

국제자유도시와 제주관광

오 상 훈

1. 서 론

1970년대 이후 제주도는 관광주도형 지역경제발전전략을 추진해 옴으로써 관광산업은 감귤업과 함께 제주경제 성장의 2대 기반산업으로 구축되었다. 그 동안 제주경제는 고도성장을 실현하며 경제의 양적규모증대는 물론 1차산업 중심에서 3차산업 중심으로 산업구조의 질적 변화도 불가피했다.

대외적으로 1990년대에 들어 WTO체제의 출범과 NAFTA 및 EU와 같은 주변국들끼리의 경제통합정책이 출현했고, 이에 따라 감귤과 같은 농산물과 서비스산업에 대한 시장개방 압력도 가속화 되었다. 대내적으로 1989년부터 국민해외여행이 완전자유화 되고, 1995년부터 본격적인 지방자치시대가 개막되면서 자치단체의 경제기능이 강화되었다. 특히, 1997년 말부터 시작된 외환위기에 따른 구조조정 시책과 현대의 금강산관광사업의 시작은 지역경제의 현상과 지역발전의 미래를 다시 한번 돌아보게 하는 계기가 되었다. 이와 같은 일련의 변화는 제주관광을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있으며, 새로운 패러다임의 구축을 요구하고 있는 것이다.

제주도 국제자유도시 건설계획은 제주지역의 어려운 구조적 현실과

대내외적 경쟁상황을 능동적으로 극복하므로써 지역발전의 새로운 틀을 짜기 위하여 탄생한 것이다. 이 글에서는 제주도 국제자유도시 건설계획의 개요와 함께 제주관광의 변화를 전망해 보기로 하겠다.

2. 제주도 국제자유도시 개발추진 계획

(1) 계획의 배경과 경위

제주도 국제자유도시 개발추진 계획의 배경은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 1998년 10월 김대중 대통령이 제주도 순방과 일본 방문시 동일한 발언을 한 바 있다. 즉, 제주도가 21세기 동북아 거점도시가 될 수 있도록 모든 계획을 세우면 정부도 적극 도와 줄 것을 약속했다. 홍콩의 중국반환 후 홍콩이 쇠퇴해 가는 것을 의식하여 국제자유도시 건설계획 구상에 점화를 한 셈이다.

둘째, 홍콩과 마카오('99.12.20)의 중국반환 후 동북아 국제관문 기능에 아무래도 공백이 생기는데 아니냐는 판단과 이러한 관문역할의 선점을 의도하고 있는 것이다.

셋째, 외국인을 포함한 민간투자 활성화 장치의 마련이다. 사실 제주도 개발계획은 그동안 수차례 수립되고, 제주도개발특별법 제정('94)까지 있었으나 결과적으로 민간투자자본 확보의 부진으로 성공적이지 못했다.

넷째, 1995년 지방자치시대 개막 이후 제주도는 뚜렷한 비전을 제시하지 못하고 있었고, 특히 세기의 전환점에서 획기적인 지역발전 비전을 제시할 필요성이 있었음을 부인할 수 없다. 현재까지 제주도는 대내외적으로 공감과 주목을 받을 만한 장기 비전이 전혀 없었고, 이번 국제자유도시 개발계획은 중앙정부는 물론 국내외의 관심을 불러 모

오고 있다는 사실은 이를 입증하기에 충분하다.

추진경위는 대통령 제주순방시 국제자유도시 지정건의('98. 9), 국제자유도시 지정 도민여론조사('98.10), 국제자유도시 기획단 구성('98.10), 국제자유도시기본구상안 마련('98.12), 국제자유도시 구상안 대통령보고 및 국무회의 보고('99. 3), 국제자유도시 타당성 조사 및 기본계획수립 용역비 확보('99. 5), 제주도국제자유도시실무위원회 구성 및 과업지시서 작성('99. 7) 등의 순으로 진행되었다.

(2) 계획의 기본구상

가. 목표와 개발방향

제주형 국제자유도시는 관광인프라 확충과 제도개선을 통한 관광자유도시 토대위에 제도보완을 통해 투자·업무·교역의 자유경제기능을 추가함으로써, 연쇄적 시너지를 창출하고 금융을 포함한 복합형 국제자유도시 개발을 기본목표로 하고 있다.

구체적인 개발방향은 첫째, 복합기능의 국제자유도시 개념도입으로 친환경적 제주형 국제자유도시 개발 둘째, 국제자유도시의 단계적 조성 and 유치기능의 상호보완적 연계개발 셋째, 제도보완 중심의 전개 및 제주도민 부담의 최소화 등을 들고 있다.

