

# 정부의 유망 서비스산업 육성정책에 대한 제주도 대응방안

-관광산업분야를 중심으로-

Policy Alternatives for Jeju in accordance with Central Government's Policy on Promising Service Industries

-Focused on the Area of Tourism Industry-

최 용 복\*  
Choi, Yongbok

## 목 차

- I. 서 론
- II. 정부의 유망 서비스산업 육성방안
- III. 제주 서비스산업 육성 환경
- IV. 제주 관광산업 대응방안
- V. 결 론

## I. 서론

### 1.1 문제의 제기

정부는 6대 유망 서비스산업 육성을 위한 투자활성화 대책을 범정부적으로 추진하고 있다. 6대 유망 서비스산업에는 관광·콘텐츠, 보건·의료, 교육, 금융, 물류, 소프트웨어 등이 포함되었으며, 이를 위한 135개의 정책 과제가 추진 중이다. 관광·콘텐츠 부문은 복합리조트 건설, 카지노 및 케이블카 설치 등에 대한 규제 완화방안과 부동산투자자이민제도 개선 등이다. 의료산업 분야는 투자개방형 외국병원 설립과 해외환자 유치를 위한 의료관광 활

\* 제주대학교 경상대학

성화 방안을 추진 중이며 교육분야는 해외 유명대학 유치에 골자다(관계부처합동, 2014).

관광분야가 핵심 산업인 제주도로서는 정부의 획기적인 지원책으로 관광인프라를 확대할 수 있는 기회가 되고 있다. 이와 더불어 관광객도 2009년 이후 매년 가파르게 증가하고 있어 투자유치에 대한 여건도 상당히 양호한 상황이다. 한편으로는 중국자본의 공격적인 대단위 토지매입과 투자가 카지노를 겨냥한 복합리조트에 쏠리고 있어 우려의 여론과 함께 부정적인 시각도 형성되고 있다.

제주도는 경제비전으로 2019년까지 경제규모를 2012년 기준(12조 7천억원) 2배 수준인 25조원까지 끌어올린다는 계획을 발표한 바 있다. 이를 달성하기 위한 경제육성방안이 활발히 모색되고 있는 바, 정부의 유망 서비스산업 육성방안에 대한 능동적인 대처와 정책 방향이 필요한 시점이다. 본 논문의 목적은 정부의 서비스 정책과 관련하여 현재의 제주도 경제상황을 면밀히 분석하고 관광산업분야 활성화를 위한 합리적인 방안을 제안하는데 있다.

## 1.2 연구의 방법

정부의 서비스산업 육성정책 방안을 파악하기 위해 추진하고 있는 135개 서비스 정책 과제 중 관광산업분야에 대한 면밀한 분석을 실시하였다. 이와 관련된 제주의 서비스산업 육성 환경과 정책 등을 검토하였으며 제주 경제에 미칠 수 있는 변수와 발전추이를 분석하였다. 제주 경제환경과 정책은 문헌연구를 중심으로 2차자료를 활용한 기술통계학을 활용하여 분석하였다. 발전추이는 수집된 2차자료를 활용한 회기분석을 통하여 추이분석을 실시하였다. 중앙정부의 서비스 육성정책 방향과 제주의 경제상황 등을 종합하여 관광산업 활성화방안을 제안하였다.

## II. 정부의 유망 서비스산업 육성방안

정부의 유망 서비스산업 육성은 약 15조1000억원의 투자를 늘리고 일자리 18만개 창출을 목표로 하고 있다. 이 가운데 관광산업과 관련된 분야는 관광과 보건·의료 분야라 할 수 있다. 기획재정부가 주축이 되어 관계부처 합동(2014)으로 발표한 자료를 요약하여 살펴보면 아래와 같다.

## 2.1 관광분야 서비스산업 육성방안

관광분야는 2013년 현재 1,218만명의 해외 관광객을 2017년 2,000만명 유치라는 목표를 설정하고 성과 구체화 프로젝트와 제도개선 및 기반조성과제를 추진한다. 성과 구체화 프로젝트는 복합리조트 설립지원, 공공기관 부지를 활용한 국제테마파크 유치, 남산과 설악산 등지에 친환경 케이블카 설치 등 9개 프로젝트이다. 제도개선과제로는 부동산 투자 이민제도 활성화 및 중국관광객 친화적 관광환경조성 등 22개의 과제다. 이 가운데 주요 정책과제를 살펴본다.

### 2.1.1 복합리조트 설립지원 및 국제테마파크 유치지원

복합리조트 설립지원의 경우 세계적 수준의 복합리조트 개발을 위해 설립요건을 규정하고 인센티브를 제공한다. 또한 외국인 전용 카지노에 대한 사전 심사제를 도입하여 인허가 과정을 신속히 진행할 수 있도록 지원한다. 아시아 각국이 국외 관광객 유치를 위해 글로벌 복합리조트를 경쟁적으로 개발을 추진하는데 반해 우리나라는 부진하다는 것이 지원의 이유다. 구체적으로 영종도와 제주도에 추진 중인 4개 복합리조트 설립을 적극적으로 지원한다(표 1). 본 사업의 총 투자규모는 8조7000억원에 이르며 이 가운데 제주국제자유도시개발센터(Jeju Development Center, JDC)가 추진하는 신화역사공원이 2조6천억으로 규모가 가장 크다.

<표 1> 복합리조트 프로젝트 내용

프로젝트명	투자규모	당면 애로
LOCZ 프로젝트 (영종도, '18년 개장)	0.7조원(1단계) 1.5조원(2단계)	· 진입IC 개설, 영종역사 신설(14.12월) 등 인프라 지원
파라다이스 (영종도, '17년 개장)	1.9조원	· 실시계획 승인, 경관심의(고도제한) 등 인허가절차 신속 지원
드림아일랜드 (영종도, '20년 개장)	0.4조원(1단계) 1.6조원(2단계)	· 사업계획/실시계획 승인 · 진입도로 등 인프라 지원
신화역사공원 (제주도, '17년 개장)	2.6조원	· 건축인허가 등 신속 지원

자료: 관계부처합동, 투자활성화 대책-유망서비스산업 육성중심-, 2014.8.

또한 복합리조트의 개념과 카지노 설치 등 요건을 명확히 법률에 규정한다. 일정 규모 이상, 호텔과 국제회의 시설을 필수적 요건으로 하되 논란이 되는 카지노와 공연장은 선택시설로 하여 사업자의 편의를 도모한다.

국제테마파크 유치사업의 경우에는 수자원공사가 2007년부터 화성 “송산 그린시티”에 추진하고 있는 사업을 겨냥하여 지원한다. 이 사업은 민간사업자가 2012년 9월에 투자계획을 철회하면서 담보상태로 남아 있는데 재추진하는 것이다. 글로벌 규모의 국제테마파크를 유치하기 위해 금융지원, 인프라 지원, 외국인 투자지역 지정 등 과감한 인센티브를 부여하는 것이 골자다.

### 2.1.2 친환경 케이블카 설치 지원

케이블카 설치에 대해서는 그동안 환경규제 혹은 부지 확보 문제 등으로 제한적 입장을 유지하였으나 금번 조치로 긍정적 검토로 방향을 전환하였다. 2008년 4월에 개장한 통영 케이블카의 경우 2013년도 137만명이 방문하고, 연매출액 100억원 등 지역경제 활성화에 기여하고 있기 때문이다. 따라서 케이블카 설치에 따른 인허가 절차상 애로를 풀어 주고 적극적으로 착공을 지원한다.

현재 4곳의 국립공원에서 케이블카를 신청 중(표 2)에 있고 서울 남산도 추진 중이다. 양양군은 설악산 국립공원에 케이블카 설치를 추진하였으나 국립공원위원회의 두 차례 심의 끝에 부적합한 것으로 판단하여 모두 부결된 바 있다. 서울시의 경우에는 신규로 남산에 케이블카 설치를 추진 중이나 부지 확보 문제로 담보 상태에 있다. 지리산은 무려 4개의 지자체(구례, 남원, 산청, 함양)에서 각각 추진하고 있는데 1 곳만 선정해 추진한다. 서울 남산의 경우에는 케이블카 설치를 위해 사업비·운영비 및 필요시 대체 부지를 지원한다. 기타 현재 케이블카 조성을 원하는 지자체(경남·전북·전남·충북·강원·울산 등)에도 환경친화적 케이블카 설치 방안을 강구할 방침이다.

