

Working Paper 99-32

제주도 국제관광 활성화 방안 연구

양 하 백

국 토 연 구 원

차 례

제1장 문제의 제기	7
제2장 제주도관광의 현황과 문제점	9
1. 제주도관광 현황	9
2. 제주도관광의 문제점	10
제3장 제주도관광 활성화 추진현황	13
1. 제주도 개발의 추진경위	13
2. 제주도 개발특별법과 종합개발계획	14
3. 국제자유도시 기본구상(구상안)	15
제4장 국제관광 활성화 방안	17
1. 활성화의 전제	17
2. 제주도 관광개발의 잠재력 및 제약조건	17
3. 유치기능 및 개방방식검토	20
4. 제주도 관광활성화 대안 및 검토	23
5. 기대효과	28
제5장 결 론	31
참 고 문 헌	33

표 차 례

<표 1-1> 세계관광총량 전망	7
<표 1-2> 동·남아시아 국가 경제주도권 선점화 계획	8
<표 2-1> 제주도 관광객 및 관광수입 변화 추이	9
<표 2-2> 국적별 외국인 관광객 비율	10
<표 3-1> 제주도 개발계획 연혁	14
<표 4-1> 환경기준 비교	18
<표 4-2> 주요 SOC 현황 및 확충계획	19
<표 4-3> 유치가능 기능별 정부의 통제력과 투자부담	20
<표 4-4> 제주도 관광활성화 대안	27

제1장 문제의 제기

- 관광산업은 석유, 화학, 자동차 등의 산업과 함께 세계에서 가장 큰 산업의 하나로 자리잡고 있으며, 세계관광기구(WTO)는 21세기에는 단일업종으로 가장 큰 산업으로 전망하고 있음
- 세계관광총량은 1997년 6억명에서 년평균 4.2%씩 증가하여 2020년에는 16억명에 달할 것으로 전망되고 있으며, 중국을 포함한 동북아 및 태평양지역에 약 30%가 방문할 것으로 세계관광기구는 추정하고 있음

<표 1-1> 세계관광총량 전망

구 분	1997	2000	2010	2020	증가율 (%)
관광객 (억명)	6.1	7.0	10.5	16.0	4.2

자료 : WTO, Tourism 2020vision, 1998.

- 관광산업은 부가가치가 높고 공해발생 등의 부작용이 적으며, 국제금융·교역·자본축적 등과 연계성이 높아서 매력적인 지역개발의 수단이 되고 있으므로, 세계 각국에서는 관광산업의 육성이 국가적 경제개발의 과제로 부각되고 있음
- 더욱이 오늘날 기업들은 국적보다는 기업의 이익창출을 중요시하는 글로벌경영 전략을 구사하고 있으며, 이러한 경향에 힘입어 우리나라와 지리적으로 경제적으로 경쟁관계에 있는 동·남아시아 각국은 세계경제의 중심축을 형성코자 각종 개방전략을 수립하고 시행에 옮기고 있음.
- 즉 지금까지 동남아시아의 금융·교역·관광의 중심지적 역할을 담당해 온 홍콩과 마카오는 중국의 1국 1체제화의 추진으로 그 기능이 축소될 것으로 전망되어 있으므로, 동·남아시아의 각국은 홍콩·마카오가 차지하였던 경제권을 선점하기 위하여 『국제자유도시』, 『국제자유금융·무역도시』, 『국제투자자유지역』 등의 건설을 국체화하고 있음

- 중국 상해 포동지역은 서태평양 국제무역금융 중심지로의 개발을 추진하고 있으며, 말레이시아는 국제투자자유지역 즉 역외금융센터 건설을 추진하고 있음. 또한 대만은 아시아·태평양 오퍼레이션센터를 추진하고 있으며, 싱가포르는 글로벌기업의 지역총괄본부를 유치하고자 하고 있음.

<표 1-2> 동·남아시아 국가 경제주도권 선점화 계획

국 가 (지 역)	추진 내용
중 국 (상해 포동)	서태평양지역 국제무역·금융 중심지 개발
말레이시아 (아 부 안)	국제투자자유지역 조성 (역외금융센터)
대 만	아시아·태평양지역 오퍼레이션센터 추진
싱 가 포 르	글로벌기업의 지역총괄본부 유치
오 끼 나 와	동남아를 연결하는 국제교류네트워크 형성

자료 : 제주도, 동남아거점도시를 향하여, 1998.

- 우리나라도 국가경제발전을 위하여 또는 IMF의 경제위기 극복을 위하여 해외투자를 적극적으로 유치할 필요가 있으며, 부가가치가 높고 고용창출률이 높고 지역개발과 연계성이 높은 관광부문에 대한 적극적인 유치전략이 필요함
- 이러한 맥락에서 우리나라에서도 국제관광을 선도할 수 있는 전략적 지역이 필요하며, 선도지역은 외국의 관광지와 비교하여 자원적측면·대외이미지적 측면에서 비교우위에 있는 제주도가 가장 적지임

제2장

제주도관광의 현황과 문제점

1. 제주도관광 현황

- 제주는 지금까지 각종 계획과 정책의 추진으로 국내관광은 활성화되었으나, 국제관광은 아직까지 부진한 상태에 있음
- 과거 10년간 제주도의 관광객은 년평균 9.1%씩 증가하여 1997년에는 426만명에 이르는 등 괄목할 성장을 이루었으나, 이러한 성장은 국내관광활성화에 기인된 것이며, 외국인관광객은 년평균 1.9%의 성장밖에 이루지 못하였음. 특히 1993년에는 외국인관광객이 28만명 수준까지 이르렀으나, 이후 감소추세를 보여 1997년에는 18만명 수준에 머물고 있음
- 이에 따른 관광수입도 년평균 18.2%의 높은 증가율은 보였으나 이 역시 국내관광 활성화에 기인한 것으로, 외국인관광객에 의한 관광수입의 증가율은 년평균 11.1%에 불과함

<표 2-1> 제주도 관광객 및 관광수입 변화 추이

구 분		1987	1992	1997	증가율
관광객 (천인)	계	1,758	3,422	4,363	9.1
	내국인	1,606	3,179	4,179	9.6
	외국인	152	243	184	1.9
관광수입 (백만원)	계	173,791	797,024	1,075,569	18.2
	내 화	120,455	621,666	914,261	20.3
	외 화	53,336	175,358	161,308	11.1

자료 : 제주도, 제주통계연보, 각년도

- 외국인 관광객의 국적별 분포는 60% 이상이 일본관광객이 차지하고 있고, 교포(8.5%), 대만(7.3%) 등 동남아시아 관광객이 대부분이며 미국은 1.6%에 불과함
- 10여년 전에는 미국관광객이 5%이상을 차지하는 등 국적별로 다양한 관광객이 찾아왔으나, 근래에 와서는 일본관광객에 대한 의존도가 더욱 심화되고 있는 실정임.