나. 추진단계

1999년 - 2010년에 걸쳐 추진되는 국제자유도시개발계획은 도입단계('99 - 2002년), 성장·발전단계(2003 - 2006년), 성숙·정착단계(2007 - 2010년)로 나누어 구분하고 있다. 주요 내용을 보면, 도입단계에선 기존 관광인프라 확충 및 제도개선을 통한 '관광자유도시'의 조성을 하는 것이고, 성장발전단계에선 비즈니스 물류 교역의 자유경제를 추가, 그리고 성숙정착단계에선 금융을 포함한 친환경적 국제자유도시를

완성한다는 것이다.

좀더 세부적으로 보면, 관광분야는 외자유치를 통하여 5백만평 내외의 대규모 리조트단지 개발 및 중국문화타운 건설, 내국인출입 카지노, 호텔, 대형쇼핑센터, 골프, 공연, 컨벤션 등 다양한 시설의 확충, 관광·통상인력의 양성을 위한 국제대학원의 설립, 컨벤션 및 관광마케팅 전문기구의 설립 등을 포함하고 있다. 비즈니스 분야는 관광, 비즈니스, 주거의 윈스톱 패키지 제공, 다국적 기업의 아시아 본부 및 세계적 서비스 컨설팅 전문두뇌의 유치 등을 포함하고 있으며, 정보분야는 동북아시아 지역 광통신망의 연결중심지 및 인텔리전트 아일랜드 추진을 포함하고 있다. 끝으로 물류 교역 금융 분야에선 아시아 '세계무역센터' 및 'EXPO' 전시관 건립, 국제증권거래센터를 위한 인프라 구축 등 향후 역외금융센터로 발전을 추진하고 있다.

법률적 측면에서는 현행 개별법의 한계를 인정하고 관세법, 외환관리법, 세법, 출입국관리법, 관광진흥법, 지방자치법 등을 망라하는 가칭 '제주도 국제자유도시 개발 및 운영에 관한 특례법' 제정을 포함하고 있다.

다. 파급효과

기본구상안에서 제시하고 있는 파급효과는 다음과 같다.

첫째, 제주도민적 차원에서 지역경제구조의 고도화, 고부가가치화 달성, 국제교류증진에 따른 삶의 질 향상과 도민의식 선진화, 고급인력의 취업기회 확대, 연계 서비스의 균형적 발전 등을 기대하고 있다.

둘째, 국가적 차원에서 외자유치 및 고용창출, 해양화시대의 전진기지 마련, 초국적 기업의 지역본부 유치로 국내기업의 세계경영 촉진 등을 꼽고 있다.

셋째, 아시아/세계적 차원에서 동북아 및 한반도의 평화구축에 기여하고, 국제기구 및 아시아 태평양 지역본부의 거점제공, 동북아 정보/물적 교류의 중심지 제공 등을 기대할 수 있는 것으로 제시되었다.

3. 제주관광의 현황과 문제점

(1) 관광총량 증가세의 둔화

'91년 제주도를 방문한 관광객수는 약 320만인으로 내국인 293만인, 외국인 27만인이 방문했다. 이에 반해 '97년에는 제주도 관광객 수가 약 436만명으로 늘어났으며, 이중 내국인이 418만명에 외국인은 18만명으로 조사되어 우리나라 전체 외래방문객의 7.9%를 차지하고 있다. 특히, IMF의 영향이 컸던 '98년 총 내도관광객 수는 340만명에 그쳤다. 제주도민 수가 52만4천명인(1996) 것과 비교해 볼 때 제주도에서 관광객이 차지하는 비중이 매우 큰 것을 알 수 있다. 한편 '90년대의 관광객 연평균 성장률이 5.6%였는데 반해 현재 내국인관광객의 성장률은 51.6%, 외국인관광객의 증가추세는 -21.7%의 감소세를 보이고 있다.

이러한 제주관광의 침체는 외생적요인 보다 내생적요인과 더 많은 관계가 있는 것으로 분석된다. 내국인 및 일본시장 이외의 시장의 한계, 관광공급측면에서 단순하고 초보적인 휴양관광의 성격을 벗어나지 못하고 있는 한계, 관광개발계획이 국제경쟁력이 없는 난개발이라는 한계, 계절적 기상적 한계를 극복할 수 있는 메가 인도어리조트(indoor resort)의 부재, 대규모 투자재원 조달의 한계 등은 '90년대 제주관광침체의 대표적 내부요인들이라 하겠다.