<표 2> 국립공원 케이블카 사업 신청 현황

구분	지자체	노선길이/구간	사업비 /기간	비고
지리산	구례	4.3km/온천지구~ KBS중계소 하단	320억/ 3년	협의해 1곳 케이블카 추진
	남원	6.6km/반선지구~ 중봉하단부	421억/4년	
	산청	5.4km/중산 관광지~ 제석봉	450억/3년	
	함양	4.1km/백무동~ 장터목대피소 하단	240억/5년	
설악산	양양	4.7km/서면 오색리~ 관모능선	450억/4년	재신청추진
월출산	영암	2.0km/氣 체육공원~ 천황봉 인근 지붕	200억/4년	부적절판정
한려해상	사천	2.5km/ 초양도~ 각산	300억/6년	-

자료: 국립공원관리공단(<http://www.knps.or.kr>)

### 2.1.3 부동산 투자이민제도 활성화

부동산 투자이민제도 활성화사업은 제도개선사업의 일환으로 추진한다. 제도개선사업은 급증하고 있는 중국관광객을 위한 친화적 관광 환경을 조성하고 한강주변과 산지까지도 관광자원화를 위해 행위 규제를 완화하는 조치 등이다. 이 가운데 부동산 투자이민제도는 2010년부터 시행하고 있는 제도로 제주도와 강원도 평창(알펜시아), 인천 영종도 일부지역과 부산 해운대 등 특정지역<sup>1)</sup>에 외국인이 5-7억 등 일정규모 이상의 금액을 호텔이나 콘도 등에 투자하고 투자상태를 5년간 유지할 경우 영주자격을 부여하는 제도다. 하지만 현재 제주도에서만 휴양콘도미니엄 1인 분양을 허용하고 있고 타 지역에 대해서는 최소 5명 이상으로 규제하고 있었다. 이러한 규제로 인해 제주도 외 지역에서는 외국인 투자가 부진하다는 판단아래 타 지역에서도 휴양콘도미니엄 1인 분양을 허용하기로 했다. 또한 인천경제자유구역 내 영종도 전체에 부동산 투자이민제 적용을 확대하고 성과를 검토하여 타 지역에도 적용하기로 하였다.

제주도의 경우 2009년 7월부터 외국인 1인 분양이 허용되어 중국인을 중심으로 부동산 투자이민이 활성화 된 것으로 분석하고 있다. 2014년 7월 현재 외국인 투자건수가 총 1,320건, 금액은 총 8,619억원 이르는 것으로 조사되었다(한국은행 제주본부 (c), 2014). 정부는 본 조치로 관광시설에 대한 외국인 투자 촉진을 기대하고 특히 분양률 저조로 인해 어려움을 겪고 있는 평창 알펜시아(2013년 기준 분양률 28.3%) 등에 대한 외국인 투자 활성화가 이어질 것으로 기대하고 있다. 반면 제주의 경우 경쟁우위를 상실하게 되어 타 지역과의 경쟁이 전개될 것으로 예상된다.

## 2.2 보건·의료분야 서비스산업 육성정책

보건·의료산업분야에서는 의료관광 활성화를 위해 성과구체화 프로젝트로 의료법인 자법인 설립지원과 투자개방형 외국병원 유치 등을 추진하며 제도개선을 통해 해외환자 유치 및 의료분야 해외 진출을 확대하기로 했다.

### 2.2.1 의료법인 자법인 설립과 투자개방형 외국병원 유치지원

의료법인의 자법인은 그동안 의료목적 외 의료호텔과 교육 등 부대사업도 의료법인이

1) 제주도 전역, 평창(알펜시아), 여수(경도), 인천(영종 일부지역·송도·청라), 부산(해운대·동부산 관광단지)

직접 관리하도록 되어있으나 앞으로는 경영효율성 확보와 연관산업의 융복합 사업을 위한 자법인을 허용한다. 따라서 자법인은 메디텔을 설립하여 해외 환자유치를 전문적으로 유치할 수 있게 된다. 또한 메디텔 설립시에도 과거 외국인 환자 유치 실적이 필요했으나 앞으로는 모법인의 유치실적으로 대신하게 되어 등록이 쉽게 이루어 질 수 있도록 하였다. 현재 제주도는 한라의료법인이 병원과 호텔과 결합된 복합의료단지 위(WE)를 2014년 2월부터 운영하고 있으면서 해외 환자를 유치하고 있다.

투자개방형 외국병원 유치지원은 경제자유구역과 제주도에 외국병원 설립을 적극적으로 유치하기 위함이다. 경제자유구역은 외국인 의사 고용의무(10%) 등 고용 관련규제를 완화한다.

### 2.2.2 의료관광 활성화를 통한 50만명 해외환자 유치

보험사의 해외환자 유치 및 의료기관의 메디텔 설립 촉진을 위한 인센티브 등을 지원하는 (가칭)“국제의료특별법”을 통해 의료관광 활성화를 위한 제도적 지원을 강화한다. 그동안 비자완화, 의료 분야의 정부간 협력 등을 통해 해외 환자 규모가 급증 하고 있다. 2009년 6만여명 수준에서 2012년 15만9천여명으로 약 2.6배 증가율을 기록하였으나 여전히 타 의료관광국 수준에 비해 미약한 수준이다(그림 1, 2).

그림 1. 한국 의료관광 방문객(명)

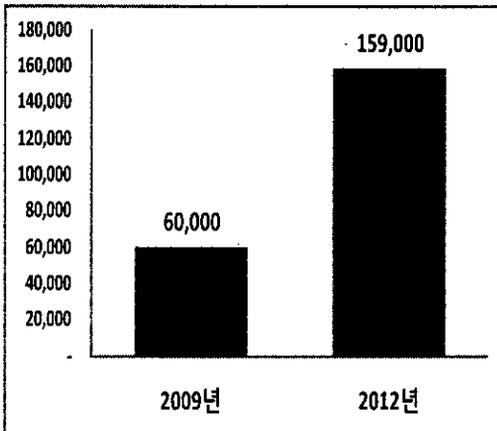
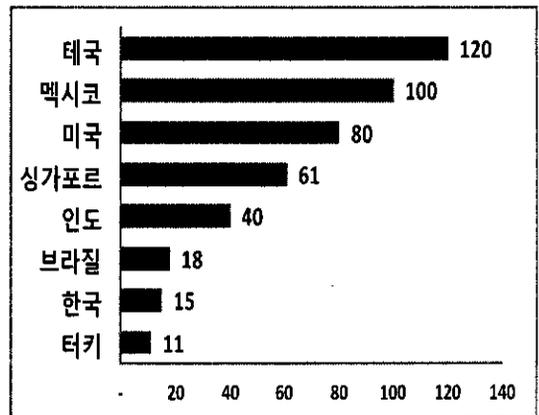


그림 2. 국가별 의료관광 방문객(만명)



자료: 최미경, 2014

향후 국가별 맞춤형 진료정보를 제공(예: 중국은 성형, 피부 러시아는 고혈압과 심장 등)하고 국내 의료기관과 외국 보험사 간 직불계약 활성화 및 1인당 진료비 지출이 높은 중동지역과의 의료협력 강화 등 적극적으로 해외 환자 유치에 위한 노력을 펼칠 방침이다. 이를 통하여 2013년 기준 21만명에서 2017년 50만명 수준으로 2배 이상을 유치하고 (연 환자수는 50만 ->70만) 진료수익 1조5천억원을 달성, 아시아 최고 수준의 의료관광 중심지로 만든다는 계획이다.

정책의 근거는 최근 5년 동안 매년 41%의 높은 해외 환자 증가율과 한류 열풍에 따른 국가브랜드 제고, 그리고 수준급의 의료기술 특히 세계 최고의 성형수술 실력 등을 들고 있다.

### III. 제주도 서비스산업 육성 환경

#### 3.1 제주경제 현황

##### 3.1.1 관광객 추이

제주 경제 상황은 2009년을 기점으로 양호한 상태를 유지하고 있다. 관광객이 매년 급증하고 있으며 경제성장률도 전국 평균 성장률을 앞서고 있다. 관광객 추이를 살펴보면 2004~2007년까지 주춤하였지만 2008년부터 증가세가 두드러지면서 2009년을 기점으로 매년 10%이상씩 증가하고 있다(표 3). 2013년에 천만을 넘어 1,085만을 기록하고 2014년에는 1,227만의 관광객이 방문하면서 외국인 관광객 300만을 돌파하는 등 매년 높은 증가율을 나타내고 있다.

<표 3> 제주 관광객 증가 추이(단위: 천 명)

구분 \ 년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
계	4,932	5,020	5,312	5,429	5,822	6,523	7,578	8,740	9,691	10,851	12,274
내국인	4,603	4,641	4,852	4,888	5,281	5,891	6,801	7,695	8,010	8,517	8,946
외국인	329	379	460	541	540	632	777	1,045	1,681	2,334	3,328
증가율 (%)	0.4	1.8	5.8	2.2	7.20	12.00	16.2	15.3	10.9	12.0	13.1

자료 : 제주특별자치도, 2015년 주요행정총람에서 재편집

### 3.1.2 주요 경제지표

경제성장률의 경우 2008년 이전에는 제주 지역내총생산(GRDP)은 전국 평균 성장률에 못 미쳤지만 그 이후 2010년을 제외하고 전국 평균을 웃도는 성장률을 기록하고 있다. 2012년에는 5.2%나 증가해 전국 최고의 성장률을 기록(표 4)하였으며 2013년도에도 5% 이상의 높은 성장률을 이어 나갔다.