<표 2-2> 국적별 외국인 관광객 비율

(단위 : %)

국 적	1987	1992	1997
교 포	16.7	5.0	8.5
일 본	55.7	66.0	65.9
대 만	12.2	17.7	7.3
미 국	7.8	2.2	1.6
기 타	7.6	8.3	16.8

자료 : 제주도, 제주통계연보, 각년도

2. 제주도관광의 문제점

- 제주도의 관광은 국내관광에서는 상당부분 활성화가 이루어졌으나, 국제관광은 관광객 유치의 부진과 관광객의 단기체류현상 등 아직까지 관광환경의 조성 및 수용 기반이 제대로 갖추어지지 않음
- 이러한 현상은 제주도의 기상여건, 관광기반시설의 미비, 특화된 관광활동유치 미약 등에 원인이 있음.

□ 불리한 기상여건

- 제주도는 우수한 자연경관과 온화한 기후여건을 지니고 있으나, 비바람이 잦고 쾌청일수가 적은 등 옥외관광활동에는 경쟁관계에 있는 외국의 유명관광지보다는 불리한 조건을 안고 있음
- 뚜렷한 4계절의 영향으로 계절별, 월별 관광객이 심한 격차를 보이고 있음. 이는 곧 시설 및 관광종사인력 관리에 어려움으로 연결되며, 운영면에서도 경제성, 효율성이 낮아지고 전반적인 서비스 수준도 낮아지게 됨.

□ 미약한 관광관련시설 및 지원체계

- 성수기때 관광객을 수용할 수 있는 숙박시설이 부족하며, 특급호텔을 제외한 일반 숙박시설의 시설, 서비스 수준이 낮음
- 관광객들에 제공할 수 있는 음식시설과 야간활동을 할수 있는 위락시설이 부족함.

특히 제주도의 특산물인 해산물의 위생상태가 취약하고 가격이 비싸 관광객의 기대에 못미치고 있음

- 관광객 유치의 가장 중요한 요인인 교통수단이 취약하며, 특히 국제관광 활성화에 필수적인 직항로선이 현저하게 부족하고 대형 관광유람선을 유치할 수 있는 제반 시설이 부족함

□ 특화관광활동시설 미약

- 관광객 유치효과가 큰 공연·경연대회·운동경기 등 이벤트행사는 지역홍보, 지역사회 국제화, 관광환경개선에 중점적으로 작용하게 되어 궁극적으로는 지역경제에 이바지하게 됨
- 제주도는 이러한 이벤트행사를 유치할 수 있는 적합한 시설과 전문인력이 부족하고, 지역사회가 이러한 행사를 할 수 있는 교육·문화·예술·체육 등의 수준이 미치지 못하여 관광지로서의 매력을 극대화시키지 못하고 있음

제3장

제주도관광 활성화 추진현황

1. 제주도 개발의 추진경위

- 제주도의 개발은 1963년 「제주자유항 건설계획」 수립 후 수차례에 걸쳐 추진되어 왔음
- 1963년 국무총리실이 주관이 되어, 제주도를 중계무역과 물류처리 중심지로 육성하기 위한 자유항 조성방안을 검토함. 그러나 홍콩과 경쟁에서 불리하고 개방시 국가안보에 대한 부정적 영향이 발생할 수 있다는 점 등이 고려되어 시행을 유보하고, 다만 관광중심의 자유지역으로 개발을 제안함
- 1975년에는 건설부주관으로 국제교역·관광·수출가공·석유비축기능 등을 갖춘 자유항 설치가능성을 검토하였으나, 기초조사만 시행되고 계획입안에까지는 이르지 못하였음
- 1980년에는 경제과학심의회 주관으로 자유항 설치를 재검토함. 전국 15개 자유항후보지를 조사하여 제주도 대정지역에 자유항 조성방안을 수립하였으나, 초기 투자가 과다하고 투자효과가 불확실한 점 등으로 추진이 보류됨
- 1983년에는 제주도 주관으로 국제자유지역 조성방안이 수립됨. 총투자비 2조9000억 원에 이르는 이 계획은 1단계로 중문관광단지 확장, 관광자원도시조성, 2단계로 제조·가공단지조성, 상업시가지 확장, 3단계로 금융업무지구조성, 항만·공항건설을 추진하는 단계별 국제자유지역 개발전략을 제시하였으나, 경제장관회의에서 투자과다 및 효과 불확실 등의 이유로 개발유보를 결정하였으며 국제관광지 조성만을 추진하기로 함
- 1989년에는 한국개발연구원이 제주도 종합개발계획을 검토함. 주요내용은 국제자유지역 조성을 유보할 것을 건의하였으며, 관광활성화를 위하여 제주도개발특별법 제정을 건의함

- 이에 따라 1993년에는 제주도개발특별법이 제정되었으며, 특별법의 규정에 따라 1995년에는 제주도종합개발계획이 수립되어 3개관광단지, 20개관광지구가 지정되었음

