수준의 관광객 증가 => 관광 경험의 질과 관광 자원의 지속가능성도 문제.

2) 지속가능한 제주를 위한 방안 모색

□ 제도·정책적 대응 방안

- 1차 산업 보호 육성 등 관광산업 이외 산업에 정책적 노력 집중
- 관광패러다임 전환: 주민 중심의 관광, 질적 관광
- 관광객수의 조절을 위한 정책적 대응
- 관광세 도입
- 도민배당 도입 검토: 지역화폐 연계

□ 관광세 도입은 세계적 추세

- 이탈리아(2011): 숙박요금, 지역별로 등급별로 차등. 0.5~7유로
- 그리스(2018.1): 숙소 등급별 0.5~4유로
- 오스트리아: 지역별 차등 부과되는 숙박세(비엔나 호텔로 3.02% 이내)
- 벨기에: 지역별로 차등 부과되는 숙박세
- 불가리아: 도시세(숙박세)와 휴양지세(입장료)
- 프랑스: 품질과 기준에 따라 차등 부과하는 숙박세(0.2~4유로)
- 독일: 숙박세(지역에 따라 0.5~5유로 범위 또는 숙박비의 5%)
- 독일 프랑크푸르트(2018): 휴일 관광객에 4유로 입장료
- 헝가리: 1일 숙박비 4%
- 크로아티아: 4등급 4계절 차등 부과하는 숙박세
- 네덜란드: 호텔 등급별 숙박료의 일정%(암스테르담 2017년 5%→ 6%로 인상)
- 슬로베니아: 지역 호텔 등급별로 0.6~2.5유로
- 포르투갈 리스본(2016/1): 1인당 1일 1유로 지자체 관광세 부과.
- 포르투갈 포르투(2018.3): 1인당 1일 2유로의 관광세 도입
- 스페인 발레아레스 섬(2016.7): 숙박세 1일 최고 2유로 (휴일관광은 2배)
- 스페인 마요르카: 고급호텔 1인당 1일 4유로, 중급호텔 3유로, 아파트/크루즈선 2유로, 캠핑/호스텔 1유로
- 스페인 바르셀로나: 5스타 2.25유로, 4스타 1.1유로 등 숙박세
- 스위스: 1인 1일당 숙박세 지역별 등급별 차등부과
- 미국 사이판: 입도세 5달러
- 미국 48개 주: 숙박비 1%~ 12.5%
- 미국 캘리포니아 페블비치: 드라이빙 요금 10달러
- 부탄: 외국인엔 비자 발급 시 관광프로그램을 구입해야 입국허가. 성수기 250달러, 비수기 200달러 중 65달러는 관광세, 나머지는 숙박, 식사, 교통, 가이드 비용
- 일본(2019.1): 사요나라세(출국시 항공요금에 1천엔 부과)
- 일본 오키나와(2019): 입도시, 렌트카이용시, 숙박시 부과
- 일본 홋카이도(2019): 입국시, 렌터카이용시, 숙박시, 대중교통이용시, 주차시, 선물구입시 부과(6가지 관광세)
- 말레이시아(2017.8): 외국인 관광객에 숙박시설 등급에 따라 방 하나당 1일 2.3링깃(600원) ~20링깃(5200원) 부과.
- 중국 저장성 우전시: 도시입장료 150위안(약 25,000원)
- ※ 제주도(2020예정?): 숙박(1,500원), 승용렌터카(1일 5,000원), 승합렌터카(1일 1만 원), 전세버스 이용요금 5%

3) 지속가능한 제주와 제2공항

□ 제2공항 건설을 둘러싼 논의의 주요 쟁점

① 제2공항 입지 평가의 타당성

- 평가항목과 기준의 적절성
- 평가의 공정성: 주요 후보지(성산, 신도, 정석 등) 평가의 부실과 조작 의혹

② 공항 확충의 필요성, 규모, 대안

- 수요예측의 타당성
- 목표 수요 설정 문제: 제주의 환경·사회적 수용력과 지속가능성을 고려한 적정 규모
- 확충 대안 검토 문제: 적정 규모에 적합한 대안
- 시민사회 중심으로 제기, 도민 전체의 관심.

③ 절차적 정당성

- 주민 참여 등 제도화된 절차의 부재: 국토부의 일방적 결정 사항. 참고사항일 뿐인 사전타당성 용역에서 확충의 규모, 대안, 입지까지 사실상 결정.
- 공항 확충 규모와 대안은 누가 결정해야 하는가?
- 입지 선정은 누가, 어떻게? (참여 주체와 과정)
- 주민들의 문제 제기와 사회적 갈등은 어떤 과정과 방법으로 해결해야 하는가?

○ 초기에는 주로 절차적 정당성(주민 배제)과 생존권, 입지 평가 타당성을 중심으로 피해지역 주민들이 문제를 제기하고 투쟁 => 점차 확충 필요성, 규모, 대안 문제로 중심 이동(도민 전체의 문제). 여기에 군사공항 이용 가능성 문제도 쟁점.

□ 제주에 2개의 공항이 필요하고 바람직한가?

○ 관광개발과 공항 확충에 대한 도민 의견

- ① 과잉관광, 난개발 그만 => 제주공항을 지금 상태에서 개선하는 것으로 충분. 확장 불필요.
- ② 제주 발전 위해 관광 개발 확대해야 => 제2공항 건설 또는 제주공항 확장(대규모)
- ③ 관광개발은 현재+(최대 2천만 미만), 그러나 공항은 확충해야 => 제주공항 확장 또는 제2공항 건설

- 세 의견이 비슷한 분포
 - 결국 현 제주공항 확충으로 수용능력을 어느 정도 확장할 수 있는가에 따라 대안 선택 달라짐.
 - 현 제주공항 확충 또는 개선으로 최대 2천만 명까지 수용할 수 있으면 불편 해소와 안전 확보, 어느 정도의 관광객 확대까지도 가능하다면 제2공항 필요 없다는 게 다수
- => ADPi 보고서가 논란이 되는 이유

○ 제2공항 건설 시 관광객 수용 규모: 연간 약 3천만 명

- 공항 수용능력: 현 공항 개선(단기확충)으로 연간 약 3,200만 명 수용 + 제2공항도 3,000만 명 이상 가능 => 실제 수용능력은 연간 이용객 6,000만 명 이상(출/도착 별도 계산)
- 4500만 명은 사전타당성 용역의 전제가 된 수요예측일 뿐
- 선박 이용객은 대략 300만 명(편도 기준).
- 공항 이용 제주도민과 선박 이용 관광객이 비슷한 규모

○ 두 개의 공항의 문제점

- 제2공항 건설은 수요 조절을 배제하고 관광객의 대규모 증가를 전제로 함
- 자연 생태·환경 훼손: 공항 건설 외에도 연계 도로 건설/확장, 주변 숙박 시설 등으로 자연녹지와 농지 상실, 철새도래지와 오름 등 훼손.
- 다수 도민의 이용 불편: 공항 인근 지역 이외 지역에서는 이용가능한 항공편이 줄어들거나 장거리 이동해야
- 육상이동 교통 비용 등 사회적 비용: 도민 외에도 관광객 숙박시설 다수가 제주시 소재
- 공항 이용객이 크게 증가하지 않을 경우 과잉 시설: 공항 수익 감소(적자 가능성) -> 공항 이용료 수익을 이용한 편의 시설 개선과 피해 보상 등 곤란해짐

□ 공항 확충의 규모: 운항 횟수에 따라 결정

○ 사전타당성 검토(2014-5)의 장기 예측: 2045년 이용객 4,560만 명, 연간 운항횟수 29.9만회

- 이용객은 과다 추정, 1회당 평균 탑승객 수는 과소 산정(2009~13년 평균 150명) => 운항횟수 과대 산정

○ 예비타당성 검토(2016)의 장기예측: 2045년 이용객 4,043만 명, 운항횟수 24.7만회

- 이용객은 줄고, 1회당 평균 탑승객 수는 증가(2011~15년 평균 164명)

○ 기본계획(2019)의 장기 예측: 2045년 이용객 3,890만 명, 2055년 4,109만 명

- 다른 예측들과 달리 2045년 이후 증가 예상: 근거 제시 없고, 인구 변수 고려하면 의문
- 평균 탑승객 수와 운항횟수에 대한 언급 없음

○ 현재 평균 탑승객 수(2014~18년 평균)는 170명 => 기본계획의 최대 예측치인 4,109만 명을 수용하려면 24.2만 회 운항 필요 => 시간당 51회

○ 관광객 2천만 명 미만을 전제로 하면 시간당 50회 운항 규모면 충분

- 시간당 50회 => 연간 236,250회 × 170명 = 4,016만 명

□ 파리공항공단엔지니어링(ADPi)의 검토 내용과 결과

① ADPi는 국토부가 제시한 장기 수요예측(연간 이용객 4,560만 명, 운항횟수 29.9만 회)을 전제로 이를 충족할 수 있는 방안을 검토함

- 국토부는 그동안 단기확충방안만을 검토했다고 거짓말

- ② 단기적으로는 현재의 주활주로를 개선하여 늘어나는 수요에 대처, 장기 수요예측에 대해서는 현 제 주공항의 보조활주로를 교차활주로로 이용할 것을 제안.
- ③ 제주공항 레이아웃에 역사적인 제약이 있긴 하지만 몇 가지 개선 사항을 실행하면 시간당 60회 운항 가능, 장기적으로는 더 늘릴 수도 있음.

