



# 제주지역 관광산업 성장의 이면

제주발전연구원 책임연구원 고 태 호

## 1. 들어가며

제주지역 방문 관광객은 매년 증가하여 지난 2013년 관광객 1천만명을 넘어섰으며 관광수입 또한 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 관광 수요 증가로 인해 제주지역 관광산업은 지속적으로 성장하고 있다.

그러나 관광산업의 양적 성장에도 불구하고 지역에서 체감하는 편익은 미비한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이는 관광개발이 외부자본에 기반하여 확대됨에 따라 발생하는 관광 소득 유출 문제, 관광 소득이 일부 기업이나 지역에 편중되는 문제 등에 기인하는 것으로 분석된다.<sup>2)</sup>

이에 따라 본 고에서는 관광산업 성장 추이와 그 과정에서 발생하는 산업상의 문제점을 분석하고, 이를 토대로 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

## 2. 제주 관광의 성장

### 메가투어리즘 시대: 관광객 1천만명 돌파 & 관광수입 6조5천억원

제주 국내 관광 수요는 여가시간 확대, 저가 항공 취항 등 다양한 관광 환경 변화

1) '제주지역 관광소득 불균형... 체감 효과 미미', 한라일보(2015. 02. 26)

2) 「제주형 관광숙박사업모델 개발 및 활성화 방안 연구」, 제주발전연구원 고태호(2014. 10)

에 따라 증가하고 있다. 더불어 2008년 이후 중국정부가 제주관광 무사증 출국을 전면 허용함에 따라 관광 유치에 긍정적인 영향을 미치면서, 제주를 방문하는 외국인 관광객 또한 빠르게 증가하는 추세이다. 이러한 환경 변화에 따라 제주를 방문하는 외국인 관광객 1천만명을 돌파하며 메가투어리즘 시대에 진입하였다. 최근 5년 사이 제주를 찾는 내국인 관광객수는 2백만명 이상 증가하였으며, 정체되었던 외국인 관광객수 또한 2010년 이후 증가세가 가속화되면서 230만명을 넘어서고 있다.

제주 방문 관광객수 증가 추이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 제주지역 관광객 증가 추이

(단위 : 천명)

구 분	관 광 객 수	비 중	
		내 국 인	외 국 인
2006년	5,312	4,852	460
2007년	5,429	4,888	541
2008년	5,822	5,281	540
2009년	6,523	5,891	632
2010년	7,578	6,801	777
2011년	8,740	7,695	1,045
2012년	9,691	8,010	1,681
2013년	10,851	8,517	2,334
연평균 증가율	10.7%	8.4%	26.1%

자료 : 제주도 관광정책과, 연도별 관광객 통계 재가공

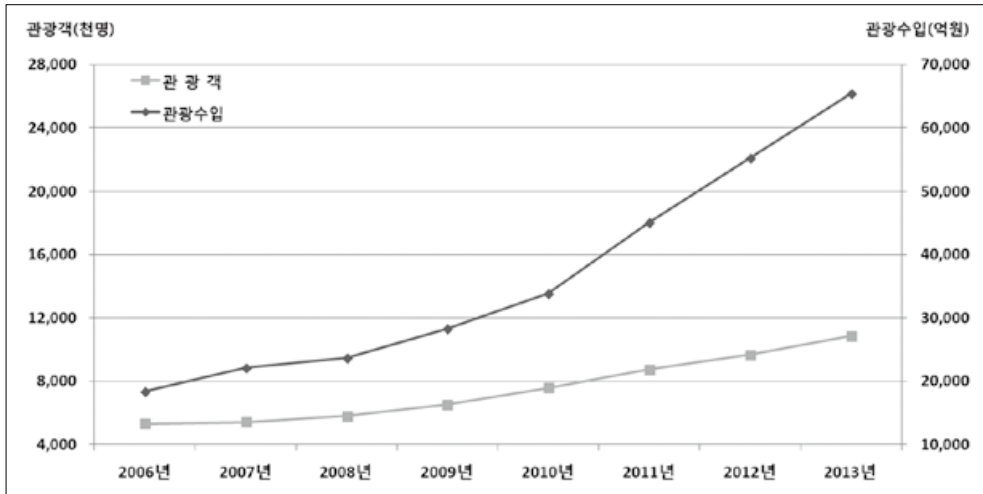
제주 방문 관광객이 증가함에 따라 관광수입 규모 또한 확대되고 있다. 제주지역 관광수입은 2013년 기준 6조5천억원대로, 2006년(1조8천억원대)에 비해 약 3.5배 증가하였다. 특히 최근 몇 년간 외국인 관광객이 급증하면서 관광수입이 대폭 상승한 것으로 분석된다.