<표 4> 주요도시 및 제주 지역 총생산(GRDP) 증가 추이(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전국평균	4.9	5.5	2.4	0.7	6.6	3.5	2.3	2.8
서울	3.7	4.9	1.7	0.8	3.0	3.0	2.0	0.9
부산	3.1	5.4	1.7	-3.6	4.5	2.0	3.0	1.8
충남	8.0	6.0	4.9	2.2	11.8	6.8	3.6	6.5
전남	3.0	5.0	1.2	0.1	7.6	1.5	3.8	-0.8
경남	4.9	6.2	5.5	3.9	4.8	2.7	0.9	2.0
제주	1.9	5.0	0.7	6.1	2.3	5.1	5.2	5.1

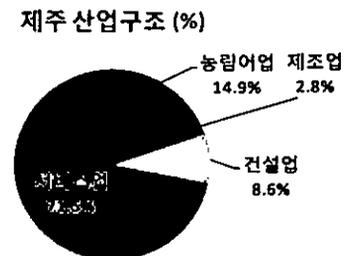
자료 : 제주특별자치도, 제주 주요 통계(2015)에서 재편집

산업구조별로 경제성장률을 나누어 살펴보면 건설업과 서비스업이 제주의 높은 경제성장률을 견인했다. 건설업은 2012~2013년 연속 고성장을 기록하였고 서비스업도 5.0, 3.7%로 전국평균(2.8%)보다 높았다. 제조업도 2012년 마이너스 성장(-0.6%)에서 2013년 21.8%를 기록하였다(표 5, 그림 3).

표 5. 산업구조별 경제성장률(%)

구분	제주특별자치도		전국
	2012	2013	2013
경제성장률	5.2	5.1	2.9
농림어업	1.8	0.1	3.1
제조업	-0.6	21.8	3.6
건설업	10.1	6.0	2.9
서비스업	5.0	3.7	2.8
명목GDP(조원)	12.7	13.2	1,429.4

그림 3. 제주 산업구조 비중



자료: 한국은행 제주본부, 2015 & 제주특별자치도, 2015에서 재편집

높은 경제 성장률에도 불구하고 제주 경제수준은 전국에 비해 여전히 낮다. 도내 1인당 GRDP는 2,274만원으로 전국평균(2753만원)을 크게 밑도는데다 울산광역시 보다는 4,000여만원이나 낮다(그림 4, 5). 또한 전국에서 차지하는 제주경제 비중도 0.94%에 불과한 실정이다.

그림 4. 주요 지자체 GRDP 추이(천원)

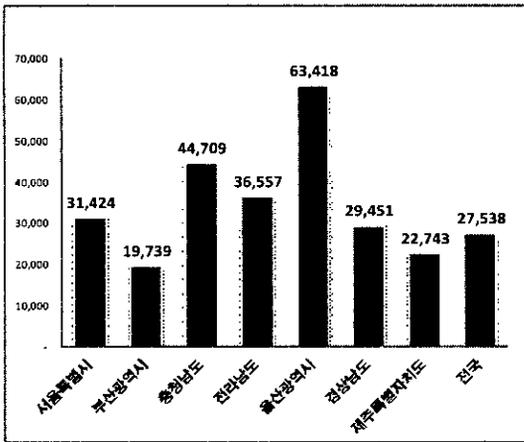
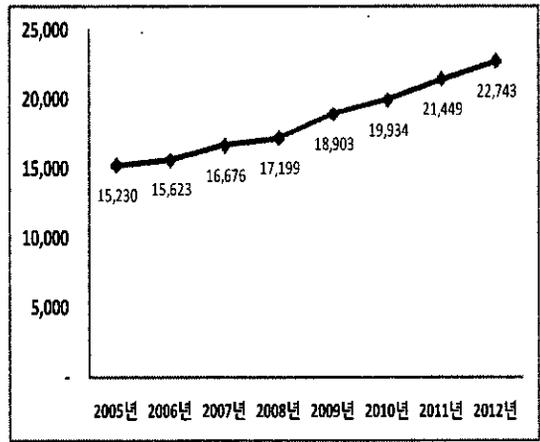


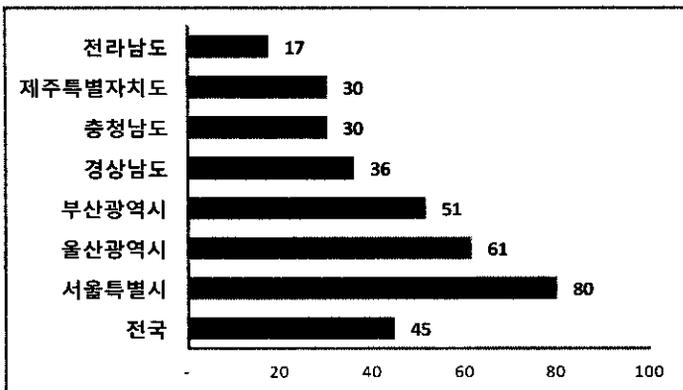
그림 5. 제주 1인당 GRDP 추이(천원)



자료: 통계청 e-나라지표에서 재편집. <http://www.index.go.kr>

재정자립도 역시 30.1%로 전국평균 45%보다 훨씬 낮은 수준이다(그림 6). 지속적인 제주 경제 성장률 제고를 위해 제주 서비스산업 육성에 대한 대책과 신성장동력 산업의 발굴 등이 해결해야 할 과제로 제시되고 있다.

그림 6. 주요 지자체 재정자립도, 단위(%)



자료: 행정안전부, 2014

### 3.1.3 제주도 경제 변수

#### 1) 북한문제 등 국내 관광환경 변화

제주 관광객의 급속적 증가에 대해서는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 내부적으로 저가 항공사 출현, 올레길 탄생, 영어교육도시 추진 등 관광객 유치에 위한 자구노력과 함께 2000년대초 에볼라보다 더 큰 공포를 준 사스(중증급성호흡기증후군, SARS), 북한 금강산 관광 중단, 중국인 여행객 증가 등 외부적 요인도 많이 작용하였다.

북한관광 중단의 경우 2008년 7월에 금강산 관광 도중 관광객이 북한 경비군에게 총격피살을 당함으로 현재까지 닫힌 상태이다. 북한은 최근 원산과 금강산 관광지구에 대한 해외자본 투자유치 등 관광 활성화를 위한 대대적인 조치를 취하고 있고 최근까지 금강산 관광 재개를 원하였다. 그러나 북핵문제로 인한 개성공단 폐쇄 등 남북교류가 중단된 상태이지만 언젠가 남북관계 개선에 의한 금강산관광이 재개될 경우 제주 관광객 분산 등 어느 정도의 영향이 예상된다. 북한 관광의 특성이 청정자연과 우수한 문화유적 등으로 제주와 유사하고 실상 과거 금강산관광이 제주관광에 영향을 미친 개연성도 있다. 금강산관광이 진행된 1999년부터 2007년까지 제주의 국내관광객은 342만에서 489만으로 매년 4.5%의 낮은 증가율을 기록한 반면 중단 이후인 2008년부터 2014년까지 528만에서 895만으로 매년 9.25%의 고성장이 이어졌다(표 6). 또한 금강산관광객 수는 1999년 14만8천명에서 2007년 34만5천명으로 133% 증가하였는데 그 기간 중에 증감율이 상호 대비되었다. 예를 들어 2003년 금강산 관광객이 -12.3%로 떨어졌을 때 제주는 11.0% 높은 증가를 보였고 반대로 2004년 금강산 관광객이 261% 최고 증가하였을 때 제주는 -1.9%로 최저를 기록하는 등 금강산관광이 제주에 일부 영향을 주었던 것으로 추측할 수 있다.