□ **반론들에 대한 검토**

○ **19개의 전제조건이 충족되어야 교차활주로 이용 가능?**

- 권고사항이 19개임. 교차활주로 사용과 직접 관련된 것은 2~3개뿐임.
- 나머지 대부분은 교차활주로 사용과 무관하게 단기확충을 위해서도 필요한 사항들이고 이미 공사가 진행되었거나 계획되고 있는 것들임.
- 구역(군 훈련구역) 조정 필요성은 제2공항을 건설해도 마찬가지.
- 용량 확충을 위해서는 게류장과 주기장, 터미널 확장은 필요: 대부분 토지 이미 확보되어 있음

○ **ADpi 권고를 따라 시설을 개선했지만 슬롯을 늘리지 못하고 있다. 그러니 앞으로도 늘리기 어려울 것이다?**

- 시설 개선의 핵심인 관제 시스템 개선이 이루어지지 않기 때문임.
- 설사 제2공항을 건설하더라도 완공 때까지 수요가 늘어날 것을 전제로 하면 관제 시스템 개선은 불가피: 「제주공항 시설 및 운영 개선 방안 연구」 용역(한국공항공사 발주, 교통연구원과 한국종합기술수행)에서도 핵심적인 과제로 제시
- 관제 시스템 개선은 용량 증대를 위해서뿐 아니라 안전을 위해서도 시급한 과제임
- 그런데 2019년 관제시설과 장비 개선 예산 580억 시급성이 떨어진다는 이유로 모두 삭감
- 기본계획의 장기 예측에 따르더라도 시간당 60회는 불필요, 51~52회면 수요 충족. 그 정도도 못 늘릴 정도로 우리나라 관제사나 항공업계가 무능력한가?

○ **교차활주로는 동선 충돌 때문에 안전을 담보하지 못한다?**

- 세계의 교차활주로 공항: 네덜란드 스키폴 공항(3+2+1), 미국의 시카고 오헤어 공항(2+2+2+1), 덴버 공항, 보스턴 로건 공항(2+2+1+1), 뉴욕 라과디아 공항(1+1), 샌프란시스코 공항(2+2), 이탈리아 로마 레오나르도다빈치 공항, 호주 시드니 공항(2+1), 멜버른 공항(1+1), 스페인 마드리드 바라하스 공항(2+2 교차), 바르셀로나 엘프라트 공항(2+1) 등
- 관제 시스템 개선과 더불어 훈련을 통해 점진적으로 활용 증가 가능: 버지니아텍 자문보고서에서도 미국 훈련 권고

□ **멈추고 돌아볼 시간은 있다!**

○ **현 제주공항 단기 확충 공사 마무리 단계**

- 에어사이드 개선(고속탈출 유도로, 출발대기구역, 게류장과 주기장 확장), 터미널 확장
- 현재 시간당 35회, 연간 172,000회, 이용객 2,950만명 => 시간당 40회, 연간 189,000회 운항, 이용객 3,200만~3,300만명 수용 가능

[지정토론]

- 런던 게트윅 공항이나 독일 슈트트가르트 공항은 단일 활주로로도 50회 이상, 56회까지도 운항(사전 타당성 용역과 시설/운영 개선 용역 당시 현지 조사)
- 앞으로 관제 시스템 개선과 훈련을 통해 관제능력이 개선되면 현 제주공항의 주 활주로만 이용해도 적정규모(시간당 50회 운항)를 충족할 수도 있을 것으로 보임.

<참고>



미국 보스턴의 로건 국제공항

보충자료1)

관광 위주의 개발은 지속가능한가
- 제주의 경제·사회·인문적 지속가능성을 묻는다 -

박찬식

'물숨'

2년 전쯤에 '물숨'이라는 다큐멘터리 영화를 보았다. 거친 바다를 무대로 자연과 싸우면서도 자연에 순응하며 고된 삶을 이어온 제주 해녀들의 이야기가 숨막히게 아름다운 화면 속에 펼쳐지는 영화다. 그런데 이 영화의 제목 '물숨'은 사실 해녀들이 금기로 여기는 무서운 말이다. 숨을 쉬어서는 안 되는 바다 속에서 쉬는 숨, 그것은 죽음을 뜻하기 때문이다. "해녀들은 자신의 숨의 한계를 알고 있기에 숨의 마지막에 이르기 전에 바다를 나온다. 그러나 남보다 더 빨리, 더 많이 가지려고 자신의 숨을 넘어서고 싶은 욕망에 사로잡힌다. 그 욕망을 다스리지 못하고 숨을 넘어서는 순간 먹게 되는 숨이 바로 '물숨'이다. 그래서 '물숨'은 잘라내지 못한 욕망의 상징이며, 해녀들이 가장 무서워하는 것이다. 선배 해녀가 후배들에게 가장 주의를 주는 것도 바로 '물숨을 조심하라'는 것이다." 해녀를 만든 고희영 감독의 인터뷰에 나오는 말이다. 새삼 철 지난 영화 이야기를 꺼내는 이유는 그 물숨이 바다 속에만 있는 게 아니라는 생각에서이다. 요즘의 제주를 바라보다 보면, 제주에서 살아가는 개인들은 물론이고 제주 공동체 자체가 자신의 숨을 넘어서는 욕망의 숨, 죽음의 숨에 이르고 있는 게 아닌가 하는 아득한 두려움을 느끼게 된다.

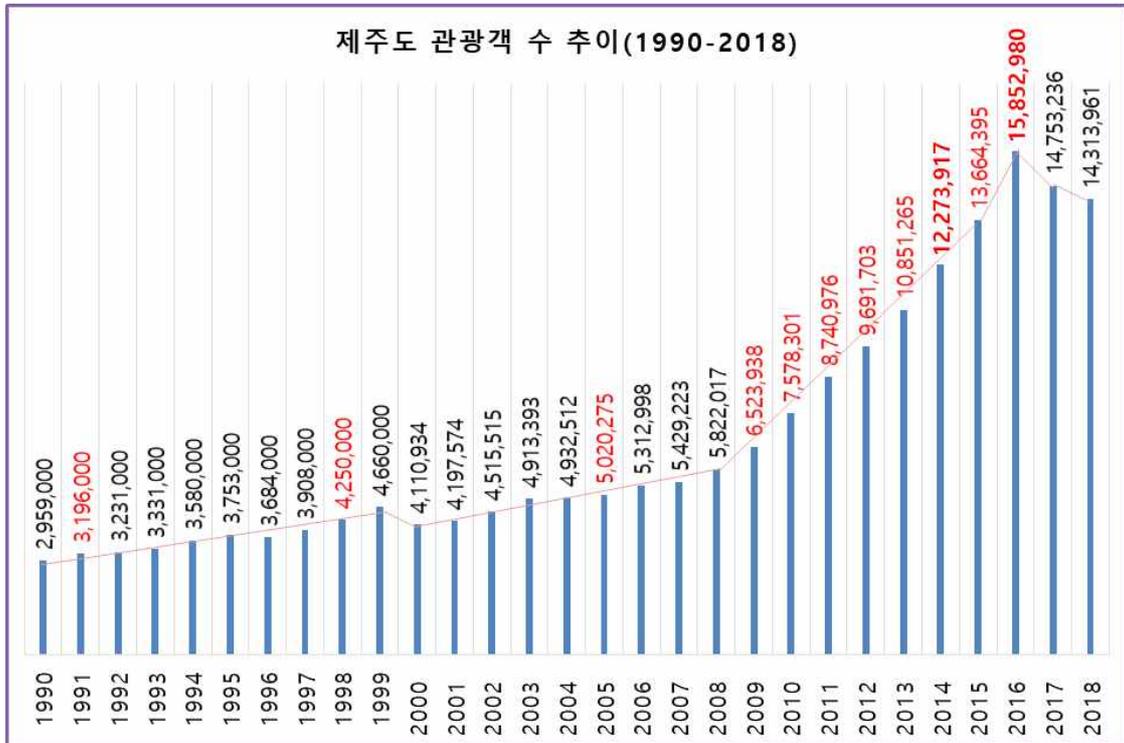
제주의 생태적, 사회적 지속 가능성의 문제는 어쩌면 오래된 화두일 수도 있다. 그러나 그것이 일반 도민들에게까지 현실적인 문제로 느껴지고 애깃거리가 시작한 것은 불과 3~4년의 일이다. 그럴 수밖에 없는 게 그 3~4년을 포함하여 10여 년 사이에 제주는 100년을 압축한 것 이상의 격변을 경험했고 지금도 경험하고 있기 때문이다. 그야말로 브레이크 없는 질주에 공동체와 구성원들은 숨을 헐떡이고 있다. 물숨을 떠올릴 수밖에 없는 이유다. 간단히 생각해 보자. 지난 20~30년 흘러온 방향으로 앞으로 20~30년 계속 간다면 제주의 자연과 제주인들의 삶은 도대체 어떻게 변해 있을까? 여전히 제주는 우리가 지금 알고 있는 그 '제주'일 수 있을까?