< '90 ~ '97년도 내도 관광객수 및 관광수입 >

구 분	관 광 자(천명)			관광수입(억원)			
	년 도	계	내 국 인	외 국 인	계	내 국 인	외 국 인
1991	3,205	2,929	276	5,132	3,838	1,294	
1993	3,464	3,187	277	8,516	6,442	2,074	
1995	3,997	3,755	242	9,714	7,844	1,970	
1997	4,363	4,179	184	10,756	9,143	1,613	
연 평 균 성 장 륜		5.6%	6.2%	-2.4%	15.0%	16.9%	8.5%
'90 ~ '97 성 장 륜		45.8%	51.6%	-21.7%	149.0%	176.4%	59.5 %

자료 : 주요행정현황, 제주도 관광문화국, 1998

(2) 관광자원의 경쟁력 쇠퇴

한반도 최남단에 위치한 제주지역은 천혜의 자연환경을 기반으로 '70 - '80년대 국내 유수의 휴양관광지로 성장할 수 있었다. 그러나, 이러한 자연자원은 계절성과 기상의 영향을 쉽게 받음으로써 관광유인력을 년중 발휘할 수 없는 한계를 지니고 있다. 특히, '89년 국민 해외여행 전면 자유화 조치와 '95년 지방자치시대를 맞아 제주관광은 종전의 독점적 관광휴양지로서 명성은 차츰 쇠퇴하기 시작했으며, 국내외로부터 높은 경쟁관계에 놓이게 되었으나 경쟁력 강화를 위한 개발과 정책적 장치는 찾아보기 힘든 실정이다.

자연관광의 한계를 보완해 줄 수 있는 도시관광, 문화관광, 주제공원, 컨벤션산업, 해양관광, 스포츠관광 등이 전혀 육성되지 않아 '90년대 경쟁력은 급격하게 쇠퇴할 수 밖에 없었던 것이다. 매력적인 도시를 배경으로 국제적인 컨벤션센터와 주제공원, 문화관광, 관광청을 갖추고 있는 싱가포르나 홍콩과는 극히 대조적인 면을 보여 줌으로서 국내관광시장마저 크게 잠식당하고 있는 실정이다.

(3) 관광정책

제주도 관광개발의 역사는 1960년대부터 찾아 볼 수 있다. '60년대 자유항 선언, 제주도지역 종합개발계획, 특정지역개발계획 등이 있었으나 주로 관광중심의 개발을 의도했던 것들이다. '70년대 제주도관광 종합개발계획으로 중문관광단지개발 등 관광시설 확충이 어느 정도 이루어질 수 있었다.

'80년대 제2차 국토종합개발계획, 특정지역제주도 종합개발계획, 제1차 제주도종합개발계획 등은 계획 대비 투자규모가 크게 부진했으나 국민관광을 기반으로 국제관광지 조성 및 관광산업의 타산업과 연계 등을 의도하고 있었으나 소기의 목적을 실현하는데는 실패하고 말았다. '90년대 제주도개발특별법, 제2차 제주도종합개발계획 등은 관광산업의 국제경쟁력 향상과 3개단지 20개지구 개발을 계획하고 있었으나 '97년 말 IMF한파의 지속으로 계획사업이 중단되거나 포기해야 하는 상황을 맞게 되었다.

결과적으로 제주지역개발계획은 대부분 관광개발 혹은 관광산업 육성을 중점적으로 다루고 있었으나 계획의 내용은 물론 추진실적은 극히 부진하여 제주관광을 국제적인 수준으로 끌어올리고 '90년대 중반 국내경쟁력에서 우위에 설 수 있는 기반마저 마련하는데 실패하고 말았다.