〈표 2〉 제주지역 관광수입 증가 추이

(단위 : 억원)

구 분	관 광 객 수	내 국 인	비 중	외 국 인	비 중
2006년	18,468	13,460	72.9%	5,008	27.1%
2007년	22,144	16,034	72.4%	6,110	27.6%
2008년	23,736	17,537	73.9%	6,199	26.1%
2009년	28,282	21,018	74.3%	7,264	25.7%
2010년	33,867	25,232	74.5%	8,634	25.5%
2011년	45,052	30,821	68.4%	14,231	31.6%
2012년	55,293	31,846	57.6%	23,447	42.4%
2013년	65,463	33,858	51.7%	31,604	48.3%
연평균 증가율	19.8%	14.1%		30.1%	

자료 : 제주도 관광정책과, 연도별 관광객 통계 재가공



(그림 1) 제주지역 관광객 및 관광수입 증가 추이

□ 관광 관련 산업의 성장: 사업체수 및 종사자수 증가, GRDP 성장

관광객 및 관광수입의 증가는 관광산업의 성장에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 제주도내 관광 관련 산업인 ‘숙박 및 음식점업’, ‘예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업’의 성장 추이를 살펴보면 다음과 같다.

2006~2013년 기준 ‘숙박 및 음식점업’ 사업체 수는 10,291개소에서 12,670개소로 연평균 3.0% 증가하였으며, ‘예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업’ 사업체 수는 1,303개소에서 1,504개소로 연평균 2.1% 증가하였다. 그리고 ‘숙박 및 음식점업’ 종사자수는 31,241명에서 40,442명으로 3.8% 증가하였으며, ‘예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업’ 종사자 수는 8,189명에서 11,009명으로 연평균 4.3% 증가한 것으로 나타났다. 제주지역 관광 관련 산업 사업체수 및 종사자수 현황은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주지역 관광 관련 산업 사업체수 및 종사자수

(단위 : 개, 명, 백만원)

구분	관광 관련 산업(A+B)		숙박 및 음식점업(A)		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(B)	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
2006년	11,594	39,430	10,291	31,241	1,303	8,189
2007년	11,752	39,093	10,414	31,270	1,338	7,823
2008년	11,858	40,344	10,485	31,422	1,373	8,922
2009년	12,386	42,763	10,916	33,531	1,470	9,232
2010년	12,182	41,897	10,785	33,005	1,397	8,892
2011년	12,609	44,307	11,161	34,693	1,448	9,614
2012년	13,267	47,394	11,778	37,332	1,489	10,062
2013년	14,174	51,451	12,670	40,442	1,504	11,009
연평균 증가율	2.9%	3.9%	3.0%	3.8%	2.1%	4.3%

자료 : 통계청, 서비스업조사 · 도소매업조사(2006~2013) 및 경제총조사(2010) 재가공

2005~2011년 기준 ‘숙박 및 음식점업’ GRDP는 358,367백만원에서 436,433백만원으로 연평균 3.3% 증가하였으며, ‘예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업’ GRDP는 248,132백만원에서 422,808백만원으로 연평균 9.3% 증가한 것으로 나타났다. 제주 지역 관광 관련 산업 GRDP 증가율을 전국과 비교하면, 제주지역이 전국대비 약 2.2 배 수준인 것으로 분석된다.