브레이크 없는 질주

지난 10여 년간 제주가 겪은 대격변의 중심에는 관광객의 폭발적 증가가 있다. 1991년 300만 명이었던 관광객은 2005년에 와서 500만 명을 넘겼다. 1991년 제주도개발특별법의 제정에도 불구하고 15년 동안 200만 명이 증가하는 비교적 완만한 속도였다. 그런데, 2005년 이후 급증하기 시작하여 8년 후인 2013년에 1,000만 명을 넘기더니, 다시 그로부터 불과 3년 후인 2016년에는 1,600만 명 가까이 치솟았다. 가속도가 붙기 시작하던 2011년 제2차 국제자유도시 종합계획에서조차 2021년에야 1,300만 명 돌파를 예상했던 것과 비교해 보더라도 이 증가 속도가 얼마나 엄청난 것인지 알 수 있다.

1) 이 글은 제주환경운동연합이 발간한 「2018 제주의 환경을 말한다」에 수록했던 기고문을 일부 수정한 글입니다.

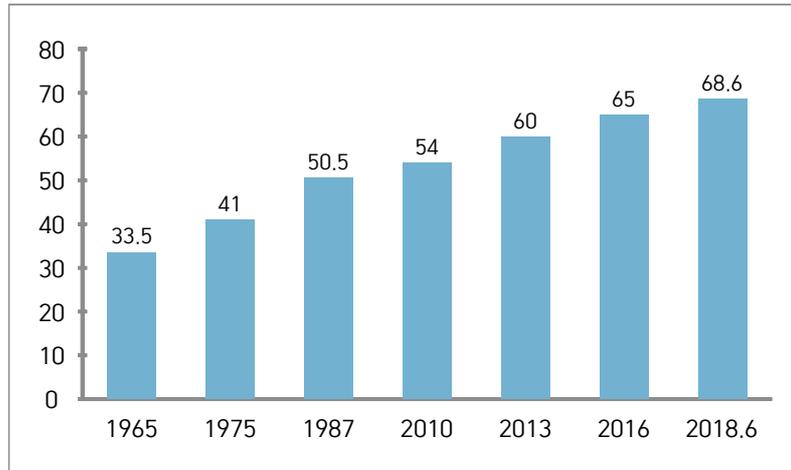
<그림1> 제주도 관광객 증가 추이(단위: 만 명)



이토록 관광객이 급증한 이유는 무엇일까? 한편으로는 2002년 국제자유도시특별법 시행과 국제자유도시개발센터(JDC) 설립, 무사증 입국 도입 등을 토대로 외지 자본 중심의 대규모 개발프로젝트가 이어졌다. 대표적으로 섭지코지 힐닉스 아일랜드, 신화역사공원, 분마이호랜드, 제주백통신원리조트, 차이나비온드힐, 제주헬스케어타운, 무수천 유원지, 상모유원지, 예래동 휴양형 주거단지, 오라관광단지 등이다. 다른 한편으로는 이 시기는 2007년 시작된 올레길 걷기와 2008년 세계자연유산 등재 등을 통해 제주도의 가치가 재발견된 시기이기도 했다. 한라산이나 일출봉, 만장굴 같은 유명 관광지를 둘러보는 과거의 관광 외에 제주도의 올레길, 곶자왈, 오름 등이 점점 더 각박해지는 도시 생활로부터 잠시라도 탈출하여 느낌과 치유를 경험할 수 있는 공간으로 인식되었다. 여기에 2005년 취항하기 시작한 저가항공은 저렴한 비용으로 쉽게 제주를 찾을 수 있는 기회를 제공했다. 1990년대 이후 급격한 경제성장에 힘입은 중국 관광객의 증가도 한몫했다. 새롭게 발견된 치유의 공간으로서의 제주도의 가치와 자본 중심의 개발 드라이브라는 어찌면 상반되는 두 흐름이 상승작용을 하면서 제주도를 전혀 없는 핫플레이스로 만들어 놓았던 것이다.

관광객의 폭증과 더불어 인구도 급증했다. 2010년을 기점으로 유입인구가 유출인구를 추월하기 시작하여 순유입이 점차 증가하던 2016년에는 무려 15,000명 가까운 순유입을 기록했다. 그 결과 2010년 54만명이었던 인구가 8년 만에 14만 명(25%) 이상 증가하여 2018년 말 현재 69만 4천 명을 기록하고 있다. 이주민의 급격한 증가는 관광객 증가와 무관하지 않다. 이주민 중 상당수는 결국 관광객을 대상으로 해서 생업을 찾기 때문이다. 이주민의 증가는 관광객 증가의 산물인 셈이다.

<그림2> 제주도 인구 증가 추이(단위: 만 명)

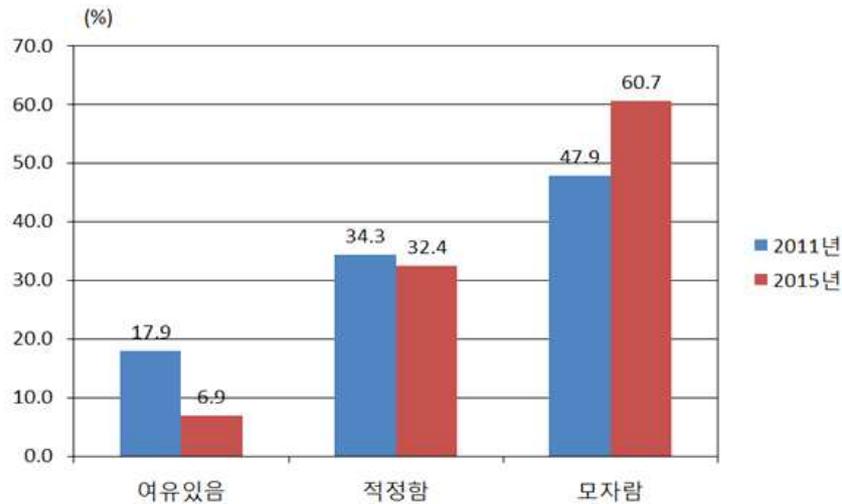


관광객과 인구가 급증함에 따라 제주를 오가는 거의 유일한 관문인 제주공항은 포화상태가 되었다. 김포-제주 노선은 세계에서 가장 많은 비행기가 오가는 노선이 되었다. 2-30분 정도의 연착은 일상이 되고 대합실과 승강장 주변은 만원 버스처럼 붐빈다. 포화상태에 이른 공항 시설을 확충해야 한다는 목소리가 높아진 것은 당연한 결과였다. 이미 10여 년 전부터 정치인들은 여야를 가리지 않고 신공항 건설을 공약으로 내세우고 있었던 터다. 그리고 마침내 2015년 12월 성산 온평리 주변에 제2공항을 건설한다는 내용의 제주 공항인프라 확충 사전타당성 용역 결과가 발표되었다. 제주도는 즉시 이를 기정사실화하고 곳곳에 환영 현수막을 내걸었고 도민의 절대다수도 이를 지지하는 듯 보였다. 시민사회 단체들조차 뚜렷한 입장을 내지 못할 정도였다. 그러나 공항이 들어설 경우 쫓겨나가거나 소음피해를 당해야 하는 해당 지역주민들은 절차적 정당성과 사전 타당성 용역에 대한 갖가지 의문을 제기하며 투쟁을 벌였고 시민사회단체들도 함께하게 되었다. 그리고 투쟁이 이어지는 동안 관광객의 급증에 따른 갖가지 문제들이 피부로 와 닿게 나타나면서 해당 지역주민의 생존권 문제를 넘어 제주의 현실과 미래를 좌우하는 분기점으로 인식되기에 이르렀다.

과잉관광에 대한 자각

관광산업의 딜레마 중의 하나는 관광의 성장으로 수혜를 받는 집단과 그렇지 못하는 비수혜 집단이 뚜렷이 나뉘진다는 점이다. 2000년 이후 제주의 관광객이 400만 명에서 1,500만 명으로 늘어나는 동안 제주의 지역총생산은 55,824억 원에서 138,941억 원으로, 1인당 지역총생산은 1,065만 원에서 2,390만 원으로 각각 2.5배 가까이 늘었다고 한다. 그런데 <표3>에서 보듯이 2011년과 2015년 사이에 제주도민 다수가 느끼는 소득수준은 오히려 악화되었다. 제주도의 외형적 발전과 비교해서 느끼는 상대적 박탈감도 있지만, 생활비의 증가가 소득 증가를 훨씬 상회하기 때문에 생기는 인식이다. 관광객의 급증으로 인한 파급효과는 주로 음식점 및 숙박, 부동산업, 그리고 도소매업에 집중된다. 그리고 이런 관광 관련 산업 안에서도 사실은 면세점과 대규모 숙박업소 등 소수의 대자본이 이익을 독점하고 있다. 물론 제주도의 조세 수입이 늘어나거나 도로 등 편의시설이 증가하면서 간접적인 혜택을 입었다고 할 수도 있지만, 관광객이 늘어난 수준과는 비교조차 되지 않는다.