<표 6> 금강산 관광객 추이와 제주도 관광객 추이(%)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
제주도내국인	11.8	2.2	8.1	11.0	-1.9	0.1	4.5	0.1	8.1	11.6	15.4	13.1	4.1	6.3	5.0
북한관광객	43.9	-72.8	46.4	-12.3	261.1	11.1	-21.4	47.2							

\* 2003년부터 2007년까지 제주도방문객 수와 금강산 관광객 수에 대한 증감율이 어느정도 대비를 보여주고 있음

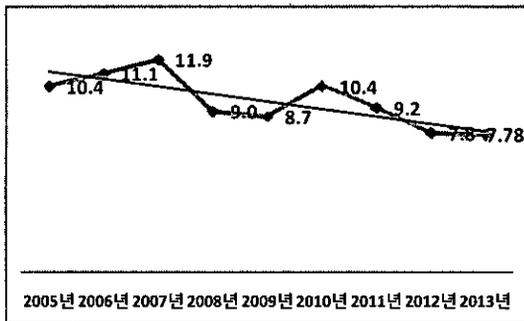
	2004년	2005년	2006년	2007년
내국인 관광객(천명)	4604	4642	4853	4888
금강산 관광객(천명)	268	298	234	345
제주/금강산대비	5.80%	6.40%	4.80%	7%

북한관광 재개 외에도 제주관광에 영향을 주는 국내변수는 많다. 2014년에 발생한 세월호 참사, 2015년에 발생한 국내 메르스사태 등 재난사건이 끊임없이 발생하고 있다. 더불어 범 정부차원에서 추진되고 있는 유망서비스 산업 활성화 대책에는 대규모 복합 리조트 개발, 친환경 케이블카 설치, 산악지 관광개발에 대한 대대적인 지원으로 각 지자체간 관광산업이 활성화될 전망이다. 향후 관광객 유치를 놓고 경쟁이 치열하게 전개될 것으로 제주의 경쟁력을 위협하는 변수는 계속 증가할 것으로 예상된다.

2) 중국의 저성장 가능성

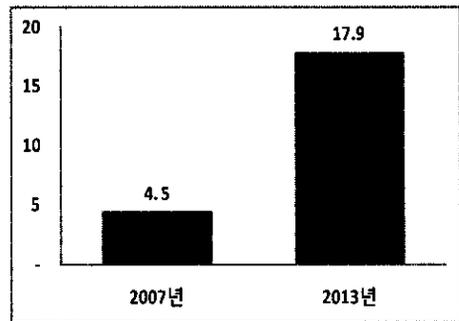
중국경제는 과거 10년 이상 10%성장세를 유지해왔지만(그림 7) 2014년 들어 7.3% 2015년에 6.9%의 성장(한국경제, 2016. 1. 20일자)에 그쳤으며 중장기적으로 잠재성장률이 둔화될 것으로 전문가들 등은 예측하고 있다. 중국은 부동산 시장의 침체 및 과도한 지방정부 부채(2007년 4.5조 위안->2013년 17.9조 위안, 그림 8) 등의 리스크를 안고 있는 상황으로 저성장이 지속될 경우 우리나라를 포함 세계 경제에 파급효과가 클 것으로 대비가 필요하다.

그림 7. 중국 경제성장률(%)



자료 : KOTRA 국가정보, 2013

그림 8. 중국의 부채(단위: 조, 위안)



자료: 한국은행 제주본부, 2014 (b)

제주도 역시 중국 경제의 영향을 많이 받고 있고 향후 상당기간 동안 영향력을 받을 것으로 전망된다. 한국은행 제주본부(2014)에서 파악한 중국자본 유입효과는 큰 것으로 분석하고 있다. 중국자본 유입과 중국인 관광객 증가가 가시화된 2010년을 기점으로 2012년 제주지역 1인당 GRDP는 1.15배 증가하여 전국평균증가율(1.09배)을 앞섰으며 지가상승률도 2010-2013년 동안 제주(1.17%)가 전국(1.08%)보다 높았다. 또한 카지노 납부금과 출국납부금이 주 수입원인 관광진흥기금도 2013년 197억원으로 2007년 41억원에 비

해 5배 정도나 늘어났는데 중국의 영향 때문인 것으로 분석하였다.

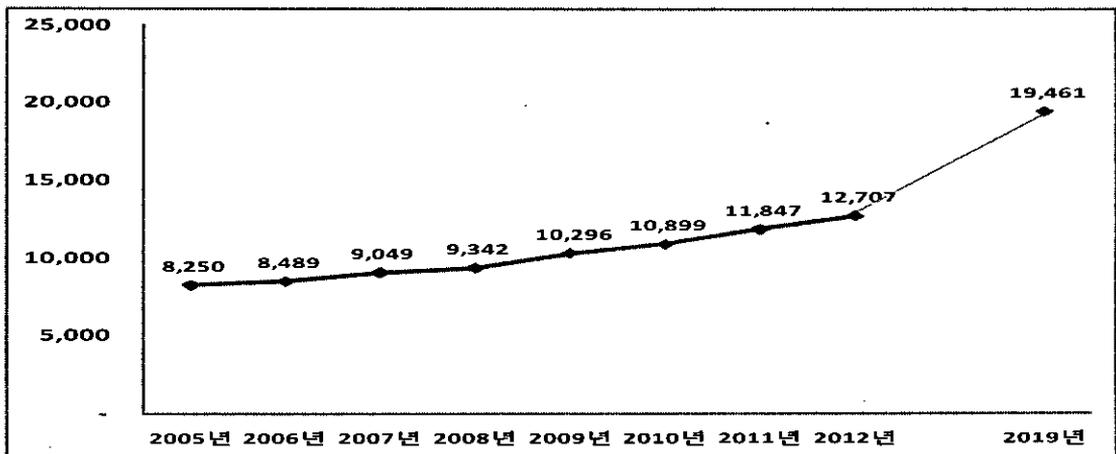
그동안 중국의 고성장으로 인한 중산층의 확대로 해외관광객 증가와 소비문화 확산이 이루어지고 있는 반면 제주도와 경쟁이 되는 동남아 관광도시들의 적극적인 중국인 관광 객 유치에 전개되고 있다는 점 등과 함께 향후 중국의 저성장에 대비한 다양한 노력이 필요한 시점이다.

### 3.1.4 제주도 경제 비전

민선 6기 제주도정에서 제시하고 있는 경제비전은 2019년까지 “제주경제규모(지역내총생산-GRDP) 25조원 달성”이다. 이를 위해 제주도는 2018년 지역내총생산(GRDP) 21조원을 우선적으로 달성하기 위한 분야별 목표 지표를 설정했다. GRDP 매년 8.73% 성장과 1인당 GRDP 3757만9000원 달성, 제주지역 인구 66만7천여명, 관광객 수 1999만명(외국인 관광객 1008만명) 달성 등이다.

그럼에도 불구하고 현재의 경제상황으로 비추어 과감한 혁신과 성장정책 추진 없이 2019년 25조 경제규모 및 분야 별 목표지표 달성 가능성은 높지 않다. 2012년 제주지역 GRDP가 12조7,067억원인 것을 감안할 때 2013년 이후 2019년까지는 8%대가 아닌 매년 10%대 성장률을 달성해야 한다. 과거 8년간(2005~2012년)의 제주 GRDP 성장률을 대입하여 2019년에 적용하면 19조4,610억원으로 예측된다(그림 9). 물론 단순히 성장률만을 고려한 결과이지만 국내외 경제 상황을 비추어 과감한 변화와 혁신정책 없이는 달성할 수 없는 목표라는 것을 시사한다.

그림 9. 2019년 제주 GRDP 예측(단위: 10억원)



### 3.2 정부의 서비스 육성방안과 제주의 대응실태

#### 3.2.1 주요 관광분야 대응실태

##### 1) 신화역사공원사업 등 리조트 개발현황

정부가 서비스 육성방안 차원에서 지원을 공포한 제주 신화역사공원사업은 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 추진하는 사업으로 홍콩 란딩 국제발전유한공사와 겐팅 싱가포르의 합작법인인 램정제주개발이 서귀포시 안덕면에 ‘리조트월드 제주’를 조성하는 프로젝트이다. 제주도로부터 사업과 관련 숙박시설 규모 조정을 요구받아 개발사업 변경승인 후 공사가 진행 중이다. 신화역사공원 카지노사업과 관련해서 제주도는 사업과 별도로 국제적 수준의 투명하고 건전한 산업으로 육성하기 위해 관리·감독기구가 시급하다고 보고 도내 카지노의 실태조사와 연구 및 공론화 과정을 거쳐 추진하기로 했다. 새로이 정비된 관리·감독기구가 허가와 양도·양수, 갱신, 종사자 면허 발급 및 교육 등을 수행 할 계획이다.

그러나 기타 제주내 추진 중인 리조트 개발사업은 더디게 진행되고 있다. 중국자본이 투자하고 있는 12개 개발사업의 경우 2014년 6월 현재 운영 중인 사업은 1개 사업이고 나머지(공사 착공 4개, 행정절차 진행 6개, 사업계획 1개)는 진행 중이다(표 7). 사업 투자액은 총 3조3,610억원으로 현재 2,691억만이 제주에 도착된 상태다. 이는 사업승인과 각종 인허가에 따른 행정절차 시간이 오래 소요되기 때문인 것으로 분석되고 있으며 신속한 절차를 위한 행정원스톱 서비스와 같은 개선이 요구된다(한국은행 제주본부, 2014).