<표 3-1 > 제주도 개발계획 연혁

1963년	자유지역 설정 구상	최초의 제주도개발계획 관광자유화만 가 능판단
1966년	특정지역 지정 및 기초조사	특정지역 지정 고시
1971년	제주도 종합 개발 계획	최초의 도계획으로 10년 계획수립, 중문 단지 개발
1973년	제주도 관광종합 개발계획	국제수준의 관광지조성 계획 수립
1976년	특정지역정비계획 구상	특정지역 지정 이후의 여건변화를 수 용·조정
1980년	자유항 구상	국제 자유항 설치를 검토
1985년	특정지역 제주도종합개발계획	제주도 전역을 대상으로 3개 관광단지, 26개지구 지정
1990년	제주도 종합개발계획의 재검토	특별법 제정 건의
1995년	제주도 종합 개발 계획	3개 관광단지, 20개관광지구 지정

2. 제주도 개발특별법과 종합개발계획

□ 제주도개발특별법

- 1989년의 『제주도종합개발계획의 재검토』(KDI)의 건의를 받아들여 제주도개발특별법이 1993년 제정됨
- 특별법은 9장49개조로 편성되었으며 계획수립절차·개발사업의 시행, 자연환경보전·관리, 개발재원 확보, 산업진흥, 추진체계 등을 주내용으로 하고 있음
- 종합개발계획은 도지사가 수립하여 제주도종합개발계획심의회 심의를 거쳐 대통령의 승인은 언도록하고 있으며, 계획의 내용은 문화·예술·산업·환경·교육 등 모든 부분이 포함되도록 하고 있음
- 개발사업은 도지사의 승인을 얻은 후 시행토록 하고 있으며, 토지매도인에 대한 지원, 환경영향평가에 관한 특례, 국공유지 매각에 대한 혜택 등 관광개발 활성화를

위한 제반조치사항이 포함되어 있음

- 자연환경의 보전을 위하여 절·상대보전지역, 특별관리지구 등을 지정하여 관리토록하고 있고, 보존자원의 지정, 경관영향평가 등의 제도를 도입함
- 개발재원의 확보를 위하여 제주도개발사업특별회계를 설치·운영토록 하고 있고, 개발부담금지원, 국고보조금 인상지원, 개발채권 발행, 개발복권 등의 특례조치가 마련되어 있음
- 계획과 사업의 원활한 추진을 위하여 국무총리 소속하에 『제주도종합계획지원위원회』를 두도록하였으며, 위원은 중앙행정기관의 1급 공무원 및 민간인들로 구성토록함

□ 제주도종합개발계획

- 제주도개발특별법의 규정에 의한 종합개발계획은 1995년에 작성되어 현재 시행중에 있음
- 종합개발계획은 도시·산업·SOC·생활환경·문화·자연환경보전·관광 등 전분야에 걸쳐 망라가 되어 있음
- 관광활성화 부문에서는 관광지구 지정후 개발을 유도하는 지구지정방식과 개인사업자의 신청에 의하여 개발을 승인·허가하는 개별허가방식을 병행하여 운영토록 함
- 이에 따라 중문, 성산포, 표선 등을 3개 관광단지를 대규모 시설유치, 장기체류형 관광객유치를 목표로 지정하였으며, 봉개휴양림, 송악산 등 20개 관광지구를 지정하여 각각의 입지적 조건과 관광자원 특성에 맞게 개발토록 함
- 이 밖에 회의산업육성, 민박활성화, 민속·문화의 관광자원화 대책을 수립하였으며, 해양위락시설, 스포츠레저시설, 카지노, 노인휴양소 등이 시설 확충방안을 제시함

3. 국제자유도시 기본구상(구상안)

- 이와 같은 수차례에 걸친 각종계획과 개발추진을 위한 특별법 제정에도 불구하고 제주도의 국제관광 활성화가 기대에 미치지 못하자, 제주도 자체적으로 『국제자유도시』 기본구상을 수립 중에 있음
- 이 계획에서는 제주도 국제관광, 외국자본투자의 부진원인을 다음 3가지로 분석함
 - 인허가 및 각종 영향평가제도의 복잡한 절차와 과도한 규제
 - 외국관광객이 즐기는 오락업 등의 제한으로 투자매력 저하

- 외국 경쟁지와 비교하여 조세감면, 국공유지 임대 등 투자매력 부족
- 이를 극복하고 세계수준의 관광지를 조성하여 외국인 직접투자유치 150억 달러, 외화수입 35억달러/년을 달성하기 위하여 중앙정부 차원의 지원책과 제주도 자체의 조치사항을 마련함
- 중앙정부차원의 지원책
 - 외자유치의 걸림돌이 되는 관계법령 개정
 - 외국인 투자촉진법 대상업종에 관광산업 추가
 - 외국인의 관광사업용 농지 취득 허용
 - 농지·산림전용부담금 감면대상에 관광관련사업 포함
 - 외국인 투자지역 지정권을 도지사에게 부여
 - 외국인들이 선호하는 경견(競犬), 마작업 등을 관광사업종류에 추가
 - 공항, 항만터미널에 투정기업을 허용
 - 제주도개발특별법을 제주도종합발전 지원법으로 개정
 - 각종영향평가 통합 및 승인제도 개선
 - 개발사업 시행허가·승인제도 개선
 - 환경보전을 위한 관련규정 강화
- 제주도 자체의 개선책
 - 외국인투자자들이 선호하는 『대규모리조트단지』를 포함하는 종합계획수립
 - 소규모관광지 개발에 대한 외국자본유치대책 마련
 - 제주관광이미지 제고를 위한 홍보활동 강화

제4장

국제관광 활성화 방안

1. 활성화의 전제

□ 제주도의 입지와 경제·사회적 환경 고려

- 제주도의 주력사업인 관광산업을 육성시키는 방향과 관련되는 기능·시설을 유치
- 국내경제에 부정적 영향을 최소화시키는 범위에서의 투자환경을 개선
- 기반시설 공급한계, 적정환경용량을 고려한 개발 추진

□ 비용을 최소화하는 개발 추진

- 공항, 항만 등 기존의 기반시설을 최대한 활용하는 개발을 추진
- 국내자본 보다는 외국의 자본을 적극적으로 유치

2. 제주도 관광개발의 잠재력 및 제약조건

1) 개발잠재력

□ 지정학적 위치

- 제주도는 2시간이내에 인구 1,000만명 이상의 5대 거대도시에 접근할 수 있으며, 3시간이내에는 인구 100만명 이상 50개 대도시에 접근할 수 있는 연결중심지로, 13억 인구의 중국, 경제대국 일본 및 동남아시아와 연결이 용이한 지정학적 중심지에 위치하고 있음
- 특히 상해와는 60분, 북경, 동경과는 100분이내에 도달할 수 있어, 동아시아 지역의 글로벌기업들의 지역본부 역할을 충분히 수행할 수 있으며, 나아가 중국투자기업을 위한 베이스캠프로서의 기능을 할 수 있음