<그림3> 제주도민의 소득에 대한 주관적 인식



출처: 한국은행 제주본부(2017.1), “제주 투어리스트피케이션(Touristification) 현상이 지역주민 삶의 질에 미치는 영향”

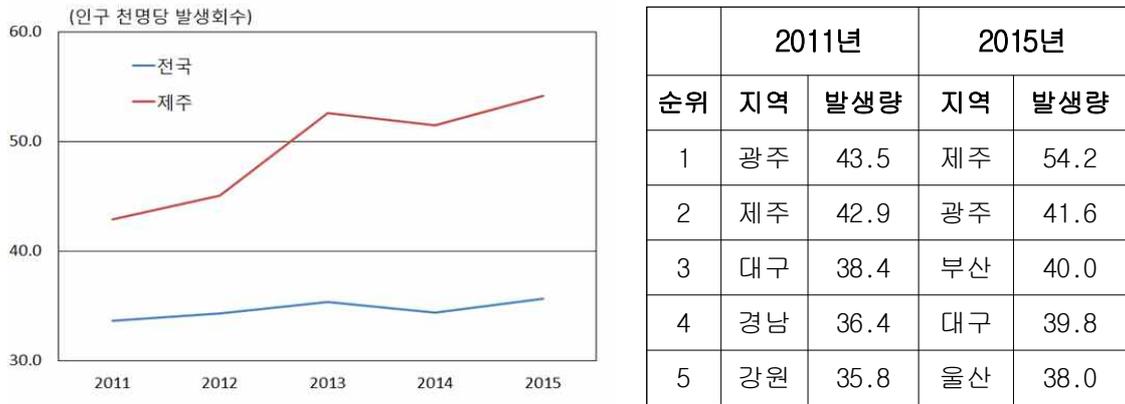
문제는 언젠가부터 상다수의 도민들은 관광 개발의 혜택을 받지 못하는 것을 넘어 실질적인 피해를 경험하게 되었다는 것이다. 제주에서 보통 사람들이 관광객 증가에 따른 불편을 가장 먼저 느끼게 만든 것은 교통 체증이였다. 2015년 제주의 1000명당 자동차 등록대수는 632.5대로 전국 평균 391.9대를 압도한다. 제주시의 주요 도로는 출퇴근 시간은 물론 평소에도 몸살을 앓고 있다. 교통혼잡비용도 2011년 2,514억 원에서 2016년에는 4,285억 원으로 급증했고, 2025년에는 6,561억 원에 이를 것으로 전망되고 있다. 제주 시내 평균 시속은 2017년 26.6km에서 2020년에는 18.9km로 줄어든 전망이다.

관광객이 1천 5백만 명에 육박하는 시점부터는 교통 체증 외에도 여러 가지 문제들이 눈에 띄게 드러나기 시작했다. 2016년 9월 MBC 시사매거진 ‘제주 바다의 비밀’은 늘어나는 오·폐수를 처리하지 못해 바다에 그대로 방류되는 모습을 방영하여 큰 충격을 주었다. 제주도 도두 하수처리장을 비롯해서 도내 하수처리장 대부분이 유입량에 비해 처리량이 한계를 드러내고 있는 상황이다.

오·폐수와 함께 쓰레기 처리도 한계상황을 드러내고 있다. 제주도에 따르면, 2017년 제주에서 발생한 생활폐기물은 하루 1332t으로 6년 전인 2011년(764t)의 2배 가까이 되는 수치다. 특히 소각장으로 가는 쓰레기양이 2011년 198t에서 2017년에는 319t으로 급증하여, 도내 소각장에서 처리할 수 있는 한계치인 200t 수준을 이미 넘어섰다. 최근 필리핀으로 불법 반출되었다가 돌아온 쓰레기로 논란이 되었지만, 지금 회천동 환경시설관리소에 5만여 톤을 비롯하여 도 전역에 약 7만여 톤의 쓰레기가 처리되지 못한 채 쌓여 있다.

이렇듯 제주도의 환경 관련 인프라는 이미 수용력을 초과하여 도민들의 삶의 질을 악화시키고 있다. 이밖에도 도민들은 소음, 주거지 훼손과 노상방뇨, 주차시설 부족 등, 사생활 침해 등 일상생활에서 불편을 겪고 있다. 이와 더불어 사고와 범죄 등에 대한 불안도 커지고 있다. 제주도의 범죄율은 전국 평균을 훨씬 상회하며 꾸준히 증가하고 있다. 2015년 제주의 인구 1천 명 당 범죄발생률은 54.2명으로 전국 최고 수준을 기록하고 있다. 2011년 1위였던 광주를 압도적으로 추월한 것이다. 이로 인해 범죄에 대한 불안을 느낀다고 답한 도민의 비율도 2011년 62.2%에서 2015년에는 68.5%에 이르러 제주도민의 2/3이상이 불안을 호소하고 있는 실정이다.

<그림4> 인구 천명 당 범죄발생회수 및 범죄를 상위 5개 시·도 비교



출처: 한국은행 제주본부(2017.1), “제주 투어리스트피케이션(Touristification) 현상이 지역주민 삶의 질에 미치는 영향”

이처럼 일상생활에서 다수의 주민이 불편과 불안을 경험하는 것은 오버투어리즘의 뚜렷한 징조라 할 수 있다. 그러나 오버투어리즘은 단순히 일상생활의 불편만을 의미하는 것이 아니다. 오버투어리즘이 사회적 쟁점으로 떠오르는 것은 그것이 지역의 환경적 수용력과 생태적 지속가능성, 그리고 경제적, 사회적 지속가능성과 관련되기 때문이다. 환경적 수용력과 지속가능성의 측면에 대해서는 관련 전문가들이 다룰 터이고, 여기에서는 주로 경제·사회·인문적 측면에서 한걸음 더 들어가 보자. 물론 환경·생태적 측면과 경제·사회·인문적 측면은 서로 밀접하게 연관되어 있다. 제주의 자연환경 자체가 제주인들의 경제·사회·인문적 삶의 토대이고, 경제·사회·인문적 흐름이 자연환경을 규정하기 때문이다. 다만 여기에서는 주로 경제·사회·인문적 측면을 중심으로 제주의 지속가능성을 생각해 보려고 한다.

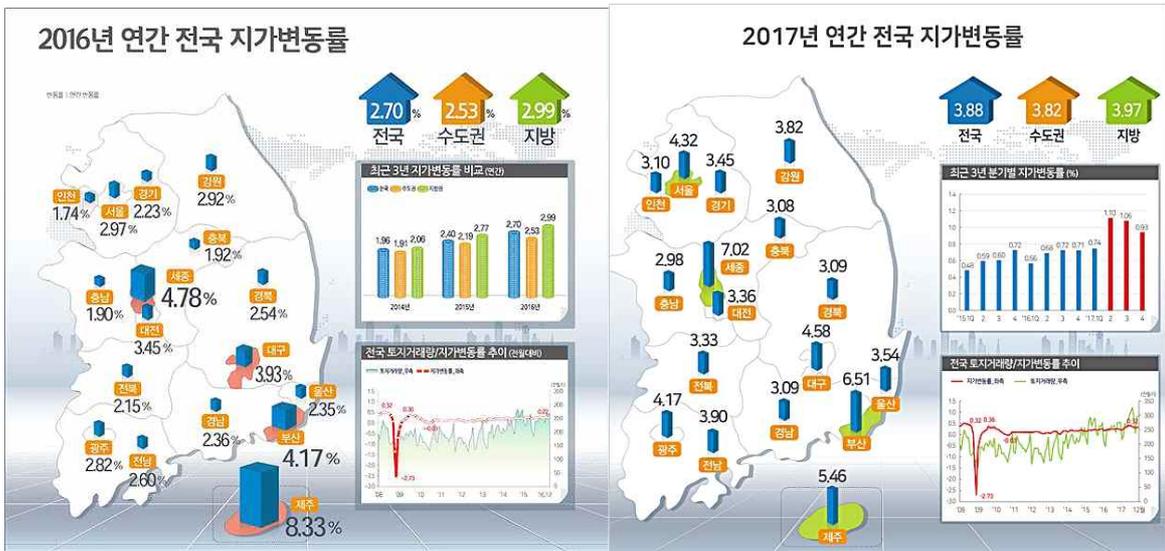
땅값 상승, 축복인가 재앙인가?