<표 7> 제주지역 중국자본 현황

최초 투자	사업명	투자기업	총사업비	FDI 신고 (FDI 도착)	비고
2010년	제주 분마 이호랜드	분마기업	4212	610(610)	14.4 사업승인변경절차 이행중
2011년	차이나 비온드 힐 유원지	(유)홍유개발	7410	195(182)	14.4 사업승인절차 이행중
2012년	헬스케어타운	녹지한국투자 개발(유)	10,130	1514(645)	13.1 건축공사 착공
2013년	상모유원지	신해원(유)	3,000	951(222)	14.4 사업승인절차 이행중
	제주백통 등 기타	백통그룹 외	2432억 외	1919(260) 외	13.5 기반공사 착공 등
총계	12개 사업		3조3,610	6075(2691)	

자료: 한국은행 제주본부(2014. b) 제주경제 브리프에서 재편집

## 2) 친환경 한라산 케이블카 설치

제주지역에서도 한라산 케이블카 설치문제는 70년대부터 오래 동안 논의가 되어 왔다. 설치 논의가 있을 때 마다 개발의 필요성과 환경훼손 문제가 반복되면서 번번이 추진이 좌절되었다. 최근의 논의는 2010년에 이루어 졌으며 타당성 여부와 관련 테스크포스팀(TF)이 구성되어 진행되었지만 부정적 의견과 함께 환경부의 제동으로 추진이 중단한 상태다.

정부의 친환경 케이블카 설치 지원으로 전국에서 케이블카 설치에 관심을 두고 있지만 한라산 케이블카 추진여부에 대한 논의는 아직 이루어지지 않고 있다.

## 3) 부동산 투자이민제도

부동산 투자 이민제도는 제주도가 가장 효과를 얻은 제도 중의 하나이다. 제주에서 외국인이 5억원을 부동산에 투자하고 5년간을 유지할 경우 영주권 신청자격을 주는 제도로 제주도는 외국인 1인 콘도분양이 유일하게 허용(타 지역은 최소 5명 이상으로 규제)되면서 주요 투자처로 부상, 외국인 특히 중국인의 콘도 유입이 매우 활발히 이루어졌다. 2014년 6월 현재 1,242세대, 8,263억원의 콘도분양이 이루어 졌다. 부동산 투자이민 제도의 영향으로 지난 3년간 363억원의 지방세 수입 증대가 이루어 졌고 향후 영주권 취득이 가능한 F2 비자는 624명에게 발급된 상태이다(한국은행 제주본부, 2014).

그러나 외국인 투자 중 중국인 비중이 가장 큰데다 땅 소유도 급격하게 늘어났는데 2009년 2만㎡(6천여평)에서 2014년 6월 현재 592만㎡(179만여평)으로 넓이가 296배 증대하였다. 제주도 전체면적의 0.3% 정도에 불과하지만 향후에도 이와같은 급격한 추세가 이어질 가능성을 두고 대규모 중국자본 유입에 대한 불안감과 부정적 여론이 도민사회에 노정되었다. 이에 제주도는 제도개선을 위한 TF팀을 구성하고 영주권 총량제 도입, 최소 투자금액증액과 기간연장(10억, 10년) 혹은 영주권 부여 대상을 최초 부동산 취득자로 제한하는 것 등을 고려하고 있다.

### 3.2.2 의료관광분야

#### 1) 의료법인 자법인 설립과 투자개방형 외국병원 현황

현재 제주도는 한라의료법인이 병원과 호텔과 결합된 복합의료단지 위(WE)를 국내에서 최초로 설립하여 2014년 2월부터 운영하고 있다. 외국인 환자들이 장기간 머물면서 치료와 함께 휴양을 즐길 수 있는 프로그램과 제주 특화형 수(水)치료 프로그램 등을 운영하

고 있다. 한라병원은 지난 2011년에 500여명 수준에서 2013년 1600여명의 환자를 유치하여 2년 동안 3배 이상의 증가율을 기록하고 있다.

## 2) 제주 의료관광 현황

제주도의 외국인 환자수는 매년 증가 추세로 2009년 223명에서 2013년에 2,952명으로 14배 증가하였으며 지난 4년간 연평균 91%의 증가와 약 24억원의 진료수입을 거두었다. 전국 비중에서도 2009년 0.4%에서 2013년 1.4%로 비중을 높여가고 있다. 2013년 기준 외래환자는 2,219명으로 75.2%를 차지하고 44.2%가 피부과(658명)와 검진센터(657명)를 이용하였다. 제주도는 외국인 환자유치 선도병원을 12곳을 지정(종합병원5, 병원1, 의원5, 치과의원1)한 상태이다. 한국은행 제주본부(2014)가 산출한 국내 의료관광 경쟁력지수<sup>2)</sup>는 서울(2.4567) 및 강원(2.2420)에 이어 제주(2.2052)가 세 번째로 높은 것으로 조사되었으며 관광산업 경쟁력지수는 2.86으로 전국에서 가장 높은 반면 의료산업은 -0.66으로 12번째로 나타났다.

의료관광은 세계시장 선점을 위한 국가 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있고 국내 지자체 간 각각의 특성화를 통한 환자유치 경쟁을 벌이고 있다.

## 3.2.3 종합

위에서 살펴본 정부의 유망 서비스산업 육성정책과 대한 제주도 대응현황을 종합하면 아래 표 8과 같다.

2) 경쟁력 지수는 의료산업과 관광산업으로 분류하여 의료산업은 기술수준, 의료인력, 시설장비, 산업수준으로 지표를 구성하고 관광산업은 매력도, 만족도, 산업수준으로 지표를 구성하여 전문가 설문조사로 평가 (한국은행 제주본부 제주경제브리프, 2014 (c), 11.5, p 10 참조)

<표 8> 정부의 유망 서비스산업 육성정책과 제주도 대응실태

구분	정부 서비스산업 육성대책	제주도 대응실태
관광 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복합리조트 설립지원</li> <li>- 복합리조트 개념 정립 및 카지노 사업자 편의 지원</li> <li>- 신화역사공원 관련 건축인허가 등 신속 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신화역사공원 공사 진행 중</li> <li>- 2017년 1차준공, 5,000여명채용</li> <li>- 카지노산업 관리를 위한 관리감독기구 정비</li> <li>· 타 개발사업 더딘 진행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 친환경 케이블카 설치 지원</li> <li>- 서울 남산, 설악산 케이블카 지원</li> <li>- 경남·전북·전남·충북·강원·울산 등에 서도 설치 방안을 강구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한라산 케이블카 설치 미정</li> <li>- 2010년 타당성 여부와 관련 부정적 의견이 나온 이래 논의 중단</li> <li>- 추진 논의 없음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부동산 투자이민제도 활성화</li> <li>- 제주도에만 허용되었던 콘도 1인 분양을 타 지역에도 허용</li> <li>- 부동산 투자이민제도 지역 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부동산 투자이민제도 규제강화</li> <li>- 최소투자금액 상향(10억, 10년), 영주권 총량제 혹은 영주권 부여 대상을 최초 부동산 취득자로 제한</li> <li>*투자건수 1320건, 총 8619억 효과</li> </ul>
의료 관광 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의료법인 자법인 설립</li> <li>· 투자개방형 외국병원 유치</li> <li>- 외국인 의사고용 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한라병원 자법인</li> <li>- 의료복합단지 (WE)운영</li> <li>· 투자개방형 외국병원 유치 (헬스케어타운 내 녹지병원)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해외환자유치</li> <li>- 국제 의료특별법 제정</li> <li>- 해외환자 연환자 기준 50만(2013) -&gt;170만(2017) 유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해외환자유치</li> <li>- 223명(2009년)-&gt;2,952명(2013년)유치</li> <li>· 도내 추진 조직과 인력부족</li> </ul>

## IV. 제주 관광산업 대응방안

### 4.1 정책적 대응 방안

#### 4.1.1 개방화 및 규제완화 추진

글로벌 국제도시의 키워드는 개방과 규제완화다. 제주국제자유도시의 이념과 목표도 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 기업 활동의 편의를 최대한 보장하고 제주를 국가 개방의

거점으로 개발하는 것으로 되어있다. 그동안 제주도는 문화 환경적 측면에서 괄목할 만한 국제화를 이룩하였다. 유네스코 3관왕(세계자연유산, 세계 지질공원, 세계 생물권 보전지역), 세계 7대 자연경관, 그리고 제주 발담이 유엔식량농 업기구의 세계중요농업유산으로 등재되었다. 또한 UIA(국제회의연합) 발표에 따르면 2013년 국제적 회의 도시로서 서울, 부산에 이어 제주도가 세계 순위 22위, 아시아 8위에 랭크되는 성과를 이루어 내고 있다 (한국관광공사, 2013).