〈제주도 지역개발 및 관광개발 관련 정책약사〉

구분 년도	계 획 명	주 요 전 략	목 표	계획의 평가	계획기간
1963	자유항선언	무사증(no visa)	제일 제주도민 자본유치	제일 제주도민 사업가 관심증 진	
1964	제주도지역 종합개발계획안 마련	관광개발중심 거점개발전략	관광중심의 지 역개발	집행되지 못함	1966-1996
1966	특정지역개발 계획	사회간접자본 시설 확대투자	관광산업중심 의 지역개발	큰 성공을 거 뒀음	1966-1996
1972	제주도관광종합 개발계획	성장거점에 의 한 개발	국제수준의 관 광지로 개발	중문 관광단지 등 관광시설 개발	1973-1981
1982	제2차 국토종합 개발계획	독립권역에 의 한 특정지역 개발	관광산업, 사회, 문화, 경제자원 개발	계획한 규모보 다도 적게 투 자됨	1982-1991
1985	특정지역제주 도 종합개발계 획	3개단지 13개 지구 관광개발	국민관광 기반 의 국제관광지 조성	본격적개발시 작 계획의 80% 달성	1985-1991
1985	제1차제주도중 합개발계획	균형적인 지역개발	관광산업-타산 업과균형발전	균형 지역개발 본격화	1985-1991
1994	제주도개발 특별법	중앙정부지원 및 지방정부주 도개발	국제경쟁력 있 는 관광산업의 육성	현재 진행중임	1992-2001
1994	제2차제주도중 합개발계획	농업-환경조화 관광산업개발	1차산업- 관광 산업동시개발	약 8조 3천 원을 투자할 예정임	1994-2001
1999	국제자유도시 건설 (계획)	관광·무역· 금융물류 중심 지	외자유치, 지역 경제 활성화	기본계획 수립 중	1999-2010

'99년부터 본격화된 국제자유도시건설계획은 종전 관광개발계획의 내용과 추진과정과 그 성격을 달리할 것으로 전망되고 있어 귀추가 주목되고 있다. 왜냐하면, 계획의 내용 자체가 국제관광자유도시를 목표로 3단계의 과정을 거쳐 비즈니스 관광, 복합형 관광의 완성을 지향하고 있기 때문이다. 투자재원도 외자유치를 중심으로 추진되고 있다는 점이 종전의 계획과 다른 점이다.

4. 국제자유도시와 제주관광의 발전방향

(1) 경쟁력 높은 복합관광 기반의 구축

제주도 국제자유도시 개발계획은 제주관광의 기본 패러다임을 바꾸어 놓는 절호의 기회로 삼을 수 있다. 그리고, 앞에서 언급했던 대부분의 제주관광의 한계를 극복하는 기반을 구축해 낼 수 있을 것으로 전망된다. 즉, 내국인의 단순 휴양관광지에서 국제적인 고도 복합관광지로 변모할 수 있다는 점이다.

국제자유도시 개발 기본계획 수립을 위한 과업지시서에서는 제주관광의 변화단계를 국제자유도시 기반조성 → 비즈니스관광 진흥 → 국제관광자유도시의 완성 등으로 구분하여 추진방안을 내도록 하고 있다. 내국인 시장이 95%를 차지하고 단순 휴양관광의 성격이 지배적인 제주관광의 현상적 패러다임이 국제적인 휴양과 비즈니스가 복합된 관광지로 변모시키는 미래형 패러다임을 제시하게 되는 것이다. 제주의 천혜의 자연환경을 배경으로 성장한 기존 관광은 물류 금융 비즈니스의 중심지로 제주도가 개발됨에 따라 자연히 비즈니스 관광 수용태세를 확충하게 되면서 휴양업무 복합형 관광지로 성장하게 될 것이

다.

(2) 국제관광시장 다변화 추진체계의 구축

제주도 국제자유도시 개발계획은 제주관광시장을 다변화 시킬 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 현재 내도 관광객의 비율이 내국인 95%, 외국인 시장은 일본이 주요 시장인 점을 감안 할 때, 국제자유도시의 개발은 제주도와 물류 금융 비즈니스 등으로 관계를 갖게 되는 주변국들이 주요 외국인 시장을 개척하는 것과 같은 의미를 지니게 된다. 이러한 시장의 다변화는 제주관광의 한계로 작용해 오고 있는 계절성과 단순성을 극복시키는 역할을 하게 되기도 한다.

이러한 시장변화에 직면하여 제주도는 종래의 관광협회나 제주도의 관광문화국과 같은 추진체계는 가칭 ‘컨벤션 및 관광마케팅 전문기구’의 설립과 운영체제로 전환을 요구하게 된다. 그리고, 국제시장의 다변화에 따른 중·고급 인력이 많이 필요해 짐에 따라 관광 및 국제통상인력 양성을 위한 국제대학원의 도입도 적극 추진되어야 할 것이다. 이러한 과정에서 양성된 인력은 호텔업, 컨벤션업, 여행업, 관광운수업, 관광정보안내업, 관광판매업, 관광행정, 기타 관광사업 분야에서 국제적인 감각을 가진 고급 소프트웨어로 역할을 하게 된다.

(3) 한계관광의 극복을 위한 관광수용시설의 확충

제주관광은 자연과 토지의존형의 관광으로 계절성과 기상변화의 영향을 크게 받는 특성이 있다. 제주도 국제자유도시 개발계획은 이러한 제주관광의 한계를 극복할 수 있는 관광수용시설의 개발과 확충을 앞당기는 좋은 기회로 작용할 수 있다.