□ 쾌적한 환경

- 지금까지 훼손되지 않은 자연림과 육지부에서는 보기힘든 해안, 산악, 구릉등이 어우러져 독특한 경관을 형성하고 있는 등 풍부한 관광자원을 보유하고 있음
- 대기, 수질, 해양 등 자연환경상태가 오염되지 않은 양호한 상태이며, 이를 유지하기 위하여 적정 환경수용능력을 감안한 세계 최고수준의 환경기준을 설정하여 시행중에 있음

<표 4-1> 환경기준 비교

항 목 \ 지 역	제주도	스위스	한 국
아황산가스 (SO ₂ , ppm)	0.01	0.01	0.03
일산화탄소 (CO, ppm)	5	7	9
분 진 (PM-10, $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	60	70	80

자료 : 제주도, 동남아 거점도시를 향하여, 1998.

□ 차별적관리기능

- 제주도는 섬지역으로 유사시 접근로의 통제가 가능하는 등 사함, 상품출입에 대한 통제와 관리가 가능함
- 특히 육지부와는 달리 부정적 과급효과를 효과적으로 차단할 수 있어, 특별한 법적 지위를 부여하더라도 육지부에 미치는 영향은 최소화할 수 있음

2) 제약조건

□ 자연환경적 제약

- 년중 바람이 심하고 강수일이 많으며, 연간 2-3차례의 태풍이 지나가는 등 옥외관광활동에 기후적 제약이 많음
- 화산활동에 의하여 생성된 지질구조로 지하곳곳에 동굴이 산재하여 기반암이 연약하며 침투력이 강하여, 개발에 따른 지하수의 오염이 우려됨
- 많은 강수량에도 불구하고 특이한 지질조건으로 지표수가 부족하며, 지하수의 과대개발시 염분침투, 지반침하 등의 위험이 있음

□ 부족한 SOC

- 1960년대부터 추진된 관광개발사업의 일환으로 공항, 항만, 도로, 정보통신 등 기본 SOC가 상당수준이 갖추어져 있으나 현재의 상태가 한계수준임

<표 4-2> 주요 SOC 현황 및 확충계획

항 목	현 황	확 충 계 획	목표년도
공 항	· 활주로, 유도로 : 14만회/년 · 계류장(A300급) : 14대	· 활주로, 유도로: 17만2천회 · 계류장(A300급): 41대	2005
항 만	· 접안능력: 1000톤급이상 39척 · 하역능력: 4,570천톤/년	· 접안능력: 2만톤급 51척 · 하역능력: 16,523천톤/년	2011
정보·통신	· 초고속통신기발 구축: 42천여회선 · 무선통신망: 29천여회선	· 정보네트워크를 완벽히 구축, 명실상부한 Intelligent Island 실현	2005
숙박시설	· 관광호텔 42개소-5,195실	· 관광호텔 78개소-11,662실	2001
컨벤션센터	· 규모: 16,300평(5,000명 수용) · 공사기간: '98.3-2000	· 기공식: '98.3.30 · 구조물공사: '99.3-2000년	2000
상수도	· 공급량: 185천톤/일	· 광역상수도 개발확충 - 공급량 : 320천톤/일	2001

- 공항은 연간 14만회 이착륙이 가능한 활주로, 유도로 시설을 2005년까지 17만회 수준으로 확충할 예정이며, 항만은 4,570톤/년 시설을 2011년까지 16,523천톤/년으로 확충할 계획임. 관광객수용을 위한 숙박시설은 현재 약 5,200실에서 2001년까지 11,600실로, 상수도는 185천톤/일에서 2001년에는 320천톤/일 수준으로 확충할 계획이 마련되어 있으나 많은 비용이 소요될 것으로 예측됨

□ 영세한 자본 및 인력부족

- 지자체의 재정자립도가 평균 40%에 불과하여 공공투자에 한계가 있으며, 지역내 가용투자자본 역시 영세함
- 개발을 주도할 수 있는 특수인력, 고급인력이 부족하며, 국제화에 대응할 수 있는 주민의 의식이 성숙되지 못함

3. 유치기능 및 개방방식검토

1) 유치기능 검토

- 관광산업에 대한 투자는 국내외의 민간투자자들의 개별적 투자결정에 의하여 이루어지기 때문에, 정부나 지자체에서의 통제력이 미약한 것이 일반적인 특징임
- 그러므로 유치기능의 선정은 국가·지자체의 이익을 위하여 공공의 통제력이 어느 정도 확보되고, 공공부문의 투자부담이 적으며, 기존의 지역경제기반을 우선적으로 활용할 수 있는 방향에서 이루어져야함
- 관광과 관련시켜 유치가 가능한 직접적 기능으로는 호텔업·식당업·유흥·오락시설업 등이 있으며 연관기능으로는 회의산업·쇼핑·항공운송업·국제기업활동본부·국제금융센타·국제업무센타·해운중계운수업 등을 들수 있음
- 이중 호텔·식당·유흥오락시설 등의 관광직접관련업종·회의산업·쇼핑 등은 정부의 통제능력이 강하게 작용할 수 있으며, 항공운송업·해운중계운수업 등은 통제가 미약한 기능임
- 공공의 투자부담 측면에는 관광직접관련업종·회의산업·쇼핑·항공운송업 등의 부담이 적은 반면, 해운중계운수업 등은 부담이 많은 편에 속함

<표 4-3> 유치가능 기능별 정부의 통제력과 투자부담

기 능	정부의 통제력	공공 투자부담
관 광 업	강함	적음
회의산업	강함	적음
쇼 핑	강함	적음
항공운송업	약함	적음
국제기업지역본부기능	중강	중간
국제금융센타	중간	중간
국제업무센타	중간	중간
해운중계운송업	약함	많음

자료: 제주도, 국제자유지역조성계획, 1983.