그러나 한편으로 중국자본에 대한 규제 강화 등의 정책변화 움직임은 외국 투자기업들에게 위축을 줄 수 있다. 안충영(2014)은 경제활동은 사회적 심리현상으로 대규모 투자를 결정하는 것은 기업가의 직관적인 심리라며 예측가능한 투자환경을 강조하였다. 김태보(2014) 역시 제주국제자유도시의 성공적 조건으로 글로벌 스탠다드, 세제지원 등의 양호한 경영환경, 외국인이 거주할 수 있는 생활환경 등 기업인에게 최적의 환경 조성 필요성을 강조한다. 정부가 추진하고 있는 유망 서비스산업 활성화 기조도 규제완화와 기업에 대한 지원이 골자다. 결론적으로 제주가 글로벌 제주국제자유도시를 지향하는 만큼 중국자본을 포함, 외국자본 유입에 대한 불안감을 해소하고 “개방과 규제완화”를 최우선 정책 기조로 재정립해야 할 것이다.

#### 4.1.2 정부의 유망 서비스산업 육성정책에 적극 동참

정부의 유망 서비스산업 육성의지는 강하다. 정부의 서비스 산업에 강력한 드라이브는 중국의 저성장 가능성과 우리나라의 낮은 저성장 등 경제상황이 녹록치 않기 때문이다. 제주의 핵심 산업인 관광산업은 경기에 매우 민감한 특성을 가졌다. 국내외 경제전망이 어렵게 예측되는 상황에서 제주경제가 성장하려면 그 만큼 특단의 대책과 노력이 필요하다. 범정부적으로 추진하고 있는 서비스산업 육성대책인 만큼 최대한 중앙정부의 지원을 받을 수 있도록 적극 동참하여 제주 경제 활성화를 위한 방안을 적극 마련해야한다.

#### 4.1.3 중국을 두려움이 아닌 전략적 글로벌 파트너십으로 정립

중국의 경제발전에 따른 해외 여행객의 증가 및 해외직접투자가 증대하면서 제주도를 포함 우리나라에 대한 영향력도 커지고 있다. 현대경제연구원(2014)의 방한 중국관광객 효과분석에 따르면 관광객 수 및 지출 규모 모두 일본 및 미국인 관광객의 증가 속도를 상회하고 있다. 2007년 대비 2012년 중국인 관광객 수는 약 3.6배, 지출 규모는 약 7배 증가하여 2012년 약 8조 1,000억 원의 생산유발효과, 3조 8,000억 원의 부가가치 유발

효과 및 10만 6,000명의 취업 유발효과가 발생한 것으로 추정한다.

제주의 경우에도 중국인 관광객은 전체외국인 2014년 기준 관광객 332만명 가운데 285만명으로(제주특별자치도, 2015) 85.8%를 차지하고 있고 투자규모도 2014년 6월 현재 전체자본 8조6,680억 중 3조 3,610억원으로 38.8%를 차지한다. 그러나 중국의 쏠림 현상으로 불안과 우려의 목소리가 회자되고 있다. 최근 한국은행 제주본부의 중국자본의 유입에 대한 설문조사(2014. 5)에 따르면 전문가 52.2%가 긍정적인 반면 도민의 58.9%가 부정적이었으며 그 이유는 제주 개발의 중국중속화에 대한 우려(전문가 30.8%, 도민 53.6%)로 나타났다.

중국을 우리에게 사실상 두려움의 대상이지만 제주발전에 필요한 중요한 거대시장이다. 위협은 줄이고 기회는 늘려야 한다. 중국자본의 투명성을 제고하는 한편 중국 기업과 자본을 제주의 글로벌 파트너로 인정하고 중국투자자를 위한 차별화된 서비스전략을 수립해 제주 발전의 기회로 삼아야 한다.

## 4.2 관광산업 분야별 대응방안

### 4.2.1 신화역사공원 등 복합리조트 개발사업 인식재고와 신속추진 필요

복합리조트 사업은 세계적 트렌드이자 21세기 관광산업의 새로운 패러다임이다. 복합리조트는 대규모의 호텔, 전시, 카지노, 면세점, 공연 등 다양한 시설을 갖춘 종합위락단지이다. 카지노는 복합리조트에서 하나의 중요시설이자 회의산업, 컨벤션, 쇼핑 등 관련 산업을 발전시키는 핵심 관광기반시설로서 경제적 유인효과도 막대하다. 카지노산업의 중심지였던 미국의 라스베가스에서도 2007년도 MICE산업의 매출(7조6천억원)이 카지노산업의 매출(7조4천억원)을 앞섰다(김형우, 2008). MICE는 회의(Meeting), 포상관광(Incentive Tour), 컨벤션(Convention), 전시(Exhibition) 등 고부가가치 관광산업을 의미한다.

제주도에도 신화역사공원 등 복합 리조트 개발사업 등이 추진 중이나 여전히 카지노는 도박산업이라는 인식이 강해 사업추진에 걸림돌이 되고 있다. 신속한 추진을 위한 다음 두 가지 접근방안을 제언한다.

첫째, 카지노를 도박산업에서 관광기반시설이라는 인식으로 접근해야 한다.

카지노 산업은 도박산업이라는 부정적 시각 때문에 부도덕한 사업분야로 오래전서부터 인식되어 왔다. 마카오, 라스베가스가 대표적인 카지노 중심도시였다. 하지만 현재 이 도

시들은 더 이상 도박도시라고 불리지 않고 있다. 이미 오래전서부터 가족중심형 위락도시로 탈바꿈 했고 융합을 통한 새로운 가치를 창조하고 있다. 다양한 주제(테마)를 호텔과 접목시켜 흥미를 주는 카지노산업은 엔터테인먼트 산업으로 변환하였다.

따라서 카지노는 이제 세계 도처에서 경쟁적으로 추진되고 있는 고부가가치 엔터테인먼트 산업이다. 일본은 아베 총리가 도쿄올림픽을 겨냥하여 2020년까지 3개의 복합카지노 리조트 건설을 공언하고 있다. 싱가포르의 복합리조트 개발에서 고부가가치 산업임을 입증했다. 2010년 개장한 마리나베이샌즈와 센토사 리조트월드 덕분에 2009년 -0.8%의 경제성장률이 다음해에 14.5%로 전환되고 외국인관광객은 2009년 960만에서 2013년 1,556만으로 60%이상 증가하였다. 동기간 국내총생산(GDP)에서의 관광비중도 9.7%에서 11.1%로 높아졌다. 카지노는 더 이상 도박산업이 아닌 부가가치 높은 주요 관광기반 시설이라는 인식으로 접근해야 할 것이다.

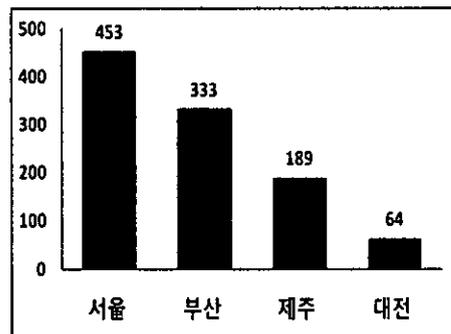
둘째, MICE 등 유관산업 육성 및 제주 글로벌 홍보기회로 삼아야 한다.

싱가포르의 마리나베이샌즈 개발 시 카지노 면적을 전체 4%로 제한하고 전시, 회의, 공연시설을 확대했다. 규모화된 복합 리조트는 MICE 산업의 토대가 되고 카지노는 관광객을 유인하는 시설이 된다. 그 덕분에 싱가포르는 국제회의를 제일 많이 개최하는 국가로 성장했다. 2010년 미국 다음으로 국제회의 개최지 2위였지만 2011년 이후로 세계 1위를 고수하고 있고 우리나라가 뒤 쫓고 있다(표 9). 제주는 국내 3위를 달리고 있다(그림 10).

<표 9> 국가별 국제회의 개최횟수(개)

국가년	2010	2011	2012	2013
싱가포르	725	919	952	994
미국	936	744	658	799
대한민국	464	469	563	635
프랑스	686	557	494	408
독일	499	421	373	428

그림 10. 국내 국제회의 개최



자료: 한국관광공사, 2014

현대경제연구원(2014)에 따르면 세계 MICE 시장은 2009년 8천530억 달러에서 2012

년 1조612조 달러로 증가했다. 이후 연평균 7.1%의 성장을 기록, 2017년에는 1조5천억 달러를 기록할 것으로 전망된다. 세계 카지노 시장 매출(올해 1천568억 달러 예상)을 압도하는 규모다. 국내 MICE시장 또한 꾸준한 성장세를 보이며 2012년 기준 24조8천억에 이르고 제주는 서울, 부산에 이어 세 번째로 국제회의를 많이 개최하고 있다. 신화역사공원이 준공되면 전시공간이 확대될 것이며 늘어난 공간으로 MICE 산업 경쟁력 강화와 성장을 이룩하는 계기로 삼아야 할 것이다.