국제자유도시 기본계획 과업지시서의 내용은 이러한 부문을 고려하고 있다. 우선, 문화를 포함한 친환경적 관광인프라의 구축, 스포츠, 공연과 축제, 컨벤션 등으로 문화관광 기반이 확충되면서 종래의 구조적 한계는 크게 개선될 전망이다. 제주의 기후나 기상을 충분히 고려한 환경친화적 전천후 메가리조트의 건설 역시 이러한 면에서 바람직하다. 캐나다 앨버타주의 에드먼턴시의 웨스트 메가몰은 이러한 면에서 대표적인 예가 될 것이다. 기후의 악조건을 극복하는 세계 최대의 실내유원지이며 4계절 전천후 인공 관광지로 유명하다.

싱가폴과 홍콩의 예에서 보면, 국제자유도시는 자연히 24시간 불을 밝히는 도시로서 야간관광도 자연히 성장하게 된다. 도시의 조형물, 도시의 야경, 항구의 야경, 야간 관광업소의 성업 등을 전망해 볼 수 있다.

(4) 관광정책 기반의 강화와 국제협력 증대

제주지역 관광개발은 지역 종합개발계획 속에서 다루어져 오고 있었다. 그리고, 그 계획의 주체도 주로 중앙정부의 손에 의하여 이루어졌으나 현실적인 추진실적은 매우 부진함을 면치 못하는 계획이 반복되어 오고 있다. 지방자치시대에 관광을 포함한 경제기능이 지방정부에 크게 이양된 실정이다. 특히, 국제자유도시는 1국 2체제와 유사하게 되면서 자치역량이 매우 중요한 요소로 평가될 것이다. 결국, 국제자유도시 계획은 국제적 수준의 자치체제의 정비로 볼 수 있으며, 이는 곧 정책의 수립 집행 평가의 역량과 국제협력 수준에 의하여 발전 모습은 크게 달라질 수 있을 것이다.

국제자유도시는 국제관광지이다. 종래 내국인 휴양관광객 유치에 위한 정책과는 근본적으로 다른 차원에서 정책적 접근을 요구받게 될 것이다. 또, 투자재원은 대부분 외국인 자본에 의존하게 될 것이다. 동 계획의 과업지시서는 외국인 자본유치를 위한 모든 법, 행정, 제도개선과 인센티브를 검토하고 방안을 제시토록 하고 있다. 이렇게 되면 종래 내국인 일변도였던 관광시장과 관광사업주가 국제화 되고 계절성이 크게 개선된 국제적 복합관광지로 탈바꿈하게 될 것이다. 이와함께 국제범죄도 늘어날 것이다. 국제협력의 필요성도 여러 측면에서 증가할 것이다.

예컨대, 싱가폴은 21세기 비전에서 세계수도를 꿈꾸고 있다. 주변국가와의 관광협력 프로젝트들이 추진되고 있다. 주변국가와의 협력 없이 싱가폴 관광은 존재할 수 없다는 관점이다.

제주도는 관광부지사제를 도입하고, 관광청을 신설하고, 국제관광에 대한 정책개발과 집행을 더욱 강화해 나가야 필요성이 높아지고 있다.

5. 결 론

과거의 사례로 보아 제주도 개발계획은 대부분 추진실적이 극히 미미했던 역력을 보여주고 있다. 이번 국제자유도시 개발계획에 대한 추진 전망도 그렇게 밝다고 단정짓기에 곤란한 측면들이 적지 않다. 그러나, 1단계에서 국제관광자유도시 기반 조성작업 만큼은 최소한 추진될 것으로 전망된다.

제주도 국제자유도시 개발계획은 제주경제는 물론 제주관광의 기본 패러다임을 바꾸어 놓을 수 있을 것이다. 특히 제주관광은 종래 단순

휴양형 관광지가 비즈니스 관광이 추가되는 복합형 국제관광자유도시로 탈바꿈 할 것이다. 관광의 계절성, 주야성, 시장성, 사업성도 근본적으로 바뀌어 갈 것이다.

이러한 상황에서 제주도는 관광시장의 국제화 다변화, 국제수준의 수용시설의 확충, 국제협력을 중시하는 관광정책의 강화 등을 위한 자치역량을 정비해야 할 것이다. 관광부지사 제도의 도입, 관광청의 신설, 국제적 관광인력의 장기적 양성, 외국자본유치 관련 제도의 정비 등을 위한 자치제도의 개선이 시급하다.