〈표 4〉 제주지역 관광 관련 산업 GRDP 성장률(2005년 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	전 국	관광 관련 산업		제 주	관광 관련 산업	
		숙박·음식업	예술·스포츠·여가관련 서비스업		숙박·음식업	예술·스포츠·여가관련 서비스업
2005년	27,323,501	18,116,279	9,207,222	606,499	358,367	248,132
2006년	28,507,611	18,678,098	9,829,513	671,484	366,035	305,449
2007년	30,262,940	19,623,701	10,639,239	720,488	375,448	345,040
2008년	31,069,057	19,985,506	11,083,551	720,640	373,326	347,314
2009년	31,214,502	19,673,236	11,541,266	761,502	373,605	387,897
2010년	31,876,834	19,822,600	12,054,234	777,749	384,204	393,545
2011년	32,134,625	19,721,869	12,412,756	859,241	436,433	422,808
연평균 성장률	2.7	1.4	5.1	6.0	3.3	9.3

주 : 관광 관련 산업 성장률은 2005~2011년 실질 GRDP(2005년 기준)를 기준으로 '숙박 및 음식점업', '예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업'을 합산하여 산출

자료 : 통계청, 경제활동별 지역내총생산(2005~2011년) 재가공

### 3. 제주 관광 성장의 이면

앞에서는 제주지역 관광 관련 사업체 및 종사자수 증가, 관광 관련 산업 GRDP 성장률 등을 통해 제주 관광 산업이 성장하고 있음을 확인하였다.

그러나 관광 산업의 성장 과정을 자세히 살펴보면, 그 과정상에 몇 가지 이면이 존재하고 있음을 알 수 있다. 제주지역 관광 산업이 성장하는 과정상에서 발생하고 있는 몇 가지 문제점을 제시하면 다음과 같다.

#### 사업체당 매출액 감소 : 관광 관련 사업체당 매출액 < 관광객수 증가율

제주지역은 관광 수요 증가율이 높음에도 불구하고 관광 사업체 증가 속도가 관광 수요 증가세를 앞지르면서 사업체당 매출액은 감소하는 것으로 나타났다. 제주지역 관광 관련 산업의 사업체당 매출액을 살펴보면, 2011년 기준 240백만원으로 2006년(174백만원) 대비 37.6% 증가하였으나, 이후 하락세로 전환되면서 2013년 기준 216백만원대로 감소한 것으로 나타났다. 제주지역 관광 관련 산업의 사업체당 매출액은

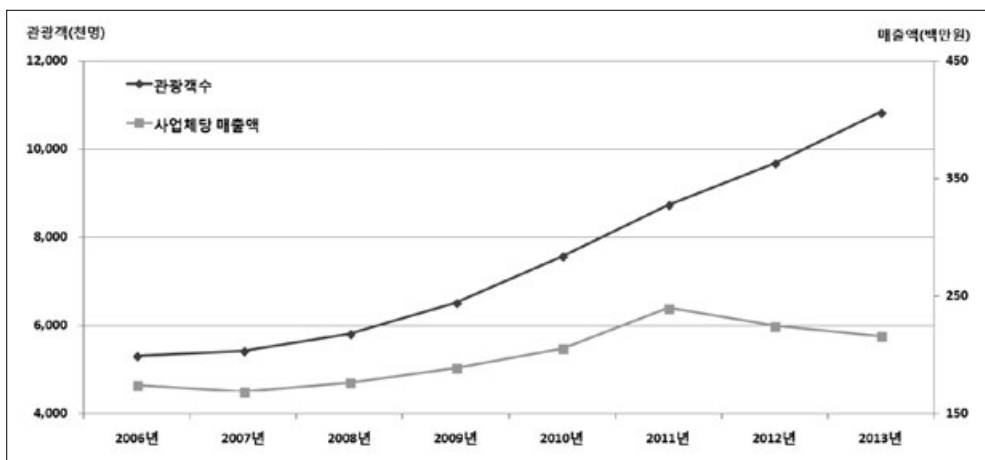
다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 제주지역 관광 관련 산업 사업체당 매출액

(단위 : 백만원)

구분	사업체수(A)	매출액(B)	관광 관련 산업 사업체당 매출액(B/A)
2006년	11,594	2,023,606	174.54
2007년	11,752	1,985,262	168.93
2008년	11,858	2,089,903	176.24
2009년	12,386	2,338,561	188.81
2010년	12,182	2,506,254	205.73
2011년	12,609	3,028,208	240.16
2012년	13,267	2,980,742	224.67
2013년	14,174	3,064,309	216.19