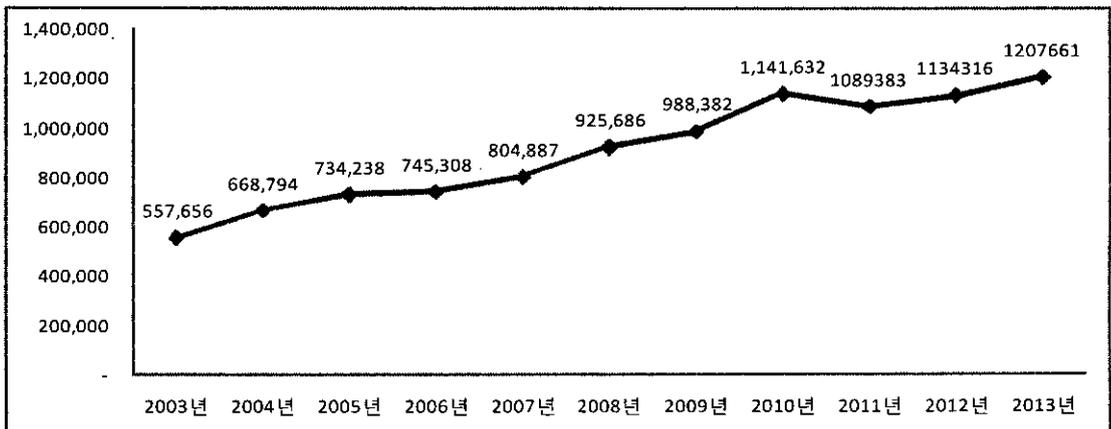
또한 신화역사공원에 투자하는 겐팅사는 세계적으로 지명도가 있고 세계 도처에 40여개가 넘는 복합 카지노를 운영하고 있는 개발회사다. 전략적 제휴를 통해 제주 글로벌 홍보 전략 등을 강구하여 제주를 세계에 적극 홍보할 수 있는 기회로 만들어 가야 할 것이다.

#### 4.2.2 한라산 케이블카 설치를 전향적으로 검토

한라산 방문객은 매년 증가추세로 2003년 55만7천여명에서 2013년 120만7천여명으로 2배 이상 증가했으며 최근 2년 동안에는 매년 평균 5.2% 증가율을 기록하고 있다(그림 11).

등산로가 좁은 관계로 포화 되면서 불편함뿐만 아니라 오르내리는 등반객들 사이에 접촉사고 등 안전사고도 우려되고 있는 실정이다. 케이블카 설치문제는 한라산을 포함 다른 곳에서도 그동안 환경훼손 가능성에 대한 우려, 설치·운영권에 대한 이해관계, 관광 인프라 시설여부에 대한 논란으로 찬성과 반대 의견이 팽팽히 맞서고 있고 향후 진행여부에도 논란이 예상된다.

그림 11. 한라산 탐방객 증가 추이 (단위: 명)



자료: 한라산 국립공원 (<http://www.hallasan.go.kr>)

그러나 정부의 규제 완화로 전국적으로 케이블카 설치논의가 이루어지고 있고 대부분의 지자체가 케이블카 설치를 강력 희망하면서 몇 곳은 설치될 전망이다. 정부가 반대에서 적극 지원으로 방향을 전환한 만큼 이제는 장기적 관리측면에서 한라산 케이블카 설치에 대한 논의가 필요하다. 건설과정에 우려되는 환경훼손에 대한 친환경적인 공법이 개발되어 있고 이미 설치된 곳에서의 심각한 환경훼손에 대한 지적도 많지 않은 상황이다.

일본은 28개 국립공원에 36개 케이블카를 운영하고 있고(조선일보 사설 2014. 8) 호주의 국립공원이면서 세계문화유산으로 지정돼 있는 레인포레스트(Rainforest, Cairns Australia)에도 케이블카가 설치되어 있다. 레인포레스트는 세계에서 가장 긴 7.5km에 달하는 스키타(Skyrail)가 운영되고 있는데 환경보호와 관광이라는 두 가지 목적을 달성하고 있다. 또한 레인포레스트 재단을 만들어 기금을 조성하고 열대우림지역의 환경보호를 위한 관리와 연구를 위해 사용하고 있다<sup>3)</sup>

매년 증가하는 한라산 관광객의 분산 차원 및 장기적으로 환경관리라는 측면, 관광객과 노약자 등에게 한라산 등반의 기회 제공 등 다양한 각도로 케이블카 설치에 대한 심도있는 논의를 통하여 설치여부를 검토해야한다.

#### 4.2.3 부동산 투자이민제도의 경쟁력 강화 필요

부동산 투자이민제도로 제주도가 사실상 국내에서 가장 큰 혜택을 받아왔다. 제도 시행 후 제주도만 도입의 성과가 있는 것으로 조사되었는데 2010년부터 9,383억원의 투자규모(※제주도 자료는 2014년 7월 현재 8,619억원)와 1,200억여원의 세수증가가 발생한 것으로 나타났다(고미, 한국은행 제주본부 (토론회 자료), 2014 b). 그러나 정부의 부동산 투자이민제도의 개선(콘도 1인 분양을 타 지역에도 허용)에 따라 경쟁력을 상실할 위기에 놓여있다. 그럼에도 불구하고 제주도는 현행기준(5억투자, 5년 유지)보다 오히려 규제를 강화(10억 투자, 10년 유지)하는 방안 등을 고려하고 있어 재고가 필요하다.

첫째, 경쟁력 우위유지를 위한 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다.

경쟁력 우위를 위해서는 현행 기준을 최소한 유지하거나 혹은 투자의 한도나 기간을 다양하게 낮추는 방향으로 개선을 고려해야한다. 현행제도는 일정 금액의 투자와 기간을 유지하면 영주권을 부여하는 방식이나 투자금액과 목적에 따라 기간을 낮추는 방법(예: 10억 이상 투자는 3년으로 단축 등)을 고려해 볼 수 있다. 갑작스러운 규제 강화는 국제적 신

3) <http://www.skyrail.com.au/rainforests>

위를 잃어버릴 수 있고 제주국제자유도시 이념인 개방과 규제완화에도 부합하지 않는다.

둘째, 부동산 투자의 다국화 및 다양화를 위해 노력해야 한다.

제주·부동산 투자이민제도의 강화시도는 중국의 제주 토지 점유율을 제한하기 위해 나온 방안이다. 그러나 중국을 겨냥하여 규제하기 보다는 부동산 투자의 다국화와 다양화를 통해 해결해야 한다. 제주가 부동산 투자 유인력을 가지고 있는 영어교육도시나 경쟁력을 갖춘 의료휴양도시 구현을 통해 투자매력을 제고하고 개인 투자유치를 활성화하는데 더욱 노력해야 한다. 또한 제주 재외동포를 목표로 한 주거지 건설 등 다양한 투자환경을 조성해 부동산 투자경쟁력을 유지해야 할 것이다.

#### 4.2.4 관광 기반시설인 아웃렛 쇼핑몰 등 신경제동력산업 발굴·추진

일반적으로 관광객 일정가운데 쇼핑이 차지하는 비율은 매우 높다. 우리나라를 방문하는 외국인 중 가장 비중이 높은 중국 관광객의 주요 활동은 쇼핑이며 숙박비를 아껴가면서 쇼핑에 집중하고 있다. 문화체육관광부가 조사한 결과에 따르면 중국인 관광객의 한국 방문 목적 중 쇼핑이 차지하는 비율은 72.8%로 압도적으로 1위를 차지하고 있다. 실제로 총 여행경비의 약 61%를 쇼핑(전체 외국인은 43%)에 지출하고 있다(현대경제연구원, 2014 b). 제주의 경우, 외국인 관광객은 전체경비의 46.1%를 쇼핑 관련 소매업에 지출하였고 쇼핑장소로는 면세점과 대형마트 등인 것으로 추산된다(그림 12). 반면에 내국인 관광객은 숙박 및 음식점업에 대한 소비가 33.6%로 가장 높고 소매업(24.9%), 운수업(20.9%)순으로 조사되었다(그림 13)(한국은행 제주본부, 2014).