관광객과 인구가 급증하면서 나타난 두드러진 현상이 땅값을 비롯한 부동산 가격의 폭등이다. 공식 통계를 보더라도 2010년부터 2016년 사이에 수도권외의 땅값이 28.4% 상승하는 동안 제주의 땅값은 70.5%나 올랐다. 제주의 지가 상승률은 2015년 7.57%, 2016년 8.33%를 기록해 2년 연속 전국 1위를 기록했고 2017년에는 5.46%로 세종과 부산에 이어 3위를 기록했다. 그러나 사람들 사이에서 이야기되는 상승치는 이런 통계치를 훨씬 넘어선다. 평당 10만원 하던 농지가 50만원이 되었으니 100만원이 되었으니 하는 건 애깃거리도 못된 지 모래다. 이른바 ‘잘 나간다’는 동네는 평당 1,000만원 넘어서는 경우도 허다하다고 한다.

그래서 제주에서 친구들을 만나면 어디 땅값이 얼마나 올랐는가가 화제에서 빠지지 않는다. 육지에서 옛 친구를 만나거나 새로 알게 된 사람에게 고향이 제주라고 하면 십중팔구는 먼저 고향에 땅이 있느냐고 묻는다. 이런 얘기들 속에서 땅값 상승은 제주인들에게 큰 축복인 듯이 보인다.

실제로 땅값 상승은 계속되는 관광 개발의 주요한 지지기반이기도 하다. 2017년 1월 한국은행 제주 본부가 발표한 “제주 투어리스트피케이션(Touristification) 현상이 지역주민 삶의 질에 미치는 영향”이라는 연구보고서에 따르면, 제주도민들은 과도한 관광 활성화가 그들의 삶을 침해하고 있다는 데 대부분 공감하면서도 관광개발이 지속되는 것을 지지하는 것으로 나타났다고 한다. 땅을 가지고 있는 이들을 중심으로 보면, 관광객의 급증이 초래한 여러 가지 불편과 불안에도 불구하고 자산가치의 증가가 그 모든 불만을 잠재우고 있다고 해도 과언이 아니다.

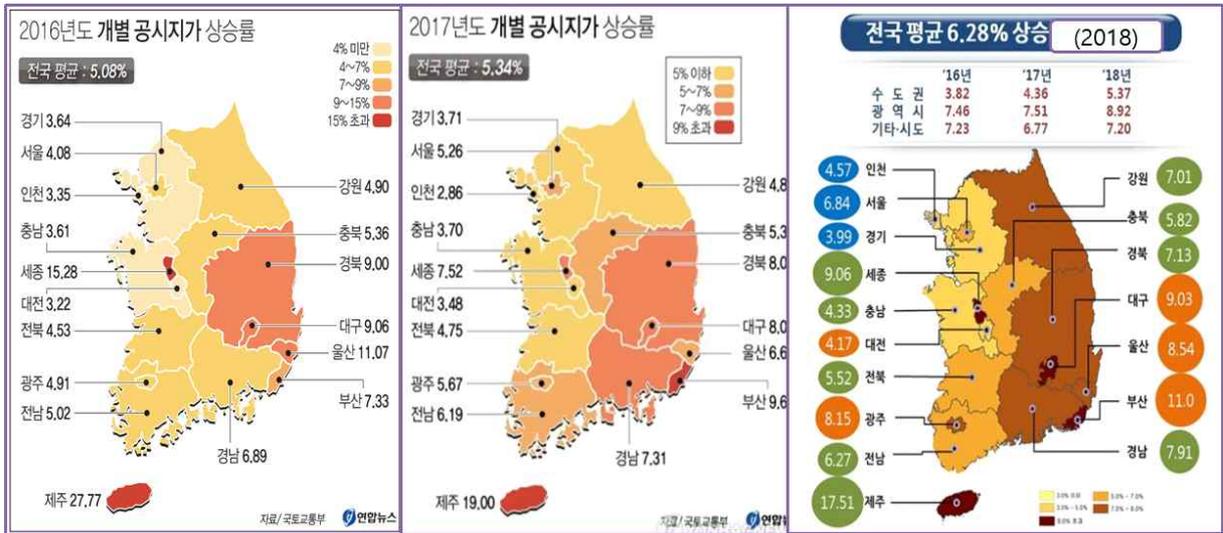
<그림5> 2016년, 2017년 연간 전국 지가변동률



그런데 과연 급등하는 땅값은 제주인들에게 축복일까? 결론부터 말하자면, 땅값을 중심으로 하는 부동산 가격의 지나친 상승이야말로 제주와 도민의 미래를 위협하는 가장 큰 재앙이다. 땅과 주택, 상가 등 부동산 가격의 급등은 이들 자산을 소유하지 못한 이들에게는 직접적인 피해를 준다. 주거비와 임대료 상승의 부담을 져야 하기 때문이다. 그러나 부동산 가격 상승의 부정적 효과는 그보다 훨씬 크고 광범위하다.

우선 땅을 가지고 있더라도 그것을 처분하기 전에는 부자가 되었다는 심리적 효과 외에는 아무런 이득이 없다. 이득이 없는 정도가 아니라 오히려 손해가 되는 경우가 많다. 지가와 주택 가격 상승은 공시지가와 주택공시가격에도 반영되는데 제주도의 공시지가 상승률은 전국에서 가장 높다. 공시지가는 재산세(지방교육세 등 포함), 종합부동산세(농어촌특별세 포함), 양도소득세, 상속세, 증여세 등 과세의 기준으로 쓰일 뿐만 아니라 건강보험료 산정, 기초노령연금 및 기초생활보장 수급대상자 판단, 국가장학금 산정, 장애인 연금 대상자, 생계유지곤란자의 병역감면, 노인복지주택 부자격자 판단, 신혼부부 전세임대주택 입주대상자 선정, 근로장려금 신청자격 판단 등 각종 복지 혜택의 기준이 되기도 한다. 소득 증가가 따르지 않는 가운데 공시지가가 상승하면 세금과 복지 혜택에서 불이익을 받을 수밖에 없는 것이다.

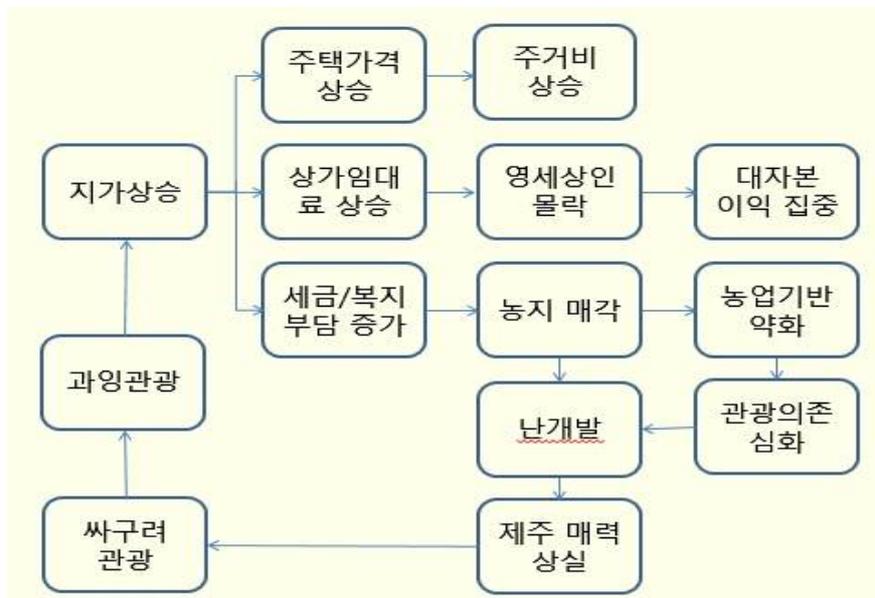
<그림6> 2016~2018 개별 공시지가 상승률



결국, 소득 상승이 수반되지 않은 채 지가가 상승하면 땅을 팔려는 유인이 생길 수밖에 없다. 더구나 자녀에게 상속이나 증여를 할 경우 세금을 부담할 수 없어서 어쩔 수 없이 팔아야 하는 경우도 적지 않다. 물론 땅값이 오른 상태에서 땅을 판 사람은 세금을 내더라도 상당한 이득을 볼 것이다. 그러나 그 이득은 주택 가격 상승 등으로 상당 부분 상쇄되고 만다. 쉽게 얘기해서 자녀들에게 아파트 한 채씩 사 주고 나면 남는 게 별로 없는 경우가 대부분일 것이다.

경제적 관점에서 지가상승이 초래하는 더 큰 문제는 1차 산업의 기반을 와해시켜 산업구조를 왜곡시키는 데 있다. 농지를 팔 경우 농사를 지으려는 사람이 살 수 없게 된다. 높은 땅값 때문에 수지를 맞출 수 없기 때문이다. 많은 경우 농지가 개발업자에게 넘어가게 된다. 관광의 팽창이 낳은 지가 상승이 1차 산업의 약화로 이어지고, 그렇게 될수록 다시 관광에 더욱 의존할 수밖에 없는 악순환이 이어지는 것이다.