2) 개방방식의 검토

- 투자자유화를 포함한 기업활동의 자유화 개념은 시대에 따라 지역의 여건과 조건에 따라 여러 가지 형태, 유형으로 발전하여 왔음

- 지금까지 알려진 일반적인 유형은 자유항, 수출자유지역, 교역자유지역, 금융자유지역, 복합자유지역 등이 있는데, 이들의 특징은 법적·행정적 체제, 자유통행여부, 규모, 기능 등에 의하여 구분되어 짐

□ 자유항

- 외국선박이 자유롭게 출입·정박하고 물품을 구입·보관·재수출하는데 필요한 통관절차 및 관세를 면제해주는 일정한 지역을 의미함
- 이러한 형태는 중세기 유럽도시국가를 중심으로 발달하여 왔으나, 오늘날에는 거의 자취를 감추었고 홍콩과 싱가포르만이 유사한 기능을 수행하고 있음
- 자유항은 국제항로상의 교차점에 있어야 하고 시장, 원자재, 노동력을 공급할 수 있는 배후지를 갖고 있어야 하는 등 입지적 제약이 많고, 다양한 사회적 하부구조를 가져야 하기 때문에 역사적 발전과정이 있어야 함
- 따라서 단기기간내 계획적 방법에 의하여 자유항을 조성하려는 것은 거의 불가능하며, 최근에는 항구일부지역을 보세지역으로 지정하는 등 부분적으로 구역을 설정하는 경우가 많음

□ 교역자유지역

- 자유항의 확장된 개념으로, 자국의 수출증진·교역확대를 위하여 외국상품의 거래·저장·가공·재수출 등에 대한 통관절차, 관세를 최소화 또는 면제해 주기 위하여 설정한 일종의 관세면제지역임
- 교역자유지역은 대규모 국제항과 국제공항에 인접하고 있어야 하며, 용수·노동력·기반시설 등의 조건이 제조업 적지이어야 함
- 교역자유지역은 과거 70년대 80년대에 세계각국에서 경쟁적으로 설치하고 운영하여 왔으나 크게 성공을 거두지 못함

□ 금융자유지역

- 기존 도시의 시가지내에서 외국인들에게 은행·보험 등 금융업을 허용하고 세계의 혜택을 제공하는 형태이며, 가장 대표적인 기능이 해외의 투자가·저축자들로부터 예금을 받아 역외의 수요자들에게 대여하는 역외금융이기 때문에, 일반적으로 역외금융이 허용된 지역을 의미함
- 금융자유지역은 뉴욕, 런던과 같이 각종 국내 및 국제경제활동이 집중된 국제도시 성격의 대도시에 입지한 것이 일반적 경향이며, 이에 따라 항공교통망, 최첨단통신

시설 등이 갖추어져야 함

- 또한 대부분의 이용자가 경제적 지위와 생활수준이 높고, 이들 업무에 종사하는 종사자들도 금융전문가이기 때문에, 사무실의 시설·생활환경 등이 국제적 수준이어야 하며, 그 지역의 정치, 사회적 안정성이 확보되어야 하는 등 조성여건이 까다로움

□ 복합기능 자유지역

- 외국인투자 및 기업활동이 광범위하게 허용되고, 각종 세제 및 금융특혜가 주어지는 일종의 국제투자장려지역 및 교역자유지역의 개념임
- 복합기능자유지역은 제조업·교역뿐만 아니라 국제용역·관광과 관련된 숙박·쇼핑 등 광범위한 서비스분야에 대한 외국투자와 영업의 자유가 보장되고 조세면제 등의 혜택을 주게 됨
- 복합자유지역의 대표적지역으로는 홍콩, 싱가포르, 중국의 경제특구 등을 들 수 있으며, 이들 지역을 공통적특징은 세계주요 항공사가 취항하는 대규모 국제공항과 국제규모의 항구를 중심으로 형성된 공통된 특징을 갖고 있으며, 최첨단의 통신망과 세계최고수준의 사무실과 생활환경이 갖추어져 있음
- 그러나 복합기능자유지역은 이러한 물리적 여건보다는 글로벌기업들이 자유롭게 영업을 할 수 있는 경제기반과 국제활동집적, 전문인력 및 지원서비스가 갖추어져야 함
- 이러한 복합자유지역은 조성여건의 불확실성, 운영관리상의 문제, 자국의 사회·경제·정치적 파급효과 등을 고려하여 조성초기에는 부분적 자유지역 형태를 취하나, 궁극적으로는 모든 활동이 가능한 특별구역으로의 발전에 목표를 두고 있는 것이 일반적인 경향임

3) 제주도의 유치기능 및 개방모형

- 제주도는 천혜의 관광자원을 바탕으로 자연환경을 보호하면서 관광산업을 육성해야 하는 만큼 정부의 통제력이 확보되어야 하며, 지역경제기반이 취약하고 지금까지의 제주도개발계획이 투자효과의 불확실성으로 인하여 중단·유보된 사례가 적지 않으므로 공공의 투자부담을 최소화해야 함. 따라서 제주도는 숙박업·음식업·유흥오락업·쇼핑 등을 우선적 유치기능으로 선별할 수 있으며, 이를 기반으로 국제기업 지역본부기능, 국제금융센터, 국제업무센터 등의 기능을 단계적으로 도입하

는 것이 바람직함

- 한편 개방모형으로는 자유항·국제금융지역·교역자유지역 등은 상품생산·교역·수출 등의 활성화의 주목적이므로 제주도의 잠재력을 극대화하는 모형으로는 적합치 않으며, 제주도에 적용될 수 있는 가장 효율적인 개방모형은 복합기능자유지역으로 판단됨
- 그러나 복합기능 자유지역도 궁극적으로 상품생산·금융·교역 등의 활성화를 지향하고 있으므로, 천혜의 자연환경을 자원을 바탕으로 관광산업을 기반으로 하여 지역경제를 성장시키는 제주도의 개방방식에 적합한 개발모형이 재정립되어야 할 것임