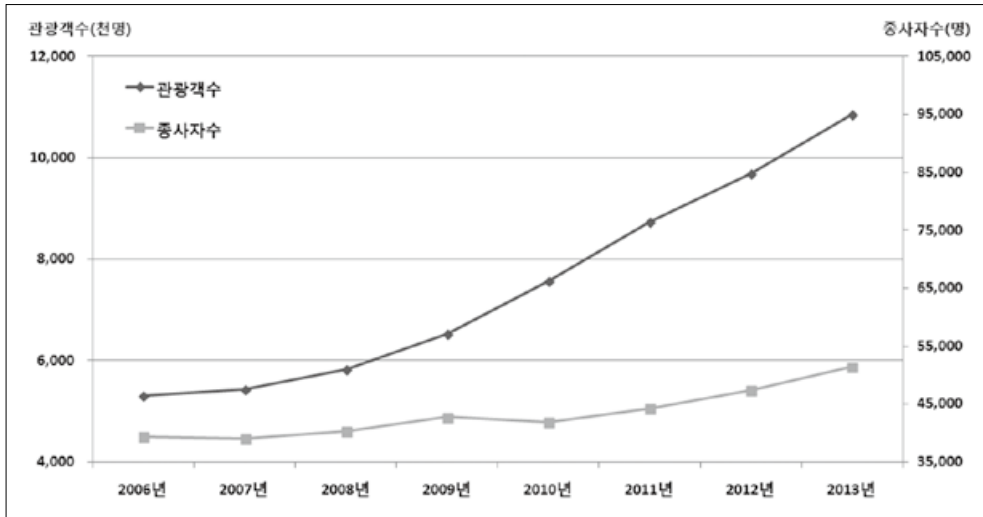
특히 관광 사업체 증가 과정에서 후발진입 업체가 외부자본에 기반하여 확대되면서 기존 토착자본 중심 사업체의 체감 편익은 감소하고 있는 것으로 보여진다. 이러한 현상이 지속될 경우, 동종 업체간 경쟁 과열, 규모의 경제에 따른 업체간 소득 양극화 문제 등이 발생할 수 있다.



(그림 2) 제주지역 관광객수-관광 관련 산업 사업체당 매출액 추이 비교

□ 고용없는 성장 : 관광 관련 사업체 종사자수 증가율 < 관광객수 증가율

제주지역 관광 관련 산업의 종사자 증가율을 분석한 결과, 2006~2013년 기준 관광객 증가율은 10.7%인데 반해 '숙박 및 음식점업' 및 '예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업' 등 관광 관련 산업의 종사자 증가율은 3.9%에 불과한 수준인 것으로 나타났다.



(그림 3) 제주지역 관광객수 - 관광 관련 산업 사업체 종사자 증가 추이

관광산업은 일반적으로 생력화<sup>3)</sup>가 어려운 노동집약적인 산업으로 고용 증대 효과가 높은 산업이다. 그러나 제주의 경우, 관광산업 종사자 수 증가율을 감안할 때 산업 성장이 고용 창출로 이어지지 않고 있는 것으로 판단되고 있다. 이는 곧 제주도 관광산업이 성장에 비해 고용은 적은 '고용 없는 성장' 문제에 당면했음을 의미한다.

#### 4. 정책 제언

앞에서 살펴본 제주지역 관광 산업 성장 과정상의 문제점을 최소화하기 위한 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

3) 생력화: 산업의 기계화, 자동화, 무인화 따위가 촉진되어 공급되는 노동력이 감축되는 현상을 의미함

## □ 신규 사업체 진입 최소화, 지역자본 기반 관광 산업 육성

제주 지역 관광 관련 사업체당 매출액 감소 문제는 관광 관련 산업 중 특히 ‘숙박 및 음식점업’에서 두드러지게 나타나고 있다.

실제로 제주지역 2015년 1분기 관광호텔 가동률(64.4%)은 작년 같은 기간보다 2.6% 떨어진 것으로 나타났으며,<sup>4)</sup> 추후 관광객 증가율이 점차 둔화되면서 객실 가동률이 지속적으로 하락해 2018년에는 63%까지 떨어질 것으로 예상되고 있다.<sup>5)</sup>

특히, 관광 개발에 참여하는 후발업체가 대부분 외부자본에 의존하여 확대되면서, 이로 인한 피해는 기존 영세 지역 업체의 입지 축소 및 체감편익 감소 등으로 나타나고 있다.