<그림7> 지가상승의 악순환



요즘 양적인 관광에서 질적인 관광으로 전환해야 한다는 목소리가 높다. 그러나 관광산업의 비중이 일정한 수준을 넘어 지나치게 관광에 의존하게 되면 관광산업 자체에서도 악화가 양화를 구축하게 된다. 런던이나 바르셀로나, 홍콩과 같은 도시 관광과 달리 제주 관광의 원천은 화산섬 특유의 자연 생태 환경과 경관이다. 농업 역시 그 경관을 구성하는 중요한 부분이다. 관광 위주의 지나친 개발은 이런 제주의 자산과 매력을 잃게 만든다. 그리고 나면 질적 관광으로의 전환은 공염불이 되고 수단·방법을 가리지 않고 관광객을 유치하는 것을 지상목표로 삼는 싸구려 관광지가 되고 말 것이다. 요컨대 관광 개발로 인한 땅값 상승은 다시 관광 의존도 심화와 제주 관광의 매력 상실 등의 악순환으로 이어진다는 점에서 경제적으로도 지속가능하지 않다.

사실 부동산 가격은 일단 오르면 더 올라도 문제지만 내려도 심각한 문제들이 생긴다. 이러지도 저러지도 못하는 딜레마에 빠지게 되는 것이다. 너무 오르기 전에 잡아야 하는 이유다. 부동산 가격 상승과 연동된 건설산업의 비대화도 마찬가지이다. 비대화된 건설 산업을 줄이려면 고통이 따른다. 사실 어떻게 보면 지금도 둘 다 적정선을 넘었다. 더 늦기 전에 지금이라도 연착륙을 모색해야 한다. 건설업을 살리기 위해 제2공항을 건설해야 한다고 생각하는 사람도 있지만, 거품을 또다른 거품으로 막으려 하다 보면 나중에 큰 재앙을 맞게 된다.

사회·인문적 지속가능성도 문제다

얼마 전에 전국에서 가장 아름다운 도로로 선정되었던 비자림로의 삼나무군락 일부가 도로 확장을 위해 무참하게 베어진 사진이 모든 언론에 보도되어 제주도는 물론 전국적으로도 큰 충격을 주었다. 그러나 삼나무가 잘려나간 풍경보다 더 큰 충격은 비자림로를 지키기 위한 문화제의 풍경이었다.

오랜만에 문화제라 설레는 마음으로 비자림로에 갔다. 문화제를 준비했던 친구들은 벌써부터 와서 준비를 하고 있었다. 작은 조명에 마이크에 밥차연대에서도 와서 함께 먹을 밥을 준비했다. 이날 처음으로 사회자로 데뷔할 친구는 떨리는 마음으로 꽃단장을 하고 준비를 했다. 그런데 이미 금백조로 한쪽 길에는 수많은 덤프트럭이 주차를 해놓고 있었고 제주 전역에서 도민들이 모인 비자림로 무대 옆에도 거대한 덤프트럭들이 굉음을 울리며 공회전을 하고 있었다.

그런데 이건 아무것도 아니었다. 행사가 시작되자 옆에서 크게 뽕짝을 틀고 진행을 방해했으며 급기야 송당리 개발위원회 청년들과 일부 주민들이 무대로 난입해 사회자를 가로막고 여기저기서 욕을 해댔다. 가수가 노래 할 때는 앞을 가로막고 뒤에서 밀쳤다. 내 살다살다 이런 광경은 처음이었다. 송당리 주민의 이야기도 듣는 시간을 가질테니 제발 그만해 달라고 아무리 애원해도 막무가내였다. 소리 지르고 욕을 하며 위협을 하고 밀쳐댔다. 더 이상 문화제를 할 수가 없었다.

전투경찰도 용역깡패도 환경문제를 이야기하는 평화로운 문화제에 이렇게까지 폭력 행사를 하진 않는다. 문화제가 집회신고 같은 게 필요 없는 건 말 그대로 문화행사이기 때문이다. 송당리 마을 이장님과 해당 지역 도의원에게도 미리 양해를 구하고 마을과 멀리 떨어진 비자림로에서 하는 작은 문화제에 이렇게까지 폭력을 행사할 줄은 정말 꿈에도 몰랐다.

상식을 넘어선 폭력 앞에 비자림로에 모인 시민들은 끝까지 인내를 했고 끝까지 평화를 지켰다. 숲과 닮은 사람들은 그 폭력을 온몸으로 받아내고 있었다.

하지만 상처는 깊숙이 남는다. 떨리는 마음으로 사회를 준비했던 친구는 끝내 오열했고 멀리 간디학교에서 온 학생들은 안타깝게 이 광경을 지켜보아 했으며 엄마 아빠와 문화제를 보러온 초등학생 어린이는 울음을 터트리며 집으로 향해야 했다.

어제 비자림로 문화제에 송당리 개발위원회와 일부 주민들이 행한 폭력은 난개발로 썩어가는 제주를 지키고 숲과 함께 우리의 삶을 지키고자 모인 시민들에게 깊은 상처를 남겼다. 학생들에게까지 욕을 하고

막걸리를 뿌려대는 그 잔인함은 대체 어디에서 나온 것인가. 이게 정말 제주 신들의 어머니 백주또가 좌정해 있는, 천년의 마을을 자랑하는 송당리의 모습인가.(김홍모님의 페이스북 글)

더 이상 무슨 말을 하랴. 송당마을 주민들이 특별하게 이기적이고 거친 모습을 보여 왔다면, 그러려니 치부할 수도 있다. 그러나 그게 전혀 아니었기에 당혹감은 더 크다. 다음은 김 섬 작가가 페이스북에 쓴 글의 일부다.

송당은 그 자체만으로 세계인류문화유산인 곳입니다. 당 오백, 절 오백이 이형상 목사의 손에 무참히 부서질 때도 기어코 분향당은 지켜졌고, 순전히 마을의 정신과 힘으로만 지금까지 그 일을 이어온 곳입니다. 1년에 4번 굿을 하는데, 음력 7월 14일은 마불림제를 지내는 날입니다. 지난 마불림제 때는 마침 솔락이 강타하고 있어 나서려던 걸음을 접으며 행여 다른 날로 연기할 지도 모른다는 기대를 했었습니다. 그런데 마불림제는 정확히 그 날, 태풍 한가운데서 치뤄지고 있었습니다. 와, 그 힘은 도대체 어디에서 오는 것인지?

송당은 그런 곳입니다. 송당 삼촌들은 그런 삼촌들입니다. 제가 존경하는 삼촌들이고, 제가 살고 싶은 송당입니다. 그런데 지난 비자림 문화제 때 송당 삼촌들의 모습은 제가 알던 그 삼촌들의 모습이 아니었습니다.

도대체 제주의 사회와 제주의 사람들의 내면에서는 어떤 일이 벌어지고 있는 것일까? 지난 9월 7일 비자림로 문화제의 풍경은 자본주의적 관광 개발의 광풍이 초래한 사회적 갈등과 정체성의 혼란을 보여주는 하나의 단면일 뿐이다.

독일의 사회학자 페르디난트 튀니스는 근대사회로의 이행을 ‘게마인샤프트(Gemeinschaft)에서 게젤샤프트(Gesellschaft)로’라고 규정했다. ‘공동사회’라고 번역되는 게마인샤프트는 자연발생적인 유대관계에 기초한 공동체를 의미하고, ‘이익사회’라고 번역되는 게젤샤프트는 인위적이고 타산적인 거래관계로 맺어진 사회를 의미한다. 근대 자본주의화는 일반적으로 자연발생적 공동체를 원자화된 개인으로 분해하고, 각자가 자신의 사적인 이익을 추구하는 냉정한 거래관계를 통해 사회적 분업과 협업을 재구성하는 과정을 통해 이루어진다. 자본-노동 관계도 이런 등가교환의 거래관계에서 노동력을 상품화함으로써 생겨난다. 이런 사회적 관계는 개인의 자유와 주체성을 확대하고 치열한 경쟁을 통해 생산력을 극대화하는 역사적 성취를 이루었다. 그러나 동시에 계급적인 양극화와 더불어 개인들을 자기 이익을 타산하고 그것을 우선시하는 사적, 이기적 개인으로 구성하게 된다. 전통적인 공동체에서는 삶의 상당 부분이 공유재와 공동노동(제주의 수놓음)에 의존하기 때문에 싸가지(윤리성)가 상호의존의 중요한 기반이 된다. 반면 이익사회에서는 각자의 생존과 번영이 사적인 소유에만 의존하기 때문에 거래관계에서 손해를 보지 않으려는 냉혹한 타산이 우선한다.

1960년대 말에 전태일은 일기에서 급속하게 자본주의화 과정을 겪던 우리 사회의 모습을 보며 이렇게 절규했다.

“내가 보는 세상은, 내가 아는 나의 직장 나의 행위는 분명히 인간 본질을 해치는 하나의 비평화적, 비인간적 행위다. 하나의 인간이 하나의 인간을 비인간적인 관계로 상대함을 말한다. 아무리 피고용인이지만 고용인과 같은, 가치적으로 동등한 인간임엔 추호의 차이도 없기 때문이다. 인간을 물질화하는 세대, 인간의 개성과 참 인간적 본능의 충족을 무시당하고 희망의 가치를 잘린 채 존재하기 위한 대가로 물질적 가치로 전락한 인간상을 증오한다.”