4. 제주도 관광활성화 대안 및 검토

- 현재 제주도 주변의 여건·개발잠재력과 제약조건 등을 고려하고, 제주도에 유치가 가능한 기능 및 개방방식을 종합검토할 때, 다음 3가지 유형으로 개발이 가능할 것으로 판단됨

1) 활성화 대안

(1) 제1안 : 관광자유지역 조성

- 현재 개발목표인 세계적 수준의 관광지를 조성하는 것을 목표로 하되 개발추진, 운영상의 문제점을 개선하는 방안임
- SOC등 지역개발에 대한 투자를 최소화하고 기존 시설을 적극적으로 활용하여 관광을 겸한 컨벤션산업, 리조트산업 등을 특화개발
- 기존의 법률 및 각종제도를 개선하여 관광부문의 해외투자 유치와 관광수요를 확대

□ 유치기능

- 관광기능 : 호텔, 카지노, 쇼핑센터, 해상관광시설 등
- 회의기능 : 국제회의, 전시 등 컨벤션시설
- 휴양기능 : 노인주거지 등 실버타운

□ 추진방안

- 관광시설 설치에 대한 각종규제를 폐지하고 세제·금융지원을 확대하는 등 관광활성화 대책을 마련함
 - 카지노·유형시설 설치기준 완화 및 골프장내 숙박시설 설치 허용
 - 법인세·소득세 등 각종세금 일부 감면
- 쇼핑관광의 육성하여 외국관광객의 소비를 촉진시키기 위하여 면세지역을 확대함
- 관광목적 내방객의 무비자입국대상국가를 현재 일본·중국에서 동남아 및 구미지역으로 단계적으로 확대함
- 관광객의 접근편의를 위하여 국제항공 및 해상교통로 추가개설을 추진토록함
 - 일본·중국 이외의 홍콩·대만 등과 직항로 추가 개발
 - 김포공항을 경유하며 미주·유럽·동남아 등의 지역으로 연결될 수 있는 연결노선망 확충
 - 서울 및 유명관광지와 연계되는 관광상품개발 추진
- 이와 같은 관광활성화 방안이 추진되기 위해서는 외국인투자촉진법, 관광진흥법, 제주도개발특별법 등 관련법률의 개정이 필요함

□ 특성

- 이같은 방안은 지역의 산업여건을 최대한 활용함으로써 투자비가 절감되고 투자에 대한 위험을 감소시킬 수 있으며, 제주도의 가장 귀중한 자산인 깨끗한 자연환경을 유지할 수 있음
- 반면에 제주도가 가지고 있는 개발잠재력을 극대화시킬수 없는 소극적 개발방안임

(2) 제2안 : 국제자유도시 조성

- 대규모의 리조트단지를 건설하고 SOC 투자확대를 통하여 도시기능을 부여하여, 일정 지역에 대한 복합자유 관광기능을 극대화하는 동시에, 투자대상과 조세감면 등에 폭을 넓혀 대외개방의 폭을 확대하는 방안임
- 관광자유지역방안에 비하여 외국인의 투자규모나 개방범위를 확대하고 이에 따른 정부지원도 강화하는 방안임

□ 유치기능

- 관광자유지역의 기능 수용
- 대규모 관광시설에 대한 지원역할을 할 수 있도록 주거, 상업 등 도시서비스 기능을 추가

- 향후 단계적으로 국제무역·금융 등의 기능은 추가

□ 추진방안

- 규제완화·세계금융지원·면세지역 확대·무비자입국 대상국가 확대 등 관광자유 지역 추진방안 수용함
- 대규모리조트단지 개발시에는 SOC부문에 대한 정부지원확대가 필요함
- 법인세, 소득세를 첨단산업에 준하는 수준(7년간 100%, 이후 3년간 50%)으로 감면하고 농지전용·산림훼손부담금 등 각종 개발부담금을 감면함
- 관광시설 설치대상지에 한하여서는 농지취득을 허용함
- 환경·재해·교통·경관·지하수 등에 대한 각종 영향평가를 통합 시행토록 함
- 국제자유도시지역을 면세지역화하며, 관광목적 방문시 국가에 불문하고 무비자 입국을 허용토록함
- 중앙정부 차원의 제주도국제 자유도시 조성 전담기구를 구성하여 사업추진의 효율성을 제고시킴
- 이와 같은 방안이 추진되기 위하여서는 외국인투자촉진법, 관광진흥법, 제주도개발특별법은 물론 농지법, 조세감면법 등의 개정이 필요함

□ 특성

- 해외투자가 활성화될 경우 제주도의 관광산업진흥은 물론 지역경제활성화에 크게 기여 될 것임
- 그러나 공항, 항만, 도로 등 SOC 투자시설 확충에 따른 대규모의 투자가 소요되는 반면 싱가포르 등 다른 국제도시와의 경쟁에서 우위를 점하는 확실한 보장이 없으며, 더욱이 제주도개발의 제약조건인 기후, 시설미비 등을 극복하여 대규모의 외국관광객을 유치할 수 있을지에 대한 확신이 부족함

(3) 제3안 : 국제자유무역지대 조성

- 국제무역, 금융기능을 중점적으로 유치하여 아시아 경제권의 중심지로 개발하는 방안임
- 제주도전역을 투자·교역·금융 등 모든 부문에 대하여 완전 자유화하는 방안임

□ 유치기능

- 국제무역·금융기능 : 세계국가별 무역센터, 세계자유금융센터, 세계유수기업의 아시아지역본부

- 관광기능 : 호텔, 카지노, 쇼핑센터, 해상관광시설 등
- 회의전시기능 : 국제회의장, 상설상품전시센터 등

□ 추진방안

- 공항·항만 등 SOC를 대규모로 확충 또는 신설함
- 금융·외환거래 등을 완전자유화하고 투자업종에 대한 각종제한을 폐지 또는 개정함
- 외국인 투자자에 대해서는 토지를 장기임대토록 허용함(99년 또는 49년)
- 관광목적 이외에도 무비자입국을 허용하고 체류제한을 폐지하는 등 영주권부여를 확대함
- 중앙정부의 통제를 극소화하는 준자치적 지위를 부여하여 특별행정지역으로 관리토록 함
- 이러한 추진방안을 위해서는 기존의 법률·제도개선으로는 부족하며 『국제자유무역지대 개발 및 운영에 관한 특별법』(가칭)제정이 필요함