그림 12. 제주 중국인 방문객 소비형태

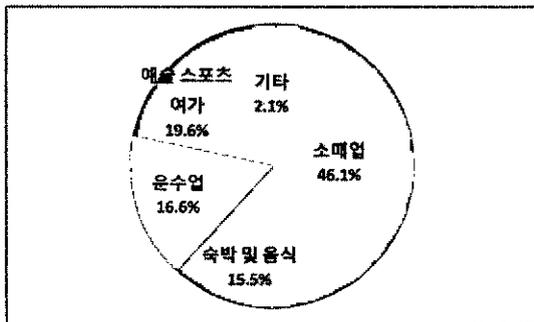
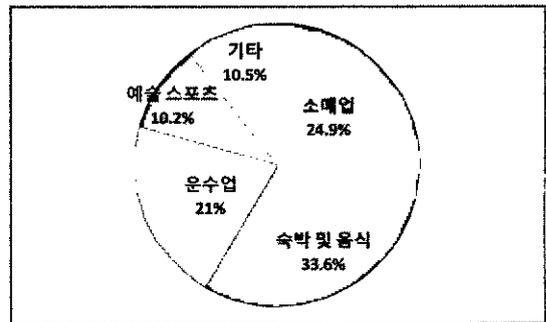


그림 13. 제주 내국인 방문객 소비형태



자료: 한국은행 제주본부, 2014 b

제주도는 면세점과 대형 마트를 제외하고 사실상 대형 쇼핑몰이 형성되어 있지 않아 소비가 크게 이루어지지 않는다. 내국인 관광객의 1인당 지출액은 2006년 21만5천원에서 2013년 27만3천원으로 5만8천원 소폭 증가한 반면, 외국인 관광객은 동기간 81만1천원에서 57만6천원으로 23만5천원이 오히려 감소되었다. 소비를 유인하는 아울렛 쇼핑몰 등의 건립이 필요한 이유다. 아울렛 쇼핑몰은 제주국제자유도시 출범하면서 계획된 핵심 사업이었으나 심각한 지역상권과의 갈등으로 추진이 중단된 상태다. 제주에 진출하려다 경기도로 옮겨간 여주 프리미엄 아울렛은 2007년 개장한 이래 국내 관광객뿐 아니라 해외 쇼핑관광객을 대규모로 끌어들이며 국내 쇼핑 트렌드를 선도하고 있다. 2013년 말 기준 누적 방문객 2,600만 명을 돌파하면서 영역을 확장하고 있다(뉴스 1. 2014. 7.17). 쇼핑시설은 관광지에 있어서 필수적 기반시설이다. 관광객의 쇼핑 관광을 다양화하기 위한 야외형 아울렛 쇼핑몰을 조성하여 방문객의 소비도 늘리고 지역의 관광지와도 연계하여 지역활성화를 모색할 필요성이 있다.

#### 4.2.5 의료관광 분야

##### 1) 제주 특화형 의료관광 개발

경제활성화 담보와 제주가 의료관광의 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 무엇보다도 큰 틀로서의 접근이 필요하다. 현행의 “의료관광=환자유치”라는 좁은 틀을 벗어나야 한다. 실상 2012년에 우리나라 입국 해외 환자 15만5천명 가운데 수익이 높은 입원환자(1인당 평균 910만원 진료비 지출)는 전체 환자의 9.4%인 1만5천여명에 불과하다. 병원에 잠깐 방문하여 치료를 받는 외래환자는 80.6%인 12만5천여명으로 단지 81만원의 진료비를 지출하였다(한국관광공사, 2013). 따라서 병원 외에서 일어나는 관광 활동 또한 초점을 맞추어야 하고 의료관광의 범위가 성형과 질병치료 위주의 병원위주로부터 우리만의 경쟁력을 갖춘 한방, 대체의학, 자연치유 등으로 영역을 확대해야만 한다.

따라서 병원이란 한정된 공간을 벗어나 지역특성에 적합한 의료상품과 연계된 관광서비스 상품개발이 필요하다. 예를 들어 서울 등 대도시권은 단기 체류형의 성형과 질병치료 중심으로 특화해야 하지만 제주도는 자연적 특성을 고려한 장기 체류형의 대체의학과 자연치유 중심 그리고 스파와 헬스케어 등 비의료적 치유공간에 방향을 맞추고 이에 따른 다양한 서비스를 개발해야 한다.

##### 2) 의료관광 관련 행정체계 업무조정 필요

현재 의료관광분야는 중앙정부나 제주도 모두 보건위생 부서에서 전담한다. 의료관광은

의료분야와 관광분야가 융합된 대표적인 서비스산업이다. 때문에 협치가 필수적이거나 현실적으로 업무분장 상 관광부서의 개입이 매우 어렵고 또한 보건위생 분야에 관광 관련 전문인도 부족하다. 이에 따라 의료관광의 범위가 협소하게 되고 발전에 제약이 된다. 따라서 병원과 환자관리는 보건담당 부서가, 의료관광 기반 인프라 시설 및 관광상품 개발은 관광부서가 주도해야 한다. 관광부서의 적극적인 개입으로 인한 관광시설 예산확보가 용이해지고 더불어 의료관광의 규모를 키우는 큰 그림을 그릴 수 있다.

의료관광의 높은 성장률로 세계 각국과 국내는 이미 경쟁력 확보를 위한 각축을 벌이고 있다. 제주는 이 분야에 있어 후발 주자이다. 다행히 제주의 자연환경과 관광여건 그리고 국제자유도시라는 상징성으로 의료관광목적지로서의 충분한 경쟁력을 충분히 갖추고 있고 정부에서 강력한 드라이브를 걸고 있는 만큼 성장의 기회를 놓치지 말아야 한다.

## V. 결론

정부는 6대 유망 서비스산업 육성을 위한 투자활성화를 위해 135개의 세부 과제를 진행 중에 있다. 정부의 추진 의지는 강하지만 제주도의 대응은 적극적이지 않다. 제주도의 지속적인 경제 발전과 새로운 경제비전 달성을 위해서는 과감한 혁신과 신성장동력산업의 발굴, 그리고 정부의 서비스산업 육성 정책에 맞추어 기회를 적극적으로 활용하여야 한다. 본 고는 유망 서비스 산업 가운데 제주도와 관련된 관광산업 분야를 면밀히 검토하고 제주도의 대응방안에 대한 제언을 하였다. 우선 정책방향으로 개방화와 규제완화의 필요성 및 중국에 대한 전략적 접근을 역설하였다. 그리고 주요 관광분야의 대응책으로 복합리조트 개발사업에 대한 의식전환과 신속한 추진, 친환경 한라산 케이블카 설치에 대한 검토, 부동산 투자 이민제도에 대한 규제완화 방안에 대해 논하였다. 또한 관광객 소비 촉진과 경제 규모를 키우기 위한 아울렛 쇼핑몰 조성의 필요성을 논하였다. 의료관광분야에 있어서는 의료관광 활성화를 위해 제주 자연환경을 이용한 장기 체류형 의료상품 개발 및 관련 행정조직의 업무조정 필요성에 대해 제안하였다.

본 과제는 제주대학교 경영대학원 발전기금에서 지원을 받아 수행된 연구결과입니다.

## 참고문헌

- 관계부처합동, 투자활성화 대책-유망서비스산업 육성중심-, 2014. 8.
- 김태보, 시사제주 사설, 2014. 6.15.
- 김형우, 조선일보 사설, 2008. 7.14.
- 신용석 강원도 국제회의산업의 현황과 과제, 세미나 발표자료, 2013. 5.
- 안충영, 중앙시평, 중앙일보, 2014. 11.7.
- 제주특별자치도, 주요행정총람, 2014.
- 제주특별자치도, 주요행정총람, 2015.
- 제주특별자치도, 제주주요통계, 2015. 9.
- 최미경, 제주혁신도시와 의료관광 연계사업의 가능성 및 추진방안, 세미나 자료, 2014. 10.
- 한국은행 제주본부(a), 제주방문 관광객의 경제적 파급효과분석, 제주경제브리프, 2014-9. 2014. 8.
- 한국은행 제주본부(b), 중국경제와 제주경제, 제주경제브리프, 2014-10. 2014. 9.
- 한국은행 제주본부(c), 제주지역 의료관광 경쟁력분석과 정책과제, 제주경제 브리프, 2014-12. 2014. 11.
- 한국은행 제주본부, 제주 가계소득의 현황: 특징 및 정책방향, 제주경제브리프, 2015-10. 2015. 4.
- 현대경제연구원(a), 중국인 관광객 사백만에서 일천만 시대로 - 요우커(遊客)의 특징과 경제적 효과 14-04 (통권 555호) 2014. 1.
- 현대경제연구원(b), 국내 MICE산업 경쟁력 현황과 시사점, VIP Report. 14-10 (통권 561호) 2014. 03. 10. 2014. 3.
- 행정안전부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요, 2014
- kotra, Kotra 국가정보, 중국, 베이징 무역관, 2013. 12.
- <http://kosis.kr/wnsearch/totalSearch.jsp> (국가통계 포털, KOSIS)
- <http://www.hallasan.go.kr> (한라산 국립공원)
- <http://www.index.go.kr> (통계청 e-나라지표)
- <http://www.knps.or.kr> (국립공원관리공단)
- <http://www.mcst.go.kr> (문화관광체육부)
- <http://www.skyrail.com.au> (호주 레인포레스트)
- <http://upload.wikimedia.org>