제주 역시 우리나라 전반의 자본주의화 과정에 함께하긴 했지만, 제주에서 본격적으로 자본주의적

관계가 확대되고 전통적인 공동체가 내파되기 시작한 것은 대략 1990년대 이후라고 볼 수 있다. 농촌 노동에서도 마을 안에서의 수놓음과 같은 공동노동의 관계가 해체되고 노동력을 모집하여 옮겨다니는 노동시장으로 대체되었다.

먹고 살기 위해 맺어지는 사회적 관계가 변화함에 따라 공동체적 유대관계가 사적인 이익 거래관계로 대체되어 가는 것은 어느 정도 불가피하다. 그러나 2000년대 이후 제주 사회의 변화는 내용과 속도에서 일반적인 수준의 문제를 한참 넘어선다. 우선 자본주의적 산업 중에서도 관광산업 자체가 오래 지속되는 거래보다는 일회적인 거래 위주이기 때문에 사람들의 심성을 더 알뜰하게 만드는 경향이 있다. 그리고 관광개발은 개발되는 지역과 개발되지 못한 지역을 극명하게 나눌 뿐만 아니라 개발되는 지역 안에서도 수혜집단과 비수혜집단 사이의 불평등도 확대한다. 그것이 상대적 박탈감을 낳고, 개발 이익에 대한 욕망을 키우며, 수혜집단과 비수혜집단 사이의 갈등을 유발한다. 2000년대 이후 관광 개발의 가속화와 더불어 제주 사회는 공동체적 유대관계가 급속도로 내파되는 과정에 있다.

여기에 이주민이 단기간에 급증한 것이 가져오는 사회적, 문화적 충격도 적지 않다. 물론 과거에도 한국전쟁이나 자연재해 때문에 단기간에 상당히 많은 사람들이 제주로 이주해온 적이 있다. 특히 호남에서 많이 이주했다. 그러나 당시에는 전통적인 공동체 관계와 문화가 비교적 견고했기 때문에 이주민들은 지역 공동체 안에 어떻게든 녹아들어야 먹고 살 수 있었다. 그러나 지난 10~20년 사이의 이주는 성격이 전혀 다르다. 전통적인 공동체 자체가 내파되는 상황이고, 이주민 중 상당수가 급증한 관광객을 대상으로 먹고사는 길을 찾고 있다. 그래서 농촌 마을에 살아도 거주만 할 뿐 마을 공동체와는 아무 관계도 맺지 않는 경우가 많다. 그리고 이주민들끼리 별개의 라이프스타일 공동체가 형성되기도 한다. 2000년에 50만을 갓 넘었던 제주 인구가 20만 가까이 늘어 지금 70만에 육박하고 있는데, 육지로 나간 제주인도 적지 않다고 보면, 지금도 제주 인구의 1/3 가까이 당대에 이주해온 이주민이라고 추정할 수 있다. 이주민의 성향도 다양하지만 어떤 형태로든 제주도 토박이와 이주민 사이에 엄청난 갈등 가능성이 잠복하고 있다고 볼 수 있다.

요컨대 2000년대 이후 급속한 관광개발 과정에서 제주는 공동체적인 유대관계로부터 타산적인 이익 사회로의 일반적인 변화와 더불어 개발 이익의 수혜집단과 소외집단, 토박이와 이주민 사이의 사회적 갈등의 잠재력을 키워왔다. 그 갈등들의 일부는 이미 표면화되고 있거니와 앞으로 그 양상이 어디까지 갈 것인지 짐작하기 어렵다. 그것은 단순히 외적으로 드러난 갈등에 머물지 않고 제주 사람들의 내면적 정체성에도 심각한 혼란을 야기하기 때문이다. 현기영 선생은 <지상의 손가락 하나>라는 소설에서 이렇게 썼다.

“그러나 어머니만이 나를 키운 것은 아니다. 내 동무들도 내 성장을 도왔고, 동무들과 함께 뛰놀던 대지 또한 내 성장의 요람이었다. 나는 어머니의 부속물이면서 동시에 아이들 무리 속의 일부였고 대자연의 한 분자였다. 나를 결정한 것은 인간만이 아니었고 자연의 몫 또한 컸으니, 부모를 비롯해서 그때까지 내가 겪은 모든 사람과 내가 젖줄 대고 자란 대자연, 그 모든 것의 총화가 바로 나라는 존재였던 것이다.”

사람이 태어나고 자라고 살아온 자연 환경과 사회적 관계망은 단순히 존재의 외적 조건으로 작용할 뿐만 아니라 존재 자체를 구성한다. 물론 공동체와 개인을 둘러싼 환경은 부단히 변화한다. 그것이 주어지든, 선택한 것이든 자연적, 사회적 환경의 변화 속에서 존재에 상처를 입는다. 자기다움(정체성)을 유지하면서 겪는 상처와 변화는 성장 또는 성숙의 계기가 되기도 한다. 그러나 자기 정체성을 유지하지 못할 정도의 급격한 변화는 파괴적인 자기분열증을 낳는다. 지난 20년 제주의 자연과 사회적 관계망의 변화는 폭과 깊이, 속도 모두에서 제주 공동체와 개인들의 정체성을 위협할 정도에 이르고 있다. 자기 정체성을 잃어버린 사람들은 평소에는 상상할 수 없는 행동을 하게 된다.

삼나무가 잘려나간 비자림로와 그 비자림로를 지키려는 문화제에서 벌어진 살벌한 충돌은 제주의 자연과 사회, 공동체와 개인들의 정체성이 지금 어디로 가고 있는지를 예시하고 있다. 그것은 비자림로에서만 벌어질 풍경이 아니다. 지금까지 오던 방향으로 10년, 20년을 더 간다고 할 때 제주의 자연과 사회와 개인들이 어떤 모습일지를 생각하면 끔찍한 일이다. 지금이라도 멈추어 돌아보아야 할 때다. 더 늦기 전에 이 개발의 광풍에 제동을 걸어야 한다. 도민들이 어떤 제주를 만들어 나갈지 숙고하고 토론하고 결정할 수 있는 시간이 필요하다. 공항을 어느 정도 규모로 확충할지, 어떤 방안이 좋을지는 그런 다음에 결정해야 할 문제다.

4. 박원철 (제주특별자치도의회 환경도시위원장)

지속가능한 제주! 도민이 주체가 되도록!

1) 들어가면서

“개발이 행복을 가로 막아서는 안 됩니다. 개발은 인류에게 행복을 가져다 주어야만 합니다. 개발은 행복, 지구에 대한 사랑, 인관관계, 아이 돌봄, 친구 사귀기 등 우리가 가진 기본적인 욕구를 충족시켜줘야 하는 것입니다. 우리가 가진 가장 소중한 자산은 바로 행복이기 때문입니다. 우리가 환경문제 해결을 위해 싸울 때 우리는 환경 문제의 가장 핵심 가치가 바로 인류의 행복이라는 점을 기억해야 합니다.”

세계에서 가장 가난한 대통령으로 알려진 우루과이 호세 무이카 대통령의 2012년 브라질 리우 정상회담 연설문 마무리 발언이다. 현재 우리 제주가 처해 있는 상황에서 무이카 대통령의 과거 발언은 많은 시사점을 주고 있다.

도청 앞 도로가에는 수많은 “제2공항 반대”와 “제2공항 적극추진” 현수막이 바람에 펄럭이고 하루도 거르지 않고 찬, 반 시위가 계속되고 있다. 하지만 입지선정의 근거라 할 수 있는 사전타당성 조사에 대한 의혹은 전혀 해소되고 있지 않는 것이 사실이며, 과연 우리에게 새로운 공항이 필요한가에 대한 근본적인 문제도 제기되고 있는 실정이다.

우리는 관광객의 증가와 인구증가, 개발사업의 확대가 우리 도민의 삶과 경제에 긍정적인 효과가 미미하다는 것은 이미 경험적으로 알고 있다. 오히려 수용능력을 초과한 개발과 관광객의 증가는 환경을 파괴하고 범죄율을 높이는 등 사회적 부작용이 더 크게 작용하고 있음을 경험했다.

개발과 환경, 공존하기 어려운 두 가치 중 어떤 것이 더 중요하냐는 어리석은 물음보다는 무이카 대통령의 연설처럼 지금 우리는 개발을 통해 추구하고 있는 것은 무엇이며, 이를 통해 과연 행복해지고 있는느냐를 뒤돌아 볼 필요가 있다.

2) 제주의 기반시설은 포화상태

지금 우리 제주는 교통문제, 생활용수, 하수처리, 생활쓰레기 처리 등 시급하게 해결해야 될 현안 문제들이 산적해 있는 실정이지만 어느 하나 시원하게 해결되지 못하는 것이 사실이다.

먼저 신화역사공원 역류사태가 촉발되면서 제주의 하수처리 실태가 수면위로 드러나게 되었다. 도내 하수처리장의 일평균 처리율을 보면 2017년 83.92%에서 2018년 91.49%로 7.57%가 증가하고 있으며, 집중호우 시 제주, 남원, 대정처리장 등에서 처리율이 100%를 초과, 처리되지 않은 하수 일부가 그대로 바다에 방류되며 바다를 오염시키고 있는 실정에 있다.