□ 특성

- 당초의 계획대로 세계적 기업들이 유치될 경우 동북아경제권의 중심지로 부각될 가능성이 높음
- 반면 국제금융·무역부문에 대한 외국투자가 불확실하고 대규모 투자에 대한 사업비 조달에 어려움이 있어, 국제거점으로서의 가능성이 한계가 있음
- 또한 완전개방에 따른 범정부적 차원에서의 지원과 국민적 합의도출이 반드시 필요함

2) 대안의 검토

- 대안의 검토에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 사항은 당면한 지역경제와 정부의 투자여건을 감안하고, 최소한의 투자로 최대의 효과를 얻을 수 있는 방향을 지향하며, 대규모 투자에 따라 발생할 수 있는 투자위험성을 극소화하는 것임
- 제2안인 『국제자유도시』와 제3안인 『국제무역자유지대』의 개발방안은 막대한 투자에 비하여 그 효과가 불투명하며, 필요한 고급인력과 서비스를 공급받기 어려운 점이 있음
- 따라서 기본적으로는 외국인이 선호하는 관광시설·기능을 활성화하는 제1안 『국제관광자유지역』 조성을 추진하는 것이 바람직함
- 즉 관광, 휴양, 컨벤션산업 중심으로 기능을 특화하는 것이 필요하며, 신규 SOC에 대한 대규모 투자없이 기존의 시설을 최대한 활용하고 수요에 따라 확충하는 방안

이 합리적임

- 또한 관광시설에 대한 외국인의 투자와 외국인 관광객이 자유롭게 출입할 수 있는 제도적 개선이 필요하며, 관련제도, 법령 등을 국제수준에 부합하도록 대폭 개선되어야 함
- 다만 『국제관광자유지역』 조성의 성과에 따라 점차 개방의 폭을 확대하여 『국제자유도시』의 기능을 점진적으로 확대해 나갈 수 있도록 지속적인 연구검토가 필요함

<표 4-4> 제주도 관광활성화 대안

구분	관광자유지역 조성	국제자유도시 조성	국제자유무역지대 조성
개발 방향	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 세계수준의 관광지조성 ◦ 개발추진·운영상의 문제점 개선 ◦ 기존SOC활용 ◦ 관광부문 외자유치, 관광수요 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일정지역을 자유도시화 ◦ 대규모 리조트단지 조성 ◦ 대외개방폭을 확대 ◦ 정부지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제주도 전지역 자유화 ◦ 국제무역·금융을 중점 육성 ◦ 아시아 경제권 중심지로 개발
유치 기능	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광기능:호텔, 카지노, 쇼핑 센타 등 ◦ 회의기능:국제회의, 전시등 ◦ 휴양기능:실버타운 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광, 회의, 휴양기능 ◦ 도시서비스 기능 ◦ 국제무역, 금융기능의 단계적 추가 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국제무역·금융중심 ◦ 국제수준의 관광, 회의, 휴양기능 ◦ 세계수준의 주거, 상업기능
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광시설 설치에 대해 규제 완화 및 철폐 ◦ 면세지역 확대 ◦ 무비자입국대상국가 확대 ◦ 국제항공, 해상교통로 추가 개설 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대규모 리조트시설 개발에 대한 정부지원 확대 ◦ 각종 세제, 개발부담금 감면 ◦ 외지인 농지취득 허용 ◦ 국제자유도시지역을 면세 지역화 ◦ 관광목적시 무비자입국 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ SOC대규모 확충 ◦ 금융·외환거래 완전자유화 ◦ 외국인토지 장기임대 허용 ◦ 무비자입국 허용 ◦ 준자치적 지위 부여
장점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역산업여건의 최대 활용 ◦ 투자비 절감 ◦ 투자에 대한 위험감소 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광산업 진흥가능 ◦ 지역경제 활성화에 크게 기여 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 동북아경제권의 중심지로 부각
단점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제주도의 개발잠재력을 극대화시키지 못하는 소극적 개발방안 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대규모 투자소요 ◦ 투자효과 불확실 ◦ 대규모 관광객 유치가능성 불투명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외국인투자 불확실 ◦ 국제거점으로서의 가능성에 한계 ◦ 범정부적 지원과 국민적 합의도출 필요

5. 기대효과

1) 긍정적 효과

- 국제관광자유지역은 경제적 목적달성이 일차적인 목표이기 때문에 경제적 측면에서만 기대효과를 평가하는 것이 일반적임
- 그러나 단순한 경제적 효과 이외에도 정치·사회적 효과도 파생될 것으로 판단됨

□ 경제적 효과

- 가장 중요한 경제적효과는 외국자본 및 기술도입의 효과임. 즉 국제관광자유지역은 외국투자자들에게 세제·금융 등 여러 측면에서 제도적인 혜택을 부여하여 경제적 투자여건을 조성함으로써 양질의 자본과 기술이 도입됨
- 또한 이들 외국자본에 의한 생산활동은 국내생산활동과 연계되어 국내산업을 활성화시키는 효과를 파생시키며, 이 밖에 고용증대, 외국인체류자에 의한 외화수입증대 등의 부수적 경제효과를 유발시킴

□ 정치·사회적 효과

- 국제관광자유지역 조성은 외국인의 영업활동, 관광활동의 자유를 보장하기 때문에 세계 각국과의 교류를 확대시켜 국가이미지를 제고시킬 수 있음
- 지역측면에서는 지역주민의 개방적인 의식구조의 형성과 내국인 기업활동의 선진화·국제화를 촉진시킬 수 있는 계기가 되며, 고급기술 및 전문인력의 수요를 필요로 하므로 지역교육 및 복지시설의 선진화를 이룰수 있음
- 국토공간구조 측면에서는 지역중심의 경제성장을 유도하게 되어 국토공간의 균형적 발전에 이바지하게 될 것임