이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 관광사업체 지원 방향을 공급 확대 중심(양적 성장)에서 지역 업체 중심의 비즈니스 모델 발굴 등 기존의 인프라 및 서비스를 내실화(질적 성장) 할 수 있는 방향으로 전환할 필요성이 있다.

## □ 고용영향평가 도입

제주 관광객 증가율에 비해 관광 관련 산업 종사자 증가율은 매우 미비한 수준에 그치면서, 제주는 관광 산업 성장에 비해 고용률은 적은 ‘고용 없는 성장’의 문제에 당면하였다.

특히 관광 관련 산업은 제주 지역의 기반산업이자 고용 창출력이 높은 노동집약적인 산업임에도 불구하고, 현재 제주 관광 산업의 고용 창출력은 미비한 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 ‘고용영향평가제’ 도입을 제안하는 바이다. 고용영향평가는 정책 지원 사업을 기존의 효율성 또는 성과주의에서 고용 또는 일자리 관점에서 살펴보는 제도로써 고용의 양, 고용유발 효과, 고용의 질 등의 평가지표에 따라 정책 지원 사업을 정량적·정성적으로 평가한다.

제주는 관광과 관련된 지원 사업, 나아가 산업·경제 정책 방향 설정에 있어 ‘고용 창출력’을 우선순위로 설정할 필요성이 있으며, 고용영향평가를 통해 분석된 결과를 토대로 정책 사업을 추진해나가야 할 것으로 판단된다.

4) 김병립 시장, 숙박업소 과잉 대책 세워야, 제주소리(2015. 05. 11)

5) 제주 분양형 호텔 급증...숙박업 수익성 악화 우려, 중앙일보(2015. 05. 07)



## 5. 나오며

제주지역 방문 관광객수는 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 제주지역 관광 산업도 성장하고 있다. 그러나 다소 화려해 보이는 관광 산업의 성장 과정에는 몇 가지 이면이 존재하는 것으로 나타났다.

따라서 본 고에서는 제주지역 관광 산업의 성장 과정에서 나타나는 이면과 이러한 문제를 최소화하기 위한 방안을 제시하였다. 이는 다음과 같이 두 가지로 요약할 수 있다.

첫 번째로 제시한 제주지역 관광 산업 성장상의 문제점은 ‘공급 과잉에 따른 체감 편익 감소’이다. 관광 수요 증가에 따라 관광 관련 사업체의 전체 매출액은 증가하고 있으나, 공급이 수요를 넘어서면서 사업체당 매출액은 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로 ‘신규 사업체 진입 최소화, 지역자본 기반 관광 산업 육성’의 필요성을 제시하였다. 관광사업체 지원 방향을 기존의 외부 자본을 통한 공급 확대 중심(양적 성장)에서 지역 자본을 기반으로 한 기존 사업자 중심의 인프라 및 서비스 내실화(질적 성장)로 전환하여, 지역에서 느끼는 체감 편익을 향상시킬 필요성이 있다.

두 번째는 제주지역이 관광산업 성장에 비해 고용률은 적은 ‘고용없는 성장 문제’에 당면한 것이다. 관광산업은 일반적으로 노동집약적인 산업으로 고용 증대 효과가 높은 산업임에도 불구하고, 제주지역 관광산업 종사자 수 증가율은 관광객 증가율에 비해 매우 미비한 수준에 그치고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 방안으로 ‘고용 영향 평가 도입’을 제안하였다. 제주지역 산업·경제정책 방향 설정에 있어서 ‘고용창출력’을 최우선 순위로 설정할 필요성이 있으며, 특히 제주 지역의 기반산업이자 고용 창출력이 높은 관광 산업에 대한 정책 수립 시, 고용영향평가를 비중 있게 반영해야 할 것으로 판단된다.

1천만 관광객이 넘어서는 메가투어리즘 시대에 당면한 시점에서, 제주가 중점적으로 고민해야 할 사안은 관광 산업의 성장 그 자체보다는 성장 과정에서 발생하는 문제점과 해결책일 것이다. 제주지역 관광 산업의 발전 과정에서 앞으로는 성장 수치 증가뿐만 아니라 지역 활성화 및 지역민의 체감 수치도 상승하는 내실있는 성장세를 이어가기를 바라는 바이다. 