하지만 2015년도부터 2025년도까지 계획된 도내 8개 하수처리장 중 한곳만 완료되었으며, 나머지 7곳 중 5개 하수처리장은 공사가 중단되거나 설계단계에 머무르고 있는 상황이다.

표1. 도내 하수처리장 추진현황

처리장	시 설 용 량			사 업 비			사업기간	비고
	현재	2020년	2025년	계	국 비	지방비		
합 계	240	348	428	7,167	2,399	4,768		
제 주	130	175	220	3,887	954	2,933	'16.~'25.	설계중
동 부	12	24	30	556	261	295	'16.~'25.	공사중
서 부	24	44	44	468	197	271	'16.~'25.	설계중
보 목	20	30	44	674	321	353	'15.~'25.	공사중
색 달	23	28	28	410	173	237	'17.~'25.	설계중
대 정	13	21	33	723	289	434	'17.~'25.	공사중
남 원	8	16	19	449	204	245	'18.~'25.	설계중
성 산	10	10	10	-	-	-	'15.~'17.	완공

우리 제주도민의 생명수인 지하수 문제도 심각하다고 할 수 있다. 2018년 말 기준으로 도내 지하수 관정은 총 4,577개소로 1일 적정 사용량, 즉 지속이용 가능량은 176만8천 톤이며, 현재 취수 허가량은 90%인 160만 톤에 이르지만 실제 사용량은 어느 정도인지 통계자료가 정확하게 구축되어 있지 않아 도민들의 불안감을 가중시키고 있는 실정이다.

특히 영어교육도시, 신화공원 등 단기간에 개발이 집중된 대정지역은 적정 사용량인 9만2천 톤의 2.5배인 22만7천 톤의 취수를 허가하고 있으며 한경지역도 적정 사용량 6만5천 톤의 2.4배인 15만9천 톤의 취수를 허가하고 있어 일부 지역에서는 이미 지속이용 가능량을 초과한 지하수의 개발이 이뤄지고 있는 것으로 추정되고 있다.

주차난과 교통문제를 해결하기 위해서 가장 중요한 것은 강력한 차량증가 억제정책을 추진하는 것이지만, 차고지증명제와 교통유발부담금으로 대표되는 간접 차량억제정책은 상대적, 사회적 약자들의 부담과 고통이 필수적으로 동반되는 문제가 있다.

또한 전국적, 국제적 망신을 산 쓰레기 수출사건은 우리 제주의 생활쓰레기 처리문제를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 제주시의 북부소각장은 하루 평균 143톤을 처리할 수 있지만 제주시에서 하루 발생하는 쓰레기는 약 213톤으로 매일 70여 톤 가량의 처리 못한 쓰레기가 발생되고 있으며, 서귀포시에서도 하루 39톤의 쓰레기가 소각되지 못하고 압축쓰레기로 야적되고 있다. 이런 실정임에도 회천매립장에 야적된 압축쓰레기가 5만 톤 넘게 있지만 그동안 이에 대한 근본적인 대책수립은 없었으며 동북리 소각장이 완성되더라도 그 처리에 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다.

표2. 가연성쓰레기 처리현황

구 분	소각용량	반입량	소각량	재고량	비 고
제주시	200톤/일	213톤/일	143톤/일	70톤/일	시설용량 200톤이나 시설노후 및 발열량 증가로 소각용량 감소
서귀포시	70톤/일	94.8톤/일	56톤/일	39톤/일	

→ 하루 평균 109톤의 압축쓰레기 발생

3) 제주의 지속가능한 수용력은?

지난 3월 제주관광공사에서는 ‘제주관광 수용력 관리방안 연구결과’를 발표했는데 조사 결과를 보면 제주도민들은 제주도에 찾아오는 관광객이 많다고 인식하고 있으며, 관광객보다 지역주민들이 도내 교통 체증을 더욱 심하게 느끼는 것으로 조사되었다. 또한 지역주민들은 관광객으로 인한 불편을 가장 많이 호소하고 있는 것으로도 조사되었다.

제주의 관광객 수는 2017년 1,475만 명에서 2018년 1,431만 명으로 약 3%가 감소했다. 윤희룡 지사는 2월 제2공항과 관련한 담화문을 발표하면서 "제2공항은 제주의 수용능력을 넘는 더 많은 관광객을 유치하기 위한 것이 아니"라며 **"제주가 수용가능한 적정 관광객 수는 연간 2000만 명으로 교통시설과 쓰레기, 하수처리시설의 한계, 도민들의 심리적 수용력까지 감안한 수치다.** 타당성 용역에서 추산한 2045년 제주기점 항공기 이용객 수는 왕복 4500만 명으로 이는 도민과 관광객 2000만 명이 포함된 숫자"라고 무턱대고 관광객을 받으려는 게 아님을 강조하면서, "현재 관광객 보다 조금 더 여유를 두고 산정한 것이지, 수용능력을 초과하는 관광객을 유치하고자 하는 것은 아니"라며 "청정자연과 함께 안전과 편의, 쾌적함을 추구하는 것이 제2공항 추진 목적"이라고 밝힌바 있다.

하지만 현재 1,5000만 명 미만의 관광객에서 느끼는 도민의 불편함, 환경훼손 및 기반시설 포화문제 등 수용력에 대한 지사의 고민은 없어 보인다. 우리 제주는 관광객과 인구가 증가하기 시작한 2015년부터 2018년까지 생활안전과 범죄분야 안전도에서 4년 연속 최하위 등급을 받고 있는 실정이다.

현재 우리 제주의 수용력이 어느 정도인가를 정량적으로 분석하고 규정하는 데는 상당한 논란과 어려움이 있지만, 분명한 것은 현재의 인구, 관광객 수준에서도 수용력에 대한 문제가 발생하고 있는 것은 분명해 보이며, 관광객의 증가가 우리도민의 행복을 가져다주는 것이 아닌 것도 분명해 보인다.

4) 자기결정권을 통한 지속가능한 제주

2015년 11월 사전타당성 조사를 통해 성산 제2공항이 발표되면서 항공난을 겪고 있던 제주의 숙원사업이 해결되는 듯 했지만, 하루아침에 고향과 삶의 터전을 잃게 된 분들의 반대 목소리도 터져 나오기 시작했다.

그 후 3년여 동안 국토부에서는 예비타당성 조사, 동굴 등 현황조사 및 전량환경영향평가 용역을 진행해 왔지만 제2공항 입지선정의 근거라고 할 수 있는 “제주공항 인프라 확충 사전타당성 조사” 결과에 대한 문제 제기와 의혹은 날이 갈수록 커져갔고 아직까지도 해소되고 있지 않는 실정이다.

문재인 대통령께서도 대선기간 공약으로 제2공항 사업추진의 절차적 투명성과 지역주민과의 상생방안 마련을 약속하신 바 있고 이에 많은 기대를 갖고 있었지만, 우리 제주도민 사회의 상황은 기대와는 다르게 흘러가고 있어 보인다.

첫 단추가 잘못 끼워진 것처럼 3년여 동안 수면아래 가라앉아있던 도민사회의 갈등이 서서히 심화되고 있는 것이다.

제2공항 추진과정의 절차적 논란, 입지선정과정에 대한 의혹, 찬성과 반대 여론의 갈등 등으로 도민사회가 혼란에 빠지는 것은 누구도 원치 않을 것이고, 우리 제주도민이 주체가 되어 원하는 방향으로 공항인프라 확충이 추진되어야 한다는 것에는 모두가 공감할 것이다.

개인이 가치관이 서로 다르듯이 제주의 수용력에 대한 의견도 다를 것이라고 생각된다. 하지만 상대방의 목소리에 귀 기울이고 상대의 입장을 배려하면서 도민들의 의견을 조율해 나가는 것이 제2공항으로 인한 갈등을 줄이기 위한 첫 단추일 것이며, 이와 동시에 제2공항 개발로 인한 수용능력 확대가 과연 우리 제주도민의 행복을 위한 것인지에 대한 근본적인 고민도 함께 해박야 할 것이다.

물론 정부에서도 대통령이 약속하신 만큼 제2공항의 절차적 정당성과 투명성을 확보하기 위한 노력을 기울여 줘야 하겠지만 우리 도민들의 의견을 정부에 전달하기 위한 절차가 반드시 빠르게 선행되어야 할 것이다.

우리 제주가 제2공항으로 인해 도민사회가 분열과 갈등에 빠지고 치유할 수 없는 상처를 받지 않도록 단정적이고 독단적 판단이 아닌 진정으로 우리 제주도민의 행복을 위한 원희룡 도정의 공론조사 등의 노력이 필요하다. 지속가능한 제주는 우리도민의 자기결정권을 통해 만들어가는 것임을, 도민의 행복도 도민이 결정하는 것임을 잊지 않는 행정과 정치가 실현되어야 할 것이다.