2) 부정적 효과

□ 경제적 문제점

- 국제관광자유지역 조성은 제주도내 새로운 개발붐을 조성할 것으로 예상되며, 국내의 유동자금이 동원되어 또 다시 토지투기를 유발할 가능성이 높음. 이를 방지하기 위해서는 철저한 공영개발방식을 도입하고 철저한 토지이용계획의 운영제도가 필요함

- 국제관광자유지역 구성에 투입되는 외국의 자금은 이동성이 강하기 때문에 투자조건이 불리할 경우 쉽게 철수해 버릴 수도 있으며, 이 경우 지역의 고용안정이 파괴되고 지역생산활동에 큰 충격을 줄수 있음. 따라서 이들 투자자본의 이탈은 근원적으로 막을 수 있는 세밀한 추진전략이 마련되어야 하며 지속적 투자분위기 조성이 필요함
- 국제관광자유지역이 고용의 기회를 창출하기는 하나 외부로부터 유입되는 전문·고급인력이 주류를 이루어 지역주민의 고용증대에는 큰 효과가 없는 것이 일반적임. 따라서 지역주민의 보다 많은 고용을 위해서는 고급·전문인력을 양성하는 장기교육훈련체계를 갖추어야함

□ 사회·문화적 문제점

- 외국인투자유치에 우선하다보면 무분별한 개발로 인하여 제주도의 자산인 자연환경의 파괴나 오염문제를 유발시킬 수 있음. 이를 방지하기 위해서는 면밀한 시나리오가 작성되어야 하며 전반적인 개발허가제도의 도입이 필요함
- 제주도는 오랫동안 지역의 고유한 풍습과 문화를 이어져 왔으나, 외부의 자본·인력이 급속하게 유입됨으로 인하여 이들이 파괴·변형될 우려가 높음. 이를 방지하기 위해서는 정부·지자체 차원에서의 고유문화·생활양식보전을 위한 프로그램 개발과 홍보가 필요함

제5장 결 론

- 21세기의 관광산업은 단일업종으로는 가장 큰 산업으로 부각될 것이며, 부가가치가 높고 부작용이 적고, 금융·교역 등과의 연계효과가 높아, 세계각국은 관광사업 진흥을 국가경제발전 전략과 연계시키고 있음
- 우리와 경쟁관계에 있는 중국, 싱가포르, 말레이시아, 대만, 일본 등도 관광산업과 금융, 교역을 연계시켜 자국의 경제발전을 이루고자 하고 있음
- 우리나라도 IMF의 위기를 극복하고 지속적인 경제성장을 위하여서는 해외투자를 적극적으로 유치할 필요가 있고, 효율성이 가장 높은 관광산업이 선도적역할을 해야 하며, 자원적 측면이나 대외이미지적 측면에서 유리할 제주도가 가장 적지임
- 그러나 제주도는 지금까지 수차례의 계획수립과 정책의 추진에도 불구하고 아직까지 국제관광이 활성화되지 못하고 있으며, 오히려 최근 5년간에는 외국인관광객의 수가 줄어들고 있어, 지금까지와는 다른 보다 강력하고 실행성이 높은 대책이 필요함
- 제주도의 국제관광활성화를 위해서는 숙박·음식·유흥오락 등 관광고유업종과 회의산업, 쇼핑산업 등의 기능이 우선적으로 활성화되어야 할 것으로 분석되며, 향후 국제금융·국제업무·국제교역 등의 기능이 포함된 복합기능지역의 형태로 발전하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
- 제주도의 개방대안으로는 3가지 대안이 고려될 수 있음
 - 관광자유지역 조성 대안 : 세계수준의 관광지로 개발하는 대안으로 기존의 SOC를 최대한 활용하면서 현재의 개발추진·운영상의 문제점을 개선하는 방안으로, 투자비 절감과 투자에 대한 위험도는 적으나 제주도의 잠재력을 극대화하지 못하는 소극적 방안임
 - 국제자유도시 조성 대안 : 제주도내 일정지역을 자유도시화하여 대규모리조트단지를 조성하고 현재보다 대외개방의 폭을 대폭 확대하여 대안으로, 관광산업 진흥 및

지역경제활성화에는 크게 기여할 것으로 보이나, 대규모의 투자가 소요되고 투자의 효과가 불투명한 점 등이 문제점이 될 수 있음

- 국제자유무역지대 조성대안: 제주도 전지역을 완전개방하여 국제무역·금융기능까지 적극적으로 육성하여 동북아경제권의 중심지로 개발하는 대안으로, 계획대로 추진이 되면 아시아경제권의 중심지의 하나로 부각될 수 있는 반면, 외국인투자가 불확실하고 국제거점지역으로서의 제주도의 한계를 극복할 수 있는지가 불투명하며, 범정부적 지원과 국민적 합의도출이 필요함
- 이와 같은 대안들은 우리나라의 당면한 경제사정과 정부·지자체의 투자여건, 투자의 효율성 등을 감안 할 때, 국제관광자유지역으로의 육성이 가장 현실성 있고 합리적인 개발대안으로 평가됨. 다만 국제관광자유지역의 성과에 따라 점차 개방을 확대하여 『국제자유도시』, 『국제자유무역지대』의 개념으로 개방의 폭과 속도를 조절할 수 있을 것으로 판단됨
- 그러나 국제관광자유지역의 조성도 현재의 제도와 추진방법으로 성과를 거두기 어려우므로, 외국인관광객이 자유롭게 출입할 수 있는 출입국관리제도 개선, 관광사업의 종류확대, 면세지역의 확대 등 각종 법령과 제도가 국제수준에 부합하도록 대폭적으로 개선되어야 함

참 고 문 헌

- 국토개발연구원, 국제자유지역(항) 조성기본계획, 1983
- 국토개발연구원, 제2차 제주도종합개발계획(안), 1991.
- 제주도, 특정지역제주도종합개발계획, -국제자유지역 조성계획-, 1983.
- 제주도, 제주도종합개발계획, 1994.
- 제주도, 동북아거점도시를 향하여, 1998.
- 제주도, 주요업무보고, 1998.
- 한국개발원, 제주도종합계획의 재검토, 1989.
- WTO, Tourism 2020 Vision, 1998.